

2026

국제 한반도 포럼

GLOBAL KOREA FORUM 2026

Program Book

Day 1

2026. 8. 27.(목)-8. 28.(금)

Thu, Aug 27 - Fri, Aug 28, 2026

주최
Hosted by



주관
Organized by



목차

전체 프로그램	04
---------	----

기조강연

국가의 선택: 분단에서 평화공존으로	09
---------------------	----

세션 1.

북한, 미국, 세계의 변화, 그리고 한반도 평화공존의 전망과 과제	13
--------------------------------------	----

세션 2.

변화된 상황, 한반도 평화체제와 핵문제 해결을 위한 새로운 접근	41
-------------------------------------	----

세션 3.

남북관계의 패러다임 전환: 평화공존 모델의 재구성과 이행전략	99
-----------------------------------	----

Contents



Program at a Glance	04
---------------------	----

Keynote Speech

The Choices of Nations: From National Division Toward Peaceful Coexistence	09
---	----

Session 1.

Changes in North Korea, the United States, and the Global Order: Prospects and Challenges for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula	13
--	----

Session 2.

New Approaches to the Peace Regime on the Korean Peninsula and North Korean Nuclear Issue in a Changed Strategic Environment	41
---	----

Session 3.

Paradigm Shift in Inter-Korean Relations: Reshaping the Model for a Peaceful Coexistence and Its Implementation	99
---	----

전체 프로그램

1일차

시간	세부 내용
09:00 - 09:30	등록 및 입장
09:30 - 10:10	개회식
	개회사 정동영 통일부 장관
	환영사 권만학 통일연구원 원장
	축사 이재명 대한민국 대통령 *대독 조정식 대한민국 국회의장 *대독
10:10 - 11:00	기조강연 재레드 다이아몬드 UCLA 명예교수
	대담자 이혜정 중앙대학교 교수
11:00 - 12:40	세션 1 북한, 미국, 세계의 변화, 그리고 한반도 평화공존의 전망과 과제
	사회 문정인 연세대학교 명예교수
	패널 • 권만학 통일연구원 원장 • 찰스 쿡 조지타운대학교 교수 • 선즈화 화동사범대학교 교수 • 히라이와 순지 난잔대학교 교수 • 알렉산더 보론초프 러시아 과학아카데미 한국·몽골학과장
12:40 - 14:00	오찬
14:00 - 16:00	세션 2 변화된 상황, 한반도 평화체제와 핵문제 해결을 위한 새로운 접근
	사회 김연철 인제대학교 교수 / 前 통일부 장관
	발표 • 한반도 트릴레마 극복방안: 평화체제 선행론과 한미동맹의 조정 구갑우 북한대학원대학교 교수 • 한반도 평화체제 진전을 위한 제언 최용환 국가안보전략연구원 부원장 • Armed Coexistence : A Search for Practical Solutions 제프리 루이스 스탠퍼드대학교 CISAC, 선임 연구원 및 윌리엄 J. 페리 강사 • 평화 선도형 북핵 해법: 평화공존체제 3단계 구상 이정철 서울대학교 교수
	토론 • 공커위 상하이대학교 한반도연구센터 소장 • 알렉산더 보론초프 러시아 과학아카데미 한국·몽골학과장 • 니시노 준야 게이오대학교 교수 / 동아시아 연구소장 • 백승준 통일연구원 통일정책연구실 부연구위원

2026. 8. 27.(목)

시간	세부 내용	
16:20 - 18:10	세션 3	남북관계의 패러다임 전환: 평화공존 모델의 재구성과 이행전략
	사회	권만학 통일연구원 원장
	발표	• 평화적 두 국가 관계의 시작: 북한의 국가성 존중 최철영 대구대학교 교수 • 평화공존의 제도화 : ‘남북기본협정’ 추진 구상 이석범 대한변호사협회 통일법연구위원회 위원 • 평화적 두 국가의 연합 모델 정육식 한겨레평화연구소 소장
	토론	• 장소영 법무법인(유) 제이알 대표 변호사 • 김지형 하와이대학교 마노아 부교수 • 하네스 B. 모슬러 뒤스부르크-에센대학교 교수 • 도경옥 충남대학교 법학전문대학원 부교수

Program at a Glance

DAY 1

Time	Program	
09:00 - 09:30	Registration & Admission	
09:30 - 10:10	Opening Ceremony	
	Opening Remarks	CHUNG Dong Young Minister, Ministry of Unification
	Welcome Remarks	KWON Man-hak President, Korea Institute for National Unification
	Congratulatory Remarks	LEE Jae Myung President, Republic of Korea *Delivered on his behalf
		CHO Jeong Sik Speaker of the National Assembly *Delivered on his behalf
10:10 - 11:00	Keynote Speech	Jared Mason DIAMOND Professor Emeritus, UCLA
	Interlocutor	LEE Heajeong Professor, Chung-Ang University
11:00 - 12:40	Session 1	Changes in North Korea, the United States, and the Global Order: Prospects and Challenges for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula
	Chair	MOON Chung-in Professor Emeritus, Yonsei University
	Panelists	• KWON Man-hak President, Korea Institute for National Unification • Charles KUPCHAN Professor, Georgetown University • SHEN Zhihua Professor, East China Normal University • HIRAIWA Shunji Professor, Nanzan University • VORONTSOV Aleksandr Head, Russian Academy of Sciences
12:40 - 14:00	Luncheon	
14:00 - 16:00	Session 2	New Approaches to the Peace Regime on the Korean Peninsula and North Korean Nuclear Issue in a Changed Strategic Environment
	Chair	KIM Yeon Chul Professor, Inje University / Former Minister of Unification
	Presenters	• KOO Kab-woo Professor, University of North Korean Studies • CHOI Yonghwan Vice President, Institute for National Security Strategy • Jeffrey LEWIS Senior Research Scholar and William J. Perry Lecturer, CISAC Stanford University • LEE Jungchul Professor, Seoul National University
	Discussants	• GONG Keyu Director, Center for Korean Peninsula Studies, Shanghai University • VORONTSOV Aleksandr Head, Russian Academy of Sciences • NISHINO Junya Professor, Keio University • PAIK Seung Joon Research Fellow, Korea Institute for National Unification

Thu, Aug 27, 2026

Time	Program	
16:20 - 18:10	Session 3	Paradigm Shift in Inter-Korean Relations: Reshaping the Model for a Peaceful Coexistence and Its Implementation
	Chair	KWON Man-hak President, Korea Institute for National Unification
	Presenters	• CHOI Cheol Young Professor, Daegu University • LEE Sock Bum Member, Unification Law Research Committee, Korean Bar Association • CHEONG Wooksik Director, Hankyoreh Peace Institute
	Discussants	• JANG Soyoung Managing Partner, LawfirmJR LLC • Cheehyung Harrison KIM Associate Professor, University of Hawaii at Manoa • Hannes B. MOSLER Professor, University of Duisburg-Essen • DO Kyung-ok Associate Professor, Chungnam National University Law School



Keynote Speech

기조강연
Keynote Speech

· 재레드 다이아몬드 UCLA 명예교수
Jared Mason DIAMOND Professor Emeritus, UCLA

대담자
Interlocutor

· 이해정 중앙대학교 교수
LEE Heajeong Professor, Chung-Ang University



재레드 다이아몬드

UCLA 명예교수

Jared Mason DIAMOND

Professor Emeritus, UCLA

폴리처상 수상작 《총, 균, 쇠》와 《문명의 붕괴》의 저자이자 UCLA 지리학과 명예교수. 'Foreign Policy' 선정 세계 10대 지식인 중 한 명으로, 인류 문명을 형성하는 환경·지리·문화·기술의 힘을 탐구해왔다.

그는 신간 《Profits, Prophets, Coaches and Kings》를 통해 문명사적 관점을 '리더십'으로 확장하며, "리더가 실제로 결과를 바꾸는가?"라는 질문을 던진다. 세레체 카마 대통령부터 UCLA의 전설적인 농구 감독 존 우든까지 비즈니스, 역사, 스포츠, 종교 분야의 상징적 리더들을 분석하며, 리더십의 성과가 개인의 역량뿐 아니라 자원, 지리, 문화, 기술 등 리더가 활동하는 조건에 의해 결정된다고 설명한다. 이를 통해 조직의 변화와 성장을 이끄는 리더십의 조건을 제시한다.

《총, 균, 쇠》는 25개 언어로 번역되어 200만 부 이상 판매되었으며, 《문명의 붕괴》, 《대변동》 등 세계적인 베스트셀러를 통해 문명의 흥망과 위기, 회복에 대한 새로운 관점을 제시했다.

맥아더 지니어스 그랜트, 디슨 과학상, 타이러 환경 공로상, 미국 국가과학훈장 등 세계적으로 권위 있는 상을 수상했다.

Pulitzer Prize-winning author of 《Guns, Germs, and Steel》 and 《Collapse》, and Professor Emeritus of Geography at UCLA. Named one of the world's ten leading intellectuals by 'Foreign Policy,' he has explored the forces of environment, geography, culture, and technology that have shaped human civilizations. In his new book, 《Profits, Prophets, Coaches and Kings》, he expands his historical perspective on civilizations to the realm of 'leadership,' posing the question, "Do leaders actually change outcomes?" Analyzing iconic leaders across business, history, sports, and religion, from President Seretse Khama to legendary UCLA basketball coach John Wooden, he explains that leadership performance is determined not only by individual capabilities but also by the conditions in which leaders operate, including resources, geography, culture, and technology. Through this work, he presents the conditions for leadership that drive organizational change and growth. 《Guns, Germs, and Steel》 has been translated into 25 languages and sold more than two million copies. Through global bestsellers including 《Collapse》 and 《Upheaval》, he has offered new perspectives on the rise and fall of civilizations, as well as crisis and recovery. He has received numerous prestigious international awards, including the MacArthur Fellowship, the Dickson Prize in Science, the Tyler Prize for Environmental Achievement, and the U.S. National Medal of Science.



이혜정

중앙대학교 교수

LEE Heajeong

Professor, Chung-Ang University

현재 중앙대학교 정치국제학과 교수이다. 서울대학교 외교학과를 졸업하고 동 대학원에서 석사학위를, 노스웨스턴대학교에서 정치학 박사학위를 받았다. 주요 연구 관심은 ‘정치적 현상의 기원’으로, 군부 정치 개입의 기원을 탐구하기 시작해 미국 패권의 기원과 근대 국제관계의 기원으로 연구 지평을 넓혀왔다. 현재 미국 외교와 국제관계이론, 한반도 국제관계사 등을 연구하고 있다. 노르웨이 노벨 연구소에서 초빙연구원을 지냈고, 경남대학교 극동문제연구소 객원연구위원, 연세대학교 통일연구원 전문연구원, 몬태나 대학교 맨스필드 센터 방문교수 등을 역임했다. 청와대 안보실, 대통령 직속 정책기획위원회, 국무총리(김부겸) 외교안보 특보, 민주평통 상임위원, 외교부, 국방부, 통일부 등의 정책자문위원으로 활동하기도 했다.

Currently a professor in the Department of Political Science and International Studies at Chung-Ang University. He graduated from the Department of Diplomacy at Seoul National University, where he also received his master's degree, and earned his Ph.D. in Political Science from Northwestern University. His primary research interest is the “origins of political phenomena.” He began by exploring the origins of military intervention in politics and has since broadened his research to the origins of American hegemony and the origins of modern international relations. He currently conducts research on U.S. foreign policy, international relations theory, and the history of international relations on the Korean Peninsula. He was a Visiting Research Fellow at the Norwegian Nobel Institute and has served as a Visiting Research Fellow at the Institute of Far Eastern Studies at Kyungnam University, a Research Fellow at the Institute of Unification Studies at Yonsei University, and a Visiting Professor at the Maureen and Mike Mansfield Center at the University of Montana. He has also served as a policy advisor to the National Security Office of the Blue House, the Presidential Policy Planning Committee, and the Ministry of Foreign Affairs, Ministry of National Defense, and Ministry of Unification, as well as Special Advisor for Foreign Affairs and Security to Prime Minister Kim Boo-kyum and a Standing Committee Member of the National Unification Advisory Council.



Session 1

북한, 미국, 세계의 변화, 그리고 한반도 평화공존의 전망과 과제
**Changes in North Korea, the United States, and the Global Order:
Prospects and Challenges for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula**

사회
Chair

- 문정인 연세대학교 명예교수
MOON Chung-in Professor Emeritus, Yonsei University

패널
Panelists

- 권만학 통일연구원 원장
KWON Man-hak President, Korea Institute for National Unification
- 찰스 쿵찬 조지타운대학교 교수
Charles KUPCHAN Professor, Georgetown University
- 셴즈화 화동사범대학교 교수
SHEN Zhihua Professor, East China Normal University
- 히라이와 쉐지 난잔대학교 교수
HIRAIWA Shunji Professor, Nanzan University
- 알렉산더 보론초프 러시아 과학아카데미 한국·몽골학과장
VORONTSOV Aleksandr Head, Russian Academy of Sciences



문정인

연세대학교 명예교수

MOON Chung-in

Professor Emeritus, Yonsei University

연세대 명예교수 및 국제평화재단 이사장 (현). 영문 계간지 Global Asia 편집인(현). 핵확산 방지 및 핵군축을 위한 아태 지도자 회의 공동 설립자 및 부의장 (현). 전 대통령 외교안보 특보 (2017-2021). 1차, 2차, 3차 평양 남북 정상회담 특별 수행원. 60여권의 편저서와 300여편의 학술논문 출간.

Chung-in Moon is James Laney Distinguished Professor at Yonsei University. And he is Vice Chairman of APLN (Asia-Pacific Leadership Network for Nuclear Disarmament and Non-Proliferation). He is also editor-in-chief of Global Asia, a quarterly journal in English. He was a special advisor to the ROK president for foreign affairs and national security (2017-2021). He was Chairman of the Sejong Institute (2021-2023) and dean of the Graduate School of International Studies, Yonsei Univ. and served as Ambassador for International Security Affairs of the Korean Ministry of Foreign Affairs and Trade and Chairman of the Presidential Committee on Northeast Asian Cooperation Initiative, a cabinet-level post. Dr. Moon was a special delegate to the first (2000), second (2007), third Korean summit (2018) held in Pyongyang. He has published over 60 books and 300 articles in edited volumes and scholarly journals.



권만학

통일연구원 원장

KWON Man-hak

President, Korea Institute for National Unification

권만학 제20대 통일연구원장은 현재 경희대 명예교수이며 통일부 평화통일고문회의 및 한독위원회 위원이다. 경희대학교 아태연구원장, 국제·경영대학장, 국제학부장을 지냈다. 대통령자문 정책기획위원회 위원, 국무총리실 정책평가위원, 통일부 및 외교부 그리고 미국 Korea Economic Institute of America 등의 자문위원을 지냈다. 한국정치학회와 한국국제정치학회 부회장을 지냈으며 저서 『분단과 통일의 변증법』은 한국간행물윤리위원회 “이 달의 읽을 만한 책”에 선정됐다(2000년 6월). 논문으로 “한반도 핵문제의 전개와 구조,” “Political Changes and Inter-Korean Relations,” “南北韓の政治的變化と南北關係の展望” 외 다수가 있다. 서울대학교 외교학과에서 정치학 학사, 미국 University of Texas (Austin) 대학에서 정치학 석사 및 박사 학위를 취득했다.

Kwon Man-hak, President of the Korea Institute for National Unification (KINU), is currently a Professor Emeritus at Kyung Hee University and a member of both the Peace and Unification Advisory Council of the Ministry of Unification and the Korea-Germany Commission. He has previously served as Director of the Asia-Pacific Research Institute, Dean of the College of International Studies and Business Administration, and Chair of the Department of International Studies at Kyung Hee University. His former advisory roles include serving as a member of the Presidential Committee on Policy Planning, the Policy Evaluation Committee under the Prime Minister's Office, as well as an advisor to the Ministry of Unification, the Ministry of Foreign Affairs, and the Korea Economic Institute of America (KEI). He has also served as Vice President of both the Korean Political Science Association and the Korean Association of International Studies. His book, *The Dialectics of Division and Unification*, was selected as the "Book of the Month" by the Publication Ethics Commission of Korea in June 2000. Among his numerous research papers are "The Development and Structure of the Korean Peninsula Nuclear Issue," "Political Changes and Inter-Korean Relations," and "Political Changes in North and South Korea and the Outlook for Inter-Korean Relations" (published in Japanese). He holds a B.A. in Political Science from the Department of International Relations at Seoul National University, and earned his M.A. and Ph.D. in Political Science from the University of Texas at Austin.

북한, 미국, 세계의 변화, 그리고 한반도 평화공존의 전망과 과제

권만학

통일연구원 원장

* 본 발표문은 발표자 개인의 의견입니다.

트럼프 1기에 등장했다가 물러나는 듯했던 트럼프즘이 트럼프 2기 출범과 함께 본격 발동되면서 세계 각국의 대외정책 환경이 극변하고 있다.

트럼프즘은 반자유주의적 극우 이데올로기로서 대외정책에서 현실주의(Realism), 대내정책에서 극보수주의 특징을 가지고 있다. 미국이 2차대전 이래 구축해온 자유주의 국제질서는 세계 평화와 번영을 위한 규칙 기반 다자주의, 자유 민주주의 및 자유 무역, 전쟁 배격 등을 목표로 인위적으로 구축한 것이다. 하지만 이를 중단(트럼프 1기, disruptor-in-chief)시키거나 파괴(트럼프 2기, destroyer-in-chief)하면 원초적 국제질서인 현실주의로 돌아간다. 현실주의는 자력구제체제(self-help system), 힘력정치(power politics), 안보 우선 민족주의(America First), 양자적 우열관계(힘으로 뒷받침된 양자 거래), 강대국 각축 및 약육강식, 세력권(sphere of influence) 확대, 반다자주의(isolationism), 경제적 보호주의(protectionism), 반이민 반세계화를 포함한다. 대내정책으로서 트럼프즘은 과거 민주당과 전통적 공화당 정권이 공히 구축한 근대적 자유주의 정치와 정책을 해체하는 탈규제 및 감세정책, 반복지 및 반DEI(Diversity, Equity, Inclusion), 반환경주의 등을 포함한다.

트럼프즘의 동아시아 적용은 중국이 패권 도전자로 부상하는 세력전이의 재균형(rebalancing), 역대 국가들의 대중 전선 편입(인도-태평양전략), 한국 일본 등 동맹국들의 자국 안보 비용 및 책임 증대, 높은 미국 수입 관세 및 미국 제조업 보호 등을 포함한다. 미국의 대북한 정책은 북핵 위험 축소, 중국권 편입 제지 등을 포함한다. 이러한 국제정세는 미중의 핵심이익(core interests)이 갈등함으로써 중장기간 지속될 것이며 시간이 흐를수록 미국과 중국 중심의 두 진영이 구축되고 이들이 대립하는 구도가 강화될 것이다.

한편 북한은 2023년 말 이래 생존전략 1단계를 마무리하고 정상국가로 나아갈 수 있는 여지를 확보하였다. 북한은 한국의 기적적 경제 성장 및 자유 민주화로 체제 경쟁에서 낙후되었으며, 소련 붕괴 및 중국 개혁개방 등 탈냉전으로 최고의 후견국들을 잃었다. 나아가 독일 통일 및 핵을 포기한 리비아 카다피와 러시아 침공을 받은 우크라이나 등은 북한이 생존 전략으로 핵개발에 매진하도록 만들었다. 북한은 선제공격을 포함한 핵독트린과 핵무기를 군사적으로 실사용할 수 있는 “핵방아쇠” 시스템을 완성하고 2023년 말 이래 “통일폐기의 두 외국론”과 “2민족 2국가론”을 추진함으로써 외부 위험에 대한 방어장벽을 일단 완성했다. 이후 북한은 2024년 러시아와의 협력을 군사동맹으로 승격하고 러시아-우크라이나 전쟁에 1만명 이상의 인민군을 파견했으며 러시아로부터 경제적, 군사적 협력을 얻고 있다. 또한 중국과의 관계도 개선하여 국제제재와 코로나로 인하여 3억 달러까지 떨어졌던 북중 교역액은 최근 30억 달러까지 회복됐다. 나아가 시진핑 중국 주석은 최근 방북을 통하여 “한반도 비핵화” 요구를 제기하지 않고 “군대 등 분야의 교류를 강화하자”고 말했다. 북한이 이렇게 중러와 협력을 강화하고 있지만, 미국 역시 대중 억지를 위해 대북 접근의 필요성이 있으며 미국이 북한 비핵화를 먼 미래로 옮기기만 한다면 북한도 미국과 대화할 준비가 되어있는 것으로 평가된다. 미국은 북한이 중국의 대미전선으로 편입되는 것을 극도로 경계하고 있다.

한국은 미중 전략적 경쟁 속에서 어려운 위치에 빠졌다. 과거 향유할 수 있었던 “안미경중”은 트럼프즘이 생성하는 세력전이 정치와 현실주의 정책 속에서 설 땅이 줄어들고 있다. 한국은 자칫 연루의 위험(danger of entrapment)이나 방기의 위험(danger of abandonment)에 빠질 딜레마에 처해 있다. 한반도가 위기의 “발화점”(flashpoint)으로 남아 있는 한 연루의 위험은 더욱 증대한다.

이러한 딜레마에서 벗어날 수 있는 한 길은 남북한 평화공존을 이루는 것이다. 남북한이 평화공존을 이룰 수 있다면 북한 위협에 대한 방어 차원에서 강화된 한미동맹의 대북 역할이 줄어들 것이고, 한미동맹의 대북 역할이 줄면 방기의 위험이나 연루의 위험을 벗어날 가능성이 커진다. 이러한 점에서 이재명 정부의 평화공존 정책은 대북정책일 뿐만 아니라 적실한 한반도 평화구상이기도 하다. 이재명 대통령은 평화공존 3대 원칙으로 북한 체제 존중, 흡수통일 불추구, 적대행위 불추진을 제시했다. 또한 북핵 문제에 대해서도 교류(Exchange), 정상화(Normalization), 비핵화(Denuclearization; 중단 축소 폐기)의 “END 이니셔티브”를 제시함으로써 비핵화 출

구론을 시사했다. 남북한이 대화와 협력에 나설 수 있는 단초는 마련된 셈이다.

북한 “적대적 두 국가론” 역시 적어도 이전에 견지했던 “적대적 남과”에서 남한을 주권을 가진 국가로서 인정하고 적화통일을 폐기함으로써 정체성이라는 “근본 문제”는 제거한 셈이다. 적대적이냐 우호적이냐는 관계적 문제는 정체성보다 하위의 정치이다.

이제 핵심 문제 중 하나는 한국이 과연 국내정치의 양극성 앞에서 북한의 정체성을 “반국가 단체”에서 주권 국가로, 흡수통일 대상에서 평화의 동반자로 전환시킬 수 있는가 이다. 최근 보았듯이 개헌을 포함한 전환이 수반되지 않는다면 정권이 바뀔 경우 평화공존 정책은 180도 바뀌어 다시 대결주의로 회귀할 가능성이 크다. 1969년 서독의 사민·자민 연립정부가 1982년 기민·기사·자민 연립정부로 바뀌어도 신동방정책(Neue Ostpolitik)은 지속됐다. 서독과 달리 북한을 헌법에 의해 한반도 북부를 불법 점령하고 있는 반국가 단체로 규정하고 있는 한국의 경우 어떤 정권이든 헌법과의 정합성을 주장하며 대북정책을 수복주의 방향으로 틀어버릴 수 있다.

Changes in North Korea, the United States, and the Global Order: Prospects and Challenges for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula

KWON Man-hak

President, Korea Institute for National Unification

The views expressed in this presentation are solely those of the author.

Trumpism, which emerged during President Trump's first term and then appeared to recede, has come into full force with the launch of his second administration, dramatically transforming the foreign policy environment facing countries around the world.

Trumpism is an anti-liberal, far-right ideology characterized by realism in foreign policy and ultraconservatism in domestic policy. The liberal international order that the United States built after World War II was an intentionally constructed system aimed at promoting global peace and prosperity through rules-based multilateralism, liberal democracy, free trade, and the rejection of war. If that order is disrupted—as under Trump's first term, when he acted as a disruptor-in-chief—or destroyed—as under his second term, as a destroyer-in-chief—the international system reverts to its more primordial realist form.

Realism encompasses a self-help system, power politics, security-first nationalism ("America First"), bilateral hierarchical relationships backed by power, rivalry among major powers and the law of the jungle, expansion of spheres of influence, anti-multilateralism or isolationism, economic protectionism, anti-immigration, and anti-globalization. In domestic policy, Trumpism includes deregulation and tax cuts designed to dismantle the modern liberal politics and policies built by both Democratic and traditional Republican administrations, as well as anti-welfare, anti-DEI (Diversity, Equity, and Inclusion), and anti-environmental policies.

Applied to East Asia, Trumpism includes rebalancing in response to China's rise as a challenger to U.S. hegemony, incorporating regional states into a front against China through the Indo-Pacific Strategy, increasing the security costs and responsibilities borne by allies such as South Korea and Japan, imposing high U.S. import tariffs, and protecting American manufacturing. U.S. policy toward North Korea includes reducing the North Korean nuclear threat and preventing Pyongyang from being incorporated into China's strategic sphere.

Because this international environment reflects a clash between the core interests of the United States and China, it is likely to persist over the medium to long term. Over time, two increasingly consolidated blocs centered on the United States and China are likely to emerge, and confrontation between them will intensify.

Meanwhile, since the end of 2023, North Korea appears to have completed the first stage of its survival strategy and secured greater room to move toward functioning as a more normal state. North Korea had fallen behind South Korea in systemic competition because of the South's remarkable economic growth and democratization, while the collapse of the Soviet Union and China's reform and opening deprived Pyongyang of its strongest patrons. Moreover, German unification, the fate of Libya under Muammar Gaddafi after giving up its nuclear program, and Russia's invasion of Ukraine all reinforced North Korea's determination to pursue nuclear weapons as a survival strategy.

North Korea has completed a nuclear doctrine that includes preemptive use and a "nuclear trigger" system designed to make nuclear weapons militarily usable in practice. Since the end of 2023, it has also pursued the "two foreign states" doctrine that abandons unification and a "two nations, two states" doctrine, thereby completing, at least for the time being, a defensive barrier against external threats.

North Korea subsequently upgraded cooperation with Russia into a military alliance in 2024, dispatched more than 10,000 Korean People's Army troops to the Russia-Ukraine war, and has received economic and military cooperation from Moscow in return. It has also improved relations with China. North Korea-China trade, which had fallen to roughly USD 300 million because of international sanctions and COVID-19, has recently recovered to approximately USD 3 billion. Moreover, during his recent visit to North Korea, Chinese President Xi Jinping did not raise the issue of "denuclearization of the Korean Peninsula" and instead called for stronger exchanges "in areas including the military." Although North Korea is strengthening cooperation with China and Russia, the United States also has reason to engage Pyongyang as part of its effort to deter China. If Washington were willing to postpone North Korea's denuclearization to the distant future, North Korea could also be prepared for dialogue with the United States. Washington is highly wary of North Korea becoming incorporated into China's anti-U.S. front.

South Korea has found itself in a difficult position amid U.S.-China strategic competition. The previous formula of "security with the United States, economy with China" has increasingly little room to operate under the power-transition politics and realist policies generated by Trumpism. South Korea risks falling into a dilemma between the danger of entrapment and the danger of abandonment. As long as the Korean Peninsula remains a potential flashpoint, the risk of entrapment will continue to grow.

One way out of this dilemma is to achieve peaceful coexistence between South and North Korea. If the two Koreas can coexist peacefully, the role of the strengthened ROK-U.S. alliance in defending against the North Korean threat would diminish. If the alliance's North Korea-related role declines, South Korea's exposure to both abandonment and entrapment could also be reduced.

From this perspective, the Lee Jae-myung administration's peaceful coexistence policy is not merely a North Korea policy; it is also a relevant and appropriate vision for peace on the Korean Peninsula. President Lee has presented three principles for peaceful coexistence: respect for the North Korean system, no pursuit of absorption unification, and no hostile acts. On the North Korean nuclear issue, he has also proposed the "END Initiative"—Exchange, Normalization, and Denuclearization, with denuclearization proceeding through freeze, reduction, and dismantlement—thereby suggesting an exit-oriented approach to denuclearization. This has created at least an opening for South and North Korea to resume dialogue and cooperation.

North Korea's own "two hostile states" doctrine has also, at a minimum, removed one fundamental identity issue. Compared with its previous conception of South Korea as a hostile puppet regime, North Korea now recognizes the South as a sovereign state and has abandoned the objective of communizing and unifying the Peninsula under its rule.

Whether the two states are hostile or friendly is a relational issue, and therefore a lower-order political question than the more fundamental question of identity.

One of the central questions now is whether South Korea, despite severe domestic political polarization, can transform its conception of North Korea from an "anti-state organization" into a sovereign state, and from an object of absorption unification into a partner for peace.

As recent experience has shown, unless this transformation is accompanied by changes that may include constitutional revision, a change of government could reverse the peaceful coexistence policy by 180 degrees and return South Korea to a confrontational approach.

In West Germany, the Neue Ostpolitik launched by the Social Democratic-Free Democratic coalition in 1969 continued even after the government changed in 1982 to a Christian Democratic-Christian Social-Free Democratic coalition. South Korea is in a different position. Because its Constitution can be interpreted as defining North Korea as an anti-state organization illegally occupying the northern part of the Korean Peninsula, any administration may claim constitutional consistency and redirect North Korea policy toward a revanchist or recovery-oriented approach.



찰스 쿵찬

조지타운대학교 교수

Charles KUPCHAN

Professor, Georgetown University

찰스 쿵찬(Charles A. Kupchan)은 조지타운대학교 국제관계학 교수이자 미국외교협회(CFR) 선임연구위원이다. 2014년부터 2017년까지 오바마 행정부 백악관 국가안전보장회의(NSC)에서 대통령 특별보좌관을 역임했으며, 클린턴 1기 행정부에서도 국가안전보장회의에서 근무했다. 주요 저서로는 『고립주의: 세계로부터 스스로를 보호하려 한 미국의 역사』(2020), 『누구의 세계도 아닌 세계: 서구, 부상하는 동방, 그리고 다가오는 세계적 전환』(2012), 『적은 어떻게 친구가 되는가: 안정적 평화의 원천』(2010) 등이 있다. 2026년에는 『무정부 상태에 질서를 가져오기: 다가올 세계의 통치』가 출간될 예정이다.

Charles A. Kupchan is Professor of International Affairs at Georgetown University, and Senior Fellow at the Council on Foreign Relations. From 2014 to 2017, Kupchan served as Special Assistant to the President on the National Security Council in the Obama White House. He also served on the National Security Council during the first Clinton administration. His most recent books include *Isolationism: A History of America's Efforts to Shield Itself from the World* (2020), *No One's World: The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn* (2012), and *How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace* (2010). His forthcoming book is *Bringing Order to Anarchy: Governing the World to Come* (2026).

트럼프와 미국 우선주의: 한반도 및 주변 지역에 미치는 영향

찰스 쿵찬

조지타운대학교 교수

I. 체제적 변화의 근본적 원인

- a. 힘의 재분배와 탈중심화된 세계의 도래
- b. 자동화와 산업시대에서 디지털 시대로의 전환
 - i. 전통적인 사회계약의 붕괴
 - ii. 중산층의 공동화와 정치적 중도 세력의 약화
 - iii. 소셜미디어와 사회의 분절화
 - iv. 지역적·계층적 분열

II. 세계적 변화의 산물로서 트럼프의 ‘미국 우선주의’: 그람시적 인터레그넘(과도기)

- a. 반기득권 물결과 비자유주의적 포퓰리즘
- b. 변화를 위해 필요한 행위자로서의 트럼프: 그러나 설계자가 아닌 파괴자
- c. 트럼프의 본능적 문제의식은 타당하지만, 실행 방식은 그렇지 못함: 과도한 교정과 기대에 못 미치는 성과
 - i. 사회경제적 요구에 대응하고 있으나, 지나친 보호무역주의로 치우침
 - ii. 이념을 줄이고 실용주의를 강화했으나, 국내 민주주의를 약화시킴
 - iii. 전략적 축소를 추구했으나, 이란과 전쟁을 벌임
 - iv. 이민 문제에 과도한 대응으로 이어짐
 - v. ‘워크(woke)’ 의제에 대한 반발은 있었으나, 과도한 대응으로 이어짐
 - vi. 반기득권을 표방했으나, ‘딥 스테이트(deep state)’에 대한 공격은 파괴적인 결과를 초래함

III. 한반도 및 역내에 대한 시사점

- a. 장기적 관점에서 접근할 것: 동맹 네트워크는 여전히 건재하므로 트럼프 시대를 견뎌낼 필요가 있음
- b. 미국은 장기간의 정치적 기능 부전을 겪고 있음: 최선의 상황을 기대하되, 플랜 B를 마련할 필요가 있음
- c. 트럼프의 거래적 외교와 정치적 유산을 남기려는 의지를 활용할 것
 - i. 북한과의 관계에서 돌파구를 마련할 수 있는가?
 - ii. 미·중 관계 개선을 모색하는 트럼프의 노력을 지원
 - iii. 역내 통합과 역내 자립 역량 강화를 위한 투자
 - iv. 미국과 함께 추진할 보다 장기적인 과제
 - 1. 디지털 시대의 일자리와 노동의 미래
 - 2. AI 관련 규범, 수출통제 및 대규모 언어모델(LLM)
 - 3. 동맹 관계의 재조정
 - 4. 세계화를 축소하되 유지하는 방안

Trump and America First: Implications for the Korean Peninsula and its Region

Charles KUPCHAN

Professor, Georgetown University

I. The Deep Sources of Systemic Change

- a. The redistribution of power; the onset of a decentered world.
- b. Automation and the shift from the industrial to the digital age.
 - i. The demise of the traditional social contract.
 - ii. The hollowing out of middle class and political center.
 - iii. Social media and fragmentation.
 - iv. Geographic and sectional division.

II. Trump's America First as a Product of Global Change: The Gramscian Interregnum

- a. The anti-establishment wave and illiberal populism.
- b. Trump as needed agent of change, but demolition man, not architect.
- c. Trump's instincts are sounds, his implementation not; overcorrection and underperformance.
 - i. Addressing socioeconomic needs, but protectionist overkill.
 - ii. Less ideology and more pragmatism, but erosion of democracy at home.
 - iii. Strategic retrenchment, but war against Iran.
 - iv. Immigration, but went too far.
 - v. Reaction against woke agenda but went too far.
 - vi. Anti-establishment, but attack on "deep state" destructive.

III. Implications for Korean Peninsula and region.

- a. Play the long game; alliance network still intact; ride out the Trump era.
- b. US passing through prolonged period of political dysfunction. Hope for the best, but have a Plan B.
- c. Take advantage of Trump's transactional diplomacy and search for a legacy.
 - i. Breakthrough with North Korea?
 - ii. Facilitate Trump effort to fashion better US-China relations.
 - iii. Invest in regional integration and more regional self-reliance.
 - iv. Longer term work plan with the US.
 - 1. The future of work in the digital age.
 - 2. AI rules of the road; export controls; LLM's.
 - 3. Rebalancing alliance relationships.
 - 4. Scaling back, but preserving, globalization.



선즈화

화동사범대학교 교수

SHEN Zhihua

Professor, East China Normal University

선즈화(沈志华) 교수는 화동사범대학교(ECNU) 역사학 명예교수이자 화동사범대학교 냉전국제사연구센터 소장이다. 또한 화동사범대학교 지역연구원 원장을 맡고 있다. 중국의 대표적인 냉전 국제사 연구자로서 소련사, 중소관계, 북중관계를 전문적으로 연구해왔다. 주요 연구 분야는 냉전, 사회주의 국제관계, 현대 동아시아 안보의 역사적 기반이다.

주요 저서로는 『마오쩌둥, 스탈린과 한국전쟁: 1950년대 삼각 공산주의 관계』(Routledge, 2012), 『강요된 선택: 냉전과 중소동맹의 운명, 1945~1959』(베이징: 사회과학문헌출판사, 2013), 『오해받은 우정: 마오쩌둥, 김일성과 북중관계, 1949~1976』(Columbia University Press, 2018) 등이 있으며, 이외에도 냉전 국제사에 관한 다수의 주요 연구를 발표했다.

Prof. Shen Zhihua is Professor Emeritus of History at East China Normal University (ECNU) and Director of the Center for Cold War International History Studies at ECNU. He also serves as Director of the Institute for Area Studies at ECNU. He is one of China's leading scholars in Cold War international history, specializing in Soviet history, Sino-Soviet relations, Sino-North Korea relations. His research focuses on the Cold War, socialist international relations, and the historical foundations of contemporary East Asian security. He is the author of numerous influential works, including *Mao, Stalin and the Korean War: Trilateral Communist Relations in the 1950s* (Routledge, 2012), *A Forced Choice: The Cold War and the Fate of the Sino-Soviet Alliance, 1945-1959* (Beijing: Social Sciences Academic Press, 2013), *A Misunderstood Friendship: Mao Zedong, Kim Il-sung, and Sino-North Korean Relations, 1949-1976* (Columbia University Press, 2018), and other major studies on Cold War international history.

1950년 중소동맹조약: 목표와 결과

선즈화

화동사범대학교 교수

발표 요약

제2차 세계대전 이후와 냉전 시기 국제질서의 변화는 상당 부분 중국, 미국, 소련 간 삼각관계의 변화에 의해 좌우되었다. 오늘날에도 세계 정치와 국제관계의 향방은 중국, 미국, 러시아 간 관계에 큰 영향을 받고 있다. 역사는 서로 다른 시기에도 놀라울 정도로 유사한 모습을 보이곤 한다. 역사를 되돌아봄으로써 우리는 현재를 보다 잘 이해할 수 있다.

I. 1950년 중·미·소 관계의 배경

1. 미국과 소련은 이미 유럽에서 냉전적 대립에 들어선 상태였다. 그러나 아시아에서는 양측 모두 직접적인 군사적 충돌을 피하고자 했다.
2. 중국 국공내전에서 소련의 지원을 받은 중국공산당이 승리한 반면, 미국의 지원을 받은 국민당 정부는 대만으로 퇴각했다.
3. 소련은 새로 수립된 중화인민공화국을 사회주의 진영으로 편입시키고자 했다. 한편 미국은 공산당이 이끄는 중국이 소련 진영에 완전히 편입되는 것을 막기 위해 중국공산당을 자국 쪽으로 끌어들이려 했다.
4. 마오쩌둥은 이미 소련에 대한 '일변도(一邊倒)' 정책, 즉 소련 진영에 편향하는 정책을 선언한 상태였으나, 장제스와 스탈린이 체결한 1945년 조약을 대체할 새로운 동맹조약의 체결을 제안했다.

II. 소련의 대중국 동맹 체결 목표

1. 태평양으로의 진출로와 부동항을 확보함으로써 동아시아에 전략적 거점을 구축하는 것.
2. 미국과 서방 세력이 소련 접경 지역, 특히 중국 동북부와 신장 지역으로 영향력을 확대하는 것을 저지하는 것.
3. 신생 중국이 미국 및 서방 진영으로 기울거나, 나아가 양 진영 사이의 종립적 완충지대가 되는 것을 막는 것.

III. 중국의 대소련 동맹 체결 목표

1. 소련의 경제적 지원을 바탕으로 경제를 신속하게 복구하고 사회를 안정시키며 신생 정권을 공고히 한 뒤, 경제 건설에 착수하는 것.
2. 소련의 군사적 지원을 활용하여 무력으로 대만을 해방하고 국가 통일을 완수하는 것.
3. 소련의 힘에 의존하여 신생 혁명 정권의 안전을 보장하고 제국주의 세력의 침략에 맞서는 것.

IV. 중소동맹조약 협상 과정에서의 이해관계 충돌

1. 소련은 기존 조약을 폐기하고 새로운 동맹조약을 체결하는 데 동의했다.
→ 이는 스탈린의 첫 번째 양보였다.
2. 소련은 중국이 뤄순(여순, Port Arthur)과 다렌(대련)에 대한 통제권을 조기에 회복하는 데 동의했다.
→ 이는 스탈린의 두 번째 양보였다.

-
3. 스탈린은 극동 지역에서 소련의 전략적 이익을 지키기 위해 마지막 노력을 기울였다.
→ 이는 한국전쟁의 발발과 밀접한 관련이 있었다.

V. 동맹조약이 중국과 소련에 가져온 결과

1. 소련
소련은 중국과 동맹을 맺어 중국을 미국으로부터 분리함으로써 목표를 달성했다. 동시에 전략적 거점인 뤼순 군사기지를 유지함으로써 극동 지역에서의 전략적 이익도 확보했다.
2. 중국
한국전쟁으로 인해 중국의 국경 지역에서 안보 불안이 발생했으며, 이는 국내 불안정에도 영향을 미쳤다. 또한 소련이 충분한 지원을 제공하지 않으면서 대만 해방이라는 목표를 달성할 수 없게 되었다. 더욱이 이후의 협상 과정에서 소련은 경제 지원과 관련해 여러 가지 엄격한 조건을 제시했다.

VI. 결론

1. 중소동맹조약 체결의 직접적인 결과를 보면, 소련은 의도했던 목표를 달성한 반면 중국이 얻은 결과는 '기대와는 반대되는 것'이었다. 중국이 소련과의 동맹을 통해 추구했던 세 가지 주요 목표는 결국 어느 것도 실현되지 못했다.
2. 미국의 한국전쟁 개입, 특히 38선을 넘어 북한 지역으로 진격한 것은 중국에 이러한 불리한 상황을 반전시킬 수 있는 기회를 제공했다.
3. 마오쩌둥이 극도로 어려운 상황에서도 한국에 군대를 파병하기로 결정한 것은 스탈린의 신뢰를 얻고 소련의 지원을 확보함으로써 궁극적으로 중국이 소련과의 동맹을 통해 추구했던 목표를 달성하기 위한 것이었다. 현재의 국제정세 속에서 중국이 러시아·북한 동맹에 참여해야 하는가라는 문제는 이러한 역사적 경험을 바탕으로 신중하게 검토할 필요가 있다.

The China-Soviet Alliance Treaty of 1950: Objectives and Outcomes

SHEN Zhihua

Professor, East China Normal University

The evolution of the international order after World War II and during the Cold War was largely determined by changes in the triangular relationship among China, the United States, and the Soviet Union. Even today, the trajectory of global politics and international relations continues to be shaped significantly by the relationship among China, the United States, and Russia. History often reveals striking similarities across different periods. By looking back at history, we can better understand the present.

I. Background of the China-U.S.-Soviet Relationship in 1950

1. The United States and the Soviet Union had already entered into a Cold War confrontation in Europe. However, in Asia, both sides sought to avoid direct military confrontation.
2. During the Chinese Civil War, the Communist Party of China, supported by the Soviet Union, achieved victory, while the Nationalist government, backed by the United States, retreated to Taiwan.
3. The Soviet Union sought to bring the newly established People's Republic of China into the socialist camp, while the United States made efforts to attract the Chinese Communist Party in order to prevent China under Communist leadership from fully aligning with the Soviet bloc.
4. Although Mao Zedong had already announced the policy of "leaning to one side" toward the Soviet Union, he proposed signing a new alliance treaty to replace the 1945 treaty concluded between Chiang Kai-shek and Stalin.

II. The Objectives of the Soviet Union in Forming an Alliance with China

1. To secure access to the Pacific Ocean and an ice-free port, thereby establishing a strategic base in East Asia.
2. To prevent the United States and Western powers from expanding their influence into regions bordering the Soviet Union, particularly Northeast China and Xinjiang.
3. To prevent the newly established China from moving toward the United States and the West, or even becoming a neutral buffer zone between the two camps.

III. The Objectives of China in Forming an Alliance with the Soviet Union

1. To rely on Soviet economic assistance to rapidly restore the economy, stabilize society, consolidate the new government, and subsequently begin economic construction.
2. To utilize Soviet military assistance to achieve the liberation of Taiwan by force and complete the national reunification process.
3. To rely on Soviet power to safeguard the security of the newly established revolutionary regime and defend against imperialist aggression.

IV. Conflicts of Interests during the Negotiations over the Sino-Soviet Alliance Treaty

1. The Soviet Union agreed to abolish the previous treaty and conclude a new alliance treaty.
— This represented Stalin's first concession.
2. The Soviet Union agreed to China's early recovery of control over Lüshun (Port Arthur) and Dalian.
— This represented Stalin's second concession.
3. Stalin made his final effort to safeguard Soviet strategic interests in the Far East.
— This was closely related to the outbreak of the Korean War.

V. The Outcomes of the Alliance Treaty for China and the Soviet Union

1. Soviet Union: The Soviet Union achieved its objectives by establishing an alliance with China, separating China from the United States, while simultaneously securing its strategic interests in the Far East through the maintenance of its strategic foothold—the Lüshun military base.
2. China: The Korean War created insecurity along China's borders and contributed to domestic instability. The Soviet Union's refusal to provide sufficient assistance made the goal of liberating Taiwan impossible to achieve. Furthermore, during later negotiations, the Soviet Union imposed a number of strict conditions concerning economic assistance.

VI. Conclusion

1. The immediate consequence of the signing of the Sino-Soviet Alliance Treaty was that the Soviet Union achieved its intended objectives, while for China the outcome was "contrary to expectations". None of the three major goals China had pursued through the alliance with the Soviet Union were ultimately realized.
2. The intervention of the United States in the Korean War, particularly its advance across the 38th parallel into North Korea, provided China with an opportunity to reverse this unfavorable situation.
3. Mao Zedong's decision to send troops to Korea under extremely difficult circumstances was intended to gain Stalin's trust, secure Soviet assistance, and ultimately achieve the objectives that China had sought through its alliance with the Soviet Union.

Under the current international circumstances, whether China should join a Russia-North Korea alliance is a question that requires careful consideration of this historical experience.



히라이와 순지

난잔대학교 교수

HIRAIWA Shunji

Professor, Nanzan University

1987년 도쿄외국어대학 외국어학부졸업. 1989년 게이오기주쿠대학 대학원 법학연구과에서 석사 과정을 수료한 후, 한국 연세대학교 대학원에 유학. 1995년 게이오기주쿠대학 대학원 법학연구과 박사 과정 학점 취득. 2001년 박사 학위 취득(게이오기주쿠대학). 1994년부터 마츠사카 대학 전임 강사, 조교수(99년까지)를 역임했다. 그 기간 중 1996년부터 98년까지 중화인민공화국 주재 일본 대사관 전문 조사원으로 근무했다. 99년부터 시즈오카 현립 대학 대학원 국제관계학연구과 조교수, 2003년부터 시즈오카 현립 대학 대학원 국제관계학연구과 교수, 2010년부터 간사이 가쿠인 대학 국제학부 교수, 2017년부터 현직에 있다. 현대 조선론, 국제 정치론, 그리고 중국·한반도 관계를 전문으로 한다. 저서로는 『조선민주주의인민공화국과 중화인민공화국—'입과 이빨의 관계'의 구조와 변용—』(세오리쇼보), 『북한—변모를 거듭하는 독재국가』(주코 신서), 『북한은 무엇을 생각하고 있는가』(NHK출판), 『북한의 군사외교전략』(인터내셔널 신서) 등이 있다.

Hiraiwa Shunji is a Professor of Faculty of Policy Studies, Nanzan University.

He was a Professor of School of International Studies, Kwansei Gakuin University, a Professor of Graduate School of International Relations, University of Shizuoka (1999-2010) and an Associate Professor of Matsusaka University (1994-1999). He was a Special Assistant at the Embassy of Japan in China (1996-1998). He received his B.A. from Tokyo University of Foreign Studies (1987), and his M.A. (1989), Ph.D. (2001) in political science from Keio University and studied at Yonsei University from 1990-91. His publications include DPRK and PRC (2010), North Korea A Dictatorship in Constant Flux(2013), North Korea: What Is It Thinking?(2017), North Korea's Military and Diplomatic Strategies(2026)

북한, 미국, 세계의 변화, 그리고 한반도 평화공존의 전망과 과제

히라이와 순지
난잔대학교 교수

북한의 변화

- 제2차 미·북 정상회담 결렬 (2019년 2월)···김정은 위원장의 ‘새로운 길’
- 국방 5개년 계획 → 국방력 강화 → 핵·미사일 능력의 비약적 향상
- 러·북 관계의 긴밀화···러시아에 대한 무기 제공 → 군사 기술 향상 우크라이나 전쟁 참전 → 현대전 경험
- 중·북 관계 회복··· 시진핑의 방북, 주목받는 향후 미·중 정상회담(연내 3회 더 예정)
- 비핵화 협상에는 응하지 않으나, 미국과의 협의에는 응함 → 군비통제 협상
- 남북 관계··· ‘적대적인 두 국가론’, 다만 “만약 있다면 두 국가 관계”

미국, 세계의 변화

- 두 가지 변화··· 미국의 영향력 저하, 그리고 제2기 트럼프 행정부의 출범
- 오바마 정권 이후··· 동맹국의 역할 분담 강화
- 트럼프 행정부··· 동맹, 기존 질서에 대한 태도 변화 → 관계국협력 강화의 필요성
- 미국의 북한에 대한 태도··· 사실상 핵보유국으로서, 군비통제 협상이 현실적
- 유엔의 변화··· 유엔 안전보장이사회의 기능 부전, 러시아의 태도
- NPT 체제의 동요··· 북한의 비핵화 근거는?

한반도의 평화 공존 전망과 과제

- 북한의 ‘적대적 두 국가론’··· 한국의 대북 정책에 대한 반작용
- 한국의 대북 정책··· ‘평화적 두 국가론’, 비핵화보다 대화 → 현실적인 대응
- 한국의 북한 핵에 대한 입장··· 우선 대화, ‘중단→축소→폐기’ → 군비 통제 협상
- 미·북 협의···언제 시작될까, 이란 정세, 미·중 정상회담, 북한의 태도는?

일본의 입장

- 1) 국제 사회의 변화에 대하여
 - 한일 협력의 필요성···원만한 이재명 정부와 타카이치 정부, 셔틀 외교
 - 일본의 안보···최대의 관심사는 중국, 북한 문제는 그 다음→한일 간의 미묘한 차이
 - 대만 문제에 대한 관심··· 일본: 더 광범위한 한일 협력, 한국: 한반도를 기본으로
- 2) 한반도의 평화 공존 전망과 과제
 - 일본의 기본 정책··· 납치·핵·미사일의 포괄적 해결, 국제 협력, 대화와 압박을 균형 있게 활용하여 태도 변화를 유도
 - 핵·미사일 ··· 일본: 비핵화를 포기하지 않겠으나, 동결→축소→비핵화라면 수용 가능
 - 타카이치 정부··· 조건 없는 대화를 요구→북한의 일본 비판→중국에 동조
 - 주목받는 아시아 협의회··· 북한 선수단의 일본 방문, 김일국 체육상

Changes in North Korea, the United States, and the Global Order: Prospects and Challenges for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula

HIRAIWA Shunji

Professor, Nanzan University

Changes in North Korea

- Breakdown of the second U.S.-North Korea Summit (February 2019): Chairman Kim Jong Un's pursuit of a "new path"
- Five-Year Defense Plan → strengthening of national defense capabilities → dramatic advancement of nuclear and missile capabilities
- Closer Russia-North Korea relations: Provision of weapons to Russia → advancement of military technology → Participation in the war in Ukraine → gaining experience in modern warfare
- Restoration of China-North Korea relations: Xi Jinping's visit to North Korea and growing attention to upcoming U.S.-China summits (three more expected within the year)
- North Korea remains unwilling to engage in denuclearization negotiations but is open to talks with the United States → arms control negotiations
- Inter-Korean relations: The "two hostile states" doctrine, although potentially leaving room for a "two-state relationship"

Changes in the United States and the World

- Two major changes: The decline of U.S. influence and the beginning of the second Trump administration
- Since the Obama administration growing emphasis on greater burden-sharing by U.S. allies
- Trump administration: Changing approach toward alliances and the existing international order → greater need for cooperation among relevant countries
- U.S. approach toward North Korea: Given North Korea's status as a de facto nuclear-armed state, arms control negotiations may be a realistic option
- Changes at the United Nations: Dysfunction of the UN Security Council and Russia's position
- Growing uncertainty surrounding the NPT regime: What is now the basis for pursuing North Korea's denuclearization?

Prospects and Challenges for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula

- North Korea's "two hostile states" doctrine: A reaction to South Korea's policy toward North Korea
- South Korea's North Korea policy: A "peaceful two-state" approach, prioritizing dialogue over denuclearization → a realistic response
- South Korea's position on North Korea's nuclear program: Dialogue first; "freeze → reduction → dismantlement" → arms control negotiations
- U.S.-North Korea talks: When will they begin? The situation surrounding Iran, U.S.-China summits, and North Korea's position

Japan's Position

1. On changes in the international community
 - Need for South Korea-Japan cooperation: Smooth relations between the Lee Jae Myung and Takaichi administrations and the resumption/continuation of shuttle diplomacy
 - Japan's security priorities: China is the foremost concern, followed by North Korea → a subtle difference between South Korea and Japan
 - Interest in the Taiwan issue: Japan favors broader South Korea-Japan cooperation, while South Korea places primary emphasis on the Korean Peninsula
2. Prospects and challenges for peaceful coexistence on the Korean Peninsula
 - Japan's basic policy: Comprehensive resolution of the abduction, nuclear, and missile issues; international cooperation; encouraging changes in North Korea's behavior through a balanced use of dialogue and pressure
 - Nuclear and missile issues: Japan will not abandon the goal of denuclearization, but could accept a phased approach of freeze → reduction → denuclearization
 - Takaichi administration: Calling for dialogue without preconditions → North Korean criticism of Japan → alignment with China
 - Growing attention to Asian consultations: Visit to Japan by a North Korean sports delegation and Sports Minister Kim Il Guk



알렉산더 보론초프

러시아 과학아카데미 한국·몽골학과장

VORONTSOV Aleksandr

Head, Russian Academy of Sciences

알렉산더 보론초프 박사는 역사학 박사, 현재 러시아과학원 동양학연구소 한국·몽골연구부장을 맡고 있으며 러시아 군사과학아카데미 교수로도 재직하고 있다. 한반도와 동아시아의 안보 정세를 다루는 트랙 1.5 및 트랙 2 회의에 지속적으로 참여해 왔다. 1998년부터 2000년까지 서울 한국외국어대학교 방문교수를 지냈으며, 일본 교토 리쓰메이칸대학교에서 2009년, 2012년, 2020년에 방문교수로 활동했다. 2015년에는 일본 국제교양대학교에서 방문교수를 지냈고, 2010년에는 연세대학교 국제학계대학 교수진으로 참여했다. 또한 2005~2006년에는 미국 워싱턴 D.C. 브루킹스연구소 동북아정책연구센터 방문연구원으로 활동했으며, 2005년 하와이 아시아태평양안보연구센터(APCSS)의 고위급 과정을 수료했다. 2000년부터 2002년까지 주북한 러시아연방대사관 2등서기관으로 근무했다. 소련과학원 동양학연구소에서 역사학 박사학위를 취득했으며, 러시아-북한 및 러시아-한국 정부간위원회 러시아 측 위원으로 무역·경제 및 과학·기술 협력 업무에 참여했다. 2012년부터 2022년까지 러시아 외무부 산하 모스크바국립국제관계대학교(MGIMO) 부교수로 재직했다. 1975년부터 1981년까지 로모노소프 모스크바국립대학교에서 수학했으며, 1979년부터 1980년까지 평양 김일성종합대학교에서 유학했다.

Aleksandr Vorontsov Ph.D. (History) is currently the Head of the Department for Korean and Mongolian Studies at the Institute of Oriental Studies of the Russia Academy of Sciences.

He also holds post as Russian Military Science Academy Professor. He repeatedly takes part at the "track 1.5" and "track 2" conferences dealing with the security situation on the Korean Peninsula and East Asia.

He was visiting professor at the Hanguk University of Foreign Studies in Seoul from 1998 to 2000; at the Ritsumeikan University in Kyoto, Japan in 2009, 2012 and 2020; at the Akita International University, Japan in 2015, member of faculty of Yonsei University International Summer School in Seoul in 2010; visiting fellow at the Brookings Institution Center for Northeast Asian Policy Studies in Washington D.C. in 2005-2006, graduated from Asia Pacific-Center for Security Studies Executive Courses in Honolulu in 2005.

Vorontsov served as second secretary in the Russian Federation's Embassy in Pyongyang from 2000 to 2002. Vorontsov holds a Ph.D. in history from the Institute of Oriental Studies at the U.S.S.R. Academy of Sciences. He was the member of the Russian part of the Russia-DPRK, Russia-ROK Intergovernmental Commission dealing with trade-economic and scientific-technical cooperation and associate professor at the MGIMO University Ministry of Foreign Affairs of Russia from 2012 to 2022. Vorontsov has studied at Lomonosov Moscow State University (1975-1981) and Pyongyang Kim Il Sung University (1979-1980).

북한, 미국 및 세계질서 변화에 대한 러시아의 시각

알렉산더 보론초프

러시아 과학아카데미 한국·몽골학과장

동북아시아에서는 세계 전반과 마찬가지로 국제정세가 더욱 복잡해지고 있으며, 서로 대립하는 군사·정치적 구도 간의 경쟁도 뚜렷하게 심화되고 있다.

최근 몇 년간 서방 주요국에서는 위협적인 '북방 삼각관계(Northern Triangle)'가 형성되고 있다는 우려가 제기되기 시작했다. 미국과 동북아 동맹국들을 겨냥한 대륙의 권위주의 국가들 간 3자 군사동맹이라는 구상이 담론과 실제 정책 차원에서 적극적으로 제기되어 왔다. 이러한 구상은 동아시아에서, 특히 중국을 포위하기 위해 자국의 군사적 존재를 현대화하고 강화하려는 전략적 계획을 정당화하고 뒷받침하는 논리로 적극 활용되어 왔다. 여기에는 한·미·일, 미·일·호주, 미·일·필리핀 등의 소다자 군사협력 구도와 더 광범위한 쿼드(QUAD) 및 오크스(AUKUS) 등이 포함된다.

잘 알려져 있듯이 바이든 행정부 시기 한·미·일 3각 협력은 근본적으로 재편되었으며, 본격적인 3자 군사동맹의 구축을 향해 빠르게 나아가고 있다. 2023년 8월 캠프 데이비드에서 열린 3국 정상회의 이후 참모총련이나 사이버 위협 대응과 같은 소규모 훈련뿐 아니라 대규모 공군 및 해군 훈련 등 3국 군사훈련도 정례화되었다. 장관급 및 안보 관계 고위급 인사들의 정례 회의와 3국 간 구속력 있는 합의의 제도화를 통해 이러한 군사·안보 협력체를 제도화하는 과정도 가속화되었다.

반면 전 세계의 객관적인 전문가들은 모스크바, 베이징, 평양 간 관계에는 이에 견줄 만한 것이 존재하지 않는다는 사실을 잘 알고 있다. 3자 협력 차원에서 이루어진 가장 두드러진 사례라고 해봐야 2018년 모스크바에서 열린 외교차관급 비공식 회의 한 차례였으며, 그마저도 후속 조치로 이어지지 않았다. 이른바 '북방 삼각관계' 내에는 실질적인 3자 군사·정치 협력이 존재하지 않을 뿐만 아니라, 베이징과 평양 모두 3자 동맹 협력의 가능성에 대해 지속적으로 유보적인 태도를 보여왔다는 사실 역시 잘 알려져 있다.

그럼에도 불구하고 '북방 삼각관계'의 위협이 커지고 있다는 주장은 서방 언론에서 광범위하게 활용되고 있다. 이는 워싱턴·도쿄·서울의 '남방 삼각관계(Southern Triangle)' 내 군사력 증강뿐 아니라 NATO의 동북아 개입, 이른바 '동아시아판 NATO' 구상 등을 정당화하는 논리로 사용되고 있다.

보다 넓은 맥락에서 보면 지난 2년간 서방 정치학계에서는 러시아·이란·중국·북한을 포괄하는 '권위주의의 축(axis of autocracies)', 이른바 '격변의 축(axis of upheaval)' 또는 '혼돈의 치명적 4개국(deadly quartet of chaos, CRINK)'이 '가치 기반 세계'를 위협한다는 개념이 적극적으로 제기되어 왔다. 예를 들어 2023년 헬리팩스 국제안보포럼(HISF)은 3일간의 패널 토론회에서 4개국의 영문 국명 첫 글자를 딴 'CRINK'와 관련된 문제를 집중적으로 다루었으며, 중국·러시아·이란·북한의 연대가 기존 세계질서에 중대한 위협을 가하고 있다는 결론을 내렸다.

이 국가들이 바로 다극적 국제질서를 주장하는 비서방 세계의 광범위한 움직임을 선도하고 있는 국가들이라는 점은 쉽게 알 수 있다.

앞서 언급한 정치학적 개념을 주장하는 이들은 이러한 반서방 연대의 핵심적인 특징을 다음과 같이 설명한다. 즉, "격변의 축은 공식적인 동맹이나 연합은 아니지만, 미국의 패권과 서방 주도의 국제질서에 반대한다는 공통된 입장으로 결속되어 있다." 또한 이들 국가는 경제·군사 협력을 크게 확대하고 외교·정보·국방 분야에서 협력을 조율하면서, 서방 국가들의 경제적 또는 이념적 압력에 맞서는 느슨한 형태의 유사 입장국 연합으로 행동한다는 것이다.

당연히 이러한 관점의 연구자들은 이 '치명적 4개국'의 잠재력을 무력화하고, 그 연대를 와해시키며, 궁극적으로 제거하기 위한 방안을 마련하는 것을 핵심 과제로 삼는다. 이러한 목표는 매우 명확하게 제시된다. "지역 전쟁조차 지정학적 결과를 초래하며, 러시아의 우크라이나 전쟁이 가져온 가장 중요한 결과는 중국·이란·북한·러시아 간 느슨한 연대의 형성이었다. 일부 미국 국가안보 전문가들은 이 집단을 '격변의 축' 또는 '권위주의의 축'이라고 부르기 시작했으며, 미국이 외교정책의 중심에 이 연대를 두고 이를 봉쇄하거나 패배시키는 데 집중해야 한다고 경고해 왔다."

이들 국가 가운데 두 나라, 즉 러시아와 이란이 이미 전쟁에 휘말려 있고, 세 번째 국가인 북한 역시 모스크바에 군사적 지원을 제공하며 제한적인 형태로 전쟁에 참여했다는 점은 아마 우연이 아닐 것이다. 이러한 현실은 다양한 각도에서 분석할 수 있다. 그러나 이러한 상황을 보면 자연스럽게 존 매킨더(John Mackinder)의 하트랜드 이론(Heartland Theory)이 떠오른다. 잘 알려져 있듯이 이 이론에 따르면 해양세력(Rimland)은 세계적 패권을 유지하기 위해 무엇보다 유라시아 대륙(Heartland)을 통제하고 억제해야 한다.

오늘날 여러 연구자들이 러시아는 이미 유라시아의 서쪽 경계를 방어하기 위해 싸우고 있으며, 이란 역시 해양세력의 침입으로부터 유라시아의 남쪽 측면을 보호하기 위한 전쟁을 수행하고 있다고 강조하는 것도 우연이 아니다.

북한의 변화

북한의 상황 변화와 관련하여, 필자는 매년 북한을 방문해왔으며 가장 최근에는 올해 4월 북한을 방문하여 북한의 경제발전, 국내 정치적 안정, 국제적 위상에서 나타나는 긍정적인 변화를 직접 관찰할 기회를 가졌다. 최근 몇 년 사이 북한은 더 이상 강대국 간 상호작용에서 중요하지 않은 주변부의 객체가 아니라는 점이 분명해졌다. 평양은 이제 주요국들이 그 영향력과 관심을 얻기 위해 경쟁하는 강력한 행위자로 부상했다.

올해 4월 북한을 방문했을 때, 2026년 2월 조선노동당 제9차 대회 이후 김정은 국무위원장이 더 이상 북한에서 국가 창건자의 후계자나 계승자로만 인식되지 않는다는 점이 그 어느 때보다 분명하게 느껴졌다. 그는 마침내 선대의 그늘에서 벗어났다. 오늘날 그는 독자적인 지도자이자 주요 이론가이며 실천가로 자리매김했다. 코로나19 팬데믹 기간의 완전한 자가격리로 인한 어려운 경제 시기를 극복했으며, 세계의 주요 지도자들과 대등하게 소통할 수 있는 지도자가 되었다.

첫째, 그는 부친의 ‘선군(military first)’과 대비되는 ‘인민대중제일주의(people first)’라는 새로운 사회발전 노선을 제시했다. 둘째, 김정은은 북한의 국제적 위상을 새롭게 규정했다. 즉, 2023년 불가능하다고 판단한 한반도 통일을 목표로 하는 ‘일시적인 프로젝트’가 아니라, 주요 강대국들과 일정한 수준의 비대칭적 핵 균형을 갖춘 ‘영구적인’ 독립적이고 책임 있는 국가로 북한을 재정립했다. 앞서 언급한 안보상의 도전은 전통적으로 우호적인 관계를 유지해온 러시아와 북한의 급속한 밀착을 더욱 촉진했다. 2024년 6월 포괄적 전략적 동반자 관계에 관한 조약 체결 이후 러시아와 북한의 양자관계 발전 추세를 보면, 모스크바와 평양의 협력은 현재 전례 없이 높은 수준에 도달했으며 어쩌면 소련 시기의 관계 수준을 넘어섰다고 평가할 수도 있다.

이러한 현상은 무엇보다 두 가지 요인에 기반한다. 하나는 우크라이나에서 러시아가 수행하고 있는 ‘특별군사작전’에 대한 평양의 확고한 지지이며, 다른 하나는 양국 정상 사이에 형성된 특별하고 신뢰에 기반한 개인적 관계이다.

김정은 국무위원장은 2025년 5월 9일 러시아대사관 연설에서 자신이 러시아를 지원하기로 결정한 중요한 이유를 다음과 같이 설명했다.

“위대한 러시아가 수천만 명의 희생에도 불구하고 가장 잔혹한 악의 제국인 나치 독일을 물리치지 못했다면 오늘날의 현대 문명도, 우리의 아름다운 삶도 존재하지 않았을 것입니다. 더 나아가 러시아의 전승절인 5월 9일이 없었다면 조선과 동방이 해방된 날인 8월 15일도 없었을 것이며, 조선 인민은 더욱 가혹하고 어려운 역사적 길을 걸었을 것입니다.”

우리는 김정은 국무위원장이 평양 주재 러시아대사관에서 한 이 연설에서 양국 국민의 역사적 운명이 불가분하게 연결되어 있음을 강조했을 뿐 아니라, 왜 자신의 군인들을 러시아 쿠르스크 지역에 파견하기로 결정했는지에 대한 답도 사실상 제시했다고 본다. 서방 지도자들이 지속적으로 언급해온 러시아에 전략적 패배를 안기겠다는 목표가 북한의 근본적인 이해관계와 정면으로 배치되기 때문이다.

동맹관계가 실질적으로 구현된 정점은 2024~2025년 쿠르스크 지역 탈환 전투에 북한군 부대가 참여한 것이었다. 많은 러시아인 뿐만 아니라 전 세계 사람들에게 북한은 갑작스럽게 러시아의 유일한 완전한 역외 동맹국, 그것도 고전적인 방어적 의미의 동맹국으로 부상했다.

동시에 많은 사람들은 러시아와 북한 간 이러한 상호 밀착이 얼마나 오래 지속될 것인지 의문을 제기한다. 많은 전문가들은 우크라이나에서의 적극적인 군사행동 국면이 끝나면 러시아가 더 이상 북한의 지원을 필요로 하지 않게 되고, 이에 따라 양국 관계도 약화될 것이라고 주장한다.

그러나 실제로 현재의 협력 확대는 훨씬 더 깊은 뿌리를 두고 있으며, 단순한 경제적 이익에 국한되지 않고 거래적 접근법을 훨씬 넘어서는다. 역사 발전의 방향, 세계적으로 긴장과 분쟁 가능성이 증가하는 원인, 그리고 주권·평등·정의에 기반한 새로운 세계질서를 형성할 필요성에 대한 인식의 수렴이 양국 외교전략이 가까워질 수 있었던 전제가 되었다.

이러한 수렴은 적어도 현재 양국의 정치 엘리트가 유지되는 동안에는 장기적인 성격을 띠 것이다. 특히 북한 정치체제의 특성을 고려하면 양국 정상 간의 우호적인 관계 역시 중요한 역할을 한다.

결론적으로 다시 지역 정세로 돌아가 보면, 현재 동북아의 전략적 상황에서 나타나는 추세는 새로운 현실을 형성하고 있다고 본다. 이러한 현실에 따르면 향후 동북아 안보구조는 이미 비현실적인 것으로 인식되고 있는 비핵화나 한반도 통일의 전망을 중심으로 구축되기보다는, 한편으로는 중국-러시아-북한, 다른 한편으로는 미국-일본-한국 간의 군사·정치적 균형을 모색하는 방향으로 구축될 가능성이 더 크다.

Russian Perspective on the Changes in North Korea, the United States, and the Global Order.

VORONTSOV Aleksandr

Head, Russian Academy of Sciences

In Northeast Asia (NEA), as in the world at large, the international situation is becoming more complex, and increasing competition between opposing military-political structures is clearly evident.

In recent years, Western capitals have begun to speak with alarm about the formation of a menacing "Northern Triangle." The idea of a trilateral military alliance of continental authoritarian powers, directed against the United States and its allies in NEA, has been actively promoted at the rhetorical and practical level. This idea has been actively used to justify and cover up their own strategic plans to modernize and strengthen their military presence in EA, primarily to encircle China, including through the accelerated construction of small-scale military structures: the US-Japan-South Korea, US-Japan-Australia, and US-Japan-Philippine's triangles, as well as the broader QUAD and AUCUS groups.

As is well known, during the Biden administration, the US-Japan-South Korea triangle has been radically reformatted and is moving dynamically toward the creation of a full-fledged trilateral military alliance. Following the summit of the three heads of state at Camp David in August 2023, trilateral military maneuvers became regular, not only in small-scale formats such as staff exercises and cyber-threat countermeasures, but also large-scale air force and naval maneuvers, among others. The process of institutionalizing this military-security structure, through regular meetings at the ministerial level and other high-ranking representatives of the security agencies, and the formalization of a network of binding agreements between the three countries, has accelerated.

At the same time, objective experts worldwide are well aware that nothing comparable exists in the relations between Moscow, Beijing, and Pyongyang. The most that has occurred in the context of trilateral interaction was a single informal meeting at the deputy foreign minister level in Moscow in 2018, which had no follow-up. Not only is there no practical trilateral military-political cooperation within the so-called "Northern Triangle," but it's also no secret that both Beijing and Pyongyang maintain a persistent reticence regarding the prospects for trilateral allied contacts.

Nevertheless, the thesis of a growing threat from the "Northern Triangle" is widely used in Western media to justify both the accelerated military buildup within the "Southern Triangle" of Washington, Tokyo, and Seoul, as well as NATO's involvement in Northeast Asia, plans to form an "East Asian NATO," and so on.

In a broader context, over the past two years, Western political science literat

ure has actively promoted the concept of a threat to a "values-based world" from an "axis of autocracies," also referred to as the "axis of coup/axis of upheaval" or the "deadly quartet of chaos" (CRINK), which includes Russia, Iran, China, and North Korea. For example, the 2023 Halifax International Security Forum (HISF) focused its three-day panel discussions on issues related to CRINK—an acronym formed from the initials of four countries—and concluded that the alliance of China, Russia, Iran, and North Korea poses a significant threat to the established world order.

It's easy to see that these are precisely the countries at the forefront of a broad movement in the non-Western world advocating for a multipolar international order.

The developers of the aforementioned political science constructs highlight the following as key characteristics of such an anti-Western alliance: "While the Axis of Coup is not a formal alliance or union, it is typically united by a shared opposition to what it views as US hegemony and the Western-led international order." The Axis powers dramatically increased their economic and military cooperation, coordinating their diplomatic, informational, and defense efforts, acting as a loose coalition of like-minded states in resisting economic or ideological pressure from Western countries."

Naturally, the authors of this school of thought consider the primary objective of their research to be developing measures to neutralize the potential of the "deadly quartet," disintegrate it, and eliminate it. These goals are formulated with extreme clarity: "Even regional wars have geopolitical consequences, and when it comes to Russia's war with Ukraine, the most important of these has been the formation of a loose alliance between China, Iran, North Korea, and Russia. Some US national security experts have begun calling this group the 'axis of turmoil' or the 'axis of autocracy,' warning that the US must center this alliance in its foreign policy and focus on containing or defeating it."

It's probably no accident that two of these countries (Russia and Iran) are already caught up in wars, and the third (North Korea) has participated in them on a limited scale rendering military assistance to Moscow.

This reality can be analyzed from various angles. But in connection with these events, we are involuntarily reminded of John Mackinder's Heartland Theory. As we all remember, according to this concept, maritime powers (Rimland) must first and foremost control (hold back) the Eurasian continent (Heartland) to ensure their global dominance.

It's no coincidence that a number of researchers are now emphasizing that Russia is already fighting to defend Eurasia's western border, and Iran is also waging war to protect Eurasia's southern flank from invasion by maritime powers.

Changes in North Korea

Regarding the dynamics of the situation in North Korea, the author of this report has had the opportunity to personally observe positive changes in the DPRK's economic development, domestic political stability, and international situation, visiting the country annually, most recently in April of this year. It is clear that in recent years, the DPRK has ceased to be an insignificant peripheral object of interaction between great powers. Pyongyang has become a powerful player, for whose influence and attention major capitals now compete.

During a visit to the country in April of this year, it became more apparent than ever that, since the 9th Congress of the Workers' Party of Korea (WPK) in February 2026, the head of state, Kim Jong-un, is no longer perceived in the DPRK so much as the heir and successor to the founder of the state—he has finally emerged from the shadow of his ancestors. Today, he is an independent leader, a leading theorist and practitioner, who managed to overcome the difficult economic period of complete self-isolation during the COVID pandemic and is capable of communicating on an equal footing with recognized world leaders. First, he proposed a new course for societal development ("people first," in contrast to his father's "military first"). Second, the North Korean leader redefined the DPRK's international status—not as a "temporary project" aimed at Korean unification, which was deemed impossible in 2023, but as an "eternal" independent, responsible state, possessing a certain, albeit asymmetric, nuclear parity with the major powers.

The above-mentioned security challenges have contributed to the further rapid rapprochement between the traditionally friendly Russia and North Korea. The dynamics of the development of bilateral relations between the Russian Federation and the DPRK after the signing of the Comprehensive Strategic Partnership Agreement in June 2024 leads analysts to conclude that cooperation between Moscow and Pyongyang has now reached an unprecedented high level, perhaps even surpassing the corresponding parameters of the Soviet Union period. This phenomenon is based primarily on two factors: Pyongyang's uncompromising support for Russia's special military operation in Ukraine and the unique trusting personal relationship that has developed between the leaders of our two countries.

In a speech at the Russian Embassy on May 9, 2025, DPRK's leader Kim Jong-un highlighted an important reason why he decided to help Russia in 2025 - "If great Russia, despite the sacrifices of tens of millions of people, had not defeated Nazi Germany - the cruelest the evil empire, then there would be neither today's modern civilization, nor our beautiful life. Moreover, if it had not been for May 9, the Day of Russia's Victory in the war, then there would not have been August 15, the day of the liberation of Korea and the East, and the Korean people would have followed a more severe and difficult historical path."¹⁾ We consider it necessary to emphasize that in his speech at the Russian Embassy in Pyongyang, Kim Jong-un not only emphasized the inextricable link between the historical destinies of the peoples of the two countries but also essentially answered the question of why he decided to send his fighters to Russia's Kursk region. Because the goal of inflicting a strategic defeat on Russia, as Western leaders have consistently stated, categorically contradicts the fundamental interests of the DPRK.

The culmination of the materialization of allied relations was the participation of North Korean military units in the fighting for the liberation of the Kursk region in 2024-2025. Not only for many Russians, but for everyone in the world, North Korea has suddenly become Russia's only full-fledged ally in the far abroad, and in the classical defensive dimension. At the same time, many are wondering how long the band of mutual gravity of the Russian Federation and the DPRK will be. Many experts claim that after the end of the active phase of hostilities in Ukraine, Russia, they say, will not need North Korea's help, which will lead to a decline in relations.

In reality, the roots of the current growth of cooperation are much deeper and are not limited to economic benefits and go far beyond the transactional approach. The convergence of views on the course of historical development, on the causes of the growing tension and conflict potential in the world, the need to form a new world order based on sovereignty, equality and justice, became the prerequisite on which the convergence of the foreign policy strategies of the two countries took place. Such convergence is long-term, at least for the current political elites of the two countries. Good relations between the leaders play an important role, especially due to the specifics of the DPRK's political system. In conclusion coming back to regional situation we suggest that current trends in the strategic situation in Northeast Asia are shaping a new reality. According to this reality, the security architecture in Northeast Asia more likely will be built not around the already recognized unrealistic denuclearization and prospect of Korean unification, but by finding a military-political balance between the China-Russia-DPRK trio on the one hand, and the US-Japan-ROK bloc on the other.

1) Речь уважаемого товарища Ким Чен Ына, произнесённая во время поздравительного визита в посольство РФ в КНДР, Пхеньян, 10 мая 2025 года. /ЦТАК/. URL: <http://www.kcna.kp/ru/article/q/abc11f8037a7138e04e12c49c38663d1.kcmsf>



2026 국제 한반도 포럼

GLOBAL KOREA FORUM 2026



Session 2

변화된 상황, 한반도 평화체제와 핵문제 해결을 위한 새로운 접근

New Approaches to the Peace Regime on the Korean Peninsula and North Korean Nuclear Issue in a Changed Strategic Environment

사회 Chair

- 김연철 인제대학교 교수 / 前 통일부 장관
KIM Yeon Chul Professor, Inje University / Former Minister of Unification

발표 Presenters

- 한반도 트릴레마 극복방안: 평화체제 선행론과 한미동맹의 조정
Overcoming the Korean Peninsula Trilemma
-Prioritizing a Peace Regime and Adjusting the ROK-U.S. Alliance-
구갑우 북한대학원대학교 교수
KOO Kab-Woo Professor, University of North Korean Studies
- 한반도 평화체제 진전을 위한 제언
Tasks for Establishing a Peace Regime on the Korean Peninsula
최용환 국가안보전략연구원 부원장
CHOI Yonghwan Vice President,
Institute for National Security Strategy
- Armed Coexistence : A Search for Practical Solutions
제프리 루이스 스탠퍼드대학교 CISAC 선임연구원 및 윌리엄 J. 페리 강사
Jeffrey LEWIS Senior Research Scholar and William J. Perry Lecturer,
CISAC Stanford University
- 평화 선도형 북핵 해법: 평화공존체제 3단계 구상
A Three-Stage Framework for Peaceful Coexistence toward the Denuclearization of the Korean Peninsula
이정철 서울대학교 교수
LEE Jungchul Professor, Seoul National University



김연철

인제대학교 교수 / 前 통일부 장관

KIM Yeon Chul

Professor, Inje University / Former Minister of Unification

김연철 교수는 성균관대 정치외교학과를 졸업하고, 정치외교학과 대학원에서 북한의 정치경제로 박사학위를 받았다. 삼성경제연구소 북한연구팀 수석연구원, 통일부 장관 정책보좌관, 통일연구원 원장, 통일부 장관을 역임하였다. 현재 인제대학교 통일학부 교수이며, 한반도평화포럼 이사장을 맡고 있다. 저서로는 『북한의 산업화와 경제정책』(2001), 『협상의 전략』(2016), 『70년의 대화: 새로 읽는 남북관계사』 등이 있다.

Professor Kim received his B.A. in Political Science and Diplomacy from Sungkyunkwan University, and his Ph.D. in North Korean Political Economy from the Graduate School of the same university. He has served in various academic and policy positions, including Senior Research Fellow at the North Korea Studies Team of the Samsung Economic Research Institute, Policy Advisor to the Minister of Unification, President of the Korea Institute for National Unification, and Minister of Unification of the Republic of Korea.

He is currently Professor in the Department of Unification Studies at Inje University and Chairman of the Korea Peace Forum.

His major publications include North Korea's Industrialization and Economic Policy (2001), Strategies of Negotiation (2016), and Seventy Years of Dialogue: A New Interpretation of Inter-Korean Relations.



구갑우

북한대학원대학교 교수

KOO Kab-Woo

Professor, University of North Korean Studies

구갑우는 북한대학원대학교 정치학 교수이다. 일본 도야마대학교 객원교수와 릿쿄대학교 객원연구원을 역임했다. 주요 연구 관심 분야는 국제정치경제, 북한 외교, 평화학이다. 주요 저서 및 논문으로는 『비판적 평화연구와 한반도』(2007), 『국제관계학 비판』(2008), 『한반도 작동적 평화체제를 향하여』(2011), 『한국의 시민사회와 통일운동』(2011), 『탈식민 분단국가의 재생산: 남북한과 아일랜드-북아일랜드의 사회적 분할에 대한 비교 분석』(2012), 『북한 핵 담론의 원형, 1947~1964』(2014), 『남북한 반미주의의 담론적 기원』(2017), 『평창 임시 평화체제의 기원과 발전』(2018), 『두 개의 평양시대』(2019) 등이 있다.

KOO Kab-Woo is a Professor of Political Science at the University of North Korean Studies. He was a visiting professor at the University of Toyama and a visiting researcher at Rikkyo University in Japan. His research interests include international political economy, North Korean diplomacy, and peace studies. His publications include Critical Peace Studies and Korean Peninsula(2007), A Critique of International Relations(2008), "Towards a Working Peace System on the Korean Peninsula"(2011), "Civil Society and Unification Movements in South Korea"(2011), "Reproduction of Post-Colonial Divided States: A Comparative Analysis on Social Partition between Two Koreas and Ireland-Northern Ireland(2012), "A Prototype of Nuclear Discourse in North Korea, 1947-1964"(2014), "The Discursive Origins of Anti-Americanism in the Two Koreas"(2017), "Origin and Development of the Pyeongchang Provisional Peace Regime"(2018) and "Two Pyongyang Times"(2019) etc.

한반도 트릴레마 극복방안 -평화체제 선행론과 한미동맹의 조정-

구갑우

북한대학원대학교 교수

1. 문제설정: 한반도 문제 속의 핵문제

‘한반도 문제’(Korean question)의 역사적 기원과 형태

- 외교적 정식화로 ‘X question’은 19세기 경 출현
 - 유럽외교사에서 오토만 제국의 쇠퇴와 그 지역을 둘러싼 유럽열강들의 경쟁과 관련한 지정학적 쟁점을 ‘동방문제’(Eastern question)로 호칭: 어떤 지역에서 강대국 간 충돌의 단초선이 형성될 때 ‘X question’이란 명명법이 사용되었고, 19-20세기 Roman question, 20세기 초 Moroccan question이 등장
 - ‘X question’은 강대국들이 자신들의 이익을 위해 해당 지역의 운명을 어떻게 처리할지를 논의하는 국제적 프레임으로 등장: 강대국 중심주의적 표현인 ‘X question’을 사용할 때, 해당 지역의 주체들이 문제해결 과정에 참여하는 것이 쟁점화되는 사태가 발생
 - 지정학적 쟁점을 질문(question)으로 프레임화한 이유는, X 지역의 지위, 주권적 권위체, 제도적 미래 등이 지역 내 행위자들의 협상은 물론 관련국들이 참여하는 국제포럼의 고려에 의해 결정된다는 점을 나타내려는 시도: 질문에는 ‘대답’(answer)이 필요
- 해방 이전 한반도 문제라는 수사
 - 19세기 말 영국과 러시아가 아시아 패권을 두고 대립하던 ‘그레이트 게임’(Great Game)의 연장선상에서 한반도의 지정학적 가치가 부각되며 ‘한반도 문제’라는 표현이 등장(Jin 2024)
 - 한반도가 일본의 식민지였던 1910년대에 국제적 공론장에 한반도 문제의 재등장: 당시 제국주의국가 일본은 한반도 식민 통치와 관련된 쟁점을 ‘조선문제’(朝鮮問題)로 호칭(Ladd 1915; 구갑우 2022)
 - 1943년 11월 미국, 영국, 중화민국의 카이로 선언에서 볼 수 있듯이, 한반도 문제는 한반도의 독립과 독립의 시점: ‘적절한 시점’(in due course)은 이후 한반도에 대한 강대국들의 후견 또는 신탁통치와 연관된 표현
- 한국전쟁 전후로 한반도 문제의 공식 의제화
 - 1947년 유엔총회에서 미국이 한반도의 독립의 문제를 한반도 문제로 공식화: 1948년 한반도에 두 국가가 수립되면서, 한반도 문제는 분단과 통일의 문제화
 - 1950년 10월 미군과 한국군이 38도선 북쪽으로 진주하면서, 한반도 문제는 다시금 유엔을 매개로 통일국가, 독립국가, 민주국가의 건설로 형태전환: 중국의 인민지원군이 한국전쟁에 개입했을 때, 한반도 문제의 핵심을 조선민주주의인민공화국을 ‘완충국가’로 유지하는 것으로 설정(김림삼·구갑우 2026)
 - 1953년 7월 연합군군 총사령관과, 중국인민지원군 사령원, 조선인민군 최고사령관이 서명한 정전협정(armistice agreement) 4조 60항은 “한반도 문제의 평화적 해결”을 위한 정치회의의 의제를, “외국군대의 철거”, “한반도 문제의 평화적 해결”, 그리고 (한반도 문제에 영향을 미치는 동북아 문제를 지칭하는) “등”으로 설정(구갑우 2021): 정전협정 4조 60항에 따라 개최된 1954년 4월 제네바 정치회담의 의제는 한반도 문제의 평화적 해결이었고, 한반도 문제가 통일문제와 평화문제로 분리되는 계기(Kim and Koo 2026)
 - 제네바 정치회담 이후, 한반도 문제의 역사는 통일문제와 평화문제의 접합과 탈구의 역사: 2023년 12월 조선발 한반도 두 국가론 이후 한반도 문제에서 ‘한반도적 성격’이 약화되며 한반도 문제는 한국과 조선 두 국가의 평화공존의 문제로 전환

이 발표문은, “북핵문제 프레임” 비판: 인정투쟁의 시각, 『평화들 PEACES』, 5: 1(2026)을 기초로, Gemini와 Claude를 활용하여 작성되었다.

한반도 정전체제 속의 핵문제

- 한반도 문제의 본질적 전환은, 한반도 정전체제의 한반도 평화체제(남: peace regime, 북: peace mechanism)로의 전환: 이스라엘-이집트, 이스라엘-요르단 정전협정의 평화협정으로의 전환 참조
 - 정전체제=정전협정+군대 주둔형 한미동맹: 조선의 전쟁재개, 일본제국주의의 부활, 한국민족주의의 복진을 억제하는 3중 봉쇄체계(김명섭 2015)
 - 정전협정의 구성요소인 비무장지대, 군사정전위원회, 중립국감독위원회 등이 한반도 전쟁을 예방하는 법·제도적 장치라면, 미군이 한국에 주둔하는 형태의 한미동맹은 남북 쌍방의 전쟁기도를 억제하는 군사적 장치
 - 평화체제=정전협정+(한미동맹, 조중·조러동맹)+동북아 다자안보협력: 평화체제는 한반도 문제 관련 당사자들의 국가행동을 제약하는 제도로서 평화협정; 관념 및 정체성의 측면에서 서로의 적대성 제거; 이익의 평화체제는 정전체제보다 관련 행위주체에게 더 많은 편의의 제공이 가능하다는 보장이 필요
 - 새 제국주의 시대에 평화체제 만들기엔 영향을 미치는 국제적 변수: 다극화된 국제질서 속에서 '제3차 세계대전'으로 부를 수 있는 전쟁의 시대, 트럼프 행정부의 민주주의적 외교정책, 미국과 중국의 전략적 경쟁

정전체제 하에서 전개되는 한반도 안보딜레마의 특이성은 핵문제와의 연계

- 첫 번째는 '미국발 핵문제'로, 1957년 6월 유엔사는 해외로부터 무기반입을 정리한 정전협정 13항(ㄹ)목의 폐기를 선언하고, 1958년 1월 한국에 전술핵무기 배치: 조선의 대응은, ① 비핵지대=평화지대 의제화(한석봉 외 2002); 우메바야시 히로미치 2014); ② 외적 세력균형정책으로 1961년 7월 조소동맹과 조중동맹 체결; ③ 내적 세력균형정책으로 1962년 12월 경제·국방병진노선
- 두 번째는 '한국발 핵문제'로, 1969년 닉슨 독트린으로 주한미군 철수가 의제에 오르자 한국정부는 한미동맹 하에서 내적 세력균형정책인 자주국방정책을 추진했고, 그 가운데 핵무장은 한 대안(조철호 2007): 스웨덴 사례에서 볼 수 있듯이 (Jonter 2010), 핵우산은 핵개발의 대체재
- 첫 번째 핵문제는 1991년 9월 핵문제를 야기한 주체인 미국이 한국에 배치된 전술핵무기의 철수를 선언하면서 해결되었고, 두 번째 핵문제는 미국의 압력으로 핵문제를 야기한 주체인 한국이 1975년 4월 NPT에 가입하고 6월 핵개발 포기선언으로 해소: 당시 박정희 정부는 핵우산이 철회된다면 핵개발을 하겠다는 의지를 표명했고 결국 박정희 정권의 붕괴로 핵문제 해소

2. 조선발 핵문제와 트릴레마의 형성

세 번째 핵문제로서 조선발 핵문제: 조선의 인정투쟁

- 조선발 핵문제는, 탈냉전 초기 한반도 힘의 균형이 조선에게 불리하게 재배열되면서 발생한 사건
 - 1990년대 초반 한국과 조선에 대한 비대칭적 상호인정의 산물로서 조선발 핵문제: 조선은 미국, 일본과 미수교
 - 미국은 핵무력으로 조선을 확증파괴할 능력을 과시하고, 조선은 비핵 군사력으로 한국을 확증파괴할 능력을 과시하여 서로 간 전쟁시도를 억제하는 비대칭적 상호억제가 붕괴하면서 발생한 조선의 핵개발의 길(서재정 2026): 조미 안보딜레마 속에서 핵국가 조선의 탄생
 - 2003년 4월 미국의 이라크 침공 직후, 조선은 '억제력'(deterrent force)이란 표현을 사용하기 시작(구갑우 2017): 파농적 의미에서 적을 닮아가는 생존투쟁/인정투쟁의 시작
 - 2013년 3월 김정은 정권은 핵개발에 매진하는 족쇄전략(lock-in strategy)을 선택: 2006년 10월부터 2017년 9월까지 6차례의 핵실험; 2017년 7월 화성포-14형부터 2024년 10월 화성포-19형까지 11번 정도의 대륙간탄도미사일 실험
- 조선의 핵국가 자기인정: 능력과 결의의 제고를 통한 '값비싼 신호 보내기'
 - 2017년 11월 화성포-15형 대륙간탄도미사일 시험발사를 한 후 '핵무력완성'을 선언했고, 이 선언 즈음에 우리민족제일주의를 대체하는 '우리국가제일주의' 담론과 '전략국가' 담론을 생산(구갑우 2024): 핵국가 자기인정의 국내법적 표현 (Bartleson 2013)
 - 2022년 9월 조선은 국내법 「조선민주주의인민공화국 핵무력정책에 대하여」를 채택: 핵선제타격 및 비핵국가에 대한 핵공격이 포함된 법령을 만든 직후, "전술핵운용공간을 부단히 확장하고 적용수단의 다양화" 천명

- 2022년 후반, 대내적으로 우리국가제일주의를 우리수령제일주의와 등치하며, 국제질서의 신냉전 담론에 “다극세계로 전환”을 추가
- 2024년 10월 고체연료 기반의 이동식 발사대를 사용하고 다탄두를 탑재할 수 있는 것처럼 보이는 화성포-19형을 시험발사하고 전략미사일의 “최종 완결판”이라고 주장: ‘반격능력’(second strike)에 대한 인정요구
- 2026년 1월 조선로동당 제9차대회에서 “불가역적인 핵보유국지위”를 주장: 2026년 3월 개정헌법에서는 핵국가 지위를 헌법화하는 ‘핵 헌정주의(constitutionalism)’ 주창
- 핵국가 조선에 대한 국제적 인정
 - 2024년 3월 푸틴 대통령은 조선이 자체 핵우산을 가지고 있다고 인정: 한반도 평화프로세스가 여력을 가지고 있던 2019년 4월 비핵화를 핵군축으로 정의
 - 2024년 9월 IAEA 사무총장은 조선을 ‘사실상의 핵무기 보유국’(a de facto nuclear possessor state)으로 지칭
 - 미국의 트럼프 대통령과 국무장관은 조선을 nuclear power로, 국무장관은 nuclear armed North Korea로 표현
 - 조선은 핵국가로 인정하지만, NPT 체제 하에서 핵국가를 지칭하는 nuclear weapon state라는 용어는 사용하지 않고 있음
 - 관련 당사국 가운데 핵국가 중국, 비핵국가 한국과 일본은 조선을 핵국가로 표현하지 않고 있는 상황

정전체제 하의 안보딜레마의 연장으로서 트릴레마의 형성

- 세 가지 목표를 동시에 달성할 수 없는 트릴레마가 발생하는 이유는 구조적 상충, 제로섬 특성, 시스템의 한계 등 때문
 - 통화정책에서, 자유로운 자본이동, 독립적 통화정책, 환율 안정의 트릴레마
 - 불록체인에서 확장성, 보안성, 탈중앙성의 트릴레마: layering으로 해결
 - 트릴레마 해결의 불가능성
- 한반도에서 평화체제 구축, 한미동맹의 지속, 비핵화는 트릴레마(구갑우 2018)
 - 비핵화와 한미동맹 지속의 조합은 대북강압 또는 북한붕괴의 길
 - 평화체제와 한미동맹의 지속의 조합은 조선을 핵국가로 인정하는 길
 - 평화체제 구축과 비핵화는 한미동맹의 형태변환을 통해서 가능
- 한국정부는 이 세 목표의 트릴레마 속에서 무엇을 희생할 것인가?
 - 평화체제 희생의 길
 - 한미동맹 희생의 길
 - 비핵화 희생의 길

3. 새 제국주의 시대의 트릴레마: 현 정세 진단

새 제국주의 시대의 제한적 핵전쟁 가능성

- 새 제국주의 시대는 미국 단극패권의 종언과 전쟁의 시대
 - 과거의 주적은 포용하고 동맹국인 친구는 수탈하는 시대: 전통적 미국 우선주의, MAGA주의, 테크노 자유지상주의 등의 세력이 접합된 지배연합(서재정 2026)
 - 다시금 미국이 전쟁에서 지는 시대: 미국-이란 전쟁의 승자는 이란(이혜정 2026)
 - 제한적 핵전쟁의 가능성이 높아진 시대: 핵시설을 타격하는 미국; 전술핵무기를 재래식 무기화하려는 미국
- 한반도 핵전쟁 예방이라는 절박한 과제

새 제국주의 시대의 트릴레마의 형태변환

- 비핵화의 의제화의 난항: 비핵화 선행론의 경험적 파산
 - 2025년 유엔총회연설에서 중단-축소-폐기의 비핵화 해법 제시: 핵물질 추가 생산 중단, 핵물질 해외 반출 안 하기, ICBM 기술 개발 중단을 단기 목표로 설정하고 협상해야 한다; 단기, 중기, 장기 목표를 두고 협상해야 한다
 - 비핵화를 대체하는 통일부의 ‘전쟁과 핵 없는 한반도’: 그러나 한미, 한미일이 만나면 비핵화 의제의 재등장

- 국제적 수준의 핵군비 경쟁도 비핵화의 의제화를 가로막는 요인
- 조선은 2026년 3월 새로이 개정된 헌법에서 “핵무기발전을 고도화한다”(56조)는 조항을 유지
- 조선의 핵능력 중단을 유도하기 위해서는 한미동맹의 조정이 불가피
- 강화의 길을 가는 한미동맹
 - 2025년 11월 발표된 한미 팩트시트에서 볼 수 있는 것처럼, 한미동맹은 ‘현대화’ 중: 미국의 확장억제 공약의 재확인, 미국산 군사장비 구매와 주한미군에 대한 포괄적 지원, 한미 방산협력, 주한미군의 전략적 유연성 논의, 사이버공간과 우주에서의 협력과 군사영역에서의 AI 관련 협력
 - ‘모범동맹’은 군사적 종속화의 다른 표현
 - 수탈의 대가로 받을 예정인 핵추진잠수함 건조와 이와 관련된 우라늄농축, 사용후 핵연료 재처리 접근권한 확보는, 안보딜레마 심화요인: 한국발 네 번째 핵문제를 야기할 수도 있는 사안
 - 한반도 평화과정 재개를 위한 협상수단인 한미연합군사훈련의 중단 또는 조정은 불가능: 관료정치 속에서 한미훈련 지속 결정; 전작권 전환의 계기; 유엔군사령부도 한미훈련에 회원국들을 참가시키는 실정
- 지체된 평화체제 의제화
 - 국정과제 122번 “북핵 문제 해결과 한반도 평화체제를 향한 실질적 진전 추구”: 평화구조 구축이 임기 내 과제
 - 2026년 3·1절 기념사에서 정전체제를 평화체제로 전환하는 것을 의제화
 - 통일부 장관 2026년 6월 몽골에서 열린 안보대화에서 한국, 조선, 미국, 중국이 참여하는 한반도 평화체제 구축을 위한 4자 대화 제안: 2026년 8월 업무보고에서 조미정상회담 견인을 통한 4자대화 동력확보 제안
 - 평화체제 공급을 어떻게 만들 것인가?
- 현재 한국정부는 세 구성요소를 동시에 추진하는 트릴레마에 직면
 - 한미동맹을 상수화할 때, 비핵화인가 평화체제인가를 선택해야 하는 형국: 핵국가로 조선을 인정하는 것의 역설; 역제의 균형의 안정화
 - 한미동맹을 상수화할 경우, 비핵화를 비핵지대화로 정의하는 대안도 봉쇄
 - 가능미래는, 조선의 핵중단을 비핵화로 정의하며 사실상 조선을 핵국가로 인정한 조건 하에서 한미동맹의 지속과 평화체제 구축으로 나아가는 길
 - 규범미래는, 평화체제 구축과정에서 하위의제로 한미동맹의 조정과 조선의 핵동결의 교환을 의제화하는 길

4. 트릴레마 해결의 원리: 평화체제 선행론

전통적인 트릴레마 해결의 원리 적용

- 평화체제 구축을 우선 목표로 설정하고 한미동맹의 지속과 비핵화를 견인하는 순서의 재설계(sequencing): ① 상호 인정과 평화공존의 제도화, 곧 평화체제 만들기를 앞세우고, ② 비핵화를 폐기하는 것이 아니라 “한반도 평화 체제의 부분집합으로 설정되거나 한반도 평화 체제 구축과 함께 또는 따로 진행되는 별도의 과정”으로 재배치하며, ③ 그 성립 조건인 한미동맹의 형태변환을 의식적·계획적으로 관리하는 접근; 규범적 기초는 ‘비지배(non-domination)로서의 평화’
- 한미동맹의 형태변환과 관련하여, 최대주의적 시각에서 ‘탈주둔’ 한미동맹에 대한 고려까지 포함: ① 운용의 조정: 한미연합훈련의 규모·성격 조절과 핵 관련 전략자산 전개 유예는 평창에서 실증되었듯 가장 가역적이면서도 신호 효과가 큰 수단; ② 구조의 조정: 전시작전통제권 환수, 유엔군사령부의 기능 재편, 그리고 평화협정 협상 안에서 정전협정 4조 60항이 남긴 ‘외국군’ 문제, 곧 주한미군의 역할·규모·성격의 재정의에 다루는 것; ③ 지역적 재편: 동맹이 대중국 봉쇄의 전초기지로 전화되는 것을 거부하고, 동맹 조정과 동북아 다자안보협력의 제도화를 병행
- 블록체인 트릴레마 해결방식을 원용하여 ‘중첩적’ 한반도 문제 해결방식에 대한 고려: 한반도 평화체제 구축은, 한반도 평화공존의 길인 동시에 동북아 다자안보협력을 구축하는 길

몇 가지 과제의 재정리

- 한반도 핵전쟁 예방을 위한 선제적 조치로 9·19군사분야합의의 일방적 복원: 한국의 부전(不戰) 선언
- 정전체제의 평화체제로의 전환을 위한 다자협상 건인
- 비핵화의 재정리: 중단을 입구로 하는 군축 및 군비통제 프레임; 군축대화를 경유하는 동북아 비핵지대화를 규범적 목표로 설정
- 상호 법적 인정의 추구: 조미, 조일 수교, 남북기본조약의 체결
- 동맹의 조정: 한미연합군사훈련의 중단; 전시작전통제권 환수; 탈주둔 한미동맹의 지향; 동맹이 포함된 다자안보협력의 설계
- 시민의회로서 '한반도 미래 공론화위원회' 설치

Overcoming the Korean Peninsula Trilemma -Prioritizing a Peace Regime and Adjusting the ROK-U.S. Alliance-

KOO Kab-Woo

Professor, University of North Korean Studies

1. Framing the Issue: The Nuclear Issue within the “Korean Question”

Historical Origins and Forms of the “Korean Question”

- The diplomatic formulation “X question” emerged around the nineteenth century.
 - In European diplomatic history, the geopolitical issues arising from the decline of the Ottoman Empire and competition among European powers over the region were referred to as the “Eastern Question.” The term “X question” came to be used when a particular region became a fault line for conflict among major powers. Other examples include the Roman Question in the nineteenth and twentieth centuries and the Moroccan Question in the early twentieth century.
 - The “X question” emerged as an international framework through which major powers discussed how the fate of a particular region should be determined in accordance with their interests. The use of this major-power-centric formulation raised the issue of whether actors within the region itself would participate in the problem-solving process.
 - Framing a geopolitical issue as a “question” was intended to indicate that the status, sovereign authority, and institutional future of region X would be determined not only through negotiations among actors within the region but also through deliberation in international forums involving relevant states. A “question,” by definition, calls for an “answer.”
- The Rhetoric of the Korean Question before Liberation
 - The term “Korean Question” emerged in the late nineteenth century as the geopolitical value of the Korean Peninsula gained prominence in the context of the “Great Game,” the rivalry between Britain and Russia for supremacy in Asia (Jin 2024).
 - During the 1910s, when Korea was under Japanese colonial rule, the Korean Question re-emerged in international public discourse. Imperial Japan referred to issues concerning its colonial rule of Korea as the “Korean Question” (朝鮮問題) (Ladd 1915; Koo 2022).
 - As demonstrated by the November 1943 Cairo Declaration issued by the United States, the United Kingdom, and the Republic of China, the Korean Question concerned Korea’s independence and the timing of that independence. The phrase “in due course” subsequently became associated with great-power guardianship or trusteeship over Korea.
- The Korean Question as a Formal Agenda before and after the Korean War
 - In 1947, the United States formally presented the issue of Korean independence to the UN General Assembly as the Korean Question. With the establishment of two states on the Korean Peninsula in 1948, the Korean Question became a question of division and reunification.
 - When U.S. and South Korean forces advanced north of the 38th parallel in October 1950, the Korean Question was again transformed, through the United Nations, into the question of establishing a unified, independent, and democratic state. When the Chinese People’s Volunteers intervened in the Korean War, China defined the core of the Korean Question as maintaining the Democratic People’s Republic of Korea as a “buffer state” (Kim and Koo 2026).
 - Article IV, Paragraph 60 of the Armistice Agreement, signed in July 1953 by the Commander-in-Chief of the United Nations Command, the Commander of the Chinese People’s Volunteers, and the Supreme Commander of the

Korean People's Army, identified the agenda for a political conference on the "peaceful settlement of the Korean question" as including "the withdrawal of all foreign forces," "the peaceful settlement of the Korean question," and "etc.," referring to Northeast Asian issues affecting the Korean Question. The Geneva Political Conference convened in April 1954 pursuant to this provision took the peaceful settlement of the Korean Question as its agenda and marked a point at which the Korean Question became differentiated into the questions of reunification and peace (Kim and Koo 2026).

- Since the Geneva Political Conference, the history of the Korean Question has been one of articulation and disarticulation between the questions of reunification and peace. Following North Korea's formulation of a two-state theory on the Korean Peninsula in December 2023, the "peninsular" character of the Korean Question has weakened, transforming it into a question of peaceful coexistence between the two states of South Korea and North Korea.

The Nuclear Issue within the Korean Peninsula Armistice System

- The fundamental transformation required for the Korean Question is a transition from the Korean Peninsula armistice system to a peace regime (peace regime in South Korean terminology; peace mechanism in North Korean terminology). The transitions from armistice agreements to peace treaties between Israel and Egypt and between Israel and Jordan provide relevant precedents.
 - Armistice system = Armistice Agreement + ROK-U.S. alliance involving the stationing of troops: This constituted a threefold containment system designed to deter the resumption of war by North Korea, the revival of Japanese imperialism, and a northward advance driven by South Korean nationalism (Kim Myung-sup 2015).
 - If the Demilitarized Zone, Military Armistice Commission, and Neutral Nations Supervisory Commission are the legal and institutional mechanisms of the Armistice Agreement for preventing war on the Korean Peninsula, the ROK-U.S. alliance, in the form of U.S. troop presence in South Korea, constitutes a military mechanism for restraining attempts by either North or South Korea to initiate war.
 - Peace regime = Peace Agreement + (ROK-U.S. alliance, DPRK-China/DPRK-Russia alliances) + Northeast Asian multilateral security cooperation: A peace regime requires a peace agreement as an institution constraining the state behavior of parties to the Korean Question; the elimination of mutual hostility at the level of ideas and identities; and assurance that, in terms of interests, a peace regime can provide the relevant actors with greater benefits than the armistice system.
 - International variables affecting the construction of a peace regime in the new imperialist era include an era of wars that could be described as a "Third World War" within a multipolar international order, the Trump administration's populist foreign policy, and strategic competition between the United States and China.

The Nuclear Issue and the Distinctive Security Dilemma under the Armistice System

The distinctive feature of the security dilemma on the Korean Peninsula under the armistice system is its linkage to the nuclear issue.

- - The first was the "U.S.-originated nuclear issue." In June 1957, the United Nations Command announced that it would no longer observe Paragraph 13(d) of the Armistice Agreement, which regulated the introduction of weapons from outside Korea, and in January 1958 the United States deployed tactical nuclear weapons in South Korea. North Korea responded by: (1) placing the concept of a nuclear-free zone as a peace zone on the agenda; (2) pursuing external balancing through the conclusion of alliances with the Soviet Union and China in July 1961; and (3) pursuing internal balancing through the parallel development of the economy and national defense adopted in December 1962.
- The second was the "South Korea-originated nuclear issue." When the withdrawal of U.S. forces from South Korea

emerged as an issue following the Nixon Doctrine of 1969, the South Korean government pursued an independent national defense policy as a form of internal balancing within the ROK-U.S. alliance. Nuclear armament was considered one possible option (Cho 2007). As the Swedish case demonstrates (Jonter 2010), a nuclear umbrella can serve as a substitute for indigenous nuclear development.

- The first nuclear issue was resolved when the United States, which had generated the issue, announced the withdrawal of tactical nuclear weapons deployed in South Korea in September 1991. The second was defused under U.S. pressure when South Korea, which had generated the issue, joined the NPT in April 1975 and declared in June that it would abandon nuclear development. The Park Jung-hee government nevertheless expressed its intention to develop nuclear weapons if the nuclear umbrella were withdrawn; the nuclear issue was ultimately brought to an end with the collapse of the Park regime.

2. The North Korea-Originated Nuclear Issue and the Emergence of the Trilemma

The Third Nuclear Issue: North Korea's Struggle for Recognition

- The North Korea-originated nuclear issue emerged as the balance of power on the Korean Peninsula was reconfigured to North Korea's disadvantage in the early post-Cold War period.
 - It was a product of asymmetric mutual recognition between South and North Korea in the early 1990s: North Korea did not have diplomatic relations with either the United States or Japan.
 - The United States demonstrated its capacity to assure North Korea's destruction through nuclear force, while North Korea demonstrated its capacity to assure South Korea's destruction through conventional military force. As this asymmetric mutual deterrence, which had restrained both sides from attempting war, broke down, North Korea embarked on the path toward nuclear weapons development (Suh Jae-jung 2026). A nuclear-armed North Korea thus emerged from the U.S.-North Korea security dilemma.
 - Immediately following the U.S. invasion of Iraq in April 2003, North Korea began using the term "deterrent force" (Koo 2017), marking the beginning of a struggle for survival/recognition in the Fanonian sense—becoming like one's adversary.
 - In March 2013, the Kim Jong Un regime adopted a "lock-in strategy," committing itself to nuclear development. North Korea conducted six nuclear tests between October 2006 and September 2017 and approximately eleven intercontinental ballistic missile tests from the Hwasong-14 in July 2017 through the Hwasong-19 in October 2024.
- North Korea's Self-Recognition as a Nuclear State: "Costly Signaling" through Enhanced Capabilities and Resolve
 - Following the November 2017 test launch of the Hwasong-15 ICBM, North Korea declared the "completion of the state nuclear force." Around this time, it developed the discourse of "Our State First," replacing "Our Nation First," as well as the discourse of a "strategic state" (Koo 2024)—a domestic legal expression of self-recognition as a nuclear state (Bartelson 2013).
 - In September 2022, North Korea adopted the domestic law On the DPRK's Policy on Nuclear Forces. Immediately after adopting legislation that included nuclear preemptive strikes and nuclear attacks against non-nuclear states, it declared that it would "continuously expand the operational space for tactical nuclear weapons and diversify their means of application."
 - In the latter half of 2022, North Korea domestically equated "Our State First" with "Our Leader First," while adding the "transition to a multipolar world" to its discourse on a new Cold War in the international order.
 - In October 2024, North Korea test-launched the solid-fuel Hwasong-19 from a mobile launcher, apparently capable of carrying multiple warheads, and described it as the "final and complete version" of its strategic missiles—an assertion seeking recognition of its second-strike capability.
 - At the Ninth Congress of the Workers' Party of Korea in January 2026, North Korea asserted its "irreversible status as a nuclear-weapon possessor state." In its revised Constitution of March 2026, it advocated "nuclear constitutionalism" by constitutionalizing its status as a nuclear state.
- International Recognition of North Korea as a Nuclear State
 - In March 2024, President Putin acknowledged that North Korea possessed its own nuclear umbrella. In April

2019, when the Korean Peninsula peace process still retained momentum, he had defined denuclearization in terms of nuclear disarmament.

- In September 2024, the IAEA Director General referred to North Korea as a “de facto nuclear possessor state.”
- U.S. President Trump and the U.S. Secretary of State have referred to North Korea as a “nuclear power,” while the Secretary of State has also used the expression “nuclear-armed North Korea.”
- They have thus recognized North Korea as nuclear-armed while avoiding the term “nuclear-weapon state,” which has a specific meaning under the NPT regime.
- Among the parties concerned, nuclear-armed China and non-nuclear South Korea and Japan do not characterize North Korea as a nuclear state.

Formation of the Trilemma as an Extension of the Security Dilemma under the Armistice System

- A trilemma arises when three objectives cannot be achieved simultaneously because of structural conflicts, zero-sum characteristics, systemic limitations, and other factors.
 - In monetary policy, there is a trilemma among free capital mobility, an independent monetary policy, and exchange-rate stability.
 - In blockchain technology, there is a trilemma among scalability, security, and decentralization, which can be addressed through layering.
 - The Impossibility of Resolving the Trilemma
- On the Korean Peninsula, building a peace regime, maintaining the ROK-U.S. alliance, and achieving denuclearization constitute a trilemma (Koo 2018).
 - Combining denuclearization + maintenance of the ROK-U.S. alliance leads toward coercion against North Korea or regime collapse.
 - Combining a peace regime + maintenance of the ROK-U.S. alliance leads toward recognition of North Korea as a nuclear state.
 - Combining a peace regime + denuclearization is possible through transformation of the ROK-U.S. alliance.
- The question for the South Korean government is therefore: Which of these three objectives should be sacrificed?
 - Sacrifice the peace regime
 - Sacrifice the ROK-U.S. alliance
 - Sacrifice denuclearization

3. The Trilemma in the New Imperialist Era: An Assessment of the Current Situation

The Possibility of Limited Nuclear War in the New Imperialist Era

- The new imperialist era is characterized by the end of U.S. unipolar hegemony and the advent of an era of war.
 - It is an era in which former principal adversaries are embraced while allied friends are exploited: a governing coalition combining traditional America First forces, MAGAism, techno-libertarianism, and other currents (Suh Jae-jung 2026).
 - It is once again an era in which the United States loses wars: Iran was the victor in the U.S.-Iran war (Lee Hye-jung 2026).
 - It is also an era in which the possibility of limited nuclear war has increased: the United States strikes nuclear facilities and seeks to turn tactical nuclear weapons into weapons usable like conventional arms.
- Preventing nuclear war on the Korean Peninsula has therefore become an urgent task.

Transformation of the Trilemma in the New Imperialist Era

- Putting denuclearization on the agenda has become increasingly difficult: the empirical failure of the “denuclearization-first” approach.
 - In a 2005 speech to the UN General Assembly, a freeze-reduction-dismantlement approach to denuclearization was proposed. Negotiations should establish as short-term objectives a halt to additional production of nuclear material, a prohibition on transferring nuclear material abroad, and a halt to ICBM technology development, while pursuing short-, medium-, and long-term objectives.
 - The Ministry of Unification has sought to replace denuclearization with the formulation “a Korean Peninsula without war and nuclear weapons.” Yet whenever South Korea and the United States, or South Korea, the United States, and Japan meet, denuclearization returns to the agenda.
 - The international nuclear arms race also makes it more difficult to place denuclearization on the agenda.
 - In its newly revised Constitution of March 2026, North Korea retained the provision that it would “advance the development of nuclear weapons” (Article 56).
 - Adjustment of the ROK-U.S. alliance is therefore unavoidable if North Korea is to be induced to freeze its nuclear capabilities.
- The ROK-U.S. Alliance on a Path toward Reinforcement
 - As reflected in the ROK-U.S. fact sheet released in November 2025, the alliance is undergoing “modernization”: reaffirmation of the U.S. extended-deterrence commitment; purchases of U.S. military equipment and comprehensive support for U.S. Forces Korea; ROK-U.S. defense-industry cooperation; discussions on the strategic flexibility of U.S. Forces Korea; cooperation in cyberspace and outer space; and AI-related cooperation in the military domain.
 - The term “model alliance” is another expression for military subordination.
 - The planned construction of nuclear-powered submarines and the related acquisition of access to uranium enrichment and spent nuclear-fuel reprocessing—expected in return for exploitation—could intensify the security dilemma and potentially generate a fourth, South Korea-originated nuclear issue.
 - Suspending or adjusting ROK-U.S. combined military exercises as a negotiating instrument for restarting the Korean Peninsula peace process has become impossible: bureaucratic politics have resulted in a decision to continue the exercises; they are tied to the transition of wartime operational control; and the United Nations Command now also involves member states in the exercises.
- The Delayed Peace-Regime Agenda
 - National Policy Task No. 122 calls for “substantive progress toward resolving the North Korean nuclear issue and establishing a peace regime on the Korean Peninsula.” Building a peace structure is identified as a task to be pursued during the administration’s term.
 - In the March 1 Independence Movement Day address of 2026, the transition from the armistice system to a peace regime was placed on the agenda.
 - At a security dialogue held in Mongolia in June 2026, the Minister of Unification proposed four-party talks involving South Korea, North Korea, the United States, and China to establish a peace regime on the Korean Peninsula. In the Ministry’s August 2026 policy briefing, the Minister proposed building momentum for four-party talks by facilitating a U.S.-North Korea summit.
 - How, then, can a peace regime be supplied?
- The current South Korean government faces a trilemma in seeking to pursue all three components simultaneously.
 - If the ROK-U.S. alliance is treated as a constant, the choice becomes one between denuclearization and a peace regime. This creates the paradox of recognizing North Korea as a nuclear state while stabilizing the balance of deterrence.
 - Treating the ROK-U.S. alliance as a constant also forecloses the alternative of defining denuclearization in terms of establishing a nuclear-weapon-free zone.
 - One possible future is to define a North Korean nuclear freeze as denuclearization and proceed toward maintaining the ROK-U.S. alliance and establishing a peace regime under conditions that effectively recognize

North Korea as a nuclear state.

- The normative future is to place on the agenda, as a sub-agenda of the peace-regime-building process, an exchange between adjustment of the ROK-U.S. alliance and a North Korean nuclear freeze.

4. A Principle for Resolving the Trilemma: Prioritizing the Peace Regime

Applying the Traditional Principle for Resolving a Trilemma

The sequence should be redesigned by making the establishment of a peace regime the primary objective and using it to facilitate both the continuation of the ROK-U.S. alliance and denuclearization.

- This sequencing approach would:
 1. Prioritize the institutionalization of mutual recognition and peaceful coexistence—that is, the construction of a peace regime.
 2. Reposition denuclearization, rather than abandoning it, either as “a subset of the Korean Peninsula peace regime or as a separate process pursued together with or independently of the establishment of the Korean Peninsula peace regime.”
 3. Consciously and systematically manage the transformation of the ROK-U.S. alliance as a condition for establishing such a regime. The normative foundation of this approach is “peace as non-domination.”
- Regarding the transformation of the ROK-U.S. alliance, a maximalist perspective would include consideration of an alliance without a permanent U.S. troop presence:
 1. Operational adjustment: Adjusting the scale and nature of ROK-U.S. combined military exercises and suspending the deployment of nuclear-related strategic assets. As demonstrated during the PyeongChang period, these are among the most reversible measures while also carrying a strong signaling effect.
 2. Structural adjustment: Recovering wartime operational control, restructuring the functions of the United Nations Command, and addressing, within peace-agreement negotiations, the issue of “foreign forces” left by Article IV, Paragraph 60 of the Armistice Agreement—that is, redefining the role, size, and character of U.S. Forces Korea.
 3. Regional restructuring: Rejecting the transformation of the alliance into a forward base for containing China, while simultaneously adjusting the alliance and institutionalizing multilateral security cooperation in Northeast Asia.
- Drawing on approaches used to address the blockchain trilemma, consideration should also be given to a “layered” approach to resolving the Korean Question. Establishing a peace regime on the Korean Peninsula would constitute both a path toward peaceful coexistence on the peninsula and a path toward building multilateral security cooperation in Northeast Asia.

Reframing Several Key Tasks

- As a preemptive measure to prevent nuclear war on the Korean Peninsula, unilaterally restore the September 19 Comprehensive Military Agreement: a South Korean declaration of non-war.
- Initiate multilateral negotiations to transform the armistice system into a peace regime.
- Redefine denuclearization: adopt a disarmament and arms-control framework beginning with a freeze, with the establishment of a Northeast Asian nuclear-weapon-free zone through disarmament dialogue as the normative objective.
- Pursue mutual legal recognition: establish diplomatic relations between North Korea and the United States and between North Korea and Japan, and conclude an inter-Korean Basic “Treaty.”
- Adjust the alliance: suspend ROK-U.S. combined military exercises; recover wartime operational control; pursue an ROK-U.S. alliance without permanent U.S. troop presence; and design a multilateral security cooperation framework incorporating the alliance.
- Establish a “Korean Peninsula Future Public Deliberation Commission” as a citizens’ assembly.



최용환

국가안보전략연구원 부원장

CHOI Yonghwan

Vice President, Institute for National Security Strategy

최용환은 국가안보전략연구원 부원장으로 재직하고 있으며, 청와대 국가안보실 및 통일부 정책자문위원, 민주평화통일자문위원회 상임위원으로 활동하고 있다. 그는 2003년 서강대학교에서 정치학 박사학위를 받았으며, 관심 연구분야는 북한의 대외정책, 남북관계 및 한반도 안보 등이다. 주요 연구실적은 "North Korea's New Leadership and Diplomacy: Legacy and Challenges of the Kim Jong Il Era," Journal of Peace and Unification, Vol. 2, No. 1 (Spring 2012); 『북한의 시장화 현황과 전망』 (수원: 경기연구원, 2016); 『김정은 시대 북한의 핵협상 전략』 (국가안보전략연구원, 2018); 『동아시아 안보지형 변화의 쟁점과 과제』 (공저, 국가안보전략연구원, 2019); 『북핵과도기 한국의 안보정책 과제와 쟁점』 (공저, 국가안보전략연구원, 2020); 『대서양 세력의 인도-태평양 전략과 한국의 지전략 구상에 대한 시사점』 (공저, 국가안보전략연구원, 2022), 『수정주의 국가 북한』 (공저, 서울: 박영사, 2024) 등이 있다.

Choi, Yonghwan is currently serving as Vice President of the Institute for National Security Strategy (INSS) and is active as a policy adviser to the National Security Office of the Presidential Office and the Ministry of Unification, as well as a standing member of the National Unification Advisory Council. He received his Ph.D. in Political Science from Sogang University in 2003, and his main research interests include North Korea's foreign policy, inter-Korean relations, and security on the Korean Peninsula. His major publications include "North Korea's New Leadership and Diplomacy: Legacy and Challenges of the Kim Jong Il Era," Journal of Peace and Unification, Vol. 2, No. 1 (Spring 2012); Marketization in North Korea and the Birth of a Kleptocratic State (Suwon: Gyeonggi Research Institute, 2016); North Korean Nuclear Negotiation Strategy in Kim Jong-un Era (INSS, 2018); Issues and Challenges to Security Environment in East Asia (co-authored, INSS, 2019); Security Issues and Tasks of the South Korea: Under the DPRK Nuclear Threat (co-authored, INSS, 2020); The Atlantic Powers' Indo-Pacific Strategy and Implication for South Korea's Geostrategic Initiative (co-authored, INSS, 2022); and The Revisionist State, D.P.R. Korea (co-authored, Seoul: Pakyoungsa, 2024).

한반도 평화체제 진전을 위한 제언

최용환

국가안보전략연구원 부원장

I. 문제제기

세계정세가 크게 변화하고 있다. 탈냉전 이후 이른바 세계화 시대를 지배하던 자유주의 국제질서는 크게 쇠퇴하였으며, 미국 중심 단극체제는 빠르게 다극 질서로 대체되고 있다. 뿐만 아니라 4년 이상 이어지고 있는 러시아-우크라이나 전쟁(이하 러우전쟁)과 중동에서 발생한 전쟁이 겹쳐지면서 국제 안보 환경이 크게 악화되고 있다. 전쟁이 가능한 세계가 열리면서 전 세계적인 군비경쟁이 확산되고, 탈냉전 시기 만들어졌던 전략무기 통제 레짐들도 대부분 해체되거나 유명무실해졌다.

특히 유엔 안보리 상임이사국들 간 협력이 어려워지자 유엔의 국제문제 해결 능력은 크게 위축되었다. 예컨대 북한의 핵과 전략무기 개발이 지속되고 있음에도 종려의 반대로 유엔차원의 추가 제재는 이루어지지 않고 있는 실정이다. 중국과 러시아는 북한의 안보 우려를 이해해야 한다는 입장이며, 제재를 통한 문제 해결에도 반대하고 있다.

북한의 핵능력이 크게 증가하고 있음에도 외부에서 이를 제어할 수 있는 수단들이 제한되면서 협상을 통한 북핵문제 해결에 대한 기대도 낮아지고 있다. 북한은 자신들의 핵폐기를 전제로하는 협상에 나설 뜻이 없음을 분명히하고 있으며, 러시아의 라브로프 외무장관은 북핵문제가 종결된 이슈라고 언급하기도 했다.¹⁾ 2025년말 발간된 미국 “국가안보전략서(National Security Strategy)”에서 북한 핵문제에 대한 언급이 사라졌고, 비슷한 시기에 나온 중국의 “신시대 중국의 군비 통제·군축·비확산 백서(이하 군비통제백서)”에서도 한반도 비핵화 언급이 삭제되었다.

북한은 2023년말 선언한 이른바 ‘적대적 두 국가’ 정책 기조를 고수하고 있다. 한국의 새 정부 출범에도 불구하고 북한은 남북 교류 협력은 물론이고, 기초적인 소통에도 거부감을 보이고 있다. 북한의 남북관계 전담 기구는 해체되거나 외무성 산하로 재편되었으며, 남북을 연결하던 인프라는 해체되었다. 그럼에도 불구하고 2025년 출범한 한국의 이재명 정부는 ‘한반도 평화공존 정책’ 기조를 더욱 명확하게 하고 있다. 한국 정부의 대북정책은 적대의 해소에 우선 초점을 맞추고 있으며, 중장기적으로는 평화공존과 공동번영을 통한 평화체제 구축을 지향하고 있다.

현재 한반도 안보환경의 현실을 고려할 때, 한반도 평화체제 구축은 결코 쉽지 않은 과제이다. 하지만 현재의 상황을 방치하거나 힘에 의한 해결을 추구할 경우 문제가 해결되기보다는 한반도 안보딜레마 심화로 이어질 수밖에 없다. 따라서 여기서는 한반도 평화체제 진전을 위한 과제를 점검해보기로 한다. 특히 한반도 주변 핵심 관련국인 남북미중 4자 평화협정에 초점을 맞추어 쟁점을 살펴볼 것이다.

II. 한반도 안보환경의 현실과 과제

1950년 6월 25일 발발한 한국전쟁은 3년이 지난 1953년 7월 27일 정전협정 체결로 일단락되었다. 문제는 이 전쟁이 어느 일방의 승리로 종결되지 않았기 때문에 평화협정이 아니라, 전쟁의 일시적 종단을 의미하는 정전협정으로 마무리되었다는 점이다. 정전협정 체결 이후 70여년의 시간이 지났으나 동 협정의 규정이 여전히 작동하는 정전협정 체제가 지속되고 있다. 아마도 정전협정 체결 당사자들은 이 협정이 이토록 오랫동안 유지될 것이라고 예상하지 못한 것으로 보인다. 정전협정 60조는 협정이 효력을 발휘한 후 3개월 이내에 정치회의를 소집하여 한국 문제의 평화적 해결을 논의하도록 하고 있다. 하지만 1954년 6월 소집된 제네바 회담은 결렬되었으며 임시적인 것으로 보였던 정전협정은 2026년 현재까지 유지되고 있다.

1) “러 외무 ‘北 비핵화, 종결된 문제 ... IAEA 북핵결의안 거부’,” 『연합뉴스』 (2024. 9. 27)

이례적으로 오래 지속되고 있는 정전협정이지만, 그 자체에 불안정 요소가 다수 존재한다. 예컨대 정전협정은 양자 간 경계를 명확하게 설정하지 못하였다. 정전협정은 육상에 비무장지대(DMZ)를 설치하고, 한강하구에 중립수역을 설정하도록 규정하고 있지만, 해상 경계를 설정하고 있지 않다. 이에 해상에서의 남북 간 우발적 충돌을 방지하기 위하여 1953년 8월 유엔군 사령관 마크 클라크 장군이 북방한계선(NLL)을 설정하였다. 하지만 북한은 북방한계선이 법적 근거가 없는 경계선이라며 이를 부인하고 있어 남북 간 갈등의 원인이 되고 있다. 최근 북한은 '적대적 두 국가' 정책을 추진하면서 DMZ를 포함한 남북 경계에서 '국경선화' 작업을 진행하고 있다. 만약 북한이 NLL을 부인하고 새로운 해상경계 획정을 시도한다면 남북 간 군사적 긴장 고조는 불가피할 전망이다.

정전협정에 직접 규정되지 않은 한국전쟁 시기의 유산도 여전히 이어지고 있다. 예컨대 한국전쟁 당시 군수 지원을 위해 일본에 설치되었던 유엔사 후방기지 체계가 사라지지 않았다. 유엔사 후방기지는 핵심 주일미군기지와 겹쳐지는 장소에 위치하고 있어, 미일동맹 체계와도 직간접적으로 연계되어 있는 구조이다. 원래 유엔사는 정전협정 관리 및 북한의 위협 억제 및 방어를 위한 역할을 담당하였다. 그런데, 1978년 북한 위협 억제 및 방어 임무가 한미연합사(CFC)로 이관되면서 유엔사의 역할은 정전협정 관리 역할로 축소되었다. 그럼에도 유엔사 후방기지가 비록 형식적이지만 유지되고 있다. 탈냉전 이후 북한이 정전협정 체제 무력화를 시도하면서 군사정전위원회, 중립국감독위원회 등 정전협정 구성 기구들은 사실상 제 역할을 담당하지 못하고 있는 상황이다. 이처럼 정전협정 구성 요소들의 상당 부분이 형해화되었으나, 정전협정 자체는 여전히 유지되고 있다.

정전협정 체결 이후 많은 시간이 흐르면서 한반도 안보 정세 자체에도 상당한 변화가 노정되었다. 예컨대, 한반도는 법적으로는 전시(戰時)이지만 실질적으로는 평시(平時)인 상황이 한동안 지속되기도 하였다. 남북 간에는 수많은 합의서가 체결되었으며, 남북교류와 협력이 이루어졌고, 이를 위한 법령정비도 남북 양측에서 모두 이루어졌다. 그렇지만 2026년 현재 한반도 정전체제의 평화체제 전환 난이도는 훨씬 더 높아진 것이 사실이다. 그 이유는 무엇보다 북핵 문제가 심화되면서 한반도 문제의 국제적 성격이 더욱 강해지고 있기 때문이다. 그나마 북한이 핵폐기 의지를 표명하면서 평화체제 전환에 관심을 보이던 시기에는, 어렵지만 관련 논의를 전개할 수는 있었다. 하지만 하노이 노딜 이후 북한은 핵보유를 공식화하고 자신들의 비핵화를 전제로하는 협상에 나서지 않을 것임을 분명히 하고 있다.

문제는 외부에서 북핵 개발을 제어할 수 있는 수단이 거의 없다는 점이다. 최근 북한과 관계를 강화하고 있는 중국과 러시아의 협력이 없다면 대북제재의 효과는 제한될 수밖에 없다. 안보리 상임이사국들 간 합의를 도출할 수 없다면 유엔 차원의 추가 제재도 불가능한 상황이다. 이미 북한 핵문제는 남북 간 논의의 틀을 벗어난 국제적 이슈가 되었으나, 북핵 문제에 대한 국제사회의 관심은 오히려 줄어들고 있다.

한반도 평화체제 구축이 어려워지고 있는 또 다른 이유는 남북한을 중심으로 하는 동맹구조의 변화이다. 예컨대 현재의 한반도는 한미동맹과 북중·북러동맹이 서로 대치하고 있는 국면이다. 탈냉전 이후 북중·북러 관계가 소원해지기도 하였지만, 최근 강대국 경쟁이 심화되면서 북중·북러 관계가 다시 밀착되고 있다. 특히 북러는 러우전쟁을 계기로 동맹관계를 복원하였으며, 북한은 러시아 전선에 파병을 강행함으로써 북러동맹이 실제로 작동하고 있음을 실증하였다. 현존 세계 최대의 군사 대국인 미국, 중국, 러시아가 남북한을 매개로 한반도에서 서로 대치하고 있는 형국이다.

상황이 이렇다보니 협상을 통해 북핵문제를 해결하고 평화체제로의 전환을 시도하기보다는, 북핵 억제로 정책 초점을 맞추어야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 하지만 남북이 공히 힘에 의한 평화를 추구한다면 한반도 안보딜레마는 더욱 악화될 수밖에 없다. 남북한 자체만으로도 막대한 군사력을 보유하고 있을 뿐만 아니라 주요 핵국가들이 동맹으로 얹혀있는 한반도에서 군사적 충돌이 발생한다면 이는 세계 평화에 대한 중대한 위협이 될 것이다. 아무리 현재의 상황이 어렵더라도 평화를 논의해야 하는 이유이다.

2025년 출범한 한국 정부는 '한반도 평화공존 정책'을 추진하고 있다. 동 정책의 초점은 평화공존을 통한 적대의 해소에 있다. 북핵 문제 해결이라는 목표를 포기하지는 않지만, 북핵문제 선(先) 해결에 집착하기보다는 현실적으로 달성가능한 목표에 집중한다는 실용적 접근에 방점을 두고 있다. 예컨대 한국 정부는 출범 초기 대북 전단살포 및 확성기 방송을 중단하는 등 선제적이고 일방적인 평화조치를 취하였으며, 비록 제한적이지만 북한 역시 이에 호응하는 등 성과를 거두기도 하였다. 하지만 남북관계의 근본적 전환은 아직 요원해 보이는 것이 현실이다. 북한이 여전히 남북관계를 '적대적 두 국가' 관계로 규정하고, 남북 소통과 협상에 부정적 태도를 유지하고 있기 때문이다.

하지만 북한은 미국 트럼프 대통령과의 회담 가능성은 여전히 열어놓고 있다. 트럼프 대통령 역시 대통령 후보 시절부터 일관되게 북미 정상회담에 대한 관심을 감추지 않고 있다. 따라서, 한국 정부는 북미관계 우선 진전을 통한 한반도 정세 전환의 계기가 마련되기를 기대하고 있다. 2025년 한미 정상회담에서 한국의 이재명 대통령이 피스메이커/페이스메이커를 언급한 것은 바로 이런 맥락이다.

문제는 북핵을 포함한 한반도 문제 해결 및 평화체제 구축은 남북 혹은 북미라는 양자협상으로 해결될 수 없는 과제라는 점이다. 과거 북핵문제는 남북미중일러 간 6자회담을 통해 다루어진 바 있는데, 현재의 북핵상황은 6자회담이 추진되던 당시보다 더욱 어렵고 복잡한 문제가 되었다. 이런 상황에서 6자회담 당사국들 간 관계는 경쟁적으로 변화하였으며, 상호 간 신뢰도 낮아진 상황이다. 한반도 문제 해결을 위한 다자협의 필요성은 더욱 증가한 반면, 한반도 문제에 대한 다자 간 합의 도출 가능성은 오히려 감소한 것이다. 하지만 난이도가 높아졌다고해서 현재의 상황을 그대로 방치할 수도 없다. 현재의 정치군사적 대치 상태가 해소되지 못한다면 미래에는 더 큰 비용을 지불해야 할 것이기 때문이다.

Ⅲ. 한반도 평화체제 진전과 평화협정

한반도 정전협정체제가 1953년 체결된 정전협정이라는 제도적 장치에 기반한 정전관리체제라면, 정전체제는 정전협정 뿐만 아니라 한미동맹과 유엔사, 북중·북러동맹은 물론 북핵문제 등을 포괄하는 한반도와 그 주변의 불안정한 평화 상태 전체를 지칭하는 넓은 개념이다. 평화협정이 평화체제의 일부로서 법적·제도적 약속이라면 평화체제는 불안정 혹은 불안정한 평화 상태를 극복한 안정적 평화 구조가 만들어진 상태를 의미한다. 즉, 평화협정이 없이 평화체제를 구축할 수는 없지만, 평화협정만으로 평화체제를 완성할 수도 없다.

현재의 불안정한 정전체제를 안정적 평화체제로 전환하기 위한 핵심 과제의 하나로 평화협정을 추진하려는 시도는 여러번 있었다. 평화협정 추진과 관련된 첫 번째 쟁점은 당사자 문제이다. 정전협정을 대체하는 한반도 평화협정의 당사자는 남북미중 4자 정도가 타당할 것으로 판단된다. 정전협정에 서명한 미국, 중국, 북한과 한반도에 실제 무력을 배치하고 있는 주체인 한국, 미국, 북한 등 실질 당사자를 조합하면 남북미중 4개국간 협력이 불가피하기 때문이다.²⁾ 남북미중 4개국 이외에 러시아와 일본 역시 한반도 평화체제 진전과 관련하여 빼놓을 수 없는 국가들이다. 러시아는 북러동맹으로 북한과 얽혀있는 국가이며, 일본 역시 유엔사 후방기지 및 미일동맹을 통해 한반도 안보와 연계된 국가이기 때문이다. 평화협정의 직접 당사자가 되지 못하더라도 평화체제 진전을 위해서는 이들을 빼놓을 수 없는 이유이다.

하지만 현재의 국제관계를 고려할 때, 남북미중 4자회담은 한미와 북중으로, 남북미중러일 6자 협의는 한미일 대 북중러로 분열되어 합의 도출이 어려워질 가능성이 있다. 과거 6자회담 시기와 달리 미국은 중국을 정직한 중재자로 판단하지 않을 것이며, 북한 역시 한국을 중재자로 활용하려 하지 않을 가능성이 높다. 그렇다면 평화체제 진전을 위한 중재자 혹은 촉진자이자 평화협정 이행 보증자로서 중립적인 제3국 혹은 국제기구를 포함하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 물론 대부분의 협상에 있어 행위자가 증가하면 변수가 많아지고 합의 도출과 이행이 어려워지는 것이 사실이다. 따라서 실제 평화협정은 남북미중 4자를 핵심 당사자로 하고 러일과 제3국(혹은 국제기구)이 함께하는 다자협의를 가동하는 것이 현실적일 수도 있을 것이다.

물론 처음부터 4자 혹은 다자 협의를 추진하는 것은 어려워 보이는 것이 현실이다. 한반도 상황을 대화와 협상의 분위기로 전환하는 것은 갈등의 핵심 당사자이자 상호 대화의 가능성이 아직 열려있는 북미관계에서 시작되어야 할 것이다. 북미대화의 주요 의제는 양국 관계 개선과 북핵문제 진전이 될 것이다. 문제는 핵문제와 평화체제 진전의 선후관계이다. 과거 미국은 북핵문제를 먼저 해결하고 그 이후에 평화체제의 진전을 추진한다는 입장이었다. 하지만 북한이 더 이상 비핵화 문제를 협상 의제로 다루고 싶어하지 않는 상황에서 북미대화 진전을 위해서는 새로운 북미관계 수립과 같은 평화체제의 일부 진전을 통해 북핵문제 해결을 건인하는 방안을 생각해 보아야 할 것이다. 이와 관련하여 고려해 보아야 할 사안은 2018년 북미 싱가포르 정상선언이다. 당시 북미 정상은 △새로운 북미관계 수립, △한반도 평화체제 구축, △완전한 비핵화, △유해송환 등에 합의하였다. 북미 싱가포르 정상선언 합의 내용의 순서가 실제 북미관계 개선의 순서를 의미하는 것은 아니지만, 현재 교착된 북미관계에 돌파구를 만들어내기 위해서는 새로운 북미관계 수립을 비롯한 평화체제 진전을 우선 고려하는 창의적 접근이 요구된다. 이를 통해 우선은 북핵문제의 악화를 방지하면서 점차적으로 위험을 감축시키고 최종적으로 폐기를 향해 나아가야 할 것이다.

북미관계에서 돌파구가 마련되면 그 다음은 남북관계 개선 및 대화와 협상 분위기로의 전환이 요구된다. 이 단계에서는 북일관계 개선 등 관련 논의를 동시에 진행할 필요가 있다. 여기에 더하여 한중·한러 협력을 심화시키고 한반도 평화와 핵없는 한반도 등 핵심 의제가 한반도와 동아시아 지역의 공동 비전이 될 수 있도록 노력해야 할 것이다. 이외에도 한중일, 남북중, 한일러 등 소다자 협력이 다양한 영역과 층위에서 병행되어야 할 것이다.

2) 도경옥, “정전협정을 넘어 평화협정으로: 한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점,” 『한국과 국제정치』 제39권 제1호(2023년 봄), pp. 94-99.

북미·북일 관계 개선이 이루어지고, 남북 간 신뢰가 구축되는 단계에 이르면 비로소 남북미중 4자 평화회담을 본격화할 수 있을 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 평화협정 논의의 진전을 위해서는 중재자·촉진자로서 제3국 혹은 국제기구의 역할 등도 고려할 필요가 있다. 뿐만 아니라 한반도 평화와 관련된 주요 국가들인 러시아와 일본을 포함하는 다자협약과 그 속에서의 양자 및 소다자 협력이 다양하게 이루어져야 할 것이다.

한반도 평화체제가 단순히 정전협정을 평화협정으로 대체하는 것으로 완성된다면 이처럼 복잡하고 어려운 과정을 수반할 필요는 없을 것이다. 하지만 한반도에서 안정적 평화 상태를 만들기 위해서는 다양한 이슈에 대한 여러 관련국들의 합의와 지지가 필요하다. 따라서 실제 평화체제 구축의 과정은 여기서 간략하게 논의한 것보다 훨씬 복잡하고 지난한 과정을 겪어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 분명한 것은 첫째, 북핵폐기를 전제로 평화체제 구축을 논의하던 과거의 방식이 이제는 유효하지 않다는 점이다. 따라서 평화체제의 진전을 통해 북핵문제 등 군사적 문제의 점진적 해결을 이끌어 내는 등 새로운 접근법이 필요하다.

둘째, 북미관계에서 상황 반전의 돌파구를 마련해야 한다는 점도 어느 정도 분명해보인다. 북한은 여전히 미국의 이른바 대북적대시 정책이 문제의 핵심이라고 이해하고 있으며, 중국 역시 북핵문제 등 한반도 이슈의 핵심 당사자가 미국이기 때문에 미국이 먼저 문제 해결을 시도해야 한다는 입장을 가지고 있는 것으로 보인다. 특히 트럼프 대통령은 어떤 미국 대통령보다 북한과의 정상회담에 적극적인 사람이다. 따라서 트럼프 2기 행정부의 시간이 지나기 전에 북미관계에서 돌파구를 마련할 수 있도록 노력할 필요가 있다. 이 시기를 놓친다면 북핵문제는 더욱 악화되어 있을 것이며, 한반도 안보 위기 해소 비용은 더욱 높아질 것이다.

IV. 관련 쟁점과 과제

한반도 평화체제의 진전을 위해서는 첫째, 이 지역에서의 냉전적 갈등구조가 고착화되는 것을 방지할 필요가 있다. 동아시아 주요국들이 한미일 대 북중러의 냉전적 진영화에 묶이게 된다면 한반도 평화체제의 진전은 요원한 일이 될 수밖에 없다. 그런데 최근의 국제질서는 한반도 평화체제 진전을 추구하기에 어려운 방향으로 진전되고 있는 것이 사실이다. 점점 구조화·장기화되고 있는 미중전략경쟁은 물론이고 러우전쟁과 중일갈등 등이 한반도 평화체제 진전과 관련된 주요 국가들 간 심각한 균열을 만들어내고 있기 때문이다. 하지만 강대국 간 경쟁 속에서도 협력 자체가 불가능한 것은 아니라는 점에 주목할 필요가 있다. 예컨대 미국과 중국이 여러 영역에서 강력하게 경쟁하고 있는 것은 사실이지만, 과거 냉전시기 미국과 소련처럼 모든 분야에서 전면적으로 대립하고 있는 것은 아니다. 중국에서 활동하는 미국 기업들이 다수 존재하고 중국 역시 경제성장을 위해서는 미국과 서방 시장이 필요하다. 즉 현재의 강대국 관계는 일방적 갈등만 존재하는 것이 아니라 경쟁과 협력이 교차하고 있다고 보아야 한다. 그런 차원에서 본다면 한반도의 평화와 북핵문제 해결 등에 대한 주요국가들의 원칙적 합의를 이끌어 내는 것이 완전히 불가능한 과제는 아니라고 할 수 있다. 물론 중국과 러시아가 북핵문제에 소극적 태도를 보이고 있는 것이 사실이지만, 비확산 이슈에 대한 이들의 입장이 근본적으로 변화한 것은 아니다. 또한 북핵문제가 지속적으로 악화되어 동북아의 핵도미노를 자극한다면 이는 이 지역 모든 국가들에게 불행한 일이 될 것이다. 예컨대 최근 중러 정상회담과 상하이협력기구 외교장관 회담 등을 통해 중국과 러시아는 일본의 재군사화와 핵무장 추진 움직임에 대한 반대 입장을 표명한 바 있다.³⁾ 과거사에 대한 반성이 없는 일본의 재무장이 우려스러운 것은 사실이지만 일본 재무장의 핵심 명분 중 하나가 북한의 핵문제라는 점을 기억할 필요가 있다. 즉, 한반도는 물론 동아시아 지역의 안보딜레마 극복을 위해서는 북핵문제의 해결과 한반도 평화체제의 진전이 필수적이다.

둘째, 북핵문제와 평화체제 진전 사이에 존재하는 딜레마 극복이 필요하다. 북핵문제의 해결은 평화체제 진전과 관련된 핵심 과제이다. 문제는 한반도 평화체제의 진전에 많은 시간이 필요하다는 점이다. 앞서 언급한 것처럼 평화체제의 진전을 통해 북핵문제 해결을 견인한다고 하더라도 핵문제가 해결되기 이전까지는 핵위협 자체가 존재할 수밖에 없다. 따라서 한편으로는 핵위협에 대처하기 위한 억제력을 확보하면서, 다른 한편으로는 핵위협을 점차적으로 감소시켜야 하는 이중적 과제를 동시에 추구해야 한다. 문제는 전 세계적으로 군비경쟁이 가속화되는 국면이라는 점이다. 특히 한반도 평화체제 관련 핵심 국가들인 미국, 중국, 러시아가 글로벌 군비경쟁의 핵심이다. 미국과 러시아 간 New START는 연장되지 못하였으며, 중국은 핵탄두 숫자를 빠르게 증가시키고 있다. 특히 미국은 핵무기의 실전성 제고에 초점을 맞춘 새로운 핵전략을 개발하고 있는 것으로 알려지고 있다.⁴⁾ 이런 상황에서 협상을 통해 북한의 핵위협을 감축시키는 것은 매우 난이도가 높은 과제이다.

3) 김경민, “2026년 러시아-중국 정상회담 주요 내용과 시사점,” 「지역연구 공동 동향 세미나」 (KIEP, 2026. 6. 4); “왕이, 라브로프 ‘일본 재무장 용납안돼’ ... 전략공조 강화 재확인,” 「뉴시스」 (2026. 7. 25)

4) U.S. Department of War, “Remarks by Under Secretary of War for Policy Elbridge Colby at the 2026 United States Strategic Command Deterrence Symposium,” (Aug. 5, 2026)

<<https://www.war.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/4567089/remarks-by-under-secretary-of-war-for-policy-elbridge-colby-at-the-2026-united/>>

핵문제 해결과 관련하여 북한이 군비통제적 방식을 수용한다고 하더라도 검증의 문턱을 어떻게 넘을 수 있는지도 문제이다. 과거 북한은 검증을 수용하는데 매우 소극적이었다. 2019년 하노이 북미정상회담에서도 북한은 핵시설 리스트를 제출하는 것은 핵폭력 리스트를 제공하는 것이라며 한사코 거부한 바 있다. 이후 중동에서 발생한 미국·이스라엘과 이란의 전쟁 과정을 지켜보면서 북한은 자신들의 판단이 옳았다고 생각했을 가능성이 높다.

실제로 북한은 스스로 핵무기를 폐기했던 우크라이나나 리비아가 어떤 결과로 이어졌는지 등을 거론하면서 절대로 핵무기를 포기할 의사가 없다는 점을 강조하고 있다.

하지만 대부분의 군비통제(군축)는 신뢰가 없는 상태에서 출발한다는 점을 기억할 필요가 있다. 군비통제는 한쪽 편의 능력을 일방적으로 감축하거나 통제하는 것이 아니라 상호적으로 이루어질 수밖에 없다. 따라서 군비통제의 필요성에 대한 인식, 신뢰를 점진적으로 증진시킬 수 있을 것이라는 기대를 만들 수 있다면 군비통제적 접근이 불가능한 것은 아닐 것이다.

셋째, 평화체제의 진전은 장기적 과정이 될 수밖에 없으므로, 상당 기간 일관성 있게 지속될 수 있는 정책을 만들어 낼 수 있는지도 중요하다. 문제는 한국과 미국 등 정기적으로 선거에 따른 정권교체가 불가피한 국가에서 어떻게 정책지속성을 확보할 수 있는지이다. 특히 한국의 경우 주요 정당들 간 대북정책에 대한 입장 차이가 매우 크며, 미국의 경우에도 정치 양극화에 따른 주요 정당 간 정책 차이가 증가하고 있다. 뿐만 아니라 한국과 미국의 집권 정당 간 견해 차이도 중요하다. 예컨대 한국 정부는 대북 관여정책을 지지하고 있는데 미국 정부가 다른 생각을 가지고 있거나, 그 반대의 경우도 과거 사례에서 얼마든지 찾을 수 있다.

결국 이 문제는 국민 다수가 지지할 수 있는 정책을 만들 수 있는지의 문제로 수렴된다고 할 수 있다. 정권교체가 이루어지더라도 다수가 지지하는 정책이라면 일관성을 유지할 수 있을 것이기 때문이다. 어떤 정책이 지속적으로 국민 다수의 지지를 확보하기 위해서는 가시적 성과의 창출이 중요할 수밖에 없다. 물론 정책의 비전과 이에 대한 기대 등도 중요하지만, 가시적 성과 창출을 통해 국민들을 설득할 수 있어야 이에 대한 지속적 지지 확보가 가능할 것이다. 평화체제의 진전과 관련하여 비핵화와 같은 장기 목표도 중요하지만 현실적으로 달성가능한 목표 설정이 더 중요한 이유이다. 장기 목표를 유지하되 적절한 중간 단계 목표를 설정하고, 실제 성과를 통해 자국 국민들은 물론 주변국을 설득할 수 있어야 할 것이다.

V. 결론

한반도 정전체제는 한국 전쟁의 결과로 만들어졌다. 문제는 한국전쟁 자체가 남북 간의 문제이면서 동시에 국제 전쟁이었다는 점이다. 더구나 전쟁이 끝난 것이 아닌 정전상태로 마무리되었기 때문에 남북관계와 국제관계가 결합된 복합적 체제가 될 수밖에 없었다. 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제는 더욱 복잡한 이슈이다. 마무리되지 못한 전쟁이 낳은 불신과 갈등이 그대로 남아있을 뿐만 아니라, 오래 지속된 정전상태에서 만들어진 새로운 이슈들이 결합되어있기 때문이다. 대표적인 것이 북한 핵문제이다. 핵문제 해결은 그 자체로 매우 난이도가 높은 과제이며 남북 간 협의의 틀을 벗어난 과제이면서, 평화체제 진전과 연관성이 매우 높은 과제이기도 하다. 문제는 협상을 통한 핵문제 해결을 기대하기 어려운 국면이라는 점이다. 그럼에도 불구하고 평화체제의 진전이 필요하다면, 최소한 핵문제를 관리할 수는 있어야 할 것이다. 이른바 '전략적 안정성'을 통해 중장기적으로 핵문제를 관리하면서 위협을 감축시킬 수 있는 방안을 마련할 수 있는지 여부가 중요하다.

더 심각한 것은 미중전략경쟁으로 대표되는 국제정치적 균열의 심화로, 한반도 문제에 대한 관심이 감소하고 있을 뿐만 아니라 관련 합의의 도출이 더욱 어려워지고 있다는 점이다. 이런 상황에서는 한반도 문제에 대한 한국의 정책 주도성이 더욱 중요할 수밖에 없다. 국제정치의 불확실성과 불안정성이 증가하는 국면에서는 한반도 문제의 핵심 당사자인 한국이 관련 이슈를 주도하고 정책 대안을 제시할 수 있어야 한다. 한반도 상황의 대화국면 전환을 위해 북미협상에서 돌파구를 찾을 수밖에 없는 것이 현실이기는 하지만, 제3국에 전적으로 의존해서 한국이 원하는 결과를 얻을 수 있는 가능성은 높지 않다. 미국은 한국의 동맹국이지만 최종적 정책결정은 자국 이익에 따라 이루어질 것이며, 미국의 국익이 반드시 한국과 똑같을 수는 없을 것이기 때문이다. 예컨대 2018-19년과 같이 분위기가 좋았던 경우에도 미국은 기꺼이 노딜을 선택하기도 하였다. 우방국을 통해 돌파구를 만들더라도, 충분한 의사소통과 정책 조율이 선행되어야 하는 이유이다.

평화협정은 평화체제 구축과 관련하여 매우 중요한 제도적 약속이지만, 그 자체가 평화를 만들어내는 것은 아니다. 안정적이고 지속 가능한 평화협정은 평화체제 자체가 상당 부분 진전되었음에 대한 관련국들의 신뢰가 있을 때 가능할 것이다. 현재의 한반도 상황에서 평화협정을 논의하는 것이 이상적으로 보일 수 있다. 하지만 현재의 상황이 아무리 어렵다고 하더라도 평화협정 및 평화체제의 핵심당사국들이 안정적 평화 구축에 대해 논의하는 것 자체의 중요성이 감소하는 것은 아니다. 어쩌면 현재 한반도의 평화가 위태로운 상태이기 때문에 평화에 대한 관련국들의 협의와 신뢰구축이 더욱 긴요하다고 할 수 있다. 다만 현 단계에서 가능한 목표를 어떻게 설정할 것인가, 그래서 얼마나 손에 잡히는 성과를 창출할 수 있는지가 중요할 것이다. 물론 흔들리지 않는 미래 비전과 목표에 대해서 합의하는 것, 그리고 이의 달성을 위한 경로와 전략을 만들어내는 것이 병행되어야 할 것이다.

Tasks for Establishing a Peace Regime on the Korean Peninsula

CHOI Yonghwan

Vice President, Institute for National Security Strategy

I . Introduction

The global landscape is undergoing profound change. The liberal international order that dominated the era of globalization following the end of the Cold War has significantly weakened, while the U.S.-led unipolar system is rapidly giving way to a multipolar order. At the same time, the Russia-Ukraine war, now in its fourth year, coupled with wars in the Middle East, has substantially worsened the international security environment. As the possibility of war has once again become a reality, a global arms race has intensified, while most of the strategic arms control regimes established in the post-Cold War era have either collapsed or become largely ineffective.

In particular, growing difficulties in cooperation among the permanent members of the UN Security Council have significantly weakened the UN's ability to address international challenges. For example, despite North Korea's continued development of nuclear weapons and other strategic capabilities, opposition from China and Russia has prevented the adoption of additional UN sanctions. Beijing and Moscow maintain that North Korea's security concerns must be understood and oppose attempts to resolve the issue through sanctions.

Despite the significant expansion of North Korea's nuclear capabilities, the means available to external actors to constrain them have become increasingly limited, diminishing expectations that the North Korean nuclear issue can be resolved through negotiations. Pyongyang has made clear that it has no intention of entering negotiations premised on abandoning its nuclear weapons, while Russian Foreign Minister Sergey Lavrov has gone so far as to describe North Korea's denuclearization as a "closed issue." References to the North Korean nuclear issue disappeared from the U.S. National Security Strategy released in late 2025, while China's White Paper on China's Arms Control, Disarmament, and Nonproliferation in the New Era, issued around the same time, also omitted references to the denuclearization of the Korean Peninsula.

North Korea has continued to adhere to the "two hostile states" policy it declared at the end of 2023. Despite the inauguration of a new government in South Korea, Pyongyang has rejected not only inter-Korean exchanges and cooperation but even basic communication. North Korean institutions responsible for inter-Korean relations have either been dismantled or reorganized under the Ministry of Foreign Affairs, while infrastructure connecting the two Koreas has been dismantled.

Nevertheless, the Lee Jae-myung administration, which took office in South Korea in 2025, has further clarified its policy of "peaceful coexistence on the Korean Peninsula." Its North Korea policy focuses first on reducing hostility and, over the medium to long term, seeks to establish a peace regime through peaceful coexistence and shared prosperity. Given the realities of the current security environment, establishing a peace regime on the Korean Peninsula will by no means be easy. Yet allowing the present situation to persist, or seeking a solution through force, would only deepen the security dilemma on the Peninsula rather than resolve it. This paper therefore examines the tasks required to advance a peace regime on the Korean Peninsula, with particular attention to the key issues surrounding a four-party peace agreement involving South Korea, North Korea, the United States, and China.

II. The Security Environment on the Korean Peninsula: Realities and Challenges

The Korean War, which began on June 25, 1950, was brought to a halt three years later with the signing of the Armistice Agreement on July 27, 1953. The problem is that because the war did not end in victory for either side, it concluded not with a peace agreement but with an armistice—a temporary suspension of hostilities. More than seventy years have passed since the Armistice Agreement was signed, yet the armistice regime, under which its provisions remain in effect, continues to this day. The parties that signed the agreement presumably never anticipated that it would remain in place for so long.

Article 60 of the Armistice Agreement called for a political conference to be convened within three months of the agreement taking effect to discuss a peaceful settlement of the Korean question. The Geneva Conference convened in 1954, however, ended without agreement, and what had appeared to be a temporary armistice remains in place as of 2026.

Despite its unusually long duration, the Armistice Agreement contains a number of inherent sources of instability. For example, it failed to clearly establish the boundary between the two sides. While the agreement established the Demilitarized Zone (DMZ) on land and designated the Han River estuary as neutral waters, it did not establish a maritime boundary. To prevent accidental clashes between North and South Korea at sea, UN Commander General Mark Clark established the Northern Limit Line (NLL) in August 1953. North Korea, however, rejects the NLL on the grounds that it lacks a legal basis, making it a continuing source of inter-Korean tension.

More recently, as part of its “two hostile states” policy, North Korea has been working to transform the inter-Korean boundary, including the DMZ, into what amounts to an international border. If Pyongyang rejects the NLL and attempts to establish a new maritime boundary, military tensions between the two Koreas will inevitably rise.

Other legacies of the Korean War that were not explicitly stipulated in the Armistice Agreement also remain. One example is the system of UN Command rear bases in Japan, originally established to provide logistical support during the Korean War. These bases overlap geographically with key U.S. military bases in Japan and are therefore directly and indirectly linked to the U.S.-Japan alliance.

The UN Command (UNC) was originally responsible for administering the Armistice Agreement and deterring and defending against threats from North Korea. In 1978, however, responsibility for deterrence and defense against North Korea was transferred to the ROK-U.S. Combined Forces Command (CFC), reducing the UNC’s role primarily to armistice management. Nevertheless, the UNC rear bases remain in place, at least formally.

Since the end of the Cold War, North Korea has sought to undermine the armistice system, and institutions established under the Armistice Agreement, including the Military Armistice Commission and the Neutral Nations Supervisory Commission, have largely ceased to perform their intended functions. Thus, while many components of the armistice system have been hollowed out, the Armistice Agreement itself remains in force.

The security environment on the Korean Peninsula has also changed considerably over the decades since the Armistice Agreement was signed. For a considerable period, for example, the Peninsula was legally in a state of war but functionally at peace. The two Koreas concluded numerous agreements, engaged in exchanges and cooperation, and both established legal frameworks to facilitate such interaction.

As of 2026, however, transforming the armistice regime into a peace regime has become considerably more difficult. Above all, the deepening North Korean nuclear issue has further internationalized the Korean Peninsula problem. When North Korea expressed a willingness to denuclearize and showed interest in transitioning toward a peace regime, it was at least possible—however difficult—to pursue such discussions. Since the failure of the Hanoi summit, however, North Korea has formally declared itself a nuclear-armed state and made clear that it will not enter negotiations premised on its own denuclearization.

The fundamental problem is that there are now very few means available to external actors to constrain North Korea's nuclear development. Without the cooperation of China and Russia, which have recently strengthened their relations with North Korea, sanctions against Pyongyang will inevitably have limited effect. Moreover, without agreement among the permanent members of the UN Security Council, additional UN sanctions are effectively impossible. Although the North Korean nuclear issue has long since moved beyond the framework of inter-Korean relations to become an international issue, international attention to it has paradoxically declined.

Another factor complicating the establishment of a peace regime is the changing alliance structure surrounding the two Koreas. The Korean Peninsula is now characterized by a confrontation between the ROK-U.S. alliance on one side and the North Korea-China and North Korea-Russia alliances on the other. Although North Korea's relations with China and Russia weakened for a period following the end of the Cold War, intensifying great-power competition has recently brought them closer together again.

In particular, North Korea and Russia have restored their alliance relationship in the context of the Russia-Ukraine war, and North Korea's deployment of troops to the Russian front has demonstrated that the alliance functions in practice. The world's three most powerful military powers—the United States, China, and Russia—are thus confronting one another on the Korean Peninsula through their respective relationships with the two Koreas.

Under these circumstances, calls have grown for policy to focus on deterring North Korea's nuclear capabilities rather than attempting to resolve the nuclear issue through negotiations and transition toward a peace regime. Yet if both Koreas pursue peace through strength, the security dilemma on the Peninsula will only worsen. The two Koreas themselves already possess formidable military capabilities, and the world's major nuclear powers are bound to them through alliances. Any military confrontation on the Peninsula could therefore pose a grave threat to global peace. This is precisely why peace must continue to be discussed, however difficult the current circumstances may be.

The South Korean government inaugurated in 2025 is pursuing a policy of “peaceful coexistence on the Korean Peninsula.” Its primary focus is reducing hostility through peaceful coexistence. While it has not abandoned the goal of resolving the North Korean nuclear issue, it emphasizes a pragmatic approach that concentrates on realistically achievable objectives rather than insisting that the nuclear issue be resolved first.

Early in its term, for example, the South Korean government took unilateral, proactive measures for peace, including suspending anti-North Korean leaflet campaigns and loudspeaker broadcasts. These measures produced some results, with North Korea responding in limited ways. Nevertheless, a fundamental transformation of inter-Korean relations still appears distant, as North Korea continues to define relations between the two Koreas as relations between “two hostile states” and maintains a negative attitude toward inter-Korean communication and negotiations.

North Korea, however, has continued to leave open the possibility of a summit with U.S. President Donald Trump. Trump, for his part, has consistently expressed interest in another U.S.-North Korea summit since his presidential campaign. The South Korean government therefore hopes that progress in U.S.-North Korea relations could provide an opportunity to transform the situation on the Korean Peninsula. President Lee Jae-myung's reference to the roles of “peacemaker” and “pacemaker” at the 2025 ROK-U.S. summit should be understood in this context.

The problem is that neither resolving Korean Peninsula issues, including the North Korean nuclear problem, nor establishing a peace regime can be accomplished through bilateral negotiations between the two Koreas or between North Korea and the United States alone. In the past, the North Korean nuclear issue was addressed through the Six-Party Talks involving South Korea, North Korea, the United States, China, Japan, and Russia. Today, however, the nuclear issue is even more difficult and complex than it was during the Six-Party Talks.

At the same time, relations among the six parties have become increasingly competitive, while mutual trust has declined. Thus, while the need for multilateral consultation on the Korean Peninsula has increased, the prospects for achieving multilateral agreement have actually diminished. Yet greater difficulty cannot justify allowing the current situation to continue indefinitely. If the present political and military confrontation remains unresolved, the costs will only become greater in the future.

III. Advancing a Peace Regime and a Peace Agreement on the Korean Peninsula

The Korean Peninsula's armistice agreement system refers to the institutional arrangements for managing the armistice based on the 1953 Armistice Agreement. The broader armistice regime, by contrast, encompasses not only the Armistice Agreement but also the entire unstable state of peace on and around the Korean Peninsula, including the ROK-U.S. alliance, the UN Command, the North Korea-China and North Korea-Russia alliances, and the North Korean nuclear issue.

imilarly, while a peace agreement is a legal and institutional commitment forming part of a peace regime, a peace regime refers to a stable structure of peace that has overcome an unstable or incomplete state of peace. In other words, a peace regime cannot be established without a peace agreement, but a peace agreement alone cannot complete a peace regime. There have been numerous attempts to pursue a peace agreement as one of the central tasks in transforming the current unstable armistice regime into a stable peace regime. The first issue concerns the parties to such an agreement.

A four-party arrangement involving South Korea, North Korea, the United States, and China would appear to be the most appropriate framework for a Korean Peninsula peace agreement replacing the Armistice Agreement. This is because combining the signatories to the Armistice Agreement—the United States, China, and North Korea—with the parties that actually deploy military forces on the Peninsula—South Korea, the United States, and North Korea—makes cooperation among these four countries unavoidable.

Russia and Japan, however, are also indispensable to progress toward a peace regime. Russia is linked to North Korea through their alliance, while Japan is connected to Korean Peninsula security through the UNC rear bases and the U.S.-Japan alliance. Even if they are not direct parties to a peace agreement, their involvement will therefore remain essential to advancing a peace regime.

Given the current international environment, however, four-party talks among the two Koreas, the United States, and China could easily divide into an ROK-U.S. bloc and a North Korea-China bloc, while six-party consultations could split into South Korea-U.S.-Japan versus North Korea-China-Russia, making consensus difficult.

Unlike during the Six-Party Talks, Washington is unlikely to regard Beijing as an honest broker, while North Korea is similarly unlikely to seek to use South Korea as a mediator. One possibility, therefore, would be to include a neutral third country or international organization to serve as a mediator or facilitator in advancing a peace regime and as a guarantor of the implementation of a peace agreement.

Of course, adding more actors to any negotiation generally increases the number of variables and makes both agreement and implementation more difficult. A realistic approach may therefore be to make South Korea, North Korea, the United States, and China the principal parties to a peace agreement while establishing a broader multilateral consultation framework that also includes Russia, Japan, and a third country or international organization.

In reality, however, it would be difficult to launch four-party or multilateral consultations from the outset. The process of shifting the Korean Peninsula toward dialogue and negotiation should begin with U.S.-North Korea relations, since Washington and Pyongyang are central parties to the conflict and the possibility of dialogue between them remains open. The principal agenda for U.S.-North Korea dialogue would be improving bilateral relations and making progress on the North Korean nuclear issue. The key question concerns the sequencing of the nuclear issue and progress toward a peace regime. In the past, the United States maintained that the North Korean nuclear issue should be resolved first, followed by progress toward a peace regime. But now that North Korea no longer wishes to discuss denuclearization as a negotiating agenda, advancing U.S.-North Korea dialogue may require considering the reverse approach: making progress on elements of a peace regime, such as establishing new U.S.-North Korea relations, as a means of facilitating progress on the nuclear issue.

In this regard, the 2018 U.S.-North Korea Singapore Summit Joint Statement merits renewed attention. At the time, the two leaders agreed on four points: the establishment of new U.S.-North Korea relations; the establishment of a peace regime on the Korean Peninsula; complete denuclearization; and the recovery and repatriation of remains.

The order in which these commitments appeared in the Singapore Joint Statement does not necessarily prescribe the actual sequence for improving U.S.-North Korea relations. Nevertheless, breaking the current deadlock requires a creative approach that gives priority to progress toward a peace regime, including the establishment of new U.S.-North Korea relations. Such an approach should initially seek to prevent further deterioration of the nuclear issue, gradually reduce the associated risks, and ultimately move toward denuclearization.

Once a breakthrough has been achieved in U.S.-North Korea relations, the next step should be to improve inter-Korean relations and shift the broader environment toward dialogue and negotiation. At this stage, discussions on improving North Korea-Japan relations should proceed in parallel. At the same time, South Korea should deepen cooperation with China and Russia and work to establish key objectives—including peace on the Korean Peninsula and a nuclear-free Korean Peninsula—as part of a shared vision for the Peninsula and East Asia.

Various forms of minilateral cooperation—such as South Korea-China-Japan, South Korea-North Korea-China, and South Korea-Japan-Russia—should also be pursued simultaneously across different areas and at different levels.

Once U.S.-North Korea and North Korea-Japan relations have improved and sufficient trust has been established between the two Koreas, full-scale four-party peace talks involving South Korea, North Korea, the United States, and China could begin. As noted earlier, progress toward a peace agreement may also require considering the role of a third country or international organization as mediator and facilitator. In addition, multilateral consultations involving Russia and Japan, as well as a variety of bilateral and minilateral arrangements within that broader framework, will be necessary.

If establishing a peace regime on the Korean Peninsula were simply a matter of replacing the Armistice Agreement with a peace agreement, such a complex and difficult process would not be necessary. Creating a stable peace, however, requires agreement and support from multiple countries on a wide range of issues. In practice, therefore, building a peace regime will be far more complicated and arduous than the brief discussion here suggests.

Two points are nevertheless clear. First, the previous approach of discussing a peace regime on the premise that North Korea would first abandon its nuclear weapons is no longer viable. A new approach is therefore required—one that seeks to make progress toward a peace regime and, through that process, gradually address military issues including the North Korean nuclear problem.

Second, it appears increasingly clear that a breakthrough must first be created in U.S.-North Korea relations. North Korea continues to regard what it calls the United States' "hostile policy" toward the DPRK as the fundamental problem. China likewise appears to believe that because the United States is a principal party to Korean Peninsula issues, including the nuclear problem, Washington should take the initiative in seeking a solution.

President Trump, in particular, has shown greater willingness than any other U.S. president to hold summits with North Korea. Efforts should therefore be made to achieve a breakthrough in U.S.-North Korea relations before the second Trump administration comes to an end. If this opportunity is missed, the North Korean nuclear problem is likely to deteriorate further, and the cost of addressing the security crisis on the Peninsula will only increase.

IV. Related Issues and Challenges

First, advancing a peace regime requires preventing the consolidation of a Cold War-style conflict structure in the region. If the major countries of East Asia become locked into opposing blocs of South Korea-U.S.-Japan versus North Korea-China-Russia, progress toward a peace regime on the Korean Peninsula will become increasingly remote.

Recent developments in the international order have admittedly moved in an unfavorable direction. The increasingly structural and prolonged U.S.-China strategic rivalry, the Russia-Ukraine war, and China-Japan tensions have created serious divisions among the countries most relevant to the Korean Peninsula peace process.

Nevertheless, competition among major powers does not make cooperation impossible. The United States and China, for example, compete intensely across numerous areas, but unlike the United States and Soviet Union during the Cold War, they are not engaged in comprehensive confrontation across every field. Many U.S. companies continue to operate in China, while China continues to need U.S. and Western markets for its economic growth. Contemporary great-power relations should therefore be understood not as characterized exclusively by conflict but as an intersection of competition and cooperation.

Viewed from this perspective, securing agreement in principle among the major countries on peace on the Korean Peninsula and the resolution of the North Korean nuclear issue is not entirely impossible. China and Russia have indeed adopted relatively passive positions on the North Korean nuclear issue, but their fundamental positions on nonproliferation have not changed. Moreover, if the North Korean nuclear problem continues to worsen and triggers a nuclear domino effect in Northeast Asia, the consequences would be detrimental to every country in the region.

For example, at recent China-Russia summit meetings and a Shanghai Cooperation Organisation foreign ministers' meeting, China and Russia expressed opposition to moves toward Japanese remilitarization and nuclear armament. While concerns about Japanese remilitarization in the absence of adequate reflection on its history are understandable, it should also be remembered that one of the principal justifications for Japanese rearmament is the North Korean nuclear threat. Resolving the North Korean nuclear issue and advancing a peace regime on the Korean Peninsula are therefore essential to overcoming the security dilemma not only on the Peninsula but throughout East Asia.

Second, it is necessary to overcome the dilemma between addressing the North Korean nuclear issue and advancing a peace regime. Resolving the nuclear issue is a central challenge in establishing a peace regime. The difficulty is that progress toward a peace regime will require considerable time. Even if progress toward peace is used to facilitate resolution of the nuclear issue, as discussed above, the nuclear threat will continue to exist until the issue is ultimately resolved. It is therefore necessary to pursue two objectives simultaneously: on the one hand, maintaining sufficient deterrence to respond to the nuclear threat, and on the other, gradually reducing that threat.

The difficulty is that the world is currently experiencing an accelerating arms race. The United States, China, and Russia—the principal powers involved in any Korean Peninsula peace regime—are themselves at the center of this global competition. New START between the United States and Russia was not extended, while China is rapidly increasing the size of its nuclear arsenal. The United States, in particular, is reportedly developing a new nuclear strategy focused on enhancing the operational usability of nuclear weapons. Under such conditions, reducing North Korea's nuclear threat through negotiations will be an exceptionally difficult task.

Even if North Korea were willing to accept an arms-control approach to the nuclear issue, the question remains of how to overcome the hurdle of verification. In the past, North Korea was extremely reluctant to accept verification. At the 2019 Hanoi summit, for example, Pyongyang strongly resisted providing a list of its nuclear facilities, arguing that doing so would amount to handing over a “target list for nuclear strikes.”

Having subsequently observed the wars involving the United States, Israel, and Iran in the Middle East, North Korea may well have concluded that its judgment was correct. Indeed, Pyongyang has repeatedly cited the experiences of Ukraine and Libya, which relinquished their nuclear capabilities, to emphasize that it has absolutely no intention of giving up its own nuclear weapons.

It is important to remember, however, that most arms-control and disarmament processes begin in the absence of trust. Arms control does not involve the unilateral reduction or restriction of one side's capabilities; by its nature, it must be reciprocal. If the parties can develop a shared recognition of the need for arms control and create an expectation that mutual confidence can gradually be strengthened, an arms-control approach may not be impossible.

Third, because progress toward a peace regime will inevitably be a long-term process, another important question is whether policies can be sustained consistently over a considerable period. The challenge is how to ensure policy continuity in countries such as South Korea and the United States, where regular elections inevitably result in changes of government.

In South Korea, the major political parties differ significantly in their approaches toward North Korea, while political polarization in the United States has also widened policy differences between the major parties. Differences between the governing parties in Seoul and Washington are equally important. History offers numerous examples in which a South Korean government favored engagement with North Korea while the U.S. administration took a different view, or vice versa.

Ultimately, the issue comes down to whether governments can formulate policies that command the support of a majority of the public. A policy backed by broad public support can retain continuity even after a change of government. To maintain such support over time, producing tangible results is essential. A compelling policy vision and public expectations matter, but sustained support ultimately requires governments to persuade their citizens through visible achievements. This is why realistically achievable objectives may be more important than long-term goals such as denuclearization when advancing a peace regime. Long-term objectives should be maintained, but appropriate intermediate goals must also be established, and governments must use concrete results to persuade not only their own citizens but neighboring countries as well.

V. Conclusion

The armistice regime on the Korean Peninsula emerged from the Korean War. The fundamental complication is that the Korean War was both an inter-Korean conflict and an international war. Moreover, because it ended in an armistice rather than a final peace settlement, the resulting system inevitably became a complex structure combining inter-Korean and international relations.

Transforming this armistice regime into a peace regime is even more complicated. The mistrust and conflict produced by an unfinished war remain unresolved, while new issues that emerged during the prolonged armistice have become layered on top of them. The most prominent example is the North Korean nuclear issue.

Resolving the nuclear issue is itself an exceptionally difficult task. It extends beyond the framework of inter-Korean negotiations while remaining closely intertwined with progress toward a peace regime. The problem is that expectations for resolving the nuclear issue through negotiations are currently low. Nevertheless, if progress toward a peace regime is to be made, it must at least be possible to manage the nuclear issue. The key question is whether a framework can be established to manage the nuclear issue over the medium to long term and reduce the threat through what might be called “strategic stability.”

An even more serious challenge is the deepening divide in international politics, most notably the U.S.-China strategic rivalry. Not only is international attention to the Korean Peninsula declining, but reaching agreement among the relevant countries is becoming increasingly difficult.

Under these circumstances, South Korea’s policy leadership on Korean Peninsula issues becomes all the more important. At a time of growing uncertainty and instability in international politics, South Korea, as a principal party to Korean Peninsula affairs, must be able to take the initiative and put forward policy alternatives.

In reality, a breakthrough in U.S.-North Korea negotiations may be necessary to shift the situation on the Korean Peninsula toward dialogue. Yet South Korea is unlikely to achieve the outcomes it seeks by relying entirely on a third country. The United States is South Korea’s ally, but its ultimate policy decisions will be based on its own national interests, which will not necessarily coincide completely with those of South Korea. Even during the relatively favorable atmosphere of 2018-2019, for example, the United States was willing to walk away without a deal. This underscores why close communication and policy coordination must precede efforts to achieve a breakthrough through an ally.

A peace agreement is an extremely important institutional commitment in building a peace regime, but an agreement in itself does not create peace. A stable and sustainable peace agreement will become possible when the countries concerned have confidence that substantial progress has already been made toward establishing the peace regime itself. Discussing a peace agreement under current conditions on the Korean Peninsula may appear idealistic. Yet however difficult the situation may be, this does not diminish the importance of dialogue among the principal parties to a peace agreement and peace regime about how to establish stable peace. Indeed, precisely because peace on the Korean Peninsula is currently fragile, consultation and confidence-building among the relevant countries may be more urgent than ever.

What matters at this stage is determining what objectives are realistically achievable now and how tangible results can be produced. At the same time, the parties must agree on a clear and enduring vision and objectives for the future and develop the pathways and strategies necessary to achieve them.



제프리 루이스

스탠퍼드대학교 CISAC 선임연구원 및 윌리엄 J. 페리 강사

Jeffrey LEWIS

Senior Research Scholar and William J. Perry Lecturer,
CISAC Stanford University

Jeffrey Lewis는 스탠퍼드대학교 국제안보협력센터(CISAC)의 선임연구원(Senior Research Scholar)이자 William J. Perry 강사(William J. Perry Lecturer)이다. 핵무기, 군비통제 및 군축을 다루는 대표적인 블로그이자 팟캐스트인 Arms Control Wonk의 창립자이다. 또한 미국 국립과학·공학·의학한림원(NASEM) 국제안보 및 군비통제위원회, Bulletin of the Atomic Scientists의 과학·안보위원회, Anthropic의 Frontier Red Team에서 활동하고 있다. 과거에는 미국 국무장관 국제안보자문위원회(International Security Advisory Board) 위원으로 활동했다. 메릴랜드대학교에서 정책학 박사학위를, 오거스타나대학교에서 학사학위를 취득했다.

Jeffrey Lewis is a Senior Research Scholar and the William J. Perry Lecturer at Stanford University's Center for International Security and Cooperation. He is the founder of Arms Control Wonk, the leading blog and podcast on nuclear weapons, arms control, and disarmament. He serves on the Committee on International Security and Arms Control of the National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, the Science and Security Board of the Bulletin of the Atomic Scientists, and Anthropic's Frontier Red Team. He previously served on the Secretary of State's International Security Advisory Board. He holds a PhD in policy studies from the University of Maryland and a BA from Augustana College.

Armed Coexistence: A Search for Practical Solutions

제프리 루이스

스탠퍼드대학교 CISAC, 선임 연구원 및 윌리엄 J. 페리 강사

서론

지난 30년 동안 한반도의 전략적 환경은 극적으로 변화했다. 조선민주주의인민공화국(북한)은 두 차례의 권력 승계를 거치며 체제를 유지했고, 핵 억제력을 확보했으며, 통일이라는 목표를 포기했다. 한편 중국과 러시아는 북한의 핵 야심을 억제하기 위해 미국과 협력한다는 최소한의 명분마저 사실상 포기했다. 미국과 대한민국이 비핵화 접근법의 토대로 삼아왔던 근본적인 전제들이 더 이상 존재하지 않는 상황에서, 이제 우리는 그다음에 무엇이 올 것인지를 고민해야 한다.

물론 북한 핵 프로그램 문제는 한반도의 보다 광범위한 안보 상황과 분리해서 생각할 수 없다. 정전협정을 평화조약으로 대체하는 방안을 비롯해 한반도 안보 환경을 변화시키기 위한 여러 흥미로운 제안들이 있다. 그러나 그 어떤 제안도 두 가지 현실을 고려해야 한다. 하나는 북한이 이미 핵무기를 보유하고 있다는 사실이며, 다른 하나는 미국·중국·러시아 간 강대국 경쟁의 성격이 변화하고 있다는 점이다.

따라서 나는 우리가 이제 반드시 고려해야 할 세 가지 불편한 현실에서 논의를 시작하고자 한다.

북한의 핵무기

북한의 핵무기는 일반적으로 공개된 추정치보다 거의 확실히 훨씬 더 많고 능력도 뛰어나다.

『Bulletin of the Atomic Scientists』의 Nuclear Notebook은 북한이 조립된 핵무기를 “약 50기 정도 보유했을 가능성”이 있다고 추정한다. 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI)는 60기로 추산한다. 그러나 이러한 수치는 사실상 산술적 추정에 불과하다. 북한이 생산했을 것으로 추정되는 핵분열성 물질, 즉 플루토늄과 고농축우라늄의 양을 추산한 뒤, 이를 북한 핵무기 한 기에 필요할 것으로 추정되는 물질의 양으로 나눈 것이다. 분모가 달라지면 결과도 달라진다. ‘팻맨(Fat Man)’에는 플루토늄 6kg이 사용되었지만, 초기 영국 핵 무기에는 2kg 미만이 사용되었다.

실제 수치는 아마 훨씬 더 높을 것이다. 공개 보도에 따르면 미 국방정보국(DIA)은 2017년 북한이 약 60기의 핵무기를 보유하고 있으며 매년 12기의 핵탄두를 추가할 수 있다고 평가했다. 이는 거의 10년 전의 평가다. 지난 9년 동안 매년 12기씩 추가했다고 단순 계산해도 현재 북한의 핵탄두는 150기를 넘는다. 게다가 이는 같은 기간 북한이 핵분열성 물질 생산 능력을 지속적으로 확대해왔다는 사실조차 반영하지 않은 수치다.

우리가 잘 알고 있듯이 영변의 가스흑연로는 연간 약 6kg의 플루토늄을 생산할 수 있으며, 북한은 지금까지 이곳에서 90~100kg의 플루토늄을 생산한 것으로 추정된다. 영변의 실험용 경수로에 대해서는 알려진 것이 더 적으며, 심지어 그것이 실제 경수로인지조차 확실하지 않다. 그러나 다른 전문가들은 운용 방식에 따라 연간 10~30kg의 플루토늄을 생산할 수 있다고 추정한다. 이 시설은 2023년 말부터 거의 3년 동안 가동되어 왔다.

북한은 또한 상당한 우라늄 농축 능력을 보유하고 있다. 현재 알려진 시설은 두 곳으로, 하나는 나와 미들베리 국제학연구소의 전 동료들이 처음 공개적으로 확인한 강선 시설이고, 다른 하나는 영변의 여러 건물이다. 이들 시설에는 모두 합쳐 1만 8천 기가 넘는 원심분리기가 있으며, 연간 300kg 이상의 고농축우라늄(HEU)을 생산할 수 있다. 우리는 북한이 지금까지 약 3,000kg의 HEU를 생산한 것으로 추정한다.

북한은 최소 세 종류의 핵무기 설계를 공개했다. ‘표준화된’ 핵분열 장치, 이 표준화 장치를 1차 기폭장치로 사용하는 것으로 보이는 2단계 열핵무기, 그리고 ‘화산-31’ 전술핵탄두이다.

각 핵탄두에 플루토늄과 고농축우라늄이 얼마나 사용되는지는 알 수 없지만 대략적인 추정은 가능하다. 복합 핵심부(composite pit)를 사용한다고 가정할 경우, 북한은 플루토늄 0.5kg과 HEU 4~6kg만으로 2016년 1월 핵실험에서 나타난 10킬로톤의 폭발력을 구현할 수 있었을 것이다. 이는 기술적 정교함의 측면에서 중국의 12번째 핵실험 장치인 CHIC-12와 비교할 만하다. CHIC-12는 플루토늄 2kg과 HEU 0.5kg만을 사용했으며 증폭핵분열(boosted) 방식을 적용했다. 대략적으로 플루토늄 1kg은 HEU 1~2kg으로 대체할 수 있다.

이러한 가정을 적용하면 북한의 핵분열성 물질 비축량은 이러한 핵무기 100기 이상을 생산하기에 충분하며, 여기에 수백 기의 순수 우라늄 핵무기를 추가로 생산할 수 있을 정도의 HEU도 남는다.

북한은 플루토늄과 HEU의 생산 능력 역시 크게 확대했다. 가스흑연로에서 생산할 수 있는 플루토늄 6kg에 더해 실험용 경수로(ELWR)에서 15~20kg, 그리고 매년 HEU 300kg을 추가로 생산할 수 있는 것으로 추정된다. 이는 연간 약 50기의 새로운 핵무기를 지속적으로 생산할 수 있는 양이다.

물론 북한이 실제로 이러한 유형의 핵탄두를, 또는 이러한 속도로 생산하고 있는지는 알 수 없다. 중요한 것은 김정은이 원한다면 북한이 그렇게 할 수 있는 능력을 보유하고 있다는 사실을 인정하고, 우리의 추정 역시 이러한 가능성을 충분히 반영해야 한다는 것이다. 한 가지 중요한 불확실성은 여전히 남아 있다. 북한이 어디에서 핵탄두를 생산하는지는 알려져 있지 않다. 영변 인근 시설이나 용덕동 인근의 대규모 시설, 또는 월로리 인근 시설에서 조립이 이루어지고 있을 가능성이 있다.

운반체계

북한의 야심이 어느 정도인지는 운반체계, 주로 미사일을 살펴보면 더욱 분명해진다.

북한은 거의 10년 전인 2017년에 미국 본토에 도달할 수 있는 액체연료 대륙간탄도미사일(ICBM)을 시험했다. 당시 북한은 소련의 RD-250 액체연료 로켓엔진을 기반으로 한 것으로 보이는 북한산 엔진을 사용한 미사일 발사뿐 아니라 임펠러와 같은 엔진 부품을 만드는 생산라인도 공개했다. 최근에는 이 생산라인이 있는 것으로 추정되는 태성기계공장의 지하 생산시설을 대대적으로 개보수했다. 또한 육안으로 확인했을 때 경량 필라멘트 와인딩 방식의 모터 케이스를 사용해 사거리를 크게 늘린 일련의 고체연료 중거리 및 대륙간탄도미사일을 빠르게 개발하고 시험해왔다.

일부 외부 전문가들은 여전히 북한의 재진입체가 대기권 재진입 과정에서 살아남을 수 있는지 의문을 제기한다. 그러나 이러한 결론은 공개정보 분석의 오류에 근거한다. 화성-14형 시험 당시 회전하며 낙하하던 2단 추진체를 붕괴하는 재진입체로 잘못 해석한 것이다. 반면 공개 보도에 따르면 당시 미국 정보당국은 2017년에 시험된 북한의 재진입체가 미국을 향한 최소에너지 궤도에서도 살아남을 수 있다고 판단했다.

재진입체의 생존성을 확보하는 데 있어 핵심적인 공학적 과제는 대기권 재진입 시 발생하는 열을 견딜 수 있는 노즈콘을 만드는 것이며, 일반적으로 삭마(ablation) 방식을 사용한다. 재진입 과정에서 완벽하게 견디지 못한다고 해서 반드시 탄두가 타버리는 것은 아니다. 보다 가능성 높은 실패 형태는 과도한 삭마로 인해 재진입체의 정확도가 떨어지는 것이다. 북한은 삭마형 탄소복합재 노즈콘을 시험했으며, 이는 이후 2017년 자동화연구소에서 공개되었다. 함흥 인근 화학재료연구소의 노즈콘 생산시설도 공개된 바 있다. 여기서 한 가지 일반적인 사실을 분명히 할 필요가 있다. ICBM을 개발한 국가 가운데, 더구나 필라멘트 와인딩 동체를 사용한 첨단 고체연료 ICBM까지 개발한 국가 가운데 제대로 작동하는 재진입체를 설계하지 못한 나라는 없다.

북한은 또한 이른바 전술핵 운반체계도 광범위하게 공개했다. 600mm 방사포, 여러 종류의 단거리 탄도미사일, 지상과 해상에서 발사할 수 있는 순항미사일, 심지어 수중 드론까지 포함된다.

북한은 이러한 체계를 대량 생산하고 있으며, 특히 전국의 차량 공장을 이동식 발사대 생산시설로 전환하는 데 막대한 노력을 기울이고 있다. 2024년 8월 4일 김정은은 평양에서 남부 국경지역 부대에 신형 전술탄도미사일 발사대 250대를 인도하는 행사를 주재했다. 북한 매체는 이를 김정은이 직접 설계한 현대식 전술공격무기라고 설명했으며, 분석가들은 북한이 전술핵탄두 탑재가 가능하다고 주장하는 단거리 미사일인 화성-11 계열로 파악했다. 발사대 한 대당 미사일 4기를 탑재한다고 보면, 이 한 차례의 인도만으로도 약 1,000기의 미사일이 필요하다는 의미다.

2022년에는 김정은이 각각 6개의 발사관을 갖춘 600mm 방사포 30문의 인도식을 주재했는데, 이는 180발의 로켓을 의미한다. 2026년에는 발사관 5개를 갖춘 50문을 추가로 인도해 250발이 더해졌다. 이 두 차례의 인도만으로 핵탄두 탑재가 가능한 로켓 430발이 추가된 셈이다.

그리고 이것은 단 두 종류의 체계에 불과하다. 북한은 핵탄두 탑재 순항미사일과 수중 드론도 배치하고 있다. 물론 북한이 이 모든 체계에 핵무기를 탑재하지는 않을 수도 있다. 그러나 운반체계의 압도적인 수를 고려하면 북한이 50기보다 훨씬 많은 핵탄두를 보유하고 있을 가능성이 매우 높다.

김정은은 더 이상 고립되어 있지 않다

두 번째 불편한 현실은 국제사회에서 북한이 처한 위치에 관한 것이다.

북한이 핵무기를 개발해온 대부분의 기간 동안 모스크바와 베이징은 평양의 핵 개발을 억제하려 했다. 비록 그 목적이 워싱턴과의 긴장을 줄이고 북한의 대중·대러 의존을 유지하는 데 있었을지라도 말이다. 북한이 미국과 반복적으로 외교적 접촉을 시도했던 것도 다른 무엇보다 지나치게 커진 중국의 영향력을 외부 세력인 미국을 통해 견제하려는 목적이 상당 부분 있었을 것이다.

그러나 그 시대는 끝났다. 이제 러시아도 중국도 제재를 유지하는 데 관심이 없다. 세르게이 라브로프는 2024년 9월 북한에 적용되는 ‘비핵화’라는 용어 자체가 “모든 의미를 잃었다. 우리에게 이것은 끝난 문제다”라고 러시아의 입장을 분명히 밝혔다. 그보다 6개월 전 러시아는 북한의 핵·미사일 프로그램에 대한 제재 이행을 감시하던 유엔 전문가패널의 임기 연장에 거부권을 행사했다. 제재가 더 이상 한반도의 긴장을 완화하는 데 기여하지 않는다는 것이 러시아가 밝힌 이유였다.

더욱이 북한의 무기 수출과 병력 지원은 이제 우크라이나 전쟁 4년 차에 수렁에 빠진 러시아에 매우 중요한 생명줄이 되었다. 덧붙이자면, 한국 역시 러시아가 이러한 관계를 받아들이지 못하도록 억제하는 데 별다른 역할을 하지 않았다. 러시아의 계산을 다시 생각하게 만들 수도 있었던 시점에 한국은 자국의 우수한 미사일을 우크라이나에 제공하지 않았기 때문이다. 그 대가로 러시아는 식량과, 거의 확실하게 석유제품을 포함해 북한 경제에 상당한 지원을 제공했다. 또한 북한의 군사력과 우주 프로그램을 향상시키는 데 도움이 될 기술 정보도 제공하고 있을 가능성이 높다.

김정은이 리비아와 이라크에서 얻은 교훈은 미국과 새로운 관계를 모색하기 위해 무장해제하는 것은 실수라는 것이었다. 도널드 트럼프가 포괄적공동행동계획(JCPOA)에서 탈퇴한 뒤 이란을 공격하고 최고지도자와 그의 가족 다수를 살해하는 모습을 지켜본 김정은은으로서 자신의 억제력을 완성하고 확대해온 것을 전혀 후회하지 않을 것이라고 봐야 한다. 김정은 자신도 지난 3월 최고인민회의에서 이와 같은 취지로 발언했다. 미국이 이란과 같은 국가들을 제멋대로 짓밟는 세계는 자신이 핵무력을 계속 증강하기로 한 결정이 옳았음을 입증한다고 주장했다.

남북 모두 선제적으로 행동하려 한다

세 번째 불편한 현실은 내가 가장 우려하는 부분이며, 남북한 모두와 관련된다.

북한은 미국 주도의 침공을 사전에 저지하기 위해 분쟁 초기에 핵무기를 사용하고, 한국과 일본에 주둔한 미군을 공격하겠다는 의도를 공개적으로 밝혀왔다. 이는 북한의 공식 성명에도 나타나며, 북한이 실시한 훈련 역시 부산 인근 진해와 일본 이와쿠니 등 바로 그러한 목표에 초점을 맞춰왔다.

이에 대응해 한국은 ‘주도적 대응(proactive response)’이라는 그다지 미묘하지 않은 완곡어법 아래 선제전략을 발전시켜왔다. 나와 동료 데커 에벌레스(Decker Eveleth)는 최근 『Survival』에 발표한 글에서 한국이 300기 이상의 KTSSM 미사일을 세 곳의 지상 일반 건물에 배치했다는 사실을 공개했다. 이 건물들은 분쟁 발발 후 몇 분 이상 생존하기 어려운 시설이다. 이는 한국이 이 미사일을 선제적으로 사용할 의도를 갖고 있음을 강하게 시사한다.

분명히 말하자면, 양측 모두가 먼저 공격할 수는 없다. 두 전략 모두 합리적이며 군사적 판단의 측면에서도 타당하다. 그러나 동시에 성립할 수는 없다. 위기 상황이 발생하면 양측 지도자 모두 이러한 전력을 먼저 사용하지 않으면 잃게 되는(use it or lose it) 상황에서 엄청난 압박을 받게 될 것이다.

무엇을 해야 하는가

어떠한 평화체제도 핵무기 문제를 다루어야 한다. 내가 보기에 김정은은 핵무기를 포기하지 않을 것이다. 이미 너무 멀리 왔고 너무 많은 것을 투자했으며, 무장해제가 한 국가를 외부의 공격과 강압에 얼마나 취약하게 만들 수 있는지를 보여주는 사례도 너무 많이 보았다. 더욱이 현재 김정은에게는 워싱턴과의 관계를 개선할 필요도 없다. 러시아가 이제 성가실 정도로 커진 중국의 영향력을 상쇄해 주면서 전략적 협상 공간을 제공하고 있기 때문이다.

그러나 세 번째 불편한 현실, 즉 남북한의 미사일 전력의 위기 상황에서 안정적이지 않을 수 있다는 점은 김정은에게 긴장을 지나치게 고조시키는 데 대해 어느 정도 주저하게 만드는 요인이 될 수 있다. 그는 한국의 전직 대통령이 국내 정치적 목적을 위해 자신을 군사적 총동료로 유인하려 했다는 주장도 분명 알고 있을 것이다. 그리고 불과 며칠 전 트럼프 대통령은 다시 한번 김정은에게 손을 내밀었다. 김정은이 무엇을 원하는지를 면밀히 고려한다면, 어쩌면 일종의 합의가 가능할지도 모른다. 이런 관점에서 싱가포르와 하노이에서 실제로 무슨 일이 있었는지를 다시 살펴볼 필요가 있다. 나는 김정은이 정상회담을 앞두고 핵무기를 포기하겠다고 제안한 적이 있다고 생각하지 않는다. 김정은이 트럼프의 최대주의적 요구를 거부했다는 사실은 오히려 이러한 내 견해를 뒷받침한다. 김정은이 생각을 바꿨다기보다 우리가 의도적으로든 우연히든 그의 의도를 잘못 이해했던 것이다.

내가 보기에 김정은이 말한 한반도의 비핵화는 우리가 이해했던 것과 상당히 다른 의미였다. 우리는 북한의 모델로 거론되어온 중동 국가인 리비아, 이라크, 이란을 이야기해왔다. 그러나 내가 보기에 가장 중요한 비교 대상은 이스라엘이다. 이스라엘은 대규모의 강력한 핵무기를 보유하고 있으면서도 다소 비현실적으로 이를 공식 확인하지 않는 국가다. 이스라엘은 자신들이 이 지역에 핵무기를 가장 먼저 '도입(introduce)'하지 않을 것이라고만 말하면서, '도입'이 무엇을 의미하는지는 교묘하게 피해간다.

내가 보기에 여기서 핵심은 핵무기의 보유(possession) 여부가 아니라 현저성(salience)이다. 이스라엘의 맥락에서 핵무기를 '도입한'다는 것은 핵무기를 역내 안보 환경의 중심에 놓는다는 의미다. 핵무기 보유를 공개적으로 인정하지 않음으로써 이스라엘은 주변국들이 이를 직접적인 안보 문제로 다루도록 강요하지 않는다. 나는 김정은이 비핵화라는 말로 이와 매우 유사한 것을 의미한다고 생각한다. 즉, 핵무기를 포기하는 것이 아니라 핵무기가 안보 환경에서 차지하는 현저성을 낮추는 것이다.

다시 말해, 북한은 핵을 포기하는 척하고 우리는 그것을 믿는 척하는 것이다. 그렇다면 우리는 왜 그런 척을 해야 하는가?

한 가지 이유는 핵·미사일 시험 금지 자체에 가치가 있기 때문이다. 북한은 시험을 통해 능력을 발전시킨다. 북한이 미사일 시험을 할 때마다 기자들은 나에게 북한이 어떤 메시지를 보내는 것이냐고 묻는다. 분명히 말하자면 대부분의 경우 별다른 메시지는 없다. 이러한 시험은 새로운 체계의 개발과 미사일 운용 인력의 훈련을 위한 것이다. '메시지'에 지나치게 초점을 맞추다 보면 실제로 북한이 획득하고 있는 군사적 능력을 놓치게 된다.

시험을 중단한다고 해서 북한이 이미 보유한 체계가 사라지는 것은 아니다. 그러나 새로운 체계의 개발 속도를 늦추고 북한군 훈련의 실전성을 낮출 수 있다. 특히 북한이 실제로 수백 기의 전술핵무기를 동원하는 대규모 선제전쟁 계획을 실행하려 한다면 이는 매우 중요하다. 미국과 한국 모두 잘 알고 있듯이 규모가 크고 작전적으로 복잡한 계획은 상당한 훈련을 필요로 하기 때문이다.

더 중요한 것은 우리가 북한의 핵무기에 초점을 맞추는 방식이 인과관계를 거꾸로 보고 있다는 점이다. 우리가 무장했기 때문에 적이 된 것이 아니라, 적이기 때문에 무장한 것이다. 평화체제에서 진전을 이루려면 북한의 무장 문제를 일단 뒤로 미루고 모든 당사자가 받아들일 수 있는 적절한 공존 방식(modus vivendi)을 만들어야 한다. 김정은에게 그 공존 방식은 자신의 가족 정권이 생존하는 것이다. 미국에게는 한국과 일본을 보호하는 것이다. 한국인들을 대신해 무엇이 중요한지는 내가 단정하지 않겠다.

순서를 정치적 문제를 먼저, 군사적 문제를 나중에 다루는 것으로 정한다면, 정치적으로 해야 할 일이 구체적으로 무엇인지 살펴볼 필요가 있다. 나는 세 가지 요소를 제시하고자 한다.

첫째는 전쟁 상태의 문제다. 1953년 정전협정은 임시적인 조치로 마련되었으며, 70년 넘게 지속되고 있다는 사실은 단순한 법적 특이사항이 아니다. 정전협정은 각 당사자가 상대방을 적대행위 재개에 대비해야 하는 적으로 취급하는 공식적인 근거가 된다. 평화 조약이든, 전쟁 상태의 종식을 선언하는 방식이든, 단계적 접근이든 이를 대체하면 양측이 현재의 군사태세를 유지하는 상시적 명분을 제거할 수 있다. 이것만으로 모두가 더 안전해지는 것은 아니다. 그러나 당사자들이 무엇을 놓고 다투는지 자체를 변화시키며, 이는 다른 모든 진전을 위한 전제조건이다.

둘째는 의례적 의미가 아니라 실질적 의미에서의 상호 인정(recognition)이다. 김정은이 한국을 별개의 적대국가라고 선언한 것은 서울과 워싱턴에서 도발로 받아들여졌다. 또한 이 방에 있는 많은 사람들이 평생을 바쳐온 목표를 부정한 것이기도 하다. 그러나 동시에 이는 하나의 모호성을 제거했다. 서로를 국가로 인정하는 두 국가는 국가 대 국가로서 국경, 우발적 충돌, 통신, 그리고 궁극적으로 군비 문제를 협상할 수 있다. 반대로 각자의 헌법이 상대방의 영토를 자국 영토라고 규정하는 상황은 지속가능한 합의를 구축할 수 있는 토대가 되기 어렵다.

셋째는 이러한 합의가 미국의 선거를 거치고도 살아남을 수 있을지를 결정할 문제다. 즉, 미국이 실제로 무엇을 제시할 준비가 되어 있으며, 그것을 지속할 의지가 있는가라는 질문이다. 이 자리에서는 내 조국에 대해 솔직하게 말해야겠다. 지난 25년간 미국의 행적은 일관성과는 거리가 멀었다. 제네바 기본합의, 6자회담, '윤달 합의(Leap Day Deal)', JCPOA까지, 각각의 사례에서 책임이 누구에게 있는지에 대해 어떤 결론을 내리든 평양의 눈에 비치는 패턴은 분명하다. 미국의 약속은 다음 선거를 넘기지 못한다는 것이다. 한 명의 대통령의 적극적 의지와 번덕에 의존하는 공존 방식은 오래가지 못할 것이다.

물론 무장 문제 자체를 완전히 제쳐두어야 한다는 뜻은 아니다. 제쳐두어야 하는 것은 군축(disarmament) 문제다. 실제로 당사국들이 긴장을 완화하고 위기 발생을 방지하기 위해 취할 수 있는 중요한 조치는 많다.

양측 모두 선제적으로 행동하려 한다면 한반도의 가장 큰 위험은 도널드 트럼프, 김정은 또는 이재명 대통령이 어느 날 아침 일어나 전쟁을 시작하기로 결심하는 데 있지 않다. 그런 행동은 어리석음의 것이다. 진정한 위험은 위기 상황에서 한쪽의 군사적 준비를 다른 쪽이 공격의 전조로 해석하고, 먼저 사용하지 않으면 잃게 되는 전력을 가진 모든 당사자가 상대방보다 먼저 공격하는 것이 가장 안전한 선택이라고 판단하는 데 있다.

이것이 바로 위기 안정성(crisis stability)의 고전적인 문제, 즉 기습공격에 대한 상호 두려움이며, 이 문제는 평화조약이 체결될 때까지 기다릴 수 없다. 다행히도 이러한 문제에는 이미 알려진 대응책들이 있다.

여기에는 미사일 발사와 대규모 군사훈련의 사전 통보, 특정 도발적 활동의 제한, 위기 시 의사소통을 위한 장치 등이 포함될 수 있다. 현재도 이러한 기반이 어느 정도 존재하지만 더 확대할 수 있다. 특히 미국과 소련이 서로 적으로 남을 것이라는 사실을 전제로 구축했던 것과 같은 해상 및 공중 우발사건 관리 체계도 포함될 수 있다.

또한 선제공격의 유인을 높이는 배치 방식에 대해서도 자체를 검토해야 한다. 여기에는 데커 에벌레스와 내가 지정한 KTSSM 배치도 포함된다. 이는 단순히 공격 의도를 보여주는 신호가 아니라 실제적인 불안정 요인이다. 생존할 수 없는 전력은 먼저 사용해야만 하는 전력이 되기 때문이다.

이러한 조치 가운데 어느 것도 어느 한쪽이 군사교리를 포기하거나 국가기밀을 공개하거나 침묵적인 사찰을 받아들일 것을 요구하지 않는다. 물론 미래에는 그러한 변화도 환영할 수 있을 것이다. 필요한 것은 단 하나다. 각 당사자가 자국 지도자에게 더 많은 판단 시간을 확보해주는 것이 선제행동을 통해 얻을 수 있는 한계적 이점보다 더 가치 있다는 데 동의하는 것이다. 이는 각자가 자신의 이익을 위해 선택할 수 있는 거래이며, 바로 그렇기 때문에 거의 아무것도 합의하기 어려운 지금과 같은 시기에도 실현 가능성이 있다. 나는 서두에서 한반도 안보 환경을 변화시키기 위한 모든 구상은 내가 설명한 북한의 핵무기를 현실로 받아들여야 한다고 말했다. 이제 그것이 구체적으로 무엇을 의미하는지 설명하고자 한다. 군축에 대한 나의 비관론이 이 패널에서 제시된 여러 구상 자체에 대한 회의론으로 오해되어서는 안 되기 때문이다.

첫째, 이러한 구상은 핵무장한 북한을 전제로 설계되어야 한다. 이후 단계에서 핵전력의 신고, 동결 또는 감축을 전제로 하는 평화체제는 희망적 구상에 불과하다. 우리가 체결하는 합의가 궁극적인 목표를 향한 단계가 될 수는 있지만, 군축의 달성을 전제로 해서는 안 된다. 군축이 이루어지지 않으면 붕괴하는 합의는 처음부터 실패할 운명이다.

둘째, 검증에 지나치게 큰 비중을 두어서는 안 된다. 강선 시설이 중요한 선례다. 이 시설은 외부에서 확인되기 전까지 수년 동안 운영되었다. 검증은 정치적 비용이 크며, 관계 개선 자체에 반대하는 세력은 끝없는 수준의 침묵적 검증을 요구함으로써 이를 합의를 무산시키는 독소조항(poison pill)으로 쉽게 활용할 수 있다. 중요한 것은 핵무기의 현저성을 낮추는 것이다. 북한의 핵전력이 단지 지하로 들어가 눈에 띄지 않게 되는 것만으로도 지금보다는 낫다.

셋째, '강제이행(enforcement)'에 대한 논의를 버려야 한다. 어떤 합의도 스스로를 강제할 수는 없다. 결국 모든 당사자의 이익에 부합하지 않는 합의는 실패하기 때문이다. 검증과 마찬가지로 강제이행도 당사자들을 합의에 묶어두기 위한 논리라기보다 애초에 합의가 이루어지는 것을 막기 위해 사용되는 논리가 되기 쉽다.

한미동맹에 관하여

나는 내가 틀렸을 경우 그 결과를 직접 감당해야 할 청중 앞에서 미국인인 내가 미국이 무엇을 받아들여야 하는지를 이야기하고 있다는 점을 잘 알고 있다. 따라서 이 자리에서 제기될 것으로 예상되는 질문을 직접 다루고자 한다.

도널드 트럼프가 하루하루 무슨 생각을 하는지는 나도 전혀 모른다. 그의 참모들도 모를 것이라고 생각하며, 솔직히 트럼프 자신도 알고 있는지 상당히 의심스럽다.

미국이 핵무장한 북한과 모종의 타협을 이루게 되면 서울과 도쿄의 일부에서는 이를 확장억제의 약화를 보여주는 증거로 받아들일 것이며, 한국이 자체적인 핵 능력을 보유해야 한다는 주장을 강화할 수도 있다. 나는 그러한 논리를 이해하며, 그것이 전혀 근거가 없는 주장인 척하지도 않겠다.

그러나 나는 한국의 핵무장이金正恩을 억제할 것이라고 생각하지 않는다. 그 이유는 간단하다. 내가 보기에 전쟁으로 이어질 가장 주된 경로는 자신의 정권이 전복될 수 있다는 김정恩의 우려이기 때문이다. 한국의 핵무장은 남북한을 현재 얽혀 있는 고르디우스의 매듭(Gordian knot) 속에 더욱 단단히 묶어놓을 뿐이며, 양측 모두 선제공격을 더욱 강조하게 만들 것이다.

내가 제안하는 것은 한국의 안보에 대한 미국의 약화된 공약이 아니다. 오히려 현재의 접근법이 전쟁이 발생했을 경우 우리의 군사적 위치를 강화해주는 동시에, 정작 우리가 원하는 안보 자체는 제공하지 못하고 있다는 주장이다. 이것이 핵 시대의 핵심적인 역설이다. 자기방어를 위한 우리의 노력이 다른 국가들로 하여금 스스로를 방어하기 위한 조치를 취하게 만들고, 그 결과 우리 모두가 오히려 덜 안전해질 수 있다는 것이다.

나의 옛 스승 토머스 셸링(Thomas Schelling)은 1958년에 이 점을 설명하면서 냉전기의 위기를 한밤중 자신의 집에서 무장한 강도와 마주친 무장한 집주인의 상황에 비유했다. 두 사람 모두 살아서 상황을 끝내고 싶어 하지만, 서로 자기방어를 위해 먼저 총을 쏘아한다고 두려워한다. 셸링은 이러한 상황에 대해 다음과 같이 지적했다.

“자기방어를 위해 총에 맞는 일을 피하려는 것뿐일 때, 자기방어라는 개념은 모호해진다.”

물론 우리는 강도가 총을 내려놓고 범죄자의 삶도 포기하기를 바랄 것이다. 그러나 한밤중에 실제로 그런 상황에 처한다면 우리는 훨씬 적은 것에도 기꺼이 만족할 것이다. 강도가 빈손으로 떠나고, 우리는 살아서 다시 침대로 돌아가는 것 말이다.

Armed Coexistence: A Search for Practical Solutions

Jeffrey LEWIS

Senior Research Scholar and William J. Perry Lecturer, CISAC Stanford University

Introduction

The strategic environment on the Korean peninsula has changed dramatically over the past three decades. The Democratic People's Republic of Korea has survived two leadership transitions, acquired a nuclear deterrent, and abandoned unification as a goal. China and Russia, meanwhile, have abandoned all pretense of cooperating with the United States to constrain North Korea's nuclear ambitions. The fundamental premises on which the United States and the Republic of Korea based their approach to denuclearization no longer exist, forcing us to consider what might come next.

The question of the DPRK's nuclear program cannot, of course, be separated from the broader security situation on the peninsula. There are many interesting proposals to transform that environment, including approaches to replacing the armistice with a peace treaty. All of them must reckon with two things: the fact of North Korea's nuclear arsenal, and the changing character of great power competition among the United States, China, and Russia.

I want to begin, therefore, with three difficult facts that we must now take into account.

North Korea's nuclear arsenal

North Korea's nuclear arsenal is almost certainly much larger and more capable than the most common public estimates suggest.

The Bulletin of the Atomic Scientists' Nuclear Notebook estimates that the DPRK has "potentially around 50" assembled nuclear weapons. The Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) estimates 60. But these figures are little more than arithmetic guesses: an estimate of how much fissile material — plutonium and highly enriched uranium — North Korea could have produced, divided by a further estimate of how much of that material each North Korean nuclear weapon might require. Change the divisor and the answer changes too. Fat Man used six kilograms of plutonium. Early British nuclear weapons used less than two.

The real number is probably much higher. After all, according to public reporting, the U.S. Defense Intelligence Agency assessed in 2017 that the DPRK held a stockpile of some sixty nuclear weapons and was capable of adding twelve warheads per year. That was nearly a decade ago. Simply adding twelve weapons for each of the past nine years would imply that North Korea has more than 150 warheads today — and that is without accounting for the fact that North Korea has continuously expanded its production of fissile material over that same period.

We all know that the gas-graphite reactor at Yongbyon is capable of producing about six kilograms of plutonium per year, and that North Korea has produced between 90 and 100 kilograms of plutonium there. Less is known about the Yongbyon experimental light water reactor, including whether it even is a light water reactor, but other experts estimate that it is capable of producing anywhere between 10 and 30 kilograms of plutonium a year, depending on how it is operated. It has been running for nearly three years, since late 2023.

North Korea also has a substantial uranium enrichment capability, based around two known locations: the site at Kangson, first publicly identified by me and my former colleagues at the Middlebury Institute of International Studies, and several buildings at Yongbyon. Together these sites house more than 18,000 centrifuges, capable of producing more than 300 kilograms of highly enriched uranium per year. We estimate that North Korea has produced roughly 3,000 kilograms of HEU to date.

North Korea has displayed at least three nuclear designs: a "standardized" fission device, a two-stage thermonuclear device that probably uses the standardized device as its primary, and the Hwasan-31 "tactical" warhead.

We do not know how much plutonium and highly enriched uranium each warhead uses, but we can roughly estimate the amounts. Assuming a composite pit, North Korea could achieve the ten-kiloton yield of the January 2016 test with as little as half a kilogram of plutonium and four to six kilograms of HEU. This is a device comparable in sophistication to the twelfth Chinese nuclear device, CHIC-12, which used only two kilograms of plutonium and half a kilogram of HEU and was boosted. (One can roughly substitute one to two kilograms of HEU for each kilogram of plutonium.)

Using these assumptions, North Korea's fissile material stockpile is sufficient to support more than one hundred such devices, with enough HEU left over to support another few hundred all-uranium weapons.

North Korea has also dramatically expanded its capacity to produce both plutonium and HEU. In addition to the six kilograms of plutonium available from the gas-graphite reactor, we estimate that it could produce another 15 to 20 kilograms at the ELWR and 300 kilograms of HEU annually. That is enough to sustain roughly fifty new weapons a year. We do not know that North Korea is producing nuclear warheads of this type, or at this rate. What is essential is that we recognize North Korea is capable of doing so if that is what Kim Jong Un desires — and that our estimates should be robust against this possibility.

One major uncertainty remains. We do not know where North Korea produces its warheads. Assembly may occur at facilities near Yongbyon, at the large facility near Yongdoktong, or at the facility near Wollo-ri.

Delivery systems

The scope of North Korea's ambitions becomes clearer when we look at delivery systems — largely missiles.

North Korea tested a liquid-propellant ICBM capable of ranging the United States in 2017, almost a decade ago. At that time, North Korea showed us not only the launch of the system, which appeared to use a North Korean engine based on the Soviet RD-250 liquid propellant rocket engine, but the production line that made engine components such as impellers. In recent years it has extensively renovated the underground production halls at the Thaeson Machine Plant, where that production line is probably located. It has also moved rapidly to develop and test a series of solid-propellant intermediate- and intercontinental-range missiles that, upon visual inspection, have lightweight wound-filament motor casings that result in much greater ranges.

Some outsiders continue to doubt that North Korea's reentry vehicles would survive. This conclusion rests on an erroneous piece of open-source analysis, in which a tumbling second stage from a Hwasong-14 test was misinterpreted as a disintegrating reentry vehicle. By contrast, and again according to public reporting, the U.S. intelligence community concluded at the time that the North Korean reentry vehicle tested in 2017 would survive on a minimum-energy trajectory to the United States.

The primary engineering challenge for a survivable reentry vehicle is a nose cone able to survive the heat of reentry, usually through ablation. Failure to survive does not necessarily mean that the warhead burns up. The more likely failure mode is simply that excessive ablation reduces the accuracy of the reentry vehicle. North Korea has tested an ablative carbon-composite nose cone, which was later displayed at the Automation Institute in 2017. We have also seen the production facilities for the nose cone, at the Chemical Materials Institute near Hamhung.

It is worth stating a general point plainly: no country that has built an ICBM — let alone advanced solid-fueled ICBMs with wound-filament airframes — has failed to design a working reentry vehicle.

North Korea has also displayed a wide range of so-called tactical nuclear delivery systems: 600mm artillery rockets, short-range ballistic missiles of several types, cruise missiles that can be launched from land and from the sea, and even an underwater drone.

It is producing these systems in large numbers, with a huge emphasis on converting vehicle factories all over the country to the task of producing mobile launchers. On 4 August 2024, Kim Jong Un presided over a ceremony in Pyongyang marking the delivery of 250 new tactical ballistic missile launchers to units along the southern border — a system state media described as a modern tactical attack weapon that Kim had personally designed, and which analysts identified as the Hwasong-11 series, the short-range missile North Korea says can carry a tactical nuclear warhead. At four missiles per launcher, that single delivery implies a requirement on the order of a thousand missiles.

In 2022, Kim Jong Un presided over the delivery of 30 600mm multiple launch rocket systems with six canisters each, implying 180 rockets. In 2026, he presided over the delivery of another 50 with five canisters each, implying a further 250. That is 430 additional nuclear-armed rockets from these two deliveries alone. And these are only two systems. North Korea also deploys nuclear-armed cruise missiles and an underwater drone. Perhaps North Korea will not arm all of these systems with nuclear weapons. But the sheer number of delivery systems strongly suggests that it has far more than fifty warheads.

Kim is no longer isolated

The second difficult fact concerns North Korea's position in the world.

For most of the period in which North Korea was developing its nuclear arsenal, Moscow and Beijing attempted to discourage Pyongyang — if only to reduce tensions with Washington and to perpetuate the DPRK's dependence upon them. North Korea's repeated diplomatic engagements with the United States were probably as much about balancing outsized Chinese influence with an outside party as anything else.

That era is over. Neither Russia nor China has any interest in sustaining sanctions. Sergey Lavrov put the Russian position plainly in September 2024, writing that the very term "denuclearization," as applied to North Korea, "has lost all meaning. For us, this is a closed issue." Six months earlier, Russia had vetoed the renewal of the UN panel that monitored sanctions on the North's nuclear and missile programs, on the stated grounds that those sanctions no longer served to reduce tensions on the peninsula.

Moreover, North Korea's export of weapons and supply of troops has become a vital lifeline for a Russia now bogged down in its fourth year of war in Ukraine. South Korea, I would add, did little to discourage Russia from embracing this arrangement, having withheld its own superior missiles from Ukraine at a moment when offsetting supplies might have given Moscow pause. In exchange, Russia has provided significant support to the North Korean economy in the form of food and, most likely, petroleum products. It is also likely supplying technical information that will allow North Korea to improve its military forces and its space program.

The lesson Kim Jong Un drew from Libya and Iraq was that it was a mistake for those countries to disarm in search of a different relationship with the United States. One must imagine that, having watched Donald Trump withdraw from the JCPOA and then attack Iran — killing the Supreme Leader and many members of his family — he has no regrets whatever about completing and expanding his own deterrent. Kim said as much himself in March, telling the Supreme People's Assembly that a world in which Washington rides roughshod over states such as Iran vindicates his decision to keep building.

Both sides intend to act preemptively

The third difficult fact is the one I find most alarming, and it concerns both Koreas.

North Korea has openly stated that it intends to use nuclear weapons early in a conflict in order to forestall an American-led invasion, targeting U.S. forces in South Korea and Japan. This appears in its official statements, and the exercises it has conducted have focused on precisely those assets — locations such as Jinhae near Busan and Iwakuni in Japan.

South Korea, in response, has developed a preemptive strategy under the not very subtle euphemism "proactive response". My colleague Decker Eveleth and I revealed in a recent issue of *Survival* that South Korea has deployed more than 300 KTSSM missiles in soft, aboveground buildings at three sites — buildings unlikely to survive more than a few minutes after a conflict begins. This strongly suggests that South Korea intends to use these missiles preemptively.

Let me be clear: it is not possible for both parties to go first. Both strategies are rational, and both reflect solid military judgment. They are also mutually exclusive. In a crisis, they will put the leaders of both countries under tremendous pressure to use these forces — or to lose them.

What to do

Any peace regime must deal with the issue of nuclear weapons. Kim will not, in my opinion, disarm. He has come too far, invested too much, and seen too many examples of how disarmament can leave a country vulnerable to predation. Moreover, at present he does not need to improve relations with Washington. Russia is now offsetting meddlesome Chinese influence, giving him strategic bargaining space. And yet the third uncomfortable fact — that North and South Korean missile forces might not be crisis stable — should perhaps give him pause about allowing too much tension to build. He is doubtless aware of claims that South Korea's former president attempted to bait him into a military conflict for domestic purposes. And, just a few days ago, President Trump again reached out to him.

Perhaps there is a sort of deal available, if only we are mindful about what Kim may be seeking. In this light, it is worth revisiting what actually happened at Singapore and Hanoi. I do not believe Kim Jong Un ever offered to disarm in the lead-up to the summits. The fact that Kim rebuffed Trump's maximalist demands tends to reinforce my view. He did not change his mind so much as we, either willfully or by accident, misunderstood him.

I believe that by denuclearization of the Korean peninsula, Kim meant something rather different from what we understood. We have spoken of Libya, Iraq, and Iran, all Middle Eastern states that have been mooted as models for North Korea. But the most important comparison, I think, is Israel — a state that possesses a large and capable nuclear arsenal and yet, rather implausibly, does not confirm it. Israel simply states that it will not be the first to introduce nuclear weapons into the region, delicately sidestepping what it means to "introduce." I believe that the argument is not one about possession, but rather about salience. To introduce, in the context of Israel, means to place those weapons at the center of the regional security environment. By not openly acknowledging possession of nuclear weapons, Israel does not force its neighbors to deal with them. I believe Kim means something very similar by denuclearization — to reduce the salience of his arsenal, not to relinquish it.

In other words: he pretends to disarm, and we pretend to believe him. But why should we pretend?

One reason is that there is value in a testing ban. North Korea advances its capabilities through testing. When North Korea conducts a missile test, reporters ask me what message North Korea is sending. Let me be blunt: most of the time, there is no message. These tests are focused on the development of new systems and the training of missile personnel. The emphasis on messaging blinds far too many people to the real military capability being acquired.

An end to testing will not eliminate the systems North Korea already possesses. It will, however, slow the development of new ones and reduce the operational realism of North Korean training. That matters most if North Korea really does plan to execute a massive preemptive war plan involving hundreds of tactical nuclear weapons. As the United States and South Korea both know, large and operationally complex plans require substantial training.

More importantly, the emphasis on North Korea's nuclear weapons is backward. We are not enemies because we are armed; we are armed because we are enemies. Making progress on a peace regime requires setting aside the issue of North Korea's armaments while we attempt to create a decent *modus vivendi* with which all parties can live. For Kim, that *modus vivendi* is the survival of his family's regime. For the United States, it is the protection of South Korea and Japan. I will not presume to speak for South Koreans.

If the sequencing is political first and military second, then it is worth being concrete about what the political work consists of. I would identify three components.

The first is the state of war. The armistice of 1953 was intended to be temporary, and its persistence for more than seventy years is not merely a legal curiosity. It is the formal basis on which each party treats the other as an enemy awaiting resumption of hostilities. Replacing it — whether through a peace treaty, a declaration ending the state of war, or a staged approach — removes the standing justification for the postures each side now maintains. It does not, by itself, make anyone safer. But it changes what the parties are arguing about, and that is a prerequisite for everything else.

The second is recognition, in the practical rather than the ceremonial sense. Kim Jong Un's declaration that the South is a separate and hostile state was received in Seoul and Washington as a provocation, and it was certainly a repudiation of a project that many in this room have devoted their careers to. But it also removed a source of ambiguity. Two states that acknowledge each other as states can negotiate as states — over borders, incidents, communications, and eventually arms. The alternative, in which each side's constitution describes the other's territory as its own, is not a foundation on which durable agreements can be built.

The third is the question that will decide whether any of this survives an American election: what the United States is actually prepared to offer, and to sustain. Here I have to be candid with this audience about my own country. The record of the past twenty-five years is not one of American constancy. The Agreed Framework, the Six-Party Talks, the Leap Day deal, the JCPOA — whatever one concludes about who bears responsibility in each case, the pattern visible from Pyongyang is of American commitments that do not outlast the next election. Any modus vivendi that depends on the enthusiastic whims of a single president will be short-lived.

Of course, I do not mean that we should set aside the issue of armaments altogether — merely the issue of disarmament. There are, in fact, many important measures that the parties might take to reduce tensions and to prevent a crisis from emerging.

If both parties intend to act preemptively, then the danger on this peninsula is not primarily that Donald Trump, Kim Jong Un, or Lee Jae-myung wakes up and decides to start a war. That would be foolish. The risk is that in a crisis, each side's preparations are read by the other as a prelude to an attack — and that all parties, possessing forces that must be used early or lost, conclude that the safest available choice is to get the jump on the other. This is the classic problem of crisis stability, the reciprocal fear of surprise attack, and it cannot wait for a peace treaty. It is also, mercifully, the kind of problem for which there are known measures.

These measures could include notification of launches and of large exercises, limits on certain provocative activities, and arrangements for communicating in a crisis. We have some of that infrastructure now, but we could use more of it — including arrangements governing incidents at sea and in the air, of the sort that the United States and the Soviet Union built precisely because they expected to remain enemies.

We should also consider restraint in the deployment patterns that make preemption attractive — and here I include the KTSSM basing that Decker Eveleth and I described, which is not merely a signal of intent but a genuine source of instability, because a force that cannot survive is a force that must be used.

None of these measures requires anyone to abandon a doctrine, disclose state secrets, or accept intrusive inspections — although in the future those might be welcome changes. They require only that the parties agree that the decision time available to their own leaders is worth more to them than the marginal advantage of moving first. That is a bargain each side can strike in its own interest, which is what makes it achievable in a period when almost nothing else is.

I said at the outset that every proposal to transform the peninsula's security environment must reckon with the arsenal I have described. Let me now be specific about what I think that requires, because I do not want my pessimism about disarmament to be mistaken for skepticism about the projects presented on this panel.

First, these designs must be built around an armed North Korea. A peace regime whose later stages assume declaration, capping, or reduction of nuclear forces is aspirational. Whatever agreements we reach could be steps toward our aspirations, but they must not depend on achieving disarmament. An agreement that collapses without disarmament is doomed.

Second, we should not place much emphasis on verification. The Kangson facility is the relevant precedent: it operated for years before it was identified from outside. Verification is politically costly, and those opposed to any rapprochement can easily argue for endless amounts of intrusive verification as a poison pill. The important thing is reducing the salience of the weapons. If North Korea's nuclear forces are merely driven underground, that is still better.

Third, we should abandon talk of enforcement. No agreement enforces itself because, after all, an agreement that is not in the interest of all the parties will fail. Like verification, enforcement is an argument used to prevent agreements in the first place, not to hold parties fast to them.

A word about the alliance

I am conscious that I am an American describing what my country should accept, to an audience that would bear the consequences of my being wrong about what it will accept. So let me address directly the question I expect is in the room. I have no idea what Donald Trump is thinking on a day-to-day basis; I do not think his staff knows; and I harbor serious doubts that he knows himself.

An American accommodation with a nuclear-armed North Korea will be read by some in Seoul and Tokyo as evidence that extended deterrence is eroding, and it may strengthen the argument that the Republic of Korea requires its own nuclear capability. I understand that logic and I will not pretend it is without some basis. But I do not believe a South Korean nuclear program would deter Kim, for the simple reason that I believe the primary route to war is his concern about being overthrown. A South Korean nuclear capability would simply lock the two countries even tighter in the Gordian knot in which they now find themselves, with each emphasizing preemption more and more.

What I am proposing is not a lesser commitment to South Korea's security. It is an argument that the current approach does not deliver that security, even as it improves our position in the event of war. That is the central paradox of the nuclear age: efforts at self-defense may spur others to take actions in their own defense that leave us less safe.

My old professor Thomas Schelling made the point in 1958, comparing the crises of the Cold War to an armed man who happens upon an armed robber in his house in the middle of the night. Each would prefer to end the encounter alive, but each fears he must shoot in self-defense. "Self-defense is ambiguous," Schelling noted of such situations, "when one is only trying to preclude being shot in self-defense."

We should like the robber to put down his gun, of course, and give up his life of crime. But in the middle of the night, we would happily settle for much less — the robber leaving empty-handed, and us returning to bed alive.



이정철

서울대학교 교수

LEE Jungchul

Professor, Seoul National University

서울대학교 정치외교학부 교수다. 서울대학교 법학과를 졸업하고, 동 대학원에서 정치학 석사와 박사 학위를 취득했다. 삼성경제연구소 경제안보팀장과 송실대학교 정치외교학과 교수를 거쳐 현재 서울대학교 교수로 재직 중이다. 2014년에는 조지워싱턴대학교 시거센터에서 방문학자를, 그리고 2024년에는 조지워싱턴대학교와 베를린자유대학교를 오가며 방문학자를 지냈다. 현재 서울대학교에서는 평화학, 통일학 관련 보직을 맡고 있는데, 대학원 평화학, 통일학 협동과정 전공 주임과 정치외교학부 정치학 전공 대학원 주임을 맡고 있다. 통일부 및 국가안보실 자문위원 그리고 민주평통자문회의 운영위원 등 정부 관련 자문 활동도 수행 중이다. 주요 저술로는 『북미 대립과 친서외교』가 있고, 북한 개론서로서 『수정주의 국가 북한』과 『현대 북한학 강의』를 공저했다. 그 외에 『정치란 무엇인가』라는 역서와 다수 논문이 있다.

Lee Jungchul is a Professor in the Department of Political Science and International Relations at Seoul National University (SNU). He currently serves as Head of the Graduate Program in Political Science Majors within the Department of Political Science and International Relations and as Chair of the Interdisciplinary Program in Peace and Unification Studies at SNU. Prior to joining SNU, he was a Professor at Soongsil University. Before beginning his academic career, he worked at the Samsung Economic Research Institute (SERI, now Samsung Global Research) as Chief of the Economic Security Research Team.

From January 2014 to February 2015, Dr. Lee was a Visiting Scholar at the Sigur Center for Asian Studies at George Washington University. Most recently, from February 2024 to February 2025, he has served as a non-resident Visiting Scholar at both the Institute for Korean Studies at George Washington University (GWIKS) and the Institute of Korean Studies at Freie Universität Berlin.

He holds a Bachelor of Laws (LL.B.) and an M.A. in Political Science from Seoul National University. He earned his Ph.D. in Political Science from the same institution, with a dissertation entitled The Economic Dynamics and Political System of Socialist North Korea - With Respect to the Tension Between the Dynamics of Physical Materials and the Dynamics of Price.

평화 선도형 북핵 해법 : 평화공존체제 3단계 구상

이정철

서울대학교 교수

1. 위험감소 군비통제 접근법의 필요성

- 핵 다극화, 신기술과 핵전력 변화 등을 특징으로 하는 제3차 핵시대가 심화함에 따라 글로벌 비확산 체제에 변화가 불가피
- 이런 상황에서 핵 임계점을 넘은 북한은 미국의 선제공격 교리가 통하지 않는 지대로 전환 중이라는 견해가 중론
 - 북한의 핵 능력이 갈수록 고도화됨에 따라 대북 킬 체인이나 참수작전 등 대북 선제공격 교리가 한반도에서 유용한지는 의문
- 이에 근거해 군비통제 개념하에서 한국의 대미협상 전략 및 공공 외교 방향을 설정
 - 미국의 변화하는 대북 및 핵문제 인식, 그리고 북한의 전략적 계산 등을 종합적으로 고려하여 한미동맹의 대북 대응 전략을 조율
 - 한미일 공조의 틀에서 군비통제 협상의 흐름을 잡을 수 있는 전략을 구상하고 정책적 시사점 도출

군비통제 개념 정리

- 군비통제(arms control)는 재래식 무기를 포함해 전반적 공-수 전력에 대한 운용적 통제와 구조적 통제로 나누는 것이 한국에서는 일반론
 - 운용적 군비통제는 위기관리 수단과 위기 방지 수단, 장기적인 신뢰구축 수단을 포괄하는 반면, 구조적 군비통제는 군사력 전반 혹은 특정 무기체계의 규모를 상호 협의하여 조절하는 것을 의미
- 미국에서는 일반적으로 운용적 군비통제를 위험감소(risk reduction)로 부르며 군비통제(arms control)와 구분하고 있고, 본 연구 역시 위험감소와 군비 통제로 구분하여 사용할 예정
 - 위험감소 개념은 '선제적, 일방적' 대응을 포함할 여지를 남긴다는 점에서, 상호주의를 전제하는 듯한 인상을 주는 운용적 군비통제보다는 유용
- 군비통제는 힘의 균형이 목적으로 군축과는 질적으로 다른 개념

2. 제3차 핵시대와 한반도의 위기 안정성 검토

- 제3차 핵시대는 핵 다극 시대의 부상, 군비통제의 쇠퇴, 다양한 수준의 핵갈등 부상, 그리고 신기술과 핵전력의 변화가 주요 특징
- 2017년 이래 북한과 미국 모두 상대의 군사적 움직임에 극도로 민감하게 반응하는 모습을 보이고 있어, 한반도는 실제로 우발적 확전의 가능성에 매우 취약한 지역임을 방증
 - 북한은 9차 당대회에서 핵무기가동체계가 '예민한 반응성'을 갖추었음을 발표하면서 한미 전력의 움직임이나 의도를 오인하여 확전될 가능성 고조
 - 한반도 위기는 핵 선제사용 유인도 높고 통제 가능성도 낮은, 매우 위험한 유형으로, 의도적·비의도적 핵사용이 모두 가능하고 급격하고 우발적인 위기 확산 (crisis escalation)에도 가장 취약
 - 남북 모두 CNI 체제를 추진함에 따라 에스컬레이션 사다리도 점핑할 가능성 상존
- 매파와 비둘기파에 대한 대안으로 오인·오판으로 인한 핵전쟁의 우발적 발발의 가능성을 낮추기 위해 군비통제 중심 접근을 주장하는 올빼미파에 대한 주목 필요
 - 매파는 핵우위(nuclear dominance)를 통해 북한의 1차 타격 유혹을 단념시키는 것을 목표
- 그러나 핵우위 추구는 막대한 무기 개발, 확보, 운영 비용을 수반하고, 상대의 안보 불안을 자극하여 안보딜레마가 심화

- 비둘기파는 적극적 관여 정책으로 안보 불안의 원인인 무모한 군비경쟁이 필요 없는 평화 모드로 전환을 추구
- 올빼미파는 의도적인 핵사용의 가능성을 높게 보지는 않지만, 오인·오판으로 인 한 우발적 핵전쟁 발발 가능성에 대해서는 주목
- 핵전쟁의 위험을 억지력의 부족이 아닌 불확실성의 문제로 접근
- 군비통제를 통해 적대적 관계에 있는 국가 간에 예측가능하고 투명한 핵균형 생성과 위기관리 조치 합의를 바탕으로 우발적 확산 방지를 주문

3. 비핵화 협상 재개의 출발점

‘한반도 비핵화’의 대체 개념 - <핵없는 세계를 향한 3No - 한반도>

- 북한이 비핵화를 반한법 행위라고 규정하고 있는 상황에서 비핵화 개념은 협상 차원에서는 더 이상 실효성이 없는 개념으로 보는 것이 불가피
- ‘전쟁과 핵없는 한반도’라는 개념이 비핵화를 대체하고 있는 중임
- 한국 정부는 의 3단계 비핵화 전략을 제시하고 있지만 북핵 우선 중단 정책으로 집중
- 따라서 ‘비확산, 비확전, 비실험’으로 비핵화를 대체하는 <핵없는 세계를 향한 3非 - 한반도> 혹은 <핵없는 세계를 향한 3No - 한반도> 타이틀 사용도 고려
- 非(No) - (핵)실험: 6차 핵실험 이후 새로운 핵실험이 다시는 한반도에서 실시되지 않도록 합의
- 非(No) - (핵)확전: 기존 핵무기를 통한 확산 우려 유혹을 저지하고 상호 비확전 태세를 위한 최소 신뢰 구축
- 非(No) - (핵)확산: 수평적 비확산에 이어 수직적 비확산 체제를 통해 한반도의 핵 위험을 감소
- 향후 위험감소 조치와 군비통제를 통해 비확전을 추진하는 동시에, 수평 및 수직적 비확산 심화로 핵없는 세계 비전에 기여
- 한반도 비확산 체제 구상은 수평적 비확산을 거쳐 수직적(양적·질적) 비확산을 통해 궁극적으로는 핵없는 세계에 기여하는 방식임
- 위험감소 - 군비통제 합의 프로세스를 진전시켜 한반도에서 우발적 혹은 비대칭 확산이 일어나지 않도록 사전에 조치를 취함으로써 궁극적으로는 전쟁없는 한반도를 구축한다는 의미
- 또한 북한이 핵무기 소형화를 위한 핵실험을 강행하지 않도록 유인 제공

하노이 회담의 복기와 북미 회담의 출발 조건

- 하노이 회담은 직전의 실무회담에서 종전선언 체결과 연락사무소 설치를 포함한 10여 페이지의 초안을 합의하는 등 상당한 성과를 냈던 상태였음
- 핵과 제재 문제에서 답을 찾지 못해 정상회담은 노딜로 끝났지만, 두 정상은 ‘영변의 범주’와 ‘+α’를 둘러싼 논의를 진행
- 하노이 회담에서의 최종 쟁점은 ‘영변의 범주’ 논란 그리고 ‘영변+α(more than Yongbyon)’였음
- ‘소극적 의미’의 ‘영변+α’ 쟁점은 북한이 원했던 전면 제재 해제론을 비율적으로 감소(percentage reduction)시켜 해제하자는 안이었음
- ‘적극적 의미’의 ‘영변+α’ 쟁점은 북한의 ICBM 발사 중단이었음

4. 미국의 비핵화 정책 인식 변화와 대북 협상전략의 추세

트럼프 2기의 대북 인식 전환

- 중간단계 조치(interim steps)는 비핵화가 어렵다는 현실 인식하에 바이든 정부 시기부터 본격적으로 제기되기 시작
- 바이든 정부의 군비통제와 중간단계 조치(interim steps)는 동맹국의 반대 및 미 정부 내 이견으로 실제 정책으로 이어지지 않음
- 미라랩 후퍼, 정 박 그리고 쟁킨스 등이 중간단계 혹은 군비통제론 언급

- 2026년 1월 워싱턴포스트 사설에 이어, 기존 대북 정책의 전면적 재검토를 촉구하는 세 편의 글이 4월 포린어페어스에 실리며 대북 정책의 수정 움직임에 탄력이 붙을 가능성이 높아지고 있음
 - 세 편의 글은 (1) 북한의 핵능력 개발로 핵위협 수위가 높아졌고 (2) 북·중, 북·러관계의 강화로 기존의 억지력이 약화하였으며 (3) 기존의 대북 정책으로는 현재의 북한 핵위협을 다룰 수 없다는 문제의식을 공유
 - 마스트로(Oriana Mastro) 박사는 미국이 북·중·러 세 국가를 동시에 상대해야 하는, 이른바 “three party deterrence”라는 새로운 도전 과제에 직면했음을 지적하고, 정 박은 기존 미국의 대북 정책이 더 이상 유효하지 않으며, 더 많은 당근이 주어 져야 하는 현실을 지적
 - 대북 강경론자인 빅터 차가 “북한을 있는 그대로”(North Korea as It Is) 볼 것을 주문하며 군비통제와 위험감소 조치 등을 통해 “차가운 평화”(Cold Peace) 추진을 주문하며 주목을 받고 있음
- 특히 군비통제 필요성의 핵심 근거로 북한의 미국 본토 타격능력 지적

빅터 차 논문 핵심 논지

- 빅터 차가 이번 기고문에서 내세운 ‘차가운 평화’론은 본인이 지금까지 고수해 온 ‘비핵화 우선’이라는 강경 입장에서 선회한 것이라 주목할 만함
- 북한 경제 제재에 대한 내구력이 코비드-19 대응 과정에서 검증
 - 제재를 통해 비핵화를 강제하는 기존의 접근은 북한의 핵능력이 강화하고, 북·중, 북·러 무역이 회복하며 실질적으로 실패한 것으로 판단
- 미국 미사일 방어 능력의 취약성을 구체적인 수치를 제시하며 강조한 점이 특이
 - 미국의 미사일 방어 체계는 북한의 ICBM 요격하기에 역부족
 - ICBM 1기에 4기의 요격체가 필요하므로 북한이 DIA 추정대로 향후 10년간 ICBM 50기를 보유한다면 미국은 총 200개의 요격체가 필요
 - 하지만, 현재 보유하고 있는 요격체는 44기에 불과하고 2035년까지 64기로 확충하는 데 그칠 것으로 예상
 - 북한이 기만체(decoy)까지 사용한다면 미국의 미사일 방어 능력은 더욱 떨어짐
- 북한과의 핵전쟁 리스크 관리를 위한 올빼미파식 해법 제안
 - “나 죽고 너 죽고, 다 죽자”라는 한국 표현을 인용하며 미국의 군사 행동이 북한의 핵 도발을 자극할 위험을 강조
 - 미국은 한국이 킬 체인을 구성하는 선제타격과 참수 작전 능력을 낮추고(tone down), 대신 거부 억지 전략에 집중하도록 권장할 것을 조언

- 결국, 핵물질 추가 생산 금지와 중·단거리 미사일 개발 중지를 강제하는 데 필요한 채찍과 당근의 수위가 올라간 상태

북미 협상시 구체적 형태 및 반대 급부

- 현재 북미협상은 핵전력의 비대칭성으로 위험감소 조치가 절실하고 군비통제 생성에 필요한 침습적(intrusive) 검증 체계 생성이 어려운 상황
 - 위험감소 조치는 비교적 설계와 운용 비용이 낮고, ‘불폭풍’ 유형의 위기 안정성을 지닌 한반도에 매우 절실
- 군비통제가 작동하려면 약속 이행을 검증할 체계가 필요한데, ‘투명성-안보’ 딜레마 때문에 군비통제로 가는 길은 시간이 필요
 - 핵전력의 규모를 통제하는 군비통제는 합의 이후 이행 여부를 감시하고 검증하는 장치 마련이 필수
 - 그러나 ‘투명성-안보’ 딜레마 때문에 군비통제로 가는 길에 장애가 조성
 - 감시 능력이 향상되면(높은 투명성) 민감한 군사 정보가 상대에 노출될 위험이 커지고(안보 손실), 반대로 감시 능력을 약화하면(낮은 투명성) 군사 정보 노출이 최소화되지만(안보 보호) 군비통제가 효과적으로 작동하지 못하는 딜레마
 - ‘투명성-안보’ 딜레마는 비대칭적 핵전력에서 심화하며, 사찰 대상 목록 제출과 같은 투명성 제고 조치는 북한이 안보에 치명적인 위협으로 간주
- 침습적(intrusive) 검증 체계가 필요 없는 군비통제 조치를 우선적으로 협의하고, 상호 검증이 수반되어야 하는 조치는 신뢰 구축 이후에 추진할 가능성이 높음

- 미사일 시험 발사 제한 및 금지, 핵실험 중지, 혹은 미사일 발사 사전 통보 등은 침습적인 검증 체계 없이도 이행 여부를 확인할 수 있어 감시·검증 비용이 낮음
- 반면 북한의 핵물질 추가 생산, 핵탄두나 미사일 수 증가 등은 외부에서 정확하게 감시하기 힘들며 북한 내부에서 침습적 검증 체계를 운용시켜야 해서 '투명성-안보' 딜레마가 극심함
 - 때문에 침습적 검증 체계가 동반되는 군비통제 조치는 북미, 남북 관계의 신뢰가 구축된 이후에 협의할 필요성이 제기
- 북한에게 다양한 군사·정치·경제적 반대급부를 단계적으로 제공하여 위험 감소 조치와 군비통제 실현에 필요한 북한의 호응을 이끌어 내야 함

5. 북한의 핵-재래식 무기 통합 전력과 군비통제론의 전망

- 북한은 NPT체제 외부에서 '사실상 핵보유국'(de facto nuclear weapon state)의 지위를 확보하고자 노력
 - 이를 위해 미 본토 핵교전(mainland exchange) 역량과 지역(대남 및 대일) 핵 공격 및 억지 역량을 고도화하여 위협 균형을 추진
 - 동시에 북러관계 밀착으로 대북제재 무력화로 국제사회의 최종적 외교적 인정을 획득하는데 주안을 둠

9차 당대회, 5개년 국방전략의 구체적 내용

- 재래식 전력 현대화 및 세계적 수준화: 무기 수출과 CNI 목표
- 해군의 수상 및 수중전력 핵무장화
- 새로운 비밀병기 및 특수한 전략자산 취역
 - : '지상 및 수중발사형의 대륙간탄도미사일종합체' / '인공지능무인공격종합체들' / '유사시 적국 의 위성을 공격하기 위한 특수 자산' / '적의 지휘중추를 마비시키기 위한 매우 강력한 전자전무기체계들' / '더욱 진화된 정찰위성'
- 기존 개발된 신형 병기들의 실전 배치
 - : 600mm방사포와 신형 240mm방사포체계들, 작전전술미사일종합체들을 년차별로 증강배치
- 북한은 전술핵의 실전 태세 강화를 위해 핵지휘통제와 핵공격 절차를 숙달하는 전술훈련을 진행하며 공세적 태세를 강화
- 북한은 9차 당대회에서 '핵방아쇠' 관련 교리를 더욱 강조하며 참수작전에 대한 대응 태세가 완료되었음을 설파
 - '핵방아쇠(Nuclear Button)'로 상징되는 통합 핵위기대응체계를 실전 가동하고, '참수작전'에 대한 대응 교리가 완성되었음을 강조
- 북한의 '선제 핵 공격 교리'가 억지력 확보 차원을 넘어 '핵 그림자'를 위한 공세적 강화로 나아가고 있는지 여부에 대한 판단이 요구되는 국면
 - 최근 북한은 '핵 그림자 바로 직전의 제한 전쟁' 능력을 보여주기 위해 대남 제한 핵전쟁 능력을 과시하고 있음
 - * 북한은 전술핵탄두 소형화와 전방 배치를 추진하여 초기 실전 운영에 돌입할 가능성도 존재
 - 집속탄, 지뢰탄 외에 EMP탄 실험을 보여 준 것은 사실상 핵전쟁 수행 능력을 통해 억지능력을 보여주기 위해 이를 강행한 것이라는 해석 가능

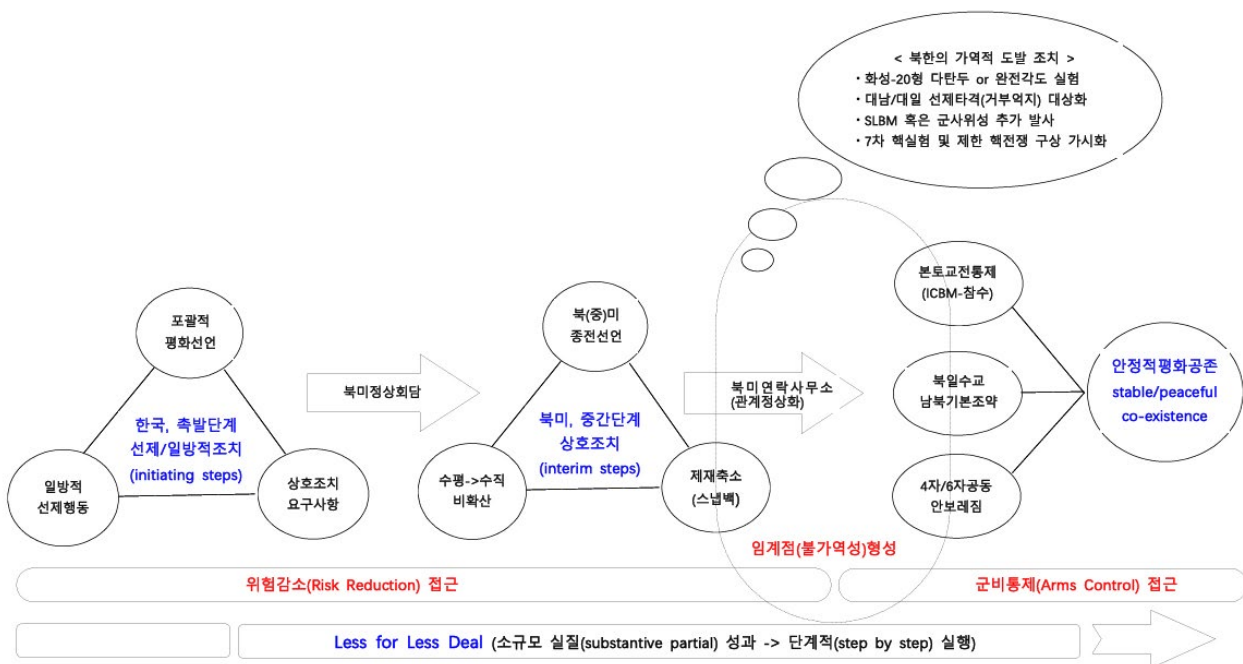
6. '평화공존 체제를 위한 3단계 구상'

: 위험감소(risk reduction), 'Less for Less' 그리고 군비통제

3축 제재론 및 'Less for Less' 딜 구상

- 이제는 스몰딜 아니라 더 작은 협상이라도 하나씩 결실을 맺어가는 것이 필요한 국면(less for less 딜)으로 진입하고 있다는 진실의 순간을 지나고 있음

[평화공존체제를 위한 촉발 → 중간 → 안정적 공존의 3단계 구상]



○ 촉발단계 한국의 역할

- 포괄적 평화 선언
 - 킬 체인 재검토
 - 전쟁과 핵 없는 한반도 관련 대북 선언(중전 선언의 자유 형식론 포함)
 - 5.24 조치 등 독자적 대북 제재 해제 선언
 - 드론 관련 수사 결과 발표 및 포괄적 유감 표명(대국민 사과, 대북 재발 방지)
- 일방적 선제적 조치 실행
 - 한미연합훈련과 전략자산 전개의 축소(22회 이하), 대외 공개 수준 조정
 - 9.19 합의의 전면 일방 복원
 - 4.27 계기를 통해 선제 조치 포괄 실행
- 북한에 대한 상호조치 요구 사항
 - 남북간 군사 연락채널(동-서해지구 군사통신선 및 판문점 남북통신시험 선) 복구
 - 남북 군사 경계선 확정위 개최
 - 남북 기본합정 초안 제시(평화공존 3원칙 <북한 체제 존중, 흡수통일 불 추구, 적대행위 불추진> 포함)
 - 사정거리 420km 이하의 600mm 초대형방사포 및 신형 240mm 방사포 발사 시 사전 통보

- 촉발단계 이후 북미정상회담을 통해 북미가 직접 협상하는 중간단계 조치로 돌입 가능
 - 중간단계 조치는 미국 측에서 한동안 제기되어 왔던 방식으로 바이든 정부를 경과하면서 의미가 진화했고 현재로서는 미국이 동의하기 쉬운 개념임
 - 2022년 이후 미국 국무부 일각에서 중간단계 조치를 최종상태와 무관한 순수한 군비통제 협상으로서의 중간단계 조치라는 관점에서 사용
 - 현재 검토 가능한 중간단계 조치로는 미국과 북한이 정상회담을 통해 종전선언에 합의하고, 북한은 비확산 약속을 주는 대신에 미국은 제재의 부분적 해제(스냅백 조항 활용)를 수용하는 협상 체제가 되어야 할 것임
 - 종전선언은 한국이 반드시 포함되어야 하는 것이 아니고 서울 경유론을 고집하지 않는 북중미 종전선언도 수용 가능하다고 선언하는 것이 필요
 - 북한의 비확산은 이미 북한이 확약한 바 있는 수평적 비확산을 넘어 일부 수직적 비확산(양적·질적 통제)에 돌입하는 것이 바람직하나 그 수준은 북미간 협상 결과에 달려 있을 것임
 - 한편 미국은 북한에 대한 제재를 순차적 부분적 원칙 하에서 해제하되, 북러 관계에서 제재가 일부 무력화된 만큼 하노이 수준보다는 진전된 것이어야 함
- 이후 안정적 평화공존으로 넘어가는 단계는 한반도 교차승인 구도가 재활성화되는 것을 기점으로 하여야 할 것임
 - 중간단계 조치가 성과를 낼 경우 미국과 북한은 연락사무소를 개설하고 관계 개선에 나서는 한편, 미국의 현안인 북한의 미국 본토 교전 능력에 대한 협상이 불가피
 - 미국은 북한의 본토 교전 능력을 동결시키는 데 집중할 것이며 동시에 미국은 북한에 대한 참수작전(킬 체인) 연습의 중단을 약속해야 할 것임
 - 동시에 일본 역시 자구적 안전 조치의 일환으로 북한과의 적대적 관계를 개선하기 위해 노력해야 할 것임
 - 북일수교 협상에 나서야 할 것이고 이 과정에 남북은 기본조약을 체결 하는 식으로 접근해야 할 것임
 - 한국에게는 동아시아 '공동안보' 레짐의 형성 또한 중요한 과제로 될 것임
 - 동아시아에서 핵을 갖지 않는 한국과 일본의 안전보장과 관련해서, 공동 안보 레짐의 형성 노력은 매우 중요한 과제로 될 것임
 - 이같이 교차승인과 북미 상호 본토 공격 통제, 나아가 공동안보레짐이 일정 정도 이루어지면 사실상 안정적 불가역적 평화 공존레짐이라 부를 수 있을 것임
- 동 프로세스의 전 과정은 위험감소 -> 군비통제 프로세스이지만 위험감소에서 군비통제로 전환하기 위해서는 일정한 불가역성 수준 즉 임계점을 돌파해야 할 것임
 - 제재 해제와 핵 동결에 대한 상호 검증이 필요하고 중러 등은 제재 불가역성과 수직적 핵확산 방지에 협조하고 한미는 킬 체인(참수작전) 폐지 등 대북 군사 태세 변화를 앞당겨야 할 것임
 - 빅터 차 역시 참수작전 중단을 제안
 - 일본은 납치자 가족 문제가 해결되는 시점에 북일 수교에 나서서, 중일간 경험방식이든 한일간 식민지 배상방식이든 시간끌기를 지양하고 조기에 대북 협력 체제를 수립해야 할 것임
 - 불가역성의 제도화를 위해서는 중국과 한국의 비상한 중재 노력이 필요
 - 동 임계점 형성 과정에 협상이 실패하면 북한은 핵무기를 단순한 억지력 이상으로 활용하기 위해 화성 20 발사, 전략순항 및 전술핵공격잠수함 진수, 군사정찰위성 추가 발사 등과 같은 조치를 취할 가능성 상존
- 핵 협상에서는 신고-검증의 일반적 비확산 논리를 적용하기에 어려운 상황이 되었음을 인정하고 Less for Less 방식의 성과를 토대로 하는 단계론(step by step) 방식을 수용하는 것이 불가피
 - 지난 하노이 회담 당시의 주요 논점 : <포괄합의-단계적 이행> vs. <단계적 합의-단계적 이행> 사이의 간극을 해소할 방안이 필요
 - 위험감소 접근법에서는 초기 소규모 실질 성과(substantive-partial) 합의에 성공함으로써 단계적 합의로 나아가고 이를 통해 더 높은 포괄합의 단계로 나아가는 접근법 사용이 불가피
- 최종상태를 의미하는 '안정적 공존' 단계는 불가역적 평화를 의미하는 것으로 이것이 궁극적으로 비적대적 관계의 신뢰 구축을 지향한다는 점을 분명히 전달하는 것이 중요

A Three-Stage Framework for Peaceful Coexistence toward the Denuclearization of the Korean Peninsula

LEE Jungchul

Professor, Seoul National University

1. The Need for a Risk Reduction and Arms Control Approach

- As the Third Nuclear Age, characterized by nuclear multipolarity, emerging technologies, and changes in nuclear forces, continues to deepen, changes to the global nonproliferation regime are inevitable.
- There is a growing consensus that North Korea, having crossed the nuclear threshold, is becoming an arena in which the U.S. doctrine of preemptive strikes is no longer effective.
 - As North Korea's nuclear capabilities continue to advance, it is questionable whether doctrines involving preemptive strikes against North Korea, such as the Kill Chain or decapitation operations, remain viable on the Korean Peninsula.
- On this basis, South Korea should formulate its negotiation strategy toward the United States and its public diplomacy within an arms-control framework.
 - The ROK and the United States should coordinate their strategy toward North Korea by comprehensively considering changing U.S. perceptions of North Korea and the nuclear issue, as well as North Korea's strategic calculations.
 - A strategy should be developed to shape the direction of arms-control negotiations within the framework of ROK-U.S.-Japan cooperation and to draw relevant policy implications.

Defining Arms Control

- In South Korea, arms control is generally understood as encompassing overall offensive and defensive capabilities, including conventional weapons, and is divided into operational arms control and structural arms control.
 - Operational arms control encompasses crisis-management measures, crisis-prevention measures, and long-term confidence-building measures.
 - Structural arms control refers to mutually agreed adjustments to the overall size of military forces or to particular weapons systems.
- In the United States, what is referred to in South Korea as operational arms control is generally called risk reduction and is distinguished from arms control. This presentation therefore also distinguishes between risk reduction and arms control.
 - The concept of risk reduction is more useful than "operational arms control" because it leaves room for preemptive and unilateral measures, whereas the latter may imply reciprocity.
- Arms control seeks a balance of power and is qualitatively different from disarmament.

2. The Third Nuclear Age and Crisis Stability on the Korean Peninsula

- The Third Nuclear Age is characterized by the emergence of a multipolar nuclear order, the decline of arms control, the emergence of nuclear conflicts at various levels, and changes in nuclear forces driven by new technologies.

-
- Since 2017, both North Korea and the United States have reacted with extreme sensitivity to each other's military movements, demonstrating that the Korean Peninsula is highly vulnerable to inadvertent escalation.
 - At its Ninth Party Congress, North Korea announced that its nuclear weapons operating system had acquired a high degree of "responsive readiness," increasing the possibility that movements or intentions of ROK-U.S. forces could be misinterpreted and lead to escalation.
 - A crisis on the Korean Peninsula is an exceptionally dangerous type of crisis, with both strong incentives for nuclear first use and limited prospects for effective control. Both deliberate and inadvertent nuclear use are possible, making the peninsula particularly vulnerable to rapid and accidental crisis escalation.
 - As both North and South Korea pursue CNI (conventional-nuclear integration), there remains a possibility of jumping rungs on the escalation ladder.
 - Attention should therefore be paid to the "owls," who offer an alternative to both hawks and doves by advocating an arms-control-centered approach to reducing the possibility of an accidental nuclear war caused by misperception and miscalculation.

Hawks, Doves, and Owls

- Hawks seek to discourage North Korea from attempting a first strike by establishing nuclear dominance.
 - However, pursuing nuclear dominance entails enormous costs for developing, acquiring, and operating weapons, while aggravating the security dilemma by heightening the adversary's security concerns.
- Doves seek, through active engagement, to transition toward a "peace mode" in which the reckless arms race that generates security anxiety is no longer necessary.
- Owls do not necessarily regard deliberate nuclear use as highly likely, but focus on the possibility of an accidental nuclear war resulting from misperception or miscalculation.
 - They approach nuclear-war risks as a problem of uncertainty rather than insufficient deterrence.
 - Through arms control, they seek to create a predictable and transparent nuclear balance among adversarial states and prevent inadvertent escalation through agreed crisis-management measures.

3. A Starting Point for Resuming Denuclearization Negotiations

An Alternative to the Concept of "Denuclearization of the Korean Peninsula"

<Three No's on the Korean Peninsula toward a World without Nuclear Weapons>

- With North Korea defining denuclearization as an unconstitutional act, it is inevitable to recognize that denuclearization is no longer an effective concept for negotiations.
 - The concept of a "Korean Peninsula without War and Nuclear Weapons" is emerging as an alternative to denuclearization.
 - The South Korean government has proposed a three-stage denuclearization strategy of freeze → reduction → dismantlement, while focusing first on freezing North Korea's nuclear program.
- Accordingly, consideration could be given to replacing denuclearization with the "Three No's on the Korean Peninsula toward a World without Nuclear Weapons":
 - No Nuclear Testing: Reach an agreement ensuring that no further nuclear tests are conducted on the Korean Peninsula following North Korea's sixth nuclear test.
 - No Nuclear Escalation: Prevent attempts to gain escalation dominance through existing nuclear weapons and establish a minimum level of confidence necessary for mutual restraint against escalation.
 - No Nuclear Proliferation: Reduce nuclear risks on the Korean Peninsula through a vertical nonproliferation regime following horizontal nonproliferation.
- Going forward, risk-reduction measures and arms control should be used to prevent escalation, while strengthened horizontal and vertical nonproliferation contributes to the vision of a world without nuclear weapons.
 - A nonproliferation regime on the Korean Peninsula would proceed from horizontal nonproliferation to vertical—both quantitative and qualitative—nonproliferation, ultimately contributing to a nuclear-weapon-free world.

-
- Advancing a risk reduction-arms control process would mean taking measures in advance to prevent inadvertent or asymmetric escalation on the Korean Peninsula, ultimately contributing to a Korean Peninsula without war.
 - Incentives should also be provided to discourage North Korea from conducting additional nuclear tests aimed at miniaturizing nuclear warheads.

Revisiting the Hanoi Summit and the Starting Conditions for U.S.-North Korea Talks

- Considerable progress had been made immediately before the Hanoi Summit, including a roughly ten-page draft agreement reached in working-level talks that addressed an end-of-war declaration and the establishment of liaison offices.
- Although the summit ended without a deal because the two sides could not resolve the nuclear and sanctions issues, the two leaders discussed the “scope of Yongbyon” and “Yongbyon + α.”
 - The final issues at Hanoi centered on disagreement over the scope of Yongbyon and “Yongbyon + α (more than Yongbyon).”
 - In its passive sense, “Yongbyon + α” concerned a proposal to reduce North Korea’s demand for comprehensive sanctions relief into a proportional or percentage-based reduction in sanctions.
 - In its active sense, “Yongbyon + α” concerned a halt to North Korea’s ICBM launches.

4. Changing U.S. Perceptions of Denuclearization Policy and Trends in Negotiating Strategy toward North Korea

Changes in Perceptions of North Korea under the Second Trump Administration

- Interim steps began to be discussed in earnest during the Biden administration, based on the recognition that denuclearization would be difficult to achieve.
 - The Biden administration’s discussions of arms control and interim steps did not translate into actual policy because of opposition from allies and disagreements within the U.S. government.
 - Mira Rapp-Hooper, Jung Pak, and Bonnie Jenkins, among others, discussed interim steps or arms control.
- Following a Washington Post editorial in January 2026, three articles published in Foreign Affairs in April called for a fundamental reassessment of existing North Korea policy, increasing the likelihood of momentum toward policy revision.
 - The three articles shared several concerns: (1) North Korea’s advancing nuclear capabilities have increased the level of nuclear threat; (2) closer North Korea-China and North Korea-Russia relations have weakened existing deterrence; and (3) existing North Korea policy is inadequate to address the current nuclear threat.
 - Oriana Mastro argues that the United States faces the new challenge of “three-party deterrence,” in which it must deal simultaneously with North Korea, China, and Russia. Jung Pak argues that existing U.S. policy toward North Korea is no longer effective and that the reality now requires offering greater incentives.
 - Victor Cha, traditionally associated with a hard-line approach toward North Korea, has attracted attention by calling for policymakers to see “North Korea as It Is” and pursue a “Cold Peace” through arms control and risk-reduction measures.
 - In particular, he identifies North Korea’s ability to strike the U.S. homeland as a central rationale for arms control.

Key Arguments of Victor Cha's Article

- Cha's "Cold Peace" argument is noteworthy because it represents a shift away from the hard-line "denuclearization first" position he had previously maintained.
- North Korea demonstrated the resilience of its economy to sanctions during the COVID-19 period.
 - The traditional approach of using sanctions to compel denuclearization can be regarded as having effectively failed as North Korea's nuclear capabilities have grown and its trade with China and Russia has recovered.
- The vulnerability of U.S. missile defense capabilities is also significant.

The U.S. missile defense system is insufficient to intercept North Korean ICBMs.

 - Because approximately four Ground-Based Interceptors are required for each ICBM, if North Korea possesses an estimated 50 ICBMs within the next ten years, the United States would require approximately 200 interceptors.
 - Yet the United States currently has only 44 interceptors, with the number expected to rise to only 64 by 2035.
 - North Korean use of decoys would further reduce the effectiveness of U.S. missile defenses.
- An "owl" approach is therefore proposed for managing the risk of nuclear war with North Korea.
 - Citing the Korean expression roughly meaning "If I die, you die—we all die," the argument emphasizes the danger that U.S. military action could provoke a North Korean nuclear response.
 - The United States should encourage South Korea to tone down the preemptive-strike and decapitation capabilities associated with the Kill Chain and instead focus on a deterrence-by-denial strategy.

Specific Forms of U.S.-North Korea Negotiations and Possible Quid Pro Quos

- Given the asymmetry in nuclear capabilities, risk-reduction measures are urgently needed in U.S.-North Korea negotiations, while establishing the intrusive verification regime required for arms control remains difficult.
 - Risk-reduction measures are relatively inexpensive to design and implement and are particularly urgent on the Korean Peninsula, which is vulnerable to "firestorm"-type crises.
- For arms control to work, a system is needed to verify compliance with commitments. However, the "transparency-security dilemma" means that progress toward arms control will take time.
 - Arms control aimed at limiting the size of nuclear forces requires mechanisms to monitor and verify compliance after an agreement is reached.
 - The transparency-security dilemma creates obstacles to arms control:
 - Greater monitoring capacity means greater transparency, but also increases the risk that sensitive military information will be exposed to the adversary, thereby creating security costs.
 - Weaker monitoring reduces transparency and protects sensitive military information, but prevents arms control from functioning effectively.
 - This dilemma is particularly acute where nuclear capabilities are asymmetric. Transparency-enhancing measures such as submitting lists of sites subject to inspection may be perceived by North Korea as posing a critical threat to its security.
- Arms-control measures that do not require intrusive verification should therefore be discussed first, while measures requiring mutual verification should likely be pursued only after confidence has been established.
 - Limits or bans on missile tests, suspension of nuclear testing, and advance notification of missile launches can be verified without intrusive inspections and therefore involve relatively low monitoring and verification costs.
 - By contrast, additional production of nuclear material or increases in the number of North Korean nuclear warheads and missiles are difficult to monitor accurately from outside and would require intrusive verification inside North Korea.

-
- Arms-control measures requiring intrusive verification should therefore be discussed after sufficient trust has been built in U.S.-North Korea and inter-Korean relations.
 - North Korea should be offered various military, political, and economic incentives in stages to elicit the cooperation necessary to implement risk-reduction measures and arms control.

5. Prospects for North Korea's Conventional-Nuclear Integrated Forces and Arms Control

Changes in Perceptions of North Korea under the Second Trump Administration

- North Korea is seeking to secure the status of a “de facto nuclear-weapon state” outside the NPT framework.
 - To this end, it is seeking to establish a balance of threats by strengthening both its capacity for a nuclear exchange with the U.S. mainland and its capacity to conduct or deter nuclear attacks against South Korea and Japan.
 - At the same time, it is focusing on obtaining eventual diplomatic recognition from the international community by neutralizing sanctions through closer relations with Russia.

Key Elements of the Five-Year Defense Strategy Announced at the Ninth Party Congress

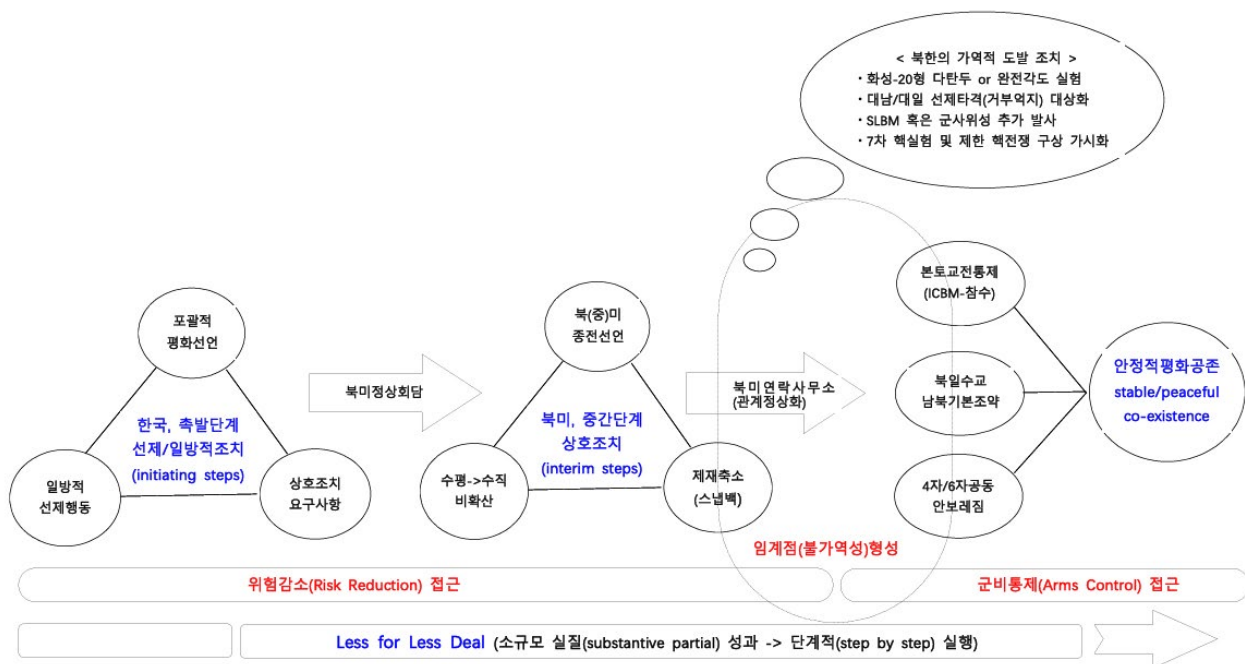
- Modernization of conventional forces to world-class standards; weapons exports and CNI objectives
- Nuclear armament of naval surface and underwater forces
- Deployment of new secret weapons and special strategic assets:
 - land- and submarine-launched intercontinental ballistic missile systems;
 - AI-enabled unmanned attack systems;
 - special assets for attacking enemy satellites in contingencies;
 - highly powerful electronic-warfare systems designed to paralyze enemy command centers; and
 - more advanced reconnaissance satellites.
- Operational deployment of newly developed weapons already in production:
 - phased deployment by year of 600-mm multiple rocket launchers, new 240-mm multiple rocket systems, and operational-tactical missile systems.
- North Korea is strengthening its offensive posture through tactical exercises designed to master nuclear command-and-control and nuclear-strike procedures and enhance the operational readiness of its tactical nuclear forces.
- At its Ninth Party Congress, North Korea placed further emphasis on doctrines associated with the “nuclear trigger” and asserted that it had completed its preparations for responding to decapitation operations.
 - It emphasized the operationalization of an integrated nuclear crisis-response system symbolized by the “Nuclear Button” and the completion of its doctrine for responding to decapitation operations.
- It is necessary to assess whether North Korea's nuclear first-use doctrine is evolving beyond securing deterrence toward a more offensive posture designed to cast a “nuclear shadow.”
 - North Korea has recently demonstrated a capability for limited nuclear war against South Korea in an apparent effort to demonstrate limited-war capabilities just below the “nuclear shadow.”
 - North Korea may also move toward initial operational deployment by miniaturizing tactical nuclear warheads and deploying them to forward positions.
 - Its demonstrations involving cluster munitions, mine-dispensing munitions, and EMP weapons can be interpreted as efforts to demonstrate deterrence through an actual nuclear-war-fighting capability.

6. A Three-Stage Framework for a Peaceful Coexistence Regime: Risk Reduction, “Less for Less,” and Arms Control

Revisiting the Three-Pillar Framework and a “Less for Less” Deal

- We have reached a moment of truth in which it is necessary to move beyond the idea of a “small deal” and enter a phase of “less for less” deals, producing concrete results one modest agreement at a time.

[Three-stage process for a peaceful coexistence regime: Initiation → Interim Stage → Stable Coexistence.]



○ Stage 1: South Korea’s Role in Initiating the Process

- Comprehensive peace declaration
 - Review the Kill Chain.
 - Issue a declaration toward North Korea on a Korean Peninsula without war and nuclear weapons, including flexible formulations of an end-of-war declaration.
 - Declare the lifting of South Korea’s unilateral sanctions against North Korea, including the May 24 Measures.
 - Announce the findings of the investigation into the drone issue and express comprehensive regret, including an apology to the South Korean public and assurances against recurrence toward North Korea.
- Unilateral preemptive measures
 - Reduce ROK-U.S. combined exercises and deployments of strategic assets and adjust the level of public disclosure.
 - Fully and unilaterally restore the September 19 Military Agreement.
 - Use the April 27 anniversary as an opportunity to implement a comprehensive package of preemptive measures.

-
- Reciprocal measures requested of North Korea
 - Restore inter-Korean military communication channels, including the East and West Sea military hotlines and the Panmunjom inter-Korean communications test line.
 - Convene an inter-Korean military boundary demarcation commission.
 - Present a draft Inter-Korean Basic Agreement incorporating three principles of peaceful coexistence: respect for the North Korean system, no pursuit of unification by absorption, and no hostile acts.
 - Require advance notification of launches of 600-mm super-large multiple rocket launchers and new 240-mm multiple rocket systems with ranges of 420 km or less.

Stage 2: U.S.-North Korea Interim Steps

- Following the initiation stage, a U.S.-North Korea summit could open the way for direct negotiations on interim steps.
 - Interim steps have been discussed by the United States for some time. Their meaning evolved during the Biden administration, and the concept is now relatively easier for Washington to accept.
 - Since 2022, some within the U.S. State Department have used “interim steps” to mean arms-control negotiations undertaken independently of the ultimate end state.
 - A currently feasible arrangement could involve the United States and North Korea agreeing at a summit to:
 - issue an end-of-war declaration;
 - receive a North Korean commitment to nonproliferation; and
 - provide partial U.S. sanctions relief incorporating snapback provisions.
 - South Korea need not necessarily be a party to the end-of-war declaration. Seoul should signal that it could accept a North Korea-China-U.S. declaration without insisting that such an agreement pass through Seoul.
 - North Korean nonproliferation should ideally move beyond the horizontal nonproliferation it has already pledged toward some degree of vertical nonproliferation, including quantitative and qualitative constraints. The precise level would depend on U.S.-North Korea negotiations.
 - The United States should lift sanctions sequentially and partially. Given that North Korea-Russia relations have already weakened some sanctions, the offer would need to go beyond what was contemplated at Hanoi.

Stage 3: Stable Peaceful Coexistence

- The transition toward stable peaceful coexistence should begin with the reactivation of a framework of cross-recognition on the Korean Peninsula.
 - If interim measures produce results, the United States and North Korea should establish liaison offices and improve relations, while negotiations would inevitably need to address North Korea’s ability to engage the U.S. homeland.
 - The United States would focus on freezing North Korea’s capacity to strike the U.S. homeland.
 - At the same time, Washington should commit to ending exercises involving decapitation operations and the Kill Chain against North Korea.
 - Japan should also seek to improve its hostile relationship with North Korea as a measure to enhance its own security.
 - Japan should begin negotiations on normalization with North Korea, while the two Koreas should pursue a Basic Treaty.
 - Establishing a common security regime in East Asia would also be an important task for South Korea.
 - Given the security needs of non-nuclear South Korea and Japan, efforts to establish such a common security regime would be particularly important.
 - Once cross-recognition, mutual constraints on homeland attacks between North Korea and the United States, and a common security regime have been established to a meaningful degree, the resulting system could effectively be described as a stable and irreversible peaceful coexistence regime.

Crossing the Threshold from Risk Reduction to Arms Control

The entire process is a risk reduction → arms control process. However, moving from risk reduction to arms control requires crossing a certain threshold of irreversibility.

- Mutual verification of sanctions relief and a nuclear freeze would be necessary.
- China and Russia should cooperate in making sanctions relief irreversible and preventing vertical nuclear proliferation.
- South Korea and the United States should accelerate changes in their military posture toward North Korea, including ending the Kill Chain and decapitation operations.
 - Victor Cha has likewise proposed ending decapitation operations.
- Once the issue of abductees' families has been resolved, Japan should move toward normalization with North Korea and avoid delays in establishing a cooperative framework with Pyongyang, whether through a China-Japan-style economic cooperation arrangement or a Korea-Japan-style colonial compensation arrangement.
- Extraordinary mediation efforts by China and South Korea would be required to institutionalize irreversibility.
- If negotiations fail during the process of creating this threshold, North Korea may seek to employ its nuclear weapons for purposes beyond simple deterrence, including through measures such as a Hwasong-20 launch, deployment of cruise- and tactical-nuclear-attack submarines, and additional military reconnaissance satellite launches.

A “Less for Less” and Step-by-Step Approach

It must be acknowledged that the nuclear negotiations have reached a point where the conventional nonproliferation logic of declaration and verification is difficult to apply. It is therefore unavoidable to adopt a step-by-step approach based on the achievements of “Less for Less.”

- One of the key issues at the Hanoi Summit was the gap between:
 - comprehensive agreement → phased implementation, and
 - phased agreement → phased implementation.

A means of bridging this gap is required.

- Under a risk-reduction approach, the parties should first succeed in reaching small-scale, substantive partial agreements, then proceed toward phased agreements, and ultimately advance toward a higher-level comprehensive agreement.
- The final stage of stable coexistence signifies irreversible peace. It is important to make clear that the ultimate objective is to build sufficient trust to establish a non-hostile relationship.



Session 3

남북관계의 패러다임 전환: 평화공존 모델의 재구성과 이행전략

Paradigm Shift in Inter-Korean Relations: Reshaping the Model for a Peaceful Coexistence and Its Implementation

사회 Chair

- 권만학 통일연구원 원장
KWON Man-hak President, Korea Institute for National Unification

발표 Presenters

- 평화적 두 국가 관계의 시작: 북한의 국가성 존중
The Beginning of a Peaceful Two-State Relationship:
Respecting North Korea's Statehood
최철영 대구대학교 교수
CHOI Cheol Young Professor, Daegu University
- 평화공존의 제도화 : '남북기본협정' 추진 구상
Institutionalizing Peaceful Coexistence: A Proposal for an "Inter-Korean Basic Agreement"
이석범 대한변호사협회 통일법연구위원회 위원
LEE Sock Bum Member, Unification Law Research Committee,
Korean Bar Association
- 평화적 두 국가의 연합 모델
A Confederation Model of Peaceful Two States
정육식 한겨레평화연구소 소장
CHEONG Wooksik Director, Hankyoreh Peace Institute



권만학

통일연구원 원장

KWON Man-hak

President, Korea Institute for National Unification

권만학 제20대 통일연구원장은 현재 경희대 명예교수이며 통일부 평화통일고문회의 및 한독위원회 위원이다. 경희대학교 아태연구원장, 국제·경영대학장, 국제학부장을 지냈다. 대통령자문 정책기획위원회 위원, 국무총리실 정책평가위원, 통일부 및 외교부 그리고 미국 Korea Economic Institute of America 등의 자문위원을 지냈다. 한국정치학회와 한국국제정치학회 부회장을 지냈으며 저서 『분단과 통일의 변증법』은 한국간행물윤리위원회 “이 달의 읽을 만한 책”에 선정됐다(2000년 6월). 논문으로 “한반도 핵문제의 전개와 구조,” “Political Changes and Inter-Korean Relations,” “南北韓の政治的變化と南北關係の展望” 외 다수가 있다. 서울대학교 외교학과에서 정치학 학사, 미국 University of Texas (Austin) 대학에서 정치학 석사 및 박사 학위를 취득했다.

Kwon Man-hak, President of the Korea Institute for National Unification (KINU), is currently a Professor Emeritus at Kyung Hee University and a member of both the Peace and Unification Advisory Council of the Ministry of Unification and the Korea-Germany Commission. He has previously served as Director of the Asia-Pacific Research Institute, Dean of the College of International Studies and Business Administration, and Chair of the Department of International Studies at Kyung Hee University. His former advisory roles include serving as a member of the Presidential Committee on Policy Planning, the Policy Evaluation Committee under the Prime Minister's Office, as well as an advisor to the Ministry of Unification, the Ministry of Foreign Affairs, and the Korea Economic Institute of America (KEI). He has also served as Vice President of both the Korean Political Science Association and the Korean Association of International Studies. His book, *The Dialectics of Division and Unification*, was selected as the "Book of the Month" by the Publication Ethics Commission of Korea in June 2000. Among his numerous research papers are "The Development and Structure of the Korean Peninsula Nuclear Issue," "Political Changes and Inter-Korean Relations," and "Political Changes in North and South Korea and the Outlook for Inter-Korean Relations" (published in Japanese). He holds a B.A. in Political Science from the Department of International Relations at Seoul National University, and earned his M.A. and Ph.D. in Political Science from the University of Texas at Austin.



최철영

대구대학교 교수

CHOI Cheol Young

Professor, Daegu University

대구대학교 법학부 교수이며, 한국법제연구원 수석연구원과 대통령자문정책기획위원회 통일외교분과위원, 대한국제법학회 부회장, 국제법평론회 회장을 역임하였다. 현재 (사)윤산평화법제포럼 이사장, (사)KSM-우리민족 상임공동대표 등을 맡고 있다. 주요 연구 분야는 한반도평화법제, 영토법학, 이민다문화법제 등이다.

He is a professor in the College of Law at Daegu University. He previously served as a senior research fellow at the Korea Legislation Research Institute, a member of the Unification and Foreign Affairs Subcommittee of the Presidential Advisory Policy Planning Committee, Vice President of the Korean Society of International Law, and President of the Korea International Law Review. He currently serves as Chairman of the Yunsan Peace and Legal Forum and Standing Co-Chairman of KSM-Wooriminjok. His major research areas include peace and legal frameworks on the Korean Peninsula, territorial law, and immigration and multicultural law.

평화적 두 국가 관계의 시작: 북한의 국가성 존중

최철영

대구대학교 교수

I. 한반도 남북 당사자 관계의 '그로티우스적 전환(Grotian Moment)'

한반도의 남북 당사자 관계는 그로티우스적 전환의 순간(Grotian Moment)¹⁾에 와 있다. '조선'이 한반도 두 국가 선언을 함으로써 남북의 관계는 나라와 나라 사이의 관계가 아니라는 한반도 쌍방 당사자의 정치적 합의가 깨지면서, 한국과 '조선' 관계의 성격이 급격히 그리고 근본적으로 변화된 것이다.

한국 헌법이 상정하고 있는 평화통일의²⁾ 동반자인 '조선'의 김영정 노동당 중앙위원회 부부장이 2023년 7월 17일 공식담화를 통해 미군의 해상 및 공중 정찰 활동을 맹비난하며 남한을 '대한민국'으로 처음 공식 호칭한 이래, 김정은 국무위원장은 2023년 12월 노동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의와 2024년 1월 최고인민회의의 시정연설을 통해 남북 관계를 '동족'이 아닌 '적대적 두 국가'이자 '전쟁 중에 있는 교전국'간의 관계로 공식 선언하였다. 그리고 2026년 2월 조선노동당 제9차 대회³⁾ 이후 3월에 개최된 최고인민회의의 제15기 제1차 회의는 1972년 이래 사용되던 '조선민주주의인민공화국 사회주의헌법' 명칭을 '조선민주주의인민공화국 헌법'으로 개정하고, 개정 전 헌법의 통일 및 민족이라는 표현을 삭제하는 한편, 영토조항을 신설하고 국가기관의 체제 재정비를 단행하였다.⁴⁾ 특히 영토조항을 새로이 도입하면서 한반도에서 '조선'의 주권적 영토관할권의 범위를 '대한민국'과의 경계 이북으로 규정하여⁵⁾ '조선'의 헌법에 '대한민국'이라는 실체를 명시하여 대한민국과 '조선'의 두 국가가 한반도를 양분하고 있음을 선언하였다.⁶⁾ 한반도에 조선민주주의인민공화국(이하 '조선')과 대한민국(이하 '한국')이라는 두 개의 국가가 존재하고 있음을 헌법에 명시한 것은 일반적인 주권국가로서 '조선'과 '한국'이 각각 한반도에 존재한다는 것을 국제사회와 한국에 대하여 선언한 것이다.

조선은 길게 보면 1945년 한반도 해방 이후, 가깝게는 1972년 7·4 남북공동성명 이후 한반도의 두 당사자 간 관계의 공동 언어이며 문법인 '우리 민족', '조국 통일' 그리고 '국가와 국가 간의 관계가 아닌 특수관계'로서 '남북관계'를 부정·폐기하고, 국가 간 관계로서 '한-조선관계'를 선언하여 통일 과정의 잠정적 체제로서 분단 체제의 종료를 '법화(legalization)'하는⁷⁾ 헌법개정을 한 것이다.

이렇듯 근본적으로 급변한 한반도 현실 상황에서 한국 정부가 직면한 첫 과제는 북한의 명칭을 '조선'으로 공식 호칭하는 문제에 대한 한국 내 상반된 입장을 정리하는 것이다. 기존의 북한(北韓) 명칭을 고집한다면 '조선'과 한반도 평화통일을 협의하기 위한 접촉마저도 어려울 수 있다. 결국 실용적 그리고 포용적 관점에서 현실을 있는 그대로 인정하고, 상대방을 존중하며, 진정한 대등당사자로 한반도 평화를 만들어 가는 길은 멀어질 수밖에 없다. 다른 한편 북한의 새로운 명칭으로 '조선'을 수용하려면 한국 헌법의 영토조항과 자유민주주의질서 그리고 북한은 반국가단체라는 법원의 판례에 기초한 한국 내의 반발 입장과 충돌해야 하기 때문에 일정한 정치적 부담을 감수해야 한다.

1) 그로티우스적 전환의 순간은 현재의 국제적 시스템에 근본적 변화가 일어난 경우이다. Michael P. Scharf, 'Seizing the "Grotian Moment": Accelerated Formation of Customary International Law in Time of Fundamental Change', Cornell International Law Journal vol. 43, 2010, p.439. 또는 매우 빠른 속도로 패러다임의 전환과 발전이 이루어지는 상황을 의미하는 것으로 정의하기도 한다. Milena Sterio, 'A Grotian Moment: Changes in the Legal Theory of Statehood', Denver Journal of International Law and Policy, vol. 39, Spring 2011, p.211.

2) 대한민국 헌법 제4조 "대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다."

3) 북한 당국은 '총화보고'에서 "한국에 대한 우리의 입장은 분명하다. 최고지도기관인 당대회를 통하여 다시금 천명하는데 북한은 가장 적대적인 실체인 대한민국과 상론할 일이 전혀 없으며 한국을 동족이라는 범주에서 영원히 배제할 것"이라고 선언했다. 또 "한국과의 관계조건이 완전히 소거된 현 상태를 영구화하고 어떤 경우에도 오도된 과거를 되살리지 않을 것이며, 한국과의 관계에서 남은 것은 아무것도 없으며, 있다면 우리 국익에 준한 랭철한 계산과 철저한 대응뿐"이라고 보고하여 한국에 대한 적대성 및 단절을 명확히 했다. 차두현 외, '북한 9차 노동당대회 결과 분석', 아산정책연구원 이슈브리프, 2026-03-04, 14면.

4) 오경섭, 2026 북한헌법 개정분석(1): 정치분야, 통일연구원 Online Series, 2026.05.08.

5) 조선 헌법 제2조 "조선민주주의인민공화국 영역은 북쪽으로 중화인민공화국과 로씨야련방, 남쪽으로 대한민국과 접하고 있는 령토와 그에 기초하여 설정된 령해와 령공을 포함한다."

6) 국가영역의 경계를 확정하면서 기존의 비국가단체로서 교전단체간의 군사적 경계인 군사분계선(MDL)을 국경으로 전환하고 그 경계를 공유하는 타방 당사자를 대한민국으로 특정함으로써 양자는 경계선이 아닌 국경을 공유하는 국가 간의 관계가 되었다.

7) 법화(法化)의 개념은 박진영, '외교 문제에 대한 사법판단 기준에 관한 연구', 사법정책연구원 2025. 7., 50~59면 참조.

II. 백마비마(白馬非馬): 북한은 ‘조선’이 아니다?

1. 백마비마론: 흰말(白馬)은 말(馬)이 아니다.

백마비마론은⁸⁾ 중국 전국시대 송나라 언변가 아열(兒說)의 이야기다. 아열은 세련된 언어적·논리적 궤변을 통해 “흰말은 말이 아니다”라는 주장을 펼쳐 제나라 수도의 성문 가까이 있는 직하에서 여러 학자들을 굴복시켰다. 그러나 그가 실제로 백마를 타고 제나라 국경의 관문(關門)을 통과할 때, 말에 대하여 통과세를 부과하려는 관문의 관리에게 흰 말은 말이 아니라는 주장을 했음에도 궤변이 통하지 않아 결국 말에게 부과되는 통행세를 납부해야 했다.

아열의 논리는 “말(馬)은 형태를 지칭하고 백(白)은 색깔을 지칭하므로, 형태와 색이 결합된 ‘백마’는 순수한 형태인 ‘말’과 다르다”는 추상적 개념론으로 실체와 개념을 분리하는 언어적 궤변이었다. 아열의 공허한 주장은 결국 ‘관문 앞의 관리’라는 현실적 장벽 앞에서 흰말 또한 명백히 ‘말’이라는 실체로 규정될 수밖에 없었던 것이다. 한비자는 이러한 언어적 변설과 현실성 없는 이론이 구체적인 국가 통치와 현실적인 법·제도 앞에서는 아무런 실효성이 없음을 비판하였다.

2. 헌법을 근거로 한 ‘조선’ 호칭 불가론 검토

한국의 일각에서 북한을 ‘조선’으로 호칭하고 국가로 인정하는 것이 헌법 제3조 영토조항⁹⁾ 위반이라는 주장을 하지만 헌법재판소 판례가 확립한 ‘헌법의 통일성 원리’에 따르면 영토조항과 평화통일조항은 조화롭게 이해되어야 한다.

헌법재판소는 ‘남북교류협력에관한법률’ 제3조 위헌소원 사건에서 “북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 대남적화노선을 고수하면서 우리 자유민주 체제의 전복을 획책하고 있는 반국가단체라는 성격도 함께 갖고 있”다고 하였고, 대법원¹⁰⁾도 “북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자이기도 하지만 다른 한편 남·북한 관계의 변화에도 불구하고 여전히 적화통일 노선을 고수하면서 우리의 자유민주주의 체제를 전복하고자 획책하는 반국가단체로서의 성격도 아울러 가지고”있다고 하였다.

현재와 대법원의 이러한 판단은 북한에 대하여 대화와 협력의 상대이면서도 반국가단체로서의 이중적 지위를 가진다고 해석한 것이다. 즉, 헌법 제3조의 해석에 따라 북한뿐만 아니라 한반도 전체가 하나의 국가여야만 한다는 의미를 부여하고, 제4조에 따라 대화와 협력의 동반자라는 지위를 아울러 부여하고 있는 것으로 볼 수 있다. 결국, 판례는 남북한 특수관계 및 이중적 지위¹¹⁾를 인정하여 분단국가의 특수성을 반영한 판단을 내린 것이다.

사실 제3조 영토조항의 문리적 해석만을 지나치게 고집한다면 우리는 북한과 어떠한 유효한 규범적 합의나 평화와 통일에 대한 협의를 하기 어렵게 되는 상황에 봉착할 수 있다. 헌법은 성립되면 정치를 규율하는 통제규범으로 기능하고 이러한 정치규범성으로 인하여 헌법의 해석에는 다른 법규범의 해석과는 달리 정치적 판단이 상대적으로 넓어질 수 있는 정당성을 갖는다.¹²⁾ 따라서 남북관계에 관한 규범은 제3조와 제4조 양 조항의 관계로만 규명될 성질의 것이 아니라 남북이 처한 국내외적 정치상황과 함께 헌법전문을 비롯하여 제3조(영토조항)와 제4조(평화통일), 제66조 제3항(대통령의 평화적 통일임무), 제69조(대통령의 취임선서) 등을 근거로 종합적으로 해석할 필요가 있다.¹³⁾

8) 《한비자(韓非子)》 외저설 좌상(外儲說 左上)

9) 현재 1993. 7. 29., 92헌바48결정.

10) 대법원 1996. 11. 12. 선고, 96누1221 판결.

11) 북한정권의 2중적 성격론은 영토조항을 근거로 하여 북한을 반국가단체로 규정하면서도, 평화통일조항을 근거로 하여 북한을 대화와 협력의 동반자로 규정하고 있다는 점에서, 양 조항의 규범조화적 해석을 시도한 견해”라는 지적이 있다; 권영성, 憲法學原論, 개정판, 법문사, 2010년, 25면.

12) 류지성, 『한반도 평화체제에 대비한 법제 정비 방향』, 한국법제연구원, 2019, 53면.

13) 위의 연구보고서.

헌법 제3조와 제4조의 상충되는 규정은 헌법규범 그 자체가 역사성을 내포하기 때문이며, 시대가 변천함에 따라 발생하는 헌법규범과 헌법적 현실 간의 간격을 좁혀야 할 필요성을 보여주는 규정이다¹⁴⁾ 제3조와 제4조 간의 관계에 대하여는 규범조화적 해석¹⁵⁾을 통해 현재의 헌법현실을 극복하려고 노력하고 있다¹⁶⁾ 즉, 영토조항은 역사성의 표현이고 제4조 평화통일조항은 가치 지향성의 표현으로 보아 영토조항을 평화통일조항의 최종목적규정으로¹⁷⁾ 간주하고 평화통일조항은 정부에 한반도의 평화적 통일을 위한 정책적 방법과 수단을 선택할 권한을 부여한 조항으로 보는 것이다. 영토조항을 문언적으로 해석하기 보다는 통일목표조항이라는 측면에서 이해하고 제4조를 이 연장선에서 통일의 목적과 원칙, 방법 등을 제시한 것으로 해석하는 것이다. 헌법재판소¹⁸⁾와 대법원¹⁹⁾ 역시 남북기본합의서 이후 북한을 ‘반국가단체’이면서 동시에 ‘평화통일의 대화 상대방’이라는 이중적 실체로 포섭해 왔다.

3. 남북간 기존 합의의 ‘조선민주주의인민공화국’ 호칭 사용

지금까지 남북 당국은 상호간 협상과 합의서의 채택을 통해 상대방 지위의 격을 높여 왔다. 남북은 처음에는 상호 적대적으로 존재를 부정했지만 이후 적대적이지만 사실상 상호 존재를 인정했고, 그 이후에는 상호 체제인정을 확인하고 화해와 협력을 통한 통일의 대등한 당사자로 서로를 높여 왔다.

남북은 지금까지 258건의 규범성을 갖는 공식적 합의서를 채택했다. 그 과정에서 1972년 「7.4 남북공동성명」의 경우 성명서의 서문에 ‘서울측 이후락’과 ‘평양측 김영주’라는 합의 주체를 명시하고, 각 합의 조문의 주어를 “쌍방”으로 사용하였으며, 하단의 서명 당사자 부분에서는 단지 “서로 상부의 뜻을 받들어, 이후락·김영주”라고 현명하고 있다.²⁰⁾ 하지만 1991년 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」와 1992년 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」에는 합의서와 선언문의 서문과 조문에 ‘남’과 ‘북’이라고 합의 주체를 표현하고, 하단의 서명 부분에는 ‘남측 대한민국 국무총리’와 ‘북측 조선민주주의인민공화국 정무원 총리’로²¹⁾ 각각 서명하면서 대한민국과 조선민주주의인민공화국이라는 호칭을 사용하였다. 그리고 2000년 「6.15 남북공동선언」에 이르러서는 ‘대한민국 대통령’과 ‘조선민주주의인민공화국 국방위원장’²²⁾으로 합의의 주체를 선언문의 서문에 표시하는 한편 하단 서명 부분에도 각각의 국명과 공식 직위를 현명하여 당사자 실체의 국제적 국가공식 명칭과 서명자의 공적 직명을 격상했다. 하지만 합의문의 본문에는 조문의 주어를 ‘남’과 ‘북’으로 명시했다. 이는 이후 2007년 남북정상 간 합의서와²³⁾ 2018년 두 건의 남북정상 합의서에도²⁴⁾ 일관되게 유지되었다. 이와 함께 국가 정상 간의 합의가 아닌 부처 단위의 합의에서도 서명 당사자인 장관급 인사의 공식적인 국명과 직명을 사용하였다.²⁵⁾ 이러한 측면에서 북한에 대한 ‘조선’ 명칭 사용은 그 동안 남북 당사자 간에 상호 체제와 실체성 인정의 격을 높여 온 경향에 따른 소이연(所以然)한 결과라고 할 수 있다.²⁶⁾

14) 허영, 『한국헌법론』, 박영사, 2021, 29-30면, 김선택, “헌법과 통일 정책”, 한국법학 50년-과거, 현재, 미래(I), 한국법학교수회 주최 대한민국건국 50주년기념 제1회 한국법학자대회 논문집을 정재황, “헌법 제3조의 재해석과 현안”, 통일법제 Issue Paper 18-19-②, 한국법제연구원, 2018. 12., 5면. 류지성, 헌법상 영토조항과 통일, 법제논단, vol.706, 2024, 225면에서 재인용.

15) 정재황, 『신헌법입문』, 박영사, 2016, 81면.

16) “영토조항과 통일조항은 상충되지 않으며 조화적으로 해석이 가능하다는 점, 영토조항은 건국헌법 이래 존재하는 우리 헌법의 독특한 조항이고 통일에의 적극적 의미와 염원이 담긴 의미 있는 조항이라는 점, 영토조항이 있음으로써 북한이 급격한 체제위기가 발생했을 때 영토조항을 근거로 외국의 개입을 저지하고 대한민국의 개입의 정당성을 주장할 수 있다는 점을 근거로 영토조항 개정이 불필요하다.” 도회근, 남북관계의 현실과 국가의 평화통일무, 공법연구 제39집 제2호, 한국공법학회, 2010. 12., 168면.

17) 류지성, “헌법상 영토조항과 통일”, 법제논단, vol.706, 2024, 225면.

18) 헌재 1993. 7.29. 선고 92헌바48결정.

19) 대법원 2003.4. 8. 선고 2002도7281 판결.

20) 1972년 「7.4 남북공동성명」.

21) 1991년 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」.

22) 2000년 「6.15 남북공동선언」.

23) 2007년 10.4. 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」.

24) 2018년 4.27. 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」과 2018년 「9월 평양공동선언」.

25) 2007년 「남북간 식량차관 제공에 관한 합의서」에 남북경제협력추진위원회 남측위원장 대한민국 재정경제부 차관과 북측위원장 조선민주주의인민공화국 민족경제협력위원회 부위원장 명의로 서명하였으며, 2018년 9월 「역사적인 판문점선언」 이행을 위한 군사분야 합의서,에도 대한민국 국방부 장관과 조선민주주의인민공화국 인민무력상 조선인민군 대장의 명의로 서명이 이루어졌다.

26) 최철영, “북한의 한반도 두 국가 ‘선언’에 대한 법리적 검토”, 성균관법학 제37권 제4호, 2025.12., 321면.

4. 실용적 국익을 위한 '조선' 호칭 사용

북한에 대한 '조선' 호칭 사용은 헌법과의 정합성에서 벗어나고 있지 않음에도 남북 군사분계선 이북의 주권적 정치 실체에 대한 '조선' 호칭을 거부하는 것은 개념적 분리를 통한 현실 부정에 맞닿아 있다. 즉, '북한은 우리 헌법상 미수복 영토이자 반국가단체'이므로, 정식 국호인 '조선'으로 부를 수 없다고 주장하는²⁷⁾²⁸⁾ 태도는 '백마비마'의 변설과 본질적으로 같다. 체제의 이념적 차이나 분단 특수성이라는 '색깔(白)'을 이유로, 지난 80년간 한반도 군사분계선 이북에서 엄연히 독자적 영토를 관할하며 주민에 대해 주권을 행사해 온 '주권적 실체(馬)'의 공식 명칭을 부인하는 논리적 왜곡이기 때문이다.

아열이 관념적 논쟁에서 벗어나 현실의 관문 앞에서는 세금을 피할 수 없었듯이 한국 내부에서 법적·이념적 명분을 세워 '북한은 국가가 아니다'라고 강변하더라도 국제사회라는 관문(현실)에 들어서는 순간 이 부정은 힘을 잃을 수 밖에 없다. 조선은 이미 한국과 동시에 국제연합(UN)에 평화애호국(peace loving State)으로서 가입하였고, 전 세계의 대부분 국가와 외교관계를 수립하는²⁹⁾ 한편 WHO, FAO, UNESCO, ICAO, IMO 등 다자외교 무대에서 활동하면서 여러 국가 및 국제기구와 국제법상 조약을 체결하는 등 객관적 세계 질서에 편입되어 '조선민주주의인민공화국(DPRK)'이라는 명칭으로 활동하고 있기 때문이다.

공식 호칭인 '조선'을 불러주면 체제 정통성을 내어주는 것이라는 관념적 이념에 갇혀 있는 것은, 한반도 안보 위기를 실질적으로 관리하고 정전체제를 평화체제로 전환해 나가야 하는 현실에서 자가당착을 유발하고 국내법 상호간 충돌과 국제법과 국내법의 충돌을 야기한다. 이념에 기초한 공허한 명분 논쟁에서 벗어나 실용주의적 관점에서 현실 속의 '조선'이라는 실체를 있는 그대로 마주해야만 정합성 있는 법질서의 집행이 확보되고 실효성 있는 한반도 평화 정책을 펼칠 수 있다.

Ⅲ. 와각지쟁(蝸角之爭): 한반도의 남북에서 벌어지는 2중적 이념 갈등

1. 와각지쟁의 한반도 현실

와각지쟁은 중국 전국시대에 위나라 혜왕이 중신들과 맹약을 갠 제나라 위왕에 대한 응징책을 논의하는 것에 대하여 응징을 위한 제나라와의 전쟁이 달팽이의 왼쪽 뿔에 사는 촉씨(觸氏)와 오른쪽 뿔에 사는 만씨(蠻氏)가 영토를 차지하기 위해 피비린내 나는 전쟁을 벌여 수만 명의 사상자를 내는 것과 다름없다고 지적한 우화이다.³⁰⁾ 이는 세계적 차원의 거시적 관점에서 바라보면 달팽이 뿔 위에서의 다툼은 지극히 좁고 사소한 공간에서 벌이는 부질없고 소모적인 싸움에 불과하다는 교훈을 전달한다.

반만년을 한반도에서 역사적 굴기를 함께하며 '우리민족' 공동체로 살아온 남북한이 적대적 단절과 대결을 하면서 민족 구성원의 번영과 행복을 가로막고 있는 현실 그리고 상징적 명분론에 얽매어 북한의 '조선' 호칭을 두고 한국 내에서 진행되는 소모적 논쟁은 남북의 주민이라는 인간중심의 사회 패러다임과 국제사회와 동북아라는 판도에서 보면 2중적 이념전쟁 구조라고 할 수 있다. 한반도의 평화적 관리와 위험 통제를 통한 쌍방의 신뢰회복과 통합 및 번영이라는 궁극적 목표와 이익의 관점에서 보면 호칭 논쟁은 눈앞의 정치적 그리고 이념적 대결 현실에 집착하는 작은 문제인 것이다. 따라서 한국의 국론분열이라는 미시적 사회적 손해는 물론이고 이로 인한 한반도 평화관리의 실패로 발생할 수 있는 한국과 '조선'의 안보 위기와 경제발전의 저해라는 거시적 손해를 고려하면 북한에 대한 '조선'호칭 문제는 와각지쟁일 수 밖에 없다.

27) "두 국가 주장은 명백히 헌법 위반이며 국가반역이다. 한반도는 자연적·역사적·문화적으로 본래 하나의 실체이며 분리될 수 없는 대한민국의 영토다. 분단은 8000만 한국인의 자유를 심각하게 제약하고 전쟁 위험에서 벗어날 수 없게 한다" 김천식, '김천식의 통일직설:대한민국은 통일 이길 책임국가다', 서울신문(2024. 1. 18.), <https://www.seoul.co.kr/news/editOpinion/opinion/reunification-kcs/2024/01/18/20240118027004>.

28) "우리는 북한을 국가로 인정할 수 없고, 북한의 요구를 수용하기 위해 헌법 제3조의 영토 조항을 개정하는 우(愚)를 범해서도 안됩니다" 오동룡, '한반도 위기 진단, 천영우 전 외교안보수석에게 듣는다', '월간조선',(2024. 3월호), <https://m.monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=E&nNewsNumb=202403100032>

29) 2026년 8월 현재 국제사회에서 한국과는 194개국, 조선과는 159개국이 수교하였으며, 양국과 모두 수교한 국가는 158개국이다. 팔레스타인은 조선과 단독 수교하였다.https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_4181/contents.do.

30) 《장자(莊子)》 척양(則陽)

2. '조선' 공식 호칭의 국제법적 문제

(1) 한국의 '조선'에 대한 국가승인 문제

한국이 '조선'을 국가로 승인한 상황이라면 '조선'의 명칭 사용이 문제되지 않을 것이다. 그렇다면 '조선'의 불승인과 관련된 국제법상 국가승인 법리를 검토하고 불승인 현실에서 '조선'의 호칭이 국가승인으로 간주되는 지 논의해 볼 필요가 있다.

국가의 권리와 의무에 관한 몬테비데오 협약은³¹⁾ 국가성립의 요건으로 첫째, 항구성 있는 주민과 둘째, 일정한 영역 그리고 셋째, 실효적인 주권을 행사하는 정부라는 객관적 요건과 함께 타국과 외교관계를 맺을 수 있는 능력을 주관적 요건으로 요구하고 있다.

이때 국가성을 판단하는 기준요건으로서 인민과 영토 그리고 정부 중 가장 중요한 요건이 무엇인가에 대해서는 의견이 나뉘어 있다. 전통적 입장에서는 인민과 영토에 대한 실효적(effectivité) 지배를 중요시하여 정부를 가장 중요한 국가성 판단의 기준으로 보았다.³²⁾ 하지만 정부를 가장 중요한 요소로 판단하는 경우에도 정부의 권위는 지배의 사실이 아닌 인민의 의지에 기초한다. 이러한 시각에서 보면 인민의 존재와 주권의식이 국가성의 핵심적 내부요소가 된다. 인민의 주권적 인식은 자신들의 정부를 수립하려는 정치적 의지로서 정부라는 객관적 존재가 없어도 인민의 주권적 인식만으로 국가의 내재적 성립 요소를 갖추었다고 볼 수 있게 된다. 영토와 정부의 정당성 근거를 인민의 존재에 기초해서 확인할 수 있기 때문이다. 결국 국가성의 가장 중요한 요소는 국가성에 대한 자기인식이 있는 '인민'인 것이다.³³⁾ 인민이 국가의 필수적이고 근본적인 요소이며 다른 요소는 인민의 존재에 기초하는 요소이기 때문에 '조선'의 국제사회에서 국가성은 의심의 여지가 없는 것이다. 이에 따라 '조선'은 국제사회의 대다수 국가와 외교관계를 수립하고 국제기구와 다자외교 관계를 갖고 있다.

이러한 객관적 국제무대에서의 현실에도 불구하고 한국이 북한을 국가로 승인하지 않은 현실은 기존 국가가 국가임을 주장하는 타 국가적 실체에 대하여 국가승인을 해야하는가의 문제는 승인을 행하는 국가의 주권적 재량으로 인정되어 있기 때문이다. 개별국가의 국가승인 실행도 자국의 이익 또는 관심사항을 기준으로 승인여부를 판단하는³⁴⁾ 경향이 있다. 역사적으로 네덜란드는 독립국가로 존재함을 선언한 이후 1648년 웨스파리아조약에 의해 국가로 승인받기까지 67년이 소요되었으며, 스위스의 경우에는 무려 150년의 시간이 필요했다. 이와 달리 1948년 미국의 이스라엘 승인이나 1972년 인도의 방글라데시 승인은 즉시적으로 이루어진 바 있다.³⁵⁾ 이러한 개별 국가재량권에 의한 국가성 승인 판단이 초래하는 문제로 인해 일정한 실체가 국가로서의 요건을 갖추면 타국은 이를 승인할 의무가 있다는 이론³⁶⁾에 유의할 필요가 있다. 이는 국가승인을 자유재량이 아닌 기속재량으로 파악하여 승인의 자의성을 극복하고, 승인을 거부함으로써 발생하는 국제법의 공백을 배제하려는 이론이다. 한반도에서 남북의 경우에도 '조선'의 두 국가 선언으로 기존의 특수관계에 의한 합의는 효력을 상실하게 되기 때문에 한반도 양자관계가 법적 공백상태에 놓이게 된다. 이를 해결하기 위한 협상이 시급한 현실에서 상대방의 헌법적 국가 명칭을 우리가 부정하는 경우 협의를 위한 접촉도 어렵게 된다는 점을 심각하게 받아들일 필요가 있다.

(2) '조선' 호칭 사용과 북한에 대한 국가승인 여부

한국 내에서 북한에 대한 '조선' 호칭이 북한에 대한 국가승인을 의미한다는 우려는 국제법의 법리 측면에서 타당하지 않다. 국가승인은 주권 국가로서의 법적 지위를 인정하겠다는 명시적·묵시적 '국가 의사'의 표시이다. 국제법의 국가승인의 방법에 관한 법리는 신생국에 대한 독립축하 메시지 부여, 외교관계수립, 영사인가장의 수여, 중요한 조약의 체결을 명시적 국가승인으로 판단하고 있으나 그 외의 방법에 의한 묵시적 승인에 대하여는 승인을 하려는 국가의 의도를 엄격한 기준으로 판단하고 있다.

따라서 명확한 국가승인의 의지 없이 상대방의 국호를 사용하는 것은 단순 식별(identification) 기호로서 호칭 사용에 불과하므로 명시적으로 한국이 '조선'에 대한 국가승인의사를 표명하면서 호칭하는 것이 아니라면 국제법적인 문제가 되지 않는다.

통일 이전 서독의 경우에도 "존재하는 현실"을 인정하고 동독의 존재 미인정과 고립을 추구하는 할슈타인 원칙을 과감히 폐기하면서 동방정책(Ostpolitik)을 추진하는 과정에서 '소련 점령지구(SBZ)' 같은 서독의 일방적 호칭을 버리고 기본조약(Grundlagenvertrag)의 체결을 통해 두 국가(bei den deutschen Staaten)라는 표현과 함께 동독의 공식 명칭인 독일민주공화국(DDR)을 수용하였다. 그리고 동등한 권리의 기초 위에 "정상적인 선린관계(normale gutnachbarliche Beziehungen)"를 발전시킨다는데 합의하여 상호 신뢰를 쌓고 긴장을 완화했다.³⁷⁾ 독일연방헌법재판소 또한 기본조약이 서독 정부가 긴장완화를 위해서 추진해온 동방정책 등 포괄적인 정책의 한 표현으로³⁸⁾ 서독의 기본법에 위반되지 않는다는 판결하였다.

31) 1933년 몬테비데오 협약 제1조.

32) 임예준, "일제강점기 '한국(Korea)'의 국가성에 대한 국제사회의 인식", 국제법학회논총 제70권 제3호, 2025, 432면.

33) 임예준, 앞의 글, 433면.

34) Eric Ting-Lun Huang, 'The Modern Concept of Sovereignty, Statehood and Recognition: A Case Study of Taiwan', New York International Law Review, Vol. 16, Winter 2003, p.131.

35) Ibid.

36) 정인섭, 『신국제법강의』, 박영사, 2026, 183면.

37) 이장희, '동서독기본조약에 대한 연구', 국제법학회논총, 제35권 제2호, 1990, 86면.

38) 허영, '남북한간 조약체결의 헌법적 검토', 헌법판례연구 제3권, 2001, 128면.

독일의 사례는 국호 사용과 두 국가 관계의 수용을 통해 통일정책 시행의 유연성을 확보하고 평화공존의 실질적 디딤돌을 확보했다는 점에서 중요한 시사점이 있다. 서독은 동독의 공식 국호인 독일민주공화국(DDR)을 수용하고 선제적 실체 승인을 통해 유럽 데탕트 및 헬싱키 프로세스를 주도하며 평화통일의 레버리지를 확보하였다. 이는 상호부정과 대결 그리고 갈등의 분쟁사로 인해 고착화된 명분론을 탈피하고 '상대의 실존'을 선제적으로 인정함으로써 상호관계의 주도권을 선점한 대표적 사례다. 이를 고려하여 한국 정부는 이미 국제사회의 각국이 공식적으로 인정하고 있는 '조선민주주의인민공화국(DPRK)'의 국가 호칭을 수용하여 대외 관계의 일관성을 확보하고, 쌍방 간의 합의를 비엔나조약법협약의 구속을 받는 조약으로 체결함으로써 합의의 실효성과 법적 구속력을 확보하는 선택을 하여야 한다.

국호 호칭과 관련된 또 다른 역사적 사례는 조선 시대에 일본을 부르는 호칭이 '왜(倭)'에서 '일본(日本)'으로 정리되고 정착되는 과정이다. 조선은 건국 초기부터 명나라와는 사대(事大), 일본과는 대등한 교린(交隣) 관계를 맺으며 공식 외교 문서에서는 상대국의 공식 국호인 '일본국(日本國)'과 그 통치자를 뜻하는 '일본국왕(日本國王)'이라는 명칭을 사용했다. 하지만 공식 외교문서와 달리 조선 내부의 관료 논의, 《조선왕조실록》 기록, 민간에서는 관습적으로 '왜(倭)', '왜인(倭人)', '왜국(倭國)'이라는 명칭을 혼용했다.³⁹⁾ 중화 문명을 정점으로 두고 주변부를 오랑캐로 규정하는 소중화적 세계관 속에서, 왜(倭)는 동이(東夷)·남만(南蠻)과 같은 동아시아 주변부 이민족을 지칭하는 위계적 범주였다. 이런 상황에서 일본은 조선에 새 정부 수립을 알리는 국서를 보내며 천황을 뜻하는 '황(皇)', '칙(勅)' 등의 표현을 사용하고, 자국을 '대일본국'으로 표기했으나 조선은 이를 전통적인 조공·사대 질서를 깨뜨리는 규례 위반이자 오만한 태도로 간주하고 접수를 거부했다. 이 갈등은 수년간 외교 단절로 이어졌고, 이후 일본 내에서는 무력으로 조선을 정벌하자는 정한론(征韓論)이 대두되는 배경이 되었다.

과거 조선이 일본의 공식 국호 사용을 꺼리고 '왜(倭)'라는 관습적·위계적 호칭을 유지했던 역사는 국제관계를 절대규범의 영역으로 인식하며 대외인식을 윤리·도덕화한 것이다. 명분론에 입각하여 자기 만족적인 고립주의로 경직화된 조선은 결과적으로 자주적이며 현실적인 대처능력을 잃었다.⁴⁰⁾ 조선이 일본과 겪은 호칭 갈등은 현재 대한민국이 북한의 공식 국호인 '조선민주주의인민공화국'을 수용하지 않고 '북한(北韓)' 또는 '반국가단체'로 부르는 현실에 여러 다층적인 시사점을 제공한다.

한국이 조선을 국가로 승인하지 않는다고 할지라도 국제법상 미승인 상태의 일반적 국가 대 국가의 관계에 적용되는 국가의 기본적 권리·의무는 적용된다.⁴¹⁾ UN 헌장과 국제관습법은 국제법의 기본적 권리와 의무로서 영토보전과 독립권 그리고 타국에 대한 불간섭의 의무 등을⁴²⁾ 인정하고 있기 때문에 상대방에 대한 미승인을 이유로 이를 부정해서는 안되며, 상호 국내 재판관할권에 있어서 국가 면제를 주장할 수 있고 또한 존중해야 한다.⁴³⁾

이러한 관점에서 한국이 조선을 국가로 승인하지 않는다고 하더라도 국제사회에서 조선의 국가성은 인정할 수 밖에 없다. 그리고 국제사회의 엄연한 국가인 조선이 상호 미승인 상태의 타방 국가인 '남조선'에 대하여 '대한민국' 또는 '한국'이라는 한국헌법에 명시된 공식국호를⁴⁴⁾ 자국의 헌법에 명시하고 대외적으로 사용하고 있다면 한국 역시 국제법상 예양(international comity)에⁴⁵⁾ 따라 상호주의에 입각하여 타방에 대하여 그들이 거부하고 있는 호칭의 사용을 중단하고 공식적으로 자칭하고 있는 명칭으로 호칭하는 것이 국제사회의 책임 있는 일원으로서 국제적 관행을 이행하는 행위일 것이다.

39) 하우봉, '조선 후기 한국과 일본의 상호인식', 한국사상사학 제27집, 2006, 29면. 왜(倭)는 문화의 저열성과 야만성을 상징화한 것이다.

40) 손승철, '조선 후기 한일 양국의 상호인식 및 정책의 사상적 특질', 사회과학연구(강원대학교) 제5집, 1987, 136면.

41) 정인섭, 앞의 책, 202~204면.

42) 1933년 몬테비데오 협약 제3조.

43) 최철영, '북한의 한반도 두 국가 '선언'에 대한 법리적 검토', 성균관법학 제37권 제4호 2025, 321면.

44) 대한민국 헌법 제1조 제1항 "대한민국은 민주공화국이다."

45) Samuel Estreicher, Thomas H. Lee, In Defense OF International Comity, Southern California Law Review, vol. 93, January, 2020, p.169.

3. 와각지쟁인 '조선' 호칭 논쟁의 극복

현재 세계는 AI와 로봇, 그리고 기후변화와 대체에너지 등 글로벌 질서의 패러다임 전환 중에 있고, 동북아시아는 미·중 전략경쟁 심화, 북핵의 고도화, 신냉전 구도의 고착화라는 다중적 위기를 겪고 있다. 이러한 거시적 국제환경 속에서 헌법적 의미나 국제법적 의미를 갖지 않는 상징적인 호칭사용과 명분 싸움에 쌍방간 그리고 국내적 차원에서 2중적으로 역량과 정치적 에너지를 소모하는 것은 전형적인 와각지쟁이다.

특히, 한국 내 보수와 진보 간의 이념적 및 정치적 논쟁은 남북이 미국, 중국, 러시아 등 각각의 동맹에게 과도하게 의존하게 만들어 강대국들의 영향력이 한반도 문제에 더 깊숙이 개입하게 되는 교각살우(矯角殺牛)의 우(愚)를 범하게 된다. 즉, 한반도 안보 문제의 당사자 해결 원칙을 약화시키고 대외 종속을 심화시켜 한국의 대외적 자율성을 축소시키게 된다.

따라서 달팽이 뿔 위에서의 소모적 논쟁과 다를 바 없는 한국 내에서 북한의 '조선' 호칭논쟁은 한반도의 평화와 통일의 미래라는 전향적 관점에서 조속히 정리되어야 한다. 국제법적 측면에서 남북한은 이미 1991년 유엔에 동시 가입한 별개의 주권 국가이다. 북한의 공식 국가명칭인 '조선'을 인정하는 것은 한국이 적대적 흡수통일을 추구한다는 '조선'의 불신을 완화하고, 상호 주권 존중을 바탕으로 한반도 평화구축의 가장 중요한 기반인 신뢰 형성의 현실적 토대를 마련해 준다. 또한 북한이 '두 국가 관계'로 쌍방 간 관계의 판을 바꾼 상황에서 남북을 과거의 '특수관계' 허상에 가두는 것은 도리어 한국의 정책적 유연성의 폭을 좁힐 뿐이다. 상대를 독립적 실체로서 '조선'으로 부르는 것은 적대적 두 국가 관계가 아닌 독일의 기본관계조약의 사례처럼 조약과 국제 규범에 기반한 평화적 두 국가 공존으로 한반도 쌍방 관계의 프레임을 전환하는 계기가 될 수 있을 것이다.

IV. 만절필동(萬折必東): '조선' 호칭은 평화와 통일을 지향한다.

1. 항하는 굴곡을 겪으며 동해로 흐른다.

만절필동은 중국 황허(黃河)의 물줄기가 지형적 장벽으로 인해 동서와 남북으로 수없이 꺾이고(萬折) 굽이칠지라도 자연의 이치에 따라 결국에는 동쪽 바다(必東)로 도달하는 것처럼 불굴의 의지가 인간의 존재를 설명한다는 의미이다.⁴⁶⁾

역사의 거대한 흐름 속에서 온갖 우여곡절과 정치적 격랑, 일시적 부침이나 일탈이 일어날 수는 있으나 역사의 본질적인 귀결점은 결국 사람의 뜻에 따라 만들어진다. 분단 이후 오랜 세월 겪어온 이념적 반목과 크고 작은 충돌에도 불구하고 우리민족의 궁극적 도달점은 우리민족에 의해 정해진다. 북한을 공식 국호인 '조선'으로 호칭하는 문제에 한국 내에 갈등이 있지만 현실의 포용이라는 측면에서 '조선'으로 호칭해야 하고, 이 단계를 넘어서 평화공존의 일반 국가관계를 형성하기 위한 한국과 조선의 협상이 지난하겠지만 한국도 조선도 평화기반이 견고하지 않고는 정체의 안정을 기대할 수 없기에 평화협정을 체결해야 한다. 평화협정을 기반으로 '한-조' 연합의 공동체가 형성되면 양당사자는 통합된 실체가 되어 소당연(所當然)하게 항구적인 평화와 번영을 추구한다는 한반도 실존 당사자의 의지가 호칭 판단의 기준이 되어야 한다.

2. 남북관계의 우여곡절

남북은 1991년 기본합의서에서 자국의 헌법과 충돌을 피하기 위해 상호관계를 '통일을 지향하는 과도기적 특수관계'라고 모호한 법적 타협을 하였다. 한반도 당사자의 '특수관계'는 정치적 수사로서 상호 관계 형성에 유연성을 제공했지만 당사자 간의 합의 또한 정치적 성격의 합의에 불과하여 각 당사자의 내부 정치적 상황에 따라 합의가 쉽게 번복되거나 준수되지 않았다. 경우에 따라서는 남북관계가 특정 정치세력이나 정권의 이익을 위한 이벤트에 활용되어 당사자 주민 간 불신이 확대되는 데 기여한 측면이 있다. 양자간 합의의 국내적 실행에 있어서도 당사자 정부의 입장과 사법부의 입장이 상충되어 실질적 이행력이 담보되지 않는 법적 불확실성을 안고 있었다.

이런 현실에서 '조선' 호칭의 수용은 파탄난 한반도 쌍방관계의 회복을 위한 신뢰형성의 선제적 조치로서 허구적 특수관계의 한계를 인정하고 새로운 한-조관계를 만들어내는 계기가 될 것이다. 즉, 상호 존중의 호칭 사용을 통해 한반도 당사자 간의 관계를 각 당사자의 국내적 관할권 밖에서는 국제법상의 '국가 대 국가' 관계로 합의하고, 향후 한-조 간의 합의를 정치적 선언이 아닌 '국제조약(treaty)'으로 지위를 부여하는 것이다. 조약으로서 한-조간의 합의는 '조약법에 관한 비엔나 협약' 등에 따른 엄중한 국제법적 의무 이행의 책임이 발생하고 의무불이행에 대한 국제법상 책임의 법리가 적용되어 한반도 당사자 관계의 명확화와 예측 가능성을 확보할 수 있을 것이다. 또한 국가 대 국가 관계에서 상호 충돌이 발생하면 UN헌장에 따른 분쟁의 평화적 해결절차와 제도에⁴⁷⁾ 따라 국제사법재판소(ICJ), 국제해양법재판소(ITLOS), 중재재판 등을 활용할 수 있게 된다.

46) 《순자(荀子)》 유좌(宥坐) “萬折也必東 似志”

47) 유엔 헌장 제2조 3항.

3. 한반도 평화레짐 정착

한국헌법은 국제평화주의를⁴⁸⁾ 선언하고 있고, 한국정부의 공식적인 한반도 통일방안인 ‘민족공동체통일방안’은 통일의 기본원칙을 자주, 평화, 민주로 제시하고 있다.⁴⁹⁾ 조선 헌법의 기본강령이며 해석원리인 서문 또한 “조선민주주의인민공화국은 자주, 평화, 친선을 대외정책의 기본리념으로, 국익수호를 불변의 원칙으로 틀어쥐고 대외관계를 확대발전시키며 세계의 평화와 안전, 인류공동의 번영을 위하여 투쟁한다”고 규정하고 있어 상호 공통의 원칙으로서 ‘평화’를 발견할 수 있다.

수만 번 꺾인 물길에 끝내는 바다에 이르듯이, 얼어붙은 한반도의 쌍방관계를 극복하고 상호 평화주의를 천명하고 있는 당사자 간에 대화의 문을 열기 위한 출발점은 상대가 자칭하고 있는 국호를 그대로 부르는 것이다. 이는 상대방에게 ‘흡수통일이나 정권 전복 의도가 없다’는 가장 평화적이고도 강력한 메시지로 전달될 것이며 대화의 장에 나서도록 하는 명분이 될 수 있다.

남북 관계를 교전단체 간의 관계도 아니고 국가간의 관계도 아닌 어중간(於中間)의 관계로 설정하기 보다 정상적인 일반 국가관계로 전환하는 것은 향후 한반도의 평화와 통합 그리고 궁극적으로는 통일을 위해 체결하는 종전협정이나 기본관계협정, 군사적 충돌을 예방하고 군비를 통제하기 위한 협정과 교류와 협력을 위한 협정 그리고 민족공동체통일방안의 남북연합단계 구성을 위한 합의나 통일조약이 비엔나 조약법 협약(VCLT)의 엄격한 관리를 받는 법적 구속력 있는 국제법적 합의문서로 효력을 갖도록 하는 당사자 능력을 부여하는 것이다. 이는 국내 정치적 상황에 흔들리지 않는 국제법적 구속력을 확보하고 정전협정 체제를 항구적 ‘한반도 평화 레짐’으로 격상하는 제도적 안전장치를 제공한다.

V. 한반도의 본질(l'essence)을 결정하는 존재(l'existence)로서 남북 당사자

실존주의 철학자인 사르트르(Jean-Paul Sartre)는 “실존(존재)은 본질에 앞선다(L'existence précède l'essence)”고 선언했다. 즉, 사물은 미리 정해진 설계도, 용도, 목적, 이념인 ‘본질(essence)’이 먼저 결정된 후에 존재하지만, 인간은 구체적이고 현실적으로 살아 숨 쉬는 ‘존재(existence)’가 먼저 세계에 주어지고, 그 존재가 주체적인 선택과 실천을 반복하면서 자신의 정체성과 가치인 ‘본질’을 스스로 개척하고 규정해 나간다는 철학적 사유이다.⁵⁰⁾ 인간에 의해 존재하는 주권적 정치공동체로서 국가 또한 존재로서 주체적인 선택과 경험 그리고 실천을 통해 자신의 정체성과 가치를 결정하고 다른 존재 즉 타국과 상호관계를 형성해 나간다.

한국에서 북한은 반국가단체이므로 ‘조선’ 국호를 쓰거나 국가로 인정해선 안 된다는 현실 부정의 담론이 제기되는 것은 ‘반국가단체’, ‘한반도 단일영토’, ‘흡수통일’이라는 명분을 앞세운 본질에 매몰되어 있기 때문이다. 이는 한반도 남북에 각각 실존하는 80년의 주권적 실체가 선택할 수 있는 평화공존의 디자인을 애써 무시하고 결과적으로 안보 불안과 대화의 단절으로 귀결되고 있다. 하지만 명분과 이념을 위해 존재 그 자체의 희생과 위험을 감수하는 것은 반이성적(反理性的)이다. 한반도에서 실존주의는 이성적인 실존의 평화선택을 의미하며 한반도에서 주체적으로 쌍방관계에 새로운 본질을 모색하도록 요구하는 것이다.

한반도 쌍방은 80년간 객관적으로 실존해 왔다. 남북기본합의서를 비롯하여 한국의 남북관계기본법 그리고 현 정부의 한반도 평화를 위한 국정과제에도 화해·협력의 남북관계 재정립 및 평화공존 제도화를⁵¹⁾ 문언으로 명시하고 있다. 그럼에도 불구하고 상대방의 명칭을 상대방이 정한 ‘조선’이 아닌 우리가 정한 ‘북한’이나 ‘반국가단체’로 부르는 것은 타칭(他稱)이며 상대방에게는 멸칭(蔑稱)이 될 수 있다. 더욱이 앞서 살펴본 바와 같이 헌법상 영토주장의 이념을 지키는 것과 한반도 평화정착을 위한 대화 국면에서 상대방의 국호를 상호주의 원칙에 따라 병기·존중하는 것은 양립 불가능한 모순이 아니다. 과거 서독이 ‘소련 점령지구(SBZ)’를 버리고 ‘독일민주공화국(DDR)’이라는 국호를 공식 수용했던 것 역시 헌법 재해석이 선행된 것이 아니라, 빌리 브란트 정부의 과감한 정치적 결단으로서 동방정책과 이를 뒷받침한 사회적 공감대가 만든 결과였다.

북한을 ‘조선’으로 호칭하는 문제의 본질은 국내법과 국제법의 법리 문제라기보다 정부가 우리민족과 세계질서에 대한 철학적 이해에 기초하여 국내 정치적 정당성을 확보하고, 국민의 이념적 수용성을 설득하며 내려야 하는 연방주의적 결단의 문제이다. 한국 정부가 북한을 ‘조선’이라 호칭하는 일은 객관적인 실존을 솔직하게 인정하는 것이다. 이를 통해 ‘남북기본관계협정’이나 ‘평화조약’ 등 법적 구속력 있는 합의를 체결하는 등 남북이 주체적으로 평화 레짐이라는 한반도의 ‘새로운 본질’을 주체적으로 창조할 수 있게 된다.

48) 한국헌법 제5조 제1항 “대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다.”

49) 통일부 홈페이지. <https://www.unikorea.go.kr/web/unikorea/contents/Pabout>.

50) 박이문, 『현상학과 분석철학』, 일조각, 1985, 115면.

51) 국정목표 5 국익중심의 외교안보, 평화공존과 번영의 한반도 국정과제 114.

The Beginning of a Peaceful Two-State Relationship : Respecting North Korea's Statehood

CHOI Cheol Young

Professor, Daegu University

I. A “Grotian Moment” in Inter-Korean Relations on the Korean Peninsula

Relations between the two parties on the Korean Peninsula have reached a Grotian Moment. By declaring a two-state relationship on the Korean Peninsula, “Choson” has broken the political consensus previously shared by both sides that inter-Korean relations were not relations between one state and another. As a result, the nature of relations between the Republic of Korea and “Choson” has changed rapidly and fundamentally.

A Grotian Moment refers to a situation in which a fundamental change occurs in the existing international system, or to one in which a paradigm shifts and develops at an unusually rapid pace.

Since Kim Yo Jong, Deputy Department Director of the Central Committee of the Workers’ Party of Korea, first officially referred to South Korea as the Republic of Korea in a statement on July 17, 2023, Kim Jong Un subsequently declared, at the Ninth Plenary Meeting of the Eighth Central Committee of the Workers’ Party in December 2023 and in his policy speech to the Supreme People’s Assembly in January 2024, that inter-Korean relations were no longer relations between compatriots but relations between “two hostile states” and “belligerent states at war.”

Following the Ninth Congress of the Workers’ Party of Korea in February 2026, the First Session of the 15th Supreme People’s Assembly, held in March, amended the title of the constitution from the Socialist Constitution of the Democratic People’s Republic of Korea, used since 1972, to the Constitution of the Democratic People’s Republic of Korea. References to unification and the nation were removed, a territorial clause was newly introduced, and state institutions were reorganized.

Most notably, the new territorial clause defined the scope of “Choson’s” sovereign territorial jurisdiction on the Korean Peninsula as the territory north of its boundary with the Republic of Korea. By expressly referring to the Republic of Korea as an existing entity in its constitution, “Choson” declared that the Republic of Korea and the Democratic People’s Republic of Korea divide the Korean Peninsula between them as two states. The constitutional recognition that two states—the Democratic People’s Republic of Korea (“Choson”) and the Republic of Korea (“Korea”)—exist on the Korean Peninsula amounts to a declaration to both the international community and South Korea that each exists as an ordinary sovereign state.

By defining the boundary of its national territory, “Choson” transformed the Military Demarcation Line (MDL)—previously a military boundary between belligerent entities not treated as states—into a state border, while identifying the Republic of Korea as the state on the other side. The two parties thereby came to stand in a relationship between states sharing a border rather than merely parties separated by a military demarcation line.

Viewed over the longer term since liberation in 1945, or more narrowly since the July 4 Joint Communiqué of 1972, “Choson” has rejected and abandoned the common language and grammar through which inter-Korean relations had been understood—concepts such as “our nation,” “reunification of the motherland,” and a “special relationship that is not a relationship between states.” It has instead proclaimed state-to-state ROK-DPRK relations, thereby constitutionalizing, or “legalizing,” the end of the division system as a provisional arrangement on the path toward unification.

In this fundamentally altered reality on the Korean Peninsula, the first task facing the South Korean government is to resolve competing domestic views over whether North Korea should officially be called “Choson.” If South Korea insists on continuing to call it “North Korea,” even basic contact for discussing peace and unification with “Choson” may become difficult. From a pragmatic and inclusive standpoint, refusing to recognize reality as it is, respect the other side, and engage it as a genuinely equal party will only make the path toward peace more difficult.

On the other hand, accepting “Choson” as a new designation for North Korea carries political costs because it may conflict with domestic opposition grounded in the territorial clause of the South Korean Constitution, the constitutional commitment to liberal democratic order, and judicial precedents treating North Korea as an anti-state organization.

II. “A White Horse Is Not a Horse”: Is North Korea Not “Choson”?

1. The White Horse Paradox: “A White Horse Is Not a Horse”

The “white horse is not a horse” paradox originates from a story about the sophist Er Shuo during China’s Warring States period. Through refined linguistic and logical sophistry, he argued that “a white horse is not a horse” and defeated numerous scholars in debate near Jixia, outside the capital of Qi. Yet when he actually rode a white horse through a border checkpoint and an official attempted to levy a toll on horses, his argument failed. He ultimately had to pay the tax imposed on horses.

His reasoning held that “horse” refers to form, whereas “white” refers to color; therefore, a “white horse,” combining form and color, is different from the abstract category of “horse.” This was a linguistic sophism separating concept from reality. At the practical barrier of the checkpoint, however, the white horse inevitably had to be treated as what it was: a horse. Han Feizi used the story to criticize linguistic sophistry and unrealistic theories that have no practical force when confronted with actual governance, law, and institutions.

2. Examining the Argument that the Constitution Prohibits the Use of “Choson”

Some in South Korea argue that referring to North Korea as “Choson” and recognizing it as a state would violate Article 3 of the Constitution, the territorial clause. Yet under the principle of constitutional unity established in Constitutional Court jurisprudence, the territorial clause and the peaceful unification clause should be interpreted harmoniously.

The Constitutional Court has held that North Korea possesses a dual character: it is both “a partner for dialogue and cooperation for the peaceful unification of the homeland” and an “anti-state organization seeking to overthrow our liberal democratic system while maintaining its strategy of communizing the South.” The Supreme Court has expressed substantially the same view.

These rulings recognize North Korea as simultaneously a counterpart for dialogue and cooperation and an anti-state organization. In other words, Article 3 can be understood as expressing the constitutional premise that the entire Korean Peninsula forms one state, while Article 4 simultaneously grants North Korea the status of a partner for dialogue and cooperation. The precedents therefore reflect the special nature of a divided nation by recognizing the special inter-Korean relationship and North Korea’s dual status.

If one were to insist excessively on a literal interpretation of Article 3 alone, South Korea could find itself unable to conclude any effective normative agreements with North Korea or even discuss peace and unification. Once adopted, a constitution functions as a controlling norm regulating politics. Because of this political-normative character, constitutional interpretation legitimately allows a broader range of political judgment than the interpretation of ordinary legal rules.

Accordingly, norms governing inter-Korean relations should not be understood solely through the relationship between Articles 3 and 4. They should be interpreted comprehensively in light of domestic and international political circumstances, together with the Preamble, Article 3 on territory, Article 4 on peaceful unification, Article 66(3) on the President’s duty to pursue peaceful unification, and Article 69 on the presidential oath.

The tension between Articles 3 and 4 reflects the historical character embedded in constitutional norms themselves and the need to narrow the gap that may emerge over time between constitutional text and constitutional reality. Through harmonious interpretation, Article 3 may be understood as expressing a historical aspiration toward unification, while Article 4 expresses a value-oriented commitment and grants the government authority to choose policies and means for peaceful unification. Rather than reading the territorial clause literally, it can be understood as an ultimate-goal provision concerning unification, with Article 4 specifying the purposes, principles, and methods for pursuing that objective.

3. Use of the Official Name “Democratic People’s Republic of Korea” in Existing Inter-Korean Agreements

Through negotiations and agreements, the authorities of the two Koreas have progressively elevated the status accorded to the other side. At first they denied one another’s existence in openly hostile terms. They later came to acknowledge one another’s de facto existence despite continued hostility, and eventually recognized each other’s systems and status as equal parties pursuing unification through reconciliation and cooperation.

To date, the two Koreas have adopted 258 official agreements with normative force. In the 1972 July 4 South-North Joint Communiqué, the preamble identified the parties as “Lee Hu-rak of Seoul” and “Kim Yong-ju of Pyongyang,” while the provisions used “both sides” as their subject. By contrast, the 1991 Agreement on Reconciliation, Non-Aggression, and Exchanges and Cooperation between South and North Korea and the 1992 Joint Declaration on the Denuclearization of the Korean Peninsula referred to the parties in the text as “South” and “North,” while the signature blocks used the titles Prime Minister of the Republic of Korea and Premier of the Administration Council of the Democratic People’s Republic of Korea.

By the time of the 2000 June 15 South-North Joint Declaration, the preamble identified the parties as the President of the Republic of Korea and the Chairman of the National Defence Commission of the Democratic People’s Republic of Korea, and the signature blocks likewise used each state’s official name and the signatories’ official titles. The body of the agreement, however, continued to use “South” and “North.” This practice was maintained in the 2007 inter-Korean summit agreement and the two summit agreements of 2018. Ministerial-level agreements likewise used the official state names and titles of the signatories.

In this respect, using the designation “Choson” for North Korea can be regarded as a natural extension of the historical trend toward progressively recognizing the other side’s system and institutional reality at a higher level.

4. Using “Choson” in the Interest of Pragmatic National Policy

Although use of the name “Choson” is not inconsistent with the Constitution, refusing to use that name for the sovereign political entity exercising jurisdiction north of the Military Demarcation Line approaches a denial of reality through conceptual separation.

The argument that “North Korea is constitutionally unredeemed territory and an anti-state organization, and therefore cannot be called by its official name, Choson” is essentially analogous to the “white horse is not a horse” sophism. It denies the official name of a sovereign entity that has, for the past 80 years, exercised jurisdiction over its own territory and population north of the Military Demarcation Line simply because of the ideological “color” of its regime and the special circumstances of division.

Just as Er Shuo could not avoid paying the horse tax when he reached the real-world checkpoint, South Korea’s insistence that “North Korea is not a state” loses its force once it enters the practical arena of the international community. “Choson” joined the United Nations simultaneously with South Korea as a peace-loving state, has established diplomatic relations with most countries in the world, participates in multilateral organizations such as WHO, FAO, UNESCO, ICAO, and IMO, and concludes treaties with states and international organizations under international law. It operates within the objective international order under the name Democratic People’s Republic of Korea (DPRK).

As of August 2026, South Korea has diplomatic relations with 194 states and “Choson” with 159 states, while 158 states maintain diplomatic relations with both. Palestine maintains diplomatic relations only with “Choson.”

Remaining trapped in the ideological belief that calling North Korea by its official name “Choson” would amount to conceding regime legitimacy creates contradictions in practice. It hampers effective management of security risks on the Korean Peninsula and the transition from the armistice regime to a peace regime, while generating conflicts among domestic legal norms and between domestic and international law.

South Korea must move beyond abstract disputes over ideological legitimacy and confront the reality of “Choson” as it exists. Only then can it secure coherent application of the legal order and pursue an effective peace policy on the Korean Peninsula.

III. “A Battle on a Snail’s Horn”: Dual Ideological Conflict on the Korean Peninsula

1. The Reality of the Korean Peninsula as a Battle on a Snail’s Horn

The expression “a battle on a snail’s horn” comes from an allegory in Zhuangzi. When King Hui of Wei considered punishing King Wei of Qi for breaking an alliance, he was told that such a war would be no different from a bloody conflict between the Chu clan living on the left horn of a snail and the Man clan living on the right horn, fighting over territory and causing tens of thousands of casualties.

Seen from the broader perspective of the world, a struggle on the horns of a snail is nothing more than a futile and exhausting conflict over an extremely narrow and trivial space.

The present situation on the Korean Peninsula can be understood in similar terms. North and South Korea, which have shared thousands of years of history as part of the same national community, now obstruct the prosperity and well-being of their people through hostile separation and confrontation. At the same time, South Korea is consumed by an internal dispute over whether to call North Korea “Choson.” Viewed from a human-centered social paradigm and from the broader perspective of Northeast Asia and the international community, this amounts to a dual structure of ideological conflict.

From the standpoint of the ultimate goals and interests of peacefully managing the Peninsula, controlling risks, restoring mutual trust, and eventually pursuing integration and prosperity, the dispute over terminology is a minor issue rooted in immediate political and ideological confrontation. When both the domestic social costs of polarization in South Korea and the broader costs of possible failure in peace management—security crises and impediments to economic development in both Korea and “Choson”—are taken into account, the naming dispute is indeed a battle on a snail’s horn.

2. International-Law Issues Concerning the Official Name “Joseon”

(1) South Korea’s Recognition of “Choson” as a State

If South Korea had formally recognized “Choson” as a state, use of its name would present no issue. The relevant question, therefore, is whether using the name “Choson” in the absence of formal recognition could itself amount to recognition under international law.

The Montevideo Convention on the Rights and Duties of States identifies four requirements for statehood: a permanent population, a defined territory, a government exercising effective sovereign authority, and the capacity to enter into relations with other states.

There is debate over which of these elements is most important. Traditional views place particular weight on effective control over population and territory and therefore emphasize government. Yet even under this view, governmental authority ultimately rests not merely on the fact of control but on the will of the people. From this perspective, the existence of a people and their consciousness of sovereignty become the core internal elements of statehood.

The sovereign consciousness of a people constitutes the political will to establish their own government. Even in the absence of an objectively existing government, such sovereign consciousness may be regarded as supplying an inherent element of statehood, since the legitimacy of territory and government ultimately rests upon the people. On this reasoning, the most important element of statehood is a people possessing self-awareness of their statehood.

Because the people are the indispensable and fundamental element of a state, while the other elements depend upon them, “Choson’s” status as a state in the international community is beyond serious doubt. It has accordingly established diplomatic relations with most states and participates in international organizations and multilateral diplomacy.

Despite this objective reality, South Korea’s non-recognition of North Korea is possible because recognition of a state is generally treated as a sovereign discretionary act of the recognizing state. States often decide whether to extend recognition according to their own national interests or political concerns.

Historically, the Netherlands waited 67 years after declaring independence before receiving recognition through the Peace of Westphalia in 1648. Switzerland required approximately 150 years. By contrast, U.S. recognition of Israel in 1948 and India’s recognition of Bangladesh in 1972 occurred almost immediately.

Because discretionary recognition can create legal gaps, one theory holds that when an entity satisfies the requirements of statehood, other states should have a duty to recognize it. This approach treats recognition not as unfettered discretion but as constrained discretion, seeking to reduce arbitrariness and avoid legal vacuums caused by non-recognition.

The issue is especially relevant on the Korean Peninsula. With “Choson’s” two-state declaration, agreements previously based on the special inter-Korean relationship may lose their effectiveness, creating a legal vacuum in bilateral relations. At a time when negotiations are urgently required to address this situation, South Korea should take seriously the possibility that denying the other side’s constitutional state name could make even initial contact for negotiations difficult.

(2) Does Using the Name “Choson” Constitute Recognition of North Korea?

Concerns in South Korea that calling North Korea “Choson” would itself amount to formal recognition are not persuasive under international law.

Recognition of a state is an explicit or implicit manifestation of the recognizing state’s intention to acknowledge the legal status of another entity as a sovereign state. International law commonly treats congratulatory messages on independence, establishment of diplomatic relations, issuance of consular exequaturs, and conclusion of major treaties as forms of explicit recognition. By contrast, implied recognition through other acts is judged under a strict standard requiring evidence of a clear intent to recognize.

Accordingly, using the other side’s official name without a clear intention to recognize it as a state is merely an act of identification. Unless South Korea expressly states that it is using “Choson” as part of an intention to recognize it as a state, the terminology itself does not create an international-law problem.

West Germany provides a useful precedent. In pursuing Ostpolitik, it moved away from the Hallstein Doctrine and abandoned unilateral labels such as the “Soviet Occupation Zone (SBZ).” Through the Basic Treaty (Grundlagenvertrag), it accepted the expression “the two German states” and the official name German Democratic Republic (GDR/DDR). The two sides agreed to develop “normal good-neighborly relations” on the basis of equal rights, thereby building trust and reducing tensions.

The German Federal Constitutional Court also ruled that the Basic Treaty, as an expression of West Germany’s broader policy of détente including Ostpolitik, did not violate the Basic Law.

The German experience is important because acceptance of the other side’s official name and of a two-state relationship created greater flexibility in unification policy and provided a practical foundation for peaceful coexistence. West Germany’s acceptance of the official state name of East Germany helped it take the initiative in European détente and the Helsinki Process and strengthened its leverage for peaceful unification.

This was a case in which one side moved beyond a rigid politics of mutual denial, confrontation, and conflict and gained greater initiative by proactively recognizing the other side’s existing reality. Drawing on this precedent, the South Korean government should accept the internationally recognized official name Democratic People’s Republic of Korea (DPRK), thereby ensuring consistency in its external relations, and should conclude future agreements between the two sides as treaties governed by the Vienna Convention on the Law of Treaties, securing greater effectiveness and legal binding force.

Another historical example concerns the evolution of the terminology used by Choson Korea for Japan. From the early Choson period, official diplomatic documents generally used Japan’s official name, “State of Japan”, and the title “King of Japan,” even while internal official discussions, the Annals of the Choson Dynasty, and popular usage often continued to use hierarchical and pejorative terms such as Wa.

The reluctance to use Japan’s official title and the persistence of a hierarchical nomenclature reflected a worldview that moralized international relations and treated diplomatic order as an absolute normative hierarchy. This rigidity contributed to diplomatic estrangement and diminished Choson’s capacity for realistic and autonomous responses.

The historical dispute over names between Choson and Japan therefore offers multilayered implications for contemporary South Korea’s refusal to use North Korea’s official state name and its continued reliance on labels such as “North Korea” or “anti-state organization.”

(3) The Need to Use “Choson” under Reciprocity and International Comity

Even if South Korea does not formally recognize “Choson” as a state, the basic rights and duties of states under international law still apply to relations between mutually non-recognizing state entities.

The UN Charter and customary international law recognize territorial integrity, political independence, and the duty of non-intervention as basic rights and obligations. These cannot be denied solely on the ground of non-recognition. Likewise, in domestic judicial proceedings, state immunity may be asserted and should be respected.

Accordingly, even if South Korea does not formally recognize “Choson,” it cannot avoid acknowledging its statehood in the international community. Moreover, if “Choson,” while not formally recognizing South Korea, has written the constitutional official name Republic of Korea into its own constitution and uses it externally rather than referring to the South as “South Choson,” then South Korea, as a responsible member of the international community, should likewise act on the basis of reciprocity and international comity by discontinuing terminology rejected by the other party and using the name by which that party officially identifies itself.

3. Overcoming the “Battle on a Snail’s Horn” over the Name “Choson”

The world is undergoing major paradigm shifts involving AI, robotics, climate change, and alternative energy, while Northeast Asia faces multiple crises, including intensifying U.S.-China strategic competition, North Korea’s advancing nuclear capabilities, and the entrenchment of a new Cold War structure.

In this broader international environment, consuming political energy—both between the two Koreas and within South Korea—over a symbolic naming dispute that has little constitutional or international-law significance is a classic “battle on a snail’s horn.”

In particular, ideological and political polarization between conservatives and progressives within South Korea risks pushing both Koreas into excessive dependence on their respective major-power allies—the United States, China, and Russia—thereby inviting deeper external involvement in Korean Peninsula affairs. This is a case of “straightening the horn only to kill the ox”: weakening the principle that Korean Peninsula security issues should be resolved by the parties themselves, increasing external dependency, and reducing South Korea’s strategic autonomy.

The domestic debate over whether to call North Korea “Choson” should therefore be resolved promptly from a forward-looking perspective centered on peace and eventual unification. From the standpoint of international law, North and South Korea are already separate sovereign states that joined the United Nations simultaneously in 1991.

Recognizing North Korea’s official state name, “Choson,” could reduce Pyongyang’s suspicion that South Korea seeks hostile absorption unification and create a practical basis for trust grounded in mutual respect for sovereignty—the most important foundation for peacebuilding on the Korean Peninsula.

Moreover, now that North Korea has itself changed the framework of relations to one between “two states,” insisting on confining the two Koreas within the old fiction of a “special relationship” may only reduce South Korea’s policy flexibility. Calling the other side “Choson” as an independent entity could provide an opportunity to shift the framework from “two hostile states” toward peaceful coexistence between two states, based on treaties and international norms, much as the Basic Treaty did between East and West Germany.

IV. “After Ten Thousand Turns, the River Flows East”: The Name “Choson” Points toward Peace and Unification

1. The Yellow River Bends Many Times but Ultimately Flows East

The expression 萬折必東 means that although the Yellow River twists and turns countless times because of geographic obstacles, it ultimately reaches the eastern sea in accordance with the natural order. It is used to symbolize an indomitable will that defines human existence.

Within the broad flow of history, there may be countless twists, political upheavals, temporary reversals, and deviations. Yet history's ultimate destination is shaped by human will.

Despite the ideological hostility and numerous clashes experienced since division, the ultimate destination of the Korean nation will be determined by Koreans themselves. Although controversy exists within South Korea over calling North Korea by its official name "Choson," the reality of the other side should be embraced and the name used. Beyond that step, negotiations between Korea and Choson to form ordinary peaceful relations between states will inevitably be difficult.

Yet neither Korea nor Choson can expect stable governance without a firm foundation of peace. A peace agreement is therefore necessary. Once a Korea-Choson community or union is formed on the basis of such an agreement, the two parties would become an integrated entity oriented toward lasting peace and prosperity. The will of the actual parties existing on the Korean Peninsula should therefore serve as the ultimate criterion in deciding how they name and relate to one another.

2. The Twists and Turns of Inter-Korean Relations

In the 1991 Basic Agreement, the two Koreas reached an intentionally ambiguous legal compromise, defining their relationship as a "special interim relationship oriented toward unification" in order to avoid conflicts with their respective constitutions.

This "special relationship" provided useful political flexibility, but agreements concluded within that framework remained largely political in character and were easily reversed or disregarded depending on the domestic political circumstances of each side. In some instances, inter-Korean relations were used as political events serving the interests of particular political forces or administrations, contributing to greater distrust among the people of the two sides.

The domestic implementation of bilateral agreements also suffered from legal uncertainty, as the positions of the executive and judiciary could conflict, preventing effective implementation.

Against this background, accepting the name "Choson" could serve as a proactive confidence-building measure for restoring collapsed inter-Korean relations. It would acknowledge the limitations of the fictional special relationship and create an opportunity to build a new Korea-Choson relationship.

The two parties could agree that, outside their respective domestic jurisdictions, their relationship is one between states under international law, and future agreements between Korea and Choson could be granted the status of international treaties rather than political declarations.

Treaties between Korea and Choson would then entail serious obligations under international law, including the Vienna Convention on the Law of Treaties. International responsibility for non-performance would apply, improving clarity and predictability in bilateral relations. In the event of disputes between states, the parties could also utilize peaceful dispute-settlement procedures under the UN Charter, including the International Court of Justice (ICJ), the International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), and arbitration.

3. Establishing a Peace Regime on the Korean Peninsula

The South Korean Constitution declares a commitment to international peace, while the South Korean government's official unification formula—the Korean National Community Unification Formula—identifies independence, peace, and democracy as the basic principles of unification.

The Preamble to the Constitution of "Choson," which serves as both a fundamental programmatic provision and an interpretive principle, likewise states that the Democratic People's Republic of Korea upholds independence, peace, and friendship as the basic ideas of its foreign policy, safeguards national interests as an immutable principle, develops external relations, and works for world peace, security, and common prosperity. Thus, peace can be identified as a common principle shared by both sides.

Just as a river that bends thousands of times eventually reaches the sea, the starting point for overcoming the frozen relationship between the two sides and opening the door to dialogue between parties that both profess commitments to peace is simply to call the other side by the state name it uses for itself.

Doing so would send perhaps the most peaceful and powerful possible message: "We do not intend to absorb you or overthrow your regime." It could provide North Korea with a political justification for returning to dialogue.

Rather than maintaining an ambiguous relationship that is neither one between belligerent entities nor one between states, transforming inter-Korean relations into normal state-to-state relations would give the two sides the legal capacity to conclude binding international agreements subject to the strict framework of the Vienna Convention on the Law of Treaties.

Such agreements could include an agreement ending the state of war, a basic relations treaty, agreements preventing military clashes and regulating arms, agreements on exchanges and cooperation, arrangements for the South-North confederation stage of the Korean National Community Unification Formula, and ultimately a treaty of unification. This would provide an institutional safeguard ensuring international-law binding force that is insulated from fluctuations in domestic politics and would elevate the armistice system into a permanent peace regime on the Korean Peninsula.

V. The Two Koreas as Existences that Determine the Essence of the Korean Peninsula

Existentialist philosopher Jean-Paul Sartre declared that “existence precedes essence” (*L’existence précède l’essence*). In other words, objects are created only after their preordained design, use, purpose, or “essence” has been determined. Human beings, by contrast, first appear in the world as concrete and living existences, and through repeated acts of autonomous choice and practice they create and define their own identity, values, and essence.

A state, as a sovereign political community made up of human beings, similarly determines its identity and values through autonomous choices, experiences, and practices as an existing entity, while forming relationships with other existing entities—that is, other states.

The discourse in South Korea that North Korea is an anti-state organization and therefore should not be called “Choson” or recognized as a state is rooted in an excessive fixation on abstract “essences” such as anti-state organization, single territorial sovereignty over the Korean Peninsula, and absorption unification.

This disregards the possibility that the two sovereign entities that have actually existed on the Korean Peninsula for 80 years might themselves choose and design peaceful coexistence. The result has been security anxiety and the breakdown of dialogue.

Sacrificing or endangering actual existence for the sake of abstract ideology and legitimacy is irrational. Existentialism on the Korean Peninsula therefore means choosing peace for the sake of rational existence and allowing the two parties themselves to seek a new essence for their relationship.

The two parties on the Korean Peninsula have objectively existed for 80 years. The South-North Basic Agreement, South Korea’s Framework Act on Inter-Korean Relations, and the current government’s policy agenda for peace on the Korean Peninsula all expressly refer to rebuilding inter-Korean relations through reconciliation and cooperation and institutionalizing peaceful coexistence.

Nevertheless, calling the other side “North Korea” or an “anti-state organization,” rather than by the name it has chosen for itself, “Choson,” amounts to an externally imposed designation and may even be perceived by the other side as derogatory.

As discussed above, maintaining the ideological significance of the Constitution’s territorial clause and, in a dialogue process aimed at establishing peace, respecting and jointly using the other side’s official state name on the basis of reciprocity are not mutually contradictory.

West Germany’s abandonment of “Soviet Occupation Zone” and official acceptance of the name German Democratic Republic (GDR) did not follow a prior constitutional reinterpretation. It was the result of a bold political decision by the Willy Brandt government, supported by Ostpolitik and a broader social consensus.

The core issue surrounding whether South Korea should call North Korea “Choson” is therefore less a technical question of domestic or international law than a matter of political and constitutional judgment. The government must make that decision on the basis of a philosophical understanding of the Korean nation and the international order, while securing domestic political legitimacy and persuading the public to accept it ideologically.

For the South Korean government to call North Korea “Choson” would amount to a candid recognition of objective reality. On that basis, the two sides could autonomously create a new essence for the Korean Peninsula—a peace regime—through legally binding agreements such as an Inter-Korean Basic Relations Agreement or a peace treaty.



이석범

대한변호사협회 통일법연구위원회 위원

LEE Sock Bum

Member, Unification Law Research Committee,
Korean Bar Association

이석범 변호사는 1993년부터 한국 사회의 민주주의와 인권 증진 및 한반도의 평화번영과 통일을 위해 학술연구와 실천 활동을 이어오고 있다. 2013년부터 대한변호사협회 통일법연구위원회의 위원으로 활동하고 있으며 2016년 국민대학교에서 통일법·북한법 박사학위를 취득하였다. 2010년과 2022년 대통령직속 국가기관의 고위공직자를 퇴임한 후, 통일부 정책자문위원, 대통령직속 정책기획위원, 국정원개혁발전위원, 법무검찰개혁위원을 역임하였다. 통일과 북한법학회의 이사로 활동하며 전문학술지『북한법연구』 발간에 참여하고 있다. 박사학위 논문으로 「남북관계발전을 위한 남북기본합의서의 실효성 확보 방안 연구」, 주요 논문으로 「남북기본합의서의 법적 성격과 헌법상 지위」, 「통일과정 및 통일 이후 헌법재판소의 기능과 역할」(공동연구), 「북의 '적대적 두 국가론'에 대한 새로운 평가와 우리의 대응 방안」, 「남북기본협정 추진 방안」 등이 있다.

Lawyer Sock-Bum LEE has been engaged in academic research and legal practice to promote democracy, human rights, and peace and reunification on the Korean Peninsula since beginning his legal career in 1993. Since 2013, he has served as a member of the Unification Law Research Committee of the Korean Bar Association. He received his Ph.D. in Unification Law and North Korean Law from Kookmin University in 2016. He previously served as a Policy Advisory Committee Member to the Ministry of Unification, a Member of the Presidential Policy Planning Committee, the National Intelligence Service Reform and Development Committee, and the Justice and Prosecution Reform Committee. He currently serves as a Member of the Korean Association of Unification and North Korean Law, which publishes North Korean Law Review. His research focuses on inter-Korean relations, unification law, North Korean law, and constitutional issues related to Korean reunification. His doctoral dissertation examined the effectiveness of the Inter-Korean Basic Agreement.

평화공존의 제도화: '남북기본협정' 추진 구상

이석범

대한변호사협회 통일법연구위원회 위원

I. 서론

이재명정부는 『이재명정부 123대 국정과제』에서 「국정과제 114」 화해협력의 남북관계 재정립 및 평화공존 제도화¹⁾를 설정하면서, 남북 평화공존의 원칙·규범 등을 규정한 『남북기본협정』 체결²⁾을 제안했다. 국회와 협력하여 남북간 주요 합의의 규범력을 제고하고 초당적 정책 추진의 기반을 마련함으로써 ‘한반도 리스크’를 ‘한반도 프리미엄’으로 전환하는 기대효과를 가져 오는데 그 목적이 있다.

1972년 ‘동서독 기본조약’³⁾은 동서독이 서로를 동등한 국가로 인정하고 평화공존 체제를 유지하도록 함으로써 독일 통일의 법제 도적 근간이 되었다. 기본조약을 모델로 하는 남북기본협정은 상호 체제를 인정하고 교류협력을 확대해 평화롭게 공존하자는 방향으로 가게 될 것이다.

그러나 현재 남북관계와 국제정세의 현실은 매우 복잡하다. 이재명 대통령이 2025년 9월 23일 제80차 유엔총회에서 “한반도에서의 적대와 대결의 시대를 종식하고, ‘평화공존과 공동성장’ 새 시대를 열어가야 한다.”라고 연설했으나, 김정은 위원장은 이를 전 최고인민회의에서 한국에 대해서는 “마주 앓을 일이 없으며 그 무엇도 함께 하지 않을 것”이라고 했고, 미국을 향해서는 “허황한 비핵화 집념을 털어 버리고 현실을 인정한 데 기초해 진정한 평화공존을 바란다면 미국과 마주 서지 못할 이유가 없다.”고 공언하였다.⁴⁾

김정은 위원장은 이미 2023년 12월 30일 노동당 중앙위 제8기 제9차 전원회의에서 “북남관계는 더 이상 동족관계, 동질관계가 아닌 적대적인 두 국가 관계, 전쟁 중에 있는 두 교전국 관계로 완전히 고착되었다.”는 이른바 「적대적 두 국가론」을 명백히 선언함으로써 우리 사회 내부에 큰 논란을 야기하였다. 뿐만 아니라 2026년 3월 북은 급기야 ‘영토조항 신설’과 ‘통일조항 삭제’하는 헌법개정을 단행하였다.⁵⁾ 한편, 러·우전쟁과 중·미의 무역과 관세 등 경제안보경쟁을 계기로 김정은 위원장이 북·중·러와 밀착함으로써 현재의 국제정세는 신냉전질서가 형성되어 가고 있다.

이러한 남북관계의 단절과 신냉전질서 속에서 근본적인 국내·외 정세의 급변없이 과연 『남북기본협정』 체결의 국정과제가 제대로 실현될 수 있을지 의구심이 있는 것 또한 사실이다. 그러나 이렇게 암울한 시기일수록 우리는 한반도의 평화와 번영 그리고 통일에 대한 ‘희망’을 간직하면서 현실에 안주하거나 좌절하지 말고, 새로운 시대를 개척하고 미래를 만들어 나갈 역량을 철저히 준비하는 것이 필요하다. 왜냐하면 다가올 미래는 그 미래를 준비한 자만이 先取⁶⁾할 수 있기 때문이다.

1) 문재인정부 100대 국정과제 중 ‘국정목표⑥ 평화와 번영의 한반도, 추진전략 2 남북간 화해 협력과 한반도 비핵화, [국정과제 91] 남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립’을 제시하였으나, 주지하다시피 2019. 2. 김정은 위원장과 트럼프 대통령의 ‘하노이 노딜’ 이후 남북관계가 단절됨에 따라 실행되지 못하였다.

2) 동서독 기본조약은 상호 주권국가 인정, 국경선 불가침, 영토 보전, 무력사용 포기, 선린우호관계 발전, 주권 평등 등에 기반한 교류협력 원칙을 명시하고 있다.

3) 주간경향 2025. 9. 30. 김정은 북한대학원대학교 교수 인터뷰 인터넷기사

4) 연합뉴스 2026. 5. 6.자 기사

5) 신학적 용어인 ‘선험(先取, prolepsis)’는 독일 신학자 위르겐 몰트만(Jürgen Moltmann)이 ‘희망의 신학’(Theologie der Hoffnung, Theology of Hope, 1964)에서 본격적으로 주창하고 발전시킨 중심개념으로 ‘일반적으로 미래의 사건이 현재에 앞서 실현되는 것’을 의미하는데 몰트만은 “부활 사건은 종말의 현실이 현재 속에 선험된 사건”이라고 주장한다. 즉, 예수 그리스도의 부활은 미래 종말(eschaton)의 생명과 구원이 현재 역사 안으로 미리 침투한 사건이며, 이 사건으로 인해 미래의 희망이 현재의 현실을 변화시키는 능력을 갖게 된다는 것이다.

II. 기존 주요 남북합의서 개관 - 성과와 한계

1. 역대 정부의 주요 남북합의서

- 1) 남북한은 사실상 미국과 소련 사이의 정치·군사적 대립 구도로 말미암아 1945년 8월 15일 분단⁶⁾된 이후 각각 대한민국(이하, '남한' 또는 '남'이라 한다.)과 조선민주주의인민공화국(이하, '북한' 또는 '북'이라 한다.)을 수립한 이래 치열한 체제경쟁을 벌여 왔다. 즉, 남한은 1948년 8월 15일 대한민국 정부를 수립하였고, 북한도 곧바로 같은 해 9월 9일 조선민주주의인민공화국이라는 나라를 세운 결과 한반도는 남북한의 분단국⁷⁾으로 정립되었다. 한편, 남북은 1953년 7월 27일 정전협정을 체결한 이후 '대결 있는 대화시대'를 거치면서 박정희정부의 '7·4 남북공동성명'(이하, '7·4 공동성명'이라 한다.)과 노태우정부의 '남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서'(이하, '남북기본합의서'라 한다.)와 '한반도 비핵화공동선언'을 채택하였다. 남북기본합의서는 그 내용을 이행하기도 전에 1994년 발생한 제1차 북핵문제로 인하여 곧바로 사문화되었다. 그러다가 '대결 없는 대화시대'를 열어 2000년 김대중정부의 '6·15 남북공동선언'(이하, '6·15 선언'이라 한다.)과 2007년 노무현정부의 '남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언'(이하, '10·4 선언'이라 한다.)을 계기로 남북기본합의서는 일시적이거나 그 정치적 위상을 회복하였다. 그러나 이명박정부와 박근혜정부에서 북핵 실험과 장거리미사일 발사시험을 이유로 남북관계는 단절되었고, 2016년 2월 10일 급기야 개성공단이 전면 폐쇄됨에 따라 위 합의들은 그 이행이 정지되고 말았다.
- 2) 2017년 3월 10일 박근혜 전 대통령이 헌법재판소에서 탄핵된 이후 문재인 대통령이 당선되면서 남북관계는 변화의 계기를 마련하였다. 즉, 2018년 2월 남한의 평창에서 개최된 동계올림픽을 전환점으로 2018년 4월 27일 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 분단의 상징인 판문점에서 역사적인 남북정상회담을 성공적으로 개최한 후 '한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언'(이하, '판문점선언'⁸⁾)이라 한다.)과 2018년 9월 19일 '평양공동선언'을 전 세계에 공표하였다.⁹⁾ 그러나 2019년 2월 28일 북한과 미국 사이의 2차 하노이 정상회담이 결렬된 이후 북한은 남북 사이의 대화마저 단절함으로써 남북관계와 북미관계는 더 이상 진전되지 못한 채 답보상태에 있다.

2. 주요 합의서 사이의 내적 관계와 성과

- 1) 이전 남북합의서들과 판문점선언과의 관계
판문점선언은 정전협정¹⁰⁾ 이후 남북 사이에 체결된 7·4 남북공동성명, 남북기본합의서, 6·15선언, 10·4선언을 계승한 것이고, 더 나아가 2018년 9월 19일 합의된 평양공동선언은 군사 분야에 관한 판문점선언의 내용을 보다 구체화하고 있다.¹¹⁾
- 2) 판문점선언과 평양공동선언의 역사적 위상과 의의
(1) 양 선언의 역사적 의미를 올바르게 이해하기 위해서는, 이 선언의 내용이 2018. 4. 27.과 9. 19. 양 정상에 서명함으로써 맨 처음 나타난 것이 아니라 해방 이후 전개된 남북관계의 변천에 따라 채택된 남북간 합의의 역사적 맥락에서 유래함을 인식해야 한다. 이러한 역사적 맥락을 강조하는 이유는 판문점선언과 평양공동선언이 '진보정부'라는 문재인정부만의 독창물이 아니라 이미 1972년 박정희정부, 1991년 노태우정부의 '보수정부'가 체결한 남북간 합의 뿐만 아니라 2000년 김대중정부, 2007년 노무현정부가 체결한 남북간 합의를 확대·발전적으로 승계하고 있다는 역사적 사실을 분명히 확인할 필요가 있기 때문이다.

6) 1945년 8월 15일 연합국 최고사령부의 일반명령 제1호에 의하여 한반도의 38도선을 경계로 남반부는 미군이, 북반부는 소련군이 '전시점령'(belligerent occupation)하여 각각 군사통치를 실시함으로써 사실상 국토분단과 민족분단의 비극이 잉태되었다. 이후 1950년 6월 25일부터 1953년 7월 27일 정전협정까지 동서진영의 냉전에 따라 국제전과 내전의 성격을 지닌 3년간의 한국전쟁은 지금까지도 한반도의 남북한 주민들에게 깊은 분단의 상흔을 남기고 있다.

7) 분단국이란, "국제사회에서 현실적으로 두 개의 국가로 인정받아 활동하고 있지만, 각자의 입장에서 서로 원래 '하나의 국가'라고 주장하면서 자기 체제의 우월성을 과시하는 방법으로 상호 치열한 체제경쟁을 통하여 자기중심의 통일을 추구하는 특수한 형태의 국가"로 정의된다. 분단국의 개념과 관련하여 국제법 주체의 하나인 '분단체(divided entities)'의 개념을 살펴 볼 필요가 있다. '분단체'란 국가로서의 요건을 갖추었으면서도 특정한 이유로 타방분단체가 그 국가성을 부인하는 정치적 실체이다. 현재 남북한은 개별적으로 볼 때, 대외적으로 충분한 국제법적 주체이지만 정치적 이유로 인하여 대내적으로는 민족내부관계에 있는 분단체의 관계이다. 이장희, "북한의 조약체결 당사자 능력인정에 따른 법적 문제 연구", 『인도법논총』 통권 제16호, 대한적십자사 인도법연구소, 1996, 75-77면(이하 '현재의 현실을 변화시키는 능력을 갖게 된다는 것이다').

8) 판문점선언은 조약법적으로 볼 때 그 법적 성격은 '조약'이고, 분단국인 남북관계의 특수성을 고려하면 일종의 '특수조약'으로 보아야 한다. 판문점선언이 현재 국제법 학계와 실무계에서 조약의 주된 성립요건으로 드는 '국제법적 창출효과'를 의도했는지 분명히 하겠다고 보기 때문이다. 그런데 만약 이 선언의 국제법적 규율 의도, 즉 조약성설을 부인하고 이를 신사협정이나 정치적 선언에 불과하여 법적 구속력이 없는 것으로 취급한다면 향후 남·북·미 사이에 완전한 한반도 비핵화(CVID)와 관련된 그 부속합의서나 의정서로 체결되는 하위 합의 문서에 대하여 어떻게 국내법적 효력, 즉 법적 구속력을 부여할 수 있을지에 관하여 모순되는 결론에 이른다.

9) 양 정상은 "(남과 북의) 새로운 역사는 이제부터, 평화의 시대 역사의 출발점에서 (김정은 위원장 방명록)" "남북의 평화와 공동의 번영과 민족의 염원인 통일을 이루기 위해 담대한 발걸음을 시작했습니다.(문재인 대통령 발언)" 라고 공표함으로써 남북 합의의 철저한 이행을 강조하고 있다.

10) 정전협정은 남북간의 합의가 아니라 유엔 등 국제관계에서 형성된 국제법의 규율을 받는 합의인 점에서 이후의 남북 간의 합의와 다르다.

11) 실제로 남북의 국방부장관들은 2018년 9월 19일 '판문점선언' 이행을 위한 군사분야 합의서'를 평양공동선언의 부속합의서로 채택하였다.

- (2) 1969년경부터 서독 사민당/자민당 연립정부의 빌리 브란트 수상은 이전 정부의 동독 고립정책인 ‘할슈타인 원칙’을 버리고 과감하게 대동독 화해·협력정책인 ‘신동방정책-접근을 통한 변화’-을 채택하였다. 우리는 기민당 정부의 헬무트 콜 수상이 이 정책의 상당 부분을 그대로 승계한 결과 마침내 1990년 10월 3일 통일을 이루어 낸 동서독의 사례를 교훈으로 삼을 필요가 있다. 국내의 정치상황과 국제정세의 급변에도 불구하고 남북간에 많은 합의서가 체결되었다는 것은 남북당국이 한반도의 공동번영과 통일을 위해서 평화적 공존을 유지하고자 하는 노력, 즉 이미 ‘평화적 두 국가론’을 전제하고 있었음을 보여준다.

3. 기존 남북합의서들의 한계

1) 정치적 한계

남북은 한국전쟁 이후 동서냉전의 치열한 체제경쟁 속에서 ‘대결 있는 대화시대’와 ‘대결 없는 대화시대’를 거치면서 어느 정도 성과를 거두었지만 그 정치적 한계도 지적하지 않을 수 없다. 7·4 공동성명 이후 약 50여년에 걸친 남북간의 주요 합의들과 6자회담의 다자협약들이 결과적으로 이행되지 못하고 사문화된 이유는 단순히 남북 정치세력의 정권유지 필요와 국제정세의 변화때문만이 아니다. 오히려 한반도 분단체제의 기본성격은 강대국과 우리 민족이 연계된 민족문제이면서 동시에 남북의 대결과 갈등의 본질이 남북의 체제와 이념 및 정통성을 두고 경쟁하는 대결구조 때문임을 냉철하게 인식할 필요가 있다.¹²⁾

2) 법적 한계

남북기본합의서(이를 승계한 10·4 선언과 판문점선언을 포함한다)는 분단국인 남한과 북한이라는 민족 내부의 특수관계에서 통일을 지향하기로 체결된 특수한 합의라는 법적 성격을 가지는 특수형태의 조약으로 볼 수 있다.¹³⁾ 그러나 헌법재판소¹⁴⁾와 대법원¹⁵⁾은 기본합의서에 대한 법적 구속력을 부인하고 있다.

III. 『남북기본협정』의 체결

1. 의미와 필요성

1) 의미

- (1) ‘남북기본협정의 체결’은 법적 구속력 있는 남북 합의를 법제화를 통하여 ‘법치주의에 입각한 남북관계를 재정립’함으로써 ‘점진적인 평화통일의 기반구축’을 마련할 뿐만 아니라 더 나아가 중장기적으로 ‘한반도 평화체제 수립’을 건언한다는 데 그 의미가 있다.
- (2) 그동안 남북관계는 분단 상황의 지속과 남북간 갈등국면에서 대북·통일정책은 통치행위 영역에 속하는 것으로 간주되었다. 남북기본협정의 체결은 종전의 남북관계를 정치우선주의에서 법치주의 관점으로 재정립한다는 의미를 가진다. 나아가 그것은 우리 사회의 내부적으로도 대북·통일정책의 지속성과 안정성을 제고하고, 대북·통일정책을 둘러싼 남남갈등 방지에도 크게 기여할 것이다.

2) 필요성

- (1) 남북관계의 지속가능성을 위해서는 남북기본합의서의 한계를 극복하고, 변화된 최근의 국내·외 정세변화를 반영하여 남북관계의 중요사항을 기본협정으로 체결할 필요가 있고, 실효성 확보를 위해서 그 즉시 남북 양측 의회의 비준동의를 받음으로써 법적 규범력을 확보하는 것이 매우 중요하다.
- (2) 한편 김정은 위원장 시대에 들어서면서 부국강병의 목표가 ‘조선민족제일주의’에서 ‘인민대중제일주의’로 변경되었을 뿐만 아니라 추구하는 조국통일의 모습도 ‘강대국, 선진문명국, 세계평화를 선도하는 정의의 강국’으로 바뀌었다. 즉 ‘국가’의 주권이 ‘통일’보다 우선시 됨에 따라 2017년 11월 29일 ‘국가핵무력의 완성’ 선언과 함께 ‘우리국가제일주의’를 공식적으로 채택하였다. 그 와중에 2019년 2월 ‘하노이 도널드 트럼프 대통령과의 정상회담’ 이후 김정은 위원장은 ‘적대적 두 국가론’을 선언하였는데, 이는 국제사회에 북한이 ‘정상국가’라는 지위와 위신을 보여 주기 위한 것이다.

12) 최완규, ‘남과 북 공존, 그 한계와 가능성’, 『한반도의 통일 담론-과거, 현재 그리고 미래』(2024. 5. 21), 61-62쪽

13) 이에 관해서는 박정원·이석범, “남북기본합의서의 법적 성격에 관한 비판론적 검토”, 『법학논총』제24권 제1호, 국민대학교 법학연구소, 2011. 168-188면.

14) 1997. 1. 16. 선고 89헌마240, 92헌바6, 2000. 7. 20. 선고 98헌바63 결정

15) 1999. 7. 23. 선고 98두14525 판결 “남북기본합의서는 남북한 당국이 각기 정치적 책임을 지고 상호간에 그 성의 있는 이행을 약속한 것이기는 하나 법적 구속력이 있는 것이 아니어서 이를 국가 간의 조약 또는 이에 준하는 것으로 볼 수 없고, 따라서 국내법과 동일한 효력이 인정되는 것도 아니”라고 판시하였다.

남북관계의 단절과 국내·외 정세의 변화에도 국제사회의 '정상국가'로서 체제보장과 경제발전에 전념해야 하는 북한의 상황을 고려할 때, 비록 최근에 '적대적 두 국가론'을 반영한 헌법개정을 하였다 하더라도 북한의 입장에서는 '국가 대 국가 선린관계', 즉 '평화적 두 국가론'을 전제로 하는 남북기본협정의 체결을 외면할 필요는 없을 것이다.

2. 원칙과 내용

1) 원칙

새로운 남북관계가 재정립되어 남북공존이 제도화 되려면, 남북기본협정을 체결함에 있어 법적 구속력에 대한 확고한 법적 규범력을 갖추어야 하고(국내법적 효력부여 절차), 남북관계의 성격을 법적으로 명확히 규정하여야 하며(조약성), 그 구체적인 이행과 실천을 보장하기 위한 이행시스템(이행성과 실효성)을 완비해야 한다.¹⁶⁾

2) 내용

- (1) 전문에 '7·4 남북공동성명'(1972년), '남북기본합의서'(1991년), '6·15 남북공동선언'(2000년), '10·4 남북공동선언'(2007년), '판문점선언'과 '평양공동선언'(2018년) 등 기존 남북간의 주요 합의의 정신과 그 계승을 재확인하는 한편, 이 기본협정이 남북관계의 발전과 한반도의 평화정착을 추구함으로써 남북한 공동의 이익과 번영을 가져 오고, 지역과 세계평화에 기여할 것이라는 점을 확인할 필요가 있다. 그리고 남북기본협정에는 남북한 특수관계와 민족내부관계임을 명확히 한다는 의미에서 남북기본합의서의 전문을 그대로 원용하는 것이 타당하다.(남북관계의 설정)
- (2) 본문에는 남북의 화해와 불가침, 평화체제 구축을 위한 각종 내용을 포함하고 나아가 동서독 기본조약 제5조(유럽 평화체제 기여)를 참고하여 한반도 및 동북아시아의 평화와 번영을 위한 입장과 역할을 밝히는 것이 필요하다. 한반도의 완전한 비핵화에 관한 국제사회와의 노력조항이 포함되어야 한다.(적대관계 청산과 평화체제 구축)

남북한 주민의 출입과 체류, 통신과 우편교환 등 교류에 관한 내용도 포함되어야 한다. 경제협력뿐 아니라 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육 등 다양한 분야의 교류와 협력을 촉진하는 내용이 포함되어야 한다.(남북간 교류협력의 원칙 정립)

남북 간의 대화와 협력을 상시화하고 의견 차이를 좁히기 위한 공동위원회 등 기구를 구성하고, '상호대표부를 평양과 서울에 설치'하여야 한다. 현재는 상황이 많이 변화된 만큼 추가로 남북기본협정의 이행성과 실효성을 담보하기 위하여 국제사회의 선례에 따라 '이행시스템의 구비'를 고려해야 한다.

마지막으로 남북기본협정의 조약성을 확실히 담보하기 위하여 동서독 기본조약처럼 내부 동의절차와 비준을 한 다음 비준서를 교환하는 등의 '발효절차'를 명확히 하는 것이 필요하다.

3. 형식과 절차

1) 체계와 형식

남북기본협정은 가장 기본적이고 핵심적인 내용을 법적 구속력 있는 합의의 형식으로 만든다는 본래의 취지와 목적을 고려해 볼 때, 동서독 기본조약처럼 체계적으로는 기본형과 내용적으로는 포괄형으로 합의하는 것이 타당해 보인다.

2) 체결 절차

제1단계로 예비접촉단계(장관급 또는 고위급의 실무회담과 합의 분야와 내용 범위 검토), 제2단계로 정식 협상단계(정부간 협상단 구성, 합의 범위와 내용의 조항별 합의), 제3단계로 국내 승인 절차(남북한 의회 동의 내지 승인으로 국내법적 구속력 확보), 제4단계로 서명 및 발효(양측 상호 서명, 국제사회 유엔 통보), 제5단계로 단계적 실질적 교류(초기: 상호대표부 설치, 경제와 문화 교류, 이산가족 상호 방문, 중기: 추가 법률 제정으로 다방면 교류 활성화, 장기: 평화체제 확립과 동북아 안보협력체 구성 등 국제법적 효력 확보) 등으로 예상할 수 있다. 다만, 제4단계 서명은 남북기본협정의 중요성을 감안하여 남의 대통령과 북의 최고지도자가 직접 하여야 한다.

16) 박정원, 『남북기본협정 체결의 법적 연구』, 세종시, 한국법제연구원, 2018. 8. 31. 60-61면

IV. 『남북기본협정』의 실효성 확보 방안

1. 국내법적 방안

1) 국회의 비준동의

- (1) 남북기본협정은 국제법상 '조약'이 분명하고, 그 합의 내용에 따라 특히 '국가나 국민에게 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약'에 해당될 것이 예상되므로 비준동의를 받아야 한다.
- (2) 국민의 대표기관으로 민주적 정당성을 가진 국회가 정식 공론의제로 채택하여 수렴한 여론을 바탕으로 남북관계를 주도할 필요가 있다. 남북기본협정의 이행을 제고하기 위하여 여야 합의로 국회 지지결의안을 채택하고, 또 민주평화통일 정책자문회의를 통한 국민의 지지 여론을 수렴·확산하는 동시에 '남북기본협정 범국민추진위원회'를 조직·활성화하는 방안도 고려할 수 있다.

2) 유엔 사무국 등록

(1) 등록의 의미와 효과

1991년 9월 17일 국가로서 유엔에 동시 가입한 남북한은 유엔헌장 제102조 제1항¹⁷⁾에 따라 남북기본협정을 유엔 사무국에 등록할 수 있다. 남북기본협정을 유엔 사무국에 등록하는 것은 남북간의 특수관계를 규정한 협정의 이행을 국제적으로 공약함으로써 협정상의 특수관계가 국제법적으로 공표되는 효과를 가져 오게 된다. 따라서 그것은 남북기본협정의 이행을 크게 제고시키는 법적 보장 장치로 작용하여 남북기본협정의 실효성을 확보하는데 큰 기여를 할 수 있을 것이다.¹⁸⁾

(2) 유엔 총회 지지결의의 효과

남북한 유엔대사의 공동제안으로, 6·15선언은 2000년 10월 31일 제55차 유엔 총회에서, 10·4 선언은 2007년 10월 31일 제62차 유엔 총회에서 전 회원국들의 지지와 지원을 요청하는 지지결의안이 '콘센서스'로 채택되었다. 이같은 선례에 따라 남북기본협정도 유엔 총회의 지지결의를 받을 경우, 연성국제법상 강력한 정치적 구속력을 확보함으로써 협정의 이행성과 실효성을 제고할 것이다.

2. 국제법적 방안

1) 단기적 방안 : 국제화를 통한 이행보장 위원회

남북기본협정의 내용에는 발효와 동시에 즉각적 이행이 가능한 가시적 조치들이 필요하다. 첫째 국제화를 통한 이행보장방안, 즉 강대국들을 보장자(guarantor)로 활용하는 것으로 미국과 중국, 기존 6자회담 참가국, 중립국 등을 남북기본협정의 보장자로 고려할 수 있다. 둘째 이행메카니즘의 확립을 통한 이행보장, 즉 남북기본협정의 경우 9인으로 구성된 가칭 '코리아 이행후속위원회'¹⁹⁾를 둘 수 있다.

2) 중기적 방안 : 평화체제 이행

- (1) 남북기본협정의 내용에 '중전선언과 평화협정의 체결을 위한 실질적 노력 조항'을 두는 경우 남북은 주도적으로 한반도에서 평화를 어떻게 제도화할 것인지 고민하여야 한다. 평화협정에 앞서 남·북·미·중의 중전선언도 의미가 있을 것이나 정치적 선언인 중전선언만으로는 부족하다. 평화체제는 양자간, 다자간 규범체제로 구축되어야 확고해질 수 있다. 남북 간 합의는 북미와 북일 합의로 이어지고, 다시 중국을 포함한 다자간 평화보장조약을 통하여 공고화되어야 한다.
- (2) 한반도 비핵화 달성을 위한 단계적이고 장기적인 접근방법으로 북한 핵의 완전하고 검증가능하며 비가역적 폐기(CVID)를 논의하기 위해서는 북한의 체제 안전에 대한 비가역적 보장(CVIG) 역시 필요하다. 이를 실효적으로 담보하기 위해서는 남·북·미·중의 평화협정 체결 추진과 북미 수교가 현실적으로 병행되어야 한다.
- (3) 북미 수교와 관련하여 한반도 비핵화와 북한의 안전보장을 담보하는 가장 확실한 방안은 미국 상원에서 2/3이상의 찬성을 얻어 북미 평화조약(Peace Treaty)을 통과시키는 것이다. 현재 이란과 미국의 핵협정 파기와 전쟁에서 극명히 알 수 있듯이 오바마 정부의 행정협정 수준으로는 북한에 대한 안전보장이 담보되지 않는다. 따라서 진정으로 미국이 한반도 비핵화를 열망한다면 북미 평화조약 체결, 북미 수교, 대북제재 해제와 미국과 해외자본의 북한 투자를 가능하게 하는 포괄적 협상이 이루어져야 한다.

17) "한장이 발효한 후 회원국이 체결하는 모든 조약과 모든 국제협정은 가능한 한 신속히 사무국에 등록되고 사무국에 의하여 공포되어야 한다."

18) 이혜진, '남북합의서의 규범력 확보 방안-『남북관계발전에 관한 법률』을 중심으로', 『통일과 법률』 (통권 제7호), 법무부 통일법무과, 2011. 8. 가을호, 127면. 이혜진의 논문은 '남북기본합의서'를 대상으로 하고 있으나 위 논지는 시대상황의 변화에 따라 남북기본합의서의 취지와 주요 내용을 새롭게 합의한 '남북기본협정'에 그대로 원용할 수 있다고 본다.

19) 남북간 분쟁해결의 자주성과 주도성을 위하여 남북은 각 2인, 이행 보장자로 미국과 중국 각 1인, 남북이 거부하지 않는 유엔측 3인 총 9인으로 하고, 위원장은 유엔 사무총장이 맡을 수 있다.

3) 장기적 방안 : 동북아안보협력체 창설

- (1) 남북간 협력체제의 제도화를 위해서 국제기구, 지역협력체제 등에 남북한이 함께 가입하여 활동해 나가는 것이 필요하다. 현재 남북한은 유엔을 비롯하여 여러 국제기구에 동시에 가입되어 있다. 남북기본협정에 따라 국제적 차원에서 민족의 공동이익을 추구할 수 있는 사업 예를 들면, 종군 위안부문제, 독도문제, 한·일 기본조약 개정 등을 함께 추구하는 것은 민족공동의 번영과 이익에 부합하는 것이므로 실현가능성이 많다.
- (2) 김대중정부는 1998년 2월부터 1999년 8월 사이 제네바에서 4자 회담을 추진하여 평화체제구축과 긴장완화를 위한 분과위원회 구성과 운영절차에 합의하는 등의 일정한 성과를 거둔 선례가 있다. 우리는 이 4자회담을 발전시켜 동북아 및 한반도의 평화와 협력을 위하여 헬싱키 프로세스에 따른 유럽안보협력회의(CSCE)의 경험을 빌려 동북아안보협력체(Conference on Security and Cooperation in North East Asia: CSCNEA)를 창설할 필요가 있다.
- (3) 실제로 동서독은 CSCE를 통한 상호안전보장으로 평화적으로 통일을 추구해 나갈 수 있었고, 또한 민족자결의 확인과 인권의 보장으로 인적 교류를 지속해 나갈 수 있었다. 무엇보다도 동독은 CSCE의 국제적 약속으로 인하여 이에 협조적인 태도를 취할 수 밖에 없었다. 따라서 남과 북의 경우에도 CSCE와 유사한 다자간 안보협력체의 구성과 협력의 필요성이 절실하다.

V. 결 론

1. 제2차 세계대전 패전국인 독일이 전승국인 미·영·불·소 에 의하여 주권이 제한되어 분단되었음에도 불구하고 동서독 통일을 이루게 된 주된 동인은 유럽연합의 일원으로서 서독 기본법에 명시된 '전체로서의 독일과 재통일사명'을 망각하지 않고 일관된 통독정책과 교류·협력으로 지혜롭게 냉전의 어두운 터널을 통과하였기 때문이다.
2. 35년간의 일제강점기에서 1945년 해방된 이후 동족상잔의 비극인 한국전쟁을 거쳐 지금까지 분단국으로 살아 온 우리가 先取하고자 하는 미래의 통일된 모습은 '전체로서의 한국'의 부분국가인 대한민국과 조선민주주의인민공화국이 분단극복을 하려는 한민족의 역사적 사명을 각성하고, 한반도의 공동번영과 동북아 및 세계평화를 위하여 『남북기본협정』을 체결하는 것에서 시작될 수 있을 것이다.

Institutionalizing Peaceful Coexistence: A Proposal for an “Inter-Korean Basic Agreement”

LEE Sock Bum

Member, Unification Law Research Committee, Korean Bar Association

I . Introduction

The Lee Jae Myung administration, in its 123 National Policy Tasks, designated National Policy Task No. 114, “Reestablishing Inter-Korean Relations Based on Reconciliation and Cooperation and Institutionalizing Peaceful Coexistence.” As part of this initiative, it proposed concluding an Inter-Korean Basic Agreement setting forth the principles and norms of peaceful coexistence between South and North Korea. The objective is to strengthen the normative force of major inter-Korean agreements in cooperation with the National Assembly, lay the foundation for a bipartisan policy approach, and ultimately transform the “Korean Peninsula risk” into a “Korean Peninsula premium.”

The Moon Jae-in administration had similarly included “Conclusion of an Inter-Korean Basic Agreement and Reestablishment of Inter-Korean Relations” among its 100 National Policy Tasks. However, as is well known, this initiative was not implemented after inter-Korean relations broke down following the “Hanoi no-deal” between Chairman Kim Jong Un and President Trump in February 2019.

The 1972 Basic Treaty between East and West Germany provided a legal and institutional foundation for German reunification by enabling the two German states to recognize each other as equal states and maintain a system of peaceful coexistence. An Inter-Korean Basic Agreement modeled on the Basic Treaty would likewise seek to promote peaceful coexistence by fostering mutual recognition of each other’s systems and expanding exchanges and cooperation.

The Basic Treaty between East and West Germany established principles for exchanges and cooperation based on mutual recognition as sovereign states, inviolability of borders, territorial integrity, renunciation of the use of force, development of good-neighborly relations, and sovereign equality.

The current realities of inter-Korean relations and the international environment, however, are highly complex. In his address to the 80th Session of the UN General Assembly on September 23, 2025, President Lee Jae Myung stated that “we must end the era of hostility and confrontation on the Korean Peninsula and usher in a new era of peaceful coexistence and shared growth.” Two days earlier, however, Chairman Kim Jong Un had declared before the Supreme People’s Assembly that North Korea had no intention of sitting down with South Korea or doing anything together with it. Regarding the United States, he stated that if Washington abandoned its “futile obsession with denuclearization,” recognized reality, and genuinely sought peaceful coexistence, there would be no reason for North Korea not to engage with it.

Chairman Kim had already explicitly proclaimed the so-called “two hostile states” doctrine at the Ninth Plenary Meeting of the Eighth Central Committee of the Workers’ Party in December 2023, stating that inter-Korean relations had become fixed as “relations between two hostile states and two belligerent states at war,” rather than relations between compatriots. This generated considerable controversy in South Korean society. Furthermore, in March 2026, North Korea amended its Constitution to add a territorial provision and remove provisions concerning reunification. Meanwhile, the Russia-Ukraine war and intensifying U.S.-China competition over trade, tariffs, and economic security have brought North Korea closer to China and Russia, contributing to the emergence of a new Cold War order.

Against this backdrop of severed inter-Korean relations and a new Cold War order, legitimate doubts remain as to whether the policy objective of concluding an Inter-Korean Basic Agreement can be realized without fundamental changes in domestic and international circumstances.

Yet it is precisely in such difficult times that we must retain hope for peace, prosperity, and reunification on the Korean Peninsula. Rather than resigning ourselves to reality or succumbing to frustration, we must thoroughly prepare ourselves with the capacity to open a new era and shape the future. Only those who prepare for the future can anticipate and bring that future into the present.

II. Overview of Major Existing Inter-Korean Agreements: Achievements and Limitations

1. Major Inter-Korean Agreements under Previous Administrations

- 1) Since the division of the Korean Peninsula on August 15, 1945, largely as a result of the political and military confrontation between the United States and the Soviet Union, South and North Korea have engaged in intense competition between their respective political systems following the establishment of the Republic of Korea (hereinafter “South Korea” or “the South”) and the Democratic People’s Republic of Korea (hereinafter “North Korea” or “the North”), respectively. More specifically, the government of the Republic of Korea was established in the South on August 15, 1948, followed shortly thereafter by the establishment of the Democratic People’s Republic of Korea in the North on September 9 of the same year. As a result, the Korean Peninsula became established as a divided state consisting of South and North Korea.

Meanwhile, following the conclusion of the Armistice Agreement on July 27, 1953, the two Koreas passed through an era of “dialogue amid confrontation,” during which they adopted the July 4 South-North Joint Communiqué under the Park Chung-hee administration, the Agreement on Reconciliation, Non-Aggression, and Exchanges and Cooperation between South and North Korea (hereinafter the “Inter-Korean Basic Agreement”) under the Roh Tae-woo administration, and the Joint Declaration on the Denuclearization of the Korean Peninsula. The Inter-Korean Basic Agreement, however, effectively became a dead letter even before it could be implemented, following the outbreak of the first North Korean nuclear crisis in 1994.

Subsequently, an era of “dialogue without confrontation” began, and the Inter-Korean Basic Agreement temporarily regained its political standing with the adoption of the June 15 South-North Joint Declaration (hereinafter the “June 15 Joint Declaration”) under the Kim Dae-jung administration in 2000 and the Declaration on the Advancement of South-North Korean Relations, Peace and Prosperity (hereinafter the “October 4 Declaration”) under the Roh Moo-hyun administration in 2007.

Under the Lee Myung-bak and Park Geun-hye administrations, however, inter-Korean relations were severed in the wake of North Korea’s nuclear tests and long-range missile launch tests. Ultimately, with the complete shutdown of the Kaesong Industrial Complex on February 10, 2016, implementation of these agreements was suspended.

- 2) Following the impeachment of former President Park Geun-hye by the Constitutional Court on March 10, 2017, the election of President Moon Jae-in created an opportunity for a shift in inter-Korean relations. The PyeongChang Winter Olympics, held in South Korea in February 2018, marked a turning point. On April 27, 2018, President Moon Jae-in and Chairman of the State Affairs Commission Kim Jong Un successfully held a historic inter-Korean summit at Panmunjom, a symbol of Korea’s division, and subsequently announced to the world the Panmunjom Declaration for Peace, Prosperity and Reunification of the Korean Peninsula (hereinafter the “Panmunjom Declaration”), followed by the Pyongyang Joint Declaration on September 19, 2018.

However, following the breakdown of the second U.S.-North Korea summit in Hanoi in February 2019, North Korea also cut off inter-Korean dialogue, leaving both inter-Korean and U.S.-North Korea relations at an impasse, with no further progress.

2. Internal Relationships among the Major Agreements and Their Achievements

1) Relationship between Previous Inter-Korean Agreements and the Panmunjom Declaration

The Panmunjom Declaration succeeded the July 4 South-North Joint Communiqué, the Inter-Korean Basic Agreement, the June 15 Joint Declaration, and the October 4 Declaration. The Pyongyang Joint Declaration of September 19, 2018 further elaborated on the military provisions of the Panmunjom Declaration.

2) Historical Status and Significance of the Panmunjom and Pyongyang Declarations

- To properly understand the historical significance of these declarations, it is important to recognize that their substance did not emerge for the first time when the two leaders signed them in 2018. Rather, they arose from the historical evolution of inter-Korean agreements since liberation. This historical context is important because the Panmunjom and Pyongyang Declarations were not unique creations of the “progressive” Moon Jae-in administration. They expanded upon and further developed agreements concluded not only by the “conservative” Park Chung-hee administration in 1972 and Roh Tae-woo administration in 1991, but also by the Kim Dae-jung administration in 2000 and Roh Moo-hyun administration in 2007.
- Beginning around 1969, West German Chancellor Willy Brandt abandoned the previous policy of isolating East Germany under the Hallstein Doctrine and boldly adopted Ostpolitik, a policy of reconciliation and cooperation with East Germany based on “change through rapprochement.” Chancellor Helmut Kohl of the Christian Democratic Union subsequently maintained much of this policy, ultimately contributing to German reunification on October 3, 1990. The German experience offers an important lesson. Despite dramatic shifts in domestic politics and the international environment, the conclusion of numerous agreements between South and North Korea demonstrates that both sides have sought to maintain peaceful coexistence in pursuit of common prosperity and reunification—in effect, presupposing a “peaceful two-state” approach.

3. Limitations of Existing Inter-Korean Agreements

1) Political Limitations

Although the two Koreas achieved some progress through periods of both confrontation and dialogue after the Korean War, the political limitations must also be acknowledged.

The failure to implement major inter-Korean agreements over the approximately fifty years since the July 4 Joint Communiqué, as well as multilateral agreements reached through the Six-Party Talks, cannot be attributed solely to the political need of governments on either side to maintain power or to changes in the international environment. Rather, it is necessary to recognize that the fundamental nature of the division system on the Korean Peninsula involves both a national question intertwined with the interests of major powers and a structure of confrontation in which the two Koreas compete over their respective systems, ideologies, and political legitimacy.

2) Legal Limitations

The Inter-Korean Basic Agreement—including the October 4 Declaration and Panmunjom Declaration that succeeded it—may be regarded as a special form of treaty, concluded within the special intra-national relationship between South and North Korea as divided entities and oriented toward eventual reunification.

However, both the Constitutional Court and the Supreme Court of Korea have denied the Inter-Korean Basic Agreement legally binding force.

III. Conclusion of an Inter-Korean Basic Agreement

1. Significance and Necessity

1) Significance

- The significance of concluding an Inter-Korean Basic Agreement lies in reestablishing inter-Korean relations on the basis of the rule of law by institutionalizing a legally binding inter-Korean agreement. This would not only lay the foundation for gradual peaceful reunification but, over the medium to long term, also help advance the establishment of a peace regime on the Korean Peninsula.
- Inter-Korean and reunification policy has traditionally been regarded as belonging largely to the sphere of high politics because of the continuing division and recurrent conflict between the two Koreas. An Inter-Korean Basic Agreement would signify a transition in inter-Korean relations from the primacy of politics to the rule of law. Domestically, it would also enhance the continuity and stability of North Korea and reunification policy and contribute significantly to reducing political conflict within South Korea over such policies.

2) Necessity

- To ensure the sustainability of inter-Korean relations, it is necessary to overcome the limitations of the existing Inter-Korean Basic Agreement and conclude a new Basic Agreement addressing key aspects of inter-Korean relations while reflecting recent changes in domestic and international circumstances. To ensure its effectiveness, it is particularly important that the agreement acquire clear legal and normative force through ratification or approval by the legislatures of both Koreas immediately after its conclusion.
- Under Kim Jong Un, North Korea's national objectives have shifted from "Korean Nation First" toward "People First," while its vision of national development has increasingly emphasized becoming a powerful state, an advanced civilized state, and a just power contributing to world peace. As state sovereignty came to take precedence over reunification, North Korea proclaimed the "completion of the state nuclear force" on November 29, 2017 and officially adopted the principle of "Our State First." Following the Hanoi breakdown in February 2019, Kim Jong Un subsequently proclaimed the "two hostile states" doctrine, reflecting an effort to demonstrate North Korea's status and prestige as a "normal state" in the international community.
Given North Korea's need to secure its system and pursue economic development as a "normal state," there is no compelling reason for it to reject an Inter-Korean Basic Agreement premised on state-to-state good-neighborly relations—in other words, a "peaceful two-state" approach—even after its recent constitutional amendments reflecting the two-hostile-states doctrine.

2. Principles and Substance

1) Principles

To reestablish inter-Korean relations and institutionalize peaceful coexistence between the two Koreas, the conclusion of an Inter-Korean Basic Agreement must be accompanied by a firm legal framework ensuring its binding force (procedures for conferring domestic legal effect), a clear legal definition of the nature of inter-Korean relations (treaty status), and a comprehensive implementation mechanism to ensure its concrete implementation and effectiveness (implementation and effectiveness).

2) Substance

- The preamble should reaffirm the spirit and continuity of major previous inter-Korean agreements, including the July 4 South-North Joint Communiqué (1972), Inter-Korean Basic Agreement (1991), June 15 Joint Declaration (2000), October 4 Declaration (2007), Panmunjom Declaration (2018), and Pyongyang Joint Declaration (2018). It should affirm that the Basic Agreement seeks to advance inter-Korean relations and establish peace on the Korean Peninsula, thereby promoting the common interests and prosperity of both Koreas and contributing to regional and global peace. To clarify the special nature of inter-Korean relations as an intra-national relationship, it would also be appropriate to incorporate the preamble of the existing Inter-Korean Basic Agreement.
- The main text should contain provisions on reconciliation, non-aggression, and the establishment of a peace

regime. Drawing on Article 5 of the Basic Treaty between East and West Germany concerning contributions to a European peace order, it should also define the two Koreas' positions and roles in promoting peace and prosperity on the Korean Peninsula and in Northeast Asia. It should include a provision on cooperation with the international community toward the complete denuclearization of the Korean Peninsula. (Ending Hostile Relations and Establishing a Peace Regime)

The Agreement should also address cross-border movement and residence of South and North Korean residents, telecommunications and postal exchanges, and the promotion of exchanges and cooperation not only in the economy but also in history, language, education, science and technology, culture and the arts, and sports. (Establishment of Principles for Inter-Korean Exchanges and Cooperation)

Institutions such as a joint commission should be established to regularize inter-Korean dialogue and cooperation and narrow differences, and permanent representative offices should be established in Pyongyang and Seoul. Given changed circumstances, an implementation system based on international precedents should also be considered to ensure the Agreement's effectiveness.

Finally, to clearly establish its treaty status, the Agreement should specify procedures for entry into force—including domestic approval and ratification procedures followed by an exchange of instruments of ratification, as in the Basic Treaty between East and West Germany.

2. Form and Procedure

1) Structure and Form

Given its purpose of placing the most fundamental and essential elements of inter-Korean relations into a legally binding agreement, the Inter-Korean Basic Agreement should follow the model of the Basic Treaty between East and West Germany: basic in structure and comprehensive in substance.

2) Procedure for Conclusion

The process may be expected to proceed in five stages. Stage 1 would consist of preliminary contacts (ministerial- or senior-level working-level talks and a review of the areas to be covered by the agreement and the scope of its provisions); Stage 2, formal negotiations (formation of intergovernmental negotiating teams and article-by-article agreement on the scope and substance of the agreement); Stage 3, domestic approval procedures (securing legally binding effect under domestic law through the consent or approval of the legislatures of South and North Korea); Stage 4, signature and entry into force (signature by both sides and notification to the United Nations and the international community); and Stage 5, phased substantive exchanges (in the initial stage, establishment of permanent representative offices, economic and cultural exchanges, and reciprocal visits by separated families; in the medium term, enactment of additional legislation to promote exchanges in various fields; and in the long term, establishment of a peace regime and a Northeast Asian security cooperation mechanism, thereby securing effect under international law).

Given the significance of the Inter-Korean Basic Agreement, however, the Agreement should be signed personally by the President of South Korea and the supreme leader of North Korea.

IV. Measures to Ensure the Effectiveness of the Inter-Korean Basic Agreement

1. Domestic Legal Measures

1) Ratification by the National Assembly

- The Inter-Korean Basic Agreement would clearly constitute a treaty under international law. Because its provisions are expected to include matters imposing financial obligations on the state or its citizens or requiring legislation, it should be subject to legislative consent to ratification.
- The National Assembly, as the democratically legitimate representative body of the people, should place the Basic Agreement on its formal public agenda and play a leading role in inter-Korean relations on the basis of public opinion. To enhance implementation, the ruling and opposition parties could jointly adopt a National Assembly resolution supporting the Agreement. Public support could also be gathered and expanded through the Peaceful Unification Advisory Council, while consideration could be given to establishing and activating a National Committee for the Promotion of the Inter-Korean Basic Agreement.

2) Registration with the UN Secretariat

• Significance and Effect of Registration

South and North Korea, which simultaneously joined the United Nations as states on September 17, 1991, may register the Inter-Korean Basic Agreement with the UN Secretariat pursuant to Article 102(1) of the UN Charter. Registering the Inter-Korean Basic Agreement with the UN Secretariat would constitute an international commitment to implement the Agreement, which defines the special relationship between South and North Korea, and would have the effect of formally publicizing that special relationship under international law. It could therefore serve as a legal safeguard that significantly strengthens implementation of the Inter-Korean Basic Agreement and contributes substantially to ensuring its effectiveness.

• Effect of a UN General Assembly Resolution of Support

At the joint initiative of the UN ambassadors of South and North Korea, resolutions calling for the support and assistance of all UN Member States for the June 15 Joint Declaration and the October 4 Declaration were adopted by consensus at the 55th Session of the UN General Assembly on October 31, 2000, and the 62nd Session on October 31, 2007, respectively. Following these precedents, if the Inter-Korean Basic Agreement were likewise endorsed by a UN General Assembly resolution, it could acquire strong political weight under soft international law, thereby enhancing the implementation and effectiveness of the Agreement.

2. International Legal Measures

1) Short-Term Measure: An Internationalized Implementation Guarantee Mechanism

The Agreement should contain visible measures capable of immediate implementation upon entry into force.

First, implementation could be guaranteed through internationalization, with major powers serving as guarantors. The United States and China, the participants in the former Six-Party Talks, and neutral states could be considered as guarantors.

Second, an implementation mechanism could be established in the form of a nine-member provisional “Korea Implementation Follow-up Commission.”

2) Medium-Term Measure: Implementation of a Peace Regim

- If the Inter-Korean Basic Agreement contains a provision requiring substantive efforts toward an end-of-war declaration and a peace agreement, the two Koreas should take the lead in considering how peace can be institutionalized on the Korean Peninsula. An end-of-war declaration among South Korea, North Korea, the United States, and China before the conclusion of a peace agreement could be meaningful. However, a political declaration alone would be insufficient. A robust peace regime must be constructed through bilateral and multilateral normative frameworks. An inter-Korean agreement should lead to U.S.-North Korea and Japan-North Korea agreements and ultimately be consolidated through a multilateral peace-guarantee treaty involving China.
- A phased, long-term approach to the complete, verifiable, and irreversible dismantlement (CVID) of North Korea's

nuclear weapons would also require a complete, verifiable, and irreversible guarantee (CVIG) of North Korea's security. To make such guarantees effective, efforts to conclude a peace agreement among South Korea, North Korea, the United States, and China would realistically need to proceed in parallel with normalization of U.S.-North Korea relations.

- Regarding normalization, the most reliable way to guarantee both denuclearization of the Korean Peninsula and North Korea's security would be the conclusion of a U.S.-North Korea Peace Treaty approved by a two-thirds majority in the U.S. Senate. The experience of the breakdown of the Iran nuclear agreement and subsequent U.S.-Iran war demonstrates, according to the paper, that an executive agreement at the level pursued under the Obama administration would not provide North Korea with sufficient security guarantees. Therefore, if the United States genuinely seeks denuclearization of the Korean Peninsula, comprehensive negotiations should encompass a U.S.-North Korea peace treaty, normalization of diplomatic relations, sanctions relief, and conditions enabling U.S. and other foreign investment in North Korea.

2) Long-Term Measure: Establishment of a Northeast Asian Security Cooperation Organization

- To institutionalize a framework for inter-Korean cooperation, South and North Korea need to participate jointly in international organizations and regional cooperation frameworks. At present, both Koreas are members of the United Nations and a number of other international organizations. Under the Inter-Korean Basic Agreement, the two Koreas could jointly pursue initiatives at the international level that serve the common interests of the Korean people. For example, jointly addressing issues such as the wartime "comfort women," Dokdo, and revision of the Treaty on Basic Relations between the Republic of Korea and Japan would be consistent with the common prosperity and interests of the Korean people and could therefore offer considerable scope for cooperation.
- There is a precedent under the Kim Dae-jung administration, which pursued the Four-Party Talks in Geneva from February 1998 to August 1999 and achieved some progress, including agreement on the establishment and operating procedures of subcommittees on building a peace regime and reducing tensions. Building on the Four-Party Talks, it is necessary to draw on the experience of the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) and the Helsinki Process and establish a Conference on Security and Cooperation in Northeast Asia (CSCNEA) to promote peace and cooperation on the Korean Peninsula and in Northeast Asia.
- In fact, East and West Germany were able to pursue peaceful reunification under the framework of mutual security guarantees provided by the CSCE, while continuing people-to-people exchanges through the affirmation of national self-determination and the protection of human rights. Above all, the international commitments undertaken within the CSCE framework compelled East Germany to adopt a cooperative approach. Accordingly, there is an urgent need for South and North Korea to establish and cooperate within a multilateral security cooperation framework similar to the CSCE.

V. Conclusion

1. Although Germany, as a defeated nation in World War II, was divided under restrictions on its sovereignty imposed by the victorious powers—the United States, the United Kingdom, France, and the Soviet Union—a major driving force behind the eventual reunification of East and West Germany was West Germany's ability to navigate the dark tunnel of the Cold War through a consistent reunification policy and sustained exchanges and cooperation, without losing sight of the mission of "Germany as a whole and reunification" enshrined in the Basic Law.
2. Since Korea's liberation in 1945 following 35 years of Japanese colonial rule, we have endured the tragedy of the Korean War—a fratricidal conflict—and have continued to live as a divided nation. The future of reunification that we seek to anticipate and bring into the present may begin with the Republic of Korea and the Democratic People's Republic of Korea, as the two constituent states of "Korea as a whole," recognizing the historic mission of the Korean people to overcome division and concluding an Inter-Korean Basic Agreement for common prosperity on the Korean Peninsula and for peace in Northeast Asia and the world.



정욱식

한겨레평화연구소 소장

CHEONG Wooksik

Director, Hankyoreh Peace Institute

북한대학원대학교에서 군사안보 전공으로 석사 학위를 받았다. 2006년 9월부터 이듬해 8월까지 조지워싱턴대학교 방문학자로 한미동맹과 북핵문제를 연구했다. 1999년 평화네트워크를 설립해 핵 없는 세상과 평화를 연구, 전파하는 평화운동가로 활동하고 있다. 2021년 5월부터는 한겨레평화연구소 소장을 겸직하고 있다. 평화군축, 미사일 방어(MD)와 핵문제, 한미동맹에 대한 실증적인 연구를 통해 안보라는 이름으로 가려진 진실을 드러내고, 공론화해 평화의 필요성을 전파하는 시민활동을 해왔다는 평가를 받아 2020년 제8 회 리영희상을 수상했다. 통일부와 국회 외교통일위원회 정책자문위원도 맡고 있다. 최근에 쓴 책으로는 <자주국방의 가성비> 등이 있다.

Position: Director of Peace Network(a non-governmental organization formed in 1999, working for peace and disarmament in Northeast Asia and on the Korean Peninsula) and director of The Hangyoreh Peace Institute. Academic Degrees: bachelor's degree from Korea University's Politics and master's degree from University of North Korean Studies. Expertise: US-North Korea relations (esp. North Korean nuclear issue), ROK-US alliance, Inter-Korea relations, Arms control on the Korean Peninsula, Missile Defense in Northeast Asia etc. Activities: He has worked as a full-time staff member from the beginning of Peace Network to the present. As a peace activist, an independent researcher, and a journalist, He has organized many campaigns and conferences, written books and essays, and made speeches both in Korea and abroad.

평화적 두 국가의 연합 모델

정육식

한겨레평화연구소 소장

들어가며

조선(북한)이 2023년부터 '적대적 두 국가'를 공식화하면서 한국의 통일 방안도 중대한 도전에 직면해 있다. 1994년에 공식화된 한국의 통일 방안은 '민족공동체통일방안'으로 '화해협력→남북연합→완전통일'이라는 3단계로 구성되어 있다. 하지만 조선은 한국을 동족에서 배제하고 "제1의 적대국"으로 간주하면서 통일을 포기한 상태이다.

이에 따라 조선이 다시 '통일지향적인 특수관계'로 돌아오지 않는 한, 평화적 통일 실현은 난망해지고 있다. 그렇다고 한국도 통일을 영원히 포기할 수도 없는 노릇이다. 조선의 '적대적 두 국가론'과 한국의 '특수관계론' 사이의 긴장관계를 극복할 수 있는 창의적이고도 현실적인 방안이 필요해지고 있는 것이다. 본 글에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 '평화적 두 국가의 연합 모델'로서 '국가연합'의 추진 방향을 다루고자 한다.

기존의 남북연합 구상은 여전히 유효한가?

일반적으로 국가연합(confederation)은 국방과 외교 등 '외치'에 있어서는 주권 국가들이 독립성을 유지하면서 경제·문화·교육 등 '내치'에 있어서는 결합 수준을 높인 형태를 말한다. 이에 따라 연방(federation)과 달리 중앙정부의 권한이 매우 제한적이다. 하지만 국가연합 형태는 다양하다. 일례로 유럽연합은 경제적 통합뿐만 아니라 외교와 국방에 있어에서도 결합 수준이 높다.

한국 정부의 공식적인 통일 방안에 근거한 '남북연합'은 화해협력과 통일국가 완성의 중간 단계로 설정되어 있다. 국가연합 대신에 '남북연합'이라고 표현한 사유는 헌법과 더불어 1991년 체결된 남북기본합의서에서 "남과 북은 나라와 나라의 관계가 아니라 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계"라는 합의에 근거한다.

한편 2000년 6·15 남북정상회담에선 통일 방안을 둘러싸고 '공통점'에 합의하기도 했었다. 한국이 제안한 '남북연합제'는 '2체제 2정부'의 협력 형태를 의미하는 것으로서, 중앙정부가 군사권과 외교권을 갖는 연방제와는 다른 것이었다. 그런데 당시 김정일 국방위원장도 자신이 말하는 '낮은 단계의 연방제'도 비슷한 개념이라는 입장을 밝혔다. '남북연합제'와 마찬가지로 "군사권과 외교권은 남과 북의 두 정부가 각각 보유하고 점진적으로 통일을 추진하자"는 것이 '낮은 단계의 연방제'라는 것이다.¹⁾ 이러한 대화를 통해 6·15 공동선언문 2항에는 "남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다"는 구절이 담겼다.

하지만 '통일지향적인 특수관계론'을 정초한 남북기본합의서와 6·15 공동선언은 종언을 고했다고 해도 과언이 아니다. 지금까지 여러 차례에 걸쳐 있었던 화해협력 추진은 가다 서다를 반복하다가 오늘날에는 완전히 멈춘 상태이다. 일례로 남북대화는 2018년 12월 체육회담을 끝으로 한 차례도 열리지 않고 있다. 1971년 남북대화가 시작된 이래로 매일 대화 단절의 기록이 갱신되고 있는 셈이다.

1) 임동원, <피스메이커>, (2015년, 창비), 83~85쪽.

한국은 조선의 변화를 제대로 읽고 있는가?

남북관계(한조관계)의 패러다임 변화를 모색하기 위해서는 조선의 '적대적 두 국가론'부터 제대로 읽어낼 필요가 있다. 이와 관련해 주류적 해석은 '공한증'에 무게 중심을 두고 있지만, 조선의 적대적 두 국가론은 불안감보다는 자신감이 반영된 결과라고 할 수 있다. 아직 갈 길은 멀더라도 경제와 민생의 개선을 이뤄내고 있고, 핵무력 강화를 통해 "자위적 억제력"을 갖게 되었으며, 중국 및 러시아 등과의 관계 강화는 다국화된 세계에서 자신의 전략적 입지를 강화해주고 있다고 여긴다. 조선이 흡수통일을 걱정할 필요가 크게 줄어들었다는 의미이다.

그런데도 틈만 나면 김정은 정권이 '한국은 정권의 변화와 관계없이 흡수통일을 추구하고 있다'고 말하는 이유는 무엇일까? 이견 두려움의 표현이라기보다는 김정은 정권이 동족과 통일을 지우고 적대적 두 국가를 선택한 이유를 주민들에게 각인시키려는 취지에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 김정은 정권은 이를 통해 자본주의 국가인 한국과 절연된 사회주의 국가로서의 국가정체성을 확립하려고 한다. 이런 조선을 상대로 '흡수통일을 할 의사가 없으니 안심하고 나오라'고 얘기해봐야 소용이 없다.

또 조선의 적대적 두 국가론에는 위험천만한 논리도 담겨 있다. 한국이 동족도 통일의 대상도 아니라며 유사시 핵무기 사용을 정당화하려는 것이 바로 그것이다. 이 대목에선 조선의 위협이 근본적으로 달라지고 있다는 걸 발견할 수 있다. 조선이 나날이 핵무력을 증강하면서 한국을 "불변의 주적"으로 간주하는 것은 개탄스러운 일이다. 한국이 한미동맹과 더불어 자주국방력 강화를 통해 대북 억제에 소홀함이 없어야 한다는 주문은 이러한 맥락에서 나온다.

그런데 한국은 조선의 적대적 두 국가론이나 핵무력 증강에만 초점을 맞춘 나머지 또 다른 측면에서 이뤄지고 있는 조선의 근본적인 변화가 갖는 함의를 제대로 포착하지 못하고 있다. 우리가 조선에 품어온 원초적 적대감과 두려움은 한반도의 정통성을 둘러싼 경쟁자였던 조선이 '남조선 혁명'을 획책하거나 핵무력을 앞세워 '적화통일'을 시도할 것이라는 인식에 기인한다. 실제로 조선은 1950년에 무력통일을 시도한 바 있고, 그 후로도 오랫동안 적화통일 노선을 견지해왔다.

이랬던 조선은 2국가론을 선포하면서 '현상 유지'를 목표로 삼고 있다. 핵무력을 앞세워 한국의 흡수통일 시도를 저지하겠다고 하면서 동시에 자신도 통일 노선을 내려놓겠다고 한다. 당규약과 헌법 개정을 통해 '조선반도의 유일한 합법 정부는 조선민주주의인민공화국'이라는 주장을 접고 있다. 또 '사회주의의 완전한 승리와 남조선 해방'을 통해서든, 무력을 통해서든, 어떤 통일에도 관심이 없다고도 한다.

남북관계의 최악의 형태는 '통일지향적인 적대 관계'라고 할 수 있다. 쌍방이 경쟁적으로 한반도의 유일한 합법 정부는 '바로 나'라면서 상대를 부정·제거해 자신의 체제로 통일하겠다는 노선 속에서 평화가 꽃피울 수 없기 때문이다. 이러한 맥락에서 볼 때, '적화통일'을 포기하겠다는 조선의 변화는 분단체제의 가장 적대적인 모순을 극복할 수 있는 함의를 품고 있다.

이 대목에선 우리의 성찰을 요하는 지점을 발견할 수 있다. 우리는 대개 한국의 선의에 조선이 호응하지 않는 것을 개탄한다. 그런데 조선은 한국이 먼저 시작한 대북 전단 살포와 대북 확성기 방송을 중단하자 곧바로 상응조치를 취한 바 있다. 이에 반해 조선의 변화에 대한 우리의 호응은 너무 더디다. 조선은 '남조선' 대신에 공식 국호를 사용했지만 3년이 지났지만 한국은 여전히 '북한'을 고수한다. 또 흡수통일과 관련된 법·제도·군사계획은 거의 바뀌지 않았다. 김정은 정권은 이를 근거로 삼아 '한국의 대조선 적대시 정책의 본질은 바뀌지 않는다'며, 적대적 두 국가론에 대한 확증편향을 굳건히 한다. 이는 '우리 안의 대북 적대적 요소'를 하나둘씩 바꿔나가야 남북관계의 변화를 도모할 수 있다는 것을 의미한다.

우리는 무엇을 바꿔야 할까?

그렇다면 우리는 무엇을, 어떻게 바꿔야 할까? 핵심은 '통일 지향적인 적대 관계'의 청산에 있다. 앞서 언급한 것처럼 조선의 변화는 이러한 가능성을 잉태하고 있다. 이에 따라 우리가 조선의 국가성을 인정하고 흡수통일을 실질적으로 배제한다면, '통일 지향적인 적대 관계'를 극복할 수 있는 획기적인 토대를 만들 수 있다. 헌법 개정이 어렵더라도 할 수 있고 해야 할 일은 많다. 대한민국의 일부라는 뉘앙스를 품고 있는 '북한' 대신에 공식 국호 사용의 빈도를 높이고, "북한급변사태" 발생시 흡수통일 계획을 담고 있는 '총무계획'을 폐지하며, '이북5도 등에 관한 특별조치법'을 개정해 이북5도청을 '실향민지원청'으로 변경하는 방안이 이에 해당한다.

이러한 변화는 2004년 이후 사실상 실종된 국가보안법 개폐 논의를 재활성화하는 데에도 도움이 될 것이다. 우리가 조선의 국가성을 인정하는 방향으로 하나둘씩 나아갈 때, ‘북한은 우리 영토를 불법적으로 점유하고 있는 반국가 단체’라는 대결 시대의 인식·법·제도를 고치는 데에 우리 사회의 수용성도 높아질 것이기 때문이다. 더구나 국가보안법 개폐의 가장 큰 반대 근거였던 조선의 ‘남조선 혁명론’도 당약 및 헌법 개정으로 삭제된 상태이다. 이와 더불어 민주주의와 인권선진국으로서의 한국의 위상을 높이기 위해서 이제는 국가보안법을 ‘박물관’으로 보낼 때가 되었다.

우리가 추진할 수 있는 또 하나의, 그리고 가장 중요한 변화는 한미연합사의 작전계획과 연합훈련이다. 작전계획과 이를 연습하는 연합훈련 2부는 ‘반격, 점령 및 안정화 작전, 통일 달성’을 골자로 하는데, 여기에서 점령 및 안정화 작전과 무력흡수통일 달성은 제외하는 것이다. 이는 한반도 평화공존 추진과 남북·북미 관계 개선을 위한 가장 중요한 조치에 해당한다.

근본적으로는 ‘우리나라의 국방의 범위는 어디인가’라는 질문을 던지고 토론해볼 필요가 있다. 국익과 남북관계 발전의 관점에서 헌법의 영토조항에 따라 ‘한반도와 그 부속도서’인지, 우리가 실제로 지배하고 있는 ‘군사분계선 이남’인지 따져봐야 한다는 것이다.²⁾ 현실에선 두 가지가 뒤섞여 있다. 유사시 흡수통일까지 추구하겠다는 것은 전자에 의한 것이고, 한미연합방위체계이든 자주국방이든 최우선 목표를 ‘대북 억제’로 삼아온 것은 후자에 의한 것이다. 다만 분명한 점은 있다. 국방의 범위를 한반도와 그 부속도로 삼는 한, 실질적인 자주국방도, 안정적이고 지속가능한 평화공존도 불가능하다는 것이다.

이에 반해 국방의 범위를 군사분계선 이남으로 정의하면, 자주국방과 평화공존에 획기적인 진전을 이룰 수 있다. 한편으로 국방의 수요를 크게 낮춰 조선의 위협을 억제할 수 있는 ‘가성비 높은 자주국방’을 앞당길 수 있다. 다른 한편으로 ‘통일지향적인 적대 관계’를 군사적으로도 극복해 ‘지속가능한 평화공존’의 토대를 닦을 수 있다. 위협의 성격이 달라지고 ‘적화통일’을 내려놓겠다고 하는 조선의 변화에 가장 효과적으로 대처할 수 있다는 뜻이다.

물론 우리가 이런 방향으로 변한다고 해서 조선이 호응하고 나올지는 알 수 없다. 그런데 조선의 호응 여부를 떠나 이러한 변화 자체가 우리를 이롭게 한다. “북한에 대한 연고권”을 근거로 평소에도 흡수통일 계획에 사용해왔던 막대한 인적·물적 자원을 우리 내부 문제 해결을 위해 사용하면, 정말 많은 것이 달라질 수 있다. 또한 ‘변화를 통한 접근’이 조선의 긍정적인 호응의 가능성을 높일 수 있다. 필자가 ‘나부터 이롭게 하면서 관계에도 이로울 수 있다’는 뜻을 담아 ‘이기이관(利己利關)’이라는 신조어를 만들어본 까닭이다.

국가연합으로 가는 단계별 프로세스는?

위의 주장을 한 문장으로 요약하면, ‘통일지향적인 적대 관계의 청산부터 시작하자’는 것이다. 남북관계의 본원적인 적대성은 쌍방이 내부적으로 품어온 ‘적대적 통일론’에 있었다. 이러한 맥락에서 볼 때, 우리가 조선의 국가성을 인정하면서 흡수통일을 실질적으로 배제하는 조치를 하나둘씩 취하면, 남북관계의 적대성은 크게 완화되고 평화공존의 질서를 만들어낼 수 있는 토대를 구축할 수 있다.

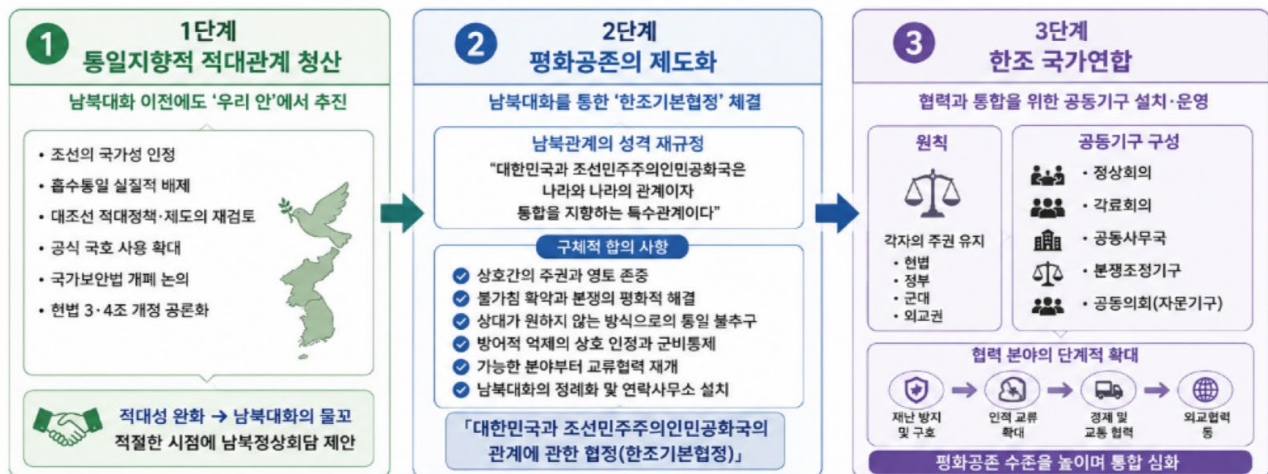
더구나 이는 남북대화가 선행되지 않더라도 우리 스스로 할 수 있는 일이다. 국가연합으로 가는 1단계는 ‘우리 안’에 있는 셈이다. 또한 대조선 적대성을 실질적으로 해소함으로써 남북대화의 물꼬를 트는 데에도 기여할 것이다. 이와 관련해 가장 바람직한 방식은 한 국이 상기한 조치들을 취하면서 적절한 시점에 남북정상회담을 제안하는 것이라고 할 수 있다. 조선이 자신을 겨냥한 적대성을 내려놓으면 평화공존이 가능하다는 취지의 입장을 밝히든 만큼, 이러한 제안의 현실성도 있을 것이다.

다음 단계는 남북대화를 통해 ‘평화공존의 제도화’에 합의하는 것이다. 이를 위해서는 1991년 남북기본합의서 전문에 담긴 남북관계의 근본적인 성격을 재규정할 필요가 있다. 즉, “남과 북 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고...”를 “대한민국과 조선민주주의인민공화국은 나라와 나라의 관계이자 통합을 지향하는 특수관계이다”라고 바꾸자는 것이다. 이는 한국의 통일지향적인 특수관계론과 조선의 2국가론을 창의적으로 재조정하는 것이다. 한편으로는 한반도에 2국가가 병존하고 있는 현실을 인정하면서도, 다른 한편으로는 ‘통합’이라는 표현을 사용해 통일까지 아우르면서도 다양한 관계 설정을 염두에 둘 수 있다.

1) 이에 대한 자세한 내용은 출처, <자주국방의 가성비>, (2026년, 한겨레출판) 참조.

이러한 총론을 바탕으로 구체적인 합의도 모색할 수 있을 것이다. ▲상호간의 주권과 영토 존중 ▲불가침 확약과 분쟁의 평화적 해결 ▲상대가 원하지 않는 방식으로의 통일 불추구 ▲방어적 억제의 상호 인정과 군비통제 ▲가능한 분야부터 교류협력 재개 ▲남북대화의 정례화 및 연락사무소 설치 등이 이에 해당한다. 이러한 내용을 담는 방식으로는 ‘대한민국과 조선민주주의인민공화국의 관계에 관한 협정(한조기본협정)’을 고려할 수 있을 것이다.

한반도 평화와 통일을 위한 3단계 프로세스



3단계는 국가연합이다. 국가연합은 다양한 형태를 띠는데, 한조연합은 각자가 주권을 유지하면서도 협력과 통합을 위한 공동기구를 만드는 데에 주안점을 둘 필요가 있다. 즉, 헌법, 정부, 군대, 외교권은 유지하고, 정상회의, 각료회의, 공동사무국, 분쟁조정기구, 공동의회 자문기구 등을 두자는 것이다. 협력 분야는 점진적으로 확대해나가는 것이 현실적이다. 우선 한조기본협정에 명시된 평화공존의 제도화 수준을 높이는 것이 중요하다. 뒤이어 재난 방지와 구호→인적 교류 확대→경제 및 교통 협력→외교협력 등의 순서를 밟아나갈 수 있을 것이다.

개헌과 핵문제는?

이처럼 국가연합 프로세스는 1단계로 한국의 조선 국가성 인정 및 흡수통일의 실질적인 배제, 2단계로 한조기본협정 체결을 통한 평화공존의 제도화, 3단계로 국가연합을 상정할 수 있을 것이다. 그런데 이러한 프로세스에는 크게 두 가지 난제가 있다. 하나는 한국 헌법이고, 또 하나는 조선 핵문제이다.

우선 상기한 프로세스를 추진·이행하는 과정에서 헌법과의 충돌이 일어날 수 있다. 국가연합 프로세스에서 가장 중요한 것은 주권과 영토 존중이라고 할 수 있는데, 이는 헌법의 영토조항과 긴장 관계에 있다. 또 한조기본협정이나 국가연합협정에 '통일 추구'를 명시하지 않으면 헌법의 4조와 마찰이 일어날 수 있다. 이는 남북갈등을 초래하면서 국가연합 프로세스 추진의 내부적 동력이 약화될 수 있다는 우려로 이어진다. 더구나 이 과정에서 조선이 한국의 헌법 개정을 요구하면, 개헌에 관한 초당적 협력과 국민적 합의가 더욱 어려워질 수 있다. 반면 한국 헌법의 개정이 이뤄지지 않은 상태에서 조선이 한조기본협정이나 국가연합협정에 동의할 가능성은 매우 낮다.

이러한 딜레마를 풀기 위해서는 '선민후관'과 '민관협력'이 필요하다. 공식 국호 사용과 국가보안법 개폐 등을 통해 조선의 국가성을 하나둘씩 인정하는 과정은 개헌 이전에도 가능하고, 또한 개헌을 위한 정치사회적 분위기 조성에 기여한다. 민간에서 먼저 공식 국호 사용 빈도를 늘리고 국가보안법의 개폐 필요성을 제기하면서 정부와 국회의 결단을 설득해야 한다는 것이다. 개헌 논의에 3조 및 4조도 포함하는 것도 민간 차원에서는 지금부터 시작할 필요가 있다. 가령 헌법의 3조와 4조를 통합해 "대한민국은 오로지 한반도의 평화적 통일을 지향하며, 통일은 한반도 주민의 자유롭고 민주적으로 표현된 의사에 기초하여 실현된다"로 변경하는 방안을 공론화해보자는 것이다.



개헌이 이뤄지지 않을 것에 대비한 ‘플랜 B’도 강구할 필요가 있다. 즉, 한국의 현행 헌법 하에서도 국가연합 프로세스를 밟아나갈 수 있는 방안도 염두에 둘 필요가 있다는 것이다. 이 대목에선 조선의 이해와 동의가 필수적이다. 이해와 동의를 구하기 위해서는 우리가 현행 헌법 하에서도 조선의 국가성을 최대한 인정하고 흡수통일을 실질적으로 배제하는 조치를 취하는 게 매우 중요하다.

조선 핵문제도 난제이다. 조선은 평화공존의 조건으로 비핵화를 더 이상 거론하지 말 것을 요구한다. 반면 한국의 평화공존은 ‘중단→축소→폐기’로 이어지는 단계적 비핵화를 목표로 한다. 사안의 성격상 조선 핵문제는 한조기본협정 이전에 한조미중 평화협정에 담는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 상호간의 (핵)무력 불사용, 조선의 핵 활동 중단이나 축소를 평화협정 협상들에 담아 상호간 군비통제 및 군축의 의제로 삼는 것이 필요하다. 이는 상호간의 요구와 의제가 복잡하게 맞물려 있는 상황에서 핵협상과 평화체제 협상을 따로 하는 것보다 같이 하는 것이 더 효율적이라는 판단에 따른 것이다.

아울러 비핵화 대신에 ‘한반도를 포함해 핵위협과 핵무기 없는 세계를 위해 공동으로 노력한다’는 취지의 조문을 평화협정에 담는 방안도 검토할 필요가 있다. 이는 조선을 핵보유국으로 인정하자는 것이 아니라, 실현 가능성이 거의 없는 일방적 비핵화 요구를 넘어 모든 당사국이 함께 핵위협을 줄이고 핵군축을 지향하는 공동 목표를 명문화하자는 취지이다. 물론 ‘세계의 핵군축’도 현실적인 목표라고 보긴 어렵다. 하지만 이러한 접근이 한반도와 동북아에서도 핵전쟁의 위험과 핵군비경쟁을 낮추는 데는 기여할 수 있다.

A Confederation Model of Peaceful Two States

CHEONG Wooksik

Director, Hankyoreh Peace Institute

Introduction

Since 2023, as the Democratic People's Republic of Korea (DPRK) has formally adopted the concept of "two hostile states," South Korea's approach to unification has also faced a major challenge. South Korea's official unification formula, established in 1994 as the Korean National Community Unification Formula, consists of three stages: reconciliation and cooperation → South-North confederation → complete unification. North Korea, however, has excluded South Korea from the category of the same nation, designated it as its "foremost hostile state," and abandoned the goal of unification.

Unless North Korea returns to the concept of a "special relationship oriented toward unification," the prospects for achieving peaceful unification will therefore become increasingly remote. Yet South Korea cannot simply abandon unification forever either. What is needed is a creative and realistic approach capable of overcoming the tension between North Korea's "two hostile states" doctrine and South Korea's conception of a special inter-Korean relationship. Against this background, this paper explores a path toward a confederation as a model of peaceful coexistence between two states.

Is the Existing Concept of a South-North Confederation Still Valid?

Generally speaking, a confederation refers to an arrangement in which sovereign states retain their independence in external affairs such as defense and diplomacy while increasing the degree of integration in domestic or internal areas such as the economy, culture, and education. Unlike a federation, therefore, the authority of the central government is highly limited. Confederations, however, can take many different forms. The European Union, for example, exhibits a high level of integration not only economically but also in diplomacy and defense.

The South-North Confederation envisioned under the South Korean government's official unification formula is positioned as an intermediate stage between reconciliation and cooperation and the completion of a unified state. The reason the term "South-North Confederation" was used rather than simply "confederation" lies in both the Constitution and the 1991 Basic Agreement, which stated that "the relationship between South and North Korea is not a relationship between states but a special interim relationship formed in the process of pursuing unification."

At the June 15 inter-Korean summit in 2000, the two sides also agreed that their respective unification formulas had points in common. South Korea's proposal for a South-North Confederation envisioned cooperation between two systems and two governments, and therefore differed from a federation in which a central government would hold authority over defense and foreign affairs.

At the time, however, Chairman Kim Jong Il also stated that what he called a “low-level federation” was based on a similar concept. Like the South-North Confederation, the low-level federation envisaged that the governments of South and North Korea would each retain their own military and diplomatic authority while pursuing unification gradually. As a result of this discussion, Article 2 of the June 15 Joint Declaration stated that:

“The South and the North recognize that the South’s proposal for a confederation and the North’s proposal for a low-level federation have common elements, and agree to work toward unification in this direction in the future.”

However, it would not be an exaggeration to say that the 1991 Basic Agreement and the June 15 Joint Declaration, both of which were founded on the concept of a special relationship oriented toward unification, have effectively come to an end. Efforts at reconciliation and cooperation repeatedly started and stopped, and today they have come to a complete halt. Inter-Korean dialogue, for example, has not taken place at all since the sports talks of December 2018. Since inter-Korean dialogue began in 1971, the record for the longest period without dialogue is being broken with each passing day.

Is South Korea Properly Reading the Changes in North Korea?

In seeking a paradigm shift in inter-Korean—or ROK-DPRK—relations, it is first necessary to properly understand North Korea’s “two hostile states” doctrine. Mainstream interpretations tend to emphasize what might be called a “fear of South Korea,” but North Korea’s doctrine arguably reflects confidence rather than anxiety.

Although it still has a long way to go, North Korea believes that it is making progress in improving its economy and people’s livelihoods, that strengthening its nuclear forces has provided it with a “self-defensive deterrent,” and that closer relations with China and Russia have strengthened its strategic position in an increasingly multipolar world. In other words, North Korea now has much less reason to fear absorption by South Korea.

Why, then, does the Kim Jong Un regime repeatedly claim that “South Korea seeks absorption unification regardless of changes in government”? This should be understood less as an expression of fear than as an effort to impress upon the North Korean population why the regime has erased the concepts of shared nationhood and unification and instead chosen the doctrine of two hostile states. In doing so, the regime seeks to establish a distinct national identity as a socialist state separated from capitalist South Korea. Telling such a North Korea, “We have no intention of absorbing you, so you can come out without fear,” is therefore unlikely to have much effect.

At the same time, North Korea’s two hostile states doctrine also contains an extremely dangerous logic: by declaring that South Korea is neither part of the same nation nor an object of unification, Pyongyang is attempting to justify the possible use of nuclear weapons against the South in an emergency.

This is where we can see that the nature of the North Korean threat is fundamentally changing. It is deeply troubling that North Korea continues to expand its nuclear forces while defining South Korea as its “immutable principal enemy.” This is why South Korea must remain fully committed to deterring North Korea through both the ROK-U.S. alliance and stronger autonomous defense capabilities.

Yet South Korea has focused so heavily on North Korea’s two hostile states doctrine and its expanding nuclear arsenal that it has failed to fully grasp the implications of another fundamental change taking place in the North.

With its declaration of a two-state doctrine, however, North Korea has now made maintenance of the status quo its objective. It claims that it will use its nuclear forces to prevent South Korea from attempting absorption unification while at the same time abandoning its own unification policy. Through revisions to the Workers' Party rules and the Constitution, it is also abandoning the claim that the Democratic People's Republic of Korea is the sole legitimate government on the Korean Peninsula. It further states that it is no longer interested in any form of unification, whether through the "complete victory of socialism and liberation of South Korea," through military force, or by any other means.

The worst possible form of inter-Korean relations is arguably a "hostile relationship oriented toward unification." Peace cannot flourish when both sides compete to declare themselves the sole legitimate government of the Korean Peninsula, deny and seek to eliminate the other, and pursue unification under their own respective systems. Seen in this context, North Korea's stated abandonment of communist unification carries the potential to overcome one of the most hostile contradictions inherent in the division system.

This also presents an issue requiring reflection on our part. South Koreans often lament that North Korea fails to respond to the South's goodwill. Yet when South Korea halted anti-North Korean leaflet distribution and loudspeaker broadcasts—which South Korea itself had initiated—North Korea immediately took corresponding measures.

By contrast, South Korea's response to changes in North Korea has been far too slow. North Korea has used South Korea's official state name rather than "South Joseon" for three years, while South Korea continues to insist on the term "North Korea." Legal, institutional, and military plans related to absorption unification have also changed very little.

The Kim Jong Un regime uses these facts as evidence that "the essence of South Korea's hostile policy toward the DPRK has not changed," reinforcing its confirmation bias in favor of the two hostile states doctrine. This suggests that meaningful change in inter-Korean relations requires us to begin changing, one by one, the hostile elements toward North Korea that exist within our own system.

What Should We Change?

What, then, should South Korea change, and how?

The central task is to bring an end to the hostile relationship oriented toward unification. As discussed above, North Korea's recent changes contain the possibility of doing so. If South Korea recognizes North Korea's statehood and substantively rules out absorption unification, it could create a groundbreaking foundation for overcoming this hostile relationship.

Even if constitutional amendment proves difficult, there is much that can and should be done. Measures could include increasing the use of North Korea's official state name instead of the term "North Korea," which carries the implication that it is merely the northern part of the Republic of Korea; abolishing the Chungmu Plan, which contains plans for absorption unification in the event of a "sudden change in North Korea"; and amending the Special Measures Act on the Five Northern Provinces and Other Areas so that the Committee for the Five Northern Korean Provinces is reorganized as an agency supporting displaced persons.

Such changes could also help revive the debate over revising or repealing the National Security Act, which has effectively disappeared from the political agenda since 2004. As South Korea gradually moves toward recognizing North Korea's statehood, public acceptance may also increase for revising the perceptions, laws, and institutions inherited from the era of confrontation—particularly the notion that "North Korea is an anti-state organization illegally occupying our territory."

Moreover, North Korea's "South Korean revolution" doctrine, which had long served as one of the strongest arguments against revising the National Security Act, has now been removed from both the Workers' Party rules and the Constitution. In light of South Korea's status as an advanced democracy and human rights state, it may now be time to consign the National Security Act to the museum.

Another—and perhaps the most important—change South Korea could pursue concerns the operational plans and joint exercises of the ROK-U.S. Combined Forces Command. The second phase of these plans and exercises centers on counteroffensive operations, occupation and stabilization, and the achievement of unification. The proposal here is to remove the occupation and stabilization operations and the objective of achieving unification through military absorption. This would be one of the most important measures for promoting peaceful coexistence on the Korean Peninsula and improving both inter-Korean and U.S.-North Korea relations.

More fundamentally, it is necessary to ask and debate the question: What is the geographic scope of South Korea's national defense? From the standpoint of national interests and the development of inter-Korean relations, we need to determine whether it should encompass "the Korean Peninsula and its adjacent islands" in accordance with the territorial clause of the Constitution, or the area south of the Military Demarcation Line, which South Korea actually controls.

In practice, these two concepts are mixed together. Plans to pursue absorption unification in an emergency are based on the former conception, while both the ROK-U.S. combined defense system and South Korea's autonomous defense strategy have consistently made deterrence of North Korea their highest priority, which is based on the latter.

One point, however, is clear. As long as the geographic scope of national defense is defined as the entire Korean Peninsula and its adjacent islands, neither genuine autonomous defense nor stable and sustainable peaceful coexistence will be possible.

By contrast, if the scope of national defense is defined as the territory south of the Military Demarcation Line, significant progress could be made in both autonomous defense and peaceful coexistence. On the one hand, this would substantially reduce defense requirements and accelerate the development of a cost-effective autonomous defense capability sufficient to deter the North Korean threat. On the other, it would help overcome the hostile relationship oriented toward unification at the military level and lay the foundation for sustainable peaceful coexistence. In this sense, it would constitute the most effective response to the changing nature of the threat and to North Korea's declaration that it has abandoned communist unification.

Of course, there is no guarantee that North Korea would respond positively even if South Korea moved in this direction. But regardless of Pyongyang's response, these changes would benefit South Korea itself.

If the enormous human and material resources that have long been devoted to absorption-unification planning on the basis of a supposed "claim to North Korea" were redirected toward solving South Korea's own domestic problems, the effects could be considerable.

Moreover, an "approach through change" could increase the chances of a positive North Korean response. This is why I have coined the expression 利己利關, meaning roughly, "benefiting ourselves while also benefiting the relationship."

What Would a Step-by-Step Process toward Confederation Look Like?

The argument above can be summarized in one sentence: Begin by ending the hostile relationship oriented toward unification.

The fundamental hostility in inter-Korean relations stemmed from the hostile unification doctrines that both sides maintained internally. From this perspective, if South Korea gradually takes measures to recognize North Korea's statehood and substantively exclude absorption unification, the hostility embedded in inter-Korean relations could be significantly reduced, creating the foundation for a new order of peaceful coexistence.

Moreover, these are measures South Korea can undertake on its own even before inter-Korean dialogue resumes. In this sense, Stage 1 of the path toward a confederation lies within South Korea itself.

By substantively removing hostility toward the DPRK, these measures could also help reopen the door to inter-Korean dialogue. The most desirable approach would be for South Korea to implement the measures described above and, at an appropriate moment, propose an inter-Korean summit.

North Korea has stated that peaceful coexistence would be possible if South Korea abandoned hostility directed against it, so such a proposal may have a degree of practical feasibility.

The next stage would be to reach agreement through inter-Korean dialogue on the institutionalization of peaceful coexistence. To do so, it would be necessary to redefine the fundamental nature of inter-Korean relations set out in the Preamble to the 1991 Basic Agreement. The current formulation—

“Recognizing that the relationship between South and North Korea is not a relationship between states but a special interim relationship formed in the process of pursuing unification...”

could be replaced with:

“The Republic of Korea and the Democratic People’s Republic of Korea are two states and, at the same time, maintain a special relationship oriented toward integration.”

This would represent a creative reconciliation between South Korea’s concept of a special relationship oriented toward unification and North Korea’s two-state doctrine.

On the one hand, it would recognize the reality that two states coexist on the Korean Peninsula. On the other, by using the term “integration”, it would leave open a broad spectrum of future relationships, including eventual unification.

On this general foundation, more specific agreements could then be pursued, including:

- mutual respect for sovereignty and territory;
- guarantees of non-aggression and peaceful resolution of disputes;
- a commitment not to pursue unification in a manner opposed by the other side;
- mutual recognition of defensive deterrence and arms control;
- resumption of exchanges and cooperation beginning in feasible areas; and
- regularization of inter-Korean dialogue and establishment of liaison offices.

One possible instrument containing these provisions would be an Agreement on Relations between the Republic of Korea and the Democratic People’s Republic of Korea, or an ROK-DPRK Basic Agreement.

Stage 3 is the establishment of a confederation. Confederations can take various forms, but an ROK-DPRK confederation should focus on creating joint institutions for cooperation and integration while allowing each side to retain its sovereignty. In other words, the two sides would maintain their respective constitutions, governments, armed forces, and authority over foreign affairs, while establishing joint bodies such as a summit, a council of ministers, a joint secretariat, a dispute settlement mechanism, and a joint parliamentary advisory body.

It would be realistic to gradually expand the areas of cooperation. The first priority should be to further institutionalize peaceful coexistence as stipulated in the ROK-DPRK Basic Agreement. This could then be followed by cooperation in the following sequence: disaster prevention and relief → expanded people-to-people exchanges → economic and transportation cooperation → diplomatic cooperation.

What about Constitutional Amendment and the Nuclear Issue?

As outlined above, the confederation process can be envisioned in three stages: Stage 1, South Korea’s recognition of the DPRK’s statehood and substantive renunciation of absorption unification; Stage 2, institutionalization of peaceful coexistence through the conclusion of an ROK-DPRK Basic Agreement; and Stage 3, the establishment of a confederation. There are, however, two major challenges to this process: one is the South Korean Constitution, and the other is the North Korean nuclear issue.

First, constitutional conflicts may arise in the course of pursuing and implementing this process. Respect for each other's sovereignty and territory is arguably the most important principle underlying the confederation process, but this creates tension with the territorial clause of the South Korean Constitution. Moreover, if an ROK-DPRK Basic Agreement or confederation agreement does not explicitly state the pursuit of unification as an objective, it could conflict with Article 4 of the Constitution. This could fuel domestic political divisions and weaken internal support for the confederation process. Furthermore, if the DPRK were to demand that South Korea amend its Constitution as part of this process, achieving bipartisan cooperation and public consensus on constitutional reform could become even more difficult. Conversely, without an amendment to the South Korean Constitution, it is highly unlikely that the DPRK would agree to an ROK-DPRK Basic Agreement or a confederation agreement.

Resolving this dilemma will require a "civil society first, government later" approach, combined with public-private cooperation. Steps toward recognizing the DPRK's statehood—such as increasing the use of its official state name and considering the revision or repeal of the National Security Act—can be taken even before constitutional amendment and could also help create a favorable political and social environment for constitutional reform. In other words, civil society should take the lead in increasing the use of the DPRK's official state name and raising the need to revise or repeal the National Security Act, while seeking to persuade the government and the National Assembly to take the necessary political decisions.

Discussions at the civil-society level on constitutional reform, including Articles 3 and 4, should also begin now. One option worth putting forward for public discussion would be to combine Articles 3 and 4 and amend them to read:

"The Republic of Korea shall pursue only the peaceful unification of the Korean Peninsula, and unification shall be realized on the basis of the freely and democratically expressed will of the people of the Korean Peninsula."

A "Plan B" should also be developed in case constitutional amendment does not take place. In other words, it is necessary to consider ways of advancing the confederation process even under South Korea's existing Constitution. At this point, the DPRK's understanding and consent would be essential. To secure such understanding and consent, it would be particularly important for South Korea to take measures that, to the greatest extent possible under the current Constitution, recognize the DPRK's statehood and substantively rule out absorption unification.

The North Korean nuclear issue presents another major challenge. The DPRK demands that denuclearization no longer be raised as a condition for peaceful coexistence. South Korea, by contrast, seeks peaceful coexistence while maintaining the goal of phased denuclearization through "freeze → reduction → dismantlement." Given the nature of the issue, it would be preferable to address the North Korean nuclear issue in a four-party peace agreement among South Korea, North Korea, the United States, and China before concluding an ROK-DPRK Basic Agreement.

To this end, the framework for peace agreement negotiations should include mutual non-use of military force, including nuclear force, and the suspension or reduction of North Korea's nuclear activities, with these issues addressed as part of a broader agenda of reciprocal arms control and disarmament. Given the complex interplay of the parties' respective demands and agendas, this approach is based on the judgment that it would be more effective to pursue nuclear negotiations and peace-regime negotiations together rather than separately.

It is also worth considering including in the peace agreement a provision stating that the parties will "work together toward a world free of nuclear threats and nuclear weapons, including on the Korean Peninsula," rather than using the term "denuclearization." The purpose is not to recognize the DPRK as a nuclear-weapon state, but to move beyond a unilateral demand for denuclearization that has little prospect of being realized and instead codify a shared objective under which all parties work together to reduce nuclear threats and pursue nuclear disarmament.

Of course, global nuclear disarmament itself can hardly be regarded as a realistic objective at present. Nevertheless, such an approach could contribute to reducing the risks of nuclear war and a nuclear arms race on the Korean Peninsula and in Northeast Asia.





GKF 2026
GLOBAL KOREA FORUM

2026 국제 한반도 포럼

GLOBAL KOREA FORUM 2026



2026 국제 한반도 포럼

GLOBAL KOREA FORUM 2026



GKF 2026

GLOBAL KOREA FORUM

주최
Hosted by



주관
Organized by

