

June 2026
No. 392

INSS

전략보고

한반도 평화공존을 위한 '낮은 단계의 제도화'와 주변국 협력

성기영
sungk@inss.re.kr

- I. 문제 제기
- II. 한반도 정세에 대한 주변국의 인식
- III. 한반도 평화공존: '낮은 단계의 제도화'
- IV. 한반도 평화공존 제도화와 주변국 협력: 정책적 고려사항

한반도 평화공존을 위한 '낮은 단계의 제도화'와 주변국 협력

I. 문제 제기

II. 한반도 정세에 대한 주변국의 인식

1. 미국
2. 중국
3. 일본
4. 러시아

III. 한반도 평화공존: '낮은 단계의 제도화'

1. 한반도 평화선언
2. 한반도 평화프레임워크

IV. 한반도 평화공존 제도화와 주변국 협력: 정책적 고려사항

1. 한미관계
2. 한중관계
3. 한일관계
4. 한러관계

한반도 평화공존을 위한 '낮은 단계의 제도화'와 주변국 협력

저자 | 성기영

국문 초록

이재명 대통령은 3.1절 기념사를 통해 남북 간의 실질적 긴장 완화와 유관국 협력을 통해 정전체제의 평화체제 전환 목표를 천명했다. 미국 내 북한 문제에 대한 관심 저하와 중러 양국의 대북 영향력 증대라는 환경 변화에 대응하는 평화공존 질서를 설계하기 위해서는 '높은 단계의 제도화' 보다 '낮은 단계의 제도화'에 집중하는 것이 필요하다. 현단계에서 추진 가능한 '낮은 단계의 제도화' 조치로서 △한반도 평화선언과 △한반도 평화프레임워크를 고려해볼 수 있다. 한반도 평화선언에는 △한국전쟁의 종식 △상호 불가침 및 안전보장 △군사적 신뢰 구축 조치 등 평화공존 제도화를 위한 핵심요소들만을 포함하고, 한반도 평화프레임워크라는 중간단계 합의를 통해 평화협정의 의제와 이행구조, 로드맵 등을 제시하는 것이다. 한반도 평화공존 제도화를 위해서는 트럼프 대통령 임기 내 북미정상회담을 성사시키는 한편, 중국과는 한반도 문제에 관한 고위급 전략대화를 추진해야 한다. 일본의 안보 우려를 해소할 수 있도록 군사적 소통을 강화하고, 러시아의 대북한 영향력도 최대한 활용할 필요가 있다. 남북한과 미중일러를 포함하는 6개국 협의체를 통해 한반도 평화선언과 한반도 평화프레임워크에 합의한 뒤 남북미중의 4자회담을 통해 한반도 평화협정 체결을 위한 협상에 나서는 방식을 고려해야 한다.

주제어: 한반도 평화공존, 평화선언, 평화프레임워크, 6자회담, 4자회담

I 문제 제기

- 이재명 대통령은 3.1절 기념사를 통해 남북 간의 실질적 긴장 완화와 유관국 협력을 통해 정전체제의 평화 체제 전환 목표를 천명
 - 이재명 정부가 대북정책의 3대 목표로 설정했던 ① 남북간 평화공존 제도화, ② 한반도 공동성장 기반 구축, ③ 전쟁과 핵 없는 한반도 실현 중 '평화공존 제도화'에 우선적으로 시동을 걸기 위해 남북한 차원 뿐 아니라 이해관계국과의 공조를 강조
 - 북한의 대화 거부와 남북대화의 단절 상황이 개선될 여지가 없는 상황에서 평화체제 전환 목표 이행을 위해서는 한반도 안보 유관국들을 상대로 평화공존의 초기 로드맵을 제시하는 실질적 접근이 필요
- 한반도 평화체제에 관한 기존의 논의는 남북관계의 안정과 발전 없이 평화체제 구축은 불가능하다는 인식에 기초해 왔으나 북한의 '적대적 두 국가' 선언 이후 남북관계 입구론의 입지는 약화
 - '남북관계 입구론'은 남북 간 교류협력이 중단되고 군사적 긴장과 정치적 갈등이 지속되는 한 주변국들도 평화체제 구축에 무관심할 것이라는 인식에 기반하고 있음
 - ※ 남북한은 반세기 동안 7.4 남북공동성명, 남북기본합의서, 6.15선언, 10.4 선언, 판문점 선언, 9.19 평양공동선언 등 수 차례의 합의를 통해 평화공존의 제도화를 시도했으나 남북관계 악화에 따라 실패를 거듭
 - 반면, 주변국을 포함하는 평화체제 구축 노력을 통한 한반도의 안정화와 남북관계 복원 가능성에 대해서는 상대적으로 무관심했으며 실질적 진전도 미흡
 - 북한이 9차 당대회를 계기로 대외전략의 최우선 순위로 국익을 강조함으로써 반제자주연대 등 이념 중심의 외교에서 한발 더 나아가 주변국 관계 강화와 외교노선의 실용화를 예고하는 국면을 전략적으로 활용할 필요성도 대두¹
 - ※ 북한은 이미 '적대적 두 국가' 선언 직후부터 대외전략 추진 목표를 강조하면서 하위전략으로서 대남전략의 효용성을 계산하는 행태를 노출한 바 있음²

1 북한은 9차 당대회 보도에서 '국익' 표현을 '국위'보다 앞세워 대남전략 분야에서 2차례, 대외전략 분야에서 5차례 사용하고 있는데, 대남전략에서는 단순히 '국가 대 국가' 관계를 강조하기 위해 사용한 반면, 대외전략 분야에서는 '국익'을 '대외 부문에서의 제일사명', '국제관계를 대하는 사고와 관점의 기준', '국가 대외활동의 불변의 원칙' 등으로 정의하고 있다. 『노동신문』 2026년 2월 26일.

2 성기영, “‘적대적 두 국가론’ 이후 북한의 대남전략과 대외전략의 연계,” 국가안보전략연구원 「전략보고」 통권 340호 (2025), (2025), https://www.inss.re.kr/publication/bbs/js_view.do?nttId=41037547&bbsId=js&page=1&searchCnd=100&searchWrd=%EC%84%B1%EA%B8%B0%EC%98%81 (검색일: 2026년 4월 2일).

- 남북한 평화공존을 한반도 주변국을 포함하는 역내 평화공존으로 외연확장함과 동시에 제도화 수준을 높여 안정성과 지속성을 강화하기 위한 정책적 모색이 중요
 - 남북관계의 경색 상태가 단기간 내에 해소될 수 없다는 전제 하에 한반도 주변 국제관계의 동학을 활용하여 우리 정부가 주도적으로 한반도 평화공존 질서와 작동방식을 설계하는 것이 필요
 - 북한의 지정학적 계산에 영향을 미칠 수 있는 국제사회 행위자들과의 협력과 연계를 통해 남북관계 복원의 모멘텀을 찾는 우회로 방식도 모색³

3 성기영, “이재명 정부 대북정책 주요 쟁점과 정책적 고려사항,” 국가안보전략연구원 「전략보고」 통권 357호 (2025), p.11.
https://www.inss.re.kr/publication/bbs/js_view.do?nttId=41037663&bbsId=js&page=1&searchCnd=100&searchWrd=%EC%84%B1%EA%B8%B0%EC%98%81 (검색일: 2026년 4월 2일).

II 한반도 정세에 대한 주변국의 인식

1. 미국

- 중동전쟁과 러우전쟁의 장기화로 인해 한반도 문제에 대한 관심이 급감한 가운데 북미 간 상호 인식은 추가 악화하지 않고 대화의 가능성은 열려있는 상태를 유지
 - 미국은 이란 공습 이후에도 중동지역의 군사적 긴장 고조로 인해 대북정책 기조에 변화는 없을 것이라는 점을 천명하고 대화에 열려있다는 점을 강조
 - 트럼프 대통령은 미중정상회담(5.14~5.15) 이후 이재명 대통령과의 전화통화에서 “한반도의 평화와 안정을 위해 필요한 역할과 기여를 해나가겠다”고 언급⁴
 - 중동전쟁 과정에서 북한과 이란의 미사일 협력 사례가 재론되는 등 미국의 대북 관여 정책에 장애요인도 출현⁵
 - 트럼프 대통령의 호르무즈 해협 파병 요구 거절, 쿠판 사태에 대한 미 의회 내 분위기 등 부정적 요인이 한미관계 전반의 불안요인으로 작용할 개연성도 존재⁶
 - 미국 내에서도 북한 비핵화 중심 정책 포기, 제재 완화 검토, 직접 소통 채널 구축 등 기존 대북정책의 재고를 요구하는 분위기 고조⁷

2. 중국

- 미중정상회담을 앞두고 북한과의 관계 복원을 통해 대북 영향력을 과시하려는 의도 속에서 양국 교역량도 코로나 이전 수준을 회복하는 등 양자관계 강화 움직임

4 서영지, “한미 정상 통화... 트럼프 ‘한반도 평화 위해 필요한 역할 할 것’” 『한겨레』 2026년 5월 17일.

5 한상미, “북한-이란 무기 커넥션: 이란이 ‘북한 미사일’로 미국과 싸웠다?” BBC NEWS 코리아, <https://www.bbc.com/korean/articles/crm1r11x80yo> (검색일: 2026년 4월 27일).

6 한편, 미국 내에서도 트럼프 행정부의 동맹정책을 약탈적(predatory)이라고 비판하며 단기적 이익 추구를 위해 제로섬 게임화하는 동맹관리 방식에 대한 비판적 목소리가 분출되고 있음. 이에 대해서는 Stephen Walt, “The Predatory Hegemon: How Trum Wiolds American Power,” Foreign Affairs March/April 2026 ; Doug Bandow, “Donald Trump’s Foreign Policy: America as Predator,” Cato Institute, <https://www.cato.org/commentary/donald-trumps-foreign-policy-america-predator> (accessed: April 3, 2026)를 참고.

7 Victor Cha, “North Korea as It Is : The Case for a Cold Peace,” Foreign Affairs May/June 2026 <https://www.foreignaffairs.com/north-korea/north-korea-it-victor-cha> (accessed: April 10, 2026).

- 중국은 북한이 러우전쟁 직후부터 대러관계 격상, 쿠르스크 파병 등으로 러시아 편중 외교를 펼치는 상황에서 대북정책 이행에 대해 신중한 태도를 견지
- 미중 전략경쟁의 평화적 관리를 목표로 하는 중국은 한미일 안보협력을 자극할 수 있는 북중러 밀착에 대해서는 경계심을 내포
- 2025년 9월 전승절을 계기로 중국은 김정은 위원장에게 국제사회에서 존재감을 부각할 수 있는 기회를 제공하고 북중관계 복원 메시지도 발신
- 트럼프 대통령이 북미 직접 대화 의지를 과시하는 상황에서 중국은 북한과의 관계 복원을 통해 한반도 정세 변화에 대한 영향력과 발언권을 유지하려는 구상을 지속
- 한편, 두 차례의 한중정상회담 이후 중국 측도 화해와 대화의 촉진, 평화적 발전을 위한 한중 간 협력을 강조⁸

3. 일본

- 다카이치 내각 출범 이후 북핵 위협 대비 억제력 강화를 강조하면서도 납치자 문제를 해결을 위한 북일 정상회담 의지 표명
 - 다카이치 총리는 미일정상회담을 계기로 북한의 완전한 비핵화와 한미일 안보협력 강화를 강조함으로써 한미 양국에 비해 상대적으로 억제와 압박 위주의 대북정책 인식을 드러내고 있음
 - ※ 한일정상회담(2026년 1월)에서도 북한의 비핵화를 위한 한미일 3각 공조 및 국제사회와의 협력을 최우선적으로 강조한 반면, 한반도의 평화와 안정에 대해서는 '이재명 대통령의 노력 존중' 수준에서 언급
 - 다카이치 총리 취임 이후 대만 유사시 발언으로 촉발된 중일관계 악화 움직임은 한반도 문제에 대한 동북아시아 소다자 협력 메커니즘으로서 한중일 3국 협력체계의 작동에 결정적 장애물로 작용

4. 러시아

- 러우전쟁 과정에서 자동군사개입 조항을 포함하는 '포괄적 전략적 동반자 관계에 대한 조약'을 북한과 체결하고 군사기술을 제공하는 등 전면적 협력관계 강화
 - 러우전쟁 장기화에 대응하기 위해 북한으로부터 1만명 이상의 병력과 포탄, 로켓, 중화기 등을 지원받는 등 군사협력 관계를 격상
 - 시진핑 주석이 2019년 이후 북한을 방문하지 않은 것과 대조적으로 푸틴 대통령은 평양 방문 정상회담(2024년 6월)과 전승절 계기 베이징 정상회담(2025년 9월) 등을 잇달아 개최하며 정상 간 우의를 과시

8 다이빙, “중·한 우호·협력의 질적 향상, 지금이 최적기” 『중앙일보』 2026년 4월 7일.

- 2024년 북러 신조약 체결 이후 북한의 비핵화에 대해 '종결된 문제 (closed issue)'라는 입장을 유지하는 한편, 유엔 안보리 대북 제재위원회 전문가 패널 연장 결의안 거부권 행사, IAEA 북핵 결의안 거부 등을 통해 북한의 입장을 일방적으로 지지
- 북한의 유라시아 안보회의 참여 등을 계기로 반서방 공조를 위한 다자협력의 전략적 파트너로 북한을 적극 활용
- 한편, 푸틴 대통령은 중국 전승절 행사에서 우원식 국회의장에게 남북 간 메신저 역할을 자처하는 등 한반도 문제에 대한 영향력을 과시

〈표 1〉 한반도 평화공존에 대한 주변국 입장

행위자	주요 특징
미국	한반도 문제 관심 저하, 북미대화 가능성 유지, 북한-이란 협력 변수 등장
중국	전승절 계기 북중러 결속 과시, 대북 교역 증대, 한반도 영향력 유지 노력
일본	북한 비핵화 강조, 납치자 문제 해결 목표 재확인, 북일정상회담 의지 표명
러시아	북한 포함 반서방 연대 시도, 비핵화 논의 거부, 한반도 문제 영향력 과시

III 한반도 평화공존 : '낮은 단계의 제도화'

- 한반도 평화공존은 교류협력 활성화 시기의 과거 남북관계로 복귀하지 못하더라도 남북한+주변국의 한반도 평화공존 컨센서스를 유도하여 단계별로 상호 안전보장 수준을 높여가는 방식으로 추진
 - 평화공존의 형태를 갈등적 공존 → 경쟁적 공존 → 협력적 공존으로 분류할 때 이재명 정부는 갈등적 공존상태를 극복하고 경쟁적 공존 상태의 회복을 당면 목표로 설정하는 것이 합리적 (<표2>참고)

<표2> 한반도 평화공존의 단계별 특징

평화공존 단계	주요 특징
갈등적 공존	상호 불인정, 전면 대결, 군사력 균형에 의한 평화
경쟁적 공존	불가침 조약, 제도적 안전보장, 정치군사적 대립 상태 지속
협력적 공존	공동목표 설정, 교류협력 활성화, 상호의존적 관계 형성

자료: 허문영, 『한반도 냉전구조 해체방안에 대한 북한의 입장과 우리의 정책방향』 (서울: 통일연구원, 1999) pp.9-10.

- 대북 억제 태세를 유지하면서 긴장 완화와 위협 감소를 병행하는 '안정적 긴장'을 추구함으로써 대결 구조를 공존 구조로 발전시키는 전환점 마련 필요⁹
- 남북한이 판문점선언(3조 3항)을 통해 평화협정 체결 및 한반도 평화체제 구축에 합의했던 2018년과는 상이한 국제질서의 도래로 인해 정전협정의 평화협정 전환은 장기적 접근을 요구
- 현단계에서 추진 가능한 '낮은 단계의 제도화' 조치로서 △한반도 평화선언과 △한반도 평화프레임워크를 고려해볼 수 있음¹⁰
- 한반도 평화선언과 한반도 평화프레임워크 도출 과정에서 한국 정부는 페이스메이커론에 입각해 중재외교 역할을 수행하되 김대중·노무현·문재인 정부 시기보다 장기적이고 유연하며 신축적인 발상이 필요

9 송민순, 『좋은 담장, 좋은 이웃』 (서울: 생각의 창, 2025) pp.304-310.

10 프레임워크(framework)는 다자회의를 통해 도출된 당사자 간 합의를 지칭하며, 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)과 인도태평양 경제 프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF) 등에서 사례를 찾아볼 수 있음.

1. 한반도 평화선언

- 평화협정을 통한 평화공존 제도화의 출발점으로 한반도에 이해관계를 가진 유관 당사국들이 전쟁상태의 종결을 우선적으로 선언하고 평화체제 전환 의지를 강조하는 신사협정 성격의 정치적 선언이 유효

 - 한반도 평화선언의 주체로 남북미중 등 전쟁당사국 뿐만 아니라 일본과 러시아를 포함시켜 다자 행위자에 의한 자발적 이행 감시 구조를 창출
 - ※ 6자회담 참가국들은 2005년 9.19 공동성명 4조에서 '동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위한 공동 노력'에 합의하는 동시에, "직접 관련 당사국들이 '적절한 별도 포럼'에서 평화체제 협상을 가질 것"이라고 합의함으로써 성명의 이행 주체를 이원화한 바 있음
 - 한반도 평화선언에 6개국이 참여하더라도 한국전쟁의 '직접 관련 당사국'으로서 남북미중 4개국이 최종적으로 평화협정 체결 협상을 벌인다는 원칙을 재확인하는 것이 바람직
- 한반도 평화선언에는 △한국전쟁의 종식 △상호 불가침 및 안전보장 △군사적 신뢰 구축 조치 △향후 평화협정 추진 의지 표명 등 평화공존 제도화를 위한 핵심요소들을 포함

 - 문재인 정부 말기 바이든 행정부 대상 종전선언 중심 외교가 실패했던 사례를 고려하여 상호 불가침과 군사적 신뢰구축 등 미래지향적·실질적 조항을 동시에 포함하는 포괄적 선언을 지향
 - ※ 당시 한미 간 최대 이견은 종전선언과 비핵화 진전의 우선순위(sequencing) 문제였던 바, 비핵화 협상 재개를 기대하기 어려운 현단계에서는 평화선언과 비핵화 논의를 분리하는 것이 합리적
- 6개국의 공동선언이 불가능할 경우 실현가능한 양자외교를 중첩시켜 평화선언의 내용을 담보하는 방안도 고려

 - 북한의 남한 배제 전략이 지속될 경우 한국은 한미·한중·한일·한러회담을 통해 평화선언의 핵심 조항에 대한 양국 정상의 공감대를 확보하고, 북한 역시 북미·북중·북러·북일회담을 통해 이를 재확인하는 제3의 방식도 검토
 - 북한의 거부에 의해 남북정상회담이 개최되지 않더라도 미중일러 등 유관 당사국을 중재자로 하여 한반도 평화공존 제도화의 출발점을 확보
- 평화선언과 최종적인 평화협정의 차이점을 구체화하여 전쟁 종식 선언이 야기할 수 있는 안보 부담 요인을 축소

 - 전쟁종식 선언이 이뤄질 경우 주한미군 철수, 유엔군사령부 해체 등 정전협정 체제 청산 문제가 제기될 가능성 존재
 - 평화선언은 정전협정을 대체하는 평화협정과 달리 법적 구속력이 없으므로 기존의 정전체제에 기반한 한반도 안보 시스템은 평화협정 체결시까지 존속한다는 공감대 필요

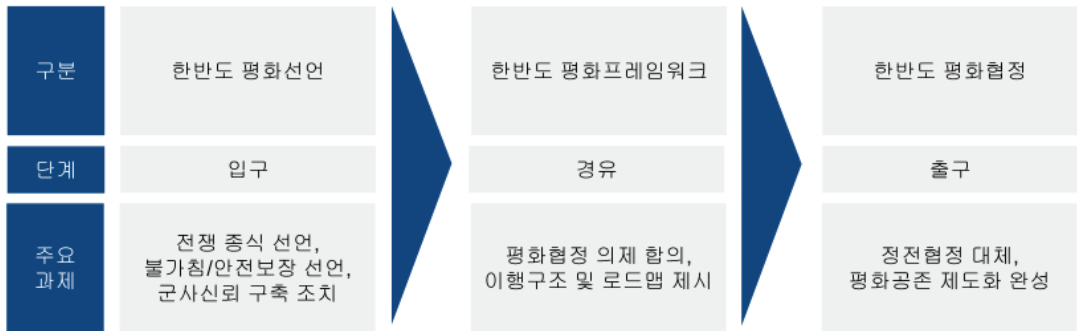
2. 한반도 평화프레임워크

- 한반도 평화프레임워크는 한반도 비핵화와 북미관계 정상화 등 평화협정의 최종 결과물을 도출하기 이전에 협정의 핵심 의제와 원칙, 추진 일정 등에 공감대를 형성한 느슨한 합의 메커니즘을 의미
 - 한반도 평화협정에서 다루고자 하는 합의 목표를 단기간에 달성할 수 없다는 현실을 인정하고 평화선언의 핵심 의제를 선정하여 단계적 이행구조를 명시한 포괄적 합의를 우선적으로 지향
 - 남북미중 4개국이 참여하는 한반도 평화협정을 위한 중간단계 합의로서의 의미를 가지는 동시에 당사국 간 신뢰 구축을 위한 과도기적 실행 플랫폼으로 활용
 - ※ 북한은 과거 평화협정에 대한 한국의 당사자 적격성을 문제삼은 바 있으나 2018년 판문점선언에서 '평화체제 구축을 위한 남북미 3자, 또는 남북미중 4자회담 개최'에 동의한 바 있음
- 한반도 평화프레임워크에서는 한반도 평화협정을 위한 의제에 합의하는 것을 최우선 목표로 하고 협상 진전 결과에 따라 의제별 로드맵 작성을 위한 노력을 경주
 - 한반도 평화협정 의제로는 남북한 육상 및 해상 경계선의 확정, 상호 불가침 및 안전보장, 남북·북미 간 적대행위 중단, 핵군축 포함 군비통제 방안, 평화관리 기구 운용 방안 등을 고려할 수 있음¹¹
 - 2018~2019년 방식의 비핵화를 통한 평화체제 이행 방식을 잠정 유보하고 상호 핵 위협 감소를 목표로 하는 군비통제 조치를 통해 북한의 협상 복귀를 우선 유도
 - 비핵화 로드맵 합의를 위한 포괄적 협상 방식의 비현실성을 인식하고 핵실험 중단과 동결 조치 등 초보적 군비통제 조치 이행을 통한 신뢰 회복을 당면 목표로 추진
 - '핵 없는 한반도'는 미국의 대북정책 패러다임 변화와 북한의 수용, 대북 안전보장을 위한 국제협력 등 다면적 조건이 성숙될 때만 달성 가능하다는 점을 고려
- 한반도 평화프레임워크는 평화공존 제도화의 완성이 아닌 중간단계 합의를 지향하므로 당사국들의 중도 이탈 가능성을 최소화하기 위한 조치를 고려
 - 북한은 러우전쟁 발발 이후 부다페스트 양해각서 불이행 상황을 경험했고, 이란과 베네수엘라에서 최고지도자 참수작전을 목격한 바, 서면합의에 의한 안전보장 제공 약속에 대한 거부감을 가질 것으로 예상
 - 한반도 평화공존 3단계중 '경쟁적 공존' 상태에 부합하는 불가침선언과 실질적 안전보장 제공을 위한 '행동 대 행동' 원칙을 천명

11 2018~2019년 한반도 평화프로세스 당시 평화협정 협상 의제와 관련해서는 김상기 외, 『한반도 평화협정문 구상과 제안』(서울: 통일연구원, 2019); 서보혁 외, 『한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안』(서울: 통일연구원, 2019)을 참조할 것.

- 평화체제 구축의 전제조건으로 북한의 안보 우려를 실질적으로 해소하기 위해서는 평화협정 체결 이전까지 과도기적 단계에서 북한이 중국과 러시아가 제공하는 안보 공약의 신뢰성에 대한 확신을 갖도록 해주는 조치도 필요¹²

〈그림 1〉 한반도 평화공존 제도화 단계별 과제



12 조성렬, “이재명 정부의 실용주의 국익 외교와 한반도 비핵화 실현방안,” 경남대학교 극동문제연구소 제77차 통일전략포럼 「한반도 비핵화를 위한 새로운 패러다임 모색」 발표자료집, pp.36-37.

IV 한반도 평화공존 제도화와 주변국 협력: 정책적 고려사항

- 국제사회에서 남북한이 사실상 '두 개의 국가'로 인정되고 있는 점을 고려하여 '선(先)평화 후(後)통일' 담론을 국제사회에 전파하기 위한 외교적 노력을 강화
 - 평화공존과 통일을 양자택일의 문제로 설정하지 않고 공존 질서의 발전 양상에 따라 국가연합 등 다양한 형태의 '열린' 통일 시나리오를 지향한다는 사실을 국제사회와 공유
 - 우방국과의 양자 및 다자외교 과정에서 북한에 대해서는 공식 명칭(DPRK)을 사용하도록 적극적으로 권고
 - 노벨 평화상 수상자, 전직 국제기구 수장 등 국제적 지명도가 있는 국내외 인사를 한반도 평화특사로 위촉하여 미중일러 등 주변국과 국제사회를 대상으로 한반도 평화공존에 대한 '맞춤형' 설득 논리를 제공
 - ※ 한반도 평화특사는 단기적으로 주변국과의 양자외교를 통해 이재명 정부의 평화공존 구상을 공유하는 역할을 맡으며 장기적으로는 동북아 다자안보 체제를 설계하는 코디네이터의 역할을 부여
 - 2026년 9월 시진핑 주석의 미국 방문, APEC 정상회의(중국 심천)와 G20 정상회의(미국 마이애미) 등 외교 이벤트를 통해 북한 문제 의제화를 위한 선제적 노력을 강화
- 한반도 평화공존 제도화를 논의하기 위한 다자 협의체 구성을 목표로 미중일러 등 주변 4개국과의 양자 외교를 통해 사전 공감대 확보 노력 경주
 - 북러관계 밀착, 북중관계 복원, 일본의 대북관여 의지 등을 고려하여 한반도 평화공존 프로세스를 출범하기 위한 초기 참가국을 남북한+미중일러 6개국으로 설정
 - 한미 공조 하에 러시아와 중국의 대북 영향력을 활용하여 북한의 협의체 참가를 유도하되, 정부 간 회의 이전에 트랙 2, 또는 트랙 1.5 차원의 포럼 구성 방식을 고려
 - 6개국 협의체를 통해 한반도 평화선언과 한반도 평화프레임워크에 합의 후 9.19 공동성명 합의 정신에 기반해 남북미중 4개국이 평화협정 체결 협상을 개시
 - ※ 북한이 장금철 전 통전부장을 외무성 제1부상으로 임명하는 등 남북관계를 국가 대 국가 관계로 정의하고 있는 상황에서 6자회담 및 4자회담은 남북회담 주무부처 논란을 우회할 수 있는 수단
 - 한반도 평화공존 제도화에 대한 공감대 확보를 기반으로 한반도 평화선언 및 한반도 평화프레임워크를 도출하기 위해서는 다음과 같은 주변국 양자관계의 관리가 필요

1. 한미관계

■ 트럼프 임기 내 북미정상회담 성사 노력

- 트럼프 대통령은 중동전쟁에서의 출구전략 모색 실패, 러우전쟁의 장기화 등으로 인한 전쟁반대 여론에서 탈출하기 위한 '트리거'로서 북한 방문에 관심을 가질 가능성
- 북한은 9차 당대회를 통해 '강대강, 선대선' 기조를 유지하면서 '평화적 공존이든 대결이든 모든 것에 준비되어 있다'는 입장을 견지하며 트럼프 대통령에 대한 직접 비난은 자제
- 한국에 대한 미국의 '모범동맹' 인식을 바탕으로 미국이 지향하는 '적절한 수준의 평화 (decent peace)'를 유지하는 데 한반도 평화공존이 필수 요소임을 설득¹³
 - ※ 일부 미국 전문가들도 현단계에서 북한과의 '안정적 공존(stable coexistence)' 필요성을 주장¹⁴
- 북미정상회담 개최시 북한은 트럼프 대통령의 북한 방문 성사를 통해 국제사회를 상대로 선전효과를 극대화하고자 할 것으로 관측되는 바, 트럼프 대통령의 남북한 순차 방문을 유도

■ 대북 억제 중심의 군사동맹에서 평화관리와 지역 안정 역할을 부담하는 포괄적 동맹으로의 진화를 모색

- 전시작전통제권 환수, 주한미군 임무 조정, 유엔사 위상 변화 등 군사 구조 개편에 대비하여 국방 능력을 증강하고 한국의 안보 책임을 강화
- 주한미군의 역할을 북핵 억제에 그치지 않고 우발적 충돌 방지, 비전통안보 협력 등 동맹의 외연을 확대하는 방향으로 한미 간 협의를 모색하여 평화공존 체제와의 정합성을 확보

2. 한중관계

■ 북중관계 복원에 대한 긍정적 메시지 발신

- 지난 3월 이후 북중 양국은 열차 운행 재개, 중국국제항공 평양 직항노선 운항 재개, 왕이 외교부장 평양 방문 등을 통해 코로나19 이후 소원했던 관계 회복에 속도를 내고 있음
- 북중관계의 회복은 △북한의 대외 관여 영역을 확대시키고 △북러 군사협력의 위험성을 견제할 수 있으며 △한중정상회담을 통해 확인한 한반도 평화에 대한 중국의 건설적 역할을 촉진할 수 있다는 점에서 긍정적 요소를 내포
- 단, 중국의 대북 제재 완화로 이어질 경우 대북 협상의 레버리지를 상실할 가능성도 존재하므로 한국의 평화공존 구상에 대한 양국 간 긴밀한 협의가 중요

13 트럼프 행정부는 지난 1월 발표한 국방전략서(NDS)에서 중국과의 대결보다는 평화공존 의지를 강조하며 '적절한 수준의 평화(decent peace)'라는 개념을 강조한 바 있음.

14 프랭크 얀, "북미대화 견인을 위한 외교적 접근 방향," p.18 ; 안킷 판다, "한반도 평화 정착을 위한 유관국 역할," p.53 「Facilitating US-DPRK Dialogue for Peace on the Korean Peninsula」 INSS Conference 발표자료집 (2026).

- 한반도 문제를 의제로 하는 고위급 전략대화 상설화 추진
 - 중국은 우리 정부의 한반도 평화공존 제도화 노력이 동북아 지역의 평화와 안정, 한국의 대미 의존 완화 등에 기여할 것이라고 인식하며 정치적 협상에 의한 북핵 문제 해결의 단초를 제공할 것이라고 받아들일 가능성
 - ※ 이재명 대통령과 시진핑 주석은 2025~26년 정상회담을 통해 한반도의 평화와 안정이 양국의 공동이익이라는 점을 재확인하고 이를 위한 중국의 건설적 역할 수행 의지를 확인
 - 중국은 한반도의 군사적 긴장 고조와 북한 체제의 급격한 붕괴를 원치 않는다는 점에서도 이재명 정부와 이해관계를 공유
 - 고위급 전략대화를 통해 한반도 평화공존 제도화 노력이 중국이 주장했었던 '쌍궤병행' 원칙에 부합한다는 사실을 강조

3. 한일관계

- 북일관계 정상화를 통해 일본이 한반도 평화체제의 주요 당사자이자 평화협정의 지지자가 될 수 있도록 외교적 메시지를 발신
 - 역대 일본 총리들은 국교 정상화, 대북 경제지원, 납치 문제 사과 및 재발방지 등 북일정상선언(2002)에 따른 포괄적 해결 방식을 일관되게 지지하고 있음
 - 다카이치 총리의 북일정상회담 추진 의사 표명에 대해 북한이 거부 의사를 밝히고 있는 상황에서¹⁵ 한반도 평화공존 프로세스 참여가 현단계 대북 관여의 유일한 외교적 통로라는 사실을 강조
 - 일본의 대북정책 최우선 순위인 납치자 문제 해결에 대해 일관된 지지를 표명하고 북일정상회담 개최 필요성도 지속적으로 강조
 - 미국에 대해서는 한반도 평화공존 프로세스가 가동되어 대북 경제지원이 필요할 경우 미 의회 설득을 위해서도 일본의 경제적 기여가 필요하다는 사실을 강조
- 북핵 문제에 대해 직접적 위협을 느끼고 있는 일본의 안보 우려를 해소할 수 있도록 한일 간 군사적 소통 강화
 - 일본은 현재 한반도 문제 유관 당사국들 중 북한의 핵미사일 개발에 가장 큰 우려를 표시하고 비핵화에 대해서도 가장 원칙적 입장을 견지하고 있음¹⁶
 - 일본은 한국의 대미 전략적 자율성 확대에 따른 한미일 안보협력 약화 가능성, 한국의 핵잠 건조 사업 의도 등에 대해서도 우려를 갖고 있는 바, 전략적 소통을 통해 일본의 안보 우려를 해소

15 「조선중앙통신」 2026년 3월 23일.

16 일본은 주요국 대상 한반도 문제 인식 조사에서 북핵을 '공격적 위협'으로 인식하는 비율(81.5%)이 미국(73%)보다도 높은 수치를 기록하고 있는 것으로 나타난 바 있음. 이상신 외, 『2025 글로벌 통일인식 조사 요약보고서』(서울: 통일연구원, 2025), p.34.

- 북한 위협 억제를 위한 일본과의 정보 공유 및 안보협력을 지속하여 한일 간 신뢰 위기가 도래하지 않도록 안정적으로 상황을 관리

4. 한러관계

- 러시아의 대북한 영향력을 최대한 활용하는 동시에 전후 재건 및 러시아 극동개발등 한러 공동 관심사 기반 양자 외교 강화
 - 러우전쟁 개전과 북한군 파병 이후 활성화되고 있는 북러 경험 프로젝트를 남북러 3각협력으로 발전시킬 수 있는 모멘텀 확보 노력
 - 한반도 평화공존 제도화는 나진-하산 현대화 프로젝트에 한국의 참여 기회를 확대하고 러시아의 극동 개발을 촉진하는 기회로 작용할 수 있다는 사실을 강조
 - 한반도 종단철도(TKR)와 시베리아횡단철도(TSR) 연결사업을 위해 러시아의 대북 정치적 영향력과 한국의 대북 경제적 인센티브를 결합하는 방식을 모색
 - 남북러 3각 경제협력의 성과가 평화공존 질서를 유지하기 위한 안전판이 될 수 있다는 사실을 강조
- 한반도 평화선언과 평화공존 프레임워크에 러시아의 참여 보장을 위해 미중일 등 유관국 설득
 - 러시아는 한반도 평화공존 제도화 과정에서 동북아 안보협의체와 같은 다자 협의 플랫폼을 만들어 자신들의 지역 안보의 보증자(guarantor)가 되기를 희망
 - 2차 북핵위기 이후 6자회담 과정에서도 러시아는 중국과 함께 독자적인 한반도 로드맵을 제시한 바 있음
 - 중동전쟁 발발 이후 러시아에 대한 제재 일시 해제 국면에 유념하면서 러우전쟁 종전 이후 한러 관계 회복을 염두에 둔 관리 필요

참고문헌

- 김상기 외. 『한반도 평화협정문 구상과 제안』 (서울: 통일연구원, 2019).
- 서보혁 외. 『한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안』 (서울: 통일연구원, 2019).
- 성기영. “‘적대적 두 국가론’ 이후 북한의 대남전략과 대외전략의 연계,” 국가안보전략연구원 「전략보고」 통권 340호 (2025).
- _____. “이재명 정부 대북정책 주요 쟁점과 정책적 고려사항,” 국가안보전략연구원 「전략보고」 통권 357호 (2025).
- 송민순. 『좋은 답장, 좋은 이웃』 (서울: 생각의 창, 2025).
- 이상신 외. 『2025 글로벌 통일인식 조사 요약보고서』 (서울: 통일연구원, 2025).
- 조성렬. “이재명 정부의 실용주의 국익 외교와 한반도 비핵화 실현방안,” 경남대학교 극동문제연구소 제77차 통일전략포럼 「한반도 비핵화를 위한 새로운 패러다임 모색」 발표자료집.
- 허문영. 『한반도 냉전구조 해체방안에 대한 북한의 입장과 우리의 정책방향』 (서울: 통일연구원, 1999).
- Victor Cha. “North Korea as It Is : The Case for a Cold Peace,” Foreign Affairs May/June 2026
<https://www.foreignaffairs.com/north-korea/north-korea-it-victor-cha> (accessed: April 10, 2026).

『노동신문』
 『중앙일보』
 『한겨레』
 「조선중앙통신」

Abstract

A 'lower-level institutionalization' for the Peaceful Coexistence of the Korean Peninsula and the Cooperation with Neighboring Countries

Ki-Young Sung

(Institute for National Security Strategy)

In his March 1st speech, President Lee Jae-myung declared the goal of converting the armistice system to a peace regime by easing substantial tensions between the two Koreas and cooperating with related countries. It is necessary to focus on 'lower level of institutionalization' rather than 'higher level of institutionalization' in order to design a peaceful coexistence order that responds to environmental changes such as a decline of interest in the United States by North Korea and an increase of China and Russia's influence on North Korea. The △ Korean Peninsula Peace Declaration and △ Korean Peninsula Peace Framework can be considered as measures of 'lower level of institutionalization' that can be implemented at this stage. The Korean Peninsula Peace Declaration only includes the key elements for institutionalizing peaceful coexistence of the Korean Peninsula, such as △ the end of the Korean War △ mutual non-aggression and security assurance △ military confidence building measures. The agenda and implementation structure, a roadmap of the peace treaty are presented through an interim agreement called the Korean Peninsula Peace Framework. A North Korea-US summit should be held during President Trump's term in order to initiate the institutionalize peace and coexistence on the Korean Peninsula, while a high-level strategic dialogue on Korean Peninsula issues with China should be promoted. At the same time, it is necessary to address Japan's security concerns. What is also necessary is to make the most of Russia's influence on North Korea. After agreeing to a peace declaration on the Korean Peninsula and a peace framework through a six-party

(the two Koreas, US, China, Japan, Russia) dialogues, we should consider negotiating for a peace treaty on the Korean Peninsula through four-party talks between the two Koreas, the US and China.

Keywords: Korean Peninsula peace declaration, Korean Peninsula peace framework, six-party talks, four-party talks

본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장이 아닙니다.

INSS

전략보고

June 2026
No. 392