

# TRANS-PACIFIC DIALOGUE 2026 CONFERENCE REPORT

TRANS-PACIFIC  
DIALOGUE



# CONTENTS

## TRANS-PACIFIC DIALOGUE 2026 CONFERENCE REPORT

**DATE** May 2026  
**PUBLISHER** Chey Institute for Advanced Studies  
**ADDRESS** 7F, Teheran-ro 211, Gangnam-gu, Seoul, Korea  
**WEBSITE** [www.chey.org](http://www.chey.org)

Copyright © 2026 by Chey Institute for Advanced Studies  
All rights reserved, including the right to reproduce this report or portions thereof in any form whatsoever.

This report is based on discussions held under the Chatham House Rule. Any views or opinions reflected in this report are those expressed by participants and do not necessarily reflect the views of the Chey Institute for Advanced Studies.

02	<b>About the Trans-Pacific Dialogue (TPD)</b>	<b>Part. 2</b>	<b>Key Insights</b>
		31	Session 1
04	<b>Program</b>	38	Session 2
		42	Session 3
		47	Session 4
		53	Session 5
	<b>Part. 1</b>		
	<b>Opening Ceremony</b>		
	Opening Remarks		
09	KIM Yoosuk	<b>Part. 3</b>	<b>Session Summaries</b>
	Welcoming Remarks	59	Session 1
10	CHEY Tae-won	69	Session 2
	Congratulatory Remarks	77	Session 3
13	Chuck Hagel	85	Session 4
15	Kurt Campbell	93	Session 5
18	KANG Kyung-wha	104	Special Talk: China
21	YAMADA Shigeo		
22	WI Sung Lac	110	<b>Participant List</b>
24	Bill Hagerty		
26	AKIBA Takeo		
	Keynote Speech	<b>Part. 4</b>	<b>Photos</b>
28	Chris Landau		

# ABOUT THE TRANS-PACIFIC DIALOGUE (TPD)



For more  
information

The Trans-Pacific Dialogue (TPD) is an annual track-1.5 dialogue organized by the Chey Institute that brings together scholars, policymakers, and opinion leaders from the U.S., Japan, and Korea to discuss pressing global issues and challenges. The dialogue focuses on fostering collaboration and generating innovative solutions to critical geopolitical, geoeconomic, and technological challenges in the trans-Pacific region. Through a series of panel discussions and debates, experts explore the intersection of regional and global dynamics, with an emphasis on the strategic cooperation between these three nations to address mutual challenges.

A primary focus of the dialogue has been the intensifying competition between the U.S. and China, exploring issues such as technological rivalry, economic decoupling, and the broader implications of their strategic competition for global order. It has also touched on key topics including North Korean denuclearization, the future of U.S.-Japan-Korea trilateral cooperation, and the evolving role of scientific innovation in shaping geopolitical landscapes. The dialogue examines how emerging technologies like AI, quantum computing, and semiconductors are reshaping global power structures, while also addressing the need for multilateral cooperation to secure technological leadership.

In addition to security and technological issues, the TPD has also addressed economic challenges, particularly the future of global supply chains and the growing influence of China and Russia.

02

03

Panelists have debated strategies to rebuild and strengthen supply chains in critical sectors such as semiconductors and electric vehicle batteries, while also assessing the implications of global inflation on economic stability. A key theme throughout the dialogue has been the importance of sustained collaboration among the U.S., Japan, and Korea to enhance competitiveness and promote stability in the region. For the fifth Trans-Pacific Dialogue, the agenda is expanded to reflect the evolving priorities of trilateral cooperation. Discussions extend to fiscal policy and the role of the dollar in the finance session, questions of AI leadership and governance in the technology session, and more concrete and policy-oriented deliberations on nuclear energy within the energy track.

Overall, the TPD serves as a critical platform for shaping regional and global policy by encouraging open discussions on how to address the most pressing challenges of our time. Through its collaborative approach, the dialogue fosters a deeper understanding of complex issues and promotes strategies for creating a more secure, stable, and prosperous future for the trans-Pacific region and beyond.

# PROGRAM

## DAY 1 Feb 20 (Fri)

### Opening Ceremony

<b>Opening Remarks</b>	<b>KIM Yoosuk</b> President, Chey Institute for Advanced Studies
<b>Welcoming Remarks</b>	<b>CHEY Tae-won</b> Chairman, SK Group; Chairman, Chey Institute for Advanced Studies
<b>Congratulatory Remarks</b>	<b>Chuck Hagel</b> 24th U.S. Secretary of Defense
	<b>Kurt Campbell</b> Chairman & Co-founder, The Asia Group
	<b>KANG Kyung-wha</b> ROK Ambassador to the U.S.
	<b>YAMADA Shigeo</b> VIDEO Japanese Ambassador to the U.S.
	<b>Bill Hagerty</b> VIDEO U.S. Senator (TN)
	<b>WI Sung Lac</b> VIDEO Director of National Security of the Republic of Korea
	<b>AKIBA Takeo</b> VIDEO Senior Advisor to the Cabinet of Japan
<b>Keynote Speech</b>	<b>Christopher Landau</b> VIDEO U.S. Deputy Secretary of State

### Session 1

#### “Between Restraint and Engagement: Global Order in Transition”

<b>Chair</b>	<b>Victor Cha</b> President, Geopolitics and Foreign Policy Department, CSIS; Professor, Georgetown University
<b>Panelists</b>	<b>CHUN Chaesung</b> Professor, Seoul National University; President, East Asia Institute (EAI)
	<b>G. John Ikenberry</b> Albert G. Milbank Professor, Princeton University
	<b>Seth Jones</b> President, Defense and Security Department, CSIS

04

05

<b>Panelists</b>	<b>MORI Takeo</b> Adviser to the Minister for Foreign Affairs of Japan
	<b>SUZUKI Kazuto</b> Professor, University of Tokyo; Director, Institute of Geoeconomics
	<b>Stephen Walt</b> Robert and Renee Belfer Professor of International Affairs, Harvard Kennedy School

### Session 2

#### “Race Towards Global AI Leadership: Innovation, Adoption, and Governance”

<b>Chair</b>	<b>KIM Yoon</b> President & CSO, TwelveLabs
<b>Session Keynote</b>	<b>CHOI Yejin</b> Dieter Schwarz Foundation Professor of Computer Science, Stanford University; Senior Fellow, Stanford HAI
<b>Panelists</b>	<b>Ylli Bajraktari</b> President & CEO, SCSP
	<b>Nicholas Bramble</b> Director of Trade and Economic Policy, Google
	<b>YANASE Tadao</b> Senior Executive Vice President, NTT
	<b>YU Kyungsang</b> Co-head, SKT AI CIC
	<b>CHA Jiho</b> Member of National Assembly, Democratic Party

### Reception

<b>Gala Dinner</b> Special Band Performance by “The Trilats”	<b>Featuring</b> <b>Antony Blinken</b> Former U.S. Secretary of State <b>Lincoln Bloomfield Jr.</b> Former U.S. Assistant Secretary of State for Political-Military Affairs <b>Bob McNally</b> Former Special Assistant to President George W. Bush for International Energy <b>Dan Poneman</b> Former U.S. Deputy Secretary of Energy
--	--

## DAY 2 Feb 21 (Sat)

### Special Talk on China

**Chair** **SOHN Jie-ae**  
Professor, Ewha Womans University

**Special Talk** **Victor Cha**  
President, Geopolitics and Foreign Policy Department, CSIS;  
Professor, Georgetown University

**Discussants** **Kelly Ann Shaw**  
Partner, AKIN

**CHOI Jong Kun**  
Professor, Yonsei University

### Session 3

#### “End of Exceptionalism? The Future of Dollar Hegemon”

**Chair** **HORII Akinari**  
Special Advisor, Canon Institute for Global Studies

**Panelists** **Barry Eichengreen**  
Professor, UC Berkeley

**HORII Akinari**  
Special Advisor, Canon Institute for Global Studies

**Jeffrey Frankel**  
Professor, Harvard University

**KWON Goocheon**  
Senior Asia Economist, Goldman Sachs

### Lunch

### Session 4

#### “Advanced Reactors and Trilateral Cooperation: Shaping the Future of Nuclear Energy”

**Chair** **Daniel B. Poneman**  
Senior Fellow, Council on Foreign Relations

**Session Keynote** **Jarrold Agen**  
Dieter Schwarz Foundation Professor of Computer Science,  
Stanford University; Senior Fellow, Stanford HAI

06

07

### Panelists

**MAEDA Tadashi**  
Chairman of the Board, Japan Bank for International Cooperation  
(JBIC)

**LIM Seungyeol**  
Senior Vice President, Korea Hydro and  
Nuclear Power Company

**Amir Vexler**  
President and CEO, Centrus Energy Corp.

**KIHARA Shinichi**  
Director-General for Energy and Environmental Policy, METI

**HWANG Yongsoo**  
Professor, KINGS KEPCO Nuclear Graduate School

### Session 5

#### “The Future of Deterrence in an Age of Escalated Tension”

**Chair** **Patrick M. Cronin**  
Senior Fellow, Council on Foreign Relations

**Panelists** **KIM Gunn**  
**Member of National Assembly, People Power Party**

**Markus Garlauskas**  
Director, Indo-Pacific Security Initiative of the Scowcroft Center for  
Strategy and Security, Atlantic Council

**JIMBO Ken**  
Professor, Keio University; Managing Director of Programs,  
International House of Japan

**KIM Jungsup**  
Senior Research Fellow, Sejong Institute

**Sydney Seiler**  
Senior Advisor, CSIS Korea Chair

# PART

# 1

# OPENING CEREMONY

## OPENING REMARKS

**KIM YOOSUK**  
PRESIDENT, CHEY INSTITUTE  
FOR ADVANCED STUDIES

It is a distinct honor to welcome you to the Trans-Pacific Dialogue (TPD) 2026, the 5th annual flagship track-1.5 conference hosted by the Chey Institute for Advanced Studies.

Reflecting on this gathering, I am reminded of the palpable mood in the room during last year's dialogue. It was shortly after the inauguration of the second Trump administration, and participants were filled with a mix of anticipation and anxiety, intensely debating how the world might change. Adhering to our long-standing Chatham House rule, I will not name names, but I recall one smart and handsome U.S. expert, who has been with us since the inaugural TPD in 2021, characterizing the incoming administration as "strategically predictable, but technically unpredictable."

Looking back over the past year, however, I believe we have navigated these choppy waters remarkably well. Across the domains of foreign policy, security, and economy, what we initially feared as potential sources of friction have, in many cases, evolved into vital opportunities for dialogue, compromise, and shared solutions. Recent developments, such as those at the Supreme Court in Washington, D.C., remind us that policy environments can evolve rapidly. Yet, beyond these day-to-day shifts, the broader trajectory of US-Japan and US-Korea cooperation remains steadfast.

Our conversations surrounding security, investment, and strategic alignment are deeper than ever. I am confident that, anchored by mutual trust and respect, our bilateral and trilateral partnerships will only continue to strengthen. The comprehensive agenda and the extraordinary caliber of experts joining this dialogue reflect this shared commitment.

It is your unwavering dedication over the past five years that has transformed the Trans-Pacific Dialogue into a premier trilateral platform for the United States, Japan, and the Republic of Korea.

As we look to the future, the TPD remains deeply committed to tackling the most urgent geopolitical shifts and technological breakthroughs defining the trans-Pacific region. With the top-notch opinion leaders, we will continue not merely to analyze these complexities, but to actively forge actionable, enduring solutions.

Thank you.

# WELCOMING REMARKS

**CHEY TAE-WON**  
CHAIRMAN, CHEY INSTITUTE  
FOR ADVANCED STUDIES

Secretary Chuck Hagel, Dr. Kurt Campbell, Amb. Kang Kyung-wha,  
Distinguished guests, dear friends, everybody.  
Welcome to the Trans-Pacific Dialogue.

Every year, I stand here on behalf of the Chey Institute to deliver the welcoming remarks. And every year, I find myself running out of both knowledge and jokes. The world is moving too fast for filler remarks, so this time, I would like to share a personal story that reflects where we stand today.

Five years ago, we launched this platform to address trans-Pacific challenges. Today, however, the forces we face are no longer merely “challenges” - they are structural realities that define our very survival. As the leader of a large corporation, survival is constantly on my mind, because in this era, no one can guarantee their existence even a few years down the line. In the East Asian tradition, 2026 is the Year of the Red Horse, a symbol of extreme speed and powerful change. In times characterized by such intense momentum, it is not necessarily the strongest who survive, but the most adaptive.

We clearly see this need for adaptation within our fragmented geopolitical arena. We are navigating what many call a “New Normal” of structural uncertainty. All three of our nations have recently held national elections, most notably Japan just last week. Unfortunately, this kept some of our Japanese colleagues from joining us today. While that may be positive news for Japan’s democracy, it is certainly unfortunate for our gathering.

Turning to artificial intelligence, we stand at the dawn of an inevitable transformation. In this transition, AI consumes virtually everything. To illustrate this volatility: late last year, we projected our semiconductor earnings for this year to be around \$50 billion. By January, we revised that projection to over \$70 billion. Today, the new projection could exceed \$100 billion. While this sounds like excellent news, it is equally possible for that \$100 billion to turn negative. The market is incredibly volatile, and a single disruptive solution can instantly destroy and replace existing technologies.

10

11

Currently, the AI memory shortage is severe, exceeding 30% this year. This shortage distorts pricing structures and creates complex ripple effects. AI infrastructure is devouring the supply of memory chips. We manufacture High Bandwidth Memory (HBM), our most advanced technology, where we stack 16 or more DRAM chips. Because AI businesses demand massive, simultaneous computing power, we must supply the world with these new, “monster” HBM chips. Today, this chip drives significant revenue for our company, currently commanding a margin of over 60%.

However, the shortage alters the broader economic reality. While HBM margins are at 60%, the margins for conventional chips have reached 80%. Paradoxically, we would have been more profitable producing conventional chips instead of HBMs. This is just one market distortion caused by AI. The secondary problem affects non-AI sectors. PC and smartphone manufacturers can barely secure DRAM supplies anymore. Consequently, some may face severe business disruptions, demonstrating how this shortage reshapes the entire global landscape.

In terms of energy, a topic we will explore in a dedicated session, AI consumes massive amounts of electricity. Therefore, we are currently developing off-grid solutions that integrate AI data centers directly with power plants. Relying solely on the traditional power grid to meet AI’s electricity demands will result in a disaster. Energy poses a massive challenge for society, and we must also consider the environmental impact. While AI offers immense benefits to humanity, it is unsustainable if we fail to resolve the environmental and energy usage problems it creates. We need an entirely new framework; we can no longer rely on conventional energy systems. We are exploring new technologies to address this, but we firmly believe that we still lack the energy capacity required to power the future of AI.

Another critical factor is finance; AI infrastructure is incredibly expensive. A 1-gigawatt (GW) AI data center costs close to \$50 billion. By our calculations, the United States alone will likely need 100 GW of AI data center capacity. That translates to an investment of \$5 trillion and that is strictly for data center infrastructure, excluding the broader energy grid.

Do we have immediate solutions? I do not know. No one can halt the AI race. The entities with the most capital and resources will likely secure the AI solutions and emerge as the winners. Furthermore, these issues are deeply intertwined with geopolitics. Today, geopolitics is no longer strictly about political maneuvering; it has evolved into a global war for natural and human resources.

Over the next two days, we will tackle many of these challenges, and I encourage you to speak with honesty and boldness. Let us move beyond merely identifying risks and constraints and instead begin building tangible solutions. My hope is that the TPD can serve as a steppingstone for these new approaches. If we act with clarity

and coordination, our trilateral partnership can become not just a stabilizing force, but a formative one.

I look forward to learning from all of you as we share our knowledge and experiences to build a new era. We face many challenges, but I believe we also possess the capacity for new solutions. I eagerly anticipate our discussions.

Thank you.

12

13

# CONGRATULATORY REMARKS

**CHUCK HAGEL**

24TH U.S. SECRETARY OF DEFENSE

Good afternoon, and thank you for allowing me an opportunity to not only welcome you, but again, thank you, like we have done the past four sessions of the Trans-Pacific Dialogue. I don't know of the time since we initiated this dialogue that's more relevant and important to world affairs than right now, for obvious reasons, and you all understand them well. Chairman Chey Tae-won, thank you as always; to President Kim Yoosuk, thank you as well for what the two of you have meant to this institution, and it really is an institution now, and to the Chey Institute for once again, convening this dialogue, and thank you for your continued leadership and all of you for your participation.

The world is dangerously off balance. We're seeing a systematic unraveling of the post-WWII world order. Whatever will replace it, or parts of it, the critically important emergence of the Indo-Pacific will have a defining role in the world's future. When we think of the changes in the world since our last meeting 12 months ago, we appreciate the fact we are living at a defining, truly a defining, time in world history. The Trans-Pacific Dialogue represents a relevant and important community of thought addressing the issues that will help define the future of world affairs. Today, a dark cloud of uncertainty casts a heavy shadow over every part of the world. The Indo-Pacific is not immune from this uncertainty. Over the last five years, TPD has become a rare, trusted, bipartisan track where leaders from the United States, the Republic of Korea and Japan can hold and have held, candid discussions and test vital ideas. TPD is a unique platform where we can collect and collectively examine the implications of broad paradigm shifts and address the most pressing global and industrial issues. As we have just heard from Chairman Chey, the Trans-Pacific Dialogue is not just an academic exercise; it is a bridge between governments, experts and industries that keeps our partnerships resilient in today's uncertain times. Looking at the session's topics for this year's dialogue, I am confident that the Trans-Pacific Dialogue will once again serve as a meaningful forum to strengthen cooperation in this increasingly consequential trilateral partnership.

We meet at a time of profound transition in global affairs. The international order is being tested by renewed great power competition, disruptive technologies and the return of conflict and coercion in regions critical to our shared security and prosperity. Trade disputes and growing uncertainty over the future of open markets have further strained confidence in the global economic order, raising questions about how we can sustain growth, fairness and stability in the years ahead. The challenges we face today are without precedent in their depth and scope. They cut across the security, economy, and technology, demanding responses that no single nation can tackle alone. Our trilateral cooperation is uniquely and increasingly important in this effort. The progress of the U.S.-South Korea-Japan coordination over the past few years has shown what is possible when our nations align purpose and policy, from deterrence in the Indo-Pacific to innovation in energy and technology to building a more stable and rules-based global order.

I would also be remiss if I did not acknowledge the leadership and persistence of Kurt Campbell, whose efforts have been instrumental in advancing trilateral cooperation to new heights. Again, I thank all of you for your contributions today and tomorrow, and your participation, your thoughts and opinions, those all based on your critically important distinguished service and experience that you continue to provide and share.

Congratulations again to Chairman Chey, President Kim and the Chey Institute for sustaining and strengthening this dialogue. I hope the conversations over these two days are candid and constructive as they have been, and that we can be a force for momentum, momentum to move cooperation forward for years to come. Great challenges, but so too has the world always faced great challenges.

But I go back to something I said earlier. I think we all recognize that these are defining times, defining times with recent events here in Washington. And especially today, with the Supreme Court's decision on tariffs, the president's power will ripple well beyond the borders of just trade, and it ripples well beyond the borders of the United States. It will affect the consequences, will provide new challenges and new opportunities and new thinking, but it's very much in line with what Chairman Chey presented in some of his remarks about artificial intelligence and about new technologies. It will be up to humanity, the leadership of humanity, and I think, really, the goodness of humanity that will provide the necessary challenges, yes, but also the necessary achievements and answers and leadership to those challenges.

Thank you, and I look forward to a successful Trans-Pacific Dialogue. See you later.

14

# CONGRATULATORY REMARKS

**KURT CAMPBELL**  
CHAIRMAN & CO-FOUNDER, THE ASIA GROUP

15

Friends and colleagues, just let me begin with a personal note: I am five weeks out from double knee replacement surgery. Do not try that at home, but it's great. This is my first public event. It's just wonderful to be here. I can't tell you how much I appreciate it. It's wonderful to follow my colleague and friend, Secretary Hagel. I want to commend him for all that he's done in public and private life, and his commitment to this dialogue has made all the difference. I'd like to also join him in thanking Chairman Chey, President Kim, our wonderful Ambassador Kang, for joining us and engaging us today. We also have people around the table here that are deeply engaged in the business of our diplomacy. Chairman Maeda, who is here representing JBIC, is in the midst of the most intense negotiations with the United States about how to follow through on commitments to support business and commerce in the United States. So just a round of thanks to everyone for finding the time.

I'm also going to say something that I believe probably all of us feel, but I'd like to just state it directly, if I can. I have been a conference goer for decades. Like many of you, I've gone to many different gatherings and settings. There is something about this time. However, in the way that Secretary Hagel described it, the unsettling qualities, the uncertainty, are such that when I find myself even with people that I've disagreed with, if I'm among the company of old friends in a gathering like this, I'm not sure why, but I find it deeply reassuring and comforting. And so I'm very grateful that there are opportunities like this for us to gather together, to be reminded that we are part of a community that we have built over the decades, that we have things to be proud of. And so more than anything, Chairman Chey, I want to thank you for the opportunity to bring friends together, and it's really such a pleasure. And I can't tell you how many old friends I've already seen, and it is warmth, warmth to my heart. I'd also like to say that, you know, it's great to hear people say nice things about the work that you may have done in government.

The truth is, this dialogue, more than any other track-1.5, was the moving force behind trilateral engagement between the United States, the ROK, and Japan, and that is not an exaggeration. And at a time over the last year and a half when you might

have anticipated that it would lose momentum, lose its way, it has been the TPD that has helped provide the grist for continuing cooperation and engagement. I'm not sure I would have predicted how effective the trilateral spirit would be going forward, but what we've seen in the diplomacy between Japan and the ROK in the last couple of months, I find quite reassuring and gratifying. And so this is not some gathering of woolly-headed "let's think about the future,"; this is a deeply practical set of discussions, and I challenge us, over the course of the next two days, to really think critically about what we can do during this important time.

I completely agree with Secretary Hagel that this is an unprecedented set of challenges, but since we last met, I want to offer a couple of things that I hope we might reflect on as we go forward. One of the most interesting things in the last year is that some of the most important innovations, clearly, we've seen a lot of stuff from the United States, but unlike in other periods in history, some of the most important and driving changes that are taking place in the international arena are taking place among the middle powers and, frankly, among the allies and partners of the United States in the Indo-Pacific, Japan, the ROK, Australia, India, Vietnam, other countries and countries in Europe. What we've seen in the last year is a commonality in certain strategies that, maybe not directly or openly, but privately, many countries have taken to deal with the unpredictability of the situation that we face.

What are those qualities that we're seeing? First and foremost, every country recognizes that investing in core capacities, defense and technology, is absolutely essential. So every country in our orbit has doubled down on spending more money on defense and on other critical domestic capacities, and I expect that to continue. I think that is responsible. It may be the case that others in the United States claim credit for it, but most of those decisions are deeply internal to the domestic politics of each of these countries involved, and that is true for both Japan and the ROK, and these decisions have been taken responsibly and clearly.

Secondly, because the power of the system that the United States has created over the last 70 years is so critical to the security of all of these countries, every country has gone the extra mile to try to build the best possible bridge to the United States, even through indignity and uncertainty and questions and reversals. Every country has sought to find a form of reassurance and engagement with the United States at a time of uncertainty, and I believe that is one of the most interesting criteria and characteristics of the last year.

The third thing that you can see in almost every country is a recognition that they have to do what they can to have the best possible stable diplomacy with China, and I look at various countries and the work that they've done. South Korea has taken its steps. Japan has had some challenges, but they continue to reach out to Beijing. Every country realizes that a degree of predictability, a normal kind of relationship with

16

17

China, and trying to make sure that lines of communication are open is of critical importance. But the last thing that I think is the most interesting and the most dynamic is the number of contacts and interactions in trade and technology and defense among all of these like-minded countries. Leading the way are both Japan and ROK, their contacts with Australia, New Zealand, India, and between Europe and Asia.

I will tell you one of the most interesting things at the dawn of this administration, 12 months ago: key figures in the administration spoke out and said, 'we don't want contacts to grow between Europe and the Indo-Pacific.' It's not in our strategic interests. But if you look at the last 12 months, the exact reverse has happened. Ties between Europe and the Indo-Pacific have multiplied. They've increased. I think that's healthy and important. And you look at the most important trade and strategic initiatives, they are between countries like India and the EU. I think these are all healthy and important as we go forward.

The last thing I would simply say, just as an observation, and this runs head-on into MAGA theory, is that what we are facing in the United States are enormous challenges from China. Every time in our past, in the Cold War, in advance of the WWII, we had the indigenous capacity, industrial and technological, to go it alone. We had the capacity to be able to scale to meet the challenges that we faced internationally. This is the first time in our history that we face a challenge across every arena—munitions, technology, innovations, critical minerals—that we cannot do this ourselves. And so you see the tension a bit developing inside our administration, but there is a very clear reality that is dawning, and I believe that this is a bipartisan reality. The United States will not be effective in any of the challenges globally if we seek to do this alone. We do not have the capacity to go it alone as we have in the past. We will need to build, sustain and develop the partnerships that have been the key to American security, not just for the last several years, but basically since the end of the WWII.

If I could leave one thing with our colleagues that are visiting and that are here, it is that one of the overriding realities in public opinion polling over the course of the last several years, which remains consistent, is that Americans want to work with partners abroad. They do not like the idea of doing it alone. I believe that this basis gives us hope for a degree of bipartisanship. This is something that Secretary Hagel has championed his entire career. And so it may appear that there are no longer commitments to this kind of internationalism. I disagree. I think the potential for this kind of partnership in all the areas that matter—this is not paternalism; this is deep strategic self-interest on the United States' part—and I believe that endeavors like this can help define why we work with countries and why that's going to be important in the future ahead. I'm thrilled, Chairman Chey, to listen to what our colleagues have to say over the next two days, and we thank you again for bringing us all together at Salamander. Thank you very much.

# CONGRATULATORY REMARKS

**KANG KYUNG-WHA**  
ROK AMBASSADOR TO THE U.S.

Thank you very much. Good afternoon, everyone. Indeed, I was here last year in a very different capacity, able to think and speak more expansively, leading a think-tank based in New York. But I'm here now as an ambassador, much more boxed in, confined to speaking and explaining the government's line on the many challenges we face, but I'm certainly looking forward to listening to all the strategic minds gathered here and to reflecting that in our policy thinking.

Chairman Chey Tae-won, Secretary Chuck Hagel, Chairman Kurt Campbell, distinguished speakers and guests, ladies and gentlemen, I am indeed honored and delighted to join you today for the Trans-Pacific Dialogue 2026. Thank you to the Chey Institute and President Kim for convening this forum at such a consequential moment for our region and the world.

At last year's TPD, as previous speakers have noted, there was a shared sense that the ground was shifting underneath the global order, causing far-reaching and disruptive changes around the world. And indeed, the past year has certainly brought the point home, and more. Now, today is a particularly salient moment in this context, with a Supreme Court decision on President Trump's IPA tariffs. Indeed, the world today is in a period of great turbulence. The war in Ukraine is entering its fifth year. Instability in the Middle East has deepened, and strategic competition in the Indo-Pacific has intensified, even as economic interdependence remains strong. Trade barriers are thickening. Supply chains are fragmenting, and the gaps between the developed and developing worlds are widening.

In the midst of stunning advances in artificial intelligence and digital technologies, as a middle power, a resilient democracy, and a technology-driven open market economy, Korea is situated at the intersection of these geopolitical and geoeconomic dynamics. As we navigate through these turbulent times with astute and calibrated diplomacy and pragmatism based on our national interest, we are firmly anchoring our endeavors in the ROK-U.S. alliance, while looking to expand opportunities for peaceful and prosperous cooperation with others. In short, we are trying to be a force for peace and stability and to find mutual benefits in international relations.

18

Last year, President Lee and President Trump held two substantive and very successful meetings, which produced a joint fact sheet, which is a roadmap to modernize the ROK-U.S. alliance to become a future-oriented, comprehensive strategic alliance encompassing trade and investment, defense and security arrangements, and technology partnerships. At the same time, Korea has placed renewed emphasis on our partnership with Japan. President Lee and Prime Minister Takaichi have revived Korea-Japan shuttle diplomacy to reinforce the foundations of forward-looking bilateral cooperation. And it goes without saying that a strong Korea-Japan relationship is essential for an effective ROK-U.S.-Japan trilateral partnership. And accordingly, our trilateral cooperation has deepened in both scope and substance, enhancing regional stability and strengthening economic resilience.

Indeed, last year, our three foreign ministers met five times, reinforcing our coordination across security, economic and technological domains on the Korean Peninsula. Building peace and stability means reducing tensions and lessening the risk of military clashes, which requires dialog with North Korea. The goal of complete denuclearization of North Korea remains imperative, even as North Korea's nuclear and missiles capabilities continue to grow. But denuclearization cannot happen without first getting North Korea to stop, and then reduce, its nuclear and ballistic missile programs. And while the trilateral coordination is instrumental in dealing with North Korea, so is working with China, as it faces a North Korea whose growing ties with Russia are a regional and global concern. Thus, President Lee visited China earlier this year in return for President Xi's visit to Korea for the APEC Leaders' Meeting in October last year. The goal has been to restore the bilateral relationship from the setbacks of the recent years, to secure Korea's interests in an increasingly complicated regional landscape, and to help strengthen business partnerships and cultural ties between the two countries. In an era of growing uncertainties, it just makes sense to build on the elements of certainty and stability that you have.

I'm also happy to see that this year's TPD is focused on two of the most daunting yet promising challenges facing our region and the world, namely, the future of AI and nuclear energy. Last year saw a very meaningful multilateral effort to channel AI's boundless potential, when, APEC, which Korea chaired, adopted by consensus an AI initiative at the Leaders' Meeting. This is APEC's first joint vision on AI and the first AI declaration signed by both the United States and China at the summit level. And I hope to see further agreements building on and advancing what we began in Korea this year and in subsequent years. This week, indeed, India is hosting the fourth AI Impact Summit, the first such summit to be held in the Global South. Unlike the previous summits held in Bletchley, UK; Seoul, Korea; and Paris, France, the summit agenda this year has been crafted to focus on AI development and deployment, diffusion, and more so than on safety.

19

While safety concerns remain, many Asian countries are also focusing on more practical questions. In this regard, Korea is the first and, so far, I understand, the only country to have adopted national legislation specifically devoted to AI. In rolling out our AI Basic Law, the government is consulting with civil society, businesses and other stakeholders to deepen support for the legislation and to ensure buy-in. In a country where AI integration continues to accelerate in schools, businesses, and public services, the aim, as the law states, is to create “a foundation of trustworthiness” for AI’s role in society by putting in place a national AI governance framework, supporting AI R&D and the growth of the AI industry ecosystem, while ensuring that high-impact and generative AI operators, such as SK Telecom, incorporate transparency, safety, and impact validation measures.

Similarly, we are seeing a revival of civilian nuclear energy as the demand for clean, safe, and durable power surges around the world. So I do hope tomorrow’s session on trilateral cooperation examines the best way to draw on our three countries’ collective strength and complementarities in this area. Korea is the world’s fifth-largest nuclear power generator, with 26 nuclear reactors in operation, but we are entirely reliant on imports for the fuel to run them. So therefore, as endorsed by the two presidents through the joint fact sheet, Korea is on its way to acquiring the capacity to enrich fuel for power stations and to reprocess spent fuel. With our long-term supply of fuel thus ensured, Korea will be able to play a greater role in bilateral and trilateral nuclear energy cooperation in the coming years. Needless to say, we are committed to abiding by rigorous non-proliferation standards in these endeavors, in close consultation with the IAEA. In conclusion, I thank the Chey Institute for bringing us together again and commend the TPD organizers and participants for what promises to be vibrant discussions over the next two days, perhaps years. I do hope that all of the minds gathered here will converge to bear upon the most pressing challenges facing our three countries and the region.

Thank you very much.

20

# CONGRATULATORY REMARKS

**YAMADA SHIGEO**  
JAPANESE AMBASSADOR TO THE U.S.

Chairman Chey, distinguished guests, I’d like to congratulate the Chey Institute for organizing this annual Trans-Pacific Dialogue, a valuable forum for key players from the Republic of Korea, the United States, and Japan to share perspectives and spark new ideas. I regret that I cannot be with you in person today, but I am honored to have this opportunity to share my remarks with you.

Japan, the United States, and the Republic of Korea remain in close coordination at every level. Last year alone, our foreign ministers met five times in a trilateral format across a broad range of issues, from regional issues to economic security. We are deepening our cooperation that is essential to regional peace and prosperity. This indispensable trilateral cooperation is anchored in close bilateral relationships. Last October, President Trump visited Japan, and Prime Minister Takaichi will soon travel to Washington, DC, in this commemorative year marking the 250th anniversary of the United States. Her visit will highlight the strength of an alliance that has evolved and endured over time.

Japan-South Korea relations too have continued to develop with new leaders in both countries. Shuttle diplomacy has accelerated. Last August, President Lee visited Tokyo ahead of his inaugural visit to the United States. In October, Prime Minister Takaichi visited Gyeongju for APEC and held a summit meeting with President Lee. And just last month, President Lee visited Nara, the Prime Minister’s hometown. Yet even more important than the miles traveled is the road ahead. Japan, the United States, and the Republic of Korea will continue working together to advance a free and open Indo-Pacific and to deepen cooperation in key areas, including those that will be explored at this year’s dialogue. I hope the Trans-Pacific Dialogue will foster candid and substantive discussions and help to shape a peaceful, prosperous future for all of us.

Thank you.

21

# CONGRATULATORY REMARKS

WISUNG LAC

DIRECTOR OF NATIONAL SECURITY OF THE ROK

Good afternoon.

First of all, allow me to extend my warm congratulations to the Chey Institute for Advanced Studies on organizing the Trans-Pacific Dialogue. I would like to thank Chairman Chey Tae-won for his dedicated leadership in convening this year's dialogue.

The TPD has emerged as a premier platform, bringing together top experts from Korea, the U.S., and Japan to exchange views and ideas on promoting trilateral cooperation to address common challenges.

Today's regional security landscape is complicated by mounting uncertainty and intensifying geopolitical rivalries. The intersection of security, economy, and technology presents a novel set of challenges. Furthermore, the continued advancement of North Korea's nuclear and missile programs heightens regional volatility.

The new Korean government was inaugurated against this backdrop. In addition to these challenges, the illegal martial law declaration severely tarnished our standing as a leading democracy and led to an unprecedented breakdown in our diplomacy with the international community.

Since taking office, the Lee Jae-myung government has set out to signal the return of a democratic Korea to the international stage and to restore its foreign relations.

Participants from last year's TPD would recall my remarks, which I stated in my capacity as a National Assembly member, that if the presidential candidate of the Democratic Party of Korea were elected, the new administration would prioritize the restoration of Korea-Japan bilateral ties, as well as the advancement of trilateral cooperation with the U.S. and Japan. Apparently, that statement was met with a degree of skepticism. Let's take a look at what has actually happened since.

First, the relationship between Seoul and Tokyo has been placed on a stable footing in short order. President Lee and the Prime Minister of Japan have deepened mutual trust and friendship through active shuttle diplomacy.

22

23

The Korea-U.S. alliance has been stabilized and strengthened. Through two summit meetings, President Lee and President Trump resolved pending issues related to tariffs and security, and a personal rapport has been formed between the two leaders.

Meanwhile, we are continuing to strengthen trilateral cooperation as well. President Lee has reaffirmed his commitment to the trilateral partnership on multiple occasions. Most notably, he and President Trump pledged to strengthen the trilateral partnership in the Joint Fact Sheet, while he and Prime Minister Takaichi reached a shared understanding on the importance of bilateral and trilateral cooperation for ensuring regional peace and stability amid shifting global dynamics.

Bolstering deterrence and maintaining close policy coordination on North Korea remain a cornerstone of the trilateral partnership, as my government strives to reduce tensions, restore trust, and pursue denuclearization and peace on the Korean Peninsula. The three countries are also expanding cooperation across economic and industrial realms by deepening dialogue on critical mineral supply chains and emerging technologies such as AI, quantum computing, and next-generation nuclear energy.

Through continued interactions at various levels, I hope our trilateral partnership will serve as a vital mechanism for mitigating the uncertainties that we are all facing. I also expect that this trilateral cooperation will contribute to peace and prosperity in the broader region.

In closing, the Trans-Pacific Dialogue plays a significant role in sustaining the momentum of trilateral cooperation through the combined participation of business, academia, and government. Over the next two days, I look forward to gaining deep insights and innovative ideas on ways to further strengthen our trilateral partnership.

Thank you.

# CONGRATULATORY REMARKS

**BILL HAGERTY**  
U.S. SENATOR

Hello. I'm United States Senator Bill Haggerty, and while I'm unable to join you in person today, I'm grateful for the opportunity to share a few thoughts about the tremendous optimism that I feel regarding the opportunities shared by the United States, Japan, and South Korea. I've witnessed the evolution of relations among our three nations since I first moved to East Asia in the late 1980s. I later had the privilege of serving as the 30th United States Ambassador to Japan during President Trump's first administration, and today, I continue advancing these priorities in the United States Senate.

Let me say this clearly: the opportunities for cooperation and shared prosperity among our three countries have never been stronger. Our futures are closely linked by a shared commitment to economic growth and to maintaining a free and open Indo-Pacific. We are already seeing this cooperation take shape through expanding partnerships in shipbuilding and critical minerals, energy security, and advanced manufacturing. These ties will only deepen as our nations strengthen trade and investment relationships that will reinforce our shared economic resilience.

At the same time, our interests are aligned by the challenges that we face from Communist China. Communist China seeks to reshape global economic and security structures in ways that favor Beijing's interests not ours. For that reason, trilateral cooperation among the United States, Japan, and South Korea is not simply an opportunity; it's a strategic necessity. I'm confident that by working together, we can meet these challenges in ways that strengthen our economies while making the region and, frankly, the world more secure.

We're fortunate to have strong leadership advancing this vision, including President Trump, President Lee, and Prime Minister Takaichi. Each understands that economic security and national security are inseparable and that maintaining technological leadership and industrial strength is essential to our shared future. But our cooperation is about more than responding to competition. In addition, together, our nations are helping to shape the future of the Indo-Pacific. By deepening trust, expanding industrial cooperation, and investing in our shared strengths, we can ensure that the

next generation inherits a region defined by stability, by prosperity, and, yes, by freedom. Thank you for your work to strengthen trilateral relations among our three great nations. I wish you a productive and successful gathering, and I look forward to continuing this important work together.

Thank you.

# CONGRATULATORY REMARKS

AKIBA TAKEO

SENIOR ADVISOR TO THE CABINET OF JAPAN

Although I cannot join you in person today, I am honored to send this message of support for the 2026 Trans-Pacific Dialogue.

Since its inception in 2021, the TPD has emerged as an indispensable track-1.5 dialogue among our three nations. I would like to pay tribute to the Chey Institute.

This year's conference takes place at a critical time, as the leaders of our three countries are strengthening engagements with each other. Prime Minister Takaichi started off the year 2026 with successful "shuttle diplomacy" with President Lee of the ROK in mid-January. After the dramatic change in the Japanese political landscape earlier this month, Prime Minister Takaichi is now preparing for her first visit to Washington, DC, in March to have a summit meeting with President Trump.

This will be an occasion where the two leaders will surely talk about the issues we take up at this conference. The current status of Japan-China relations even gives us a greater reason why collaboration among our three countries matters not only in the region but also globally.

The mutual complementarities and synergies among us are both relevant at this point of time and of strategic importance. As such, it is not an overstatement to say that our trilateral partnership is an essential component of our shared efforts to realize a "free and open Indo-Pacific."

The U.S. National Security Strategy does not see this region as a quiet backyard, but as an "economic and geopolitical battleground," and, frankly, the U.S. has no intention of leaving the field. President Trump's recent swing through Japan and the ROK in October was a clear signal. Far from a weakening of commitment, our strong bonds are deepening across all sectors: the economy, economic security, technology, and defense. I believe that trade agreements will continue to strengthen economic security, promote economic growth, and thereby lead to global prosperity.

In fact, Japan and the U.S. have recently rolled out the first wave of concrete investments. It is encouraging to see steady progress in our joint efforts to build resilient supply chains in strategic sectors. And yes, the U.S. administration expects allies to

pull their weight. Well, message received.

Both Japan and the ROK are proactively working to strengthen their own defense capabilities. As a result, the deterrence and response capabilities of the Japan-U.S. and U.S.-ROK alliances are being further enhanced, and broad-based security cooperation is advancing.

We are not just discussing the future; we are actively securing our collective national competitiveness. I hope the conference will bring our three countries even closer and our endeavors will be strengthened.

Thank you very much.

26

27

# KEYNOTE SPEECH

**CHRISTOHPER LANDAU**  
U.S. DEPUTY SECRETARY OF STATE

Congratulations to the Chey Institute for Advanced Studies for convening the 2026 Trans-Pacific Dialogue. I wish I could be with you in person, and I know that this will be an important and productive forum. As you all know well, the trilateral relationship between the United States, the Republic of Korea, and Japan is growing in importance by the day, which is why gatherings such as your Trans-Pacific Dialogue are critical.

Our countries are the three indispensable pillars of a secure and prosperous Indo-Pacific. For decades, the United States' alliances with the Republic of Korea and Japan have deterred aggression, upheld freedom of navigation, strengthened supply chains and expanded people-to-people ties across the region. These two bilateral alliances have matured into something more: a dynamic, forward-leaning trilateral partnership. That evolution is not symbolic; it's strategic.

First, our trilateral cooperation strengthens deterrence and security in the face of the DPRK's continued unlawful nuclear weapons and ballistic missile programs. Close cooperation among Washington, Seoul, and Tokyo results in real-time information sharing, joint exercises, and strategic alignment. And in the face of China's coercive economic actions, I underscore the United States' ironclad commitments to Japan and the ROK. Threats to our security will not divide us. They will unite us.

Second, our trilateral partnership reinforces economic resilience. The Indo Pacific is the engine of global growth, and our countries are three of the world's most innovative and technologically advanced economies. Together, we're working to secure supply chains that underpin the industries of the future, from semiconductors to batteries to rare earth minerals and other critical minerals, and much more. And we're coordinating on critical and emerging technologies, including artificial intelligence, quantum computing, and biotechnology.

Third, our trilateral cooperation advances the deep and enduring ties between our peoples. Millions of Americans trace their heritage to Korea or Japan. Our students study in our respective countries. Researchers collaborate in our universities and lab-

28

oratories. Cultural exchange, from film and music to cuisine and sports, connects our societies, and young leaders are building networks today that will define our cooperation tomorrow. For example, we at the State Department look forward to hosting the third Annual Young Trilateral Leaders Summit this summer.

When the United States, the Republic of Korea, and Japan invest in sustained dialogue, institutionalized coordination, and mutual respect, we can overcome obstacles and build durable alignment. The work ahead is significant. We must continue strengthening trilateral defense coordination and expanding practical cooperation in maritime security and regional capacity building. We must deepen cooperation with partners across Southeast Asia and the Pacific Islands. We must align our approaches to economic and research security so that innovation thrives while vulnerabilities are reduced. The Indo-Pacific is at an inflection point. The choices we make now about alliances, economic prosperity, technological standards, and democratic solidarity will shape the region for decades to come. When we stand together, we're not only stronger, we're more capable of delivering a future defined by freedom, opportunity, and peace.

Let me close by expressing thanks to SK Chairman Chey for your work in bringing political leaders, industry leaders, and policy experts from our three nations together. I wish you all my very best for an insightful dialogue. Thank you.

29

# PART

# 2

# KEY INSIGHTS

## SESSION 1

### “BETWEEN RESTRAINT AND ENGAGEMENT: GLOBAL ORDER IN TRANSITION”

#### I. SESSION OBJECTIVES

The opening session of TPD 2026 was convened to examine what may be the most consequential transformation in the post-war international system since its founding: the apparent turn by the United States against the very order it created. Meeting against the backdrop of the Trump administration's second term, participants were asked to assess whether America's current posture represents a temporary deviation from its hegemonic role or a structural break and what that determination means for the foreign policies of South Korea and Japan. The session sought to move beyond reactive crisis management toward a more systematic diagnosis, identifying not only the symptoms of disorder but the structural forces producing them, and to begin sketching what a sustainable trilateral response might look like.

31

#### Key questions addressed included:

- Is the Trump administration's America First posture best understood as a cyclical aberration or a durable structural shift in U.S. grand strategy?
- What is the appropriate analytical frame for understanding current U.S. behavior—“predatory hegemony,” “revisionist great power,” “flexible realism”—and what policy responses does each frame imply for allied states?
- How should South Korea and Japan interpret the tension between the NSS/NDS's language of “balance of power” and “de-confliction” with China, and the continued hawkish disposition of much of the U.S. national security apparatus below the political level?
- What is the nature and significance of the emerging alignment among China, Russia, Iran, and North Korea, and how does it reshape the strategic calculus for the U.S.–Korea–Japan partnership?
- What avenues for trilateral cooperation remain viable in the current environment, and how can allied states preserve the institutional and industrial foundations required for a more durable order?

## II. SUMMARY OF KEY DISCUSSIONS

Participants converged on a shared diagnosis that the liberal international order is under serious and potentially structural stress, while diverging on how deep the rupture runs and what it demands of allied states. Three organizing debates structured the session's debate.

### A. The “Predatory Hegemony” Thesis and Its Contested Status

The key analytical concept presented in the session was “predatory hegemony,” used to characterize the Trump administration’s foreign policy posture. A predatory hegemon, as articulated, is distinguished not merely by unilateralism or burden-shedding—features of past U.S. administrations—but by its willingness to extract concessions, tribute, and deference from allies and adversaries alike in a zero-sum fashion. The guiding logic is “what’s mine is mine, what’s yours is negotiable.” Instruments include tariffs, financial sanctions, the transactionalization of security guarantees, and symbolic demands for deference. Critically, a predatory hegemon dislikes rules because they constrain exploitation and views partners primarily as sources of leverage rather than as co-investors in a shared system.

The evidence cited was concrete: bilateral trade deficit obsession; tariffs imposed on allies as investment-extraction tools; threats to abandon NATO and Ukraine; flirtation with territorial acquisition (e.g., Greenland, Canada); interference in allied domestic politics; and the emergence of personal financial considerations as a driver of diplomatic behavior. Participants argued this pattern is self-defeating over time, as it erodes the institutional infrastructure—alliance trust, rules-based predictability, soft-power legitimacy—that sustains long-run U.S. primacy.

A complementary structural diagnosis characterized the United States as a revisionist great power, unusual in that it is seeking to undermine an order it originally created and led. The 80-year liberal hegemonic order, built around cooperative security, economic-security bargains, provision of public goods, managed open trade, deep forward engagement, and hegemonic restraint, generated more security, wealth, and social progress than any previous international order.

The current administration was likened to the new management of an 80-year-old corporation operating under a new theory of the firm, one that monetizes relationships and rewrites contracts without accounting for the long-term value of the infrastructure being dismantled. A Korean scholarly perspective added a qualification. While the Trump NSS may support a “predatory” reading, it may be more accurately understood as prioritizing relational and transactional power over structural power, meaning the capacity to shape the broader framework that underpins durable leadership. A deeper structural question was also raised: the demand for international

32

public goods has outgrown any single state's capacity or willingness to supply them, in which case the problem is structural and will outlast any single administration.

### B. The Adversary Axis and the Industrial Base Imperative

A complementary analytical thread argued that the structural challenge of the moment is defined not only by American behavior but by the deepening military, economic, and industrial alignment among China, Russia, Iran, and North Korea. The evidence presented was specific: China supplying Russia with the majority of its ammonium perchlorate imports (essential for ballistic missile fuel), drone components, and dual-use goods embedded in precision weapons used in combat; Russia field-testing North Korean missiles against Ukraine with documented improvements in accuracy and missile defense evasion; North Korean troops fighting alongside Russian forces; and over 100 China-Russia joint military exercises across every major theater in five years.

The implication was clear that the U.S. NSS and NDS do not fully capture this axis structure, and that, whether or not America is acting as a trustworthy partner, the multi-theater industrial and military challenge posed by this alignment is real, growing, and not contingent on Washington’s posture. The trilateral response must therefore include near-term capability-building that proceeds regardless of political turbulence: defense industrial base cooperation in shipbuilding, AI, quantum computing, autonomous systems, and directed energy; critical minerals frameworks; and co-production arrangements. The specific observation that aggregated U.S., Japanese, and Korean naval tonnage tips the balance against China—even as U.S. shipbuilding capacity is dramatically outpaced—suggests that allied industrial integration is not merely a hedge against abandonment but a genuine force-multiplier.

33

### C. The Geoeconomic Dimension: Structural Dependence and the Limits of Transactionalism

The session’s geoeconomic analysis reframed the central question in structural terms: China has deliberately weaponized its indispensability across critical supply chains—rare earths, critical minerals, batteries—in ways that constrain U.S. and allied confrontation options regardless of administration. The tariff pressure producing Japan and Korea’s U.S. investment commitments is being played transactionally, but the underlying strategic imperative is structural. Allied investment in U.S. economic resilience addresses a real supply-chain vulnerability that will outlast any legal or political constraint on tariff authority. The Supreme Court’s IEEPA ruling, announced on the day of the session, seemed to remove the coercive instrument, but not the structural need it was meant to address.

Japan’s domestic political transformation was also highlighted: the government’s strong electoral mandate reflected a public sense of approaching crisis, and Japan is actively lifting prohibitions on lethal weapons exports while seeking Korea as a

model for and partner in defense equipment cooperation. This development, combined with the visible military buildup across Japan's southwestern island chain, suggests that Japan's quiet strategic transformation may prove as consequential for Indo-Pacific security as any shift in Washington's posture.

#### **D. Floor Discussion: The Reversibility Question and Alliance Credibility**

The extended floor discussion surfaced several themes the formal panel had not fully addressed. A practitioner's assessment of the current investment framework delivered a pointed corrective: the announced projects were characterized as lacking identified operators, oftakers, or completed feasibility studies, and as commercially premature. The same structural critique was explicitly extended to Korea's commitment. This raises a serious question about whether the transactional architecture of the current U.S.–Japan–Korea economic relationship is robust enough to bear genuine strategic weight.

A further concern raised was the risk of “strategic connivance,” the possibility that Washington and Beijing might reach a tacit accommodation recognizing East Asia as China's sphere of influence in exchange for Chinese acceptance of a Trump Corollary to the Monroe Doctrine. The NDS's language of “balance of power, de-confliction, and de-escalation” toward China was read in this context as sounding less like deterrence and more like managed retreat.

Several floor participants pressed the nuclear credibility question the formal panel had largely sidestepped. A U.S. undersecretary's refusal to give an unambiguous affirmative response to an Article 5 hypothetical at Munich was identified as the most concrete tipping-point signal yet observed. If security guarantees become transactional and conditional, Plan B transitions from a theoretical discussion to an operational planning requirement. The question of how these developments are shifting domestic debates in Seoul and Tokyo about the reliability of extended deterrence—and the potential for indigenous nuclear programs—was raised directly but not fully resolved.

34

### **III. POLICY RECOMMENDATIONS**

The session's analysis, taken together, generated a set of implications for policymakers in Seoul, Tokyo, and Washington.

#### **For Seoul and Tokyo: Coordinate Before Accommodating**

- Establish explicit trilateral red lines on economic coercion. The most effective counter to predatory hegemony is a coordinated allied posture, not individual accommodation, which validates the extraction strategy. Seoul and Tokyo should align on a shared message: increased defense spending, U.S. investment commitments, and joint shipbuilding cooperation can all be on the table, but not simultaneously with tariffs that damage allied economies. Separating economic and security tracks undermines both.
- Accelerate ROK-Japan defense industrial cooperation as a bilateral track alongside the trilateral framework. A natural convergence of industrial capabilities exists that does not require U.S. approval or engagement to begin. Joint co-development on missiles, autonomous systems, and naval capabilities can proceed now, and Japan's new openness on lethal weapons exports creates institutional space that did not exist previously.
- Diversify economic de-risking strategies to reduce Chinese supply-chain indispensability. Allied investment in U.S. resilience is a genuine security interest, not merely a tariff hedge. Seoul and Tokyo should frame their investment commitments publicly in these terms—while insisting that investment architecture be commercially viable, addressing the criticism that current mechanisms are structurally unworkable.
- Engage CPTPP and democratic trade architecture as a multilateral hedge. A CPTPP-EU linkage was identified as a functional alternative to a dysfunctional WTO and a constructive channel for allied economic agency that avoids direct confrontation with Washington.

#### **For Seoul: Address the Extended Deterrence Credibility Gap**

- Move beyond the Nuclear Consultative Group toward more concrete deterrence integration. Public support in South Korea for indigenous nuclear capabilities reflects a credibility gap that symbolic gestures cannot close. The nuclear submarine commitment in the Lee-Trump fact sheet is a step; the path to 123 Agreement renegotiation, HALEU access, and genuine extended deterrence operationalization requires a structured timeline and political commitment on both sides.
- Develop a contingency framework for Plan B—not as a public threat, but as an internal planning discipline. Seoul needs to define, internally, what threshold of U.S. commitment degradation would trigger a fundamental reassessment of its deterrence posture.

35

- Pursue independent ISR capability development as a near-term priority. The concern about surveillance and reconnaissance assets being reallocated toward the Taiwan Strait in a contingency scenario identifies a concrete operational vulnerability that does not require a policy decision from Washington to begin addressing.

#### **For Washington: Clarify Strategic Priorities**

- Clarify extended deterrence commitments to Korea and Japan. Ambiguity about security guarantees accelerates allied hedging, nuclear discussions, and strategic distancing. Clarity costs Washington little; ambiguity costs the trust.
- Adjust the investment framework. Commercially unworkable mechanisms will produce neither economic output nor strategic alignment. More flexible SPV structures and genuine project-selection discipline are required.
- Acknowledge China's ongoing economic coercion campaigns against allied states. Failing to call out coercive behavior—even when it is directly contrary to allied interests—removes the reputational cost that makes deterrence credible, and signals to Beijing that the cost of economic coercion against U.S. allies remains zero.

36

## **IV. CONCLUDING REFLECTIONS**

The session closed without a consensus on whether the current moment represents a permanent rupture or a recoverable disruption and that ambiguity is itself the most significant policy challenge facing South Korea and Japan. The strategic landscape of 2026 is defined less by any single shock than by compounding uncertainty: about U.S. intentions, about the pace of Chinese military buildup, about North Korea's trajectory, and about whether the institutional foundations of the post-war order retain enough structural integrity to be rebuilt after the current stress test has passed.

The call for a “constitutional convention” of democratic partners—a gathering to renegotiate burdens, technology-sharing, and coordinated responses to shared challenges—articulates the aspiration. The prescription of a coordinated allied posture and explicit limit-setting articulates the near-term strategy. The two are compatible: you cannot convene a constitutional convention without first establishing that you will not be divided before you get there. The most actionable lesson from this session may be the simplest: for Seoul and Tokyo, unilateral accommodation of predatory behavior is a losing strategy not because Washington is irredeemably hostile, but because it rewards extraction and invites repetition. The foundation of a more durable trilateral order begins with the allies deciding, together, what they are and are not willing to concede—and saying so clearly.

37

Finally, the session surfaced a structural gap that runs through the entire TPD 2026 agenda: the misalignment of security and defense priorities among the United States, South Korea, and Japan. Washington's NSS frames China primarily through an economic lens and directs its strategic energy toward the Western Hemisphere, with Indo-Pacific deterrence largely delegated to allied capability-building along the first island chain. Japan, given its geographic proximity to both China and Taiwan, sees the defense of the southwestern island chain and the maintenance of regional deterrence against Chinese military expansion as existential imperatives. South Korea, by contrast, remains primarily focused on the North Korean threat—and is wary of being asked to reorient its defense posture toward a first island chain framework that could entangle it in a Taiwan scenario with limited strategic benefit. These divergent priority hierarchies do not represent a failure of alliance solidarity; they reflect structurally different security environments. But unless the three countries invest in closing this gap—through more candid dialogue about what each is and is not prepared to do, and what scenarios would trigger which obligations—the trilateral framework risks becoming a rhetorical commitment that dissolves precisely when operational coordination matters most.

# SESSION 2

## RACE TOWARDS GLOBAL AI LEADERSHIP: INNOVATION, ADOPTION, AND GOVERNANCE

### I. SESSION OBJECTIVES

This session examined the current state of artificial intelligence (AI) as it transitions from passive observation and understanding to strategic action and adoption. As AI systems gain the capacity to plan, reason, and execute, the central question was how the United States, Japan, and South Korea can secure global AI leadership through deeper trilateral integration.

The discussion moved beyond basic generative AI capabilities to address the physical infrastructure underpinning AI, the shifting paradigms in model training, and the societal frameworks needed to manage unprecedented technological disruption amid a global polycrisis. Participants highlighted that South Korea is uniquely positioned as one of the first nations to confront these compounding transformations, offering policy experiments of direct relevance to the rest of the world.

38

### II. SUMMARY OF KEY DISCUSSIONS

#### A. The Paradigm Shift: From Brute Force to Smart Scaling

The era of brute-force AI scaling, reliant on endlessly expanding internet data and compute for model training, is drawing to a close.

- **The Data Bottleneck:** Current pre-training methods are approaching a hard limit. Human-generated internet data—the “fossil fuel” of AI—is being consumed by AI far faster than it can be produced. While compute power and algorithmic efficiency continue to grow, data supply has become the binding constraint.
- **The Rise of Test-Time Training (TTT):** AI research is pivoting toward explorative, real-time learning. A leading scientific voice highlighted that TTT enables

models to reason deeply and adapt on the fly to solve specific, real-world problems at scale. This approach unlocks significant capability from smaller, open-source models at a fraction of the cost. For example, TTT was used to optimize a 120-billion-parameter model for just \$500, outperforming human experts in GPU kernel optimization.

- **The AI Scientist:** Future AI will shift from synthesizing existing knowledge to generating new knowledge—exploring the “dark matter” of scientific domains such as next-generation robotics and disease therapeutics, where vast expanses of scientific and empirical knowledge remain undiscovered, unquantified, and undigitized.

#### B. The Trilateral Industrial Imperative: Integration Over Cooperation

The geopolitical race for AI leadership is a full-spectrum contest against digital authoritarianism. The window between 2025 and 2030 will be decisive.

- **The Combined Arsenal:** Participants issued a strategic warning: the democratic alliance must move beyond parallel cooperation to genuine integration. This means fusing American innovation, Korean mass-manufacturing capacity, and Japanese precision hardware engineering into a unified industrial base.
- **The Open-Source Threat:** The panel debated at length the rise of highly efficient, low-cost Chinese open-source models. Parallels were drawn to Huawei’s 5G deployment: these models hold massive appeal for the Global South because they are free and readily accessible. A recent MIT study on “Economies of Open Intelligence” found that global downloads of Chinese open-source models surpassed those of U.S. models for the first time in 2025, with DeepSeek and Qwen rapidly expanding China’s share of the global AI ecosystem.
- **Physical AI and Resilience:** Japan’s leadership in robotics and embodied AI could provide the “body” to the alliance’s “brain.” By mastering physical AI, Japan can help ensure that free-world supply chains remain resilient and cannot be held hostage by hostile actors.

39

#### C. Redefining AI Infrastructure and the Global Testbed

The nature of AI infrastructure is shifting from massive centralized training centers to flexible, distributed networks.

- **Optical Infrastructure:** Emerging initiatives such as the Innovative Optical and Wireless Network (IOWN) project aim to revolutionize data centers through Photonics-Electronics Convergence (PEC) and All-Photonics Networks (APN). These technologies target a 100-fold reduction in power consumption, a 125-fold increase in data transmission capacity, and ultra-low latency, enabling multiple distributed edge data centers to function as a single, highly efficient entity.

- **Korea’s G3 Ambition in AI:** South Korea aims to become a top-three global AI power by evolving from selling chips to selling compute—and ultimately delivering the full AI technology stack. Korea’s world-leading position in memory semiconductors places it as an upstream shaper of the AI ecosystem, where bandwidth efficiency dictates both performance and cost.
- **The Ideal Testbed:** With a 61% public enthusiasm rate for AI (compared to 44% in Japan and 34% in the U.S.), South Korea’s fast-adopting, tech-savvy society makes it an optimal global testbed. Its dense manufacturing sector enables AI to move rapidly from demonstration to measurable industrial productivity gains.

#### D. Societal Transformation and Governance

AI is not merely an industrial tool; it is a fundamental disruptor of the “human intelligence system” that underpins global economies and labor markets.

- **Breaking the Intelligence Monopoly:** One of the policymakers noted that AI could narrow the intelligence gap between the Global North and South, fundamentally reshaping the global economic system by extending mature intellectual resources to emerging markets.
- **AI Universal Basic Society:** To preempt the severe instability that could arise from rapid labor market displacement and high youth unemployment, South Korea is piloting a proactive social safety net called the “AI Universal Basic Society.” This framework leverages AI to bridge gaps in essential services such as healthcare and education across both urban and rural divides.
- **Agile, Cross-Sector Regulation:** Industry participants emphasized the need for agile, data-driven governance, citing Japan’s outcome-based framework as superior to rigid, prescriptive approaches like the EU AI Act. Regulating deployed AI such as autonomous vehicles requires coordination beyond technology policy, spanning transportation, public safety, and law enforcement agencies.

40

### III. POLICY RECOMMENDATIONS

To secure a durable advantage in the AI era, the United States, Japan, and South Korea must pursue the following actions:

- **Operationalize Trilateral Techno-Industrial Integration:** The allies must move beyond white papers and actively dismantle the bureaucratic barriers that impede a combined techno-industrial base. Central to this effort is addressing the trilateral “trust gap” by proactively managing overlapping industrial competition and

strategic divergences—such as between South Korea and Japan in advanced manufacturing and robotics—and through pre-consultation on industrial policies and export controls. Clear role differentiation and unified policy planning will ensure that collaboration yields synergistic rather than zero-sum outcomes, enabling capital, talent, and technology to flow more freely among Washington, Tokyo, and Seoul.

- **Pioneer Governance for Agentic and Physical AI:** The AI landscape in 2026 is rapidly shifting from generative applications to agentic systems—autonomous agents capable of independent goal-setting and execution across both digital and physical domains. The trilateral alliance must pioneer a next-generation governance framework that transcends current generative AI regulations. This requires establishing robust security protocols to mitigate compounding errors in multi-agent orchestration and proactively defining cross-border liability guidelines for autonomous systems, ensuring democratic norms are embedded within physical AI architectures.
- **Launch a Global Democratic AI Initiative for Inclusive Growth:** As AI reshapes the global economic order, the allies must pursue an affirmative strategy to bridge the widening intelligence divide between the Global North and South. By pooling allied capital and expertise, this initiative should democratize access to safe, trustworthy frontier models and resilient cloud infrastructure for developing economies. Rather than treating AI solely as an instrument of geopolitical competition, this effort must focus on advancing shared prosperity such as transferring mature intellectual resources, establishing ethical AI guidelines, and sharing inclusive governance models. The trilateral alliance can thereby ensure that AI serves as a catalyst for global development, integrating the international community into a secure, equitable, and human-centric digital ecosystem.

41

### IV. CONCLUDING REFLECTIONS

The race for global AI leadership is shifting from a brute-force contest of scaling compute and data to the strategic deployment of smart scaling, efficient infrastructure, and deep societal integration. The risk is no longer merely technological lag—it is the widespread export of digital authoritarianism to the Global South. This session underscored that our democratic, trilateral alliance possesses all the necessary components—American innovation, Korean scale and agility, Japanese precision—but currently lacks the synchronized integration required to outpace its adversaries. If the allies fail to operationalize their combined techno-industrial base within the narrow window of the next few years, a fragmented approach will invite coercion and ultimately cede the global AI architecture of the 21st century.

# SESSION 3

## “END OF EXCEPTIONALISM?: THE FUTURE OF DOLLAR HEGEMON”

### I. SESSION OBJECTIVES

The session convened to explore the question of the US dollar’s enduring dominance as the world’s premier vehicle and reserve currency. The dollar’s supremacy, established after World War Two and even strengthened by economic and financial globalization, is facing renewed scrutiny. The core objective of this session was to move beyond cyclical concerns (like the ‘Twin Deficits’ of US budget and current account deficits) to examine potential structural shifts and geopolitical forces that might fundamentally alter the international monetary system.

#### Key questions addressed included:

- What is the factual status of the dollar’s dominance across various financial metrics (FX trading, reserves, debt)?
- What are the actual—as opposed to rumored—trajectories for alternative currencies like the Euro, the Japanese Yen, and the Chinese Renminbi?
- What policy choices by the US (e.g., sanctions, political chaos) are undermining the dollar’s status?
- What are the risks of a sudden, rather than gradual, “calving” or “shattering” of the dollar’s role?

42

43

### II. SUMMARY OF KEY DISCUSSIONS

The four panelists largely agreed that while the dollar’s dominance persists, a process of slow, structural erosion is underway, driven by a combination of traditional and new factors.

#### A. The Persistence of the Dollar

Panelists presented data to confirm the dollar’s continued preeminence:

- **FX Trading:** The BIS Triennial Central Bank Survey shows that the US Dollar accounted for 89% of foreign exchange transactions in 2025. This rate, essentially unchanged since the 1980s, reflects the dollar’s unchallenged role as a vehicle currency (e.g., Yen-to-Euro transactions often route through the dollar).
- **Other Measures:** By averaging five different indicators (including international debt issuance, cross-border bank loans, and SWIFT transactions), the overall measure of dollar dominance over the last 25 years does not show a sharp decline.

#### B. The Gradual Erosion and Diversification

The dollar’s position is quietly eroding in a few key areas:

- **Reserve Share Decline:** The dollar’s share of global identified foreign exchange reserves has fallen from over 70% to just under 60% over the last quarter century, losing approximately half a percentage point per year.
- **Diversification into the “Small Six”:** Crucially, this diversification is not toward the Euro, Yen, or Pound Sterling. Instead, it is moving into the currencies of “small, open, generally well-managed inflation targeting countries.” These include the Australian, Canadian, New Zealand, and Singapore dollars, and the Norwegian and Swedish Krona, collectively known as the “Small Six.” This shift is attributable to the digital revolution making these non-traditional reserve currencies easier and cheaper to trade.
- **The Rise of Gold:** Gold is now the second most important reserve asset after the dollar, overtaking the Euro, due to emerging market central banks’ active buying as well as the rise in gold prices. The repatriation of gold from vaults in New York and London was noted as a motivation to shield assets from financial sanctions.

#### C. The Stalling of Renminbi (CNY) Internationalization

The panel agreed that the CNY poses no immediate threat to the dollar:

- **Reserve Share Stagnation:** The CNY’s global reserve share peaked at 3% in 2021 and has since declined to below 2%.

- **Invoicing and Payments:** The CNY is not used significantly as an invoicing or payments currency outside the trade with China itself.
- **Structural Obstacles:** the CNY cannot become an international currency as long as strict exchange controls remain in place. The absence of full capital account liberalization and the Chinese Communist Party’s control over the financial system (treating it as a control mechanism, not an asset allocation mechanism) are key constraints.
- **CIPS vs. SWIFT:** While the CIPS (China Interbank Payment System) volume is growing rapidly (43% year-on-year in 2024), CIPS clears daily by value only 2% of the dollar clearing through SWIFT.

#### D. The Abuse of Exorbitant Privilege

The threats originate from within the United States:

- **Weakening Rule of Law/Alliance Politics (Most Important):** the most important factor is the damage to alliance politics (central banks hold and use the currencies of their alliance partners) and the weakening of the rule of law. Investors value predictability and knowing the “rules of the game haven’t been changed overnight.” Every previous leading reserve currency was the currency of a political democracy or republic.
- **Chaotic Policy Uncertainty:** Erratic conduct, violating international agreements, challenging the Fed’s independence, and flirting with default (e.g., the rumored ‘Mar-a-Lago Accord’) undermine confidence.
- **Sustainability of US Debts and Deficits:** The traditional ‘exorbitant privilege’ of financing deficits at low rates is eroding, evidenced by the downgrading of US debt, which is nearing an all-time high as a share of GDP.
- **Sanctions/Weaponization of the Dollar (Least Important):** While sanctions (like those against Russia and Iran) accelerate the shift out of the dollar into gold and small currencies, they are not the primary driver of the trend.

#### E. The Role of Digital Currencies and the Value vs. Dominance Distinction

- **Crypto/Bitcoin:** Plain vanilla cryptos are not money and will never be, as they have no unit of account, means of payment, or store of value function.
- **Stablecoins:** Viewed as “a flash in the pan,” they are mostly dollar-linked but are less regulated than money market funds, lack deposit insurance, and therefore face a high risk of being “run on.” There is concern that stablecoins could be a trigger for a future financial crisis. They will likely be replaced by more convenient and regulated tokenized bank deposits for wholesale transactions, and by fast-payment systems for retail.

44

- **Dollar Value vs. Dominance:** The dollar can (and is expected to) depreciate cyclically (due to high US dollar valuations and large deficits) without losing its central international role. Conversely speaking as a matter of fact, the dollar appreciated 20% over the last decade even while its reserve share was falling.

### III. POLICY RECOMMENDATIONS

The discussions led to clear implications regarding government and central bank policy:

- **US Policy on Dominance:** There was a consensus that the US government cannot successfully execute a strategy to manage the dollar’s value or its international role through a coordinated international agreement (e.g., a “Plaza Accord 2.0”). This is because:
  - The US administration’s policy objectives are contradictory (seeking foreign funding while simultaneously desiring a weaker dollar for trade competitiveness).
  - The act of tearing up international agreements has eliminated the trust required for allies to cooperate with the US on a new accord.
  - ‘Mar-a-Lago Accord’ (to tax or involuntarily switch foreign-held Treasury bills) would fail to achieve its goal by instantly triggering a selling frenzy of US Treasuries in the market
- **Central Bank/Reserve Management Policy:** Central banks and reserve managers facing “Trump risk” or “dollar risk” may hope to:
  - Continue the process of gradual diversification away from the dollar into the “Small Six” currencies.
  - Continue to acquire and repatriate gold as a geopolitical hedge against sanctions risk.
- **Action on SWIFT and Sanctions:** Weaponizing SWIFT through exclusions was counterproductive. While serving a short-term purpose, it accelerated the creation of alternative payment systems (like CIPS) and, more importantly, caused US authorities to lose valuable information on financial transactions.

45

The session concluded with an overarching consensus and a warning:

- **Glacial vs. Catastrophic Shift:** All panelists agreed that the pace of de-dollarization has been, and is likely to remain, glacial. However, even glaciers can calve, they can shatter, and big pieces can break off in response to events. The gradual process could suddenly accelerate.
- **The Problem of ‘There Is No Alternative’ (TINA):** The most significant risk is not that the Euro, Yen, or Renminbi will fill the dollar’s shoes. Instead, it is that if investors flee the dollar, there will be no alternative capable of providing the necessary global liquidity to support cross-border commercial and financial transactions, which can be termed a “shortage of global liquidity,” a scenario reminiscent of the 1930s.
- **The Systemic Threat:** The fundamental structural challenge is that the US, as the hegemon, is “undermining the global economic and political system” that it created after World War Two. The world granted the US “exorbitant privilege” in return for supplying global public goods (like the dollar and a stable international system). Reckless policies and the weakening of democratic institutions risk destroying the value of those public goods, potentially leading to a fundamental rupture in the established global order.

### ADVANCED REACTORS (SMRS) AND TRILATERAL COOPERATION: SHAPING THE FUTURE OF NUCLEAR ENERGY

As the urgency of decarbonization intensifies, nuclear power is gaining renewed importance as a cornerstone of next-generation energy strategies. Advanced reactors, including small modular reactors (SMRs), promise reliable firm power, as well as modularity, enhanced safety and performance, cost efficiency and flexible deployment. This makes them attractive contributors to burgeoning energy demand, while complementing the intermittency of renewable energy. The U.S., ROK, and Japan are uniquely positioned to lead in this domain. Each is pursuing innovation and deployment of advanced designs, while also exploring industrial partnerships, joint R&D, policy initiatives, and export control coordination. Korean and Japanese firms are investing in U.S. advanced fuels and reactor projects, reflecting strong complementarities in technology, manufacturing, and financing capabilities. This session will explore how trilateral cooperation can accelerate advanced reactor deployment, strengthen supply chains for reactors and the fuel cycle, harmonize regulatory standards, and ensure alignment with nonproliferation and physical security norms. It will also assess opportunities for joint projects and coordinated exports, positioning the U.S.-ROK-Japan partnership as a driver of nuclear innovation and responsible deployment worldwide.

#### I. SESSION OBJECTIVES

The primary goal of this session is to outline strategic recommendations for the U.S.-ROK-Japan partnership to lead in the next generation of nuclear energy. This discussion aims to analyze the critical intersection of nuclear technology and development, energy security and geopolitical concerns, and trilateral industrial collaboration. At a time when decarbonization continues to shape energy narratives and global energy demand is witnessing unprecedented surges from AI and industrialization, this session aims to define the unique and essential role that the trilateral partnership can

play in the global transition towards advanced nuclear technologies.

The session focuses on outlining and operationalizing the competitive edges and unique strengths of each of the three nations. U.S. design innovation; South Korean engineering, procurement, and construction capacity; and Japanese advanced industrial inputs and manufacturing. These advantages, combined with the individual and collective financing capacity of the three nations, present a unique synthesis for creating a resilient, comprehensive, and adaptable nuclear supply chain. Additionally, the session aims to establish a framework for a trilateral nuclear consortium to address regulatory standards, non-proliferation, and supply chain resilience, as the global nuclear scene shifts towards more advanced and novel reactor technologies.

## II. SUMMARY OF KEY DISCUSSIONS

### A. Growing momentum for nuclear energy in all TPD countries

Panelists discussed how the current moment represents a crucial juncture at which there is growing momentum for expanding nuclear energy across the US, ROK, and Japan:

- Nuclear energy is a major emphasis for the current US administration, which is looking to invest significant capital, including through the Office of Energy Dominance Financing (EDF) (formerly LPO), in nuclear projects.
- Japan, after many years, is refocusing on nuclear energy, restarting existing plants and building new ones. Japan's 2025 strategic energy plan explicitly says Japan will maximize nuclear and renewable power.
- KHNP began building its first nuclear power plant in 1971 and is now operating more than 26 units. Importantly, ROK's domestic industry has shown readiness to expand significantly, including with commercial enrichment of uranium and expanding capital investments.

### B. Nuclear is a major emphasis for National Energy Dominance Council

The US Government seeks to advance the American nuclear energy industry through investments, public-private partnerships, and foreign commitments, to displace Russian dominance:

- In addition to investments through the EDF, the NEDC is looking to other mechanisms, including means to establish American interests and advance foreign partnerships.
- The National Energy Dominance Agenda includes leveraging nuclear energy as the solution to national data center and artificial intelligence needs.

48

49

- Support for public-private partnerships and flexible mechanisms is necessary for successful government partnerships in investing in energy projects.
- The United States is focusing on securing long-term commitments in the Indo Pacific Forum.
- The agenda includes the need to build greater capacity to produce high-assay low-enriched uranium (HALEU) for advanced reactors and to displace Russia as the dominant player in this field.

### C. Korean nuclear infrastructure is strengthening as is US-ROK commercial nuclear cooperation

Panelists discussed Korea's increasing role in the global nuclear industry, and recent advances in and opportunities for cooperation with the United States:

- Korea has developed a trusted supply chain network of around 1,000 companies.
- The combination of Westinghouse technology with KHNP project management and execution capability can create an effective platform for responding to growing global demand for new nuclear construction.
- KHNP serves an important role in promoting a rules-based nuclear export model, and contributes to ROK's role as a strong nonproliferation role model for other non-nuclear weapon states.
- Korea is the first major country to make a large investment in US enrichment, in the form of a \$1 billion ten-year offtake contract with Centrus. The ROK is ready to add significantly more capital investment pursuant to the US-ROK 123 Agreement.
- The KHNP-Centrus deal is more than a commercial transaction; it strengthens an allied-centered fuel supply system, and its importance will grow given rising demand for HALEU.

### D. Japan is returning to nuclear energy and progressing in fuel cycle programs

Panelists discussed Japan's progress in recent years with furthering its domestic nuclear industry, including with domestic enrichment and reprocessing capabilities:

- In Japan, nuclear is back, with plans for nuclear to contribute to up to 20% of domestic electricity requirements by 2040.
- Japan designated uranium as a specified critical product and provided 10 billion yen (~US\$68 million) to support domestic enrichment expansion.
- The Rokkasho reprocessing plant will start operation in FY2026, with the related MOX fabrication facility following in FY2027.
- Growing Japanese nuclear capacity may lead utilities to seek more enriched uranium from the United States, furthering cooperation between the two countries.
- US and Japanese companies already enjoy strong collaborative relationships and will further strengthen them: for five consecutive years, Japan has been the largest

foreign direct investor in the US, with an outstanding balance of approximately \$800 billion.

#### **E. There is a major opportunity for US-ROK-Japan cooperation in expanding US uranium enrichment capacity**

Investment opportunities and collaboration between and among the TPD countries can help boost US production of nuclear fuel, helping strengthen an allied-centered fuel supply system:

- Japan and the US are cooperating on the basis of the Sapporo Five initiative at the 2023 G7 Sapporo energy ministerial meeting, in order to establish nuclear fuel security by reducing dependence on Russian enrichment.
- At COP28, that group announced the mobilization of \$5.6 billion to invest in enrichment over three years.
- The US, Japan, and ROK can work with concerted efforts in the global market, taking advantage of unique advantages and corporate partnerships to meet global demand and advance mutual interests.
- Centrus is the only company currently enriching uranium with US technology and with a 100% US supply chain. Centrus announced the launch of a multibillion-dollar expansion of its Tennessee manufacturing facility and the build-out of its production facility in Ohio.
- Parallel paths are suggested for Korea, where the ROK can continue investing in US enrichment, such as its existing investments with Centrus, while investigating path towards enrichment in the ROK.
- Promoting investments by the TPD countries in US domestic enrichment can help increase nuclear fuel security, including with HALEU supplies, while reducing global dependence on Russian and alternative sources.

50

### **III. POLICY RECOMMENDATIONS**

The discussion and wider session propose several concrete policy interventions aimed at furthering and benefiting from the trilateral nuclear partnership.

#### **The creation of a joint nuclear consortium between TPD national corporations**

The formal advancement of a nuclear consortium between the U.S., ROK, and Japan would serve as a distinctive export-oriented platform for cooperation between the three nations. This consortium could integrate the complementary strengths of the three member countries in design, construction, industry, and financing to create a strategic advantage for joint international export bids, particularly relative to the export efforts of geopolitical competitors. Unified export initiatives for the commercial development of technologies would allow for the most effective utilization of the three nations' synergistic capabilities, making use of the strengths of various leading corporations and knowledge bases within each TPD country.

Joint projects under the trilateral nuclear consortium could also extend to other areas, including workforce agreements and knowledge transfers. Sharing human capital could result in the most effective utilization of knowledge bases across the three nations' corporations and academic institutions, addressing complementary generational or sector-specific gaps that may exist in certain areas.

#### **US-ROK-Japan cooperation for expanding investments in US domestic enrichment capabilities**

Domestic US enrichment capabilities present an opportunity to build out a robust allied-centered fuel cycle network, particularly on the fuel supply side, including increasingly important HALEU supplies. Many corporations across the TPD countries stand to benefit in these efforts and would help further build existing frameworks for cross-national investments in corporations such as Centrus.

Further building out a resilient nuclear fuel supply system could include incorporating ROK into the existing "Sapporo 5" partnership between the U.S., Canada, France, Japan, and the United Kingdom. Integrating South Korean capital and corporations into the framework could increase the utility of the \$5.6 billion mobilized to secure a nuclear fuel supply chain independent of Russian influence. DOE's recent award of \$2.7 billion to support domestic enrichment in the United States provides a critical beachhead to support a trilateral effort.

The expansion of investments, such as by ROK, in US domestic enrichment capabilities will enable the stable provision of nuclear fuel independent of adversarial-linked supply chains, while encouraging new countries to deploy nuclear energy without increasing proliferation threats through the spread of uranium enrichment technology.

51

## IV. CONCLUDING REFLECTIONS

In recent years, energy has transformed the global energy narrative. The war in Ukraine refocused governments everywhere on energy security and the need to minimize dependence on geostrategic rivals. Burgeoning energy demand and the capital available to meet it add to the salience of nuclear solutions. And nuclear energy – including large reactors as well as advanced reactors and SMRs – represents the most promising zero-emissions pathway for meeting society’s growing energy demands amid an increasingly AI-driven economic landscape. The U.S.-ROK-Japan partnership is uniquely positioned to take advantage of both this moment and these technologies. A trilateral relationship characterized by cooperation and collaboration can allow for the most effective advancement of shared strategic goals, while simultaneously prioritizing supply chain concerns and innovation, safety, and security.

52

## SESSION 5

### “THE FUTURE OF DETERRENCE IN AN AGE OF ESCALATED TENSION”

#### I. SESSION OBJECTIVES

The session examined whether post-Cold War deterrence architecture in Asia remains stable and robust under intensifying geopolitical, technological, and nuclear pressure. The objective was to move beyond static notions of deterrence stability and to assess how new structural forces are reshaping escalation dynamics. Among these drivers are nuclear modernization, alliance uncertainty, and the risk of multiple, simultaneous crises. The core finding is that deterrence in Asia remains structurally intact but is becoming operationally brittle and increasingly prone to failure through miscalculation rather than deliberate escalation.

53

#### Key questions addressed included:

- Is deterrence on the Korean Peninsula stable, eroding, or both simultaneously?
- How credible is US extended deterrence under shifting strategic priorities?
- What are the implications of China-Russia-North Korea alignment?
- How do new technologies and nuclear doctrines affect crisis stability?
- Is the region moving toward nuclear proliferation or deeper alliance integration?

#### II. SUMMARY OF KEY DISCUSSIONS

The five panelists converged on the notion that while deterrence remains structurally stable at the level of major war, it is eroding at the level of limited conflict, coercion, and crisis stability. War in Asia would exact enormous costs and expose mutual vulnerabilities. However, there is increasing space for limited attacks, coercion, and even potential tactical nuclear-weapon use. There is also a growing danger of

miscalculation and escalation, not least because of the blurring of traditional distinctions and considerable ambiguity.

#### A. The Nuclear Revolution in Northeast Asia

Three reinforcing nuclear trends are reshaping deterrence and lowering the threshold for escalation:

- **North Korea's Doctrinal Shift:** In recent years, Pyongyang has transitioned from deterrence-by-retaliation to signaling willingness to employ nuclear weapons early and in limited ways to control escalation. Constitutional and legal measures, declaratory statements, and force modernization efforts have placed growing emphasis on tactical nuclear weapons, veered toward a doctrine of preemptive use, and avowed pre-delegated launch authority.
- **China's Rapid Nuclear Expansion:** Beijing's recent push to significantly expand its strategic forces is of concern not just because of its unprecedented scale but also because of its anxiety-causing opacity. There is a healthy debate over whether China seeks simple defensive parity with the United States or is pursuing capabilities that could enable offensive action, including against Taiwan. Beijing's possible adoption of a launch-on-warning posture poses additional risk.
- **Russia's Enabling Role:** Moscow is helping to create a wider nuclear ecosystem that amplifies the dangers of North Korea's and China's more numerous, usable, and diversified nuclear systems. The precise scope of Russia's financial and technical assistance to North Korea's military technology is unknown but troubling. What has been visible has been Russia's periodic resort to nuclear coercion, the battlefield testing of North Korean missiles and forces in Ukraine, and the measurable improvement in North Korea's KN-23 aero-ballistic missiles to evade interception.

#### B. Credibility Crisis of Extended Deterrence

The most persistent concern across the panel is the declining credibility of America's umbrella for South Korea and Japan:

- **Deterrence in an Era of "America First":** The "Los Angeles for Seoul or Tokyo" dilemma is no longer theoretical, as "America First" political signaling, strategic distraction in the Middle East, and a US focus on homeland defense and a "Golden Dome" systematically erode confidence in the credibility of extended deterrence, particularly as US vulnerability to homeland attack increases.
- **Reassurance in Demand:** While neither Seoul nor Tokyo is imminently pursuing nuclear weapons, domestic support and elite debate have shifted significantly in that direction.

54

#### C. "One Theater" Strategic Environment

Panelists emphasized the collapse of longstanding assumptions regarding the separation of different scenarios and regions:

- **Korea, Taiwan, and the South China Sea:** Strategic planners must seek to deter conflict that could involve simultaneous contingencies in the Korean Peninsula, the Taiwan Strait, and South China Sea, requiring integrated planning across contingencies that were previously treated as sequential or geographically distinct.
- **Multi-Front Linkages:** US and allied capacity would be severely stretched by multiple, simultaneous crises, as ISR, air and missile defense, and other high-demand assets would be reallocated in a Taiwan contingency, potentially degrading deterrence on the Korean Peninsula.

#### D. Russia-North Korea Alignment

Tighter Russia-North Korean alignment effectively internationalizes deterrence on the peninsula, transforming a bilateral problem into a multi-actor escalation system:

- **The Specter of Mutual Defense:** The Russia-North Korea mutual defense treaty includes stronger language than NATO Article 5, and that risk of Russia coming to North Korea's defense cannot be discounted, as allies must now account for external intervention and not simply address the bilateral defense dynamics.
- **North Korea's Fighting Prowess:** The practical effect of having a renewed alliance with Russia, on top of having troops gain combat experience in Ukraine and improving missile performance, is to boost North Korea's confidence in undertaking military action and controlling escalation.

55

#### E. Technology Compressing Decision-Making

Emerging technologies such as AI are destabilizing the traditional logic of deterrence:

- **AI and Autonomy:** AI enables targeting at machine speed and operational scale, compressing decision timelines, creating faster decision cycles and reducing the ability for human deliberation.
- **ISR and Transparency:** The increasing visibility of once remote terrain and movements enhances pressure for use-it-or-lose-it preemption.
- **Undersea Stealth:** Emerging technology may erode the second-strike survivability of undersea systems, adding to the brittleness of deterrence and escalation control, once conflict commences.

## F. Alternatives for Strengthening Deterrence

Panelists agreed on the urgency of shoring up deterrence but failed to agree on the right balance between hardening deterrence capability and avoiding escalation traps:

- **Strengthen Deterrence by Denial and Integration:** Trilateral US-ROK-Japan real-time missile defense coordination and combined integration into First Island Chain defense would bolster deterrence, but neither is a substitute for clear political commitment that any attack would trigger a collective response.
- **Prepare for Nuclear Conflict, Not Just Prevent It:** To strengthen the peace, prepare for war, and so, too, would the ability to absorb nuclear use and continue fighting to prevail would strengthen deterrence.
- **Managing Crisis Stability Risks:** Despite or because of doctrinal shifts in North Korea and China, reducing emphasis on preemptive strike doctrines and avoiding the reinforcement of “use-it-or-lose-it” dynamics could also help strengthen deterrence by managing down the risk of crisis instability.
- **Enhance Homegrown Capabilities:** Supporting recent efforts by South Korea and Japan to augment their conventional military power would also strengthen deterrence. For Seoul, this includes improved ISR and long-range conventional strike missiles such as Hyunmoo systems that fortify the kill chain. For Tokyo, accelerating the deployment and integration of layered counterstrike systems, especially, long-range strike systems such as the indigenous Type-12.

These dynamics translate into several concrete policy implications for the United States, South Korea, and Japan.

## III. POLICY RECOMMENDATIONS

Panelists identified at least six major policy implications:

- **Multiple Pathways to Deterrence Failing:** The future of deterrence in an age of escalating tension suggests there are a variety of ways for conflict to escalate, including from limited nuclear use in a regional conflict, from misperception or a rush to preemption under time pressure, and from horizontal escalation in the context of a Taiwan contingency.
- **Alliance Management is Now Central to Deterrence:** As the risk of alliance decoupling ascends and enhances the risk of adversary aggression, reliability depends on political signaling and assurance, not just capabilities.

56

- **Deterrence Must be Multi-Theater and Integrated:** Planning must assume simultaneous crises across East Asia and requires integrated ISR, shared command structures, and coordinated escalation thresholds.
- **Nuclear Proliferation Pressures are Rising:** South Korea and Japan face diverging but intensifying nuclear debates—or at least what the “Plan B” is for dealing with the risk of extended deterrence collapsing. There is no “one-size-fits-all” nuclear solution, but a combination of enhanced self-defense capability, diversified defense arrangements, and new ways to preserve alliance with the United States remain important elements for South Korea and Japan security.
- **Crisis Stability is the Weakest Link:** Pre-delegation ambiguity and speed create a high risk of inadvertent escalation and potential for unintended deterrence failure.
- **Russia-North Korea Ties Require Strategic Reprioritization:** This obvious but easy to shunt aside development must be treated as a core deterrence variable, not a secondary issue.

## IV. CONCLUDING REFLECTIONS

The post-Cold War deterrence architecture in Asia is no longer best understood in terms of whether deterrence holds, but in terms of how it might fail and how quickly:

- **Deterrence is Conditional:** Deterrence is not collapsing, but it is becoming more fragile, complex, and conditional.
- **The Central Paradox:** Stronger capabilities are coexisting with weaker predictability.
- **Greatest Risks:** The most troublesome risks are not classic war scenarios but limited nuclear use, misperception-driven escalation, and alliance credibility breakdown.
- **Ultimate Warning:** The future of deterrence will depend less on static balances of power and more on whether alliances can adapt faster than the threats they face. Deterrence has shifted from a slow-moving, bilateral system to a fast, multi-actor, nuclearized environment where failure is more likely to emerge from miscalculation than deliberate war.

57

# PART

# 3

# SESSION SUMMARIES

## SESSION 1

### BETWEEN RESTRAINT AND ENGAGEMENT: GLOBAL ORDER IN TRANSITION

#### **PARTICIPANTS**

##### **MODERATOR**

VICTOR CHA, SENIOR VICE PRESIDENT AND KOREA CHAIR, CSIS

##### **PANELISTS**

- CHUN CHAESUNG, PROFESSOR, SEOUL NATIONAL UNIVERSITY; PRESIDENT, EAST ASIA INSTITUTE (EAI)
- G. JOHN IKENBERRY, ALBERT G. MILBANK PROFESSOR, PRINCETON UNIVERSITY
- SETH JONES, PRESIDENT, DEFENSE AND SECURITY DEPARTMENT, CSIS
- MORI TAKEO, ADVISER TO THE MINISTER FOR FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN
- SUZUKI KAZUTO, PROFESSOR, UNIVERSITY OF TOKYO; DIRECTOR, INSTITUTE OF GEOECONOMICS
- STEPHEN WALT, ROBERT AND RENEE BELFER PROFESSOR, HARVARD KENNEDY SCHOOL

59

#### **MAIN DISCUSSION**

The session was organized around three questions. First, how have U.S. allies and partners responded to the ‘America First’ posture over more than a year into the second Trump administration — engaging in a mix of reassurance-seeking, hedging, de-risking, and incremental moves toward strategic autonomy, including increased defense spending, without yet reaching the threshold of overt counterbalancing. Second, how much of the disruption to the liberal international order represents permanent change versus temporary deviation, and what constitutes the ‘new normal’ of international relations? Early signs of institutional pushback — including a U.S. Supreme Court decision on IEEPA and the UK’s refusal to allow U.S. use of its bases for a potential Iran strike — were noted as data points worth watching. Third, what is the trajectory of the international order: is the world moving toward U.S.–China great power competition, a managed condominium, or multipolarity, and what happens to global governance institutions in any of those scenarios?

### The Transformation of U.S. Grand Strategy: From Hegemony to Predatory Hegemony

The panel opened by attempting to characterize what has fundamentally changed in U.S. grand strategy. The baseline for comparison was the 80-year liberal hegemonic order, described around six core features: cooperative security co-binding across the Atlantic and Pacific; economic and security bargains linking the two domains; U.S. provision of public goods as both system-underwriter and direct funder (WHO, USAID, etc.); leadership of the trade system as managed open trade; deep engagement with Europe and Asia through forward deployment, alliances, and extended deterrence; and hegemonic restraint — a default posture of working through institutions and with allies, seeking legitimacy and consensus. In return for bearing these responsibilities, the U.S. derived structural advantages: nuclear primacy, dollar centrality, and exceptional institutional influence. This order was described as more successful than any other in history at generating security, wealth creation, and social justice — a judgment ratified by states around the world through generational decisions about their grand strategies.

The Trump administration's National Security Strategy (NSS) was characterized as the first to explicitly repudiate this framework. Liberal internationalism and neo-conservative dominance are portrayed in the document as failed approaches that left the United States weakened. Secretary Rubio's Senate confirmation testimony — in which he described the post-war order not merely as obsolete but as “a weapon being used against us” — was cited as a defining statement of the administration's posture. No clear historical parallel was identified for a country that created, led, and benefited from an international order while now actively working to undermine it. In their place, the NSS advances what was termed ‘flexible, practical realism.’ And in practice, what the session converged on calling predatory hegemony.

A predatory hegemon is a great power that uses its dominant position to extract concessions, tribute, and deference from other states in a purely zero-sum fashion, targeting allies and adversaries alike. Its guiding principle is: “What's mine is mine, what's yours is negotiable.” Instruments include tariffs, financial sanctions, embargoes, and linkage of security commitments to economic demands. It dislikes rules because they constrain its ability to exploit others, and it expects allies to acknowledge their subordinate status through tribute or symbolic deference. For the first 75 years of post-war U.S. foreign policy, the U.S. played hardball with allies on occasion but treated them with respect and did not try to exploit them at every turn. The second Trump administration is different, as illustrated by the obsession with bilateral trade deficits; tariffs used to extract investment commitments from Asian partners; pressure to alter domestic policies under economic threat; threatening to leave NATO or abandon Ukraine; flirting with territorial acquisition (Greenland); interference in other states' domestic politics; and personal corruption concerns (Qatar's aircraft gift, UAE crypto coin purchases, and ‘board of peace’ payments).

60

A useful analogy framed the stakes: the Trump administration is like new management of an 80-year-old international corporation operating under a fundamentally new theory of the firm's value. It is selling off underperforming assets, rewriting contracts, and monetizing old relationships, while giving away the infrastructure that generates long-run structural power. The result is a maximization of relational and transactional power at the expense of structural power, which is the framework-shaping capacity that sustains long-term leadership. In the short run, coercive bargaining can yield visible gains; over time, it risks eroding the trust and institutional legitimacy that underpin durable primacy.

This strategy was argued to contain the seeds of its own destruction. Allied leaders resent constant accommodation. Some are learning that standing up to the U.S. generates domestic political benefits. Countries are already de-risking: Vietnam deepening ties with Russia; the EU negotiating trade agreements with India and MERCOSUR; allied leaders making pilgrimages to Beijing; Modi welcoming Putin to New Delhi after a falling-out with Trump. A recent PEW survey was cited showing roughly equal numbers of people globally now hold a favorable view of China versus the U.S. — a dramatic shift from the lopsided pro-U.S. picture of a few years ago. Most consequentially, this creates an extraordinary opportunity for China, which consistently presents itself as a stable, predictable force for world order and is being made to look increasingly credible by contrast.

Two compounding forces were identified as driving this shift. First, liberal order fatigue and domestic backlash against globalization. Second, a structural dimension: the demand for international public goods — managing globalization's disruptions, regulating emerging technologies, addressing climate change, navigating great power rivalry — has expanded faster than any single state's capacity or willingness to supply it. Neither the U.S. nor China appears willing to embrace genuine authority-sharing, while both continue to demand burden-sharing from allies — an inherently unstable formula.

The prescriptive response was direct: states should begin now to rebuild and renegotiate the trilateral order. The U.S.–Korea–Japan relationship, embedded in the trilateral of the world's most dynamic economies (60–65% of world GNP), remains the most robust core of world politics. The task is not to wipe the slate clean but to reimagine a rump trilateral order — a trade and security coalition, perhaps an expanded G7 — that can recover and renegotiate the bargains and institutions that remain as necessary as ever.

### Regional and Alliance Implications

Reading the NSS through a regional lens, three operational pillars were identified: a sphere-of-influence approach in the Western Hemisphere, retrenchment from Europe and the Middle East, and a balance-of-power strategy in the Indo-Pacific.

61

While conceptually coherent, this framework was seen as operationally problematic. Deep economic interdependence complicates clean geographic division, and Europe and the Middle East continue to pull the U.S. back in, making full retrenchment difficult. The Indo-Pacific thus becomes the decisive theater, but the sustained reallocation of U.S. resources there has been uneven.

For frontline allies, this creates acute strategic ambiguity. The NSS's China policy blends non-confrontation, peace through strength, alliance deterrence, and continued economic negotiation — elements that are partially compatible but not fully integrated. For South Korea specifically, the burden appears to be shifting toward first-island-chain allies without a comprehensive regional blueprint that systematically empowers allied networks. Within the coming decade, South Korea may face a China with a dramatically expanded nuclear arsenal, the world's largest navy, multiple carrier groups, and AI-enabled military capabilities. Without clear answers on extended deterrence credibility, the Asia strategy gap will widen. Concern was also raised about the NDS's apparent de-prioritization of the Korean Peninsula. Korea is not explicitly mentioned, Taiwan is absent, and the first island chain framing leaves Seoul's centrality ambiguous. The question was left open as to whether this reflects a drafting artifact or a genuine strategic shift.

On the transatlantic alliance, concern was expressed that if Europe concludes Ukraine has been abandoned or handed to Russia, it may drift toward strategic accommodation with China, a country Europe has never fully regarded as a direct security threat. The 2004-05 near-lifting of the EU arms embargo on China was cited as a historical precedent for European strategic drift under transatlantic tension. On the China–Russia alignment, the partnership (while not a formal alliance) was argued to be far more than a marriage of convenience, with both countries motivated by long-standing historical grievances and a shared interest in challenging the leading superpower. North Korea has been drawn into this alignment as well, making a unified Western response essential. The strategy of 'you take Russia, we take China' does not work in a multi-theater challenge.

On Japan, Prime Minister Takaichi and the LDP's landslide victory was characterized as reflecting a deep public sense of serious crisis approaching — pressure from China, erosion of the international order — and a desire for strong leadership capable of rapidly bolstering Japan's defense capabilities. A Yomiuri poll was cited showing 80% of the Japanese public prioritizing foreign and security policy, second only to inflation at 88%. Japan is actively lifting prohibitions on lethal weapons exports and advancing its defense industrial policy, seeing Korea as a model and experienced partner. The emerging trusted relationship between Prime Minister Takaichi and President Lee Jae-myung was characterized as genuinely surprising but welcome, with the Japan–Korea–U.S. trilateral deepening as a result.

62

### North Korea: From Nuclear Crisis to Multi-Domain Rivalry

There was a cautious assessment of Korean Peninsula dynamics. Anticipation was noted in Seoul that renewed U.S.–DPRK diplomacy may emerge around April, but Pyongyang is closely watching the broader strategic environment. If North Korea concludes that the ROK–U.S. alliance is weakening and Indo-Pacific dynamics are hardening into U.S.–China bifurcation, it may adopt a longer time horizon. The Korean problem was characterized as evolving from a classical nuclear crisis into a multi-domain strategic rivalry — involving AI, autonomous systems, cyber, and precision strike — that could persist for decades. Denuclearization has already receded in many policy discussions. A counterintuitive view was also raised: Trump's transactional approach may paradoxically produce better outcomes than the liberal mainstream's three-decade effort, which has in practice been a policy of neglect that allowed North Korea's nuclear program to reach its current level. The challenge is ensuring that any Trump–Kim summit diplomacy becomes the starting point of genuine arms control and crisis stability mechanisms, not merely a performance.

### The Revisionist Axis and Allied Defense Industrial Cooperation

A substantial portion of the discussion was devoted to what was described as an emerging axis of revisionist powers — China as the most powerful component, Russia as an important element, Iran (with caveats about its near-term trajectory), and North Korea — whose bilateral and multilateral military, economic, and technological collaboration has deepened significantly in recent years. Specific evidence was cited: China providing Russia with 70% of its ammonium perchlorate imports (essential for ballistic missile fuel), along with drone bodies, lithium batteries, fiber-optic cables, and dual-use goods used in Iskander missiles; Russia assisting North Korea's missile and potentially nuclear program; Iran and Russia co-producing Shahed drones at the Yelabuga factory; North Korean forces fighting and dying alongside Russian troops in Ukraine; and over 100 China–Russia joint military exercises across virtually all major regions over five years. It was argued that the NSS and NDS do not fully capture this axis structure. The 'America First' posture misses key parts of the threat picture, particularly Russia in Europe and North Korea, by concentrating on China and the Western Hemisphere.

The constructive response proposed was a focus on defense industrial base cooperation, an area where trilateral progress is possible even in the current political environment. Specific opportunities highlighted: AI, machine learning, quantum computing, autonomous systems, and biotechnology as cross-cutting domains; shipbuilding, where China's commercial and naval capacity is 230 times that of the U.S. but Korean and Japanese capabilities remain deeply underutilized; missile defense, where, the U.S., and Korea are each advancing but could coordinate more systematically; and critical minerals, where the Forge Initiative and Japan framework for lithium, cobalt,

63

and rare earths represent early progress. The Jones Act was noted as a continuing obstacle to deeper shipbuilding collaboration. With U.S. defense budgets potentially increasing toward \$1.5 trillion, substantially more procurement funding may become available for co-production, co-development, and co-sustainment arrangements.

#### **Geoeconomics as Geopolitics: Supply Chain Resilience as the Central Challenge**

The session's most explicitly geoeconomic framing argued that the balance of power is no longer decided by military forces alone but by resilience, autonomy, and indispensability in global markets and supply chains. A central thesis: Japan, Korea, and the United States are all in this together to build resilience against China's economic coercion, and that structural imperative does not change regardless of how the transactional mechanics of the Trump administration's tariff and investment policies evolve.

On the tariff dynamic, Trump's tariff pressure was acknowledged as having created the impetus for Japan's \$550 billion U.S. investment commitment, with the first announced projects including a power plant in Ohio, a deepwater facility in Texas, and an artificial diamond production facility in Georgia. However, the Supreme Court's ruling on IEEPA potentially removes the administration's primary coercive tool, which was argued to make a shift from coercive tariffs to genuine strategic partnership all the more necessary, since the underlying structural need for supply chain resilience among the three countries remains regardless of the legal and political instruments used to pursue it.

On China's geoeconomic toolkit, China's deliberate weaponization of its indispensability across strategic sectors such as rare earths, critical minerals, batteries, was emphasized as a mechanism for constraining U.S. and allied options. China's rare earth coercion against Japan beginning in 2012 provided Japan and Korea with hard-won experience in building alternative supply chains through Australia, Vietnam, and Malaysia — experience directly transferable to the U.S. Prime Minister Takaichi's planned Washington visit and President Trump's prospective April Beijing visit were flagged as moments where economic security positioning would be decisive, with the argument that strengthening the allied economic security posture is the basis from which any productive U.S.–China negotiation must proceed.

64

#### **FLOOR DISCUSSION**

The floor discussion opened with a pointed practitioner's assessment of the \$550 billion Japan–U.S. investment framework, directly countering the more optimistic framing offered in the panel remarks. Drawing on direct involvement as Japan's lead negotiator in the tariff-linked investment mechanism, the Commerce Department's handling was characterized as 'poorly prepared' and 'totally disorganized.' Of the three announced first-batch projects, only the synthetic diamond project was considered potentially feasible. The Ohio gas-fired power project was dismissed as commercially premature and the company named as a consortium leader has no track record in energy infrastructure. A warning was issued that the Trump administration risks squandering a genuine strategic opportunity by moving too fast with insufficient due diligence, and a call was made for a more practical and strategically meaningful project selection process. The same structural critique was noted as applying to the Korean investment framework.

Two questions were posed to the panel. First, how to interpret Canadian Prime Minister Mark Carney's Davos speech, which declared a rupture in the international order and treated that rupture as irreversible — not as a phase to be weathered but as a fundamental structural break. Second, if the CRN (China–Russia–North Korea) axis is indeed the defining challenge, how can the AJK (America–Japan–Korea) partnership prevail? In response to the first question, Carney's speech was acknowledged as a genuine exhibit of the breakdown in 80-year bargains, a 'cry from the heart' from a major G7 country that had prospered from and committed to the order. But the view that it is definitively over was rejected: democratic leadership changes, the U.S. is demonstrably not prospering from this posture, and there will be a future net reassessment. What is needed is a constitutional convention of partners — a gathering to renegotiate burden-sharing, technology-sharing, and coordinated sanctions on China — because no country, including the U.S., can secure itself alone.

65

A 'middle way' was proposed between accommodating predatory hegemony and openly confronting it: focus on building capabilities rather than responding to U.S. intentions, which are inherently unpredictable. A specific example: if U.S., Japanese, and Korean naval tonnage are aggregated against China's, the allied total wins, even as U.S. tonnage alone is being outbuilt dramatically. The question was whether a trilateral capabilities focus — particularly on the defense industrial base, including shipbuilding — is a workable approach for the current period. In response, the direction was endorsed but a cautionary note added: predatory hegemony plays divide and conquer, so coordination itself is the primary counter. The message from Seoul and Tokyo to Washington should be explicit — we are prepared to spend more on defense, invest in your economy, and build your ships, but not while you simultaneous-

ly impose tariffs that damage our economies. These objectives are fundamentally contradictory, and allies should say so clearly.

The session's themes were also reframed through an energy geopolitics lens. The U.S. was characterized as moving toward a 'petro-state' identity ("drill, baby drill"; coalition with Russia and Saudi Arabia), while China is positioning as an 'electro-state' (EVs, solar, wind, batteries, critical minerals, electrification independence from fossil fuel exporters). The U.S. petro-state posture is, it was argued, inadvertently driving Europe toward China, as Europe's own clean energy trajectory aligns with China's electro-state model. For Japan and Korea — both resource-poor — the question of which direction to align is acute: they need both nuclear cooperation (with a JAKUS nuclear submarine framework proposed, building on an earlier TPD proposal) and clean technology cooperation with China in areas like hydrogen supply chains. Concern was also raised about Trump administration pressure on the IEA to reverse its green energy orientation, noting that driving it away from climate and clean energy relevance does not serve the long-run security interests of any IEA member.

A pointed observation was offered that allies are engaging in what amounts to a large 'kabuki play' — making pledges of NATO 5% defense spending and massive investment figures they know they cannot sustain, betting that U.S. policy will shift meaningfully either after the 2026 midterms or after the Trump administration ends. In response, it was suggested this expectation might be grounded in hope rather than analysis: the Trump experiment is now being repeated on steroids, countries can no longer pretend it was an isolated episode, and the pendulum may keep swinging, requiring allied countries to plan for structural uncertainty rather than awaiting a return to normalcy. The end-game of the U.S.–China relationship was also raised, as neither the NSS nor the NDS defines one. The response: the China question will not go away, and the only credible solution requires scale, in other words, allies. No country can solve its China problem alone.

Attention was drawn to genuinely positive developments in allied defense posture. The remarkable transformation of Japan's southwestern island chain — 1,300 km from Kyushu to Yonaguni, now a layered defense architecture with military installations every 150–200 km equipped with anti-air and anti-ship missiles — was described in detail. The U.S. Marine Corps's reorganization into Marine Littoral Regiments with long-range fire and the U.S. Army's growing interest in HIMARS deployment in the southwestern islands were also noted. Combined with South Korea's formidable offensive air strike capabilities — demonstrated during North Korean provocations in 2017–18 — and the broader modernization of the ROK Armed Forces, the allied denial posture in the East China Sea was argued to be substantially stronger than a decade ago. A direct question was posed to Korean participants: given that the ROK military's capabilities now far exceed what is needed for the North

66

Korea contingency alone, to what extent is South Korea prepared to contribute its forces to broader regional or global security roles?

The panel was also pressed to interrogate the causal claim underlying much of the discussion, that predatory U.S. behavior is driving allies into adversaries' arms. On what basis would future alignments actually form, and do some countries have more freedom of movement than others? On Europe specifically, skepticism was expressed. A genuine European tilt toward Russia at any near-term horizon is hard to imagine, and a tilt toward China, while more conceivable, remains unlikely given that Europeans who dislike the U.S. tend to dislike China even more. A question was raised to Korean participants about whether South Korea would be comfortable with Japan pushing its defense budget beyond 2% of GDP — potentially toward 2.5–3% — under U.S. pressure.

The dilemma faced by allied think tanks and policy advisors was flagged: a year ago, the advice to Seoul and Tokyo was to engage and accommodate the Trump administration; today, there is a growing impulse toward advising pushback and a united front. The question was whether the CPTPP could serve as a constructive venue for allied coordination, a framework through which Indo-Pacific partners could deepen economic ties and signal collective agency without directly confronting Washington, while remaining nominally open to eventual U.S. participation. In response, CPTPP was strongly endorsed, and South Korea's potential accession — understood to be under serious consideration in Seoul — was warmly welcomed. A CPTPP–EU linkage was proposed as a potentially powerful free-trade architecture among democracies, given the WTO's effective dysfunction.

67

A historical frame was offered comparing Trump's America to the era of Theodore Roosevelt rather than Franklin Roosevelt. Theodore Roosevelt's U.S. was effectively a rogue state within the Western Hemisphere — predatory, sphere-of-influence realist — seizing the Panama Canal, landing Marines in Latin American countries, and mediating the Russo-Japanese War in ways that led to Korea's colonization via the Taft-Katsura Agreement. Franklin Roosevelt's U.S. was the liberal Leviathan, which is a benevolent hegemon, world policeman, provider of public goods. Trump's America was argued to represent a retrogression from FDR's to TR's model — or perhaps the emergence of an 'illiberal Leviathan' born not of post-war victory but of a sense of post-Cold War defeat.

Concern was raised about 'strategic connivance' — the possibility of a U.S.–China grand bargain at allied expense. The NDS's language of 'balance of power, de-confliction, and de-escalation' toward China was read as a potentially dramatic departure from the previous confrontational posture. The specific fear for Seoul and Tokyo: that the U.S. and China might reach an accommodation recognizing East Asia as China's sphere of influence, in exchange for China accepting a Trump corollary to

the Monroe Doctrine in the Western Hemisphere. In response, it was argued that the document reflects presidential and Treasury-level priorities, not those of much of the national security apparatus. The Chairman of the Joint Chiefs, Indo-PACOM commander, Undersecretary of Defense for Policy, and Senate Armed Services Committee Chairman are all significantly more hawkish on China than the NSS language implies. How the U.S. would respond in an actual crisis cannot be read directly from the document — bureaucratic politics matter, and there is substantial hard-balancing sentiment just below the surface.

A structural tension was identified in the session’s prescriptions. The three tasks facing allied strategists — separating the members of the axis (China, Russia, North Korea), building allied capabilities, and deepening trilateral cooperation—are in tension with each other. Capability buildup and trilateral cooperation can make separating the axis harder, because they signal cohesion that pushes its members together. The question was raised of how to find the sweet spot between balancing the axis and not driving its members closer, and whether that implies a preference for approaches like nuclear sharing over more autonomous allied nuclear capabilities.

Two closing questions from the floor addressed the relationship between the academic foreign policy community and the Trump administration. First, have leading scholars made genuine efforts to engage the administration with critical perspectives, and have any succeeded? In response, it was noted that the Pentagon has severed all ties with Harvard—military officers are no longer able to attend programs there—and that the President does not appear interested in hearing from the academic foreign policy community. Second, what aspects of the current transformation would be most difficult for a future administration to reverse, given that China has filled institutional spaces vacated by the U.S., Europe is building autonomous capabilities, and allies are structurally de-risking? The question of what is genuinely irreversible versus merely difficult to undo was posed but left open for further reflection.

68

## SESSION 2

### RACE TOWARDS GLOBAL AI LEADERSHIP: INNOVATION, ADOPTION, AND GOVERNANCE

#### **PARTICIPANTS**

##### **MODERATOR**

KIM YOON, PRESIDENT & CSO, TWELVELABS

##### **KEYNOTE**

CHOI YEJIN, PROFESSOR, DIETER SCHWARZ FOUNDATION PROFESSOR OF COMPUTER SCIENCE, STANFORD UNIVERSITY; SENIOR FELLOW, STANFORD INSTITUTE FOR HUMAN-CENTERED ARTIFICIAL INTELLIGENCE (HAI)

##### **PANELISTS**

- YLLI BAJRAKTAR, PRESIDENT & CEO, SPECIAL COMPETITIVE STUDIES PROJECT (SCSP)
- NICHOLAS BRAMBLE, DIRECTOR OF TRADE AND ECONOMIC POLICY, GOOGLE
- YANASE TADAO, SENIOR EVP, NTT CORPORATION
- YU KYUNGSANG, CO-HEAD, SKT AI CIC
- CHA JIHO, MEMBER OF ROK NATIONAL ASSEMBLY

69

#### **MAIN DISCUSSION**

The central thesis across the session was that the three allied nations must move beyond bilateral cooperation toward genuine trilateral integration — of technology, capital, industrial capacity, and governance frameworks — in order to secure democratic leadership in AI.

##### **The Technical Frontier: Beyond Brute-Force Scaling**

The session opened with an examination of where the technical frontier of AI actually stands. The era of brute-force scaling — training ever-larger models on ever-growing internet data — is coming to an end. The core problem is a data bottleneck: while compute capacity and hardware continue to improve, the internet is not generating new data fast enough to keep pace with AI consumption. As Ilya

Sutskever has noted, pre-training as currently practiced will eventually plateau, a reality that began to surface publicly when flagship model releases prompted questions about whether AI performance improvements were slowing.

A candid account was provided of the current LLM development pipeline. Pre-training on internet data establishes broad knowledge but is insufficient alone. Supervised Fine-Tuning (SFT) uses curated exam-style question-answer pairs to improve usability — largely what made ChatGPT impressive. Reinforcement Learning (RL) allows models to explore their own answers and receive rewards for correct ones, enabling explorative rather than purely imitative learning, as demonstrated by DeepSeek-R1 and OpenAI o1. All of these techniques ultimately reduce to a data problem: acquiring, generating, and diversifying training data. Synthetic data generation — having AI produce its own training material — is the dominant short-term approach, but risks recycling what is already in the internet distribution, providing no competitive moat.

The concept of the ‘dark matter of knowledge’ was introduced to describe the vast space of things humanity does not yet know and which are not represented in any existing dataset. Current AI performs well near the internet data distribution — search, text generation, standard reasoning — but struggles with problems requiring genuinely new knowledge such as personalized cancer vaccines, open-ended robotics manipulation, and novel scientific discovery. Addressing this dark matter requires a paradigm shift beyond scaling. Three pathways forward were identified: learning better with less data by redesigning neural architectures to match the sample-efficiency of human learning; generating smarter synthetic data that is qualitatively different from what frontier labs have already ingested from the full web; and Test Time Training (TTT), which enables models to continue learning at inference time, adapting to novel problems rather than relying solely on frozen pre-trained weights.

Recent research on TTT Discover, applied to GPU kernel optimization, demonstrated the potential: the system outperformed the best human-optimized solutions by 2x at a training cost of approximately \$500, which is a striking demonstration of extracting latent capability from existing open-weight models. For problems requiring deep optimization and real-time reasoning, for instance, industrial, scientific, and government workflows, models that can adapt at test time significantly outperform static pre-trained models, even at smaller scales. The growing role of open-source contributions, especially from Chinese institutions and increasingly from NVIDIA, was highlighted as an equalizing force that enables smaller actors and sovereign AI programs to build on frontier research, with direct implications for the allied nations’ strategy: the technical terrain is shifting in ways that reward smarter approaches over brute-force scale, and those who understand that shift earliest will have an asymmetric advantage.

70

### The Strategic Imperative for Trilateral Integration

The panel’s organizing argument was that the period from 2025 to 2030 represents not a technical development timeline but the decisive window in which free societies will either secure their future or cede the 21st century to authoritarian revisionism. The competition was characterized as a full-spectrum struggle against a rival that is mobilizing its entire society, economy, military, and technology sector. Recent signals from the Munich Security Conference and deployments of autonomous systems underscore that AI is being treated as the decisive terrain of modern warfare and geopolitical influence. The time for dialogue alone has passed; what is required now is the operationalization of allied power.

The central structural argument was that cooperation, or three entities working in parallel, is insufficient. What is needed is integration: a single combined techno-industrial base in which technology, capital, and talent flow as freely between Seoul, Tokyo, and Washington as they do between New York and California. Each partner brings distinct comparative advantages. South Korea is the ‘ace in the hand’ — an industrial arsenal of the free world — with global leadership in semiconductors, shipyards, advanced manufacturing, and rapid AI adoption; notably, only 16% of Koreans report fearing AI, suggesting a social readiness that no other allied nation can match. Japan is the indispensable anchor of Indo-Pacific security, with precision manufacturing, robotics, and embodied AI capabilities that provide the physical infrastructure of the alliance’s brain, enabling supply chain resilience and making economic coercion impossible. The United States remains the innovation engine, but cannot compete against China alone.

71

AI was described in parallel as maturing from a chatbot tool into a ‘method of invention.’ It is a general-purpose technology comparable to the steam engine or electricity in its capacity to restructure society. The benefits of this transformation are not inevitable and require deliberate trilateral coordination across infrastructure, workforce, and governance. A coherent trilateral policy architecture was called for, tying together national security, trade, economics, and competitiveness — building on the bilateral tech prosperity deals between the U.S., Korea, and Japan already in place — and incorporating AI-related digital provisions into trade agreements, potentially drawing on ISO standards work as a technical foundation.

A trilateral Track 1.5 commission was also proposed; not to produce more white papers, but to identify and remove specific barriers to integration, with analogous work already underway with India and Israel. The historical precedent of past inaction was invoked as a warning: 5G, solar panels, drones, and EVs are all domains where a rival nation built dominant global infrastructure because no comparable allied alternative was available at competitive cost. By 2030, the same risk will apply to the global digital infrastructure stack. The inadequacy of coordination without integration was the most consistent refrain across the session: three separate supply

chains is a recipe for fragmentation, and Korea's role as a test bed that scales outward through allied partnership exemplifies what genuine integration — as opposed to mere cooperation — looks like in practice. Without a competitive allied alternative assembled quickly, the default global digital infrastructure will again be built by others, as it was with Huawei in 5G and as DeepSeek's trajectory now threatens to repeat.

### AI Infrastructure and Industrial Positioning

The infrastructure layer was identified as the physical foundation on which AI leadership will be decided. The current 'bigger is better' paradigm in AI, or massive centralized training data centers, is expected to give way to a 'more flexible is better' paradigm as the bottleneck of limited power supply shifts attention toward distributed edge AI infrastructure closer to enterprise and industrial deployments: banks, automotive, manufacturing, logistics, and telecom.

One concrete response to this transition is the IOWN (Innovative Optical and Wireless Network) project, a distributed optical AI infrastructure platform developed in partnership across SK Group, Toyota, Intel, and others. IOWN targets a reduction in power consumption to 1/100th of current levels, a 125x increase in data transmission capacity, and a reduction of end-to-end latency to 1/200th of current levels. Its three core technologies are Photonics-Electronics Convergence (PEC), which replaces electronic connections with optical at the chip, server, and data center level; All-Photonic Network (APN), which maintains optical signals end-to-end without electro-optical conversion at intermediate switches; and Distributed Optical Computing, which connects multiple data centers and operates them as a single logical unit via control software that enables efficient use of idle GPU and memory resources across sites. IOWN was positioned as a game-changer for resilience and security in mission-critical AI applications, and an important foundation for the physical AI era that the trilateral alliance needs to lead.

South Korea's AI strategy was framed around the ambition to become one of the top three global AI powers (AI G3), alongside the U.S. and China. Five pillars of Korea's AI positioning were outlined. Global leadership in memory semiconductors — particularly memory bandwidth efficiency — positions Korea as an upstream shaper of the AI ecosystem, not merely a consumer; memory is a core bottleneck and leverage point in AI system performance and cost. Korea is also transitioning from selling chips to selling compute, building world-class AI infrastructure through public-private collaboration, drawing on the precedent of nationwide broadband investment in the late 1990s, where early and large-scale commitment created compounding ecosystem effects. Korea is further positioned as one of the world's most technologically adaptive societies, with generative AI tools widely used across all age groups, creating a high-velocity test bed for product iteration and scaling. Korea's dense,

72

globally competitive manufacturing base, combined with a high appetite for AI adoption, makes it one of the best environments in the world to generate proof-of-value use cases in industrial AI and create replicable industrial playbooks. Finally, active government support, co-designed with industry, provides a stable foundation for AI investment while maintaining safety and reliability frameworks.

Multiple lines of argument converged on the same conclusion: whoever owns the infrastructure layer owns the long game. The transition from centralized hyperscale data centers to distributed edge infrastructure represents both a risk and an opportunity — the allied nations have the industrial and engineering capacity to lead this transition if they coordinate rather than compete. Korea's 'pali-pali' (fast-fast) culture was cited as a genuine competitive advantage — not a cultural curiosity but a strategic asset. High domestic AI enthusiasm rates (61% versus 34% in the U.S.), fast iteration cycles, and strong public-private alignment give Korea an industrial test bed role no other ally can replicate at the same speed, making it the world's leading AI test bed and reference market: proving new applications in a dense, competitive, fast-adopting environment, then scaling those proven models outward through allied partnership. Japan's governance agility was similarly praised. The U.S. enthusiasm gap, by contrast, represents a strategic liability: if Americans are not meaningfully adopting AI in everyday life, the feedback loops that drive product improvement and workforce readiness will be slower than those of both allies and rivals.

73

### Governance, Adoption, and Democratic Stakes

A striking enthusiasm gap was cited: only 34% of Americans report excitement about AI, compared to 44% in Japan and 61% in South Korea, with some of the highest rates appearing in Sub-Saharan Africa. Enthusiasm correlates strongly with adoption rates, suggesting that making AI tangible and useful in everyday life (rather than in novelty applications alone) is a key strategic challenge for the United States. Japan's AI governance framework was praised as a model for the trilateral alliance: data-driven, stakeholder-informed, agile, outcome-based, and adaptable to unexpected scenarios. By contrast, the EU AI Act was held up as a cautionary tale. As it is developed before the public release of transformative AI systems, it quickly became unfit for purpose. Mario Draghi's argument was cited that governments must reduce the burden of proof placed on new technologies and give the potential of AI the same weight as its risks.

The frame of the session was then broadened from industrial competition to civilizational transformation. AI's most profound impact will be on the monopoly of human intelligence that currently underpins global inequality, in labor markets, education, healthcare, security, and development. This makes AI a fundamentally different kind of technology from prior industrial revolutions, and it demands a cor-

respondingly broader governance response. Three questions were posed for the trilateral alliance. First, what comes with the AI transformation? AI will not arrive in a stable world; it will co-emerge with compounding crises such as climate change, pandemic risk, geopolitical fragmentation, and debt distress. Second, what will be transformed? Not just industry, but the entire intelligence-dependent architecture of human society: labor markets, national power (including the rise of capable non-state actors), scientific capability, and demographic economics. AI may narrow the intelligence gap between advanced and developing nations, redistributing power in ways that upend current security assumptions. Third, what future AI society should the trilateral alliance proactively design? The next five years will produce governance archetypes that shape the next generation. Thus, the window for proactive design is narrow and urgent.

South Korea's 'AI Universal Basic Society' framework was presented as a policy experiment and potential export model. The concept applies AI to bridge gaps in service-sector economies — healthcare, education, finance — particularly in rural and underserved areas domestically, and in the Global South internationally. The framework has two goals: building a social safety net resilient enough to absorb the economic disruption AI will cause, including high youth unemployment and rapid labor market transformation; and creating a new economic growth model by integrating emerging economies into a digital economic bloc led by the trilateral alliance. The argument was ultimately that the purpose of the alliance's AI leadership should not be to win an industrial competition, but to design and export a governance and sharing model that positions democratic AI as the global standard, and in doing so, unlock new markets and drive economic growth for all three countries.

Across these themes, the underlying imperative was consistent: governance archetypes established in the next five years will define the next fifteen. A trade-based approach to AI governance, grounded in existing regional digital frameworks and ISO technical standards, was proposed as a practical path forward that avoids both the rigidity of prescriptive regulation and the vacuum of no governance at all. The session's broadest reframing connected governance directly to democratic legitimacy: if democratic nations do not design and export a values-aligned AI governance model during this narrow window, the default will be the authoritarian alternative. The AI Universal Basic Society framework represents one attempt to build a positive-sum model — combining social safety net, new economic growth, and democratic standard-setting into a single exportable architecture — whose success or failure will have implications well beyond Korea.

74

## FLOOR DISCUSSION

The floor discussion opened by questioning whether it is productive to define national AI strategy around characteristics (data center counts, chip inventories, e.g.) that may be obsolete within five years as the paradigm shifts from brute-force scaling to smarter, more distributed AI. A related question challenged the framing of 'AI policy' altogether: using autonomous vehicles as an example, successful deployment requires not AI governance frameworks but reforms to transportation regulation, police agency norms, and urban infrastructure. In response, it was agreed that AI governance cannot be treated as a single domain. It intersects transportation, health-care, financial regulation, and many others. An advocacy was offered for maximally open, innovation-friendly government postures that cultivate R&D into new AI forms, rather than prescriptive upfront regulation that will inevitably be outpaced by technical change.

Two structural bottlenecks were identified in the transition from the scaling era to the application layer: the enormous power and infrastructure demands of AI data centers, and the cost competitiveness challenge posed by Chinese models like DeepSeek, which offer disruptive price efficiency through architectural innovation. The question was raised as to whether geopolitical concerns will limit DeepSeek's adoption or allow it to dominate global API markets. In response, a direct parallel was drawn to the 5G/Huawei precedent: most of the world uses Huawei-built 5G infrastructure because it was the cheapest and most available option, and DeepSeek's open-weight model deployment is following a similar trajectory, especially in Africa. The allied nations must assemble a competitive open-source or allied-stack alternative that bundles their comparative advantages. Otherwise, the risk is that a rival nation builds physical AI on top of its software dominance by 2030, as it did with EVs.

75

The structural barriers to trilateral integration were pressed further: a strategic trust gap (different allies perceive the primary rival as simultaneously a systemic threat and a major trading partner, creating divergent risk tolerances); reluctance on the U.S. side to share high-end AI defense integration technology; and overlapping competition between Korea and Japan in advanced manufacturing and robotics. The question was how role differentiation can prevent trilateral cooperation from becoming zero-sum. In response, it was conceded that this reinforces the core case: without acknowledging that the U.S. cannot compete alone, and without assigning clear comparative advantages to each partner, the alliance will remain fragmented. A decade of admiring the problem, as happened with 5G, drones, solar, and EVs, will result in a rival nation owning global digital infrastructure by 2030.

Two questions were raised from an international economics perspective. First, whether AI-driven structural transformation of service economies requires a fun-

damentally new digital trade architecture beyond existing WTO-consistent agreements. Second, whether the trilateral alliance should build on existing bilateral digital deals — the U.S.-Japan Digital Trade and Economic Security Agreement and Korea’s membership in DEPA — into a coherent regional digital trade framework, particularly given a rival nation’s interest in shaping DEPA norms. In response, DEPA and similar regional digital economy partnership agreements were endorsed as excellent models for trilateral and regional leadership. While the U.S. has focused on bilateral agreements, many of the frameworks established with Korea and Japan over the past year contain significant consistency. 2026 is the right moment to harvest those gains and build them into a coherent regional architecture. ISO standards work on AI safety, security, and management was highlighted as a potential technical foundation for a trade-based approach to AI governance, with Japan and Korea called upon to lead in this space.

76

## SESSION 3

### END OF EXCEPTIONALISM?: THE FUTURE OF DOLLAR HEGEMONY

#### **PARTICIPANTS**

##### **CHAIR**

HORII AKINARI, SPECIAL ADVISOR & BOARD MEMBER, CANON INSTITUTE FOR GLOBAL STUDIES (CIGS); FORMER ASSISTANT GOVERNOR, BANK OF JAPAN (BOJ G7/G20 DEPUTY)

##### **PANELISTS**

- HORII AKINARI, SPECIAL ADVISOR, CANON INSTITUTE FOR GLOBAL STUDIES (CIGS)
- BARRY EICHENGREEN, GEORGE C. PARDEE & HELEN N. PARDEE DISTINGUISHED PROFESSOR, UC BERKELEY
- JEFFREY FRANKEL, JAMES W. HARPEL PROFESSOR, HARVARD KENNEDY SCHOOL
- KWON GOOHOON, SENIOR ASIA ECONOMIST, GOLDMAN SACHS

77

#### **MAIN DISCUSSION**

The session situated the current debate on dollar hegemony within a longer historical arc. The dollar’s role as the world’s dominant vehicle currency was established after World War Two and deepened during post-Cold War era. Concerns about its sustainability have arisen at several prior moments: in the late 1960s and early 1970s through the Triffin dilemma — the inherent tension between the elastic supply of dollar liquidity and systemic stability under the Bretton Woods framework — and again during the Twin Deficit episodes of subsequent decades. Today’s concerns are qualitatively different, incorporating structural challenges from BRICS payment infrastructure efforts and China’s strategic push for renminbi internationalization, which has had partial success in enabling energy and essential goods trade outside G7 financial sanctions. The session’s guiding question was whether these developments signal structural decline or merely cyclical softness.

### The State of Dollar Dominance: What the Data Shows

The international monetary and reserve system is clearly changing, but the directions of change are consistently underappreciated. The dollar's share of globally identified foreign exchange reserves has fallen from just over 70% at the turn of the century to 56.9% as of Q3 2025 (the latest IMF COFER data available) — a decline of roughly half a percentage point per year on average. Critically, this shift has not moved into the Euro, Japanese yen, or Pound Sterling, nor meaningfully into the Chinese renminbi. Instead, it has flowed into the currencies of small, open, inflation-targeting countries: the Australian dollar, New Zealand dollar, Canadian dollar, Singapore dollar, Norwegian krone, Swedish krona, Danish krone, and notably, the South Korean won. Research has documented over 60 countries now holding 5% or more of their reserves in these non-traditional currencies, a trend facilitated by the digital revolution lowering transaction costs for trading these currencies at reasonable bid-ask spreads.

A crucial conceptual distinction was drawn, one widely misunderstood among investors, practitioners, and policymakers: dollar dominance and dollar strength are not the same variable, particularly over short- to medium-term horizons of one to five years. The dollar can depreciate significantly while retaining its central role in the international monetary system, and can appreciate while its global reserve share declines. This divergence is illustrated clearly in recent data: over the past decade, the dollar's reserve share continued its long-run decline, yet the dollar appreciated approximately 20% in real trade-weighted terms. A broader dollar dominance index — aggregating five market-based indicators: international debt issuance, central bank reserve shares, cross-border bank loans, SWIFT transaction shares, and spot FX volumes — tells a more stable story than the COFER data alone. When valuation effects are stripped out and the five measures are averaged, the evidence for secular de-dollarization is considerably weaker than the reserve share data in isolation implies. The baseline forecast at the time of the session was for continued moderate dollar weakness in 2026, driven not by a collapse of dollar dominance but by the challenge of attracting sufficient unhedged capital inflows to finance large U.S. external and fiscal deficits under the current policy mix.

BIS Triennial Central Bank Survey data provides further grounding. In 2025, the U.S. dollar appeared on one side of 89% of all global foreign exchange transactions — a share that has remained virtually unchanged since the BIS began this survey in the 1980s. Even currency pairs that do not directly involve the dollar (such as yen-to-euro) are typically executed by first converting into dollars and then into the target currency. Other major currencies' 2025 shares were Euro at 29%, Japanese yen at 17%, and Pound Sterling at 10% — all slightly declining. The geographic concentration of global FX trading is also notable: the UK, U.S., Singapore, and Hong Kong together captured three-quarters of global FX turnover in 2025, with their combined

78

share continuing to grow. Global FX trading reached \$9.6 trillion per day in 2025 — over 140 times daily global goods trade — reflecting a 28% increase between 2022 and 2025. Financial globalization has continued to deepen despite intensifying geopolitical tensions.

The panel reached consensus on the TINA (There Is No Alternative) argument, but with a critical reframing: TINA does not mean the dollar's position is secure. It means that if investors flee from the dollar, there will be no alternative, resulting in a global liquidity shortage to support cross-border transactions. That is precisely the catastrophic dynamic that occurred in the 1930s, and it is a warning, not a reassurance.

### The Accelerating Risks: Weaponization, Fiscal Sustainability, and Alliance Politics

The concept of “exorbitant privilege” — originally coined by French Finance Minister Valéry Giscard d'Estaing in the 1960s to describe the unfair advantage the U.S. accrues as issuer of the global reserve currency — was developed at length, with the argument that the U.S. has historically abused this privilege in two ways, one traditional and one new.

The traditional abuse is currency debasement: excessive budget deficits and money creation leading to inflation and depreciation. This dynamic ended the Bretton Woods system in 1971 and is re-emerging today. U.S. national debt held by the public as a share of GDP peaked just above 100% at the end of World War Two and has now nearly returned to that level, with no credible political path toward fiscal consolidation. U.S. financial markets may be exhausting global willingness to accumulate Treasury bills at the historically low interest rate premium they have commanded — and all three major credit rating agencies have now downgraded U.S. sovereign debt from the highest to the second-highest rating.

The new abuse is the weaponization of financial tools: frequent unilateral use of financial sanctions, tariffs, and trade measures without multilateral backing. The acceleration of reserve diversification was dated to 2014 — when sanctions were imposed on Russia following the first invasion of Ukraine — and to the unilateral reimposition of Iran sanctions in 2018. Both episodes moved countries to shift reserves out of dollars into gold and non-traditional currencies. Econometric evidence (NBER WP 34177, August 2025) demonstrates that sanctions and trade policy uncertainty have statistically and economically significant effects on central banks' dollar holdings, with no comparable effect found for other major currencies.

The U.S. has historically provided genuine global public goods — an international trade regime, a workable financial system, freedom of the seas, global health cooperation — in exchange for the exorbitant privilege of dollar seigniorage, an arrangement that produced approximately 80 years of relative peace and prosperity.

79

Recent actions have taken a sledgehammer to this bargain: the highest tariffs since Smoot-Hawley; challenges to Federal Reserve independence; flirtation with default or taxation of foreign-held U.S. debt; gratuitous ruptures with allies; withdrawal from international institutions; and threats to the territorial sovereignty of neighbors. Canadian Prime Minister Mark Carney's Davos speech was cited as evidence that allied countries are registering this rupture at the highest political levels.

The most serious specific risk identified was the breakdown of the dollar's safe-haven status. During the period between Liberation Day (April 2, 2025) and August 2025, the traditional safe-haven correlation — the dollar strengthening when global uncertainty spikes — went in the wrong direction. If this inversion becomes a durable pattern rather than an episodic one, it represents a qualitative shift in the system's foundations. The long-run trajectory of dollar displacement was characterized as glacial. Very gradual, even imperceptibly slow. But "even glaciers can calve," and large pieces can break off suddenly in response to discrete events. The 1930s liquidity collapse is the relevant historical precedent.

An explicit ranking of threats to dollar preeminence was offered, from least to most important: sanctions and weaponization of the dollar; concerns about U.S. debt and fiscal sustainability; chaotic policy uncertainty from Washington; weakening rule of law and doubts about separation of powers; and most important, alliance politics. Historically, every leading international reserve currency has been the currency of a functioning political democracy, and allies such as South Korea and Japan hold disproportionately large dollar reserves in part because of their dependence on the U.S. security umbrella. That relationship cannot be taken for granted.

On the possibility of a new Plaza Accord to address dollar overvaluation, the panel was dismissive. It was not only because the current administration has torn up international agreements and cannot credibly commit to new ones, but because it has internally contradictory objectives: it wants foreign central banks to keep buying U.S. Treasuries to finance deficits, while also wanting a weaker dollar to boost trade competitiveness. These cannot be simultaneously achieved. The risk of a disorderly dollar correction was flagged as potentially manifesting in a sudden, overshooting fashion rather than the gradual adjustment the longer-run data describes. The divergence in equity valuations between comparable U.S. and non-U.S. firms — illustrated by the persistent P/E gap between U.S. and Korean memory semiconductor producers of equivalent scale and market position — was cited as a concrete illustration of U.S. equity and dollar overvaluation, a premium that Goldman Sachs expects to continue narrowing. Longer-run return projections anticipate stronger equity performance outside the U.S. than within it, supporting continued gradual dollar depreciation from elevated levels, irrespective of whether dollar dominance itself is rising, stable, or declining.

80

On whether the erosion of U.S. exceptionalism is structural or cyclical, the considered view was that both forces are operating simultaneously and in conflicting directions, making them very difficult to disentangle in real time. Some structural pressures could moderate — such as congressional reaffirmation of Federal Reserve independence or Supreme Court limits on executive tariff authority. Cyclical forces — the interest rate cycle, output gap dynamics, and relative equity valuations — will continue to drive meaningful currency movements independently of the structural trend.

#### The Renminbi's Structural Ceiling

The renminbi's share of global reserves peaked at approximately 3% in 2021 and has since declined to below 2%, despite active Chinese efforts including PBOC swap lines and Belt and Road-related financial integration. The renminbi is not used as an invoicing or payments currency except in trade directly with China itself. The panel pointed out a fundamentally different usage pattern from the dollar, which is used broadly in trade among third countries. This stagnation was attributed to several compounding factors: geopolitical concerns, China's slower growth, unresolved domestic financial problems, and the absence of full capital account liberalization.

BIS data places the Chinese yuan's share of global FX transactions at 8.5% in 2025 — a significant rise from near zero before China's WTO accession in 2001, but disproportionately small relative to China's economic and trade scale. More granular data reveals that most yuan trading occurs in Hong Kong and London, while cross-border trading in Shanghai remains extremely thin, reflecting strict capital controls. China's own cross-border interbank payment system (CIPS) has grown substantially since its 2015 launch, connecting approximately 4,900 banks across 189 jurisdictions; but total daily CIPS transaction volume amounts to approximately 2% of the dollar's cross-border clearing volume through SWIFT. Even assuming sustained high annual growth rates, which are unlikely to persist indefinitely, it would take approximately 15 years before CIPS approached SWIFT's dollar clearing volumes. Importantly, China's own CIPS uses SWIFT as a messaging system for data purposes, further underscoring the dollar system's continued functional centrality.

The structural constraint on renminbi internationalization runs deeper than technical or policy choices. Capital controls are not merely a technical policy option for China. They are a structural requirement of CCP political control. Lifting them would expose Chinese assets to massive capital flight by domestic wealth holders seeking to reduce political and confiscation risk. Finance in China is a control mechanism, not an asset allocation mechanism. This means China cannot offer the open capital account, rule-of-law protections, or creditor rights that make a currency attractive as an international store of value or medium of exchange. And this con-

81

straint does not change unless the political system itself changes. The panel reached unusually firm consensus on this point: renminbi internationalization has stalled, and there is no plausible near-term pathway to reversing it. Incremental gains by middle-power currencies — the Korean won, Indian rupee, Singapore dollar — may be more worth watching than the renminbi, though any such shifts will remain gradual.

Dollar dominance is further sustained by network effects that are very difficult to displace. When Japan had the technical capacity to create an Asia-wide yen settlement network during an earlier era, Japanese commercial banks lacked the strategic appetite to expand in yen. Dollar dominance is maintained not only by infrastructure, but by the depth and global reach of U.S. banks in international business—a self-reinforcing dynamic in which depth attracts use, and use attracts further depth. SWIFT is also not as technologically vulnerable as sometimes characterized: it is actively experimenting with blockchain and tokenized bank deposits, which can settle faster than stablecoins.

#### Digital Currencies: Stablecoins, Crypto, and CBDCs

The floor discussion surfaced an extended panel exchange on digital currencies and their implications for dollar hegemony. A categorical distinction was drawn between three types of digital monetary instruments, which are frequently conflated. Crypto assets such as Bitcoin are volatile, lack credible unit-of-account or means-of-payment functions, and serve primarily as speculative instruments or vehicles for evading taxes, drug enforcement, and anti-terrorism regulations. Stablecoins are dollar-based, backed by U.S. Treasuries, and therefore effectively secondary dollar instruments rather than challengers to dollar dominance. CBDCs represent an expansion of the public sector into territory previously held by private banks.

On stablecoins, the panel identified a structural risk that enthusiasm from the Trump administration overlooks: stablecoins are not covered by deposit insurance and are therefore subject to runs. If \$3 trillion in stablecoins were backed by Treasury bills — as has been suggested as a policy goal — a panic-driven sale by stablecoin holders could generate a flash crash in the Treasury market that the market cannot absorb. Stablecoins offer no advantage over money market funds except for being less regulated, which increases rather than decreases default risk. The parallel to the 2008 Global Financial Crisis was drawn: many analysts knew the system was fragile before the crisis without being able to identify the precise transmission mechanism. Stablecoins or crypto assets may be connected to the next financial crisis in a similarly opaque way.

The likely destination, in the panel's view, is not stablecoins but tokenized bank deposits, which offer superior technological convenience and are liabilities of insured, regulated institutions. For retail cross-border transactions in Asia, fast payment

82

systems linked across borders are expected to dominate. For wholesale transactions, CBDCs are the likely victor. China's recent abandonment of the e-CNY trend in favor of an interest-bearing wholesale digital currency was flagged as a significant signal in this direction.

On China's digital currency strategy more broadly, the U.S. and EU exclusion of Russia from SWIFT following the 2022 invasion of Ukraine was identified as a decisive catalyst for China's strategic redirection. Prior to this, China's renminbi internationalization broadly followed a Western-style model of offshore convertibility and capital market development. Since 2022, China has shifted toward building alternative financial infrastructure — centered on digital renminbi (e-CNY) and a digital cross-border transfer and settlement system — designed to connect China and Russia outside the SWIFT/dollar framework. SWIFT is built on legacy telecom infrastructure originally based on telex, making it potentially vulnerable to displacement by more modern digital systems over a long-time horizon. The CCP is acutely aware of this and is positioning digital payment infrastructure as a long-horizon strategic alternative to SWIFT-based dollar dominance, targeting a time horizon of two to three decades.

A pointed observation was also raised: the SWIFT exclusion of Russia, while effective as a financial weapon in some respects, was strategically costly in a less-discussed way. SWIFT had provided detailed visibility into global transaction flows, and its exclusion of Russia meant the U.S. and its allies lost a significant stream of intelligence data about Russian financial activity. On Bitcoin, specifically, the question was raised as to whether it could emerge as a geopolitical hedge — not merely as speculative investment — as financial sanctions increasingly weaponize national currencies and payment rails. The panel was skeptical: Bitcoin has no credible monetary function and will not acquire one.

83

#### FLOOR DISCUSSION

An analytical bridge was drawn between the previous day's AI session and the monetary session, with the argument that the two domains are converging into a single systemic order. If U.S.-China technological competition leads to fragmentation of supply chains and innovation ecosystems, monetary order fragmentation is likely to follow. The real question, in this framing, is not whether dollar hegemony will collapse, but whether the cost of maintaining dollar centrality is rising or falling in an era of techno-geopolitical competition. A world of fragmented AI and technology standards may well be a world of fragmented monetary and payment standards.

Kenneth Rogoff’s recent book “Our Dollar, Your Problem” was raised as a framing device: it argues that the U.S. has long enjoyed super-privilege from dollar hegemony in exchange for providing the dollar as a global public good, and that this arrangement now faces a 21st-century version of the Triffin dilemma — in which the dollar’s primary threat is not external challengers but the U.S. itself, specifically the political unwillingness to continue bearing the costs of providing the public good. From the perspective of U.S. allies like Japan, this registers as “your dollar, your problem.” In response, the connection to the Carney Davos speech was noted: the shift in allied sentiment reflected in both Carney’s remarks and Rogoff’s framing reinforces the concern that current U.S. actions represent a self-inflicted wound, one that erodes both the privileges and the public-good functions of dollar hegemony simultaneously.

The remarkable growth of CIPS since its 2015 launch was noted — including a 43% year-on-year increase in payment volume in 2024, driven by Russia-Ukraine-related transactions, Belt and Road Initiative trade flows, and Russia-Kazakhstan energy deals denominated in renminbi — and the question was raised as to whether this trajectory could continue over the next decade. In response, it was noted that CIPS currently connects approximately 4,900 banks across 189 jurisdictions, compared to SWIFT’s 11,500 banks, and that total daily CIPS transaction volume amounts to just 2% of what passes through SWIFT in dollars. Even at sustained high annual growth rates, it would take approximately 15 years before CIPS approached SWIFT’s dollar clearing volumes. SWIFT, moreover, is actively experimenting with blockchain and tokenized bank deposits and is not standing still.

The conspicuous absence from the initial panel discussion of digital currencies, despite the session topic, was also noted, with a reminder that gradual processes can produce sudden ruptures. The Hemingway line on bankruptcy — “gradually, then all at once” — echoed the glacier metaphor and underscored that the pace of current change does not guarantee that change will remain gradual.

84

## SESSION 4

### ADVANCED REACTORS AND TRILATERAL COOPERATION: SHAPING THE FUTURE OF NUCLEAR ENERGY

#### **PARTICIPANTS**

##### **SESSION CHAIR**

DAN PONEMAN, SENIOR FELLOW, COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS; FORMER PRESIDENT & CEO, CENTRUS ENERGY CORP.; FORMER U.S. DEPUTY SECRETARY OF ENERGY

##### **KEYNOTE**

JARROD AGEN, EXECUTIVE DIRECTOR, NATIONAL ENERGY DOMINANCE COUNCIL (NEDC), THE WHITE HOUSE

##### **PANELISTS**

- MAEDA TADASHI, CHAIRMAN OF THE BOARD, JAPAN BANK FOR INTERNATIONAL COOPERATION (JBIC)
- LIM SEUNGYEOL, SENIOR VICE PRESIDENT, KOREA HYDRO & NUCLEAR POWER (KHNP)
- AMIR VEXLER, PRESIDENT & CEO, CENTRUS ENERGY CORP.
- KIHARA SHINICHI, DIRECTOR-GENERAL FOR ENERGY AND ENVIRONMENTAL POLICY, MINISTRY OF ECONOMY, TRADE AND INDUSTRY (METI), JAPAN
- HWANG YONGSOO, DISTINGUISHED PROFESSOR, KEPKO INTERNATIONAL NUCLEAR GRADUATE SCHOOL (KINGS)

85

#### **MAIN DISCUSSION**

##### **Strategic Imperatives and the Policy Window**

Three structural imperatives were identified for trilateral nuclear cooperation. The first is energy security and decarbonization: both South Korea and Japan are resource-poor nations for which nuclear power provides an essential alternative to imported fossil fuels, and the global AI-driven data center boom has dramatically intensified power demand, making reliable baseload generation a national security issue. The second is eliminating strategic dependence on Russia and China in enriched uranium. Russia currently holds 44% of global enrichment capacity and China 24%, with the only other major suppliers being state-owned European enterpris-

es. U.S. law requires that its Russian fuel sourcing reach zero by 2028, and there is a parallel imperative to prevent China from filling the void Russia is being pushed out of — a substitution that would be strategically equivalent to quitting smoking only to take up a more dangerous habit. The third is trilateral investment in U.S. enrichment capacity. The U.S. Department of Energy has awarded \$2.7 billion in contracts for domestic uranium enrichment, including three \$900 million task orders. The Piketon, Ohio facility is already producing HALEU, with current funding aimed at enabling future commercial-scale production.

The Trump administration signaled an unequivocal commitment to nuclear energy as a strategic priority, both domestically and as the centerpiece of energy diplomacy with Japan and Korea. Nuclear was described as the President’s long-term energy investment and framed specifically as the solution to powering the AI revolution. The administration’s engagement with U.S. state governors on nuclear investment — with roughly ten governors from across the political spectrum actively pursuing nuclear opportunities in their states — illustrated the breadth of bipartisan domestic support, characterized as at a historic peak. Two pillars of the administration’s nuclear agenda were highlighted: the former Loan Programs Office, rebranded as the Energy Dominance Fund and capitalized at a substantial level with nuclear as a designated priority; and an international regulatory harmonization initiative, identified as the primary G20 energy agenda item, with the argument that nuclear regulations designed for earlier-generation technology are now misaligned with current technical capabilities and that failure to align internationally cedes advantage to China and Russia.

The hundreds of billions in investment Japan and Korea have committed to the United States — if deployed effectively into nuclear and fuel cycle infrastructure — were characterized as a once-in-a-generation opportunity to permanently restructure the global nuclear energy landscape. Three U.S. cabinet officials are traveling to Japan in March for the Indo-Pacific Energy Security Ministerial and Business Forum with the explicit goal of emerging with signed deals and long-term commitments. The NEDC was characterized as a bureaucracy-cutting, deal-making unit operating at speed, and an open invitation was extended to both public and private sector participants to engage directly.

The most consistent message across every speaker and format was urgency: the combination of a U.S. president explicitly committed to nuclear as a national priority, new political leadership in Korea and Japan aligned on energy security, a tightening enrichment supply chain, and surging demand from AI-driven data centers has created a window that multiple participants described as genuinely unprecedented. The question is no longer whether to act but how fast and whether the parties can convert existing alignment into signed contracts before the political window narrows.

86

### Securing the Nuclear Fuel Supply Chain

Centrus Energy is the only U.S. company currently enriching uranium with a fully domestic, U.S.-technology supply chain, and critically, the only company capable of manufacturing the centrifuges themselves, which is the more technically complex and strategically important element of the enrichment supply chain. Centrus has been enriching since 2003, is currently producing HALEU at its Piketon, Ohio facility, and has announced a multi-billion-dollar expansion at both Piketon and its Tennessee manufacturing facility, tied to contractual commitments already in place. Commercial HALEU enrichment is targeted for 2029, with potential for earlier delivery. The \$900 million U.S. government HALEU award was welcomed as a validation of technology maturity and a material reduction in project-level risk for prospective investors. Enrichment economics are governed by economies of scale, and the two critical success factors are capital and committed offtake — both of which the trilateral partnership is positioned to provide.

Korea’s commitment to Centrus through a 10-year supply contract is already in place, positioning Korea as a cornerstone partner even before formal enrichment cooperation is codified. This should be recognized as the commercial foundation on which the relationship should be built upward. Japan, with its large legacy reactor fleet undergoing gradual restarts including the potential return of Kashiwazaki-Kariwa and a likely increase in demand for enriched uranium through the 2030s, could become a natural offtake partner for future expansion. In this context, an emerging trilateral alignment—combining U.S. technology and fuel supply, Korean capital and operational experience, and prospective Japanese demand—was discussed as a possible pathway toward a more coordinated solution.

87

On the 123 Agreement, the renegotiation of the U.S.–Korea civilian nuclear cooperation agreement was identified as the critical legal vehicle for expanding the scope of bilateral nuclear cooperation. Both uranium enrichment and plutonium reprocessing are understood to be on the agenda of the Trump–Lee summit discussions. A proposed pathway involves a rigorous, transparent fact-finding process to establish the commercial and nonproliferation case for a commercial enrichment service facility in South Korea, jointly developed with U.S. partners under a revised framework. Korea’s 50-year nonproliferation record — as a non-nuclear weapons state with an impeccable history of implementing enhanced IAEA safeguards — is the substantive answer to concerns about weaponization risk. The challenge is communicating it effectively to skeptical audiences in Washington. The current political alignment between Washington and Seoul is rarely this favorable, and the window for reaching agreement is narrow. A potential U.S.–Saudi 123 Agreement, rumored to be near finalization, was flagged as a possible template for a joint U.S.–Korea EPC partnership in Saudi nuclear construction, enabling the two countries to compete as a single team in design, engineering, manufacturing, and procurement.

The Sapporo Five initiative — established at the 2023 G7 Sapporo Ministerial Meeting — is the primary multilateral vehicle for reinvigorating allied nuclear fuel supply chains. The five members (Japan, U.S., UK, Canada, France) pledged \$5.6 billion in investment over coming years, announced at COP28 in Dubai. Japan has followed up by designating uranium as a specified critical product under its Economic Security Promotion Act, committing approximately 10 billion yen in subsidies to expand domestic enrichment capacity. Active discussions are underway to bring South Korea in as a supporting country, given its status as a major consumer of enriched uranium, and an explicit welcome was extended to Korean industry participation. CNNC’s active effort to penetrate the Korean enrichment market was cited as additional urgency for resolving the bilateral cooperation framework before China fills the commercial space. Russia’s 44% and China’s 24% combined share of global enrichment capacity dominated the session’s strategic analysis. All of the investment commitments described in this section are oriented toward the same objective: restoring allied-country control over the nuclear fuel supply chain. The warning that replacing Russian dependency with Chinese dependency would be strategically equivalent set the terms of the debate, and the consensus was that the Centrus-centered trilateral investment model, with commercial HALEU enrichment anchored in 2029 and centrifuge manufacturing already underway, is the most credible near-term pathway. The 123 Agreement renegotiation in parallel is the defining near-term policy question: Korea sees significant U.S. openness; the U.S. side appears more cautious. Resolving this perception gap and translating presidential-level discussions into a concrete negotiating framework are the most critical near-term diplomatic task, with Korea’s nonproliferation track record as the substantive foundation.

88

#### **Japan’s Nuclear Revival and the Investment Framework**

Japan’s 2025 Strategic Energy Plan has formally shifted from the previous plan’s language of utilizing nuclear energy “as little as possible” to explicitly committing to “maximize nuclear and renewable power.” The restart of the Kashiwazaki-Kariwa Unit 6 reactor — the world’s largest nuclear power plant and TEPCO’s first restart — was announced during the session week, bringing the total number of operating reactors in Japan back to 15. This policy reversal enjoys broad public support, notably including among younger generations, grounded in pragmatic energy security reasoning rather than ideological commitment. Japan’s fuel cycle timeline is equally ambitious: the Rokkasho Reprocessing Plant is scheduled to commence operations in fiscal year 2026, followed by the J-MOX Fuel Fabrication Plant in FY2027, completing the loop of Japan’s domestic nuclear fuel cycle. Japan’s Strategic Energy Plan projects a 20% nuclear share in electricity generation by 2040, requiring steadily increasing enriched uranium imports — including potential HALEU imports from the U.S. — and potentially domestic HALEU demand if fast reactors or high-temperature gas-cooled reactors enter construction. Japan is ac-

tively evaluating metallic fuel versus MOX fuel options for its next-generation fast reactor targeting the 2040s, and confirmed readiness to deepen cooperation across all fuel cycle domains. The single-word contrast in Japan’s successive Strategic Energy Plans — “minimize” versus “maximize” — captures a genuine and comprehensive policy reversal, not a symbolic one. With 15 reactors back online, Japan’s reentry into the nuclear fuel cycle is institutionally committed. The Sapporo Five, the Indo-Pacific Ministerial Forum, and Japan’s domestic legislative architecture all reflect a depth of commitment that goes well beyond electricity mix targets, and the public support it commands, particularly among younger generations, makes it politically durable in a way that earlier post-Fukushima plans were not.

The bilateral investment mechanism governing Japan’s \$550 billion U.S. investment commitment was described in its most detailed public account to date. Under the agreed Memorandum of Understanding between the Department of Commerce and the Japanese government, each project establishes a Special Purpose Vehicle (SPV) jointly owned on a 50/50 basis as the legal project owner. JBIC, alongside Japanese commercial banks, provides equity and/or debt financing, while the U.S. government contributes in-kind: federally-owned land, access to water, power and energy infrastructure, and offtake arrangements. Cash flow distribution follows a tiered formula in which, after repayment of Japanese investment at 50% of cash flows, any residual profits are split 90% to the U.S. and 10% to Japan — a ratio that has attracted media criticism but which applies only to surplus cash remaining after all debt service and dividend obligations have been met. A primary concern raised was that the one-size-fits-all SPV ownership requirement is commercially unworkable for many U.S. project developers, who typically own projects on their own balance sheets. The candid discussion was made: resolving the SPV structure commercially is as important as resolving it politically, and until it is addressed, the \$550 billion framework cannot function as a vehicle for nuclear capital deployment at the scale the session envisioned.

89

The most tangible near-term project within the framework is the NuScale Power SMR deployment through the ENTRA1 Energy partnership at the Tennessee Valley Authority (TVA) site near Oak Ridge, Tennessee. A Japanese consortium is the second-largest shareholder in NuScale Power, with Korean partners SK, Doosan, and GS Energy also holding stakes. A power purchase agreement between NuScale and TVA is nearly finalized. The deployment would supply power not only to Tennessee but to seven surrounding states, including to the more than one thousand Japanese companies already invested in the U.S. Strong international interest in NuScale technology was also noted, including an MOU with Indonesia for deployment in Kalimantan and preliminary discussions with Vietnam, where nuclear interest has revived after being shelved post-Fukushima.

The session’s most candid technical observation concerned construction risk. Ja-

pan's two overseas nuclear project failures — the Hitachi Wylfa project in Wales and the MHI Sinop project in Turkey — both collapsed due to inability to manage cost escalation risk during construction. Manufacturers, unlike utilities, cannot bear balance-sheet risk during construction on their own. A formal U.S. construction risk-sharing mechanism was called for, referencing the UK's Regulated Asset Base (RAB) model as a proven precedent, as a precondition for credible international deployment. Multiple references to the Accelerating Reliability Capacity (ARC) Act currently before the U.S. Senate suggested that this legislative vehicle is the recognized pathway toward resolving what remains an unresolved structural barrier. The panel advised that construction risk sharing should not be an afterthought. It is the prerequisite condition without which even well-capitalized trilateral projects will face the same fate as Wylfa and Sinop. Until it is properly allocated between project developers, host governments, and financial institutions, the commercial viability of the international nuclear deployment agenda this session outlined cannot be assumed.

#### **KHNP as the Global Nuclear Partner and Advanced Reactors**

The resolution of KHNP's long-standing IP dispute with Westinghouse and the new fuel supply agreement with Centrus were characterized as genuine inflection points, moving the Korea–U.S. nuclear alliance from declarations of intent into operational business partnership. The core thesis was that nuclear project competitiveness is no longer determined primarily by reactor design. What differentiates a successful project from a failed one is supply chain integration, schedule and cost management, and sustained operational experience. KHNP's track record is substantive: it operates 26 nuclear units — the third-largest nuclear operator in the world after EDF and Rosatom — backed by a supply chain network of approximately 1,000 companies centered on Doosan Enerbility, developed over five decades of continuous construction and operation. The Barakah Project in the UAE stands as the global reference case for on-time, on-budget overseas nuclear delivery.

A complementary model for U.S.–Korea nuclear cooperation was proposed: Westinghouse technology combined with KHNP's project management and execution capability for domestic U.S. construction; and for international markets, a package combining U.S. technology and fuel supply with KHNP's workforce training, operational experience, and supply chain development. KHNP's historical experience building a domestic supply chain in partnership with Westinghouse from the 1980s was presented as directly replicable for nuclear newcomer countries today. KHNP's unique nonproliferation value was also highlighted: as a non-nuclear weapons state with an impeccable record implementing enhanced IAEA safeguards, KHNP can serve as a vehicle for transferring nonproliferation norms to newcomer markets in a practical, project-level way. It will not merely serve as regulatory compliance, but as

90

a cultural and operational model. KHNP's investment in TerraPower alongside SK, and a site visit to the Kemmerer, Wyoming Sodium reactor construction project, were described as genuinely impressive. The Sodium reactor was characterized as a potential game changer for Korea, given the country's extreme electricity density — electricity consumption approximately one-seventh that of the U.S. across one-hundredth of the land area — which makes SMRs and advanced reactors essential, not optional.

On the advanced reactor front, the Integral Fast Reactor (IFR) — a metallic-fuel, sodium-cooled fast reactor with integrated pyrochemical reprocessing originally developed by Argonne National Laboratory — was argued to be the most credible advanced reactor technology for broad global deployment, given three unique attributes: dramatic reduction of radioactive waste toxicity (from 100,000 years to approximately 300 years), experimentally demonstrated passive safety, and high proliferation resistance. Korea's interest in pyroprocessing as a waste management tool for its large spent fuel stockpile aligns directly with the IFR's value proposition, as does Japan's Fukushima decommissioning challenge, where IFR-derived pyrochemical techniques could be applied to meltdown debris. The IFR's technological lineage is directly embodied in TerraPower's Sodium reactor, which is already in active development, and ARC and Oklo are also descendants of the IFR program. Korea's government has officially committed to constructing two large-scale reactors (1.4 GW each) and one set of four SMRs (170 MW each). It is a decision characterized as bold and commercially premature given that SMR technology has not yet achieved full commercial demonstration, but necessary, driven by the long-term potential for deployment near high-density urban and industrial areas and Korea's own export ambitions. Accident Tolerant Fuel (ATF), currently being developed by Westinghouse, utilizes Low-Enriched Uranium Plus (LEU+) with enrichment levels typically reaching 6–8%, exceeding the current 5% commercial standard. This technical shift creates a significant new "demand vector" for international enrichment cooperation.

91

---

#### **FLOOR DISCUSSION**

Four distinct opportunities for nuclear cooperation have emerged under President Trump, which were widely discussed during the session: the "in-principle" approval for South Korea to develop or acquire nuclear-powered submarines, and clear signals from top Korean officials that a long-awaited revision of the 123 Agreement to allow for domestic uranium enrichment and spent fuel reprocessing is finally within reach. These prospects are further bolstered by the administration's ambitious goal

to quadruple U.S. nuclear capacity by 2050—a plan that would involve constructing approximately 300 new reactors and expanding technology transfers to allies—alongside a renewed openness to direct, top-down diplomacy with North Korean leadership as a potential path toward restarting denuclearization negotiations. A pointed question was posed: South Korea appears to be awaiting a U.S. delegation visit on the 123 Agreement and submarine cooperation, while the U.S. side appears more lukewarm. Is this perception accurate, and if so, what should Korea do? This received an implicit response through the general affirmation of momentum toward the March meetings, but was not fully resolved within the session.

On the question of whether the U.S. government has concrete plans to actively promote increased Korean investment in the U.S. commercial nuclear industry, a direct and positive response was given: no obstacles exist. The forthcoming March meetings in Japan are specifically designed to produce investment announcements, and additional announcements before and after the Tokyo summit are anticipated. The private sector was explicitly called upon to treat the next three to four weeks—the Tokyo Indo-Pacific Forum, followed by the Japanese Prime Minister’s Washington visit—as a high-stakes window for converting concept into commitment, with GE Vernova pledging availability seven days a week in the run-up.

The nonproliferation dimension was also directly addressed. Asked what more can be said or done to reassure those in the U.S. concerned that South Korea is pursuing a pathway toward nuclear weapons capability, the response reiterated that the proposed rigorous and transparent fact-finding process — establishing the commercial and nonproliferation case for Korean enrichment within a U.S. partnership framework — is specifically designed to address this concern. Korea’s 50-year nonproliferation record and its status as the leading model for IAEA safeguards implementation among non-nuclear weapons states is the substantive answer; the challenge is communicating it effectively to skeptical audiences. The conversation about enrichment cooperation has been ongoing for decades without resolution, and the current political and commercial conditions may represent a genuinely rare moment for action.

A call was made for trilateral collaboration specifically on the Integral Fast Reactor, noting that TPD’s earlier advocacy for a trilateral nuclear-powered submarine development program (raised at TPD 2025) has seen both Korea and Japan actively moving in that direction, offering this as an example of TPD’s concrete agenda-setting impact. An earlier proposal for an Assured Nuclear Fuel Services Initiative—a framework under which NPT-compliant, IAEA-safeguards-adherent countries could access guaranteed nuclear fuel supply without developing indigenous enrichment capability—was also revisited as the nonproliferation logic underwriting the commercial case for trilateral enrichment cooperation.

## SESSION 5

### THE FUTURE OF DETERRENCE IN AN AGE OF ESCALATED TENSION

#### **PARTICIPANTS**

##### **CHAIR**

PATRICK M. CRONIN, ASIA-PACIFIC SECURITY CHAIR, HUDSON INSTITUTE

##### **PANELISTS**

- KIM GUNN, MEMBER OF THE 22ND NATIONAL ASSEMBLY (PEOPLE POWER PARTY); RANKING MEMBER, NATIONAL ASSEMBLY FOREIGN AFFAIRS AND UNIFICATION COMMITTEE
- MARKUS GARLAUSKAS, DIRECTOR, INDO-PACIFIC SECURITY INITIATIVE, SCOWCROFT CENTER FOR STRATEGY AND SECURITY, ATLANTIC COUNCIL
- JIMBO KEN, PROFESSOR OF INTERNATIONAL RELATIONS, KEIO UNIVERSITY; MANAGING DIRECTOR OF PROGRAMS, INTERNATIONAL HOUSE OF JAPAN (IHJ)
- KIM JUNG SUP, SENIOR RESEARCH FELLOW, SEJONG INSTITUTE
- SYDNEY SEILER, SENIOR ADVISOR TO THE KOREA CHAIR, CSIS

#### **MAIN DISCUSSION**

The session examined the future of deterrence across the Korean Peninsula, the broader Indo-Pacific, and increasingly interconnected theaters. Five major structural forces reshaping deterrence were identified at the outset. China’s nuclear buildup is rapid, opaque, and without a clearly stated doctrinal rationale — raising the question of whether China is building defensively (to deter U.S. intervention in a Taiwan scenario) or offensively (to provide strategic cover for aggression), and whether it is departing from classical no-first-use toward launch-on-alert or launch-on-warning postures. North Korea is pursuing dual-track modernization, simultaneously targeting ICBM capability for striking the U.S. homeland and tactical nuclear weapons for use on the peninsula, reflecting a search for usable nuclear options drawn from Russia’s periodic nuclear threats during the Ukraine war. The May 2025 India-Pakistan Operation Sindoor was cited as a reminder that terrorism-triggered conventional conflicts can test nuclear crisis stability between nuclear-armed states, and that

back-channel crisis management is likely more effective than public escalation at preserving face and controlling outcomes. Technology is introducing instability: the same AI attributes discussed earlier in the conference as economic assets (speed and autonomy) also introduce risks of miscalculation, compressed decision timelines, and the difficulty of reversing rash decisions. Finally, the Trump administration's National Defense Strategy, with its emphasis on homeland defense and the "Golden Dome" missile defense concept, inevitably raised questions about the sustainability of forward deterrence, questions illustrated concretely by an East China Sea incident that week in which Chinese aircraft shadowed U.S. B-52s.

#### The Evolving North Korean Threat and Its Strategic Logic

The transformation of South Korean public perception of the North Korean nuclear threat was traced with care. Until roughly 2020, the Korean public did not regard North Korean nuclear weapons as a direct threat, protected by three assumptions: geographic proximity (North Korea would itself suffer from any nuclear use on the peninsula); the absence of delivery systems capable of precision attacks at close range; and an emotional-civilizational conviction that North Korea would not use nuclear weapons against its own Korean kin. Things changed after 2020. North Korea began deploying short-range ballistic missiles capable of carrying nuclear warheads (KN-23 and KN-24), publicly announced a doctrine for preemptive tactical nuclear use, demonstrated warhead designs in the 4–5 kiloton range, and declared South Korea an enemy state rather than a brother nation. The effect on public opinion was transformative: surveys recorded over 70% support for South Korea acquiring its own nuclear weapons. It was an unprecedented level of popular pressure with direct implications for alliance management.

North Korea's capability development was assessed as a deliberate, patient, decades-long project that largely overlaps with the post-Cold War period, during which—deprived of Soviet support—North Korea faced an existential but non-urgent crisis. The comfortable pace of development, without triggering regime-threatening responses, itself suggests the program was built primarily for strategic leverage rather than purely defensive necessity. Kim Jong Un's post-Hanoi strategy has been to neutralize American missile defense through three capability tracks: multiple independently-targetable reentry vehicles (MIRVs), hypersonic missile capabilities, and nuclear-powered submarines. He has also invested in reconnaissance satellites to enable all three. While observers initially dismissed these ambitions as unrealistic, meaningful progress has been made on each track, significantly aided by Russian cooperation. The core implication was that the U.S. and allied planning must assume a North Korea that can both credibly threaten the homeland and operate tactical nuclear options across the escalation ladder.

The 2023 National Intelligence Estimate (authorized for partial release by DNI Avril

94

Haines) provided the most authoritative public assessment of North Korea's intent. The intelligence community's core finding was that coercive options—nuclear capabilities backstopping lethal conventional force to achieve political-military objectives, without actually using the weapons—are the most likely use of North Korea's nuclear arsenal. Offensive or revisionist use was assessed as significantly less likely but warranting close monitoring. The analysis identified a gray zone of limited revisionist actions, along the Northern Limit Line, in the West Sea, or along the DMZ, that could advance strategic interests without triggering regime-ending responses. Kim Jong Un's primary fear, by this assessment, is not a U.S. military strike but color revolution, in other words, the domestically-driven political transformation that swept the former Soviet states and which the existence of a prosperous democratic South Korea continuously models as a potential future. North Korea's track record of controlled provocation with built-in off-ramps, consistent across decades of observations. It reflects that North Korea does not want a protracted fight with the South, knowing it cannot win.

A useful counter-narrative was offered to the dominant framing of a rapidly escalating North Korean threat. High-level political contacts between North Korea and Russia increased significantly in 2024–2025, but actual industrial and high-tech cooperation has fallen short of North Korea's expectations despite the deployment of combat troops to Russia. Intelligence assessments suggest North Korea is disappointed with the material spoils from Russia, particularly in key industrial sectors such as steel and nuclear power. China–North Korea bilateral trade reached approximately \$3 billion in 2025 but remains only about 50% of pre-COVID trade volumes, and China has not relaxed its sanctions enforcement posture beyond token agricultural assistance. Pyongyang appears to be pursuing a dual-track strategy. Externally leveraging Russia, cautiously managing China on the one hand, and keeping diplomatic options with the United States open, as evidenced by the absence of ICBM tests and a seventh nuclear test despite widespread predictions. The regime is seeking strategic leverage, technological learning, and durability, not irreversible escalation. Nonetheless, the Russia–North Korea relationship represents a structural change whose significance is not adequately reflected in allied planning. A mutual defense treaty with language more explicit than NATO Article 5 exists and is being treated as an afterthought, while every word of the NDS is parsed, which could be seen as a fundamental distortion of priorities. The practical military implications are real and growing: combat-proven North Korean missiles with improved accuracy, North Korean soldiers learning modern hybrid warfare in Ukraine, and a strategic patron that will likely intervene if North Korea's regime faces existential threat. Vastly increasing awareness of how much Russian assistance North Korea is actually receiving was identified as the necessary first step in correcting this imbalance.

95

### Is Deterrence Holding? A Contested Assessment

The session’s analytical tension was between two distinct framings. One view held that deterrence in Korea is crumbling and the trajectory is toward further deterioration, that current deterrence posture rests on backward-looking assumptions that have since changed dramatically. Deterrence of a 1950-style conventional invasion is quite strong but irrelevant, since that is not the credible threat. The real dangers are limited attacks and, crucially, limited nuclear use if a conflict erupts. The opposite view held that overall deterrence on the Korean Peninsula remains structurally stable: neither side can change the status quo through military means, the chances of military success are uncertain for both, and the risks and costs would be extremely high. Both views can be simultaneously true — structural deterrence against large-scale invasion holds, while the space for limited nuclear use, coercive escalation, and crisis instability is growing.

Three specific concerns underlie the more pessimistic assessment. First, overconfidence: the dominant impulse in allied capitals appears to be convincing South Koreans that deterrence is strong rather than actually ensuring that Pyongyang’s calculus is affected. North Korea’s perceived space for escalatory options will increase as three capability trajectories converge: more precise non-nuclear strike options (maneuvering missiles, attack drones), a growing and diversifying tactical nuclear arsenal, and an increasingly credible intercontinental second-strike capability. Second, structural strategic factors: China’s growing capability and inclination to involve itself assertively in a Korea conflict; Russia’s deepening defense cooperation with North Korea; and potential rifts and loss of confidence between the U.S. and its allies. Third, the pre-delegation danger: North Korea’s nuclear law specifies that nuclear forces commanders may launch if the command and control of nuclear forces has been disabled by an attack, meaning persons other than Kim Jong Un may have authority to launch—whether correctly or by misunderstanding—under defined conditions.

Within the stable-but-risky framework, two distinct categories of risk were identified. The first is the potential weakening of deterrence: a scenario in which the ROK–U.S. deterrence posture deteriorates while North Korea’s strategic confidence grows. A sudden change in USFK posture or visible weakening of the alliance could shift this. The second category is crisis instability from miscalculation or misperception, linked to North Korea’s evolving nuclear posture. North Korea’s nuclear law formalizes three dangerous features: a nuclear first-use option even in response to conventional attack; launch authority based on assessed imminence of attack, not confirmed attack; and automatic pre-delegation if nuclear command and control systems are threatened. Taken together, these lower the threshold and increase the danger of accidental or unintended escalation. North Korea’s doctrine, while appearing offensive, is fundamentally deterrence-oriented. It is designed to compensate for

96

conventional military inferiority, as Pakistan, NATO during the Cold War, and post-Cold War Russia all adopted first-use doctrines for similar structural reasons. South Korea’s own publicly articulated preemptive strike concepts (Kill Chain, decapitation strategy) contribute to this mutual preemption dynamic.

The most analytically distinctive contribution on deterrence failure was an argument that North Korea is categorically different from all other nuclear-armed states in terms of the realistic probability of deterrence failure. It’s not because U.S. extended deterrence is insufficient, but because of Kim Jong Un’s domestic political structure. In most nuclear-armed states, deterrence fails only if leadership concludes it has nothing left to lose. In North Korea, Kim Jong Un cannot be removed, replaced, or held accountable — he is the state, by his own doctrine of “supreme dignity.” If and when Kim concludes that the end of his regime is imminent, and that using nuclear weapons can delay that end by even one or two days, he will have no reason not to use them. Deterrence will fail at that moment regardless of the credibility of U.S. extended deterrence, because the rational calculus driving deterrence logic no longer operates. This failure mode is qualitatively different from any other nuclear-armed state and demands that ROK national security strategy focus on building denial capabilities based on the assumption that such a moment will eventually arrive. Four concrete trilateral recommendations followed from this analysis: demonstrating the preparedness to absorb a nuclear attack and fight back rather than treating nuclear conflict as war-terminating; reconceptualizing command-and-control relationships to enable trilateral and multinational operations against China and North Korea simultaneously; operationalizing real-time data integration of missile defense systems on a 24/7 basis; and clarifying the mutual political commitment among all three countries that any attack on their territory, including Guam, will trigger a trilateral response. The central challenge for the alliance is maintaining a careful balance between deterrence strength and crisis stability, which are in genuine tension. Excessive focus on deterrence can undermine crisis stability; excessive focus on stability can weaken deterrence.

97

### The Nuclear Credibility Dilemma and Allied Responses

The session’s most sustained cross-cutting concern was the credibility of U.S. extended deterrence under an America First administration that has threatened allied territory (Greenland, Canada), deprioritized Korea in its National Defense Strategy, and signaled strategic reorientation toward homeland defense. The Cold War West German dilemma — whether the U.S. would risk New York to defend Paris — now has a concrete Korean analog: whether Washington would absorb a nuclear strike to defend Seoul. West Germany never fully resolved that fear of abandonment, and the Soviet collapse rendered it moot before it could be tested. Today, South Korea may not be so fortunate, and multiple participants argued the question is no longer

theoretical. More granular than the existential “Los Angeles for Seoul” scenario is the prior question: what would South Korean leadership do if North Korea attacks a small city and threatens Seoul with a follow-up nuclear strike if there is no immediate submission? Whether to capitulate or retaliate under those conditions is the decision that would actually be faced first.

From a political perspective, deterrence is ultimately a question of public assurance. The 70%+ public support for South Korea acquiring its own nuclear weapons represents an unprecedented level of popular pressure that no responsible government can indefinitely ignore. The response to this pressure from one perspective has been strengthened extended deterrence: the Nuclear Consultative Group (NCG), regular exercises, and strategic asset deployments. The People Power Party’s (conservative) platform had proposed nuclear-powered submarines as a next step during the electoral campaign in 2025, reasoning that they represent an ultimate weapon matching North Korea’s developing capabilities without crossing the nuclear weapons threshold. It was noted with some surprise that President Lee Jae-myung’s November 2025 joint fact sheet with President Trump included U.S. approval for South Korea to acquire nuclear-powered submarines. The language of the fact sheet specified that the ROK–U.S. nuclear partnership should be consistent with the current 123 Agreement, raising contested questions about how the two commitments can be reconciled, with progress expected in coming months. The 70%+ public support figure is the most concrete political constraint any of these answers must accommodate, and the accumulating signals — Trump threatening allied territory, the absence of Korea from the NDS, the pattern of transactional alliance management — have collectively moved the needle on extended deterrence credibility in ways the alliance must address directly rather than manage through reassurance alone.

Japan’s deterrence dilemma was argued to be structurally different from South Korea’s, and the cascade assumption — that South Korean nuclear weapons would automatically trigger Japanese nuclear weapons acquisition — is not correct, though strategic communication about the changing nuclear environment is essential. The deterrence problems facing the two allies differ: South Korea needs rapid, credible response options against North Korean tactical nuclear use; Japan needs to deter Chinese strategic-level action and manage the risk that nuclear installations on Japanese soil would themselves become targets for Russian or Chinese preemptive strikes. Nuclear sharing scenarios for Japan — such as B61 gravity bombs and dual-capable aircraft — are operationally problematic: where would Japan drop them, and would pre-deployment in Japan trigger Russian tactical nuclear redeployment in the Russian Far East? These structural differences make a single trilateral nuclear sharing solution difficult to design and argue for customized deterrence architecture rather than a one-size-fits-all allied nuclear posture. Japan, facing a capability asymmetry with China that is too wide to contemplate strategic autonomy in the Europe-

98

an sense, has no credible Plan B other than credible integration—primarily with the United States, while expanding capability cooperation with Korea, Australia, and the Philippines.

On the question of how to prevent crisis instability, two contrasting approaches were advanced. One recommendation was to deprioritize preemptive strike options for three reasons: the risk of misjudgment on false warning; the near-impossibility of neutralizing North Korea’s nuclear weapons in a first strike; and the cycle of mutual fear and miscalculation that preemptive doctrine creates on both sides. In its place, deterrence by punishment through high-yield conventional missiles — specifically Korea’s Hyunmoo-5 “monster missile” — was advocated as capable of affecting North Korea’s calculus without requiring nuclear use or preemptive doctrine. The opposing view was that a credible preemptive strike option is essential, since it is the one thing that has demonstrably worked against North Korean escalation in past crises. The key is not that the option must be used, but that Kim Jong Un must believe it is real and the alliance is committed.

On extended deterrence more broadly: there is no magic solution, and extended deterrence can never be made fully certain since the weapons are not Korea’s own. The only real answer (suggested) is maintaining a robust alliance. Deterrence can work even under uncertainty if North Korea must calculate with the possibility of U.S. nuclear retaliation, but the probability does not need to be 100%.

#### **Alliance Integration, the One-Theater Concept, and U.S. Grand Strategy**

Comparative context from the Munich Security Conference highlighted a fundamental structural gap between European and Asian alliance rebalancing. European discussions centered on expanding defense capabilities toward 5% of GDP and pursuing strategic autonomy. Replicating this model in Asia is far more structurally difficult for four reasons. First, the regional power balance has shifted dramatically: China overtook Japan’s defense budget in 2005 and is now spending five to six times as much, meaning deterrence must now be constructed without the assumption of escalation dominance. Second, deepening China–Russia and Russia–North Korea military alignment has created a non-compartmentalized escalation environment where a Taiwan crisis, a Korean Peninsula crisis, and European developments can interact to simultaneously strain allied capabilities and political will. Third, North Korea’s nuclear doctrine closely mirrors Russia’s, including tactical nuclear weapon development and pre-delegation, while China’s nuclear expansion adds a stability–instability dynamic in which strategic nuclear stability at the top may widen the window for conventional coercion and gray zone operations below. Fourth, the Trump administration’s strategic signaling (even if capabilities remain formidable) creates ambiguity about U.S. intent, prioritization, and escalation thresholds that directly affects allied threat perception and planning.

99

The one-theater concept — linking contingencies in the Taiwan Strait, South China Sea, and Korean Peninsula — was identified as a long-overdue clarification of operational reality. China and Russia are not going to stand aside if the ROK–U.S. alliance moves to end the North Korean regime. Integrating South Korea and Japan into a first island chain deterrence-by-denial framework is vital not only for deterrence strength but for the long-term health of the alliances themselves. If either ally is seen as unwilling to contribute to first island chain defense, Washington’s interest in those alliances and its commitment to them will erode. A specific operational concern connected the abstract one-theater concept to concrete planning: ISR assets currently based for Korean Peninsula coverage would likely be reallocated toward the Taiwan Strait in a contingency, temporarily reducing South Korea’s situational awareness precisely when North Korea might be most tempted to provoke. This creates two near-term imperatives: Korea must urgently develop its own indigenous ISR capabilities, and the U.S. must not underestimate the linkage between the two theaters. On USFK’s role in a Taiwan contingency specifically, USFK forces would not redeploy to the Taiwan Strait — USFK’s primary China-relevant mission is preventing Chinese military intervention in a North Korea conflict — but Korean peninsula infrastructure would be vital as a logistics, medical, repair, and transportation support hub. Clarifying this publicly and institutionally would itself strengthen deterrence by reducing ambiguity about allied commitments and operational roles.

A sharp challenge was raised to the overall allocation of U.S. strategic attention. Despite China being characterized as the most serious threat the U.S. has ever faced, American strategic bandwidth is being dissipated across wrong theaters: the Monroe Doctrine expanded into active social engineering in Venezuela, Cuba, and Nicaragua; roughly a third of the U.S. Navy and substantial tactical air deployed to the Middle East; sustained support for Israel’s conflicts through Tomahawk and THAAD inventories (with the June 2025 twelve-day war with Iran consuming a quarter of U.S. THAAD missiles); and continued intellectual bandwidth consumed by Ukraine. One participant pointed out that East Asia is on the back burner when it should be the front burner, a fundamental strategic misallocation that directly undermines the deterrence posture this session was examining. A core structural argument was also raised about North Korea’s nuclear logic: South Korea’s objective of unification under its own auspices represents an existential threat to the North Korean regime, making Pyongyang’s resistance to normalization structurally rational, not ideological. Moreover, any country without nuclear weapons that observes a pattern of U.S. regime-change operations has rational grounds for nuclear weapons acquisition, making North Korea’s decades-long program look, in this framing, like coherent strategic genius.

The core challenge of alliance management under current conditions was characterized as a “reverse Lippmann gap.” Historically, the gap in allied strategy was

100

between doctrine and capability, doctrine outpacing forces. Today, capability is present but doctrine is absent or ambiguous, particularly in how to communicate red lines and thresholds clearly to highly centralized leaderships in ways that strengthen deterrence rather than trigger miscalculation. Demonstrating power without doctrinal clarity risks being interpreted as a prelude to strike, potentially triggering “use it or lose it” logic in Pyongyang. Number control matters. Whether North Korea has 50, 100, or 200 weapons is not academic. If Kim decides to use them, the fate of Seoul and Tokyo will depend on the size of that arsenal. Across the globe, U.S. allies appear to be in a phase of recalibration, recommitting to alliances with the U.S. while simultaneously reducing their own vulnerabilities through defense capacity-building. Japan and South Korea appear to have both chosen a dual track: maintain the U.S. alliance while pursuing credible integration of the kind Japan’s current defense buildup represents, building on the December 2022 decision to double the defense budget and acquire long-range strike capabilities while expanding the geographic scope of defense engagement. This is happening in parallel with Indo-PACOM’s own re-examination of USFJ and USFK roles.

#### FLOOR DISCUSSION

101

The floor discussion opened with a sequence of pointed questions about Russia’s military assistance to North Korea. Drawing on President Zelensky’s statement from the previous day that 10,000 North Korean soldiers in Russia are gaining experience in modern hybrid warfare, the practical implication was underscored: North Korean missile delivery platforms are being combat-proven in a live theater, with documented improvements in accuracy and missile defense evasion. Russia and China are enabling North Korea’s access to internationally sourced missile components, and Russia is essentially field-testing North Korean missiles against Ukraine. The language of the Russia–North Korea mutual defense treaty, Article 4 of which commits each party to provide military and other assistance “by all means in its possession without delay” if the other is placed in a state of war, was characterized as stronger in textual clarity than NATO’s Article 5 or the U.S. alliance treaties with South Korea and Japan. Yet, its significance for deterrence calculus is being systematically underweighted in allied policy discussions. In response, it was cautioned that China conceals the vast majority of its trade with North Korea and does not self-report sanctions violations accurately, meaning visible trade statistics do not represent what is actually occurring. The count of high-level meetings is not the relevant metric; what matters is military capability transfers and operational experience.

A question was posed about breaking the Russia–North Korea tie, given that sanctions demonstrably are not working. On this, it was noted that the ROK and its allies have been exchanging signals with Russia — warning that high-tech military technology transfers to North Korea will have serious consequences, with Russia responding that weapons transfers to Ukraine would have equivalent consequences. This mutual signaling, while not formalized, represents a functioning deterrent on that dimension. On the broader question of whether the 1994 window to neutralize North Korea’s nuclear program has passed, the assessment was pessimistic: the ship may have sailed on “Midnight Hammer”-style decapitation options. In other words, that window was missed when the full strategic stakes were not fully understood, and the extensive arsenal North Korea has since built fundamentally changes the calculus. The question of whether a credible coercive strategy—forcing Kim Jong Un to choose between keeping his weapons and keeping his regime—remains viable received no confident affirmative answer.

The floor pressed hard on the nuclear credibility question from multiple angles. Whether panelists are currently assured of U.S. nuclear umbrella credibility was posed directly, followed by the question: if not, when and under what conditions might South Korea pursue its own nuclear deterrent? The follow-on question — if and when South Korea decides to go nuclear, must Japan immediately follow? — received the response that the cascade assumption is not automatic, though strategic communication about the changing nuclear environment is essential. The domestic debate in each country was probed: how are the accumulating signals—Trump threatening allied territory, the absence of North Korea from the NSS, concerns about U.S. grand strategy—actually moving domestic opinion on the reliability of U.S. extended deterrence? No panelist argued that movement in this direction has stopped; several argued the pace is accelerating.

Three targeted questions on near-term diplomatic prospects were raised. First, how likely is a Trump–Kim meeting in 2026, possibly on the sidelines of Trump’s planned Beijing visit in April, given that Kim rejected such a meeting in 2025 but conditions may have changed? The assessment: probably possible, but the signal from Pyongyang so far is disinterest, and even a meeting is unlikely to yield a major breakthrough since North Korea has made clear it is not in the space of denuclearization discussions. Second, how worried should we be about trilateral China–Russia–North Korea (CRINK) cooperation, given China’s historically lukewarm approach to that alignment? Third, what explains Kim Jong Un’s increasingly public showcasing of his daughter Kim Joo-ae? Is this succession planning or power transfer? These latter two questions were noted but not fully resolved.

A geographic question with significant operational implications was raised about the first island chain: is the Korean Peninsula included within the first island chain under the NDS, or potentially treated as separate? Re-raising this geographic ambi-

guity at a moment when substantial alliance modernization work is underway is particularly dangerous. On North Korea as a potential de facto status quo power, the unprecedented favorability of current conditions for North Korea was acknowledged; whether Kim uses that position to consolidate rather than press revisionist objectives remains genuinely contested. President Lee Jae-myung’s phased approach to North Korean denuclearization — in which suspension of nuclear activities, not full denuclearization, is the initial objective — was flagged as potentially creating alignment tension between Seoul and Tokyo, where the security community tends to adhere strictly to the denuclearization principle. On diplomacy and deterrence more broadly: the explicit argument that diplomacy does not weaken deterrence was the session’s most direct counterweight to its predominantly military-operational framing. Deterrence works in part because North Korea calculates the risk of catastrophic retaliation and continues to prefer strategic leverage over regime destruction. Whether coercive diplomacy (to press Kim to choose between weapons and survival) remains available or has been foreclosed by North Korea’s now-extensive arsenal received a pessimistic answer: the 1994 window was missed and is gone. The five closing propositions were offered: maintain credible preemptive strike options; do not take North Korean doctrinal statements at face value; think about “Gangneung or Seoul” before “Los Angeles or Seoul”; treat phased approaches to denuclearization as normal rather than novel; and expect a Trump–Kim meeting but not a breakthrough.

# SPECIAL TALK: CHINA

## CHINA'S ECONOMIC COERCION AND THE CASE FOR COLLECTIVE DETERRENCE

### **PARTICIPANTS**

#### **MODERATOR**

SOHN JIE-AE, PROFESSOR, EWHA WOMANS UNIVERSITY; ADVISOR, CHEY INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES

#### **PRESENTER**

VICTOR CHA, PRESIDENT, GEOPOLITICS AND FOREIGN POLICY DEPARTMENT; PROFESSOR, GEORGETOWN UNIVERSITY

#### **DISCUSSANTS**

- KELLY ANN SHAW, PARTNER, AKIN GUMP; SENIOR ADVISER, CSIS
- CHOI JONG KUN, PROFESSOR AND CHAIR, DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE AND INTERNATIONAL STUDIES, YONSEI UNIVERSITY; FORMER FIRST VICE MINISTER OF FOREIGN AFFAIRS, ROK

104

### **MAIN DISCUSSION**

#### **Korea's Eroding China Calculus and the Trilateral Case for Action**

The special talk opened with a reassessment of Korea's historically positive calculus toward China, which rested on three pillars: economic complementarity (intermediate goods from China, Korean finished goods sold into the Chinese market; investment and SME opportunities since normalization in 1992); China's perceived utility on North Korea (dampening provocations, supporting denuclearization, enabling a future unification vision); and China as an indispensable partner for any long-term Korean unification scenario. All three have materially weakened. Economic complementarity has given way to competition, particularly in sectors like EVs, displays, and advanced manufacturing where Chinese firms now directly challenge Korean exporters. China has acquiesced in North Korea's nuclear development and has not supported denuclearization in any meaningful way for years. Rather than

supporting unification, China (alongside Russia) is now more likely to oppose Korean unification under Seoul's auspices. China has also been implementing creeping sovereignty measures in maritime zones around the Korean Peninsula, including placement of dual-use stations and buoys in the provisional measures zone. The conclusion drawn: it is time for Korea to seriously reassess the strategic value of its China relationship.

A research database of over 600 known cases of Chinese economic coercion against 18 governments and 470 companies provided the empirical foundation for the argument that the U.S., Japan, and Korea share a common victimology. Of those 470 companies, well over half (261) were American, Japanese, or Korean. The coercion episodes directly relevant to the room include THAAD (2016–17, Korea), urea supply disruptions (2021, 2023, 2024, Korea), rare earth minerals (2010, Japan), and an ongoing coercion campaign against the Takaichi government in response to Japan's restatement of its Taiwan security policy. A similar campaign against the ROK–U.S. nuclear submarine agreement was anticipated, noting that China had already moved against five U.S. subsidiaries of Hanwha immediately after the shipbuilding cooperation announcement. The shared scale of victimization across the three allies creates the political and commercial foundation for a collective response, but only if that shared experience is recognized and acted upon rather than absorbed individually.

#### **From De-Risking to Collective Deterrence: The Strategic Logic**

Supply chain de-risking protects specific chokepoints but does not impose costs on China for coercive behavior. When Japan protected itself on light rare earths, China shifted to heavy rare earths. The defensive posture is perpetually reactive. What is needed is a framework that raises the cost of coercion itself, or collective economic deterrence, so that the calculus in Beijing changes before the next coercion campaign is launched. Collective economic deterrence is modeled on nuclear deterrence in its logic: its purpose is to prevent coercion from occurring, not to initiate a trade war, just as nuclear deterrence aims to prevent nuclear war rather than start one. The strategy is also additive to, not a replacement for, supply chain resilience and de-risking.

The research identified approximately 600 "Chinese high dependence items" — goods for which China relies on trading partners for over 70% of its supply, meaning alternatives would be costly. Examples with direct U.S.–Japan–Korea relevance include OLED panel displays (top suppliers: Korea, Japan, Taiwan) and silver powder for photovoltaic paste used in Chinese solar panel production (primarily from Japan, with like-minded country alternatives). A collective retaliatory capability in these sectors could serve as a credible deterrent. The critical minerals sector — where leverage would matter most — remains the acute vulnerability: China dominates and the trilateral countries have almost no collective resilience, with nickel as the one partial exception. A practitioner's view endorsed diversification away from

105

Chinese dependencies as the complementary strategy to any collective deterrence framework, pointing to a critical mineral ministerial (50 countries), MOUs and framework agreements, buyer's club price floor arrangements with like-minded allies, and provisions in trade negotiations with Indonesia, Malaysia, and Mexico that target "foreign entities of concern" and "non-market economies" without naming China explicitly. These measures are building the structural preconditions for effective collective deterrence even as they avoid public confrontation.

A sharper analytical distinction was drawn between Chinese dependence on items that are merely high-cost to replace versus items that are genuinely indispensable. Australian iron ore is indispensable; Chinese dependence on Japanese hybrid cars is more easily substituted. For collective deterrence leverage to be credible, the trilateral countries need to identify and invest in items where they can build genuine indispensability vis-à-vis China, not just items China currently buys from them. Japan's synthetic diamond semiconductor initiative was cited as an example of this logic: building a future-facing technological indispensability that China cannot easily replicate.

The more important question is not what capabilities China is currently buying from the trilateral countries, but what capabilities the trilateral countries can develop that China will be unable to substitute. Semiconductors, diamond substrates, and other advanced manufacturing domains represent the architecture of future deterrence leverage. And trilateral cooperation on these is both more feasible politically and more durable structurally than collective retaliation frameworks built on existing dependencies. The strategic priority question — resilience-first (protecting against Chinese coercion) versus indispensability-first (building leverage over China) — was raised but not resolved; the session's implicit answer was that the two are complementary and must be pursued simultaneously.

#### **The Credibility Problem and Korea's Structural Exposure**

The session's pointed response from Korean perspective interrogated whether the conditions for collective deterrence actually exist in 2026, offering five structural objections framed not as disagreement with the goal but as a challenge to the feasibility of the strategy.

The first objection concerns the credibility of the United States as the anchor of collective deterrence. Collective economic deterrence requires credibility as its foundational condition. From Seoul's vantage point, the United States in 2026 looks very different from the U.S. that underwrote the post-war economic order. The current administration has normalized economic coercion against allies — Korea and Japan have both faced tariff pressure — and security commitments have become explicitly transactional. Korea was the only Asian country with a bilateral free trade agreement with the United States, and that arrangement is now effectively voided in prac-

106

107

tice. If Washington is willing to weaponize trade against its allies, Seoul has no basis for confidence that the U.S. would automatically retaliate when China pressures Korea. Against this, the practitioner's view was that the surface-level detente between Washington and Beijing masks a harder underlying posture: in private conversations with administration officials, the message to businesses is unambiguous—get out of China—and the direction of travel has been consistent from the first Trump administration through Biden and into the second term. But the surface-level signals and the underlying direction of travel represent two coherent readings of the same facts, and for Korea the practical implication is clear: any deterrence architecture that relies on automatic U.S. response needs to be tested against the THAAD precedent, not assumed away.

The second objection concerns Japan's reliability. The proposal assumes automatic trilateral solidarity, but in practice Japan's economic exposure to China remains substantial, and Tokyo's responses to Chinese pressure have been cautious and calibrated, not escalatory. When China curtailed exports and tourism in response to political tensions with Japan, neither Washington nor Seoul meaningfully intervened. If automatic retaliation did not materialize in those cases, the assumption that it would in a future case requires a structural explanation for why allied behavior would differ. Strategic alignment requires converging structural interests, not rhetorical unity.

The third objection concerns the real lesson of THAAD. The dominant narrative frames THAAD as proof that Korea needs a collective deterrence shield. But the actual lesson is that alliances did not distribute economic pain. Korea bore approximately \$15 billion in costs largely alone and ultimately stabilized the situation through unilateral diplomatic recalibration with Beijing. Building a new framework on the assumption that future allied behavior will differ requires a structural explanation for why the alliance would function differently. The closing response to this objection was direct: the whole point of the proposed framework is precisely that Korea would not be abandoned again, as it was during THAAD. The EU's Anti-Coercion Instrument was cited as the proof of concept: since its creation in December 2023, there has been no overt Chinese economic coercion episode of the Lithuania-scale magnitude in Europe. Neither the U.S. nor Korea has acknowledged China's current coercion campaign against the Takaichi government, a failure criticized directly as contrary to both countries' interests, given that similar coercive pressure against the ROK-U.S. nuclear submarine arrangement is anticipated.

The fourth objection concerns Korea's geographic and structural position, which is categorically different from that of Australia, Lithuania, or any other country that has successfully withstood Chinese coercion. China is Korea's largest trading partner, and supply chains in semiconductors, batteries, petrochemicals, and intermediate goods remain deeply intertwined. Furthermore, North Korea's behavior is still significantly influenced by Beijing. Geography is not a policy choice: living directly

adjacent to China imposes constraints that any deterrence strategy must absorb, not ignore. The participant argued that THAAD episode is not an outlier. It is a preview of the structural reality Korea faces whenever its security choices conflict with Chinese preferences.

The fifth objection broadens the frame: economic coercion is now universal, not China-specific. The current international environment features tariffs and export controls from the United States, informal sanctions from China, and the EU's Anti-Coercion Instrument. Korea's fundamental strategic question is not how to join one coercive coalition against another, but how to avoid being trapped between competing coercive systems. And a further structural scenario must be taken seriously: if the U.S. and China eventually reach a tacit accommodation — a concert of great powers that recognizes spheres of influence, stabilizes technological competition, and effectively outsources the North Korea problem — middle powers like Korea will need to adapt on their own terms, without the institutional scaffolding a collective deterrence proposal assumes.

But on China's THAAD campaign specifically, the qualitative distinction is meaningful: China's coercion remains officially unacknowledged despite \$15 billion in Korean losses, whereas U.S. tariff actions are legally transparent and judicially contestable. Liberation Day tariffs were publicly announced, legally challenged, and partially struck down by the Supreme Court, which is a meaningful difference in institutional accountability. Whether or not this framing is persuasive, it reflects how most Americans perceive the difference, and it matters for the politics of coalition-building.

108

## FLOOR DISCUSSION

A parallel was drawn to Europe's experience of energy dependence on Russia prior to 2022, noting that the key contextual difference is that while there is no prospect of war between the U.S. and Korea, there is a real prospect of conflict — quarantine, blockade, or something more significant — with China, which makes supply chain resilience not merely an economic but a wartime continuity question. The European experience of acute energy dependence in 2022 was offered as a model for how trilateral thinking about Chinese economic dependencies should be structured.

Two counter-framings were offered from the perspective of track 1.5 engagement between Beijing and Washington. First, Chinese economic coercion data should be contextualized against tens of millions of cases of coercion against Chinese private

firms and officials — including the purge of 28 PLA generals — illustrating that there are multiple Chinas, and that the most effective strategy involves identifying elements within the Chinese system that can be engaged to push for meaningful change, rather than framing this as a monolithic state-versus-alliance confrontation. Second, China's overcapacity problem — which has directly contributed to deindustrialization across developing countries including Indonesia, where manufacturing share has fallen from 40% to under 20% — creates a large coalition of global victims that could be organized collectively, most effectively by distinguishing the current leadership from the party-state and distinguishing the party-state from China as a whole.

Constructive pushback was offered on both sides of the debate. On the use of THAAD as a precedent for inferring future allied behavior: the world of 2016–17 was structurally different. It was before the dramatic deterioration in ROK–Japan relations, and before the current scale of Chinese military buildup. And reasoning from that case may underestimate the changed conditions. On the assumption that U.S. trade weaponization is a permanent structural shift: this may be an administration-specific feature rather than a durable reorientation, raising the question of whether future administrations will be comparable trade weaponizers. The suggestion was that Korea should hedge between treating the current pattern as permanent versus temporary, rather than committing fully to either reading.

The qualitative and contextual differences between U.S. and Chinese economic coercion were pressed directly. From the perspective of U.S. national security practitioners, the U.S. provides 28,000 troops and extended nuclear deterrence to South Korea, while China exerted economic pressure specifically to prevent deployment of a system bilaterally agreed as necessary for Korean security. China's coercion operates covertly and through deniable channels — described as “knives in the back” rather than “a punch in the nose with a boxing glove” — and targets specific entities to achieve national security goals directly opposed to what the U.S. is trying to accomplish. Whether or not this framing is accurate, it reflects how most Americans perceive the difference, and it matters for the politics of coalition-building.

The analytical distinction between Chinese dependence and Chinese indispensability was raised as the key question the collective deterrence framework must answer. The question of whether the strategic priority should be resilience-first or indispensability-first, and how trilateral cooperation could advance both simultaneously, was left as an open challenge.

109

# PARTICIPANT LIST

IN ALPHABETICAL ORDER

<b>Jarrold AGEN</b>	Deputy Assistant to the President & Executive Director, National Energy Dominance Council			<b>CHOI Hyung Du</b>	Member, National Assembly of the ROK (People Power Party); Vice Chair of Science, ICT and Broadcasting Committee, National Assembly of the ROK
<b>AHN Dukgeun</b>	Professor, Graduate School of International Studies, Seoul National University; Former Minister of Trade, Industry and Energy			<b>CHOI Jong Kun</b>	Professor & Chair, Department of Political Science and International Studies, Yonsei University; Former Secretary for Peace & Arms Control and Peace Planning
<b>AKIBA Takeo</b>	Senior Advisor to the Cabinet of Japan			<b>Yejin CHOI</b>	Dieter Schwarz Foundation Professor, Computer Science Department, Stanford University
<b>Rian BAHRAN</b>	Deputy Assistant Secretary for Nuclear Reactors, Department of Energy			<b>CHOO Hyeongwook</b>	CEO & President, SK Innovation
<b>Yili BAJRAKTARI</b>	President & CEO, Special Competitive Studies Project			<b>CHUN Chaesung</b>	Professor, Department of Political Science and International Relations, Seoul National University; President, East Asia Institute
<b>Antony BLINKEN</b>	71st U.S. Secretary of State			<b>CHUN Yungwoo</b>	Chairman & Founder, Korean Peninsula Future Forum; Former National Security Advisor to President Lee Myung-bak
<b>Lincoln BLOOMFIELD Jr.</b>	Former U.S. Assistant Secretary of State for Political-Military Affairs	110	111	<b>Stephen D. COMELLO</b>	Executive Vice President, Energy Futures Initiative Foundation
<b>Nicholas BRAMBLE</b>	Director of Trade and Economic Policy, Google			<b>Patrick M. CRONIN</b>	Asia-Pacific Security Chair, Hudson Institute
<b>Kurt CAMPBELL</b>	Chairman & Co-founder, The Asia Group; Former U.S. Deputy Secretary of State			<b>Paul H. DELANEY, III</b>	Head of the Washington Office and Government Relations, SK Americas
<b>CHA Jiho</b>	Member, National Assembly of the ROK (Democratic Party)			<b>Owen DORNEY</b>	Vice President of Strategic Partnerships, Hudson Institute
<b>CHA Taesuh</b>	Associate Professor, Department of Political Science, Sungkyunkwan University			<b>Barry EICHENGREEN</b>	George C. Pardee & Helen N. Pardee Chair and Distinguished Professor, Department of Economics, University of California, Berkeley
<b>Victor CHA</b>	President, Geopolitics and Foreign Policy Department & Korea Chair, Center for Strategic and International Studies; Distinguished University Professor, Georgetown University			<b>Jeffrey FRANKEL</b>	James W. Harpel Professor of Capital Formation and Growth, Harvard Kennedy School
<b>CHEY Tae-won</b>	Chairman, Chey Institute for Advanced Studies; Chairman & CEO, SK Group				

**FUKAGAWA Yukiko** Professor, School of Political Science and Economics, Waseda University

**Markus GARLAUSKAS** Director, Indo-Pacific Security Initiative at the Scowcroft Center for Strategy and Security, Atlantic Council

**GOTO Shihoko** Vice President of Programs; Director of the Asia Program, Foreign Policy Research Institute

**Chuck HAGEL** 24th U.S. Secretary of Defense

**Bill HAGERTY** U.S. Senator (R-TN); Former Ambassador to Japan

**HORII Akinari** Special Advisor and Member of the Board of Directors, Canon Institute for Global Studies

**HWANG Yongsoo** Distinguished Professor, KEPCO International Nuclear Graduate School

**G. John IKENBERRY** Albert G. Milbank Professor of Politics and International Affairs, Princeton University

**JIMBO Ken** Professor of International Relations, Keio University; Managing Director of Programs, International House of Japan

**JO Bee Yun** Research Fellow, Center for Security Strategy, Sejong Institute

**Seth G. JONES** President, Defense and Security Department & Harold Brown Chair, Center for Strategic and International Studies

**KANG Kyung-wha** ROK Ambassador to the U.S.

**KIHARA Shinichi** Director-General for Energy and Environmental Policy, Ministry of Economy, Trade and Industry

**Abraham KIM** President & CEO, The Korea Society

**Anthony KIM** Research Fellow, Heritage Foundation

**KIM Gunn** Member, National Assembly of the ROK

**KIM Heungkyu** Professor, Ajou University; Chairman of the Board, Plaza Project

**KIM Hyoung Zhin** Visiting Researcher, Institute for Future Strategy, Seoul National University; Former Deputy National Security Advisor to the President

112

113

**KIM Jungsup** Senior Research Fellow, Sejong Institute

**KIM Sung-han** Professor of International Relations, Graduate School of International Studies, Korea University; Former National Security Advisor and Vice Minister of Foreign Affairs and Trade

**KIM Yoon** President & CSO, TwelveLabs

**KIM Yoosuk** President, Chey Institute for Advanced Studies

**Daniel H. KRITENBRINK** Partner, The Asia Group; Former Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs

**KUSHIDA Kenji** Senior Fellow, Carnegie Endowment for International Peace

**KWON Goohoon** Senior Asia Economist, Goldman Sachs

**Christopher LANDAU** U.S. Deputy Secretary of State

**LIM Seungyeol** Senior Vice President of the Overseas Business Development Department, Korea Hydro & Nuclear Power Co., Ltd.

**Jennifer M. LIND** Associate Professor of Government, Dartmouth College

**MAEDA Tadashi** Chairman of the Board, Japan Bank for International Cooperation

**Roger MARTELLA** Chief Corporate Officer, GE Vernova

**Bob MCNALLY** Former Special Assistant to President George W. Bush for International Energy

**John J. MEARSHEIMER** R. Wendell Harrison Distinguished Service Professor of Political Science, University of Chicago

**MORI Takeo** Advisor to the Minister for Foreign Affairs of Japan

**Jane NAKANO** Senior Fellow, Energy Security and Climate Change Program, Center for Strategic and International Studies

**NISHINO Junya** Professor, Department of Political Science, Keio University

**OH Seung-Youn** Associate Professor, Department of Political Science, Bryn Mawr College

**PARK Cheol-hee** Special Adviser, International House of Japan; Professor Emeritus, Seoul National University; Former ROK Ambassador to Japan

**PARK In-kook** Chairman, Sookmyung Educational Foundation; Executive Advisor, SK Group

**PARK Jeehye** Member, National Assembly of the ROK

**PARK Jin** Distinguished Invited Professor, Korea Advanced Institute of Science and Technology; Former ROK Foreign Minister

**PARK SangKyu** President & Head, SK Group Japan Office; President, Talent Development Committee, SK SUPEX Council

**Daniel PONEMAN** Senior Fellow, Council on Foreign Relations; Former President & CEO, Centrus Energy Corp.; Former U.S. Deputy Secretary of Energy

**Jing QIAN** Vice President & Managing Director of Center for China Analysis, Asia Society

**Andrew RANSON** Director, Wes Watkins Center for International Trade Development, Oklahoma State University; Research Fellow, Hamm Institute for American Energy

**Sayuri ROMEI** Senior Fellow, Indo-Pacific Program, German Marshall Fund

**Rexon RYU** President, The Asia Group

**SAHASHI Ryo** Professor of International Relations, Institute for Advanced Studies on Asia, University of Tokyo

**James L. SCHOFF** Senior Director of the U.S.-Japan NEXT Alliance Initiative, Sasakawa Peace Foundation USA

**Sydney A. SEILER** Senior Advisor to the Korea Chair, Center for Strategic and International Studies

**Kelly Ann SHAW** Partner, Akin Grump; Senior Adviser, Center for Strategic and International Studies

**Scott SNYDER** President & CEO, Korea Economic Institute of America

**SOHN Jie-ae** Professor, Graduate School of International Studies, Ewha Womans University

114

115

**James STEINBERG** Dean, Johns Hopkins School of Advanced International Studies

**Kathleen STEPHENS** Former U.S. Ambassador to Korea; Former Chair, The Korea Society

**SUZUKI Kazuto** Professor, Graduate School of Public Policy, University of Tokyo; Director, Institute of Geoeconomics, International House of Japan

**TANAKA Nobuo** Executive Director Emeritus, International Energy Agency

**TATSUMI Yuki** Senior Director, Institute for Indo-Pacific Security

**TERAOKA Ayumi** Assistant Professor of Politics, Brandeis University

**Amir VEXLER** President & CEO, Centrus Energy Corp.

**Stephen M. WALT** Robert and Renée Belfer Professor of International Affairs, Harvard Kennedy School

**WI Sung Lac** Director of National Security of the ROK

**WOO Jung-yeop** Senior Vice President at the Washington Office, Global Policy Office, Hyundai Motor Group

**YAMADA Shigeo** Japanese Ambassador to the U.S.

**YAMAGUCHI Noboru** Visiting Professor, Graduate School of International Relations, International University of Japan

**YANASE Tadao** Senior Executive Vice President & Chief Business Development Officer, NTT, Inc.

**Andrew YEO** Senior Fellow & SK-Korea Foundation Chair, Center for Asia Policy Studies, Brookings Institute

**YEUM Seung Jin** President, Communications Committee, SK SUPEX Council; Chief Communications Officer, SK hynix

**YU Kyungsang** Head of AI CIC (Company-in-company), SK Telecom

**Joseph YUN** Former Chargé d’Affaires to the ROK



116



117







120

121





122

123





124

125





126



127





128



129





TRANS-PACIFIC DIALOGUE 2026

TRANS-PACIFIC DIALOGUE 2026

TRANS-PACIFIC DIALOGUE 2026

TRANS-PACIFIC DIALOGUE 2026

WANG Yong

Hyung Zhin

YIL Bapaktari

YANASE Takah

Yuri Romei

erney

ennifer M. Li

# TRANS-PACIFIC DIALOGUE 2026 컨퍼런스 보고서

TRANS-PACIFIC  
DIALOGUE





# PROGRAM

DAY 1 Feb 20 (Fri)

## Opening Ceremony

<b>Opening Remarks</b>	<b>KIM Yoosuk</b> President, Chey Institute for Advanced Studies
<b>Welcoming Remarks</b>	<b>CHEY Tae-won</b> Chairman, SK Group; Chairman, Chey Institute for Advanced Studies
<b>Congratulatory Remarks</b>	<b>Chuck Hagel</b> 24th U.S. Secretary of Defense
	<b>Kurt Campbell</b> Chairman & Co-founder, The Asia Group
	<b>KANG Kyung-wha</b> ROK Ambassador to the U.S.
	<b>YAMADA Shigeo</b> VIDEO Japanese Ambassador to the U.S.
	<b>Bill Hagerty</b> VIDEO U.S. Senator (TN)
	<b>WI Sung Lac</b> VIDEO Director of National Security of the Republic of Korea
	<b>AKIBA Takeo</b> VIDEO Senior Advisor to the Cabinet of Japan
<b>Keynote Speech</b>	<b>Christopher Landau</b> VIDEO U.S. Deputy Secretary of State

## Session 1

“Between Restraint and Engagement: Global Order in Transition”

<b>Chair</b>	<b>Victor Cha</b> President, Geopolitics and Foreign Policy Department, CSIS; Professor, Georgetown University
<b>Panelists</b>	<b>CHUN Chaesung</b> Professor, Seoul National University; President, East Asia Institute (EAI)
	<b>G. John Ikenberry</b> Albert G. Milbank Professor, Princeton University
	<b>Seth Jones</b> President, Defense and Security Department, CSIS

02

03

<b>Panelists</b>	<b>MORI Takeo</b> Adviser to the Minister for Foreign Affairs of Japan
	<b>SUZUKI Kazuto</b> Professor, University of Tokyo; Director, Institute of Geoeconomics
	<b>Stephen Walt</b> Robert and Renee Belfer Professor of International Affairs, Harvard Kennedy School

## Session 2

“Race Towards Global AI Leadership: Innovation, Adoption, and Governance”

<b>Chair</b>	<b>KIM Yoon</b> President & CSO, TwelveLabs
<b>Session Keynote</b>	<b>CHOI Yejin</b> Dieter Schwarz Foundation Professor of Computer Science, Stanford University; Senior Fellow, Stanford HAI
<b>Panelists</b>	<b>Ylli Bajraktari</b> President & CEO, SCSP
	<b>Nicholas Bramble</b> Director of Trade and Economic Policy, Google
	<b>YANASE Tadao</b> Senior Executive Vice President, NTT
	<b>YU Kyungsang</b> Co-head, SKT AI CIC
	<b>CHA Jiho</b> Member of National Assembly, Democratic Party

## Reception

<b>Gala Dinner</b> Special Band Performance by “The Trilats”	<b>Featuring</b> <b>Antony Blinken</b> Former U.S. Secretary of State <b>Lincoln Bloomfield Jr.</b> Former U.S. Assistant Secretary of State for Political-Military Affairs <b>Bob McNally</b> Former Special Assistant to President George W. Bush for International Energy <b>Dan Poneman</b> Former U.S. Deputy Secretary of Energy
--	--

## DAY 2 Feb 21 (Sat)

### Special Talk on China

**Chair** **SOHN Jie-ae**  
Professor, Ewha Womans University

**Special Talk** **Victor Cha**  
President, Geopolitics and Foreign Policy Department, CSIS;  
Professor, Georgetown University

**Discussants** **Kelly Ann Shaw**  
Partner, AKIN

**CHOI Jong Kun**  
Professor, Yonsei University

### Session 3

#### “End of Exceptionalism? The Future of Dollar Hegemon”

**Chair** **HORII Akinari**  
Special Advisor, Canon Institute for Global Studies

**Panelists** **Barry Eichengreen**  
Professor, UC Berkeley

**HORII Akinari**  
Special Advisor, Canon Institute for Global Studies

**Jeffrey Frankel**  
Professor, Harvard University

**KWON Goocheon**  
Senior Asia Economist, Goldman Sachs

### Lunch

### Session 4

#### “Advanced Reactors and Trilateral Cooperation: Shaping the Future of Nuclear Energy”

**Chair** **Daniel B. Poneman**  
Senior Fellow, Council on Foreign Relations

**Session Keynote** **Jarrold Agen**  
Dieter Schwarz Foundation Professor of Computer Science,  
Stanford University; Senior Fellow, Stanford HAI

04

05

### Panelists

**MAEDA Tadashi**  
Chairman of the Board, Japan Bank for International Cooperation  
(JBIC)

**LIM Seungyeol**  
Senior Vice President, Korea Hydro and  
Nuclear Power Company

**Amir Vexler**  
President and CEO, Centrus Energy Corp.

**KIHARA Shinichi**  
Director-General for Energy and Environmental Policy, METI

**HWANG Yongsoo**  
Professor, KINGS KEPCO Nuclear Graduate School

### Session 5

#### “The Future of Deterrence in an Age of Escalated Tension”

**Chair** **Patrick M. Cronin**  
Senior Fellow, Council on Foreign Relations

**Panelists** **KIM Gunn**  
**Member of National Assembly, People Power Party**

**Markus Garlauskas**  
Director, Indo-Pacific Security Initiative of the Scowcroft Center for  
Strategy and Security, Atlantic Council

**JIMBO Ken**  
Professor, Keio University; Managing Director of Programs,  
International House of Japan

**KIM Jungsup**  
Senior Research Fellow, Sejong Institute

**Sydney Seiler**  
Senior Advisor, CSIS Korea Chair

## 개회사

김유석  
최종현학술원 대표

최종현학술원이 주최하는 제5회 연례 트랙 1.5 컨퍼런스인 Trans-Pacific Dialogue (TPD) 2026에 여러분을 모시게 되어 영광입니다.

이번 회의를 준비하며 저는 지난해 장내에 감돌던 분위기를 떠올렸습니다. 당시는 제2기 트럼프 행정부가 출범한 직후로, 참석자들은 세계가 어떻게 변화할 것인지에 대해 기대와 우려가 뒤섞인 감정 속에서 치열한 토론을 벌였습니다. 저희가 오랫동안 준수해 온 채텀하우스 룰에 따라 이름을 거명하지는 않겠습니다만, 2021년 첫 번째 TPD부터 저희와 함께해 온 한 명 석하고 준수하신 미국 전문가가 신행정부를 “전략적으로는 예측 가능하지만, 전술적으로는 예측 불가능하다”고 평가했던 일이 떠오릅니다.

그러나 지난 1년을 돌아보면, 저희는 이러한 격랑을 상당히 잘 헤쳐 나왔다고 생각합니다. 외교, 안보, 경제 전 영역에서 당초 마찰의 소지가 될 수 있다고 우려되었던 요소들은 많은 경우 대화와 타협, 공동의 해법을 모색할 수 있는 중요한 기회로 발전해 왔습니다. 최근 워싱턴 D.C. 연방대법원의 결정과 같은 사례는 정책 환경이 급변할 수 있음을 상기시켜 줍니다. 그럼에도 불구하고 이러한 일상적 변동을 넘어서, 미일 및 한미 협력의 큰 궤적은 여전히 흔들림이 없습니다.

안보, 투자, 전략적 정렬을 둘러싼 저희의 대화는 그 어느 때보다 깊이를 더하고 있습니다. 상호 신뢰와 존중을 토대로, 저희의 양자 및 3자 파트너십이 더욱 강화되어 나갈 것이라 확신합니다. 이번 대화에 참여하시는 포괄적인 의제와 최고의 전문가진은 이러한 공동의 의지를 그대로 반영하고 있습니다.

지난 5년간 여러분의 변함없는 헌신이 Trans-Pacific Dialogue를 미국·일본·대한민국 3국을 위한 최고의 3자 플랫폼으로 자리매김하게 했습니다.

앞으로도 TPD는 환태평양 지역을 규정하는 가장 시급한 지정학적 변화와 기술적 돌파구에 적극적으로 대응해 나가는 데 깊이 헌신하겠습니다. 최고의 오피니언 리더들과 함께, 저희는 이러한 복잡한 과제들을 분석하는 데 그치지 않고, 실행 가능하고 지속 가능한 해법을 적극적으로 모색해 나갈 것입니다.

감사합니다.

# 환영사

최태원  
최종현학술원 이사장

척 헤이글 장관님, 커트 캠벨 박사님, 강경화 대사님,  
내빈 여러분, 친애하는 벗들, 그리고 참석하신 모든 분들께.  
Trans-Pacific Dialogue에 오신 것을 환영합니다.

매년 저는 이 자리에 서서 최종현학술원을 대표해 환영사를 드려왔습니다. 그리고 매년 저는 지식도, 농담 밀천도 바닥이 나는 자신을 발견하게 됩니다. 세상은 빈말로 채우기에는 너무 빠르게 움직이고 있으니, 이번에는 오늘 저희가 처한 상황을 반영하는 개인적인 이야기를 하나 나누어 보고자 합니다.

5년 전, 저희는 환태평양 지역의 과제를 다루기 위해 이 플랫폼을 출범시켰습니다. 그러나 오늘날 저희가 직면한 힘들은 더 이상 단순한 “과제”가 아니라, 저희의 생존 자체를 규정하는 구조적 현실이 되었습니다. 대기업을 이끄는 사람으로서 생존은 제 머릿속을 끊임없이 맴돕니다. 이 시대에는 누구도 몇 년 뒤의 존속조차 보장할 수 없기 때문입니다. 동아시아 전통에서 2026년은 붉은 말의 해(丙午年)로, 극도의 속도와 강력한 변화의 상징입니다. 이처럼 강렬한 동력이 지배하는 시대에는, 반드시 가장 강한 자가 아니라 가장 잘 적응하는 자가 살아남습니다.

저희는 분절화된 지정학적 무대 속에서 이러한 적응의 필요성을 분명히 목도하고 있습니다. 저희는 많은 이들이 “뉴 노멀”이라 부르는 구조적 불확실성을 헤쳐 나가고 있습니다. 저희 3국은 모두 최근 총선을 치렀고, 특히 일본은 바로 지난주에 선거를 치렀습니다. 안타깝게도 그로 인해 오늘 일본 측 동료들 중 일부가 함께하지 못하게 되었습니다. 일본 민주주의에는 긍정적 소식일지 모르나, 저희 모임에는 확실히 아쉬운 일입니다.

인공지능 이야기로 넘어가면, 저희는 불가피한 변혁의 여명에 서 있습니다. 이 전환 속에서 AI는 사실상 모든 것을 집어삼킵니다. 이러한 변동성을 단적으로 보여드리자면, 작년 말 저희는 올해 반도체 영업이익을 약 500억 달러로 전망했습니다. 1월에는 이를 700억 달러 이상으로 상향 조정했습니다. 그리고 오늘의 최신 전망은 1,000억 달러를 넘을 수도 있다는 것입니다. 훌륭한 소식처럼 들리시겠지만, 그 1,000억 달러가 마이너스로 돌아설 가능성 또한 얼마든

지 있습니다. 시장은 엄청나게 변동성이 크며, 단 하나의 파괴적 솔루션이 기존 기술을 순식간에 무너뜨리고 대체할 수 있습니다.

현재 AI 메모리 부족은 심각한 수준으로, 올해는 30%를 넘어서고 있습니다. 이러한 부족은 가격 구조를 왜곡시키고 복잡한 파급 효과를 만들어 냅니다. AI 인프라가 메모리 반도체 공급을 집어삼키고 있는 것입니다. 저희는 저희의 가장 첨단 기술인 HBM(High Bandwidth Memory)을 생산하는데, 여기에는 16단 이상의 DRAM 칩이 적층됩니다. AI 사업은 거대한 동시 연산 능력을 필요로 하기 때문에, 저희는 세계에 이 새로운 “몬스터” HBM 칩을 공급해야만 합니다. 오늘날 이 칩은 당사에 상당한 매출을 안겨주며, 현재 60%가 넘는 마진을 기록하고 있습니다.

그러나 이러한 부족 현상은 더 넓은 경제 현실을 바꾸어 놓고 있습니다. HBM의 마진이 60%인 반면, 범용 반도체의 마진은 80%에 달합니다. 역설적이게도, HBM 대신 범용 칩을 생산했다면 더 높은 수익을 올렸을 것입니다. 이는 AI가 야기한 시장 왜곡의 한 단면에 불과합니다. 2차적 문제는 비AI 부문에 미치는 영향입니다. PC 및 스마트폰 제조사들은 더 이상 DRAM 물량을 제대로 확보하지 못하고 있습니다. 결과적으로 일부 기업은 심각한 사업 차질을 겪을 수 있으며, 이러한 부족 현상이 전 세계 산업 지형을 어떻게 재편하고 있는지 여실히 보여줍니다.

에너지 측면에서는, 별도의 세션에서 다룰 주제이기도 한데, AI는 막대한 양의 전력을 소비합니다. 이에 따라 저희는 AI 데이터센터를 발전 설비와 직접 통합하는 오프그리드(off-grid) 솔루션을 개발하고 있습니다. AI의 전력 수요를 충족하기 위해 기존 송배전망에만 의존할 경우 재앙을 초래할 것입니다. 에너지는 사회에 막대한 도전 과제이며, 저희는 환경적 영향 또한 고려해야 합니다. AI는 인류에 엄청난 이익을 제공하지만, 이로 인해 야기되는 환경 및 에너지 사용 문제를 해결하지 못한다면 지속 가능하지 않습니다. 완전히 새로운 프레임워크가 필요합니다. 더 이상 재래식 에너지 시스템에만 의존할 수 없습니다. 저희는 이를 해결하기 위한 새로운 기술들을 모색하고 있지만, AI의 미래를 뒷받침할 에너지 용량은 여전히 부족하다고 확신합니다.

또 하나의 결정적 요소는 금융입니다. AI 인프라는 엄청나게 비쌉니다. 1기가와트(GW)급 AI 데이터센터를 구축하는 데는 약 500억 달러가 소요됩니다. 저희 계산으로는 미국만 하더라도 100GW의 AI 데이터센터 용량이 필요할 가능성이 높습니다. 이는 5조 달러의 투자로 환산되며, 이는 오직 데이터센터 인프라에만 해당하는 금액일 뿐, 보다 광범위한 전력망은 제외한 것입니다.

즉각적인 해법이 있느냐? 저는 알지 못합니다. 누구도 AI 경쟁을 멈출 수는 없습니다. 가장 많은 자본과 자원을 보유한 주체가 AI 솔루션을 확보하고 승자로 부상할 가능성이 높습니

08

09

다. 더 나아가, 이러한 문제들은 지정학과 깊이 얽혀 있습니다. 오늘날 지정학은 더 이상 단순한 정치적 책략에 국한되지 않으며, 천연자원과 인적 자원을 둘러싼 글로벌 전쟁으로 진화했습니다.

앞으로 이틀간 저희는 이러한 많은 과제들을 다루게 될 것이며, 여러분께서 정직하고 과감하게 발언해 주시기를 권합니다. 단순히 위험과 제약을 식별하는 데 머물지 말고, 구체적인 해법을 만들어 나가는 일에 착수합시다. 저의 바람은 TPD가 이러한 새로운 접근의 디딤돌이 될 수 있다는 것입니다. 저희가 명료함과 조율 속에 움직인다면, 저희의 3자 파트너십은 단순히 안정화의 힘을 넘어, 형성의 힘이 될 수 있습니다.

새로운 시대를 만들어 가기 위해 지식과 경험을 나누는 자리에서, 여러분 모두로부터 배우기를 기대합니다. 저희 앞에는 많은 도전이 놓여 있지만, 저는 저희에게 새로운 해법을 만들어 낼 역량 또한 있다고 믿습니다. 논의의 장을 간절히 기다리고 있습니다.

감사합니다.

10

# 축사

척 헤이글  
제24대 미국 국방장관

안녕하십니까. 환영 인사를 드릴 기회뿐만 아니라, 지난 네 차례의 Trans-Pacific Dialogue에서 해왔던 것처럼 다시 한번 감사의 말씀을 드릴 기회를 주신 데 대해 감사드립니다. 저는 저희가 이 대화를 시작한 이래 지금까지 국제 문제와 관련해 더 적실하고 중요한 시기는 없었다고 생각합니다. 그 이유는 자명하며, 여러분 모두 잘 이해하고 계시리라 믿습니다. 최태원 이사장님, 언제나처럼 감사드리며, 김유석 원장님께서도 두 분이 이 기관—이제는 진정 하나의 제도(institution)가 된—과 최중현학술원을 위해 무엇을 해 오셨는지에 대해 깊이 감사드립니다. 이 대화를 다시 한번 소집해 주신 것과, 지속적인 리더십에 감사드리며, 참여해 주신 여러분 모두께도 감사드립니다.

세계는 위험할 정도로 균형을 잃었습니다. 저희는 제2차 세계대전 이후 세계 질서가 체계적으로 해체되어 가는 모습을 목격하고 있습니다. 그 질서, 또는 그 일부를 대체하게 될 것은 무엇인가—결정적으로 중요한 인도-태평양의 부상이 세계의 미래를 규정하는 역할을 하게 될 것입니다. 지난 12개월 전 저희가 마지막으로 만난 이래 세계에 일어난 변화들을 생각해 보면, 저희가 세계사의 그야말로 결정적인 시점에 살고 있다는 사실을 절감하게 됩니다. Trans-Pacific Dialogue는 미래를 규정하는 데 기여할 사안들을 다루는, 적실하고 중요한 지성의 공동체를 대표합니다. 오늘날 국제 문제의 미래에는 불확실성의 어두운 구름이 세계 모든 지역 위에 짙은 그림자를 드리우고 있습니다. 인도-태평양도 이러한 불확실성에서 자유롭지 않습니다. 지난 5년간 TPD는 미국, 대한민국, 일본의 지도자들이 솔직한 논의를 벌이고 핵심적인 아이디어를 검증할 수 있는, 흔치 않은 신뢰받는 초당적 트랙으로 자리매김해 왔습니다. TPD는 광범위한 패러다임 전환의 함의를 모으고 집단적으로 검토하며, 가장 시급한 글로벌·산업 현안에 대응할 수 있는 유일무이한 플랫폼입니다. 방금 최 이사장님으로부터 들은 것처럼, Trans-Pacific Dialogue는 단순한 학문적 훈련이 아니라, 오늘날의 불확실한 시대에 저희의 파트너십을 견고하게 지탱해 주는 정부·전문가·산업계 사이의 가교입니다. 올해 대화의 세션 주제들을 보면서, 저는 Trans-Pacific Dialogue가 다시 한번 이 점점 더 중요해지는 3자 파트너십 내에서 협력을 강화하는 의미 있는 장이 될 것이라 확신합니다.

11

저희는 국제 정세의 심대한 전환기에 모였습니다. 국제 질서는 강대국 경쟁의 재부상, 파괴적 기술, 그리고 저희의 공동 안보와 번영에 결정적인 지역에서의 분쟁과 강압의 회귀로 시험받고 있습니다. 무역 분쟁과 열린 시장의 미래에 대한 불확실성의 고조는 세계 경제 질서에 대한 신뢰를 더욱 약화시켰고, 앞으로 어떻게 성장과 공정성, 안정성을 지속시켜 나갈 수 있을지에 대한 의문을 제기하고 있습니다. 오늘날 저희가 직면한 도전들은 그 깊이와 범위에서 전례가 없습니다. 그 도전들은 안보, 경제, 기술을 가로지르며, 어느 한 나라도 홀로 대응할 수 없는 수준의 대응을 요구합니다. 저희의 3자 협력은 이러한 노력에 있어 독보적으로, 그리고 점점 더 중요해지고 있습니다. 지난 몇 년간 한미일 공조의 진전은 저희 3국이 목적과 정책을 정렬시킬 때 무엇이 가능한지를 보여주었습니다. 인도-태평양에서의 억지, 에너지-기술 분야의 혁신, 보다 안정적이고 규범 기반의 글로벌 질서 구축에 이르기까지 말입니다.

또한 3자 협력을 새로운 차원으로 끌어올리는 데 결정적인 역할을 해 오신 커트 캠벨의 리더십과 끈기를 빼뜨리고 지나간다면 큰 실수가 될 것입니다. 오늘과 내일 기여해 주실 여러분 모두에게 다시 한번 감사드리며, 여러분께서 계속 제공하고 나누어 주시는 결정적으로 중요하고 탁월한 복무 경험을 바탕으로 한 참여와 사유, 의견에도 감사드립니다.

이 대화를 지속하고 강화해 주신 최 이사장님, 김 원장님, 그리고 최종현학술원에 다시 한번 축하의 말씀을 드립니다. 지난 번과 같이 앞으로 이틀간의 대화가 솔직하고 건설적이기를, 그리고 저희가 앞으로 수년간 협력을 진전시키는 원동력이 될 수 있기를 바랍니다. 크나큰 도전입니다만, 세계는 언제나 큰 도전에 직면해 왔습니다. 그러나 앞서 말씀드린 바로 돌아가 보자면, 저희 모두 지금이 결정적인 시기라는 점을 인식하고 있습니다. 워싱턴에서의 최근 사건들—특히 오늘, 관세에 대한 연방대법원의 결정과 함께—대통령의 권한은 단순히 무역의 경계를 훨씬 넘어서 파급될 것이며, 그 영향은 미국의 국경도 크게 뛰어넘을 것입니다. 의식적 결과, 새로운 도전과 기회, 새로운 사고방식을 제공하게 될 것입니다. 이는 최 이사장님께서 인공지능과 새로운 기술에 관해 말씀하신 내용과 매우 일맥상통하는 부분이기도 합니다. 결국 그 도전에 필요한 해답과 성취, 리더십을 제공하는 것은 인류, 인류의 리더십, 그리고 진정 인류의 선함에 달려 있다고 저는 생각합니다.

감사합니다. Trans-Pacific Dialogue의 성공을 기원합니다. 이따 다시 뵙겠습니다.

12

# 축사

커트 캠벨  
THE ASIA GROUP 회장 겸 공동창업자

벗들과 동료 여러분, 먼저 개인적인 말씀을 드리겠습니다. 양측 무릎 치환 수술을 받은 지 5주가 지났습니다. 집에서 따라 하지는 마십시오. 하지만 매우 좋습니다. 이번이 저의 첫 공개 행사입니다. 이 자리에 있게 되어 참으로 기쁘며, 얼마나 감사한지 이루 말씀드릴 수 없습니다. 동료이자 친구인 헤이글 장관의 뒤를 이어 말씀드리게 되어 영광입니다. 공직과 민간 영역 모두에서 그분이 해 오신 모든 일, 그리고 이 대화에 대한 그분의 헌신에 찬사를 보냅니다. 그것은 모든 것을 가능하게 한 원동력이었습니다. 헤이글 장관과 함께, 오늘 저희와 함께해 주시고 참여해 주시는 최 이사장님, 김 원장님, 유 회장님, 그리고 훌륭한 강 대사님께 감사의 말씀을 전하고자 합니다. 이 자리에는 외교 현장에 깊이 관여하고 계신 분들도 함께 하고 계십니다. JBIC를 대표해 참석하신 마에다 회장님께서도 현재 미국에 대한 상업-경제 지원 공약을 어떻게 이행할 것인가를 두고 미국 측과 가장 치열한 협상을 진행 중이십니다. 시간을 내어 함께해 주신 모든 분들께 감사의 마음을 전합니다.

13

아마도 저희 모두가 공감하는 내용이겠으나, 허락된다면 직접적으로 말씀드리고 싶은 것이 하나 있습니다. 저는 수십 년간, 여러분 중 많은 분들과 마찬가지로 수많은 다양한 모임과 장소에 참석해 온 컨퍼런스 참석자입니다. 이번에는 무언가 다른 점이 있습니다. 그러나 헤이글 장관께서 묘사하신 그 불안정한 성질, 그 불확실성 속에서, 의견이 달랐던 분들과 함께 있을 때조차, 이런 자리에서 오랜 벗들 사이에 있노라면 왜인지는 모르겠지만 깊이 안심이 되고 위안을 받게 됩니다. 그래서 이렇게 함께 모일 수 있는 기회가 있다는 사실, 저희가 수십 년에 걸쳐 함께 쌓아 온 공동체의 일원임을, 그리고 자부할 만한 것들이 있음을 상기할 수 있다는 사실에 매우 감사드립니다. 무엇보다도 최 이사장님, 벗들을 함께 모아 주신 이 기회에 감사드립니다. 정말 큰 기쁨입니다. 이미 이렇게 많은 오랜 벗들을 뵙게 되어 얼마나 마음이 따뜻해지는지 이루 다 말씀드릴 수 없습니다. 또한, 정부에서 하셨던 일에 대해 좋게 평가해 주시는 말씀을 듣는 것도 정말 좋습니다.

사실을 말씀드리자면, 어떤 track-1.5보다도 이 대화가 한미일 3국 관여의 추동력이 되어 왔으며, 이는 결코 과장이 아닙니다. 지난 1년 반 동안 그 추동력이 약해지고 길을 잃었을 법한 시기에도, 지속적인 협력과 관여를 위한 양분을 제공해 준 것은 바로 TPD였습니다. 3자 협력의

정신이 앞으로 얼마나 실효성 있게 작동할지는 저도 예측하지 못했을 것입니다만, 최근 몇 달 간 일본과 한국 사이에 펼쳐진 외교는 매우 고무적이고 뿌듯합니다. 그러므로 이 자리는 어설피게 “미래를 한번 생각해 보자”는 식의 모임이 아니라, 매우 실천적인 논의의 장입니다. 앞으로 이틀간, 이 중요한 시기에 저희가 무엇을 할 수 있을지를 진지하게 비판적으로 사고해 볼 것을 저희 모두에게 요청드립니다.

헤이글 장관의 말씀에 전적으로 동의합니다. 이는 전례 없는 일련의 도전입니다. 하지만 저희가 마지막으로 만난 이래 앞으로 나아가면서 함께 성찰해 볼 만한 몇 가지를 말씀드리고 싶습니다. 지난 1년간 가장 흥미로운 점 중 하나는, 가장 중요한 혁신들—물론 미국에서도 많은 것들을 보아 왔습니다만—과 달리 역사상 이전의 어느 시기와도 달리, 국제 무대에서 일어나고 있는 가장 중요하고 추동적인 변화들 중 일부가 중견국들 사이에서, 그리고 솔직히 인도-태평양의 미국의 동맹·파트너 국가들—일본, 한국, 호주, 인도, 베트남, 기타 국가들과 유럽 국가들—사이에서 일어나고 있다는 것입니다. 지난 1년간 저희가 목도한 것은 저희가 직면한 상황의 예측 불가능성에 대응하기 위해 많은 나라가, 반드시 직접적이고 공공연하게는 아니더라도 사적으로는 채택해 온 특정 전략들에서의 공통성입니다.

저희가 목도하고 있는 그러한 특성들은 무엇일까요? 특징들 가운데 무엇보다 첫째, 모든 나라가 방위와 기술 같은 핵심 역량에 대한 투자가 절대적으로 필수적임을 인식하고 있다는 점입니다. 그래서 저희 궤도 내의 모든 국가가 방위와 기타 중요한 국내 역량에 더 많은 예산을 집중 투입해 왔으며, 이는 앞으로도 계속될 것으로 봅니다. 저는 이것이 책임 있는 태도라고 생각합니다. 미국 내 다른 이들이 그 공을 자기 몫으로 돌리려 할 수도 있으나, 그러한 결정들 대부분은 관련된 각국의 국내 정치에 깊이 내재된 문제이며, 이는 일본과 한국 모두에 해당합니다. 그리고 이러한 결정들은 책임감 있고 분명한 방식으로 내려졌습니다.

둘째, 지난 70년간 미국이 구축해 온 시스템의 힘이 이러한 모든 나라의 안보에 결정적으로 중요하기 때문에, 모든 나라가 미국과 가능한 한 최상의 교량을 놓기 위해 한 걸음 더 나아가는 노력을 해 왔다는 점입니다. 굴욕, 불확실성, 의문, 그리고 방침의 번복에도 불구하고, 모든 나라가 이 불확실성의 시기에 미국과 재확인관여의 형태를 찾으려 노력해 왔습니다. 저는 이것이 지난 1년간 가장 흥미로운 기준이자 특성 중 하나라고 봅니다.

거의 모든 나라에서 볼 수 있는 세 번째 특징은, 중국과 가능한 한 최상의 안정적 외교를 유지하기 위해 할 수 있는 것을 해야 한다는 인식입니다. 저는 여러 나라들이 해 온 노력을 살펴봅니다. 한국은 한국대로의 조치를 취해 왔습니다. 일본은 일부 도전을 겪었으나, 지속적으로 베이징에 손을 내밀고 있습니다. 모든 나라가 일정 수준의 예측 가능성, 중국과의 정상적 관계 유지, 소통 채널의 유지가 결정적으로 중요하다는 점을 깨닫고 있습니다. 그러나 제가 보기에 가장 흥미롭고 역동적인 마지막 요소는, 이러한 모든 뜻을 같이하는 나라들 사이의 통상·기술·방위 분야에서의 접촉과 상호작용의 횡수입니다. 그 선두에는 일본과 한국, 그리고

이들이 호주·뉴질랜드·인도와 맺고 있는 관계, 그리고 유럽과 아시아 사이의 관계가 있습니다.

한 가지 매우 흥미로운 점을 말씀드리자면, 12개월 전 본 행정부 출범 무렵에 행정부 내의 핵심 인사들이 공개적으로 나서서 “우리는 유럽과 인도-태평양 간 접촉이 늘어나는 것을 원치 않는다”고 말했습니다. 이는 저희의 전략적 이익에 반하는 일이었을 것입니다. 그러나 지난 12개월을 보면 정반대의 일이 일어났습니다. 유럽과 인도-태평양 사이의 유대는 배가되었습니다. 강화되었습니다. 저는 이것이 건강하고 중요한 현상이라고 생각합니다. 그리고 가장 중요한 통상·전략 이니셔티브들을 보면, 그것은 인도와 EU 같은 국가들 사이에 있습니다. 저는 이 모두가 앞으로 건강하고 중요한 흐름이라고 생각합니다.

마지막으로, 한 가지 관찰을 말씀드리고자 하는데, 이는 MAGA 이론과 정면으로 충돌하는 것입니다. 저희가 미국에서 직면하고 있는 것은 중국으로부터의 막대한 도전입니다. 과거 냉전기, 그리고 제2차 세계대전 직전에는 저희가 홀로 감당할 수 있는 토착적 산업·기술 역량을 가지고 있었습니다. 국제적으로 직면한 도전에 맞서 확장할 수 있는 역량이 있었습니다. 그러나 이번에는 역사상 처음으로, 무기, 기술, 혁신, 핵심 광물 등 모든 영역에 걸친 도전에 직면했으며, 이것을 저희 혼자서는 해낼 수 없습니다. 그래서 저희 행정부 내부에 약간의 긴장이 형성되는 것이 보이지만, 분명한 현실이 드러나고 있으며, 저는 이것이 초당적인 현실이라고 믿습니다. 미국이 혼자 해내려 한다면, 저희는 어떠한 글로벌 도전에서도 효과적일 수 없습니다. 저희는 과거처럼 홀로 갈 수 있는 역량을 가지고 있지 않습니다. 지난 수년, 실상은 제2차 세계대전 종전 이후 미국 안보의 핵심이 되어 온 파트너십을 저희는 구축하고 유지하며 발전시켜야 합니다.

방문해 주신 동료분들과 이 자리에 계신 분들께 한 가지만 남기자면, 지난 수년간의 여론조사에서 일관되게 나타나는 가장 중요한 현실 중 하나는, 미국인들이 해외 파트너들과 함께 일하기를 원한다는 것입니다. 미국인들은 미국이 홀로 해내는 방식을 좋아하지 않습니다. 저는 그 토대가 저희에게 어느 정도의 초당적 협력에 대한 희망을 준다고 믿습니다. 이는 헤이글 장관께서 평생 주창해 오신 바이기도 합니다. 따라서 이러한 종류의 국제주의에 대한 약속이 더 이상 남아 있지 않은 것처럼 보일 수 있으나, 저는 동의하지 않습니다. 중요한 모든 분야에서 이런 종류의 파트너십이 가질 잠재력—이는 온정주의가 아닙니다—은 미국 입장에서의 깊은 전략적 자기 이익이며, 이와 같은 노력들이 앞으로 왜 저희가 여러 나라와 협력하는지, 그리고 그것이 왜 앞으로 중요할 것인지를 규정하는 데 기여할 수 있다고 저는 믿습니다. 이사장님, 앞으로 이틀간 동료분들의 말씀을 들을 것을 생각하니 정말 설레며, Salamander에서 저희 모두를 한자리에 모아 주신 데 다시 한번 감사드립니다.

감사합니다.

# 축사

강경화  
주미 대한민국 대사

대단히 감사합니다. 여러분, 안녕하십니까. 작년에 저는 뉴욕에 본부를 둔 싱크탱크를 이끌면서 훨씬 확장된 시야로 사고하고 발언할 수 있는, 매우 다른 자격으로 이 자리에 서 있었습니다만, 지금은 대사로서, 훨씬 제한된 입장에서 저희가 직면한 수많은 도전 과제에 대한 정부의 입장을 설명하고 전달해야 하는 자리에 서 있습니다. 하지만 이 자리에 모이신 모든 전략적 지성들의 말씀을 경청하고 이를 저희의 정책 사고에 반영하는 일을 정말 기대하고 있습니다.

최태원 이사장님, 척 헤이글 장관님, 커트 캠벨 회장님, 귀빈 연사분들과 손님 여러분, 신사 숙녀 여러분, 저희 지역과 세계에 있어 참으로 중대한 이 시점에 Trans-Pacific Dialogue 2026에 함께하게 된 것은 진정 영광이자 기쁨입니다. 이 포럼을 소집해 주신 최중현학술원과 김원장님께 감사드립니다.

앞선 연사분들께서 말씀하신 것처럼, 작년 TPD에서는 전 세계 곳곳에 광범위하고 파괴적인 변화를 일으키면서 국제 질서의 기반이 흔들리고 있다는 공감대가 형성되었습니다. 실제로 지난 1년은 그 점을 더욱 분명하게 각인시켰습니다. 이제, 오늘은 이 맥락에서 특히 두드러지는 순간입니다. 트럼프 대통령의 IPA 관세에 대한 연방대법원 결정이 있었습니다. 오늘 세계는 실로 격동의 시기에 있습니다. 우크라이나 전쟁은 5년 차에 접어들고 있습니다. 중동의 불안정은 심화되었고, 인도-태평양에서의 전략적 경쟁은 경제적 상호의존성이 여전히 강함에도 불구하고 더욱 격화되었습니다. 무역 장벽은 두꺼워지고 있고, 공급망은 분절되고 있으며, 선진국과 개발도상국 사이의 격차는 확대되고 있습니다.

인공지능과 디지털 기술의 놀라운 진보 속에서, 중견국이자 회복력 있는 민주국가, 기술 주도의 개방형 시장 경제인 대한민국은 이러한 지정학·지경학적 역학의 교차점에 위치해 있습니다. 저희는 기민하고 정교하게 조율된 외교와 국익에 기초한 실용주의로 이 격동의 시기를 헤쳐 나가면서, 한미 동맹에 저희의 노력을 단단히 닦 내리고 있으며, 동시에 타국들과의 평화롭고 변영적인 협력의 기회를 확대해 나가려 노력하고 있습니다. 한 마디로, 저희는 평화와 안정을 위한 힘이 되고, 국제 관계에서 상호 이익을 찾기 위해 노력하고 있습니다.

작년 이재명 대통령과 트럼프 대통령은 두 차례의 내실 있고 매우 성공적인 회담을 가졌고,

16

그 결과로 공동 팩트시트가 도출되었습니다. 이는 한미 동맹을 통상·투자, 방위·안보, 기술 파트너십을 아우르는 미래지향적 포괄적 전략동맹으로 현대화하기 위한 로드맵입니다. 동시에 한국은 일본과의 파트너십에 새로운 방점을 두고 있습니다. 이재명 대통령과 다카이치 총리는 미래지향적 양자 협력의 토대를 강화하기 위해 한일 셔틀 외교를 되살렸습니다. 그리고 굳건한 한일 관계가 실효적인 한미일 3자 파트너십에 필수적이라는 점은 두말할 필요가 없습니다. 이에 따라 저희의 3자 협력은 범위와 실질 모두에서 심화되어, 지역 안정을 제고하고 경제적 회복력을 강화해 왔습니다.

지난해 저희 3국 외교장관은 다섯 차례 회동하여 한반도에서의 안보·경제·기술 전 영역에 걸친 공조를 강화했습니다. 평화와 안정을 구축한다는 것은 긴장을 완화하고 군사적 충돌의 위험을 줄인다는 것을 의미하며, 이는 북한과의 대화를 필요로 합니다. 북한의 핵·미사일 능력이 계속 증강됨에도 불구하고 북한의 완전한 비핵화라는 목표는 여전히 지상 과제로 남아 있습니다. 그러나 비핵화는 먼저 북한이 핵·탄도미사일 프로그램을 중단하고 이후 감축하도록 하는 과정 없이는 이루어질 수 없습니다. 북한에 대응함에 있어 3자 공조가 중요한 수단임은 분명하지만, 러시아와의 관계가 지역 및 세계적 우려 사항으로 떠오른 북한을 상대하는 상황에서 중국과의 협력 역시 중요합니다. 따라서 이재명 대통령은 작년 10월 APEC 정상회의를 위한 시진핑 주석의 방한에 대한 답방으로 올해 초 중국을 방문했습니다. 그 목표는 최근 수년간의 후퇴로부터 양자 관계를 복원하고, 점점 복잡해지는 지역 구도 속에서 한국의 이익을 확보하며, 양국 간 비즈니스 파트너십과 문화적 유대를 강화하는 것이었습니다. 불확실성이 커지는 시대에, 가지고 있는 확실성과 안정의 요소들을 기반으로 삼아 쌓아 올리는 것은 당연한 일입니다.

저는 또한 올해 TPD가 저희 지역과 세계가 직면한 가장 벅차면서도 가능성이 큰 두 가지 과제—즉 AI의 미래와 원자력 에너지—에 초점을 맞추고 있다는 점이 매우 기쁩니다. 한국이 의장국이었던 작년에는 APEC이 정상회의에서 만장일치로 AI 이니셔티브를 채택하면서 AI의 무한한 잠재력을 유도하기 위한 매우 의미 있는 다자적 노력이 이루어졌습니다. 이는 APEC의 첫 AI 공동 비전이자, 미중 양국이 정상급에서 서명한 최초의 AI 선언이었습니다. 한국에서 올해 그리고 이후 몇 년간 시작한 것을 토대로 이를 더욱 발전시키는 합의가 계속 이어지기를 바랍니다. 바로 이번 주에는 인도가 글로벌 사우스에서 개최되는 최초의 AI 임팩트 정상회의로서 제4차 정상회의를 주최합니다. 영국 블레츨리, 한국 서울, 프랑스 파리에서 열린 이전 정상회의들과 달리, 올해 정상회의의 의제는 안전성보다는 AI 개발과 배치, 확산에 초점을 두도록 구성되었습니다.

안전 문제가 여전히 남아 있지만, 많은 아시아 국가는 보다 실용적인 질문에도 집중하고 있습니다. 이와 관련해 제가 알기로 한국은 세계 최초로, 그리고 지금까지는 유일하게 AI에 특화된 국가 법률을 채택한 나라입니다. AI 기본법을 시행하면서, 정부는 시민사회, 기업, 기타 이해관계자들과 협의하여 입법에 대한 지지를 확대하고 있습니다. 학교, 기업, 공공 서비스에서

17

AI 통합이 계속 가속화되는 나라에서, 법률이 명시하고 있는 바와 같이 그 목적은 AI의 연구 개발과 AI 산업 생태계의 성장을 뒷받침하는 국가 AI 거버넌스 프레임워크를 마련함으로써 “사회에서 AI의 역할에 대한 신뢰의 토대”를 조성하는 데 있습니다. 동시에 SK텔레콤과 같은 고영향 및 생성형 AI 사업자들에게는 투명성, 안전성, 영향 검증 조치를 준수하도록 하고 있습니다.

마찬가지로, 전 세계적으로 깨끗하고 안전하며 지속 가능한 전력 수요가 급증하면서 민간 원자력 에너지의 부흥을 저희는 목도하고 있습니다. 따라서 내일 3자 협력 세션이 이 분야에서 3국의 집단적 강점과 상호보완성을 활용할 최선의 방법을 모색하기를 기대합니다. 한국은 26기의 원자로를 가동 중인 세계 5위의 원자력 발전국이지만, 가동에 필요한 핵연료는 전적으로 수입에 의존하고 있습니다. 그러므로 양국 정상은 공동 팩트시트를 통해 확인한 바와 같이, 한국은 원전 연료 농축 능력과 사용후 연료 재처리 능력을 확보해 나가는 중에 있습니다. 이를 통해 연료의 장기 공급이 확보되면 한국은 앞으로 몇 년간 양자·3자 원자력 협력에서 더 큰 역할을 할 수 있게 될 것입니다. 말할 필요도 없이, 저희는 이러한 노력을 IAEA와의 긴밀한 협의 속에 엄격한 비확산 기준을 준수하며 추진해 나갈 것을 다짐합니다. 결론적으로, 저희를 다시 한자리에 모아 주신 최종현학술원에 감사드리며, 활발한 토론이 될 것으로 기대되는 앞으로 이틀간—어쩌면 앞으로 몇 년간—의 TPD 주최 측과 참가자 여러분께 찬사를 보냅니다. 그리고 이 자리에 모인 모든 지성들이 저희 3국과 지역이 직면한 가장 시급한 과제에 한데 모여 힘을 쏟기를 진정으로 바랍니다.

대단히 감사합니다.

18

# 축사

야마다 시게오  
주미 일본 대사

최 이사장님, 귀빈 여러분. 대한민국, 미국, 일본의 주요 인사들이 관점을 공유하고 새로운 아이디어를 촉발할 수 있는 소중한 포럼인 연례 Trans-Pacific Dialogue를 개최해 주신 최종현학술원에 축하의 말씀을 드립니다. 오늘 직접 참석하지 못한 점을 유감스럽게 생각하나, 이 자리에서 말씀을 나눌 기회를 갖게 된 것을 영광으로 생각합니다.

일본·미국·대한민국은 모든 수준에서 긴밀한 공조를 유지하고 있습니다. 작년 한 해만 해도, 저희 3국 외교장관은 지역 현안에서부터 경제 안보에 이르기까지 광범위한 주제에 대해 3자 형식으로 다섯 차례 회동했습니다. 저희는 지역의 평화와 번영에 필수적인 협력을 심화시키고 있습니다. 이러한 필수불가결한 3자 협력은 굳건한 양자 관계에 맞을 두고 있습니다. 작년 10월 트럼프 대통령은 일본을 방문했으며, 미국 건국 250주년이라는 뜻깊은 해에 다카이치 총리는 곧 워싱턴 DC를 방문할 예정입니다. 총리의 방문은 시간의 흐름 속에서 진화하고 지속되어 온 동맹의 견고함을 부각하게 될 것입니다.

한일 관계 역시 양국의 새로운 지도부와 함께 지속적으로 발전해 왔습니다. 서틀 외교가 가속화되면서, 작년 8월 이재명 대통령은 미국 첫 방문에 앞서 도쿄를 방문했습니다. 10월에는 다카이치 총리가 APEC을 계기로 경주를 방문해 이재명 대통령과 정상회담을 가졌습니다. 바로 지난달에는 이 대통령이 총리의 고향인 나라를 방문했습니다. 그러나 이러한 이동 거리보다 더 중요한 것은 앞으로 걸어갈 길입니다. 일본·미국·대한민국은 자유롭고 열린 인도-태평양을 증진하고, 올해 대화에서 탐구할 분야를 포함한 주요 영역에서 협력을 심화하기 위해 계속 함께 일해 나갈 것입니다. Trans-Pacific Dialogue가 솔직하고 실질적인 논의를 촉진하고, 저희 모두를 위한 평화롭고 번영적인 미래를 형성해 나가는 데 기여하기를 바랍니다.

감사합니다.

# 축사

위성락  
대한민국 국가안보실장

안녕하십니까.

우선 Trans-Pacific Dialogue를 개최한 최중현학술원에 진심으로 축하의 말씀을 드립니다. 올해 대화의 소집을 위해 헌신적으로 리더십을 발휘해 주신 최태원 이사장님께 감사드립니다.

TPD는 공동의 과제에 대응하기 위한 3자 협력 증진에 관해 한국·미국·일본의 최고 전문가들을 한자리에 모아 견해와 아이디어를 교환하는 최고의 플랫폼으로 자리매김해 왔습니다.

오늘날 지역 안보 지형은 고조되는 불확실성과 격화되는 지정학적 경쟁으로 복잡해지고 있습니다. 안보·경제·기술의 교차는 새로운 일련의 과제를 제시하고 있습니다. 더 나아가, 북한의 핵·미사일 프로그램의 지속적 고도화는 지역의 불안정성을 가중시키고 있습니다.

대한민국 새 정부는 이러한 배경 속에 출범했습니다. 이러한 도전들에 더하여, 위법한 비상계엄 선포는 선도적 민주국가로서 저희의 위상을 심각하게 훼손했고, 국제사회와의 외교에 전례 없는 균열을 초래했습니다.

이재명 정부는 출범 이래 민주주의 한국의 국제무대 복귀를 알리고, 대외관계를 복원하는데 착수했습니다.

작년 TPD에 참석하신 분들은, 제가 당시 국회의원 자격으로 말씀드렸던 내용을 기억하실 것입니다. 더불어민주당의 대선 후보가 당선된다면, 새 정부는 한일 양자 관계의 복원과 미·일과의 3자 협력의 진전을 우선시할 것이라는 내용이었습니다. 당시에는 그 발언이 어느 정도 회의적으로 받아들여졌던 것으로 보입니다. 그 이후 실제로 무엇이 일어났는지 살펴보시기 바랍니다.

첫째, 서울과 도쿄 사이의 관계는 단기간에 안정적인 토대 위에 놓이게 되었습니다. 이 대통령과 일본의 총리들은 적극적인 서툼 외교를 통해 상호 신뢰와 우정을 심화시켜 왔습니다.

한미 동맹은 안정화되고 강화되었습니다. 이 대통령과 트럼프 대통령은 두 차례의 정상회담을 통해 관세와 안보 관련 현안을 해결했으며, 두 정상 사이에는 개인적 유대도 형성되었습니다.

20

21

한편, 저희는 3자 협력 또한 계속 강화해 나가고 있습니다. 이 대통령은 여러 차례 3자 파트너십에 대한 자신의 의지를 재확인했습니다. 가장 주목할 만한 것은, 이 대통령이 트럼프 대통령과 함께 공동 팩트시트를 통해 3자 파트너십 강화를 약속한 일이며, 다카이치 총리와는 변화하는 세계 정세 속에서 지역의 평화와 안정을 확보하기 위한 양자·3자 협력의 중요성에 대한 공통 인식에 도달했다는 것입니다.

북한에 대한 억지력 강화와 긴밀한 정책 공조는 3자 파트너십의 초석으로 여전히 남아 있으며, 저희 정부는 긴장을 완화하고 신뢰를 회복하며 한반도 비핵화와 평화를 추구하기 위해 노력하고 있습니다. 3국은 또한 핵심 광물 공급망과 AI, 양자 컴퓨팅, 차세대 원자력과 같은 신기술에 대한 대화를 심화함으로써 경제·산업 전 영역에 걸친 협력도 확대해 나가고 있습니다.

다양한 수준에서의 지속적인 교류를 통해, 저희의 3자 파트너십이 저희 모두가 직면하고 있는 불확실성을 완화하는 긴요한 기제로 작동하기를 바랍니다. 또한 이 3자 협력이 더 넓은 지역의 평화와 번영에 기여할 것을 기대합니다.

마지막으로, Trans-Pacific Dialogue는 재계·학계·정부의 공동 참여를 통해 3자 협력의 추동력을 지탱하는 데 중요한 역할을 하고 있습니다. 앞으로 이틀간, 저희의 3자 파트너십을 더욱 강화할 방안에 대해 깊이 있는 통찰과 혁신적인 아이디어를 얻기를 기대합니다.

감사합니다.

# 축사

빌 헤거티  
미국 상원의원

오늘 직접 참석하지는 못하지만, 미국·일본·한국이 공유하는 기회에 대해 제가 느끼고 있는 엄청난 낙관을 여러분과 나눌 수 있는 기회를 주신 데 대해 감사드립니다. 저는 1980년대 후반 동아시아로 처음 이주한 이래, 우리 세 나라 간 관계의 진화를 목격해 왔습니다. 이후 트럼프 대통령 1기 행정부에서 제30대 주일 미국 대사로 복무하는 영예를 누렸으며, 오늘날에는 미 상원에서 이러한 우선순위들을 계속 진전시켜 나가고 있습니다.

분명히 말씀드리겠습니다. 우리 세 나라 간의 협력과 공동 번영의 기회는 그 어느 때보다 강합니다. 우리의 미래는 경제 성장과 자유롭고 열린 인도-태평양 유지에 대한 공동의 약속을 통해 긴밀히 연결되어 있으며, 우리는 이미 조선과 핵심 광물, 에너지 안보, 첨단 제조 분야에서의 파트너십 확대를 통해 이 협력이 구체화되는 모습을 목격하고 있습니다. 우리 나라들이 공동의 경제 회복력을 강화할 통상·투자 관계를 다져 감에 따라, 이러한 유대는 더욱 깊어지게 될 것입니다.

동시에, 공산 중국으로부터의 도전에 직면해서도 우리의 이해는 일치합니다. 공산 중국은 세계 경제·안보 구조를 자신의 이익에, 우리의 이익이 아닌 베이징의 이익에 부합하는 방식으로 재편하려 합니다. 그러한 이유로, 미국·일본·한국 간의 3자 협력은 단순한 기회가 아니라 전략적 필요입니다. 함께 일해 나가면, 우리 경제를 강화하면서 동시에 지역과, 솔직히 말해 세계를 더욱 안전하게 만드는 방식으로 이러한 도전에 대응할 수 있다고 저는 확신합니다.

우리에게는 이러한 비전을 진전시킬 강력한 리더십이 있어 다행입니다. 트럼프 대통령, 이재명 대통령, 다카이치 총리 모두가 경제 안보와 국가 안보가 분리될 수 없으며, 기술적 리더십과 산업적 역량의 유지가 우리의 공동 미래에 필수적임을 이해하고 있습니다. 그러나 우리의 협력은 경쟁에 대한 대응 이상의 것입니다. 그에 더해, 우리 세 나라는 함께 인도-태평양의 미래를 만들어 나가는 데 기여하고 있습니다. 신뢰를 심화하고, 산업 협력을 확대하며, 공동의 강점에 투자함으로써, 우리는 다음 세대가 안정과 번영, 그리고 그렇습니다, 자유로 규정되는 지역을 물려받도록 보장할 수 있습니다. 우리 세 위대한 국가 간의 3자 관계 강화를 위한 여러분의 노고에 감사드립니다. 생산적이고 성공적인 모임이 되기를 기원하며, 이 중요한 일을 함께 계속해 나가기를 기대합니다.

감사합니다.

22

# 축사

아키바 다케오  
일본 내각총리대신 보좌관

오늘 직접 참석하지는 못하지만, 2026년 Trans-Pacific Dialogue에 대한 지지 메시지를 전하게 되어 영광입니다.

2021년 출범 이후 TPD는 3국 간 없어서는 안 될 track-1.5 대화로 자리매김해 왔습니다. 최종 현학술원에 경의를 표합니다.

올해 컨퍼런스는 3국 정상들이 서로 간 관여를 강화해 나가고 있는 중대한 시점에 열립니다.

다카이치 총리는 2026년 새해를 한국 이재명 대통령과의 성공적인 “서틀 외교”로 시작했습니다. 이번 달 초 일본 정치 지형의 극적인 변화 이후, 다카이치 총리는 3월 트럼프 대통령과의 정상회담을 위한 첫 워싱턴 DC 방문을 준비하고 있습니다.

이는 두 정상이 이번 컨퍼런스에서 저희가 다루는 사안들에 대해 분명히 논의하게 될 자리입니다. 현재의 일중 관계 역시, 왜 저희 3국 간 협력이 역내뿐 아니라 세계적으로도 중요한지에 대한 더 큰 이유를 제공합니다.

저희들 사이의 상호 보완성과 시너지는 이 시점에 적실하며 전략적으로 중요합니다. 이에 따라, 저희의 3자 파트너십이 “자유롭고 열린 인도-태평양”을 실현하기 위한 공동의 노력에서 필수 요소라고 말해도 과언이 아닙니다.

미국 국가안보전략은 이 지역을 조용한 뒷마당이 아니라 “경제·지정학적 격전지”로 보고 있으며, 솔직히 말해 미국은 이 무대를 떠날 의사가 없습니다.

지난 10월 트럼프 대통령의 일본 및 한국 순방은 분명한 신호였습니다. 약속의 약화와는 거리가 멀게, 저희의 강력한 유대는 경제, 경제 안보, 기술, 국방 등 모든 부문에서 심화되고 있습니다. 저는 통상 협정이 계속해서 경제 안보를 강화하고 경제 성장을 촉진함으로써 세계적 번영으로 이어지리라 믿습니다.

실제로, 일본과 미국은 최근 첫 번째 구체적 투자의 물결을 개시했습니다. 전략 부문에서 회복력 있는 공급망을 구축하기 위한 저희의 공동 노력이 꾸준히 진전되고 있는 것은 고무적입니다. 그리고 그렇습니다. 미 행정부는 동맹국들이 각자의 몫을 해 주기를 기대합니다.

23

그 메시지는 잘 접수되었습니다.

일본과 한국은 모두 자국의 방위 능력 강화를 위해 적극적으로 노력하고 있습니다. 그 결과 미일 동맹과 한미 동맹의 역지 및 대응 능력은 한층 강화되고 있으며, 광범위한 안보 협력이 진전되고 있습니다.

저희는 단지 미래를 논의하는 데 그치지 않고, 공동의 국가 경쟁력을 적극적으로 확보해 나가고 있습니다. 이번 컨퍼런스가 저희 3국을 더욱 가까이 이어 주고, 저희의 노력이 한층 강화되기를 바랍니다.

대단히 감사합니다.

24

# 기조연설

크리스토퍼 랜도  
미국 국무부 부장관

2026년 Trans-Pacific Dialogue를 소집해 주신 최중현학술원에 축하의 말씀을 드립니다. 직접 여러분과 함께하지 못해 아쉽습니다만, 이 자리가 중요하고 생산적인 포럼이 될 것임을 잘 알고 있습니다. 여러분도 익히 아시는 바와 같이, 미국·대한민국·일본 간의 3자 관계는 날로 그 중요성이 커지고 있으며, 바로 그렇기 때문에 여러분의 Trans-Pacific Dialogue와 같은 모임이 매우 중요합니다.

저희 세 나라는 안전하고 번영하는 인도-태평양의 세 개의 필수불가결한 기둥입니다. 수십 년간 미국과 대한민국 및 일본과의 동맹은 침략을 억지하고, 항행의 자유를 수호했으며, 공급망을 강화하고, 역내 민간 교류를 확대해 왔습니다. 이 두 개의 양자 동맹은 그 이상의 무언가—역동적이고 미래지향적인 3자 파트너십으로 성숙해 왔습니다. 이러한 진화는 상징적인 것이 아니라 전략적인 것입니다.

첫째, 저희의 3자 협력은 계속되는 북한의 불법 핵무기 및 탄도미사일 프로그램 앞에서 억지력과 안보를 강화합니다. 워싱턴, 서울, 도쿄 간의 긴밀한 협력은 실시간 정보 공유, 공동 훈련, 전략적 정렬로 이어집니다. 그리고 중국의 강압적인 경제 행동 앞에서, 저는 일본과 대한민국에 대한 미국의 철통같은 공약을 강조합니다. 저희의 안보에 대한 위협은 저희를 분열시키지 않을 것입니다. 오히려 저희를 단결시킬 것입니다.

둘째, 저희의 3자 파트너십은 경제 회복력을 강화합니다. 인도-태평양은 세계 성장의 엔진이며, 저희 세 나라는 세계에서 가장 혁신적이고 기술적으로 선진적인 경제 셋 가운데 속합니다. 저희는 함께 반도체부터 배터리, 희토류 및 기타 핵심 광물, 그 외 많은 분야에 이르기까지 미래 산업의 토대가 되는 공급망을 확보하기 위해 노력하고 있습니다. 그리고 저희는 인공지능, 양자 컴퓨팅, 생명공학 등 핵심 및 신흥 기술에 대해 공조하고 있습니다.

셋째, 저희의 3자 협력은 저희 국민들 사이의 깊고 지속적인 유대를 진전시킵니다. 수백만 명의 미국인이 자신의 혈통을 한국 또는 일본에서 찾습니다. 저희 학생들은 서로의 나라에서 공부합니다. 연구자들은 저희 대학과 연구소에서 협업합니다. 영화와 음악에서 요리와 스포츠에 이르는 문화 교류가 저희 사회를 이어주며, 젊은 리더들은 오늘 내일의 협력을 규정할

네트워크를 쌓아 가고 있습니다. 예를 들어, 저희 국무부는 이번 여름 제3회 연례 청년 3자 리더 정상회의(Young Trilateral Leaders Summit)를 개최하기를 기대하고 있습니다.

미국·대한민국·일본이 지속적인 대화, 제도화된 공조, 상호 존중에 투자할 때, 저희는 장애를 극복하고 지속 가능한 정렬을 구축할 수 있습니다. 앞에 놓인 과제는 중대합니다. 저희는 3자 방위 공조를 지속적으로 강화하고, 해양 안보와 지역 역량 구축에서 실질적 협력을 확대해야 합니다. 저희는 동남아시아 및 태평양 도서국 파트너들과의 협력을 심화해야 합니다. 저희는 혁신이 번창하는 동시에 취약점을 줄일 수 있도록 경제·연구 안보에 대한 접근을 정렬시켜야 합니다. 인도-태평양은 변곡점에 있습니다. 동맹, 경제적 번영, 기술 표준, 민주적 연대에 관해 지금 저희가 내리는 선택이 앞으로 수십 년간 이 지역을 형성할 것입니다. 저희가 함께 설 때, 저희는 더 강할 뿐 아니라 자유와 기회, 평화로 규정되는 미래를 구현할 역량도 더 크게 갖추게 됩니다.

마지막으로, 저희 세 나라의 정치 지도자, 산업계 리더, 정책 전문가들을 한데 모으기 위한 SK 최 이사장님의 노고에 감사드리며 글을 맺습니다. 여러분 모두가 통찰 깊은 대화를 이어가시기를 진심으로 기원합니다. 감사합니다.

## “관망과 개입 사이: 전환기 세계 질서와 미국의 선택”

### I. 세션 목표

트럼프 행정부 2기 출범을 배경으로, 이번 세션에서는 전후 국제 질서의 근간을 흔들 수 있는 가장 중대한 변화—미국이 스스로 구축한 자유주의 국제 질서에 등을 돌리는 것처럼 보이는 현상—를 집중적으로 검토하였다. 미국의 현재 행보가 패권적 역할로부터의 일시적 이탈인지 아니면 구조적 단절인지를 진단하고, 그 판단이 한국과 일본의 대외 정책에 갖는 함의를 도출하는 것이 핵심 과제였다. 위기 대응 차원의 분석을 넘어 무질서를 야기하는 구조적 힘을 체계적으로 파악하고, 지속 가능한 3국 공조 방안의 밑그림을 그리는 것을 목표로 삼았다.

29

주요 논의 주제는 다음과 같았다.

- 트럼프 행정부의 “미국 우선주의” 기조가 미국 대전략의 주기적 이탈인지, 구조적 전환인지에 대한 규명
- 현재 미국 행태를 분석하는 적합한 개념 틀—“약탈적 패권(predatory hegemony)”, “수정주의 강대국”, “유연한 현실주의”—및 각 틀이 동맹국에 시사하는 대응 방향
- NSS·NDS의 대중 “세력 균형”·“갈등 회피” 언어와, 정치 레벨 이하 국가안보 관료 집단의 대중 강경 기조 간 긴장을 한·일 양국이 어떻게 해석해야 하는지
- 중·러·이란·북한의 신흥 연대의 성격과 의미, 그리고 한미일 파트너십의 전략적 계산에 미치는 영향
- 현재 환경에서 실행 가능한 3국 협력 경로 및 보다 항구적인 질서를 위한 제도적·산업적 기반 보전 방안

## II. 주요 논의 요약

참가자들은 자유주의 국제 질서가 심각하고 잠재적으로 구조적인 스트레스에 노출되어 있다는 공통 진단에 수렴하면서도, 단절의 깊이와 동맹국의 대응 방향에 대해서는 이견을 보였다. 논의는 세 가지 핵심 쟁점을 축으로 전개되었다.

### A. “약탈적 패권” 테제와 그 논쟁적 위상

본 세션의 핵심 분석 개념은 트럼프 행정부의 대외 정책 기조를 규정하는 “약탈적 패권(predatory hegemony)”이었다. 약탈적 패권은 과거 미국 행정부에서도 관찰된 바 있는 단순한 일방주의나 부당 회피의 차원을 넘어, 동맹국과 적대국을 가리지 않고 제로섬 방식으로 양보·조공·복종을 강요하는 강대국의 행태로 정의된다. 그 작동 원리는 “내 것은 내 것이고, 네 것은 협상의 대상”이라는 논리로 요약된다. 구체적 수단으로는 관세, 금융 제재, 안보 공약의 거래 대상화, 복종에 대한 상징적 요구 등이 포함된다. 규칙은 자국의 추출 역량을 제약한다는 이유로 기피되며, 파트너는 공동의 이해관계자가 아닌 레버리지의 원천으로 간주된다.

이를 뒷받침하는 구체적 근거로는 양자 무역적자에 대한 집착, 동맹국을 상대로 관세를 투자 추출 수단으로 활용하는 행태, 나토 및 우크라이나 방기(abandonment) 위협, 영토 획득 의도(그린란드, 캐나다), 동맹국 국내 정치에 대한 개입, 외교 행위에 사적 금전적 이해가 결부되는 양상 등이 거론되었다. 이러한 패권이 장기적으로 자멸적 성격을 띤다는 점 또한 지적되었다. 동맹의 신뢰, 규칙 기반 질서의 예측 가능성, 소프트웨어의 정당성 등 미국 패권의 장기적 지속을 뒷받침해 온 제도적 인프라를 잠식하기 때문이다.

또 다른 구조적 진단으로는 미국이 수정주의 강대국(revisionist great power)으로 자리매김하고 있다는 시각이 제시되었다. 현재의 미국은 자국이 창설하고 주도해 온 질서를 스스로 훼손하려 한다는 점에서 역사적으로 이례적인 사례에 해당한다. 협력안보, 안보-경제 거래, 공공재 공급, 관리된 개방무역, 전진 관여(forward engagement), 패권적 자제(hegemonic restraint)라는 여섯 축을 토대로 구축된 지난 80년간의 자유주의 패권 질서는 역사상 어떠한 질서와 비교해도 더 많은 안보·변영·사회적 진보를 산출해 왔다는 인식이 공유되었다.

한국 학계에서는 다소 결을 달리하는 견해도 제시되었다. 트럼프 행정부의 NSS가 “약탈적” 독해를 뒷받침하는 측면이 있는 것은 사실이나, 보다 정확하게는 구조적 권력(structural power) — 즉 지속 가능한 리더십의 기반이 되는 광범위한 제도적 틀을 형성하는 능력 — 보다 관계적·거래적 권력을 우선시하는 기조로 해석할 수 있다는 것이다. 보다 근본적인 구조적 문제 제기도 이어졌다. 국제 공공재에 대한 수요가 이미 어느 단일 국가의 공급 역량이나 의지를 초과한 상황에서, 이는 어느 행정부가 들어서든 지속될 구조적 과제일 수 있다는 지적이었다.

30

### B. 적대 연대 축과 방위산업 기반 구축의 당위성

이에 대한 보완적 분석으로, 현 시기의 구조적 도전이 미국의 행태에만 기인하는 것이 아니라 중·러·이란·북한 간 군사·경제·산업 연대의 심화에 의해서도 규정된다는 주장이 제기되었다. 구체적 근거로는 ▲중국이 러시아에 탄도미사일 추진제의 핵심 원료인 과염소산암모늄 수입 물량의 대부분을 공급하는 한편 드론 부품과 이중용도 물자를 제공하고 있다는 점, ▲러시아가 우크라이나 전장에서 북한산 미사일을 실전 시험하는 과정에서 명중률과 미사일방어(MD) 회피 능력의 향상이 확인된 점, ▲북한군 병력의 러시아군 합류, ▲지난 5년간 주요 전구(戰區)에 걸쳐 100회 이상 실시된 중·러 연합 군사훈련 등이 거론되었다.

미국의 NSS와 국방전략(NDS)이 이러한 연대 구조를 충분히 반영하지 못하고 있으며, 워싱턴의 입장과 무관하게 이 연대가 야기하는 복수 전구(戰區)에 걸친 산업·군사 차원의 도전은 실재할 뿐 아니라 그 규모가 점차 확대되고 있다는 점도 함께 강조되었다. 따라서 3국의 대응은 정치적 변동과 무관하게 당면 역량 구축을 포함해야 한다. 구체적 방안으로는 조선, 인공지능(AI), 양자컴퓨팅, 자율 시스템, 지향성 에너지 분야에서의 방위산업 기반 협력, 핵심 광물 협력 틀, 공동생산 협정 등이 제시되었다. 미국 단독으로는 조선 역량이 중국에 크게 뒤처지더라도 한·미·일 3국 해군의 톤수를 합산할 경우 중국에 대응 가능한 수준에 이른다는 관측은, 동맹 차원의 산업 통합이 미국의 이탈에 대비한 보험적 장치를 넘어 실질적인 전력 승수(force multiplier)로 기능함을 시사한다.

### C. 지경학적 차원: 구조적 공급망 의존과 거래주의의 한계

본 세션의 지경학적 분석은 핵심 쟁점을 구조적 차원에서 재정의하였다. 중국은 희토류, 핵심 광물, 배터리 등 주요 공급망 전반에 걸쳐 자국의 불가결성(indispensability)을 의도적으로 무기화해 왔으며, 이는 어느 행정부가 들어서든 미국과 동맹국의 대응 옵션을 제약하는 요인으로 작용한다는 것이다. 일본과 한국의 대미 투자 공약을 견인한 관세 압박은 거래주의적 방식으로 작동하고 있으나, 그 기저에 자리한 전략적 필요는 구조적 성격을 띤다. 동맹국이 추진하는 대미 경제 회복탄력성 투자는 관세 권한에 대한 법적·정치적 제약과 무관하게 공급망 취약성을 해소할 수 있는 경로를 제공한다. 세션 당일 발표된 미 연방대법원의 IEEPA(국제비상경제권한법) 관련 판결이 관세라는 강압 수단을 제거할 수는 있으나, 해당 수단이 본래 대응하고자 했던 구조적 과제 자체가 소멸되는 것은 아니라는 점이 지적되었다.

일본의 국내 정치 변화도 주목받았다. 정부의 선거 압승은 국민의 위기의식을 반영하며, 일본은 살상 무기 수출 금지를 적극적으로 해제하면서 한국을 방위 장비 협력의 모델이자 파트너로 모색하고 있다는 분석이 나왔다. 일본 남서·도서 열도 전반에서 진행 중인 가시적인 군사력 증강과 맞물려, 이는 인도태평양 안보에 워싱턴의 태도 변화에 못지않은 파급력을 가질 수 있다는 평가가 제시되었다.

31

#### D. 전체 토론: 가역성 문제와 동맹 신뢰성

전체 토론 과정에서는 패널 발표에서 충분히 다루어지지 못한 쟁점들이 부각되었다. 한 실무 전문가의 현행 투자 프레임워크에 대해 기존의 낙관론과 정면으로 배치되는 평가를 제시하였다. 언론에 발표된 사업들이 사업 시행자, 인수자, 완료된 타당성 조사 가운데 어느 하나도 갖추지 못한 상태이며, 상업적 관점에서 시기상조라는 지적이었다. 동일한 구조적 비판은 한국의 대미 투자 계약에도 적용되었다. 이는 한·미·일 경제 관계의 거래주의적 구조가 본격적인 전략적 무게를 감당할 만큼 견고한지에 대해 근본적 의문을 제기한다.

전략적 묵인(strategic connivance), 즉 워싱턴과 베이징이 동아시아를 중국의 세력권으로 인정하는 암묵적 합의에 도달할 가능성에 따른 위험도 함께 제기되었다. 대중(對中) “세력 균형, 갈등 회피, 긴장 완화”를 언급하는 NDS의 표현이 역지가 아닌 관리된 후퇴(managed retreat)로 읽힌다는 해석도 제시되었다.

공식 패널에서 본격적으로 다루어지지 않았던 핵 신뢰성 문제도 제기되었다. 뮌헨안보회의에서 미국의 한 차관급 인사가 나토 헌장 제5조 적용 가상 시나리오에 관해 명확한 긍정 답변을 유보한 사례는, 지금까지 관측된 신뢰성 변화의 가장 구체적인 신호로 평가되었다. 안보 공약이 거래주의적·조건부적 성격을 띠게 될 경우, 플랜 B는 이론적 논의 차원을 넘어 실제 계획 수립의 요건으로 전환된다. 이러한 상황 전개가 서울과 도쿄의 확장역지 신뢰성에 관한 국내 논의 및 독자적 핵 프로그램에 대한 잠재적 관심에 어떠한 변화를 가져오고 있는지에 대해 문제 제기는 직접적으로 이루어졌으나, 본격적인 논의로까지는 이어지지 못하였다.

### III. 정책 제언

#### 서울·도쿄: 수용에 앞선 조율

- **경제적 강압에 관한 명시적 3국 레드라인 설정:** 약탈적 패권에 가장 효과적인 대응은 개별 수용이 아닌 조율된 동맹 태세임. 한·일 양국은 국방비 증액, 대미 투자, 공동 조선 협력 등은 협상 테이블에 올릴 수 있으나 동맹국 경계를 해치는 관세와 동시에 추진하지는 않겠다는 공동 메시지를 정립할 필요가 있음.
- **한·일 방위산업 양자 협력 가속화:** 미국의 승인·참여 없이도 추진 가능한 자연스러운 역량 공유 영역이 존재함. 미사일·자율 시스템·해군 역량에서의 공동 개발은 현시점에서도 진행 가능하며, 일본의 살상 무기 수출 금지 해제가 기존에 없던 제도적 공간을 창출하였음.

- **대중 공급망 의존도 저감을 위한 경제 위험 분산 전략 다각화:** 대미 투자는 단순한 관세 방어책이 아닌 진정한 안보 이익임. 서울·도쿄는 투자 공약을 이러한 논리로 공개적으로 프레임하되, 현행 메커니즘이 상업적으로 실행 불가능하다는 비판을 수용하여 구조 개선을 요구할 필요가 있음.

- **CPTPP 및 민주주의 무역 아키텍처 활용:** CPTPP-EU 연계는 기능이 마비된 상태인 WTO의 실질적 대안이자, 워싱턴과 직접 충돌 없이 동맹국들의 경제적 주도권을 표현할 수 있는 건설적 채널이 될 수 있음.

#### 서울: 확장 역지 신뢰성 격차 해소

- **핵협의그룹(NCG)을 넘어선 실질적 역지 통합으로 이행:** 한국 내 독자 핵 역량에 대한 여론 지지는 상징적 제스처로 매울 수 없는 신뢰성 격차를 반영함. 트럼프·이재명의 공동 팩트시트의 핵잠수함 공약은 하나의 진전이 될 수 있으나, 123 협정 재협상·HALEU(고순도 저농축 우라늄) 접근·실질적 확장 역지 운용화를 위해서는 양측의 체계적인 일정과 정치적 공약이 필요함.

- **Plan B에 대한 내부 비상 계획 프레임워크 수립 필요:** 한국 역시 미국 공약 약화의 어느 지점을 역지 태세 전면 재검토의 임계점으로 삼을 것인지 내부 기준을 마련할 필요가 있음을 시사함.

- **독자 ISR(정보·감시·정찰) 역량 개발을 근접 우선 과제로 추진:** 대만 해협 사태 발발 시 ISR 자산이 재배치될 수 있다는 우려는 워싱턴과는 별개로 지금 당장 대비를 시작해야 하는 구체적 작전 취약점임.

#### 워싱턴: 전략적 우선순위 명확화

- **한·일에 대한 확장 역지 공약 명료화:** 안보 공약의 모호성은 동맹의 해징·핵 논의·전략적 거리 두기를 가속화함. 미국에게 명료화의 비용은 매우 낮지만, 모호성의 비용은 동맹의 신뢰임.

- **투자 프레임워크 조정 필요:** 상업적으로 실행 불가능한 메커니즘은 경제 성과도, 전략적 정렬도 창출하지 못함. 유연한 SPV 구조와 실질적인 사업 선정 원칙 수립이 필요함.

- **동맹국에 대한 중국의 경제적 강압 행위를 공식적으로 규탄:** 강압 행위에 대한 명시적 비용 부과 없이는 역지의 신뢰성을 유지할 수 없으며, 베이징에 대미 동맹국 대상 경제 강압의 비용이 여전히 제로라는 신호를 보내는 셈임.

세션은 현 시기가 영구적 단절인지 회복 가능한 혼란인지에 대한 합의 없이 마무리되었으며, 그 모호함 자체가 한국과 일본이 직면한 가장 중대한 정책 과제이다. 2026년의 전략 지형은 어느 단일 충격보다 복합적 불확실성—미국의 의도, 중국의 군비 증강 속도, 북한의 궤적, 전후 질서의 제도적 기반이 현재의 스트레스 테스트를 거친 후에도 재건될 수 있을 만큼 구조적 완결성을 유지하는지—에 의해 규정된다.

민주주의 파트너 간 헌법적 협약(constitutional convention)—부담 분담, 기술 공유, 공동대중(對中) 제재를 재협상하기 위한 회합—의 필요성을 제기하는 일련의 주장이 이러한 지향을 단적으로 보여주며, 조율된 동맹 태세 구축과 명시적 한계 설정이 그 단기적 실행 전략에 해당한다. 이 둘은 양립 가능하다. 합의에 이르기 전에 결속을 깨지 않겠다는 다짐 없이는 헌법적 협약 자체를 소집할 수 없기 때문이다. 이번 회의에서 도출할 수 있는 가장 실천적인 교훈은 간명하다. 서울과 도쿄에게 약탈적 행태를 일방적으로 수용하는 것은 패배 전략이다. 이는 워싱턴이 돌이킬 수 없이 변했기 때문이 아니라, 그러한 수용이 강압적 추출을 보상하고 그 반복을 자초하기 때문이다. 보다 항구적인 3국 질서의 토대는 동맹국들이 함께 무엇을 양보하고 무엇을 양보하지 않을지를 결정하며 이를 명확히 표명하는 데서 비롯된다.

마지막으로 이번 세션은 TPD 2026 의제 전반을 관통하는 구조적 간극, 즉 한·미·일 3국 간 안보·국방 우선순위의 불일치를 드러냈다. 미국의 국가안보전략(NSS)은 중국을 주로 경제적 관점에서 조망하며 전략 자산을 서반구에 집중하는 한편, 인도태평양에서의 역지는 대체로 제1도련선상 동맹국의 역량 강화에 위임하는 구조를 취하고 있다. 일본은 지리적 근접성으로 인해 중국·대만 유사시 남서 도서 방어와 역내 역지 유지를 실존적 과제로 인식한다. 반면 한국은 북한 위협 대응에 일차적으로 집중하면서, 전략적 이해관계가 제한적인 대만 유사시 자국이 연루될 수 있는 제1도련선 중심의 방위 태세 재편 요구에는 신중한 입장을 견지하고 있다. 이러한 우선순위의 편차는 동맹 결속의 실패가 아니라 3국이 처한 안보 환경의 구조적 상이성을 반영한 결과이다. 그러나 3국이 각자 수행 가능한 역할과 시나리오별로 발생하는 의무에 관한 진솔한 대화를 통해 이러한 간극을 좁히려는 노력을 기울이지 않는다면, 3국 협력 틀은 작전 조율이 가장 절실한 순간에 공허한 수사적 약속으로 전락할 위험이 있다.

## 세션 2

### “AI 패권 경쟁의 시대: 혁신·확산·거버넌스의 삼각 과제”

#### I. 세션 목표

본 세션은 AI가 단순한 텍스트 생성 및 관찰 도구에서 계획·추론·실행이 가능한 에이전트 시스템으로 전환되고 있는 현 시점을 집중 조명하였다. 한·미·일 3국이 보다 심화된 협력을 통해 글로벌 AI 리더십을 확보할 수 있는 방안을 모색하는 것이 핵심 과제였다. 논의 범위는 기초 생성형 AI 역량을 넘어 AI의 물리적 인프라, 모델 학습 패러다임의 전환, 그리고 글로벌 복합위기 속에서 전례 없는 기술적 혼란을 관리하기 위한 사회·제도적 틀에까지 확장되었다. 특히 한국이 이러한 복합적 전환에 세계에서 가장 먼저 직면한 국가 중 하나로서, 여타 국가들에 직접적인 정책적 시사점을 제공할 수 있는 위치에 있다는 점이 강조되었다.

#### II. 주요 논의 요약

##### A. 패러다임 전환: 무차별적 스케일링에서 스마트 스케일링으로

인터넷 데이터와 연산 자원을 끝없이 늘려 모델을 학습시키는 방식, 즉 무한 확장에 의존해 온 기존 AI 스케일링의 시대가 저물고 있다는 진단이 공유되었다.

• **데이터 병목 현상:** 현재의 사전학습(pre-training) 방식이 한계에 도달하고 있음. 인간이 생성하는 인터넷 데이터, 즉 AI의 “화석 연료”에 해당하는 자원의 공급 속도가 AI 모델의 학습 수요 증가를 따라가지 못하고 있으며, 연산 능력과 알고리즘 효율이 지속적으로 향상되더라도 데이터 공급이 핵심 제약 요인으로 부상하고 있음

• **테스트 타임 트레이닝(TTT, Test-Time Training)의 부상:** AI 연구의 무게중심이 추론 시점의 적응적 학습으로 이동하고 있음. TTT는 모델이 실제 문제 해결 과정에서 심층 추론을 수행하고 실시간으로 적응할 수 있도록 하며, 소규모 오픈소스 모델에서도 현저히 낮은

비용으로 상당한 수준의 역량을 발현시킬 수 있음. GPU 커널 최적화에 적용한 실험에서는 단 500달러의 비용으로 인간 전문가의 최적화 결과를 2배 이상 상회하는 성능이 확인됨

- **AI 과학자 시대의 도래:** 향후 AI는 기존 지식의 종합·재구성 단계를 넘어, 차세대 로봇틱스 및 질환 치료제 등 광범위한 미개척 과학 영역에서 새로운 지식을 창출하는 방향으로 진화할 것으로 전망됨

### B. 3국 산업통합의 전략적당위성

AI 리더십을 위한 지정학적 경쟁은 디지털 권위주의에 맞선 전방위적 전략 경쟁이며, 2025-2030년이 결정적 분기점이라는 공감대가 형성되었다.

- **통합 산업 기반 구축의 필요성:** 민주주의 동맹은 병렬적 협력을 넘어 진정한 통합으로 나아가야 함. 미국의 혁신 역량, 한국의 대량 제조 역량, 일본의 정밀 하드웨어 엔지니어링을 단일 산업 기반으로 결합하는 것이 핵심 과제임
- **중국 오픈소스 모델의 부상과 위협:** 고효율·저비용 중국 오픈소스 모델의 확산이 5G·화웨이 사례와의 유사성 속에서 집중 논의됨. MIT-허깅페이스(Hugging Face) 공동 연구 “Economies of Open Intelligence”에 따르면, 2025년 중국 오픈웨이트 모델의 글로벌 다운로드 점유율이 사상 최초로 미국을 추월하였으며, DeepSeek과 Qwen이 글로벌 AI 생태계 내 중국 모델의 점유율 확대를 견인하고 있음. 저비용과 접근 용이성을 바탕으로 글로벌 사우스 지역으로의 확산이 빠르게 진행될 것으로 전망됨
- **피지컬 AI와 공급망 회복탄력성:** 로봇틱스 및 구현형 AI(embodied AI) 분야 선도국인 일본은 동맹의 두뇌에 해당하는 AI 역량에 “신체(body)”를 제공할 수 있는 위치에 있음. 일본이 피지컬 AI 영역을 주도할 경우, 자유 진영의 공급망이 적대 세력에 종속되는 상황을 사전에 차단할 수 있음

### C. AI 인프라재정의와 글로벌테스트베드

AI 인프라의 패러다임이 대규모 중앙집중식 학습 센터에서 유연한 분산 네트워크로 전환하는 방향이 논의되었다.

- **광학 인프라 혁신:** IOWN(혁신적 광학·무선 네트워크, Innovative Optical and Wireless Network)을 비롯한 신흥 이니셔티브는 광전자 융합(PEC) 및 전광자 네트워크(APN) 기술을 통해 데이터센터의 근본적 혁신을 추진하고 있음. 전력 소비를 100분의 1 수준으로 절감하고, 데이터 전송 용량을 125배 확대하며, 초저지연을 구현하는 것을 목표로 하며, 이를 통해 지리적으로 분산된 다수의 엣지 데이터센터가 단일 고효율 통합 체계로 작동할 수 있는 기반을 제공함

- **한국의 AI G3 도약 전략:** 한국은 칩 판매에서 연산 자원 판매로, 나아가 AI 풀스택 제공으로 단계적 진화를 추진하여 AI 강국 3위권(AI G3) 진입을 목표로 설정하고 있음. 메모리 반도체 분야의 세계 최고 위상은 AI 생태계 내 상류 설계자(upstream architect)로서의 입지를 부여하며, 메모리 대역폭 효율이 AI 시스템의 성능과 비용을 좌우하는 핵심 변수로 작용함

- **최적의 글로벌 테스트베드로서 한국:** AI에 대한 국민 수용도 61%(일본 44%, 미국 34%)를 기반으로 한 빠른 기술 수용 문화와 최첨단 제조업 생태계의 결합은, AI 실증에서 산업 생산성 향상으로의 전환이 가장 빠르게 이루어지는 글로벌 최적 테스트베드로서의 한국의 위상을 뒷받침함

### D. 사회 전환과 거버넌스 프레임워크

AI는 단순한 산업 도구가 아니라 글로벌 경제와 노동시장을 지탱하는 “인간 지식 시스템” 자체를 전환하는 힘이라는 점이 강조되었다.

- **지식 격차 해소의 잠재력:** AI는 글로벌 사우스와 글로벌 노스 간 지식·역량 격차를 좁힘으로써 글로벌 경제 구조 자체를 재편할 잠재력을 보유하고 있으며, 신흥시장으로 성숙한 지식 자원이 확산될 경우 기존의 안보 전제 자체를 근본적으로 흔들 수 있음
- **AI 보편 기본 사회 실험:** 한국은 급격한 노동시장 재편과 청년실업 심화에서 비롯될 수 있는 심각한 사회 불안을 선제적으로 방지하기 위해, 의료·교육 등 핵심 공공서비스의 도농 격차 해소에 AI를 활용하는 “AI 보편 기본사회(AI for All)” 사회 안전망 모델을 시범 운영하고 있음
- **민첩한 범부처 규제 체계 필요:** 자율주행차 도입을 위해서는 AI 거버넌스 프레임워크 단독이 아니라 교통 규제, 공공 안전, 법 집행 기관을 포괄하는 범부처 조율이 요구된다는 사례에서 드러나듯, 사후 결과 기반의 민첩한 거버넌스가 경직된 사전 규제 방식보다 우월한 효과를 보임. 이와 관련하여 일본의 결과 기반 프레임워크가, EU AI 법(EU AI Act)의 한계를 반면교사로 삼은 모범 사례로 제시됨

### III. 정책 제언

미국·일본·한국이 AI 시대의 지속 가능한 우위를 확보하기 위해 추진해야 할 핵심 과제는 다음과 같다.

- **3국 기술·산업 통합 실질화:** 백서 발간 차원을 넘어, 결합된 기술·산업 기반 구축을 가로막는 관료적 장벽을 능동적으로 제거할 필요가 있음. 특히 한·일 간 첨단 제조 및 로봇틱스 분야의 경쟁 중립과 전략적 편차를 선제적으로 관리하는 “신뢰 격차(trust gap)” 해소가 핵심 과제임. 명확한 역할 분담과 통합적 정책 기획을 통해 3국 협력이 제로섬 구도가 아닌 시너지 효과를 창출하는 방향으로 설계되어야 함
- **에이전틱·피지컬 AI에 대한 선도적 거버넌스 체계 구축:** 2026년 현재 AI 환경은 생성형 AI 응용 단계에서 디지털·물리 영역을 넘나드는 자율 에이전트 시스템 단계로 빠르게 진화하고 있음. 이에 3국 동맹은 차세대 거버넌스 프레임워크의 선도적 구축을 추진할 필요가 있으며, 구체적으로 ▲다중 에이전트 오케스트레이션(multi-agent orchestration)의 복잡 오류 완화를 위한 강건한 보안 프로토콜 마련, ▲자율 시스템에 대한 국경 간 책임 기준의 선제적 정립, ▲피지컬 AI 아키텍처 내 민주주의적 규범의 내재화가 요구됨
- **포용적 성장을 위한 글로벌 민주주의 AI 이니셔티브 출범:** AI가 글로벌 경제 질서를 재편하는 흐름 속에서, 3국 동맹은 글로벌 사우스와의 지식 격차 확대를 차단하기 위한 적극적 전략을 추진할 필요가 있음. 이를 위해 동맹의 자본과 전문성을 결집하여 개발도상국이 안전하고 신뢰 가능한 프린티어 모델 및 회복탄력성을 갖춘 클라우드 인프라에 접근할 수 있는 통로를 확대해야 함. 더불어 AI를 지정학적 경쟁 수단으로 활용하는 차원을 넘어 ▲성숙한 지식 자원의 이전, ▲윤리적 AI 가이드라인의 정립, ▲포용적 거버넌스 모델의 공유를 통한 공동 번영의 추구가 중요하며, 이를 통해 3국 동맹은 안전하고 공평하며 인간 중심의 디지털 생태계를 향해 국제사회를 통합해 나아가는 견인차 역할을 수행할 수 있음

### IV. 결론

글로벌 AI 리더십 경쟁의 무계중심은 연산 자원과 데이터의 무차별적 스케일링 경쟁에서 스마트 스케일링의 전략적 구사, 효율적 인프라 구축, 심층적 사회 통합으로 이동하고 있다. 이러한 흐름 속에서 위험은 더 이상 단순한 기술 격차에 국한되지 않는다. 디지털 권위주의가 글로벌 사우스 전역으로 광범위하게 확산·이전되고 있다는 사실이 보다 근본적인 위협으로 부상하고 있다.

본 세션은 민주주의 3국 동맹이 미국의 혁신, 한국의 규모와 민첩성, 일본의 정밀성이라는 핵심 요소를 모두 보유하고 있음에도 불구하고, 경쟁국을 앞지르기 위한 동기화된 통합 체계는 여전히 부재하다는 사실을 분명히 드러냈다. 향후 수년간 열려 있는 좁은 기회의 창 안에서 3국 동맹이 결합된 기술·산업 기반의 실질화에 성공하지 못할 경우, 파편화된 접근 방식은 외부의 강압을 자초하고 중국에는 21세기 글로벌 AI 아키텍처를 경쟁국에 내주는 결과로 귀결될 것이다.

# 세션 3

## “달러의 시대는 끝나는가? 패권 통화의 미래”

### I. 세션 목표

본 세션은 세계 최대 결제통화이자 기축통화로서 달러가 누려온 특권적 지위의 지속 가능성을 핵심 의제로 설정하여, 국제 통화 체제의 잠재적 구조 변화와 그에 작용하는 지정학적 압력을 심층 분석하였다. 단기적 경기 순환과 결부된 우려, 즉 미국의 재정수지 및 경상수지 적자로 구성된 “쌍둥이 적자(twin deficits)”를 넘어, 달러 패권을 근본적으로 흔들 수 있는 구조적 동인과 지정학적 요인을 진단하는 것이 핵심 목표였다.

#### 주요 분석 과제는 다음과 같았다.

- 외환 거래·기축통화 비중·국제 부채 등 금융 지표로 본 달러 패권의 현황
- 데이터 분석에 기반한 유로화·엔화·위안화 등 대안 통화의 실질적 부상 추적
- 제재 남용, 정치적 혼란 등 달러의 지위를 잠식하는 미국 국내 정책 변수의 영향
- 점진적 침식이 아닌 급격한 “붕괴” 또는 “균열” 가능성과 위험

40

### II. 주요 논의 요약

패널리스트들은 달러 패권이 지속되는 가운데 전통적·신흥적 요인의 복합 작용으로 느리고 구조적인 침식이 진행 중이라는 점에 전반적으로 공감하였다.

#### A. 달러 패권의 지속성

달러의 지속적 우위를 뒷받침하는 여러 데이터가 제시되었다.

- 외환 거래에서의 압도적 비중 유지: BIS 3년 주기 중앙은행 조사에 따르면, 2025년 기준

미 달러의 외환 거래 비중은 89%로, 1980년대 이후 사실상 큰 변화 없이 유지되고 있음. 엔과 유로 간 거래 역시 통상 달러를 경유한다는 점은 달러의 매개통화 기능이 여전히 견재함을 보여줌

- 종합 지표상 급격한 하락 부재: 국제 채무 발행, 국경 간 은행 대출, SWIFT 거래 등 5개 지표의 평균값을 기준으로 볼 때, 최근 25년간 달러 지배력의 종합 지수는 급격한 하락세를 보이지 않았음

#### B. 점진적 침식과 기축통화 다변화

달러 지위는 일부 핵심 영역에서 조용히 약화되고 있다.

- 기축통화 비중 하락: IMF COFER 기준 달러의 글로벌 기축통화 비중이 지난 25년간 70% 이상에서 60% 미만(2025년 3분기 56.9%)으로 하락함. 연평균 약 0.5%포인트씩 감소하는 추세임
- “소규모 6개국(Small Six) 통화”로의 다변화: 달러에서 이탈한 비중은 유로, 엔, 파운드가 아닌 소규모 개방경제이자 물가안정목표제를 운용하는 국가들의 통화, 즉 호주달러, 뉴질랜드달러, 캐나다달러, 싱가포르달러, 노르웨이 크로나, 스웨덴 크로나로 유입되고 있음. 디지털 혁명으로 이들 비전통 기축통화의 거래 비용이 낮아진 것이 주요 원인으로 지적되며, 한국 원화도 이 그룹에 포함됨
- 금의 제2위 기축 자산 부상: 신흥국 중앙은행들의 적극적 매입과 금 가격 상승에 힘입어 금이 유로를 추월하여 달러 다음의 핵심 기축 자산으로 자리매김함. 금융 제재 위험 회피를 위한 뉴욕·런던 보관 금을 본국으로 환수하려는 움직임도 주목됨

41

#### C. 위안화(CNY) 국제화의 정체

위안화가 달러에 즉각적 위협을 제기하지 못한다는 점에 패널 전반의 공감대가 형성되었다.

- 기축통화 비중 정점 이후 하락: 위안화의 글로벌 기축통화 비중은 2021년 3%로 정점을 기록한 이후 현재 2% 이하로 하락함
- 결제 및 인보이싱 통화로서의 미약한 활용: 대중국 직접 교역 이외의 거래에서는 결제 통화 및 무역거래 표시통화로서 위안화의 활용이 극히 제한적임
- 자본계정 규제라는 구조적 천장: 엄격한 외환 통제가 유지되는 한 위안화는 진정한 국제통화로 자리 잡기 어려움. 완전한 자본계정 자유화의 부재와 금융 시스템을 자산 배분 메커니즘이 아닌 통제 수단으로 운용하는 중국 공산당의 정치 구조가 핵심 제약 요인임
- CIPS(Cross-Border Interbank Payment System)의 한계: 2024년 전년 대비 43% 성장했음에도 불구하고, CIPS의 일일 결제 규모는 SWIFT 달러 결제의 2%에 불과함

#### D. “과도한 특권(exorbitant privilege)”의 남용

달러 패권에 대한 위협은 외부 요인이 아닌 미국 내부에서 비롯되고 있다는 진단이 제시되었다.

- **법치주의·동맹 정치 약화 (가장 중요한 위협 요인):** 동맹국 중앙은행은 안보 파트너의 통화를 보유·운용하는 속성을 지니므로, 동맹 관계의 훼손과 법치주의의 약화는 달러 수요의 근간을 위협하는 가장 심각한 요인임. 역사상 등장한 모든 주요 기축통화가 민주 정체(政體)의 통화였다는 사실 또한 이를 뒷받침함
- **정책 불확실성 심화:** 국제 협약 위반·연방준비제도(Fed) 독립성 침해·디폴트 가능성 시사(“마라라고 협정”을 둘러싼 소문 등) 등 예측 불가능한 행태가 달러의 신뢰도를 잠식하고 있음
- **재정 지속 가능성 우려:** 미국 공공부채의 GDP 대비 비율이 역사적 최고치에 근접하고, 3대 신용평가사가 모두 미국 국제 신용등급을 하향 조정함에 따라, 저금리 적자 조달이라는 전 통적 “과도한 특권”이 약화되고 있음
- **달러 무기화·제재 (상대적으로 부차적 요인):** 러시아·이란에 대한 제재가 달러에서 금·비주류 통화로의 이탈을 가속화하고 있으나, 구조적 추세를 견인하는 주된 원인으로 보기는 어려움

#### E. 디지털 통화의 역할 및 달러 가치와 달러 패권의 구분

- **암호화폐·비트코인:** 계산단위·지불수단·가치저장 기능을 모두 갖추지 못한 사실상의 투기 수단으로, 화폐 기능을 획득할 가능성은 희박함
- **스테이블코인:** 대부분 달러에 연동되어 있으나 예금자 보호 장치가 부재하여뱅크런에 취약하며, 머니마켓펀드(MMF)에 비해 규제 수준 또한 낮음. 향후 도매 거래는 토큰화 은행예금, 소매 거래는 신속결제시스템으로 대체될 가능성이 높음. 3조 달러 규모의 스테이블코인이 국제로 뒷받침될 경우, 패닉 매도 시 국제 시장 급락으로 이어지는 시스템 리스크가 상존함
- **달러 가치와 달러 지배의 분리:** 달러는 기축통화 지위를 유지하면서도 주기적으로 평가절하될 수 있음. 실제로 지난 10년간 기축통화 내 비중이 하락하는 동안에도 달러는 실질 무역가중 기준으로 약 20% 절상되었음

### III. 정책 제언

- **미국의 달러 가치·국제적 역할 관리 전략:** “플라자 합의 2.0”식의 조율된 국제 협약을 통한 달러 관리는 실현 불가능하다는 공감대가 형성됨. 주요 근거는 다음과 같음.

42

43

- ▶ 정책 목표 간 내적 모순: 외국 자금 유입(국채 매입) 유지에 대한 기대와 무역 경쟁력 확보를 위한 약달러 선호가 상호 상충함
- ▶ 신뢰의 소진: 반복적인 국제 협약 파기 행태가 새로운 합의 도출에 필수적인 동맹국의 신뢰 기반을 이미 소진시켰음
- ▶ “마라라고 협정”의 자기 파괴성: 외국인 보유 미국 국채에 대한 과세·강제 전환 방안은 발표 즉시 대규모 국채 매도 사태를 촉발하여 정책 목표 자체를 무산시킬 가능성이 높음
- ▶ 중앙은행·외환보유액 운용 기관: “트럼프 리스크” 및 “달러 리스크”에 노출된 기관들의 대응 방향은 다음과 같이 제시됨
  - “소규모 6개국 통화”로의 점진적 외환보유액 다변화 지속
  - 금융 제재 위협에 대한 헤지 차원에서 금 추가 매입 및 본국 환수 기조 유지
- **SWIFT 및 제재 정책:** SWIFT 배제를 통한 금융 무기화는 역효과를 초래한 것으로 평가됨. 단기적 효과에도 불구하고 CIPS(위안화 국제결제시스템) 등 대안 결제 인프라 구축을 가속화시켰으며, 보다 중요하게는 미국이 글로벌 금융 거래에 대한 귀중한 정보 접근성을 상실하는 결과로 이어졌음

### IV. 결론

- **점진적 변화(Glacial) 대 급격한 변화(Catastrophic Shift):** 탈달러화의 속도가 지금까지도, 그리고 향후에도 “빙하와 같이” 점진적일 것이라는 점에 패널 전반의 동의가 형성됨. 다만 빙하도 균열되어 거대한 조각이 갑작스럽게 분리될 수 있듯이, 특정 사건을 계기로 점진적 과정이 급격히 가속화될 가능성도 배제할 수 없음
- **“대안 부재(TINA, There Is No Alternative)” 딜레마:** 가장 심각한 위협은 유로·엔·위안화가 달러의 자리를 대체하는 시나리오가 아님. 투자자들이 달러를 이탈할 경우 국경 간 상업·금융 거래를 지탱할 만한 대안 통화가 부재한 “글로벌 유동성 부족” 시나리오가 핵심 우려 사항임. 이는 1930년대 국제 유동성 붕괴의 재연 가능성을 경고하는 것임
- **체제 차원의 위협:** 미국이 제2차 세계대전 이후 스스로 구축해 온 글로벌 경제·정치 체제를 자체적으로 훼손하고 있다는 점이 근본적 구조적 도전 요인임. 국제사회는 달러와 안정적 국제 질서라는 글로벌 공공재 공급의 대가로 미국에 “과도한 특권”을 부여해 왔음. 그러나 무모한 정책 운용과 민주적 제도의 약화는 이러한 공공재의 가치를 훼손하여, 기존 국제 질서의 근본적 단절로 이어질 위험이 있음

# 세션 4

## “차세대 원자로와 한·미·일 협력: 원자력의 새로운 지평”

탈탄소화 흐름과 AI 기반 전력 수요의 급증이 맞물리면서, 원자력이 차세대 에너지 안보의 핵심 기반으로 재부상하고 있다. 소형모듈원자로(SMR, Small Modular Reactor)를 포함한 첨단 원자로는 안정적인 기저부하 전력을 공급하는 동시에 모듈성, 강화된 안전성, 비용 효율성, 유연한 배치 능력을 제공함으로써 재생에너지의 간헐성을 보완하는 역할을 수행한다. 미국·한국·일본은 각국의 강점을 바탕으로 이 분야를 공동 선도할 수 있는 최적의 위치에 있다. 본 세션은 3국 협력이 첨단 원자로 보급을 어떻게 가속화하고, 원자로·핵연료주기 공급망을 강화하며, 규제 기준을 조화시키고, 비확산 및 물리적 보안 원칙과의 정합성을 확보할 수 있는 지를 집중적으로 검토하였다.

### I. 세션 목표

한·미·일 파트너십이 차세대 원자력을 주도하기 위한 전략적 제언을 도출하는 것이 핵심 목표였다. 핵기술 개발, 에너지 안보, 지정학적 고려 사항, 3국 산업 협력의 접점을 분석하고, 3국 각각의 경쟁 우위를 구체화하는 데 논의가 집중되었다. 미국의 설계 혁신 역량, 한국의 엔지니어링·조달·건설(EPC) 역량, 일본의 첨단 산업재·제조 역량이 3국의 금융 역량과 결합될 때 회복탄력성을 갖춘 핵연료 공급망 구축의 최적 조합이 형성된다는 것이 핵심 전제였다. 나아가 규제 기준 조화, 비확산, 공급망 회복탄력성을 포괄하는 3국 원자력 컨소시엄 프레임워크의 수립 또한 주요 목표로 설정되었다.

44

45

## II. 주요 논의 요약

### A. 3국 전반에 걸친 원자력 추진력 강화

한·미·일 3국 모두에서 원전 확대 모멘텀이 고조되는 전환점에 접어들었다는 데 의견이 모아졌다.

- **미국:** 현 행정부가 원자력을 핵심 역점 사업으로 설정하고, 에너지 지배 파이낸싱 오피스(EDF, Energy Dominance Financing Office, 구 LPO)를 통한 원전 사업 대규모 투자를 추진 중임
- **일본:** 2025년 전략 에너지 계획에서 원전 및 재생에너지의 최대한 활용 방침을 명시하였으며, 기존 원전 재가동과 신규 건설을 본격적으로 재추진하고 있음
- **한국:** 한국수력원자력(KHNP)이 1971년 최초 원전 건설을 시작한 이래 현재 26기 이상을 운영 중이며, 상업용 우라늄 농축 및 설비 투자 확대를 포함한 대규모 확장 태세를 갖추고 있음

### B. 국가에너지지배위원회(NEDC)의 핵심 정책 의제로서의 원자력

미국 정부는 투자, 민관 파트너십, 해외 공약을 통해 러시아의 지배력을 대체하고 미국 원자력 산업을 육성하는 것을 에너지 외교의 중심에 두고 있다.

- EDF 투자 외에도 국가에너지지배위원회(NEDC)가 미국의 이익 확보와 해외 파트너십 증진을 위한 다양한 메커니즘을 모색하고 있음
- 국가에너지지배 의제에 데이터 센터 및 AI 전력 수요에 대한 해결책으로써 원자력 활용 방안이 포함됨
- 에너지 사업 정부 파트너십 성공을 위해 민관 파트너십 및 유연한 메커니즘 지원이 필수적임
- 인도태평양 포럼에서 장기 공약 확보에 주력하고 있음
- 첨단 원자로용 HALEU(고순도 저농축 우라늄) 생산 역량 확대와 러시아를 이 분야 지배자 위치에서 대체하는 것이 의제의 핵심임

### C. 한국 원자력 인프라 강화와 한·미 원전 상업 협력 진전

글로벌 원자력 산업에서 한국의 역할 확대와 한·미 협력의 최근 진전 및 기회가 집중 논의되었다.

- 한국은 약 1,000개 기업으로 구성된 신뢰성 있는 원전 공급망 네트워크를 구축하고 있음
- 웨스팅하우스(Westinghouse) 기술과 KHNP의 사업 관리·실행 역량의 결합은 글로벌 신규 원전 건설 수요에 대응하는 효과적 플랫폼이 될 수 있음

- KHNP는 국제 비확산 규범에 부합하는 원전 수출 모델의 확산에 중요한 역할을 수행하고 있으며, 이는 비핵무장국의 비확산 모범 사례로서 한국의 위상을 제고함
- 한국은 Centrus와의 10년간 10억 달러 규모 장기 구매 계약을 체결함으로써 미국 농축 사업에 대규모 투자를 단행한 최초의 주요 국가가 되었음. 한·미 123 협정에 따른 추가 자본 투자 확대를 위한 준비도 완료된 상태임
- KHNP-Centrus 계약은 단순한 상업 거래의 차원을 넘어 동맹 중심 핵연료 공급 시스템을 강화하는 의미를 지니며, HALEU 수요 증가와 함께 그 중요성이 더욱 확대될 전망임

#### D. 일본의 원전 복귀와 핵연료주기 프로그램 진전

일본 국내 원자력 산업 발전 현황, 특히 독자적 농축·재처리 역량을 포함한 최근 진전 상황이 검토되었다.

- 일본의 원전 복귀가 가시화되어, 2040년까지 국내 전력 수요의 최대 20%를 원자력으로 충당하는 계획이 수립됨
- 일본이 우라늄을 특정 핵심 물자로 지정하고 국내 농축 역량 확대를 위해 100억 엔(약 6,800만 달러) 보조금을 지원함
- 룩카쇼(Rokkasho) 재처리 공장이 2026 회계연도에 가동 예정이며, 관련 MOX(Mixed Oxide, 혼합산화물) 연료 제조 시설이 2027 회계연도에 후속 가동될 예정임
- 일본의 원자력 역량 확대가 전력 사업자들의 미국산 농축 우라늄 구매 수요 증가로 이어져 양국 간 협력 심화가 예상됨
- 미·일 기업 간 강력한 협력 관계가 이미 구축되어 있으며, 일본은 5년 연속 미국 최대 외국인 직접 투자국으로서 잔액 기준 약 8,000억 달러에 달함

46

#### E. 미국 우라늄 농축 역량 확대를 위한 한·미·일 협력의 전략적 기회

TPD 3국 간 투자 기회와 협력이 미국의 핵연료 생산을 증대시키고 동맹 중심 핵연료 공급 시스템 강화에 기여할 수 있다.

- 일본과 미국은 2023년 G7 삿포로 에너지 장관회의에서 출범한 삿포로 파이브(Sapporo Five) 이니셔티브를 기반으로, 러시아 농축 의존도를 낮추고 핵연료 안보를 강화하는 방향으로 협력하고 있음
- COP28에서 삿포로 파이브 그룹은 향후 3년간 농축 분야에 56억 달러를 투자하겠다는 방침을 발표함
- 한·미·일이 각국의 독자적 강점과 기업 간 파트너십을 결합하여 글로벌 수요 충족과 공동의 이익 증진에 나설 수 있는 환경이 조성됨
- Centrus 는 미국 기술과 100% 국산 공급망만으로 우라늄을 농축할 수 있는 유일한 기업으로서, 테네시 제조 시설의 수십억 달러 규모 확장 및 오하이오 생산 시설 구축 계획을 발표함

- 한국에 대해서는 병행 경로가 권고됨. Centrus 등 기존 대미 농축 투자를 지속하면서 국내 농축으로의 경로도 탐색하는 투트랙 전략임
- TPD 3국의 미국 국내 농축 역량 투자 확대는 HALEU를 포함한 핵연료 안보를 강화하는 동시에, 우라늄 농축 기술 확산으로 인한 비확산 위협 증대 없이 신규 국가들의 원전 도입을 촉진할 수 있음

### III. 정책 제언

논의를 통해 3국 핵 파트너십을 발전시키기 위한 두 가지 핵심 정책 과제가 도출되었다.

#### 1. TPD 기업간 공동 원자력 컨소시엄 창설

한·미·일 간 원자력 컨소시엄의 공식화는 3국 협력을 위한 차별화된 수출 지향 플랫폼으로 기능할 수 있다. 설계·건설·산업·금융 분야의 상호 보완적 강점을 통합함으로써, 지정학적 경쟁 국 대비 공동 국제 수출 입찰에서 전략적 우위를 창출하는 것이 가능하다. 기술 상업화를 위한 통합 수출 이니셔티브는 3국의 시너지 역량을 최적으로 활용할 수 있게 한다.

3국 원자력 컨소시엄의 공동 사업은 인력 교류 협약 및 지식 이전 분야로도 확장될 수 있다. 인적 자본의 공유는 3국 기업과 학술기관의 지식 기반을 가장 효과적으로 활용하여 세대별·분야별 역량 격차를 해소하는 효과를 창출한다.

#### 2. 미국 국내 농축 역량 확대를 위한 한·미·일 공동 투자 협력

미국 국내 농축 역량의 확대는 동맹 중심의 견고한 핵연료 공급망 구축과 HALEU 공급 안보 확보를 위한 핵심 기회이다. 3국 다수 기업이 이러한 협력으로부터 실질적 이익을 얻을 수 있으며, Centrus 등 기업에 대한 국가 간 투자 프레임워크 심화에 기여할 것이다.

회복탄력성을 갖춘 핵연료 공급 시스템의 구축은 기존 “삿포로 파이브” 파트너십(미국·캐나다·프랑스·일본·영국)에 한국을 협력 파트너국으로 편입하는 방안을 포함할 수 있다. 한국의 자본과 기업이 이 프레임워크에 통합될 경우, 러시아 영향력으로부터 독립된 핵연료 공급망 확보를 위해 동원된 56억 달러의 활용도를 한층 제고할 수 있다. 미국 에너지부(DOE)의 국내 농축 지원 27억 달러 계약은 3국 협력의 핵심 교두보를 제공한다.

한국 등 동맹국의 미국 국내 농축 역량 투자 확대는 적대적 공급망으로부터 독립된 안정적 핵연료 공급을 가능하게 하는 동시에, 우라늄 농축 기술 확산을 통한 비확산 위협의 증대 없이 신규 국가들의 원전 도입을 장려하는 효과를 발휘한다.

에너지 안보 환경이 급격히 재편되는 가운데, 원자력은 AI 기반 경제 환경에서 증가하는 에너지 수요를 충족하기 위한 가장 유망한 무탄소 경로로 부상하였다. 우크라이나 전쟁은 에너지 안보 확보와 지전략적 경쟁국에 대한 의존 최소화 필요성을 각국에 각인시켰으며, 급증하는 에너지 수요와 투자 가능한 자본이 이러한 방향성을 강화하고 있다. 대형 원자로는 물론 SMR을 포함한 첨단 원자로에 이르기까지, 원자력은 이 시대의 핵심 에너지 해법이라 할 수 있다. 한·미·일 파트너십은 이러한 기술과 시대적 기회를 활용할 최적의 위치에 있다. 협력과 공조를 기반으로 한 3국 관계는 공급망 안보와 혁신·안전성을 동시에 추구하면서 공유된 전략 목표를 가장 효과적으로 실현할 수 있는 틀이라 할 수 있다.

# 세션 5

## “확전(擴戰)의 시대, 억제력의 재설계”

### I. 세션 목표

본 세션은 탈냉전 이후 아시아의 억지 구조가 지정학적·기술적·핵 압력의 중첩 속에서도 안정성과 견고성을 유지하고 있는지를 집중적으로 검토하였다. 정태적 억지 안정론을 넘어, 핵전력 현대화, 동맹 신뢰성의 불확실성, 복수 위기의 동시 발생 가능성 등 새로운 구조적 동인이 확전 역학을 어떻게 재편하고 있는지를 분석하는 것이 핵심 과제였다. 세션의 핵심 결론은 아시아의 억지가 구조적 차원에서는 유지되고 있으나, 작전적 차원에서는 취약성이 커지고 있으며, 의도적 확전보다는 오판에 의한 억지 실패 가능성이 높아지고 있다는 것이다.

#### 주요 분석 과제는 다음과 같았다.

- 한반도 억지의 현주소: 안정 유지·침식 진행·양자 공존 가운데 어느 상태에 해당하는가
- 전략적 우선순위 재편 속에서 미국 확장억지의 신뢰성
- 북·중·러 삼각 연대가 갖는 안보적 함의
- 신흥 기술 및 핵 독트린의 변화가 위기 안정성에 미치는 영향
- 역내 동향이 핵확산 압력 증대 쪽으로 향하고 있는지, 동맹 통합 심화로 향하고 있는가

### II. 주요 논의 요약

패널리스트들의 진단은 대규모 전쟁 차원의 구조적 억지는 유지되고 있으나, 제한 충돌·강압·위기 안정성 차원에서는 억지력이 약화되고 있다는 데 모아졌다. 아시아에서의 무력 충돌은 막대한 비용과 상호 취약성 노출을 수반하지만, 제한적 공격·강압·전술핵 사용을 위한 공간은 점차 넓어지고 있다. 전통적 경계의 모호화와 전략 환경의 불확실성이 오판과 확전 위험을 키우고 있다는 우려도 함께 제기되었다.

### A. 동북아핵 혁명: 억지 문턱을 낮추는 세 가지 추세

상호 강화하는 세 가지 핵 추세가 억지 환경을 재편하고 핵 사용 문턱을 낮추고 있다.

• **북한의 핵 독트린 전환:** 평양이 보복에 의한 억지에서 확산 통제를 위한 조기·제한적 핵 사용 의지 시사로 독트린을 전환함. 헌법·법적 조치, 선언 정책, 전력 현대화가 전술 핵무기 강조, 선제 사용 독트린, 사전 위임 발사 권한 공언으로 구체화됨

• **중국의 급속한 핵전력 확장:** 베이징의 전략 전력 대규모 확충이 그 전례 없는 규모만이 아니라 불투명성으로 인해 전략적 불안을 야기함. 방어적 대등성(parity) 추구인지, 대만 관련 공세 행동을 위한 역량 확보인지에 대한 논쟁이 이어지고 있으며, 경보즉시발사(launch-on-warning, LOW) 태세 채택 가능성도 추가 위험 요인으로 거론됨

• **러시아의 핵 생태계 확장 지원:** 모스크바가 북한·중국의 핵 시스템 위협을 증폭시키는 더 광범위한 핵 생태계 조성에 기여하고 있음. 러시아의 주기적 핵 강압, 우크라이나에서의 북한 미사일·병력 실전 운용, 북한 KN-23 공중탄도미사일의 요격 회피 능력 향상이 확인됨

### B. 확장 억지 신뢰성 위기

한·일에 대한 미국 핵우산의 신뢰성 저하가 가장 지속적이고 심각한 우려 사항으로 제기되었다.

• **“미국 우선주의” 시대의 억지 딜레마:** “서울이나 로스앤젤레스나”의 딜레마가 더 이상 이론적 논의에 머물지 않음. “미국 우선주의” 정치적 시그널, 중동으로의 전략적 분산, “골든 돔” 중심의 본토 방어 강조가 확장억지 신뢰성에 대한 확신을 체계적으로 잠식하고 있음. 미국 본토 취약성의 증대가 이러한 흐름을 더욱 심화시키고 있음

• **재보충 수요의 증대:** 서울·도쿄 모두 즉각적 핵무장 추진 단계는 아니나, 그 방향으로의 국내 여론과 엘리트 논의가 유의미하게 이동하였음

### C. “단일 전구” 전략환경의 부상

패널리스트들은 서로 다른 시나리오와 지역 간의 분리라는 기존의 가정이 무너지고 있다는 점을 강조하였다.

• **한반도·대만·남중국해 연계:** 한반도·대만 해협·남중국해의 동시 우발 사태를 상정한 통합 작전 계획이 요구됨. 과거 순차적·지리적 분리 처리의 틀은 더 이상 유효하지 않음

• **다중 전선 역량 분산 위험:** 대만 우발 사태 발생 시 ISR(정보·감시·정찰), 공중 및 미사일 방어 등 고수요 자산이 재배치됨에 따라 한반도 억지력이 일시적으로 저하될 수 있으며, 동시다발적 위기로 인해 미국과 동맹의 역량이 동시 심각하게 분산될 위험이 있음

### D. 북·러 연대와 한반도 억지의 다자화

북·러 강화는 한반도 억지를 사실상 국제화하면서, 양자 문제를 다중 행위자 확산 시스템으로 전환시키고 있다.

• **상호방위조약의 실질적 합의:** 북·러 상호방위조약은 나토(NATO) 5조보다 강한 문구를 담고 있으며, 러시아가 북한 방위에 개입할 가능성을 배제할 수 없음. 동맹은 단순한 양자 방위 역학을 넘어 외부 개입 시나리오까지 고려할 필요가 있음

• **북한의 전투 역량 향상:** 러시아와의 동맹 갱신, 우크라이나에서의 실전 경험 축적, 미사일 성능 향상의 복합 효과로 북한의 군사 행동 개시 및 확산 통제에 대한 자신감이 높아지고 있음

### E. 기술의 의사결정 압축

AI 등 신흥 기술이 억지의 전통적 논리를 불안정하게 만드는 요인으로 부각되었다.

• **AI와 자율화:** AI가 기계 속도·작전 규모에서의 표적화를 가능하게 하여 의사결정 주기를 압축하고 인간의 숙고 가능성을 축소시킴

• **ISR과 가시성:** 과거 접근이 어려웠던 지형과 부대 이동에 대한 가시성이 높아지면서, “use-it-or-lose-it” 식의 선제 행동 압박이 커지고 있음

• **수중 스텔스:** 신흥 기술이 수중 시스템의 2차 타격 생존성을 잠식할 수 있으며, 이는 일단 충돌이 시작될 경우 억지와 확산 통제의 취약성을 한층 가중시키는 요인이 됨

### F. 억지력 강화를 위한 대안

억지력 강화의 긴박성에 대해서는 의견을 같이 했으나, 억지 역량 강화와 확산 함정 회피 사이의 적절한 균형에 대해서는 합의를 이루지 못했다.

• **거부적 억지 강화와 동맹:** 한·미·일 3국의 실시간 미사일 방어 협력과 제1도련선 방어로의 통합은 억지력 강화에 기여할 수 있음. 다만 어떠한 공격도 집단적 대응을 촉발할 것이라는 명확한 정치적 공약을 이러한 군사적 협력만으로 대체할 수는 없음

• **핵 충돌 예방을 넘어 이에 대비할 수 있는 능력:** “평화를 지키려면 전쟁에 대비하라(To strengthen the peace, prepare for war)”는 원칙은 핵 영역에도 그대로 적용됨. 즉, 핵 공격을 견뎌낸 뒤에도 전투를 지속하여 승리할 수 있는 능력을 갖추는 것 역시 억지력을 강화하는 한 방안임

• **위기 안정성 위험 관리:** 북한과 중국에서 진행 중인 독트린 변화에도 불구하고(또는 바로 그러한 변화 때문에) 선제 타격 독트린에 대한 강조를 줄이고 “지금 쓰지 않으면 잃는다(use-it-or-lose-it)” 식 역학의 강화를 회피한다면, 위기 불안정 위험의 관리를 통해 억지력 강화에 기여할 수 있음

- **독자 역량 강화 지원:** 한국과 일본이 최근 추진하고 있는 재래식 군사력 증강 노력에 대한 지원 또한 억지력 강화로 이어짐. 한국의 경우 향상된 ISR 능력과 길 체인을 뒷받침하는 현무계열 장거리 재래식 타격 미사일이 여기에 해당함. 일본의 경우 국산 12식을 비롯한 장거리 타격 시스템 등 다층 반격 시스템의 배치와 통합을 가속화하는 것이 이에 포함됨

### III. 정책 제언

패널리스트들은 최소 여섯 가지의 주요 정책적 함의를 도출했다.

- **억지 실패 경로의 다양화:** 긴장이 고조되는 시대에 억지의 미래를 살펴보면, 충돌이 확전으로 이어질 수 있는 경로는 다양하게 존재함. 지역 충돌에서의 제한적 핵 사용, 시간적 압박 속에서의 오인이나 성급한 선제 행동, 그리고 대만 우발 사태를 계기로 한 수평적 확전 등이 그 사례임
- **동맹 관리, 억지의 핵심 변수:** 동맹 디커플링의 위험이 커지면서 적대 세력의 공격적 행동 가능성 또한 함께 높아지는 가운데, 동맹의 신뢰성은 단순한 역량만이 아니라 정치적 신호와 재보증에 좌우됨
- **다중 전구를 아우르는 통합 억지의 필요성:** 작전 계획은 동아시아 전반에 걸친 동시 다발적 위기를 전제해야 하며, 이를 위해서는 통합된 ISR, 공유 지휘 체계, 조율된 확전 문턱 설정이 요구됨
- **핵 확산 압력의 증대:** 한국과 일본은 서로 다른 양상이면서도 점차 격화되는 핵 논쟁에 직면하고 있음. 적어도 확장억지 붕괴 위험에 대비하기 위한 “Plan B”가 무엇인가에 관한 논의가 진행 중임. 모든 상황에 들어맞는 단일한 핵 해법은 존재하지 않으나, 자위 역량의 강화, 방위 협력의 다각화, 미국과의 동맹을 지키기 위한 새로운 방안 등이 결합된 접근이 한국과 일본의 안보를 위한 핵심 요소로 남아 있음
- **위기 안정성이 억지의 최약 고리:** 사전위임 권한의 모호성과 의사결정의 속도가 우발적 확전 위험과 의도치 않은 억지 실패의 가능성을 높이고 있음
- **북·러 관계, 전략적 재우선순위화 필요:** 명백하지만 과소평가되는 이 변화를 부수적 의제가 아닌 억지의 핵심 변수로 취급해야 함

52

### IV. 결론

아시아의 탈냉전 억지 구조는 이제 “억지가 유지되는가”가 아닌 “어떻게, 얼마나 빨리 실패할 수 있는가”의 관점에서 이해해야 한다.

- **조건부 억지:** 억지는 붕괴하고 있는 것이 아니라, 더 취약하고 더 복잡하며 더 조건부 성격을 띠는 방향으로 변모하고 있음
- **핵심 역설:** 강화된 역량과 약화된 예측 가능성이 공존하는 모순적 상황이 지속되고 있음
- **가장 큰 위험:** 가장 우려스러운 위험은 고전적 전쟁 시나리오가 아니라 제한적 핵 사용, 오인에 의한 확전, 동맹 신뢰성의 붕괴임
- **최종 경고:** 억지의 미래는 정태적 세력 균형보다, 동맹이 자신이 직면한 위협보다 빠르게 적응할 수 있는가에 더 크게 좌우될 것임. 억지는 느리게 움직이는 양자적 시스템에서, 빠르고 다중 행위자적이며 핵화된 환경으로 이행하였으며, 이러한 환경에서 억지의 실패는 의도적 전쟁보다 오판에서 비롯될 가능성이 더 높음

53

## “관망과 개입 사이: 전환기 세계 질서와 미국의 선택”

### 주요 논의

세션은 세 가지 핵심 질문을 중심으로 전개되었다. 첫째, 트럼프 행정부 2기 출범 1년 이상이 지난 시점에서 미국의 동맹·파트너 국가들이 “미국 우선주의(America First)” 기조에 어떻게 대응해 왔는가이다. 이들은 공개적 견제(overt counterbalancing) 수준에 아직 이르지 않았으나, 재보증 요청, 해징, 위험 분산(de-risking), 국방비 증액 등 전략적 자율성 확보를 향한 점진적 움직임을 혼재된 형태로 보여 왔다. 둘째, 자유주의 국제 질서에 가해진 충격 중 어느 정도가 영구적 변화이며 어느 정도가 일시적 이탈인가, 그리고 국제관계의 “새로운 정상(new normal)”은 무엇인가이다. 국제비상경제권한법(International Emergency Economic Powers Act, IEEPA)에 관한 미 연방대법원 판결, 이란에 대한 잠재적 공격을 위해 미군이 자국 기지를 사용하는 것을 영국이 거부한 사건 등 제도적 반작용의 초기 징후가 주목할 만한 사례로 거론되었다. 셋째, 국제질서의 궤적이 미·중 강대국 경쟁, 관리된 공동 지배(managed condominium), 다극 질서 가운데 어느 방향으로 향하고 있으며, 각 시나리오에서 글로벌 거버넌스 기관은 어떻게 될 것인가의 문제였다.

55

### 미국 대전략의 전환: 패권에서 악탈적 패권(Predatory Hegemony)으로

패널은 미국 대전략이 근본적으로 어떻게 변화했는지를 규명하는 작업으로 논의를 열었다. 비교 기준점은 여섯 가지 핵심 특징으로 요약되는 80년간의 자유주의 패권 질서였다. ▲대서양과 태평양을 가로지르는 협력적 안보의 상호 구속(cooperative security co-binding), ▲두 영역을 연결하는 안보-경제 거래, ▲체제의 담보자이자 직접 자금 제공자(WHO, USAID 등)로서 미국의 공공재 공급, ▲관리된 개방무역(managed open trade)의 주도, ▲전진 배치, 동맹, 확장역지를 통한 유럽·아시아와의 심층 관여, ▲제도와 동맹을 통해 작동하면서 정당성과 합의를 추구하는 패권적 자제(hegemonic restraint)가 그것이다. 이러한 책임을 감당하는 대가로 미국은 핵 우위, 달리 중심성, 탁월한 제도적 영향력이라는 구조적 이점을 누렸다. 이 질서는 역사상 어떤 질서보다도 안보, 부, 사회 정의 창출에 성공적이었던 것으로 평

가되었으며, 이러한 평가는 세계 각국이 자국의 대전략에 관한 세대적 결정을 통해 사실상 추진해 온 것이기도 하다.

트럼프 행정부의 국가안보전략(NSS)은 이 프레임워크를 명시적으로 부정한 최초의 사례로 거론되었다. 해당 문서는 자유주의 국제주의와 신보수주의의 지배를 미국을 약화시킨, '실패한' 접근으로 묘사하고 있다. 루비오 국무장관이 상원 인준 청문회에서 전후 질서를 단순히 시대에 뒤진 것이 아니라 “우리에 대항하는 무기(a weapon being used against us)”로 규정한 발언은 행정부의 기조를 단적으로 보여주는 진술로 인용되었다. 자국이 창설하고 주도하며 그로부터 혜택을 입어 온 국제 질서를 스스로 적극적으로 훼손하는 국가에 대한 뚜렷한 역사적 선례는 확인되지 않았다. 그 자리에 NSS는 “유연하고 실용적인 현실주의”를 내세우고 있으나, 실제로는 본 세션이 약탈적 패권이라 명명한 현상으로 수렴하였다는 진단이 뒤따랐다.

약탈적 패권이란 자국의 지배적 위상을 활용하여 동맹국과 적대국을 가리지 않고 순수한 제로섬 방식으로 양보·조공·복종을 추출하는 강대국을 의미한다. 그 지도 원칙은 “내 것은 내 것이고, 네 것은 협상 대상(What’s mine is mine, what’s yours is negotiable)”으로 요약된다. 그 수단으로는 관세, 금융 제재, 수출 금지, 안보 공약과 경제적 요구의 연계가 활용된다. 규칙(rules)은 타국 착취 능력을 제약하기 때문에 기피되며, 동맹국에는 조공이나 상징적 복종을 통해 종속적 지위를 인정하도록 요구된다. 전후 미국 외교의 처음 75년 동안 미국은 동맹국을 때때로 강하게 압박하기는 했으나 이들을 존중하는 자세를 잃지 않았고, 매번 착취하려 들지는 않았다. 2기 트럼프 행정부가 그 이전과 구별되는 지점은 다음과 같다. 양자 무역적자에 대한 집착, 아시아 파트너로부터 투자 공약을 추출하는 수단으로서의 관세 활용, 경제 위협을 동반한 국내 정책 변경 요구, 나토(NATO) 탈퇴 또는 우크라이나 방기 위협, 타국 영토 획득에 대한 관심(그린란드 건), 타국 국내 정치에 대한 개입, 그리고 개인 차원의 부패 우려(카타르의 항공기 제공, UAE 암호화폐 구매, “평화 이사회(board of peace)” 명목 지급금) 등이다.

이해관계의 윤곽을 명확히 보여주는 비유 하나가 제시되는데, 트럼프 행정부는 근본적으로 새로운 기업 가치 이론(theory of the firm)에 따라 운영되는 80년 된 국제 기업의 새 경영진과 같다는 것이다. 부진 자산을 처분하고 계약을 다시 쓰며 과거 관계를 수익화하는 한편, 장기적인 구조적 권력을 창출해 온 인프라는 거저 내주고 있는 양상이다. 결과적으로 구조적 권력, 즉 지속적 리더십을 지탱하는 프레임워크 형성 능력을 희생하면서 관계적·거래적 권력을 극대화하는 셈이다. 단기적으로 강압적 협상은 가시적 성과를 가져다줄 수 있지만, 장기적으로는 지속적 우위의 기반인 신뢰와 제도적 정당성을 잠식할 위험을 안고 있다.

이 전략은 자멸의 씨앗을 품고 있다는 진단도 제시되었다. 동맹국 지도자들은 거듭되는 양보 요구에 불만을 품고 있다. 일부는 미국에 맞서는 것이 국내 정치적 이익을 가져온다는 사실을 학습하고 있다. 위협 분산 또한 이미 진행 중이다. 베트남은 러시아와의 관계를 심화하고 있

고, EU는 인도 및 MERCOSUR와 무역 협정을 협상 중이며, 동맹국 지도자들은 베이징을 찾고 있고, 모디 총리는 트럼프와의 불화 이후 푸틴을 뉴델리로 맞이하였다. 최근 퓨 리서치 조사에 따르면 전 세계적으로 중국과 미국에 대한 호감도가 거의 비슷한 수준으로 나타났는데, 이는 몇 년 전의 압도적 친미 구도에서 극적인 변화이다. 가장 중요한 점은 이러한 국면이 중국에 유례없는 기회를 창출하고 있다는 것이다. 중국은 일관되게 자신을 안정적이고 예측 가능한 세계 질서의 견인자로 자리매김해 왔고, 대조 효과로 인해 점차 더 신뢰할 만한 행위자로 보이게 되고 있다.

이러한 전환을 추동하는 두 가지 복합 요인이 확인되었다. 첫째, 자유주의 질서 피로감과 세계화에 대한 국내적 반발이다. 둘째, 보다 구조적인 차원의 변화로서, 국제 공공재(세계화의 혼란 관리, 신형 기술 규제, 기후변화 대응, 강대국 경쟁 관리)에 대한 수요가 어떤 단일 국가의 공급 역량이나 의지보다도 빠르게 확대되었다는 점이다. 미국도 중국도 진정한 권한 공유(authority-sharing)를 받아들여야 하지 않는 한편, 두 국가 모두 동맹국의 부담 분담은 계속 요구하는 본질적으로 불안정한 구도가 형성되고 있다.

처방적 대응은 명확하였다. 각국은 지금 즉시 3국 질서의 재건과 재협상에 착수해야 한다는 것이다. 세계에서 가장 역동적인 경제권(세계 GNP의 60~65%)을 아우르는 한·미·일 관계는 세계 정치에서 가장 견고한 핵심축으로 남아 있다. 과제는 백지에서 새로 시작하는 것이 아니라, 잔존 3국 질서(rump trilateral order, 무역·안보 연합 또는 확장된 G7 등)를 재구상하여 여전히 필요한 거래와 제도를 회복하고 재협상하는 것이다.

### 지역·동맹 합의

NSS를 지역적 관점에서 읽으면 세 가지 작전적 기둥이 드러난다. 서반구에서의 세력권(sphere of influence) 접근, 유럽·중동에서의 후퇴(retrenchment), 그리고 인도태평양에서의 세력균형 전략이 그것이다. 개념적으로는 일관성이 있으나, 작전적으로는 문제점이 지적되었다. 깊은 경제적 상호의존이 깔끔한 지리적 분할을 어렵게 만들며, 유럽·중동은 계속 미국을 끌어들이고 있어 완전한 후퇴가 어렵다. 결국 인도태평양이 결정적 전구가 되지만, 미국 자원의 역내 재배치는 일관되지 못한 양상으로 진행되어 왔다.

최전선 동맹국들에게 이는 심각한 전략적 모호성을 낳고 있다. NSS의 대중(對中) 정책은 비대결, 힘에 의한 평화, 동맹 억지, 지속적 경제 협상을 혼재시키고 있는데, 이 요소들은 부분적으로는 양립 가능하나 완전한 통합을 이루지는 못한 상태이다. 한국의 경우 부담이 제1도련선(First Island Chain) 동맹국 쪽으로 이동하고 있는 것처럼 보이는 반면, 동맹 네트워크를 체계적으로 강화하는 포괄적 지역 청사진은 부재하다. 향후 10년 내 한국은 극적으로 확장된 핵무기고, 세계 최대 규모의 해군, 복수의 항모 전단, 그리고 AI 기반 군사 역량을 갖춘 중국에 직면할 수 있다. 확장역지의 신뢰성에 대한 명확한 답이 없다면 아시아 전략 공백은 더 벌어질 것이다. 국가국방전략(National Defense Strategy, NDS)이 의견상 한반도의 우선순위를 낮추고

있는 듯한 점에 대한 우려도 제기되었다. 한국은 명시적으로 언급되지 않고, 대만은 부재하며, 제1도련선 프레임은 서울의 중심성을 모호하게 남기고 있다. 이것이 단순한 문안 작성상의 흔적인지, 아니면 실질적인 전략 전환을 반영하는 것인지는 열린 문제로 남았다.

대서양 동맹에 관해서는, 미국이 우크라이나를 방기했거나 러시아에 넘겨주었다고 유럽이 결론 내릴 경우, 그동안 직접적 안보 위협으로 완전히 간주한 적이 없는 중국과의 전략적 타협 (strategic accommodation) 쪽으로 표류할 수 있다는 우려가 표명되었다. 2004-05년 EU의 대중 무기 금수 조치 해제 직전 상황이 대서양 긴장 하의 유럽 전략 표류의 역사적 선례로 인용되었다. 중·러 연대는 공식 동맹은 아니지만 단순한 이해 일치에 따른 결합을 훨씬 넘어선다는 평가가 제시되었다. 양국 모두 오래된 역사적 불만과 패권국에 도전하려는 공동의 이해에 의해 추동되고 있다. 북한도 이 연대에 끌려 들어왔으며, 이로 인해 서방의 통합적 대응이 필수적이 되고 있다. “당신이 러시아를 맡고 우리가 중국을 맡는다(you take Russia, we take China)”는 전략은 다중 전구 위기에서는 작동하지 않는다.

일본에 관해서는, 다카이치 총리와 자민당의 압도적 승리가 심각한 위기가 다가오고 있다는 국민의 깊은 위기감(중국의 압박, 국제질서의 침식)과 일본의 방위력을 신속히 증강할 강력한 리더십에 대한 열망을 반영한다는 진단이 제시되었다. 요미우리 여론조사에서 일본 국민의 80%가 외교·안보 정책을 우선순위로 꼽았으며, 이는 인플레이션(88%)에 이은 2위였다. 일본은 살상 무기 수출 금지를 적극적으로 해제하고 방위산업 정책을 추진하는 가운데, 한국을 모델이자 경험 있는 파트너로 주목하고 있다. 다카이치 총리와 이재명 대통령 사이에 형성되고 있는 신뢰 관계는 의외이면서도 환영할 만한 현상으로 규정되었으며, 그 결과 한·미·일 3국 협력이 심화되고 있다는 의견이 지배적이었다.

#### 북한: 핵 위기에서 다영역 전략경쟁으로

한반도 역학에 대해서는 신중한 평가가 이루어졌다. 서울에서는 4월을 전후하여 북·미 외교가 재개될 수 있다는 기대가 형성되고 있지만, 평양은 보다 넓은 전략 환경을 면밀히 관찰하고 있다. 북한이 한·미 동맹이 약화되고 있고 인도태평양 역학이 미·중 양분 구도로 굳어지고 있다고 결론 내릴 경우, 더 긴 시간 지평을 채택할 수 있다. 한반도 문제는 고전적 핵 위기에서 AI, 자율 시스템, 사이버, 정밀 타격을 아우르는 다영역 전략 경쟁(multi-domain strategic rivalry)으로 진화하여 수십 년간 지속될 수 있다는 성격 변화가 지적되었다. 비핵화는 이미 많은 정책 논의에서 후퇴해 있다. 반직관적인 견해도 제기되었다. 트럼프의 거래적 접근이, 30년에 걸친 주류 자유주의적 접근, 즉 북한 핵 프로그램이 현 수준에 이르도록 사실상 방치한 정책보다 역설적으로 더 나은 결과를 산출할 수 있다는 것이다. 핵심 과제는 트럼프-김 정상 외교가 단순한 보여주기 행사로 그치지 않고 진정한 군비 통제와 위기 안정 메커니즘의 출발점이 되도록 보장하는 것이다.

#### 수정주의 연대와 동맹 방위산업 협력

논의의 상당 부분은 신흥 수정주의 강대국 연대(revisionist axis), 즉 중국(가장 강력한 구성 요소), 러시아(중요한 요소), 이란(단기 궤적에 대한 유보 포함), 북한이라는 행위자들과 이들의 양자·다자 군사·경제·기술 협력이 최근 수년간 현저히 심화되어 온 양상에 할애되었다. 구체적 근거로는 다음이 거론되었다. 중국이 러시아에 탄도미사일 추진제의 필수 원료인 과염소산암모늄 수입 물량의 70%를 공급할 뿐 아니라 드론 동체, 리튬 배터리, 광섬유 케이블, 그리고 이스칸데르(Iskander) 미사일에 사용되는 이중용도 물자를 제공하고 있다는 점, 러시아가 북한의 미사일 프로그램과 잠재적으로 핵 프로그램까지 지원하고 있다는 점, 이란과 러시아가 옐라부가(Yelabuga) 공장에서 샤헤드(Shahed) 드론을 공동 생산하고 있다는 점, 북한군 병력이 우크라이나에서 러시아군과 함께 전투에 참가하여 전사자를 내고 있다는 점, 그리고 지난 5년간 주요 전구 전반에 걸쳐 100회 이상의 중·러 연합 군사훈련이 실시되었다는 점 등이다. NSS와 NDS가 이러한 연대 구조를 충분히 반영하지 못하고 있다는 지적이 제기되었다. “미국 우선주의” 기조는 중국과 서반구에 집중함으로써 유럽에서의 러시아, 그리고 북한 등 위협 구도의 핵심 부분을 놓치고 있다.

건설적 대응으로는, 현재의 정치 환경에서도 3국 차원의 진전이 가능한 영역으로서 방위산업 기반 협력에의 집중이 제안되었다. 구체적 기회는 다음과 같다. AI, 머신러닝, 양자컴퓨팅, 자율 시스템, 바이오 기술 등 범분야 영역, 중국의 상업·해군 조선 역량이 미국의 230배에 달하지만 한국과 일본의 역량은 충분히 활용되지 못하고 있는 조선 분야, 미국과 한국이 각각 발전시키고 있으나 보다 체계적으로 조율할 여지가 있는 미사일 방어, 그리고 리튬·코발트·희토류와 관련하여 포지 이니셔티브(Forge Initiative)와 일본 프레임워크가 초기 진전을 보여주고 있는 핵심 광물 영역이다. 존스 법(Jones Act)은 조선 협력 심화를 가로막는 지속적 장애물로 지적되었다. 미국 국방 예산이 잠재적으로 1조 5천억 달러까지 증가할 수 있는 가운데, 공동생산, 공동개발, 공동 유지·보수 협약을 위한 조달 자금이 상당히 늘어날 수 있다.

#### 지경학이 곧 지정학: 공급망 회복탄력성이라는 핵심 과제

본 세션의 가장 명시적인 지경학적 프레임은, 세력 균형이 더 이상 군사력만으로 결정되지 않으며 글로벌 시장과 공급망에서의 회복탄력성, 자율성, 불가결성(indispensability)에 의해 결정된다는 것이었다. 핵심 명제는 다음과 같다. 일본, 한국, 미국은 중국의 경제적 강압에 맞서 회복탄력성을 구축하는 데 있어 한배를 탄 관계이며, 이러한 구조적 당위는 트럼프 행정부의 관세·투자 정책의 거래적 역학이 어떻게 전개되는가와 무관하게 변하지 않는다.

관세 역학과 관련하여, 트럼프의 관세 압박이 일본의 5,500억 달러 규모 대미 투자 공약을 이끌어 낸 동인이었다는 점이 인정되었다. 첫 번째로 발표된 사업에는 오하이오주 발전소, 텍사스주 심해 시설, 조지아주 인공 다이아몬드 생산 시설이 포함된다. 그러나 IEEPA에 관한 미 연방대법원의 판결은 행정부의 주요 강압 수단을 잠재적으로 제거함으로써, 강압적 관세에

서 진정한 전략 파트너십으로의 전환을 한층 더 절실하게 만들었다. 3국 간 공급망 회복탄력성에 대한 근원적이고 구조적인 필요는, 이를 추구하기 위해 동원되는 법적·정치적 수단과 무관하게 지속되기 때문이다.

중국의 지경학 정책 수단에 관해서는, 희토류, 핵심 광물, 배터리 등 전략 부문 전반에서 중국이 자국의 불가결성을 의도적으로 무기화하여 미국과 동맹국의 선택지를 제약하는 메커니즘으로 활용해 왔다는 점이 강조되었다. 2012년부터 본격화된 대일 희토류 강압은 일본과 한국에 호주, 베트남, 말레이시아를 통한 대체 공급망 구축에 관한 값비싼 경험을 남겼으며, 이 경험은 미국에 직접 이전 가능한 자산이다. 다카이치 총리의 워싱턴 방문 계획과 트럼프 대통령의 4월 베이징 방문 가능성이 경제 안보 포지셔닝이 결정적으로 작용할 국면으로 지목되었다. 동맹 차원의 경제 안보 태세 강화가 생산적인 미·중 협상의 필수 전제라는 주장도 함께 제시되었다.

중국의 지경학 무기화에 대해, 희토류·핵심 광물·배터리 등 전략 부문 전반에서 중국이 자국의 불가결성을 의도적으로 무기화하여 미국·동맹의 선택지를 제약하는 메커니즘으로 활용한다는 점이 강조되었다. 2012년부터 본격화된 대일 희토류 강압(rare earth coercion)은 일본과 한국에 호주·베트남·말레이시아를 통한 대체 공급망 구축에 관한 값비싼 경험을 안겼으며, 이는 미국에 직접 이전 가능한 자산이다. Takaichi 총리의 워싱턴 방문 계획과 트럼프 대통령의 4월 베이징 방문 가능성이 경제 안보 포지셔닝이 결정적으로 작용할 국면으로 지목되었다. 동맹의 경제 안보 태세 강화가 생산적인 미·중 협상의 필수 전제라는 주장이 제시되었다.

### 전체 토론

전체 토론은 미·일 5,500억 달러 투자 프레임워크에 대한 날카로운 평가로 시작되었으며, 패널 발언의 비교적 낙관적인 프레이밍에 정면으로 반박하였다. 관세 연계 투자 메커니즘에서 일본 측 수석 협상 책임자로서의 직접 경험을 바탕으로, 미 상무부의 처리를 “준비 부족” 및 “완전한 무질서”로 규정하였다. 첫 배치로 발표된 사업 3건 가운데 합성 다이아몬드 사업만이 잠재적으로 실현 가능한 것으로 평가되었으며, 오하이오주 가스 발전 사업은 상업적으로 시기상조라는 평가절하를 받았고, 컨소시엄 리더로 지명된 기업은 에너지 인프라 실적이 전무하다는 점이 지적되었다. 트럼프 행정부가 충분한 실사 없이 지나치게 성급하게 추진함으로써 진정한 전략적 기회를 허비할 위험이 있다는 경고가 제기되었으며, 보다 실용적이고 전략적으로 유의미한 사업 선정 절차가 요청되었다. 동일한 구조적 비판이 한국의 투자 프레임워크에도 적용된다는 지적이 함께 제시되었다.

패널에 두 가지 질문이 제기되었다. 첫째, 캐나다 마크 카니(Mark Carney) 총리의 다보스 연설을 어떻게 해석할 것인가의 문제이다. 그는 국제 질서의 단절을 선언하면서 이를 견뎌 내야 할 한 국면이 아닌 근본적 구조 단절, 즉 돌이킬 수 없는 변화로 규정하였다. 둘째, CRN(북·중·러) 연대가 이 시대의 핵심 도전이라면, AJK(한·미·일) 파트너십은 어떻게 승리할 수 있는가의 문제이다. 첫 질문에 대한 답변으로, 카니의 연설은 80년간의 거래가 무너지고 있다는 진정한 증거이자, 이 질서에서 번영하고 이를 위해 헌신해 온 주요 G7 국가의 “마음으로부터의 외침”으로 받아들여졌다. 다만 이것이 최종적 결론이라는 견해는 받아들여지지 않았다. 민주주의 국가의 지도부는 교체되고, 미국은 현 기조 하에서 명백히 번영하지 못하고 있으며, 향후 손익에 대한 재평가가 이루어질 것이라는 이유에서이다. 필요한 것은 파트너들의 헌법적 협약(constitutional convention), 즉 부담 공유, 기술 공유, 대중(對中) 공동 제재를 재협상하기 위한 회동이다. 어떤 국가도, 심지어 미국조차도, 혼자서는 자국의 안보를 지킬 수 없기 때문이다.

약탈적 패권에 순응하는 것과 정면으로 대결하는 것 사이의 “중도(middle way)”가 제안되었다. 본질적으로 예측 불가능한 미국의 의도에 반응하기보다 역량 구축에 집중하라는 것이다. 구체적 사례로, 한국·일본·미국 3국의 해군 톤수를 합산하여 중국과 대비할 경우 동맹 총계가 우위에 선다는 점이 제시되었다. 미국 단독으로는 톤수에서 극적으로 역전당하고 있음에도 그러하다. 이에 따라 방위산업 기반(조선 포함)을 축으로 한 3국 역량 결집이 현 시기에 실행 가능한 접근인지에 대한 질문이 제기되었다. 이에 대해 그 방향성은 지지되었으나 경고도 함께 덧붙여졌다. 약탈적 패권자는 divide and conquer 전술을 구사하므로, 조율 자체가 핵심적인 대응이 된다는 것이다. 서울과 도쿄가 워싱턴에 보내는 메시지는 분명해야 한다. 국방비 증액, 대미 경제 투자, 미국 선박 건조에 모두 응할 준비가 되어 있으나, 동시에 관세로 자국 경제에 손상을 입히는 상황에서는 그렇지 않다는 것이다. 이 두 목표는 근본적으로 상충하므로, 동맹국들이 이를 명확히 표명할 필요가 있다는 의견이 패널에서 제시되었다.

세션 주제는 에너지 지정학의 관점으로도 재구성되었다. 미국은 “석유 국가(petro-state)” 정체성(“drill, baby drill” 기조와 러시아·사우디아라비아와의 연대) 쪽으로 기울고 있는 반면, 중국은 “전기 국가(electro-state)” 정체성(전기차·태양광·풍력·배터리·핵심 광물 및 화석연료 수출국으로부터의 전력 독립)을 구축해 가고 있다는 진단이 제시되었다. 미국의 석유 국가 태세가 의도치 않게 유럽을 중국 쪽으로 밀어내고 있다는 지적도 있었다. 유럽이 추구해 온 청정 에너지 경로가 중국의 전기 국가 모델과 정합성을 보이기 때문이다. 자원 빈국인 일본과 한국으로서는 어느 쪽으로 정렬할 것인가가 절박한 과제이다. 두 나라 모두 원자력 협력(이전 TPD 제안을 기반으로 한 JAKUS 핵잠수함 프레임워크 제안 포함)과 수소 공급망 등 중국과의 청정 기술 협력을 모두 필요로 하기 때문이다. 트럼프 행정부가 IEA (International Energy Agency)를 압박하여 녹색 에너지 기조를 후퇴시키려 하는 점에 대한 우려도 제기되었다. IEA를 기후·청정 에너지 논의에서 멀어지게 하는 것은 어느 IEA 회원국의 장기 안보에

도 도움이 되지 않기 때문이다.

동맹국들이 일종의 “가부키 연극(kabuki play)”에 가담하고 있다는 비판적 관찰도 제시되었다. NATO 국방비 GDP 5% 공약과, 실현 불가능함을 알면서도 발표되는 대규모 투자 수치가 그 사례로 거론되었다. 이는 2026년 미국 중간선거 이후 또는 트럼프 행정부 종료 이후 미국 정책이 의미 있는 전환을 보일 것이라는 기대에 근거한 행보이다. 그러나 이러한 기대는 분석보다는 희망에 가까울 수 있다는 반론이 이어졌다. 트럼프 실험은 오히려 한층 더 격화된 양상으로 반복되고 있으며, 각국은 이를 더 이상 일회적 일탈로 간주할 수 없다는 것이다. 미국 정책의 향배가 행정부 교체에 따라 거둬 뒤바뀔 수 있는 만큼, 동맹국들은 정상 상태로의 복귀를 기다리기보다 구조적 불확실성을 전제로 한 계획 수립에 나서야 한다는 지적도 이어졌다. 미·중 관계의 종착점에 관한 문제도 제기되었으나, NSS와 NDS 모두 이에 대한 답을 제시하지 않고 있다. 패널의 답변은 간결하였다. 중국 문제는 사라지지 않으며, 신뢰할 수 있는 유일한 해법은 규모, 즉 동맹이라는 것이다. 어떤 국가도 단독으로는 자국의 중국 문제를 해결할 수 없다.

동맹의 방위 태세에서 나타난 진전 또한 주목할 만한 사안으로 다루어졌다. 일본 남서 도서 열도의 변모, 즉 규슈에서 요나구니에 이르는 1,300km 구간에 150-200km 간격으로 대공·대함 미사일 기지를 배치한 다층 방어 체계의 구축이 대표적 사례로 소개되었다. 미 해병대가 장거리 화력을 갖춘 해병 연안 연대(Marine Littoral Regiment)로 재편된 점, 미 육군이 남서 도서에서의 HIMARS 배치에 관심을 확대하고 있는 점도 함께 언급되었다. 한국군의 강력한 공세적 공중 타격 역량(2017-18년 북한 도발 국면에서 입증)과 전반적 현대화가 더해지면서, 동중국해에서의 거부 태세는 10년 전과 비교할 때 실질적으로 강화되었다는 평가가 제시되었다. 이러한 맥락에서 한국 측 참가자들에게는 직접적 질문이 제기되었다. 한국군의 역량이 이미 북한 우발 사태 대비에 필요한 수준을 훨씬 상회하는 가운데, 한국은 자국 군을 보다 광역적인 역내 및 글로벌 안보 역할에 어느 정도까지 투입할 준비가 되어 있는가의 문제이다.

논의의 상당 부분을 떠받치는 인과 명제, 즉 미국의 약탈적 행태가 동맹국들을 적대 진영으로 밀어내고 있다는 주장의 타당성에 대한 문제 제기도 패널에 제기되었다. 향후 진영 변동이 어떤 기준과 동학에 따라 실제로 진행될 것인지, 그리고 모든 국가가 동등한 수준의 선택권을 갖는 것은 아니라는 점도 함께 검토 대상으로 제기되었다. 유럽에 관해서는 회의적 견해가 제시되었다. 단기적으로 유럽이 러시아 쪽으로 진영을 옮길 가능성은 사실상 희박하며, 중국 쪽으로 기울 가능성도 상대적으로 상정 가능한 시나리오일 뿐 실현 가능성은 여전히 낮다는 평가이다. 미국에 비판적인 유럽인들이 중국에는 더욱 비판적인 경향을 보이기 때문이다. 한국 측 참가자들에게는 미국의 압박 하에 일본이 GDP 대비 2%를 넘어 2.5-3%까지 국방비를 확대할 경우 한국이 이를 수용할 수 있을 것인가에 대한 질문도 함께 제기되었다.

동맹국 싱크탱크와 정책 자문 그룹이 직면한 딜레마도 지적되었다. 1년 전 서울과 도쿄에 대한 자문의 골자는 트럼프 행정부에 적극 관여하고 일정 부분 수용하라는 것이었으나, 최근에는 반박과 통일 전선 형성을 권고하려는 흐름이 강해지고 있다는 진단이다. 이러한 맥락에서 CPTPP(포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정)가 동맹 조율의 건설적 장으로 기능할 수 있는지에 대한 질문이 제기되었다. 워싱턴과의 직접적 충돌을 피하면서도 인도태평양 파트너 간 경제 유대를 심화하고 집단적 결의를 표명할 수 있으며, 미국의 향후 참여 가능성을 명목상 열어 두는 협정으로서의 활용 가능성에 대한 문제이다. 이에 대해 CPTPP에 대한 강력한 지지가 표명되었고, 서울에서 진지하게 검토 중인 것으로 알려진 한국의 잠재적 가입은 환영을 받았다. CPTPP-EU 연계는 WTO(세계무역기구) 기능 마비 상황을 감안할 때 민주주의 국가 간 잠재적으로 유력한 자유무역 구조로 제안되었다.

역사적 비교의 틀도 제시되었다. 트럼프 시기 미국은 프랭클린보다 시어도어 루즈벨트 시기에 더 가깝게 비유된다는 것이다. 시어도어 루즈벨트 시기의 미국은 서반구에서 사실상 불량 국가(rogue state)에 가까운 행태를 보였다. 약탈적·세력권 중심의 현실주의에 따라 파나마 운하를 장악하고 라틴아메리카에 해병대를 상륙시켰으며, 러일전쟁 중재 과정에서 가쓰라·태프트 협정을 매개로 한국 식민화의 길을 열어 주었다. 반면 프랭클린 루즈벨트 시기의 미국은 자유주의적 리바이어던(liberal Leviathan), 즉 온건한 패권국이자 세계 경찰, 공공재 공급자로서의 역할을 수행하였다. 트럼프 시기 미국은 FDR 모델에서 TR 모델로의 퇴행으로, 또는 전후 승리가 아닌 탈냉전 패배감에서 비롯된 “비자유주의적 리바이어던(illiberal Leviathan)”의 등장으로 해석될 수 있다는 견해가 제시되었다.

전략적 묵인(strategic connivance), 즉 동맹국을 희생한 미·중 대타협의 가능성에 대한 우려도 제기되었다. 대중 “세력 균형, 갈등 회피(de-confliction), 긴장 완화(de-escalation)”라는 NDS의 표현이 종전의 대결적 태세에서 이탈할 수 있는 신호로 읽혔다는 것이다. 서울과 도쿄가 우려하는 시나리오의 핵심은, 미국과 중국이 동아시아를 중국의 세력권으로 인정하는 대신, 중국이 서반구에서 먼로 독트린에 대한 트럼프 추론(Trump corollary)을 수용하는 형태의 타협에 도달할 가능성이 있다. 이에 대한 반론으로, 해당 문서는 대통령과 재무부 수준의 우선순위를 반영할 뿐 국가안보 기구 다수의 견해를 대변하는 것은 아니라는 지적이 제시되었다. 합참의장, 인도태평양사령관, 국방부 정책차관, 상원 군사위원장 등은 모두 NSS의 표현이 시사하는 것보다 대중(對中) 강경 노선을 견지하고 있다. 실제 위기 상황에서 미국이 어떻게 대응할지는 문서만으로 판단할 수 없으며, 관료 정치가 작동하고 표면 아래에는 상당한 강경 균형(hard-balancing) 정서가 자리잡고 있다는 진단이다.

세션의 정책 제언에서 구조적 긴장도 식별되었다. 동맹 전략가가 직면한 세 가지 과제, 즉 ▲연대 구성원(중국·러시아·북한)의 분리, ▲동맹 역량 구축, ▲3국 협력 심화는 상호 긴장 관계에 있다. 역량 증강과 3국 협력은 동맹 결속의 신호를 발신함으로써 연대 구성원들을 도리어 더 가깝게 결속시킬 수 있어, 연대 분리를 어렵게 만들 수 있기 때문이다. 연대 견제와 그 구성원

간 결속 심화 방지 사이에서 어떻게 최적점을 찾을 것인가, 그리고 이러한 고려가 동맹 차원의 독자 핵 역량 확보보다 핵 공유 방식의 접근을 선호한다는 것을 의미하는가의 문제도 함께 제기되었다.

마지막 두 질문은 학계 외교정책 전문가 집단과 트럼프 행정부 간 관계를 다루었다. 첫째, 저명 학자들이 비판적 시각을 가지고 행정부에 진지하게 관여하려 시도한 사례가 있으며, 성공한 경우가 있는가의 문제이다. 답변에 따르면, 국방부가 하버드와의 모든 관계를 단절하여 군장교들이 더 이상 하버드 프로그램에 참여할 수 없게 되었으며, 대통령 또한 학계 외교정책 전문가들의 의견을 청취할 의향을 보이지 않고 있다. 둘째, 중국이 미국이 비워 둔 제도적 공간을 채우고 유럽이 자율적 역량을 구축하며 동맹국들이 구조적으로 위협을 분산하고 있는 가운데, 미래 행정부가 가장 되돌리기 어려운 현 전환의 측면은 무엇인가의 문제이다. 진정한 의미의 비가역성과 단순히 복원이 어려운 변화 사이의 구분은 제기되었으나, 추가적 성찰을 요하는 과제로 남겨졌다.

## 세션 2

### “AI 패권 경쟁의 시대: 혁신·확산·거버넌스의 삼각 과제”

#### 주요 논의

세션 전반을 관통한 핵심 테제는 한·미·일 3국이 AI 분야의 민주주의 리더십을 확보하기 위해 양자 협력을 넘어선 진정한 3국 통합(trilateral integration), 즉 기술·자본·산업 역량·거버넌스 프레임워크의 통합으로 나아가야 한다는 것이었다.

#### 기술 최전선: 무차별 확장을 넘어서

세션은 AI 기술 최전선의 현주소를 점검하는 것으로 시작되었다. 인터넷 데이터의 규모를 끝없이 키우면서 점점 더 거대한 모델을 학습시키는 무차별 확장(brute-force scaling)의 시대는 저물고 있다. 핵심 문제는 데이터 병목이다. 연산 용량과 하드웨어는 계속 개선되는 반면, 인터넷은 AI 소비 속도에 맞춰 새로운 데이터를 충분히 생성하지 못한다. Ilya Sutskever가 지적한 바와 같이 현행 방식의 사전학습(pre-training)은 결국 정체기에 접어들 것이며, 이러한 현실은 주력 모델이 공개될 때마다 AI 성능 향상의 속도가 둔화되고 있는 것 아니냐는 의문이 제기되면서 가시화되기 시작했다.

현행 LLM(대형 언어 모델, Large Language Model) 개발 파이프라인에 대한 가감 없는 설명이 제시되었다. 인터넷 데이터를 활용한 사전학습은 폭넓은 지식 기반을 구축하지만 그 자체로는 불충분하다. 지도 미세조정(SFT, Supervised Fine-Tuning)은 정제된 시험 형식의 질의응답 쌍을 활용해 모델의 사용성을 높이는 기법으로, ChatGPT를 인상적인 도구로 만든 주된 요소였다. 강화학습(RL, Reinforcement Learning)은 모델이 스스로 답변을 탐색하고 정답에 보상을 받게 함으로써 단순 모방이 아닌 탐색적 학습을 가능하게 하며, DeepSeek-R1과 OpenAI o1이 이를 입증하였다. 이 모든 기법은 결국 데이터 문제, 즉 학습 데이터의 확보·생성·다양화로 귀결된다. 합성 데이터 생성(AI가 스스로 학습 자료를 생산하는 방식)은 현재 지배적 단계 접근이지만, 이미 인터넷 데이터 분포에 존재하는 내용을 재활용하는 데 그쳐 경쟁 우위를 창출하지 못하는 한계가 있다.

“지식의 암흑 물질(dark matter of knowledge)”이라는 개념도 도입되었다. 인류가 아직 알지 못하고 기존 데이터셋에 존재하지 않는 방대한 지식 공간을 가리키는 표현이다. 현재의 AI는 인터넷 데이터 분포 근처, 즉 검색, 텍스트 생성, 표준 추론 등의 영역에서는 잘 작동하지만, 개인 맞춤형 암 백신, 개방형 로봇 조작(open-ended robotics manipulation), 새로운 과학적 발견 등 진정으로 새로운 지식을 필요로 하는 문제에서는 어려움을 겪는다. 이러한 암흑 물질을 개척하려면 단순한 확장을 넘어선 패러다임 전환이 요구된다. 세 가지 경로로 ▲인간 학습의 샘플 효율성에 근접하도록 신경망 아키텍처를 재설계하여 더 적은 데이터로도 더 잘 학습하도록 하는 방안 ▲프린터 랩이 이미 흡수한 웹 데이터와는 질적으로 다른, 보다 정교한 합성 데이터의 생성 ▲테스트 타임 트레이닝(TTT, Test-Time Training), 즉 고정된 사전학습 가중치에만 의존하지 않고 추론 시점에도 학습을 지속하면서 새로운 문제에 적응하도록 하는 방식이 제시되었다.

GPU 커널 최적화에 적용된 TTT Discover의 최근 연구는 그 잠재력을 입증하였다. 약 500 달러의 학습 비용으로 인간 전문가가 도출한 최고 수준의 최적화 솔루션 대비 2배의 성능을 달성하였으며, 이는 기존 오픈 웨이트 모델에서 잠재 역량을 끌어낸 놀라운 사례이다. 산업·과학·정부 워크플로와 같이 심층 최적화와 실시간 추론이 요구되는 문제의 경우, 테스트 타임에 적응하는 모델이 정적 사전학습 모델을 현저히 상회하는 성능을 보이며, 소규모 모델에서도 이러한 효과가 확인된다. 오픈소스 기여가 특히 중국 기관을 중심으로, 그리고 점차 NVIDIA에서도 확대되고 있다는 점이 평준화 요인으로 강조되었다. 이는 소규모 행위자와 소버린 AI(sovren AI) 프로그램이 프린터 연구를 토대로 자체 역량을 발전시킬 수 있는 길을 열어 주며, 한·미·일 3국 동맹 전략에 직접적인 함의를 갖는다. 기술 지형이 무차별 규모 경쟁보다 보다 정교한 접근을 보상하는 방향으로 이동하고 있으며, 이러한 전환을 먼저 간파하는 측이 비대칭적 우위를 확보하게 된다는 것이다.

### 3국 통합의 전략적 당위성

패널 논의의 골격을 이룬 주된 논거는, 2025-2030년의 기간이 단순한 기술 개발 일정이 아니라 자유 사회가 자신의 미래를 확보할 것인지 아니면 21세기를 권위주의적 수정주의에 내줄 것인지를 결정짓는 결정적 시기라는 것이었다. 이러한 경쟁은 전체 사회·경제·군사·기술 부문을 총동원하는 경쟁국에 맞선 전방위적 투쟁으로 규정되었다. 뮌헨안보회의에서의 최근 신호와 자율 시스템의 실전 배치는 AI가 현대 전쟁과 지정학적 영향력의 결정적 지형으로 취급되고 있음을 보여준다. 대화만으로 충분했던 시점은 이미 지났으며, 지금 필요한 것은 동맹 차원의 역량을 실제 작전 차원에서 가동하는 일(operationalization)이다.

논의의 핵심 구조적 논거는, 세 주체가 각자 병렬적으로 움직이는 협력 방식만으로는 불충분하며 통합이 필요하다는 것이다. 즉, 뉴욕과 캘리포니아 사이처럼 서울·도쿄·워싱턴 사이에서도 기술·자본·인재가 자유롭게 흐르는 단일한 결합 기술·산업 기반이 필요하다는 것이다.

각 파트너는 뚜렷한 비교우위를 보유하고 있다. 한국은 “비장의 카드(ace in the hand)”로서 자유 진영의 산업 병기창 역할을 수행할 수 있는 위치에 있으며, 이는 반도체, 조선, 첨단 제조, 빠른 AI 도입에서의 글로벌 리더십을 바탕으로 한다. 특히 한국인 가운데 AI에 대한 두려움을 표출한 비율이 16%에 불과하다는 조사 결과는 다른 어떤 동맹국도 따라올 수 없는 사회적 준비 태세를 시사한다. 일본은 인도태평양 안보의 불가결한 닻으로서 정밀 제조, 로봇 공학, 구현형 AI(embodied AI) 역량을 통해 동맹의 “두뇌”를 떠받치는 물리적 인프라를 제공한다. 이는 공급망 회복탄력성을 가능하게 하는 동시에 경제적 강압을 무력화한다. 미국은 여전히 혁신 엔진이지만 중국을 단독으로 상대할 수는 없다.

이와 병행하여, AI가 챗봇 도구에서 “발명의 방법(method of invention)”으로 성숙해 가고 있다는 설명도 제시되었다. 사회를 재구조화하는 역량 면에서 증기기관이나 전기에 비견되는 범용 기술(general-purpose technology)이라는 것이다. 이러한 전환의 혜택은 자동적으로 주어지지 않으며, 인프라·인력·거버넌스 전반에 걸친 의도적 3국 조율이 요구된다. 국가 안보·무역·경제·경쟁력을 아우르는 일관된 3국 정책 아키텍처가 요청되었다. 한·미·일 간 이미 체결된 양자 기술 번영 협정을 토대로 삼고, AI 관련 디지털 조항을 무역 협정에 편입하며, ISO 표준화 작업을 기술적 기반으로 활용하는 방안도 고려할 수 있다.

한·미·일 3국 Track 1.5 위원회 설립도 함께 제안되었다. 더 많은 백서를 양산하기 위함이 아니라 통합을 가로막는 구체적 장벽을 식별하고 제거하기 위한 기구로서, 이미 인도, 이스라엘과 유사한 형태의 협의가 진행 중이다. 과거의 무대응 사례가 반면교사로 제시되었다. 5G, 태양광 패널, 드론, 전기차는 모두 가격 경쟁력을 갖춘 동맹 대안이 마련되지 않아 경쟁국이 지배적 글로벌 인프라를 구축한 영역들이다. 2030년까지 동일한 위험이 글로벌 디지털 인프라 스택에서도 재현될 가능성이 있다. 통합 없는 협력의 불충분함은 세션 전반에 걸쳐 가장 일관되게 반복된 논지였다. 세 개의 분리된 공급망은 파편화로 이어지는 길이며, 동맹 파트너십을 통해 외부로 확장되는 테스트베드로서의 한국의 역할은 단순한 협력과 구별되는 진정한 통합이 실제로 어떤 모습인지를 보여준다. 동맹 차원의 가격 경쟁력 있는 대안을 신속히 구축하지 않으면, 5G에서 Huawei가 그랬듯이, 그리고 DeepSeek의 현 궤적이 동일한 양상을 반복할 우려를 자아내고 있듯이, 기본 글로벌 디지털 인프라는 또다시 다른 주체에 의해 구축될 것이다.

### AI 인프라와 산업 포지셔닝

인프라 계층은 AI 리더십의 향배가 결정되는 물리적 토대로 지목되었다. 현재 AI의 “클수록 좋다(bigger is better)” 패러다임, 즉 대규모 집중식 학습용 데이터센터 모델은, 제한된 전력 공급이라는 병목 요인이 은행, 자동차, 제조, 물류, 통신 등 기업·산업 현장에 더 가까운 분산형 엣지 AI 인프라 쪽으로 관심을 이동시키면서 “유연할수록 좋다(more flexible is better)” 패러다임으로 대체될 것으로 전망된다.

이러한 전환에 대한 구체적 대응 가운데 하나가 IOWN(Innovative Optical and Wireless Network) 프로젝트이다. SK그룹, 도요타, 인텔 등이 파트너십으로 개발 중인 분산형 광학 AI 인프라 플랫폼으로, 전력 소비량을 현재의 1/100 수준으로 절감하고, 데이터 전송 용량을 125배로 확대하며, 종단 간 지연을 현재의 1/200 수준으로 단축하는 것을 목표로 한다. 세 가지 핵심 기술은 다음과 같다. ▲광전자 융합(PEC, Photonics-Electronics Convergence)은 칩·서버·데이터센터 차원의 전자 연결을 광 연결로 대체한다. ▲전광자 네트워크(APN, All-Photonic Network)는 중간 스위치에서 광·전 변환 없이 종단 간 광 신호를 유지한다. ▲분산 광학 컴퓨팅은 복수의 데이터센터를 연결해 단일 논리 단위로 운용하며, 제어 소프트웨어를 통해 여러 사이트의 유휴 GPU·메모리 자원을 효율적으로 활용할 수 있게 한다. IOWN은 미션 크리티컬 AI 응용의 회복탄력성과 보안에서 게임 체인저로 평가되었으며, 3국 동맹이 선도해야 할 피지컬 AI(physical AI) 시대의 핵심 기반으로 자리매김하였다.

한국의 AI 전략은 미국·중국과 더불어 세계 3대 AI 강국(AI G3)에 진입한다는 목표를 중심으로 구상되었다. 이 전략은 다섯 가지 축으로 분석되었다.

- 메모리 반도체, 특히 메모리 대역폭 효율 분야의 글로벌 리더십은 한국을 AI 생태계의 단순 소비국이 아닌 상류 설계자(upstream shaper)로 자리매김시킨다. 메모리는 AI 시스템의 성능과 비용에서 핵심 병목이자 레버리지 포인트이다.
- 한국은 칩 판매에서 연산 자원 판매로의 전환을 추진하고 있으며, 1990년대 후반 전국 단위 초고속 통신망 구축의 전례를 따라 민관 협력을 통해 세계 수준의 AI 인프라를 구축해 가고 있다. 초기 단계에서의 대규모 투자 결정이 누적적인 생태계 효과를 창출하였다는 평가이다.
- 한국은 세계에서 가장 기술 적응력이 높은 사회 가운데 하나로, 전 연령대에서 생성형 AI 도구가 폭넓게 사용되어 제품의 반복적 개선과 확장을 위한 고속 테스트베드를 제공하고 있다.
- 조밀하고 글로벌 경쟁력을 갖춘 한국의 제조 기반에 높은 AI 도입 의지가 결합되면서, 산업 AI 영역에서 가치 입증 사례를 창출하고 복제 가능한 산업 플레이북을 만들어 내는 데 있어 세계 최고 수준의 환경이 마련되어 있다.
- 마지막으로, 산업계와 공동으로 설계된 적극적 정부 지원이 안전성·신뢰성 프레임워크를 유지하면서 AI 투자에 안정적 기반을 제공하고 있다.

여러 논지는 동일한 결론에 다다랐는데, 인프라 계층을 소유하는 축이 장기전에서 승리한다는 것이다. 집중식 하이퍼스케일 데이터센터에서 분산형 엣지 인프라로의 전환은 위험이자 기회이며, 동맹국들은 경쟁이 아닌 조율을 택할 경우 이 전환을 선도할 만한 산업·엔지니어링 역량을 보유하고 있다. 한국의 “빨리빨리” 문화는 단순한 문화적 호기심 거리가 아닌

실질적 경쟁 우위이자 전략 자산으로 인용되었다. 높은 국내 AI 수용도(미국 34% 대비 한국 61%), 빠른 반복 주기, 강력한 민관 정합성이 결합되어, 한국은 다른 어떤 동맹국도 동일한 속도로 복제할 수 없는 산업 테스트베드 역할을 수행한다. 즉, 조밀하고 경쟁적이며 빠른 도입 속도를 보이는 환경에서 새로운 응용을 검증한 뒤, 동맹 파트너십을 통해 검증된 모델을 외부로 확장하는 역할이며, 이로써 한국은 세계 선도적인 AI 테스트베드이자 선도 도입 시장(reference market)으로 자리매김하고 있다. 일본의 거버넌스 민첩성도 유사한 평가를 받았다. 반면 미국의 수용 열기 격차는 이와 대조적으로 전략적 취약 요인으로 지적되었다. 미국인들이 일상에서 AI를 의미 있게 도입하지 않는다면, 제품 개선과 인력 준비를 추동하는 피드백 루프가 동맹국과 경쟁국 모두에 비해 느려질 것이라는 진단이다.

### 거버넌스, 도입, 민주주의적함의

두드러진 AI 긍정 인식 격차가 주목받았다. 미국인 가운데 AI에 대한 기대감을 표현한 비율은 34%에 그친 반면, 일본은 44%, 한국은 61%에 달했으며, 가장 높은 수치 일부는 사하라 이남 아프리카에서 나타났다. AI에 대한 긍정 인식은 실제 도입률과 강한 상관관계를 보이며, AI를 단순한 신기술이 아니라 일상에서 체감 가능하고 유용한 기술로 만들어 내는 것이 미국의 핵심 전략 과제임을 시사한다. 일본의 AI 거버넌스 프레임워크는 한·미·일 3국 동맹의 모델로 평가되었다. 데이터에 기반하고, 이해관계자의 참여를 보장하며, 민첩하고, 결과 중심적이며, 예상치 못한 시나리오에도 적응 가능한 특성을 갖추고 있다는 평가이다. 반면 EU AI 법(EU AI Act)은 반면교사로 제시되었다. 변혁적 AI 시스템이 공개되기 이전에 제정되었기 때문에 빠르게 그 목적과 어긋나게 되었다는 진단이다. 정부는 새로운 기술에 부과되는 입증 책임을 완화하고 AI가 지닌 잠재력을 그 위험만큼 비중 있게 평가해야 한다는 마리오 Драги(Mario Draghi)의 주장도 함께 언급되었다.

세션의 논의 범위는 산업 경쟁에서 문명 전환으로 확장되었다. AI가 가장 심대한 영향을 미칠 영역은 노동시장, 교육, 의료, 안보, 개발 등 현재 글로벌 불평등의 기반을 이루는 인간 지능의 독점 구조이다. 이는 AI를 이전의 산업혁명과는 근본적으로 다른 성격의 기술로 자리매김 시키며, 그에 상응하는 폭넓은 거버넌스 대응을 요구한다. 한·미·일 3국 동맹에는 세 가지 질문이 제기되었다. ▲첫째, AI 전환과 함께 무엇이 도래하는가. AI는 안정적인 세계에 도래하는 것이 아니라, 기후변화, 팬데믹 위험, 지정학적 파편화, 부채 위기 등의 복합 위기와 동시에 부상할 것이다. ▲둘째, 무엇이 전환되는가. 산업뿐 아니라 인간 사회의 지능 의존적 구조 전반, 즉 노동시장, 국가 권력(역량을 갖춘 비국가 행위자의 부상 포함), 과학적 역량, 인구·경제 구조가 모두 전환의 대상이 된다. AI는 선진국과 개도국 사이의 지능 격차를 좁히고 현재의 안보 전체 자체를 뒤흔드는 방식으로 권력을 재분배할 수 있다. ▲셋째, 한·미·일 3국 동맹은 어떤 미래의 AI 사회를 선제적으로 설계해야 하는가. 향후 5년이 다음 세대를 규정할 거버넌스 원형(archetype)을 형성할 것이며, 선제적 설계가 가능한 시간적 여지는 적다는 지적이 있었다.

한국의 “AI 보편 기본사회(AI Universal Basic Society)” 프레임워크가 정책 실험이자 잠재적 수출 모델로 소개되었다. 이 개념은 AI를 활용하여 의료, 교육, 금융 등 서비스 부문 경제의 격차를 해소하는 데 적용되며, 국내적으로는 농어촌 및 취약 지역에, 국제적으로는 글로벌 사우스(Global South)에 적용된다. 이 프레임워크는 두 가지 목표를 지향한다. 첫째, 청년실업 심화와 급격한 노동시장 재편을 포함하여 AI가 야기할 경제적 충격을 흡수할 만큼 견고한 사회 안전망의 구축이다. 둘째, 신흥 경제권을 한·미·일 3국 동맹이 주도하는 디지털 경제 블록에 통합함으로써 새로운 경제 성장 모델을 창출하는 것이다.

패널의 최종 논지는 다음과 같다. 한·미·일 3국 동맹의 AI 리더십이 지향해야 할 목적은 단순히 산업 경쟁에서 승리하는 데 있지 않다. 민주주의 AI를 글로벌 표준으로 자리매김시킬 거버넌스 및 공유 모델을 설계·수출하고, 그 과정에서 3국 모두에 새로운 시장과 경제 성장 기회를 창출하는 데 있다.

이러한 주제 전반을 관통한 핵심 논지는, 향후 5년간 형성될 거버넌스의 원형이 그다음 15년의 향배를 결정짓는다는 점이었다. 이와 관련하여 기존 역내 디지털 협정 및 ISO 기술 표준에 기반한 무역 중심의 AI 거버넌스 접근이 제안되었다. 이는 경직된 사전 규제와 거버넌스 공백 사이에서 실용적 경로를 모색하는 방안이다. 세션이 제시한 가장 광범위한 재구성은 거버넌스 문제를 민주적 정당성의 차원으로 직접 끌어올린 것이다. 민주주의 국가들이 이 좁은 시간적 여지 안에서 가치 정합적인 AI 거버넌스 모델을 설계하고 수출해 내지 못할 경우, 그 자리를 채우는 것은 권위주의적 대안이 될 것이라는 진단이다. “AI 보편 기본사회” 프레임워크는 사회 안전망, 새로운 경제 성장, 민주적 표준 설정이라는 세 축을 단일한 수출 가능 구조로 결합한 긍정합(positive-sum) 모델의 한 시도이며, 그 성패는 한국을 넘어선 함의를 갖는다.

70

## 전체 토론

전체 토론은 국가 AI 전략을 데이터센터 수, 칩 재고 등과 같이 5년 내에 구식이 될 가능성이 있는 특성을 중심으로 정의하는 방식이 과연 생산적인가에 대한 문제 제기로 시작되었다. 무차별 확장에서 보다 정교하고 분산된 AI로 패러다임이 전환되는 가운데, “AI 정책”이라는 프레임 자체에 대한 도전도 이어졌다. 자율주행차를 예로 들면, 성공적 도입을 위해서는 AI 거버넌스 프레임워크가 아니라 교통 규제, 경찰 기관의 운영 규범, 도시 인프라 차원의 개혁이 요구된다는 것이다. 이에 대해 AI 거버넌스를 단일 영역으로 취급할 수 없다는 점에 공감대가 형성되었다. AI는 교통, 의료, 금융 규제 등 다양한 영역과 교차하기 때문이다. 따라서 기술 변화에 필연적으로 뒤처질 수밖에 없는 경직된 사전 규제보다, 새로운 형태의 AI에 대한 연구 개발(R&D)을 적극적으로 뒷받침하는 최대한 개방적이고 혁신 친화적인 정부 태세가 바람직하다는 견해가 제시되었다.

확장 시대에서 응용 계층으로의 전환 과정에서 두 가지 구조적 병목이 확인되었다. AI 데이터센터의 막대한 전력·인프라 수요, 그리고 아키텍처 혁신을 통해 파격적인 가격 효율성을 제공하는 DeepSeek 등 중국 모델이 제기하는 비용 경쟁력 차원의 도전이다. 지정학적 우려가 중국 모델의 확산을 제한하게 될 것인지, 아니면 글로벌 API 시장을 장악하도록 허용하는 결과로 이어질 것인지의 문제가 제기되었다. 이에 대해 5G·화웨이 선례와의 직접적인 유사성이 지적되었다. 세계 대부분의 국가가 화웨이가 구축한 5G 인프라를 사용하고 있는 것은, 그것이 가장 저렴하면서도 가장 손쉽게 도입할 수 있는 선택이었기 때문이다. DeepSeek의 오픈웨이트 모델 보급 또한 특히 아프리카 지역을 중심으로 유사한 궤적을 따르고 있다는 진단이다. 따라서 동맹국들은 각국의 비교우위를 결합한 가격 경쟁력 있는 오픈소스 혹은 동맹 스태크 차원의 대안을 시급히 마련해야 한다는 주장이 제기되었다. 그렇지 않을 경우 전기차의 사례에서 보았듯이, 2030년까지 경쟁국이 자국의 소프트웨어 우위 위에 피지컬 AI를 구축해 낼 위험이 있다.

3국 통합을 가로막는 구조적 장벽도 보다 심층적으로 제기되었다. ▲전략적 신뢰 격차(각 동맹국이 주요 경쟁국을 체제적 위협인 동시에 핵심 교역 파트너로 인식함에 따라 위험 허용 수준이 서로 다르다는 문제), ▲고사양 AI 방위 통합 기술의 공유를 꺼리는 미국 측의 태도, ▲첨단 제조 및 로봇 공학 분야에서 한국과 일본 사이에 존재하는 경쟁의 증첩이 그것이다. 역할 분담을 통해 3국 협력이 제로섬 구도로 변질되지 않도록 하는 방안에 대한 질문이 제기되었다. 이에 대한 답변에서는 그러한 문제 제기 자체가 오히려 핵심 주장을 뒷받침한다는 견해가 제시되었다. 미국이 단독으로는 경쟁할 수 없다는 사실을 인정하고 각 파트너에 명확한 비교우위를 부여하지 않는 한, 동맹은 파편화된 상태에 머무를 수밖에 없다는 것이다. 5G, 드론, 태양광, 전기차의 경우에서 그러하였듯, 문제를 인식하면서도 손쓰지 못한 채 10년을 흘

71

려보낸다면 2030년에는 경쟁국이 글로벌 디지털 인프라를 장악하는 결과가 초래될 것이다. 국제경제학적 관점에서 두 가지 질문이 제기되었다. 첫째, 서비스 경제의 AI 기반 구조 전환이 기존 WTO 정합적 협정의 틀을 넘어서는 근본적으로 새로운 디지털 무역 구조를 요구하는가의 문제이다. 둘째, 한·미·일 3국 동맹이 기존의 양자 디지털 협정, 즉 미·일 디지털 무역·경제 안보 협정과 한국의 DEPA(디지털 경제 동반자 협정, Digital Economy Partnership Agreement) 가입을 기반으로 일관된 지역 차원의 디지털 무역 체계를 구축해야 하는가의 문제이다. 특히 경쟁국이 DEPA의 규범 형성에 관심을 보이고 있다는 점을 고려할 때 더욱 시급한 사안이다.

이에 대한 답변에서는 DEPA를 비롯한 역내 디지털 경제 동반자 협정이 3국 및 역내 리더십을 구현하기 위한 훌륭한 모델로 평가되었다. 미국은 그동안 양자 협정에 집중해 왔으나, 지난 1년간 한국 및 일본과 체결한 다수의 프레임워크가 상당한 일관성을 공유하고 있다. 2026년은 그러한 성과를 결집하여 일관된 역내 협력 구조로 발전시킬 적기이다. AI 안전성, 보안, 관리에 관한 ISO 표준화 작업은 무역 중심 AI 거버넌스 접근의 잠재적 기술 기반으로 주목되었으며, 일본과 한국이 이 분야에서 주도적 역할을 수행해야 한다는 점이 강조되었다.

## 세션 3

### “달러의 시대는 끝나는가? 패권 통화의 미래”

#### 주요 논의

본 세션은 달러 패권에 관한 현재의 논의를 긴 역사적 궤적 속에 자리매김시키는 것으로부터 시작되었다. 세계의 지배적 결제통화로서 달러가 차지하는 위상은 제2차 세계대전 이후 확립되어 탈냉전기를 거치며 한층 심화되었다. 달러 패권의 지속 가능성에 대한 우려는 이전에도 여러 차례 제기된 바 있다. 1960년대 후반에서 1970년대 초에 걸쳐 제기된 트리핀 딜레마(Triffin dilemma), 즉 브레튼우즈 체제 하에서 달러 유동성의 탄력적 공급과 체제 안정성 사이에 내재하는 긴장이 한 사례이며, 이후 수십 년에 걸쳐 반복된 쌍둥이 적자(Twin Deficits) 국면도 마찬가지였다. 다만 오늘날 제기되고 있는 우려는 과거와 질적으로 다른 양상을 보인다. 여기에는 BRICS의 결제 인프라 구축 시도, 그리고 G7의 금융 제재 바깥에서 에너지 및 필수재 교역을 가능하게 하는 데 부분적으로 성과를 거둔 중국의 위안화 국제화 전략이 구조적 도전 요인으로 더해졌다. 본 세션의 핵심 질문은 이러한 흐름이 구조적 쇠퇴의 신호인지, 아니면 단순한 주기적 약세에 불과한지의 문제였다.

#### 달러 패권의 현황: 데이터가 말해주는 것

국제 통화·외환보유 체제는 분명히 변화하고 있으나, 그 변화의 방향은 일관되게 과소평가되어 왔다. 전 세계 식별 외환보유액 가운데 달러가 차지하는 비중은 21세기 초 70%를 약간 상회하던 수준에서 2025년 3분기에 이르러 56.9%(IMF COFER 최신치)로 하락하였으며, 이는 연평균 약 0.5%포인트의 하락에 해당한다. 결정적인 점은 이러한 이동이 유로화, 엔화, 파운드화로 향하지 않았다는 것이며, 위안화로도 유의미한 이동은 없었다. 대신 이러한 유출은 소규모 개방경제이자 물가안정목표제를 운용하는 국가들의 통화, 즉 호주 달러, 뉴질랜드 달러, 캐나다 달러, 싱가포르 달러, 노르웨이 크로네, 스웨덴 크로나, 덴마크 크로네, 그리고 특히 한국 원화로 유입되었다. 현재 60개국 이상이 자국 외환보유액의 5% 이상을 이러한 비전통적 통화로 보유하고 있다는 사실이 연구를 통해 확인되었으며, 이 추세는 디지털 혁명에

힘입어 합리적인 매수·매도 스프레드 수준에서 해당 통화들을 거래할 수 있게 한 거래비용 하락에 의해 뒷받침되고 있다.

### 중안

투자자, 실무자, 정책결정자 사이에서 광범위하게 혼동되고 있는 중요한 개념 구분이 제시되었다. 달러 패권(dollar dominance)과 달러 강세(dollar strength)는 동일한 변수가 아니며, 특히 1~5년에 걸친 단·중기 시계에서는 서로 다른 방향으로 움직일 수 있다. 달러는 국제 통화 체제에서 중심적 역할을 유지하면서도 큰 폭으로 평가절하될 수 있으며, 전 세계 외환보유액 내 비중이 하락하는 와중에도 절상될 수 있다. 이러한 괴리는 최근 데이터에서 명확하게 확인된다. 지난 10년간 외환보유액 내 달러 비중은 장기 하락 추세를 이어왔지만, 실질 무역 가중 기준으로는 달러가 약 20% 절상되었다. 국제 부채 발행, 중앙은행 외환보유액 내 비중, 국경 간 은행 대출, SWIFT 거래 비중, 현물 외환 거래량 등 시장 기반 5개 지표를 종합한 달러 패권 지수(dollar dominance index)는 COFER 데이터 단독으로 본 경우보다 훨씬 안정적인 양상을 보인다. 평가 효과(valuation effects)를 제거하고 5개 지표를 평균할 경우, 외환보유액 비중 데이터만으로 추정되는 장기적 탈달러화(de-dollarization)의 근거는 상당 부분 약화된다. 본 세션이 개최된 시점의 기준 전망은, 2026년에도 달러 약세가 완만하게 이어질 것이라는 것이었다. 다만 그 약세는 달러 패권의 붕괴에서 비롯된 것이 아니라, 현행 정책 조합 하에서 미국의 대규모 대외 적자 및 재정 적자를 조달하는 데 필요한 비(非)헤지 자본 유입을 충분히 확보하기 어려운 상황에서 비롯된 것이라는 진단이다.

BIS(국제결제은행, Bank for International Settlements)가 3년 주기로 실시하는 중앙은행 조사 데이터도 추가적인 근거를 제공한다. 2025년 미 달러는 전 세계 외환 거래의 89%에서 한쪽 통화로 등장하였으며, 이 비중은 BIS가 1980년대에 해당 조사를 개시한 이래 사실상 변화가 없는 수준이다. 달러가 직접적으로 포함되지 않는 통화 쌍, 가령 엔-유로 거래의 경우에도 통상 달러로 일단 전환한 뒤 다시 목표 통화로 전환하는 방식으로 체결된다. 2025년 여타 주요 통화의 비중은 유로 29%, 엔 17%, 파운드 10%로 나타났으며, 모두 소폭 하락한 수치이다. 글로벌 외환 거래의 지리적 집중도 또한 주목할 만하다. 2025년 영국, 미국, 싱가포르, 홍콩 4개국이 전 세계 외환 거래량의 4분의 3을 차지하였으며, 이들의 합산 비중은 지속적으로 확대되고 있다. 2025년 글로벌 외환 거래 규모는 일평균 9조 6천억 달러에 이르렀는데, 이는 일평균 세계 상품 교역 규모의 140배를 상회하는 수준이자 2022년 대비 28% 증가한 수치이다. 지정학적 긴장이 심화되고 있는 가운데에서도 금융 세계화는 지속적으로 심화되고 있다는 진단이다.

패널은 TINA(대안 부재, There Is No Alternative) 논지에 의견 일치를 보았으나, 여기에 결정적인 재해석이 덧붙었다. TINA는 달러의 위상이 안전하다는 것을 의미하지 않는다. 오히려 투자자들이 달러에서 이탈할 경우 국경 간 거래를 뒷받침할 대안이 부재하여 글로벌 유동성

74

75

부족이 초래될 것임을 의미한다. 이것이 바로 1930년대에 발생한 파국적 양상이며, 안심해도 된다는 신호가 아닌 경고로 읽혀야 한다는 진단이다.

### 가속되는 위험: 무기화, 재정 지속 가능성, 동맹 정치

“과도한 특권(exorbitant privilege)” 개념 또한 상세히 다루어졌는데, 이 표현은 1960년대 프랑스 재무장관 발레리 지스카르 데스탱(Valéry Giscard d'Estaing)이 글로벌 기축통화 발행국으로서 미국이 누리는 불공정한 이점을 지칭하기 위해 고안한 용어이다. 미국이 역사적으로 이 특권을 두 가지 방식으로 남용해 왔다는 주장이 제시되었다. 하나는 전통적 방식이고, 다른 하나는 새롭게 등장한 방식이다.

전통적 형태의 남용은 통화 가치 절하(currency debasement)이다. 즉, 과도한 재정 적자와 통화 발행이 인플레이션과 평가절하로 이어지는 양상을 가리킨다. 이러한 동학은 1971년 브레튼우즈 체제를 종식시킨 요인이었으며, 오늘날 다시 부상하고 있다. GDP 대비 미국 공공보유 국가부채 비율은 제2차 세계대전 종전 시점에 100%를 약간 상회하는 수준으로 정점을 기록한 이후 다시 그와 유사한 수준에 근접하고 있는 상황이며, 재정 건전화로 나아갈 만한 신뢰할 수 있는 정치적 경로는 보이지 않는다. 미국 금융시장이 역사적으로 낮은 수준의 금리 프리미엄으로 미 국채를 축적하고자 하는 전 세계의 의지를 점차 소진시키고 있을 가능성이 제기되었으며, 3대 신용평가사 또한 모두 미 국채의 신용등급을 최고 등급에서 차상위 등급으로 하향 조정할 바 있다.

이 특권에 대한 새로운 형태의 남용은 금융 수단의 무기화이다. 미국이 다자적 뒷받침 없이 금융 제재, 관세, 무역 조치 등을 일방적으로 그리고 빈번히 동원하고 있다는 것이다. 외환보유액 다변화의 가속은 두 시점으로 거슬러 올라간다. 하나는 우크라이나 1차 침공 이후 러시아에 제재가 부과된 2014년이고, 다른 하나는 이란 제재가 일방적으로 재부과된 2018년이다. 두 사건 모두 각국이 달러에서 금 및 비전통적 통화로 외환보유액을 이전하는 계기로 작용하였다. 계량경제학적 분석(NBER WP 34177, 2025년 8월)에 따르면, 제재와 무역 정책의 불확실성은 중앙은행의 달러 보유에 통계적·경제적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 여타 주요 통화에서는 유사한 효과가 확인되지 않았다.

미국은 역사적으로 달러 시뇨리지(seigniorage)의 과도한 특권을 누리는 대가로 국제 무역 체제, 작동 가능한 금융 시스템, 항행의 자유, 글로벌 보건 협력 등 진정한 의미의 글로벌 공공재를 제공해 왔으며, 이러한 합의는 약 80년간의 상대적인 평화와 번영을 가능하게 한 토대였다. 그러나 최근의 일련의 조치는 이러한 합의를 송두리째 흔들고 있다. 스무트홀리법(Smoot-Hawley Act) 이래 최고 수준의 관세, 연방준비제도(Fed)의 독립성에 대한 도전, 디폴트 또는 외국인 보유 미 국채에 대한 과세 가능성의 시사, 동맹과의 불필요한 균열, 국제기구로부터의 탈퇴, 이웃 국가의 영토 주권에 대한 위협 등이 그러한 사례에 해당한다. 캐나다

마크 카니 총리의 다보스 연설은 동맹국들이 이러한 단절을 최고 정치 수준에서 인지하고 있음을 보여주는 증거로 인용되었다.

가장 심각한 구체적 위협으로 지목된 것은 달러의 안전자산(safe-haven) 지위가 흔들리는 상황이었다. 해방의 날(Liberation Day, 2025년 4월 2일)부터 2025년 8월에 이르는 기간 동안 전통적인 안전자산 상관관계, 즉 글로벌 불확실성이 급등하는 국면에서 달러가 강세를 보여 온 양상이 정반대 방향으로 움직였다. 이러한 역전 현상이 일시적 국면에 그치지 않고 지속적인 양상으로 굳어질 경우, 이는 체제의 근간에 질적 변화가 발생함을 의미한다. 달러의 위상이 대체되어 가는 장기적 궤적은 빙하의 움직임에 비유될 만큼 점진적이라는 진단이 제시되었다. 그 변화는 극히 완만하며 거의 감지하기 어려울 정도이다. 그러나 “빙하도 분리될 수 있듯이(even glaciers can calve)” 특정 사건을 계기로 큰 조각이 한순간에 떨어져 나갈 수 있다. 이와 관련된 역사적 선례가 바로 1930년대의 유동성 붕괴이다.

달러의 우위에 대한 위협 요인의 명시적인 순위도 제시되었다. 비중이 낮은 순에서 높은 순으로 다음과 같다. ▲달러의 제재 및 무기화, ▲미국의 부채 및 재정 지속 가능성에 대한 우려, ▲위싱턴발 정책 불확실성의 혼란, ▲법치주의의 약화 및 삼권분립에 대한 의구심, ▲가장 중요한 요인으로서의 동맹 정치(alliance politics).

역사적으로 모든 선도적 기축통화는 정상적으로 작동하는 민주주의 정치 체제의 통화였으며, 한국과 일본 같은 동맹국이 외환보유액 가운데 달러 비중을 유난히 높게 유지해 온 것은 미국의 안보 우산에 대한 의존이 일정 부분 영향을 미친 결과이다. 그러나 이러한 관계가 앞으로도 당연히 유지될 것이라고 단정할 수는 없다.

달러 고평가 해소를 위한 새로운 플라자 합의의 가능성에 대해 패널은 회의적 입장을 보였다. 현 행정부가 기존 국제 협약을 파기해 온 까닭에 새로운 협약에 대한 신뢰할 만한 공약을 제시할 수 없다는 점도 그 이유이지만, 보다 근본적으로는 행정부 스스로가 내부적으로 모순된 목표를 추구하고 있다는 점이 거론되었다. 한편으로는 외국 중앙은행들이 미국의 재정적자 조달을 위해 미 국채 매입을 지속하기를 원하면서도, 다른 한편으로는 무역 경쟁력 확보를 위해 약달러를 동시에 추구하고 있기 때문이다. 이 두 목표는 동시에 달성될 수 없다. 무질서한 달러 조정의 위협은 장기 데이터가 보여주는 점진적 조정의 형태가 아니라, 오히려 갑작스럽고 과도한 양상으로 표출될 가능성이 있다는 점도 함께 지적되었다. 동일한 규모와 시장 지위를 보유한 미국과 한국의 메모리 반도체 생산자 간에 지속되고 있는 주가수익비율(P/E) 격차는 미국 주식과 달러의 고평가를 보여주는 구체적 사례로 인용되었으며, 골드만삭스(Goldman Sachs)는 이러한 프리미엄이 향후에도 지속적으로 축소될 것으로 전망하고 있다. 장기 수익 전망 또한 미국 외 지역의 주식 성과가 미국 내 성과를 상회할 것으로 내다보고 있으며, 이는 달러 패권 자체의 방향성과는 무관하게, 현재의 고평가 수준에서 달러가 완만하게 평가절하될 가능성을 뒷받침한다.

미국 예외주의의 약화가 구조적 성격을 띠는지, 아니면 주기적 성격을 띠는지에 대해서는 신중해야 한다는 견해였다. 두 가지 힘이 동시에 그리고 서로 상충하는 방향으로 작동하고 있어 실시간으로 양자를 구분해 내기가 매우 어렵다는 진단이다. 일부 구조적 압력은 완화될 여지가 있다. 의회 차원에서 연방준비제도(Fed)의 독립성을 재확인하거나, 대법원이 행정부의 관세 부과 권한에 제한을 두는 경우가 그러한 사례에 해당한다. 한편 주기적 차원의 힘, 즉 금리 사이클, 산출 갭 동학, 상대 주식 밸류에이션 등은 구조적 추세와는 별개로 의미 있는 통화 가치 변동을 지속적으로 견인할 것이다.

### 위안화의 구조적 한계

글로벌 외환보유액 가운데 위안화가 차지하는 비중은 2021년 약 3%로 정점을 기록한 이후 2% 이하로 하락하였다. 이는 중국인민은행(PBOC, People's Bank of China)의 스왑 라인 운영과 일대일로 사업 관련 금융 통합 등 중국 측의 적극적인 추진 노력에도 불구하고 나타난 결과이다. 위안화는 중국과 직접 교역하는 경우를 제외하고는 표시통화나 결제통화로 사용되지 않고 있다. 패널은 위안화의 사용 양상이 달러와는 근본적으로 다르다는 점에 주목하였다. 달러의 경우 제3국 간 교역에서도 광범위하게 활용되고 있기 때문이다. 위안화 국제화의 이러한 정체는 여러 요인이 복합적으로 작용한 결과로 분석되었다. 지정학적 우려, 중국의 성장세 둔화, 미해결 상태의 국내 금융 문제, 그리고 완전한 자본계정 자유화의 부재 등이 그러한 요인에 해당한다.

BIS 데이터에 따르면, 2025년 전 세계 외환 거래에서 위안화가 차지하는 비중은 8.5%로 나타났다. 이는 2001년 중국의 WTO 가입 이전 거의 0%에 가까웠던 수준에서 크게 상승한 수치이나, 중국의 경제 및 교역 규모에 비추어 보면 여전히 균형에 미치지 못하는 작은 비중이다. 보다 세부적인 데이터에 따르면, 위안화 거래의 대부분이 홍콩과 런던에서 이루어지고 있는 반면, 상하이에서 이루어지는 국경 간 거래는 중국의 엄격한 자본 통제를 반영하여 극히 미미한 수준에 머무르고 있다. 한편 중국이 자체적으로 구축한 국경 간 은행 간 결제 시스템인 CIPS(위안화 국제결제시스템)는 2015년 출범 이후 상당한 성장세를 보이며 현재 189개 관할권에 걸쳐 약 4,900개 은행을 연결하고 있다. 그러나 CIPS의 일평균 거래 규모는 SWIFT를 통한 달러 국경 간 결제 규모의 약 2%에 불과한 수준이다. 무한정 지속되기 어려운 고성장세를 가정하더라도, CIPS가 SWIFT의 달러 결제량에 근접하기까지는 약 15년이 소요될 것으로 분석된다. 중요한 점은 중국의 CIPS 또한 데이터 처리를 위해 SWIFT를 메시징 시스템으로 활용하고 있다는 사실이며, 이는 달러 체제가 기능적 중심성을 지속적으로 유지하고 있음을 재차 보여주는 대목이다.

위안화 국제화에 대한 구조적 제약은 기술적 또는 정책적 선택의 차원을 넘어서는 보다 근본적인 문제이다. 중국에 있어 자본 통제는 단순한 기술적 정책 수단이 아니라, 중국 공산당의 정치적 통제를 위한 구조적 필수 요건에 해당한다. 자본 통제를 철폐할 경우, 정치적 위협과 자산 몰수 위협을 회피하려는 국내 자산 보유자들의 대규모 자본 이탈에 중국 자산이 그대로 노출되는 결과가 초래된다. 중국에서 금융은 자산 배분의 메커니즘이 아니라 통제의 메커니즘으로 기능하고 있다는 진단이다. 이는 중국이 국제적인 가치 저장 수단이나 교환 수단으로서 통화를 매력적으로 만드는 데 필요한 자본계정의 개방, 법치에 기반한 보호, 채권자 권리 보장을 제공할 수 없다는 사실을 의미한다. 그리고 이러한 제약은 중국의 정치 체제 자체가 변화하지 않는 한 해소될 수 없다. 패널은 이 지점에서 이례적으로 강한 공감대를 형성하였다. 위안화 국제화는 정체 국면에 진입하였으며, 단기 시계에서 이를 반전시킬 만한 그럴듯한 경로는 존재하지 않는다. 오히려 한국 원화, 인도 루피, 싱가포르 달러 등 중견국 통화의 점진적 성장세가 위안화보다 더 주목할 만한 흐름일 수 있다. 다만 그러한 변화 역시 완만한 속도로 진행될 것이라는 진단이다.

달러 패권은 쉽게 대체하기 어려운 네트워크 효과에 의해 한층 견고하게 유지되고 있다. 일본이 한때 아시아 전역에 걸친 엔화 결제 네트워크를 구축할 수 있는 기술적 역량을 보유하고 있던 시기에도, 일본 시중은행들은 엔화 기반의 사업을 확장하려는 전략적 의지가 결여되어 있었다. 달러 패권은 단순히 인프라 차원에서만 유지되는 것이 아니라, 미국계 은행들의 국제 금융 사업의 깊이와 글로벌 영향력에 의해서도 함께 지탱되고 있다. 이는 사업 기반의 깊이가 통화의 사용을 유인하고, 사용의 확대가 다시 사업 기반의 깊이를 더하는 자기 강화적 동학으로 작동한다. 한편 SWIFT 또한 일각에서 묘사되는 것만큼 기술적으로 취약하지는 않다는 점이 함께 지적되었다. SWIFT는 현재 블록체인 기술과 토큰화 은행예금(tokenized bank deposits)을 적극적으로 실험하고 있으며, 이러한 새로운 기술 기반은 스테이블코인보다 더 빠른 결제 처리를 가능하게 한다.

**디지털 통화: 스테이블코인, 암호화폐, CBDC**

전체 토론 과정에서는 디지털 통화와 그것이 달러 패권에 미치는 함의에 관한 패널 간의 심층 논의가 이루어졌다. 세 가지 유형의 디지털 통화 수단이 종종 혼동되어 사용되고 있다는 점을 고려하여, 이들을 명확히 구분하는 범주적 정의가 제시되었다. 비트코인을 비롯한 암호화폐 자산은 가격 변동성이 크고 신뢰할 만한 계산단위 및 결제수단으로서의 기능을 결여하고 있으며, 주로 투기 수단으로 활용되거나 조세, 마약 단속, 대테러 관련 규제를 회피하는 통로로 기능하고 있다. 스테이블코인은 달러를 기반으로 하고 미 국채를 담보로 삼고 있어 사실상 달러의 2차적 수단에 해당하며, 달러 패권에 대한 도전자라고 볼 수 없다. 한편 CBDC(중앙은행 디지털화폐, Central Bank Digital Currency)는 그동안 민간 은행이 점유해 온 영역으로 공공 부문이 영역을 확장해 나가는 양상을 나타낸다.

스테이블코인에 대해서는 트럼프 행정부의 적극적인 도입 의지가 간과하고 있는 구조적 위협이 지적되었다. 스테이블코인은 예금자 보호 제도의 적용을 받지 않기 때문에 뱅크런에 취약하다. 만일 3조 달러 규모의 스테이블코인이 미 국채를 담보로 삼게 될 경우, 이는 정책 목표로 제안된 바 있는 시나리오이기도 한데, 스테이블코인 보유자들의 투매가 국채 시장이 미처 흡수해 내지 못할 수준의 플래시 크래시(flash crash)를 초래할 수 있다는 진단이다. 스테이블코인이 머니마켓펀드(MMF) 대비 갖는 유일한 차별점은 규제 수준이 덜 엄격하다는 점뿐이며, 이러한 규제 완화는 디폴트 위험을 낮추기는커녕 오히려 높이는 결과로 이어진다. 이와 관련하여 2008년 글로벌 금융위기와 유사성이 언급되었다. 당시 다수의 분석가들이 위기 발발 이전부터 시스템의 취약성을 인지하고 있었으나, 그 정확한 전이 경로를 특정해 내지는 못하였다. 스테이블코인 혹은 암호화폐 자산이 이와 유사하게 불투명한 방식으로 차기 금융 위기와 연결될 가능성이 있다는 우려이다.

패널에 따르면, 향후 시장의 귀착점은 스테이블코인이 아니라 토큰화 은행예금이 될 가능성이 높았다. 기술적 편익성 면에서 우월할 뿐 아니라, 예금자 보호의 적용을 받고 규제 대상에 해당하는 기관의 부채라는 점이 그 근거이다. 아시아 지역의 소매 국경 간 거래의 경우에는 국경을 넘어 연계된 신속결제시스템(fast payment system)이 시장을 주도하게 될 것으로 전망되었다. 반면 도매 거래의 영역에서는 CBDC가 우위를 점할 것으로 예상되었다. 중국이 최근 일반 소비자용 e-CNY 노선에서 이자 지급형 도매 디지털화폐 쪽으로 방향을 전환한 것은 이러한 흐름을 보여주는 중요한 신호로 지목되었다.

중국의 디지털 통화 전략 전반에 대해서는, 2022년 러시아의 우크라이나 침공 이후 미국과 EU가 SWIFT에서 러시아를 배제한 조치가 중국의 전략적 재정립에 결정적 촉매로 작용하였다는 분석이 제시되었다. 그 이전까지 중국의 위안화 국제화 정책은 역외 태환성 확보와 자본 시장 발전을 중심으로 한 서구식 모델을 대체로 따르고 있었다. 그러나 2022년을 분기점으로 중국은 SWIFT 및 달러 체제의 바깥에서 중국과 러시아를 연결하는 것을 목적으로 한 대안적 금융 인프라, 즉 디지털 위안화(e-CNY)와 국경 간 디지털 송금·결제 시스템의 구축 방향으로 선회하였다. SWIFT는 본래 텔렉스 방식에 기반한 레거시 통신 인프라 위에 구축된 체제이므로, 장기적 시계에서 보다 현대적인 디지털 시스템에 의해 대체될 잠재적 가능성을 안고 있다. 중국 공산당 또한 이러한 가능성을 예리하게 인식하고 있으며, 디지털 결제 인프라를 SWIFT 기반의 달러 패권에 대한 장기 전략 차원의 대안으로 자리매김시키고 있다. 그 목표 시계는 20-30년으로 설정되어 있다.

SWIFT에서 러시아를 배제한 조치는 부분적으로는 금융 무기로서 효과를 발휘하였으나, 동시에 달러에 대한 전략적 비용이 수반되었다는 점이 부각되지 않았다는 지적이 있었다. SWIFT는 그동안 글로벌 거래 흐름에 대한 상세한 가시성을 제공해 왔으며, 러시아를 SWIFT에서 배제함에 따라 미국과 동맹국은 러시아의 금융 활동에 관한 상당량의 정보

흐름에 대한 접근권 또한 잃게 되는 결과로 이어졌다. 비트코인과 관련해서는, 금융 제재가 각국의 통화와 결제 레일을 점차 무기화하는 흐름 속에서 비트코인이 단순한 투기성 투자 자산을 넘어 지정학적 헤지 수단으로 부상할 수 있는가에 대한 질문도 제기되었다. 이에 대해 패넬은 회의적인 입장을 보였다. 비트코인은 신뢰할 만한 화폐로서의 기능을 결여하고 있으며, 앞으로도 그러한 기능을 갖추게 될 가능성은 낮다는 진단이다.

## 전체 토론

전날 진행된 AI 세션과 본 금융 세션 사이의 분석적 연관성이 제시되었다. AI 영역과 통화 영역이 별개의 차원이 아니라 하나의 시스템 질서 안에서 수렴하고 있다는 분석이 함께 이루어졌다. 미·중 기술 경쟁이 공급망과 혁신 생태계의 파편화로 이어질 경우, 통화 질서의 파편화 또한 뒤따를 가능성이 높기 때문이다. 이러한 분석 틀에서 본질적인 질문은 달러 패권이 붕괴할 것인지의 여부가 아니라, 기술·지정학 경쟁 시대에 달러 중심성을 유지하기 위한 비용이 상승, 혹은 하락하고 있는지에 대한 문제이다. 파편화된 AI 및 기술 표준이 지배하는 세계는 파편화된 통화·결제 표준이 지배하는 세계가 될 가능성이 높기 때문이다.

케네스 로고프(Kenneth Rogoff)의 최근 저서 Our Dollar, Your Problem도 분석의 틀로 인용되었다. 저자는 미국이 오랜 기간에 걸쳐 글로벌 공공재로서의 달러를 공급하는 대가로 달러 패권에서 비롯되는 초특권(super-privilege)을 누리 왔으며, 이러한 합의가 이제 21세기판 트리핀 딜레마에 직면해 있다고 주장한다. 즉, 오늘날 달러가 직면한 주된 위협은 외부의 도전자가 아니라 미국 자신이며, 구체적으로는 공공재 공급의 비용을 계속 감당해 나갈 정치적 의지의 결여에서 비롯된다는 분석이다. 일본과 같은 미국의 동맹국 입장에서 이러한 흐름은 “당신의 달러, 당신의 문제(Your Dollar, Your Problem)”로 인식된다. 이와 관련하여 카니 총리의 다보스 연설과의 연결고리도 함께 지적되었다. 카니 총리의 발언과 로고프의 분석 틀이 공통적으로 보여주는 동맹국들의 정서 변화는, 현재 미국의 행보가 달러 패권이 누리는 특권과 그 공공재적 기능을 동시에 잠식하고 있는 자초한 상처임을 한층 부각시키고 있다는 평가이다.

CIPS가 2015년 출범한 이래 보여온 놀라운 성장세도 함께 언급되었다. 2024년에는 러시아·우크라이나 관련 거래, 일대일로 사업의 교역 흐름, 위안화로 표시된 러시아·카자흐스탄 에너지 거래 등에 힘입어 결제 규모가 전년 대비 43% 증가하는 양상을 보였으며, 이러한 성장 궤도가 향후 10년간 지속될 수 있을 것인지에 대한 질문이 제기되었다. 이에 대한 답변에서는 CIPS가 현재 189개 관할권의 약 4,900개 은행을 연결하고 있는 반면 SWIFT는 11,500개

은행을 연결하고 있으며, CIPS의 일평균 거래 규모 역시 SWIFT를 통한 달러 거래 규모의 2%에 불과한 수준이라는 점이 환기되었다. 지속적인 고성장세를 가정하더라도 CIPS가 SWIFT의 달러 결제 규모에 근접하기까지는 약 15년이 소요될 것이다. 더욱이 SWIFT 또한 블록체인 기술과 토큰화 은행예금을 적극적으로 실험하고 있으며, 변화의 흐름 속에서 결코 정체 상태에 머물러 있지 않다는 점도 함께 언급되었다.

세션의 주제가 디지털 통화를 포함하고 있었음에도, 초기 패넬 토론에서 이 주제가 충분히 다루어지지 않았다는 점이 지적되었다. 이와 함께 점진적인 변화가 어느 순간 갑작스러운 단절로 이어질 수 있다는 환기도 더해졌다. 헤밍웨이(Hemingway)가 파산을 두고 사용한 표현인 “서서히, 그러다 한꺼번에(gradually, then all at once)”가 인용되며 앞서 등장한 빙하의 비유와 호응을 이루었다. 현재 변화가 점진적으로 진행되고 있다는 사실이 그 변화가 앞으로 계속 점진적인 양상에 머무를 것임을 보장하지는 않는다는 점이 부각된 것이다.

# 세션 4

## “차세대 원자로와 한·미·일 협력: 원자력의 새로운 지평”

### 주요 논의

#### 전략적 당위성과 정책 기회의 창

한·미·일 3국 원자력 협력의 구조적 당위성이 세 가지 차원에서 제시되었다. 첫째, 에너지 안보 및 탈탄소화이다. 한국과 일본은 모두 자원 빈국으로서 원자력이 수입 화석연료를 대체할 핵심적 대안으로 기능하고 있으며, 글로벌 AI 기반 데이터센터의 급격한 확산이 전력 수요를 극적으로 증폭시키면서 안정적인 기저부하 전원의 확보가 국가 안보 차원의 과제로 부상하였다. 둘째, 농축 우라늄 분야에서 러시아와 중국에 대한 전략적 의존을 해소하는 문제이다. 현재 러시아가 전 세계 농축 역량의 44%, 중국이 24%를 점유하고 있으며, 그 외 주요 공급자는 유럽의 국영 기업들에 국한된다. 미국 현행 법령은 2028년까지 러시아산 핵연료 조달을 완전히 중단할 것을 의무화하고 있다. 다만 러시아가 빠져나가는 자리를 중국이 채워서는 안 된다. 이는 담배를 끊으면서 더 해로운 습관을 들이는 것과 전략적으로 다를 바 없는 결과를 초래할 것이라는 진단이다. 셋째, 미국의 농축 역량 확충을 위한 3국 차원의 투자이다. 미국 에너지부(DOE)는 국내 우라늄 농축 계약에 총 27억 달러 규모의 예산을 배정한 바 있으며, 여기에는 9억 달러 규모의 과업 지시(task orders) 3건이 포함된다. 오하이오주 Piketon 시설은 이미 HALEU(고순도 저농축 우라늄, High-Assay Low-Enriched Uranium)를 생산 중이며, 현재 투입되고 있는 자금은 향후 상업 규모의 생산 체계로 이행하는 것을 목표로 한다.

트럼프 행정부는 원자력을 국내외 모두에서 전략적 우선순위로 삼겠다는 확고한 의지를 표명하였으며, 이를 일본·한국과의 에너지 외교에서도 중심축으로 설정하였다. 원자력은 대통령의 장기 에너지 투자 분야이자 AI 혁명에 필요한 전력을 공급할 해법으로 구체적으로 자리매김되었다. 미국 행정부가 주지사들과 협력하고 있는 양상, 즉 초당파적으로 약 10명의 주지사가 자신의 주에서 원자력 투자 기회를 적극적으로 모색하고 있는 상황은 역사적 정점에 도달한 국내 초당적 지지의 폭을 단적으로 보여주는 사례로 거론되었다. 행정부 원자력 정책

의제의 두 가지 축도 강조되었다.

첫째, 기존의 대출프로그램사무국(LPO, Loan Programs Office)이 에너지 지배 펀드(Energy Dominance Fund)로 개편되어 원자력을 지정 우선순위로 두는 가운데 상당한 규모로 자본화되었다. 둘째, G20의 핵심 에너지 의제로 채택된 국제 규제 조화 이니셔티브가 추진되고 있다. 이전 세대 기술을 전제로 설계된 현행 원자력 규제가 오늘날의 기술적 역량과 부합하지 않으며, 국제적 차원의 규제 조화에 실패할 경우 중국과 러시아에 전략적 우위를 내주게 될 것이라는 진단이다.

일본과 한국이 미국에 공약한 수천억 달러 규모의 투자가 원자력 및 핵연료주기 인프라에 효과적으로 이루어질 경우, 글로벌 원자력 환경의 판도를 영구적으로 재편할 수 있는 세대적 기회가 마련될 것이라는 평가가 제시되었다. 미국 측에서는 인도태평양 에너지 안보 장관급 회의 및 비즈니스 포럼 참석을 위해 장관급 관료 3명이 3월 일본을 방문할 예정이며, 이번 회의의 명시적 목표는 서명된 계약과 장기 공약을 도출하는 것이다. NEDC는 관료적 절차를 단축하고 거래 체결을 신속하게 추진하는 조직으로 자리매김하였으며, 공공 및 민간 부문 참여자들이 직접 관여해 줄 것을 요청하는 입장이 함께 표명되었다.

모든 발표자와 발언 형식을 관통한 가장 일관된 메시지는 시급성이었다. 원자력을 국가적 우선순위로 명시적으로 공약한 미국 대통령의 의지, 에너지 안보 노선에 부합하는 한국과 일본의 새로운 정치 지도부, 점차 압박을 받고 있는 농축 공급망, 그리고 AI 기반 데이터센터로부터 비롯되는 급증하는 전력 수요가 결합되면서, 다수의 참가자가 진정으로 전례 없는 수준이라고 평가한 정책 기회의 창이 열린 상황이다. 이제 질문은 더 이상 행동에 나설 것인가의 여부가 아니라, 얼마나 신속하게 움직일 것인가, 그리고 정치적 기회의 창이 좁아지기 전에 현재 형성되어 있는 정합성을 실제 계약 체결로 전환해 낼 수 있는가의 문제이다.

#### 핵연료 공급망 확보

센트리스 에너지(Centrus Energy)는 완전한 미국 국내 기술 공급망을 기반으로 우라늄을 농축하는 유일한 미국 기업이며, 더 결정적으로는 원심분리기 자체를 제조할 수 있는 유일한 기업이기도 한데, 원심분리기 제조는 농축 공급망에서 기술적으로 가장 복잡하고 전략적으로 가장 중요한 요소에 해당한다. 센트리스는 2003년부터 농축 사업을 수행해 왔으며, 현재 오하이오주 파이크톤 시설에서 HALEU를 생산하고 있다. 또한 이미 체결된 계약상의 공약과 연계하여 파이크톤과 테네시 제조 시설 양쪽에서 수십억 달러 규모의 확장 계획을 발표한 상태이다. 상업용 HALEU 농축의 목표 시점은 2029년이며, 그보다 이른 시기의 공급도 가능할 것으로 전망된다. 9억 달러 규모의 미국 정부 HALEU 발주는 센트리스 기술의 성숙도를 검증한 사례이자, 잠재적 투자자들의 입장에서 사업 차원의 위험을 실질적으로 경감시킨 조치로 평가되었다. 농축 사업의 경제성은 규모의 경제에 의해 좌우되며, 그 핵심 성공요인은 자본과 확보된 구매 물량(committed offtake) 두 가지이다. 한·미·일 3국 파트너십은

이 두 요건을 모두 제공할 수 있는 위치에 있다.

알겠습니다. “센트리스” 표기와 “실질적 답을 제공한다” 적용해 정리한 최종안입니다. 다음 단락부터 본격 적용하되, 본 단락도 일관성 확보를 위해 함께 정리해 드립니다.

### 최종안

한국이 센트리스와 체결한 10년 규모의 공급 계약은 공식적인 농축 협력이 문서화되기 이전부터 이미 가동되고 있으며, 한국을 핵심(cornerstone) 파트너로 자리매김시키는 토대가 되고 있다. 이 계약은 향후 양국 관계를 상향 발전시켜 나가기 위한 상업적 기반으로 평가되어야 한다는 진단이다. 일본의 경우, 기존의 대규모 원전단을 단계적으로 재가동하고 있으며, 가시와자키-가리와(Kashiwazaki-Kariwa) 원전의 복귀 가능성과 2030년대까지의 농축 우라늄 수요 증가가 예상되는 만큼, 향후 사업 확장 국면에서 자연스러운 구매 파트너로 부상할 수 있다. 이러한 맥락에서 미국의 기술 및 핵연료 공급, 한국의 자본과 운영 경험, 그리고 일본의 잠재적 수요를 결합하는 3국 차원의 정합 구조가 보다 조율된 해법으로 나아가는 경로로 논의되었다.

한·미 123 협정의 재협상은 양국 간 원자력 협력의 범위를 확대하기 위한 핵심 법적 수단으로 확인되었다. 우라늄 농축과 플루토늄 재처리 두 가지 사안 모두 트럼프-이재명 정상회담의 논의 의제로 다루어질 것이 유력한 상황이다. 회담에서 제시된 경로는, 미국 측 파트너와 공동으로 개정된 협력 틀 아래에서 한국 내 상업용 농축 서비스 시설의 상업적 타당성과 비확산 측면에서의 정당성을 입증하기 위한 엄격하고 투명한 사실 확인 절차를 진행하는 방안이다. 한국이 보유한 50년에 걸친 비확산 이행 기록, 즉 IAEA의 강화된 안전조치를 흠결 없이 이행해 온 비핵무장국으로서의 위상은 무기화 위협에 대한 우려에 대한 실질적 답이 된다. 다만 과제는 이러한 점을 회의적 입장을 견지하는 워싱턴의 청중에게 효과적으로 전달하는 데 있다. 워싱턴과 서울 간 정치적 정합성이 현재처럼 우호적으로 형성되는 경우는 드물며, 합의 도달이 가능한 시간적 여지는 좁다는 진단이다. 한편 최종 마무리 단계에 진입한 것으로 알려진 미·사우디 123 협정은 사우디 원전 건설 사업에서 한·미 양국의 공동 EPC(설계·조달·시공, Engineering, Procurement, Construction) 파트너십을 구성하기 위한 본보기가 될 가능성이 있는 것으로 지목되었다. 이는 설계, 엔지니어링, 제조, 조달의 전 과정에서 양국이 단일 팀으로 국제 경쟁에 임할 수 있도록 하는 협력 틀에 해당한다.

2023년 G7 삿포로 장관급 회의에서 출범한 ‘삿포로 5(Sapporo Five)’ 이니셔티브는 동맹국 차원의 핵연료 공급망 재활성화를 위한 핵심 다자 협력 수단으로 자리잡고 있다. 다섯 개 회원국, 즉 일본, 미국, 영국, 캐나다, 프랑스는 향후 수년에 걸친 56억 달러 규모의 투자 계획을 공약하였으며, 이는 두바이에서 개최된 COP28에서 공식 발표되었다. 일본은 이에 대한 후속 조치로 우라늄을 자국의 경제안보추진법(Economic Security Promotion Act)상 특정 중요 물자로 지정한 데 이어, 국내 농축 역량 확대를 위한 약 100억 엔 규모의 보조금

을 투입하였다. 한편 농축 우라늄의 주요 소비국으로서 한국을 지원국으로 편입시키기 위한 협의가 적극적으로 진행되고 있으며, 한국 산업계의 참여에 대한 명시적인 환영의 입장도 함께 표명되었다. 이러한 가운데 중국핵공업집단공사(CNNC, China National Nuclear Corporation)가 한국 농축 시장에의 진입을 적극적으로 시도하고 있다는 점은 양자 협력 틀의 조속한 마련을 더욱 시급한 사안으로 만들고 있다는 진단이다. 중국이 상업적 공간을 선점하기 전에 매듭을 지어야 한다는 것이 그 핵심이다. 러시아 44%와 중국 24%를 합산한 전세계 농축 역량 점유율은 본 세션에서 이루어진 전략적 분석의 중심 화두였다. 본 섹션에서 다루어진 모든 투자 공약은 동맹국 중심의 핵연료 공급망에 대한 통제력을 회복한다는 단일한 목표를 지향하고 있다. 러시아에 대한 의존을 중국에 대한 의존으로 단순 대체하는 것은 전략적으로 동일한 결과를 초래할 것이라는 경고가 논의의 기본 틀을 설정하였으며, 이러한 가운데 센트리스를 중심으로 하는 3국 투자 모델, 즉 2029년 상업용 HALEU 농축의 가동을 전제로 원심분리기 제조가 이미 진행되고 있는 모델이 가장 신빙성 있는 단기 추진 경로라는 공감대가 형성되었다. 이와 병행하여 추진되는 한·미 123 협정 재협상은 결정적인 단기 정책 과제로 부상하고 있다. 한국은 미국 측의 상당한 개방적 태도를 감지하고 있는 반면, 미국 측은 보다 신중한 입장을 견지하고 있는 것으로 보인다. 이러한 양국 간 인식의 격차를 해소하고, 정상급 수준에서 이루어진 논의를 구체적인 협상 틀로 전환해 내는 작업이야말로 가장 중요한 단기 외교 과제이며, 한국이 보유한 비확산 실적이 그 실질적 토대를 이루고 있다.

### 일본의 원전 부활과 투자 프레임워크

일본의 2025년 전략 에너지 계획은 이전 계획에서 사용된 “원전을 가능한 한 적게(as little as possible) 활용한다”는 표현에서 “원전과 재생에너지를 최대한 활용한다(maximize)”는 명시적 공약으로 공식 전환되었다. 세계 최대 규모의 원전이자 TEPCO 차원에서는 첫 번째 재가동에 해당하는 가시와자키-가리와(Kashiwazaki-Kariwa) 6호기의 재가동이 세션이 진행된 주간에 발표되었으며, 이로써 일본의 가동 원자로 수는 15기 수준으로 회복되었다. 이러한 정책 전환은 폭넓은 국민적 지지를 바탕으로 추진되고 있으며, 특히 젊은 세대로부터도 지지를 확보하고 있다는 점이 주목된다. 이는 이념적 공약에서 비롯된 것이 아니라 실용적인 에너지 안보 차원의 판단에 근거한 것이다. 일본의 핵연료주기 추진 일정 또한 의욕적인 수준에 해당한다. 룩카쇼 재처리 공장이 2026 회계연도에 가동을 개시할 예정이며, J-MOX 연료 제조 공장이 2027 회계연도에 가동을 시작함으로써 일본의 국내 핵연료주기는 완결된 형태를 갖추게 된다. 일본의 전략 에너지 계획은 2040년까지 전체 발전량 중 원전 비중을 20%까지 끌어올린다는 목표를 제시하고 있으며, 이는 미국으로부터의 HALEU 수입 가능성을 포함하여 농축 우라늄의 수입 확대를 필연적으로 동반하게 된다. 또한 고속로나 고온가스냉각로(HTGR)의 건설이 본격화될 경우, 일본 내부에서도 HALEU 수요가 발생할 가능성이 있다. 일본은 2040년대를 목표 시점으로 하는 차세대 고속로 개발을 위해 금속 연료와 MOX 연료 두 가지 선택지를 적극적으로 검토하고 있으며, 핵연료주기 전 영역에 걸친 협력 심화에 대한

준비 태세를 확인한 바 있다. 일본의 연속된 전략 에너지 계획에 등장한 단어 하나의 대비, 즉 “최소화”에서 “최대화”로의 전환은 단순히 상징적인 변화가 아니라 본질적이고 포괄적인 차원의 정책 전환을 포착해 내는 표현이다. 15기의 원자로가 다시 가동에 들어간 가운데, 일본의 핵연료주기 복귀는 제도적 차원에서 확고히 자리잡은 상태이다. 샤프로 5, 인도태평양 장관급 포럼, 그리고 일본의 국내 입법 체계 모두가 전력 구성 목표를 훨씬 뛰어넘는 수준의 정책적 의지를 반영하고 있으며, 특히 젊은 세대를 포함한 폭넓은 국민적 지지는 후쿠시마 사고 이후의 기존 계획들이 확보하지 못했던 정치적 지속 가능성을 일본의 원전 정책에 부여하고 있다.

일본의 5,500억 달러 대미 투자 공약을 지배하는 양자 투자 메커니즘이 지금까지 공개된 가장 상세한 내용으로 설명되었다. 미 상무부와 일본 정부 간 체결된 양해각서 하에서 각 사업은 법적 사업 주체로서 50/50 공동 소유의 특수목적법인(SPV, Special Purpose Vehicle)을 설립한다. JBIG가 일본 시중은행과 함께 지분·부채 금융을 제공하고, 미국 정부는 현물로 기여한다. 연방 소유 토지, 용수, 전력·에너지 인프라 접근, 구매(offtake) 계약이 그것이다. 현금 흐름 분배는 일본 투자액을 현금 흐름의 50%로 상환한 후 잔여 이익을 미국 90%, 일본 10%로 분할하는 단계적 공식을 따른다. 이 비율이 언론의 비판을 받았으나, 이는 모든 부채 상환·배당 의무가 충족된 후 남은 잉여 현금에만 적용된다. 제기된 주된 우려는 확실적 SPV 소유 요건이 많은 미국 사업 개발자에게 상업적으로 작동 불가능하다는 점이다. 이들은 통상 사업을 자기 대차대조표 위에 소유한다. 솔직한 논의가 이루어졌다. SPV 구조의 상업적 해결은 정치적 해결만큼 중요하며, 이 문제가 해결되기 전까지 5,500억 달러 프레임워크는 세션이 구상한 규모의 원자력 자본 배치 수단으로 기능할 수 없다.

본 프레임워크 내에서 가장 구체적인 단기 사업은 ENTRA1 Energy와의 파트너십을 통해 추진되는 NuScale Power SMR의 테네시강 유역 개발공사 (TVA) 부지(테네시주 오크리지 인근) 배치 사업이다. 일본 컨소시엄이 뉴스케일 파워의 제2대 주주로 참여하고 있으며, 한국 파트너인 SK, 두산, GS에너지 또한 일부 지분을 보유하고 있다. 뉴스케일과 TVA 사이의 전력 구매계약(PPA, Power Purchase Agreement)은 현재 거의 최종 단계에 이른 것으로 파악된다. 이 사업이 본격화될 경우 테네시주뿐 아니라 인근 7개 주에까지 전력이 공급될 예정이며, 그 수혜 대상에는 이미 미국에 진출하여 사업을 영위하고 있는 1,000여 개의 일본 기업도 포함된다. 뉴스케일 기술에 대한 국제 사회의 관심 또한 매우 높은 수준이라는 점도 함께 언급되었다. 인도네시아와는 칼리만탄(Kalimantan) 지역 배치를 위한 MOU가 체결되었으며, 후쿠시마 사고 이후 잠시 유보되었다가 최근 원자력 도입에 대한 관심을 다시 회복한 베트남과도 예비 논의가 진행되고 있는 상황이다.

본 세션에서 가장 솔직하게 다루어진 기술적 사안은 건설 위험(construction risk)에 관한 것이었다. 일본이 경험한 두 차례의 해외 원전 사업 실패, 즉 영국 웨일즈의 히타치 월파

(Hitachi Wylfa) 사업과 터키의 미쓰비시 중공업 시노프(MHI Sinop) 사업은 모두 건설 과정에서 발생한 비용 상승 위험을 적절히 관리하지 못해 좌초된 사례이다. 제조사는 전력 사업자(utility)와 달리 건설 기간 중 자체 대차대조표 차원에서 위험을 감당할 수 있는 위치에 있지 않다. 이에 따라 검증된 선례로 평가되는 영국의 규제 자산 기반(RAB, Regulated Asset Base) 모델을 참조하는 형태로, 미국 차원의 공식적인 건설 위험 분담 메커니즘을 구축하는 것이 신뢰할 수 있는 국제 사업 추진을 위한 전제 조건으로 요청되었다. 현재 미 상원에 계류 중인 신뢰성 용량 가속화 법안(ARC, Accelerating Reliability Capacity Act)에 대한 다수의 언급은, 해당 법안이 미해결 상태로 남아 있는 구조적 장벽을 해소할 수 있는 유력한 경로로 인정받고 있음을 시사한다. 건설 위험의 분담은 사후적으로 고려할 사안이 아니다. 이러한 분담 구조가 적절히 마련되지 못할 경우, 자본 조달이 충분히 이루어진 3국 차원의 사업이라 하더라도 월파나 시노프와 같은 결말을 맞을 가능성이 있다. 사업 개발자, 수주국 정부, 그리고 금융 기관 사이에 위험이 적절히 배분되기 전까지는 본 세션에서 제시된 국제 원전 사업 추진 의제의 상업적 타당성을 전제할 수 없다는 진단이다.

#### KHNP의 글로벌 원자력 파트너 역할과 첨단 원자로

KHNP와 Westinghouse 간 장기간에 걸친 IP 분쟁의 해결, 그리고 센트러스와 체결한 신규 핵연료 공급 협정은 한·미 원자력 동맹이 의향 선언의 단계를 넘어 실질적인 사업 파트너십의 단계로 진입하였음을 보여주는 진정한 변곡점으로 평가되었다. 본 세션에서 제기된 핵심 명제는 원전 사업의 경쟁력이 더 이상 원자로 설계 자체에 의해 결정되는 단계가 아니라는 것이다. 성공한 사업과 실패한 사업을 가르는 결정적 요소는 공급망의 통합 수준, 일정 및 비용 관리 역량, 그리고 지속적으로 축적된 운영 경험이다. 이러한 측면에서 KHNP가 보유한 실적은 매우 실질적인 수준에 해당한다. KHNP는 현재 26기의 원자로를 운영하고 있으며, 이는 프랑스의 EDF와 러시아의 Rosatom에 이어 세계 3위 규모의 원전 운영자에 해당하는 수치이다. KHNP의 이러한 위상은 두산에너지빌리티를 중심으로 형성된 약 1,000여 개 기업 규모의 공급망 네트워크를 기반으로 하며, 이 네트워크는 5년 단위가 아니라 50년에 걸친 연속적인 건설 및 운영의 축적을 통해 구축되어 온 것이다. 한편 UAE의 바라카(Barakah) 원전 사업은 일정 및 예산을 준수하면서 완공된 해외 원전 납품의 세계적 기준 사례로 자리매김하였다.

한·미 원자력 협력을 위한 보완적 차원의 모델도 제안되었다. 미국 내 건설 사업의 경우 웨스팅하우스의 기술력과 KHNP의 사업 관리·실행 역량을 결합하는 방식이며, 국제 시장에서의 사업의 경우 미국의 기술 및 핵연료 공급에 KHNP의 인력 양성, 운영 경험, 공급망 개발 역량을 묶어 패키지 형태로 제공하는 방식이다. KHNP가 1980년대부터 웨스팅하우스와의 파트너십을 기반으로 국내 공급망을 구축해 온 역사적 경험은 오늘날 원전을 새롭게 도입하려는 신규 진입국에 그대로 적용 가능한 모델이라는 점이 함께 제시되었다. KHNP가 보유한 고유한 비확산 측면의 가치 또한 강조되었다. KHNP는 강화된 IAEA 안전조치를 흠결 없이 이행해 온 비핵무장국 소속 사업자로서, 비확산 규범을 실무적이고 사업 차원에서 신규 진입 시

장에 이전할 수 있는 통로로 기능할 수 있다는 평가이다. 이는 단순한 규제 준수의 차원을 넘어, 문화적이고 운영 차원의 모델로서의 역할에 해당한다. 또한 KHNP가 SK와 공동으로 추진하고 있는 테라파워 투자, 그리고 와이오밍주 케머러(Kemmerer)에 위치한 나트륨 원자로 건설 현장을 방문한 사례는 매우 인상적인 협력 모범으로 거론되었다. 나트륨 원자로는 한국에 있어 잠재적인 게임 체인저로 자리매김할 수 있는 기술로 평가되었다. 한국은 전력 소비량이 미국의 약 7분의 1 수준인 반면 국토 면적은 미국의 100분의 1 수준에 불과하다는 극단적인 전력 밀도 조건을 보유하고 있어, SMR과 첨단 원자로의 도입이 선택의 문제가 아니라 필수적인 과제로 자리잡고 있기 때문이다.

첨단 원자로 분야에서, Argonne National Laboratory에서 원래 개발된 일체형 고속로(IFR, Integral Fast Reactor)—통합 파이로화학(pyrochemical) 재처리를 갖춘 금속 연료 나트륨 냉각 고속로—가 세 가지 고유 특성에 의해 광범위한 글로벌 배치에 가장 신뢰할 수 있는 첨단 원자로 기술로 주장되었다. 방사성 폐기물 독성의 극적 감소(10만 년에서 약 300년으로), 실험적으로 입증된 수동 안전성, 그리고 높은 비확산 저항성이 그것이다. 한국의 대규모 사용 후 핵연료 축적물 관리 수단으로서의 파이로프로세싱(pyroprocessing)에 대한 관심은 IFR의 가치 제안과 직접 정렬되며, 일본의 후쿠시마 폐로 과제에도 IFR 유래 파이로화학 기법이 멜트다운 잔해(meltdown debris)에 적용될 수 있다. IFR의 기술 계보는 이미 활발히 개발 중인 테라파워의 Sodium 원자로에 직접 구현되어 있으며, ARC와 오클로도 IFR 프로그램의 후손이다. 한국 정부는 대형 원자로 2기(각 1.4 GW)와 SMR 4기 세트(각 170 MW) 건설을 공식 공약하였다. SMR 기술이 아직 완전한 상업적 입증에 이르지 못했음을 감안하면 대담하고 상업적으로 이른 결정이지만, 고밀도 도심·산업 지역 근접 배치의 장기 잠재력과 한국 자체의 수출 야심에 추동되어 불가피한 결정으로 평가되었다. 현재 웨스팅하우스가 개발 중인 사고저항성 연료(ATF, Accident Tolerant Fuel)는 저농축 우라늄 플러스(LEU+, Low-Enriched Uranium Plus)를 사용하며, 농축도는 통상 6~8%에 달하여 현행 5% 상업 표준을 상회한다. 이 기술 전환은 국제 농축 협력을 위한 새로운 “수요 벡터(demand vector)”를 상당 규모로 창출한다.

트럼프 대통령 집권 이후 원자력 협력 분야에서 네 가지 뚜렷한 기회가 부상하였으며, 본 세션에서 폭넓게 논의되었다. ▲첫째, 한국의 원자력 추진 잠수함 개발 및 도입에 대한 “원칙적(in-principle)” 승인. ▲둘째, 한국 정부의 우라늄 농축과 사용 후 핵연료의 재처리를 허용하는 방향으로 한·미 123 협정의 개정이 마침내 가시권에 들어왔다는 한국 최고위 관료들의 명확한 신호. ▲셋째, 트럼프 행정부가 추진하고 있는 의욕적 목표, 즉 2050년까지 미국의 원자력 발전 용량을 4배 수준으로 확대하는 계획이며, 여기에는 약 300기에 달하는 신규 원자로의 건설과 동맹국들에 대한 기술 이전의 확대가 포함된다. ▲넷째, 비핵화 협상의 재개를 위한 경로로서 북한 지도부와 직접적이고 정상급 차원의 외교 가능성에 대한 새로운 개방적 태도이다.

이와 관련하여 날카로운 질문도 함께 제기되었다. 한국은 123 협정 및 잠수함 협력 사안에 관한 미국 대표단의 방한을 기다리고 있는 듯한 인상을 주고 있는 반면, 미국 측은 다소 미지근한 태도를 보이고 있다는 것이다. 이러한 인식이 사실에 부합하는지, 그리고 만약 그렇다면 한국 측에서는 어떠한 대응을 강구해야 할 것인지에 대한 문제 제기였다. 이에 대해서는 3월에 예정된 회의로 이어지는 전반적인 모멘텀에 대한 확인을 통해 간접적인 답변이 제시되었으나, 본 세션 내에서 이 사안이 완전히 해소된 것은 아니었다.

미국 정부가 한국이 미국 상업용 원자력 산업에 대한 투자를 확대하는 방향으로 적극적인 장려 정책을 펼 구체적 계획을 보유하고 있는지에 대한 질의에는 직접적이고 긍정적인 답변이 제시되었다. 별도의 장애 요인은 존재하지 않는다는 입장이다. 3월에 일본에서 개최되는 회의는 투자 발표를 이끌어내기 위해 특별히 설계된 자리이며, 도쿄 정상회담을 전후한 추가적인 발표 또한 예상되고 있다. 이에 따라 민간 부문에 대해서는 향후 3-4주의 기간, 즉 도쿄 인도태평양 포럼 개최 이후 일본 총리의 워싱턴 방문으로 이어지는 시기를, 개념적 논의를 구체적인 공약으로 전환시킬 수 있는 결정적 기회의 창으로 활용해 줄 것을 명시적으로 요청하였다.

비확산 차원의 문제 또한 직접 다루어졌다. 한국이 핵무기 보유 역량을 확보하기 위한 경로를 추구하고 있는 것은 아닌가 우려하는 미국 내 인사들에 대해 추가로 어떠한 설명과 조치를 제시할 수 있겠는가에 대한 질의에 대해서는, 앞서 제안된 엄격하고 투명한 사실 확인 절차, 즉 미국과의 파트너십 틀 안에서 한국의 농축 사업이 갖는 상업적 타당성과 비확산 측면의 정당성을 함께 입증하기 위한 과정이 바로 그러한 우려에 대응하기 위해 설계되었다는 점이 다시금 확인되었다. 한국이 50년에 걸쳐 축적한 비확산 이행 실적, 그리고 비핵무장국 가운데 IAEA 안전조치 이행의 선도적 모델로 자리매김하고 있는 위상은 무기화 우려에 대해 실질적 답을 제공한다. 다만 과제는 이러한 점을 회의적 입장을 견지하고 있는 청중에게 효과적으로

전달하는 데 있다. 농축 협력에 관한 논의는 수십 년에 걸쳐 해결되지 못한 채 지속되어 왔으며, 현재 형성되어 있는 정치적·상업적 여건은 행동에 나설 수 있는 진정으로 드문 기회의 국면에 해당한다는 분위기였다.

일체형 고속로(IFR) 분야에서의 한·미·일 3국 협력에 대한 구체적인 촉구도 함께 이루어졌다. TPD가 앞서 2025년 회의에서 제기하였던 3국 차원의 원자력 추진 잠수함 공동 개발 프로그램 논의가 한국과 일본 양국에서 각각 해당 방향으로의 적극적인 움직임으로 이어진 사례가 이를 뒷받침하는 근거로 제시되었으며, 이는 곧 TPD가 지닌 구체적인 의제 설정 차원의 영향력을 보여주는 사례로 평가되었다. 한편 이전 회의에서 제안된 바 있는 핵연료 서비스 이니셔티브(Assured Nuclear Fuel Services Initiative), 즉 NPT(핵확산금지조약)를 준수하고 IAEA의 안전조치를 이행하는 국가들이 자국의 독자적 농축 역량을 개발하지 않고서도 보장된 수준의 핵연료 공급에 접근할 수 있도록 하는 협력 틀에 관한 논의도 다시 한번 환기되었다. 이는 3국 차원의 농축 협력이 갖는 상업적 타당성을 비확산 측면에서 뒷받침하는 논리로서 재차 검토되었다.

## 세션 5

### “확전의 시대, 억제력의 재설계”

#### 주요 논의

본 세션은 한반도와 광역 인도태평양, 그리고 점차 상호 연계되어 가고 있는 다양한 전구(戰區)에 걸친 억제력의 미래를 검토 대상으로 다루었다. 논의의 서두에서는 억지 구조를 재편하고 있는 다섯 가지 구조적 동인이 함께 확인되었다.

첫째, 중국의 핵 전력 증강이다. 그 진행 속도가 매우 빠른 가운데 그 양상이 불투명하며, 명시적인 독트린 차원의 근거 또한 제시되지 않은 상태이다. 이에 따라 중국이 방어적 차원에서, 즉 대만 유사시 미국의 개입을 억지할 목적으로 핵 전력을 구축하고 있는 것인지, 아니면 공세적 차원에서, 즉 침략 행위에 전략적 암호를 제공할 목적으로 구축하고 있는 것인지에 대한 의문이 제기되고 있다. 이와 함께 중국이 그동안 견지해 온 고전적 선제 불사용(no-first-use) 원칙에서 이탈하여 경계 즉시 발사(launch-on-alert) 또는 경보 즉시 발사(launch-on-warning) 태세 쪽으로 전환하고 있는 것인지의 여부 또한 관심의 대상이 되고 있다. 둘째, 북한의 이중 경로 현대화 추진이다. 북한은 미 본토에 대한 타격 역량을 갖춘 ICBM의 개발과 한반도에서의 사용을 상정한 전술 핵무기의 개발을 동시에 추진하고 있으며, 우크라이나 전쟁 과정에서 러시아가 주기적으로 가한 핵 위협에서 일정한 교훈을 얻어 실제로 사용 가능한 핵 옵션을 모색하고 있는 것으로 분석되었다. 셋째, 2025년 5월에 전개된 인도와 파키스탄 간 신두르 작전(Operation Sindoor)이다. 이 사건은 테러로 촉발된 재래식 충돌이 핵 보유국 사이의 핵 위기 안정성을 시험대에 올릴 수 있음을 보여주는 사례인 동시에, 양측의 체면을 유지하면서 사태의 결과를 통제하기 위해서는 공개적인 확전 방식보다 비공식 채널을 통한 위기 관리(back-channel crisis management)가 보다 효과적일 수 있음을 환기시키는 사례로 인용되었다. 넷째, 기술 발전이 가져오는 불안정 요인이다. 앞선 세션들에서 경제적 자산으로 논의되었던 AI의 동일한 속성, 즉 속도와 자율성은 동시에 오판의 위험, 의사결정 시간의 압축, 그리고 성급한 결정을 되돌리기 어려운 문제 등의 위험 요인으로 작용하고 있다. 다섯째, 트럼프 행정부의 국가국방전략(NDS)이다. 본토 방어와 “골든 돔(Golden Dome)” 미사일

방어 개념을 강조하는 이번 NDS는 전진 억지(forward deterrence) 태세의 지속 가능성에 관한 의문을 필연적으로 제기하였다. 이러한 의문은 같은 주에 동중국해에서 중국 군용기가 미군 B-52 폭격기를 근접 추적한 사건을 통해 보다 구체적인 형태로 부각되었다.

### 진화하는 북한 위협과 그 전략 논리

북한의 핵 위협에 대한 한국 국민의 인식이 어떻게 변화해 왔는지가 세심하게 추적되었다. 대략 2020년 무렵까지만 하더라도 한국 국민은 북한의 핵무기를 직접적 위협으로 인식하지 않았다. 그러한 인식의 배경에는 세 가지 전제가 자리하고 있었다. 첫째는 지리적 근접성이다. 한반도 내에서 핵이 사용될 경우 북한 자체도 그 피해에서 자유롭지 못하다는 판단이다. 둘째는 근거리에서의 정밀 타격이 가능한 투발 수단의 부재이다. 셋째는 북한이 같은 민족을 향해 핵무기를 사용하지는 않을 것이라는 정서적이고 문명적 차원의 확신이다. 그러나 2020년을 기점으로 상황은 근본적으로 변화하였다. 북한은 핵탄두의 탑재가 가능한 단거리 탄도미사일(KN-23, KN-24)을 본격적으로 배치하기 시작하였고, 전술 핵의 선제적 사용을 명시한 독트린을 공개적으로 천명하였으며, 4-5 kt 위력 수준의 탄두 설계를 시연하였다. 아울러 한국을 동족 국가가 아닌 적성국으로 규정하기에 이르렀다. 이러한 일련의 변화가 한국 국민 여론에 미친 영향은 가히 변혁적이라 할 수 있는 수준이었다. 각종 여론조사에서 한국의 자체 핵무기 보유에 대한 지지율이 70%를 상회하는 것으로 나타나고 있으며, 이는 동맹 관리 차원에서 직접적 함의를 지니는 전례 없는 수준의 국민적 압박에 해당한다.

북한이 추진해 온 역량 개발 사업은 의도적이고 인내심에 기반을 둔 수십 년 단위의 장기 프로젝트로 평가되었으며, 이 사업의 추진 기간은 탈냉전기와 대체로 중첩된다. 해당 기간에 북한은 소련의 지원을 상실한 상태에서, 실존적이기는 하나 즉각적인 시급성을 띠지는 않는 위기에 직면해 있었다. 체제에 대한 위협이 될 만한 외부의 반응을 촉발하지 않은 채 비교적 여유로운 속도로 개발을 진행해 올 수 있었다는 사실 자체가, 해당 사업이 순수한 차원의 방어적 필요성에서 비롯된 것이라기보다는 주로 전략적 레버리지의 확보를 목적으로 구축된 것임을 시사한다. 하노이 회담 이후 김정은이 추진해 온 전략은 세 가지의 역량 축을 통해 미국의 미사일 방어 체계를 무력화하는 데 그 핵심이 있었다. 첫째는 다탄두 각개 목표 재진입체(MIRV, Multiple Independently-targetable Reentry Vehicle)이고, 둘째는 극초음속 미사일 역량이며, 셋째는 원자력 추진 잠수함이다. 김정은은 이러한 세 가지 역량을 뒷받침하기 위한 정찰 위성에도 함께 투자해 온 것으로 분석되었다. 관측자들은 초기에 이러한 야망을 비현실적인 것으로 평가절하한 측면이 있으나, 실제로는 각각의 영역에서 의미 있는 수준의 진전이 이루어졌으며, 그 과정에서 러시아와의 협력이 적지 않은 기여를 한 것으로 파악된다. 이러한 분석의 핵심적 함의는, 미국과 동맹국 차원의 전략 기획이 미 본토를 신뢰할 만한 수준에서 위협할 수 있는 역량과 더불어 확전 사다리의 전 단계에 걸쳐 전술 핵 옵션을 운용해 낼 수 있는 역량을 동시에 갖춘 북한을 전제로 삼아야 한다는 것이다.

2023년 공개된 국가정보판단(NIE, National Intelligence Estimate)은 북한의 의도에 관한 가장 권위 있는 차원의 공개 평가를 제공하고 있다. 이 자료는 당시 국가정보국장 에이브릴 헤인즈(Avril Haines)의 부분 공개 승인을 거쳐 공개된 것이다. 미국 정보 공동체가 제시한 핵심 결론은 북한 핵무기고의 가장 가능성 높은 용도가 강압 옵션(coercive option)이라는 데에 있다. 이는 치명적 수준의 재래식 전력을 뒷받침하는 핵 역량을 활용하여 정치적·군사적 목표를 달성하되, 실제로는 핵무기를 사용하지 않는 방식의 운용을 의미한다. 공세적이거나 수정주의적인 차원의 사용은 그 가능성이 현저히 낮은 것으로 평가되었으나, 동시에 면밀한 모니터링이 요구되는 사안으로 분류되었다. 해당 분석은 북방한계선(NLL), 서해, 또는 DMZ(비무장지대) 일대에서 전개될 수 있는 제한적 수정주의 행동의 회색 지대를 식별하였다. 이는 체제의 종식을 초래할 만한 외부 반응을 촉발하지 않는 선에서 북한이 자국의 전략적 이익을 도모할 수 있는 공간을 의미한다. 본 평가의 분석에 따르면, 김정은이 가장 두려워하는 대상은 미국의 군사적 타격이 아니라 색깔 혁명(color revolution)이다. 색깔 혁명이란 과거 구 소련권 국가들을 휩쓸었던 국내 추동 차원의 정치적 변혁을 가리키며, 이러한 변혁의 가능성은 변명을 구가하는 민주주의 국가인 한국의 존재 그 자체가 북한에 잠재적 미래상으로 지속적으로 제시하고 있는 사안이기도 하다. 한편 수십 년에 걸친 관측 기간을 통해 일관되게 확인되어 온 북한의 통제된 도발 양태, 즉 출구 경로를 사전에 내장한 형태의 도발은 북한이 남한과의 장기전을 원하지 않는다는 사실, 그리고 그러한 장기전에서 승리할 수 없음을 스스로 인지하고 있다는 사실을 반영하고 있다.

빠르게 격화되고 있는 북한의 위협이라는 지배적 프레임에 대한 유의미한 반대 논리 또한 함께 제시되었다. 2024년부터 2025년에 걸쳐 북·러 간 고위급 정치 접촉이 큰 폭으로 증가한 것은 사실이나, 실질적인 산업 및 첨단 기술 차원의 협력은 북한이 전투 병력을 파견하였음에도 불구하고 북한이 당초 기대하였던 수준에는 미치지 못하였다. 정보 평가에 따르면, 북한은 철강과 원자력 등 자국이 핵심으로 삼고 있는 산업 분야에서 러시아로부터 확보한 실질적 성과에 대해 실망감을 드러내고 있는 것으로 분석된다. 2025년 북·중 간 양자 교역 규모는 약 30억 달러 수준에 도달하였으나, 이는 코로나19 이전의 교역 규모와 비교할 때 약 50%에 그치는 수준이다. 또한 중국은 상징적 차원의 농업 지원을 제외하고는 그동안 견지해 온 제재 이행 기조를 완화한 바 없다. 이러한 상황에서 평양은 이중 경로의 전략을 추구하고 있는 것으로 보인다. 대외적으로 러시아를 전략적 레버리지로 활용하는 동시에 중국과의 관계는 신중하게 관리해 나가는 한편, 미국과의 외교적 옵션 또한 닫지 않은 채 열어 두고 있는 것이다. 광범위한 예측이 제기되었음에도 ICBM 시험과 7차 핵실험이 실제로는 이루어지지 않고 있다는 점이 이러한 분석을 뒷받침한다. 즉, 북한 체제는 전략적 레버리지의 확보, 기술 학습의 축적, 그리고 정권의 내구성 강화를 지향하고 있을 뿐, 되돌릴 수 없는 차원의 확전을 의도하고 있는 것은 아니라는 진단이다. 다만 이러한 분석에도 불구하고, 북·러 관계 자체는 동맹의 전략 기획에 충분히 반영되지 않고 있는 중요한 구조적 변화를 의미한다. NATO 헌장

제5조보다도 명시적인 언어로 작성된 양국 간 상호방위조약이 엄연히 존재하고 있음에도 이것이 부차적인 사안으로 취급되고 있는 반면, NDS의 경우 모든 단어가 정밀하게 분석되고 있는 양상은 우선순위 차원의 근본적인 왜곡으로 평가될 수 있다. 그 실질적인 군사적 함의는 이미 현실에서 작동하고 있으며 점차 확대되고 있다. 정확도가 향상된 가운데 실전 검증 을 거치고 있는 북한의 미사일, 우크라이나 전장에서 현대적 하이브리드전(hybrid warfare)의 운용 방식을 학습하고 있는 북한 병사들, 그리고 북한 체제가 실존적 차원의 위협에 직면 할 경우 직접 개입할 가능성이 있는 전략적 후견 국가의 존재가 그것이다. 북한이 실제로 러 시아로부터 어느 정도 규모의 지원을 받고 있는지에 대한 인식을 대폭 제고하는 작업이, 이러 한 불균형을 바로잡기 위한 필수적인 첫 단계로 지목되었다.

### 역지의 유효성: 엇갈리는 평가

본 세션의 논의는 두 가지의 상이한 프레임이 대립하는 구도 속에서 전개되었다. 한 입장은 한 반도의 역지가 무너지고 있으며, 그 궤적이 추가적인 악화를 향하고 있다는 분석이다. 현재의 역지 태세가 그동안 극적인 변화를 거쳐 온 과거의 전제 위에 구축되어 있다는 진단이 그 근거이다. 1950년 당시와 같은 형태의 재래식 침공에 대한 역지는 매우 견고하게 작동하고 있 으나, 정작 그러한 침공은 현실점에서 신뢰할 만한 위협으로 보기 어렵기 때문에 실질적인 의 미를 갖지 못하는 논점에 해당한다. 실제로 의미 있는 위협은 제한적 공격에 있으며, 결정적 으로는 충돌이 실제 발발할 경우 발생할 수 있는 제한적 핵 사용에 있다. 이에 대한 반대 입장 은 한반도 전반에 걸친 역지가 구조적인 차원에서는 안정적으로 유지되고 있다는 평가였다. 어느 쪽도 군사적 수단을 동원하여 현상을 변경할 수 있는 위치에 있지 않으며, 양측 모두 군 사적 성공의 가능성이 불확실한 가운데 그에 따르는 위협과 비용은 극도로 높은 수준이라는 분석이다. 다만 이 두 가지 견해는 동시에 성립할 수 있는 평가이기도 하다. 즉, 대규모 침공에 대한 구조적 차원의 역지는 여전히 유지되고 있는 한편, 제한적 핵 사용, 강압적 확전, 그리고 위기 불안정이 발생할 수 있는 공간은 점차 확대되고 있다는 판단이다.

보다 비관적인 차원의 평가를 뒷받침하는 세 가지 구체적인 우려 사항이 제시되었다. 첫째, 과 신(overconfidence)의 문제이다. 현재 동맹국 정부들이 보여 주고 있는 주된 정책 양상은, 정 작 중요한 작업인 평양의 전략 계산을 실질적으로 변화시키는 데 노력을 집중하기보다는, 한 국 국민들에게 역지력이 견고하게 작동하고 있다는 점을 설득하는 데 그 초점을 두고 있는 것 으로 보인다. 향후 세 가지 역량 궤적이 동시에 갖추어져 가는 과정에서 북한이 인식하게 될 확전 옵션의 공간은 더욱 확대될 것으로 전망된다. 그 세 가지 궤적이란 보다 정밀한 비핵 타 격 옵션(기동 미사일과 공격 드론), 점차 규모를 확대하면서 다양화되어 가고 있는 전술 핵무 기고, 그리고 점차 신뢰할 만한 수준으로 발전하고 있는 대륙간 2차 타격 역량이다. 둘째, 구 조적 차원의 전략 요인이다. 한반도 분쟁 상황에 적극적으로 개입하고자 하는 중국의 역량과 의향이 동시에 증대되고 있다는 점, 북·러 간 방위 협력이 한층 심화되고 있다는 점, 그리고

미국과 동맹국들 사이에 균열과 신뢰 상실의 가능성이 부상하고 있다는 점이 그것이다. 셋째, 사전 위임(pre-delegation)의 위험이다. 북한의 핵무력정책법은 외부의 공격으로 인해 핵 전 력에 대한 지휘통제가 무력화될 경우, 핵 전력의 지휘관이 발사 결정을 내릴 수 있다고 규정 하고 있다. 이는 김정은이 아닌 다른 인물도 사전에 규정된 일정한 조건 아래에서 발사 권한 을 행사할 수 있음을 의미하며, 그것이 정확한 상황 판단에 근거한 것이든 아니면 오판에 의 한 것이든 발사가 이루어질 수 있다는 위험을 내포하고 있다.

“안정적이지만 위험한” 프레임의 분석 틀 안에서는 두 가지의 별개 범주에 해당하는 위험이 식별되었다. 첫째, 역지의 잠재적 약화에 관한 위험이다. 이는 한·미 양국 차원의 역지 태세가 점진적으로 약화되어 가는 가운데, 북한의 전략적 자신감이 동시에 강화되어 가는 시나리오 에 해당한다. 주한미군(USFK) 태세의 급격한 변화 또는 동맹의 가시적인 약화가 이러한 시 나리오를 촉발하는 계기로 작용할 수 있다. 둘째, 오판이나 잘못된 인식에서 비롯되는 위기 불안정에 관한 위험으로, 이는 북한이 추진해 온 핵 태세의 변화와 직접적으로 연결되어 있 다. 북한의 핵무력정책법은 세 가지의 위험한 특징을 공식적으로 명문화하고 있다. 첫째는 재 래식 공격에 대한 대응 차원에서도 핵의 선제적 사용 옵션이 가능하다는 점이며, 둘째는 발 사 권한이 확인된 공격이 아니라 공격의 임박성(imminence)에 대한 평가에 기반하고 있다 는 점이고, 셋째는 핵 지휘통제 시스템에 위협이 가해질 경우 발사 권한이 자동적으로 사전에 위임되도록 한다는 점이다. 이러한 세 가지 요소가 결합되면서 핵 사용의 문턱이 낮아지고 있 으며, 그 결과 우발적이거나 의도되지 않은 확전이 발생할 위험성도 함께 증대되고 있다.

북한의 핵 독트린은 외견상 공세적으로 보이는 측면이 있으나, 그 본질은 근본적으로 역지를 지향하고 있다. 이는 재래식 군사 영역에서의 열세를 보완하기 위해 설계된 것으로 평가되며, 파키스탄, 냉전기 NATO, 그리고 탈냉전기 러시아가 모두 유사한 구조적 이유로 선제 사용 독 트린을 채택해 온 흐름과 같은 맥락에 있다. 한국이 공식적으로 표명해 온 선제 타격 개념, 즉 킬 체인(Kill Chain)과 참수 전략 또한 이러한 상호 선제의 동학에 영향을 미치고 있는 요소 이다.

역지 실패(deterrence failure)와 관련하여 가장 분석적으로 독창적인 기여로 평가된 주장은, 북한이 현실적인 역지 실패 가능성 측면에서 여타 모든 핵 보유국과 범주적으로 구별되는 사 례라는 분석이었다. 이러한 차이는 미국이 제공하는 확장 역지가 불충분한 데서 기인하는 것 이 아니라, 김정은의 국내 정치 구조 자체에서 비롯되는 것이다. 대부분의 핵 보유국에서 역 지가 실패하는 경우는 지도부가 더 이상 잃을 것이 없다는 결론에 도달한 순간에 국한된다. 그러나 북한의 경우, 김정은이라는 존재 자체가 제거되거나 교체되거나 그 책임을 추궁당할 수 있는 대상이 아니다. 김정은이 스스로 공표한 “최고 존엄(supreme dignity)” 독트린에 따 라 김정은 그 자신이 곧 국가의 실체에 해당하기 때문이다. 따라서 김정은이 자신의 체제가 종말을 맞이하는 순간이 임박했다고 판단하고, 동시에 핵무기의 사용을 통해 그러한 종말을 단 하루 혹은 이틀 만이라도 지연시킬 수 있다고 결론 내리는 시점에 이르면, 그에게는 핵무기

를 사용하지 않을 이유가 더 이상 존재하지 않게 된다. 바로 그 순간에 억지는 미국 확장 억지의 신뢰성 여부와는 전혀 무관하게 실패하게 된다. 억지의 논리를 작동시키는 기반인 합리적 계산 자체가 더 이상 작동하지 않기 때문이다. 이러한 형태의 실패 양식은 여타 어떠한 핵 보유국과 비교하더라도 질적으로 구별되는 양상을 보이며, 한국의 국가안보전략 또한 결국 그러한 순간이 도래할 수밖에 없다는 전제 위에서 거부적(denial) 차원의 역량 구축에 집중할 필요가 있다는 점이 제기되었다. 이러한 분석으로부터 한·미·일 3국 차원의 네 가지 구체적인 권고 사항이 도출되었다.

첫째, 핵 충돌을 전쟁의 종결 상황으로 간주하는 기존의 인식 틀에서 벗어나, 핵 공격을 흡수한 이후에도 반격에 나설 수 있는 준비 태세를 갖추고 있음을 명확히 입증해 보이는 것이다. 둘째, 중국과 북한을 동시에 상대로 한 3국 차원 및 다국 차원의 작전 수행을 가능하게 하기 위해, 기존의 지휘통제 관계를 새롭게 재개념화하는 작업이다. 셋째, 한·미·일 3국의 미사일 방어 시스템 간 실시간 데이터 통합 체계를 24시간 365일 가동되는 형태로 운영 차원에서 실현해 내는 것이다. 넷째, 괌을 포함한 3국 영토 가운데 어느 한 곳이라도 공격이 가해질 경우 3국 차원의 공동 대응이 자동적으로 촉발될 것이라는 점에 대한 정치적 차원의 상호 공약을 명확히 정립하는 것이다.

동맹이 직면하고 있는 핵심적 과제는 진정한 의미에서의 긴장 관계에 놓여 있는 두 가지 가치, 즉 억지의 강도와 위기 안정성 사이에서 섬세한 균형을 유지해 나가는 데 있다. 억지에 과도하게 집중할 경우 위기 안정성이 약화될 수 있는 반면, 안정성에 과도하게 집중할 경우에는 억지 자체가 약화되는 결과로 이어질 수 있기 때문이다.

### 핵 신빙성 딜레마와 동맹의 대응

본 세션 전반에 걸쳐 가장 지속적으로 제기된 우려 사안은 미국 우선주의를 표방하고 있는 현 행정부 하에서 미국이 제공하는 확장 억지의 신뢰성에 관한 문제였다. 트럼프 행정부는 그동안 동맹국의 영토(그린란드와 캐나다)를 위협하는 발언을 이어 왔고, NDS에서 한국의 우선순위를 격하시켰으며, 본토 방어로의 전략적 재정립을 시사하는 신호를 잇달아 발신해 왔다. 냉전기 서독이 직면하였던 딜레마, 즉 미국이 과연 파리를 방어하기 위해 뉴욕을 위협에 빠뜨릴 의사가 있는가의 문제는 이제 한국의 사례에서 구체적인 형태로 재현되고 있다. 워싱턴이 과연 서울을 방어하기 위해 자국 본토에 대한 핵 타격을 감수하려 할 것인가의 문제가 그것이다. 서독은 끝내 방기(abandonment)에 대한 우려를 완전한 형태로 해소해 내지 못하였으며, 다만 소련이 붕괴되면서 이러한 우려가 실제로 시험대에 오르기 이전에 문제 자체가 무력화된 바 있다. 그러나 오늘날 한국의 경우에는 그와 같은 행운이 따라 주지 않을 가능성이 있으며, 이러한 문제가 더 이상 이론적 차원의 논의에 머무르지 않는다는 주장이 복수의 참가자들로부터 제기되었다. 한편 “로스앤젤레스를 서울과 맞바꿀 것인가(Los Angeles for Seoul)”라는 실존적 차원의 시나리오보다 더 구체적인 차원에서 선행적으로 제기되는 질문

이 있다. 북한이 한국의 소도시 한 곳을 공격한 직후, 즉각적인 굴복이 이루어지지 않을 경우 서울을 대상으로 한 후속 핵 타격을 가하겠다고 위협하는 상황을 상정할 때, 한국의 지도부는 과연 어떠한 결정을 내릴 것인가의 문제이다. 항복할 것인가 아니면 보복에 나설 것인가라는 이 결정이야말로 실제 위기 국면에서 한국 지도부가 가장 먼저 직면하게 될 선택에 해당한다.

정치적 관점에서 볼 때 억지는 궁극적으로 대중의 안심(public assurance)의 문제이기도 하다. 한국 국민의 70% 이상이 자체 핵무기 보유에 지지를 표명하고 있다는 사실은, 어떤 책임 있는 정부도 무한정 외면할 수 없는 전례 없는 수준의 여론 압력에 해당한다. 이러한 압력에 대해 한 관점에서 제시되어 온 대응 방식은 확장 억지의 강화였다. 핵협의그룹(NCG, Nuclear Consultative Group)의 운영, 정례 훈련의 시행, 그리고 전략 자산의 한반도 전개 등이 이러한 대응의 주요 사례에 해당한다. 한편 보수 정당인 국민의힘은 2025년 선거 운동 기간 중 자당의 강령을 통해 다음 단계의 대응으로 원자력 추진 잠수함의 도입을 제안한 바 있다. 핵무기 보유라는 문턱을 넘지 않으면서도 북한이 개발하고 있는 역량이 상응할 수 있는 최상위 수준의 무기 체계라는 점이 그 논거였다. 한편 2025년 11월 이재명 대통령과 트럼프 대통령 간에 도출된 공동 팩트시트에 한국의 원자력 추진 잠수함 도입에 대한 미국의 승인이 명시되어 있다는 점은 보수 진영의 놀라움과 함께 받아들여졌다. 다만 해당 팩트시트의 문언은 한·미 양국 간 원자력 파트너십이 현행 123 협정(123 Agreement)의 틀과 정합성을 유지하여야 한다고 명시하고 있어, 두 공약이 실제로 어떻게 조화될 수 있을 것인지를 둘러싸고 논쟁적 차원의 질문이 제기되고 있는 상황이다. 이와 관련된 진전은 향후 수개월 내에 이루어질 것으로 예상된다. 70%를 상회하는 국민 지지율 수치는 향후 제시될 어떠한 답변이라 하더라도 반드시 반영하지 않을 수 없는 가장 구체적인 정치적 제약 요인에 해당하며, 누적되어 온 일련의 신호들, 즉 트럼프 대통령의 동맹국 영토에 대한 위협적 발언, NDS에서 한국에 대한 언급이 부재한 점, 그리고 거래적 차원의 동맹 관리 양태가 함께 작용하면서, 확장 억지의 신뢰성에 대한 평가를 종합적으로 움직여 놓은 상황이다. 이는 더 이상 단순한 재보증의 차원에서 관리될 수 있는 사안이 아니며, 동맹 차원에서 직접적으로 대응해 나가야 할 사안임을 시사한다.

일본이 직면하고 있는 억지 딜레마는 한국의 경우와 구조적으로 다른 양상을 보인다는 주장도 제기되었다. 한국이 핵무장에 나설 경우 이것이 자동적으로 일본의 핵무장을 촉발할 것이라는 이른바 연쇄 가정(cascade assumption)은 정확한 분석이 아니라는 진단이다. 다만 변화하고 있는 핵 환경에 관한 전략 커뮤니케이션이 양국 간에 긴밀하게 이루어져야 한다는 점은 필수적인 과제로 강조되었다. 두 동맹국이 안고 있는 억지 차원의 과제는 그 성격에서 분명한 차이를 보인다. 한국의 경우 북한이 전술 핵을 사용하는 상황에 대해 신속하면서도 신뢰할 만한 수준의 대응 옵션을 확보해야 하는 과제를 안고 있다. 반면 일본의 경우 중국이 전개할 가능성이 있는 전략급 수준의 행동을 억지해야 할 뿐 아니라, 일본 영토 내에 위치하게 될 핵 관련 시설이 그 자체로 러시아 또는 중국의 선제 타격 대상이 될 위험을 함께 관리해야 한

다. 이러한 맥락에서 일본에 대해 거론되는 핵 공유(nuclear sharing) 시나리오, 즉 B61 중력 핵폭탄과 이중 운용 가능 항공기 등을 활용하는 방식은 작전 차원에서 적지 않은 문제를 내포하고 있다. 일본이 이를 어느 지점에 투하할 것인가의 문제, 그리고 일본 본토에 대한 사전 배치가 러시아로 하여금 극동 지역에 전술 핵을 재배치하도록 만드는 결과를 초래하지 않을 것인가의 문제가 그것이다. 이러한 구조적인 차이는 단일한 형태의 한·미·일 3국 차원 핵 공유 해법을 설계해 내는 작업을 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있으며, 따라서 획일적인 동맹 차원의 핵 태세가 아닌 각국의 상황에 맞추어 설계된 맞춤형 억지 구조의 필요성이 제기된다. 유럽적인 의미에서의 전략적 자율성을 고려하기에는 중국과의 역량 비대칭이 지나치게 크게 벌어져 있는 일본으로서는, 신뢰할 만한 통합(credible integration) 이외에 신뢰할 만한 차원의 대안(Plan B)을 마련하기가 어려운 상황이다. 이러한 통합은 주로 미국과의 사이에서 이루어지는 것을 그 중심에 두되, 한국, 호주, 그리고 필리핀과의 사이에서 역량 차원의 협력을 확대해 나가는 방향으로 전개될 필요가 있다.

위기 불안정을 예방하는 방법과 관련하여 두 가지의 상반된 접근 방식이 제시되었다. 하나는 다음의 세 가지 근거를 토대로 선제 타격 옵션의 우선순위를 격하시켜야 한다는 입장이었다. 첫째는 허위 정보 상황에서의 오판 위험이며, 둘째는 1차 타격을 통해 북한의 핵무기를 무력화하는 작업이 사실상 불가능에 가깝다는 점이며, 셋째는 선제 독트린이 양측 모두에 상호 두려움과 오판의 순환을 조성하게 된다는 점이다. 이를 대신할 수 있는 대안으로는 처벌에 의한 억지(deterrence by punishment)를 구현하기 위한 고위력의 재래식 미사일이 제시되었다. 구체적으로는 한국이 보유한 “괴물 미사일”로 불리는 현무-5(Hyunmoo-5)가 거론되었으며, 이는 핵의 사용이나 선제 독트린에 의존하지 않고서도 북한의 전략 계산에 영향을 미칠 수 있는 역량으로 평가되었다.

이와 상반된 견해는 신뢰할 만한 수준의 선제 타격 옵션이 필수적이라는 입장이었다. 과거의 위기 국면에서 북한의 확전 시도에 맞서 실제로 작동한 사실이 입증된 유일한 수단이기 때문이라는 것이 그 근거이다. 핵심은 해당 옵션을 반드시 실제로 사용해야 한다는 데에 있는 것이 아니라, 김정은이 그러한 옵션이 실재하며 동맹차원의 사용 의지가 분명하다는 사실을 신뢰하게 하는 데에 있다.

확장 억지 전반에 관해서는 다음과 같은 결론이 제시되었다. 즉, 모든 문제를 해결할 마법과 같은 해법은 존재하지 않으며, 해당 무기가 한국 자체의 것이 아닌 한 확장 억지를 완벽한 수준으로 확실하게 만들어 내는 일 또한 불가능에 가깝다는 것이다. 이에 대한 유일한 실질적 해답은 한·미 동맹 자체를 견고한 수준에서 유지해 나가는 것이다. 북한이 자신의 전략적 계산에 미국에 의한 핵 보복의 가능성을 반드시 포함시켜야만 하는 상황이라면, 그 확률이 비록 100%에 이르지 못한다 하더라도 불확실성이 존재하는 조건 아래에서도 억지는 작동할 수 있다는 분석이다.

**동맹 통합, 단일 전구 개념, 미국 대전략**

뮌헨 안보회의(Munich Security Conference) 논의와의 비교 맥락은 유럽과 아시아의 동맹 재균형 사이에 자리잡고 있는 근본적인 구조적 격차를 부각시키는 계기가 되었다. 유럽 차원의 논의는 국방 역량을 GDP의 5% 수준까지 확대하는 한편, 전략적 자율성을 추구해 나가는 데에 그 초점이 맞추어져 있다. 다만 이러한 모델을 아시아 지역에서 그대로 복제해 적용하는 작업은 다음 네 가지 이유에 따라 구조적인 차원에서 훨씬 더 어려운 과제로 평가된다.

첫째, 역내 세력 균형이 이미 극적인 수준으로 이동하였다는 점이다. 중국은 2005년에 일본의 국방 예산을 추월하였으며, 현재는 일본의 5~6배에 달하는 국방비를 지출하고 있다. 이는 곧 더 이상 확전 우위(escalation dominance)의 확보를 전제로 한 억지의 구축이 불가능하게 되었음을 의미한다. 둘째, 중·러 간 군사 협력, 그리고 북·러 간 군사 밀착이 동시에 심화되면서, 더 이상 구체화된 양상으로 다룰 수 없는 형태의 확전 환경이 조성되었다는 점이다. 그 결과 대만 위기, 한반도 위기, 그리고 유럽의 정세 흐름이 상호작용을 일으키면서 동맹의 역량과 정치적 의지에 부담을 가중시킬 수 있는 상황이 전개되고 있다. 셋째, 북한의 핵 독트린이 러시아의 핵 독트린과 거의 유사한 양상을 보이고 있다는 점이다. 전술 핵의 개발과 사전 위임 조항이 양국 독트린에 공통적으로 포함되어 있다. 또한 중국의 핵 전력 확장은 이른바 안정-불안정 동학(stability-instability dynamic)을 새롭게 추가하는 요인으로 작용하고 있다. 즉, 전략 핵 차원의 최상위 수준에서 안정성이 확보될수록, 오히려 그 아래 차원에서 재래식 강압과 회색시대 작전이 전개될 수 있는 공간은 더욱 확대될 가능성이 있다는 분석이다. 넷째, 트럼프 행정부가 발신하고 있는 전략적 신호가, 비록 미국이 보유한 역량 자체는 여전히 가공할 만한 수준에 머물러 있다 하더라도, 미국의 의도와 우선순위 그리고 확전 문턱에 관한 모호성을 만들어 내는 결과를 초래하고 있다는 점이다. 이러한 모호성은 동맹국들의 위협 인식과 전략 기획에 직접적인 영향을 미치고 있다.

대만해협, 남중국해, 한반도의 우발 상황을 하나의 연계된 단위로 다루는 단일 전구(one theater) 개념은, 이미 오래전에 짊어주어야 할 작전 현실을 뒤늦게 분명히 한 개념으로 평가되었다. 한·미 동맹이 만일 북한 체제의 종식을 향한 방향으로 움직이게 될 경우, 중국과 러시아가 단순히 비켜선 채 관망하는 자세를 취하지는 않을 것이라는 분석이 그 배경에 자리하고 있다. 이러한 맥락에서 한국과 일본을 제1도련선 차원의 거부적 억지 체계에 함께 통합해 내는 작업은 단순히 억지의 강도를 높이기 위한 차원에서뿐 아니라, 동맹 그 자체의 장기적 건강성을 확보하기 위해서도 필수 불가결한 과제로 평가된다. 만일 두 동맹국 가운데 어느 한쪽이라도 제1도련선 방어에 기여할 의지가 없는 것으로 인식될 경우, 해당 동맹에 대한 워싱턴의 이해관계와 공약은 약화될 수밖에 없을 것이다. 한편 이러한 추상적 차원의 단일 전구 개념을 구체적인 전략 기획의 차원으로 연결시키는 작전적 우려도 함께 제기되었다. 현재 한반도 영역의 정보 수집을 위해 배치되어 있는 ISR(정보·감시·정찰, Intelligence, Surveillance, Reconnaissance) 자산은 우발 사태 발생 시 대만해협 방면으로 재배치될 가능성이 높으며,

이는 곧 북한이 가장 도발의 유혹을 강하게 느낄 수 있는 시점에 한국의 상황 인식 능력을 일시적으로 저하시키는 결과로 이어질 수 있다. 이로부터 두 가지의 단기 차원에서 추진되어야 할 과제가 도출된다. 한국은 독자적인 ISR 역량을 시급한 차원에서 개발해 나가야 하며, 미국 또한 두 전구 사이에 존재하는 연계성을 과소평가해서는 안 된다는 점이다. 한편 대만 우발 사태 발생 시 주한미군이 수행할 역할과 관련해서는, 주한미군 병력 자체가 대만해협으로 재배치되는 일은 발생하지 않을 것이라는 점이 확인되었다. 주한미군이 수행하는 대중(對中) 차원의 주요 임무는 북한과의 충돌 국면에서 중국의 군사적 개입을 차단하는 데에 있기 때문이다. 다만 한반도 차원의 인프라는 병참, 의료, 수리, 그리고 교통 지원의 거점으로서 핵심적인 기능을 수행하게 될 것이다. 이러한 역할 분담을 공개적이면서도 제도적인 차원에서 명확히 정립해 나가는 작업 자체가, 동맹의 공약과 작전상의 역할에 관한 모호성을 줄임으로써 역지력을 한층 강화하는 결과로 이어질 수 있다는 분석이다.

미국이 자국의 전략적 관심을 전반적으로 어떻게 배분하고 있는가에 대해 날카로운 비판이 제기되었다. 중국이 미국이 직면해 온 가장 심각한 위협으로 규정되고 있음에도 불구하고, 정작 미국의 전략적 역량은 우선순위가 잘못 설정된 전구들로 분산되고 있다는 지적이다. 그 구체적 사례로는 다음과 같은 것들이 거론되었다. 베네수엘라, 쿠바, 니카라과에 대한 적극적 사회공학적 개입으로 확장된 먼로 독트린의 적용, 미 해군 전력의 약 3분의 1과 상당한 규모의 전술 항공력이 중동 지역에 배치되어 있는 상황, 그리고 미국이 보유한 토마호크 및 THAAD(Terminal High Altitude Area Defense) 재고를 기반으로 이스라엘이 수행해 온 일련의 분쟁에 대한 지속적 지원이 그것이다. 특히 2025년 6월 이란과 치른 12일 전쟁의 과정에서 미국이 보유한 THAAD 미사일 재고의 4분의 1이 소진된 바 있다. 여기에 더하여 우크라이나 사안에도 미국의 지적 역량이 지속적으로 투입되고 있다. 정작 동아시아 지역이 미국 전략의 최전선에 자리해야 하는 시점에 오히려 후순위로 밀려나 있는 양상이며, 이는 본 세션에서 검토 대상으로 다룬 역지 태세를 직접적으로 훼손하는 근본적 차원의 전략 자원 오배치에 해당한다는 진단이다.

북한의 핵 보유 논리와 관련한 핵심적인 구조적 주장도 함께 제기되었다. 한국이 자국 주도로 통일을 달성하겠다는 목표 자체가 북한 체제 입장에서는 실존적 차원의 위협으로 작용할 수밖에 없다. 따라서 평양이 보여 온 정상화 저항은 단순히 이념적 차원에서 비롯된 것이라기 보다는, 구조적인 차원에서 합리적인 선택의 결과로 해석될 수 있다. 더 나아가, 미국이 그동안 수행해 온 체제 전환 작전의 일정한 양상을 관찰해 온 비핵 국가의 입장에서는 핵무기를 도입할 합리적 근거가 충분히 자리잡고 있다고 볼 수 있다. 이러한 분석의 틀에서 보면, 북한이 수십 년에 걸쳐 추진해 온 핵 프로그램은 오히려 일관된 전략적 차원의 천재성을 보여주는 사례처럼 비쳐질 수 있다는 시각도 함께 제시되었다.

현재 조건 하에서 진행되고 있는 동맹 관리의 핵심 과제는 이른바 “역(逆) 리프만 갭(reverse Lippmann gap)”으로 규정되었다. 역사적으로 동맹 전략에서 나타난 격차는 독트린과 실제 역량 사이에서 발생하는 것이 일반적이었으며, 통상 독트린이 보유 전력을 앞질러 가는 양상으로 전개되어 왔다. 그러나 오늘날의 상황은 정반대이다. 실제 역량은 존재하고 있으나 독트린이 부재하거나 모호한 상태에 머물러 있다는 것이다. 특히 고도로 중앙집중화된 지도부를 상대로 레드라인과 문턱을 명확히 전달하되, 그 방식이 역지를 강화하는 한편 동시에 오판을 촉발하지 않도록 설계되어야 한다는 점에서 더욱 그러하다. 독트린 차원의 명확성을 결여한 채 힘을 과시하는 것은 자칫 타격의 전조로 해석되어, 평양 측에서 이른바 “지금 쓰지 않으면 잃게 된다(use-it-or-lose-it)”는 논리를 작동시키는 결과로 이어질 위험이 있다.

핵무기 수량에 대한 통제 또한 중요한 의제이다. 북한이 핵무기를 50기 보유하고 있는지, 100기 보유하고 있는지, 아니면 200기 보유하고 있는지의 문제는 결코 학문적 차원에서 다룰 수 있는 사안이 아니다. 만일 김정운이 실제 사용을 결정하는 상황이 발생할 경우, 서울과 도쿄의 운명은 그 무기고의 규모에 직접적으로 좌우될 수밖에 없기 때문이다.

한편 세계적으로 볼 때 미국의 동맹국들은 현재 일종의 재조정(recalibration) 국면에 진입한 것으로 보인다. 미국과의 동맹에 대해 재공약을 표명하는 한편, 자체적인 방위 역량의 구축을 통해 자국이 안고 있는 취약성을 줄여 나가는 작업도 함께 추진하고 있는 양상이다. 한국과 일본 또한 이러한 이중 경로의 노선을 택한 것으로 평가된다. 한편으로는 미국과의 동맹을 유지하면서, 다른 한편으로는 일본의 현재 국방력 증강이 상징적으로 보여주고 있는 신뢰할 만한 통합을 추구해 나가고 있다는 것이다. 이는 2022년 12월에 이루어진 일련의 결정, 즉 국방비를 2배 수준으로 증액하고 장거리 타격 역량을 도입하는 한편, 방위 관여의 지리적 범위를 함께 확대해 나가기로 한 결정을 그 기반으로 삼고 있다. 이러한 흐름은 인도태평양사령부 자체가 추진하고 있는 주일미군(USFJ) 및 주한미군(USFK)의 역할에 대한 재검토 작업과도 병행하여 진행되고 있다.

본 토론은 러시아의 대북 군사 지원과 관련한 일련의 날카로운 질문으로 시작되었다. 전날 젤렌스키(Zelensky) 대통령이 발표한 발언, 즉 현재 러시아 영토 내에 머무르고 있는 1만 명의 북한 병사가 현대적 차원의 하이브리드전 경험을 축적해 가고 있다는 발언이 인용되면서, 이로부터 도출되는 실질적인 합의가 강조되었다. 즉, 북한이 보유한 미사일 투발 플랫폼이 실제 전구에서 검증되어 가고 있는 상황이며, 그 정확도와 미사일 방어 회피 능력의 측면에서 개선이 이루어지고 있다는 점이 문서 차원에서 확인되고 있다는 것이다. 러시아와 중국은 북한이 국제 시장을 통해 조달되는 미사일 부품에 접근할 수 있는 통로를 제공하고 있으며, 러시아는 사실상 우크라이나를 상대로 한 실전 상황에서 북한 미사일에 대한 현장 시험을 수행하고 있다는 분석이다. 북·러 상호방위조약의 문언, 특히 어느 일방이 전쟁 상태에 놓일 경우 상대방이 “보유한 모든 수단을 동원하여 지체 없이(by all means in its possession without delay)” 군사적 지원 및 기타 지원을 제공하여야 한다고 규정하고 있는 제4조의 경우, NATO 현장 제5조나 미국이 한국 및 일본과 체결한 동맹 조약과 비교할 때 문언상의 명확성이 한층 높은 수준이라는 평가가 함께 제시되었다. 그럼에도 불구하고 이 조약이 역지의 계산에 미치는 합의는 동맹국 차원의 정책 논의에서 체계적으로 과소평가되고 있는 상황이다. 이러한 지적에 대해서는 다른 측면에서의 경고도 함께 제시되었다. 즉, 중국이 대북 교역의 상당 부분을 의도적으로 은폐하고 있을 뿐 아니라, 제재 위반 사항을 정확하게 자진 보고하지 않고 있기 때문에, 공개적으로 확인할 수 있는 교역 통계만으로는 실제 상황을 충분히 반영해 내지 못한다는 점이다. 고위급 회동의 횟수는 결코 의미 있는 지표가 될 수 없다. 중요한 의미를 갖는 것은 군사 역량의 이전과 실전을 통한 작전 경험의 축적이라는 점이 함께 강조되었다.

제재가 명백한 차원에서 작동하지 못하고 있는 상황 속에서, 북·러 간 연계 자체를 어떻게 단절시킬 것인가의 문제에 관한 질문도 함께 제기되었다. 이에 관해서는 한국과 동맹국들이 그동안 러시아와의 사이에서 일정한 신호를 교환해 왔다는 점이 지적되었다. 한국과 동맹국 측에서는 북한에 대한 첨단 군사 기술의 이전이 심각한 결과를 초래할 것이라는 경고를 발신해 왔으며, 이에 대해 러시아 측에서는 우크라이나에 대한 무기 이전 역시 동등한 결과를 초래하게 될 것이라는 응답을 내놓아 왔다. 이러한 상호 신호 교환은 비록 공식적인 형태로 제도화되지는 않았으나, 해당 차원에서 작동하는 일종의 역지 기제를 형성해 왔다고 볼 수 있다. 한편 북한의 핵 프로그램을 무력화할 수 있었던 1994년의 기회의 창이 이미 지나가 버린 것은 아닌가에 관한 보다 폭넓은 질문에 대해서는 비관적인 평가가 제시되었다. “미드나이트 해머(Midnight Hammer)” 방식의 참수 옵션을 행사할 수 있는 시간 또한 이미 지나가 버렸을 가능성이 있다는 진단이다. 당시에는 그 사안이 갖는 전체 전략적 합의가 충분한 수준에서 이해되지 못한 채로 기회의 창을 놓치게 되었으며, 그 이후 북한이 축적해 온 광범위한 규모의 무기고가 이제 그 계산의 기반 자체를 근본적으로 바꾸어 놓은 상황이라는 평가이다. 김정

은으로 하여금 핵무기 보유와 체제 유지 가운데 어느 한쪽을 선택하지 않을 수 없도록 강제하는 신뢰할 만한 수준의 강압 전략이 현실적에서도 여전히 실행 가능한 상태인가에 관한 질문에 대해서는 명확한 긍정적 답변이 제시되지 않았다.

토론에서는 핵 신뢰성 문제가 여러 각도에서 강도 높게 제기되었다. 우선 패널리스트들이 현재 시점에서 미국이 제공하는 핵우산의 신뢰성에 대해 확신을 갖고 있는가의 질문이 직접적인 형태로 제기되었으며, 만일 그렇지 않다고 본다면 한국이 어느 시점에 어떠한 조건 하에서 자체적인 핵 억지력을 추구해 나가게 될 것인가에 관한 후속 질문이 이어졌다. 만일 한국이 핵 보유를 결정하게 된다면 일본 또한 즉각적으로 그 뒤를 따라야 하는가에 관한 추가 질문에 대해서는, 한국의 핵 보유 결정이 일본의 핵 보유 결정을 자동으로 촉발할 것이라는 이른바 핵 확산의 연쇄 효과(cascade) 가정은 정확하지 않다는 답변이 제시되었다. 다만 변화하고 있는 핵 환경에 관한 양국 간 전략 커뮤니케이션은 필수적인 과제로 강조되었다. 각국의 국내 논의가 어떻게 전개되고 있는가에 관한 탐색도 이루어졌다. 그동안 누적되어 온 일련의 신호들, 즉 트럼프 대통령의 동맹국 영토에 대한 위협적 발언, NSS에서 북한에 대한 언급이 부재한 점, 그리고 미국의 대전략 방향에 관한 우려가 실제로 미국이 제공하는 확장 역지의 신뢰성에 관한 국내 여론을 어떻게 움직여 가고 있는가의 문제이다. 이에 대해 어느 패널리스트도 이러한 방향으로의 움직임이 멈추었다고 주장하지는 않았으며, 오히려 복수의 패널리스트들은 그 속도가 점차 빨라지고 있다고 진단하였다.

단기 외교 전망과 관련한 세 가지의 집중적인 질문이 제기되었다. 첫째, 2025년 김정은이 거부 의사를 표명한 바 있는 트럼프-김정은 회담이 2026년 들어 다시 가능해질 것인가, 특히 트럼프 대통령이 4월에 예정하고 있는 베이징 방문을 전후한 시점에 성사될 수 있을 것인가의 문제이다. 그동안 조건이 일정 부분 변화하였을 가능성이 있기 때문이다. 이에 대한 평가는 회담 자체의 성사 가능성은 열려 있다는 것이었다. 다만 평양 측에서 지금까지 발신해 온 신호는 회담에 대한 무관심에 가까운 양상이며, 북한이 비핵화 논의의 공간에 자리하고 있지 않다는 점을 분명히 밝혀 온 만큼, 회담이 실제로 개최된다 하더라도 의미 있는 돌파구로 이어질 가능성은 낮다는 진단이다. 둘째, 중국이 역사적으로 미온적인 태도를 견지해 온 북·중·러 3국 차원의 협력에 대해 어느 정도까지 우려해야 할 것인가의 문제이다. 셋째, 김정은이 자신의 딸 김주애를 공개 석상에 더욱 적극적으로 등장시키고 있는 양상을 어떻게 해석해야 할 것인가의 문제이다. 이러한 움직임이 후계 구도의 준비 차원에 해당하는 것인지, 아니면 권력 이양 차원에 해당하는 것인지에 관한 의문이 함께 제기되었다. 다만 이상의 두 번째와 세 번째 질문은 의제로서 함께 다루어졌으나 본 세션 내에서 합의된 결론에 이르지 못했다.

작전 차원에서 상당한 합의를 지니는 지리적 질문이 제1도련선과 관련하여 제기되었다. 한반도가 현행 NDS의 틀 아래에서 제1도련선의 범위 안에 포함되어 있는 것인지, 아니면 별도의 영역으로 취급될 가능성이 있는 것인지에 관한 질문이었다. 동맹 현대화 작업이 상당한 규모로 진행되고 있는 현 시점에서 이러한 지리적 모호성을 다시금 부각시키는 것은 특히 위험성

이 큰 사안으로 평가된다.

북한이 사실상의 현상유지 세력으로 자리매김할 가능성과 관련해서는, 현재의 조건이 북한에 대해 전례 없이 우호적인 환경을 제공하고 있다는 점이 인정되었다. 다만 김정은이 그러한 위상을 자신의 체제 공고화를 위해 활용할 것인지, 아니면 수정주의적 목표를 적극적으로 추진해 나가는 데 활용할 것인지의 문제는 여전히 진정한 의미에서 논쟁의 대상으로 남아 있는 상황이다.

북한 비핵화에 대한 이재명 대통령의 단계적 접근, 즉 초기 단계의 목표를 전면적 비핵화가 아닌 핵 활동의 중단으로 설정한 접근 방식이 서울과 도쿄 사이에 잠재적 차원의 긴장을 야기할 수 있다는 점도 함께 지적되었다. 도쿄의 안보 정책 공동체가 비핵화 원칙을 엄격한 차원에서 견지하는 경향을 보이고 있기 때문이다.

외교와 억지 전반과 관련해서는, 외교가 결코 억지를 약화시키지 않는다는 명시적 차원의 주장이 본 세션의 주된 군사적·작전적 프레임에 대해 가장 직접적인 형태로 제시된 대항적 균형으로 평가되었다. 억지가 작동하는 이유는 부분적으로 북한이 재앙적 차원의 보복 위협을 자신의 계산에 반영하고 있으며, 체제 파괴의 길로 나아가기보다는 전략적 레버리지의 확보를 지속적으로 선호하고 있기 때문이라는 분석이다. 강압 외교, 즉 김정은으로 하여금 핵무기 보유와 생존 가운데 어느 한쪽을 선택하지 않을 수 없도록 압박해 나가는 접근이 현시점에서도 여전히 가능한 선택지로 남아 있는지, 아니면 북한이 이미 광범위한 규모로 축적해 놓은 무기 고로 인해 그러한 가능성 자체가 봉쇄된 상태에 놓여 있는지에 관해서는 비판적인 답변이 제시되었다. 1994년의 기회의 창은 이미 놓쳐진 상태이며, 그 시점은 지나가 버렸다는 평가이다.

104

다음의 다섯 가지 명제가 본 세션의 마무리 차원에서 제시되었다. ▲신뢰할 만한 수준의 선제 타격 옵션을 유지해 나갈 것. ▲북한이 내놓는 독트린 차원의 선언을 액면 그대로 받아들이지 말 것. ▲“로스앤젤레스를 서울과 맞바꿀 것인가”의 시나리오를 거론하기에 앞서, “강릉을 서울과 맞바꿀 것인가”의 시나리오를 먼저 검토할 것. ▲비핵화에 대한 단계적 접근을 새로운 것으로 간주하기보다는 정상적인 차원의 접근으로 받아들일 것. ▲다섯째, 트럼프-김정은 회담의 개최 가능성은 예상하되, 의미 있는 차원의 돌파구는 기대하지 말 것.

# 중국 특별 세션

## CHINA'S ECONOMIC COERCION AND THE CASE FOR COLLECTIVE DETERRENCE

### 주요 논의

#### 한국의 대중국 섀넌 약화와 3국 공동 대응의 당위성

본 특별 세션은 한국이 그동안 역사적으로 유지해 온 대중국 긍정적 섀넌을 재평가하는 작업에서 출발하였다. 이러한 섀넌은 다음의 세 기둥 위에 자리하고 있었다. ▲경제적 상호 보완성. 중국으로부터 중간재를 수입하고 한국의 완제품을 중국 시장에 수출하는 구조, 그리고 1992년 한·중 수교 이후 확대되어 온 투자 및 중소기업 차원의 기회가 이에 해당한다. ▲북한 문제와 관련하여 중국이 가지는 유용성. 북한의 도발을 억제하고, 비핵화를 지원하며, 향후 한반도의 통일 구상에 협력할 가능성을 의미한다. ▲장기적인 한반도 통일 시나리오에서 중국이 차지하는 불가결한 파트너로서의 위상이다.

105

그러나 이 세 기둥은 모두 실질적인 차원에서는 약화되었다. 우선 경제적 상호 보완성은 경쟁 관계로 변모해 왔으며, 특히 전기차, 디스플레이, 첨단 제조 분야에서는 중국 기업들이 한국 수출 기업을 직접적으로 위협하는 양상이 두드러지고 있다. 다음으로 중국은 그동안 북한의 핵 개발을 사실상 묵인해 왔으며, 수년에 걸쳐 비핵화에 대한 실질적인 지원을 제공하지 않아 왔다. 또한 통일을 지원하기보다 오히려 중국은 러시아와 함께 서울 주도의 한반도 통일에 반대할 가능성이 한층 커지고 있는 상황이다. 이와 더불어 중국은 한반도 주변 해역에서 이른바 점진적 주권 행사(creeping sovereignty) 조치를 지속적으로 시행해 왔으며, 잠정조치수역에 이중 용도 시설과 부이를 설치하는 행위 또한 그러한 사례에 해당한다. 따라서 도출되는 결론은 명확하다. 한국이 대중국 관계가 갖는 전략적 가치 자체를 진지한 차원에서 재평가해야 할 시점에 도달하였다는 것이다.

18개국 정부와 470개 기업을 대상으로 자행된 중국의 경제적 강압 사례 600건 이상을 수록한 연구 데이터베이스는, 한·미·일 3국이 공통의 피해 경험(victimology)을 공유하고 있다는 주장의 실증적 기반을 제공하였다. 데이터베이스에 수록된 470개 기업 가운데 절반을 훨씬 상회하는 261개 기업이 미국, 일본, 한국 기업으로 확인되었다. 본 회의의 논의와 직접적인

관련성을 갖는 강압 사례로는 다음과 같은 것들이 있다. 2016년부터 2017년에 걸쳐 한국이 겪은 사드(THAAD) 보복, 2021년·2023년·2024년에 걸쳐 한국이 직면한 요소(尿素) 공급 중단, 2010년 일본이 겪은 희토류 수출 제한, 그리고 일본이 자국의 대만 관련 안보 정책을 재확인한 데 대한 보복 차원에서 다카이치 정부를 겨냥하여 현재 진행 중인 압박이 그것이다. 한·미 양국 간 원자력 추진 잠수함 합의에 대해서도 이와 유사한 차원의 압박이 가해질 것으로 예상되며, 조선 협력 발표가 이루어진 직후 중국이 이미 한화의 미국 자회사 5곳을 대상으로 한 조치에 착수하였다는 점도 함께 언급되었다. 3국 동맹국이 공통적으로 경험해 온 피해의 규모는 집단적 차원의 대응을 가능하게 하는 정치적·상업적 기반을 형성하고 있다. 다만 이러한 기반이 실제로 의미를 갖기 위해서는 각국이 자국의 피해를 개별적으로 흡수하는 데 그치는 것이 아니라, 공동의 경험으로 인식하고 함께 행동에 나설 때에만 가능하다는 점이 함께 강조되었다.

**위험 분산에서 집단역지로: 전략적 논리**

공급망 차원의 위험 분산(de-risking)은 특정한 병목 지점을 보호해 내는 데에는 유효성을 발휘할 수 있으나, 강압 행위 자체에 비용을 부과하지는 못한다. 일본이 경(輕)희토류 분야에서 자국의 공급 안보를 확보해 나가자, 중국은 곧바로 중(重)희토류로 공격의 대상을 전환한 바 있다. 이처럼 방어적 태세는 그 본질상 영구한 반응형 대응에 머무를 수밖에 없는 한계를 안고 있다. 따라서 필요한 것은 강압 행위 자체의 비용을 높이는 체계, 즉 집단 경제 억제(collective economic deterrence)의 틀이다. 이러한 틀을 통해 베이징이 다음 강압 행위에 착수하기에 앞서 자신의 전략 계산을 수정하도록 유도해 내자는 것이다. 집단 경제 억제는 그 논리적 구성에 있어서 핵 억지를 모델로 삼고 있다. 그 목적은 강압이 발생하는 것 자체를 예방하는 데에 있을 뿐, 무역 전쟁의 개시에 있지 않다. 마치 핵 억지가 핵전쟁의 예방을 목적으로 삼을 뿐 핵전쟁의 개시를 목적으로 하지 않는 것과 같은 이치이다. 또한 이러한 전략은 공급망 회복탄력성이나 위험 분산을 대체하는 성격이 아니라, 양자에 부가되어 함께 작동하는 보완적 성격을 갖는다.

연구진은 약 600개에 달하는 이른바 “중국 고의존 품목(Chinese high dependence items)”을 식별해 냈다. 이는 중국이 자국 전체 공급량의 70% 이상을 교역 파트너에 의존하고 있어 대체재의 확보 시 상당한 비용이 발생하게 될 품목군을 가리킨다. 한·미·일 3국에 직접적 관련성을 지닌 품목의 예로는 OLED 패널 디스플레이가 있으며, 그 주요 공급국은 한국, 일본, 대만이다. 또한 중국의 태양광 패널 제조 과정에 사용되는 광전지(photovoltaic) 폐이스트의 원료 은(銀) 분말 또한 한 사례에 해당하며, 이는 주로 일본이 공급해 왔으나 다른 동지 국가들 차원의 대체 공급원도 일정 부분 존재한다. 이러한 분야에서 3국이 집단 보복 차원의 역량을 확보해 둘 경우, 이는 신뢰할 만한 수준의 억지 수단으로 기능할 수 있다. 다만 레버리지가 가장 결정적으로 작용하게 될 핵심 광물 분야의 경우, 여전히 심각한 차원의 취약

요인으로 남아 있는 상황이다. 중국이 해당 분야에서 지배적인 위치를 점하고 있는 가운데, 한·미·일 3국은 니켈 분야를 부분적인 예외로 두는 정도를 제외하고는 사실상 집단적 차원의 회복탄력성을 갖추지 못하고 있는 상태이다. 한 실무자의 견해는 집단 역지의 틀을 보완하는 전략으로서 대중국 의존도의 다변화(diversification)를 적극 지지하는 입장이었다. 이를 위한 구체적인 수단으로는 다음과 같은 사례들이 거론되었다. 50개국이 참여한 핵심 광물 각료 회의의 개최, 다수의 양해각서와 협력 기본 협정의 체결, 동지 국가들 사이의 가격 하한 구매자 연합(buyer’s club) 합의, 그리고 인도네시아, 말레이시아, 멕시코와 진행한 무역 협상에 포함된 조항들이 그것이다. 이들 무역 협상의 조항은 중국을 명시적인 지칭 대상으로 삼지는 않으면서도, 이른바 “우려 외국 단체(foreign entities of concern)”와 “비시장 경제(non-market economies)”를 그 적용 대상으로 겨냥하는 방식을 취하고 있다. 이러한 일련의 조치들은 공개적인 차원의 대립 양상을 회피하면서도, 효과적인 집단 역지의 구조적 전제 조건을 점진적으로 구축해 나가고 있는 흐름에 해당한다.

보다 날카로운 분석적 구분도 함께 제시되었다. 즉, 단순히 대체 비용이 높은 품목에 대한 중국의 의존과, 진정한 의미에서 불가결성을 갖는 품목에 대한 의존은 그 성격이 본질적으로 다르다는 분석이다. 호주산 철광석은 명실상부한 불가결 품목에 해당한다. 반면 일본산 하이브리드 차량에 대한 중국의 의존은 상대적으로 손쉽게 대체가 가능한 영역에 머무른다. 따라서 집단 역지의 레버리지가 신뢰할 만한 수준을 확보하기 위해서는, 한·미·일 3국이 단순히 중국이 현재 구매해 가고 있는 품목에 머무르지 않고, 대중국 관계에서 진정한 의미의 불가결성(indispensability)을 구축해 낼 수 있는 품목을 식별하고 그러한 분야에 적극적으로 투자해 나가야 한다. 이러한 논리의 구체적 사례로 일본이 추진하고 있는 합성 다이아몬드 반도체 이니셔티브가 거론되었다. 이는 중국이 손쉽게 복제해 낼 수 없는 미래 지향적 차원의 기술적 불가결성을 구축해 나가는 작업에 해당한다.

따라서 한층 더 중요한 질문은 중국이 현재 한·미·일 3국으로부터 어떠한 역량을 구매하고 있는가의 문제가 아니라, 한·미·일 3국이 중국으로서는 대체해 낼 수 없는 역량을 어떠한 방식으로 개발해 낼 것인가의 문제가 된다. 반도체, 다이아몬드 기판(substrate), 그리고 여타 첨단 제조 분야가 바로 미래의 억지 레버리지를 구성하는 핵심 기반에 해당한다. 이러한 분야에서 추진되는 3국 협력은 기존의 의존 관계에 기반을 둔 집단 보복의 틀에 비해 정치적 차원에서 한층 실행이 용이할 뿐 아니라, 구조적 차원에서도 보다 견고한 지속성을 갖춘 접근이라 할 수 있다. 한편 전략적 차원에서의 우선순위 문제, 즉 회복탄력성 우선의 접근(중국이가 하는 강압에 대한 보호)을 택할 것인가 아니면 불가결성 우선의 접근(중국에 대한 레버리지 구축)을 택할 것인가의 문제도 제기되었으나, 본 세션 내에서 명확한 결론에 도달하지는 못하였다. 다만 본 세션의 논의가 암묵적으로 도출해 낸 답은, 양자가 상호 보완적인 관계에 놓여 있는 만큼 동시에 추진되어야 한다는 것이었다.

### 신빙성 문제와 한국의 구조적 취약성

한국 측에서 제기된 날카로운 반론은 2026년 현재의 시점에서 집단 역지가 성립하기 위한 조건이 실제로 갖추어져 있는지의 문제를 다루었다. 이러한 반론은 집단 역지라는 목표 자체에 대한 반대의 입장이 아니라, 그 전략을 실현해 낼 수 있는 가능성에 대한 비판적 문제 제기에 해당하였으며, 다음의 다섯 가지 구조적 반론의 형태로 제시되었다.

첫 번째 반론은 집단 역지의 닻(anchor) 역할을 수행해야 하는 미국의 신뢰성에 관한 문제이다. 집단 경제 역지는 신뢰성을 그 근본적 조건으로 요구하는 전략이다. 서울의 관점에서 볼 때 2026년 현재의 미국은 전후 국제 경제 질서를 떠받쳐 온 미국과는 상당히 다른 모습을 보이고 있다. 현 행정부는 동맹국을 상대로 한 경제적 강압을 사실상 정상적인 정책 수단으로 운용해 오고 있으며, 한국과 일본 또한 그 과정에서 관세 압박에 직면해 왔다. 또한 안보 공약 자체도 명시적으로 거래적(transactional) 성격을 띠게 되었다. 한국은 그동안 미국과 양자 자유무역협정을 체결한 유일한 아시아 국가로 자리매김해 왔으나, 그 합의는 현실점에서 사실상 무효화된 상태에 놓여 있다. 워싱턴이 동맹국을 상대로도 무역을 기꺼이 무기화할 용의를 보이고 있다면, 서울로서는 중국이 한국에 대해 압박을 가하는 상황에서 미국이 자동적으로 보복에 나서 줄 것이라는 확신을 가질 만한 근거를 확보하기 어렵다. 이에 대해 실무자의 관점에서 제시된 견해는 다음과 같았다. 즉, 워싱턴과 베이징 사이에 표면적으로 형성되어 있는 데탕트의 양상이 그 이면에 자리한 한층 강경한 기조를 가리는 효과를 낳고 있다는 분석이다. 행정부 관계자들과의 비공개 대화에서 기업들에 일관되게 전달되고 있는 메시지는 분명하다. 중국에서 빠져나오라는 것이며, 이러한 방향성은 1기 트럼프 행정부에서 바이든(Biden) 행정부를 거쳐 2기 트럼프 행정부에 이르기까지 일관되게 유지되어 온 흐름이라는 진단이다. 다만 표면적 신호와 그 이면의 방향성은 동일한 사실 관계에 대해 가능한 두 가지 정합적 해석에 해당하며, 한국 입장에서 도출되는 실무적 함의는 분명하다. 미국의 자동적 대응에 의존하는 형태의 그 어떠한 역지 구조도 THAAD 선례에 비추어 그 작동 가능성을 검증해 보아야 하며, 단지 가정의 차원에서 전제되어서는 안 된다는 점이다.

두 번째 반론은 동맹 신뢰성에 관한 문제이다. 본 제안은 한·미·일 3국 사이에 자동적 차원의 연대가 가동될 것이라는 점을 전제로 삼고 있다. 그러나 실제 현실에서 일본이 대중국 관계에서 갖는 경제적 노출 수준은 여전히 상당한 규모에 이르고 있으며, 중국의 압박에 대해 도쿄가 보여 온 대응 또한 신중하고 조율된 양상을 보여 왔을 뿐, 확전을 지향하는 형태는 아니었다. 일본과 중국 사이에 정치적 긴장이 고조되었던 시기에 중국이 일본을 상대로 수출과 관광 부분의 제한 조치를 시행한 바 있다. 그러나 그 당시 워싱턴도 서울도 실질적인 개입에 나서지 않았다. 만일 그 시점에 자동적 보복이 실현되지 않았다고 한다면, 향후 유사한 사례가 발생할 경우에는 자동적 보복이 실현될 것이라는 가정은 동맹국들이 행동을 달리할 만한 구조적 근거에 대한 설명을 필요로 한다. 전략적 차원의 정합성은 단순한 수사적 차원의 통일에서 비롯되는 것이 아니라, 상호 수렴하는 구조적 이해관계의 형성을 그 토대로 한다는 것이다.

세 번째 반론은 사드 사태가 남긴 진정한 교훈에 관한 문제이다. 지배적인 서사는 사드 사태를 한국이 집단 역지의 방패를 필요로 한다는 점을 입증하는 증거로 해석하는 경향을 보여 왔다. 그러나 그 실제 교훈은 동맹국들이 한국과 함께 경제적 고통을 분담해 주지 않았다는 데에 있다. 당시 한국은 약 150억 달러에 달하는 비용을 사실상 단독으로 감당해야 했으며, 결국 베이징과의 사이에서 단독으로 외교적 재조정에서 나서는 방식으로 사태를 진정시켰다. 따라서 향후 동맹국들의 행동이 그 당시와는 달라질 것이라는 가정 위에 새로운 협력의 틀을 구축해 나가자 한다면, 동맹이 과거와 달리 어떠한 구조적 이유에서 다르게 작동하게 될 것인지에 관한 설명이 반드시 뒷받침되어야 한다. 이 반론에 대해 제시된 답변은 단도직입적이었다. 즉, 본 제안의 핵심은 바로 한국이 사드 사태 당시와 같은 형태로 방치되는 일이 다시 반복되지 않도록 하는 데에 있다는 것이다. 이러한 맥락에서 EU의 반(反)강압 수단(Anti-Coercion Instrument)이 그 개념적 가능성을 입증한 사례로 인용되었다. EU의 반강압 수단이 2023년 12월에 수립된 이후로 유럽 내에서는 리투아니아 사례에 비견될 만한 규모의 공개적인 중국 경제 강압 사례가 발생하지 않은 것으로 평가된다. 한편 미국과 한국이 현재 다카치 정부를 겨냥하여 진행되고 있는 중국의 강압 캠페인을 공식적인 차원에서 인정하지 않고 있다는 점에 대해서는, 한·미 간 원자력 추진 잠수함 합의에 대해서도 이와 유사한 차원의 강압이 예상된다는 점을 고려할 때 양국 모두의 이익에 반하는 실패에 해당한다는 직접적인 비판이 함께 제기되었다.

네 번째 반론은 한국이 처해 있는 지리적·구조적 위치에 관한 문제이다. 한국이 처한 위치는 호주, 리투아니아를 비롯하여 그동안 중국의 강압에 성공적으로 맞서 온 다른 국가들과는 범주 자체가 다르다. 우선 중국은 한국의 최대 교역 상대국이며, 반도체, 배터리, 석유화학, 중간재 분야의 공급망 또한 양국 사이에 여전히 깊은 차원에서 얽혀 있는 상태이다. 더 나아가 북한의 행보 또한 여전히 베이징의 영향을 상당한 수준에서 받고 있는 것이 현실이다. 지리는 정책적 선택의 대상이 되는 변수가 아니다. 중국과 직접 국경을 마주하고 있다는 사실은 그 어떠한 역지 전략도 무시한 채 진행되어서는 안 되며, 반드시 그 안에 포섭하여 다루어야 할 차원의 제약 요인을 부과한다. 사드 사태는 결코 예외적인 사례에 해당하지 않는다. 오히려 한국의 안보 차원의 선택이 중국의 선호와 충돌하는 상황이 발생할 때마다 한국이 거듭 직면하게 될 구조적 현실의 예고편에 해당한다는 진단이 함께 제시되었다.

다섯 번째 반론은 분석의 틀 자체를 보다 폭넓은 차원으로 확장한다. 경제적 강압은 이제 더 이상 중국에만 한정되어 나타나는 현상이 아니라, 국제 환경 전반에서 작동하는 보편적 양상으로 자리잡았다는 분석이다. 현재의 국제 환경은 미국발 관세 및 수출 통제 조치, 중국발 비공식 차원의 제재, 그리고 EU의 반강압 수단이 동시에 작동하는 공간에 해당한다. 따라서 한국이 마주하고 있는 근본적인 전략 차원의 질문은, 어느 한쪽 강압 연합에 가담하여 다른 강압 연합을 상대해야 하는가의 문제가 아니다. 오히려 서로 경쟁 관계에 있는 강압 체제들 사이에서 한국이 어떻게 갈채 들어가지 않을 것인가의 문제가 핵심 질문에 해당한다.

더 나아가 한층 심층적인 차원의 구조적 시나리오 또한 진지하게 검토되어야 할 사안으로 제시되었다. 즉, 미국과 중국이 궁극적으로 암묵적 차원의 타협, 다시 말해 서로의 세력권을 상호 인정하고 기술 경쟁을 일정 수준에서 안정화시키는 한편, 북한 문제를 사실상 중국에 외주화하는 형태의 이른바 강대국 협주(concert of great powers) 체제에 도달하게 될 경우의 시나리오이다. 이러한 상황이 현실화될 경우, 한국과 같은 중견국은 본 집단 억지 제안이 그 작동의 전제로 삼고 있는 제도적 발판 자체를 확보하지 못한 상태에서 자력으로 대응해 나가야 하는 처지에 놓이게 될 것이다.

한편 중국이 한국을 겨냥하여 전개한 사드 경제 보복 관련, 이를 미국의 관세 조치와 동일한 성격의 강압으로 간주할 수 없다는 반박이 함께 제기되었다. 즉, 중국이 한국에 가한 강압의 경우 한국 측에서 약 150억 달러 규모의 손실이 발생하였음에도 불구하고 공식적인 차원에서 시인되지 않은 채로 진행되어 온 반면, 미국이 시행하는 관세 조치는 법적 차원에서 투명한 절차를 거치며 사법적 다툼의 대상이 될 수 있는 성격을 띠는 분석이다. 실제로 이른바 “해방의 날” 관세의 경우, 공식적인 발표 절차를 거쳐 시행되었을 뿐 아니라 이에 대한 법적 차원의 이의 제기가 진행되었으며, 결국 미국 대법원에 의해 일부 무효화된 바 있다. 이러한 차이는 곧 제도적 책무성의 측면에서 의미 있는 차이로 평가될 수 있다. 이러한 분석의 틀이 객관적인 차원에서 설득력을 갖추고 있는지의 여부와는 별개로, 미국 국민 다수가 양자의 차이를 실제로 이와 같은 방식으로 인식하고 있다는 사실 자체는 향후 연합 구축의 정치 과정에 직접적인 영향을 미치게 될 중요한 변수에 해당한다는 점이 함께 지적되었다.

## 전체 토론

토론 과정에서는 2022년 이전 러시아산 에너지에 대한 유럽의 의존 사례와 본 사안 간의 비교가 함께 제시되었다. 양자의 핵심적인 맥락 차이는 다음과 같다고 지적되었다. 미국과 한국 사이에 전쟁이 발생할 가능성은 사실상 존재하지 않는 반면, 중국과의 관계에서는 격리(quarantine), 봉쇄, 혹은 그 이상의 차원에 해당하는 실제 충돌의 가능성이 엄연히 존재한다는 점이 그것이다. 이러한 차이는 공급망 회복탄력성의 확보를 단순한 경제 차원의 문제가 아니라 전시 연속성(wartime continuity) 차원의 문제로 격상시키는 결과를 낳는다. 이러한 맥락에서 2022년 유럽이 경험한 극심한 에너지 의존의 양상은 대중국 경제 의존에 관한 한·미·일 3국 차원의 사고의 틀을 구조화해 나가는 데 있어 참고할 만한 모델로 제시되었다.

베이징과 워싱턴 사이에 진행되어 온 Track 1.5 차원의 관여 활동의 관점에서는 두 가지의 반론적 분석 틀이 제시되었다. 첫째, 중국의 경제적 강압 데이터는 그 자체로 절대적인 의미를 갖는 것이 아니라, 중국이 자국 내 민간 기업과 관료들을 상대로 자행해 온 수천만 건 규모의 강압 사례와 대비하여 맥락 속에서 해석되어야 한다는 분석이다. 이러한 자국 내 강압 사례에는 인민해방군 장성 28명에 대한 숙청 조치 또한 포함된다. 이러한 양상은 단일한 형태의 중국이 아니라 이른바 “여러 개의 중국(multiple Chinas)”이 존재한다는 사실을 보여주고 있으며, 이로부터 도출되는 가장 효과적인 전략은 본 사안을 단일 국가와 동맹 진영 간의 대립 구도로 설정하는 것이 아니라, 중국 체제 내부에서 의미 있는 변화를 견인할 수 있는 요소들을 식별해 내고 이들에 대한 관여를 모색하는 접근이라는 점이 함께 강조되었다. 둘째, 중국이 안고 있는 과잉 생산(overcapacity)의 문제 또한 중요한 분석 대상으로 제시되었다. 중국의 과잉 생산은 인도네시아의 제조업 비중이 40% 수준에서 20% 미만으로 하락한 사례에서 보듯이, 개발도상국 전반의 탈산업화 흐름에 직접적인 차원에서 기여해 온 요인이다. 이러한 양상은 곧 집단적인 차원에서 조직화 가능한 광범위한 규모의 글로벌 피해국 연합이 형성될 수 있는 기반을 제공하고 있다. 이때 이러한 조직화 작업은 중국의 현 지도부와 당-국가 체제를 구분하는 한편, 당-국가 체제와 중국 사회 전반을 다시 구분해 내는 방식으로 접근할 때 가장 효과적인 결과를 낳을 수 있다는 분석이다.

한편 양측이 펼친 논의 모두에 대한 건설적 차원의 반박이 있었다. 먼저 사드 사례를 향후 동맹의 행동 양상을 추론하는 선례로 활용하는 접근과 관련해서는, 2016년부터 2017년에 이르는 시기의 국제 환경이 현재의 환경과는 구조적인 차원에서 상당히 다른 양상을 보였다는 지적이 제시되었다. 당시는 한·일 관계가 극적인 수준으로 악화되기 이전의 상황이었으며, 중국의 군사력 증강 또한 현재와 같은 규모에는 이르지 못한 시점이었다. 따라서 해당 사례를 토대로 향후 동맹의 행동을 추론해 내는 작업은 그동안 변화해 온 조건의 무게를 과소평가하는 결과로 이어질 수 있다는 점이 함께 지적되었다.

또한 미국의 무역 무기화가 영구적인 차원의 구조적 전환을 의미한다는 가정에 대해서도 반박이 제기되었다. 이러한 양상이 단지 현 행정부 특유의 정책 기조일 가능성이 있으며, 미국 외교의 지속적인 재정립을 보여주는 흐름은 아닐 수 있다는 견해이다. 이는 곧 향후 들어설 미국의 차기 행정부가 현재와 유사한 수준에서 무역의 무기화를 추진해 나갈 것인지의 문제를 미해결 상태로 남겨 놓는다. 이에 대한 결론적 권고는 다음과 같았다. 즉, 한국은 현재 나타나고 있는 패턴을 영구적인 양상으로 간주하는 해석과 일시적인 양상으로 간주하는 해석 사이에서 헤징의 자세를 견지해 나갈 필요가 있으며, 어느 한쪽의 해석에 전적으로 무게를 두어서는 안 된다는 점이 강조되었다.

미국이 가하는 경제적 강압과 중국이 가하는 경제적 강압 사이에 존재하는 질적·맥락적 차이가 다루어졌다. 미국의 국가안보 실무자의 관점에 따르면, 미국은 한국에 2만 8천 명 규모의 주둔 병력을 제공해 오고 있을 뿐 아니라 확장 핵 역지의 우산 또한 함께 제공하고 있다. 반면 중국은 한·미 양국이 양자 협의를 통해 한국의 안보 차원에서 필요하다고 판단한 무기 체계의 배치 자체를 저지하기 위한 목적에서 한국에 구체적인 형태의 경제적 압박을 가한 바 있다. 또한 중국이 행사하는 강압은 은밀한 방식으로 이루어지며, 부인 가능성을 확보할 수 있는 통로를 활용해 진행되는 양상을 보인다. 이러한 점은 “복싱 장갑을 끼고 정면에서 가하는 주먹이 아니라, 뒤에서 찌르는 칼”이라는 비유적 표현으로 묘사되었다. 아울러 중국의 강압은 특정한 대상을 의도적으로 겨냥하여 진행되는 양상을 보이며, 그 과정에서 미국이 추구하는 목표와 정면으로 충돌하는 국가 안보 차원의 목적을 달성해 내려는 성격을 띤다. 이러한 분석의 틀이 객관적인 차원에서 정확성을 확보하고 있는지의 여부와는 별개로, 미국 국민 다수가 양자 사이의 차이를 실제로 이와 같은 방식으로 인식하고 있다는 사실 자체는 향후 연합 구축의 정치 과정에 영향을 미치게 될 중요한 변수에 해당한다는 점이 함께 지적되었다.

마지막으로 중국에 대한 의존(dependence)과 중국에 대한 불가결성(indispensability)의 구분 문제가 집단 역지의 틀이 반드시 답해 내야 할 핵심 질문으로 다시 한번 부각되었다. 즉, 한·미·일 3국의 전략적 우선순위가 회복탄력성의 확보를 우선시하는 방향으로 설정되어야 하는지, 아니면 불가결성의 구축을 우선시하는 방향으로 설정되어야 하는지의 문제, 그리고 한·미·일 3국 차원의 협력이 이 두 가지 과제를 어떠한 방식으로 동시에 진전시켜 나갈 수 있을 것인지의 문제는 향후의 과제로 남겨졌다.

TRANS-PACIFIC  
DIALOGUE

