



2025

국제 한반도 포럼

GLOBAL KOREA FORUM 2025

PROGRAM BOOK

DAY 1 | 2025.09.18.(목)
September 18(Thu), 2025

Contents

전체 프로그램	Program at a Glance	04
---------	---------------------	----

Opening Ceremony

개회사	Opening Remarks	08
환영사	Welcoming Remarks	09

Plenary Session I

민주주의 위기와 평화공존의 과제		
The Crisis of Democracy and Challenges to Peaceful Coexistence		11

Plenary Session II

한반도와 동북아, 평화공존에의 길		
The Korean Peninsula and Northeast Asia: Road to Peaceful Coexistence		15

Session 1

남북 교류협력을 위한 로드맵

Roadmap for Inter-Korean Exchange and Cooperation 37

Session 2

트럼프 시대 한반도 평화공존의 과제

Trump 2.0 and Tasks for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula 61



전체 프로그램

1일차

9월 18일(목) / 3F 그랜드볼룸

시간	세부 내용	
09:30~10:00	등록 및 입장	
10:00~10:30 유튜브 스트리밍	개회식	
	개회사	• 정동영 통일부 장관
	환영사	• 김성배 국가안보전략연구원 원장
	축사	• 이재명 대한민국 대통령 *대독
10:30~11:50 유튜브 스트리밍	플레너리 세션 I	민주주의 위기와 평화공존의 과제
	기조강연	• 마이클 샌델 하버드대학교 교수 (『정의란 무엇인가』저자)
	대담자	• 김기정 MCS미들클래스소사이어티 이사장 (前 국가안보전략연구원 원장)
12:00~13:30	오찬	
13:30~15:00 유튜브 스트리밍	플레너리 세션 II	한반도와 동북아, 평화공존에의 길
	좌장	• 홍현익 세종연구소 명예연구위원 (前 국립외교원 원장)
	패널	• 프랭크 자누지 맨스필드 파운데이션 대표 • 자칭귀 베이징대학교 교수 • 소에야 요시히데 게이오대학교 명예교수 • 게오르기 톨로라야 러시아 과학아카데미 아시아전략센터장
15:20~16:40	세션 1	남북 교류협력을 위한 로드맵
	좌장	• 김병로 서울대학교 교수
	패널	• 최용환 국가안보전략연구원 부원장 • 베른하르트 젤리거 한스자이델재단 한국사무소장 • 임은정 국립공주대학교 국제학부 교수 • 김규철 한국개발연구원 연구위원
17:00~18:20	세션 2	트럼프 시대 한반도 평화공존의 과제
	좌장	• 김연철 인제대학교 교수 (前 통일부 장관)
	패널	• 피터 섀넬비 스웨덴 외교부 한반도 특사 • 기무라 간 고베대학교 교수 • 제니퍼 린드 다트머스대학교 교수 • 김태형 송실대학교 교수

Program at a Glance

DAY 1

September 18(Thu) / 3F Grand Ballroom

Time	Details	
09:30~10:00	Registration & Admission	
10:00~10:30 ▶ Streaming	Opening Ceremony	
	Opening Remarks	• CHUNG Dong-Young Minister, Ministry of Unification
	Welcoming Remarks	• KIM Sung-Bae President, Institute for National Security Strategy
	Congratulatory Remarks	• LEE Jae Myung President, Republic of Korea *Delivered on his behalf
10:30~11:50 ▶ Streaming	Plenary Session I	The Crisis of Democracy and Challenges to Peaceful Coexistence
	Keynote Speech	• Michael SANDEL Anne T. and Robert M. Bass Professor of Government, Harvard University
	Interlocutor	• KIM Kijung President, Middle Class Society (Former President of Institute for National Security Strategy)
12:00~13:30	Luncheon	
13:30~15:00 ▶ Streaming	Plenary Session II	The Korean Peninsula and Northeast Asia: Road to Peaceful Coexistence
	Chair	• HONG Hyunik Emeritus Senior Fellow, The Sejong Institute (Former Chancellor of Korea National Diplomatic Academy)
	Panels	• Frank JANNUZI President and CEO, Maureen and Mike Mansfield Foundation • JIA Qingguo Professor and Former Dean of School of International Studies, Peking University • SOEYA Yoshihide Professor Emeritus, Keio University • Georgy TOLORAYA Director of the Center of Russian Strategy in Asia, Institute of Economics, Russian Academy of Sciences
15:20~16:40	Session 1	Roadmap for Inter-Korean Exchange and Cooperation
	Chair	• KIM Philo Professor, Seoul National University
	Panels	• CHOI Yonghwan Vice President, Institute for National Security Strategy • Bernhard SELIGER Representative, Hanns Seidel Foundation Korea • LIM Eunjung Professor, Division of International Studies, Kongju National University • KIM Kyoochul Fellow, Korea Development Institute
17:00~18:20	Session 2	Trump 2.0 and Tasks for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula
	Chair	• KIM Yeon Chul Professor, Inje University (Former Minister of Unification)
	Panels	• Peter SEMNEBY Special Envoy for the Korean Peninsula, Ministry for Foreign Affairs of Sweden • KIMURA Kan Professor, Kobe University • Jennifer LIND Associate Professor, Department of Government, Dartmouth College • KIM Tae-Hyung Professor, Soongsil University





Opening Ceremony

개회사
Opening
Remarks

- 정동영 통일부 장관
CHUNG Dong-Young Minister, Ministry of Unification

환영사
Welcoming
Remarks

- 김성배 국가안전전략연구원 원장
KIM Sung-Bae President, Institute for National Security Strategy

개회사 Opening Remarks



정동영

통일부 장관

CHUNG Dong-Young

Minister, Ministry of Unification

학력

- (1988) 英 웨일즈대 카디프대학원 졸업
- (1979) 서울대 국사학과 졸업
- (1971) 전주고 졸업

경력

- (2025) 제44대 통일부 장관
- (2025) 국회 한미의원연맹 회장
- (2024) 제22대 국회의원
- (2016) 제20대 국회의원
- (2010) 민주당 최고위원
- (2009) 제18대 국회의원
- (2007) 대통합민주신당 제17대 대통령 후보
- (2006) 열린우리당 의장
- (2004) 제31대 통일부 장관 겸 국가안전보장회의(NSC) 상임위원장
- (2004) 열린우리당 의장
- (2002) 16대 대통령선거 새천년민주당 공동선대위원장
- (2000) 새천년민주당 대변인, 최고위원
- (2000) 제16대 국회의원
- (1996) 제15대 국회의원
- (1978) 문화방송(MBC) 기자, LA 특파원, 앵커

Education

- (1988) M.A. Journalism at University of Wales
- (1979) B.A. in Korean History at Seoul National University

Professional Career

- (2025) 44th Minister of Unification
- (2025) Co-Chair of the Korea-U.S Congressional Federation
- (2024) Member of the 22nd National Assembly
- (2016) Member of the 20th National Assembly
- (2010) Supreme Council Member, Democratic Party
- (2009) Member of the 18th National Assembly
- (2007) Presidential Candidate of the Grand Unified Democratic New Party
- (2006) Chairman of the Uri Party
- (2004) 31st Minister of Unification, Chairman of the NSC
- (2004) Chairman of the Uri Party
- (2002) Co-chair of the Presidential Election Campaign, MDP
- (2000) Spokesperson and Supreme Council Member, Millennium Democratic Party(MDP)
- (2000) Member of the 16th National Assembly
- (1996) Member of the 15th National Assembly
- (1978) Journalist, Anchor, LA Correspondent at MBC

환영사 Welcoming Remarks



김성배

국가안보전략연구원 원장

KIM Sung-Bae

President, Institute for National Security Strategy

제8대 국가안보전략연구원(INSS) 원장이며 국가안보전략연구원 수석연구위원(2007~2025), 국가정보원 해외정보국 국장(2016~2020), 통일부장관실 정책보좌관(2006~2007), 청와대 국가안전보장회의(NSC) 국장(2002~2005)을 역임하였다.

서울대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 다수의 연구 성과를 발표해왔다. 대표 저서로는 '북한 핵위협과 한국의 정체성 정치'(2012), '미중시대 북한의 국제정치 읽기와 대응'(2014), '한국 근대국가 개념 형성사 연구'(2012) 등이 있다.

Dr. Sung-Bae Kim is the President of the Institute for National Security Strategy (INSS). He previously served as Chief Research Fellow at INSS, Assistant Director of the National Intelligence Service (2016-2020), Policy Advisor to the Minister of Unification (2006-2007), and Senior Director at the National Security Council of Korea (2002-2005).

Dr. Kim earned his Ph.D. in Political Science at Seoul National University. He is the author of many scholarly articles, including *North Korean Nuclear Threat and South Korean Identity politics in 2006* (2012), *North Korean Reading International Politics in the G2 Era* (2014), and *Transformation of Modern State Concept in Korea* (2012).



Plenary Session I

민주주의 위기와 평화공존의 과제

The Crisis of Democracy and Challenges to Peaceful Coexistence

기조 강연
**Keynote
Speech**

- 마이클 샌델 하버드대학교 교수 (『정의란 무엇인가』저자)
Michael SANDEL Anne T. and Robert M. Bass Professor of Government,
Harvard University

대담자
Interlocutor

- 김기정 MCS미들클래스소사이어티 이사장 (前 국가안보전략연구원 원장)
KIM Kijung President, Middle Class Society
(Former President of Institute for National Security Strategy)

기조강연 Keynote Speech



마이클 샌델

하버드대학교 교수 (『정의란 무엇인가』저자)

Michael SANDEL

Anne T. and Robert M. Bass Professor of Government, Harvard University

하버드대학교 정치철학 교수 겸 베스트셀러 작가인 마이클 샌델 교수는 *BBC HARDtalk* 프로그램에서 "록스타급의 세계적인 명성을 가진 철학자"라고 칭한 바 있는 정치철학자이다. 그는 현 시대가 당면한 가장 난처한 윤리적·공적 질문에 대해 생생한 소크라테스식 토론을 이끌어 내고, 이를 통해 정치 및 비즈니스 분야와 일상 속에서 우리가 마주하는 어려운 선택의 순간을, 어떻게 사유를 통해 헤쳐나갈 수 있는지를 보여준다. 그의 저서들은 주로 정의, 민주주의, 윤리, 기술 그리고 시장에 관한 주제를 다루며, 그간 약 30여개의 언어로 번역되었다. 대표적인 그의 저서로는 『정의란 무엇인가』(*Justice: What's the Right Thing to Do?*), 『돈으로 살 수 없는 것들』(*What Money Can't Buy*) 등이 있다. 이 외에도 정치의 양극화를 어떻게 극복할 것인지 모색한 책, 『공정하다는 착각』(*The Tyranny of Merit*)과, 21세기의 민주주의 실험이 지속될 수 있는지를 고민하는 사람들의 필독서로 평가되는 고전 『당신이 모르는 민주주의』(*Democracy's Discontent*) 최신 개정본 등의 대표작들도 있다.

"정의(Justice)"라는 제목으로 진행한 그의 강의는 하버드대에서 가장 인기 있는 강의가 되었으며, 온라인에 무료로 공개되어 수천만 명이 시청했다. 그는 BBC 시리즈 *The Global Philosopher*를 통해 전 세계 청중과 함께 시사 현안 속 윤리적 문제를 토론하였고, 이 시리즈 뿐 아니라, 그 외 방송·라디오·온라인 프로그램을 통해 기술 윤리, 로봇과 AI, 시장과 윤리, 기후 변화, 표현의 자유 등 기타 주요 의제를 다뤘다.

마이클 샌델 교수는 우리 사회의 큰 화두에 대한 참여형 공개강의를 진행하는 것으로도 잘 알려져 있으며, 이렇게 유머와 상호존중을 바탕으로 한 논리적인 토론이 어떻게 상호간의 차이를 넘어서는 공론의 장을 이끌 수 있는지 보여준다. *Guardian* (가디언지)가 삶의 근본적인 질문들에 대한 마스터라 지칭하기도 했던 마이클 샌델 교수는 런던 세인트폴 대성당, 시드니 오페라하우스, 뉴욕 센트럴파크 델라코트 극장, 서울의 대형 야외공연장(1만 4천 명 참석) 등 전 세계 주요 무대에서 강연을 진행했고, 전 세계 수많은 청중들이 그의 강연을 찾았다.

Harvard political philosopher and bestselling author Michael Sandel has been described as a "philosopher with the global profile of a rock star" (*BBC HARDtalk*). Renowned for leading lively [Socratic debates](#) on the most vexing moral and civic questions of our time, Sandel shows how we can think our way through the hard choices we face in politics, business, and our everyday lives. Sandel's books—on justice, democracy, ethics, technology, and markets—have been translated into more than 30 languages. They include [Justice: What's the Right Thing to Do?](#), [What Money Can't Buy](#), and [The Tyranny of Merit: Can We Find the Common Good?](#), which seeks a way beyond our polarized politics. A new edition of his classic book [Democracy's Discontent](#) has been described as "essential--and ultimately hopeful--reading for all those who wonder if our democratic experiment will survive in the twenty-first century."

Sandel's legendary course "[Justice](#)," one of the most popular in Harvard's history, is freely available [online](#) and has been viewed by tens of millions. His BBC series [The Global Philosopher](#) engages participants from around the world in discussing the ethical issues lying behind the headlines. In this and other television, radio, and online programs, Sandel explores [tech ethics](#), [robots and AI](#), [markets and morals](#), climate change, free speech, and other topical issues.

Sandel's [renowned interactive public lectures](#) on the big civic questions of the day show how reasoned debate, leavened with humor and mutual respect, can produce dialogue across our differences.

A "master of life's big questions" (*Guardian*), Sandel's live events have packed St. Paul's Cathedral (London), the Sydney Opera House (Australia), the [Delacorte Theater](#) in New York's Central Park, and an [outdoor stadium in Seoul](#) (S. Korea), where 14,000 came to hear him speak.



김기정

MCS미들클래스소사이어티 이사장 (前 국가안보전략연구원 원장)

KIM Kijung

President, Middle Class Society
(Former President of Institute for National Security Strategy)

김기정 (전)원장은 2020~2022년 기간 동안 국가안보전략연구원 원장을 역임하였다. 1989년 코네티컷 대학에서 정치학 박사 학위를 받았다. 전략원 원장으로 부임하기 이전, 연세대학교 정치외교학과 교수로 봉직했으며 연세대학교 학생처장, 행정대학원 원장 등의 보직을 수행했다. 외교부 공공외교 자문위원장, 통일부와 국방부의 자문위원, 국가안보실 2차장을 역임했다. 국제정치학 연구자로서 한국외교정책, 한반도 평화, 동북아지역질서 등의 분야에 관심을 가졌다. 주요 저서로는 『한국 외교전략의 역사와 과제』 『외교정책 공부의 기초』 『김기정의 전략 디자인』 등이 있고, 시집과 산문집으로 『생각의 최전선』 『나는 무수히 발원한다』 『풍경을 담다』 『귀향』 등이 있다. 현재 (사회적 협동조합) 미들클래스소사이어티 (MCS)의 이사장을 맡고 있다.

Dr. Kim, Kijung, former president of INSS, served in that capacity from 2020 to 2022. He received his Ph.D. in Political Science from the University of Connecticut in 1989. Prior to his appointment at INSS, he was a professor in the Department of Political Science and International Studies at Yonsei University, where he served as Vice President for Student Affairs and the Dean of the Graduate School of Public Administration. He has served as Chair of the Advisory Committee on Public Diplomacy at the Ministry of Foreign Affairs, and as an advisor to both the Ministry of Unification and the Ministry of National Defense. Additionally, he held the post of Second Deputy Director at the National Security Office. As a scholar, his research interests have centered on South Korea's foreign policy, peace on the Korean Peninsula, and regional order in Northeast Asia. His major publications include *Designing of Strategy* (2022), *History and Goals of Korean Foreign Policy Strategies* (2019), *A Concise Textbook for Foreign Policy Analysis* (2019). He has also published collections of poetry and essays, such as *At the Frontline of Thinking* (2022), *Capturing Landscapes* (2020), *Endlessly I Wish* (2024), *Homecoming* (2015). He currently serves as president/CEO of Middle Class Society.



Plenary Session II

한반도와 동북아, 평화공존에의 길

The Korean Peninsula and Northeast Asia: Road to Peaceful Coexistence

좌장 Chair

- **홍현익** 세종연구소 명예연구위원 (前 국립외교원 원장)
HONG Hyunik Emeritus Senior Fellow, The Sejong Institute
(Former Chancellor of Korea National Diplomatic Academy)

패널 Panels

- **프랭크 자누지** 맨스필드 파운데이션 대표
Frank JANNUZI President and CEO, Maureen and Mike Mansfield Foundation
- **자칭궈** 베이징대학교 교수
JIA Qingguo Professor and Former Dean of School of International Studies,
Peking University
- **소에야 요시히데** 게이오대학교 명예교수
SOEYA Yoshihide Professor Emeritus, Keio University
- **게오르기 톨로라야** 러시아 과학아카데미 아시아전략센터장
Georgy TOLORAYA Director of the Center of Russian Strategy in Asia,
Institute of Economics, Russian Academy of Sciences



홍현익

세종연구소 명예연구위원 (前 국립외교원 원장)

HONG Hyunik

Emeritus Senior Fellow, The Sejong Institute
(Former Chancellor of Korea National Diplomatic Academy)

국정기획위원회 외교안보분과위원장(2025. 06~08)을 지냈으며 제37대 국립외교원장을 역임했다(2021~2023). 세종연구소 안보전략연구실장을 지냈으며, 청와대 국가안보실 정책자문위원, 대통령자문 정책기획위원회 위원(2006~2008), 남북관계발전위원회 위원(2018~2019), 합동참모본부 정책자문위원(2020~현재) 등으로 활동하며 외교·안보 및 통일 정책 자문에 기여했다. 서울대학교에서 외교학 학사와 석사를 취득하고, 프랑스 파리 제1대학교(팡테옹 소르본)에서 정치학 박사학위를 받았다. 주요 연구 분야는 한국의 국가전략, 한반도 평화체제, 동북아 안보, 국제정치 및 외교 전략(남북관계, 한미동맹 및 한러관계 등)이다. 주요 연구 업적은 아래와 같다.

- 『우크라이나 전쟁 발발 이후 미국, 중국, 인도의 대외전략: 전략 기조와 정책, 한국의 대외 국가전략에 대한 함의』 (2024. 11)
- 『북한의 핵 위협과 한국의 안보 및 외교전략』 (2024. 3)
- 『우크라이나 전쟁 이후 한국의 국가전략 환경 변화와 정책 제언』 (2023. 11)
- 『탈냉전기 정부별 대북정책 평가와 향후 개선방안』 (2022)
- 『미 바이든 행정부의 동아시아 전략과 한국의 대응방안』 (2021)
- 『트럼프 시대 미·중·러 3각관계와 한국의 대외전략』 (2020)
- 『21세기 대한민국의 한반도대전략: 북한문제 해결과 평화 구축 및 통일전략』 (2012)
- 『북한의 핵 도발·협상 요인 연구: 사례분석의 함의와 향후 북핵정책 방향』 (2018)
- 『대박통일을 위한 대북정책 및 국제 협력방안: 독일과 예멘 사례』 (2015)
- 『탈냉전기 폴란드와 우크라이나의 대외안보전략 연구: 통일한국에 대한 함의』 (2015)
- 『북핵문제와 6자회담: 전개과정, 평가 및 과제』 (2008)

Dr. Hyunik HONG, Emeritus Senior Fellow at the Sejong Institute, was Head of Foreign and Security Policy Division of the State Affairs Planning Committee(June-Aug. 2025), and Chancellor of Korea National Diplomatic Academy(2021-2023), after being a senior research fellow and the director of the Diplomacy Strategy Studies Division at the Sejong Institute. He received a Ph.D. in International Politics at the University of Paris I (Pantheon Sorbonne), after graduating from Seoul National University with a BA and MA in international relations. He is a policy adviser in the Secretariat of the National Security Council (Presidential Office) and a policy adviser of the Chairman of National Assembly. He was a member of the Presidential Commission on Policy Planning, member of sub-Committee on Foreign Affairs and National Security in presidential Committee on Northeast Asian Cooperation Initiative, Policy Adviser of the National Intelligence Service, and an executive secretary of Standing Committee on International Affairs of the presidential National Unification Advisory Council. He was also one of vice-presidents of the Korean Political Science Association. He is actually a vice minister level member of the National Commission of Inter-Korean Development presided by the Minister of Unification and a member of advisors of KB Financial Group.

He wrote *National Strategy of USA, China and India After War in Ukraine*(Nov. 2024), *North Korea's Nuclear Threat and South Korea's Diplomacy and Security Strategy*(2024), *New Security Environment surrounding Korean Peninsula after the Ukraine War and National Strategy of South Korea*(2023), *South Korean Governments' North Korea Policy After Cold War and Policy Proposal*(2022), *Biden Administration's East Asia Strategy and Korea's National Strategy*(2021), *US-China-Russia Relations After Trump Administration's Inauguration and Korea's National Strategy*(2020), *A Study on North Korea's international behavior: Nuclear provocation or Negotiation*(2018), *Great Korea's Grand Design for the 21st Century: A rational and Pragmatic Strategy for Solving the North Korea Problem, Building Peace and Achieving Reunification*(2012), and "North Korea Policy and Policy options to promote international cooperation for the purpose of achieving peaceful reunification: Lessons of Germany and Yemen"(2015), "Foreign Security Policy of Ukraine and Poland: lessons for the reunification of Korea"(2015), "USA's normalization of diplomatic relations with hostile countries: Cases of China, Vietnam, Libya, Myanmar and lessons on the normalization of diplomatic relations between USA and North Korea"(2014). He also wrote several scholarly articles in Korean.



프랭크 자누지

맨스필드 파운데이션 대표

Frank JANNUZI

President and CEO, Maureen and Mike Mansfield Foundation

프랭크 자누지는 2014년 4월부터 Maureen and Mike Mansfield Foundation(모린 & 마이크 맨스필드 재단)의 대표이사로 재직하고 있다. 재단 대표이사직을 맡기 이전에는 Amnesty International, USA(국제앰네스티 미국지부)에서 권리옹호·정책·연구 담당 부사무총장으로 일했으며, 보편적 인권 증진, 위기에 처한 개인과 공동체 보호, 양심수 석방을 위한 법과 정책을 수립 및 촉진했다. 또한 재직 중에는 UN's special commission on North Korean Human Rights(유엔 북한인권조사위원회, 일명 "커비 위원회") 활동에도 참여했다.

1997년부터 2012년까지는 미국 상원 외교위원회 아시아태평양 담당 정책실장으로 근무하며 존 케리 및 조셉 바이든 당시 상원 외교 위원장들에게 미국의 대(對) 동아시아 안보·정치·경제·인권 현안 전반에 관한 자문을 제공했다. 외교위원회 재직기간 중 2006년과 2007년에는 미국외교협회의 히타치 펠로우로 선발되어 게이오대학교 객원강사 및 일본 세계평화연구소 객원연구원으로 활동하였다.

커리어 초기에는 9년간 미 국무부 정보조사국에서 중국, 한반도, 동아시아 정무·군사 분야를 담당하는 분석관으로 활동했다.

프랭크 자누지 대표는 예일대학교 학사 학위와 하버드 케네디스쿨 공공정책학 석사 학위를 취득하고, 예일대학교, 게이오대학교, 콜롬비아대학교, 조지타운대학교, 존스홉킨스대학교 등에서 객원강사로 강의를 진행했다. 프랭크 자누지 대표는 그간 동아시아 전역을 두루 여행하며, 미·일, 미·중, 미·북 관계를 포함한 동아시아 정책 현안에 관한 글을 다수 집필했다. 현재는 배우자 제니퍼 마틴박사와 함께 볼티모어에 거주하고 있다.

Frank Jannuzi joined the Maureen and Mike Mansfield Foundation as President and Chief Executive Officer in April 2014. He previously served as Deputy Executive Director (Advocacy, Policy and Research) at Amnesty International, USA. There he shaped and promoted legislation and policies to advance universal human rights, protect individuals and communities at risk, and free prisoners of conscience. While at Amnesty he contributed to the UN's special commission on North Korean Human Rights (the "Kirby Commission").

From 1997-2012 Mr. Jannuzi was Policy Director, East Asian and Pacific Affairs, for the U.S. Senate Foreign Relations Committee, where he advised Committee Chairmen Joseph Biden and John Kerry on a range of security, political, economic, and human rights issues pertaining to U.S. relations with East Asia. During his tenure with the Foreign Relations Committee, he also was a Hitachi Fellow of the Council on Foreign Relations from 2006-2007, serving as a visiting lecturer at Keio University and a visiting scholar at the Institute of International Policy Studies in Tokyo. Early in his career, he served for nine years as an analyst in the U.S. Department of State's Bureau of Intelligence and Research, focusing on China, the Korean Peninsula, and East Asian political-military affairs.

Mr. Jannuzi holds a Bachelor of Arts degree from Yale University and Master in Public Policy degree from the John F. Kennedy School of Government, Harvard University. He has taught courses as a visiting lecturer at Yale, Keio, Columbia, Georgetown, and Johns Hopkins universities. He has traveled throughout Asia and has written extensively on East Asia policy issues, including U.S. relations with Japan, China, and North Korea. He lives in Baltimore with his wife, Dr. Jennifer Martin.

한반도와 동북아, 평화공존에의 길

The Korean Peninsula and Northeast Asia: Road to Peaceful Coexistence

회복력과 관여를 위한 전략적 틀로서의 3자 협력

프랭크 자누지

맨스필드 파운데이션 대표

중국이 역내 정치·경제적 역학을 형성하는 데 점점 더 영향력 있는 역할을 하는 상황 속에서, 한국의 관심은 대립이 아니라 회복력과 선견지명을 가지고 상호의존관계를 탐색할 수 있는 입지를 마련하는 데 있다. 미국, 일본, 한국의 3자 협력은 더 강력한 정책 조정, 더욱 명확한 소통 채널, 사전 위기 협의 매커니즘, 가까운 파트너들과의 공동 이해를 통해 복잡한 관계를 관리하는 데 도움을 준다.

이러한 논리는 최근 최고위급 정치 차원에서 재확인되었다. 이재명 대통령은 일본 방문 기간 중, 이시바 시게루 총리와 특히 방위, 경제안보, 인공지능, 북한 문제 분야에서 미국과의 3자 조정을 강화하기로 합의했다. 이 같은 미래 지향적 비전은 3자 협력이 여전히 역내 안정, 기술 경쟁력, 외교적 조율을 위한 핵심 수단이라는 공동 인식을 반영한다.

한반도에도 같은 논리가 적용된다. 북한은 현재 외교적 재참여의 징후를 보이지 않고 있지만, 상황은 여전히 유동적이다. 2025년 8월 25일 한미 정상회담에서 도널드 트럼프 대통령은 올해 말에 김정은 북한 국무위원장과 만남 가능성이 열려 있음을 밝혔다. 상황이 변할 경우, 긴밀한 3자 협의를 필수적이다. 3자 협의는 불안정을 야기할 수 있는 행동을 억제하고, 대응을 조율하며, 잠재적 기회를 준비하는 데 기여할 것이다. 한국이 미국의 노력을 지지하고 보완하면서 일본과 긴밀히 협력할 수 있는 능력이야말로 향후의 관여가 전략적으로 일관되고 역내적으로 뒷받침 되도록 하는 열쇠다.

3자 협력의 본질은 블록 정치가 아니다. 그것은 불확실성의 시대에 집단적 문제 해결 능력을 구축하는 것이다. 이는 한국과 파트너들에게 도전과 기회 모두에 대응할 수 있는 공동의 언어와 제도적 역량을 제공하면서, 더 넓은 지역에서 실용적 관여를 추진하기 위한 공간도 보존해 준다.

이 지점에서 맨스필드 파운데이션은 중요한 역할을 한다. 파운데이션은 미국·일본·한국의 국회의원들, 신진 정책 리더들, 전문가들을 모아 정치적 변환기와 불확실성 속에서도 지속 가능한 실무 차원의 관계와 신뢰 기반 우정을 구축하도록 지원한다. 맨스필드 파운데이션은 Foley Legislative Exchange(폴리 입법교류), Maureen Mansfield Initiative(모린 맨스필드 여성 이니셔티브), 경제안보 및 기술에 관한 3자 대화 등과 같은 프로그램들을 통해, 실제 3자 협력에 필수적인 협의 습관과 공동의 전략적 사고를 제도화하는 데 기여하고 있다. 신뢰와 상호이해를 기반으로 하는 이러한 제도적 연결성이야말로 3자 협력의 틀이 민첩하고 일관되게 작동할 수 있도록 해주는 동력이다.

한반도와 동북아, 평화공존에의 길

The Korean Peninsula and Northeast Asia: Road to Peaceful Coexistence

Trilateralism as a Strategic Framework for Resilience and Engagement

Frank JANNUZI

President and CEO, Maureen and Mike Mansfield Foundation

As China plays an increasingly influential role in shaping the political and economic dynamics of the region, Korea's interest lies not in opposition, but in positioning itself to navigate interdependence with resilience and foresight. Trilateralism between the United States, Japan, and South Korea helps Korea manage complex relationships through stronger policy coordination, clearer communication channels, pre-crisis consultation mechanisms, and a shared understanding with close partners.

This logic has recently been reaffirmed at the highest political level. During President Lee Jae-Myung's visit to Japan, he and Prime Minister Ishiba agreed to enhance trilateral coordination with the United States, particularly in the areas of defense, economic security, artificial intelligence, and North Korea. This forward-looking vision reflects a shared recognition that trilateral cooperation remains a vital instrument for regional stability, technological competitiveness, and diplomatic alignment.

The same rationale applies to the Korean Peninsula. While North Korea has shown no current signs of reengaging diplomatically, the environment remains fluid. At the Trump-Lee summit on August 25, 2025, President Trump expressed openness to meeting with North Korean leader Kim Jong Un later this year. If conditions shift, close trilateral consultation will be essential. It will help deter destabilizing actions, align responses, and prepare for potential openings. Korea's ability to support and complement U.S. efforts, while coordinating closely with Japan, will be key to ensuring that any future engagement is strategically coherent and regionally supported.

At its core, trilateral cooperation is not about bloc politics; it is about building capacity for collective problem-solving in an era of uncertainty. It gives Korea and its partners a shared language and institutional muscle to respond to both challenges and opportunities, while preserving space for pragmatic engagement across the broader region.

This is where the Mansfield Foundation plays a vital role. By convening lawmakers, emerging policy leaders, and experts across the United States, Japan, and South Korea, the Foundation supports the development of sustained, working-level relationships and trust-based friendships that can endure political transitions and uncertainty. Through programs like the Foley Legislative Exchange, the Maureen Mansfield Women's Initiative, and trilateral dialogues on economic security and technology, the Mansfield Foundation helps embed the habits of consultation and shared strategic thinking that are essential to trilateralism in practice. When crisis strikes or when diplomatic windows open, it is these institutionalized ties grounded in trust and mutual understanding that will ensure the trilateral framework responds with both agility and coherence.



자칭귀

베이징대학교 교수

JIA Qingguo

Professor and Former Dean of School of International Studies,
Peking University

자칭귀 교수는 코넬대학교 정부학과에서 박사학위를 취득한 뒤, 베이징대학교 국제관계학원 원장을 역임했으며, 현재는 해당 학원의 교수이자 박사과정 지도교수이고, 베이징대학교 글로벌협력·이해연구원 원장직을 맡고 있다.

또한, 중국민주동맹 중앙위원회의 상무위원회 위원, 해당 중앙위원회의 교육위원회 위원장, 베이징 시위원회 부주석, 중국국제경제전략연구센터 소장, 중국국제전략연구재단 학술평가위원회 위원, 칭화대학교에서 분기별로 출간되는 저널인 국제정치과학(*Quarterly Journal of International Politics*)에 대한 학술평가위원회 위원 등으로 활동하고 있다. 그 외, 난카이대학교와 통지대학교 겸임교수, 국무원발전연구센터 산하 홍콩·마카오 연구소의 수석연구원으로 일하고 있다.

자칭귀 교수의 주요 연구 분야는 국제정치, 미·중 관계, 중국 외교정책, 양안관계, 그리고 중국의 부상과 외교 조정이다.

JIA Qingguo, acquired his PhD at the Department of Government, Cornell University. He is a professor and doctoral supervisor, and the former Dean of the School of International Studies at Peking University. He is the director of Global Cooperation and Understanding. He is a member of the Standing Committee of the Central Committee of the China Democratic League and the Director of its Education Committee. He is the Vice Chairman of the Beijing Municipal Committee, Director of the Research Center for International Economic Strategy of China, a member of the Academic Evaluation Committee of the China Foundation for International and Strategic Studies, a member of the Academic Committee of *Quarterly Journal of International Politics* of Tsinghua University, as well as an adjunct professor at Nankai University and Tongji University. JIA is also a senior researcher of Hong Kong and Macao Research Institute under the Development Research Center of the State Council. His researches mainly focus on international politics, China-U.S. relations, China's diplomacy, cross-Straits relations, China's rise and the adjustment of China's diplomacy.

한반도와 동북아, 평화공존에의 길

The Korean Peninsula and Northeast Asia: Road to Peaceful Coexistence

한반도 평화로 가는 길

자칭귀

베이징대학교 교수

한반도에서 평화를 추구하는 일은 복잡한 과업이며 다각적인 접근이 요구된다. 이는 외교적 참여, 안보 보장, 경제적 인센티브, 그리고 검증 가능한 비핵화의 조합에 달려 있다. 신뢰 구축, 대화, 협상, 그리고 합의에 이르는 단단계 과정이 필수적이며, 남북한, 중국, 미국, 러시아, 일본 등 주요 이해 당사자들의 공동 노력이 없어서는 안 된다.

신뢰 구축은 평화를 향한 그 어떤 의미 있는 진전에도 초석이 된다. 이는 적대감을 줄이고 평화적 공존을 위한 최소한의 신뢰 수준을 구축하는 것이다. 주요한 측면 중 하나는 상대방이 도발적으로 인식할 만한 행동을 자제하는 것이다. 군사적 과시를 의도한 군사훈련은 긴장을 고조시킬 수 있다. 공식 성명이나 언론을 통한 적대적 언사와 선전 역시 적개심을 부추긴다. 심지어 국경을 넘어 전단이나 오물 풍선을 보내는 사소한 보이는 행동조차도 긴장 고조로 이어질 수 있다. 이러한 행위를 중단함으로써 남북한은 보다 안정적이고 덜 위협적인 환경을 조성할 수 있다.

화해를 위한 긍정적 신호를 보내는 것 또한 똑같이 중요하다. 대등하고 상호 존중적인 기반 위에서 조건 없는 재참여 의사를 표명하는 것은 강력한 제스처다. 상대방의 긍정적 행동을 독려하는 성명을 발표하는 것 역시 건설적 분위기를 조성할 수 있다. 국경 인근의 병력 규모를 줄이는 것도 평화에 대한 의지를 가시적으로 보여주는 신호가 될 수 있으며, 이는 임박한 공격에 대한 두려움을 완화한다. 또한 소통 채널, 특히 군 관계자 간의 소통 채널을 마련하는 것이 중요하다. 이러한 채널은 군사적 충돌로 이어질 수 있는 오산을 예방할 수 있다. 위기 시에는 직접적이고 개방적인 소통이 상황을 완화하고 오해를 피하는 데 도움이 될 수 있다.

일정 수준의 신뢰가 구축되면, 참여가 그 다음 단계가 된다. 모든 당사자들은 기회가 주어질 때마다 대화를 재개할 준비가 되어 있어야 한다. 조건 없는 대화 참여는 보다 개방적이고 유연한 대화를 가능하게 한다. 중국과 미국 같은 다른 이해당사자들이 이 단계에서 중요한 역할을 한다. 이들은 남북한과 각각 소통하면서 참여 가능 경로를 논의해야 한다. 더 나아가 중국, 미국, 일본, 러시아는 상호 간에도 대화하며 한반도 평화를 달성할 수 있는 집단적 방안을 모색해야 한다. 이러한 다자적 접근은 다양한 관점과 자원을 결집시켜 성공 가능성을 높인다.

참여가 잘 정착되면, 협상에 초점이 맞춰진다. 남북 양자 협상은 지속적인 과정이다. 우선 당사자들은 대화의 시간, 장소, 의제를 합의해야 한다. 이것이 협상 과정을 위한 구조적 틀을 제공한다. 현상 유지를 동결하는 것은 협상을 좌초시킬 수 있는 성급하거나 일방적인 행동을 방지한다.

포괄적 해결책을 위해서는 패키지 딜이 필요하다. 여기에는 오래된 국제적 목표인 비핵화가 포함되어야 한다. 북한의 주요 우려 사항인 북한의 안전을 확실히 해 주기 위해서 안보 보장이 필요하다. 경제 지원은 북한이 경제를 발전시키고 국민들의 생활 수준을 향상시키는 데 도움이 될 수 있다. 검증 체계는 모든 당사자가 합의된 조건을 준수한다는 점을 보장한다. 마지막으로 평화조약은 1950년대 이래로 한반도에 존재해온 전쟁 상태를 공식적으로 종식시킬 수 있다. 단계별 또는 행동 대 행동 방식 역시 바람직하다. 이는 당사자들이 서로 다른 목표를 서로 다른 단계에서 달성 하도록 허용하여 과정을 더 관리 가능하게 만들고, 과도한 부담을 줄인다.

다자 협상은 한반도에서 포괄적이고 지속 가능한 해결책을 위해 필수적이다. 다양한 관점과 이해를 고려하기 위해서, 남북한, 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주요 이해당사자들을 모두 참여시키는 것이 중요하다.

한반도와 동북아, 평화공존에의 길

The Korean Peninsula and Northeast Asia: Road to Peaceful Coexistence

이러한 협상에서 합의 조건들은 여러 측면을 담는다. 이 중 안보 보장이 최우선 과제다. 주요 이해당사자들은 남북한 모두에게 확실한 보장을 제공해야 하며, 이는 외부 침략에 대한 두려움을 완화한다. 검증 체계 역시 똑같이 중요하다. 강력한 체제를 마련해 북한의 비핵화 합의 준수를 보장해야 한다. 이는 모든 당사자 간의 신뢰를 구축하고 군축 과정이 신뢰할 수 있음을 담보한다.

경제 지원 또한 중요한 역할을 한다. 북한의 경제 발전을 지원함으로써, 북한이 무기 프로그램을 추구할 유인을 줄일 수 있다. 북한이 번영할 경우, 북한은 평화적 발전과 국제사회 통합에 더 집중할 가능성이 높다. 평화조약은 마무리가 되었다는 분위기와 안정감을 조성하기 위해 한반도의 전쟁 상태를 공식적으로 종식하고 끝맺음을 맺었다는 분위기와 안정감을 조성하기 위해 필요하다.

상기에 제시된 평화의 길은 이상적으로 보일 수 있으나, 현재로서는 유일한 실용적인 접근방법이다. 물론 수많은 장애물이 존재한다. 서울과 평양 사이의 기존 적대 관계, 미중 간의 고조되는 긴장은 상황을 더욱 복잡하게 만든다. 그러나 부정할 수 없는 현실은, 전쟁은 모든 이해당사자에게 용납될 수 없다는 것이다. 현 상황에서 평화로운 출구를 찾는 것이 각자에게 최선의 이익이다. 이를 달성하기 위해서는 모든 당사자의 우려와 이해, 특히 가장 취약한 당사자인 북한의 우려를 진지하게 고려해야 한다. 오직 포괄적이고 진정성 있는 다자 협상을 통해서만 한반도에 지속 가능한 평화가 이룩될 수 있다.

한반도와 동북아, 평화공존에의 길

The Korean Peninsula and Northeast Asia: Road to Peaceful Coexistence

Path to Peace on the Korean Peninsula

JIA Qingguo

Professor and Former Dean of School of International Studies, Peking University

The pursuit of peace on the Korean Peninsula is a complex endeavor that demands a multi-pronged approach. It hinges on a combination of diplomatic engagement, security guarantees, economic incentives, and verifiable denuclearization. A multi-step process encompassing confidence building, engagement, negotiation, and settlement is essential, and the joint efforts of key stakeholders such as the two Koreas, China, the US, Russia, and Japan are indispensable.

Confidence building serves as the cornerstone for any meaningful progress towards peace. It is about reducing hostility and establishing a basic level of trust for peaceful coexistence. One of the key aspects is refraining from actions that the other side perceives as provocative. Military exercises, often seen as a show of force, can heighten tensions. Hostile rhetoric and propaganda, whether through official statements or media, also fuel animosity. Even seemingly minor acts like sending propaganda or trash balloons across the border can lead to escalations. By ceasing such actions, the two Koreas can create a more stable and less threatening environment.

Sending positive signals for reconciliation is equally important. Expressing a willingness to re-engage without conditions on an equal and mutually respectful basis is a powerful gesture. Issuing statements that encourage positive behavior from the other side can set a constructive tone. Reducing the number of troops near the border can also be a visible sign of a commitment to peace, as it alleviates fears of an imminent attack. Additionally, establishing communication channels, especially between military officials, is vital. These channels can prevent miscalculations that could potentially lead to military confrontations. In times of crisis, direct and open communication can help de-escalate situations and avoid misunderstandings.

Once a certain level of confidence is built, engagement becomes the next step. All parties should be prepared to resume talks whenever the opportunity arises. Engaging without preconditions allows for a more open and flexible dialogue. Other stakeholders, particularly China and the US, play a significant role in this phase. They should communicate with the two Koreas about possible avenues of engagement. Moreover, China, the US, Japan, and Russia should engage with each other to explore collective ways to achieve peace on the Korean Peninsula. This multilateral approach can bring in different perspectives and resources, increasing the chances of success.

When engagement is well-established, negotiation becomes the focus. Bilateral negotiation between the two Koreas is a continuous process. First, the concerned parties need to agree on the time, venue, and issues for the talks. This provides a structured framework for the negotiation process. Freezing the status quo can prevent any hasty or unilateral actions that could derail the negotiations.

한반도와 동북아, 평화공존에의 길

The Korean Peninsula and Northeast Asia: Road to Peaceful Coexistence

A package deal is necessary for a comprehensive solution. It should include denuclearization, which is a long-standing international goal. Security guarantees are necessary to assure North Korea of its safety, which is a major concern for the country. Economic assistance can help North Korea develop its economy and improve the living standards of its people. Verification assurances ensure that all parties adhere to the agreed-upon terms. Finally, a peace treaty can formally end the state of war that has existed on the Korean Peninsula since the 1950s. A step-by-step or action-for-action approach is also advisable, allowing the parties to achieve different goals at different stages, making the process more manageable and less overwhelming.

Multiparty negotiation is essential for a comprehensive and lasting solution on the Korean Peninsula. Involving all key stakeholders--the two Koreas, the US, China, Japan, and Russia - is crucial as it ensures that diverse perspectives and interests are considered.

The terms of the agreements in these negotiations cover multiple aspects. Security guarantees are a top priority. The key stakeholders must provide assurances to both Koreas, alleviating their fears of external aggression. Verification mechanisms are equally vital. Robust systems need to be established to ensure North Korea's compliance with denuclearization agreements. This builds trust among all parties and ensures that the disarmament process is credible.

Economic assistance also plays a significant role. By helping North Korea's economic development, it reduces the incentive for the country to pursue weapons programs. A prosperous North Korea is more likely to focus on peaceful development and integration into the international community. Additionally, a peace treaty is necessary to formally end the war status on the Korean Peninsula, bringing a sense of closure and stability.

While the path for peace outlined above may seem idealistic, it is currently the only pragmatic approach. There are indeed numerous obstacles. The existing hostility between Seoul and Pyongyang, along with the escalating tension between China and the US, complicates the situation. However, an undeniable reality is that war is unacceptable for all stakeholders. It is in their best interests to find a peaceful way out of the current impasse. To achieve this, all parties' concerns and interests, especially those of North Korea-the most vulnerable party-must be taken seriously. Only through inclusive and sincere multiparty negotiations can a sustainable peace be achieved on the Korean Peninsula



소에야 요시히데

게이오대학교 명예교수

SOEYA Yoshihide

Professor Emeritus, Keio University

소에야 요시히데 교수는 1987년 미국 미시간대학교에서 세계정치학 박사학위를 받았고, 이후 일본 게이오대학교의 법학부 정치학 교수로 32년간 재직하다가 2020년 3월 정년 퇴임했으며 현재는 해당 대학의 명예교수이다.

게이오대학교에서 교수직을 맡기 전에는 일본 외무성의 한·일 신시대 공동연구 프로젝트, 총리관저의 신시대 안보 및 국방 역량 위원회, 외무성의 장관급 정책 평가 자문위원회, 방위청/방위성 산하 방위시설중앙심의회, 그리고 총리관저의 21세기 일본의 목표에 관한 총리 직속 위원회 등에서 활동했다.

소에야 요시히데 교수의 주요 연구 관심 분야는 동아시아 정치와 안보, 그리고 일본 외교와 대외관계이다. 최근의 영문 저술로는 헬렌 하다케어가 공동 편집한 *Japanese Constitutional Revisionism and Civic Activism* (렉싱턴북스, 2021)에 수록된 "Constitutional Revision Going Astray: Article Nine and Security Policy", 구 치엔원이 공동 편집한 *The Strategic Options of Middle Powers in the Asia-Pacific* (런던: 라우틀리지, 2022)에 수록된 "Middle Power Cooperation 2.0 in the Indo-Pacific Era", 제임스 브라운이 공동 편집한 *The Abe Legacy* (메릴랜드주: 렉싱턴북스, 2021)에 수록된 "Japan's Diplomacy toward China under the Abe Shinzo Administration", 아슬레 토예가 편집한 *Will China's Rise be Peaceful?* (옥스퍼드: 옥스퍼드대학교출판부, 2018)에 수록된 "The Rise of China in Asia: Japan at the Nexus" 등이 있다.

Yoshihide SOEYA is Professor Emeritus of Keio University, from which he retired in March 2020 after serving as professor of political science at the Faculty of Law for 32 years. He received Ph.D. from the University of Michigan in 1987, majoring in world politics. Previously, Dr. Soeya served the "Korea-Japan Joint Research Project for the New Era" (MOFA), the "Council on Security and Defense Capabilities in the New Era" (Prime Minister's Office), the "Advisory Group on Ministerial Evaluations" (MOFA), the "Central Council on Defense Facilities" (Agency/Ministry of Defense), and the "Prime Minister's Commission on Japan's Goals in the 21st Century" (Prime Minister's Office). His areas of interest are politics and security in East Asia, and Japanese diplomacy and its external relations. His recent publications in English include "Constitutional Revision Going Astray: Article Nine and Security Policy," Helen Hardacre, et al., eds, *Japanese Constitutional Revisionism and Civic Activism* (Lanham, MD: Lexington Books, 2021); "Middle Power Cooperation 2.0 in the Indo-Pacific Era", in Chien-Wen Kou, et al., eds., *The Strategic Options of Middle Powers in the Asia-Pacific* (London: Routledge, 2022); "Japan's Diplomacy toward China under the Abe Shinzo Administration," in James Brown, et al., eds., *The Abe Legacy* (MD: Lexington Books, 2021); and "The Rise of China in Asia: Japan at the Nexus," in Asle Toje, ed., *Will China's Rise be Peaceful?* (Oxford: Oxford University Press, 2018).

한반도와 동북아, 평화공존에의 길

The Korean Peninsula and Northeast Asia: Road to Peaceful Coexistence

한반도와 동북아, 평화공존에의 길

소에야 요시히데

게이오대학교 명예교수

트럼프의 평행세계

적지 않은 미국 대중이 도널드 트럼프 대통령의 세계관에 공감하고 있지만, 그의 세계관은 미국의 전통적인 대외 및 국내 정책의 틀과는 완전히 다르다. 그 핵심에는 미국 문제의 근원을 규정하는 독특한 전제들이 자리하고 있다. 바로 국가적 어려움이 국내적으로는 이민자들, 그리고 흔히 "딥 스테이트"라고 불리는 관료 엘리트로 인한 것이며, 국제적으로는 외국과 자유주의적 국제기구들이 미국을 부당하게 착취하고 있기 때문이라는 믿음이다.

이러한 전제에서 출발하는 핵심 원칙이 "미국 우선주의"라는 가치 아래 추진되는 "미국을 다시 위대하게(MAGA, 마가)"이다. 또한 트럼프 대통령의 정책의 특징은 이스라엘과 유대인 공동체에 대한 뚜렷한 편향을 보인다는 점과 그리고 그의 개인적 자아가 정책 결정 과정에 강력한 영향력을 끼친다는 점이다.

트럼프 대통령은 대외정책에서 전통적 다자주의를 거부하고 양자 간 "딜 외교"에 중점을 둔다. 이러한 접근방식은 그의 독특한 평화주의 방식에도 반영되어 있다. 이는 우크라이나 전쟁, 이란 핵 문제, 잠재적인 대만 해협 위기, 북한 핵 문제 등 안보 과제를 직접 협상과 거래적 합의로 해결하려는 방식이다. 동시에 군사적 분쟁에 직접 개입하는 것은 피하고 미국의 방위·안보 부담을 줄이려는 목적으로 동맹국들에게 국방비 증액과 미군주둔 비용 분담 확대를 강하게 요구해왔다.

이러한 트럼프식 평행세계는 그저 트럼프 대통령 개인의 성격이나 정치적 스타일에서 기인한 것이 아니라, 미국의 대내외 정책의 틀을 근본적으로 재정의하려는 시도로 만들어졌다. 그 과정과 결과는 미국의 미래, 나아가 동북아의 안정과 국제 질서 전반에도 막대한 파급 효과를 미칠 것이다.

미·중·러 역학과 한·일의 평화공존 과제

트럼프 행정부가 세계 질서 관리에서 물러남에 따라 국제정치는 지역화 경향을 띠게 되었고, 미국·중국·러시아 같은 전통적 강대국들이 각각 독립된 축의 역할을 하고 있다. 미국은 동시에 중국의 부상, 우크라이나 전쟁, 중동의 불안정이라는 세 개의 전략적 전선을 관리하려 한다. 하지만, 이러한 대응은 일관된 글로벌 전략이라기보다, 트럼프의 평행세계 핵심 원칙인 마가(MAGA)에서 비롯된 단편적 대응에 가깝다.

이를 대응하는 방편으로, 중국과 러시아 역시 자국의 이익을 확보하기 위한 전략을 추구하는 것으로 보인다. 결과적으로 현재 국제정치는 미국·중국·러시아라는 세 강대국이 각자 독자적인 세계관과 전략을 추진하는 양상이다. 따라서 안보 전문가들의 우려하고 있는 중·러 전략적 동반자 관계는 본질적으로 한계를 갖고 있으며, 상호 불신과 이해 차이가 그 결속을 약화시킬 가능성이 크다. 이렇게 불안정한 강대국들의 역학 속에서 국제 질서의 향후 방향은 여전히 불확실하다.

한반도와 동북아, 평화공존에의 길

The Korean Peninsula and Northeast Asia: Road to Peaceful Coexistence

아시아 지역 질서의 중심에 있는 중국은 1990년대 냉전 종식 이후 꾸준히 국력을 확대해왔고, 그 전략은 시기에 따라 진화했다. 시진핑 체제하에서 중국은 "도광양회(韜光養晦)" 정책에서 벗어나 군사·경제력에 대한 자신감을 바탕으로 보다 공세적인 외교로 전환했다. 미국과 중국이 대등한 존재로 서로를 인정하길 바라는 중국의 포부가 "신형 대국관계"라는 개념에 담겨 있으며, 이는 대만 문제의 장기적 전망에도 중요한 의미를 갖는다.

이러한 국제 환경 속에서 일본과 한국은 미국·중국·러시아 사이에 놓여 있다는 공통된 지정학적 조건을 공유한다. 미·중 전략적 경쟁이 심화되는 가운데 양국은 공통의 전략적 기반을 재확인하고 공동의 이익을 추구함으로써 지역의 안정과 번영을 도모해야 한다. 무엇보다 북한 문제, 특히 북한의 핵미사일 문제를 다룸에 있어 한·일 간 긴밀한 협력은 필수적이다. 한·미·일 3자 안보 협력은 그러한 노력의 핵심 축을 이룬다.

동시에 한·중·일 3자 대화는 지역 협력의 귀중한 틀로서 상호 신뢰 구축 등의 중요한 역할을 할 수 있다. 만약 한·미·일과 한·중·일이라는 두 개의 소다자 틀이 경쟁이 아닌, 상호 보완적 체계로 발전한다면, 미·중 간 긴장을 완화하고 지역 분열을 방지하는 데 크게 기여할 수 있다. 이를 성취하기 위한 열쇠는 양쪽 틀에 모두 참여하는 한국과 일본의 손에 있다.

한반도와 동북아, 평화공존에의 길

The Korean Peninsula and Northeast Asia: Road to Peaceful Coexistence

The Korean Peninsula and Northeast Asia: Road to Peaceful Coexistence

SOEYA Yoshihide

Professor Emeritus, Keio University

Trump's Parallel World

President Donald Trump's worldview, while resonating with a considerable segment of the American public, represents a complete departure from the traditional frameworks of U.S. foreign and domestic policy. At its core is a distinctive set of assumptions about the sources of America's problems. Domestically, immigrants and the bureaucratic elite often labeled the "deep state" are cast as the root of the nation's troubles. Internationally, Trump's worldview rests on the conviction that foreign countries and liberal international institutions are unfairly exploiting the United States.

From this premise follows the guiding principle of pursuing MAGA (Make America Great Again) under the banner of "America First." In addition, President Trump's policies are marked by a pronounced tilt toward Israel and the Jewish community, as well as by the strong influence of his own personal ego on the policymaking process.

In foreign policy, Trump rejects traditional multilateralism and instead places emphasis on bilateral "deal diplomacy." This approach is also reflected in his distinctive brand of "pacifism," which aims to tackle security challenges—ranging from the war in Ukraine and the Iranian nuclear issue to a potential Taiwan crisis and North Korea's nuclear program—through direct negotiations and transactional deal-making. At the same time, seeking to avoid direct involvement in military conflicts and to lessen America's defense and security burdens, he has strongly urged allies to raise their defense spending and shoulder a greater share of the costs of hosting U.S. forces.

This "Trump-style parallel world" is not simply a reflection of personality or political style, but an attempt to fundamentally redefine the framework of U.S. domestic and foreign policy. Both the process it entails and the outcomes it produces will shape not only America's future but also have far-reaching implications for the stability of Northeast Asia and the international order as a whole.

U.S.-China-Russia Dynamics and the Tasks Facing Japan and South Korea for Peaceful Coexistence

As a result of the Trump administration's retreat from managing the world order, international politics has tended toward "regionalization," with traditional great powers such as the United States, China, and Russia each acting as distinct poles. The United States is simultaneously attempting to manage three strategic fronts—the rise of China, the war in Ukraine, and instability in the Middle East. Yet these efforts do not constitute a coherent global strategy; rather, they are fragmented responses stemming from the core MAGA principle of Trump's "parallel world."

한반도와 동북아, 평화공존에의 길

The Korean Peninsula and Northeast Asia: Road to Peaceful Coexistence

In response to the Trump administration, both China and Russia appear to be pursuing strategies designed to secure their own national interests. In effect, contemporary international politics is marked by three major powers—the United States, China, and Russia—each advancing its own worldview and strategy independently. Accordingly, the strategic partnership between China and Russia—often a source of concern for security experts—has inherent limits; mutual distrust and diverging interests may well undermine their cohesion. Within this unstable great-power dynamic, the future trajectory of the international order remains highly uncertain.

At the center of Asia's regional order, China has consistently pursued the expansion of its national power since the end of the Cold War in the 1990s, though its tactics have evolved over time. Under Xi Jinping's leadership, Beijing has shifted away from the policy of "keeping a low profile" (*taoguang yanghui*) toward a more assertive diplomacy grounded in growing confidence in both its military and economic strength. The concept of a "new type of great-power relations" embodies China's aspiration for the United States and China to acknowledge each other as equals, a vision that carries significant long-term implications for the Taiwan issue.

Within this international environment, Japan and South Korea share the common geopolitical condition of being situated among the United States, China, and Russia. Amid intensifying U.S.–China strategic rivalry, both countries must reaffirm their shared strategic foundations and pursue common interests to foster regional stability and prosperity. On the North Korea issue, close coordination between Japan and South Korea is indispensable, particularly in addressing nuclear and missile development. Trilateral security cooperation among Japan, South Korea, and the United States constitutes a key pillar of this effort.

At the same time, trilateral dialogue among Japan, South Korea, and China can serve as a valuable framework for regional cooperation, including confidence-building. If the two "minilateral" frameworks—Japan–U.S.–South Korea and Japan–South Korea–China—are developed not as competing but as complementary arrangements, they could make a significant contribution to easing U.S.–China tensions and preventing regional fragmentation. The key to achieving this lies with Japan and South Korea, which participate in both frameworks.



게오르기 톨로라야

러시아 과학아카데미 아시아전략센터장

Georgy TOLORAYA

Director of the Center of Russian Strategy in Asia,
Institute of Economics, Russian Academy of Sciences

게오르기 톨로라야는 전직 외교관(장관급)으로서 수십 년간 아시아 및 국제 현안을 다뤄온 학자이다. 현재 그는 러시아 과학아카데미 산하 경제 연구소 아시아전략센터 소장, 러시아 과학아카데미 산하 중국 및 현대아시아연구소 수석연구원, 러시아 브릭스(BRICS)국가연구위원회 상임이사로 재직 중이다.

게오르기 톨로라야 박사는 1978년 모스크바국립국제관계대학교(MGIMO)를 졸업하고, 1984년 박사학위를 취득했으며, 1994년 경제학 박사 학위, 2002년에는 정교수 자격을 획득하였다.

그는 북한 주제 공관에서 두 차례(1977~1980, 1984~1987) 근무했고, 아시아 관련 무역진흥기구와 러시아 외무부에서도 일했으며, 주한 러시아대사관 차석대사(1993~1998), 러시아 외무부 제1아시아국 부국장(1998~2003), 주시드니 러시아 총영사(2003~2007)를 역임했다. 또한 2008년부터 2019년까지 루스키 미르 재단 지역프로그램 의장을 맡았다.

2019년부터 2024년까지는 뉴욕에서 유엔 안전보장이사회 대북제재위원회(1718 위원회) 전문가패널 위원으로 활동했다. 이와 함께 그는 러시아 세계경제 및 국제관계연구소(IMEMO), 모스크바 고등경제대학교 등 여러 학술기관에서 전임 및 겸임연구원으로 활동했으며, 2007년과 2008년에는 미국 워싱턴 D.C. 브루킹스 연구소 객원연구원으로 재직하였다.

게오르기 톨로라야 박사는 오랫동안 모스크바국립 국제관계대학교(MGIMO)에서 교편을 잡았고, 동아시아 문제와 글로벌 거버넌스, 특히 브릭스(BRICS)의 발전에 관한 다수의 논문과 저서를 집필했다.

Georgy TOLORAYA is a former diplomat (rank of Minister) and a scholar with decades-long experience on Asian and global issues. He currently is Director of the Asian Strategy Center at the Institute of Economy, Chief Researcher at the Institute of China and Contemporary Asia of the Russian Academy of Sciences and Executive director of the Russian National Committee on BRICS Research.

Toloraya graduated from Moscow University of International Relations (MGIMO) in 1978, received his Ph.D. in 1984, doctorate degree in economy in 1994, and full professor degree in 2002. He served two postings in DPRK (North Korea) (1977-1980 and 1984-1987), worked for trade promotion agencies related to Asia, served in the Russian Foreign Ministry, was Deputy chief of the Russian Embassy in ROK (South Korea) (1993-1998), First Asian Department deputy director-general (1998-2003), and Consul-general of Russia in Sydney (2003-2007), worked as Chair of regional programs of the "Russkiy Mir" Foundation (2008-2019). In 2019 -2024 he worked in New York at the Panel of Experts of UN Security Council Committee 1718 on DPRK. He collaborated with a number of academic institutes (among them IMEMO and Higher School of Economics) as a full-time and part-time researcher and in 2007-2008 was a visiting fellow at the Brookings Institution, Washington, D.C.. For many years he has concurrently taught at MGIMO. He has published many articles and books on East Asia and global governance issue with special accent on BRICS development.

한반도와 동북아, 평화공존에의 길

The Korean Peninsula and Northeast Asia: Road to Peaceful Coexistence

동북아 전략과 정책 우선순위: 러시아의 시각

게오르기 톨로랴

러시아 과학아카데미 아시아전략센터장

1. 한반도는 여전히 잠재적 분쟁의 온상으로서 국경을 맞대고 있는 러시아에게는 안보 도전 과제이고, 세계 안보와 비확산 체제에도 위협이 되고 있다.
2. 추가적인 핵무장은 반드시 차단되어야 한다. 비록 북한의 핵무기가 폐기될 수 없고, 북한은 사실상의 핵보유국 지위를 유지하겠지만, 그 지위에는 책임이 뒤따라야 하며 대량살상무기의 추가 개발은 중단되어야 한다. 이를 위해 전략적 군비 통제와 점진적 군축 체제가 협상의 핵심 의제가 되어야 한다.
3. 러시아의 동북아시아 정책의 목표는 모든 당사자의 정당한 법적 권익을 존중하는 가운데 정치·외교적 수단을 통해 평화와 안정을 촉진하고 모든 갈등 요인을 해결하는 것이다. 이를 위해 모든 이해 당사국과의 안정적인 관계 유지는 필수적이다.
4. 국제관계의 급격한 변화와 세계적 위기의 연속으로 인해 러시아와 남북한의 관계는 과거와 완전히 달라졌다. 따라서 동북아 안보 목표와 잠재적 지역 협력체제에 대한 러시아의 우선순위 역시 변했다.
5. 러시아는 우크라이나 전쟁에 직접적으로 참여하고 탄약을 제공한 유일한 국가인 북한과 군사동맹 관계를 구축했고, 이러한 긴밀한 관계는 앞으로도 장기간 계속될 것이며 이를 소중히 여긴다. 러시아는 북한이 불쾌하게 생각할 것으로 사료되는 적들과의 협력으로 인해 북한과의 긴밀한 관계를 해치는 일이 없도록 노력할 것이다.
6. 그러나, 러시아와 북한의 군사협력이 주변국에 위협이 되는 것은 아니다. 러시아는 아시아에서의 팽창주의를 전혀 계획하고 있지 않으며, 북한 역시 공격적인 계획을 갖고 있지 않다.
7. 러시아와 북한의 군사협력 이전에도, 한국은 우크라이나에 대한 러시아의 특별군사작전에 문제가 있다고 판단하고 서방의 압력에 따라 러시아에 대한 제재를 부과했으며, 이로 인해 한국의 대러시아 정책은 비우호적이 되었다. 새로운 조약에 따라 북한이 러시아의 군사 작전에 참여하고 있다는 한국의 우려(개인적으로는 충분한 근거가 없다고 생각되는 우려)는 양국 관계를 최악으로 만들었다. 하지만, 러시아는 한국에 대해 상응하는 보복 조치를 취하지 않았으며, 양국 관계 해빙을 위해 한국이 노력한다면 이에 긍정적으로 반응할 준비가 되어 있다.
8. 김정은 위원장은 비통일 노선을 선언하며 남한을 무시하는 정책으로 선회함에 따라 남북관계는 극적으로 변했다. 러시아는 김정은 위원장과의 긴밀한 관계를 가지고 있으며, 이 때문에 해당 정책에 대해 반박할 입장이 아니다.
9. 사실 우리는 두 국가론이 현실적이라고 생각한다. 완전히 다른 두 국가의 통일은 한 쪽이 다른 쪽을 지배하고 장악함으로써만 가능하며 이는 참혹한 충돌을 초래할 수밖에 없다. 러시아는 우리의 이웃국가들이 현재의 냉전에서 냉평화로 전환하여 안정적인 상태 속에서 평화롭게 공존하기를 희망한다.
10. 북한이 한국에 대해 부정적인 태도를 유지함에도 불구하고, 현 정부 들어 한국이 보다 차분하고 비대결적인 정책으로 방향을 튼 것을 환영한다. 현재까지 그저 선언적인 것으로만 그쳤다면, 이제는 현실적인 조치를 취해 결과를 낼 수 있다. 좋은 결과를 도출하기 위해서는 인내와 현실적인 접근방법이 필수적이다.
11. 남북의 평화로운 공존과 대화는 현실에 기반을 둘 때에만 가능해진다. 즉, 양 측이 서로를 법적으로 정당한 주권국으로 인정하고 공식적인 대화 채널을 구축하는 것이다.

한반도와 동북아, 평화공존에의 길

The Korean Peninsula and Northeast Asia: Road to Peaceful Coexistence

12. 개인적 으로는 이러한 상호 인식이 동북아의 새로운 지속가능한 안보 체제의 초석이 될 수 있다고 생각한다. 그럴 경우, 한반도 문제와 관련된 4대 강대국이 새로운 상황을 인정하고 지지할 수 있을 것이다.
13. 이상적으로는 전체 6개국이 서로 한반도의 안보와 협력에 대한 상호 조약을 체결함으로써 이러한 지지를 형성할 수 있으며, 이 상호조약에는 한반도 문제에 대한 권리와 의무가 명문화되어 있어야 한다. 상호조약 대신 같은 취지의 동북아 평화협력 협정을 다자간의 형태로 체결할 수도 있다. 이를 유엔에 등록해 유엔 안전보장이사회 특별위원회가 감독하도록 할 수도 있을 것이다. 이러한 아이디어들은 기존의 출판물에 상세히 기재되어 있다.
14. 물론 이러한 비전은 아직 요원하다. 하지만, 현대의 유럽과는 달리, 동북아가 처한 현재의 대립적 안정이라는 상황은 남북이 서로를 점령하고자 하는 목표를 버리고 협력하기로 선택한다면 폭발로 이어질 운명은 아니다.
15. 다른 지역과 달리, 동북아에서의 글로벌 세력 간 모순은 극복 불가능하지 않다고 여전히 생각한다. 새로 자리 잡힌 군사·정치적 균형과, 당사국들이 또 다른 대결의 장을 피하는 데서 얻을 수 있는 잠재적 이익 때문에, 수십년간 위험지역으로 여겨졌던 동북아에서 외교가 성공할 가능성이 아이러니하게도 그 어느때보다 높다.

한반도와 동북아, 평화공존에의 길

The Korean Peninsula and Northeast Asia: Road to Peaceful Coexistence

Strategic Perspectives and Policy Priorities in Northeast Asia: A View from Russia

Georgy TOLORAYA

Director of the Center of Russian Strategy in Asia, Institute of Economics, Russian Academy of Sciences

1. Korean Peninsula remains a challenge for Russian security - being a potential hotbed for conflict on its borders and a threat to global security and non-proliferation.
2. Further "nuclearization" should be prevented. Although North Korean nuclear arms cannot be liquidated and DPRK will remain a de-facto nuclear state, the responsibility of this status should be maintained and further development of WMD should be stopped. For this strategic arms control and eventual arms reduction system should be introduced as a major negotiation agendas.
3. Peace and stability, settlement of any irritants by political and diplomatic means with taking into account of the legal interests of all the parties concerned remains to be Russia's policy goal in Northeast Asia. For that maintaining stable relations with all the parties is essential.
4. As a result of radical shift in international relations and series of crises in other parts of the world the relations of Russia with both Korea have completely changed in comparison with previous period. Hence the priorities for Northeast Asia possible security and regional cooperation system have changed as well.
5. Russia established the military alliance relation with DPRK- the only country which directly took the part in the conflict with Ukraine and also supplied ammunition for the war efforts. The close relations are bound to continue long into the future. Russia values them and would take care not to undermine them by cooperation with the enemies of DPRK which may be considered undesirable by the latter.
6. However Russia-North Korea military cooperation carries no threat to neighboring nations. Russia has no plans for any expansionism in Asia and believes North Korea has no aggressive designs either.
7. Even before that the ROK policy to Russia became unfriendly, as ROK saw fault with Russia's special military operation in Ukraine and introduced sanctions against Russia under the Western pressure. ROK's concern (to my mind, not very well founded) because of North Koreans taking part in combat operations in Russia in accordance with the new treaty brought the relation to nadir. Even the change of government has not drastically improved the situation. However Russia has not responded in kind to ROK negative actions and is still ready to positively react to any Seoul's efforts for defreezing the relations.
8. The relations between the North and South took a dramatic turn. Kim Jong Un declared "no unification" doctrine and turned to the policy of ignoring the South. Given the cozy relations with Kim Russia is not in a position to argue.

한반도와 동북아, 평화공존에의 길

The Korean Peninsula and Northeast Asia: Road to Peaceful Coexistence

9. In fact we consider the "two Korea states" doctrine to be realistic. Unification of two completely different states can take place only through a takeover and domination of one over the other, and this is bound to result in a terrible conflict. Nevertheless we would like to see our neighbors to peacefully coexist in a stable conditions, moving from current cold war first to "cold peace".
10. Although DPRK preserves negative attitude towards ROK, we appreciate Seoul's turn to more calm and non-confrontational policy by the current government. If only declarative so far, it can bear fruit by taking realistic measures. Patience and realistic approach are essential for its success.
11. Peaceful coexistence and dialogue between DPRK and ROK can only be possible if based on realities. That means recognizing legally each other as a sovereign state and establishing formal dialogue channels.
12. In my opinion this could become a key to a new sustainable security system in Northeast Asia. The 4 great powers involved in Korean affairs may then recognize the new situation and endorse it.
13. Ideally such an endorsement may take form by concluding bilateral treaties with each other (every country with other five) "On security and cooperation in Korean Peninsula"- in which the right and obligations of every country on this isolated issue will be enshrined. Or a multilateral "Northeast Asia Peace and Cooperation pact" of the same nature may be signed. It could be registered in UN and monitored by a special UN SC Committee. These ideas have been discussed by me in details in previous publications.
14. Of course we are a long way from it now. However, unlike in modern Europe, the situation in Northeast Asia-that of "confrontational stability"- is not destined to explode, if the two Korean would abandon the goal of conquering each other, if they choose to cooperate.
15. I still see Northeast Asia as an area where the contradictions between the opposing global power centers are not insurmountable, as in many other regions. So the possibility for diplomacy in their are, for many decades perceived as a risky area, at the current era are paradoxically higher than ever due to newly established military and political balance and the possible advantage for the parties involved to avoid another arena for confrontation.



GKF 2025
GLOBAL KOREA FORUM

2025 국제 한반도 포럼

GLOBAL KOREA FORUM 2025



Session 1

남북 교류협력을 위한 로드맵

Roadmap for Inter-Korean Exchange and Cooperation

좌장 Chair

- **김병로** 서울대학교 교수
KIM Philo Professor, Seoul National University

패널 Panels

- **최용환** 국가안전보장전략연구원 부원장
CHOI Yonghwan Vice President, Institute for National Security Strategy
- **베른하르트 젤리거** 한스자이델재단 한국사무소장
Bernhard SELIGER Representative, Hanns Seidel Foundation Korea
- **임은정** 국립공주대학교 국제학부 교수
LIM Eunjung Professor, Division of International Studies,
Kongju National University
- **김규철** 한국개발연구원 연구위원
KIM Kyoochul Fellow, Korea Development Institute



김병로

서울대학교 교수

KIM Philo

Professor, Seoul National University

성균관대학교 사회학과를 졸업하고 미국 인디애나주립대학교 대학원에서 사회학 석사, 럿거스대학교 대학원에서 사회학 박사학위(1991.01.18.)를 받았다. 통일연구원 선임연구위원 및 북한연구실장, 아신대학교 조교수 및 북한연구소장을 거쳐, 2006년 서울대학교 통일평화연구원 연구교수 및 2011년부터 HK교수로 재직 중이다. 북한연구학회 제22대 회장, 국방부·국가정보원·KBS 자문위원 및 민주평통 상임위원, 통일부 정책자문위원 등을 역임하였다. 주요 저서로는 *Two Koreas in Development*, 『한국과 조선』, 『한반도발 평화학』, 『북한, 조선으로 다시 읽다』, 『다시 통일을 꿈꾸다』, 『탈사회주의 체제전환과 북한의 미래』(공저), 『개성공단』(공저), 『분단폭력』(공저) 등이 있다.

B. Philo Kim is associate professor at the Institute for Peace and Unification Studies (IPUS), Seoul National University, Seoul, Korea. He received his Ph.D in Sociology from Rutgers University, New Brunswick, New Jersey, USA. Professor Kim had formerly served as a senior fellow and director of North Korean Studies Division at a government funded research institute KINU, and also served as president of the Korean Association of North Korean Studies. He is currently serving or served as advisory committee members in Ministry of Unification, Ministry of Defense, National Intelligence Service, National Unification Advisory Council, Korean Council for Reconciliation and Cooperation, etc. His main research areas include North Korea, Unification issues and Peace Studies. He is the author of *Korea: Han vs Chosun*, *Peace Studies from the Korean Peninsula*, *Reading North Korea by Chosun Korea*, *Dreaming Unification Again*, *Korean Division and Peaceless Life*, *Kim Jong Un Succession System*, and *North Korean Diaspora*.



최용환

국가안보전략연구원 부원장

CHOI Yonghwan

Vice President, Institute for National Security Strategy

최용환은 국가안보전략연구원 부원장으로 재직하고 있으며, 북한연구학회 회장으로 활동하고 있다. 그는 2003년 서강대학교에서 정치학 박사 학위를 받았으며, 청와대 국가안보실 및 통일부 정책자문위원을 역임하였다. 그의 관심 연구분야는 북한의 대외정책, 남북관계 및 한반도 안보 등이며, 이와 관련된 주요 연구실적은 "North Korea's New Leadership and Diplomacy: Legacy and Challenges of the Kim Jong II Era," *Journal of Peace and Unification*, Vol. 2. No. 1 (Spring 2012); <북한의 시장화 현황과 전망> (수원: 경기연구원, 2016); <김정은 시대 북한의 핵협상 전략>(국가안보전략연구원, 2018); <동아시아 안보지형 변화의 쟁점과 과제> (공저, 국가안보전략연구원, 2019); <북핵과도기 한국의 안보정책 과제와 쟁점> (공저, 국가안보전략연구원, 2020); <대서양 세력의 인도-태평양 전략과 한국의 지전략 구상에 대한 시사점> (공저, 국가안보전략연구원, 2022) 등이 있다.

Yonghwan Choi serves as Vice President of the *Institute for National Security Strategy (INSS)* and is also President of the *Korean Association of North Korean Studies*. He earned his Ph.D. in Political Science from Sogang University.

Dr. Choi's research interests center on North Korea's foreign policy, inter-Korean relations, and the security dynamics of the Korean Peninsula. His notable publications include:

- "North Korea's New Leadership and Diplomacy: Legacy and Challenges of the Kim Jong II Era," *Journal of Peace and Unification*, Vol. 2, No. 1 (Spring 2012)
- *Marketization in North Korea and the Birth of a Kleptocratic State* (Suwon: GRI, 2016)
- *North Korean Nuclear Negotiation Strategy in the Kim Jong-un Era* (Seoul: INSS, 2018)
- *Issues and Challenges to the Security Environment in East Asia* (Seoul: INSS, 2019)
- *Security Issues and Tasks for South Korea under the DPRK Nuclear Threat* (Seoul: INSS, 2020)
- *The Atlantic Powers' Indo-Pacific Strategy and Its Implications for South Korea's Geostrategic Initiative* (Seoul: INSS, 2022)

남북 교류협력을 위한 로드맵

Roadmap for Inter-Korean Exchange and Cooperation

한반도 정세의 현실과 남북교류협력의 과제

최용환

국가안보전략연구원 부원장

한반도 및 남북관계 정세 평가

하노이 북미정상회담 노딜 이후 북한은 핵과 미사일 등 전략무기 개발을 가속화하고 있다. 나아가 북한은 더 이상 자신들의 핵폐기를 전제로 하는 협상에 나서지 않을 것임을 거듭 밝히고 있다. 북한이 유엔안보리 대북제재 결의 위반이 명백한 전략무기 시험에 나서고 있음에도 유엔 차원의 추가 대북제재는 이루어지지 않고 있다.

북한은 미중전략경쟁과 러시아-우크라이나 전쟁(이하 러우전쟁) 등으로 미중·미러관계가 악화되는 상황에 주목하여, 북중·북러 관계 개선에 주력하고 있다. 즉 북한은 미국 및 서방세계와 중국·러시아의 관계가 악화되면 미국과 서방의 힘이 미치지 않는 국제정치적 전략공간이 마련될 수 있을 것으로 기대하고, 대외전략 변화를 꾀하고 있다. 탈냉전기 북한은 국제질서가 미국 주도의 유일 패권체제라고 인식하고 대외전략의 초점을 북미 관계에 맞추어왔던 것이 사실이다. 하지만 이제 북한은 국제정세를 신냉전 및 다극화로 규정하고, 대외전략의 초점을 미국에서 중국, 러시아로 다변화하고 있다. 특히 러우전쟁의 발발과 이에 따른 국제정세 변화는 이와 같은 북한의 대외전략 변화에 결정적 이점을 제공하였다. 이제 북한은 한미일 대 북중러의 냉전적 갈등구조가 자신들에게 불리하지 않다고 판단하고, 이러한 갈등 구조에 대한 편승을 넘어 적극적으로 냉전적 갈등을 조장하기 위해 노력하고 있다.

2023년말 이후 북한은 남북관계를 '적대적 두 국가'관계로 규정하고, 남한에 대한 적대감을 감추지 않고 있다. 뿐만 아니라 북한은 미국을 대상으로 하는 전략핵무기 이외에 한반도와 그 주변 지역에서 사용가능한 전술핵무기 개발에도 적극 나서는 한편 남한에 대한 핵무기 사용 위협의 수위를 높이고 있다. 이와 같은 북한의 대남전략 변화의 기저에는 '신냉전 구조 활용'이라는 대외전략 변화가 자리 잡고 있다. 즉 한미일 대 북중러의 냉전적 대립 구조 유지를 위해서는 남북관계 역시 적대적으로 관리할 필요가 있었을 것이다. 이처럼 국제정세에 대한 북한의 인식과 대외전략이 변화하면서 남북관계 경색 국면 역시 장기화되고 있다.

남북관계 발전 제약 요인

최근 북한의 대외·대남 전략 변화와 한국 보수 정부의 강경한 대북정책이 맞물리면서 남북 간 정치·군사적 긴장 국면이 장기화되었다. 이후 한국에서는 진보 정권으로의 정권교체가 이루어졌지만, 북한의 대외·대남전략 기조는 아직 변화하지 않고 있는 것이 사실이다. 새로 출범한 한국 정부는 평화 공존과 번영의 한반도를 기조로 화해·협력의 남북관계 재정립 및 호혜적 남북교류협력 추진을 표방하고 있다.

하지만 남북관계 전환에는 현실적 장애요인들이 다수 존재하는 것이 현실이다. 우선 남북관계 개선에 소극적인 북한의 태도가 문제이다. 북한은 이른바 '적대적 두 국가'관계 기조를 계속 이어가겠다는 입장을 고수하고 있다. 그럼에도 불구하고 한국 정부는 대북전단 살포를 중단시키는 등 접경지역에서 군사적 긴장을 고조시켜왔던 행위의 종단을 선제적으로 실시하였다. 북한 역시 이에 대해 오물풍선 살포를 중단하는 등 이른바 '행동 대 행동'에 따른 반응을 보이고 있다. 이러한 상호 조치들이 남북관계 개선에 미치는 효과는 비록 제한적이지만, 그 긍정적 효과를 무시할 수는 없다. 결국 신뢰는 상호관계 반복 속에서 생성되는 것이기 때문이다.

남북 교류협력을 위한 로드맵

Roadmap for Inter-Korean Exchange and Cooperation

둘째, 남북 관계 전환을 위한 교류협력을 제한하는 또 다른 변수는 대북제재이다. 북핵문제가 진전을 보이지 않고 있는 상황에서 한국 정부가 대북 제재를 무시하고 남북교류협력 사업을 추진할 수는 없기 때문이다. 결국 제재 하에서 가능한 사업은 인도지원이나, 인적교류, 문화·스포츠 교류 등으로 제한될 수밖에 없다. 하지만 이런 분야의 협력 사업으로 남북관계의 의미 있는 전환을 이끌어 내는 것은 매우 어려운 것이 현실이다.

셋째, 북러·북중 협력이 지속·확대되고 있는 것도 북한이 남북관계 변화에 관심을 가지지 않는 중요한 이유가 되고 있다. 특히 러우전쟁 이후 북한은 러시아와의 관계에 크게 집중하고 있는 것으로 보인다. 이제 북한은 필요한 외부 지원을 중국이나 러시아로부터 확보할 수 있으며, 미국이나 일본과의 협상 역시 서울을 거치지 않고 직접 추진할 수 있는 것으로 판단하고 있다. 즉, 북한의 자원 확보처 혹은 대미·대일 협상의 중재자로서 한국의 필요성을 크게 느끼지 않고 있는 것이다.

남북교류협력의 의의 및 과제

이와 같은 상황에서도 한국 정부가 남북관계 개선을 추구하는 가장 큰 이유는 평화가 모든 것의 기초라고 판단하기 때문이다. 특히 한반도와 같이 군사력 밀집도가 높은 지역에서 분쟁이 발생한다면 이는 파멸적 결과를 초래할 수밖에 없다. 실제 군사적 충돌이 발생하지 않더라도, 남북 간 정치·군사적 긴장 수위가 높아지면 한국 경제는 이른바 '코리아 디스카운트'에 시달릴 수밖에 없다. 더 나아가 적대적 남북관계가 유지되고, 그것이 북한이 원하는 이른바 신냉전 구조 고착화로 이어지면 한반도는 강대국 간 지정학적 갈등의 경계에 놓이게 될 우려가 크다.

따라서 한국 정부는 남북 간 적대성 완화에 우선 관심을 가지고 있다. 남북 접경지역에서 우발적 충돌 가능성을 높일 수 있는 조치들을 선제적으로 해소하면서 남북 간 신뢰를 구축하기 위해 노력하고 있다. 아직 북한의 호응이 적극적이지 않지만, 인내심을 가지고 노력하면 남북관계의 변화와 발전이 가능할 것으로 판단하고 있다.

남북교류협력은 남북 간 신뢰를 구축하고 남북관계의 안정적 발전을 위한 가장 중요한 수단이다. 특히 기후위기 대응이나 인도적 문제 해결 등의 문제는 정치군사적 변수와 무관하게 일관되게 추진해야 하는 이슈라고 할 수 있다. 물론 남북교류협력에 대한 북한의 소극적 태도가 문제이지만, 초국경질병 공동대처나 산림협력 등 남북이 이미 합의한 사안들은 물론 공동협력을 통해 서로에게 이익되는 분야를 적극적으로 발굴한다면 북한도 태도를 바꿀 것으로 기대한다.

이를 위해서는 중앙정부 이외에 민간의 역량과 창의성을 적극 활용하는 한편, 변화된 남북관계 및 국제정세를 고려한 남북교류협력 체계 정비 등이 동시에 이루어져야 할 것이다. 또한 남북교류협력에 대한 한국 국민들의 동의는 물론 국제사회의 지지를 얻어낼 수 있어야 할 것이다. 냉전 시기와 달리 한국이 중국, 러시아 등 북한의 우방국과 수교하고 있을 뿐만 아니라 주요 무역 상대국이라는 점을 활용한 다양한 교류협력 방식을 고민할 필요도 있을 것이다. 더 나아가 남북교류협력을 통한 남북관계 개선이 한반도 평화체제 구축과 북핵문제 진전 등으로 이어지는 선순환 구조 창출에 대한 관심도 요구된다.

남북 교류협력을 위한 로드맵

Roadmap for Inter-Korean Exchange and Cooperation

Current Realities on the Korean Peninsula and Tasks for Inter-Korean Exchange and Cooperation

CHOI Yonghwan

Vice President, Institute for National Security Strategy

Assessment of the Situation on the Korean Peninsula and Inter-Korean Relations

After the Hanoi U.S.–DPRK summit ended without a deal, North Korea accelerated the development of strategic weapons, including nuclear and missile capabilities. Moreover, Pyongyang has repeatedly declared that it will no longer engage in negotiations premised on abandoning its nuclear program. North Korea's strategic weapons tests constitute clear violations of UN Security Council resolutions, yet no additional sanctions have been imposed at the UN level.

Amid intensifying U.S.–China strategic rivalry and the war in Ukraine, North Korea has concentrated on deepening ties with Beijing and Moscow. Pyongyang now regards deteriorating U.S.–China and U.S.–Russia relations as an opportunity to expand strategic space beyond the reach of Washington and the West, and is adjusting its external strategy accordingly. Whereas in the post–Cold War era North Korea saw the international order as U.S.-led unipolarity and focused its diplomacy on Washington, it now defines the global environment as a "new Cold War" and multipolar. In line with this perception, Pyongyang is broadening its diplomacy toward China and Russia. The Russia–Ukraine war, in particular, has provided North Korea with a decisive opportunity to accelerate this shift. Today, North Korea views the Cold War–style confrontation between the U.S.–Japan–ROK trilateral and the China–Russia–DPRK bloc as not disadvantageous, and is actively working to intensify it.

Since late 2023, North Korea has officially defined inter-Korean relations as those of "two hostile states," displaying open animosity toward the South. In addition to developing strategic nuclear weapons aimed at the United States, Pyongyang has advanced tactical nuclear weapons designed for use on and around the Korean Peninsula, while escalating nuclear threats against South Korea. This shift in North Korea's approach to Seoul is rooted in its broader external strategy of leveraging a "new Cold War" structure. From Pyongyang's perspective, sustaining the U.S.–Japan–ROK versus China–Russia–DPRK confrontation requires managing inter-Korean relations in an adversarial way. As a result, the freeze in inter-Korean relations is likely to persist.

Constraints on the Development of Inter-Korean Relations

The convergence of North Korea's strategic recalibration and Seoul's conservative hardline policies has prolonged a period of political and military tension. Although a progressive government has since taken office in South Korea, Pyongyang's strategic posture toward the South and the broader international community has remained unchanged. The new government in Seoul has articulated its vision of a Korean Peninsula of peace, coexistence, and prosperity, pledging to re-establish inter-Korean ties on the basis of reconciliation and cooperation, and to pursue mutually beneficial exchange and cooperation projects.

남북 교류협력을 위한 로드맵

Roadmap for Inter-Korean Exchange and Cooperation

Yet serious obstacles remain. The foremost challenge is Pyongyang's continued refusal to improve relations with the South, as it maintains the "two hostile states" framework. Nevertheless, Seoul has taken unilateral steps to ease tensions, such as halting the launch of anti-North Korean leaflets along the border. North Korea responded by suspending its own practice of sending waste balloons, creating a limited but notable "action-for-action" dynamic. While modest, these measures are significant, as trust is built through repeated reciprocal actions.

Second, international sanctions remain a major constraint on inter-Korean exchange and cooperation. Without progress on the nuclear issue, Seoul cannot disregard sanctions to pursue large-scale inter-Korean projects. As a result, cooperation is confined to humanitarian assistance, people-to-people exchanges, and cultural or sporting events, and these limited efforts alone are unlikely to produce a meaningful breakthrough.

Third, Pyongyang's strengthening ties with Russia and China have further reduced its incentive to engage with the South. Since the outbreak of the war in Ukraine, North Korea has focused especially on Moscow. Confident of securing the external support it needs from China and Russia, Pyongyang increasingly calculates that it can negotiate directly with Washington or Tokyo without involving Seoul. In North Korea's view, South Korea is no longer particularly necessary, either as a resource provider or as an intermediary in negotiations with the U.S. or Japan.

The Significance and Tasks of Inter-Korean Exchange and Cooperation

Despite these obstacles, Seoul continues to pursue improved inter-Korean relations, recognizing that peace is the foundation of everything. On a peninsula as heavily militarized as Korea, any outbreak of conflict would be catastrophic. Even without direct clashes, heightened tensions with the North reinforce the so-called "Korea discount," undermining the South Korean economy. Moreover, if inter-Korean hostility becomes entrenched and feeds into North Korea's desired "new Cold War" structure, the Peninsula risks being locked into great power rivalry.

For this reason, Seoul is giving primary attention to easing inter-Korean hostility. It seeks to proactively reduce measures that might heighten the risk of border clashes and to steadily build trust with Pyongyang. Although North Korea has yet to reciprocate, patience and persistence may eventually yield changes and progress in inter-Korean relations.

Inter-Korean exchange and cooperation remain the most pragmatic means of building trust and stabilizing relations. Issues such as climate change and public health crises transcend politics and demand joint responses. Although North Korea's passive stance presents a hurdle, existing agreements on cross-border disease control and forestry cooperation, along with new initiatives in areas of mutual benefit, may eventually encourage Pyongyang's participation.

To advance these efforts, Seoul must mobilize not only the central government but also the creativity and capacity of civil society, while adapting cooperation frameworks to shifting inter-Korean dynamics and international conditions. Securing domestic public support and international backing is equally vital. Unlike in the Cold War era, the Republic of Korea today maintains diplomatic relations with North Korea's key allies, including China and Russia, both of which are also among its major trading partners. This creates new opportunities for more diverse and innovative approaches to inter-Korean cooperation. Ultimately, Seoul should focus on generating a virtuous cycle in which exchange and cooperation improve inter-Korean relations, contribute to establishing a peace regime on the Peninsula, and advance progress on the North Korean nuclear issue.



베른하르트 젤리거

한스자이델재단 한국사무소장

Bernhard SELIGER

Representative, Hanns Seidel Foundation Korea

베른하르트 젤리거 박사는 2002년부터 한스자이델재단 한국사무소 대표로 활동해왔다. 최근에는 산림, 생물다양성 등 환경 관련하여, 과거에는 신재생에너지, 청정개발체제를 비롯하여 무역과 경제 등과 관련된 역량강화 사업을 추진하기 위해 북한에 여러 차례 방문했다.

North Korean Review의 부편집자이며, 1998년에서 2002년 사이에는 한국외국어대학교 국제지역대학원에서 교수로 재직했다. 베른하르트 젤리거 박사는 뢰텐헤르데케 대학교에서 2007년 하빌리타치온(교수자격)을 취득했으며 1998년 독일 킬대학교 경제정책연구소에서 박사학위(Dr.sc.pol.)를 받았고 1994년 파리1대학(팡테옹 소르본, 프랑스)에서 학사학위를 받았다. 또한, 베른하르트 젤리거 박사는 서울시(2007)와 강원도(2012)의 명예시민으로 선정되었다. 2019년부터는 베른하르트 젤리거 박사는 독일 츠비카우 응용과학대학교에서 경제 정책, 특히 동아시아 경제 교수로 재직하고 있다.

Since 2002, Prof. Dr. Bernhard Seliger is representative of Hanns Seidel Foundation in Korea. He frequently travels to North Korea, implementing capacity-building projects, among others in forestry and biodiversity, and previously in renewable energy and the Clean Development Mechanism as well as trade and the economy. He also serves as associate editor of North Korean Review. From 1998 to 2002 he worked as a professor at the Graduate School of International and Area Studies, Hankuk University of Foreign Studies. Prof. Dr. Seliger earned a habilitation at the University of Witten-Herdecke (2007) and a doctorate (Dr.sc.pol.) at the Institute for Economic Policy, Kiel University, Germany (1998) and a first degree from Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne, France, 1994). Prof. Dr. Seliger is honorary citizen of Seoul (2007) and Gangwon Province (2012). Since 2019 he is also professor for economic policy, in particular East Asian economies, at University of Applied Sciences Zwickau, Germany.

남북 교류협력을 위한 로드맵

Roadmap for Inter-Korean Exchange and Cooperation

남북 교류협력을 위한 로드맵: 적대적 공존에서 평화적 공존으로

베른하르트 젤리거
한스자이델재단 한국사무소장

2023년 12월 23일, 북한은 통일을 더 이상 추구하지 않겠다고 발표하며, 남북 관계를 "적대적인 두 국가관계"로 규정했다. 이는 한국에 커다란 충격이었다. 통일은 북한의 국가 이데올로기에서 압도적인 주제였으며, 수많은 노래, 기념비, 서적 속에 각인된 존재 이유이자, 참혹했던 한국전쟁의 직접적 원인이기도 했다. 김정은 위원장이 이 같은 결정을 내렸음에도 북한 내부의 공개적 저항이 없었다는 사실은 그의 권력 기반을 보여준다. 그의 정당성 대부분은 할아버지의 유산으로부터 빌려왔지만, 이번에 그 유산의 대부분을 과감히 지워버린 셈이다. 김정은 위원장의 갑작스러운 정책 변화는 낯선 일이 아니다. 실제로 2017년 말의 전쟁 위기에서 2018년 평창 동계올림픽 참여를 통한 평화 제스처로 급변한 전례가 있다. 그러나 이번 경우는 가장 상징적이었던 조국통일3대헌장 기념탑을 비롯하여 복수의 통일 기념비를 철거하는 등의 행위를 볼 때, 훨씬 깊은 차원의 단절로 보인다.

북한이 통일 목표를 버린 것은 한국에도 큰 충격이었다. 통일에 대한 열망은 어떤 체제하에서든 남북 정부가 적어도 이론적으로는 유일하게 공유한 목표였다. 이제, 지난 6년간 악화된 남북 관계, 북한이 선택한 코로나19 고립, 러시아와의 군사동맹 등으로 한국이 적대시되는 상황에서, 남북의 마지막 공통분모마저 사라졌다. 사실, 남북사회를 살펴보면, 북한과 한국은 둘 다 완전히 다른 방향으로 발전해왔으며, 한국의 젊은 세대들에게 통일에 대한 관심이 얼마 남아있지 않다. 그럼에도 불구하고, 한반도의 궁극적인 꿈으로 여겨지던 통일을 공식적으로 완전히 부인하는 것은 여전히 충격적이다.

윤석열 전 보수정부는 기존의 "담대한 구상"을 업데이트하며 이에 대응했다. 이 담대한 계획은 북한의 군사적 위협에 대한 한국의 대비 태세를 강화하는 한편, 북한이 핵을 포기하고 평화적 남북관계로 복귀할 경우 상당한 물질적 보상을 제공하는 내용을 담고 있었다. 그러나 이 계획은 그리 담대하지도 않았고 실제적인 계획이라 부르기에도 어려웠으며, 이명박 대통령이 비핵화를 대가로 북한의 1인당 GDP를 3,000달러로 끌어올리겠다고 약속했던 과거 구상들의 답습이었다. 윤석열 전 대통령은 형식적으로는 협상의 문을 닫지 않았지만, 일본-미국과의 3자 동맹 구축, 군사정보 교환, 한미 연합훈련 재개, 심지어 군사 행진까지 포함한 군사 대비 강화 조치를 취하며 북한을 자극했고, 이를 공개적으로 과시했다. 물론 이러한 조치가 없었더라도 북한이 윤석열 정부에 화해의 손길을 내밀 가능성은 현실적으로 거의 없었다. 그러나 이런 대응은 북한이 관계를 단절하려는 결심을 더욱 확고히 했을 수 있다. 윤석열 전 대통령의 "통일 교리"의 수명은 매우 짧았다. 남한 내 "친북 세력"에 대한 분노를 이유로 선포된 계엄령이 실패하면서 곧 종식되었다.

2025년 6월에 취임한 이재명 대통령은 180도 다른 노선을 택했다. 그는 과거 화해협력정책의 황금기를 주도했던 이종석 전 통일부 장관을 국정원장으로, 정동영 전 통일부 장관을 다시 통일부 장관으로 임명하며 분명한 정책 방향을 드러냈다. 또한 즉각 대북 확성기 방송을 중단했고, 북한도 이에 호응해 방송을 중단하면서 국경 인근 주민과 가족을 괴롭히던 소음 공해를 제거했다. 그러나 이 외의 화해의 분위기로 돌아가려는 시도들은 지금까지 모두 거절당했다. 실제로 한미 연합훈련은 다시금 북한에 의해 전쟁 준비로 규정되었고, 김정은 위원장의 여동생 김여정은 한국 정부가 화해협력정책으로 돌아가려는 노력을 보인 것에 대해 공개적으로 조롱했다. 그러나 이재명 대통령은 이에 낙담해서는 안 된다. 일단, 지정학적으로 북한은 상호적 조치를 취할 준비가 아직은 되어 있지 않다. 북한은 러시아와의 새로운 밀착, 그리고 우크라이나 전쟁 지원을 자국의 성공으로 여기고 있어, 현재 한반도에서 강경 노선을 수정할 필요성을 느끼지 못하고 있다. 하지만 우크라이나에서 평화가 도래한다면 상황은 급변할 수 있다. 북한이 러시아에 제공할 수 있는 가장 중요한 자산은 우정이나 충성, 경제적 이익이 아니라, 600만 발에서 900만 발에 달하는 포탄과

남북 교류협력을 위한 로드맵

Roadmap for Inter-Korean Exchange and Cooperation

상당한 수의 값싼 총알받이(예: 병력)다. 우크라이나 전쟁이 종식되거나, 심지어 단순한 휴전이 될 경우에도, 러시아에게 있어서 북한의 전략적 가치는 크게 감소할 것이다. 이는 한반도의 평화 제스처에 대해 북한이 새로운 대응을 해야 할 필요성을 불러올 수 있다. 그렇게 된다면 2017년에서 2018년 당시처럼 갑작스럽지는 않더라도 점진적 정책 변화의 가능성이 있다. 김정은 위원장은 이러한 정책 전환으로 대가를 요구할 것이며, 이것은 금전적인 대가보다는 정치적 양보라는 대가가 될 것으로 보인다. 만약 이러한 지정학적 변화가 현재 가능성이 있어 보이는 북미 관계 재개와 맞물린다면, 한반도 상황은 훨씬 나아질 수 있다. 다만 이는 결코 2018년, 2000년, 2007년으로의 단순한 회귀일 수 없고, 오히려 1970년대와 1980년대 유럽의 평화적 공존 시기와 비슷할 것이다. 그 시기는 완전히 평화롭지는 않았고, 어려운 시기가 더 많았지만, 공개적 적대는 없는 상태였다.

이재명 대통령은 8월 15일 연설에서 자신의 대북 정책을 발표했다. 전체적으로는 그의 더 큰 그림 중 일부에 불과한 내용이었지만, 오히려 그렇게 한 것이 아마도 매우 현명한 판단일 것이다. 그는 흡수통일을 배제하고 평화적 공존을 지향하는 정책을 내놓았다. 이러한 정책은 외교적으로는 긍정적이지만, 북한 내 위기 가능성에 대한 그의 판단이 잘못되었음이 향후 사건들에 의해 드러날 수도 있다. 한국과 해외의 대담한 관측통들 대부분은 통일 목표 자체의 포기를 거론하기도 했다. 통일 담론이 이제는 죽은 말에 대고 채찍질하는 것과 같을 수도 있다. 통일이라는 고귀한 목표는 대중 연설에서 여전히 빛나지만, 현실 속 한국 사회는 북한과 점점 더 달라지고 있으며, 특히 젊은 세대에서 통일에 대한 관심은 점점 줄고 있다. 그렇다면 통일 목표 자체를 취소해야만 할 것인가?

이에 대해 고려해보려면, 먼저 북한의 통일 포기라는 놀라운 정치적 결정을 한 원인을 살펴야 한다. 북한이 내세운 "자본주의에 타락해 더 이상 형제 민족이 아니다"라는 이유 뒤에는 완전히 다른 문제가 있었다. 그것은 바로 남한과의 체제 경쟁에서의 철저한 패배였다. 경제·정치·문화·사회 모든 면에서 북한은 남한에 패했다. 한국과의 통일은 필연적으로 한국 모델을 수용해야 한다는 것을 의미했고, 다른 선택지는 없었다. 점점 더 늘어나는 정보 유입으로 인해 이러한 상황이 북한의 말단 주민들에게까지 분명해졌다. 이는 1970년대 독일을 강하게 연상시킨다. 당시 공산주의 동독은 통일 요구를 철회하고, 서독은 자본주의, 동독은 사회주의라는 "두 개의 독일 민족"이 존재한다고 주장했다. 그러나 1989년부터 1990년까지 일어났던 일련의 사건들이 증명했듯 이는 완전히 잘못된 주장이었다. 한국과 마찬가지로, 서독 국민들, 특히 분단된 상태에서 살아왔던 젊은 세대들의 통일에 대한 관심은 줄었지만, 동독 주민들은 여전히 통일에 강한 관심을 갖고 있었고, 기회가 주어지자 즉각 거리로 나섰다.

북한에서도 정확히 같은 상황이 존재한다. 통일이 곧 지도부의 소멸을 의미하기 때문에 지도부는 통일을 거부할지라도, 북한 주민들에게는 통일에 대한 염원이 남아있다. 이 희망은 간접적으로만 표현된다. 젊은이들은 한국에서 쓰는 말투를 흉내 내고, 그들 중 대부분은 은밀히 한국의 라디오, 텔레비전, 음악, 영화, 드라마를 소비한다. 표면적으로는 통일의 꿈이 사라지는 듯 보이지만, 북한의 선전과 정치 이면에서는 엄격한 처벌에도 불구하고 오히려 그 어느 때보다 통일의 꿈이 강하게 남아 있다. 따라서 남한과 국제사회는 동시에 냉철해야 하지만, 평화적 통일의 목표를 결코 포기해서는 안 된다. 언젠가는 독일에서 이루어졌던 것처럼 이를 달성할 수 있을 것이다. 통일은 분명 한반도에 있어 멀고도 숭고한 목표이다. 그러나 평화 (혹은 오늘날 한국인들이 자주 말하는 한반도의 생태 평화)도 숭고하다. 여러 상황에도 불구하고, 두 목표 모두 정당하며 중요하다. 독일과의 비교는 어디까지나 비유일 뿐, 한국사에는 결정론이 없고, 통일 정책을 위한 청사진도 존재하지 않는다. 그러나 통일 목표를 가볍게 포기하는 파장의 중요성을 고려해야 하며, 증거를 살펴볼 때 가벼운 통일 포기는 선호할 만한 것이 아니다. 적대적 공존에서 평화적 공존으로의 전환을 추구하는 것은 전적으로 옳은 정책이다. 그러나 그것은 결코 최종 단계가 아니라, 최종 목표인 통일을 향한 과정의 한 걸음이다.

남북 교류협력을 위한 로드맵

Roadmap for Inter-Korean Exchange and Cooperation

A Roadmap for Inter-Korean Exchange and Cooperation from "hostile co-existence" to "peaceful co-existence"

Bernhard SELIGER

Representative, Hanns Seidel Foundation Korea

When on December 23, 2023 North Korea suddenly announced, that it would no longer seek unification with the South anymore [and instead described the relationship of both countries as "a relationship between two hostile countries and two belligerents at war"](#), it was a veritable shock for the South. After all, seeking unification had been the overwhelming topic of North Korea's state ideology, indeed the *raison d'être* of the country, immortalized in countless songs, monuments, books and even the cause for starting the bloody Korean War. It was a telling sign of Kim Jong-Un's leadership position that he could do so without any open resistance of the people, though it meant taking away most of his grandfather's legacy, from which he borrowed much of his legitimacy. Surely, abrupt policy changes have been the hallmark of his reign, including the change from a near-war situation in late 2017 to an unexpected peace overture in early 2018 with the participation in the Pyeongchang Winter Olympics. But this time the rupture seems to go deeper, including erasing visible monuments to unification, one of them being one of the most iconic monuments of the North.

North Korea's move away from unification also shocked the South. The desire for unification, under what regime ever, was nearly the only thing North and South Korean governments always could agree upon, at least in theory. Now, after six years of worsening relations and the self-imposed Covid isolation of the North and finally the military alliance with Russia, all of which antagonized the South, this was the end of the last commonality. Indeed, looking at the societies of the North and South, both for decades now developed in starkly different directions, and especially among younger people in the South there is not much interest in unification left. But to openly disavow unification as the ultimate Korean dream was nevertheless shocking.

The former conservative South Korean government under President Yoon Seok-Yeol answered by updating his former "audacious initiative." [The "audacious plan" had foreseen a strengthening of South Korea's preparedness against North Korean military attacks, and at the same time offered North Korea potential high material rewards for renouncing its nuclear armament and returning to peaceful inter-Korean relations. This plan has been neither very audacious nor has it been a really plan, it was a form of updated former initiatives like the promise of President Lee Myung-Bak to raise North Korea's per capital GDP to 3000 USD in exchange for denuclearization.](#) While President Yoon formally never closed the door to negotiations, his actions to fortify military preparedness, including the formation of a triple alliance with Japan and the US, including exchange of military information, were not only per se antagonistic to North Korea, but also publicly celebrated. This included reviving joint military maneuvers with the US, and even military parades. To be clear, even without these there was no realistic chance that North Korea would have offered an olive branch to the Yoon government. But it might have made the North Korean cut of ties maybe even more determined. The "unification doctrine" of President Yoon, however, had a very short shell-life: the botched attempt to

남북 교류협력을 위한 로드맵

Roadmap for Inter-Korean Exchange and Cooperation

implement martial law, justified by exasperation with "pro-North" forces in the South, made soon an end of it. The new President Lee Jae Myung, elected in June 2025, made a 180 degree turn: by appointing former unification minister Lee Jong-Seok as head of the National Intelligence Service and former unification minister Chung Dong-Yeong, who oversaw the heydays of détente policies in the late 2000s, again as unification minister, he made clear what kind of policy he wanted. Also, by immediately turning down broadcastings towards North Korea, a step reciprocated by the North, he removed the noise terror of North Korea (which had employed terrifying scratching noises driving people and animals mad near the border). Beside that, all his attempts to return to a more conciliatory mood in the border have been snubbed until today. Indeed, joint drills of South Korea and the US have again been labeled "preparation for war" by North Korea, and the powerful sister of Kim Jong-Un, Kim Yo-Jong, publicly ridiculed the new South Korean government and its policies to return to détente. President Lee, however, should not be discouraged by this – geopolitically, North Korea simply is not (yet) ripe for more reciprocal steps. [The new alignment of North Korea with Russia and its war of aggression in Ukraine](#) has been very successful in the eyes of the North Koreans, and currently they see no necessity to shift their hardline stance on the Peninsula. But this could change very soon, if peace should break out in the Ukraine. The main asset of North Korea to Russia is not friendship, or loyalty, or economic benefits – it is the delivery of between 6-9 million rounds of artillery ammunition as well as considerable (and cheap) cannon fodder, i.e. soldiers, which makes North Korea a good ally. Should the war in Ukraine end, even if only an armistice would be concluded, suddenly North Korea's value for Russia would considerably sink. And this would necessitate a new answer to the peace overtures on the Korean Peninsula. Then, there is a chance for a slow change of policy – not as abrupt as in 2017/2018. Probably, Kim Jong-Un would try to sell such a policy change dearly – not in monetary terms, but rather in political concessions. If such a change of the geo-political situation would be accompanied by renewed US-North Korea dynamics, which seems quite probable, it could end in a much better situation on the Korean Peninsula. Such a situation would NOT be a simple return to 2018, or 2000, or 2007. It would rather mirror the period of "peaceful co-existence" in the 1970s and 1980s in Europe – not always completely peaceful, and more often uneasy than easy – but without open hostility.

When President Lee outlined his North Korea program in his August 15 speech – all in all, a rather small part of his larger program, probably a very wise decision – he outlined a policy of non-absorption, and peaceful co-existence. This was good for diplomacy, though events might still prove him wrong regarding potential crises in the North. The most bold observers in South Korea and abroad alike even speak of abandoning any goal of unification. Isn't it true that speaking of unification increasingly looks like flogging a dead horse? While the noble goal of unification shines in soapbox speeches, the reality of South Korea more and more differs from that of the North, resulting in less and less interest, in particular among the younger generation, for unification. But should the goal itself be canceled?

To consider this, one should first take a closer look at the cause of North Korea's astonishing political decision to reject unification. Behind the proposed reason that South Korea was too degenerated by capitalism to be considered still a brother nation was actually a completely different problem for North Korea: it was hopelessly defeated in the systems competition with the South – economically, politically, culturally and socially. A union with the South would inevitably imply a takeover of the southern model, nothing else would make sense and this was very clear from the increasing information that came into the country even to the last North Korean. This is strongly reminiscent of the 1970s in Germany, when the Communist GDR suddenly dropped the claim for reunification and instead claimed that there were two different German nations, one capitalist in the West and one socialist in the East. Nothing was more wrong than that, as the events of 1989 and 1990 proved. But in West Germany, as in South Korea, the interest in reunification became less, especially among the younger people who knew only a divided Germany. The people of East Germany retained their real interest in reunification, and they immediately took to the streets when that was possible.

남북 교류협력을 위한 로드맵

Roadmap for Inter-Korean Exchange and Cooperation

But the exact same constellation exists in North Korea: while the leadership rejects unification – because it knows it will disappear, if not physically, then at least as a power factor – is a hope for the people of North Korea. They can only express this indirectly: young people trying to imitate the South Korean dialect, almost all of whom secretly consume South Korean radio, television, music, movies and soap operas. The dream of reunification seems to evaporate, but under the surface of North Korean propaganda and politics it is stronger than ever, despite draconian punishments. Therefore, South Korea and the world should remain at the same time, but never abandon the goal of peaceful reunification – then one day it will be possible to achieve the same as in Germany. Unification is indeed a far-away and lofty goal for the Korean Peninsula. But so is peace (or, as Koreans love to say these days, “eco-peace”), and nevertheless both remain right and important. Clearly, the analogy to German is only an analogy, there is no determinism in Korean history and there is no existing blueprint for unification policy. But, considering the ramifications of lightly renouncing the goal of unification is very important, and the evidence is not really in favor of it. So – seeking a transformation from hostile to peaceful co-existence is absolutely the right policy, and yet, it is not a final stage, but a step toward the final goal of unification.



임은정

국립공주대학교 국제학부 교수

LIM Eunjung

Professor, Division of International Studies, Kongju National University

임은정 교수는 국립공주대학교 국제학부 교수이며 일본 리츠메이칸대학교에서 조교수로 재직한 바 있다. 도쿄대학교에서 학사(국제관계 전공), 컬럼비아대학교 국제공공정책대학원(SIPA)에서 석사, 존스홉킨스대학교 고등국제관계대학원(SAIS)에서 박사학위(국제관계학)를 취득하였다. 주요연구분야는 인도-태평양 지역의 국제협력, 동아시아 국가들의 에너지, 원자력, 기후변화 정책 등이다. 한국원자력통제기술원(KINAC) 이사를 역임한 바 있으며(2018년 5월~2024년 7월), 현재 통일부 정책자문위원, 대통령 직속 2050 탄소중립 녹색성장위원회 에너지·공정전환분과 공정전환전문위원회 위원으로 활동 중이다. 주요 저서로는 "Energy and Climate Change Policies of Japan and South Korea," in Ashley Esarey, Mary Alice Haddad, Joanna I. Lewis and Stevan Harrell Eds. *Greening East Asia The Rise of the Eco-developmental State* (Seattle: University of Washington Press, 2020), "Japan's Energy Security," in Keiji Nakatsuji Ed. *Japan's Security Policy* (Routledge, 2023), "Competition between South Korea and Japan in Public Diplomacy: Focusing on Their Identity Politics," in Kuyoun Chung Ed. *Public Diplomacy of South Korea* (Routledge, 2025) 등이 있다.

Eunjung Lim is a Professor in the Division of International Studies at Kongju National University, and former Assistant Professor at Ritsumeikan University in Japan. She holds a B.A. in International Relations from the University of Tokyo, an M.I.A. from Columbia University's School of International and Public Affairs, and a Ph.D. in International Relations from Johns Hopkins University's School of Advanced International Studies. Her research focuses on international cooperation in the Indo-Pacific and the energy, nuclear, and climate change policies of East Asian countries. She previously served on the board of the Korea Institute of Nuclear Nonproliferation and Control (May 2018 – July 2024) and is currently a member of the Policy Advisory Committee of the Ministry of Unification and Energy and Just Transition Sub-commission under the Presidential Commission on Carbon Neutrality and Green Growth. Her major publications in English include "Energy and Climate Change Policies of Japan and South Korea," in Ashley Esarey, Mary Alice Haddad, Joanna I. Lewis and Stevan Harrell Eds. *Greening East Asia The Rise of the Eco-developmental State* (Seattle: University of Washington Press, 2020), "Japan's Energy Security," in Keiji Nakatsuji Ed. *Japan's Security Policy* (Routledge, 2023), "Competition between South Korea and Japan in Public Diplomacy: Focusing on Their Identity Politics," in Kuyoun Chung Ed. *Public Diplomacy of South Korea* (Routledge, 2025).

남북 교류협력을 위한 로드맵

Roadmap for Inter-Korean Exchange and Cooperation

남북 교류와 협력의 로드맵: 다중 삼각 구조 속 전략적 접근의 모색

임은정

국립공주대학교 국제학부 교수

2025년 8월 15일 알래스카에서 열린 트럼프-푸틴 회담이 노딜로 끝나면서, 우크라이나 전쟁의 평화협상이 지난한 과정이 될 우려가 확산되었다. 그러나 불과 사흘 뒤인 18일에는 워싱턴에서 트럼프-젤렌스키 회담에 이어 유럽 정상들과의 다자 회담이 이어지며, 다시 희망의 불씨가 살아났다. 이제 공은 다시 푸틴에게 넘어간 형국이다.

우크라이나 전쟁은 유럽의 문제에 그치지 않고 한반도 정세에도 근본적인 변화를 가져왔다. 북한과 러시아의 군사협력이 심화되고, 중국과 러시아의 경제적 연계가 심화하면서 북-중-러 삼각협력의 토대가 공고화되는 가능성이 커지며 남북관계의 구조적 환경이 완전히 달라진 것이다.

과거 남북관계는 북한의 상대적 고립 상황에서 양자관계 중심으로 전개되었다. 그러나 우크라이나 전쟁 이후 북한은 러시아를 적극적으로 도우면서 경제적-군사적 지원을 받으며 글로벌 정세에서 자신의 전략적 위치를 크게 향상시켰다. 이제 북한은 더 이상 한국에 의존적이지 않으며, 남북 교류 협력의 필요성을 절감하지 않아도 되는 처지가 되었다. 따라서 남북관계 개선을 위해서는 이러한 구조적 변화를 고려한 새로운 접근이 필요하다.

현재 한반도를 둘러싼 국제관계는 세 개의 삼각구조가 중첩된 복합적 양상을 보이고 있다. 먼저 글로벌 차원에서 미-중-러 삼각관계는 중국과 러시아 간 '안정적 결핵' 관계로 발전하면서 미국의 레버리지가 상대적으로 약화되는 구조를 보인다. 지역 차원에서는 북-중-러가 '느슨한 삼자동거' 형태의 협력관계를 구축하고 있으며, 이에 대응하여 한-미-일 역시 삼각 협력의 틀을 약화시킬 수 없는 구도에 놓여 있다. 이재명 정부 출범 당시 여러 우려가 제기되었음에도 불구하고, 이재명 정부가 일본과의 관계를 중요시 여기는 행보를 보이고 있는 것은 그 이념적 배경과는 별개로 국제정세적 흐름과 구도에 대한 이해가 일정 정도 선행되고 있다는 반증이라고 본다.

한편 이러한 구조 변화는 남북관계에는 근본적인 제약을 가하고 있다. 북한은 중국에 더해 이제 러시아의 지원에 힘입어 한국과의 협력 없이도 체제 유지가 가능해졌고, 오히려 남북관계 개선이 자신들의 전략적 가치를 떨어뜨릴 수 있다고 판단할 가능성이 높다. 반면 한국은 미국의 '동맹 현대화' 요구와 대중국 견제 압력 속에서 대북정책의 자율성이 제약받는 상황이다.

이러한 구조적 제약을 극복하기 위해서는 무엇보다 국제적 여건 변화가 선행되어야 한다. 따라서 현 정부가 추진할 남북 교류협력 로드맵의 첫 번째 단계로는 구조적 여건 조성에 집중할 것을 제안하고 싶다. 우크라이나 전쟁이 합의적으로 종료되어 북러 군사협력의 동력이 상당 부분 약화되고, 미중 관계가 관리 가능한 수준의 경쟁으로 전환되어야 한다. 이를 위해 한국은 '부분적 pivot' 역할을 모색하여 미국과 중국 사이에서 대화 채널을 유지하고, 중국이 북한에 대해 건설적 영향력을 행사하도록 유도해야 한다. 동시에 한국 스스로의 전략적 위치도 강화해야 한다. 미국의 '동맹 현대화' 요구에 대해서는 자국의 국방 능력을 강화할 수 있는 방향으로 선별적으로 수용하되, 지리적 확장에는 주의 깊게 접근하는 방식으로 대응할 필요가 있다. 동시에 중국, 러시아와의 개별 채널을 구축하여 다층 외교를 전개해야 할 것이다.

남북 교류협력을 위한 로드맵

Roadmap for Inter-Korean Exchange and Cooperation

첫 번째 단계에서 일정 수준의 성과를 거둔다면 두 번째 단계로는 남북 신뢰구축에 집중하기를 제안하는 바이다. 정치적 부담이 적은 비정치적 영역, 예를 들어 이산가족, 보건의료, 기후변화 및 자연재해 대응 등 인도적 협력을 우선적으로 추진하되, 환경, 산림, 수자원 등 공동 관심사에서 기능적 협력을 확대하고, 문화·스포츠 교류를 통해 사회적 접촉면을 넓혀나간다. 경제협력 기반 조성을 위해서는 중국, 러시아 등과의 3자 협력 프로젝트나 유엔, 세계은행 등 국제기구를 활용한 우회적 협력을 모색한다.

앞의 두 단계가 진행된다면, 세 번째 단계에서는 비로소 본격적인 교류협력이 가능할 것이다. 국제적 합의 하에 개성공단을 단계적으로 재가동하거나, 경의선·동해선 철도·도로 연결 사업을 추진할 수도 있을 것이다. 신재생 에너지, 전력망 연결 등 에너지 협력도 확대한다. 제도적 측면에서는 남북 정상회담을 정례화하고, 경제·사회·문화 등 분야별 장관급 회담을 상설화하며, 남북 국회의원 교류 같은 정치권의 교류 프로그램도 운영한다.

그러나 이러한 로드맵이 작동하기 위해서는 우선적으로 다음 조건들이 충족되어야 할 것이다. 국제적으로는 우크라이나 전쟁이 양측의 합의를 기반으로 종료되고, 미중 경쟁이 전면적 내지 극단적 대립으로 발전하지 않으며, 북·중·러 삼각이 상대적으로 완화된 북한이 선택지가 다양화될 필요가 있다. 한반도 차원에서는 한국의 전략적 자율성이 확보되고, 북한의 한국과의 경제적 협력 필요가 증대되며, 남북 모두에서 정치적 의지와 국내 합의가 형성되어야 한다.

남북 교류협력은 이제 양자관계만으로는 풀 수 없는 다중 삼각구조엔 연계된 복합적 문제가 되었다. 중요한 것은 조급함을 버리고 구조적 변화를 차근차근 만들어가는 전략적 비전이다.

남북 교류협력을 위한 로드맵

Roadmap for Inter-Korean Exchange and Cooperation

A Roadmap for Inter-Korean Exchange and Cooperation: Seeking Strategic Approaches within Multi-Layered Triangular Structures

LIM Eunjung

Professor, Division of International Studies, Kongju National University

On August 15, 2025, the Trump-Putin summit in Alaska ended without a deal, raising concerns that peace negotiations over the Russia-Ukraine war would become a protracted process. Yet only three days later, on the 18th, a Trump-Zelensky meeting in Washington was followed by multilateral talks with European leaders, rekindling a spark of hope. The ball is now effectively back in Putin's court.

The Russia-Ukraine war has not remained a European issue alone but has brought fundamental changes to the situation on the Korean Peninsula. As North Korea's military cooperation with Russia has deepened and China-Russia economic linkages have strengthened, the foundations of a North Korea-China-Russia triangular partnership are being consolidated, fundamentally reshaping the structural environment of inter-Korean relations.

In the past, inter-Korean relations developed primarily in a bilateral framework against the backdrop of North Korea's relative isolation. Since the outbreak of the Russia-Ukraine war, however, North Korea has improved its strategic position in the global arena by actively supporting Russia and in return receiving economic and military assistance. North Korea is no longer dependent on South Korea, nor does it feel a pressing need for inter-Korean exchange and cooperation. Therefore, improving inter-Korean relations now requires a new approach that takes into account these structural changes.

Today, international relations surrounding the Korean Peninsula present a complex pattern of overlapping triangular structures. At the global level, the U.S.-China-Russia triangle has evolved into a "stable marriage" between Beijing and Moscow, which has weakened Washington's leverage. At the regional level, North Korea, China, and Russia are forming a kind of "loose ménage à trois" partnership, while South Korea, the United States, and Japan are bound to maintain their own triangular framework in response. Despite initial concerns at the start of the Lee Jae-myung administration, its emphasis on relations with Japan—regardless of ideological background—reflects an understanding of these international currents and structures.

Meanwhile, these structural changes impose fundamental constraints on inter-Korean relations. With support from not only China but now also Russia, North Korea can sustain its regime without South Korean cooperation, and may even calculate that improving relations with Seoul would reduce its strategic value. South Korea, on the other hand, faces limits on its policy autonomy toward the North, caught between U.S. demands for "alliance modernization" and pressures to balance China.

남북 교류협력을 위한 로드맵

Roadmap for Inter-Korean Exchange and Cooperation

To overcome these structural constraints, international conditions must change first and foremost. Thus, the first stage of the roadmap for inter-Korean exchange and cooperation should focus on creating favorable structural conditions. The Russia-Ukraine war must be settled through agreement, thereby weakening the momentum for North Korea-Russia military cooperation, and U.S.-China relations must shift to a manageable level of competition. To this end, South Korea should seek a "partial pivot" role, maintaining dialogue channels between Washington and Beijing and encouraging China to exert constructive influence on North Korea. At the same time, South Korea should strengthen its own strategic position: selectively accommodating U.S. "alliance modernization" demands in ways that bolster national defense capabilities, while approaching geographical expansion with caution. It should also establish individual channels with China and Russia to pursue multi-layered diplomacy.

If certain results are achieved in this first stage, the second stage should focus on building inter-Korean trust. Cooperation should begin in less politically sensitive, non-political areas such as separated families, public health, climate change, and disaster response. Functional cooperation could then be expanded in shared areas of interest such as environment, forestry, and water resources, while cultural and sports exchanges widen the scope of social interaction. To lay the groundwork for economic cooperation, South Korea could seek trilateral projects with China and Russia, or indirect cooperation through international organizations such as the UN or World Bank.

If the first two stages proceed, the third stage could enable full-fledged exchange and cooperation. Under international consensus, the Kaesong Industrial Complex might be gradually reopened, and projects for reconnecting the Gyeongui and Donghae railways and roads could be advanced. Cooperation in renewable energy and grid connection could also be expanded. Institutionally, inter-Korean summits could be regularized, ministerial meetings in economic, social, and cultural fields could be established, and even parliamentary exchanges between South and North Korean lawmakers could be launched.

For this roadmap to function, however, several conditions must be met. Internationally, the Russia-Ukraine war must end on the basis of agreement, U.S.-China competition must not escalate into total or extreme confrontation, and the North Korea-China-Russia triangle must be relatively loosened to diversify North Korea's options. On the Korean Peninsula, South Korea must secure strategic autonomy, North Korea's need for economic cooperation with the South must increase, and both sides must demonstrate political will and build domestic consensus.

Inter-Korean exchange and cooperation has now become a complex issue embedded in multi-layered triangular structures, not one solvable by bilateral relations alone. What matters most is to discard impatience and pursue a strategic vision that steadily shapes the structural environment.



김규철

한국개발연구원 연구위원

KIM Kyoochul

Fellow, Korea Development Institute

김규철은 2016년부터 한국개발연구원(KDI)에서 글로벌·북한경제연구실의 연구위원으로 재직 중이다. 주요 연구 주제는 북한의 거시 경제, 북한의 무역 및 북한 주민들의 소득과 후생 등 북한경제 전반과 남북경제협력, 그리고 북한이탈주민의 경제적 적응에 관심을 가지고 연구를 진행하고 있다. 최근 수행한 연구들은 "Studying Economic Black Holes: Lessons from North Korea (2025)", "2024년 북한의 대외 경제 평가와 향후 전망: 중북 무역과 러북 경제협력을 중심으로 (2025)", "Impact of COVID-19 and border closures on North Korean markets: A comparison with international prices (2024)", "한반도와 주변국의 정치·경제 관계 실증분석: 빅데이터를 활용한 국가 간 관계 지수를 중심으로 (2023)", "The economic costs of trade sanctions: Evidence from North Korea (2023)", "남북교역은 한반도 평화에 기여했는가 (2023)"이다. 서울대학교에서 경제학 학사 및 석사 학위를 취득하였고, 펜실베이니아 주립대학교에서 경제학 박사 학위를 취득하였다.

Kyoochul Kim is a Fellow at Korea Development Institute (KDI). He joined KDI in 2016. His main research topics include North Korea's macroeconomy, North Korea's trade, North Korean residents' income and welfare, inter-Korean economic cooperation, and the economic adaptation of North Korean defectors. His recent research publications are "Studying Economic Black Holes: Lessons from North Korea (2025)", "North Korea's foreign trade assessment in 2024 and prospect: focusing on China-North Korean trade and Russia-North Korean economic cooperation(2025)", "Impact of COVID-19 and border closures on North Korean markets: A comparison with international prices (2024)", "Empirical analysis of political and economic relations between the Korean Peninsula and surrounding countries: Focusing on country relations index using big data (2023)", "The economic costs of trade sanctions: Evidence from North Korea (2023)". He obtained his BA and MA degree in Economics at Seoul National University, and Ph.D. degree in Economics at Pennsylvania State University.

남북 교류협력을 위한 로드맵

Roadmap for Inter-Korean Exchange and Cooperation

남북 경제교류의 새로운 패러다임

김규철

한국개발연구원 연구위원

1. 적대적 두 국가를 선언한 북한과 경제협력을 재개할 수 있을까?

김정은 위원장은 2023년 말 열린 조선노동당 전원회의에서 남북관계를 '교전 중인 두 적대국의 관계'로 규정하며 기존의 대남 정책 기조를 근본적으로 변화시켰음을 공식적으로 천명. 이는 그동안 북한이 표방해온 '민족공동체' 담론에서 벗어나, 남북을 별개의 국가이자 상호 적대적 주체로 인식하겠다는 점을 분명히 한 것임. 김정은 위원장의 최측근인 김여정 부부장은 연이은 담화를 통해 북한은 더 이상 한반도의 통일을 지향하지 않으며, 남북이 서로 '남남처럼' 살아가는 것이 현실적 방향이라고 강조하였음. 이러한 담화는 단순한 수사가 아니라 실제 행동으로도 뒷받침되고 있어, 향후 한반도 정세에 함의를 지니고 있음.

반면 이재명 정부는 북한의 대남 노선 변화와 무관하게 다양한 경로를 통해 대화 의지를 지속적으로 표명하고 있음. 대통령은 8·15 경축사에서 북한의 체제를 존중하며 흡수통일을 추구하지 않을 것임을 분명히 밝혔고, 동시에 9·19 군사합의 복원과 대화를 제안하면서 단절된 남북관계를 회복하는 것을 핵심 과제로 제시하였음. 아울러 한미 정상회담을 앞두고는 2018년 싱가포르 합의에 대한 한미 양국의 지지 문구를 공동성명에 반영하기 위한 협의가 진행 중이라는 보도도 있었음.

그렇다면 북한이 한국의 유화적인 태도에 호응할 가능성은 어느 정도일까? 최근 북한의 공식 담화와 발언들을 고려할 때, 긍정적인 전망은 어렵다고 할 수 있음. 북한은 스스로를 '핵보유국'으로 규정하며 핵무기를 결코 포기하지 않겠다는 입장을 일관되게 천명하고 있음. 이는 2018~2019년 남북 정상회담과 북미정상회담에서 비핵화를 협상의 핵심 의제로 설정했던 시기와는 근본적으로 다른 상황임을 의미함. 북한은 '노딜'로 끝난 하노이 회담은 물론, 그 전 단계였던 싱가포르 합의조차 실패로 평가하고 있을 가능성이 높음. 따라서 한미 양국이 싱가포르 합의를 토대로 북한과의 대화를 재개하려는 시도는 실효성이 제한적일 뿐 아니라, 오히려 북한의 강한 반발을 불러일으킬 가능성이 있음.

북한의 내부 상황 역시 비교적 안정된 상태로 평가되며, 이에 따라 협상 테이블에 나설 유인이 크지 않은 것으로 보임. 러시아-우크라이나 전쟁 이후 북한은 러시아와 외교적·경제적·군사적으로 긴밀히 밀착하면서, 한국·미국·일본 등 서방 세계로부터 경제적 지원이나 협력을 절실히 필요로 하지 않는 국면에 들어선 것으로 보임. 실제로 코로나19 국경 봉쇄 시기에도 북한은 한국의 방역 물품 및 백신 지원을 거부한 바 있으며, 오늘날 러시아와의 관계가 한층 강화된 상황에서 남한으로부터의 경제 협력은 북한 당국의 주요 관심사가 아닐 가능성이 높음.

2. 그러면 남북 경제교류를 위하여 우리는 무엇을 할 것인가?

한반도를 둘러싼 국제 정세는 급격하게 변화할 수 있다는 점을 인식하고, 상황 변화에 따라 유연하고 선제적인 대응 전략을 마련할 필요가 있음. 2022년 시작된 러시아-우크라이나 전쟁은 어느덧 3년째 지속되고 있음. 당시 러시아의 전면적 침공을 예상한 전문가들은 소수에 불과했으며, 실제 침공 직후에도 전쟁이 이처럼 장기화될 것이라 전망한 이들은 많지 않았음. 전쟁의 양상이 장기전으로 전환되면서 북한과 러시아는 새로운 조약을 체결하였고, 북한은 무기 지원은 물론 군인 파병까지 감행함. 미국의 도널드 트럼프 대통령은 대선 후보 시절, 자신이 취임하면 하루 만에 전쟁을 종결시킬 수 있다고 공언하기도 했지만, 현실적으로 전쟁은 여전히 지속되고 있으며 협상은 진전을 보이지 못하고 있는 상황. 현재로서는 러시아와 우크라이나가 전쟁 종식을 위한 조건에서 합의점을 찾기 어렵다는 견해가 우세하나 그동안의 전망이 번번이 빗나갔다는 점을 감안할 때, 예기치 않게 전쟁이 조기에 종결되는 상황이 전개될 가능성 또한 배제할 수 없음.

남북 교류협력을 위한 로드맵

Roadmap for Inter-Korean Exchange and Cooperation

러시아-우크라이나 전쟁의 종결 이후 북-러 관계가 어떤 궤적을 그릴지—전쟁기 수준의 전략적 밀착이 지속될지, 부분적으로 이완될지, 혹은 전쟁 이전 수준으로 회귀할지—에 따라 북한의 대외·대남 입장이 달라질 수 있음. 따라서 각 시나리오별로 예상되는 북한의 행태와 위험 요인을 사전에 점검하고, 외교·안보·경제 분야의 대응 방안을 미리 설계하는 선제적 준비가 필요함.

북한의 경제 상황은 러시아와의 관계 강화로 일부 개선된 측면이 있으나, 여전히 국제사회의 대북제재와 잦은 홍수·가뭄 등 자연재해로 인한 구조적 취약성에 직면해 있음. 향후 러시아와의 경제 교류가 축소될 경우, 북한은 농업, 보건, 기후 대응과 같은 비정치적·인도적 분야에서 국제사회와의 협력을 확대하려 할 가능성이 존재. 이 경우 북한과 협력해온 국제기구(FAO, UNICEF 등)와 NGO들을 중심으로 코로나19 사태 이후 중단되었던 기존 사업의 복원이 추진될 수 있음. 우리 정부는 이러한 사업 복원을 지원하는 것부터 대북 협력의 출발점으로 삼는 방안을 고려할 필요가 있음.

남북 경제교류 및 협력의 패러다임 전환이 필요한 시점으로 평가됨. 그동안 한국의 대북 경제교류는 주로 양자적·특수적 관계를 기반으로 이루어졌으나, 2016~2017년 대북제재 이후 북한 문제는 한반도 차원을 넘어 국제적 사안으로 변화하였음. 북한의 '적대적 두 국가' 선언뿐만 아니라, 한국 국민 사이에서도 통일보다는 평화와 공존을 지지하는 경향이 강화되고 있는 상황임. 이러한 맥락에서 향후 남북 간 경제교류와 협력은 국제사회의 규범을 준수하고, 특수성보다는 보편성을 강조하며, 남북 간 배타적 관계보다는 다자적·국제적 차원에서 접근할 필요가 있음. 이를 위해 '남북교류'나 '남북경협'이라는 용어 대신, 글로벌 차원의 '동북아 경제협력'이나 '한반도 경제교류'와 같은 표현을 사용하는 방안도 고려해 볼 만함. 이러한 접근은 북한 측에서도 단순히 한국과만 하는 경제협력보다 수용 가능성이 높을 것으로 예상함.

정리하면, 다음과 같은 구체적 실행 전략을 고려.

1. 러시아-우크라이나 전쟁의 전개 양상에 따라 북-러 관계를 고려하여 북한의 대남 및 대외 행보를 예측하고, 상황별로 맞춤 대응 전략을 마련
2. 북한과의 경제협력 분야를 비정치적·인도적 영역(농업, 보건, 기후 대응 등)부터 시작하여 국제기구 및 NGO와 협력하는 방식으로 점진적으로 확대
3. 남북 경제사업을 다자적 틀 속에서 설계하여 국제사회의 규범과 연계하고, 제재와 충돌하지 않는 범위 내에서 추진
4. 북한의 수용성을 높이기 위해 한국 단독이 아닌 국제적 참여를 강조하고, 공동 투자, 기술 지원, 인도적 지원 등을 포함한 다양한 협력 모델을 개발

남북 교류협력을 위한 로드맵

Roadmap for Inter-Korean Exchange and Cooperation

Reframing the Paradigm of Inter-Korean Economic Relations

KIM Kyoochul

Fellow, Korea Development Institute

1. Resuming Economic Cooperation with a Self-Declared Hostile North Korea?

At the end of 2023, during the plenary session of the Workers' Party of Korea, Chairman Kim Jong Un officially declared a fundamental shift in North Korea's policy toward the South by defining inter-Korean relations as those "between two hostile states at war." This marked a clear departure from the long-standing discourse of a "national community" that North Korea had previously advocated, underscoring Pyongyang's intent to regard the North and the South as separate states and mutually antagonistic entities. Kim Yo Jong, Vice Department Director of the Party's Central Committee and Kim Jong Un's closest family, reinforced this stance in a series of statements, stressing that North Korea no longer pursues national reunification and that the pragmatic path forward is for the two Koreas to coexist "like unrelated neighbors." These pronouncements are not mere rhetoric but have been substantiated through concrete actions, carrying significant implications for the future dynamics of the Korean Peninsula.

In contrast, the Lee Jae-myung administration has consistently expressed its willingness to engage in dialogue with North Korea through various channels, regardless of Pyongyang's shift in its policy toward the South. In Independence Day address on August 15, the president made it clear that South Korea respects the North's political system and does not seek unification through absorption. At the same time, he proposed the restoration of the September 19 Military Agreement and the resumption of dialogue, presenting the recovery of severed inter-Korean relations as a central policy task. In addition, reports indicated that, ahead of the South Korea-U.S. summit, consultations were underway to include language reaffirming both countries' support for the 2018 Singapore Agreement in the joint statement.

How likely is North Korea to respond to South Korea's conciliatory stance? Recent official statements suggest that the prospects are slim. Pyongyang continues to assert itself as a "nuclear-armed state" and firmly rejects any prospect of denuclearization. This marks a clear departure from the 2018–2019 summits, when denuclearization was central to negotiations. North Korea likely regards both the collapsed Hanoi summit and even the earlier Singapore Agreement as failures. As a result, efforts by Seoul and Washington to revive dialogue on the basis of the Singapore Agreement are unlikely to be effective and could instead provoke strong resistance from Pyongyang.

North Korea's internal situation is also assessed to be relatively stable, reducing its incentive to return to the negotiating table. Since the outbreak of the Russia-Ukraine war, Pyongyang has drawn closer to Moscow in diplomatic, economic, and military terms, lessening its dependence on economic assistance or cooperation from South Korea, the United States, or Japan. Indeed, even during the COVID-19 border shutdown, North Korea rejected South Korea's offers of medical supplies and vaccines. With its ties to Russia now further strengthened, economic cooperation with the South is unlikely to rank among Pyongyang's policy priorities.

남북 교류협력을 위한 로드맵

Roadmap for Inter-Korean Exchange and Cooperation

2. Policy Options for Advancing Inter-Korean Economic Cooperation

It is essential to recognize that the international situation surrounding the Korean Peninsula can change rapidly, and to develop flexible and proactive strategies that can adapt to evolving circumstances. The Russia-Ukraine war, which began in 2022, has now entered its fourth year. At the time, few experts anticipated Russia's full-scale invasion, and even immediately after the invasion, there were few forecasts predicting such a protracted conflict. As the war evolved into a long-term engagement, North Korea and Russia concluded new agreements, with Pyongyang providing not only military equipment but also dispatching personnel. U.S. President Donald Trump, during his presidential campaign, claimed he could end the war within a single day if elected; in reality, the conflict continues with little progress in negotiations. While the prevailing view is that Russia and Ukraine are unlikely to find common ground for ending the war in the near term, past misjudgments suggest that an unexpectedly early resolution cannot be entirely ruled out.

The trajectory of North Korea-Russia relations after the conclusion of the Russia-Ukraine war—whether strategic alignment at wartime levels will continue, partially loosen, or revert to pre-war patterns—could significantly influence Pyongyang's foreign and inter-Korean policies. Accordingly, it is essential to anticipate North Korea's likely behavior and associated risks under each scenario, and to proactively design response measures across diplomatic, security, and economic domains.

North Korea's economic situation has seen some improvement due to strengthened ties with Russia, but it remains structurally vulnerable due to international sanctions and frequent natural disasters such as floods and droughts. Should economic exchanges with Russia decrease in the future, North Korea may seek to expand cooperation with the international community in non-political and humanitarian areas, including agriculture, healthcare, and climate adaptation. In such a scenario, previously suspended projects with international organizations and NGOs, such as FAO and UNICEF, could be resumed. The South Korean government may consider supporting the restoration of these projects as a practical starting point for renewed engagement with the North.

This is an opportune moment to reassess and shift the paradigm of inter-Korean economic exchange and cooperation. Traditionally, South Korea's economic engagement with the North has been based on bilateral and special-relations frameworks. However, following the imposition of sanctions in 2016–2017, North Korean issues have evolved into matters of international concern, extending beyond the Korean Peninsula. Coupled with Pyongyang's declaration of "two hostile states," there is also a growing tendency among the South Korean public to prioritize peace and coexistence over unification. In this context, future inter-Korean economic exchanges and cooperation should adhere to international norms, emphasize universality over particularity, and adopt multilateral and international approaches rather than exclusive bilateral arrangements. Accordingly, terminology such as "Northeast Asian economic cooperation" or "Korean Peninsula economic exchange" could be used in place of "inter-Korean exchange" or "inter-Korean economic cooperation." Such a framing is expected to be more acceptable to North Korea, as it implies engagement beyond solely South Korea.



Session 2

트럼프 시대 한반도 평화공존의 과제

Trump 2.0 and Tasks for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula

좌장 Chair

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

패널 Panels

- **피터 쉴네비** 스웨덴 외교부 한반도 특사
Peter SEMNEBY Special Envoy for the Korean Peninsula,
Ministry for Foreign Affairs of Sweden
- **기무라 칸** 고베대학교 교수
KIMURA Kan Professor, Kobe University
- **제니퍼 린드** 다트머스대학교 교수
Jennifer LIND Associate Professor, Department of Government,
Dartmouth College
- **김태형** 송실대학교 교수
KIM Tae-Hyung Professor, Soongsil University



김연철

인제대학교 교수 (前 통일부 장관)

KIM Yeon Chul

Professor, Inje University (Former Minister of Unification)

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

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

He is currently Professor in the Department of Unification Studies at Inje University and Chairman of the Korea Peace Forum. His major publications include *North Korea's Industrialization and Economic Policy* (2001), *Strategies of Negotiation* (2016), and *Seventy Years of Dialogue: A New Interpretation of Inter-Korean Relations*.



피터 셈네비

스웨덴 외교부 한반도 특사

Peter SEMNEBY

Special Envoy for the Korean Peninsula, Ministry for Foreign Affairs of Sweden

피터 셈네비 대사는 현재 스웨덴 정부의 한반도 특사로 활동하고 있다. 그의 외교관 경력의 상당 부분은 예멘·리비아 분쟁 특사 등을 포함하여 분쟁 관리와 분쟁 해결 업무에 초점이 맞춰져 있으며, 특히 2017년 12월 스톡홀름에서 예멘인 분쟁 당사자들을 한자리에 모아 후티 정권 장악 이후 첫 합의에 이르게 하는 데 핵심적인 역할을 했다. 2015년부터 2017년 사이에는 레바논 주재 대사(시리아 겸임)를, 2012년부터 2015년까지는 아프가니스탄 주재 대사를 역임했고, 2006년부터 2011년에는 EU 남캅카스 특별대표로 일했다. 또한, 2002년부터 2005년 사이, 그리고 2000년 부터 2002년 사이에 유럽안보협력기구(OSCE) 크로아티아 현장 사무소 및 라트비아 현장사무소 소장으로 각각 근무했다. 그 외에도 독일, 우크라이나, 소련 주재 스웨덴 외교 공관에서도 근무했으며, 1997년에는 잠시 북한 주재 스웨덴 대사대리직을 맡기도 했다.

외교관뿐 아니라, 미국의 저먼 마셜 펀드(GMF) 선임연구원으로도 활동한 바 있으며, 현재는 유럽외교협회(ECFR) 및 브뤼셀 소재 유럽정책센터(EPC) 전략위원회 위원으로 활동 중이다.

피터 셈네비 대사는 웁살라대학교와 스톡홀름대학교, 스톡홀름경제대학교, 그리고 하버드 케네디스쿨에서 수학했다.

Ambassador Peter Semneby is currently the Swedish Government's Special Envoy for the Korean Peninsula. He has spent a large part of his career working on conflict management and conflict resolution issues, including as Special Envoy for the conflicts in Yemen and Libya. He was instrumental in gathering the Yemeni conflict parties in Stockholm in December 2017 for the first agreement after the Houthis takeover of power. He was ambassador to Lebanon 2015-17 with concurrent responsibility for Syria, and ambassador to Afghanistan 2012-15. He was Special Representative for the South Caucasus of the European Union 2006-11 and head of two Missions of the Organization of Security and Cooperation in Europe (OSCE): in Croatia in 2002-05, and in Latvia 2000-02. He also served in Swedish diplomatic missions in Germany, Ukraine and the Soviet Union, and briefly as chargé d'affaires of the Swedish Embassy in the Democratic People's Republic of Korea in 1997. Ambassador Semneby was a Senior Fellow of the German Marshall Fund of the United States. He is, inter alia, a member of the European Council of Foreign Relations and the Strategic Council of the European Policy Centre in Brussels. He was educated at the Universities of Uppsala and Stockholm, the Stockholm school of Economics, and the John F. Kennedy School of Government at Harvard University.

트럼프 시대 한반도 평화공존의 과제

Trump 2.0 and Tasks for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula

발언요지

피터 섀넬비

스웨덴 외교부 한반도 특사

한반도는 한국전쟁 이후 70여 년이 지나고, 냉전 종식 후 30년이 넘는 지금도 여전히 세계에서 가장 중요한 지정학적 분쟁 지역 중 하나로 남아 있다. 하지만 여전히 남아 있는 대립의 이유가 한국의 국제적 파트너들이나 한국인들 자신의 노력이 부족했기 때문은 아니다.

스웨덴은 지리적으로는 멀리 떨어져 있지만, 한국전쟁 이래로 한반도 문제에 깊이 관여해왔다. 한국전쟁 당시 스웨덴은 부산에 야전병원을 파견 했는데, 이는 투입된 인력 규모 기준으로 스웨덴이 지금까지 전개한 최대 규모의 인도적 작전이었다. 또한, 휴전 협정 체결 후 스웨덴은 판문점 중립국감독위원회(NNSC)에 초청받아 현재까지 군사 인력을 유지하고 있으며, 이는 스웨덴의 최장기 평화유지 활동이다.

스웨덴은 1973년 서방 국가 중 최초로 북한과 외교 관계를 수립했으며, 이후 1975년부터 올해까지 정확히 50년간 평양에 대사관을 운영하면서 북한 내에서 여러 나라의 이해관계도 대리하고 있다. 스웨덴은 이러한 역할과 평화유지 활동을 결합해 여건이 마련될 때마다 대화를 촉진하고 회담을 주최하는 역할을 해왔다. 한반도에는 반대 방향으로 작용하는 요인들도 있지만, 긴장을 완화하고 대화를 재개할 가능성을 시사하는 움직임들도 분명 존재한다. 스웨덴은 그러한 역할을 할 준비가 되어 있다.

그러나 한반도의 결정적 외부 행위자는 여전히 중국과 미국이다. 이는 한국전쟁 이후 변하지 않았다. 러시아 역시 중요하지만, 인도-태평양 지역에서 영향력을 투사할 수 있는 능력은 제한적이다. 현재 북한과의 밀착은 주로 우크라이나에 대한 침략 전쟁을 수행하는 과정에서 필요한 지원 때문이며, 전쟁이 끝나면 이 관계 역시 달라질 것이다. 북한 역시 모든 것을 러시아에만 걸고 싶어 하지는 않을 것이다. 따라서 한반도 정세는 결국 두 글로벌 경쟁자, 즉 중국과 미국 간의 과부하 된 관계에 계속 의존할 수밖에 없다. 그러나 동시에 한반도와 관련된 문제에서 미중 양국의 이해가 일치하거나 조율될 수 있는 중요한 영역들이 있다는 점도 주목할 가치가 있다.

전반적인 구조 속에서 다른 국가들의 이익과 역할 역시 고려되어야 하며, 여기에는 일본과 같이 직접적인 이해관계를 가진 국가뿐 아니라, 스웨덴처럼 직접적 이해관계는 크지 않지만 한반도 문제에 이미 관여한 바 있고, 앞으로도 기여할 의지가 있는 국가들 및 남북한 모두와 우호적 관계를 유지하는 기타 소수의 국가들이 포함되어야 한다.

트럼프 시대 한반도 평화공존의 과제

Trump 2.0 and Tasks for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula

Talking Points

Peter SEMNEBY

Special Envoy for the Korean Peninsula, Ministry for Foreign Affairs of Sweden

The Korean Peninsula remains one of the World's most significant geopolitical flashpoints, more than 70 years after the Korean War and more than 30 years after the end of the Cold War. But it's not for a lack of effort from Korea's international partners or Koreans themselves that the confrontation remains.

Sweden may be geographically distant but has remained deeply involved in Korean affairs since the Korean War, starting with the deployment of a field hospital in Busan, which is still the largest humanitarian operation launched by Sweden in terms of the number of personnel involved. When the armistice was signed, Sweden was invited to be part of the Neutral Nations Supervisory Commission in Panmunjom, where it remains with a military contingent, its longest peacekeeping operation ever.

Sweden was the first Western country to establish diplomatic relations with DPRK in 1973 and has been present with an embassy in Pyongyang for exactly 50 years, since 1975. Sweden represents the interests of several other countries in DPRK. This in combination with the peacekeeping engagement has allowed Sweden to play a role in promoting dialogue and hosting meetings at various points in time, when conditions have been right. Although there are factors pulling in different direction in the Korean Peninsula, there are certainly some developments that could point in the direction of renewed dialogue and reduction of tension. Sweden is ready to play a role.

Yet the two pivotal external actors in the Korean Peninsula are China and the United States. This has not changed since the Korean War. Russia may be important, but its ability to project power in the Indo-Pacific regions remains limited. Russia's current close relationship with the DPRK is largely conditioned by the need for hands-on contributions to enable the pursuit of the war of aggression against Ukraine and will change once the war is over. The DPRK will presumably not want to put all its eggs in the Russian basket. Therefore, the developments in the Korean Peninsula will continue to depend on the overburdened relationship between the two global rivals, China and the United States. It is, however, also worth noting that there are significant areas relating to the Korean Peninsula where their interests coincide and could be aligned with each other.

It is important that the interests and roles of other countries are considered in the overall equation, both those with direct interests, primarily Japan, and more faraway countries that are engaged and ready to contribute without having strong national interests at stake, such as Sweden and a small number of other countries that have good relations with both North and South Korea.



기무라 간

고베대학교 교수

KIMURA Kan

Professor, Kobe University

기무라 간 박사는 1990년 교토대학교 법학부에서 법학사학위를, 1992년 교토대학교 대학원 법학연구과에서 법학석사학위를, 그리고 2001년 같은 대학교에서 박사학위를 취득했다. 1993년부터 1994년까지 에히메대학교에서 조교수 연구원으로 학문적 경력을 시작했고, 1994년부터 1997년까지 강사로 재직했으며, 1996년부터 1997년에는 한국국제교류재단 연구 펠로우로도 활동했다. 1997년 고베대학교에 부교수로 부임한 뒤, 2005년부터는 정교수로 재직 중이다. 고베대학교에서는 2017년부터 2020년까지 아시아 학술협력센터 소장을 맡았으며, 2023년부터는 국제협력 연구과 학장으로 맡고 있다. 또한 하버드대학교(1998년~1999년), 고려대학교(2001년, 2014년), 세종연구소(2006년), 호주국립대학교(2008년), 워싱턴대학교(2010년~2011년) 등 여러 주요 기관에서 방문 교수로서 활동했다.

그의 주요 연구 분야는 한반도의 정치문화와 민족주의이다. 그는 다수의 영향력 있는 저서를 저술하거나 편집했는데, 그 중 『조선 한국의 내셔널리즘과 소국주의』(*Korean Nationalism as a Small Nation*) (2000년)은 제13회 아시아-태평양상을, 『한국의 권위주의적 체제 성립』(*Authoritarianization in South Korea*) (2003년)은 제25회 산토리 학술상을 수상했다. 이 외에도 『한반도의 이해』(*Understanding Korean Peninsula*) (2004년), 『변화하는 세계의 민주화와 민족주의』(*Democratization and Nationalism in the Changing World*) (2006년), 『일본과 한국의 한류 이후 동향에 관한 사회 연구』(*Social Studies on Post-Hallyu Trends in Japan and South Korea*) (2007년), 『대한제국의 패망과 그림자』(*King Kojong and Queen Min*) (2007년), 『한국 민주화의 전제 조건: 박정희와 1961년부터 1979년까지 야당 지도자들』(*Precondition of Korean Democratization*) (2008년), 그는 『한국 현대사: 대통령들의 흥망』(*History of South Korea: Rise and Fall of the Presidents*) (2008년), 『근대 한국의 민족주의』(*Modern Nationalism of Korea*) (2009년), 『포퓰리즘, 민주주의와 정치 리더십』(*Populism, Democracy and Political Leadership*) (2009년), 『일본 내 한국 관련 통설·속설 비판』(*Criticizing Popular Beliefs on Korea in Japan*) (2012년), 『한일 역사인식 문제란 무엇인가』(*What the Historical Dispute between Japan and South Korea is*) (2014년), 『비가짜 한국 정치의 진실』(*Non-Fake Truths of Korean Politics*) (2017년) 등을 집필했다.

또한 그의 영어 단행본 『과거의 부담: 한일 관계에서의 역사 인식 문제』(*The Burden of the Past: Problems of Historical Perception in Japan-Korea Relations*) (2019년)은 미시간대학교 출판부에서 출간되었다. 최근 저작으로는 『역사인식은 어떻게 말해지고 있는가』(*Discourses of Historical Disputes*) (2020년), 『헤이세이 시대의 한일 관계』(*Japan-South Korean Relations in the Heisei Period*) (2020년), 『한국과 나: 일본 한국학자의 30년 개인적 경험』(*Korea and I: A Personal Experience of a Koreanist in Japan*) (2022년), 『전두환』(*Chun Doo-hwan*) (2022년) 등이 있다.

He received his LLB from the Faculty of Law, Kyoto University in 1990, his LLM from the Graduate School of Law, Kyoto University in 1992, and his PhD from Kyoto University in 2001. He began his academic career at Ehime University as a Research Associate from 1993 to 1994 and then as a Lecturer from 1994 to 1997, while also serving as a Research Fellow at the Korea Foundation between 1996 and 1997. He joined Kobe University in 1997 as an Associate Professor and has been a Professor there since 2005. At Kobe University, he also served as Director of the Asian Research Collaboration Center from 2017 to 2020 and has been Dean of the Graduate School of International Cooperation Studies since 2023. In addition, he has held visiting positions at several leading institutions, including Harvard University (1998–99), Korea University (2001, 2014), the Sejong Institute (2006), the Australian National University (2008), and the University of Washington (2010–11).

His primary research focuses on political culture and nationalism on the Korean Peninsula. He is the author or co-editor of numerous influential books, including *Korean Nationalism as a Small Nation* (2000), which won the 13th Asian and Pacific Prize, and *Authoritarianization in South Korea* (2003), which received the 25th Suntory Academic Prize. Other notable works include *Understanding Korean Peninsula* (2004), *Democratization and Nationalism in the Changing World* (2006), *Social Studies on Post-Hallyu Trends in Japan and South Korea* (2007), *King Kojong and Queen Min* (2007), *Precondition of Korean Democratization* (2008), *History of South Korea: Rise and Fall of the Presidents* (2008), *Modern Nationalism of Korea* (2009), *Populism, Democracy and Political Leadership* (2009), *Criticizing Popular Beliefs on Korea in Japan* (2012), *What the Historical Dispute between Japan and South Korea is* (2014), and *Non-Fake Truths of Korean Politics* (2017). His English-language monograph *The Burden of the Past: Problems of Historical Perception in Japan-Korea Relations* was published by the University of Michigan Press in 2019. More recent publications include *Discourses of Historical Disputes* (2020), *Japan-South Korean Relations in the Heisei Period* (2020), *Korea and I: A Personal Experience of a Koreanist in Japan* (2022), and *Chun Doo-hwan* (2022).

트럼프 시대 한반도 평화공존의 과제

Trump 2.0 and Tasks for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula

트럼프의 두 번째 임기와 국제관계: 일본의 관점에서

기무라 간

고베대학교 교수

도널드 트럼프 대통령의 두 번째 행정부 출범은 국제사회에 심대한 영향을 미쳤다. 이 글을 통해 트럼프 대통령 2기 행정부의 영향을 주로 일본의 관점에서 살펴보고자 한다.

먼저 해당 맥락에서 일본의 위치를 검토해 보자. 트럼프 대통령의 1기 행정부는 아베 신조 총리의 두 번째 집권 후반기(2012년~2020년)와 겹쳤다. 당시 아베 신조 총리는 안정된 국내 정치 기반 위에서 적극적인 외교 정책을 추진했다. 그 핵심에는 2016년 8월에 발표된 "자유롭고 열린 인도·태평양"(FOIP) 구상이 있었다. 이는 중국의 급속한 팽창을 견제하고 역내 강대국 간 협력을 강화하려는 명백한 의도를 담고 있었다. 자유롭고 열린 인도·태평양 구상(FOIP)은 2019년 처음으로 개최된 일본, 미국, 호주, 인도의 4개국 안보대화(QUAD) 장관급 회의를 통해 보다 구체화되었다.

아베 총리는 이러한 외교 전략을 실현하기 위해 트럼프 대통령 당선 직후부터 적극적으로 관여하며 양 정상 간 신뢰 관계를 구축하려 했다. 풍부한 외교 경험을 가진 아베 총리는 막 취임한 트럼프 대통령에게 일정한 영향력을 행사할 수 있었다. 심지어 대북 협상 등 외교정책에서 견해 차이가 발생했을 때에도, 미일 관계는 대체로 큰 영향을 받지 않았다.

아베 총리 2기 내각의 주요 외교 목표 중 하나는 환태평양경제동반자협정(TPP) 체결이었다. 트럼프 행정부가 2017년 협정 탈퇴를 선언했음에도 불구하고, 일본은 환태평양경제동반자협정(TPP) 성사를 위한 노력을 계속했다. 그 결과 2018년 3월, 일본은 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP) 체결에 성공했다.

이러한 전개는 트럼프 대통령의 첫 임기 동안, 양국 간에 가끔 마찰이 있었음에도 불구하고, 일본이 외교적 목표를 달성하는 데 대체적으로 성공했음을 보여준다. 이는 부분적으로 트럼프 행정부의 고립주의적 성향 덕분이었다. 미국은 국제적 틀과는 거리를 두었지만, 타국의 국내 정책이나 외교에 적극적으로 개입하지는 않았기 때문이다. 덕분에 일본은 미국의 참여가 제한된 가운데 자유롭고 열린 인도·태평양 구상(FOIP) 및 4개국 안보대화(QUAD)를 유지할 수 있었고, 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)의 기본 구조 역시 미국 탈퇴 후에도 보존할 수 있었다.

그러나 트럼프 대통령의 2기 행정부 하에서의 현재 상황은 확연히 다르다. 갑작스러운 보복 관세 부과, 미국 내 직접투자 확대와 비관세 장벽 철폐 요구는 각국이 경제정책을 수정하도록 강제하고 있다. 이러한 요구는 세계무역기구(WTO) 등의 국제기구와 미국 국내법 모두에서 법적 논란을 불러일으키지만, 트럼프 행정부는 대체로 이러한 논란에 무관심하다.

이러한 법적 절차에 대한 무시와 보호주의로의 전환은 자유롭고 열린 인도·태평양 구상(FOIP)의 비전과 직접적으로 모순되며, 일본 외교정책의 근간을 위협한다. 또한 안보 전략의 일관성 부재는 통상 협상에서도 드러난다. 대표적인 사례가 인도를 대하는 방식이다. 러시아산 석유 수입을 이유로 미국은 인도에 고관세를 부과했고, 이로 인해 인도 정부의 반발을 불러일으켰다. 그 결과, 역사적으로 적대적이었던 인도와 중국이 가까워지는 양상을 보였으며, 이는 일본이 심혈을 기울여 구축해온 4개국 안보대화(QUAD) 체제를 잠식할 수 있다.

트럼프 대통령의 두 번째 임기 정책은 세계 안보와 질서를 위한 거시적 전략이 결여되어 있음이 분명하다. 대신 개별 국가와의 경제적 이익 확보나 러시아-우크라이나 분쟁 중재 시도 같은 화려한 외교적 "성과"를 노린 미시적 접근만 이어지고 있다. 각각의 사안은 트럼프가 직접 "달"을 관리하는 방식으로 추진되며, 이는 그의 존재감을 부각하는 데 집중된다. 그러나 이러한 단편적 접근은 필연적으로 모순과 불안정을 초래할 수밖에 없다.

트럼프 시대 한반도 평화공존의 과제

Trump 2.0 and Tasks for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula

이러한 상황은 서방 주도의 국제질서를 흔들고 자신들을 중심으로 새로운 글로벌 틀을 만들려는 중국과 같은 국가들에게 상당한 기회를 제공한다. 그 변화는 9월 3일 일본에 대한 전승 80주년을 기념한 열병식에서도 분명히 드러났는데, 이 행사에는 다수의 주요 정상들이 참석했다.

미국의 불확실한 궤적을 감안할 때, 핵심 질문은 다른 나라들이 어떻게 협력하여 전통적으로 "자유롭고 열린" 국제질서를 지켜낼 수 있는가 하는 것이다. 이를 위해, 아베 2기 내각 시절 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)을 성사시킨 경험을 유용하게 참고할 수 있으며, 안보 협력 역시 그에 못지않게 중요하게 다뤄줘야 한다. 만약 미국과 같은 국가들이 중국 등 새로운 틀을 만들려는 국가들의 도전에 맞서 국제체제를 수호하기보다 단기적·미시적 이익만을 추구한다면, 결국 우리의 생활 방식을 지탱해온 정치·경제·사회적 환경이라는 거시적 토대를 잃게 될 것이다. 이를 유념하기를 바라며, 이 글을 마무리한다.

트럼프 시대 한반도 평화공존의 과제

Trump 2.0 and Tasks for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula

Trump's Second Term and International Relations: From Japan's Perspective

KIMURA Kan

Professor, Kobe University

The establishment of President Trump's second administration has had a profound impact on the international community. This memo aims to examine those effects primarily from Japan's point of view.

Let us begin by reviewing Japan's position in this context. Trump's first administration coincided with the latter half of Prime Minister Abe's second term, which lasted from 2012 to 2020. At the time, Abe pursued an active foreign policy based on a stable domestic political foundation. Central to this was the "Free and Open Indo-Pacific" (FOIP) initiative, announced in August 2016. Clearly designed with China's rapid expansion in mind, FOIP aimed to contain China and strengthen cooperation among regional powers. This vision took more concrete form with the first ministerial meeting of the Japan-U.S.-Australia-India strategic dialogue—commonly known as the "QUAD"—held in 2019.

To realize Japan's diplomatic strategy, Abe proactively engaged with Trump immediately after his election, working to build a relationship of trust between the two leaders. Abe, with his extensive diplomatic experience, had a certain degree of influence over Trump, who had just assumed office. Even when differences in foreign policy emerged—such as during U.S.-North Korea negotiations—Japan-U.S. relations remained largely unaffected.

A major diplomatic goal of Abe's second administration was the conclusion of the Trans-Pacific Partnership (TPP). Although the Trump administration announced its withdrawal from the agreement in 2017, Japan continued its efforts to bring the pact to fruition. As a result, in March 2018, Japan succeeded in signing the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP).

These developments show that under Trump's first term, Japan was largely successful in achieving its diplomatic objectives, despite occasional friction with the U.S. government. This success was partly due to the Trump administration's isolationist stance, which, while disengaged from international frameworks, did not actively interfere in other countries' domestic affairs or policies. As a result, Japan was able to maintain the FOIP and QUAD frameworks with limited U.S. involvement and preserve the core structure of the CPTPP even after America's withdrawal.

However, the current situation under Trump's second administration is markedly different. The sudden imposition of retaliatory tariffs, coupled with demands for increased direct investment in the U.S. and the elimination of non-tariff barriers, has forced other countries to alter their economic policies. These demands raise legal concerns under both international institutions like the WTO and U.S. domestic law, yet the Trump administration appears largely indifferent to such issues.

트럼프 시대 한반도 평화공존의 과제

Trump 2.0 and Tasks for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula

This disregard for legal procedures and the shift toward protectionism directly contradict Japan's FOIP vision and threaten the foundation of its foreign policy. The administration's lack of a coherent security strategy is also evident in its trade negotiations. A typical example is its dealings with India: citing oil imports from Russia, the U.S. imposed high tariffs on India, prompting backlash from the Indian government. As a result, India and China—historically adversarial—have begun to draw closer, potentially undermining the QUAD framework that Japan has worked hard to establish.

It is clear that Trump's second-term policies lack a macro-level strategy for global security and order. Instead, they consist of a series of micro-level efforts aimed at securing economic gains with individual countries or achieving flashy diplomatic "successes," such as attempts to mediate the Russia-Ukraine conflict. Each of these efforts is personally managed by Trump as a "deal," serving to highlight his own presence. This fragmented approach inevitably leads to contradictions and instability.

Such conditions provide significant opportunities for countries like China, which challenge the Western-led international order and seek to establish a new global framework centered around themselves. This shift was visibly symbolized by the military parade held on September 3 to commemorate the 80th anniversary of the war against Japan, attended by numerous prominent leaders.

Given America's erratic trajectory, the key question is how other nations can cooperate to preserve the traditional "free and open" global order. Japan's efforts to sign the CPTPP during Abe's second term may serve as a useful reference, and security cooperation remains equally important. If countries, like the U.S., turn away from defending the international system against efforts to make a new global framework of countries like China, and instead pursue only short-term, micro-level gains, what will be lost is the macro-level political, economic, and social environment that has supported our way of life. With that in mind, I conclude this memo.



제니퍼 린드

다트머스대학교 교수

Jennifer LIND

Associate Professor, Department of Government, Dartmouth College

제니퍼 린드 교수는 다트머스대학교 정치학과 부교수이자 하버드대학교 라이샤워 일본학연구소 객원연구원이며, 채텀하우스 미주 프로그램 연구원으로도 활동하고 있다. 그의 연구는 동아시아 국제관계 및 미국의 대아시아 외교정책에 초점을 두고 있다.

최근에는 중국이 권위주의적 적응을 통해 초강대국이자 미국의 기술 경쟁자가 될 수 있었던 과정을 보여주는 책, *Autocracy 2.0: How China's Rise Reinvented Tyranny*(코넬대학교 출판부, 2025년)를 출간했다. 이전에는 같은 출판사에서 *Sorry States: Apologies in International Politics*(2008년)을 출간한 바 있다. 또한 국제안보(*International Security*)와 인터내셔널 스터디즈 쿼터리(*International Studies Quarterly*) 등 주요 학술지에 다수의 논문을 발표했으며, 포린어페어스(*Foreign Affairs*)를 비롯한 대중 매체에도 기고하고 있다. 그녀의 논평은 뉴욕타임즈, 워싱턴포스트, 월스트리트저널, NPR 등에서 자주 인용된다.

제니퍼 린드 교수는 과거 랜드연구소와 미국 국방부 장관실에서 자문역할로 근무했으며, 매사추세츠 공과대학교(MIT)에서 정치학 박사학위를, 캘리포니아대학교 샌디에이고 캠퍼스 글로벌정책대학원에서 태평양 국제관계 석사학위(MPIA)를, 캘리포니아대학교에서 학사학위를 취득했다.

Jennifer Lind is Associate Professor of Government at Dartmouth, and a Faculty Associate at the Reischauer Institute for Japanese Studies at Harvard University. She is also a Research Associate in the Programme on US and the Americas at Chatham House. Professor Lind's research focuses on the international relations of East Asia and US foreign policy toward the region.

Lind is the author of the new book, *Autocracy 2.0: How China's Rise Reinvented Tyranny* (Cornell University Press, 2025), a book that shows how authoritarian adaptation enabled China to become a superpower and technological peer competitor of the United States. Previously, Lind published (also with Cornell University Press), *Sorry States: Apologies in International Politics* (2008). She has authored numerous scholarly articles in journals such as *International Security* and *International Studies Quarterly* and writes for wider audiences in *Foreign Affairs*. Her commentary is regularly quoted in *The New York Times*, *Washington Post*, *The Wall Street Journal*, and *National Public Radio (NPR)*. Lind previously consulted for and held positions at the RAND Corporation and the Office of the Secretary, U.S. Department of Defense.

Lind holds a Ph.D. in Political Science from the Massachusetts Institute of Technology, a MPIA from the School of Global Policy Studies at the University of California, San Diego, and a BA from the University of California.

트럼프 시대 한반도 평화공존의 과제

Trump 2.0 and Tasks for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula

발언요지

제니퍼 린드

다트머스대학교 교수

도널드 트럼프2기 행정부에서 미국 동맹국들의 대부분의 논의는 미 동맹국들에게는 지금이 좋지 않은 시기이며 이러한 동맹의 미래가 위기에 처했다는 쪽으로 전개된다. 저자는 한미 동맹의 맥락에서 이 문제에 초점을 맞추어 일부 좋은 소식과 일부 나쁜 소식을 전하며, 동시에 미래 방향에 대해 논의하고자 한다.

I. 먼저, 좋은 소식: 한국은 훌륭한 동맹국이다

이 점이 충분히 강조되지 않았지만 반드시 말해야 한다고 생각하는데, 미국과의 동맹국 중 자국의 동맹 기여도를 한국만큼 정당하게 방어할 수 있는 국가는 없다. 트럼프 행정부가 방위비 분담에 크게 신경을 쓰고 있는 상황에서, 여러 지표를 살펴보면 한국은 강력한 기여를 하고 있다.

GDP 대비 방위비 지출 측면에서 한국은 영국과 거의 같은 수준이며, 이는 일본이나 호주 및 대부분의 나토 동맹국들보다 높은 비율이다.

실제 군사 역량 측면에서도, 한국은 동맹 내 전투 능력의 대부분을 제공하며, 미국은 지원 역할을 한다.

이처럼 한국이 동맹에 크게 기여하고 있다는 사실은, 다시 말해 한국이 현재 미국 동맹들이 직면한 어려움을 훨씬 잘 극복할 수 있는 위치에 있다는 뜻이다.

II. 나쁜 소식: 도널드 트럼프 대통령은 자기 방식으로 할 것이다

나쁜 소식은, 트럼프 행정부는 향후 몇 년간 한미동맹 공동체가 달가워하지 않을 여러 발언과 행동을 할 가능성이 크다는 점이다.

한미 관계에서, 동맹을 관리하는 관계자들 사이에는 고유한 언어와 프로토콜이 존재한다. 예컨대 북한을 "핵보유국"이라고 부르면 이는 북한의 핵 지위를 인정하는 신호가 되므로 해서는 안 된다고 여긴다.

동맹 관리 공동체는 이런 언어와 프로토콜을 중요하게 여기지만, 트럼프 대통령은 신경 쓰지 않는다. 그는 이런 것들이 "정신 나간 짓"이고 해결을 가로막는 장벽이라고 생각한다. 그는 이렇게 말할 것이다. "북한이 핵무기를 가지고 있다는 것이 현실이다. 나는 그게 싫지만 그들은 핵무기를 포기하지 않을 텐데, 그렇다면 현재 상황에서 어떻게 위협을 줄일 수 있겠는가?"

이러한 맥락에서 트럼프 대통령은 한미 양국이 충격을 받을만한 내용의 일련의 방안을 북한과 시도할 가능성이 높다. 여기에는 핵실험 금지나 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험 금지 등이 포함될 수 있다.

트럼프 시대 한반도 평화공존의 과제

Trump 2.0 and Tasks for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula

그렇게 되면 동맹 공동체는 크게 반발할 것이다. 그러나 우리는 스스로에게 물어봐야 한다. 트럼프 대통령이 이러한 제안을 할 경우, 이해관계자가 아닌 일반인들(즉, 우리의 복잡한 동맹 세계를 잘 모르는 사람들)에게는 그것이 어떻게 보일까? 예를 들어 미사일 시험 모라토리엄은 우리 같은 동맹 전문가들에겐 금기처럼 들릴지 모르지만, 일반 대중에게는 매우 합리적으로 보일 수 있다. 사실 이런 합의는 한반도의 핵 억지력을 강화하고 한미동맹의 지속 가능성을 높일 수도 있다.

III. 앞으로의 길

현재 동맹은 좋은 상태에 있다. 최근 몇 달 동안 미국 동맹의 혼란에 대한 보도가 많았던 것을 고려하면 사실 놀라운 일이다.

예컨대 최근 정상회담은 매우 성공적이었다. 이재명 대통령은 우크라이나 젤렌스키 대통령이 맞닥뜨렸던 상황이 재현될까 우려했으나, 유머와 품격 있게 회담을 이끌었다. 트럼프 대통령도 우호적이었다. 회담은 여러 투자 협약이 발표된 덕분에 성공적이었고, 또한 이재명 대통령이 전략국제문제연구소(CSIS) 연설에서 미국에 대한 더 강력한 지지를 표명한 것으로 보이자 미국인들도 만족했다.

이재명 대통령은 오랫동안 한국은 안보를 위해 미국에 의존하고 경제 협력을 위해 중국에 의존해왔다고 말했지만, 중국이 자유주의 질서에 가하는 위협이 커진 지금은 "더 이상 그런 논리를 유지할 수 없다"고 했다. 이는 한국이 이전 정부보다 더 강하게 "양다리 전략"에서 벗어나려 한다는 신호로 해석될 수 있다.

하지만 앞으로 미국은 실제로 한국의 입장이 어떻게 달라졌는지 알고 싶어 한다. 단순히 말하자면, 한국은 경제적으로는 중국에 가장 가깝고, 안보적으로는 미국에 의존하고 있다. 그렇다면 이재명 대통령의 이번 발언은 실제로 무엇을 의미하는가? 한국은 인도-태평양 전략에 진지한가? 전쟁이 일어날 경우, 대중 수출통제나 경제 제재에서 한국이 지원할 수 있는 범위는 구체적으로 어느 정도인가? 그리고 그 시점에 한국은 무엇을 할 용의가 있으며, 미국이 무엇을 하도록 허용할 것인가?

사람들은 이것이 "세부사항"에 불과하다고 말할지 모르지만, 결코 그렇지 않다. 이는 동맹국에 한국이 제공할 지지의 핵심이자, 계획과 억지력, 그리고 그 밖의 모든 것의 핵심이다.

저자는 이재명 정부가 워싱턴에서 보여준 능숙한 외교를 인정하고 찬사를 보낸다. 이재명 대통령은 훌륭한 성과를 냈고, 관계를 잘 관리했으며, 한국을 잘 대표했다. 하지만 이제 진짜 어려운 부분이 다가오고 있다.

트럼프 시대 한반도 평화공존의 과제

Trump 2.0 and Tasks for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula

Talking Points

Jennifer LIND

Associate Professor, Department of Government, Dartmouth College

Most of the discussion about US alliances under Trump 2.0 is that these are bad times for US-allied relations, and the future of these alliances is in danger. I'd like to focus on this issue in the US-ROK alliance, and I'll offer some good news, some bad news, and talk about the way forward.

I. First, the good news: ROK is a terrifically great ally

The good news is that I believe it's important to say – and not said enough – that there is no treaty ally better positioned to defend its contribution to the alliance than South Korea. The Trump administration cares a lot about burden sharing, and by many different metrics South Korea is a strong contributor.

This is the case in terms of defense spending as a fraction of GDP (the ROK is right about the same as the UK; higher than Japan, Australia, and most NATO allies).

This is also the case in terms of real military capability. South Korea provides most of combat capability to the alliance, with the US playing a supportive role.

Because South Korea contributes much to our alliance, this means Seoul is in a great position to weather the challenges facing US allies right now.

II. The Bad News: Trump's Going to do it His Way

The bad news is that in the next few years the Trump administration is likely to say and do a variety of things going forward that the US-ROK alliance community won't like.

In US-South Korea affairs, among the alliance managers who manage this relationship, there's an entire language and protocol – things that it's ok and not ok to say and do. For example, people say we can't call North Korea a nuclear state because that would signal acceptance of Pyongyang's nuclear status.

The alliance manager community cares about this language and protocol, but Trump doesn't care – he thinks it's crazy and stands in the way of solutions. He would say, the reality is North Korea has nuclear weapons – I don't like that but they won't give them up, so given the situation we're in, how can we reduce the threat?

트럼프 시대 한반도 평화공존의 과제

Trump 2.0 and Tasks for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula

Trump is thus likely to attempt a variety of arrangements with North Korea that many people in both Seoul and Washington may be shocked by. This would include a nuclear test ban or test ban on intercontinental missiles.

If he does, the alliance community will likely be very upset. But we should ask ourselves, what do those look like to the normal people who aren't in this room—who don't understand all our nuanced alliance universe? For example, perhaps a moratorium on missile tests seems out of bounds to us alliance nerds, but average people will think that sounds really sensible. Indeed, such arrangements could strengthen nuclear deterrence on the peninsula and promote the sustainability of the US-ROK alliance.

III. A Way Forward

Right now the alliance is in a good place. This is surprising given that the story of the past several months has been about tumult in US alliances. For example, the recent summit went very well.

President Lee said he had feared a "[Zelensky moment](#)" but he handled the meeting with humor and grace. President Trump was gracious too. The meeting was also successful because of the several investment deals announced, and Americans were pleased because President Lee seemed to signal stronger support for the United States in his speech at CSIS.

He said that for a long time Korea relied on the US for security and on China for economic cooperation – but as China's threat to the liberal order has grown, "it's no longer possible to maintain that kind of logic." This suggests a shift away from hedging that may be even stronger than what we saw under President Yoon.

But going forward Americans want to understand how actually has South Korea's position changed. After all, it's a simple fact that the ROK is economically closest to China while being reliant on the US for security – so what does Lee's statement actually mean? Is South Korea serious about an Indo-Pacific strategy? What are the dimensions of South Korean support in export controls and possible economic sanctions against China in the event of war? And what is South Korea willing to do – or let the US do – at such a time?

You might say these are the details – but no these are not the details. This is the core of the support that South Korea is willing to provide its ally – which is key for planning, for deterrence, and so forth.

So I acknowledge and praise the Lee government's skillful diplomacy in Washington – he did a great job, managed the relationship well, and represented South Korea very well – but now comes the hard part.



김태형

송실대학교 교수

KIM Tae-Hyung

Professor, Soongsil University

김태형 교수는 고려대학교 철학과에서 학사 학위를 1993년에 취득하였고, 이후 미국 University of Kentucky에서 정치학 석사(2000)와 박사(2005)를 받았다. 학위 취득 이후 Daemen College에서 5년 간 근무한 후 2011년 9월부터 현재까지 송실대학교 정치외교학과 교수로 재직 중이다. 한국국제정치학회에서는 2016년 연구이사, 2018년 총무이사, 2019, 2023년 부회장을 거쳐 2025년에는 회장직을 수행하고 있다. 이 외에도 한국정치학회 연구위원장(2021), 송실대학교 사회과학대학 부학장(2021) 등을 역임하였다.

주요 저서로는 『인도-파키스탄 분쟁의 이해: 신현실주의로 바라본 양국의 핵개발과 안보전략 변화』(서강대학교 출판부, 2019)가 있으며, 학술논문으로는 "전략사령부 창설 어떻게 할 것인가? 인도와 파키스탄의 전략사령부 창설, 운용 사례에서 배우는 교훈과 함의" (『국방연구』 제67권 3호, 2024년 9월), "글로벌 안정/불안정 역설의 심화: 인도-파키스탄 사례에서의 교훈과 과제" (『국제정치논총』 제64집 1호, 2024년 3월), "인도의 '강대국' 지향 외교와 힌두 민족주의 정책은 양립가능한가?" (『21세기 정치학회보』 제34집 1호, 2024년 3월), "북한은 파키스탄의 길을 가고 있는가: 북한과 파키스탄의 전술핵무기 역할과 핵지휘통제 비교" (『국방연구』 제66권 2호, 2023년 6월, 공저), "미·중·러 핵트릴레마(nuclear trilemma)를 통해 본 글로벌 핵질서의 변화 전망" (『국제정치논총』 제63집 2호, 2023년 6월) 등이 있다.

Professor KIM Tae-Hyung received his B.A. in Philosophy from Korea University in 1993, and later earned his M.A. (2000) and Ph.D. (2005) in Political Science from the University of Kentucky. After obtaining his doctorate, he taught at Daemen College for five years before joining the Department of Political Science and International Relations at Soongsil University in September 2011, where he continues to serve as professor.

At the Korean Association of International Studies (KAIS), he served as a member of the Board of Research Directors (2016), Secretary-General (2018), and Vice President (2019, 2023), and is currently the President (2025). He has also held other key posts, including Chair of the Research Committee of the Korean Political Science Association (2021) and Vice Dean of the Social Science College at Soongsil University (2021).

His major publications include a book titled *Understanding Indo-Pakistan Conflict: The Nuclear Development and the Changing Security Strategy of the Two Countries* (Sogang University Press, 2019) as well as research papers such as "How to Establish the Strategic Forces Command? Lessons from Strategic Forces Command Experiences of India and Pakistan," *Journal of National Defense Studies* Vol. 67, No. 3 (September 2024), "The Intensifying Global Stability/Instability Paradox and Lessons from the Indo-Pakistan Nuclear Rivalry Case," *Korean Journal of International Relations*, Vol. 64, No.1 (March 2024), "Are India's 'Great Power' Diplomacy Compatible with Hindu Nationalist Policy?," *21st Century Political Science Review*, Vol. 34, No.1 (March 2024), "A Comparative Analysis of the Role of Tactical Nuclear Weapons and Nuclear Command and Control Between Pakistan and North Korea," *Journal of National Defense Studies*, Vol 66. No. 2 (June 2023) (co-authored), and "The US-China-Russia Nuclear Trilemma and the Changing Global Nuclear Order," *Korean Journal of International Relations*, Vol. 63, No. 2 (June 2023).

트럼프 시대 한반도 평화공존의 과제

Trump 2.0 and Tasks for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula

트럼프 시대 한반도 평화공존의 과제

김태형

송실대학교 교수

2020년대 들어 국제사회는 러시아-우크라이나 전쟁의 장기화, 중동 지역의 학전 위기, 남아시아, 동남아시아 무력 충돌, 미얀마-수단 내전 등 분쟁 악화와 함께 기후변화로 인한 자연재해와 급증과 인플레이션으로 고통받으며 전통안보와 신형안보 위기가 중첩적으로 나타나는 다중안보위기의 시대를 겪고 있다. 또한 전세계적인 민주주의 퇴행(democratic backsliding) 경향도 심화되는 가운데 수십년 동안 활약해 온 다양한 국제기구와 국제제도의 활동이 위축되고 무시되고 있다. 특히 무력 사용을 금지하는 국제 규범도 약화되고, 경제적 강압 수단이 대외정책의 주요 도구로 자리 잡으면서 국제질서는 군사력과 경제력 중심의 무한경쟁으로 회귀할 위험에 직면해 있다고 볼 수 있다. 이러한 흐름은 군비 경쟁, 분쟁 발발, 교역 축소, 글로벌 협력 붕괴로 이어질 가능성을 높이고 있다.

이렇게 국제사회의 불확실성과 불안정성, 그리고 국제규범의 퇴행이 급속하게 진행되는 상황에서 냉전적 대결구도가 여전히 강하게 작동하는 한반도에 평화를 정착하는 것은 만만찮은 과제가 아닐 수 없다. 한반도와 동북아에서는 최근 북한의 지속적인 핵미사일 능력 고도화와 함께 북한이 통일 목표 폐기, 남북 적대국 두 개 국가 상정 등의 예전과 완전히 다른 정책을 발표하여 긴장을 고조시켰다. 여기에 파병을 비롯한 러시아 전쟁 지원 확대에 의한 반대급부도 북한의 군사전력 증강과 그에 따른 도발의 확대에 나날 수 있어 우려가 커지고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 급증한 관세부과와 동맹부담비용 증대 요구 등 트럼프 행정부의 지역 동맹국, 파트너에 대한 강공은 한국을 비롯한 국가들이 적절한 대응책을 마련하는데 부심하게 하였다.

최근 동아시아를 비롯, 많은 국가들이 불확실성 극복 방법으로 추상적인 가치나 원칙보다는 안보, 경제의 실질적 국익을 무엇보다 우선시하는 각자도생의 현실주의적 정책을 추진하고 있는 것으로 보인다. 즉 우선순위를 냉정하게 선정하여 추구하는 경향을 보여주고 있는 상황인 것이다. 그렇기에 이재명 신정부의 '국익중심 실용외교' 추진 천명이 더욱 주목을 받는다. 최근의 불확실성, 불안정성의 증대는 자체적 역량 증진과 함께 국가 외교의 중요성을 더욱 부각시켰다. 기존의 협력과 국제 규범이 약화되고 무력과 공세적 행동이 국제정치의 새로운 규칙으로 자리 잡는 가운데 대화와 협상을 통해 갈등을 예방하고 상호 이익을 창출할 수 있는 외교 복원이 필수적인 과제로 제기되고 있는 것이다. 특히, 민족주의적 포퓰리즘의 확산은 전통 외교에 대한 불신을 키우고 있어, 외교를 통한 신뢰 회복과 다자주의의 재건이 요구된다고 할 수 있다.

북핵문제를 포함 현재 안보환경과 지정학 구조를 냉철하게 분석 판단하여 실제 성과를 거둘 수 있는 외교를 추진해야 할 필요성이 커지는 것이다. 북한이 한국과의 접촉을 계속 거부하고 있지만 남북 간 대결 구도와 양국의 전력태세, 북한의 공세적인 핵전략 등을 감안하면 위기 발생 시 급속히 확산할 가능성이 크기 때문에 신뢰구축조치 등 위기안정성을 강화시킬 수 있는 현실적이고 필수적인 방안들이 면밀하게 점진적으로 추구될 필요가 있다. 그리고 평화정착을 위한 '평화'의 정의와 범위, 목표를 너무 야심차게 잡지 말고 장기적 관점에서 인내심을 갖고 추구할 필요가 있다.

또한 최근 관세 분쟁 등 불확실성과 불안정성이 커지면서 유사 국가들이 안보, 경제 필요에 따라 이슈별로 다양한 소다자 이합집산을 추진하며 보험식 헤징을 통해 국익을 보존하는 추세를 보여주고 있는 점도 주목해야 한다. 일본의 경우 경제안보 측면에서도 협력할 여지가 많은 국가라고 할 수 있고, 그 외에 일본을 비롯하여 호주, 뉴질랜드를 포함한 IP-4, 그리고 아세안, 인도와의 협력과 교류를 확대하여 한반도 주변 불확실성 경감을 위해 노력할 필요가 있다. 이들 국가와는 지역 주변 안보문제 대응뿐만 아니라 미국의 국제질서, 규범 리더십이 쇠퇴하는 가운데 국제사회의 일원이라는 책임감과 사명감을 갖고 기후변화, 보건, 에너지, 개발협력 등 인류 공동의 문제해결에 중요한 국제 거버넌스, 규범 수호를 위해 함께 노력할 필요가 있다. 이러한 공동의 문제는 지역을 막론하고 발생하여 큰 피해를 야기하기에 한반도, 동아시아의 평화정착 차원에서도 중요하다. 한국은 경제력, 첨단기술력, 소프트파워, 군사력을 기반으로 국제사회 공공재 제공에 공헌할 수 있는 역량과 의지를 갖고 있는 몇 안 되는 국가로서 '글로벌 책임강국'의 사명을 추구할 필요가 있다. 엄혹한 동북아의 안보환경 하에 냉정하게 국익중심 실용외교를 추진해야하는 상황에서 이는 쉬운 일이 아니며 상당한 결단력을 요구한다. 하지만 앞으로도 국제사회의 불확실성과 불안정성이 상당 기간 지속된다고 할 때 '국익중심 실용외교'를 냉정하게 추구하면서도 장기적으로 국익에 도움이 되고 궁극적인 한반도 주변 평화정착에도 도움이 될 '글로벌 책임강국'으로서의 역할도 의욕적으로 추진하는 게 필요할 것으로 사료된다.

트럼프 시대 한반도 평화공존의 과제

Trump 2.0 and Tasks for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula

The Challenges of Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula in the Trump Era

KIM Tae-Hyung

Professor, Soongsil University

As the 2020s unfold, the international community faces an era of compound security crises, where traditional and emerging threats converge. The protracted war in Ukraine, escalating tensions in the Middle East, armed clashes in South and Southeast Asia, and ongoing civil wars in Myanmar and Sudan have exacerbated global instability. Meanwhile, climate change-induced natural disasters and surging inflation have further intensified societal vulnerabilities. At the same time, democratic backsliding has accelerated worldwide, while the activities of long-standing international organizations and regimes have weakened or been disregarded. Particularly alarming is the erosion of the international norm prohibiting the use of force, as well as the growing reliance on economic coercion as a foreign policy instrument. These developments suggest that the international order is at risk of reverting to an era of unrestrained competition grounded in military and economic power, raising the likelihood of arms races, conflict outbreaks, shrinking trade, and the collapse of global cooperation.

Against this backdrop of uncertainty, instability, and normative regression, the task of consolidating peace on the Korean Peninsula—still deeply entrenched in a Cold War-style confrontation—remains daunting. In Northeast Asia, North Korea's continued advancement of nuclear and missile capabilities, coupled with Pyongyang's recent policy declarations abandoning reunification as a national objective and redefining inter-Korean relations as those between two hostile states, have significantly heightened regional tensions. Moreover, North Korea's expanding support for Russia's war effort, including troop deployments, is expected to further strengthen its military capabilities and embolden its provocations. In this context, the Trump administration's hardline demands—such as the imposition of tariffs and heightened alliance burden-sharing—have forced regional allies, including South Korea, to grapple with difficult strategic adjustments.

Increasingly, states across East Asia and beyond have responded to these uncertainties by prioritizing tangible national interests in security and economics over abstract values or normative principles, reflecting a growing trend toward self-help-driven, realist policies. This context renders the Lee administration's declaration of a "national interest-centered pragmatic diplomacy" all the more salient. The intensifying uncertainty has underscored the dual imperatives of strengthening national capacity and reinvigorating diplomacy. As cooperation mechanisms and international norms erode, and as coercive measures and military power become entrenched as the new "rules of the game" in international politics, the restoration of diplomacy—capable of preventing conflict and generating mutual gains through dialogue and negotiation—has become indispensable. The rise of nationalist populism, which has fostered mistrust of traditional diplomacy, further necessitates renewed efforts to rebuild trust and to revitalize multilateralism.

With respect to the North Korean nuclear issue, there is an urgent need for a sober assessment of the evolving security environment and the regional geopolitical structure, in order to craft diplomatic strategies capable of delivering tangible results. Although Pyongyang continues to rebuff dialogue with Seoul, the nature of the inter-Korean standoff—marked by asymmetries

트럼프 시대 한반도 평화공존의 과제

Trump 2.0 and Tasks for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula

in military postures and North Korea's offensive nuclear strategy—suggests that any crisis could escalate rapidly. This highlights the necessity of pursuing pragmatic, incremental confidence-building measures that enhance crisis stability. At the same time, it is critical to avoid overly ambitious definitions and objectives of “peace,” and instead adopt a patient, long-term perspective in pursuing its consolidation.

Moreover, as trade disputes and geopolitical volatility intensify, states have increasingly turned to issue-based, ad hoc “minilateral” groupings as a form of insurance hedging to safeguard national interests. Japan, for instance, represents a partner with significant potential for cooperation in the realm of economic security. Beyond Japan, South Korea must also expand cooperation with Australia, New Zealand, through platforms of the IP-4, as well as ASEAN and India, in order to mitigate regional uncertainty. These partnerships are vital not only for addressing regional security challenges but also for upholding global governance and norms in areas such as climate change, global health, energy, and development cooperation—particularly at a time when U.S. leadership in sustaining the international order is in decline. Such global challenges transcend regional boundaries and, given their profound impacts, are integral to the broader project of consolidating peace in East Asia and on the Korean Peninsula.

South Korea is uniquely positioned, as one of the few states possessing the economic capacity, technological prowess, soft power, and military strength to serve as a provider of global public goods. Accordingly, it must pursue the mission of becoming a “responsible global power.” Yet in the harsh security environment of Northeast Asia, where a pragmatic, national interest-centered diplomacy is both essential and demanding, such a role requires not only prudence but also decisive leadership. Nonetheless, given that the current era of uncertainty and instability is likely to persist, South Korea should pursue its national interest with realism and pragmatism, while simultaneously embracing the long-term vision of becoming a responsible global power—a course that would ultimately advance both the national interest and the consolidation of peace on the Korean Peninsula.



GKF 2025
GLOBAL KOREA FORUM

2025 국제 한반도 포럼

GLOBAL KOREA FORUM 2025