

한미일 캠프 데이비드 정상회담의 전략적 함의와 향후 과제

전재성*

- I. 서론
- II. 질서의 균형과 한미일 협력
- III. 소다자 협력으로서 한미일 협력 가능성
- IV. 3국 준동맹으로서 한미일 협력 가능성
- V. 구체적인 협력 과제
- VI. 결론

국문요약

2023년 8월 18일에 개최된 윤석열 대통령과 바이든 대통령, 기시다 총리 간 캠프 데이비드 한미일 정상회담은 3국 간 협력의 새로운 장을 열었다는 점에서 매우 중요하다. 회담은 3국 간 협력의 범위를 광범위하게 제시하여 지구적, 지역적 차원의 공간적 범위를 규정하는가 하면, 군사안보, 경제안보, 기술협력, 인적교류, 개발협력 정책 등 포괄적인 의제 범위를 제시하였다.

이러한 변화 속에서 한국의 외교전략은 기회와 도전을 동시에 맞이하고 있다. 국제질서의 변화 속에서 한국의 위상을 높이고 국제적 지위와 역할을 증진시키며 미국, 일본과 다각적 협력을 통해 국력을 강화시킬 수 있는 제도화된 틀을 마련할 수 있다. 그러나 3국의 국익과 정책의 우선 순위, 그리고 국력과 기술 수준이 동일하지 않으므로 끊임없이 협력의 내용과 방향을 조율하고 협력

속의 자율성을 확보해야 하는 과제를 안게 된 것이다.

이 글은 한미일 3자 협력이 배제의 질서와 모범의 질서를 일정 부분 함께 추구한다고 보고, 소다자 협력과 준동맹의 성격도 같이 가지고 있다고 본다. 한미일 3국이 현재 생각하거나 지향하는 방향도 반드시 일치한다고 할 수도 없다. 현재까지 제시된 내용을 분석하여 각각 어떠한 성격규정이 가능한지, 한국의 입장에서 어떠한 부분을 더욱 강조해가면서 한국의 국익과 더 나아가 지역적, 지구적 차원에서 국제질서를 조성해나갈 수 있을지 등을 살펴보기로 한다.

주제어: 캠프 데이비드 한미일 회담, 소다자주의, 동맹, 배제의 질서, 미중 전략 경쟁

* 서울대학교 교수

I. 서론

2023년 8월 18일에 개최된 윤석열 대통령과 바이든 대통령, 기시다 총리 간 캠프 데이비드 한미일 정상회담은 3국 간 협력의 새로운 장을 열었다는 점에서 매우 중요하다. 1994년에 한미일 정상회의가 출범하고 12회의 회의가 열렸지만 모두 다른 다자간 국제회의와 더불어 개최된 것으로 독자적인 3국 정상회담은 이번이 처음이다. 이번 회의에서 3국 정상은 “캠프 데이비드 정신: 한미일 정상회의 공동성명(이하 “정신”),” “캠프 데이비드 원칙(이하 “원칙”),” 그리고 “한미일 협의에 대한 공약(이하 “공약”)” 등 3개 문서를 채택하여 발표했다. 특히 공동성명인 “정신”은 3국 간 협력의 범위를 광범위하게 제시하여 지구적, 지역적 차원의 공간적 범위를 규정하는가 하면, 군사안보, 경제안보, 기술협력, 인적교류, 개발협력 정책 등 포괄적인 의제 범위를 제시하였다.

한미일 협력은 심화되고 있던 한미동맹 협력과 미일동맹 협력을 연결하는 과정이기도 했다. 그간 한일 양국은 역사문제 및 양자 현안으로 갈등과 협력 퇴조의 관계를 보였지만 전략적 현안과 양국 간 양자 현안을 분리하고 미래 지향적 전략 현안을 기초로 한 협력을 강화하기로 하면서 한미일 협력도 가능해졌다. “원칙” 문서에서 표명되었듯이 “국제법, 공동의 규범, 그리고 공동의 가치에 대한 존중을 바탕으로, 자유롭고 열린 인도태평양을 계속해서 증진”한다는 국제질서 전반에 대한 합의를 도출하였기에 가능한 협력이라고 할 수 있다. “힘에 의한 또는 강압에 의한 일방적 현상 변경 시도”가 빈번해지고 한미일 3국의 발전의 토대가 된 자유주의 규칙기반 질서가 약화되고 있다는 공통의 문제의식이 과거와 다른 3국 협력을 가능하게 했다고 본다.

미국은 2022년 10월 발간된 국가안보전략(National Security Strategy)에서 탈냉전은 확실히 종식되었고 중국이 지속적인 위협으로 등장하여 향후 10년간의 결정적 시기 동안 자유주의 국제질서를 강화해야 한다는 대전략의 원칙을 수립했다.¹ 일본 역시 2022년 12월 안보 관련 3대 문서, 즉, 국가안전보장전략, 국가방위전략, 방위력정비계획을 개정하여 방위력의 근본적 강화를 추구하고 있다. 북한

¹ The White House, *The National Security Strategy* (Washington, D.C.: The White House, 2022), p. 6.

과 중국 등 일본의 안보에 직접적인 위협을 가하는 국제정세 속에서 반격능력을 포함하는 적극적 방어(proactive defense)전략을 추구하며 향후 미일 동맹의 틀을 강화하고 국방비 지출을 배가하면서 군사력을 증강한다는 전략을 발표했다.²

미국은 지구적 차원에서 자유주의 국제질서의 복원과 미국 지도력의 회복을 위해 동맹관계의 강화 및 다각화를 추구해왔다. 특히 우크라이나 전쟁과 이스라엘에 대한 하마스의 공격에 대처하면서 동맹국들의 지원이 더욱 중요하게 되었다. 이미 2개의 전선을 지탱하고 있는 미국이 경계하는 것은 중국과의 직접 충돌을 통한 제3의 전선이 열리는 것으로 이는 미국 독자적인 대응을 매우 어렵게 만드는 사건이 될 것이다. 미국은 한국, 일본과 함께 한미일 협력을 오랫동안 추진해왔고 협력의 형태도 더욱 다각화하는 모습을 보였다. 이미 일본, 호주, 인도와 함께 쿼드를 추진하였고, 영국, 호주와 함께 군사, 기술 협력체인 오커스를 창설하기도 하였다. 미국은 국제질서의 유지와 강대국 지정학 경쟁이라는 거시적 관점에서 동맹국과 협력을 추구하고 있는 것이다.

이러한 변화 속에서 한국의 외교전략은 기회와 도전을 동시에 맞이하고 있다. 국제질서의 변화 속에서 한국의 위상을 높이고 국제적 지위와 역할을 증진시키며 미국, 일본과 다각적 협력을 통해 국력을 강화시킬 수 있는 제도화된 틀을 마련할 수 있다. 그러나 3국의 국익과 정책의 우선 순위, 그리고 국력과 기술 수준이 동일하지 않으므로 끊임없이 협력의 내용과 방향을 조율하고 협력 속의 자율성을 확보해야 하는 과제를 안게 된 것이다.

이러한 점에서 한미일 협력의 성격을 어떻게 규정하고 자율적으로 대처할 것인가는 매우 중요한 문제이다. 현재의 국제질서는 국가들 간의 이익의 균형, 혹은 변화하는 국제적 세력배분구조에서 파생하는 힘의 균형을 넘어 1945년 이후 형성된 자유주의 국제질서와 각축하는 대안적 질서들 간의 질서의 균형, 혹은 질서 전이(order transition)의 시대라고 할 수 있다.³ 혹은 다양한 질서들이 충돌하는 다질서 세계(multi-order world)이다.⁴ 국제질서가 힘과 이익의 균형을 넘어 규범과 가치에 대한 합의를 담고 있다는 점에서 국가들이 생각하는 미래 질서에 대한

² 박영준 외 공저, “일본 안보 관련 정책 3 문서 개정 결정의 의미와 평가,” 『한반도포커스』 2023-01 (2023).

³ 전재성, “세계질서에 대한 국제정치이론적 고찰,” 박은주 외 공저, 『세계질서의 재편과 신한반도 체제』 (서울: 통일연구원, 2021).

⁴ Trine Flockhart, and Elena A. Korosteleva, “War in Ukraine: Putin and the Multi-order World,” *Contemporary Security Policy*, vol. 43, issue 3 (2022), pp. 466~481.

비전들의 충돌은 구체적인 사안들에 심대한 영향을 미칠 수밖에 없다. 예를 들어 국제안보질서에서 정당한 전쟁의 개시조건(jus ad bellum)이나 전쟁의 수행방식(jus in bello)과 같은 규범적 내용에 대해 그간의 합의가 가능했지만 우크라이나 전쟁과 하마스의 공격은 이들 규범이 변화된 질서관에 따라 근본적으로 흔들리고 새로운 정당화 기제들이 등장하고 있다는 점을 보여준다.⁵

미래 국제질서를 대하는 전략은 크게 배제의 질서와 모범의 질서로 대변할 수 있다고 본다.⁶ 질서관을 공유하지 않는 세력들을 배제하고 약화시키는 것을 목표로 외교전략을 수립할 수 있는가 하면, 우선 전략적 파트너 국가들과 모범적인 국제질서를 구축하여 이를 확대하는 포용적 국제질서를 추구할 수도 있다. 한미일 협력을 볼 때 과연 3국 협력이 위협이 되는 세력들을 규정하고 이들 세력들을 배제하고 견제하는 것이 목적인가를 고찰해볼 수 있다. 혹은 위협 세력에 대한 견제보다 3국이 미래 자유주의 국제질서의 진화된 모습을 미리 실현하고, 현재까지의 국제질서의 문제점을 해결할 수 있는 대안들, 변화되는 세계 속에서 필요한 새로운 표준과 규범들을 제시하는데 초점을 맞출 수도 있다.

국제질서의 미래를 둘러싼 한미일 3국 협력의 목적과 별도로 중요한 또 하나의 질문은 협력의 본질이 소다자주의(mini-lateralism)에 기반한 협력인가 아니면 동맹인가 하는 점이다.⁷ 소다자 협력은 동맹과는 달리 공통의 위협세력을 사전에 명확히 정의하는 것은 아니며 유연하고 느슨하며 기민한 협력을 추구하는 비공식적 협력 형태이다. 탈냉전기에 활성화되었고 한국 역시 한중일 정상회담 등 다양한 소다자 협력에 참여해왔으며, 므크타(MIKTA)와 같은 중견국 소다자 협력을 창출하여 이끌어오기도 하였다.⁸ 이에 비해 동맹은 사전에 명확한 안보위협을 정의

⁵ Howard M. Hensel, *The Prism of Just War: Asian and Western Perspectives on the Legitimate Use of Military Force* (New York: Ashgate, 2010); Fritz Allhoff, Nicholas G. Evans, and Adam Henschke, *Routledge Handbook of Ethics and War: Just War Theory in the 21st Century* (New York: Routledge, 2013).

⁶ 배제의 질서에 대한 이론적 논의에 대해서는 Kyle M. Lascurettes, *Orders of Exclusion: Great Powers and the Strategic Sources of Foundational Rules in International Relations* (New York: Oxford University Press, 2020).

⁷ 소다자주의에 대해서는 Miles Kahler, "Multilateralism with Small and Large Numbers," *International Organization*, vol. 46 (1992), pp. 681~708; Bhuhinder Singh and Sara Teo, *Minilateralism in the Indo-Pacific* (New York: Routledge, 2020), pp. 232~244; Stewart Patrick, "The New 'New Multilateralism': Minilateral Cooperation, but at What Cost?," *Global Summitry*, vol. 1, issue 2 (Winter 2015), pp. 115~134 등 참조.

⁸ Sung-Mi Kim, Sebastian Haug, and Susan Harris Rimmer, "Minilateralism Revisited: MIKTA as Slender Diplomacy in a Multiplex World," *Global Governance*, vol. 24, issue. 4 (2018), pp. 475~489.

하고 서로 간의 책임과 역할을 철저히 규정하는 안보협력이다. 동맹의 결성과 유지에는 전략적 자율성, 공약 신뢰성, 연루와 방기의 딜레마 등 다양한 기제들이 작동할 수밖에 없기 때문에 동맹과 느슨한 소다자 협력은 큰 차이가 있다.

이 글은 한미일 3자 협력이 배제의 질서와 모범의 질서를 일정 부분 함께 추구한다고 보고, 소다자 협력과 준동맹의 성격도 같이 가지고 있다고 본다. 한미일 3국이 현재 생각하거나 지향하는 방향도 반드시 일치한다고 할 수도 없다. 캠프 데이비드에서 제시된 문서들을 아직 3국 협력의 기초와 기본적 방향에 대한 것으로 향후 어떠한 목적과 성격을 체현해나갈지 명확하지는 않다고 본다. 현재까지 제시된 내용을 분석하여 각각 어떠한 성격규정이 가능한지, 한국의 입장에서 어떠한 부분을 더욱 강조해가면서 한국의 국익과 더 나아가 지역적, 지구적 차원에서 국제질서를 조성해나갈 수 있을지 등을 살펴보기로 한다.

II. 질서의 균형과 한미일 협력

1. 질서 균형의 국제질서

현재의 국제질서는 다양한 요인들로 변화를 겪고 있다. 탈냉전기 미국 단극의 패권 리더십이 약화되고 미중 전략 경쟁이라는 강대국 지정학 경쟁이 본격적으로 진행되는 한편, 지역별로는 미국의 개입이 약화된 상황에서 다양한 지역 강대국이 등장하여 지역에 따라 다극화 현상을 불러오고 있다. 동시에 남반구의 많은 국가들은 지구 무대에서 발언권 강화, 핵심 광물 생산, 미중 양국을 비롯한 강대국 경쟁 속 외교적 전략 선택 등에 기초하여 영향력을 높이고 있다.

미국의 백악관은 2022년 10월 국가안보전략(National Security Strategy)를 발간하여 탈냉전 30년이 종식되고 새로운 국제질서가 조성되고 있으며, 바이든 대통령은 거듭 현재가 변곡점(inflexion point)이라고 강조하고 있다. 국제정치의 경쟁성이 강화되는 추세가 자리잡았다면 협력을 강제하는 흐름도 존재한다. 인류는 스스로를 멸망시킬 수 있는 거대한 힘을 소유하고 초유의 위기를 맞이하고 있다. 핵전쟁과 기후변화, 팬데믹과 신기술의 통제 실패는 향후 인류를 멸망시킬 수도 있는 4대 위협요소들이다. 인류공통의 위협 앞에 강대국들 간 경쟁은 의미가 없으며, 초국가적 협력을 요구하는 흐름이 강화되고 있다.

국제질서 자체가 바뀌는 시대는 기존의 질서가 약화되고, 경합하는 대안적 질서들이 등장하면서, 국제 사안에 질서의 경합 양상이 투영된다.⁹ 강대국 간 국가이익, 혹은 세력균형의 변화로 인한 세력조정 차원이 아니라 미래 광범위하고 근본적인 국제질서의 위상을 놓고 치열한 경쟁이 이루어지고 있는 것이다. 많은 국가들, 혹은 비국가 행위자들은 자신의 이익, 정체성, 규범과 세계관에 근거하여 미래 질서를 제시하고 있고, 그 속에서 자신의 이익과 위상을 새롭게 정립하려고 한다.¹⁰

미국은 기존의 자유주의 국제질서의 문제를 절감하고 업그레이드된 새로운 자유주의 질서를 추구하고 있고, 중국은 미국 패권주의에 반대하면서 미국을 대체할 수 있는 국제질서를 제시하고 있다. 국력은 약화되었지만 핵무기와 에너지를 보유한 러시아 역시 미국 패권주의에 반대하면서 기존의 국가주권을 무시하는 새로운 문명관에 기초한 국제질서를 군사력에 기반하여 추구하고 있다. 남반구 국가들은 북반구 선진국들의 일방주의를 전반적으로 비판하면서 보다 민주적이고 포괄적인 국제질서를 요구하고, 이들에게 시급한 식량안보, 에너지 안보, 보건 문제를 앞세우는 담론을 제시하고 있다.¹¹

경합하는 다수의 질서들 속에서 자신의 이상을 실현하는 방법은 자국의 힘을 강화하는 것이기도 하지만 동맹국들과 전략적 파트너 국가들을 확보하는 것이다. 미국은 기존의 양자, 다자 군사동맹은 물론 지역 다자주의, 소다자주의, 전략적 파트너십 등 다차원적인 협력 네트워크를 새롭게 조직해 나가고 있다. 중국 역시 주변국들과의 양자관계는 물론, 일대일로, 브릭스, 상하이협력기구 등 다수의 협력체제를 발전시키며 힘을 강화하는 노력을 기울이고 있다. 남반구 국가들 역시 강대국 간 경쟁 속에서 비동맹 혹은 다차원 동맹, 헤징 전략 등을 활용하면서 선진국, 혹은 강대국 중심의 국제질서 형성 과정에 비판적인 목소리를 내고 있다.

이러한 상황에서 국가들 간의 연대는 단순한 이익의 공유, 변화하는 세력균형에

⁹ Alexander Cooley, and Daniel H. Nexon, *Exit from Hegemony: The Unraveling of the American Global Order* (New York: Oxford University Press, 2020).

¹⁰ Mohamed S. Helal, "Anarchy, Ordering Principles and the Constitutive Regime of the International System," *Global Constitutionalism*, vol. 8, issue 3 (2019), pp. 470~505; Christian Reus-Smit and Ayşe Zarakol, "Polymorphic Justice and the Crisis of International Order," *International Affairs*, vol. 99, issue 1 (2023), pp. 1~22.

¹¹ Jude Blanchette and Christopher Johnstone, "The Illusion of Great Power Competition: Why Middle Powers and Small Countries Are Vital to U.S. Strategy," *Foreign Affairs*, July 24, 2023.

대한 공동 대처를 넘어 새로운 질서를 함께 만드는 질서 연대, 혹은 질서 동맹으로 나아가고 있다. 질서에 대한 관점은 현실적 요소들의 공유뿐 아니라 향후 질서의 향방에 대한 규범적, 도덕적 합의를 필요로 한다. 마음이 맞는(like-minded) 동지국가들을 모으고 장기적으로 함께 할 수 있는 연대를 이루는 일이 중요해진 것이다.

지난 30년 간의 탈냉전기를 거치면서 형성된 국제질서는 상당한 관성을 가지고 있지만 중장기적으로 연속적일 수는 없다. 탈냉전기는 미국의 강력한 리더십에 의한 단극패권체제로서 신자유주의 지구화가 진행되고, 강대국 간 심도 있는 전략 협력이 진행되었으며, 남반구 국가들 역시 대체로 미국 주도 질서를 따르고 미국의 개입에 의한 안정을 이룬 기간이었다. 국가들 간의 상호의존이 심화되고 지구화가 진행되면서 정치적 논리보다 하나의 시장이라는 경제의 논리가 힘을 발휘했고, 자유주의 국제질서에 기초한 지구적 정체성도 강화되는 추세를 보였다. 그러나 미국의 리더십이 약화되고 중국, 러시아, 이란 등 지역 강대국들이 등장하면서 새로운 질서의 대안들을 놓고 경합하게 된 것이다.¹²

2. 배제의 질서와 모범의 질서

미국이 추구하는 다음 단계의 자유주의 국제질서는 한편으로는 기존 질서에 도전하는 수정주의 세력의 도전을 적절히 억제하거나 필요하면 배제하는 한편, 미래의 문제들을 해결할 수 있는 모범적 질서를 만드는 두 가지 목적을 추구할 수밖에 없다.

수정주의적 대안세력에 대한 대처의 관점에서 보면 중국, 러시아, 남반구 국가들의 도전 모두가 중요한 도전이다. 단극 체제 하에서 중국은 세계적 시장 경제에 편입되고, 경제적 발전을 이루었다. 이 과정에서 많은 국가들이 중국과 긴밀한 경제적 상호 의존을 공고히 했다. 질서 균형의 시대에 중국과의 관계 재설정 은 매우 어려운 일로 등장하고 있다. 미국의 동맹국들도 새로운 지정학 경쟁국으로 등장한 중국과 쉽게 관계를 변화시키지 못하는 딜레마에 처하게 된 것이다.¹³

안보 질서의 전이 속에서 미국의 개입과 억제의 효과가 약화된 것도 큰 문제이지

¹² Jonathan Kirshner and Peter J. Katzenstein, eds, *The Downfall of the American Order?* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 2022).

¹³ Oren Cass and Gabriela Rodriguez, "The Case for a Hard Break With China: Why Economic De-Risking Is Not Enough," *Foreign Affairs*, July 25, 2023, <<https://www.foreignaffairs.com/china/case-for-hard-break-with-beijing-economic-derisking>>

만, 비단 군사력이라는 힘의 문제뿐 아니라, 군사력 사용의 정당성이라는 부분에서도 큰 변화가 일어났다. 많은 국가들은 새로운 질서 속에서 무력을 사용할 수 있는 정당한 기준이 바뀌어 가고 있다고 생각한다. 기존의 안보 질서가 근본적으로 잘못되어 있기 때문에, 군사력을 사용하여 이를 수정하는 것이 정당할 수 있다는 생각이다.

러시아의 경우, 탈냉전기 유럽의 안보 질서가 근본적으로 잘못 설립되었기 때문에, 이를 바로잡고 대안적 안보질서를 재개하는 것이 정당하다고 생각한다. 즉, 폭력 사용의 근본적 기준이 달라지는 것이다. 이스라엘 하마스 전쟁에서 나타난 것은 해결되지 못한 고질적인 문제들이 질서의 전이 과정 속에서 다른 방식으로 해결될 수 있다는 고려이다. 기존에는 중동 지역에 대한 미국의 개입과 군사력 사용에 대한 정당성 기준이 어느 정도 확보되었지만, 질서의 전이 과정 속에서 기존 안보질서를 강제할 수 있는 메커니즘이 약화된 것이다. 하마스 정권은 애초에 서방 주도 질서에 대한 반발을 테러와 같은 비합법적 수단으로 나타내고자 했던 세력이다. 이를 제어할 수 있는 미국의 개입과 중동 내 세력 균형이 질서의 전이 과정에서 약화된 것이다.

더욱 중요한 것은, 중동 지역 질서 속에서 이란 등 지역강대국이 기존 질서를 넘어서는 새로운 패권을 추구하고 있다는 점이다. 러시아, 중국 등 수정주의 강대국들과 연대를 강화하면서, 미국 주도 자유주의 국제질서가 약화되는 틈을 타, 많은 저항세력들을 기반으로 폭력적 수단을 사용하고 있는 것이다. 결국 실제로 폭력이 사용되고 있다는 점 못지않게, 폭력을 사용하는 기준이 새로운 안보 질서 속에서 다르게 정의되고, 이를 정당화할 수 있다는 믿음이 강화되었다는 것이 중요하다.

이러한 관점에서 라스큐레츠는 강대국, 특히 패권국이 국제질서를 설계할 때, 자국에 대한 위협 요소를 배제하는 것이 가장 중요하다는 이론적 명제를 제시한다.¹⁴ 특별한 위협 요소가 없을 경우 기존 질서를 유지하고자 하지만, 외부 위협 요소가 인식되면 이를 배제하기 위한 노력을 세계 질서 형성 과정에서 기울인다는 것이다. 이러한 외부 요소는 군사적인 위협일 수도 있고, 또는 이념적 위협일 수도 있다. 군사적 위협일 경우, 이를 배제하기 위한 군사 전략이 중요하고, 여러 동맹국

¹⁴ Kyle M. Lascurettes, *Orders of Exclusion: Great Powers and the Strategic Sources of Foundational Rules in International Relations* (New York: Oxford University Press, 2020).

들을 모으고자 한다. 그러나 이러한 위협이 이념적 위협일 경우, 보다 굳건한 세계 질서를 수립해야 한다는 것이다.

새로운 국제질서를 형성하고자 할 때, 구성원 규칙(membership rules)과 외부 행위 규칙(behavior rules)을 적용한다. 구성원 규칙은 세계 질서의 일원이 될 수 있는 국가들의 자격 요건을 따지는 것으로, 특히 이들 국가의 국내 정치 체제의 성격을 중시할 수밖에 없다. 반면 외부 행위 기준은 개별 국가 내부 정치 체제의 성격과 무관하게 어떠한 정책을 대외적으로 추진하는가가 국제질서 편입 여부를 결정하는 가장 중요한 요소라는 것이다. 라스큐레츠는 탈냉전 초기 부시 행정부가 러시아를 위협으로 인식했기 때문에 범유럽적인 안보질서를 만들기보다는 러시아를 배제하고자 하는 국제질서를 만들었고, 이는 후에 많은 문제를 야기했다고 본다.

현재는 중국의 위협을 미국이 어떻게 인식하는가가 중요하고, 특히 중국은 중국 나름대로 자신의 국익의 위협이 되는 세력을 배제하고자 하기 때문에 미중 관계는 상호 배제의 전략 속으로 빠질 가능성도 존재한다는 이론적 결론이 가능하다.

배제의 질서에 못지 않게 중요한 것은 모범의 질서를 확고히 하는 것이다. 바이든 대통령은 미국 주도의 자유민주주의 연대 세력이 모범의 힘(power of example)을 보여 수정주의 세력에 대항해야 한다고 언급하기도 하였다.¹⁵ 이를 위해서는 미국 스스로 새로운 질서에 맞는 국내체제를 정비하고 모범을 보일 필요가 있다. 미국이 탈냉전기 동안 행해왔던 많은 정책들은 미국 스스로 표방한 자유주의 국제질서를 위반하는 모습을 보였다. 특히 트럼프 정부 시기 미국이 추구했던 정책은 미국이 조성한 국제레짐을 스스로 파괴하는 비자유주의 패권의 정책으로 이후 바이든 정부 시기 동맹국들의 미국 인식에 큰 영향을 미쳤다. 2024년 대통령 선거를 둘러싼 국제사회의 인식 역시 트럼프 대통령의 당선 가능성, 혹은 트럼프주의의 회귀에 대한 대처와 긴밀히 연계되어 있다.¹⁶

모범적 자유주의 국제질서의 쇠락은 최근의 일만은 아니다. 안보 위협이 사라진 상태에서, 미국의 리더십 전략은 때때로 일방주의적이고 비자유주의적인 모습을 보였고, 이는 단극체제 리더십의 안정성과 예측 가능성을 저해하는 결과를 가져왔

¹⁵ 바이든 대통령은 2020년 11월 8일 당선 연설에서 “We lead not by the example of our power, but by the power of our example”이라고 언급한 바 있다.

¹⁶ Aaron McKeil, “Order without Victory: International Order Theory Before and After Liberal Hegemony,” *International Studies Quarterly*, vol. 67, issue 1 (2023), pp. 1~11.

다. 단극 체제 하에서 시행했던 신자유주의 세계화 역시 미국의 리더십을 약화시키는 결정적 요인이 되었다. 탈냉전기 전체를 통해 네오콘의 등장 및 미국 주도의 신자유주의 세계화, 그리고 현재 다자주의 경제체제가 약화되면서 미국 정부의 강력한 시장 개입과 산업정책은 향후 미국이 모범적 자유주의 질서를 복원할 수 있을까 하는 질문을 불러일으킨다.

국제질서의 세 축을 이루는 안보 질서와 경제 질서, 그리고 가치와 정당성에 기반한 규범 질서는 질서의 전이 양상 속에서 급격한 변화를 겪을 수밖에 없다. 기존 질서의 진화를 위해 노력하고 있지만, 동맹국 및 전략적 협력국들과 어떠한 새로운 모범적 질서를 만들 것인가를 놓고 고심하고 있다. 한국과 일본은 동아시아에서 미국의 강력하고 굳건한 동맹국으로 미국이 제시하는 새로운 질서의 비전에 어떠한 형태로, 얼마만큼의 협력을 할 것인가를 놓고 고심하게 되었다.

3. 한미일 협력과 미래 자유주의 국제질서의 비전

한미일 3국 정상은 미래 자유주의 국제질서의 비전을 제시하는 것을 가장 기본적인 과제로 삼은 바 있다. “한미일은 인도태평양 국가로서 국제법, 공동의 규범, 그리고 공동의 가치에 대한 존중을 바탕으로, 자유롭고 열린 인도태평양을 계속해서 증진해 나갈 것”이라고 “정신”에서 밝혔다. 이는 1945년 이래 미국이 주도하여 건설해 온 자유주의 국제질서의 기본 규범들을 명시하고 이에 기반한 국제질서 발전에 합의한다는 원칙적인 언명이다. 보다 구체적으로 “경제를 강화하고, 회복력과 번영을 제공하며, 법치에 기초한 자유롭고 열린 국제질서를 지지하고, 특히 현재 그리고 차기 유엔 안전보장이사회 이사국으로서 지역 및 글로벌 평화와 안보를 강화할 것”이라고 하면서 “우리는 민주주의를 증진하고 인권을 보호하기 위한 공조를 강화할 것”이라고 주장하고 있다. 모범적 자유주의 질서를 만들기 위한 기본 입장 표명이라고 할 수 있다. 이러한 내용들은 3국 간 이익과 세력균형에 관한 논의라기보다 장기적인 미래에 어떠한 국제질서를 어떠한 규범적 질서 위에 위치시킬 것인가에 대한 가치담론이라고 할 수 있다. 3국이 공통의 가치 위에 합의할 수 있는 질서를 위해 서로 노력하는 것이 가장 기본적이라는 사실을 다짐하고 있는 셈이다.

그러나 한미일 3국은 동시에 “힘에 의한 또는 강압에 의한 그 어떠한 일방적 현상 변경 시도에도 강력히 반대”한다고 논하고 있어 수정주의 세력에 대한 견제의

의미를 표방하고 있다. 우선 우크라이나 전쟁에 대해 러시아의 도전을 규탄하여 기존의 주권 수호 원칙을 정면으로 위반한 러시아에 대한 견제와 배제의 원칙을 보여주고 있다. “정신”에서 “우크라이나를 지원하고 러시아에 대해 조율된 강력한 제재를 부과할 것”이라고 명시하고 있다. 또다른 위협은 북한으로 3국 정상은 “한반도 그리고 그 너머의 평화와 안보에 중대한 위협을 야기하는 다수의 대륙간탄도 미사일(ICBM) 발사를 포함한 북한의 전례 없는 횡수의 탄도미사일 발사와 재래식 군사 행동을 강력히 규탄”하고 있다. 그러나 동시에 “북한과의 전제조건 없는 대화를 재개한다는 입장”을 견지한다고 하여 완전한 배제보다는 조건적 포용의 가능성을 비추고 있다. 앞서 라스큐레츠의 논의에서 구성원 규칙에 유의하면서도 외부 행위 규칙의 여지를 남기고 있다고 본다.

가장 중요한 부분은 대중 전략으로 “남중국해에서의 중화인민공화국에 의한 불법적 해상 영유권 주장을 뒷받침하는 위협하고 공격적인 행동과 관련하여, 우리는 각국이 대외 발표한 입장을 상기하며 인도태평양 수역에서의 어떤 일방적 현상변경 시도에도 강하게 반대한다”고 명시하여 중국에 대한 견제를 표방하고 있다. 미국은 특히 중국의 억압적 내정과 강압적 외정을 연결시키는 인식을 보여왔다. 2022년 5월 26일 미국의 대중 전략의 근간을 밝힌 조지워싱턴대학교 연설에서 블링컨 장관은 “시진핑 체제 하 중국 공산당은 국내적으로 더욱 억압적이 되고 대외적으로는 더욱 공격적으로 되고 있다”고 평가한 바 있다.¹⁷ 이러한 인식은 향후 자유주의 국제질서의 구축에서 중국의 수정주의적 도전이 강해지고 있으며 이는 구성원 규칙에 기반한 것이라는 인식을 보여주고 있다. 향후 한국과 일본이 이러한 미국의 중국 인식을 공유할 것인가, 그리고 배제와 균형의 논리를 수용할 것인가는 매우 중요한 점이라고 본다.

Ⅲ. 소다자 협력으로서 한미일 협력 가능성

1. 소다자 협력의 등장 배경

캠프 데이비드 회담으로 새롭게 규정된 한미일 3국 협력의 본질적 성격을 어떻

¹⁷ 블링컨 장관의 언명은 “Under President Xi, the ruling Chinese Communist Party has become more repressive at home and more aggressive abroad”로 되어 있다.

계 규정할 것인가는 매우 중요한 문제이다. 회담의 결과는 여전히 포괄적이고 추상적이며 원칙에 관한 부분이 대부분이기 때문에 어떠한 방향으로 협력이 구체화 될지는 열린 가능성의 영역이다. 한미일 협력은 한편으로는 소다자 협력으로 볼 수 있고, 다른 한편으로는 이미 존재하는 두 개의 동맹을 연결하는 준다자동맹, 더 나아가 삼각동맹으로 볼 수도 있다. 물론 두 성격이 결합될 수 있지만 각 국가들의 어떠한 성격을 더 강조하는가가 상이할 수 있고, 또한 매우 중요한 문제이다.

미국은 중국을 견제한다는 목적 하에 준다자동맹의 성격을 상대적으로 많이 강조하는 편이고, 한국은 개별 국가의 자율성을 중시하는 소다자 협력에 좀 더 치중하고 있다고 본다. 일본은 양자를 함께 강조하면서 미국과 한국 중간 쯤에 위치한다고 본다. 과연 한미일 협력 속에서 중국이 어떠한 중요성을 가지는가, 대중 견제의 논리와 모범적인 국제질서의 구축 논리 중에 어디에 더 방점을 둘 것인가의 문제가 존재하는 것이다. 미국의 제이크 설리번 외교안보보좌관은 한미일 협력이 “태평양의 나토가 아니다”라고 명시한 바 있고, 3국 협력은 “누군가에 대항하기 위한 것이 아니라, 목적을 위한 것”이라고 설명한 바 있다. 동맹을 결성하여 배제의 질서를 만들고자 하는 것은 아니라는 설명이다.¹⁸ 결국 동맹보다는 소다자 협력의 성격을 강조하고 있는 경향인데 소다자 협력의 강화 배경을 역사적으로 살펴보자면 다음과 같다.

2차 세계대전 이후 세계 질서는 포괄적이고 다자적 차원에서 조성의 계기를 맞았다. 2차 세계대전은 세계 거의 모든 지역에서 많은 나라들의 위기를 불러왔고, 질서 재건에 필요한 협력의 영역들 또한 매우 광범위했다. 자유주의 다자주의 질서를 조성한 미국의 국력은 세계 어느 나라보다 막강하였고, 그러한 국력을 바탕으로 다른 국가들의 동의를 얻어낼 수 있었다.

국제연맹이 실패로 돌아가고, 국제연합과 같은 지구적 차원의 다자주의 안보 체도를 수립하였고, 브레튼우즈 같은 자유주의 국제경제 질서의 틀도 마련하였다.¹⁹ 세계의 많은 국가들은 지구적 차원의 전쟁을 방지하고, 1929년 경제 대공황

¹⁸ 제이크 설리번 보좌관의 발언은 다음과 같다.: “It’s explicitly not a NATO for the Pacific. this partnership is not against anyone...It is for something...It is for a vision of the Indo-Pacific that is free, open, secure, and prosperous...This is an affirmative agenda.” <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2023/08/18/press-gaggle-by-national-security-advisor-jake-sullivan-thurmont-md/>>

¹⁹ Aksakal, Betül Sari, “The Transformation of the US’s Hegemonic Paradigm: From Embedded Liberalism to Disembedded Financial Liberalism,” *Eskisehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, vol. 24, no. 1 (2023), pp. 17~40.

과 같은 위기를 미연에 방지하기 위해 지구적 차원의 제도 수립에 적극 참여한 것이다.

현재의 세계 질서 중 상당 부분도 2차 세계대전 이후의 다자주의 질서에 기초하고 있다. 그러나 탈냉전기에 발생한 많은 문제들을 거치면서, 기존의 다자주의 제도들이 가지는 한계가 명백히 등장했다. 문제는 지구적 차원의 다자주의를 새로운 필요에 맞게 개혁한다는 것이 매우 어렵다는 사실이다. 기존 협력의 관성이 작동할 뿐 아니라, 많은 국가들의 기득권이 충돌하기 때문에, 개혁을 통한 지구 질서의 재건이 매우 어렵다. 1995년 세계무역기구, 즉 WTO의 수립은 이러한 점에서 매우 예외적이라 할 수 있다.

2. 탈냉전기 소다자 협력의 활성화

냉전이 종식되고, 강대국 간 지정학 경쟁이 약화되며, 각 지역 내 협력이 활발해지는 과정에서 다양한 차원의 다자주의가 발생한 것도 역설적으로 다자주의의 약화를 가져온 원인이 되었다. 많은 국가들은 특히 지역적 차원에서 참여국들의 이익을 보장하기 위한 다양한 다자기구를 창설하였는데, 이러한 기구들이 추구하는 기능과 이 구조가 상충되어, 실상 제도들 간 경쟁이 발생하는 “제도 균형 (institutional balancing)”의 모습도 나타났다.²⁰

지구적 차원의 다자제도가 새로운 위기에 맞추어 활동을 하지 못하고, 경쟁적인 지역 다자기구가 수립되면서 새로운 협력의 플랫폼 혹은 네트워크가 모색되기 시작했는데, 이러한 상황에서 소다자 협력이 점차 활성화되었다. 다자 협력은 협력 참여 주체의 수를 기준으로 우선 정의할 수 있는데, 통상 3개 주체 이상의 협력을 의미하며, 최대 협력체의 숫자는 제한하기 어렵다. 지구적 차원에서, G7과 같이 소수의 국가들이 특정한 목적을 위해 협력체를 도모한 사례도 존재한다. G7은 선진 자본주의 국가들의 경제협력체였지만, 전반적으로 지구적 혹은 지역적 다자주의와 밀접히 연계되며, 다자주의가 약화되지 않은 속에서 형성되고 발전했다는

²⁰ Kai He, “Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia,” *European Journal of International Relations*, vol. 14, issue 3 (2008), pp. 489~518; Kai He, *Institutional Balancing in the Asia Pacific: Economic Interdependence and China’s Rise* (New York: Routledge, 2009); Kai He, “The Balance of Infrastructure in the Indo-Pacific: BRI, Institutional Balancing, and Quad’s Policy Choices,” *Global Policy*, vol. 12, issue 4 (2021), pp. 545~552.

점에서 현재의 소다자주의와는 차이가 난다. 2008년 경제위기 이후 형성된 G20 역시 소다자주의의 한 예라고 할 수 있다. 20개 국가들이 참여하지만, 이전의 보다 형식적인 다자주의와는 차별되는 특성을 가진다.

소다자주의는 또한 기존의 공식적이고 형식적인 조직의 형태를 띠지 않는다. 많은 국가들이 명시적인 의무사항 이행을 전제적인 책임 조건으로 하지 않기 때문에, 유연한 협력 여건을 도모할 수 있다. 애초에 소다자주의는 특정한 목적을 위해 그때그때의 필요에 의해 형성된 것이기 때문에, 이익과 가치관 등이 유사한 국가들이 모여 이룬 동지 국가들의 협력체라고 할 수 있다. 따라서 주어진 목적에 맞추어 기민하고 빠른 협력을 할 수 있고, 의사결정 절차도 매우 신속하고 효율적일 수 있다.²¹

소다자주의라는 용어는 1992년 마일즈 칼러가 사용하기 시작했고, 이후 탈냉전기 소수 국가들 간의 협력을 지칭하기 위해 점차 일반화되었다.²² 다자주의가 3개 이상의 구성원들에 의해 형성되고 포괄적인 규범, 원칙에 기반하여 장기적이고 포괄적인 확산적 상호성(diffuse reciprocity)에 기반하고 있다면 소다자 협력은 훨씬 임의적이고 비공식적이며 특수한 상호성(specific reciprocity)을 강조하는 경향이 강하다.²³ 미국은 21세기 들어 부시 행정부 기간 중에도 다양한 소다자 협력을 추진한 바 있다. 대표적인 것이 확산방지구상(PSI)으로, 대량 살상무기에 사용되는 물자나 장비들을 협력국가들이 함께 탐지하고 통제하기 위해 설정한 기구이다. 이후 오바마 행정부에 들어서서 미국은 다양한 소다자 협의체를 만들어 가기 시작했는데, 2008년 경제위기 이후 국가들 간의 협력 필요성은 증가하고, 기존의 다자주의 협력 틀로 문제들을 해결하기 어려운 상황에서, 보다 기민하고 효율적인 소다자 협력을 활성화하기 시작한 것이다. 미국뿐 아니라 중국과 같은 다른 강대국들 역시 이익과 가치관이 맞는 국가들끼리 소다자 협력을 추구하였

²¹ Joel Wuthnow, "U.S. 'Minilateralism' in Asia and China's Responses: A New Security Dilemma?," *Journal of Contemporary China*, vol. 28, no. 115 (2018), pp. 133~150; Bhubhindar Singh and Sarah Teo, eds, *Minilateralism in the Indo-Pacific: the Quadrilateral Security Dialogue, Lancang-Mekong Cooperation Mechanism, and ASEAN* (New York: Routledge, 2020); Naim, Moises, "Minilateralism: The Magic Number to Get Real International Action," *Foreign Policy*, June 21, 2009, <<http://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/>>

²² Miles Kahler, "Multilateralism with Small and Large Numbers," *International Organization*, vol. 46, no. 3 (1992), pp. 681~708.

²³ John Gerard Ruggie, ed, *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (New York: Columbia University Press, 1993).

던 바, 브릭스나 상하이 협력기구와 같은 협력체들이 그 예라고 할 수 있다.

소다자 협력은 협력을 주관하는 리더 국가들, 그리고 참여하는 국가들 간의 양자 관계, 그리고 이미 존재하고 있는 다자주의 협력체와의 관계 등에 따라 매우 다양한 모습을 지닌다. 또한 통상 협력이 한 지역 내에서 효율적으로 이루어질 수 있기 때문에, 소다자 협력에 참여하는 국가들이 같은 지역에 참여하고 있는가 역시 중요한 요건이다. 소다자 협력이 기존의 다자주의 협력의 모체를 가지는 경우는 아세안 국가들 내 다양한 소다자 협력체를 대표적인 예로 들 수 있다. 아세안 10개국 중 3개국, 혹은 4개국 등이 필요에 따라, 메콩강 개발, 환경문제 해결, 재해 방지 등의 소다자 협력을 활성화해 온 바 있다. 이러한 협력은 한편으로는 아세안 다자주의가 효율적으로 추진하지 못하는 협력을 강화하기도 하지만, 다른 한편으로는 다자주의의 효율성을 해치고 소다자 협력으로 주의를 집중시킨다는 비판을 받을 수도 있다.

전략적 협력 관계를 맺고 있는 국가들끼리 소다자 협력을 활성화하는 경우도 있다. 앞서 논의한 G7이나 확산방지구상의 참여 국가들, 브릭스와 같은 협력체에 참여하는 국가들은 대부분 전략적 이해관계를 공유하는 관계라고 할 수 있다.

지역과 소다자 협력의 관계를 보면, 기존의 지구적 다자주의는 지역 협력체들 간의 협력을 도모하는 광범위하고 포괄적인 경향을 보인다. 즉, 지역 간 (inter-regional) 협력이 지구적 다자주의와 긴밀하게 관계하는 것이다. 유럽과 아시아, 중동과 유럽 등 거대 지역 간 협력을 국가 차원에서 공식적으로 도모했던 많은 국제 협력체들이 존재한다. 반면 소다자주의는 지역 내 국가들의 협력인 경우가 많은데, 필요에 따라서는 초지역적(tran-regional) 소다자 협력도 이루어진다. 이때 지역 간 관계는 다자주의의 경우와는 달리 매우 유연하고 공식화의 정도가 낮으며, 참여하는 국가들 역시 반드시 정부일 필요는 없다. 다른 지역 간 국가나 비정부 행위자들이 필요에 따라 협력을 다양하게 이끌어간다면 소다자 협력의 목적을 충분히 달성할 수 있기 때문이다.²⁴

²⁴ Gürol Baba, "Middle East-South Asia Relations: Transregional Minilateralism Cemented with Bilateralism," *Journal of Asian and African Studies*, vol. 58, issue 4 (2023), pp. 500~517.

3. 한미일 협력의 소다자주의적 성격

한미일 3국 협력이 명시적인 의무, 책임을 규정하고 장기적인 협력의 기구화를 추구하는 형식적 다자주의를 추구한다고 보기는 아직 이르다고 본다. 물론 캠프 데이비드 회담의 성과는 3국 협력의 제도화의 첫발을 디뎠다는 것이다. 3국은 정기적이고 시기적절한 3국 간 소통을 강화하기 위한 국가정상급 회담을 하기로 하였고, 최소한 연례적으로 3국 정상, 외교장관, 국방장관 및 국가안보보좌관 간 협의를 가질 것이며, 이를 통해 기존의 외교 및 국방장관 간 각각 가져왔던 3국 협의를 보완할 것이라고 밝혔다. 또한 첫 3국 재무장관회의를 개최할 것이며, 상무산업 장관 간 연례적으로 만나는 협의를 새롭게 출범시킬 것을 약속하였다. 동시에 3국의 인도태평양에 대한 접근법의 이행을 조율하고 협력이 가능한 새로운 분야를 지속적으로 식별하기 위해 연례 3자 인도태평양 대화를 발족하기로 하였다. 개발 정책 공조를 심화하기 위한 구체 논의를 진전시키기 위해 2023년 10월로 예정된 3국간 개발정책대화의 의미도 강조했다. 이러한 변화는 과거에 비해 현격히 제도화된 모습을 보인다는 점에서 큰 의미를 가진다.

그러나 여전히 3국 협력을 명시적 다자주의 국제기구, 혹은 준동맹으로 보기는 이르다. 3국은 “공약”에서 “공동의 이익과 안보에 영향을 미치는 지역적 도전, 도발, 그리고 위협에 대한 우리 정부의 대응을 조율하기 위하여, 각국 정부가 3자 차원에서 서로 신속하게 협의하도록 할 것을 공약”하고 “이러한 협의를 통해, 우리는 정보를 공유하고, 메시지를 동조화하며, 대응조치를 조율하고자 한다”고 밝혔다. 그러나 중요한 것은 이에 대한 조심스러운 유예적 입장이다. 3국은 “자국의 안보 이익 또는 주권을 수호하기 위한 모든 적절한 조치를 취할 자유를 보유한다”고 명시하고 있다. 또한 “이 공약은 한미 상호방위조약과 미일 상호협력 및 안전보장조약에서 비롯되는 공약들을 대체하거나 침해하지 않는다”고 강조하고 있다. 즉, 3국 협력이 기존의 양자 동맹을 대체하지 않는다는 것이다. 앞서 설리번 보좌관의 동맹 부인 언명과의도 연결되어 있다. 미국의 의도가 장기적으로는 제도화된 군사협력을 추구하는 것이라고 가정하더라도 현재는 다양한 유보점이 있다는 사실을 추정해 볼 수 있다. 또한 “이 협의에 대한 공약은 국제법 또는 국내법 하에서 권리 또는 의무를 창설하는 것을 의도하지 않는다”고 하여 소다자 협력의 기본 논지와 일맥상통하고 있다고 분석할 수 있다.

IV. 3국 준동맹으로서 한미일 협력 가능성

1. 바퀴살 동맹체제의 보완 필요성

한미일 삼각 협력이 유연한 소다자 협력의 모습을 띌 수도 있지만, 미국을 중심으로 그간 펼쳐졌던 바퀴살 동맹 체제의 새로운 변형이라고 볼 수 있는 점도 존재한다. 미국은 태평양 전쟁 이후 동아시아에서 다자주의 안보 체도를 만들고자 시도했다. 실제로 유럽과는 달리 동아시아에서 어떤 이유로 집단안보 체제가 성립되지 못했는지에 대해서 수많은 연구가 존재한다. 미국이 개별 동맹 상대국에 대한 동맹 제지를 위해 양자동맹 체제를 선호했다든지, 과거 일본 제국주의의 영향 때문에 특히 이승만 대통령의 외교 정책이 일본을 포함한 집단안보를 거부했다든지, 혹은 미국이 중국에 대한 관여의 정책 노선을 일부 유지하고 있어 중국을 자극할 수 있는 반중 집단안보 체제를 주저했다든지 등의 견해가 존재한다.²⁵

2017년 전후로 미국이 본격적인 인도태평양 전략을 추구하고, 이 과정에서 과거 바퀴살 동맹 체제는 충분히 효과적이지 않다는 견해가 대두되었다. 아시아 전체를 볼 때 미국의 동맹 체제는 5개국과 조약동맹만을 맺고 있어 상당히 취약하고, 예전에 시도했던 동남아조약기구(SEATO)와 같은 집단안보 체제는 실패한 바 있다. 이러한 상황에서 미국은 싱가포르와 같은 전략 파트너 국가들을 확대하고자 했지만, 이 역시 중국의 급증하는 경제적 영향력으로 한계가 있었던 것이 사실이다.

커트 캠퐸 인도태평양 조정관은 우선 조약 동맹국들 간의 협력이 중요하다는 점을 역설해 왔다.²⁶ 바퀴살 체제는 미국이 네트워크의 중심이 된다는 점에서 미국의 동맹 관리 기제는 우수할 수 있지만, 동맹국들 간의 협력은 미국을 거쳐야 하기

²⁵ Christopher Hemmer and Peter J. Katzenstein, "Why Is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism," *International Organization*, vol. 56, no. 3 (2002), pp. 575~607; Kai He and Huiyun Feng, "Why Is There No NATO in Asia?' Revisited: Prospect Theory, Balance of Threat, and US Alliance Strategies," *European Journal of International Relations*, vol. 18, issue 2 (2012), pp. 227~250; Victor D. Cha, *Powerplay: The Origins of the American Alliance System in Asia* (Princeton: Princeton University Press, 2016); Victor D. Cha, "Complex Patchworks: U.S. Alliances as Part of Asia's Regional Architecture," *Asia Policy 11* (2011), pp. 27~50.

²⁶ Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, "Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China," *Foreign Affairs*, vol. 98, no. 5 (2019), pp. 96~110.

때문에 간접적이고 비효율적이라는 것이다. 동맹국들 간의 수평적 협력을 촉진하는 과정에서 호주와 일본, 한국이 동북아의 안보 협력을 할 수 있는 미국의 상대국들이다. 필리핀과 태국 역시 미국의 조약동맹국이지만, 주로 동남아의 활동 영역이 한정되어 있고, 태국과 필리핀의 정권의 성격에 따라 미국과의 안보 협력이 상당 부분 골목을 가져왔기 때문에, 결국 동북아 수평동맹 협력은 한일호 3국에 한정될 수밖에 없다.

미국의 양자동맹 수평 연계 전략은 중국의 점증하는 안보 위협에 대응하기 위한 것이 확실하다. 중국은 러시아가 우크라이나를 침공하기 직전, 베이징 올림픽을 통해 소위 제한 없는 우정이라는 협력 관계를 공고히 하였고, 러시아의 우크라이나 침공 이후에도 러시아를 외교적으로 비난하거나 경제 제재에 동참하지 않았다. 오히려 제한 없는 우정의 성명을 보면, 향후 세계질서에 대한 기본 계획은 물론, 매우 세세한 개별 이슈 영역에서 양국의 이해관계를 치밀하게 조율하고, 공통의 이익과 비전을 제시했다는 점을 알 수 있다.

우크라이나 침공이 러시아에게 막대한 이익을 가져다 주고, 미국과 유럽, 더 크게는 서방 국가들이 이에 대해 적절한 대응을 하지 못할 경우, 미국 주도의 안보 질서는 크게 약화될 것이다.²⁷ 따라서 미국은 러시아와 중국의 양면 전쟁의 가능성을 항상 염두에 두고, 지구적 동맹 체제를 연결하려는 안보 전략을 더욱 강화할 수밖에 없다.

미국은 우크라이나 전쟁 이후 나토와의 관계를 더욱 강화했을 뿐 아니라, 동아시아 안보 전략과 유럽 안보 전략을 연계하는 전략도 취해 왔다. 나토 정상회의에 한국과 일본, 호주와 뉴질랜드 등 4개국 이 참여하고, 사이버 분야 안보 정책에 나토와 아시아 4개국 이 동참하면서, 점진적으로 아시아와 유럽의 동맹 체제가 연계되는 모습을 보였다. 대만에 대한 중국의 공세가 향후 동아시아 안보에 핵심 의제로 떠오른 지금, 대만에 인접한 한국과 일본, 그리고 호주의 대미 안보 지원은 매우 중요한 사안이다. 우크라이나 전쟁을 겪으면서, 우크라이나 주변 나토 구성국들과 미국의 관계가 매우 중요해졌다. 대표적으로 폴란드는 우크라이나를 지원하는 나토의 핵심 회원국 역할을 하게 되었고, 미국과 폴란드 관계 역시 돈독해졌다.

대만 해협 유사시 가장 인접해 있는 일본은 물론, 한국의 여러 수준의 대미 안보 지원 역시 미국의 계획 속에 자리잡고 있다고 본다. 미국의 인도태평양 사령부는

²⁷ 전재성, “우크라이나 전쟁이 국제 안보정세와 한반도에 미치는 영향과 함의,” 『국방정책연구』, 제38권 제4호 (2023), pp. 7~38.

대만 해협 유사시를 염두에 두고 다양한 대응책을 세우고 있는데, 이에에는 무엇보다 대만에 대한 군사 지원이 핵심적이지만, 미일동맹 강화 및 한미동맹 강화 역시 중요한 계획의 일부라고 예상할 수 있다. 특히 한국전쟁 이후 일본은 한국의 후방 기지로서 미국을 매개로 안보 협력을 해오고 있다. 한일 관계가 요동침에 따라 한일 안보 관계 역시 영향을 받는 것은 사실이지만, 구조적으로 일본의 7개 후방기지는 한반도 유사시, 한국과 일본의 안보 연계를 확고히 하는 중요한 기제이다. 이러한 점에서 캠프 데이비드 회담 이후 한미일 안보협력의 가능성에 대한 논의는 상당 부분 부각되었다.

실제로 캠프 데이비드 한미일 정상회담 이후, 언론은 대만 유사시를 염두에 둔 3국 안보 협력에 대한 많은 질문을 제기한 바 있다. 이에 대해 3국은 이 문제를 정면으로 다루고 있지는 않지만, 중국의 부당한 군사력 사용에 대한 통합 억제를 강화한다는 점에서 한미일 안보 협력의 의의를 찾을 수 있다.

2. 동맹의 작동 논리와 한미일 협력

동맹은 사전에 합의된 안보 위협 혹은 적국의 존재를 상정하고 있고, 명확한 군사안보 협력의 범위, 그리고 구성원의 존재를 명시하고 있기 때문에, 임의성과 편의성, 유연성을 핵심으로 아는 소다자 협력과는 근본적으로 구별된다. 동맹은 양자동맹 혹은 다자동맹의 형태를 띠고 있고, 3개국 이상의 동맹 중 구성원의 숫자와 무관하게 모두 다자동맹이라고 볼 수 있다.

소다자 협력이 다자동맹의 성격을 띠게 되면, 소다자 협력과는 근본적으로 다른 작동 기제를 가질 수밖에 없다. 다자동맹을 셋 이상의 구성원으로 이루어진 동맹이라 할 때, 다자동맹은 동맹 고유의 특성과 더불어 다자동맹만이 가지고 있는 성격을 갖게 된다.

동맹의 작동 과정에서 가장 눈에 띄는 것은 연루와 방기의 딜레마, 그리고 복합 동맹 게임에서 나타나는 적대 게임의 딜레마이다. 동맹 체결 이후, 동맹국들 간 안보 이익이 정확히 일치할 수는 없기 때문에, 한 구성원이 상대적으로 중시하는 동맹의 발효 요건에 다른 구성원이 연루되는 것은 일정 부분 불가피하다. 연루의 위험을 피하기 위한 거리두기는 방기의 위험을 높이기 때문에, 이러한 현상은 딜레마일 수밖에 없다.²⁸

²⁸ Glenn Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics," *World Politics*, vol. 36, no.

동맹이 강화되어 구성원들 간 결속력이 높아지면, 적에 대한 방어 태세는 증가되지만, 적대세력들 간의 결속력 역시 강화되며, 두 진영 간의 군비 경쟁 및 위기 불안정성은 증가할 수밖에 없다. 비록 한 측의 동맹이 방어적 차원에서 억제력을 증가하는 목적을 가지고 있다고 해도, 안보 딜레마의 논리 때문에 두 동맹 진영의 긴장은 높아질 수밖에 없는 것이다.

다자동맹의 경우, 양자동맹에서 볼 수 없는 다른 딜레마들이 발생하는데, 무임승차의 문제와 불균등한 책임 분배의 문제이다. 다자동맹에서 공공재해에 해당되는 적으로부터 안전이라는 목표는 개별 국가들 간 국력의 차이, 혹은 위협에 대한 감도의 차이 때문에 다르게 느껴질 수밖에 없다. 따라서 상대적으로 군사력이 약하거나 위협에 간접적으로 노출되는 경우, 다른 국가들의 안보재화 생산의 무임승차하는 문제가 발생하는 것이다.

더불어 국가들 간 군사력 편차 및 위협 정도에 따라 책임과 기능의 배분에도 차이가 날 수밖에 없다. 무임승차까지는 아니더라도 상대적으로 적은 군사적 공헌으로 안보의 재화를 함께 누릴 수 있다면, 이는 불공평의 문제를 야기한다. 또한 동맹국들 간 최강대국이 제시하는 역할 분담이 다른 국가들에게는 과도한 부담으로 느껴질 수 있다. 대표적으로 책임 전가, 이 피 흘리기(blood-letting) 전략이 동맹 상대국들에 대한 부담으로 느껴져 반발을 불러올 수 있다.

다자동맹에서도 역시 연루와 방기의 딜레마, 그리고 적대 세력과의 복합 동맹 딜레마는 똑같이 발생하기 때문에 동맹의 유지 과정에 어려움이 따를 수밖에 없다. 소다자 협력이 동맹국들 간에 이루어질 경우, 소다자 협력의 성격을 더 많이 갖게 될 것인가, 혹은 다자동맹으로 발전하는 모습을 더 강하게 가질 것인가가 매우 중요한 사항이다.

현재 양자동맹은 과거와 달리 미리 상정된 적의 군사적 위협에 대항하는 기능뿐 아니라, 안보 분야를 넘어 경제와 기술, 사회, 문화, 그리고 지구 거버넌스 등 다양한 영역에 걸쳐 기능이 확대해 왔다. 확대된 기능을 가진 동맹국들이 복수로 연계

4 (1984), pp. 461~495; Thomas J. Christensen and Jack Snyder, "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity," *International Organization*, vol. 44 (1990), pp. 137~169; Dominic Tierney, "Does Chain-Ganging Cause the Outbreak of War?" *International Studies Quarterly*, vol. 55, issue 2 (2011), pp. 285~304; James D. Morrow, "Arms versus Allies: Tradeoffs in the Search for Security," *International Organization*, vol. 47 (1993), pp. 207~234; Jeremy Pressman, *Warring Friends: Alliance Restraint in International Politics* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2008); Patricia A. Weitsman, *Dangerous Alliances: Proponents of Peace, Weapons of War* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2004).

될 경우, 다양한 기능을 갖기 때문에, 기존의 군사동맹이 확대된 것인지, 아니면 새로운 이슈를 가진 소다자 협력으로 협력의 새로운 플랫폼을 마련한 것인지 구분하기가 쉽지 않다. 예를 들어 오커스는 소다자 협력의 모습을 띠면서도 군사, 기술 협력을 강조하기 때문에 3국 군사동맹의 성격도 동시에 가진다고 본다. 특히 잠수함 계획을 둘러싼 다단계 프로젝트는 이러한 모습을 강화하고 있다. 오커스는 1단계에서 미국 잠수함이 호주에 정기적으로 기항하고 호주 장교들이 핵추진 잠수함 운용에 대한 훈련을 받도록 예정하고 있다. 2단계인 2027년경에는 최대 5척의 미국 및 영국 잠수함이 서호주에 전진 배치될 예정이다. 그리고 3단계인 2030년대 초에 호주는 버지니아급 잠수함 3척을 구매하고 2척을 추가로 구매할 수 있는 옵션을 갖게 된다. 오커스 협정에 기반하여 3국은 영국 설계를 기반으로 미국의 기술을 사용하는 새로운 잠수함을 개발할 예정인데, 2030년대 후반부터 2050년대 후반까지 2년마다 한 척씩 건조될 예정이며, 8척은 호주에서 건조될 것으로 본다. 결국 오커스 협력을 통해 호주는 남중국해와 중국 근해까지 미치는 잠수함 전력을 갖게 되며 해양 전력 구축에서 긴밀한 3국 연대가 형성될 전망이다.²⁹

과연 한미일 협력이 오커스가 지향하는 군사동맹의 형태를 띠게 될지는 명확하지 않다. “정신”은 중국에 대한 안보적 공동대처의 필요성을 강하게 부각시키고 있다. 즉 “우리는 한미동맹과 미일동맹 간 전략적 공조를 강화하고, 3국 안보 협력을 새로운 수준으로 끌어올릴 것”이라는 약속이다. 보다 구체적으로 중국에 대해서는 “역내 평화와 번영을 약화시키는 규칙 기반 국제질서에 부합하지 않는 행동에 대한 우려를 공유”하면서 중국의 “불법적 해상 영유권 주장을 뒷받침하는 위협하고 공격적인 행동”을 명시하고 “인도태평양 수역에서의 어떤 일방적 현상변경 시도에도 강하게 반대한다”고 선언하고 있다. 보다 구체적으로 “매립지역의 군사화, 해안경비대 및 해상 민병대 선박의 위험한 활용, 강압적인 행동에 단호히 반대”하고 “불법, 비신고, 비규제 조업을 우려”하며 “유엔해양법협약에 반영된 항행과 상공비행의 자유를 포함하여 국제법에 대한 우리의 확고한 의지를 재확인한다”고 명시하고 있다. “대만해협에서의 평화와 안정 유지의 중요성을 재확인”한다고 선언하여 역제의 필요성을 논하고 있다. 이러한 논의들은 현재 문제를 공동으로 진단하는 내러티브를 생산한다는 점에서 큰 의미가 있다. 그러나 이를 실현하기 위해 향후 어떠한 정책을 추구할지, 어느 정도의 구속력을 갖춘 국가 간 책임분담과

²⁹ Ralph A. Cossa and Brad Glosserman, “Regional Overview: ‘Like-Minded Minilateralism’ Coming of Age,” *Comparative Connections*, vol. 25, issue 1 (2023), pp 1~24.

정책 조율을 해나갈지는 아직 미지수이다. 동맹의 성격을 강하게 띠면 비군사 수단을 주로 한 억제정책을 넘어 급변사태를 상정한 공통의 군사행동과 방어계획도 추구할 가능성이 있기 때문이다.

3. 한미일 협력의 성격에 대한 종합적 고찰

현실에서 한미일 3국 협력은 소다자 협력의 성격과 다자동맹의 성격을 함께 가지고 있는 것으로 볼 수밖에 없다. 협력이 소다자 협력의 성격을 가진다면, 협력의 제도화, 협력의 목적, 소다자 협력의 지속성, 소다자 협력을 보는 3국의 인식은 3국 동맹의 경우와는 차이가 날 것이다. 주변국의 반응도 다를 수밖에 없다.

중국은 인도태평양 전략은 물론 미국의 소다자 협력 일반에 대해 아시아판 나토를 결성하기 위한 미국의 노력이라고 비난해 왔다. 중국을 군사적으로 견제하기 위해 다자동맹을 결성하려 한다는 것이다. 북한과 러시아 역시 2023년 푸틴 김정은 회담을 통해 한미일 협력 강화에 대한 외교적 대응의 모습을 보였다. 북러 정상 회담이 비단 무기 및 기술 거래를 위한 것이었다면 오히려 은밀하고 조심스럽게 이루어질 것으로 예상할 수 있었으나, 외교적으로 매우 가시적인 모습을 보인 것은 한미일 협력에 대한 북러의 공동 대응이었다고 볼 여지가 크다.³⁰

아래의 표는 앞서 논의한 한미일 협력의 목적과 성격에 따라 향후 3국 협력이 어떠한 성격을 주로 띠게 될 것인지, 주변국들에 대한 함의와 함께 정리한 것이다.

〈표 1〉 한미일 협력의 목적과 성격에 따른 미래 발전 경로 및 주변국의 대응

	모범적 자유주의 국제질서 구축	중국 등 수정주의 세력에 대한 공동 견제 및 균형
소다자 협력	자발적이고 느슨한 다층적, 다의제 협력을 통한 모범적 국제질서 구축과 포괄적 협력 범위 설정	중국 등이 제시하는 대안적 질서에 대한 다층적, 다의제 견제 및 균형 전략.
3국 동맹	공식적이고 명확한 절차를 수립하여 의제별 협력의 형태와 범위, 책임분담을 추구. 중국 등 경쟁국에 대한 포용성 추구	중국과 북한의 위협을 상당 수준으로 공유하면서 이들 국가들을 배제하고 견제하는 균형정책을 함께 추구

³⁰ 강윤희, “북러 정상회담 결과 분석,” (동아시아연구원 Global NK 논평 2023.10.16.) <https://www.eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=22166&board=kor_issuebriefing&keyword_option=board_title&keyword=nk&more=> (검색일: 2023년 11월 1일).

4개의 경우 중에서 가장 유연한 경우는 한미일 3국이 모범적 질서를 목표로 소다자 협력을 지향하는 경우이다. 이 경우 협력의 범위와 성격은 가장 포괄적이며 느슨할 것이다. 공통의 안보 위협에 군사적으로 대응하는 것보다 향후 자유주의 규칙 기반 질서를 보완 발전하기 위한 이슈별 협력을 더욱 강조할 것이기 때문이다. 이 과정에서 캠프 데이비드 정신에서 명시된 이슈 영역을 넘어 더욱 다양한 영역으로 협력이 확대될 수 있다. 협력의 플랫폼 역시 정신에서 합의된 다양한 차원의 협의체뿐 아니라 비공식적이고 이슈에 따른 그때그때의 만남 역시 더욱 활성화될 것이다. 이러한 경우 한미일 안보 협력을 경계심을 가지고 바라보는 북한이나 중국, 그리고 러시아의 반발은 주요한 것이라고 보기는 어렵다.

반면 중국, 북한, 러시아 등 수정주의 세력을 견제하기 위한 준동맹, 혹은 동맹의 성격을 띠게 되면 3국 간 안보결속력이 강화되고 명확한 기능 분담이 이루어지는 동시에 북중러 연대는 더욱 강화될 것이다. 군사 안보 분야 이외의 분야에서 협력 역시 더욱 일치된 목적을 강조하게 될 것이고 협력의 심도는 깊어지지만 일치하지 않는 3국의 이익을 둘러싼 갈등이 강화될 수도 있다. 따라서 목적과 성격을 유연하게 유지하면서 상황에 맞는 협력틀을 만들어가는 것이 매우 중요할 것이다.

V. 구체적인 협력 과제

1. 인도태평양 전략

인도태평양 지역 개념은 일본의 아베 총리가 2016년 8월 개최된 아프리카 개발 회의에서 “자유롭고 개방된 인도태평양전략”이란 제목의 기조연설을 하면서 공식화되었고, 2017년 11월 트럼프 대통령이 하노이 APEC 회담에서 이를 공식적으로 수용하면서 이후 많은 국가들의 지역전략에 큰 영향을 미쳤다. 인도태평양 지역은 세계경제의 중심 지역이면서도 미중 전략 경쟁의 핵심 무대이기 때문에 세계의 모든 국가들이 인도태평양의 미래에 큰 관심으로 가지고 나름대로의 전략을 제시하는 것이 당연하다.

한국 역시 2022년 12월 인도태평양 전략을 발표하면서 “우리나라 최초의 포괄적 지역전략”이라고 언급하고 있다. 미국과 일본이 이미 수차례 구체화한 인도태평양 전략과 어떻게 조율하는가는 한국이 위치해있는 아시아, 태평양 지역 속에서 한국의 국익과 긴밀하게 연결될 것이다. 캠프 데이비드 회담에서 “3국의 인도태평

양에 대한 접근법의 이행을 조율하고 협력이 가능한 새로운 분야를 지속적으로 식별하기 위해 연례 3자 인도태평양 대화 발족”을 약속했는데 한국이 구체적으로 어떠한 협력 이슈를 발전할 것인가가 중요하다.

한국의 인도태평양 전략은 미국, 일본을 비롯한 다른 국가들의 인도태평양 전략 및 동맹들과 공유점도 있지만 차이점도 존재한다. 일본이 제기한 자유롭고 개방된 인도태평양이라는 기본 이념에 대해서 한국도 동의할 수 있다. 기본적으로 인도태평양 지역에서 자유주의 국제질서를 더욱 강화하자는 것이다. 무력에 의한 현상변경을 막고, 기존의 자유주의 질서의 규범을 안착시키는 인도태평양 지역이 되자는 것이다. 태평양 전체와 인도, 그리고 인도양을 포함한 전략 공간이 한국의 이익에도 매우 중요하고, 다른 지역에 비해 상대적으로 중요한 지역이라는 점에도 이론의 여지는 없다. 캠프 데이비드 “정신”은 “번영하고, 연결되며, 회복력있고, 안정적이고, 안전해질 수 있도록 하기 위해 필요한 공동의 역량을 이끌어 내면서 한미일이 목표와 행동에 있어 공조”하기로 약속하였다.

또한 3국 정상은 아세안 파트너들과 긴밀히 협력할 것을 약속하고 “태평양도서국들에 대한 우리의 지지를 재확인하며, 개별 국가 및 태평양 지역을 강화하는 ‘태평양 방식’에 부합하고, 투명하고 효과적인 방식으로 태평양 지역과 진정한 파트너십 아래 협력”할 것을 약속하고 있다. 또한 경제적 차원에서 “인도태평양경제프레임워크(IPEF) 협상의 성공적인 타결을 향한 협력”을 지속할 것을 공언하여 인도태평양 지역의 모범적 질서 건설에 큰 공약을 하고 있다.

문제는 3국의 대중 전략의 조율 문제이다. 한국은 인도태평양 지역에서 자유주의 국제질서를 도모하는 동시에 궁극적으로는 중국을 배제하지 않는 포용성의 원칙을 내세우고 있다. 또한 현실적으로 미일 양국에 비해 높은 대중 경제의존도 및 북핵 문제 해결에서 중국과 협력 가능성이 중대한 과제로 여전히 존속하고 있다. 이에 비해 인도태평양이라는 전략 공간이 중국의 부상을 견제하는 인도와 아시아 국가들의 연합, 혹은 비자유주의 세력을 배제하는 인도태평양의 해양 민주주의 국가의 연대라는 협의의 의미로 사용될 때, 한국이 선뜻 동의하기 어려운 것도 사실이다. 북핵 문제가 다른 국가들에 비해 더욱 절박하다는 것도 우선 순위의 조정을 필요로 할 수도 있다.

한미일 협력은 협력을 제도화하고 주요 목표를 설정했다는 점에서는 큰 의의를 가지지만, 정책 실행 단계의 구체성을 채워나가야 하는 상황이다. 세 나라는 인도태평양이라고 하는 지역의 미래를 놓고 다양한 이슈들을 열거하고 있다. 군사 안

보는 물론, 다자주의적이고 공정한 자유무역 체제, 신기술에 대한 보편적인 규제 레짐 형성, 기후 및 환경과 같은 초국가 위협에 대한 효율적인 대처 등 해야 할 일들이 명시되어 있다.

한국은 인도태평양 전략을 제시하였지만 각각의 정책 과제를 어떻게 수행할 것인가에 대한 국내적인 정책 실행 체계 및 지식과 수단의 확보에서 여전히 해야 할 일들이 많다. 한미일 3국의 협력이 추진되는 과정에서 한국이 구체적인 정책 실행 능력과 수단을 제시하지 못한다면, 결국 한국보다 국력이 앞선 미국과 일본을 따라가는 협력이 될 수도 있다. 3국 협력은 한국에게 기회이기도 하지만 도전이기도 하다. 협력 속에서 한국의 국익을 찾아나갈 수 있는 실력을 다져나가는 노력을 해야 한다.

2. 경제안보와 기술안보

한미일 협력은 협력의 원칙과 범위와 같은 밑그림 이외에도 구체적인 협력분야를 다양하게 명시하고 있다. 특히 경제안보와 기술협력이 중요한 분야이다. “정신”에서 “안보 파트너십을 심화하는 동시에 각 국가가 가진 고유한 역량을 활용하여 경제 안보와 기술 분야에서 굳건한 협력을 구축하는 데에도 계속 초점을 둘 것”을 명확히 한 바 있다. 최근에 개최된 2023년 4월 26일에 개최된 한미 정상회담과 2023년 1월 13일에 개최된 미일 정상회담의 공동성명을 살펴보면 이미 이러한 분야는 더욱 소상하게 명시되어 있어 한미일 3국 협력에서 부가가치가 어떠한 것인가 하는 의문을 제기할 수 있다.

이에 관해서는 첫째, 미국의 대중 경제, 기술 견제 과정에서 한일 양국의 일관된 참여를 촉구할 수 있다는 점이고, 둘째, 한미, 미일 양국 협력보다 더욱 조율되고 상승효과가 높은 3국 협력을 추구할 수 있다는 점으로 생각해볼 수 있다. 미국은 대중 경제전략을 추구하면서 전면적 탈동조화(decoupling)의 가능성도 배제하지 않았지만 2023년 4월 들어 명시적으로 위험감축(de-risking)의 패러다임을 제시하였다. 유럽 연합의 폰 데어 라이텐 집행위원장이 1월 말에 제시한 대중 전략 기초를 수용한 것으로 범용 대중 무역관계를 유지하면서도 안보적 함의가 강한 첨단 기술에서는 좁은 범위의 강력한 통제정책을 추구하겠다는 것이다. 이미 미국은 2022년 10월 7일 대중 반도체 장비 수출 금지와 2023년 8월 9일 인공지능, 양자기술 등 첨단 기술에 대한 대중 투자제한을 법제화하였다. 이러한 대중 경제,

기술 정책의 핵심은 동맹국들의 동참인데, 미국의 양자적 제한 정책만으로는 성공하기 어렵게 때문이다.

캠프 데이비드의 “정신”은 “반도체와 배터리를 포함한 공급망 회복력, 기술 안보 및 표준, 청정에너지 및 에너지 안보, 바이오기술, 핵심광물, 제약, 인공지능(AI), 양자컴퓨팅, 과학 연구에 있어 3국간 협력”을 강조하면서도 “우리가 개발한 첨단 기술이 해외로 불법 유출되거나 탈취되지 않도록 기술 보호 조치에 대한 협력을 강화”하고 “잠재적인 국제 공급망 교란에 대한 정책 공조를 제고하며 경제적 강압에 맞서고 이를 극복하는 데 더 잘 대비해나가기 위해 공급망 조기경보시스템 시범사업을 출범코자 긴밀히 협력”하기로 하였다. 이러한 노력은 3국 간 경제, 기술 안보의 차원에서 중국에 대한 견제와 위험감축의 요소가 중요하게 작동하고 있음을 보여준다.

3국 간 경제, 기술 협력의 상승적 효과는 향후 정책적 협력에 따라 구체화될 것이다. “과학, 기술, 공학 및 수학(STEM) 분야에서 3국 간 공동 연구·개발 및 인력 교류 확대하는 등을 통해 연합되고 공동의 과학·기술 혁신을 강화”하고 “우주 영역에서의 위협, 국가 우주 전략, 우주의 책임 있는 이용 등을 포함한 우주 안보 협력에 관한 3국 간 대화를 한층 더 증진”하는 등 한국이 상대적으로 기술이 뒤처진 부분에서 미국뿐 아니라 일본의 협력을 추구할 수 있게 된 것이다. “지속가능한 경제 성장과 금융 안정, 그리고 질서 있고 잘 작동하는 금융시장을 촉진”하는 것도 향후 3국 경제협력의 미래를 도모할 수 있을 것이다.

VI. 결론

한국은 미국 주도 자유주의 규칙 기반 질서에서 발전해 왔다. 자유주의라는 가치, 그리고 국제질서의 다자주의 규범 기반이라는 요소에 대해서는 미국과 가치를 공유한다. 현재 자유주의 국제질서는 위기에 봉착해 있다. 권위주의 국가들과의 경쟁이 한 축이고, 기존의 서방 주도 자유주의 질서에 회의를 품고 있는 비서구, 남반구 국가들의 문제 제기가 다른 축이다. 미국은 “향후 10년간 우리의 공동 노력에 따라 중국이 인도태평양 지역에 혜택을 주었던 인도태평양과 세계에 혜택을 준 규칙과 규범을 변화시키는 데 성공할지 여부를 결정할 것”이라고 논의하고 있

다.³¹

이러한 상황에서 한미일 협력과 같은 소다자 협력은 새로운 중요성을 띠게 되었다. 미중 전략경쟁은 비단 이익이나 권력을 둘러싼 경쟁 및 균형이 아니라, 점차 약화되는 자유주의 국제질서를 보완 또는 대체하려는 질서를 둘러싼 경쟁이라는 점을 앞서 논한 바 있다. 지구적 차원에서의 제도적 균형과 더불어 미중 양국이 제시하고 있는 지역 개념을 둘러싼 경쟁은 다양한 플랫폼에서 이루어진다. 특히 소다자 협력의 양상이 매우 복잡하고 활발하게 이루어지는 현상을 보인다. 미국은 기존의 소다자 협력과는 구별되는 미중 경쟁 시대의 소다자 협력을 추구하고 있다.

그러나 한미일 협력을 반드시 기존 동맹의 수평연계 강화, 혹은 더 나아가 3국 동맹 결성의 시도라고만 볼 필요는 없다. 실제로 캠프 데이비드 정상회담의 성명을 보면, 안보 분야뿐 아니라 상당히 많은 이슈를 다루고 있으며, 지역적으로도 동북아뿐 아니라 동남아와 지구 차원의 문제를 골고루 다루고 있다. 국가들이 협력을 도모할 때, 이는 안보 위협에 공동 대응하기 위한 목적도 있지만, 이들 국가 간의 국제 질서를 공고히 함으로써 새로운 국제질서의 모범을 창출하기 위함이기도 하다. 앞서 살펴본 바와 같이, 현재의 국제질서는 질서의 균형 상태라고 볼 수 있고, 이를 위한 다차원적 협력 구도를 마련할 필요가 있다. 이러한 과정에서 지구적 다자 협력은 물론, 지역적 다자 협력, 그리고 소다자 협력 등이 중요한 협력 기제로 떠오른 바 있다. 명시적 동맹보다 소다자 협력을 추구할 때 북중러 연대 강화를 막고 “정신”에서 논의된 바와 같이 북한과의 “전제조건 없는 대화를 재개한다는 입장을 지속 견지”할 수 있을 것이다.

그러나 소다자 협력은 기민하고 목표 지향적이며 동질적인 국가들 간 신속한 의사결정을 할 수 있는 장점이 있는 반면 단점도 존재한다. 첫째, 소다자 협력은 공식화된 기구나 조직이 아니기 때문에 지속성에 있어서 문제가 생길 수 있다. 애초에 목표로 했던 기능이나 필요가 약화될 경우 소다자 협력은 공식적인 해체 수순을 밟지 않고도 기능이 약화되어 사실상 무력해질 수 있다. 소다자 협력이 회의의 주기나 기능에서 명확한 책임 소재나 주위를 갖고 있는 것이 아니기 때문에 협력이 약화되면서 자연스럽게 무력해질 수 있는 것이다.

둘째, 소다자 협력은 국가들과 명확한 책임 소재나 기능의 분담이 사전에 이루어지지 않기 때문에 무임승차의 가능성도 존재한다. 애초에 국가들은 다자주의

³¹ The White House, *Indo-Pacific of the United States* (Washington, D.C.: The White House, February, 2022).

제도를 형성할 때 명확한 책임 소재나 기능 분담을 중요한 조직 형성의 초석으로 삼는 경우가 있다. 그러나 소다자 협력의 경우 이러한 사전 논의 없이 협력을 점진적이고 임의적으로 도모하기 때문에 국가들 간 참여와 협력을 보장하기 어려운 문제점이 존재한다.³²

한국은 오랜 진통 끝에 마련된 3국 협력이 실제적인 성과를 거두기 위해 노력할 필요가 있다. 한국은 미국이 주도하는 자유주의 국제질서 속에서 성장했고, 이제 미국이 더 이상 효율적인 리더십을 발휘할 수 없게 될 수도 있는 상황에서, 새로운 자유주의 질서의 진화를 위해 한국이 노력해야 한다는 것은 명백하다. 한국의 전략적 자율성을 도모하면서 상대적으로 뒤떨어진 경제, 기술 영역에서 실용적 국익을 추구하되, 세계 전 지역에 모범이 될 수 있는 규범과 규칙, 새로운 표준 마련에 한미일 협력이 기여할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

■ 제출: 11월 9일 ■ 심사: 11월 21일 ■ 채택: 12월 11일

³² Stewart Patrick, "The New "New Multilateralism": Minilateral Cooperation, but at What Cost?," *Global Summitry*, vol. 1, issue 2 (Winter 2015), pp. 115~134.

참고문헌

1. 단행본

- Allhoff, Fritz, Nicholas G. Evans, and Adam Henschke. *Routledge Handbook of Ethics and War: Just War Theory in the 21st Century*. New York: Routledge, 2013.
- Cha, Victor D. *Powerplay : The Origins of the American Alliance System in Asia*. Princeton: Princeton University Press, 2016.
- Cooley, Alexander and Daniel H. Nexon. *Exit from Hegemony : The Unraveling of the American Global Order*. New York: Oxford University Press, 2020.
- Kai, He. *Institutional Balancing in the Asia Pacific: Economic Interdependence and China's Rise*. New York: Routledge, 2009.
- Howard M. Hensel. *The Prism of Just War: Asian and Western Perspectives on the Legitimate Use of Military Force*. New York: Ashgate, 2010.
- Kirshner, Jonathan and Peter J. Katzenstein, eds. *The Downfall of the American Order? Ithaca*. New York: Cornell University Press, 2022.
- Lascurettes, Kyle M. *Orders of Exclusion: Great Powers and the Strategic Sources of Foundational Rules in International Relations*. New York: Oxford University Press, 2020.
- Pressman, Jeremy. *Warring Friends: Alliance Restraint in International Politics*. Ithaca. New York: Cornell University Press, 2008.
- Ruggie, John Gerard, ed. *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press. 1993.
- Weitsman, Patricia A. *Dangerous Alliances: Proponents of Peace, Weapons of War*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2004.

2. 논문

- 박영준 외 공저. “일본 안보 관련 정책 3문서 개정 결정의 의미와 평가.” 『한반도포커스』 2023-01, 2023.
- 전재성. “우크라이나 전쟁이 국제 안보정세와 한반도에 미치는 영향과 함의.” 『국방정책 연구』, 제38권 제4호, 2023.
- _____. “세계질서에 대한 국제정치이론적 고찰.” 박은주 외 공저. 『세계질서의 재편과 신한반도 체제』. 서울: 통일연구원, 2021.
- Aksakal, Betül Sari. “The Transformation of the US’s Hegemonic Paradigm: From Embedded Liberalism to Disembedded Financial Liberalism.”

- Eskisehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. vol. 24, no. 1, 2023.
- Baba, Gürol. *Middle East-South Asia Relations: Transregional Minilateralism Cemented with Bilateralism*, *Journal of Asian and African Studies*. vol. 58, issue 4, 2023.
- Blanchette, Jude and Christopher Johnstone. "The Illusion of Great Power Competition: Why Middle Powers and Small Countries Are Vital to U.S. Strategy." *Foreign Affairs*. July 24, 2023.
- Campbell, Kurt M. and Jake Sullivan. "Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China," *Foreign Affairs*. vol. 98, no. 5, 2019.
- Cass, Oren and Gabriela Rodriguez. "The Case for a Hard Break With China: Why Economic De-Risking Is Not Enough." *Foreign Affairs*. July 25, 2023.
- Cha, Victor D. "Complex Patchworks: U.S. Alliances as Part of Asia's Regional Architecture." *Asia Policy* 11, 2011.
- Christensen, Thomas J. and Jack Snyder. "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity." *International Organization*. vol. 44, 1990.
- Cossa, Ralph A. and Brad Glosserman. "Regional Overview: 'Like-Minded Minilateralism' Coming of Age." *Comparative Connections*. vol. 25, issue 1, 2023.
- Flockhart, Trine, and Elena A. Korosteleva. "War in Ukraine: Putin and the Multi-order World." *Contemporary Security Policy*. vol. 43, issue 3, 2022.
- He, Kai. "The Balance of Infrastructure in the Indo-Pacific: BRI, Institutional Balancing, and Quad's Policy Choices." *Global Policy*. vol. 12, issue 4, 2021.
- _____. "Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia." *European Journal of International Relations*. vol. 14, issue 3, 2008.
- _____ and Huiyun Feng. "'Why Is There No NATO in Asia?' Revisited: Prospect Theory, Balance of Threat, and US Alliance Strategies." *European Journal of International Relations*. vol. 18, issue 2, 2012.
- Helal, Mohamed S. "Anarchy, Ordering Principles and the Constitutive Regime of the International System." *Global Constitutionalism*. vol. 8, issue 3, 2019.
- Hemmer, Christopher and Peter J. Katzenstein. "Why Is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of

- Multilateralism.” *International Organization*. vol. 56, no. 3, 2002.
- Kahler, Miles. “Multilateralism with Small and Large Numbers.” *International Organization*. vol. 46, no. 3, 1992.
- Kim, Sung-Mi, Sebastian Haug, and Susan Harris Rimmer. “Minilateralism Revisited: MIKTA as Slender Diplomacy in a Multiplex World.” *Global Governance*. vol. 24, issue 4, 2018.
- McKeil, Aaron. “Order without Victory: International Order Theory Before and After Liberal Hegemony.” *International Studies Quarterly*. vol. 67, issue 1, 2023.
- Morrow, James D. “Arms versus Allies: Tradeoffs in the Search for Security.” *International Organization*. vol. 47, 1993.
- Naim, Moises. “Minilateralism: The Magic Number to Get Real International Action.” *Foreign Policy*. June 21, 2009. <<http://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/>>.
- Patrick, Stewart. “The New “New Multilateralism”: Minilateral Cooperation, but at What Cost?.” *Global Summitry*. vol. 1, issue 2 (Winter), 2015.
- Reus-Smit, Christian and Ayşe Zarakol. “Polymorphic Justice and the Crisis of International Order.” *International Affairs*. vol. 99, issue 1, 2023.
- Snyder, Glenn. “The Security Dilemma in Alliance Politics.” *World Politics*. vol. 36, no. 4, 1984.
- Tierney, Dominic. “Does Chain-Ganging Cause the Outbreak of War?” *International Studies Quarterly*. vol. 55, issue 2, 2011.
- Wuthnow, Joel. “U.S. ‘Minilateralism’ in Asia and China’s Responses: A New Security Dilemma?.” *Journal of Contemporary China*. vol. 28, no. 115, 2019.

3. 기타 자료

- 강윤희. “북러 정상회담 결과 분석.” (동아시아연구원 Global NK 논평 2023.10.16.).
- The White House. *The National Security Strategy*. 2022.
- The White House. *Indo-Pacific of the United States*. February, 2022.

Strategic Implications and Future Challenges of the U.S.-ROK Camp David Summit

Chun, Chae sung

The Camp David Trilateral Summit between President Yun, President Biden, and Prime Minister Kishida on August 18, 2023, was significant in that it opened a new chapter of cooperation between the three countries. The summit set out a broad scope of cooperation between the three countries, defining the spatial scope at the global and regional levels, as well as a comprehensive agenda covering military security, economic security, technical cooperation, people-to-people exchanges, and development cooperation policies.

Amidst these changes, South Korea's foreign policy is facing both opportunities and challenges. The changes in the international order provide an institutionalized framework for South Korea to raise its profile, enhance its international status and role, and strengthen its national power through multilateral cooperation with the United States and Japan. However, the national interests and policy priorities of the three countries are not the same, nor are their national strengths and technological capabilities, so they face the challenge of constantly coordinating the content and direction of cooperation and securing autonomy in cooperation.

This article argues that trilateral cooperation between the U.S., South Korea, and Japan pursues both an order of exclusion and an order of exemplarity to a certain extent, and it also has the characteristics of both trilateral cooperation and quasi-alliance. Nor do they necessarily coincide with what the three countries are currently thinking or aiming for. By analyzing what has been presented so far, we will examine what kind of rules of character are possible for the future cooperation, and what aspects of South Korea's position can be further emphasized to protect its national interests and shape the international order at the regional and global levels.

Key Words: Camp David ROK-U.S.-Japan trilateral talks, mini-lateralism, alliances, orders of exclusion, U.S.-China strategic competition