



서울대학교 통일평화연구원
The Institute for Peace and Unification Studies
Seoul National University

Institute for
Korean Studies

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

<한-미 정책 브리프>

ROK-US POLICY BRIEF

2024-Dec. ISSUE 4

한-미-일 삼자 협력의 제도화:
현황과 전망

BY KRISTI GOVELLA

(크리스티 고벨라)



서울대학교 통일평화연구원
The Institute for Peace and Unification Studies
Seoul National University

Institute for
Korean Studies

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

THE INSTITUTE FOR PEACE AND
UNIFICATION STUDIES
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

Web: <https://ipus.snu.ac.kr/eng/>
Facebook: facebook.com/IPUSINSNU
Instagram: [ipus.snu_official](https://instagram.com/ipus.snu_official)
Email: tongil@snu.ac.kr

INSTITUTE FOR KOREAN STUDIES
THE GEORGE WASHINGTON
UNIVERSITY

Web: <https://gwiks.elliott.gwu.edu/>
Facebook: facebook.com/GWIKS2016/
Instagram: [gwukorea](https://instagram.com/gwukorea)
Email: gwiks@gwu.edu

필자 소개

크리스티 고벨라는 Nissan Institute of Japanese Studies와 Oxford School of Global and Area Studies에서 일본 정치 및 국제 관계 교수로 재직 중이며, St. Antony's College의 연구원이다. 그녀는 경제, 안보, 거버넌스의 연계성을 전문적으로 연구했고, 특히 인도-태평양 지역에 중점을 둔 연구를 진행해 왔다. 고벨라 교수의 연구 분야는 지역의 제도적 구조, 경제책략, 무역 및 투자, 정부-기업 관계, 군사 동맹, 비전통 안보 및 글로벌 공공재 거버넌스 등이다. 그녀는 학술지, 편서, 정책 매체들에 여러 차례 기고했고, *Linking Trade and Security: Evolving Institutions and Strategies in Asia, Europe, and the United States* (2013)와 *Responding to a Resurgent Russia: Russian Policy and Responses from the European Union and the United States* (2012) 두 권의 책을 공동 편집했다. 또한, 고벨라 교수는 East-West Center와 Pacific Forum에서 겸임연구원으로 활동하고 있으며, *Asia Policy*의 편집도 맡고 있다.



크리스티 고벨라
부교수
University of Oxford

옥스퍼드 대학교에 오기 전, 고벨라 교수는 여러 명망 있는 기관에서 경력을 쌓았다. 그녀는 University of Hawai'i at Mānoa에서 아시아학부 교수이자 Center for Indo-Pacific Affairs 센터장으로 재직했으며, The German Marshall Fund of the United States에서 아시아 프로그램 선임연구원 및 부국장직을 역임했다. 또한 하버드 대학교에서 박사 후 연구원을 지냈고, Daniel K. Inouye Asia-Pacific Center for Security Studies에서 부교수로 활동했다. 그녀는 도쿄 대학교와 와세다 대학교에서 방문연구원으로도 활동한 바 있다. 고벨라 교수는 캘리포니아 대학교 버클리 캠퍼스에서 정치학 박사 및 석사 과정을 마쳤으며, 워싱턴 대학교 시애틀 캠퍼스에서 정치학과 일본어를 전공하여 학사 학위를 받았다.

편집자: 이정철 (서울대학교 통일·평화연구원 통일학센터장), 셀레스트 애링턴 (조지워싱턴대학교 한국학연구소 소장), 김연호 (조지워싱턴대학교 한국학연구소 부소장)

번역자: 이찬송 (서울대학교 국제문제연구소 객원연구원)

2024-Dec. ISSUE 4

한-미-일 삼자 협력의 제도화: 현황과 전망

크리스티 고벨라(KRISTI GOVELLA)

옥스포드대학교(University of Oxford)

2024년 12월

지난 2년 간, 한국, 미국, 일본의 협력은 극적으로 진전되었다. 2022년 초만 해도 삼국 간 협력은 사실상 정체되어 있었는데, 이는 역사, 법, 경제, 영토 등의 문제를 중심으로 한일 관계가 심각한 긴장 관계 속에 놓여있었기 때문이다. 그러나 이후 세 국가는 안보와 경제, 여성권의 신장, 대중 교류 등 다양한 이슈들을 포괄하는 공동 의제를 채택하여 50건이 넘는 삼자 회의를 개최했다.

이러한 극적인 변화는 어떻게 일어났으며, 삼국 관계는 향후 각국의 정치 리더십 변화 속에 어떻게 발전할 것인가? 이 글은 한국-

**비록 국내 정치적 변화가
미래 불확실성을 증가시킬 수 있지만,
세 국가는 공동의 관심사를 통해
더욱 뭉칠 것이고, 지난 2년 간의 노력은
어려운 시기에 활용될 수 있는 협의,
조정 및 협력의 제도적 채널들을
제공함으로써 향후 긴장 완화에
도움을 줄 것이다.**

미국-일본의 삼자 협력이 바이든 행정부의 지역 내 격자망 제도 구축이라는 비전을 이루기 위해 핵심적인 역할을 감당했고, 세 국가는 삼국 관계를 되살리고 제도화하기 위해 중요한 조치들을 취했으며, 현재 삼국 간 협력은 더욱 강력한 기반 위에 서 있다고 주장한다. 비록 국내 정치적 변화가 미래 불확실성을 증가시킬 수 있지만, 세 국가는 공동의 관심사를 통해 더욱 뭉칠 것이고, 지난 2년 간의 노력은 어려운 시기에 활용될 수 있는 협의, 조정 및 협력의 제도적 채널들을 제공함으로써 향후 긴장 완화에 도움을 줄 것이다.

왜 삼자인가?

제2차 세계대전 종료 이후, 미국 주도의 동맹 체계는 아시아 지역의 안보 구조에서 가장 표면적인 특성을 이루었다. 아시아 지역의 동맹들은 미국을 중심으로 한 "허브 앤 스포크(hub-and-spokes)" 형태의 양자적 관계 구조로 특징지어졌으며, 이는 유럽에서 형성된 북대서양 조약기구(NATO)의 다자적 동맹 구조와 대조적이었다. 2021년 출범한 바이든 행정부의 주요 목표 중 하나는 미국의 동맹국, 파트너 네트워크를 강화하고, 이를

**2021년 출범한 바이든 행정부의
주요 목표 중 하나는 미국의 동맹국,
파트너 네트워크를 강화하고,
이를 기존의 허브 앤 스포크 시스템에서
각국이 더욱 유연하게 상호 연계될 수 있는
"격자망(latticework)" 구조로
변환시키는 것이었다.**

기존의 허브 앤 스포크 시스템에서 각국이 더욱 유연하게 상호 연계될 수 있는 "격자망(latticework)" 구조로 변환시키는 것이었다. 점점 더 단호해지는 중국과 북한의 도전에 대응함에 있어서 한미 동맹과 미일 동맹이 차지하는 중요성을 감안할 때, 바이든 행정부의 최우선 과제 중 하나는 이 삼국 관계를 강화시키는 것이었다. 과거에도 짧게 끝나버린 삼자 협력 노력들이 있었으나, 이것을 다시 시도할 시점이 되었다고 여긴 것이다.

삼자 형식은 한국, 일본, 미국에게 여러 가지 잠재적 이득을 제공한다. 첫째, 협력을 통해 실질적인 성과를 얻을 수 있다. 삼자 협력은 제한된 자원과 노력을 세 국가 간 더욱 잘 활용할 수 있게 해주며, 이는 점차 복잡화되는 초국가적 도전 과제들에 대응함에 있어서 더욱 중요하다. 둘째, 삼자 협력은 다른 국가들이 두 국가의 긴장을 이용해서 삼국 간에 분열을 일으킬 위험을 줄여준다. 삼자 형식은 세 국가가 공동의 이익과 가치를 추구하는 데 집중할 수 있도록 돕는다. 셋째, 관심이 같은 소수 국가들 간의 삼자 협력은 유엔(UN)이나 세계무역기구(WTO)와 같은 대규모 다자간 기구에서 할 수 있는 것보다 좀 더 목표 지향적이고 민첩한 협력을 이룰 수 있게 해 준다. 이러한 이유로, 쿼드(Quad)나 오커스(AUKUS)와 같은 소다자(minilateral) 그룹도 최근 몇 년간 더욱 두각을 보이고 있는 것이다.

한국과 일본, 미국은 잠재적으로 아시아 및 다른 지역에서 자신들의 입장을 조율하고 영향력을 증대시키기 위해 여러 개의 소다자 및 다자 기구와 병행하여 삼자 형식을 활용할 수 있다.

넷째, 한국과 일본, 미국은 잠재적으로 아시아 및 다른 지역에서 자신들의 입장을 조율하고 영향력을 증대시키기 위해 여러 개의 소다자 및 다자 기구와 병행하여 삼자 형식을 활용할 수 있다. 예를 들어, 세 국가는 인도-태평양 경제 프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework), 아시아태평양 경제협력체(APEC), 블루태평양 파트너십(Partners in the Blue Pacific), 광물안보 파트너십(Minerals Security Partnership), 글로벌 인프라 및

투자 파트너십(Partnership for Global Infrastructure and Investment), 그리고 글로벌 넷-제로 정부 이니셔티브(Global Net-Zero Government Initiative)등과 같은 시도들에서 협력을 조율하는 방안을 논의해 왔다. 또한, 한국과 일본은 최근 NATO와의 파트너십을 강화하여 세 차례의 정상 회담, 여러 차례의 외교 장관 회의, 심지어 국방 장관 회의에도 참석했다. 한국과 일본의 NATO 참여는 미국의 인도-태평양과 유럽 파트너들이 점차 상호 연결되고 있으며, 우크라이나 전쟁과 같은 위기의 광범위한 영향을 어떻게 공동으로 인식하고 있는지 명확히 보여준다. 또한 한국과 일본, 미국은 규칙 기반 국제 질서와 ASEAN 주도의 지역 질서에 대해 지지해 왔고, 이를 반복해서 강조해 왔다.

삼자 협력에 이르기까지

2022년 2월, 한일 관계가 냉각된 분위기 속에서도 바이든 행정부는 한국과 일본의 삼자 협력 확대를 인도-태평양 전략에서 가장 중요한 항목 중 하나로 명확히 제시했다. 이것을 행동에 옮길 기회는 2022년 5월 윤석열 대통령이 취임하면서 찾아왔다. 윤 대통령은 일본과의 관계 개선을 의사를 명확히 밝혔고, 세 정부는 발 빠르게 대응했다. 4년 만에 열린 첫 번째 삼자 정상 회담은 2022년 6월 마드리드 NATO 정상 회담 중 윤석열 대통령, 바이든 대통령, 기시다 총리가 만남으로써 이루어졌고, 두 번째 회담은 2022년 11월 캄보디아 프놈펜에서 ASEAN 관련 회의의 일환으로 개최되었다. 프놈펜 선언에서는 안보, 경제, 기후 변화 등 여러가지 이슈들에 걸쳐 "삼자 형식으로 범정부 수준에서 협력하여 인도-태평양 정책들을 실행하겠다"는 공동의 이해와 약속을 도출했다. 한일 관계의 또 다른 개선은 윤 정부가 일본 기업을 상대로 승소한 강제 노동 한국인들에게 보상금을 지급할 재단을 설립하겠다고 발표하면서 이루어졌다. 이 발표는 한국에서 논란을 일으켰으나 일본에서는 긍정적으로 받아들여졌다.

이러한 조치들은 2023년 8월 [캠프 데이비드 정상 회담](#)으로 가는 길을 열었으며, 이 회담은 31개의 야심찬 성과 목표를 설정했고 이후 15개월 동안 [50건이 넘는](#) 삼자 회의를 개최시켰다. 대화의 빠른 속도 만큼이나 그 범위에서도 인상적인 결과를 가져왔는데, 국가정상, 외교장관, 국방장관, 국가안보보좌관, 산업·산업장관, 재무장관 및 각기 다른 분야의 여러 고위급 인사들이 참여한 삼자 회의들이 잇달아 열렸다. 이러한 노력들은 몇몇 구체적인 결과들을 만들어냈다.

**이러한 조치들은
2023년 8월 캠프 데이비드 정상 회담으로
가는 길을 열었으며, 이 회담은
31개의 야심찬 성과 목표를 설정했고
이후 15개월 동안 50건이 넘는
삼자 회의를 개최시켰다.**

우선, 삼자 관계는 고위급의 포괄성 있는 전략적 아젠다를 통해 본격적으로 시작되었다. 현재 삼자 협력의 비전은 한국, 일본 및 미국을 넘어서는 것은 물론, 심지어 인도-태평양 지역까지 넘어서는 범위로 확장되었다. 이는 세 국가가 [인식하고 있는](#) 공동의 도전 과제들, 예를 들어 지정학적 경쟁, 경제 안보, 기후 위기, 러시아의 우크라이나 전쟁, 핵 확산 등이 특정 지역의 경계에 국한되지 않는다는 점에서 이해될 수 있다. 더 나아가, 이렇게 공동으로 인식된 도전 과제들은 세 정부가 경제와 안보 등의 이슈에 있어서 전통적인 경계를 넘나들 수 있는 방법들을 동원하도록 요구하며, 조율하기 훨씬 더 복잡한 ['통합 역지력'](#) 구축 등 전방위적 정부 노력을 고민하도록 만든다. 한국과 일본, 미국을 결속시켜주는 광범위한 이해와 가치를 명확히 하는 것이 미래 지향적인 협력을 이끌어내는 데 핵심이다.

여러 분야에서 [실질적인 성과](#)들이 있었다. 안보 협력은 삼자 간 다영역(multi-domain) 군사 훈련, 국방 교류와 대화 증대, 정보 공유 확대 등을 통해 강화되었다. 탄도미사일 방어 능력을 강화하기 위한 노력과 국방 당국 간 협력의 제도화가 이루어졌으며, 새로운 삼자 간 해양 및 법 집행 협력 프레임워크도 발표되었다. 경제 안보 또한 주요 초점을 이루었는데, 공급망 조기 경보 시스템과 ["민감한 기술이 잘못된 손에 들어가지 않도록 하는"](#) 기술 보호 네트워크 구축 등과 같은 성과도 있었다. 그 외에도 개발 및 인도적 지원 이니셔티브, 기술 리더 양성 프로그램, 여성의 경제적 권익 강화 프로그램, 그리고 대중 교류를 촉진하는 프로그램 등 다양한 분야의 협력이 진행되었다.

**이러한 활동들이 낳은 누적 효과는
매우 광범위한 정책 분야에서
삼자 간 협력을 제도화하는 결과를 불러왔고,
이를 통해 미래 협력의 자원으로
활용할 수 있는 정부 간 연결망이
공고히 구축되었다.**

마지막으로, 이러한 활동들이 낳은 누적 효과는 매우 광범위한 정책 분야에서 삼자 간 협력을 제도화하는 결과를 불러왔고, 이를 통해 미래 협력의 자원으로 활용할 수 있는 정부 간 연결망이 공고히 구축되었다. 또한, 세 국가의 공동 약속을 조정하고 이행할 수 있는 삼자 간 사무국 설립 [발표](#)는 이러한 협력의 기반을 더욱 강화하는 계기가 되었다. 이는 전례 없는 조치로, 삼자 협력에 초점을 둔 조직을 창설함으로써 국내외 정치 변화와

관계없이 현재의 모멘텀을 이어갈 수 있도록 도울 것이다. 세 정부는 앞으로 매년 정상 및 장관급 삼자 회의를 개최할 것을 약속했다.

미래 전망

이러한 삼자 협력의 재빠른 제도화는, 현재의 기회의 창이 잠재적인 리더십 변화가 불러올 다소 비우호적인 국내 정치적 상황이 오기 전까지 짊어질 것이라는 우려 속에서 비롯된 부분이 있는데, 이러한 우려는 벌써 빠르게 현실화 되고 있다. 10월 1일 기사다 일본 총리는 사임했으며, 일본 자민당-공명당 연합은 10월 27일 중의원 선거에서 과반수를 잃고 약화되었다. 11월 5일 미국 대통령

선거에서 카말라 해리스는 도널드 트럼프에게 패배했고, 이는 동맹국 및 파트너들에게 덜 우호적인 일방주의 미국 외교 정책이 도래할 것을 예상하도록 만들었다. 12월 3일, 윤석열 대통령은 한국에서 계엄령을 선포했지만, 국회와 국민의 강한 반대에 부딪혀 몇 시간 만에 이를 해제했으며, 국회의원들은 즉각적으로 탄핵 법안을 제출했다. 이로 인해 최근 한국, 일본, 미국 간 협력을 촉진해 왔던 세 명의 국가지도자들이 곧 전부 자리를 떠날 가능성이 커졌고, 일부 전문가들은 이러한 변화가 삼자 협력에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 예상한다.

그럼에도 불구하고 삼자 협력이 장기적으로 지속될 것이라고 생각할 수 있는 이유들이 존재한다. 첫째, 삼국을 하나로 묶어 주었던 공동의 관심사가 여전히 지속될 것이다. 제2기 트럼프 행정부 하 경제 분야는 더욱 분쟁적이 되어서 삼국 협력의 구성을 바꿀 수 있지만, 삼국이 협력할 범위와 그 필요성은 여전히 넓고 크다. 예를 들어, 미중 경쟁과 같은 요인들은 국내 정치 역학이 변하더라도 국제 환경의 구조적 특성으로 남을 것이다.

둘째, 최근의 일본과 미국의 리더십 변화는 삼자 협력에 반드시 부정적 영향을 미칠 것 같지 않으며, 한국 내 변화가 가장 불확실하다. 일본의 경우, 외교 정책 기조는 크게 바뀌지 않을 것으로 보이는데, 일본의 "자유롭고 개방된 인도-태평양" 비전은 한-미-일 삼국 협력의 목표와 많은 부분에서 일치하기 때문이다. 중국을 최대 도전 과제로 인식하는 미국 내 초당적 합의가 있기 때문에 트럼프 행정부가 더 비판적이고 거래 중심적인 톤을 취하더라도 한국과 일본은 여전히 중요한 동맹국으로 남을 가능성이 크다. 트럼프의 정책 고문들 중 일부는 그가 삼자 협력을 계속 지지할 것이라고 주장했다. 한국에서는 윤 대통령의 예상 퇴임이 가장 큰 불확실성을 만들고 있다. 만약 그가 사임하거나 탄핵된다면, 후임자가 선임자의 삼자 협력에 대한 열정보다 더 식은 열정을 가지고 일본과 겪고 있는 분쟁들에 더 집중할 가능성도 있지만, 이는 시간이 지나야만 알 수 있을 것이다.

**이러한 새로운 삼자 간 메커니즘은
대화 지속의 수단으로 여겨져야 하며,
이는 합의된 분야를 강화시켜 주는 것뿐만
아니라, 의견이 불일치하는 분야들까지도
진정으로 관여시켜 주는 방법으로
비춰져야 한다.**

셋째, 최근의 노력들을 통해 이전에 비해 더 강력한, 다층적이고 다자적인 협의, 조정, 협력의 제도적 채널 네트워크를 구축했으며, 특정 지도자들이 교체되더라도 삼자 협력이 지속될 수 있는 조직적 기반이 마련되었다. 한-미-일 관계 속에는 기복이 있을 수밖에 없지만, 새로운 삼자 간 구조는 지도자 간 관계가 긴장될 경우에도 갈등을 완화하고 관리하는 데 도움을 줄 수 있을 것이고, 가장 어려운 시기에도 실무 차원의 대화가 지속될 수 있도록 만들어 줄

것이다. 트럼프 행정부에서 예상되는 혼란 외에도, 과거 한국에서의 일본 식민 역사가 민감한 문제들을 계속 일으킬 것이다. 삼국 협력은 종종 이러한 분쟁을 무시할 때에만 가능하다고 여겨지기도 했지만, 이러한 접근법은 취약한 외교적 결과를 초래했다. 대신, 이러한 새로운 삼자 간 메커니즘은 대화 지속의 수단으로 여겨져야 하며, 이는 합의된 분야를 강화시켜 주는 것뿐만 아니라, 의견이 불일치하는 분야들까지도 진정으로 관여시켜 주는 방법으로 비춰져야 한다. 요약하자면, 한-미-일 삼자 협력은 진화하는 지역 및 글로벌 제도의 구조들 속에서 확고한 특징이 되었고, 이것의 미래는 앞으로 세 국가의 정부가 이 새로운 외교적 도구를 어떻게 활용할지에 달려있다고 볼 수 있다.

한-미 정책 브리프(The ROK-US Policy Brief)는 서울대학교 통일평화연구원(IPUS)과 조지워싱턴대학교 한국학연구소(GWIKS)가 지역 및 글로벌 맥락에서 현재 한국 관련 정책 사안을 분석하는 공동 간행물입니다.

면책조항:

한-미 정책 브리프(The ROK-US Policy Brief)에 수록된 내용은 집필자의 개인 견해이며, 편집자, 서울대학교 통일평화연구원(IPUS), 조지워싱턴대학교 한국학연구소(GWIKS) 또는 기타 기관의 공식 의견이 아님을 밝힙니다.