

‘격자형 안보 아키텍처’ 에서 미일호 국방협력의 동향과 시사점

이 수 진

한국국방연구원 선임연구원

[기획자 註] 본고는 지난 5월 2일, 미국 하와이에서 개최된 제13회 미일호 국방장관회담의 주요 내용과 의의를 살펴봄으로써 미국 바이든 행정부가 인도-태평양 지역에서 추구하고 있는 격자형(lattice-like) 안보 아키텍처를 분석한다. 구체적으로, 격자형 안보 아키텍처에서 미국과 일본, 그리고 호주 등 3국간 국방협력의 역할과 동향을 파악함으로써, 이러한 흐름과 변화가 한국의 국방안보 전략에 어떠한 함의를 지니는지 설명하고 이에 대한 정책적 제언을 제시해보고자 한다. [기획: 박동준 연구실장(djpark@jpi.or.kr)]

* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

1. 서론

지난 5월 2일 미국 하와이에서 제13회 미일호 국방장관회담이 개최되었다. 이 회담은 국내 뉴스에서는 거의 다뤄지지 않았지만, 적어도 세 가지 측면에서 주목할 만한 가치가 있다. 첫째, 미일호 협력은 미국이 최근 추구하고 있는 격자형(lattice-like) 안보 아키텍처에서, 한미일 협력에 이은 새로운 격자이다.¹⁾ 바이든 행정부는 지난 4월의 미일 정상회담을 계기로 인도-태평양 지역의 안보협력에 있어 일본은 ‘상수’ 라고 공식화했다. 또한 미일호 3국 국방장관은 “미일호 국방협력은 인태 지역의 평화와 안정을 유지하는 데 핵심적이고 필수적인 역할을 한다” 고 평가했다. 둘째, 이번 미일호 국방장관회담은 미국과 일본 간 ‘국방통합’ 을 예고한 미일 정상회담 이후 개최되었다. 그래서 회담 직후 발표된 공동성명은 지난 2년과 비교해 3국간 국방협력에 관한 실질적인 진전계획을 담고 있다. 셋째, 미일호 국방장관은 필리핀 국방장관과 함께 제2회 미일호필 국방장관회담을 개최하면서, 남중국해에서의 4자 국방협력 심화 방침을 선언하였다. 이들은 4월 7일 필리핀 EEZ에서 4개국이 처음으로 실시한 실전적인 연합연습(‘Maritime Cooperation Activity’) 에 주목하면서, 국방협력을 위한 정보공유 및 조율 절차를 발전하기로 하였다.²⁾

이러한 배경에서 시작된 이 글의 목적은 두 가지이다. 첫째, 바이든 행정부가 추진하는 격자형 안보 아키텍처의 내용과 함의를 고찰한다. 둘째, 격자형 안보 아키텍처에서 미일호 국방협력의 역할과 동향을 이해한다. 글은 다음 순서로 전개된다. 우선 바이든 행정부의 국가안보전

1) 후술할 격자형 안보 아키텍처의 내용에 비추어볼 때 또 다른 잠재적인 격자는 미국의 제안으로 시작된 ‘한국-미국-인도’ 3자협력이다. 2024년 3월 12일 한국·미국·인도 정부는 서울에서 한미인 핵심신기술대화를 개최하였다.

2) 연합지휘통제(C2) 일체화 수준은 분리(deconflicted)-조율(coordinated)-통합(integrated)-통일(unified)로 심화된다.

략에서 격자형 안보 아키텍처 개념이 제기된 배경과 작동원리를 설명한다. 이어 2024년 미일호 국방장관회담 결과에 비추어 3자 국방협력의 동향을 검토한다. 그리고 향후 주목해야 할 3자 국방협력의 키워드를 중심으로, 한국 국방정책에 참고해야 할 시사점을 도출한다.

2. 격자형 안보 아키텍처의 목적과 등장 배경

격자형 안보 아키텍처는 샌프란시스코 체제에 기반한 지난 70여년 간의 지역 안보 아키텍처를 변환하고자 하는 바이든 행정부의 의지를 담고 있다. 특히, 오늘날 빠르게 변화하는 인태 지역의 전략환경 변화를 반영하지 못하는 양자 동맹체제(hub-and-spoke system)가 조정의 대상이다.³⁾ 격자형 안보 아키텍처는 기존의 양자 동맹을 현대화하고, 각기 특별한 목적을 가진 소다자협력체를 만들고 엮는 것이 핵심이다. 이때 소다자협력체는 참여국의 정치적 의지에 따라 형성되며, 형성과 운영에 있어 유연하다.⁴⁾

격자형 안보 아키텍처에서 각 구성요소는 “강하고, 회복력을 갖추고 있으며, 상호강화적인 관계로 협력” 하는 것을 상정한다. 대수학에 기원을 둔 ‘격자형’이라는 개념은 상호보완을 통한 우선순위의 구조, (이를 통한) 조합의 최적화, 규칙적인 연결성과 배열성, (이를 통한) 구조적 완결성과 기능의 향상을 추구한다. 왕이 중국 외교부장은 “미국이 아태 지역에서 5 (파이브 아이즈), 4 (쿼드), 3 (오커스), 2 (양자동맹) 태세를 취하고” 있다고 규정한 바 있는데, 미국으로서는 이들 간 시너지를 창출하는 것이 격자형 안보 아키텍처의 핵심이다.⁵⁾

미국이 이러한 변화를 도모하는 일차적 목적은 ‘민주주의’가 인간안보와 세계안보를 위한 보다 유능한 체제라는 점을 입증하는 데 있다.⁶⁾ 즉, 미국은 자국의 우세(primacy)를 유지할 수 있는, ‘현대화된’ 규칙 기반의 질서를 형성하고 지탱하고자 한다.⁷⁾

이러한 개념을 국가안보전략에 도입한 이는 제이크 설리번(Jake Sullivan) 국가안보보좌관이다. 그는 2021년 11월 호주 Lowy 연구소와 가진 화상강연에서 격자형(“latticework”) 안보 구상을 처음으로 언급하였다. 이 개념은 이후 백악관이 발표한 「인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)」(2022년 2월), 「국가안보전략(National Security Strategy, NSS)」(2022년 10월)을 통해 공식화되었다.⁸⁾

3) 정태적이고 조직화된 형태를 가리키는 체계(system)와 달리, 아키텍처는 외부환경-구성요소-구성요소 간 관계-작동원리 등의 역학관계를 반영하는 동태적인 개념이다.

4) Lowy Institute, “2021 Lowy Lecture — Jake Sullivan, US National Security Adviser,” November 11, 2021, <https://www.lowyinstitute.org/news-and-media/multimedia/video/2021-lowy-lecture-jake-sullivan-us-national-security-adviser>.

5) “US trying to create Asian NATO with Blocs to ‘suppress’ China: FM Wang Yi,” *Business Standard*, March 7, 2022, https://www.business-standard.com/article/international/us-trying-to-create-asian-nato-with-blocs-to-suppress-china-fm-wang-yi-122030701343_1.html.

6) Jake Sullivan, “The Sources of American Power,” *Foreign Affairs*, October 24, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/sources-american-power-biden-jake-sullivan>; The White House, *National Security Strategy* (October, 2022), p. 12.

7) The White House, *National Security Strategy* (2022), p. 17; p. 32.

8) 설리번 국가안보보좌관은 *Foreign Affairs* 기고문(2023년 10월)에서 “latticework of cooperation”, 그리고 미일 정상회의 사전브리핑(2024년 4월)에서는 “multilateral lattice-like strategic architecture”을 언급하였다. 또한 램 임마뉴엘(Rahm Emanuel) 주일 미국대사는 미일 정상회담 이후 “lattice-like structure”를, 그리고 로이드 오스틴(Lloyd Austin) 미국 국방장관은 상그릴라 대화연설(2024년 6월)에서 “a new convergence quite different from hub-and-spokes model”를 언급하는 등, 격자형 개념은 미국이

바이든 행정부가 격자형 안보 아키텍처 개념을 도입한 배경은 전략환경 인식에서 비롯된다. 미국은 「국가안보전략(NSS)」에서 향후 ‘결정적 10년’ 동안, 미국의 리더십 재건에 영향을 미치는 전략적 도전으로 일부 ‘권위주의 국가에 의한 국제질서 변경 도전’ 과 ‘초국가적 위협’ 이라는 두 가지 문제를 지적했다.⁹⁾ 격자형 안보 아키텍처는 이러한 양대 전략적 도전에 대응하여, 문제 해결을 위한 협력을 증진하는 접근법으로 제시되었다.

구체적으로 첫째, 바이든 행정부는 문제 해결을 위해 권위주의 국가를 비롯한 모든 국가와 협력하는 한편, “민주주의 국가, 그리고 유사입장국(like-minded states)과 협력을 심화” 하겠다고 선언하였다.¹⁰⁾ 그러므로 격자형 안보협력의 구성국은 미국과 가치를 공유하고, 정치 체제에 관계없이 미국과 뜻을 함께하는 국가이다.

둘째, 격자형 안보 아키텍처는 문제 해결을 위해 인태 지역의 역내외에서 “연결성을 형성하고”, “집합적 역량을 키우고”, “집합적 힘을 모아서 행동” 하는 것을 목적으로 한다. 부연하면 격자형 안보협력은 집단적 행동을 전제로 하며, 주된 공간적 범위는 지정학적 중심지인 인태 지역이다. 참여 국가는 인태 지역의 동맹국과 뜻을 함께하는 국가는 물론, 유럽연합/NATO 회원국도 포함한다.¹¹⁾

셋째, 격자형 안보 아키텍처는 문제 해결을 위해 동맹과 국제기구, 그리고 규칙을 ‘현대화(update)’ 해야 할 필요성을 반영한다.¹²⁾ 즉, 바이든 행정부는 “전 영역(all-domain)에서의, 또는 어떠한 형태의 침략도 격퇴” 하고, 강압에 효과적으로 대응할 수 있는 수준으로 동맹의 능력을 현대화하여 통합억제(integrated deterrence)를 달성하고자 한다.¹³⁾ 여기서 추론할 수 있는 가정은 통합억제는 격자형 안보 아키텍처가 목적대로 작동하기 위한 필요충분조건이라는 점이다.

추구하는 협력의 방식·국제 구도·아키텍처 등에 적용되고 있다. 다만, 이 개념은 바이든 행정부의 설명이 부족하였기 때문에 용어로 자리 잡지는 못한 것으로 보인다.

이 글에서는 근미래에 인-태 지역에서 격자형 안보 아키텍처가 등장할 것이라고 가정하고 아키텍처로 개념화하고자 한다. 트럼프 미국 공화당 대선후보의 경우, 호주 총리와의 대담에서 AUKUS에 대한 공식적인 찬성 의사를 밝혔다. 트럼프 후보의 정책공약집으로 알려진 「Project 2025」는 대중억제를 위한 공세적인 외교를 주문하고 있으며, ‘QUAD 플러스’, ‘Five Eyes 플러스’ 를 예고한다. 또한 트럼프 캠프의 백악관 안보보좌관후보로 거론되는 엘브리지 콜비(Elbridge A. Colby)는 그의 저서 *The Strategy of Denial* (2021)에서 “반패권연합은 일부 양자 및 소다자동맹을 포함하는 한편, 비공식적이거나 준공식적인 연합” 으로 운용할 것을 제언한다.

9) The White House, *National Security Strategy* (2022), pp. 6-10.

10) The White House, *National Security Strategy* (2022), p. 12; Sullivan, “The Sources of American Power” (2023).

11) The White House, *National Security Strategy* (2022), p. 17; *The White House, Indo-Pacific Strategy of United States* (February, 2022), pp. 9-10.

12) Sullivan, “The Sources of American Power” (2023).

13) 통합억제는 중국과 러시아의 현상변경 도발과 침략을 억제하기 위한 바이든 행정부의 국가안보전략 개념이다. 통합억제를 구현하는 방법은 △ 전 전장영역(domain), △ 지역전구(theater), △ 분쟁의 전 스펙트럼, △ 미국 국력의 제 요소, △ 동맹과 우방국(능력·태세·대외정책)에 걸쳐, 국가와 상황 맞춤형으로 요구되는 능력을 통합하는 것을 의미한다. The White House, *National Security Strategy* (2022), pp. 20-22; The White House, *Indo-Pacific Strategy of United States* (2022), p. 12; U.S. Department of Defense, *National Defense Strategy* (October, 2022), p. 1.

3. 격자형 안보 아키텍처와 통합억제

그렇다면 격자형 안보 아키텍처의 각 구성요소는 어떻게 미국이 의도하는 대로 통합억제에 필요한 능력을 갖추 수 있는가? 또한 상호강화적인(mutually reinforcing) 협력은 어떠한 논리로 가능하며, 어떻게 구현되는가?

동맹 능력 현대화와 관련하여, 바이든 행정부는 “통합되고, (상황에 맞는) 기동력을 갖추고 (maneuverable), 상호운용 가능한(interoperable)” 능력을 형성하는 데 투자하고 있다.¹⁴⁾ 이를 위한 세 가지 방법은 △ 동맹국과 첨단기술 및 방위산업 기반을 연결하고, △ 핵심기술을 공동으로 연구개발하고 생산하고 수출하며, △ 국방기획의 매 단계에 동맹국을 참여시키는 것이다.¹⁵⁾ 상호운용성 제고를 위한 연합연습과 정보·첩보 공유는 이러한 국방협력 체계에 자연히 뒤따른다.

아키텍처의 구성요소들 간 상호강화적인 협력을 만들기 위해서는 상호이익을 실현할 수 있는 역량과 신뢰에 기반한 관계를 발전시키고 확대하는 미국의 관여가 요구된다. 다시 말해, 격자형 안보 아키텍처는 양자 동맹체제에 기반한 기존의 안보 아키텍처에 비해, 국익을 보호하고 보다 많은 공동선(common good)을 창출할 수 있는 미국의 유능한 리더십을 요구한다.¹⁶⁾

이를 위해 바이든 행정부는 동맹 능력의 현대화와 더불어, 현상변경적(revisionist) 강대국의 경제적 강압을 차단할 수 있도록 동맹국 간 국방공급망을 구축하고 있다. 첨단기술 공동개발·이전, 분업 생산 및 조기양산은 국가안보와 경제안보에 직결된다. 그러므로 이와 같은 방법은 상호강화적이고 지속적인 협력을 위한 구체적인 이익분배금이 되는 셈이다. 더불어 바이든 행정부는 공공재 영역(사이버, 우주, 해양)에서 신기술 사용 규칙을 만들 것을 선도하여 국가주권을 보호하고, 유사시에는 신기술을 적시에 전장에 배치할 것을 약속한다.¹⁷⁾ 이에 대해 설리반 국가안보보좌관과 오스틴 국방장관은 “다른 국가를 강하게 만드는 것은 미국을 강하고 보다 안전하게 만든다” 면서 미국의 입장에서 상호이익의 함의를 부연한 바 있다.¹⁸⁾

다만, 이러한 공약은 미국의 동원가능한 국내 자원에 비해 국제적 평판을 관리하기 위한 비용이 많이 요구된다. 따라서 미국이 의도하는 결과를 얻기 위해서는 참여국들 간 역할분담을 필요로 한다. 이러한 맥락에서 바이든 행정부는 (지전략적 가치와 능력의 측면에서) 참여국들의 ‘상호보완적 기여’ 를 강조하고 있다.¹⁹⁾ 또한 지역국가가 역내에서 주도적인 역할을 하는 동안 그러한 역할을 지지하고 지원할 것이라고 공약한다.²⁰⁾ 그 구체적인 결과는 2024년 4월

14) 설리반 국가안보보좌관은 격자형 안보협력은 서로 다른 구조와 내용의 조합이라고 비유한다. 이렇게 보면, 격자형 안보 아키텍처는 ‘모자이크전(mosaic warfare)’ 수행방식과 유사한 측면이 많다. 능력을 갖춘 상호호환 가능한 단위체들이 레고 블록처럼 상황과 목적에 맞게 자유롭게 조합하여 목표를 달성하는 방식이다.

15) The White House, *National Security Strategy* (2022), pp. 20-21; The White House, *Indo-Pacific Strategy of United States* (2022), p. 13.

16) Sullivan, “The Sources of American Power” (2023).

17) The White House, *National Security Strategy* (2022), p. 21; p. 33.

18) US Department of Defense, “Speech: ‘The New Convergence in the Indo-Pacific’: Remarks by Secretary of Defense Lloyd J. Austin III at the 2024 Shangri-La Dialogue, June 1, 2024, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/3793580/the-new-convergence-in-the-indo-pacific-remarks-by-secretary-of-defense-loyd-j/>.

19) US Department of Defense, *National Defense Strategy* (2022), p. 2.

20) The White House, *Indo-Pacific Strategy of United States* (2022), p. 9.

개최된 미일 정상회담에서 나타났다. 이 회담에서 양국 정상은 전략적 수준에서 국방기획을 일체화할 것과 지휘통제 및 작전능력을 통합할 것을 선언하고, 일본의 무기 수출 및 반격능력 확보에 대한 미국의 지지를 재확인하였다. 지난 5월의 미일호 국방장관회담은 이러한 맥락에서 개최되었기 때문에 눈여겨보아야 한다.

4. 격자형 안보 아키텍처에서 미일호 국방협력의 역할과 동향

그렇다면, 격자형 안보 아키텍처에서 미일호 국방협력의 역할은 무엇인가? 그리고 아키텍처를 통해 궁극적으로 미국의 우세를 유지하기 위한, 미일호 국방협력의 주안점은 무엇인가?

이 질문에 대한 단서는 ‘격자형 동맹’ 협력이라는 개념을 학계에 처음으로 도입한 Heginbotham과 Samuels의 논의에서 찾을 수 있다. 이들은 호주가 2016년에 프랑스 잠수함 구매 결정 계획을 발표하자 미국이 아시아 지역내 양자동맹체제를 격자형 동맹체제로 전환해야 한다고 주장하였다. 그리고 2021년 바이든 행정부 출범 당시 이러한 형태로 아시아 전략을 조정해야 한다고 제안한 바 있다.²¹⁾ 이후 나타난 격자형 안보 아키텍처의 모습은 이들의 정책제언과 상당 부분 맥을 같이 한다.

실제로 격자형 안보 아키텍처의 내용에 비추어 볼 때, 가장 잘 들어맞는 격자가 미일호 국방협력이다. 첫째, 미일호 국방협력은 아키텍처의 취지와 같이, 미국이 동맹국과 상호작용하는 방식, 그리고 동맹국이 서로 작용하는 방식을 바꾸는 좋은 예를 보여준다.²²⁾ 그러므로 미일호 국방협력은 격자형 안보 아키텍처로의 진화를 가능하는 시금석으로 볼 수 있다.

둘째, 첨단기술 및 방위산업 기반을 연결하는 미일호 방산협력은 경제안보와 직결된다는 점에서, 인태 지역에서 힘의 균형을 미국에 유리한 방향으로 만들 수 있는 잠재력을 갖고 있다.²³⁾ 이를 방증하듯, 미국은 2024년 국방수권법을 통해 호주를 국방물자생산법(Defense Production Act, DPA)에서 규정하는 ‘국내기업(domestic source)’으로 지정하였고, 일본과는 2023년에 공급안보협정(Security of Supply Arrangement, SOSA)을 체결하였다. 일본과 호주는 다양한 사회·경제·군사적 파급효과를 가진 이러한 제도를 활용하여, 국력 신장을 기대하고 있다.²⁴⁾

셋째, 서태평양 전구를 방어하는 데 있어 미일호 국방협력은 핵심적인 역할을 한다. 일본은 1도련선과 2도련선, 호주는 2도련선과 3도련선에 걸쳐있다. 미국으로서는 2도련선의 광, 3도

21) Eric Heginbotham and Richard J. Samuels, “Poor Substitute,” *Foreign Affairs*, May 3, 2016,

<https://www.foreignaffairs.com/articles/australia/2016-05-03/poor-substitute>; “What’s next? Challenges ahead for President Biden,” MIT Center for International Studies Magazine (Fall, 2021), <https://cis.mit.edu/publications/magazine/what-next-challenges-ahead-president-biden>.

22) Heginbotham and Samuels, “Poor Substitute” (2016). 미국은 2022년 10월 국방전략서(NDS)를 발간했고, 곧이어 일본은 12월에 국가방위전략을 발표했다. 호주는 2023년 4과 2024년 4월에 국가 국방전략 검토서와 국방전략서를 각각 발표했다. 3국은 공통적으로 국방전략서에서 통합역제를 주요하게 다룬다.

23) Heginbotham and Samuels, “Poor Substitute” (2016); Michael J. Green, “Multipolarity in the Indo-Pacific: Lessons for Australia from the Past and Present” United States Studies Centre, February 29, 2024, <https://www.uscc.edu.au/multipolarity-in-the-indo-pacific-lessons-for-australia-from-the-past-and-present>.

24) Australian Government, “US Congress progresses AUKUS,” December 18, 2023, <https://www.minister.defence.gov.au/statements/2023-12-18/us-congress-progresses-aukus>. 사회경제적 파급효과의 구체적인 예는 고용 창출, 소득 증가, 수출 증가, 물류연계 가속화를 통한 연계산업 발전 및 교역 증가, 기술혁신을 통한 성장기반 확충 등이다.

련선의 하와이를 방어해야 하는 사활적인 국익이 달려 있다. 미국이 미드웨이 해전(1942년)에서 판세를 뒤집고 제2차 세계대전에서 승리하였다는 사실을 상기한다면, 미국에 있어 일본과 호주는 전략적 중심을 형성하는 요체이다.²⁵⁾

여기서 특기할 키워드가 ‘군도방위(Archipelagic Defense)’라는 작전개념이다. 2023년 8월, 미 합참은 향후 30년의 전략환경을 반영한 합동전투개념 3.0 (JP-1)을 발표했다.²⁶⁾ 2024년 5월 현재까지 동 작전개념은 전투실험 단계에 있다.²⁷⁾ 이 합동전투개념의 발전 과정에 혁신적인 기여를 한 연구가 바로 미국 국방부 총괄평가국이 수행한 군도방위 프로젝트이다. 미국 국방장관에 대한 자문기구인 총괄평가국(Office of Net Assessment)은 서태평양 전구 자체를 방어하는 합동작전개념이 없다는 국방장관의 지적에 따라, 2014년부터 대만 방어를 포함한 서태평양에서의 합동작전개념을 연구하기 시작했다. 그리고 초기 연구결과를 발표한 2015년부터 일본 정부의 큰 반항을 얻어 오늘날까지 이르렀다. 군도방위 개념은 중국이 침략할 경우, 일본과 호주는 즉각적으로 미국과 함께 싸울 수 있는 동맹이라 가정한다.²⁸⁾

군도방위는 중국을 상대로, 1도련선을 따라 동맹국 및 우방국들이 방어가 가능한 군사력 균형을 달성할 것을 요구한다. 억제가 실패하면, 침략을 격퇴하고 전쟁을 단기에 종결하는 것을 목표로 한다. 이를 위해서는 1도련선 깊숙이 전개하여 후속전투에 유리한 작전환경을 조성하는 지상전력(육군, 해병)의 역할이 매우 중요하다. 이동형 중장거리 미사일과 단거리 이륙/수직착륙(STOVL) 항공기로 무장한 지상군은 중국의 타격체계와 방공망을 무력화하고, 중국의 전력투사를 제약한다. 해군은 수상과 공중의 원거리에서 화력을 뒷받침한다. 그리고 생존성 확보를 위해 유무인체계로 겹겹이 분산 전개하여 1도련선을 따라 방어선을 공고히 한다. 일본과 괌에서 출격할 공중전력은 제공권을 확보하고, 중국의 전략적 중심 확보를 저지한다.

격자형 안보 아키텍처의 내용을 근거로, 2024년 국방장관회담의 공동성명 내용을 △ 전력태세 발전과 △ 능력 현대화로 범주화할 수 있다. 그리고 전력태세 발전을 위한 3자 국방협력의 주안점은 다시 △ 연합연습, △ 자산보호임무(Asset Protection Mission, APM), △ 3자훈련, △ 조율, △ 파트너십 관여로 세분화할 수 있다. 능력 현대화를 위한 국방협력의 내용은 △ 다영역작전 능력 발전, △ 연구개발 및 시험평가(RDT&E)로 나눌 수 있다.

전력태세 발전을 보다 구체적으로 살펴보면, 미국의 인도태평양 사령부는 군도방위 작전개념이 제안한 바와 같이, 일본·호주와 함께 전방 기반의 순환형 분산태세(forward-based and rotational distributed force posture)를 구축하여 전투개념을 실험하고 있다.²⁹⁾ 미일호는 4개 클

25) 오커스 결성에 관한 바이든 행정부의 외교정책결정과정은 잘 알려지지 않았지만, 이러한 맥락에서 오커스 결성을 이해할 수 있다. 바이든 행정부의 오커스 결심에 대해서는 Lowy Institute, “2021 Lowy Lecture — Jake Sullivan” (2021)를 참고.

26) 기밀로 분류된 합동전투개념 3.0(JP-1)은 정보우위, 지휘통제, 합동화력, 경쟁적 군수, 사이버영역과 우주영역을 통한 확장기동(expanded maneuver)을 전투 필수요소로 담고 있다.

27) “DoD’s Warfighting Concept with the Vice Chairman of the Joint Chiefs of Staff,” Center for Strategic and International Studies (CSIS), May 1, 2024, <https://www.csis.org/events/dods-warfighting-concept>.

28) Andrew F. Krepinevich Jr., *Archipelagic Defense 2.0* (Hudson Institute, September 14, 2023), p. 73. <https://www.hudson.org/archipelagic-defense-2-taiwan-china-japan-australia-deterrence-us-navy-andrew-krepinevich-jr>.

29) Statement of Admiral John C. John C. Aquilino, U.S. Navy Commander, U.S. INDOPACOM Command, “U.S. Indo-Pacific Command Posture,” March 20, 2024, <https://armedservices.house.gov/sites/republicans.armedservices.house.gov/files/2023%20INDOPACOM%20Statement%20for%20the%20Record.pdf>.

러스터에 걸쳐 분산태세를 훈련하고 있는데, 한국을 포함한 일본 클러스터, 필리핀 클러스터, 괌을 비롯한 미크로네시아 클러스터, 호주 클러스터가 그것이다.³⁰⁾

이상의 내용을 바탕으로 2024년 미일호 국방장관회담의 결과를 검토하기로 한다. 먼저 2022~2024년 기간 동안 미일호 국방장관회담 결과의 진전을 정리하면 [표 1]과 같다.

<표 1> 미일호 국방협력의 진전 (2022~2024)

구분 \ 년도	주안점	2022년	2023년	2024년
			美 합동전투개념 발표 (8월)	미일 정상회담 (4월)
전력태세 발전	연합연습	<ul style="list-style-type: none"> 연습 증가·강화 	<ul style="list-style-type: none"> 호주 북부에서 고강도 첨단 재래식 복합분쟁 대비 연습 증가 	<ul style="list-style-type: none"> 지속
	자산보호임무 (APM)	<ul style="list-style-type: none"> 일본자위대에 의한 호주군 보호 	<ul style="list-style-type: none"> 일본자위대에 의한 미군과 호주군 보호 	<ul style="list-style-type: none"> 자산보호임무 정례화 호주, 일본, 미국, 다른 우방국과 (남중국해) 통과
	3자훈련	<ul style="list-style-type: none"> 상호접근협정 (RAA) 활용 	<ul style="list-style-type: none"> 호주에서 F-35 합동타격 훈련 실시 	<ul style="list-style-type: none"> 향후 2년간 모든 국가에서 F-35 합동타격 훈련 실시
	조율	<ul style="list-style-type: none"> 정보교환 3자 메커니즘 활용 	<ul style="list-style-type: none"> 3자 정보공유 가속화 및 심화 3자 정책 및 전략대화 지속 	<ul style="list-style-type: none"> 지속 지속 ISR 협력 고도화
	파트너십 관여	<ul style="list-style-type: none"> 유럽-유사입장국-동맹 순 	<ul style="list-style-type: none"> 아세안-태도국-유럽-유사입장국-동맹 순 태도국 불발탄 제거 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 아세안-태도국-유럽-인도-한국-유사입장국-동맹 순
능력 현대화	다영역작전 능력 발전		<ul style="list-style-type: none"> IAMD, ISR, 해저전 능력 신장 	<ul style="list-style-type: none"> 합동/연합 실사격 IAMD 연습 첫 실시 (2027년) 호주군-미군 전력태세에 일본 참여 증가
	연구개발 및 시험평가 (RDT&E)		<ul style="list-style-type: none"> RDT&E 프레임워크 조기에 착수 	<ul style="list-style-type: none"> 작전과 관련 있는 첨단기술 연구개발 및 시험평가 추진

30) 4개 클러스터를 설정한 논리에 대해서는 엘브리지 콜비의 논의를 참조할 수 있다. Elbridge A. Colby 지음, 오준혁 옮김 「거부전략」 (서울: 박영사, 2023), pp. 285-286.

연합연습과 관련, 미일호는 2023년부터 호주 북부에서 고강도 첨단 재래식 복합분쟁(complex and high-end conflict)에 대비한 연습(Southern Jackaroo)을 지속하고 있다. 이 훈련에는 2012년부터 호주 북부의 다윈(Darwin)에 순환배치하고 있는 미 해병대, 일본 육상자위대, 호주 육군이 참여한다. 미국과 호주는 공동투자 방식으로 2021년부터 호주 북부의 4개 구역에 사거리 실험시설(Ranges Upgrades), 훈련시설, 항공시설, 전투지원/유지보수시설 등을 대규모로 건설하고 있다. 계획에 따르면, 사거리 실험시설에서는 새로운 중장거리 무기체계의 사거리를 시뮬레이션하고 실전훈련을 실시한다. 훈련시설에서는 시가전 훈련을 비롯하여 하이브리드전 대비태세를 강화한다. 호주 북부에서는 5,000km 이상의 원거리(중국이 개발중인 극초음속 미사일 DF-27의 사정거리)에 위치한 일본/필리핀 클러스터에 다영역작전을 수행할 수 있다.³¹⁾ 동시에 호주/미크로네시아 클러스터에 신속하게 대규모로 전방전개할 수 있다.

자산보호임무(APM)의 경우, 미일호 국방장관은 자산보호임무를 정례화하기로 하였다. 일본자위대는 2017년에는 미군, 2021년에는 호주군에 각각 자산보호임무를 시작했다. 이후 미일호는 2022년에 처음으로 3자훈련을 실시하였고, 이번 회의에서 자산보호임무를 3자 국방협력 임무로 규정한 것이다. 자산보호임무는 2015년 미일 신방위협력지침과 자위대법 제95조 2항에 근거한다.³²⁾ 이에 따라 일본자위대는 미국과 호주가 일본 방위에 기여하는, 즉 인태 지역의 평화와 안정을 목표로 하는 활동을 할 때 생명 보호 및 무기 방호를 목적으로 제한적인 선에서 무기를 사용할 수 있다. 단, 미군 등의 요청이 있는 경우에 한하며, 실제 전투지역에서의 활동은 제외된다. 자위대법 제95조 2항이 규정하는 ‘일본 방위에 기여하는 활동’은 △ 탄도 미사일 경보를 포함한 정보·감시·정찰(ISR) 활동, △ 수송 및 보급 활동, △ 연합/합동훈련 등이다.³³⁾ 방위성은 자산보호임무 결과를 공식하게 되어 있는데, 2021년의 경우 22회(미군 대상 21회, 호주군 대상 1회), 2023년에는 27회(미군 대상 22회, 호주군 대상 5회)를 실시하였다.

한편, 미일호 국방장관은 향후 우방국과 남중국해를 통과(transit)하겠다는 의지를 밝혔다. 미일호는 지난 4~5월, 중국의 해상·공중 순찰(빈도와 강압의 수준 증가)에 대응하여 필리핀 EEZ에서 선박 폭침, 섬 탈환 등을 포함한 실전적인 연합연습(발리카탄 연습, Exercise Balikatan)을 실시하였다. 올해 발리카탄 연습의 경우, 한국 등 14개국이 읍저버로 참여한 가운데, 총 16,700명이 참여하였다.

3자훈련과 관련, 미일호는 상호접근협정(Reciprocal Access Agreement, RAA)을 활용하여 2025-2026년간 ‘모든’ 국가에서 F-35 합동타격 훈련을 실시할 계획이다. 이는 동맹국의 능력을 통합한 대규모 편대를 분산전개하여 신속 대응하고, 생존성을 확보하는 미 공군의 신속 전투준비배치(Agile Combat Employment, ACE) 작전개념을 실험하는 것이다. 그간 일본과 호주는 2023년 8월 발효된 상호접근협정에 근거해 처음으로 각국의 F-35를 상대국에 상호배치하

31) Josh Rogin, “The most Shocking Intel Leak reveals new Chinese Military Advances,” *The Washington Post*, April 13, 2023, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/04/13/china-hypersonic-missile-intelligence-leak/>.

32) 일본은 평화헌법 개정에 앞서 ‘해석 개헌(일본의 집단적 자위권 보유 및 행사)’을 적용한 셈이다. 김숙현 외, 「INSS 국가행동분석-일본」 ‘행동하는 국가’ 일본의 전략구상과 실천」(서울: 국가안보전략연구원, 2022년 8월), p. 6.

33) 일본 방위에 기여하는 활동인지, 자위대의 자산 보호가 필요하지 여부는 일본 정부가 판단한다. Japan Ministry of Defense, *Defense of Japan 2019* (September 2019), https://www.mod.go.jp/en/publ/w_paper/wp2019/pdf/DOJ2019_Full.pdf, p. 265-267; 세계법제정보센터, “자위대법,” https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS_SEQ=51064&AST_SEQ=157&nationReadYn=Y&ETC=5&searchNtnl=JP.

는 훈련을 실시하였다. 일본과 호주는 일본에서 진행한 Exercise Bushido Guardian에서 능력통합을 목적으로 하는 훈련의 매 단계에서 전술·테크닉·절차(TTPs)를 숙달하였다. 이후 일본은 2023년에 처음으로 호주에서 대공/대함 미사일을 발사하였고, 미일호는 호주 북부의 장거리 무기체계 시험 훈련장에서 진전을 보았다. 한편, 호주는 2025년까지 75대의 F-35를 전력화할 계획이고, 일본은 F-35A에 탑재하는 합동타격미사일(JSM)을 2025년까지 전력화하여 스탠드오프 방위능력을 증강하게 된다.³⁴⁾ 이러한 미일호 F-35 합동타격 훈련은 3국간 능력통합은 물론, 급유·상호군수·정비 등을 포함한 F-35 공급망 생태계를 예고한다.

조울과 관련, 미일호 국방장관은 3자 정보공유를 가속화하고 심화하기로 합의했다. 특히 ‘정보감시정찰(ISR) 협력의 복잡성’을 제고하겠다고 밝혔는데, 이는 ISR의 복잡성을 형성하는 전 단계(데이터 수집-실시간 융합-분석-안전한 네트워크를 통한 전파-작전예의 통합)에서의 협력을 가리킨다. 대표적인 사례로 2023년 11월 미일호는 일본의 공해역에서 각국의 대잠초계기를 이용한 ISR 공조 훈련을 실시하였다. ISR 협력 고도화는 궁극적으로 신속한 지휘통제(C2)를 위한 것이다. 미일호 국방장관은 지휘소연습(command post exercise)인 킨 엣지(Keen Edge)에 호주의 참여를 환영하면서, 작전공조 협력을 발전시키기로 하였다.

파트너십과 관련, 지난 3년간 미일호 국방장관회담 결과는 3국이 관여하는 국가의 우선순위가 변하고 있음을 보여준다. 이는 전략환경의 변화(중국-솔로몬 제도 안보협정, 우크라이나 전쟁, 중동 전쟁)와 지역 국가와의 협력의 진전을 반영한 것으로 보인다. 2022년의 경우, 파트너십 관여 순서는 [유럽-유사입장국-동맹] 순이었고 2023년에는 [‘아세안-태평양도서국(이하 태도국)’-유럽-유사입장국-동맹] 순이었다. 하지만 2024년에는 [아세안-태도국-유럽-‘인도-한국’-유사입장국-동맹] 순으로 관여 순서가 미묘하게 달라졌다.

다영역작전 능력 발전 및 연구개발의 경우, 미일호는 중국에 대한 우위 영역으로 통합대공미사일방어(Integrated Air and Missile Defense, IAMD), ISR, 해저전 능력 발전을 강조해왔다. 2024년 들어서는 통합대공미사일방어에 방점이 찍혀 있다. 미국은 「미사일방어검토보고서(MDR)」에서 밝힌 바와 같이 인태 지역의 통합대공미사일 방어를 계획하고 있으며, 그 필요성은 ‘홍해 사태’를 계기로 높아진 것으로 보인다.³⁵⁾ 미일호는 2027년 탈리스만 세이버(Talisman Sabre)에서 처음으로 합동/연합 실사격 연습을 실시할 계획이다.

호주 정부가 2023년 「국방전략검토(DSR)」에서 지적한 바와 같이, 호주는 통합대공미사일방어 체계와 능력 개발이 필요하다. 이에 따라 2024년 5월 미일이 극초음속 미사일 요격체(GPI) 공동개발을 추진하기로 합의한 데 이어, 미일호는 오커스 필러 2(AUKUS Pillar 2)를 통한 통합대공미사일방어 능력 개발을 가속화할 전망이다. 미일호의 ISR 작전공조 및 지휘통제 협력 노선에 따라 우주 기반의 미사일 조기 경보, 탐지 및 추적을 위한 연구개발 협력과 훈련도

34) 일본은 총 147대의 F-35(항공모함 탑재가능한 STOVL F-35A 42대, F-35B 42대 포함) 구매계획을 신청하고 미 의회의 승인을 기다리고 있다.

35) ‘홍해 사태’는 지난 2023년 10월, 이스라엘-하마스 전쟁이 발발한 이후, 예멘의 후티(Houthi) 반군이 이스라엘을 공격하면서 홍해 지역의 위기가 고조된 것을 지칭한다. 함대공 미사일 SM-2로 무장한 미국의 알레이버크급 구축함 카니호(USS Carney)는 군집드론과 순항·탄도미사일을 섞어 발사하는 후티 반군을 상대로 6개월간 51차례 교전하였다. 미 해군성에 따르면, 이러한 교전 수준은 제2차 세계대전에 버금간다. US Navy, “USS Carney Returns Home from Historic Deployment,” May 21, 2024, <https://www.navy.mil/Press-Office/News-Stories/Article/3782470/uss-carney-returns-home-from-historic-deployment/>.

심화될 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 미국과 호주는 물론, 영국 정부는 일본의 오키나와 필러 2 참여를 긍정적으로 검토하고 있다.³⁶⁾

5. 한국 국방에의 시사점

바이든 행정부의 「국방전략서(National Defense Strategy, NDS)」는 미군 증원 전력이 뒷받침 하더라도 ‘한국이 연합방위를 주도할 수 있는 능력’을 갖추는 것을 우선 요구한다. 또한 미국의 싱크탱크 보고서는 역내 위기 시 한국이 한반도 방위에 주력할 것으로 예상된다. 대만 또는 남중국해에서 무력분쟁이 발발할 경우, 한국에 기대되는 역할은 한반도 근역으로 제한적이다. 이는 북한이 동시에 전략 도발을 감행할 가능성 때문인데, 양면전쟁(two-front war)은 미국에 있어 최악의 시나리오다.³⁷⁾

이러한 관점에서, 우리 국방은 ‘연합방위 주도 능력 확보’를 목표로 하는 가운데, 인태 지역의 안정과 평화를 위한 ‘상호보완적 기여’를 창출해야 할 것으로 생각된다. 아울러 4개의 클러스터(일본, 필리핀, 호주, 미크로네시아)에서 전개되는 격자형 안보 아키텍처의 협력 동향을 주시할 필요가 있다. 한 클러스터에서의 사태 전개와 안정성은 다른 클러스터의 그것에 상호 영향을 미치기 때문이다.

미일호 국방협력의 키워드에 착안하여 한국 국방에의 시사점을 도출하면, 다음과 같다. 첫째, 통합대공미사일방어(IAMD)이다. 우리 국방당국은 국방혁신 4.0 기본계획에 따라, 한국형 3축체계 운용개념과 작전수행체계를 발전 중이다.³⁸⁾ 신규전력을 전력화할 때까지 작전수행체계의 전 단계에서 역량구축과 상호운용성 제고 훈련이 필요하다. 우리 군은 지역국가와 함께 미 태평양 공군사령부가 운영하는 태평양 통합대공미사일방어센터(PIC)에서 교육교류 협력을 하고 있으며, 실전적인 연합연습인 탈리스만 세이버와 림팩(RIMPAC)에 참여하고 있다.³⁹⁾ 한편 조기 경보 및 정보공유와 관련하여, 한미일 협력에서 우주가 새로운 의제가 될 수 있다. 이와 관련하여 미국은 주한미군 우주군을 모델로 주일미군 우주군 창설을 준비 중이다.

둘째, 지휘통제 협력이다. 일본의 통합작전사령부 설치와 인도태평양사령부의 합동군본부(Joint Force Headquarters, JFHQ) 창설(예정)을 계기로, 인태 전구에서 미일호 간 전영역 지휘통제 협력이 가속화될 것으로 보인다.⁴⁰⁾ 미일호 지휘통제 협력의 동향과 전략적 함의, 필리핀을 비롯한 지역국가들의 협력 수준과 범위를 주시해야겠다.

36) Government of UK, “AUKUS Partnership to Consult with other Nations including Japan on Military Capability Collaboration,” April 8, 2024, <https://www.gov.uk/government/news/aukus-partnership-to-consult-with-other-nations-including-japan-on-military-capability-collaboration>.

37) Michael J. Mazarr et al, U.S. Major Combat Operations in the Indo-Pacific: Partner and Ally Views (CA: RAND, 2023); Krepinevich, *Archipelagic Defense 2.0* (2023) p. 100.

38) 국방부, “「국방혁신 4.0 기본계획」 발표,” 『정책브리핑』 2023년 3월 3일, <https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156555632#pressRelease>.

39) Col. Lynn Savage, Capt. Pat Connelly, “Integrated Air and Missile Defense Security Cooperation in the Indo-Pacific,” *Military Review*, May, 2024, <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/March-2024/Security-Cooperation/>.

40) Montgomery, “A C2 Structure for a Strong U.S.-Japan Alliance,” Center for Strategic and International Studies (CSIS), June 21, 2023, <https://www.csis.org/analysis/c2-structure-strong-us-japan-alliance>; Mark Montgomery, “Baker’s Dozen: Thirteen Recommendations to Improve Deterrence in the Western Pacific,” Foundation for Defense of Democracies, April 26, 2023, <https://www.fdd.org/analysis/2023/04/26/bakers-dozen-thirteen-recommendations-to-improve-deterrence-in-the-western-pacific/>.

셋째, 정보보안을 강조하는 인도태평양 미션 네트워크(USINDOPACOM Mission Network, IMM)이다. 지휘소 연습인 킨 엣지(Keen Edge Exercise)에서 미일호는 제로 트러스트 보안 네트워크를 시험하였다. 미국 국방부는 2027년까지 네트워크 모델을 개발하고, 동맹국 참여 범위를 확대하여 전력에 통합하고, 림팩(RIMPAC)과 같은 연합훈련에 적용할 계획이다.⁴¹⁾ 국방혁신 4.0 기본계획에서 추진하는 우리 군의 합동 전영역지휘통제(JADC2) 체계⁴²⁾와 미국이 제로 트러스트 기반으로 동맹국과 운용하고자 하는 Combined JADC2 간 상호운용성이 요구된다.⁴³⁾ 높은 수준의 상호운용성을 요구하는 IMM은 방산협력과도 관련이 있으므로 IMM의 확장성을 유의깊게 관찰해야겠다.

넷째, 자산보호임무(APM)이다. 자위대의 자산보호임무는 북한탄도미사일 발사 경보, 일본의 반격능력과 직접적인 관련이 있다. 2024년 미일호 국방장관회담에서 미측은 일본의 반격능력 도입 진전에 주목하면서, 일본이 능력을 도입하면 긴밀히 협력한다는 방침을 재확인했다. 한미일 협력에서 정보공유와 조율이 필요한 사안이다.

다섯째, 상호접근협정(RAA)이다. 상호접근협정은 전진 기반의 분산 배치를 가능하게 하는 제도적 근거로 쓰이고 있다. 향후 상호접근협정이 국방협력의 클럽재가 될 가능성이 있다. 상호접근협정이 가진 기회와 위험 양기적인 함의를 검토할 필요가 있다.

마지막으로, 태도국에 대한 기여이다. 2024년 미일호 국방장관회담 공동성명에서 파트너십 관여 국가로 한국을 직접 언급한 만큼, 한국은 태도국에 대한 안보 기여 요청을 받을 것으로 보인다. 2023년 한미일 정상회의에서 우리 정부는 아세안과 태도국에 대한 기여를 공약하였다. 운용 가능한 해군전력을 고려하면, 대양주 항로에서의 해양안보 협력은 제약이 있다. 한편 특기할 사실은 태도국에 2차 세계대전 기간 동안 발생한 지뢰·불발탄이 산재해 있다는 점이다. 2023년 미일호 국방장관은 태도국에 대한 영향력을 유지하기 위해 불발탄 제거 지원을 발표했는데, 미국이 거의 전담하고 있다. 한국은 다년간의 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)를 통해 강점을 가진 지뢰·불발탄 제거, 해양쓰레기 제거, 군·경찰을 대상으로 한 폭발물 제거(EOD) 교육훈련 등의 분야에서 협력을 주도할 수 있을 것이다.

41) 미국 국방부의 계획은 정보·기술보안에 근간을 둔 파이브 아이즈와 오크스의 확장성을 암시한다. 우리 정부는 이들 회원국들과 양자관계에서 사이버안보 공급망을 구축 중이고, 군사·정보·경제 분야에서 다면적 네트워크를 형성하고 있다. 안용수, 이동환, “한·영·안보·경제협력 역대최고 수준 격상...‘다우닝가 합의’ 체결”, 「연합뉴스」 2023년 11월 23일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20231122173800001>.

42) 국방부, 「국방혁신 4.0 기본계획」 발표 (2023).

43) Charles Lyons-Burt, “INDOPACOM Building Unified Network Aligned With CJADC2, Zero Trust,” *GovConWire*, February 2, 2024, <https://www.govconwire.com/2024/02/indopacom-building-unified-network-aligned-with-cjadc2-zero-trust/>.

저자소개: 이수진 (한국국방연구원 선임연구원)

現 한국국방연구원 미래전략팀장이며, 고려대학교에서 “오바마 행정부의 리비아 군사개입 결정과정 및 유엔 '임무변형'(mission creep) 원인 연구“로 정치학 박사학위를 취득하였다. 연구 분야는 국방전략, 해양안보, 아세안, 외교정책결정과정이며, 주요 논문과 저서로는 “Achievements of ROK-Indonesia Defense Cooperation and Ways Forward” (2023), “Achievements of ROK-Vietnam Defense Cooperation and Ways Forward based on Issue-linkage Strategy” (2022), “Post-American World에서 미국 예외주의의 다양성” (공저, 2020), “외교정책결정자의 개인적 특성과 미국의 군사적 개입격차: 오바마 대통령의 크림반도 및 남중국해 대응 비교” (공저, 2019) 등이 있다. 해군본부 미래해양전연구센터 전문위원, 해양경찰청 해양영역인식(MDA) 자문위원으로 활동 중이며, 고려대학교 정책대학원 겸임교수, 국무조정실 정부업무평가위원회 위원으로 활동하였다.

2024년 7월

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지

