

제 353 호 2024 년 07 월 01 일

격자 울타리 동맹과 미국의 역량: 패권의 강화일까 약화일까?

최근 미국은 인도-태평양 지역에서의 동맹전략을 '허브 앤 스포크' 방식에서 '격자 울타리' 방식으로 전환하고 있다. 미국은 이러한 전략적 전환의 주요한 목적이 동맹국간의 네트워크를 강화하여 중국 등의 위협에 효과적으로 대응하기 위한 것이라고 주장하지만, 한편에서는 미국 주도의 동맹 구조가 소다자 형태로 바뀌는 것은 미국이 예전만큼의 외교, 안보적 역량을 발휘하지 못하기 때문이라는 시각도 있다. 본 글은 미국의 전략 변화에 대한 평가를 토대로 동북아 지역 및 인도-태평양 지역의 안보에 대한 전망을 내놓고자 한다.

KIMS Periscope



한국해양전략연구소
연구원
이재혁

2024년 5월, 대만 민주진보당의 라이칭더 주석이 제 16대 총통으로 취임했다. 대만 국민의 다수가 중국으로부터의 독립을 열망한다는 것이 다시 한 번 확인된 것이다. 하지만 중국은 '양안은 하나'라는 원칙 아래 선거시기를 전후로 하여 강력한 군사적 압박을 가해왔다. 실제 시진핑 중국 국가주석은 1월 13일 신년사에서 대만은 "반드시 중국과 통일될 것"이라며 중국-대만 통일의 강한 의지를 내비쳤다.

한편 남중국해에서는 필리핀과 중국의 갈등이 심화되고 있다. 2012년 스카버러 썰에서 발생했던 대치 이후 두 나라는 현재까지 해상 영유권 갈등을 이어오고 있으며, 최근에는 중국 해안경비대가 필리핀 선박에 물대포 공격을 가하는 등 실제 군사적 충돌 위기 직전까지 갈등이 고조된 상황이다.

이렇듯 아시아에서 중국의 군사적 위협이 고조됨에 따라, 미국을 필두로 한 여러 나라들은 소다자 협의체를 구성하여 중국 부상에 대한 대비책을 마련하고 있다. 2017년 미국, 인도, 일본, 호주는 2007년 만들었던 4자 안보 대화를 다시 부활시켜 인도-태평양 지역의 안보에 대해 논의를 진행하고 있으며, 2021년에는 미국, 호주, 영국 3국이 오커스를 결성하여 국방 및 외교에 관한 고위관료 회의는 물론 사이버, 인공지능, 양자컴퓨터, 장거리 공격 등 국방 핵심 기술 또한 공유하고 있다. 이 밖에도 한-미-일 삼자 협력 파트너십, 미국-일본-필리핀 3자체제 등 인도-태평양 지역 내 다양한 소다자 안보 협의체들이 결성되고 있으며, 미국은 이를 '격자 울타리' 구조의 협력 체계라 부르고 있다.

지난 5월 14일 열린 '아산플래넘 2024' 행사에서 커트 캠벨 미국 국무부 부장관은 "미국이 양자관계에서 동맹국들에게 진심을 다하는 것만큼 미국의 동맹국들 간에도 서로 연결되는 것이 매우 중요하다"고 밝히며 '격자 울타리' 체제의 중요성을 강조했다. 그 중 하나로 캠벨 부장관은 한-미-일 삼국 협력을 예로 들며 "윤석열 대통령과 기시다

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다

KIMS Periscope

총리의 한일관계 개선을 위한 용기가 없었다면 이 자리까지 올 수 없었을 것"이라고 언급하기도 했다. 이는 미국이 지금까지 인도-태평양 지역에서 미국 주도로 구축된 동맹 및 안보 구조를 한 단계 발전시켜 우방국 간의 협력 강화를 도모하고, 더욱 효율적인 네트워크와 회의를 통해 효과적으로 중국을 견제하는 것을 목표로 한다고 볼 수 있다.

‘허브 앤 스포크’에서 ‘격자 울타리’로

지금까지 미국은 아시아 지역에서 ‘허브 앤 스포크’라고 불리는 동맹 전략을 펼쳐왔다. 이는 미국을 중심으로 하여 여러 국가들과 양자동맹을 맺어 지역 내에서 미국이 주도권을 쥐는 동맹 체제로, 지금까지 대한민국 외에 일본, 필리핀, 태국, 호주, 뉴질랜드와 상호방위조약을 체결하여 개별적인 군사동맹관계를 유지해오고 있다.

미국이 유럽의 북대서양조약기구와 달리 여러 양자적 동맹을 맺은 데에는 지정학적 이유가 있다. 2차 세계대전 종전 직전부터 미국은 공산주의와의 전쟁에 대비하고 있었다. 비록 독일의 나치 정권을 무너뜨린다는 공통의 목적 하에서는 소련과 손을 잡았지만, 미국은 소련의 공산주의 확장을 가장 큰 위협으로 간주하였고, 이를 위한 대비책을 마련하고자 하였다. 종전 이후 승전국들은 독일을 분할하여 관리하였고, 독일의 동서 분계선을 기준으로 하여 본격적인 유럽에서의 냉전이 시작됐다. 이런 와중 소련의 팽창주의와 군사적 위협이 서방으로 넘어오자, 위기를 느낀 서유럽 국가들은 미국 등 세계대전 승전국들을 중심으로 북대서양조약기구를 창설한 것이다.

하지만 아시아는 유럽과 상황이 달랐다. 태평양 전쟁 직후 아시아에서 전쟁을 치른 국가 중 자유진영은 미국이 유일했다. 중국에서는 장제스가 이끄는 국민당이 일제에 싸워 전후 유엔 안전보장이사회 상임이사국으로 추대되었지만, 이후 마오쩌둥의 공산당과의 국공내전에서 패하며 대만으로 이주하였다. 또한 아시아는 당시 적국이자 패전국이었던 일본을 제외하면 영국이나 프랑스와 같은 산업화된 제국주의 국가가 없었기에, 러시아 및 중국의 확산에 효과적으로 맞설 수 있는 다자주의 연합체제를 만드는 것에 한계가 있었다. 이후 소련의 붕괴와 독일의 통일과 함께 냉전시대가 끝나고, 미국이 세계 최강대국으로 부상하게 되면서 미국은 오히려 ‘허브 앤 스포크’ 동맹 체제를 공고히 하며 아시아 지역 내에서의 미국의 영향력을 유지해왔다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다

KIMS Periscope

하지만 2000년대부터 꾸준히 성장한 중국이 최근 새로운 안보 위협으로 대두되면서, 미국도 이전과는 다른 전략을 내세우게 되었다. '격자 올타리' 전략의 가장 큰 특징은 미국을 필두로 하였던 여러 양자동맹구조를 파편화 하여 역내 다양한 소다자 협의체를 구성, 각 협의체에 미국이 당사국 중 하나로 들어가게 된다는 점이다.

소다자주의와 '격자 올타리'에 대한 우려

일각에서는 이러한 미국의 전략적 변화에 대한 우려 섞인 시선 또한 존재한다. 가장 큰 우려는 우방국들의 참여 증대에 따른 방위비 부담 증가이다. 미국이 취해왔던 기존의 양자동맹 체제 내에서는 미국에게 절반의 영향력과 주도권을 주는 대신, 동맹국들은 핵우산 등의 안보를 보장받으며 상대적으로 방위비 부담을 덜어왔던 것이 사실이다. 장기적으로 미국은 양자 중심의 동맹체제에서 소다자 체제로 전환하면서 줄어드는 영향력만큼 비용분담 또한 줄이기를 희망할 것이며, 이는 동맹 및 우방국들에게 적지 않은 부담으로 돌아올 가능성이 크다.

두번째는 미국의 전략적 변화가 오히려 미국의 약화를 나타내는 신호로 작용할 수 있다는 것이다. 실제 냉전시대 이후 미국이 초강대국으로 부상하면서, 나토국을 비롯한 세계 여러 나라들이 미국을 '세계 경찰'로 여기며 여러 분쟁에 관여와 중재를 기대하였다. 다른 말로, '팍스 아메리카나'로 불리우는 미국식 평화시대의 이면에는 고착화된 미국에 대한 높은 의존이 자리잡고 있는 것이다. 미국과 패권경쟁을 다투고 있는 중국의 입장에서, 미국의 전략적 전환은 소위 반격의 기회가 될 수 있다. 미국의 국제사회 내 역할 감소와 동맹국들의 높은 미국 의존도 사이에 발생할 수 있는 간극을 파고들 수 있는 것이다.

실제로 2022년 발발한 러시아의 우크라이나 침공과, 2023년 일어난 이스라엘-하마스 분쟁이 현재까지 이어지면서, 미국의 시선이 여러 지역으로 분산되어 어느 한 곳에서 집중된 역량을 기대하기는 쉽지 않은 상황이다. 또한 미국은 두 분쟁 모두에서 패권국가로서의 면모를 효과적으로 보이지 못하고 있다. 트럼프 전 미국 대통령은 "미국이 계속해서 '세계의 경찰'을 할 수는 없다"는 등의 발언을 하며 자국 우선주의를 강조하였고, 바이든 대통령 또한 2021년 미군의 아프가니스탄 철수 결정을 내리는 등,

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다

미국 또한 이념주의에 기반한 선의만을 가지고 세계 질서를 유지하지는 않는다는 것이 증명됐다.

소다자주의와 '격자 울타리'의 전략적 이점

하지만 오히려 그렇기에 '격자 울타리' 구조로의 전환과 소다자주의 활성화는 한국과 아시아 여러 나라의 입장에서 필수적으로 필요한 안전장치라 할 수 있다. 물론 동맹 체제 전환에 따른 방위비 분담금 증가 등의 부담은 있을 수 있겠지만, 반대로 소다자주의를 통해 지금까지 '미국이 아니면 안된다'라는 동맹국들의 수동적인 인식의 극복과 '미국과 함께' 한다는 전환적 인식 및 결속력 재고를 도모할 수 있다. 또한 오커스의 경우에서 볼 수 있듯이, 소다자주의는 안보 측면에서의 상호방위조약 뿐만이 아닌 참여국들 사이의 경제, 외교, 기술 등 여러 분야에서 포괄적 논의를 가능케 한다는 점에서 더욱 건설적인 회의체라 볼 수 있다.

이러한 점에서 최근 대한민국이 맺은 한-미-일 삼국 협력은 그 의미가 큰 진전이라 할 수 있다. 가장 가깝고도 가장 먼 나라였던 일본과의 협력은 대한민국이 다른 우방국들과 더욱 촘촘한 다자 협의체를 구성할 수 있게 하는 도화선이 될 수 있다. 북한의 핵 위기를 직면하고 있는 대한민국의 상황을 고려할 때, 다자주의 협의와 '격자 울타리'구조의 동맹체제는 단순히 미국의 영향력을 보완하는 것이 아닌, 대한민국의 안보 위기를 더 많은 국가들과 공유하며 해결해 나가게 하는 돌파구가 될 수도 있는 것이다.

또한 미국의 전략적 전환은 기존의 전략과 동맹관계를 완전히 재편하는 형식이 아니다. 여러 소다자 협의체들이 만들어지고 있지만, 이것이 기존 양자 동맹체제의 종단을 의미하지는 않는다. 나아가 쿼드와 오커스를 비롯하여 한-미-일 협력, 미국-일본-필리핀 3 자체제 등 미국은 동맹체제의 전환을 주도하며 아시아 지역 내 거의 모든 소다자 협의체에 빠지지 않고 참여를 하고 있는 만큼, 미국의 영향력이 줄어들었다고만 볼 수는 없다. 오히려 미국의 전략적 전환은 단순히 '허브 앤 스포크'에서 '래티스 울타리'로의 대체가 아닌, 양자적 동맹 체제 위에 촘촘한 소다자 협의체가 올라간 다층적인 협력 체제로의 강화라 보는 것이 더욱 타당할 것이다.

KIMS Periscope

결론

앞서 언급했듯이, 미국은 현재까지 우크라이나와 중동지역에서의 분쟁을 주시하고 중재하고 있고, 인도-태평양 지역 내에서도 대만, 남중국해를 비롯해 한반도 북핵 문제 등 산적한 이슈들을 떠안고 있다. 지금까지 미국의 우방국들은 수혜자로서 미국의 군사적 지원과 핵 우산을 중심으로 동맹관계를 바라보았지만, 이제는 우방국들 또한 서로를 예의주시하며 미국이 효과적으로 안보전략을 펼칠 수 있도록 돕는 것이 중요하다. 이러한 점에서 소다자주의는 미국만의 강화가 아닌 미국과 그 우방국들 전체의 강화를 위한 복합적이고 다층적인 안보동맹 협의체라 할 수 있다. 신냉전시대에는 미국의 리더십에 의존하는 것이 아닌, 진정한 미국과의 협력이 그 어느때보다도 필요하다.



Latticework and U.S. Influence: Is It Strengthening or Weakening?

Korea Institute for Maritime Strategy
Associate Researcher
Jae Hyeok Lee

In May 2024, Lai Ching Te, the Chairperson of Taiwanese Democratic Progressive Party, became the 16th President of Taiwan. It once again proves that the majority of Taiwanese people are aspiring independence from China. However, China has been raising military tensions against Taiwan before and after the election season under ‘One China’ principle. At new year address on January 13th, Xi Jinping expressed his strong will for unification, saying Taiwan “will be unified with China”.

Tensions between China and the Philippines are also rising in the South China Sea. Since the conflict on Scarborough Shoal in 2012, the two countries have been continuing territorial disputes on islands and shoals. Recently, China and the Philippines almost went to military clash as Chinese coast guard fired water cannons at a Philippine vessel.

As Chinese military threat rises in Asia, U.S. and many like-minded countries are preparing for the rise of China by making minilateral groups. In 2017, U.S., India, Japan and Australia revived the Quadrilateral Security Dialogue, which was first established in 2007, and have been discussing regional security of the Indo-Pacific; in 2021, U.S., Australia and the UK formed AUKUS, which promotes high rank conversations as well as core technological exchanges such as cyber, artificial intelligence, quantum computing, long range attack, and etc. Other minilateral groups such as U.S.-Japan-Korea trilateral pact and U.S.-Japan-Philippines trilateral summit are also made, and the U.S. refers to such cooperation structure as ‘latticework’ framework.

On May 14th, U.S. Deputy Secretary of State Kurt Campbell gave a keynote address at the Asan Plenum 2024, and emphasized the significance of the ‘latticework’ by saying “it is important for our allies to be interconnected as much as the U.S. is sincere to each of them”. He brought U.S.-Japan-Korea trilateral partnership as an example, and said “we wouldn't be here without the tremendous courage that President Yoon and Prime Minister Kishida have demonstrated in bringing Seoul and Tokyo closer together”. It shows that the U.S. tries to elevate its original U.S.-led alliance in the Indo-Pacific up to next level, strengthen cooperation among its allies, and effectively check and engage China via efficient networks and communications.

From ‘Hub and Spoke’ to ‘Latticework’ Alliance

The U.S. had maintained so called ‘hub and spoke’ strategy in Asia. It is a system of multiple bilateral relations, making U.S. centric alliance system in the region. U.S. signed mutual defense treaties with South Korea, Japan, Philippines, Thailand, Australia and New Zealand, and has been

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다



maintaining such military alliances individually until today.

There are geopolitical reasons why U.S. chose multiple bilateral treaties in Asia instead of making multilateral alliance such as NATO in Europe. Right before the end of World War II, the U.S. had prepared for the war with communism. Although U.S. stood along with the Soviet Union under the cause of defeating German Nazism, U.S. regarded Soviet communism as the next biggest threat, and wanted to prepare in advance. After the War, the four victors divided Germany and kept under control, and the East-West borderline of Germany marked the beginning of Cold War in Europe. Meanwhile, as Soviet expansionism and military threat seemed to cross the border, the Western European countries gathered around the U.S. and other victors and established the North Atlantic Treaty Organization.

Situation in Asia, however, was different from that in Europe. The U.S. was the only country from the Western bloc in the region. Republic of China, led by Chiang Kai-Shek of Kuomintang, was given the permanent membership of the UN Security Council as it fought against the Japanese Empire during the War, but Chiang and his followers fled to Taiwan after the defeat from the Civil War with Mao Zedong's Communist Party in 1949. Also, as Asia had no industrialized imperial state like UK or France except for Japan (which was an axis power that fought against the U.S.), there were limits to form multilateral organization that could stand against the Soviet and Chinese influence effectively as in Europe. Afterwards, the Cold War came to an end along with the fall of the Soviet Union and the collapse of the Berlin Wall, and the U.S. became the sole hegemon of the world. U.S. even strengthened the 'hub and spoke' system in Asia and kept U.S. influence in the region intact.

However, as the rise of China in the new millennia emerged as a new security threat, the U.S. had to come up with new strategy. The biggest feature of 'lattice-work' is to restructure U.S. centered bilateral alliances into multiple minilateral partnerships in the region, with U.S. being member of each group.

Concerns on Minilateralism and 'Lattice-work' Alliance

Some express concerns on strategic transition of the U.S. The biggest concern would be the increased burden of defense spendings of the allies. The original bilateral alliance system gave U.S. half of influence in total hence the leadership in the region, in return the allies were provided with nuclear umbrella and other security supports, costing less defense expenditures. In the long run, the U.S. will expect to pay less on defense budget as it decreases its influence in the region by transitioning from bilateral system to minilateral system, and the unpaid bills will be charged to its allies.

The second concern is that the strategic change of the U.S. might be perceived by opponents as a signal of weakening. As the U.S. became the sole superpower after the Cold War, NATO members and many other countries regarded U.S. as the 'world police', and expected to intervene and mediate global conflicts. In other words, American peace, or 'Pax Americana', lies with global over-reliance on U.S. For China, competing against the U.S. over global (if not regional) hegemony, U.S. strategic transition could be a chance for counteroffensive. China can break into the gap between decreasing role of U.S. in international community and high U.S. reliance of its allies.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다



It is true that the U.S.'s security interest is currently widely distracted as the Russian invasion on Ukraine since 2022 and the Israel-Hamas conflict since 2023 are still ongoing, and it is difficult to expect focused engagement on one specific region. Moreover, U.S. is not effectively showing its role as a hegemon in both conflicts. Former U.S. President Trump stressed 'America First' policy and said that "the U.S. cannot be 'world police' forever", and President Biden also made a decision to fully withdraw from Afghanistan in 2021, both of which prove that the U.S. does not, or cannot, maintain world peace and order only with good will.

Benefits of Minilateralism and 'Latticework' Alliance

However, such concerns give more reasons for the necessity of 'latticework' framework and minilateral alliances as essential system for Korea and other Asian countries. Of course, the decrease of U.S. role and influence will return to its allies as burdens, but the minilateralism will enable allies to overcome their original passive "no can do without the U.S." mentality, and build transformative idea of "together with the U.S." as well as collective integrity. Also, as the case of AUKUS shows, minilateral groups are even more constructive system as it deals with not only security agenda, but also economic, diplomatic and technological cooperations.

The U.S.-Japan-Korea trilateral partnership made in 2023 is a big step forward in this respect. For South Korea, cooperation with Japan, which has long been regarded as the closest-yet-farthest country, can become a trigger for series of other minilateral talks with other like-minded countries. Furthermore, considering the situation of South Korea facing nuclear threat directly from the North, the 'latticework' alliance system can be not only a complement of decreased U.S. influence, but also a breakthrough by inviting other partners to share and solve South Korea's own security issue.

Also, the strategic transition of U.S. does not mean total fragmentation of original strategy or alliances. Many minilateral groups are being made, but this does not mean the end of conventional bilateral alliances. In addition, it is too early to say that U.S. influence is only weakening, since U.S. is leading the change and strives to be part of almost every group including intercontinental groups such as Quad and AUKUS, and also regional partnerships such as U.S.-Japan-Korea pact and U.S.-Japan-Philippines cooperation. Therefore, it would be more suitable to say that strategic transition from 'hub and spoke' to 'latticework' framework is an improvement rather than a replacement, building minilateral cooperation system over conventional bilateral alliances.

Conclusion

As aforementioned, U.S. is occupied with conflicts in Ukraine and in the Middle East, as well as many other issues in the Indo-Pacific region such as Taiwan, South China Sea and North Korea. Partners of U.S. have been dealing with alliance in terms of military support and nuclear umbrella more as recipients, but the time has come for them to look for each other and help U.S. to come up with better strategy. In this respect, minilateralism is an advanced multilayered security cooperation framework that strengthens not only the U.S., but the allies as a whole. In the era of Neo-Cold War, a true cooperation with the U.S., not an over reliance on U.S. leadership, is ever more required.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다



약력

이재혁은 한국해양전략연구소 연구원이다. 그의 주요 관심분야는 대한민국의 인도-태평양 전략, 신냉전시대 동아시아 안보정책, 한일관계, 남북관계 등이며, 동북아 역사 및 전쟁사에도 관심을 가지고 있다.

국내외 추천 자료

- [SAYANTAN HALDAR, AHISHEK SHARMA, "Squad and the rise of minilateralism in the Indo-Pacific," *ORF*, May 24, 2024.](#)
- [Robbie Gramer, "Biden's 'Coalitions of the Willing' Foreign-Policy Doctrine," *Foreign Policy*, April 11, 2024.](#)
- [Prashanth Parameswaran, "Minilateralism, ASEAN Centrality and Indo-Pacific Institutional Flux Amid Strategic Competition," *Wilson Center*, April 3, 2024.](#)

알림

- 본지에 실린 내용은 필자 개인의 견해이며 본 연구소의 공식 입장이 아닙니다.
- KIMS Periscope는 매월 1일, 11일, 21일에 이메일로 발송됩니다.
- KIMS Periscope는 안보, 외교 및 해양 분야의 현안 분석 및 전망을 제시합니다.
- KIMS Periscope는 기획 원고로 발행되어 자유기고를 받지 않고 있습니다.

웹페이지보기

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해주시기 바랍니다