



트럼프 2.0 ②: 방위비 분담금과 퍼펙트 스톰

김도희

트럼프 2.0이 거래적 동맹관을 바탕으로 정책을 펼칠 가능성이 큰 만큼, 이미 발효된 제12차 한미방위비분담협정(SMA)의 재협상은 기정사실화되고 있는 상황이다. 방위비 분담금 문제가 해결되지 않을 경우, 한미동맹 연합방위체제의 핵심 요소인 주한미군 주둔, 전시작전통제권(전작권) 전환과 확장억제 체제에도 연쇄적으로 부정적인 영향을 미칠 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 본 보고서는 방위비 분담금 인상에 대응하기 위해 명확한 원칙과 장기적 방향 설정의 필요성을 강조하고자 한다.

1 트럼프 2.0의 위험한 시작

2025년 1월 20일, 미국의 제47대 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령(이하 '트럼프')의 집권 2기(이하 '트럼프 2.0')가 시작된다. 트럼프 행정부 1기(이하 '트럼프 1.0') 때와 마찬가지로 이번 대선 유세 기간 동안 트럼프가 동맹에 관련해 끊임없이 언급해 온 핵심 주제 중 하나는 동맹국의 "공정한(fair)" 방위비 분담 문제이다. 트럼프는 방위비 분담금과 관련하여 정확하지 않은 정보를 언급하며 동맹국들을 비난하는 언행을 반복해왔다. 이를 두고 일부는 유세 과정에서의 과장된 표현이거나 사업가 특유의 협상 전략이라고 해석하는 시각도 있지만, 이러한 언행이 동맹국 간 신뢰를 약화시키고, 나아가 동맹 체제를 흔들 가능성이 있다는 점은 분명하다.

한미동맹의 경우, 방위비 분담금의 대규모 증액 요구는 주한미군 철수 또는 감축, 전시작전통제권(이하 '전작권') 전환, 확장억제 체제 등 동맹의 균열을 야기할 수 있는 잠재적 요인들에 영향을 미칠 뿐 아니라 한국 내의 반미감정을 고조시키고, 동맹 외부의 국가들에게도 잘못된 시그널을 줄 수 있다. 즉, 이러한 방위비 분담금 대규모 증액 문제는 한미동맹에 복합적이고 심각한 위기, 즉 퍼펙트 스톰(Perfect Storm)

의¹⁾ 시발점이 될 수 있다는 점에서 그 중요성과 심각성이 크다.

본 보고서에서는 트럼프 2.0의 동맹 접근법을 분석하고, 방위비 분담금 문제가 한미동맹에 미치는 복합적 영향을 평가하며, 이에 대한 우리의 대응 방향을 제시하고자 한다.

2 트럼프 2.0의 동맹 접근법

현 시점에서 트럼프 2.0의 동맹정책을 정확하게 예측하기는 어렵지만, 트럼프 1.0 당시의 정책과 「2024 공화당 정강정책(Republican Platform)」²⁾ 그리고 트럼프 유세 및 인터뷰 내용을 통해 그 방향성을 가늠할 수 있다. 특히, 이번 공화당 정강정책은 2016년 대선 당시와는 달리 트럼프 진영의 대선 슬로건인 MAGA (Make America Great Again)를 제목으로 내세우고, 트럼프 1.0의 정책과 공약을 대부분 반영하고 있어, 공화당이 트럼프의 정당으로 자리 잡았다는 평가를 받고 있다.³⁾

1) 퍼펙트 스톰(Perfect Storm)은 원래 위력이 강하지 않은 태풍이 다른 자연 현상과 만나 엄청난 파괴력을 내는 현상을 뜻하는 기상용어로, 이 보고서에서는 방위비 분담금 문제가 동맹 운영상의 다른 문제들과 연관되어 한미동맹에 복합적이고 심각한 위기를 야기할 수 있다는 의미로 사용하였다.

2) GOP, The 2024 Republican Platform: Make America Great Again!, 2024. 7.8.



공화당 정강정책 제10장 ‘힘을 통한 평화로의 복귀(Return to Peace through Strength)’에서는 동맹국이 공동 방위에 대한 의무를 이행하도록 촉구하며, 유럽에서 평화를 회복하고 동맹을 강화하겠다고 명시하고 있다. 또한, 이스라엘을 지지하며 중동의 평화를 추구하겠다고 밝히면서, 동맹국 중 유럽과 이스라엘을 언급하고 있는 반면, 한국을 비롯한 다른 동맹국들에 대해서는 별도의 언급이 없다.

2024년 공화당 정강정책은 동맹에 대한 구체적인 정책을 명시적으로 규정하지는 않았지만, 가장 강조된 주제는 방위비 분담 문제였다. 이는 트럼프 1.0 시기와 대선 유세 과정에서 트럼프가 반복적으로 언급해온 내용으로, 그의 거래적(transactional) 동맹관을 가장 잘 반영하고 있다. 이를 고려할 때, 트럼프 2.0에서도 동맹국들에 대한 국방비 지출 인상 및 방위비 분담금 증액 압박이 더욱 강화될 가능성이 클 것임을 예상할 수 있다.

트럼프는 유세 과정에서 한국을 “머니머신(Money Machine)”이라고 표현하면서 자신이 대통령이었던 한국이 연간 100억 달러를 부담하도록 했을 것이라고 주장했다.⁴⁾ 또한, 그는 한국에 4만2,000명의 미군이 주둔하고 있음에도 부유한 나라인 한국은 돈을 내지 않는다고 주장하고, 더는 이용당할 수 없으므로(협상을) 시작해야 한다(We have to start)고 주장한 바 있다.⁵⁾

3 동맹 균열의 잠재적 위기 요인들

이론적으로 동맹은 “동맹 외부의 공동의 적에 대응하기 위해 군사력을 사용(혹은 불사용)하기 위한 국가 간 공식적 연합”으로 정의된다.⁶⁾ 대체로 동맹국들은 사고방식(attitudinal)과 행동(behavioral) 측면에서 공통의 합의를 이루며 이를 기반으로 동맹 관계를 유지한다.⁷⁾ 구체적으로 사고방식의 합의는 동

맹의 존재 이유, 목적, 위협인식의 공유와 같은 추상적이고 거시적인 부분을 포함하며, 실제 동맹 운영을 위한 미시적 합의는 동맹 비용 분담, 군사지휘체계 구성, 기지 배치 등 구체적인 요소를 포함한다. 트럼프 1.0 시기와 2024년 대선 유세를 살펴보면, 트럼프는 동맹 간 거시적 합의에 대해서는 거의 관심을 보이지 않았으며, 주로 동맹 비용 분담과 같은 미시적 합의 문제를 지속적으로 제기해온 것으로 나타난다.

이러한 미시적 합의는 대체로 한미연합방위체제 운영과 깊이 연관된다. 지난 71년 동안 한미동맹은 한반도의 평화와 안보 유지, 그리고 동북아 지역의 안정에 기여해왔다. 한미동맹의 핵심은 바로 한국군과 주한미군(United States Forces Korea, USFK) 간의 군사협력 즉, 한미 연합방위체제에 있다.⁸⁾ 양국 간 동맹 운영 과정에서 발생하는 미시적 이견은 그 자체로는 큰 문제가 아닐 수 있으나, 이러한 이견이 다른 분야로 확산되면 연합방위체제 운영에 차질을 빚을 수 있고, 궁극적으로 동맹 균열을 초래할 위험이 있다. 특히, 트럼프 2.0 시기에는 방위비 분담금 증액 문제가 동맹 균열의 도화선이 될 가능성이 커 보인다.

(1) 방위비 분담금

트럼프 1.0 당시, 한국이 트럼프의 막대한 방위비 분담금 인상 요구를 수용하지 않자, 그는 여러 차례 주한미군 철수를 주장한 것으로 알려졌다. 이번 대선 유세 과정에서도 그는 이러한 주장을 한층 더 강하게 반복하고 있다. 따라서 트럼프 2.0에서도 그의 대규모 방위비 증액 요구가 수용되지 않을 경우, 주한미군 철수 또는 감축 주장이 제기될 가능성이 커 보인다.⁹⁾ 이에 대한 우려로 한국 정부는 바이든 행정부와 2026년부터 2030년까지 적용될 「제12차 한미 방위비분담특별협정(Special Measures Agreement, SMA)」을 발효했으나,¹⁰⁾ 트럼프 2.0에서 이 협정에

3) Maggie Haberman, Shane Goldmacher and Jonathan Swan, Following Trump's Lead, Republicans Adopt Platform That Softens Stance on Abortion, New York Times, 2024.7.8.

4) C-Span, Campaign 2024 Former President Trump Interview with the Economic Club of Chicago(Full text), 2024.10.15.

5) 이에 대해 CNN은 위 트럼프의 주장이 전부 거짓이라고 보도하였다. Daniel Dale, Fact check: Trump makes at least 19 false claims in one-hour Fox town hall with women, CNN, 2024.10.16.

6) Glenn H. Snyder, *Alliance Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

7) Ole R. Holsti, P. Terrence Hopmann & John D. Sullivan, *Unity*

and Disintegration in International Alliances: Comparative Studies. NY: John Wiley & Sons, Inc., 1973.

8) 국방부 미국정책과, 「한·미 동맹의 배경과 의의」, 국방부 사이트(최종 검색일: 2024.12.11.), https://www.mnd.go.kr/mbshome/mb/s/mnd/subview.jsp?id=mnd_010701010000.

9) 최근 트럼프가 불법 이민과 마약 등 유입을 이유로 멕시코와 캐나다, 중국에 고율 관세 부과 계획을 발표한 것을 보면, 방위비 분담금 증액 요구가 받아들여지지 않을 경우 고율의 관세 부과나 한미자유무역협정(FTA) 재협상 등 경제·통상 수단으로 압박할 가능성도 있다. 이태규, 「트럼프, '미 치력이 전략' 귀환...엮친데 덮친 韓」, 『서울경제』, 2024.12.9.

10) 제12차 SMA의 첫째 분담금은 1조5,192억 원이고, 전전년도 물가상승률을 반영해 분담금을 책정하기로 했다.

대한 재협상 요구가 제기될 가능성이 매우 높아 보인다.¹¹⁾

(2) 주한미군 감축 또는 철수

트럼프의 방위비 분담금 증액 요구가 수용되지 않을 경우 주한미군 철수를 주장할 가능성에 대해, 이는 단순히 동맹국을 압박하기 위한 협상 전략이자 허세일 뿐 실제로 실행되지 않을 것이라는 견해가 다수 국내의 전문가들 사이에서 제기되고 있다. 예를 들면, 주한미군 철수는 사업가적 협상 방식의 하나로 동맹국에 강력한 메시지를 전달하기 위한 효과적인 옵션이 될 수 있으며, 유럽의 방위비 증액 사례를 고려할 때, 한국도 유사한 방식을 선택해야 한다는 주장이 있다.¹²⁾

반면, 경제적으로 발전한 한국이 여전히 28,500명의 미군이 필요한지, 아니면 변화가 필요한지에 대해 솔직하게 논의해야 할 때가 되었다는 주장이나¹³⁾ 트럼프 1.0 당시 실제 철수를 추진하고자 했다가 폼페이오(Mike Pompeo) 국무장관이 다음 임기로 연기할 것을 권유하여 간신히 무마하였다는 일화를¹⁴⁾ 고려하면 트럼프가 주한미군을 실제로 철수 또는 감축할 가능성을 완전히 배제하기 어려울 수도 있다. 특히, 트럼프 2.0의 참모와 관료들이 충성심 높은 트럼프주의자들로 구성되어 있고, 상·하원 모두 공화당이 우세한 상황이므로, 트럼프 1.0 당시와 같이 의회와 관료에 의한 견제를 기대하기 어려운 상황이다. 더구나, 2025년 국방수권법(National Defense Authorization Act, NDAA)에 주한미군 병력 2만 8,500명 유지 및 확장억제 공약을 확인하는 내용은 포함되었지만, 트럼프 1.0 시기 2019년 ~ 2021년 NDAA에 명시되었던 주한미군 감축 제한 조문이 제외된 점은 주한미군 감축에 대한 제도적 제한이 사라졌다는 점에서 이러한 우려를 더욱 증폭시키고 있다.¹⁵⁾

주한미군은 한미동맹과 한미연합방위체제의 상징적 존재로, 주한미군 감축이나 철수 문제는 한미동맹의 신뢰성 문제와 한반도 및 동북아시아의 군사적 균형에 중대한 영향을 미칠 수 있다. 특히, 주한미군 감축으로 대북 억제가 약화되거나, 북한을 비롯한 주변국들에게 잘못된 신호를 줄 가능성이 있다는 점에서 이를 단순히 비용 문제로만 다루는 방식에 대한 우려가 있다.

한편, 트럼프 측근으로 분류되는 일부 인사들이 대중국 견제를 강화하기 위해 해외 미군 재배치의 필요성을 주장하고 있다는 점을 고려할 때,¹⁶⁾ 주한미군 전면 철수 가능성은 크지 않더라도, 일부 감축이나 재배치 또는 임무나 역할의 변경 가능성이 있다는 주장이 설득력 있게 제기되기도 한다.

(3) 전략권 전환과 확장억제

미국의 대표적인 보수 성향 싱크탱크인 헤리티지재단(Heritage Foundation)이 발간한 「프로젝트 2025」의 “리더십을 위한 명령(Mandate for Leadership)”에서 트럼프 1.0 말기 국방장관 대행을 지낸 크로스토퍼 C. 밀러(Christopher C. Miller)는 동맹국들이 재래식 방어에 더 많은 책임을 져야 하며, 미국은 한국이 북한에 대한 재래식 방어에서 주도권을 잡을 수 있도록 지원해야 한다고 촉구했다.¹⁷⁾ 이러한 맥락에서 본다면 ‘한국군 주도, 미군 지원’ 체제로의 전략권 전환에 비우호적인 환경은 아니라고 평가할 수 있다. 그러나, 전략권 전환 이후 연합방위체제의 핵심은 한국의 재래식 방어 주도과 미국의 확장억제(Extended Deterrence) 지원이 될 것이므로, 확장억제에 대한 비용 분담 문제가 제기될 가능성이 있다는 점은 여전히 우려되는 부분이다.

2023년 4월 26일 한미 정상회담에서 양국은 확장억제를 강화하고 핵 및 전략기획을 논의하기 위한 메커니즘인 ‘핵협의그룹(Nuclear Consultative Group, NCG)’을 신설하기로 합의했다. 이어 2024년 8월 북

11) 국회의 비준 동의를 받는 한국과는 달리 미국에서 SMA는 의회(상원)의 자문과 승인이 필요하지 않은 단독 행정협정(Sole Executive Agreement)으로 대통령이 독자적으로 체결·종료할 수 있다. Stephen P. Mulligan, *International Agreements (Part I): Overview and Agreement-Making Process*, Congressional Research Service LSB11048, 2023.9.29., p.2.

12) Face the Nation, Transcript: Sen. Bill Hagerty on "Face the Nation with Margaret Brennan," *CBS NEWS*, 2024.10.10.

13) Clint Work, What the Return of Trump Would Mean for South Korea, *The Diplomat*, 2024.3.30.

14) Mark T. Esper, *A Scared Oath: Memoirs of a Secretary of Defense During Extraordinary Times*, New York: HarperCollins Publishers, 2022.

15) 강병철, 「美 상·하원 국방수권법 단일안에 주한미군 現수준 유지 포함」, 『연합뉴스』, 2024.12.11.

16) 최근 엘브리지 콜비(Elbridge Colby) 전 국방부 부차관보는 중국의 위협에 효과적으로 대응하기 위해 해외주둔 미군의 재배치가 필요하다고 언급하였으나, 주한미군에 대한 구체적인 언급은 없었다. 이우탁, 「트럼프 2기' 때는 해외주둔 미군 재배치 현실화?」, 『연합뉴스』, 2024.7.16.

17) Heritage.org., Project 2025 Publishes Comprehensive Policy Guide, 'Mandate for Leadership: The Conservative Promise', 2023.4.21.

대서양조약기구(NATO) 정상회의를 계기로 「한미 한반도 핵억제 핵작전 지침」이 승인되었다. 이 지침에 따라 한미 양국은 핵·재래식 통합 방안과 핵 협의 절차를 적용한 범정부 및 국방·군사 차원의 도상훈련을 연례적으로 열기로 합의했으며, 2024년 8월 ‘울지 자유의방패(UFS, Ulchi Freedom Shield)’ 훈련에서 처음 실시되었다.¹⁸⁾ 그러나 향후 트럼프 2.0에서 방위비 분담금 증액 문제가 이와 연계될 경우, 전략 자산 전개와 연합훈련 비용 문제가 부각될 가능성이 있고, 이러한 상황은 확장억제의 실효성에 대한 의구심을 야기할 수 있다. 특히, 전작권 전환을 위한 검증 과정이나 NCG의 제도화를 위해 연합연습은 필수적이지만, 비용 문제가 해결되지 않을 경우 트럼프가 연합연습에 비우호적인 태도를 보일 가능성이 있다는 점에서 우려가 크다.¹⁹⁾

4 우리의 대응방향

트럼프 2.0이 거래적 동맹관을 바탕으로 정책을 펼칠 가능성이 큰 만큼, 이미 발효된 제12차 한미 SMA의 재협상은 기정사실화되고 있는 상황이다. 방위비 분담금 문제를 해결하지 못할 경우, 연합방위체제의 핵심 요소인 주한미군 철수, 전작권 전환과 NCG의 제도화에 부정적인 영향을 미칠 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 비록 지면의 한계로 일일이 소개하기는 어렵지만 방위비 분담금 인상 요구에 대응하기 위한 국내외 전문가들이 제시한 다양한 대안들을 면밀히 검토할 필요가 있다. 이와 함께, 본 보고서는 방위비 분담금 인상에 대응하기 위한 명확한 원칙과 장기적 방향 설정이 필요하다는 점을 강조하고자 한다.

한미동맹은 ‘후견-피후견’ 관계의 비대칭 동맹으로 시작해 글로벌 포괄적 전략동맹으로 발전해왔지만, 여전히 비대칭성이 완전히 해소되었다고 보기는 어렵다. 따라서, 미국의 지원이 필수적인 분야와 그렇지 않은 분야를 면밀히 분석하여 이를 방위비 분담협상의 원칙으로 삼을 필요가 있다.

예를 들어, 핵무기를 보유하지 않은 한국에게 확장억제는 미국의 지원이 꼭 필요한 분야이다. 또한, 견

해차가 있을 수는 있지만, 주한미군 주둔 문제 역시 미국의 지원이 요구되는 분야로 볼 수 있다. 이와 같은 핵심 분야는 방위비 분담금 협상에서 절대 양보하지 않는 것을 원칙으로 해야 할 것이다. 이때, 한반도의 전략적 이점과 더불어 비대칭 동맹에서 약소국의 기여도가 높아질수록 동맹 내에서 자율성이 제고된다는 점을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

또한, 방위비 분담금 증액을 둘러싼 갈등이 반복적으로 발생하는 것을 방지하기 위해, 장기적으로 방위비 분담금의 증액을 상쇄하거나 절충할 수 있는 대안을 마련할 필요가 있다. 예를 들어, 트럼프가 협력 분야로 언급한 한국의 조선업 협력이 향후 어떤 방식으로 구체화될지 알려진 바는 없지만, 함정 유지·보수·운영(Maintenance, Repair, and Operation, MRO) 분야의 경우 현물 지원 방식을 활용하여, 한국 방위산업에 긍정적인 영향을 미치는 방안을 검토할 수 있다. 또한, 일본의 사례를 참고하여 주한미군 한국인 노동자들을 우리 정부가 직접 고용하고 인건비를 100% 지원하는 방식을 대안으로 고려할 수 있다.

이와 같은 방위비 분담금 증액은 기존 SMA 항목 체계로는 수용하기 어려울 가능성이 크다. 따라서 방위비 분담금 항목을 현실화하고, 계획-집행-결과에 이르는 과정을 투명하게 관리할 수 있도록 방위비 분담금 결정 방식을 개선하는 방안을 고려해야 한다.

2024년 5월 7일 미국 RAND 연구소는 美 국방부장관실(Office of the Secretary of Defense)의 요청으로 부담분담지수(Burdensharing Index)를 개발했다.²⁰⁾ 그동안 방위비 분담금 증액을 둘러싼 반복된 갈등의 주요 원인 중 하나가 명확하고 합의된 분담금 산정 기준의 부재였다는 점에서 부담분담지수는 매우 큰 활용 가치가 있을 것으로 보인다. 따라서 한미 양국이 공동연구를 통해 각국의 부담을 객관적으로 분석하고, 이를 토대로 합리적인 방위비 분담금 산정 기준을 마련하는 것이 시급할 것으로 보인다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 보고서입니다.

18) 김도희, 「북한 핵 위협에 대한 한미동맹의 대응」, 『2024 국정감사 이슈 분석 III : 외교통일위원회, 국방위원회』, pp.87-89.

19) 2018년 6월 북미정상회담 이후 한미연합훈련이 트럼프의 일방적 발표로 중단되었는데, 이처럼 북미 양국의 협상 결과 주한미군 철수가 결정된다는 최악의 시나리오 발생 가능성을 우려하는 주장도 있다.

20) 이에 따르면 미국은 집단 방위 제공에 필요한 총부담의 약 47%를 책임지고 있는 것으로 분석되었다. King Mallory, Gene Germanovich, Jonathan W. Welburn, Troy D. Smith, Burdensharing and Its Discontents, RAND, 2024.5.7.

