

[www.eai.or.kr](http://www.eai.or.kr)

Global NK 스페셜리포트

트럼프 2기 북핵문제와 한국의 해법선 ①

## 트럼프 동맹정책과 확장억제의 미래

함형필(한국국방연구원)

## 트럼프 2기 북핵문제와 한국의 핵옵션 ①

### 트럼프 동맹정책과 확장억제의 미래

함형필

한국국방연구원 책임연구위원



#### I. 서론: 트럼프 집권 2기와 국제질서의 변화

트럼프 대통령의 재등장은 자유주의 국제질서와 동맹 구조에 중대한 변화를 예고하고 있다. 미국 우선주의 2.0을 내세운 트럼프 2기 행정부는 동맹 네트워크 재조정과 대외관계 재설정을 본격화할 것으로 보인다. 이는 NATO의 약화와 유럽의 자강 움직임, 아시아 동맹국의 핵우산 신뢰도 저하를 촉발하고 있다. 특히 한미동맹과 확장억제 협력도 중대한 변곡점에 직면해 있다.

트럼프 행정부는 2024년 대선과 의회 선거 승리, 대통령의 강력한 카리스마를 바탕으로 한 제도적 완비와 충성과 위주 인선 등으로 전례 없는 막강한 대외정책 추진력을 확보했다. 이처럼 막강한 권력을 쥔 트럼프 대통령은 ‘위대한 미국(MAGA)’ 지지 세력을 토대로 미국 우선주의를 표방하면서 국제 규범과 제도를 거부하고 자유무역과 동맹 체제를 배격하며 대외관계를 재조정해 왔다. 결국 전후(戰後) 미국 주도의 자유주의적 국제질서가 빠른 속도로 해체되고 있으며, 미국의 동맹국도 자체 안보를 위해 핵확산 등 대안을 모색할 가능성이 대두되고 있다. 이는 미국이 NATO 등 전통적인 동맹과의 협력을 약화하는 모습을 시현하고 있기 때문이다. 특히 러·우 전쟁의 조기 종결, 미·러 관계의 재정립, 유럽의 자강화를 통한 미국 국익 우선 추구 등은 트럼프 2기 행정부 내에서 폭넓은 공감대를 토대로 추진되고 있는 것으로 관찰된다.

하지만, 미국의 주요 의사결정이 트럼프 개인의 즉흥적 판단을 통해 결정된다는 비판적 시각이 제기되고 있다. 국제안보환경 변수에 더해 트럼프 대통령의 변덕스러운 성격과 하향식 정책결정 스타일이 미국의 정책적 우선순위와 현안별 최종상태에 대한 불확실성을 가속하고 있기 때문이다. 만약 캐나다, 멕시코, 유럽 국가 등의 정면 반발, 미국 내 주가 하락과 경제 악화의 중첩

등으로 인해 트럼프 지지율에 나쁜 영향을 미치는 상황에 접어든다면 앞으로의 상황 예측은 더욱 어려워질 가능성이 크다.

트럼프 대외정책의 또 하나의 특징은 강력한 추진력에 비해 전반적인 전략적 완결성은 미흡하다는 점이다. 트럼프 행정부는 국가전략 차원에서 중국을 최우선 위협으로 인식하는 가운데 초격차의 우위를 확보하고 전략경쟁 승리를 목표로 하고 있다. 하지만 무엇보다 러시아, 중국, 북한 등 권위주의 국가 지도자에 대한 트럼프의 개인적 호감을 토대로 전혀 예기치 않은 협상 및 거래 성사 가능성이 상존하면서 국제정세의 불확실성은 더욱 커지고 있다. 특히, 아직 미국의 대중국 정책의 면모가 완전히 드러나지 않았다. 조만간 공개되면 미국은 이전보다 첨단기술 및 경제안보 분야에서 더욱 강한 대응책을 구사할 것으로 예상된다.

이와 같은 트럼프 변수에도 불구하고, 미국은 중국의 지속적인 군사력 증강에 대비하여 인도-태평양 전략을 중시하고 중국과의 무력충돌을 상정한 군사대비태세를 강화하려는 전략적 기조는 지속 유지할 전망이다. 다만 중국 견제를 위해 유럽과의 통합을 추진했던 기존 동맹 전략에서 탈피함으로써, 유럽의 협조 없이도 대중 억제 및 견제를 달성할 수 있을지에 대한 충분한 설명은 부재하다. 이로써 귀결되는 유럽과 중국의 자연스러운 밀착 관계 형성이 과연 미국의 국익이나 최종 전략경쟁 승리에 유리한 것인지 의문시되는 상황인 것이다.

한편, 트럼프 대통령은 불법 이민자 대거 추방 등 이민장벽 강화와 함께 최우선 국정과제로 대미 흑자 달성국에 대한 관세 부과를 추진하고 있다. 일례로 중국의 대미 수출품에 대해서는 최대 245% 관세를 부과하는 등 치열한 관세전쟁을 치르고 있다. 이처럼 동맹과 비동맹을 가리지 않는 무차별적 관세 공세로 인해 동맹관계의 재정렬이 불가피해진 상황이다. 이와 같은 무차별적 관세 부과가 동맹국의 대미 안보 관계에 대한 부담을 가중할 것이다. 특히 관세 부과 시기와 유예 수준에 대한 불확실성은 미국이 일정 부분 전술적 우위를 점하는 데 도움이 될 수 있지만, 대외정책으로서의 완결성은 부족해 보인다. 장기적으로 동맹 및 파트너 국가와의 양자관계와 그들과의 다자적 유대를 약화함으로써, 전략경쟁에서 승리하고자 하는 미국의 종합적 국익 손실을 초래할 수 있기 때문이다. 궁극적으로 유럽의 결속, 독일 등 유럽 주요국의 재래식 재무장과 유럽식 핵우산 추진, 아시아 동맹국 간 군비경쟁 및 확장억제에 대한 불안감 고조 등과 같은 위협이 언제든 도사리고 있다.

## II. 트럼프 2기의 동맹정책과 확장억제 논의

### 1) 동맹 정책의 부정론과 긍정론 병존

트럼프 2기 행정부는 대유럽 정책 후퇴와 아시아에 대한 차별적 접근을 통해 동맹의 구조적 재편을 가속하고 있다. 일부 유럽국가는 자체 핵 억제력 구축 논의에 나서고 있으며, 이는 아시아에도 확장억제 불신으로 이어질 수 있다(부정론). 반면 인도-태평양 지역에서는 중국 견제를 위한 동맹 유지 필요성으로 인해 확장억제가 지속 강화될 가능성도 존재한다(긍정론).

우선, 부정론은 미국의 대유럽 동맹국에 대한 반동맹 정책이 한반도 및 동아시아에도 예외 없이 적용된다는 시각이다. 즉 미국의 후퇴로 인한 안보 공백을 메우기 위해 유럽 국가들은 미국을 배제한 유럽식 핵공유, 자체 핵무장 등을 고려하고 있는데, 결국 이러한 분위기가 전 세계로 확산될 것이라는 우려를 낳고 있다. 트럼프 2기 행정부는 출범 이후 러·우 전쟁의 조기 종전을 위해 우방국 우크라이나에 일방적으로 불리한 영토 할양, 젤렌스키 정부 교체 등을 강요하면서 노골적인 친러 정책을 구사했다. 과거 안전보장을 약속했던 우크라이나와의 약속을 바이든 행정부와 달리 파기함으로써, 다른 우방국 및 동맹국과 맺었던 약속도 언제든지 철회되거나 변경될 수 있다는 우려를 낳게 되었다.

결국 미국의 반동맹적 정책 채택으로 인해 유럽 국가들은 자국의 안보를 위해 미국이 아닌 다른 국가로부터 ‘확장억제’를 제공받는 방안을 고려하기 시작했다(Rose 2025). 독일, 영국, 프랑스 등을 중심으로 유럽의 자체적인 핵 억제력(European Deterrent) 구축에 대한 긍정적 반응이 나타나게 되었다. 그 중에서도 영국과 프랑스 등 핵보유국의 지도자를 주축으로 유럽의 핵무기를 공유함으로써, 독자적 핵 억제력을 구축하는 방안이 언급되기 시작했다.

다만, 이 경우에도 유럽 핵무기 사용의 최종 권한은 미국의 확장억제와 마찬가지로 각 핵보유국의 대통령에게 귀속됨으로써, NATO 회원국이 미국의 확장억제를 믿지 못했듯이 유럽의 독자 방식도 영국과 프랑스의 확장억제에 대한 신뢰성을 불신할 가능성은 여전히 남아 있다. 또한, 핵심 국가인 영국 같은 경우, 핵 억제력 관련 두 가지의 딜레마를 가지고 있어서 미국과의 협력이 긴요한 상황이다. 무엇보다 영국은 비용 절감을 이유로 미국의 트라이던트 미사일을 임대하여 사용하고 있기에 자체 생산 핵탄두와 미국제 미사일의 호환성이 절실한 바, 미국과 긴밀하게 협력할 수밖에 없으며 이로 인한 과도한 대미 의존 상황에 노출되어 있다는 점이다. 또한, 영국의 자체적인

트라이던트 성능 개량 및 차세대 전략핵잠수함(SSBN) 교체 사업이 계속 지연되고 있어 핵 억제력의 공백 발생 우려도 커지고 있다.

이와 함께 우크라이나, 폴란드, 독일 등에서는 자체 핵무장의 검토 가능성을 암시하는 언급도 나오고 있어 이들 국가는 안보를 위해 자체 핵무기 개발을 시도할 가능성이 있다. 그러나 독자 핵무장을 하기 위해서는 핵물질 확보, 핵무기 제조 기술 습득 등 여러 가지 난관을 극복해야 하며, 과연 미국이 제재 부과 없이 핵확산을 허용하면서 동맹 체제의 포기를 감내할 수 있을지는 여전히 불확실하다. 이처럼 일부 국가는 트럼프의 탈 NATO 가능성 및 친러 행보를 유럽 동맹 체제의 포기로 확대하여 해석함으로써, 핵 억제력 관련 미국과는 단절된 대안을 모색하고 있는 것이다. 그러나 대다수 유럽 국가는 트럼프의 요구를 NATO 탈퇴 또는 해체로 보기보다는 유럽의 자강화, 즉 각국의 국방예산 증액, 방위비 분담 증가, 방위 역할 및 기여 확대 등으로 이해하고 이를 실천하는 분위기가 감지된다.

결국 유럽의 핵 억제력 공백을 둘러싼 격앙된 분위기는 “미국의 핵우산을 대체할 다른 수단은 없다.”라는 NATO 사무총장의 단호한 발언으로 이내 가라앉게 되었지만, 언제든 재발할 가능성은 남아 있다. 한국 등 인태 지역 국가에도 미국에 대한 불신 증가와 함께 유럽의 자체 억제력 구축 움직임이 확산하면 미국의 확장억제 전반에 상당한 타격이 불가피하다. 이러한 정세 변화를 감안하여 국내에서도 미국 자체 및 공약에 대한 신뢰 약화, 동맹에 의한 핵확산에 대한 트럼프의 느슨한 정책 의지 등을 내세우면서 독자적인 핵무장을 요구하는 목소리가 증가하는 추세이다.

이와 같은 유럽과 달리, 트럼프 2기 행정부가 비록 미국 국익에 기초하여 동맹 차별화 정책을 추진하고는 있지만, 중국 견제를 최우선에 놓고 있으므로 이를 위해 연대와 지원이 필요한 인태 지역의 동맹국과는 긴밀한 관계성 구축 하에 확장억제 보장 및 태세를 강화해 나갈 것이라는 긍정론의 시각도 존재한다. 즉 트럼프 대통령의 경제 이익을 앞세운 정치적 접근에도 불구하고 군사력 증강 및 태세 강화에 초점을 맞추고 있는 대중국 군사전략의 지속성과 일관성에 주목하는 것이다. 현재까지 트럼프 2기 행정부가 추구하는 전략적 방향성은 대체로 유럽보다 인태지역 중시, 반패권 연합의 형성, 인태지역 핵태세 강화, 핵 3축체계 현대화, 저위력 전술핵무기 증강 등에 초점을 두고 있는 것으로 읽힌다.

일례로 트럼프 2기 행정부의 국방전략 작성을 주도하고 있는 ‘엘브리지 콜비(Elbridge Colby)’ 국방부 정책차관은 2021년 저서 『거부전략』을 통해 ‘대만’과 ‘남중국해’를 가장 중요한

충돌 지점으로 상정하고 중국과의 제한전 상황에서의 일본, 호주, 한국 등 동맹의 역할을 명확하게 제시한 바 있다. 또한 콜비는 2025년 3월 4일 열린 상원 군사위 청문회에서 북한과 중국 위협으로부터 한국방위를 위한 확장억제 보장의 가치에 관한 질문에 '한국과 미국의 국익을 지키기 위한 억제 및 방위에 관한 전략적 태세는 견고하고 신뢰할 만해야 하며, 직면하고 있는 북한과 중국 위협에 대한 직시, 동맹 간 책임분담, 동맹의 최적 방어 및 전략적 지속성 유지 등에 대해 냉철한 시각이 필요하다고 답변했다. 요컨대 미국은 중국을 의식하여 유럽과 아시아의 동맹 간 차별화 정책을 추진 중이며, 어떤 상황에서도 패권을 놓지 않으려는 미국이 동맹 체제의 해체나 이를 상징 또는 가속하는 동맹의 핵확산을 허용할 가능성이 거의 없다고 이해되는 까닭이다.

## 2) 인·태 지역 중심 전략의 심화

트럼프 2기 행정부는 인태전략을 최우선에 두고 전략핵전력 현대화, 역내 전술핵 재배치, 중거리미사일 배치 등을 추진할 전망이다. 특히 주한미군의 전략적 유연성 확대와 전작권 전환, 한반도 전술핵 재배치 가능성이 주요 쟁점으로 부상할 수 있다.

미국의 글로벌 확장억제 체제는 핵확산금지조약(NPT)과 동맹 네트워크의 근간을 유지하기 위해 앞으로도 존속할 것이나, 그 중심축은 유럽에서 아시아로 이동될 전망이다. 미국은 행동의 자유를 제약받지 않기 위해 아시아 동맹국의 핵보유 방지 기조와 이에 대한 반대급부로서 확장억제를 지속제공할 것으로 보인다. 무엇보다 국방전략이 완성되는 시점에 들어서면 대중국 억제력 강화에 초점을 두면서 전략적 억제력과 방위 태세를 본격적으로 구축해 나갈 것으로 예측된다. 특히, 이전에는 통합억제 관점에서 다영역의 통합, 동맹 능력의 통합 등에 중점을 두었다면 2기 행정부에서는 실질적 능력과 태세 향상, 전력의 전진 배치를 중심으로 한 억제 태세로 전환할 가능성이 크다. 이러한 연장선에서 우선, 대체적인 국방비 절약 기조에도 불구하고 신형 ICBM(Sentinel), B-21 전략폭격기, 콜롬비아급 전략핵잠수함 등 전략핵전력의 현대화를 지속 추진할 것이다. 또한, 한국, 일본 등에 전술핵 및 전략자산의 전진 배치 방안, 전구 핵전력의 확충, 핵·재래식 이중용도 투발수단 개발 등을 포함한 포괄적인 확장억제 태세 강화 방안을 검토 및 추진할 것이다. 이에 더하여 연간 핵탄두 생산량 증가와 핵실험 재개 방안 검토 등 핵무기의 생산 및 지원 인프라 확대를 추진할 가능성이 크다.



한편, 동아시아 동맹국에 대한 미국의 확장억제는 인도-태평양 전략의 연장선에서 추진될 전망이다. 2기 행정부의 유럽과 아시아 동맹 간 차별화 정책은 궁극적으로 동맹의 경제적, 군사적 비용 분담을 확대함으로써, 미국이 경제와 안보라는 글로벌 공공재 제공 책임을 내려놓고 이를 통해 패권 경쟁력을 회복하고 대중국 억제 및 국방태세를 강화하겠다는 의도에서 비롯된다. 이러한 의도는 다양한 요인에 영향을 받아 실질적 국방태세로 구현될 전망이다. 결국 인·태 전략의 요체는 중국의 군사력 증강에 대비한 미국 주도의 다자적 군사 체제를 만드는 데 있겠지만, 현재까지 미국은 역내에서 다자적 접근을 급격하게 추진하지는 않고 있다.

### 3) 확장억제 정책 변화의 주요 요인

2025년 5월 1일 헤그세스 국방장관은 미국 우선주의, 힘을 통한 평화 원칙 등을 토대로 집권 2기 국방정책 기조를 실행하기 위한 '2025 국방전략(NDS)' 수립에 착수하여 8월 말까지 완성할 것을 지시했다. 그러나 국가안보전략(NSS), 핵태세검토(NPR) 등은 2026년 이전까지 구체화되지 않으리라고 예상된다. 따라서 당분간 동맹 및 확장억제 정책 관련 일정한 혼선은 불가피한 상황이다. 이를 전제로 트럼프 2기 행정부의 확장억제 정책 기조를 가늠하기 위해서는 2기 행정부 출범 전후의 주요한 사례를 살펴보는 것이 가장 유용하다고 판단된다.

첫째, 가장 두드러진 영향 요인은 트럼프 2기 행정부를 구성하는 대통령, 참모진, 전문 관료 등 인적 요인과 이들에 의해 결정될 정책 우선순위이다. 무엇보다 협상에 유리한 조건을 만들기 위해 블러핑도 불사하는 트럼프 대통령의 거래주의, 인기영합주의, 아마추어리즘 등 개인적 성향과 즉흥적 정책 스타일이 가장 많은 영향을 미칠 것으로 보인다. 이와 함께 충성과 위주로 구성된 2기 참모진은 광범위한 개입, 강력한 군사력, 동맹의 중요성을 여전히 강조하는 우선주의자(primacists)와 전 지구적 개입 자제, 보호주의, 중국 견제 집중 등에 치중하는 제한주의자(restrainers) 등으로 구분되나, 대중 전략에 있어서는 견고한 공감대가 형성되어 있다. 이에 따라 정책 추진의 제약요인이 부재한 트럼프 2기 행정부는 집권 1기의 경험을 토대로 보다 효율적으로 움직임과 동시에 결정된 정책을 대담하고 강력하게 추진하려는 동기를 보유하고 있다. 더하여 2기 행정부는 금리인하, 이민, 관세전쟁, 정부효율화 등 미국의 국내 정치를 최우선에 놓지만, 한반도 정책은 매우 낮은 우선순위를 부여하고 있다. 결국 모든 정책 추진에 있어서 경제에 대한 미국 시민의 만족도와 그와 연계된 대통령의 지지율, MAGA 운동으로 결성된 트럼프 연합의

결속 유지, 예상치 못한 외부 충격 등이 확장억제 정책 및 국방태세 변화에 큰 영향을 미칠 수 있을 것이다.

둘째, 미국 의회가 초당적으로 수행한 ‘2023년 전략태세검토(strategic posture review)’이다(Creedon et al. 2023). 이는 2009년에 이어 역사상 두 번째로 수행한 전략태세검토이며, 추진 배경은 중·러의 핵무기 능력 증대와 우크라이나 전쟁 등 군사적 도발로 미국과 동맹국에 대한 전략적 위협이 심화되고 있다는 인식과 미국이 역사상 처음으로 두 개의 핵무기 동등국과 대립하고 있는 상황에 직면하고 있다는 위기감 등이다. 위원회는 중국의 급속한 핵전력 증강, 대만에 대한 군사도발 가능성, 사이버 및 우주 영역에서의 비핵 위협 등과 러시아의 전략적 군사능력 확대, 우크라이나 침공 등 공격적이고 위협 감수 성향의 전략 구사 등을 핵심 위협으로 제시했다. 이를 위해 2027~2035년 전략적 억제력 유지와 중·러와의 동시전쟁에 대한 억제 능력 강화, 동맹 및 파트너십 강화, 현대화된 핵 및 비핵 능력 확보, 전략적 인프라(핵·비핵 포함)의 신속한 확장 등을 주요 과제로 식별했다. 특히, 범정부 접근법(whole-of-government)을 통해 기존 국방전략을 새롭게 조정할 것을 권고함과 동시에 확장억제 관련해서는 확장억제 정책 유지 및 강화, 동맹의 안보 보장 협력 강화, 인태 지역의 핵억제 태세 강화를 비롯한 전구 핵전력의 역할 강화, 역내 비핵 능력 부족 보완 등을 제시했다.

셋째, 트럼프 정부 집권에 대비하여 청사진으로 제시한 헤리티지 재단의 ‘프로젝트 2025’ 보고서의 정책 권고사항이다(Dans & Groves 2023). 연구팀은 ‘2023 전략태세검토’와 매우 유사한 정책 제언을 제시했다. 우선, 신형 ICBM, B-21 전략폭격기, 콜롬비아급 SSBN, NC3 개량 등 핵전력 현대화를 가속화하고 아시아 확장억제 강화를 권고하면서 그 수단으로 한미일 안보협력 강화, NATO 모델 참조 동맹국 간 확장억제 협력체계 구축, 한일 대상 미국의 전술핵 재배치 논의 참여 독려 등을 강조했다. 이와 함께 플루토늄 및 우라늄 생산 재개, 연간 핵탄두 생산량을 30개에서 80개로 확대, 핵실험 재개 가능성 검토 등 핵무기 생산을 확대할 것을 주문하면서 대중국 억제력 강화책으로 역내 전략자산 순환배치 추진, 중거리미사일 배치 검토, 한일의 자체 방위능력 증강 촉진, 동북아 2개전쟁 대비방안 마련 등을 촉구했다.

넷째, 올해 3월 말 워싱턴포스트(WP)를 통해 보도된 ‘임시 국방전략 지침(Interim National Defense Strategic Guidance)’이다(Washington Post 2025). 이를 통해 헤그세스 국방장관은 중국의 대만 침공 저지와 미국 본토 방어를 최우선 과제로 명시하면서 러시아, 북한, 이란 위협을 억제하는 역할을 동맹국에게 대부분 맡기기 위해 국방비 증액을 압박할 방침이라고 밝혔다.



특히 헤그세스는 “중국이 국방부의 유일한 추격하는 위협(pacing threat)이며, 중국의 대만 점령 기정사실화를 거부하는 동시에 미국 본토를 방어하는 것이 국방부의 유일한 추격하는 시나리오”임을 명확히 했다. 이는 유럽 동맹국이 관여된 모스크바발 위협으로부터의 이탈을 의미한다. 한편, 워싱턴포스트는 임시 국방전략 지침의 내용이 ‘2024년 헤리티지 보고서(Velez-Green & Peters 2024)’와 거의 동일하다는 점을 지적하면서 해당 보고서의 중요성을 강조했다. 벨레즈-그린 국방정책 차관보와 피터스 박사가 공동 집필한 해당 보고서는 대중 억제력을 강화하기 위한 정책 제언으로서 중국과의 단일 전쟁을 상정한 전력기획 기반의 유지, 비대칭 역량을 중심으로 대만 무장화에 우선순위 부여, 일본, 필리핀, 호주 및 괌 등에 미국 작전시설의 분산 및 강화 조치의 가속화, 중국의 전구 핵사용 억제 및 확산 관리에 필요한 제한된 핵옵션의 제공을 보장하기 위해 미국의 핵전력을 확대하고 다양화할 것 등을 주문하고 있다.

요컨대 트럼프 2기 행정부는 대중 억제와 본토 방어 태세 구축을 최우선 과제로 인식한 가운데 핵 억제력 강화와 동맹의 역할 분담에 매진할 것으로 전망된다. 이에 따라 한반도 차원에서는 주한미군의 역할 변화와 한국의 방위 분담 확대, 전작권 조기 전환 등에 대한 영향이 불가피할 것으로 보인다.

### III. 한반도 확장억제 전망과 정책 과제

#### 1) 한반도 확장억제 전망

한반도 확장억제에는 다양한 도전요인과 기회요인이 복합적으로 작용할 것으로 전망된다. 특히, 미국의 한반도 확장억제에 대한 정책 방향을 가늠하는 데 있어서 2024년 헤리티지 보고서에서 제시한 “북한 억제 강화”를 위한 3가지 정책 제언이 주는 시사점이 크다.

우선, 미국은 북한의 지상공격을 격퇴하기 위해 시급하게 한국의 전력 배치 및 증강을 지원해야 한다는 것이다. 둘째, 한반도 유사시 미국 재래식전력 지원의 현실적 제약 고려 시 한국군이 주도적으로 북한의 지상공격을 격퇴할 수 있도록 가능한 조기에 전작권 전환을 추진해야 한다고 권고했다. 셋째, 미국 국방부는 미국의 더 확대되고 다양한 제한 핵옵션을 배치하고, 한국과의 핵 협조(nuclear coordination)를 강화하며, 미국의 본토 미사일 방어를 강화하면서 더 강하고 효율적인

전구 미사일 방어체계를 배치해야 한다고 강조했다. 특히 북한이 미국 본토 미사일 방어를 압도하거나 초월할 수 있다는 점이 명백해 지면 한국과 일본의 신뢰성 있는 방어를 보장할 다른 옵션(other options) 등을 평가함으로써, 한국이나 일본에 대한 북한의 핵 및 WMD 사용을 억제해야 한다는 점을 명시했다. 이 보고서를 공동으로 집필한 피터스 박사는 이에 더하여, 2025년 3월에 공개한 별도의 보고서를 통해 중국, 러시아, 북한을 각각 억제하기 위해서는 저위력이면서 적대국에 특화되며, 전구사거리를 가진 비전략 핵무기의 전진 배치가 필요하다고 주장했다(Peters & Glickman 2025). 즉 북핵 억제를 위해 한반도에 미국의 전술핵 재배치가 필요하다고 강조한 것이다.

결국, 미국의 대중국 전략 중심으로의 군사전략 변화는 한미동맹 및 주한미군의 역할 분담과 기능의 변화를 불가피하게 초래할 가능성이 크다. 필연적으로 미국은 대중국 억제력 향상과 대만 방어태세를 제고하기 위해 전반적인 역내 전력의 배치를 재조정 또는 감축하기보다는 증강을 도모할 공산이 크다. 이러한 측면에서 미국은 한국에 주한미군의 전략적 유연성 확대, 대만 유사시 지원 보장, 방위산업 협력, 미국의 본토 방어를 위한 미사일방어 협력, 국방비 증액 및 방위비 분담 확대 등을 요구하는 한편, 확장억제에 대해서는 비용 분담을 요구하기보다는 전력 및 자산의 전진 배치 등 오히려 태세 강화와 관련한 논의를 요구할 가능성이 있다.

특히, 미국은 지역 차원의 전략적 억제력 강화 방안으로 (1) 전구 핵전력 역내 배치/증강, (2) 한반도 전술핵 재배치 검토, (3) MDTF(중거리미사일) 전진 배치, (4) NATO 유사 모델 적용 검토 등을 검토하고 있는 것으로 알려진바, 이에 대한 접근 방식에 대한 협의를 요구할 가능성이 있다. 미국의 이러한 접근의 배경에는 동아시아 동시 분쟁에 대한 대비 필요성, 전구 핵전력의 상대적 부족에 따른 억제 공백 인식 문제가 깊숙이 자리 잡고 있는 것으로 분석된다.

## 2) 전술핵 재배치 가능성 증대

북핵 위협 고도화와 한미동맹의 조정 필요성에 따라 한미 간 미국의 확장억제 방기 우려를 불식시키기 위해 B-61 계열 전술핵의 한반도 재배치 논의가 본격화될 가능성이 크다. 이 경우 저장시설, 운용체계 구축, 대국민 및 대 주변국 전략적 소통이 관건이 될 전망이다.

한반도 전술핵 재배치 문제는 향후 가장 뜨거운 한미동맹 현안으로 떠오를 가능성이 크다. 미국이 한반도에 배치할 마땅한 전술핵(비전략핵)이 부족한 현실을 감안할 때, 가장 단시일 내 고려할 수 있는 옵션은 항공기에서 투발 가능한 B-61 계열 핵폭탄이 유력하다. 이를 배치하기 위해서는

저장시설과 인증을 받은 이중용도 항공기 배치 등이 선제적으로 이루어져야 한다. 즉 정치·전략적 문제를 차치하고라도 저장 및 격납시설, 운용 요원, 항공기 등 물리적 준비가 갖춰져야 한다.

이와 함께 한국은 정치·사회적 논쟁 가능성에도 충분히 대비해야 한다. 전술핵 재배치와 주한미군의 전략적 유연성 문제와 같은 민감한 사안은 국내의 소모적 논쟁과 주변국에서 강력히 반발할 가능성을 내재한다. 따라서 중국, 러시아, 북한 등 주변국이 반발할 가능성에 대비한 전략적 소통 방안과 대국민 소통 방안이 주도면밀하게 마련돼야 한다. 물론 한미동맹이 관련 사안에 대해 비밀을 철저히 유지하면서 긍정도 부정도 하지 않는(NCND) 접근 방식을 채택할 가능성도 있다. 어찌 됐든, 이 문제는 다른 어떤 사안보다 한미동맹의 긴밀한 협의와 공조가 필수적인 사안임은 틀림없다.

### 3) 전작권 전환과 확장억제 연계 관리

주한미군의 전략적 유연성 확대 요구와 전작권 조기 전환 문제가 맞물리면서 지휘통제 체계와 핵·재래식 통합 운용 방안 조율이 한미동맹의 핵심 과제로 부상할 수 있으므로 이에 대한 철저한 대비가 요망된다.

미국은 한미동맹과 관련해서는 한국이 주도적으로 한반도 방어 역할을 담당해야 한다는 측면에서 전시작전통제권 전환 문제를 우선해서 제기할 가능성이 크다. 이처럼 전작권 문제는 직간접적으로 주한미군의 전략적 유연성 확대 문제와 맞닿아 있다. 그러나 주한미군의 전략적 유연성 확대를 한국이 이해하고 용인한다고 하더라도 이와 같은 협조가 곧바로 주한미군의 감축 또는 철수 문제로 확대 재생산되어선 곤란하다. 물론 미국이 지역 차원의 효율성 증진을 위한 목적으로 태세 최적화 차원에서 주한미군 감축을 추진할 가능성이 전혀 없지는 않지만, 한반도의 지정학적 인접성, 동시분쟁 대비 용이성, 지상군 위주 편성 등을 우선적으로 고려한다면 오히려 주한미군에 F-35A, 고성능 무인기 등 추가 전력의 배치 가능성도 열려 있다.

결국, 미국은 주한미군의 전략적 유연성을 보장하기 위해 한반도 유사시 한국의 주도적 역할을 강조하면서 조기에 전작권 전환을 완료할 것을 요구할 가능성이 큰 것이다. 이에, 한미동맹은 대북 억제 태세에 공백이 없도록 조건 충족 여부를 신중하게 검토해야 한다. 무엇보다 전작권 전환에 있어서 가장 중요한 부분은 현행 한미연합군사령부의 지휘통제 구조를 그대로 유지하는 가운데 핵·재래식 통합(CNI)의 효율성을 증진하는 측면에서 한반도 전개 핵전력에 관한 지휘통제 권한이 누구에게 귀속돼야 하는지를 한미 간 세밀하게 조율해야 한다.

한편, 한국은 주한미군의 역할 및 구성 변화, 즉 전략적 유연성 확대와 관련해서 미측의 요구를 적절히 수용하되, 억제력을 유지하기 위해 적절한 보완 대책을 요구해야 한다. 대만 방어를 최우선 과제로 식별 중인 미국은 대만 유사시 이를 지원하기 위해 주한미군에 새로운 역할 부여를 요구할 가능성이 크다. 따라서 한국은 동시 분쟁 우려를 내세우고 한반도 방어의 중요성을 강조함으로써, 한국군의 대만 추가 지원 요구 가능성을 차단함과 동시에 주한미군을 대상으로 추가 전력 증강 및 배치, 기존 전력을 성능이 향상된 신규 대체전력으로 교체, 부대 또는 전력의 순환 배치 강화, 추가 전략자산 배치 등을 미측에 요구해야 할 것이다.

종합해 보면, 과거 어느 때보다 한국과의 확장억제 협력과 동맹 조율의 중요성이 부각될 전망이다. 이를 위해 한미는 핵협의그룹(NCG), 확장억제전략협의체(EDSCG), 연례안보협의회의(SCM) 등 기존 동맹 협의 체계를 대체로 유지해 나갈 것으로 예상된다. 이는 트럼프 집권 1기 당시에도 오바마 행정부 시기부터 활용해 온 확장억제 협의 체계를 지속해서 운영했던 전례를 따른다는 것을 의미한다. 특히, 현재 한미 군사당국은 NCG 협의를 통해 합의한 핵억제 및 핵작전에 관한 NCG 공동지침에 의거 ‘한미 핵·재래식 통합(CNI) 방안’을 도출하기 위해 노력하고 있다. 앞으로도 한국과 미국 국방·국무부의 실무 라인을 중심으로 ‘한미 CNI’ 계획 완성을 위한 협력을 지속해 나가야만 한다.

추가로 북핵 위협의 고도화 추세에 따라 한미동맹은 대북억제 태세 강화 측면에서 주한미군의 전술핵 재배치 문제, 전시작전통제권 전환 등과 연계하여 유사시 한미연합사령관 또는 주한미군 사령관에게 핵무기 통제 권한을 부여하는 방안 등 새로운 쟁점을 다룰 수 있다. 특히, 미국은 한미 확장억제 협력도 대중 견제의 효과성을 높여 나가고자 하는 관점에서 그 내용을 채우고자 하거나 재편을 시도할 가능성도 있다. 다만, 그와 반대로 가능성이 크지는 않지만, 트럼프 대통령의 탄핵, 경제 악화 등 미국 내부의 정치적 리스크 및 상황 변동에 따라 미국의 확장억제 공약 유지에 대한 국내적 우려가 증폭될 가능성도 있다.

#### 4) 동맹 비용 분담과 확장억제 연계 금지 필요

미국의 대한반도 확장억제 보장은 동맹 차원의 의무로서 방위비 분담(cost sharing) 증액 논의와 연계되지 않도록 주의가 요망된다. 즉, 미국의 전략자산 전진 배치 및 한반도 방어태세 강화를 위한

추가 전력 지원은 상호 이익 차원 또는 주한미군의 전략적 유연성 확대 및 전작권 전환 등을 한국이 호응함에 따른 동맹의 역할 분담(burden sharing) 차원에서 추진되어야 한다.

따라서 한국은 국익을 극대화하기 위해 한반도 방위에 필요한 주한미군의 보완 전력 배치나 전술핵 재배치 등 확장억제 보장 강화 노력이 방위비 분담 증액 논의에 연계되지 않도록 미측과 협의해야 한다. 상기 조치들은 한국이 주한미군의 전략적 유연성 확대를 허용한다면 이에 대한 반대급부로서 미측이 한국에 필수적으로 제공해야 하는 조치임을 명확히 강조해야 한다. 이를 위해 인·태 지역의 미군 태세 조정과 전체적 동맹의 역할 분담 측면에서 상기 문제들을 다루어 나가는 것이 적절해 보인다.

#### IV. 결론: 한미 확장억제 협력의 재정립 필요

한반도를 둘러싼 안보 위협 및 불확실성은 미국의 역내 국방태세 변화 가능성, 북·러 군사협력, 북·중·러 연대, 북핵 고도화, 대만-한반도 동시분쟁 가능성 등에 따라 점차 가중되고 있다. 현재까지의 논의를 종합해 보면, 트럼프 2기 행정부는 대중국 견제를 최우선에 두고 역내 국방태세를 강화할 것이다. 이에 따라 한국은 전례 없는 도전과 기회요인을 동시에 맞이할 가능성이 크다.

특히, 한국은 이와 같이 불확실성이 증대하는 안보환경 속에서 몇 가지 과제를 해결해야 한다. 우선, 한미 확장억제 협력을 체계화하고, 주한미군의 전략적 유연성 확대와 미국의 대한반도 확장억제 강화 또는 대북억제력 강화 사이에서 균형을 잡아야 한다. 나아가 전술핵 재배치 가능성, 전작권 전환, 동맹 비용 분담 등 주요 현안에 대해 한미 간 긴밀한 협의와 공조를 적극적으로 모색해야 한다. 특히, 정치적 성과를 강조하는 트럼프가 돌연 김정은과 연합연습, 전략자산 배치 등 연합방위태세를 레버리지로 삼아 언제든 미북 협상에 나설 가능성에도 대비해야 한다. 마지막으로 한국은 한미동맹을 근간으로 하되 이전보다 능동적·선제적으로 국방태세를 확립한 가운데 한반도 방위에 있어서 주도적 역할을 담당해야 할 것이다. 여기에는 독자적 방위역량 강화, 첨단 무기체계 개발, 비대칭전력(우주·사이버, AI, 로봇 등) 확대 등 노력이 필수 불가결이다. 또한 이를 계기로 현행 연합방위체제의 지휘구조 이원화 문제, 주한미군 정보에 대한 과도한 의존 문제, 전구작전 기획역량 부족 문제, 한국군 상부 지휘구조 개편 등을 해결해 나가야 한다. ■

## 참고문헌

- 한지예·김현예. 2025. “북한을 동맹에 떠넘긴다, 美국방 전략지침에 적시.” <중앙일보> 3월 31일.  
<https://www.joongang.co.kr/article/25324783>.
- Creedon, Madelyn, et. al. 2023. “America’s Strategic Posture: The Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States.” *Institute of Defense Analysis*. October 27.  
<https://www.ida.org/-/media/feature/publications/A/Am/Americas%20Strategic%20Posture/Strategic-Posture-Commission-Report.pdf>
- Coughlin, Con. 2025. “Delays in Trident renewal put our deterrent in peril” *The Telegraph*. March 5.  
[https://www.telegraph.co.uk/news/2025/03/05/delays-in-trident-renewal-deterrent-in-peril/\(6](https://www.telegraph.co.uk/news/2025/03/05/delays-in-trident-renewal-deterrent-in-peril/(6)
- Colby, Elbridge. 오준혁 역. 2021. 『거부전략(The Strategy of Denial)』. 서울: 박영사.
- Dans, Paul and Groves, Steven, et. al. 2023. “Mandate for Leadership: The Conservative Promise.” Project 2025.  
*The Heritage Foundation*.
- Horton, Alex and Hannah Natanson. 2025. “Secret Pentagon memo on China, homeland has Heritage fingerprints.” *The Washington Post*. March 29. <https://www.washingtonpost.com/national-security/2025/03/29/secret-pentagon-memo-hegseth-heritage-foundation-china/>
- Peters, Robert and Eli Glickman. 2025. “Forward Deployment of Non-Strategic Nuclear Weapons Is Needed to Deter Adversary Aggression.” *The Heritage Foundation*.
- Rose, Gideon. 2025. “Get Ready for the Next Nuclear Age.” *Foreign Affairs*. March 8.  
<https://www.foreignaffairs.com/united-states/nuclear-age-proliferation-trump-nato-gideon-rose>
- Secretary of Defense. 2025. “Memorandum Directing the Development of the 2025 National Defense Strategy.” May 2. <https://media.defense.gov/2025/May/02/2003703230/-1/-1/1/MEMORANDUM-DIRECTING-THE-DEVELOPMENT-OF-THE-2025-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY.PDF>
- Velez-Green, Alexander and Robert Peters. 2024. “The Prioritization Imperative: A Strategy to Defend America’s Interests in a More Dangerous World.” *The Heritage Foundation*.
- Yeo, Andrew and Hanna Foreman. 2025. “Is South Korea ready to define its role in a Taiwan Strait contingency?.” *The Brookings Institution*.



■ 저자: 함형필\_한국국방연구원 책임연구위원

■ 담당 및 편집: 김채린\_EAI 연구보조원; 성예나\_인턴장학생

문의: 02-2277-1683 (ext. 208) crkim@eai.or.kr

본 워킹페이퍼를 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.  
EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.  
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2025년 6월 18일  
“트럼프 동맹정책과 확장억제의 미래”  
979-11-6617-941-9 95340

재단법인 동아시아연구원  
03028 서울특별시 종로구 사직로7길 1  
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr