

미중해양세력전이, 1차 해양방어선, 그리고 한반도

오인환(EAI)

I. 트럼프 2기 행정부의 해양조치계획(Maritime Action Plan: MAP)

트럼프 2기 행정부는 지난 4월 해양지배권 회복(Restoring America's Maritime Dominance)이라는 제목의 행정명령을 발표하였다. 여기에는 조선업 공급망을 재편하고 미국의 조선역량의 열세를 상쇄시키기 위해 가용한 모든 정책적 수단이 망라되어 있다. 이 행정명령의 기본적인 목표들은 선박건조를 위한 안정적인 연방재정의 확보, 미국에서 제조되거나 미국국적으로 운용되는 상선들의 국제적 경쟁력 강화, 해양산업기반의 재건, 그리고 조선업 관련 노동력의 고용, 훈련, 유지 프로그램 강화를 포괄한다. 구체적으로 대통령 국가안보보좌관은 국무부 장관, 국방부 장관, 상무부 장관, 노동부 장관, 교통부 장관, 무역대표부, 본토방위부 장관과의 협의를 통해 전술한 목표달성을 위한 해양조치계획(Maritime Action Plan: MAP)을 7개월 이내 대통령에게 제출해야 하며, 이 계획에는 미국의 해양산업기반에 필수적인 공급망에 대한 투자를 증진하는 동시에 중국의 조선업 부문에 대한 불공정행위를 조사하면서 필요한 경우에는 관세를 부과하는 조치 등이 대표적으로 포함된다.

이 외에도 해양번영구역 (Maritime Prosperity Zones)을 설정하여 미국의 해양산업에 대한 동맹국과 국내 민간투자를 유치하고 해양안보투자기금(Maritime Security Trust Fund)을 조성하여 해양조치계획(MAP)을 안정적으로 지원하는 방안도 이 행정명령에 포함되어있다. 무엇보다 해양조치계획은 의회예산사무소(Congressional Budget Office)에서 매년 선박건조예산과 실행분석을 통해 지적인 만성적인 해군 선박건조실행의 지연과 조선업 산업노동력의 축소 및 은퇴 문제를 극복하기 위해 해양산업노동력 훈련과 교육 전반에 대한 투자 및 개혁을 제시하고 있다. 국제적으로 활동하는 미국 국적 상선의 수를 늘리는 방안도 해양조치계획에 언급되어 있는데, 이는 유사시에 군사적 용도로 징발할 수 있는 민간 함정의 수를 확보함으로써 위기 발발 시 문제가 될 수 있는 함정 수의 열세를 보완하는 조치로 여겨진다. 비슷한 맥락에서, 국방부 장관은 3개월 이내에 예비함대에 관한 감사를 실시하고, 강한 예비함대 전력의 보유, 지원, 동원, 그리고 재정적 뒷받침을 위한 지침을 제출하도록 되어있다.

II. 21세기 미중해양세력전이

트럼프 2기 행정부의 해양조치계획은 미국이 상대적 패권 쇠퇴 국면에 접어들었음을 보여주는 한 단면이다. 비록 최근 중국의 GDP 규모가 2021년부터 2024년까지 17조 달러에서 18조 달러로 정체된 데 반해 미국의 GDP 규모는 같은 시기에 24조 달러에서 29조 달러로 증가하면서 경제력 규모 기준으로 볼 때, 중국의 추월 속도는 완화되었지만 미중세력전이라는 구조적 변동은 지속되고 있다. 트럼프 1,2기 행정부와 바이든 행정부의 경우 정도의 차이는 있었지만 관세 정책과 디리스킹으로 대변되는 글로벌 공급망의 일부 재편성 정책을 통해 미중세력전이에 지속적으로 대응하고자 했다. 바이든 행정부는 집권기간 동안 2022년 WTO가 2018년 트럼프 1기 행정부 시기 부과된 철강과 알루미늄에 대한 관세가 무역규범을 위반한 것이라는 중재결정을 인정하지 않았고, 지난 2025년 5월 30일 트럼프 대통령은 다시 철강과 알루미늄에 대한 관세를 25%에서 50%로 올리겠다고 발표한 바 있다. 바이든 행정부에서 본격화한 글로벌 공급망 재편을 위한 정책 기조도 트럼프 2기 행정부에서도 최소한 유지되거나 더욱 심화될 것으로 보인다.

이처럼 정치적 성향에 따른 대전략 기조의 차이에도 불구하고 바이든 행정부와 트럼프 1,2기 행정부가 보여주는 대중정책에는 일정한 일관성이 존재하며 이는 미중세력전이라는 구조적

변동의 지속과 무관하지 않다. 킨들버거(Charles Kindleberger), 길핀(Robert Gilpin), 오겐스키(A.F.K. Organski), 모델스키(George Modelski)가 제시한 패권안정론, 세력전이론, 장주기 이론 등의 여러 국제정치이론에서 드러나듯 군사력, 경제력, 금융력, 산업생산력, 기술력, 지식생산력, 규범전파력 등 세력전이의 양상을 추적할 수 있는 지표는 다양하다. 그 중에서도 오늘날 미국과 중국 사이에 특히 두드러지는 세력전이는 해양세력전이다. 17세기와 18세기에는 포르투갈, 스페인, 네덜란드, 영국, 프랑스 간의 해양세력전이 상대적으로 빈번하게 일어났던 반면, 19세기부터 영국, 프랑스, 독일, 미국, 일본 사이의 해군 경쟁이 벌어진 가운데 실제 해양세력전이에 근접한 사례는 1860년대 초의 영국과 프랑스, 그리고 1919년과 1930년대의 영국과 미국 정도에 불과하다.

영국이 19세기 후반 베네수엘라 위기 이후 1904년에 이르러 유럽 본토에서 독일이라는 위협에 집중하기 위해 부상국이었던 미국을 국제정치적으로 수용하는 결정을 내린 점을 감안한다면, 1860년대 초의 영국과 프랑스간의 해양세력전이가 어쩌면 19세기와 20세기를 통틀어 통상적인 의미의 유일한 해양세력전이 사례일지도 모른다. 고전적인 사례로 항상 등장하는 20세기 초반의 영국과 독일의 사례가 있지만, 당시 독일 해군력은 영국 해군력을 추월하지 못했다. 1930년대부터 일본이 국내적 자원추출능력을 고도로 집중화 해 미국과의 해군력 격차를 1941년까지 상당히 좁혔지만, 루스벨트 행정부와 미국 의회는 1934년 빈슨-트래멜 법안(Vinson-Trammel Act of 1934), 1938년 2차 빈슨법안(Second Vinson Act of 1938), 그리고 1940년 2대양 해군 법안(Two-Ocean Act of 1940)을 제정하여 일본의 아시아-태평양 전역에서의 해군력 추월을 막을 수 있었다.

사실 2012년부터 본격화된 중국의 해군현대화에 대응하기 위해 미국 의회는 2015년부터 꾸준히 대통령이 요청한 예산보다 더 많은 예산을 편성해왔고, 행정부 또한 군함 생산을 위한 예산을 2015년 약 150억달러에서 2025년에는 300억 달러로 10년간 지속적으로 늘려 요청해왔다. 문제는 세계 조선업 시장을 한국과 함께 주도하며 해군현대화를 전략적 목표로 설정한 중국이 같은 기간에 더 많은 전투함을 생산해낼 수 있었다는 점이다. 미 전략국제연구소(Center for Strategic and International Studies: CSIS)의 2025년 3월 분석에 따르면, 중국과 한국의 세계 조선업 점유율은 53.3%와 29.1%에 달하는데 비해 미국의 조선업 점유율은 0.1%에 불과하다. 전투함정수를 기준으로 볼 때, 중국의 양적 해군력추월은 2015년과 2020년 사이에 발생하였고, 2024년 미 국방부의 중국군사력 보고서에 따르면 중국해군은 현재 세계에서 가장 규모가 큰 해군으로 총

370대의 전투함을 보유하고 있으며 2025년과 2030년에는 각각 395대와 435대의 전투함을 보유하게 될 것으로 예상된다. 반면, 미국은 2024년 12월 1일을 기준으로 약 296대의 전투함을 보유하고 있으며, 2025년에 제출된 예산안에 따르면 회계연도 2030년도 말에는 294대의 전투함을 확보할 것으로 예측된다.

III. 미국의 비대칭적인 조선업 역량과 해양세력전이 추세

2000년대 초반, 국제정치학계에서는 왜 역사적으로 유례없이 강력한 군사력을 보유하고 있는 미국에 대한 균형(balancing)이 나타나지 않는가라는 질문이 화두가 된 적이 있다. 전통적인 세력균형(balance of power) 이론에 따르면 압도적으로 집중된 군사력을 가진 강대국에 대해서 다른 강대국들이나 국가들이 균형(coalition balancing)을 형성할 것이라고 예상하는데 탈냉전 이후 미국에 대해서는 이러한 모습이 나타나지 않는다는 문제의식에서 출발한 질문이었다.

이 질문에 대한 답 중 하나로, 미국은 해양패권국이며, 해양패권국에 대해서는 대륙패권국이 줄 수 있는 직접적인 영토적인 위협을 국가들이 느끼지 않기 때문에 균형이 형성되지 않는다는 연구가 제시된 바 있다. 안보 경쟁과 위협 인식의 지리적, 지정학적인 맥락을 짚었다는 점에서 의미 있는 연구로 평가되는 이 주장에도 맹점이 있다. 21세기에 막대한 비용이 발생하는 해양패권국과의 해군 경쟁에 뛰어들 수 있는 경제적, 재정적 능력, 그리고 조선업 역량을 갖춘 강대국이나 국가가 애초에 매우 제한적일 수 있다는 점이다.

산업화 이후 대양해군경쟁의 더욱 문턱이 높아진 19, 20세기의 해양세력전이 사례가 17, 18세기에 비해 현저히 줄었다는 사실은 이 같은 경제력과 선박제조업 역량의 중요성을 방증하고 있는지도 모른다. 19세기의 프랑스와 러시아가 영국에 대한 해군 경쟁을 시도하였지만 1860년대 초 프랑스를 제외하고는 해양세력전이 일어났던 적은 없으며, 20세기의 독일, 일본, 러시아, 소련 정도가 영국과 미국에 대해 해양세력전이 일어나지는 않는 범위 내에서 해군 경쟁을 시도하였다고 볼 수 있다. 하지만 21세기의 중국은 질적인 면의 열세에도 불구하고 미국이라는 해양패권국과의 해군 경쟁에 뛰어들 수 있는 만큼의 경제적, 재정적 능력과 상당한 조선업 역량을 이미 갖추게 되었다. 이 같은 경우 다른 국가들이 미국에 대항한 연합전선을 구축할 의도가 있는지 없는지는 별로 중요하지 않게 된다. 중국의 해군현대화만으로도 미국에 대한 균형(balancing)은 이미 발생한 것이기 때문이다.

물론, 전투함의 수가 해군력을 평가하는 절대적이거나 유일한 기준이라고 볼 수는 없다. 함대의 구성을 보면, 미 해군은 순양함(cruiser)과 구축함(destroyer)과 같이 큰 전투함을 많이 보유하고 있고 중국해군에는 호위함(frigate), 소형호위함(corvette)과 같은 작은 전투함이 더 많다. 미국은 11대의 항공모함을 운영하는 반면, 중국은 3대의 항공모함에 더해 4번째 항공모함을 건조 중이다. 배수량 기준으로 살펴보면, 중국 해군의 총 배수량은 1,854,000톤으로 이는 400만톤을 넘어서는 미국 해군의 총 배수량의 절반 이하에 해당한다. 잠수함의 경우에도, 미 해군의 잠수함은 모두 핵동력을 사용하는데 비해, 55대에 달하는 대부분의 중국 잠수함은 디젤동력을 사용하고 있어 더 쉽게 감지될 수 있고 핵동력을 사용하는 잠수함은 10대 남짓에 그친다. 이처럼 질적인 측면에서 미 해군은 여전히 우위를 점하고 있지만, 역사적으로 해양전투의 결과에 있어 전투함의 수는 중요한 요인이었으며, 무엇보다 미국 조선업의 선박제조역량이 비대칭적으로 열세에 처해있기 때문에 전투함정 수의 변화를 간과할 수는 없다.

미 해군이 2025년에 제출한 선박건조 계획에 따르면, 향후 약 5년에서 10년 동안 미사일과 어뢰를 발사할 수 있는 전투함의 수는 단기적으로 감소하게 되었다가 2030년대부터 미사일과 어뢰 발사능력으로 대표되는 화력과 함대의 규모가 동시에 반등되도록 하는 목표가 설정되어 있다. 현재의 선박건조는 과거 예산 계획의 반영이기 때문에, 2025년부터 2030년까지 최소한 양적인 의미에서의 미중해양세력전이의 추세는 심화될 것이다. 장기적으로 미 해군의 2025년 선박건조 계획은 30년 이후에 총 381대의 전투함과 134대의 무인전투함 및 무인잠수함을 보유하는 것을 목표로 삼고 있다. 만약 이 계획이 현실화된다면, 2054년에 미 해군이 보유하게 되는 전투함의 규모는 390대까지 늘어날 수 있지만 향후 30년간 미국의 선박제조역량과 연방재정이 이 계획을 현실적으로 뒷받침할 수 있을지 여부는 아직 불투명하다. 트럼프 2기 행정부는 미국이 직면한 양적 해양세력전이와 조선업 역량의 열세를 인식하고 있으며 이 문제에 정면으로 대응하기 위한 행정명령을 2025년 4월 9일에 내렸던 것이다.

IV. 해양세력전이 속 미국의 1차 해양방어선과 한반도

언급했듯이, 트럼프 2기 행정부의 해양조치계획(MAP)은 지난 4월 초에 발표되었고 항목별 구체적 계획은 최소 3개월에서 최대 7개월 이내에 제출되게 되어있기 때문에 해양조치계획이 얼마나 실효성을 거두는 방식으로 실행될지를 현재 시점에서 판단하기는 어렵다. 하지만 분명한

것은, 양적인 측면에서의 미중해양세력전이가 2025년부터 2030년까지는 사실상 예정되어 있으며, 전개되는 상황에 따라 2050년까지도 전투함정 수의 열세를 상쇄하기 위한 미국의 노력이 지속적으로 필요할 수 있다는 점이다. 트럼프 2기 행정부의 4월 행정명령과 해양조치계획은 미국이 이 같은 문제점을 최소한 명확히 인식하고 해결하기 위한 노력을 전개하고 있다는 점을 보여준다. 역사적으로 볼 때, 해양패권국은 중요한 해양세력전이가 발생하거나 다른 동맹의 형성이나 해체를 통해 해군 군사력 균형에 중대한 변화가 발생하는 시기에 이에 대응하여 자신의 1차 해양방어선을 재조정하거나 강화하기 위한 노력을 보여왔다. 1860년대 팔머스톤 수상은 영국의 해안선 방어를 강화했고, 1890년대 솔스베리 수상은 프랑스-러시아 동맹의 연합해군력에 대응해 지중해에서의 영국의 1차 해양방어선을 재조정하였다.

1930년대 중후반부터 1940년대 초반까지 루스벨트 대통령은 아시아-태평양 전역의 1차 해양방어선을 구체화하였고, 1939년 1월에는 상원군사위원회 소속 의원들과의 회동에서 유럽전역과 아시아-태평양 전역에서 미국의 1차 해양방어선은 어디여야 하는가에 대한 자신의 구상을 밝히기도 하였다. 같은 맥락에서, 2025년부터 2050년까지 미국이 인도-태평양 전역에서 자신의 1차 해양방어선을 어떻게 구상하는가의 문제는 인도-태평양 지역의 안정적인 위기관리와 평화에 직결되는 문제라고 볼 수 있다. 오늘날 미중해양세력전이라는 중대한 변화와 미국의 1차 해양방어선에 대한 구상을 동시에 염두에 둔다면, 대만과 관련한 문제는 단순히 양안관계에 국한될 수 없는 문제라는 점을 이해할 수 있을 것이다. 일본과 유사하게 규모는 크지 않지만 현대화된 해군과 세계적인 조선업 역량을 보유하고 있는 한국의 입장에서 이 같은 상황은 한편으로는 해양분쟁에 대한 불안감을 증폭시키는 요인이지만 다른 한편으로는 한국의 전략적 가치를 극대화할 수 있다는 측면에서는 중요한 기회라고도 볼 수 있다.

최근 주한미군사령관이 한반도를 항공모함에 빚대어 언급한 발언이나, 정부 당국자들이 정치적 파급력을 고려해 공식적으로는 부인했지만 주한미군의 전략적 유연성에 대한 논의가 새어나오는 정황들은 이미 진행되고 있는 미중해양세력전이와 미국의 1차 해양방어선의 재조정과 관련된 사안들임을 냉철히 이해할 필요가 있다. 현실에 대한 분명한 인식 위에서 인도-태평양 지역의 평화와 안정성을 공고히 하는데 한국이 기여할 수 있는 부분은 무엇인지를 고민하여 구체적인 정책을 선택하는 지혜가 요구되는 것이다. 다른 한편으로, 북한 최근 최신형 구축함과 핵투발수단으로서의 전략핵잠수함 건조를 노출시키는 등 핵전력과 연계된 해군현대화에 노력을 기울이고 있다. 지금까지 강대국 사이 안보경쟁에서 발생하는 공간 속에서 생존 역량을 극대화해온

북한이 현재 전개되고 있는 미중해양세력전이에 맞추어 비대칭전력의 고도화를 추진하고 있는 모습으로도 해석할 수 있을 것이다.

구체적으로 북한은 최근 인양 관련 위성사진으로 다시 보도되었던 신형구축함 최현함을 지난 4월에 진수하는 등 재래식 해군전력을 현대화하는 동시에 핵 전력구조면에서 2차 타격능력 확보를 위해 해상에서의 운영 가능한 무기체계를 확장해가고 있다. 대표적으로 지난 2023년 9월 공개한 김군옥 영웅함은 10개의 수직관, 잠수함발사탄도미사일(SLBM)용 대형관 4개, 순항미사일(SLCM)용 소형관 6개를 갖추고 있어 김정은은 이를 “전술핵공격잠수함”이라고 부르기도 하였다. 이는 장기적으로 북한이 대륙간탄도미사일(ICBM) 기반보다는 잠수함발사탄도미사일(SLBM)에 기반한 핵 전력구조를 구축하기 위한 노력의 일부라고 여겨진다. 이외에도 북한은 2023년에 김정은 참관 하에 신형 수상함인 압록급 초계함에서 전략순항 미사일(SLCM)을 시험했다. 북한은 또한 신형 및 개량 전략순항미사일을 작년과 올해에 시험하였고, 무인잠수정을 통한 핵어뢰 발사시험도 2024년 1월에 두 차례 시행한 바 있다.

한국은 단기적으로는 2030년까지, 장기적으로는 2050년까지, 이미 전개되고 있는 미중해양세력전이와 북한의 해군현대화 및 해군핵전력화에 대해 동시에 대응해야 하는 과제를 안게 되었다. 양적으로 벌어지고 있는 중국과의 해군력 격차에 대한 문제의식은 최근 몇 년간 지속적으로 미국에서 드러났지만, 트럼프 2기의 해양조치계획은 미국이 이제는 이 문제를 대전략 수준의 정책 조정을 통해 대응해야 한다고 느끼는 시기가 왔음을 말해준다. 한국은 올해부터 2030년, 그리고 길게는 2050년까지, 미국이 가지고 있는 전략적 고민을 이해하고 한국의 조선업 역량을 활용한 한미조선협력 이니셔티브를 주도적으로 설계할 필요가 있다. 한국은 미국의 1차 방어선 재조정과 관련해 한국이 지역적 안정성과 평화를 목표로 한 역제에 기여할 수 있는 부분을 구체적으로 고민하고, 북한의 해군핵전력화에 대한 발전된 대응으로서 한미간에 심화된 통합확장역제의 필요성을 강조해야 할 것이다. ■

■ 저자: 오인환_EAI 수석연구원

■ 담당 및 편집: 김채린_EAI 연구보조원

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

본 논평을 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 2024년 6월 4일
“미중해양세력전이, 1차 해양방어선, 그리고 한반도”
979-11-6617-935-8 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