GLOBAL NK
Zoom & Connect

EAI

미국 해양패권의 미래와 한국의 전략:
한미 조선협력과 대북 정책을 둘러싼 미국 의회의 역할

오인환(EAI; 서울대학교)

한미조선협력과 마스가(MASGA): 포괄적 한미동맹의 첫 걸음

마스가(MASGA: Make American Shipbuilding Great Again)라는 용어는 트럼프 2기 행정부의 관세율을 낮추기 위한 협상 과정 가운데 한국 대표단의 고심 끝에 나온 용어이다. 한미조선협력에 대한 아이디어와 제언은 사실 관세협상 이전부터 이미 많이 제기되어왔다. 오히려 언론을 통해 많이 보도되었던 빈도 수에 비해 실질적인 한미조선협력의 결과물은 기대에 미치지 못했던 것이 사실이다. 예를 들어 이미 작년 2월 바이든 행정부의 해군부 장관 카를로스 델 토로 (Carlos Del Toro)는 HD 현대중공업 울산조선소와 한화오션 거제사업장을 방문하였고 한국 조선소의 생산시설과 함정 건조 역량을 확인하기도 하였다. 국내 조선업은 쇠락하였지만, 중국과의 해군력 경쟁이라는 관점에서 발등에 불이 떨어진 미국의 입장에서 한미조선협력은 필수적이다. 세계적인 조선업 역량을 가지고 있지만 북핵 문제와 중국과의 관계를 포함한 많은 외교 현안에서 미국과의 공조가 절대적으로 중요한 한국에게도 한미조선협력은 서로가 흔쾌히 주고 받을 수 있는 포괄적 한미동맹의 중요한 첫

걸음이 아닐 수 없다. 하지만, 앞으로 한미조선협력의 실질적인 진전을 이루기 위해서는 한국이 미국의 국내정치적, 법적 장애물을 명확히 인식하고 이를 극복해 나가려는 주도적 노력을 기울일 필요가 있다.

해군력 증강 및 조선 관련 법안들과 한미조선협력의 법적제약

최근 미국 의회에서 다소 고무적인 법안의 초당적 발의가 이뤄진 바 있다. 지난 8월 1일 하와이의 에드 케이스(Ed Case) 민주당 의원과 괌의 제임스 모일런(James Moylan) 공화당 의원이 상선 동맹국 파트너십법(Merchant Marine Allies Partnership Act)을 함께 발의한 것이다. 이 법안은 미국 선박이 한국, 일본 등 동맹국 조선소에서 선박 개조 시 50%의 수입 관세를 면제하고 동맹국 제조 선박의 미 연안 운송을 허용하는 내용을 담고 있다. 1920년에 제정된 존스법(Jones Act)에 의하면, 미 연안을 항해하는 모든 선박들은 미국인에 의해 건조, 소유, 운행되어야 하는데 상선 동맹국 파트너십법은 동맹국과의 조선협력을 위해 동맹국들에 대해서 이 규제들을 예외로 하겠다는 것이다. 현재 이 법안은 하원의 교통 및 인프라 상임위원회에 회부되어 있다.

존스법에 더해 동맹국의 조선업 협력의 법적인 제약으로 작용하는 법은 번스-톨레프슨법(Byrnes-Tollesfson Act)이다. 번스-톨레프슨 수정법은 미 해군이 직접 외국 조선소와 해군 선박을 건조하는 계약을 체결할 수 없게 규정하고 있다. 하청업체나 하도급업체를 통한 계약 또한 금지한다. 대통령의 면제권(waiver)을 예외적으로 규정하고 있지만 전시와 같이 특수한 상황이 아닌 한, 면제권을 대통령이 작동할 만한 상황은 현실적으로 매우 제한적이다. 번스-톨레프슨 법은 건조뿐만 아니라 유지, 보수, 정비 (MRO: Maintenance, Repair, Overhaul) 또한 해외에서 하지

ⓒ EAI 2025

못하도록 하는 규정을 별도로 가지고 있다. 이 규정에 의하면, 미국 또는 괌을 모항으로 하는 해군 함정은 미국 또는 괌 외부의 조선소에서 유지, 보수, 정비를 받을 수 없다. 다만 연안전투함(LCS: Littoral Combat Ship)의 경우나 항해 중 수리의 경우, 그리고 적대적 행위 또는 개입으로 인해 발생한 파손의 수리일 경우에는 외부의 조선소에서 수리될 수 있도록 예외가 적용되는 범위를 정해 놓았다.

2024년 자료를 기준으로 할 때, 296척의 미 함정 중 40척만이 미국이 아닌 해외의 기지를 모항으로 하고 연안 전투함은 총 22척에 불과하다. 따라서 번스-톨레프슨법이 개정되지 않는 이상, 특히 일본의 요코스카 해군기지와 사세보 기지와 같이 미 함정들의 모항을 보유하지 못한 한국의 경우는 한미조선업 협력이 현실화되지 못할 가능성이 높다고 할 수 있다. 일본은 요코스카와 사세보를 모항으로 삼는 미 함정들이 있기 때문에 이 함정들에 대한 유지,보수,정비(MRO)를 담당하고 있다. 2024년 11월 한화오션에서 수주하여 시행한 2건의 MRO 사업도 미국이나 괌을 모항으로 하지 않는 미7함대에서 발주한 사업이기 때문에 법적으로 가능했던 것이다. 방위사업청의 강환석 차장은 지난 8월 6-7일 워싱턴을 방문해 미 해군부 제이슨 포터 연구개발획득차관보를 만나 미 함정을 미국 내 조선소에서만 건조하도록 규정한 번스-톨레프슨 법 개정의 규제 완화 필요성을 논의하고 공감대를 형성한 것으로 보도되었다. 해당 보도에 따르면, 강 차장은 법적 현황을 감안해 한국의 조선사가 함정을 건조하거나, 블록 모듈 형태로 생산 및 납품한 후 미국 현지 조선소에서 최종 조립하는 방식 등의 다양한 협력 방안을 제시한 것으로 알려졌다.

주목할 점은 이 같은 법안들이 발의 단계에서는 많은 언론의 보도를 타지만, 발의는 입법의 시작 단계일 뿐 발의 이후에 상임위원회에 회부되지 않거나, 회부되어도 계류되거나 상하원의 투표를 통과하지 못하면 아무런 실질적인 변화를 도출하지 못한다는 사실이다. 이러한 사실은 미국의 해군력 증강과 한미조선협력의 실질적 변화에 있어서 의회의 역할이 상당하다는 점을

ⓒ EAI 2025

드러낸다. 사실 미 함정의 동맹국 건조를 위한 번스-톨레프슨 법안을 개정하는 법안(Ensuring Naval Readiness Act: ENA Act)은 2024년 6월에도 발의된 바 있었다. 그러나 후속조치가 이뤄지지 않았고, 2025년 2월에 재발의 되어 현재는 상원국방위원회에 회부되어 있다. 트럼프 행정부의 4월 행정명령과 연동되는 법안인 미국 함정 건설, 항만 인프라 번영, 안보 법안 (the SHIPS Act: the Shipbuilding and Harbor Infrastructure for Prosperity and Security for America Act) 또한 상원과 하원에 각각 관련 상임위원회에 회부되어 있지만 심의(hearing) 일정은 잡혀져 있지 않다. 지난 6월에 발의되어 외국 선박의 미 연안 운송을 허용하는 내용의 미국 수역 법안 (the Open America's Waters Act) 또한 같은 상황에 놓여져 있다. 전술한 4개의 법안 중 가장 진전이 있어 보이는 법안은 가장 최근에 발의된 상선 동맹국 파트너십 법이지만, 이 또한 상황에 따라 관련 상임위원회에서 계류되지 않거나 하원이나 상원의 투표에서 통과될 것이라는 보장은 없다.

트럼프 2기 행정부의 해양조치계획 추진 동력 약화

해양패권국은 전략수준의 해양세력전이가 벌어질 때 역사적으로 해군력 증강을 위해 국내적인 자원추출능력을 극대화하거나 다른 전역에 배치된 함정을 세력전이가 발생하고 있는 전역으로 이동시키는 모습을 보여왔다. 현재 미국과 중국 사이의 양적해양세력전이가 진행중인 가운데, 지난 4월 "해양지배권 회복(Restoring America's Maritime Dominance)"이라고 명명된 트럼프 2기 행정부의 행정명령과 그 안에 담긴 해양조치계획(Maritime Action Plan)은 전형적인 전자의 노력이라고 볼 수 있다. 하지만 국무부, 전쟁부, 상무부, 노동부, 교통부, 무역대표부, 본토방위부가 망라되어 총동원되는 이 해양조치계획의 제출기한이 벌써 2개월 이내로 다가온 반면, 트럼프 행정부 내부의 상황은 녹록지 않아 보인다.

ⓒ EAI 2025

최근 해양조치계획을 담당하는 백악관과 해양사무국의 주요 인력들이 행정부를 떠나갔기 때문이다. 백악관 국가안보실의 해양 및 산업역량 수석비서관을 맡고 있던 이언 베닛(Ian Bennitt)은 지난 7월말 트럼프행정부를 떠났다. 국가안보실 비서실장(National Security Council Chief of Staff) 브라이언 맥콜맥(Brian McCormack)의 사임에 더해 베닛의 사임은 총 7명의 해양사무국(the maritime office) 참모 중 5명이 7월에 사임한 이후의 추가적인 인력 손실이다. 7월의 이 같은 인력의 이동은 4월 행정명령과 해양조치계획 실행의 추진력이 행정부 차원에서 약화되고 있는 것은 아니냐는 추정을 가능케한다. 2개월 후 해양조치계획의 구체적인 윤곽이 드러날 때까지 섣부른 예단은 피해야겠지만, 우선 4월에 비해 행정부의 행정명령 실행 동력이 일부 약화되었다고 볼 수 있다.

다른 한편, 해양패권국의 자원추출능력의 증진에 행정부와 함께 중요한 역할을 하는 기관은 입법부이다. 19세기말 프랑스와 러시아와의 동맹이 지중해에서의 영국의 해군력우위에 도전을 가하자, 영국 의회는 스펜서 프로그램 (the Spencer Program of 1893)과 함께 해군 예산에 편성되어 있지 않은 함정 건조와 연안시설 개선을 위한 추가적인 법안 (Naval Works Act of 1895, Naval Works Bill of 1896)을 통과시킨 바 있다. 1930년대 미국 의회 또한 1934년부터 연속적인 함정 건조 법안을 통과시켜 일본에 의한 해양세력전이를 방지하였다. 향후 트럼프 행정부가 해양조치계획을 추진하는 동력을 회복할 수 있을지 여부와 함께 현재 미국 의회가 해양 및 선박건조 관련 법안에 대해 전향적인 모습으로 힘을 더할 수 있을지 여부가 미국의 해군력 증강 가능성에 영향을 미칠 것이다. 특히, 한국이 함정 건조나 유지, 보수, 정비와 같은 조선업 협력에 참여하기 위해서는 동맹국의 조선업 분야에 대한 법적인 제약이 의회를 통해 제거되어야 하기 때문이다.

ⓒ EAI 2025

행정부와 의회에 대한 동시관여와 북한에 대한 접근

트럼프 행정부의 해양조치계획이 성공하려면 의회에서 발의된 해군력 증강, 조선업 투자, 동맹과의 조선 및 MRO 협력과 관련한 법안들이 동시에 실질적인 진전을 이루어야 한다. 그 때 미국은 장기적으로 중국에 의해 발생하는 양적해양세력전이에 대한 적절한 대응을 할 수 있을 것이다. 하지만 현재의 상황을 미뤄볼 때, 행정부와 입법부 차원에서 추진하고자 하는 함정 건조와 조선업 재건의 진전이 잘 이루어질지, 그리고 만약 진전이 있다면 언제쯤 이뤄질지 장담할 수 없다. 미국의 해군력 증강에 대한 필요성은 행정부와 입법부에서 일정부분 공유되고 있지만 다른 국내정치적인 요인들이 현행법 개정과 입법에 장애물로 작용할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 미국 최대의 노동조합인 미국노동총연맹 산업별조합회의(the American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations' metalworkers division)의 철강노동지부(metalworkers division)는 동맹국 조선소를 이용하는 법안을 바이든 행정부 시기부터 반대해왔다. 철강노동자들이 자신들의 직업적 안정성을 해친 다는 이유로 최대 노조의 조직력에 기반한 반대 및 로비를 할 경우, 정치인들은 이 같은 압력을 무시할 수 없을 것이다.

미국 조선업계의 당사자들은 미국의 전투함정건조에 대한 외주를 주는 방안을 미 조선업계에 대한 심각한 위협으로 간주한다. 그들은 현행 법 개정과 새로운 입법을 반대하는 동시에 미국 조선업 인프라에 대한 더 많은 투자를 요구하고 있다. 이 같은 반대는 미 조선업계가 함정 시장에 크게 의존하고 있다는 사실과 무관하지 않다. 2020년의 경우 미 조선업계가 인도한 총 선박 중 미국 정부기관에 공급된 비율은 3% 미만이었지만, 대형 심해 선박 15척 중 14척은 미 해군과 해안경비대에 인도되었다. 미 조선업계는 함정과 관련된 사안에 있어서는 아직 강한 보호주의를 가지고 있다. 여기에 외국 조선소에서 전투 함정을 건조할 때 무기체계에 대한 정보나 기술이

ⓒ EAI 2025

유출될 가능성까지 우려하는 국가안보적 고려가 추가될 경우, 외국 조선소에서의 함정 건조에 대한 반대는 더욱 강해질 수 있다. 일각에서는 미국이 한국의 조선소 노동자들이 최근 몇 년간 중국의 조선소에 고용되어 일했다는 사실도 우려를 증폭시킨다고 보기도 한다. 지난 100년 동안 존스법을 폐지하기 위한 시도들이 좌절되었다는 사실은 미국 내 조선업계와 노조 로비의 영향력이 강력하다는 점을 방증한다.

이러한 미국의 국내정치상황을 고려할 때, 한국이 관세협상 과정에서 레버리지로 제시했던 마스가 프로젝트를 제대로 실현시키기 위해서는 미국 행정부와의 긴밀한 협의에 더해 미국 의회에 대한 적극적인 관여 및 로비를 펼칠 필요가 있다. 언급했던 방사청과 미 해군부 간의 지난 8월 6-7일의 협의는 한미 행정부 간의 협의라고 볼 수 있다. 한미 행정부 간의 협력 또한 최근 지연되고 있는 관세협정의 여파에 영향을 받을 수도 있지만, 트럼프 행정부 차원의 행정명령과 해양조치계획이 이미 공표되었다. 시간이 지남에 따라 중국과의 해군력 격차에 대한 우려와 위협 인식이 강화될수록 조선업현대화와 신속한 함정 건조에 대한 요구는 힘을 받을 수 있다. 한국의 입장에서 이 같은 정치적 모멘텀이 미국에서 상실되지 않도록 하기 위해서는 행정부를 넘어 의회와 기업 및 민간 차원의 미국 의회에 대한 동시 관여를 펼칠 필요가 있다. 한국의 국회와 기업, 그리고 민간 차원에서 함께 대미 의회 로비를 할 수 있는 네트워크를 구성하여 지속적으로 미국의 행정부 뿐 아니라 의회에 대한 관여 노력을 기울일 때, 한미조선업협력의 정치적 기반이 마련되고 미국의 국내법 수준의 장애물을 극복할 수 있다.

언급한 바와 같이 미국 의회에 대한 한국의 다각적인 관여 노력은 우선 미국의 해군력 증강과 관련한 한미조선업협력을 위해 필요하다. 나아가 한국의 의회 관여는 북한과 얽혀있는 비확산, 평화체제, 그리고 주한미군의 규모와 역할이라는 현안에 대한 한미간의 의견차를 좁히고 한반도를 둘러싼 아시아-태평양 지역의 안정성을 도모하는 데에도 필요한 정책 아이디어이다.

ⓒ EAI 2025

트럼프 2기 행정부가 주한미군을 감축할 수 있다는 언론 보도가 있었지만, 미 상원 군사위원회는 지난 7월 11일 2026 회계연도 국방수권법안(NDAA: National Defense Authorization Act)을 통과시키고 “한반도에서 미군 감축 혹은 연합사령부에 대한 전시작전통제권 전환”은 국방장관이 이러한 조치가 국익에 부합한다고 의회를 통해 인증받기전에는 금지된다는 조항을 적시하였다. 1년마다 변화하는 안보환경에 따라 매년 새롭게 제정되는 법안이지만, 주한미군 규모에 대해 미 의회 또한 영향력을 행사할 수 있는 주체라는 점을 유념해야 한다. 따라서 미 의회가 한국이 장기적으로 추진하고자 하는 대북정책에 대한 이해를 토대로 주한미군 규모와 역할 문제에 접근하도록 노력할 필요가 있다. 또한 이를 통해 북한의 핵능력이 고도화되는 가운데 한국과 미국의 북한 문제에 대한 장기적 목표를 조정해나가야 한다. 비핵화에 대해서 보다 확고한 입장을 가지고 있는 미 의회와의 협의 체계를 잘 구축하는 것은 한미공조가 비핵화와 평화체제 구축이라는 공동의 장기비전위에 세워지도록 하는 효과가 있을 것이다. 미 행정부와 의회에 대한 동시 관여 정책의 출발은 미 해군력 증강과 한미조선업협력에서 시작될 수 있지만, 미 의회에 대한 적극적인 관여는 대북정책에 있어 비핵화와 평화체제라는 장기적 비전을 한국과 미국이 공유하는 데에도 긍정적인 역할을 할 수 있을 것이다. ■

ⓒ EAI 2025

■ 저자: **오인환**_EAI 수석연구원; 서울대학교 강사.

■ 담당 및 편집: **오인환**_EAI 수석연구원; **정종혁**_국립외교원 연구원
문의: 02-2277-1683 (ext. 202) ihoh@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 견해임을 밝힙니다.

발행일 2025년 9월 29일 979-11-6617-179-6 95340
"미국해양패권의 미래와 한국의 전략: 한미 조선협력과 대북정책을 둘러싼 미국 의회의 역할"

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

ⓒ EAI 2025