

# 트럼프 행정부와 미국·유럽 안보 동맹: “공평한 분담”의 실현 전망

전혜원



이 글은 국립외교원 외교안보연구소에서 매주 개최되는  
주요국제문제분석 세미나에서의 논의를 참고로 하여 저자가 작성한 것입니다.

세미나일자 **2018. 10. 10.**

발 표 **전혜원** 유럽·아프리카연구부 부교수

토 론 **전봉근** 안보통일연구부 교수

**도종윤** 제주평화연구원 지역통합연구부장

발 행 일 **2018년 11월 15일**

발 행 처 **국립외교원 외교안보연구소**

편 집 **한미희** 연구원

디 자 인 **역사공간**

발간등록번호 11-1261021-000001-03

## **국립외교원 외교안보연구소**

(우)06750 서울특별시 서초구 남부순환로 2572

<http://www.ifans.go.kr>

E-mail: [ifans@mofa.go.kr](mailto:ifans@mofa.go.kr)

이 문건은 집필자의 견해를 바탕으로 '열린 외교'의 구현과 외교정책수립을 위한  
참고자료로 작성된 것으로서 외교부의 공식입장과는 무관한 것입니다.

# 트럼프 행정부와 미국·유럽 안보 동맹: “공평한 분담”의 실현 전망

## CONTENTS

문제의 제기	01
유럽에 대한 미국의 안보 보장 현황	04
NATO 내 안보 분담의 현황과 전망	11
미국·유럽 안보 동맹 전망	18
정책적 고려사항	23



---

# 1. 문제의 제기

» 2017년 5월과 2018년 7월에 있었던 두 차례의 북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization) 정상회의에서 유럽은 연속적으로 미국의 트럼프(Donald Trump) 대통령에게 대서양 동맹의 중요성을 제고하는데 실패함.

- 트럼프 대통령은 후보자 시절부터 NATO가 더 이상 쓸모없다(“obsolete”)고 주장하며 미국은 방위비를 제대로 부담하지 않는 NATO 회원국을 보호할 수 없다고 발언함. NATO의 유럽 동맹국들은 이러한 발언이 북대서양조약(North Atlantic Treaty) 제5조, 소위 ‘집단방위(collective defence)’조항에 배치되는 것으로 판단하고 위기의식을 느낌.

- 2017년 초 트럼프 대통령 취임 이래 유럽은 다양한 양자 정상회담과 다자 정상회의를 통해 미국 안보에 있어서 NATO의 중요성과 북대서양조약 제5조의 가치에 대해 트럼프 대통령을 설득하려 했으나 유럽의 이러한 노력은 지난 1년 반 동안 성과를 거두지 못함.

- 특히 2017년과 2018년 NATO 정상회의 전후로 트럼프 대통령은 유럽의 안보 부담 미흡과 북대서양조약 제5조의 유효성을 지속적으로 연결하며 유럽과의 안보 파트너십에 대한 의구심을 적극적으로 개선함. 2014년 러시아가 우크라이나 크림반도(Crimea)를 합병한 이래 NATO와 러시아 관계는 “신냉전”이라 불릴 정도로 긴장이 고조된 상황에서 트럼프 대통령이 유럽의 동맹국에 대한 공격적인 태도와 달리 지속적으로 친 러시아적 태도를 취하며 2018년 NATO 정상회의 직후 핀란드 헬싱키(Helsinki)에서의 미·러 정상회담 개최는 유럽 각국의 우려를 증폭시킴.

» 비록 2017년과 2018년 NATO 정상회의가 트럼프 대통령의 공격적 발언들과는 달리 공식 문서상으로 대서양 동맹을 공고히 하는 성과를 도출했다고는 하나 미국과 유럽 모두 NATO를 둘러싼 대서양 양안관계를 긍정적으로 평가하지는 못하고 있음.

○ 예를 들어, 2017년 NATO 정상회의 직후 뮌헨(München)에서 개최된 집권 기민/기사당의 총선 유세 행사에 참석한 앙겔라 메르켈(Angela Merkel) 독일 총리는 “우리가 서로 완전히 의지하던 시대는 어떤 면에서 끝났다고 할 수 있습니다. 지난 며칠간 그걸 경험했습니다. 우리는 유럽인으로서 우리의 미래와 운명을 위해 싸워야 한다는 것을 알아야 합니다.”라고 발언하며 트럼프 대통령에 대한 실망을 우회적으로 표출함.

○ 2018년 NATO 정상회의에서는 트럼프 대통령이 유럽의 국방비 증액 노력이 미진함을 지적하고 급기야는 NATO의 공식 가이드라인인 국내총생산(GDP: Gross Domestic Product)의 2% 국방비 지출을 넘는 GDP의 4%를 요구하였음. 이에 관해 스톨텐베르그(Jens Stoltenberg) NATO 사무총장과 NATO의 유럽 회원국들은 GDP 2%만이 유효한 가이드라인이라고 공식 확인함으로써 NATO 내 균열이 나타남.

○ NATO 사무총장도 2018년 정상회의의 공식적 성과를 강조하면서도 1960년대 프랑스의 NATO 군사 체제 탈퇴나 2000년대 이라크 전을 둘러싼 NATO 내 갈등을 언급 하면서 현재 대서양 동맹 내 균열이 상당함을 일부 인정함.

○ 트럼프 행정부가 등장한 이래, 미국과 유럽 간 안보 신뢰성이 다방면에서 훼손되고 있으며 이는 장기적으로 국제 질서에 악영향을 미친다는 우려가 증폭되고 있음. 미국·유럽 안보 협력을 위한 핵심 축인 NATO의 신뢰성 훼손은 미국·유럽 관계의 제도적 기반이 부침을 겪고 있음을 시사함.

## NATO 사무총장도 현재 대서양 동맹 내 균열이 상당함을 일부 인정함

» 본 보고서는 NATO를 둘러싼 미국과 유럽 간 갈등 점검을 목적으로 함.

○ 미국·유럽 간 안보 협력에 대한 이해는 NATO에 관한 트럼프 대통령의 수사(rhetoric)와 NATO 정상회의의 공식 문서를 살펴보는 것만으로는 불충분함. 집단 안보는 △유럽 내 군사 분쟁 발발 시 미국의 개입 의지, △유럽의 군사 분쟁 예방을

---

위한 미국의 군사력 배치 실태, △유럽의 자체 방위 능력 배양 그리고 △미국과 유럽 간 다층적 안보 인식 공유 등에 의해 종합적으로 달성됨.

● 그러므로 본 보고서는 미국·유럽 안보 협력에 관한 부정적 발언들로 인해 집단 안보에 대한 우려가 증가하고 있는 상황에서 미국·유럽 안보의 실질적 협력 현황을 살펴보고 이를 전망하고자 함.

---

## 2. 유럽에 대한 미국의 안보 보장 현황

### 가. 북대서양조약 제5조의 유효성

» 유럽에 대한 미국의 안보 보장에 관한 논란이 있을 때마다 거론되는 것이 NATO의 설립 조약인 1949년 북대서양조약 제5조의 유효성 여부임.

- 북대서양조약 제5조와 이를 뒷받침하는 제6조의 내용은 아래와 같음.

“제5조. 체결국들은 유럽과 북아메리카의 어느 체결국이든 무력 공격을 받았을 때 그것을 전체 체결국들에 대한 공격으로 간주한다. 그 경우 UN 헌장 제51조에 의거한 개별적 또는 집단적인 자력 구제에 들어간 체결국에 나머지 체결국들이 지원하며, 필요하다고 여겨지면 무력을 사용해서라도 북대서양 지역에 평화를 회복하기 위해 노력한다.

그런 무력 사용은 곧바로 UN 안전보장이사회에 통보되어야 하며 UN 안전보장이사회가 분쟁 해결을 위한 수단을 취했을 때 중단되어야 한다.”

“제6조. 제5조에 언급된 평화 회복 노력의 원인이 되는 상대의 무력 공격은 체결국들의 유럽 및 북아메리카의 영토 그리고 프랑스령 알제리, 체결국의 유럽 주둔군, 그밖에 체결국들의 주권이 미치는 도서 지역 및 해상의 선박에 가해진 것이다.<sup>1)</sup>”

1) “Article 5

The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.

Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.

○ 본 조항의 내용을 볼 때, NATO 체제 하에서 미국을 비롯한 NATO 회원국의 유럽 안보 위협에 대한 개입은 NATO 회원국이 무력 공격을 받는 경우에 국한됨. 또한, “필요하다고 여겨지면”이라는 단서를 달았기 때문에 NATO 회원국이 무력 공격을 받았을 때라도 미국을 포함한

NATO 회원국의 조력은 동맹국의 의무로써 반드시 무력 개입을 요구하고 있지 않음. 엄밀히 말해 NATO 회원국은 타회원국을 비무력적인 방법으로 지원하더라도 회원국으로서의 의무를 이행하고 있다고 할 수 있음.

○ 또한, 제6조의 내용을 보면 유럽을 제외한 지역의 해외 주둔 미군은 NATO 회원국의 의무에서 제외됨을 알 수 있음.

○ 2001년 9.11 사태 때 북대서양조약 제5조가 처음 발동되었고 2014년 우크라이나 (NATO 非회원국) 사태 당시 NATO가 개입하지 않은 것도 제5조와 제6조에 의거해서임.

○ 그러므로 순수한 법적 해석 차원에서 볼 때 북대서양조약만으로 미국의 유럽 안보 무력 개입이 법적으로 의무화되는 것은 아님. 애초부터 유럽 내 미국 주둔군은 실질적 군사 효과 이외에도 북대서양조약 제5조의 이러한 단점을 보완하고 미국의 유럽 안보 제공을 정치적으로 보장하기 위한 목적이 있었음. 북대서양조약 제5조는 대서양 동맹의 법적 틀을 제공할 뿐으로, 미국의 유럽 안보 보장은 정치적 의지에 크게 의존하고 있음.

**NATO 회원국은 타회원국을 비무력적인 방법으로 지원하더라도 회원국으로서의 의무를 이행하고 있다**

#### Article 6

For the purpose of Article 5, an armed attack on one or more of the Parties is deemed to include an armed attack:

- on the territory of any of the Parties in Europe or North America, on the Algerian Departments of France 2, on the territory of Turkey or on the Islands under the jurisdiction of any of the Parties in the North Atlantic area north of the Tropic of Cancer;
- on the forces, vessels, or aircraft of any of the Parties, when in or over these territories or any other area in Europe in which occupation forces of any of the Parties were stationed on the date when the Treaty entered into force or the Mediterranean Sea or the North Atlantic area north of the Tropic of Cancer.”

---

## 나. 유럽 내 미군 주둔의 증감 추이

» 현재 유럽에 주둔중인 미군의 숫자는 대략 6만 2천명으로 정점이었던 냉전시기와 비교하면 인력으로는 85%, 기지 숫자로는 75% 감소함.

- 1987년 유럽에 80개의 미군 기지가 있었던 것에 비해 현재는 37개가 있음.
- 유럽 주둔 미군의 숫자만 보면 미국에 있어 유럽 안보의 중요성은 확실히 줄어들었다고 할 수 있으며 유럽 주둔 미군이 유럽의 방어에 국한되지 않고 중동·아프리카 전진 기지로서의 기능을 겸하고 있다는 점에서 유럽 안보의 우선순위는 더욱 낮아졌다고 할 수 있음.
- 그러므로 유럽 주둔 미군이 유럽 안보를 위해 존재한다고 생각하는 트럼프 대통령과 유럽 주둔 미군이 미국의 이해관계를 위해 존재한다고 생각하는 유럽국 지도자들 간 인식 차이가 있음. 2018년 NATO 정상회의 당시 트럼프 대통령의 독일에 대한 비난에 스톨텐베르그 NATO 사무총장이 독일의 미군 기지가 미국의 대(對)아프리카 작전의 중심 기지임을 강조한 것은 이런 인식 차이를 나타냄.

» 현재 유럽 내 주둔하는 미군의 분포는 <표 1>과 같음.

- 본 표에서 보듯이 독일에는 유럽 내 최대 규모인 약 3만 4천명(세계 2위)의 미군이 주둔하고 있음. 또한 독일에는 미국을 제외한 세계 어느 나라보다도 많은 미 육군과 공군이 주둔하고 있음. 독일 외에 영국, 이탈리아, 스페인이 주요 미군 주둔국임.
- 프랑스의 경우 1960년대 NATO 군사 체계에서 탈퇴한 이후 미군이 철수하였고 2009년 NATO 군사 체계에 재편입한 후에도 미군이 주둔하지 않고 있음.
- NATO는 1997년 서명한 NATO와 러시아 관계 설립 행동(Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation)에서 합의한 바에 따라 신규 NATO 가입국 중 구 바르샤바 조약(Warsaw Pact) 국가들에 추가적인 NATO 전투 군대를 상설 주둔시키는 것을 자제하기로 함. 이는 러시아가 유럽에 전통적인 군대 파병을 자제한다는 전제하에 합의된 것이었음. 이에 따라 폴란드, 체코, 헝가리, 슬로바키아, 발트해 3국 등 구 바르샤바 조약국에는 미군을

---

비롯한 NATO군이 주둔하지 않고 있음. 다만, 2014년 러시아의 우크라이나 크림반도 강제 병합 이후 NATO는 이들 국가에 순환 형식으로 미군을 포함한 NATO군을 파견하고 있음. 특히 독일이 이들 국가와 지리적으로 근접하기 때문에 이러한 NATO와 러시아 간 긴장 고조는 독일로 파병되는 미군의 증가를 야기함.

● 그러므로 트럼프 대통령으로서는 독일 주둔군을 증가시키는 등 미국의 독일에 대한 안보 투자가 많다고 생각할 수 있는 반면, 독일로서는 증가한 미군이 독일 안보만을 위한 것은 아니라고 반박할 수 있음. 이러한 입장 차이는 아래에서 설명 하듯이 트럼프 대통령이 독일의 국방비 지출 수준을 비난하는 근거가 되는 동시에 독일 메르켈 총리와 국방장관은 이러한 비난을 수용할 수 없는 이유가 됨.

---

**독일로서는 증가한 미군이 독일 안보만을 위한 것은 아니라고 반박...**

---

〈표 1〉 미국 국방 인력 배치 현황

주둔 국가	ACTIVE DUTY							NATIONAL GUARD / RESERVE	국방부 소속 민간인	총계
	순위	육군	해군	해병	공군	해경	총계	총계	총계	
미국 내 총합	-	416,667	285,141	153,107	266,167	39,960	1,161,042	779,387	697,538	2,637,967
일본	1	2,594	20,345	20,001	12,086	17	55,043	337	6,604	61,984
독일	2	20,435	412	1,236	12,727	11	34,821	1,631	11,040	47,492
대한민국	3	16,413	309	247	7,945	1	24,915	316	2,956	28,187
이탈리아	4	4,289	3,905	372	4,198	2	12,766	178	2,415	15,359
영국	5	270	200	12	8,663	39	9,184	151	1,190	10,525
괌	6	170	3,172	34	2,075	0	5,451	1,750	2,149	9,350
바레인	7	19	3,197	694	24	239	4,173	331	503	5,007
스페인	8	27	2,357	906	390	0	3,680	11	428	4,119
쿠웨이트	9	698	5	1,296	37	0	2,036	76	199	2,311
터키	10	133	6	3	1,481	0	1,623	2	76	1,701
벨기에	11	617	42	5	231	1	896	8	728	1,632
네덜란드	15	124	30	2	215	31	402	0	209	611
그리스	16	9	358	1	20	0	388	0	83	471
노르웨이	19	32	5	259	34	0	330	0	5	335
루마니아	23	7	79	157	14	0	257	0	43	300
포르투갈	25	2	43	3	179	0	227	0	8	235
헝가리	26	6	144	0	58	0	208	1	5	214
그린란드	30	0	0	0	149	0	149	0	1	150
폴란드	31	36	80	4	27	0	147	3	18	168
캐나다	32	6	39	13	73	4	135	0	28	163
프랑스	40	23	11	4	18	0	56	0	11	67
총 해외	-	47,791	36,119	31,833	52,843	1,204	169,790	24,075	32,221	226,086
총계	-	464,458	321,260	184,940	319,010	41,164	1,330,832	803,462	729,759	2,864,053

\*2018.3.31. 기준. 출처: 미국 국방부

---

» 중요한 것은 NATO에 대한 트럼프 대통령의 회의적이고 공격적인 태도에도 불구하고 유럽 주둔 미군의 수는 트럼프 행정부 출범 이후 지속적으로 증가했다는 것임.

---

**유럽 주둔 미군의 수는 트럼프 행정부 출범 이후 지속적으로 증가...**

---

● 2014년 오바마(Barrack Obama)

행정부 당시 Operation Atlantic Resolve

(대서양 횡단 작전 계획)를 통해 러시아와 근접한 NATO 회원국을 중심으로 미군의 유럽 방위 노력을 강화한 이래 미국은 2014년 10억 달러의 예산을 European Reassurance Initiative(유럽 안보 재확인 계획, 이후 European Deterrence Initiative로 명칭 변경)로 배정하고 이를 계속 증액하여 2017년에는 34억 달러 이상이 집행되었음. 트럼프 행정부 출범 이후에도 미국 국방부는 2018년에는 47억 달러, 2019년에는 65억 달러를 요청한 상황임. 본 예산은 주로 중유럽과 동유럽 지역에 미군을 순환 방식으로 주둔시키는 것을 포함하여 유럽 주둔 미군을 증가시키고 상호운용성 증진을 위한 훈련을 실시하는 등 북대서양조약 제5조에 해당되는 역할을 강화하기 위한 목적을 갖고 있음.

● 그러므로 비록 트럼프 행정부 출범 이후 미국의 언어적 표현에서는 유럽 안보에 대한 회의적인 태도가 강하게 표출되고 있으나 행동에 있어서는 유럽 안보에 대한 투자를 증가하고 있는 역설적 상황이 전개되고 있음.

## 다. NATO의 유용성과 지속성의 법적 쟁점

» 2018년 NATO 정상회의 기간 동안 트럼프 대통령이 미국의 NATO 탈퇴 가능성을 시사하며 미국의 유럽 안보에 대한 의구심이 다시 표출됨.

● 비록 동 기간 미국 상원이 97대 2로 미국의 NATO에 대한 지지와 북대서양조약 제5조에 의한 의무를 재확인할 것을 촉구하는 강제성 없는 결의안을 채택하긴 했으나 미국의 변화한 태도에 대한 불안감이 지속됨.

» 미국의 NATO 탈퇴는 국제법적인 측면과 미국 국내법적인 측면 모두에서 점검해야 함.

● 먼저 미국 국내법상 국제기구 가입의 경우 관련 조약의 의회 비준 동기가 요구되거나 국제기구 탈퇴의 경우에는 의회 비준 동기가 강제사항이 아니라는 것이 전문가들의 지배적인 의견임.

● 국제법적으로는 북대서양조약 제10조와 제13조를 살펴볼 필요가 있음.

“제10조. 체결국들은 이 조약의 목적과 북대서양 지역의 안보에 도움이 되는 한 유럽 국가들의 추가 가입을 만장일치로 결정하여 이들의 가입을 요청할 수 있다. 가입을 요청받은 국가는 미국 정부에 가입의사를 통보하는 절차를 밟는다. 미국 정부는 이러한 가입 의사를 각 회원국에 알린다.”

“제13조. 이 조약 발효 후 20년이 지나면, 체결국은 미국에 탈퇴 의사를 통보한지 1년이 경과하면 탈퇴할 수 있다. 미국 정부는 탈퇴 의사 접수를 각 회원국에 알린다.”<sup>2)</sup>

● 이 두 조항을 보면 NATO 내에서 미국은 다른 체결국과는 구분되는 특별한 지위를 점하고 있음이 확인됨. 즉, NATO의 가입과 탈퇴는 모두 미국을 통하도록 하고 있음. 그러므로 조약을 변경하지 않는 한 미국이 NATO를 탈퇴할 경우 제13조에 따라 NATO의 가입과 탈퇴 자체가 불가능하다고 해석할 수 있음. 따라서 미국의 유럽 안보 보장이라는 NATO의 실질적 의미가 미국의 NATO 탈퇴 시 없어질 뿐만 아니라 법적으로도 NATO의 기능 중단이란 효과를 야기하게 됨. 즉, 북대서양조약은 다른 체결국과 달리 미국의 부재를 가능성으로 상정하고 있지 않음.

2) “Article 10

The Parties may, by unanimous agreement, invite any other European State in a position to further the principles of this Treaty and to contribute to the security of the North Atlantic area to accede to this Treaty. Any State so invited may become a Party to the Treaty by depositing its instrument of accession with the Government of the United States of America. The Government of the United States of America will inform each of the Parties of the deposit of each such instrument of accession.”

“Article 13

After the Treaty has been in force for twenty years, any Party may cease to be a Party one year after its notice of denunciation has been given to the Government of the United States of America, which will inform the Governments of the other Parties of the deposit of each notice of denunciation.”

---

## 3. NATO 내 안보 부담의 현황과 전망

### 가. NATO 방위 부담금의 실제

» 트럼프 행정부 시기뿐만 아니라 오바마 행정부 시기에도 지속적으로 문제를 제기해온 미국과 나머지 NATO 회원국 간 안보 부담 분배는 ‘안보 부담금’이란 용어로 집약되나 실제로는 이보다 복잡함.

● 먼저, 유럽 국가들이 국방비 지출을 소홀히 하여 조약을 위반하고 있다는 트럼프 대통령의 주장은 북대서양조약 제3조에 근거함. “제3조. 체결국들은 개별 또는 집단적인 무력 공격에 대항할 전력을 개별적 또는 집단적으로 발전시킨다.”

● NATO의 전력은 개별 회원국의 총합이고 개별 회원국이 각자 차출하여 소위 NATO군으로 기여하는 부분은 NATO 전력의 일부에 지나지 않음. NATO의 전력은 개별 회원국이 NATO군에 기여할 수 있는 역량에 따라 영향을 받을 수밖에 없음.

이런 의미에서 북대서양조약 제3조는 NATO 회원국들이 개별적이면서 집단적으로 전력을 발전시켜야 함을 요구하고 있는 것임. 그러므로 2014년 웨일즈(Wales) NATO 정상회의에서 만들어진 각 회원국이 GDP의 2%를 국방비로 지출해야 하는 가이드라인은 강제성은 없으나 조약에 근거가 없다고 할 수는 없음.

● 그러나 개별 회원국이 GDP의 2%를 국방비로 지출하는 것은 근본적으로 자국 국방력을 위한 것이므로 이는 NATO를 유지·운영하기 위한 재정적 부담과는 별개임.

● 그러므로 미국의 국방비 규모와 NATO 유럽 회원국의 국방비 규모를 비교하는 것만으로 NATO의 재정적 부담 분담을 판단하는 것은 적절치 않음. 다만, 미국이 2011년 기준 NATO 회원국 전체의 국방비 총합에서 28%를 차지하던 비율이 2018년

---

북대서양조약 제3조는 NATO 회원국들이 개별적이면서 집단적으로 전력을 발전시켜야 함을 요구...

---

에는 33%로 증가한 상황에서 NATO의 다른 국가들에게 국방비 증액을 요구하는 것은 NATO 전력의 향상과 연관이 있음.

≫ NATO의 연간 예산은 현재 약 25억 달러이며 이는 NATO를 유지·운영하기 위한 공동 비용에 관련된 것으로 회원국의 직접 재정 기여에 의해 충당됨.

● 이 비용은 NATO 내 각국의 국민총소득(GNI: Gross National Income)에 기초하여 합의된 비율에 따라 결정되며 2018년 기준 이 분담 비율은 <표 2>와 같음.

<표 2> 북대서양조약기구(NATO) 공동 예산 및 프로그램 분담 비율 (2018.1.1.~2019.12.31.)

국명	민간 예산, 군사 예산 및 나토 안보투자 프로그램 분담 비율
알바니아	0.0841
벨기에	1.9506
불가리아	0.3390
캐나다	6.3763
크로아티아	0.2776
체코	0.9788
덴마크	1.2157
에스토니아	0.1157
프랑스	10.4986
독일	14.7638
그리스	0.9801
헝가리	0.7041
아이슬란드	0.0597
이탈리아	8.1400
라트비아	0.1478
리투아니아	0.2379
룩셈부르크	0.1569
몬테네그로	0.0270
네덜란드	3.1985
노르웨이	1.6472
폴란드	2.7683
포르투갈	0.9725
루마니아	1.1384
슬로바키아	0.4784
슬로베니아	0.2109
스페인	5.5534
터키	4.3819
영국	10.4581
미국	22.1387
합계	100.0000

\*출처: NATO 웹사이트

○ 본 표에서 보듯이 NATO의 공동 비용에서 1위인 미국의 분담율은 약 22%이며 2위 독일(14%), 3위 프랑스(10%), 4위 영국(10%), 5위 이탈리아(8%), 6위 캐나다(6%) 등이 그 뒤를 차지함. 이 비율은 회원국의 경제규모를 고려한 것이나 완전히 비례하는 것은 아님.

○ NATO의 공동예산은 NATO를 유지·운영하는데 필요한 모든 재정적 부담을 포함하는 것은 아니며 특히 주둔군이나 작전 수행과 관련된 직접적인 비용은 포함되어 있지 않음. 독일의 예를 보면 독일 주둔 미군에 관련된 비용의 약 33%를 독일 정부가 부담하는 것으로 알려져 있음. 작전 수행과 관련된 비용은 각 회원국이 자국 군대 파병을 포함한 자발적 기여로 충당됨.

○ 그러므로 공동 비용의 부담 비율로 NATO의 재정적 부담 분담을 산출하기는 어려운 바, 이에 관한 논란은 시각차가 존재할 수 밖에 없음.

NATO의 공동 비용에서 1위인 미국의 분담율은 약 22%이며 2위 독일(14%), 3위 프랑스(10%)...

## 나. NATO 국방비 가이드라인의 달성 현황

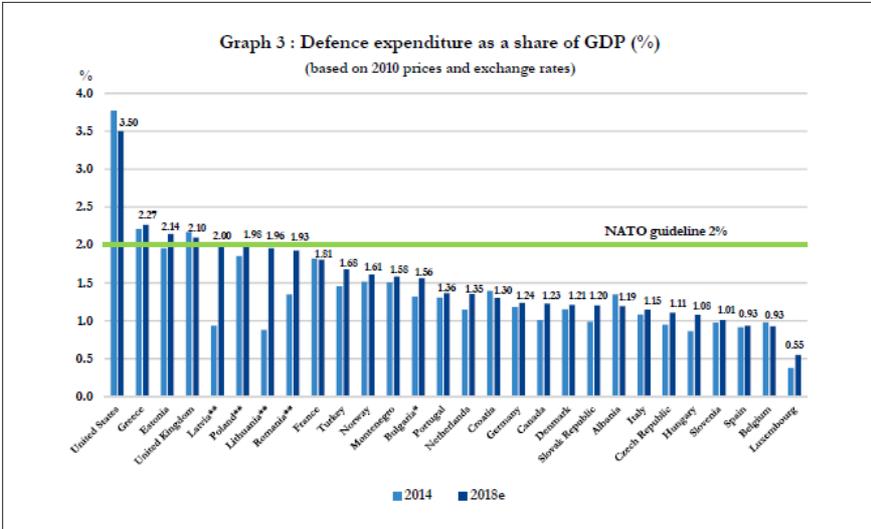
» 1989년 NATO 전체 평균 약 4.2%, 미국 단독 6%, 미국 제외 NATO 회원국 평균이 2.9%였던 GDP 대비 국방비 비율은 냉전 종식 이후 모든 NATO 회원국에서 하락세를 보였으나 미국이 2001년 이후 2009년까지 증가세로 돌아선 반면 나머지 회원국 평균은 지속적 하락을 유지함.

○ 이미 1999년부터 캐나다와 NATO 유럽 회원국의 평균 국방비 비율은 GDP의 2% 이하로 떨어졌음.

○ 반면 미국은 2001년 3.2%까지 떨어졌던 국방비 비율이 증가세로 돌아선 이래 2009년에는 5.2%까지 상승하였다가 그 이후 다시 하락하여 2015년 이후에는 약 3.5%를 유지하고 있음.

≫ <그림 1> 에서 보듯이 2014년 웨일즈 정상회의의 국방비 GDP 2% 가이드라인을 2018년에 달성한 국가는 미국, 그리스, 에스토니아, 영국, 라트비아로 총 5개국임.

<그림 1> NATO 회원국의 국방비 (2011~2018), 2018.7.10. 기준.



\*출처: COMMUNIQUE PR/CP(2018)091. NATO 웹사이트

- <그림 1>에서 보듯이 2014년 웨일즈 정상회의 합의에도 불구하고 대부분의 NATO 유럽 회원국들의 GDP 대비 국방비 비율은 크게 증가하지 않았음.
  - 연간 실질 국방비 증가율은 NATO 유럽 국가 전체 평균 2015년 0.5%, 2016년 3.6%, 2017년 3.9%, 2018년 4.8%(추정치)임. 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 루마니아 등의 국방비가 크게 증가한 것은 2014년 러시아의 크림반도 강제 병합 이후 이들의 안보 위협이 증가했기 때문임.
- ≫ 독일의 국방비가 특히 문제시되는 것은 독일의 경제규모와 경제 상황 때문임.
- 유럽 내 최대 경제규모인 독일이 국방비를 증액하는 것은 다른 유럽의 소국들이 국방비를 증액하는 것보다 산술적으로 훨씬 큰 효과를 거둘 수 있음. 이는 수치상의

---

의미일 뿐 아니라 규모의 경제 측면에서 독일의 국방비 증액은 유럽 전력의 확실한 역량 강화에 기여할 수 있다고 여겨지기 때문임. 현대전에서는 군사 역량 강화를 위한 고가의 최첨단 무기 획득이 필수적이고, NATO 차원에서는 상호운용성 증대를 강조하고 있으나 개별국의 독자적인 행동력이 여전히 그 중요성을 갖고

있는 상황에서, 몇몇 소규모 국가가 증액한 국방비로 고가의 무기를 획득하고 이를 NATO 전력 강화에 기여하는 데에는 한계가 있음. 독일의 경제규모(2018년 기준 3만 5천 930억 달러)는 NATO 내에서 미국 다음으로서, NATO 전체의 10%, NATO 유럽 회원국 전체의 20%를 차지함. 이는 27개 NATO 유럽 국가 중 하위 20개국의 경제 규모를 합한 것보다 큰 것임.

● 또한, 유럽 및 NATO 안보에서 독일이 갖는 지정학적 의미나 유럽 내 정치적 위상을 고려하면 독일의 안보 역량 강화는 유럽 전체와 대서양 동맹 차원에서 매우 중요함.

» 독일이 웨일즈 정상회의에서 합의한 또 다른 가이드라인인 국방비의 20%를 장비에 지출한다는 목표에 도달하지 못하는 것 역시 NATO 전력 전체 차원에서 갖는 합의가 큼.

● 독일의 국방비 중 장비 관련 비용은 2018년 기준 14.1%로 추정되며 이는 NATO 내에서도 하위권에 해당함. 장비에 대한 투자는 군의 현대화와 직결되는 만큼 전문가들은 독일의 낮은 국방 투자를 문제점으로 지적함.

## 다. 국방비 증액의 도전 과제: 독일 문제

» 독일이 국방비를 증액하기 어려운 것은 독일의 전략문화, 여론 그리고 국내 정치 상황이 주요 요인으로 작용하기 때문임.

---

유럽 내 최대 경제규모인 독일이 국방비를 증액하는 것은 다른 유럽의 소국들이 국방비를 증액하는 것보다 산술적으로 훨씬 큰 효과를...

---

● 먼저 독일은 해외 파병을 헌법에서 엄격히 제한하고 있으며 독일의 국제안보 기여 및 국가이익의 실현에 있어 군사적인 수단을 기피하려는 경향을 보임. 군사적 수단의 사용을 회피하려는 전략문화 속에서 군사적 역량 강화가 정당성을 확보하기는 어려움. 많은 다른 유럽 국가들과 마찬가지로 독일의 안보에 대한 시각은 미국과는 차이가 있음. 유럽은 전반적으로 평화적인 수단을 동원하여 안보를 성취하는 것을 선호하는 경향을 보임.

● 독일 국민의 여론도 국방비 증액에 호의적이지 않음. <표 3>을 보면 독일은 영국, 스웨덴, 폴란드, 네덜란드에 비해 국방비 증액에 대한 지지가 낮음. 독일보다 낮은 지지율을 보이는 프랑스, 그리스, 이탈리아, 스페인의 경우 △긴축재정 실시, △높은 실업률, △경기 침체 등 경제적 요인이 국방비 증액에 대한 거부로 나타남. 또한 이들 국가보다 독일의 GDP 대비 국방비 비율이 대체적으로 낮기 때문에 독일의 국방비 증액이 실질적으로 필요함. 독일 정부의 공식 문서를 비롯하여 많은 안보 전문가들은 독일의 국방력이 취약함을 지적해 왔음.

<표 3> 국방비 증감에 대한 여론 (%)

국명	증가	현상유지	감소	모름/무응답
캐나다	31	52	13	4
프랑스	32	52	14	2
독일	34	47	17	2
그리스	27	47	23	4
헝가리	30	52	12	6
이탈리아	26	45	23	6
네덜란드	50	38	9	4
폴란드	52	37	3	7
스페인	14	52	33	2
스웨덴	47	45	7	1
영국	43	41	14	2

\*출처: PEW Research Center Global Attitude Survey Spring 2016

- 현 독일 연립정부에서 메르켈 총리와 라이엔(Ursula von der Leyen) 국방부장관이 속한 기민당의 힘이 약화된 것도 독일이 국방비를 증액하기 어려운 정치적 요인으로 작용함. 2005-2009(기민/기사당-사민당), 2009-2013(기민/기사당-자민당), 2013-2017(기민/기사당-사민당) 연립정부에 비해 2017년 총선 이후 5개월 만에 수립된 2018년 기민/기사-사민당 연립정부에서는 메르켈 총리와 기민/기사당의 입지가 약화되었음. 독일은 2013-2017 연립정부 당시 2016년 전략문서를 통해 국방력 강화 의지를 보였으나 실질적으로는 2018년 예산 수립에 있어서 국방비 증액과 관련하여 내부 갈등에 봉착함. 특히 사민당이 재무장관직을 가져감으로써 국방비 증액은 더욱 어렵게 됨.
- 역설적으로 독일 경제가 안정적으로 성장함에 따라 GDP 2%의 국방비 배정 가이드라인을 맞추는 것이 수치상으로는 더욱 어려워짐.

» 그러므로 비록 독일이 트럼프 행정부 출범 이후 국방비 증액 계획을 계속해서 발표하고 있으나 장기적으로도 GDP 2% 가이드라인을 달성하기는 어려울 것으로 판단됨.

- 2014년 웨일즈 정상회의에서 합의한 2024년까지 국방비 GDP 2%의 달성이 어렵다는 것은 독일 정부도 시인한 바 있음. 독일은 2025년까지 국방비를 GDP의 1.5%로 증액하겠다고 발표하였음.
- 한편 독일 정부는 2016년 전략문서에서 연구개발과 위기관리를 독일군 역량 강화의 중점 사항으로 명시한 바, 독일의 국방비 증액이 반드시 미국산 무기 수입이나 적극적 무력 사용에 투자될 가능성은 낮음.
- 현재 독일은 영국이나 프랑스에 비해 방위산업 연구개발의 비중이 낮으나 독일의 경제력이나 기술력을 볼 때 방위산업에 잠재력을 갖고 있다고 판단됨. 또한 유럽 연합(EU: European Union) 차원에서 방위산업의 공동 협력을 독일과 프랑스가 주도하려는 시도가 2016년 이후 가속화되고 있는 것은 국방비 증액의 외부적 압박과 내부적 요구를 자국의 산업적 이익 창출로 보완하고자 하는 노력의 일환임.

**독일이 장기적으로도 GDP 2% 가이드라인을 달성하기는 어려울 것으로 판단됨**

---

## 4. 미국·유럽 안보 동맹 전망

### 가. 갈등 속 동맹 유지

» 2018년 NATO 정상회의에서 수사적 갈등에도 불구하고 △마케도니아 가입 초청, △역간 방위 강화를 위한 신속배치 병력 확보, △미국과 독일에 NATO 사령부 신설, △하이브리드 위협 대응지원팀 신설, △이라크 훈련 임무단 신규 파견, △튀니지 국방 현대화 지원 등 회원국들이 많은 성과를 거둔 바, NATO는 향후에도 동맹을 유지할 것으로 예상된다.

● <표 4>에서 보듯이 트럼프 대통령의 비판적 발언에도 불구하고 미국 내 여론 62%가 NATO를 긍정적으로 보고 있음. 위에서 기술했듯 2018년 NATO 정상회의 기간 동안 미국 상원이 거의 만장일치로 NATO를 지지하는 결의안을 채택하는 등 미국 내 NATO 지지는 공고함.

● 그러므로 트럼프 대통령이 이전 미국 대통령들과 마찬가지로 ‘공평한 안보 부담’을 유럽에 요구하는 것은 국내적 지지를 받을 수 있으나 대서양 동맹을 훼손하는 행동을 할 것으로는 보기 어려움. 실제로 2017년 10월 PEW Research Center의 조사에 따르면 미국 응답자의 45%가 유럽의 동맹국들이 국방비를 증액해야 한다고 대답함 (현상유지 37%, 감소 9%).

〈표 4〉 NATO에 대한 태도 (%)

국가	매우 긍정적	다소 긍정적	다소 부정적	매우 부정적	모름/무응답
미국	20	42	15	8	15
캐나다	16	50	11	5	18
프랑스	6	54	23	11	6
독일	11	56	20	5	9
그리스	2	31	33	24	9
헝가리	9	51	19	3	18
이탈리아	8	49	20	7	16
네덜란드	24	55	12	3	7
폴란드	22	57	6	1	14
스페인	13	32	24	16	15
영국	23	39	14	5	20
터키	3	20	27	31	19

\*출처: PEW Research Center Global Attitude Survey Spring 2017

» 오히려 동 조사에서 미국 응답자의 48%가 NATO가 글로벌 문제 해결을 위해 하는 일이 매우 미흡하다고 한 것을 볼 때(적절 31%, 과다 5%), 미국이 앞으로 NATO를 좀 더 적극적으로 이용하려 할 수도 있을 것임.

- 유럽도 미국의 동맹에 대한 의구심을 불식시키고 NATO가 미국과 유럽의 공동 이익에 중요함을 보이기 위해 NATO의 역할을 확대하려 할 것으로 보임.
- 이라크 전의 정당성과 참여 여부를 중심으로 극심히 갈등했던 2000년대 부시(George Bush) 행정부 시기와는

유럽도 NATO가 미국과 유럽의 공동 이익에 중요함을 보이기 위해 NATO의 역할을 확대하려 할 것...

---

달리 현재 미국과 유럽의 NATO 내 갈등은 유럽의 국방비 증액 속도와 관련된 것으로 국방비 증액의 필요성에 대해서 양측의 공감대가 있으므로 현재의 갈등이 행동 차원으로 발전하지는 않을 것으로 전망됨.

## 나. 유럽 국가 간 방위 협력 점진적 심화

» 미국의 국방비 인상 압박과 러시아의 위협 증대, 영국의 EU 탈퇴에 직면한 유럽은 EU 차원의 방위 협력을 심화함으로써 현 상황을 타개하려고 할 것이나 NATO와 EU의 유럽 안보에 관련한 근본적인 역할 분담을 변화시키지 않을 것으로 전망됨.

● <표 5>에서 보듯이 여러 유럽 국가들은 북대서양조약 제5조의 틀에서 무력을 사용하는데 있어서 소극적이며 대미 의존 경향을 보이고 있음. 본 표에서 보듯이 미국 응답자의 62%가 NATO 유럽 회원국에 러시아가 무력 공격을 감행할 시 무력을 사용하여 지원해야 한다고 응답한 반면, 독일 응답자 중 40%는 찬성하고 53%는 자국의 군사적 개입을 반대함. 이탈리아 응답자 역시 찬성 36%, 반대 50%로 독일과 유사한 입장을 보이며 영국 응답자 또한 찬성과 반대가 불과 2% 차이를 보임.

● 이에 비해 조사 대상 대부분의 국가들은 미국이 군사 개입할 것이라고 믿는 응답자가 대다수임.

〈표 5〉 러시아와 NATO 회원국 간 군사 분쟁 시 NATO의 대응 관련 여론 (%)

국가	근접한 NATO 회원국과 러시아 간의 무력 분쟁 시 자국의 지원 여부		해당 NATO 회원국 방어를 위한 미국의 무력 개입 가능성	
	무력지원 찬성	무력지원 반대	미국 무력 개입 할 것임	미국 무력 개입 안할 것임
미국	62	31	-	-
캐나다	58	31	68	21
프랑스	53	43	60	36
독일	40	53	65	27
그리스	25	71	62	31
헝가리	49	37	55	28
이탈리아	36	50	62	23
네덜란드	72	23	69	25
폴란드	62	26	57	26
스페인	46	46	70	20
영국	45	43	66	25

\*출처: PEW Research Center Global Attitude Survey Spring 2017

» 그러므로 유럽의 국방비 증가는 EU 차원에서 방위산업 협력을 포함한 역량 증진과 주변 지역 위기관리 활동에 주로 사용될 것으로 예상됨.

- NATO를 대체하는 수준의 EU의 유럽 방위 역할 확대는 유럽 내에서도 합의를 이끌어내기 어려운 사안임. 또한 유럽 국가들은 미국의 지원 없이 유럽을 자체적으로 방위할 만한 역량을 갖출 정도로 국방비 증액을 하지는 않을 것임.
- EU 차원의 방산 협력 증대는 각국의 산업과 경제발전을 위해서도 좋은 기회가

유럽 국가들은 불가피한 국방비 증가를  
최대한 경제적으로 활용...

---

될 수 있으므로 유럽 국가들은 불가피한 국방비 증가를 최대한 경제적으로 활용할 것으로 전망됨.

## 다. NATO 역할론 부상 가능성

» 트럼프 행정부 출범 이후 현재까지 미국의 NATO 회원국들에 대한 요구는 국방비 증가에 집중되고 있으나, 국제 정세의 변화에 따라 미국의 이익에 부합하는 NATO의 역할을 요구하는 것으로 바뀔 가능성이 있음.

● 2010년 신전략개념은 당시 국제 정세와 미국의 입장 등을 반영하여 NATO의 파트너십 확대와 신안보 이슈 포함 등 글로벌 안보 기여를 NATO의 향후 발전 방향으로 설정하였음. 그러나 2014년 러시아의 크림반도 강제 병합 이후 미국/유럽과 러시아 간 안보 긴장이 고조됨에 따라 예상치 못했던 냉전 상황이 도래하여 NATO는 냉전 시기의 주요 임무였던 유럽 안보 보장으로 선회함.

● 러시아와의 안보 긴장이 지속되고 있는 상황에서 NATO의 유럽 안보 집중 현상은 불가피한 일이나, 트럼프 대통령은 이러한 상황을 NATO가 미국의 국익에 도움이 되지 못한다고 인식하고 있음.

● 그러므로 미국·러시아 간 긴장이 완화되거나 미국이 중동에의 군사적 개입을 추진하게 된다면, 자국의 이익을 위해 NATO를 이용하려 할 가능성이 큼. 이 경우 2000년대 초 부시 행정부 시기와 유사하게 NATO의 역할에 관한 미국과 유럽의 균열이 재부상할 수 있음.

---

## 5. 정책적 고려사항

### 가. 유럽과의 안보 대화 심화 및 확대 필요

» 한국과 유럽은 공통된 가치를 공유하고 유사한 안보 과제에 직면하고 있으므로, 장기적인 전략 문화 수립에 있어 한국에서 유효한 안보 파트너가 될 수 있음.

- 유럽은 세계 안보 안정화의 중심 세력 역할을 해왔고, 미국과의 관계 설정에 있어서도 많은 경험을 갖고 있음. 또한 미·중·러 갈등 속에서 원칙과 유연성 사이의 균형을 찾는다는 점에서도 한국의 안보 전략에 유럽의 경험과 대응이 시사하는 바가 큼. 한국의 글로벌 연성 안보 역할 모색에서도 유럽과의 협력은 중요한 축이 될 수 있음.
- 역내 국가들의 상이한 전략 문화의 갈등 속에서 조화와 협력의 길을 찾아온 것도 유럽이 동아시아의 안보 질서 구축에 있어 교훈을 줄 수 있음.
- 그러므로 한국은 유럽과 양자 협력이나 지역 이슈에 국한되는 것을 넘어 장기적이고 글로벌 시각에서의 안보 대화를 지속적으로 추진해야 할 것임.

### 나. 유럽과의 방위산업 협력 고려

» 2024년까지 NATO 유럽 회원국의 국방비 증액이 예상되므로 이에 대한 대응으로 방위 장비 수출 및 방위산업 협력, 관련 연구개발 협력 등을 고려해야 함.

- NATO의 글로벌 파트너 국가 중 하나인 한국은 NATO와의 개별 파트너십 협력 프로그램(IPCP: Individual Partnership and Cooperation Programme)에 정치·군사 상호운용성과 연결성의 두 분야를 포함하고 있음. 이 분야의 협력 차원에서 방위산업 협력과 연구개발 협력 등을 도모할 수 있을 것임.
- 유럽 국가들은 EU의 상설 안보·국방 협력체제인 PESCO(Permanent Structured

---

Cooperation) 차원에서 방위산업 협력과 연구개발 협력을 추진할 것이므로 한국은 EU와의 협력을 도모할 수 있을 것임.

## 다. 한반도 문제에 대한 유럽과의 협력 증대

» 북한의 비핵화가 진전됨에 따라 유럽의 대화 노력을 심화하여 북한 비핵화 과정에 관한 국제지지 기반을 확대할 필요가 있음.

- 대북 제재가 지속되고 있는 상황에서 재정적 지원이나 투자의 추진은 순탄치만은 않을 것이나, 대북 사업에 있어 유럽의 역할을 개발할 여지는 있음. EU는 인적 교류를 통한 연계성 강화를 지속적으로 강조해 왔고, 스웨덴 등 유럽의 몇몇 국가는 북한의 대외접촉 창구 역할을 해 왔음. 유럽 각국과 EU가 중유럽, 동유럽, 발칸 지역에 대한 지원을 냉전 종식 이후부터 현재까지 해오고 있다는 점도 유럽의 강점임.

- 그러므로 북한과의 경제발전 경험 및 국제경제법에 관련된 지식 공유나 북한 경제 인프라에 관련된 데이터 축적 등 북한의 개방성과 투명성을 촉진하는 경제협력 기반 구축에서 유럽의 역할을 기대할 수 있을 것임.

## 라. 미국의 안보 부담 요구 대응 대비

» NATO의 예에서 보듯이 미국은 동맹국들에게 이전보다 많은 안보 부담을 할 것을 요구하는 바, 한국도 이 같은 상황을 대비하여 안보 분담에 관한 대응 논리를 이전보다 정교하게 만들 필요가 있음.

- 한국보다 많은 미군이 주둔하고 있는 독일이나 일본이 취하고 있는 방위비 분담 방식을 참고하여, 한국의 국방력 강화나 경제 발전에 도움이 되는 방향에서 미국과의 안보 분담을 고려하는 것이 바람직할 것임.

---

## 마. 미국과의 안보 인적 네트워크 심화 필요

» 다양한 정치적 부침에도 불구하고 대서양 동맹이 공고히 유지되고 있는 데에는 미국과 유럽 양측에 많은 대서양 동맹 옹호자들이 장기간 주요 요직을 차지하고 있었기 때문임.

- 미국의 자국 우선주의 경향이 강해지고 있는 상황에서 한국 정부는 미국의 정책 관련 네트워크 인사들에게 미국의 국익에 있어 한미 동맹이 갖는 의미에 대한 이해 제고를 위해 지속적으로 노력할 필요가 있음.



**CONTRARIA SVNT COMPLEMENTA**

상반되는 것은 보완적인 것이다





