

이슈브리프

No. 2025-36

전시작전통제권 전환: 변화된 위협과 안보 여건을 먼저 고려해야

차두현

부원장

2025-12-02

지난 9월 이재명 정부는 임기 동안 추진할 123개 국정과제를 발표했고, 그 안에는 '한미동맹 기반 전방위적 억제능력을 바탕으로 전시작전통제권(이하 전작권) 전환'이 포함되어 있었다.¹ 2025년 10월 29일 한미 정상회담에서도 전작권 전환 문제가 논의되었다. 2014년 10월의 46차 한미 연례안보협의회의(Security Consultative Meeting, SCM)를 통해 합의된 '조건에 기초한 전작권 전환(Condition-based OPCON Transition)'의 기본원칙을 준수하되,² 가능한 그 '조건'을 조기에 충족하여 이재명 정부 임기 내에 이를 실현하는 것을 지향하겠다는 뜻으로 해석될 수 있다. 전작권 전환이 북한으로부터의 현재적 위협과 미래의 위협을 안정적으로 억제·방어하며, 동맹의 전반적 발전과 부합한다면 가능한 빨리 이를 전환해야 한다는 정책 방향은 타당한 것이라고 할 수 있지만, 현재의 접근이 과연 이러한 효과를 발휘할 수 있을지에 대해서는 신중한 판단이 필요하다.

전작권의 조기 전환과 관련한 많은 논의들이 전작권을 '주권'의 침해나 제한의 차원에서 이야기하지만, 전작권은 '특정 임무나 과업을 수행하기 위해 지휘관이 행사하는 비교적 제한적이고 일시적인 권한'이다. 한미 연합지휘체계상 주한미군사령관이 한미연합사령관을 맡고 있다고 해서 임의적으로 우리의 '주권'에 반하는 권한을 행사하는 것은 불가능하다.

전시작전통제권은 유럽의 NATO(North Atlantic Treaty Organization)의 경우와 마찬가지로 미국의 전시 증원과도 밀접히 연관되어 있다는 점을 고려해야 한다. 무엇보다 이 권한은 '전시'라는 안보상의 극한 상황에서 발동되는 것이다. 더욱이, 전작권 전환은 크게는 미래 한미 지휘관계의 큰 틀 속에서 진행되는 것이 타당하다. 즉, 미국이 동맹 '현대화(modernization)'를 통해 한미동맹의 역할 및 임무 확장을 모색하고 있는 만큼, 한반도와 한반도 역외의 작전상황을 아우르는, 더 큰 광역적인 작전협력체계가 정립되어야 한다. 무엇보다도 '임기 내 전작권 전환'에 집착함으로써 '조건에 기초한 전작권 전환'의 기본 원칙이 흔들려서는 안 된다. 2014년 한미가 전작권 전환 합의 당시에 비해 북한 핵위협은 급속히 증폭되었고, 한반도 및 지역 안보환경 역시 더욱 갈등적으로 변했으므로, 한반도에서도 재래전에 대비한 체제를 중심으로 바라보는 한국군의 한반도 방위 주도능력 검증은 의미가 없다. 이제 한반도에서 발생하는 주요 군사적 충돌 혹은 전쟁에는 핵무기가 개입될 수밖에 없고, 한미의 연합방위에도 본격적인 '핵억제'의 개념이 도입되어야 하며, 작전계획에도 반영되는 것이 당연한 수순이다.

북한 핵위협에 대한 안정적인 억제와 대응을 위해 미국의 전술핵을 비롯한 저위력 핵무기를 한반도와 인근에 재배치되어야 하고, 안정적인 지역 안보환경 조성을 위한 아시아판 NATO 역시 결성을 추진해야 한다. 지금 우리가 더 주력해야 할 것은 시기보다는 '변화된 여건 내에서의 전작권 전환 요건 충족 방법'을 찾아내는 일이다.

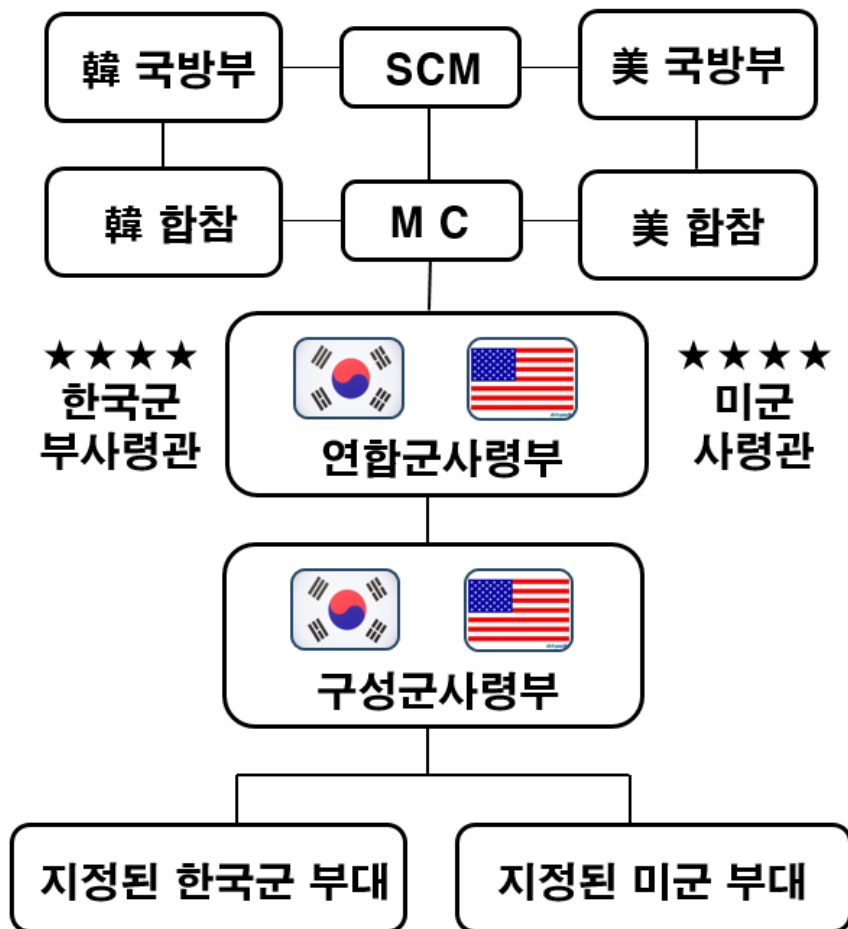
전작권 전환 추진과정과 주요 쟁점들

1. '전시작전통제권'의 성격

임기 내 전작권 전환이 전반적인 지지를 받을 수 있으려면, 전작권이 결코 남에게 양도할 수 없는 한 국가의 고유권리이거나, 한국의 안보에 크게 도움이 된다는 공감대가 있어야 한다. 전작권 전환과 관련, 적지 않은 정책결정자들이나 분석가들이 전작권은 주권적 권리라고 주장해왔다.³ 2005년 한미 간에 전작권 전환 필요성을 제기하면서 당시 '환수'의

논거로 주권의 제한을 들었다. 실제로, 노무현 대통령은 한미 간 전작권 전환이 협의되고 있던 2006년 12월 민주평화통일자문회의 연설에서 "...작전통제권도 없는 나라가, 어느 시설에 폭격할 것인지도 마음대로 결정 못하는 나라가 그 상황에서 중국한테 무슨 할 말이 있겠습니까? 북한한테 무슨 할 말이 있겠어요"라고 언급하기도 했다.⁴ 지난 10월 1일 국군의 날 행사에서 나온, "굳건한 한미동맹 기반 위에 전시작전통제권을 회복하여 대한민국이 한미 연합방위태세를 주도해 나가도록 하겠습니다"라는 발언 역시 상실이나 훼손의 반대 개념으로 쓰이는 '회복'이라는 단어를 사용했다는 점에서 이러한 인식의 일단을 보여준다.⁵

[그림 1] 현행 한미 연합체제



출처: 합동참모본부 홈페이지.

https://jcs.mil.kr/mbshome/mbs/jcs2/subview.jsp?id=jcs2_020402020000 (최초검색일: 2025.11.10)

전작권은 합동참모본부의 정의에서 나타나는 바와 같이, ‘특정 임무나 과업을 수행하기 위해 지휘관이 행사하는 비교적 제한적이고 일시적인 권한’이고 이 안에는 한국군의 지휘관 및 장병들에 대한 인사, 행정, 군수, 내부 편성과 단위부대 훈련 등에 대한 권한은 포함되지 않는다.⁶ 우리 군대에 대한 과업부여권 자체를 다른 국가의 지휘관이 가지고 있다는 것이 바람직한 것은 아니지만, 적어도 이 권리가 우리 군대의 모든 행동을 좌지우지할 수 있는 생사여탈권은 아니다. 한미 연합지휘체계상 한미연합사령관은 양국 합참의장이 의장을 맡고 있는 한미 군사위원회(Military Committee Meeting, MCM)의 지침을 받고, 그 위에는 양국 국방장관의 협의체인 SCM이 있으며, 최상위에는 양국 군 통수권자인 대통령이 있다. 이러한 상황에서 주한미군사령관이 한미연합사령관을 맡고 있다고 해서 임의적으로 우리의 ‘주권’에 반하는 권한을 행사하는 것은 불가능하다.

한미 간에 안보환경을 고려한 작전통제권의 전환이 이미 이루어져왔다는 점도 고려해야 한다. 즉, 조건이 부합하면 한미 간 작전통제권은 꾸준히 전환되는 추세였다. 6.25 전쟁 발발 직후인 1950년 7월, UN 안보리 결의 84호에 따라 UN군 사령부 구성이 결정된 이후 이승만 대통령은 사령관으로 임명된 맥아더 원수에게 보낸 서한에서 “...현재의 적대상태가 지속되는 동안 한국군의 육, 해, 공군 군사력 전반에 대한 지휘권(command authority over all land, sea, and air forces of the Republic of Korea during the period of the continuation of the present hostilities...)”라고 언급했고, 맥아더 장군은 이를 한국군에 대한 작전지휘권(operational command)을 부여받은 것으로 이해했다.⁷ 6.25 전쟁이 끝난 이후에도 북한으로부터의 남침 위협이 지속됨에 따라 한미 양국은 1953년의 『한미 상호방위조약』과 1954년의 『한미 합의를사록』을 통해 한국군에 대한 작전통제권을 주한미군 사령관을 겸하는 UN군 사령관이 계속 보유하기로 합의하였다. 그러나, 미국은 안보 상황의 변화에 따라 UN군 사령관이 보유한 작전통제권의 일부를 점진적으로 한국에 이양하여 1961년에는 한국군 일부 예비사단 및 공수특전팀(현재의 특전사), 헌병대, 수도경비사령부 산하 경비단 등의 작전통제권이 한국군에 이양되었고, 1968년 1월의 『1.21사태』 이후에는 대간첩 작전의 작전통제권이 이양되었다.

1978년에는 한미연합군사령부가 출범함에 따라 전작권의 행사자가 한미연합군사령관(물론, UN군 사령관과 주한미군사령관을 겸임)으로 변경되었고, 1994년에는 평시 작전통제권이 한국군으로 전환되었다. 2000년대 초반부터는 한미 간 전작권 전환에 대한 협의가 지속적으로 이루어졌고, 이에 따라 2006년 9월에는 노무현 대통령과 부시 미국 대통령 간의 한미 정상회담에서 전작권 전환의 기본 원칙이 합의되었고, 2007년 2월에는 한미 국방장관회담에서 2012년 4월 17일을 목표 시점으로 전작권 전환이 결정되기도 했다. 이후 전작권 전환과정은 이명박 정부와 박근혜 정부에 들어 한 차례씩 그 시기가 조정(연기)되었지만, 이 역시 일방의 뜻에 따른 것이 아니라 한국군의 역량과 준비상태, 그리고 제반 여건을 고려한 조치였다.

2. 미국의 대한 안보공약 및 전력 제공과 밀접한 연계성

전작권은 미국의 한국에 대한 안보공약 및 주한미군 주둔, 그리고 한반도 전쟁 억제력을 위한 핵심전력의 제공과 직간접적으로 연계되어 있다. 이승만 서한에서 나타나는 것과 같이 애초 한국군에 대한 작전통제권의 미군 이양은 우리 스스로를 방어할 힘에 한계가 있는 상황에서 불가피하게 이루어진 것이었으며, 한 국가의 주권과 생존 자체가 위태로운 '전쟁'이라는 특수한 상황을 고려한 결정이었다. 그 이후 UN군 사령관(그 이후에는 한미연합사령관)이 한국군에 대한 작전통제권을 지속 보유하게 된 이유도 북한으로부터의 재침공 위험성이 남아 있던 상황이 결정적 요인이었다.

미국의 한국에 대한 안보공약은 주한미군과 전시증원, 그리고 핵심전력의 제공이라는 구체적인 형태를 띠고 있다. 6.25 전쟁 이후 주한미군은 전쟁 직후의 30만여 명에서 현재의 2만8,500명까지 그 규모가 끊임없이 변화해왔지만,⁸ 미국의 대한 안보공약의 상징적 존재였다. 과거보다는 많이 줄어들었다고는 하나 주한미군의 규모 역시 미국의 해외주둔 사례 중 일본(약 54,000명)과 독일(약 35,000명)에 이은 최상위 수준을 유지하고 있다.⁹ 주한미군은 그 뛰어난 전력으로 인해 평시 전쟁 억제 기능과 함께, 유사시 최대 수십만에 이르는 미군 증원전력 투입의 신뢰성을 보장하는 존재로서, 북한을 비롯한 현재적·잠재적

위협에 대해 한반도에서 전쟁이 발생할 경우 한국뿐만 아니라 미국을 상대로 전쟁을 벌여야 할 것이라는 분명한 메시지를 전달하는 역할을 한다. 한반도에서 긴장이 고조될 때마다 전개되는 미국의 항공모함, B2 폭격기, 핵추진 잠수함 등의 전략자산, 그리고 북한의 핵 및 미사일 동향을 감시하고 경고할 정찰위성 정보 등은 모두 북한 핵의 위협 앞에서 미국의 한국에 대한 안보공약의 핵심적 존재이다.

일부에서는 미국의 한국에 대한 안보공약은 『한미 상호방위조약』이라는 전작권보다 상위의 약속에 의거한 것이므로, 전작권이 이양된다고 하더라도 미국이 이러한 전력을 그대로 제공할 수밖에 없을 것이라고 주장할지도 모른다. 그러나, 휘하의 부대에 대해 ‘작전통제’를 하려면 그들의 전력구성과 운용을 확실하게 파악하고 있어야 하고, 명분상 그들에게 필요한 전력을 언제라도 제공해줄 수 있어야 한다. 즉, 전시와 같은 특수한 상황에서는 현재 주둔하고 있는 전력에 비해 질적·양적으로 확실하게 증강된 전력이 지원될 것이라는 믿음을 주어야 한다. 즉, 의무사항이라고 할 수는 없지만, 주한미군사령관이 한미연합사령관직을 맡는 현행 체제는 주한미군의 안정적 주둔과 전시증원의 신뢰성을 일정 부분 보장한다. 올해 초 트럼프 행정부가 출범한 직후 미국이 NATO군 최고사령관인 ‘유럽연합군최고사령관(Supreme Allied Commander Europe, SACEUR)’ 직을 미군 장성이 아닌 다른 회원국에게 이양하는 것을 검토할 의향을 밝혔을 때, 유럽 동맹국들 사이에서 미군 철수 혹은 대폭 감축에 대한 우려가 나온 것¹⁰ 역시 작전통제권이 결국은 미군 주둔 태세나 전시증원 규모에 영향을 미칠 수밖에 없는 요인이라는 것을 보여준다.

설사 미국이 주한미군이나 전시 증원 정책, 그리고 평시의 전략자산 제공을 그대로 유지한다고 하더라도 문제가 해결되는 것은 아니다. 전작권 전환 후 한국군 장성이 맡게 될 한미연합사령관은 평시 미국의 주둔전력과 전략자산, 그리고 유사시 및 전시증원 전력에 대해 완전한 지식을 갖추어야 하는데, 미래의 연합사 체제 하에서는 이러한 기능이 원활히 행사될 것이라는 보장이 없다. 더욱이 2000년대 들어 계속 증폭되어 온 북한의 핵위협을 고려하면 문제점이 더 커진다. 그동안 미국은 고고도 유무인 정찰기, 고해상도의 정찰위성군에 더하여 미사일 발사경보위성(Space-Based Infrared System, SBIRS) 등에

이르기까지 다양한 자산을 운용하면서 북한 핵공격에 대한 신뢰성 높은 경보 및 감시체제를 구축해왔고, 우리는 한미동맹에 기반하여 이러한 역량을 지원받았다. 이러한 정보를 미국으로부터 계속 지원받는다 가정할 경우에도 이를 뒷받침할 지휘통제체제가 제대로 구축되지 않았다. 미국은 미래의 지휘통제를 위하여 '합동전영역 지휘통제체제(Joint All-Domain Command and Control, JADC2)'를 구축하고 있고 AI(인공지능)까지를 지휘통제에 결합하고 있는 데 반해, 우리의 합동지휘통제체제 구축에는 여전히 적지 않은 시간이 필요하다. 정보의 처리와 전파속도에서 차이가 나는 마당에 미국으로부터 제공받은 정보가 제대로 활용될 것이란 보장이 없다.

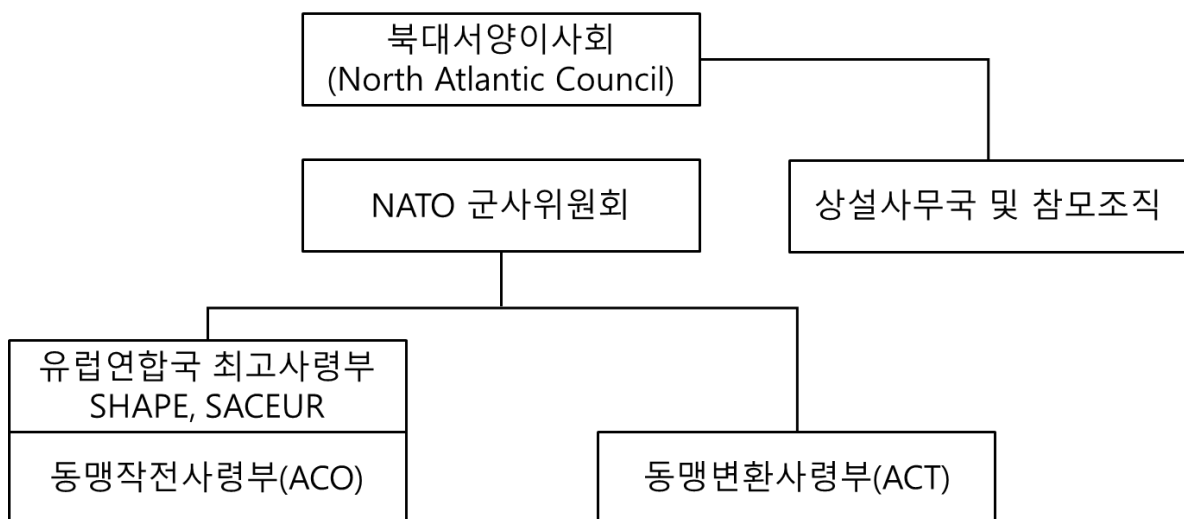
3. 군사적 지휘관계 이상으로 중요한 정치적 협조관계

우리는 계속 한미연합사령관을 미군 장성인 주한미군사령관 겸 UN군 사령관이 맡고 있는 사실에만 집착을 하는데, 우리와 같이 회원국 군대의 전시작전통제권이 미군 4성 장군인 미 유럽사령부(United States European Command, USEUCOM) 사령관에게 부여되어 있는 NATO의 경우 정치적 상부 협의구조가 주권 논쟁에 대한 논란을 해소시켜 주고 있음에 주목할 필요가 있다.

아래 [그림 2]에서 보는 바와 같이, NATO의 최고결정기구인 각 회원국의 상주 대표로 구성된 '북대서양 이사회(North Atlantic Council, NAC)'이고, NAC의 업무에 대한 총괄은 NATO 사무총장(Secretary General)이 맡는다. 즉, NATO 사무총장은 NAC의 수장이고, 그는 NATO 회원국들의 핵무기 관련 정책을 결정하는 핵기획그룹(Nuclear Planning Group, NPG)의 의장 역할 역시 맡는다. NATO는 철저한 문민 우위 기구로 NATO군의 모든 군사 활동은 NAC의 지시나 명령이 없으면 효과를 발휘하지 못한다. NATO 산하에는 두 개의 주요 사령부가 있는데, 하나는 NATO군의 군사작전을 기획·지휘·통제하며 휘하의 각종 군사조직들을 통제하는 동맹작전사령부(Allied Command Operations, ACO)이고 벨기에 몽스(Mons)에 위치한다. 다른 하나는 NATO군의 주요 교리와 미래 전력으로의 발전을 담당하는 동맹변환사령부(Allied Command Transformation, ACT)로, 미국 버지니아주

노퍽(Norfolk)이 소재지이다. 이 중 ACO는 유럽연합군 최고사령부(Supreme Headquarters Allied Powers Europe, SHAPE)의 역할을 함께 수행한다. SHAPE의 사령관인 SACEUR, 즉 NATO군 최고사령관은 NATO 사무총장의 명령에 의해서만 작전에 임할 수 있고, NATO 회원국들의 합참의장급 인사들로 구성된 NATO 군사위원회는 NATO군의 작전에 지침을 제공하고 NATO 사무총장에 작전에 대한 자문을 행한다.

[그림 2] NATO의 연합지휘관계



자료: NATO 홈페이지의 정보를 바탕으로 재구성.

<https://www.nato.int/cps/en/natohq/224100.htm> (최초검색일: 2025.11.10)

앞에서 지정한 대로 SACEUR는 전통적으로 미군 장성이 맡아왔지만, 임기 4년(원칙적)의 NATO 사무총장은 유럽 측 인사가 맡아왔다. 2024년 10월 부임하여 현재 사무총장을 맡고 있는 인물은 네덜란드 총리 출신의 마르크 뤼터(Marc Rutte)이고, 그 전임의 사무총장 역시 노르웨이 총리를 지낸 옌스 스톨텐베르크(Jens Stoltenberg)였다. 더욱이 NATO의 업무는 연 1회 열리는 정상회의나 2회 가량의 국방장관회의 이외에도 각국 상주 대표들의 협의를 통해 상설적으로 진행된다. NATO 사무총장에게는 이러한 연례적 협의와 조정을 가능케 하는 사무처와 상설 참모조직이 존재한다. 실질적으로는 NATO의 운영에 미국의 영향력이 가장 강하게 작용한다는 점에서 NATO의 군사작전은 다분히 미국의 의도를 반영한다.

그러나, 그 정치적 협의와 결정의 정점인 사무총장을 유럽인이 담당하고, 상설적인 협의 기구가 존재한다는 점은 유럽인이 느끼는 자존심의 훼손이나 주권침해 논란을 상당 부분 불식시킬 수 있는 요인이다. 더욱이, NATO 사무총장에게는 상설사무국 및 참모조직이 존재한다. 이로 인해 NATO 군사조직에 대한 통제 역시 차질 없이 진행될 수 있는 체제를 갖추고 있다.

한미동맹 역시 양국 대통령이 정점에 있는 체제이고, 이런 점에서 주한미군 4성장군인 현행 한미연합사령관은 미국 대통령의 부하인 동시에 한국 대통령의 부하이기도 하다. 이러한 상징성을 고려해 한미연합사령관이 주요한 군사적 결정이나 군사작전에 대한 명령을 내리기 위해서는 한국 대통령의 의중을 무시할 수 없는 것이 현실이다. 다만, NATO의 경우 이러한 발언권을 더 확실히 보장한다는 의미에서 상설적인 협의기구가 존재하고 있는 것이다. 따라서, 한미동맹 차원에서도 우리의 의지를 확실히 반영하기 위해서는 연 최대 수 차례의 정상회담이나 1회의 SCM에 더해 상설적 정치적 협의가 가능한 메커니즘을 구상할 필요가 있다. 이러한 메커니즘이 제도화되면, 최소한 상징적으로는 주권침해 소지를 상당 부분 불식시킬 수 있을 것이다. 그러나, 한미 지휘관계 조정 과정에서 정작 정치적 협의의 제도화 부분은 간과된 채 작전통제권에만 몰입하는 모순적인 접근이 이루어진 것은 아닌가를 되돌아보아야 한다.

판이하게 변화한 한반도와 주변의 안보환경

무엇보다 우리가 간과해서는 안 될 것은 최초 전작권 전환이 합의된 2006년 당시와는 비교할 수 없을 정도로 한반도와 주변의 안보환경이 엄혹하게 변화했다는 점이다. 2014년 한미 양국이 '조건에 기초한 전작권 전환'의 기본 원칙에 합의한 것은 북한이 2006년 10월의 1차 핵실험 이후 추가로 두 차례의 핵실험을 실시한 당시 상황을 고려한 것이었다. 이에 따라 한국과 미국은 북한의 증대된 핵위협하에서 한반도 안정을 유지하면서도 지휘관계를 전환할 방안을 찾으려 했고, 그 결과 2015년 '조건에 기초한 전작권 전환 계획(Condition-based OPCON Transition Plan, COTP)'에 서명했다. 이 계획에 따르면 전작권 전환은 첫째,

한국군의 연합 방위 주도를 위한 능력 충족, 둘째, 한미동맹의 포괄적인 북한 핵 및 미사일 대응능력 구비, 셋째, 안정적인 한반도 및 역내 안보환경이 충족되어야 한다.¹¹ 2014년 이후 한미 양국은 첫 번째 능력의 구비를 검증하기 위해 '기본운용능력(Initial Operational Capability, IOC)', '완전운용능력(Full Operational Capability, FOC)', '완전임무수행능력(Full Mission Capability, FMC)'을 검증해왔는데, IOC는 2019년에, 그리고 FOC는 2022년에 완료된 것으로 평가했지만, 아직 FMC 요건은 충족되지도 않았다.

문제는 2015년 이후 전작권 전환 평가가 이루어지는 가운데에서도 북한의 핵위협은 더 급속히 증폭되었다는 점이다. 북한은 이미 최대 150여 개의 핵탄두를 만들 수 있는 핵물질을 축적한 것으로 추정되고, 2030년경에는 300개 분에 달할 수 있을 정도로 핵무기 제조 능력을 확장하고 있다. 더욱이 김정은은 2023년 이후 핵무기 수를 '기하급수적'으로 늘려 나가겠다는 공언을 반복하고 있다.¹² 더욱이 2021년의 제8차 당대회 이후에는 한국을 겨냥한 단거리 핵전력을 계속 증강해 나가고 있고, 2022년 9월의 『핵무력정책법』을 통해 핵무기를 언제든지 임의적으로 사용할 수 있는 기반을 강화했다. 최근 눈에 띄는 북한의 재래전력 증강 역시 우리와 미국에 대해 실제로 핵무기를 사용할 태세를 갖추려는 의도로 해석될 수 있다.¹³ 한미 양국은 북한의 핵위협에 대응하기 위해 핵 및 재래전력 통합체제(Conventional-Nuclear Integration, CNI)의 확립을 추진하고 있지만, 북핵 고도화 속도를 고려할 때 이에도 적지 않은 시간이 소요될 수 있다.

한반도 및 지역 안보환경은 2014년 당시에 비해 더 갈등적이고, 오히려 북러 밀착과 북-중-러 3각 협력으로 인한 불투명성은 더 높아졌다. 지난 9월 중국 '전승절' 열병식에서 과시된 중국 시진핑 주석, 러시아 푸틴 대통령, 그리고 북한 김정은 국무위원장 간의 결속은 동북아 질서를 위협하는 반미/反서방 권위주의 연대의 출범을 시사하였다. 3자 간 권위주의 연대가 강화될수록 중국과 러시아는 북한의 핵무기를 해결해야 할 문제라기보다는 전략적 자산으로 인식하게 될 가능성이 있고, 북-중-러 연대가 '핵위협 연대'로까지 발전할 위험성 역시 배제할 수 없는 것이 현실이다.

이러한 모든 상황들은 이제 한반도에서 발생하는 모든 군사적 충돌 혹은 전쟁에는 핵무기가 개입될 수밖에 없고, 따라서 재래전에 대비한 체제를 중심으로 바라보는 IOC, FOC, FMC는 더 이상 의미가 없다. 한미의 연합방위에도 본격적인 '핵억제'의 개념이 도입되어야 하며, 작전계획에도 반영되는 것이 당연한 수순이다. 한미가 북한의 핵위협 억제를 위해서 '워싱턴선언'을 통해 확장억제 공약의 구체화를 추진하고, 핵이든 재래전력이든 가용한 전력을 모두 통합 운용할 방안을 모색하는 마당에 재래전력만을 중심으로 '한국군의 한반도 방위 주도능력'을 검증하는 것은 논리적 모순일 수밖에 없다. 더욱이, 미국의 확장억제 공약이 구체화되고 실물화된다고 하더라도 미국의 핵무기는 오직 미국 대통령에 의해서만 그 사용이 결정된다는 '단일 권한(Sole Authority)' 원칙과 미국 내부의 지휘관계를 고려할 때, 미국의 핵전력을 동원하는 것은 현행 및 미래의 한미 연합체제만 가지고 해결될 수 있는 것은 아니다. 한미 정상 간의 긴밀한 소통채널과 정치분야의 상시적 협조체제가 제도화되어야 하며, 미국 핵무기의 사용을 실제 집행할 미국 전략사령부(United States Strategic Command, USSTRATCOM)과도 어떤 협력관계를 형성할지가 확립되어야 한다. 이 모든 것이 한미 연합지휘체제 내에 반영되어야 하고, 이것이 전작권 전환보다 더 시급한 문제이다.

미국으로부터 한미동맹의 역할 및 임무 확장에 대한 요구가 지속적으로 이루어지고 있다는 점 역시 고려해야 한다. 북한의 위협에 대한 억제·방어를 여전히 주요 임무로 하지만, 지역의 안정을 위한 기여도 확대해야 한다는 '지역안보동맹(regional security alliance)'으로의 전환은 이미 1990년대부터 미국의 희망이었고,¹⁴ 실제로 미국은 그동안의 동맹 협의에서 주한미군의 '전략적 유연성(strategic flexibility)' 문제를 포함하여 한미동맹의 역할 확대를 꾸준히 요구해왔다. 더욱이 동맹까지도 거래의 잣대를 통해 판단하는 트럼프 2기 행정부 하에서 동맹의 부담 분담(burden-sharing)과 對중국 견제 동맹의 강화는 무한정 회피하거나 미룰 수 없는 한미 간의 쟁점이 되고 있다. 한미동맹이 한반도를 넘어 역할을 확대해 나가는 추세가 불가피하다는 점을 고려하면, 한미 지휘관계를 단순히 한반도에 국한하여 진행하는 전작권 전환 역시 그 의미가 약화될 수밖에 없다. 더욱이, 최근 일본이 추진하는 한반도, 일본 및 인근 지역, 남중국해 및 동중국해, 그리고 대만을 아우르는 '단일전구(One Theater)'

전략을 미국이 수용할 경우,¹⁵ 선부른 전작권 전환은 자칫 주한미군의 위상 하락과 미일동맹과 한일동맹의 수직계열화로 이어질 위험성 역시 있다는 점도 생각해야 한다. 더욱이, 우리의 전작권 전환 준비 움직임에 대해 피트 헤그세스 미 전쟁부 장관은 10월 말의 아시아 국가 순방중 “훌륭한 일(I think it's great)”이라고 평가했는데, 이것이 단순히 우리의 노력에 대한 수사적인 찬사가 아닐 가능성에도 유의해야 한다. 즉, 전작권 전환을 계기로 한국 방위를 우리에게 전담시킨 가운데, 주한미군을 포함한 미군 전력과 일본 자위대는 중국 견제에 집중하겠다는 의중을 드러낸 것으로도 해석될 수 있는 것이다.

재설정된 조건하에서 철저한 동맹 역량확대에 집중해야 할 때

이러한 점을 고려할 때, 현재는 결코 ‘임기 내 전작권 전환’에 집착할 때가 아니고, ‘조건에 기초한 전작권 전환’의 기본 원칙이 흔들려서는 안 된다. 변화된 안보환경을 감안하여 일부 조건을 수정·보완하는 것 역시 필요하다. 한미 지휘관계 전반을 재검토함으로써, (1) 한반도 및 지역 차원에서 한미의 작전협력체계는 어떻게 구성되어야 하는가, (2) 한반도에서의 핵·재래전력 통합체계를 구축할 때 미래 연합사의 핵무기 사용 건의는 어떤 절차와 과정을 거쳐 이루어져야 하는가, (3) 핵보복에 있어 핵심이 될 수 있는 상위의 정치적 협의체는 어떻게 보완되어야 하는가 등에 대한 해답을 구할 수 있어야 한다.

한반도 방위를 위한 한국군의 역량은 핵 및 재래식 억제태세를 이끌어갈 수 있는 능력으로 재정립되어야 하고, 이를 기준으로 기존의 IOC와 FOC를 재검증해야 한다. 또한, 북한 핵위협에 안정적으로 억제·대응하기 위해서는 ‘핵무기에는 핵무기로 대응한다’는 원칙하에 김정은 정권에 대해 핵무기를 사용할 경우 정권 궤멸이 필연적이라는 점을 각인시켜야 한다. 미국의 전술핵을 비롯한 저위력 핵무기의 한반도 및 인근 배치 등을 실현함으로써 우리 국내와 북한, 그리고 잠재적 위협세력 공히 미국의 확장억제 공약을 체감할 수 있도록 만들 필요가 있다. 지역 안보환경을 우리에게 유리하게 조성하려는 노력 역시 필요하다. COTP상에 명시된 ‘안정적 지역환경’은 현재로서는 당분간 기대하기 어렵고, 오히려 이것이 전작권의 무기한 연장을 위한 논리로 곡해될 수 있다는 점을 고려하여,¹⁶ ‘안정적 지역환경을

조성하기 위한 지역안보협력체제의 구축' 등으로 조정하는 것을 검토해야 하며, 이의 연장선상에서 아시아판 NATO의 설립을 위한 기초를 마련해야 한다.

물론, 한반도 방위를 위한 우리의 역량, 특히 북한 핵위협에 대한 전략적 억제능력을 확충하려는 우리의 노력 역시 꾸준히 계속되어야 한다. 3축 체계를 비롯한 북핵 대응전력이 차질 없이 건설되는 한편, 각종 미래형 전략무기를 획득할 수 있도록 국방예산의 뒷받침이 이루어져야 한다. 이러한 우리의 역량 강화 노력과 지역 안정을 위한 의지의 확충이 병행되어야 미국으로부터 제기되는 편승이나 무임승차의 지적을 떨쳐버릴 수 있고, 실질적으로 한반도 방위를 '주도'할 능력을 대내외적으로 인정받을 수 있다. 또한, 핵 및 재래전력 통합체계의 취지를 극대화하기 위해 한미 간 연합전력의 구성에 대한 상시적 협의체를 구성하는 것 역시 추진해야 한다.

일부에서는 이러한 준비과정이 또 다른 전작권 전환 지연의 논리이고, 그만큼 한국군의 자체 능력 발전은 늦어진다고 주장할지도 모른다. 전작권이 제한된 권한이라고 하더라도 '자주' 국방능력의 확보를 위해서라도 오히려 전작권의 조기 전환이 유리하다는 논리이다.¹⁷ 만약, 그렇다면 '임기 내' 전환을 위해서 국방예산의 지속적이고 획기적인 증대와 같은 계획들이 먼저 마련된 이후에 전환을 추구하는 것이 타당하고, 특정 시점으로 전환 시기를 설정하면 능력 확보를 위해 노력할 수밖에 없다는 가정 자체가 방만하다는 지적을 피할 수 없다. 한국군에 대한 전작권을 미국이 보유하고 있으므로 우리의 의지와 능력 건설이 늦어진다는 주장 역시 사실상 책임의 회피에 가깝다. 군에서 지휘통제권은 정(正, full)뿐만 아니라 부(副, deputy)에 의해서도 언제든지 행사될 수 있어야 하고, 이것이 부지휘관이 따로 존재하는 이유이기도 하다. 현행 한미연합체제 하에서도 한국군의 지휘통제 능력을 강화하는 일은 의지만 있다면 연습·훈련 등을 통해 얼마든 배양될 수 있고, 이러한 방향으로의 제도 개선을 미국 측과 협의해 나가야 한다.

목표 시점으로써 특정 시점을 설정하고 가능한 그 안에 한국군의 전력을 압축적으로 증강하겠다는 접근은 타당하다. 그러나 지금 우리가 더 주력해야 할 것은 시기보다는

‘변화된 여건 내에서의 전작권 전환 요건 충족 방법’을 찾아내는 일이다. 관념적인 자주론이나 왜곡된 한미관계에 대한 시각에 기반해 무리한 전작권 전환을 추진하는 것은 한반도 평화에도 우리의 안보에도 도움이 되지 않는다. 타국 장성이 우리의 전작권을 보유하고 있다는 것은 자존심과 자율성 확보의 측면에서는 분명히 부정적이다. 그러나, 또 다른 한편 ‘동맹’의 형성은 생존과 안정을 위해 자율성의 일정 부분을 포기하겠다는 의지로부터 출발했고, 이는 안보공약을 제공하는 측에게도 마찬가지로 적용된다. 자신의 군사력을 타인을 위해 써야 한다는 발상 자체가 자율성의 약화이기 때문이다. 관념적인 ‘자주’ 논쟁으로부터 자유로워져야 오히려 원활한 전작권 전환이 가능하다.

저자

차두현 부원장은 북한 문제 전문가로서 지난 20여 년 동안 북한 정치·군사, 한·미 동맹관계, 국가위기관리 분야에서 다양한 연구실적을 쌓아왔다. 연세대학교 대학원에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 한국국방연구원 국방현안팀장(2005~2006), 대통령실 위기정보상황팀장(2008), 한국국방연구원 북한연구실장(2009) 등을 역임한 바 있다. 한국국제교류재단(Korea Foundation)의 교류·협력 이사를 지냈으며(2011~2014) 경기도 외교정책자문관(2015~2018), 통일연구원 객원연구위원(2015~2017), 북한대학원대학교 겸임교수(2017~2019)로 활동하기도 하였다. 현재는 아산정책연구원 부원장 겸 수석연구위원으로 있으면서, 경희대 평화복지대학원 객원교수직을 겸하고 있다. 국제관계분야의 다양한 부문에 대한 연구보고서 및 저서 100여권이 있으며, 정부 여러 부처에 자문을 제공해왔다.

¹ "새 정부 국정과제 공개...개헌 추진하고 임기 내 저작권 전환," 『연합뉴스』 (2025.08.13)

² 제46차 SCM 공동선언문 전문에 대해서는 아래 링크를 참조할 것.

https://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?command=view&page=1&boardId=I_43915&boardSeq=I_1301843&titleId=null&siteId=mnd&id=&column=null&search=null

(최초검색일: 2025.06.07).

³ 정옥식, "전시작전권 환수는 왜 번번히 무산되어왔나?" 『황해문화』 (2020. 12), pp. 219-236; 김정섭, "전시작전통제권 전환의 쟁점과 과제," 『세종정책브리프』 No. 2022-11 (2020.08.20.).

⁴ "민주평화통일자문회의 제50차 상임위원회 연설(2006.12.21)," 행정안전부 대통령 기록관 자료.

https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp?spMode=view&artid=1309975&catid=c_pa02062 (최초검색일: 2025.06.07).

⁵ "[전문] 이재명 대통령 건군 77주년 국군의날 기념사," 『연합뉴스』 (2025.10.01).

⁶ 합동참모본부, "저작권 전환의 의미,"

https://new.mnd.go.kr/mbshome/mbs/jcs2/subview.jsp?id=jcs2_020401010000

(최초검색일: 2025.06.07.).

⁷ 이승만 서한과 맥아더 답신에 대해서는 United Nations Digital Library의 아래 링크를 참조할 것.

<https://digitallibrary.un.org/record/474960?v=pdf#files> (최초검색일: 2025.07.3.).

⁸ 이에 대해서는 "한반도에 얽매이지 않는다... 주한미군, 인도태평양에서 '역동적' 전개," 『한국일보』 (2023.08.04) 참조.

⁹ 이 규모는 U.S. Congressional Research Service, "U.S. U.S. Overseas Basing: Background and Issues for Congress" (July 10, 2024)를 중심으로 한 것임.

¹⁰ "Trump admin considers giving up NATO command that has been exclusively American since Eisenhower," *CBS News* (March 19, 2025); "Trump wants Germany to take over Nato," *The Telegraph* (19 November, 2025).

¹¹ 이에 대해서는 국방부 홈페이지의 "전시 작전통제권 전환" 항목을 참조할 것.

https://www.mnd.go.kr/mbshome/mbs/mnd/subview.jsp?id=mnd_010703040000

(최초검색일: 2025.08.01).

¹² 브루스 베넷, 최강 외, 『한국에 대한 핵보장 강화 방안』, 아산-Rand 공동연구보고서 (서울: 아산정책연구원, 2023.08), pp. 16-18.

¹³ 차두현, "최근 북한의 재래군사력 건설과 동아시아 안보 구도에의 영향," 아산정책연구원 『이슈브

리프』 No. 2025-30 (2025.09.16.), p. 7.

¹⁴ 이에 대해서는 Jonathan D. Pollack, Young Koo Cha, et. al., *A New Alliance for the Next Century: The Future of U.S.-Korean Security Cooperation*, KIDA-Rand Joint Research Paper (Santa Monica, CA: Rand Corporation, 1995)를 참조할 것.

¹⁵ 김태주, "일본의 'One Theater' 구상 제안: 정치적 배경과 전략적 의도," 국가안보전략연구원 『이슈브리프』 제707호(2025.06.23).

¹⁶ 남관우 · 차두현, 『안보환경 변화와 전시 작전통제권 전환에 대한 새로운 접근 필요성』 아산리포트 (서울: 아산정책연구원, 2025.10), p. 65.

¹⁷ 이승우, "[울곡로] 전시작전권과 자주국방," 『연합뉴스』 (2025.07.22).