

ASAN REPORT

안보환경 변화와 전시작전통제권 전환에 대한 새로운 접근 필요성

남관우, 차두현

2025년 10월



Asan Report

안보환경 변화와 전시작전통제권 전환에 대한 새로운 접근 필요성

남관우, 차두현

2025년 10월

아산정책연구원

우리 연구원은 한반도와 동아시아 그리고 지구촌 현안에 대한 깊이 있는 정책 대안을 제시하고 올바른 사회담론을 주도하는 독립 싱크탱크를 지향합니다. 특히, 통일-외교-안보, 거버넌스, 공공 정책-철학 등의 분야에 역량을 집중하여 우리가 직면한 대내외 도전에 대한 해법을 모색함으로써 한반도의 평화와 통일 및 번영을 위한 여건 조성에 노력하고 있습니다. 또한 공공외교와 유관 분야 전문가를 육성해 우리의 미래를 보다 능동적으로 개척할 수 있는 역량을 키우는 데 이바지하고자 합니다.

* 본 보고서의 내용은 연구원과 육군의 공식 입장이 아닌 저자들의 견해입니다. 본 보고서는 아산과 육군의 협력프로그램에 따라 아산정책연구원 객원연구위원으로 근무하였던(2024년 6월~2024년 12월) 남관우 육군중령의 연구결과에 아산정책연구원 전문가들의 견해가 추가된 것입니다.

저자

남 관 우

남관우 중령은 아산정책연구원의 객원연구위원으로 근무하였다(2024년 6월~12월). 육군사관학교 관리학 학사, 국방대학교 군사전략 전공으로 군사학 석사 학위를 취득하였으며, 이후 합동참모본부 한미군사위담당, 한미연합군사령부 연합훈련계획장교 등으로 근무하면서 한미 군사문제 분야에서 다양한 업무를 수행하였다. 아산정책연구원에서 객원연구위원으로 활동한 바 있으며, 주요 연구 분야는 한미 및 동북아 군사문제이다.

차 두 현

차두현 박사는 북한 문제 전문가로서 지난 20여 년 동안 북한 정치·군사, 한미 동맹관계, 국가위기 관리 분야에서 다양한 연구실적을 쌓아왔다. 연세대학교 대학원에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 한국국방연구원 국방현안팀장(2005~2006), 대통령실 위기정보상황팀장(2008), 한국 국방연구원 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 수석연구위원으로 있다. 국제관계분야의 다양한 부문에 대한 연구보고서 및 저서 100여 건이 있으며 정부 여러 부처에 자문을 제공해왔다.

목차

I. 서론	06
1. 연구의 배경과 목적	06
2. 연구의 방향과 구성	08
3. 연구의 방법	09
II. 전시작전통제권 이해와 전작권 전환 추진 경과	10
1. 전시작전통제권에 대한 이해	10
2. 전작권 전환 추진 경과와 향후 전망	13
3. 새로운 연합사와 한반도를 넘어선 동맹 시대에의 대비	18
III. 북핵 위협 증대와 안보환경의 변화	20
1. 북핵 위협 증대에 따른 한반도 안보상황	20
2. 지역 및 세계 안보정세의 불안정성 증대	24
3. 미국의 안보 전략 변화 가능성	26
IV. 현 안보상황에서의 전작권 전환 문제점	32
1. 명분에 치우친 전작권 전환, 실질적 군사 효과는 부재	32
2. 미래전을 위한 혁신적 변화 미흡 및 국가 재원의 불필요한 낭비	35
3. 미군 부사령관의 3성 장성으로의 격하 가능성	36
4. 유엔군사령부의 변화와 예상되는 문제점	51
5. ‘조건에 기초한’ 전작권 전환 자체의 문제	57
V. 결론	61
육군-아산 정책 연구 시리즈	67

그림

[그림 1] 전작권 전환 전후 지휘구조 변화	36
[그림 2] 전작권 전환 조건	58

표

[표 1] 주한미군과 주일미군 비교	38
[표 2] 미군 주요 3성급 전투사령부와 병력 수, 전력 구성	39
[표 3] 역대 미8군/유엔군/주한미군/연합사 사령관	43
[표 4] 바이든 정부와 트럼프 정부의 주요 국방정책 차이점	48
[표 5] 현재의 유엔사와 전투사령부로서의 유엔사	52

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

우리 정부는 조건에 기초한 전시작전통제권(이하 전작권)의 전환을 지속적으로 추진해 왔다. 그러나 현재까지도 전작권 전환 추진에 있어 큰 진전은 보이지 않으며, 전작권 전환의 완료 시점 역시 여전히 불투명하다. 특히, 전작권 전환의 핵심 사항이라 할 수 있는 미래연합사 체제를 상정한 완전운용능력(Full Operational Capability, FOC) 평가는 2022년 본격적으로 착수되었으나, 2025년 중에도 완료 여부가 불확실한 상태다.¹ 이에 따라 FOC 평가 이후 완전임무수행능력(Full Mission Capability, FMC) 검증 또한 완료 시점을 기약할 수 없다. 또한, 정부에 따라서는 이미 과거 일부 정부에서 추진했던 것과 같이 전작권의 ‘조기 환수’를 지향할 가능성이 있다.

뿐만 아니라, 전작권 전환에 있어서는 외형적 기준의 충족 못지않게 전작권과 관련된 제반 사항에 대한 심층적이고 꼼꼼한 검토가 필요하다. 한미 지휘구조에 대한 재조명, 전환 조건과 검증 방식에 대한 불명확한 기준 및 전환 조건 자체의 문제점, 전작권 전환 후 한국군 내부의 지휘관계 정립 등 아직 분명하게 해결 또는 결정되지 못한 문제가 있으며, 이러한 문제들은 아직 제대로 검토되지 않았거나 검토되었더라도 해결방안이 완전하게 도출되지 않은 것이 사실이다. 또한, 전작권 전환 후 한반도 안보에 미칠 부정적 영향과 위험성에 대해서도 제대로 논의되지 않았다고 볼 수 있는데, 이는 전작권 전환이 ‘주권’과 관계된 사항으로 ‘당연’한 것으로 인식되어, 이에 대한 반대 논의가 거의 허용되지 않는 분위기였기 때문일 것이다. 2014년 10월 한미 양국은 ‘조건’에 기초한 전작권 전환에 합의하면서 (1) 한국군이 연합방위 주도를 위해 필요한 군사적 능력의 확보, (2) 동맹의 포괄적인 북한 핵·미사일 위협 대응능력 구축, (3) 안정적인 전작권 전환에 부합하는 한반도 및 역내 안보환경을 제시했다.² 이 기준을 고려할 경우, FOC와 FMC는 3대 조건 중 하나만을 충족한 것에 지나지 않으므로, 북한의 증대되는 핵·미사일 위협에 대한 한미 연합억제력과 역내 안보환경이 과연 전작권 전환을 추구할 만큼 충족되었는가 역시 따져보아야 한다.

1. “신원식 국방 “北 평화 해치는 망동하면 파멸의 지옥뿐”, 아시아투데이 (2023.12.13.), <https://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20231213010007845> (검색일: 2024.01.20.)

2. 이에 대해서는 대한민국 정부, “전시 작전통제권(전작권) 전환,” 대한민국 정책브리핑(2024.02.07.)을 참조할 것.

문제는 한반도 안보는 현재 그 어느 때보다도 불안정하고 위태로운 상황에 처해 있다는 점이다. 2022년에 발발한 우크라이나 전쟁이 2년 이상 계속되면서 유럽 국가뿐만 아니라 전 세계의 안보환경이 급격히 악화되어 가고 있다. 이 전쟁에 한국과 북한은 각각 우크라이나와 러시아에 대해 다양한 수단과 방법으로 군사적 지원을 하였을 뿐만 아니라 북한군 병력의 러시아 파병은 유라시아 대륙 반대편의 전쟁이 한반도의 안보와도 직접적으로 연관될 수 있음을 여실히 보여주고 있다.

또한, 하마스의 기습공격과 테러로 촉발된 이스라엘 사태는 시간이 지났음에도 해결의 기미를 보이기는커녕 더욱 악화·확대되어 가고 있다. 이스라엘을 중심으로 레바논 헤즈볼라, 이란, 후티 반군 및 ISIS-K 등 다양한 세력이 복잡하게 얽혀들어 가면서 연일 인명과 재산의 희생이 끊이지 않고 있으며, 레바논 등의 주변국가를 넘어 이스라엘과 이란이 직접 충돌하는 양상으로까지 전개되며 미국과 영국을 비롯한 역외 국가들까지 이 문제에 개입하면서 중동 지역을 넘어 세계의 안보환경을 악화시키고 있다.

한반도 주변에서는 24년 1월 실시된 대만 총통선거에서 민진당의 라이칭더(賴清德) 후보가 당선되어 대만 독립에 대한 입장 강화가 예상되면서 대만해협을 사이에 두고 긴장이 고조되고 있다. 이미 항모를 포함한 미국의 전력은 유례없는 규모로 대만 주변으로 집결하고 있으며, 대만 문제는 대만과 중국을 넘어 미중 간의 갈등을 더욱 고조시킬 가능성이 있어 국제 정치의 핵심 이슈로 부상하고 있다. 그러나, 이러한 여러 상황에 대한 미국의 대처에 의문이 제기되면서 기존 국제질서에 대한 ‘저항의 축’ 세력의 도전과 현상타파 시도는 더욱 노골화되어 가고 있으며, 미국의 국제적인 리더십과 영향력은 최소한 아시아-태평양 지역에서는 다소 약화된 것으로 보일 수 있다.

한편, 북한의 핵능력은 더욱 고도화되고 있다. 북한은 한국을 겨냥한 것으로만 최소 180기의 핵무기를 보유하고 있을 것으로 추정되며, 2030년까지는 핵탄두를 300기까지도 보유할 수 있을 것으로 예상된다.³ 또한, 2023년에는 고체연료 ICBM인 화성-18을 시험 발사하고 SLBM을 운용할 수 있는 전술핵 잠수함을 진수시켰을 뿐만 아니라 극초음속 미사일과 장거리 순항 미사일 등 신무기 시험발사를 지속하는 등 핵탄두 투발수단도 지속적으로 발전시키고 있으며, 특히 최근에는 신형 ICBM인 화성-19호의 시험발사에 성공하는 등 핵능력은 점차 고도화되어 가고 있다.

3. 『한국에 대한 핵보장 강화 방안』, 아산정책연구원·랜드연구소(서울: 2023) p.18.

또한, 김정은은 2023년 12월의 조선노동당 제8기9차 전원회의를 통해 한국을 ‘불변의 제1주적’, ‘전쟁 중인 교전국’으로 규정하면서 ‘유사시 영토 점령·평정’ 등을 공개적으로 언급하는 등 대남 위협 수위를 높이고 있으며, 이에 따라 한반도 안보상황은 더욱 불안해지고 북한의 도발로 인한 충돌 가능성은 점점 높아지고 있다. 상기한 바와 같은 다양한 안보상황은 전작권 전환의 조건인 ‘동맹의 북핵·미사일 대응능력 확보’와 ‘전작권 전환에 부합하는 한반도 및 역내 안보환경’ 조성을 갈수록 어렵게 만들고 있는 것이다.

이러한 상황에서 본 연구는 주권과 같은 정치철학적 차원의 문제가 아닌 전쟁 억제와 안전보장, 군사적 효용의 측면에서 전작권 전환 추진의 문제점을 분석한다. 즉, 전쟁 승리보다는 전쟁의 억제가 우선으로서 더욱 중요하다는 전제 아래, 전쟁 시 주권국가가 자국군에 대한 전작권을 보유하고 있느냐 아니냐의 문제 이전에 한미연합사의 ‘근본적인 임무’가 전쟁에서의 승리보다 전쟁을 억제하는 것에 있다는 것을 상기하는 데서 출발한다. 또한, 안보상황의 변화를 포함한 다양한 변수를 고려하지 않은 전작권 전환은 그 자체로 한반도의 안보와 평화 유지에 치명적인 해악이 될 수 있음을 경고하고 정책적인 대응 방향을 제시하는 것을 목적으로 구상하였다. 이를 통해 전작권 전환의 추진이 미칠 영향과 한반도 안보의 향후를 예측하고 새로운 정책을 연구·개발하는 데도 기여할 수 있을 것으로 본다.

2. 연구의 방향과 구성

아산정책연구원은 전작권 전환과 관련한 문제를 지속적으로 연구해 왔다. 2014년 10월에는 ‘전시작전통제권 전환 재연기 이후의 과제’라는 주제로 북한의 핵과 미사일 위협에 대한 대응과 한국군의 군사능력을 주문하였으며, 이는 2015년에 기존의 시기에 기초한 전작권 전환이 ‘조건에 기초한 전작권 전환계획(Conditions-based OPCON Transition Plan, COTP)’으로 변경되는 데 영향을 미친 것으로 보인다. 또한, 2021년에는 육군 객원연구원과 ‘전작권 전환 대비 미래연합사가 준비해야 할 과제’라는 주제로 전작권 전환을 대비하여 사전 보완 및 발전시킬 과제를 제시하였으며, 이외에도 한반도 안보를 위한 올바른 방향을 제시하기 위해 전작권 전환과 관련한 다양한 연구가 진행되었다.

이와 연계하여 본 연구는 북핵 위협 증대를 포함한 안보상황의 변화에 따른 전작권 전환의 문제점을 연구하였으며, 다음과 같이 구성되었다. 서론에 이어 제2장에서는 전작권 전환 추진의 역사와 현 상황을 개관함으로써 전작권 전환 전반에 대한 이해를 도모하고, 제3장에서는 북핵 위협 증대를 포함한 안보상황의 주요 변화를 살펴봄으로써 전작권 전환

을 추진함에 앞서 추가로 고려해야 할 요소들이 많음을 살펴볼 것이다. 제4장에서는 저작권 전환의 문제점을 현 안보상황과 대비하여 분석하고, 조건과 상황 모두에서 저작권 전환의 추진이 제한됨을 주장하였다. 끝으로 제5장에서는 저작권 전환의 근본적 문제점을 다양한 사례를 통해 분석한 후 연구의 결론을 맺음과 동시에 정책적 대응방향을 제시하였다.

3. 연구의 방법

본 연구는 국내외 관련 참고문헌과 정부 및 군의 공식 발표자료를 토대로 진행하였다. 특히 기존 연구자들이 수행한 선행 연구자료를 분석하였다. 또한, 정보의 접근성과 주요 이슈의 변화 속도에 발맞춰 인터넷 자료를 포함한 공개출처정보(Open Source Intelligence, OSINT)를 적극적으로 활용하였다. 현대의 연구 환경에서는 빠르게 변화하는 국제 정세나 군사·안보 관련 이슈를 실시간으로 분석할 필요가 있으며, 이를 위해 정부 기관, 군, 싱크 탱크, 연구소 등에서 발표하는 공식 자료뿐만 아니라, 언론 보도, 정책 보고서, 학술지 기사, 전문가 분석 등의 다양한 출처를 종합적으로 검토하였다. OSINT 활용의 장점은 정보의 확장성과 실시간성에 있으며, 이는 제한된 상황에서 한정된 자료에만 의존하여 성급하게 결론을 도출하는 오류를 줄이는 데 중요한 역할을 한다고 본다.

II. 전시작전통제권 이해와 전작권 전환 추진 경과

1. 전시작전통제권에 대한 이해

전시작전통제권(이하 전작권) 전환에 대해 논의하기 전에 먼저 작전통제권과 관련하여 사용되고 있는 용어의 의미를 이해하여야 한다. 특히 전투지휘, 전술통제, 작전통제 등은 작전통제권의 의미를 명확히 하기 위해 비교하여 생각해 볼 필요가 있다.

작전통제권과 관련한 용어 중 먼저 전투지휘란, 예측된 전력들과 관련하여 이들 사령부와 전력을 조직·운용하며 이들 전력과 사령부에 과업을 부여하고 이들이 수행해야 할 목표를 설정하며, 전투사령부에 부여된 임무 완수에 필요한 합동 훈련 및 병참과 같은 군사작전의 모든 측면에 관해 권위 있게 지시를 내리는 권한을 말한다. 전투지휘는 그 대상이 예측된 전력이고 군사작전의 모든 측면에 대한 지시 권한이라는 점, 그리고 군사 분야의 다른 권한을 포괄하는 일반적인 권한이라는 점에서 연합군사령관의 작전통제권과는 그 의미와 논의 범위가 다르다고 하겠다.

다음으로 전술통제는 전술통제는 부여된 임무 또는 과업의 범주 안에서 전투지원 자산의 전술적 사용 또는 군사력 적용을 통제하고 지시하기 위한 권한을 의미한다. 작전통제에 명시되어 있는 권한의 부분집합으로서, 군사력이 구체적으로 부여받은 임무 또는 과업과 관련하여 통상 명시된다. 따라서 전술통제는 작전통제에 내재해 있으며 위임 가능하다. 전술통제로 인해 통상 지휘관은 배속된 전력을 상세 지시하고 통제할 수 있게 된다. 특정 임무 또는 과업 완수 목적으로 전력을 제공해 주는 경우 전술통제 권한 위임이 적절할 것이다.⁴ 이와 같이 전술통제는 그 범위가 부여된 임무 또는 과업이고 전술적 수준의 권한이라는 점에서 한미연합군사령관의 작전통제권과 관련한 논의에서 다루기에는 다소 부적절할 것이다.

이어서 전작권 전환과 관련된 핵심 용어인 작전통제에 대해 살펴보자. 작전통제란, 작전계획이나 작전명령상에 명시된 특정 임무나 과업을 수행하기 위하여 지휘관에게 위임된 권한으로서 시간적, 공간적 또는 기능적으로 제한된 특정 임무와 과업을 완수하기 위하여 지

4. 권영근, 「작전통제권에 관한 올바른 이해」 한국국방개혁연구소, <https://blog.naver.com/mc341/221146401441> (검색일 : 2024.02.13.)

정된 부대에 임무 또는 과업 부여, 부대의 전개 및 재할당, 필요에 따라 직접 작전통제를 실시하거나 이를 예하 지휘관에게 위임하는 등의 권한을 말한다. 여기에는 행정 및 군수, 군기, 내부 편성 및 부대 훈련 등에 관한 책임 및 권한이 포함되지 않는다.⁵

전투지휘 권한과 달리 작전통제 권한은 법적으로 정의되어 있지 않다. 작전통제는 전투지휘에 포함되어 있다. 통상 작전통제 권한은 전투지휘 권한을 행사하는 사람이 위임해준 것이다. 작전통제권은 예하 전력에 대한 지휘 기능으로서 예하 사령부와 전력의 조직화와 운용, 이들에 대한 과업 부여, 이들이 추구해야 할 목표 설정 그리고 임무 완수에 필요한 권위 있는 지시를 내릴 수 있는 권한을 의미한다.

전작권에 대한 올바른 논의를 위해서는 ‘전쟁’과 ‘전시’라는 개념을 정확히 이해하는 것이 중요하다. 많은 이들이 전작권을 자주권이나 군사주권과 연관지어 해석하지만, 이는 근본적으로 잘못된 접근이다. 전작권은 주권의 행사 여부를 판단하는 문제가 아니라, 전쟁이라는 특수한 상황에서 군사작전을 효과적으로 지휘하기 위해 마련된 체계이다. 따라서 이 문제를 이해하기 위해서는 전쟁과 전시라는 두 가지 개념의 법적·정치적 성격을 먼저 살펴볼 필요가 있다.

전쟁은 두 개 이상의 국가나 정치 집단 간 무력 충돌로, 정치적·경제적·사회적 갈등이 극단적으로 표출된 형태이다. 군사문제와 관련하여, 전쟁은 단순한 물리적 충돌이 아니라 공식적인 절차와 선언을 수반하는 법적 상태를 동반하게 된다. 국제법에서는 교전국 간의 전쟁 선포가 있어야 이를 전쟁으로 간주하며, 이러한 선포는 전쟁법의 적용과 관계가 깊다. 예를 들어, 제2차 세계대전 당시에도 공식적인 선포가 이루어진 뒤 법적 교전 상태가 확정되었으며, 이를 통해 국제적 제재와 전쟁법 적용이 가능해졌다.⁶

‘전시’는 전쟁이 진행되는 기간을 지칭하지만, 단순히 시간적 의미에 머무르지 않는다. 특히 ‘전시작전통제권’에서의 ‘전시’는 법적인 용어임을 이해하는 것이 중요하다. 한미연합군 사령부 체계에서 전시는 한미 양국의 국가통수기구가 현재의 무력공격 상황을 ‘전시’로 판

5. 행정안전부 국가기록원, ‘작전통제권(OPCON)’, <https://contents.archives.go.kr/next/newsearch/listSubjectDescription.do?id=010239&pageFlag=&sitePage=1-2-1> (검색일: 2024.02.15.)

6. Geneva Academy, “Today’s Armed Conflicts,” <https://www.geneva-academy.ch/galleries/today-s-armed-conflicts>.

단 및 합의하고 이를 선언할 때 성립한다. 예를 들어, 북한이 대한민국에 공격을 감행하더라도 양국 통수기구가 전쟁을 선포하지 않으면 법적으로 전시 상태가 아닌 것이다. 이 경우 한미연합군사령관은 작전통제권을 행사할 수 없게 된다.⁷

비슷한 의미는 현대 전쟁의 양상에서도 확인할 수 있는데, 예를 들어, 러시아는 우크라이나에 대한 군사작전을 공식적으로 전쟁이라 부르지 않고 ‘특수군사작전’으로 명명하며 전쟁 선포를 회피하였다. 이를 통해 국제적 제재를 일정 부분 완화하고, 국내적으로도 전쟁 반대 여론을 억제하려는 정치적 이득을 얻고자 하였다고⁸ 볼 수 있는 것이다.

전작권은 전시 상태에서 군사작전을 지휘하고 통제할 권한이다. 한국은 평시에는 합참의장이 작전통제권을 행사하고, 전시에는 이를 한미연합군사령관에게 이양하는 체제를 유지하고 있다. 위에서 살펴보았듯이 체제는 전시 상황에 대한 한미 양국의 합의와 전쟁 선포가 전제되어야만 작동한다. 또한 한미연합군사령관은 이를 양국 합참의장이 중심이 된 군사위원회의 작전지시에 따라 행사하게 된다.

따라서, 전작권은 ‘자주권’이나 ‘군사주권’의 문제로 단순화해서 볼 수는 없다. 이는 전시라는 특수한 법적 상태와 밀접히 연관되며, 한미 양국의 합의에 기반한 군사적 대응 체계의 핵심 요소이다. 즉, 전작권은 국가의 존립과 주권에 중대한 위협이 가해지는 전쟁 상황을 전제로 발동되는 개념이고, 이러한 위기 속에서 양국 최고지도부의 위임을 받아 어떤 형태의 군사적 과업을 수행하는 것이 최선인가에 대한 고민의 결과물이다. 그럼에도 불구하고 이를 우리 주권이 제약받는 문제로 비약하는 것은 정치적 논쟁이라는 지적을 피할 수 없다. 따라서 전작권 문제를 논의할 때는 법적·정치적 맥락과 국제적 사례, 그리고 위기 및 전쟁 상황의 특수성을 종합적으로 고려해야 한다.⁹

7. 주한미군 홈페이지, “The Backbone of the Alliance- U.S., ROK leaders host a combined forum,” <https://www.usfk.mil/Media/Newsroom/News/Article/2779346/the-backbone-of-the-alliance-us-rok-leaders-host-a-combined-forum/>.

8. “Stop fighting in Ukraine: Russian soldier’s mum speaks out,” BBC (2022.07.22.), <https://www.bbc.com/news/world-europe-62149895>.

9. 국방부, “전시작전통제권 전환”, https://www.mnd.go.kr/mbshome/mb/mnd/subview.jsp?id=mnd_010703040000.

2. 전작권 전환 추진 경과와 향후 전망

전작권 문제의 기원은 1948년 대한민국 정부 수립 시점까지 거슬러 올라간다. 정부 수립을 앞둔 8월 11일, 한미는 「대한민국 정부에의 통치권 이양 및 미국 점령군대의 철수에 관한 협정」¹⁰을 체결하였으며, 이에 따라 미군정이 공식적으로 종료되어 통치권이 한국 정부로 이양되고 한반도 내의 미군이 철수하기 시작하게 되었다.

이어, 정부 수립 후인 8월 24일에는 「한미 군사안전잠정협정」을 체결¹¹하여, 미군 철수 완료 전까지 주한미군사령관¹²이 국군을 조직, 훈련, 무장시키고 이를 위해 필요하다고 인정하는 국군에 대한 ‘전면적인 작전상의 통제를 행사할 권한(authority to exercise such over-all operational control)’을 보유하는 것에 합의하였다. 작전통제권은 주한미군의 마지막 주둔부대인 미 제5연대 전투단이 1949년 6월 29일부로 철수를 완료하고 이어서 7월 1일 주한미군사령부가 해체됨에 따라 실질적으로 한국군에 이양되었다.

작전통제권은 한국전쟁의 발발로 다시 미군 지휘관에게 이양된다. 전쟁 발발 얼마 후인 1950년 7월 14일, 이승만 대통령은 더글러스 맥아더(Douglas MacArthur) 유엔군 사령관에게 보낸 서신을 통해 ‘지휘권(command authority)’을 이양할 것을 천명하였으며,¹³ 7월 16일 무초(John J. Muccio) 주한 미국 대사를 통해 이승만 대통령에게 보낸 서신에서

10. 대한민국 정부와 아메리카합중국 정부 간의 대한민국 정부에의 통치권 이양 및 미국점령군대의 철수에 관한 협정(Agreement between the Government of the Republic of Korea and the Government of the United States of America concerning the Transfer of Authority to the Government of the Republic of Korea and the Withdrawal of the United States Occupation Forces) 법제처 국가법령정보센터, <https://law.go.kr/trtySc.do?section=&menuld=1&subMenuld=25&tabMenuld=135&eventGubun=060101&query=%EC%A0%90%EB%A0%B9%EA%B5%B0%EC%9D%98+%EC%B2%A0%EC%88%98#icTrty1404>.

11. 대한민국 대통령과 주한 미군사령관 간에 체결된 과도기에 시행될 잠정적 군사안전에 관한 행정협정(Executive Agreement between the President of the Republic of Korea and the Commanding General, United States Army Forces in Korea, concerning Interim Military and Security Matters during the Transitional Period) 법제처 국가법령정보센터, <https://law.go.kr/trtyInfoP.do?mode=4&trtySeq=1403&hrClsCd=010202>.

12. 이 때의 주한미군사는 현재의 주한미군사와는 다소 차이가 있다. 당시 주한미군은 USAFIK(United States Army Forces In Korea)라고 불렸으며, 현재의 주한미군은 1957년 창설된 USFK(United States Forces Korea)이다.

맥아더는 이를 '작전지휘권(operational command)'으로 변경하여 수락함으로써, 이로부터 연합사가 창설되는 1978년까지 작전통제권은 유엔군 사령관이 보유하게 된다. 작전지휘권은 전쟁이 끝난 해인 1953년 10월 1일 체결된 한미상호방위조약이 이듬해 11월 발효되면서 체결된 '한국에 대한 군사 및 경제원조에 관한 한미 합의의사록'¹⁴에서 '작전통제권(operational control)'이라는 용어로 대체되었다.¹⁵ 이후, 1957년 극동사령부가 해체되고 주한미군사령부가 창설되면서 작전통제권은 유엔군사령관 겸 주한미군사령관이 보유하게 된다.

1960년대에 들어서면서 일부 한국군 부대에 대한 작전통제권이 한국 정부로 이양되기 시작했다. 1961년에는 2개 보병사단과 1개 공수부대¹⁶ 등 일부 부대의 작전통제권이 한국군으로 전환되었으며, 1965년에는 베트남에 파병된 부대의 작전통제권이 해제되었다.

1960년대 후반은 한반도의 안보 위기가 극대화된 시기로, 북한의 지속적인 도발과 미국의 정책 변화가 한국 안보 정책에 큰 영향을 미쳤다. 이 시기에는 대침투작전통제권의 한국군 전환, 향토예비군 창설, 평시작전통제권 전환 논의, 주한미군 감축 등이 한국 안보와 관련된 주요 이슈로 부각되었다.

1968년은 북한의 도발이 극에 달했던 해로, 주요 안보 사건들이 연달아 발생했다. 그중에서도 1968년 1월 청와대 습격 사건과 10월 울진·삼척 무장공비 침투 사건이 대표적인데, 이러한 안보 위기는 국민적 불안을 야기하여 향토예비군 창설의 계기가 되었다. 박정희 대통령은 청와대 습격 사건 직후 예비군의 필요성을 강조했고, 이에 따라 1968년 4월 1일 향

13. 「국군 통수권 이양에 관한 이승만 대통령의 각서 및 McArthur 유엔군 총사령관의 회한」, 외교통상부 문화협력국 외교사료과, 행정안전부 국가기록원 인터넷 검색, <https://www.archives.go.kr/theme/next/chronology/archiveDetail.do?flag=2&evntId=0049272242> (검색일: 2024.04.01.)

14. 「한국에 대한 군사 및 경제원조에 관한 대한민국과 미합중국간의 합의의사록」 평화와 통일을 여는 사람들 인터넷 검색, https://www.spark946.org/party/kor_en/?tpf=board/view&board_code=3&code=18496 (검색일: 2024.03.21.)

15. 정확하게는, 국문은 '대한민국 국군을 국제연합사령부의 작전지휘권하에 둔다'라고 하여 '작전지휘권'을 여전히 사용하고 있으나, 영문은 'Retain Republic of Korea forces under the operational control of the United Nations command'라고 하여 표현에 차이가 있으나, 권한을 받아들이는 미국 측의 입장에서 국군에 대한 전반적인 지휘를 의미하는 것이 아니므로 '작전통제권'으로 보아야 할 것이다.

16. 제1보병사단, 제6보병사단, 제1공수특전여단.

토예비군이 창설되었다. 이는 북한의 게릴라 활동에 대응하기 위한 전국 단위의 민간 방어 체제를 구축하려는 조치였다. 또한 이러한 사건들은 한국군의 독자적인 대침투작전 통제의 필요성을 강하게 제기하였으며, 1968년 4월 17일 한미 정상은 공동성명을 통해 대침투작전의 통제권을 한국군에 이양하기로 합의하게 되었다. 이로써 북한의 도발 중 무장공비 등의 침투에 대한 대응 작전의 지휘권이 미군에서 한국군으로 전환되었으며, 이는 한국군의 자주적 방위 능력을 강화하는 중요한 전환점이 되었다.

1968년 5월, 한미 양국은 한미연례안보협의회(SCM)에서 평시작전통제권의 한국군 이양 가능성을 논의하기 시작했다. 이 협의체는 당시 미국의 크레이트(Charles H. Crate) 국방차관보와 한국의 김성은 국방부 장관 사이에서 이루어졌으며 논의의 핵심은 평시작전 통제권을 한국군에 이양함으로써, 한국군의 자주 방위 능력을 강화하고 미국의 군사적 부담을 줄이자는 것이었다. 이러한 논의는 이후 1978년 한미연합군사령부 창설로 이어지며 구체화된다.

1969년 7월, 닉슨 대통령은 ‘닉슨 독트린’을 발표하며, 미국의 동맹국들이 스스로의 방위를 책임질 필요성을 강조하였다. 닉슨 독트린의 실질적 시행은 주한미군 철수 결정으로 이어졌고, 한국은 이를 방위 공백 우려로 받아들였다. 1971년 주한미군 7사단 약 2만 명의 철수와 같은 주한미군 감축으로 이어졌고, 이는 한국군이 주도적으로 자국 방어를 강화해야 한다는 압박을 가중시키게 되어, 전력 공백을 메우기 위해 국방예산을 증대시키고 군 현대화에 박차를 가하게 되었다. 이는 한국군의 자주적 방위 능력을 강화해야 한다는 인식을 높이며, 장기적으로 전작권 문제에까지 영향을 미치게 되었다.

요약하자면, 1960년대 후반의 북한의 공격적인 도발과 미국의 정책 변화는 한국 안보 체계에 중대한 도전이었다. 대침투작전통제권 전환, 향토예비군 창설, 평시작전통제권 논의의 시작, 주한미군 감축 등은 한국군의 자율적 방위 역량을 강화하는 방향으로 전개되었다. 특히, 주한미군 감축과 닉슨 독트린은 한국이 자주국방 체계를 구축하고 전작권 논의를 본격화하는 데 있어 결정적 배경이 되었다.

1970년대는 한국 안보에 있어 전작권과 관련된 중요한 변화와 도전이 있었던 시기이다. 1970년대 초, 미국은 닉슨 독트린에 따라 아시아 동맹국들의 자주국방을 강조하며 주한미군의 감축을 추진하였다. 1971년, 주한미군 7사단이 철수하면서 약 2만 명의 병력이 감소하였고, 이는 한국의 안보에 큰 영향을 미쳤다. 이러한 감축은 한국군의 자주적 방위 능력 강

화를 요구하였으며, 전작권의 한국군 이양 논의를 촉진시키는 계기가 되었다고 볼 수 있다.¹⁷⁾

1975년 유엔총회에서 유엔군사령부 해체를 요구하는 결의안이 통과되면서, 한미 양국은 새로운 연합 지휘체계의 필요성을 인식하게 되었다. 이에 따라 1978년 11월 7일 한미연합군사령부가 창설되었다. 이로써 유엔군사령관이 단독으로 행사하던 작전통제권은 한미연합군사령관에게 위임되었으며, 한반도 방어를 위한 전쟁수행 사령부로서의 기능이 유엔군사령부에서 한미연합군사령부로 전환되었다.

한미연합군사령부의 창설은 한미 양국군이 연합 지휘기구를 통해 협력하는 체계를 구축함으로써, 한미 동맹의 새로운 발전을 모색하는 계기가 되었다. 이러한 변화는 한국군의 자주적인 방위 능력 강화와 연합 방위태세의 효율성을 높이는 데 기여하였다.

1979년 10월 26일, 박정희 대통령이 서거하면서 한국은 정치적 혼란과 함께 안보 위기를 맞이하였다. 이러한 상황에서 전작권의 한국군 이양 논의는 잠시 중단되었으며, 1980년대 중반, 북한의 군사적 위협이 지속되면서 전작권 전환 논의는 연기되었다. 1986년 10월, 한미 양국은 전작권의 한국군 이양을 무기한 연기하기로 합의하였던 것이다. 이는 당시 안보 상황과 한미 동맹의 중요성을 고려한 결정이었다.

1987년 6월 이후 한국 사회는 민주화의 길로 접어들었으며, 이에 따라 전작권 전환과 관련된 논의도 재개되었다. 이후 전작권 환수를 공약한 노태우가 대통령에 당선되면서 작전권 환수를 목표로 미국 정부와 협상을 시작하였으며, 후임 대통령인 김영삼 정권 들어 평시작전통제권은 한국 합참으로 전환되었다. 또한, 전작권도 1995년까지 환수한다는 일정에 합의하였으나, 1994년 북핵 위기를 거치면서 전작권 환수를 무기한 연기하기로 한미간에 합의가 이루어졌다.

전작권 전환 문제가 본격적으로 부상하기 시작한 것은 노무현 정부 때였다. 2006년 9월, 한미 대통령은 정상회담을 통해 전작권 전환 기본원칙과 이행시점 등을 합의하였다. 다음 해인 2007년 2월, 한미 국방장관은 2012년 4월 17일에 전작권을 전환하기로 구체적인 시점까지 합의하였으며, 같은 해 6월에는 전작권 전환을 체계적으로 추진하기 위한 이행계획인 ‘전략적 전환 계획(Strategic Transition Plan, STP)’을 수립하였다. 이에 따라 연합사는 해체하며, 한국 합참이 주도하고 미국 한국사가 지원하는 병렬형 지휘구조를 구축하기로 하였다.

2010년 6월 한미 정상회담에서 북한의 군사적 위협 증가 등 변화된 안보상황 등을 고려해 전작권 전환 시기를 2012년 4월 17일에서 2015년 12월 1일로 조정했다. 2013년 한미 국방장관은 제45차 한미안보협의회의에서 북한 핵·미사일 위협 등 유동적인 한반도 안보상황에 주목하면서, 전작권 전환이 체계적으로 이행돼 연합방위태세를 강력하고 빈틈없이 유지해야 한다는 데 공감했다. 전작권 전환 이후 한미 연합작전의 효율성을 보장하기 위해 미래 지휘구조를 한국 합참의장이 지휘하는 단일사령부를 편성하는 것으로 변경했다.

이후 북한의 핵·미사일 위협이 고조되는 안보환경 등을 고려해 2014년 4월 한미 정상은 전작권 전환시기와 조건을 재검토하기로 발표했다. 2015년 10월 한미 국방장관은 전작권 전환의 안정적 추진을 위해 기존 ‘시기에 기초한 전환 방식’을 ‘조건에 기초한 전환 방식’으로 변경하고, ‘조건에 기초한 전작권 전환계획(COTP)’에 합의했다. 이에 따라 한미는 COTP에 따라 전작권 전환을 추진할 수 있도록 공동의 노력을 기울여 나갔다.

2017년 6월 한미 정상은 ‘조건에 기초한 전작권 전환’이 조속히 가능하도록 동맹 차원의 협력을 지속해 나가기로 결정하였으며, 동년 9월, 문재인 대통령은 국군의 날 기념사에서 전작권 조기 전환 의지를 재차 표명하였다. 2018년 10월, 제50차 한미안보협의회의(SCM)에서 양국 국방장관은 COTP 수정안과 ‘전작권 전환 이후 연합방위지침’에 합의하고, 전작권 전환 이후에도 현재의 연합사 체제를 유지하면서 한국군 4성 장성을 미래연합군사령관에 임명하는 미래지휘구조 기본안에 합의하였다.¹⁷

한미 양국은 전작권 전환을 위해 미래연합군사령부의 임무수행 능력을 3단계로 평가하고 있다. 2019년 8월, 1단계인 기본운용능력(Initial Operating Capability, IOC) 평가를 완료하였으며, 2022년 8월에는 2단계인 완전운용능력(FOC) 평가를 시행하였다. FOC 평가는 미래연합군사령부가 전구작전을 주도할 수 있는 능력을 검증하는 중요한 단계로, 이를 통해 한국군의 핵심 군사능력과 동맹의 포괄적인 북한 핵·미사일 위협 대응능력을 평가하였다.

17. 박태균, “오피니언: 박태균의 역사와 비평 「치밀한 논의 거쳐 빠른 준비가 바람직」”, 중앙일보 (2021.10.28.), <https://www.joongang.co.kr/article/25018829> (검색일 : 2024.10.24.)

18. [네이버 지식백과] 전시작전통제권(전작권) 전환 (키워드로 보는 정책, 대한민국 정책브리핑) <https://terms.naver.com/entry.naver?docId=6599867&cid=69317&categoryId=69317> (검색일: 2024.03.25.)

FOC 평가 이후, 최종 단계인 완전임무수행능력(FMC) 평가가 남아 있다. FMC 평가는 미래연합군사령부가 전작권을 완전히 수행할 수 있는지를 검증하는 단계로, 이를 통해 전작권 전환의 최종 조건 충족 여부를 판단하게 된다. 그러나 FMC 평가에 대한 구체적인 시행 계획 및 완료 시기 등의 추진 전망은 불확실하다. 2022년 5월 한미 정상은 조건에 기초한 전작권 전환에 대한 의지를 재확인하였으나, 전작권 전환은 ‘조건에 기초한’ 전환을 원칙으로 하고 있어 완료 시점을 특정하기 곤란할 뿐 아니라 전작권 전환 이후의 연합방위체제 구축을 위한 세부 계획 수립과 관련 법령 및 지침의 개정 등에 대한 사항도 필요하다.

또한, 전작권 전환을 위해 한국군의 핵심 군사능력 확보와 연합방위체제 구축에 상당한 비용이 소요될 것으로 예상된다. 구체적인 비용은 공개되지 않았으나, 한국군의 방위력 개선비와 연합훈련 비용 등이 포함될 것으로 보인다. 결국, 2024년 현 시점에서 전작권 전환은 과거에 비해 추진 동력을 상당 부분 상실하였을 뿐 아니라 향후 전작권 전환을 위해 필요한 절차의 구체적인 추진 계획도 특정되지 않았으며, ‘조건에 기초한’ 전작권 전환의 본질적인 한계, 즉 조건을 충족해야 한다는 문제로 인해 실제 전환까지 이루어지는 데는 많은 어려움이 있을 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 전작권 전환을 조기에 추진하겠다는 정책적 수사를 반복하는 것은 제대로 된 국방정책의 추진에 좋지 않은 영향을 끼칠 뿐 아니라 예산과 노력을 낭비하게 하는 요인이 될 우려도 있다.

3. 새로운 연합사와 한반도를 넘어선 동맹 시대에의 대비

한미가 지향하는 ‘21세기 포괄적 전략동맹’하의 작전 협력 형태 역시 고려해야 한다. 그동안 한미 동맹은 줄곧 ‘한반도 방위동맹’에 국한되어왔다. 탈냉전 시대 이후 한반도를 벗어난 역할과 기능에 대한 모색이 있기는 하였지만, 한국은 중국의 반발 가능성과 한반도 방위에 대한 미국의 기여 증대 등을 이유로 한반도 방위동맹의 탈피에 소극적인 태도를 보여왔다. 특히, 지역 안보역할(regional security alliance) 확대에 대해서는 중국 등 주변국의 반응을 고려해 신중한 입장을 유지해온 것이 현실이다. 그러나, 한반도 방위에만 동맹의 역할을 고착시킬 경우, 북한의 위협이 점차 감소되거나 관리 가능한 시대에 동맹의 존속 논거를 찾기가 어렵고, 미국이 바라는 동맹국의 역할 확대 추세에 부응하기 힘들다는 문제가 발생한다. 이는 결국 한국과 미국의 양 파트너가 바라보는 서로에 대한 시대의 괴리를 만들어낼 수 있고, 미국의 입장에서는 부담 및 비용분담 차원에서 압력을 증대할 수 있는 요인이다. 트럼프 행정부의 북귀로 인해 한미 간 비용분담(cost-sharing) 논쟁이 재현될 가능성이 커진 상황에서는 미래로의 변화를 대비한 포석 역시 게을리할 수 없다는 이야기다.

이러한 소요를 고려하면, 한미 지휘관계 역시 단순한 미래 연합사로의 전환뿐만 아니라 미래의 역외작전까지를 고려한 협력의 기초를 마련해야 한다. 미래에도 한미 동맹이 유지된다는 것을 전제로 할 때, 한반도 임무 이외에도 역외에서의 작전소요가 증대될 것이며, 특히 주변국으로부터의 위협을 고려할 때, 한반도 역외 지역에서 가해지는 간접적 위협을 관리해야 할 필요성이 증대될 것이다. 이 경우 미래연합사령부에 배속되어야 할 한미 병력이 일단은 역외 작전에 투입되어야 할 가능성 역시 배제 불가하다. 기존의 다른 역외 협력처럼 별도의 작전 계선하에서 움직이는 것이 타당하나, 해당 위협이 한반도 전구로 전이될 수 있다는 것과 이미 한미가 연합체제를 형성하고 있다는 상징성을 고려해야 할 필요도 분명히 있을 것이다. 또한, 역외에서 미래연합사령부에 배속 가능한 한미 병력이 함께 작전에 나설 경우, 이들에 대한 작전통제권 행사를 미래 연합사령관이 하기에는 현실적으로 한계(특히 역외 군사작전이 벌어지는 상황에서 한반도에서도 위기관리 필요성이 증대될 경우)가 있을 것이다. 이에 대한 대비 역시 필요하다.

한미 간 북한 핵위협에 대한 억제 문제 역시 지휘 체계에 반영되어야 한다. 2023년 4월 26일의 ‘워싱턴 선언’ 이후, 미국의 확장억제(Extended Deterrence) 공약이 상징적으로 강화되는 추세이고, 한미 핵협의그룹(Nuclear Consultative Group, NCG)의 가동 등 몇 가지 의미 있는 조치도 이루어졌다. 그럼에도 불구하고 미국의 확장억제 공약의 보장(assurance)을 둘러싼 논쟁은 여전히 지속되고 있다. 한국군이 주도할 미래 연합사체제하에서 핵과 재래전력의 통합운용(Conventional and Nuclear Intergration, CNI)은 미군 자산(핵억제 자산)과 한국군 자산(재래전력 중심)의 통합을 필요로 하지만, 이것이 과연 원활하게 이루어질지도 의문이다. 주한미군을 넘어 미 인도-태평양 사령부, 전략사령부와 협력 체계 구축 역시 구체적인 방안이 마련되지 않은 상태다. 따라서 전작권 전환에 대한 한미 간 협의는 과거에 비해 훨씬 복합적인 요인들을 고려해야 하는 과제에 직면해 있다.

Ⅲ. 북핵 위협 증대와 안보환경의 변화

1. 북핵 위협 증대에 따른 한반도 안보상황

북한의 핵무기 개발은 2000년대 초에 시작되어 지금까지 지속되어 왔으며, 놀라울 만한 속도로 발전을 거듭하였다. 2003년 핵확산방지조약(Non-Proliferation Treaty, NPT)¹⁹ 탈퇴를 터닝포인트로 북한의 핵개발은 가속화되기 시작하였으며, 2006년 제1차 핵실험을 통해 북한은 그들의 핵능력과 핵무기 보유에 대한 의지를 국제사회에 확실히 보여주게 되었다. 특히 2013년부터는 소형화된 핵무기 실험을 통해 전술핵무기 개발을 본격화하였으며, 핵무기 운용의 융통성 확보를 통해 한미 동맹으로 하여금 이에 대한 군사적 대응과 대비태세 확립을 더욱 어렵게 만들고 있다. 3~4년 주기로 이어져 온 북한의 핵실험은 2017년 6차 핵실험을 끝으로 아직 재개되지 않고 있으나 이는 북한의 핵무기 개발이 지연 또는 중단되었다는 의미가 아니라 오히려 핵탄두의 기술적 진보를 상당 부분 달성하였다는 뜻이며, 이를 입증하듯 그 사이에 핵탄두의 투발수단에 대한 개발은 더욱 가속화되었다.

북한은 전술핵무기의 개발과 더불어 다양한 미사일의 개발을 통해 시스템의 다변화를 추진하고 있다. 북한의 미사일 개발의 역사는 1960년대로 거슬러 올라 가지만, 본격적으로 탄도미사일을 개발하기 시작한 것은 1980년대 이후로서 주로 스커드 미사일을 중심으로 하는 단거리 탄도미사일 개발에 주력하였다. 그러나, 1993년 사거리 1,300km에 이르는 노동 미사일의 시험 발사에 성공한 이후 핵탄두 개발과 함께 중·장거리 미사일 또한 개발되기 시작하였으며, 2011년 김정은 집권 이후 북한의 미사일 개발은 더욱 본격화되고 기술은 고도화되었다.

북한의 신형 미사일 개발은 전 세계적으로 커다란 우려를 불러일으켰다. KN-23은 북한 자체 기술로 개발되었으며, 특히 편심 탄도 비행 능력은 우려풍하다. 비행 중 급격한 방향 변화와 요격미사일에 대한 회피기동이 특징으로, 우리 군의 현재 미사일 방어 시스템으로는 요격이 대단히 어려울 것으로 판단된다. 북한이 보유하고 있는 KN-23은 약 1천 기에 달

19. 핵확산방지조약 혹은 핵확산금지조약을 말한다. <https://namu.wiki/w/%ED%95%B5%ED%99%95%EC%82%B0%EA%B8%88%EC%A7%80%EC%A1%B0%EC%95%BD> (검색일: 2024.04.14.)

하는 것으로 알려졌다.

또한, 북한은 북한은 스커드-C·D와 같은 구형 단거리 탄도미사일, 북한판 ATACMS로 알려진 KN-24, 초대형 방사포로 분류되는 KN-25 등 단거리 탄도미사일을 다수 보유하고 있다. 또한, 단거리 탄도미사일 외에 2024년 들어 고체연료를 사용한 것으로 추정되는 중거리 탄도미사일과 ‘불화살 3-31’로 알려진 신형 순항미사일을 발사하는 등 미사일 능력을 지속적으로 발전시키고 있다. 이외에도 현재는 시험발사 활동이 포착되고 있지 않으나 2019년 시험발사 이후 지속적으로 발전시켜 온 것으로 추정되는 잠수함발사 탄도미사일인 북극성, 수중 핵무기체계인 ‘해일-5-23’, 중거리 탄도미사일인 ‘화성포-16’ 등 한반도와 인근 지역을 타격하기 위한 수단을 지속적으로 개발하고 있다.

게다가 KN-23을 포함한 신형 탄도미사일은 러시아군에 의해 우크라이나 전쟁에서 실전 테스트까지 거치고 있으므로, 앞으로 북한의 미사일 능력은 더욱 고도화될 것으로 예상된다. 특히, 이러한 발사체는 모두 전술핵탄두를 탑재하여 운용할 것으로 예상되며, 소형화된 전술 핵탄두의 개발과 개발 추진은 점점 대응하기 어려운 단계로 진입하고 있음을 뜻한다. 따라서, 이러한 북한의 핵·미사일 능력을 포함한 비대칭 능력을 종합적으로 고려할 때 한반도 안보역화는 더욱 복잡해지고 불확실성은 증대될 것이다.

북한의 핵무장 수준은 국제 안보에 중대한 영향을 미치고 있다. 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI)는 2024년 1월 기준으로 북한이 약 50기의 핵탄두를 보유하고 있으며, 최대 90기까지 조립할 수 있는 핵분열 물질을 보유하고 있다고 추정²⁰하였으며, 일본 나가사키대 핵무기폐기연구센터(RECNA)는 2024년 6월 1일 기준으로 북한의 핵탄두 수를 50기로 추정하였다.²¹

북한의 핵탄두 보유량은 지속적으로 증가하고 있다. 한국국방연구원은 2023년 1월 보고서에서 북한이 현재 80~90기의 핵탄두를 보유하고 있으며, 2026년까지 최소 100개 이상의

20. “북한 핵탄두 추정 보유량 50기로 늘었다…90기 조립 가능”, 한겨레 (2024.06.17.), https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/1145123.html (검색일: 2024.10.21.)

21. “日연구소 ‘北 핵탄두 50기 보유 추정…1년만에 10기 증가’”, 연합뉴스 (2024.06.05.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR202406051553000073> (검색일: 2024.10.21.)

핵탄두를 보유할 것으로 전망하였다.²² 또한, 미국 랜드연구소와 한국 아산정책연구원의 공동 보고서는 2027년까지 북한이 최대 242개의 핵탄두를 보유할 수 있다고 예측하였다.

북한은 다양한 종류의 탄도미사일과 순항미사일을 개발 및 배치하여 핵탄두의 운반 수단으로 활용하고 있으며, 핵탄두의 소형화, 경량화, 다중화에 성공하여 다양한 운반 수단에 탑재할 수 있는 능력을 보유한 것으로 보인다. 대륙간탄도미사일(ICBM)인 화성-14형, 화성-15형, 화성-17형 등은 미국 본토를 타격할 수 있는 능력을 보유하고 있으며 화성-17형은 2022년 3월에, 각각 시험발사에 성공하였다. 화성-12형으로 대표되는 중거리탄도미사일(IRBM)은 괌 등 미국의 태평양 기지를 타격할 수 있는 능력을 갖추고 있으며, 이외에 KN-23, KN-24, KN-25 등의 단거리탄도미사일(SRBM)과 북극성-1형, 북극성-3형 등의 잠수함발사탄도미사일(SLBM)은 한국과 일본의 주요 미군기지를 공격할 능력을 가지고 있는 것으로 판단할 수 있다. 이러한 다양한 핵탄두 운반체계는 북한의 핵능력을 다각화하고 있으며, 특히 ICBM의 개발은 미국의 입장에서 본토에 대한 직접적인 위협으로 간주된다.

북한은 경제적 어려움과 국제 사회의 제재로 인해 전면전을 감행할 여력이 부족한 상황이다. 한미연합방위태세를 통한 강력한 억제력과 국제 사회의 감시 역시 근시일 내에 대규모 군사 행동을 취하기 어렵게 만드는 요인이다. 아울러, 북한은 러시아의 우크라이나 전쟁을 지원하기 위해 약 330만 발의 포탄을 제공했으며, 특수부대를 포함한 약 1만 2,000명의 병력을 파견한 것으로 파악된다. 이러한 상황을 종합해볼 때, 전쟁 수행에 필수적인 상당 수준의 전력과 물자를 러시아에 지원하고 있는 현재로서는 북한에 의한 전면전 가능성은 낮다고 평가할 수 있다.

그러나, 현재 북한의 이러한 활동은 우크라이나 전쟁에 국한되어 있지만, 전쟁이 종료된 이후에는 상황이 달라질 수 있다. 북한은 이번 전쟁을 통해 다양한 군사적 경험과 기술을 습득하고 있으며, 이를 토대로 군사 능력을 강화할 가능성이 높다. 북한은 우크라이나 전쟁을 통해 현대전에서의 군사력 운용 방식과 새로운 전술을 습득하고 있으며, 특히 실전에서 드론 운용 경험을 통해 무인 체계 운용능력을 강화할 가능성이 있다. 또한, 러시아로부터 로켓 기술을 전수받아 고도화하고 있는 핵 및 미사일 능력을 더욱 향상시킬 수도 있다.

22. “北 핵탄두 80~90여기 보유한 듯…목표 보유량은 300여기 추정”, 연합뉴스 (2023.01.12.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230112154500504> (검색일: 2024.10.21.)

북한은 우크라이나 전쟁을 통해 습득한 경험과 기술을 바탕으로 군사 능력 고도화에 박차를 가할 것으로 예상할 수 있으며, 이는 향후 우리 안보에 새로운 위협 요소로 작용할 수 있으므로 이에 대한 충분한 대비가 필요하다. 특히 북한의 위협이 단순히 증대될 뿐 아니라 변화하고 있는 시기에 전작권 전환이 이러한 위협에 효과적으로 대처하는 방향으로 이루어질지, 아니면 불안정 요소를 추가하여 안보에 부담이 될지를 면밀히 검토해야 한다.

2024년 3월 5일, 공화당 경선 이후 대선 후보로 확정된 트럼프 대통령이 “북한은 심각한 핵 보유국이지만 북한과도 잘 지냈다”고 하며²³ 북한의 핵보유를 용인하는 듯한 발언을 하였다. 또한 푸틴 러시아 대통령은 2024년 3월 13일, 자국 언론과의 인터뷰에서 “북한은 자체 ‘핵우산’을 가지고 있다”고 하며 사실상 북한을 ‘핵 보유국’으로 인정하는 발언을 하여 충격을 주었다.

유엔 상임이사국이자 NPT 체제에서 합법적으로 핵을 보유하는 국가의 수장들이 북한의 핵보유를 인정하는 듯한 발언을 잇따라 함에 따라 북한의 핵보유를 인정해야 하는가로 고민할 단계는 이미 지난 것이라 할 수 있다. 현실과 명분이 괴리될수록 제대로 된 목표를 설정하는 것과 목표 달성을 위한 역량과 수단을 투입하는 것이 어렵기 때문에 올바른 해결책을 찾는 것이 어려워진다. 이제는 북한이 실질적 ‘핵 보유국’임을 군사적으로는 인정하고 이에 대한 구체적인 대응책을 강구해야 할 필요가 있을 것으로 보인다.

북한의 핵무기 보유와 고도화는 한반도 안보환경에 중대한 변화를 초래하고 있다. 과거 전작권 전환이 본격적으로 논의되기 시작하던 시기와 비교하면, 현재의 안보상황은 질적으로 달라졌다고 할 수 있다. 북한은 지속적인 핵 개발을 통해 핵능력을 고도화하고 있으며, 이는 한반도와 주변 지역의 안보 지형에 직접적인 영향을 미치고 있다.

핵무기를 보유한 국가는 군사적·외교적 측면에서 비보유국과 근본적인 차이를 보인다. 핵무기의 보유는 해당 국가로 하여금 군사적 적대국 또는 상대국에 대한 억지력을 강화시키며 국제 무대에서 협상력과 영향력을 증대시킨다. 뿐만 아니라 핵 보유국은 비교적 다양한 군사적 옵션을 선택할 수 있다는 점에서, 핵 비보유국은 상대적인 열세에 놓일 수밖에 없다. 그러한 점에서 우리는 북한에 비해 군사적으로 일정 부분 열세에 있다고 보는 것도

23. “이변없이 흘러간 ‘슈퍼 화요일’, 바이든 vs 트럼프 재대결 확정”, 파이낸셜뉴스 (2024.03.06.), <https://www.fnnews.com/news/202403061339305075>

과언은 아닐 것이다.

북한의 핵능력 고도화는 전작권 전환 논의 당시와는 다른 안보 현실을 만들어냈다. 전작권 전환 논의는 미래를 준비하는 것이 아니라 어쩌면 과거의 특정 시점에 맞추어져 있는 것일 수도 있다. 전작권 전환이 논의되던 당시와는 다른 현실을 직시하고, 핵 비보유국으로서 핵 보유국에 대한 열세를 극복할 수 있는 방향으로 논의를 재검토 할 필요가 있을 것이다.

2. 지역 및 세계 안보정세의 불안정성 증대

2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공은 현대 국제 질서의 근본적인 도전을 의미한다. 전쟁은 초기 단기전을 예상했던 예측을 벗어나 장기화되고 있으며, NATO와 러시아 간의 대립이 심화되는 양상을 보인다. 우크라이나는 미국과 NATO 회원국들로부터 지속적으로 군사적·경제적 지원을 받고 있으며, 이를 바탕으로 2023년에는 대규모 반격 작전을 단행해 일정 부분 성과를 거두기도 했다. 그러나 이러한 지원은 러시아의 강한 반발을 불러일으키며, 전쟁이 유럽 전체로 확산될 가능성을 높이고 있다.

러시아는 자국의 국익과 체제 유지라는 명분을 내세우며 서방의 지원을 받은 우크라이나를 강력히 제재하고 있다. 특히 러시아 본토를 목표로 한 우크라이나의 공격과 서방의 첨단 무기 지원은 러시아로 하여금 전쟁의 양상을 질적으로 변화시킬 수 있는 카드를 검토하게 만든다. 2023년 10월 우크라이나가 미국으로부터 제공받은 장거리 미사일 ATACMS를 활용해 러시아 군사 기지를 타격했을 때, 러시아는 “국가 생존에 대한 위협”이라며 추가적인 대응을 경고했다. 이는 러시아가 핵무기 또는 생화학 무기의 사용을 포함한 강경책을 선택할 가능성을 시사하며, 유럽 안보환경의 근본적 위협을 증대시켰다.

또한 NATO는 이러한 상황을 심각하게 받아들이고 있다. 동유럽 지역의 방위 태세를 강화하고 러시아의 확전을 억제하기 위해 대규모 군사 훈련을 시행하는 등 적극적인 조치를 취하고 있다. 그러나 러시아와의 갈등이 고조됨에 따라, NATO의 개입이 확전으로 이어질 가능성을 배제할 수 없다. 만약 전쟁이 우크라이나 국경을 넘어 발트 3국, 폴란드 등 동유럽 국가로 확산된다면, 이는 NATO 회원국 간 집단 방위 조항 발동으로 이어질 수 있다. 이는 단순히 지역 분쟁을 넘어선 대규모 국제전으로 비화될 가능성을 내포한다.

2023년 10월, 팔레스타인 무장 조직 하마스의 기습 공격은 이스라엘-팔레스타인 간 오랜

갈등의 새로운 국면을 열었다. 하마스의 대규모 미사일 공격과 인질 납치 사건은 이스라엘 민간인들에게 큰 충격을 안겼고, 이에 대한 이스라엘의 강경한 군사 대응이 뒤따랐다. 현재 이스라엘과 가자지구에서의 충돌은 단순한 국지적 분쟁을 넘어 중동 전체의 불안정을 초래하고 있다.

이 전쟁은 이란과 레바논의 헤즈볼라 등 주변 국가 및 조직들의 개입 가능성을 높이고 있다. 이란은 하마스에 대한 물질·군사적 지원을 통해 이스라엘과 미국의 영향력을 견제하려는 전략을 취하고 있으며, 이는 지역 긴장을 한층 더 고조시키고 있다. 레바논의 헤즈볼라는 이스라엘 북부를 향한 미사일 공격을 강화하며, 이 갈등이 더욱 확대될 수 있다는 신호를 보내고 있다.

중동의 안보환경 악화는 국제 에너지 시장에도 부정적인 영향을 미치고 있다. 전쟁의 여파로 원유와 천연가스의 공급이 차단되거나 가격이 급등할 경우, 이는 세계 경제에 심각한 충격을 줄 수 있다. 또한, 중동 지역의 갈등이 심화될 경우, 이는 주변국의 내전이나 테러 조직의 부상을 초래할 수 있으며, 국제 사회의 인도적 개입 필요성을 증가시킬 것이다.

중국과 대만 간의 긴장은 최근 몇 년간 지속적으로 심화되고 있다. 대만은 민주주의와 시장경제를 기반으로 한 독립적 정체성을 주장하며, 중국과의 통일 가능성을 강하게 부정하고 있다. 반면 중국은 ‘하나의 중국’ 원칙에 따라 대만을 자국 영토로 간주하며, 무력 사용을 포함한 강경책을 배제하지 않고 있다.

2023년과 2024년 중국은 대만 주변에서 대규모 군사 훈련을 반복적으로 실시하며 압박을 강화했다. 특히 대만해협을 넘는 중국군의 군사 행동은 국제 사회로 하여금 중국의 현상 변경 시도 가능성을 우려하게 만든다. 미국과 일본은 이러한 움직임에 대응하기 위해 대만을 지원하며, 군사적 협력을 강화하고 있다. 이는 동아시아 지역의 안보환경을 복잡하게 만들고, 한국 역시 이러한 갈등의 영향을 직접적으로 받을 수밖에 없다.

양안 갈등은 단순히 중국과 대만 간의 문제를 넘어서, 미국과 중국 간의 패권 경쟁으로 확대되고 있다. 미국은 자유롭고 개방된 인도·태평양 지역을 강조하며 중국의 팽창을 억제하려 하고 있다. 반면 중국은 이러한 개입을 내정 간섭으로 간주하며 반발하고 있다. 이러한 대립 구도는 동북아시아 전체를 불안정하게 만들며, 한반도와 일본 등 주변국의 안보 정책에도 중대한 영향을 미치고 있다.

우크라이나-러시아 전쟁, 이스라엘-하마스 전쟁, 그리고 중국-대만 간 양안 갈등 등 최근의 국제 분쟁은 세계 안보 정세의 근본적인 불안정을 초래하고 있다. 이러한 상황에서 한국의 전작권 전환 논의는 기존 계획대로 추진되기 어려운 여러 도전 과제에 직면하고 있다고 생각할 수 있다.

전작권 전환은 한국의 자주 국방 역량 강화를 위한 핵심적 과제이다. 그러나 현재의 불안정한 국제 정세를 고려할 때, 전환 시기와 조건에 대한 신중한 재평가가 필요하다. 특히 북한의 도발 가능성과 주변국의 군사적 위협이 증대되는 상황에서, 전작권 전환 이후에도 한미 동맹을 기반으로 한 협력을 공고히 유지하고, 한국군의 방위 능력을 독자적으로 강화하는 것이 필수적이다.

향후 한국은 이러한 변화된 안보환경을 반영하여, 군사 분야에서 큰 변화를 가져올 수 있는 정책을 전반적으로 재검토해야 할 필요가 있을 것이다. 이를 위해서는 기존에 합의 및 결정되었다는 이유만으로 타성적으로 정책을 추진해서는 안된다. 반대 없는 전작권 전환 추진은 타성적인 정책 추진의 대표적인 사례일 수 있는 것이다.

3. 미국의 안보 전략 변화 가능성

트럼프 대통령은, 지난 2월 NATO 국가들 중 방위비 분담을 제대로 하지 않는 국가들에 대해 보호를 하지 않고, 더 나아가 “러시아가 원하는 대로 하게 할 것”이라고 하여 파장을 일으킨 바 있다. 그가 대통령에 당선된다고 해도 NATO를 탈퇴한다든지 GDP 대비 2%의 국방비 지출에 대한 약속을 지키지 않는 유럽 국가들에 대해 동맹을 파기할 가능성은 적어 보인다. 그러나 트럼프 대통령의 그동안의 행적을 볼 때 약속 이행을 촉구하는 단순한 압박용 언사라고 볼 수만은 없다.

이미 그는 우크라이나 지원에 대해서도 “유럽이 미국과 평등하게 지원하지 않는 이상, 지원하지 않을 것”, “유럽이 돈을 내지 않는데 왜 우리가 내야 하나. 유럽이 더 크게 영향을 받을 것이고, 우리와 그들 사이에는 바다가 있다”는 발언을 통해 우크라이나 지원에 대해 회의적인 시각을 드러낸 바 있다.

트럼프 대통령은 한미 동맹과 관련해서도 방위비 분담금 인상을 요구할 가능성이 크다. 그는 집권 1기 당시 제11차 방위비 분담금 협상 과정에서 한국이 방위비를 다섯 배 이상 더

부담해야 한다는 이른바 ‘안보 무임승차론’을 내세우며 압박하였다. 이에 따라 당시 방위비 분담금 협정은 표류하게 되었고, 바이든 정부 출범 이후인 2021년 3월에야 타결될 수 있었다. 2025년 4월 30일 공개된 미국 <타임>지와 인터뷰에서, 트럼프 대통령은 주한미군의 주둔에 대해 “한국이 우리를 제대로 대우해주기를 바란다”, “이것은 말이 안된다. 왜 우리가 누군가를 방어해야 하는가?”, “우리는 매우 부유한 나라에 대해 이야기하고 있다”²⁴라고 언급하며, 방위비 분담금 인상뿐 아니라 주한미군 철수 가능성까지 시사하는 듯한 발언을 하였다.

과거에 미국은 우방국에서 여러 차례 철수한 역사가 있다. 1992년 필리핀 주둔 미군이 철수한 이후, 커진 안보리스크를 이유로 필리핀에 대한 외국의 투자는 증발하여 현재까지 필리핀 경제는 어려운 상황이 지속되고 있으며, 중국은 필리핀과 가까운 스프래틀리 군도 일부를 무력으로 점령하고 필리핀을 압박하고 있으나 필리핀은 제대로 된 대응조차 하지 못하고 있는 실정이다. 비교적 최근 사례로서 2021년 미군의 아프가니스탄 철수를 들 수 있다. 당시 미국은 중국의 영향력 확산을 막아내기 위해 아시아 태평양 지역으로 집중해야 할 필요성과 테러와의 전쟁으로 인해 악화된 재정 상황, 그리고 국내의 상황에 집중할 것을 요구하는 미국 유권자들의 선택 등을 고려하여 2021년 아프가니스탄에서 철수하였다. 2020년 당시 대통령 선거를 앞두고 있던 바이든 후보는 아프가니스탄 철군을 공약하였으며 대통령으로 당선된 후 공약을 이행하지 않을 수 없었다.

이상의 사례를 통해 다음의 사항을 유추할 수 있다. 첫째, 동맹관계의 유지 또는 방위공약의 여부와 별개로 미군 철수는 가능하다는 것이다. 미국과 필리핀은 1951년 상호방위조약을 체결하여 지금까지 동맹관계를 유지하고 있으나 과거 1992년 필리핀 주둔 미군이 철수한 적이 있으며 그것은 오늘날 필리핀의 경제적·군사적·외교적 상황에 큰 영향을 주었을 뿐 아니라 필리핀이 중국을 상대로 남중국해에서 수세적인 입장을 보이게 된 큰 요인 중의 하나라고 여겨진다. 마찬가지로 미국은 약 20년에 걸친 오랜 군사적 개입에도 불구하고 2021년 아프가니스탄에서 철수하였는데, 이러한 사례들은 미국의 동맹관계와 방위공약과 별개로 미군의 철수 또는 감축은 얼마든지 이루어 질 수 있음을 보여주는 것이다.

둘째, 방위비 분담에 대한 미국의 압력이 더욱 거세질 것이다. 트럼프 대통령의 ‘미국 우선

24. “How Far Trump Would Go,” Time (2024.04.30.), <https://time.com/6972021/donald-trump-2024-election-interview/> (검색일: 2024.05.02.)

주의' 정책은 동맹 및 우방국에 대한 미국의 방위공약 관련 지출 축소를 강조했고, 이로 인해 동맹국들은 자국의 방위를 위해 더 많은 지출을 고려하였다. 트럼프는 집권 1기 재임기간 동안 NATO 국가들이 GDP의 2%에 해당하는 국방비 지출 목표를 달성하지 못했다고 비난하였고, 여러 유럽 국가들은 우크라이나 전쟁으로 인한 러시아의 침공 위협과 관련하여 결국 국방예산을 늘려가게 되었다. 트럼프는 이미 한국에 대해서도 방위비 분담금을 대폭 늘릴 것을 요구한 바 있다.²⁵ 트럼프 2기 행정부가 출범함에 따라, 이러한 요구는 더욱 거세질 가능성이 높으며, 이로 인해 동맹 관계가 경색되거나 방위비 분담금 협상의 장기화 또는 재협상 등의 가능성이 있다.

셋째, 한반도를 둘러싼 안보환경은 더욱 불안정해질 것이며, '현상변경' 가능성이 커질 것이다. 주한미군의 감축 또는 철수 가능성은 북한이 더욱 공격적인 행동을 취하도록 자극할 수 있다. 미군의 철수, 감축 또는 이에 준하는 병력의 재배치는 북한으로 하여금 주한미군의 억지 효과가 약화되었다고 판단하게 하는 등 오판과 불안정을 초래할 가능성이 있다. 또한 중국의 군사적 공격성과 현상변경 추구를 위해 실제적인 행동이 증가하는 상황에서 미국의 방위공약에 대한 의구심이 커질 경우, 한국이 자체 핵무기를 개발하는 방안을 고려할 가능성도 있다.²⁶ 이는 한국 내에서 점점 더 많은 대중의 지지를 받고 있으며, 이와 같은 움직임은 지역 내 군비 경쟁은 물론이고 자칫 핵전쟁까지 촉발하여 동아시아의 안보환경을 더욱 불안정하게 만들 수 있다.

결론적으로, 트럼프 대통령의 재집권은 동맹 및 우방국에 대한 방위공약, 그리고 미군의 군사적 활동에 대한 비용 분담 문제와 관련한 미국의 정책에 중대한 변화를 가져올 수 있다. 이러한 변화는 동맹국들에 대한 재정적 부담을 가중시키고, 주둔 미군의 철수 또는 재배치 가능성을 높이며, 지역적 긴장과 불안정성을 심화시킬 것이다. 특히, 한미 간 충분한 조율과 대응이 이루어지지 않을 경우 주한미군 주둔과 관련한 '현상변경'이 현실화될 수 있으며, 이는 한국 사회의 안보환경에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 크다.

25. "트럼프의 '미국 우선주의' 접근법이 한미 동맹에 미치는 영향," VOA (2019.11.15.), https://www.voanews.com/a/east-asia-pacific_trumps-america-first-approach-military-cost-sharing-could-hurt-alliance-seoul/6179472.html?utm_source=chatgpt.com (검색일: 2024.12.21.)

26. "Should South Korea have nuclear weapons? Its people now say yes," The Times (2024.12.21.), https://www.thetimes.com/world/asia/article/should-south-korea-have-nuclear-weapons-its-people-now-say-yes-5fwfv0wk8?utm_source=chatgpt.com®ion=global (검색일: 2024.12.21.)

이외에, 한반도 안보에 영향을 주는 미국의 안보 전략 변화 요소에는 다음과 같은 것들이 있다.

1) 한반도에 미군을 주둔하는 것에 대한 부담 증가

미국의 입장에서 한반도에 미군을 주둔하는 것은 전략적 중요성을 지니지만, 동시에 여러 가지 부담을 수반한다. 특히, 한국의 지리적 특성과 주변 강대국들의 군사력 증강은 이러한 부담을 가중시키는 요인으로 작용한다. 한국은 지정학적으로 중국과 매우 가까운 거리에 위치해 있으며, 이로 인해 주한미군 기지들은 중국의 해군 및 공군력, 그리고 미사일 전력의 직접적인 타격 범위 내에 놓이게 된다. 중국의 군사력 증강은 해군과 공군 분야에서 두드러지게 나타나고 있는데, 중국은 다수의 항공모함을 비롯한 대형 해군 함정을 지속적으로 건조하고 있어 이미 함정의 숫자에서는 미국을 추월하였으며, 공군력 또한 최신 스텔스 전투기와 전략폭격기를 도입하며 급격히 첨단화하고 있다. 이러한 중국의 군사력 증강은 동아시아 지역에서의 군사적 균형을 변화시키고 있으며, 주한미군의 전략적 위치와 역할에 대한 재평가를 요구하고 있다.

또한, 주한미군의 유지에는 막대한 비용이 소요된다. 미국 정부는 주한미군의 주둔과 관련된 인건비, 운영 및 유지비, 가족 주택 운영 및 건설, 군사 시설 건설 등에 상당한 예산을 투입하고 있다. 2016년부터 2019년까지 미 국방부는 주한미군 지원을 위해 약 134억 달러를 지출하였다.²⁷ 이러한 재정적 부담은 미국 내에서 방위비 분담에 대한 논쟁을 지속적으로 촉발시키고 있으며, 특히 방위비 분담금에 대한 한국의 분담 비율을 둘러싼 협상이 반복되는 바, 이는 한미 동맹의 미래 방향성에도 영향을 미칠 수 있는 중요한 사안이다.

따라서, 미국은 한반도 내 미군 주둔의 전략적 중요성을 인정하면서도, 지리적 취약성, 주변국의 군사력 증강, 재정적 부담 등을 종합적으로 고려하여 주한미군의 역할과 규모를 재검토할 가능성이 있다. 이는 미국 입장에서 동북아시아 지역의 안보환경 변화에 효과적으로 대응하기 위한 불가피한 조치로 볼 수 있다.

27. "Burden sharing: Benefits and Expenses Related to US Forces in Japan and Korea" U.S. Government Accountability Office, https://www.gao.gov/products/gao-21-424?utm_source=chatgpt.com (검색일: 2024.12.22.)

2) 유연하고 분산된 군사대비태세로의 전환 추진

미국은 최근 군사 전략의 변화를 통해 유연하고 분산된 군사대비태세를 추진하고 있다. 이는 중국의 군사력 증강과 이에 따른 위협에 대응하기 위한 조치로, 기존의 대규모 고정 배치에서 벗어나 다양한 지역에 군사력을 분산시키는 방향으로 전환하고 있다.

현재 전 세계에서 미군이 군사령부급 제대 사령부를 운용하는 사례는 제한적이다. 한반도에서는 미8군이 이러한 역할을 수행하고 있으며, 실제 전력 규모와는 별개로 북한의 대규모 침공 위협에 대응하기 위한 전략적 목적에서 주둔하고 있다. 그러나 이러한 대규모 제대 사령부를 고정배치하고, 이에 따라 지상군 전력을 순환배치하는 방식은 최근 중국의 장거리 타격 능력 향상에 따라 그 취약성이 점점 부각되고 있다.

따라서 미국은 군사 자산을 분산 배치하고, 신속한 이동과 재배치를 통해 유연성을 확보하려는 전략을 추진하고 있다. 이는 중국의 A2/AD 전략에 대응하기 위한 목적과 아울러, 미군의 기동성과 생존성을 높이기 위한 목적으로 추진되고 있는 것으로 생각할 수 있다. 미국의 이러한 군사적 태세 변화는 한반도에 주둔하는 미군의 규모와 배치 방식에도 영향을 미칠 수 있다. 단지 북한을 억제하기 위해 대규모 군사력을 한반도에 고정 및 순환배치하는 것은 미국의 전체적인 군사적 태세에서 점차 이례적인 것으로 간주되고 있는 것이다. 따라서, 미국은 한반도 주둔 미군의 규모를 조정하거나 주둔 방식을 재검토할 가능성이 있다.

또한, 미국은 동맹국들과의 협력을 통해 유연하고 분산된 군사대비태세를 강화하려는 움직임을 보이고 있다. 이러한 대비태세는 동맹 및 우방국들의 방위 역량을 강화시키고, 공동 군사작전 계획 수립과 연합훈련 추진 등의 방법을 통해 실현될 수 있다. 미국은 이를 통해 동맹국들과의 협력을 강화하는 동시에 자국의 군사적 부담을 분산시키려 하고 있는 것으로 판단된다. 현재 미국의 군사태세 변화 추세를 볼 때, 앞으로 전력을 분산 배치하는 방향으로 나아갈 가능성이 높다. 이러한 전환은 한반도 안보상황에도 직접적인 영향을 미칠 수 있는 만큼, 한국은 미국의 전략 변화에 주목하고 이에 따라 안보 정책을 재검토할 필요가 있다.

3) 해양방어선 전략

미국 내에서 중국의 부상에 대응하기 위한 다양한 전략이 논의되고 있으며, 그중 하나가

해양방어선 전략이다. 이 전략은 중국의 해양 진출을 견제하고, 동아시아 지역에서의 해상 교통로를 통제함으로써 중국의 군사적, 경제적 영향력을 제한하려는 전략이다. 해양방어선 전략은 미국 국방부 내 일부 그룹과 국제정치학자들에 의해 지지를 받아 왔다. 브레진스키(Zbigniew Brzezinski)는 중국의 부상에 대응하기 위해 해양에서의 방어선을 구축하는 것이 중요하다고 주장하였으며, 스티븐 포젠(Stephen M. Posen)은 해양 방어를 통해 중국의 세력 확장을 제한하는 전략의 필요성을 강조하였다.

해양방어선 전략은 미국의 군사 자산을 해양에 집중시키는 것을 의미한다. 이 전략에 대한 지지가 커질수록 지상군 중심의 주한미군은 감축될 가능성은 높아지고, 대신 해군과 공군 자산이 확충될 수 있다. 그 결과, 한반도 내 미군의 주둔 형태와 규모에 변화가 생길 수 있으며, 이러한 전략의 추진은 한반도의 안보상황에 중대한 영향을 미칠 수 있다.

4) ‘고립주의’로의 회귀

역사적으로 미국의 외교정책은 고립주의와 개입주의 사이를 오가며 변화해왔다. 최근 중동지역에서의 미군 철수 및 개입 축소는 미국이 다시 고립주의로 회귀하는 것이 아닌가 하는 우려를 자아내기에 충분하다. 바이든 행정부는 아프가니스탄 주둔 미군의 철수를 결정하고 짧은 시간에 이를 실제로 행하였다. 미국의 고립주의로의 회귀 또는 개입 축소는 한반도의 안보환경에 큰 영향을 미칠 중요한 변수의 하나가 될 것이다.

지금까지 살펴본 바와 같이, 북한의 핵개발과 핵능력 고도화, 비대칭 능력 극대화, 우크라이나 전쟁과 중동 사태, 그리고 양안문제 등은 모두 세계 안보환경의 불안정성을 심화시키고 있다. 이러한 변화의 공통된 핵심은 ‘불확실성의 증대’다. 오늘날 복잡하고 역동적인 국제 안보환경 속에서 이러한 불확실성을 감소시키는 것이 무엇보다 중요하다. 그러나 현재 추진 중인 전작권 전환은 이러한 방향과는 반대로, 불확실성을 오히려 키울 가능성이 크다. 그 이유에 대해 지금부터 구체적으로 살펴보겠다.

IV. 현 안보상황에서의 전작권 전환 문제점

1. 명분에 치우친 전작권 전환, 실질적 군사 효과는 부재

전작권 전환의 근본적인 문제는, 그 실질적인 군사적 효과가 뚜렷하지 않다는 점이다. 오히려 효과가 전무(全無)하다는 것이다. 합참 전작권 전환 추진단은 전작권 전환의 핵심 효과로 ‘우리의 안보를 스스로 책임지겠다는 국방의지의 구현’, ‘세계 10대 경제강국에 걸맞는 한국의 위상 제고’, ‘미래지향적인 한미관계 발전’을 제시하고 있다. 또한 그 의미로는, ‘한미 동맹의 진화적 발전과 향후 미래지향적 발전 지향’, ‘우리 군의 능력 신장을 통한 연합방위체계 내 한국군의 책임과 역할 확대’, ‘전시 한국군 연합사령관이 지정된 한·미군 부대를 지휘하는 체제 구축’을 들어 최종적으로 한국군 주도의 연합방위체제로 전환하는 것이라고 하였다.²⁸ 그러나 이러한 모든 효과와 이유는 명목적일 뿐, 전작권 전환이 현실적으로 어떤 실질적인 군사적 효과를 가져오는지에 대해서는 여전히 많은 의문이 제기되고 있다.

1) 국방의지의 구현

‘국방의지의 구현’은 우리나라가 자신의 영토와 국민을 지키겠다는 강한 의지와 신념을 내포하고 있다. 그러나 이 표현은 대단히 추상적이고 포괄적인 개념이며, 무엇보다 큰 문제는 전작권 전환을 국방의지를 구현하기 위한 방법이나 수단으로 파악하는 사고방식 그 자체이다. 즉, 전작권 전환이 ‘국방의지 구현’이라는 것 자체가 논리적 모순과 위험성을 내포하고 있는 것이다.

통상 국방의지의 구현 방법으로는 군사연습과 훈련, 무력시위, 군사적 조치에 대한 예고와 선언, 새로운 무기체계의 개발과 시연 등을 들 수 있다. 이러한 다양한 방법들은 국방의지를 현실적인 행동으로 나타내고 국방 능력을 향상시키는 데도 실질적으로 기여할 수 있다.

그러나 이와는 다르게, 전작권 전환은 ‘국방의지 구현’이 될 수 없는데, 그 이유는 다음과 같다. 우선, 논리적 근거가 없다는 점이다. 국방의지를 구현하는 것과 작전통제권을 전환

28. 합동참모본부 인터넷 홈페이지 https://new.mnd.go.kr/mbshome/mbs/jcs2/subview.jsp?id=jcs2_020401000000 (검색일: 2024.02.29.)

하는 것은 서로 다른 개념이며 전자가 후자에 의해 실현된다고 단정할 수 없는 것이다. 만약 같은 논리라면, 한국전쟁 시 유엔군사령관에게 작전통제권을 이양한 이승만 대통령은 국방의지 구현을 포기한 것이며, 영국과 프랑스, 독일 등의 군사 강국을 포함한 NATO 회원국은 국방의지가 약하다거나 국방의지 구현을 위한 노력을 하지 않는다고 해야 할 것이다. 그러나 과연 그러한가? 오히려, 두 사례 모두 국방의지를 구현하기 위해 미군에게 작전통제권을 이양한 것이라고 보아야 한다. 이것은 즉, ‘미군에게 작전통제권을 이양해서라도’ 국가를 방위하겠다는 의지의 구현이라고 할 수 있는 것이다.

이보다 더 큰 문제는 한미 동맹을 통해 미국의 군사능력에 크게 의존하고 있는 연합방위체 제하에서, 전작권 전환을 국방의지 구현이라고 표현하는 것 자체가 매우 큰 위험성을 내포하고 있다는 것이다. 전작권 전환이 한국의 국방에 대한 의지를 구현하는 것이라면, 이것은 거꾸로 한반도 방위에 대한 미국의 의지가 약해졌다는 것을 입증하는 모양새가 될 수도 있기 때문이다. 이는 한반도 방위에 대한 양국 간의 신뢰를 흔들고, 안보상황의 불안정성을 초래하는 결과를 낳을 수 있다. 따라서 국방의지의 구현은 전작권 전환과는 별개로 평가되어야 하며, 전작권 전환을 마치 ‘우리 안보를 스스로 책임지겠다는 국방의지의 구현’으로 포장하는 것은 바람직하지 않다.

2) 세계 10대 경제강국에 걸맞는 한국의 위상 제고

통상 경제력이 강한 국가는 군사력도 그에 상응하는 경향을 보인다. 단순히 표현한다면, 강한 군사력을 통해 지켜야 할 것이 많기 때문이다. 그러나 이것은 모든 국가에 공통적으로 적용할 수 있는 것이 아니다. 예를 들어, 북한의 경우 2022년 기준 GDP는 약 36조 원, 1인당 GNI는 1,107달러로 세계 최하위 수준이나, 군사력의 경우 36위로 비교적 높은 수준으로 평가된다. 경제력과 군사력의 순위 격차가 극단적으로 큼을 알 수 있다.

러시아와 중국의 경우에도 마찬가지다. 러시아의 군사력은 세계 2위로 평가되지만 경제 규모로는 세계 11위 수준으로 군사력과 경제력이 반드시 일치하지 않는다는 것을 보여주며, 중국은 경제력과 군사력에서 세계 2위에 해당하지만 국제사회에서 선진국으로 평가받지는 못한다. 싱가포르의 경우에는 이와는 반대로 군사력은 상대적으로 낮은 편이지만, 국제사회에서 선진국으로 인정받고 있으며 결코 그 위상이 낮다고는 할 수 없다.

또한, 전작권 보유 여부가 군사적 위상을 나타낸다고 볼 근거도 없다. 미군 장성인 NATO

군 사령관이 전작권을 행사하지만, 유엔 상임이사국이자 핵보유 군사강국인 영국과 프랑스의 군사적 위상이 낮다고 하는 것은 어불성설일 것이다.

국제적인 위상 제고를 위해서는 국제사회에 대한 기여의 폭을 넓혀야 한다. 이미 한국은 인도적 지원, 평화유지 활동, 해적퇴치 순찰 등의 군사적 활동과 기여를 통해 국제적 위상을 높이고 있다. 더 나아가 항행의 자유 작전, 확산방지를 위한 검문검색 훈련 등에 대한 적극적 참가와 역할 확대, 우크라이나 전쟁 등에 대한 적극적 지원 등을 통해 자유세계의 일원으로서의 역할에 충실할 때 한국은 국제사회에서의 신뢰와 위상을 더욱 높일 수 있을 것이므로 이를 더욱 확대할 필요가 있다.

3) 미래지향적 한미관계 발전

‘미래지향적’이라는 것은 앞으로 한미가 전작권 전환을 공통적으로 추구해 나가야 함을 전제로 한다는 것과 전작권 전환을 통해 한미관계가 더욱 발전해 갈 수 있다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 그러나 전작권 전환이 어째서 미래지향적 한미관계의 조건이 되는지, 어떻게 이것을 이루어 낼 수 있는지에 대한 근거는 없다. 단지 어떠한 사항에 대해 합의를 했다는 자체만으로 그것이 미래지향적이라고 말할 수는 없는 것이다.

지금까지 살펴본 현재의 전작권 전환 이유에 대한 문제점을 정리하자면, 명분에 초점을 맞추어 군사적 효과를 제대로 검토하지 않았다는 데 있다. 예를 들자면, 전작권 전환을 통해서 북한의 도발과 전쟁에 대한 억제력이 현재에 비해 더욱 강화된다는지, 북한의 도발 또는 침략 시, 보다 신속하고 융통성 있는 대응이 가능하든지, 혹은 전작권 전환을 통해 예상되는 미래전 양상에 걸맞는 체제를 갖추어 나갈 수 있다는 등의 실질적인 군사적 효과가 제시되어야 한다. 그러나, 국방부와 전작권전환추진단은 전작권 전환에 따른 실질적인 안보·군사상의 효과를 제시하지 못하고 있다. 또한, 현재의 목표와는 별개로 군사 전략과 능력 강화에 대한 구체적인 계획이 제시되지 않았으므로, 현재의 전작권 전환 계획이 군사력을 어떻게 강화하며 안정성을 높이는 데에 실질적으로 기여할 것인지에 대한 충분한 설명이 필요한 것이다.

특히, 전작권 전환은 미군과의 긴밀한 협력이 필수적이지만, 그 군사적 효과가 불분명하다는 점에서 미군을 설득하는 데 한계가 있을 수 있다. 전작권 전환의 실효성에 대한 명확한 설명이 부족할 경우, 협력과 신뢰를 기반으로 한 한미 간 군사 협의에 차질이 발생할

우려가 있다. 따라서 이러한 문제를 해소하기 위해서는 정치적 명분이나 정치적 목표에만 의존할 것이 아니라, 실제적인 군사적 효과에 중점을 둔 현실적인 계획 수립이 요구된다.

2. 미래를 위한 혁신적 변화 미흡 및 국가 재원의 불필요한 낭비

1) 전작권 전환에 소요되는 예산과 기간

당연히 예상할 수 있는 문제 중의 하나는, 전작권 전환을 추진하기 위해서는 막대한 비용과 시간이 소요된다는 것이다. 전작권 전환을 위해서는 한국군의 독자적인 지휘 통제 능력과 방위 역량 강화를 위한 대규모 투자가 필요하다. 2020년 국방백서에 따르면, 2021년부터 2025년까지의 국방중기계획에 전작권 전환을 위한 예산으로 약 300조 원이 반영되었다.²⁹ 또한, 전작권 전환과 관련된 「국방개혁2020」 추진에 따른 2006년부터 2020년까지의 총 국방비는 약 621조 원으로 추산되었다.³⁰ 이러한 수치가 모두 정확히 맞는 것은 아니겠으나 적어도 전작권 전환을 위해 국방 예산이 장기간에 걸쳐 막대한 규모로 투입되고 있음을 나타낸다는 것은 알 수 있다.

또한, 전작권 전환에는 앞으로도 많은 기간이 소요될 것으로 예상할 수 있다. 전작권 전환은 단기간에 완료될 수 없는 복잡한 절차를 포함한다. 한미 양국은 2007년 전작권 전환을 2012년 4월 17일에 시행하기로 합의하였으나, 이후 북한의 핵·미사일 위협 등 안보환경의 변화로 인해 전환 시기가 연기되었다. 2015년에는 전환 방식을 특정 시기가 아닌 조건에 기초한 전환으로 그 방식을 변경하였으며, 현재까지도 이러한 조건 충족을 위한 노력이 지속되고 있다. 특히, 전작권 전환을 위한 조건으로는 한국군의 연합 방위 주도 역량 확충, 미래연합군사령부의 완전운용능력(FOC) 검증 평가 등이 포함되며, 이러한 조건을 충족하기 위한 과정에는 상당한 시간이 소요될 수밖에 없다. 전작권 전환은 한국군의 자주 국방 역량 강화를 위한 중요한 과제이지만, 이를 추진하기 위해서는 수백조 원에 이르는 막대한 비용과 수년에서 수십 년에 이르는 장기간의 준비 기간이 필요하다.

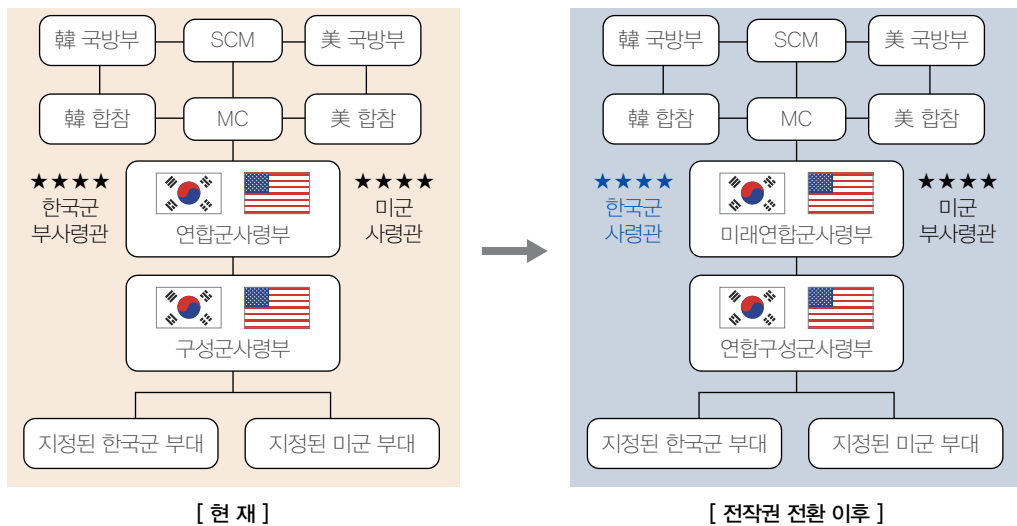
29. “진보정권일수록 국방비 급증...전작권전환 대비 5년간 300조 투입” 서울신문 (2020.08.10.), <https://www.sedaily.com/NewsView/1Z6IY8XK3A> (검색일: 2024.04.27.)

30. “전작권전통제권 환수비용이 621조원?”, 대한민국 정책브리핑 (2006.08.30.), <https://n.news.naver.com/mnews/article/078/0000024960> (검색일: 2024.04.28.)

2) 전작권 전환 전후 지휘구조의 변화

앞서 지적한 바와 같이, 전작권 전환은 한미 양국 군의 지휘구조에 변화를 가져온다. 아래 그림은 전작권 전환 전후 지휘구조의 변화를 비교한 것이다.

[그림 1] 전작권 전환 전후 지휘구조 변화³¹⁾



현재 한미연합사령부는 미군 4성 장군이 사령관을, 한국군 대장이 부사령관을 맡는 구조로 운영되고 있다. 전작권 전환 이후에는 한국군 대장이 사령관을, 미군 장성이 부사령관을 맡는 형태로 재편될 예정이다. 전작권 전환 이후에도 한미연합사령부는 현재의 구조를 유지하면서, 지휘권만 한국군으로 이전되는 형태를 취하게 된다. 즉, ‘사령관의 국적’만 달라질 뿐 지휘구조 면에서 바뀌는 것이 없다는 것이다.

3. 미군 부사령관의 3성 장성으로의 격하 가능성

주한미군 사령관의 계급이 3성에서 4성으로 격상될 가능성에 대한 문제는 이전에도 여러 차례 제기되었다. 주한미군 사령관의 계급이 4성에서 3성으로 격하되는 것은 한미 동맹과

31. “전시작전통제권(전작권) 전환”, 대한민국 정책브리핑 (2022.01.03.), <https://www.korea.kr/briefing/policy/BriefingView.do?newsId=148897535>

한국 안보에 큰 영향을 미칠 수 있는 변화가 될 수 있으며, 단순한 계급의 변화에 불과한 것으로 볼 수 없다. 따라서 주한미군 사령관의 계급 격하에 대해서는, 그 가능성 및 격하 시 예상되는 영향 등에 대해 심층적인 고려와 검토가 필요하다. 그럼에도 불구하고 일각에서는 전작권 전환 후 부사령관으로 미군 4성 장성을 임명하기로 했다는 협의 내용을 근거로 이 문제에 대해 지나치게 낙관적으로 판단하고 있다. 과연 그러한가?

이를 위해선 우선 미군의 다른 전투사령부와 비교해 볼 필요가 있으며 미국의 국방 관련 문서와 과거의 사례를 통해 분석될 필요도 있다. 이와 같은 고찰을 통해 주한미군 사령관의 계급 변화가 어떠한 의미를 내포하고, 어떠한 영향을 미칠지에 대해 이해할 수 있을 것이다.

1) 주일미군과의 비교

주일미군의 전략적 중요성 주한미군에 못지않거나 미국의 입장에서 주한미군보다 더할 수 있다. 주한미군은 병력 약 28,500명으로 편성되며, 공군과 지상군 위주로 편성되어 있다. 미군의 지상군 전투부대는 순환배치 기갑(기계화) 여단 및 제210포병화력여단, 그리고 회전익 항공기 부대인 제2전투항공여단의 보·포·육군항공 전력으로 구성되며, 전시 대부분의 전력은 TPFDD(시차별 부대전개제원, time-phased force deployment data)에 따라 한반도로 증원될 예정이다. 즉, 주요 사령부 위주로 감소 편성되어, 미군의 입장에서는 한반도 외부로의 전환과 전력 투사가 어려워 운용면에서 융통성이 떨어지는 전력이라 할 수 있다.

이에 비해 주일미군은 약 5만 4,000명 규모로,³² 해군·공군·해병대 중심으로 편성되어 있다. 주일미군의 주요 전투부대는 로널드레이건함이 포함된 제5항모타격단(CSG-5)을 중심으로 한 제7함대와 제5공군, 오키나와의 제3해병원정군 등이 있다. 특히 해병대 항공단까지 포함되어 있어, 주일미군은 일본뿐만 아니라 아시아-태평양 지역으로의 전력투사가 가능할 뿐만 아니라 즉각 운용할 수 있는 현용 전력으로 평가된다. 이러한 특성은 대만 문제를 둘러싼 양안 갈등과 긴장이 고조되는 현 시기에 미국의 입장에서는 전략적 가치가 높은 전력이라고 할 수 있다. 실제로 제7함대 사령부가 위치한 요코스카는 미 항공모함(로널드 레이건함, 조지 워싱턴함)의 유일한 해외 모항이며, 이는 미국이 주일미군을 얼마나 전략적으로 중시하는지를 보여주는 대표적인 사례라 할 수 있다.

32. 주일미군 홈페이지, <https://www.usfj.mil/Leadership/> (검색일: 2024.0208.)

[표 1] 주한미군과 주일미군 비교

구 분	주한미군		주일미군	
사령관	4성 장성(육군)		3성 장성(공군)	
	유엔군사령관, 한미연합군사령관 겸직		제5공군사령관 겸직	
병력수	약 28,500명		약 54,000명	
주요전력	육군	1개 기보여단 1개 화력여단 1개 전투항공여단 1개 방공여단, 사드 포대	육군	1개 특전단 1개 항공대대 1개 PAC-3 대대
	해군	주한미해군사(연락단), 파견대	해군	1개 항모전단(항모비행단 포함) 1개 구축함전단 1개 원정전단
	공군	2개 전투비행단(오산, 군산)	공군	2개 전투비행단 1개 수송비행단 1개 작전전대
	해병	-	해병	1개 해병사단 1개 항공단 1개 군수단

현재 주한미군사령관은 한미연합군사령관과 유엔군사령관을 겸하고 있으며 육군 대장(4성 장성)이 보직되고, 주일미군사령관은 공군 중장(3성 장성)인 제5공군사령관이 담당하고 있다. 미군의 주요 장성급 지휘관 직책은 겸직이 상당 부분임을 고려할 때 현재의 병력 수와 주요 전력 현황, 전략적 중요성 등으로 주한미군과 주일미군을 비교·판단한다면 주한미군사령관의 계급을 3성 장성으로 조정해도 이상하지 않은 상황이라고 할 수 있다. 주한미군사령관을 4성 장성으로 유지하기 위해서는 다른 장치가 마련되어야 할 필요가 있을 것이다.

2) 미군 3성급 전투사령부와의 비교

주한미군사령관의 3성 장성으로의 격하(조정) 가능성을 가늠하기 위해서는 3성급 장성이 지휘하는 미군의 다른 부대와 비교해 볼 필요도 있다. 미군의 주요 전투사령부 또는 전투

임무와 직접 관련된 부대 중 중 3성급 장성이 지휘하는 부대와 병력수 및 전력 구성은 다음과 같다.

[표 2] 미군 주요 3성급 전투사령부와 병력 수, 전력 구성³³

구 분	부대/직책	검 직	병력 수
합 동	알래스카사령관(ALCOM)	11공군사령관	24,000
	주일미군사령관	5공군사령관	54,000
	합동특수작전사령관		70,000
우주군	우주작전사령관(SPOC)		16,000
	우주시스템사령관(SSC)		10,000
해병대	미해병대사령관(MARFORCOM)	북부해병대사령관 (MARFORNORTH) 겸 대서양함대해병사령관(FMFLANT)	25,000
	제2해병원정군사령관(II-MEF)		47,000
	태평양해병대사령관 (MARFORPAC)	태평양함대 해병사령관 (FMFPAC)	86,000
	주일미해병대사령관(MARFORJ)	제3해병원정군사령관(III-MEF)	23,000
	제1해병원정군사령관(I-MEF)		45,000
육 군	중부육군사령관(ARCENT)	제3군사령관 겸 연합지상군구성군사령관(CFLCC)	60,000
	미육군사이버사령관		1,500
	북부육군사령관	포트 샘휴스턴 및 캠프 벨리스 지휘관	6,000
	미육군특수전사령관(USASOC)		33,000
	미육군우주및미사일방어사령관 (USASMDC)	미육군전략사령관(ARSTRAT) 통합미사일방어 합동기능구성군 사령관	3,000
	제1군사령관		10,000

33. List of active duty United States three-star officers, https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_active_duty_United_States_three-star_officers (검색일: 2024.02.08.) 기타 OSINT를 정리. 모든 병력 수는 대략적인 추정치임.

구 분	부대/직책	겸 직	병력 수
육 군	제8군사령관	한미연합군사령부 참모장	20,000
	제1군단장	루이스맥코드 합동기지 사령관	44,000
	제3기갑군단장	포트 카바조스 사령관	70,000
	제5군단장		600
	제18공정군단장	포트 리버티 사령관	88,000
해 군	해군항공사령관 (COMNAVAIRFOR)	태평양함대 해군항공사령관 (COMNAVAIRPAC)	86,000
	해군정보전력사령관(NAVIFOR)		20,000
	잠수함사령관(COMSIBFOR)	대서양함대 잠수함사령(COMSIBLANT) 연합잠수함사령관(ASC) CTF-114사령관 겸 CTF-88사령관 CTF-46사령관	3,500
	해군수상전력사령관 (COMNAVSURFOR)	태평양함대 해군수상전력사령관 (COMNAVSURFPAC)	20,000
	제2함대 사령관(C2F)	노퍽 합동군사령관(JFC-NF) 해상연합합동작전 우수센터장(CJOSCOE)	20,000
	제6함대 사령관(C6F)	NATO 해군 타격 및 지원사령관 유럽-아프리카 해군 부사령관(CNE-CNA) 유럽 해군합동구성군사령관	21,000
	제3함대 사령관(C3F)		68,000
	제7함대 사령관(C7F)		27,000
	해군 중부사령관(NAVCENT)	제5함대사령관(C5F) 연합해상사령관(CMF)	28,000
	미함대 사이버사령관(FCC)	제10함대사령관(C10F) 해군 우주사령관(NAVSPACECOM) 합동군본부-미함대사이버사령관 (JFHQ-FCC)	10,000
공 군	제1공군 사령관(1AF)	북부공군 및 공군우주군 및 NORAD 지역 사령관(CONR) 북미항공우주방위사 연합공군구성군사령관 미 북부사령부 합동군 공군구성군사령관	13,000

구 분	부대/직책	검 직	병력 수
공 군	제9공군 사령관(9AF)	미 공군 중부사령관(USAFCENT) 겸 미 중부사령부 연합공군구성군사령관	6,000
	제16공군 사령관(16AF)	공군 합동군본부 사이버사령관(JFHQ-C)	11,000
	공군 특수작전사령관(AFSOC)		20,000
	제7공군 사령관(7AF)	유엔사 공군구성군사령관 한미연합사 공군구성군사령관 주한미군사 부사령관	8,500

* 서비스 사령부 제외, 전투와 관련있는 통합사령부 또는 예하사령부만 표시.

위 표에서 볼 수 있듯이, 병력 수 등 부대 규모만을 기준으로 살펴보면, 미군의 3성급 전투사령부 평균 병력 규모는 약 30,000~35,000명 수준이다. 물론 단순히 병력 수만으로 부대의 지휘관 계급을 3성급 또는 4성급 장성으로 구분하여 판단하는 것은 한계가 있다. 부대의 규모뿐만 아니라 임무의 중요성과 특수성, 전략자산과 특수장비의 운용 여부, 연합 및 합동작전에서의 지휘 관계와 SC 등 소요되는 계급과의 관계를 종합적으로 판단하여 적용할 필요가 있다.

주한미군사령부는 미군의 통합전투사령부의 예하 전투사령부로서 관할 지역에 대한 육·해·공군 및 해병대를 통합 지휘하므로 유사한 성격의 사령부와 비교해 보는 것은 미래 주한미군사령관의 예상되는 계급을 판단하는 데 하나의 비교 기준이 될 수는 있다. 동북아 미군 주둔지역 중 육·해·공 군종 구성면에서 주한미군과 거의 정반대에 있는 주일미군과 비교해보자. 주일미군의 병력 수는 약 5만 4,000명으로, 이는 주한미군의 약 두 배에 달하는 규모다. 주일미군사령관은 3성 장성(공군중장)으로 제5공군사령관 직책을 겸하고 있다. 반면, 주한미군사령관은 현재까지 4성 장성(육군대장)이 맡고 있으며, 한미연합사령관과 유엔군사령관 직책을 겸하고 있다.

한일 양국에 주둔 중인 미군 사령부를 대략적으로 비교할 때 가장 큰 차이점(특징)은 병력의 규모, 그리고 사령관의 계급이다. 주일미군은 병력 규모와 임무가 상대적으로 더 크고 광범위하며, 사령관이 독립적으로 일본 내 미군 운영을 총괄한다. 반면, 주한미군은 한미연합사령부와의 통합 구조하에서 제한적인 역할이 설정되어 있다. 이러한 구조적 차이는 장기적으로 주한미군사령관의 계급과 역할에 영향을 미칠 수 있다.

주한미군의 규모는 매년 갱신되는 국방수권법에 따라 현재 수준인 2만 8,500명 선을 유지할 것으로 예상된다.³⁴ 이는 주한미군이 한반도 방위와 인도-태평양 지역의 안정성을 위해 중요한 역할을 한다는 미국의 입장을 반영하지만, 이러한 병력 규모는 미군의 다른 주요 전투사령부와 비교할 때 상대적으로 적은 편이며, 특히 앞서 살펴본 바와 같이 미군의 3성급 전투사령부 평균 병력 수에는 미치지 못한다. 이는 주한미군 사령관의 계급이 장기적으로 4성에서 3성으로 격하될 가능성을 시사하는 중요한 요인으로 작용할 수 있다.

현재 주한미군사령관은 한미연합사령관을 겸임하고 있다. 그러나 전작권이 한국군으로 이양될 경우, 연합사령관직은 한국군 대장이 맡게 될 것이며, 이에 따라 주한미군사령관은 연합사 내에서 부사령관으로 보직이 조정될 것이다. 이는 연합사 내에서의 미군 역할 축소를 의미하며, 동시에 주한미군사령관의 직책과 위상 역시 하향 조정될 가능성이 있다. 주한미군사령관의 역할이 축소된다면, 이는 곧 미군 내에서 4성급 장성이 해당 직책을 맡아야 할 필요성을 약화시킬 수 있다. 일반적으로 4성급 장성은 더 큰 병력 규모와 광범위한 작전 권한을 가진 부대에 배치되기 때문이다. 주한미군의 병력 규모가 현재 수준을 유지되거나 축소되고, 연합군 내에서 사령관의 역할마저 축소된다면, 주한미군사령관의 계급도 현행 4성에서 3성 장성(중장)으로 격하될 가능성이 제기된다.

3) 과거 미8군사령관의 유엔사/주한미군사령관 겸직 사례

과거의 사례를 통해 미래 연합사 부사령관, 즉 주한미군사령관의 계급이 격하될 가능성을 살펴볼 필요도 있다. 이를 위해 먼저 유엔사-주한미군사-한미연합사 지휘부의 역사와 관계를 정리해 보자. 한국전쟁 초기 맥아더 극동군사령관이 유엔군사령관으로 임명된 이래 미군 대장급 장성이 유엔군사령관을 역임하였다. 1957년에 극동군사령부가 태평양사령부에 통합·해체되고 유엔사가 서울로 이전하면서 서울에서 주한미군사령부가 창설되었다. 이후 미8군사령관은 유엔군사령관과 주한미군사령관을 겸하게 되었다. 역대 미8군/유엔군/주한미군/한미연합군 사령관은 다음 [표 3]에서 보는 바와 같다.

34. 2025 회계연도 국방수권법(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2025) 제1302조(Section 1302). https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/4638/text?utm_source=chatgpt.com.

[표 3] 역대 미8군/유엔군/주한미군/연합사 사령관³⁵

국동사	미8군	유엔사	주한미군사	연합사
	1대 아이첼버거			
1대 맥아더	2대 워커	1대 맥아더		
2대 리지웨이	3대 리지웨이	2대 리지웨이		
3대 클라크	4대 밴플리트	3대 클라크		
4대 헐	5대 테일러	4대 헐		
5대 램니처	6대 램니처	5대 테일러		
	7대 화이트	6대 램니처		
	8대 데커	7대 데커	1대 데커	
	9대 매그루더	8대 매그루더	2대 매그루더	
	10대 멜로이 jr	9대 멜로이 jr	3대 멜로이 jr	
	11대 호즈	10대 호즈	4대 호즈	
	12대 비치	11대 비치	5대 비치	
	13대 본스틸	12대 본스틸	6대 본스틸	
	14대 마이켈리스	13대 마이켈리스	7대 마이켈리스	
	15대 베넷	14대 베넷	8대 베넷	
	16대 스틸웰	15대 스틸웰	9대 스틸웰	
	17대 베시	16대 베시	10대 베시	1대 베시
	18대 위컴	17대 위컴	11대 위컴	2대 위컴
	19대 세네왈드	18대 세네왈드	12대 세네왈드	3대 세네왈드
	20대 리브시	19대 리브시	13대 리브시	4대 리브시
	21대 메네트리	20대 메네트리	14대 메네트리	5대 메네트리
	22대 리스카시	21대 리스카시	15대 리스카시	6대 리스카시
	23대 크로치	22대 개리 렉	16대 개리 렉	7대 개리 렉
	24대 티몬스	23대 킬러리	17대 킬러리	8대 킬러리
	25대 하우스	24대 슈워츠	18대 슈워츠	9대 슈워츠
	26대 패트로스키	25대 러포트	19대 러포트	10대 러포트

35. 미8군, 유엔사, 주한미군사, 연합사 홈페이지, OSINT를 종합 정리.

극동사	미8군	유엔사	주한미군사	연합사
	27대 자니니	26대 벨	20대 벨	11대 벨
	28대 캄벨	27대 샤프	21대 샤프	12대 샤프
	29대 벨코트	28대 서먼	22대 서먼	13대 서먼
	30대 조지프 필	29대 스캐퍼로티	23대 스캐퍼로티	14대 스캐퍼로티
	31대 존 존슨	30대 브룩스	24대 브룩스	15대 브룩스
	32대 삼포	31대 에이브럼스	25대 에이브럼스	16대 에이브럼스
	33대 벤달	32대 라캐머라	26대 라캐머라	17대 라캐머라
	34대 빌스			
	35대 벌러슨			

	겸직(연합사 창설 전) 미8군/유엔사/주한미군사		겸직(연합사 창설 후) 미8군/유엔사/주한미군사/연합사		겸직(현 체제) 유엔사/주한미군사/연합사
---	--------------------------------------	---	--	--	----------------------------------

1978년 한미연합사 창설 이후에는 미8군사령관이 연합사령관까지 겸직하게 되었다. 주한미군의 지속적인 감축 추세에도 불구하고, 연합사 창설 당시 한국군이 4성 장성을 부사령관으로 고정 임명하면서 연합사령관은 4성 장성으로 지속 임명되었다. 예하의 1·3야전군(현재는 지상작전사령부) 사령관의 계급이 4성 장성이었던 데다 연합사 부사령관이 지상구성군사령관을 겸직하였기 때문에 이러한 계급 체제의 유지가 가능했으며, 이것은 지작사 창설에 따라 지작사령관이 지구사령관을 겸직하게 된 이후에도 지금까지 변하지 않았다.

앞의 표에서 살펴본 바와 같이, 1957년 주한미군사령부 창설 이후 미8군사령관은 유엔군사령관과 주한미군사령관을 겸직하는 체제를 유지해 왔다. 이 체제는 한반도 방어에 있어 미군의 지휘체계를 단순화하는 동시에, 유엔사, 주한미군, 그리고 한국군과의 협조 체계를 원활하게 하기 위한 목적에서 설계되었다.³⁶ 그러나 1978년 한미연합사가 창설되면서, 미8군사령관은 연합사령관까지 겸직하는 체제로 확대되었다. 이로 인해 한반도 내 미군 지휘체계가 더욱 집중되었으며, 미8군사령관은 주한미군 전체를 지휘하는 막강한 권한을 가지게 되었다.

이러한 구조는 1993년까지 지속되었으며, 이후 미8군사령관을 별도로 운용하는 체제가

36. "United States Forces Korea History," USFK Official Website, <https://www.usfk.mil>.

도입되었다. 미8군사령관이 주한미군사령관을 겸직한 기간은 1957년부터 1993년까지 무려 36년, 그리고 연합사령관까지 겸직한 기간은 1978년부터 1993년까지 15년이였다. 1993년 미8군사령관이 주한미군사령관과 분리된 이후 현재까지 이 체제가 유지되고 있다. 즉, 2024년 기준으로 미8군사령관과 주한미군사령관이 별도로 운용된 기간은 31년에 해당한다.

1993년 이후 미8군사령관은 육군 3성 장성이 임명되며, 미8군은 미 육군 내에서 독립적인 야전군급 편제로서, 주한미군과 별개로 운용되고 있다. 반면, 주한미군사령관은 여전히 4성 장성이 맡고 있으며, 유엔사령관과 연합사령관까지 겸직하고 있다. 그러나, 위에서 살펴본 과거의 사례에 따르면 주한미군사령관의 계급이 변동될 가능성도 있음을 알 수 있는데 특히, 주한미군의 규모가 지속적으로 감소하거나, 한미연합사령부의 구조가 개편 될 경우 주한미군사령관의 계급이 현재 4성급에서 3성급으로 격하될 가능성도 배제할 수는 없는 것이다.

현재는 연합사령관이 구성군사령관을 통제하여 전구작전을 지휘해야 할 입장이므로 한국 군의 지상작전사령관이 4성을 유지하는 한 미군 연합사령관 또한 4성을 유지해야 한다. 그러나 미군 장성이 미래연합사의 부사령관을 담당하게 된다면 부사령관 계급을 4성으로 유지할 이유가 약해진다. 즉, 미래연합사 체제하에서 미군인 연합사 부사령관은 전구작전과 관련하여 부사령관으로서 외에는 필수적인 과업을 담당하지 않게 된다는 것이며, 이것은 거꾸로, 과거에 그러하였듯이 미8군사령관이 유엔군사령관과 주한미군사령관을 겸하게 될 수도 있다는 뜻이다. 모든 정책을 추진함에 있어 과거의 사례는 결코 무시할 수 없으며, 특히 변화가 요구되는 시점의 정책에 있어서는 오히려 좋은 참고가 될 수 있다.

4) 부사령관의 계급이 예하부대 사령관보다 낮은 미군 사례

전작권 전환 후에도 연합사의 미군 부사령관이 4성으로 유지될 것이라는 주장의 근거로서, 한국군 지상작전사령관의 계급이 4성이라는 것이 대표적으로 거론된다. 연합사령관 유고 시 미군 부사령관이 사령관의 업무를 대리해야 하는데, 예하부대 지휘관인 지작사령관이 4성 장성이므로, 연합사 부사령관으로 최소한 4성 장성을 임명할 것이라는 예측인 것이다. 그러나, 이와 같은 단순한 예측으로 미측이 연합사 부사령관을 4성 장성으로 임명할 것이라는 것은 단편적인 발상에서 기인한 것일 수 있다.

미군의 경우 예하부대 지휘관과 상급사령부의 부지휘관의 계급이 역전되는 사례는 얼마든지 찾을 수 있다. 한반도 안보와 밀접한 관련이 있는 인도태평양사령부를 예로 들자면, 현재 인태사령관은 미 해군 4성 장성이며, 예하에 하위 통합사령부로 주한미군(4성), 주일미군(3성), 태평양특전사(소장) 및 구성군사령부로 태평양 육군(4성), 태평양 함대(4성), 태평양 공군(4성), 태평양 해병대(3성) 등이 편성되어 있다. 그런데 인도태평양사령부의 부사령관은 3성 장성으로 보직된다.³⁷ 이것은, 미군의 경우 예하 주요 사령부의 지휘관보다 상급 사령부의 부지휘관이 낮은 계급으로 편성될 수 있다는 것을 뜻한다.

이에 대해, 태평양 육·해·공군과 해병대는 주로 서비스(행정)를 담당하는 사령부로서 한미연합사와 같은 전구작전사령부와는 다르다고 반론을 제기할 수 있다. 그러나, 전투작전을 담당하는 미 제3해병원정군 사령부의 경우에도 예하의 제3해병사단과 제1해병항공단의 지휘관은 소장(2성)인 것에 대해 원정군 부사령관의 계급은 준장(1성)이다.³⁸ 이러한 경향은 다른 사례에서도 찾아볼 수 있다. 미 제3군의 경우, 부사령관은 준장인데 비해 예하 제1기갑사단장과 제3보병사단장은 소장이며,³⁹ 미 우주군 우주작전사령부(SPOC)의 경우에도 부사령관은 준장인데 비해 예하 제1우주작전비행단장과 제750우주작전비행단장은 소장이다.⁴⁰

미군 내에서 상급 사령부의 부사령관이 예하 사령부의 사령관보다 낮은 계급을 가지는 현상은 특히 인도태평양사령부와 같은 전구사령부나 특수목적 사령부(예를 들어, 해병원정군, 특수전사령부, 우주군사령부)에서 확인할 수 있다. 이는 미군의 작전 지휘체계가 계급만으로 결정되는 것이 아니라, 작전 수행 능력과 역할 분담에 따라 조정되기 때문이라고 분석할 수 있으며, 이는 미군의 경우 부사령관의 계급을 지정함에 있어 예하부대 사령관의 계급은 절대적인 고려사항 혹은 제한요소라고 할 수 없다는 것이다. 따라서, 한미연합사만 여기서 예외가 될 것이라고 생각할 수는 없을 것이다.

37. USINDOPACOM 홈페이지, <https://www.pacom.mil/Leadership/>.

38. III MEF 홈페이지, <https://www.iiimef.marines.mil>.

39. U.S. Army Central Command (ARCENT) 홈페이지, <https://www.usarcent.army.mil>.

40. U.S. Space Operations Command (SPOC) 홈페이지, <https://www.spoc.spaceforce.mil>.

5) 국방수권법의 4성 장성 감축 내용과 트럼프 2기 행정부하에서의 전망

2016년에 발표된 미국의 2017 회계연도 국방수권법(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017, NDAA FY2017, Public Law 114-328)은 미군의 인력 구조를 개편하고 효율성을 높이기 위한 다양한 개혁 조치를 포함하고 있었으며,⁴¹ 미군의 장성 숫자를 감축하는 것에 대한 내용이 중요한 개혁사항으로 포함되었다. 미 국방부는, 냉전 이후 미군의 고위 지휘 체계가 지나치게 확장된 데 비하여 현대전에서는 유연성과 신속한 의사결정이 더 중요해졌다고 판단하였으며, 이에 따라 장성급 장교의 숫자를 감축하고 지휘 체계를 간소화하려는 개혁안이 국방수권법에 반영되었던 것이다.⁴²

당시 국방수권법에는 모든 군종(육군, 해군, 공군, 해병대)의 장성급 장교 수를 110명 이상 감축하는 방안이 포함되었다. 이는 기존 약 1천 명에 달하는 미군 장성을 약 890명 수준으로 조정한다는 것이었으며,⁴³ 특히 기존의 4성 장성의 수를 25명에서 21명으로 축소하고,⁴⁴ 합동군사령부(Joint Command) 및 일부 전구사령부(Combatant Command)의 4성급 지휘관 수를 조정한다는 내용이 포함되었다. 이러한 미군 장성 감축 요구는 단순한 인력 감축이 아니라 조직 개편 및 전력 효율성 극대화와 연계되어 있는 것으로서 지속적으로 제기되어 왔던 것이다. 2017 회계연도 국방수권법에 포함된 미군 장성 감축 정책은 현대전에서의 유연성과 신속한 의사결정을 강화하고, 중복된 지휘 체계를 제거하기 위한 미국 나름의 중요한 개혁 조치였다고 할 수 있다.

물론, 실제 미군 4성 장성의 감축은 이루어지지 않았으며, 2024년 기준으로 실제 4성 장성 숫자는, 2024년도 국방수권법에 따라 주방위군 부사령관마저도 4성으로 격상시키는 등 오히려 늘어났다.⁴⁵ 2024년 국방수권법은 바이든 행정부 시기에 제정되었으며, 바이든

41. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017, Public Law 114-328 (Dec. 23, 2016), U.S. Congress, <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/2943/text>.

42. "Trump Signs NDAA 2017, Includes Military Reform Measures," Military Times, <https://www.militarytimes.com>.

43. "U.S. Defense Budget and Military Reform," Center for Strategic and International Studies (CSIS), <https://www.csis.org>.

44. 국방수권법상의 4성 장성의 숫자는 법정 한도(Santutory Limits)를 말하며, 실제 4성 장성은 40명 이상이다.

45. NDAA FY2024, U.S. Congress, <https://www.congress.gov> 및 https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_active_duty_United_States_four-star_officers.

행정부는 전통적인 동맹 강화 및 군사력 확대 기조를 유지해 왔기 때문이다. 특히, 미국은 전 세계적인 영향력 강화를 위해 미군의 장성급 지휘체계를 유지하거나 일부 확대하는 방향으로 정책을 조정했을 가능성이 크다. 2024년 국방수권법에는 우크라이나 지원과 태평양 지역의 안보 강화를 위한 군사적 조치들이 포함된 바,⁴⁶ 이는 미군 지휘체계의 안정성을 유지하기 위한 방향으로 해석될 수 있다. 바이든 행정부 역시 NATO 및 인도-태평양 지역에서 미군 역할 강화를 강조했으며, 이를 위해 장성급 지휘관의 수를 줄이기보다는 유지 또는 확대하는 방향으로 정책을 설계했을 가능성이 높다.

그러나 트럼프 대통령 집권 2기에 미군 장성 감축이 다시 추진될 가능성은 충분히 크다. 트럼프는 정부 조직의 효율성 극대화, 작은 정부 지향, 기업가 스타일의 국정 운영을 선택해 온 바, 군의 지휘체계 또한 지나치게 방만하면 불필요한 지출이 증가한다고 볼 수 있다. 많은 정책 현안에 대해 기업가적으로 접근하는 트럼프는 일론 머스크(Elon Musk)와 같은 기업가적인 인재를 중용했던 것처럼, 미군의 효율성을 극대화하기 위해 군대 운영도 민간 기업처럼 더 효율적이어야 한다는 입장을 취해 왔다. 또한, 트럼프는 장성의 숫자가 너무 많으면 군사작전이 복잡해지고 의사결정 속도가 저하된다고 비판하였으며, 이를 줄이는 것이 국방개혁의 핵심 과제 중 하나라고 주장한 바 있다.⁴⁷

[표 4] 바이든 정부와 트럼프 정부의 주요 국방정책 차이점

구 분	바이든 정부	트럼프 정부
국방정책 기조	동맹 강화, NATO 역할 확대	미국 우선주의, NATO 비판
군사력 운용 방향	글로벌 개입 강화	해외 주둔군 감축, 방위비 부담 이전
미군 장성 운영 방향	지휘 체계 유지 또는 확대	장성 감축, 군사 개혁 추진
주한미군 관련 정책	현 수준 유지 및 방위비 협상	감축 가능성 시사, 전작권 전환

트럼프 행정부의 국방 관련 주요 인사와 그 성향을 살펴보는 것도 도움이 될 것이다. 트럼프 행정부 1기에서 국방 관련 직책을 맡았던 인물들은 대체로 군 조직의 슬림화, 방위비 지출 절감, 실용적 국방개혁을 지향하는 성향을 가졌다. 제임스 매티스(James Mattis) 전

46. "U.S. Military Aid and the 2024 NDAA," Congressional Research Service (CRS), <https://www.crs.gov>.

47. "Trump's Push for Pentagon Restructuring," Cato Institute, <https://www.cato.org>.

국방장관은 국방 예산의 합리적 집행을 주장하며 불필요한 군 조직 확장을 경계하였으며, 마이크 폼페이오(Mike Pompeo) 전 국무장관도 군 조직의 효율성을 강조하며 대규모 병력 유지보다 특수 작전 부대와 기술 발전에 초점을 맞추는 방향을 지지하는 경향이였다.

트럼프 대통령과 가까운 일부 보수 성향의 군사 전문가들 또한 미군의 장성 수 감축을 지지하며 국방개혁을 주장하고 있다. 더글라스 맥그리거(Douglas Macgregor)는 미군의 불필요한 지휘 계층 축소와, 기동력 있는 군대로의 변화를 주장하였으며, 미국 전략예산평가센터(CSBA) 대표인 토마스 멘켄(Thomas Mahnken)도 비슷한 주장을 해오고 있다. 상기 인사들은 트럼프 2기 행정부에서도 영향력을 행사할 가능성이 있으므로 이들의 주장과 향후 장성 감축을 포함한 미군의 개혁 방향을 추적할 필요가 있을 것이다.

6) 미군 부사령관의 3성 격하 시 예상되는 문제점

미래 연합사의 부사령관(미군)의 계급이 3성으로 격하될 경우, 한국 안보 및 군사 협력에 부정적 영향이 발생할 것으로 예상할 수 있다. 이는 군사적 권한, 예산 우선순위, 미국 전략자산 배치, 국제 외교적 위상 등의 요소에서 미군의 4성급 지휘관 3성급 지휘관 간에는 상당한 차이가 있기 때문이다.

미군의 4성급(대장)과 3성급(중장) 지휘관 사이에는 단순한 계급 차이를 넘어, 실질적인 권한과 영향력 면에서 큰 차이가 존재한다. 4성 장성은 미군 내 최고위급 지휘관으로서, 미국 의회 청문회(상원 군사위원회)에서 직접 증언할 수 있는 기회가 주어진다. 주지하다시피 과거 연합사령관들은 연례적으로 ‘본국 출장’을 통해 상원 군사위원회에 출석하여 한반도 안보와 연합방위태세에 관한 보고는 물론이고 북핵 및 주변국과 관련한 사령관으로서의 의견 또한 개진하여 왔다. 또한, 미 합참(JCS) 및 국방부의 전략적 의사결정 과정에서 주요 역할을 수행할 수 있다. 그러나, 3성급 지휘관은 4성급 지휘관과는 달리 청문회 참석 기회가 제한적이며, 핵심 정책부서에 보직하지 않는 한 주요 국방정책 결정에 대한 발언권 또한 축소된다.⁴⁸ 즉, 미 국방부 및 합참에서의 정책 논의에 직접적으로 참여하기가 어려운 것이다. 따라서, 만약 미래연합사 미군 부사령관이 4성에서 3성으로 격하되면, 미국의 한반도 안보정책의 결정 및 검토와 조정 과정에서의 발언권이 줄어들게 되며,

48. “Lieutenant Generals vs. Generals: The Differences in Authority and Influence,” Congressional Research Service (CRS), <https://www.crs.gov>.

이는 한국의 안보와 관련한 사안이 미 국방부 및 의회에서 후순위로 밀릴 가능성이 커지는 결과는 낳을 것이다.

미국 전략자산의 요청 및 주요 군사작전의 결정에 있어서도 4성과 3성의 차이는 크다. 4성장성 지휘관은 주요 핵심 전구사령부(INDOPACOM, CENTCOM 등)와 직접 협조하여 폭격기, 항모, 전략원잠 등의 전략자산에 대한 한반도 전개를 요청할 수 있으며,⁴⁹ 미 합참 및 미 국방부와 직접 소통하여 작전 수행과 관련한 권한을 행사할 수 있다. 이에 비해 3성급 지휘관은 주요 전략자산에 대한 요청 권한이 제한적이며, 요청 과정 또한 더욱 복잡해지게 되어 결과적으로 승인 가능성이 낮아진다. 왜냐하면, 전구사령부의 주요 역할 중 하나가 전략자산의 전개와 운용에 대한 결정이며(심지어 핵전력의 경우에는 미 전략사령부가 통합하여 관할) 예하 전투사령부는 전략자산 전개를 결정하는 역할을 수행하지 않기 때문이다. 따라서, 만약 미래 연합사 부사령관이자 주한미군사령관으 3성으로 격하된다면, 현재 체제에 비해 한반도 유사시 미국의 전략자산 전개 요청이 지연되거나 제한될 가능성이 커지며, 한국군(전략사령부)과의 협조 또한 늦어질 것이다.

또한, 미국 국방예산 지원 측면에서 우선순위가 밀릴 가능성이 있다. 4성 장성이 지휘하는 부대는 미 국방부 및 의회에서 우선 지원 대상이 되며, 방위비 지원 및 무기 배치가 빠르게 진행될 수 있다. 반면 3성 장성이 지휘하는 부대는 지원 우선순위가 상대적으로 낮아지며 무기 배치 및 현대화 예산이 후순위로 밀릴 수도 있다. 만약, 미국의 국방예산이 삭감된다면 주한미군사는 4성 장성이 지휘할 때에 비하여 구조조정 대상이 될 가능성이 높을 것이다.

뿐만 아니라, 주한미군사령관의 3성으로의 격하는 주둔국인 한국의 국가 위상뿐만 아니라, 국제적·외교적 측면에서도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 일반적으로 미군의 4성급 지휘관이 배치된 지역은 미국 정부가 전략적으로 중시하는 지역으로 간주된다. 현재 주일 미군사령관은 3성(중장), 주한미군사령관은 4성(대장)으로, 이는 미국이 한반도를 일본보다 군사적으로 더 중요한 전략적 지역으로 평가한다는 신호가 될 수 있다. 따라서 주한미군사령관의 4성 장성이 유지될 경우, 이는 한국의 안보가 미국의 최우선 전략적 과제임을 강하게 각인시키는 메시지가 될 수 있다. 반면, 주한미군사령관이 3성으로 격하될 경우, 미국의 한반도 방위공약이 약화되었다는 잘못된 인식을 초래할 수 있으며, 북한이나 중국

49. "Strategic Assets Deployment Decisions in the U.S. Military," RAND Corporation, <https://www.rand.org>.

등 주변국에 부적절한 전략적 메시지를 전달할 가능성도 있다. 나아가 한미연합군 부사령관이 3성으로 격하될 경우, 미국의 한국 방위 관련 예산 지원이 축소되거나 최신 무기 및 방어 시스템 배치가 지연될 위험도 존재한다. 이는 국제사회에 한국의 전략적 중요성이 상대적으로 약화되었다는 인상을 줄 수 있으며, 결과적으로 한국 안보가 미국의 글로벌 군사 전략에서 후순위로 밀릴 수 있다는 우려를 낳는다.

다만, 주한미군 사령관이 유엔군 사령관을 겸하는 현재의 체제도 고려할 필요가 있다. 즉, 다국적 연합군인 유엔군의 사령관이라는 상징적인 의미로 인해, 주한미군사령관이 유엔군 사령관을 겸하는 상황이 계속되는 한 4성 직위가 유지될 가능성도 있다. 즉, 한미 지휘관계 변화에 관계없이 주한미군 사령관이 유엔군 사령관을 겸직하는 현재의 관행이 4성 장군 유지의 안전판이 될 수도 있는 것이다.

4. 유엔군사령부의 변화와 예상되는 문제점

1) 유엔사 전투사령부화 및 역할 확대

다음으로 다수의 전문가들 사이에서 회자되고 있는 사항이 유엔군사령부의 전투사령부화 및 역할 강화 문제이다. 미국 측은 유엔사를 전투사령부(Combatant Command)로 재편하고 그 역할을 강화하려고 하고 있는데, 이는 전작권 전환 이후 미군의 역할 변화에 따른 전략적 조치로 분석되며, 한국과 미국 간의 입장 차이가 뚜렷하게 드러나는 사안일 것이다.

1978년 한미연합사(CFC)가 창설되면서, 유엔군사령부(UNC)의 전구작전 지휘권은 연합사로 이관되어 유엔사의 역할은 크게 축소되었으며,⁵⁰ 이후 유엔사는 정전 체제 유지와 전시 유엔사회원국의 군사 지원과 관련한 역할을 수행하고 있다. 정전협정 유지 및 감독과 관련하여 유엔사는 북한의 정전협정 위반사항 감시, 비무장지대(DMZ) 출입 관리, 판문점 공동경비구역(JSA) 관리 등의 임무를 수행하고 있으며, 유엔사회원국 제공 전력과 관련하여 유엔사는 전시 유엔사회원국(미국, 영국, 캐나다, 호주 등 16개국)의 병력 및 전력 제공을 조정하는 기능을 수행한다. 이외에도 유엔사는 일본을 비롯한 후방기지를 관리하며,

50. "United Nations Command in Korea: Past, Present, and Future," Congressional Research Service (CRS), <https://www.kci.go.kr/kciportal/ci/sereArticleSearch/ciSereArtiView.kci?sereArticleSearchBean.artid=ART001738379>.

전쟁 발발 시 미국 및 기타 유엔사회원국 병력이 한반도로 신속히 증원될 수 있도록 조정하는 역할을 수행한다.

현재의 유엔사는 정전협정 유지, 유엔사회원국 전력 조정, 한반도 내 전력 증원 조율 등의 역할을 수행하는 군사협력기구의 역할을 수행한다고 볼 수 있으나, 전투사령부화가 이루어질 경우 단순한 정전협정 이행 기구에서 벗어나 유사시 직접 작전지휘 및 독자적 전구작전 수행이 가능한 조직으로 변화하게 될 수도 있다. 즉, 전투사령부(Combatant Command)로 변환될 경우, 기존의 조정 역할을 넘어 독자적인 군사작전 권한을 확보하게 되는 것이다.

[표 5] 현재의 유엔사와 전투사령부로서의 유엔사

구 분	현 유엔사	전투사령부로서의 유엔사
주요 기능	정전협정 유지, 전력 제공국 조정	전구작전 수행, 독자적 작전 지휘
지휘체계	한미연합사와 협조관계	유엔군사령관 중심의 전투작전 가능
작전활동	평시 조정 및 연합사 지원 중심	유사시 독자적 전투 작전 수행 가능
연합사와의 관계	협조 및 지원	협조 및 지원, 독자적 작전지휘

또한 미군은 유엔사의 역할을 단순히 확장하는 것이 아니라, 군사적 기능을 보다 강화하고 직접적인 작전 수행 능력을 추가하는 방향으로 변환시키려는 움직임을 보이고 있다. 기존 유엔사 회원국(미국, 영국, 캐나다, 호주 등)의 한반도 방위 역할을 보다 적극적으로 확대할 뿐 아니라, 전력 제공국의 지휘구조를 재편하여 전쟁 발발 시 유엔사의 작전 지휘를 보다 강화하는 방향으로 개편을 추진할 것으로 예상된다. 향후 전작권 추진을 통해 한미연합사가 한국군 중심으로 변화할 경우, 미군은 유엔사를 통해 작전 지휘 권한을 유지하려 할 가능성이 있을 것이다.

미군의 유엔사 전투사령부화 추진 배경에는 전작권 전환 이후 미군의 직접 작전 지휘권 축소에 대한 대응 전략이 포함되어 있으며, 이에에는 한국 측의 무리한 전작권 전환 추진에 대한 불안 또는 불만이 반영되었다고 볼 수 있다. 한미연합사가 한국군 주도의 체제로 변화할 경우, 미군이 직접 전구작전을 지휘하는 역할은 분명히 줄어들 것이다. 이에 따라, 유엔사의 군사적 기능을 확대하여 미군이 한반도 작전에 대한 영향력을 유지하려는 전략을 취하는 것이라고 볼 수 있다. 따라서, 미군은 전작권 전환 이후에도 유엔사를 통해 한반도 전

구에서의 작전지휘 권한을 유지하려고 하며, 이에 따라 유엔사가 전투사령부화될 경우 전시에 한국군 주도의 연합사와는 별도로 작전을 수행할 가능성이 커질 것이다.

또한 미군의 유엔사 역할 강화 추진은 단순히 한반도 방위 차원을 넘어, 글로벌 군사전략과 연계된 조치로 해석할 수 있다. 미국은 유엔사를 활용하여 전력제공국과의 군사적 협력을 확대하고, 다국적 연합작전 체계를 강화하려는 의도를 갖고 있는 것으로 보인다.⁵¹ 이는 한미 동맹을 기존의 한반도 방위 중심 체제에서 다국적 군사협력 체제로 전환하려는 전략적 구상이 포함된 것은 아닌지 생각해 봐야 한다. 특히, 미국은 유엔사의 역할 강화를 통해 인도-태평양 지역에서 중국의 군사적 영향력을 견제하려는 의도를 드러내고 있다. 유엔사 전력제공국들과의 협력을 강화하면, 이는 한반도뿐만 아니라 아시아-태평양 전역에서 중국에 대한 미군의 군사적 입지를 강화할 수 있기 때문이다.

이러한 유엔사의 전투사령부화와 역할 강화는 한국과 미국 간의 전략적 이해관계 차이를 더욱 분명히 드러내고 있다. 한국 정부는 유엔사의 역할 확대가 전작권 전환을 사실상 무력화하는 조치이며, 유엔사가 전투사령부화될 경우, 미래연합사와의 작전 지휘권 충돌이 발생할 가능성이 높아진다고 반발하고 있는 듯하다. 반면, 미국 측은 전작권 전환 이후에도 한반도에서 미군의 군사적 영향력을 유지하기 위해 다국적 군사 협력을 강화해야 하며, 유사시를 대비하여 유엔사의 역할을 확장할 필요가 있다고 주장한다.

미군이 유엔사를 전투사령부로 재편하고 역할을 강화하려는 움직임은 미군의 군사적 영향력 유지 및 다국적 군사협력 강화를 위한 전략적 조치로 분석된다. 그러나 이는 전작권 전환 이후의 한미연합사 작전지휘 체계와 충돌할 가능성이 크며, 전시 미군 증원전력 및 유엔사 전력제공국 전력에 크게 의지해야 하는 미래연합사의 입장에서 군사적 자율성을 크게 저하시킬 우려가 있다. 과연, 전시에 미래유엔사는 미래연합사로부터의 유엔사회원국 전력에 대한 작전통제 요청에 대해 적극적으로 협조할 수 있을 것인가.

51. "ROK's Position on the UNC's Role Expansion," South Korean Ministry of National Defense, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3951794/56th-security-consultative-meeting-joint-communique/>.

2) 연합사 및 유엔사/주한미군사 전시지휘소 문제

현재 유엔군사령부(UNC), 한미연합군사령부(CFC), 주한미군사령부(USFK)는 모두 평택 캠프 험프리스에 위치하고 있다. 이는 미군 기지 통합 및 효율적인 작전 수행을 위한 조치의 일환으로 이루어진 것이며, 기존에 서울 용산에 위치했던 사령부들이 이전한 결과이다. 하지만 전시 상황이 발생할 경우, 한미연합군사령부는 성남에 위치한 탱고지휘소(CP TANGO)로 이동하여 전시지휘소를 점령하고 전구작전을 지휘하게 된다. 반면, 유엔군사령부와 주한미군사령부는 평택 캠프 험프리스에 그대로 남아 전시지휘소를 운영할 것으로 예상된다. 이러한 전시지휘소 운영 구조는 한반도 유사시 한미연합군의 작전 수행 방식에 중요한 영향을 미치며, 전시 작전통제 체계에도 영향을 미칠 것이다.

현재 평택 캠프 험프리스 내의 유엔군사령부와 주한미군사령부는 연합사의 CBS룸⁵²과는 별도로 자체적인 CBS룸을 운영하고 있으며, 전시 상황에서도 이러한 구조가 유지될 가능성이 크다. 즉, 연합사가 CP TANGO에서 전구작전을 지휘하는 동안, 유엔사와 주한미군사는 평택 캠프 험프리스에서 각자의 임무를 수행하게 되는 것이다. 이는 연합사의 평택 이전 이후 형성된 새로운 구조이며, 이 구조는 이번이 없는 한 전작권 전환 이후에도 유지될 가능성이 크다. 특히, 이러한 사령부 간의 지휘소 분리는 한미연합군의 작전 지휘 효율성과 긴밀한 협조를 요구하는 전시 상황에서 혼선을 초래할 수도 있다는 점에서 우려스럽다.

실제로 매년 전·후반기에 실시되는 연례 연합연습에서도 이러한 지휘구조가 확인되고 있다. 연합연습 동안, 연합사령관과 부사령관은 CP TANGO에 위치하여 전구작전을 지휘한다. 반면, 유엔군 부사령관은 평택의 유엔사 지휘소에서, 주한미군 부사령관이자 7공군사령관은 오산의 7공군사 지휘소에서 각각 연습에 참여한다. 즉, 연합사의 전시지휘소는 CP TANGO이고, 유엔사와 주한미군사의 전시 지휘소는 평택과 오산으로 물리적으로 분리된 상태에서 전구작전이 수행된다는 것을 의미한다. 이러한 구조는 연합사의 평택 이전 이후 더욱 명확해졌다. 또한, 여기서 눈여겨 보아야 할 것은, 주한미군 부사령관이자 7공군사령관은 주한미군사령부가 위치한 평택이 아니라 7공군사령부가 위치한 오산에서 연습에 참여한다는 점이다. 즉, 부사령관으로서의 역할보다는 사령관으로서의 임무에 우선순위를 두고 있음을 시사한다.

52. CBS룸이란 작전지휘의 두뇌 역할을 하는 핵심 상황실로, 위기 대응, 작전 계획, 시뮬레이션, 지휘 결심의 중심이다.

전작권 전환 이후에도 미래연합사 부사령관은 여전히 유엔군사령관이자 주한미군사령관 일 것이다. 그러나 기존 체제에서 연합사령관이 CP TANGO에 위치하여 전구작전을 수행했던 것과 달리, 전작권 전환 이후 미래연합사 부사령관이 CP TANGO에 남아 연합사 부사령관으로서의 역할을 수행할 것인지는 불확실하다. 현재와 같은 구조가 유지될 경우, 미래연합사 부사령관은 한미연합군사령부의 전구작전 지휘체계에서 소외될 가능성이 있으며, 이것이 유엔사의 강화와 역할 확대와 맞물린다면 유엔군사령관으로서의 역할에 충실할 가능성이 크다.

현재까지 미군 장성인 연합사령관은 전구작전을 총괄하는 최고 지휘관으로서 CP TANGO에서 작전을 수행해 왔다. 전작권 전환 이후 미래연합사 부사령관인 미군 장성이 연합사 부사령관으로서의 역할을 충실히 수행하기 위해서는 CP TANGO에 위치해야 하지만, 동시에 유엔군사령관과 주한미군사령관으로서의 역할에 충실해야 한다면 평택에 남아야 하는 상황이 발생할 것이다. 그리고 이러한 상황에서 과연 전작권 전환 이후 ‘부사령관’으로서의 임무에 충실하기 위해 ‘사령관’으로서 자신의 사령부를 이탈한 상태를 유지할 것으로 기대할 수 있을 것인가.

3) 유엔사의 해외 이전 가능성

유엔군사령부가 일본으로 이전할 가능성도 있다. 전작권이 한국군으로 전환될 경우, 미군 지휘관이 직접 전구작전을 지휘하는 구조가 변화하게 되면서 연합사 내에서의 역할이 축소될 가능성이 있으며, 이와 관련하여 미국이 유엔군사령부를 일본으로 이전하는 방안을 고려할 수도 있는 것이다.

현재 유엔군사령부의 후방지휘소는 일본 내 여러 미군 기지에 위치하고 있으며, 유사시 전력 제공국과의 협조를 위한 중요한 거점으로 활용된다. 요코다 공군기지에는 미 제5공군이 위치해 있으며, 유엔사 후방지휘소의 핵심 지휘 기능을 담당하고 있다. 또한, 요코스카 해군기지는 미 해군 제7함대의 본부가 자리 잡고 있으며, 유엔사의 해상 전력 지원 및 증원 계획을 조율하는 역할을 수행한다. 카데나 공군기지는 한반도 유사시 전략 폭격기 및 전술 항공 지원을 담당한다. 이러한 일본 내 유엔사 후방지휘소의 존재는 만약 유엔군사령부가 일본으로 이전될 경우 기존의 군사적 자산을 활용할 수 있는 가능성을 높여주는 요소로 작용할 수 있다.

전작권 전환이 추진됨에 따라 유엔군사령부가 일본으로 이전할 가능성이 거론되는 이유 중 하나는 미군의 주도권 유지와 관련이 있다. 전작권이 한국군으로 전환되면 미군의 입장에서 한반도에서의 작전에 대한 주도권을 유지하기 어려워질 수 있다고 판단할 수 있다. 따라서 미군은 유엔군사령부를 일본으로 이전함으로써 한미연합사의 변화에 대응하고 전력 제공국의 증원과 지휘를 보다 독립적으로 운영할 수 있는 구조를 마련할 가능성이 있다.

뿐만 아니라, 유엔군사령부가 연합사와는 별개로 운영되는 다국적 군사 기구라는 점에서 일본으로 이전함으로써 미군이 더욱 손쉽게 직접 통제할 수 있는 기구로 유지할 수도 있다. 더욱이, 유엔사 후방지휘소가 이미 일본에 존재하고 있으므로, 사령부를 일본으로 이전할 경우 기존의 일본 내 미군기지와의 연계가 더욱 강화될 수 있다는 점도 근거로 작용할 수 있다.

유엔사가 일본으로 이전할 경우 여러 가지 어려움이 있을 것이다. 먼저, 한국군과의 협조가 더욱 어려워질 가능성이 있다. 현재 유엔사는 평택에 위치하면서 연합사 및 한국군과 원활한 협조관계를 유지하고 있지만, 일본으로 이전할 경우 지금과 같이 한반도 내에서 즉각적인 협조가 이루어지기는 어려울 수 있을 것이다. 다음으로, 전력 제공국의 지원이 한반도보다는 일본 내에서 우선적으로 조정될 가능성도 있다. 유엔사가 일본에 주둔하게 되면, 한국군과의 연계보다 일본 내의 미군 기지를 중심으로 회원국 전력에 대한 활동이 이루어질 수 밖에 없기 때문이다. 또한, 당연하게도 일본에 위치한 유엔사는 유사시 한반도 방어를 위해 신속하게 대응하기가 지금보다는 더 어려워질 수 있다.

반면, 미군 입장에서는 유엔사를 일본으로 이전하는 것이 몇 가지 전략적 이점을 제공할 수 있다. 우선, 유엔사가 일본으로 이전하면 한미연합사의 지휘체계에서 벗어나 미군이 보다 독립적인 작전지휘 기구로서 운영할 수 있다. 또한, 유엔사 후방기지와의 연계가 쉬워지면서 일본 내 미군 전력 및 회원국 제공 전력에 대해 원활한 지휘 통제가 가능할 것이다. 이는 미군이 한반도에 대규모 병력을 주둔하지 않더라도 유사시 신속하게 전력을 배치할 수 있도록 유리한 환경을 조성할 수 있으며, 이는 주한미군 주둔 병력 규모를 감축하는 데 하나의 근거가 될 수 있다. 더 나아가, 유엔사가 일본으로 이동하면 미국의 인도-태평양 전략과 연계하여 중국 견제와 한반도 방위를 동시에 고려한 군사 전략을 추진하는 것이 더욱 용이해질 가능성도 있다.

결론적으로, 현재 유엔군사령부의 일본 이전에 대한 공식적인 논의는 확인되지 않았고, 단

지 기우에 지나지 않을지도 모른다. 그러나, 전작권 전환 추진경과 및 미국의 전략 변화에 따라 이러한 가능성이 거론될 여지는 존재한다. 트럼프 2기 행정부가 출범한 현재의 상황을 감안하면 더욱 그럴 수 있다. 한국군의 입장에서는 유엔사와의 긴밀한 협조가 어려워지고, 미군과 전력제공국 전력의 지원과 관련한 조율에도 난항이 예상된다. 반면, 미군의 입장에서는 유엔군사령부의 독립성을 강화하고, 한반도 방어를 보다 유연하게 조정할 수 있는 환경을 구축할 수 있다는 점에서 유리할 수도 있다. 따라서 유엔군사령부 이전 문제는 전작권 전환 추진 과정에서 반드시 검토하고 대책을 구상할 필요가 있을 것이다.

5. ‘조건에 기초한’ 전작권 전환 자체의 문제

1) 조건 1: 연합방위 주도를 위해 필요한 한국군 핵심군사능력 구비

전작권 전환의 첫 번째 조건인 ‘연합방위 주도를 위해 필요한 한국군 핵심군사능력 구비’는 한국군이 독자적으로 연합작전을 주도할 수 있는 역량을 확보해야 한다는 점에서 매우 중요한 요소다. 하지만 이 조건은 현실적으로 달성이 쉽지 않으며, 한국군이 단독으로 충족하기 어려운 몇 가지 문제점을 안고 있다. 또한, 이 조건이 지나치게 엄격하게 설정되어 있어 전작권 전환 자체가 계속 지연될 가능성이 크며, 군사적 현실과 괴리가 있다는 점에서 비판의 대상이 될 수 있다.

먼저, 핵심군사능력 구비의 기준이 모호하고 지나치게 광범위하다는 점이 가장 큰 문제점이다. 국방부는 한국군이 연합방위를 주도하기 위해 전략적 지휘·통제 능력(C2), 정보·감시·정찰(ISR) 능력, 미사일 방어 능력, 대량살상무기(WMD) 대응 능력 등을 갖춰야 한다고 명시하고 있다. 그러나 이 기준이 구체적으로 어느 정도 수준까지 요구되는지를 정확하게 제시하지 않았으며, 실질적인 검증 방법도 명확하지 않다. 즉, 전작권 전환을 위해 한국군이 어느 수준까지 핵심군사능력을 갖춰야 하는지에 대한 명확한 기준이 부재하다는 점은 검증평가의 주체가 주관적으로 판단할 수 밖에 없는 여지를 남긴다. 이러한 모호성은 전작권 전환 일정이 계속해서 지연되는 원인이 될 수 있다. 반대로 한국 측의 정치적 의지가 강하게 작용할 경우에는 전작권 전환을 무리하게 밀어붙이는 근거로 악용될 수 있다. 결국, 실질적인 이행보다는 표면적인 추진 실적을 중요시하는 결과를 초래할 우려가 크다.

다음으로, 한국군의 독자적인 지휘·통제(C2) 능력 확보 또한 현실적으로 어려운 과제다. C2 능력을 확보하기 위해서는 ISR 능력의 확보가 필수적인데, 현재 한국군은 주요 작전

지휘 및 정보·감시·정찰(ISR) 능력 면에서 미국에 크게 의존하고 있는 것이 현실이다. 예를 들어, 한국군이 독자적인 감시·정찰 능력을 확보하기 위해 정찰위성과 고고도 UAV(무인기) 개발을 추진하고 있지만, 이는 단기간 내에 해결될 문제가 아니다. 또한, 북한의 미사일 발사 감시 및 탐지 능력은 여전히 미국의 조기경보 위성⁵³에 의존하고 있으며, 실질적으로 독립적인 ISR 능력을 확보하려면 오랜 기간과 막대한 예산이 소요될 것이다. 이러한 상황에서 전작권 전환의 전제 조건으로 ISR 능력의 확보를 요구하는 것은 현실적으로 불가능한 목표를 설정한 것과 다름없다.

한국군의 미사일 방어 및 WMD 대응 능력 확보 역시 전작권 전환의 장애물이 될 가능성이 크다. 한국군은 현재 길체인(Kill Chain), 한국형 미사일 방어체계(KAMD), 대량응징보복(KMPR)으로 구성된 3축 체계를 구축하고 있지만, 과연 이 체계만으로 한국군 독자적으로 북한의 핵·미사일 위협을 완전히 제거할 수 있는가. 북한의 미사일 기술이 발전하면서 기존의 방어체계로는 한계가 있다는 우려가 제기되고 있으며, 미군의 조기경보 시스템과 연계되지 않으면 실질적인 미사일 방어 작전은 어려울 것이다.

[그림 2] 전작권 전환 조건⁵³



53. 합동참모본부, https://new.mnd.go.kr/mbs/home/mbs/jcs2/subview.jsp?id=jcs2_020402010000.

또한, 한미 연합작전 수행능력과 실전 경험 차이를 고려하면, 한국군이 단독으로 연합방위를 주도할 능력을 확보하는 데 한계가 있을 수밖에 없다. 미군은 실전 경험이 풍부한 반면, 한국군은 최근 실제 대규모 전투 경험이 부족한 것이 사실이다. 특히, 다국적 군을 운영하는 경험이 거의 없는 한국군이 미군 없이 전력제공국 전력을 포함한 다국적군을 효과적으로 지휘할 수 있을지에 대한 우려도 존재한다. 이에 따라, 연합방위 주도를 위한 한국군의 능력 확보는 단순한 전력 증강이 아니라, 연합 및 다국적 작전 지휘 및 전구급 작전 수행 능력을 모두 포함해야 하는데, 이를 단기간 내에 달성하는 것은 현실적으로 어렵다.

전작권 전환의 첫 번째 조건인 ‘연합방위 주도를 위해 필요한 한국군 핵심군사능력 구비’는 일견 그럴듯해 보이지만, 현실적으로 달성하기 어려운 여러 문제점을 포함하고 있을 뿐 아니라 표면적인 전작권 전환 검증평가 실적에만 집착하게 할 가능성이 큰 것이다.

2) 조건 2: 동맹의 포괄적인 북한 핵·미사일 위협 대응능력

전작권 전환의 두 번째 조건은 북한의 핵·미사일 위협에 대응할 수 있는 충분한 억제력을 확보하는 것이다. 이 조건은 중요한 요소이지만, 현실적으로 과연 충족이 가능한 것인지에 대한 근본적인 의문이 제기된다. 한국군이 북한의 핵·미사일 위협에 대응하기 위해서는 자체적인 정찰·감시 능력과 미사일 방어 시스템을 구축해야 하지만, 현재 한국군이 미군의 정보·정찰 자산에 크게 의존하고 있다는 점을 고려하면, 이 조건을 단독으로 충족하기는 쉽지 않다. 한국군은 현재까지도 조기경보 시스템을 비롯한 전략적 감시체계를 갖추는 데 한계가 있으며, 이는 미군의 글로벌 감시체계에 의존해야 하는 구조적 문제를 내포하고 있다.

물론 ‘조건 2’는 한국군만의 독자적인 북한 핵·미사일 대응능력을 요구한 것은 아니다. 그러나, 한국군은 현재 독자적인 핵무기를 보유하고 있지 않으며, 전적으로 미군의 핵 전력을 통해 억제력을 유지하고 있다. 그러나 미국의 핵 사용 결정권이 미국 정부의 정치적 상황에 따라 변동될 수 있다는 점을 고려하면, 동맹 차원의 포괄적 핵 위협 대응능력이 과연 현실적인지에 대한 의문이 제기된다. 2023년 이후 가동된 한미 간 핵협의그룹(NCG) 또한 현재까지 어떠한 실질적인 성과를 거두었는지 돌아보면 여전히 의문스러운 것이 사실이다. 미국은 한국을 포함한 동맹국들에게 핵우산을 제공하고 있으며, 이를 통해 핵·미사일 위협을 억제하겠다고 약속하고 있다. 하지만 이러한 확장억제 전략은 오히려 동맹의 포괄적인 핵위협 대응능력에 기여한다기보다는 일방적인 수혜를 제공한다는 점에서 언제든 변화할

수 있다. 예를 들어, 트럼프 행정부와 같이 거래 위주 동맹관을 지닌 정부가 미국 내에 들어설 경우 이러한 조건은 다시 변화할 수 있다. 미국이 자국의 전략적 이익을 고려하여 한국에 대한 방어 공약을 축소할 가능성이 있다면, 한국군은 자체적인 핵 억제력을 확보해야 하는데, 이는 한미 동맹의 중요한 갈등요인이 될 수 있다.

3) 조건 3: 안정적인 전작권 전환에 부합하는 한반도 및 역내 안보환경

세 번째 조건은 한국군이 전작권을 행사하는 상황에서 한반도와 인도-태평양 지역의 군사·정치적 안정성이 유지되어야 한다는 의미를 포함한다. 하지만 이 조건은 지나치게 주관적이며, 평가 기준이 모호하여 필연적으로 전작권 전환이 무기한 연기되거나 또는 주관적인 판단에 의해 줄속으로 전작권 전환이 이루어질 가능성을 모두 내포한다.

먼저, 한반도 및 역내 안보환경의 안정성이 무엇을 의미하는지에 대한 명확한 기준이 존재하지 않는다. 국방부는 전작권 전환이 이루어지기 위해서는 북한의 군사적 도발이 통제 가능하고, 주변국과의 관계가 안정적이며, 한국군의 연합방위체제가 정상적으로 작동해야 한다고 명시하고 있다.⁵⁴ 그러나 이러한 요소들은 외부 요인에 의해 지속적으로 변동될 수 밖에 없으며, 한국이 단독으로 조정할 수 없는 영역에 속한다는 점, 그리고 안보환경은 필연적으로 주관적으로 평가될 수 밖에 없다는 점에서 문제가 발생한다. 한국군이 역내 안보 불안 요소를 단독으로 통제할 수 없기 때문에 이 조건 자체가 비현실적인 것으로 비판받을 수 있다. 한반도를 둘러싼 안보환경은 북한, 중국, 일본, 러시아 등 주변국의 안보정책 변화와 군사적 행동 등에 따라 언제든지 변화될 수 있으며, 이러한 요소를 완전히 통제하는 것은 애초에 불가능하다. 따라서, 특정 시기 한미의 국내정치적 구조에 영향을 받지 않는 보다 엄밀한 조건이 제시되어야 할 필요가 있다.

54. 대한민국 국방부, 「전작권 전환과 한미연합방위체제 변화」, 2023년 보고서, <https://www.mnd.go.kr/mbshome/mbs/mnd>.

V. 결론

전작권 전환은 개혁이다. 그것도 대한민국 국군 창설 이래 한 번도 경험해보지 못한 엄청난 개혁이다. 우리 군은 월남전, 이라크전을 포함하여 여러 전쟁에 참여하거나 다양한 목적으로 파병한 경험을 가지고 있으나, 작전통제권을 가지고 전쟁을 치러본 경험은 없다. 전작권 전환은 단순한 제도 변화가 아니라, 전쟁 수행을 위한 작전통제권을 우리 군이 직접 행사한다는 점에서 근본적인 군사 개혁이다. 창군 이래 우리 군은 실질적으로 이러한 역할을 수행한 적이 없으며, 그 대상이 국가의 존망이 걸려 있는 전쟁이라는 점에서, 이는 역대 그 어떤 군사적 개혁과도 비교할 수 없을 만큼 중대한 전환이라고 할 수 있다.

개혁이란 제도나 기구 따위를 새롭게 뜯어 고치는 것으로서,⁵⁵ 기능, 효율성, 유효성 등을 향상시키기 위해 낡은 시스템이나 조직을 근본적으로 재작업하는 것을 수반한다. 또한, 혁명과는 달리 합법적이고 점진적인 절차를 밟아 고쳐나가는 과정이라는 점에서 지난 2006년 이후 지금까지의 전작권 전환 추진은 개혁의 과정으로 보이기도 한다.

그러나, 단지 고치고 바꾸는 것만으로는 개혁이라고 할 수 없다. 단점을 해결하고 결함을 수정하며 긍정적인 변화를 가져올 수 있을 때 우리는 그것을 개혁이라고 부를 수 있다. 만약 고치고 바꾼 결과가 현 상황을 악화시키거나 기존의 이점을 훼손한다면, 그것은 개혁이 아니라 단순한 ‘변화’에 불과하며, 심지어 ‘개악(改惡)’이 될 수도 있다. 따라서, 우리가 개혁의 과정을 추진할 때 궁극적인 목표는 현 상황을 악화시키는 것이 아니라 개선하는 것이 되어야 한다.

따라서, 우리는 전작권 전환을 무조건적인 개혁적 조치로서 받아들이기 전에 그 본질적인 목적과 실질적인 효과를 다시 한번 냉철하게 검토해야 한다. 전작권 전환을 통해 구체적으로 무엇을 개선하려는 것인가? 전작권이 한국군에게 이양될 경우 군사적 역량이 지금보다 강화되는가? 아니면 단순히 지휘구조의 변화만 있을 뿐 실질적인 군사적 상황에는 변함이 없이 막대한 시간과 예산만 낭비하는 것은 아닌가? 만약 전작권 전환이 단순한 형식적 변화나

55. 네이버 국어사전 https://search.naver.com/search.naver?where=nexearch&sm=top_sug.pre&fbm=0&acr=1&acq=%EA%B0%9C%ED%98%81+%EB%9C%BB&qdt=0&ie=utf8&query=%EA%B0%9C%ED%98%81+%EB%9C%BB.

사령관의 국적 변경에 불과하다면, 왜 군이 추진해야 하는가? 그리고 전작권 전환의 부작용과 단점은 무엇이며, 그것을 해결하기 위한 구체적이고 실질적인 대책은 마련되어 있는가?

예를 들어, 전작권 전환을 추진하는 핵심 논거 중 하나는 ‘군사주권 회복’이다. 그러나 앞에서 살펴보았듯 전작권이 외국군에 있다는 것이 군사주권과는 관련이 없음을 우리는 이미 알고 있다. 즉, 군사주권을 내세우며 ‘우리도 할 수 있다’며 전작권 전환을 추진하는 것은 명분에 집착하는 것일뿐더러 어린아이와 같은 순진한 생각의 발로일 뿐이다. 단순한 명분과 낙관적 사고만으로 국가의 대사를 결정할 수는 없다. 전작권 전환이 단순히 ‘자국 군대에 대한 작전통제권이 없다는 것은 비정상적이다’라는 것으로 추진된다면, 그것은 군사적 현실과 전략적 필요를 도외시한 비효율적인 정책 결정이 될 가능성이 크다. 즉, 군사주권이 확보되는 것이 중요한 것이 아니라, 실질적인 안보 역량이 강화되고 국가 방위력이 증대되며, 무엇보다 ‘전쟁을 억제’하는 것이 중요한 것이다. 명분은 정당하다는 것을 넘어 ‘타당’해야 한다.

정책의 타당성을 등한시하여 나쁜 결과를 초래한 사례로 흔히 안토니누스 칙령이 거론된다. 이것은, 정책이 그 시행 의도와는 반대의 결과를 낳거나, 혹은 장기적인 영향과 결과를 제대로 예측하지 않고 정책을 시행했을 경우의 부작용을 나타내는 대표적인 사례이지만, 전작권 전환 문제에 있어서도 참고할 점이 있다. 제국 내의 모든 자유민에게 로마 시민권을 부여한다는 정책은 모든 자유민들에게 제국의 일원이라는 자부심과 소속감을 갖도록 하여 로마 사회의 통합에 기여할 뿐만 아니라 노예 해방세와 상속세를 추가로 징수할 수 있기 때문에 명분과 실리 모두에서 좋은 정책으로 생각되었다.

이 칙령의 주요 목적은 로마 제국 내 거주하는 모든 자유민들에게 로마 시민권을 부여함으로써, 제국의 일체감을 강화하고 더 많은 세금을 징수하는 것이었다. 당시 로마의 시민권은 상속세(속주세) 납부와 군복무 의무를 수반했기 때문에, 황제는 이를 통해 세수를 증가시키고, 군사력을 확대하는 효과를 기대했다. 하지만, 실제로는 로마 시민권의 가치가 급격히 하락하고, 로마 군의 병력 부족 문제가 심화되었으며, 결국 제국의 쇠퇴를 가속화시키는 요인으로 작용했다는 것이 역사적 사실이다.

안토니누스 칙령의 문제는 정책의 내용 자체에도 있지만, 어쩌면 그보다는 정책을 추진하기까지의 과정이 더욱 문제였을 수 있다. 즉, 부작용에 대한 여러 반대 의견을 묵살하고 추진하였다는 점, 그 이전까지 로마 사회를 유지해오던 ‘문제 없던’ 시스템을 완전히 바꾸었

다는 점, 그리고 그것을 추진하던 당시와 직후에는 그렇게 큰 문제가 될 줄 몰랐다는 점 등이 그것이다. 그리고 그 결과는 우리 모두가 아는 바와 같다. 흔히 알고 있는 오해와 달리, 로마는 사치와 향락으로 멸망한 것이 아니었다. 그것은 로마제국을 그 때까지 ‘문제 없이’ 지탱해 오던 시스템을 변화시킨 것 때문이었고 또한 그것은 ‘당연하고 좋아보였’지만 ‘실질적으로 타당하지 않은’ 정책의 추진으로 인한 것이었다. 지금 한국이 추진하고 있는 전작권 전환은 어쩌면 안토니누스 칙령의 시행과 비슷하지 않을까.

앞서 살펴보았듯, 전작권 전환의 핵심은 연합사령관을 한국군 장성이 담당한다는 것이며 이외에 다른 것은 큰 의미가 없다. 이것이 왜 문제냐고 하는 것은, 칙령 반포 당시에 제국 내의 모든 사람들에게 로마시민권을 부여하는 것이 왜 문제냐고 반문하는 것과 같다. 또한, 당시에 칙령에 반대하던 사람들조차도 그 정책의 시행이 좋지 않다고만 생각했지 로마제국을 파멸시킬 정도가 될 것으로는 미처 생각하지 못했을 것이다. 본 연구를 포함하여 전작권 전환에 대한 많은 우려조차도 전작권 전환 이후, 우리가 겪어보지 못한, 실제로 나빠질 상황에 비하면 오히려 부족한 것일지도 모른다.

비판적인 관점에서 볼 때, 현재의 전작권 전환은 개혁 기준을 충족하지 못한다. 전작권 전환 추진과정에서의 여러 좋은 목표에도 불구하고 이러한 전환의 효율성과 결과는 여전히 논쟁의 여지가 있다. 입증 가능한 개선이나 식별 가능한 이점이 없는 경우 전작권 전환을 개혁으로서 추진하는 것은 재검토되어야 한다. 실제로, 개혁에 대한 평가는 단순한 의도나 절차적 변화를 넘어서야 하며, 결과와 영향에 대한 포괄적인 평가가 반드시 필요하다. 실행된 변화 사항이 실질적인 개선을 가져오지 못하거나, 더 나쁘게는 의도하지 않은 결과나 악화로 이어질 위험이 있으며, 이는 잘못된 사고의 개입이나 변화에 대한 잘못된 시도일 수도 있기 때문이다.

개혁은 기존 시스템이나 조직을 활성화하고 개선하는 것을 목표로 하는 변혁 과정을 구현한다. 이는 피상적인 조정을 넘어 실질적인 개선과 긍정적인 결과를 강조한다. 따라서 개혁을 실행한다고 주장하는 모든 계획은 이러한 원칙에 부합하는지 확인하기 위해 엄격한 조사를 거쳐야 한다. 전작권 전환의 경우 개혁 정신이 제대로 구현됐는지, 기준에 미치지 못하는지 비판적 평가가 필요하다.

전작권 전환은 한국의 안보에 있어서 매우 중대한 군사적·전략적 사안이다. 하지만 현재의 안보환경과 군사적 현실을 고려할 때, 전작권 전환이 과연 지금 시점에서 이대로 추진되는

것이 적절한가에 대한 근본적인 의문이 제기된다. 처음 전작권 전환이 추진되었던 시점과 비교하여, 북한의 핵 위협이 급격히 증대되었으며, 한반도를 둘러싼 안보환경 역시 불안정성이 커졌다. 또한, 미국의 글로벌 전략 변화와 함께 전작권 전환이 가져올 군사적·전략적 부작용이 명확해지고 있다는 점에서 전면적인 재검토가 필요하다.

우선, 북핵 위협의 증대와 한반도 안보환경의 변화는 전작권 전환의 타당성을 근본적으로 흔들고 있다. 초기 전작권 전환 논의가 시작된 시점에는 북한의 핵·미사일 능력이 현재와 같은 수준으로 고도화되지 않았다. 하지만 현재 북한은 전술핵무기 실전 배치를 선언했으며, ICBM 개발을 통해 미 본토까지 타격할 수 있는 능력을 갖추고 있다. 또한, SLBM과 극초음속 미사일 개발을 지속하며 한미연합방위체제의 대응 능력을 압도하려 하고 있다. 이러한 위협 증가 속에서, 전작권 전환을 단순한 정치적 명분을 이유로 강행하는 것은 국가 안보를 심각하게 위태롭게 만들 수 있다.

더 나아가, 세계 안보 정세가 전작권 전환이 추진될 당시와 비교하여 훨씬 불안정해졌다. 우크라이나 전쟁은 러시아와 서방 간 대립을 심화시켜왔으며, 러시아에 대한 북한의 군사 지원은 여러 정황으로 드러나고 있다. 중동 지역에서는 이스라엘-하마스 전쟁과 이란의 개입등으로 불안정성이 더욱 높아지고 있으며, 대만 해협에서는 중국의 군사적 도발이 계속되고 있다. 이러한 세계적 안보환경하에서, 미국의 전략적 우선순위가 변동될 가능성 또한 더욱 커졌으며, 한반도 방위에 대한 미군의 개입 방식도 변화할 가능성이 있다.

특히, 트럼프 2기 행정부 출범으로 인해 한국의 안보환경은 급변할 가능성이 있다. 트럼프는 1기 집권 당시에도 주한미군 감축 및 방위비 분담금 증액을 지속적으로 압박했으며, 동맹국에 대한 미국의 안보 공약을 재검토할 의지마저 보였다. 트럼프 2기 행정부 또한 미국의 한반도 방위에 대한 부담을 줄이면서, 전작권 전환을 계기로 미군의 역할을 축소하려 할 가능성이 있다. 이러한 점에서 오히려 트럼프 2기 행정부가 한국의 국내 분위기에 편승하여 전작권 조기 전환을 시도할 가능성이 있음도 유념해야 한다.

이처럼, 현 안보상황에서 전작권 전환의 문제점을 살펴보면 여러 가지 심각한 우려 사항이 존재한다. 첫째, 전작권 전환이 군사적 실효성 없이 명분에 집착하는 정책이 되고 있다는 점이다. ‘자주 국방’과 ‘군사주권’이라는 개념은 중요해 보이지만, 전작권을 전환한다고 해서 실질적으로 군사력이 강해지거나 방위 능력이 향상되는 것은 아니다. 오히려 무리한 추진은 한미연합작전의 효율성을 떨어뜨려 안보에 악영향을 줄 수 있다.

둘째, 미래전에 대비한 혁신적 변화 없이, 불필요한 재정 낭비가 발생할 가능성이 높다. 전작권 전환을 준비하는 과정에서 한국군이 독자적인 작전 수행 능력을 갖추기 위해서는 막대한 국방 예산이 투입되어야 한다. 하지만 미군과 동등한 수준의 전구작전 지휘 역량을 확보하는 것은 현실적으로 어려운 바, 이는 오히려 불필요한 재정 부담으로 이어질 수 있다.

셋째, 전작권 전환 이후 미군 부사령관이 기존 4성 장성에서 3성 장성으로 격하될 가능성이 있으며, 이는 여러 측면에서 한국의 안보에 악영향을 미치게 될 것이다. 현재 연합사령관이자 주한미군사령관은 4성 장성이지만, 전작권이 전환될 경우 미군의 지휘체계가 변경되면서 연합사 부사령관이 3성급으로 격하될 가능성이 있다. 이는 주한미군의 전략적 위상을 낮추고 더 나아가 미국의 안보정책에 있어서 한국의 위상을 낮추는 결과를 초래할 수 있다.

넷째, 유엔군사령부가 전투사령부화되면서 그 역할이 강화될 가능성이 있다. 전작권 전환 이후에도 미군은 유엔사를 통해 한반도 군사 작전의 주도권을 지속적으로 확보하려 할 가능성이 있다. 또한, 미래연합사 부사령관은 유엔군사령관이자 주한미군사령관으로서의 역할에 충실하려 할 것이며, 이는 한미 간 원활한 협조를 저해할 뿐 아니라 새로운 갈등 요소가 될 수 있다.

마지막으로, 전작권 전환이 ‘조건에 기초한’ 방식으로 추진되었지만, 그 조건의 충족 여부 자체가 정치적 판단에 따라 좌우될 문제도 내포되어 있다. 전작권 전환 조건(연합방위 주도 능력 확보, 핵·미사일 위협 대응능력 확보, 한반도 및 역내 안보환경 안정성)들이 현실적으로 단기적으로 충족되기 어려울 뿐 아니라 전작권 전환 추진 실적을 위해 졸속으로 검증 평가될 가능성도 있다는 점을 고려해야 한다. 즉, 졸속 전환을 막기 위해 제시한 ‘조건’ 자체가 한국과 미국 행정부에 따라 조기 전환을 위한 명분으로 활용될 수도 있음도 고려해야 한다.

결론적으로, 현재의 안보환경과 군사적 현실을 고려할 때, 전작권 전환은 전면적으로 재검토되어야 한다. 즉, 조건이 충족되면 전작권을 전환한다는 기존의 접근을 넘어 전작권 전환 과정 진행을 중단한 가운데, 2000년대 초반과는 확연히 달라진 안보환경을 종합적으로 고려한 새로운 논의가 필요한 것이다.

북한의 핵·미사일 위협이 증대되고, 세계 안보 정세가 불안정해지는 상황에서 단순한 정치적 명분으로 전작권을 전환하는 것은 국가 안보를 위태롭게 만들 수 있다. 또한, 미국의

전략 변화 가능성과 전작권 전환 이후 발생할 수 있는 군사적 부작용을 고려하면, 지금의 전작권 전환 추진은 군사적 실효성이 부족하고 불필요한 위험을 초래할 수 있다. 따라서 전작권 전환을 ‘군사주권’과 ‘자주국방’의 문제가 아니라, 실제 군사력 강화와 국가 방위 역량 증대를 위한 현실적인 방향으로 전면 재검토하고 필요시 과감하게 폐기해야 할 필요 조차 있을 것이다.

끝으로, 한미연합사의 임무를 상기할 필요가 있다. 한미연합사의 주요 임무 중 하나는 대한민국을 침략한 외부의 공격을 격퇴하는 것이지만, 그보다 선행하는 임무는 바로 그러한 공격을 억제하는 데 있다. 창설 이후 한미연합사는 이 임무를 완수해 왔으며, 이는 현재의 한미 연합방위체제가 안정적으로 작동하고 그 효과가 입증되었음을 의미한다. 전작권 전환은 적과 싸워 이길 수 있는 체제를 만드는 것일 수는 있지만, 적의 침략을 억제하는 체제는 아닐 지도 모른다.

육군-아산 정책 연구 시리즈

1. F-35 JSF and Military Transformation: American Militarism during the Post-Cold War Era (안기현·신범철, 2019년)
2. 전작권 전환 대비 미래연합사가 준비해야 할 과제: 유엔군사령부 변천사 및 한미 연합 방위체제 분석 중심으로 (정만기·차두현, 2021년)
3. 우주력의 전략적 의미 (김선문·차두현, 2021년)
4. 우주영역과 우주지형에 대한 군사적 활용방안 고찰 (이상창·차두현, 2022년)
5. 미래 안보환경을 고려한 육군 부대개편 추진방안 (강경일·차두현, 2022년)
6. 한국의 우주전력 발전 방향 (최원석·차두현, 2023년)
7. 한미 미사일지침 개정과 한국의 국방력 발전 방향 (노현석·차두현·홍상화, 2023년)
8. 미래 한반도 안보환경에 적합한 육군의 부대 구조: 한미동맹과 전통·비전통 위협을 고려한 육군의 부대 편성을 중심으로 (임근영·차두현·이신형, 2024년)
9. 안보환경 변화를 고려한 한국 특수작전부대 발전 방안 (김성수·차두현·양욱, 2025년)
10. 안보환경 변화와 전시작전통제권 전환에 대한 새로운 접근 필요성 (남관우·차두현, 2025년)

ASAN REPORT

안보환경 변화와 전시작전통제권 전환에 대한 새로운 접근 필요성

발행일 2025년 10월

지은이 남관우, 차두현

펴낸곳 아산정책연구원

주소 (03176) 서울시 종로구 경희궁1가길 11

등록 2010년 9월 27일 제 300-2010-122호

전화 02-730-5842

팩스 02-730-5849

이메일 info@asaninst.org

홈페이지 www.asaninst.org

편집 디자인 EGISHOLDINGS

Copyright © 2025 by The Asan Institute for Policy Studies

ISBN 979-11-5570-315-1 95390 (PDF)



ISBN 979-11-5570-315-1