

INSS 연구보고서 2021-19

# 2021 | INSS Research Report

## 한반도 안보환경의 변화와 전시작전통제권 전환

최용환

INSS 연구보고서 2021-19

# 2021 | INSS Research Report

INSS 연구보고서 2021-19

한반도 안보환경의 변화와 전시작전통제권 전환 | 최용환

# 한반도 안보환경의 변화와 전시작전통제권 전환

최용환 yonghwan@inss.re.kr

**INSS** INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY  
국가안보전략연구원

06295 서울시 강남구 언주로120 인스토피아 빌딩  
Tel. 02-6191-1000 Fax.02-6191-1111 www.inss.re.kr



비매품/무료  
9 4 0 8 0

9 79 11 89 78 17 12  
ISBN 979-11-89781-71-2  
ISBN 979-11-89781-52-1(세트)

INSS  
국가안보전략연구원

**INSS** INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY  
국가안보전략연구원

2021

INSS  
Research  
Report

INSS 연구보고서 2021-19

---

# 한반도 안보환경의 변화와 전시작전통제권 전환

---

최용환

# 한반도 안보환경의 변화와 전시작전통제권 전환

최용환

## 최용환 (崔龍桓)

| 국가안보전략연구원 책임연구원

서강대학교에서 정치학 박사 학위를 받았다. 연구주제는 북핵문제, 남북교류 및 한반도 안보 문제 등이다. 주요 저서로는 『DMZ 평화와 가치』(공저), 『한국의 대북정책과 지자체의 역할』(단독), 『한국의 외교안보 퍼즐』(공저), 『북한, 어디로 가는가』(공저) 등이 있으며, 학술 논문으로는 “북핵위기 성격변화의 함의와 과제”, “남북교류, track II 는 없는가?”, “북한의 시장화와 국가성격변화” 등이 있다.

# 목차

국문초록	6
<b>I. 서론</b>	8
1. 연구배경 및 목적	9
2. 기존 연구 검토	12
<b>II. 전시작전통제권 전환 추진 현황</b>	18
1. 전시작전통제권 전환의 의미	19
2. 전시작전통제권 전환 시도의 역사	24
<b>III. 한반도 안보환경 변화</b>	42
1. 미중 경쟁과 동북아 질서 재편	43
2. 북한의 핵능력 증가	49
3. 한국사회의 민주화에 따른 사회적 비용 증가	53
4. 한국의 국력 성장에 따른 미국의 대한(對韓) 인식 변화	57

<b>IV. 전시작전통제권 전환의 쟁점과 과제</b>	60
1. 북한 위협 대처	61
2. 변화하는 안보환경 대응	65
3. 한미의 이해관계	68
4. 조건에 기초한 전환과 전환능력 검증 문제	72
<b>V. 결론</b>	74
<b>Abstract</b>	78
<b>참고문헌</b>	82

## 국문초록

현 한국 정부는 임기 내 전시작전통제권 전환을 약속했지만 코로나19 등 여러 가지 사정으로 인해 임기 내 전작권 전환이 사실상 어려워보이는 것이 현실이다. 따라서 전작권 전환을 둘러싼 논쟁은 앞으로도 한동안 지속될 것으로 보인다.

지금까지 전작권 전환을 둘러싼 논쟁은 주권과 군사적 효율성에 대한 것이었다. 전작권 전환에 반대하는 사람들은 전작권 전환이 주권의 확보라는 정치적 논리에서 시작되었으며, 군사적 실리를 해칠 수 있다고 주장한다. 반면 전작권 전환에 찬성하는 사람들은 핵무기를 제외한 한국군의 전력이 이미 북한을 능가하고 있으며, 북핵 대응의 문제는 전작권 전환과 별개라는 입장이다. 실제 전작권 전환과 관련된 한미 간 협의는 지휘체계를 둘러싸고 이루어졌으며, 현재는 조건에 기초한 전작권 전환이라는 원칙에 합의한 상태이다.

이 연구는 군사적 효율성이나 주권의 문제 이외에 한국의 안보 환경 변화라는 측면에서 전작권 전환의 필요성을 검토하였다. 첫째, 북한의 핵무기 보유 이후 국지전 가능성이 더 높아진다는 점에 주목할 필요가 있다. 북핵 대응은 전작권이 아니라 한미동맹 차원에서 대응해야 하며, 국지전 상황에서 한국군의 적절한 대응을 위해서는 전작권 전환이 필요한 측면이 있다. 둘째, 미중 전략 경쟁이 심화되는 추세를 고려해야 한다. 미국과 중국 모두 한반

도 문제를 미중 갈등의 틀 속에서 해석하기 때문에, 한국의 국익 수호를 위해서는 불필요한 연루의 위험을 최소화할 필요가 있다. 셋째, 동맹국이 자국 안보에 더 많은 부담을 감당해주기를 원하는 미국의 이해관계를 고려해야 한다. 과거 주한미군 감축 사례를 돌이켜보면, 미국의 세계전략과 판단에 따라 한국의 이해관계와 무관하게 이루어졌다는 점을 알 수 있다. 즉 한미의 이해관계가 서로 다를 수 있다. 넷째, 전작권 전환능력 검증의 초점이 잘못되지 않았는지 검토해볼 필요가 있다. 전작권 전환의 핵심이 지휘체계의 변화라면 군사력 전반에 대한 검증이 아니라 한국군 장성들의 지휘능력 검증에 초점을 맞추어야 할 것이다.

전작권 전환 문제는 북한의 위협에 대한 대응이라는 측면 이외에 한국의 안보와 관련된 다양한 변화의 여러 측면들을 고려해야 한다. 그런 측면에서 이 연구에서는 북한의 위협 대처와 함께 변화하는 한국의 안보상황을 반영한 전작권 전환 관련 쟁점들을 분석하였다.

### 핵심어

안보환경 변화, 전시작전통제권, 한미동맹, 주한미군, 유엔사령부

## I

## 서론

## 1. 연구배경 및 목적

## 2. 기존연구 검토

## 1. 연구 배경 및 목적

현 한국 정부는 취임 초기부터 전시작전통제권(이하 전작권) 조기 전환을 국정과제로 제시해왔다. 안정적인 전작권 조기 전환을 위해 한미가 긴밀히 협의하고 전환계획을 발전시켜, 한국군 주도의 새로운 한미연합 방위체제를 구축하겠다는 것이다.<sup>1</sup> 하지만 코로나19 등으로 인해 전작권 전환을 위한 전환능력검증이 제대로 이루어지지 못하여 전작권 전환 시기가 지연되고 있다. 한미연합사령관 겸 주한미군사령관으로 지명된 폴 라캐머러(Paul LaCamera) 미군 대장은 2021년 5월 18일 미국 상원 군사위원회 인준청문회에 앞서 제출한 서면 답변서에서 조건에 기초한 전작권 전환에 앞으로도 수년이 걸릴 것이라고 답변하였다.<sup>2</sup> 2021년 5월 21일 개최된 한미정상회담 공동성명에서도 양국 정상은 ‘조건에 기초한 전작권 전환에 대한 확고한 의지’를 강조하였지만, 전작권 전환의 시기에 대해서는 명확하게 합의하지 못하였다.<sup>3</sup>

결국 현 정부 임기 내 전작권 전환이 사실상 어려워지면서 전작권 전환을 둘러싼 논쟁이 지속될 가능성이 높아지고 있다. 전작권 전환과 관련된 논쟁은 탈냉전 이후 본격화되었으며, 그 과정에서 평시작전통제권 전환이 이루어지기도 하였다. 하지만 여전히 전작권이 미국에 위임되어

1 대한민국 청와대 <<https://www1.president.go.kr/government-projects#page5>> (검색일: 2021. 5. 31)

2 La Camera, “APQs; Advance Policy Questions for General Paul LaCamera, USA Nominee to be Commander, United Nations Command, Commander, Republic of Korea-United States Combined Forces Command, and Commander, United States Forces Korea” <[https://www.armed-services.senate.gov/hearings/nomination\\_lacamera](https://www.armed-services.senate.gov/hearings/nomination_lacamera)> (검색일: 2021. 5. 21)

3 서어리, “문대통령, 전작권 환수 불발 아쉽다 ... 귀속 책임은 우리에게,” 『프레시안』 (2021. 5. 26)

있는 것이 현실인지라 논란이 끊이지 않고 있다. 전작권 전환 논의가 한창 이루어진 2000년대 초반 이후 북한의 핵능력이 크게 증가하면서 관련 논쟁 역시 확대 재생산 되고 있다. 전작권 전환과 관련해서는 다양한 쟁점이 있지만 크게 보자면 군사주권과 군사적 효율성문제, 그리고 한국군의 북한 위협 억지·방어능력 충분성 여부 등을 둘러싼 논쟁이 핵심이다.<sup>4</sup> 전작권 전환을 반대하는 사람들은 전작권 전환이 군사적 효율성을 무시한 채 정치적 논리에서 추진되었으며, 아직 한국군이 독자적 북한위협 대응능력을 확보하지 못한 상황에서 전작권을 전환하는 것은 매우 위험하다고 주장한다. 반면 전작권 전환에 찬성하는 사람들은 전작권이 명백하게 주권에 속하는 사안이며, 이미 한국군은 핵을 제외한 재래식 전력에서 북한군을 압도하고 있기 때문에 전작권 전환은 반드시 필요하다는 입장이다.

그런데 전작권 전환을 둘러싼 논쟁 가운데 미국의 입장에 대한 검토는 상대적으로 많이 이루어지지 않고 있다. 전작권이 한국의 의지에 따라, 필요하면 미국에 위임하고, 생각이 바뀌면 마음대로 돌려받는 것이 아니라면 미국이 전작권 전환에 대해 어떻게 생각하고 있는지에 대한 검토가 필요할 것이다. 미국은 전작권 전환에 찬성하는가? 미국의 생각에 변화는 없었는가? 미래에도 미국의 입장에는 변화가 없을 것인가?

전작권 전환에 대한 미국의 입장과 아울러 한반도의 안보상황 변화에 대한 추가적 고려도 필요하다. 북한의 위협이 한국 안보의 모든 것은 아니기 때문이다. 예컨대 미중 전략경쟁이 전면화되는 국면에서 전작권을 미군에 위임해두는 것이 현명한가? 북한의 위협 이외 안보이슈와 전작

권 문제는 아무런 관련이 없는가? 물론 북한의 핵위협 대처는 한국 안보의 핵심사안임이 틀림없다. 그렇다면 전작권 전환과 핵위협 대처는 얼마나 밀접하게 연계되어 있는 사안인가?

이러한 논란과 무관하게 한미 당국은 조건에 기초한 전작권 전환에 이미 합의하였고, 이를 검증하기 위한 절차를 마련하여 추진하고 있다. 그런데 2018년 이후 한반도 평화프로세스 추진과정에서 전작권 전환과 관련된 정책적 딜레마가 발생하였다. 전작권 전환을 위해서는 단계별 전환능력 검증이 이루어져야하고, 이 과정에서 연합훈련이 필수적이다. 하지만 북한은 한미연합훈련의 개최 자체를 대북 적대시정책이라고 비난하며 이의 종단을 요구하고 있다. 즉, 전작권 전환을 위해서는 전환능력 검증이 필요하지만, 한반도 평화프로세스의 진전을 위해서는 연합훈련 실시가 부담스러운 상황이 된 것이다. 이외에 전작권 전환을 위한 전환능력 검증 자체에는 문제가 없는지 살펴볼 필요도 있다. 예컨대 현재의 한미연합지휘체제를 그대로 유지한 상태에서 한미연합사령관과 부사령관의 국적만 바뀌는 것이 전작권 전환의 핵심이라면 연합사령관을 맡게 될 지휘관의 지휘능력 평가가 전환능력 검증의 핵심조건이 되어야지, 현재처럼 한국군의 군사능력 전반을 평가하는 것은 과도한 기준이라고 볼 수 있다. 물론 한국군의 핵심군사능력 확보는 반드시 필요하고 바람직한 일이지만, 이는 전작권 전환 전후를 막론하고 지속적으로 이루어져야 하는 과제일 것이다.<sup>5</sup>

이 연구는 이러한 문제의식에서 기존의 전작권 전환 관련 논쟁에서 상대적으로 소홀하게 다루고 있는 안보환경 변화가 전작권 전환에 미치는

4 형혁규, “전시작전통제권 전환의 쟁점과 과제,” 『이슈와 논점』 제1301호 (국회입법조사처, 2017. 5. 2)

5 김정성, “전시작전통제권 전환의 쟁점과 과제,” 『세종정책브리프』, No. 2020-11 (2020. 8. 20), p. 14.

영향, 그리고 전작권 전환의 상대방인 미국의 입장 등에 대해 살펴보고자 한다. 이미 전작권 전환과 관련된 한미 당국의 정책이 상당부분 결정된 것으로 알려지고 있으나, 과거 전작권 전환 합의는 수차례 변경된 바 있어서 향후 정책 변화가능성도 충분히 존재한다고 할 수 있다. 특히 전작권 전환과 관련하여 한반도 안보상황의 변화를 살펴보는 것은 매우 중요하다. 북핵 위협이 심각한 것은 사실이지만, 그것이 우리 안보의 모든 것은 아니기 때문이다.

## 2. 기존 연구 검토

한미 간의 전작권 전환에 대한 많은 논의는 한미동맹을 국력의 차이가 있는 비대칭 관계의 자율성·안보 교환 (autonomy-security trade-off) 동맹으로 인식한다. 자율성·안보 교환 동맹 관계에서 강대국은 약소국에게 군사적 지원을 제공하는 대신 상대국에 영향력을 행사할 수 있게 된다. 반면 약소국은 강대국과의 동맹을 통해 자국 안보를 강화시키지만 그만큼 자율성을 상실하게 된다.<sup>6</sup> 이러한 상황에서 약소국은 자국의 안보를 강화하는 과정에서 외부 지원을 받는 만큼 정책 자율성이 약화되므로 이른바 자율성 갈등(conflict of autonomy)을 겪게 된다.<sup>7</sup> 이외에도 비대칭 동맹 관계에서 약소국은 방기(abandonment)와 연루

(entrapment) 사이의 이른바 동맹딜레마를 겪게 된다.<sup>8</sup> 즉, 상대방의 지원이 필요할 때, 사전에 약속한 안보공약이 이행되지 않을지도 모르는 방기의 우려를 해소하기 위해서는 동맹에 대한 공약을 성실히 이행하고 지원을 강화하여 배신의 동기를 약화시켜야 한다. 하지만 이 같은 조치는 자신이 원하지 않는 분쟁에 연루될 가능성을 동시에 높여주게 된다. 이외에도 동맹의 목적과 유지 등에 대한 다양한 논의들이 있지만, 전작권 전환과 관련된 논의는 '자율성 갈등'과 '방기-연루의 딜레마' 틀에서 크게 벗어나지 않고 있다.

구체적으로는 전작권 전환을 찬성하는 입장과 반대하는 입장에서 상대방의 논리를 반박하는 연구가 다수 이루어졌다. 우선 전작권 전환을 반대하는 논리의 대체적인 주장은 전작권 전환이 주권의 확보라는 정치적 논리에서 시작되었으며, 군사적 문제에 대한 오해 혹은 무지에 따른 것이라고 주장한다. 나아가 전작권 전환 문제를 명분이 아니라 안보라는 실리에서 바라보아야 하며, 자칫 한미동맹의 훼손과 북한의 오판을 부를 수 있는 위험한 선택이 될 수도 있음을 경고한다.<sup>9</sup> 반면 전작권 전환에 찬성하는 사람들은 전작권이 명백하게 주권에 관한 사항이므로 당연히 전환되어야 하며, 이미 한국군의 전력의 핵무기를 제외하면 충분히 북한군을 능가하고 있다고 주장한다. 또한 전작권이 한미동맹의 모든 것이

8 Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1997), pp. 180-192.

9 이상현 · 김태성, “바람직한 전시작전통제권 전환 방향: 찬반 주용 쟁점 재해석을 중심으로,” 『한국통북아논총』 제 85호 (2017. 12), pp. 169-191; 박휘락, “한미연합사령관 체제의 예상되는 문제점과 과제: 노력통일(unity of effort)을 중심으로,” 『국제정치연구』 제22집 2호 (2019. 6), pp. 17-40; 박휘락, “참여정부의 전시작전통제권 전환 추진 배경의 평가와 교훈,” 『군사』 제90호 (2014. 3), pp. 221-252; 이갑진, “특집: 한미연합사 해체 이후의 한미 연합상륙작전: 어떻게 해야 할 것인가? 그 문제점과 대안을 중심으로,” 『전략논단』 제16권 (2012), pp. 84-117; 박휘락, “북핵위협 상황에서의 전시작전통제권 전환 분석: 동맹활동과 자주의 딜레마, 그리고 오해,” 『전략연구』 제24집 3호 (2017. 11), pp. 195-223.

6 James D. Morrow, “Alliance and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliance,” *American Journal of Political Science*, Vol. 4 (November 1991), pp. 904-933.

7 David Vital, *The Survival of small states: Studies in Small Power-Great Power Conflict* (London: Oxford University Press, 1971), pp. 183-185.



아니기 때문에 전작권을 전환하더라도 북한의 핵위협 억지와 관련된 미국의 안보공약은 약화되지 않을 것이라는 입장이다. 또한 주한미군 철수 여부는 한국이 미국을 서운하게 하는지 여부가 아니라, 미국의 세계전략 변화에 따른 것이라고 본다.<sup>10</sup>

전작권 전환 문제를 주권과 안보 사이 우선순위 문제로 압축하는 것은 논의를 지나치게 단순화하거나 그 자체가 정치적 논쟁이라는 비판에서 자유로울 수 없다. 대한민국 헌법은 대통령의 국군통수권을 적시하고 있으며, 전작권은 군사주권인 국군통수권의 일부이기 때문이다. 국군통수권이 주권사항이기 때문에 그 일부인 전작권을 위임한 것이 주권의 문제가 아니라는 주장에 동의하기는 쉽지 않다. 심지어 외국 잡지에서 전작권 문제를 다루면서 한국을 반 주권국가(semi-sovereign state)라고 언급<sup>11</sup>하는 것도 전작권이 주권의 문제이기 때문이다. 즉, 전작권은 명백하게 주권의 문제이지만, 안보를 위해 미국에 위임해 둔 사안이라고 보는 것이 정확하다. 다만 안보를 위해 위임해둔 사안이기 때문에, 전작권 전환<sup>12</sup>이 안보를 약화시키는지 여부는 쟁점이 될 수 있을 것이다.

따라서 전작권 전환과 관련된 연구의 대부분은 전작권 전환 찬반논리라기보다는 전작권 전환에 필요한 조건과 쟁점을 분석하는데 초점을 맞

추고 있다.<sup>13</sup> 그러다보니 대부분의 연구가 전작권 전환 관련 쟁점을 나열하고, 쟁점별 찬반 입장을 분석한 다음 개선과제를 제시하는 방식으로 이루어졌다. 물론 이러한 방식이 학술적·정책적으로 문제가 있는 것은 아니지만, 전작권 전환의 상대방인 미국측의 입장에 대한 분석이나 우리의 안보환경 변화가 전작권 전환에 미치는 영향에 대한 관심이 상대적으로 적은 것은 문제이다.<sup>14</sup> 더 나아가 전작권 전환이 연거푸 지연되면서 발생하는 국내적 효과에 대한 관심은 거의 발견할 수 없다.<sup>15</sup> 전작권 전환이 지연되면서 주한미군 재배치 계획이 영향을 받고, 실제 미군이 배치되어있거나 배치될 예정이었던 지역에는 다양한 피해와 사회적 혼란이 발생하고 있는 점을 상기하면 전작권 전환에 대한 관심이 중앙정부 중심적 시각에서 벗어나지 못하고 있다는 비판을 피할 수 없을 것이다.

따라서 이 연구는 전작권 전환과 관련된 쟁점을 분석하되, 우선, 최근까지의 정책 진행 상황을 반영하고, 둘째, 한국의 안보환경 변화와 전작권 전환을 연계시켜 분석하며, 셋째, 미국측의 전략과 입장을 고려할 것이다. 또한 전작권 전환 문제와 관련하여 상대적으로 다루어지지 않고

10 정육식, “전시작전권 환수는 왜 번번히 무산되어왔나?” 『황해문화』(2020. 12), pp. 219-236; 문정인, “전시작전통제권 환수 연기, 무엇이 문제인가?” 『내일을 여는 역사』 제58권 (2015. 3), pp. 14-23; 김정수, “전시작전통제권 전환과 한미동맹의 변화,” 『국방연구』 제59권 1호 (2016. 3), pp. 29-54.

11 Clint Work, “South Korea: Dependence in the age of OPCON: The transfer of wartime operational control is part of larger questions about the US-ROK alliance,” *The Diplomat* (July 9, 2014)

12 전작권을 미국에 위임하였기 때문에 ‘환수’하여야 한다는 주장이 있는 반면, 전작권은 한국과 미국의 국군통수권자에 의해 공동으로 행사되는 것이므로 그 위임자를 미군에서 한국군으로 ‘전환’한다는 표현이 맞다는 주장도 있다. 이 연구에서는 한국과 미국 정부가 공식적으로 사용하고 있는 ‘전환’이라는 용어를 사용하기로 한다.

13 박민형, “전시작전권 전환을 위한 조건 형성,” 『한국국가전략』 통권 제11호 (2019. 11), pp. 139-171; 박창권, “한미동맹 강화를 위한 정책방향과 전작권 조기 전환,” 『KRIS 창립 기념논문집』 (2017. 10), pp. 663-720; 최강·김기범, “전시작전통제권 전환 재연기 이후의 과제,” Issue Brief, 2014-30 (Oct. 31, 2014); 김현욱, “제50차 안보협의회의(SCM: Security Consultative Meeting) 성과 및 과제: 전작권 전환을 중심으로,” 『IFANS 주요국제문제분석』 2018-37 (2018. 11. 5); 김정선, “전시작전통제권 전환의 쟁점과 과제,” 형혁규, “전시작전통제권 전환의 쟁점과 과제” 등.

14 관련 연구는 백민정, “전시작전통제권 전환에 대한 미측 전문가 견해 분석과 시사점,” 『KIDA 주간국방논단』 제1647호 (2016. 11. 28); 최윤미, “전시작전통제권 전환 정책에 대한 영향요인 분석: 세 가지 분석 수준을 활용한 주요 변수들의 영향력 평가,” 『국방연구』 제62권 제4호 (2019. 12), pp. 67-101 정도를 발견할 수 있는데, 전자의 경우 10명 정도의 소수 미측 전문가 그룹을 대상으로 조사한 것이며, 후자의 경우 개인, 국가, 체제 등 국제관계 연구의 기본적인 세 가지 차원에서 분석을 시도한 것이다.

15 이와 관련해서는 최강·김기범, “전시작전통제권 전환 재연기 이후의 과제” 등의 연구에서 간략하게 지역 주민 피해에 대한 보상을 언급하고 있는 정도이다.

있는 국내적 파급효과에 대해서도 살펴볼 것이다.

# II

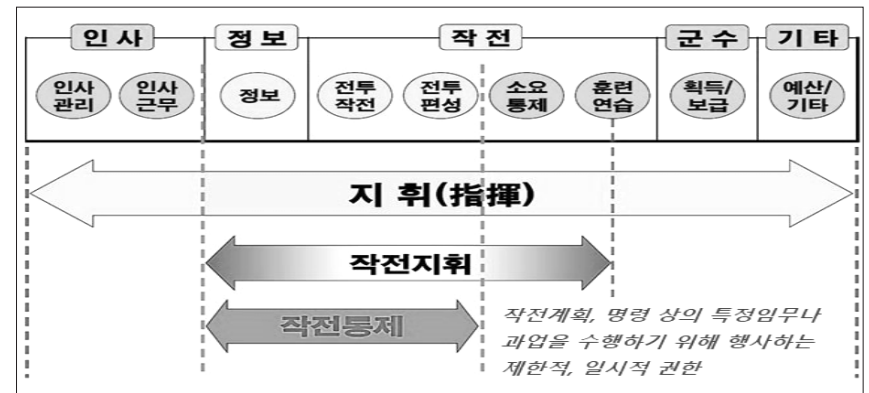
## 전시작전통제권 전환 추진 현황

- 1. 전시작전통제권 전환의 의미
- 2. 전시작전통제권 전환 시도의 역사

### 1. 전시작전통제권 전환의 의미

전시작전통제권에 대한 논의를 진행하기 위해서는 지휘, 작전지휘, 작전통제 등 관련 개념들에 대한 기초적 이해가 필요하다.

〈그림〉 지휘, 작전지휘, 작전통제권의 개념



자료: 합동참모본부 <[https://new.mnd.go.kr/mbshome/mbs/jcs2/subview.jsp?id=jcs2\\_020401010000](https://new.mnd.go.kr/mbshome/mbs/jcs2/subview.jsp?id=jcs2_020401010000)> (검색일: 2021. 5. 21)

지휘(Command)와 작전지휘(Operational Command), 그리고 작전통제(OPCON: Operational Control) 등은 서로 다른 개념이다. 지휘(指揮)란 계급과 직책에 의거하여 예하부대에 합법적으로 행사하는 포괄적 권한으로, 가용자원의 활용에서부터 임무 완수를 위한 부대의 운용·편성·지시·협조·통제 그리고 부하 개개인의 건강·복지·사기·군기에 대한 책임까지도 포함하는 개념이다. 작전지휘(作戰指揮)는 지휘관이 작전 임무 수행을 위해 예하부대에 행사하는 권한으로, 필요자원의 획득·

비축·사용 등 작전소요의 통제·전투편성·임무부여·목표지정·임무수행 관련 지시 등을 포함하지만 행정, 군수 등에 대한 책임 및 권한은 제외된다. 반면 작전통제(作戰統制)는 ‘작전계획 및 작전명령 상에 명시된 특정임무 및 과업을 수행하기 위해 지휘관에게 위임된 권한’으로, 지정된 부대에 대한 임무 및 과업 부여, 부대전개 및 재할당 등을 의미한다. 여기에는 행정, 군수, 군기, 내부편성, 부대훈련 등에 대한 권한은 포함되지 않는다.<sup>16</sup>

대한민국 합동참모본부(이하 합참)의 설명에 따르면 전시작전통제권(Wartime Operational Control)은 전시에 연합사령관이 한미안보협의 회의(SCM: Security Consultative Meeting) 및 한미군사위원회 회의(MCM: Military Committee Meeting)를 통한, 한미 양국 대통령의 지시를 받아, 지정된 부대를 지휘하는 제한된 권한이다. 전작권은 군 통수권의 하위개념으로 전시에 한미연합사령관이 군사작전을 지시할 수 있는 제한된 권한이다.<sup>17</sup> 따라서 전작권 전환이란 아래 그림에서 볼 수 있는 것처럼 SCM과 MCM 등 한미안보협력체계의 변화가 아니라 군사 지휘구조 혹은 연합작전 지휘체계의 변화를 의미한다. 따라서 전작권 전환 논의의 핵심은 지휘체계를 어떻게 구성하는지 여부이며, 참여정부와 이후 정부 시기에 각기 다른 방식의 미래 연합지휘체계에 대한 논의가 있어 왔다.

〈그림〉 전작권 전환 이후 연합지휘구조(안)



자료: 합동참모본부 <[https://new.mnd.go.kr/mbshome/mbs/jcs2/subview.jsp?id=jcs2\\_020401020000](https://new.mnd.go.kr/mbshome/mbs/jcs2/subview.jsp?id=jcs2_020401020000)>

미래 연합지휘체계의 구조에 대한 논의는 크게 통합단일지휘체계(integrated single command structure)와 병렬형지휘체계(parallel command structure) 간의 논쟁이다. 후술하겠지만 참여정부와 이명박 정부에서는 병렬형 지휘체계(안)을 추진하였다면, 문재인 정부에서는 통합단일지휘체계(안)이 추진되었다.

16 장광현, 『다시 유엔사를 논하다』 (서울: 굿프랜드 정우, 2020), pp. 75-77.

17 합동참모본부 <[https://new.mnd.go.kr/mbshome/mbs/jcs2/subview.jsp?id=jcs2\\_020401010000](https://new.mnd.go.kr/mbshome/mbs/jcs2/subview.jsp?id=jcs2_020401010000)> (검색일: 2021. 5. 31)

〈지휘체계의 유형〉

구분		특징	사례
일국 주도형		- 전쟁 주도국이 전체 다국적군을 작전지휘하는 구조 강대국 주도, 약소국 하부구조 편입 가능성	
통합형	기능별 통합형	- 동맹국 간 협정을 통해 참가국 대표로 연합참모부 구성 - 연합작전시 지휘통일 유지, 군사적 효율성 극대화	한미동맹 NATO
	국가별 통합형	- 국가별 자체 지휘체제 유지 - 국가별 사령부를 지휘하는 연합군최고사령부 설치	
병렬형		연합작전 참가국이 개별적으로 지휘하는 구조	미일동맹
혼합형		통합형 지휘구조와 병렬형 지휘구조의 혼용	

출처: 구분학, “한미동맹과 북대서양조약기구의 연합지휘체계 비교,” 『신아세아』 제25권 제1호 (2018 봄), pp. 67-69의 내용을 참조하여 재구성

둘 이상 여러 국가의 군대가 공동의 목표를 달성하기 위해 군사작전을 수행하는 경우 각 국가의 군사력을 효과적으로 지휘하기 위한 지휘체계가 필요하다. 지휘체계에 대한 분류는 연구자들에 따라 조금씩 차이가 있지만 일반적인 구분은 위 표에 정리된 것과 같다. 대표적인 분류는 병렬형과 통합형이며 한미의 미래 연합지휘체계 논의 역시 이 틀을 벗어나지 않았다.

일본자위대와 주일미군은 병렬형지휘체계를 채택하고 있는데, 제도적으로 상대방 군에 대한 관여가 불가능하므로 독립성이 보장되지만, 협의·협조·협력이 통합단일지휘체계에 비해 떨어진다. 반면 북대서양조약기구(NATO)는 통합단일지휘체계를 가지고 있다. NATO는

각 국 상주대표로 구성된 최고 의사결정기구인 북대서양위원회(NAC: North Atlantic Council), 군 대표로 구성된 군사위원회(MC: Military Committee)가 있으며, 그 아래 통합사령부(Allied Command)를 두고 있다. NATO가 통합단일지휘체계를 구성한 것은 지휘체계의 효율성 제고라는 측면과 함께, 28개국 군대를 병렬형으로 구성할 수 없는 현실적 한계도 작용한 것이다.<sup>18</sup>

한미동맹과 NATO의 지휘체계는 기본적으로 통합지휘체계라는 점에서 유사하지만 양자관계와 다자관계의 특성상 차이점도 존재한다. 우선, 참여국 군통수권자의 승인으로 전시 연합방위체제가 작동한다는 점은 동일하다. 즉, 당사국 중 일국의 군통수권자가 거부하면 통합지휘체계가 작동하지 않는다.<sup>19</sup> 다만 NATO의 경우 다자 협의체제인 북대서양 이사회의 결정이 있더라도 개별 회원국 국내법 절차에 따라 그 결정에 따르지 않을 수 있다. 2중의 결정 단계를 거치기 때문에 그 구속력은 NATO가 더 약하다고 볼 수 있다. 둘째, 한미동맹과 NATO의 연합방위체제 모두 통합형 지휘체제를 가진다. 전시에 한미는 한국의 제2작전사령부 및 일부 부대를 제외한 한국군과 주한미군 및 전시 미 증원군을 한미연합사에 배속시켜 한미연합사령관이 작전통제권을 행사한다. 반면 NATO는 회원국이 파견한 병력으로 동맹작전사령부(ACO: Allied Command Operations)를 구성하고 유럽동맹군최고사령관(SACEUR: Supreme Allied Commander Europe, 미군 4성장군)이 통제한다. 하지만 한미

18 최강, “한미동맹 구조, 체계, 역할분담의 문제,” 김계동 외, 『현대 한미관계의 이해』 (서울: 명인문화사, 2019), pp. 368-369.

19 전시작전통제권이 군 최고통수권자의 동의하에서만 작동하는 것이라는 점은 작전권 문제가 주권의 문제가 아니라는 주요 논거가 되고 있음.

연합방위체제는 데프콘-3 상황에서 한미연합사에 배속될 한국군 부대 목록이 사전에 결정되어 있는 반면, NATO의 경우 동맹작전사령부에 배속될 부대를 미리 결정해두지 않았으므로 개별 회원국의 자율성이 더 크다. 셋째, 전쟁이 발발하면 연합군사령부에 작전권을 위임한다는 점은 동일하다. 다만 한미 연합방위체제는 양국 군통수권자가 데프콘-3발령에 동의하는 경우 연합군사령관의 작전통제권이 작동하는 반면, NATO 동맹군최고사령관으로의 작전권 위임의 조건은 사전에 결정되어 있는 것이 아니라 회원국들의 동의하에 위임이 이루어진다.<sup>20</sup>

요약하면 한미연합방위체제와 NATO 방위체제는 전시에 통합형 지휘체제를 구성한다는 점에서 유사하지만, 양자관계인 한미동맹보다 다자협약의 체제의 특성상 NATO 회원국의 자율성이 상대적으로 더 크다고 할 수 있다.

## 2. 전시작전통제권 전환 시도의 역사

### 가. 냉전기: 6.25 전쟁의 발발과 작전통제권 이양

1950년 6.25 전쟁이 발발하자 유엔은 즉시 안보리를 소집하였다. 전쟁이 발발한 6월 25일 당일 채택된 유엔 안보리 결의안(UNSCR: United Nations Security Council Resolution) 제82호(S/1501)는 북한의 공격을 평화 파괴 행위로 규정하고, 전쟁행위의 즉각 중지와 북

위 38도선 이북으로의 군대 철수를 요구하였다. 하지만, 북한이 이를 수용하지 않자 이틀 후인 6월 27일 채택한 유엔 안보리 결의 제83호(S/1511)를 통해 대한민국에 대한 군사원조를 결정하였다. 하지만 한반도에서의 전쟁은 매우 빠르게 전개되었고, 급기야 7월 7일 유엔 안보리 결의 84호(S/1588)가 채택되었다. 동 결의의 요지는 유엔 안보리를 대신하여 한국에서 전쟁을 수행할 권한을 트루먼 대통령에게 위임하고, 회원국들이 파견한 군대는 미국의 지휘체제 하에 둔다는 것이었다. 이 결의에 따라 유엔 사무총장은 유엔주재 미(美) 대사에게 유엔기를 수교하였으며, 7월 8일부로 당시 미(美) 극동군 사령관이었던 맥아더(Douglas MacArthur)가 유엔군 사령관에 지명되었다. 7월 24일에는 유엔군 사령부(UNC: United Nations Command, 이하 유엔사)가 창설되었다.<sup>21</sup>

1950년 7월 14일 이승만 대통령은 “현 전쟁상태가 지속되는 한, 대한민국 육해공군에 대한 일체의 지휘권(Command Authority)을 유엔군 사령관에게 이양한다”는 서신을 유엔군 사령관에 지명된 맥아더에게 발송하였다. 7월 16일 맥아더가 “적대행위가 지속되는 동안 대한민국 육해공군에 대한 작전지휘권(Operational Command Authority) 이양을 수용한다”는 회신을 보내옴으로써 한국군에 대한 작전통제권은 유엔군 사령관인 맥아더에게 위임되었다. 당시 이승만과 맥아더가 주고받은 서신에서 지휘권과 작전지휘권이라는 용어가 혼재되어 있으나, 실제 운용과정에서 한국군의 진급이나 부대구성 변화 등과 관련된 권한은 행사되지 않았으므로 사실상 ‘작전통제권’을 이양한 것으로 해석하기도 한

20 구본학, “한미동맹과 북대서양조약기구의 연합지휘체계 비교,” 『신아세아』 제25권 제1호 (2018 봄), pp. 81-83의 내용을 참조하여 재정리.

21 국방군사연구소, 『한국전쟁(上)』 (서울: 국방군사연구소, 1995), pp. 236-237.



다.<sup>22</sup>

1953년 6.25전쟁이 종료되고 정전협정이 체결되자, 1950년 작전지휘권 이양의 명분이었던 ‘현 적대행위’ 변화에 따른 작전지휘관계 재정립 필요성이 제기되었다. 이에 한미 양국은 유엔사가 한국 방어를 위해 한반도에 주둔하는 한 한국군에 대한 작전통제권(operation control)을 계속 행사하기로 합의하고, 1954년 11월 17일 한미상호방위조약의 부속 합의서 형태인 한미의사합의록에 이를 명기하였다.

1961년 5월 16일 군부쿠데타가 발생하자 유엔사에 신고하지 않은 한국군 부대 이동이 한미 간 쟁점이 되었다. 결국 한미는 한국군에 대한 작전통제권을 유엔사에 귀속시키되 유엔사의 작전통제권은 공산침략으로부터 한국을 방위하는데만 행사하도록 합의하였다. 또한 유엔사령관의 작전통제로부터 제30사단, 제33사단, 제1공수특전단 및 5개 헌병중대를 해제하여 국가재건최고회의에 이양하였다. 일부 부대의 작전통제권 전환은 한국정부의 독자적 대간첩작전, 국내치안질서 및 경비임무가 명분이었다. 이후 1979년의 12.12 쿠데타와 1980년의 5.18 광주항쟁 시 동원된 부대가 유엔사령관(한미연합사령관) 통제 아래 있던 부대인지 여부를 두고 논란이 발생하였으며, 이는 1980년대 반미운동의 원인이 되기도 하였다.<sup>23</sup>

1960년대 한국군의 베트남 파병이 이루어지자 베트남 파병 한국군 부대에 대한 작전통제권 문제가 대두되기도 하였다. 한미협의 결과 1965

년 9월 6일 주월 한미군사실무약정서에 따라 베트남 참전 한국군에 대한 유엔사령관의 작전통제권이 해제되었다. 베트남 파병 한국군에 대한 작전통제권을 한국군사령관이 독자적으로 행사하게 된 것이다. 이는 채명신 장군 등 한국군 지휘부가 한국군의 독자적 작전통제권 행사가 미국의 청부전쟁 논란에서 벗어날 수 있으며 작전수행에도 효과적이라는 점을 설득·관철시킨 결과였다.<sup>24</sup>

1968년에는 1.21 청와대 기습사건과 이를 후인 1월 23일의 푸에블로호 나포 사건이 발생하자, 두 사건에 대한 미군의 차별적 대응을 두고 한미 갈등이 발생하였다. 유엔사령관이 청와대 기습사건에 대해서는 별다른 대응을 았다가 푸에블로호가 나포되자 데프콘(DEFCON: Defense Condition, 전투준비태세)-2를 발령하여 전쟁직전까지 간 것이다. 이에 박정희 대통령은 작전통제권 환수를 요구하기도 하였다. 이 사건의 수습과정에서 한미는 대간첩작전에 대한 통제권은 한국군이 행사하도록 합의하였다.<sup>25</sup> 1.21 청와대 기습사건 직후 박정희 대통령이 주한 미국 대사에게 북한을 공격하겠다는 의사를 표명하자, 당시 주한 유엔군사령관은 한국군의 독자 행동을 막기 위해 한국군에 대한 유류(油類)공급을 제한하여 전방부대 지휘관들의 이동에 제약이 발생하기도 하였다.<sup>26</sup> 이처럼 1960년말 북한의 군사적 공세에 대한 미군의 소극적 대처는 한국이 자주국방을 내세우는 원인이 되었다. 여기에 더하여 베트남전 이후 미국이 닉슨독트린을 발표하고 한국 정부의 반대에도 불구하고 미국이

22 장광현, 『다시 유엔사를 논하다』, pp. 126-129.

23 한용섭, “전시작전통제권 환수 문제 고찰,” 이수훈 편, 『조정기의 한미동맹: 2003-2008』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2009), pp. 165-166.

24 송재익, “베트남전시 한국군의 독자적 작전지휘권 행사와 채명신 사령관 역할 연구,” 『군사연구』 제137집 (2014), pp. 67-93.

25 한용섭, “전시작전통제권 환수 문제 고찰”, p. 167.

26 국방부, 『올곡 사업의 어제와 오늘 그리고 내일』 (서울: 국방부, 1994), p. 20.

주한 미 제7사단을 철수시키자, 한국의 자주국방 노력이 더욱 가속화되기도 하였다. 이 같은 미국의 대한반도 정책 변화는 미국의 세계전략 변화에 따른 것이었다. 두 곳에서의 대규모 전쟁과 한 곳에서의 소규모 분쟁을 동시에 치르겠다는 이른바 '2½전략'을 더 이상 감당할 수 없게 된 미국이 하나의 대규모 전쟁과 하나의 소규모 분쟁 감당 전략(1½전략)으로 후퇴한 것이다. 이에 따라 미중 데탕트가 이루어지고, 재래식 분쟁에서 동맹국의 일차적 책임을 강조하게 된 것이다. 그 결과 한반도에서의 미군 감축 필요성이 제기되었고, 한국 정부의 반대와 무관하게 미군 철수가 이루어진 것이다.

베트남전 이후 미국의 상대적 쇠퇴와 비동맹운동의 확산 등이 겹치면서 유엔의 한국문제 해결기능이 한계에 봉착하였음을 보여주는 상징적 사건이 발생하였다. 1975년 11월 18일 유엔총회에서 남북대화 촉구·휴전협정 대안 및 항구적 평화보장을 위한 협상개시를 요구하는 서방측 결의안(제3390A)과, 주한미군 철수·유엔사해체·정전협정의 평화협정 전환 등을 담은 제3세계국가들 중심의 결의안(제3390B)이 표결에 부쳐져 모두 통과된 것이다. 이에 따라 한미는 유엔사 해체 가능성과 미(美) 지상군 철수에 따른 한국 방위작전의 효율성 제고 등을 고려하여 한미연합군사령부 창설에 합의하였다.

한미는 1978년 한미연례안보협의회의에서 '군사위원회와 한미연합사 관련 약정' 체결하였다. 이어 양국 합참의장으로 구성된 군사위원회가 한미연합사령관에게 '전략지시 1호(Strategic Directive I)'를 하달하여 한미연합군사령부(CFC: Combined Forces Command, 이하 한미연합사)가 창설되었다. 한미연합사가 창설되자 유엔사의 역할은 정전협정 관리로 축소되었으며, 전쟁 억지와 유사시 전쟁임무 등은 한미연합사가

담당하게 되었다. 이로써 한국군과 주한미군에 대한 작전통제권은 유엔사에서 한미연합사로 이양되었다.

한미연합사 창설 이전의 한국군 및 주한미군 지휘체계는 <미(美) 대통령-미 합참의장-미 태평양사령관-유엔군사령관-한국군>으로 이어졌지만, 한미연합사가 창설되면서 <한미 양국 국가통수 및 군사지휘기구(대통령 & 국방장관)-한미 합참의장으로 구성된 군사위원회-한미연합사령관>으로 변화하였다. 이로써 양국의 군 통수 및 지휘기구가 공동 참여하는 연합지휘체계를 구축하게 되었으며, 부분적이거나 작전통제권을 환원하는 의미를 가지게 되었다. 한미연합사가 이처럼 복잡한 지휘구조를 가지게 된 것은 주한미군 철수를 어렵게 하기 위한 목적도 있었다.<sup>27</sup>

#### 나. 탈냉전과 평시작전통제권 전환

1980년대에는 광주민중항쟁 당시 한미연합사의 역할에 대한 책임 문제가 제기되면서 반미시위가 발생하기도 하였다. 이에 따라 1980년대 말 민주화 열기 속에 치러진 제13대 대통령 선거에서 노태우 후보는 전작권 전환을 대선 공약으로 제시하였다.

이 시기 미국 내에서도 탈냉전에 따른 국가전략변화와 해외주둔 미군 축소 및 재배치 논의가 일었으며, 이는 1989년 넌-워너 법안으로 현실화되었다. 이 법안에서 미 의회는 미 행정부에 미국의 동아시아-태평양 전략 재검토, 주한미군의 역할·한미갈등 해소방안·작전통제권 이양 등에 대한 보고서 제출을 결의했다. 이에 따라 1990년 4월 미 국방부는 일

<sup>27</sup> 한용섭, "전시작전통제권 환수 문제 고찰", p. 169.



명 동아시아전략구상(EASI: East Asia Strategic Initiative)이라고 불리는 ‘아시아-태평양지역에 대한 전략구상(A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: Looking Toward the 21<sup>st</sup> Century)’ 보고서를 발표하였다. 이 계획에 따르면 1990년대 후반에는 한국군에 작전통제권을 완전 이양하고, 전시에는 한미가 새로운 연합체제를 구성하여 전쟁을 수행하게 될 것이었다. 하지만 1993년 북한의 핵개발과 NPT탈퇴로 총 3단계로 이루어진 동 계획은 1단계를 이행한 상태에서 2단계로 넘어가지 못하고 중단되었다. 동 계획의 1단계는 1992년까지 주한미군 7,000명감축·군사정전위 유엔군측 수석대표로 한국군 장성 임명·JSA 한국군 경비병 증가·한미야전사 해체 및 연합사 지상구성군사령관에 한국군 임명·작전통제권 전환 검토 등이었다.<sup>28</sup>

이 과정에서 1994년 12월 1일부로 평시작전통제권<sup>29</sup> 전환이 이루어졌다. 이에 따라 한미연합사령관은 데프콘(DEFCON)-3 상황에서 지정된 부대에 한해 작전통제권을 행사하도록 조정되었다. 이처럼 탈냉전 초기 평시작전통제권 전환이 이루어진 것은, 탈냉전 이후 남북 간 체제경쟁은 끝났다는 당시 노태우 정부의 자신감에 따른 정책전환, 미국의 동아시아·태평양 전략 재검토, 북핵문제 본격화 등 역사적 맥락 속에서 이루어졌다.

28 *Ibid.*, pp. 170-171.

29 정확하게는 정전시(armistice period) 작전통제권.

## 다. 참여정부 시기 전시작전통제권 전환 시도

전작권 전환 논의가 다시 본격화된 것은 2003년 참여정부 출범 이후부터이다. 당시 노무현 대통령은 전작권 전환에 매우 적극적인 입장을 보였다. 참여정부 초기 전작권 전환에 대한 미국의 입장은 소극적이었으나, 내부 검토과정을 거치며 매우 적극적으로 변화한 것으로 알려지고 있다.

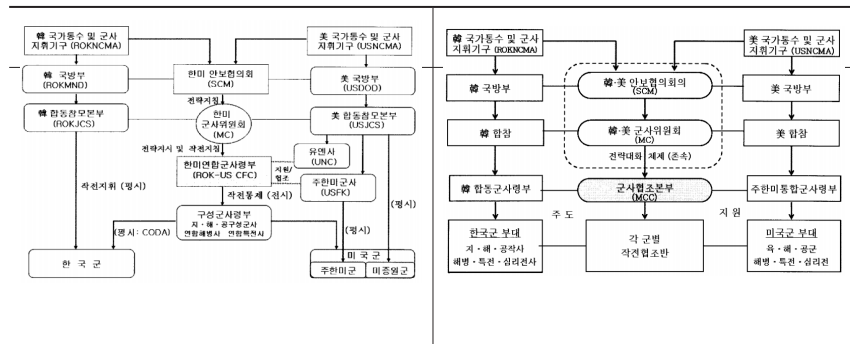
미국이 전작권 전환에 적극적으로 나선 이유는 9.11 이후 테러와의 전쟁을 수행하면서 전 세계에 배치된 미군의 전략적 유연성(Strategic Flexibility) 강화 논의 및 해외주둔 미군 재배치 계획(GPR: Global Posture Review)과 관련이 있다. GPR에 따라 미군은 주한미군 감축 및 후방배치를 계획하고 있었으며, 이라크와의 전쟁을 위해 주한미군 제2사단 2여단과 503, 506 아파치 헬기 대대를 이라크에 전속시키기로 결정하기도 하였다.<sup>30</sup> 이 과정에서 미국은 주한미군 감축계획을 일방적으로 결정·통보하여 한국 정부가 매우 곤혹스러운 처지에 몰리기도 하였다. 당시 미국의 일방적 정책결정이 참여정부의 자주국방 때문이라는 주장도 있으나, 당시 NSC 사무차장으로 재직하던 이종석은 미군의 감축계획은 세계적 수준에서 수립되었고 참여정부 출범 전에 입안된 것이라고 주장한다.<sup>31</sup> 어쨌든 전작권 전환에 적극적인 한국정부와, 한국 방위를 한국에 맡기고 한국에 배치된 미군의 전략적 유연성을 제고하고자 하는 미국의 이해가 맞아떨어지면서 전작권 전환 논의는 빠르게 진전되었다.

30 최윤미, “전시작전통제권 전환 정책에 대한 영향요인 분석,” pp. 79-80.

31 이종석, 『칼날위의 평화』 (고양: 개마고원, 2018), p. 104.

결국 2007년 2월 한미 국방장관은 전작권 전환일자를 2012년 4월 17일 이전으로 최종 합의하였다.

〈그림〉 참여정부 전작권 전환 시, 지휘체제 변화(안)



자료: 윤종호, “한미연합방위체제의 변화와 한국안보: 과제와 대비방향,” 『국방연구』 제50권 제1호(2007. 6), p. 40, p. 44.

참여정부 당시 논의되었던 전작권 전환에 따른 미래 한미동맹 군사구조는 한국군이 주도하고 미군이 이를 지원하는 공동방위체제로 전시와 평시 구분 없이 각자 자국군에 대한 작전통제권을 행사하는 이른바 병렬형 구조였다. 이와 관련하여 유사시 미군은 한반도 방어와 관련된 직접적 책임에서 벗어나 지원을 제공하는 구조이므로 동맹의 균열이나 약화가 우려된다는 지적이 있었다.<sup>32</sup> 하지만 2007년 한미가 합의한 병렬형 한미동맹 지휘구조 기본틀은 2010년 6월 이명박 정부에서 전작권 전환 일정이 2015년으로 연기될 때까지도 그대로 유지되었다.

## 라. 전시작전통제권 전환 연기

이명박 대통령 취임 이후 남북 간 정치군사적 긴장이 높아지자 2010년 6월 한미정상회담에서 한국은 전작권 전환 연기를 제안했다. 당시 오바마 대통령은 전작권 전환 연기에 동의하는 입장이었지만, 미 국방부는 이전 정부와 합의한 대로 2012년 전작권을 전환해도 심각한 문제가 발생하지 않는다고 판단하여 전환 연기에 반대하였다.<sup>33</sup> 2006년 8월 한미연합훈련(을지포커스렌즈)에서는 한국군의 전작권 행사 능력 검증이 있었다. 버웰 벨(Burwell B. Bell III) 당시 주한미군사령관은 9월 4일 그 결과를 담아 럽스펠드 국방장관과 피터 헤이즈 합참의장에서 서한을 보냈는데, “한국군은 지금 당장이라도 독자적으로 그들의 나라를 성공적으로 방어할 수 있다”면서 한국군의 능력이 “기대 이상이었다”고 평가했다.<sup>34</sup> 하지만 결국 한미 양국 정부는 ‘제반 안보상황과 전략상황’을 고려하여 전작권 전환 시기를 2015년 12월 1일로 연기하는데 합의하였다.

박근혜 정부는 출범 초기 2015년 12월로 예정된 전작권 전환을 차질 없이 이행하겠다는 의지를 보였다. 하지만 북한의 거듭된 핵실험과 장거리 미사일 시험발사 등 안보불안 증대를 이유로 2013년 5월 전작권 전환 시기 재연기를 미국 측에 요구하였다. 결국 2014년 4월 한미정상회담에서 전작권 전환 재연기에 합의하였고, 그해 10월 제46차 SCM에서 한미 국방장관은 시기를 정하지 않은 ‘조건에 기초한’ 전작권 전환에 합의하였다.

32 박휘락, “전시작전통제권 전환과 국가의 전쟁수행,” 『국제정치논총』 제49집 제1호 (2007), pp. 380-381; 박원근, “한미동맹 미래구상: 지휘구조 개편을 중심으로,” 『국방연구』 제57권 제3호 (2014), p. 18.

33 최윤미, “전시작전통제권 전환 정책에 대한 영향요인 분석,” p. 84.

34 정옥식, “전시작전권 환수는 왜 번번이 무산되어왔나?” p. 223.

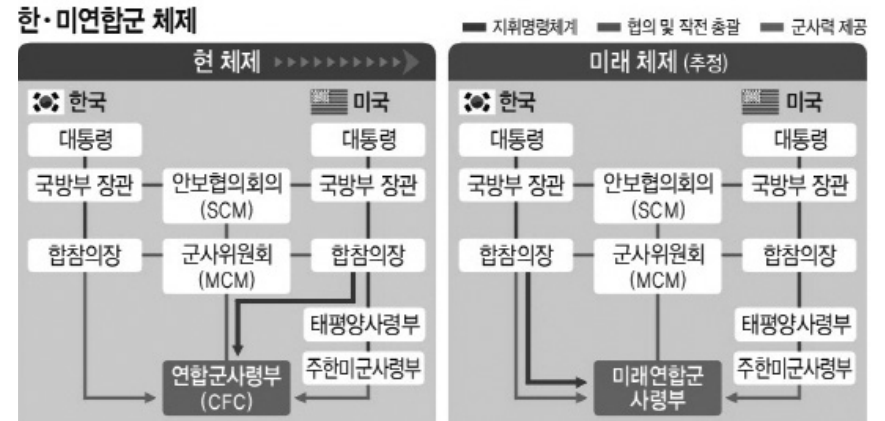
전작권 전환의 조건은 첫째, 안정적인 전작권 전환에 부합하는 한반도 및 역내 안보환경, 둘째, 전작권 전환 이후 한미연합방위를 주도할 수 있는 한국군의 핵심 군사능력, 셋째, 국지도발과 전면전 시 초기 단계에서 북한 핵과 미사일에 대한 한국군의 필수 대응능력 확보 등이다. 동 조건에 대해 도저히 달성할 수 없는 조건을 제시한 것으로 사실상 전작권 전환을 포기한 것이 아니냐는 반론이 있었으나, 문재인 정부에서도 조건에 기초한 전작권 전환 기조는 그대로 유지되었다.

전작권 전환 재연기가 결정되던 당시 미국은 아시아 재균형 전략을 추진하고 있었으며, 2010년 QDR에서 주한미군 감축을 언급<sup>35</sup>한 것과 달리 2014년 QDR<sup>36</sup>에서는 관련 내용이 전혀 언급되지 않는 등 대외정책 변화가 이루어지던 시기라는 점에 주목할 필요가 있다. 북핵 위협의 증가와 미중 경쟁 본격화 등이 겹쳐지면서 미국의 동아시아 전략에 변화가 발생한 것으로 판단되는 대목이다. 어쨌든 미 국방부는 한국군의 군사적 준비태세가 충분하다는 기존의 입장을 바꾸어, 조건에 기초한 전작권 전환을 수용하였다.

35 Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (February 2010)

36 Catherine Dale, "The 2014 Quadrennial Defense Review(QDR) and Defense Strategy: Issues for Congress," (Congressional Research Service, February 24, 2014)

〈그림〉 박근혜 정부, 전작권 전환시 지휘체계 변경(안)

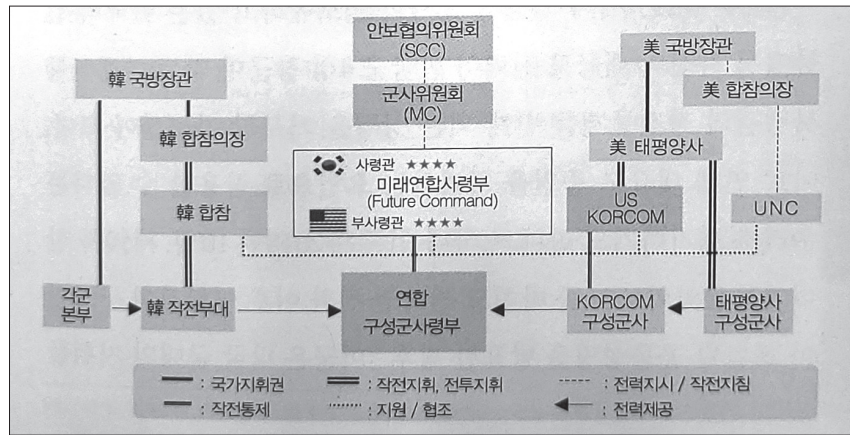


자료: 정충신, "퍼싱원칙, 조건변화, 용산잔류 ... 한미간 잠재적 갈등 부상," 『문화일보』 (2017. 10. 30)

박근혜 정부 당시 전작권 전환 관련 지휘체계 변경안은 한미연합사를 해체하는 대신 미래연합사령부를 창설하고, 한국군 4성장군이 미래연합사령관을 미군 4성장군이 부사령관을 맡는 것이었다. 이를 조금 자세히 살펴보면, 주한미군사령부(USFK: United States Forces Korea)는 미 한국사령부(US KORCOM: United States Korea Command)로 변환될 것이며, 미 한국사령부의 임무는 현재 주한미군사령부와 대동소이할 것이다. 다만 미군이 한국군의 지휘를 받게 되는 구조와 관련하여 미국이 자국 전력에 대한 지휘권을 넘기지 않는다는 이른바 퍼싱(Pershing) 원칙과 충돌한다는 문제제기가 있었으나, 지정된 임무를 위해 지정된 전력에 한해 대통령의 승인을 받아 이행하는 것이기 때문에 기우라는 주장

도 있었다.<sup>37</sup> 이와 관련하여 대대적인 조사는 아니지만 전작권 전환에 대한 미측 전문가 조사 결과에 따르면 미군 장성이 한국군 장성의 지휘를 받는 것에 대한 미국측 전문가들의 거부감은 생각보다 적은 것으로 나타나기도 하였다.<sup>38</sup>

〈그림〉 박근혜 정부, 전작권 전환 이후 연합지휘구조(안)



자료: 장광현, 『다시 유엔사를 논하다』, p.95에서 재인용.

### 마. 문재인 정부의 전시작전통제권 전환 시도

문재인 정부에서는 조건에 기초한 전작권 이양이라는 전임 정부의 기조를 수용하면서도, 전작권 조기 이양을 위해 노력하였다. 2017년 6

37 장광현, 『다시 유엔사를 논하다』, p.97.

38 백민정, “전시작전통제권 전환에 대한 미측 전문가 견해 분석과 시사점,” 『KIDA 주간국방논단』 제1647호 (2016. 11. 28).

월 한미정상회담에서 양국 정상은 조건에 기초한 전작권 전환(COTP: Condition-based OPCON Transition Plan)의 조속한 추진에 합의하였으며, 미래연합군 사령부의 능력 검증을 위해 3단계의 과정을 거치기로 하였는데, 1단계 기본운용능력(IOC: Initial Operational Capability), 2단계 완전운용능력(FOC: Full Operational Capability), 3단계 완전임무능력(FMC: Full Mission Capability) 검증 등이 그것이다. 한미는 평가결과의 객관성 담보를 위해 연합검증단을 편성하여 동일한 평가기준에 따라 독립적, 동시적으로 전환능력을 평가하기로 하였다.

〈그림〉 문재인 정부, 전작권 이양 이후 연합지휘구조(안)



자료: 국방부, 『2018 국방백서』, p. 133.

2018년 10월 제50차 SCM에서 한미는 ‘COTP 수정1호’, ‘전작권 전환 이후 연합방위지침’ 등 전략문서 4건에 합의하였다. 이 합의에 따르면 미래연합사는 현재의 한미연합사와 유사한 구조를 유지할 것이며, 미



래연합사령관에 한국군 4성장군을, 부사령관에 미국군 4성장군을 임명하기로 하였다. 이는 박근혜 정부에서 한미가 합의한 내용을 거의 그대로 수용한 것이다. 차이가 있다면 박근혜 정부에서는 한미연합사를 해체하고 미래연합사를 창설하기로 한 것인 반면에, 문재인 정부에서는 연합사 체제를 그대로 유지하기로 한 것이다. 즉 문재인 정부에서 한미가 합의한 미래 연합지휘체계는 현재의 한미연합사 체제와 기본적으로 동일한 구조이며 사령관과 부사령관의 국적만 바뀌는 것이라고 할 수 있다.<sup>39</sup>

하지만 문재인 정부 임기 내 전작권 전환은 사실상 어려워 보이는 것이 현실이다. 국방부에 따르면 2019년 1단계 기본운용능력 검증평가를 성공적으로 시행하였고, 한미 양국 국방장관은 2019년 제51차 한미안보협의회의에서 2020년에 2단계 완전운용능력 평가를 추진하기로 결정<sup>40</sup>하였으나, 코로나19 등 제반여건 변화로 전환능력 평가가 제대로 이루어지지 못하였기 때문이다.

## 바. 전시작전통제권 전환 시도와 기존 논의의 한계

전작권 전환과 관련된 문제는 여전히 논쟁적이다. 한미 양국 정부가 몇 번에 걸쳐 전작권 전환에 합의하지만 그 시기는 여전히 불분명하며, 변화되는 지휘체계의 모습이 어떠해야 하는지도 논쟁적이다. 전작권 전환 이후 미래 지휘체계에 대한 논쟁의 초점은 군사적 효율성이지만, 병렬형과 통합형의 장단점이 분명한만큼 그 자체가 전작권 전환 가부를 결

정하는 결정적 변수라기보다는 전략적 선택의 문제라고 할 수 있다.

전작권 전환에 반대하는 논리의 핵심은 전작권 행사 여부에 대한 한국 대통령의 결정권이 존재하기 때문에 이것은 주권의 문제가 아니며, 북한의 핵위협이 현존하는 상황에서 억지력 및 대응력 차원에서 현 연합방위태세가 더 적절하다는 것이다. 반면 전작권 전환이 필요하다는 주장의 근거는 전작권은 군 통수권의 일부이므로 주권의 문제이며, 한국의 국력 증가로 한국군이 북한군을 능가하고 있다는 것이다. 다만 북핵억지의 경우 미국의 확장억지력이 필요하나 이것은 전작권 전환과 별개로 한미동맹 차원에서 대응할 수 있다는 것이다.

이 같은 논쟁이 놓치고 있는 것은 첫째, 핵을 보유한 국가와의 전면전 가능성보다는 국지전 가능성이 높다는 점이다. 특히 한반도에서 국지전 발생시 미국의 입장이 문제인데, 과거 역사를 돌아해보면 남북 간 국지 분쟁이 발생하는 경우 미군은 과잉대응을 자제시키는 역할에 치중하였으며, 이 같은 상황은 앞으로도 반복될 가능성이 높다. 한반도의 국지전은 확전시 부담이 매우 큰 반면, 미국의 사활적 이해가 걸린 사안은 아니기 때문이다. 북한 역시 확전의 우려가 큰 미군을 직접 공격하기보다는 한국군을 대상으로 공세를 선택할 가능성이 높다. 실제 2000년대 이후 발생한 북한군의 무력도발은 대부분 NLL 인근에 집중되고 있으며, 천안함 폭침 및 연평도 포격 등 대표적 사건들 역시 한국군을 대상으로 이루어지고 있다.<sup>41</sup>

둘째, 미중 전략경쟁이 심화되면서 미중갈등에 한국이 연루될 위험성이 커지고 있다는 점이다. 고고도 미사일 방어체계(THAAD: Terminal

39 김정섭, “전시작전통제권 전환의 쟁점과 과제”, pp. 8-9.

40 대한민국 국방부, 『2020 국방백서』 (2020), p. 171.

41 “북한의 대남 침투·국지도발 일지”in 대한민국 국방부, 『2016 국방백서』 (서울: 국방부, 2016), pp. 251-252 참조.

High Altitude Area Defense)의 경우 명백하게 방어를 무기체계임에도 불구하고 중국은 THAAD 한반도 배치를 명분으로 집요한 경제보복을 실시하였다. 중국이 THAAD 배치를 한국이 미국의 미사일 방어체제(MD)에 편입되는 것으로 이해했기 때문이다. 동맹으로서 한미 간 협력은 당연한 일이겠지만, 중국이 우리를 적대시하는 상황까지를 감수해야 하는지는 고민이 필요한 부분이다. 특히 한중간 THAAD공방이 발생하였을 때, 미국은 의회에서 규탄결의안을 통과시키고 국무장관의 유감표명이 있었지만 동맹차원의 개입은 하지 않았다.<sup>42</sup>

셋째, 조건에 기초한 전작권 전환과 그 검증방식이 타당한지도 쟁점이다. 북한의 핵과 미사일에 대한 대응능력, 연합방위를 주도할 수 있는 능력의 확보는 필요하다고 볼 수도 있겠으나, 전작권 전환이 가능한 안정적 역내 안보환경은 어떻게 만들 수 있는지 의문이다. 또한 전작권 전환의 핵심이 지휘관의 국적 변화라면 한국군의 군사적 역량을 검증하는 방식이 적절한지도 재고가 필요하다. 군사적 역량은 전작권 전환과 무관하게 항상 최선의 상태로 준비되어야 하며, 전작권 전환과 관련해서는 한국군 고위 장교들의 지휘능력 여부가 전환의 핵심이기 때문이다.

42 김창곤, “한반도 주변의 회색지대(the Gray Zone) 위협과 대응방향,” 『군사연구』 제149집 (2020), p. 112.

# III

## 한반도 안보환경의 변화

1. 미중 경쟁과 동북아 질서 재편
2. 북한의 핵능력 증가
3. 한국사회의 민주화에 따른 사회적 비용 증가
4. 한국의 국력 성장에 따른 미국의 대한(對韓) 인식 변화

### 1. 미중 경쟁과 동북아 질서 재편

20세기말 탈냉전이 시작되면서 미소 양극체제가 종식되고 세계는 유일 패권국인 미국 중심의 단극(unipolar)체제로 전환되었다. 당시 미국 중심의 자유주의 국제질서 체제는 ‘역사의 종언(End of History)’이라고도 불렸지만, 오래지 않아 변화가 발생하였다. 2008년 금융위기는 미국 패권이 흔들리기 시작했다는 명백한 사인이었으며, 인구·영토·경제 등 여러 측면에서 거대한 잠재력을 가진 중국이 머지않아 미국을 넘어설 것이라는 전망이 여러 곳에서 제기되었다. 2012년 미국 정보공동체를 대표하는 국가정보위원회(National Intelligence Council)는 ‘글로벌 트렌드 2030(Global Trend 2030)’이라는 보고서를 발간했는데, 이 보고서에 따르면 중국 경제는 2030년 경 미국을 넘어서게 될 것이었다. 이에 따라 이 보고서는 중국에 대한 경제적 의존도와 미국에 대한 안보적 의존도가 모두 높은 동아시아 국가들에게는 지역질서의 불안정이 높아질 가능성이 크다고 보았다.<sup>43</sup>

이러한 중국의 부상에 대하여 미국의 오바마 행정부는 아시아로의 회귀(Pivot to Asia) 전략을 채택하고, 미일동맹을 강화하여 중국의 부상을 견제하겠다는 재균형(rebalancing) 정책을 추진하였다. 그러나 이때까지만 해도 미국은 중국과의 경쟁이 제한적이며, 양국 간의 지속적 협력이 모두에게 이익이라는 이른바 ‘키신저 질서’의 틀을 벗어나지 않고 있었다. 이러한 인식의 배경에는 미국이 주도하는 자유주의 국제질서에 중국을 편입시켜 교류를 확대한다면 중국을 보다 개방적이고 민주적인

<sup>43</sup> National Intelligence Council, *Global Trend 2030: Alternative Worlds* (December 2012)

사회로 견인할 수 있다는 자유주의적 기대가 자리 잡고 있었다. 또한 중국이 성장하더라도 여전히 미국의 상대적 우위가 유지될 수 있으리라는 낙관적 인식도 존재했다.

하지만 미중 경쟁이 장기화·전면화하고, 미중 간 국력 격차가 줄어들면서 미중관계에 대한 미국의 인식이 달라지기 시작했다. 트럼프 정부에서 발표한 국가안보전략 보고서(*National Security Strategy 2017*)에서 중국은 현상변경세력(revisionist power)이자 전략적 경쟁자(strategic competitor)로 규정되었다.<sup>44</sup> 앞서 언급한 국가정보위원회의 2017년 보고서 ‘글로벌 트렌드 2035(*Global Trends: Paradox of Progress*)’도 2012년의 입장을 바꾸어 중국과 러시아의 도전에 따른 미국과 이들 국가들 간의 전략경쟁이 치열해질 것이라고 전망했다.<sup>45</sup> 실제 미중 경쟁은 불공정무역을 빌미로 한 무역분쟁에서 시작하여, 5G·AI·양자컴퓨터 등 첨단 기술 분야 기술패권경쟁으로 이어졌으며, 홍콩·신장 위구르 등 중국 내 인권문제를 둘러싼 이념 대결, 양안관계와 남·동중국해 항행의 자유 등 지정학적 대립으로 확산되었다.

이러한 배경 속에서 미국은 2019년 ‘인도-태평양 전략’을 채택하였다. 2019년 6월 미국 국방부는 ‘인도-태평양 전략 보고서’를 발표하고, 태평양사령부를 인도-태평양사령부로 개칭하였다. 이 보고서에서 중국은 수정주의 세력, 러시아는 악의적 행위자, 북한은 불량국가로 규정되었다. 인도-태평양 전략의 목표는 ‘자유롭고 개방된 인도-태평양’ 지역을 만드는 것이다. 이를 위해 다차원적인 대비태세(preparedness), 동맹들

과의 파트너십, 지역 국가들과의 네트워크 강화 등이 핵심요소로 지적되었다.<sup>46</sup> 결국 미국의 인도-태평양 전략은 미중 전략경쟁의 지정학적 버전이라고 볼 수 있다.

1979년 미중관계 정상화 이후 한동안 중국은 ‘재능을 감추고 때를 기다린다’는 덩샤오핑의 ‘도광양희(韜光養晦)’ 원칙에 충실했다. 이러한 기조 아래 중국은 외부와 평화로운 관계를 유지하면서 지속적인 경제 성장을 꾀하는 이른바 ‘화평발전’ 노선을 유지했다. 하지만 중국의 국력이 성장하면서 증대된 국력에 걸맞는 국제적 지위를 가져야 한다는 목소리가 차츰 힘을 얻게 되었다.

시진핑은 중국공산당 총서기에 취임한 직후인 2012년 11월 중화민족의 위대한 부흥을 핵심으로 하는 ‘중국의 꿈(中國夢)’을 발표하였으며, 2014년에는 중국식 강대국 외교정책을 공식 제기하였다. 중국 스스로 자신을 강대국으로 규정하고 강대국처럼 행동하겠다는 것이다.<sup>47</sup> 중국식 강대국 외교는 우선 남중국해에서의 중국 주권과 권리 수호로 나타났으며, 다음으로는 아시아인프라투자은행(AIIB)의 창설과 일대일로(一帶一路) 전략으로 구체화되었다. 중국의 일대일로가 미국에 대항하기 위한 구상인지 여부는 논쟁적이지만, 중국의 지정학적 비전을 담은 중장기 전략인 것은 분명하다. 일대일로 전략은 육상 실크로드 이외에 해상 실크로드를 이야기하고 있어서, 더 이상 대륙국가로 머무르지 않으려는 중국의 이상을 보여준다. 중국이 해양국가로 성장하겠다는 야심을 보이는 순

44 The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (December 2017)

45 National Intelligence Council, *Global Trends: Paradox of Progress* (January 2017)

46 The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region* (June 1, 2019)

47 김재철, 『중국과 세계: 국제주의, 민족주의, 외교정책』 (서울: 한울아카데미, 2017), pp. 193-202.



간, 해양패권국인 미국과의 갈등은 불가피한 측면이 있다.

이 같은 중국의 부상에 가장 먼저 반응한 국가는 일본이었다. 아베 전 총리는 2006년 자신의 저서에서 호주, 인도, 일본, 미국이 참여하는 안보협력을 언급하였으며, 2007년 인도 의회 연설에서 4개국 안보대화를 제안하기도 하였다. 2012년 총리로 복귀한 아베는 아시아 민주주의 안보 다이아몬드(Asia's Democratic Security Diamond)를 제안하여 유명무실해진 4개국 구상 부활을 시도하였으며, 2016년 8월 아프리카 개발회의에서 자유롭고 개방된 인도-태평양 전략(Free and Open Indo-Pacific Strategy)라는 용어를 처음 사용하였다. 이후 2017년 트럼프 미국 대통령은 베트남 다낭에서 개최된 APEC 정상회담에서 '자유롭고 열린 인도-태평양 비전'을 주제로 연설하면서, 아베의 구상이 미일 공동의 구상으로 발전하기 시작하였다.<sup>48</sup>

2017년 이후 미국의 국가안보 관련 공식문헌들에서 중국은 전략적 경쟁자로 규정되었다. 이러한 미국의 인식은 미중 전략경쟁의 지정학적 버전이라고 할 수 있는 인도-태평양 전략으로 구체화되었다. 2019년 미국 국방부와 국무부가 차례로 발표한 인도-태평양 전략은 중국에 대한 미국의 경계심을 반영하고 있다. 하지만 트럼프 행정부 시기 미국의 인도-태평양 전략은 몇 가지 측면에서 한계가 지적되기도 하였다. 예를들어 트럼프 행정부 시기 미국은 미국 우선주의(America First)를 표방하고 TPP를 탈퇴했는데, 이러한 미국이 아시아-태평양 지역에서의 동맹강화나 지역 네트워크 구축을 성공적으로 추진할 수 있을지에 대한 의문이

그것이다. 하지만 트럼프 행정부 동안 미국의 중국 때리기는 멈추지 않았고, 2020년 발발한 코로나19 위기는 미중 갈등을 더욱 증폭시켰다.

2021년 미국의 정권교체가 있었지만 바이든 정부에 들어서도 미중관계는 경쟁적 기조를 유지하고 있다. 다만 바이든 정부는 일방적인 경쟁에 치우쳤던 트럼프 정부 시기보다는 협력할 것은 협력하는 균형 잡힌 정책을 추진하겠다는 입장이다. 2021년 3월 3일 미국이 발표한 국가안보전략 임시지침<sup>49</sup>과 외교전략 핵심과제<sup>50</sup>는 미국이 전염병, 경제침체, 인종차별, 기후위기, 국수주의, 중국·러시아 등 독재국가와의 경쟁을 현 시기 자국 안보의 도전과제로 인식하고 있음을 보여준다. 특히 중국을 국제체제에 도전할 수 있는 유일한 도전자로 인식하는 한편, 이란과 북한의 판도를 바꿀 수 있는(game changing) 능력과 기술 확보 노력이 미국과 동맹국 그리고 지역 내 안정을 위협한다고 규정하고 있다. 미국의 안보전략 우선순위는 미국인 보호, 경제번영 및 기회 확대, 민주주의와 미국인들의 생활방식 보호이며, 이를 위해 미국은 NATO 및 호주, 일본, 한국 등 동맹국과의 협력할 계획이다. 다만 러시아 및 중국과도 의미 있는 대화를 통해 비확산 노력을 주도할 것이며, 원칙에 기반한 외교적 접근을 통해 이란 핵문제, 북한의 핵·미사일 프로그램에 대응하겠다는 입장이다. 결국 바이든 정부는 동맹 활성화와 파트너십 업그레이드를 표방하고 있으며, 인도-태평양 지역에서의 4자 안보대화(Quad) 및 미일·한미 등 주요 동맹국 관계 강화를 시도하고 있다. 첨단 기술분야를 중심

48 김현욱, "미국의 인도-태평양 전략과 한국의 대응방안," 『IFANS 주요국제문제분석』 2019-13(서울: 외교안보연구소, 2019. 6. 14), pp. 3-4.

49 The White House, *Interim National Security Strategic Guidance* (March 3, 2021)

50 Antony J. Blinken, "A Foreign Policy for the American People," (Secretary of State Speech, Washington D.C., March 3, 2021)

으로 한 미중 탈동조화 추세가 이 지역에서 민주주의 국가 간 연대 노력과 연계될 가능성도 높아 보인다.

문제는 미중 전략경쟁 심화로 말미암아, 그동안 ‘안보는 미국, 경제는 중국’이라는 한국의 이중전략이 작동하지 않을 가능성이 높아지고 있다는 점이다. 특히 미중 전략경쟁이 한미일 vs 북중러라는 신냉전 구조 강화로 이어질 경우 한국의 핵심 관심사인 북핵문제 해결은 더욱 어려워질 것이다. 나아가 미중 간의 정치군사적 갈등이 심화되면 한미동맹과 주한미군의 역할 변화 등도 새로운 이슈가 될 것이다. 실제로 북한은 하노이 북미정상회담 결렬 이후 미중 전략경쟁에서 확실하게 중국편에 섰으로써 미국의 압력을 분산하겠다는 대외전략을 펴고 있다.<sup>51</sup> 이에 따라 중국의 왕이 외교부장이 한미연합훈련 중단을 거론<sup>52</sup>하고, 북한의 김여정 부부장이 주한미군 철수를 언급<sup>53</sup>하는 등 북중 양자 간 이익이 수렴하는 듯한 발언이 이어지고 있다.

반면 중국은 THAAD배치에 격렬히 반대하는 등 미국의 대중국 군사협력체제 한국 편입 가능성에 민감한 반응을 보이고 있다. 방어용 무기체계인 THAAD의 국내 도입에 대해서 중국이 크게 반발하고 경제보복에까지 나선 것은 THAAD 도입을 한국의 미국 미사일 방어망(MD) 체계 편입으로 인식한 결과라고 볼 수 있다. 이러한 중국의 인식 배경에는 전작권을 미국에 위임하여 둔 현실이 작동하고 있다. 북한의 위협이 날로 심각해지고 있을 뿐만 아니라, 동북아의 군비경쟁이 날로 심각해지고

있는 현실은 전작권 미국 위임 문제를 북한위협 억지보다 더 종합적인 시각에서 보아야 한다는 점을 시사해준다.

물론 국제관계에서 한국의 전략적 가치를 제고할 수 있다면, 미중 전략경쟁이 반드시 우리에게 위기로만 다가오지는 않을 것이다. 그렇지만 안보의 측면에서 바라보자면 미중 전략경쟁 심화와 동북아 군비경쟁 증가 추세는 대비가 필요한 사안임에는 틀림없다. 전작권 전환과 관련해서도 이러한 전략환경의 구조적 변화에 대한 고려가 필요하다.

최근 개최된 한미정상회담에서 미국은 한국의 성장한 국력을 인정하고, 한국을 글로벌 파트너로 대접하였다. 하지만 동시에 미국은 한국의 성장한 국력에 부합하는 국제사회의 책임을 주문하였다. 한국의 달라진 위상을 미국이 인정한 것은 자부심을 가질 일이나, 미중 전략경쟁 상황에서 한국의 부담이 증가한 것도 사실이다. 이후 아직 실제화하지는 않았지만 한국의 쿼드플러스 가입문제, 파이브 아이즈 편입문제 등 논란이 확산되고 있으며, 최근에는 글로벌 공급망 문제와 관련한 한국의 역할 확대 주문으로 이어지고 있다. 이러한 상황은 미중 전략경쟁이 약화되지 않는 한 한동안 지속될 것으로 보인다. 한국은 일방적으로 미국이나 중국 편에 서기보다는 국익을 중심으로 사안별로 협력한다는 입장인데, 이와 같은 전략적 유연성을 확보하기 위해서는 전작권 전환에 보다 적극적인 입장을 가질 필요가 있다.

## 2. 북한의 핵능력 증가

미중 전략경쟁 등 국제질서의 변화가 제기하는 새로운 안보위협이 존재하는 것은 분명하지만, 여전히 한국 안보의 최대 이슈가 북한의 위협

51 최용환, “2021년 한반도 평화프로세스의 전망과 과제,” 『이슈브리프』 통권 238호(서울: 국가안보전략연구원, 2021. 1. 18)

52 김유진, “왕이 ‘한미연합훈련 반대’ 발언에 외교부 ‘한미동맹사안,’” 『경향신문』 (2021. 8. 9)

53 “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『로동신문』 (2021. 8. 11)

이라는 점은 더욱 분명하다. 특히 북한의 핵능력이 크게 증가하면서, 핵 무기를 보유하지 못한 한국이 독자적으로 혹은 한국이 전작권을 주도하여 대응할 수 있는지 여부가 쟁점이 되고 있다.

북한은 이미 6번의 핵실험을 실시하였으며, 스스로 수소폭탄 실험에 성공하였다고 주장하고 있다. 뿐만아니라 2017년에는 미국 본토를 사정권으로 하는 대륙간탄도미사일(ICBM)능력을 과시하면서 ‘국가핵무력 완성’을 선언하기도 하였다. 이후에도 북한은 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 개발은 물론이고, 고체연료추진 로켓개발을 지속하고 있다. 더욱 우려스러운 것은 북한은 선제 핵공격 의지를 밝히는 등<sup>54</sup> 보다 공세적인 핵전략을 공언하고 있다는 점이다.

뿐만 아니라 2021년 1월 개최된 8차 당대회에서는 전술핵무기 개발 의지와 계획을 밝혔으며, 이외에도 다양한 생존성 높은 무기체계 개발 계획을 밝힌바 있다.<sup>55</sup> 심지어는 그동안 낙후되어 것으로 평가되었던 재래식 무기체계의 현대화에도 박차를 가할 것임을 분명히하고 있다. 특히 최근에는 사거리 1,500km의 순항미사일을 시험발사하고,<sup>56</sup> 뒤이어

54 8차 당대회에서 북한은 “전술핵무기 개발, 초대형핵탄두생산 지속 ... 15,000km 사거리 핵선제 및 보복타격능력 고도화 목표 제시” 등을 언급. 우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령: 조선로동당 제 8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여, 『로동신문』 (2021. 1. 9)

55 8차 당대회에서 북한이 밝힌 신형무기체계 개발계획 등의 내용은 “다단계개발유도기술을 더욱 완성하기 위한 연구사업을 마감단계에서 진행 ... 신형탄도로켓들에 적용할 극초음속활공비행전투부를 비롯한 각종 전투적사명의 탄두개발연구를 끝내고 시험제작에 들어가기 위한 준비를 하고있는데 ... 중형잠수함무장현대화목표의 기준을 정확히 설정하고 시범개조 ... 새로운 핵잠수함설계연구가 끝나 최종심사단계 ... 각종 전자무기들, 무인타격장비들과 정찰탐지수단들, 군사정찰위성설계를 완성”, “극초음속활공비행전투부 개발도입 ... 수중 및 지상 고체발동기대륙간탄도로켓개발 ... 핵잠수함과 수중발사핵전략무기 보유 ... 군사정찰위성 운용 ... 500km 전방중심까지 정밀정찰 가능한 무인정찰기 등 정찰수단 개발” 등임. “우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령: 조선로동당 제 8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여, 『로동신문』 (2021. 1. 9)

56 “국방과학원 새로 개발한 장거리순항미사일 시험발사 진행,” 『조선중앙통신』 (2021. 9. 13)

KN-23 미사일의 사거리 연장형으로 보이는 단거리 탄도미사일을 열차에 실어 시험발사하는<sup>57</sup> 등 전술급 신형무기개발에 박차를 가하고 있다. 북한은 자신들의 무기개발이 8차 당대회 결정 관철과 국방과학발전 및 무기체계개발 5개년계획에 따라 이루어지는 것이라고 밝히고 있어,<sup>58</sup> 전략·전술 무기개발이 지속될 것임을 시사하고 있다.

물론 북한 경제의 여력과 북한 보유 산업기반의 현실 등을 고려할 때 북한이 공언한 모든 것이 단기간에 달성될 것으로 보이지는 않는다. 하지만 북한이 제기하는 새로운 위협 그리고 북한이 공언한 미래 위협에 대비하지 않을 수 없는 것이 한반도의 현실이다.

2018년 한반도 평화전환으로 북핵문제 해결의 실마리를 찾는 듯하였지만, 2019년 하노이 북미정상회담 이후 남북 및 북미 관계는 다시 경색 국면을 벗어나지 못하고 있다. 미국의 바이든 정부가 외교를 통한 북핵문제 해결을 내세우고 있지만, 단기간에 북핵문제 해결이 이루어질 것이라고 예상하는 사람은 거의 없다. 특히 북한은 미국과의 대결을 장기전으로 인식하고, 시간이 지날수록 자신들의 핵과 전략무기 능력이 지속적으로 증가할 것임을 설득하고 싶어 하는 것으로 보인다. 이에 따라 신형 전술무기 개발은 물론이고 영변 등 핵시설에서의 분주한 활동이 감지<sup>59</sup> 되는 등 지속적으로 능력 증가를 시도하고 있다. 반면 미국은 미중 경쟁과 산적한 국내외 현안으로 인해 북핵문제 해결에 집중하지 못하고 있는

57 “박정천비서 철도기동 미사일 현대의 검열사격훈련 지도,” 『로동신문』 (2021. 9. 16)

58 “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』 (2021. 9. 15)

59 Frank Pabian, Olli Heinonen, Jack Liu and Samantha J. Pitz, “Yongbyon Nuclear Research Center: Construction Activity Near ELWR,” (September 17, 2021) <<https://www.38north.org/2021/09/yongbyon-nuclear-research-center-construction-activity-near-elwr/>> (검색일: 2021. 9. 19)

실정이다.

향후 북핵상황이 어떻게 전개될지에 대해서 여기에서 상세하게 다룰 필요는 없겠지만, 북핵문제 진전에는 앞으로도 많은 시간과 노력이 필요할 것이라는 점은 분명하다. 핵협상이 재개되더라도 이 문제가 쉽게 해결될 가능성이 매우 낮기 때문이다. 앞서 언급한 바와 같이 북한은 국제사회의 대북제재에도 불구하고 자신들이 버틸 수 있음을 보여주는 한편, 시간이 지날수록 핵과 전략무기 능력이 증가할 것이라는 점을 설득하고 싶어 한다. 반면 미국은 대북제재가 제대로 작동한다면 그 효과는 누적적으로 나타날 것이기 때문에 시간은 자기들의 편이라고 인식하는 듯하다. 특히 미국 입장에서 북한은 국제법을 위반하고 핵개발을 강행한 국가이기 때문에 미국이 먼저 제재를 완화할 생각도 없다. 또한 30년이상 지속된 북핵위기 과정 속에서 북미 간의 신뢰는 크게 손상되어 있는 것이 현실이다. 결국 한국으로서는 북핵위협이 한동안 지속될 것이라고 판단할 수밖에 없다. 한국형 미사일 방어체계, 전략적 타격체계 등 북한의 대량살상무기 대응체계가 준비되고 있고, 한미 간에도 확장억지력 제공과 관련된 다양한 안보협력이 지속되는 이유도 바로 이 때문이다.

문제는 핵무기 보유 이후 북한의 대남 군사전략과 행태가 어떻게 변화할 것인가 하는 것이다. 이와 관련하여 많이 인용되는 것은 ‘안정-불안정 역설(Stability-Instability Paradox)’이다. 즉, 핵무기를 보유한 이후 핵을 사용한 전면전 가능성이 낮아져 안정성이 높아지는 반면, 제한적 군사충돌이 증가하는 상황을 의미한다. 핵무기 보유에 따른 전략적 안정성이 오히려 국지분쟁 등 전술적 불안정성을 높인다는 것이다. 대표적으로 파키스탄의 경우 핵무기 보유 이후 이러한 현상이 나타난 사례이다. 반면 인도나 이스라엘의 경우에는 이러한 현상이 나타나지 않았다. 물론

인도, 이스라엘, 파키스탄 등과 북한을 단순 비교하기는 어려울 것이다. 결국 향후 북한이 어떤 행태를 보일지는 알 수 없지만, 과거 사례와 북한의 행태를 고려할 때 한반도에서 제한적 도발은 지속적으로 이어질 가능성이 높다.<sup>60</sup> 즉, 북한이 핵무기 보유가 한반도의 안정을 가져온다는 증거는 어디에도 없다. 오히려 북한은 핵무기 보유 이후에서 각종 신형 전술무기 개발에 박차를 가하고 있다. 실제 북한이 개발을 공언한 신형 전술무기의 상당부분은 한반도와 그 주변지역을 대상으로 한 것으로 보인다.

### 3. 한국 사회 민주화에 따른 사회적 비용 증가

한국 사회가 민주화되면서 국가안보에 관한 사안이라고 하더라도 특정 지역에 부담이 집중되거나, 구체적 피해가 발생하는 경우 사회적 문제가 발생한다. 실제로 민주화 이후 대중 기피 시설이 입지하게 되는 경우, 관련 보상법을 제정하여 대응하는 사례가 크게 증가하였다.<sup>61</sup> 한국 사회가 민주화되기 이전에는 안보문제에 관한 한 불만이 있더라도 표면으로 분출되는 경우가 매우 드물었다. 하지만 한국 사회가 민주화되면서

60 이근욱, “핵보유 이후 국가들의 행동방식 모델 이론,” 김태형 외, 『북한이 핵 보유국이 된다면 어떻게 달라지는가』 (서울: 사회평론아카데미, 2020), pp. 48-49.

61 1989년 6월 16일 발전소 주변지역 지원제도가 처음 법제화된 이래, 상수원 보호구역 주민지원제도(1994. 8. 3), 폐기물 처리시설 주변지역 지원제도(1995. 1. 5), 상수원 관리지역 주민지원제도(1999. 2. 8), 댐 주변지역 지원제도(1999. 9. 7), 접경지역 지원제도(2000. 1. 21), 개발제한구역(2000. 1. 28), 야생동식물특별보호구역 인접지역 지원제도(2004. 2. 9), 생태·경관보전지역 주민지원제도(2004. 12. 31), 행정중심복합도시 주변지역 지원제도(2005. 3. 18), 자연공원구역 주민지원제도(2005. 3. 31), 백두대간보호지역 주민지원제도(2005. 5. 31) 등이 잇따라 도입되었다. 이러한 주민지원 제도의 도입은 모두 민주화 이후에 이루어졌다. 최용환, “민주화 이후 군과 지역사회: 협력적 민군관계 형성을 위한 과제,” 『GRI 연구논총』 제11권 제3호(2009), pp. 61-83 참조.



과거와 같은 금기는 거의 사라졌으며 안보관련 사안이라고 하더라도 예외가 될 수 없었다.

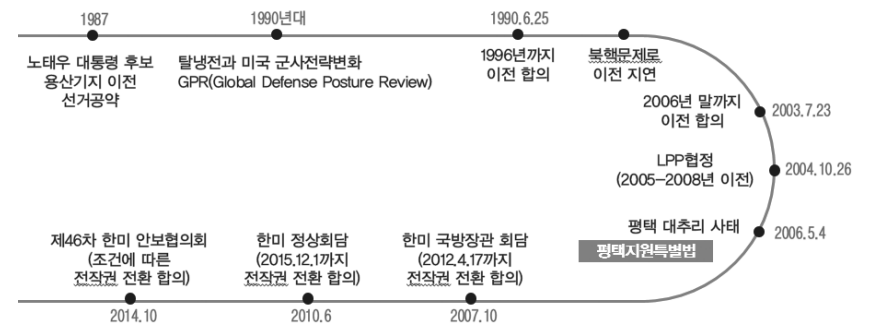
문제는 국가안보가 전형적인 공공재의 성격을 가진다는 점이다. 공공재는 비경합성과 비배제성을 특징으로 한다. 누군가가 국가안보에 기여하지 않았다고 해서 그 혜택에서 배제할 수 없으며, 따라서 안보 이익을 향유하기 위해 경쟁할 필요도 없다. 그런데 실제 상황에서 안보 부담은 특정한 지역에 집중되는 반면, 안보의 편익은 국민 전체가 누리는 방식으로 운영이 된다. 예컨대 남북한의 군사적 대치상태 특성상 군부대가 특정 지역에 집중적으로 주둔할 수밖에 없는 상황이 지속되면서 관련 민원이 증가하는 것이 대표적인 사례이다.

전작권 전환이 2012년에서 2015년으로, 다시 조건에 기초한 전환으로 변화되면서, 주한미군 주둔 지역을 중심으로 국가 정책에 대한 신뢰가 하락하고 있다. 예컨대 전작권 전환이 지연되면서 북한군 장사정포 등에 대한 대화력전 임무를 수행하는 동두천 주둔 미 2사단의 재배치도 지연되었다. 국가 안보를 위해 전작권 전환 정책이 변화되었다는 것은 중앙정부의 입장이지만, 지자체 면적의 40% 이상의 주한미군에 공여하고 있는 동두천시 입장에서는 예측할 수 없는 중앙정부 정책의 결과, 도시 발전 계획의 수립과 집행이 불가능해진 것이다.<sup>62</sup> 이러한 문제들은 최초 이익갈등으로 시작하지만, 국가의 적절한 대책이 마련되지 않으면 주한미군 주둔 자체에 대한 거부감으로 확산되기도 한다.<sup>63</sup>

전작권 전환과 관련된 핵심 지역은 동두천과 평택이다. 동두천은 북한

군 장사정포 대응을 위한 대화력전 임무를 수행하는 미 2사단이 주둔한 지역이기 때문이다. 원래 전작권이 전환되면 미 2사단의 임무가 한국군으로 전환되고, 동두천의 미 2사단은 평택기지로 옮겨갈 예정이었다. 하지만 전작권 전환이 수차례 지연되면서 동두천 지역은 예측할 수 없는 국가 정책의 피해를 고스란히 받게 되었다.<sup>64</sup> 잘못된 정책보다 더 나쁜 정책은 예측할 수 없거나 일관성이 부족한 정책이다. 물론 주한미군 재배치 문제는 핵심적 국가 안보 사안이고, 한국 정부 독자적으로 결정할 수도 없는 문제이다. 그럼에도 불구하고 정부정책의 예측가능성이 낮아지면서 주한미군 공여지역 주변지역 지자체는 도시발전 계획을 수립할 수도 방치할 수도 없는 상황에 수십년간 노출되고 있다.<sup>65</sup>

〈그림〉 주한미군 재배치 사업 추진 경과



62 최용환 외, 『주한미군기지 이전 동두천 지역 지원방안 연구』(수원: 경기개발연구원, 2008)

63 최용환 외, 『한미동맹 재조정과 주한미군』(수원: 경기개발연구원, 2007), pp. 100-103.

64 김태경 외, 『미 2사단 이전계획 변경에 따른 동두천 활성화 방안』(수원: 경기연구원, 2015), PP. 24-26.

65 이성진, “반환 미군기지 4곳의 딜레마,” 『주간조선』(2019. 12. 23)

또한 전작권이 전환되면 부대 이전이 예상되는 주한미군 기지가 집중되어 있는 경기북부 주요 시군의 재정자립도는 전국 평균에도 미치지 못하는 실정이다. 특히 미군기지 이전 사업은 현재 미군 주둔지역의 기존 공여지를 매각한 대금으로 이루어지기 때문에, 재정이 열악한 지자체들로서는 불만이 제기될 수밖에 없다.<sup>66</sup>

〈주한미군 공여구역 집중 경기북부 주요 시군 재정자립도 현황 (단위: %)〉

	2019년	2018년	2017년
전국 평균	51.4	53.4	53.7
의정부	30.0	30.7	34.8
동두천	30.0	29.3	31.7
파주	46.4	43.6	42.5

자료: 통계청 <[http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1YL20921](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20921)>

물론 전작권이 전환되더라도 주한미군은 남아있을 것이기 때문에 이 문제의 본질적 속성이 전작권과 직접 연결되어 있는 것은 아니다. 하지만 전작권이 언제 전환될 수 있는지 알 수 없는 상황이 지속되면서 정부 정책에 대한 지역사회의 신뢰가 감소하고, 동맹에 대한 인식이 악화하는 등 사회적 비용도 증가하고 있다. 특히 이른바 ‘조건에 기초한 전작권 전

환’에 한미가 합의하면서, 전작권 전환 시기를 특정할 수 없는 것이 현실이라는 점에 주목할 필요가 있다. 정부정책의 불확실성이 커지면서 해당지역에서는 정부에 대한 불신은 물론 동맹과 동맹군에 대한 인식 악화가 나타나고 있다. 이 문제에 대한 대책은 일차적으로는 피해가 집중되는 지역에 대한 정부 지원일 것이다. 하지만, 미군 주둔지역과 한국군 주둔 지역에 대한 형평성 문제가 제기되는 등 해결책 마련도 쉽지 않은 것이 현실이다. 여기에 전작권을 전환한다면 전환시기도 확정하지 못하는 현실이 겹쳐지면서 문제가 더욱 악화되고 있는 것이다. 2002년 경기도 양주군에서 주한미군 장갑차에 의해 발생한 여중생 압사사건이 반미시위로 확산된 배경에는 이 같은 지역사회 정서가 녹아 있다고 할 수 있다. 한국 사회의 이데올로기적 분열 구조 역시 반미정서 확산의 한 원인이 될 수 있지만, 주한미군과 지역사회 간에 발생하는 다양한 사회경제적 요인들도 중요한 한 축을 이루고 있음을 인식할 필요가 있다.

#### 4. 한국의 국력 성장에 따른 미국의 대한(對韓) 인식 변화

2021년 5월에 개최된 한미정상회담은 한국의 변화된 위상을 확인할 수 있는 계기였다. 미국과 국제사회의 도움으로 정부를 수립하고 전쟁을 이겨냈으며 경제성장도 이룩할 수 있었던 국가가, 이제 미국에 당당히 투자하고 글로벌 가치사슬 체계 구성의 핵심역할을 감당할 수 있음을 보여주었기 때문이다. 미국은 성장한 한국의 위상을 인정해주었지만, 이에 걸맞는 책임과 역할을 주문했다. 세계보건기구와 세계무역기구 등 국제기구 개혁에 한미가 협력을 약속하였고, 차세대 배터리, 수소에너지, 탄소포집·저장(CCS) 등과 같은 청정에너지 분야 및 인공지능(AI), 5G, 차

66 “국비확보에도 웃지 못하는 동두천시... 정부 도움 절실,” *Newsis* (2019. 12. 24)

세대 이동통신(6G), Open-RAN 기술, 양자기술, 바이오 기술 등 신흥 기술 분야에서 협력할 것을 약속하였다.<sup>67</sup>

이제 한국은 3050클럽에 가입한 국가이자 세계 10위권 무역규모를 자랑하는 선진국이라 불리고 있다. 문제는 이처럼 한국의 국력이 성장하면서 자국 방위를 미국에 의존하고 있는 것에 대한 안보 무임승차론이 증가하고 있다는 점이다. 특히 트럼프 전 미국 대통령의 경우 한국은 잘 사는 나라인데 왜 미국이 더 많은 비용을 부담하면서 한국을 지켜주어야 하는지에 대해 의문을 제기하곤 하였다. 물론 동맹구조 속에서 한국이 부담하는 직간접적 비용을 고려할 때 트럼프 대통령의 이와 같은 인식은 편견에 기초한 것이라고 할 수 있다.<sup>68</sup> 하지만 미국이 주한미군에 대한 방위비 증액을 지속적으로 요구하고 있는 배경에는 한국의 경제성장에 따른 미국의 대한(對韓) 인식 변화가 존재하고 있음을 부정할 수 없다. 2021년 3월 5일부터 7일까지 워싱턴에서 개최된 제11차 방위비분담특별협정(SMA, Special Measures Agreement) 협상에서 한미는 2021년 분담금의 2020년 대비 13.9% 인상에 합의하였다. 또한 2022년부터 2025년까지는 한국의 국방비 증가율을 적용하기로 하였다. 한국 정부는 이 합의가 합리적이고 공평한 분담이라는 원칙을 지켜낸 협상이라는 입장<sup>69</sup>이지만, 분담금 인상률이 과하다는 지적도 있었다.<sup>70</sup> 정부발표에 대한 논란을 여기에서 자세히 다룰 필요는 없겠지만, 미국 측의 방위

비 분담 요구가 지속되어 왔으며 이러한 경향은 앞으로도 이어질 것이라는 점은 분명해 보인다.

미국의 일부에서는 한국이 성장한 국력에 걸맞는 비용을 분담하지 않고 있다는 점에 대한 불만을 제기하기도 한다.<sup>71</sup> 이러한 추세를 고려했을 때, 미국은 북한의 재래식 위협에 대해서 한국이 비용을 분담한다면 기꺼이 이를 용인할 것이다.<sup>72</sup> 즉 미국에 기대어 한국의 안보를 보장받기에는 한국의 국력이 많이 성장하였으며, 이제는 성장한 국력에 걸맞는 보다 수평적인 한미동맹 발전이 요구되는 상황이다. 한국의 안보와 관련하여 한국이 더 많은 안보 부담을 감당한다는 것은 어찌면 매우 당연한 일이며, 스스로의 안보를 감당할 작전권을 가져오는 것도 자연스러운 일이다. 한국의 입장과 효율성에만 집중하여, 앞으로도 계속해서 미국이 한국의 안보를 책임져주기를 바라는 것은 비현실적이거나 무책임한 주장이 될 수 있다.

67 “한미 정상 공동성명” (2021. 5. 22) <<https://www1.president.go.kr/articles/10346>> (검색일: 2021. 9. 5)

68 조준형, “한국이 안보 ‘무임승차’ 한다고?” 『연합뉴스』 (2019. 11. 21)

69 외교부 보도자료, “제11차 한미 방위비분담특별협정(SMA) 협상 최종 타결,” (2021. 3. 9)

70 고영대, “11차 방위비분담협정, 정부발표의 기만을 폭로한다,” *ohmynews* (2021. 4. 17)

71 Doug Bandow, “Broken Hearts Club: 6 Allies America Needs to Divorce,” *The National Interest* (February 12, 2015)

72 김정수, “전시작전통제권 전환과 한미동맹의 변화,” 『국방연구』 제59권 제1호 (2016. 3), pp. 42-43.

## IV

## 전시작전통제권 전환의 쟁점과 과제

1. 북한 위협 대처
2. 변화하는 안보환경 대응
3. 한미의 이해관계
4. 조건에 기초한 전환과 전환능력 검증 문제

## 1. 북한 위협 대처

전작권 전환과 관련된 핵심쟁점은 전작권 전환 이후에 과연 한국군이 주도해서 북한의 위협에 효율적이고 효과적으로 대응할 수 있는지 여부이다. 현 시점에서 북한의 핵위협을 효과적으로 억지하기 위한 최선의 방법은 한미동맹과 미국이 제공하는 확장억지력이라는 점은 분명하다. 하지만 그것이 전작권 전환 반대의 이유가 될 수는 없다. 전작권을 한국이 행사하는 것과 한미동맹은 별개이기 때문이다. 핵무기를 포함한 북한의 전략무기 위협에 대해서는 동맹 차원에서 별도의 작전계획이 마련되어야 할 것이며, 전작권을 미국에 두었을 때 미국의 확장억지력이 더 확실하게 보장된다는 것은 동맹인 미국에 대한 불신이거나 과잉의존이라고 볼 수 있다.

일부에서는 주한미군의 인계철선 역할을 강조하면서 한국이 전작권을 단독 행사하게 되면 북한에 잘못된 메시지를 줄 수 있으며, 주한미군 철수로 이어질 가능성도 있다고 주장한다. 하지만 전작권 전환과 주한미군 철수 역시 완전히 별개의 문제이다. 전작권을 전환한다고 해서 미군이 철수하는 것은 아니기 때문이다. 실제로 한미 간 전작권 전환 논의가 한창이던 2006년 당시 미국 국방장관 럼스펠드는 ‘전작권이 전환되더라도 전쟁 발발시 한국 혼자 북한을 상대하는 것이 아니다. 미국이 한국의 취약한 전력을 보완하면 되는데, 한국은 마치 혼자 싸우는 것처럼 단독 방어 준비가 안 되어 있으니 전작권 전환을 연기하자고 하는데 이해하기 어렵다’는 의견을 전해오기도 했다.<sup>73</sup> 동맹군을 인계철선으로 활용한다

73 김종대, 『위기의 장군들』 (서울: 메디치, 2015), p. 212.



는 발상도 이상하지만, 미군 이외에 수십만의 미국시민이 한국내에 거주하고 있는 상황에서 유독 미군만이 인계철선 역할을 수행한다는 것도 논리적으로는 이해하기 쉽지 않다.<sup>74</sup>

작전기획, 정밀타격 및 정보·감시·정찰(ISR: Intelligence, Surveillance and Reconnaissance) 등과 관련된 한국군의 능력을 고려할 때, 작전권 전환이 아직 시기상조라는 지적도 있다. 또한 미군의 첨단 군사장비를 활용해본 적이 없는 한국군 장성이 한미연합군을 이끌게 되면 이러한 장비를 반영한 작전계획을 수립할 수 없다고도 한다. 이외에도 작전권 전환시 한국의 국방비 부담이 크게 증가할 것이라는 우려도 있다. 미군의 첨단장비를 활용하는 장점이 존재하는 것은 분명한 사실이기 때문에 충분히 설득력이 있는 주장이다. 하지만 이러한 주장은 미국의 상황과 군사전략에 대한 고려 없이, 한국의 필요와 입장만 주장한다는 문제가 있다.<sup>75</sup> 6.25이후 한미 간에는 군사동맹이 유지되는 속에서 주한미군의 감축과 작전통제권 이양 등이 끊임없이 이루어졌다. 다만 한국의 요구를 미국이 일방적으로 수용한 경우는 없으며, 미국의 군사전략이나 동아시아 전략변화와 한국의 요구가 일치할 때 더 많은 변화가 이루어졌다. 때로는 미국의 세계전략 변화에 따른 일방적 주한미군 감축 등이 강행되었다는 점도 기억할 필요가 있다. 1970년대 7사단 철수, 2000년대 2사단 일부 이라크 재배치 때 미국은 한국의 의사를 묻지 않았으며, 심지어 한국의 반대에도 불구하고 자신들이 원하는 조치를 취했다. 즉 미군이 한국에 주둔하고 있는 것은 동맹국인 한국의 안보를 위한 목적도 있을 것

이나, 근본적으로는 자국의 이해에 부합하기 때문이라고 보는 것이 정확할 것이다.

북한의 핵위협이 심각한 것은 사실이지만, 실제 미래 한반도에서의 분쟁은 전면전이 아니라 재래식·국지전의 가능성이 더 높다는 점도 중요하다. 북한은 핵보유에 따른 자신감으로 확전우세를 확보할 수 있다고 판단할 가능성이 높기 때문에 국지분쟁에서 보다 공세적으로 나설 우려가 있다. 문제는 미국이 한반도에서의 국지전이 자국의 심각한 안보위협이라고 인식하지 않을 가능성이 높고, 이 경우 남북 모두를 자제 시키는 방식으로 대응할 가능성이 높다는 점이다. 실제 과거 역사에서 미국은 북한의 도발을 억지하기도 하였지만, 한국의 대응을 자제시키는 역할도 담당해왔다. 1968년의 1.21 청와대 기습사건, 1976년의 8.18 도끼만행 사건 등 북한의 도발에 대한 미군의 대응은 한국군의 의사와 달랐으며 이는 북한이 대남도발을 더 쉽게 생각하도록 만들었을 수 있다.<sup>76</sup> 북한의 국지도발에 대한 미국의 소극적 대응 혹은 한국군의 대응 자제 입장에 따라, 한국의 대응은 주로 재발방지 촉구 및 재발시 강력한 응징 의지의 표현에 그쳤다.<sup>77</sup> 미국 입장에서는 한반도에서의 국지적 분쟁이 전면전으로 비화하여 불필요한 연루의 위험이 증가하는 것을 반기지 않을 가능성이 높다. 물론 한미 연합전력이 북한의 전면전을 억지하는 강력한 기제로 작동하고 있는 것은 사실이다. 하지만 2000년 이후에도 지속적으로 발생하고 있는 북한의 국지도발을 억지하지 못하였다는 점 역시 분명하다.

74 최용환·이수형, 『북핵과도기 한국의 안보정책 과제와 쟁점』(서울:국가안보전략연구원, 2020), pp. 42-43.

75 김정수, “전시작전통제권 전환과 한미동맹의 변화,” pp. 40-41.

76 김정수, “전시작전통제권 전환과 한미동맹의 변화,” pp. 31-32.

77 안광수, “북한의 국지도발에 대한 쟁점과 정책방향,” 『전략연구』 통권 제56호 (2012. 11), p. 129.

현재의 구조라면 평시에는 한국군이 작전통제권을 행사하지만 데프콘-3상황이 되면 한미연합사령관의 전작권 행사 여부를 결정해야 한다. 그런데 북한의 전략·전술무기 개발 추세를 고려할 때 전시와 평시를 구분하여 전작권을 행사하는 현재 시스템의 효율성이 얼마나 되는지 의문이다. 예컨대 과거와 같은 재래식 군사충돌의 경우 적의 공격이 개시된 이후 최대한 빠르게 데프콘-3을 발령하면 된다. 하지만 핵탄두를 장착했을지도 모르는 미사일이 발사된 상황에서는 적 미사일이 우리 영토에 닿기 전에 반격이 시작되어야 한다. 한반도처럼 중심이 짧은 공간에서 그 시간은 매우 짧을 수밖에 없는데, 미군 사령관으로서는 그 미사일이 미 본토나 주한미군 주둔지를 향하지 않는 이상 확전을 주저할 수 있다. 핵심 정보감시 자산의 미군 의존성이 높은 한국군이 얼마나 빠르고 효율적으로 대응할 수 있는지도 의문이다. 또한 연평도 포격사건에서 볼 수 있었던 것처럼 독자적 전쟁계획을 기획해보지 못한 한국군은 효과적 반격에 한계를 보이는 경우도 있었다.<sup>78</sup> 북한이 자신들의 핵능력 증가에 따라 확전우세를 확보할 수 있다고 판단하면 국지분쟁에서 보다 공세적으로 나설 가능성도 있다는 점에서, 전작권 전환 문제를 전향적으로 고민해볼 필요가 있다.

78 김중대, 『서해전쟁』 (서울: 메디치, 2015), pp. 287-298. 이 책에서 김중대는 연평도 포격사건 당시 한국의 함참은 공군에 장착된 미사일이 공대공인지 공대지인지에 둔감했고, 결국 공군 전투기들이 공대공 미사일만 장착한 상태로 출격하여 연평도를 포격한 북한 지역에 보복공격을 가할 시간을 놓쳤다고 주장한다. 또한 공대지 미사일 장착한 전투기 2차 출격을 결심하는 과정에서는 미군과 협의가 필요하다는 주장이 대두되어 결국 대응 시점이 지나버렸다는 것이다. 이러한 사례는 독자적 전쟁기획 능력이 없고 미군에 대한 의존도가 높은 한국군의 현실을 상징적으로 보여준다.

## 2. 변화하는 안보환경 대응

한미는 여러 버전의 작전계획(OPLAN: Operational Plan)을 가지고 있는 것으로 알려져 있다. 전면전에 대비한 ‘작계 5027’, 북한 급변사태에 대비한 ‘작계 5029’ 등이 그것이다. 2015년에는 북한의 핵·미사일 등 대량살상무기(WMD), 사이버전, 생화학전 대비 계획을 포함한 ‘작계 5015’도 만들었다. 작계 5015는 북한의 미사일 위협을 탐지(Detect), 교란(Disrupt), 파괴(Destroy), 방어(Defense)하는 이른바 4D작전을 반영한 것으로 알려졌다.<sup>79</sup>

이러한 내용이 사실이라면 검토가 필요한 몇 가지 문제가 있다. 첫째, 작계 5029가 한미연합 작전계획이라면 북한 내부에 급변사태가 발생하는 경우, 한국군이 독자적으로 작전을 수행하는 것이 아니라 한미연합군이 대응하게 될 것이다. 바꾸어 이야기하면 미군의 동의 없이 한국군이 독자적으로 북한 급변사태에 대응하기 어렵다는 것이다. 북한 급변사태에 대비한 작계5029는 노무현 정부 시절 작전계획이 아니라 개념계획 차원에서 논의가 있었으나, 급변사태는 북한이 한국을 위협하는 전시 상황이 아니므로 한국이 독자적으로 대응해야 한다는 이유로 작전계획으로 발전하지 못했다.<sup>80</sup> 하지만 이명박 정부 출범 첫해인 2008년 김정일 위원장이 뇌졸중으로 쓰러지자 작계 5029가 완성되었다.<sup>81</sup> 물론 북한 내 급변사태가 어떤 형태로 발생할지 미리 예측할 수 없으며, 한미연합

79 양낙규, “해킹당한 작계5015 내달 보완 완료,” 『아시아경제』 (2018. 11. 25)

80 이종석, 『칼날위의 평화』 (서울: 개마고원, 2014), pp. 144-148.

81 장일현, “키리졸브 전면수정, 싯! 작전계획 5029,” 『조선일보』 (2011. 2. 15)

전력 활용 필요성이 제기될 수도 있을 것이다. 하지만 북한이 한국을 군사적으로 위협하지 않는 상황이라면 한국군이 독자적으로 움직이는 것이 당연하다. 또한 국제정치의 냉엄한 현실을 고려할 때 미국과 한국의 목표가 다를 가능성도 있다. 특히 미군이 자국 국경에 근접하는 상황을 중국이 반기지 않을 것도 분명하기 때문이다. 즉, 한미연합전력이 북한 급변사태를 명분으로 북한 지역에 진입하는 경우, 이것이 중국의 한반도 개입 명분이 될 우려도 있다.

둘째, 작계 5015가 북한 미사일 위협 대응을 위한 4D 작전을 한미연합으로 추진하는 것이라면, 주변국은 이것을 한국의 미국 미사일 방어망(MD) 편입으로 이해할 가능성이 있다. 물론 북한의 핵과 미사일 위협이 존재하기 때문에 미사일 방어망이 필요한 것은 분명하다. 그리고 한미연합사의 존재 자체가 북한의 위협방어이기 때문에 한미가 공동으로 미사일 위협에 대한 대응체제를 구축하는 것도 필요하다. 하지만 그것이 미국의 MD편입으로 받아들여지는 것은 곤란하다. 방어용 무기체계가 분명한 THAAD 도입에 대해서 중국이 한사코 반대하고, 경제보복에까지 나선 이유도 이 때문이다. 미국이 전작권을 가진 상황에서는 자체 국방력 강화 노력이 미국의 대중 군사대응 체계에 편입되는 것으로 오해받을 수 있다. 결국 미중 전략경쟁이 심화되는 국면에서 전작권을 전환하지 않으면 한국의 방어를 위한 무기체계의 도입과 관련해서도 지속적으로 문제가 발생할 가능성이 높다.

셋째, 21세기 전쟁의 양상은 과거와 크게 달라지고 있다. 한국 역시 전쟁 패러다임 변화에 대응한 국방개혁을 진행하고 있다. 위협 및 전쟁 패러다임의 변화는 첫째, 북핵위협에서 해양위협, 초국가적·군사적 위협을 포함하는 전방위적 위협으로의 위협 대상 변화, 둘째, 지·해·공 3차

원 공간에서 지·해·공·심해저·우주·사이버·전자기 등 7차원적 공간으로의 전쟁수행 공간 변화, 셋째, 전통적인 국가 간 고강도 분쟁뿐만 아니라 저강도 분쟁, 회색지대 도발, 하이브리드 전쟁 등 전쟁 형태의 변화, 넷째, 4차 산업협력 등 기술발전에 따른 군사변혁 속도의 변화, 다섯째, 한국군 단독작전 뿐만 아니라 한미 연합작전 및 우방국들과의 공동작전 능력 확보 필요성 등 여러 차원에서 이루어지고 있다.<sup>82</sup> 정규군을 활용한 전통적인 분쟁이 사라진 것은 아니지만, 전시와 평시를 구분하기 어려운 여러 가지 변화가 발생하고 있는 것이다. 물론 한반도의 현실을 고려할 때, 대규모 전면전의 가능성이 항상 열려 있는 것이 사실이다. 하지만 다양한 변화에 대응한 복합적인 능력을 동시에 갖추어야 할 필요성도 증가하고 있다.

비전통 안보위협 대처와 관련하여 한국군은 평시작전통제권을 이미 전환하였기 때문에 독자적이고 주도적으로 대처할 수 있어야 할 것이다. 실제 한국군의 국방개혁 역시 전작권과 무관하게 추진되고 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 한국군의 독자적 전쟁기획 능력에 대한 의구심이 존재하는 것도 사실이다. 예컨대 1994년 평시작전통제권 이양시 한미는 평시에도 '연합권한위임사항(CODA: Combined Delegated Authority)에 의거하여 전시작전계획의 수립, 연합훈련, 연합 정보감시, C4I상호운용성, 연합교리발전 등 기능들은 한미연합사에 재위임하였다.<sup>83</sup> 평시작전통제권 이양을 통해 사실상 대부분의 권한이 한국군으로 이양되었으며, 전작권은 매우 제한적인 부분에 불과하다는 주장도 있

82 송영무, 『선진 민주국군을 향해』 (서울: 박영사, 2020), pp. 21-24.

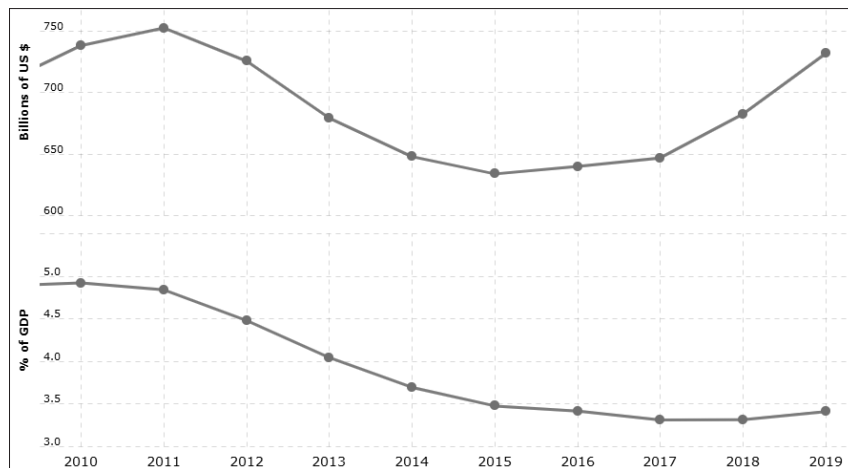
83 박휘력, "참여정부의 전시작전통제권 전환 추진 배경의 평가와 교훈," p. 229.

다. 하지만 군(軍)의 존재 의의가 전시 대비이므로 평시와 전시를 유기적으로 연결하는데 필요한 몇가지 권한이라는 연합권한위임사항(CODA)이 사실상 군의 운용과 관련된 핵심 사안이라는 점에서 평시작전통제권이 양의 의미를 퇴색시킨다는 주장도 충분히 설득력이 있다. 전작권을 미국에 위임하였을 뿐만 아니라, 평시와 전시를 연결하는 핵심 사안을 미군에 의존하고 있는 상황이기 때문이다.

### 3. 한미의 이해관계

앞서 검토한 바와 같이 한국의 국력이 성장하면서 한미동맹이 일방적으로 도움을 주고 도움을 받는 관계라는 인식에 재고가 필요한 상황이 되었다.

〈미국 국방예산 추이(2010-2019)〉



자료: <<https://www.macrotrends.net/countries/USA/united-states/military-spending-defense-budget>> (검색일: 2021. 9. 17)

미국의 국방비가 세계 최고 수준인 것은 변함이 없지만, 미국의 경제적 어려움으로 한동안 국방비의 절대액수가 감소하기도 했다. 위 그림에서 볼 수 있는 것처럼 미중 전략경쟁이 확대·심화되면서 미국의 국방예산은 다시 증가하고 있지만, GDP 대비 국방예산 비율은 지속적으로 줄어들고 있는 것이 현실이다. 뿐만 아니라 최근 미국은 이라크와 아프가니스탄 등 지역에서 철군을 강행하는 등 오래 지속되는 전쟁의 부담에서 벗어나기 위해 노력하고 있다. 또한 세계의 경찰로서 미국의 역할에 대한 미국 국내의 회의론이 크게 증가하고 있는 것도 사실이다.

이러한 점을 고려한다면 한반도 유사시 미국의 한반도 증원과 관련하여 두 가지 차원에서 문제가 제기될 수 있다. 첫째, 한미상호방위조약은 자동개입조항을 가지고 있지 않다. 한미상호방위조약에 따르면 일방의 영토에 대한 군사적 침공이 발생하면 다른 일방은 자국의 ‘헌법상 절차에 따라(in accordance with its constitutional processes)’ 개입하도록 되어 있다.<sup>84</sup> 즉 미국 국내정치적 상황에 따라 전시 증원이 어려울 가능성도 있다. 둘째, 미국이 전시증원을 결정한다고 하더라도 실제 이것을 이행할 능력이 되는지에 대한 확신도 줄어들고 있다. 현재 계획대로라면 전쟁 발발시 ‘시차별 부대전개 목록(TPFDD: Time Phased

84 한미상호방위조약 제3조 “各 當事國은 他 當事國의 行政 支配下에 있는 領土와 各 當事國이 他 當事國의 行政 支配下에 合法的으로 들어갔다고 認定하는 今後의 領土에 있어서 他 當事國에 對한 太平洋 地域에 있어서의 武力攻擊을 自國의 平和와 安全을 危殆롭게 하는 것이라고 認定하고 共通한 危險에 對處하기 爲하여 各自의 憲法上의 手續에 따라 行動할 것을 宣言한다.(Each Party recognizes that an armed attack in the Pacific area on either of the Parties in territories now under their respective administrative control, or hereafter recognized by one of the Parties as lawfully brought under the administrative control of the other, would be dangerous to its own peace and safety and declares that it would act to meet the common danger in accordance with its constitutional processes.)” <[http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m\\_3834/contents.do](http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3834/contents.do)> (검색일: 2021년 5월 17일)



Forces Deployment Data)’에 따라 최대 69만명에 이르는 미 증원군을 한반도에 단계적으로 전개하도록 되어있다. 이와 관련하여 전작권을 미국에 두었을 경우 미국의 자동 개입이 용이하지만, 한국군으로 전작권이 전환되었을 때 미군의 신속한 조기개입에 대한 확신을 가질 수 없다는 주장도 있다.<sup>85</sup> 하지만 앞서도 살펴보았듯이 이러한 주장은 전작권과 동맹을 등치시켜 생각하는 한계를 벗어날 수 없다. 미국이 특정지역의 분쟁에 개입하거나 미군을 재배치하는 것을 결정하는 1차적 기준은 자국의 이해관계이다. 즉, 한국이 방위비 분담금을 더 많이 부담하고, 전작권을 미군에 두는 것은 긍정적 요소일 수는 있으나, 결정적 조건은 아니다.

예컨대 커트 캠벨, 미 백악관 인도태평양 조정관은 자신의 저서에서 미중 전략경쟁 상황에서 미국의 군사전략 다각화를 위해 일본과 한국 등 동북아에 집중되어 있는 미군을 남쪽으로 분산시키는 것의 이점을 설명하고 있다. 첫째, 동북아 미군 기지는 미국의 힘을 투사하는 중추이지만, 중국의 미사일 공격에 취약하다는 점, 둘째, 동북아의 미군 기지들은 동남아와 인도양에서의 인도지원이나 재난구호 등 안보 위협에 대처하기에 너무 멀다는 점, 셋째, 동남아에서 미국의 영향력을 강화하면 인도부터 베트남까지의 호(arc)를 따라 군사외교를 확대할 기회를 확대할 수 있다는 점, 넷째, 아시아 지역에 군을 분산배치하면 정치적으로 보다 지속가능한 전력 태세를 유지할 수 있다는 점 등이 그것이다.<sup>86</sup> 이 주장을 보면 한국과 일본 등 동북아에 집중된 미군의 동남아지역 분산배치를 고

려하고 있는 것인데, 주둔국의 태도나 전작권 등에 대한 고려는 없다. 물론 캠벨의 주장이 미국 대외정책을 완전히 대변한다고 볼 수는 없을 것이다. 하지만 동맹은 전작권 전환과 동일한 개념이 아니며, 미국의 대외전략과 동맹정책 판단의 일차적 기준이 자국의 이해관계임은 분명하다. 2015년 7월 기준으로 미 육군 병력은 49만명 정도였으나, 미 연방정부의 시퀘스트(Sequester)적용으로 2019년까지 42만명 수준으로 감축하였다.<sup>87</sup> 이러한 미국의 상황을 고려하였을 때, 전작권을 미국에 둔다고 하더라도 최대 69만명에 이르는 유사시 증원군 파병을 확신할 수 없는 것이 현실이다.

미국의 국제문제 개입 능력 감소는 동맹국들과의 협력 강화로 나타나고 있는데, 동북아시아에서는 일본과 한국이 핵심이다. 즉, 미국은 미일 동맹과 한미동맹 강화를 통해 북한, 중국의 위협에 대처하고자 한다. 미국이 한국과 일본을 연결한 이른바 한미일 삼각동맹의 핵심 매개고리라면 미국이 전작권을 보유할 경우 일본군의 한반도 진주도 불가능한 이야기는 아닐 것이다.

특히 앞으로도 한동안 미중 전략경쟁이 지속될 가능성이 높고, 미국과 중국 역시 이 부문에 집중할 수밖에 없을 것이다. 따라서 미국과 중국의 대한반도 정책은 미중갈등의 틀 속에서 해석될 가능성이 높다. 이런 상황에서는 한국의 국방력 강화가 미국의 대중국 군사 대응체계 편입으로 받아들여질 우려가 커질 수밖에 없다. THAAD 도입시 중국의 강력한 반발과 경제보복이 그 대표적인 사례일 것이다. 북한의 위협에 대처하기 위한 방위력 강화가 필수적인 상황에서는 이러한 중국측의 우려에서 벗

85 김정수, “전시작전통제권 전환과 한미동맹의 변화,” p. 40.

86 Curt Campbell, 이재현 역, 『피벗: 미국 아시아 전략의 미래』(서울: 아산정책연구원, 2020), pp. 372-375.

87 장광현, 『다시 유엔사를 논하다』, p. 236.

어난 독자적 역량 제고 방안을 마련할 필요가 있다.

#### 4. 조건에 기초한 전환과 전환 능력 검증 문제

현재 전작권 전환은 이른바 ‘조건에 기초한 전환’기조를 따르고 있다. 따라서 전작권 전환을 위한 조건과 이에 대한 검증은 매우 당연하게 여겨졌으나, 이것이 과도하다는 지적도 있다. 무엇보다 전작권 전환을 위한 조건이 과연 충족 가능한 것인지에 대한 문제제기가 있다. 즉, 충족할 수 없는 과도한 조건을 내세움으로써 사실상 전작권 전환이 무기한 연장된 것이라는 비판이 그것이다. 전작권 전환 조건이 충족 가능한 것인지에 대한 논쟁을 여기에서 자세히 다루지는 않겠지만, 전환 검증의 문제는 지적할 필요가 있어 보인다.

앞서 살펴본 바와 같이 현재의 전작권 전환 논의 핵심은 지휘체계의 변화에 있다. 즉 현재와 같은 연합사 체제를 그대로 유지하면서 미래 연합사의 사령관과 부사령관의 국적이 바뀌는 것이 핵심이다. 김정섭은 전작권 전환 이후에도 연합사 체제가 달라지지 않는다면 현재와 같은 한국군의 능력보강이 전환의 엄격한 기준이 되는 것에 의문을 제기한다. 즉, 전작권 전환 이후에도 연합사가 유지되고 사령관과 부사령관의 국적만 바뀌는 것이라면, 사령관을 담당하게 될 한국군 4성장관의 지위능력 평가가 전환의 핵심 판단 기준이 되어야 한다는 것이다. 미래 연합지휘체제 구조가 한국군에 대한 작전권을 한국 합참의장이 단독행사하고 미군이 이를 지원하는 병렬형이라면 한국군의 물리적 능력 보강이 필요하겠지만, 현재 검토된 미래연합지휘체제는 통합형이므로 미래연합군을 지휘하게 될 한국군 고위 장교들의 통합작전지휘능력 검증이 가장 중요하

다는 것이다.<sup>88</sup>

현재 전환 능력 검증의 초점이 되고 있는 한국군의 능력보강 문제는 전작권 전환과 무관하게 지속적으로 이루어져야하는 문제일 것이다. 즉, 한미동맹과 전작권 전환이 동일한 사안이 아닌 이상 북한의 위협에 대한 대비는 전작권이 누구에게 있는지와 무관하게 반드시 대비가 필요한 것이지, 전작권이 한국군에 전환될 것이기 때문에 새삼스럽게 중요한 문제가 되어서는 안 될 것이다.

〈전환조건별 세부 요구능력 및 평가〉

구분	내용
한국군의 핵심군사능력 확보	작전, 군수, 정보, 통신 등 핵심군사능력 세부과제 핵심전력증강은 2007년 이후 지속 추진 중 국방개혁 2.0과 연계, 국방중기계획 반영 진행 중
동맹의 포괄적 북한 핵·미사일 위협 대응 능력 확보	북한 위협 대비 전략적 타격체계 및 미사일 방어체계 능력 확보 4D 작전 개념: 탐지(Detect), 교란(Disrupt), 파괴(destroy), 방어(Defense) 등 분야별 요구능력 충족 전략 및 작전개념 발전, 한미훈련/연습 등
전작권 전환에 부합하는 한반도 및 지역 안보환경	한미공동평가목록에 기초하여 한미가 공동평가

자료: 김정섭, “전시작전통제권 전환의 쟁점과 과제,” pp. 12-13 내용을 기초로 재정리

88 김정섭, “전시작전통제권 전환의 쟁점과 과제,” p. 14.

## V

## 결론

국가가 다른 사회조직들과 다른 가장 큰 차이점 가운데 하나는 폭력을 독점한다는 점이다. 국가는 내부적으로 치안을 확보하기 위해 사법과 경찰력을 독점하고, 대외적으로는 군대를 보유하여 국가의 생존을 수호한다. 따라서 군사력을 누가, 어떻게 통제하는지의 문제는 국가의 존망과 관련된 핵심사안이다. 그런 의미에서 전작권 전환 문제는 중요한 의미를 가진다. 물론 한반도를 둘러싼 국제정치의 특징과 한국이 가진 현실적 한계 등을 고려할 때 한미동맹의 중요성을 부인할 수는 없을 것이다. 특히 북한이 사실상 핵무기를 보유한 상황에서 독자 핵개발이 불가능하다면 미국의 확장억지력을 활용하는 것은 매우 중요하다. 하지만 한미동맹과 전작권 전환은 동일한 사안이 아니며, 미국의 확장억지력 제공이 전작권을 조건으로 하는 것도 아니다. 만약 동맹국 군대에 대한 전작권을 가져야 가동되는 동맹이라면 결코 건강한 동맹이라고 보기 어려울 것이다.

전작권 전환을 둘러싼 기존 논쟁의 핵심은 첫째, 전작권이 주권의 문제인가 여부이다. 이 문제는 여전히 논쟁적이지만 외국 군대에 위임된 전작권이 행사되는 순간 주권적 권한의 일부를 외국군 지휘관이 행사하는 구조라는 점에서 주권적 사안이라고 보는 것이 정확할 것이다. 둘째, 전작권이 전환되면 북한의 위협에 효과적으로 대응하기 어려울 것인지 여부이다. 미국의 군사력은 여전히 세계 최강이며, 미군이 가진 전략자산을 한국 안보에 활용할 수 있다는 것은 커다란 장점임이 분명하다. 하지만, 전작권 전환 여부가 일방적으로 한국 안보에 긍정적이거나 부정적인 것으로 판단하기는 쉽지 않다. 특히 한국군을 대상으로 한 북한의 국지도발에서 소극적으로 대응해 온 미군의 과거 행태를 고려할 때, 전작권을 미군에 위임하는 것이 반드시 더 효과적 대응을 보장한다고 보기

어려운 측면이 있다. 셋째, 미중 전략경쟁의 확대·심화 등 국제질서의 변화를 고려할 때, 전작권 전환이 더 유리한지 여부이다. 북한의 위협을 포함한 각종 안보 위협에 대처하기 위해서는 강력한 국방력 확보가 필수적이다. 특히 동북아 각국의 군비경쟁이 치열해지면서 한국의 국방력 강화 역시 불가피한 측면이 있다. 문제는 미중 전략경쟁의 심화·확대인데, 한국의 독자적 국방력 강화를 미국의 대중 군사봉쇄정책 편입으로 판단한 중국의 과잉반응 우려가 존재한다. 물론 한국의 안보에 있어 한미동맹의 중요성을 고려할 때, 이 구조에서 한국이 완전히 자유롭기는 매우 어려울 것이다. 하지만 미국에 전작권을 위임한 상황에서는 한국의 정책적 융통성이 더욱 제한될 수밖에 없다.

대부분의 국가는 독자적으로 자국을 방어할 수 없기 때문에 동맹을 맺거나 주변국 관계를 조정하는 등의 수단을 통해 이중삼중의 안보체제를 구성하여 대응한다. 한국 역시 북한의 위협에 대처하기 위해 한미동맹을 맺었고, 실제 전쟁이 발발한 상황에서 미국의 도움이 결정적이었던 것도 사실이다. 하지만 한국의 국력이 성장하였고, 미국의 도움을 전작권 위임으로 확보할 수 있는지에 대한 확신은 점차 떨어지고 있다. 전작권 전환의 문제를 보다 전향적으로 바라보아야 하는 이유다.



## Abstract

---

### Korea's security situation change and Wartime OPCON transition issues

**Choi, Yonghwan**

(Institute for National Security Strategy)

The current Korean government has promised to carry out the Wartime Operational Control(OPCON) transition within its term, but due to various circumstances such as COVID-19, it seems impossible to carry out the Wartime OPCON transition within its term. Therefore, the debate over the Wartime OPCON transition is expected to continue for some time to come.

So far, the debate over the Wartime OPCON transition has been about sovereignty and military efficiency. Opponents of the Wartime OPCON transition argue that Wartime

OPCON transition began with the political logic of securing sovereignty and could undermine military practicality. On the other hand, those in favor of the Wartime OPCON transition say that the power of the South Korean military, excluding nuclear weapons, is already surpassing North Korea, and the problem of responding to North Korea's nuclear weapons is separate from the Wartime OPCON transition. In fact, the focus of discussions between Korea and the United States related to the Wartime OPCON transition was on the command system, and now two countries have agreed on the principle of Wartime OPCON transition based on conditions.

In addition to military efficiency and sovereignty issues, this study examined the necessity of Wartime OPCON transition in terms of changes in Korea's security environment. First, it is worth noting that the possibility of a limited war increases after North Korea has nuclear weapons. The North Korean nuclear response should be responded at the level of the Korea-U.S. alliance, not the Wartime OPCON, and there is an aspect that requires Wartime OPCON transition to properly respond to the situation of the limited war. Second, the

trend of intensifying U.S.-China strategic competition should be considered. Since both the U.S. and China interpret the Korean Peninsula issue in the framework of the U.S.-China conflict, it is necessary to secure policy flexibility between the two to protect Korea's national interests. Third, it is necessary to consider the interests of the United States, which wants its allies to bear a greater burden on its security. Looking back at the case of the reduction of USFK in the past, it can be seen that it was made regardless of Korea's interests according to the U.S. global strategy and judgment. Fourth, it is necessary to examine whether the focus of the Wartime OPCON transition capability verification is wrong. If the core of the war time OPCON transition is a change in the command system, the focus should be on verifying the command capabilities of Korean military generals, not the overall military capabilities.

It is not known how the Wartime OPCON transition will proceed in the future. However, in addition to responding to North Korea's threats, it seems relatively clear that various aspects of change related to South Korea's

security should be considered. In that respect, this study analyzed issues related to Wartime OPCON transition in consideration of the changing security situation in Korea.

### Keywords

Wartime OPCON transition, ROK-US Alliance,  
changing security situation, USFK, UNC

## 참고문헌

### 논문 및 저서

- 구분학. “한미동맹과 북대서양조약기구의 연합지휘체계 비교”. 『신아세아』 제25권 제1호 (2018 봄), pp. 62-91.
- 국방군사연구소. 『한국전쟁(上)』 (서울: 국방군사연구소, 1995)
- 국방부. 『2016 국방백서』 (서울: 국방부, 2016)
- 국방부. 『2018 국방백서』 (서울: 국방부, 2018)
- 국방부. 『2020 국방백서』 (서울: 국방부, 2020)
- 국방부. 『올곡 사업의 어제와 오늘 그리고 내일』 (서울: 국방부, 1994)
- 김계동 외. 『현대 한미관계의 이해』 (서울: 명인문화사, 2019)
- 김병기. “전시작전통제권 전환과 유엔사의 역할 : 유엔사의 법적 지위와 정치적 함의를 중심으로”. 『신아세아』 제26권 4호(2019 겨울). pp. 60-84.
- 김재철. “전시작전통제권 전환정책의 변경요인 분석과 대안 : 한-미의 국가이익을 중심으로”. 『한국동북아논총』 제69권 (2013. 12). pp. 183-204.
- 김재철. 『중국과 세계: 국제주의, 민족주의, 외교정책』 (서울: 한울아카데미, 2017)
- 김정섭. “전시작전통제권 전환의 쟁점과 과제”. 『세종정책브리프』 2020-11 (2020.8.20.)
- 김정수. “전시작전통제권 전환과 한미동맹의 변화”. 『국방연구』 제59권 1호(2016.3). pp. 29-54.
- 김종대. 『서해전쟁』 (서울: 메디치, 2015)
- 김종대. 『위기의 장군들』 (서울: 메디치, 2015)
- 김창곤. “한반도 주변의 회색지대(the Gray Zone) 위협과 대응방향”. 『군사연구』 제149집 (2020)

- 김태경 외. 『미 2사단 이전계획 변경에 따른 동두천 활성화 방안』 (수원: 경기연구원, 2015)
- 김태형 외. 『북한이 핵 보유국이 된다면 어떻게 달라지는가』 (서울: 사회평론아카데미, 2020)
- 김현옥. “미국의 인도-태평양 전략과 한국의 대응방안”. 『IFANS 주요국제문제분석』 2019-13 (2019. 6. 14)
- 김현옥. “제50차 안보협의회의(SCM: Security Consultative Meeting) 성과 및 과제: 전작권 전환을 중심으로”. 『IFANS 주요국제문제분석』 2018-37 (2018. 11. 5)
- 김현옥. “제51차 한미안보협의회의(SCM) 성과 및 과제”. 『IFANS 주요국제문제분석』 2019-35 (2019)
- 김훈. 『한미동맹군사구조와 전시작전통제권 전환 정책연구』 (경기대 박사학위논문, 2018)
- 문정인. “전시작전통제권 환수 연기, 무엇이 문제인가?” 『내일을 여는 역사』 제58권 (2015.3). pp. 14-23.
- 박민형. “전시작전통제권 전환을 위한 조건 형성”. 『한국국가전략』 제4권 3호(2019.11). pp. 139-171.
- 박원근. “한미동맹 미래구상: 지휘구조 개편을 중심으로”. 『국방연구』 제57권 제3호 (2014)
- 박정이. “전시작전통제권 전환을 위한 한국군의 과제”. 『합참』 제62호(2015.1). pp. 4-29.
- 박창권. “한미동맹 강화를 위한 정책방향과 전작권 조기 전환”. 『KRIS 창립 기념논문집』 (2017. 10), pp. 663-720
- 박휘락. “북핵위협 상황에서의 전시작전통제권 전환 분석: 동맹활용과 자주의 딜레마, 그리고 오해”. 『전략연구』 제24집 3호 (2017. 11), pp. 195-223.
- 박휘락. “전시작전통제권 전환과 국가의 전쟁수행”. 『국제정치논총』 제49집 제1호 (2007)
- 박휘락. “참여정부의 전시작전통제권 전환 추진 배경의 평가와 교훈”. 『군사』 제90호 (2014. 3), pp. 221-252
- 박휘락. “한미연합사령관 체제의 예상되는 문제점과 과제: 노력통일(unity of effort)을 중심으로”. 『국제정치연구』 제22집 2호 (2019. 6), pp. 17-40

백민정. “전시작전통제권 전환에 대한 미측 전문가 견해 분석과 시사점”. 『주간국방논단』 제1647호(2016.11.28.)

송영무. 『선진 민주국군을 향해』 (서울: 박영사, 2020)

송재익. “베트남전시 한국군의 독자적 작전지휘권 행사와 채명신 사령관 역할 연구”. 『군사연구』 제137집 (2014), pp. 67-93.

안광수. “북한의 국지도발에 대한 쟁점과 정책방향”. 『전략연구』 통권 제56호 (2012. 11)

윤중호. “한미연합방위체제의 변화와 한국안보: 과제와 대비방향”. 『국방연구』 제50권 제1호(2007. 6)

이갑진. “특집: 한미연합사 해체 이후의 한미 연합상륙작전: 어떻게 해야할 것인가? 그 문제점과 대안을 중심으로”. 『전략논단』 제16권 (2012), pp. 84-117

이상현·김태성. “바람직한 전시작전통제권 전환방향”. 『한국동북아논총』 제85권 (2017. 12). pp. 169-191.

이수훈 편. 『조정기의 한미동맹: 2003-2008』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2009)

이종석. 『칼날위의 평화』 (고양: 개마고원, 2018)

장광현. 『다시 유엔사를 논하다: 전작권 전환과 북핵딜레마 그리고 한반도 평화』 (서울: 굿프렌드정우, 2020)

정경영. “유엔사의 기능강화 추세와 전작권 전환 이후 역할”. 『EAI 논평』 (동아시아연구원, 2019)

정육식. “전시작전권 환수는 왜 번번히 무산되어왔나?” 『황해문화』(2020. 12), pp. 219-236

최강·김기범. 『전시작전통제권 전환 재연기 이후의 과제』 (서울: 아산정책연구원, 2014)

최용환 외. 『주한미군기지 이전 동두천 지역 지원방안 연구』 (수원: 경기개발연구원, 2008)

최용환 외. 『한미동맹 재조정과 주한미군』 (수원: 경기개발연구원, 2007)

최용환. “2021년 한반도 평화프로세스의 전망과 과제”. 『이슈브리프』 통권 238호 (서울: 국가안보전략연구원, 2021. 1. 18)

최용환. “민주화 이후 군과 지역사회: 협력적 민군관계 형성을 위한 과제”. 『GRI 연구논총』 제11권 제3호 (2009), pp. 61-83.

최용환·이수형. 『북핵과도기 한국의 안보정책 과제와 쟁점』 (서울: 국가안보전략연구원,

2020)

최윤미. “전시작전통제권 전환 정책에 대한 영향요인 분석: 세 가지 분석 수준을 활용한 주요 변수들의 영향력 평가,” 『국방연구』 제62권 제4호 (2019. 12), pp. 67-101

한용섭·정상혁. “전시작전통제권 전환 재연기의 정치·경제·군사적 조명 : 이론, 평가, 대응”. 『국제관계연구』 제20권 1호(2015.4). pp. 5-36.

허욱·테렌스 로릭 저. 이대희 역, 『한미동맹의 진화』 (서울: 에코리브르, 2019)

형혁규. “전시작전통제권 전환의 쟁점과 과제”. 『이슈와 논점』 제1301호 (서울: 입법조사처, 2017)

Bandow, Doug. “Broken Hearts Club: 6 Allies America Needs to Divorce”. *The National Interest* (February 12, 2015)

Blinken, Antony J. “A Foreign Policy for the American People,” (Secretary of State Speech, Washington D.C., March 3, 2021)

Campbell, Curt. 이재현 역. 『피벗: 미국 아시아 전략의 미래』 (서울: 아산정책연구원, 2020)

Dale, Catherine. “The 2014 Quadrennial Defense Review(QDR) and Defense Strategy: Issues for Congress,” (Congressional Research Service, February 24, 2014)

Department of Defense. *Quadrennial Defense Review Report* (February 2010)

James Kim 외. “한미동맹과 주한미군에 대한 한국인의 인식”. 『이슈브리프』 (아산정책연구원 2019.2)

LaCamera, Paul. “APQs; Advance Policy Questions for General Paul LaCamera, USA Nominee to be Commander, United Nations Command, Commander, Republic of Korea-United States Combined Forces Command, and Commander, United States Forces Korea” <[https://www.armed-services.senate.gov/hearings/nomination\\_lacamera](https://www.armed-services.senate.gov/hearings/nomination_lacamera)> (검색일: 2021. 5. 21)

Lord, Carnes and Andrew Erickson. eds. *Rebalancing US Forces: Basing and Forward Presence in the Asia Pacific* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2014)

Morrow, James D. "Alliance and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliance". *American Journal of Political Science*, Vol. 4 (November 1991), pp. 904-933.

National Intelligence Council. *Global Trend 2030: Alternative Worlds* (December 2012)

National Intelligence Council. *Global Trends: Paradox of Progress* (January 2017)

Pabian, Frank., Olli Heinonen, Jack Liu and Samantha J. Pitz, "Yongbyon Nuclear Research Center: Construction Activity Near ELWR," (September 17, 2021) <<https://www.38north.org/2021/09/yongbyon-nuclear-research-center-construction-activity-near-elwr/>> (검색일: 2021. 9. 19)

Snyder, Glenn H. *Alliance Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1997)

The Department of Defense. *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region* (June 1, 2019)

The White House. *Interim National Security Strategic Guidance* (March 3, 2021)

The White House. *National Security Strategy of the United States of America* (December 2017)

Vital, David. *The Survival of small states: Studies in Small Power-Great Power Conflict* (London: Oxford University Press, 1971)

Work, Clint. "South Korea: Dependence in the age of OPCON: The transfer of wartime operational control is part of larger questions about the US-ROK alliance". *The Diplomat* (July 9, 2014)

**언론 기사 및 보도자료**

"국방과학원 새로 개발한 장거리순항미사일 시험발사 진행". 『조선중앙통신』 (2021. 9. 13)

"국비확보에도 웃지 못하는 동두천시 ... 정부도움 절실". *Newsis* (2019. 12. 24)

"김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화". 『로동신문』 (2021. 8. 11)

"김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화". 『조선중앙통신』 (2021. 9. 15)

"박정천비서 철도기동 미사일련대의 검열사격훈련 지도". 『로동신문』 (2021. 9. 16)

"우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령: 조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여". 『로동신문』 (2021. 1. 9)

"한미 정상 공동성명" (2021. 5. 22) <<https://www1.president.go.kr/articles/10346>> (검색일: 2021. 9. 5)

고영대. "11차 방위비분담협정, 정부발표의 기만을 폭로한다". *ohmynews* (2021. 4. 17)

김유진. "왕이 '한미연합훈련 반대' 발언에 외교부 '한미동맹사안'. 『경향신문』 (2021. 8. 9)

서어리. "문대통령, 전작권 환수 불발 아쉽다 ... 귀속 책임은 우리에게". 『프레시안』 (2021. 5. 26)

양낙규. "해킹당한 작계5015 내달 보완 완료". 『아시아경제』 (2018. 11. 25)

외교부 보도자료. "제11차 한미 방위비분담특별협정(SMA) 협상 최종 타결". (2021. 3. 9)

이성진. "반환 미군기지 4곳의 딜레마". 『주간조선』 제2588호 (2019. 12. 23)

장일현. "키리졸브 전면수정, 싯! 작전계획 5029". 『조선일보』 (2011. 2. 15)

정충신. "퍼싱원칙, 조건변화, 용산잔류 ... 한미간 잠재적 갈등 부상". 『문화일보』 (2017. 10. 30)

조준형. "한국이 안보 '무임승차' 한다고?" 『연합뉴스』 (2019. 11. 21)

**주요 홈페이지**

외교부 <<http://www.mofa.go.kr>>

청와대 <<https://www1.president.go.kr>>

통계청 <<http://kosis.kr>>

합동참모본부 <<https://new.mnd.go.kr>>



INSS 연구보고서 2021-19

## 한반도 안보환경의 변화와 전시작전통제권 전환

**발행처** 사단법인 국가안보전략연구원  
**발행인** 김기정  
**주소** 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩  
**전화** 02-6191-1000 (Fax. 02-6191-1111)  
**홈페이지** <http://www.inss.re.kr>  
**인쇄일** 2021년 12월  
**발행일** 2021년 12월  
**편집** 굿플러스커뮤니케이션즈(주)  
**ISBN** 979-11-89781-71-2  
979-11-89781-52-1(세트)  
**가격** 비매품

※ 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 본 연구원의 공식입장이 아닙니다.