RINSA 안보리뷰 국방대학교 국가안전보장문제연구소

발행인: 김영호 **편집인:** 박영준 **발행처:** 국방대학교 국가안전보장문제연구소
vol. 236 | 2026. 2. 28.

'일차적 책임' 청구서와 '제한된 지원'의 역설: 2026 NDS와 한국의 선택
김양규(국방대학교 안전보장대학원 안보정책학부 조교수)

전시작전통제권 전환의 주요 쟁점과 정책적 고려 사항
함형필(한국국방연구원 안보전략연구센터장)

'일차적 책임' 청구서와 '제한된 지원'의 역설: 2026 NDS와 한국의 선택

김양규(국방대학교 안전보장대학원 안보정책학부 조교수)

- 2026 NDS의 특이점: '정치적 선명성'을 앞세워 서반구 우선, 러시아 및 북한 위협 대응에 있어 동맹국의 '일차적 책임' 공식화
- 함의: '결정적이지만 제한적인 지원'은 미국의 전략 자원 한계(Lippmann Gap)에 대한 인정 속 동맹에 대한 '조건부 지원' 통보
- 한국의 대응: 대북 억지에 필요한 '결정적 능력'을 이양받는 '능동적 거래' 추진

2026년 1월 23일 트럼프 2기 행정부의 국방전략(National Defense Strategy: NDS)이 발표되었다. 콜비(Elbridge Colby) 미 국방부 정책차관이 그 초안을 제출한 것으로 알려진 작년 8월 말 기준으로 5개월 만에, 개인적으로는 향후 발표될 NDS의 기조를 예측하는 글을 발표한 지 하루 만이었다. 필자는 이번 NDS에서 주목해야 할 문제로 "단극시대는 끝났다"는 트럼프 행정부의 공식 선언과 그런데도 인도-태평양 지역(이하 인태 지역)에서 "압도적인 힘에 의한 평화"를 구현하겠다는 목표 사이의 긴장을 어떻게 풀어나갈 것인가에 달려 있다고 지적하였다. 그리고 그 핵심은 2049년까지 '중화민족의 위대한 부흥'을 달성하기 위해 대만해협을 포함한 제1도련선에서 미국의 전력 투사를 거부하고자 하는 중국의 반지역·접근거부(A2/AD)와

33021 충청남도 논산시 양촌면 황산벌로 1040 국방대학교 국가안전보장문제연구소
http:www.kndu.ac.kr/rinsa(인터넷) Tel: 041-831-6414, E-mail: rinsakj@mnd.go.kr

동 지역에서 중국이 패권적 지위를 달성하지 못하도록 막아야 하는 미국의 '거부에 의한 억지(Deterrence by Denial)' 간 창과 방패 싸움이 어떻게 전개되는가에 달려 있다고 강조하였다.[1] 실제 공개된 NDS는 필자의 예측이 크게 틀리지 않았음을 확인시켜 주었으나, 안도감보다는 조급한 마음이 앞섰다. 앞으로 2~3년, 한국이 어떤 선택을 하느냐에 따라 우리가 맞이할 한반도의 안보 지형은 크게 달라질 가능성이 크다.

1. 2026 NDS의 특이점: 정치적 선명성, 제한적 중국 억제, 거래적 동맹관

NDS의 주요 내용은 이미 여러 매체와 보고서를 통해 상세히 소개되었기에 지면 관계상 여기서는 이를 다시 요약하기보다 주목할 만한 부분을 중점적으로 살펴보고자 한다.

우선 먼저 눈에 띄는 것은 분량과 톤, 그리고 국방전략 내용을 전개하는 논리의 선명성이다. 직전 버전인 2022 NDS와 비교하면, 핵준비태세(NPR) 내용을 제외한 나머지 분량이 23페이지로 큰 차이가 없는 것 같지만, 2022 NDS가 사진 한 장 없이 전략 목표와 개념, 논리를 빼곡하게 채웠던 것에 비해 2026 NDS는 사진 이미지들을 적극적으로 활용하고, 같은 표현들이 여러 차례 반복된다. 일례로 2022 NDS는 바이든을 단 두 차례 언급하지만, 이번 NDS는 트럼프가 총 53회 등장한다. "현실적(realistic)"이라는 단어는 10번 이상, "구체적(concrete)" 또는 "실용적(practical)"이라는 단어는 17번 이상 반복된다. 동맹국이 "일차적 책임(Primary Responsibility)"을 져야 한다는 문구와 미국은 "결정적이지만 제한적인(critical but limited)" 지원만 하겠다는 문구가 모든 지역 동맹국에 대한 미국의 정책 방향을 제시할 때마다 기계적으로 반복된다. 정교한 전략서라기보다는 선거 캠페인 문건에 가까운, 매우 뚜렷한 선명성이 가장 눈에 띄는 특징이다.

두 번째는 중국에 대한 비중의 차이이다. 트럼프 1기 당시 발표된 2018년 NDS가 중국과의 전략적 경쟁을 명시적으로 선언한 이래로 이제까지 미국 국방전략의 중심축에는 항상 중국에 대한 억지가 있었다. 2018년 "동적인 병력 전개(Dynamic Force Employment)," 2022년 "통합억지(Integrated Deterrence)"에 비해 올해에는 "거부에 의한 억지"가 강조되었다. 사실 거부에 의한 억지는 이번에 새롭게 제시된 개념이 아니고 2022년 NDS에서도 핵심적인 원리로 비중 있게 논의되었다. 그런데 2026 NDS는 인태 지역에서 "괜찮은 평화(decent peace)", '우호적인 힘의 균형' 등을 강조하는 반면 중국을 구체적으로 어떻게 억지할 것인지를 설명하는 데 큰 노력을 들이지 않는다. 오히려 훨씬 많은 설명이 4대 "추진축(line of effort)" 가운데 가장 먼저 등장하는 '미 본토 방위'에 집중된다. 통상 중국이나 러시아에 대한 견제 수단으로 언급되었던 미 핵 자산의 현대화마저도 미 본토 방위 차원에서 설명된다.

셋째, 가장 주목할 만한 특징은 동맹에 대한 태도이다. 2018 NDS에서 동맹은 "상호 보완적인 역량과 전력(complementary capabilities and forces)을 제공"하는 것으로 표현되고, 2022 NDS에서는 '통합억지' 능력의 중심축으로 미 국방부 및 정부 유관 기관의 가용 자산과 함께 동맹국의 역량이 언급된다. 그러나 2026 NDS에서 동맹은 '자국의 복지비용 충당을 위해 국방비를 감축'해 온 '부유한 국가들'이고, 공동방어를 위해 더 많은 기여를 할 수 있는 여력이 있는 것으로 묘사된다. 특히 NATO 국가들은 자체 통합 역량만으로도 충분히 러시아를 압도할 수 있다고 본다.

종합하면 2026 NDS의 메시지는 명확하다. 미국은 '세계의 경찰'이기를 포기하고, 철저히 미국의 이익을 위해서만 행동하겠다는 것이다. 미국이 앞으로 집중하고자 하는 것은 국경안보, 마약 테러리스트 대응, 그린란드, 파나마 운하 등 '안마당' 단속과 서반구 핵심 지형 확보에 있고, 중국에 대해서는 제1도련선 내 지역 패권의 위치를 차지하지 못하게 하는 정도의 '합리적인' 힘의 균형 상태 유지임을 알 수 있다. 그리고 이러한 목표를 달성하기 위해 가장 중요한 것은 '미국 동맹 및 파트너국과의 방위비 분담(Burden-Sharing) 확대'와 '미 국방 산업 기반(DIB)의 획기적 강화'이다.

1) 김양규. 「2026 미중 군사안보 전략 변화와 한국의 국방전략」. 『신년기획 특별논평 시리즈⑧』. 서울: 재단법인 동아시아연구원(EAI), 2026년 1월 22일.

2. 콜비의 해설로 푼 NDS의 암호: "결정적이지만 제한적인" 지원의 의미

우리에게 시급한 문제는 이번 NDS에서 여러 차례 반복되는 "결정적이지만 제한적인" 지원이 무엇을 의미하는 것인지 파악하는 것이다. 한반도에서 북한이 제기하는 안보 위협에 대한 대응의 '일차적인 책임'을 한국이 진다고 할 때 앞으로 미국으로부터 무엇을 기대할 수 있는지, 또 어떤 선택지들은 사전에 배제하는 것이 좋을지 가늠하는 것이 매우 중요하다.

해당 표현은 콜비의 저서 『거부 전략(The Strategy of Denial)』 (2021) 에서 제시된 "외부 핵심 균형자(External Cornerstone Balancer)" 개념을 상기시킨다. 콜비는 지역 내 비대칭적 힘의 균형을 고려할 때 미국의 아시아 지역 동맹국들에게 중국을 견제하도록 책임을 부과하면 이들이 모두 기존 동맹체제에서 이탈할 것이 자명하므로, 미국이 대중국 '반패권 연합'을 구성하는 동시에 이 연합이 붕괴하지 않도록 지탱하는 역할을 해야 한다고 역설한다.

콜비는 인태지역에서 중국이 현상변경을 시도한다면, 러시아가 크림반도에서 보여준 방식과 유사한 '기정사실화(Fait Acoompli)' 전략을 추진할 것이라고 예상한다. 이에 대해 미국이 경제 제재나 보복 폭격 같은 '비용부과/징벌(Cost Imposition/Punishment)' 정책 만을 추구할 경우 '중화민족의 위대한 부흥' 목표 실현을 향한 강력한 의지력을 갖춘 중국을 막을 수 없다. 따라서, 애초에 중국의 기정사실화 전략이 성공하지 못하게 막는, 즉, '거부' 전략의 성공적 운영이 필요하다. 이를 위해서는, (1) 중국이 대만에 상륙하지 못하게 막고, (2) 상륙에 성공하더라도 점령지를 고착화 할 수 없게 만드는 것이 중요하다. 즉, 중국이 대만 점령을 완수하려면 질적으로 다른 수준의 확전을 감수할 수밖에 없도록 강제하는 것이 콜비가 역설한 거부 전략의 요체이다.

이런 맥락에서 1월 26일 콜비가 한국을 방문하여 진행한 세종연구소 연설을 독해할 필요가 있다. 미국은 "서태평양 지역 내 군사 태세를 재편하여 제1도련선을 가로지르는 어떠한 공격도 실행 불가능(infeasible)하게 만들고, 확전의 유인을 제거하며(unattractive), 전쟁 자체가 명백히 비합리적인(irrational) 선택이 되도록" 만들고자 하며, 이를 위해서는 "일본, 필리핀, 한반도 및 역내 전역에 걸쳐 구축되는 탄력적(resilient)이고 분산된(distributed), 현대화된 전력 배치"가 핵심적이라고 강조한다.

그렇다면 앞으로 인태지역 내 중국과의 경쟁에서 미국이 하지 않을 행동은 비교적 명확해 보인다. '리프만 갭(Lippmann Gap)'을 역설해온 미국은 더 이상 두 개의 전쟁을 동시에 수행할 수 없기에 '제한적'인 지원만 하게 된다. 그렇다면 대규모 재래식 전력 투사(예. 지상군 증원, 무제한적 탄약 공급)는 앞으로 실제 이행되기 어려울 것이다. 동시에 미국은 이러한 전략적 태세 전환으로 인해 지역 내 동맹국들이 중국 견제를 포기하는 선택을 하는 것은 막아야 하기에, 최소한으로 동맹국들이 반패권 연합에 동참하도록 유인할 수 있는 '결정적' 역량 지원은 해야한다. 장거리 감시정찰(ISR), 핵자산 포함 장거리 타격 능력, 우주/사이버 능력, 무인무기체계 등이 여기에 해당될 것이다. 한 예로 필자는 NDS 공개 하루 전에 발표한 글에서 파파로(Sam Paparo) 인태사령관의 "지옥도(Hellscape)" 구상을 소개한 적이 있다. 중국이 대만 침공을 감행할 시 수천 개의 무인 잠수정, 무인 수상정, 공중 드론을 대만 해협에 투입하여 해당 지역을 '무인 지옥'으로 만들겠다는 구상이다.

3. 한국의 대응: '책임'을 담보로 '능력'을 거래해야

미국은 전략적 우선순위를 서반구로 확정했고, 대중국 전략은 '압도적 승리'가 아닌 '협상 우위(position of strength)' 확보를 위한 '거부적 억지'로 선회했다. 미국은 스스로의 전략 자원 한계(Lippmann Gap)를 인정했기에, 인태 지역의 거부 장벽을 구축하는 데 있어 동맹국의 주도적 역할을 요구할 수밖에 없다. 러시아와 같이 관리 가능한 위협은 NATO의 역량만으로 충분히 억지할 수 있겠지만, 인태지역 동맹국들에게는 중국을 견제할 수 있는 '결정적' 능력을 제공해야 동맹국들이 이탈하지 않을 것이다. 그러나 인태지역이 미국 국익 차원에서 최우선 과제는 아니기 때문에 그 수준은 어디까지나 '제한된' 것임을 기억해야 한다. 이를 단순한 한미동맹의 '역할 확대'로 보는 것은 주의할 필요가 있다. 앞으로 주한미군은 '전략적 유연성'을 넘어, 일본, 필리핀, 대만, 한국 등 대중국 견제용 '기동군'을 이끄는 핵심 전력으로 전환될 가능성도 있다.

이는 우리에게 부담스러운 변화지만, 동시에 강력한

기회다. 역설적이게도, '미국 우선주의'를 외치는 지금의 미국이야말로 그 어느 때보다 동맹국의 '능력'을 절실히 필요로 하기 때문이다. 더 이상 미국은 세계질서를 혼자 힘으로 떠받칠 여력이 없고, 압도적 지위를 유지할 수 있는 지역도 한정되어 있다. 동맹국들이 2018년처럼 단순히 미국 역량에 대해 '보완적인' 역할만 수행해서는 2026 NDS의 구상이 뜻한 바 목적을 실현하기 어렵다.

미국도 이를 잘 알고 있다. 이번에 발표된 NDS에서도 트럼프 행정부는 미국이 제시한 NATO 헤이그 정상회의 표준, 곧 GDP의 5%를 국방·안보 예산으로 투입하고, 지역 내 위협에 대응하기 위해 가시적으로 더 많은 역할을 수행하는 '모범 동맹국(model allies)'과의 협력을 가장 우선시할 것이고, 여기에는 '무기 판매, 방위 산업 협력, 정보 공유' 등 양국 국익에 이바지하는 여러 활동이 포함된다고 명시했다. 그리고 한국은 미국 정부가 공식적으로 인정한 모범 동맹국이다.

중국의 딜레마 또한 우리의 레버리지다. '동맹국의 안보 역량 증진'이 곧 '미국의 대중 억지력 상승'으로 연결되는 구상은 중국에 매우 뼈아픈 지점이다. 중국은 미국의 동맹 네트워크가 견고해지는 것을 막기 위해, 한국과 같은 인태 동맹 네트워크의 핵심 고리가 대중국 전선의 최전선으로 기능하는 것을 매우 경계한다. 따라서 일정 기간 중국은 인태지역 내 미국의 동맹국들이 반중국 연합에 적극적으로 참여하지 못하도록 관여하는데 외교적 역량을 투사할 수밖에 없다. 호주의 원자력추진잠수함(SSN) 도입에 대해서는 그렇게 예민한 반응을 보였던 중국이 작년 말 한국의 SSN 건조 계획에 대해서는 별다른 견제를 하지 않는 것이 이를 잘 보여준다.

한국은 지금 열려있는 기회의 창을 적극적으로 활용해야 한다. 미국의 '책임 전환'을 우리의 '자주국방 완성'의 계기로 삼는 노력이 필요하다. 미국이 우리에게 '일차적 책임'을 요구했다면, 우리는 그 책임을 완수하기 위한 '결정적 능력'을 요구해야 한다. 독자적 감시정찰(ISR) 자산, AI 기반 유·무인 복합체계, 그리고 SSN용 원자로 기술과 한미 원자력협정 개정을 통한 사용후핵연료 재처리 권한 등을 고려해 볼 수 있다. 이것은 단순한 협상용 목록이 아니라, 2026 NDS 체제 하에서 한미 동맹이 작동하기 위한 필수 조건이다. 이제 '수동적 연루/방기' 회피를 넘어 '능동적 거래'로 나아가는 태세 전환을 고민할 때이다.

김양규는 서울대학교에서 불어교육·외교학 학사와 외교학 석사를, 플로리다인터내셔널대학교(Florida International University)에서 국제정치학 박사학위를 취득하였으며 현재 국방대학교 안전보장대학원 안보정책학부 조교수로 재직 중이다. 연구 및 관심분야는 국제안보이론, 핵무기 전략, 인공지능의 군사적 이용, 여론과 외교정책, 미중관계이다. 최근 저술로는 "Preventive Nuclearization"(『Journal of East Asian Studies』, 2025), "Lack of Resolve or Military Infeasibility?"(『Pacific Focus』, 2025) 등이 있다(yangkim01@korea.kr).

RINSA 안보리뷰 국방대학교 국가안전보장문제연구소

발행인: 김영호 **편집인:** 박영준 **발행처:** 국방대학교 국가안전보장문제연구소
vol. 236 | 2026. 2. 28.

'일차적 책임' 청구서와 '제한된 지원'의 역설: 2026 NDS와 한국의 선택
김양규(국방대학교 안전보장대학원 안보정책학부 조교수)

전시작전통제권 전환의 주요 쟁점과 정책적 고려 사항[1)]
함형필(한국국방연구원 안보전략연구센터장)

전시작전통제권 전환의 주요 쟁점과 정책적 고려 사항

함형필(한국국방연구원 안보전략연구센터장)

- 한미는 2028년 전작권 전환을 목표로 한국의 국방비 증액(GDP 3.5%) 및 미제 무기 구매와 미국의 핵추진잠수함 확보 지원을 맞교환하는 전략적 합의를 추진 중
- 핵심 쟁점은 한국군 대장의 지휘권 행사 시 발생할 수 있는 연합 지휘 효율성 저하 및 북핵 대응을 위한 한미 핵·재래식 통합(CNI) 작전의 실효성 문제
- 한국군의 전·평시 지휘권 이원화의 모순을 신속히 해결하고, AI 기반 한국형 3축 체계와 유무인 복합전투체계를 구축하여 첨단과학기술군으로의 체질 개선 완수 필요

1. 전작권 전환 추진 여건 진단

급변하는 글로벌 안보 환경과 고도화되는 북핵 위협, 그리고 한국군의 비약적 성장은 전작권 전환을 더 이상 미룰 수 없는 시대적 소명으로 만들고 있다. 특히 이재명 정부는 전작권 전환을 국정과제 #110(한미동맹 기반 전방위적 억제능력을 바탕으로 전시작전통제권 전환_국방부)으로 선정하여 임기 내 전작권 전환을 목표로 삼는 등 강력한 의지를 드러내고 있다. 지난 2025년 10월 경주 한미 정상회담과 제57차 한미안보협의회의(SCM)를 기점으로 전작권 전환은 시기와 조건 모두에서 다음과 같은 구체적인 합의점에 도달했다.

첫째, 가장 큰 변화는 전작권 전환의 속도를 획기적으로 높이기로 한 점이다.

1) 전경주 외, "전시작전통제권 전환 이후의 한미동맹," KIDA 과제토론회 자료(2026. 1.26.)를 참고하여 작성함.

양국 정부는 전작권 전환을 위한 군사적 준비 2단계인 FOC(완전운용능력)를 2026년까지 마무리하기로 했다. 나아가 오는 10월 워싱턴 D.C.에서 열릴 제58차 SCM에서 전작권 전환의 최종 목표연도(소위 X 연도)를 공식 제시하기로 했다. 현재 트럼프 대통령의 임기 종료 전인 2028년이 가장 유력하게 검토되고 있는 것으로 알려졌다. FOC 검증이 끝나는 대로 마지막 단계인 미래 연합사의 FMC(완전임무수행능력) 평가에 착수할 예정이다.

둘째, 전작권 전환을 지원받는 대신 한국은 '책임국방' 차원에서 전향적인 국방 투자를 약속했다. 이재명 정부는 전작권 전환에 걸맞은 독자적 방위 역량 확보를 위해 현재 2% 중반대인 국방비를 조속히 GDP 대비 3.5% 수준으로 끌어올리기로 약속했다. 또한, 향후 5년간 약 250억 달러 규모의 미국산 군사 장비를 구매하여 상호운용성을 강화하기로 하였다. 이에 미국 측은 한국의 독자적 억제력 강화를 위해 한국의 핵추진잠수함 확보 노력을 적극적으로 지원하기로 명시했다.

셋째, 미국은 지속적인 주한미군 주둔을 재확인하는 대신, 주한미군의 전략적 유연성을 2006년 합의 수준으로 보장받기로 했다. 또한, 한국군 대장이 사령관을 맡고 미군 대장이 부사령관을 맡는 통합형 지휘구조 하에서도 미국의 확장억제 공약이 실효적으로 작동할 수 있도록 별도의 한미 핵협의그룹(NCG)과 연계하여 작전계획을 구체화하기로 했다. 결국 이번 합의는 한국의 군사 주권 회복과 미국의 동맹 비용 분담 요구를 전략적으로 맞교환한 빅딜의 성격을 띠고 있다. 이는 한국군이 한반도 방위를 주도하고 미국은 전략 자산을 통해 이를 지원하는 현대화된 동반관계로의 전환을 의미한다.

이처럼 현재까지의 한미 정부의 전작권 전환 의지는 그 어느 때보다 충만한 것으로 보인다. 현재 전작권 전환 실행을 위한 대내외 여건만 갖춰진다면 성공 가능성이 그 어느 때보다 높다고 할 수 있다. 하지만 국내에서는 전작권 전환 이후 한미의 대북 억제 및 대응 능력이 약화될 가능성과 함께 한반도 방위에 대한 미국의 의지가 약화될 가능성 등에 대한 우려가 제기되고 있다.

우선 한미의 대북 억제력의 약화를 우려하는 주장은 세 가지로 압축된다. 첫째는 한국군의 정보·정찰·감시(ISR) 자산 및 정밀타격 능력 등 한반도의 주도적 방위를 위해 필수적인 한국군의 독자적 군사능력이 아직 충분히 갖춰지지 않았다는 시각이다. 둘째는 한국군이 주도하는 미래 연합방위체제의 효율성이 현재의 한미연합사 체제보다 저하될 것이라는 우려이다.

이는 전작권 전환이 연합 지휘 구조를 복잡하게 할 뿐 아니라 한국군의 지휘로 인해 유사시 미군 증원 전력의 신속한 전개가 위축될 가능성을 포함한다. 셋째는 북핵 대응 능력의 불확실성이 증가한다는 점이다. 즉 북핵 위협이 고도화된 상황에서 한국군이 주도하는 한미의 핵·재래식 통합(CNI) 억제 및 대응 작전이 제대로 실행될 수 있겠느냐 하는 우려가 이에 해당한다.

한편, 한반도 방위에 대한 미국의 의지 약화에 대한 우려는 미국의 실질적인 대한반도 개입 의지의 약화와 주한미군의 실질적 감축 가능성에서 비롯된다. 한국 국민은 전작권 전환 이후 미국이 한반도 분쟁보다는 대만 유사 등 역내 다른 분쟁에 우선순위를 둔다면 한반도에 대한 미국의 개입 의지나 책임감은 낮아질 수밖에 없다고 본다. 나아가 대중 견제에 방점을 찍고 있는 미군이 실질적으로 전략적 유연성을 강화하고자 주한미군 주둔 규모를 축소하거나 역할 변화를 시도할 가능성을 크게 보고 있다.

이와 같은 국내 여론 지형 못지않게 성공적 전환을 위해서는 미국의 다양한 이해집단이 전작권 전환에 우호적인가가 관건이다. 우선 미국 의회는 FY2026 국방수권법(NDAA) 제1268조에서 전작권 전환에 대한 법적 절차를 부가함으로써, 의회가 양국 간에 합의된 계획에서 벗어났는지를 평가할 권한을 갖도록 하였고, 전환 추진 간 7가지 사항을 평가한 결과의 제출을 명시함으로써 전작권 전환 문제를 한반도 방위가 아닌 역내 태세 문제로 확장하였다. 특히 미국 의회는 행정부가 전작권 전환이 미국 국익에 부합하고 한국, 일본, 유엔사 전력제공국과 협의한 결과임을 인증해야 할 뿐만 아니라 주한미군 감축이나 전작권 전환 시에는 다음의 평가 결과 제출까지 의무화했다: ① 2018년 10월 31일 서명된 '조건에 기초한 전작권 전환계획(COTP)'에 규정된 3대 조건(한국군의 핵심 군사능력, 동맹의 포괄적인 북핵·미사일 위협 대응 능력, 안정적인 한반도 및 역내 안보환경)이 전환 이전에 충족될 가능성에 대한 평가, ② 미래 연합사가 한미 양국의 국가지휘기구에 어떻게 보고할 것인지, ③ 한국군 주도의 연합사와 미국이 주도하는 유엔군사령부(UNC) 사이의 계획된 지휘관계, ④ UNC 기여국들과의 협의 내용, ⑤ 한미, 미일 간 전시 협조 및 작전 중첩 문제 평가, ⑥ 전작권 전환이 역내 핵확산 위험에 미칠 수 있는 영향 평가, ⑦ 한미연합사령관, 인도-태평양사령관, 합참의장이 실시한

독립적인 군사적 위험 평가 등.

이 외에도 1월 말 발표된 『2026 국방전략서(NDS)』에서 미국의 전작권 전환 관련 의중을 엿볼 수 있다. 첫째, 북한에 대한 위협 인식과 관련해서는 "북한이 한국과 일본에 직접적인 군사 위협을 가하고 있으며, 북한의 핵전력은 미국 본토를 위협할 수 있는 역량이 점점 증가하면서 이는 본토에 대한 핵공격의 명백하고 즉각적인 위험을 초래한다."라고 명시했다. 이처럼 북한은 한반도뿐만 아니라 미국 본토에 대한 위협 주체임을 분명히 했다. 둘째, 이러한 북한 위협에 대해 미국은 한국이 "미군에 의한 결정적이지만 보다 제한된 지원(critical but more limited)" 하에 대북 억제에 대한 일차적이고 주도적인 책임을 지도록 할 것임을 밝히고 있다. 특히 "이러한 책임 균형의 변화는 한반도에서의 미군 배치 태세를 조정하려는 미국의 이익과 부합"된다는 점을 강조했다. 셋째, 미국은 서태평양에서 중국을 억제하기 위해 "제1도련선(First Island Chain, FIC)을 따라 강력한 거부 방어 태세를 구축할 것이며, 이를 효과적으로 보장하는 집단방위를 위해 동맹과 파트너들이 더 많은 역할을 수행할 수 있도록 동기를 부여하고 능력을 갖추도록 독려할 예정"임을 천명했다. 결국, 트럼프 행정부는 NDS에서 한반도 방위에 대한 한국의 주도적 책임 부여를 통해 한반도 방위를 미국 본토 및 역내 방위로부터의 분리를 시도하고 있지만, 동시에 중국의 위협에 대한 동맹 기반의 집단방위를 강조하는 모순을 드러내고 있다.

요컨대, 현재 전작권 전환을 위한 대내외 여건은 기본적으로 우호적인 분위기로 형성되어 가고 있는 것으로 판단된다. 일부 사안에 대한 우려 또는 반대가 없는 것은 아니지만, 한미 양국 행정부의 이행 의지를 잠식할 만큼 강력하지는 않은 것으로 평가된다.

2. 주요 쟁점

전작권 전환을 둘러싼 핵심 쟁점은 첫째, 전환 조건의 충족 여부를 판단하는 객관성에 관한 문제다. 현재 한미 양국은 한국군의 핵심 군사능력 확보, 북핵·미사일 위협 대응 능력 확보, 전작권 전환에 부합하는 안보 환경 등 세 가지 조건에 기초한 전환에 합의하고 있다. 특히 한국군의 독자적인 정보·감시·정찰(ISR) 능력과 핵심 정밀타격 자산의 확보 수준에 대해 한미 간 미세한 시각 차이가 존재할 수 있으며, 이는 검증단계(FOC, FMC)에서의 세밀한 조율이 필요하다는 점을 드러낸다.

둘째, 전작권 전환을 통해 한반도 방어를 위한 한국군의 주도적 역할 강화가 실현되면 한미 연합방위력이 강화되기보다는 오히려 대북 억제 및 대응 능력의 약화가 불가피할 것이라는 부정적 인식이다. 이러한 쟁점 사안과 관련해서 서울과 워싱턴에서 제기되는 구체적인 우려는 다음과 같은 사항을 포함한다. 우선 한국군이 한반도 방어를 주도하는 데 필요한 핵심 능력을 아직 제대로 갖추지 않았다는 우려이다. 이는 고도화되는 북핵 능력을 고려할 때, 한국의 ISR 또는 정밀타격 능력 등이 불충분하다는 주장인데, 이 부분은 전환 조건의 충족 여부를 가르는 주요한 기준이기도 하며 2026 NDAA에 포함된 미국 의회의 첫 번째 요구사항이기도 하다. 둘째는 미군이 한국군의 지휘를 받는 체계로 인해 연합 지휘 체계의 효율성이 저하된다는 우려이다. 이는 과거 미군이 타국군에 의해 지휘받은 적이 없다는 사실과 함께, 현행 한미가 합의한 대로라면 전환 이후에도 한국군의 전시 및 평시 지휘구조 이원화 문제가 현재처럼 지속된다는 점도 포함한다. 셋째는 한미 확장억제 협력 체계에 관한 불확실성에 대한 우려이다. 현재까지 한미는 NCG 지속 운영, 공동지침의 적용, 핵·재래식 통합(CNI) 계획 발전 등 확장억제 협력에 관한 합의사항을 준수하고 있다. 그러나 전환 이후에도 미국이 현재와 유사한 수준 또는 강화된 수준에서 확장억제 협력을 지속해서 유지할지는 미지수이다. 마지막으로 미국은 NDAA를 통해 전작권 전환에 따른 미래 연합사의 유엔사 및 미일동맹과의 전시 협조에서의 장애 가능성에 대한 우려를 제기하고 있다. 한미연합사령관, 주한미군사령관, 유엔군사령관을 미군 4성 장군이 겸직할 때는 크게 문제될 것이 없었어도 한국군 4성 장군이 한미연합사령관직을 수행하게 된다면 불가피하게 유엔군사령관과의 전·평시 지휘관계 문제와 미일동맹과의 중첩 및 협조-지원 문제가 불거질 수밖에 없다는 것이다.

셋째, 전작권 전환 이후 미국의 한반도 방어 의지의 약화가 필연적이라는 우려이다. 미국 의회는 2026 NDAA를 통해 전작권 전환과 역내 비확산 이슈를 연계함으로써 이러한 우려를 내비친 바 있다. 특히 국내에서도 북핵 위협의 고도화 계기에 한국의 자체 핵무장 주장이 재차 강화될 가능성은 항시 열려 있다. 한편, 국내에서 미국의 대한반도 방어 의지 약화 문제는 주한미군의 역할 조정보다는 감축과 직접적으로 연계될 가능성이 크다.

주한미군의 전략적 유연성 이슈는 불가피하게 한반도를 벗어난 한국군의 역내 작전에의 참여 문제를 야기할 것으로 예상된다. 특히 대만 유사, 동·남중국 충돌 사태가 발생하거나 이러한 충돌이 대규모로 확산하는 경우, 주한미군의 차출과 함께 한국군의 한반도 외 작전 참여나 한반도 기지 사용 문제를 포함한 한국군의 작전 지원 문제는 큰 쟁점으로 부각할 가능성이 크다.

3. 정책적 고려 사항

한국군이 전작권 전환 과제를 성공적으로 완수하기 위해 다음과 같은 정책적 고려 사항들을 숙지해야 한다.

우선, 한국군은 전작권 전환 시기라는 촉박함에 쫓기기보다 조건의 완벽한 충족과 철저한 검증을 통해 전작권 전환을 둘러싼 각종 쟁점과 대내외 우려를 불식시켜야 한다. 준비된 전환은 한반도의 평화를 담보하고 역내 안정을 견인하는 데 기여하는 최신화된 한미 동맹을 만들 수 있지만, 정치적 목적과 시간에 쫓겨 졸속으로 추진된 전작권 전환은 한반도는 말할 것도 없이 역내의 분쟁과 불안정의 기폭제가 될 수밖에 없을 것이다.

둘째, 전작권 전환 이후 한국이 주도하는 연합방위체제의 밑그림을 토대로 전작권 전환 추진 과정은 물론 전환 이후 한국군의 상부 지휘 구조 개편과 독자적 억제력 강화가 이뤄져야 한다. 특히 현행 합의대로라면, 한국합참-한국군 주도 연합사 체제 간의 지휘구조 이원화 문제가 전작권 전환 이후에도 해결되지 않고 그대로 지속될 전망이다. 즉, 하나의 전구에 2개의 전구 작전사령부가 편성되어 한국 합참이 평시 작전과 전시 후방 지역작전(통합방위작전)을 담당하고, 미래 연합사는 전시 전방 지역에서의 현행작전과 평시 작전 준비 활동(연합권한위임사항, CODA)을 담당하게 된다.

셋째, 작전통제권이 전환되더라도 한미 연합 전력의 상호운용성은 최상으로 유지되어야 한다. 특히 전환 이후에도 미군이 지속해서 제공해야 하는 확장억제를 비롯한 지속능력에 대해서는 한미 공동으로 목록을 최신화하고 재평가할 필요가 있다. 미래 연합사는 이를 포함하여 한국 주도의 연합연습을 정례화하고 우주·사이버·전자전 등 전(全) 영역작전을 위한 한미 협력 구조를 지속해서 제도화해야 한다. 이를 통해 전작권 전환이 동맹 약화의 첫 단추가 아닌 동맹의 진화에의 초석임을 증명해야 할 것이다.

넷째, 한반도 방위에 있어서 제한된 역할 수행과 역내 제1도련선 거부 방위에 있어서 주된 임무를 수행해야 할 것으로 예상되는 주한미군의 전략적 유연성에 대해 미군 측과 허심탄회하게 조율해야 한다. 무엇보다 역내 분쟁 발생 시 한국군의 한반도 지역 외 작전에의 참여 및 한국군 기지 제공 문제 등 민감한 부분에 대해서도 논의하며, 우리 측이 결코 수용할 수 없는 마지노선에 관한 의견도 미군 측에 진솔하게 전달해야 한다.

다섯째, 한국군이 주도하는 연합작전의 신뢰성을 제고하기 위해서는 첨단 과학기술 강군을 지향하는 국방개혁 2.0을 성공적으로 수행함은 물론 독자적 ISR 역량 확보, AI 기반의 한국형 3축 체계 고도화, 유무인 복합 전투체계로의 신속한 전환, 전 영역작전을 보장하는 AI 기반의 초연결 지능형 지휘통제 체계 구축 등을 빠른 걸음으로 구축해야 할 것이다.

함형필은 육군사관학교를 졸업(1991)한 후, 미국 MIT에서 핵공학 석사(1996)와 핵공학 박사(2005)를 취득하였으며, 현재 KIDA 안보전략연구센터장으로 재직 중이다. 주요 연구 및 관심 분야는 북핵문제, 핵전략과 확장억제, 국방정책, 한미동맹 등이다. 주요 저술로는 『한반도 안보 리포트 2025: 북한의 군사력 및 전쟁 위험 평가』(사회평론아카데미, 2025), 『한반도 핵무기정치: 군사적 자산 또는 외교적 부담』(명인문화사, 2025), 『미국의 핵전략: 전략적 억제와 안정의 딜레마』(플래닛미디어, 2024) 등이 있다(hpham@kida.re.kr).

국방대학교
국가안전보장문제연구소

본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해로서, 국방부 및 국방대학교 국가안전보장문제연구소의 공식입장과 다를 수 있습니다. 본지에 실린 내용은 국가안전보장문제연구소 홈페이지에서 무료로 다운로드 받으실 수 있습니다.