

Journal of Military History
2025, No. 135, pp.253-293
<https://doi.org/10.29212/mh.2025..135.253>
Printed in the Republic of Korea

작전통제권 변천 영향요소 재조명과 트럼프 2기 전작권 전환 추진전략

정경영 | 한양대 국제대학원 교수

- 목 차
1. 서론
 2. 전작권 전환의 목적과 의미
 3. 6·25전쟁과 작전지휘권 이양
 4. 작전통제권 변천 영향요소 재조명
 5. 트럼프 귀환과 2기 전환 전망
 6. 전작권 전환 추진전략
 7. 결론

초 록 이 글은 전시작전통제권 전환의 당위성을 고찰하고 작전통제권 변천을 동맹·한국·북한변수 차원에서 재조명하여 시사점을 도출하고, 트럼프 2기 전작권 전환 전망과 전작권 전환 추진전략을 모색하는 데 있다. 트럼프 1기 2018년 한미국방부장관은 전작권 전환을 위해 한국군 대장을 사령관으로, 미군 대장을 부사령관으로 임명하는 연합사를 출범시키기로 합의하였다. 1단계 기본운용능력과 2단계 완전운용능력 검증을 한 후 3단계 완전임무수행능력 검증을 미루고 있

는 상태에서 트럼프의 귀환으로 전작권 전환이 급물살을 탈 전망이다. 트럼프 정부의 잠정국가방위전략지침에서 “미국은 중국의 대만 침공 저지, 미 본토 방어에 주력하고, 동맹국에게는 북한 위협 억제 역할의 대부분을 맡기겠다”고 밝히고 있다. 전작권 전환을 통한 한국 주도의 연합방위체제 구축은 국가안보 차원 뿐만 아니라 전쟁에 대비하기 위해 절박하다. 전작권 전환은 대한민국의 국가안보틀이 새롭게 짜여지는 것으로 국민, 정부, 군, 동맹 4차원에서 준비가 필요하다. 대한민국 국민은 우리나라를 우리의 힘으로 지킨다는 자주국방의식과 자유민주주의를 수호하는 가치안보를 진작시켜 나가야 한다. 정부 차원에서는 국가안보회의 기능을 강화하고, 국가급 차원 전쟁지도체제를 구축한다. 군 차원에서는 합동군사령부를 창설하여 전시 연합사령관을 겸직하여 전평시 지휘체제를 일원화하고, 군사전략·전쟁지휘·정보판단·작전계획·작전지속 등 전쟁 수행능력과 사이버, 우주, 전자, 정보전 수행능력 배양은 물론 AI 과학기술군과 전략전술에 능란한 강한 군대를 육성한다. 동맹 차원에서 합참, 유엔사, 연합사, 주한미군사 간의 상호관계와 역할을 정립한다. 한국 합참은 전비태세와 국지도발작전을 지휘한다. 유엔사는 정전협정을 관리하고 유사시 전력 제공을 한다. 연합사는 작전계획을 발전시키고 연합연습·훈련을 주관하며 전시에는 주한미군과 미증원전력을 작전통제하고 유엔사의 전투부대를 전술통제하여 전쟁을 지휘한다. 주한미군사는 연합전비태세와 유사시 연합사 작전통제하에 전시 임무를 수행한다. 전작권 전환을 내실있게 추진하기 위해 군통수권자 직속 전작권 전환 추진위원회를 발족하여 전작권 전환 추진 실태를 점검하고, 전작권 전환 이후 안보전략을 구상한다. 2025년 을지자유방패(UFS)연습시 한국군과 미군의 전략자산이 참가한 가운데 전작권 전환을 위한 3단계 사전완전임무수행능력(Pre-FMC) 평가한 후 미흡점을 식별한다. 2026년 UFS연습시 FMC를 평가하여 한미 국방부 장관은 한미 양국 대통령에게 전작권 전환을 건의하여 전시작전통제권을 전환한다. 전작권 전환을 통해 한국 주도의 연합방위체제를 구축할 때 한반도 평화 관리는 물론 자유주의 국제질서를 지키는 군으로 우뚝 설 것이다.

주제어(Keywords) : 작전 지휘권 이양, 유엔사, 연합권한위임, 전시작전 통제권 전환, 미래연합사, 트럼프 정부 잠정국가방위 전략지침, 한국 주도 연합방위체제

1. 서론

이 글은 전시작전통제권 전환의 당위성을 고찰하고 작전통제권 변천을 재조명하며, 트럼프 2기 전작권 전환 전망과 전작권 전환 추진전략을 제시하는 데 있다. 2006년 한미 정상 간 전작권 전환에 합의한 이래 20년이 지난 2025년 현재에도 해결되지 못한 한미동맹의 쟁점이자, 한국 주도의 연합방위체제 구축의 핵심사안이다. 트럼프 1기 2018년 한미 국방부 장관은 한국군 대장을 사령관으로, 미군 대장을 부사령관으로 임명하는 연합사를 출범시키는 전작권 전환에 합의한 이후 1단계 기본운용능력과 2단계 완전운용능력 검증을 한 후 3단계 완전임무수행능력 검증을 미루고 있는 상태에서 트럼프의 귀환으로 전작권 전환이 급물살을 탈 전망이다.

이러한 문제의식과 전망하에 전작권 전환의 목적과 의미를 살펴보고, 6·25전쟁 개전초 한국군의 작전지휘권을 유엔군사령관에게 이양하게 된 배경과 유엔사의 지휘체계와 지휘권 이양이 전쟁에 어떠한 영향을 미쳤는가를 고찰하고자 한다. 1954년 한미합의의사록에 의거 유엔사가 계속 한국군에 대한 작전통제권을 행사해 오다가, 1978년 한미연합사 창설과 함께 연합사령관에게 작전통제권을 이양하였다. 1994년 평시 작전통제권이 합참으로 전환되었으며, 2006년 한미 정상 간 전작권 전환 합의와 2007년 한미 국방부 장관은 2012년 4월 17일부로 전작권 전환에 합의하였다. 2010년 한미정상회담에서 2015년으로 전작권 전환을 연기하였다가, 2013년 조건에 기초한 전작권 전환에 합의

하는 변천과정을 한국 변수, 미국 변수, 북한 변수 차원에서 재조명하고자 한다. 이를 통해 한미동맹이 군사지휘구조의 진화를 통해 비대칭동맹에서 대칭동맹으로 어떻게 변환되어 왔는가를 규명하고자 한다.

이어서 트럼프 1기 연합사 해체 아닌 연합사 지휘구조 개편으로 전작권 전환에 합의한 후에 조건에 기초한 전작권 전환의 이행 현실태를 평가하고, 마지막으로 트럼프 정부2기의 전작권 전환을 전망하고자 한다. 전작권 전환은 군사 문제뿐 아니라 국가안보 문제로서 국민과 정부, 군, 동맹 4차원에서 전작권 전환 추진전략을 제안하고자 한다.

2. 전작권 전환의 목적과 의미

가. 전작권 전환의 목적

전작권 전환의 목적은 한국군 대장을 사령관, 미군 대장을 부사령관으로 하는 미래 연합사의 출범을 통해 한국 주도의 연합방위체제를 구축하여 대한민국을 지키고 유사시 승리하는 군을 육성하는 데 있다. 독립 주권국가가 자국군에 대해 작전통제권을 행사하는 것은 당연하다. 6·25전쟁 직후부터 오늘에 이르기까지 75년 이상 작통권을 외국군사령관에게 위임해 온 것은 주권국가의 직무유기(職務遺棄)이다.¹⁾

세계 어느 나라도 작전통제권을 위임한 나라는 없다. 나토국

1) 정경영, “주한 미 지휘관 탐방을 통해 본 리더십,” 《육사신보》, 제171호, 1976년 10월 15일; 스틸웰(Richard G. Stilwell) 유엔군사령관과의 인터뷰에서 유엔군사령관은 한국군 작전통제권을 행사하는 것은 비정상이며 한국군의 작전통제권 행사는 당연하다고 발언한다.

가들이 있다고 하나 쌍무동맹이 아닌 집단방위체제로 나토사령관에게 각 회원국 전력의 30% 병력만 작전통제권을 행사하고, 주 병력인 70%를 회원국이 각자 행사한다.²⁾ 심지어 태평양전쟁 패전국인 일본도 주일미군과 병렬형 지휘체제로 독자적인 작전통제권을 행사하나 미일동맹이 한미동맹 못지 않다.

나. 교리상의 작전통제와 연합권한위임

작전통제(Operational Control)란 “작전계획 또는 명령상의 특정임무나 과업을 수행하기 위해 일정 기간에 한하여 지휘관이 행사하는 권한”을 지칭한다.³⁾ 한미연합사령관이 행사하는 작전통제권은 그 이상의 확장된 권한을 행사한다. 연합사령관은 전시 한미연합군에 대한 작전통제뿐 아니라, 연합권한위임(CODA, Combined Delegated Authority)에 의거 전쟁 억제, 방어 및 정전협정 준수를 위한 연합위기관리, 작전계획 수립, 연합·합동 훈련·연습계획 및 실시, 연합·합동 교리발전, 연합정보관리, C4I 상호운용성을 행사한다.⁴⁾ 사실상 연합사령관은 한반도 전쟁 지휘 사령관으로 전쟁의 승리에 결정적인 역할을 한다. 한국군은 경계작전, 부대관리, 부대교육훈련, 재난구조작전 등의 임무를 수행한다. 군이 해야 할 기본임무를 연합사령관이 행사한다.

2) “NATO,” <https://www.nato.int/>, (검색일: 2025. 2. 16).

3) 합동참모본부, “작전통제,”

https://www.jcs.mil.kr/mbs/home/mbs/jcs2/subview.jsp?id=jcs2_020401000000, (검색일: 2025. 2. 16).

4) 국방부 군사편찬연구소, 『한미동맹 60년사』(서울: 군사편찬연구소, 2013). p.167.

다. 전작권 전환의 의미

한국 주도 한미 연합방위체제 구축의 상징적 조치인 전시작전 통제권 전환은 대한민국 국가안보의 기본틀이 바뀌는 것으로 다음의 중대한 의의와 의미가 있다. 첫째, 전작권 전환의 의미는 “우리 땅은 우리 스스로 힘으로 지키고, 침략자에게는 힘으로 응징하고자 한다는 투철한 자주국방의 결의와 태세를 갖춰야 한다”⁵⁾는 데 있다. 과도하게 동맹에 의존하는 안보로부터 한국이 주도하는 연합방위체제를 구축하고자 한다. 둘째, 국군에 대한 전작권 행사는 국방의 정체성을 회복하고 군사력 운용의 자율권을 복원한다는 의미가 있다. 전평시 지휘체제를 일원화하여 군의 기본임무를 수행할 수 있는 체제를 정비하는 것이다.

셋째, 군은 최악의 상황에 대비하기 위해 전작권 전환을 해야 한다. 북한은 적대적 두 국가를 주장하면서 영토완정을 위한 대사변을 독려하고 있다. 한반도 및 타이완 동시 전쟁 시나리오를 상정할 수 있다. 북한군과 중국군이 협조된 공격을 감행한다. 북한은 장거리 미사일로 일본, 괌, 하와이 미군 발진기지를 타격한다. 중국의 2개 항모는 서해 제해권을 장악하고 중국군 북부전구 전력은 한반도 전장에 투입한다. 러시아 태평양함대와 동부군관구사령부 전력이 한반도 전구에 투입한다. 미국에게 2개 동시 전쟁을 강요할 것이나, 미국은 일본 자위대의 지원하에 타이완전쟁에 주력한다. 한국은 동맹 및 우방국 지원없이 북·중·러 침략군과 싸워야 하는 상황이다.⁶⁾ 바로 이러한 최악의 전쟁에 대비해서 한국군 주도의 전쟁수행체제를 구축하는 것은 절박하다.

5) 박정희, 『자립예의 의지』(서울: 한림출판사, 1972), p.386.

6) Kyung-young Chung and Zeljana Zmire, “Two Simultaneous Wars Scenario in Northeast Asia,” *Global NK Commentary*, East Asia Institute, July 8, 2024.

넷째, 전작권 행사는 전·평시 통일전략을 추진하는 데 있어서도 필수적이다. 남북군비통제를 통해 평화체제 구축에 기여하고 전시 한국군 주도전쟁을 통해서 중국군 개입 명분을 차단, 군사작전에서 승리, 자유민주통일을 실현할 수 있다. 다섯째, 전작권의 전환은 1990년대 한미동맹이 추구해왔던 한국 방위의 한국화가 이루어진다는 역사적 의미가 있다. 연합사 부사령관의 지구사령관 겸직, 평시작전통제권의 합참으로 전환에 이어서 전시작전통제권의 전환으로 완결된다는 의미가 있다.

여섯째, 전작권 전환을 행사하는 한국군에 대한 북한의 오만한 인식전환이 예상된다. 북한의 군사 도발시 비례성의 원칙이 적용되는 정전 시 교전규칙과 미측의 개입⁷⁾으로 실기하여 정전 이후 3천 번이나 넘는 북한의 대남도발⁸⁾에 제대로 된 응징보복을 할 수 없었다. 북한군은 우리 군으로 전평시 지휘체제가 일원화되면 북한군 도발시 즉각적이고 무자비하게 우리 군이 대응할 것이 분명하기 때문에 감히 도발을 못할 것이다. 일곱째, 대한민국 정부로의 전작권 전환은 한미동맹에 힘입어 경제성장과 정치발전에 이어 자립안보까지 이루어냄으로써 동맹의 모델로 평가받게 될 것이다. 한미동맹은 한반도에 전쟁 억제를 통해서 비약적인 경제발전과 민주화를 이룩했고, 세계 5위 군사강국⁹⁾으로 부상하였다. 여덟째, 전작권 전환은 한반도의 작전지역과 군

7) Robert M. Gates, *Duty: Memoirs of a Secretary at War* (New York: Alfred A. Knopf, 2014), p.497: 2010. 11. 23일 연평도 포격 도발시 게이츠 미 국방부 장관은 포로만 대응하고 과도하게 전투기로 응전하지 말 것을 주문했다고 증언하고 있다.

8) 대한민국 국방부, 『2022 국방백서』(서울: 국방부, 2023), p.352: 1953년 휴전 이후 2022년 12월 31일 현재 북한은 총 3,121차례의 대남 도발(침투 2,002, 국지도발 1,119)을 하였다.

9) “Global Fire Fire; 2025 World Military Strength Ranking,” <https://www.globalfirepower.com/>, (검색일: 2025. 5. 22): 한국의 군사력은 5위, 북한은 34위이다.

사전략에 부합하는 교리를 발전시키고, 한국군에 맞는 무기개발로 싸워 이기는 군대 육성에 기여할 뿐 아니라 방위산업을 진흥시켜 일자리 창출에 기여할 것이다. 아홉째, 전작권 전환은 외교의 자율성을 발휘할 수 있는 계기가 될 것이다.¹⁰⁾ 강력한 군사력에 힘입어 외교역량을 강화하여 외교의 지평을 넓히는데도 기여할 것이다.

3. 6·25전쟁과 작전지휘권 이양

가. 유엔군의 참전과 작전지휘권 이양

6·25전쟁은 스탈린(Joseph Stalin)의 승인과 마오쩌둥(毛澤東) 지원 약속하에 김일성이 주도한 전쟁이다. 북한군은 1950년 6월 25일 04시 38선 전 전선에 걸쳐서 전면 남침을 감행하였다. 이승만 대통령은 전시 국무회의를 소집하여 비상사태하에 긴급명령을 하달하였다. 장면 주미대사로 하여금 미국과 유엔에 외교활동을 전개하도록 훈령을 내리고, 이 대통령은 6월 26일 03시 극동군사령관 맥아더(Douglas MacArthur) 원수와 통화, 미국에 지원 요청을 하였다. 유엔 안보리는 1950년 6월 25일 14시(뉴욕 현지 시간, 한국시간 6월 26일 02시)에 북한 적대행위의 즉각 중지를 요구하였고 38선 이북으로 철수를 촉구하는 결의 82호를 채택하였다. 이어서 6월 27일 유엔 안보리는 국제평화와 안전을 회복하기 위해 유엔 회원국의 지원 83호를 결의하였다.¹¹⁾

10) 정경영, “전작권 조기전환: 핵심쟁점과 해결방향,” 김진표·김종대 의원실 공동주최 전작권 전환 세미나, 2017. 9. 5, 국회의원회관.

11) 국방부 군사편찬연구소, 『통계로 본 6·25전쟁』(서울: 군사편찬연구소, 2014): 6·25전쟁 지원국가는 총 63개국으로 전투병 파병 16개국, 의료지

6월 29일 03시 맥아더는 트루먼(Henry Truman) 대통령에게 주일 미8군의 2개 사단에 대한 긴급 출동 재가를 건의하였고, 트루먼 대통령은 NSC를 개최하여 1개 연대를 급파하고 2개 사단의 전개를 결정하였다. 3일 만에 수도 서울이 함락되었으며, 6월 29일 맥아더는 한강선 방어 전선을 시찰하였다. 7월 3일 딘(William F. Dean) 장군이 지휘하는 미 제24사단이 대전으로 전개하였고 7월 5일 오산 죽미령에서 스미스특수임무부대(Smith Task Force)가 공산군과 교전, 심대한 희생이 발생하자 평택으로 철수하였다. 한국군은 지연전을 수행하였으며, 한국군과 미군은 협조된 작전을 수행하지 못하였다.

1950년 7월 6일 유엔은 통합사령부 설치와 사령관을 미국 정부가 임명토록하는 결의안 84호를 채택하였다. 이에 트루먼 정부는 극동군사령관인 맥아더 원수를 유엔군사령관으로 임명하였다. 유엔군사령관은 7월 13일 8군사령부를 대구에 설치하였으며 워커(Walton A. Walker) 사령관을 보직시켜 지상작전을 지휘토록 하였다.¹²⁾ 이러한 긴박한 전황 속에서 이승만 대통령은 1950년 7월 14일 “현 전쟁상태가 계속되는 동안 한국군에 대한 지휘권(command authority)을 맥아더 유엔군사령관에게 이양한다”는 서한을 보냈다. 무초(John J. Muccio) 주한미국 대사를 통해 7월 18일 메모와 함께 “용감무쌍한 한국군을 저의 지휘하에 둔 것을 영광으로 생각하며, 결코 패배하지 않고 승리할 것이다”는 7월 16일자 맥아더 장군의 회신이 왔다.¹³⁾ 작전지휘

원 5개국, 물자지원 39개국, 물자지원 의사 표명 3개국 등 이다.

12) Leland M. Goodrich, *Korea: A Study of U.S Policy in the United States* (New York: Council on Foreign Relations, 1956), pp.119-123.

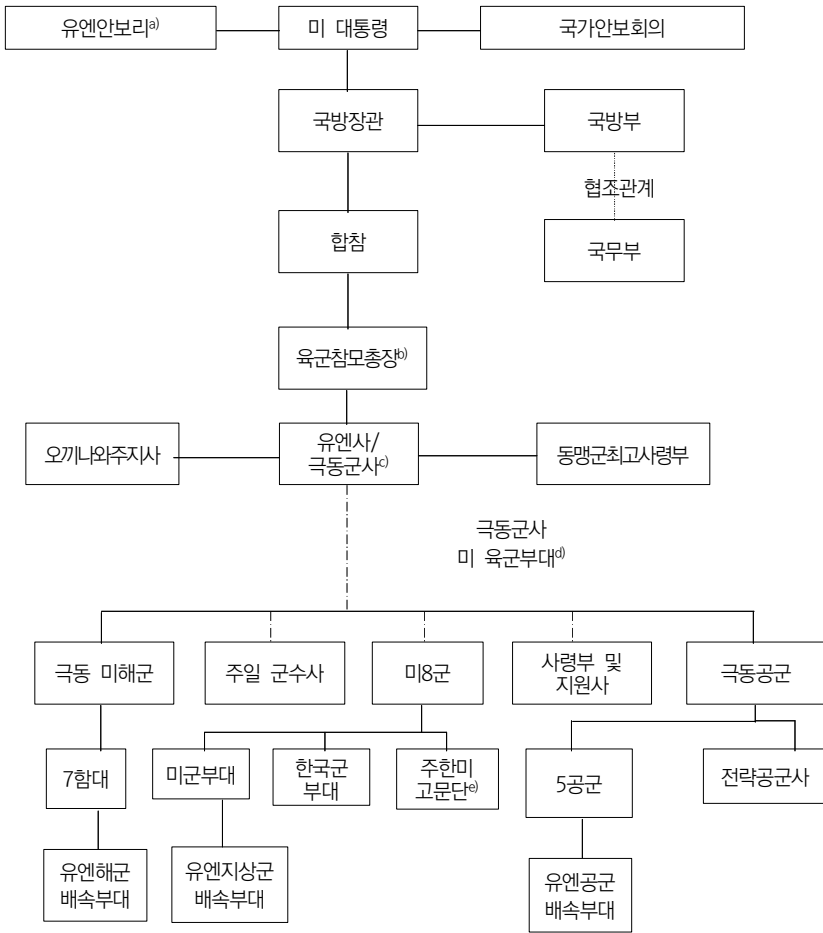
13) 국방부, 『국방사 2: 1950.6-1961.5』(서울: 국방부 전사편찬위원회, 1987), p.57; 『주한미군 30년』(서울신문사, 1979), p.169: 국군 통수권 이양에 관한 이승만 대통령의 유엔군사령관에게 보낸 공한. “I am happy to assign to you command authority over all land, sea and air

권(operational command authority)을 이양하여 유엔군사령관 단일지휘하에 국군과 유엔군이 공산군과 싸워 한국의 자유를 지키고 영토를 회복하는 데 결정적으로 기여하였다.

(2) 한국과 유엔사의 전쟁수행 체제와 유엔사의 지휘권 행사

이승만 대통령은 전시내각회의를 통해서 전쟁지도를 하였고, 미 대통령은 펜타곤을 통해서 유엔사에 대해 전쟁지도를 하였다.

forces of the Republic of Korea during the period of the continuation of the present state of hostilities, such command to be exercised either by you personally or by such military commander or commanders to whom you may delegate the exercise of this authority within Korea or in adjacent seas.” 무쵸 미국 대사를 통해 1950년 7월 18일 메모와 함께 이 대통령에게 전달된 7월 16일자 맥아더 장군의 회신, “I am happy to transmit to you the following message from the General of the Army Douglas MacArthur with reference to your letter of July in which you designated to his operational command authority over the land, sea and air forces of the Republic of Korea during the present hostilities.” “Please express to President Rhee my thanks and deepest appreciation for the action taken in his letter of 15 July. I am proud indeed to have the gallant Forces the Republic of Korea under my command. Please tell the President I am grateful for his generous references to me personally and how sincerely I reciprocate his sentiments of regard. Tell him also not to lose heart, that the way may be long and hard, but the ultimate result cannot fail to be victory. -MacArthur”

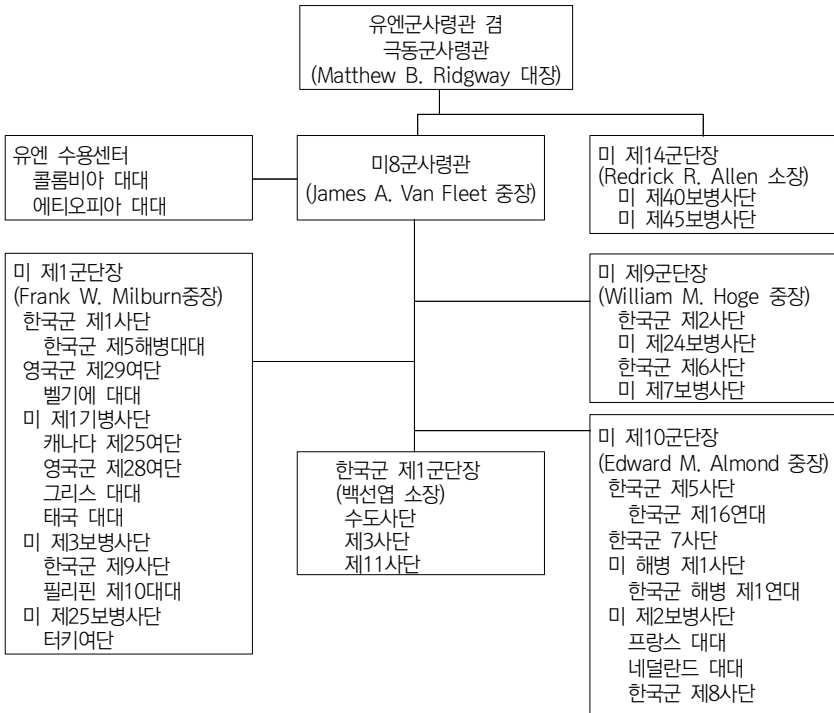


〈그림 1〉 1951년 7월 유엔사 지휘체제

- a) 유엔안보리는 유엔사와 직접적인 지휘관계는 없었으나 유엔군사령관으로부터 격주마다 현황보고
- b) 육군참모총장은 미 합참의장을 대리해서 미8군에 대한 지휘권 행사
- c) 유엔사 및 극동군사령부는 휘하의 해·공군부대에 한해서 작전통제권 행사
- d) 극동군사 미 육군사령부는 해체되지는 않았으며 1952년 10월 1일까지 운용
- e) 주한미군사고문단은 미8군 사령부에 배속

* 출처 : Chung Kyung-young, "An Analysis of ROK-U.S. Military Command Relationship from the Korean War to the Present," Thesis, Master of Military Art & Science, U.S. Army Command and General Staff College(1989), p.47.

〈그림 1〉 1951년 7월 유엔사 지휘체제에서 보는 바와 같이 유엔사는 국군과 미 8군, 미 극동 공군 및 7함대로 구성되며, 유엔군이 지휘하는 단일 지휘체제를 구축하였다. 유엔안보리는 유엔사와 직접적인 지휘관계는 없었으나 유엔군사령관으로부터 격주마다 전황보고를 받았다. 미 육군참모총장은 미 합참의장을 대리해서 유엔군사령부와 극동군사령부에 대해 지휘권을 행사하였다. 유엔사 및 극동군사령부는 휘하의 미8군, 해·공군부대에 대해 지휘하였다. 8군사령관은 유엔지상군 배속부대를 포함한 미군부대와 한국군 부대를 지휘 및 작전통제하였으며 주한미군사고문단은 8군사령부에 배속되었다.



〈그림 2〉 1951년 7월 유엔사·극동군사 예하 주요지상군부대와 한국군 지휘통제체제

* 출처 : Walter G. Hermes, *Truce Tent and Fighting Front* (Washington, D.C.: Office of the Military History, U.S. Army, 1966), p.57.

지상작전을 수행하는 한국 육군의 예하 사단은 <그림 2>에서 보는 바와 같이 3개 유형으로 작전에 참여하였다. 첫 번째 유형은 8군사령관의 작전통제 하에 있는 한국군 제1군단장이 직접 지휘하는 수도, 3, 11사단이며, 두 번째 유형으로 미 군단의 작전통제를 받는 한국군 사단으로 미 제1군단의 한국군 제1사단, 미 제10군단의 한국군 제5, 7사단이다. 세 번째 유형은 미 사단장의 작전통제를 받는 한국군 사단으로 한국군 제9사단과 8사단은 각각 미 보병 제3사단장과 미 보병 제2사단장의 작전통제 하에 지상작전을 수행하였다.

이러한 지휘통제체제는 1951년 5월 현리전투에서 한국군 3군단이 궤멸된 이후의 지휘체제로서 그 이전까지는 육군이 전선의 일부를 독자적으로 담당하는 분담방식으로 전쟁을 수행하였다. 한국군 군단에 대해서 육군본부를 경유하여 작전지휘권을 행사하였으며, 이양받은 지휘권을 육군총장을 통해서 지휘하였다. 3군단 해체 후 1951년 5월 25일 육군본부의 한국군에 대한 작전통제권이 해제되었다. 육본의 임무는 작전을 제외한 인사, 행정, 군수 및 훈련에 국한하였고, 1군단은 8군사령관 지휘하에 두며, 육본 전방지휘소는 폐쇄되었고, 육군참모총장은 작전지휘계선에서 제외되었다.¹⁴⁾

다. 작전지휘권 이양이 6·25전쟁에 미친 영향

국군 작전지휘권의 유엔군사령관 이양은 군사작전 수행에 심대한 영향을 미쳤다. 유엔군사령관 단일지휘체제에 의해 인천상륙작전에 성공한 유엔군과 국군은 수도서울 탈환과 낙동강 방어

14) Chung Kyung-young, "An Analysis of ROK-U.S. Military Command Relationship from the Korean War to the Present," Thesis, Master of Military Art & Science, U.S. Army Command and General Staff College (1989), pp.43-51

에서 공세로 전환하여 반격의 여건을 조성하여 북진, 압록강까지 진격하는 등 효율적인 작전수행에 기여하였다.

한편 지휘권의 이양은 세 가지 측면에서 도전을 받았다. 첫 번째는 38선 돌파작전을 실시하는 데 어려움이 있었다. 유엔안보리 결의는 38선 이북으로 북진작전을 허용하지 않았다.¹⁵⁾ 미8군사령관 작전통제하에 있었던 정일권 육군참모총장은 딜레마에 빠졌다. 이승만 대통령은 “38선이 어디 있는가. 김일성이 벌써 걸어차지 않았던가. 38선이 무너진 상황에서 반격한다는 것이 무슨 문제가 있겠는가.” 이승만 대통령은 38선 돌파명령을 내렸다. 육참총장은 워커 8군사령관에게 “동해안 38선에 붙어 있는 기사문리 현장에 와보니 38선 이남 아군병력을 향해 요란사격해 오는 북한 포병진지를 무력화한 후 복귀하겠다”는 명분으로 허락을 득한 후 돌파하여 북진을 계속하였다.¹⁶⁾

두 번째, 북한지역은 대한민국의 통치권이 미치지 못하는 지역으로 민사작전에 대한 배타적인 권한을 유엔군사령관이 행사하였으며, 이승만 대통령의 원산과 평양 탈환 환영대회에 개인 자격으로 참가하였다. 북한지역 군사작전과 북한 주민을 대상으로 실시하는 민사작전은 분리해서 수행할 수 있는 것이 아니었다.

마지막으로 한국과 유엔사 간의 전쟁목표가 충돌하였다. 한국의 전쟁목표는 북한지역을 수복하여 통일하는 것이었다. 미국은 전쟁이 장기화되자 38선 일대의 전선에서 전쟁을 끝내겠다는 전쟁목표였다. 이승만 대통령은 작전지휘권을 철회하여 한국군 단독으로 북진 통일하려 하자 미 측은 이를 저지하기 위해 이승만

15) Leland M. Goodrich, *Korea: A Study of U.S. Policy in the United Nations* (New York: Council on Foreign Relations, 1956), pp.142-143: 동해안 축선에서 한국군 3사단의 38선 돌파는 1950년 10월 1일이다. 1950년 10월 7일 유엔 총회는 한국독립민주통일정부 수립을 결의하여 38선 돌파를 승인한다.

16) 정일권, 『정일권 회고록』(서울: 고려서적, 1996), pp.258-262.

대통령을 제거하는 Ever Ready계획을 발전시키기까지 했다.¹⁷⁾ 전쟁목표가 충돌할 때 작전통제권을 행사하는 쪽으로 전쟁을 수행할 수밖에 없다.

4. 작전통제권 변천 영향요소 재조명

1) 한국 변수

작전통제권, 한미지휘구조의 변천에 한국, 미국, 북한 변수가 영향을 미쳤다. 한미 양국 정부는 정전협정 체결 이후 한미관계를 규정한 두 개의 중요한 합의를 하였다. 한미상호방위조약(ROK-U.S. Mutual Defense Treaty)과 한국의 군사 및 경제 원조에 관한 한미합의의사록(ROK-US Agreed Minute Relating to Continued Cooperation in Economic and Military Matters)이다. 변영태 외무부 장관과 덜레스(John Foster Dulles) 미 국무부 장관 간에 1953년 10월 1일 한미상호방위조약을 체결하였다. 주요 내용은 ① 국제분쟁의 평화적 해결과 무력 위협 및 무력 행사를 억제하며, ② 외부 무력공격 위협 시 협의, 합의에 의한 적절한 조치를 취하고, ③ 태평양지역에서 위협에 대처하기 위해 헌법 절차에 따라 공동 대처한다는 것이었다.¹⁸⁾

1954년 11월 17일 변영태 외무부장관과 브릭스(Ellis O. Briggs) 주한미국 대사 간에 경제·군사원조에 관한 한미합의의사록에 합의하였다. 주요 내용은 ① 한국은 국토통일을 위해 가

17) 박태균, 『우방과 제국: 한미관계의 두 개 신화』(서울: 창비, 2006).

18) 국방부, 『국방사 2: 1050.6-1961.5』(서울: 국방부 전사편찬위원회, 1987), p.65

능한 국제연합 뿐 아니라 미국과 협조하며, ② 유엔군사령부가 대한민국 방어를 책임지는 동안 대한민국 국군을 유엔군사령부의 작전지휘권하에 두고, ③ 10개 사단의 추가 창설과 72만 명의 한국군을 유지할 것에 합의하며, ④ 1955 회계연도에 7억 달러에 달하는 경제 및 군사원조를 대한민국에 제공한다는 것이다.¹⁹⁾ 한미합의사록 합의 후 한미상호방위조약이 1954년 11월 18일 발효되었다. 한편, 1953년 7월 27일 워싱턴에서 유엔 16개국은 정전협정 파기로 인한 전쟁 재발 시 유엔군 재참전을 결의한 한국에 관한 참전 16개국 선언문을 발표하였다.

1953년 12월 15일 창설된 제1야전군이 동부지역을 방어하고, 미 제1군단이 중·서부지역을 담당했다.²⁰⁾ 육군본부는 6·25전쟁 시부터 유엔군사령관의 작전통제 하에 있는 전투부대와 별도로 후방지역에서 현재의 향토사단과 유사한 기능을 수행하는 관구(管區)사령부를 편성 운용했다. 1954년 10월 31일 제2야전군사령부를 창설하여 충청, 전라, 경상도에 대한 후방지역 방어임무를 수행하였다. 육군본부는 1955년 1월 15일 서울 용산에서 제6관구사령부를 편성해 서울, 경기지역을 관장하는 지역사령부를 창설하였다.²¹⁾

1961년 5·16군사정변 후 5월 26일 국가재건최고회의와 유엔군사령부 간의 작전지휘권의 유엔군사령관 복귀 성명에서 “유엔사는 공산주의 외부침략에 대응하기 위해 대한민국 방어를 위한 작전통제권을 계속 행사하며, 혁명군으로 투입되었던 해병여단, 제6군단 포병과 특전여단 등 모든 부대는 유엔사 작전계획하에

19) 국방부 군사편찬연구소, 『한미동맹 60년사』(서울: 군사편찬연구소, 2013), pp.410-411.

20) 육군군사연구소, 『제1야전군사령부 변천사(창설-2018년)』(대전: 육군본부, 2019), pp.63-73.

21) 국방부 군사편찬연구소, 『한미동맹 70년사』(서울: 군사편찬연구소, 2023), p.330.

있는 한국의 방어임무 수행을 위해 복귀하고 30경비단·33경비단 등 추후 창설될 수도경비사령부는 한국 정부의 지휘하에 둔다”는 데 합의하였다.²²⁾ 이에 따라 수도경비사령부는 유엔사의 작전통제를 받지 않는 예외부대가 되었다.

한국군은 1965년부터 1973년까지 연인원 325,517만 명을 베트남에 파병하여 미군과 함께 싸웠다. 1965년 9월 6일 한국군 파월부대에 대해서 유엔군사령관의 작전통제권을 해제하는 한미 군사실무약정서에 서명하였다.²³⁾

베트남전쟁에 참전했던 한국군이 1973년 7월 1일부로 귀국하면서 참전 한국군 장교들을 모체로 경기도 용인에 제3야전군사령부를 창설하였다.²⁴⁾ 제3야전군사령부가 창설되면서 중·서부지역에 두 개의 야전군사령부가 존재하는 셈이 되었다. 제3군은 육군본부 지휘하에, 한미 제1군단은 유엔군사령부 지휘하에 각각 중·서부전선의 부대들을 지휘 또는 작전통제를 하고 있었기 때문이다. 제3군은 제1, 5, 6군단 3개 군단과 제2해병여단으로 편성하여 평시 대침투작전을 담당하고 작전통제를 결한 지휘를 하였으며, 한미 제1군단은 1, 5, 6군단을 작전통제하여 서부·중부전선을 계속 담당하였다. 통합전력의 발휘를 보장하고 육·해·공 3군의 균형발전을 위해 1990년 10월 1일부로 합동참모본부를 창설하였다. 1992년 6월 30일부로 한미야전사가 해체되었고, 7월 1일부로 제3야전군이 한미야전사로부터 작전통제권을 인수받아 중서부 전선을 맡게 되면서 동부전선을 담당했던 1군과 함께 한국군이 전 전선을 맡게 되었다.

22) 국방부 전사편찬위원회, 『국방사 3: 1961.5-1971.12』(서울: 전사편찬위원회, 1990), p.461.

23) 최용호, 『베트남전쟁과 한국군』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2004), pp.178-183.

24) 국방부 전사편찬위원회, 『국방사 4, 1972.1-1981.12』(서울: 전사편찬위원회, 2002), pp.220-223.

1988년 대선공약으로 작전통제권 환수를 천명한 노태우 대통령은 미국과 협의를 거쳐 김영삼 대통령의 “제2의 창군이라고 해도 과언이 아닌 정전시(평시) 작전통제권 전환”을 1994년 12월 1일 한미전략지시 제2호(1994. 9)에 의거 한미연합사로부터 한국 합참으로 이양하였다. 한국군은 경계작전, 부대교육훈련, 전투준비태세, 부대이동 등을 행사하였다.²⁵⁾

2002년 당당한 대한민국의 비전을 구현하기 위해 전시 작전통제권 전환을 대선공약으로 내걸었던 노무현 정부가 2003년 2월 25일 출범하면서 통수권 차원에서 전작권 전환을 추진하게 되었다. 2006년 9월 16일 워싱턴에서 개최된 한미정상회담을 통해 전작권 전환에 합의한 후, 2007년 2월 24일 김장수 국방부 장관과 게이츠(Robert Gates) 미 국방부 장관 간에 전작권을 2012년 4월 17일부로 전환하기로 합의하였다.²⁶⁾ 2019년 창설된 지상작전사령부가 DMZ 전 전선을 맡게 되었다.

나. 미국 변수

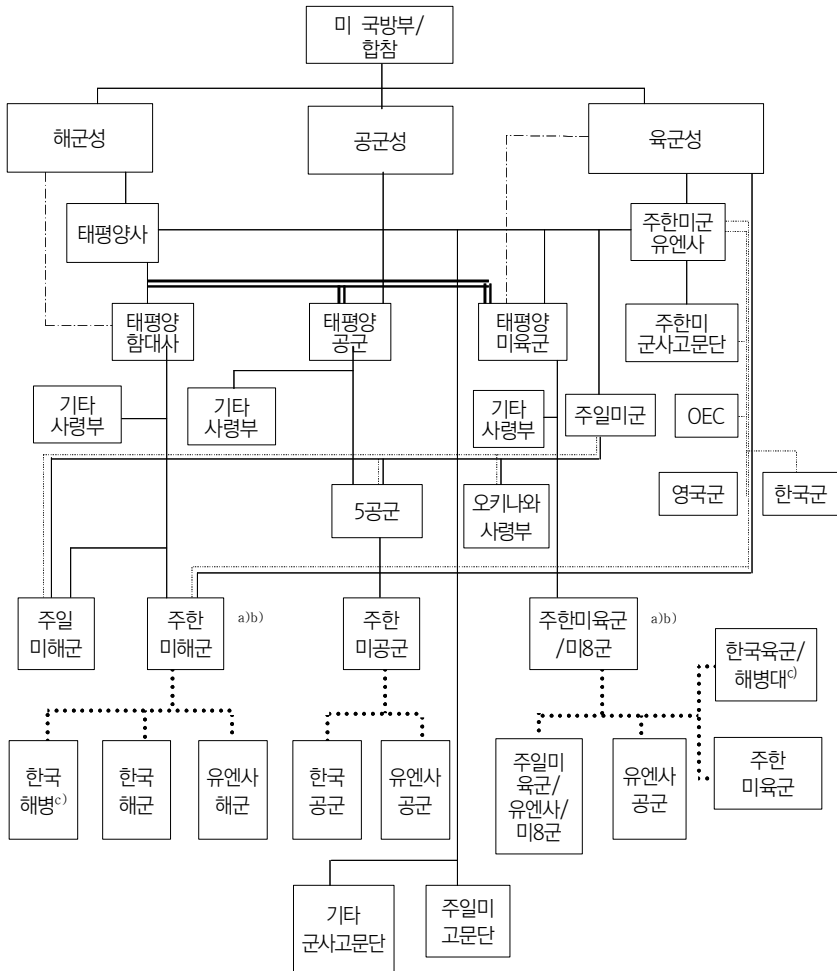
유엔군사령부는 1957년 7월 1일 도쿄에서 서울로 이전하였다. <그림 3>에서 보는 바와 같이 주한미군사령관은 태평양사령관의 지시에 의거 지휘권을 행사하였으며, 유엔군사령관은 8군사령관을 통해 한국 육군과 해병대를, 주한미공군사령관을 통해 한국 공군을, 주한미해군사령관을 통해 한국 해군과 해병대에 대한 작전통제권을 행사하였다.

미 국방부와 합참은 육·해·공군성을 지휘하고 미 육군성은 주한미군과 유엔사를 지휘하였으며, 주한미군사령관 겸 유엔군사

25) 국방부 군사편찬연구소, 『국군, 국군과 대한민국 발전』(서울, 국방부 군사편찬연구소, 2015), p.134

26) 국방부 군사편찬연구소, 『한미동맹 70년사』(서울: 군사편찬연구소, 2023), p.285.

령관은 한국군에 대해 작전통제권을 행사하였다. 태평양 미육군 사령부는 미8군과 주한미육군을 지휘하였다. 미8군사령관은 유엔사와 주일미육군, 유엔사 공군·주한미 육군, 한국군과 해병대에 대해 작전통제하였다. 미태평양사 공군사령관은 5공군과 주한미공군을 지휘하였으며, 주한미공군사령관은 한국 공군과 유엔사 공군을 작전통제 및 지휘하였다. 미태평양사 해군사령부는 주한미해군을 지휘하였으며, 주한미해군사령부는 한국 해군과 해병, 유엔사 해군을 작전통제하였다.



- a) 주한미군사령관은 태평양사령관의 지시에 의거 지휘권 행사
- b) 유엔군사령관은 8군사령관에게 한국군에 대한 작전통제권을 위임
- c) 한국 해병부대만을 작전통제

- 연합지휘
- - - - 통합군사령부
- 통상적 지휘
- 행정지휘
- 작전통제
- 협조

* 출처 : James P. Finley, *The U.S. Military Experience in Korea, 1871~1982* (Seoul: Command Historian's Office, Secretary Joint Staff, HQ USFK/EUSA, 1983), p.107.

6·25전쟁 말, 미 8군은 문산, 의정부 축선에 미 제1군단을, 철원지역에 미 제9군단을 그리고 인제·양구지역에 미 제10군단을 배치하여 임무를 수행해오다가 휴전이 발효된 1953년 7월 27일부터 1954년 봄까지 미 제1군단만을 남기고 대부분 철수하였다.²⁷⁾ 미 제1군단사령부와 미 제2, 7사단은 파주 및 연천 일대의 서부·중부전선을 담당하였고, 한국군은 제1야전군을 창설하여 동부지역을 담당하였다. 미 제1군단사령부는 새로이 창설된 한국군 제1, 2, 3, 5, 6군단의 작전, 교육, 훈련 및 운용을 지도하였다.

1955년 미 제1군단은 유엔사 회원국 부대들이 모국으로 귀국하고 미군 예하부대들이 철수하자 1955년 6월 28일 미 제1군단(U.S. I Corps Group)으로 재편, 의정부 Camp Red Cloud에 주둔하였다.²⁸⁾

한편, 베트남전쟁이 장기화하자 미국은 1969년 9월 ‘아시아방위는 아시아인에게’라는 닉슨 독트린을 발표했다. 이에 미국은 주한미군 1개 사단을 철수하였다. 1971년 3월 미 제7사단이 본국으로 철수하여 주한 미군은 미 제2사단만 남게 되었다. 따라서 상급부대인 미 제1군단의 철수도 불가피했다. 그렇게 되면 미 8군-군단-사단으로 이어지는 지휘계선이 무너지기 때문에 한미동맹의 유지·발전을 위해 별도의 대책이 필요했다. 그 대안이 한미연합군단의 창설이었다. 북한의 군사적 위협이 증대되는 상황을 고려해 미 제1군단을 한미연합군단으로 개편해 유지하기로 하였다. 한미 양국의 합의에 따라 1971년 7월 1일 한미 제1군단(I Corps (ROK-U.S.) Group)을 창설하였다. 한미 제1군단은 유엔군사령부의 지휘를 받아 종전 미 제1군단의 책임지역을 그

27) 국방부 주한미군기지이전사업단, 『주한미군기지 역사』(서울: 주한미군기지사업단, 2015).

28) 국방부 군사편찬연구소, 『한미동맹 70년사』(서울: 군사편찬연구소, 2023), p.159.

대로 인수해 군사분계선 서부지역 방어를 담당했다. 한미 제1군단은 미 제2사단과 함께 제20, 26, 28사단, 제2기갑여단으로 구성된 한국군 제6군단과 함께 제1, 25사단, 제2해병여단을 작전통제하였다.²⁹⁾

1975년 제30차 유엔총회에서 유엔군사령부 해체 결의안이 통과되는 일이 발생했다. 미국은 유엔사를 대체하는 한미연합사 창설을 제의하였고, 한국은 작전계획 작성 및 작전통제권 행사 과정에서 한국군의 적극 참여가 가능하고 통합된 지휘구조를 제안했다. 양국의 합의에 따라 한미연합사 창설 관련약정(TOR, Term of Reference)과 연합사의 임무와 지휘관계를 규정한 전략지시 1호(1978. 7. 28)에 의거 1978년 11월 7일 한미연합군사령부가 서울 용산에서 창설되었다.³⁰⁾

한미연합사 창설로 유엔사는 정전협정 관리 임무를 수행하고, 유엔군사령관이 행사해 오던 작전통제권을 연합사령관에게 이양하였으며, 전쟁억제와 억제 실패 시 전쟁에서 승리하는 임무를 한미연합사가 수행하게 되었다.

한미 제1군단은 1980년 3월 14일부로 한미연합야전군사령부〔Combined Field Army(ROK/US)〕로 재편하여 제1군단과 수도군단에 대한 작전통제권을 제3군으로 전환하였고, 한국군 제5, 6군단과 미 제2사단에 대한 작전통제권을 지속 행사하였다.

1990년대 미국의 구소련의 해체에 따른 동아시아안보구상(EASI, East Asia Security Initiative)에 의거 한국 방위의 한국화가 추진되면서 연합사 부사령관을 지구사사령관으로 겸직시

29) 국방부 군사편찬연구소, 『한미동맹 70년사』(서울: 군사편찬연구소, 2023), pp.168-173.

30) 국방부 군사편찬연구소, 『한미동맹 70년사』(서울: 군사편찬연구소, 2023), pp.174-183; 조성훈, 『한미군사관계의 형성과 발전』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2008), pp.225-228.

키고 한국군 장군을 유엔사 군정위 수석대표로 임명하였다.³¹⁾

한편 21세기 새롭게 급부상하고 있는 중국의 위협에 대처하기 위해서 주한미군을 한반도에 묶어둘 수만은 없었다. 미 측이 작전통제권을 행사하는 한 주한미군을 유연성있게 한반도 이외지역의 우발사태에 재전개할 수 없는 상황이었다. 한미연합군에 대한 전작권을 한국이 행사하도록 이양하여 한국이 주도적으로 북한위협을 관리하고, 미군은 북한위협 뿐만 아니라 태평양 지역차원에서 위협관리를 위해 주한미군의 전략적 유연성을 발휘할 필요가 있었다. 또한 해외주둔미군재배치검토(GPR, Global Posture Review)에 차원에서 주한미군 재조정이 요구되었다. 2002년 12월 10일 워싱턴에서 개최된 한미군사위원회회의(MCM)에서 한미 합참의장 간에 미래역할, 임무, 기능을 고려한 한미지휘체제를 연구하기로 합의하였다.³²⁾

한미동맹 미래발전 공동협의를 토대로, 2002년 12월 워싱턴에서 개최된 제34차 SCM에서 미래한미동맹정책구상(FOTA, Future of the Alliance Policy Initiative) 공동협의를 추진하기로 합의하였다. 2003년 3월부터 2004년 7월까지 10차에 걸쳐 FOTA회의³³⁾가 진행되었으며, 이를 통해 대화력전본부 한국군 이양, 판문점 공동경비 한국군으로 전환 등 주한미군 10대 임무 전환, 주한미군 재배치 및 용산기지 이전에 합의하였다.³⁴⁾ 한미 양국은 한미동맹이 지향해야할 청사진을 공동으로 발전시켜야 한다는 필요성을 절감하여, 2005년도 한미안보정책구상

31) 국방부 군사편찬연구소, 『한미동맹 70년사』(서울: 군사편찬연구소, 2023), pp.168-173.

32) 정경영, “한미동맹의 비전,” NSC 정책연구보고서, 2005. 7.

33) 김선규, “미국의 對 한반도 안보정책,” 한국군사문제연구원 주최 『남성대 포럼』, 2004. 9. 15.

34) 국방부 군사편찬연구소, 『한미동맹 70년사』(서울: 군사편찬연구소, 2023), p.284

(SPI, Security Policy Initiative) 협의체를 구성하게 되었다. SPI 회의에서 한미양국은 한미동맹의 비전 연구, 포괄적 안보상황 평가, 주한미군 감축 및 재배치, 용산기지이전계획(YRP, Yongsan Relocation Plan)과 한미 연합토지관리계획(LPP, Land Partnership Plan), 연합전력 증강, 군사임무전환 추진 점검, 전략적 유연성, 한미지휘관계, 한미안보협력방안 등을 협의해왔다.³⁵⁾

중국의 위협에 대응하기 위한 인도-태평양전략이 가시화되면서 한미 국방부장관은 2018년 10월 31일 전작권 전환을 위해 한국군 대장을 연합사령관에, 미군 대장을 부사령관에 임명하는 연합사 지휘구조 조정에 합의하였다.

다. 북한 변수

북한의 대남 군사도발과 군사적 위협은 한국군 지휘구조 개편과 한미 군사지휘관계 변화에 영향을 미쳤다. 1968년도 1·21사태, 푸에블로호 피랍, 울진·삼척지역 무장공비 사태 등 한반도의 긴장이 고조되었다. 미 정보함 푸에블로호 피랍사건으로 인한 협의를 위해 1968년 2월 12일 밴스(Cyrus R. Vance) 국무부 장관이 미 대통령 특사로 방한했을 때 양국의 안전보장 문제를 협의하기 위해 국방각료급 회의를 개최하기로 합의하였다.³⁶⁾ 이에 따라 한미 양국은 1968년부터 국방부 장관이 참가하여 주요 안보문제를 협의하고 해결하는 한미안보협의회의(SCM, Security Consultative Meeting)를 제도화하였다.³⁷⁾ 이는 한미

35) 국방부 군사편찬연구소, 『한미동맹 70년사』(서울: 군사편찬연구소, 2023), pp.300-301.

36) 국방부 군사편찬연구소, 『한미동맹 60년사』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2013), p.114; 국방부 군사편찬연구소, 『국군, 국군과 대한민국 발전』(서울, 국방부 군사편찬연구소, 2015), pp.95-110

37) 국방부 군사편찬연구소, 『한미동맹 70년사』(서울: 군사편찬연구소, 2023), p.284, pp.114-115,

상호방위조약 제2조인 외부 무력공격 위협시 협의, 합의에 의한 적절한 조치를 취한다는 정신을 살린 것이다.

북한군 무장간첩의 청와대 기습사건인 1968년 1·21사태 등으로 4월 1일 향토예비군을 창설하였고 1968년 11월 울진·삼척 무장공비 침투사건 등으로 민관군대간첩대책본부를 창설하였으며, 1969년 한미합의각서에 의해 평시 대침투작전에 한해 한국군이 작전통제권을 행사하게 되었다.³⁸⁾ 1970년대 북한의 남침용 땅굴 발견, 1976년 8월 18일 판문점 도끼만행, 1983년 10월 9일 아웅산폭파사건과 1987년 11월 29일 KAL858 폭파, 1994년 4월 28일 판문점 군사정전위원회 북한군 측 대표 철수와 같은 해 9월 2일 군정위 중국 대표단 소환 등 정전체제 무실화 책동이 계속되었다.

1996년 9월-11월 강릉지역 잠수함 무장공비 침투사건, 1999년 6월 15일 북한 경비정의 기습적 선제공격에 대한 해군함정의 격퇴사건인 제1연평해전, 2002년 6월 29일 북한 해군의 패배에 대한 보복차원의 의도된 공격인 제2연평해전 등 도발이 그치지 않았다. 북한은 2006년 10월 9일 1차 핵실험에 이어 2009년 5월 25일 2차 핵실험을 감행하고, 2010년 3월 26일 천안함 피격 사건이 발생하자, 이명박 대통령과 오바마(Barack H. Obama) 대통령은 2010년 6월 26일 토론토 한미정상회담에서 북한의 직접적이고 증대된 위협에 한미가 보다 적극적으로 대처하기 위해 2012년 4월 17일로 계획된 전작권 전환을 2015년 12월 1일부로 조정하는 데 합의하여, 전략동맹 2015(Strategic Alliance 2015)에 의거 전작권 전환을 추진하였다.³⁹⁾ 또한 2013년 3월

38) Chung Kyung-young, "An Analysis of ROK-U.S. Military Command Relationship from the Korean War to the Present," Master of Military Art & Science Thesis, U.S. Army Command and General Staff College (1989), p.63.

39) 국방부 군사편찬연구소, 『국군, 국군과 대한민국 발전』(서울, 국방부 군

14일 합참의장과 주한미군사령관 간 한미 공동국지도발대비계획에 합의하였다.

한편 북한이 2012년 12월 12일 장거리 로켓 발사와 2013년 2월 12일 3차 핵실험을 감행함에 따라 한미는 확장억제정책위원회(EDPC, Extended Deterrence Policy Committee)와 한미 외교·국방라인으로 구성된 확장억제전략협의체(EDSCG, Extended Deterrence Strategy and Consultation Group)를 발족, 전방위 북핵 위협에 대처하였고, 한미 국방차관보급 정례회의로 한미통합국방협의체(KIDD, Korea-U.S. Integrated Defense Dialogue)를 운용하였다. 2013년 5월 한 측은 한국군의 능력이 구비되지 않은 상태에서 합의한 2015년 12월 1일 전작권 전환은 북한의 오관을 야기할 수 있다고 판단하여 전작권 전환 조건을 재검토하자고 미 측에 요청, 2014년 10월 SCM에서 한미 양국 국방부장관은 조건에 기초한 전작권 전환계획(COTP, Conditions-based OPCON Transition Plan)에 합의하였다.⁴⁰⁾

라. 시사점

이처럼 작전통제권 전환 추진은 1973년 박정희 대통령의 자주국방 주창으로부터 1988년 노태우 대통령 작전통제권 환수 선거공약 추진과 미국의 동아시아전략구상에 따른 한국 방어의 한국화, 1994년 평시작전통제권 합참 이양, 2006년 한미정상간 전작권 전환 합의, 2014년 조건에 기초한 전작권 전환계획 합의, 2018

사편찬연구소, 2015), p.135

40) 국방부 군사편찬연구소, 『국군, 국군과 대한민국 발전』(서울, 국방부 군사편찬연구소, 2015), p.135 전작권 전환의 3대 조건은 ① 한국군이 연합방위를 주도할 수 있는 핵심군사능력 확보, ② 동맹의 북한의 핵·미사일 위협에 대응할 수 있는 필수능력 구비, ③ 안정적 한반도 및 지역 안보 환경 개선이다.

년 전작권 전환을 위해 한국군 대장을 연합사 사령관에 미군 대장을 부사령관에 임명 합의 등에 이르기까지 한국과 미국이 꾸준히 제기, 협의해 온 것으로 한미동맹의 진화, 발전이라는 합의가 있다.⁴¹⁾

미국의 대한반도 전략, 한국의 정치 및 군사 변수, 북한의 무력도발과 군사위협이 한미군사지휘관계에 복합적으로 영향을 미쳤다. 정전후 미 제1군단이 서·중부전선을, 1군이 동부전선을 작전통제하다가 미7사단이 철수하면서 DMZ 방어임무로부터 해제된 미2사단과 서부·중부전선을 작전통제하는 한미 제1군단이 1971년 창설되었으며, 1973년 창설된 3군은 작전통제를 결한 지휘를 해오다가 1984년 한미야전사령부로 개편되면서 3군과 한미야사가 각각 서부 및 중부전선을 작전통제하였으며, 1994년 한미야사 해체로 3군이 중서부전선을 맡게 되었고 2019년 창설된 지상작전사령부가 DMZ 전 전선을 맡게 되었다.

한국의 방위역량이 증대되면서 한국방위는 별도의 기구를 만들어 담당하는 방안을 모색하였다. 카터 미대통령의 주한미군 감축에 선행 또는 병행하여 보완조치로 한국 방위의 효율화를 위해 한미연합사를 창설하였다. 1980년대 민주화가 확산되면서 작전통제권 환수를 대선공약으로 추진하여 평통권을 이양하였고, 2000년대에 들어서면서 당당한 대한민국의 비전을 구현하기 위해 전작권 전환을 추진하게 되었다.

41) 정경영, “전시작전통제권 전환과 유엔사의 미래,” 정경영·신성호·김창수·조동준, 『오바마 행정부와 한미전략동맹』(서울: 한울, 2009), pp.107-126; 정경영, “전작권 전환 정상추진과 한미동맹의 비전,” 『군사논단』, 통권 제74호(2013, 여름).

5. 트럼프 귀환과 2기 전작권 전환 전망

가. 트럼프 1기 연합사 지휘구조 조정 합의

2017년 5월 10일 출범한 문재인 정부는 2017년 6월 30일 워싱턴에서 개최된 트럼프 대통령과의 한미정상회담을 통해 “조건에 기초한 한국군으로의 전작권 전환이 조속히 가능하도록 가속화(expeditiously) 하기로 동맹 차원의 협력을 지속”해 나가기로 합의하였다. 2018년 10월 31일 제50차 SCM에서 전작권 전환에 따른 신연합방위지침에 의거 한국군 대장을 사령관, 미군 대장을 부사령관을 임명하는 미래 연합사를 출범시키기로 합의하였다. 동맹군에 대한 신뢰와 동맹의 역할과 책임을 강화하는 조치였다.⁴²⁾

2019년 후반기 연합지휘소훈련시 기본운용능력(IOC, Initial Operational Capability)을 검증한 데 이어, 2021년 5월 21일 문재인 대통령과 바이든(Joseph R. Biden) 미 대통령과 한미정상회담에서 “조건에 기초한 전작권 전환에 대한 확고한 의지”를 재확인하였다.⁴³⁾ 2021년 12월 2일 제53차 한미안보협의회의를

42) Chung Kyung-young, “An Analysis of ROK-US Military Command Relationship,” Master Thesis, U.S. Army Command General Staff College (1989) pp.118-121: 본 논문에서 필자는 한국군 대장을 연합사령관으로 미군대장을 부사령관으로 2년 윤번제 보직 후 작전통제권을 이양하는 지휘구조를 제안한다. 이 안은 2018년 한미간 합의한 전작권 전환 이후 연합방위지침에서 한국군 대장을 연합사령관으로, 미군 대장을 부사령관으로 하는 미래연합사 지휘구조 개편으로 부활한다.

43) “2021. 5. 21 백악관 한미정상회담은 군사안보, 경제기술, 가치동맹을 분명히 한 회담으로 평가, 민주주의 규범, 법치, 공정한 무역, 북한 인권 개선 등 가치 중시,” 《연합뉴스》, 2021년 5월 22일.

통해서 양국 국방부 장관은 조건에 기초한 전작권 전환계획 관련 진전에 주목하였으며, 2022년에 미래연합사 완전운용능력(FOC, Full Operational Capability) 평가를 시행하기로 합의하였다. 한국의 핵심군사능력과 동맹의 포괄적인 북한 핵·미사일 위협 대응능력에 대한 한미 공동평가를 제54차 SCM까지 완료하기로 합의하였다.⁴⁴⁾

나. 현실태 평가

전작권 조기 전환을 추진하기로 출범했던 문재인 정부에서 전작권 전환이 어려웠던 것은 아쉬운 점이다. 연합사를 존속시킨 상황에서 한국군 대장을 사령관으로, 미군 대장을 부사령관으로 하는 미래연합사로 재편하기로 합의하였음에도 불구하고, 연합사 해체를 전제로 합의한 까다로운 조건에 기초한 전작권 전환을 계속 추구하는가에 대한 의문이 든다. 전작권 전환을 군에 일임하고 정부의 의지가 실리지 않은 것은 아니었나 하는 점, 2018년 6월 싱가포르 미북정상회담 직후 트럼프 대통령의 연합훈련 전격 중단 선언, 코로나로 대규모 연합훈련을 실시할 수 없었던 제한사항, 미 측의 중국과 전략경쟁을 우선시하는 영향 등이 복합적으로 작용했던 것으로 판단된다.

한편, 2022년 5월 10일 취임한 윤석열 대통령은 조 바이든 미국 대통령과 2022년 5월 21일 한미정상회담을 통해 양국 정상은 연합방위태세 제고를 통해 억제력을 보다 강화할 것을 약속하고, 조건에 기초한 전작권 전환에 대한 의지를 재확인하였다.⁴⁵⁾ 2022년 을지자유방패(UFS, Ulchi Freedom Shield)훈련

44) 대한민국 국방부, “제53차 한미안보협의회의의 공동성명,” 2021년 12월 2일.

45) 제20대 대통령실, “한미정상회담 공동성명,” 대한민국 정책브리핑(www.korea.kr), (검색일: 2024. 7. 4).

시 중단 및 축소되었던 연합훈련을 재개하였다. 2023년 미군 전략자산이 전개되는 대규모 한미 연합기동훈련을 통해 2단계 완전운용능력(FOC)을 검증하여 우수한 수준으로 평가하였으며 한국군이 연합방위를 주도할 수 있는 핵심군사능력 확보와 북한의 핵·미사일 위협에 대응할 수 있는 필수능력 구비는 한국군이 3축체계를 구축했고, 전략사령부를 창설하였으며, 한미 재래식-핵통합(CNI, Conventional-Nuclear Integration) 작전계획 발전 등으로 충족된 것으로 평가하였으나 한반도 및 지역 안보 환경은 개선할 필요가 있다고 평가하였다.⁴⁶⁾

라카메라(Paul LaCamera) 한미연합사령관은 2024년 3월 미 의회 증언에서 “전작권 전환은 연기된 것이 아니며, 시간이 아닌 조건에 의한 것으로 IOC, FOC 검증에서 검증할 항목이 얼마나 많으며, 검증한 항목은 그리 많지 않았다고 한 점과 전환을 완료하기 위한 궤도위에 있다”고 증언하였다.⁴⁷⁾

다. 트럼프 2기 전작권 전환 전망

밀러(Christopher C. Miller) 트럼프 1기 미 국방부 장관 대행이 집필한 트럼프의 정책 공약집 Project 2025에는 “한국이 북한에 대한 재래식 방어를 주도하도록 한다”고 명시돼 있고,⁴⁸⁾ “전시작전통제권 전환을 시작으로 한미관계를 더욱 확고하게 평등한 파트너십(equal partnership)으로 발전시킬 수 있다.”⁴⁹⁾

46) 대한민국 정책브리핑, “전시작전통제권(전작권) 전환,” 2024. 2. 7.

47) 주한미군사령관 “전작권 전환, 완료위한 궤도위에 있어,” 《뉴시스》, 2024년 3월 22일.

48) Christopher C. Miller, “Department of Defense,” *Project 2025* (Jun 28, 2024), <https://thefu1crum.us/governance-legislation/project-2025-defense-department> (검색일: 2025. 02. 31).

49) 문명기, “주한미군 2만8500명이 필요한가,” 《동아일보》, 2024년 03월 18일.

“한반도에서 다시 전쟁이 일어난다면 한국군 장군 또는 제독이 군대를 지휘하는 것을 확실히 하고 싶다”고 주장하였다.⁵⁰⁾ 밀러의 이 주장은 전작권 전환을 통해서 한국군 사령관이 연합사를 지휘하는 것을 의미한다. 특히 트럼프 2기 잠정국가방위전략지침(Interim National Defense Strategic Guidance)에서 “미국은 중국의 대만 침공 저지와 본토 방어에 주력하고, 북한 위협에 대해서는 동맹국에 넘기겠다”고 밝히고 있다.⁵¹⁾ 국방부 정책차관으로 지명된 콜비(Elbridge Colby)는 2025년 3월 4일 인사청문회에서 전작권 전환에 대해 “트럼프 대통령의 외교정책 비전은 한국과 같은 역량있고 의지가 있는 동맹국에 더 큰 권한을 부여하는 방향”이라고 증언하였다.⁵²⁾ 전작권 전환이 급물살을 탈 전망이다. 전작권 전환을 위해선 조건을 반영한 추진일정을 발전시켜 진행하는 것이 중요하다.

한편 트럼프 1기 2018년 10월 31일 합의한 “대한민국 국방부와 미합중국 국방부 간 결의: 전시작전통제권 전환 이후 연합방위지침”에서 “전작권 전환을 위해 한국군 대장을 사령관으로, 미군 대장을 부사령관으로 임명하는 연합사로 재편하며, 한미상호방위조약에 따른 공약의 상징으로 주한미군은 한반도에 계속 주둔하여 대한민국에 대한 방위공약을 확고히 이행한다”고 적시되어 있다. 이는 전작권 전환이 한미연합사 해체나 주한미군 철수로 연결되지 않을 것이라는 점을 분명히 하고 있다.

50) “전술핵 한반도 배치도 선택지...미 국방비 절반으로,” 밀러 전 미 국방부 장관 대행의 SBS 대담, 2024. 5. 30.

51) Alex Horton and Hannah Natanson, “Secret Pentagon memo on China, homeland has Heritage fingerprints,” *The Washington Post*, March 29, 2025.

52) Song Sang-ho, “Pentagon nominee voices support for bolstering S. Korea's role in alliance over OPCON transfer question,” *Yonhap*, (Mar 5, 2025).

6. 전략권 전환 추진전략

가. 한국군 주도 한미연합방위체제 구축

전략권 전환은 한미연합사령관을 미군에서 한국군 장성으로 전환하는 것뿐 아니라 대한민국의 국가안보틀을 새롭게 짜는 것으로 국민, 정부, 군, 동맹 4차원에서 한국 주도 연합방위체제를 구축해야 한다.

대한민국 국민은 동맹 의존적 사고에서 벗어나 우리가 주도적으로 나라를 지킨다는 자주국방 의식과 자유민주주의 가치로 무장하는 것이 절실하다. 정부 차원에서는 국가안보회의 기능을 강화하고 국가급 차원 전쟁지도체제 확립을 통해 국가안보역량을 증진해야 한다. 국가안위와 국민안전에 심대한 위기가 발생할 때 대통령이 즉각적으로 회의를 주관하여 대처하고, 국내외 안보정세에 대한 지속적 평가와 대응을 위해 대통령 주관 격월제 국가안전보장회의와 국가안보실장이 주관하는 월간 상임위원회 회의를 정례화하고, 사안별로 유관부서 장관과 전문가를 참석시켜 국가안전보장에 관련되는 안보정책회의를 내실있게 추진한다. 을지자유방패훈련 등을 통해서 싸워 이길 수 있는 전쟁지도체제를 구축한다. 전쟁할 수 있는 나라를 만든다는 것은 전쟁을 예방하는 전략일 뿐 아니라 전쟁에서 승리할 수 있는 방략이다.

군 차원에서는 공세적 군사전략과 전쟁지휘·정보판단·작전기획·작전지속 등 전쟁 수행능력을 제고하며, 사이버전, 우주전, 전자전, 정보전 능력 배양은 물론 AI과학기술군을 육성한다. 2024년 10월 창설된 전략사령부는 북핵미사일 위협 등에 대처

할 수 있는 전략을 발전시킨다. 전작권 전환의 완전성을 보장하기 위해 상부지휘구조를 개편, 합동군사령부를 창설한다.⁵³⁾

동맹차원에서는 한국 주도의 전쟁수행체제를 구축한다. 한국 합참, 유엔사, 미래연합사, 주한미군사 간의 상호관계와 역할을 정립한다. 한미 합참의장으로 구성된 군사위원회는 연합사에 전략지시와 작전지침을 하달하고, 한국 합참은 국지도발작전을 지휘한다. 유엔사는 정전협정 관리와 전시 전력 제공을 한다. 미래연합사는 작전계획 발전과 연합연습훈련을 주관하며 전시에는 한국군, 주한미군과 미증원전력을 작전통제하고 유엔사의 전투부대를 전술통제(TACCON, Tactical Control)하여 전쟁을 지휘한다.⁵⁴⁾ 주한미군은 연합전비태세를 유지하고 전시 연합사 작전통제하에 임무를 수행한다.

나. 미래 연합사 지휘구조 개편

미래연합군사령부의 지휘구조를 제안하면 다음과 같다. 한국군 대장을 사령관, 주한미군사령관을 부사령관으로 임명하며, 참모장은 미군, 부참모장은 한국군, 한반도 지상작전의 중요성을 고려하여 작전참모부장은 한국군 장성이, 기획참모부장은 장차작전 계획 발전과 증원전력 전개 등을 고려하여 미군 장성이, 정보참모부장은 미 측 정보자산이 많은 것을 고려할 때 미군 장성이 맡는 편성안을 검토할 수 있을 것이다.

지구사령관은 한국군 지상작전사령관이 수행하고, 공군구성군사령관은 한국군 공군작전사령관이, 해군구성군사령관은 항모를

53) 장재규·길병욱, “전작권 전환과 한미연합지휘기구 연구,” 『국방연구』, 제65권 제1호(2022. 3).

54) 정경영, “트럼프 재집권시 안보정책 전망과 한국의 대비방향,” 『군사논단』, 통권 제117호(2024년 봄).

포함 미해군 전개 전력 등을 고려하여 미7함대사령관이, 연합특수전사령관은 한국군 특전사령관이, 연합해병대사령관은 한국군 해병대사령관이 수행한다. 연합우주전사령관에 미군 장군을, 사이버전사령관에 한국군 장군을 보임할 수 있을 것이다. 미래연합사에 군사협조본부를 운용하여 본부장에 유엔사부사령관을 임명하고, 유엔사와 협조된 업무는 물론 북한 급변사태시 인도적 지원 및 재난구조(HA & DR, Humanitarian Assistance & Disaster Relief) 작전을 위한 국제기구와 비정부기구 등과 협조 역할을 수행한다. 연합사령관 직속 전략팀(CIG, Commander Initiative Group)을 운용하여 전략을 수립한다.⁵⁵⁾

7. 결론

6·25전쟁 초기에 유엔군사령관에게 이양된 한국군의 작전통제권은 한국 정치 및 군사 요소, 미국의 대한반도 전략, 북한 변수 등이 복합적으로 작용하면서 한미군사지휘관계에 영향을 미쳤다. 유엔사로부터 창설된 연합사에 작전통제권 이양, 연합사 부사령관의 지구사사령관 겸직, 평시작전통제권의 합참이양, 전시작전통제권 전환 추진을 하게 되었다. 전작권 전환은 한미동맹의 진화, 발전이라는 의미가 있다.

트럼프 2기의 미국은 “중국의 대만 침공 저지와 미 본토 방어에 주력하고, 북한 위협은 동맹국에 넘기겠다”는 국방전략과 한국의 국력과 방위역량의 신장에 따라 한국 주도의 연합방위체제를 구축할 수 있는 단계에 이르렀다.

55) 강신욱, “연합작전에서의 상호운용성 개념 및 한국군 발전방안: 한미연합사단 사례를 중심으로,” 『국방정책연구』, 통권 제145호 (2024년 가을).

북한은 대한민국에 대해 종족관계가 아닌 교전중인 적대국이라고 주장한다. 핵무기에 영토완정의 사명을 부여하면서 전술핵무기를 운용, 남한 점령훈련을 하고 있는 북한이 표변하여 남침을 감행할 가능성을 배제할 수 없는 엄중한 상황이다. 전작권 전환을 통한 한국 주도의 전쟁수행체제 구축이 절박하다.

국가급 차원의 전쟁지도체제를 구축해야 한다. 합동군사령부를 창설하여 전시 연합사령관을 겸직하여 전평시 지휘체제를 일원화하고, 군사전략·전쟁지휘·정보판단·작전기획·작전지속 등 전쟁 수행능력을 제고시키며, 사이버, 우주, 전자, 정보전 수행능력 배양은 물론 AI 과학기술군과 전략 전술에 능란한 강한 한미연합군을 육성해야 한다. 동맹 차원에서 합참, 유엔사, 연합사, 주한미군사 간의 상호관계와 역할을 정립해야 한다.

군통수권자 직속 전작권 전환 추진위원회를 발족할 것을 제안한다. 전작권 전환 추진 실태를 점검하고, 전작권 전환 이후 안보전략을 구상한다. 또한 전작권 전환을 위해 2026년 을지자유방패연습시 한국군과 미군의 전략자산이 참가한 가운데 전작권 전환을 위한 사전완전임무수행능력(Pre-FMC)을 평가하여 미흡한 분야를 식별한다. 2027년 을지자유방패연습시 완전임무수행능력(FMC)을 평가하여, 한미 국방부 장관은 이를 추인하고, 한미 양국 대통령에게 전작권 전환을 건의하여 전시작전통제권을 한국군에게 전환한다.

전작권 전환이 되었을 때 한국은 비로소 우리나라를 우리 힘으로 지킨다는 데서 자괴감에서 벗어나 자존감을 회복하게 될 것이고 국제적으로 위상이 격상될 것이다. 우리군은 군대다운 군대로 환골탈태(換骨奪胎)하여 조국을 똑바로 지키고, 싸워 승리하는 군대로 거듭날 것이다. 미국은 동맹의 역할과 책임을 다하는 동맹국으로 재탄생된 것에 찬사를 아끼지 않을 것이다. 북

한에게는 오만한 대남인식을 불식시키고 오판하지 못하게 하는 계기가 될 것이다. 국제사회는 자유민주국가, 디지털 선도국, 문화강국에 이어 한반도 평화 수호와 자유주의 국제질서를 지키는 한국을 경이롭게 보게 될 것이다.

〈참고문헌〉

1. 단행본

- 국방부 전사편찬위원회, 『국방사 2-4: 1950.6-1981.12』(서울: 전사편찬위원회, 1987-1990),
- 국방부 군사편찬연구소, 『국군, 국군과 대한민국 발전』(서울, 군사편찬연구소, 2015).
- _____, 『통계로 본 6·25전쟁』(서울: 군사편찬연구소, 2014).
- _____, 『한미동맹 60년사』(서울: 군사편찬연구소, 2013).
- _____, 『한미동맹 70년사』(서울: 군사편찬연구소, 2023).
- 국방부 주한미군기지이전사업단, 『주한미군기지 역사』(서울: 주한미군기지사업단, 2015).
- 대한민국 국방부, 『2022 국방백서』(서울: 국방부, 2023).
- 박정희, 『자립에의 의지』(서울: 한림출판사, 1972).
- 육군군사연구소, 『제1야전군사령부 변천사(창설-2018년)』(대전: 육군본부, 2019).
- 육군본부, 『육군 발전사』(서울: 육군군사연구실, 1970).
- 정경영, 『피스 크리에이션: 한미동맹과 평화창출』(서울: 한울아카데미, 2020).
- 정경영 · 신성호 · 김창수 · 조동준, 『오바마 행정부와 한미전략동맹』(서울: 한울, 2009).
- 정일권, 『정일권 회고록』(서울: 고려서적, 1996).
- 조성훈, 『한미군사관계의 형성과 발전』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2008).
- 최용호, 『베트남전쟁과 한국군』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2004).

- Finley, James P., *The U.S. Military Experience in Korea, 1871~1982* (Seoul: Command Historian's Office, Secretary Joint Staff, HQ USFK/EUSA, 1983).
- Gates, Robert M., *Duty: Memoirs of a Secretary at War* (New York: Alfred A. Knopp, 2014).
- Goodrich, Leland M., *Korea: A Study of U.S. Policy in the United Nations* (New York: Council on Foreign Relations, 1956).
- Hermes, Walter G., *Truce Tent and Fighting Front* (Washington, D.C.: Office of the Military History, U.S. Army, 1966).

2. 논문

- 강신욱, “연합작전에서의 상호운용성 개념 및 한국군 발전방안: 한미연합사단 사례를 중심으로,” 『국방정책연구』, 통권 제145호 (2024년 가을).
- 김선규, “미국의 對 한반도 안보정책,” 한국군사문제연구원 주최 『남성대 포럼』, 2004. 9. 15.
- 장재규·길병욱, “전작권 전환과 한미연합지휘기구 연구,” 『국방연구』, 제65권 제1호(2022. 3).
- 정경영, “북한 핵·미사일 위협에 대한 무력화 전략,” 『한국군사』, 창간호, 제1권 제1호(2017. 6).
- _____, “전작권 전환 정상추진과 한미동맹의 비전,” 『군사논단』, 통권 제74호(2013, 여름).
- _____, “전작권 조기전환: 핵심쟁점과 해결방향,” 김진표·김종대 의원실 공동주최 전작권 전환 세미나, 2017. 9. 5, 국회의원회관.
- _____, “트럼프 재집권시 안보정책 전망과 한국의 대비방향,” 『군사논단』, 통권 제117호(2024년 봄).

- _____, “한미동맹의 비전,” NSC 정책연구보고서, 2005. 7.
- Chung, Kyung-young, “An Analysis of ROK-US Military Command Relationship,” Master Thesis, U.S. Army Command and General Staff College (1989).
- Chung, Kyung-young and Zeljana Zmire, “Two Simultaneous Wars Scenario in Northeast Asia,” Global NK Commentary, July 8, 2024.

3. 신문 및 인터넷

- “2021. 5. 21 백악관 한미정상회담은 군사안보, 경제기술, 가치동맹을 분명히 한 회담으로 평가, 민주주의 규범, 법치, 공정한 무역, 북한 인권 개선 등 가치 중시,” 《연합뉴스》, 2021. 5. 22.
- 대한민국 국방부, “제53차 한미안보협의회의의 공동성명,” 2021년 12월 2일.
- 대한민국 정책브리핑, “전시 작전통제권 전환,” 2024. 2. 7.
- “미 국방장관 “중 위협 억지, 미국만 주도 가능…한국 등 협력 계속,” SBS 뉴스, 2025년 2월 14일.
- “전술핵 한반도 배치도 선택지…미 국방비 절반으로,” 밀러 전 미 국방부 장관 대행의 SBS 대담, 2024년 5월 30일.
- 정경영, “주한미 지휘관 탐방을 통해 본 리더십,” 《육사신보》, 제171호, 1976년 10월 15일.
- “주한미군 2만8500명이 필요한가,” 《동아일보》, 2024년 3월 18일.
- “주한미군사령관, “작전권 전환, 원료위한 궤도위에 있어,” 《뉴시스》, 2024년 3월 22일.
- 제20대 대통령실 “한미 정상 공동성명,” 2022. 5. 21.
- “트럼프 2기 첫 대북정책 확정 전에 한국 입장 반영시켜야,” 《중앙일보》, 2025년 2월 18일.
- Horton, Alex and Hannah Natanson, “Secret Pentagon memo on China, homeland has Heritage fingerprints,” *The*

Washington Post, March 29, 2025.

Song, Sang-ho, "Pentagon nominee voices support for bolstering S. Korea's role in alliance over OPCON transfer question," *Yonhap*, (Mar 5, 2025).

“미래연합사 지휘구조,”

<https://www.segye.com/newsView/20171012005674>,
(검색일: 2024. 12. 20).

“작전통제,” <https://new.mnd.go.kr/mbshome>

[/mbs/jcs2/subview.jsp?id=jcs2_020401000000](https://new.mnd.go.kr/mbshome/mbs/jcs2/subview.jsp?id=jcs2_020401000000), (검색일:
2025. 1. 6).

“전략지시 2호,” <https://www.joongang.co.kr/article/2421438>,

(검색일: 2025. 1. 7).

제20대 대통령실, “한미정상회담 공동성명,” 대한민국

정책브리핑(www.korea.kr), (검색일: 2024. 12. 27).

“합동참모본부, “작전통제“

https://www.jcs.mil.kr/mbshome/mbs/jcs2/subview.jsp?id=jcs2_020401000000, (검색일: 2025. 2. 16).

Global Firepower 2025, <https://www.globalfirepower.com/>,

(검색일: 2025. 5. 22).

Miller, Christopher C., *Department of Defense, Project 2025*,

<https://thefulcrum.us/governance-legislation/project-2025-defense-department>

(검색일: 2025. 1. 31).

“NATO,” <https://www.nato.int/>, (검색일: 2025. 2. 16).

<Abstract>

Historical Review of Operational Control Variables and Strategy for the Transition of Wartime Operational Control in the 2nd Trump Administration

Chung, Kyung-Young

The study aims to address the significance of the wartime operational control (OPCON) transition, examine the historical review of OPCON variables, and explore strategies for the OPCON transition.

The Trump administration's Interim National Defense Strategic Guidance dictates, "The U.S. military will prioritize deterring China's seizure of Taiwan and shoring up homeland defense and reinforcing ally's deterrence role against threats from North Korea." Trump's return is expected to accelerate the OPCON transition.

The ROK must establish a ROK-led combined defense system through self-reliant defense, a war guidance system, a proactive military posture, and symmetric alliance. Policy recommendations are as follows: establishment of the Committee for the Transition of Wartime Operational Control under the ROK president, evaluation of Full Mission Capabilities during the 2026 Ulchi Freedom Shield Exercise, and resumption of political and military talks between the two Koreas. The transition of wartime operational control will stand tall as the ROK, which excels in

being an economic powerhouse, a dynamic liberal democracy, and a hub of K-culture, protects peace on the Korean peninsula and the liberal international order.

Keywords : the transfer of command authority, UNC, combined delegated authority, the transition of wartime operational control, Post-OPCON CFC, Trump Administration's Interim National Defense Strategy Guidance, a ROK-led Combined Defense System

논문투고일 : 2025.04.06. 심사완료일 : 2025.05.26. 게재확정일 : 2025.06.04.