

2008-28 | 책임연구보고서

북한의 급변사태에 대비한 치안대책 연구

치안정책연구소
POLICE SCIENCE INSTITUTE

북한의 급변사태에 대비한 치안대책 연구

치안정책연구소 안보대책연구실

책임연구관 김윤영

<논문 초록>

동유럽 사회주의 국가들이 급변사태로 국가체제가 붕괴되어 자본주의 체제로 전환되었듯이, 북한 사회주의 체제 역시 급변사태로 국가체제가 붕괴되어 민주주의 체제로 전환될 가능성은 상존한다. 북한 전문가들은 북한의 지속적인 식량난과 핵문제로 인한 국제적인 갈등 그리고 극단적인 폐쇄정책을 급변사태 가능성의 주요 요인으로 보고 있다. 북한의 급변사태는 쿠데타, 인민봉기, 요인암살, 경제난, 무력충돌, 전쟁수행, 연착륙 등의 다양한 대내외적인 변수 요인에 의해 발생할 수 있다.

북한의 급변사태는 무정부 상태를 유발하여 심각한 치안공백을 야기할 수 있고, 대량탈북난민들이 발생하여 육상과 해상 그리고 제3국을 통해 한국으로 밀려 올 수 있기 때문에 우리사회에도 심각한 치안혼란을 초래할 수 있다. 북한의 급변사태를 현명하게 극복할 경우 통일로 가는 초석을 다질 수 있을 것이나, 그렇지 못할 경우 심각한 부작용과 후유증으로 한반도의 총체적인 위기로 이어질 수 있다. 만약 북한의 급변사태 발생 시 미국과 중국 등 주변강국들이 자국의 이익을 위해 각자 다른 입장을 주장하게 되면 주변강국간의 분쟁으로 북한은 특정 강국에 복속되거나 예측화되는 심각한 사태가 발생하여 남북통일의 가능성을 희박하게 할 것이다.

따라서 정부는 북한의 급변사태 가능성에 대비하여 한·미간 신뢰를 기반으로 미국, 중국, 일본, 러시아와 긴밀한 협조관계를 유지한 가운데, 북한사회의 치안유지, 군과 대량살상무기 관리, 북한체제의 전환문제 등에 대한 신중한 대책을 마련해야 할 것이다. 물론 급변사태의 경우 매우 복잡한 과정을 거치게 될 것으로 예상되기 때문에 그때그때의 상황을 감

안한 시나리오를 통해 풀어갈 수밖에 없다. 북한의 급변사태 가능성에 대한 시나리오는 국제 및 남북한 정세변화에 따라 지속적으로 보완하고 관련부서들은 시나리오에 따른 자신들의 역할을 숙지해야 한다.

북한의 급변사태에 대한 정부의 대처와 함께 경찰청은 치안환경의 돌발적인 상황에 대비해야 한다. 북한에 급변사태가 발생하게 되면 대남 무력도발 가능성, 탈북난민들의 대량 유입, 군사분계선이나 해외를 통한 남북한 주민의 자유왕래로 극심한 사회혼란이 일어날 수 있다. 이 경우 범법자들이 사회혼란을 이용하여 각종 사회범죄를 일으킬 가능성이 높아지기 때문에 경찰은 사회안정화 대책에 총력을 기울여야 한다. 다시 말해 경찰은 북한의 급변사태가 곧바로 남북통일로 연결될 수 있는 가능성을 고려하여 대량난민사태와 관련한 치안확보와 그들이 체류 중인 국가와의 협조 문제, 국내 안보위해세력의 불순책동에 대한 대응문제, 북한지역의 치안접수와 남북 경찰통합 문제에 대한 대비책을 강구해야 한다.

그러나 북한의 급변사태에 대비한 경찰의 추진계획은 미흡한 실정에 있다. 따라서 경찰청은 북한의 급변사태나 그 결과로 일어날 수 있는 남북통합 등 통일시대와 관련된 모든 가능성에 대비한 치안확보방안에 대한 구체적인 시나리오를 마련하여 검토하고 지속적으로 개선해 나가야 한다. 그리고 북한의 급변사태에 대비하여 그동안 축적된 통일대비 치안 연구 성과들을 토대로 경찰관련 전문가나 경찰관에 의해서 기능별 치안 시스템 개발에 보다 심층적인 연구가 있어야 한다. 이러한 연구는 통일을 대비한 치안정책에 이론적 틀을 제공하고, 통일에 대비한 치안수요에 대한 예측과 그에 따른 적절한 대응으로 통일과도기와 통일 후 사회안정 확보와 치안질서 유지에 기여할 수 있을 것이다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 북한의 급변사태 발생시 돌발적인 치안환경의 변화에 대비해야 한다는 경찰의 적극인 의지가 선행되어야 한다는 것이다.

<제목 차례>

<논문 초록>	1
제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 선행연구의 검토	4
제3절 연구의 방법 및 범위	11
제2장 급변사태에 관한 이론적 고찰	13
제1절 급변사태의 개념	13
제2절 외국의 급변사태 사례	17
1. 상·하층에 의한 혁명	18
2. 흡수통합 및 지도자 사망	21
3. 민중폭동 및 쿠데타	24
4. 외국사례의 시사점	27
제3절 북한의 최근 정세와 급변사태 유형	29
1. 북한의 최근 정세 동향	29
2. 북한체제의 위기와 지속 가능성	35
3. 북한의 급변사태 가능 유형	40
제3장 북한의 급변사태 발생시 주변국의 대응	49
제1절 미국과 중국의 입장	50
1. 미국	50
2. 중국	55

제2절 일본과 러시아의 입장	60
1. 일본	60
2. 러시아	62
제3절 주변국 입장의 함의	63
제4장 북한의 급변사태시 경찰의 치안확보 방안	65
제1절 치안대책의 기본 방향	65
1. 치안대책의 필요성	65
2. 치안대책의 원칙	67
제2절 남북한의 치안환경 변화	69
1. 남한지역의 치안환경 변화	69
2. 북한지역의 치안환경 변화	74
3. 통일 후 예상되는 범죄	76
제3절 급변사태 대비한 치안대책 방안	79
1. 남한지역의 치안대책	79
2. 북한지역의 치안대책	94
3. 남북한 경찰통합 방안	99
제5장 결 론	123
제1절 요약	123
제2절 정책적 제언	126
【참고 문헌】	130

<표 차례>

<표 2-1> 급변사태의 4단계14	5
<표 2-1> 급변사태의 4단계	14
<표 2-2> 최근 북한의 현정부 비방	31
<표 4-1> 동서독과 남북한 비교	70
<표 4-2> 랜드 연구소의 통일비용 산출방식	71
<표 4-3> 탈북자보호 및 정착지원법 연혁	84
<표 4-4> 인민보안성 형사처리 관련부서의 업무와 편제	102
<표 4-5> 남북한 경찰조직 및 기능 비교	104
<표 4-6> 인민보안성 조정 방안	119
<표 4-7> 한국경찰의 인력 및 1인당 담당인구 변화	120
<표 4-8> 통일한국의 인구추계와 경찰인력 소요 예상(2010-2015)	121
<표 4-9> 인민보안성 인원규모	122

<그림 차례>

<그림 1> 세르비아 공화국 주요 일지	23
<그림 2> ‘개념개혁 5029’5가지 시나리오	52

제1장 서론

제1절 연구의 목적

우리는 분단국가의 통일 과정에서 경험하였듯이 남북한도 어느 한 체제의 급변사태로 갑자기 통일을 맞이할 수 있다. 북한 전문가들은 대체적으로 북한의 지속적인 식량난과 핵문제로 인한 국제적인 갈등과 극단적인 폐쇄정책으로 남한보다 급변사태 가능성이 높은 것으로 진단하고 있다.

북한의 급변사태(Contingency of North Korea) 가능성에 대한 본격적인 논의는 1989년 베를린 장벽의 붕괴를 계기로 북한체제가 얼마나 오래 동안 지탱할 수 있을 것인가에 대한 예측을 하기 시작했다. 김일성의 사망(1994)에 이어 대홍수와 가뭄(1995-1997)으로 인한 식량난, 유류난, 전력난 등의 경제위기로 수많은 아사자들이 발생했던 사실이 탈북자들에 의해 외부세계에 알려지면서 대부분의 전문가들은 북한사회의 불안정이 붕괴로 이어질 것이라는 견해를 보였다.¹⁾

그러다 2002년 10월 2차 핵 위기와 2006년 미사일 발사(7.5) 및 핵 실험(10.9)을 계기로 체제 내부의 환경변화와 국제사회 압력에 따른 급변사태 가능성이 다시 거론되고 있다.²⁾ 즉, 김정일 체제는 변화와 개방

* 김윤영: 안보대책연구실 연구관(문학박사)

- 1) 식량난이 극심했던 1997년말 김정일도 “북한이 무정부상태가 되었다.”라며 당 간부들을 질타했던 것으로 알려졌다.
- 2) 김정일은 권력 승계 이후 북한사회를 위기관리 체제로 전환하여 대내적으로는 ‘우리식사회주의’, ‘선군정치’, ‘강성대국건설’, ‘주체사상학습 강화’로 체제기반을 구축하고, 대외적으로는 부분적인 개혁·개방과 전방위 외교정책 등의 통치권 행사를 통하여 체제를 지속하고 있다. 그러나 최근 핵 위기, 만성적인 식량위기, 주민들의 사회이탈과 탈북자들의 급증 등에 따른 급변사태 가능성이 재론되고 있다(김윤영, 『김정일 체제의 위기와 위기관리』 (2005년 연구보고서),

을 거부한 채, 핵개발 등 대량살상무기를 개발하고 미국을 비롯한 국제 사회와 벼랑 끝 진술을 통해 생존전략을 구사하는 등 국제사회로부터 고립을 자초하고 있다.³⁾ 내부적으로는 사회주의 체제하에서 허용될 수 없는 개인주의나 이기주의 등의 사적신호⁴⁾가 확산내지 일반화되어 사회일탈과 탈북자들의 급증, 반체제 활동의 가시화,⁵⁾ 김정일 후계구도 문제, 지난해 태풍피해로 인한 식량난을 비롯한 만성적인 경제위기 등은 체제 불안정(Instability)을 가중시키고 있다.⁶⁾ 이러한 대내외적인 요인들은 김정일 통치체제에 부정적인 영향을 미쳐 정권이나 체제 붕괴를 초래하는 급변사태로 발전할 수 있을 것이다.

북한에 급변사태가 발생하게 되면 심각한 치안공백이 야기될 수 있을 뿐만 아니라, 대량탈북난민이 육상과 해상 그리고 제3국을 통해 남한으로 밀려 올 수 있기 때문에 우리사회에도 심각한 치안혼란을 유발할 수 있다. 북한의 급변사태를 현명하게 극복할 경우 통일로 가는 초석을 다질 수 있을 것이나 그렇지 못할 경우 심각한 부작용과 후유증으로 한반도의 총체적인 위기로 이어질 수 있다.

북한의 급변사태 발생시 미국과 중국 등 주변강국들이 자국의 이익을 위해 각자 다른 입장을 주장하게 되면 군사적 분쟁을 야기할 수 있고,

치안정책연구소, 2005, 2면).

- 3) 김정일 체제는 경제난과 국제적인 고립을 해결하고자 부분적인 개혁·개방과 전방위 외교정책 추진 등으로 위기를 극복하고 있다.
- 4) 북한은 개인주의를 금지하기 때문에 인간의 보편적 속성인 개인주의는 감추어져 있고 정치적으로 허용된 행위와 태도인 공적선호(public preference)만 노출되고 있어 외부의 역압이 약화되면 언제든지 사적선호(private preference)가 현재화될 수 있는 가능성이 상존한다(서재진, 『또 하나의 북한사회』, 나남, 1995, 222면).
- 5) 최근 북한 내 반체제 활동에 관한 동영상상 '자유청년동지회'가 공개하면서 관심이 높아지고 있다. 그동안 북한의 반체제 활동은 잘 알려지지 않았지만 꾸준히 발생해 왔고, 최근 들어 국경지역을 중심으로 빈번히 발생하고 있다. 이러한 현상은 경제난으로 체제 이완이 심화되고 탈북자를 통한 외부정보의 유입에 따른 것으로 보인다(김윤영, "북한의 범죄 실태와 대책에 관한 고찰", 『경찰학 연구』 제17권 제3호, 경찰대학, 2007, 77면).
- 6) 현재 김정일 정권은 '우리식사회주의', '선군정치', '강성대국건설', '주체사상학습 강화' 등 정치사상교화를 통해 사회주의 체제를 지탱하고 있다.

그 결과 북한지역은 특정 강국에 복속되거나 예속화되는 심각한 사태가 발생하여 우리가 기대하던 남북통일의 가능성을 희박하게 할 것이다.⁷⁾ 따라서 우리정부는 북한의 급변사태 가능성에 대비하여 한·미간 신뢰를 기반으로 미국, 중국, 일본, 러시아 등과 긴밀한 협조관계를 유지한 가운데, 북한지역의 치안유지와 인민군과 대량살상무기 관리 문제, 새로운 체제수립 문제 등에 대한 신중한 대책을 마련해야 할 것이다. 물론 급변사태의 경우 매우 복잡한 과정을 거치게 될 것으로 예상되기 때문에 상황변화에 따른 대응책 시나리오가 필요하다. 이 시나리오는 국제 및 남북한 정세변화에 따라 지속적으로 수정·보완되어야 하고 관련부처들은 자신들의 임무와 역할을 완벽히 숙지하고 있어야 한다.

이제 우리는 범국민적 차원에서 북한의 급변사태 과정에서 파생될 수 있는 다양한 문제를 제기하고 적극적인 토론을 유도하는 한편, 그에 따른 대비책을 각론적인 차원에서 강구해야 하는 상황에 놓여 있다. 특히 경찰은 북한의 급변사태로 발생할 수 있는 치안환경의 변화에 대한 모든 가능성을 분석·검토하고 그에 따른 치안확보방안에 대한 구체적인 시나리오를 준비해야 할 것이다.

따라서 본 연구는 북한의 급변사태 가능성에 대한 시나리오를 전제로, 급변사태가 발생할 경우 예상되는 남북한의 치안환경의 변화에 따른 치안확보 방안을 제언하는데 목적을 두었다. 즉, 북한의 급변사태가 국가 붕괴를 초래할 경우 예상되는 대량탈북난민과 범죄의 급증 문제, 남북한 사회안정 및 경찰통합 문제 등 치안환경의 변화에 따른 심도 있는 대응책을 제시하고자 한다. 그리고 국군의 민사작전으로 북한 지역을 완전히 접수한 후 무장 세력의 활동을 제거하면 한국의 경찰력을 투입하여 치안

7) 미국과 중국 등 주변강국들이 자국의 이익을 위해 북한의 급변사태 과정에 직접 개입할 가능성이 높으며, 특히 중국은 어떤 형태로든지 개입할 것이고, 한·미간 조율이 실패할 경우 미국도 독자적 개입을 것이기 때문이다(박관용, “북한급변사태 연구의 필요성”, 『북한 급변사태와 우리의 대응』, NID 21세기국가발전연구원·고려대북한학연구소, 2006.9.20, 6면).

질서 활동을 전개해야 하는 가능성을 포함한 대처방안까지 언급하고자 한다. 이러한 연구는 향후 예상되는 통일과정 속에서 김정일 체제의 급변사태 가능성에 대한 다양한 문제점을 사전에 검토하여 총괄적인 치안대책을 제시함으로써, 북한의 급변사태에 대비한 치안확보 매뉴얼을 제작하는데 기초자료로 활용할 수 있을 것이다.

제2절 선행연구의 검토

북한의 급변사태에 대비한 기존의 연구는 대체적으로 이론적 접근과 정책적 접근방법으로 구분해 볼 수 있다.⁸⁾ 전자는 사회주의 붕괴를 사례모델로 한 비교연구와 이론적 논의를 중심으로 다루고 있는데, 북한의 급변사태가 어떠한 형태로 나타날 가능성이 높을 것인가 하는 문제에 초점을 두고 있다.⁹⁾ 후자의 경우는 쿠데타, 인민봉기, 요인암살, 경제적 악화로 인한 발전양상과 무력충돌, 전쟁 수행, 연착륙에 따른 북한의 급변사태가 국가 붕괴로 이어질 것이라는 당위론에 근거하여 붕괴유형과 시나리오를 제시하면서, 그에 따른 대응책을 제시하고 있다.

본 연구는 북한의 급변사태 발생시 치안환경의 변화에 따른 경찰의 대응책을 중심으로 다루고 있다는 점에서 선행연구의 주제에 대한 검토가

8) 선행연구의 검토를 통해 미진한 부분을 연구대상으로 삼아 보강할 수 있다는 점에서, 북한의 급변사태에 대비한 치안대책에 대한 연구를 위해서 기존연구를 분석하는 작업은 매우 중요한 일이다. 필자가 북한의 급변사태와 관련된 연구를 종합적으로 고찰한 결과 선행연구에 대한 검토 작업은 매우 미흡한 수준에 머물러 있었다. 선행연구사에 대한 검토가 미비하다보니 북한의 급변사태에 대한 기존 연구는 선행연구자들이 수집하여 분석한 자료에 의존하는 경향을 보여 주고 있다. 이러한 한계를 극복하고자 국회도서관과 한국교육학술정보원 등에서 북한의 급변사태와 관련된 목록을 확인하고 자료를 수집하여 분석하였다.

9) 대표적인 연구로는 양운철의 『사회주의 경제체제의 전환: 러시아, 동유럽, 북한』, 세종연구소, 1999; 최완규, “북한체제의 지탱요인 분석: 쿠바 사례와의 비교론적 연구”, 『현대북한연구』 제 9권2호, 북한대학원, 2006 등이 있다.

선행되어야 한다. 기존 연구를 주제별로 분류해 보면 북한의 급변사태 발생시 ‘한국의 개입에 따른 법적·경제적·군사적 문제’, ‘주변국의 개입문제’, ‘대량탈북 난민에 대한 대응책’, ‘급변사태 유형 및 분단국가의 사례’ 등으로 대별할 수 있다.

첫째, 북한 급변사태와 관련하여 한국의 개입 가능성에 대한 법적 문제를 다루고 있다. 대표적인 연구로는 민족통일연구원·대한국제법학회 공동주최 학술회의(97.11.8) 자료집과¹⁰⁾ 최창동의 『법학자가 본 통일문제 2』¹¹⁾가 있다. 전자는 ‘미·일 신 방위협력지침과 한반도 급변사태’¹²⁾ 및 ‘북한의 급변사태시 한국의 개입에 따른 법적 문제’를,¹³⁾ 후자의 경우는 북한체제의 급변으로 인한 흡수통일에 대비한 법 정책적인 문제를 분석하면서, 과도적 행정기구 설치를 통한 통치권 행사와 치안 확보 방안, 북한 주민에 대한 통일교육 방안, 탈북자의 지위 확보 및 지원 방안 등에 대해 검토하고, 남북기본합의서의 법적 효력에 관한 논쟁을 정리하고 있다.

둘째, 북한의 급변사태에 대비한 한국의 경제적 대응방안 연구이다. 박주식의 “북한의 급변사태와 한국의 경제적 대응방안”¹⁴⁾과 남성욱의 “한반도 급변사태와 우리의 효율적 대응 방안: 경제 분야를 중심으로”,¹⁵⁾ 연하청의 『北韓의 急變事態에 대한 政策對應 : 北韓地域經濟 分離運營(案)』 등이 있다. 이들 연구는 북한 경제난의 원인과 북한의 대응을 분

10) 배정호 외, 『한반도 급변사태와 국제법』(97-05 학술회의 총서), 민족통일연구원, 1997.

11) 최창동, 『법학자가 본 통일문제 2』, 푸른세상, 2002

12) 배정호, “미·일 新「방위협력지침」과 한반도 급변사태”, 『한반도 급변사태와 국제법』 97-05 학술회의 총서, 민족통일연구원, 1997.

13) 김명기, “북한 급변사태시 한국의 개입에 따른 법적 문제”, 『한반도 급변사태와 국제법』(민족통일연구원·대한 국제법학회 공동주최 학술회의 발표논문), 1997.11.8.

14) 박주식, “북한의 급변사태와 한국의 경제적 대응방안”, 『평화연구』 제6집 1호, 고려대학교 평화연구소, 1997.

15) 남성욱, “한반도 급변사태와 우리의 효율적 대응 방안: 경제 분야를 중심으로”, 『북한 급변사태와 우리의 대응』, 한울아카데미, 2007; 남성욱, “한반도 급변사태와 우리의 효율적인 대응 방안”, 『北韓』 통권419호, 북한연구소, 2006.

석하면서, 북한의 급변사태로 예상되는 경제적 혼란을 예방하기 위한 안정화 방안으로 남북교류·협력과 남북한 경제통합의 전략, 북한지역 경제 분리운영(안) 등을 모색하고 있다.

셋째, 북한 급변사태시 한국군의 군사개입과 관련한 대응책 연구로는 정용범의 “한·미 연합방위체제의 변화 연구”,¹⁶⁾ 임용국의 “북한 급변사태시 군사개입과 사회안정 대책 연구 : 국제법적 검토를 중심으로”,¹⁷⁾ 신정현·이민룡의 『북한체제 붕괴에 대한 대비책 연구』¹⁸⁾ 등이 있다.¹⁹⁾ 이러한 연구들은 급변사태의 개념적 정의와 군사개입, 한국군의 북한지역 개입에 대한 국제법적 조건과 검토, 군사적 응급조치 과제와 처리절차, 북한의 대량살상무기와 군사개입 대비, 북한의 전면공격시 한·미 연합군의 군사개입 등을 중심으로 다루고 있다. 이외에도 배승필은 “북한 급변사태 발생시 한국의 PKO 활동 방향: 동티모르 파병과 관련하여”²⁰⁾를 통하여 한국군의 동티모르 파병과 주요 작전활동 분석을 통해 향후 북한 급변사태시 한국의 PKO활동 방향을 제시하고 있다. 이러한 연구들은 북한의 급변사태 발생시 한국군의 군사개입에 대한 국제법적 검토 및 군사적 응급조치 과제와 처리절차 등을 다루고 있다는데 그 의미를 부여할 수 있다.

넷째, 북한의 급변사태시 주변국의 개입 가능성에 대한 연구이다. 대표적인 연구로는 강장석의 “북한의 체제붕괴 위기시 중국의 군사개입 가능

16) 정용범의 “한·미 연합방위체제의 변화 연구”, 경기대 박사학위논문, 2007.

17) 임용국, “북한 급변사태시 군사개입과 사회안정 대책 연구 : 국제법적 검토를 중심으로”, 경희대학교 행정대학원, 2002.

18) 신정현·이민룡, 『북한체제 붕괴에 대한 대비책 연구』, 한국학술진흥재단, 1999.

19) 이외에도 허남성, “북한 급변상황의 전개양상과 안보위협 분석”, 『군비통제세미나』, 국방부, 1997; 송영선 외, 『북한 붕괴사태와 UN PKO 운용에 관한 연구』, 한국국방연구원, 1998; 김일영, “북한 붕괴시 한국군의 역할과 한계”, 『국방연구』 제43권, 국방연구원, 2003; 남주홍·윤태영, 『북한급변사태에 대비한 위기관리 방안』, 국회국방위원회 정책연구 용역 보고서, 2005 등이 있다.

20) 배승필, “북한 급변사태 발생시 한국의 PKO 활동 방향 : 동티모르 파병과 관련하여”, 경희대학교 행정대학원, 2004.

성”, 김연수의 “북한의 급변사태와 남한의 관할권 확보방안”, 배정호의 “미, 일 안전보장체제의 광역화에 따른 일본의 군사적 역할의 증대와 한반도 급변사태”, 유호열의 “정치·외교 분야에서의 북한 급변사태: 유형과 대응 방안”, 엄현성의 “北韓 急變事態 發生時 對應方案 研究”, 민족통일연구원의 『한반도 통일과정에서 러시아의 역할』 등이 있다.

강장석은 북한이 내외적 요인에 의하여 급변사태가 발생하여 체제붕괴 내지 국가붕괴의 위기를 맞게 될 경우 중국의 선택에 결정적 영향을 미칠 수 있는 변수들로 군사적 개입과 관련한 ‘촉진적 요소’와 ‘억제적 요소’로 나누어 그 영향을 분석하고 있는데, 중국의 군사개입에 긍정적 영향을 미치는 요소로서는 중국의 대(對)북한 이해관계, 군사개입의 역사적 경험 및 최근 동향을 포함시켰고, 억제적 요소로서는 미국의 억지력과 일본의 견제, 한중관계를 포함하였다. 이들 변수의 상호 역학관계를 분석함으로써 중국의 군사개입 가능성을 시도하고 있다.²¹⁾

김연수는 제2차 북핵위기 이후 핵과 미사일, 인권, 국제적 불법거래 등 이른바 ‘북한문제’와 관련한 유엔 등 국제적인 대북압박이 강화되는 상황 하에서 급변사태 가능성이 높아졌다는 가정 하에 급변사태시 주변국의 개입 가능성을 검토하고 있다. 이와 함께 북한의 급변사태시 한국의 대북 관할권 확보를 위한 다차원적인 접근방안을 제시하고 있다.²²⁾

배정호는 ‘일본 주변지역의 유사시’에 대비한 미·일간 군사협력의 강화와 일본의 역할증대에 대하여 논하고 있다. 한반도에 급변사태가 발생하면 주일미군을 지원한다는 명분하에 공해상의 자위대파견 가능성을 지적하면서, 일본의 한반도 영향력 증대에 따른 부정적인 측면은 극소화시키고 긍정적인 측면은 극대화시킬 수 있는 전략수립의 필요성을 강조하고

21) 강장석의 “북한의 체제붕괴 위기시 중국의 군사개입 가능성”, 『新 亞細亞』 제13집 3호, 신아세아질서연구회, 2006, 23-49면.

22) 김연수, “북한의 급변사태와 남한의 관할권 확보방안”, 『新 亞細亞』 제13집 4호, 신아세아질서연구회, 2006, 66-96면.

있다.²³⁾

유호열은 북한의 급변사태에 대한 주변국의 대응과 우리의 대응방안을 중심으로 다루고 있다.²⁴⁾ 민족통일연구원은 러시아의 한반도 통일문제에 대한 입장을 전제로 북한 급변사태시 러시아의 역할을 중심으로 다루고 있다.²⁵⁾ 그리고 엄현성은 북한 급변사태와 관련하여 미국, 중국, 러시아, 일본 등의 입장을 분석하고 한국의 대응방안을 제시하고 있다.²⁶⁾ 이외에 한국정치학회에서 주관한 안보국방관계 특별학술회의 “한반도 급변사태시 과제와 대책”에서 최춘흠과 홍관희는 중국의 안보전략과 한반도 정세²⁷⁾ 및 한반도 급변사태시 미국의 대한반도 정책²⁸⁾ 등을 중심으로 다루고 있다.

다섯째, 북한 급변사태시 대량탈북 난민에 대한 대응책에 관한 연구이다. 대표적인 연구로는 옥태환의 『북한 급변사태시 대량난민대책』,²⁹⁾ 남성욱의 “한반도 급변사태와 우리의 효율적인 대응방안”,³⁰⁾ 이규영의 “통일이후 북한주민의 이주에 관한 대응방안연구”³¹⁾ 등이 있다. 이러한 연구들은 북한의 급변사태시 예상되는 북한 난민최소화 및 대처방안, 대량탈북난민의 임시수용시설 확보, 북한 주민의 생존권 확보를 위한 대북 식량 및 생필품 지원의 필요성을 제언하고 있다. 특히 이규영은 독일의

23) 배정호, “미, 일 안전보장체제의 광역화에 따른 일본의 군사적 역할의 증대와 한반도 급변사태”, 『한국정치학회보』 제32집 1호, 한국정치학회, 1998, 361-380면.

24) 유호열, “정치·외교 분야에서의 북한 급변사태: 유형과 대응 방안”, 『북한의 급변사태와 우리의 대응』, NID 21세기국가발전연구원·고려대북한학연구소, 2006.9.20, 2007.

25) 민족통일연구원, 『한반도 통일과정에서 러시아의 역할』, 민족통일연구원, 1997.

26) 엄현성, “北韓 急變事態 發生時 對應方案 研究”, 崇實大學校 統一政策大學院, 1999.

27) 최춘흠, “중국의 안보전략과 한반도 정세”, 『한반도 급변사태시 과제와 대책』, 안보국방관계 특별학술회의 자료, 한국정치학회, 1997.

28) 홍관희, “한반도 급변사태시 미국의 대한반도 정책”, 『한반도 급변사태시 과제와 대책』, 안보국방관계 특별학술회의 자료, 한국정치학회, 1997.

29) 옥태환, 『북한 급변사태시 대량난민대책』, 민족통일연구원, 1996.

30) 남성욱, “한반도 급변사태와 우리의 효율적인 대응방안”, 『北韓』 통권420호, 2006.

31) 이규영, “통일이후 북한주민의 이주에 관한 대응방안연구”, 『한독사회과학논총』 제11집 2호, 2001.

사례를 들면서 북한주민의 이주 가능성을 유추 분석한 후, 북한으로부터 탈주 및 이주예상인원은 대략 275만명 정도로 추산하면서, 이에 대한 수용원칙과 대책으로 남북한 인구이동을 원칙적으로 제한하는 이주억제 방안(비자에 의한 통제방법)과 북한 잔류시 예상소득을 높이고 남한 이 동시 예상소득을 낮추는 등의 이주 동기를 완화시키는 방법을 모색하고 있다.

여섯째, 북한의 급변사태의 유형에 대한 연구이다. 서진영은 “북한의 급변사태의 유형과 대응방안”³²⁾에서 북한의 체제변화 가능성에 대해 ‘현상유지적 체제변화’, ‘개혁정권의 등장’, ‘내부붕괴형 체제변혁’, ‘폭발적 체제변혁’ 등 4가지 시나리오로 분류하면서 대응방향을 제시하고 있다. 이외에 김연수의 “북한의 급변사태와 남한의 관할권 확보방안”³³⁾과 제성호의 “한반도 有事時 유엔의 역할”,³⁴⁾ 이광재·이기종의 『북한체제 붕괴에 대한 대비책 연구』³⁵⁾ 등에서는 북한의 급변사태 유형과 시나리오의 제유형을 통해 북한지역의 남한 관할권 확보와 유엔의 역할 등을 중심으로 다루고 있다.

일곱째, 북한의 급변사태에 대비한 분단국가의 통일사례 및 문화 대응책 등에 관한 연구가 있다. 대표적인 연구로는 이경민의 “예멘과 독일의 통일사례가 한반도 통일에 주는 시사점”³⁶⁾과 “북한의 급변사태시 사회 문화 부문의 대응책”³⁷⁾ 등이 있다.

이와 같이 북한의 급변사태에 대한 연구가 진행된 이후 연구자들의 지속적인 관심 주제는 북한의 경제위기, 외교적 고립, 사회일탈 현상, 대량

32) 서진영, “북한의 급변사태의 유형과 대응방안”, 『평화연구』 제6집 1호, 고려대학교 평화연구소, 1997.

33) 김연수, “북한의 급변사태와 남한의 관할권 확보방안”, 『新 亞細亞』 제13집 4호, 2006.

34) 제성호, “한반도 有事時 유엔의 역할”, 『서울국제법연구』 통권16호 제2호, 1999.

35) 이광재·이기종, 『북한체제 붕괴에 대한 대비책 연구』, 한국북방학회, 1999.

36) 이경민, “예멘과 독일의 통일사례가 한반도 통일에 주는 시사점”, 국방대 안전보장대학원, 2006, 94-96면.

37) 박관용 외, 『북한 급변사태와 우리의 대응』, 한울아카데미, 2007.

탈북 난민, 김정일 후계체제를 비롯한 체제의 지속 가능성, 핵문제와 관련한 북미간의 갈등, 주변국 개입 문제 등에 대한 특정분야를 중심으로 다루었다. 이러한 연구는 다양한 영역의 전공자들에 의한 관심의 폭이 넓어진 결과이기도 하지만, 북한의 급변사태 가능성을 둘러싼 국내외적 논쟁을 반영한 것이기도 하다. 그리고 1990년대의 연구는 대체적으로 사회주의권 붕괴와 분단국가의 통일, 김일성의 사망에 따른 김정일 체제의 권력 승계의 지속 가능성과 극심한 식량난과 관련한 김정일 체제의 위기 문제를 중심으로 다루어졌다면, 이후의 연구는 통일을 대비한 북한 체제의 급변사태에 대비한 분야별 대응책을 중심으로 다루고 있었다.

그리고 기존 연구들은 북한의 급변사태와 관련한 나름의 자료를 통해 분석한 성과와 더불어 급변사태시 통일에 대비한 대응책을 다양한 영역에서 모색하는 새로운 인식전환의 계기가 되었다. 그러나 북한 급변사태에 대비한 남북한 지역의 사회안정화를 위한 치안확보 문제에 대한 연구는 연구자들의 관심 부족과 북한 체제의 정보 제한³⁸⁾ 등의 이유로 미흡한 수준에 머물러 있다. 물론 북한의 경찰조직과 기능, 남북한 통일대비 경찰통합 방안 등에 대한 연구가 있으나,³⁹⁾ 이러한 연구 역시 급변사태에 대비한 남북한 치안확보 방안에 대한 연구를 심도 있게 다루지 못한 한계점을 내포하고 있다. 결국 필자는 선행연구의 검토 과정에서 북한의 급변사태에 대비한 치안확보 방안에 대한 연구의 필요성을 시사 받을 수 있었다.

38) 북한은 자유로운 접근이 극도로 제한된 폐쇄적인 사회일 뿐만 아니라 외부의 연구자들을 선별적으로 받아들이고 있어 자료 확보의 제한성이 따르고 있다.

39) 북한 경찰(인민보안성)과 관련한 선행연구들은 대체적으로 ‘북한의 경찰조직 연구’, ‘남북한 경찰 비교연구’, ‘통일을 대비한 남북한 경찰통합방안 연구’ 등의 세 가지 유형으로 대별할 수 있다(김윤영, 『통일대비 북한의 인민보안성(경찰)에 관한 연구』, 치안정책연구소, 2006, 4쪽). 대표적인 연구를 보면 박기륜의 “통일에 따른 한국경찰기구 통합모형에 관한 연구”(동국대 박사논문, 1997, 2004); 김현성의 『통일과도기 치안수요예측과 경찰대응방안 연구』(치안연구소, 1998); 남궁승필의 “남북한 통합경찰체제 구축방안에 관한 연구”(경기대 박사학위논문, 2003) 등이 있다.

제3절 연구의 방법 및 범위

본 연구는 기본적으로 북한의 급변사태 가능성에 대비한 경찰의 치안 대책 방안을 제시하고 있다는 점에서 정책연구의 성격을 지닌다. 1990년 이후 최근까지의 정보기관의 공식적·비공식적 자료나 국내외의 단행본, 논문, 각종세미나 자료 등 선행연구 자료들을 선별하여 참고하는 문헌 조사법을 사용하고자 한다.⁴⁰⁾ 그리고 북한의 ‘우리식사회주의’ 독특한 체제를 전제로 선행연구 자료들을 비교·분석하고 평가한 후, 그것들로부터 도출된 예상 가능한 급변사태 유형을 도출할 것이다. 이러한 모델을 중심으로 외국의 사례연구를 통한 주변국의 입장 등을 고찰한 후 그에 따른 남북한 지역의 치안대책 방안을 제언하고자 한다.

북한의 급변사태는 과거 → 현재 → 미래에 걸쳐 중첩된 북한 체제의 위기 요인이 어느 순간에 폭발하여 급변사태를 야기할 수 있을 것이라는 가정 하에 치안대책을 논하고 있기 때문에, 북한의 급변사태 가능성이 본격화되기 시작한 1990년대부터⁴¹⁾ 향후 예상되는 남북통일 과정과 통일 후까지의 광범위한 시기를 다루고자 한다. 그리고 이 연구가 급변사태의 대상인 북한을 중심으로 하고 있지만, 북한의 급변사태는 한반도의 안보 특성상 남한은 물론 주변국까지 그 영향을 미칠 수 있기 때문에 남북한은 물론 주변강국의 입장까지 다루고자 한다. 즉, 북한이 급변사태로 총체적 위기에 직면하게 되거나 국가붕괴로 이어질 경우 대량탈북난민이 발생하여 군사분계선이나 해상 그리고 국경지역으로 탈출할 수 있다. 또한 북한이 체제유지를 위해 전쟁이라는 극단적인 선택을 하게 되면 주변 4강의 개입이 가능할 수 있다. 결국 한반도의 안보 특성상 남북

40) 그동안 북한에 대한 연구방법은 내·외제적 접근방법을 비롯한 문헌조사, 탈북자를 통한 면접조사 및 설문조사, 법 및 제도적 분석, 시기분석, 사회·문화적응 이론, 사회복지이론, 인간생태이론, 정신분석적 접근방법, 통계적 접근, 종교적 접근 등 다양한 영역에서 진행되어 왔다.

41) 북한체제의 급변사태 가능성에 대한 국내외 연구는 사회주의권의 붕괴와 더불어 논의되기 시작하여 1990년대부터 본격화되어 왔다.

관계는 물론 주변국가와의 복잡한 역학 구도를 고려한 가운데, 남북한 지역의 치안대책을 방안을 제시해야 한다.

이 논문은 5개의 장으로 구성되어 있다. 제1장에서는 연구의 목적, 선행연구 검토, 연구의 방법과 범위에 대해서 논하고, 제2장에서는 급변사태 개념과 외국의 급변사태 사례분석을 통해 북한의 급변사태 가능성에 대한 시사점을 찾을 것이다. 이러한 시사점을 통해 북한 체제의 위기 수준과 지속 이유에 대해 살펴 본 후, 향후 예상되는 북한의 급변사태 유형을 고찰할 것이다. 제3장에서는 북한의 급변사태 발생시 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주변국의 개입 가능성에 대한 입장을 살펴볼 것이다.

제4장에서는 제2, 3장에서 도출된 시사점을 통해 북한의 급변사태에 대비한 치안대책의 필요성과 원칙, 남북한 치안환경의 변화에 따른 치안대책을 구체적으로 검토하고, 북한의 급변사태가 국가붕괴로 이어져 국가경찰이 북한지역의 치안을 담당해야할 경우를 대비한 남북한 경찰통합 방안까지 고찰할 것이다. 제5장 결론에서는 앞서 분석한 내용들을 요약한 후 정책적인 제언을 하고자 한다.

제2장 급변사태에 관한 이론적 고찰

제1절 급변사태의 개념

1990년 이후 국내학계에서는 북한의 위기상황을 설명하고 예측하는 용어로서 ‘급변사태’라는 용어를 사용하기 시작했다. 1990년대 중반 탈북자들의 증언을 통하여 ‘북한지역에 대규모 아사자가 발생하고 있는 사실’이 광범위하게 알려지면서 급변사태 가능성이 논의되기 시작했다.⁴²⁾

북한의 급변사태에 대한 기존연구의 개념을 분석해 보면 통일된 개념을 사용하기 보다는 전문가들마다 서로 다른 견해를 보여주고 있는데, 대표적인 예를 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 김창수 등은⁴³⁾ “북한의 급변사태라고 하는 것은 한·미·양국의 안보목표를 심각하게 위협하는 북한 내부 상황, 또는 한·미 양국을 포함한 주변국들의 안보이익에 막대한 영향을 미치는 상황”으로 정의하면서, 이러한 상황에 따른 급변사태를 ‘위로부터의 정변’, ‘아래로부터의 폭동’, ‘위로부터의 정변+아래로부터의 폭동’의 세 가지 형태로 유형화하고 있다. 즉, 북한뿐만 아니라 한국의 안보에도 급박하고 현존하는 위험이 존재하는 상태를 급변사태로 보고 있다.⁴⁴⁾

둘째, 김계동과 김광식은⁴⁵⁾는 북한의 급변사태를 주민의 소요사태가

42) 1997년 북측 고위인사(황장엽 비서 등)가 남한으로 망명하면서 권력 내부에 심각한 문제가 있는 것으로 추측했다.

43) 김창수·엄태암·박원곤, 『북한 급변사태 시 한·미협력방안』, 국방연구원, 1997.6; 정옥근, “북한 급변사태 발생시 대응방안 연구 -중국의 개입 가능성을 중심으로”, 경남대 석사학위논문, 2007, 11면 재인용.

44) 신진, “북한 급변사태와 한반도 안보”(『한반도 급변사태시 과제와 대책』, 한국정치학회 주최 안보국방관계 특별학술회의 발표논문, 1997.11.14-15), 3면.

45) 김계동·김광식, 『북한의 급변사태 전개 전망과 아국의 대응책』, 국방연구원, 1995.

체제붕괴로 진행되어 가는 일련의 과정으로 이해하고 있다. 이들은 북한의 급변사태를 <표 2-1>에서와 같이 4단계로 설정하고 있다.

<표 2-1> 급변사태의 4단계

단계	주요 내용
1단계	· 대규모 식량폭동이나 민주화 요구에 의한 주민의 소요사태 발생
2단계	· 보위부 및 군부의 무장력이 동원되어 강도 높은 소요 진압
3단계	· 민중봉기가 지속·확산되고 조직적 반체제세력의 활동 진행. 이 단계는 소요의 지도부가 구성되고 당·군 일부세력이 이탈하며, 치안부재로 무정부 상태에 이르게 됨
4단계	· 체제 붕괴로 체제유지 능력 상실

북한의 급변사태가 4단계(붕괴)에 이르게 되면 체제 유지 능력을 상실하게 된다. 이러한 과정에서 상정할 수 있는 급변사태의 주요 상황으로는 ‘극도의 혼란상황 전개’, ‘반체제세력과 개혁세력의 외부지원 요청’, ‘사회주의 정권유지를 위한 중국의 직접개입’, ‘국지 혹은 전면적 무력도발’, ‘대량 탈북난민·망명자·귀순자’ 등이 발생할 수 있을 것이다. 이러한 급변사태가 체제의 연속되는 측면보다는 변화되는 측면이 단기간에 급증하는 상황이라고 볼 때, 체제변동이라는 개념을 통하여 북한상황을 설명하고 있다. 이와 관련하여 칼통교수는 권력엘리트(power elite), 정권(regime), 체제 또는 국가(system or state) 차원에서 붕괴가 진행될 수 있음을 지적하고 있다.⁴⁶⁾ 국내학계에서는 북한상황을 설명하고 예측하는데 있어서 급변사태라는 용어를 붕괴, 혼란, 위기 등과 혼용하여 사용하고 있다.⁴⁷⁾ 그러나 일각에서는 급변사태와 붕괴⁴⁸⁾에 등치시키는데

46) Johan Galtung, “The Four Koreas and Two Scenarios: Collapse and Cooperation 2+3”, 민족통일연구원 및 고려대학교 평화연구소 초청 강연(1996.10.14): 백승주, “북한 급변사태 시 군사차원 대비방향”(『북한 급변사태와 우리의 대응』: ‘NDI 21세기 국가발전연구원’·고려대학교 북한학연구소’ 공동 주체 학술회의 자료집, 2006.9.20), 31면 재인용.

47) 북한 급변사태에 대한 용어를 붕괴, 혼란, 위기 등과 엄격한 구별 없이 혼용하여 사용하고 있

대한 오류를 지적하기도 하는데, 급변사태가 모든 정부의 종료 또는 부존재 상태를 가져오는 것은 아니라는 것이다.⁴⁹⁾ 그리고 급변사태로 인한 북한체제는 조기붕괴와 장기존속 그리고 점진와해 등 다양한 스펙트럼이 존재하고 있기 때문에 붕괴상황은 급변사태의 한 가지 유형일 뿐이라고 주장한다.⁵⁰⁾

셋째, 김명기는 북한의 급변사태를 불완전 급변사태와 완전 급변사태로 구분하여 설명하고 있다. 전자의 경우 급변사태 결과 기존정부는 중앙적 통제력을 상실하고 이에 대항하는 하나 또는 그 이상의 반도(叛徒) 단체가 종래의 정부와 투쟁하는 내란상태에 있거나 종래의 정부가 붕괴되었으나 이를 대체하기 위한 둘 이상의 반도단체가 각기 자기의 정통성을 주장하면서 내란상태에 있는 상태를 말한다.⁵¹⁾ 후자의 경우는 기존의 정부가 중앙적 통제력을 상실하고 이에 대항하는 반도단체 상호간의 투쟁도 없는 무정부상태를 의미한다. 이는 내란상태에 있는 불완전 무정부상태가 아니라 완전 무정부 상태에 있는 것 즉, 하나의 정부도 존재하지 아니하는 것을 의미한다.⁵²⁾

넷째, 서재진은 김정일이 실각하여 제3의 인물로 리더십이 바뀌거나 정권은 물론 사회주의 체제가 붕괴되는 사태로서 매우 급진적인 변화로

다. 한국정치학회 충청지회가 주관한 1997년 11월 14일 『한반도 급변사태시 과제와 대책』이라는 주제의 안보국방관계 특별학술회의에서 발표된 논문의 대다수는 급변사태의 명확한 개념에 대한 논의 없이 위기와 혼란, 붕괴와 구별 없이 사용하였다(백승주, “북한 급변사태 시 군사차원 대비방향”, 31면 재인용).

48) 급변사태 결과로 나타나는 붕괴가 국가적 붕괴인지, 정권의 붕괴인지, 체제의 붕괴인지를 명확히 구분하지 않고 포괄적으로 접근하는 경향이 있다.

49) 정부의 상황에 따라 완전한 무정부 상태인 완전 급변사태와 기존정부는 통제력을 상실하였으나 이에 대항하는 하나 이상의 단체로 인해 내란상태에 있는 불완전 급변사태로 구분할 수 있기 때문이다(김명기, “북한의 급변사태시 한국의 개입에 따른 법적 문제”, 『한반도 급변사태와 국제법』 (민족통일연구원·대한 국제법학회 공동주체 학술회의 발표 논문), 1997.11.8, 35-36면).

50) 조성렬, 『북한의 위기관리체제와 우리의 대응방안』, 국회정보위원회 정책연구 용역보고서, 2006, 16-20면.

51) 김명기, “북한 급변사태시 한국의 개입에 따른 법적 문제”, 36면.

52) 위의 글, 36면.

보고 있다.⁵³⁾ 다시 말해 북한의 급변사태를 정권교체와 체제붕괴라는 주요 사건 위주로 바라보고 있다.

다섯째, 백승주는 북한의 급변사태를 기존의 북한체제가 단기간 내에 스스로 극복할 수 없는 성질과 규모의 내부 불안정 상황이 발생하거나 내부의 불안정이 확대·심화되어 한반도와 동북아, 국제질서 사회의 개입에 의해 해결이 모색되는 상황으로 설명하고 있다.

이상의 논의를 종합하면 북한의 급변사태란⁵⁴⁾ 북한 내 쿠데타, 인민봉기 등에 의한 김정일의 사망 또는 해외도피, 전쟁도발, 대규모 난민발생 등에 의한 체제내적 요인과 무력충돌, 전쟁 수행, 연착륙 등 체제외적 요인에⁵⁵⁾ 의해 정권이나 체제의 붕괴를 초래하는 극도의 총체적 혼란사태가 발생하여 국가안보와 남북관계 그리고 한반도 통일에 중요한 영향을 미쳐 우리 정부가 대응조치를 강구해야 하는 상황을 의미한다.⁵⁶⁾ 그리고 북한의 급변사태는 매우 빠른 시간 내에 대규모 또는 근본적인 변화를 초래하여 남북한 안보에 절대적인 영향을 미칠 수 있는 급박한 사태라는 특징⁵⁷⁾을 지니고 있다고 할 수 있다.⁵⁸⁾

53) 서재진, “북한의 급변사태 시 사회문화 부문의 대응책”, 『북한 급변사태와 우리의 대응』, ‘NDI 21세기 국가발전연구원’·‘고려대학교 북한학연구소’ 공동주체 학술회의 자료집, 2006.9.20, 68면.

54) 우리가 북한의 급변사태에 주목하게 되는 것은 북한 체제내의 변화가 아니라 체제와 국가의 근본적인 변화로 연결되기 때문이다. 북한의 경우 체제의 변화는 북한의 국가 성격에 직결되는 것이고, 북한의 국가 성격의 변화는 국가의 소멸과 남북한 통일의 과제와도 연결되기에 중요한 의미를 갖는다. 비슷한 사례를 동독의 경우에서 찾을 수 있다. 동독 내의 급변사태와 체제 전환은 1년이란 단기간 내에 동독 국가의 소멸과 독일 통일로 귀결됨으로써 여타 사회주의권의 급변사태와 체제 전환과는 성격을 달리하고 있다(유호열, “정치외교 분야에서 북한 급변사태 유형과 대응방안”, 13면). 법학적 개념으로는 기존정부의 종료 또는 정부의 부존재를 의미한다(김명기, “북한 급변사태시 한국의 개인에 따른 법적 문제”, 35면)

55) 이에 대한 상세한 내용은 김윤영, 『김정일 체제의 위기와 위기관리』, 72-77면을 참고할 것.

56) 북한의 위기상황이 우리에게 아무런 영향을 미치지 않고 어떠한 대응조치도 필요하지 않는다면 북한의 급변사태는 우리에게 무의미할 뿐이다. 결국 북한의 급변사태는 북한뿐만 아니라 우리에게도 미치는 영향이 중요하다고 하겠다.

57) 예측하지 못한 깜짝 놀란 만한 사건이라도 근본적인 변화와 연계되지 못하면 급변사태로 다

이러한 논의를 기초로 본 연구에서는 북한의 급변사태 개념을 ‘반체제 세력에 의한 쿠데타나 인민봉기로 발생한 대량탈북난민이 국내에 입국하여 치안질서를 혼란하게 하거나, 북한 체제나 정권이 전복되어 다원주의는 물론 시장경제와 정치적 자유를 허용하는 민주적 정권으로 교체되어 한국에 의한 흡수통일 또는 합의통일 과정과 통일 후의 상황에서 불안정한 치안질서를 유지하기 위해서 한국의 경찰력을 투입해야 하는 상태’로 정의하고자 한다. 북한지역에 국가경찰을 투입하여 치안질서를 유지하기 위해서는 북한의 체제나 정권이 붕괴되어 남북통일이 가능할 때만 유효하기 때문이다. 이러한 정의는 본 연구의 목적에 부합(符合)하는 개념 정의라 할 수 있다.

제2절 외국의 급변사태 사례

1989년 이후 소련을 포함한 동유럽의 급변사태로 인해 제2차 세계대전 이후 수립되었던 공산주의 체제는 실패로 끝나게 되었다. 이들 국가들은 급변사태에 대한 대비책이 없는 가운데 국가체제가 붕괴되어 새로운 체제로 전환하는 과정에서 수많은 혼란을 경험하게 되었다.⁵⁹⁾

이 글에서는 북한체제의 급변사태 가능 형태와 대책을 논하기 전에 국

를 수 없고, 반면에 근본적인 변화를 초래할 중요한 사태라 하더라도 사전에 충분히 예측 가능한 점진적 변화일 경우 급변사태라고 규정할 수 없을 것이다(유호열, “정치외교 분야에서 북한 급변사태 유형과 대응방안”, 13면).

58) 백승주, “북한 급변사태 시 군사차원 대비방향”, 30-31면 참조.

59) 제2차 대전 이후 소련의 영향 하에 사회주의 국가로 전락되었던 유고슬라비아의 비동맹 중립 노선, 폴란드와 헝가리의 반소폭동(1956, 소련의 무력개입으로 진압), 체코슬로바키아 ‘프라하의 봄’(1968, 바르샤바조약군이 진압) 등 동유럽 사회주의 국가들의 독자노선 움직임은 1985년 고르바초프의 등장과 함께 이른바 페레스트로이카 및 글라스노스트를 기초로 한 일련의 개혁정책의 여파로 자유화물결이 일어나 마침내 소련의 지배에서 해방되었다.

가 내의 누적된 체제위기 요소들이 복합적으로 상승 작용하여 정치·군사·경제·사회문화적으로 불안정상태가 한계에 이르러 폭발함으로써, 국가체제가 붕괴되었던 사회주의 국가의 사례를 통하여 시사점을 찾고자 한다.

1. 상·하층에 의한 혁명

가. 상층부의 혁명(소련 형)

1991년 소련연방의 해체는 사회주의권의 몰락과 동서 대결구도의 종말을 의미하는 역사적 사건이었다. 소련은 1917년 소련공산당이 정권을 장악한 이래 레닌과 스탈린에 의해 공산당 일당독재와 국가소유에 바탕을 둔 중앙집권적 계획경제 체제 하에서 산업화 초기 고도성장을 유지하였지만 변화하는 환경에 적응하지 못하고 식량과 생필품 부족현상의 심화로 국가배급체제가 마비되는 등의 사회주의 경제 구조의 한계를 드러냈다.

체르넨코의 사망(1985.3.10) 후 집권한 고르바초프는 중앙집권적 계획경제 체제의 구조적인 문제를 해결하기 위해서 개혁(perestroika)·개방(glasnost) 정책을⁶⁰⁾을 통해 사회·경제 발전을 추진하였으나, 동 정책은 그동안 억눌려 왔던 주민들의 사회적 불만의 증폭과 소수민족의 민족주의 열망을 가속화시키는 요인으로 작용하여 주민폭동을 수반하게 되었

60) 고르바초프의 페레스트로이카는 소련의 사회주의체제의 골격을 그대로 유지하면서 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야의 재편성을 단행하여 국가의 사회·경제 발전을 보다 더 체계적이고 능률적으로 촉진시키려는 ‘재건·재편성’의 의미를 갖는 내정 개혁운동이었다. 페레스트로이카의 성공을 위해 자유로운 의견교환과 공공정책을 통한 민주화가 필요했고 이를 위한 ‘개방·정보론의 공개와 자유’의 글라스노스트 정책을 추진하게 되었다.

다. 주민폭동에 대한 강경책을 고수하던 지도부가 퇴진되거나 일부 기득권층은 재집권을 위해 친위 쿠데타를 주도하는 등 권력투쟁이 격화되었다. 이 과정에서 폭동은 전국적으로 확산되어 극심한 사회혼란을 초래하였고 정부는 사태의 조기 수습을 위해 군부를 투입하였다. 그러나 상당수의 군부대가 강경진압을 거부하고 일부 지방 관료들이 폭동에 가담하여 정부의 주민통제력이 상실되는 급변사태를 맞이하게 되었다.

결국 1917년 볼셰비키 혁명의 성공으로 공산주의 이상향을 지향했던 소련연방은 사회주의 경제구조의 모순에 따른 경제난을 해결하고자 흐루시초프와 고르바초프에 걸친 정치개혁과 권력 강화⁶¹⁾ 정책에도 불구하고, 소수민족과 주민들의 불만이 복합적으로 폭발하여 주민폭동으로 이어지자 군을 투입하는 과정에서 상층부 정치엘리트간의 권력투쟁으로 정치권의 분열은 물론, 1991년 8월 쿠데타와 동년 12월 민스크선언, 알마아타 협정, 고르바초프의 대통령직 사임 등 상층부에 의한 일련의 급변사태를 겪으면서 소련 공산당의 해체와 더불어 소련연방이 와해되었다.

나. 아래부터의 혁명(폴란드 형)

폴란드는 1944년 독일의 패배로 소련군이 진주하여 실질적인 영향력을 행사함으로써, 공산당인 폴란드 통일노동당(PUWP)이 집권해 온 1당 체제 국가였다.

폴란드 국민 대다수는 공산정권 수립이후 소련의 위성국가로 전락하는데 대한 반발과 불만이 높았다. 그럼에도 공산당은 소련식 사회주의의 조속한 이식을 강제 추진하여⁶²⁾ 정치적 권한이 당 중앙위원회의 정치국

61) 페레스트로이카를 단행했던 고르바초프는 공산당 서기장직과 신설 대통령직에 올라 공식적으로 막강한 권력을 장악하였음에도 그 이전 지도자들보다 무력함을 보였다.

62) 스탈린식 사회주의 건설에 반대하던 고몰카가 해임되고 친소주의자인 비어루트가 서기장에 임명됨으로써, 폴란드는 소련에 대한 예속화가 가속되었다.

과 당 제1서기에 집중되었다.

1980년대 노동조합을 결성하고 개혁·개방을 추진하여 시장경제 요소를 도입하였고, 이 과정에서 지식층 중심으로 조직된 시민단체가 정치참여와 다원화를 요구하자, 정부는 지도부의 권력약화를 우려하여 정치 분야에서 개혁·개방을 거부하며 일부 개혁인사를 숙청하고 시민운동을 탄압하는 등의 강경책으로 시민단체의 요구를 일시적으로 통제하는데 성공하였다. 그러나 시민단체는 전국적인 조직망을 구성하여 정치·경제적 자유의 확대를 주장하며 노동파업을 강행하는 등의 대정부 투쟁을 전개하였다.

이후 폴란드는 1989년 4월 당, 정부, 노조, 지식인 대표 등 55명으로 이루어진 '원탁회의(Obrada Okragłego Stołu)'에서 자유노조의 합법화, 자유선거에 의한 상원 신설, 하원 460석 중 35%는 자유선거 선출, 대통령제 신설 등을 결정하는 대폭적인 개혁을 이루었다. 그 결과 동년 6월 실시된 총선에서 자유노조는 압승을 거두었고,⁶³⁾ 이어 열린 상·하원 합동회의는 야루젤스키를 초대 대통령으로 선출(7월)하고, 야루젤스키는 자유노조 기관지의 편집장 마조비에츠키(Mazowiecki, T)를 총리로 지명함으로써 동유럽 사회주의권에서 처음으로 비공산연립정부가 탄생하였다.

폴란드에서 시작된 민주화 열풍은 동유럽 전역을 강타하여 스탈린적 사회주의체제의 전면적 붕괴로 이어졌다. 그러나 자유노조 등 개혁 주도 세력은 야루젤스키 정권의 개혁의 지연과 옛 공산세력의 잔류 등에 불만을 품고 그를 조기 퇴임시켜 임기 5년의 직선대통령제를 관철시켰다. 그 결과 1990년 바웬사가 승리하여 첫 민선 대통령으로 당선되었다. 결국 폴란드는 조직화된 자유노조 등의 시민단체가 주도하는 아래로부터의 혁명으로 사회주의 정권을 축출하였다.

63) 1989년 6월 실시된 폴란드 총선에서 자유노조는 상원 100석 중 99석, 하원에는 161석을 차지하여 압승하였다.

2. 흡수통합 및 지도자 사망

가. 개혁·개방에 의한 흡수통합(독일 형)

동서독으로 분단된 이후, 동독은 에리히 호네커 공산당서기장의 철저한 독재하에 탄압과 빈곤 속에서 자유와 개방이 통제되어 왔으나,⁶⁴⁾ 소련 고르바초프의 개혁·개방 정책과 폴란드, 헝가리, 체코, 스로바키아 등의 민주화와 개방화 영향은 동독에도 이어졌다. 이러한 과정 속에서 1989년 가을(9-10월 초) 10만여명의 동독인들이 헝가리·폴란드·체코 주재 서독대사관이나 동서독 국경선을 통한 집단적인 탈출과⁶⁵⁾ 민주화시위는 통일을 맞는 직접적인 계기가 되었다.

서독으로의 탈출을 거부하며 1989년까지 동독에 잔류했던 반체제 인사들은 고르비(고르바초프의 애칭)를 연호하며 자유선거, 언론자유, 해외여행 자유화 등을 요구하는 격렬한 시위를 벌였다. 동독 전역으로 확산되었던 민주화 시위와 고르바초프의 압력 등으로 호네커가 퇴임하고 에곤 크렌츠가 동독 공산당 서기장에 취임했다. 그럼에도 공산정권의 퇴진과 자유총선거를 요구하는 시민들의 격렬한 민주화 시위가 지속되자⁶⁶⁾ 에곤 크렌츠 동독 공산당서기장은 1989년 11월 9일 하오 7시를 기해

64) 독일은 동서독으로 분단되어 이데올로기상으로는 화합할 수 없는 적대관계에 있었으나, 꾸준한 인적, 물적 교류를 통해 민족적 동질성을 회복하여 왔다. 동독정부의 잦은 제한 조치로 동서독 주민간의 왕래는 어려움이 있기도 했으나, 동독인들은 대체적으로 자유로운 서독 TV 시청과 서독과의 통신(서신과 전화 등)을 할 수 있었다.

65) 1961년 베를린 장벽이 세워진 해 20만 7천명의 동독인들이 서독으로 탈출했다. 베를린장벽 이후 1989년 봄까지 서독으로 이주한 동독인들은 63만 7천명이다. 이들 중 24만 1천 8백명이 불법으로 탈출하였다. 불법 탈출자중 2백여명은 탈출에 성공하지 못한 채 동독 경비병에 의해 현장에서 사살되었다.

66) 1989년 10월 16일 카이프치히에서 12만명이 운집하여 공산정권의 퇴진과 자유총선거를 외치며 시작한 민주화 시위는 2주일 만에 1백만명으로 급증하였다. 이러한 동독 주민들의 민주화 열기는 정치적·폭력적 형태로 발전하였으나 일부 시위진압군이 유혈진압을 거부하고 시위에 가담하면서 내부 혼란은 증폭되었다.

베를린 장벽의 전면개방을 선언함으로써, 베를린 장벽의 철폐를 사실상 선포하게 되었다.

동독 정부는 국민들의 자유총선 요구에 굴복하여 1990년 3월 18일 총선을 실시한 결과 동독인들 대다수가 서독으로의 흡수통합을 요구하였다.⁶⁷⁾ 3.18 선거결과 동독정부는 동년 5월 18일 서독과 통화·경제·사회 동맹의 창설에 관한 국가조약을 조인한 후 7월 1일부터 서독과 경제통합을 하기로 결정하였다. 이어서 동독 인민회의는 서독기본법 23조에 의거한 동독의 서독편입 일자를 1990년 10월 3일로 결정하다는 결의안을 8월 23일 채택하였다.⁶⁸⁾ 이로써 독일분단 44년 베를린 장벽이 세워진지 28년만에 분단의 현장인 베를린 장벽이 무너진데(1989.11.9) 이어서 평화적 통일을 달성(1990.10.3)하게 되었다.

결국 동독 주민들의 민주화 열기와 함께 서독으로 대량탈출로 통제력을 상실한 동독정부가 공산체제를 포기하고 서독으로의 편입을 자청함으로써 서독은 동독을 흡수통합하게 되었다.

나. 갑작스러운 지도자 사망(유고 형)

요시프 브로즈 티토는 정권 장악 이후 스탈린주의와 거리를 두는 독자적인 사회주의 노선을 펼치며 냉전시대의 양극화에 휘말리지 않는 화합적 리더십과 카리스마를 바탕으로 비교적 안정된 체제를 유지하였다. 그러다 티토가 베오그라드에서 사망(1980.5)하자 기득권층은 정권의 안정을 위해 집단지도체제를 출범시켰다.⁶⁹⁾

67) 서독으로의 조기편입을 주장했던 보수정당 독일연합이 4백개 의석 중 1백 92석을 차지하였으나, 민주사회당으로 개명한 공산당은 66석을, 통일에 대한 신중론을 보였던 사회민주당은 88석을 확보하는데 그쳤다.

68) 인민회의 결과 서독으로 흡수통합 찬성 294, 반대 62, 기권 7표라는 압도적 차이로 동독의회는 서독으로의 편입을 결정하였다.

그럼에도 유고는 1980년대 말 동유럽 공산권의 연이은 붕괴와 함께 종족간·지역간 권력투쟁이 본격화되는 과정에서 분열조짐을 보이게 되었다. 민족과 종교간 권력투쟁은 내전으로 확대되어 대규모 난민이 발생하자, 유고는 대량학살(인종청소)을 자행하였다. 이러한 내분 속에서 유고는 무정부 상태에 이르게 되었고, 마침내 1991년 해체되기에 이르렀다.

<그림 1> 세르비아 공화국 주요 일지



* 출처: <한겨레신문>, 2008년 4월 27일자.

유고 해체 후 6개 공화국 중 세르비아와 몬테네그로 두 공화국으로 구성된 신유고연방이 창설되었다. 신유고연방 중 세르비아와 몬테네그로 공화국이 2003년 2월 느슨한 형태의 국가연합을 창설하는 내용의 헌장을 채택해 '세르비아-몬테네그로' 국가연합체제로 전환되었다. 결국 유고는 티토의 갑작스러운 사망으로 내전이라는 급변사태를 맞이하게 되어 해체되었다.

69) 2차 대전 후 동서냉전시대 비동맹의 창시자이며 탈소공산주의 독자노선을 추구해온 티토의 죽음은 티토이즘의 종말과 함께 동서양진영의 완충지대 역할을 해온 유고의 안보에 대한 커다란 우려를 불러일으켰다.

3. 민중폭동 및 쿠데타

가. 돌발적인 민중폭동(루마니아 형)

루마니아는 동유럽에서도 가장 교조적이고 폐쇄적인 사회주의 국가였다. 소련과 갈등을 빚던 게오르게 데지 서기장이 1965년 3월 모스크바 방문 도중 갑자기 사망하자 차우세스쿠가 공산당 서기장에 취임하게 되었다. 그는 집권 초기 개혁을 추진하면서 경제를 발전시켜 국민들로부터 많은 지지를 받기도 했다. 그러나 1968년부터 당정을 비롯한 모든 분야의 권력을 장악하여 1974년 대통령직을 겸임하면서 일인 독재체제를 구축한 후, 국민들의 민주화 요구를 묵살하고 당의 지도성을 강조하면서 장기 집권체제를 유지하였다.

1980년에는 부인을 각료회의 제1부수상에 임명하는 등의 족벌 독재체제와 상호 감시제도를 강화하였다. 차우세스쿠의 공포정치와 개인숭배는 북한 김일성의 영향에 따른 것이다.⁷⁰⁾ 강력한 일인 족벌 독재체제를 유지하던 차우세스쿠 정권의 붕괴를 초래한 것은 민중봉기였다. 당시 차우세스쿠 정권은 극심한 식량난 및 생필품 부족과 배급체제 와해에 따른 주민들의 불만을 해결하고자 개혁·개방을 추진하기보다는 사상무장 강화와 대민 억압통치를 강행했으며, 그 결과로 파생된 것이 민중봉기였던 것이다.

민중봉기는 1989년 12월 구 유고슬라비아 국경에 인접한 소도시 티미쇼아라 시의 한 개혁 교회로부터 시작되었다. 당시 라스즐로 토케스 목사가 부임하여 목회를 통해 주민들에게 희망을 불러일으키고 방송 프로그램을 통해 차우세스쿠 독재를 비판하자 비밀경찰은 그를 탄압하기 시작했

70) 차우세스쿠는 김일성과 의형제를 맺고 평양을 수차 방문했으며, 김일성 역시 3차에 걸쳐 루마니아를 찾는 등의 개인적인 친분관계를 유지했다.

다. 신도들은 라스즐로 토케스 목사의 살해 위협과 강제추방에 집단경호와 저항으로 항거했고, 이 소식을 알게 된 주민들은 촛불 시위를 통해 ‘자유·해방·차우세스쿠 독재타도’를 요구하기 시작했다. 급기야 시위 군중은 티미소아라 시 광장으로 이동하여 ‘차우세스쿠를 타도하자’라는 구호를 외치기에 이르렀고, 이에 당황한 비밀경찰과 군은 시위 군중을 무력으로 진압하는 과정에서 수백명의 사망자가 속출하였다. 이 과정에서 주민소요가 전국적인 민중폭동으로 확산되자 군인들은 “우리는 부모 형제 누이들에게 더 이상 총을 쏠 수 없다”고 항명하기에 이르렀고, 경찰마저 합세하게 되었다. 설 땅을 잃어버린 차우세스쿠는 헬기탈출을 시도했으나 결국 체포되어 1989년 12월 25일 총살되었다.

결국 차우세스쿠 정권은 주민들의 불만 요인을 해소하기 위한 적절한 대책을 강구하기 보다는 탄압과 주민통제로 민중폭동이라는 급변사태를 자초하였다. 유혈진압 진압과정에서 전국적 주민폭동으로 확대되어 치안 부재 상태가 발생하는 가운데 정권의 소외세력과 엘리트가 연합하여 지도부를 축출함으로 무정부 상태에 이르게 되었다. 1990년 5월 실시된 자유총선거에서 I. 일리에스쿠가 대통령으로 당선되고 6월 루마니아 정부가 출범했다. 새 정부가 출범하면서 그동안 제한되었던 시민운동이 일정 범위 내에서 허용되고 정부는 국민들의 불만을 해소하기 위해 시민단체 대표들을 석방하였다.

나. 종족분쟁에 의한 쿠데타(에티오피아 형)

에티오피아는 종족간의 분쟁에 따른 내전 과정에서 권력핵심부의 쿠데타로 정권이 축출된 형태이다. 에티오피아는 1974년 멩기스투 소령의 쿠데타로 왕정이 붕괴되고 사회주의 정권인 임시군사평의회(PMAC)가 들어섰다. 권력을 장악한 멩기스투는 헌법의 정지, 상·하원의 해산, 고위

인사의 처형, 사법 및 교육제도 개혁, 농지개혁, 금융기관 및 보험회사 등 주요산업의 국유화 등을 추진하여 군사 독재체제를 구축하는 데 성공하였다. 1984년 9월 마르크스주의를 표방한 에티오피아 노동당(WPE)의 공식 출범시 멩기스투는 의장에 선출되었으나 1987년 에티오피아 의회는 군사평의회 해체를 선포함으로써, 1974년 이후 지속된 군사정권은 13년 만에 민간정부로 이행되었다.

1988년 멩기스투 정권 하의 의회는 5개의 자치지역(에리트레아, 티그레, 아사브, 디레다와, 오가덴)과 25개 행정지역을 두고 그 산하에 356개 소지역을 설정하는 등의 행정구역 개편을 단행하였으나, 경제사정의 악화과 장기간에 걸친 반정부세력의 저항으로 지도자의 권위와 주민통제 능력이 약화되었다. 그 뿐만 아니라 1990년 소련의 지원중단으로 위기에 직면하게 되자 시장경제 제도를 도입하는 등의 제한적인 개혁·개방정책을 추진하여 경제사정이 일부 나아지기도 했다.

그러나 멩기스투 정권의 개혁·개방 속도의 담보로 주민생활은 다시 악화되면서 개혁지향 세력의 누적된 불만이 불출되는 가운데,⁷¹⁾ 특정 종족을 중심으로 정권에 대항하는 세력이 점차 조직화되고 확산되어 국민들로부터 지지를 받게 되었다. 이후 분리 독립을 요구하는 종족들에 대한 정부의 탄압이 강화되자 주민폭동에 의해 멩기스투 정권은 1991년 4월 붕괴되었다.⁷²⁾ 그리고 동년 7월 에티오피아에 잠정정부가 구성되어 에

71) 에티오피아는 1962년 에리트리아를 강제 합병하면서 에리트리아인민해방전선(EPLF)과의 내전이 계속되었다. 1974년 좌파 멩기스가 정권을 장악하며 분리 독립을 주장하는 에리트리아인민해방전선(EPLF), 티그리인민해방전선(TPLF), 에티오피아인민민주조직(OPDM), 오모로인민민주조직(OPDO), 서소말리아해방전선(WSLF) 등과 대립이 지속되어 1990년에 내전은 최고조에 이르렀다. 1991년 2월 미국 워싱턴에서 멩기스투 정권과 각 세력이 참여하는 평화협회가 결렬되자 에리트리아인민해방전선(EPLF) 및 티그리인민해방전선(TPLF)이 에티오피아인민혁명민주전선(EPRDF)과 연합한 후 대정부 공격을 강행하여 동년 4월에 멩기스투 정권을 붕괴시켰다.

72) 1991년 2월 정부군과 반군세력 사이의 평화협상 결렬로 무력충돌이 격화되어 동년 4월에는 에티오피아 인민혁명민주전선(EPRDF)이 주요도시를 장악하였으며, 5월 멩기스투가 국외로 탈출한 가운데 반군 세력이 수도 아디스아바바를 점령하였다.

티오피아인민혁명민주전선(EPRDF)의 의장인 체나이가 과도정부의 대통령으로 선출되어 다당제 선거, 연방제 실시 등을 합의하였다.⁷³⁾ 1993년 에리트리아가 분리 독립된 후 실시한 1995년 총선 결과 에티오피아인민혁명민주전선(EPRDF)이 압승하여 연방제를 채택함으로써 분리운동이 일 단락되었다.

결국 이디오피는 권위주의적 독재 체제제하의 제한적 개혁·개방이 추진되는 과정 속에서 종족간의 분쟁으로 지도자의 권위와 정권의 주민 통제능력이 약해진 가운데, 권력핵심에 의한 급변사태가 발생하여 1974년 군사쿠데타 이후 17년간 지속되어 온 사회주의 정권이 붕괴되고 다당제와 시장경제를 지향하는 새로운 정권이 들어서게 되었다.

4. 외국사례의 시사점

전술한 바와 같이 동유럽 사회주의 국가의 붕괴 원인은 사회주의 체제의 특성상 근본적으로 상존하는 체제 내 구조의 경직성, 지배엘리트 계층의 변화에 대한 둔감성과 사회에 대한 억압성, 정치적 다원성의 부재, 경제정책 실패 등에서 찾을 수 있다. 이러한 요인은 체제 붕괴의 매개 변수로 작용할 수 있다. 그러나 보다 근본적인 것은 지배층이 가진 기존의 기득권을 포기함으로써 새로운 체제로의 변화를 가져올 수 있었던 것이다. 그리고 사회주의 체제의 붕괴는 국가마다 다른 형태의 체제 변화 즉, 기존정권의 붕괴 후 정치체제가 붕괴되거나 정권을 유지한 가운데 체제를 변동시켜 근본적 체제변화를 가져왔던 것이다. 그 원인은 국가마다 서로 다른 사회·정치 환경과 지배층의 리더십, 시민사회 형성 등의 차

73) 1962년 에티오피아에 강제 합병된 이후 분리 독립을 요구하며 30년간 투쟁해 온 에리트리아 지역은 1991년 5월 멩기스투 정권이 붕괴되자 반군세력인 에리트리아 인민해방전선(EPLF)(8만 5000여명)이 아스마라를 점령한 후 자치정부 수립을 선포하였다.

이에 있었다.

사회주의 체제의 붕괴형태는 성격상 정권의 붕괴 후 정치체제가 붕괴되는 경우와 정권을 유지하는 가운데 체제를 변동시키는 경우로 대별할 수 있다.

첫째, 정권내부의 권력분열과 권력외부의 힘으로 급변사태가 발생하여 기존정권이 해체되고, 대체세력에 의해 새로운 형태의 정권이 들어서게 되었다. 이 경우 대체세력에 의해 주도되어 체제 붕괴가 급속히 진행되기 때문에 폭력이 동반되기도 했다. 이 경우는 ‘위로부터의 혁명형(소련)’, ‘아래부터의 혁명형(폴란드 형)’, ‘개혁·개방에 의한 흡수통합형(독일형)’, ‘돌발적인 민중폭동형(루마니아 형)’ 등에서 공통적으로 나타난다.

둘째, 급변사태 과정에서 기존의 정권이 자발적으로 기득권을 포기한 가운데, 반대세력과의 제도화된 협상을 통해 헌법 개정 국민투표와 자유선거의 결과에 따라 기존의 정치체제는 해체되고 새로운 형태의 정치체제가 수립되었다. 이 경우 체제붕괴의 주체는 기존정권과 반대세력의 합의하에 의해 주도되기 때문에 첫 번째 붕괴 형태보다는 비폭력적이고 점진적으로 진행되었다. 이 경우는 ‘아래부터의 혁명형(폴란드 형)’에서 찾을 수 있다.

결국 우리는 동유럽의 사회주의 국가들의 급변사태가 폭력을 동반하거나 합의에 의해 정권 내지 체제 붕괴로 이어져 새로운 형태의 정권이 들어서게 되었던 경험을 고려하여 북한의 급변사태 전개과정을 유추해볼 수 있을 것이다. 북한 역시 사회주의 국가가 지녔던 체제의 보편성 즉, 맑스-레닌주의를 표방하면서 계획경제의 운영과 소유의 국가독점으로 인한 극심한 식량난 및 생필품 부족과 배급체제 와해, 프롤레타리아 정권, 장기 독재자로 인한 정권의 경직성 등을 가지고 있다. 따라서 북한의 급변사태는 사회주의 체제의 보편적인 구조적 문제에서 발생할 것이며, 동유럽 사회주의 체제 붕괴유형이 제시하는 급변과정과 유사한 변동

양상을 보여 줄 것이다.⁷⁴⁾

제3절 북한의 최근 정세와 급변사태 유형

1. 북한의 최근 정세 동향

가. 북한의 대내외 정세

북한은 국제사회의 미사일 방어(MD)체제, 인권법, 대량 살상무기 확산 방지구상(PSI: Proliferation Security Initiative)⁷⁵⁾ 등을 그들 체제를 붕괴시킬 수 있는 최대의 위협으로 받아들이고 있는 가운데, 김정일의 영도업적 부각과 선군정치를 통해 체제 결속에 주력하고 있다.

북한은 최근 김정일 최고사령관 추대 16돌 경축보고대회(2007.12.23)에서 ‘10.4 선언’을 김정일의 선군정치 성과로 규정하고 이행의지를⁷⁶⁾ 표명하며, 2007년을 ‘자주통일운동사에 커다란 사변을 아로새긴 해’로 평가⁷⁷⁾하였다. 그리고 2008년 신년공동사설을 통해 ‘우리민족끼리’, ‘10.4선언’의 이행, 남북정당·단체들의 단합, 친미사대 행위 불허, 한미 군사훈련 중단과 법률·제도적 장치 제거 등을 대남노선으로 제시하였

74) 최종진, “동유럽 사회주의 체제 붕괴와 북한 체제의 변동 가능성”, 연세대 석사논문, 2000, 68-69면.

75) ‘대량 살상무기 확산 방지구상’(PSD)은 테러 및 대량 살상 무기의 국제적 확산을 방지할 목적으로 미국의 주도 아래 2003년 6월 에스파냐 마드리드에서 발족 되었다. 현재 86여 회원국이 가입하고 있다. 2005년 12월 한국이 PSI에 부분 참여를 결정하자 북한(조국평화통일위원회)은 “PSI는 조선 반도에 전쟁의 불구름을 몰아오는 도화선”이라고 비난하면서, 남한이 PSI에 참관 단만 보내도 “모든 경과에 대해 남조선이 전적인 책임을 져야할 것”이라고 위협한 바 있다.

76) 김정일 최고사령관 추대 16돌 경축보고대회(2007.12.23)시 경축보고; “선군은 자주통일과 민족번영의 위대한 가치”, <노동신문>, 2007.12.21.

77) “우리민족끼리 기치 밑에 힘있게 전진해온 자주통일운동”, <노동신문>, 2007.12.18.

다.⁷⁸⁾

북한은 한국의 17대 대통령 선거와 관련해서 우리 측의 남북 합의사항 이행을⁷⁹⁾ 촉구한 가운데 현 정부를 직접 비난하지 않고 관망해오다 조총련 기관지 ‘조선신보’가 “이 대통령의 대북정책인 ‘비핵·개방 3000’은 비현실적이고 북을 모르는 소리”(2008.2.29)라고 비난한데 이어서 한미합동군사 훈련 ‘키 리졸브’(Key Resolve)를 계기로 “핵 전쟁의 불구름이 몰려온다”(2008.3.2 우리민족끼리), “비싸게 마련한 대응 타격으로 맞받을 것”(2008.3.2 인민군 관문점 대표부)라고 비방하기 시작했다. 특히 지난 3월 3일 우리 정부가 유엔 회의에서 북한의 인권 개선을 공개적으로 촉구하자 조국평화통일위원회(북한 대남기구)는 “남조선 보수 집단 세력은 파쇼 독재정권의 후예들”이라고 비난한데 이어서 3월 6일 대변인 담화를 통해서 “(남한 새정부) 지난 시기 세인을 경악케 하는 파쇼통치로 남조선을 참혹한 인권의 불모지로, 민주의 폐허지대로 만들었던 독재정권의 후예들”로 매도하며 비방했다. 그런가하면 북측의 명승지종합개발지도국이 남측 민간지원단체의 금강산·개성지역 방문을 중단(3월 1일)시키는 등 외교, 군사, 남북협력 등 모든 분야에서 긴장감을 조성시키고 있다.

북한의 대남 협박과 비방 강도는 점차 고조되어 급기야 지난 5월 8일 중앙통신 군사논평원 글을 통해 ‘군사적 충돌과 전쟁을 두려워하지 않는다’며 “군사적 긴장이 격화되면 충돌은 일어나게 되고 그것은 다시 제3의 서해교전, 제2의 6·25전쟁으로 번지게 될 것”이라고 위협하였다.

78) “공화국 창건 60돌을 맞는 율해를 조국청사에 아로새겨질 역사적 전환의 해로 빛내이자”(黨·軍·靑年報 신년공동사설), <로동신문>, 2008년 1월 1일자.

79) 17대 대통령 선거(2007.12.19) 이후 조총련 기관지 <조선신보>(2007.12.26)는 ‘남한 서민들, 대통령 선거에서 이명박 선택’ 및 ‘조선신보 평양특파기자들의 2007년도 평가’ 제하 기사를 통해 이명박 후보가 당선된 사실을 보도하면서 우리 측의 남북합의사항 이행을 촉구했다.

<표 2-2> 최근 북한의 현정부 비방

일시(출처)	내용
2008.1.1 (노동신문)	· 신년공동사설을 통해 “2007 남북정상선언 철처한 이행과 남북 경협 확대” 강조
2008.2.29 (조선신보)	· “이 대통령의 대북정책인 ‘비핵·개방 3000’은 비현실적이고 북을 모르는 소리”
2008.3.2 (인민군판문점대표부)	· “(한미군사훈련) 비싸게 마련한 대응 타격으로 맞받을 것”
2008.3.6(조평통)	· “남조선 보수집권 세력은 파쇼 독재정권의 후예들”
2008.3.6 (우리민족끼리)	· “(한미군사훈련으로) 핵 전쟁의 불구름 몰려와”
2008.3.6 (조평통대변인)	· “(남한 새정부) 지난 시기 세인을 경악케 하는 파쇼통치로 남조선을 참혹한 인권의 불모지로, 민주외 폐허지대로 만들었던 독재정권의 후예들”
2008.4.26 (반제민전 논평)	· “각계 민중은 이명박의 친미사대, 외세의존, 매국배족, 반북대결 행위를 반대해 더욱 과감한 투쟁을 벌임으로써 이명박을 제때에 매장해야 할 것이다”
2008.5.8 (중앙통신)	· 중앙통신 군사논평원의 “이명박 역도의 군사적 대결소동 진상을 폭로”라는 제목의 글은 “우리의 혁명적 무장력은 고도의 격동 상태를 유지하고 있으며 사태 발전을 예리하게 주시하고 있다”며 “우리는 북남 관계 발전과 평화번영을 바라지만 결코 군사적 충돌과 전쟁을 두려워하지 않는다”고 주장 · “군사적 긴장이 격화되면 충돌은 일어나게 되고 그것은 다시 제3의 서해교전, 제2의 6·25전쟁으로 번지게 될 것이다”

위와 같은 북한의 최근 동향을 통해 대내 및 대남·대미 정책에 대한 전망을 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 북한은 핵 보유를 통해 ‘선군정치’, ‘우리식 사회주의 경제체제의 질서 회복’, ‘비사회주의 현상에 대한 통제 강화 등 체제쇄신’, ‘강성대국건설’을 강화할 것이다. 북한은 정권창건 60돌, 제3기 김정일 정권 출범,⁸⁰⁾ 김일성(4.15)·김정일(2.16) 생일, 군 창건 기념일(4.25), 김정일 총비서 추대 기념일(10.8) 등의 각종 보고대회와 행사를 통해 핵보유국의 긍지와 자부심을 주민들에게 부각시키는 한편, ‘정치·사상 강국’에 이어 ‘핵 보유’를 통한 군사강국을 기반으로 ‘경제강국 건설’을 추진하여 김정일 정권의 정통성과 위대성을 강화

80) 김정일 국방위원장 추대일을 기준으로 1기정권 1998년-2002년, 2기정권 2003년-2007년, 3기정권 2008년-2012년으로 규정하고 있다.

하는 등의 체제안정화 작업에 주력할 것이다. 특히 내부적으로 각종 총화사업을 통해 국경지대에 대한 단속 강화, 불법 녹화물 및 선전물, 핸드폰 및 전화, 시장 장사 등 자본주의 침습을 방지하고자 공안기구(인민보안성 등)를 통한 비사회주의 행위에 대한 처벌과 단속을 강화하여 주민들의 불만확대 방지와 사회분위기 안정화에 주력할 것이다.

둘째, 북한은 경제난 해결과 김정일체제 보장을 위해 미국·일본 등과의 관계 개선은 물론, 중국·러시아와의 경제적 지원확대, 베트남 등과의 협력 강화 등의 외교활동을 강화해 나갈 것이다. 미국은 부시행정부의 치적을 위해 북한과의 직접협상을 통해 북한의 핵문제를 해결하고자 할 것이고, 북한 역시 핵문제를 빌미로 테러지원국 및 대적성국 교역법 해제를 통해 국제적 고립을 탈피하여 체제보장을 받고자할 것이다. 이 과정에서 북한은 핵문제를 고리로 미국의 상응한 행동조치를 촉구하고자 중국·러시아 등과의 전략적 공조체제를 강화하는 한편, 미국에 대한 압박과 화해라는 양면전술을 병행할 것이다.

셋째, 북한은 핵문제를 매개로 경제적 실리를 획득하고자 기존의 대남 대화채널을 유지한 가운데, ‘강·온 대화전술’을 구사할 것이다. 북한은 지난 10년간 각종 남북대화를 활용하여 경제난을 해소하여 왔기 때문에 남북관계의 기존 틀을 유지하고자할 것이고, 중국, 베트남 등의 사회주의체제의 개혁·개방정책 모델을 수용하기 위한 교류·협력을 확대하여 경제난을 해결하고자할 것이다. 그리고 남한과 사회분야 교류를 통해 반미투쟁과 ‘진보대연합’의 결속을 촉구하기 위한 민족공조를 강조할 것이다. 특히 현 정부가 남북교류협력에 대한 미온적 또는 부정적인 입장을 보일 경우 서해상 군사분계선 재설정 등의 군사적 긴장을 통해 남한사회의 국론분열을 야기하는 한편, 남북대화의 주도권을 확보하고자 강·온 전술을 구사할 가능성도 배제할 수 없다.⁸¹⁾

81) 북한은 “민족중시는 외세의 간섭과 방해책동을 배격하고 남북관계의 발전을 이룩해 나가기 위한 기본 입장”(노동신문, 2007. 3. 14)이라 강조하면서, 2006년 미사일 시험발사와 핵실험

나. 남북관계 전망

북한은 반제민전, 노동신문, 평양방송(대남방송), 조선신보(일본조총련 기관지) 등 각종 언론 매체를 통해 ‘반미반전투쟁’, ‘핵 문제’, ‘우리민족끼리’ 및 ‘자주통일, 평화번영’ 강조, ‘국가보안법철폐’, ‘한총련의장 및 범청학련남측본부 의장 검거 비난’, ‘청년학생들의 투쟁선동’, ‘보수세력’ 비난 등을 선전선동하고 있는 가운데, 최근 현정부의 대북정책을 강도 높게 비판하며 봉남통미(封南通美) 움직임을 보이고 있어 남북관계는 경색국면에 접어들고 있다.

첫째, 북한의 핵문제와 관련한 10·3합의⁸²⁾ 이후의 낙관적인 분위기와는 달리 북한의 비핵화(플루토늄양, UEP, 시리아 커넥션 등) 문제를 풀기 위해 북·미간 합의를 이루어 내지 못하고 6자회담이 교착상태에 빠지게 되면 북미관계 및 남북관계는 정치적으로 경색될 가능성이 높아진다. 이에 대해 북한은 북미 및 남북관계의 악화 책임을 한미당국에 책임 전가시키는 한편, 대미·대남비방을 통해 남한내 반미감정을 고조시켜 나갈 것으로 예상되며, 이 경우 쌀, 비료 등 남한의 대북지원은 어렵게 될 것이다.

둘째, 북한의 핵 불능화문제가 교착상태에 빠져 있지만 미국과 북한은 서로 결렬을 원치 않기 때문에 돌파구를 마련할 가능성은 여전히 남아 있다. 부시행정부는 자신의 임기 내에 북한의 핵 불능화를 문제를 해결

책임을 미국과 친미보수세력에 전가함으로써 반미투쟁과 반보수대연합을 위한 ‘민족공조’를 강화해 왔다.

82) 2007년 체결된 10.3 합의는 주요 내용은 첫째, 영변의 5MW 실험용 원자로, 재처리시설(방사 화학실험실) 및 핵 연료봉 제조시설 등 3개의 영변 핵시설에 대해 2007년 12월31일까지 불능화를 완료하기로 했다. 둘째, 모든 핵 프로그램에 대해 완전하고 정확한 신고도 연말까지 하기로 명시했다. 셋째, 미국은 북한의 조치들과 병렬적으로 대북 테러지원금 명단 삭제와 북한에 대한 대적성국 교역법 적용을 종료시키기 위한 과정을 진전시켜나가기로 했다. 넷째, 2.13합의에 따라, 중유 100만t 상당의 경제, 에너지, 인도적 지원(이미 전달된 10만t 중유 포함)도 북한에 제공하기로 했다.

함으로써, 이라크 전쟁의 실패를 만회하여 정치적 치적으로 삼고자 할 것이다. 반면에 북한은 미국으로부터 김정일 체제의 안전을 보장 받으려 할 것이다. 북한은 6자회담과 북·미관계가 교착상태에 빠지자 핵실험(2006.10)을 통해 미국에게 2·13합의를⁸³⁾ 얻어냈기에 이를 무산시키고자 하지 않을 것이다. 북한은 북미관계 진전에 따라 2007년 남북정상회담과 후속회담을 통해 도로와 철도 개보수, 안변 조선소 건설 등 남북경협을 확인하고 '남북경제협력공동위원회'와 분과위원회를 구성하여 이행 틀을 마련하였고, 참여정부와 합의한 남북협력사업이 현정부에서 계속되길 요구하고 있다.

셋째, 현 정부의 상호주의적 대북정책인 '비핵·개방·3000' 구상에 전문가들은 대체로 긍정적인 평가를 하고 있으나, 대북지원이 비핵화를 전제로 하기 때문에 북미 및 남북 관계 개선에 난제로 작용할 것으로 예상된다. 왜냐하면 현 정부의 대북기조인 '비핵·개방·3000' 구상은 북한의 모든 핵 프로그램을 포함하는 '완전하고 정확한 핵 신고'와 밀접한 관계에 놓여 있다. 그러나 북한은 체제유지 차원에서 핵문제를 다루고 있기 때문에 빠른 시간 내에 해결되기에 어려운 입장에 놓여 있다. 그리고 현 정부의 개혁·개방을 지향하는 상호주의에 북한은 체제안정 차원에서 경계할 것이다. 또한 부시 행정부는 임기 내에 외교실적을 위해 북한과의 타협을 시도하고 있으나 이라크 정세의 안정화로 대북정책을 강경노선으로 전환할 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 한국은 미국이 북한에 대한 요구조건을 높이지 않도록 북·미관계 개선을 위한 전략적인 지원을 해야 할 것이다.⁸⁴⁾

83) 2007년 체결된 2·13 합의는 2005년 '9.19공동성명'이 채택된 지 17개월 만에 나온 이른바 핵 폐기 이행 초기 로드맵에 해당한다. 주요 내용은 다음 3가지로 요약할 수 있다. 첫째, 북한은 60일 이내에 재처리시설을 포함한 영변 핵시설의 가동을 동결하고 IAEA(국제원자력기구)의 핵 사찰을 수용하되 동시에 북한에 대해 5만 톤의 중유를 제공한다. 둘째, 한반도 비핵화, 북미관계 정상화, 북일관계 정상화, 경제 및 에너지 협력, 동북아 평화 안보체제를 논의하기 위한 5개 실무그룹(W/G)을 설치한다. 셋째, 북한이 모든 핵 프로그램을 신고하고 핵 시설 불능화 조치를 취하면 추가로 중유 95만 톤 상당을 제공한다.

2. 북한체제의 위기와 지속 가능성

가. 위기수준 평가

김정일은 정권을 장악한 이후 ‘선군정치’를 통해 체제를 유지하고 있는 것과는 달리 여전히 자생력을 상실한 위기상황에 놓여 있는 것으로 평가되고 있다. 북한이 직면한 위기는 경제·정치·대외 등 체제 내외적 전반에 걸친 구조적인 위기상황이라 할 수 있다.

북한의 경제, 정치, 대외안보 측면에서 당면한 위기수준을 다음과 같이 평가할 수 있다.

첫째, 경제적 위기상황이다. 김정일 체제는 탈냉전 이후 ‘우리식 사회주의’라는 현상유지 정책을 통해 경제난을 해결하고자 과감한 구조 개혁이나 개방보다는 경제원조에 의존함으로써 경제위기의 순환구조가 지속되고 있다.⁸⁵⁾ 이에 따라 북한은 여전히 3저(기술, 경쟁력, 노동의욕 저하) 3난(식량, 에너지와 원자재, 외화부족)에 빠져있다. 3저(低)3난(難)의 악순환은 경제위기를 재생산하여 계획경제 기능을 마비시키고 있다. 특히 지난해 홍수로 인한 식량난이 더욱 악화되어 한계 수준을 넘을 경우 극심한 식량난을 겪고 있는 변방지역을 중심으로 대규모 탈북현상이 나타날 수 있으며, 상황이 여의치 않을 경우에는 집단적으로 폭발할 가능성이 높아질 수 있다. 2008년 4월 23일 유엔 식량농업기구(FAO)는 북한을 ‘식량 원조가 필요한 위기국가’로 분류하고 “올해 166만t의 식량이 부족할 것”이라고 예측한바 있다. 프랑스 일간지 ‘르 피가로’도 이날 세계식량계획(WFP)을 인용해 “지난해 북한은 홍수로 곡물 수확량이 예년보다 25% 감소했다”며 “올해 심각한 기근 위기에 처해있다”고 보도

84) 배정호, “국제학술회의(한일정책포럼 2008. 1. 22) 참가후기”, 통일연구원, 2008.2.22 참조.

85) 김윤영, 『김정일 체제의 위기와 위기관리』, 66면.

한바 있다.⁸⁶⁾

둘째, 정치 분야의 불안정성 요인으로 김정일 통치의 지속과 후계구도 문제, 통치자금의 문제, 체제불만 세력의 돌출행위와 더불어 당 기층의 분열 조짐을 들 수 있다. 경제적·정치적 위기와 불안정성은 곧바로 사회와 대외안보 분야의 위기와 직결되고 있다. 사회적으로는 인민경제가 붕괴되어 민심이반 현상이 나타나고 있다.⁸⁷⁾ 이는 남한과 중국을 통한 외부정보의 유입과 더불어 주민들의 의식변화로 인한 위기이다.⁸⁸⁾

셋째, 북한의 대량살상무기(핵·미사일), 위조지폐, 담배·마약·인권 문제 등과 관련하여 미국과 일본을 비롯한 국제사회의 압박이 지속되고 있는 상황 하에서 국제원조가 줄어들고 있다. 그리고 북한의 전통적 우방국이자 국경을 접하고 있는 중국과 러시아마저 자본주의 경제원리를 도입하여 한국과 협력관계를 유지하고 있다. 이러한 상황은 북한의 국제적인 고립을 더욱 심화시켜 막다른 위기상황으로 몰아가고 있다.

북한은 총체적인 위기국면이 지속되는 가운데, 체제붕괴를 두려워하고 있다. 북한 입장에서 느끼는 체제위협 요소는 미국으로부터의 체제교체(regime change)⁸⁹⁾ 위협과 남한으로 흡수통일,⁹⁰⁾ 지속적인 경제난으로 인한 김정일 정권의 불안정성이라는 3가지 위협을 들 수 있다. 지금까지 지속되고 있는 북핵 위기 역시 이러한 사태 속에서 출발한 것이다.⁹¹⁾

86) “北 식량난 극심 ‘제2 고난의 행군’ 임박했다”, <조선일보>, 2008.4.23.

87) 북한은 1980년대 중반 이후 구소련을 비롯한 사회주의국가들의 개혁·개방과 붕괴이라는 외적인 요인과 더불어 김일성사망(1994)과 1990년대 중반 극심한 경제(식량)난으로 북한 주민들의 의식구조가 크게 변화되면서, 사회주의 체제에서는 허용될 수 없는 개인주의나 이기주의 등의 사적신호가 확산내지 일반화되어 사회적 부조리와 각종 사회일탈현상 등 사회범죄가 급증하는 것으로 알려져 있다(김윤영, 『통일대비 북한의 범죄양상과 치안대책에 관한 연구』, 1면).

88) 정옥근, “북한 급변사태 발생시 대응방안 연구 -중국의 개입 가능성을 중심으로”, 경남대 석사학위논문, 2007, 13면.

89) 미국은 북한의 체제교체를 위한 직접적인 정책을 추진하지 않았다. 그러나 북한의 생존전략과 미국의 세계안보전략 간에 충돌이 생기면서 북한이 느끼는 위협과 위기의식은 높아졌고, 부시 정권의 등장 이후 더욱 심화되었다.

90) 우리정부는 점진적인 평화통일정책을 공식적으로 추구하고 있다. 국민의 정부시절에는 대북정책의 원칙 중의 하나로 “흡수통일하지 않겠다”고 밝힌바 있다. 그러나 북한은 18년간의 교류협력과정을 거쳐 흡수통일 당한 동독의 사례를 통해 흡수통일의 위협을 느끼고 있다.

그러나 북한은 국내외적인 위기를 극복하기 위한 근본적인 타개방안을 내놓기 보다는 ‘우리식 사회주의’라는 극단적인 폐쇄정책과 함께 국제사회와 남한의 대북지원과 협력에 의존하고 있다. 그럼에도 김정일 체제는 김일성 사망 이후 ‘유훈통치’, ‘선군정치’, ‘강성대국건설’이라는 일련의 과정을 통해 정치적 안정을 유지하고 있다. 외면적으로는 반체제세력들의 조직적인 활동이나 봉기, 대규모 이탈은 불가능해 보이고 김정일 정권에 대한 도전이나 쿠데타, 권력투쟁의 징후가 나타나지 않을 뿐만 아니라 여전히 김정일 정권은 건재함을 과시하고 있다.

나. 북한체제의 지속 이유⁹²⁾

김정일 체제의 지속성의 주된 관심의 대상은 내구력(안정성)⁹³⁾이라 할 수 있다. 1990년대 김정일 체제의 안정성 여부에 대한 국내외 학자들이 제기한 견해는 대체적으로 두 가지로 집약할 수 있다. 첫째는 김정일 체제가 최악의 경제위기와 사회통합력의 이완으로 매우 불안정하며 곧 붕괴될 가능성을 배제할 수 없다는 견해이다. 둘째는 김정일 체제가 비록 경제적으로 위기에 직면해 있으나 정통성 및 권력기반 그리고 1994년 김일성 사망 이후 김정일을 비롯한 지도부가 보여준 위기관리 능력으로 미루어 볼 때, 김정일 체제가 예상외로 안정되어 있다는 견해이다.

그러나 필자는 소련을 비롯한 사회주의 체제와는 별도로 북한식 사회주의 체제의 특이성에 주목을 했다. 사회주의 체제의 일반적 속성으로 인해 북한체제의 붕괴가 불가피하다는 주장도 타당하고 할 수 있으나,

91) 정옥근, “북한 급변사태 발생시 대응방안 연구 -중국의 개입 가능성을 중심으로”, 13면.

92) 김윤영, 『김정일 체제의 위기와 위기관리』, 69-72면 재정리.

93) 1996년 ‘민족통일연구원’에서는 북한 사회주의체제의 위기수준 평가와 김정일 체제의 내구력에 대한 연구보고서를 작성한 바 있다. 이 보고서는 “한반도를 둘러싼 국제정책에 변화가 수반되지 않는 한 체제변혁에서 총체적 체제붕괴라는 계기적 변화는 발생하지 않을 수도 있다.” (『북한 사회주의체제의 위기수준 및 내구력 전망』 연구보고서 96~23, 민족통일연구원, 1996, 159면)고 평가한 바 있다.

수령의 절대적인 권력 하에서 후계자를 정당화하는 ‘우리식 사회주의’ 체제의 특수성 때문에 김정일 체제가 단기적으로 붕괴 내지 체제전환의 가능성은 낮은 것으로 보았다. 김정일 체제가 적어도 단기적으로 붕괴되기 어려울 것이며, 다음과 같은 이유로 인하여 당분간 지속될 가능성이 높은 것으로 보았다.⁹⁴⁾

첫째, 김정일 후계 구도는 이미 김일성 생전에 철저히 준비되어 완성되었다. 일반적으로 사회주의 국가의 붕괴와 해체 과정에서 북한이 겪었던 난관에 비추어 볼 때, 김정일 체제의 붕괴를 유발시킬 수 있는 구조적 요인이 전반적으로 성숙된 것으로 보이기도 하나, 필자는 단기적으로 김정일 체제가 붕괴할 가능성은 매우 낮은 것으로 평가하고자 한다. 기존 사회주의 국가들의 체제 와해를 주도한 것은 지배 엘리트 계층의 분열이었다고 볼 때, 김정일 세습체제는 이미 김일성 생전에 수령의 유일통치 체계와 유일지도 체계 그리고 당적 지도가 철저히 준비되어 완성되어 왔다는 점에서, 김정일 체제의 지도층이 분열될 가능성이 희박할 뿐만 아니라, 김정일의 권력세습 후 그러한 징후를 거의 찾아볼 수 없었다.

둘째, 김정일 체제가 당면한 경제위기를 비롯한 구조적 요인들 또한 단기적으로 김정일 체제의 붕괴를 유도하기는 쉽지 않을 것이다. 소련과 동유럽 사회주의 국가에서의 경제위기는 장기적으로 체제 붕괴의 배경이 되었다. 그러나 이러한 요인들이 체제 와해를 곧바로 촉발시켰던 것은 아니었다. 오히려 체제 붕괴 직전의 경제는 위기 상황에 놓여 있지 않았다. 잘 못된 체제 내의 개혁이 경제를 더욱 악화시켰던 것이다. 이러한 경험을 고려할 때 북한의 경제위기가 당장 김정일 체제의 붕괴로 이어지

94) 2006년 통일연구원에서 작성한 보고서에 따르면 “김정일 정권이 5-10년 동안은 유지될 것”으로 분석한 가운데, “향후 북미간에 북핵문제에 대한 돌파구가 극적으로 마련되어 주변국의 대북 경제지원이 본격화된다면 더욱 장기간 존속될 것”으로 보고 있다(전현준 외, 『북한체제의 내구력 평가』, 통일연구원, 2006, 214면). 다시 말해 “현재의 김정일정권, 북한식 사회주의, 조선민주주의인민공화국 등이 당장 붕괴되지 않을 것으로 전망”하고 있다(위의 책, 218면).

는 계기로 작용하지 않을 것이다. 물론 북한의 경제난은 기존 사회주의 국가들에 비해 심각한 것으로 전해지고 있으나, 이러한 요인만으로 철저히 준비되어 왔던 김정일 체제하에서 ‘인민봉기’를 일으키기는 쉽지 않을 것이다. 그리고 김정일 체제의 급작스러운 붕괴를 원치 않는 남한 정부의 적극적인 대북지원도 가능하기 때문이다. 김정일 체제가 붕괴할 경우 남한 정부가 부담해야할 통일비용이 너무나 크다는데 있다. 이러한 예는 경제규모가 우리에게 비해 훨씬 컸던 서독이 통일 후 겪게 되는 과도한 경제적 부담으로 장기적인 경기침체가 지속되고, 그 후유증 또한 장기화되고 있다는 사실에서 찾을 수 있다.

셋째, 북한은 현재 국가안전보위부, 인민보안성, 인민반, 당조직, 군부 등을 포함한 강력한 사회통제로 반체제 세력의 생존이나 조직적인 저항이 나타날 가능성이 어려운 환경에 놓여 있다. 북한 사회에서 발견할 수 있는 중요한 특징 중의 하나는 국가의 통제 기제가 주민들의 일상생활에 침투해 있고, 지방의 하급 관리자들에게도 공권력의 권위를 이용하여 주민들을 통제할 수 있는 권한을 크게 부여하고 있다.⁹⁵⁾ 즉, 김정일 정권은 체제를 지탱할 수 있는 강력한 물리력을 유지하고 있다.

넷째, 북한 사회는 김정일 체제에 대항할 수 있는 시민사회 형성이 불가능한 환경에 놓여있다. 식량난이 지속되는 한 탈북자는 급증할 것이나, 이러한 탈북자의 발생 요인은 대체적으로 경제적 문제에 따른 것이지 체제를 거부하는 정치적 망명은 소수라는데 있다. 사회주의 국가에서 사회통제의 이완은 시민사회의 대두와 표리로 나타났다. 그러나 강력한 전체주의 사회를 구축하고 있는 김정일 체제 하에서의 시민사회가 발아할 가능성은 희박할 뿐만 아니라, 사회통제가 어느 정도 완화되었다고 할지라도 그것이 당장 주민들의 불만 표출을 촉진하는 계기로 작용하기는 어려울 것이다.

95) 허만호, “베트남과 북한에서의 이분법적 사회분화와 정치변동”(2003 한국국제정치학회 춘계 학술회의), 2003.4.24.

결국 김정일이 정권을 장악하고 있는 한 김정일 체제는 지속될 가능성이 높다는 결론에 도달하게 되었다. 적어도 단기간 내에 김정일 체제가 체제변화나 전환으로 붕괴될 가능성은 어렵다고 할 수 있다. 북한은 이미 오랜 전부터 김일성 후계 작업을 추진해 왔으며, 김정일은 권력세습 후 사상학습을 통해 권력승계의 정당성을 확보해 왔다. 그리고 김정일 정권에 대한 군부의 강력한 뒷받침은 지배층의 응집력을 강화시키고 김정일의 체제를 강화시키는 요인으로 작동하고 있었다. 그럼에도 우리는 북한의 급변사태 발생 가능성을 배제할 수 없다. 우리는 한 국가의 붕괴는 누적된 체제불만에 의해 급작스럽게 발생하였다는 사실을 역사적 경험을 통해 학습한 바 있다. 따라서 우리는 북한 체제의 급변사태 가능성을 염두에 두고 다각적인 대응책을 마련해야 할 것이다

3. 북한의 급변사태 가능 유형⁹⁶⁾

북한은 1990년대의 심각한 식량난에도 불구하고 나름대로 위기관리 체제를 가동하여 사회체제의 위기를 겪지 않고 체제를 유지하고 있다. 그렇지만 북한이 경제난을 해결하고자 추진 중에 있는 남북교류, 외부원조도입 등 부분적인 변화와 개방은 장기적 측면에서 사회전체로 확산되어 체제전환의 계기로 작용할 수 있을 뿐만 아니라, 북미간의 핵 갈등과 김정일 후계자 계승 등을 둘러싸고 위기가 발생할 가능성이 있다.

북한의 급변사태 가능성은 기존의 사회주의 국가들과는 다르게 나타날 것이다. 김정일은 사회주의 국가들의 몰락 과정을 직접 지켜보았기 때문에 그 과정을 교훈으로 삼아 내부를 지속적으로 단속하고 있다. 그러나 적절치 못한 위기관리 방식을 사용할 경우 정권 또는 체제의 붕괴를 초래할 가능성이 있다. 여기서 정권이나 체제 붕괴란 북한 스스로 극복할

96) 김윤영, 『김정일 체제의 위기와 위기관리』, 72-77면 재정리.

수 없는 위기상황을 의미한다.

북한의 급변사태는 정치외교, 군사, 경제, 사회 등 제 분야에서 초래할 수 있다.⁹⁷⁾ 군사적으로 무력충돌이나 전쟁이 발생할 경우나 국제사회의 대북 경제제재 강화와 식량난 등 위기가 심화되면서 경제적 붕괴가 가속화될 수도 있다. 그리고 대규모 탈북자의 발생과 외부 정보의 유입이 증대되어 주민들의 가치관이 충돌할 경우에도 급변사태의 가능성은 높아질 것이다.⁹⁸⁾

선행연구를 검토한 결과 북한의 급변사태 가능성에 대한 유형을 다양하게 분류하고 있다. 북한 급변사태에 대해 남주홍 교수는 “2.13 이후 북한 급변 가능성”⁹⁹⁾이란 논문을 통해 ①체제유지 한계로 인한 급변(단기적 자체붕괴), ②개혁·개방 정책으로 인한 급변(중·장기적 체제 와해), ③남·북관계 급진전에 따른 급변 등 3가지로 유형화하고 있다. 그리고 2006년 NID 21세기국가발전연구원 및 고려대학교 북한학연구소 주최의 학술회의에서 발표자들은 대체적으로 정권 및 체제의 변화에 따른 ‘지도자 신상, 쿠데타, 민중봉기, 대량탈북사태’ 등으로 분류하고 있다.¹⁰⁰⁾

97) 이스튼(David Easton)에 의하면 권력엘리트, 정권, 총체적 체제 변화로 구분하고 있다. 권력엘리트의 교체는 가장 빈번히 발생하는 변화로서 대체로 체제 속성의 변화는 없다. 정권의 변화는 권력엘리트의 교체보다도 포괄적인 것으로 체제 구성원들 사이의 행동양식에 있어서 심대한 수정을 동반한다. 권력엘리트가 교체될 뿐만 아니라 정권의 구조가 변화된다. 대중동원과 집단적 폭력을 수반하는 고전적 의미의 혁명은 이같은 정권변화의 전형이라고 할 수 있다. 총체적 체제 변화는 체제의 해체(disintegration) 또한 유사한 속성을 지닌 인접체제들의 통합(integration)을 통해서 나타난다. 이같은 변화는 제2차 세계대전 이후 제3세계 신생독립국가의 형성, 소련의 해체, 독일의 통일 등에서 그 예를 찾을 수 있다. **본 연구는 북한이 붕괴되어 남북통합을 고려하여 치안대책을 방안을 제시하고 있다는 점에서 ‘총체적 체제’의 변화라는 넓은 의미로 사용하고자 한다**(David Easton, “System Analysis and Classical Critics”, Political Science Review, Vol. 3(1973), pp.269-301; 전현준 외, 『북한체제의 내구력 평가』, 9-10면 재인용).

98) <주간동아>, 2005.5.10.

99) 남주홍, “2.13 이후 북한 급변 가능성”(http://blog.naver.com/alndjfm, 2008.2.4 검색), 2007.3.17.

100) 2006년 NID 21세기국가발전연구원 및 고려대학교 북한학연구소 주최의 학술회의에서 북한의 급변사태 시나리오를 크게 3가지 형태로 구분하고 있다. 즉, 유호열은 ‘지도자 신상의 급변사태’, ‘쿠데타 발생’, ‘내부로부터의 변혁 요구 급증과 주민봉기’(유호열, “정치외교 분야에서

고상두 등은 『북한의 대량난민 발생시 서울시의 역할』이란 연구에서 ①김정일의 실각과 위기관리정권의 등장, ②사회주의체제의 붕괴와 권위주의적 개발독재체제의 등장, ③국가체제 붕괴(무정부상태 및 내전상태) 등으로 유형화하고 있다.¹⁰¹⁾ 그리고 고영환은 ①자연사에 의한 급변사태, ②암살에 의한 급변사태, ③붕기형에 의한 급변사태 ④군사 쿠데타에 의한 급변사태로 구분하고 있다.¹⁰²⁾

신지호는 북한의 해체단계를 ①경제파탄의 장기화와 당국의 통제력 상실, ②사회질서의 이완 및 주민의식의 변화, ③정권에 대한 불만 고조와 정치 통합력의 약화, ④포스트 김정일을 둘러싼 권력투쟁 격화와 대외관계 악화, ⑤체제 붕괴라는 5단계로 설정하고, 북한은 현재 4번째 단계에 직면한 것으로 분석하고 있다.¹⁰³⁾

루마니아 사태를 모델로 한 일본 방위청 방위연구소는 ①배급체제 마비, ②통제 불능, ③내란/쿠데타/체제변화의 단계 중 북한은 현재 2단계 상태로 현지이탈 및 탈북자 증가, 정보통제 이완, 사상모순 증대 등의 현상이 이를 알려주는 징후라 보고 있다.

이상의 연구자들은 주제 연구의 관점에 따라 급변사태 가능성을 유형화하고 있다. 이러한 연구를 기초로 필자는 북한의 급변사태 가능성을 체제내적 요인과 체제외적 요인이라는 두 가지 측면에서 검토하고자 한

북한 급변사태: 유형과 대응방안”, 13-18면)로, 백승주는 ‘북한의 국내적 정치위기 상황’, ‘경제·사회적 위기’, ‘군사적 위기’(백승주, “북한 급변사태 시 군사차원 대비방향”, 32면)로, 남성욱은 ‘정권의 변화, 체제의 변화, 총체적 국가체제의 변화’(남성욱, “한반도 급변사태와 우리의 효율적인 대응방안: 경제 분야를 중심으로”, 46면)로, 서재진은 ‘정권의 변화’, ‘민중봉기’, ‘대량탈북사태’(서재진, “북한의 급변사태 시 사회문화 부문의 대응책”, 68-60면)로 각각 유형화하고 있다.

101) 고상두 외, 『북한의 대량난민 발생시 서울시의 역할』, 서울시정개발연구원, 2005, 55-59면.

102) 고영환, “북한 급변사태 전개양상과 우리의 대응”, 『북한조사연구』 제11권1호, 국가안보전략연구소, 2007, 29-30면.

103) 신지호, “북한 정세를 읽는 새로운 눈, 북한해체론”, 『시대정신』 2006년 겨울호 (<http://www.sdjs.co.kr>: 2008년 4월 20일 검색).

다. 이러한 급변사태의 시나리오는 고정된 것이 아니라 과정이라는 점에서 각각의 유형에 따라 파생되는 부차적인 유형을 고려한 가운데, 한 시나리오는 다른 유형의 시나리오로 변화 내지 이행될 수 있다.

가. 체제 내적 요인에 의한 급변사태

북한의 체제 내적 요인에 의한 급변사태 발생 가능성은 김정일의 갑작스러운 자연사나 암살에 의한 사망, 주민봉기, 쿠데타 등을 들 수 있다. 이러한 급변사태는 정치적 혼란을 초래하여 정권교체나 체제붕괴로 이어질 수 있을 것이다.

1) 지도자의 자연사에 의한 가능성

북한은 김일성 후계체제를 1970-1980년대에 확고히 구축하여 김정일의 권력승계¹⁰⁴⁾를 마무리했던 것과는 달리 김정일의 공식적인 후계자 계승 사업 없이 심장질환이나 교통사고 등 와병 등으로 갑작스럽게 자연사할 경우 급변사태가 발생할 수도 있을 것이다. 북한체제의 특정상 사고사나 주민봉기, 쿠데타에 의한 지도자의 사망 가능성보다 자연사에 의한 유고될 가능성이 높다. 즉, 김정일의 후계구도가¹⁰⁵⁾ 이루어지지 않은 상태에서 김정일이 와병이나 교통사고 등으로 갑작스럽게 사망하여 유고될 경우 후계자 문제와 관련하여 지도층간의 갈등이나 친족들을 둘러싼 내분으로¹⁰⁶⁾ 체제전환을 초래할 수 있는 급변사태가 발생할 수 있다.

104) 김정일은 김일성의 후계자로서 철저한 수령계승 수업을 받아 왔던 준비된 지도자였기 때문에 김일성의 갑작스러운 사망에 따른 권력세습에도 불구하고 그는 북한체제에서 절대적인 영향력을 행사할 수 있었다.

105) 김정일은 1970-80년대를 관통하여 후계체제를 철저히 구축하였기 때문에 김일성 사망 후 곧바로 권력을 승계할 수 있었다.

2) 지도자 암살에 의한 가능성

김정일이 친위대나 인민무력부, 반체제세력에 의해 암살될 경우 급변사태가 일어날 수 있다. 북한은 지도자(김정일)의 암살 가능성에 대비하여 경호가 철저한 것으로 알려지고 있으나, 독재자의 경우 핵심 측근에 의해 암살된 역사적인 사례가 적지 않았던 만큼 김정일의 경우도 예외일 수 없다. 따라서 우발적 또는 계획적으로 개인적인 원한이나 권력 장악을 목적으로 암살될 가능성은 상존한다. 김정일이 암살될 경우 김정일 측근과의 권력 장악을 둘러싼 심각한 권력 투쟁이 일어날 것이고, 내전으로 비화될 가능성이 높다. 만약에 쿠데타 세력이 권력을 장악하여 김정일과 그의 독재체제에 반대하여 체제전환과 관련한 근본적인 투쟁을 전개할 경우 체제 대전환에 따른 남한 및 주변 국가들의 개입을 초래할 수도 있을 것이다.¹⁰⁷⁾

3) 주민봉기

주민봉기에 의한 급변사태 가능성이다. 경제·사회적 위기차원에서 보면 국가의 자원부족과 식량난이 사회적 혼란, 체제위기로 진행되는 상황이다.¹⁰⁸⁾ 극도의 가난과 억압의 수준이 한계수준을 넘을 경우 집단적으로 폭발할 가능성이 높다.¹⁰⁹⁾ 중국 등 주변국의 변화에 직·간접적으로 접할

106) 김정일이 2005년 10월 28~30일 평양을 방문한 후진타오(胡錦濤) 중국 국가주석을 위해 만찬을 베풀었을 때 차남인 김정철(24)이 참석했다고 독일 시사주간지 <슈피겔>이 보도(2005.10.21)하면서, 김정일 후계자로 차남 김정철이 결정된 것으로 보도되기도 했다(<동아일보>, 2005.11.22). 그러나 김정일 후계자가 공식적으로 확인되지 않고 구체화되지 못한 상황에서 김정일이 건강상의 악화나 와병 또는 갑자기 사망할 경우 후계문제와 관련하여 지도층 간의 갈등이 촉발될 수 있다. 또한 후계자 문제와 관련하여 김정일의 장남 김영남(34세), 차남 김정철(24), 3남 김정운(20세), 김정일의 동생 김경희 등 친족들을 둘러싼 세력구도의 형성 및 이들 간의 세력 다툼이 일어날 가능성 또한 배제할 수 없다.

107) 유효열, “정치외교 분야에서 북한 급변사태 유형과 대응방안”, 15면.

108) 백승주, “북한 급변사태시 군사차원 대비방향”, 32면.

기회가 많은 변방지역이나 식량난이 심각한 변방 오지, 특정지역 또는 해당지역 간부들의 부정부패와 권력남용 등 횡포가 누적된 지역 주민들을 중심으로 체제불만이 확산될 경우, 집단행동이나 산발적인 시위가 발생할 가능성이 있다.¹¹⁰⁾

김정일 체제에 대한 불만이 주민들 사이에 대규모적으로 확산되어 있거나, 동원된 진압군이 봉기한 주민들과 합세할 경우는 진압이 어려울 뿐만 아니라, 봉기는 더 확산되어 대혼란이 일어날 가능성이 높다. 이 경우 식량문제와 관련하여 권력 내부의 내분이나 권력투쟁으로 확산되어 체제 전환이나 붕괴의 시발점으로 작용할 것이다.¹¹¹⁾

그리고 1990년 대 중반 이후 극심한 식량난으로 탈북자가 급증하고 있다. 중국이 탈북자에 대한 검문검색의 완화와 탈북자들에 대한 남한 정부의 획기적인 조치가 단행될 경우, 북한이 국경감시를 강화하고 있다고는 하나 국경지대나 휴전선을 통한 대규모 탈출사태를 유발시킬 수 있을 것이다. 이러한 사태의 발생은 김정일 체제의 정통성을 크게 훼손시킬 것이며, 체제 내 권력투쟁이나 대규모 주민봉기로 확산될 가능성이 있다.

4) 쿠데타

109) 유효열, “북한체제의 변화전망”, 『현대북한체제론』, 을유문화사, 2000, 286면.

110) 그러나 언론의 통제나 주민들의 지역간 이동 등이 철저히 통제된 북한사회에서 그 영향이 다른 지역으로 확산될 우려가 미소하다는 점에서 비교적 단 시간 내에 진압될 것이다. 조기에 진압되지 않는 대규모 봉기라도 진압군이 주민들과 합세하지 않는 한, 빠른 시간 내에 진압될 가능성이 높다.

111) 결국 북한의 급변사태 가능성 요인에 의해 위로부터의 체제붕괴나 아래로부터의 체제붕괴의 가능성은 높아진다. 그러나 김정일은 지난 시기 위기관리를 통하여 큰 변화 없이 상당한 수준의 정권 안정화에 성공하고 있을 뿐만 아니라, 표면화된 지배계층 내부의 갈등구조 미형성, 주민들의 인민봉기 경험의 부재, 주민봉기가 발생할 물리력의 불충분 등의 요인을 고려해 볼 때 단기적 가능성은 미소하다고 할 수 있다. 그러나 2006년 10월 9일 핵실험 이후 국제사회의 압력과 제재는 또 다른 변수 요인으로 작용할 수 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

북한군의 각급 지휘관들은 해당 부대 정치지도원이나 정치위원, 당 세포들과 보위사령부 보위군관과 보위부대원에 의한 다중 감시와 견제를 하고 있기 때문에 군사 쿠데타에 의한 급변사태 발생 가능성은 낮은 것으로 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 우발적이거나 극소수 인원이 가담한 군사 쿠데타에 의한 급변사태 발생 가능성을 전혀 무시할 수 없다.

첫째, 군사 쿠데타를 주도할 부대나 지역은 평양 등 중앙과 휴전선 부대나 특수부대보다는 국경지역이나 오지의 부대(군단급)와 노동자 집결 지역의 지방군부들이 주도할 가능성이 높다.

둘째, 김정일 체제가 국제적 고립과 심각한 경제난을 타개하기 위해서 선군정치를 포기한 후 미국 등 서방국가들과 관계를 개선하고 남한과의 평화공존을 모색할 경우, 이를 반대하는 강경 군부세력들이 쿠데타를 주도할 가능성도 있다.

셋째, 해외 유학이나 남한기업의 대북사업과 연계되었던 소장파 장교들은 국제사회와 자본주의 실상을 직·간접적으로 체험한 바 있기 때문에 개혁적 성향이 강하다. 이들은 국제사회와 남한사회의 실상을 누구보다도 잘 알고 있기 때문에 군사적 모험주의에 반대할 것이다. 이 과정에서 군사적 충돌이 일어날 가능성이 있다. 개혁성향이 강한 소장파 세력에 의한 군사 쿠데타가 성공하게 되면 김정일은 제3국으로 망명할 것이다.¹¹²⁾

나. 체제 외적 요인에 의한 급변사태

체제외적 요인에 의한 급변사태의 가능성은 무력충돌, 전쟁 수행 등을

112) 장규운, “북한의 체제위기와 생존전략에 관한 연구”, 동국대석사학위논문, 2003, 67-68면 참조.

예상해 볼 수 있다.

1) 무력충돌

최근 북한의 공식적인 핵보유 선언과 핵 실험 문제로 북·미간은 물론 주변 국가들과의 심각한 갈등이 조성된 바 있다. 1994년 미국의 영변 핵시설 공습 계획에 따른 전쟁위기가 시작된 이후, 북한은 비밀 핵무기 개발 프로그램을 시인(2002)¹¹³⁾한데 이어 핵무기 보유 선언(2005.2.10)과 핵 실험(2006.10.9)을 강행하자 국제사회는 대북제재와 압박을 강화한 바 있다. 이와 더불어 북한은 1999년과 2002년에 서해상 북방한계선(Northern Limit Line; NLL)을 침범하여 국지전을 도발하여 수십명의 사상자를 발생시킨바 있다.

북한의 핵실험에 대해 유엔 안보리는 군사적 제재(42조)를 제외한 경제·외교적 제재가 가능한 유엔헌장 71장 41조를 적용하기로 결정¹¹⁴⁾함으로써, 192개국 회원국들은 ‘대북 제재 위원회’로부터 대북결의를 제대로 이행하는지 감시를 받은 바 있다. 이러한 유엔의 제재 조치에도 불구하고 북한이 핵실험을 재개하거나 중단하지 않을 경우, 미국은 북한의 주요 핵시설에 대한 집중폭격을 감행할 가능성도 있다. 그러나 지난해 북미간에 ‘10·3 합의’가 체결된 이후 담보상태에 머물렀던 북한 핵 불능화 프로그램이 최근 북미간에 어느 정도 진척되고 있기 때문에 완전한

113) 북한의 2차 핵 위기 일지를 정리하면 다음과 같다. 북한, 고농축우라늄 프로그램 보유 시인(2002.10.3-5), KEDO 대북중유공급중단 발표(2002. 11.14), 북한, 핵동결 해제조치 개시(원자로, 핵연료제조공장, 방사화학실험실 등 봉인 제거, 2002.1-2.21), 북한, NPT 탈퇴 선언(2003.1.10), 제1차 6자회담(2003.8.27-29), 폐연료봉 8,000개 재처리 완료 발표(2003.10.2), 제2차 6자회담(2004.2.25-28), 제3차 6자회담(2004.6.23-26), 북한 핵무기 보유 및 6자회담 참가 무기중단 선언(외무성 성명, 2005.2.10), 제4차 6자회담(2005.7.26-29), 제5차 6자회담(2005.11.9-11), 미사일발사(2006.7.5), 핵실험 공식 선언(2006.10.3), 핵실험 실시(2006.10.9).

114) <조선일보>, 2006.10.14.

성사여부에 따라 그 가능성은 달라질 수 있을 것이다.

2) 전쟁수행

북한은 지난 50여년동안 ‘미제’를 타도하고 ‘남조선’을 해방하겠다는 대남전략을 지속하여 왔다. 그리고 북한은 간헐적인 불바다 발언과 함께 전쟁을 감수하겠다고 협박하여 왔다. 이러한 무력행사 협박은 대남, 대서방으로부터 체제안전을 보장 받고 경제적 실리를 챙기기겠다는 의도가 내포된 발언이다. 또한 식량난으로 자본주의 조류가 침습되어 사상적으로 이완되어 가는 주민들에게 긴장감을 조성시켜 체제를 결속 시키겠다는 정치적 의도가 함축된 것이기도 하다.

그러나 북한이 6자회담 등을 통해 미국과의 핵 협상이 뜻대로 이루어지 지지 않고, 핵 위협을 통한 실리추구 전략이 한계점에 이르고, 국제사회로부터 장기적 압력과 제재가 지속화되어 내부의 위기감이 정점에 도달할 경우 북한의 강경 군부세력들은 핵무기를 비롯한 대량파괴무기를 이용해 서해안 및 휴전선 일대의 국지전이나 전면적 남침을 감행할 가능성도 있다. 인류의 역사를 통해보면 전쟁은 교범이나 사전에 명시된 전략과 전술에 따라 진행되기보다는 우발적 상황하에 발생했던 경우가 대다수라는 점에서 그러하다.

이외에도 북한이 체제유지 차원에서 진행되고 있는 극단적 인권유린 문제와 관련하여 유엔 및 NGO의 대북압박 조치도 급변사태를 촉발시킬 수 있는 요인으로 작용할 수 있다.

제3장 북한의 급변사태 발생시 주변국의 대응

한반도 안보환경은 주변국들과의 첨예한 갈등의 역사적 경험과 분단의 시작에서부터 내재된 근본적인 문제이다. 한반도의 안보환경에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 미국과 중국을 비롯하여 일본과 러시아 등 주변 4개국의 입장은 중요한 위치에 있다. 미국은 한반도를 동북아의 세력균형을 위한 전략적 요충지로 보면서 한반도 문제에 주도적 역할을 수행하고자 할 것이며, 중국 역시 미국의 일방적인 주도를 우려하며 3비3불원(三非三不願)¹¹⁵⁾ 정책을 중심으로 중국의 전략적 입지를 강화하고자 할 것이다. 일본은 남·북한간의 현상 유지나 영향력을 확대하기 위한 등거리 외교를 하면서 한반도의 국력이 일본을 위협하지 않도록 할 것이다. 러시아 또한 국익우선의 실용주의 대외정책을 통해 한반도 문제에 영향력을 행사하고자할 것이다.

최근 북한의 핵과 미사일 문제를 비롯하여 인권문제와 위조지폐 문제 등은 국제문제로 확대되고 있다. 이러한 국제문제들은 북한정권의 위기를 가중시켜 급변사태로 발전할 수 있는 가능성이 그 만큼 높아지게 된다. 북한에 급변사태가 발생할 경우 한국은 물론 주변국들은 어떠한 형태나 개입하여 자국의 국익을 위해 영향력을 행사하고자하는 과정에서 자국의 이해관계에 따라 직간접적으로 연관될 수 있고, 경우에 따라서는 정치·군사적으로 개입해야할 상황에 이를 수도 있다.

따라서 북한의 급변사태에 대비한 미·일·중·러의 대북정책에 대한 검토는 반드시 다루어져야할 문제이다. 북한의 급변사태로 인한 체제붕괴의

115) 중국의 3비(三非)는 한반도의 비핵화, 비전쟁, 북한체제의 비붕괴이며, 3불원(三不願)은 통일된 한국이 미국과 밀착하는 것, 중국과 정치·군사적 경쟁관계가 되는 것, 민족주의로 인해 중국 정치체제에 부정적 영향을 미치는 것을 원하는 않는다는 정책이다.

영향력이 인접국인 중국과 러시아로 범람하여 체제불안정 요인으로 작용할 수 있기 때문에 주변국들은 북한의 붕괴나 급변사태를 바라지 않을 것이다. 특히 미국과 중국의 북한에 대한 연착륙 정책은 북한의 급변사태에 대비한 우리 당국의 위기관리 구상에 많은 시사점을 주고 있다. 이러한 측면에서 주변 4강의 대북한 정책과 한반도를 바라보는 시각에 대한 입장을 살펴보는 것은 중요한 의미를 가진다.

제1절 미국과 중국의 입장

1. 미국

미국은 한미방위조약에 따라 3만 7천여명의 주한미군을 주둔시키고 있다. 주한미군사령관은 한미연합사를 통해 전시작전권을 행사할 수 있기 때문에 북한의 변화에 민감하게 반응하고 유사시 실질적인 역할을 수행할 수 있다.

미국이 북한의 급변사태 전개 상황에 적절한 통제력을 확보하지 못하게 되면 중국의 한반도 영향력 확대와 반미와 민족주의 정서가 결합한 반(半)공산화된 정부가 들어설 가능성이 높아진다. 때문에 미국은 김정일의 유고, 반(反)김정일 쿠데타, 민중봉기 등에 의한 급변사태가 발생하게 되면 한국정부와 함께 한반도의 변화 상황에 대한 직·간접적인 군사적 개입을 통해 자국에 대한 위협의 방지와 억제, 적대적 연합세력이나 패권국의 등장방지, 경제적 핵심시장 및 전략자원에 대한 제한 없는 지원과 접근 보장, 미국의 동맹국과 우호국에 대한 침략 억제와 격퇴 등을 들어 개입하고자 할 것이다.

가. 한·미 양국의 직접적 개입

김정일의 갑작스러운 사망이나 반(反)김정일 세력에 의한 쿠데타로 쿠데타 세력과 김정일 지지 세력간의 무력충돌로 인한 내전이 발생하여 북한이 보유한 대량과괴무기(WMD·핵·생화학무기)에 대한 통제 기능이 상실될 경우에 미국은 한반도 및 동북아 그리고 세계평화에 대한 중대한 위협으로 간주해 무력개입을 시도하고자 할 것이다.

한미양국이 북한의 급변사태에서 주도권을 상실한 채 중국의 북한 선점을 방관하면 ▲북한 지역에 대한 UN의 신탁통치 ▲김정일 사후 또 다른 형태의 북한 독재 정권의 등장 ▲중국에 의한 북한 지역의 동북 4성화 ▲압록강-두만강 접경지역이 완전히 배제된 ‘불완전한 통일’ 등 ‘최악의 시나리오’도 가능¹¹⁶⁾하기 때문에, 미국은 UN안보리와 UN총회를 적극 활용하여 북한에 새 민주정부를 수립하고자 ‘개념계획 5029’(CONPLAN 5029)를 본격적으로 가동하여 한국군과 함께 북한 급변사태에 직접적으로 개입할 것이다.

‘개념계획 5029’는 1996~1997년 북한 붕괴가 임박했다고 판단한 미국 측의 제기로 1999년에 수립된 것이다. 동 계획은 한미연합군의 공동 추진 작전으로 북한난민의 대량유입사태 및 김정일 정권 붕괴 시 일어날 수 있는 모든 급변사태에 대비하고 있다.¹¹⁷⁾ 이 계획은 크게 다섯 가지 시나리오로 구성되었는데 ▲핵·생화학무기·미사일 등 북한 대량살상무기 탈취 위협 ▲쿠데타 등에 의한 북한 내전(內戰) 상황 ▲대량 탈북 난민 사태 ▲대규모 자연재해에 대한 인도주의적 지원작전 ▲북한 내 한국인

116) 김필재, “北급변사태시, 한미연합군 신속 개입해야”, <프리존뉴스>(freezonenews.com), 2008.3.4

117) 개념계획 5029와 관련하여 참여정부는 한미연합사가 움직이는 것이 우리의 독자적 주권을 제약한다는 이유로 NSC를 통해 제동을 건 바 있다. 그러나 현 정부가 들어서면서 5029와 별도로 ‘한국군 주도, 미군 지원’의 대북 유사시 대비계획을 추진할 것이라는 관측도 나오고 있다.

인질 사태 등이다.¹¹⁸⁾ 이 중 북한의 핵무기로 대변되는 대량살상무기 탈취 위협에 대한 대책이 가장 주목을 받고 있다. 이는 북한 정권이 통제력을 잃어 반란군이 대량살상무기를 탈취하거나 북한 외부로 반출하려 할 경우에 대한 대책이다. 한국군 특전사와 미 해군특수부대 SEAL 등이 투입돼 제압하는 방안이 포함돼 있는 것으로 알려지고 있다.¹¹⁹⁾ 이러한 개념계획 5029가 본격 가동되면 한국군은 UN군의 일원으로 ‘북한 자유화 프로그램’에 참여하여 ▲평양 등 북한 주요 도시 점령 ▲북한 인민군 무장해제 ▲북한 주민들에 대한 임시구호와 필수적인 공공서비스 제공 등 적극적인 민사업무를 수행하게 된다.

<그림 2> ‘개념계획 5029’ 5가지 시나리오



* 출처: 유용원, “한미 ‘북한 급변사태 대응책’ 합의”, <조선일보>, 2006.12.2.

외교적으로도 매우 민감한 북한 내전 상황은 쿠데타 외에 주민 또는 군부대의 무장 폭동, 김정일 국방위원장의 갑작스러운 사망·변고가 거론

118) “한미 북한 급변사태 대응책 합의”, <조선일보>, 2006년 12월 2일자; “북한유사시 미군은 핵시설 봉쇄·과과·장악, 한국군은 난민수송”, 『신동아』, 2007년 12월호.

119) 유용원, “한미 ‘북한 급변사태 대응책’ 합의”, <조선일보>, 2006.12.2.

되고 있다. 이때 한·미 양국군은 내정 불개입 원칙에 따라 북측 지역으로는 진입하지 않을 것이나, 이로 인한 피해가 한국으로 확산되지 않도록 봉쇄하는데 중점을 둔 계획인 것으로 알려져 있다.¹²⁰⁾

그리고 한국정부는 5029와 함께 ‘응전자유화계획’인 ‘충무3300’(북한난민수용계획)과 ‘충무9000’(북한비상통치계획)을 본격적으로 가동하게 될 것이다. 충무 3300과 충무 9000은 북한의 급변 사태에 대비하기 위해 마련한 우리정부의 계획이다. 유사시 북한으로부터 대량 난민이 밀려올 경우 이를 수용하는 방안을 담은 계획이 충무 3300이고, 충무 9000은 김정일 정권이 무너질 경우 북한 지역을 비상통치하기 위한 계획이다. 이에 따라 한국 정부는 북한 급변사태 발생시 충무 9000에 따라 북한 내에 비상통치기구인 ‘자유화행정본부’를 설치하도록 되어 있다. 본부장은 한국의 통일부 장관이 담당한다. 이와 함께 군 당국은 그동안 북한체제의 완전 붕괴에 앞서 발생할 대량탈북 난민사태에 대비, 8개 육·해군 부대에 모두 10곳의 군 운영 탈북난민 수용소를 설치할 계획이다. 설치장소는 전방 6개 육군 군단별로 한 곳씩이며, 해군은 1함대사령부(강원 동해)와 2함대사령부(경기 평택)에 각 2곳의 시설을 마련하고 있다. 합참은 1993년에 이 같은 계획을 수립하여 지금까지 각급 부대별로 대응훈련도 실시해 왔으며, 민간으로는 동 단위까지 세부 계획을 알려 북한 정권 붕괴에 대비하고 있는 상황이다. 합참이 민사작전 수행을 주도하는 이유도 모두 북한 정권 붕괴와 밀접한 관련이 있다.¹²¹⁾

나. 한미양국의 간접적 개입¹²²⁾

120) 위의 글.

121) 김필재, “충무3300·충무9000·개념계획 5029에 따른 북한 자유화(해방) 방안”(20·30 청년우과 주최 ‘북한해방동맹’ 제1차 세미나 발제문 전문), <프리존뉴스>(freezonenews.com), 2008.2.16.

122) 위의 글.

북한 내에 급변사태가 발생하게 되면 한·미당국은 중국의 대응 과정을 지켜보면서 소극적인 의미의 간접개입을 시도할 수 있다. 이 경우 자유북한방송·북한개혁방송·미국의 소리(Voice of America)·자유아시아방송(Radio Free Asia) 등 대북 방송을 적극적으로 활용하여 반(反)김정일 세력화 지원이나 북한 주민들의 대량 탈북을 유도하는 등의 다양한 형태의 영향력을 행사할 것이다. 그리고 북한 내 반김정일 세력으로 하여금 김정일 세력을 축출하고 민주화를 지향하는 대체정권을 수립할 수 있도록 유도할 수 있다.

특히 미국은 북한 내 민중봉기를 비롯한 쿠데타가 발생할 경우 UN안보리나 UN총회 결의를 통하여 그들에 대한 적극적인 지원책을 강구하기 위해 노력할 것이다. 미국의 ‘작전계획 5030’(OPLAN 5030)은 소극적 대북 군사 작전계획이다.¹²³⁾ 주한미군은 2000년 6월 제1차 평양회담 이후, 한국의 대북정책이 친북화되고 있다는 판단 하에 2003년 중반 대북 군사작전계획을 새로 수립한 것이 ‘작계 5030’으로 북한의 군사자원을 고갈시켜¹²⁴⁾ 김정일에 대한 군사 쿠데타 등을 유발시키는 한편, 궁극적으로 김정일 정권의 제거 분위기를 조성하는데 있다. 그리고 ‘작계

123) 미국은 1990년대 초 ‘제1차 핵 위기’ 당시 영변의 핵 시설 등을 정밀유도탄으로 타격 한다는 ‘작전계획 5026’(OPLAN 5026)을 입안했으나, ‘작전계획 5026’은 전면전을 야기할 가능성이 높다는 판단 하에 본격적인 전쟁이 발발했을 경우 이를 ‘흡수 통일’의 기회로 잡아 한미 연합군의 적극적인 공격으로 북한을 점령하고, 한반도 통일을 성취한다는 ‘작전계획 5027-98’(98년 판 ‘작계 5027’)을 작성했다. 작전계획 5027-98의 경우 걸프전의 교훈에 따라 한반도에서 전쟁이 발발하면 김정일 제거 즉, ‘참수공격’(decapitation attack)을 목표로 한다는 가정 하에 만들어졌다. 이 계획은 유사시 미국 본토로부터 온 증원군 69만여명이 전장에 투입된다는 대규모적인 전면전을 상정해 작성된 계획이다(위의 글).

124) 북한 영공에 미국의 항공기를 근접 비행시켜 북한 전투기들의 잦은 출격을 유도함으로써 극심한 에너지난을 겪고 있는 북한의 보유 연료를 소진시키는 등 다양한 형태의 작전을 구사하는 것이다. 미국이 작계 5030을 실행에 옮긴 대표적인 사례는 2003년 3월 2일 발생한 미국 정찰기(RC-135S)에 대한 북한 전투기의 긴급발진을 들을 수 있다. 그리고 일본의 보수성향 싱크탱크인 ‘일본재단’이 공개한 보고서는 ‘작계 5030’의 성과로 ▲오극렬 노동당 작전부장의 장남 오세욱 전 인민군 대좌의 망명지원 ▲북한 상공에 김일성·김정일 부자의 10대 거짓말 전단 살포 ▲김정일의 거처로 추정되는 장소에 스텔스 전폭기를 출동시켜 위협한 작전 등을 예로 들고 있다.

5030'은 한반도 주변에서 예고 없이 수 주간 군사훈련을 실시하는 방안도 포함되어 있는데, 이 경우 북한은 불가피하게 대비태세를 갖춰야 하기 때문에 식량 등 전시대비 비축자원을 소진시킬 수밖에 없다. 이와 함께 '작계 5030'은 북한 고위급 인사의 망명을 적극적으로 지원하는 공작, 외화 유입을 저지해 김정일의 자금원을 괴멸시키는 공작, 전략적인 허위정보를 유포시켜 내부혼란을 조장하는 공작 등이 포함되어 있는 것으로 알려지고 있다.¹²⁵⁾

2. 중국

중국은 북한과 혈맹관계의 우방국일 뿐만 아니라 지리, 역사, 문화, 경제, 외교 등과의 밀접한 관계에 놓여 있기 때문에 북한 내에 급변사태가 발생하게 되면 중국 주재 북한 대사관을 비롯하여 당과 군의 조직체계를 총 동원하여 사태의 추이를 분석하고 급변사태가 순조롭게 진행될 수 있도록 필요에 따라 지원하게 될 것이다.

북한의 급변사태에 대한 중국의 대응은 북한 내 대량탈북이 발생하여 국경이 혼란할 경우, 민중봉기 등으로 지도자의 신변에 이상이 발생하여 정권이 붕괴될 경우, 정치 엘리트간의 내분이 내전으로 비화될 경우 등에 따라 개입 형태가 달라질 수 있다. 북한 내의 급변사태가 발생하게 되면 중국은 적극적 또는 소극적인 차원의 개입이라는 두 가지 관점에서

125) 영국의 선데이 타임스지 최근호는 “북한과 이란의 핵과 미사일 거래를 저지하기 위한 ‘비밀 작전’(covert action)이 북한의 미사일 발사 이후 더욱 강화되고 있다”면서 “현재까지 최소 13개 국가의 정보기관과 해·공군이 북한과 이란을 겨냥한 ‘비밀전쟁’(secret war)에 은밀히 공조하고 있다”고 보도했다. 이 작전에는 ▲공해상에서의 북한 선박 검열 ▲미 정보기관 요원들의 대만 인근 해역 조사 ▲싱가포르 인근해역에 대한 다국적 해·공군의 정찰 ▲북한과 거래하는 마카오 은행들에 대한 계좌 추적 ▲일본을 드나드는 북한 선박에 대한 항공기 및 함대에 의한 도청 등이 포함되어 있다. 2003년부터 진행되어 온 이 작전에 대한 세부 정보는 알려진 것이 거의 없다. 그러나 이들 조직은 김정일의 숨통을 조이는데 협력하고 있는 것으로 알려져 있다. (위의 글).

대책을 강구할 것이다.

가. 적극적인 개입

첫째, 중국은 북한 내 급변사태 발생시 ‘중조(中朝)우호조약’을 빌미로 군사개입을 시도할 수 있다. 중국과 김일성이 체결(1961.7.11)한 ‘중조(中朝)우호조약’(제2조)¹²⁶에 따르면 당사국 쌍방에 급변사태와 같은 준전시 상황이 발생했을 경우 ‘자동개입’은 물론 국가적 자원을 총동원해 서로를 원조할 것을 명시하고 있어 높은 수준의 상호 개입도와 영속성을 지니고 있다. 이와 관련하여 2008년 1월 22일자 일본 요미우리신문은 “김정일 정권 붕괴 위기 시, 중국은 북한 난민과 군(軍)일부의 중국 유입을 우려하고 있다”며 “이 경우 중국이 북한에 군(軍)을 파견, 치안회복과 핵(核)관리 등에 나서는 방안을 검토 중”이라고 보도한 바 있다.

중국은 북한 내 쿠데타 등의 급변사태가 내전으로 확산되면 동맹개입 요건을 구성하는 ‘전쟁상태’로 간주하고 국경지역의 안전위협을 구실로 직접적인 군사개입을 통해 북한 지역에 대한 관할권 확보를 시도할 것이나 한미연합군의 대북개입 가능성을 우려하여 직접적인 무력개입을 자제할 가능성도 배제할 수 없다. 이 경우 중국은 UN안보리 상임이사국의 지위를 발동하여 UN을 통한 대북개입을 시도할 수 있다. 이와 관련하여 대북전문가인 안드레이 란코프 전 호주국립대 교수는 최근 홍콩의 아시아 타임스지에 기고한 장문의 칼럼을 통해 “중국 내(북한) 전문가들은 북한의 혼란 상황이 발생할 경우 UN평화유지군과 같은 인도적 개입 문

126) ‘중조(中朝)우호조약’ 제2조는 “체약 쌍방 중 어느 일방에 대한 어떠한 국가로부터의 침략이라도 이를 방지하기 위해 모든 조치를 공동으로 취할 의무를 지닌다. 체약 일방이 전쟁상태에 처하게 되는 경우에 체약 상대방은 모든 힘을 다해 지체 없이 군사적 및 기타 원조를 제공 한다”고 명시하고 있다. 그리고 동 조약의 실효성과 관련, 쌍방간 수정 혹은 폐지에 대한 합의가 없을 경우 영원히 지속되도록 규정하고 있다는 점에서 높은 수준의 동맹이다.

제와 관련해 중국이 한반도 문제의 주도권을 장악, 북한 지역에 대한 ‘평정’을 시도할 가능성이 높다”고 전망한 바 있다.¹²⁷⁾

둘째, 북한의 급변사태 과장이 중국 내부에 미칠 것을 우려해 직접적인 개입을 통해 탈북난민 지원과 자연재해에 따른 원조 제공 등의 인도적 작전을 포함하여 민간 경찰 활동을 통한 치안유지 작전 등을 수행할 수 있다. 특히 북·중(北·中) 국경선 지역의 북한 핵 시설이 공격을 받게 되면 중국은 군(인민해방군)을 투입하여 핵 오염을 정화하고 핵물질을 확보하기 위해 노력할 것이다.

북한의 급변사태에 대한 중국의 군 투입을 비롯한 직접적인 개입은 북한 내 친중 정권 수립으로 이어질 수 있다. 그리고 남한 주도의 흡수통일이 달성될 경우 북한 지도층들은 자신들을 겨냥한 숙청 또는 암살 가능성을 우려하여 중국의 개입을 환영할 가능성이 높다. 이 경우 김정일 정권이 붕괴되어도 친중화된 북한의 조선노동당은 존속될 가능성이 높아진다. 북·중과의 지리적 인접성, 교류협력의 오랜 경험, 다면적 인적 채널의 존재 등의 여러 상황을 고려할 때, 북한에 급변사태가 발생하게 되면 중국의 직접적인 개입 가능성은 높다고 평가할 수 있다.

나. 소극적인 개입

중국은 북한의 급변사태 영향이 중국 내로 직접 미치지 않을 경우 전개과정과 파급영향을 관망하면서, 소극적인 차원에서 대응책을 강구할 수 있을 것이다.

첫째, 북한 내 정변으로 인한 소요사태와 홍수, 지진 등 대규모 자연재

127) 안드레이 란코프(호주 국립대 교수), 홍콩 아시아타임스 기고문, 2008년 2월 21일자; 김필재, “北급변사태시, 한국배제 美단독개입의 위험성”(프리존 뉴스 <http://www.freezonenews.com/news/article.html?no=25309> 2008년 4월 13일 검색), 2008.03.27 재인용.

해로 인한 식량난, 북한 정권의 핵·생화학무기 등 대량살상무기 통제력 상실 등으로 인해 급변사태가 발생하면 북한 주민들은 국경 인접국인 중국으로 대량탈북을 시도할 수 있다.

중국은 대규모 탈북자들이 유입되면 중국의 사회혼란을 야기할 수 있다는 판단 하에 국경지역의 통제를 강화하는 한편, 이미 중국내에 잠입한 탈북자들을 색출하여 북한으로 강제 송환하는 등의 대응책을 강구할 것이다. 실제적으로 2004년 12월 1일 국가인권위원회가 주최한 “북한인권 국제심포지엄”에 초대된 중국인권연구협회 사무총장 양첵밍(Yang Chengming)은¹²⁸⁾ “중국의 탈북자문제와 해결책”이라는 논문을 통해 중국정부는 현재의 탈북자 문제를 해결하고 탈북자들의 입국을 방지하기 위해서 다음과 같은 대응책을 실시하고 있다고 밝힌바 있다.¹²⁹⁾

① 탈북자들 중 다음과 같은 조건을 가진 자는 거주 허가(residence permission)를 받을 수 있다. 세부적으로는 중국인과 결혼한지 3년 이상 되어 아이를 낳고 법과 규범을 준수하는 북한 여성, 현재 중국에 있는 친척과 동거 중인 북한 여성이나 아동 중, 북한으로 송환될 경우 자활능력이 없고 중국에 남기를 주장하는 자, 6.25 전쟁 이전에 중국인이었거나 중국인 부모를 가진 북한인으로 생존을 위해 중국으로 귀환한자 등이다.

② 위의 조건에 해당하지 않는 탈북자들이 발견될 경우 북한으로 송환되는 데, 특히 법이나 규범을 어겼거나 2000년 이후 중국에 입국한 경우에 그렇게 한다.

③ 중국은 매년 북한을 원조하고 있다. 계속되는 자연재해와 불법 탈북자의 증가에 따라 최근 중국은 북한에 다량의 쌀, 밀, 석탄과 전기를 제공하였다.

128) 양첵밍은 개인 사정으로 인해 직접 한국에 와서 논문을 발표를 하지 않았다.

129) 양첵밍(Yang Chengming), “중국의 탈북자문제와 해결책”(『북한인권 국제심포지엄』, 국가인권위원회, 2004.12.1), 80면.

④ 북한 사람들을 중국으로 보내는 인간 장사꾼들은 중국 법에 따라 처벌한다.

이러한 내용은 출처가 밝혀지지 않은데다, 아직까지 발표자인 양철훈에 의해 확인 혹은 해명이 되지 않은 상태라서 중국 정부의 공식적인 입장이라거나 실제 그러한 논의가 있었는지에 대해서는 알 수가 없다. 그러나 위의 발표문에는 지린성 공공안보부의 입국행정국 조사팀과 중국경찰협회가 낸 “탈북자의 현황과 이 문제에 대한 대처를 위한 제언”이라는 제목의 입국행정보고서를 인용하여 매우 구체적으로 탈북자들의 숫자, 입국경로와 분포지역, 탈북자 문제의 원인 등에 대해 분석하고 있다는 점을 볼 때 단순히 개인의 의견으로 쓰여진 내용은 아닐 것이다. 또한 위에서 중국 정부의 대응책으로 제시된 내용을 보면, ‘중국 체류 3년 이상’이라는 조건 등 매우 구체적인 조항들로 이루어져 있다는 점에서, 실제 중국 정부에서 나온 것일 가능성이 높아 보인다.¹³⁰⁾

둘째, 중국은 북한 내 쿠데타가 발생할 경우에 그 성격과 규모 및 전개 양상 등에 따라 대응도 달라질 수 있다. 그동안 북·중관계는 냉전체제의 해체와 한·중수교 등 국제사회의 급격한 변화에도 교류협력체제를 유지하고 있는데, 북·중관계 개선에는 양측 군부가 중요한 역할을 수행하고 있다. 따라서 북한 내 쿠데타 등에 의한 급변사태가 발생해도 북한 군부의 주도세력과의 관계를 고려하여 중국은 군사적 개입을 하지 않을 것이다. 그러나 북한 내 쿠데타가 중국과의 접경지역 도시나 쿠데타로 인한 내전이 중국의 국경지역으로 확산될 경우에 대비할 것이다.

셋째, 북한 내 반체제운동이나 민중봉기 주도자나 소요에 참여한 자들이 정권장악에 실패하여 중국으로 불법 탈출하는 경우이다. 중국은 이들을 체포하여 송환하는 작업은 대상자의 법적 요건을 따져 결정할 것이나

130) 이해영·서대교(아시아 BAS 프로젝트 공동대표), “탈북자 실태의 변화 추이와 합리적 해결 방향 -관점의 확대와 접근의 세분화-”(http://www.demos.or.kr/index.html, 2008년 4월 13일 검색), 재인용.

경우에 따라서는 북한의 진압당국과 조용한 해결을 해야 하는 경우도 발생할 수 있다. 중국의 반체제인사들에 대한 처벌이나 해외탈출사례들을 볼 때 북한에서 탈출한 반체제인사나 소요 가담자에 대해 순수한 정치범으로 인정될 경우 신변안정을 보호할 것이나, 범죄행위자의 경우에는 북한 당국과 협조할 가능성도 충분히 있다. 소요가 장기화되거나 규모가 급속도로 확산될 경우 중국은 정부 차원보다는 당 차원에서의 해결책을 모색할 것이며 정부 차원에서는 가급적 국제사회의 일원이나 중재자로서 급변사태에 대처해 나갈 것이다.¹³¹⁾

제2절 일본과 러시아의 입장

1. 일본

냉전종식 이후 일본은 미일동맹관계를 더욱 굳건히 하면서 자대위대의 역할을 통해 자국의 안전보장과 동북아 지역의 평화와 안정유지를 위해 적극적인 개입을 시도하는 한편, 북한의 핵문제를 비롯한 대량살상무기 확산과 장거리 미사일 개발 등을 포함한 한반도의 불안정과 급변사태 위험성을 우려하고 있다. 북한에 급변사태가 발생하게 되면 일본은 자국의 안보와 한반도 정세에 미칠 영향 등을 고려하여 다음과 같은 대응책을 강구할 수 있다.

첫째, 일본은 북한에 급변사태가 발생하게 되면 일차적으로 자국의 안전보장에 미치는 영향을 고려하는 가운데, 자국의 이익 및 영향력을 확대하기 위해서 미일과의 협력관계를 이용하여 실리를 추구하고자 할 것

131) 유효열, “정치외교 분야에서의 북한 급변사태: 유형과 대응 방안”, 22면.

이다. 즉, 일본은 ‘미일 신안보공동선언’(1996년 클린턴-하시모토)을 통해 미일간의 책임분담에 따라 북한의 급변사태와 관련하여 직·간접적으로 개입하고자할 것이다.

둘째, 북한 내 민중봉기와 반체제운동이 확산되거나 쿠데타가 내전으로 확산되어 장기화될 경우에는 소요 가담자 등 난민들이 선박을 이용하여 일본으로 대량 탈출하는 사태에 적극 대처할 것이다. 북한의 급변사태 형태에 따라 다르겠지만 사태가 발생하면 최소 50만, 최대 200만명의 북한난민 ‘보트피플’이 발생할 것으로 전망하고 있다. 당연히 일본 정부 입장에서는 관심이 클 수밖에 없다. 일본 방위성은 수년 전부터 최소 100만명 이상으로 예상되는 보트피플에 어떻게 대응할 것인지를 두고 다양한 모의실험을 하면서 해상 수용소 건설, 유엔과의 공조 등을 통한 국제적 관리 등의 대응책을 마련하고 있다.¹³²⁾

일본은 미국의 북한인권법과 유사한 대북 인권에 대한 법적 제도적 조치를 완비하지 못하고 있으나, 북한 인권이나 탈북자문제에 있어서 매우 적극적인 입장에서 유엔과 관련 민간단체들의 활동을 지원하고 있다. 북한의 급변사태가 발생할 경우 일본의 국내 상황의 특수성과 긴급성을 감안하여 주요 항구를 개방하여 탈북자들을 임시로 수용할 것이다. 수용된 탈북자들의 최종 거주지는 북한 내 급변사태의 전개과정에 따라 결정될 것이나 탈북자들의 일본 내 수용을 최소화하고자 할 것이다.¹³³⁾ 북·중 국경을 넘어 중국 등 제3국을 떠도는 탈북자들이 선박을 구하기 쉽지 않겠지만 해상을 통한 일본으로 탈출 가능성은 점점 높아지고 있다.¹³⁴⁾

132) 남성욱, “북한관 보트피플, 엑소더스 시작인가”, <문화일보>, 2007년 06월 07일자.

133) 유호열, “정치외교 분야에서의 북한 급변사태: 유형과 대응 방안”, 3면.

134) 최근 북한 주민들의 탈북 경로가 다변화되고 있다. 중국은 올림픽을 앞두고 탈북자 입국을 억제하기 위해 국경지역의 경계를 강화하고 탈북자를 검거하는 즉시 송환하고 있다.

2. 러시아

한반도는 러시아에게 역사적으로 동방 진출의 통로이자 해양진출을 위한 전진기지였다. 그리고 군사안보적 이해와 경제적 안보의 이해가 교차하는 안보 요충지이기도 했다.

러시아는 구소련 붕괴 이후 북한에 대한 영향력을 상당 부분 상실했던 교훈을 통해 러·북 군사동맹조약을 대체할 새로운 ‘러·조 친선선린 및 협조조약’ 체결로 과거의 양국 관계를 회복하고 있다. 이 조약은 한반도에서 비상사태가 발생할 때 양국이 관련 문제를 상호 협의(안보 위기 시 양국 즉각 접촉 및 군사협력 체결)한다는 조항을 포함하고 있다. 그리고 2000년 6월 푸틴 대통령에 의해 승인된 ‘러시아연방 대외정책 개념’에 의하면 러시아 정부는 한반도 상황을 아시아 지역에서 가장 큰 관심대상으로 삼고 ‘한반도 문제의 해결에 동등하게 참여하는 것’과 함께 ‘남북한과 균형 잡힌 관계를 유지하는 것에 외교적 노력을 기울일 것’임을 밝히고 있다.¹³⁵⁾

러시아의 대(對)한반도 인식을 볼 때 북한의 급변사태 발생과 함께 러시아는 한반도에서 주도권을 확보하고자 직·간접적인 개입을 시도할 것이다. 실제로 러시아는 한반도 유사사태 발생시 연해주 등 극동지역에 피해가 미치는 것을 막기 위해 예방 차원에서 북한 군사시설을 사전에 단독으로 공격하는 방안을 수립해 놓고 있는 것으로 알려져 있다.¹³⁶⁾

첫째, 러시아는 북한의 급변사태가 내전으로 확대되어 극동 국경지역

135) 김필재, "北 급변사태와 유라시아 맹주 러시아의 한반도 개입", <프리존뉴스; freezonenews.com>, 2008.02.22.

136) 러시아 일간지 이즈베스티야(Izvestiya)는 2003년 7월 31일자 보도에서 러시아 국방부 고위 관리의 말을 인용하여 북한 군사 시설에 대한 러시아의 선제공격 계획은 오랜 검토 끝에 수립됐으며, 북한이 핵무기를 사용할 징후가 보일 경우 러시아 최대 함대인 태평양함대를 동원해 먼저 북한의 미사일기지를 공격하는 것을 주요 내용으로 하고 있다고 폭로했다.

으로 확산되지 않도록 대비하고, 내전에 직간접으로 개입하여 러시아의 경제적 실리 획득, 중국과 일본의 견제, 미국의 영향력 견제 등을 위해서 북한에 대한 영향력을 확보하고자 할 것이다.

둘째, 러시아는 북한의 급변사태로 인한 대량난민들이 발생하게 되면 이들에 대한 수용과 함께 통제를 병행한 대책을 강구할 것이다. 전자의 경우 극동 국경지역에 임시 수용소를 설치하여 구호활동을 전개하는 가운데, 남한과 미국, 일본, 중국 등 주변 관계국들과 국제인권단체 등을 중심으로 한 지원이 본격화될 것이다. 특히 반체제운동, 민중봉기, 쿠데타 과정에서 러시아로 탈출한 친러세력에게 임시 피난처를 제공하고 정치적 망명을 허용할 수 있다. 후자의 경우 러시아는 국경지역의 혼란과 안전을 위해서 극동 국경지역을 봉쇄하면서 난민유입을 차단하고 이미 유입된 난민들을 더 이상 방치하지 않고 임시수용소에 수용할 것이다. 이들의 처리과정에서 가능한 러시아의 정주(定住)를 허용하지 않을 것이다.

제3절 주변국 입장의 함의

북한의 급변사태로 기존 체제가 붕괴되어 새로운 정권이 들어선다고 하더라도 새정권에 대한 정당성과 통치권 확보 문제, 치안부재 등으로 또 다른 무정부 상태로 빠질 가능성이 높고, 그 영향력은 한반도뿐만 아니라 주변국으로까지 미칠 수 있다.

북한에 급변사태가 발생하게 되면 주변 국가들은 한반도의 지정학적인 이해관계로 자국의 안보와 이익을 위해서 직간접적으로 개입할 가능성이 높아질 수밖에 없다. 급변사태에 직접적인 영향력을 미칠 수 있는 외부 세력은 미국과 중국이다. 북한의 급변사태는 미국과 중국의 안보와 직결

되기 때문에 이들 국가의 대북정책에 대한 입장은 본질적인 차이를 보여주고 있다. 미국의 대북정책은 일차적으로 비핵화이고 자본주의 시장경제를 보장하는 새로운 체제수립에 있는 반면, 중국은 북한이 비핵화 된 상태로 안정성을 유지하며 중국과 같은 사회주의 체제를 유지하기를 바라고 있다. 특히 중국은 국경지역의 불안정성과 대규모 탈북난민 등을 빌미로 군사적 개입을 할 수 있기 때문에 미-중 또는 한-중 간의 충돌 가능성을 배제할 수 없다.¹³⁷⁾

따라서 북한에 급변사태가 발생한 상황에서 한미동맹관계는 평시의 한미동맹관계 보다 더욱 중요하다. 급변사태시 긴밀한 한미공조를 유지한 가운데 급변사태의 원인과 진행방향에 대하여 정확히 파악하여 우리의 안보를 위협하는 상황으로 진행될 것에 대비해야 한다. 그리고 북한체제의 안정화에 우선적인 초점을 맞추어 주변국의 정치적·군사적 개입의 가능성을 원천적으로 차단하는 동시에 한국이 주도권을 가지고 다양한 군사·외교적 노력을 포함한 주변국을 설득할 수 있는 국제적 공조체제를 구축해 나가야 한다.

우리에게 북한의 급변사태는 국가안보와 민족의 운명을 좌우할 수 있는 매우 중요한 사태이다. 우리가 북한의 변화에 대한 정확한 예측과 그에 대한 적절한 대응책을 강구할 수 있다면 분단 이후 그토록 소망해 왔던 통일의 가능성을 제공할 수 있는 호기로 작용할 수 있다. 따라서 북한의 급변사태가 남북통일로 이어질 수 있도록 하기 위해서는 남북한 당사자 간의 문제해결 원칙하에 한국 주도하에 급변사태를 안정적으로 관리할 수 있는 지혜를 발휘해야 한다.

137) 북한의 대량살상무기 통제 확보, 비핵화, 조기안정화에는 미국과 중국이 합의할 수 있다.

제4장 북한의 급변사태시 경찰의 치안확보 방안

북한 지도자의 신변이상이나 쿠데타, 주민봉기 등으로 급변사태가 외부로 확산되거나 외부와 연계되지 않는 한 내정불간섭 원칙에 따라 북한 정권이 자체적으로 해결해야할 상황이다. 그러나 급변사태가 평화적으로 단기에 수습되지 못하고 무정부 상태가 지속되거나 그 와중에 인명살상 등 인권유린행위가 만연할 경우에는 유엔의 결의에 따라 평화 유지와 질서를 회복하는 모든 조치에 주도적으로 참여해야 한다. 동시에 급변사태의 성격상 체제붕괴를 넘어 국가붕괴로 이어져 급변사태에 개입할 경우 우리 헌법의 효력을 북쪽으로 확대하여 통일작업에 전격 착수할 수 있도록 해야 한다.

결국 북한체제의 내적 모순과 국제적인 압박과 고립으로 인한 극심한 식량난 등 남북관계가 급속히 악화된 상태에서 북한체제가 급변사태로 붕괴된다면 심각한 치안혼란 상태가 야기될 수 있다. 경찰의 치안대책은 북한에 급변사태가 발생할 경우일 뿐만 아니라 통일과정과 통일 후 문제까지 고려해야할 것이다.

제1절 치안대책의 기본 방향

1. 치안대책의 필요성

북한의 급변사태 가능성은 1993년 북한의 핵확산금지조약(NPT)탈퇴 등으로 불거진 1차 핵위기 이후 본격적으로 거론되었으나, 1990년대 후반 북한의 부분적 개방과¹³⁸⁾ 우리정부의 대북포용정책으로 그 가능성이

낮아졌다는 평가를 받아 왔다. 최근 북한은 미사일발사(2007.7.5)와 핵 실험(2007.10.9), 북한 핵 시설의 가동중단과 불능화 신고 문제, 6자회담 담보 상태, 현 정부의 대북정책에 대한 강도 높은 비방으로 남북관계를 악화시키고¹³⁹⁾ 국제사회로부터 고립을 자초하고 있다.

북한이 핵시설 불능화 신고와 6자회담 지연, 대남·대미 관계의 강경노선으로 내부 결속력은 강화될 수 있겠지만 남북관계는 물론 주변국과의 관계를 악화시켜 국제사회의 강도 높은 대북제재를 유발시킬 수 있다.¹⁴⁰⁾ 만약에 국제사회의 강도 높은 대북제재 조치가 장기화되어 경제난이 더욱 악화될 경우 주민들의 불만이 증폭되어 급변사태 가능성은 더욱 높아질 것이다.

북한이 국제 환경변화에 적응하지 못하고 ‘우리식’이라는 극단적인 폐쇄정책을 지속화 한다면 탈냉전 이후 더욱 치열해지는 국제사회 경쟁에서 생존할 가능성은 한층 희박해 질 수 있다. 김정일 체제의 지속성 여부는 식량난과 에너지난을 비롯한 경제난, 개혁·개방문제, 핵무기로 대표

138) 1993년 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴로 불거진 1차 핵 위기에 대해 김정일 체제는 ‘수령 영도권 확립’, ‘새로운 통치 이념과 방식’, ‘부분적 개혁과 개방’, ‘대량파괴 무기 개발’, ‘전방위 외교정책 추진’ 등 ‘우리식 위기관리’ 정책을 통하여 주민들의 불만을 어느 정도 불식시키고 체제를 지탱하여 왔다.

139) 북한은 우리 대통령 선거결과와 관련하여 과거 2-3일 이내에 즉각적인 논평을 해왔던 것과는 달리 17대 대통령선거(2007.12.19) 이후 현 정부에 대한 공식적인 반응을 보이지 않다가 김태영 합창의장의 북핵 발언(300.3.26)과 관련하여 개성공단 내 우리 측 직원 11명을 추방(3.27)한 후 서해상 단거리 미사일발사와 외무성 담화발표, ‘남북 당국자 관계 중단’을 경고하는 한편, 지난 4월 1일 노동신문은 “남조선 당국이 반복 대결로 얻을 것은 과멸뿐이다”라는 제목의 ‘논평원 글’을 통해 대통령의 실명을 직접적으로 거론하며 현정부의 ‘비핵-개방3000’의 대북정책을 전면 거부할 것임을 밝히며 이어서 대통령과 집권세력에 대해 “이명박 역도” “매국 역적” “후안무치한 협잡군” “지속한 근성을 드러낸 모리간 상배” 등으로 극렬히 비방하는 등의 대남 대미 관계를 경색시키고 있다.

140) 특히 쌀 등 대북지원이 중단될 경우 심각한 위기상황에 직면할 수 있다. 북한경제 전문가들에 따르면 북한의 연간 식량소요량은 650만톤이지만 자체 생산량은 450만톤에 불과해 매년 200만톤 가량의 식량부족을 겪고 있다. 20-30만톤의 식량을 지원해 오던 세계식량계획(WFP)은 올해 쌀 지원을 15만톤으로 줄였으며 매년 50만톤의 쌀을 지원했던 우리정부는 북한의 미사일 발사 이후 쌀 지원을 끊었다. 이 때문에 지난해 7월 수해로 농업에 큰 피해를 본 것으로 알려진 북한에 지원중단이 장기화되면 1990년대 중반의 대량 아사자 발생사태가 재현될 수 있다는 관측이 제기되고 있다(<동아일보>, 2006.10.13, 8면).

되는 대량파괴무기 문제, 인권유린 문제 등과 관련한 주민들의 불만과 국제적 압력을 원만하게 해결할 수 있는 위기관리 능력 여부에 달려 있다.¹⁴¹⁾

북한의 급변사태는 북한 내 극심한 식량난과 치안부재를 유발시켜 대규모 난민사태가 발생할 가능성이 높아진다. 현재 진행 중인 탈북사태와는 달리 대규모 난민사태는 북한정권이 통제력을 상실하거나 주변국가와의 갈등이 진행되는 가운데 육로나 해상을 이용하여 탈출하는 사태를 의미한다. 급변사태가 발생되지 않은 상태에서 대량난민이 발생할 가능성은 희박하다.¹⁴²⁾ 그리고 남북관계의 질서를 붕괴시켜 남한사회에 과도기적인 치안혼란 즉, 북한당국의 무력도발 가능성에 대한 불안 심리 상승과 대량 탈북난민 유입, 안보위해세력들의 사회혼란 조성 등에 따른 치안 수요가 급증할 것이다.

따라서 국가경찰은 북한의 급변사태시 예상되는 대량난민사태와 관련한 치안확보 문제와 그들이 체류 중인 국가와의 협조문제, 북한체제가 붕괴 된 후 북한지역의 치안접수 문제, 안보위해세력에 의한 사회혼란에 대한 대비책을 강구하여 효율적인 치안활동을 전개할 수 있도록 해야 한다. 그러나 지금까지 북한의 급변사태에 대비하여 구체적인 치안대책을 논의한 연구서는 미비한 실정에 놓여 있다.

2. 치안대책의 원칙

북한의 급변사태는 한반도 안정화에 심대한 영향을 미쳐 국내 치안의 불안 요인으로 작용할 수 있다는 기본전제가 필요하다. 치안불안정 상태

141) 김윤영, 『김정일 체제의 위기와 위기관리』, 79-80면.

142) 현재 진행되고 있는 개인이나 가족단위의 탈북은 대량난민이 아니라 개별적인 소수 난민에 불과하다.

가 적절히 극복된다면 위기능력을 향상시키는 긍정적인 효과를 가져 올 수 있으나 누적된 치안불안정 요인이 일시에 분출하게 되면 극심한 사회 혼란을 야길 시킬 수 있다.

따라서 국가경찰은 정부의 북한 급변사태 대비태세 시나리오에 따라 탄력적인 치안대책을 종합적으로 마련해야 할 것이다. 이를 위해서는 북한의 급변사태 진행과정을 고려하여 치안대책을 수립하기 위해서 다음과 같은 원칙이 요구된다.

첫째, 경찰은 정부가 가동하고 있는 북한 급변사태 대비책을 면밀히 검토하여 치안확보에 필요한 대비책 즉, 가칭 ‘급변사태 대비 치안대책 지침’을 마련해야 한다. 치안대책 지침에는 북한의 급변사태 양상에 따른 치안인력과 장비 수요과약, 인력확보 및 예산확보 방안 등에 대한 면밀한 검토가 있어야 한다. 그리고 북한의 급변사태가 국가치안과 관련한 비상사태를 유발할 경우를 대비한 대책도 다루어야 한다. 북한체제가 붕괴될 경우를 대비한 북한 지역의 치안유지와 남북경찰통합방안과 그에 따른 북한 경찰(인민보안원)의 활용방안 등에 대한 법적 검토가 이루어져야 한다.

둘째, 북한 내부에 평상시와 다른 예기치 않는 행동이 빈번하게 발생하거나 각종 징후¹⁴³⁾가 발생하는 등의 급변사태 조짐이 보이게 되면 가칭 ‘치안위기 관리팀’을 즉시 설치하여 각종 첩보나 정보를 수집 분석하고, 그에 따른 적절한 대응책을 마련하여 실질적인 치안활동을 지원해야 한다. 구체적으로는 북한 급변사태와 관련한 국내외 안보위해세력의 동향은 물론 제외 탈북자나 국내유입 탈북자에 대한 난민수용소 설치와 관리에 대한 치안대책을 수립하고, 나아가서는 북한체제가 붕괴될 것을 대

143) 급변사태 가능성의 징후로 북한 내부에 정기적인 훈련 일정과는 다르게 군인들의 대규모 야간이동이나 군부의 이동이 빈번해지고 군인들의 휴가가 금지되면서 무장군인들의 대도시 주둔장면 증가, 권력층간 충돌지도자 유고와 실각 등과 관련된 유언비어 급증, 북한의 직장이나 기업소 등에서 과거에 보기 어려운 집회나 검열활동이 강화되고 사상총화 시간 급증, 평양과 지방간 열차 운행 횟수가 감소되거나 시 외각의 교통통체가 증가되는 경우가 나타날 수 있다.

비한 북한지역의 총기회수나 폭동지역에 대한 치안대책을 수립해야 한다.

셋째, 북한의 급변사태가 임박하면 경찰은 ‘치안위기 관리팀’ 실무자를 정부의 주관부처에 파견하여 유기적인 협조체제를 구축해야 한다. 파견된 실무자로부터 각 부처가 필요한 지원 요청이 있으면, 이미 수립된 ‘급변사태 대비 치안대책 지침’을 토대로 효과적인 치안활동을 전개할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 북한에 급변사태가 발생하게 되면 국정원, 정보사 등 정보기관과의 신속한 정보공유를 통하여 급변사태의 원인과 진행방향에 대하여 정확히 분석하고 그에 따른 치안대책을 수립해야 한다. 북한의 급변사태가 어떠한 경로를 통하여 남한사회의 비상사태를 유발할 것인가에 대한 분석과 연구가 체계적으로 이루어져야 한다.

제2절 남북한의 치안환경 변화

1. 남한지역의 치안환경 변화

우리는 이미 독일의 체제통합 과정에서 치안환경의 변화를 경험했듯이 북한의 급변사태 역시 남북한 지역에 큰 변화를 초래할 것이다. 이러한 문제는 북한의 급변사태나 남북한 합의에 의한 남한주도의 통일이 이루어진다고 하더라도 통일에 의한 후유증은 심각하게 나타날 수 있다. 북한의 급변사태가 국가붕괴로 이어져 남북통합이 진행되는 과정에서 남한사회에 다양한 변화와 문제점이 나타날 것으로 예상된다.

첫째, 통일과정이나 통일 후 막대한 통일비용의 지출로 인한 심각한

사회문제가 발생할 수 있을 것이다. 남한은 정치·사회·문화적 통합에 필요한 통일비용을 부담해야 할 것이다. 통일비용은 통일로 인하여 부담하여야 하는 경제적·비경제적 비용을 의미한다.¹⁴⁴⁾

독일 통일 직전(1989) 동서독 1인당 국민소득의 차이는 3.3배였고, 통일 후에도 매년 총생산(GDP)의 5~6%를 동독지역에 지원하였다. 그러나 우리의 경우 2006년 현재 남북한 1인당 국민총소득(GNI: Gross National Income)이 16배로¹⁴⁵⁾ 나타나 통일당시 동서독보다도 5배 이상의 격차를 보이고 있어, 독일보다 훨씬 높은 통일비용을 부담해야 한다. 인구 측면에 있어서도 통일비용을 부담한 서독의 인구가 동독인구의 4배였던 것에 비해 남한의 인구는 북한인구의 2배에 머물고 있다. 통독당시 서독의 국민총생산(GDP)은 동독의 6.3배였다. 북한관련 경제통계의 부실로 정확한 비교는 어렵지만, 남한의 GNI는 북한의 34배에 이르고 있다.¹⁴⁶⁾ 이는 통일과 관련, 남한이 짊어져야 할 경제적 부담이 엄청나게 클 수밖에 없다는 것을 보여 준다

<표 4-1> 동서독과 남북한 비교

구 분	서독 : 동독(1989년)	남한 : 북한(2004)
인구수	4.0 : 1	2.1 : 1
국민총소득(GNI)	13.2 : 1	32.9 : 1
1인당 국민총소득	3.3 : 1	15.5 : 1

144) 통일비용은 분단비용과 함께 고려되어야 한다. 분단비용은 군사대치로 인한 경쟁적 군사비 지출을 비롯한 분단으로 인해 지출되는 유형·무형의 모든 사회경제적 비용으로 통일 후에는 복지시설비 등으로 전환하여 사용할 수 있다.

145) 1990년 통독당시 서독의 1인당 GNI 2만 4천 달러인데 비해 2006년도 우리의 1인당 GNI는 1만 7천 달러 수준에 있다. 한국은행의 자료에 의하면 2006년 1인당 국민총소득은 남한 17,690달러, 북한 1,108달러로 남북한 격차가 16배에 이른다.

146) 한국은행의 자료에 의하면 2006년 GNI는 남한 8,873달러, 북한 256억달러로 남북한 격차가 34배에 이른다(<중앙일보>, 2008년 5월 31일자).

<표 4-1>의 지표들은 우리 국민들이 통일과정에 담당해야 할 경제적 부담이 얼마나 큰지를 보여주는 사례다. 통일 초기에는 매년 국내총생산의 10% 정도를 북한지역에 지원해야 한다고 전문가들은 지적하고 있다. 이러한 통일비용의 재원조달 방법으로는 조세, 국채발행, 해외차입 등이 있다. 그러나 모든 통일비용은 우리국민이 부담해야하며, 그 결과 조세 부담, 물가상승, 실질소득 감소, 실업증가, 경제침체 등의 문제를 초래할 수 있다.¹⁴⁷⁾

<표 4-2> 랜드 연구소의 통일비용 산출방식

(통일비용=통일 4년 내에 북한 GDP를 2배로 증대시키는 비용)

한국 GDP에 대한 * 북한 GDP의 비율	자본투자 부담	북한 군비축소에 따른 비용 절감	통일비용 (기타변수종합)
3% 수준일 때	868억달러	-360억달러	500억달러
4% 수준일 때	1,140억달러	-420억달러	1,860억달러
5% 수준일 때	2,390억달러	-480억달러	6,670억달러
* 한국 GDP(국내총생산, 2002년 4,760억달러)를 북한 GDP(2002년 170억달러)의 25-27배로 가정			

* 출처: “한반도 통일비용 최대 6700억달러 추산”, <조선일보>, 2005.6.7.

미국 국방장관실(OSD)의 요청에 따라 민간연구단체인 ‘랜드연구소(www.rand.org)’가 작성하여 2005년 공개한 “북한의 역설: 한반도 통일의 상황·비용·결과”의 연구보고는 남북한의 통일비용이 500억 달러(약 50조원)에서 6,700억 달러(약 670조 원)에 이를 것으로 추산하고 있다. 동 연구소는 ‘통일 4~5년 내에 북한의 국내총생산(GDP)을 2배로 증대’

147) 기광도, 『체제통합에 따른 사회변화와 범죄양상』, 한국형사정책연구원, 1999, 209면.

시킨다는 가정 아래 통일비용을 계산했다. 즉, 북한지역을 매년 14% 성장시키기 위해 투입되어야 하는 외부자본의 규모를 통일비용으로 잡은 것이다.

2002년 현재 한국의 25~27분의 1로 추정되는 북한 경제의 규모, 통일 후 제도개혁, 군비축소 등 수많은 변수들을 종합해 분석해 본 결과 최소 500억달러(2003년 미화기준)에서 최대 6,700억달러가 소요된다는 것이다.¹⁴⁸⁾ 그리고 남한의 실제 재정 부담을 전체 비용의 3분의 1 수준인 170억~2,230억 달러로 내다보았다. 미국 일본 중국 유럽연합 및 국제기구 등 한반도 개발에 관심을 갖는 국가들이 비용을 분담할 것이기 때문에 남한의 부담은 남한 국내총생산(GDP)의 0.9~11%에 해당한다고 주장하고 있다.¹⁴⁹⁾

둘째, 남북한 경제통합에 따른 사회문제이다. 최근 남한기업들이 싼 노동력을 찾아 개성공단지역에 자본을 투자하고 있다. 통일 후에는 북으로 자본이동과 함께 북한의 주민들은 과거 고도 성장기 남한의 농촌이 그러했듯이 취업기회와 임금이 높은 남한의 도시로 대거 이주하게 될 것이다.¹⁵⁰⁾ 이러한 인구인동이 크면 클수록 그와 관련된 남한지역의 실업증가, 물가상승, 재정증가 등의 사회문제는 다양화되고 심화될 것으로 예상된다.

북한 전문가들은 남북통일 후 북한지역 주민들이 남한으로 이주할 가능성에 대한 다양한 견해를¹⁵¹⁾ 보이고 있으나, 동독주민의 8%(약 135

148) 독일은 1990년 통일 이후 14년간 1조 8000억 마르크(약 1260조원)의 통일비용이 들어갔다고 지적하면서, 한반도 통일비용은 이 보다 클 것이라고 분석했다. 남북한의 경제력 격차(북한의 1인당 GDP는 한국의 6-12%)가 동서독의 격차(동독의 1인당 GDP는 서독의 25-33%)보다 크고 인구비율(남한 대 북한=2 대 1, 서독 대 동독=4 대 1)로 한국의 부담을 늘리는 요인이 되고 있다(“한반도 통일비용 최대 6700억달러 추산”, <조선일보>, 2005.6.7).

149) 김승련, “남북통일비용 50조-670조원 들것”, <동아일보>, 2005.6.7.

150) 북한의 농촌지역 젊은이들 역시 보다 나은 삶을 찾아 도시지역의 직장에 취직하고자 이농현상이 심화되고 있어 사회적 문제로 부각되고 있다.

151) 국토개발연구원 김원배는 “남북통일후 도시정책에 관한 한-독 국제회의”에서 “통일이후 5년

만)가 서독으로 이주한 후 안정화되었다는 경험을 고려하여, 남북한 통일 시점의 북한 인구를 2,500만명¹⁵²⁾으로 가정하면 약 200만명 이상이 남한으로 넘어올 것으로 예측하고 있다.¹⁵³⁾ 이주자들은 대체적으로 절대 빈곤과 취업을 위해 남하(南下)하기 때문에 이들에 대한 취업과 생계보조를 위해 추가적인 비용이 소요될 것이다.

셋째, 북한주민의 남한으로 이주 증가는 남한의 부족한 노동력을 충원할 수 있는 순기능을 할 수도 있다. 북한 이주자들은 생산직 근로자, 취업전의 청년, 해고된 공무원과 군인 등 20~55세의 생산성 높은 인력이 중심이 될 것으로 예상된다. 이들은 남한의 3D업종¹⁵⁴⁾과 농업부문, 청소, 건설 등 일용직이나 공해업종, 중소기업 등의 부족한 인력난을 해소할 수 있다. 그러나 대량 이주자는 노동력의 과잉공급을 유발하여 임금을 감소시키거나 실업자를 증가시킬 가능성도 높다.

최근 북한의 청소년들이 가출하거나 공장·기업소에서 무단이탈하여 떠돌면서 절도, 폭행 등을 자행하는 부랑아 문제가 심각한 사회문제로 대두되고 있듯이, 통일 후 남한의 노동력으로 흡수되지 못한 북한의 미취업 이주자들이 서울이나 수도권의 공단주변에 빈민촌을 형성하여 임대료와 물가를 상승시키는 한편, 범죄 및 사회일탈 등 도시의 부랑자로 전락되어 각종 사회문제를 유발시킬 가능성이 높다.

간 최소 1백 50만명의 북한주민이 남한으로 이동할 것”으로 전망했다(김원배, “북한 경제 전환에 따른 고용·인구이동”, 남북통일후 도시정책에 관한 한-독 국제회의, 1997.11.6; <한국경제>, 1997.11.6). 그리고 서울시립대 안종범(安鍾範) 교수는 남한으로의 이주민 수를 정확히 예측할 수는 없지만, 통일 이후 북한주민의 남한으로의 이주비율(이주민수/총인구)은 동독에 비해 다소 낮은 6-7%, 이주민 수는 1백70만-2백만명 수준으로 추정하였다.

152) 북한의 2004년도 “조선중앙년감”은 2001년도 북한의 인구를 2,314만명으로 발표하였다.

153) 박진, “통일후 북한주민 얼마나 넘어올까?”, <매일경제>, 2004.6.12 18면.

154) 3D 업종이라면 Dirty, Difficult, Danger의 세 가지 항목을 일컫는 말로서 더럽고, 어렵고, 위험한 일은 회피한다는 의미에서 만들어진 신조어이다.

2. 북한지역의 치안환경 변화

남북통일은 궁극적으로 남북합의나 북한의 급변사태로 인한 남한주도에 의한 통일을 전제로 해야 하기 때문에, 통일 후 북한사회는 체제전환, 산업화, 도시화로 변화가 동반될 수밖에 없다.¹⁵⁵⁾ 그리고 급진된 산업화와 도시화는 경기침체, 대량실업, 인구이동 등을 초래할 것이다. 이러한 구조적인 변화는 개인의 생활조건이나 양식에 영향을 미쳐 다양한 사회병리현상으로 나타날 수 있다. 남북통합 이후 북한지역에 발생할 수 있는 예상되는 치안환경 변화를 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 북한의 일당독재체제가 해체되고 복수정당 제도를 허용함으로써 다양한 이익집단과 정치단체들이 형성될 것이다. 그리고 북한 행정기구와 각종 국가기관에 대한 개혁과 업무담당자에 대한 교체나 재교육이 진행될 것이다. 이 과정에서는 과거 사회주의 체제하의 기득권을 유지했던 당 관료나 권력엘리트, 군부 등의 저항은 거셀 것으로 예상된다. 그리고 북한 내의 남한 동조세력과 저항세력간의 갈등, 과거 사회주의체제 하의 지배계층과 피지배계층간의 갈등이 심화될 수 있다.

둘째, 사회주의 계획경제에서 자본주의경제로 전환되어 사유재산제와 자유경쟁체제가 도입될 것이다. 특히 산업구조의 개선과 주요 산업의 민영화, 토지, 공장과 같은 생산수단의 사유화로 대량실업과 절대빈곤, 사회불평등 등이 심화되어 사회문제를 초래할 것이다. 사회주의체제 하에서는 주민들의 직장, 주택, 의료, 교육 등 문제를 국가가 해결하여 왔다는 점에서, 이 문제를 통합정부에서 해결하지 못하거나 대량실업 사태가 발생할 경우 북한지역은 치안불안과 봉기가 일어날 가능성이 높다.

155) 북한은 다원적 정치집단과 하위체계의 자율성과 분화 등의 자유화현상, 사유재산제와 자유경제체제의 도입 등의 자본주의화, 사회주의 법체계 폐지와 자유적인 남한의 법체계 등을 수용하여 적용해야 할 것이다.

셋째, 통일을 전후하여 북한주민들은 경제적 요인에 의해 남한으로 대량 이주하게 될 것이며, 북한 지역 내에서도 농촌에서 도시로, 지방의 중소도시에서 대도시로의 이동이 급증하여 농촌이나 지방도시 인구의 공동화(空洞化)가 심화될 수 있다. 그 결과 북한지역의 실업문제가 심각하게 야기될 것으로 예상되는데, 전문가들은 북한 전체 고용자의 약 25%(2백 30만명) 내지 30%(2백 60만명)가 실업상태에 놓일 것으로 전망하고 있다.¹⁵⁶⁾ 또한 중국 등의 해외동포들의 북한지역으로 유입하거나 북한지역의 자본주의화를 위한 행정인력이나 교육관련 담당자 등이 남한에서 북한으로 이주하는 현상도 나타날 것이다.

넷째, 북한의 집단주의적이고 전체주의적인 사회체제가 자유화, 개인주의화, 자유경쟁 사회체제로 전환될 것이다. 북한주민의 사적 자율화가 증대할수록 개인적 이기주의, 물질주의, 배금주의, 뇌물과 절도 같은 사회병리현상은 증가할 것이다. 특히 자유시장경제로의 이행 과정에서 이기주의 사고가 확산되어 사회주의 집단체제가 해체되고 가족제도, 교육제도, 직업활동, 사회계층 등의 다양한 영역에 변화를 초래할 것이다. 예를 들어 북한지역의 자본주의화는 개인경쟁을 유발하여 개인간과 계층간의 소득격차를 심화시킬 것이다. 소득의 불평등은 다양한 영역에서 갈등요인으로 작용할 수 있다.

다섯째, 오랫동안 폐쇄된 사회에서 살아왔던 북한주민들이 급격한 개방으로 인해 기존에 경험하지 못했던 자본주의 문화에 대한 문화적 충격을 받게 될 것이다. 그 과정에서 북한주민들은 자아에 대한 가치관과 도덕관에 대한 정체성 혼란과 사회적 불안이 가중될 것이다. 다시 말해 자본주의 문화의 병폐인 개인 이기주의 팽배, 가족주의 해체, 불신풍조, 부도덕성, 타락 등이 만연하여 범죄율을 증가시킬 것이다.

156) 김원배, <한국경제>, 1997.11.6.

3. 통일 후 예상되는 범죄

남북통일이 되더라도 남북한 모두에게 통일로 인한 후유증이 심각하게 나타날 것이다. 독일의 경우 통일 후 서독은 막대한 통일비용 지출로 인한 경기침체와 대량실업, 이주민에 의한 고용과 주택문제 등이 초래되었다. 이러한 경험을 고려해 볼 때 남북한은 통일 이후 새로운 사회변화 속에서 실업율의 급증, 사회통제 및 범죄통제력의 약화, 대량실업, 사회적 무질서, 상대적 빈곤과 박탈감으로 범죄발생률이 증가할 것으로 예측된다. 이러한 예측을 토대로 경제·폭력·부정부패·여성·청소년·마약·교통 범죄 등에 대한 전망을 다음과 같이 살펴보고자 한다.¹⁵⁷⁾

첫째, 북한 지역은 통일 후에도 경기침체와 높은 실업률로 상대적 빈곤과 박탈감을 야기하여 방화나 손괴, 강·절도, 취업사기 등 경제범죄가 급증할 것으로 예상된다. 북한 권력자와 관리자들은 행정체계가 정비되기 이전에 공유재산을 사유화하거나 공유물을 착복할 수 있다. 그리고 남한출신자들을 중심으로 북한지역 국가소유의 토지와 생산수단의 사유화에 따른 사기와 불공정 거래 등이 빈발하게 나타날 것으로 보인다.¹⁵⁸⁾ 사회주의 체제에서 비롯된 경제적인 빈곤과 심리적 불안정, 과거 김일성·김정일 체제하의 왜곡된 법집행 등은 북한지역 주민들의 법에 대한 경시풍조의 원인이 될 수 있다.

둘째, 북한의 자본주의화에 따른 아노미(anomie) 현상의 심화는 폭력 범죄를 증가시킬 수 있다. 경제난과 고실업이 가중된 지역에서는 폭동이 일어날 수 있다. 과거 북한지역의 당원이나 공직을 담당했던 자들은 사회적 분노의 대상이 될 수 있다.

157) 기광도, 『체제통합에 따른 사회변화와 범죄양상』, 227-233면 재정리.

158) 독일은 통일 이후 동독이 자본주의화 되는 과정에서 생활수준의 격차에 따른 상대적 박탈감에 빠진 동독주민들에 의한 절도·강도 등 재산관련 범죄가 급증하였다. 그리고 통일 후 고실업율과 동독지역의 경제 재건이 늦어지자 범죄율이 증가하였다.

셋째, 통일 후 남북한 지역 모두 부정부패가 높아질 것으로 예상된다. 현재 남북한의 공공근무자들에 의한 부정부패는 심각한 문제로 지적되고 있다. 특히 북한은 모든 조직에서 뇌물 수수가 관례화되었을 뿐만 아니라, 당·정·군의 공직자들에 의한 부정부패는 심각한 수준에 있는 것으로 알려져 있다.

넷째, 자본주의 체제에 적응하지 못한 북한 청소년들은 각종 사회일탈 행동이나 범죄를 일으킬 것으로 예상된다. 최근 북한 청소년들의 범죄유형은 절도와 강도, 폭력 그리고 성범죄 등으로 나타나고 있다. 이러한 범죄유형은 통일 후 사회해체와 가족해체, 빈곤 등이 심화되면 더욱 많아질 것이다. 그리고 통일 후 자본주의 체제의 심리적, 정서적 충격으로 체제적응에 실패한 청소년들은 비합리적인 생활을 통해 각종 범죄행각을 벌일 것이다.

다섯째, 통일 후 북한지역은 마약 및 알코올 중독자들이 증가할 것이다. 북한지역에 마약과 다량의 술이 싼값에 유입됨으로써, 새로운 체제에 적응하지 못한 사람들은 좌절감이나 긴장감을 해소하고자 마약과 술에 의존하게 되어 마약 및 알코올 중독자들이 급증하게 될 것이다.

여섯째, 여성과 관련된 범죄가 급증할 것이다. 통일 이후 동독 여성이 동독 남성과의 결혼을 기피하여 심각한 사회문제가 되었던 바와 같이, 북한 여성 역시 북한 남성에 대한 결혼 기피 현상이 나타날 수 있기 때문에 북한 여성과 결혼을 빙자한 사회범죄가 급증할 것이다. 또한 결혼을 하지 못한 북한 남성들의 후유증도 심각하게 나타날 수 있다.

특히 통일 후 북한지역에 유흥업소가 난립하게 될 것이다. 동 직종에 필요한 접대부를 충당하기 위해 북한 여성들을 대거 고용할 가능성이 높다. 그 과정에서 매춘, 인신매매, 약취유인 등의 여성상대 범죄가 심각하게 나타날 것이다. 그리고 통일 후 여성의 실업률이 높아지면 전문기술이 없는 젊은 여성들이 비교적 쉽게 돈을 벌수 있는 유흥업종에 종사하

는 과정에서 매매춘이 행위가 급증하게 될 것이다.

일곱째, 이주민과 실업자와 관련된 범죄가 늘어날 것이다. 통일이 되면 보다 많은 돈을 벌기 위해 북한의 젊은이와 노동자들은 서울 주변의 수도권으로 대거 이주해 올 것이다. 전문가들은 통일 후 남한 수도권 인구 유입은 거의 200만명에 육박할 것으로 전망하고 있다. 북한 주민의 수도권 주변의 대량 유입은 대량실업과 무질서를 초래하여 많은 문제를 유발시킬 수 있다. 북한 출신 실업자와 불량자들에¹⁵⁹⁾ 의해 절도·강도·강간·폭력 등 이른바 민생침해범죄가 급증하면서 사회적인 갈등과 위기감이 높아지게 될 것이다.¹⁶⁰⁾ 남한 주민 역시 경제침체와 높은 실업률로 인해 사회문제로 비화될 것이다.

여덟째, 교통범죄는 자동차 보유와 밀접한 관계가 있다는 점에서, 상대적으로 자동차 보유수가 적은 북한지역이 남한지역에 비해 적게 발생할 것이다. 그리고 통일독일의 경험에서 보았듯이 북한지역 주민들에 의한 차량절도 행위가 급증하게 될 것이다.¹⁶¹⁾

아홉째, 집회·시위와 관련된 범죄가 빈발하게 나타날 것이다. 통일로 인해 그동안 억눌려 왔던 북한주민들의 의사표출이 가능해짐과 동시에 자유에 대한 잘못된 인식으로 정부에 대한 생존권 요구나 정치적 욕구를 위해 무분별한 집회나 시위가 사회혼란을 초래할 정도로 빈발하게 나타날 것이다.

159) 현재 북한에선 경제적 어려움으로 떠돌이 생활을 하는 인구가 증가하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이러한 인원들은 통일 이후에도 새로운 체제에 쉽게 적응하지 못하여 결국 불량자로 남게 될 수 있다.

160) 최평길, 『미리 보는 코리아 2000』, 장원, 1993, 271면.

161) 독일 경찰청 통계에 따르면 1997년 베를린 시의 1년간 전체 범죄 55만여 건 중 30%가 자동차 절도범죄였다. 범죄 발생률보다 더 큰 문제는 자동차 절도 범인의 66% 정도가 20세 이하의 청소년이라는 점이다. 이들 중 상당수는 구동독의 초라한 자동차와는 비교도 안 될 서독제 자동차를 타고 싶다는 호기심에 아무런 죄책감 없이 절도행위를 자행했다. 때문에 독일통일 직후 자동차를 이용한 타 범죄 수단으로 차량절도나 파손, 밀수, 방화, 기타 교통사고 등의 범죄유형이 급증하였다(이경훈·이용숙, 『통일 그날 이후』, 길벗, 1994, 261면).

열째, 통일을 반대하는 세력이나 반체제세력들의 조직적·집단적 저항이 나타날 것이다. 과거 북한지역의 기득권을 독점했던 당·정·군내 수구세력들이 인민무력부와 국가안전보위부, 인민보안성의 등 정보·공안기구의 잔존세력이 인력을 동원하여 군사적 도발 또는 대규모 소요를 일으켜 공산체제로의 환원을 시도할 가능성이 있다. 그리고 이들 세력들은 국가산업기관을 중심으로 점거나 태업을 주도하여 산업현장을 마비시킬 수도 있다. 또한 남한의 극우세력들은 과거청산을 명분으로 북한 정권에 가담했던 자들에 대한 테러 등 도발행위를 감행할 가능성도 높다. 중국·러시아와 국경을 이용한 국제범죄도 급증할 것이다. 국경지역의 주민들과 해외 교포의 유입 늘어나면서 밀수와 불법취업 등이 심각해지고 마약범죄, 조직범죄, 외국인 범죄 등이 늘어날 것으로 보인다.¹⁶²⁾

제3절 급변사태 대비한 치안대책 방안

1. 남한지역의 치안대책¹⁶³⁾

북한에 급변사태가 발생하게 되면 비상사태 국면으로 돌입해야 한다. 급변사태 징후시 설치했던 ‘치안위기 관리팀’을 가칭 ‘치안위기위원회’로 확대 개편하여 실질적인 지원체계의 전담부서를 설치하는 한편, ‘치안위기 관리팀’이 축적한 자료를 근거로 치안혼란에 적극 대처해야 한다. 전담부서는 북한의 급변사태 유형과 경로, 규모 등에 따라 경찰청, 지방경

162) 박기륜, “통일에 따른 한국경찰기구 통합모형에 관한 연구”, 동국대 박사학위논문, 1997, 165면.

163) 박기륜, “통일에 따른 한국경찰기구 통합모형에 관한 연구”, 124-126면; 남궁승필, “남북한 통합경찰체제 구축방안에 관한 연구”, 202-208면 재정리.

찰청, 경찰서 단위로 탄력성 있게 설치 운용하면 될 것이다.

가. 치안위기관리위원회 운영

북한의 반체제세력이나 쿠데타 등에 의한 권력충돌, 김정일의 갑작스러운 병사나 사고사, 피격 등에 의한 신변이상, 중국군이 압록강이나 두만강을 건너 평양으로 이동, 노동당과 군부에 의한 연합권력협의체 구성이 포착되면, 경찰청은 평시 치안업무를 비상태세로 전환하여 기존의 '치안위기 관리팀'을 경찰청장을 위원장으로 하고 각 국장을 위원으로 하는 가칭 '치안위기관리위원회'로 확대 개편하여 운영해야 한다. 치안위기관리위원회 조직은 경무(상황실), 경비, 생활안전, 교통, 수사, 정보, 보안, 의사 등 분야별 대책팀을 두어 총체적인 치안대책과 모든 경찰활동을 통제하고 지원·조정해야 한다. 각 팀의 업무를 총괄·조정하기 위해 부위원장(차장을) 두는 방안과 함께 전문가로 구성된 자문단을 두는 방안도 고려할 수 있다. 그리고 북한에 급변사태가 발생하게 되면 모든 경찰활동은 현장지휘본부를 중심으로 전개될 가능성이 높기 때문에 지방경찰청장의 지휘 하에 각 지역 경찰서장은 즉시 현장지휘본부를 설치하여 운영해야 한다.

치안위기위원회는 북한의 급변사태와 관련된 치안위기관리 지휘와 전파 체계를 확립하고, 신속하게 현장에 출동하여 초동 조치를 취할 수 있도록 지휘·조정하는 임무를 수행한다.

북한 급변사태 진행 경로, 규모 등 남북한 지역의 치안환경에 미치는 영향 등을 고려하여 실무대책팀의 임무를 다음과 같이 할 수 있다.

1) 경무기획팀

경무기획팀은 상황실을 두고 북한의 급변사태 진행과정에 대한 정보의 제공, 경찰활동 홍보, 교통통제 등 국민협조 사항 홍보, 현장지휘본부에 전화기와 무전기 등 통신시설 설치, 현장지휘 차량의 확보·제공, 인명구조 등 사태수습에 필요한 인원과 장비의 관리업무를 담당하도록 한다. 그리고 사망자, 부상자, 대피자 등 피해자 명부, 현장주변 지도, 상황처리 일지 등의 비치, 시간대별 치안활동 기록유지 업무 등을 비롯하여 북한 급변사태와 관련한 모든 정보를 취합·전파하고 지휘계통 보고업무 등을 담당한다.

특히 경무기획팀의 상황실은 국방부, 국정원, 소방방재청(재난상황실) 등 유관기관의 상황실과 상시적인 협조체제를 구축하여 필요시 즉각적인 경력을 지원할 수 있도록 해야 할 것이다.

2) 경비대책팀

경비대책팀은 현장지휘본부 설치·운영, 경찰통제선 설치,¹⁶⁴⁾ 경력 동원 장비의 확보 및 운용, 비상소집, 현장에 대한 경비 활동, 공항·항만과 해상에 대한 경계태세 강화, 탈북자 난민수용소 점검 및 경비강화, 특별경계지역 선정 경비, 안보위해세력 집단시위 및 소요 발생시 진압, 요인인물 및 거주지 보호, 주요 관공서·산업시설 및 국가보안 목표 경비강화, 취약지역의 도보 및 기동순찰 등을 수행해야 한다.

3) 생활안전팀

생활안전대책팀은 민수용 화약·총포 및 불법무기 안전관리, 피해 현장 주변의 방법순찰 및 각종 방법단체와의 협력을 통해 범죄 및 안전사고

164) 경찰통제선은 위협으로부터 주민을 보호하고, 구조 등 작업에 장애를 주는 요소를 제거하며, 장비·차량의 효과적인 투입을 지원하기 위해 설치한다. 보통 제1통제선은 소방, 제2통제선은 경찰이 담당한다.

예방, 사상자 소지품에 대한 약탈방지와 유류품 접수 및 가족들에게 인계, 112 기동순찰과 치안위해 지역 등에 대한 외근활동 강화 등을 담당한다.

4) 교통대책팀

교통대책팀은 교통안전 시설 적재적소 설치, 비상 출동로 사전지정 및 관리, 현장주변에 대한 교통통제, 교통 혼잡 예상지역 교통관리, 탈북난민 호송 및 교통소통 관리, 교통상황 유지와 계몽 등을 담당한다.

5) 수사대책팀

수사대책팀은 대량탈북 난민자들에 대한 범죄예방 및 수사, 경제 질서 문란사범 및 탈북난민자 대상 범죄행위 등에 대한 수사, 피해자 신원확인 및 감정, 사고원인 및 범죄관련 여부 수사, 폭력자 증거확보 및 수사상 필요한 업무 등을 담당한다.

6) 정보대책팀

정보대책팀은 국방부, 국정원, 소방방재청 등 유관기관과 상시적인 정보 공유로 북한의 급변사태와 관련된 정보수집 및 보고, 각종 유언비어의 차단, 국내 안보위해세력 및 탈북난민수용소의 동태 파악과 관리, 예고 정보활동강화로 불순책동 봉쇄, 치안취약 요소에 대한 정보 수집 및 보고 등을 담당한다.

7) 보안대책팀

보안대책팀은 국가안보위해세력들의 활동 차단, 탈북난민에 대한 심문을 위해 국정원·기무사 등 관계기관과 합동 협신조 편성·운영, 대북정보 수집활동 강화와 관련부서와 공유, 이념계도 교육 및 보안활동 강화 등을 담당한다.

8) 외사대책팀

외사대책팀은 국제공항 출입국 관리기능 강화, 해외 첩보수집 활동의 확대에 관련국가의 긴밀한 대처, 외국인 신변보호, 중국과 동남아 등 재외 지역에 체류 중 탈북난민 보호를 위한 국제공조 강화 등을 담당한다. 이외도 인터폴을 통하여 유사시 협력할 수 있도록 해야 한다.

나. 상황변화에 따른 대응

북한의 무력도발, 탈북난민들의 대량 유입, 군사분계선이나 해외를 통한 남북한 주민의 자유왕래 급증으로 국내의 치안질서를 문란 시킬 수 있다. 경찰은 사태진전 상황을 고려하여 적절한 비상근무태세를 확립해야 한다. 비상근무태세에 돌입하면 예상되는 치안수요를 파악하고 상황이 발생하면 적절한 치안인력을 즉각 투입하여 치안활동을 극대화 한다. 그리고 북한이 급변사태 위기국면을 타개하기 위한 대남도발의 징후가 나타나면 국가경찰은 비상사태로 전환하여 작전태세를 유지하는 한편, 주요관공서 및 국가보안 목표와 시설에 대한 경비요원배치 및 경계활동 강화, 공항과 항만 그리고 해상 경계활동 등을 강화해야 한다.

1) 대량탈북난민 관리 대책

가) 대량탈북난민 보호의 법적 근거

현재 국가경찰의 북한이탈주민 보호·관리는 “북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률”(2007.7.23 개정, 이하 법률)과 “북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령”(2007.6.28 개정), “북한이탈주민거주지신변보호지침”(2005.1.1 경찰청, 이하 신변보호지침) 등에 근거하고 있다.

<표 4-3> 탈북자보호 및 정착지원법 연혁

연도	법률명	기본이념
1962년	'국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법'	체제 선전
1978년	'월남귀순용사 특별보상법'	체제 선전, 독자 규율
1993년	'귀순 북한동포보호법'	소외 계층 보호
1997년	'북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률'	인도주의
2007년	'북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률' 개정	자립·자활 지향

“북한이탈주민보호및정착지원에관한법률시행령” 제42조(거주지에서의 신변보호)에 따르면 통일부장관은 거주지로 전입한 보호대상자의 신변안전을 위하여 경찰청장에게 협조를 요청할 수 있으며, 협조요청을 받은 경찰청장은 이에 협조하도록 명시하고 있다. 보호대상자라 함은 법에 의하여 ‘보호 및 지원을 받는 북한이탈주민’(법 제2조)을 의미한다.¹⁶⁵⁾

그러나 현재 운용되고 있는 법적 근거만으로 일시에 수만에서 수십만 명이 유입되는 대량탈북난민을 보호·관리하는데 한계가 따를 것이다. 따라서 북한의 급변사태에 대비한 가칭 ‘대량탈북난민긴급수용법’을 제정하여 국가경찰, 군, 지방자치단체의 임무와 역할을 명확히 해야 할 뿐만

165) 북한이탈주민의 정착지원 시설은 보호대상자의 보호 및 정착지원을 위하여 설치·운영하는 시설을 말하고(법 제2조), ‘보호금품’이라 함은 법에 의하여 보호대상자에게 지급하거나 대여하는 금전 또는 물품을 의미한다(법 제2조).

아니라 국내 민간단체의 협조를 제도화하는 방안을 강구해야 한다. 특히 국가경찰은 북한의 급변사태로 급증하는 치안수요를 담당해야 하기 때문에 대량탈북난민의 보호와 수용소의 치안질서 유지에만 치중하도록 담당 임무를 축소해야 할 것이다. 즉, 가칭 ‘대량탈북난민긴급수용법’ 제00조(대량탈북난민 신변보호 및 수용시설 치안유지)에 가칭 “00부장은 대량탈북난민수용소에 수용된 탈북난민의 신변보호와 수용시설의 치안질서 유지를 위해 경찰청장에게 협조를 요청할 수 있으며, 협조요청을 받은 경찰청장은 경력을 지원한다.”라고 명시할 수 있다.

나) 대량탈북난민 경로

최근 북한과 중국의 통제에도 불구하고 식량난 해결과 질 높은 삶을 찾아 국경을 넘어 가족단위 탈북자들이 속출하고 있다. 급변사태가 발생할 경우 북한 주민이 탈북 할 수 있는 경로는 중국이나 러시아 국경지역을 넘는 경우, 서해와 동해 해상을 통한 경우, 휴전선을 넘는 경우 등 세 가지로 상정해 볼 수 있다.¹⁶⁶⁾

압록강과 두만강을 건너 중국으로 탈북하는 경우가 가장 많을 것이다. 그러나 국가붕괴로 이어질 경우에는 서해나 동해를 통한 탈북이나 휴전선을 넘는 탈북을 시도할 것이다. 대량 탈북자들의 국내 유입 사태가 이어질 경우 우리사회는 극심한 혼란에 직면할 수 있다. 국가경찰은 가칭 ‘대량탈북난민긴급수용법’에 명시된 법적 근거를 통해 대량탈북난민의 보호와 수용소의 치안질서 유지에 전념하는 한편, 탈북자들의 사회범죄와 그들을 대상으로 한 범죄대책도 강구해야 할 것이다.

다) 대량탈북난민 보호·지원 대책

166) 남성욱은 북한 급변사태 징후단계 이후부터 2개월간 탈북자들이 30만명에 이를 것으로 추정하고 있다(남성욱, “한반도 급변사태와 우리의 효율적인 대응방안”, 50면).

동서독의 통일된 힘은 동독주민의 탈출 러시에 있었다. 급변사태로 북한주민의 대량탈북 행위는 통일을 앞당길 수 있는 긍정적인 요인으로 작용할 수 있으나, 남한 내 치안환경을 상당부분 변화시키는 과도기 현상을 유발시킬 수도 있다.

(1) 정부의 대책

(가) 대량탈북난민 수용소 확보

독일 통일과정에서 동독주민의 서독으로 대량탈주 행렬에서 보았듯이 북한의 체제불안에 따른 위기상황이 도래하면 대량탈북난민 사태가 발생할 수 있다. 정부는 대량탈북난민 대책으로 ‘충무계획’을 세워두고 있다. 앞서 지적한 바와 같이 ‘충무 3300’(대량탈북·난민사태 대비계획)에 따르면 군 당국은 대규모 탈북사태에 대비해 휴전선 인접 군부대(8개 육·해군 부대)에 모두 10개 임시수용소를 설치해 놓고 있다. 육군은 휴전선을 넘어 남하하는 대량 탈북자를 한시적으로 수용하기 위해 전방 6개 군단별로 200명 수용 규모의 시설을 1개씩 설립했고, 해군도 강원 동해 소재 1함대사령부와 경기 평택의 2함대사령부 영내에 수용시설 2개씩을 갖춰놓고 있다. 아울러 군은 장병들이 탈북 주민과 접촉할 경우 안전한 귀순 유도 및 탈북주민 호송절차를 마련해 놓고 있다.¹⁶⁷⁾

그러나 독일통일 경험에서 보듯이 대량 탈북자들이 유입될 경우, 이러한 시설만으로 이들을 수용하기에는 턱없이 부족할 것이다. 정부는 대량 탈북자들이 발생할 경우를 대비하여 적합하고 계획된 입지 선정 및 적절한 보호 수용시설을 확보하여 수용시설 내지 보호소를 설치해야 할 것이다. 대량탈북자를 수용하기 위한 별도의 시설물을 건설하는 데에는 많은 시간과 재원이 필요하다는 점에서 기존의 시설을 활용하는 방안 즉, 휴

167) 고상두 외 5명, 『북한대량탈북난민발생시 서울시의 대비방향』, 65-66면.

교 내지 폐교된 학교, 사용하지 않는 구관공서나 군부대시설, 종합운동장, 종교단체시설 등을 임시 보호소를 활용하는 방안이 현실적으로 타당하다. 이와 더불어 독일의 경험을 참고하여 지방자치단체별 분산 대책을 마련해야 할 것이다. 그리고 보트 피플의 경우 서해의 외딴섬에 일시적으로 격리 수용하는 방안도 고려해야 한다. 지방자치단체와 대한적십자사는 대량탈북 사태에 대비해 천막, 급식차량, 취사·식기세트, 구호물자를 미리 비축해 두어야 한다.

이러한 계획의 입안 및 집행과정에서 치안과 국방을 담당하는 경찰과 군의 역할은 중요하다. 경찰의 치안인력과 군의 기동력을 적절히 활용하여 대량 북한이탈주민 대책에 투입할 경우 민간부서에서 해결할 수 없는 어려운 일들도 해결할 수 있다. 베를린 장벽 붕괴 후 서독연방군과 국경수비대가 연방정부의 동독탈출자 대책에 적극 참여하여 동독탈출자들의 유입장소에서 분류작업 및 긴급구호 등 서독의 이주·정착을 위해 많은 역할을 했던 교훈은 시사하는 바가 크다.

이외에도 탈북난민 수가 대규모화할 경우 우리정부의 노력만으로 감당하기에는 불가능하게 된다. 대량탈북 사태의 현지화가 필요하다. 우리정부는 유관국과의 공조 하에 중국을 설득해 유엔난민고등판무관실(UHCR)과 같은 국제난민구호기관의 개입과 국제적 고통분담체제를 구축하는 방안을 모색해야 한다. 이를 위해 탈북난민 원조를 위한 다자협의체 구성이나 국제회의(1979년 베트남 탈출난민 구호를 위해 UNHCR 주관하에 열린 ‘제1차 인도차이나 국제난민회의’ 참고) 개최를 검토하는 방안도 고려할 수 있다.

(나) 제3국 재외탈북자 정착지 조성

중국, 러시아, 몽골 등 동남아시아에 체류 중인 수많은 탈북자를 국제

법 원칙에 따라 ‘난민’으로 인정한다는 것은 국제정치적 역학관계로 볼 때 기대하기 힘들다. 중국이나 러시아가 그들을 난민으로 공식 인정하는 것은 김정일 체제의 기반을 흔들릴 수 있기 때문에, 동독의 경우처럼 북한이 남한으로 흡수되는 것이 기정사실화 할 때 비로소 가능한 정치적인 문제이다. 그러한 상황이 현실화될 때까지 중국과 러시아는 탈북자들의 인권유린에 대한 비난을 감수하더라도 공식적인 난민으로 인정하지 않을 것이다.

그렇다면 대량탈북난민들에 대한 현실적인 해결책은 중국, 러시아와 같이 북한과 국경선을 맞대고 있는 나라가 아닌 제3국에 가칭 ‘탈북이주민마을’을 설치하는 방안이 검토될 수 있으며, 몽골, 태국, 베트남이 적당할 것이다. 특히 몽골은 전반적으로 외국의 원조가 필요한 가운데 있고, 한국의 현대그룹에서 무상으로 발전소를 건설한데다가 친밀해지고 있는 한-몽 관계를 고려할 때 ‘탈북이주민마을’을 중국과 접하고 있는 몽골에 설치하는 것이 타당하다고 할 수 있다. 그러나 몽골 지역에 ‘탈북이주민마을’이 설치된다고 하더라도 중국과 러시아에 체류 중인 탈북자의 몽골입국은 이들 두 국가의 협조가 없는 한 거의 불가능하다. 따라서 정부는 외교적 협상을 통해 이들 정부의 협조를 이끌어내야 한다.¹⁶⁸⁾

(2) 경찰의 대책¹⁶⁹⁾

북한의 급변사태로 대량탈북난민들이 국내에 유입하게 되면 우리사회의 치안환경은 급속히 악화될 수 있다. 경찰은 대량탈북난민들의 보호와 그들의 수용시설을 보호해야 하는데, 그에 대한 대비책은 동독의 통일사례에서 제기된 문제와 6.25전쟁 당시의 거제도 포로수용소 사례 등을 참고할 수 있다. 이러한 사례를 충분히 고려하여 다음과 같은 대비책을

168) 董承哲, “새터민의 效率의定着支援方案에 관한 研究”, 동국대석사논문, 2005, 90면.

169) 김윤영, 『통일대비 북한인민보안성(경찰)에 관한 연구』, 140-148면 제정리.

강구해야 할 것이다.¹⁷⁰⁾

(가) 신병보호와 처리절차

경찰은 북한주민들의 대량탈북이 예상되면 이들의 신병보호와 처리를 위해서 다음과 같은 절차가 필요하다.

첫째, 경찰은 군과 국정원 등 유관기관과 유기적인 협조를 통해서 대량 탈북난민의 국내입국 경로나 인원규모 등에 대한 첩보나 정보를 신속히 확보하여 이동경로에 대한 안전 확보에 만전을 기하여야 한다.

둘째, 대량탈북 난민의 발견과 신병처리는 군과 긴밀히 협조하여 주요 통과 예상도로에 검문소를 설치하고, 해상 및 해안 경계활동을 강화하여 탈북난민들을 발견하면 신병을 확보해야 한다.

셋째, 경찰은 관계기관과의 합신조를 편성하여 확보된 탈북난민에 대한 탈북동기와 과정, 남한 내 연고자 등에 대한 개별적인 심문이 끝난 다음에는 신속히 난민수용소에 수용하여 관리해야 한다. 심문과정에서 북한 공작원의 위장잠입을 발본색원하여 불순책동을 사전에 봉쇄해야 한다.

(나) 난민수용 시설 관리

탈북난민에 대한 개별적인 심문이 끝난 다음에는 난민수용소에 수용해야 하는데, 경찰은 수용시설에 대한 다음과 같은 치안대책을 강구해야 한다.

첫째, 탈북난민의 규모를 정확히 추정 분석하여 탈북난민 수용시설을 확보한다.

둘째, 탈북난민 수용시설에 대한 치안질서 확보에 필요한 예산, 장비,

170) 박기륜, “통일에 따른 한국경찰기구 통합모형에 관한 연구”, 129면 참조.

인력 등에 대한 대책을 마련하여 유사시 담당부처와의 원활한 업무 협조 하에 치안인력을 즉각 투입한다.

셋째, 국내에 입국한 대량탈북 난민의 호송과 수용시설 경비를 담당해야 한다. 수용시설에 반입되는 위해물품을 색출하고 수용시설 주변이나 접근로에 대한 보호 시설물을 설치하거나 경계활동을 강화하여 불순분자의 접근을 차단한다.

넷째, 수용시설에 탈북난민이 급증하게 되면 그들이 조직화·세력화하여 남한사회로 불법 잠입하기 위한 저항과 난민 수용소 시설내의 폭력과 폭동사태 등의 가능성이 높아질 수 있다는 점에서, 수용시설 내에 경찰을 배치하여 수용된 탈북난민의 신변보호와 불순분자 색출 등 치안질서 유지에 노력해야 한다.¹⁷¹⁾

(다) 남북한 자유왕래 대비

급변사태로 북한정권이 무력화되면 남북자유왕래는 물론 탈북난민수용소와 관련하여 파생되는 교통관리 문제를 전담하는 가칭 ‘교통지원팀’을 개설하여 탈북난민의 호송, 탈북난민 수용소 주변의 교통관리, 북한주민 방한단에 대한 교통편의 등을 제공한다. 방한 북한주민이 관련되는 교통사고 처리에 대한 법률적 검토도 마련해야 한다. 이외도 남북주민의 자유왕래는 치안환경의 변화를 초래하여 사회범죄가 급증할 것으로 예상되는데 따른 대책도 필요하다.

2) 사회안정화 대책

북한의 급변사태로 인한 국민들의 불안과 대량탈북 난민의 국내 유입

171) 남궁승필, “남북한 통합경찰체제 구축방안에 관한 연구”, 경기대학교 박사학위논문, 2003, 205면.

은 현재의 탈북자들의 국내 입국과는 다른 차원에서 사회혼란을 초래할 수 있을 것이다.

가) 생활안전

북한의 급변사태로 대량 탈북난민이 국내로 유입하게 되면 탈북자들은 탈북난민 수용시설을 이탈하여 남한사회에 편입하기 위해서 폭동을 일으킬 가능성이 높아진다. 그리고 국민들은 통일 가능성에 대한 기대와 함께 전쟁에 대한 불안감이 증가하게 되고, 국민들의 불안 심리를 틈탄 주요 생필품 사재기나 폭리취득, 매전매석 행위, 혼란을 이용한 사기와 폭력행위, 구호물자를 둘러싼 부정사범, 이재민의 구호물자 적재 현상 등의 다양한 범죄가 발생하여 치안수요가 급증하게 될 것이다.

경찰은 치안환경의 급변에 대한 방법시스템과 적극적인 순찰과 단속 등에 대한 세부적인 치안계획을 수립하고, 훈련 등을 통해 미비점을 보완하여 유사시 즉각적인 대응으로 범죄예방 및 치안질서를 유지해야 한다. 그리고 탈북난민의 범죄와 그들을 대상으로 하는 각종 범죄예방에도 노력해야 한다. 경찰의 완벽한 치안활동 태세에 대한 대국민 홍보도 병행하여 국민들의 심리적 안정을 유도해야 한다.

이외에도 사회혼란에 편승하여 집단민원과 시위 등 다중범죄가 빈발할 것이 예상되므로 경찰은 정보수집 활동을 강화하여 남북한 주민의 민심 동향은 물론 우범자 및 범죄전과자의 동향을 파악하고 해외범죄단체나 범법자의 국내 잠임을 방지해야 한다.¹⁷²⁾

나) 안보위해세력의 결집 봉쇄

172) 위의 논문, 206면.

북한의 급변사태로 대량탈북 난민이 발생하게 되면 위기의식을 느낀 안보위해세력들은 극단적인 반체제 투쟁으로 사회혼란을 조성할 수 있다. 그리고 해외 친북반한세력들은 사회혼란을 틈타 국내에 잠입하여 안보위해세력과 연계할 수 있다. 경찰은 이들 세력의 결집을 원천 봉쇄할 수 있는 사회안정화 대책을 강구해야 한다.

특히 북한 및 친북좌파권의 통일전선 공세에 대응하기 위해서 안보수사관(국정원, 경찰 보안수사대, 기무사, 검찰 공안부)로 구성된 가칭 ‘사회안정화대책위원회’를 설치·운영하여 안보위해 세력들의 전략전술에 신속적으로 대처하며, 지방경찰청 단위로는 ‘지역사회안정화대책위원회’를 실정에 맞게 독립적으로 운영할 수 있다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 평상시 정교하게 전개하고 있는 북한의 대남통일전선 공작과 국내 안보위해세력의 통일전선을 차단할 수 있도록 안보수사관의 활동을 보장할 수 있는 법적·제도적 보완과 인적·물적 지원을 물론 쇄신책이 필요하다. 이를 위해 국가보안법 등 안보관계법의 보완과 예산지원, 안보수사요원의 역량강화, 안보수사활동의 정상화 등이 선행되어야 한다.

다) 외사 정보활동 강화

북한의 급변사태로 발생한 대량 탈북난민이 중국, 러시아, 일본 등으로 유입될 경우 가능성이 높아지기 때문에 주변국과의 치안협력의 필요성이 요구될 것이다. 특히 주변국에 유입된 대량 탈북난민들의 인권과 탈북난민수용시설 보호 및 범죄대책 등이 이루어져야 한다.

그리고 반김정일 체제 세력이 쿠데타에 실패하여 중국, 러시아 등지로 정치적 망명할 가능성도 배제할 수 없다. 반면에 이들이 쿠데타에 성공하여 김정일 정권을 축출할 경우 김정일 정권을 지지했던 기득권의 관료 계층이 제3국으로 망명하여 반한(反韓) 세력으로 결집될 가능성도 있다.

따라서 정치적 망명자들의 신분은 보호하되 반한세력들의 결집이나 국내 유입은 차단해야 한다. 이를 위해서 경찰은 해당 국가와의 정보교환, 공조수사, 경찰관 교류 등 치안공조 체제를 강화하고, 주한외국공관, 주한외국정보기관, 상주 외신기관, 해외주재관, 인터폴 등과 긴밀한 협조체제를 구축해야 할 것이다.

라) 탈북난민에 대한 첩보·정보수집 활동 강화

국내에 유입된 대량탈북난민에 대한 첩보·정보활동을 통해 위장한 간첩이나 불순분자를 발본색원하는 한편, 탈북난민들이 우리사회에 조기 정착할 수 있도록 민관합동으로 구성된 가칭 ‘탈북난민 지원단’을 편성하여 운영해야 한다.

마) 대북한 첩보·정보수집 활동 강화

북한 내에 급변사태가 발생할 징후가 나타나면 미국, 중국, 일본, 러시아 등 각국에 파견된 경찰주재관을 통해 첩보나 정보를 수집하여 분석·보고할 수 있는 전담팀(TF팀)을 운영해야 한다. 이를 통해 북한의 급변사태 진행과정에 대한 예측정보를 통해 적절한 치안대책을 강구할 수 있을 뿐만 아니라, 국민들에게 정확한 정보를 제공하여 불안 심리를 해소시킬 수 있을 것이다.

바) 산업시설에 대한 경비강화

북한에 급변사태가 발생하게 되면 위기위식을 느낀 친북반한 안보위해 세력은 합법 및 비합법, 반합법 투쟁을 전개할 가능성이 높아진다. 그리고 친북반한세력이 위장 탈북난민 간첩과 연계하여 반정부 소요를 주동

하거나 주요 산업시설이나 공단지역을 중심으로 불법파업과 태업을 주도할 수 있다. 따라서 경찰은 안보위해세력의 비합법과 반합법 투쟁에 대비하고, 특별 첩보·정보활동을 통해 불순책동을 차단하는데 주력해야 할 것이다.

2. 북한지역의 치안대책

북한의 급변사태로 김정일 정권이 축출되는 과정에서 무정부 상태가 발생하여 주민들의 약탈행위나 집단소요로 다양한 범죄가 나타날 가능성이 높아진다. 북한체제가 붕괴되고 국군이 북한 지역을 접수하여 저항세력과 무장 세력의 활동을 제거하면 경찰은 경력을 투입하여 사회질서를 회복시켜야 한다. 북한지역에 우리의 경찰인력을 투입하여 정상적인 치안활동을 수행하기 위해서 먼저 인민보안성을 재정비한 후 과도기적 현상에서 나타날 수 있는 각종범죄에 대처해야 한다.

이 글에서는 북한의 급변사태가 국가붕괴로 이어져 완전한 남북통합을 달성하고자 한국경찰이 북한지역의 치안을 담당한다는 가정 하에 그 대응책을 제언하고자 한다.

가. 범죄 예방책

북한의 급변사태는 그동안 쌓여왔던 주민들의 긴장감은 물론 개인적인 불평등과 상대적인 박탈감이 일시에 폭발하여 폭력을 동반할 수 있다. 북한의 급변사태가 사회적 해체로 이어져 시장경제로 통합될 경우 주민들은 심리적 충격을 받아 각종 사회일탈이나 범죄행위를 자행할 수 있다. 이러한 범죄는 급변사태와 함께 일시적으로 급증할 것이다.

1) 민생침해 범죄 예방책

북한지역의 경기침체와 고실업으로 상대적인 빈곤과 박탈감에 따른 민생침해 및 생계형 범죄가 급증할 것으로 예상됨에 따른 예방책을 강구해야 한다. 정부는 북한지역에 사회간접시설 투자, 공기업과 대기업의 이전 등을 검토하여 일자리를 창출해야 한다. 그리고 경찰은 방화나 손괴, 절도·강도·강간·폭력 범죄, 교통범죄, 취업사기, 성범죄 및 인신매매범죄, 마약범죄, 공직자의 부정부패, 국가재산 횡령과 사기범죄, 불공정 거래범죄 등의 범죄예방책에 대한 구체적인 매뉴얼을 작성하여 범죄발생시 즉각적인 대응책을 강구해야 하는 한편, 도보순찰 및 112순찰을 통한 경찰력 시위 및 적극적인 단속, 셉테드(CPTED)¹⁷³⁾ 무인카메라 등 선진국형 방범시스템을 도입해야 한다.

2) 특정인에 대한 테러 예방책

북한 사회주의 체제하의 기득권세력이었던 인민무력부·국가안전보위부·인민보안성 등 주민통제 및 탄압기관에 근무했던 자와 당원과 고위관료층은 주민들의 분노 대상으로 테러위협에 노출될 수 있다. 또한 남북통합을 반대하는 반통일 세력은 북한지역에 파견된 남한의 관료나 기업가들에 대해 테러를 감행할 수 있다. 이러한 현상은 남북통일 전후 초기단계에 빈발할 것으로 예상됨에 따라서 경찰은 이들의 신변보호에 대한 대비책도 강구해야 할 것이다.

173) 셉테드(CPTED·Crime Prevention Through Environmental Design)란 경찰관의 순찰활동 뿐만 아니라 주거환경과 감시장비 강화 등을 통해 범죄를 예방하는 선진국형 범죄예방기법이다. 범죄는 치밀하게 계획된 후에 저질러지기보다는 물리적인 환경에 따라 발생빈도가 달라진다는 개념에서 출발했다. 1970년대 미국에서 유래해 1980년대부터 캐나다·영국·호주·일본 등 선진국의 건축 관계법령에 반영됐다

3) 무분별한 집회·시위 예방책

북한 주민들은 통일이 되면 자유에 대한 잘못된 인식으로 무분별한 집회와 시위로 자신들의 의사를 표출하고자 할 것이기 때문에, 경찰은 시위·집회문화 정착에 대한 다양한 프로그램을 개발하는 등의 대응책을 강구해야 한다. 불법시위에 대해서는 정치적 논리가 아니라 법규에 따라 강한 처벌을 시행함으로써 시위학습 효과를 차단해야 한다.

4) 통일반대 저항세력 차단

북한지역의 기득권을 독점했던 당·정·군내 수구세력들이 정보·공안기구의 잔존세력과 연계하여 군사적 도발, 대규모 소요, 국가산업기관에 대한 불법과업 및 태업 등을 주도할 것에 대비하여 경찰은 첩보·정보 수집과 더불어 경비대책을 강구해야 한다. 그리고 국경지역의 범죄 진압을 위해 국경수비대를 창설하고, 해외범죄 조직과 연계된 마약과 밀수범죄, 외국인 범죄 등에 대비한 경찰력을 보강해야 할 것이다.

5) 기타

남북통일이 되면 북한지역에도 자본주의 사회에서 발생할 수 있는 다양한 범죄가 발생하게 되기 때문에, 남한경찰의 범죄대책을 통일국가에 확대 시켜야 할 것이다. 그리고 보다 선진화된 범죄예방 장비와 범죄예방 프로그램을 도입하는 등의 조치를 취해야 할 것이다.

나. 사회안정화 대책

남북통일 후 북한지역의 주민들은 자본주의에 대한 부적응으로 인한 정체성 혼란과 더불어 통일 반대세력의 저항, 생계형 범죄와 민생범죄의 급증으로 심각한 치안부재 현상이 동반될 수 있기 때문에, 국가경찰이 북한지역의 치안을 담당하게 되면 최우선적으로 사회안정화 작업에 착수해야 할 것이다.

북한 지역과 주민들의 의식성향을 가장 잘 파악하고 있는 기존의 보안원(경찰)이나 북한 출신자를 경찰관으로 신규 채용하여 치안을 담당하게 하면 조기에 사회를 안정화 시킬 수 있을 것이다. 보안원은 오랫동안 집단주의, 조직사회, 계획사회의 사회구조 아래서 생활하여 왔기 때문에 개방적인 일반인보다 통일경찰로 적응이 좀 더 용이할 것이다. 독일통일 후 관료조직 내부에서의 동서독 경찰통합이 타 분야보다 모범적으로 수행된 바 있다.¹⁷⁴⁾ 반면에 주민들로부터 과거 권위와 탄압에 대한 부정 인식이 팽배한 점을 고려하여 보안원에 대한 재교육을 실시하여 현장에 투입하는 방안을 강구해야 한다. 이를 위해서 재교육 프로그램을 개발하고 재교육시설을 확보해야 한다. 특히 기존 보안원의 의식을 전환시켜 정체성을 확립시키고, 북한 주민들의 경찰에 대한 인식을 바꾸기 위한 '동화교육'은 재교육 프로그램에 반드시 포함시켜야 한다.

다. 선무활동

북한의 급변사태가 국가붕괴로 이어져 흡수통합 되는 과정에서 약탈, 폭력 등 범죄행위가 급증하여 사회혼란이 일어날 수 있다. 우리경찰이 북한지역의 치안을 담당하게 되면 취약지역에 우선적으로 경력을 투입하여 사회질서를 회복하는 것과 함께 방송을 비롯한 언론매체를 통한 선무활동을 전개해야 한다. 선무방송 시나리오는 사회질서 회복을 위한 주민

174) 기광도, 『체제통합에 따른 사회변화와 범죄양상』, 192면.

들의 행동수칙이나 협조 사항, 경찰활동 사항, 치안유지 상태 등 치안활동을 수행하는 과정에서 발생할 수 있는 다양한 요인들을 고려하여 주민들의 불안감을 해소시키는 방향으로 작성하면 될 것이다. 이러한 선무활동을 통해 경찰은 북한 주민들로부터 신뢰를 받을 수 있고 빠른 시간 내에 사회가 안정될 수 있을 것이다.

라. 인민보안성의 재정비

북한 지역의 치안활동은 남북한의 경찰체제를 잠정적으로 유지하는 방안과 새로운 경찰을 창설하는 방안 그리고 북한의 경찰을 남한경찰에 흡수 통합하는 방안을 고려할 수 있다. 이 세 가지 고려방안 중에서 어느 한쪽의 경찰을 통합하는 형식을 취한 기본 틀 속에서, 우리의 경찰체제를 중심으로 인민보안성을 통합하고 북한경찰의 불필요한 조직과 인력을 재정비하는 방식을 고려해 볼 수 있다.

그러나 북한경찰 조직의 대폭적인 감축으로 전역된 보안원의 사회복귀 및 적응문제는 갈등의 원인이 될 수 있다. 경찰 내부에서는 부분적으로 흡수한 보안원 및 북한지역 출신자로 채용된 자들의 적응문제가 또 다른 갈등 요인으로 작용할 수 있다.¹⁷⁵⁾

따라서 경찰은 북한지역의 치안대책에 필요한 다양한 갈등 요인들을 면밀히 검토하여 이에 대한 구체적인 로드맵을 수립하여 시행해야 한다. 통일독일 경찰통합은 하나의 모범사례로 받아들일 수 있을 것이다. 남북한 경찰통합 방안은 다음 항목에서 상세히 다룰 것이다.

175) 보안원 출신자에 대한 계급, 임금 및 연금산정문제, 기타 사회복지적 대응문제, 전역 인민보안원에 대한 연금지급문제 등도 갈등 요소가 될 수 있다.

3. 남북한 경찰통합 방안¹⁷⁶⁾

남북한 경찰통합 모델은 남북한 통일방법(흡수통일, 연방제통일, 무력통일 등)에 따라 달라질 수 있겠으나, 이 글은 기본적으로 북한의 급변사태가 국가붕괴로 이어져 흡수통일이나 남북한의 합의에 의한 자유민주주의 통일유형을 전제로 하고 있다. 이러한 원칙하에 남북한 경찰통합 방향은 남한경찰 주도하에 이루어져야 한다. 즉, 통일한국은 자유민주주의 이념적 토대 위에 시장경제가 기능하는 사회구성체이어야 한다는 점에서 통일경찰체제의 중심은 한국경찰이 되어야 한다.

가. 남북한 경찰 비교

남북한 분단 이후 경찰조직은 각기 다른 체제의 치안질서와 특수임무를 수행하여 왔기 때문에 그 어느 분야보다도 극단적으로 이질화되어 왔다. 남북경찰 교류·협력 등을 통한 동질성회복을 위한 노력은 중요한 위치에 있다. 이를 위한 기초 작업으로 남북한의 경찰조직을 비교하여 유사점과 차이점을 도출해 내는 작업은 남북한 경찰통합이 본격적으로 추진될 때, 유용한 기초 자료로 활용될 수 있다.

176) 이하 인민보안성은 전현준의 『북한의 사회통제 기구 고찰』, 17-29면; 경찰청, 『북한의 경찰』 (내부자료), 2001(배무종, “남북한 경찰통합방안 연구 -남북경찰체제통합에 따른 법률적검토를 중심으로-”, 고려대 법무대학원 석사논문, 2002, 32-66면에서 재인용); 유동열, “북한의 경찰체제 분석”(『공안논총』 제13집, 용인: 공안문제연구소, 2001), 37-65면; 유동열, “남북통일대비 경찰통합 방안”(『민주사회연구』 제17권 제3호, 용인: 공안문제연구소, 2005), 100-103면; 국정원, “북한 인민보안성 실체(1)~(12)”(『주간대공정보』, 국정원, 2006) 참조하여 재정리하였음. 전현준은 인민보안성(사회안정성) 출신 탈북자들과의 면담을 통해 수집한 자료를 정리하고 있다. 면담한 탈북자들의 가명은 황정수(1997년 탈북), 김영수(1999년 탈북), 김경호(1988년 탈북), 이상호(1998년 탈북), 심상영(1999년 탈북) 등이다.

1) 조직의 유사점과 차이점 비교¹⁷⁷⁾

가) 유사점

남북경찰 조직의 다음과 같은 유사점은 남북한 통합시 경찰통합에도 긍정적인 요인으로 작용할 수 있다.

첫째, 남북한 경찰조직을 검토해보면 남북한 경찰 공히 중앙집권적 국가경찰 제도를 도입하고 있으며, 계층적 조직구조가 유사한 점을 발견할 수 있다. 남북한은 중앙본부의 경찰청과 인민보안성을 정점으로 광역시·도의 지방경찰청과 직할시·도의 보안국을 두고 있으며, 그 하부조직으로 시·군·구의 경찰서와 시·군·구역의 보안서를 두고 있다. 그리고 대민접촉 조직인 지구대¹⁷⁸⁾·파출소가 있고, 북한은 리·동·노동자 구역에 보안소를 두고 있다.

둘째, 남북한 경찰은 일반 행정조직과는 달리 독자적인 계급구조를 가지고 있다. 북한은 군사칭호를 사용하고 있지만 <표 4-5>에서와 같이 남북한 경찰은 유사한 계급체계를 가지고 있다.

나) 차이점

남북한 경찰조직의 차이점은 남북경찰 통합 과정에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 남북한 경찰통합의 효율성을 극대화하기 위해서는 북한 경찰조직과 기능을 재정비해야 한다. 남북한의 경찰 조직을 비교해보면 다음과 같은 차이점을 발견할 수 있다.¹⁷⁹⁾

177) 이항우, “북한 경찰조직의 기능적 특성”(『한국공안정책학회보』 제6호, 서울: 한국공안행정학회, 1997), 185-188면 참조; 이철성, “통일대비 남북한 경찰통합방안 연구”, 연세대 행정대학원 석사논문, 92-94면; 경찰청, 『북한의 경찰』, 배무중, “남북한 경찰통합방안 연구”, 63-66면에서 재인용; 남궁승필, “남북한 통합경찰체제 구축방안에 관한 연구”, 80-81면; 유동열, “남북통일대비 경찰통합방안”, 95-97면을 참조하여 재정리.

178) 치안수요 실정에 맞게 수개의 파출소를 통합하여 지구대로 운용하고 있다. 지구대를 운영할 수 없는 지역범위가 광범위한 면단위 지역 등은 파출소를 운영되고 있다.

첫째, 남북한의 경찰조직은 기본적 기능과 역할에서 차이를 보인다. 남한은 공공의 안녕과 질서 유지라는 보편적 치안기능에 치중하고 있지만, 북한은 정권과 체제유지라는 특수성에 최우선적 순위를 두고 있다. 그리고 남한경찰은 국민들을 위해 최고 품질의 치안서비스를 제공하고 있으나, 북한경찰은 주민들을 지배하고 통제하는 등 군림하는 자세를 유지하고 있다.

둘째, 북한경찰의 업무는 남한경찰에 비해 매우 광범위한 임무를 수행한다. 즉, 공민등록업무, 국가기관 건설업무, 교화소, 외화벌이 등 일반 행정업무까지 담당하고 있다.

셋째, 남북한은 치안수요의 양과 범죄발생 유형이 상이하다. 남한의 경우 민생범죄의 증가로 치안수요가 급증되고 있는 반면에, 북한은 일반 범죄사범은 적은 반면에 전체 범죄 중 경제사범, 반국가사범이 차지하는 비중이 높다.

넷째, 북한의 보안원(경찰)은 사건이 발생하게 되면 그 사건 해결의 주체는 보안원이 된다. 검사는 예심원이 작성한 기소장에 대해 승인여부만 결정하는 일에 집중하고 있다. 직접수사는 보안원의 주요 업무로 하고 다만 검사는 수사 참여적 역할보다는 보안원의 수사를 지휘하고 통제하는데 역점을 두고 있는 특징을 보여주고 있다.¹⁸⁰⁾ 북한이탈주민들은 인민보안성이 완전히 독립적인 수사권을 행사하고 있는 것으로 진술하고 있다. 북한의 인민보안성의 형사처리 관련부서의 업무와 편제는 <표 4-4>와 같다.

179) 배무중, “남북한 경찰통합방안 연구”, 64면.

180) 통일교육원, 『2001 북한이해』 (서울: 통일교육원, 2001), 56면; 북한연구소, 『북한의 개정 형사소송법 개요』 (서울: 북한연구소, 1992), 85-86면.

<표 4-4> 인민보안성 형사처리 관련부서의 업무와 편제¹⁸¹⁾

부서		담당 업무	편제
안전사업 1부	감찰 지도 국 (1국)	<ul style="list-style-type: none"> · 인민보안성 본부 국·처 및 각 도·직할시 보안국 지도·통제와 업무 종합(前 종합지휘국 업무) * 2004년 4월 인민보안성 개편시 참모부서인 '종합지휘국'(1국)을 해편하면서, 동 업무를 이관 · 범죄정보 수집·적발, 사건조사 후 예심국에 인계, 각종 포고령 등 지시내용 전파 및 이행실태 감독 · 각종 '그루빠' 지도·감독, 산하 도·직할시 보안국에 감찰지도원 파견 등 감찰업무 지도·감독 · 공장·기업소·협동농장 등에서 발생하는 경제범죄 기획수사 및 감시·감독 · 각종 사건·사고 발생건수, 구류장 구속인원, 체포건수 등 산하기관의 일일상황 종합 	<ul style="list-style-type: none"> · 편제는 국장(중장), 부국장 2명(소장), 부장(대좌), 부부장(상좌), 책임부원(상좌), 부원(중좌) 등 대부분 김일성대학교 법학부 출신으로 구성 · 산하 부서는 경제감찰부, 일반감찰부, 과학기술 감찰부(1999년 신설) 등이 있음
	수사 국 (4국)	<ul style="list-style-type: none"> · 각종 일반범죄 사건 수사(범죄자 체포, 현장검증, 혈액·필적감정)와 도·직할시 보안국의 과학수사활동의 지도·감독 * 인민보안성 수사국은 중앙당에서 하달하는 '김정일 방침사건' 수사로 일반범죄사건에 투입할 인력부족으로 수사업무에 차질이 있는 것으로 알려져 있음 	<ul style="list-style-type: none"> · 편제는 국장(소장), 부국장(대좌), 부장(상좌), 책임부원(상좌), 부원(중좌) 등으로 구성
	예심 국 (6국)	<ul style="list-style-type: none"> · 산하 도·직할시 보안국 예심업무 지도·감독 · 미해결 사건에 대한 수사 및 범죄자 체포 · 감찰·수사 부서에서 인계된 범죄 혐의자에 대해 심문을 통한 여죄 추궁, 범증 확보, 사건 검찰소 송치, 재판에 의한 형 확정시까지 구류장 설치운영·감독 * 예심은 보안국 감찰 및 수사 부서들의 유죄확정 증거자료와 물적 증거들에 대해 재확인하는 작업을 하는 사건처리의 최고 전문가들이 활동 	<ul style="list-style-type: none"> · 편제는 국장(중장), 부국장(소장), 부장(대좌), 책임부원과 상급예심원(상좌), 예심원과 부원(중좌) 등으로 구성
안전사업 2부	교화 국 (3국)	<ul style="list-style-type: none"> · 범죄자 수용 관리 · 북한 전지역의 교화소·노동교양소(노동단련대)·인민보안성 담당 관리소에 대한 업무 지도·통제·감독 · 사면·감형·기한전 출소 등 행형(行刑) 업무 수행 * 정치범·반국가사범을 수용하는 관리소(일명 정치범수용소)는 국가안전보위부에서 운영 	<ul style="list-style-type: none"> · 편제는 국장(중장), 부국장(소장), 부장(대좌), 교양소장(상좌), 부소장(중좌), 관리지도원(대위편제), 계호원(하사관) 등으로 구성, 산하에 외화별이전담과인 원천동원과 운영
과학기술 부문	형사 감정 국 (9국)	<ul style="list-style-type: none"> · 인민보안성 수사국 및 산하 도·직할시 보안국에서 의뢰한 사건 증거자료(지문·혈액·정액·모발 등) 및 토지·기계·전기 등 각종 기술분야 감정업무 수행 	<ul style="list-style-type: none"> · 편제는 국장(소장), 부국장(대좌), 부장(상좌), 부원(중좌) 등으로 구성, 안전기술국 지문관리부가 최근 형사감정국에 흡수된다는 설(說)이 있으나 그 결과는 미확인

181) 이철성, “통일대비 남북한 경찰통합방안 연구”, 82-87면 참조; “북한 인민보안성 실체 (5)~(6)” 재정리.

다섯째, 경찰에 대한 주민들에 대한 인식 차이가 상이하다. 남한의 경찰은 치안 서비스에 대한 국민들의 만족감이 대체로 양호한데 비해 북한 주민들의 경우 인민보안원에 대한 인식이 매우 적대적이다.¹⁸²⁾

여섯째, 남북한 경찰조직의 편제나 계급구조가 상이하다는 점이다. 남한경찰은 상하계급구조인 반면에 북한 경찰조직은 준 군대식 계급구조로 이루어져 있다. 특히 북한의 경우 리단위 공장·기업소단위까지 경찰조직이 편제되어 있다.

2) 기능과 인사 비교

가) 기능

한국의 경찰은 주민보호와 범죄의 예방과 진압, 수사, 교통관련업무, 치안 질서유지 등 국민의 공공안녕과 질서유지를 담당하고 있다. 그러나 북한경찰은 이러한 업무 외에도 공병총국의 지하철 건설공사, 지상과 지하의 특수시설, 발전소 건설 및 국가의 공공건물의 건설공사, 도로총국 및 국토총국의 일반도로 및 고속도로 건설과 관리·보수, 교화국의 복역자 및 교화소 관리, 지하철관리국의 지하철 운영과 관리 등 특수 임무를 담당하고 있는데, 이러한 임무는 한국의 정부기능에 해당하는 국토해양부, 법무부, 지하철 공사 등에서 취급해야할 업무들이다.

한국의 경찰업무와 관련된 호안국의 재해사건·사고예방 및 위생검열, 주민등록국의 신분증 등록·인구동태과약과 공민증발급, 반항공처의 민방공업무 등은 한국의 행정안전부에서 담당해야할 업무이다. 특히 한국경찰의 경우 경비 기능에서 담당하고 있는 대간첩작전 임무는 장기적인 안목에서 국방부로 이관해야 할 사항이다.¹⁸³⁾

182) 박완신, 『신북한행정론』(서울: 지구문화사, 1995), 500면.

남북한의 경찰조직과 기능을 비교하여 정리하면 <표 4-5>과 같다.

<표 4-5> 남북한 경찰조직 및 기능 비교¹⁸⁴⁾

구분	북한	남한
기관 명칭	인민보안성(국가경찰)	경찰청(국가경찰)
총수	인민보안상(차수: 장관급)	경찰청장(치안총감: 차관급)
구성원 명칭	인민보안원	경찰관
공식창설일	1945.9.9	1948.10.21
핵심임무	수령·당정권보위(정권과 체제유지)	국가치안(국민의 공공 안녕과 질서유지)
위상	북한권력의 핵심 축	민주경찰
권력구조	준 군대식 계급구조	관료적 상하계급구조
특별임무	당 정치 사업, 주민등록업무, 소방업무, 교화사업, 건설공병업무, 화폐발행, 철도·지하철관리, 국토관리, 여행증명서 발급, 외화벌이 사업 등 일반 행정업무까지 담당	없음
소속	내각(실체는 국방위)	행정안전부 외청
수사권	인민보안원이 수사권행사(예심) · 검찰은 예심원이 작성한 기소장에 대한 승인 여부만 결정하고 경찰수사 지휘·통제	없음
조직형태	인민보안성 보안국(직할시, 도) 보안서(사군구역) 인민보안소(노동·노동자구역) * 리단위 공장·기업소 단위까지 조직이 편제되어 있음	경찰청 지방경찰청(광역·시·도) 경찰서(사·군·구) 지구대·파출소(읍·면·동)

183) 나용찬, “남북한 통일과 경찰통합에 관한 연구”, 경기대 석사논문, 1998.12, 79-80면, 이철성, “통일대비 남북한 경찰통합방안 연구”, 연세대 행정대학원 석사논문, 94면; 유동열, “북한의 경찰체제 분석”, 64-65면; 임용환, “통일과정에서의 남북한 경찰통합방안에 관한 연구”, 고려대 석사학위논문, 2004, 65면 등을 참조하여 재정리.

184) 박기륜, “통일에 따른 한국경찰기구 통합모형에 관한 연구”, 51면; 이철성, “통일대비 남북한 경찰통합방안 연구”, 94면; 남궁승필, “남북한 통합경찰체제 구축방안에 관한 연구”, 84면;

중앙편제	인민보안상 참모장, 부상 10명 국장(20여 개국) 처장 과장	경찰청장 차장 국장(7국) 심의관 과장
지방편제	12개 시(직할시)·도 보안국 200여개 보안서 4,000여개 인민보안소	16개 지방경찰청 234개 경찰서 824개 지구대·524개 파출소 * 2006년 5월 기준
인원규모	일반보안원: 8만명 인민경비대원: 10만명 계: 18만명	경찰관: 9만5천여명('05년말) 전의경: 4만여명 계: 13만 5천여명
	* 전의경의 인원은 정원 4만7천명에 현원이 4만여명으로 추산	
계급구조	차수 대장, 상장, 중장, 소장 대좌, 상좌, 중좌, 소좌 대위, 상위, 중위, 소위 특무상사, 상사, 중사, 하사 초기 특무상사, 상사·중사·하사 * 21개 계급	치안총감 치안정감, 치안감, 경무관 총경, 경정, 경감, 경위 경사, 경장, 순경 * 11개 계급
	상급병사, 중급병사, 초급병사, 전사(병·전사)	수경, 상경, 일경, 이경(전경·의경)
	* 북한은 준 군인호칭을 사용하며 군인계급과 동일 · 인민보안원 청색바탕에 노란색계급장 · 인민군 붉은색바탕에 노란색계급장	
분야별 부서	총무 경비, 작전, 반항공 호안 교통 감찰 수사 예심 통신 반탐 외사 후방	경무(서무) 경비, 작전 생활안전 교통 정보, 형사, 감찰 수사, 형사 수사, 형사 통신 정보, 보안 외사 경무(보급, 장비)
교육기관	정치대학 정치대학 분교 정치대학 강습소 지방 정치학교 공병대학	경찰대학 경찰종합학교 중앙경찰학교 지방경찰학교

수용시설	대기실 집결소 교화소 관리소	대기실 유치장
부속기관	인민보안성 병원 기술감정소	경찰병원 과학수사연구소
기타	자동차 심사소	운전면허시험장
기능	수령의 홍호보위 사업, 당과 국가의 보안 사업 총괄, 치안질서와 유지, 주민의 사상동향 감시, 철도·지하철관리, 건설공병·국토관리, 위생검열, 소방업무, 화폐발행, 출입국관리, 해외공관사업, 교화사업, 주민등록업무, 여행증명서 발급, 외화벌이 사업, 민방공업무 등	국민의 생명과 재산보호, 범죄의 예방·진압 및 수사, 경비·요인경호 및 대간첩 작전의 수행, 치안정보의 수집·작성 및 배포, 교통단속과 위해의 방지, 기타 공공의 안녕과 질서 유지 등

위의 <표 4-5>에서와 같이 남북한의 경찰조직과 기능의 차이는 과거 동서독의 경우보다 더 크다고 할 수 있다. 남북한 상호간에 다른 기능을 통합 경찰에 어떻게 조정해야할 것인가에 대한 문제점을 검토해야 할 것이다.

나) 인사관리

남한의 경찰은 우수인력의 충원 및 양성에 목적으로 두고 있다. 북한 경찰의 경우 인력관리는 과도한 중앙집권과 당중심의 통치구조로 인해 당성과 수령에 대한 충성심이 가장 중요한 기준이 되고 있다. 이러한 인력관리 목표상의 차이는 양국의 국가이념과 통치구조의 극단적인 상이성에서 비롯된 것이다.

경찰관 채용에 있어서도 남한의 경우 연령과 같은 일부제한 조건을 제외하면 모든 국민에게 균등한 기회를 부여하는 공개경쟁이 원칙이나, 북한의 경우에는 사상(당성)과 같은 사전 신원조사를 통해 추천·결정하는

이석현, “통일 이후 남북한 경찰 통합에 관한 연구”, 원광대 석사논문, 2003, 59면; 배무중, “남북한 경찰통합방안 연구”, 65-66면; 유동열, “남북통일대비 경찰통합방안”, 97-99면 참조 재구성.

선별적 모집을 채택하고 있다. 결국 남북한 경찰통합과정에서 통합경찰이 인사관리의 이질화를 어떻게 극복하느냐가 관건이 될 것이다.¹⁸⁵⁾

나. 경찰통합의 원칙과 모델

1) 경찰통합의 기본이념

남북 통합경찰은 ‘민주성·중립성·형평성·독립성’이라는 다음과 같은 기본이념이 전제되어야 한다.¹⁸⁶⁾

첫째, 통합경찰은 민주정신을 보장해야 한다. 경찰활동은 국민 개인의 자유와 권리를 보호하고 공공의 안녕과 질서를 유지하는 것이라고 할 때 통합경찰 제도는 민주정신을 보장하는 법적·제도적 장치가 필요하다.¹⁸⁷⁾

둘째, 통합경찰은 정치적 중립¹⁸⁸⁾을 보장해야 한다. 북한 경찰은 당성과 수령에 대한 충성심을 기본임무로 하는 김정일 독재체제 유지의 충실한 시녀이다. 남한경찰 또한 행정안전부의 외청으로 수사권 독립을 보장받지 못하는 등 과거 정치적 영향력을 받았다. 경찰이 정치적 중립이 지켜지지 못하면 국민의 자유와 권리가 침해당한다. 통합경찰은 특정 정당이나 권력구축 과정에 개입되거나 특정 정당이나 권력으로부터 부당한 영향을 받지 않도록 경찰공무원에게 정치적 중립이 보장되어야 한다. 그리고 행정안전부 장관의 실질적인 지휘·감독 대신 독자적인 역할을 수행

185) 김주전, “통일한국에 대비한 경찰력 배치 방안”, 부산대 석사논문, 2003, 117면, 참조

186) 박기륜, “통일에 따른 한국경찰기구 통합모형에 관한 연구”, 136-143면; 남궁승필, “남북한 통합경찰체제 구축방안에 관한 연구”, 150-153면 참조.

187) 이황우, “지방자치와 경찰의 정치적 중립화방안”(『공안행정논총』 제4호, 동국대 공안행정연구소, 1989), 77-78면 참조.

188) 경찰의 중립성이란 일반적으로 경찰이 특정 정당이나 특수 계층의 이익을 위하여 봉사하는 기관이 되어서는 안되고 국민전체를 위한 봉사기관이 되어야 한다는 의미이다(이황우, 『경찰행정학』, 법문사, 1994, 46면).

할 수 있도록 정부의 독자적인 부처로 격상시켜야 한다. 즉, 국무총리 소속하에 국가경찰위원회를 설치한 후 동 위원회 관리 하에 가칭 ‘경찰 행정부’ 또는 ‘국가치안부’를 두고 위원장을 국무위원으로 보하는 방안을 강구할 수 있다.

셋째, 통합경찰은 사회적 형평성¹⁸⁹⁾이 보장되어야 한다. 남북통일과 통합경찰은 남한주도로 이루어져야 하기 때문에 상대적으로 북한 주민들의 불만이 높아질 수 있고 치안서비스가 소홀해질 수 있다. 북한지역에 선진화된 치안서비스를 제공하고자 적극적인 예산과 장비를 지원하여 치안편차를 해소해야 한다.

넷째, 통합경찰은 독립성이 보장되어야 한다. 한국경찰은 수사 분야에서 검찰의 지휘·통제를 받고 있어 정책결정의 주체로서의 독자성이 훼손되고 있다. 통합경찰이 수사의 독자적 권한이 없이 책임만 있을 경우 정치적 중립성을 보장받기 어려울 것이다. 통합경찰의 경우 검찰과 경찰의 관계가 지시와 복종이 아니라 공정성을 위한 선의의 경쟁과 상호견제 관계로 전환되어야 한다.

2) 경찰통합의 원칙

이 글에서 사용하는 경찰통합의 의미는 두 개 이상의 경찰단위가 상호 협력과 공조를 통해 공동이익을 추구하고자 하나의 경찰단위로 통일되는 과정이나 그 상태를 의미한다.¹⁹⁰⁾

189) 사회적 형평성이란 사회질서의 가치관을 반영하는 것으로 자유와 평등의 가치관을 종합한 관념으로서 동등한 자유와 합당한 평등, 즉 언제나 사회적·경제적·정치적 환경이 열세한 계층에게 보다 많은 그리고 양질의 서비스를 제공해야 하는 것을 의미한다(이황우, 『경찰행정학』, 법문사, 2002, 36면).

190) 경찰통합은 나이(Nye)의 통합유형에 따르면 정치통합의 일부로서 하나의 경찰단위가 되기 위해서는 단일정책수립기관이 형성되어야 하며(기관통합), 대내외 정책이 한 가지로 되어야 하고(정책통합), 주요사태 판단에 대한 공통된 태도를 가질 수 있어야 하고(태도통합), 나아가서

경찰통합은 과정론적 접근방법에 따르면 체제통합¹⁹¹⁾의 하나이고, 기능행태적 접근방법에 의한 분류로는 정치통합의 한 부분에 해당한다. 경찰통합은 대개 분단국의 국가통합 직전 또는 이후에 이루어지는 통합이다. 내용적으로는 상이한 두 체제의 정치적 통합으로 인한 중앙 및 지방 경찰 조직의 변화, 경찰조직의 계층구조에 대한 개편이나 조정, 단일의 경찰공무원제도 구축, 국가통합에 따른 문제점 해결을 위한 임시적 조직 설치 등이 해당된다. 그러나 경찰통합은 단순히 경찰조직의 개편, 경찰공무원 제도의 확립, 경찰구역의 조정만을 의미하지는 않는다. 경찰통합 및 과정을 통해 새로운 경찰체제의 구축 내지는 경찰개혁을 시도할 수 있다는 점에서 보다 포괄적인 의미를 담고 있다.¹⁹²⁾

남북한 경찰통합은 기존의 남북경찰을 하나의 단위로 합치는 조직적 결합과정일 뿐만 아니라 남북한 경찰 상호간과 경찰과 국민간에 발생할 수 있는 갈등을 극복해가는 과정이기도 하다.¹⁹³⁾ 남북경찰 통합은 다음과 같은 원칙이 선행되어야 한다.¹⁹⁴⁾

첫째, 경찰통합은 법치주의와 국민의 기본권이 보장되고 남북한을 통해 전국적인 지지를 받을 수 있는 정통성을 확보해야 한다. 또한 경찰행정에 대한 효과적인 통제와 시민적인 참여가 보장되어야 한다.

둘째, 남북한간의 지역적 갈등을 해소할 수 있는 경찰체제가 구축되어야 한다. 이러한 경찰체제가 이루어질 때만이 내적통일에 기여할 수 있

는 구성원 사이에 하나의 공동체에 속하고 있다는 유대의식이 형성되어야 한다(안전공동체) (J.S. Nye, Peace in Parts : Integration and Conflict in Regional Organization, Boston : Little Brown, 1971, 24-25).

191) 심익섭, 『독일 통일과 행정통합에 관한 연구』(서울: 서울대 지역종합연구소, 1994), 15면.

192) 남공승필, “남북한 통합경찰체제 구축방안에 관한 연구”, 135면.

193) 남북한 경찰통합은 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야의 통합과 연계되어 상호 보완적으로 이루어져야하고, 다른 분야의 통합이 진행되는 과정에서 발생할 수 있는 각종 문제점과 혼란을 해결조정하고 동시에 이들 통합이 보다 원활하고 효율적으로 이루어질 수 있도록 지원하는 역할도 수행해야 한다(임용환, “통일과정에서의 남북한 경찰통합방안에 관한 연구”, 102면).

194) 위의 논문, 107-110면.

다. 분단국가의 경찰통합 사례를 보면 피통합국가에 대한 통합국가의 과도한 행정지원이 현지주민들의 소외감을 초래한 적이 많다. 이는 내적 통합의 실패로 이어져서 장기적으로 사회불안과 정치적 불신의 원인이 되고 있다. 독일과 베트남의 경우 통일이후 서독과 북베트남 인사에 의한 지나친 권력독점이 내적 통합에 저해요인으로 작용한 바 있다.

셋째, 경찰통합 후 당면문제를 효율적으로 해결하고 정치·사회적 안정을 이룩할 수 있는 경찰체제를 구축해야한다. 경찰조직의 능력을 제고하기 위해서는 통일이후 북한출신 인사들에 대한 지역안배나 무조건적인 배제보다는 능력위주의 인사와 경찰조직의 지휘체계가 유지될 수 있는 범위 내에서 화합적인 조직이 이루어지도록 해야 한다.¹⁹⁵⁾

넷째, 경찰통합은 통일된 지휘체계가 유지되어야 한다. 경찰통합이 사회적, 경제적, 문화적 통합과정에서 발생할 수 있는 각종 문제점과 혼란을 조기 해결·조정하고, 동시에 이들 통합이 보다 원활하고 효율적으로 이루어질 수 있도록 지원하는 역할도 수행해야 하기 때문이다. 지나친 지역안배 권력구조로 인하여 합의에 의한 통일이 실패하고 내전을 겪게 된 예멘의 예는 좋은 교훈이 될 수 있다. 즉, 남북예멘은 ‘일대일’ 통합 원칙에 입각하여 남북예멘의 정치엘리트와 관료들의 기득권을 침해하지 않은 권력안배가 통일을 촉진시킨 결정적인 요인이 될 수 있었으나, 결과적으로 기계적이고 형식적인 통합은 중앙정부의 행정조직을 사실상 이원화시킴으로써 행정의 비대화와 비효율성을 초래하였다.¹⁹⁶⁾ 또한 정치적 통합은 중앙행정조직에 국한되었을 뿐 부족사회와 지방행정조직은 여전히 통일 이전의 상태에 머물러 있었다.¹⁹⁷⁾ 특히 통일정부가 군과 경찰 등에 대해 물리력을 통해 통일적으로 장악하지 못한 채 이들 조직이 여

195) 독일의 경우 공산당당원들이 대부분 차지하고 있던 국장급 이상 전원을 포함하여 구동독 전체 공무원 200만명 중 140만명이 해임되었고, 잔류한 60만명도 재교육을 거쳐 재임용 여부를 판정받도록 하였다(통일원, 『통독 2주년 보고서』, 통일원, 1992, 3면).

196) 김국신, 『예멘 통합 사례연구』, 민족통일연구원, 1993, 124면.

197) 유지호, “예멘통일이후 문제점”, 『예멘통일의 문제점』, 민족통일연구원, 1994, 3면.

전히 과거 남북예멘의 지휘체계 하에서 각기 움직이고 있었기 때문에 남북예멘간의 충돌 가능성은 상존하고 있었다.¹⁹⁸⁾

결국 경찰통합은 국가통합 과정에서 정치체제 통합 후 하위체제로 시작되어야 한다. 그리고 하위체제의 통합이 뒤따르지 않는 정치적 통합은 불안정한 국가통합에 불과할 뿐, 완전한 국가통합에 결정적인 걸림돌로 작용할 수 있다. 남북예멘의 경우 평화적 방법에 의하여 정치적 통일이 이루어졌으나 하위체제의 통합노력이 부족하여 결국은 내전을 통한 재통합을 경험할 수밖에 없었다는 점에 주목할 필요가 있다.

3) 남북한 경찰통합 모델

남북한의 통일은 새로운 국가체제를 구축하는 계기가 되고, 새로운 행정 수요를 창출할 수 있다. 이러한 변화들은 통일방법이나 통일국가의 모형에 따라 남북한 경찰통합의 방식도 다르게 전개될 수 있다. 예상되는 남북한의 통일방식을 고려하여 경찰통합의 모형은 흡수통합,¹⁹⁹⁾ 연방식 통합(병합),²⁰⁰⁾ 흡수+병합의 세 가지 방안을 상정해 볼 수 있다.

198) 김국신, 『예멘 통합 사례연구』, 110면.

199) 남북통일이 정치, 경제, 군사적 측면에서 통일독일과 같이 북한을 흡수하여 통일할 경우, 경찰 통합 역시 인민보안성을 흡수 통합하는 방안이 강구될 수 있다. 그러나 우리가 추구하는 평화적·단계적 통일방식과는 배치되는 문제점을 안고 있다. 흡수통합의 경우 그 절차가 단순하고 완전통일에 대한 남한국민의 우월감을 고취시킬 수 있는 장점이 있으나, 통합경찰이 이질화된 남북주민의 감정을 만족시키기에는 많은 문제점이 따를 수 있다. 서독경찰에 의해 흡수 통합된 동서독 경찰통합의 문제점을 고려해 볼 때, 현실적으로 남한에 의한 흡수 경찰통합 방안은 인적, 물적 비용 등에 필요한 막대한 예산은 전적으로 남한에서 부담하기 때문에 국민들을 설득해야 하는 등의 문제점이 내포되어 있다.

200) 연방식(병합) 통합방안은 상이한 남북한의 경찰 체도를 인정하고 양자가 교류체제를 제도적으로 정착시켜 점진적으로 통합하는 방식이다. 이 방안은 체제 이질화에 따른 상호 다양성과 차이점을 인정하고 법적으로 보장하여 양제도의 고유성을 최대한 허용하는 특징을 가진다. 그러나 연방식 통합은 남북 주민간의 이동이 없는 안정적인 정착이 있어야 하기 때문에 완전한 통합이라 할 수 없어 통일의 의미와 효과가 반감될 수 있다. 특히 이 방식은 예멘의 모자이크 통합방식과 유사한 경우로 예멘은 권력안배와 인력통합 등으로 방만한 조직 확대와 책임소재의 불분명, 행정의 낭비현상 등을 초래했다. 또한 통합된 각 행정부에서 남북예멘 출신 관료들

남북통일 과정에서 통일정부의 통치구조가 구체화되겠지만, 현 여건상 경제적·법적·제도적으로 우월하다고 입증된 남한 경찰체제를 중심으로 인민보안성의 조직과 기능 그리고 인적 자원 등을 병합하거나 감축하는 방안을 고려해야 할 것이다.

남북한 경찰통합 방안은 어느 한 특정 모델보다는 부분적으로 흡수와 병합방식인 ‘남북통합형(흡수+ 병합)’이 표준화 모델로 채택되어야 한다.²⁰¹⁾ 이 표준화 모델은 정치적·법적 통일과 함께 한국 경찰을 중심으로 인민보안성의 불필요한 조직과 기능, 예산, 장비를 과감하게 감축하고 인적 자원은 심사 후 재임용·재배치해야 한다.

다. 경찰통합 추진 방안

1) ‘경찰통합추진사업단’ 운용

북한의 급변사태가 국가붕괴로 이어지는 것과 함께 경찰청은 북한지역의 치안환경을 고려하여 경찰통합을 본격적으로 추진해야 한다. 이를 위해서 경찰청은 차장급을 단장으로 하는 가칭 ‘경찰통합추진사업단’을 설치·운영하는 방안을 검토해야 한다. 경찰통합추진사업단은 경찰통합의 기본방향 및 절차, 법규와 제도의 정비 등에 대한 장단기 대책 등 경찰통합과 관련된 문제들을 검토해야 한다. 경찰통합추진사업단 산하에는 경찰실무자와 각계 전문가들로 구성된 가칭 ‘총괄조정팀, 제도개선팀, 치안대책팀, 지원팀’을 두어 운영할 수 있다.²⁰²⁾

간의 침해한 경쟁적 세력화 현상이 나타났다는 점을 고려해 볼 때, 남북경찰 통합방식으로는 부적절한 것으로 판단된다. 다만 이 방식은 완전통합을 위한 과도기적 경찰체제 방식으로 운영될 수 있을 것이다.

201) 임용환, “통일과정에서의 남북한 경찰통합방안에 관한 연구”, 104면.

202) 위의 논문, 111-113면 참고.

첫째, 총괄조정팀은 남북경찰 통합의 기본방향 설정 및 각 팀 단위 업무를 총괄하고 조정하는 업무를 수행해야 한다.

둘째, 제도개선팀은 남북한 통합에 대비한 법규, 인사 및 교육, 조직, 시설 및 장비 등을 담당하기 위한 분야별 실무대책반을 운영할 수 있다. 독일통일 과정에서 베를린 내무성에 경찰통합을 위한 기획단 내에 실무 기획단을 구성하여 운영했던 것은 좋은 사례가 될 수 있다.

셋째, 치안대책단은 통일과정과 통일 후 담당하게 될 경무(인력 및 장비), 생활안전, 수사, 경비, 정보·보안, 교통 등 경찰의 각 기능별 치안대책반을 두어 운영하는 방안을 강구할 수 있다.

넷째, 지원팀은 통일전후 예상되는 남북한 경찰의 교류·협력 등 각종 지원업무를 담당해야 한다. 통일 후 북한지역 경찰기관의 인력부족 문제를 해결하고 남한주민들의 북한의 실상에 대한 이해증진을 도모하는 등의 사회안정화를 위해서 경찰인력을 양성하여 지원해야 한다. 특히 통일 후 심각한 남북한 경찰체제의 이질성을 해소하고 북한지역 내에 경찰조직체계를 신속하게 재정비하여 치안질서를 확보하기 위해서 특별시, 직할시 및 도 단위 경찰기관은 가칭 '북한경찰지원팀'을 설치하는 한편, 필요한 경우 독일 경찰통합의 경험을 반영하여 북한의 지방경찰청과 자매결연을 통해 지방청별 지원 및 협조체제를 갖추도록 한다. 남북한 경찰의 자매결연은 주민성향이나 지리적 여건 등을 고려하면 좋을 것이다.

이외에도 남북한이 정치적·법적 통일이 이루어지면 경찰통합 문제를 본격적으로 논의하기 위한 남북한 경찰수장(경찰청장-인민보안상)을 공동위원장으로 하는 가칭 '남북경찰통합위원회'를 구성하여 경찰통합을 위한 장단기 대책 등 경찰관련 중요 문제들을 논의하는 방안도 검토해야 할 것이다.

2) 경찰통합의 법령 정비

남북한 통합경찰 통합과 관련된 논의가 본격화되면 법률과 법령체제를 재정비해야 한다. 그러나 남북한 경찰은 이질화된 체제에서 발전되어 왔기 때문에 경찰통합을 위한 법령을 서로 만족한 차원에서 정비하기까지는 큰 난항이 있을 것이다. 이 경우 몇 단계에 걸쳐 법령정비를 계속했던 독일통일 사례를 참고하여 우리 실정에 맞는 법령을 정비하는 방안을 고려할 수 있다.

가) 법령구축의 기본방향²⁰³⁾

남북통합을 위해서는 가칭 ‘통일합의서체결 → 남북통합법 제정 → 분야별 과도기적 특별조치법 제정 → 통일헌법 제정 → 하위법령 제정과 개정’ 등의 순으로 법령정비가 이루어질 것이다.²⁰⁴⁾ 이 논의의 전제는 남북합의에 의한 자유민주주의 통일이기 때문에, 법령 정비시 법정신 및 법질서 구축의 모델은 남한의 법체계가 되어야 한다.

첫째, 남북경찰의 효율적인 통합을 위해서는 자유민주주의 국가의 기본원리인 법치주의 원칙하에 경찰관련 법령의 제정과 정비 등 충분한 법적 대응이 선행되어야 한다. 법적인 대비가 없는 임기응변식의 경찰통합은 엄청난 혼란과 후유증 그리고 저항을 가져올 수 있다. 원활한 경찰통합을 위해서 북한경찰의 실정을 고려한 후 경찰통합의 법적 근거가 되는 관련법을 제정하고 정비해야 한다.

법 정비를 위해서는 가칭 ‘통일합의서’에 경찰통합의 법적 근거가 되는 ‘구 조선민주주의인민공화국 인민보안성의 임무와 권한은 통합정부 경찰

203) 배무중, “남북한 경찰통합방안 연구”, 68-72면; 이철성, “통일대비 남북한 경찰통합방안 연구”, 106-110면; 유동열, “남북통일대비 경찰통합방안”, 100-103면 참조 재정리.

204) 배무중, 위의 글, 68면.

청 소속하에 귀속한다'(가칭)라는 조항을 포함해야 한다. 그리고 과도기적 경찰관련법령을 명시하여 북한지역의 치안공백을 최소화해야 한다. 과도기적 경찰법령은 남한의 경찰기능과 체제, 법령이 유효하도록 하는 한편, 한시적으로 가칭 '북한지방경찰청'이나 '인민보안성'에서 경찰권을 행사하는 방안을 강구할 수 있다.

둘째, '통일합의서'에 기초한 가칭 '남북통합법'에는 남북한 행정통합의 일환으로 경찰권 통합문제를 명시해야 한다. 남북통합법에 명시해야 할 경찰관련 법은 경찰통합의 규정, 북한지역 내 과도기적 '북한경찰청'과 각 도별 '지방청' 그리고 '경찰서'(가칭)²⁰⁵⁾ 신설 등이 포함되어야 할 것이다. 북한이 내부적으로 인민보안성의 조직과 임무 등을 남한경찰과 유사하게 개편하도록 유도하는 방안도 고려할 수 있다.

셋째, 남북당국의 합의에 따라 남북통합 업무를 시작하여 완전한 통일 정부가 수립될 때까지 북한지역의 치안확보를 위해서 한시적인 '특별조치법'(가칭)이 제정되어야 한다. 특별조치법에는 통일합의서나 통합법에 기초하여 북한지역 '북한경찰청'(가칭) 설치, 인민보안성의 '북한경찰청' 귀속문제, '북한경찰청'의 업무와 권한의 범위, 북한경찰청 조직, 타행정 기관과의 관계와 부칙, 동 법의 한시적 성격 등을 명시해야 한다. 인민보안원의 심사분류원칙, 재임용, 신규충원 등에 관한 시행령도 마련해야 할 것이다.

나) 통일경찰법 제정과 법령정비

남북경찰통합은 남북한이 완전한 정치사회적 통합 직전까지 남북경찰 관련 법규를 검토·분석하여 '통일헌법'(가칭)의 하위법 체계로 '통일경찰법'(가칭)을 제정해야 한다. '통일헌법'에 경찰조직의 위상이 확정되면 통

205) 북한지역 역시 남한의 각 지방경찰청과 같은 각 지방경찰청을 두는 방안이다.

합정부 내각 내 독립기관으로 둘 것인지 아니면 현재 남한의 경우와 같이 행정안전부 소속의 독립청(경찰청)으로 존속시킬 것인지 여부 문제를 확정하는 한편, 통합경찰의 유형이 국가경찰제 또는 자치경찰인지 아니면 국가-자치경찰 혼합제인지가 결정되면 이에 근거한 ‘통일경찰법’을 제정해야 한다. 그리고 통일경찰법은 남북통합 이후 운영과정에서 나타날 수 있는 경찰의 조직, 임무와 권한, 작용 등에 대한 문제점을 보완하여 완성형의 가칭 ‘통합경찰법’으로 재정비하는 것이 타당할 것이다.²⁰⁶⁾

3) 북한경찰 조직의 재편 방안

독일 등 분단국의 경찰통합 사례에서와 같이 통일이 임박하게 되면 치안수요가 급증하게 될 것이기 때문에 사전에 예측하고 대비하는 전략적 관리가 필요하다. 이를 위해서 북한 인민보안성의 관할을 통합정부로 이양하고, 법적인 문제 등을 고려한 가운데 인민보안성을 재편하는 방안을 고려해야 할 것이다. 이 글에서는 남북경찰 통합과정에서 제기되는 북한의 경찰조직 재편 방안에 대하여 논하고자 한다.

가) 인민보안성의 기능 조정

북한의 급변사태가 국가붕괴로 이어지면 남북통합 문제가 제기될 것이다. 북한주민들은 남북통합 문제가 본격화되면 통일에 대한 기대감과 함께 불안감이 동반되어 심리적 갈등이 나타날 수 있다. 특히 북한 주민들

206) 배무중, “남북한 경찰통합방안 연구”, 73면; 남궁승필, “남북한 통합경찰체제 구축방안에 관한 연구”, 168면; 이철성, “통일대비 남북한 경찰통합방안 연구”, 102-106면; 유동열, “남북 통일대비 경찰통합방안”, 103-104면 참조; 남한의 경찰관련법은 통일된 법체계를 갖지 못하고 ‘경찰법’, ‘경찰공무원법’, ‘경찰관 직무집행법’ 등 다수의 개별 법령에 의거 경찰작용이 행해지는 결과, 경찰작용의 통일성, 능률성이 결여되고 국민의 권익보호 차원에서도 다수의 문제점이 나타나고 있다(홍준형 외, 『경찰통합법에 관한 연구』, 치안연구소, 1997, 16면).

은 새로운 환경(자본주의사회)에 대한 부적응 현상은 치안수요의 증가요인으로 작용할 수 있다.

남북통합 과정에서 발생할 수 있는 과도기적 치안혼란을 수습하고 단기간 내에 사회질서 회복을 위해서 강력한 통제력을 갖춘 중앙집권적인 국가경찰체제로 통합하는 것이 바람직할 것이다. 국가경찰제도는 비상사태 시 중앙경찰의 일원화된 명령체계에 따라 신속히 대응할 수 있고 북한 경찰의 평준화 작업에도 보다 효과적으로 대처할 수 있다.

남한경찰은 경찰청-지방경찰청-경찰서-지구대·파출소로 조직되어 있고, 북한 역시 인민보안성-인민보안국-인민보안서-인민보안소로 각각 4단계로 구성되어 있기 때문에 조직개편이나 기존의 조직 구도를 유지하는데 유용할 수 있다.²⁰⁷⁾

남북한 경찰조직을 전면적으로 개편하게 된다면 남한 경찰조직을 기본으로 인민보안성을 흡수하여 통합하는 기본 원칙하에 부분기능을 병합하는 ‘표준모델(흡수+병합)’이 합리적인 방안이라 할 수 있다. 즉, 통합경찰조직은 남북경찰조직을 중심으로 북한경찰조직을 흡수 통합해야 한다.

첫째, 남북경찰통합 과도기에는 인민보안성을 가칭 ‘북한경찰청’으로 개칭하고, 시·도(직할시) 단위의 인민보안국은 가칭 ‘00지방경찰청’, 구·시·군의 인민보안서는 가칭 ‘00경찰서’, 리·동·노동자 구(勞動者 區)의 인민보안소는 가칭 ‘00지구대·00파출소’로 개칭하여 북한지역에 맞는 치안서비스를 제공하도록 것이나, ‘북한경찰청’은 경찰청의 지휘와 통제를 받아 북한의 각 지방경찰청을 지도·감독 하도록 한다.

남북경찰통합시 남북한 지역의 광범위한 치안수요를 모두 담당해야하기 때문에 중앙에는 국가경찰을, 시·도에는 자치경찰을 두어 대공, 광역수사 등 국가적 경찰업무는 국가경찰이 담당하고, 사회안전(방법), 경비

207) 이철성, “통일대비 남북한 경찰통합방안 연구”, 103면 참조.

등 자치적 성격의 업무는 자치경찰이 취하는 혼합절충 형태(국가경찰+자치경찰)를 고려할 수 있다. 그리고 지금의 행정안전부 외청이 아니라 하나의 독립된 정부기구 즉, 중앙경찰조직은 국무위원(장관급)을 수장으로 한 가칭 ‘경찰행정부’로 조직을 확대 재편하고, 지방자치경찰로 남북한 시·도(직할시) 단위에 지방경찰청을 두는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

둘째, 인민보안성은 인민의 생명과 재산 보호 외에 수령 옹호보위, 조선로동당과 북한정권의 보안사업 보위, 주민통제 등의 광범위한 특수임무를 수행하고 있기 때문에 통일이 임박하게 되면 경찰통합에 반발하는 세력이 비밀문건을 파괴하거나 무기를 비롯한 주요 장비를 유출할 수 있다. 경찰청은 남북통일이 본격적으로 논의되기 시작하면 북한경찰의 주요 비밀문서나 장비에 대한 정보를 입수하여 분석한 후, 남북경찰통합이 본격화되면 실사를 통해 주도면밀한 인수를 해야 할 것이다. 경찰청에 가칭 ‘문서관리국’을 신설하여 인민보안성의 문서자료를 보존하여 경찰통합에 필요한 자료를 획득하고 북한경찰의 불법청산 자료로 활용해야 할 것이다. 독일 연방의회가 1991년 12월 29일 ‘국가공안부문서관리법’을 제정·발효하고, 국가 공안부 문서관리를 위한 ‘국가공안문서관리청’을 신설하여 문서관리를 했던 경험을 참고하면 좋을 것이다.

셋째, 남북경찰통합은 인민보안성의 기능을 자유민주주의 체제에 맞는 방식으로 전환하여 남한경찰이나 유관부처로 이관 또는 흡수하는 방식을 채택해야 할 것이다. 즉, 북한의 준(準)무장병력인 ‘인민경비대’는 국방부, 해양경찰청, 기동대 등으로 이관하거나 가칭 ‘국경수비대’를 신설하여 운영하고, 인민보안성이 담당했던 경찰기능 외의 국토관리, 공병, 산림, 주민등록, 교화소, 이산가족 찾기 등 일반 행정기능 업무는 <표 4-6>과 같이 유관부처에 이관하거나 폐지하는 것이 타당할 것이다.²⁰⁸⁾

208) 박기륜, “통일에 따른 한국경찰기구 통합모형에 관한 연구”, 149-150면; 김주진, “통일한국

<표 4-6> 인민보안성 조정 방안²⁰⁹⁾

인민보안성의 기능	조정 방안(현재 경찰청 기준)	
· 일반적 치안질서 유지	· 흡수 통합	· 경찰인력의 낭비를 지양하여 치안 서비스 향상과 경찰 고유업무 수행의 극대화를 위해 해당부서로 이관하거나 폐지하는 것이 타당함.
· 당 정책 및 안전사업 총괄	· 폐지 또는 국정원으로 이관	
· 주민감시 및 통제기능	· 폐지	
· 국가주관 적대행위자 색출	· 폐지 또는 부분적 흡수	
· 복역자 및 교화소 관리	· 법무부 이관	
· 국경·해안선 경비	· 국방부 협의로 흡수통합	
· 지하철·철도·발전소 등 건설	· 건설관련부처 및 일반사업체 이관	
· 위생검열	· 보건복지가족부	
· 재해사건·사고 예방 · 주민등록국의 신분등록과 인 구동태파악·공민증발급 · 반항공처의 민방공업무	· 행정안전부로 이관	
· 무기관리, 권총공장	· 국방부 이관	
· 화폐인쇄	· 한국조폐공사로 이관	
· 산업감찰국	· 폐지 또는 경제부처로 이관	

나) 인민보안성 인력의 재배치²¹⁰⁾

남북통일이 본격화되면 북한지역의 사회적 혼란은 급속히 확산될 수 있기 때문에, 불법과 탈법이 난무한 지역의 사회안정 확보에 필요한 치안인력을 확보해야 한다. 치안인력의 충원이나 확보는 단시일에 해결될 수 없고, 최소한 채용 → 교육 → 임용이란 절차를 거쳐야 한다. 이 경우 단기적 속성 과정이라 해도 최소 3-6개월 이상의 시간이 소요된다.²¹¹⁾

에 대비한 경찰력 배치 방안”, 112-114면; 남궁승필, “남북한 통합경찰체제 구축방안에 관한 연구”, 157면.

209) 박기륜, “통일에 따른 한국경찰기구 통합모형에 관한 연구”, 150면.

210) 남궁승필, “남북한 통합경찰체제 구축방안에 관한 연구”, 163-166면 참조.

경찰 1인당 담당인구는 한국경찰이 511명(2008년 3월 현재)으로 일본 458명(경찰관 역할을 하고 있는 일반직 2만 7천명 포함), 프랑스 277명, 독일 411명, 미국 200-300명²¹²⁾ 등으로 OECD 국가 중 가장 많은 인구수를 담당하고 있다.²¹³⁾

<표 4-7> 한국경찰의 인력 및 1인당 담당인구 변화²¹⁴⁾

년 도	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008.3
경찰관	90,623	90,670	90,819	91,592	92,165	93,271	95,336	95,613	96,324	96,324
인구	518	522	526	527	523	519	509	510	509	511

통일경찰은 선진화·세계화를 기본목표로 추진해야 하기 때문에 통일경찰의 1인당 담당인구를 선진국의 수준으로 향상시킨다고 할 때, 2010년 남북한 인구 7천 2백 1십 2만 7천명을 기준으로 경찰 1인당 담당인구 400명으로 하면 남북한 합쳐 약 18만여명(18만 3천여명)의 경찰인력이 필요하다. 2015년 선진국 수준인 350명을 담당할 경우 21만여명(20만 9천여명), 330명을 수준일 때는 22만여명(22만 1천 5백여명)의 경찰인력이 소요될 것으로 예측된다.

211) 독일통일시 구 동독 국경수비대의 2/3이상 인력을 국경수비대로 흡수한 것은 국민통합의 의미와 함께 치안인력을 확보해야하는 필요성 때문이었다.

212) 미국은 뉴욕 222명·워싱턴 160명·LAPD 380명·시카고 208명(2002년) 등이다.

213) 기획예산처와 한국개발연구원(KDI)은 2006년 3월 27일 열린 “2006~2010년 국가재정운용 계획 공개토론회(무엇이 큰 정부이고, 무엇이 작은 정부인가?)”에서 경찰 1인당 담당인구는 한국이 519명으로 일본의 520명, 프랑스 277명, 독일 411명 등에 비해 대체로 많은 편이지만 전·의경을 포함하면 337명으로 낮아진다고 밝힌 바 있다.

214) 사이버경찰청 통계자료실(http://www.police.go.kr/infodata/pds_07_totalpds_01_03.jsp, 2008년 4월 20일 검색).

<표 4-8> 통일한국의 인구추계와 경찰인력 소요 예상(2010-2015)²¹⁵⁾

연도별	경찰 1인당 인구(명)	경찰인력 소요(천명)			총인구 전망(천명)		
		전국	남한	북한	전국	남한	북한
2010	400	180.3	123.1	57.2	72,127	49,220	22,907
2015	350	208.9	142.3	66.6	73,102	49,803	23,299
	330	221.5	150.9	70.6			

2015년 통일된다는 가정 하에 2008년 현재 남한경찰을 9만 6천으로 보면 2015년에 필요한 22만여명(330명 기준) 중 12만 4천여명이 부족하여 인민보안원을 활용해야 한다는 계산이 나온다. 경찰통합 과정에서 북한경찰의 대다수가 인적청산 대상이나 이 경우 인적 자원의 부족현상이 더욱 심화될 수 있다. 따라서 국가경찰은 중장기적인 인적 자원 확보 방안에 대한 계획을 수립하여 원활한 인력수급이 가능하도록 준비해야 한다.

첫째, 경찰은 남북통일 시기를 전후하여 퇴임경찰관의 재활용이나 전역한 전·의경 출신 중 경찰관 특채 방안을 고려해 볼 수 있다. 이들은 경찰업무에 대한 기본지식이 축적되어 있어 비상시 치안인력으로 대체할 수 있는 장점 있다. 2년 이내의 퇴임 또는 전역한 자원은 약 5만명으로 추정되어, 이들 인력자원 중에서 최소한 1만 5천에서 2만여명을 충원할 수 있을 것으로 예상된다.²¹⁶⁾

둘째, 일반대학 경찰학과²¹⁷⁾ 출신들을 대상으로 예비경찰요원을 확보하는 방안도 있다.²¹⁸⁾ 전국소재 대학의 경찰학과 출신들은 전공을 통해 이론부분을 숙지한 후 졸업하게 됨으로써, 특별 채용 후 단기간 내에 소

215) 통계청, “세계 ‘장래인구’ 수치”, 통계청(<http://kosis.nso.go.kr>), 2006.10.21 검색.

216) 이철성, “통일대비 남북한 경찰통합방안 연구”, 106면.

217) 2008년 현재 전국 4년제 대학 62개, 2년제 대학 44개 등 총 106개교에 경찰관련학과를 개설하고 있는 것으로 파악되고 있다.

218) 전국 4년제 대학 중 경찰관련 학과를 개설한 곳은 64개여 대학이며, 2년제 대학을 포함하면 105개 대학인 것으로 파악되고 있다.

정의 실무교육만 이수하고 현장에 배치할 수 있는 장점이 있다. 이러한 자원의 특별채용을 통해 즉각 투입하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

셋째, 원활한 치안인력을 수급하기 위해서 북한지역을 가장 잘 파악하고 있는 각 시·군(구역)의 인민보안원을 활용하는 방안도 신중히 고려할 수 있다. 이 경우 시·군(구역) 인민보안서장 이상의 고위직은 인적 청산 대상이 되며, 대위 이상의 중견인 보안원들과 일반 보안원들은 철저히 재심사를 통해 재임용한다. 비당원으로 소외된 보안원들은 구제하는 방안도 검토할 수 있다. 북한지역 출신의 신규임용은 통합경찰에 필요한 전문성과 지역주민의 호감도 등에 대한 철저한 심사를 거쳐 임용한다. 독일의 경우처럼 북한경찰 요원을 선별적으로 재심사하여 재교육과 훈련을 통해 배치하는 방법도 고려해야 할 것이다.²¹⁹⁾

<표 4-9> 인민보안성 인원규모²²⁰⁾

구분		인원
일반 보안원		8만명
조선인민경비대	7총국	8만명
	8총국	4만명
	경비훈련국 및 기타부서	1만명
소계		21만명
일반노동자(사민)		10만명
총계		31만명

219) 서독은 인수한 동독경찰 67,356명에 대한 심사를 통해 85.6%인 54,944명을 재임용하였다. 베를린경찰청의 경우 동독인민경찰에 소속된 11,797명 중 일반경찰업무에 종사할 9,600명을 인수하였다. 특히 독일 통계청의 보고서에 의하면 통일직후인 1991년 독일에는 약 680만명의 공직자가 있었는데, 1995년말 552만명의 공직자가 근무하는 것으로 나타났다. 다시 말해 4년 동안 약 127만명의 공직자가 감축되었다.

220) 전현준, 『북한의 사회통계 기구 고찰』, 41면.

제5장 결 론

제1절 요약

북한의 급변사태 가능성은 사회주의 체제의 보편적 위기와 ‘우리식 사회주의’의 특수성이 결합된 구조적인 위기로 나타날 수 있다. 북한에 급변사태가 발생하게 되면 사회주의 체제의 제도와 권력구조 등에 대한 근본적인 변화를 유발시킬 수 있다. 이러한 변화는 한반도와 주변국의 안보와 국익에까지 심각한 영향을 미칠 수 있다.

정부는 북한에 급변사태 가능성이 예측되면 일차적으로 개성공단과 금강산 등 북한지역에 체류 중인 우리국민의 안전한 귀환을 추진해야 한다. 급변사태가 발생하면 한반도 평화관리 차원에서 미국의 정보체계(AWACS 공중조기경보통제기)를 비롯하여 공군·정보사·통신감청부대가 공동으로 운영하는 금강정찰기(북한 지역 촬영)와 백두정찰기(북한의 각종 신호 포착) 등 모든 정보역량을 동원하여 급변사태의 규모와 진행과정 그리고 한반도에 미치는 영향을 분석하고 즉각적인 대응책을 강구해야 한다. 또한 북한의 급변사태에 대한 주변국의 개입을 차단하고 우리의 입장이 적극 반영되도록 UN이나 주변 4국과의 회담을 추진하는 외교적인 노력을 강화해야 한다. 그리고 대북 안보태세를 유지하기 위한 한미 연합작전 능력을 강화하고, ‘충무3300’(북한난민수용계획)과 ‘충무9000’(북한비상통치계획)을 본격적으로 가동해야 한다. 특히 북한의 급변사태가 곧바로 통일로 이어지지 않고 또 다른 공산정권이 들어설 경우를 대비하여 남북화해·협력과 개혁·개방 정책을 지속하도록 유도하여 한반도 평화와 안정에 기여할 수 있도록 해야 한다.

북한의 급변사태에 대한 정부의 대처와 함께 국가경찰은 치안환경의 돌발적인 상황에 대비해야 한다. 북한에 급변사태가 발생하게 되면 대남 무력도발 가능성, 탈북난민들의 대량 유입, 군사분계선이나 해외를 통한 남북한 주민의 자유왕래로 극심한 사회혼란이 일어날 수 있다. 범법자들은 사회혼란을 이용하여 각종 사회범죄를 일으킬 가능성이 높아지기 때문에 경찰은 치안질서 확립을 위한 사회안정화 대책에 총력을 기울여야 한다. 그리고 경찰청은 북한의 급변사태가 곧바로 남북통일로 연결될 수 있는 가능성을 고려하여 대량난민사태와 관련한 치안확보와 그들이 체류 중인 국가와의 협조 문제, 국내 안보위해세력의 불순책동에 대한 대응문제, 북한지역의 치안접수와 남북 경찰통합 문제에 대한 대비책을 강구해야 한다. 이러한 대비책에 대한 지금까지의 연구 결과를 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 경찰청은 북한의 급변사태에 대비하여 ‘급변사태 대비 치안대책 지침’(가칭)을 마련해야 한다. 동 지침에는 북한의 급변사태 양상에 따라 예상되는 치안인력·장비·예산 등에 대한 소요 파악과 확보방안, 비상사태 대비방안, 북한지역 치안유지 방안, 경찰통합 방안 등에 대한 법적 검토와 함께 구체적인 대책을 다루어야 한다.

북한에 급변사태 징후가 나타나면 ‘치안위기 관리팀’(가칭) 설치와 함께 정부의 주관부처와 유기적인 협조체제를 구축하여 신속한 정보공유로 급변사태의 원인과 진행방향에 대하여 정확히 분석하고 그에 따른 구체적인 치안대책을 수립해야 한다. 그리고 급변사태가 임박하면 경찰은 ‘치안위기 관리팀’ 실무자를 정부의 주관부처에 파견하여 유기적인 협조체제를 구축해야 한다. 파견된 실무자로부터 각 부처가 필요한 지원요청이 있으면, 이미 수립된 ‘급변사태 대비 치안대책 지침’을 토대로 효과적인 치안활동을 전개하도록 한다.

둘째, 경찰청은 북한에 급변사태가 발생하게 되면 ‘치안위기 관리팀’을

가칭 ‘치안위기관리위원회’로 확대 개편하고 경무(상황실)·경비·생활안전·교통·수사·정보·보안·외사 등 분야별 대책팀을 설치하는 한편, ‘치안위기관리팀’이 축적한 자료(매뉴얼)를 근거로 치안혼란에 적극 대처해야 한다. 전담팀은 북한의 급변사태 유형과 경로, 규모 등에 따라 경찰청, 지방경찰청, 경찰서 단위로 탄력성 있게 설치하여 운용한다.

셋째, 북한에 급변사태가 발생하게 되면 극심한 치안혼란을 가져올 수 있기 때문에, 경찰청은 급변사태 진전 상황을 고려하여 적절한 비상근무 태세에 돌입하여 이미 파악된 치안수요를 점검 보완하고 이를 근거로 적절한 치안인력을 즉각 투입하여 치안활동을 극대화할 수 있도록 해야 한다. 그리고 북한이 급변사태 위기국면을 타개하기 위한 대남도발의 징후가 나타나면 경찰조직을 비상사태 체제로 전환하여 주요관공서와 국가보안 목표 및 시설에 대한 경비요원 배치 및 경계활동 강화, 공항과 항만 그리고 해상에 대한 경계활동을 강화해야 한다.

넷째, 북한의 급변사태로 발생한 대량탈북난민을 보호·관리하기 위한 가칭 ‘대량탈북자긴급수용법’을 제정하여 ‘대량탈북난민 신변보호 처리절차’와 ‘탈북난민수용 시설관리’ 등에 대한 법적 근거를 마련하는 한편, 경찰, 군, 지방자치단체의 임무와 역할을 명확히 하고 NGO의 협조를 제도화하는 방안을 강구해야 한다. 대량탈북 난민의 국내 유입은 기존의 북한이탈주민들의 국내 입국과는 다른 차원에서 사회적 혼란을 야기할 수 있기 때문에, 탈북난민 및 대북한 첩보·정보수집 활동 강화, 안보위해 세력의 결집 봉쇄, 외사 정보활동 강화, 산업시설 경비강화 등에 대한 구체적인 대책이 강구되어야 한다. 이외에도 탈북난민 수용소 주변과 탈북난민 호송에 대한 교통대책이 필요하다. 북한정권이 무력화될 경우 남북주민들의 자유왕래에 따른 교통편의를 위한 ‘교통지원팀’도 운영해야 한다.

다섯째, 북한체제가 붕괴되고 국군이 북한지역을 접수하여 저항세력과

무장세력의 활동을 완전히 제거하면 경찰은 치안인력을 투입하여 사회질서를 회복시켜야 한다. 북한지역에 경력을 투입하여 정상적인 치안활동을 수행하기 위해서는 인민보안성(경찰)을 재정비한 후 집단소요와 각종 범죄로 인한 치안혼란을 예방하는데 총력을 기울여야 한다.

여섯째, 국가경찰이 북한지역의 치안을 담당하게 되면 우범지역이나 취약지역에 우선적으로 경찰력을 투입하여 사회질서를 회복해야 한다. 그리고 사회질서 회복을 위한 주민들의 행동수칙이나 협조사항, 경찰활동 사항, 치안유지 상태 등에 대한 선무활동을 전개해야 한다.

일곱째, 북한의 급변사태로 인한 남북통일이 본격화되면 남북경찰 통합은 한국경찰 주도하에 이루어져야 한다. 남북경찰 통합은 정치체제 통합 후 하위체제로 이루어져야 하며 ‘민주성·중립성·형평성·독립성’이라는 기본이념이 전제되어야 한다. 경찰통합 표준 모델은 한국 경찰을 중심으로 인민보안성의 불필요한 조직과 기능, 예산, 장비를 과감하게 감축하여 흡수하는 남북통합형(흡수+병합)이 채택되어야 한다. 남북경찰의 통합을 위한 가칭 ‘경찰통합추진사업단’을 설치한 후 동 사업단을 중심으로 경찰통합의 기본방향 및 절차, 범규와 제도의 정비, 인민보안성의 기능 조정 및 폐지와 인력의 재배치 등에 대한 장단기 대책 등 경찰통합과 관련된 문제들을 검토해야 한다. 사업단 산하에는 경찰실무자와 각계 전문가들로 구성된 가칭 ‘총괄조정팀, 제도개선팀, 치안대책팀, 지원팀’ 등을 둘 수 있다.

제2절 정책적 제언

동유럽의 사회주의 국가들이 급변사태로 국가체제가 붕괴되어 자본주의 체제로 전환되었듯이 북한 사회주의 체제 역시 다양한 형태의 급변사태로 체제전환이라는 근본적인 변화를 가져올 수 있다.

우리 정부는 현재 북한의 급변사태에 대비하여 한미연합군의 ‘개념계획(CONPLAN) 5029’를 비롯하여 ‘충무3300(북한난민수용계획)’과 ‘충무9000(북한비상통치계획)’을 수립해 놓고 있다. 이러한 계획들은 대량탈북난민 국내유입과 김정일 정권 붕괴시에 대비하여 UN군과 한국군의 역할 명시한 것이다. 그리고 정부의 ‘급변사태 비상계획 및 부처별 대응방향’을 보면 식량 및 생필품 지원, 북한의 재건계획, 재외난민, 국제공조, 탈북난민, 국내 경제안정, 자원조달 등에 초점을 맞추고 있다.

그러나 북한의 급변사태에 대비한 경찰의 기본 임무인 국민의 생명과 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서 유지에 대한 추진계획은 미흡한 실정에 있다. 경찰청은 정부의 급변사태 계획을 검토하고 그에 따른 각론적 차원의 치안대책을 수립해야 할 것이다.

따라서 북한의 급변사태에 대비하여 그동안 축적된 통일대비 치안연구성과들을 토대로 경찰관련 전문가나 경찰관에 의해서 기능별 치안시스템 개발에 보다 심층적인 연구가 선행되어야 한다. 이러한 연구는 통일을 대비한 치안정책에 이론적 틀을 제공하고, 통일에 대비한 치안수요에 대한 예측과 그에 따른 적절한 대응으로 통일과도기와 통일 후 사회안정 확보와 치안질서 유지에 기여할 수 있을 것이다.²²¹⁾

경찰청은 북한의 급변사태시 치안환경의 변화에 대비하여 다음과 같은 과제들을 해결해야 할 것이다.

첫째, 경찰은 북한의 급변사태시 국민의 재산과 생명을 보호하는 치안질서 유지에 대한 전반적인 책임을 지는 기관으로 위상을 확립하기 위한 법적 근거를 마련해야 한다. 이는 북한의 급변사태 대비책에 대한 원론적인 문제기도 하지만 범규면서 이를 다룬 것은 결국 법의 문제로 귀결되기 때문이다. 북한의 급변사태와 관련된 경찰청 자체의 훈령이나 규정 등은 급변사태 대책에 따라 분야별로 비슷한 수준에서 수립되어야 한다.

221) 김윤영, 『통일대비 북한의 범죄양상과 치안대책에 관한 연구』, 225면.

둘째, 북한의 급변사태에 대비한 전담조직을 신설하여 경찰활동 전반에 대한 계획을 수립하고 추진해 나가야 한다. 전담조직은 북한의 급변사태와 관련된 유관기관과의 유기적인 협조를 통해 치안대책을 지속적으로 보완해 나가야 한다. 이를 위해 전문가들로 구성된 자문위원회를 둘 수 있다. 그리고 전담조직은 정부의 급변사태 비상계획 및 부처별 대응방향 자료를 입수하여 검토한 후, 급변사태 발생시 경찰이 추진해야 할 세부적인 로드맵을 작성해야 한다. 작성된 로드맵은 관련기관과 지방경찰청 단위까지 전파하여 공유할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 북한의 급변사태에 대비한 치안대책을 기획하고 조정하는 전문인력을 확보해야 한다. 북한의 급변사태와 관련한 전문교육을 통해 인력을 양성해야 한다. 전문인력 양성을 위해 유관기관에 파견교육을 실시하거나 경찰전문교육 기관인 경찰대학, 경찰종합학교, 경찰중앙학교, 경찰수사연수원에 ‘위기와 위기관리론’, ‘정부의 급변사태 비상계획 및 부처별 대응방향’ 소개, ‘북한 경찰의 기능과 제도’, ‘남북경찰 통합방안’ 등과 같은 교과과정을 신설하는 방안도 검토해야 한다.

넷째, 통일에 대비하여 남북한 경찰은 동질화를 위해 노력해야 한다. 남북분단 이후 경찰조직은 서로 다른 이념체제 하에서 극단적으로 이질화되어 왔기 때문에 ‘동화교육’ 프로그램을 개발하여 시행하는 작업이 필요하다. 남북한 경찰기관(경찰청과 인민보안성)은 통일대비 경찰업무에 관한 상호교류와 협약을 체결하고 상설협의 기구 등을 설치하여 경찰통합에 관한 공동연구를 병행하는 사업을 추진해야 한다. 한국경찰은 북한경찰과 협력과 교류를 통해 자료나 현황을 입수하고, 낙후된 북한의 치안역량을 개발하기 위한 적극적인 지원방안을 모색하는 한편, 선진화된 범죄신고 시스템과 교통관리 시스템, 과학수사기법을 지원하기 위해 경찰관과 전문가들을 교차 방문 또는 파견을 추진하는 것도 필요하다.²²²⁾

다섯째, 통일과정과 통일 후 예상되는 범죄유형에 대한 치안수요 예측의 성공여부는 통일의 성패를 좌우할 수 있다. 남북한이 어떠한 형태의 통합이 되더라도 신속하고 의연하게 대처할 수 있는 범죄대책을 강구하여 경력을 효과적으로 배치할 수 있을 때만이 통일한국은 사회안정을 확보할 수 있을 것이다. 통일 전후 사회안정 확보방안에 대한 세부적인 연구는 국가적인 지원 하에 구체적이고 지속적으로 이루어져야 한다. 이외에도 경찰통합 문제를 논의하기 위해서 남북한 경찰수장(경찰청장-인민보안상)을 공동위원장으로 하는 가칭 ‘남북경찰통합위원회’를 구성하여 경찰통합을 위한 중장기 대책 등 경찰관련 중요 문제들을 논의하는 방안도 검토해야 한다.

끝으로 본 연구를 진행함에 있어서 아쉬웠던 것은 정부의 급변사태에 대비책에 대한 자료들을 공유할 수 없을 뿐만 아니라, 북한의 급변사태 가능성에 대한 북한 내부 문건에 대한 구체적인 실증자료를 확보할 수 없었다는 한계가 있었다. 이를 극복하기 위해서 남북한 범죄전문가나 경찰관의 교류를 국가적인 차원에서 추진하여 북한경찰 관련 자료를 확보하는 작업이 중요하다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 북한의 급변사태에 대비해야한다는 경찰의 적극적인 의지가 선행되어야 한다. 그리고 급변사태 대비 치안대책에 대한 전문가들이 연구물을 지속적으로 생산할 수 있도록 제도적 뒷받침이 있어야하고, 그 결과물을 체계적으로 관리·검토하여 실무 자료로 활용할 수 있도록 해야 한다.

최근의 치안정세는 세계화와 개방화로 국제간 교류가 활발해짐에 따라 국경을 초월하는 국제적 범죄현상들이 증가되고 있는 추세에 있다. 남북한의 경찰교류·협력만이 북한의 급변사태에 따른 통일 전후 예상되는 치안환경과 국제환경의 변화에 적절히 대응할 수 있고, 국제화, 정보화, 과학화로 거듭나 선진경찰의 기틀을 다질 수 있을 것이다.

222) 김윤영, 위의 책, 224면.

【참고 문헌】

1. 단행본

- 고상두 외 5명, 『북한대량탈북난민발생시 서울시의 대비방향』, 서울시정개발연구원, 2005.
- 기광도, 『체제통합에 따른 사회변화와 범죄양상』, 한국형사정책연구원, 1999.
- 김계동·김광식, 『북한의 급변사태 전개 전망과 아국의 대응책』, 국방연구원, 1995.
- 김국신, 『예멘 통합 사례연구』, 민족통일연구원, 1993.
- 김윤영, 『김정일체제의 위기와 위기관리』, 치안정책연구소, 2005.
- _____, 『통일대비 북한의 인민보안성(경찰)에 관한 연구』, 치안정책연구소, 2006.
- _____, 『통일대비 북한의 범죄양상과 치안대책에 관한 연구』, 치안정책연구소, 2007.
- _____, 『외국인밀집지역 범죄실상 및 치안확보 방안 연구』, 치안정책연구소, 2007.
- 김창수 외, 『북한 급변사태 시 한·미협력방안』, 국방연구원, 1997.6.
- 김현성, 『통일과도기 치안수요예측과 경찰대응방안 연구』, 치안연구소, 1998.
- 남주홍·윤태영, 『북한급변사태에 대비한 위기관리 방안』, 국회국방위원회 정책연구 용역 보고서, 2005.
- 박관용 외, 『북한 급변사태와 우리의 대응』, 한올아카데미, 2007.
- _____, 『북한 급변사태와 우리의 대응』, NID 21세기국가발전연구원·고려대북한학연구소, 2006.9.20.
- 박완신, 『신북한행정론』, 지구문화사, 1995.

- 배정호 외, 『한반도 급변사태와 국제법』 (민족통일연구원·대한 국제법학회 공동주체 학술회의 발표 논문), 1997.11.8.
- 북한연구소, 『북한의 개정형사소송법 개요』, 북한연구소, 1992.
- 민족통일연구원·대한국제법학회, 『한반도 급변사태와 국제법』 (97-05 학술회의 총서), 민족통일연구원, 1997.
- 민족통일연구원, 『한반도 통일과정에서 러시아의 역할』, 민족통일연구원, 1997.
- _____, 『북한 사회주의체제의 위기수준 및 내구력 전망』 (연구보고서 96~23), 민족통일연구원, 1996.
- 서재진, 『또 하나의 북한사회』, 나남, 1995.
- 신정현, 이민룡, 『북한체제 붕괴에 대한 대비책 연구』, 한국학술진흥재단, 1999.
- 심익섭, 『독일 통일과 행정통합에 관한 연구』, 서울대 지역종합연구소, 1994.
- 양운철, 『사회주의 경제체제의 전환: 러시아, 동유럽, 북한』, 세종연구소, 1999.
- 옥태환, 『북한 급변사태시 대량난민대책』, 민족통일연구원, 1996.
- 이경훈·이용숙, 『통일 그날 이후』, 길벗, 1994.
- 이광재·이기중, 『북한체제 붕괴에 대한 대비책 연구』, 한국북방학회, 1999.
- 이황우, 『경찰행정학』, 법문사, 1994.
- _____, 『경찰행정학』, 법문사, 2002.
- 전현준 외, 『북한체제의 내구력 평가』, 통일연구원, 2006.
- 조성렬, 『북한의 위기관리체제와 우리의 대응방안』 (국회정보위원회 정책연구용역보고서), 2006.
- 최창동, 『법학자가 본 통일문제 2』, 푸른세상, 2002.
- 최평길, 『미리 보는 코리아 2000』, 장원, 1993, 271면.
- 통일교육원, 『2001 북한이해』, 통일교육원, 2001.
- 통일원, 『통독 2주년 보고서』, 통일원, 1992.

II. 논문

- 강장석, “북한의 체제붕괴 위기시 중국의 군사개입 가능성”, 『新 亞細亞』 제13집 3호, 신아세아질서연구회, 2006.
- 고영환, “북한 급변사태 전개양상과 우리의 대응”, 『북한조사연구』 제11권1호, 국가안보전략연구소, 2007.
- 김명기, “북한 급변사태시 한국의 개입에 따른 법적 문제”, 『한반도 급변사태와 국제법』 (민족통일연구원·대한 국제법학회 공동주최 학술회의 발표논문), 1997.11.8.
- 김연수, “북한의 급변사태와 남한의 관할권 확보방안”, 『新 亞細亞』 제13집 4호, 신아세아질서연구회, 2006.
- 김윤영, “북한의 범죄 실태와 대책에 관한 고찰”, 『경찰학 연구』 제17권 제3호, 경찰대학, 2007.
- 김일영, “북한 붕괴시 한국군의 역할과 한계”, 『국방연구』 제43권, 국방연구원, 2003.
- 김주전, “통일한국에 대비한 경찰력 배치 방안”, 부산대 석사논문, 2003.
- 김학범, “통일후 경찰통합을 위한 남북한 경찰조직기구와 기능에 관한 연구”, 동국대학교 석사학위논문, 2004.
- 김현지, “통일한국의 사회갈등과 민주시민교육에 관한 연구”, 동아대 석사논문, 2002.
- 나용찬, “남북한 통일과 경찰통합에 관한 연구”, 경기대 석사학위논문, 1998.
- 남궁승필, “남북한 통합경찰체제 구축방안에 관한 연구”, 경기대학교 박사학위논문, 2003.
- 남성욱, “한반도 급변사태와 우리의 효율적인 대응방안: 경제 분야를 중심으로”, 『북한 급변사태와 우리의 대응』, NID 21세기국가발전연구원·고려대북한학연구소, 2006.9.20.
- _____, “한반도 급변사태와 우리의 효율적인 대응방안”, 『北韓』 통권419호,

- 2006.
- _____, “한반도 급변사태와 우리의 효율적인 대응방안”, 『北韓』 통권420호, 2006.
- 董承哲, “새터민의 效率的定着支援方案에 관한 研究”, 동국대석사논문, 2005.
- 박기륜, “통일에 따른 한국경찰기구 통합모형에 관한 연구”, 동국대 박사학위논문, 1997.
- _____, “분단국 통일사례에서 나타난 치안문제와 한반도 통일에 따른 대비방안”, 『대학원연구논집』 Vol.27, 동국대학교 대학원, 1997.
- 박주식, “북한의 급변사태와 한국의 경제적 대응방안”, 『평화연구』 제6집 1호, 고려대학교 평화연구소, 1997.
- 배승필, “북한 급변사태 발생시 한국의 PKO 활동 방향 : 동티모르 파병과 관련하여”, 경희대학교 행정대학원, 2004.
- 배정호, “미·일 新 「방위협력지침」 과 한반도 급변사태”, 『한반도 급변사태와 국제법』 (97-05 학술회의 총서), 민족통일연구원, 1997.
- _____, “미, 일 안전보장체제의 광역화에 따른 일본의 군사적 역할의 증대와 한반도 급변사태”, 『한국정치학회보』 제32집 1호, 한국정치학회, 1998.
- 백승주, “북한 급변사태 시 군사차원 대비방향”, 『북한 급변사태와 우리의 대응』, NID 21세기국가발전연구원·고려대북한학연구소, 2006.9.20.
- “북한 인민보안성 실체(1)~(12)”, 『주간대공정보』, 국정원, 2006.
- 서재진, “북한의 급변사태 시 사회문화 부문의 대응책”, 『북한 급변사태와 우리의 대응』, NID 21세기국가발전연구원·고려대북한학연구소, 2006.9.20.
- 서진영, “북한의 급변사태의 유형과 대응방안”, 『평화연구』 제6집 1호, 고려대학교 평화연구소, 1997.
- 송영선 외, 『북한 붕괴사태와 UN PKO 운용에 관한 연구』, 한국국방연구원, 1998.
- 신 진, “북한 급변사태와 한반도 안보”, 『한반도 급변사태시 과제와 대책』 (한국정치학회 주최 안보국방관계 특별학술회의 발표논문),

1997.11.14-15.

- 양칭밍(Yang Chengming), “중국의 탈북자문제와 해결책”, 『북한인권 국제심포지엄』, 국가인권위원회, 2004.12.1.
- 엄현성, “北韓 急變事態 發生時 對應方案 研究”, 崇實大學校 統一政策大學院, 1999.
- 유동열, “북한의 경찰체 분석”, 『공안논총』 제13집, 공안문제연구소, 2001.
- _____, “남북통일대비 경찰통합방안”, 『민주사회연구』 제17권 제3호, 공안문제연구소, 2005.
- 유지호, “예멘통일이후 문제점”, 『예멘통일의 문제점』, 민족통일연구원, 1994.
- 유호열, “정치외교 분야에서 북한 급변사태: 유형과 대응방안”, 『북한 급변사태와 우리의 대응』, NID 21세기국가발전연구원·고려대북한학연구소, 2006.9.20.
- _____, “북한체제의 변화전망”, 『현대북한체제론』, 을유문화사, 2000.
- 이경민, “예멘과 독일의 통일사례가 한반도 통일에 주는 시사점”, 국방대 안전보장대학원, 2006.
- 이규영, “통일이후 북한주민의 이주에 관한 대응방안연구”, 『한독사회과학논총』 제11집 2호, 2001.
- 이철성, “통일대비 남북한 경찰통합방안 연구”, 연세대 석사논문, 2000.6.
- 임용국, “북한 급변사태시 군사개입과 사회안정 대책 연구 : 국제법적 검토를 중심으로”, 경희대학교 행정대학원, 2002.
- 임용환, “통일과정에서의 남북한 경찰통합방안에 관한 연구”, 고려대 석사학위논문, 2004.
- 장규운, “북한의 체제위기와 생존전략에 관한 연구”, 동국대학교 석사학위논문, 2003.
- 정옥근, “북한 급변사태 발생시 대응방안 연구 -중국의 개입 가능성을 중심으로”, 경남대석사학위논문, 2007.
- 정용범의 “한·미 연합방위체제의 변화 연구”, 경기대 정치전문대학원 박사학위논문

- 문, 2007.
- 제성호, “한반도 有事時 유엔의 역할”, 『서울국제법연구』 통권16호 제2호, 1999.
- 최완규, “북한체제의 지탱요인 분석: 쿠바 사례와의 비교론적 연구”, 『현대북한연구』 제9권2호, 북한대학원, 2006.
- 최종건, “동유럽 사회주의 체제 붕괴와 북한 체제의 변동 가능성”, 연세대석사논문, 2000.
- 최춘흠, “중국의 안보전략과 한반도 정세”, 『한반도 급변사태시 과제와 대책』 (안보국방관계 특별학술회의), 한국정치학회, 1997.
- 허남성, “북한 급변상황의 전개양상과 안보위협 분석”, 『군비통제세미나』, 국방부, 1997.
- 허만호, “베트남과 북한에서의 이분법적 사회분화와 정치변동”(2003 한국국제정치학회 춘계학술회의), 2003.4.24.
- 홍관희, “한반도 급변사태시 미국의 대한반도 정책”, 『한반도 급변사태시 과제와 대책』 (안보국방관계 특별학술회의), 한국정치학회, 1997.

III. 기타

- “공화국 창건 60돌을 맞는 올해를 조국청사에 아로새겨질 역사적 전환의 해로 빛내이자”(黨·軍·靑年報 신년공동사설), <로동신문>, 2008년 1월 1일자.
- 김승련, “남북통일비용 50조-670조원 들것”, <동아일보>, 2005.6.7.
- “김정일 최고사령관 추대 16돌 경축보고대회”(2007.12.23) 경축보고.
- 김필재, “北급변사태시, 한미연합군 신속 개입해야”, <프리즌뉴스>(freezonenews.com, 2008.3.4 검색).
- _____, “총무3300·총무9000·개념계획5029에 따른 북한 자유화(해방) 방안”(20·30 청년우파 주최 ‘북한해방동맹’ 제1차 세미나 발제문 전문),

- <프리즌뉴스>(freezonenews.com, 2008.2.16 검색).
- _____, “北급변사태시, 한국배제 美단독개입의 위험성”, <프리즌 뉴스>(http://www.freezonenews.com/news/article.html?no=25309 2008년 4월 13일 검색).
- 남성욱, “북한판 보트피플, 엑소더스 시작인가”, <문화일보>, 2007년 06월 07일자.
- 남주홍, “2.13 이후 북한 급변 가능성”(http://blog.naver.com/alndnjfem, 2008.2.4 검색), 2007.3.17.
- <동아일보>, 2006.10.13.
- 박 진, “통일후 북한주민 얼마나 넘어올까?”, <매일경제>, 2004년 6월 12일자 18면.
- 배정호, “국제학술회의(한일정책포럼 2008.1.22) 참가후기”, 통일연구원, 2008.2.22.
- “北 식량난 극심 ‘제2 고난의 행군’ 임박했나”, <조선일보>, 2008.4.23.
- “북한유사시 미군은 핵시설 봉쇄·파괴·장악, 한국군은 난민수송”, 『신동아』, 2007년 12월호.
- 사이버경찰청 통계자료실
(http://www.police.go.kr/infodata/pds_07_totalpds_01_03.jsp, 2008년 4월 20일 검색).
- “선군은 자주통일과 민족번영의 위대한 가치”, <노동신문>, 2007년 12월 21일자.
- 신지호, “북한 정세를 읽는 새로운 눈, 북한해체론”, 『시대정신』 2006년 겨울호(http://www.sdjs.co.kr: 2008년 4월 20일 검색).
- 안드레이 란코프(호주 국립대 교수), “홍콩 아시아타임스 기고문”, 2008년 2월 21일자.
- “우리민족끼리 기치 밑에 힘있게 전진해온 자주통일운동”, <노동신문>, 2007년 12월 18일자.

- 유용원, “한미 ‘북한 급변사태 대응책’ 합의”, <조선일보>, 2006년 12월 2일자.
<조선일보>, 2006년 10월 14일자.
<주간동아>, 2005년 5월 10일자.
통계청, “세계 ‘장래인구’ 수치”, 통계청(<http://kosis.nso.go.kr>, 2006.10.21 검색).
<한국경제>, 1997년 11월 6일자.
“한미 북한 급변사태 대응책 합의”, <조선일보>, 2006년 12월 2일자.
“한반도 통일비용 최대 6700억달러 추산”, <조선일보>, 2005년 6월 7일자.
David Easton, “System Analysis and Classical Critics”, Political Science Reviewer, Vol. 3(1973), pp.269-301.
Johan Galtung, “The Four Koreas and Two Scenarios: Collapse and Cooperation 2+3”, 민족통일연구원 및 고려대학교 평화연구소 초청 강연(1996.10.14)
J.S. Nye, Peace in Parts : Integration and Conflict in Regional Organization, Boston : Little Brown, 1971, 24-25).

책임연구보고서 2008-28

북한의 급변사태에 대비한 치안대책 연구

발행일 : 2008년 12월 26일

발행인 : 김 길 배

발행처 : **치안정책연구소**

경기도 용인시 기흥구 연동1길 29

홈페이지 : www.psi.go.kr

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며
치안정책연구소 공식견해가 아님을 밝혀드립니다.



POLICE SCIENCE INSTITUTE