

국가정보 통합조정체계의 중요성 : 1·21사태 55주년의 교훈

정주진(연세대학교 국가관리연구원)

- 55년 전에 일어난 1·21사태는 국가위기사태에 대응하기 위해서는 국가위기 예측정보를 범국가 차원에서 통합조정하는 컨트롤 타워의 구축이 중요하다는 사실을 보여주고 있음. 미국도 9·11테러 후 통합조정체계를 강화했음.
- 1·21사태 직전인 1967년 중앙정보부와 육군 방첩대는 북한이 대남 게릴라 부대를 창설했다는 정보를 입수하고 1968년 겨울부터 침투가 본격화될 것이라고 대통령에게 보고, 대통령은 대간첩작전 권한을 국방부에 부여하였음.
- 대통령 지시에 따라 국방부는 지휘계통을 단일화하기 위해 무장공비 수가 20명 이상으로 군이 아니고는 대적하기 어려운 경우 군이 작전을 담당하고 경찰, 중앙정보부가 협조하는 계획을 세우고 이를 ‘갑종사태’로 명명하였음.
- 이 작전계획에 따라 국방장관은 1968년 1월 21일 북한 게릴라들이 군의 경계망을 뚫고 청와대로 접근하자 치안국장에게 청와대 주변에 경찰을 배치하여 저지하도록 지시, 게릴라들의 청와대 진입을 차단하는데 성공했음.

2023년 1월 21일은 청와대 기습사건이 일어난 지 55주년 되는 해이다. 1968년 1월 21일 김신조 등 북한 게릴라 31명이 박정희 대통령을 살해할 목적으로 남하, 청와대 근처까지 접근했으나 경찰의 저지에 막혀 군경과의 교전 끝에 29명이 사살됐다. 살아남은 2명 가운데 생포된 김신조는 남한에 정착했고, 달아난 박재경은 북으로 돌아가 별넷까지 승진했다.

1·21사태는 한국 현대사에 많은 영향을 미쳤다. 이 사건을 계기로 한국 장년층의 일상을 바꿔놓은 향토예비군이 창설됐다(1968.4.1.). 간첩을 식별하기 위한 주민등록제도도 강화됐다. 1962년 5월 10일 주민등록법이 제정되었으나 기본권 침해 시비로 시행이 유보되어오다 1·21사태로 주민등록증 신고와 휴대가 의무화됐다.

박정희 정부는 1965년 9~10월 미국의 요청에 따라 2개 사단 규모의 전투병력을 베트남에 파병하면서 북한이 이를 틈타 게릴라전을 대남공작에 접목할 것을 우려하고 있었다. 당시 베트남은 미국의 정규전에 게릴라전으로 대응, 미국을 곤경에 빠뜨리고 있었다.

박정희 정부의 우려는 1967년부터 현실로 나타나기 시작했다. 1967년 9월 육군 방첩대는 생포한 무장공비로부터 북한이 대규모 대남 게릴라부대를 창설했다는 정보를

입수했다. 남한의 각 도(道)당 300명씩 총 2,400명으로 조직된 게릴라부대를 창설해서 함경도, 평안도 등에 훈련기지를 차려놓고 시설 폭파, 요인암살, 방화, 납치 등의 특수 훈련을 시키고 있다는 정보였다.

그에 앞서 중앙정보부는 1967년 1월 초 휴전선을 넘어온 3인조 간첩을 체포하면서 북한의 이상 징후를 포착했다. 6·25전쟁 이후 한겨울에 휴전선을 통해 간첩을 내려보낸 것은 그때가 처음이었다. 겨울에는 눈이 쌓여 발자국이 남기 때문에 휴전선으로 간첩을 남파시키기 어려웠다. 체포된 간첩들이 부여받은 지령도 모호했다. 서울에서 소매치기로 소일하며 돈을 쓰다가 신분증만 몇 개 구해서 월북하라는 것이 그들이 부여받은 임무의 전부였다.

당시 중앙정보부 북한정보국 담당 과장 강인덕은 체포 간첩 3명의 남파 시기와 부여받은 지령을 다각도로 분석하다가 동계 게릴라 침투에 대비한 시험용 남파라는 결론을 내렸다. 1966년 63회 188명 수준이었던 무장공비의 출현이 1967년에 이르러 338회 770건으로 급증한 것도 중앙정보부의 판단을 뒷받침하고 있었다(강인덕, 1974: 102).

이러한 정보들을 종합하여 중앙정보부는 1967년 10월 초 ‘최근 북한의 대남침투에 관한 분석 - 북한의 동계 게릴라 침투 예상보고’라는 제목의 정보판단 보고서를 대통

령에게 보고하며 1968년부터 북한이 동계 게릴라 작전에 돌입하여 본격적인 인민 전쟁이 시작될 것이라고 전망했다(정주진, 2021: 223).

중앙정보부 보고를 받은 박정희 대통령은 중요한 조치를 신속하게 결정했다. 첫째, 전군 사단장급 이상 지휘관과 경찰, 검찰 책임자 및 지방행정 책임자들까지 참여하는 대간첩 작전 회의를 개최할 것. 둘째, 대간첩작전에 관한 모든 권한을 국방부에 부여할 것. 셋째, 중앙정보부 담당과장(강인덕)이 국방부 장관과 육·해·공군 참모 총장 및 해병대 사령관 앞에서 대통령에게 보고한 내용을 그대로 다시 설명할 것 등이었다. 대통령 지시에 따라 1·21사태 13일 전인 1968년 1월 8일 원주 제1야전군 사령부에서 박대통령 주재로 대간첩 작전을 위한 비상치안회의가 열렸다.

박대통령은 대간첩작전을 국방부에 일임하면서 '게릴라전은 중앙정보부의 통제능력에서 벗어나기 때문에 군 주도로 대간첩작전을 전개할 수밖에 없다'고 중앙정보부에 설명해 주었다. 그럼에도 당시 실제였던 김형욱 중앙정보부장은 간첩검거는 중앙정보부의 임무이므로 대간첩 작전도 중앙정보부가 수행해야 된다고 주장하고 나섰다. 그에 대해 김성은 국방부 장관은 "게릴라전은 분명 비정규전이고 전투다. 북한의 정규군이 침투해 부대를 습격하고 산업시설을 폭파하고, 군함으로 어선을 잡아가는 것이 어떻게 간첩인가? 그렇다면 중앙정보부가 이런 군작전도 지시해야 한다는 것인가?"라고 반박하여 대간첩작전권을 확보했다.

이렇게 해서 국방부에 일임된 대간첩작전 권한은 1·21사태 때 청와대 기습을 저지하는데 결정적 기능을 발휘하게 된다. 국방부는 대간첩작전의 지휘권을 단일화하면서 무장공비 수가 20명 이상으로 군이 아니고는 섬멸이 어려운 경우에는 군이 작전을 담당하고 경찰, 중앙정보부가 협조한다는 계획을 세우고 이를 '갑종사태'로 명명했다.

이런 과정을 거쳐 수립된 대간첩작전 계획에 따라 김성은 국방 장관은 1968년 1월 21일 경찰을 동원하는 명령을 발동할 수 있었다. 30여 명의 무장공비가 남하하고 있다는 보고를 받고 최원식 치안국장에게 모래내에서 세검정, 정릉, 창동까지의 경비를 경찰에서 담당하도록 지시를 내렸다. 청와대 근처를 경찰이 경비하도록 조치한 것이다. 이 지시에 따라 군의 경계망을 뚫고 청와대로 접근하던 게릴라들을 최규식 종로경찰서장이 가로막아 총격전이 시작되어 최규식 서장이 그 자리에서 순직하고 군경과 교전 끝에 게릴라 29명이 사살됐다. 북한 게릴라들의 청와대 기습을 마지막 단계에서 저지하는 결정적 역할을 경찰이 수행한 것이다. 당시 청와대 경비는 정문에 경찰 보조만 세우고 경비 병력은 외곽 산등성이에 배치되어 경계하는 등 매우 허술한 상태였다.

김성은 국방장관은 훗날 회고록에서 경찰에 청와대 외곽 경비를 지시하던 순간을 이렇게 회고했다.

경찰 병력으로 청와대 근처에 방어선을 치도록 지시할 수 있었던 것은 원주 대간첩작전회의의 결과로 이루어진 군경 공조체제 때문이었다. 1월 21일 아침 일찍 나는 최원식 치안국장에게 전화하여 경찰 3개 중대 병력을 동원해서 세검정, 정릉, 우이동, 창동 방면부터 청와대로 접근하는 요소요소에 배치, 경비를 담당하도록 요청했다. 군이 외곽 경계·수색에 최선을 다하고 있지만 만약의 경우를 생각하여 대비한 것이었다. 이것이 그날 밤의 위기를 넘기는 결정적 일이 될 줄 아무도 몰랐다(김성은, 2008: 787).

1·21사태에서 보는 것처럼 국가위기를 극복하기 위해서는 국가위기 예측정보를 범국가 차원에서 통합조정하는 것이 매우 중요하다. 미국도 9·11테러 후 국가정보장(DNI)제도를 신설하는 등 통합조정체계를 강화했다. 1·21사태 직전 중앙정보부가 1968년 겨울부터 북한의 게릴라전이 본격화될 것이라는 정보판단을 내렸고, 대통령은 중앙정보부의 판단을 존중하여 대간첩작전 체계를 구축하기로 결심하고 그 작전의 책임을 국방부에 부여했다. 국가위기 예측정보를 바탕으로 군과 경찰, 중앙정보부가 유기적으로 협조하는 체계를 구축한 것이다. 1·21사태 55주년을 맞아 지금 국가정보 통합조정체계의 현실은 어떠한지 되돌아보게 된다.

<참고 자료>

- 강인덕, 『북한전서』, 극동문제연구소, 1974.
- 김성은, 『전 국방장관 김성은 회고록 - 나의 잔이 넘치나이다』, 아이템플 코리아, 2008.
- 정주진, 『박정희와 김일성의 스파이전쟁』, 북랩, 2021.

** 상기의 내용은 집필자의 개인적인 견해로 연세대학교 국가관리연구원의 공식 입장과는 별개임을 밝힙니다.