

1960년대 북한의 자주노선과 자주성 변화: 비대칭 동맹에서의 자율성-안보 모델을 중심으로*

박 장 호**

❖ 요약 ❖

지금까지 1960년대 북한의 자주노선은 대내외 환경변화에 따른 전략적 선택으로 평가되어왔다. 특히, 중소분쟁의 소용돌이 속에서 북한이 취한 ‘등거리 외교’는 자주노선을 추구한 북한이 국제사회에서의 생존을 위해 외교적 유연함을 보여준 상징으로 보기도 한다. 그러나 이와 같은 평가는 “과연 북한은 자주노선을 통해 그들이 추구하고자 했던 자주성을 실제로 달성했는가?”에 대한 답을 제시하지 못하고 있다. 북한에서의 ‘자주성’은 다른 국가의 내정 간섭을 완전히 배제하고 국제관계에서의 완전한 평등을 추구하고 모든 일을 국가의 의지에 따라 스스로 결정하는 것을 의미한다. 반면, 1961년 북한이 소련, 중국과 체결한 비대칭 군사동맹은 북한의 자주성을 강화하기 위한 자주노선과 서로 상충 되는 정책으로 볼 수 있다. 비대칭 동맹에서의 약소국은 강대국으

로부터 안보를 보장받는 대신 일정 부분 자율성을 희생하기 때문이다. 따라서 북한의 자주노선은 비대칭 동맹에서 나타나는 자율성-안보의 상호교환을 중심으로 재평가될 필요가 있다.

이를 위해 본 연구는 자주성에 대한 개념을 재정의하고 비대칭 동맹에서 자주성과 자율성-안보의 관계를 나타내는 ‘자율성-안보 이원화 모델’을 활용하여 이론적 접근을 시도한다. 이후 1960년대 북한의 자주노선을 외교, 경제, 군사적 수준에서 비판적으로 고찰함으로써 실제 북한의 자주노선을 재평가하고 비대칭 동맹과 자주성의 관계를 논증한다. 이로써 북한이 생각하고 구상했던 자주노선이 오늘날 비대칭 동맹에서 약소국이 겪게 되는 자율성-안보 딜레마를 크게 벗어난 개념이 아님을 밝히고자 한다.

핵심어: 자주노선, 자주성, 비대칭 동맹, 자율성-안보 모델

DOI: 10.35390/sejong.26.2.202005.003

* 유익하고 세심한 논평을 해주신 심사위원께 진심으로 감사드립니다.

** 국방대학교 군사전략학과 석사과정, 육군대위

I. 서론

북한의 김일성은 1966년 10월 5일 조선로동당 제2차 대표자회에서 「현 정세와 우리 당의 과업」을 통해 중국과 소련 어느 곳에도 치우치지 않을 것이라는 자주노선을 공식적으로 선언했다. 기존의 많은 연구가 1960년대 북한의 자주노선을 두고 대내외 환경변화에 따른 전략적 선택으로 평가해 왔다. 특히, 중소분쟁의 소용돌이 속에서 북한이 취한 ‘등거리 외교’는 자주노선을 채택한 북한이 국제사회에서의 생존을 위해 외교적 유연함을 보여준 상징으로 보기도 한다.

이와는 반대로 일각에서는 북한의 자주노선과 선언적 외교정책의 이중성을 강조하며 북한식 자주의 허구성을 지적하기도 한다. 이러한 관점의 차이는 북한 연구에 있어 다양하고 폭넓은 시각을 갖게 했다는 점에서 의의가 있다. 그러나 1960년대 북한의 자주노선을 북한의 특수한 주체사상의 관점으로 접근한 나머지 북한의 주장을 이해하고 해석하는 데 그쳤다는 한계도 있다. 더욱이 비대칭 동맹의 관점에서 자주성의 변화를 자율성-안보 교환 모델을 적용하여 분석한 연구는 매우 제한적인 실정이다 (박휘락 2019, 241).

비대칭 동맹에서 동맹국은 자율성과 안보를 상호교환한다. 강대국으로부터 자율성을 침해받기 쉬운 약소국은 자율성을 보상받길 원하지만, 강대국은 안전보장을 이유로 이를 상쇄시킨다. 이때, 약소국은 동맹국의 간섭에서 벗어나 자율성과 안보를 동시에 증가시켜 자국의 안보를 달성하려는 자주국방을 추구한다. 1960년대 북한의 자주노선이 이러한 노력의 산물이라면 기존의 연구에서 다루지 않은 두 가지 문제를 짚고 넘어가야 한다.

첫째, 북한의 자주노선은 자주성을 달성했는가? 이를 위해서는 북한의 자주노선을 경험적으로 검토하고 자주성에 대한 객관적인 정의를 통해 자주노선의 결과를 밝혀내야 한다. 둘째, 비대칭 동맹과 자주노선 간의 관계는 무엇인가? 북한의 자주노선은 비대칭 동맹에서 오는 상호교환을 초월하는가? 이를 위해서는 자율성-안보 상호교환 모델에서 자주성이라는 개념이 어떻게 영향을 미치는지 이론적으로 검토하고 1961년 북한이 체결한 동맹조약과 자주노선의 관계를 검증해야 할 것이다.

본 연구는 먼저, 일반적 논의를 통해 자주성에 대한 개념을 재정의한다. 이는 북한이 주장하는 독특한 사상으로서의 자주성이 아닌, 이론적 개념으로서의 자주성이라는

렌즈로 북한의 자주노선을 고찰해보기 위함이다. 또한, 비대칭 동맹과 자주성의 관계를 나타내는 ‘자율성-안보 이원화 모델’을 분석의 틀로 활용한다. 이후 1960년대 북한의 자주노선을 외교, 경제, 군사적 수준에서 비판적으로 고찰함으로써 실제 북한의 자주노선을 재평가하고 비대칭 동맹과 자주성의 관계를 논증한다. 이로써 북한이 생각하고 구상했던 자주노선이 오늘날 비대칭 동맹에서 약소국이 겪게 되는 자율성-안보 딜레마를 크게 벗어난 개념이 아님을 밝혀보고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 자주성에 대한 개념적 논의

국가의 주권(sovcreignty)과 관련하여 ‘자주성(self-reliance)’의 개념은 ‘자율성(autonomy)’과 의미상으로 모호한 측면이 있다. 사전적 의미로 볼 때 자주성이란 “스스로 일을 처리할 수 있는 능력이나 성질”로 정의되는 한편 자율성은 “외부의 구속이나 제약을 받지 않고 자기의 행동을 스스로 제어하는 성질”을 뜻하기 때문이다. 이와 유사한 개념인 ‘독립성(independence)’ 또한 남에게 의존하지 않고 홀로 서려는 성질로 정의되고 있다. 이처럼 사전적 정의만으로 이들 간의 의미를 명확히 구분하는 것은 매우 어려운 일이며 국제정치적 상황과 역사적 맥락 속에서 학문적으로 재해석될 필요가 있다.

지금까지 자주성의 개념에 관한 학문적 구분은 다소 미흡한 것이 사실이다. 먼저, 동맹과 관련하여 자주성은 자율성과 동일 선상에 놓이거나 명확한 구분 없이 혼용되어 왔다(이상철 2004; 배양일 2006; 김창수 2015; 권영근 2016). 한편, 북한 연구에서의 ‘자주’라는 개념은 북한 고유의 사상적 특성이자 정체성의 원천으로 보면서도(김성배 2016) 비대칭 동맹 관계에서의 자주성을 자율성과 구분하여 설명하지는 못하고 있다(함명식 2016; 김창진 2019).

자주성과 자율성의 개념을 구분하려는 시도에 있어 이현우(2007)는 자율성을 대내적인 관점에서 국가가 지배적인 사회집단의 이익에 반하여 행동하는 것뿐 아니라 목표를 성취하기 위한 자율적인 정책수행 능력으로 정의하는 반면, 자주성을 국제정

치경제에서 다른 국가나 행위체에 대하여 국가의 의지에 따라 행동하고 협상 내지는 자위권을 확보하는 능력으로 구분하였다. 그러나 국제적 분석의 틀에서 자율성의 개념을 국내 정치적 의미로 한정시키는 것은 다소 문제가 있다. 예를 들어, 비확산체제에서의 핵무장 국가는 국제사회로부터의 정치적·경제적 제재로 자율성을 침해받더라도 핵을 통해 국가의 자주성을 스스로 확보하고자 한다. 이러한 현상을 설명하기 위해서는 자주성과 자율성이라는 개념이 모두 필요하다.

자주성과 자율성의 개념이 혼동되는 이유는 주권에 대한 역사적 배경에 있다. 국제 정치에서의 주권이란 국제사회를 구성하는 국가로서의 합법적인 자격이자 제도적으로 불가침에 대한 권리로 해석된다(Krasner 1999, 14-25). 1648년 웨스트팔리아 조약을 통해 자리 잡은 국가 주권의 개념은 배타적 자율성에 입각한 지배적 관념으로도 이해된다(김기정·김순태 2008, 11-13). 즉, 어떠한 국가든지 다른 주권국가에 대한 내정 간섭을 할 권리는 없으며 주권국가는 스스로 독립적(independent)이면서 자율적(autonomous)인 의사결정이 가능하다는 웨스트팔리아 조약의 정신이 전하고 있는 것이다. 국가의 자주성이 이러한 주권 개념과 결합하면서 자율성과의 구분이 모호해진 측면이 있다.

위와 같은 논의에 따라, 본 연구에서는 자주성을 “외부의 위협으로부터 국가의 주권을 지키기 위해 국가 스스로 대내외 정책을 결정하고 실행할 수 있는 성격”으로 정의한다. 즉, 자주성은 국가의 주권을 지키기 위한 ‘안보’의 개념과 국가 의지와 행동에 대한 배타적 자유인 ‘자율성’을 포함한다. 자율성은 국가가 다른 국가와 맺은 제도 속에서 자기 의지(self-willingness)에 따른 행동의 자유(freedom of action)로서 자신이 정한 규칙에 스스로 복종하고 국가들이 합의한 국제적 규범 속에서 자국의 자유의지를 얼마나 실천할 수 있는가에 관한 것이다(임미원 2019, 193-201). 자주성과 자율성은 국가 스스로 결정한다는 공통된 성질을 내포하지만, 최종상태에 있어 자주성은 국가 주권을, 자율성은 행동의 자유를 달성한다는 것이 가장 큰 차이점이라 할 수 있다. 따라서 자주성을 정의할 때에는 국가의 주권을 지키기 위한 안보의 개념과 자율성의 개념을 동시에 고려해야 할 것이다.

2. 비대칭 동맹과 자율성-안보 상호교환 모델

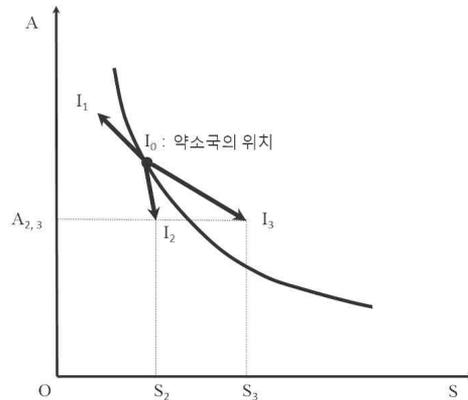
무정부 상태의 국제질서 속에서 국가는 자주성의 핵심 요소인 안보를 달성하기 위해 스스로 국력을 키우거나 주변국과 동맹을 맺는다. 왈츠(Waltz 1979)는 이러한 국가의 행위를 내적균형(internal balancing)과 외적균형(external balancing)이라는 개념으로 구분했다. 국가 스스로 힘을 키운다는 의미에서 내적균형은 자주국방(self-reliant defense)과 맥락을 같이 한다.¹⁾ 자주국방은 외부의 침입 가능성에 대하여 국가가 가장 기본적으로 선택할 수 있는 대응책이라 할 수 있다.

그러나 약소국의 경우 자주국방은 두 가지 측면에서 거의 불가능에 가깝다(Sharp 1992, 2-3). 첫째, 과학기술과 무기체계의 발달로 군사력 건설을 위한 경제적 비용이 과거보다 기하급수적으로 증가하였다. 이는 약소국이 필연적으로 경제적 문제에 직면하는 요인이 된다. 둘째, 경제적 문제를 극복한다고 하더라도 한 국가의 군사력 증강은 주변국의 안보 불안을 일으켜 군비경쟁과 군사적 긴장감을 조성한다. 특히, 약소국의 이러한 안보 딜레마(security dilemma) 현상은 자주국방을 선택함으로써 발생하는 정치·경제·외교·군사 문제에 있어 감당하기 어려운 비용을 초래할 수 있다.

자주국방을 통해 내적균형을 추구하는 약소국이 한계에 직면하게 되면 선택 가능한 대안은 동맹을 통한 외적균형이다. 국가 내부적 역량과 자원의 한계가 분명한 약소국은 동맹이라는 외부적 힘을 이용하여 국가의 영향력을 유지하고자 한다(Handel 1990, 30). 동맹은 힘이 비슷한 국가들끼리 힘을 합치는 대칭 동맹(symmetric alliance)과 힘이 서로 다른 국가가 서로의 필요에 의해 맺는 비대칭 동맹(asymmetric alliance)으로 구분할 수 있다(Morrow 1991, 906-907). 문제는 안보를 증가시키기 위한 동맹이 역으로 국가의 자율성을 침해할 수 있다는 것이다.

모로(James D. Morrow)는 비대칭 동맹에서 나타나는 안보와 자율성의 상호교환(trade-off)에 주목하여 국가의 행동에 따른 동맹의 변화를 분석했다. <그림 1>은 자율성-안보 상호교환 모델(Autonomy-Security Trade-off Model)에서 약소국의 위치(I_0)와 동맹의 변화(I_1, I_2, I_3)를 나타낸 것이다.

1) 여기서 자주국방이란 국가를 방어할 자체의 능력을 바탕으로 ①자주적으로 국방정책을 결정하고 ②자주적으로 군사력을 사용하며 ③자립적으로 방위 능력을 육성하는 것을 말한다. 한용섭, 『우리 국방의 논리』 (서울: 박영사, 2019).

〈그림 1〉 자율성-안보 상호교환 모델²⁾

그래프의 곡선이 안보-자율성의 반비례 관계를 나타내는 가상의 기준이라고 할 때³⁾, 약소국은 자율성을 강화하기 위해 약한 국가와의 동맹(I_1)을 맺거나 국력이 비슷한 한(I_2) 또는 강대국(I_3)과 동맹을 맺음으로써 안보를 강화하고자 한다. 여기서 핵심은 국력이 비슷한 국가와의 동맹으로부터 얻을 수 있는 안보의 효용(S_2)보다 강대국으로부터 얻을 수 있는 안보의 효용(S_3)이 훨씬 크기 때문에 약소국은 자율성을 일부 양도 (concession)하더라도 강대국과의 비대칭 동맹을 유지한다는 것이다.

나아가 모로(Morrow 1991, 918)는 약소국의 능력이 변하더라도 강대국과의 비대칭 동맹 관계가 크게 달라지지는 않을 것이라 주장한다. 약소국의 능력 변화에 따른 효용의 크기가 강대국으로부터 얻는 안보의 효용의 크기를 능가할 수는 없다고 보기

- 2) 자율성-안보 상호교환 모델에서 가로축은 안보(Security)를, 세로축은 자율성(Autonomy)을 의미한다. 안보는 동맹국의 군사력에 비례하여 증가한다. 군사력이 강한 국가와 동맹을 맺을수록 안보 효용은 증가한다. 반면, 자율성은 거래적 성격이 강하다. 동맹국 중 일방의 자율성이 줄어들면 상대국의 자율성은 상대적으로 증가한다. 가령, 한 국가가 자국의 영토에 대한 상대국의 군사력 배치와 운용을 허용하면 양도한 국가의 자율성은 감소하지만, 상대국의 자율성은 증가하는 것이다. James D. Morrow, "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliance," *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4, (1991), pp. 911-914.
- 3) 그래프 곡선은 미시경제학에서 말하는 무차별 곡선(Indifference curve)을 의미한다. 이는 미시경제학에서 2가지 재화에 대해 소비자가 느끼는 효용(만족)이 같은 점을 연결한 것이다. 즉, 곡선 상에서 이루어지는 자율성과 안보의 조합은 모두 같은 효용을 주기 때문에 어떠한 조합을 선택하는지가 중요한 결정 사항이 된다. 박민형, "자주국방과 안보경제: 박정희, 노무현 정부를 중심으로," 『한국정치외교사논총』, Vol. 38, No. 2, (2017), p. 148.

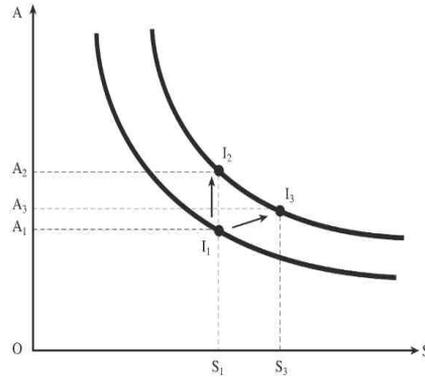
때문이다. 반면, 약소국의 능력이 향상되면 강대국으로부터 보장받는 안보의 효용이 줄어들게 되면서 그에 상응하는 자율성을 요구하게 될 것이므로 강대국과의 동맹 관계가 변화할 수도 있다고 보는 견해도 있다(Chung 2016, 210-218).

자율성-안보 상호교환 모델에서 동맹의 변화를 설명하는 주된 목적은 동맹이 강화 또는 파기되는 조건을 찾기 위함이다. 만약, 비대칭 동맹에서 자율성과 안보가 동시에 감소하게 되면 이론적으로 동맹을 통해 얻을 수 있는 효용이 사라지므로 동맹 관계는 파기된다.⁴⁾ 만약, 자율성과 안보의 효용을 동시에 증가시킬 수 있다면 가장 이상적인 동맹이 될 것이다. 그러나 상호교환 모델에서는 자율성과 안보를 기본적으로 거래의 개념으로 보기 때문에 두 요소가 동시 상승하는 상황을 설명하기에는 적합하지 않다. 따라서 비대칭 동맹에서의 약소국이 자율성과 안보를 동시에 증가시키는 상황을 설명하기 위해서는 다른 대안적 모델이 필요하다고 할 수 있다.

3. 분석의 틀: 자율성-안보 이원화 모델

비대칭 동맹에서 약소국이 자율성과 안보를 동시에 증가시킬 수는 없는가? 이에 자율성-안보 동시 상승 모델(Autonomy-Security Simultaneous Promotion Model)은 약소국의 능력이 향상되면 자율성과 안보를 동시에 높일 수 있다는 점을 제시한다(그림 2). 이는 동맹으로부터 기대되는 효용이 전체적으로 증가한다는 것을 의미한다.

4) 강대국과 동맹을 맺는다고 해서 약소국의 안보가 항상 증가하는 것은 아니다. 강대국으로부터 방기(abandonment)의 우려를 느끼는 경우 안보는 감소할 수 있으며 이는 약소국이 동맹을 이탈하는 요인이 된다. Glenn H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics," *World Politics* 36, (1984), pp. 466-468.

〈그림 2〉 자율성-안보 동시 상승모델⁵⁾

예를 들어, 약소국의 경제력 증가는 국가의 행동 범위를 넓혀 자율성을 증가시키는 한편($I_1 \rightarrow I_2$) 향상된 경제력을 바탕으로 국방에 투자한다면 그 비용($A_2 \rightarrow A_3$)만큼 안보를 강화할 수 있다($I_1 \rightarrow I_3$).⁶⁾ 이 모델의 핵심은 비대칭 동맹에서 약소국의 능력 변화를 통해 자율성을 양도하지 않고도 안보를 증가시킬 수 있다는 점이다. 즉, 약소국이 강대국과 자율성과 안보를 반드시 교환해야 할 필요는 없다는 것이다. 다만, 본 모델에서는 두 가지 측면을 짚고 넘어가야 한다.

첫째, 국가의 능력을 정확히 분류하고 있지 않다. 국가의 능력이라는 요인을 세분화할 경우 요인 간 상호 충돌하여 서로의 그 이익과 가치를 상쇄할 수 있다. 가령, 고도의 경제성장을 이룬 국가라 하더라도 외교·안보적으로 동맹국에 의존해야만 하는 상황이라면 자율성과 안보가 동시에 상승한다고 단정하기 어렵다. 외교·안보적 의존성이 경제성장에 따른 자율성을 상쇄시킬 수 있기 때문이다. 둘째, 비대칭 동맹과 자주성의 관계를 설명하기에 충분하지 않다. 즉, 강대국과 동맹을 맺는 약소국은 자율성-안보를 교환하더라도 자주성을 증가시키기 위해 노력하는데 본 모델에서는 이와 같은 현상을 설명하기에 제한적이라는 것이다. 이러한 관점에서 본다면, 비대칭 동맹

5) Min hyoung Park, Kwang ho Chun, "An Alternative to the Autonomy-Security Trade-off Model: The Case of the ROK-U.S. Alliance," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 27, No. 1, (March 2015), p. 49.

6) 무차별 곡선에서 소득의 증가는 두 재화에 대한 구매력을 증가시킨다. 이에 만족을 나타내는 효용은 증가된 재화의 양에 비례하므로 그래프는 우상향하게 된다.

과 자주성의 관계를 재정립한 새로운 대안적 모델이 필요하다고 하겠다.

앞서 정의한 자주성의 개념으로 볼 때, 자주성은 국가가 정한 규범과 의지에 따라 스스로 행동할 수 있는 자율성과 외부의 위협으로부터 국가를 지킬 수 있는 안보를 모두 필요로 한다. 자율성이 있다고 하더라도 안보가 취약하면 자주성은 약해질 수 있으며 안보가 유지되더라도 다른 국가의 의지에 따라 정책이 좌우된다면 자주성은 훼손될 것이다. 따라서 자주성의 필요조건으로서의 자율성과 안보는 상호교환 되는 개념이 아닌 자주성에 영향을 미치는 독립변수로 보아야 한다.

자율성과 안보가 자주성에 영향을 미친다고 가정하면 자율성과 안보에 변화를 주는 국가 능력을 외교, 경제, 군사적 요인으로 구분하여 각각의 수준이 자주성에 어떠한 영향을 미치는가를 분석할 수 있다. 이를 자율성-안보 이원화 모델(Autonomy-Security Dualization Model)로 정의한다(그림 3). 자율성-안보 동시 상승모델이 국가의 경제적 능력에 방점을 두었다면 자율성-안보 이원화 모델은 경제적 능력을 상쇄할 수 있으면서 동시에 자율성과 안보에 영향을 미치는 세 가지 요인으로 국가의 능력을 구분했다는 점에서 차별성이 있다.

〈그림 3〉 자율성-안보 이원화 모델⁷⁾

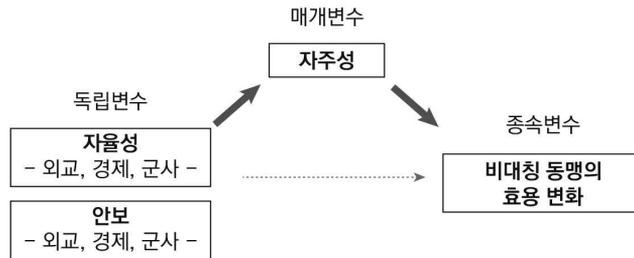


자율성-안보 이원화 모델의 핵심 개념 중 하나인 자율성은 비대칭 동맹에서 외교, 경제, 군사 정책이 얼마나 자국의 자유의지에 따라 결정될 수 있는가를 나타낸다. 또 다른 핵심 개념인 안보는 다른 국가와의 외교를 통해 안보를 달성하는 외교 안보, 경제적 이익을 지키거나 촉진하기 위한 경제안보, 군사적 수단을 활용하여 외부의

7) 앞의 이론적 논의를 바탕으로 자주성과 자율성-안보의 관계를 설명하기 위해 저자가 고안한 모델임.

위협을 제거하는 군사안보를 통해 달성될 수 있다(한용섭 2019, 43-59). 이로써 본 모델은 비대칭 동맹 속에서 일국의 능력 변화가 자율성과 안보에 영향을 줄 때, 자주성의 변화를 검증하고 동맹의 효용을 가시화하기 위한 하나의 틀로 볼 수 있다(그림 4). 또한, 그렇게 만들어진 자주성은 비대칭 동맹에서의 전체 효용을 변화시키는 요인이 된다.

〈그림 4〉 분석의 틀



이를 통해 본 연구는 1960년대 북한이 추구했던 자주노선을 비판적으로 분석한다. 북한의 자주노선은 1960년대 요동치는 동북아 세력균형 속에서 북한이 생존을 위해 선택한 정책이자 전략으로 이해되고 있다. 그러나 북한이 추구한 자주노선에서의 자주성은 이론적 검토를 거쳐 객관적 분석의 대상이 되었다기보다 북한 정권과 체제를 정당화하는 사상적 수단으로 다뤄져 왔다. 특히, 1960년대 북한이 형성한 비대칭 동맹체제 속에서 북한의 자주성은 동맹국의 영향을 크게 받을 수밖에 없었던바 자주노선에 대한 재평가가 필요하다고 할 수 있다.

Ⅲ. 1960년대 북한의 자주노선

1. 북한에서의 자주성

1960년대 북한의 자주노선을 살펴보기에 앞서 핵심 요소인 자주성의 개념을 이해할 필요가 있다. 북한 사전에는 자주성을 다음과 같이 정의하고 있다. “자주성은 창조

성, 의식성과 함께 사람의 본질적 속성을 이루며 … 무엇보다도 온갖 구속과 예속을 반대하는 사람의 성질이다(조선대백과사전 2000, 294).” 또한, “사람은 자주성을 가짐으로써 세상에서 가장 우월하고 힘 있는 존재가 되며 모든 것의 주인으로서 모든 것을 결정하게 된다”라고 보고 있다(조선대백과사전 2000, 294). 이를 종합하면 북한에서 말하는 자주성이란 외부로부터의 온갖 구속과 예속에서 벗어나 모든 것을 자유의지에 따라 결정할 수 있는 인간의 본질적 속성이라 정의할 수 있겠다.

김일성은 이러한 자주성의 개념을 국가적 수준으로 확장 시킨다. 그는 자주성을 국가와 민족의 생명으로 보고 자주권이 없는 국가는 진정한 독립 국가가 될 수 없다고 했다.⁸⁾ 즉, 국제사회에서 모든 국가는 동등한 권리를 가지기 때문에 종속관계란 있을 수 없으며 자국의 의지에 따라 모든 것을 결정할 수 있어야 한다는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, 북한의 대외적 자주성이란 외부의 지배와 간섭으로부터의 ‘독립’으로 볼 수 있다(김원식 2016, 238).

그러나 북한의 자주성은 자기고립(self-isolation)의 위험성을 내포하고 있다. 자기고립이란 국가가 외부로부터 인지된 위협에 대하여 자국의 가치를 보호하기 위해 스스로 자신을 숨기고 국제사회로부터 자발적으로 격리하려는 정책을 뜻한다(Geldenguys 1990, 6). 켈텐후이스(Deon Geldenhuys 1990, 7)는 공산국가가 국제사회로부터 이데올로기적 보호주의(Protectionism)의 필요성을 느끼기 때문에 자기고립의 결과를 초래할 수 있다고 보았다. 이를 북한에 적용해 보면, 북한이 정의한 자주성은 국제관계에서 국가 주권의 절대적 평등을 추구하고 다른 국가의 간섭을 완전히 배제함으로써 북한체제와 사상적 가치를 보호한다는 측면에서 스스로 고립될 수 있는 조건을 충족하고 있던 것이다.

북한의 자주성에 대한 자기 고립적 특성은 앞에서 정의한 자주성의 개념에 비추어 볼 때, 두 가지 측면에서 의미가 있다. 첫째, 북한의 자주성은 국가의 주권을 지키기 위해 외부로부터 오는 영향력을 부정적으로 인식하고 절대적으로 배척한다. 이는 북한이 국제사회를 바라보는 관점 자체가 미국의 제국주의적 침략이라는 틀 속에서 기본적으로 적대적이기 때문이다. 따라서 국제사회에서 북한이 인정하는 자주적 국가는 자신과 같은 이념을 공유한 공산국가일 뿐이며, 국가의 능력과는 상관없이 상호관

8) 김일성, “자주성을 견지하자: 베네수엘라 사회주의에로의 운동 제1부 위원장과 한 담화(1981. 9. 7),” 『김일성저작집』 36, pp. 244-252.

계에 있어 평등해야 한다고 생각한다.

둘째, 북한의 자주성은 오로지 자율성을 통해서만 달성된다고 본다. 어느 국가도 자국의 안보를 책임져 줄 수 없다는 신념은 오직 자국의 자유의지에 따른 결정과 실천만이 국익을 달성할 수 있다는 자기결정주의로 이어진다. 문제는 국가의 자율성을 극대화하기 위해 국가 내부에 대한 정치·경제·사회·문화의 통제가 이루어졌다는 것이다. 따라서 북한의 자주성은 국가 스스로가 정한 규율에 인민의 자유의지를 복종 시킴으로써 내부적으로 불완전한 자율성을 띠고 있었다. 그렇다면 북한의 자주성을 기반으로 한 자주노선은 왜 등장했으며 어떠한 형태로 구현되었는가?

2. 자주노선의 배경

1966년 8월 12일 노동신문에서 북한은 “1955년부터 모든 분야에서 교조주의를 반대하고 주체를 확립할 데 대한 투쟁을 전당적으로 전개”했음을 밝히며 “정세가 복잡할수록 자주적이며 독자적인 입장을 확고히 할 것”을 선언했다.⁹⁾ 이처럼 자주노선은 1950년 중반의 주체사상을 그 근간으로 하면서 1960년대 국내외 정세 변화에 대응하기 위한 전략적 선택이었다.

북한 내부의 변화는 1956년 8월 종파 사건을 계기로 시작되었다. 스탈린 사후 스탈린 격하 움직임이 일어나자 이를 빌미로 집결한 김일성의 반대파 세력들은 1956년 8월 30일 당중앙위원회 전원회의에서 김일성의 당 정책을 비판하고 당내 민주주의와 자유를 요구하였다. 김일성은 이를 종파주의자로 규정하고 소련파와 연안파의 주요인물들을 대거 숙청했다(이미경 2003, 284). 이 과정에서 소련과 중국의 개입이 이루어졌는데 북한 내부의 권력 구도를 장악하고자 했던 김일성은 소련과 중국의 내정 간섭을 거부하며 당의 독자노선을 추구하기 시작했다.

외부로부터의 변화는 1960년대부터 본격화되기 시작한 중소분쟁이 계기가 되었다. 1956년 2월 소련공산당 제20차 대회에서 흐루쇼프가 탈스탈린주의를 천명하면서 평화공존론을 주창하자 중국은 이를 제국주의에 굴복하는 수정주의라 비난하였다. 이에 소련은 중국의 태도를 교조주의라 비난하면서 양국의 관계는 교착 상태에 들어갔다(김성주 2015, 273). 6·25전쟁 이후 전쟁의 책임과 전후 복구에 대한 지원에 있어

9) 『노동신문』 1996. 8. 12.

소련-중국-북한의 삼각관계가 복잡 미묘해지고 있을 무렵, 중국과 소련의 이념논쟁은 북한으로 하여금 국익과 직결되는 전략적 선택을 하도록 만들었다.

한편, 1960년대 북한이 인식하고 있던 안보 위협 역시 북한의 자주노선에 상당한 영향을 미쳤다. 북한은 베트남 전쟁에 참전한 미국에 대해 반미·반제국주의 의식을 강화하면서 적대적 개념과 위협을 명확히 했다. 한국이 월남전에 파병하면서 무력 통일을 위한 전쟁을 준비하고 있다고 판단한 김일성은 당시 상당한 안보 위협을 느꼈던 것으로 보인다. 또한, 1960년대 한-미-일 ‘삼각 군사동맹’은 북한의 위협인식을 더욱 강화하는 요인이 되었고 상대적으로 동맹체제가 약했던 북한은 이를 심각한 안보 위협으로 느꼈다.

이처럼 북한의 자주노선은 사상에서의 주체를 기반으로 1960년대 북한을 둘러싼 대내외 환경변화와 김일성이 인식하고 있던 안보 위협이 복합적으로 작용하여 만들어진 결과물이라 할 수 있다. 이 중 중소분쟁은 북한의 자주노선에 가장 큰 영향을 미친 요인이었다. 북한의 초기 국가 정체성이 상당 부분 중국과 소련으로부터 영향을 받았다는 사실에서 보면, 공산주의 진영의 사상적 대립과 분열은 ‘중국이나 소련이나’의 선택을 해야 하는 외교적 차원의 문제, 그 이상이었다. 즉, 중소분쟁은 북한이 국가 정체성을 재고하고 북한 스스로가 자주성을 확립해야 했던 국가적 생존이익(survival interest) 차원의 문제였다.

3. 북한의 자주노선

북한에서 자주노선은 “노동계급의 당과 국가가 정치 활동에서 견지하여야 할 근본원칙을 밝혀주는 혁명적 노선”으로서 “모든 노선과 정책을 독자적으로 세우고 자체의 힘에 의거 풀어나가며 대외 관계에서 완전한 평등권과 자주권을 행사하는 것”으로 정의되고 있다(조선대백과사전 2000, 293). 자주노선과 자주성의 관계를 고려할 때, 자주노선은 북한이 추구하는 자주성의 가치를 확립하기 위한 국가전략으로 볼 수 있다.

앞서 논의한 바에 의하면, 북한의 자주성은 자기 고립적 위험성을 내포하고 있었다. 그러나 북한의 김일성은 자주노선이 국제적 고립을 의미하는 것은 아니며 외부의 원조를 인정하면서 동시에 외국과 무역을 잘하는 것이 중요하다고 보았다.¹⁰⁾ 다만,

10) 김일성, “모든 힘을 여섯 개 고지의 점령을 위하여: 조선로동당 중앙위원회 제4기 제2차 전원회

외부의 원조는 부수적인 것에 불과하며 모든 것은 국가 내부의 힘에 의해 스스로 이루어져야 남에게 의지하지 않고 간섭받지 않을 수 있음을 강조한 것이다.¹¹⁾ 이러한 1960년대 북한의 자주노선은 크게 네 가지로 사상에서의 주체, 정치에서의 자주, 경제에서의 자립, 국방에서의 자위로 분류할 수 있다.

첫째, 사상에서의 주체는 교조주의 척결과 사대주의에 대한 배척(반제국주의)을 의미한다. 사상은 북한 사회의 구성원들이 받아들일 수 있는 가치 지향을 내포하고 있으며 그것을 통해 그들이 동류의식을 형성하는 과정을 거쳐 집단 정체성을 형성한다 (박요한·이현주 2017, 7-8). 김일성은 다른 나라의 사상을 있는 그대로 적용하는 것을 교조주의와 사대주의로 빠지는 오류라고 보았으며 모든 것에 있어서 북한이 주체가 되어야 함을 역설했다.¹²⁾ 즉, 사상에서의 주체는 다른 국가에 의존하지 않는 사상적 독립성을 의미한다고 볼 수 있다.

둘째, 정치에서의 자주는 내부혁명과 세계혁명을 통한 국제사회에서의 동등한 권리 추구를 의미한다. 즉, 북한의 정치적 목적은 내부적으로는 국가를 마르크스-레닌주의를 근간으로 하는 하나 된 정치이념으로 통일시키고, 외부적으로는 국제사회가 사회주의 건설이라는 정치적 혁명으로 통합됨으로써 정치 사상적 통일을 이루려는 것으로 이해할 수 있다.¹³⁾ 북한은 이러한 정치적 혁명을 위해 국가의 모든 노선과 정책을 북한 실정에 맞게 자주적으로 적용하여 궁극적으로는 국제사회에서 완전한 평등과 자주권을 행사하고자 했다.¹⁴⁾

셋째, 경제에서의 자립은 자력갱생을 의미한다. 자력갱생은 자기생산, 자기기술, 자기 자원, 자기 민족을 통해 실현된다. 김일성은 자립적 민족 경제를 건설해야만 정치적 독립을 보장받을 수 있다고 하면서, 경제적 자립을 정치적 독립의 물질적 기초로 보았다.¹⁵⁾ 이에 따라 자립성과 독창성을 강조하는 자력갱생은 인민들의 자발

의 확대 회의에서 한 결론(1961. 12. 1),” 『김일성전집』 28, pp. 214-215.

11) 『노동신문』 1996. 8. 12.

12) 김일성, “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할데 대하여: 당 선전선동 일 균들 앞에서 한 연설(1955. 12. 28),” 『주체사상에 대하여』, p. 157.

13) 『노동신문』 1996. 8. 12.

14) 김일성, “국가활동의 모든 분야에서 자주, 자립, 자위의 혁명정신을 더욱 철저히 구현하자: 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제4기 제1차 회의에서 발표한 조선민주주의인민공화국 정부정강(1967. 12. 16),” 『주체사상에 대하여』, p. 351.

15) 앞의 책, p. 355.

성과 헌신을 더욱 강화하고 북한체제를 정당화하기 위한 이데올로기로 발전하게 된다 (오유석 2005, 186). 이처럼 자주노선에서의 경제적 자립은 개방과 수용을 거부한 채 인민의 희생과 자체역량으로 자립적 민족 경제를 구축하여 정치적 자주를 실현하는 수단이었다.

마지막으로, 국방에서의 자위는 국가의 생존이익을 상징한다. 김일성은 혁명을 완성하기 위한 조건으로 정치적 힘, 경제적 힘, 마지막으로 군사적 힘을 강조했는데 이 중 군사력을 가장 중요하게 생각했다.¹⁶⁾ 또한, 경제건설과 국방건설을 적절히 배합해야 한다고 강조했는데 특히, 경제적 희생이 따르더라도 국방력을 강화해야 한다고 생각했다. 이를 통해 국방에서의 자위가 자주노선의 핵심가치임을 알 수 있다. 즉, 북한이 다른 국가의 군사력에 의존하지 않고 스스로 힘을 길러 외부의 위협으로부터 국가의 생존이익을 지켜내는 것이 자주노선의 최종 목적지인 것이다.

이를 통해 볼 때, 북한의 자주노선은 외부 세력을 배척하면서 오로지 국가 내부의 역량을 강조하는 특성을 갖는다. 또한, 인민 대중의 자발적인 창조성을 강조하고 있지만, 획일화된 정치사상과 국방의 목표를 위해 인민들의 경제적 희생을 정당화하고 있다. 이러한 내부지향적이고 폐쇄적인 자주노선은 자기 모순적인 상황으로 이어질 수 있다. 약소국의 과도한 내적균형 추구는 필연적으로 정치·경제·외교·군사 수준에서의 문제에 직면하기 때문이다. 특히, 북한의 자주노선이 중국, 소련과의 비대칭 동맹 속에서 지속되었다는 점에서 지금까지 논의되어 온 자주성과는 다른 시각에서의 접근이 요구된다고 하겠다.

IV. 비대칭 동맹에서의 자주성 변화

1. 비대칭 동맹과 자주노선

북한은 1961년 7월 6일 소련과 ‘조·소 우호협조 및 호상원조에 관한 조약(이하 북·소 동맹)’을 체결한 데 이어 7월 11일에는 중국과 ‘조·중 우호협조 및 호상원조에

16) 김일성, “우리 인민군대를 혁명군대로 만들며 국방에서 자위의 방침을 관철하자(발췌): 김일성 군사대학 제7기 졸업식에서 한 연설(1963. 10. 5),” 『주체사상에 대하여』, pp. 207-208.

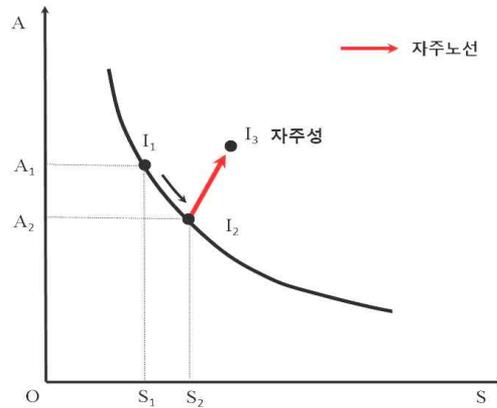
관한 조약(이하 북·중 동맹)'을 체결했다. 강대국과 약소국의 군사동맹은 국력의 비대칭성에 따라 자율성과 안보의 상호교환이 나타난다. 그렇다면 1955년부터 자주성을 근간으로 자주노선을 추구한 북한이 1961년 소련 및 중국과 군사동맹 즉, 비대칭 동맹을 체결한 이유는 무엇인가? 또한, 그토록 자립과 자조(self-help)를 강조한 북한이 비대칭 동맹에서 얻고자 했던 것은 무엇인가?

현실주의적 관점에서 1961년의 두 동맹은 공동의 위협인식과 동북아 지역에서의 세력균형에 의해 형성되었다. 미국이라는 공동의 위협을 느낀 북한, 중국, 소련은 한·미 동맹과 미·일 동맹에 대응하기 위해 힘을 합칠 필요가 있었다는 것이다 (Dwivedi 2012, 76-93). 또한, 지정학적 관점에서 북한은 중국과 소련에게 완충지대로서의 가치가 있었으며 북한으로서는 한국의 5·16쿠데타로 인해 남쪽으로부터의 위협을 상쇄하고 안전을 보장하기 위한 후방의 지원이 필요했다(박창희 2007, 33-36).

이와는 다르게 두 조약이 맺어진 시기인 1961년에 초점을 맞춰 동맹의 동인을 설명한 연구도 있다. 이에 따르면 북한은 1959년부터 핵 억제를 보장받기 위해 소련에 동맹을 제안했는데 이에 소극적이었던 소련은 1961년 미국의 쿠바침공(피그스만 침공)과 5·16 군사쿠데타에 대한 북한의 과장된 위기의식에 밀려 동맹을 체결했다는 것이다(김백주 2018, 37-47). 이러한 맥락에서 북·중 동맹을 중소분쟁 속에서 소련으로부터 사회주의 진영 내부의 주도권을 빼앗기지 않기 위한 중국의 전략적 선택으로 보기도 한다. 이 밖에도 1961년은 김일성이 국내정치에서의 권력을 완전히 장악한 시점으로 보고 내부적으로 정권의 안정을 달성한 후에 중국과 소련으로부터 원조를 얻기 위한 균형외교로 보는 시각도 있다(조혁진 2015, 27).

문제는 그 어떤 연구도 비대칭 동맹과 북한의 자주노선 속에 나타난 자주성이 서로 상충하는 측면에는 주목하지 않았다는 것이다. 1961년 북한이 체결한 두 동맹은 국력의 비대칭으로 인한 자율성-안보를 교환하게 되는데 북한의 자주노선은 이를 정면으로 부정하는 전략이다(그림 5).

〈그림 5〉 비대칭 동맹에서 북한의 자주노선



북한은 중국, 소련과의 동맹에서 자율성과 안보를 상호교환했다($I_1 \rightarrow I_2$). 상호교환 모델에 따르면 비대칭 동맹에서 북한의 자율성은 A_1 에서 A_2 로 감소하나 안보는 S_1 에서 S_2 로 증가한다. 북한은 이로 인한 자율성의 공백을 독자적인 자주노선을 통해 상쇄하고자 했던 것으로 보인다($I_2 \rightarrow I_3$). 다시 말해, 북한은 두 동맹을 비대칭 동맹이 아닌 평등한 동맹으로 보고 자주노선을 통해 자율성과 안보를 동시에 강화하려 했던 것이다.

실제 1960년대 북한의 자주노선이 〈그림 5〉와 같은 결과로 나타났는가는 자주노선에 대한 평가에 있어 매우 중요한 문제다. 이론적으로 국력의 비대칭인 국가들이 맺은 동맹에서 상대적 약소국의 이러한 전략은 강대국의 방기를 유발하거나 조약 자체가 파기될 가능성이 크기 때문이다. 자주노선을 김일성의 교묘한 외교적 기술로 설명한다고 하더라도 동시에 중국과 소련의 안전보장에 의존한 것은 사실이므로 (Harnisch 2017, 8-11) 이 과정에서 자주성의 변화에 대한 검증은 반드시 이루어져야 한다. 이것은 자주노선의 동기와 현상에 집중하기보다 그 결과인 자주성 변화에 방점을 두으로써 객관적인 분석의 틀을 만들어나가는 과정이라 할 수 있다.

2. 1960년대 자주노선에서의 자율성

자주노선에서의 자율성이란 외부의 압력과는 무관하게 북한의 의지로 생각하고 행동하는 특성으로 정의할 수 있다. 자율성-안보 이원화 모델에 의하면 자율성은 외교적, 경제적, 군사적 수준에 각각 영향을 받는다.

첫째, 외교적 수준에서의 자율성이다. 북한의 자주노선에서의 외교는 중국과 소련 사이를 줄타기하는 이른바 ‘등거리 외교’로서 북한이 주장했던 완전한 자율성을 달성했다고 보기 어려웠다. 1960년대 초반 북한과 중국은 서로를 반일 투쟁을 함께한 피를 나누는 형제(fraternal parties)라 부르며 양국의 모든 문제에 있어 함께 협력하고 해결할 것임을 다짐했다(Wilson Center 1962a). 1962년 10월 쿠바 미사일 위기에서도 북한은 중국과 함께 소련의 행동에 대한 실망과 비난을 숨기지 않았다. 그러나 1961년 김일성은 소련의 대규모 지원을 약속한 협약에서 수정주의, 교조주의 등에 대항하여 레닌주의와 함께 맞서 싸울 것을 약속하는 한편(Wilson Center 1961), 모스콥스키 소련대사에게 쿠바 미사일 위기 시 흐루쇼프가 보여준 올바른 결정은 현명하고 강인한 소련을 의미한다고 변호했다(Wilson Center 1962b).

이후 1960년 중반 북한은 중국의 문화대혁명을 비판하며 중국과의 외교를 단절하기 시작했고 1966년 자주노선을 공식적으로 선포한다. 그러나 북한은 중국과의 관계가 악화되고 있었던 1965년에 이미 소련과의 군사원조 협정을 체결하여 1967년 말까지 소련으로부터 군사 장비를 대량으로 지원받는다(김진무·성채기 외 2011, 69). 또한, 중국과의 외교 단절과 친 소련 노선에도 불구하고 1969년 말부터는 중국과의 외교적 관계 개선을 적극적으로 시도했다는 측면에서 북한의 이중성¹⁷⁾은 변함이 없었다(최명해 2008, 133-142).

둘째, 경제적 수준에서의 자주노선이다. 이는 중국과 소련으로부터의 지원, 무엇보다

17) 이와 같은 북한의 이중성을 고려할 때, 1960년대 북한의 자주외교는 재평가될 필요가 있다. 특히, 제3세계 국가와 맺은 비동맹 외교가 북한의 외교적 자율성을 증가시켰다는 주장과는 달리 오히려 중국과 소련에 의한 자율성 제한의 결과로 볼 수 있다는 것이다. 당시 북한의 비동맹 외교는 북한의 자유의지라기보다 중소분쟁 속에서 북한이 자율성이 침해받자 어쩔 수 없이 선택한 대안적 노선이었기 때문이다. 실제 제3세계 국가와의 외교에서 북한이 실질적으로 얻을 수 있었던 국익 역시 크지 않았다. 1960년대 비동맹 외교로 인한 북한의 자율성 증가 주장에 대해서는 다음 논문을 참조. 김응서, “1960년대 중반 북한의 자주외교노선 채택에 관한 연구,” 『세계정치』, 16, (2012).

다 1970년대 들어서자마자 서구의 경제적 원조에 의존하게 되면서 북한의 자율성은 한계를 나타냈다. 북한은 경제에서의 자립에 있어 외부의 원조를 인정하면서도 이를 부수적으로 바라보아야 한다고 강조했다. 그러나 1960년대 경제적 외부 의존의 경향성은 선택이 아닌 필수였다. 북한은 경제개발 초기에 드는 많은 자본을 외자 도입보다는 내부에서 동원하는 ‘사회주의적 축적’ 방식을 통해 극복하고자 하였는데, 1960년대 초까지만 하더라도 공업 분야에서 36.6%의 성장률을 보여 왔다.

그러나 1960년대 중소분쟁으로 원조의 격감을 경험한 북한은 사회주의국가로부터 획득하기 어려운 기계·설비 및 선진 기술을 도입하기 위해 선진 자본주의국가와의 경제 관계를 모색할 수밖에 없었다(최수영 2005, 21-23). <표 1>에서 북한에 대한 경제 원조액을 보면, 1960년대 소련은 지속해서 북한을 지원해 왔으며 소련을 제외한 사회주의국가의 경제 원조액은 감소했지만 1970년대에 들어와 OECD 국가의 경제 원조가 급증함을 알 수 있다. 이는 결국 중공업 중심의 북한 경제구조 속에서 자립적 경제정책의 한계를 나타내는바, 북한도 서구의 기술적, 물질적 원조를 받을 수밖에 없었다는 것을 의미한다. 즉, 중소분쟁에서 경제 원조가 어려워진 북한이 선택한 것은 자립적 경제가 아닌 비사회주의 국가로부터의 원조였던 것이다.

<표 1> 1953~1980년 북한 대외 원조액¹⁸⁾

(단위: 백만 원)

기 간	소 련	중 국	사회주의국가 (소련 중국 제외)	OECD 국가	총 액
1953-60	609.0	459.6	346.9	-	1,883.5
1961-70	558.3	157.4	159.0	9	883.7
1971-80	682.1	300.0	-	1,292.2	2,274.3

셋째, 군사적 수준에서의 군사노선은 비교적 자율성이 강화되는 모습을 보였다. 북한은 1962년 12월 열린 당중앙위원회에서 변화하는 안보 위협에 따른 ‘국방에서의 자위’ 노선을 구체화했다. 자주국방의 관점에서 볼 때, 국방에서의 자위는 군사력

18) Ji young Kim, “The Politics of Foreign Aid in North Korea,” *The Korean Journal of International Studies*, Vol. 12, No. 2, (December 2014), p. 431.

건설, 군사력 사용 측면에서 상당 부분 자율적이었다. 특히, 북한이 인식했던 남한의 위협에 비하면 1960년대 중국과 소련의 대북 군사지원은 매우 실망스러운 수준이었는데 북한은 이를 극복하기 위해 국방비를 예산대비 30%까지 투자하여 군사력을 건설하고자 했다. 이러한 정책 결정에는 경제를 희생해서라도 국방력을 강화해야 한다는 의지가 있었기에 가능했던 것이었다. 이러한 독자적 군사 역량의 발전은 중국에 대한 의존성을 줄여나감과 동시에 배타적 자주성¹⁹⁾의 기반이 되었다(김태현 2017, 138-139).

또한, 월남전 당시 북한은 세계혁명을 위해서라면 주변 공산국이 어려울 때 도와주는 것이 당연하다며 북베트남을 지원했다. 베트남 전쟁이 미 제국주의에 대한 반대 투쟁의 연속이었던 것이다(한모니까 2003, 151-152). 군사적 관점에서 북한의 북베트남 지원은 미국과 한국의 전력을 파악하고 전술을 습득하려는 목적이기도 했다. 당시 김일성은 한국과 전쟁을 할 수 있다고 판단하고 1965년에 이미 남한과의 전쟁을 준비하기 위해 평양에서부터 땅굴을 파고 있었기 때문이다(Wilson Center 1965). 이후 1966년 10월 당대표자회의를 통해 군사력 현대화를 본격 추진하고 군부 세력이 당중앙위원회에 대거 진출했던 사실들을 종합해 볼 때, 북한의 주도적인 군사력 건설과 사용이 자주노선의 자율성을 강화시켰다고 할 수 있다.

3. 1960년대 자주노선에서의 안보

자주노선에서의 안보는 전통적 안보의 개념으로 외부의 위협에서 벗어난 상태이자 위협을 제거할 수 있는 국가적 역량을 의미한다. 아무리 자율성이 확보되었다 하더라도 안보가 뒷받침되지 않는다면 국가의 자주성은 침해받을 수밖에 없다. 자주노선에서의 안보 역시 자율성-안보 이원화 모델에 의하여 외교적, 경제적, 군사적 수준으로 구분한다.

첫째, 외교적 수준에서의 안보다. 6·25전쟁 이후 북한은 소련, 중국으로부터 일정 부분 자국의 안보를 보장받으려 했다. 전쟁에 대한 경험과 공산국가라는 일체감은

19) 다만, 북한의 배타적 자주성이 비대칭 동맹에서의 이탈을 의미하는 것은 아니다. 군사적 수준에서 볼 때, 북한은 미국의 핵무기 위협을 억제하기 위해서라도 군사동맹의 끈을 쉽게 놓을 수 없었기 때문이다.

이들을 하나로 묶기에 충분했다. 그러나 중소분쟁의 심화로 북한은 전략적 딜레마에 봉착했고 이에 외교적 노력을 통해 문제를 해결하고자 했다. 북한의 외교적 노력의 결과는 앞서 논의한 북·소 동맹과 북·중 동맹으로 나타났다. 이 두 동맹을 통해 양국은 다른 국가의 침략에 대하여 지체없이 군사적 및 기타 원조를 제공한다는 것에 동의하였다(최명해 2006, 33). 이러한 군사동맹은 1960년대 변칙이 난무하는 북한의 외교 노선에 있어 적어도 대외적으로는 북한의 안보를 보장하는 하나의 큰 축이었다.

특히, 북·중 동맹은 서로 간 전략적 이익에 묶여 '상호결박'된 형태로 나타났다(최명해 2011, 12). 중국에 있어 북한의 체제안정과 소련으로부터의 격리가 전략적 이익으로 작용하면서 동맹 관계에 묶인 것이다. 이는 베트남 전쟁과 문화대혁명 기간 외교적 단절에도 불구하고 양국이 서로 간의 갈등을 다시금 외교적으로 해결할 수 있게 만든 요인이기도 하다. 즉, 1960년대 북·중 동맹은 북한의 외교 안보를 뒷받침하는 히든카드였던 것이다.

둘째, 경제적 수준에서의 안보다. 김일성은 경제가 북한의 안보에 매우 중요하다는 사실을 일찍이 깨닫고 1962년 경제·국방 병진노선 선언 이전부터 소위 '천리마 운동'을 통해 경제력 건설에 집중해 왔다. 북한은 1956년부터 혁명적 열정이라는 명목하에 대중적인 생산증대 운동을 벌여 제1차 5개년계획 기간 동안 공업생산 3.5배에 연평균 36.6%의 성장률과 농업생산 1.5배에 연평균 11%에 달하는 성장률을 보였다(우상렬 2013, 276). 그러나 산업구조에 있어 과도한 중공업 위주의 개발과 경직된 계획경제 체제, 국방비의 과도한 지출 등으로 1960년대 후반 북한 경제력은 전반적으로 악화되었다(표 2).

〈표 2〉 1960년대 북한경제 관련 통계 추정자료²⁰⁾

(단위: %)

구분	1961	1963	1965	1967	1969
공업 생산액 비중	69.0	76.0	75.0	78.0	74.0
예산대비 국방비	16.0	15.4	23.1	30.4	31.0
GNP 증가율	8.2	8.8	9.1	12.6	2.5
경제성장률	11.0	9.4	3.6	5.8	5.8

이처럼 경제에서의 자주노선은 일시적으로 효과를 보는 듯했으나 결과적으로 올바른 방향이 아니었다. 북한은 내부의 목소리를 힘으로 제압하면서 경제적 수준과 안보를 연결 짓지 못했다. 북한의 자주노선 속에는 국방을 위해 경제를 희생할 수 있다는 의지가 전제되고 있었으며 이는 경제안보 측면을 무시함으로써 결국 자주성을 약화시키는 결과를 초래한 것이다. 이후 북한의 경제노선은 북한의 자주노선에 있어 가장 취약한 요소가 된다.

셋째, 군사적 수준에서 북한은 4대 군사노선을 통해 안보를 강화했다. 북한은 1962년 12월 국방에서의 자위를 말하며 전군의 간부화, 전 인민의 무장화, 전국의 요새화라는 3대 군사노선을 제시했다. 이후 경제성장이 고도화되자 자신감을 얻은 북한은 1966년 전군의 현대화를 추가한 4대 군사노선을 제시했다. 이에 북한은 소련과 동유럽 국가들로부터 군의 현대화를 위한 기술과 무기를 적극적으로 도입했다(김보미 2014, 233). 이때가 바로 북한의 국방비가 급진적으로 증가한 시기인 것이다. 이러한 적극적 군사노선은 북한의 군사 능력을 증가시켜 안보를 강화하는 결과로 이어졌다.

당시는 4대 군사노선과 더불어 군사적 모험주의가 증가하던 시기이기도 했다. 북한은 안보를 강화하기 위해 군사적 수단을 공세적으로 활용했다. 대외적으로는 1968년 청와대 기습, 푸에블로호 나포 사건, 10월 울진·삼척 게릴라 침투 등 대남·대미 도발로 군사적 주도권을 모색했으며 대내적으로는 경제·국방 병진노선에 반대하는 군벌

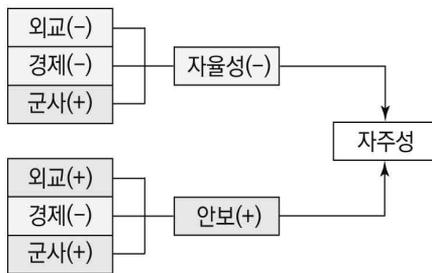
20) 1960년대 북한에 대한 통계자료는 정보의 제한으로 정확성에서 다소 신뢰하기가 어려운 측면이 있고 은폐된 부분이 많다는 점을 고려할 때, 해당 자료들을 추정치로 판단하는 것이 타당할 것으로 보인다. 출처: 양운철, 『통계로 보는 남북한 변화상 연구: 북한 연구자료집』, 2011년도 통계청 정책연구용역 최종보고서, (세종연구소, 2011); 함택영, 『국가안보의 정치경제학』, (법문사, 1998), pp. 220-221.

관료주의자들에 대한 대규모 숙청을 통해 김일성 중심으로 군의 지휘체계를 일원화했다(함택영 2014, 202-205). 즉, 북한은 군사력을 공세적으로 운용함으로써 대외 안보환경을 자신에게 유리한 방향으로 유도함과 동시에 대내 정권 안보를 강화했던 것이다.

4. 소결론

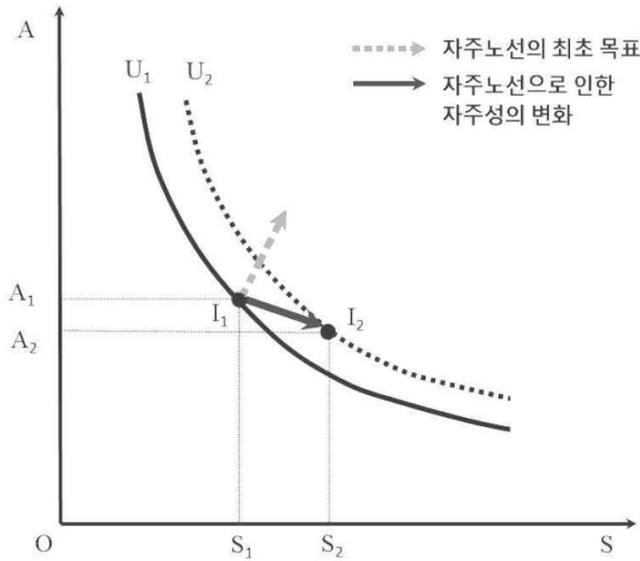
지금까지의 논의를 바탕으로 자주노선에서의 자주성을 자율성-안보 이원화 모델로 보면 <그림 6>과 같다.

<그림 6> 북한 자주노선에서의 자주성



1960년대 북한의 자주노선은 자율성 측면에서 자국의 의지로 군사력 건설과 사용을 결정했으나 외교·경제적으로는 중국과 소련뿐만 아니라 비공산 국가로부터 자유롭지 못했다. 반면, 안보 측면에서 북한의 자주노선은 경제안보라는 전략적 개념을 무시한 채 경직된 경제노선을 추구한 결과 외부 원조에 의존하게 되는 악순환이 만들어졌지만, 중국, 소련과의 동맹조약과 군사력 증강을 통한 안보 확대는 자주성에 긍정적 영향을 미쳤다. 이러한 북한의 자주성 변화에 따른 동맹의 변화를 보면 <그림 7>과 같다.

〈그림 7〉 자주성 변화에 따른 비대칭 동맹의 변화



북한은 최초 비대칭 동맹에서 오는 자율성 감소와 안보 딜레마를 극복하기 위해 자율성과 안보를 동시에 증가시키고자 했다(화살표 점선). 다만, 그것이 동맹의 이탈 인지는 분명하지 않다. 결과적으로 북한의 자주노선은 안보 측면에서 자주성을 달성 했지만, 자율성 측면에서는 제한적이었다. 자주노선 결과를 자주성이라는 요인으로 바꿔 표현한다면, 자율성은 감소했고 안보는 증가했으므로 자주성의 효용은 〈그림 7〉에서와 같이 I_1 에서 I_2 로 이동한다(화살표 선). 물론 이것은 비대칭 동맹에서 나타나는 자율성-안보의 상호교환(U_1)과는 무관하다. 즉, 자주성의 변화가 비대칭 동맹에서 자율성-안보의 효용을 증가시킨 것이다. 북한은 자주노선을 추구하면서도 중국, 소련과 동맹 관계를 지속해서 유지했기 때문에 변화한 I_2 와 효용이 같은 지점을 연결한다면 U_2 와 같은 가상의 상호교환이 나타나게 된다.

이러한 변화가 의미하는 바는 무엇인가? 첫째, 동맹 관계에 있어 북한은 소련과 중국의 안전보장에 대해 상대적으로 덜 의존할 수 있다. 이는 북한이 중국, 소련과의 관계에 있어 안보보다는 자율성을 더 강조할 것이라는 예측을 가능하게 한다. 둘째, 이원화 모델의 결과로 볼 때, 북한은 자주성을 증가시키기 위해 취약한 경제적 요인을

보완하거나 강점인 군사적 요인을 더 적극적으로 활용할 수 있다. 즉, 북한이 최초 목표로 했던 자주성을 지속해서 추구한다면 이를 위한 새로운 전략적 변화가 요구된다. 다만, 북한이 중국, 소련과의 비대칭 동맹을 계속해서 유지하는 한 그들이 생각했던 완전한 자주성을 구현하기에 쉽지 않은 것만은 분명해 보인다.

V. 결론

자주성과 동맹이라는 관점에서 1960년대 북한의 자주성이 의미하는 바는 무엇인가? 북한의 자주노선이 대내외 환경에 의한 전략적 선택의 산물이라는 점은 명백하다. 국가전략이 국가의 생존과 이익을 목표로 한다고 할 때, 북한의 자주노선은 불안한 동맹체제에서 벗어나 자율성과 안보를 증가시키기 위한 전략적 대안이었다. 그러나 북한이 주장하는 사상에서의 주체, 정치에서의 자주, 경제에서의 자립, 국방에서의 자위는 중국과 소련의 관계에 있어 완전한 자주성을 달성하지는 못했다. 이는 1961년에 체결한 북·소 동맹과 북·중 동맹으로부터 오는 근본적인 한계이기도 하다. 즉, 1960년대 북한의 자주노선은 비대칭 동맹이라는 체제 안에서 자율성과 안보를 동시에 증가시키려 했던 노력으로 볼 수 있다.

본 연구는 비대칭 동맹에서의 자율성과 안보가 자주성과 어떠한 관계에 있는지 분석했다. 이를 위해 자주성이라는 개념을 정의하고 자주성에 영향을 미치는 요인을 자율성과 안보라는 두 변수로 이원화했다. 다만, 자주성에 미치는 자율성과 안보는 비대칭 동맹에서의 상호교환이 아닌 자주성에 독립적으로 영향을 미치는 변수로 가정했다. 이를 통해 1960년대 북한의 자주노선을 분석한 결과, 북한이 생각하고 구상했던 자주노선은 오늘날 비대칭 동맹에서 약소국이 겪게 되는 자율성-안보 딜레마에서 크게 벗어난 개념이 아님을 확인할 수 있었다. 이러한 관점에서 본 연구는 북한의 자주노선이 북한 고유의 독창적 사상에 기초한 김일성의 탁월한 외교적 산물이라는 일종의 허구의식에서 벗어나는 데 일정 부분 기여할 것으로 보인다. 이는 무정부 상태의 국제질서 속에서 어느 국가도 혼자 힘만으로 완전한 내적균형을 달성할 수는 없다는 맥락으로도 이해할 수 있다.

1960년대 북한의 자주노선이 오늘날 한반도 안보 상황에 던지는 함의는 적지 않다.

비대칭 동맹에서 자주성을 강화하는 문제는 한국에 있어서도 매우 중요한 전략적 과제이기 때문이다. 한·미 동맹을 자율성과 안보 둘 중 반드시 하나를 선택해야만 하는 문제로 볼 필요는 없다. 자율성과 안보의 상호교환과는 별개로 주권국가로서 자주성을 확립하는 문제가 남아있기 때문이다. 한국이 미국과의 동맹체제를 지속해서 발전시켜나간다고 할 때, 한국의 자주성은 자율성-안보 모델에서의 어느 한 지점에 존재하게 되며 그 자주성은 자율성과 안보에 의해 변화될 수 있다. 따라서 한국은 자주성이라는 새로운 변수를 통해 자율성과 안보를 동시에 증가시키기 위한 노력을 지속해나가야 할 것이다.

오늘날 핵보유국의 지위를 추구하는 북한의 자주성 변화 역시 주목할만하다. 북한은 취약한 경제력을 뒤로한 채 지속해서 군사력 증강과 핵무기 개발을 추진해왔다. 북한의 핵무기 개발이 자율성과 안보 측면에서 과거보다 북한을 더 자주적으로 만들었는지 몰라도, 여전히 북한은 외교·경제·군사적 측면에서 고립국가라는 오명을 씻지 못하고 있다. 북한의 전략적 가치는 과거에 비해 높아졌지만, 그 가치가 더 큰 위협으로 상쇄되고 있기 때문이다.

한편, 북한은 1996년에 러시아와의 군사동맹을 폐기했음에도 중국과는 여전히 동맹 관계를 유지하고 있으면서 경제적으로 높은 의존도를 보이고 있다. 이러한 상황에서 북한이 아직도 그들만의 완전한 '자주'를 꿈꾸고 있다면 그것은 시대착오적 발상이 될 수 있을 것이다. 2021년 만기 되는 북·중 동맹에 관심이 쏠리는 이유가 바로 여기에 있다.

투 고 일: 2020. 03. 12.

심사완료일: 2020. 04. 08.

게 재 일: 2020. 05. 30.

참고문헌

1. 논문

- 권영근. 2016. “대한민국의 안보와 자율성에 관한 미국의 인식과 행태 연구: 작전통제권을 중심으로,” 『전략연구』. Vol. 23 No. 3 통권 70호.
- 김기정·김순태. 2008. “군사주권의 정체성과 한미동맹의 변화,” 『국방정책연구』. Vol. 24 No. 1 통권 79호.
- 김백주. 2018. “북·중 동맹은 변화했는가? 동맹의 형성과 유지 동인을 중심으로,” 『국가전략』. 제24권 3호.
- 김보미. 2014. “북한 4대 군사 노선의 완성에 중소분쟁이 미친 영향(1962-1966),” 『국제정치논총』. 제54권 제3호.
- 김성배. 2016. “북한의 자주 개념사 연구,” 『평화연구』. 제24권 제2호.
- 김성주. 2015. “1960년대 북한의 군사주의 확산 과정 연구,” 『현대북한연구』. 제18권 제2호.
- 김원식. 2016. “자주성의 역설에 대한 성찰: 주체철학의 자주성 개념과 근대적 자유,” 『북한연구학회보』. 20권 1호.
- 김응서. 2012. “1960년대 중반 북한의 자주외교노선 채택에 관한 연구,” 『세계정치』. 16.
- 김창수. 2015. “자주성에 대한 역사적 논의와 한국이 추구할 현대적 자주의 개념,” 『내일을 여는 역사』. 통권 제58호 봄호.
- 김창진. 2019. “냉전 시기 소련-북한의 비대칭 동맹과 북한의 자주외교,” 『슬라브연구』. Vol. 35 No. 4.
- 김태현. 2017. “북한의 공세적 군사전략: 지속과 변화,” 『국방정책연구』. Vol. 33 No. 1 통권 115호.
- 박민형. 2017. “자주국방과 안보경제: 박정희, 노무현 정부를 중심으로,” 『한국정치외교사논총』. Vol. 38 No. 2.
- 박요한·이현주. 2017. “김일성 주체사상의 한반도 핵무력 체제 구현과정: 통치이념의 철학적 기초와 집단 정체성 변화를 중심으로,” 『아태연구』. 제24권 제4호.
- 박창희. 2007. “지정학적 이익 변화와 북·중 동맹관계: 기원, 발전, 그리고 전망,” 『중소연구』. 통권 113호 봄호.
- 박휘락. 2019. “한미동맹에서의 자주와 동맹의 딜레마 분석,” 『의정논총』. Vol. 14 No. 1.

- 배양일. 2006. “한미동맹과 자주: 한미동맹 관계에 나타난 한국외교의 자주성 행태에 관한 연구,” 박사 논문.
- 오유석. 2005. “남북한의 국가 주도 발전 전략과 대중동원: 새마을운동과 천리마 운동 비교,” 『동향과 전망』. Vol. 64.
- 우상렬. 2013. “조선의 천리마 운동과 한국의 새마을운동 비교연구 시론: 중국의 대약진운동을 결들여,” 『통일인문학논총』. 제55집.
- 이미경. 2003. “국제환경의 변화와 북한의 자주노선 정립: 1960년대 시기를 중심으로,” 『국제정치논총』. 제43집 2호.
- 이상철. 2004. “비대칭 동맹에서의 안보와 자주성 문제,” 『국방정책연구』. 제65권 가을.
- 이현우. 2007. “안보동맹에서 약소국의 자주성에 관한 연구: 비대칭 한·미 동맹을 중심으로,” 박사 논문.
- 임미원. 2019. “칸트의 실천철학의 기초—자율성과 사회계약론을 중심으로,” 『법철학연구』. Vol. 22 No. 3.
- 조혁진. 2015. “한미동맹과 조중동맹의 제도화 경로: 국가형성기 국면별 접근을 중심으로,” 『동북아연구』. 제30권 1호.
- 최명해. 2011. “북중조약의 현대적 함의와 북중관계 전망,” 국가안보전략연구소 학술회의 발표 논문(9월 1일).
- _____. 2008. “1960년대 북한의 대중국 동맹 딜레마와 계산된 모험주의,” 『국제정치논총』. 제48집 3호.
- _____. 2006. “북중 군사동맹 체결에 관한 소고,” 『한국정치학회보』. 제42집 4호.
- 한모니까. 2003. “1960년대 북한의 경제·국방 병진 노선의 채택과 대남정책,” 『역사와 현실』. 제50호.
- 함명식. 2016. “북한-중국 동맹관계에 대한 이론적 재고찰: 약소국의 비대칭 전략과 자율성 증가,” 『동북아연구』. Vol. 31 No. 1 통권 42호.
- Chung, Jae wook. 2016. “Capability Change. Economic Dependence and Alliance Termination,” *The Korean Journal of International Studies*. 14-2.
- Dwivedi, Sangit Sarita. 2012. “North Korea-China Relations: An Asymmetric Alliance,” *North Korean Review*. Vol. 8 No. 2.
- Harnisch, Sebastian. 2017. “The life and near-death of an alliance: China. North

- Korea and autocratic military cooperation,” Paper prepared for the WISC Conference in Taipeh. (April 1-4).
- Kim, Ji young. 2014. “The Politics of Foreign Aid in North Korea,” *The Korean Journal of International Studies*. Vol. 12 No. 2.
- Morrow, James D. 1991. “Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliance,” *American Journal of Political Science*. Vol. 35. No. 4.
- Park, Min hyoung, Kwang ho Chun. 2015. “An Alternative to the Autonomy-Security Trade-off Model: The Case of the ROK-U.S. Alliance,” *The Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. 27 No. 1.
- Snyder, Glenn H. 1984. “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics* 36.

2. 단행본

- 김진무·성채기·전경만. 2011. 『북한과 중국: 의존과 영향력』. (서울: 한국국방연구원).
- 양운철. 2011. 『통계로 보는 남북한 변화상 연구: 북한 연구자료집』. 2011년도 통계청 정책연구용역 최종보고서 (성남: 세종연구소).
- 최수영. 2005. 『북한의 산업구조 연구』. 통일연구원 연구총서 05-18 (서울: 통일연구원).
- 한용섭. 2019. 『우리 국방의 논리』. (서울: 박영사).
- 함택영. 1998. 『국가안보의 정치경제학』. (서울: 법문사).
- Geldenhuis, Deon. 1990. *Isolated States: A Comparative Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Handel, Michael I. 1990. *Weak States in the International System* (London: Cass and Company).
- Krasner, Stephen D. 1999. *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton: Princeton University Press).
- Sharp, Gene. 1992. *Self-Reliant Defense without Bankruptcy or War* (Cambridge: The Albert Einstein Institution).
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics* (New York: Addison-Wesley).

3. 기타

김일성. 1999. “모든 힘을 여섯 개 고지의 점령을 위하여: 조선로동당 중앙위원회 제4기 제2차 전원회의 확대 회의에서 한 결론,” 『김일성전집』. 28 (평양: 조선로동당출판사).

_____. 1990. “자주성을 견지하자: 베네수엘라 사회주의에로의 운동 제1부 위원장과 한 담화,” 『김일성저작집』. 36 (평양: 조선로동당출판사).

_____. 1977. “국가활동의 모든 분야에서 자주. 자립. 자위의 혁명정신을 더욱 철저히 구현하자: 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제4기 제1차 회의에서 발표한 조선민주주의인민공화국 정부정강,” 『주체사상에 대하여』. (평양: 조선로동당출판사).

_____. 1977. “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할데 대하여: 당선전선동일 군들 앞에서 한 연설,” 『주체사상에 대하여』. (평양: 조선로동당출판사).

_____. 1977. “우리 인민군대를 혁명군대로 만들며 국방에서 자위의 방침을 관철하자(발취): 김일성군사대학 제7기 졸업식에서 한 연설,” 『주체사상에 대하여』. (평양: 조선로동당출판사).

노동신문. 1996. 8. 12.

Wilson Center Digital Archive International History Declassified. Oct. 29. 1965. “RECORD OF CONVERSATION BETWEEN KIM IL SUNG AND THE CHINESE DELEGATION,” (<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116553>).

_____. April 20. 1962. “MINUTES OF CONVERSATION BETWEEN CHEN YI AND THE DPRK AMBASSADOR TO CHINA HAN IK-SU,” (<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/115346>).

_____. Nov. 1. 1962. “MEMORANDUM OF CONVERSATION BETWEEN SOVIET AMBASSADOR TO NORTH KOREA VASILY MOSKOVSKY AND KIM IL SUNG,” (<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/110488>).

_____. August 11. 1961. “SOME PROBLEMS OF NORTH KOREA,” (<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/112590>).

North Korea's Independent Diplomacy and the Change of Self-Reliance in the 1960s: Focusing on the Autonomy-Security Model in the Asymmetric Alliance

Jang Ho Park

North Korea's 'Independent Diplomacy' called *Jaju-rosun* in the 1960s has been evaluated as a strategic choice due to internal and external environmental changes. However, this evaluation in the diplomatic sense is conceptually different from the *Jaju* that North Korea has sought. In addition, North Korea had concluded a treaty(military alliance) in 1961 with Soviet Union and China, which were more powerful states than North Korea. The problem is that *Jaju-rosun* had denied the autonomy-security trade-off that comes from asymmetric alliances. Therefore, *Jaju-rosun* needs to be reevaluated with a focus on the change of self-reliance based on its asymmetric alliance.

This study first attempts to define the concept of 'self-reliance'. Second, North Korea's *Jaju* in the 1960s was critically reviewed at diplomatic, economic, and military levels through the 'Autonomy-Security Dualization Model'. This will reveal that the independent diplomacy North Korea thought was not a departure from the autonomy-security dilemma. This can be a new visual approach to independent diplomacy, and it is expected that there are some implications for security situation on the Korean peninsula today.

Keywords: North Korea's Independent Diplomacy, Self-Reliance, Asymmetric Alliance, Autonomy-Security Model

