

‘친중’에서 ‘친소’로

1964~1965년 북한 외교 전향의 과정과 동인 연구

웨이티엔천(水添辰)*

1960년대 중반 중·소 분쟁의 격화는 북한이 기존에 확보하고 있던 외교적 자율 공간을 크게 축소시켰고, 그 결과 중립적 균형 외교는 점차 지속 불가능한 국면에 직면하게 되었다. 이에 따라 북한의 대외 노선은 ‘친중’에서 ‘친소’로의 구조적 재조정을 겪게 되었으며, 이는 단번에 이루어진 단절이 아니라 1964년부터 1965년에 이르는 기간에 점진적으로 형성되었다. 이 전환을 견인한 핵심 요인은 크게 세 가지 측면에서 드러난다. 첫째, 한반도 통일전략을 비롯한 이데올로기 의제에서 북한과 중국 사이의 견해가 반복적으로 충돌하면서 양국의 기존 협력 기반이 점차 악화되었다. 둘째, 불안정한 국제 정세 속에서 북한은 중국의 안보 보장에 대해 불확실성을 느끼고 있는 반면, 소련은 무상 군사원조를 복구하며 더욱 실효적인 안보 보장을 제시하였다. 셋째, ‘7개년계획’의 난관과 ‘자력갱생’ 노선의 구조적 한계가 집중적으로 표출되면서 북한은 외부 자원에 대한 의존도를 높일 수밖에 없었고, 이 시점에서 소련이 제공한 에너지 공급, 공업 건설 지원, 차관 제공 등은 북한의 절박한 경제적 수요와 정확히 부합하였다. 이러한 조건들이 복합적으로 작용하면서 북한의 외교 노선은 구조적 압력과 현실적 이해의 결합 속에서 점진적으로 ‘친소’ 방향으로 수렴하였다.

주제어: 북한 외교 전향, 중·소 분쟁, 이데올로기, 안보 보장, 경제 원조

* 중국 베이징대학교(北京大學) 박사과정.

1. 서론

1960년대에 접어들면서 사회주의 진영 내부에 잠재되어 있던 균열은 점차 표면화되어 공개적 대립으로 발전하였다. 사회주의 진영의 핵심축을 이루던 중국과 소련 간의 갈등이 전면적으로 격화되자, 동북아 전략 요충지에 위치한 북한은 두 대국의 경쟁이 교차하는 중심 무대로 편입되었다. 특히 당시 북한의 경제 발전이 중·소 양국의 물자 및 기술 원조에 절대적으로 의존하고 있었을 뿐만 아니라 국가 안보 역시 사회주의 진영의 결속과 긴밀히 연동되어 있었으므로, 중·소 분쟁의 심화는 곧 북한의 체제 생존에 대한 중대한 위협으로 작용하였다. 이러한 환경 속에서 북한은 1960년대 중반을 전후해 중국에 상대적으로 가까웠던 기존 노선에서 점차 벗어나 소련과의 협력 강화를 지향하는 방향으로 외교적 재배치를 시도하였다. 이 전환이 어떠한 내적 메커니즘과 구조적 동인 속에서 이루어졌는지를 밝히는 일은, 대국 정치의 압력 구조 속에서 북한이 구사한 의사결정 논리를 해명한다는 점에서 냉전 국제사 연구의 중요한 학술 과제로 자리한다.

기존 연구들을 살펴보면, 초기에는 사회주의 국가의 대외정책을 이데올로기에 종속된 것으로 해석하여, 북한의 외교 변화 역시 중·소 어느 한쪽을 수동적으로 추종한 결과로 단순화하는 경향이 강하였다. 그러나 국제문서와 외교 기록의 점진적 공개를 통해 그동안 확인되지 않았던 다층적 상호작용이 드러나면서, 연구 경향은 단선적 설명을 넘어 더욱 입체적 관점에서 북한의 외교 변동을 재검토하는 방향으로 확장되었다. 현재의 논의는 크게 세 가지 문제의식을 중심으로 정리할 수 있다.

첫째, 외교적 공간에 대한 인식과 관련하여 일부 연구는 중·소 갈등

이후 북한이 ‘소국의 장점’을 활용하여 오히려 더 큰 외교적 자율성을 확보하고 대국 사이에서 유연하게 기동하였다고 제시한다. 나아가 북한이 ‘자력갱생’ 노선을 바탕으로 실질적 중립 외교를 유지하였다는 주장도 제기된다.¹⁾ 그러나 이러한 해석은 중·소 분쟁이 심화된 이후 두 대국이 북한에 ‘입장 표명’을 강하게 요구하며 압박을 가한 현실적 조건을 충분히 반영하지 못한다. 실제로 북한의 외교적 운신 폭은 크게 축소되었으며, 중립 외교는 구조적으로 지속되기 어려운 상황에 놓여 있었다.

둘째, 외교 전환의 결정적 시점을 둘러싸고 초기 연구는 자료의 부족으로 인해 북한의 전환을 1966년 중국의 ‘문화대혁명’ 이후의 대응으로 간주하였다. 그러나 관련 자료들이 점차 공개되면서, 1964년 소련 공산당 제1서기 니키타 흐루쇼프(Nikita Khrushchev) 실각과 그에 따른 소련의 대북 정책 조정, 1965년 소련의 무상 군사원조 재개 등 일련의 사건들이 중요한 변곡점으로 제기되었다.²⁾ 다만 이러한 변화는 단일 사건의 결과라기보다, 다층적 요인이 축적되며 일정한 임계점에 도달한 ‘점진적 전환’으로 이해하는 것이 타당하다.

셋째, 노선 전환의 핵심 동인에 관해 기존 연구들은 다양한 해석을

1) Jae Kyu Park, “North Korea’s political and economic relations with China and the Soviet Union: From 1954 to 1980,” *Comparative Strategy* IV, no. 3 (1984): 273-305; 김용서, “1960년대 중반 북한의 자주외교노선 채택에 관한 연구,” 『세계정치』 제16권(2012), 237-288.

2) Bernd Schaefer, “Weathering the Sino-Soviet Conflict: The GDR and North Korea, 1949-1989,” *CWIP Bulletin*, Issues 14/15(2011): 25-71; 이상숙, “1960년대 중반 북한-중국의 갈등과 북한의 자주노선,” 『북한학연구』 제3권 2호 (2007), 149-171; 沈志華, 『最後的 “天朝”』, 毛澤東, 金日成與中朝關係(1945~1976)』(香港: 香港中文大學出版社, 2017), 467-594.

제시해 왔다. 일각에서는 경제적 측면에 주목하여 중·소 양국의 대북 경제원조 규모 차이가 북한의 전환을 추동한 핵심 요인이라고 주장한다. 반면, 기밀 해제된 사료에 나타난 안보 및 이데올로기적 인식 차이에 입각하여, 당시 북한이 직면한 안보 위협에 대해 소련 신지도부가 더욱 실질적인 안보 보장을 제공할 수 있었다는 점을 전환의 주된 원인으로 지목하는 연구도 존재한다.³⁾ 그럼에도 불구하고 이 선행연구들은 여전히 규명해야 할 과제를 남겨두고 있다. 무엇보다 이데올로기, 안보, 그리고 경제적 요인을 아우르는 통합적인 분석 틀의 구축이 요구된다. 나아가 김일성의 의사결정 논리를 보다 정밀하게 복원함으로써, 체제의 ‘자율성’과 구조적 ‘제약’ 간의 경계가 실제 정책 과정에서 어떻게 작동했는지를 규명할 필요가 있다.

본 연구는 이러한 선행 연구의 성과들을 토대로, 1960년대 중·소 갈등의 전개를 배경으로 삼아 다국적 외교문서와 1차 자료를 활용해 북한의 외교적 공간, 정책 전환 과정, 그리고 동인에 대한 분석을 종합적으로 수행하고자 한다.⁴⁾ 연구의 주요 결론은 다음과 같이 요약된

3) Chin O. Chung, *Pyongyang Between Peking and Moscow: North Korea's Involvement in the Sino-Soviet Dispute, 1958-1975* (Alabama: The University of Alabama Press, 1978); 成曉河, “‘主義’與‘安全’之爭: 六十年代朝鮮與中, 蘇關係的演變,” 『外交評論』 第26卷 第2期(2009), 21-35; 박장호, “1960년대 북한의 자주 노선과 자주성 변화: 비대칭 동맹에서의 자율성: 안보 모델을 중심으로,” 『국가전략』 제26권 2호(2020), 65-95.

4) 본문 자료는 주로 우드로 윌슨국제학자센터의 “북한국제문헌프로젝트(NKIDP)”에 의해 2010년 6월에 번역·편찬된 자료집 『북한에 관한 새로운 증거(New Evidence on North Korea)』를 기반으로 한다. 또한, 해당 센터의 공식 웹사이트 디지털아카이브(<https://digitalarchive.wilsoncenter.org>)에는 중국, 러시아, 독일, 헝가리, 체코 등 각국 문서관의 관련 문헌 자료가 수록되어 있어, 연구에 풍부한 원자료를 참고할 수 있게 제공하기도 한다.

다. 첫째, 1960년대 초반 북한은 명목상 중립 외교를 표방했지만, 중·소의 압박이 심화된 구조 속에서 중립을 끝까지 유지하기 어려웠다. 둘째, 북한의 외교 전환은 특정 사건에 의해 촉발된 단편적 변화가 아니라, 다층적 요인의 누적이 일정 임계점에 도달하면서 나타난 점진적 전환이었다. 셋째, 전환의 핵심 동인은 중·북 간 이데올로기적 간극의 확대, 안보 신뢰의 약화와 새로운 보장 필요성, 그리고 ‘7개년계획’ 난항으로 인한 체제 안정의 압박이었다. 특히 이 시기 소련이 북한의 안보·경제 수요를 충족하는 자원을 제공하였다는 점에서, 외교 노선의 ‘친소’ 지향은 구조적 압력과 현실적 이해가 결합된 자연스러운 귀결이었다.

2. 전향의 과정: 외교 공간과 전향의 맥락

북한 외교 전향의 구체적 과정을 분석하기 위해서는, 먼저 1960년대 북한 외교 공간이 실제로 어떤 경계와 제약을 갖고 있었는지를 규명하고, 이를 전제로 전향의 발단, 전개 및 전체적 맥락을 체계적으로 살펴볼 필요가 있다.

1) 제한된 외교 공간

1950년대 말부터 1960년대 초에 걸쳐 중·소 갈등이 지속적으로 격화되자, 북한이 과거처럼 양측으로부터 동시적 이익을 취하던 외교 방식은 더 이상 지속되기 어려워졌다. 이에 따라 북한은 자신의 외교적 위치를 새롭게 조정해야 하는 상황에 직면하였다. 1961년 소련·중국 양측과 각각 우호협력상호원조조약을 체결한 이후, 북한은 대외적으

로 논쟁 개입을 피하고 “사회주의 진영의 단결과 각국 인민의 우의”를 강조하면서, 중·소 이외의 국가들을 상대로는 중립적 이미지를 건지하려 하였다.⁵⁾ 특히 1963년 김일성이 루마니아 주재 대사에게 중국의 “(소련에 대한) 극단적 조치”와 소련의 “중공에 대한 악의적 비난” 모두에 불안과 “모욕감”을 느낀다고 언급한 사실은, 북한이 중·소 어느 일방에도 종속되지 않는 ‘자주 노선’을 구축하려는 의도를 드러낸다.⁶⁾

그러나 북한의 중립적 외교 의지와 현실적 제약 사이에는 명확한 괴리가 존재하였다. 실제 외교 실천에서 드러난 북한의 입장 편향은 이미 소련과 동유럽 국가들에게 포착되고 있었으며, 이는 크게 세 가지 양상으로 나타났다.

첫째, 중국과 인도의 국경 분쟁 대응에서 북한은 중국을 일반적 ‘우호국’ 수준을 넘어서는 강도로 지지하였다. 당시 소련과 인도 간 군사 협력은 심화되던 상황에서 1963년 6월 최용건의 방중 후 발표된 중·북 공동성명은, 인도가 “평화적 협상을 거부하고 중·인 관계를 악화시킨다”라고 직접 비판하였다.⁷⁾

둘째, 1963년 8월 미·소·영 3국이 부분적 핵실험 금지조약(Partial Nuclear Test Ban Treaty, PTBT)을 체결하자, 『로동신문』은 연이어 논평

5) “Report, Embassy of Hungary in North Korea to the Hungarian Foreign Ministry,” August 27, 1962, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/112774>.

6) “Memorandum of Conversation between Soviet Ambassador to North Korea Vasily Moskovsky and Romanian Ambassador to North Korea [M.] Bodnars,” August 22, 1963, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/110497>.

7) 劉金質·楊淮生 主編, 『中國對朝鮮和韓國政策檔案編(1949-1994)』(北京: 中國社會科學出版社, 1994), 1479-1480.

을 게재하며 이 조약이 “미 제국주의가 핵 우위 구축과 핵무기고 확장을 위한 편의를 제공하며, 오히려 핵 전쟁 위험을 증대시킨다”라고 규정하였다.⁸⁾ 또한 이 조약의 본질이 “미 제국주의의 침략·팽창 및 전쟁 정책을 위한 것”이라고까지 언급하였다.⁹⁾ 이는 소련의 핵 외교 노선에 대한 사실상의 부정이었다.

셋째, 고위급 교류 빈도에서도 중·북과 소·북 간 교류는 현저한 격차를 보였다. 1962년 주북한 소련 대사 모스콥스키(V. P. Moskovsky)는 이듬해 흐루쇼프의 방북을 제안했으나 계획은 끝내 무산되었던 반면, 1963년 6월 북한 최고인민회의 상임위원장 최용건의 방중에 이어, 9월 중국 국가주석 류샤오치(劉少奇)의 방북이 연이어 이루어졌다.¹⁰⁾

주목해야 할 점은, 북한이 중국에 치우친 태도를 보이면서도 소련에 전략·물자 지원 요청을 지속하였다는 사실이다. 실제로 북한은 1962년에도 국방 수요 충족을 위해 잠수함, 평양 방공시설 등 핵심 군사장비를 소련으로부터 지원받았다.¹¹⁾

이 같은 ‘입장 편향’과 ‘지원 요구’의 병존은 동유럽 국가들뿐 아니라 소련의 직접적 불만을 야기하였고, 북한의 ‘친중적 기조’ 확산을 견제하기 위한 압박 조치를 취하였다. 1963년 10월, 소련 대사관 참사관 피메노프(Pimenov)는 폴란드·체코슬로바키아 등 동유럽 외교관들과의 평양 교외 시찰 중 “이제는 북한이 요구하는 방식대로 지원을 제공할

8) 『로동신문』, 1963년 8월 4일.

9) 『로동신문』, 1963년 10월 11일.

10) “Report, Embassy of Hungary in North Korea to the Hungarian Foreign Ministry,” August 27, 1962, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/112774>.

11) “Report, Embassy of Hungary in North Korea to the Hungarian Foreign Ministry”.

수 없다”라고 제기하면서 북한 제품의 품질에 대한 요구를 더욱 엄격히 했다.¹²⁾ 같은 해 흐루쇼프는 “북한은 자력갱생할 수 있다”, “북한 노동자들은 규칙과 소련법을 준수하지 않는다”라는 이유로 임업 협력 계약을 조기 종료하고 북한에 임지를 더 이상 제공하지 않았다.¹³⁾ 또한 북한 측 증언에 따르면, 소련은 연료 공급과 특정 군사 지원도 거부하였다.¹⁴⁾

심지어 소련은 직접적으로 북한의 ‘친중’ 입장을 비판하였다. 1964년 2월, 흐루쇼프는 북한 주재 대사 리송운에게 “북한이 중국을 추종하고 있다”라고 직설적으로 비판하며 “소·북 관계 개선의 열쇠는 북한이 중국의 영향에서 벗어나는 데 있다”라고 언급하였다. 이에 북한 측이 소련 지원 부족에 대해 불평하자 그는 “지난 10년간 소련과 사회주의 국가들이 북한을 지원해왔음에도, 북한은 모든 성과를 스스로의 힘으로 이룩했다고만 이야기한다”라고 반박하였다.¹⁵⁾ 같은 해 6월, 내각 부총리 리주연이 경제 협력을 논의하기 위해 주북한 소련 대사 모스콥스키와 회담했을 때도, 모스콥스키는 북한이 “자주적 노선을 갖지 못하고 중국 정책을 모방한다”라고 비판하였다. 그는 또 소련이 제안한

12) “Conversation with Comrades Pimenov, Witek and Shicha,” October 27, 1963, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/110121>.

13) 김일성은 북한과 소련의 계약(1965년 만료)에 따라 북한은 원래 소련 극동지역에 별목공으로 임업 노동자를 파견해 소련이 설비와 임지를 제공했다고 언급했다. “김일성과 중국경제우호대표단 회담기록,” 1964년 9월 5일, 중국의 교부당안관, 106-00767-01, 1-13.

14) “Memorandum of a Conversation with the USSR Ambassador,” January 7, 1964, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116747>.

15) “Memorandum of a Conversation with the Soviet Ambassador to the DPRK,” February 26, 1964, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116744>.

고위급 경제회의의 참여를 북한이 “시기 미달”이라는 이유로 거부한 데 대하여, “중국이 이를 허용하지 않기 때문일 것”이라고 지적하였다.¹⁶⁾ 회담 후 그는 동유럽 외교단에 “북한은 여전히 중국 노선에서 벗어나려 하지 않는다”라고 통보하였다.¹⁷⁾

따라서 1960년대 초 북한의 중립 외교는 주관적 의지와 달리 구조적으로 지속되기 어려운 성격을 지니고 있었다. 중·소 대립 구도가 격화되는 상황에서, 북한은 양측으로부터 동시적 이익을 확보할 수 있는 외교적 공간을 상실하였고, 결과적으로 어느 한쪽을 선택할 것을 사실상 강요받는 상황에 놓여 있었다. 이러한 제약은 북한의 외교적 균형 유지 노력을 점차 약화시키며, 필연적으로 ‘친중’에서 ‘친소’로의 방향 전환 가능성을 확대시키는 배경으로 작용하였다.

2) 전향의 기원과 추진

북한이 형식상 중국에 기울어 있었던 시기에도 양측의 외교·전략 노선에는 이미 잠재적 간극이 존재하였다. 1964년 1월 27일 중국의 프랑스와의 수교는 그 대표적 사례로, 불과 9일 전 『로동신문』은 “미제가 베트남에서 이전 프랑스 식민 침략자의 운명을 피할 수 없을 것”이라고 언급하며 프랑스의 베트남 개입을 강하게 비판하고 있었으나,¹⁸⁾

16) “Report, Embassy of Hungary in North Korea to the Hungarian Foreign Ministry,” June 29, 1964, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/112794>.

17) “Note about a Conversation with the Ambassador of the USSR,” July 2, 1964, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/111811>.

18) 『로동신문』, 1964년 1월 18일, 제4판.

중·프 수교 직후 논조를 즉시 전환해 이를 환영하며 “이는 미제 및 그 추종 세력이 중국을 고립시키려는 음모가 완전히 파산했음을 다시금 입증한 것”이라고 보도하였다.¹⁹⁾ 같은 해 8월 베트남 전쟁이 확대되자, 북한은 중국의 “제한적 개입” 노선에 일정한 회의를 표출하며, 베트남 문제는 “베트남 인민 스스로 해결해야 하는 문제”라는 불간섭 원칙을 강조하였다.²⁰⁾

이러한 이견이 북한 외교 전향의 잠재적 기반을 마련하였다면, ‘친중’ 노선으로 인한 국가 발전상의 곤경은 북한이 외교 방향을 재설정하게 만든 직접적 ‘도화선’이었다. 소련 및 동유럽 국가들이 북한의 ‘친중’을 이유로 대북 원조를 축소하면서 누적되던 모순은 1964년부터 본격적으로 폭발하였다.

1963년 9월 김일성은 류샤오치와의 회담에서 북한의 경제 발전을 “전반적으로 긍정적”이라 평가하였다.²¹⁾ 그러나 불과 1년 뒤 중국 경제우호대표단을 접견한 자리에서 그는 “연속된 태풍으로 식량이 30~40만 톤 감소하였다”라고 언급하며 식량 감산의 심각성을 호소하였다. 또 북창 화력발전소 건설에 필요한 장비를 소련에 요청했음에도 회신을 받지 못하고 있다고 지적하는 한편, “소련 수정주의자들의 대북 파괴 활동이 심화되고 있다”라는 표현까지 사용하였다.²²⁾ 이러한

19) 『로동신문』, 1964년 1월 30일, 제1판, 제4판.

20) “Changes in the Leadership of the Korean Workers Party and the Government of North Korea,” July 12, 1965, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/111822>.

21) “쑹런충(宋任窮)과 김일성 회담보고(1963년 10월 18일),” 중국외교부당안관, 106-00719-06, 49-54.

22) “김일성과 중국경제우호대표단 회담기록(1964년 9월 5일),” 중국외교부당안관, 106-00767-01, 1-13.

발언은 표면적으로는 소련을 비판하는 듯한 태도를 보이지만, 실제로는 중국이 원조 규모를 확대해 주기를 바라는 기대를 우회적으로 표현한 것으로 해석할 수 있다.

이때부터 누적되기 시작한 발전상의 난관은 1965년에 접어들면서 더욱 심화되었다. 체코슬로바키아 대사의 보고에 따르면, 북한 농업은 봄철 가뭄과 장기간 저온이라는 이중의 자연재해를 겪으며, 모내기가 거의 한 달가량 지연되었으며, 주요 곡창지대에서는 수자원 부족으로 관개가 사실상 마비되었다. 같은 시기 북한 언론은 예년과 달리 전국적 생산 동원 선전이나 생산 촉진 운동을 중단하였는데, 이러한 비정상적 침묵은 경제적 어려움을 노출을 최소화하려는 방어적 조치로 풀이된다.²³⁾ 북한 공식 자료 『조선중앙년감』의 편찬 방식에서도 이러한 변화는 뚜렷이 드러난다. 1963·1964년판이 공업·농업 성장률 및 생산량 데이터를 도표로 상세히 제시했던 것과 달리, 1965·1966년 상황은 1967년 합본판에서 간략히 서술될 뿐이었으며, 경제 부문은 구체적 수치 대신 “난관 극복을 위한 정책 조치” 중심의 기술로 대체되었다.²⁴⁾

주목해야 할 점은, 이러한 구조적 어려움에도 불구하고 북한은 외교적 입장 전환 의도를 외부에 노출하지 않고 표면적 균형을 유지하려 했다는 사실이다. 1964년 9월 김일성의 방중과 최용건의 중국 15주년 국경절 행사 참석은 외견상 기존의 우호적 태도를 지속하는 것처럼 보였다.²⁵⁾

23) “On the Development of Situation in the DPRK,” May 1965, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114568>.

24) 『조선중앙년감(1966-1967년판)』(평양: 조선중앙통신사, 1967), 207-226.

25) “조선로동당대표단 접대에 관한 의견(1964년 9월 22일),” 중국외교부당안관, 204-01532-06, 20-22.

이러한 배경하에, 소련 대사관은 북한이 중국 및 자본주의 국가와의 무역에서도 기대한 성과를 거두지 못하고 있다고 분석하면서, 북한이 다자적 압박을 활용해 소련이 원조를 재개·확대하도록 유도하려 한다고 제기하였다.²⁶⁾ 당시 중·소의 경제 규모는 큰 차이를 보였고, 중·북 양측 모두 소련에 부채를 지고 있었다.²⁷⁾ 특히 소련은 북한과의 경제 협력 실패의 책임을 북한의 ‘친중’ 노선 탓으로 돌리고 있었기에, 북한은 소련이 대외 협력에서 갖는 대체 불가능성을 점차 인식하게 되었다. 이러한 상황에서 소련이 원조 확대의 조짐을 보인다면, 이는 북한 외교에 중대한 전환 신호가 될 수밖에 없었다.

전환의 실제 계기는 흐루쇼프 실각 이후 도래하였다. 과거 소련의 원조 축소 및 ‘탈스탈린화’ 정책 등에 반발하며 흐루쇼프 체제와 누적된 갈등을 빚어온 북한으로서는, 소련의 권력 교체기를 맞아 신지도부의 대북 정책 기조를 시험하고 관계 개선의 가능성을 타진할 필요성이 제기되었다. 1964년 10월 14일 흐루쇼프가 축출되자, 북한은 11월 김일·김창만 등이 포함된 대표단을 소련에 파견하여 소련 신지도부의 대북 방침을 탐색하였다. 소련의 각료평의회 제1 부의장 알렉세이 코시킨(A. N. Kosygin)은 회담에서 “북한이 소련 및 다른 사회주의 국가들과 경제 협력을 조기에 추진할수록 발전 속도는 더욱 빨라질 것”임을 명확히 밝혔다. 이는 북한 측에게 긍정적 신호로 받아들여졌으며,

26) “Note about a Conversation with the Ambassador of the USSR,” July 2, 1964, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/111811>.

27) 리주연은 1959년부터 1961년까지 북한이 무역 면에서 소련과 중국에 빚을 지고 있었다고 밝혔고, 저우언라이는 “우리도 소련에 빚을 지고 있다”라고 응답했다. 자세한 내용은 “저우언라이와 북한정부무역대표단 대화록(1962년 11월 4일),” 중국외교부당안관, 106-01381-02, 41-47을 참조.

김창만은 그 자리에서 “우리 령도자를 안심시켰다”라고 발언하였다.²⁸⁾ 북한 내부에서도 외교 담론의 변화가 관찰되는데, “현대 수정주의”라는 표현이 점차 감소하고, 소련 지도자 연설의 요약본 출판이 현저히 증가하였다.²⁹⁾ 그럼에도 1965년 신년 초 김일성은 소련 대사에게 “중국 공산당과의 논쟁 문제를 해결해야 국제 공산주의 운동의 단절을 회복할 수 있다”라고 언급하는 등 대중 관계에 여전히 신중한 모습을 보였다.³⁰⁾

전향의 결정적 동력은 1965년 2월 코시긴의 방북이었다. 북한 외무성 부상 김영남은 코시긴의 북베트남 방문을 계기로 방북을 초청했고, 『로동신문』은 소련 대표단 도착 이전부터 이를 대대적으로 보도하였고, 회담 경과와 공동성명을 연이어 제1면에 게재하였다.³¹⁾ 2월 12~15일 회담에서 코시긴은 “북한의 특수성을 충분히 존중하며 양측의 단결과 협력을 강화하는 것”이 방문의 목적임을 밝히고, 북한 경제난의 핵심 요인 중 하나였던 원조 지연 문제에 대해 소련의 책임을 인정하면서 “북한의 발전과 안전을 전폭적으로 지원하겠다”라고 약속하였다. 동석한 소련 대사의 회고에 따르면, 김일성은 코시긴의 “북한의 특수성을 완전히 이해한다”라고 언급한 데 대해 “매우 만족”을 표했다고 기

28) “Report, Embassy of Hungary in North Korea to the Hungarian Foreign Ministry,” January 8, 1965, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116488>.

29) “#29, Information on the Korean Workers’ Party,” October 1966, *New Evidence on North Korea*, NKIDP, 91-101.

30) “Report, Embassy of Hungary in North Korea to the Hungarian Foreign Ministry,” January 8, 1965, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116488>.

31) 『로동신문』, 1965년 2월 11-15일.

록하였다.³²⁾ 실제로 회담 직후 소련은 평양 화력발전소용 가스관 등 핵심 설비와 기계 장비 공급을 재개하였다.³³⁾ 북한은 이를 계기로 중국과의 외교적 거리를 서서히 확대해 갔다. 대표단 차원의 직접 접촉은 눈에 띄게 약화했고, 소련에 대한 비판은 북한 매체에서도 보이지 않았다.³⁴⁾

같은 해 5월에는, 조선인민군 총참모장 최광이 이끄는 군사대표단이 소련을 방문하여 협상을 진행하였고, 소련은 1962년 이후 중단되었던 무상 군사원조를 총 1억 5천만 루블 규모로 공식 재개하였다. 이는 군사 장비 공급뿐 아니라 인력 전문화 훈련까지 포함하는 포괄적 지원이었다. 이 외에도 북한이 추가 지원을 요청하자, 소련 외무성 부상은 “정부에 특별 보고하겠다”라고 답변하였다.³⁵⁾ 이는 이전의 소극적 태도와는 분명히 대비되는 행보였다. 이로써 북한의 외교적 기울기는 소련 쪽으로 뚜렷이 전환되었다.

전체적으로 보면, 북한의 외교 전향은 단발적 사건의 결과가 아니라 일련의 누적적·구조적 요인이 특정 시점에서 결합한 완결적 과정이었다. 우선 중국과의 외교 이념 및 안전보장 전략에서 발생한 간극이 북

32) “Record of a Conversation with the Soviet Ambassador in the DPRK,” February 16, 1965, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114980>.

33) “소수(蘇修)가 북한에 장비물자와 기술원조를 제공하는 새로운 동향(1965년 4월 30일),” 중국외교부당안관, 109-03640-02, 106-107.

34) “On the Development of Situation in the DPRK,” May 1965, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114568>.

35) “Record of Conversation between Soviet Deputy Foreign Minister Vasily Kuznetsov and the North Korean Ambassador to the Soviet Union Kim Byeong-jik,” May 21, 1965, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/110502>.

한에 의구심을 낳았고, 뒤이어 ‘친중’ 노선의 연장 속에서 국가 발전상의 난관이 표면화되었다. 여기에 흐루쇼프 실각 이후 북한이 소련 신지도부와의 고위급 교류를 통해 일련의 원조 협상을 진전시켰고, 점차 소련으로의 외교적 경사를 완성하였다.

주목할 만한 점은, ‘친중’ 대 ‘친소’라는 이분법적 외교 구도 속에서, 북한의 대소 밀착은 필연적으로 중·북 관계의 악화를 수반했다는 사실이다. 그럼에도 불구하고 북한은 당면한 현실적 이익을 극대화하기 위해 이 같은 노선 전환을 즉각적으로 가시화하지 않았다. 가령 1965년 2월 코시긴의 방북 이후, 중국이 파악한 정보는 “소·북 회담 결과가 매우 부정적”이라는 수준에 그쳤으며, 북한대사 박세창 역시 “코시긴의 두 차례 제의에 따라 북한이 초청한 것”임을 강조하였다. 이후 소련의 추가적인 원조가 실현되고 중국의 ‘문화대혁명’ 발발이 노선 전환을 공식화할 ‘명분’을 제공하면서, 비로소 북한의 외교 노선은 ‘친중’에서 ‘친소’로 전면적으로 가시화하였다. 요컨대 정책 결정의 차원에서 북한의 대소 편승은 이미 선행적으로 완료된 사안이었으며, 이후의 과정은 기정사실화된 정책의 대외적 공표 시점을 저울질한 ‘지연 전략’에 지나지 않았다.

3. 전향 동인: 이데올로기, 안보, 경제의 단계적 작용

북한의 ‘친중’에서 ‘친소’로의 외교적 전향은 단일 요인의 결과가 아니라, 이데올로기적 간극, 안보 보장에 대한 신뢰의 균열, 경제 발전의 구조적 곤경이라는 세 가지 핵심 요인이 상호 교차하며 단계적으로 중첩된 결과로 나타난 필연적 귀결이었다.

1) 이데올로기적 간극

북한 외교가 중국에 편향되어 있었던 시기에도, 양국은 핵심 의제들에서 이미 이데올로기적 분기점을 축적하고 있었고, 시간이 지날수록 이러한 분기점은 점차 표면화되며 양국 협력의 사상적 기반을 약화시켰다. 이는 훗날 외교 전향을 가능하게 하는 사전적 조건으로 작용하였다.

가장 핵심적 균열은 한반도 통일 구상을 둘러싼 견해 차이였다. 김일성은 자주적 조국통일을 일관된 정치 목표로 설정하고 있었으며, 1960년대 초 남한 정세의 급변을 ‘남조선 혁명’의 조건이 성숙해 가는 과정으로 인식하였다. 4·19 혁명과 5·16 군사정변 이후 그는 당내 회의에서 남한의 “조국의 평화적통일과 민주주의를 지향하는 혁명세력이 날로 더욱 강화되고 있다”라고 평가하며, 이를 활용해 통일을 적극 추진해야 한다고 강조하였다.³⁶⁾ 1964년 봄, 한일회담 타결 움직임이 알려지면서 남한 학생들의 3·24 시위와 반대 운동이 확산되고, 이것이 6월 3일 박정희의 계엄 선포로 이어지자, 김일성은 이를 “박정희 도당과 미제에게 또 하나의 큰 타격”으로 규정하며 통일 추진에 대한 전략적 확신을 더욱 강화하였다.³⁷⁾

반면 중국의 한반도 정책은 북한의 기대를 충분히 만족시키지 못했다. 중국은 명목상 미군 철수를 지지하고 김일성의 ‘연방제’ 과도 통일안을 긍정적으로 평가했지만,³⁸⁾ 무력통일을 지지한 적은 단 한 번도

36) 『김일성저작집 15』(평양: 조선로동당출판사, 1981), 242.

37) 『김일성저작집 19』(평양: 조선로동당출판사, 1982), 325.

38) “我國政府聲明支持朝鮮政府關於朝鮮和平統一的備忘錄,” 『人民日報』, 1960年 11月 14日, 第1版.

없었다. 특히 1964년 4월 중국 국무원 총리 저우언라이(周恩來)가 박 세창과의 회담에서 제2차 아시아·아프리카 회의에 남북한을 동시에 초청하는 데 “반대하지 않는다”라고 밝힌 것은, 김일성의 통일전략과 나아가 정치적 정당성에 대한 잠재적 도전으로 받아들여질 수 있었다.³⁹⁾ 또한 북한을 중국에 예측된 국가로 보는 외부 시각은 독립자주를 강하게 표방해 온 북한으로서는 수용하기 어려운 것이었다.

이러한 이유로 중·소 간의 이데올로기 논쟁이 격화되고 중국이 북한에 공개적 동조를 요구했을 때, 북한은 이에 호응하지 않았다. 1964년 7월 조선로동당이 소련 공산당 중앙위원회에 보낸 서한에서 소련의 회의 소집 방식을 비판하면서도 ‘수정주의’와 같은 첨예한 어휘 사용을 피하고 “사회주의 진영의 단결 유지”를 강조한 것은 그러한 태도를 단적으로 보여준다.⁴⁰⁾

3개월 뒤 흐루쇼프가 실각하자, 북한은 소련 신지도부의 대북 정책을 탐색한 뒤 기존 입장을 적극적으로 조정하기 시작했다. 11월 29일, 김일성은 알바니아 대사와의 회담에서 “(다른 국가의) 수정주의자들이 소련에 압력을 가해 흐루쇼프 노선을 따르도록 하고 있다”라고 언급하였는데,⁴¹⁾ 이는 소련 신지도부를 ‘흐루쇼프식 수정주의’와 의도적으로 구분하려는 시도였다. 1965년 2월 코시긴의 방북 과정에서 김일성은 한층 명확하게 기존 반(反)수정주의 노선을 재해석하였다. 그는 “흐루

39) “저우언라이총리 북한신임주중국대사 박세창 접견기록(1964년 4월 28일),” 중국외교부당안관, 106-01434-03, 28-34.

40) “Letter from the Korean Workers Party Central Committee to the Central Committee of the CPSU,” July 30, 1964, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/111813>.

41) “#29, Information on the Korean Workers’ Party,” 91-101.

쇼프는 아이젠하워와 케네디의 좋은 친구였다. … 우리는 오늘 소련 인민을 반대하지 않으며, 그들을 감사히 여긴다. … 우리가 반대하는 것은 흐루쇼프가 구축한 소련 공산당일 뿐이다”라고 발언하였다.⁴²⁾ 이로써 과거의 반수정주의 투쟁은 소련 체제 전체가 아닌 흐루쇼프 개인 노선에 대한 비판으로 재규정되었고, 소·북 관계 복원의 사상적 여지가 마련되었다.

소련 또한 이러한 변화를 의식하며 태도를 조정하였다. 코시긴은 회담 초반 “흐루쇼프를 비방하기 위해 온 것이 아니다”라고 했으나, 시간이 지나면서 “우리는 그가 우리와 함께 있었다는 사실을 며칠 만에 잊었다. 이제 우리는 집단지도 체제로 돌아갔고, 그를 그리워하는 사람은 없다”라고까지 언급하였다. 이는 소련이 과거 노선 갈등을 일종의 ‘개인적 오류’의 범주로 축소함으로써, 북한과의 관계 복원을 위해 사상적 장애물을 제거하려 했음을 시사한다.⁴³⁾

이상의 분석에서 확인되듯, 이데올로기 차원의 중·북 분기점은 단순한 기조 차이나 전술적 선택의 문제가 아니라, 핵심 전략 목표, 이해 관계, 정치적 담론이 충돌한 결과로 형성된 구조적 모순이었다. 이는 북한으로 하여금 기존의 대중 우호 노선만으로는 자주적 통일과 국가 전략 목표 달성에 한계가 있다는 현실을 인식하게 만들었으며, 흐루쇼프 실각 이후 북한이 사상적 표현을 조정함으로써 소련과의 언어적 접점을 확보하고 외교 전향의 사상적 전제 조건을 정비하게 된 배경이 되었다.

42) “Record of a Conversation with the Soviet Ambassador in the DPRK,” February 16, 1965, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114980>.

43) “Record of a Conversation with the Soviet Ambassador in the DPRK”.

2) 안보보장의 위기

이 시기 북한의 안보 불안의 핵심은 자본주의 진영의 군사적 위협이 실제로 크게 증가했기 때문이라기보다, 기존 사회주의 진영 내부의 안보 보장 체계에 대한 신뢰가 약화되었다는 데 있었다. 즉, 중국의 안보 공약에 대한 의구심, 그리고 소련이 제공할 수 있는 보다 확실한 군사·안보 지원에 대한 기대가 결합하면서 외교 전향을 압박하는 결정적 요인으로 작용하였다.

우선 외부 안보환경을 보면, 북한이 자본주의 진영으로부터 직면한 군사적 위협은 오히려 일정 부분 감소하는 양상을 보였다. 1961년 체결된 소련과 중국과의 우호협력호조조약은 미국이 위협을 감수하면서까지 북한을 직접 공격할 가능성을 크게 낮추었다. 또한 한국전쟁이 중단된 지 10여 년이 지난 데다, 베트남 전쟁 확대 이후 미국은 주한 미군 일부를 베트남 전선으로 전개해야 하였다. 박정희 정권 역시 한·미 동맹을 강화하기 위해 병력을 베트남에 파병하였다. 이러한 조건 속에서 북한이 제기한 “미제의 침략 위협” 담론은 점차 실질적 군사 상황이라기보다 대외 원조를 확보하기 위한 수사적 전략 성격이 강해졌다. 1965년 2월 김일성이 남한군의 장비가 북한군보다 우수하다며 첨단 방공장비 지원을 코시긴에게 요청하는 과정에서도, 코시긴의 사후 회고에 따르면 북한 지도부는 베트남 정세와 주한 미군 배치 등 핵심 안보 현황을 “부정확하고 피상적으로” 파악하고 있었다고 한다.⁴⁴⁾ 다시 말해, 북한이 강조한 외부 위협은 실제 안보 현실이라기보다 외교적 활용을 염두에 둔 수사적 표현이었다.

44) “Record of a Conversation with the Soviet Ambassador in the DPRK”.

반면 북한의 실질적 안보 위기감은 중국에 대한 신뢰 약화에서 비롯되었다. 1958년 이후 중국은 한반도 전쟁 발발 시 북한이 중국 동북 지역을 후방기지로 활용하는 것을 허용했으나, 중국군의 직접 개입을 명시적으로 보장한 적은 없었다.⁴⁵⁾ 베트남 전쟁 확대 과정에서 중국의 대응 역시 북한이 기대하던 “확고한 군사적 보장”과는 거리를 두고 있었다. 이로 인해 북한은 “북한이 공격받을 경우 중국이 충분한 군사 지원을 제공하지 않을 수 있다”라는 근본적 불안을 가지게 되었다. 전쟁 발발 시 단지 중국 동북으로의 후퇴만이 허용된다면, 그것은 사실상 국가 주권의 잠재적 상실과 다름없었다는 인식이 북한 내부에서 강하게 공유되었다고 볼 수 있다. 북한은 이를 절대 용납할 수 없는 전략적 레드라인으로 보았다.

1964년 10월 중국의 핵실험 성공은 이러한 거리감을 더욱 확대시켰다. 북한은 자국 또한 핵무기 개발의 기반을 어느 정도 갖추고 있다고 판단하여 소련 전문가들에게 기술을 문의하며 중국보다 앞설 수 있다는 기대를 품었다.⁴⁶⁾ 그러나 중국이 먼저 핵실험에 성공하자 그들은 적지 않은 충격을 받았다.⁴⁷⁾ 이는 중국이 북한의 안보 요구를 충족시킬 능력과 의지를 얼마나 일관되게 유지할 것인가에 대한 의구심을 강화시키는 계기가 되었다.

45) Kim Donggil, “Maintaining the Status Quo: The PRC’s Policy toward the Korean Peninsula during the Cold War, 1949-1980,” *China and Asia* VI (2024), 17.

46) “Report on a Conversation between the Soviet Ambassador in North Korea Vasily Moskovsky and Soviet Specialists in North Korea,” October 16, 1963, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/110613>.

47) 중국 주북한대사관 전문, “북한민중의 중국핵실험에 대한 반응(1964년 10월 21일),” 중국외교부당안관, 113-00395-08, 62-63.

이와 대조적으로 소련은 보다 명확하고 실질적인 안보 보장을 제공하였다. 1965년 2월 코시긴 방북 당시 김일성은 “북한의 최대 취약점은 방공 방어이며, 평양·함흥·남포 등 산업 중심지를 보호할 방공체계가 절실하나 자금이 부족하고 아직 소련에 잔여 부채도 있다”라고 지적하며 지원을 요청하였다.⁴⁸⁾ 코시긴은 즉각적인 무기 제공 약속은 유보했지만, 불과 석 달 뒤 대규모 무상 군사 원조를 재개하였다. 이러한 실질적 안보 지원은 북한이 소련 쪽으로 외교적 축을 이동시키는 중요한 동인으로 작용하였다.

3) 경제 발전의 곤경

북한 외교 전향의 또 다른 핵심 동인은 국내 경제의 구조적 곤경이었다. 이는 단순한 경제적 어려움 차원이 아니라, 정권 안정과 직결되는 사안으로, 김일성의 외교 노선 선택을 최종적으로 결정지은 현실적 변수였다.

북한은 ‘5개년계획’을 “승리적으로 완수”을 선언한 뒤 1961년부터 ‘7개년계획’을 추진하기 시작하였다.⁴⁹⁾ 김일성은 여러 연설에서 북한 경제가 자립적 기반을 확보했다고 자랑스럽게 강조하였다. 1961년 12월 조선로동당 인민군위원회 제2기 제2차 전원회의 확대회의에서는 “원료도 자체의 것이고 기술도 자체의 것이고 민족 간부도 자체의 것이다. 그러므로 우리의 공업은 완전히 제 발로 걸어갈 수 있게 되었으며

48) “Record of a Conversation with the Soviet Ambassador in the DPRK,” February 16, 1965, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114980>.

49) 『김일성저작집 15』(평양: 조선로동당출판사, 1981), 5, 93.

우리는 영원히 남의 신세를 지지 않고 살 수 있는 확고한 경제적 토대를 가지게 되었다”라고 선언하였다.⁵⁰⁾ 1962년 3월에는 “원조 없이도 얼마든지 살수 있을 뿐 아니라 사회주의를 훌륭히 건설할 수 있다”라고 덧붙였다.⁵¹⁾

그러나 소련과 동유럽에 대한 무역 경로의 축소와 기술 협력의 난항은 ‘자력갱생’ 논리가 현실적으로 작동하기 어렵다는 사실을 점차 드러내기 시작하였다. 1964년 11월 코시긴은 북한 대표단과의 회담에서 “현재 기술 표준을 고려할 때, 자력갱생과 경제 고립주의는 오히려 국가 발전을 저해하고 있다. 조선로동당의 지도자가 보다 합리적 경제 정책을 채택한다면 현재의 어려움은 절반 이하로 줄어들 것”이라고 직설적으로 지적하였다.⁵²⁾ 더 큰 문제는 ‘7개년계획’의 실제 진척률이 당초 목표에 크게 미달하고 있었다는 점이다. 1965년 2월 김일성은 코시긴에게 “우리는 아직도 3~5년이 있어야 최소한 기본 지표 측면에서 7개년계획을 완수할 수 있다. 그러나 이미 4년 2개월이 지났음에도 계획의 절반도 달성하지 못했다”라고 토로하였다.⁵³⁾ 같은 해 6월 새로 부임한 소련 대사 고르차코프(A. I. Golchakov)와의 회담에서도 그는 “7개년계획의 달성은 약 반년 정도 지연될 것”이라고 언급하였다.⁵⁴⁾

50) 『김일성저작집 15』, 620.

51) 『김일성저작집 16』(평양: 조선로동당출판사, 1982), 181.

52) “Report, Embassy of Hungary in North Korea to the Hungarian Foreign Ministry,” January 8, 1965, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116488>.

53) “Record of a Conversation with the Soviet Ambassador in the DPRK,” February 16, 1965, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114980>.

54) “Introductory Visit of the Soviet Ambassador to North Korea,” June 11,

설령 이 시점까지는 경제난을 일정 부분 과장하여 외부 원조를 확보하려는 의도가 있었다 하더라도, 같은 해 11월 회의에서 김일성은 더 이상 경제 위기의 심각성을 회피할 수 없음을 인정해야 했다. 그는 “2년도 좋고 3년도 놓고 그보다 더 긴 시일이 걸리더라도 인민경제에 대한 지도관리사업을 개선하여 이미 마련하여놓은 밀천을 충분히 리용할 수 있게 하여야 하며 그때까지는 새로운 경제건설을 크게 벌려놓지 말아야 한다”라고 발언하였다.⁵⁵⁾ 김일성에게 있어 ‘7개년계획’의 공식 연기는 매우 부담스러운 정치적 선택이었다. 자연재해를 맞을 경우 일정 부분 책임을 회피할 수 있었지만, 이는 과거 그가 “온 세계가 다 흉년인데 우리나라에서만 풍년이 계속되는 것”이라고 발언했던 공개 담론과 정면으로 충돌하였다.⁵⁶⁾ 반대로 원조 부족을 이유로 들면, 스스로 강조해 온 “원조 없이도 사회주의 건설이 가능하다”라는 핵심 담론을 부정하는 셈이 되어 정치적 권위와 정당성을 손상시킬 위험이 있었다. 그는 과거 “‘7개년계획’의 성공을 통해 사회주의 제도의 우월성을 인민에게 보여주고자 했다”라고 밝힌 바 있는데, 계획의 심각한 지연은 이 목표 자체를 근본적으로 흔들었다.⁵⁷⁾

이러한 내외적 압력 속에서 소련의 경제 원조는 북한 외교 전향을 최종적으로 완성시키는 결정적 버팀목이 되었다. 특히 북한 경제의 전반적 생산 효율을 좌우하는 전력 부문에서 소련의 지원은 핵심적 의미

1965, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/111820>.

55) 『김일성저작집 20』(평양: 조선로동당출판사, 1982), 189-190.

56) 『김일성저작집 15』(평양: 조선로동당출판사, 1981), 613.

57) “Record of a Conversation with the Soviet Ambassador in the DPRK,” February 16, 1965, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114980>.

를 지냈다. 북한의 전력 구조는 수력 발전 비중이 높았지만, 1964년 이후 이어진 가뭄으로 수력 발전량은 대폭 감소하였다. 이에 1965년 이후 소련이 평양·북창 화력발전소 건설을 지원한 것은 수력 발전량 부족분을 효과적으로 보완하는 역할을 하였다.⁵⁸⁾ 나아가 1966년 6월 20일 체결된 경제·기술협력협정은 북한 경제 회복의 전환점이 되었다. 소련은 향후 수년간의 특별 대출, 기술 전문가 파견, 핵심 산업 설비 제공을 약속하였고, 북한의 모든 도래 채무는 연기되었으며 연기 기간 이자도 면제되었다.⁵⁹⁾

이러한 지원을 바탕으로 북한 경제는 점진적 회복세를 보였다. 1966년 10월 김일성은 “국방력을 더욱 강화할 수 있도록 경제건설과 국방건설을 병진”이라는 방침을 재확인하였고,⁶⁰⁾ 이듬해 예산의 30%를 국방 분야에 투입하였다.⁶¹⁾ 다음 해 『조선중앙년감』에서는 경제 부분이 다시 30여 쪽 분량으로 확대되었고, 공업 생산액·농업 성장률 등 구체 지표가 채수록되어 경제 회복이 객관적 수치로 입증되었다.⁶²⁾

결국 소련의 경제 원조는 북한의 단계적 경제 위기를 실질적으로

58) “From the Journal of N. G. Sudarikov, ‘Record of a Conversation with Kim Il, Member of the KWP CC Politburo and First Deputy Chairman of the DPRK Cabinet of Ministers,’” December 2, 1969, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/134266>.

59) 『最後の“天朝”：毛澤東，金日成與中朝關係(1945-1976)』(香港：香港中文大學出版社，2017)，603 인용.

60) 『김일성저작집 20』(평양：조선로동당출판사，1982)，415.

61) “#38, Memorandum on Audience for Comrades Heintze and Breitenstein with Comrade Pak Seongcheol, Member of the Politburo, Deputy Prime Minister and Foreign Minister,” May 12, 1967, *New Evidence on North Korea* (NKIDP), 120.

62) 『조선중앙년감(1968년판)』(평양：조선중앙통신사，1968)，147-178.

완화하는 동시에, 김일성이 당초 제시한 발전 계획을 재가동할 수 있는 물적·재정적 기반을 제공하였다. 이러한 관점에서 보면, 경제 발전의 곤경과 그 해소 과정은 북한이 이 시기에 대소 외교 전향을 완수하게 된 가장 결정적인 요인이었다.

4. 결론

앞서 살펴본 바와 같이, 1960년대 중반 북한의 외교 전향은 외교 공간의 구조적 제약, 전향의 구체적 전개 과정, 그리고 이데올로기·안보·경제라는 핵심 동인의 작용을 종합적으로 고려할 때, 중·소 분쟁의 격화라는 구조적 압력 속에서 점진적으로 형성된 외교정책의 재구성 과정임을 확인할 수 있다. 이는 단순한 노선 변경이나 특정 사건에 따른 순간적 결정이 아니라, 수동적 적응과 능동적 선택이 결합된 단계적·축적적 전환이었다. 또한 이 사례는 냉전기 사회주의 국가들 간 관계의 복잡성을 드러내는 중요한 분석 대상으로도 의의를 갖는다.

첫째, 외교 환경 및 공간 조건의 측면에서 볼 때, 북한은 초기에는 중립 외교를 통해 자주적 외교 공간을 유지하려 했으나, 중·소 양측이 관철한 압박은 이러한 전략을 현실적으로 지속하기 어렵게 만들었다. 중국은 이데올로기적 입장 표명을 요구했고, 소련은 대북 원조의 축소·중단을 통해 경제·군사적 압박을 가하였다. 이러한 이중 제약은 북한이 기대하던 “자주적 중립 공간”을 사실상 극히 협소한 범위로 축소시켰고, 이는 외교 방향을 재평가하고 전략 우선순위를 조정할 필요성을 제기하였다.

둘째, 전향의 구체적 과정에서 북한의 외교 전환은 특정 시점에 갑

작스럽게 발생한 것이 아니었다. 중국과의 정책·전략적 간극이 심화되고, 국내 경제적 곤경이 집중적으로 표면화되었으며, 흐루쇼프 실각 이후 소련이 새로운 협력 신호를 발신하자, 북한은 소련과의 접촉을 점진적으로 확대해 나갔다. 1965년 일련의 고위급 교류와 군사·경제 협력 합의가 마무리되면서 북한 외교의 무게중심은 명확히 소련 쪽으로 이동하였다. 이러한 과정은 선언적·단절적 전환이 아니라, 축적적 미세 조정의 연속 속에서 완성된 것임을 보여준다.

셋째, 외교 전향의 핵심 동인에서, 북한의 선택은 이데올로기·안보·경제라는 세 가지 요인이 연쇄 구조로 상호 증폭되는 가운데 이루어졌다. 이데올로기적 균열은 기존의 친중 노선을 재검토할 수 있는 ‘논리적 공간’을 제공하였고, 안보 신뢰의 균열은 변화의 ‘긴급성’을 부여했으며, 경제 위기는 실제로 정책적 조정을 취하지 않을 수 없는 ‘결정적 압박’으로 작용하였다.

특히 주목해야 할 점은 김일성의 판단이 일관되게 “위기 완화-안보 확보-체제 안정”이라는 기본 목표를 중심으로 이루어졌다는 사실이다. 이데올로기 문제는 그러한 판단의 논리적 정당성을 제공했을 뿐이며, 실제 정책 방향을 결정지은 것은 군사적 안전과 경제적 실질 이익이라는 두 가지 구체적 필요였다. 이 시기 중국은 군사적 지원 능력과 경제적 여력 모두에서 한계를 보였다. 반면 소련은 방공체계 구축, 무상 군사원조, 발전소 건설, 산업설비 지원, 채무 상환 유예 등 북한의 ‘핵심적·실질적 요구’를 정밀하게 충족시킬 수 있었다. 이러한 차이는 결국 북한이 외교적 무게중심을 소련으로 옮기는 데 결정적인 역할을 했다.

종합하면, 1960년대 중반 북한의 외교 전향은 냉전기 소국 외교의 생존 논리를 명확히 보여주는 사례이다. 즉 구조적 제약과 자율적 선

택의 변증법적 결합이 북한의 외교 행동을 규정하였다. 중·소 갈등이라는 외부 구조는 북한의 행동 양식을 제약하였으나, 북한은 제한된 공간 속에서도 자국의 실질적 이익을 중심으로 계산된 선택을 수행하였다. 따라서 냉전기 사회주의 국가 간 관계는 단순히 “이데올로기적 동질성”에 따라 자동적으로 움직인 것이 아니라, 각 국가의 다층적 이해관계와 국제환경의 상호작용 속에서 결정되었다고 평가할 수 있다. 북한의 사례는 긴장된 국제체제 속에서 소국 외교가 ‘자율성’과 ‘의존성’ 사이에서 끊임없이 조정되며, 그 행위 변동의 정확한 이해를 위해서는 이데올로기·안보·경제라는 복합적 관점이 필수적임을 보여주는 전형적 사례라고 할 수 있다.

■ 투고: 2025.12.03. / 수정: 2026.04.03. / 채택: 2026.04.06.

참고문헌

1. 북한 자료

1) 단행본

『조선중앙년감(1966-1967년판)』. 평양: 조선중앙통신사, 1967.

『조선중앙년감(1968년판)』. 평양: 조선중앙통신사, 1968.

『김일성저작집 15』. 평양: 조선로동당출판사, 1981.

『김일성저작집 16』. 평양: 조선로동당출판사, 1982.

『김일성저작집 19』. 평양: 조선로동당출판사, 1982.

『김일성저작집 20』. 평양: 조선로동당출판사, 1982.

2) 기타 자료

『로동신문』, 1963년 8월 4일; 1963년 10월 11일; 1964년 1월 18일; 1964년 1월 30일;
1965년 2월 11일; 1965년 2월 12일; 1965년 2월 13일; 1965년 2월 15일.

2. 국내 자료

1) 논문

김용서, “1960년대 중반 북한의 자주외교노선 채택에 관한 연구.” 『세계정치』 제16권 (2012), 237-288.

박장호, “1960년대 북한의 자주노선과 자주성 변화: 비대칭 동맹에서의 자율성: 안보 모델을 중심으로.” 『국가전략』 제26권 2호(2020), 65-95.

이상숙, “1960년대 중반 북한-중국의 갈등과 북한의 자주노선.” 『북한학연구』 제3권 2호(2007), 149-171.

3. 국외 자료

1) 단행본

劉金質·楊淮生 主編, 『中國對朝鮮和韓國政策檔案彙編(1949~1994)』, 北京: 中國社會科學出版社, 1994.

沈志華, 『最後的“天朝”: 毛澤東, 金日成與中朝關係(1945~1976)』, 香港: 香港中文大學出版社, 2017.

Chung, Chin O. *Pyongyang Between Peking and Moscow: North Korea's Involvement in the Sino-Soviet Dispute, 1958-1975*. Alabama: The University of Alabama Press, 1978.

2) 논문

成曉河, “‘主義’與‘安全’之爭: 六十年代朝鮮與中, 蘇關係的演變.” 『外交評論』第26卷第2期(2009), 21-35.

Kim, Donggil, “Maintaining the Status Quo: The PRC's Policy toward the Korean Peninsula during the Cold War, 1949-1980.” *China and Asia* 6, no. 1 (2024): 5-31.

Park, Jae Kyu, “North Korea's political and economic relations with China and the Soviet Union: From 1954 to 1980.” *Comparative Strategy* 4, no. 3 (1984): 273-305.

Schaefer, Bernd, “Weathering the Sino-Soviet Conflict: The GDR and North Korea, 1949~1989.” *CWIHP Bulletin*, Issues 14/15(2011): 25-71.

3) 기타 자료

“김일성과 중국경제우호대표단 회담기록(1964년 9월 5일).” 중국외교부당안관. 106-00767-01.

“소수(蘇修)가 북한에 장비물자와 기술원조를 제공하는 새로운 동향(1965년 4월 30일).” 중국외교부당안관. 109-03640-02.

“쑨런충(宋任窮)과 김일성 회담보고(1963년 10월 18일).” 중국외교부당안관. 106-

00719-06.

『人民日報』, 1960年 11月 14日.

“저우언라이와 북한정부무역대표단 대화록(1962년 11월 4일).” 중국외교부당안관.

106-01381-02.

“저우언라이총리 북한신임주중국대사 박세창 접견기록(1964년 4월 28일).” 중국외교

부당안관. 106-01434-03.

“조선로동당대표단 접대에 관한 의견(1964년 9월 22일).” 중국외교부당안관. 204-

01532-06.

“중국 주북한대사관 전문, ‘북한민중의 중국핵실험에 대한 반응’(1964년 10월 21일).”

중국외교부당안관. 113-00395-08.

“중국 주북한대사관 전문, ‘소련-북한 회담 상황의 전달’ 및 김일성과 코시긴의 토론

(1965년 3월 2일).” 중국외교부당안관. 109-02833-03.

“차오관화와 북한 주재대사 박세창의 대화 기록(1965년 3월 5일).” 중국외교부당안관.

106-00827-01.

“#29, Information on the Korean Workers’ Party.” October 1966. *New Evidence on North Korea*. NKIDP.

“#38, Memorandum on Audience for Comrades Heintze and Breitenstein with Comrade Pak Seongcheol, Member of the Politburo, Deputy Prime Minister and Foreign Minister.” May 12, 1967. *New Evidence on North Korea*. NKIDP.

“Changes in the Leadership of the Korean Workers Party and the Government of North Korea.” July 12, 1965. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/111822>.

“Conversation with Comrades Pimenov, Witek and Shicha.” October 27, 1963. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/110121>.

“From the Journal of N. G. Sudarikov, ‘Record of a Conversation with Kim Il, Member of the KWP CC Politburo and First Deputy Chairman of the DPRK Cabinet of Ministers’.” December 2, 1969. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/134266>.

- "Introductory Visit of the Soviet Ambassador to North Korea." June 11, 1965.
<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/111820>.
- "Letter from the Korean Workers Party Central Committee to the Central Committee of the CPSU." July 30, 1964. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/111813>.
- "Memorandum of a Conversation with the Soviet Ambassador to the DPRK," February 26, 1964. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116744>.
- "Memorandum of a Conversation with the USSR Ambassador," January 7, 1964.
<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116747>.
- "Memorandum of Conversation between Soviet Ambassador to North Korea Vasily Moskovsky and Romanian Ambassador to North Korea [M.] Bodnaras." August 22, 1963. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/110497>.
- "Note about a Conversation with the Ambassador of the USSR." July 2, 1964.
<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/111811>.
- "On the Development of Situation in the DPRK," May 1965. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114568>.
- "Record of a Conversation with the Soviet Ambassador in the DPRK," February 16, 1965. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114980>.
- "Record of Conversation between Soviet Deputy Foreign Minister Vasily Kuznetsov and the North Korean Ambassador to the Soviet Union Kim Byeong-jik," May 21, 1965. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/110502>.
- "Report, Embassy of Hungary in North Korea to the Hungarian Foreign Ministry." January 8, 1965. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116488>.
- "Report, Embassy of Hungary in North Korea to the Hungarian Foreign Ministry." August 27, 1962. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/>

document/112774.

“Report, Embassy of Hungary in North Korea to the Hungarian Foreign Ministry,” June 29, 1964. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/112794>.

“Report on a Conversation between the Soviet Ambassador in North Korea Vasily Moskovsky and Soviet Specialists in North Korea,” October 16, 1963. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/110613>.

From ‘Pro-China’ to ‘Pro-Soviet’

The Process and Causes of
North Korea’s Diplomatic Realignment, 1964–1965

Shui, Tianchen (Peking University)

In the mid-1960s, the intensification of the Sino-Soviet dispute significantly constricted the diplomatic space North Korea had previously maneuvered within, rendering increasingly unstable its earlier posture of balanced or “neutral” diplomacy. Consequently, Pyongyang underwent a structural reorientation from a predominantly pro-Chinese stance toward closer alignment with the Soviet Union — a shift that unfolded gradually rather than through an abrupt rupture between 1964 and 1965. Three mutually reinforcing factors propelled this transition. First, recurrent and widening disagreements between Beijing and Pyongyang over Korean unification strategy, ideological agendas, and positions in international fora steadily eroded the foundations of their prior cooperation. Second, amid a volatile regional environment, Pyongyang grew uncertain about the reliability of China’s security guarantees, whereas Moscow’s restoration of unconditional military

assistance provided a more credible and operational sense of security. Third, mounting difficulties in the Seven-Year Plan and the structural limits of the self-reliance line heightened North Korea's dependence on external resources; Soviet support in energy supply, industrial construction, and credit matched Pyongyang's most urgent economic needs. These structural pressures and pragmatic considerations drove a gradual convergence toward a pro-Soviet orientation.

Keywords: North Korean foreign policy, diplomatic realignment, Sino-Soviet dispute, ideology, security guarantees, economic aid