

A Strategic Analysis of North Korea's Conditions for Accepting Foreign Aid since 1953

Ikhyun Jang*

Hanshin University

Taekyeong Claudia Ryu**

Ewha Women's University

Abstract

This study provides a historical analysis of North Korea's strategic choices, navigating the inherent contradiction between its state ideology of 'Juche' (self-reliance) and the necessity of accepting foreign aid for regime survival. From the post-war reconstruction of the 1950s, which relied on "fraternal support" from the socialist bloc, to the life-saving humanitarian assistance during the 1990s "Arduous March," and the framing of the KEDO project as "just compensation," Pyongyang's approach to aid has evolved according to the nature of each crisis. The analysis reveals that North Korea's acceptance of aid is not a passive behavior but an active, calculated state strategy with regime security and sovereignty as its highest principles. Internally, Pyongyang reinterprets aid to uphold ideological legitimacy; externally, it wields it as a diplomatic lever. It consistently resists external demands for monitoring and transparency, citing "sovereignty infringement" to maintain absolute control. This demonstrates North Korea's unique view of aid as a strategic asset for political messaging and negotiation, not merely as an economic resource. Therefore, effective future engagement policies must be based on a deep understanding of this strategic calculus.

Keywords

North Korea open, Unification, economic cooperation.

* First Author. Department of Social Welfare, Hanshin University. email: skking79@hs.ac.kr

** Second Author. Department of International studies, Ewha Women's University. email: claudia.ryu.0808@gmail.com

북한의 원조 수용 조건에 대한 전략적 분석: 1953년 이후 국제원조 수용 사례를 중심으로

장익현*

한신대학교

류태경**

이화여대 국제대학원

요 약

본 연구는 '지력갱생' 이념과 체제 생존을 위한 '원조 수용'이라는 모순적 현실 속에서 북한이 구사해 온 전략적 선택을 역사적으로 분석한다. 1950년대 전후 복구 시기 사회주의권의 '형제적 지원'부터, 1990년대 '고난의 행군' 시기 생존을 위한 인도주의적 원조, 그리고 핵 협상과 연계된 KEDO 사업을 '정당한 보상'으로 규정한 사례까지, 북한의 원조 수용 방식은 시기별 위기의 성격에 따라 변화해왔다. 분석 결과, 북한의 원조 수용은 수동적 행위가 아닌, 체제 안전과 주권 유지를 최우선 원칙으로 삼는 능동적이고 계산된 국가 전략임이 드러났다. 북한은 원조를 내부적으로는 이념적 정당성을 훼손하지 않는 방식으로 재해석하고, 외부적으로는 외교적 지렛대로 활용했다. 특히 분배 투명성 확보를 위한 모니터링 등 외부의 개입 요구는 '주권 침해'를 명분으로 강력히 저항하며, 원조의 통제권을 유지하려는 일관된 행태를 보였다. 이는 원조를 단순한 경제적 자원이 아닌, 국제 사회에 정치적 메시지를 보내고 협상력을 높이는 전략적 자산으로 활용하는 북한의 독특한 접근법을 보여준다. 따라서 향후 효과적인 대북 관여 정책은 이러한 북한의 전략적 선택법에 대한 깊은 이해를 바탕으로, 체제 안정성을 위협하지 않는 틀 내에서 상호주의 원칙을 적용하는 장기적 관점에서 추진되어야 할 것이다.

주제어

북한원조, 북한 개방, 경제협력

* 1저자, 한신대학교 사회복지학과 부교수. skking79@hs.ac.kr

** 2저자, 이화여대 국제대학원 박사. claudia.ryu.0808@gmail.com

I. 서론

북한의 공식 통치 이념인 주체사상과 그 경제 원칙인 ‘자력갱생’은 외부 세계의 지원 없이 완전한 경제적 자립을 이룩할 것을 최고 가치로 내세운다. 그러나 1953년 정전협정 이후 현재에 이르기까지 북한은 전후 복구, 대기근, 만성적 경제난 등 체제 존립을 위협하는 위기 국면마다 외부의 원조를 수용해 온 모순적인 역사를 가지고 있다. 이러한 이념과 현실의 괴리는 북한의 대외 정책을 이해하는 데 있어 핵심적인 질문을 던진다. 국제사회의 대북 원조는 단순한 인도주의적 지원을 넘어, 북한의 핵 개발 및 인권 문제 등과 복잡하게 연계된 정치·외교적 성격을 띤다. 원조는 국제사회가 북한에 영향력을 투사하는 수단이자, 동시에 북한에게는 체제 안정을 도모하고 대외 협상의 지렛대로 활용하는 전략적 자원으로 기능해왔다 (Kim, 2017). 이처럼 원조는 북한의 대내외 정책과 국제사회의 대북 전략이 충돌하고 타협하는 복합적인 ‘정치의 장’이 되어왔다. 본 연구는 이러한 관점을 중심으로 다음과 같은 연구질문을 제기하고자 한다. 북한은 ‘자력갱생’이라는 이념적 자기규정과 ‘원조 수용’이라는 현실적 필요 사이의 모순을 어떠한 논리로 관리하며, 어떠한 대내외적 조건 하에서 원조 수용이라는 전략적 선택을 하는가? 본 연구는 역사적 사례들을 모아 분석함으로써 북한이 개방할 수 있는 조건을 만들기 위해 우리 나라의 정부가 어떠한 방식으로 접근하는 것이 바람직한가에 대한 함의를 도출해내고자 한다. 다시 말해 본 연구의 목적은 1953년 이후 북한의 주요 국제 원조 수용 사례를 시기별로 분석하고, 각 사례의 동인, 과정, 결과를 비교함으로써 북한의 원조 수용 패턴과 그 이면에 있는 전략을 규명하는 것이다. 궁극적으로는 이를 통해 향후 국제사회가 효과적인 대북 관여 정책을 수립하고 북한의 원조 수용을 유도하기 위한 일반화된 조건을 도출하고자 한다. 조금 더 구체적으로 살펴보자면, 본 연구에서는 크게 원조 수용의 동인, 원조 제공 주체, 대내적 정책 관리 세 가지 측면에서 분석하고자 한다. 원조 수용의 동인은 원조가 필요하게 된 위기의 기본적인 성격 (복구, 자연재해, 경제난, 외교적 고립 등)에 따라 수용형태가 어떻게 달라지는지를 보는 것이다. 원조 제공 주체는 원조 제공의 주체가 사회주의권, 국제기구, 혹은 적대국 등이 북한의 수용 태도와 원조활용 방식에 어떠한 영향을 미치는가를 살펴보는 것이다. 마지막으로 대내적 정책관리는, ‘자력갱생’을 기본으로 삼고 있는 북한이 원조 수용을 할 때 대내외적으로 정책적인 비정합성을 피하기 위해 어떻게 관리하고 정당화하는가에 대한 분석이다.

이를 분석하기 위한 본 연구의 시간적 범위는 한국전쟁 정전협정이 체결된 1953년부터 코로나19 팬데믹으로 국제기구의 활동이 사실상 중단된 현재까지로 설정한다. 이는 북한 정권 수립 이후 원조 수용의 전체 역사를 포괄적으로 조망하기 위함이다. 해당 기간 동안 성격이 뚜렷하게 구분되는 네 가지의 주요 사례, 즉 사회주의권의 전후 복구 원조, '고난의 행군' 시기 인도주의적 원조, KEDO 경수로 사업과 같은 정치·안보 연계 원조, 그리고 현재의 만성적 위기에 대응하는 다자간 원조를 중심으로 분석한다.

연구의 수행을 위해 본 연구는 문헌 연구와 비교 사례 연구를 병행한다. 국내외 선행 연구, 북한의 공식 매체(『로동신문』 등) 및 발간물, 원조 공여국 및 국제기구(UN, WFP, KEDO 등)의 공식 보고서, 해제된 외교 문서 등을 종합적으로 검토한다. 이를 바탕으로 앞서 선정한 4개의 주요 시기별 사례를 '배경 → 과정 → 결과 및 영향'의 구조적 틀에 따라 분석하고 비교하여 시사점을 도출해내고자 한다.

II. 북한의 원조 수용에 대한 이론적 논의

일반적으로 한 국가가 원조를 수용하기 위해서는 경제적 조건과 정치적 요건 모두 만족 되어야 한다. 원조를 통해 경제적인 발전을 이룩함과 동시에 정치적인 독립성을 저해하지 않아야 한다. 북한의 원조 수용에 대한 이론적 설명도 이 틀을 크게 벗어나지는 않는다. 우선은 북한 전반을 형식적·실제적으로 지배하고 있는 주체 사상과 자력갱생의 원칙이다. 이는 북한이 원조를 수용하지 않거나, 원조를 수용하더라도 내부에서는 왜곡된 선전을 하게 되는 원칙으로 작동한다. 또 다른 하나는 현실주의적 생존 논리이다. 이는 자력갱생이라는 강력한 이데올로기적 기반을 뒤로 하고 북한이 원조를 수용할 수밖에 없는 현실을 설명해주는 이론이라고 할 수 있다. 일견 모순되는 두 가지 이론 하에 북한은 원조를 수용하되, 이를 철저히 관리하여 주체사상과 자력갱생의 원칙을 훼손시키지 않으려는 노력을 하고 있다. 이를 좀 더 자세히 살펴보면 아래와 같다.

1. 대외원조 수용 조건에 대한 일반적 논의

일반적으로 대외원조는 장기적으로 긍정적인 경제적 효과를 창출할 수 있으며 (Karras, 2006), 빈곤감소에 기여하는 효과도 가져오는 것으로 알려져 있다 (Mahembe &

Odhiambo, 2018). 또한 영아 사망률의 감소 등과 같은 공중보건 지표에서의 개선과 더불어 인적 자원개발의 측면에서도 유의미한 성과가 있다고 알려져 있다 (Gomanee et al., 2005). 즉, 한 국가가 대외 원조를 수용한다고 하는 것은 원조 수용을 통해서 경제적·사회적 성장을 이룩하고자 하는 국가적 차원의 전략과 긴밀한 관계가 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 긍정적인 효과에도 불구하고 경제적 효과에 대한 기대만으로 국가가 대외원조를 수용하는 것은 아니다. 대외원조를 수용함에 있어서 정치적 요인도 매우 중요하게 작용한다. 원조 자금이 공여국 정부에 의해 통제수단이나 억압의 도구로 악용될 가능성도 제기되어 왔다. 즉, 인도주의적 담론으로 포장되어 있으나 대외원조는 공여국이 정치적·경제적·안보적 이익을 해외에서 증진시키는 수단으로 사용되어져 왔다는 것이다 (Othman, 2024). 즉 표면적으로는 이타적인 성격을 띠더라도 외교정책적 관점에서 볼 때 대외 원조는 공여국의 전략적 목표를 달성하기 위한 수단으로 기능하는 경우가 많다 (MacFarland & Martinez, 2016). 따라서 수원국의 입장에서는 대외원조가 빌미가 되어 공여국으로부터 정치적 자율성을 제약당하는 통제의 수단이 될 수도 있는 것이다. 특히 최근에는 수원국의 정치적 부패와 취약한 거버넌스가 원조 효율성을 저해할 수도 있다는 판단하에 대외원조의 조건으로 거버넌스·인권·민주주의 제도 도입 등을 유도하고 있다 (이성훈, 2011). 이에 따라 수원국은 국제원조가 정치적 위협으로 다가올 수 있음을 인지하고 있고, 따라서 수원국 정부의 정치적 자율성과 정권 존속에 위협이 될 수 있다면 대외원조를 부정하는 상황으로 나타나는 것이다. 바꾸어 말하면, 수원국 정부에서 대외원조를 받아들인다는 것은 경제적으로 도움이 될 뿐 아니라 물론 본인들의 정권이나 정치적인 자율성을 확보할 수 있다는 확신들이 때 발생한다는 것이다. 따라서 수원국의 정치적·경제적 이해관계를 분석하는 것이 대외원조의 수용성을 높이기 위한 매우 중요한 작업이라고 할 수 있다 (Pickbourn, Caraher, & Ndikumana, 2022). 이러한 일반론적인 원칙을 복한의 관점에 대입하면 다음과 같이 나누어볼 수 있다.

2. 주체사상과 자력갱생의 원칙: 원조 거부의 이데올로기적 기반

주체사상은 북한 정권이 정치적·군사적·경제적 독립을 강조하며 외부 세력에 대한 의존을 경계하는 국가 이데올로기로 자리 잡았다. 김일성은 1950~60년대 사회주의 진영 내에서의 자율성을 확보하는 과정에서 주체사상을 체계화하였고, 이는 이후 북한의 정치·경제 운영 전반에 관철되었다. 주체사상의 핵심은 자주성(jaju), 자립성(jarip), 자위성(jawi)으로

요약되며, 이는 곧 외부 지원에 대한 근본적 불신과도 연결된다(Cummings, 1997).

자력갱생은 이러한 주체사상의 경제적 구현 원칙으로, 외부의 원조나 교류보다는 국내 자원 개발과 인민의 동원을 통해 경제적 난관을 극복해야 한다는 논리이다. Armstrong (2013)은 자력갱생이 단순한 경제정책이 아니라 체제의 존립을 정당화하고 외부 개입을 배제하는 실천적 이념으로 작용했다고 분석한다. 이 원칙은 경제 위기 시기에도 외부 의존을 최소화하려는 태도를 강화하였으며, 결과적으로 북한이 국제사회의 인도적 지원조차 조건적으로만 수용하는 태도를 취하게 만들었다.

실제로 북한은 외부 원조에 대해 ‘조건성(conditionality)’이 부과되는 경우 이를 체제 위협으로 간주해왔다. Kim et al. (2020)은 북한이 1990년대 기근기에 대규모 국제사회의 식량 원조를 수용하면서도, 모니터링이나 투명성 확보 요구에는 강력히 반발하였음을 지적하였다. 이는 북한이 원조를 단순히 경제적 지원이 아니라 정치적 영향력 투사의 수단으로 인식하고 있음을 보여준다. 마찬가지로 Park (1987)은 북한 외교정책의 근저에 주체사상이 일종의 ‘제약 조건(constraint)’으로 작용하여, 외부 협력의 필요성을 인정하면서도 체제의 자율성과 통제성을 훼손할 수 있는 조건에는 일관되게 저항한다고 설명한다.

또한 자력갱생 담론은 북한 내부에서 원조 거부를 정당화하는 정치적 수단으로도 활용되어 왔다. Myers (2011)는 북한이 외부 원조 의존을 ‘예속경제’로 규정하면서, 내부적으로는 인민에게 자력갱생의 혁명적 의지를 강조하는 방식으로 체제 충성도를 강화하였다고 분석한다. 이 과정에서 외부 원조는 단순히 경제적 수단이 아니라 “체제 정당성의 위협 요소”로 간주되었다. Trifoi (2017) 역시 자력갱생이 북한의 사회적 정체성 형성 과정에서 핵심적인 역할을 하였으며, 외부 개입을 체제 취약성으로 전환시키는 담론적 장치로 기능했다고 지적한다.

원조 거부와 관련된 이러한 이념적 기반은 국제관계적 맥락에서도 확인된다. Kim et al. (2020)은 미국의 대북 지원이 인도주의적 차원을 넘어 민주주의 증진과 정치적 개입 요소를 포함할 경우, 북한은 이를 “체제 전복 시도”로 간주하여 강하게 반발했다고 설명한다. Jung et al. (2021)의 연구 또한, 북한이 외부 원조를 수용하는 정도가 공여국의 정책 조건성과 외교적 친밀도에 따라 달라졌음을 보여주며, 이는 주체사상적 자율성 논리가 여전히 강력하게 작동하고 있음을 시사한다.

결국 주체사상과 자력갱생 원칙은 북한의 원조 거부를 설명하는 핵심 개념으로 이해될 수 있다. 이념적으로는 외부 지원을 의존이 아닌 예속으로 규정함으로써 거부를 정당화하고, 실천적으로는 외부 원조의 조건성을 체제 위협으로 간주하여 최소한의 범위 내에서만

수용하게 만든다. 이는 단순한 구호적 태도나 경제적 합리성으로는 설명할 수 없는 북한 특유의 대외 행태이다. 따라서 북한의 원조 수용 행태를 분석할 때, 주체사상과 자력갱생 원칙을 고려하지 않는다면 체제의 이념적 제약을 간과하는 결과를 초래할 것이다.

3. 위기 상황과 전략적 선택: 현실주의적 생존 논리

자력갱생이라는 공식 이데올로기에도 불구하고 북한이 지속적으로 원조를 수용해 온 현실은 국제관계이론의 현실주의(Realism) 관점에서 설명될 수 있다. 현실주의는 국가의 최우선 목표를 '생존(survival)'과 이를 위한 안보의 확보이며, 대외정책은 이러한 국가이익을 극대화하기 위한 합리적 선택의 결과물로 본다. 이러한 차원에서 본다면 북한의 대외정책 중 원조 수용 정책은 현실주의적 관점을 충실히 따른다고 볼 수 있다. 북한에게 있어서 원조는 단순한 인도적 차원의 문제가 아니라 체제의 생존과 직결된 자원을 확보하고, 적대적 외부환경 속에서 전략적 자율성을 유지하기 위한 복합적인 계산의 산물인 것이다.

현실주의 이론의 핵심 전제는 국가가 생존을 최우선 목표로 삼는다는 것이다. 북한의 경우, 국가의 생존은 곧 현 정권의 생존과 동일시된다 (김동엽, 2012). 따라서 북한의 모든 대외정책은 김씨 일가를 중심으로 한 정치 체제의 안정과 유지를 궁극적 목표로 삼는다. 이러한 맥락에서 국제사회의 원조는 북한 정권의 생존을 위한 핵심적인 생명줄로 기능한다. 특히 1990년대 '고난의 행군' 시기, 극심한 경제난과 대기근으로 체제 붕괴의 위기에 직면했을 때, 북한은 국제사회에 대규모 식량 지원을 호소하며 위기를 모면했다 (정호근, 2020). 이는 원조가 국가의 물리적 붕괴를 막고 정권의 통치 기반을 유지하는 데 중요한 역할을 했음을 보여주는 대표적 사례이다.

다수의 연구는 북한이 대외 원조를 엘리트 계층의 결속을 강화하고, 군부 등 핵심 지지 기반에 자원을 배분함으로써 정치적 정당성을 확보하는 수단으로 활용한다고 분석한다 (Haggard & Noland, 2005). 즉, 원조 물자가 일반 주민의 인도적 위기 해소보다는 정권 유지에 필요한 재원으로 전용될 가능성이 상존하는 것이다. 이는 원조를 통해 외부 세계가 북한을 통제하려 할 수 있다는 현실주의적 경계심과 맞물려, 북한이 원조의 종류와 방식을 선별적으로 수용하며 내부 통제력이 약화되는 것을 극도로 경계하는 이유를 설명해준다. 결론적으로 북한에 있어 원조는 체제 생존이라는 절대적 목표를 달성하기 위한 필수 자원이며, 내부 자원의 고갈과 국제적 고립 속에서 정권의 생존을 가능하게 하는 핵심 변수로 작동한다.

가장 우선적인 특징은 북한은 전략적 도구로서 원조를 활용했다는 점이다. 이는 힘의 논리가 지배하는 국제 환경 속에서 원조를 국익 증진을 위한 지렛대로 사용하는 북한의 행태를 잘 보여준다. 북한에게 원조는 외교적 고립을 탈피하고 강대국과의 관계를 관리하는 수단이다. 북한은 원조를 매개로 미국, 중국 등 주요 행위자들과의 대화 채널을 유지하고, 자국에 대한 적대적 정책을 완화하도록 유도한다 (Haggard & Noland, 2005). 특히 미중 전략 경쟁 구도를 활용하여 양국으로부터 전략적 이익과 지원을 확보하려는 시도는 냉전 시기 소련과 중국 사이에서 등거리 외교를 통해 경쟁적 지원을 이끌어냈던 역사적 경험의 반복으로 볼 수 있다 (Reilly, 2014). 또한 북한은 핵 협상을 비롯한 외교현안에서 원조 수용을 협상 카드로 사용하였다. 북한은 핵 및 미사일 개발을 통해 안보적 위협을 극대화한 뒤, 이에 대한 대가로 경제 지원 및 체제 안전 보장을 요구하는 패턴을 반복해왔다 (Haggard & Noland, 2009). 예를 들어, 미국과의 비핵화 협상 과정에서 대규모 경제 보상을 요구하거나 이를 테러지원금 해제와 같은 정치적 조건과 연계하는 것은 원조를 전략적 자산으로 활용하는 북한의 외교 행태를 명확히 보여준다. 이처럼 원조는 북한에게 인도적 지원을 넘어, 자국의 군사적·정치적 목표를 관철하기 위한 핵심적인 거래 수단으로 기능하고 있는 것이다.

그러나, 북한은 핵무기 개발을 통해 외부 위협으로부터의 생존을 보장받으려 하지만, 이는 역설적으로 국제사회의 강력한 제재를 초래하여 경제적 고립과 내부 불안을 심화시키는 ‘안보 딜레마(security dilemma)’에 빠져있다. 유엔 안보리를 중심으로 한 다층적 제재는 북한의 정상적인 무역 활동과 금융 거래를 차단하여 국가 경제를 마비시키고, 이는 다시 정권의 안정성을 위협하는 요인으로 작용한다 (UN Security Council, 2019).

이러한 딜레마 속에서 원조는 제재 효과를 상쇄하고 최소한의 국가 기능을 유지하기 위한 필수적인 자원 확보 수단으로서의 중요성을 갖는다. 국제 제재로 공식적인 경제 활동이 위축될수록, 북한은 인도적 지원이나 개발 협력 등 다양한 형태의 원조를 통해 외화와 물자를 확보하고 내부의 불만을 억제하려 노력한다. 신고전주의의 현실주의(Neoclassical Realism) 관점에서 볼 때, 주체사상이나 선군정치와 같은 국내 정치적 요인은 북한이 외부의 압박에 비타협적으로 대응하게 만들지만, 동시에 체제 생존이라는 현실적 필요 앞에서는 원조 수용과 같은 실용적 선택을 하도록 이끈다 (Dhawan, 2024). 결국, 원조는 핵 개발이라는 강경 노선이 초래한 경제적 비용을 충당하고, 안보와 경제라는 두 마리 토끼를 쫓는 과정에서 발생하는 모순을 완화하는 역할을 수행하는 것이다.

III. 주요 시기별 원조 수용 사례 심층 분석

위에서 본 바와 같이 북한은 자력갱생이라는 강고한 이념과 체제생존이라는 현실사이에서 끊임없이 줄다리기를 해왔다. 각 시기별 위기의 성격과 국제정세의 변화는 북한으로 하여금 상이한 형태의 원조를 각기 다른 전략적 계산 하에 수용하도록 만들었다. 따라서 본 장에서는 1950년대부터 현재까지, 북한의 원조 수용의 사례를 네 개의 결정적 시기로 구분하고, 각 시기별 대표사례를 중심으로 그 배경, 과정, 결과를 심층적으로 분석하고자 한다. 이를 통해 이념과 현실의 괴리 속에서 북한이 어떻게 생존해왔는지 그 구체적인 양상을 탐색하고자 한다.

1. 한국전쟁 전후 냉전시대: 사회주의권의 전후 복구 원조

1953년 7월 정전협정 체결 당시 북한은 전쟁의 결과로 말그대로 찢터미 위에서 있는 상황이었다. 3년간의 한국전쟁은 북한의 산업시설 대부분을 파괴했으며, 도시와 농촌 가릴 것 없이 국토전반을 폐허로 만들었다. 해방 직후 북한은 한국보다 산업시설이 더 발전하였는데, 한국전쟁 직후에는 8,700여개의 공장, 기업소들이 완전히 파괴되었고 전력 공업은 1946년 대비 26% 수준으로, 연료공업은 11%, 야금 공업은 10%, 화학 공업은 22% 수준으로 감소하였다고 주장하고 있다 (임방순 외, 2015). 이러한 전면적 파괴는 자체적인 경제 회생을 거의 불가능한 수준으로 만들었기 때문에, 신생 사회주의 국가인 북한에게는 소련과 중국을 위시한 사회주의 국가들의 지원이 필수적이었다. 즉, 이 시기에 북한의 원조 수용은 선택의 문제가 아니라 국가의 존립과 재건을 위한 필수불가결한 전제조건이었다는 것이다.

전후 복구를 위한 원조는 사회주의 진영의 체계적인 지원하에 이루어졌으며, 특히 소련과 중국이 핵심적인 역할을 수행하였다. 소련은 1953년 9월 북한 대표단과의 협상을 통해 10억 루블 (약 2억5천만 달러) 규모의 무상원조를 제공하기로 합의하였다 (이주호, 2021) 이 원조는 1954년부터 1956년까지 북한의 국가 예산의 약 80%를 차지할 정도로 막대한 규모였으며, 주로 파괴된 중공업시설과 핵심 인프라를 복구하고 신설하는데 집중되었다. 흥남 비료 공장, 수풍 수력발전소 등 전쟁으로 파괴된 핵심 산업시설의 복구와 함께, 평양 방직공장 등 새로운 경공업 공장 건설에도 소련의 설비와 기술이 결정적인 역할을 했다. 소련은 단순한 물자 제공을 넘어서 기술자 파견, 북한 유학생의 교육 등을 통해 북한의

기술 인력 양성에도 깊이 관여했다 (이주호, 2021)

한편, 중국도 전후 복구에서 중요한 역할을 수행했다. 중국은 항미원조의 연장선에서 북한의 전후 복구를 적극적으로 지원했다. 1953년 11월 김일성의 중국 방문을 계기로 '중조 경제문화협력협정'을 체결하고 1954년부터 1957년까지 4년간 8억 위안에 달하는 대규모의 무상원조를 약속하였다 (최은주, 2021). 중국의 원조는 소련과는 달리 식량, 의류, 석탄 등 당장 시급한 민생 안정용 물자와 함께 전쟁 중 파괴된 도로, 교량, 철도 등 기초적인 인프라를 복구하는데 집중되었다. 이는 전쟁으로 피해를 입은 북한 주민들의 생활을 안정시키고 사회적인 혼란을 수습하는데 직접적으로 기여했다 (임방순 외, 2015). 그 외 폴란드, 체코슬로바키아, 동독, 헝가리 등 동유럽 사회주의 국가들도 각각의 산업적 특성을 살려 원조에 동참했다. 예를 들어 체코는 공작기계, 폴란드는 기관차와 화차, 동독은 정밀기계와 광학기기 등을 제공하며 북한의 산업 다각화의 전후 복구에 기여하였다.

소련과 중국을 중심으로 한 사회주의권의 대규모 원조는 북한이 전후 복구 3개년 계획 (1954-56)과 제1차 5개년 계획 (1957-1961)을 초기에 성공적으로 수행하는 결정적인 동력이 된 것으로 인정되고 있다. 북한은 이 시기 천리마 운동 등을 통해 비약적인 경제성장을 이루었으며, 이는 김일성 유일체제 구축의 중요한 경제적 기반이 되었다. 그러나 1950년대 후반, 흐루시초프의 스탈린 격하운동과 중소 분쟁이 본격화되면서 원조는 정치적 압박수단으로 변질되기 시작했다. 소련은 원조를 구실로 북한 내부의 친소련파를 지원하고 북한의 독자노선에 제동을 걸려했다 (장초, 2024). 원조가 급감하고 정치적 간섭이 심해지자 북한 지도부는 외부 의존의 취약성을 절감하게 되었고, 이를 통해서 오히려 외부의 간섭을 배격하고 사상적·경제적으로 자립을 추구하는 자력갱생 노선을 본격적으로 강화하고 주체사상을 유일사상으로 확립하는 계기로 작용하게 되었다. 즉 원조를 통한 성공적 재건의 경험이 오히려 원조를 경계하고 배격하는 이념을 낳게 된 것이라고 볼 수 있다.

이념적으로 봤을 때 1950년대는 주체 사상 이전의 마르크스-레닌주의와 프롤레타리아 국제주의가 북한에서 더 지배적인 이념이었다. 따라서 사회주의적 형제국가들의 지원은 계급적 동지애와 국제주의적 연대의 발현으로 간주되었으며, 이는 원조가 아닌 지원, 또는 협조로 명명되었다. 북한은 이를 통해 원조 수용을 이념적으로 정당화하고 모든 성과는 김일성 수령의 영도와 인민의 헌신적 노력 덕분이라고 선전하며 내부결속을 다졌다. 원조물자와 설비는 형제 국가인민들이 보내온 성의의 선물로 포장되어 체제선전에 적극 활용되었다. 이러한 양상은 80년대 후반 동구권 붕괴로 인해 냉전이 종식될때까지 유사한 형태로 유지되었다.

정치적으로 이 시기의 원조는 김일성 중심의 권력기반을 공고히 하고, 전쟁으로 와해된 국가기시스템을 신속하게 재건하는데 절대적으로 필요한 것이었다. 대규모의 원조를 성공적으로 유치하고 이를 바탕으로 경제를 빠르게 성장시킨 것은 김일성의 영도력을 입증하는 핵심적인 성과로 선전되었다. 또한 원조를 분배하는 과정에서 당과 국가기관의 통제력이 사회전반으로 깊숙이 침투하는 매개가 되었으며, 이는 중앙집권적 사회주의 체제를 완성하는 중요한 수단이 되었다고 보여진다. 종합적으로 볼 때, 1950년대의 원조는 북한이 정치적 안정을 도모하고 국가의 기틀을 다지는데 필수적인 역할을 수행했던 것으로 볼 수 있다.

2. 제2기: 1990년대 중반 고난의 행군과 인도주의적 위기대응

1990년대 북한은 정부 수립 이후 최악의 위기에 직면했다. 1991년 소련의 붕괴와 동구권 사회주의 국가들의 체제전환으로 인해 북한 경제의 생명줄이었던 특혜무역(우호가격에 의한 원유, 원자재 공급)과 원조를 중단하게 된 것이다. 여기에 1994년 김일성의 갑작스러운 사망으로 인한 정치적 충격, 그리고 95년과 96년에 연이어 발생한 대홍수와 같은 자연재해는 북한의 계획경제 시스템이 결정타를 가했다. 식량생산은 급감했고, 배급제는 완전히 붕괴되는 수준에 이르렀다. 이로 인해 1990년대 중반에서 후반까지 수십만, 많게는 수백만에 이르는 아사자가 발생하는 대기근, 이른바 고난의 행군이 시작된 것이다. 이는 단순히 경제난을 넘어 체제의 물리적 붕괴 가능성까지 거론되는 총체적 위기상황이었다.

이러한 상황에서 북한은 자력갱생의 정치적 기초를 버리고 국제사회에의 원조를 요청하게 된다. 1995년 여름, 북한은 유엔 인도주의업무조정국(UN-DHA)를 통해 국제 사회에 대홍수 피해에 대한 공식적인 지원을 요청했다(권숙도, 2024). 이는 북한이 건국 이래 처음으로 외부세계, 특히 서방 세계에 공식적으로 도움을 청한 이례적이고 상징적이인 사건이었다. 이는 결국 내부의 역량만으로는 더 이상 위기의 극복이 불가능하다는 사실을 인정한 셈이었다. 북한의 요청에 따라 유엔 세계식량계획(WFP), 유엔아동기금(UNICEF), 세계보건기구(WHO) 등 국제기구들이 신속하게 현지조사를 거쳐 대북 인도주의 지원 활동의 중심 채널 역할을 수행하였다. WFP는 1995년 9월부터 북한에 상주 사무소를 개설하고 대규모 식량 지원 및 분배 모니터링을 시행하였다(문경연, 2012).

이 시기 원조의 가장 큰 특징은 과거 미제와 남조선 괴뢰, 일본 반동 등으로 비난하던 적대국들로부터 대규모의 지원을 받았다는 점이다. 한국의 경우 김영삼 정부는 동포애 차원에서 1995년 15만톤의 쌀을 무상으로 지원하며 물꼬를 텃으며, 이후 김대중, 노무현

정부를 거치며 정부 및 민간 차원의 대북지원이 대폭 확대되었다(김미경, 2000). 미국의 경우는 북핵 문제와 연계하면서도 인도주의적 원칙에 따라 1990년대 후반부터 세계 최대의 대북식량 공여국으로 부상했다(김성한 외, 2018). 특히 1998년-99년에는 WFP를 통해 50만톤 이상의 식량을 지원하며 북한의 기근 완화에 결정적인 역할을 했다(김성한 외, 2018). 일본은 1995년 북한의 요청에 따라 50만톤의 쌀을 유상 및 무상으로 지원했다(김영춘, 2000). 이는 북일 관계 정상화 협상과 연계된 정치적 성격도 포함하고 있었다.

국제사회의 대규모 인도주의 지원은 수많은 북한 주민의 생명을 구하고 체제의 완전한 붕괴를 막는데 주요한 기여를 한 것으로 평가된다. 그러나 이 과정에서 새로운 형태의 갈등이 표면화되었는데, 이는 분배 투명성과 모니터링의 문제였다(Rerucha, 2019). 공여국과 국제기구들은 지원 물품이 군부나 특권층으로 전용되지 않고 가장 도움이 필요한 취약계층에 전달되는지 확인하기 위해서 자유로운 현장 접근과 무작위 모니터링을 요구했다. 반면, 북한 당국이 이를 주권침해이자 내정 간섭으로 간주하여 모니터링 요원의 활동지역과 대상을 통제하고자 했다(Rerucha, 2019).이 모니터링을 둘러싼 논쟁은 향후 20년을 넘게 이어지며 대북인도주의 지원의 핵심쟁점이 되었다(문경연, 2012).이 시기를 계기로 북한은 국제 인도주의 커뮤니티와 장기적이고 복잡한 협력-갈등관계를 형성하게 되었으며, 외부세계와 제한적이지만 지속적인 상호작용의 통로가 열리게 된 것으로 볼 수 있다.

이 시기의 특성을 이념적 관점과 정치적 관점으로 나누어 정리해보면 다음과 같이 분석해볼 수 있다. 고난의 시기 원조 수용은 자력갱생 이념에 대한 정면 도전이었다고 볼 수 있다. 북한 사회주의 체제가 자랑하던 사회주의 지상낙원의 허상이 드러나고 적대국의 원조에 의존해야하는 현실을 인정할 수 밖에 없었기 때문이다. 따라서 북한은 대내적으로 원조 수용 사실을 가능한 한 축소하거나 왜곡하기 위해 노력했다. 주민들에게는 원조물품을 국제사회가 북한에게 보내온 경의의 표시라고 선전하거나, 미제와 그 추종세력들이 북한의 위력에 굴복하여 바치는 것과 같은 방식으로 선전하며 이념적 모순을 무마하려고 했다. 그러나 시장화의 확산과 함께 외부정보들이 유입되며 이러한 방식의 왜곡된 선전 방식은 그 설득력을 잃어갔다.

정치적 관점에서 보자면, 이 시기 원조 수용의 정치적 목표는 체제붕괴의 방지였다고 볼 수 있다. 대규모 아사로 인한 민심의 이반과 사회적 혼란이 정권의 안정성을 위협하는 임계점에 도달하자, 북한의 지도는 이념적 손실을 감수하고서라도 물리적 생존을 택하는 현실주의적 결정을 내린 것이라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 수용과정에서는 철저한 정치적 계산하에서 행동한 것으로 보인다. 왜냐하면 북한은 원조를 받되, 원조가 가져올 수

있는 부작용, 즉 외부정보 유입, 주민 통제력 약화 등을 최소화하는데 노력을 했기 때문이다. 모니터링을 제한하고, 물자 분배를 국가기관이 독점하며, 원조 단체들의 활동을 엄격히 감시하는 것은 모두 원조의 실리는 취하되 이로 인한 정치적 위험은 차단하려는 생존 전략의 일환으로 볼 수 있다.

3. 제3기: 1990년-2000년대: 정치와 안보의 연계 원조

1993년, 북한이 핵확산 방지조약(NPT) 탈퇴를 선언하면서 제 1차 북핵위기가 촉발되었다. 북한의 핵 개발 의혹이 고조되면서 한반도에는 군사적 긴장이 최고조에 달했다. 미국의 클린턴 행정부 내에서 영변 핵시설에 대한 폭격까지 검토되는 상황에서 군사적 충돌을 피하고 외교적 해법을 모색하기 위해 대화가 시작되었다. 이 과정에서 북한의 핵 프로그램 동결과 국제 사회의 대북지원을 맞바꾸려는 거래의 구상이 탄생했다(김태경, 2012). 이것을 통해 KEDO(한반도 에너지개발기구) 사업이 시작하게 된 것이다. 이 시기의 원조는 인도주의 차원이나 경제적 지원을 넘어서, 북한의 안보위협을 관리하고 비핵화를 유도하기 위한 고도의 정치·외교적 수단을 활용된 것이다.

이 과정을 자세히 살펴보면 다음과 같다. 1994년 10월, 북한과 미국은 수 차례의 진통을 겪은 후에 제네바 기본합의에 서명했다. 합의의 핵심은 북한이 기존의 흑연감속로를 동결 및 해체하고 핵확산금지조약에 복귀하는 댓가로, 미국 주도의 국제 컨소시엄이 북한에 핵무기 개발 위험이 적은 1,000mw급 경수로 2기를 제공하고 경수로 완공 전까지 대체 에너지원으로 매년 50만톤의 중유를 공급한다는 것이었다(국가기록원)*. 이는 원조를 매개로 한 상호주의적 거래라고 볼 수 있다. 이후 1995년 3월에는 제네바 합의 이행을 위해 한국, 미국, 일본을 중심으로 KEDO라는 다국적 컨소시엄이 공식 출범하였다. KEDO는 경수로 건설과 중유 공급의 구체적인 집행 주체의 역할을 맡았다. 사업재원은 총 46억 달러로 추산된 경수로의 건설비용의 70%를 한국이, 10억 달러를 일본이 분담하고 미국인 중유 공급비용과 사업의 정치적 조율을 책임지는 구조였다(홍관희, 1998). 1997년 함경남도 금호 지구에서 경수로 부지정리 공사가 시작되며 사업이 본 궤도에 올랐다(김영윤, 2001). 그러나 사업의 진행이 순탄치는 않았는데, 당시 공화당이 장악한 미 의회의 비협조,

* <https://www.archives.go.kr/next/newsearch/listSubjectDescription.do?id=002945&sitePage=1-2-3>

북한의 미사일 발사 등으로 중유 공급이 중단되는 등 잡음이 끊이지 않았다. 특히, 2002년 10월 제임스 켈리 미 국무부 차관보가 방북하여 북한의 고농축 우라늄 프로그램의 의혹을 제기하고 북한이 이를 시인했다고 발표하면서 합의는 파국에 이르렀다(구갑우, 2014). 결국 미국은 중유 공급을 중단했고 이에 북한은 핵 동결 해제를 선언하며 NPT를 재탈퇴하였다. 결국 경수로 사업은 2003년부터 실질적으로 중단되었고 오랜 청산 협상 끝내 2006년 5월 공식적으로 종료되었다(문종열, 2007).

KEDO 사업은 약 34.5%의 공정률을 기록한 채 중단됨으로서, 북한의 비핵화라는 궁극적 목표 달성에는 명백하게 실패하였다. 그러나 사업이 진행되는 약 10년의 시간동안 북한의 플루토늄 생산을 동결시켜 핵물질 추가 확보를 막고, 한반도의 군사적 긴장을 관리하는데 일정부분 기여한 것도 사실이다. 특히 KEDO 사업은 분단 이후 최초로 남북한 기술자와 노동자 수백 명이 한 현장에서 함께 일하는 대규모 협력 사업의 경험을 제공하였다. 이 과정에서 축적된 상호이해와 협력의 경험은 김대중 정부 시기 금강산 관광 사업과 개성공단 사업을 추진하는 중요한 밑거름이 되었다는 평가를 받는다(박종철 외, 2012) 반면, 북한 입장에서는 KEDO 사업의 실패가 미국은 믿을 수 없는 상대라는 불신을 심화시키고, 외부의 지원에 의존하는 하는 방식으로는 체제안전과 에너지 문제를 해결할 수 없다는 교훈을 각인시켰고, 이는 결국 독자적 핵무장 노선을 강화하는 논리로 이어졌다(이중구, 2018)

이러한 과정을 이념적 관점과 정치적 관점으로 나누어서 분석해보면 다음과 같다. 우선 이념적 관점에서 보면, KEDO 사업은 기본적으로 원조라기보다는 거래에 가까웠기 때문에 자력갱생의 이념과 충돌이 상대적으로 적었다. 즉 KEDO는 비핵화 협상에서 북한의 비핵화를 제어하는 수단으로서 주어진 보상이기 때문이다. 북한은 KEDO에 대해 미제가 우리의 강성대국 건설 위업에 겁을 먹고 대화를 구걸해 온 것이라고 홍보하며, 경수로와 중유는 핵 동결이라는 양보를 해주는 대가로 얻어내는 정당한 보상이라고 선전했다. 즉, 시혜를 받는 입장이 아니라, 동등한 협상 파트너로서 전리품을 획득하는 구도를 만듦으로서 내부적인 명분을 세울 수 있었다. 이는 원조를 수용하되 이념적 훼손을 최소화하려는 북한의 전형적인 선전전략이었다고 볼 수 있다. 정치적 관점에서 보자면, KEDO 사업을 통해 북한이 얻고자 했던 것은 단순한 에너지의 문제라기보다는 미국과의 직접 대화를 통해 외교적 고립에서 탈피하고, 북미관계의 정상화의 발판을 마련하여 체제 안전을 보장받는 것이었다. 경수로 사업은 이러한 정치적 목표를 달성하기 위한 핵심적인 매개체로 작동했다. 북한은 이를 통해 적대 관계를 협력관계로 전환하고, 국제사회의 일원으로 인정받고자 하는 전략적 의도를 가지고 있었다. 그러나 합의의 구조적 취약성과 상호 불신으로 인해 사업이

실패로 돌아가자, 대외관계에서 북한은 거래와 협상보다는 힘에 의존하는 경향이 더욱 강화되는 행태를 보이게 된다.

4. 제4기: 2000년대-현재: 만성적 위기와 다자간 인도주의 원조

고난의 행군이라는 급성위기는 지나갔지만, 2000년대 이후 북한의 경제는 회복 불능의 상태에 빠졌다. 2000년대 이후 북한은 만성적인 식량부족과 붕괴된 보건의료시스템이라는 구조적 문제에 직면하게 되었는데, 농업 인프라는 여전히 취약했고 비료와 농기계의 부족으로 식량 자급은 요원한 목표가 되었다. 여기에 2006년 1차 핵실험을 시작으로 반복된 핵·미사일 도발은 유엔 안보리를 중심으로 한국 사회의 고강도 제재를 불러 왔다. 제재는 북한의 외화수입원을 차단하고 경제를 더욱 고립시키면서, 인도주의적 상황을 악화시키는 요인으로 작용했다 (Manyin, 2008). 이러한 상황에서 북한은 체제 유지를 위한 최소한의 외부지원을 필요로 하면서도 동시에 강화된 제재와 정치적 자존심 사이에서 원조를 선별적으로 수용하는 고도의 전략을 구사하게 된다.

이 시기 북한의 원조 수용은 받을 것은 받되, 철저히 통제한다라는 원칙 하에 이루어졌다. WFP의 경우 1995년 이래 북한 내에서 활동을 지속하며 어린이·임산부 등 취약계층에 대한 지원에 집중해왔다. WFP는 북한 당국이 그나마 신뢰하고 소통하는 거의 유일한 다자간 인도주의 채널로 기능했다. 그러나 북한 당국은 여전히 모니터링 요원의 활동을 엄격히 통제했으며, 특정 지역에 대한 접근을 불허하거나 분배 현황 자료를 거부하는 등 비협조적인 태도로 일관했다 (김수암 외, 2013). 이는 원조의 효과성과 투명성에 대한 국제사회의 의구심을 지속적으로 증폭시키는 계기가 되었다.

2020년 초에 시작된 코로나 19 팬데믹은 대북 원조의 패러다임을 바꾸어 놓았다. 북한은 바이러스 유입을 막는다는 명분으로 세계에서 가장 강력한 수준의 국경 봉쇄 조치를 단행했다. 이로 인해 모든 물자와 인력의 이동이 차단되면서, 2021년 3월에는 WFP를 포함한 모든 국제기구의 외국인 직원들이 북한에서 철수했다.* 이후 3년 넘게 현장 모니터링이 동반된 공식적인 원조는 사실상 전면 중단되었다 (현대경제연구원, 2023). 북한은 원조를 정치적 메시지를 전달하려는 외교적 수단으로 적극 활용하였다. 대표적인 사례로 2019년

* <https://spectrumnews1.com/ma/worcester/ap-online/2021/03/20/un-says-no-international-staff-left-in-north-korea>

한국정부가 WFP를 통해 지원하려던 쌀 5만톤을 한미 군사 훈련 등을 이유로 최종적으로 거부한 사례가 있었다 (연합뉴스, 2019)* 그러나 유사한 시기에 스위스가 러시아 등이 제공하는 지원은 수용하는 이중적인 태도를 보이고 있었다**. 이는 원조의 출처와 방식, 시기를 통제하며 자신들의 정치적 입장을 관철하고 대외관계를 관리하는 전략적 의도를 명확하게 보여주고 있다고 할 수 있다.

북한의 선별적·전략적 수용 태도는 대북원조를 둘러싼 국제사회의 논쟁을 더욱 복잡하게 만들었다. 한편에서는 원조가 북한 정권의 통치자금으로 전용되고 핵미사일 개발에 시간을 벌어준다는 비판론 (신중호 외, 2016)이 힘을 얻었고, 다른 한편에서는 정치와 무관하게 북한 주민의 고민을 외면해서는 안되는 순수 인도주의 원칙이 맞았다 (한기호, 2020). 결과적으로 국제 사회의 대북 지원 규모는 급격히 감소했다. 코로나 19 국경봉쇄 이후 이러한 경향은 더욱 심화되었다. 그럼에도 불구하고 WFP와 같은 국제기구들은 현정활동이 중단된 상황에서도 매년 대북한 국가전략계획을 연장하며 지원 재개를 준비하고 있다 (WFP, 2019). 이는 북한의 인도적 위기가 외부의 지원없이 해결되기 어려운 구조적 문제임을 역설적으로 방증한다고 볼 수 있다.

이를 이념적 관점과 정치적 관점으로 나누어서 살펴보면 다음과 같다. 이 시기 북한은 원조를 수동적으로 받는 것이 아니라, 적극적으로 관리하고 통제하는 주체임을 과시함으로써 자력갱생 이념의 훼손을 방지했다고 할 수 있다. 특정 국가의 지원을 거부하는 행위는, 북한이 원조에 목매는 국가가 아니며 존엄을 훼손하는 지원은 거부하겠다는 메시지를 대내 외에 전달하는 효과적인 선전 수단이 되었다. 국제기구를 통한 우회지원을 선호하는 것 역시 적대국의 시혜가 아닌 국제사회의 일원으로서 받는 보편적 지원이라는 명분을 확보하기 위함으로 볼 수 있다. 이처럼 원조를 선별하는 행위 자체는 주권국가로서의 위상을 과시하고 이념적 정당성을 유지하는 장치로 기능했다고 해석할 수 있다. 정치적 관점으로 볼 때, 정치적으로 원조는 북한의 가장 유용한 외교 카드 중 하나가 되었다. 원조 수용 여부를 통해 특정 국가 (특히 한국과 미국)와의 관계에 대한 입장을 표명하고, 협상의 지렛대로 활용했다. 예를 들어 남북관계가 경색되면 한국의 지원을 거부하며 압박하고, 대화의 국면에서는 지원 수용 가능성을 내비치며 유화적인 제스처를 취하는 식이다. 또한, 제재 국면에서 인도주의적 위기를 부각시켜 제재 완화의 명분을 쌓거나, 국제사회의 관심을

* <https://www.yna.co.kr/view/MYH20190724014600038>

** https://www.swissinfo.ch/eng/politics/despite-international-tensions_swiss-aid-to-north-korea-not-tied-to-politics/43492656

환기시키는 수단으로 원조 문제를 활용하기도 한다. 결국 이 시기 북한에게 원조는 경제적 실리 확보라는 목적을 넘어, 고립된 외교환경을 타개하고 최소한의 전략적 공간을 확보하기 위한 다목적 정치도구로 진화했다고 볼 수 있다.

IV. 사례 분석 비교

1. 원조의 주체·성격·방식의 비교

본 연구는 앞의 장에서 대북 원조를 네 개의 시기로 나누어서 살펴보았다. 각 시기별 원조의 특징을 비교하면서 북한의 전략적 선호와 기피 유형을 파악해보고자 한다. 우선, 각 시기별로 원조의 주체와 성격, 그리고 방식을 비교하면 다음 표와 같이 나타낼 수 있다.

<표 1> 시기별 주체, 성격, 방식 비교

구분	제1기	제2기	제3기	제4기
주요 주체	소련, 중국, 동구권 (사회주의 진영)	UN기구, 미국, 한국, 일본	KEDO (한국, 미국, 일본 중심의 다국적 컨소시엄)	UN기구, 유럽 국가, 국제 NGO
원조 성격	개발 원조 (경제재건)	긴급 인도주의 원조 (기근구호)	정치·안보 연계 원조 (비핵화)	만성적 인도주의적 원조 (취약계층 지원)
수용 방식	국가주도의 계획 경제 편입	제한적 모니터링 수용	사업현장 개방 (제한 구역)	엄격한 통제 하의 선별적 수용
조건성	이념적 연대 (낮은 조건성)	인도주의 원칙 (모니터링 원칙)	상호주의적 거래 (높은 조건성)	제한적 인도주의 원칙 (낮은 조건성)

앞선 장에서 살펴본 네 시기의 원조 수용 사례는 모두 상이한 국제 환경과 내부 위기 상황 속에서 발생하였으나, 그 동인을 비교해 보면 일정한 전략적 논리가 반복적으로 확인된다.

제1기 전후 복구 시기의 사회주의권 원조는 전쟁으로 파괴된 경제를 복구하고 신생 정권의 통치 기반을 안정화하기 위한 필요에서 수용되었다. 이 시기 원조는 '형제적 지원'이라는 이념적 담론 속에서 정당화되었으며, 체제 정당성을 훼손하지 않는 형태로 받아들여졌다. 반면 제2기 '고난의 행군' 시기의 인도주의적 원조는 대규모 기근이라는 생존 위기에 대응하기 위한 불가피한 선택이었다. 이 경우 원조 수용의 동인은 이념적 연대가 아니라 체제 붕괴 방지라는 현실적 필요에 있었으며, 북한은 이념적 손실을 감수하면서도 물리적 생존을 우선시하는 전략적 판단을 내렸다. 제3기 KEDO 사업과 같은 정치·안보 연계 원조의 경우, 원조는 경제적 지원이라기보다 비핵화 협상 과정에서의 '보상' 혹은 '거래 자원'으로 인식되었다. 마지막으로 제4기 만성적 위기 국면에서의 다자간 인도주의 원조는 구조적 경제난을 완화하기 위한 장기적 생존 전략의 일부로 자리 잡았다. 이처럼 북한의 원조 수용 동인은 단순한 경제적 필요를 넘어, 각 시기마다 체제 안정과 생존이라는 전략적 목표에 의해 규정되어 왔음을 확인할 수 있다.

우선 원조의 제공 주체가 수용태도에 영향을 미치는 핵심 변수 중 하나로 작용한다는 것을 확인해볼 수 있다. 사회주의권 국가가 주요 공여 주체였던 제1기에는 이념적 연대가 전제되었기 때문에 원조에 대한 조건성이 상대적으로 낮았고, 북한은 이를 국가주도의 계획경제 체계에 비교적 원활하게 편입시킬 수 있었다.

반면, 국제기구나 서방 국가가 주요 제공 주체로 등장한 제2기 이후에는 상황이 달라졌다. 북한은 국제기구를 통한 우회적 지원을 선호하며, 이를 '적대국의 시혜'가 아닌 '국제사회의 보편적 지원'으로 재해석하려는 담론 전략을 구사하였다. 이는 원조 수용이 외교적 종속으로 해석되는 것을 차단하고 주권국가로서의 위상을 유지하기 위한 선택으로 해석되어진다.

제3기 KEDO 사례에서는 제공 주체가 다국적 컨소시엄이라는 점이 중요하게 작용하였다. 북한은 이를 양자적 종속 관계가 아닌 다자적 협상 구도로 설정함으로써 정치적 부담을 분산시키고, 원조를 외교적 협상의 지렛대로 적극 활용하였다. 제4기 다자간 인도주의 원조 역시 북한이 제공 주체를 선별하고 통제함으로써 외부 영향력의 확산을 최소화하려는 전략이 지속되고 있음을 보여준다.

원조에 대한 북한의 대내적 정책관리 전략은 다음과 같이 볼 수 있다. 모든 시기에서 공통적으로 확인되는 특징은 원조의 중앙집중적 관리와 외부 활동에 대한 엄격한 통제이다. 원조 물자의 분배를 국가 기관이 독점하고, 모니터링과 현장 접근을 제한하는 방식은 원조의 실리를 취하되 정치적 위험을 차단하려는 계산된 선택으로 해석할 수 있다. 특히 제2기

와 제4기 인도주의 원조 국면에서 북한은 외부의 투명성 요구와 모니터링 원칙에 대해 강하게 저항하였다. 이는 단순한 행정적 불편의 문제가 아니라, 외부 정보 유입과 주민 통제력 약화가 체제 안정성을 위협할 수 있다는 인식에 기반한 대응이었다. 동시에 북한은 원조 수용을 내부적으로는 이념적 언어로 재구성함으로써, 원조 의존이 체제 정당성의 약화로 인식되지 않도록 관리하였다.

사례 비교를 통해 드러나는 북한의 원조 수용 전략은 몇 가지 일관된 패턴으로 요약될 수 있다. 첫째, 체제 안전과 주권 유지는 모든 원조 수용의 전제 조건으로 작동하였다. 둘째, 원조는 경제적 자원을 넘어 정치·외교적 협상 자산으로 활용되었다. 셋째, 북한은 개방과 통제를 병행하는 방식으로 외부 자원의 유입을 관리하며, 이념적 담론과 현실적 필요 사이에서 유연하게 조정해 왔다. 이러한 분석은 북한의 원조 수용이 단기적 필요에 따른 임시적 선택이 아니라, 장기간에 걸쳐 축적된 전략적 적응의 결과임을 보여준다.

2. 북한의 개방을 위한 정책적 함의

북한의 원조 수용 원칙을 고려할 때, 향후 국제사회가 북한을 점진적으로 개방시키기 위해서는 다음과 같은 전략적 함의가 도출된다.

첫째, 체제 안전을 보장하는 틀 속에서의 접근 필요성이다. 북한은 원조 수용의 전 과정에서 체제 불안정 가능성에 민감하게 반응해왔다. 따라서 북한을 개방으로 유도하기 위해서는 원조 제공이 체제 전복이나 내부 개입으로 연결되지 않는다는 신뢰를 구축하는 것이 필수적이다. 예컨대 인도주의적 지원을 정치·군사적 목적과 분리하여 제공하거나, 다자적 합의 틀 속에서 투명성을 확보하는 방식이 유효할 수 있다.

둘째, 정치·외교적 거래를 넘어선 '일상적 협력'의 제도화가 요구된다. 북한은 원조를 협상용 자원으로 활용해왔기 때문에, 이를 상호주의적 교환 관계에서만 머무르게 할 경우 개방은 일시적이고 불안정하게 유지될 가능성이 크다. 따라서 국제사회는 인도주의·개발 협력의 장기적 제도화를 통해 북한이 원조를 협상 수단이 아닌 정상적 국제 교류의 일부로 인식하도록 만드는 노력이 필요하다.

셋째, 선별적 개방을 점진적으로 확대하는 유연한 접근이 필요하다. 북한은 외부 개입을 전면 거부하지는 않았으나, 항상 제한적이고 관리된 방식으로만 개방하였다. 이에 대응하기 위해서는 대규모·전면적 개방 요구보다는 북한이 수용 가능한 범위에서 단계적·분야별 협력을 축적하는 전략이 바람직하다. 예를 들어 농업, 보건, 아동 지원 등 상대적으로 민감

도가 낮은 영역에서 신뢰를 축적한 후, 점차 교류의 범위를 확대하는 단계적 접근이 현실적이다.

넷째, 이념적·실용적 유연성을 활용한 협력 설계가 필요하다. 북한은 과거 사회주의 연대 논리를 활용하다가, 이후에는 기근 극복이라는 실용적 필요에 따라 서방과 국제기구의 지원도 수용하였다. 이는 북한이 이념적 정당성을 유지하려는 동시에 실용적 이익을 추구한다는 점을 시사한다. 따라서 국제사회는 북한이 스스로의 이념적·체제적 정당성을 해치지 않으면서도 협력의 실질적 필요를 충족할 수 있는 형태의 원조를 설계해야 한다.

종합하면, 북한을 개방하기 위한 전략은 체제 안전 보장, 제도적 협력 기반의 구축, 점진적이고 분야별 개방, 이념과 실용의 병행 고려라는 네 가지 함의를 포함한다. 이러한 접근은 북한이 원조를 협상 자원이나 통제 대상으로만 인식하는 구조를 완화하고, 점차 국제적 상호의존의 네트워크로 끌어들이는 데 기여할 수 있다.

V. 결론

본 연구는 ‘자력갱생’이라는 이념적 자기규정과 체제 생존을 위한 ‘원조 수용’이라는 현실적 필요 사이의 모순에 직면한 북한이 지난 70여 년간 어떠한 전략적 선택을 해왔는지 역사적 사례 분석을 통해 규명하고자 하였다. 분석 결과, 북한의 원조 수용은 수동적이고 비일관적인 행위가 아니라, 대내외적 환경 변화에 따라 그 형태와 논리를 능동적으로 진화시켜 온 고도로 계산된 국가 전략의 일환임이 드러났다. 1950년대 전후 복구 시기, 북한은 사회주의 진영의 원조를 ‘프롤레타리아 국제주의’에 기반한 ‘형제적 지원’으로 규정하며 이념적 부담 없이 수용하였다. 이는 파괴된 경제를 재건하고 김일성 유일체제를 공고화하는데 결정적으로 기여했으나, 동시에 중소 분쟁 과정에서 원조가 정치적 압박 수단으로 변질되는 경험을 통해 외부 의존의 위험성을 각인하고 역설적으로 자력갱생 노선을 강화하는 계기가 되었다. 1990년대 ‘고난의 행군’ 시기에는 체제 붕괴라는 절체절명의 위기 앞에서 이념적 손실을 감수하고 UN을 비롯한 ‘적대국’들의 인도주의적 원조를 수용하는 현실주의적 선택을 단행했다. 이는 건국 이래 최초로 국제사회에 공식 지원을 요청한 상징적 사건으로, 생존을 최우선 가치로 두는 북한의 실용적 면모를 보여주었다. 그러나 이 과정에서 원조 수용 사실을 내부적으로 왜곡, 축소하고 분배 투명성을 둘러싼 ‘모니터링’ 문제를 야기하며 외부 세계와의 갈등을 지속하는 이중적 행태를 보였다. 1990년대 후반부터 2000

년대 초반까지 이어진 KEDO 시기는 북한의 원조 수용 전략이 한층 더 정교해졌음을 보여준다. 핵 프로그램 동결의 대가로 경수로와 중유를 제공받는 방식을 통해, 북한은 이를 '원조'가 아닌 '정당한 보상'이자 '거래'로 명명하며 자력갱생 이념과의 충돌을 회피했다. 에너지 확보라는 실리적 목표를 넘어, 미국과의 직접 대화 채널을 확보하고 체제 안전 보장을 모색하는 외교적 지렛대로 활용함으로써 원조를 다목적 정치 자원으로 활용하는 능력을 입증했다. 2000년대 이후 현재에 이르는 만성적 위기 속에서 북한의 원조 전략은 '선별적·전략적 수용'으로 귀결된다. '받을 것은 받되, 철저히 통제한다'는 원칙하에, 원조 수용 여부 자체를 특정 국가에 대한 정치적 메시지를 발산하는 외교 카드로 사용하는 등, 원조를 국제 관계를 관리하는 능동적 도구로 완전히 체화한 모습을 보인다. 이처럼 북한의 원조 수용사는 체제 안전과 주권 유지를 절대적 전제로 삼되, 현실적 필요에 따라 이념을 유연하게 해석하고 원조를 정치·외교적 자원으로 적극 활용해 온 전략적 적응의 역사라 할 수 있다.

이러한 분석 결과는 국제사회가 대북 관여 정책을 수립하고 이행하는 과정에서 중요한 정책적 함의를 제공한다. 첫째, 북한의 원조 수용 행태를 '인도주의' 대 '정치' 혹은 '개방' 대 '고립'이라는 이분법적 틀로 접근하는 시각에서 벗어나야 한다. 본 연구가 보여주듯 북한에게 원조는 생존, 외교, 체제 통제가 복합적으로 얽힌 다차원적 방정식의 일부이다. 따라서 원조 제공이 곧 개혁·개방으로 이어질 것이라는 순진한 기대나, 원조 중단이 체제 붕괴를 촉발할 것이라는 극단적 가정 모두를 경계해야 한다. 대신, 원조를 북한의 전략적 선택을 이해하고 상호작용의 공간을 창출하는 장기적 관점의 도구로 인식할 필요가 있다. 둘째, '체제 안정성'이 북한의 모든 의사결정을 관통하는 최우선 원칙임을 고려해야 한다. 외부 정보 유입, 주민 통제력 약화 등 체제 안정성을 위협한다고 판단되는 방식의 지원은 아무리 인도주의적 명분이 뚜렷하더라도 북한의 저항에 부딪힐 수밖에 없다. 따라서 효과적인 관여를 위해서는 지원 방식의 투명성을 확보하되, 북한이 이를 주권 침해나 체제 위협으로 인식하지 않도록 정교하게 설계하는 외교적 노력이 병행되어야 한다. KEDO 사례처럼, '지원'이 아닌 '보상'이나 '협력 사업'의 형태로 접근하는 것이 자력갱생 이념과의 충돌을 줄이고 수용 가능성을 높이는 하나의 방안이 될 수 있다. 셋째, 북한이 원조를 정치적 지렛대로 활용하는 만큼, 국제사회 역시 원조를 통해 명확하고 일관된 메시지를 전달하는 전략적 접근이 요구된다. 비정치적인 순수 인도적 지원의 필요성은 존중되어야 하나, 개발 협력이나 대규모 지원은 북한의 구체적이고 검증 가능한 비핵화 조치나 인권 상황 개선 등과 연계하는 상호주의 원칙을 보다 체계적으로 적용할 필요가 있다. 이는 북한으로 하여금

외부 지원을 당연한 권리가 아닌, 국제사회의 책임 있는 일원으로서 행동할 때 얻을 수 있는 대가로 인식하게 만드는 데 기여할 것이다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 몇 가지 명백한 한계를 지닌다. 가장 근본적인 한계는 북한 체제의 폐쇄성에서 기인하는 ‘블랙박스’ 문제이다. 본 연구는 북한의 공식 발표, 대외 행동, 그리고 제한된 외부 자료를 바탕으로 그 전략적 의도를 추론하였으나, 실제 원조 수용을 둘러싼 내부 엘리트 집단의 정책 결정 과정, 권력 투쟁, 그리고 이견 조율 과정에 대해서는 심층적으로 접근하지 못했다. 수년간의 극단적 고립이 북한의 자력갱생 노선과 대외 의존에 대한 인식을 어떻게 변화시켰는지, 그리고 향후 원조 수용 전략에 어떠한 장기적 영향을 미칠 것인지는 여전히 중요한 미지의 영역으로 남아있다. 따라서 향후 연구는 이러한 한계를 보완하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 우선, 북한 내 비공식 경제 부문인 ‘장마당’의 성장과 국가의 공식적인 원조 수용 전략 간의 상호작용을 규명하는 연구가 필요하다. 시장 경제의 확산이 북한 주민의 외부 의존도를 어떻게 변화시키며, 이것이 국가 차원의 원조 수요 및 통제 방식에 미치는 영향을 분석하는 것은 북한 사회의 동학을 보다 입체적으로 이해하는 데 기여할 것이다. 더불어, 냉전 시기 알바니아나 현대의 쿠바, 이란 등 북한과 유사하게 이념적 고립과 현실적 필요 사이에서 딜레마를 겪었던 다른 국가들과의 비교 연구는 북한의 행태에서 나타나는 보편성과 특수성을 구별해내는 데 유용한 통찰을 제공할 수 있다. 마지막으로, 국제사회의 대북 제재 강도 변화가 북한의 원조 수용 태도에 미치는 영향을 계량적으로 분석하는 연구는 제재와 인도주의적 관여라는 두 가지 정책 수단의 효과적인 조합을 모색하는 데 실질적인 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

- 김수암, 이금순, 이규창, 조정현, & 한동호. (2013). 유엔 조사위원회 (COI) 운영 사례 연구. 통일연구원.
- 김영운. (2001). 북한의 산업입지와 남북협력: 첨단기술산업 분야 중심. 통일연구원.
- 김영춘. (2002). 일본의 대한반도 정책변화와 추이. 통일연구원.
- 박종철, 김갑식, 엄상윤, 최수영, & 황지환. (2012). 2000년대 대북정책 평가와 정책대안: 동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제. 통일연구원.
- 신중호. (2016). 대북제재 평가와 향후 정책 방향. 통일연구원
- 현대경제연구원. (2003). 2023년 북한경제 평가 및 2024년 전망.
- 홍관희. (1998). 경수로사업과 남북관계 개선방안. 민족통일연구원.
- Armstrong, C. (2013). *Tyranny of the Weak: North Korea and the World, 1950-1992*. Cornell University Press.
- Cummings, B. (1997). *Korea's Place in the Sun: A Modern History*. W.W. Norton.
- Dhawan, R. K. (2024). *The Geopolitics of North Korea's Juche Ideology under Kim Jong-un*. Manohar Parrika Institute for Defence Studies and Analysis.
- Haggard, S. & Noland, M. (2009). *Sanctioning North Korea: The Political Economy of Denuclearization and Proliferation*. PIIE working paper.
- Haggard, S., & Noland, M. (2005). *Hunger and human rights*. Washington DC: US Committee for Human Rights in North Korea.
- Manyin, M. E. (2008). *Assistance to North Korea*. DIANE Publishing.
- Martinez, G. M. (2015). *Unraveling red tape: foreign aid allocation and the domestic bureaucracy* (Doctoral dissertation, University of Illinois at Urbana-Champaign).
- Myers, B. R. (2011). *The cleanest race: how North Koreans see themselves and why it matters*. Melville House.
- Trifo, B. (2017). *Kim was Korea and Korea was Kim: The Formation of Juche Ideology and Personality Cult in North Korea*.
- United Nations Security Council. (2019). *Note by the President of the Security Council: Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1874 (2009) (S/2019/691)*. United Nations.
- 구갑우. (2014). 북한핵 담론'의 원형과 마음체계, 1947~ 1964년. *현대북한연구*, 17(1), 197-250.
- 권숙도. (2024). R2P 관점에서 본 인도적 대북지원의 쟁점과 과제. *동서연구*, 36(1), 121-146.
- 김동엽. (2012). 김정은 정권의 생존 전략과 체제 변화. *현대북한연구*, 15(3), 7-58.
- 김미경. (2000). 빈곤과 기아의 상품화: 대북인도지원단체들의 모금마케팅 전략. *한국사회과학*, 22(3/4), 119-150.
- 김성한, 이수훈, & 황수환. (2018). 한반도 통일기반 조성을 위한 대북지원 방향: 국가와 국제기구의 역할 비교 분석: 국가와 국제기구의 역할 비교 분석. *국제관계연구*, 23(1), 5-43.

- 김태경. (2012). 자주와 동맹 사이에서: 북한의 핵보유와 북중 결박동맹: 북한의 핵보유와 북중 결박동맹. *사회과학연구*, 28(1), 275-299.
- 문경연. (2012). 대북지원의 인간안보적 재해석. *북한연구학회보*, 16(2), 295-328.
- 문종열. (2007). 경수로사업의 비용과 파생효과 그리고 정책적 함의. *통일정책연구*, 16(2), 233-262.
- 이주호. (2021). 1950년대 후반 소련 대외경제연락위원회 (ГКЭС) 주북한대표부의 조직과 활동. *한국사연구*, (193), 303-335.
- 이중구. (2018). KEDO의 해체와 북한 핵에너지 정책의 방향전환: 국제적 핵통제 긍정론에서 국제적 핵통제 부정론으로: 국제적 핵통제 긍정론에서 국제적 핵통제 부정론으로. *한국정치학회보*, 52(2), 145-172.
- 임방순. (2015). 한국전쟁직후 중국의 대북한 원조에 관한 연구. *공공사회연구*, 5(1), 368-399.
- 장초. (2024). 북한의 소련 경제원조 수취 경험: 1964년 평양선언 갈등의 기원과 전개. *현대북한연구*, 27(3), 7-47.
- 정호근. (2020). '고난의 행군' 이후 북한 권력의 담론 분석: 마이클 만의 '경제적 권력'을 중심으로. *현대북한연구*, 23(3), 140-173.
- 최은주. (2021). 북한의 경공업 및 국영산업: 김정은 시대 정책과 현실. *북한연구 시리즈*, 58, 169-209.
- 한기호. (2020). 북한 개발협력에 관한 연구경향과 대안이론 검토-법사회학 이론을 중심으로. *입법학연구*, 17(2), 247-269.
- Gomanee, K., Girma, S., & Morrissey, O. (2005). Aid, public spending and human welfare: evidence from quantile regressions. *Journal of International Development: The Journal of the Development Studies Association*, 17(3), 299-309.
- Jung, H. J., Park, G., Ji, M., & Rich, T. S. (2021). Why Help North Korea? Foreign Aid to North Korea and Its Determinants, 2002-2018. *Pacific Focus*, 36(2), 202-228.
- Karras, G. (2006). Foreign aid and long-run economic growth: empirical evidence for a panel of developing countries. *Journal of International Development: The Journal of the Development Studies Association*, 18(1), 15-28.
- Kim, T., Mok, J. K., Woo, C., & Kim, B. K. (2020). From Humanitarian Relief to Democracy Aid: US Foreign Assistance Towards North Korea, 1996-2016. *Pacific Focus*, 35(3), 585-612.
- Mahembe, E., & Odhiambo, N. M. (2019). Foreign aid and poverty reduction: A review of international literature. *Cogent Social Sciences*, 5(1), 1625741.
- Othman, R. (2024). The Role of Foreign Aid in Achieving Foreign Policy Goals. Available at SSRN 5075522.
- Park, H. S. (1987). Juche as foreign policy constraint in North Korea. *Asian Perspective*, 11(1), 23-44.
- Pickbourn, L., Caraher, R., & Ndikumana, L. (2022). Does project-level foreign aid increase access to improved water sources? Evidence from household panel data in Uganda. *World Development*, 158, 105994.
- Reilly, J. (2014). The curious case of China's aid to North Korea. *Asian Survey*, 54(6), 1158-1183.

Rerucha, C. M. (2019). Providing humanitarian aid to North Korea: Understanding the challenges and stakeholders. *InterAgency Journal*, 10(4), 35-51.

Manuscript: January 13, 2026; Review completed: February 05,
2026; Accepted: February 05, 2026