

# 북한 대외 개방의 서막과 성공 가능성: 관광법 채택 이후<sup>1)</sup>

나용우 | 통일연구원 북한연구실장 | waynena@kinu.or.kr

## I. 머리말

2023년 8월 북한은 최고인민회의 상임위원회 제14기 제24차 전원회의에서 처음으로 ‘관광법’을 채택했다. 조선중앙통신에 따르면, 관광법에는 “국내관광을 활성화하는 것과 동시에 국제관광을 확대하고 관광객들의 편의를 보장하며 생태환경을 적극 보호할 데 대한 문제 등이 제시”되었다.<sup>2)</sup> 이는 기존 일부 지역에 국한되거나 비공식적으로 운영되던 관광정책을 법적으로 제도화한 첫 시도로 북한의 대외 개방 전략에 있어 중대한 기점으로 평가할 수 있다. 실제 그동안 북한에서 관광 관련 법규는 금강산국제관광특구법(2011년 채택), 경제개발구법 등 대외 개방과 관련해서 특별법의 형태로만 존재했으나, 이를 기점으로 관광을 일반 법규로 제도화했다는 데 의의가 있다. 즉 관광법을 통해 제한된 특정한 지역이 아니라 북한 전 지역에 적용되는 일반적인 원칙을 제시한 것이다.

관광법은 단순한 법률 제정을 넘어 북한 국가전략의 변화를 예고하는 제도적 전환이다. 김정은은 집권 첫해인 2013년 3월 노동당 전원회의에서 원산, 칠보산을 비롯한 여러 곳에 관광지구를 잘 꾸리고 관광을 활성화할 것을 지시하면서 관광을 경제발전전략의 핵심 부문으로 제시하였다.<sup>3)</sup> 이후 문수물놀이장, 마식령스키장, 양덕온천문화휴양지 등 휴양레저시설 건설 및 개보수를 추진하였다. 특히 2015년 5월에는 “세계적인 관광도시” 건설을 목표로 원산갈마해 양관광지구를 착공하였다. 코로나19로 인해 국경을 봉쇄한 상황에서도 북한은 2021년 1월

1) 나용우, 「관광법의 채택, 대외개방의 신호탄인가?」, 『Online Series』, CO 23-27, 서울: 통일연구원, 2023; 황주희·나용우, 「북한 관광산업 활성화와 통계의 딜레마」, 『Online Series』, CO 25-10, 서울: 통일연구원, 2025을 토대로 수정 보완한 글임을 밝힌다.  
2) 「로동신문」, 「조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 제14기 제27차 전원회의 진행」, 2023. 8. 31.  
3) 「로동신문」, 「조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 하신 보고」, 2013. 4. 2.

제8차 노동당대회를 통해 관광산업을 강조하였다. 김정은은 금강산관광지구총개발계획에 따라 고성향해안관광지구, 비로봉등산관광지구 등을 특색 있게 꾸리는 사업을 5개년계획 기간에 연차별로 진행할 것을 지시하기도 하였다.<sup>4)</sup> 이렇듯 북한은 관광산업 활성화를 위한 계획을 수립하였으나, 대북제재와 코로나19 팬데믹의 영향으로 관광지 조성 및 정비를 위한 사업들이 제대로 추진되지 못했다.

본고에서는 김정은 정권에서 관광법을 채택하게 된 배경을 알아보고 최근 북한 관광산업의 동향을 살펴본 다음, 관광 활성화에 내재된 딜레마를 통해 관광산업의 성공 가능성을 평가하도록 한다.

## II. 북한 관광법 채택 배경과 관광 동향

### 1. 관광법 채택 배경과 한계

대북제재로 인한 국제사회의 감시과 감시가 계속되고 있음에도 북한이 관광법을 채택하고 관광 활성화를 추진하는 배경은 무엇인가? 북한이 관광 활성화에 적극 나설 수밖에 없는 가장 중요한 이유는 경제적 목적에 있다. 지난해 7월 한국은행이 발표한 2023년 북한 경제성장률은 전년 대비 3.1% 증가하며 2020년부터 3년 연속 마이너스 성장이 일시적으로 반전되었다.<sup>5)</sup> 중화학공업 등 제조업과 건설업 부문이 경제성장을 이끌었지만, 원유 및 원자재 수입이 제한되는 상황에서 경제의 지속적 성장을 기대하기는 어렵다. 이렇듯 북한경제의 구조적 한계를 고려할 때 관광부문은 상대적으로 투자 대비 경제적 효율이 높은 산업이다. 또한 김정은이 집권 이후 전략산업으로 육성해 왔다는 점, 내년 예정된 제9차 노동당대회를 앞둔 시점에서 김정은의 치적 쌓기에도 매우 유용한 면이 있다. 실제 김정은 집권 이후 원산갈마해양관광지구, 양덕온천문화휴양지, 마식령스키장 건설 등 관광부문에 많은 자원과 인력을 동원했다. 로이터 통신에 따르면, 2018년 북한을 방문한 중국 관광객이 35만 명으로 추산되며 이로 인해 북한이 1억 7,500만 달러의 수익을 올렸다고 추정된 바 있다.<sup>6)</sup> 이렇듯 북한은 관광산업의 수익을 경제성장 동력으로 활용하고 있다.

4) 『로동신문』, 「우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령 조선로동당 제8차 대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여」, 2021. 1. 9.

5) 한국은행, 「[보도자료] 2023년 북한 경제성장률 추정 결과」, 2023. 7. 26.

6) Hyonhee Shin, "North Korea to launch medical tourism, targeting visitors from China," *Reuter*, December 6, 2019(<https://www.reuters.com/article/us-northkorea-tourism-idUSKBN1YA0WA>, Accessed September 6, 2023); 이상근은 김정은 집권 이후 외국인 관광객을 통한 외화 수입이 대체로 연간 수천만 달러에 이를 것으로 추산하였다. 이상근, 「북한의 관광 활성화 정책 재추진 전망과 파급영향」, 『INSS 전략보고』, No. 231, 서울: 국가안보전략연구원, 2023, p.5.

다음으로 정치적 측면도 있는 것으로 보인다. 조선중앙통신의 보도에 따르면, 북한은 관광법을 통해 국내 관광을 활성화하겠다고 밝히고 있다. 코로나19 팬데믹 기간 엄격한 지역 간 이동 통제 등으로 주민들이 갖게 된 불만을 특정 지역 관광을 허용함으로써 정권에 대한 지지를 제고하고자 하는 목적이 있다. 물론 북한의 기본적인 통제로 인해 실제 모든 주민이 관광지로 자유롭게 여행하기는 현재로서는 시기상조이다. 그럼에도 김정은의 지도로 잘 꾸며진 여러 “세계적인” 관광지를 건설함으로써 북한 주민들의 자부심을 제고해 체제 내구력을 강화하려고 할 것이다.

마지막으로 대외적인 국가 이미지 제고의 목적도 있다. 김정은은 집권 이후 국제사회의 정상 국가로서의 이미지를 만들려고 노력하고 있다. 해외 관광객을 수용함으로써 북한에 대한 부정적 이미지를 쇄신하는 것이 필요하다고 인식하고 있다. 제8차 노동당대회에서 김정은은 관광 활성화를 통해 나날이 변모되는 북한의 모습을 세상에 널리 알릴 것을 요구했던 것을 이러한 측면을 보여주는 것이다. 또한 관광법에 ‘생태환경을 적극 보호’라는 문구를 넣음으로써 글로벌 차원의 탄소중립 추세에 동참하려는 자세를 국제사회에 보여주려는 것으로 해석될 수 있다.

그러나 북한이 관광법이 채택했다고 하더라도 여전히 국제제제가 작동하고 있기 때문에 당국이 기대하는 경제적 효과를 얻어내기 어려울 것이다. 북한 주민들은 당국의 통제로 인해 이동의 자유를 갖지 못하기 때문에, 관광법을 제정했다고 하더라도 그 혜택을 일반 주민들이 누리는 것은 사실 불가능하다. 관광 활성화의 혜택을 소수 특권 계층만이 누릴 것이기 때문에 오히려 일반 주민들의 사회적 불만이 가중될 수 있다. 관광의 일차적 목적인 외화 획득을 위해서는 해외에서 많은 관광객을 끌어와야 하는데, 이것이 당국 입장에서 더 우려스러운 상황이 발생할 수 있다. 해외에서 관광객들이 유입되게 되면, 북한의 주요 관광지에서 북한 주민들과 해외 관광객들이 상호 접촉할 수 있다. 이는 북한 주민들이 외부 정보 및 문화에 노출될 가능성이 높아진다는 것을 의미한다. 물론 이러한 문제에 대비하기 위한 제도적 장치를 이미 마련해 놓았다. 2019년 군중신고법, 2020년 반동사상문화배격법, 2021년 청년교양보장법, 2023년 평양문화어보호법 등을 연이어 채택하면서 외부 정보·문화의 유입 및 유포 행위에 대해 강력한 형사처벌을 규정하고 있다. 이렇듯 북한 당국은 주민들의 외부 정보 접근을 철저하게 통제함으로써 해외 관광객과의 접촉을 최소화할 것이다. 그러나 금년 2월 나선시 관광을 재개했다가 해외 관광객에 의해 북한 내부 상황이 온라인을 통해 전 세계로 알려지는 일이 발생하며 외국인의 관광을 다시 중단하기도 했다. 해외 관광객에 대한 당국의 꼼꼼한 통제가 있음에도 불구하고 이처럼 정보의 유입과 유출은 완전히 막기가

어렵다는 것을 북한도 인식하고 있다.

최근 북한은 러-우전쟁 이후 러시아와의 밀착을 토대로 관광산업 활성화에 적극적으로 나서고 있다. 김정은 집권 이후 강력한 의지로 추진해 왔던 원산갈마해양관광지구를 금년 6월 개장한다고 발표하였다. 이에 앞서 지난 5월 29일 최고인민회의 제14기 제35차 전원회의에서 원산갈마해안관광지구와 관련한 특별법을 제정하였다.<sup>7)</sup> 특정 지역과 관련된 특별법 제정은 지난 2011년 금강산관광특구법 이후 처음이다. 관광 인프라, 해외 투자 및 보호, 조세 특례조항 등 관광산업 성공을 위한 구체적인 조항을 담고 있을 것으로 보인다.

## 2. 북한의 주요 관광정책과 관광 동향

북한은 금년 2월 코로나19 이후 중단되었던 나선시의 관광을 재개하며 관광산업 활성화에 나서고 있다. 이는 김정은 집권 이후 지속적으로 추진해 온 관광 활성화 정책의 연장선으로 볼 수 있다.

북한이 관광산업 활성화를 위한 시범 지역으로 나선시를 우선적으로 개방하고 있지만, 사실 북한 당국이 가장 집중하고 있는 지역은 삼지연시와 원산시이다. 삼지연시는 크게 복합형산악관광지구, 사계절산악관광지구, 백두산관광문화지구로 구분하여 개발을 진행하고 있다. 기존 낙후된 여관을 현대식 호텔로 전환하고 관광 대상을 추가로 개발하는 등 삼지연시를 산악 관광지로 변모시키며 관광 활성화에 나서고 있다.<sup>8)</sup> 북한은 원산시에 조성 중인 갈마해안관광지구를 금년 6월부터 운영할 계획이라고 발표했으며,<sup>9)</sup> 원산-갈마해변 리조트 역시 같은 시기에 개장할 것이다.<sup>10)</sup> 김정은 정권은 이미 원산시를 2014년에 원산·금강산국제관광지대로 지정하였다. 이 관광지대는 강원도 원산시, 법동군, 안변군, 통천군, 고성군, 금강군에 위치한 원산지구, 마식령스키장지구, 울림폭포지구, 석왕사지구, 통천지구, 금강산지구로 북한이 세계적인 관광 명소로 개발해 왔던 지역이다.<sup>11)</sup> 또한 지난해부터 북한이 전개하고 있는 <지방발전 20×10정책>에서도 지방의 관광자원을 조사하고 복합형관광지, 사계절관광지로 적합한 지역을 선정하는 사업을 진행하는 등<sup>12)</sup> 지방 주도의 관광개발로까지 확장시키고 있다.

7) 『로동신문』, 「조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 제14기 제35차전원회의 진행」, 2025. 5. 30.

8) 『로동신문』, 「새시대 지방변혁의 자랑스러운 첫 실제로 솟아 빛나는 백두산아래 첫동네 - 삼지연시가 보다 새롭고 혁신적인 문명도시로 변모되고 있다」, 2025. 1. 25.

9) 『조선신보』, 「세계가 부러워하는 조선의 명승-명사십리 갈마해안관광지구 올해 6월부터 운영」, 2025. 2. 4.

10) 북한 전문관광업체 '코리아 콘솔트(Korea Konsult)' 홈페이지(<https://www.koreakonsult.com/index.html>, 접속일: 2025. 6. 22).

11) 『조선신보』, 「원산-금강산국제관광지대의 공동개발을 희망하는 투자자들을 환영 - 《내나라》가 현지에서 활동하는 회사를 소개」, 2024. 5. 10.

12) 『로동신문』, 「우리당 지방발전정책의 완벽한 실행을 위한 용의주도하고 치밀한 작전 전개」, 2025. 1. 13.

<표 1> 김정은 집권 이후 관광정책의 흐름

시기	주요 내용
2013. 04. 02. (「노동신문」)	당중앙위원회 2013년 3월 전원회의 김정은 보고 원산지구, 칠보산지구 등 관광지구 조성 및 관광 활성화 강조
2013. 11. 21. (「조선중앙통신」)	경제개발구 설치 황해북도 신평관광개발구, 함경북도 온성성관광개발구
2013. 12. 28. (「조선중앙통신」)	「경제개발구법」 채택
2014. 06. 12. (「조선중앙통신」)	원산-금강산국제관광지대 설치
2014. 09. 25. (「조선중앙통신」)	평안북도 청수관광개발구 설치
2015. 09. 15. (「조선중앙통신」)	경제개발구 세금 규정 채택
2016. 05. 08. (「노동신문」)	제7차 노동당 대회 - 경제개발구 운영 및 관광 부문 활성화 강조
2018. 01. 01. (「노동신문」)	김정은 신년사 - 원산갈마해안관광지구 건설 촉구
2021. 01. 09. (「노동신문」)	제8차 노동당 대회 관광사업 활성화, 관광지 관리 및 홍보 개선, 관광 일정의 다양화 촉구 금강산관광지구총개발계획 사업을 연차별, 단계별 진행
2023. 08. 31. (「노동신문」)	「관광법」 채택
2025. 05. 30. (「노동신문」)	「원산갈마해안관광지구특별법」 채택

자료: 황주희·나용우, 「북한 관광산업 활성화와 통제의 딜레마」, 『Online Series』, CO 25-10, 서울: 통일연구원, 2025, p.2의 <표 1>을 보완.

한편, 북한은 관광산업 활성화를 위해 2022년 처음으로 평양시 관광기념품 전시회를 개최하였고 지난해에도 진행하였다. 북한은 관광 전시회를 통해 북한 주민에게 지역적 특색을 반영한 다양한 기념품을 소개하고 판매하면서 관광자원 개발을 지역 경제발전과 연계하여 추진하고 있다. 여기서 주목할 점은 본 전시회에서 주민을 대상으로 국내 여행상품을 홍보하고 판매하는 등 국내 지역 관광을 장려하며 국내 관광 활성화에 나서고 있다는 것이다.<sup>13)</sup>

관광산업 활성화를 위해서는 이를 주도해 운영할 주체들이 필요하다. 매체를 통해 확인된 대표적인 관광기업은 모란봉관광사가 있으며, 관광산업의 해외투자유치를 담당하는 원산투자개발무역회사가 있다. 모란봉관광사는 2021년에 조직되어 관광을 희망하는 기관, 기업소, 단체 또는 개인을 대상으로 마식령스키장, 양덕온천문화휴양지, 룡악산 등 국내 명승지, 명산, 기념비적 건축물, 여가·레저 시설 등에 대한 국내 관광 서비스 진행하는 기업으로 추정된다. 보도에 따르면, 모란봉관광사가 진행하는 가장 대중적으로 알려진 관광 프로그램은 평양 시내 관광으로 1박 2일, 2박 3일 등 다양한 관광 프로그램으로 사계절 관광을 진행하고

13) 『조선선보』, 「평양에서 성황리에 진행되는 <관광기념품전시회> - 공예품, 식료가공품 등을 출품, 관광신청접수와 봉사안내도」, 2024. 3. 11; 「민주조선」, 「시, 군들에서의 관광자원개발은 지역의 경제발전과 직결된 중요한 사업」, 2024. 8. 17.

있다.<sup>14)</sup> 한편, 원산투자개발무역회사의 기본 업무는 원산·금강산국제관광지대 개발을 위한 국내외 투자 유치, 개발 자금 조성을 위한 선박해운업, 마감건재 생산업, 갈마상품전시관 운영, 시중호해수욕장 등 서비스업, 기타 상품 수출입을 하는 것이다. 이 회사는 원산갈마문화관광지구의 갈마상품전시관을 거점으로 국내외 기업가, 투자가 등 각계 인사 초청, 투자 설명회, 투자 전시회, 투자 예술공연, 상품 전시회 등을 진행하며<sup>15)</sup> 관광산업 활성화에 주요한 임무를 수행하고 있다.

김정은 정권은 관광산업 확대를 대비해 인력 양성에도 지속적으로 힘써왔다. 2014년 평양관광대학에 관광경영학부와 관광안내학부를 신설하고 호텔봉사학과와 호텔경영학과도 신설하였다.<sup>16)</sup> 같은 해 각 도(道) 사범대학에도 관광학부를 개설하였다. 관련 대학 졸업생에게 관광 전문가 자격을 부여하고 있다.<sup>17)</sup> 2024년 기준 평양관광대학 졸업반 학생의 90% 이상이 2개 국어 이상을 구사할 수 있는 것으로 보도되었다.<sup>18)</sup> 이렇듯 북한은 관광분야 인적자원 양성에 집중하고 있다.

북한은 지난해부터 러시아를 대상으로 일부 시범 관광을 허용하였다. 러시아 연방통계청에 따르면, 2024년에는 881명의 러시아인이 북한을 관광하였다.<sup>19)</sup> 또한 지난해 12월 러시아 국영철도 회사와 함께 두만강역과 하산역을 연결하는 여객 열차를 개통하였다.<sup>20)</sup>

북한 전문 관광업체인 ‘코리아 콘솔트(Korea Konsult)’ 홈페이지는 2020년 코로나19 이후 국경을 개방하는 첫 번째 지역으로 나선시 관광상품을 소개하고 있다. 해당 홈페이지에는 현재 2026년 2월까지 두만강, 사리원, 청진, 칠보산, 삼지연, 백두산, 묘향산, 함흥, 원산, 남포 등 다양한 지역의 관광상품이 계획되어 있다. 특히 4월 제31회 평양국제마라톤 투어로 평양 관광도 계획되어 있었다. 당시 가격은 베이징 항공편을 포함하여 1인당 1278€(약 194만원)이다. 개성 관광을 추가한다면 1박이 연장되어 1인당 1498€(약 228만원)이다. 먼저 재개된 나선 관광의 경우 북한 입국비자가 아닌 ‘나선 입국허가증’이 필요하기 때문에,<sup>21)</sup> 사실상 북한을 여행하기 위해 비자를 발급받아야 하는 시점은 4월부터라고 볼 수 있다. 이는 북한 관광의 본격적인 시작이 4월임을 의미한다. 김정은 정권은 나선시 관광을 시작으로

14) 『조선신보』, 「조업 3년, 호평을 받는 모란봉관광사의 봉사 - 가장 대중적인것은 평양사내관광」, 2024. 6. 18.

15) 『조선신보』, 「원산-금강산국제관광지대의 공동개발을 희망하는 투자자들을 환영 - 《내나라》가 현지에서 활동하는 회사를 소개」, 2024. 5. 10.

16) 박영진, 「김정은 시대의 북한 관광정책 연구」, 『International Journal of Tourism and Hospitality Research』, Vol. 388 No. 1, 2024, p.49.

17) 『조선신보』, 「평양관광대학 설립·운영/인내 및 경영전문기양성, 폭넓은 대외교류도」, 2014. 4. 16.

18) 『조선신보』, 「평양관광대학, 졸업반학생의 90% 이상이 다국어소유자 - 월 1번의 외국어발표회를 비롯한 다양한 방법으로」, 2024. 6. 27.

19) 『RFA』, 「작년 방북 러 관광객 881명…기대 못 미쳐」, 2025. 2. 7([https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/nk\\_nuclear\\_talks/russian-tourism-north-korea-2024-disappointing-numbers-02072025142735.html](https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/russian-tourism-north-korea-2024-disappointing-numbers-02072025142735.html), 접속일: 2025. 2. 10).

20) 『RFA』, 「북한 전문 여행사들, 4월 평양마라톤 참가자 모집」, 2025. 1. 8([https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/nk\\_nuclear\\_talks/us-defense-commitment-to-maintain-us-troops-in-south-korea-01082025143740.html](https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/us-defense-commitment-to-maintain-us-troops-in-south-korea-01082025143740.html), 접속일: 2025. 1. 9).

21) 「나선 입국허가증」 발급은 북한 비자에 비해 비교적 절차가 간소하다. 북한 전문 관광업체 ‘코리아 콘솔트(Korea Konsult)’ 홈페이지 참고(접속일: 2025. 3. 17); 『출입국법』(2013) 제9조 특수경제지대의 출입질서는 해당 법규에 따른다. 국가정보원, 『북한법령집 下』, 서울: 국가정보원, 2024, p.1272.

[그림 1] 원산갈마해안관광지구 주요 장소



자료: 「조선비즈」, 「[위성으로 본 세상] 개장 앞둔 北 원산 명사십리 관광지...김정은 방문 때마다 건설 속도 '쑥」, 2025. 4. 15. (<https://v.daum.net/v/20250415040226102>, 접속일: 2025. 6. 22).

단계적으로 관광 지역을 확대할 계획을 갖고 있는 것으로 보인다. 그러나 이러한 계획은 대북제재, 외부 정보의 급속한 유입, 북한 내부 실상의 대외 공개 가능성 등으로 인해 제대로 이행될 가능성은 크지 않을 것이다.

그럼에도 불구하고 김정은은 원산갈마지구의 본격적 개장을 앞두고 현지에 방문해 “지방 진흥과 나라의 경제 성장을 추동하는 전략적 지대”라고 언급하며 원산갈마지구의 성공 가능성을 높게 평가한 바 있다. 공식 개장에 앞두고 채택한 원산갈마해양관광지구특별법을 통해 특구운용의 법 제도적 안정성을 부여한 것은 정책적 의지를 보여주고 있는 것이다. 이와 관련해 최근 김일성종합대학 홈페이지에 실린 김춘영 교수의 ‘조선의 특수경제지대 개발 방식’에서 눈여겨 볼 대목이 있다. 그는 특수경제지대 개발 방식은 고정불변한 것이 아니라 세계적으로 널리 이용되고 있는 BOT(Build-Operate-Transfer, 건설·운영 후 양도) 방식과 그 변형들도 예외로 되지 않는다고 언급하며 글로벌 스탠다드에 맞춰 제도가 운영되고 있다는 점을 강조하였다.<sup>22)</sup> 다시 말해서 원산갈마지구특별법에 개발 주체, 외자 유치, 운영방식 및 세제 혜택 등에 대해 규정함으로써 외국 자본 유치를 적극적으로 수용하는 내용을 포함해 관광산업 활성화를 추진할 것으로 추정해 볼 수 있다.

22) 「연합뉴스」, 「북한, 외국기업 투자혜택 선진...“합리적 방식, 면세 혜택”」, 2025. 6. 8.

### III. 결론: 관광 활성화의 딜레마

김정은 집권 초기부터 역점을 두었던 관광 활성화 전략은 해외 관광객 유입에 일차적 목표를 두었지만, 대북제재와 코로나19 등 외부적 장애요인으로 인해 추진되기 어려웠다. 이에 2023년 8월 「관광법」을 채택하고, 주민들을 대상으로 한 국내 관광도 점차 준비하고 있다. 이렇듯 북한은 관광산업의 성과를 위해 국내 및 해외 관광 ‘투 트랙’으로 추진하고 있다. 그러한 전략을 전개하는 이유는 무엇보다 경제의 활성화에 있다. 관광업을 통한 수입은 직접적이고 합법적으로 외화를 조달할 수 있는 수단이며, 개인의 북한 여행은 대북제재에 있어서 상대적으로 유연하다.

한편, 김정은 정권이 주민을 대상으로 한 국내 관광의 목적 중 하나는 화폐 유통 활성화에 있는 것으로 평가할 수 있다. 북한은 대북제재가 심화되는 상황에서 국내 자금 순환을 원활하게 하여 자금 수요 문제를 해결해야 한다고<sup>23)</sup> 지속적으로 강조해 왔다. 물론 북한이 국내 관광을 활성화하더라도 모든 주민이 아니라 소수의 특권층, 평양 시민 및 돈주 등 대상이 제한적일 수 밖에 없을 것이다. 그렇다고 하더라도 주민이 은행에 저축하지 않고 보유하고 있는 현금(주민 유희 화폐)을 시장에서 적극적으로 유통시키는 것이 중요하기 때문에, 제한적 수준이지만 국내 관광 활성화는 북한 주민의 소비를 촉진하는 데 기여할 수 있다. 관련하여 북한은 지방의 경영자금 확보 방안 중 하나로 관광업에 주목하고 있다. 각 지방은 지방발전정책과 연계하여 관광자원을 개발하고 관광기념품 생산을 추진하고 있다.<sup>24)</sup>

그러나 북한의 관광 활성화는 궁극적으로 딜레마를 야기할 수밖에 없다. 관광산업을 추진하는 과정에서 직면하게 되는 근본적인 딜레마는 개방과 통제 사이의 불균형이다. 개방의 범위가 제한적일 수는 있지만, 관광은 본질적으로 개방을 전제로 한다. 관광을 통한 교류 확대는 북한 내부로 외부 정보가 유입되는 계기가 될 뿐만 아니라, 대외적으로도 북한의 실상을 해외 관광객에 의해 직간접적으로 외부 세계에 알려질 수밖에 없다.

최근 보도를 통해 알려졌듯이, 북한은 외국인 관광객을 철저히 통제하려 했지만 관광을 다녀온 외국인 관광객의 북한에 대한 평가가 SNS에 업로드되고 있다. 한 영국인 관광객은 “화장실도 가이드에 말하고 가야 한다”고 전했으며, 관광객들은 정해진 일정에 따라 움직이며 자유로운 이동이 제한되었다고 했다. 심지어 ‘세계 평화를 기원한다’는 방명록 문구조차 문제 삼는 등 세밀한 검열까지 이루어졌다.<sup>25)</sup> 다른 독일인 관광객은 ‘북한이 가난을 굳이

23) 「조선신보」, 「〈평양리포트〉 기업실적 올리고 원활한 자금순환 사회주의경제, 활성화를 위한 전략」, 2015. 2. 21.

24) 「조선신보」, 「〈메이리〉 관광부흥기의 도래」, 2025. 1. 23.

25) 「연합뉴스」, 「북한 관광 다녀온 영국 유튜브 “화장실도 가이드에 말하고 가야”」, 2025. 3. 1 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR202503010>)

숨기려 하지 않았다’<sup>26)</sup>고 평가하는 등 북한의 정보 통제에도 불구하고 북한의 실상은 외국인 관광객들에 의해 그대로 노출되기도 하였다.

최근 김정은 정권이 가장 크게 우려하는 것은 외부 정보의 북한 내 유입과 확산이다. 북한관광이 활성화되면 주요 관광지에서 지역 주민들과 외국인 관광객 간의 접촉이 점차 늘어나게 될 것이다. 이는 북한 주민들이 외부 세계에 대한 정보와 문화에 자연스럽게 노출될 기회들이 늘어나는 것을 의미한다. 보도로 알려졌다듯이, 서방 관광객들이 북한군의 러시아 파병에 대해 북한 가이드에게 물어봤던 것은 대표적인 사례이다.

이렇듯 외부 정보의 철저한 통제를 강화하고 있는 북한이 국내 관광과 대외 관광을 활성화하게 되면 정책적 딜레마에 빠지게 되는 것은 어찌 보면 당연한 수순일 것이다. 관광 활성화를 추진하면서 동시에 ‘반사회주의 사상문화 짓부시기’를 하기란 쉽지 않다. 외국 관광객의 SNS 게시물이 국내외에 널리 알려진 이후인 3월 5일 관광 개방 3주 만에 북한이 서방 관광객 대상으로 한 단체 관광을 일시 중단한 사실은 이와 무관하지 않을 것이다.

김정은 정권의 강력한 추진 의지와 달리 관광산업 육성에서 직면하게 되는 한계는 분명하다. 그것은 바로 국제사회의 대북제재이다. 북한이 비핵화 조치를 취하지 않는 이상, 국제사회가 대북제재를 유예하거나 완화하기는 불가능하다. 또한 미국은 유엔의 대북제재와 별도로 북한과 거래하는 제3국의 금융기관, 기업과 개인을 제재하는 세컨더리 보이콧을 전면 시행하는 등 고강도 대북제재(대북제재 행정명령 13810호)를 도입한 바 있다. 트럼프가 대통령 취임식에서 “김정은에게 해안가의 엄청난 콘도 역량이 있다”고 언급하며 북한 관광산업으로의 투자 가능성을 시사했다고 하더라도, 실제로 미국의 관광부문 투자는 대북제재로 인해 실현되기는 어려울 것이다.

이러한 한계에도 불구하고 북한은 관광 활성화로 얻을 수 있는 이익이 적지 않다고 보고 국제제재라는 외적 제약에도 불구하고 그리고 외부 정보의 유입 위험성을 관리하면서 정책을 지속적으로 추진할 것이다. 대북제재의 조건하에서 북한이 해외 관광객을 끌어올 수 있는 대상은 대체로 러시아, 중국 등 전통적 우호국, 미국을 제외한 서방 국가 그리고 해외 거주 동포들일 것이다. 러시아, 중국과 정치·군사적 협력 강화를 토대로 이들 전통적 우방국과의 관광 및 경제적 협력에 나설 것이다. 또한 2011년 금강산관광특구법에서 해외 동포를 관광 당사자로 포함했던 것을 고려해 볼 때, 이번 관광법과 원산갈마해안관광지구특별법에서도 해외 동포를 대상으로 할 것으로 추정해볼 수 있다.

43300009, 접속일: 2025. 3. 2).

26) 『연합뉴스』, 『북한 관광법 독일 인플루언서 “가난 숨기지 않아 놀랐다”』, 2025. 2. 28(<https://www.yna.co.kr/view/AKR2025022805830009>, 접속일: 2025. 3. 1).

북한의 관광 활성화 정책은 북한 주민, 외국인 관광객 그리고 국제사회에 현재 북한을 객관적으로 평가하는 기회를 제공하게 될 수밖에 없다. 이렇듯 관광산업 정책은 북한 당국의 정책 의도와 달리 체제 유지에 상당한 부담을 주는 딜레마에 직면할 것이며, 대외 전면 개방을 선택하지 않는 한 북한 관광산업의 장래는 그다지 밝지 않을 것이다.

## 참고문헌

- 국가정보원, 『북한법령집 下』, 서울: 국가정보원, 2024.
- 나용우, 「관광법의 채택, 북한 대외개방의 신호탄인가?」, 『Online Series』, CO 23-27, 2023.
- 박영진, 「김정은 시대의 북한 관광정책 연구」, 『International Journal of Tourism and Hospitality Research』, 38권 1호, 2024.
- 이상근, 「북한의 관광 활성화 정책 재추진 전망과 파급영향」, 『INSS 전략보고』, 제231호, 서울: 국가안보전략연구원, 2023.
- \_\_\_\_\_, 「북한 관광산업 육성 정책 추진의 의미와 한계」, 『이슈브리브』, 제578호, 2023.
- 한국은행, 「[보도자료] 2023년 북한 경제성장률 추정 결과」, 2024. 7. 26.
- 황주희·나용우, 「북한 관광산업 활성화와 통제의 딜레마」, 『Online Series』, CO 25-10, 2025.
- 『RFA』, 「북한 전문 여행사들, 4월 평양마라톤 참가자 모집」, 2025. 1. 8([https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/nk\\_nuclear\\_talks/us-defense-commitment-to-maintain-us-troops-in-south-korea-01082025143740.html](https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/us-defense-commitment-to-maintain-us-troops-in-south-korea-01082025143740.html), 접속일: 2025. 1. 9).
- 『RFA』, 「작년 방북 러 관광객 881명…기대 못 미쳐」, 2025. 2. 7([https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/nk\\_nuclear\\_talks/russian-tourism-north-korea-2024-disappointing-numbers-02072025142735.html](https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/russian-tourism-north-korea-2024-disappointing-numbers-02072025142735.html), 접속일: 2025. 2. 10).
- 『로동신문』, 「조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 하신 보고」, 2013. 4. 2.
- \_\_\_\_\_, 「우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령 조선로동당 제8차 대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여」, 2021. 1. 9.
- \_\_\_\_\_, 「조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 제14기 제27차전원회의 진행」, 2023. 8. 31.
- \_\_\_\_\_, 「우리당 지방발전정책의 완벽한 실행을 위한 용의주도하고 치밀한 작전 전개」, 2025. 1. 13.
- \_\_\_\_\_, 「새시대 지방변혁의 자랑스러운 첫 실체로 솟아 빛나는 백두산아래 첫동네 - 삼지연시가 보다 새롭고 혁신적인 문명도시로 변모되고 있다」, 2025. 1. 25.
- \_\_\_\_\_, 「조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 제14기 제35차전원회의 진행」, 2025. 5. 30.
- 『민주조선』, 「시, 군들에서의 관광자원개발은 지역의 경제발전과 직결된 중요한 사업」, 2024. 8. 17.

- 『연합뉴스』, 「북한 관광 다녀온 영국 유튜버 "화장실도 가이드에 말하고 가야", 2025. 3. 1(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20250301043300009>, 접속일: 2025. 3. 2).
- \_\_\_\_\_, 「북한 관광한 독일 인플루언서 "가난 숨기지 않아 놀랐다", 2025. 2. 28(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20250228058300009>, 접속일: 2025. 3. 1).
- \_\_\_\_\_, 「북한, 외국기업 투자혜택 선전... "합리적 방식, 면세 혜택", 2025. 6. 8.
- 『조선비즈』, 「[위성으로 본 세상] 개장 앞둔 北 원산 명사십리 관광지...김정은 방문 때마다 건설 속도 '쑥', 2025. 4. 15(<https://v.daum.net/v/20250415040226102>, 접속일: 2025. 6. 22).
- 『조선신보』, 「〈메아리〉 관광부흥기의 도래», 2025. 1. 23.
- \_\_\_\_\_, 「〈평양레포트〉 기업실적 올리고 원활한 자금순환 사회주의경제, 활성화를 위한 전략», 2015. 2. 21.
- \_\_\_\_\_, 「세계가 부러워하는 조선의 명승-명사십리 갈마해안관광지구 올해 6월부터 운영», 2025. 2. 4.
- \_\_\_\_\_, 「원산-금강산국제관광지대의 공동개발을 희망하는 투자자들을 환영 - 《내나라》가 현지에서 활동하는 회사를 소개», 2024. 5. 10.
- \_\_\_\_\_, 「조업 3년, 호평을 받는 모란봉관광사의 봉사 - 가장 대중적인것은 평양시내관광», 2024. 6. 18.
- \_\_\_\_\_, 「평양관광대학 설립,운영/안내 및 경영전문가양성, 폭넓은 대외교류도», 2014. 4. 16.
- \_\_\_\_\_, 「평양관광대학, 졸업반학생의 90%이상이 다국어소유자 - 월 1번의 외국어발표회를 비롯한 다양한 방법으로», 2024. 6. 27.
- \_\_\_\_\_, 「평양에서 성황리에 진행되는 《관광기념품전시회》 - 공예품, 식료기공품 등을 출품, 관광신청접수와 봉사안내도», 2024. 3. 11.
- Hyonhee Shin, "North Korea to launch medical tourism, targeting visitors from China," *Reuter*, December 6, 2019(<https://www.reuters.com/article/us-northkorea-tourism-idUSKBN1YA0WA>, Accessed September 6, 2023).

〈웹사이트〉

- 코리아 콘솔트(Korea Konsult) 홈페이지(<https://www.koreakonsult.com/index.html>, 접속일: 2025. 6. 22).