

북한 관광정책의 거버넌스 구조와 변화: 중앙-지방 관계 및 주요 개발 사례 분석

최은주 | 세종연구소 연구위원 | ej0717@sejong.org.

I. 서론

북한의 관광정책은 다른 국가들과 다른 특징을 지닌다. 초기에는 정치·사상적 목적이 강하여, 1950년대 중반부터 외국인 관광을 체제 선전수단으로 제한적으로 활용해 왔으며 주민들도 견학 및 답사 형태의 사상교육을 위한 관광 위주로 허용되었다. 북한 당국은 외부 세계와의 접촉을 통한 사상적 변화를 우려하여 북한 주민의 해외 관광을 엄격히 통제해 왔고, 관광은 주민 복지를 위한 여가활동이라기보다 사상 교육의 연장선이었다.

그러나 1980년대 들어 관광산업의 경제적 가치에 주목하기 시작하였다. 1984년 합영법에 관광분야를 포함시켜 관광을 대외 경제협력의 한 분야로 공식 인식하였고, 1986년에는 관광 행정 조직을 확대 개편하여 국가관광총국을 출범시켰으며, 1987년에 9개의 관광지구를 지정하고 세계관광기구(WTO)와 아시아태평양관광협회(PATA)에 가입하는 등 제도적 기반을 구축하였다. 1990년대 이후 북한 관광정책은 주민에 대한 휴양 지원 같은 복지 차원이 아니라 외화 획득을 위한 경제사업으로 전환되었으며, 1998년에 이루어진 현대그룹과의 금강산 관광사업 합의는 관광산업을 북한 경제회생의 방편이자 남북협력의 촉진 수단으로 부각시켰다.

특히 김정은 시대에 들어 관광산업은 국제사회의 제재를 피하면서 외화를 벌 수 있는 핵심 산업으로 부상하였다. 2010년대 후반 이후 대북제재로 전통적인 방법으로 외화를 획득하기 어려워지자, 제재 대상이 아닌 관광산업이 북한경제에 유의미한 역할을 할 수 있다는 판단 아래 관광을 경제발전전략의 한 축으로 적극 육성하였다. 실제로 김정은 위원장은 집권 이후 관광 인프라 개발, 전문 인력 양성, 관광상품의 다변화에 꾸준히 힘써왔으며,

주요 회의나 연설 등을 통해 관광분야를 경제 활성화와 지역 발전의 돌파구로 강조해 왔다.

이러한 특징은 북한의 관광을 관장하는 정부 조직의 구조와 운영 방식, 그리고 전반적인 거버넌스 프레임워크에 깊이 반영되어 있다. 따라서 북한관광 정부 조직 및 거버넌스 구조를 심층적으로 이해하는 것은 북한 체제의 작동 방식과 대외정책의 한 단면을 파악하는 데 주요한 방법이 될 수 있다. 이러한 측면에서, 본 글은 김정은 시기 북한 관광정책의 운영 양상을 중앙과 지방의 거버넌스 관계를 중심으로 살펴보고 주요 관광개발 사업 사례들을 통해 북한식 거버넌스의 특징과 한계를 조망해 보고자 한다. 이를 통해 북한 관광정책의 특징을 체계적으로 이해하고 시사점을 도출하고자 한다.

먼저 북한 관광 행정 조직의 구조와 기능을 살펴본 뒤, 정책 운영방식에서의 중앙-지방 관계 변화를 논하고, 이어서 원산갈마지구와 금강산 관광 개발 사례를 통해 거버넌스 측면의 특징을 분석한다. 마지막으로 결론에서는 연구 결과를 요약하고 향후 정책적 시사점을 제언한다.

II. 북한 관광 행정체계와 운영 구조

북한의 관광부문 관리체계는 중앙집권적 구조를 특징으로 하며, 내국인과 외국인의 관광 관리체계는 명확히 구분되어 운영된다.¹⁾ 내국인의 국내 관광은 노동당 선전부서에서 담당하며, 내국인의 국제 관광은 국가보위성 외사국에서 관리하고 있다. 반면에 해외 교포 및 한국 주민을 대상으로 하는 관광사업은 노동당 통일전선부 산하 조선아시아태평양평화위원회, 민족화해협의회, 해외동포원호위원회 등에서 담당해 왔다.²⁾ 그리고 외국인의 국내 관광은 국가관광총국에서 담당하고 있다.

이 중 관광과 관련한 핵심 기구는 내각 산하의 국가관광총국이다. 국가관광총국은 1986년까지 여행관리국으로 존재하다가 김일성 주석의 지시에 따라 그 해에 국가관광총국으로 확대·개편되어 설립되었다(김지연 외, 2013, p.99). 이 조직은 북한의 관광사업 전반을 지도·장악·통제하는 실무 행정기관으로서, 국내외 관광 자원 개발과 외국인 관광객 유치 등을 총괄하여 북한관광의 컨트롤 타워로 기능하고 있는 것으로 파악된다. 국가관광총국 산하에는 선전과

1) 북한정보포털(<https://nkinfo.unikorea.go.kr>, 접속일: 2025. 6. 15).

2) 다만, 2023년 12월에 개최된 조선노동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의에서 남북 관계를 두 개의 국가 간 관계로 규정하면서 조직 개편이 이루어진 것으로 파악된다. 즉, 남북 관계를 다뤘었던 통일전선부가 외무성으로 흡수되었을 가능성이 존재하며, 이에 따라 관광 관련 업무도 이관되는 등의 변화가 발생했을 것으로 추정된다. 『조선중앙통신』, 2024. 1. 1.

조직, 계획, 재정 등과 관련한 부서들이 존재하며 세계 각 지역을 담당하는 다수의 국제여행사가 포진되어 있다. 이와 같이 북한은 관광정책의 기획부터 인프라 건설, 프로모션, 현장 안내에 이르는 전 과정을 국가가 일원적으로 관리하고 있어, 북한 관광산업의 수직적 통합 구조를 보여준다.

국가관광총국의 주요 기능은 전술한 바와 같이 외국인 관광객을 유치하고 관리하는 데 있다. 특히 모든 외국인 투어에는 총국 소속 직원이 동행하여 관광객의 활동 전반을 관리하는 역할을 수행한다. 시기에 따라 관리의 수준은 달라지지만 관광객들의 개별적인 활동은 기본적으로 허용되지 않고 있다. 한편, 2017년에는 ‘조선관광’(tourism DPRK)이라는 공식 홈페이지를 개설하고, 각종 관광 정보, 축제 및 행사, 관광 일정, 주제 관광, 새 소식, 광고 등을 제공하고 있다. 이러한 온라인 플랫폼의 개설은 대외적인 홍보활동을 강화하려는 노력의 일환으로 파악된다. 또한 북한은 국제 관광 시장에 편입되기 위해 국가관광총국은 1987년 9월 유엔세계관광기구(UNWTO)에 가입하고 1996년 4월 태평양아시아여행협회(PATA)에 가입하는 등 국제기구와의 연계를 통해 관광사업을 본격화하고자 하였다.

이처럼 국가관광총국의 조직이 지속적으로 정비되고 그 역할이 확대되고 있는 점은, 북한이 관광을 단순한 일회성 사업이 아니라 국가 차원에서 체계적으로 관리하고 발전시키려는 의지를 반영한다. 또한, 국제기구 가입과 공식 웹사이트 개설은 북한이 국제사회에서 ‘정상 국가’로서의 관광 이미지를 구축하고자 하는 의도를 보여준다.

김정은 집권기 들어 관광과 관련한 법과 제도의 정비가 이뤄졌다. 먼저 관광개발구들을 지정하여 국제관광을 확대하기 위한 자원 개발 사업을 추진하고자 하고 있다. 동시에 관광산업에 종사할 인재와 전문가들에 대한 수요가 확대되는데 맞춰 역량을 강화시키기 위한 교육 및 연수 프로그램을 개설해 왔다. 그리고 2023년에는 관광부문과 관련한 포괄적인 내용이 담긴 「관광법」이 채택되었는데, 북한 매체에 따르면 본 법안에는 “국내관광을 활성화하는 것과 동시에 국제관광을 확대하고 관광객들의 편의를 보장하며 생태환경을 적극 보호할 데 대한 문제”가 담겨있다고 소개하고 있다.³⁾ 김정은 집권 이후 추진되는 이러한 관광 관련 정책들을 통해 후술하는 바와 같이 중앙-지방 관계와 정책 거버넌스 측면에서 변화의 조짐을 읽을 수 있다.

3) 『노동신문』, 2023. 8. 31.

III. 중앙집권과 제한적 분권: 북한 관광정책의 실행 구조

북한의 관광 거버넌스는 민간 주도 경제활동이라기보다는 정부 우위의 수직적 구조를 유지해 왔다. 관광 개발 대상 지역의 선정, 외국인 관광객 수용 규정, 관광 수입 배분 등 모든 주요 사항이 중앙 당국의 결정에 따라 이루어지며, 지방 당국의 재량은 극히 제한적이었다. 그러나 2010년대에 들어 일부 분권화된 거버넌스 요소가 도입되기 시작하였다. 특히 김정은 시기 경제 관리 개선 조치의 일환으로 전국에 각종 경제개발구가 지정되면서, 관광분야에서도 중앙급과 지방급 개발구를 구분하여 운영하는 체계가 나타났다(리기성·김철, 2017, p.109).

2013년 채택된 경제개발구법에 따라 북한은 중앙 직할의 대규모 특구들과 더불어, 각 도(道) 등 지방정부가 주도하는 소규모 경제개발구들도 지정하기 시작했다. 이에 따라 북한 역사상 처음으로 지방에 관리 권한을 부여하고 운영되는 지방급 관광개발구들도 등장하였다. 예를 들어 강원도 원산-금강산국제관광지대나 라선경제무역지대 등은 중앙급 특구로 분류되지만, 양강도 삼지연 일대의 무봉국제관광특구나 황해북도 신평군의 신평관광개발구, 평안북도 삭주군의 청수관광개발구 등은 지방급 관광개발구로 지정되어 해당 지역 당국이 개발을 일정 부분 맡도록 하였다. 북한은 이러한 지방급 관광개발구의 개발을 통해 지방의 경제 운영에 필요한 외화 수요를 충당할 수 있기를 기대하고 있다(리분희, 2020, p.26).

그뿐만 아니라 2024년 1월에 북한이 새롭게 착수한 지방발전정책인 ‘지방발전 20×10’ 정책과 관련해서도 지방발전 방향에 관광부문을 포함했다. 당면한 지방발전 정책에 관광 자원의 개발 사업이 포함된 것은 아니지만, 각 지역에서는 지역의 상황에 맞게 개발계획을 수립할 것을 요구하면서 관광자원이 풍부한 지역들은 이를 활용하여 지방경제를 발전시킬 것을 강조하였다.⁴⁾

이와 관련하여 관광분야 정부 조직 거버넌스 측면에서도 중앙과 지방의 역할 분담이 모색되고 있다. 북한은 관광 주제나 개발 분야, 지역 단위, 협력 유형 등에 따라 중앙급 여행사와 지방급 여행사를 구분하고 있으며, 필요한 경우 상호 협력도 이루어질 수 있도록 하고 있다(최은주, 2024, p.34). 예컨대 중앙 차원의 조선국제여행사 외에도 평양시나 도별로 지방 여행사들이 설립되어 지역 내 관광자원을 활용한 상품을 운용하도록 한 것이다. 지방 여행사들은 자신들의 소재 지역에 있는 자연 경관, 혁명사적지, 온천 등의 관광자원을 발굴하고 상품화하는 역할을 맡고, 중앙의 국가관광총국은 이들을 지도·조정하며 외국인 관광객의 입국 절차나

4) 『노동신문』, 2024. 1. 16.

홍보를 지원하는 구조이다. 이러한 중앙-지방 협력 모델은 지방분권적 요소를 부분 도입함으로써 지역별 특색을 살린 관광개발을 촉진하려는 의도로 풀이된다. 김정은 위원장 역시 2019년 신년사 등에서 각 도의 지방경제 발전과 관광을 연계할 것을 언급하는 등 지방의 역할을 독려한 바 있다.

그럼에도 불구하고 북한의 관광 거버넌스에서 실질적 의사 결정 권한은 여전히 중앙에 집중되어 있는 것으로 파악된다. 당과 내각에서 관광정책의 큰 방향을 설정하고, 중요 개발사업의 우선순위를 결정하며, 대외협력 여부도 결정한다. 지방급 관광개발구라 하더라도 해당 지역의 당위원회와 인민위원회가 자율적으로 투자자를 유치하고 개발을 추진할 재량은 제한적이며, 중앙의 승인을 받아야 한다. 요컨대 북한의 중앙-지방 관광 거버넌스는 명목상의 분권화와 실질적인 중앙 통제가 혼재된 형태라고 평가할 수 있다. 다만 과거와 달리 지방 행정 단위에 성과 책임을 부여하고 지역 특성에 맞는 관광사업 및 구체적인 실행 계획을 구상할 수 있도록 한 점은 주목할 만한 변화이다. 이는 관광부문을 개발하는 데 필요한 중앙의 재원 지원이 갖는 한계를 보완하고, 전국의 관광자원을 최대한 활용하려는 실용적인 접근으로 보인다. 결국 북한 관광정책의 운용방식은 큰 틀에서 중앙집권 체제를 유지하면서도, 제한된 범위 내에서 지방분권적 관리 기법을 도입하여 효율성을 제고하려는 방향으로 전개하는 것으로 파악된다.

IV. 관광개발 사례로 본 북한식 거버넌스의 특징

1. 원산갈마해안관광지구 사례

원산갈마해안관광지구는 김정은 시대 북한 관광정책의 대표적 사업으로, 중앙 주도의 대규모 관광개발 사업이 어떻게 기획·추진되었는지를 보여준다. 이 사업은 2014년경부터 강원도 원산시 갈마반도 일대를 세계적 수준의 해안 관광지대로 개발한다는 목표로 시작되었다. 김정은 위원장은 집권 초부터 원산지구를 이상적인 관광도시로 구축하려고 구상하고 있었으며, 2018년 신년사에서는 원산갈마해안관광지구를 사회주의 건설의 4대 중요대상 중 하나로 직접 지목하여 국가적인 역량을 집중할 것임을 밝혔다(최은주, 2021, p.2). 실제로 김정은 위원장은 2018년에만 해당 건설 지역을 3차례에 걸쳐 현지지도하였고 2019년에도 방문하는 등 각별한 관심을 보였다. 이는 최고지도자의 관심과 의지가 정책 추진력으로

연결되는 북한 거버넌스의 전형을 잘 보여준다.

원산갈마해안관광지구의 개발 사업의 추진 계획은 김정은 위원장이 초기에 밝혔던 일정과 달리 여러 차례 지연되었다. 이는 국제제재로 인해 건설 자재의 수급이 원활하지 못한 상황에 더해 코로나19로 국경이 봉쇄되면서 건설사업의 추진 일정이 차질을 빚은 결과로 파악된다. 당초 2019년 4월 김일성 생일(태양절)에 맞춰 1차 완공을 시도했으나 불발되었고, 이후 2019년 10월 당 창건 기념일로 연기되었다가 다시 2020년 4월로 늦춰지는 등 계획 변경을 거듭했다. 그럼에도 불구하고 김정은 위원장은 현지지도를 통해 공사 관계자들을 독려하고 기한 내 완수를 엄격히 주문하는 등 지속적으로 드라이브를 걸었다. 그러나 2020년 이후 북한은 원산갈마해안관광지구에 대한 사업 동향을 거의 공개하지 않아 코로나19와 그에 따른 경제적 어려움 속에서 더디게 진행된 것으로 파악된다.

최근 북한은 원산갈마해안관광지구와 관련하여 착공 후 약 10년에 걸친 대공사 끝에 2024년 말경 주요 시설에 대한 건설 사업들을 마무리하였고, 2025년 6월에 공식 운영에 착수하는 것으로 목표로 한다고 밝혔다. 북한 매체의 보도에 따르면 완공된 관광지구에는 호텔과 여관 등 각 급 숙박시설, 해변 레저시설, 체육·문화 오락 시설, 위락공원, 요트경기장 등이 조성되었다. 김정은 위원장은 2024년 12월 말 완성된 시설들을 돌아보며 “국가의 중요한 대외사업과 정치문화행사를 품위 있게 개최할 수 있을 만큼 높은 수준으로 꾸려졌다”라고 만족을 표했다고 한다.⁵⁾ 그는 또한 “갈마해안관광지구건설은 나라의 관광산업을 획기적으로 발전시키는 중요한 첫걸음”이라 평가하면서, “앞으로 금강산관광지구와 갈마지구를 연결하는 관광문화지대를 잘 꾸리고, 삼지연지구의 산악관광을 비롯한 다른 지역의 관광자원도 적극 개발할 것”이라는 구상을 밝혔다. 이는 향후 원산갈마와 금강산을 연계한 대규모 관광벨트를 조성하고, 북측 전역의 주요 관광지를 점진적으로 개발해 나가겠다는 의지를 나타낸 것이다.⁶⁾

원산갈마해안관광지구 조성 사례에서 알 수 있듯이 북한의 관광분야도 다른 부문과 유사한 사업 추진 양태들을 보인다. 첫째, 최고지도자의 역할이다. 사업의 채택과 추진 속도, 우선순위 등이 결정되었고, 그의 현지지도는 일종의 현장 지휘로서 정책 집행을 담보했다. 둘째, 군(軍) 및 국가 자원의 총동원 방식이다. 원산갈마해안관광지구 건설사업에도 인민군 공병부대와 각지에서 동원된 돌격대 등이 투입되어 국가적 총력 사업으로 수행되었다. 이는 북한이 대규모 국책사업을 수행할 때 동원 가능한 모든 인적·물적 자원을 집중시키는 거버넌스

5) 『노동신문』, 2024. 12. 31.

6) 2024년 7월, 김정은 위원장은 삼지연시를 현지지도하는 자리에서 해당 지역 주요 관광지구에 대한 보수 공사를 통해 전반적인 건설 수준을 제고할 것을 지시하였다. 아울러 백두산을 끼고 있는 삼지연시를 산악관광지구로 개발하여, 향후 산악관광 산업의 발전을 도모하는 계기로 삼고자 ‘삼지연 시관광지구건설사업’을 공식화하였다. 『노동신문』, 2024. 7. 14.

방식을 의미한다. 셋째, 대외협력의 부재와 자력갱생이다. 본 사업이 추진되던 초기에는 2015년 원산-금강산국제관광지대 투자설명회를 개최하는 등 외자 유치를 시도했으나, 국제제재와 투자환경 미비로 외국 자본을 끌어들이지 못했다. 결국 북한은 외부 지원 없이 자체 역량만으로 공사를 진행해야 했고, 완공까지 장기간이 소요되었다. 이는 북한이 관광자원의 개발 사업을 추진함에 있어 재원 부족이라는 경제적 현실과 국제사회의 제재라는 정치적 조건에 크게 영향받을 수밖에 없는 현실을 보여준다.

그럼에도 원산갈마 관광지구의 완공은 북한 관광정책을 추진하는 데 있어 가능성과 한계를 동시에 보여준다. 제재하에서도 비교적 현대적인 관광 인프라를 구축함으로써, 현재의 제재 상황에서 대외 경제 관계를 확대할 수 있는 교두보를 마련할 수 있다. 실제로 북한은 2023년 말부터 국경을 점진적으로 재개방하면서 2024년에는 러시아 관광객들을 수용하는 등 관광 재개를 준비하고 있는데, 원산갈마해안관광지구의 완공 및 운영의 착수는 관광 재개의 신호탄이 될 것으로 전망된다. 또한 이 사업을 통해 축적한 건설 및 운영 경험은 향후 다른 지역 관광개발에도 적용될 것으로 보인다. 동시에 중앙집중형 거버넌스의 한계도 드러났다. 무리한 목표 설정으로 인한 지나친 속도전과 그에 따른 건축물들의 품질 논란, 자원 부족으로 인한 공기 지연 등은 향후 북한이 보다 현실적인 계획의 수립과 분권적 시행을 고려해야 할 필요성을 시사한다.

2. 금강산 관광 사례

금강산 관광사업은 북한 관광정책의 대외협력 거버넌스와 그 변천을 보여주는 사례이다. 금강산 관광은 1998년 남한의 현대그룹 정주영 명예회장의 추진으로 시작되어 2008년까지 약 10년 동안 남북 경제협력의 상징으로 운영되었다. 초기 거버넌스는 현대아산이 독점적 사업자로서 시설 투자와 운영을 맡고, 북한은 금강산관광지구라는 특정 구역을 설정하여 출입을 관리하며 수익 배분을 받는 형태였다. 이 시기 금강산 관광은 북한 당국 입장에서도 주요한 외화 수입원이었다. 그러나 2008년 7월 관광객 박왕자 씨 피격 사망 사건으로 사업이 중단되었고 이후 남북 관계가 경색되면서, 금강산 관광지구는 10년 넘게 방치된 상태에 놓이게 된다.

이 남북 간의 관광협력 거버넌스가 중단된 이후, 북한은 금강산 관광지에 대해 독자적 개발정책으로 선회하였다. 2011년 4월 북한은 금강산 관광특구의 남측 독점권을 취소하고 해당 지역을 자체적으로 개발하겠다고 선언하였다. 같은 해 「금강산국제관광특구법」을 제정하

여 금강산지역을 국제관광특구로 새로 지정하고, 중앙금강산국제관광특구 지도기관 및 금강산 국제관광특구 관리위원회를 담당 기관으로 지정하는 등 법·제도적 장치를 마련하였다(국가정보원, 2022, p.997~1003). 이는 과거 남북 합의에 기반하여 제정되었던 금강산관광지구법을 폐지하고 북한 국내법에 따른 새로운 법체계를 수립한 조치였다. 이러한 변화는 금강산 관광 거버넌스가 기존의 남북한 공동 체계에서 북한의 단독 체계로 전환되었음을 의미한다. 이후 북한은 외국 자본을 유치하여 금강산관광지구를 개발하고자 하였으나, 국제사회의 제재와 남북 관계 경색으로 실질적 진전을 이루지는 못했다.

2018년 남북정상회담 등으로 남북 관계가 개선되면서 금강산 관광협력의 재개에 대한 기대감이 형성되기도 하였다. 2018년, ‘9월 평양공동선언’에 금강산 관광 재개가 포함되고 이산가족 상봉 행사가 재개되면서 한국에서는 개별 관광이나 제3국 경유 관광 등을 통한 북한관광 재개방안들이 제기되기도 했었고, 북한도 2019년 신년사를 통해 금강산 관광 재개 의지를 다시 한번 밝혔다. 그러나 국제사회의 대북제재하에서 실질적인 논의로 이어지지 못했고 2019년 하노이 북미정상회담이 결렬되면서 사실상 진척되기 어려운 조건이 형성되었다. 김정은 위원장은 2019년 10월 금강산 현지지도에서 기존의 남북 금강산 관광 협력사업을 “손쉽게 관광지나 내주고 앉아서 득을 보려 했던 선임자들의 잘못된 정책”이라고 비판하며, 금강산 관광사업의 독자적 개발 의지를 천명하면서 기존 남측 시설들을 철거하고 “금강산을 우리 식으로 새롭게 꾸려야 한다”라고 강조하여 북한이 직접 건설 계획을 수립하고 추진할 것을 지시하였다.⁷⁾ 이러한 발언은 금강산 공동개발이라는 김정일 시대의 유산을 공개적으로 폐기하고, 북한이 단독으로 금강산을 재개발하여 운영하겠다는 북한의 결정을 공식화한 것이다.

이후 북한은 2020년대에 들어 실제로 금강산지구 내 남측 자산들에 대한 철거 조치를 단계적으로 시행하였다. 먼저 2021년 조선노동당 8차 대회에서 금강산지구에 대한 구체적인 계획을 수립하고 단계적으로 건설할 것임을 밝혔다. 2022년부터 현대아산 소유의 호텔 해금강, 금강산 문화회관, 온정각 시설 등이 차례로 해체되었고, 2023년에는 이산가족 면회소 건물까지 철거됨으로써 금강산에 남아있던 남측 시설은 거의 모두 사라졌다.⁸⁾ 이는 북한이 남측 자본과의 결별을 기정사실화하고 금강산지구에 대한 배타적 지배권을 재확립한 것을 보여준다. 다만, 김정은 위원장이 지시한 종합적인 문화관광지구 건설과 관련하여 2020년 12월에 김덕훈 내각총리가 개발사업을 검토하였다고 밝혔으나 구체화된 내용은 공개되지 않고 있으며 2025년 6월 현재까지 뚜렷한 공사 움직임이 포착되지 않고 있다.

7) 『노동신문』, 2019. 10. 23.
8) 『연합뉴스』, 2025. 2. 13.

금강산 사례는 북한 관광 거버넌스의 대외적 측면에서 몇 가지 시사점을 준다. 먼저 북한이 견지하고 있는 중앙집권적 거버넌스의 한계와 유연성의 부족은 대외협력에 있어서 제약요인으로 작용할 수 있다. 금강산 관광협력사업의 변화 과정은 북한의 중앙집권적이고 일방적인 정책 결정 구조가 외부 파트너와의 신뢰 구축 및 장기적 협력에 장애요인이 될 수 있다는 점에서 한계를 보여준다. 남북 공동개발 체제에서 단독 개발 체제로의 전환은 외부 투자자와의 협력에 있어서 지속가능성에 부정적 영향을 미쳤고, 향후 북한의 대외협력사업을 추진하는데 있어서 해외 기업과 기관들의 투자 결정에 부정적 요인으로 작용할 수 있는 선례를 남겼다.

두 번째는 법·제도적 안정성의 중요성이다. 북한이 금강산관광지구법에서 금강산국제관광특구법으로 법체계를 전환하면서 남측 자산 몰수 등 일방적 조치를 취한 것은, 대외 협력사업에서 법적·제도적 안정성이 얼마나 중요한지를 방증한다. 현실적으로도 김정은 위원장이 현지지도에서 남측과 협의하여 시설물들을 철거할 것을 지시하였으나 결과적으로는 일방적인 철거 작업으로 귀결되었다. 향후 남북관광협력이나 외국 자본 유치 시, 신뢰할 수 있는 법적 보장과 분쟁 해결 메커니즘이 필수적임을 보여준다.

세 번째는 정치·외교적 변수가 사업의 지속 여부를 가름할 정도로 영향력이 크다는 점이다. 금강산 관광협력사업은 남북 관계, 국제 정세, 대북제재 등 외부 정치·외교적 변수에 크게 좌우되었다. 금강산 관광협력사업은 남북 관계의 특수성이 작용하여 정치·외교적 변수에 자유로울 수 없는 측면이 있다는 점을 감안하더라도 중단 이후 북한의 대응은 북한의 관광정책이 국제사회 및 남북 관계 변화에 민감하게 반응한다는 점을 보여준다. 이는 대외협력 사업의 지속가능성을 높이기 위해서는 외부 변수에 대한 체계적 대응 전략이 필요함을 시사한다.

결과적으로 금강산 사례는 북한 관광정책이 정치적 환경에 얼마나 영향을 크게 받는지를 보여주며, 동시에 거버넌스의 경직성이 가지고 오는 한계를 보여준다. 향후 금강산 관광을 재개하려면, 북한 당국이 국제사회나 남측과의 협력 거버넌스를 어떻게 재정립할지가 과제로 남는다. 최소한 투자 보호와 신변 안전 보장 등에 대한 신뢰가 구축되어야 하며, 북한 내부적으로도 금강산 개발에 필요한 자본과 기술을 확보하기 위해 개방적인 자세가 요구된다. 향후 북한이 새로운 관광협력사업을 추진한다면 이는 북한이 과거의 폐쇄적 정책에서 한 걸음 진일보하여 상호 이익과 주권 존중을 조화시키는 새로운 거버넌스 모델을 시도하는 계기로 만들 필요가 있다.

V. 결론 및 시사점

본 글에서는 북한 관광정책의 정부 조직과 거버넌스를 북한 행정 조직 구조, 중앙-지방 관계, 그리고 두 가지 사례 분석을 통해 분석하였다. 북한의 관광 행정 조직은 내각 산하 국가관광총국을 정점으로 한 중앙집권적 체계이며, 김정은 시대에 법·제도의 정비와 조직 개편을 통해 관광산업의 육성에 박차를 가하고 있다. 정책 운용방식에서는 최근 제한적이지만 지방분권적 요소가 도입되어 중앙급·지방급 개발구 및 여행사 체계가 병존하고 있으나, 실질적 의사 결정권이 분권화되고 있는지 파악하기는 어려운 상황이다. 거버넌스 측면에서 원산갈마해안관광지구의 개발 사례는 강력한 중앙동원방식으로 대규모 개발사업을 이끈 북한의 전통적인 방식을 보여주며, 금강산 관광 사례는 대외협력 거버넌스의 변화와 단절을 통해 북한 관광산업의 발전 가능성에 대한 가능성과 한계를 드러낸다.

이러한 분석을 통해 얻을 수 있는 시사점은 몇 가지로 정리된다. 첫째, 관광산업에 대한 북한의 의지는 상당히 강한데, 이는 제재하에서 선택 가능한 합법적인 외화 획득의 수단이자 중장기적으로도 북한경제 개발의 마중물 역할을 할 수 있기 때문이다. 앞으로도 북한은 관광분야에 대한 투자를 지속하면서 외국인 관광객 유치를 위해 문호를 단계적으로 개방할 가능성이 있다. 실제로 2023년 관광법 제정과 코로나19 이후 국경 재개방 준비는 이러한 움직임과 궤를 같이한다. 따라서 국제사회와 우리 정부는 북한이 관광을 대외협력의 출구전략으로 활용할 경우를 대비해, 제재와 관광 교류의 접점에서 발생할 사안을 면밀히 검토할 필요가 있다.

둘째, 북한식 거버넌스의 한계와 개선 필요성이다. 중앙 주도의 밀어붙이기식 사업 추진은 속도와 동원력 측면에서는 효과적일 수 있으나, 지속가능성 측면에서는 문제를 드러낸다. 원산갈마해안관광지구 조성 사례처럼 자원 부족으로 인한 공기의 지연이나 품질 저하에 따른 보완 공사의 시행, 금강산 사례처럼 정치적 이유로 협력이 깨지는 일은 모두 거버넌스 리스크에 해당한다. 북한이 진정으로 관광산업을 발전시키려면, 국제 기준에 부합하는 투명한 규범의 마련, 이해당사자 간 신뢰 구축, 그리고 중앙과 지방의 실질적인 역할 조정을 통한 효율성 향상이 필요하다. 예컨대 지방급 관광개발구에 보다 실질적인 권한과 인센티브를 부여하고, 해외 투자자들에게는 보다 강화된 법적 안정성을 제공함으로써 상호 이익이 보장되는 구조를 만들어야 한다. 무엇보다도 실제로 협력사업이 진행되어 경험이 축적되어야 법·제도적 한계를 보완할 수 있는 구체적인 방안이 마련될 수 있을 것이다.

셋째, 남북관광협력 측면의 시사점이다. 관광은 비교적 비정치적 교류 분야로 간주되어 왔으며, 남북 관계가 개선될 경우 가장 먼저 추진할 수 있는 협력사업 중 하나다. 금강산 관광의 전례는 남북관광이 갖는 경제·인도적 효과를 입증했지만, 동시에 안전 문제와 재산권 문제 등 해결해야 할 쟁점들도 드러냈다. 향후 남북관광이 재개된다면, 과거의 경험을 바탕으로 보다 발전된 거버넌스 모델을 설계할 필요가 있다. 예를 들어 남북 공동운영위원회에 제3의 중립적 참여자를 포함해 투명성을 높이거나, 관광 수익의 용도와 배분에 대한 사전 합의를 분명히 하는 방안 등이 고려될 수 있다. 또한 관광을 단순한 외화 획득이 아니라 한반도 평화 구축과 신뢰 증진의 수단으로 삼는 거시적 관점이 중요하다. 이를 위해서는 북한도 관광객의 신변 안전 보장과 정보 접근 허용 등 국제적 관행을 수용해야 하고, 한국도 관광을 통해 북한 주민들과 접촉면을 늘리면서 상호 이해를 높이려는 노력을 병행해야 한다.

끝으로 북한 관광정책 연구는 북한 체제의 변화를 읽는 하나의 척도가 된다. 관광은 개방성과 연결된 분야이므로, 향후 북한이 어떤 식으로 관광 거버넌스를 발전시키려는가는 곧 북한 사회의 대외 개방 의지와 내부 변화 방향을 시사할 것이다. 김정은 시대에 관광분야에서 나타난 중앙-지방 관계의 변화, 법 제도의 정비, 인프라 투자 확대 등은 체제 유지와 경제발전을 병행하려는 노력의 일환으로 볼 수 있다. 향후 제재 완화나 대외환경 변화로 북한관광이 활성화된다면, 그것은 한편으로 북한경제에 새로운 활력을, 다른 한편으로는 북한 주민들에게 외부 세계를 접할 기회를 제공하여 점진적인 변화를 촉발할 수도 있을 것이다. 그런 점에서 관광 거버넌스의 향방은 단순한 산업 정책을 넘어 북한의 미래와 직결된 중요한 사안이라 할 수 있다.

참고문헌

- 김지연 외, 『북·중 관광협력의 현황과 시사점』, 서울: 대외경제정책연구원, 2013.
- 국가정보원, 『북한법령집 下』, 2022.
- 『노동신문』, 「경애하는 김정은동지께서 금강산관광지구를 현지도하시었다.」, 2019. 10. 23.
- _____, 「조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 제14기 제27차전원회의 진행」, 2023. 8. 31.
- _____, 「경애하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제10차회의에서 강령적인 시정연설을 하시었다.」, 2024. 1. 16.
- _____, 「경애하는 김정은동지께서 삼지연시건설사업을 현지에서 지도하시었다.」, 2024. 7. 14.
- _____, 「경애하는 김정은동지께서 갈마해안관광지구의 완공된 주요 봉사망들을 돌아보시었다.」, 2024. 12. 31.
- 리기성·김철, 『조선민주주의인민공화국 경제개관』, 평양: 조선출판물수출입사, 2017.
- 리분희, 「지방들에서 여러 가지 원천을 동원하여 자체로 외화를 확보하기 위한 중요방도」, 『경제연구』, 2020년 제2호, 2020.
- 『연합뉴스』, 「‘눈물의 이산상봉’ 면회소까지…금강산 남측시설 모두 사라져」, 2025. 2. 13.
- 『조선중앙통신』, 「최선희 외무상 대적부문 일군들과 협의회 진행」, 2024. 1. 1.
- 최은주, 「김정은 시대 북한의 관광정책과 시사점」, 『세종정책브리프』, 2021-21, 세종연구소, 2021.
- _____, 「김정은 시대 북한의 관광 활성화 정책의 평가와 시사점」, 『세종정책연구』, 2024-05, 세종연구소, 2024.
- 〈웹사이트〉
- 북한정보포털(<https://nkinfo.unikorea.go.kr>, 접속일: 2025. 6. 15).