국가전략, 제26권 3호 2020년 가을호, 151~178.

문헌으로 본 김정은 시대 북한의 관광산업 인식*

이 해 정** · 강 성 현***

❖ 요 약 ❖

본 연구는 김정은 시기 북한의 관광산업 인식이 어떻게 변화하였는가에 대한 연구질문을 바탕으로 북한 문헌을 분석한다. 관광산업 인식 분석틀에 따라 살펴본 결과, 북한은 다소 적극적·진전된 수준의 부분개방 관광 정책을 추진하고 있는 것으로 분석된다. 다소 '적극적'이라고 분석한 이유는 관광을 주요 외화 획득원으로 인식하고 이를 강조하고 있기 때문이다. 그러나 아직은 관련 연구가 전체 경제 관련 연구에서 차지하는 비중이 높지 않고, 관광기본법이 부재하며 종합적인 관광 개발 마스터 플랜도 보이지 않아 '다소' 적극적이라 판단하였다. 진전된 수준의 '부분개방'이라고 분석한 이유는 관광개발구를 국내 지역과 분리해야 한다고 강조하고 있으며, 관광 관련 자영업의 공식 허용 및 육성 정책은 찾아볼 수 없기 때문이다. 다만, 관광개발구에만 특혜제도와 유리한 관광환경을 보장한다며 관련 개발구를 18곳 지정하고 있어 '진전된 수준'의 부분개방이라고 분석하였다. 이 연구는 김정은 시대의 북한 관광산업 인식과 수요를 분석하여 향후 남북 관광협력 추진 여건을 살피는 데 시사점을 제공한다.

핵심어: 북한 문헌, 김정은 시대, 관광산업 인식, 관광개발구

Ⅰ. 서론

북한 김정은 국무위원장의 관광지구 시찰 및 현지지도는 2016년 2회, 2017년 1회에 그쳤으나 2018년 10회로 급증했다(세종연구소 2020, 21). 2019년에는 삼지연시에 4월과 10월 두 차례,[1] 양덕 온천문화휴양지에 4월, 8월, 10월, 11월 네

DOI: 10.35390/sejong.26.3.202008.006

* 본 연구는 이해정·김성환·강성현, 『북한 관광정책 동향과 남북 관광협력에 주는 시사점』, 대외경제정책연구원 연구과제(2020)의 일부를 수정·보완한 것이다.

** 현대경제연구원 통일경제센터장(제1저자)

*** 현대경제연구원 선임연구원(교신저자)

차례 현지지도를 하였으며, 원산갈마해안관광지구는 4월, 금강산관광지구는 10월에 현지지도를 진행해 동년 경제 분야 공개활동 19회 가운데 관광지구 시찰 및 현지지도가 11회를 차지하였다. 최근 김정은 위원장의 관광산업 관련 공개 활동의 빈도 변화를 어떻게 이해할 수 있을까? 본 논문은 이러한 연구질문에 답함으로써 북한의 변화를 해석하는 것을 연구의 목적으로 삼는다.

본 연구는 김정은 위원장의 관광 부문 활동 빈도의 변화가 북한의 관광산업에 대한 인식변화에 따른 것으로 전제(assumption)하고, 이에 대한 인식 변화를 연구의 주요 대상으로 한다. 관광 부문에 대한 북한의 인식 변화를 살펴보는 것은 북한의 변화를 해석하는 데 매우 유용하다. 왜냐하면, 과거 북한은 여타의 사회주의 국가들과 마찬가지로 관광이나 여행을 '자본주의' 요소로 간주하면서 북한 주민의 국내외 이동과 외국인의 북한 여행을 엄격히 제한하고 일부 사회주의국가에만 관광을 허용하는 등 관광에 대한 부정적 인식을 가지고 있었기 때문이다(신정화 2010, 137; 윤인주 2016, 98). 따라서 관광 부분에 대한 긍정적인 인식의 발견은 북한의 정책을 해석하기 위한 중요한 단서가 될 수 있을 것이다.

관광 부문의 인식변화는 체제전환의 측면에서도 의미가 있다. 관광산업은 여타 산업에 비해 수월하게 외부 자원이 유입될 수 있으며, 민영화와 자유화 등 체제전환을 촉진하는 것으로 평가된다(Allan M Williams and Vladimír Baláž 2000, 6). 베트남과 쿠바와 같은 체제전환국들의 경우에도 체제전환 초기에 관광산업 육성을 통해 획득한 외화를 경제개발 재원으로 활용한 바 있는데, 이 과정에서 가장 눈에 띄는 변화는 관광 정책 추진의 적극성과 관광산업 개방 정도에서 드러난 바 있다(한국관광공사, 2000). 따라서 본 논문은 북한의 경제 관련 문헌에 기초하여 북한의 관광산업 인식을 관광 정책 추진의 적극성과 관광산업 개방 정도로 구분하여 살피고자 한다.

논문의 구성은 다음과 같다. 서론에서는 연구의 배경과 주제 등을 서술한다. 다음으로 Ⅱ장에서는 선행연구를 통해 본 연구의 비교우위를 분석한다. Ⅲ장에서는 김정은 시기 북한의 관광정책 추진의 적극성 정도를 살피고, Ⅳ장에서는 김정은 시기 북한의 관광산업 개방 정도를 분석한다. 결론에서는 연구의 내용을 요약하고 연구의 함의를 도출하고자 한다. 한편 본 논문의 연구방법은 문헌연구로 최근 북한의 관광

1) 북한은 2019년 12월 11일 삼지연군을 삼지연시로 승격하였다.

산업 인식을 살피기 위해 김정은 시대 출간된 『경제연구』와 『김일성종합대학학보: 철학, 경제학』, 『우리나라 무역』 등 주요 북한 경제학 학술지와 『관광업경영방법론(2015)』 등 주요 단행본을 활용하고자 한다. 북한의 경제 문헌자료는 경제 통계나 현실보다는 사상과 정책선전수단으로 기능하고 있다는 한계가 있다(김은숙 2011, 13~14). 하지만 북한이 관심을 기울여 연구하고 발표한 문헌을 분석하는 것은 관광산업 현안에 대한 인식을 파악하고 향후 정책 추진의 방향성을 살피는 데 가장 현실적인 접근 방법이라고 판단된다.[2] 연구 범위는 2012년 김정은 국무위원장 집권 이후 현재까지로 정해 김정은 시기 관광산업 인식 변화에 집중하고자 한다.

Ⅱ. 선행연구 검토

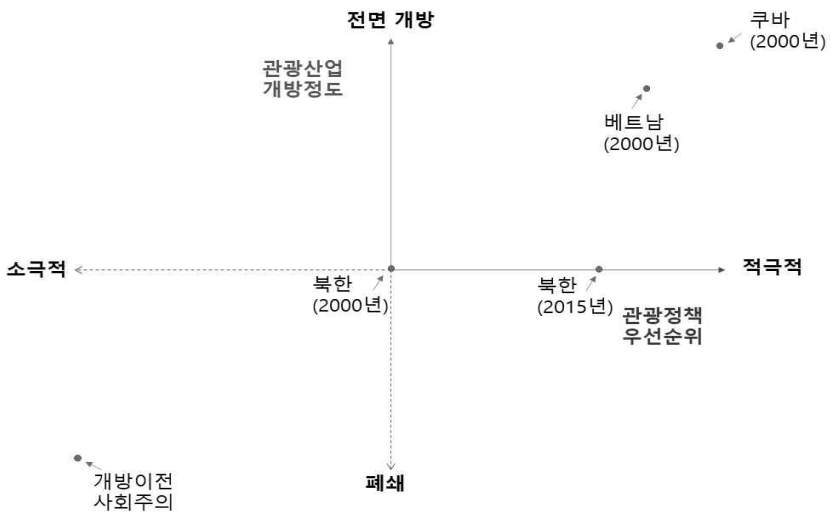
최근 북한 관광에 대한 연구는 김정은 시대 관광 정책 현황에 관한 분석이 주를 이루고 있다. 윤인주(2016)는 북한 관광개발 역사를 인식 변화 시기, 관광 개발 초기, 남북관광 시기, 관광 다변화 시기로 구분하면서 최근 중국인이 북한 관광객의 80% 이상을 차지하며 다양한 관광 상품이 판매되고 있다고 소개하고 있다. 강채연(2019)은 2009년 이후 현재까지를 국제화시기로 구분하여 대대적인 관광정책 재정비, 외래관광을 위한 전문기구 확대, 관광협력국과 대상국 확대 등을 국제화 시기의 특징으로 분석하고 있다. 국책연구기관들을 중심으로 남북관광 재개에 대비한 연구가 진행되었으며(김상태·김성윤, 2017; 신용석·최경은, 2019), 북중관광이 활성화되면서 북중 접경지역을 중심으로 한 초국경 관광 협력에 관한 연구도 발표되었다(서종원 외, 2018; 최장호 외, 2019). 특히, 김지연 외(2013)는 2012년 북중관광을 통해 북한이 벌어들인 외화 규모는 2007년 금강산관광을 통한 외화수입보다 약 1.1~1.7배 높으며, 2008년 개성관광을 통한 외화수입보다 약 1.4~2.2배 높은 것으로 분석하여 남북관광 중단 이후 북한이 북중관광을 주요 외화수입원으로 활용하게 된 것이 김정은 시대 중요한 변화임을 보여주고 있다.

체제전환과 연계하여 북한의 관광산업을 평가한 주목할만한 연구도 진행되었다.

2) 『경제연구』와 『김일성종합대학학보』를 분석한 연구(진유정 2010, 84~121: 나정원 2018, 57~85)도 동일한 이유에서 경제연구 등 북한 학술지를 활용한 바 있다.

한국관광공사(2000)는 북한과 쿠바, 베트남의 관광산업개방유형을 비교 분석하였다. '관광산업의 개방정도'와 '관광정책의 우선순위'를 기준으로 관광산업개방모델을 구분하면서 소극적 폐쇄모델(개방이전 사회주의 정책), 유보적 부분개방 모델, 적극적 전면개방 모델(선택된 정책: Chosen Policy) 등으로 설명하였다. 동 연구에 따르면 쿠바는 적극적 전면개방 유형, 베트남은 적극적 전면개방 지향 유형, 북한은 유보적 부분개방 유형으로 구분하면서 북한 관광산업은 전면개방 진입기에 놓여있다고 평가하였다. 윤인주(2015) 또한 한국관광공사(2000)와 동일한 분석틀을 활용해 북한의 산업개방유형을 적극적 부분개방모델로 규정하면서 그 이유를 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째, 경제특구가 확대되고 있으며, 둘째, 최고지도자가 의지를 가지고 관광개방·개발정책을 추진하고 있다. 셋째, 지리적 개방, 제도적 개혁, 인프라 확충에 있어서도 전보다 적극적이고 개방적인 변화가 가시화되고 있기 때문이다. 그러면서 개방 정도를 '부분개방'으로 평가한 이유는 아직 전면개방 의지를 표명하지 않았으며 언제든지 유보적으로 돌아설 가능성이 남아 있기 때문이라고 밝히고 있다.

〈관광산업 인식 분석틀〉



주: 실선(+영역)은 적극성·개방성, 점선(-영역)은 소극성·폐쇄성을 의미하며 0점(현상유지)에서 멀어질수록 정도는 심화되는 것을 의미함.
출처: 한국관광공사 2000, 37; 윤인주 2015, 114를 참고하여 저자 작성.

본 연구에서도 한국관광공사(2000)의 분석틀을 활용하여 최근 북한의 인식을 가장 자세히 들여다볼 수 있는 북한 문헌들을 중심으로 관광산업 인식을 살피고자 한다. 동 분석틀을 활용하고자 하는 이유는 문헌을 통해 북한의 관광산업 인식 변화를 살피고자 할 때, 관광정책 추진의 적극성과 관광산업 개방 정도를 기준으로 판단하는 것이 합리적이라고 판단했기 때문이다. 세계경제포럼(World Economic Forum: WEF)이 격년으로 발표하는 관광경쟁력지수(Travel & Tourism Competitiveness Index: TTCI) 보고서에서도 관광정책 및 기반조성(Travel & Tourism and Enabling Conditions) 부문의 분석을 위해 여행 및 관광 우선순위, 즉 정부의 관광산업에 대한 관심도와 국제 개방성에 대한 분석을 포함하고 있다(WEF 2019, 11). 또한, 선행연구를 활용하여 2000년의 북한과 2015년의 북한 관광 인식을 2020년 현재 북한의 관광 인식과 비교하는 것 역시 의미있는 접근으로 판단된다.

본 연구의 주요 분석 대상은 김정은 위원장 집권 이후(2011.12~) 국내 입수된 경제학 관련 계간지인 『경제연구』, 『김일성종합대학 학보: 철학, 경제학』,[3] 『우리나라 무역』[4]의 관광 부문 관련 논문과 북한 관광경영학의 총서(總書)격인 『관광경영방법론』(2015)이다. 3개 계간지의 2012년~2019년 간 게재된 관광 부문 관련 논문 수는 총 99건이다. 계간지 별로는 『경제연구』의 경우 2012년 1호부터 2019년 4호까지 총 1,239건의 논문이 수록됐으며 그 중 44건이 주 분석대상에 해당한다. 『김일성종합대학 학보: 철학, 경제학』는 2012년 1호부터 2018년 2호까지 총 960건의 논문이 수록됐으며, 그 중 19건이 주 분석대상이다. 『우리나라 무역』은 2015년 1호부터 2018년 4호까지 총 444건이 수록됐으며, 그 중 36건이 주 분석대상이다. 가장 최근까지 국내 입수된 북한 관광 관련 문헌 분석을 통해 북한 당국의 관광 관련 인식을 분석하였다는 데 본 연구의 차별성이 있다. 이러한 문헌 분석 결과는 제시한 분석틀에 맞게 서술하고자 한다. 다만, 본 연구는 북한에서 발행한 문헌에서 실제로 언급된 내용만을 분석 대상으로 하고 있어 현실에서 작동하고 운영되고 있는 관광산업의 실태 분석에는 한계가 있다.

3) 2019년부터 '철학'과 '경제학'이 구분되어 발간되기 시작.
4) 『우리나라 무역』은 공업출판사에서 발간하는 계간지로 국내에는 잘 알려지지 않았다. 2020년 현재 국내에는 2015년 1호(누계 제349호)부터 2018년 4호(누계 제364호)까지 입수되어있다.

Ⅲ. 김정은 시기 북한의 관광정책 추진 적극성 정도 분석

1. 관광업의 중요성 인식

북한은 1980년대 관광업을 육성하기 시작한 이후 관광업을 "자연경치나 력사유적 같은 것을 선전하여 다른 나라 사람들을 많이 끌어들여 구경을 시키면서 생활상 편의를 도모해주고 식료품과 일용품, 기념품 같은 것을 많이 팔아 돈을 버는 것"으로 정의하고 있다(전영명 2014, 71). 이와 같은 정의는 일면 관광업이 가져다주는 경제적 효과만을 강조하는 것처럼 보인다. 하지만 북한의 관광업은 본질적으로 '사회주의관광업'을 표방하고 있다. 최영재(2012)는 사회주의관광업을 북한의 "사회주의 제도의 우월성을 내외에 널리 소개·선전하며 인민경제의 발전과 인민생활 향상에 필요한 재정자원을 늘이는데 기여하는 것"을 의미한다고 주장한다. 즉, '체제선전'의 목적을 '재정자원 확보'만큼 중요하게 인식하고 있는 것이다. 이는 실제로 북한을 찾는 외국인관광객의 관광일정이 만수대대기념비, 만경대고향집, 금수산태양궁전 등 김일성 관련 기념물 및 사적지 가운데 한 곳은 반드시 방문하도록 하고 있는 것과도 관련이 깊다.

한편, 관광업의 목적에서 체제선전을 강조하고 있지만 관광을 통해 얻는 경제적 효과 역시 주목하고 있다. 전영명(2015)은 우선 자본주의관광업이 철저히 일부 부유층의 돈벌이를 목적으로 하고 있다면, 사회주의관광업에서는 관광을 통해 벌어들인 수입을 나라의 부강발전과 민생향상에 활용한다고 주장한다. 둘째로, 사회주의관광업은 "인민경제 여러 부문들의 발전을 촉진시키는 역할을 한다"고 주장한다. 관광객들은 관광활동과정에서 여행, 숙박, 식사, 유람, 오락, 구입 등 여러 가지 소비활동을 진행하게 된다. 그러므로 관광업은 필연적으로 많은 부문들과의 상호 연관속에서 진행되며 이러한 부문들의 발전과 함께 관광업의 발전이 이루어지게 된다는 것이다. 셋째로, "근로자(관광객)들의 물질문화생활상 편의를 더욱 원만히 충족시키는데 적극 이바지한다"는 것이다. 관광객들의 물질적, 문화적 수요는 관광업과 관련된 여러 업종의 적극적인 상호작용에 의하여 원활히 충족된다는 것이다. 넷째로 "나라의 재정예산수입을 보장하는데서도 일정한 작용을 한다"고 주장한다. 관광업의 운영과정에서 "일정한 관광수입이 발생하며, 이것은 국가와 관광기업소, 근로자들 사이에

합리적으로 분배된다"며 "관광업은 국민소득의 재분배공간의 하나로서 국가재정예산수입[5]의 원천으로 된다"고 주장한다.

북한은 김정일 시대에 이미 도달하였다고 주장하는 사상강국, 정치강국, 군사강국에 이어 김정은 시대에는 경제강국을 실현하여 사회주의 강성국가를 건설하는 것을 국가 목표로 삼고 있다. 김정은 위원장은 2012년 4월 15일 자신의 첫 공개연설인 김일성 주석 탄생 백주년 기념 열병식 대중연설에서 '인민이 다시는 허리띠를 졸라매야 할 일이 없도록 할 것'이라고 주장했으며(『로동신문』, 2012.4.16), 김정은 위원장은 인민들에게 한 약속을 지키기 위해 경제강국 건설과 인민생활 향상을 끊임없이 강조하고 있다. 따라서 관광산업 역시 경제강국 건설과 인민생활 향상에 기여해야 한다는 인식에 기반해 그 중요성을 설파하고 있는 것으로 판단된다.

2. 세계관광시장 트렌드 인식

북한은 관광업이 오늘날 가장 빨리 발전하는 경제부문이고, 많은 국가들이 관광업을 통해 막대한 외화수입을 획득하고 있다는 점에 주목하고 있다. 북한은 '나라의 관광업을 현실의 요구에 맞게 발전시키기 위해서는 먼저 현시기 세계관광경제에 작용하는 주요 요인들과 그에 대처한 관광업계의 동향에 관심을 가져야 한다'고 인식하고 있다(박광천: 2016, 리은별: 2016, 박남혁: 2017).

세계관광시장 관련 북한의 연구동향을 살펴보면, 우선 관광업을 발전시켜야 한다는 당위성을 제공하려는 연구들이 존재한다. 박광천(2016)은 세계관광기구(UNWTO)의 통계를 인용하며 세계관광객이 1984년 3억 명에서 2010년 10억 명으로 연평균 약 5.3% 증가했으며, 20세기 말 관광업 수입은 원유(석유: 저자 주)공업과 자동차공업을 제치고 제1의 외화획득원이 되었다는 점에 주목하였다. 특히, 세계적으로 관광업을 '21세기 선봉산업', '무형수출입', '현시대의 효과적인 기업은 관광업'이라고 정의하고 있다면서 관광업은 큰 투자 없이도 외화수입을 늘릴 수 있는 가장 효과적인 산업임을 강조하고 있다. 관광을 위해 관광서비스 시설을 건설하고 서비스용 물품을 구입하는 데 일정한 대내외 투자가 필요하나, 일반 수출품 생산을 위한 투자에 비해 비용이 적게 든다는 것이다. 리은별(2016)은 관광업을 통해 벌어들인 외화

5) 관광업에서 조성된 화폐자금은 국가기업이익금의 형태로 국가예산에 납부된다. 전영명 2015, 68.

수입은 주민들의 소득수준을 높이는데 이바지할 뿐만 아니라 지역 경제발전과 일자리 창출에 효과적으로 이용되고 있음을 강조한다. 관광업은 다른 산업과의 연관이 넓고 포괄적이어서 관광업의 발전에 따라 운수 서비스, 체신(우편, 통신: 저자 주) 서비스, 호텔 서비스. 문화체육 서비스 등 여러 분야의 수요도 동시에 늘어나는 특징을 갖고 있다는 데 주목하고 있다. 구체적으로, 관광과 연관된 업종은 민항, 철도, 도로, 급양(급식), 숙박, 상업, 통신, 전람회, 박람회, 오락, 문화, 체육 등 110개 경제부문을 포괄하고 있으며 새로운 관광형태들이 출현함에 따라 관광은 공업, 농업, 교육, 보건, 과학기술, 생태, 환경, 건축, 해양 등의 영역에 광범위하게 확대되고 있다는 점을 강조한다.

김정은 위원장의 관광 부문 공개활동이 급증한 2018년 이후 북한의 세계관광시장 관련 관찰 시점은 더욱 정교해졌다. 박정철(2018)은 세계관광시장에서 관광객들의 소비심리 변화로 관광객의 수요와 관광상품 공급구조가 이전 시기와 다르게 변화되고 있다고 보고 있다. 기존에는 일광욕, 해수욕 등을 하면서 정신적, 육체적인 피로를 해소하는 단순한 관광이 주를 이루었다면, 최근에는 새로운 것에 대한 인식, 체험, 교육을 비롯한 지식전수과정이 결합된 관광을 지향하는 경향이 뚜렷해지고 있다는 것이다. 이와 같은 변화는 과학기술발전과 밀접히 연관되어 있으며 교육과 인터넷, 교통운수 분야의 발전이 관광객들의 소비심리를 변화시키는 데 큰 영향을 미치고 있다고 분석하고 있다. 아울러 세계관광시장은 점차 관광객들의 심리, 즉, 관광객들이 좋아하는 체험의 형태나 관광활동에 참가하는 동기, 관광상품의 소비지출을 추동하거나 억제하는 심리적 요인 등을 중요하게 고려하기 시작하면서 관광상품 공급구조가 세분화, 전문화되었다고 주장한다. 이에 따라 최근 세계관광시장은 기존의 대중관광과 함께 신혼여행관광시장, 등산관광시장, 출장관광시장, 휴가관광시장, 장거리버스관광시장, 야영관광시장 등으로 다변화되었다는 점을 들고 있다. 박남혁(2018)은 최근 정보처리 및 정보통신기술의 발전으로 '보다 편리하고 편안한 여행을 요구하는 관광객'의 수가 늘어나고 있다는 점에 주목하고 있다. 오늘날 이동통신기기의 발전은 관광여행봉사에 대한 관점을 완전히 변화시켰다는 것이다. 그에 따르면 발전된 '망프로그램기술(인터넷 기술: 저자 주)'은 여러 관광여행회사들이 '전지구위치측정체계(위성항법시스템, GPS: 저자 주)'를 이용하여 운수수단의 발전을 가져오는 데 일조했으며, 여행 중인 관광객들에게 빠른 접속속도를 보장하고

전화번호를 통한 예약도 가능해졌다고 설명하고 있다. 또한, 가상현실장치를 통해 관광객들이 임의의 지역에서 관광 체험을 할 수 있게 되었다는 등 여러 사례를 들며 과학기술발전이 관광업에 가져온 변화를 소개하고 있다.

북한의 이러한 세계관광시장 트렌드를 쫓아가려는 노력이 돋보이는 최근의 연구물들은 향후 남북 관광협력 추진의 새로운 접근방안을 모색하고자 할 때 북한의 수요를 엿볼 수 있는 근거자료로 시사하는 바가 크다.

3. 평가

김정은 시기 북한의 관광 관련 연구는 세계관광시장의 동향을 파악하고, 특징을 분석하여 관광산업의 트렌드를 이해하려는 노력이 눈에 띈다. 특히나 이러한 노력은 2016년 이후 본격화되는 것을 살필 수 있는데, 이는 국제사회의 대북 경제제재가 확대·심화되면서 대외무역을 통한 외화 유입이 어려워지자 북한은 제재를 우회하면서 국가 이미지 제고에도 기여할 수 있는 관광산업 활성화에 더욱 관심을 쏟게 되었기 때문인 것으로 판단된다. 2016년 5월, 북한이 36년만에 개최한 당 대회에서 발표한 '국가경제발전 5개년 전략(2016~2020년)'에서 경제개발구 운영 및 관광부문의 사업 활성화를 주문하고 있는 것 역시 주목할 만하다. 2018년 이후에는 관광객들의 수요를 고려해 관광상품의 공급구조가 세분화, 전문화되었다는 분석과 함께 세계 관광시장의 다변화를 주목한 것이 눈에 띈다. 특히, 정보통신기술의 발전으로 '보다 편리하고 편안한 여행을 요구하는 관광객'이 증가하고 있다고 분석한 대목도 의미있다. 이러한 북한의 세계관광시장 인식은 여행객 수요 변화, 지속가능 관광, 기술진보, 여행 이동성 증대 등 관광산업 메가트렌드를 상당 부분 반영하고 있다.[6]

북한은 관광을 통해 벌어들인 수입을 나라의 부강발전과 민생향상에 활용한다면서 관광업이 인민경제 여러 부문들의 발전을 촉진시키고 나라의 재정예산수입을 보장하는 역할을 한다고 주장하고 있다. 최근 북한에서는 국가 차원의 스키장, 워터파크, 호텔 등 위락시설개발과 공항, 철도 등 교통인프라 확충도 활발히 이루어지고

6) OECD는 2년마다 'Tourism Trends and Policies' 보고서를 발간하고 있는데, 2018년 보고서는 2040년까지의 관광 메가트렌드를 분석하고 있음. 특히, OECD의 메가트렌드 분석은 인간(Human), 지구(Planet), 생산성(Productivity), 행정 절차(Polity) 분야 등 4가지 범주에 초점이 맞춰져 있다(OECD 2018, 63~120).

있다. 특히, 평양, 원산, 백두산 일대 등을 중심으로 외국인 관광객 유치와 접근성 강화를 위한 공항, 철도 시설 현대화를 추진하고 있다(이해정 외 2019, 10). 북한의 관광산업에 대한 강조는 2016년 대북제재의 성격이 표적제재에서 포괄제재로 변화하면서 더욱 두드러지고 있다. 제재망이 촘촘해지면서 무역을 통한 외화 수입이 어려워지자[7] 김정은 위원장은 원산갈마해안관광지구, 삼지연시, 양덕온천문화휴양지 등 주요 관광 관련 건설 사업장을 수차례 방문하여 현지지도하는 등 직접 관광 관련 사업을 챙기는 모습을 보이고 있다. 북한은 2020년까지 연간 200만 명의 외국인 관광객 유치를 목표로 하고 있으며,[8] 적극적인 對중국 관광정책을 통해 2018년에만 20만 명의 관광객을 유치했다.[9] 2018년 20만 명이 평양을 찾았다면 이를 통해 북한이 거두어들인 관광수입은 최소 3,000만 달러이며, 이외에 관광지에서 사용한 비용을 고려하면 이는 더욱 커질 것으로 보인다.[10] 이러한 사실을 종합할

7) 대중 무역 적자(2017~2019년 연평균 무역수지 적자는 약 20억 달러) 누적 및 2019년 말 해외 북한 노동자 북한으로의 송환으로 인해 외화난이 가중되고 있다. UN은 외화벌이 북한 노동자를 약 10만 명이라고 보고(이 중 80%는 중국(약 5만 명)과 러시아(약 3만 명)가 차지)하고 이들이 벌어들이는 외화가 연간 약 5억 달러에 달했을 것으로 추정하고 있다(정은숙 2019, 1).

8) 대한무역투자진흥공사(KOTRA), "북한의 관광시장 현황," 2015. 6. 23 〈https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/786/globalBbsDataView.do?setIdx=247&dataIdx=143499&pageViewType=&column=&search=&searchAreaCd=&searchNationCd=&searchTradeCd=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryIdxs=&searchIndustryCateIdx=&searchItemCode=&searchItemName=&page=31&row=10〉 (검색일: 2020.5.25).

9) 북한 국가관광총국 김춘희 국장은 2018년 북한을 찾은 외국 관광객이 20만 명을 넘었으며, 그 중 90%는 중국인이라고 밝힌 바 있다("北관광총국 '작년 외국인 관광객 20만 명 넘어… 중국인 90%'," 『연합뉴스』, 2019.7.27., 〈https://www.yna.co.kr/view/AKR20190727043600083〉 (검색일: 2020.5.25). 한편, 중국국가여유국은 2018년 북한을 찾은 중국 관광객이 120만 명이라고 보도하였다("北관광 중국인 120만 명, 1년 새 50% 급증", 『조선일보』, 2019.5.27., 〈https://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/05/27/2019052700242.html〉 (검색일: 2020.5.25.). 2018년 관광객 수치가 20만 명에서 120만 명까지 큰 차이가 나는 이유는 북한 당국이 밝힌 20만 명은 관광비자를 받고 평양으로 들어온 외국인 관광객 수를 집계한 것이며, 120만 명은 평양을 포함한 북중접경지역 전체를 방문한 중국인 수를 의미하는 것으로 보인다.

10) 평양을 찾은 관광객의 여행비용이 400달러라고 할 때, 이 가운데 북한에 제공되는 비용은 150달러로 추정된다. 단둥(丹东)-신의주 반나절/당일 여행 400~790위안, 단둥-신의주-평양(2일) 1,280위안, 단둥-평양(3일) 2,150위안, 단둥-평양-개성(4일) 2,580위안, 단둥-평양-개성-묘향산(5일) 3,180위안, 단둥-평양-원산-금강산-개성(6일) 4,300위안이다. KOTRA, "북중관계 회복 국면 속 북한여행 중국인 큰 폭 증가", 2019.9.17., 〈http://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/786/globalBbsDataView.do?setIdx=247&dataIdx=177504〉 (검색일: 2020.5.25). 중국 관광객의 북한 관광은 개별관광 형태, 접경지역의 반일 및 당일 관광은 8만원대 프로그램이 많고, 이 가운데 3만원 정도가 북한에 제공("김정은 위원장의 '새로운 길'은 북중 관광협력?," 『유코리아뉴스』, 2019. 11. 12., 〈https://www.ukoreanews.com/news/articleView.html?idxno=10053〉 (검색일: 2020. 5. 25). 한편, 로이터 통신은 지난해 북한은 찾은 중국 관광객은 35만 명으로 북한

때, 김정은 시기 북한은 다소 '적극적'인 관광정책을 추진하고 있다고 평가할 수 있다. '다소' 적극적이라고 판단한 이유는 김정은 시기 관광산업이 강조되고 있기는 하나, 분석 대상인 총 2,643건의 경제 논문 가운데, 관광 관련 논문은 총 99건으로 전체의 3.7% 수준에 그치고 있기 때문이다.[11] 또한, 쿠바나 베트남의 경우와 관광정책과 비교하더라도 '다소' 적극적이라고 판단할 수 밖에 없다. 쿠바 정부는 1980년부터 '쿠바관광 컨벤션(Cubatur Convention, 2019년 현재 FitCuba)'를 개최하고, 해변관광뿐 아니라 의료, 유적지, 환경친화 및 해양스포츠 관광상품 등을 개발하였으며, 2016년에는 '2030 관광인프라 개발 계획'을 수립하는 등 체계적이고 종합적인 관광개발 마스터 플랜을 마련하였다. 또한, 베트남 역시 1994년 관광개발 마스터플랜을 수립한 이후 지속적으로 수정·발전시키고 있으며, 2005년에는 관광법을 채택하여 관광산업 발전을 위한 법적 토대를 마련하였다(이해정 외 2019, 6~9; 13). 이에 반해 북한은 종합적인 관광개발 마스터 플랜을 수립하고 이를 발전시키는 모습은 보이지 않고 있다. 특히, 「경제개발구법」 등 관광산업 육성을 위한 외자유치 법제만을 지속적으로 정비하고 있을 뿐, 관광 관련 기본법을 마련하지 않아 '다소' 적극적인 모습을 보이고 있다고 분석된다.

Ⅳ. 김정은 시기 북한의 관광산업 개방 정도 분석

1. 관광봉사(서비스)기업소

북한의 관광서비스는 전문화된 관광봉사기업소에 의해 진행된다. 관광봉사기업

은 이로 인해 1억 7,500만 달러의 외화를 벌어들인 것으로 추정하고 있다. "North Korea to launch medical tourism, targeting visitors from China," 『Reuters』, 2019. 12. 6., 〈https://www.reuters.com/article/us-northkorea-tourism/north-korea-to-launch-medical-tourism-targeting-visitors-from-china-idUSKBN1YA0WA〉 (검색일: 2020. 5.25). 이는 단순히 여행상품 가격의 평균을 방북 중국관광객 수로 곱한 수치로 여행상품 가격 전부를 북한의 관광수입으로 볼 수는 없음에 유의해야 한다.

11) 김차영·김명철(2019)은 2012년 1호부터 2019년 1호까지 총 29호의 『경제연구』에 실린 글 1,113편을 산업별로 구분하여 관광관련 논문이 총 88편으로 산업별 비중 7.8%를 차지하고 있다고 분석하고 있다. 정보통신업이 21.7%를 차지하고 있으며, 전문 과학 기술 서비스업(16.1%), 농림수산업(10.9%), 금융업(8.5%), 제조업(8.3%), 관광업(7.8%) 순이라고 밝히고 있다.

소는 국가의 통일적인 지도하에 상대적 독자성을 가지고 경영활동을 직접 담당·수행하는 관광서비스와 경영의 기본단위이다. 북한에서 여행사와 호텔은 관광객에게 서비스를 제공하는 기본단위로서 관광봉사기업소 중 중요도가 가장 높은 단위로 인식된다. 북한에서 여행사는 "관광객교류계약을 맺고 관광일정과 안내봉사를 직접 조직·집행하는 관광봉사기업소"로 정의된다(채영재: 2012). 여행사는 안내봉사자적 기능과 경제적 이윤분배, 관광수요조사와 각종 통보제공의 기능을 수행한다. 여행사의 기구에는 일반적으로 안내봉사부서와 봉사조직부서가 있으며, 이외에 선전광고부서와 보장부서 등을 들 수 있다. 2016년부터 북한의 경제전문 학술지에서 여행사와 호텔 경영을 다루는 연구들이 본격적으로 등장하기 시작한다. 북한이 보다 적극적인 관광산업 육성과 외국인 관광객 유치에 관심을 기울이게 되면서 체계적인 관광서비스 제공의 필요성을 인식하고 이에 대한 연구의 필요성이 제기되었기 때문으로 보인다.

박영진(2016)은 여행사 업무의 발전추세와 관련하여 '업무활동의 전문화와 다변화', '다른 여행사와의 긴밀한 협력' 등을 들고 있으며, 이는 북한 관광산업의 개방과 일정 정도 관련이 있다고 판단된다. 그는 다양한 여행사 설립에 따른 경쟁의 발생을 주목하고 있으며, 여행사 간의 협력을 강조하고 있다. 그에 따르면 이전에는 관광업에 종사하지 않던 기관들이 여행사를 설립함에 따라 각 여행사 간 경쟁이 발생하고 있으며, 여행사들이 항시적인 수익을 창출하기 위해서는 관광 외의 다양한 사업을 영위해야 함을 주장한다. 한편, 그는 세계 모든 나라에서 여행사 간 긴밀한 협력이 이루어지고 있는 것을 여행사 발전의 '중요한 동향'이라고 소개하고 있다. 여행사 간 협력을 통해 해당 나라의 관광시장을 개척해 관광객 유치기반을 늘려 경제적 이익을 확대해 나갈 수 있으며, 선진 경험과 기술을 받아들여 경영 수준을 높일 수 있다는 것이다. 다만, 여행사 간 '합영·합작'에 대해서는 부정적인 입장을 취하고 있는데, 합영·합작이 발전된 나라들의 여행사가 자기의 독점자본을 해외에 뻗치게 되는 수단으로 활용되기 때문에 위험성이 매우 크며, 이를 실현하자면 '주체적 입장'을 철저히 고수할 것을 요구하고 있다.

박영진(2016)이 언급하고 있는 다양한 여행사 설립과 경쟁, 여행사 간 협력 문제는 현실 세계에서도 일정 정도 확인 가능하며, 이를 통해 북한 관광산업의 개방성이 보다 높아진 것으로 평가할 수 있다. 실제 김정은 국무위원장 집권 이후 국제태권도

려행사(2012.11), 평양고려국제려행사(2015.1), 만경국제려행사(2016.5), 고려항공려행사(2016.7), 려명골프려행사(2017.5) 등의 국제여행사들이 설립된 것으로 확인된다.[12] 각 국제여행사들은 중점적으로 영위하는 관광지역 및 주제를 갖고 있지만 중복되는 범위도 존재하며, 이로 인해 경쟁이 발생하는 것으로 보인다. 여기에서 주목할만한 점은 북한의 여행사들이 경쟁에 대응하는 방식인데, 해외(여행사)와의 관계를 강화해 경쟁력을 확보하려는 움직임이 나타나고 있다는 것이다. 실제 북한의 국가관광총국이 운영 중인 《조선관광》 홈페이지에는 북한의 각 여행사와 연계되어있는 해외 여행사들의 정보가 수록되어 있으며, 그 수는 지속적으로 늘어나고 있는 것으로 확인된다.[13] 또한, 국제관광상품전, 홍보설명회 등에 참가해 관광객 유치, 관광지구 외자유치를 모색하는 등 홍보 활동에 나서고 있다.[14]

한편, 최근 북한의 여행사 관련 연구에서 눈에 띄는 점은 국제여행사의 마케팅 전략에도 관심을 갖고 '목표시장선택 전략'을 소개하고 있다는 것이다(김은심: 2017a, 2017b). 김은심(2017b)은 국제여행사의 목표시장선택의 기본 방향을 '시장의 근접성'과 '풍부한 수요'로 꼽고 있다. 그는 국제통계지표를 예시로 들며 '시장의 근접성'은 북한과 가깝고 지역 내 관광이 활발한 아시아 지역을 타겟으로, '풍부한 수요'는 지역시장별 관광수요잠재력이 가장 높은 유럽 지역을 타겟으로 설정할 것을 제시하고 있다. 그리고 김은심(2017a)은 '집중선택', '차별선택', '무차별선택' 등 목표시장선택 전략을 소개하며 각 전략의 장단점과 국제여행사의 능력과 여러 요인들을 고려해 합리적으로 사용할 것을 제안하고 있다.

북한에서 호텔은 "손님들의 숙식을 비롯한 생활편의봉사를 보장하는 봉사기업소로서 숙식봉사기업소의 대표적인 형태"로 설명된다. 채영재(2012)에 따르면 호텔의 기구는 규모와 기능에 따라 달리 조직할 수 있으나 일반적으로 기본봉사부서에는 영접, 접대, 손님방, 편의, 조리, 상업봉사부서가 있으며, 보장부서에는 공급, 설비

12) 《조선관광》 홈페이지 참고(http://www.tourismdprk.gov.kp; 검색일: 2020. 8. 19).

13) 2020년 1월 당시 《조선관광》 홈페이지에는 북한의 '조선국제려행사'와 연계(대방)한 해외여행사가 40개로 확인되었으나, 2020년 8월 현재 북한의 '조선국제태권도려행사', '조선국제체육려행사', '평양고려국제려행사' 등과 연계된 18개의 해외여행사가 추가로 확인되었다. 《조선관광》 홈페이지 참고(http://www.tourismdprk.gov.kp; 검색일: 2020. 8. 19).

14) 북한은 2013년 영국 런던 세계여행박람회, 2013년 카자흐스탄 유로-아시아 스키 리조트 컨퍼런스, 2015년 스위스 베른 홀리데이박람회,2019년 베트남 국제관광박람회 등에 참가하였고, 2014년 러시아 하바롭스크 관광설명회, 2018년 대만 관광홍보설명회 등을 개최하였다.

및 건물관리 등의 부서들이 조직된다고 한다. 북한에서 호텔경영과 관련된 연구들은 2018년 이후 본격화되고 있다. 이는 북한이 2018년 4월 조선로동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의에서 경제·핵 병진노선을 대체하는 사회주의경제건설 총력 집중 노선을 채택하면서 경제강국 건설에 박차를 가하게 된 것과 무관하지 않아 보인다(『로동신문』 2018.4.21). 국제사회의 제재가 심화되면서 직접 제재 대상이 아닌 관광을 통한 우회적 외화 유입을 통해 활로를 찾고자 하는 노력의 일환으로 이해할 수 있기 때문이다. 다만, 내용적으로 여행사 관련 논문들에 비해 봉사(서비스)에 대한 개념 소개나 '사회주의강국건설에서 호텔봉사의 역할' 등 당위론적 성격이 강해 현재까지는 관련 연구가 심화되지 못한 것으로 보인다. 특히, 북한은 관광경영업자나 관광도매업자, 관광소매업자에 대해 언급하고는 있으나, 관광 관련 자영업 허용 및 시장화 진전 동향은 살펴보기 어렵다. 쿠바의 경우, 1988년 한 집에서 두 개의 방까지 관광객에게 제공할 수 있도록 민박을 허용하고, 1993년 자영업을 합법화하면서 관광서비스 부문의 민영화가 추진된 바 있다.[15]

2. 관광개발구

북한의 경제특구·개발구는 북한 당국이 특정지역에 경제활성화를 목적으로 외자를 유치하기 위해 지정한 특수경제지대(Special Economic Zone)를 의미한다. 김일성·김정일 시대에는 경제특구 정책이 펼쳐졌다면, 김정은 시대에는 경제특구 정책과 함께 소규모의 경제개발구 정책이 추진되고 있다. 리일철(2015)은 북한의 경제개발구 정책의 목적을 "나라의 전반적인 지역들의 특성에 맞게 경제를 하루빨리 발전시키는데 필요한 선진기술을 받아들이자는 것"이면서도 "우리나라(북한)에 대한 미제와 그 추종세력들의 경제봉쇄책동을 짓부시고, 나라의 대외경제관계를 보다 확대발전시키며 우리식 사회주의를 더욱 굳건히 고수하고 빛내여 나가자는 것"이라고 주장한다.

경제개발구는 "대외경제협력과 교류에 유리하고 경제 및 과학기술발전에 이바지할 수 있으며 주민들이 집중되어있는 지역과 일정하게 떨어진 지역에 창설하는

15) 그러나 한 달에 100~250달러의 높은 세금을 지불해야하는 정책으로 인해 불법운영과 암시장 거래가 만연하게 되었다. 강채연 2019, 17.

것을 원칙"으로 한다. 또한 국가가 정한 보호구역을 침해하거나 개발을 금지시킨 지역에는 경제개발구를 창설할 수 없도록 하고 있다. 이는 북한의 이른바 '모기장식 개방론'과 연관이 있어 자신들의 "사상문화와 제도를 지키며 적들의 반동적이고 썩어빠진 사상문화가 우리 내부에 절대로 쉬를 쓸지 못하도록 철저히 격폐시킬 수 있는 지역"에 경제개발구를 지정해야 한다고 주장한다(박성철: 2015). 실제로 북한의 경제개발구들이 위치한 지역을 확인해보면 대부분 공장지대나 주민 거주지와는 거리가 먼 곳에 지정되어 있는 것이 특징이다.

경제개발구 중 관광개발구는 국가가 특별히 정한 법에 따라 국내 관광지역과는 다른 특혜적인 조치가 제공되는 지역이다. 공혁(2015)에 따르면 관광개발구는 "국가가 관광자원이 풍부한 지역을 외국관광객을 받아들이기 위한 특수경제지역으로 설정하고 관광자원개발이나 관광업을 진행하는데서 특혜적인 조건과 환경을 보장하는 지역"을 의미한다. 관광개발구에는 주로 여행, 숙식, 교통, 통신, 상품판매, 의료, 금융, 보험, 회계검증 등 서비스를 제공하는 업체들과 인원 및 물자 반출·입 감독, 세무 감독, 환경보호 감독 등 감독통제기관들이 기업경영활동을 하게 되어 있다(공혁: 2016).

공혁(2015)은 관광개발구가 다른 관광지역이나 여타 특수경제지대와는 다른 일련의 특징을 설명하고 있다. 관광개발구는 국내의 다른지역과 분리시켜 조직되는 특수한 지역으로 관광개발구를 국내지역과 분리시키는 것은 이 지역에만 특혜제도와 유리한 관광환경을 보장하기 위해서라는 것이다. 관광개발구에서는 개발기업에 의한 토지정리와 분양, 하부구조(인프라)의 건설과 운영, 관광기업 설립, 관광객봉사 제공 등에 대하여 국내 다른 지역에는 적용하지 않는 특혜제도가 시행되며 유리한 관광활동조건들이 보장된다고 설명한다. 이에 관광개발구의 특혜제도와 관광활동 조건을 보장하기 위해 관광개발구와 국내지역 사이에 관세경계선과 같은 분리선이 설치된다고 설명한다. 한편 그는 관광개발구를 국내지역과 분리시키는 것은 관광개발구 외의 지역에 자본주의적 요소가 침습하는 것을 막기 위해 필요하다고 주장한다. 관광개발구를 국내지역과 분리시켜야 "우리식이 아닌 기업경영관리방법과 부르죠아생활양식의 국내침습을 철저히 막을 수 있다"는 것이다.

김충혁(2017)은 관광개발구의 발전에 따라 국내투자의 이용규모가 더욱 확대된다고 주장한다. 관광개발구 개발에서 국가와 관리기관은 초기투자를 늘리고, 그

후 단계별로 개발구가 얻는 이익을 전부 재투자에 돌려 전체 투자몫에서 국내투자의 비중을 늘려나간다는 것이다. 또한, 국내경제의 급속한 성장도 관광개발구를 위하여 필요한 세계적인 수준의 설비들과 제품들을 자체적으로 해결할 수 있는 가능성을 준다고 보고 있다. 생산형의 경제개발구들에서는 투자의 상당 부분이 국내투자인 경우에 그것은 경제개발구로서의 의미가 없어지지만, 관광개발구는 생산과 소비가 동시에 실현되는 관광서비스의 특성상 오랜 기간 관광공급지의 역할을 수행하며, 지속적인 개발가능성을 유지하게 된다는 것이다.

2018년 이후 관광개발구 관련 연구는 한층 심화되었다. 공혁(2018)에 따르면 관광개발구의 유형은 개발형식과 관광목적 따라 구분되는 것으로 보인다. 먼저 개발형식에 따라 '열린형'과 '닫긴형'으로 나뉜다. 열린형의 관광개발구는 국내지역과 완전히 개방된 개발구이며, 지정학적인 행정관할구역을 설정하는 방법으로만 국내지역과 구분한다. 여기에서는 국내외의 관광객들이 자유롭게 관광활동을 할 수 있다. 닫긴형의 관광개발구는 해당 개발구를 국내지역과 분리시켜 개발하는 지역이다. 닫긴형의 관광개발구는 완전닫긴형과 반닫긴형으로 구분할 수 있다. 완전닫긴형의 관광개발구는 해당 지대를 국내지역과 완전히 분리시켜 개발하는 지역이다. 해당 지대를 국내지역과 완전히 격폐된 형식으로 조직되므로 국내 경제기관들이나 공장, 기업소, 주민들이 없는 지역에 위치가 설정되며 지대를 둘러막은 인공적인 울타리가 설치된다. 반닫긴형의 관광개발구는 지정학적으로 국내지역과 분리시키면서도 국내지역들과의 여러 가지 밀접한 경제적 연계를 보장할 수 있도록 개발하는 지역이다. 그리고 관광개발구는 관광목적에 따라 산악관광개발구와 해안관광개발구, 도시관광개발구와 농촌관광개발구, 문화전통관광개발구, 치료관광개발구와 휴식관광개발구, 종합관광개발구로 구분할 수 있다.

북한은 이러한 관광개발구와 함께 여러 지역에서 자체적인 관광지 개발사업에 나서고 있다. 최근에는 삼지연시 개발사업, 원산갈마해안관광지구, 양덕온천문화휴양지 등이 건설됐거나 진행 중이다. 3대 관광지 개발사업은 다음의 세 가지 특징을 가지고 있다. 첫째, 2010년대부터 북한 당국은 대규모 건설현장에 군을 투입하고 있는데, 위의 세 건설사업도 군이 중심이 되어 진행되고 있다. 이는 김정은 위원장이 2013년 제시한 '경제·핵무력 건설 병진노선'과 관련 있다. 이 노선은 핵무기 등 비대칭전력을 강화하는 한편, 군병력을 건설현장에 투입함으로써 군이 경제발전을

견인하도록 요구하고 있다. 특히 2018년 4월 당 중앙위원회 제7기 제3차전원회의에서 해당 병진노선의 종결을 선언하고, '전당, 전국이 사회주의 경제 건설에 총력을 집중하는 것'을 새로운 전략적 노선으로 제시함에 따라 경제개발에서의 군의 역할이 점차 강조되고 있다. 김정은 위원장 또한 2018년 8월 첫 양덕온천문화휴양지 현지지도에서 "무슨 일이든 조건타발부터 앞세우는 내각과 성, 중앙기관들에 맡기지 말고 인민의 행복의 창조자, 문명의 개척자인 인민군대가 맡아하여야 당의 구상과 의도대로 빠르게 진척될수 있다"고 하면서 "인민군대가 건설력량과 자재보장에 이르기까지 일체 모든 것을 전적으로 맡아야" 한다며 군이 중심이 된 건설을 강조하기도 했다(『로동신문』, 2018.8.17). 둘째, 관광지 개발뿐만 아닌 지방공업을 강조하며 해당 지역의 공장 신축 및 기존 공장의 현대화가 이루어지고 있다. 이러한 경향은 삼지연시 개발사업과 양덕온천문화휴양지에서 두드러진다. 삼지연시의 경우 2017년 감자가루생산공장, 2019년 가루비누공장과 들쭉음료공장 등이 새로 건설됐으며, 양덕군에는 식료공장, 산과실가공공장, 화학공장, 종이공장, 일용품공장, 박제품공장 등이 신규 건설 혹은 현대화되었다(『로동신문』, 2019.1.28). 이는 해당 지역에 다양한 산업시설을 구축함으로써 관광업뿐만 아니라 지방 경제의 자립성을 높이려는 의도로 분석된다. 마지막으로 세 건설사업 모두 스키장 등 레저스포츠 관련 시설들이 들어섰다는 점이다. 이는 김정은 시대 관광산업의 특징인 체험형 관광시설의 확충과 관련 깊으며, 해당 관광지들을 사계절 휴양지로 만들기 위한 조치로 판단된다. 양덕온천문화휴양지의 경우, 개발 초기에는 온천 개발만 계획하였다가 스키장과 승마장, 실내 체육시설 등이 건설되기도 했다.

3. 평가

북한은 김정은 정권 출범 이후 23개의 경제개발구를 신설하였으며, 기능별로 육성할 계획이다(이해정 2016, 38).[16] 북한은 2013년 11월 21일 최고인민회의 상임위원회 정령을 통해 지방급 경제개발구 13개를 각 도에 설치하는 계획을 발표했다. 이후 중앙급 및 지방급 경제개발구 정령을 지속 발표하여 현재까지 총 23개가

16) 최근 북한 당국이 발간한 경제개발구 홍보물인 『조선민주주의인민공화국 주요경제지대들』(2018)에는 개성공업지구를 포함시키지 않은 27개 경제개발구에 대해서만 소개하고 있다.

신설된 상황이다(대외경제성 합영투자개발국 2019, 7~42). 김일성 시기 북한이 나선특구를 최초의 경제특구로 지정하면서 경제특구가 도입되었으며, 김정일 시기 개성·금강산·신의주 및 황금평·위화도 등 경제특구가 확대되었으며, 김정은 시기 23개의 경제개발구가 지정되면서 확대·발전하고 있는 것이다. 이 가운데 원산-금강산국제관광지대, 라선경제무역지대, 신의주국제경제지대, 강령국제녹색시범구, 개성공업지구, 무봉국제관광특구, 신평관광개발구, 청수관광개발구, 온성섬관광개발구, 혜산경제개발구, 만포경제개발구, 와우도수출가공구, 어랑농업개발구, 숙천농업개발구 등 18곳에서 관광지 개발계획을 포함하고 있다. 이러한 경제개발구 뿐 아니라 삼지연시 개발사업, 원산갈마해안관광지구, 양덕온천문화휴양지 등 자체적인 관광지 개발사업에도 박차를 가하고 있다. 북한 당국은 3개 개발지에 대해 '본보기 건설', '우리식 건설'이라는 표현을 사용하고 있다. 이는 이전 시대와는 다른 김정은 위원장 시대만의 독특하고 현대적인 관광지를 만들겠다는 구상으로 해석할 수 있다. 또한, 김정은 시기에 신규 국제여행사가 다수 설립되었으며, 북한의 여행사들과 해외 여행사 간 협력도 확대되고 있어 이전 시기보다 개방성이 확대된 것으로 나타났다.

그러나 관광개발구를 국내지역과 분리시켜 관광개발구 외의 지역에 자본주의적 요소가 침습하는 것을 막아야 한다고 강조하고 있으며, 관광 부문의 합영·합작에 대해서도 우려감을 표시하는 등 여전히 개방에는 소극적인 모습을 보이고 있다. 또한, 관광 관련 자영업 허용 및 시장화 진전 동향도 살펴보기 어렵다. 쿠바는 1993년 자영업을 합법화하였으며, 베트남 역시 2005년에 「관광법」을 제정해 관광 산업을 체계적으로 육성하고자 하였다(이해정 외 2019, 18). 하지만 북한은 남한의 「관광기본법」, 「관광진흥법」, 베트남의 「관광법」과 같이 산업 전반을 다루는 법제가 부재하며, 자영업을 공식적으로 합법화한 1990년대 쿠바의 수준에도 미치지 못한다. 이러한 점을 종합적으로 고려할 때, 북한의 관광산업 개방정도는 진전된 수준의 '부분개방'이라고 분석할 수 있다. '진전된 수준'이라고 분석한 이유는 국내외 여행사 간 협력을 강조하기 시작했으며, 18곳의 관광관련 개발구 지정 등 외연의 확대와 관광개발구의 역할이 강조되고 있는 부분이 의미있다고 판단했기 때문이다.

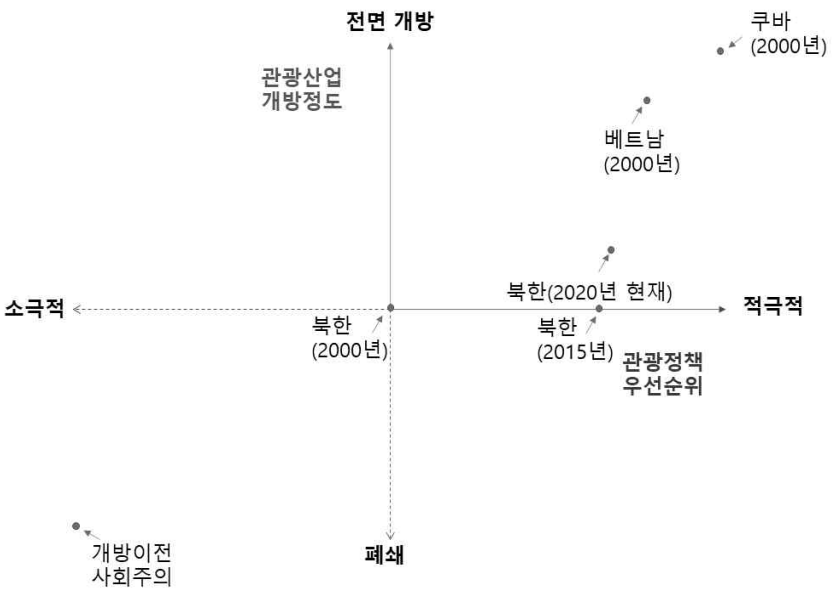
V. 결론

본 연구는 김정은 시기 북한의 관광산업 인식 변화를 북한 문헌 분석을 바탕으로 진행하였다. 북한의 관광산업 관련 연구물은 이전 시대에 비해 크게 늘어났다. 『경제연구』만 놓고 보더라도 논문의 제목에 '관광'이 들어가기 시작한 것이 김정은 국무위원장의 집권 초기인 2012년 1분기부터다. 그 이후 꾸준히 관광업 관련 논문들이 수록되기 시작해 2020년 현재 100여 건에 달하고 있으며, 북한의 대표적인 경제학술지에 일정 정도의 점유율을 확보했다고 평가할 수 있다. 이는 북한 당국의 관광산업 육성 의지가 반영된 결과로 보인다. 정책적 수요가 없이 관련 논문들이 꾸준히 수록될 이유가 없기 때문이다. 2016년 이후 국제사회의 대북 제재가 확대·강화되면서 경제개발구 외자유치 중심의 북한의 대외경제정책이 동력을 상실하게 되자 관광산업 육성을 통한 외화 획득에 더욱 집중하게 된 것으로 판단된다. 여타 산업에 비해 상대적으로 초기 투자 비용이 높지 않은 관광 분야에 대한 강조가 앞서 살핀 연구물들을 통해 여러 차례 언급된 것도 이러한 북한의 인식을 반영하고 있는 것으로 보인다. 특히, 북한 당국이 2016년 5월 7차 당대회에서 국가경제발전 5개년 전략(2016~2020)을 제시하면서 관광부문의 사업을 활성화시킬 것을 주문한 것은 여행사와 호텔 경영 등 관광 부문 연구 가속화에 직접적인 영향을 준 것으로 판단된다. 김정은 위원장의 관광 부문 공개활동이 급증한 2018년 이후 북한의 세계 관광시장 관련 관찰 시점은 더욱 정교해졌으며, 관광개발구 관련 연구도 심화된 것을 살필 수 있었다.

김정은 시기 북한의 관광 관련 연구 동향을 살펴본 결과, 북한의 관광산업은 다소 적극적·진전된 수준의 부분개방 정책을 추진하고 있는 것으로 분석된다. 다소 '적극적'이라고 분석한 이유는 관광산업을 중요한 외화 획득원으로 인식하고 국가경제 발전을 위한 관광의 기능과 역할을 강조하고 있기 때문이다. 그러나 아직은 관광 관련 연구가 전체 경제 관련 연구에서 차지하는 비중이 높지 않고, 종합적인 관광 개발 마스터 플랜은 보이지 않기 때문에 '다소' 적극적인 수준으로 판단하였다. 그리고 진전된 수준의 '부분개방'이라고 분석한 이유는 관광개발구를 국내지역과 분리시켜야 '부르죠아생활양식'의 국내침습을 철저히 막을 수 있다고 강조하고 있으며, 관광 관련 자영업의 공식 허용 및 육성 정책은 찾아볼 수 없기 때문이다.

다만, 관광개발구는 관광업을 더욱 발전시켜 경제강국건설에 필요한 외화 수요를 보장하기 위해 이 지역에만 특혜제도와 유리한 관광환경을 보장한다고 하면서 이러한 관광 관련 개발구를 18곳 지정하고 있어 '진전된 수준'의 부분개방이라고 분석하였다.

〈북한의 관광산업 인식〉



주: 실선(+영역)은 적극성·개방성, 점선(-영역)은 소극성·폐쇄성을 의미하며 0점(현상유지)에서 멀어질수록 정도는 심화되는 것을 의미함.
자료: 한국관광공사 2000, 37; 윤인주 2015, 114를 참고하여 저자 작성.

향후 남북 관광협력은 김정은 시대의 북한 관광산업 인식과 수요를 염두에 두고 추진해나갈 필요가 있다. 최근 북한의 연구 동향을 살펴보면 관광시장 트렌드, 호텔·여행사 관광 서비스 등 질적인 측면의 관광산업 육성에도 많은 관심을 기울이고 있는 것을 알 수 있다. 2020년 현재 국제사회의 대북제재가 유지되고 있는 만큼 관광산업 관련 학술회의 개최나 관광인력 교육 등 현 시점에서도 추진 가능한 협력을 우선 진전시킬 필요가 있다. 또한, 정부가 추진하는 개별관광 및 남북 관광협력에

대한 국민적 공감대를 확보하기 위한 고민과 함께, 지속가능한 남북 관광협력을 위한 법·제도 개선 방안에 대한 고민도 병행되어야 한다. 이를 통해 남북 관광협력의 동력을 확보하고, 여건이 조성될 경우 북한이 개발을 모색중인 관광 관련 18개의 경제개발구를 비롯해 원산갈마·양덕군·삼지연시 등 3대 핵심 관광지 개발 사업과 연계한 협력 사업들도 발굴해나갈 수 있을 것이다.

투 고 일: 2020. 07. 13.
심사완료일: 2020. 08. 18.
게 재 일: 2020. 08. 30.

〈참고 1〉 2012~2019년 『경제연구』 내 관광 부문 관련 논문 제목

호수	제목
19년 4호	관광업운영에서 환경효과를 보장하기 위한 주요방도
19년 3호	관광기업체경영활동에서 가격공간의 합리적리용방도
19년 2호	호텔경영관리에서 봉사과정과 그 조직원칙에 대하여
	호텔경영활동의 특성
	관광보험선전의 원칙과 내용
	관광공급능력의 조성에서 나서는 중요요구
19년 1호	봉사기업체 경영전략작성에서 나서는 원칙적요구
	려행사들에서의 관광객접수실태분석지표와 분석방법에 대하여
	호텔경영관리수준평가와 그 중요지표들에 대하여
18년 4호	현시기 세계관광경제에 영향을 주는 요인들과 국제관광업계의 동향에서 주목되는 문제
	생태관광자원을 합리적으로 개발하는데서 나서는 몇가지 문제
	관광광고사업에서 관광광고 관리체계와 그 역할
	사회주의강국건설에서 호텔봉사의 역할
18년 3호	관광상품의 가치와 유용성평가
	생태관광의 발전추세
	대외관광시장체계의 구조와 기능
18년 2호	현시기 생태관광을 발전시키는것은 관광업발전의 필수적요구
	관광광고효과의 특징
18년 1호	관광광고의 역할
	호텔식당에서 선진봉사방법적용의 기본요구
	관광수요예측에서 회색마르꼬브예측방법리용의 필요성에 대하여
	대외관광시장조사방안의 설계에서 나서는 몇가지 문제
17년 4호	원산-금강산국제관광지대개발에서 외국투자리용의 특성
	현시기 사회주의문명강국건설의 요구에 맞게 상업부문에서 봉사성을 높이기 위한 몇가지 문제
17년 2호	봉사기업소 기업전략작성에 작용하는 요인
	관광개발구개발에서 나서는 몇가지 문제
	생태관광지건설에서 나서는 중요문제
	관광업의 확대로 인한 환경파괴와 그를 막기 위한 국제적인 동향
17년 1호	관광대상과 그 선정에서 나타나고있는 국제적동향
16년 4호	려행사업무의 특징
	호텔봉사사업의 본질과 특징
	원산-금강산국제관광지대의 특징

16년 3호	관광기념품의 종류와 그 특성
	관광통계자료의 분류
	록색호텔의 본질과 특징
	려행사업무의 발전추세
16년 2호	관광수요와 여가시간
15년 3호	관광자원의 본질과 특성
	관광자원개발리용에대한 통계적연구에서 나서는 몇가지 문제
	관광대상이 사회경제발전에서 가지는 의의
15년 1호	관광에 대한 리해
14년 1호	현대정보봉사업과 그의 주요특징
	관광업에서 지역적운영단위설정의 필요성
12년 2호	사회주의관광봉사기업소의 중요형태

자료: 각년도 『경제연구』를 토대로 필자 재정리.

〈참고 2〉 2012~2018년 『김일성종합대학학보』 내 관광 부문 관련 논문 제목

호수	제목
18년 2호	국가관광발전계획작성에서 나서는 중요문제
17년 4호	관광경제에 대한 일반적리해
17년 3호	현시기 봉사수요타산에서 나서는 중요한 문제
17년 2호	사회주의관광경제활동에 작용하는 주요경제법칙
17년 1호	관광활동의 경제관계로서의 관광경제
16년 3호	관광경제와 그 형성발전과정에 대한 리해
16년 2호	원산-금강산국제관광지대의 그 개발에서 나서는 중요문제
	관광수요에 영향을 주는 사회경제적요인에 대한 리해
16년 1호	봉사활동의 다기능화의 특징과 그 우월성
15년 2호	관광자원의 개발리용에서 생태환경을 보호하는데서 나서는 몇가지 문제
	원산-금강산국제관광지대의 관광자원분포의 특징
15년 1호	사회주의 관광업의 본질적특성과 역할
14년 4호	생태관광의 출현과 그 발전추세
	관광업의 발전이 환경에 미치는 영향과 그 평가방법
14년 3호	관광봉사무역에 대한 일반적리해
14년 1호	관광업의 본질과 그 특성
13년 2호	사회주의관광봉사륜리의 본질적특징
12년 3호	봉사륜리에 대한 일반적리해
	봉사료수입금에 대한 리해

주: 『김일성종합대학학보: 철학, 경제학』 은 2019년부터 철학과 경제학이 분리되었음.
자료: 각년도 『김일성종합대학학보: 철학, 경제학』, 『김일성종합대학학보: 경제학』을 토대로 필자 정리.

〈참고 3〉 2015~2018년 『우리나라 무역』 내 관광 부문 관련 논문 제목

호수	제목
18년 4호	관광개발구개발에서 나라의 경제적리익보장원칙
18년 3호	대외관광시장관리체계에 작용하는 요인
	관광봉사조직을 합리적으로 진행하는데서 나서는 문제
	관광자원의 평가
	관광정보업
	현시기 봉사무역의 비중이 높아지고 있는 원인
18년 2호	대외관광시장관리의 단계별내용
18년 2호	다양한 형식으로 진행되고 있는 국제관광
	관광려행의 기술발전 동향
	국제관광보험시장에로의 진출에서 나서는 문제
18년 1호	관광수요예측에서 회색마르꼬브모형의 응용
17년 4호	최근 세계관광봉사의 추세
17년 3호	관광과 관광보험
	국제려행사에서의 목표시장선택방법
17년 2호	국제려행사에서 목표시장선택의 기본방향
17년 1호	국제려행사에서의 목표시장선택방법
16년 4호	사회주의관광업의 본질적특성
16년 4호	관광업과 경제발전
16년 3호	관광봉사무역에서 외국관광객수변동에 대한 분석
	관광자원개발에서 지켜야 할 원칙
16년 2호	외국관광객의 구성에 대한 분석
	관광업은 외화수입의 중요원천
	국제생태관광인증제도
	관광정보의 역할과 그 특성
	대외관광시장관리의 개념과 특징
16년 1호	관광봉사무역에서 외국관광객의 관광일수분석
15년 4호	관광봉사무역계획항목과 지표의 합리적설정
15년 3호	보건관광과 그 특징
	관광개발구관리기관의 법적 지위
	관광봉사무역의 특징
15년 2호	관광개발구의 특징
	관광봉사무역의 분류
	관광봉사무역을 발전시키는데서 나서는 몇가지 문제
15년 1호	국제관광시장의 개념
	관광자원과 그 류형
	생태관광의 일반적 특징

자료: 각년도 『우리나라 무역』을 토대로 필자 정리.

참고문헌

〈단행본〉

강채연. 2019.『김정은 시대 관광산업의 국제화전략과 관광협력의 선택적 이중구조』. 통일부 용역보고서.

김은숙. 2011.『1998~2009년 북한 경제정책과 「경제연구」의 연계성 분석』. 이화여자대학교 석사학위논문.

김지연 외. 2013.『북·중 관광협력의 현황과 시사점』. 연구자료 13-11. 서울: 대외경제정책연구원.

김한규. 2015.『북한 외래관광 연구-담당조직과 유치 구조 및 전략을 중심으로』. 북한대학원대학교 박사학위 논문.

세종연구소. 2020.『2019 북한 동향과 분석』. 성남: 세종연구소.

신용석·최경은. 2019.『신남북 관광협력의 정책방향과 과제』. 연구자료 2019-02. 서울: 한국문화관광연구원.

한국관광공사. 2000.『북한 관광산업개방유형 비교분석: 쿠바·베트남 사례를 중심으로』. 2000년도 한국관광공사 연구.

〈논문〉

공 혁. 2015. "(해설)관광개발구의 특징."『우리나라 무역』. 2015년 제2호.

_____. 2016. "관광개발구의 관리운영에서 나서는 중요문제."『우리나라 무역』. 2016년 제3호.

_____. 2018. "관광개발구의 유형."『우리나라 무역』. 2018년 제2호, 2018.

과학백과사전출판사. 1981.『현대조선말사전』.

국가경제개발위원회. 2013.『조선민주주의인민공화국 경제개발구 투자 제안서』.

김은심. 2017a. "국제려행사에서의 목표시장선택방법."『우리나라 무역』. 2017년 제1호.

_____. 2017b. "국제려행사에서 목표시장선택의 기본방향."『우리나라 무역』. 2017년 제2호.

김인정. 2015. "관광자원의 개발리용에서 생태환경을 보호하는데서 나서는 몇가지 문제."『김일성종합대학학보: 철학, 경제학』. 2015년 제2호.

_____. 2015. "관광자원의 본질과 특성."『경제연구』. 2015년 제3호.

김충혁. 2017. “원산-금강산국제관광지대개발에서 외국투자리용의 특성.”『경제연구』. 2017년 제4호.

대외경제성 합영투자개발국. 2019.『조선민주주의인민공화국 경제개발구 설명회』자료.

로명성. 2016. “경제개발구를 개발하는데서 나서는 원칙적 요구.”『김일성종합대학학보 철학, 경제학』. 2016년 제1호.

리금별. 2018a. “현시기 생태관광을 발전시키는것은 관광업발전의 필수적요구.”『경제연구』. 2018년 제2호.

_____. 2018b. “생태관광자원을 합리적으로 개발하는데서 나서는 몇가지 문제.”『경제연구』. 2018년 제4호.

리명일. 2014. “생태관광의 출현과 그 발전추세.”『김일성종합대학학보: 철학, 경제학』. 2014년 제4호.

리명일. 2015. “생태관광의 일반적특징.”『우리나라 무역』. 2015년 제1호.

리은별. 2016. “관광업과 경제발전.”『우리나라 무역』. 2016년 제4호.

_____. 2017. “관광업의 확대로 인한 환경파괴와 그를 막기 위한 국제적인 동향.”『경제연구』. 2017년 제2호.

리제선. 2016. “관광자원개발에서 지켜야할 원칙.”『우리나라 무역』. 2016년 제3호.

박광천. 2016. “관광업은 외화수입의 중요원천.”『우리나라 무역』. 2016년 제2호.

박남혁. 2017. “최근 세계관광봉사의 추세.”『우리나라 무역』. 2017년 제4호.

_____. 2018. “관광려행의 기술발전동향.”『우리나라 무역』. 2018년 제2호.

박명순. 2015. “관광자원개발리용에 대한 통계적연구에서 나서는 몇가지 문제.”『경제연구』. 2015년 제3호.

박성철. 2015. “(무역지식)경제개발구창설지역 선정원칙.”『우리나라 무역』. 2015년 제4호.

박영진. 2016. “려행사업무의 특징.”『경제연구』. 2016년 제4호.

박정철. 2018. “현시기 세계관광경제에 영향을 주는 요인들과 국제관광업계의 동향에서 주목되는 문제.”『경제연구』. 2018년 제4호.

박종훈. 2015. “관광자원과 그 류형.”『우리나라 무역』. 2015년 제1호.

외국문출판사. 2018.『조선민주주의인민공화국 주요경제지대들』.

전영명. 2014. “관광업의 본질과 그 특성.”『김일성종합대학학보: 철학, 경제학』. 2014년 제1호.

_____. 2015. “사회주의 관광업의 본질적특성과 역할.”『김일성종합대학학보: 철학, 경제학』. 2015년 제1호.

차강무. 2019. “호텔경영관리수준평가와 그 중요지표들에 대하여.”『경제연구』. 2019년 제1호.
채영재. 2012. "사회주의관광봉사기업소의 중요형태.”『경제연구』. 2012년 제2호.
최재득 편. 2015.『조선사회과학학술집 534 경제학편: 관광업경영방법론』.
채재득. 1996. “관광업과 그 경제적 특성.”『경제연구』. 1996년 제2호.
『로동신문』. 2018.4.21.
≪조선관광≫ 홈페이지(http://www.tourismdprk.gov.kp).

〈해외 자료〉

Allan M Williams and Vladimír Baláž. 2000. Tourism in Transition: Economic *Change in Central Europe*, I.B. Tauris Publishers.
DPRK·UNEP. 2012. *Democratic People's Republic of Korea Environment and climate change outlook*, Pyongyang.
OECD. 2018. *Tourism Trends and Policies.* Paris: OECD Publishing.
Henken, Ted. 2001. “An Analysis of Decree-Law No. 171 on Private Home Rental,” *Cuba in Transition* 11.
World Economic Forum. 2019. *The Travel & Tourism Competitiveness.*

Awareness of North Korea's Tourism Industry Under the Kim Jong-Un Period Based on Studies

Hae Jung Lee and Seong Hyeon Kang

This study analyzes North Korean literature based on research questions on how North Korea's perception of the tourism industry changed during the Kim Jong-un era. According to an analysis of tourism awareness, North Korea is pursuing a somewhat active and advanced level of partially open tourism policies. The reason for the somewhat "active" analysis is that it recognizes tourism as a major source of foreign currency acquisition and emphasizes it. However, it was judged to be 'somewhat' active' as related research has not yet taken up a large portion of the overall economy-related research, the absence of the Framework Act on Tourism, and the comprehensive tourism development master plan. The reason for the analysis as an advanced level of "partial opening" is that the tourism development zone should be separated from the domestic region, and no official policy of allowing and fostering tourism-related self-employed businesses can be found. However, it was analyzed that the 'advanced level' was partially opened as 18 relevant economic development zones were designated, saying that only tourism development zones were guaranteed preferential treatment and favorable tourism environment. The study provides implications for analyzing the perception and demand of North Korea's tourism industry during the Kim Jong-un era to look into future conditions for promoting inter-Korean tourism cooperation.

Keywords: North Korean Literature, Kim Jong-un Era, Recognition of Tourism Industry, Tourism Development Zone