

June 2026  
No. 391

# INSS

## 전략보고

### 김정은 시대 외래관광전략의 진화: 전략축 재편과 확장성 전망

이지선  
jisunyi1223@gmail.com  
jisunyi@inss.re.kr

- I. 문제 제기
- II. 제8기 관광정책의 전개와 추진 사례
- III. 제9기 외래관광전략의 특징과 전망
- IV. 제약 요인과 시사점

# 김정은 시대 외래관광전략의 진화: 전략축 재편과 확장성 전망

## I. 문제 제기

---

## II. 제8기 관광정책의 전개와 추진 사례

---

1. 김정은 시대 관광정책의 전개와 주요 특징
2. 원산갈마해안관광지구 개발과 정책 담론
3. 삼지연산악관광지구 개발과 정책 담론

## III. 제9기 외래관광전략의 특징과 전망

---

1. 관광 활성화 신규상의 특징
2. 주요 변수와 단계별 시나리오
3. 외화유입·지방발전 차원의 기대효과

## IV. 제약 요인과 시사점

---

# 김정은 시대 외래관광전략의 진화: 전략축 재편과 확장성 전망

저자 | 이지선

## 국문 초록

북한 관광업은 제재 환경 속에서 외화 획득을 위한 전략 산업으로 기능해왔다. 북한 당국은 엔데믹 이후 외래관광을 재개하고 최근에는 이를 점진적으로 확대하려는 움직임을 보이고 있다. 이에 본 연구는 김정은 집권기 최근 5년간의 관광정책을 평가하고, 원산갈마해안관광지구와 삼지연산악관광지구 개발 과정에서 김정은 위원장이 제시한 전략적 방향성과 세부 담론을 분석하였다. 제9차 당대회 전후로 재편된 관광 활성화 구상에서는 △정상(문명)국가 이미지 제고 △경제적 수익 확대 △지방발전 구상과의 연계라는 세 가지 전략축이 부상했다. 이는 외래관광이 대외관계 개선, 경제성과 제고, 지방진흥 전략이 결합된 '복합 전략 산업'으로 재정립되고 있음을 보여준다. 향후 외래관광 활성화 경로는 러시아→중국→기타 친선국→제3국으로 이어지는 단계적·선별적 확대 양상을 보일 가능성이 있다. 우호적 시나리오를 가정할 경우 중·러 관광객의 총 소비 규모는 연간 1.4~3.4억 달러 수준으로 확대될 것으로 예상된다. 다만 체제 이미지 관리에 따른 잦은 운영 중단, 국가 독점형 관리·통제 구조, 전력·교통 인프라의 양적·질적 한계 등으로 인해 관광 수입의 승수효과와 지방경제로의 파급은 구조적으로 제약될 가능성이 있다.

주제어: 북한 관광, 김정은, 원산갈마지구, 삼지연지구, 문명국가, 지방발전정책

## I 문제 제기

- 지난 2월 개최된 제9차 노동당 대회에서 관광업을 “나라의 경제장성과 문명발전을 추동하는 새로운 사업”으로 규정
  - 북한 관광업은 제재 환경에서 외화 획득의 핵심 산업으로 간주되었고, 당국은 엔데믹 이후 외래관광의 재개와 점진적 확대를 모색 중
  - 당대회 사업총화보고에서 제8기 관광 부문 성과는 거의 생략되었음에도, 새로운 경제·대외전략에서 관광 활성화가 주요 과업으로 제시
    - ※ 최고인민회의 제15기 제1차 회의에서 김정은 위원장은 삼지연지구 사례를 들어 지방의 ‘관광문화지구’ 조성을 지속 추진할 것을 강조
  
- 이번 관광 활성화 기조의 핵심 쟁점은 전략·전술적 변화의 특징과 대외관계 개선·개방에 따른 실질적 효과 창출 여부임
  - 관광의 북한 경제 비중은 미미하나, 우선 이번 관광 활성화가 경제정책으로서 이전보다 진일보한 성과를 낼 수 있을지에 주목
  - 관광의 ‘복합 전략산업화’ 실현 여부와 더불어, 관광 활성화가 자원 제약 극복 및 자력갱생형 모델의 전환(해외자본 유치·국제협력 확장)으로 이어질 수 있을지도 주요 쟁점
    - ※ 한편 북한 당국은 외래관광 사업의 본격적 개시와 확대에 있어 신중한 태도를 견지하는 모습도 포착되며, 원산갈마지구 리조트의 외국인 관광객 수용 중단(25.07)과 평양마라톤대회 취소(26.03)는 외부 노출에 대한 북한 당국의 우려와 부담을 보여주는 사례
  
- 이에 본 보고는 김정은 집권기 최근 5년간의 관광정책을 평가한 후, 새로운 관광전략의 특징을 분석하고 외래관광 활성화 경로를 전망
  - 제2장에서는 김정은 위원장의 주요 연설과 갈마·삼지연지구 현지도 발언을 중심으로 관광 활성화 전략의 특징과 세부 내용을 추적
  - 제3장에서는 제9기 기간 동안 전개 가능한 외래관광 활성화 시나리오를 도출하고, 이에 따른 경제적 기대효과를 전망
  - 마지막 장에서는 제약 요인을 식별하고 북한 관광정책의 함의 및 대남 시사점을 제시

## II 제8기 관광정책의 전개와 추진 사례

### 1. 김정은 시대 관광정책의 전개와 주요 특징

- 김정은 시대 관광은 △대외경제사업으로의 전략화 △인민생활 문명화 강조 △대규모 관광 인프라 개발 △법·제도 정비 등의 특징을 띠
  - 김정은 집권 초기부터 관광업을 경제발전의 주요 동력으로 강조해 왔으며 제재 환경에서 외화 획득을 위한 ‘전략 산업’으로 격상
    - ※ 제7차 당대회(2016)에서 관광이 외화 획득 수단으로 명시되고, 제8차 당대회(2021)에서는 관광 현대화 계획인 《금강산관광지구 총개발계획》 제시
  - 주민 대상 관광은 이동 통제와 차등 이용 구조가 존재하나 인민의 문명생활과 복지향상을 위한 정책 수단으로 활용
    - ※ 김정은 위원장은 양덕온천지구 현지도에서 해당 사업이 “인민들의 건강증진과 보다 행복하고 문명한 문화정서생활에 이바지할수 있”어야 하며, 온천지구 개발사업은 인민을 위한 오래된 구상이라고 언급<sup>1</sup>
  - 선대와 달리, 도시형 관광 개발과 대형 인프라 건설에 집중된 것은 경제 수익성 강화와 국내외 체제 선전 효과를 겨냥한 것으로 추정
  - 경제개발구법(13)·관광법(23) 정비와 세계관광기구 회원국 지위 유지는 해외자본 유치와 국제협력 확대를 염두에 둔 조치로 평가
- 대북제재 강화 이후 북한은 중국인 대상 관광사업과 관광 분야 국제협력을 확대하는 동시에, 내부적으로는 신규 관광지구 개발에 집중
  - 유엔 제재로 냉각됐던 북중 관계가 2018년 정상회담 이후 복원되고, 중국인 관광객도 2019년 약 30만 명 이상 확대된 것으로 추정<sup>2</sup>
  - 세계관광기구 총회 참석(17.09), 러시아 관광당국과의 MOU 체결(19.03), 쿠바 대표단 파견(19.07) 등 국제협력에도 적극적

1 “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 평안남도 양덕군안의 온천지구를 현지도하시였다.” 조선중앙통신, 2018년 8월 17일.

2 38 North. “The Pandemic and North Korea’s Tourism Industry: Another Shock for the Regime.” (2021). <https://www.38north.org/2021/04/the-pandemic-and-north-koreas-tourism-industry-another-shock-for-the-regime/> (검색일: 2025년 5월 19일).

- 김정은 위원장은 양덕·삼지연·원산갈마 등 신규 관광지구 개발을 현지도하며 건설 과정 전반에 대한 세밀한 지시와 높은 관심을 보임

※ 5대 관광지구(갈마지구·삼지연군·양덕군·금강산지구·백두산지구)에 대한 김정은의 현지도는 2016년 2회, 2017년 1회에 그쳤으나 2018년과 2019년 각각 8회 이상으로 급증

■ 팬데믹 종료 이후 러시아인 대상 관광이 재개되고, 관광 개발과 홍보의 중심축도 금강산에서 삼지연·원산갈마지구로 이동한 것으로 보임

- 2024년 2월 97명의 러시아인이 블라디보스토크에서 출발해 평양과 마식령스키장을 방문한 것을 시작으로 일반 외래관광 재개

- 수익성보다는 복리 밀착 과시와 통제의 용이성을 고려한 조치로 풀이되며, 복리 신조약 체결 등 양국 관계 심화 흐름과도 맞물려 전개

- 내부적으로는 갈마·삼지연지구 현지도와 현지료해가 빈번히 실시

〈표 1〉 북한 관광 재활성화 시도와 관련 대내외 조치(2021.01~2026.03)

| 연도   | 관광 인프라 건설 관련 주요 일정                                   | 관광 관련 대내외 조치   | 기타 사항  |
|------|--|--|--|
| 2021 | · 김정은 삼지연시 현지도 (11월)                                 | · 8차 당대회 금강산지구총개발계획 발표(1월)<br>· 국가관광사업 규정 채택(10월)  | · 방역 조치에 따른 국경 이동 통제                                     |
| 2022 | · 금강산 해금강호텔 해체와 남측 시설의 본격 철거 개시(3월)                  | · 단동-신의주 화물열차 운행 재개(1월)<br>· 코로나 종식 선언(8월)   |  |
| 2023 | · 원산갈마지구 신설 공사 지속<br>· 삼지연 보수공사 지속<br>· 금강산 시설 철거 지속 | · 위무성 금강산지구 관련 남측 문제제기에 대해 강력 비판(7월)<br>· 관광법 제정(8월)   | · 일부 외교관, 유학생, 기타 인력의 제한적 이동                             |
| 2024 | · 김정은 관광지구 현지도 강화<br>· 금강산 아산가족면회소 해체 개시(12월)        | · 금강산국제특구법·금강산국제관광국 폐지(1월)<br>· 러시아 제1차관광단 평양 도착(2월)<br>· 복리 신조약(6월)<br>· 삼지연 중심 관광 재개 계획 발표(8월)   | · 러시아인 600명 평양·원산·마식령스키장 방문                              |
| 2025 | · 원산갈마리조트 개장(6월)<br>· 삼지연지구 호텔 준공식(12월)              | · 백두산 관광지구 생태환경보호법 제정(1월)<br>· 외국인 대상 나선특구의 부분 개방 시작(2월)<br>· 하산-라진 자동차 다리 건설 착공(4월)<br>· 원산갈마해안관광특별구법 제정(5월)<br>· 평양-모스크바 정기 항공노선 재개(7월)<br>· 갈마리조트 외국인관광객 방문 전면 중단(7월) | · 평양마리톤행사, 유럽·중국·동남아인 200명 참가<br>· 러시아인 9천명 갈마 및 라선지구 방문 |
| 2026 | · 박태성 삼지연지구 건설장 현지료해(4월)                             | · 평양마리톤행사 취소(3월)<br>· 북중 여객열차 항공편 재개(3월)<br>· 러 대사관, 복리 도로교 6월 완공 계획 발표(4월)  |  |

## 2. 원산갈마해안관광지구 개발과 정책 담론

- 갈마지구 건설 과업은 김정은 위원장의 2018년 신년사를 계기로 단순 관광 개발을 넘어 국가 전략사업으로 재위치화
  - 원산시가 관광지구로 지정('14)된 이후 “세계적인 관광도시” 개발 구상('15)이 제시되었으나, 한동안 주목할 만한 진전은 부재
  - 2018년 신년사에서 김정은 위원장이 갈마지구 건설을 핵심 과업으로 천명함으로써 국가적 총동원 사업으로 격상
  - 갈마지구 중심의 관광 전략화는 금강산 중심의 외자 의존형 모델에서 벗어나 자력갱생형 관광 개발 모델로의 전환을 시사

〈표 2〉 원산갈마해안관광지구 관련 김정은 주요 발언과 정책 발표

| 시기           | 주요 일정                         | 김정은 발언 또는 당 내각 발표  |
|--------------|-------------------------------|--|
| '18.01.01    | 신년사                           | 원산갈마해안관광지구건설 과업을 공식화   |
| '18~'19      | 김정은 현지지도 3회 ('18)와 2회('19) 실시 | · 우리 식의 해안도시를 조성하고 인민의 최고 수준의 문명 향유를 위한 당의 결심임을 강조<br>· 본 건설사업을 “제재를 가하는 적대세력과의 대결전”으로 규정            |
| '24.07.16    | 김정은 현지지도                      | 갈마지구 건설 경험에 토대하여 관광업을 장기적 확대발전시킬 것을 강조   |
| '24.09.09    | 창건절 기념 연설                     | 삼지연시를 세계적인 산악지로 전변하고 갈마지구 운영을 위한 대상건설 추진 독려할 것을 강조   |
| '24.12.20    | 성천군 지방공업공장 준공식                | 문화관광자원 개발의 공장운영 자금 확보 기능을 강조   |
| '24.12.29    | 김정은 주요 봉사방 방문                 | · 국가 중요 대외사업과 정치·문화행사를 주최할 만한 수준으로 평가<br>· 금강산지구와의 연결 계획도 예고   |
| '25.01.22~23 | 내각사업보고                        | 평양시 5만 세대 살림집 건설·농촌건설과 함께 갈마지구 건설을 당 건설구상의 3대 중대 과제로 지목  |
| '25.05.29    | 최고인민회의 제14기 제35차 전원회의         | 《조선민주주의인민공화국 원산갈마해안관광특별구법을 채택함에 대하여》가 채택   |
| '25.06.24    | 갈마지구 리조트 준공식                  | · 지역의 진흥을 추동하고 국가의 전반적인 경제장성에 이바지하는 동력이라고 부각<br>· 대규모관광문화지구들을 최단기간 내에 건설하는 중대계획을 9차 당대회에서 확정할 것이라 예고 |
| '25.09.21    | 최고인민회의 제14기 제13차 회의           | 우리 식의 문명과 국가 전진의 3대 상징으로 갈마지구 완공, 삼지연지구 건설, 평양종합병원 준공을 꼽음  |
| '25.11.19    | 강동군병원 준공식                     | 현대적인 의료시설로서 갈마지구 응급치료소 준공 계획을 발표   |

- 팬데믹 이전 현지도에서 김정은 위원장은 ‘적과의 대결전’ 구도를 부각하며 군민 동원과 속도전을 촉구
  - 2018년 현지도에서 ‘적대세력과의 대결전’으로 규정하며 당·군대·인민의 일심단결을 부각<sup>3</sup>
  - 김 위원장은 “우리 식 해안관광도시 건설”과 “인민의 최상 문명 향유”를 위해 2019년 태양절까지 완공을 지시했으나 일정에 차질
    - ※ 김 위원장의 반제 서사는 갈마지구 건설 중·후반부와 완공 이후 사실상 퇴조하였으며, 코로나 봉쇄기 동안 갈마지구 관련 담론은 일시적으로 소강 국면
  
- 2024년 외래관광 재개 이후 지방경제와의 연계 논리가 부상하였고, 갈마지구에 특화된 관광특구법도 제정
  - 재개된 현지도에서 김 위원장은 갈마지구 개발은 국가경제와 지방발전을 추동하며, 지역 관광 자원 개발을 통해 지방경제발전과 인민생활향상의 물질적 토대를 다질 것을 강조<sup>4</sup>
  - 갈마지구 관광특별구법 전문 분석에서 △관리국 권한 집중 △외국인 관광객 통제 근거 △외자 유치 구조 등 제도적 특징이 확인<sup>5</sup>
    - ※ 이보다 선행된 관광법(23)의 제정은 관광산업의 독립적 위상과 국가 전략 산업화를 예고하며 국내관광과 외래관광을 포괄하는 국가관리·통제를 위한 제도적 기반을 마련한 것으로 평가<sup>6</sup>
  
- 갈마지구 리조트 준공식에서 김 위원장은 8차 당대회 핵심 성과로 평가하고,<sup>7</sup> 이후 중국·러시아와의 친선 행사 공간으로 적극 활용
  - 준공식에 주북 러시아 대사 알렉산드르 마체고라가 참석하고, 이후 13명의 러시아 단체관광객이 첫 현지 방문한 것으로 알려짐
    - ※ 개장 시점 러시아 단체관광객들에게 공개된 현지 조감도에는 유럽식 고급 호텔 6곳(향후 17곳으로 확대 예정)과 여관 37개소(3성급 수준)가 조성<sup>8</sup>

3 “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 원산갈마해안관광지구건설장을 현지도하시였다.” 조선중앙통신, 2018년 8월 17일.

4 “경애하는 김정은동지께서 갈마해안관광지구의 완공된 주요봉사망들을 돌아보시였다.” 조선중앙통신, 2024년 12월 31일.

5 DailyNK. “‘원산갈마해안관광특구법’ 전문 입수...외자 유치 꺾으며 통제 강화.” 2025년 10월 17일.

6 나용우. “동향과 분석: 북한 대외 개방의 서막과 성공 가능성: 관광법 채택 이후.” 『KDI 북한경제리뷰』, 6월호 (2025), p. 9.

7 “사회주의문명개화의 새 경관을 펼친 동해기슭의 관광명소 원산갈마해안관광지구 준공식 성대히 진행.” 조선중앙통신, 2025년 6월 26일.

8 RBC(러시아비즈니스컨설팅). “Первые туристы из России описали отдых на курорте в Северной Корее(번역: 러시아에서 온 최초의 관광객들은 북한의 리조트에서의 휴가를 설명...)” 2025년 7월 19일. <https://www.rbc.ru/po>

- 국가 중요 대외사업과 정치·문화행사 개최도 주요 기능으로 언급되었고, 실제로 중국·러시아 대 사관 주재 친선 행사가 여러 차례 개최
- 최근 나타난 보건 현대화 구상 및 북러협력과의 연계성은 갈마지구 개발 구상의 차별화된 특징
  - 김정은 위원장이 참석한 강동군병원 준공식(25.11)에서 보건 현대화 구상에 따라 갈마지구 내 응급치료소 건설 계획 예고
  - 지난 4월 갈마지구 내 북러 친선병원 착공식이 개최되었으며, △북러관계 발전 △지역 인민 복지 △외국인 의료고객 유치에 언급
    - ※ 착공식에서 김두원 보건상은 "조로친선병원건설이 완공되면 지역인민들은 물론 세계일류급의 관광명소를 찾는 손님들에게도 아름다운 생활의 활력을 더해주게 될 것"이라고 언급<sup>9</sup>

### 3. 삼지연산악관광지구 개발과 정책 담론

- 삼지연시 내 관광업 활성화 시도는 제재 강화기 이후 본격화
  - 백두산지구 관문인 삼지연시는 김정은 집권 초기부터 대규모 건설사업이 추진
    - ※ 삼지연시 건설사업은 2013년 이후 총 3단계에 걸쳐 대규모 도시·관광 인프라 정비사업으로 추진
  - 2단계 건설사업(2017~19) 기간 동안 호텔·문화시설이 확충되고, 엔데믹 이후에는 '국제산악관광지'로의 전환 구상이 부상

〈표 3〉 삼지연관광지구 관련 김정은 현지지도 및 당·내각인사 행보(2021.01~2026.04) \*보도날짜 기준

| 시기           | 주요 일정     | 김정은 발언 또는 당·내각 발표   |
|--------------|-----------|---|
| '21.11.15    | 김정은 현지지도  | 산간문화도시의 표준으로 언급   |
| '24.07.11~12 | 김정은 현지지도  | · 지난 4년 동안 삼지연시건설사업이 의도대로 추진되었다고 평가<br>· 관광지구화를 위한 과업과 방도가 제시<br>· 포태지구의 대규모스키휴양지건설사업 2년내 추진 문제 토의<br>· 복합형산악관광지구 및 사계절산악관광지구로 개발하고 국제관광도 활성화 해나갈 당의 구상을 피력 |
| '25.04.03    | 조선중앙통신 보도 | 삼지연시건설사업과는 별개로, 관광업을 통하여 지방발전의 추동력을 확보하기 위해 삼지연관광지구건설사업이 추진 중임을 언급  |

litics/19/07/2025/6879378f9a794775b45e5d28?from=from\_main\_3 (접근일: 2026년 5월 19일).

9 "조로친선병원건설 착공식 진행." 『노동신문』, 2026년 4월 23일.

| 시기         | 주요 일정         | 김정은 발언 또는 당 내각 발표  |
|------------|---------------|--|
| '25.05.07  | 모범지방공업시 칭호 수여 | “당의 지방발전정책을 높이 받들고 지방공업공장들의 생산공정을 더욱 완벽하고 지방원료를 최대한 동원리용하여 생산을 정상화함으로써 지방경제발전과 인민생활향상에 적극 이바지” |
| '25.06.02* | 박태성 현지료해      | 삼지연시건설에 필요한 설비·자재를 책임적으로 보장하며 마감공사를 질적으로 다그칠데 대한 문제 등을 언급                                      |
| '25.08.12* | 박태성 현지료해      | 삼지연관광지구건설장 방문  |
| '25.09.21* | 박태성 현지료해      | “문화관광지” 언급, 건설용자재 최우선적 보장을 강조  |
| '25.11.04* | 박태성 현지료해      | 삼지연관광지구건설장 방문  |
| '25.12.20  | 호텔 준공식        | · 김정은 위원장 이갈호텔, 밀영호텔 준공식에 참석<br>· 나라의 관광문화를 대표할 수 있는 혁신적인 “문명도시”로 언급                           |
| '26.03.23  | 최고인민회의 시정연설   | 대표적인 “문화지구”로 삼지연지구를 언급   |
| '26.04.12* | 박태성 현지료해      | “삼지연산악관광지구”건설장 방문  |

- 삼지연시가 ‘산악관광지구’로 지정된 시점은 '24 현지도도 이후로 추정되며, 이 과정에서 △문명도시 △지방발전 연계 등의 요소가 부각
  - 김 위원장의 관광지구화 과업('24.07) 제시 이후, 기존 건설사업과는 구별되는 ‘삼지연산악관광지구 건설사업’이 추진된 것으로 추정
  - 화성지구 개발 과정에서도 부각된 ‘문명도시’ 내러티브가 삼지연시사례에서도 확인되며,<sup>10</sup> 이는 현대적인 국가 이미지를 강조하는 의도로 추정
    - ※ 작년 ‘모범지방공업시’ 칭호가 부여됨에 따라, 삼지연이 관광과 지방발전이 결합된 복합 전략사업의 거점으로 격상되었을 가능성
  - 현지도도와 현지료해에서 지역 관광자원의 개발을 통해 문화적 수요를 충족하고 자체 경제발전 공간을 확대할 것을 강조
- 내각총리 박태성의 삼지연지구 현지료해는 관광·지방발전 사업에 대한 내각 차원의 집행 책임과 정책 우선 순위가 강화되고 있음을 시사
  - 박태성은 건설·도시관리·경공업 분야의 전문성을 가지며 ‘지방발전 20×10 정책’의 기획과 추진에서 중추적 역할을 수행
  - 다른 경제 현장에 비해 작년 5월 이후 현지료해가 확대된 것은 최고지도자의 역점 사업에 대한 내각의 실행력 강화로 해석 가능
    - ※ 최근 현지료해에서 건설용 자재 보장, 운영 준비, 전력·석탄생산정상화 설비, 건설자·종업원의 생활 개선 문제 등이 주로 언급

10 “삼지연관광지구에 새로 일떠선 호텔들이 준공하였다.” 조선중앙통신, 2025년 12월 23일.

### III 제9기 외래관광전략의 특징과 전망

#### 1. 관광 활성화 신구상의 특징

- 9차 당대회 전후로 재등장한 관광 활성화 전략은 △정상·문명국가 이미지 제고 △경제적 성과 확대 △지방 발전 연계 중심으로 재편
  - 이번 당대회에서 제시된 국익수호 기조하 외래관광은 정상국가·문명국가 이미지 부각의 보조 수단으로 설정된 것으로 보임
  - 또한 관광지구 건설·관광자원 개발을 통해 대외경제활동을 적극 추동하겠다고 천명한 것은 경제적 성과를 중시하는 기조를 반영<sup>11</sup>
  - 《지방발전 20×10 정책》 공식화(24.01) 이후 김정은의 현지지도에서 지방발전 자원 확보를 위한 관광자원 활용 구상이 부각<sup>12</sup>
- 향후 9기(26~'30) 동안 북한 당국은 대외관계 확장과 국경 개방에 따라 외래관광 활성화를 단계적으로 추진할 것으로 예상
  - 김정은 위원장은 관광 활성화 구상의 '단계 접근'을 상징한 것으로 보이며, 실제 갈마지구 개장을 그 첫 단계로 언급<sup>13</sup>
  - 현 단계에서는 러시아인 관광객을 중심으로 외래관광을 재개하고 점진적 확대를 추진할 것으로 예상
    - ※ 2025년 2월 나선경제특구 방문 허용과 4월 평양국제마라톤 개최를 통해 북한은 국제관광 확대 가능성을 시험적으로 탐색하는 모습이 나타남

#### 2. 주요 변수와 단계별 시나리오

- 북한 외래관광 활성화의 주요 대외 변수를 다음과 같이 식별
  - 우선 미중관계 증동 및 러시아·우크라이나 전쟁의 향방을 포함한 국제 정세는 북한의 관광 발전 경로에 일정 부분 영향을 미칠 것

11 “조선로동당 제9차대회가 제시한 국가경제발전 5개년계획을 철저히 수행할데 대하여.” 조선중앙통신, 2026년 3월 24일.

12 최은주. “북한 관광정책의 거버넌스 구조의 변화: 중앙-지방 관계 및 주요 개발 사례 분석.” 『KDI 북한경제리뷰』, 6월호 (2025), pp. 28-39.

13 “사회주의문명개화의 새 경관을 펼친 동해기슭의 관광명소.” 조선중앙통신, 2025년 6월 26일.

- 이 가운데 북러·북중관계의 변동성, 즉 국가 간 교류 확대와 연결 인프라 확장이 보다 직접적인 변수로 작용할 것
  - 또한 북미대화 재개 가능성과 맞물려 북한 관광에 대한 국제사회의 관심이 확대될 경우, 관광객 유치에도 추가적인 동력이 실릴 가능성
- 이외에도 △외국인 통제 부담 △사건·사고 대응의 매뉴얼화 수준 △한국 내 대규모 스포츠·문화행사 개최 여부 등도 주요 변수
    - 과거의 입국 제한 및 반복적 관광 중단은 외국인 통제 부담이 향후에도 국경개방의 속도와 범위를 좌우할 가능성을 시사
    - 감염병 확산, 고질적인 전력 부족, 외국인 관련 사건·사고 대응 체계 구축 측면에서도 구조적 한계를 노정할 수 있음
    - 한국 내 올림픽·엑스포 등 대규모 국제행사 개최는 북한의 관광 활성화 명분을 강화하거나 견제성 행보를 유도하는 또 다른 요인일 것
      - ※ 김 위원장과 외교·관광 당국이 더 이상 국제제재와 남북관계를 관광지구 개발·확장의 정당성 또는 제약 요인으로 언급하지 않는 점은 과거와 구별되는 특징
- 러시아인 관광 재개를 시작으로 중국 → 기타 친선국 → 제3국 순으로 관광객 유치 범위를 확대할 가능성
    - 국가 간 협의를 통해 관광업 운영 조건과 수익 구조를 조율하기에, 국가별로 개방 범위와 속도, 관련 협력 분야를 선별 조정할 것
    - 필요시 중단·재개 조치를 병행하는 유연한 개방 방식이 적용될 것
- 초기 단계(시범 개방)는 러시아인 관광사업을 통해 외래관광 활성화의 계기를 마련하고, 이를 북러협력 심화와 경제적 실익 제고로 연계
    - 북러 협력 확대의 일환으로 러시아 관광사업 규모가 확대되고, 관광지구를 거점으로 보건·교육 협력과 인적교류 사업도 추진 가능
      - ※ 러시아인 관광의 주요 루트는 블라디보스토크-평양-마식령 스키장, 평양-원산갈마지구, 하산-라선경제특구 등이며, 지난해 약 9천 명의 러시아인이 이러한 경로를 통해 북한을 방문한 것으로 파악<sup>14</sup>

14 NK News. "Record number of Russians visited North Korea in 2025, official data shows." 2026년 2월 9일. <https://www.nknews.org/2026/02/record-number-of-russians-visited-north-korea-in-2025-official-data-shows/> (접근일: 2026년 5월 19일).

- 하산-라진 자동차 다리 개통과 원산 직항-페리 노선 개설은 관광 확대의 분수령이 될 수 있고, 관광협력의 실질적 확장에 기여할 것
- 중기 단계(확장)는 중국인 관광이 대규모로 재개·확대되는 국면을 상정하며, 과거 운영상의 한계를 보완하고 관광 수익 확대에 주력할 것
  - 팬데믹 이전 중국인 관광은 국경관광 중심으로 숙박·고급 소비 비중이 낮고 결제 방식·서비스료 산정 관련 복종 간 주도권 문제 제기<sup>15</sup>
  - 이에 향후에는 관광객의 체류 기간과 소비 규모 확대를 유도해 경제적 이득과 국가 환수율을 제고하려는 시도가 병행될 것
  - 아울러 관광 동선을 국경에서 내륙(평양·갈마·삼지연)으로 유도하거나 평양-원산-삼지연을 연결하는 관광 벨트를 구축할 가능성
    - ※ 다만 최근까지 이어진 중국인 관광 전면 재개 지연은 북중관계 문제이기보다, 대규모 관광객 수용을 위한 당국의 준비 지연이 더 클 것으로 해석<sup>16</sup>
- 후기 단계(다변화)에서는 기타 친선국과 일부 서방국가에 대한 선별적 개방과 다자기구와의 협력도 제한적으로 추진 가능
  - 베트남·라오스·쿠바·벨라루스·캄보디아·몽골과의 관광 당국 간 MOU 체결은 국제협력 확대의 계기로 활용 가능
    - ※ 지난 3월 북한-벨라루스 간 친선조약 체결된 이후 북한 내 벨라루스 대사관 설치와 함께 무비자 입국 등 인적 교류 확대 방안이 논의<sup>17</sup>
  - 관광객 유입 규모와 수익성은 다소 제한적이겠으나, 외자 유치와 제3국·다자기구 협력 가능성을 타진하는 수단으로 활용될 수 있음

15 김한규. “중국인 북한관광의 흐름과 변화.” 『KDI 북한경제리뷰』, 7월호 (2019), p. 42~44.

16 이상근. “중러 대상 북한 외래 관광에 대한 평가와 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』 6월호 (2025), p. 44.

17 BELTA News Agency, “Lukashenko orders to open Belarus’ embassy in DPRK, accelerate talks on visa waiver.” (2026년 3월 27일), <https://eng.belta.by/politics/view/lukashenko-orders-to-open-belarus-embassy-in-dprk-accelerate-talks-on-visa-waiver-178405-2026/> (접근일: 2026년 5월 19일).

### 3. 외화유입·지방발전 차원의 기대효과

- 중·러 관광객의 연간 총소비 규모는 약 1.4~3.4억 달러 수준일 것
  - 러시아인 관광객은 1~3만 명 확대가 현실적이며 1인당 소비가 700~1,200 달러일 때 관광객 총 소비 연간 약 0.1~0.4억 달러 전망
    - ※ 인프라 유지·운영 비용을 제외한 순수익 규모는 별도로 판단할 필요; 환전·외화상점·국영호텔·관광중국·무역회사 등을 통한 국가 환수율은 50~80% 수준으로 추정되며 내륙관광 활성화 시 환수율은 상승
  - 중국 관광객 규모와 내륙관광 수요 증대 시, 연간 30~50만 명까지 확대 가능하고 총지출 규모는 연간 약 1.35~3.0억 달러 예상
    - ※ 국경·내륙관광 비중이 5:5이고 평균 소비는 1인당 450~600달러일 경우를 상정
  
- 북한 관광 총수입을 기준으로 국제 사례의 지방 유입 비율과 승수를 적용한 북한 지방경제 진작 효과는 약 0.5~2.6억 달러 수준으로 추정
  - 투르크메니스탄, 개혁 초기 중국, 도이머이 초기 베트남의 관광 승수는 약 1.1~1.5 수준이며, 지방 유입 비율은 약 30~50% 범위<sup>18</sup>
  - 국가 통제·도시형 관광 모델은 일반 지역 관광보다 승수효과가 낮은 편이어서 지방경제 진작 효과는 전국적 차원에서는 제한적
  - 다만 관광지 주변 서비스업 형성, 지역 생산 유인, 접근성 개선 등을 통해 일부 지역에서 일정 수준의 진작 효과가 발생 가능

18 Yang and Fik, "Explaining regional economic multipliers of tourism: does cross-regional heterogeneity exist?" *Asia Pacific Journal of Tourism Research* (2017).

## IV 제약 요인과 시사점

- 제9기 들어 재등장한 외래관광 활성화 구상은 대규모 관광지구 완공과 대외활동 확대 기조가 맞물리며 정책 현실성이 이전보다 제고
  - 3대 전략축으로 대외관계·경제·지방발전 연계가 부상하고, 이는 외래관광의 '복합 전략산업화' 경향을 시사
  - 갈마·삼지연지구가 핵심 거점화되고, 내륙관광 활성화는 당국의 통제력과 수익 환수율 제고를 위한 전략으로 추정
- 친선국과의 대외교류 개선 및 확대에 따라 외래관광 부문과의 연계 시도도 강화될 것으로 예상
  - 외래관광 활성화 구상에서 북러협력은 새로운 협력 경로일 것이며, 특히 교육·보건·문화협력과 관광을 연계하는 접근이 시도될 전망
  - 북중관계는 관광 수요와 경제적 파급효과 측면에서 가장 높은 잠재력을 보유하고 있어, 향후 개방 수준과 범위에 관심이 집중될 것
- 제약 요인은 대외관계 변동성·제재 리스크보다, △대규모 관광객 수용 역량 △사건·사고 대응 체계 △체제 이미지 관리 문제로 판단됨
  - 박왕자 피격 사건('08), 오토 워비어 사건('17), 중국인 관광객 32명 사망사고('18) 사례에서 외국인 대상 안전관리의 취약성 노출
  - 향후 외국인 관련 사건·사고 발생 시 안전관리 및 사후 대응 문제는 대외 이미지 훼손으로 이어질 수 있음
  - 체제 도전적 콘텐츠 확산 시 북한 당국의 빈번한 사업 중단 가능성이 제기되며, 이는 외래관광 활성화의 주요 장애 요인일 것
    - ※ 미화 결제 시스템 구축, 서비스 역량 부족, 전력·물류·공급 및 접근성 제약 등은 기존에도 제기된 문제이나, 단계적 투자와 운영 개선, 국제협력 등을 통해 일부 해소가 가능한 과제로 판단됨
- 남북협력의 상징이던 금강산지구는 북한 관광 신구상에서 후순위화되었으나, 동해안 관광벨트 구축 차원에서 재부상할 가능성도 내포
  - 금강산지구는 남북관계 경색과 시설 철거 문제 등으로 인해 최근 북한 관광 담론에서 전략적 비중이 약화

- 갈마지구의 완공과 동해안 관광 인프라 확장은 금강산 일대를 포함한 광역 관광축 개발 가능성을 높이고 있다는 점에 주목할 필요
  - 향후 대외관계 개선 또는 제한적 남북 교류 재개 시, 금강산지구는 갈마지구와 연계된 동해안 관광벨트의 일부로 재활용될 가능성
- 이에 한국은 러시아·중국·국제기구를 매개로 한 삼각·다자협력 방식을 통해 ‘우회적 형태의 협력 접점’을 모색할 필요
    - 북한의 자체적으로 해결하기 어려운 관광 역량강화, 관광안전 교육, 관광 인프라 개선 등은 외부 협력을 통한 단계적 보완이 불가피
    - 또한 북한은 최근 러시아와 관광·보건 협력을 연계하고 원산갈마지구 내 북러 친선병원 건설 등을 추진하는 등 관광 기반 확충과 연계한 협력 모델도 시도 중
    - 북한의 관심도가 비교적 높은 SDG(지속가능발전목표)와 연계해서 유엔관광기구의 ‘관광 역량강화 프로그램’ 지원도 검토 가능하나, 사업 유형에 따라 대북제재와의 정합성 검토가 병행될 필요
      - ※ 관광 역량강화뿐 아니라 교육, 통계 구축, 안전 매뉴얼, 제도 컨설팅 등은 물자 반입·대규모 투자와 달리 제재 저촉 가능성이 상대적으로 낮은 영역
- 관광 분야에서는 일방적 대북지원이나 수익성 중심 경험보다, 정상국가 간 협력 원칙에 기반한 개발협력 방식이 보다 적절할 것으로 판단
    - 북한의 ‘국가 대 국가’ 인식과 적대적 2국가론 제도화 흐름을 고려할 때, 관광·보건·인프라 분야에서는 국가 간 개발협력 방식의 수용 가능성이 상대적으로 높을 것
      - ※ 협력 분야로는 관광 역량강화, 보건·의료 인프라, 문화·생태 관광, IT·AI 기반 관광 운영체계 구축 등 정치적 부담이 낮은 기능 협력이 우선 검토될 수 있음
    - 금강산지구·개성공단 관련 협력에 있어 기존 남북 양자협력 구도를 탈피하고, 개발협력 요소를 결합한 국제·지역 협력 플랫폼으로 재구성할 필요

## 참고문헌

- 김한규. “중국어인 북한관광의 흐름과 변화.” 『KDI 북한경제리뷰』, 7월호 (2019), pp. 29-47.
- 나용우. “동향과 분석: 북한 대외 개방의 서막과 성공 가능성: 관광법 채택 이후.” 『KDI 북한경제리뷰』, 6월호 (2025), pp. 3-14.
- 이상근. “중러 대상 북한 외래 관광에 대한 평가와 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』 6월호 (2025), pp. 40-51.
- 최은주. “북한 관광정책의 거버넌스 구조의 변화: 중앙-지방 관계 및 주요 개발 사례 분석.” 『KDI 북한경제리뷰』, 6월호 (2025), pp. 28-39.
- 38 North. “The Pandemic and North Korea’s Tourism Industry: Another Shock for the Regime.” (2021).
- BELTA News Agency, “Lukashenko orders to open Belarus’ embassy in DPRK, accelerate talks on visa waiver.” 2026년 3월 27일.
- DailyNK. “‘원산갈마해안관광특구법’ 전문 입수...외자 유치 꺾이며 통제 강화.” 2025년 10월 17일.
- NK News. “Record number of Russians visited North Korea in 2025, official data shows.” 2026년 2월 9일.
- RBC(러시아비즈니스컨설팅). “Первые туристы из России описали отдых на курорте в Северной Корее(번역: 러시아에서 온 최초의 관광객들은 북한의 리조트에서의 휴가를 설명...)” 2025년 7월 19일.
- Yang and Fik, “Explaining regional economic multipliers of tourism: does cross-regional heterogeneity exist?” Asia Pacific Journal of Tourism Research, (2017).
- “경애하는 김정은동지께서 갈마해안관광지구의 완공된 주요봉사망들을 돌아보시였다.” 조선중앙통신, 2024년 12월 31일.
- “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 원산갈마해안관광지구건설장을 현지지도하시였다.” 조선중앙통신, 2018년 8월 17일.
- “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 평안남도 양덕군안의 온천지구를 현지지도하시였다.” 조선중앙통신, 2018년 8월 17일.

“사회주의문명개화의 새 경관을 펼친 동해기슭의 관광명소 원산갈마해안관광지구 준공식 성대히 진행.” 조선중앙통신, 2025년 6월 26일.

“사회주의문명개화의 새 경관을 펼친 동해기슭의 관광명소.” 조선중앙통신, 2025년 6월 26일.

“삼지연관광지구에 새로 일떠선 호텔들이 준공하였다.” 조선중앙통신, 2025년 12월 23일.

“조로친선병원건설 착공식 진행.” 『노동신문』, 2026년 4월 23일.

“조선로동당 제9차대회가 제시한 국가경제발전 5개년계획을 철저히 수행할데 대하여.” 조선중앙통신, 2026년 3월 24일.

## Abstract

# The Evolution of Kim Jong Un's Tourism Strategy: Reconfiguration of Strategic Axes and Prospects for Inbound Tourism

Jisun Yi

(Institute for National Security Strategy)

This study examines North Korea's evolving tourism strategy under Kim Jong Un by analyzing tourism policies over the past five years and the development of the Wonsan-Kalma Coastal Tourist Area and Samjiyon Mountain Tourist Area. Around the Ninth Party Congress, North Korea's tourism strategy shifted toward three pillars: improving its "civilized state" image, expanding economic gains, and linking tourism with local development. Tourism increasingly functions as a "complex strategic industry" combining diplomacy, economic objectives, and regional development. Future expansion is likely to proceed in a phased and selective manner—from Russia to China, friendly states, and eventually third countries. Under an optimistic scenario, annual tourism spending by Russian and Chinese visitors could reach US\$140-340 million. Structural constraints, however, including centralized control, infrastructure limitations, and image-management concerns, are likely to limit broader economic spillover effects.

Keywords: North Korea tourism; Wonsan-Kalma Coastal Tourist Area; Samjiyon Mountain Tourist Area; regional development policy; civilized state

본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며,  
국가안보전략연구원의 공식입장이 아닙니다.

# INSS

## 전략보고

June 2026  
**No. 391**