



크루즈 산업 협력을 통한 동북아시아 다자협력 방안 연구

이 정 균
김 범 환
장하이쉬

대외경제정책연구원은 세계경제환경의 변화에 따른 외부적 도전을 슬기롭게 극복하고 우리 경제의 국제적 역할과 위상을 정립하기 위해 1989년 정부 출연연구기관으로 발족하였습니다.

본 연구원은 국제거시금융, 무역통상안보, 세계지역연구, 국제개발연구 등과 관련된 문제를 조사·분석하고 정책수단을 개발하는 연구활동을 수행함으로써 국가의 대외경제정책 수립에 이바지하고 있습니다.

연구결과는 [연구보고서], [연구자료], [Working Paper] 등 각종 국·영문보고서, 웹진 [오늘의 세계경제], World Economy Brief, 학술지 *East Asian Economic Review (ESCI)*, 한국연구재단 등재지) 등의 형태로 발간되고 있으며, 원문을 본 연구원 홈페이지(www.kiep.go.kr)에 공개하고 있습니다.

對外經濟政策研究院

KOREA INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMIC POLICY

30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
T. 044-414-1114 F. 044-414-1001
www.kiep.go.kr

크루즈 산업 협력을 통한 동북아시아 다자협력 방안 연구

이정균 · 김범환 · 장하이쉬

연구자료 25-14

크루즈 산업 협력을 통한 동북아시아 다자협력 방안 연구

인 쇄 2026년 2월 20일
발 행 2026년 2월 27일
발행인 이시욱
발행처 대외경제정책연구원
주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
전 화 044) 414-1179
팩 스 044) 414-1144
인쇄처 크리커뮤니케이션

©2026 대외경제정책연구원

정가 7,000원
ISBN 978-89-322-2532-6 94320
978-89-322-2064-2(세트)

대외경제정책연구원은 'ESG 경영' 방침에 따라
친환경 용지를 사용합니다.



국문요약

동북아시아는 세계 경제의 핵심축으로 기능하고 있음에도 불구하고, 역내 국가 간 정치적·안보적 갈등으로 인해 경제협력이 제한되는 구조적 딜레마에 직면해 있다. 본 연구는 이러한 경직된 환경을 타개하기 위한 전략적 대안으로 ‘크루즈 산업’에 주목하였다. 크루즈 산업은 관광산업의 특성상 정치적 부담이 상대적으로 적으면서도 항만 인프라 개발, 지역 교통망 확충, 서비스 산업 고도화 등 전후방 연관 산업에 미치는 경제적 파급효과가 크기 때문에 국가 간 경제 협력을 강화하는 매개로 기능할 수 있다.

본 연구의 주된 목적은 크루즈 산업을 활용한 동북아 다자협력 모델을 구축하고 그 실효성을 검토하는 것이다. 이를 위해 글로벌 및 동북아 크루즈 시장의 동향과 정책 환경을 분석하고, 북한의 관광 전략 및 관련 사례에 대한 검토를 병행하였다. 아울러 기존 운항 노선과 지역 협의체가 지닌 한계를 분석하여 개선 방안을 도출하였다. 궁극적으로는 한국을 동북아 크루즈 네트워크의 핵심 거점이자 중재자로 설정함으로써, 북한을 다자협력 체계로 유인하고 역내 크루즈 산업의 고도화를 달성하기 위한 단계별 정책 로드맵을 제안하였다.

기존 연구들이 시장 분석이나 국가별 정책 비교, 남북 관광 등 개별 주제에 분절적으로 접근했던 것과 달리, 본 연구는 이를 통합하여 ‘글로벌-동북아-북한-다자협력’으로 이어지는 포괄적인 협력 체계를 분석하였다. 특히 대북 제재 등 현실적 제약 요인을 고려하여 북한 기항지 연계를 위한 단계별 시나리오를 구체화하고, 이를 뒷받침할 다자간 거버넌스로서의 실무그룹 구성을 제안하였다. 이는 점에서 기존 연구와 차별화된 정책적 함의를 갖는다.

본 연구의 장별 주요 내용은 다음과 같다. 제2장에서는 크루즈 산업 동향과

동북아 주요국의 정책 대응을 분석하였다. 글로벌 크루즈 시장은 2024년 3,460만 명의 관광객을 기록하며 팬데믹 이전 수준을 넘어섰으나, 동북아 각국은 이에 대응하여 상이한 정책 기조를 보이고 있다. 한국은 과거 양적 성장 중심에서 벗어나 '질적 전환'을 목표로 '제2차 크루즈 산업 육성 기본계획(2023-2027)'을 추진 중이다. '일상 속의 크루즈'를 비전으로 하여 국내 수요 기반 확대, 국적 선사 출범 지원, 항공-해상을 연계한 'Fly & Cruise' 모델 확대를 통해 산업 회복과 체질 개선에 주력하고 있다.

일본은 2025년 방일 크루즈 관광객 250만 명 회복을 목표로 항만 수용성을 대폭 강화하고, 인프라 정비와 CIQ(세관·출입국·검역) 절차의 표준화를 도모하고 있다. 중국은 '크루즈 제조 강국'으로의 전환을 목표로 자체 대형 크루즈 선 건조에 성공하였으며, 외국인 관광단 대상 15일 무비자 입국 정책을 전면 시행하는 등 공격적인 시장 확대 전략을 펼치고 있다. 러시아는 서방 제재에 대응하여 '크루즈 관광 발전 전략'을 수립하고, 내수시장 및 우호국 중심의 산업 재편을 시도하고 있다. 낡은 인프라를 현대화하고 극동 및 흑해 연안의 신규 항로를 개발하는 데 정책 역량을 집중하고 있다.

한편 GTI(광역두만강개발계획)와 ACC(아시아크루즈협력체) 등 기존 협의체는 역내 주요 이해당사국을 모두 아우르지 못하는 구조적 불완전성과 법적 강제력 미비로 인해 실질적인 정책 공조를 이끌어내는 데 난항을 겪고 있다. 따라서 이를 보완할 수 있는 새로운 전담 기구의 창설이 요구된다.

제3장에서는 북한의 관광 발전 전략과 크루즈 관광 사례를 검토하였다. 북한은 김정은 체제하에서 관광업을 외화 확보 및 체제 선전의 수단으로 활용하는

‘관리된 개방’ 기조를 유지하고 있다. 최근 제정된 「관광법」(2023)과 「원산갈마해안관광특별구법」(2025)은 이러한 전략을 제도적으로 뒷받침하고 있다. 과거 금강산 크루즈(1998~2004)와 나진-금강산 시범 운항 사례 분석 결과, 풍부한 관광 자원과 특구 제도는 긍정적 요인이자, 인프라(항만 수심, 터미널) 미비, 불리한 수익 구조, 안전 보장 문제 등의 취약점이 여전히 상존하고 있다. 따라서 향후 협력은 이러한 구조적 제약을 보완하는 방향으로 설계되어야 함을 시사한다.

제4장에서는 동북아 다자협력 확대 방안을 구체화하였다. 핵심은 기존의 양자 간 단순 왕복을 넘어서 4~5개국 이 연결되는 ‘다핵형 루프(Loop) 노선’ 구축하는 것이다. 서해권에서는 인천-남포-중국(다롄/단둥)을 잇는 단거리 순환 모델을, 동해권에서는 속초/부산-북한(원산/나진)-러시아(블라디보스토크)-일본(사카이미나토)을 연결하는 북방 물류·관광 복합 노선을 제안하였다. 이때 대북 제재와 북한 항만의 낮은 수심(8~11m)을 고려하여 중소형 크루즈 운용과 항공-해상을 연계한 ‘Fly & Cruise’ 모델의 적용이 필수적이다. 또한 북한의 참여 유인을 제공하기 위해 입항 시 선박 또는 승객 단위로 ‘영내 체류비(Port Stay Fee)’를 부과하여, 제재를 위반하지 않는 범위 내에서 간접적 외화 수익을 보장하는 방안을 대안으로 제시하였다. 이를 실행하기 위한 거버넌스로 GTI 관광위원회 산하에 한·중·러·몽골 등 회원국과 일본, 북한이 참여하는 ‘동북아 크루즈 협력 실무그룹’ 신설을 제안하였다.

동북아 크루즈 협력은 제재 환경과 인프라 격차를 고려하여 단계적으로 추진되어야 한다. 단기에는 협력의 초석을 마련하는 시기로, ‘동북아 크루즈 협력

실무그룹'을 가동하여 항만·운항 정보를 공유하고 CIQ(세관·출입국·검역) 절차 표준화 논의를 착수하여 협력의 기초를 다진다. 중기에는 협력의 확장이 이루어지는 시기로 안전성 및 제재 준수 여부가 검증된 경우에 한해 북한 기항지의 조건부 연계를 추진한다. 장기에는 크루즈 네트워크가 완성되는 단계로 제재 완화 및 관계 정상화를 전제로 동북아 5개국(한·북·중·일·러)을 연결하는 다핵형 해양관광벨트를 완성하고, 각국 항만의 기능을 분화하여 네트워크 효율성을 극대화한다. 한국은 이러한 과정에서 지정학적 이점을 활용해 동북아 크루즈 네트워크의 물리적 거점이자, 북한을 다자협력의 장으로 견인하는 중재자로서 주도적인 역할을 수행해야 할 것이다.

본 연구는 지정학적 긴장이 지속되는 동북아시아 환경 속에서 정치적 민감도가 낮고 경제적 파급효과가 큰 크루즈 산업을 매개로 한 실질적인 다자협력 모델을 설계하고, 한국의 중재자적 역할을 통해 북한을 역내 경제협력의 틀로 포섭할 수 있는 정책적 경로를 제시하였다는 점에서 의의를 갖는다. 그러나 본 연구에서 도출한 단계별 협력 시나리오는 각국의 협력 의지와 대북 제재의 완화 및 남북관계 개선이라는 유동적인 대외 변수에 의존하고 있어, 실제 정책 집행 시점과 속도를 확정하는 데에는 현실적인 한계가 따른다. 따라서 향후 연구에서는 급변하는 동북아 정세 변화 시나리오를 반영하고, 노선별 경제적 타당성 분석이 수반되어야 하며, 제안된 다자간 협의체의 안정적 운영을 담보할 수 있는 법·제도적 세부 설계 및 자원 조달 방안에 관한 구체적인 후속 연구가 추진되어야 할 것이다.



국문요약 3

제1장 서론 13

 1. 연구 배경 및 필요성 13

 2. 연구의 목적과 구성 15

 3. 선행 연구와의 차별성 17

제2장 크루즈 산업 동향과 국제협력 현황 21

 1. 크루즈 산업 현황과 성장 잠재력 21

 2. 동북아 국가의 주요 정책 및 현황 24

 가. 한국 24

 나. 중국 30

 다. 일본 34

 라. 러시아 40

 3. 아시아 및 유럽의 크루즈 협의체 현황 및 한계 45

 가. 아시아 협의체 45

 나. 유럽 협의체 52

제3장 북한의 크루즈 관광 사례 분석 57

 1. 북한의 관광 발전 전략 57

 가. 북한의 관광 발전 전략 57

 나. 북한의 관광특구 63

 2. 북한의 크루즈 관광 사례 분석 73

 가. 금강산 크루즈 관광 73

나. 나진-금강산 크루즈 관광	79
3. 북한 크루즈 관광의 SWOT 분석	83
가. 강점(Strengths)	83
나. 약점(Weaknesses)	84
다. 기회(Opportunities)	85
라. 위협(Threats)	86
제4장 동북아 크루즈 다자협력 확대 방안	88
1. 동북아 크루즈 운영 현황	88
가. 양자 크루즈	88
나. 다자 크루즈	97
2. 동북아 크루즈 산업 SWOT 분석	104
가. 현실 가능성과 제약 요인	104
나. 동북아 지역의 크루즈 산업 여건(SWOT) 분석	108
3. 한국-동북아 국가 간 크루즈 노선의 북한 기항지 연계 방안	110
가. 설계 원칙과 전제	110
나. 한반도 크루즈: 남북한 연계	111
다. 동북아 크루즈: 동북아 다자 노선과 북한 기항지 연계	117
4. 동북아 크루즈 협의체 신설	122
가. 신설 협의체 구성 및 운영 방식	122
나. 주요 역할 및 기대효과	124
제5장 결론 및 제언	128
1. 연구 요약	128

2. 제언	130
가. 단계별 추진 전략	130
나. 구조적 기반 구축 전략	135
참고문헌	138
Executive Summary	144



표 차례

표 1-1.	주요 선행연구	19
표 2-1.	한국 주요 5개 크루즈항 관광객 및 기항 수	26
표 2-2.	한국 주요 5개 크루즈 항만 인프라 비교표	27
표 2-3.	‘1, 2차 크루즈 산업 육성 기본계획’ 주요 내용	30
표 2-4.	일본 주요 6개 크루즈 항만 인프라 비교표	37
표 2-5.	일본 크루즈선 개요	38
표 2-6.	‘제4차 관광입국추진 기본계획’ 주요 내용	39
표 2-7.	‘크루즈 여행객 수용 기능 고도화에 관한 가이드라인’ 주요 내용	39
표 2-8.	러시아 크루즈 정책 요약	44
표 2-9.	아시아 크루즈 협의회 현황 및 한계점	51
표 2-10.	유럽 크루즈 협의회 현황 및 한계점	56
표 3-1.	금강산 크루즈 관광 투입 선박 제원	75
표 3-2.	금강산 해상, 육로 관광객 수 및 연도별 주요 추진 경과	78
표 3-3.	북한 크루즈 관광의 SWOT 분석	87
표 4-1.	양자 간 크루즈 운영 항차 및 여객량: 연도별, 노선별 (한국입항기준)	93
표 4-2.	양자 간 크루즈 운영 항차 및 여객량: 항만별(한국입항기준)	95
표 4-3.	다자 간 크루즈 운영 항차 및 여객량: 연도별, 노선별 (한국입항기준)	100
표 4-4.	다자 간 크루즈 운영 항차 및 여객량: 항만별(한국입항기준)	103
표 4-5.	동북아시아 크루즈 산업 여건 SWOT 분석	109
표 4-6.	남북 주요 항만의 시설 여건 비교(크루즈 수용 관점)	112
표 4-7.	한반도 크루즈 동·서해 주요 항만 연계 노선	114
표 4-8.	한반도 크루즈 사업 추진 체계	116
표 4-9.	내국인 참여형 한반도 크루즈 단계별 개방 전략	117
표 5-1.	단계별 추진 전략 및 과제	134



그림 차례

그림 2-1.	세계 크루즈 관광객 현황 및 전망	21
그림 2-2.	세계 국가별 크루즈 관광객 현황	22
그림 2-3.	크루즈 산업의 범위	23
그림 2-4.	2017~30년 전 세계 크루즈 산업 시장 추이	24
그림 2-5.	한국 크루즈 관광객 및 기항 수 추이	25
그림 2-6.	국가별 한국 방문 크루즈 관광객 수(외국인 관광객)	26
그림 2-7.	중국 크루즈 관광객 수 추이	31
그림 2-8.	일본 크루즈 관광객 수 추이	35
그림 2-9.	국가·지역별 일본 방문 크루즈 관광객 수(외국인 관광객)	35
그림 2-10.	일본 항만 선사별 크루즈선 기항 횟수	36
그림 2-11.	러시아 외국인 크루즈 관광객 수 추이	41
그림 2-12.	러시아 내국인 크루즈 관광객 수 추이	42
그림 2-13.	GTI의 조직 구조	46
그림 3-1.	북한의 원산-금강산 국제관광지구 개발 계획도	66
그림 3-2.	원산-갈마 해안관광지구 시설 배치도	70
그림 3-3.	양강도 무봉국제관광특구 개발 계획도	71
그림 3-4.	평안북도 청수관광개발구 개발 계획도	73
그림 3-5.	금강산 해상, 육로 관광객 수 추이	76
그림 3-6.	북한 나진-금강산 크루즈 관광 노선(추정)	82
그림 4-1.	양자 간 크루즈 운영 향차 및 여객량 변화 추이: 연도별, 노선별	93
그림 4-2.	다자 간 크루즈 운영 향차 및 여객량 변화 추이(한국입항기준)	100
그림 4-3.	동북아 크루즈 협력 실무그룹 구조	123

1. 연구 배경 및 필요성

동북아시아는 한국, 중국, 일본, 러시아, 북한이 인접한 지정학적 공간으로 유라시아 대륙과 태평양을 잇는 전략적 교두보의 성격을 지닌다. 동시에 이 지역은 해상과 육상 교통망이 밀집된 연결 거점이라는 점에서 지정학적 중요성이 크며, 역내 국가 간 경제협력을 기반으로 한 공동 번영의 잠재력도 충분히 내포하고 있다. 인구 규모와 경제적 생산력이 모두 높은 지역이라는 점도 주목할 만하다. 풍부한 인적·물적 자원과 대규모 소비 시장이 결합해 거대한 경제권을 형성하고 있기 때문이다.

한편 최근 세계 경제는 글로벌 공급망 재편, 기후변화 대응, 인구 고령화, 에너지 안보 등 다양한 도전에 직면해 있다. 이러한 문제들은 어느 한 국가의 노력만으로는 해결이 어렵고, 국가 간 공동 대응 체계 구축이 필수적이라는 데 국제적 공감대도 확대되고 있다. 동북아 지역 역시 예외가 아니며, 역내 협력의 필요성은 이전보다 더욱 강조되고 있다.

그럼에도 불구하고 전통적 협력 분야로 여겨져 온 무역, 에너지, 안보 영역에서는 각국의 정치·전략적 이해관계가 충돌하면서 뚜렷한 진전을 이루지 못하고 있다. 이는 정치적 부담이 상대적으로 적으면서도 가시적 성과를 도출할 수 있는 새로운 협력 의제가 요구되고 있음을 시사한다.

이러한 점에서 관광과 문화 교류는 가장 현실적이고 실천 가능한 대안으로 평가받고 있다. 관광산업은 국가 간 이해관계가 비교적 일치하고, 정치적 위험이 낮은 뿐만 아니라, 경제효과와 사회문화적 교류 확대를 동시에 달성할 수 있

는 장점이 있다. 특히 크루즈 산업은 항만 인프라 개발, 지역 교통망 확충, 서비스 산업 고도화, 도시 이미지 제고 등 복수의 산업효과를 동반하기 때문에 단순한 관광산업을 넘어 국가와 도시 간 네트워크를 강화하는 매개로 기능한다. 나아가 다자협력의 필요성을 높이고 상호 신뢰 구축의 기반을 조성한다는 점에서 전략적 가치가 큰 산업으로 평가된다.

전 세계적으로 북미와 유럽의 크루즈 산업은 이미 성숙 단계에 접어들었으며, 국가 및 지역 경제에 상당한 기여를 하고 있다. 최근에는 글로벌 크루즈 선사들이 아시아 시장을 적극적으로 개척하고 있으며, 이에 따라 아시아는 새로운 성장 거점으로 부상하고 있다. 동북아 지역은 대규모 도시권과의 접근성, 다양한 문화·자연 자원을 갖추고 있어 아시아 크루즈 산업의 중심지로 발전할 잠재력이 크다. 그러나 2024년 기준 글로벌 크루즈 관광객 중 아시아 비중은 7.6%에 그쳐, 미주의 59.3%, 서유럽의 22.9%¹⁾에 비해 현저히 낮은 수준이다. 이는 역대 대표 상품의 경쟁력과 국가 간 협력 체계가 미흡하다는 점을 보여주며, 동북아 크루즈 관광 활성화를 위한 협력의 필요성이 크다는 사실을 다시 한번 확인하게 한다.²⁾

동북아는 환동해와 환서해를 포괄하는 광역 공간으로, 한국의 동·서해안, 중국 동북지역, 일본 서부, 러시아 연해주가 주요 권역을 구성한다. 여기에 북한의 나진항, 원산-갈마 해안 관광지구 등이 연계될 경우 협력의 공간은 한층 확대될 수 있다. 이는 단순한 관광 활성화를 넘어서 남북 교류 재개, 지역 내 신뢰 축적, 한반도 평화 정착의 새로운 매개로도 기능할 수 있다. 따라서 크루즈 협력은 경제적·사회적·정치적 측면을 아우르는 동북아 다자협력의 중요한 전략적 의제로 부상하고 있다.

물론 정치적·외교적 갈등, 국가별 상이한 비자 제도, 출입국 관리 및 검역 절차의 차이, 항만·교통·숙박 인프라의 부족, 기항지 관광상품의 획일성, 과도한

1) CLIA(2025), 「연차보고서」(검색일: 2025. 7. 15.).

2) 하명신, 박경희(2007).

유치 경쟁 등은 여전히 주요 제약 요인으로 남아 있다. 그럼에도 불구하고 크루즈 협력은 동북아 다자협력을 현실적으로 추진할 수 있는 유력한 경로로 평가된다. 특히 항만 개발, 공동 마케팅, 기항지 상품 기획 등 실천적 협력은 경제적 성과 창출과 함께 제도적 조율을 촉진하는 효과가 있다. 또한 북한의 관광·항만 자원과 연계할 경우 지역 갈등 완화와 협력 범위 확장에 기여할 수 있는 중요한 채널이 될 것이다.

한국은 환동해와 환서해의 중심에 놓여 있으며, 부산·제주·인천·속초 등 7대 주요 항만을 보유한 지정학적 이점을 갖고 있다. 개방성과 신뢰성을 기반으로 동북아 크루즈 허브로 성장할 가능성도 크다. 이러한 조건을 토대로 한국이 보다 주도적인 역할을 수행할 경우, 정부가 추진하는 해양강국 전략 및 평화경제 구상과 연계해 새로운 국가 성장동력으로 발전할 수 있을 것으로 판단된다.

2. 연구의 목적과 구성

본 연구의 목적은 동북아 크루즈 산업을 매개로 한 다자협력 모델을 정책적으로 설계하고, 그 실행 가능성과 지속 가능성을 종합적으로 검토하는 데 있다. 동북아시아는 정치적·안보적 갈등과 협력 부재가 오랜 기간 지속되고 있는 지역이지만, 그 내부에는 여전히 산업적·사회적·문화적 수준에서 활용 가능한 협력 공간이 존재한다. 본 연구는 이러한 구조적 제약 속에서도 현실적으로 작동할 수 있는 협력 경로를 탐색하고, 이를 통해 동북아 국가 간 상호 신뢰 구축과 제도적 협력 강화의 기반을 마련하고자 한다.

특히 크루즈 협력은 산업적 성과에 더해 북한 기항 확대, 제도 조율, 사회문화 교류, 지역 간 연계 강화 등 복합적 효과를 기대할 수 있다는 점에서 정책적 의미가 크다. 따라서 본 연구는 크루즈 산업을 통한 동북아 다자협력 과정에서 한국이 선도자이자 중재자로서 어떤 전략적 역할을 수행할 수 있는지 이론적·

정책적으로 규명하는 데 중점을 둔다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 먼저 1장에서는 연구의 배경과 필요성을 제시하는 한편 기존 선행 연구를 검토하여 본 연구의 차별성과 연구 공백을 확인하고, 크루즈 협력이 동북아의 경직된 갈등 구조 속에서 실질적인 협력 경로로 작용할 수 있을 것이라는 문제의식을 제시한다.

제2장에서는 글로벌 크루즈 산업 동향과 국제협력 현황을 검토한다. 이를 통해 세계 크루즈 시장의 변화가 동북아 지역에 어떤 함의를 갖는지 평가한다. 아울러 한국, 중국, 일본, 러시아 등 동북아 주요 국가의 크루즈 정책을 비교하여 국가별 특징과 차이를 정리하고, 이를 통해 협력 가능성이 어떤 형태로 도출될 수 있는지 분석한다. 또한 아시아 및 유럽 크루즈 협의체 현황과 한계를 분석함으로써 동북아 크루즈 협의체 신설에 대한 필요성을 제시한다.

제3장에서는 북한의 관광 발전 전략과 제도적 정책, 핵심 관광특구를 검토한다. 금강산 관광과 나진 지역의 사례를 중심으로 북한이 보유한 해상관광 잠재력을 살펴보고, 관광정책이 체제 이미지 개선과 외화 확보 전략과 어떤 방식으로 연결되는지를 분석한다. 또한 북한 크루즈 관광의 SWOT 분석을 통해 북한 기항 확대가 동북아 다자협력의 새로운 통로로 작용할 수 있는 가능성을 제시한다.

제4장에서는 동북아 크루즈 다자협력 확대 방안을 살펴본다. 먼저 한국 주요 항만에 입항하는 크루즈를 중심으로 동북아 지역의 양자·다자 크루즈 운항 현황을 정리하고, 동북아 크루즈 산업의 SWOT 분석을 통해 현실가능성과 제약요인을 검토한다. 특히 한국 주요 기항지가 동북아 해상 네트워크의 매개 역할을 수행하고 있다는 점을 중심에 두고 북한 기항지와 연계 방안과 동북아 크루즈 협의체 신설 방안을 제안한다.

제5장은 결론 및 제언으로 연구 내용을 요약하고 동북아 크루즈 산업 협력 발전을 위한 단계별 추진 전략을 제시한다.

3. 선행 연구와의 차별성

기존의 동북아 크루즈 산업 관련 연구들은 크게 세 가지 범주로 분류할 수 있다. 첫째는 글로벌 및 아시아 크루즈 시장 동향을 분석한 연구들이다. 이들 연구는 세계 크루즈 시장의 구조적 특징과 성장 추세를 고찰하는 한편 동북아 시장의 낮은 점유율과 높은 성장 잠재력을 함께 지적한다. 주로 CLIA와 주요 글로벌 선사들의 통계와 자료를 활용해 시장 규모, 고객 구성, 지역별 성장요인을 비교적 정량적으로 제시하는 데 초점을 두고 있다.

둘째는 국가별 크루즈 정책과 인프라를 비교한 연구이다. 중국, 일본, 러시아 등 주요국을 대상으로 항만 개발 전략, 관광상품 구성, 제도 개선 방안을 검토하면서 동북아 크루즈 산업 활성화를 위한 각국의 과제를 도출한 연구가 여기에 포함된다. 이들 연구는 국가별 정책기조와 인프라 격차를 분석한다는 점에서 중요한 의미가 있지만, 국가 단위 분석에 머무르는 경우가 많았다.

셋째는 남북관광 및 북한 관련 연구로, 금강산 크루즈 및 육로관광 사례, 북한 관광특구 개발 현황, 항만자원 활용 가능성을 분석한 연구들이다. 북한의 관광정책을 경제난 대응 전략, 외화 확보 전략과 연결해 설명하는 연구들이 포함되지만, 대체로 개별 사례 분석에 집중된 경향이 있다. 무엇보다도 동북아 전체를 아우르는 협력 구조 속에서 북한 참여 전략을 입체적으로 다룬 연구는 매우 제한적이다.

곽대진 외(1999)는 한국·북한·일본·중국을 연계하는 크루즈 관광상품 개발 가능성을 검토하면서, 동북아 지역의 풍부한 역사·문화 자원을 충분히 활용하지 못하고 있다는 점을 지적했다. 특히 관광객 선호도, 계절 수요, 일정 구성 등을 반영한 비수기·성수기 루트 조정, 기항지 연계상품 개발 등 실천적 방안을 제시하였다.

신홍철(2003)은 국내 관광객의 크루즈 선택 속성 분석을 통해 서비스 태도, 요금, 경로 매력도가 핵심 요인임을 확인했고, 이에 따라 크루즈 산업의 전략적

마케팅 필요성을 강조하였다. 하명신, 박경희(2007)는 세계 및 동북아 크루즈 산업 동향을 검토하고, 한·중·일 중심의 협력 체제와 상품 개발이 동북아 경제 전반에 긍정적 효과를 낼 수 있다는 점을 제시했다. 또한 기반시설 확충, 제도 개선, 입국절차 간소화, 홍보 강화 등 발전 방향도 함께 제안하였다.

최근 연구로 김종남, 최윤석(2019)는 동북아 크루즈 기반 경제공동체 창설 가능성을 논의한 바 있다. 이 연구는 세계 여러 지역에서 운영 중인 크루즈 경제공동체의 사례를 비교 분석하여, 환동해권 크루즈 경제공동체가 산업 활성화와 지역경제 발전에 기여할 수 있다는 점을 강조하였다.

그러나 이러한 연구들은 크루즈 시장 분석, 국가별 정책 비교, 남북관광 연구 등으로 분절되어 있다는 한계를 가진다. 즉 동북아 크루즈 산업을 하나의 통합된 협력 구조로 보고, 글로벌-동북아-북한-다자협력으로 이어지는 전체 체계를 종합적으로 분석한 연구는 여전히 부족하다.

본 연구는 이러한 한계를 보완하며 다음과 같은 점에서 독창성을 갖는다.

첫째, 동북아 크루즈 산업을 매개로 한 다자협력 거버넌스를 정책적으로 설계하고, 비자 및 CIQ 절차 표준화, 공동 마케팅, SPC 설립 등 실행 가능성이 높은 협력 패키지를 제시한다.

둘째, 기존 연구에서 제한적으로 다루어진 북한 참여 가능성을 독립된 장에서 심층 분석한다. 금강산 크루즈 사례와 관광특구 제도, 항만자원 평가를 기반으로 단계별 개방 시나리오를 구체적으로 제안한다.

셋째, 국가별 정책 비교 시 경제체제, 정책 우선순위, 관광 인프라, 제도 환경 등 공통 비교 지표를 설정하여 협력의 공통분모와 상호 보완 가능성을 규명한다. 이는 국가별 산재적인 분석을 극복하고 비교정책 연구의 일관성을 높이는 방식이다.

넷째, 동북아 크루즈 허브이자 협력 중재자로서 한국의 역할을 중심에 두고, 단기·중기·장기 정책 로드맵을 제시함으로써 학술적 논의와 정책 실천을 결합한 종합적 모델을 완성한다.

이러한 차별성은 동북아 크루즈 산업의 다자협력 활성화뿐 아니라 북한 참여 확대 그리고 한국 주도의 지속 가능한 지역협력 구조 마련에 기여할 것으로 기대된다.

표 1-1. 주요 선행연구

구분	연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
주요 선행 연구	1	<ul style="list-style-type: none"> • 현황조사 • 개발여건 분석 • 설문조사 	<ul style="list-style-type: none"> • 아시아 지역의 크루즈 시장 성장을 위해서는 인프라와 같은 크루즈 하부구조에 대한 투자, 안전관리 및 환경 보호를 위한 법·제도 마련, 국가 간 협약 등 필요 • 크루즈 관광 목적지로서 동북아 지역에 대한 정확한 시장성 진단과 함께 이에 기초한 한국, 북한, 일본, 중국을 연계하는 크루즈 관광상품 개발에 목적
	2	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌조사 • 통계분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 크루즈 관광에 대한 국내 관광객의 선택속성은 종업원의 서비스 태도, 크루즈 상품요금, 크루즈 경로의 매력도가 영향 요인으로 분석됨. • 정부-민간업자 모두의 관심 제고가 필요하며 학계의 지속적이고 성과 있는 연구 추진을 제시
	3	<ul style="list-style-type: none"> • 사례조사 • 통계분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 동북아(한·중·일) 국가들은 지리적·문화적 강점에도 불구하고 크루즈 산업 시너지 효과를 충분히 활용하지 못함. • 국가별 정책·인프라 차이, 협력 부족이 한계. 크루즈 산업이 관광 및 조선산업에 미치는 경제적 파급효과가 큼.

표 1-1. 계속

구분	연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
4	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: 동북아시아 크루즈 경제공동체 구성을 통한 도시간 협력방안과 과제 • 연구자(연도): 김종남, 최윤석(2019) • 연구 목적: 동북아시아 크루즈 경제공동체 구성 필요성 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌분석 • 사례분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 동북아시아 지역에서 크루즈를 통해 다양한 방식으로 서로 협력할 수 있는 구체적인 방안을 모색하는 한편, 크루즈 경제의 중심점이 될 수 있는 크루즈 경제공동체 창설의 필요성을 제기 • 지중해 연안 국가들의 크루즈 연합체인 '메드크루즈(MedCruise)', 발트해 국가들의 크루즈 네트워크 조직인 '크루즈 발틱(Cruise Baltic)' 등 세계 크루즈 경제공동체 사례를 분석
본 연구	<ul style="list-style-type: none"> • 동북아 역내 국가 간 크루즈 산업 협력 방안 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌분석 • 통계분석 • 사례조사 및 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 연구가 인프라·정책 중심이라면, 관광객의 실제 경험, 수요 패턴, 선호도(국적·연령·여행 목적 등)를 반영한 협력 방안을 제시할 예정이다. • 아울러 최근 트렌드인 디지털 CIQ, 스마트 터미널, 빅데이터 기반 수요 예측, 온라인 공동 마케팅 등 첨단기술 활용 협력 방안은 기존 연구에서 상대적으로 미흡하게 다뤄진 부분이므로 이에 대한 구체적 적용 방안을 제시할 예정이다. • 본 연구는 미·중 갈등 격화 및 글로벌 정세의 변화를 고려한 동북아의 중장기적 협력 방향과 기업의 전략 수립에 기여

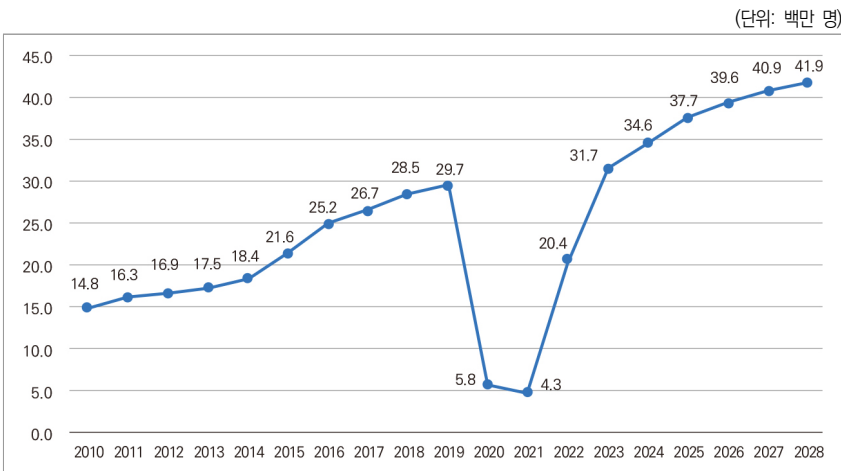
자료: 저자 작성

제2장 | 크루즈 산업 동향과 국제협력 현황

1. 크루즈 산업 현황과 성장 잠재력

세계 크루즈 관광객 수는 2010년부터 2019년까지 연평균 8.3%의 높은 성장률(CAGR)을 기록하며 지속적인 증가 추세를 보였다. 그러나 코로나19 팬데믹의 영향으로 일시적인 급감세를 겪은 이후, 2023년에는 관광객 규모가 3,200만 명 수준으로 회복되어 팬데믹 이전 수준을 상회하였다. 향후에도 크루즈 관광 수요는 안정적인 성장세를 이어갈 것으로 전망되며, 2028년까지 연평균 5.7%의 증가율을 기록하며 약 4,200만 명에 이를 것으로 예상된다.

그림 2-1. 세계 크루즈 관광객 현황 및 전망

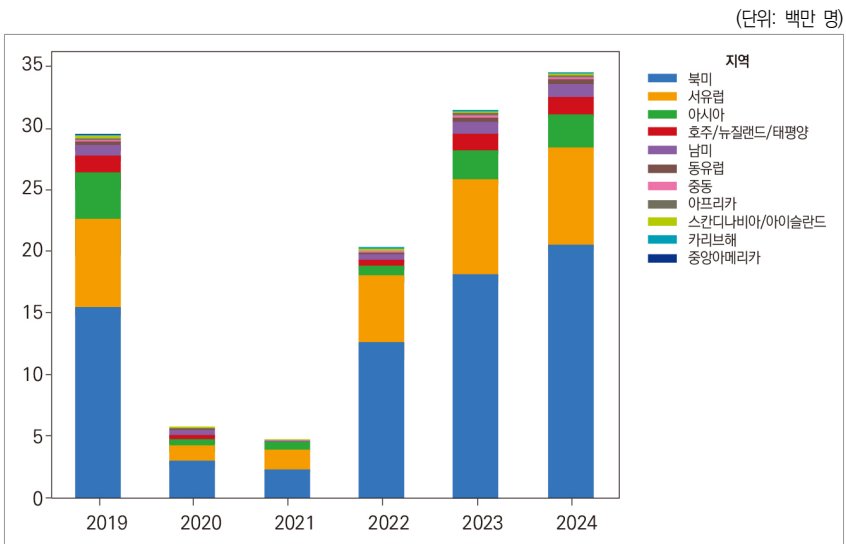


주: 2025년부터 2028년까지는 예상치임.

자료: Statista DB-A(검색일: 2025. 9. 21.).

이처럼 글로벌 크루즈 관광객 수가 빠르게 회복되는 가운데, 아시아 지역 성장이 두드러지고 있다. 지역별 비중을 살펴보면, 북미 지역이 여전히 절대적 비중을 차지하며 주요 시장임을 확인할 수 있다. 북미는 모든 연도에서 가장 높은 비중을 유지하며, 최근에는 약 60%에 가까운 비중을 차지하고 있다. 서유럽은 약 25%로 북미에 이어 두 번째로 큰 비중을 보이며, 전통적인 주요 시장으로서의 지위를 유지하고 있다. 반면 아시아는 상대적으로 낮은 비중에도 불구하고 2022년 이후부터 증가 추세를 보이고 있으며, 2024년 기준 7.4%를 차지하여 차세대 크루즈 시장임을 보여주고 있다.

그림 2-2. 세계 국가별 크루즈 관광객 현황

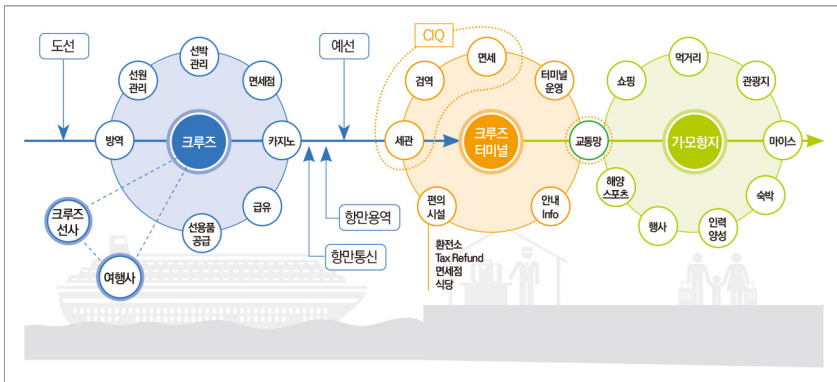


자료: Statista DB-B(검색일: 2025. 9. 21.).

크루즈 산업은 크루즈선 운항, 조선·정비, 터미널 운영, 관광지 연계 산업 등으로 구성된 복합산업으로, 약 25개의 다양한 연관 산업이 유기적으로 결합되어 있다. 크루즈 선박과 관련된 산업에는 선박 관리, 방역, 선용품 공급, 급유 및 여행사 운영 등이 포함되며, 이는 크루즈 산업의 핵심 기반을 형성한다. 크

루즈 터미널 부문은 CIQ(세관·출입국·검역) 절차, 면세점 운영, 터미널 건설 및 관리, 환승 교통 등 관광객의 이동과 편의에 관련된 산업이다. 기·모항지 부문은 크루즈 관광객의 체류 경험과 소비를 중심으로 숙박, 음식·쇼핑, 관광지, 해양 스포츠, MICE(회의·포상관광·컨벤션·전시) 등 지역경제와 밀접하게 연계된다. 이와 같이 크루즈 산업은 조선·해운·관광·서비스·금융 등 다수의 산업이 융합된 고부가가치 복합산업이다.

그림 2-3. 크루즈 산업의 범위

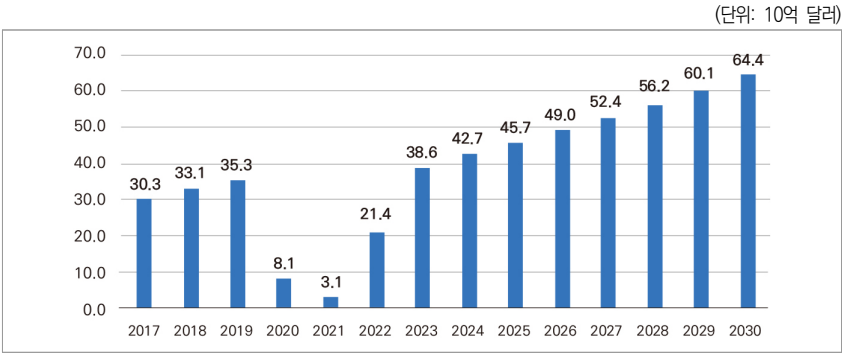


자료: 인천광역시(2019).

시장 규모를 살펴보면, 팬데믹 이후 빠른 회복세를 보이며, 2025년까지 약 457억 3,000만 달러 규모로 성장할 것으로 전망된다. 이후 2025~30년 기간 동안 연평균 7.09%의 성장률(CAGR)을 기록하여 2030년에는 644억 2,000만 달러에 이를 것으로 예상된다. 본 통계는 승객 티켓 수입만을 기준으로 한 수치이며, 선상 내 부대 수입(식음료, 리테일, 카지노 등)과 크루즈 터미널 운영, 기·모항지 관련 산업을 포함할 경우 실제 산업 규모는 훨씬 더 클 것으로 추정된다.

이처럼 크루즈 산업은 관광객과 시장 규모에서 향후 지속적인 성장이 예상되며, 단순한 관광 부문을 넘어 해운·조선·서비스 산업 전반의 혁신과 지역경제 성장의 촉매 역할을 수행할 잠재력을 지니고 있음을 시사한다.

그림 2-4. 2017~30년 전 세계 크루즈 산업 시장 추이



자료: Statista DB-C(검색일: 2025. 9. 21.).

2. 동북아 국가의 주요 정책 및 현황

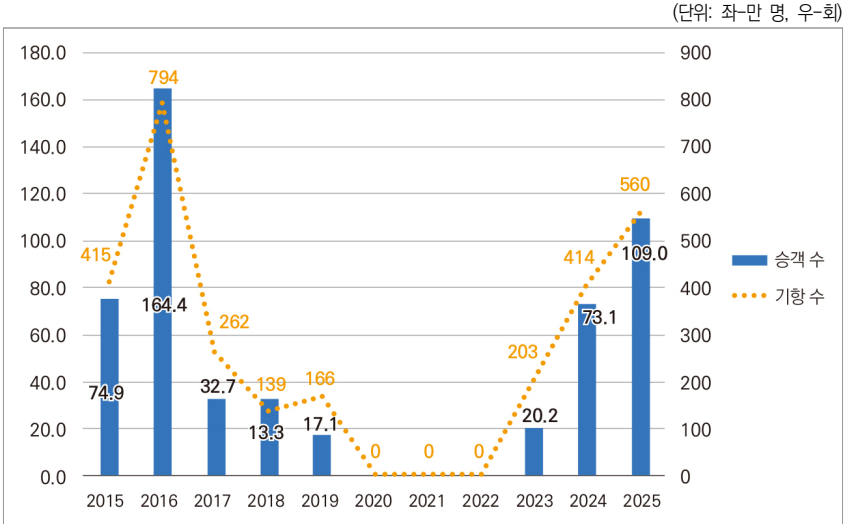
가. 한국

1) 크루즈 산업 및 인프라 현황

국내 크루즈 관광은 2016년 약 195만 명으로 정점을 기록한 이후, 2017년 한한령과 코로나19 팬데믹의 직격탄을 맞으며 급격히 위축되었다. 중국발 크루즈 노선의 중단과 방역 조치로 산업 전반이 사실상 정지 상태에 놓였으나, 2022년 말 운항 재개 이후 빠른 회복세를 보이고 있다. 해양수산부와 문화체육관광부에 따르면 2024년 우리나라를 방문한 크루즈 관광객은 81만 명, 입항 크루즈선은 414척으로 집계되어 전년(27만 3,000명, 203척) 대비 각각 약 3배, 2배 증가하였다.³⁾ 2025년에 입항 예정인 크루즈선은 560척이며, 약 109만 명의 크루즈 관광객이 우리나라를 방문할 것으로 추산된다.⁴⁾

3) 국내 크루즈 관련 통계는 발표 기관과 정의에 따라 다소 차이가 있는 것으로 보임. 관광데이터랩은 법무부 출입국 외국인 정책본부의 크루즈 데이터 및 PORT-MIS 선박입출항현황을 대조·통합한 통계를 생성하여 제공한다고 밝히고 있음.

그림 2-5. 한국 크루즈 관광객 및 기항 수 추이

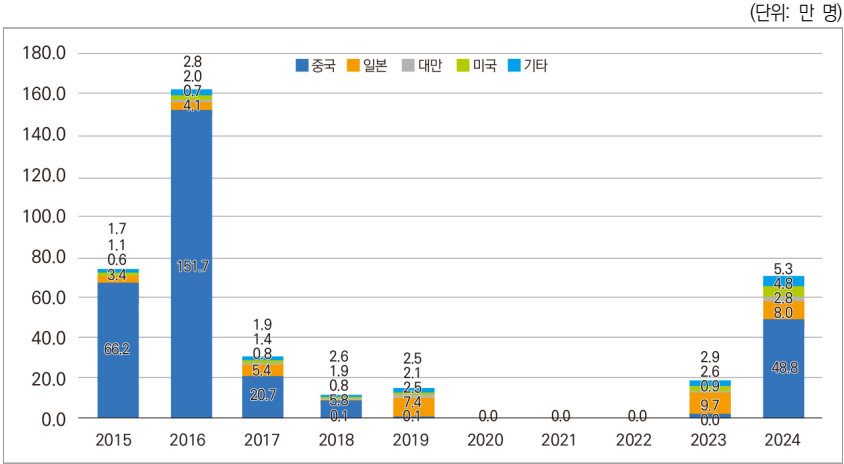


주: 승객수는 크루즈선을 통해 대한민국에 입국한 외국인(상륙허가자) 중 승무원을 제외한 수치임. 2025년은 예상치임.
 자료: 2015~22년은 한국관광데이터랩, DB(검색일: 2025. 7. 14.); 2023~25년은 관계부처합동 보도자료(2025. 1. 23.), 「2024년 방한 크루즈 관광객 81만 명 달성」(검색일: 2025. 7. 10.).

국가별 한국 방문 크루즈 관광객 현황을 보면, 크루즈 관광이 정점을 기록한 2016년에는 중국 관광객이 약 150만 명으로 전체의 대부분을 차지하였다. 그러나 2017년 한한령 이후 중국발 크루즈 노선이 중단되면서 2018년부터 2023년까지는 중국 관광객 입항이 거의 전무한 수준으로 감소하였다. 이후 2024년 들어 중국 관광객이 점차 회복세를 보이기 시작했으며, 최근에는 중국 다음으로 일본, 미국, 대만 순으로 관광객 규모가 뒤를 잇는 추세를 보이고 있다.

4) 관계부처합동 보도자료(2025. 1. 23.), 「2024년 방한 크루즈 관광객 81만 명 달성」(검색일: 2025. 7. 10.).

그림 2-6. 국가별 한국 방문 크루즈 관광객 수(외국인 관광객)



자료: 한국관광데이터랩, DB(검색일: 2025. 7. 14.).

현재 국내 주요 크루즈 기항지는 제주, 부산, 인천, 여수, 속초, 서산, 포항 등 7개 항만으로 구분되지만, 이 중 서산과 포항 등 일부 항만은 기항 횟수와 관광객 수가 매우 제한적인 수준이다. 특히 중국 관광객이 집중적으로 방문하던 제주항은 한한령 이후 가장 큰 감소폭을 보였으나, 여전히 국내에서 가장 많은 크루즈 관광객이 방문하는 대표 기항지로 자리하고 있다. 그 뒤를 이어 부산항과 인천항이 주요 기항지로 기능하며, 세 항만이 국내 크루즈 관광의 중심축을 형성하고 있다.

표 2-1. 한국 주요 5개 크루즈항 관광객 및 기항 수

(단위: 만 명, 회)

지역	2016년	2017년	2018년	2019년	2023년	2024년
제주	117.7 (507)	18.1 (113)	1.5 (23)	2.5 (28)	10.0 (70)	64.0 (279)
부산	53.4 (209)	14.6 (108)	10.5 (85)	14.5 (108)	15.0 (105)	15.2 (118)
인천	15.3 (63)	2.7 (17)	1.1 (10)	0.4 (10)	1.2 (12)	2.5 (15)

표 2-1. 계속

(단위: 만 명, 회)						
지역	2016년	2017년	2018년	2019년	2023년	2024년
여수	0.3 (1)	0.1 (2)	0.4 (3)	1.0 (4)	0.2 (5)	0.1 (4)
속초	0.0 (1)	0.3 (12)	0.1 (3)	0.0 (5)	1.1 (6)	0.9 (4)

주: 통계가 출처에 따라 수치가 있어 다소 차이가 있음. 서산과 포항은 아직 입항 횟수 및 관광객 수가 미미함. 서산은 2024년부터 모항으로서 기능하기 시작하였음.
 자료: 2016~19년은 한국관광데이터랩, DB(검색일: 2025. 07. 14.); 2023~24년은 제주관광공사(2025); 관계부처합동 보도자료(2025. 1. 23.), 「2024년 방한 크루즈 관광객 81만 명 달성」(검색일: 2025. 7. 10.); 인천항만공사, 크루즈 입항 실적(검색일: 2025. 6. 13.); 여수관광항만공사, 여수항 크루즈선 입항 실적(검색일: 2025. 6. 13.); 「크루즈 여행의 메카' 속초시, 지속 가능한 관광 모델 구축 나섰다」(2025. 6. 23.)(검색일: 2025. 9. 10.).

국내 주요 5대 크루즈 기항지는 대형 선박이 접안할 수 있는 충분한 수심과 시설을 갖추고 있다는 점에서 인프라적 강점을 지닌다. 그러나 항만 주변의 관광·교통 인프라가 상대적으로 미비하고, 주요 도심이나 관광지와의 접근성이 낮아 기항지로서의 매력도가 떨어진다는 한계가 지속적으로 지적되고 있다. 또한 크루즈선의 방문이 정기적이지 않고 빈도가 낮아, 관련 인프라를 유지·관리하는 데 단위당 비용이 높게 발생하며, 서비스 품질과 운영 효율성을 안정적으로 유지하기 어렵다는 문제도 함께 제기되고 있다.⁵⁾

표 2-2. 한국 주요 5개 크루즈 항만 인프라 비교표

구분	제주	부산	인천	여수	속초
선석명	본선석 (서방파제)	MBY-01	크루즈 부두	여수 엑스포 여객선터미널	크루즈 부두
부두길이/ 수심	360m/12m (420m/12~15m)	440m/11m	430m/12m	400m/11m	360m/ 10~11m
접안 능력	14만 톤 (22만 톤)	22만 톤	22.5만 톤	17만 톤	17만 톤
CIQ	임시	임시	임시	임시	임시
터미널	제주항 여객터미널	부산항 국제여객터미널	인천항 국제여객터미널	여수 엑스포 여객선터미널	속초 국제여객터미널

5) 인천시 크루즈·항만 담당 관계자 인터뷰(2025. 9. 23., 인천).

표 2-2. 계속

구분	제주	부산	인천	여수	속초
도심 접근성	-	부산 KTX역 (차량 20분)	인천종합버스 터미널 (차량 30분)	엑스포역 (도보 10분)	속초 KTX역 (차량 10분)
인근 공항	제주국제공항 (20분)	김해국제공항 (25분)	인천국제공항 (30분)	여수공항 (20분)	양양국제공항 (25분)

주: 제주 괄호 안 값은 강정항 관련 값임. 속초 KTX역은 2028년 개통 예정.
 자료: 해양수산부 Korea Cruise Port Sales 홈페이지(검색일: 2025. 8. 13.).

2) 주요 정부 정책

「크루즈 산업의 육성 및 지원에 관한 법률」은 국내 크루즈 산업을 체계적이고 지속가능하게 발전시키기 위해 2015년 2월 제정·공포되고 같은 해 8월 시행된 법률이다. 이 법은 크루즈 산업을 해운, 관광, 항만, 조선 등 여러 산업이 융합된 고부가가치 신산업으로 규정하며, 국가 차원의 전략적 지원 근거를 마련하였다. 주요 내용으로는 △ 5년마다 해양수산부 장관이 수립·시행하는 ‘크루즈 산업 육성 기본계획’, △ 크루즈 항만 및 인프라 확충, △ 국적 크루즈선사 및 전문인력 양성, △ 투자·금융 지원, △ 국제협력 및 외국인 크루즈선의 기항 확대 등이 포함된다.

‘제1차 크루즈 산업 육성 기본계획(2016-2020)’은 2015년 「크루즈 산업의 육성 및 지원에 관한 법률」 시행에 따라 수립된 최초의 법정 계획으로, 국내 크루즈 산업을 국가 신성장동력으로 체계적으로 육성하기 위한 정책적 기반을 마련하고자 했다. 당시 급성장하던 아시아 크루즈 시장, 특히 중국 중심의 수요 확대에 대응하여 외국 크루즈 관광객 유치, 국적선사 육성, 인프라 확충 등을 중점 과제로 설정하였다. ‘제2차 크루즈 산업 육성 기본계획(2023-2027)’은 코로나19 팬데믹으로 정체된 크루즈 산업의 회복과 재도약을 목표로 수립되었다. 한한령(2017년)과 팬데믹(2020~22년)으로 위축된 산업 기반을 재정비하

고, 국제협력 강화 및 친환경 전환 등 새로운 산업 환경 변화에 대응하기 위한 중기 전략을 제시하였다.

제1차 계획은 ‘아시아 크루즈 허브 육성으로 지역경제 활력 제고’를 비전으로 설정하고, 2020년까지 외국인 관광객 300만 명 유치, 국적 크루즈선 3척 취항, 청년 일자리 2,000개 창출을 목표로 제시하였다. 주요 추진 전략은 △ 외국 크루즈 관광객 유치 확대(특화 관광상품 및 신규 기항지 개발, 해외 마케팅 강화), △ 국적 크루즈선사 육성 지원(한국형 모델 개발, 인센티브 제공), △ 인프라 확충(전용부두 및 여객터미널 건설), △ 연관 산업 활성화(전문인력 양성, 선용품 공급체계 구축) 등이다. 전체적으로 산업 기반 조성과 공급 확대에 초점을 맞춘 성장 지향형 계획이었다.

제2차 계획은 ‘쉽게 접하고, 편하게 즐기는 일상 속의 크루즈 여행’을 비전으로 제시하며, 외국적 크루즈선 연 300항차 유치, 여행객 50만 명, 국내 모항 이용객 10만 명, 국적선사 출범을 주요 목표로 설정하였다. 추진 전략은 △ ‘찾아오는 크루즈(외국선 유치 및 기항 다변화, Fly & Cruise 확대)’, △ ‘즐거 타는 크루즈(국내 수요 기반 확대, 국적선사 육성, 인식 개선)’, △ ‘함께하는 크루즈(연관 산업 육성, 국제협력 체계화, 제도 정비)’로 구성되었다. 특히 코로나19 이후 산업 재가동, 친환경·디지털 전환, 글로벌 협력 강화 등 질적 성장 기반 마련을 핵심 방향으로 설정하였다.

두 계획은 모두 크루즈 산업의 중장기 발전을 위한 법정 계획이라는 점에서 공통적이나, 정책 기조와 중점 방향에서 뚜렷한 차이를 보인다. 제1차 계획이 ‘산업 기반 구축과 양적 성장’에 초점을 두었다면, 제2차 계획은 ‘산업 회복과 질적 전환’을 핵심 기조로 한다. 또한 제1차 계획은 중국 중심의 외국인 관광객 유치와 인프라 확충에 집중한 반면, 제2차 계획은 내수시장 확대, 노선 다변화, 친환경·국제협력 기반 강화를 강조하였다.

표 2-3. '1, 2차 크루즈 산업 육성 기본계획' 주요 내용

구분	제1차 기본계획(2016-2020)	제2차 기본계획(2023-2027)
수립 배경	법 시행 이후 산업 육성의 출발점	코로나19 이후 산업 회복 및 재도약
비전	아시아 크루즈 허브 육성으로 지역경제 활력 제고	쉽게 접하고, 편하게 즐기는 일상 속의 크루즈 여행
정책목표	외국인 관광객 300만 명, 국적선 3척, 일자리 2,000개 창출	외국적 크루즈선 300항차, 여행객 50만 명, 국적선 출범
핵심전략	<ul style="list-style-type: none"> • 외국 크루즈 관광객 유치 확대 • 국적 크루즈선사 육성 지원 • 크루즈 인프라 조성 • 연관 산업 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> • '찾아오는 크루즈': 외국적 크루즈선 유치 및 기항 다변화 • '즐거타는 크루즈': 국내 수요 기반 확대 및 국적선사 출범 지원 • '함께하는 크루즈': 연관 산업·국제협력·산업지원체계 정비
정책 초점	공급 및 인프라 중심의 산업기반 조성	수요 다변화·친환경 전환·산업 생태계 정비
정책 기조	한·중·일 중심 항로 확대	회복·지속가능한 성장 및 질적 전환
대외협력 방향	성장 기반 구축 및 양적 확대	함동해·환황해 협의체 구축 및 글로벌 네트워크 강화

자료: 관계부처합동(2016); 해양수산부(2023).

나. 중국⁶⁾

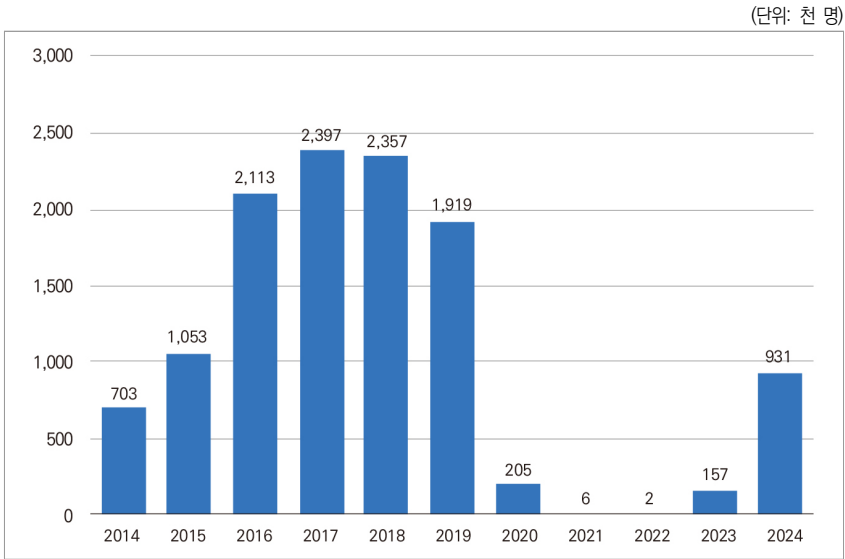
1) 크루즈 산업 및 인프라 현황

중국 크루즈 산업은 10여 년간의 고속 성장을 거친 후 2019년에 중요한 발전 국면에 도달했다. 크루즈 선박 국제 협회(CLIA) 자료에 따르면, 2019년 중국 본토 지역의 크루즈 관광객 수는 190만 명으로 아시아 크루즈 시장 전체 관광객의 51.33%를 차지하며 중국이 세계 2위 크루즈 관광객 공급국 지위를 공고히 했다. 그러나 이 수치는 2018년 대비 18.6% 감소한 것으로, 시장이 전략적 조정기에 진입해 과거의 고속 성장 추구에서 고품질·고품격 발전 모델로 전환했음을 의미한다. 2019년 한 해 동안 전국 연안 크루즈 항구는 총 811회의

6) 장하이쉬 중국 라오닝대외경제무역학원 관광관리학과 교수가 외부 집필진으로 참여하여 집필하였음.

국제 크루즈를 수용했으며, 크루즈 입출국 승객 수는 총 416만 명에 달했다. 이 중 모항 승객은 398만 명이었다.

그림 2-7. 중국 크루즈 관광객 수 추이



자료: Statista DB(검색일: 2025. 9. 13.).

2020년부터 2022년까지 코로나19 팬데믹 영향으로 중국 크루즈 시장은 사실상 정체 상태에 있었다. 2023년 9월 국제 크루즈 운항이 전면 재개되면서 시장은 강력한 회복세를 보이기 시작했다. 2023년 한 해 동안 국내외 승객 수송량은 10만 명에 달했으며, 2019년 정점과 비교하면 여전히 큰 격차가 있지만 시장이 공식적으로 재개되었음을 의미한다. 2024년에 들어서면서 회복 속도는 현저히 빨라졌다. 공식 자료에 따르면, 2024년 상반기 중국 크루즈 여객 수송량은 약 50만 명으로 2019년 동기 대비 절반 이상 회복되었다. 특히 2/4분기에는 여객 수송량이 1/4분기 대비 약 60% 증가하며 억눌렸던 여행 수요가 집중적으로 풀려나가고 있음을 보여주었다. 2024년 9월 기준 전국 크루즈 항구 누적 방문객 수는 160만 명을 넘어섰으며, 연간 200만 명에 달할 것으로 예상된다.7)

2024년은 업계에서 중국 크루즈 시장의 '회복의 해'로 인식되고 있으며, 여러 핵심 지표가 시장의 강력한 반등을 입증하고 있다. 첫째, 여객 수송량 측면에서 앞서 언급한 바와 같이 상반기에는 2019년 동기 대비 절반 이상 회복되었으며, 연간 200만 명에 달할 것으로 예상되어 시장 수요의 빠른 회복세를 보여주고 있다. 둘째, 운항 선박 수 측면에서 2024년 7월 기준 중국 항구에서 운항 중인 크루즈선은 20척을 넘어섰다. 여기에는 중국 상선 그룹 바이킹 크루즈, MSC 지중해 크루즈, 로열 캐리비안 등 글로벌 크루즈선사의 17척과 '아이다마도호' 등 국내 크루즈선이 포함되며, 텐진, 칭다오, 상하이 등 여러 항구에서 재운항을 시작했다.

항만 운영 데이터는 또 다른 중요한 회복 지표다. 상하이항을 예로 들면, 2024년 상반기 상하이 항구를 이용한 국제 크루즈는 201척에 달했으며, 연간 380척 이상으로 2019년 수준을 거의 회복하였다. 2024년 3월 상하이 우송구 국제 크루즈항에서는 국내외 크루즈선 4척이 동시에 접안하는 분주한 모습도 연출됐다. 또한 선박 요금도 시장의 긍정적인 변화를 반영하고 있다. 2024년 일부 프로모션 항차를 제외하면 대부분의 크루즈는 계절에 관계없이 1박당 1,000위안 이상, 여름철에는 1박당 1,500위안 이상으로 책정되어 2019년 수준을 완전히 넘어섰다. 이는 시장 수급 관계가 유리하게 전환되었고 크루즈사의 수익 상황이 개선되었음을 보여준다.

장기적으로 볼 때 중국 크루즈 시장의 성장 잠재력은 막대하며, 전 세계에서 발전 가능성이 가장 높은 크루즈 시장으로 널리 인식되고 있다. 상하이 국제해운연구원의 2019년 예측에 따르면, 2030년까지 중국 크루즈 시장 연간 승객 수는 800만~1,000만 명에 달할 것으로 전망되며, 이는 세계 최대 크루즈 시장이 될 전망이다. 이 예측은 중국의 방대한 인구 기반, 지속적으로 증가하는 중산층 그리고 정부의 크루즈 산업에 대한 강력한 지원에 근거한다.

7) 중국 통계와 STATISTA 통계상의 차이가 있을 수 있음.

2) 주요 정부 정책

2024년 4월 22일, 국무원(국무위원회)은 「국제 크루즈선 중화인민공화국 항구 기항 보급 규정」을 공포했으며, 이 규정은 2024년 6월 1일부터 시행되었다. 이 규정은 총 16조로 구성되어 있으며, 주로 적용 범위, 보급 활동 수행 시의 업무 요건, 각종 물자(의약품, 의료기기, 면세 담배 제품 등 포함)의 선박 공급 경로 및 제도적 규범, 통관 편의화 조치 그리고 각종 운영 주체의 법적 의무 등을 명확히 하고 있다. 핵심 혁신은 현행 법률 제도 틀 안에서 감독 방식과 방법을 혁신하고, 조정·협조 강화를 통해 국제 크루즈 선박의 입항 보급에 명확하고 편리한 법적 근거를 제공함으로써 크루즈 회사의 운영 비용을 효과적으로 절감하고 중국 크루즈 항만의 국제 경쟁력을 높인 점에 있다.

외국인의 중국 관광 편의 증진 및 중국 크루즈 경제의 집약적 발전을 촉진하기 위해 국가이민관리국은 외교부, 국가발전개혁위원회, 교통운수부, 상무부, 문화관광부, 세관총서와 협의하고 국무원의 승인을 거쳐, 2024년 5월 15일부터 중국 연안 지방에서 외국 관광단이 크루즈를 이용해 입국할 경우 비자를 면제해주는 정책을 전면 시행하기로 결정했다. 이 정책에 따라 크루즈를 타고 중국을 방문하며 국내 여행을 통해 조직된 외국인 관광단(2인 이상)은 중국 해안 지역의 모든 크루즈 항구에서 비자 없이 입국할 수 있으며, 체류 기간은 15일을 초과할 수 없다. 비자 면제 입국 항구는 톈진, 랴오닝 다롄, 상하이, 장쑤 쉰윈강, 저장 원저우와 저우산, 푸젠 샤먼, 산둥 칭다오, 광둥 광저우와 선전, 광시 베이하이, 하이난 하이커우와 썬야 등 13개 크루즈 항구를 포함한다. 또한 크루즈 관광 발전을 지원하기 위해 다롄, 쉰윈강, 원저우, 저우산, 광저우, 선전, 베이하이 등 7개 크루즈 항구가 54개국 국민을 대상으로 경유 비자 면제 정책을 적용하는 항구로 추가 지정되었다. 이 정책 시행은 국제 관광객의 입국 절차를 크게 간소화하고 통관 시간을 단축시켜 국제 크루즈가 더 많은 기항 항로를 개설하고 입국 관광시장을 확대하는 데 있어 획기적인 의미를 지닌다.

중국은 크루즈·요트 장비 및 산업 발전을 중요한 전략적 방향으로 추진하고 있으며, ‘내수 확대 전략 계획 개요(2022-2035년)’에서 “해양 관광을 확대하고 크루즈·요트 산업 발전을 추진한다”고 명시했다. 또한 산업정보화부, 국가발전개혁위원회, 재정부, 교통운수부, 문화관광부 등 여러 부처가 공동 발표한 관련 정책 역시 국가가 크루즈 장비 제조라는 첨단 제조업에 부여하는 중요성을 반영하고 있다. 중국 최초 대형 크루즈선 ‘아이다 마두호’의 성공적인 건조는 국가 정책의 유도 및 지원 아래 이루어진 중대한 돌파구로, 중국이 조선업의 ‘세 가지 보석’(항공모함, 대형 액화천연가스 운반선, 대형 크루즈선)을 모두 갖추고 대형 크루즈선의 자체 건조 능력을 확보했음을 의미한다. 앞으로 중국은 기술 연구 개발, 산업 체인 지원, 인재 양성 등 분야에서 지속적으로 지원을 제공하여 크루즈 소비 대국에서 크루즈 제조 강국으로 전환하도록 추진할 것이다.

다. 일본

1) 크루즈 산업 및 인프라 현황

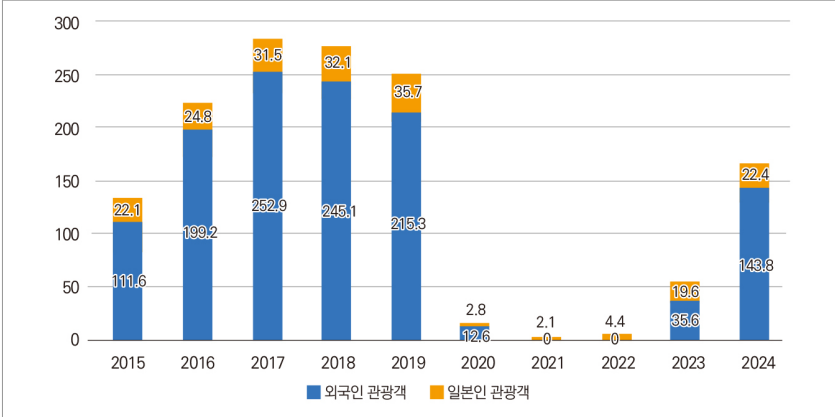
일본의 크루즈 관광객은 2017년 약 280만 명으로 정점을 찍었으나 코로나19 시기 크루즈 관광이 중단된 이후 2024년 기준 일본인과 외국인 포함 약 160만 명 수준으로, 코로나19 이전 시기에 비해 회복이 더딘 상황이다. 2024년 기준 일본 크루즈 관광객의 대부분이 외국인 관광객으로 144만 명(86.5%) 정도이며, 이에 반해 일본인 관광객은 22만 4,000명 수준이다.⁸⁾ 일본은 내부적으로 전문가들의 검토를 거쳐 일본인 관광객을 2030년까지 100만 명 수준으로 끌어올릴 목표와 정책을 제시하였다.⁹⁾

8) 일본인 크루즈 인구: (1) 일본 선사가 운항하는 국내·해외 크루즈, (2) 일본 출발·도착 외국 선사가 운항하는 크루즈 및 일본 출발·도착 해외 플라이 앤 크루즈, (3) 일본 선사가 운항하는 내항 페리의 1박 이상 차터 크루즈 이용 일본인 수의 합산 값[일본 국토교통성 보도자료, 크루즈 통계(검색일: 2025. 7. 25.)].

9) 일본 국토교통성 향만국(2025).

그림 2-8. 일본 크루즈 관광객 수 추이

(단위: 만 명)



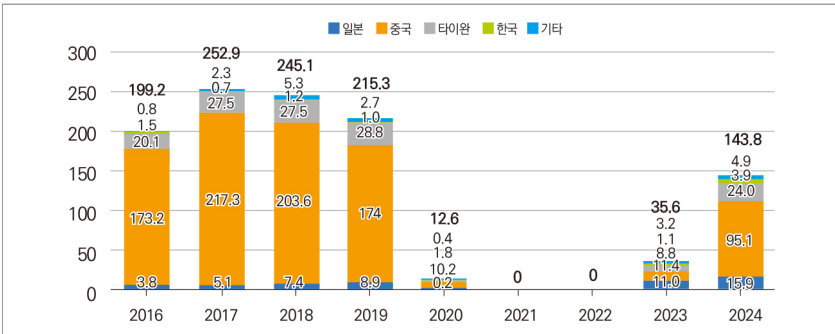
주: 관광객은 외국인 입국자 수로 승무원 수를 제외한 수치임.

자료: 일본 국토교통성 보도자료, 크루즈 통계(검색일: 2025. 7. 25.).

국적별로 보면 중국, 대만, 한국 순으로 2024년 일본 크루즈 방문객의 증가가 더딘 이유는 중국 크루즈 관광객 수가 회복되지 않았기 때문이다. 2017년 약 217만 명에 달했던 중국인 크루즈 관광객은 2024년 95만 명 수준으로, 절반에도 미치지 못하고 있다.

그림 2-9. 국가·지역별 일본 방문 크루즈 관광객 수(외국인 관광객)

(단위: 만 명)

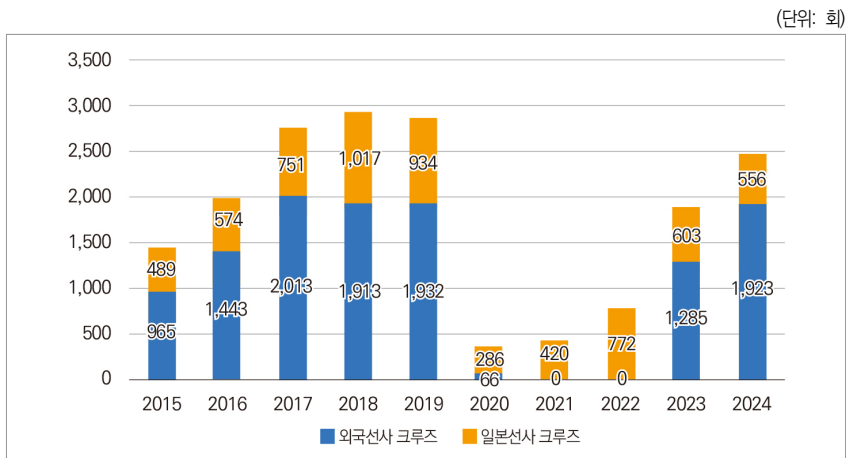


주: 그래프에서 일본은 일본 모항 크루즈에 의한 일본 방문 크루즈 여행객 수임.

자료: 일본 국토교통성 보도자료, 크루즈 통계(검색일: 2025. 7. 25.).

2024년 일본 항만의 크루즈선 기항 횟수는 총 2,479회로, 전년 대비 약 1.3 배 증가하며 코로나19 이전 최고 수준(2018년)의 약 85%까지 회복되었다. 이 중 외국 선사 운항 크루즈선의 기항 횟수는 1,923회로, 코로나19 이전 수치를 거의 회복하였다. 반면 일본 선사 운항 크루즈선의 기항 횟수는 556회로 코로나19 이전 수준(2018년)의 약 55% 회복에 그쳤다. 코로나19 이전에는 주로 중국 등에서 출발·도착하는 대형 캐주얼 클래스 크루즈선이 중심이었으나, 최근에는 프리미엄·럭셔리·익스페디션 등 고가 소형 크루즈선의 입항이 늘어나고, 주요 거점 외 지방 항만의 기항 증가가 두드러지고 있다.¹⁰⁾

그림 2-10. 일본 항만 선사별 크루즈선 기항 횟수



주: 선내에서 1박 이상 하는 크루즈선의 기항 횟수를 대상으로 하며, 당일치기 크루즈는 대상에서 제외한 수치임.
 자료: 일본 국토교통성 보도자료, 크루즈 통계(검색일: 2025. 7. 25.).

일본은 기항지가 100여 개 이상으로 매년 증가하고 있다. 그중에서 하카타(204회), 나하(175회), 나가사키(160회), 요코하마(147회), 이시가키(120회) 등 상위 5곳이 약 30%를 차지하고 있다. 요코하마항과 하카타항은 상설 CIQ와 전용 터미널을 갖춘 대형선 수용 거점으로, 크루즈 산업의 핵심 허브 역할을

10) 일본 국토교통성 보도자료, 크루즈 통계(검색일: 2025. 7. 25.).

하고 있다. 나가사키항과 나하항은 관광 접근성이 뛰어나지만, 수용 능력과 교통 인프라 측면에서 대형 항만에 비해 제약이 있다. 이시가키항은 남서제도의 주요 기항지임에도 임시 시설 중심의 운영으로 인프라가 상대적으로 미비하다. 이러한 항만 간 격차는 일본정부가 추진 중인 ‘크루즈 여객 수용 기능 고도화’ 정책의 배경이자, 향후 지방항 인프라 확충과 균형적 항만 네트워크 구축의 정책적 근거가 되고 있다.

표 2-4. 일본 주요 6개 크루즈 항만 인프라 비교표

구분	도쿄	하카타	나하	나가사키	요코하마	이시가키
부두명	도쿄 국제 크루즈 부두	하코자키 제1~4부두	와카사 부두	마쓰가에 부두	오산바시·다이코쿠 부두	신항국제 부두
부두길이/수심	430m/ -11.5m	270~425m/ -10~-12m	430m/ -10m	270m/ -10m	450m/-12m (오산바시)	420m/ -10.5m
회전장/항로폭	900m/ 600m	회전장 2LOA/ 300m	회전장 2LOA/ 400m	회전장 500m/ 250m	회전장 2LOA / 385~638m	572m/ 345m
CIQ	상설	상설	상설	상설	상설	임시
터미널	있음	하카타 크루즈센터 (2015년 개장)	와카사 부두 터미널	전용 터미널	상설 크루즈 터미널 (오산바시)	없음
도심 접근성	10km/ 차량 20분	3km/ 차량 15분	2km/ 차량 10분	2km/ 차량 10분	도보 5분 (니혼오도리역 인접)	3km/ 도보 40분
인근 공항	하네다공항 (20분)	후쿠오카공항 (25분)	나하공항 (15분)	나가사키공항 (50분)	하네다공항 (30분)	이시가키공항 (55분)

자료: Cruise Port Guide of Japan 홈페이지(검색일: 2025. 7. 27.).

일본의 크루즈선은 2025년 4월 기준 3척으로 곧 아스카Ⅲ가 추가되고 이후 신규 참가회사에 의한 선박 건조가 발표되고 있어 2027년 기준 7~8척의 일본 크루즈선이 운행될 것으로 예상되고 있다.¹¹⁾

11) 크루즈 링크 블로그, 일본항만연구재단(WAVE) 크루즈 연구소장 인터뷰(검색일: 2025. 9. 23.).

표 2-5. 일본 크루즈선 개요

선박명	아스카II	닛폰마루	MITSUI OCEAN FUJI
사업자	유센 크루즈(주)	상선미쓰이 여객선(주)	
선적	일본	일본	바하마
총톤수(t)	50,444	22,472	32,477
승객 정원(명)	872	524	458
승무원(명)	490	230	334
취항 연월	2006년 3월	1990년 9월	2024년 12월

자료: 일본 국토교통성 보도자료, 크루즈 통계(검색일: 2025. 7. 25.).

2) 주요 정부 정책

여기서는 최근 발표된 일본 크루즈 관련 주요 정책들을 살펴본다. 일본의 관광과 관련된 주요 법률은 「관광입국 추진 기본법(観光立国推進基本法)(이하 기본법)」으로 일본이 관광산업을 국가 전략산업으로 명확히 규정하고, 이를 적극적으로 육성하기 위해 2006년 12월에 제정되어 2007년 1월부터 시행된 법률이다.¹²⁾ ‘관광입국추진 기본계획(観光立国推進基本計画)’은 「기본법」에 근거한 계획으로, 「기본법」이 제정된 후 이를 실제 정책에 반영하고 시행하기 위해 만든 최상위 실행계획이다.

2023년 발표된 ‘제4차 관광입국추진 기본계획’에 따르면¹³⁾ 일본정부는 코로나19로 중단됐던 국제 크루즈 운항을 2023년부터 본격 재개하면서, 2025년까지 방일 크루즈 관광객을 코로나19 이전 수준인 250만 명으로 회복하고 외국 크루즈선의 일본 기항 횟수를 2,000회 이상으로 확대하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해 감염 방지 가이드라인 준수, 항만 방역 강화, 크루즈선과 항만 간 매칭 서비스 제공, 수용 인프라 개선 등을 통해 ‘기항 거절 제로’를 추진하고 있으며, 국가와 지자체는 부두 정비 및 여객시설 투자 지원을 통해 안정적인 기항 환경을 조성하고 있다. 또한 지방경제 파급효과 극대화를 위해 선사와 지자체

12) 일본 관광청, 「観光立国推進基本法の概要」(검색일: 2025. 8. 13.).

13) 일본 관광청(2023).

체가 협력해 지역 소비 유도 및 내륙 관광 루트 개발을 추진하고, 세토내해·남서제도 등 새로운 항로 개척과 해외 홍보 활동을 강화함으로써 일본을 세계적 크루즈 허브로 육성하려는 전략을 추진 중이다.

표 2-6. '제4차 관광입국추진 기본계획' 주요 내용

구분	내용
배경	코로나19로 인해 2020년 3월부터 국제 크루즈 운항 중단 → 2023년부터 재개
2025년 목표	<ul style="list-style-type: none"> • 방일 크루즈 여행객 250만 명 회복 • 외국 크루즈선 입항 2,000회 초과 • 기항 항만 수 67곳 → 100곳 확대
핵심 전략	<ol style="list-style-type: none"> ① 감염 방지 가이드라인 준수 및 선내·항만 방역 강화 ② “기항 거절 제로” 실현(수용 기능 강화, 매칭 서비스 등) ③ 부두 정비 및 민간 여객시설 투자 지원 ④ 지역경제 파급효과 확대(지역 소비 유도, 광역 관광 루트 개발) ⑤ 새로운 항로(세토내해, 남서제도 등) 개척 및 해외 홍보 강화
비전	전국적으로 안전하고 지속 가능한 크루즈 생태계를 구축하여 일본을 세계적 크루즈 허브 국가로 도약시키는 것

자료: 일본 관광청(2023).

이어 2025년에는 관광입국 추진 기본계획의 목표 달성을 위해 ‘크루즈 여행객 수용 기능 고도화에 관한 가이드라인(クルーズ旅客の受入機能高度化に関するガイドライン)’을 발표하였다. 이 지침서는 법적 구속력은 없지만, 항만 관리자 및 관계기관(선사, CIQ, 지자체 등)이 항만 인프라를 정비하고 여객 수용 기능을 개선할 때 참조하도록 설계된 행정·기술적 실무 지침서이다.

표 2-7. '크루즈 여행객 수용 기능 고도화에 관한 가이드라인' 주요 내용

구분	내용
배경	코로나19로 인한 운항 중단 이후 크루즈 산업 재개(2023년), 대형화·다양화된 수요 대응 필요성
성격	항만 인프라 정비 및 크루즈 수용 기능 향상을 위한 정부 정책·기술 가이드라인(비법적 지침서)

표 2-7. 계속

구분	내용
핵심 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 항로·계류시설·수심·회전공간 등 항만 기술 기준 제시 • 여객터미널 설계 및 CIQ 절차 표준화 • 이차 교통수단(버스·택시·소형선박) 연계 강화 • 환경친화형 설비(육상전력, 청정연료) 정비 • AI·DX 기술 활용 통한 인력부족 대응 • 지역 연계형 관광 및 지속가능한 항만 운영 촉진

자료: 일본 국토교통성 항만국(2025).

또한 일본은 해외의 크루즈 선사에게 기항의 검토에 필요한 정보를 일원적으로 제공하기 위해 항만의 시설 정보(안벽이나 터미널 등)나 연락처 등의 정보를 Japan Cruise Port Association 홈페이지를 통해 제공하고 있다. 이 홈페이지에서는 일본 각 항만의 크루즈 수용 인프라 현황을 표준 양식으로 정리한 항만별 시설 사양서가 제공되며, 관광청·국토교통성·지자체가 함께 운영하는 전국 데이터베이스이다.¹⁴⁾ 또한 CRUISE PORT GUIDE OF JAPAN에서 기항지의 관광 정보나 이벤트 개최 예정 정보 등을 일원적으로 제공하고 있는 등 해외 크루즈 선사에게 편리하게 정보를 제공하기 위해 노력하고 있다.¹⁵⁾

라. 러시아

1) 크루즈 산업 및 인프라 현황

러시아의 크루즈 관광시장은 주요 항구인 상트페테르부르크항을 중심으로 한 크루즈 관광과 내륙강 유람선 위주의 국내 크루즈가 주류를 이루어 온 것으로 보인다. 상트페테르부르크는 북유럽·발틱 크루즈의 핵심 기항지였으며, 블라디보스토크 역시 아시아 노선에서 주목받는 항구이다. 모스크바-상트페테르

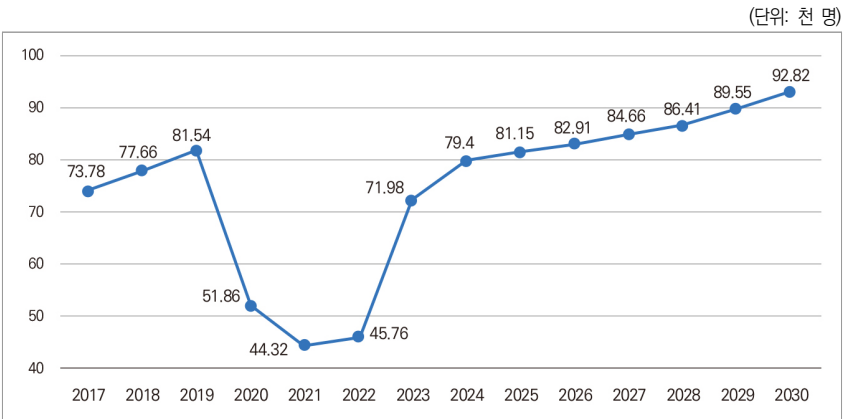
14) Japan Cruise Port Association, "Cruise Ships Pier and Terminal Facility Specification Overview"(검색일: 2025. 9. 13.).

15) Cruise Port Guide of Japan 홈페이지(검색일: 2025. 9. 13.).

부르크를 연결하는 불가강 유람선 등은 매년 수십만 명의 국내외 관광객을 유치해왔고, 팬데믹과 러-우 전쟁 이전에는 상당한 크루즈 관광객이 상트페테르부르크에 방문한 것으로 추정된다.

러시아 크루즈 관광객 통계는 출처에 따라 다소 차이가 있다. STATISTA의 러시아 외국인 크루즈 관광객 추이를 보면,¹⁶⁾ 코로나19 발발 전후로 10만 명이하인 것을 알 수 있다. 하지만 언론에 따르면, 2018~19년까지 상트페테르부르크에 방문한 크루즈 관광객이 60만 명에 달한 것으로 보도되었다.¹⁷⁾ 이 같은 관광객 수 추이는 팬데믹과 러-우 전쟁으로 급감하여 현재는 심각한 침체기 상태인 것으로 추정된다. 2022년 발생한 우크라이나 사태에 따른 제재로 인해 주요 서방 크루즈선사들이 러시아 항구 기항을 일제히 중단하였다.

그림 2-11. 러시아 외국인 크루즈 관광객 수 추이



자료: Statista, DB(검색일: 2025. 10. 1.).

블라디보스토크도 팬데믹 이전 기간에는 크루즈 관광객 수가 증가하고 있었으나 현재는 소수의 크루즈 관광이 이루어지고 있는 것으로 추정된다. 2016년 약 6천 명, 2017년 1만 2천여 명, 2018년 1만 3천여 명으로 지속해서 증가하

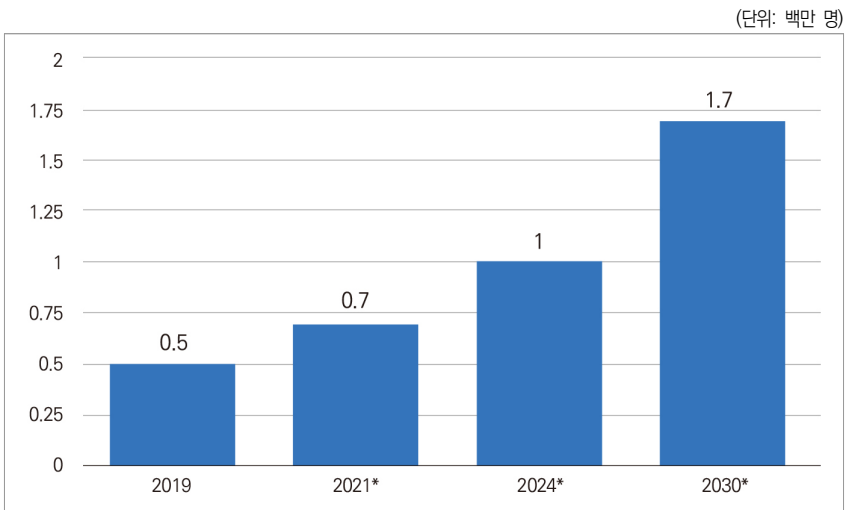
16) Statista, DB(검색일: 2025. 10. 1.).

17) St. Petersburg Travel Guide 홈페이지(검색일: 2025. 10. 11.).

였고, 2019년에는 총 16척에 약 3만 명이 방문한 것으로 추정된다.¹⁸⁾ 2020~21년에는 코로나19로 중단되었고, 2022년 이후 서방 제재로 일본-미국계 선사의 기항이 끊기면서 블라디보스토크의 국제 크루즈 수요는 급감했다.

반면 내국인 크루즈 규모는 2019년 기준 약 50만 명으로 상당한 규모인 것을 알 수 있다. 서방의 크루즈 관광객 급감에 대응하여 러시아는 내국인 크루즈 관광 비중을 높이려고 시도 중인 것으로 추정된다.

그림 2-12. 러시아 내국인 크루즈 관광객 수 추이



주: STATISTA에서 통계 출처를 Russia: Federal Agency for Tourism으로 밝히고 있음.
 자료: Statista, DB(검색일: 2025. 10. 1.).

이러한 외부 환경 변화 속에서 러시아는 국내 및 우호국 시장 중심의 크루즈 산업 재편을 추진하고 있다. 흑해와 극동 두 축으로 크루즈 노선 개발이 가속화되고 있으며, 이에 필요한 선박 확보와 인프라 투자가 병행되고 있다.

18) 유다중(2019), p. 8.

2) 주요 정부 정책

러시아 정부의 주요 크루즈 정책과 정책 수립 배경은 2022년 발표된 ‘러시아 연방의 2024년까지의 크루즈 관광 발전 전략’을 보면 대략적으로 살펴볼 수 있다.¹⁹⁾ 우선 러시아는 광범위한 해양·내륙 수로 자원과 다양한 자연·문화 유산을 보유하고 있음에도 불구하고, 기존에는 인프라 부족과 노후 선박 등으로 산업 잠재력이 충분히 활용되지 못하고 있는 것으로 평가하고 있다. 또한 북극 항로 개방, 극동 개발 구상, 흑해·카스피해 연안 지역의 관광 수요 증가 등 지정학적 요인이 결합하면서 크루즈 산업이 지역 개발과 외국인 관광 유입을 동시에 촉진할 수 있는 전략산업으로 부상하였다. 특히 COVID-19 이후 글로벌 관광산업 회복 국면에서 내수 중심 관광의 중요성이 커진 점도 정책 전환을 가속화하였다. 이러한 배경 속에서 러시아 정부는 크루즈 산업을 지역경제 활성화, 조선·서비스업 연계 산업 육성, 국제 관광시장 진출을 위한 핵심 분야로 재정의하고, 국가 차원의 종합적 발전 콘셉트를 마련한 것으로 평가된다.

표에 정리된 바와 같이 정책의 첫 번째 축은 법·제도 기반의 정비이다. 이는 크루즈 산업의 운영 요건을 명확화하고 행정적 장벽을 완화하는 데 초점을 두며, 비자 및 출입국 절차 간소화, 친환경·안전 규제의 국제 기준 반영 등 규범 체계를 선진화하기 위한 조치들을 포함한다. 아울러 크루즈 기업에 대한 보조금·세제 인센티브 등 재정지원 제도도 법적 근거 아래 체계화하고 있다.

두 번째 축은 인프라 현대화와 산업 생태계 확충이다. 러시아는 항만 시설의 노후화, 내륙 수로의 물리적 제약, 국경통과 절차의 비효율 등 구조적 한계를 인식하고 있으며, 이에 따라 항만·여객터미널 개보수, 내륙 수로 준설 및 항로 안전 강화, 디지털 기반 출입국 시스템 구축 등을 우선 과제로 제시한다. 동시에 신규 크루즈선 및 ‘강-바다’ 겸용 선박 건조, 북극·극동 등 전략 지역의 신규 노선 개발, 탐험형 크루즈 확대 등 산업 본연의 공급 능력을 제고하고, 기항지

19) 러시아 연방정부(2022).

관광 프로그램을 강화해 수요 기반 확대를 도모하고 있다. 인력 양성 정책 또한 중요한 요소로 포함되며, 이는 전문 교육기관 지정, 현장 실습 확대, 국제 기준에 부합하는 자격 체계 도입 등을 통해 산업 생태계의 지속가능성을 확보하는 방향으로 설계되어 있다.

마지막으로, 러시아 정부는 시장 기반 확대와 홍보 전략을 별도의 정책 영역으로 설정하고 적극적인 수요 창출에 나서고 있다. SNS 및 디지털 채널을 활용한 홍보, 국내외 크루즈 박람회 참가, 극동 지역의 공동 마케팅 추진 등은 러시아 크루즈의 국제적 인지도를 높이기 위한 조치이다. 동시에 가족·고령층·청소년 등 주요 소비 계층을 대상으로 한 맞춤형 상품 개발과 계층별 접근성 개선을 통해 국내 수요를 안정적으로 확대하려는 의도도 확인된다. 이러한 다층적 정책 패키지는 러시아가 크루즈 산업을 단순 관광 부문이 아닌 국가 전략산업으로 인식하고, 기반 조성-산업 확장-시장 확대를 동시에 추진하고 있음을 보여준다.

표 2-8. 러시아 크루즈 정책 요약

정책 분야	주요 정책 내용
법·제도 정비	<ul style="list-style-type: none"> • 크루즈·탐험 크루즈 등 핵심 용어의 법적 정의 마련 • 비자·출입국 절차 간소화 및 행정 규제 완화 • 환경·안전 국제 기준 반영 • 크루즈 기업에 대한 보조금·세제 혜택·용자 지원
인프라 구축 및 현대화	<ul style="list-style-type: none"> • 항만·여객터미널 개보수 및 접근성 개선 • 국경·세관·검역 시설 확충 및 디지털 통관 도입 • 내륙 수로 준설·항행 안전시설 확충 • 항만 육상전력공급(shore power) 구축 및 친환경 설비 확대
선박·노선·관광상품 개발	<ul style="list-style-type: none"> • 신규 선박 건조 및 기존 선박 현대화 • 해상, 하천 및 통합 노선 확장 • 고객 니즈 반영 복합 관광상품 개발
인력 양성 및 교육 체계	<ul style="list-style-type: none"> • 항해·호텔·식음료·가이드 등 전문 인력 교육 확대 • 크루즈 산업 전문 대학·교육기관 지정 • 기업-대학 연계 실습·훈련 프로그램 도입 • 국제 기준(STCW 등) 기반 자격 인증 강화

표 2-8. 계속

정책 분야	주요 정책 내용
시장 확대 및 홍보 전략	<ul style="list-style-type: none"> • 국내외 크루즈 박람회 참여 및 공동 마케팅 • SNS·디지털 기반 홍보 강화 • 극동 지역 공동 프로모션(캅차카-사할린-연해주-추코트카)

자료: 러시아 연방정부(2022).

3. 아시아 및 유럽의 크루즈 협의체 현황 및 한계

본 절에서는 크루즈 산업 협력을 목적으로 활동 중인 아시아와 유럽의 지역별 협의체의 사례를 검토하고자 한다. 각 기구의 설립 배경과 구조, 주요 역할을 살펴본 뒤, 한계점을 분석함으로써, 크루즈 분야에 특화된 지역 협의체의 필요성을 논의하는 데 기초 자료로 삼고자 한다.

가. 아시아 협의체

1) GTI 관광위원회(Tourism Board)

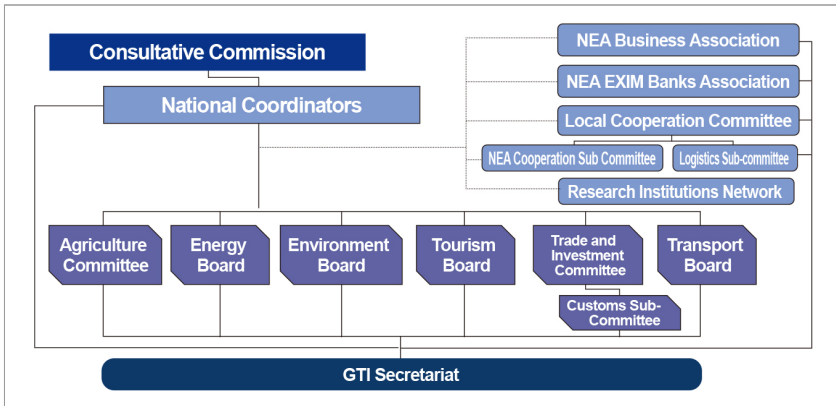
GTI(Greater Tumen Initiative)는 1991년 UNDP 주도로 시작된 두만강 지역 개발 프로그램(TRADP)에서 출발하였으며, 1995년 차관급 자문위원회를 통해 정부 간 협력 메커니즘이 공식화되었다. 2005년에는 지리적 협력 범위를 광역두만강 지역으로 확대하고 명칭을 GTI로 변경하면서 교통, 관광, 에너지, 투자, 환경 등 5대 우선 협력 분야를 설정하였다. 이후 2007~10년 사이에 각 분야별 정부 간 위원회가 구성되었고, 2008년에는 제1회 관광위원회(Tourism Board) 회의가 개최되어 본격적인 분야별 협력이 시작되었다.²⁰⁾

관광위원회는 GTI 내 가장 먼저 설치된 위원회로, GTI 회원국 간 관광 교류

20) GTI, "Institutional Structure"(검색일: 2025. 8. 21.) 참고.

증진을 담당한다. 구성원들은 실무자들 외에도 관광 부문 책임자(국장급)들이 참여하고 있으며, 연례적으로 회의를 진행하고 있다. 또한 동북아관광포럼(North East Asia Tourism Forum)이 조직되어 매년 개최되는데 민간 중심 관광 전문가들이 위원회 논의 사항이나 관광 이슈를 놓고 토의를 하고 있다.²¹⁾

그림 2-13. GTI의 조직 구조



자료: GTI, "Institutional Structure"(검색일: 2025. 8. 21.).

GTI 관광위원회는 동북아 지역의 국경 간 관광 활성화를 목표로 다양한 협력 과제를 지속적으로 논의해왔다. 관광위원회의 중점 협력 분야는 ‘GTI Strategic Action Plan’이라는 주기적으로 발표되는 중장기 계획에 서술되어 있다. 가장 최근인 2024년 12월에 발표된 ‘GTI Strategic Action Plan For 2025-2029’에 따르면, GTI 관광 협력은 동북아 지역을 하나의 매력적인 관광 목적지로 육성하기 위해 회원국 간 협력을 통한 다중 목적지 관광 확대, 관광 인프라의 현대화와 서비스 품질 향상, 지역 관광 브랜드 구축 및 홍보 그리고 환경 보전과 지속가능성을 반영한 관광 프로그램 개발 등을 핵심 목표로 삼고 있다.

이러한 목표를 실현하기 위한 구체적 조치로는 해안 지역을 중심으로 회원

21) 신용석(2014), p. 131.

국 간 연계 관광을 촉진하고, 관광자원을 공동개발하며, 중앙 및 지방정부에 국제 기준에 부합하는 체험형 관광 인프라 조성 및 서비스 개선을 권장하고 있다. 아울러 회원국 여행사 간 파트너십 구축, 공동 마케팅과 국제 관광 박람회 참가를 통해 GTI를 단일 관광지로 인식시키는 노력을 강화, 관광 종사자에 대한 역량 강화와 지식 공유 프로그램 운영, 생태관광 등 지속가능한 관광 유형에 대한 협력 확대 및 실행 수단 마련 등이 포함되어 있다.²²⁾

흥미롭게도 이번에 발표된 'GTI Strategic Action Plan For 2025-2029'에 회원국들은 동북아 생태 관광 및 크루즈 관광과 같은 잠재적 관광 유형을 탐색하기를 원한다는 내용이 포함되었다. 하지만 지금까지 GTI 관광위원회를 통해 크루즈 관광 분야에서 특별한 공동 프로젝트가 실행된 사례는 확인하기 어렵다. GTI 관광위원회는 일본의 불참과 북한의 탈퇴로 인해 동북아 크루즈 관광 핵심국 간의 협력을 포괄하지 못하고 있으며, 관광은 GTI 내부에서도 상대적으로 소외된 분야로, 소규모 사무국과 재원 부족, 회원국 간 정치적 입장 차이로 인해 실질적인 정책 실행력과 프로젝트 추진에서 한계를 보이고 있다. 이러한 구조적 제약은 크루즈 관광과 같은 대규모·복합적 협력사업을 수행하기에 미흡하며, 보다 전문화된 전담 협의체의 필요성을 부각시키는 요인으로 작용한다.

2) 아시아 크루즈 협력체(ACC)

아시아 크루즈 협력체(ACC: Asia Cruise Cooperation)는 아시아 지역 크루즈 관광시장을 공동으로 개발하기 위해 2014년 출범한 관광기관 간 연합체이다. 홍콩 관광청의 주도로 홍콩, 중국 하이난성, 중국 샤먼시, 대만, 필리핀 등 5개 지역이 최초 회원으로 참여했고 2017년 대한민국 해양수산부가 가입하여 현재는 6개 회원으로 구성되어 있다. 각 회원기관이 양해각서(MOU) 형태

22) GTI(2024).

로 협약하여 운영되며, 별도의 상설 사무국보다는 정기회의와 공동마케팅 사업으로 기능한다.

ACC의 핵심 목표는 아시아 크루즈 목적지의 매력 제고와 크루즈 항로 개발이며, 이를 위해 공동 마케팅과 시장개척 활동을 활발히 펼치고 있다. 회원들은 세계 최대 크루즈 박람회인 Seatrade Cruise Global 등에 공동부스를 구성하여 아시아 크루즈 항로를 홍보하고, 크루즈 선사 대상 세일즈콜을 진행하거나, 또한 소비자 프로모션의 일환으로 Discovery 채널과 협력한 TV 프로그램 ‘Cruise the World’를 공동 제작하여 아시아 해양관광지를 홍보하는 등 마케팅 범위를 확대하고 있다. 이 같은 노력의 성과로, ACC의 협력하에 한국-대만 간 신규 크루즈 노선이 개설되어 20항차 이상의 운항과 5만여 명의 대만 관광객이 한국을 방문하는 효과를 거두기도 하였다.²³⁾

이와 같이 ACC는 민간 마케팅 연합체로서 시장개척과 수요 창출에는 어느 정도 성과를 보였다. 공동 홍보를 통해 동북아 크루즈 노선의 인지도를 높이고, 회원 간 정보공유로 각국이 크루즈 친화적 정책(예: 한국의 크루즈 부두 확충, 중국 하이난의 비자 완화 등)을 도입하도록 촉진하는 효과도 있었다. 그러나 ACC의 활동 범위는 프로모션에 치우쳐 있으며, 정부 간 제도 개선이나 인프라 투자 조율 등의 역할은 수행하지 않고 있다.

ACC는 아시아 지역의 크루즈 수요 창출과 공동 마케팅 측면에서는 일정한 성과를 보였으나, 공급 측면, 특히 정책 조율과 인프라 개발을 위한 협력 플랫폼으로서의 기능에는 구조적 한계를 지닌다. 설립 초기부터 홍콩, 대만, 하이난 등 일부 지역 중심으로 구성되어 일본, 러시아 등 동북아 주요 크루즈 거점국이 포함되지 않았으며, 특히 일본의 부재는 동북아 권역을 아우르는 항로 개발과 협력 추진에 있어 본질적인 제약 요인으로 작용한다. 더불어 ACC는 법적 구속력이 없는 비공식 연합체로, 정부 간 조약이나 제도 개선을 이끌어낼 수 있는

23) “Preparing for the Domestic Cruise Industry Rebound in the Post-COVID Era”(2021. 6. 27.)(검색일: 2025. 8. 14.).

권한이 없어 비자 제도, 세제 혜택, 표준화 규정과 같은 실질적 정책 협의에는 한계가 뚜렷하다.

또한 ACC는 상설 사무국 없이 회원국의 자발적 참여와 재정지원에 의존하는 구조로 운영되어, 지속가능성과 전략일관성 측면에서도 취약하다. 한국을 포함한 일부 회원국은 일정 기간 참여 후 재협약을 맺는 방식으로 운영하고 있으며, 이는 협력체 운영의 불확실성을 키우는 요인이 된다. 나아가 환경규제, 안전기준, 역내 운영표준 등 크루즈 산업의 핵심 거버넌스 이슈에 대한 논의도 사실상 부재하다. 대부분의 참여 주체가 관광청 등 마케팅 중심 기관으로 구성되어 있어, 정책 패키지 개발이나 정부 고위급 합의 도출과 같은 전략적·정책적 조정 기능은 수행하지 못하는 실정이다.

3) 아시아 크루즈 리더스 네트워크(ACLN)

아시아 크루즈 리더스 네트워크(ACLN: Asia Cruise Leaders Network)는 2013년 제1회 제주국제크루즈포럼에서 채택된 제주 선언문을 통해 2014년 공식 발족하였다.²⁴⁾ ACLN 설립의 궁극적 목적은 빠르게 성장하는 아시아(특히 동북아시아) 크루즈 관광시장의 지속적 발전을 위해 국가 간 정보 교류와 협력 체계를 구축하는 데 있었다. 당시 아시아 크루즈 시장은 막 출발 단계였지만 다양한 현안에 직면해 있었고, 북미·유럽의 국제 크루즈 협회(CLIA)를 제외하면 아시아 지역을 대표하는 협력 조직이 없었다는 문제의식이 ACLN 출범의 배경이 되었다.

ACLN은 상설 네트워크 조직으로서 운영되고 있다. ACLN 사무국은 현재 제주크루즈 산업협회에 위탁되어 운영되고 있으며, 제주도가 중심이 되어 네트워크를 지속적으로 관리·지원하고 있다. 현재 ACLN 가입 멤버는 총 85개 기관으로 크루즈 선사 10개 기관, 정부 및 지자체 21개 기관, 공공기관 23개 기관,

24) ACLN 홈페이지(검색일: 2025. 8. 14.).

학계 및 연구기관 18개 기관, 크루즈 산업 관련 13개 기관으로 구성되어 있다. 주요 의사결정은 연례 총회를 통해 이루어지며, 예를 들어 2025년 7월에는 제주 국제컨벤션센터에서 제11회 ACLN 연차총회가 개최되었다.

ACLN의 주요 활동은 정기회의 개최와 정보 교류로 요약된다. 매년 열리는 연차총회(Annual Meeting)는 회원들이 모여 아시아 크루즈 산업 동향을 논의하고 공동의 현안을 점검하는 장으로서, 제주국제크루즈포럼과 연계되어 개최되는 경우가 많다. 총회에서는 크루즈 시장 현황과 전망에 대한 주제 발표와 토론이 이루어지고 회원들 간 최신 산업 트렌드와 모범 사례를 공유하는 프로그램이 진행된다. 더불어 아시아 지역 크루즈 관광 진흥을 위한 공동 협력사업, 회원 간 네트워크 확대를 위한 사업 등이 이루어지고 있다.

ACLN은 회원들의 자발적 참여와 합의에 기반한 네트워크형 협의체로, 정책 조율이나 의무 이행을 강제할 수 있는 권한이 없어 정책 결정력 측면에서 한계가 크다. 크루즈 관광 활성화를 위해 필요한 비자 완화, 세관·출입국 절차 간소화 등은 각국 정부의 고유 권한에 해당하며, ACLN은 이에 대해 논의하거나 권고는 가능하지만 실제 정책을 변경하거나 이행을 주도할 수는 없다. 또한 운영 재정 역시 제주도 등 일부 지자체의 지원에 의존해 장기적인 지속가능성에도 불안 요소가 존재한다. 특히 외교 갈등이나 팬데믹 등 외부 변수에 따라 활동이 중단되거나 축소되는 등 외부 환경 변화에 매우 취약한 구조이다. 아울러 회원 구성 측면에서도 중앙정부의 정책 결정 부처보다는 지방정부 산하기관이나 민간단체가 다수를 차지하고 있어, 논의 내용이 각국 정부의 공식 정책에 직결되기 어려우며 협의체로서의 대표성과 포괄성에도 한계가 뚜렷하다.

표 2-9. 아시아 크루즈 협의체 현황 및 한계점

구분	GTI 관광위원회	아시아 크루즈 협력체(ACC)	아시아 크루즈 리더스 네트워크(ACLN)
성격	정부 간 협의체	비공식 다자 마케팅 연합체	비정기적 회의체 또는 행사 중심의 네트워킹 플랫폼
회원국	한국, 중국, 몽골, 러시아 * 일본은 옵서버 국가 * 북한은 2009년 탈퇴	홍콩, 중국 하이난성, 중국 샤먼시, 대만, 필리핀, 한국 해양수산부	총 85개 기관(선사 10곳, 정부 및 지자체 21곳, 공공 기관 23곳, 학계 및 연구기관 18곳, 크루즈 산업 관련 13곳)
설립 목적 및 구조	<ul style="list-style-type: none"> • 동북아 지역의 국경 간 관광 활성화 • GTI 산하 6개 위원회 중 하나 	<ul style="list-style-type: none"> • 아시아 크루즈 목적지의 매력 제고와 크루즈 항로 개발, 크루즈 수요 확대 등 • 지역 관광청 중심 협력 플랫폼 	<ul style="list-style-type: none"> • 아시아 지역 크루즈 관광 진흥 • 회원 간 네트워크 확대 • 민간-지자체 중심의 산업계 네트워크
주요 활동 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 정기적 실무자, 책임자 연례 회의 • 동북아관광포럼 연례 개최 • 조사연구 수행 	<ul style="list-style-type: none"> • 공동 마케팅과 시장개척 활동 • 정보 교류, 산업 동향 공유, 비즈니스 협력 기회 탐색 	<ul style="list-style-type: none"> • 정보 교류 • 산업 동향 공유 • 비즈니스 협력 기회 탐색
한계점	<ul style="list-style-type: none"> • 일본 및 북한 미포함 • 자원 부족 • 정치·경제적 입장 차이로 실질 사업 추진 미미 	<ul style="list-style-type: none"> • 일본, 러시아, 북한 미포함 • 법적 구속력 없는 비공식 연합체 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 미포함 • 정책 결정력의 한계 • 실행력 및 지속성의 제약

자료: 본문을 바탕으로 저자 정리.

이와 같이 GTI, ACC, ACLN 등 기존의 동북아 관련 관광 및 크루즈 협력 기구들은 일정 수준의 협력 기반을 마련했으나, 정책 조율력과 실행력, 포괄성 측면에서 각각의 한계를 지니고 있어 동북아 크루즈 협력을 위한 별도의 전담 협의체 신설이 필요한 배경이 되고 있다. GTI는 정부 간 메커니즘이라는 장점에도 불구하고 관광 분야의 위상이 낮고, 일본의 불참과 북한의 이탈, 자원 부족과 정치적 이견 등으로 크루즈 협력 추진력이 약화된 상태다. ACC는 관광기관 중심의 비공식 연합체로서 공동 마케팅 성과는 있으나, 정책·제도 조율이나 인프라 조정 등 공급 측면의 협력 기능이 부재하며, 일본과 러시아 등 주요 국가가 참여하지 않아 동북아 전역을 아우르기 어렵다. ACLN 역시 민간-지자체 중

십의 네트워크 기구로 정보 교류와 상호 학습에는 유용하지만, 정책결정력과 집행력을 갖춘 구조는 아니며, 중앙정부의 참여가 제한적인 한계를 안고 있다.

이러한 기존 기구들의 구조적 제약은 대규모 인프라, 제도 연계, 환경규제, 항로 공동 개발 등 복합적 조정이 요구되는 크루즈 협력사업을 추진하기에 미흡하며, 이에 따라 정부 간 고위급이 참여하고 제도적 구속력과 실행력을 갖춘 새로운 동북아 크루즈 협의체를 설립할 필요성이 있다.

나. 유럽 협의체

1) 크루즈 유럽(Cruise Europe)

크루즈 유럽은 유럽 북부 및 대서양 연안의 크루즈 항만들이 결성한 최초의 국제 크루즈 항만 협회로, 1991년 12월 덴마크 코펜하겐에서 공식 출범하였다.²⁵⁾ 당시 카리브해와 알래스카에 집중되어 있던 글로벌 크루즈 시장에 유럽 북부를 적극 홍보하기 위해, 영국·노르웨이·덴마크·네덜란드·아일랜드 등 7개국 21개 항만 대표들이 모여 크루즈 유럽을 창립하였다. 크루즈 유럽의 설립 목적은 북유럽·대서양 지역 전체를 세계적인 크루즈 여행지로 부각시키고, 여름에 국한되었던 크루즈 시즌을 봄·가을로 연장하여 지역경제에 기여하는 데 있었다. 크루즈 유럽은 유럽 최초의 크루즈 항만 간 네트워크로 자리매김하며 이후 회원과 활동 범위를 꾸준히 확대해왔다.

크루즈 유럽의 회원은 유럽 북부, 서부 및 대서양 연안 20여 개국의 크루즈 취항 항만들로 이루어져 있다. 지리적으로는 발트해 연안국부터 영국, 아일랜드, 아이슬란드, 노르웨이, 벨기에, 네덜란드, 프랑스, 스페인, 포르투갈, 모로코 등 북유럽 및 대서양 전역을 포괄한다. 설립 당시 27개 항만에서 시작하여 1990년대 중반 40여 개로 늘었으며, 현재는 140여 개 항만 및 관련 기관이 정

25) Cruise Europe 홈페이지(검색일: 2025. 8. 14.)를 참고하여 정리하였음.

회원으로 활동하고 있다. 회원은 주로 항만공사, 항만관리기업, 지방항만당국 등 크루즈 선박 입항을 관리·운영하는 주체들이다. 회원 구조의 특징은 지리적 범위가 매우 넓어 지역별 소위원회 운영이 이루어진다는 점이다. 실제로 크루즈 유럽은 내부적으로 4개 지역(대서양 유럽, 발트해, 영국·아일랜드, 노르웨이·아이슬란드·페로제도)으로 나누어 회원 그룹을 관리하고, 지역별 이슈를 병행 다루고 있다.

크루즈 유럽은 정관에 따라 회원 주도의 의사결정 체계를 가지고 있다. 최고 의사결정 기구는 매년 열리는 정기총회(Annual General Meeting)로, 모든 회원 항만 대표가 참석하여 차기 연도의 사업 계획, 예산, 정책 방향 등을 토의·승인한다. 크루즈 유럽은 비영리 회원제 기관으로, 재원은 회원 항만의 연회비와 행사 수익 등으로 충당된다. 회원 수가 많고 범위가 넓은 만큼 회원 간 커뮤니케이션 채널을 활발히 운영하는 것이 중요한데, 이를 위해 온라인 회원전용 정보시스템과 통계 데이터베이스를 제공하고 정례 뉴스레터를 발행한다. 또한 연차총회와 별도로 Cruise Europe Conference라는 명칭의 업계 콘퍼런스를 개최하여 회원 항만, 크루즈선사, 관광산업 관계자들이 모여 이슈를 논의한다.

크루즈 유럽은 공동 마케팅, 회원 항만 간 정보공유, 산업 협력, 정책 대응을 핵심 활동으로 한다. 회원 항만들은 글로벌 박람회 공동 참가, 항만 홍보자료 제작, 온라인 통계 제공 등을 통해 세계 크루즈 시장에서 유럽 북부 항로의 인지도를 높이고 있으며, 연간 7,000회 이상의 크루즈 입항과 1천만 명 이상의 승객을 유치하고 있다. Cruise Europe은 또한 회원 간 워크숍, 견학, 인력 교류 등을 통해 안전·보안 기준, 운영 절차 등 항만 서비스의 상향평준화를 도모하고, 크루즈 선사 및 지역 관광업계와 협력하여 신규 노선 개발과 지역경제 연계도 추진 중이다. 더불어 환경규제 및 지속가능성 대응, EU 정책 공동 대응, CLIA·MedCruise 등과의 대외 협력도 강화하고 있다.

광범위한 회원 기반과 오랜 역사를 지닌 크루즈 유럽이지만, 그 구조와 운영

상 한계 또한 존재한다. 크루즈 유럽은 20여 개국 140여 개 항만을 포괄하므로 회원 간 이해관계가 이질적이다. 북극해 연안 소규모 항만부터 대서양 대도시 항만까지 규모와 여건 차이가 크고, 크루즈 산업에 대한 각국의 입장도 상이하다. 크루즈 유럽 사무국은 적은 인력으로 광범위한 업무를 처리해야 하는데, 회원 수에 비해 전담 인력이 제한적이라는 지적이 있다. 이는 예산 제약에서 기인하는데, 회원 항만 중 상당수가 중소 규모로서 회비 수준이 높지 않아 충분한 재정을 확보하기 어렵다. 크루즈 유럽은 회원들의 협의를 이끌어 권고를 내릴 수 있으나, 이를 회원 항만이 실제 이행하도록 강제할 수는 없다. 따라서 일부 회원이 공동 합의사항을 따르지 않아도 제재가 어렵다.

2) 크루즈 발틱(Cruise Baltic)

크루즈 발틱(Cruise Baltic)은 발트해 연안 국가들의 크루즈 관광 활성화를 위해 2004년에 설립된 지역 협력 네트워크이다.²⁶⁾ 당시 유럽연합 Interreg 프로그램의 일부 자금 지원을 받아 덴마크, 스웨덴, 핀란드 등 발트해 연안 10개국 12개 항만 및 도시가 참여하여 출범하였으며, 발트해 지역을 하나의 크루즈 관광 상품으로 통합하고 국제 크루즈선을 유치한다는 목적을 갖고 있었다. 이 네트워크는 발트해 지역 크루즈 산업에 대한 인식 제고와 방문객 증대를 목표로 하여 2004~06년 1단계 프로젝트가 시작되었고, 초기 목표를 초과 달성함에 따라 2007~09년 2단계로 연장되어 지속 발전하였다. 2007년 이후로는 EU의 초기 재정지원이 종료되었으나, 참여 항만들의 공동 분담을 통해 자립적인 협력체로 전환되어 활동을 이어갔다.

크루즈 발틱은 참여 회원들의 협력을 촉진하는 B2B 네트워크 형태로 운영된다. 코펜하겐 관광기관(Wonderful Copenhagen)이 초기 주도기관 역할을 맡아 네트워크 사무국을 호스팅하였고, 이후에는 전문 디렉터를 선임하여 회원

26) Cruise Baltic 홈페이지(검색일: 2025. 8. 16.)를 참고하여 정리하였음.

들 간 조정과 사업을 총괄하도록 하고 있다. 모든 회원은 자발적 참여에 기반하며, 네트워크 운영 예산은 회원기관들의 분담금과 프로젝트성 지원으로 충당된다. 크루즈 발틱은 설립 초기 EU 프로젝트로 시작된 만큼 공식 법인 형태보다는 프로젝트 네트워크 성격이 강하며, 의사결정은 합의제에 가깝고 강제력이 없는 협의 수준에서 이루어진다. 이러한 이유로 2007년 EU 보조금 종료 후에도 회원들의 지속적인 참여 의지와 공동 이익 도모가 네트워크 유지의 핵심 동력이다.

본 조직은 공동 마케팅, 항만 정보 제공, 서비스 표준화, 산업 협력, 정책 대응을 중심으로 활동하며, 글로벌 크루즈 박람회 참가, 포트 핸드북 발간, 온라인 통계 제공 등을 통해 회원 항만의 홍보 효과를 극대화하고 있다. 또한 연례 회의와 지역별 워크숍을 통해 회원 간 모범사례를 공유하고, 크루즈 선사 및 관광업계와의 직접 협력을 통해 인프라 투자와 기항지 관광 연계를 촉진하고 있다. 더불어 보안 규정, 환경규제, 지속가능성 이슈에 대응하기 위한 교육 및 협의체 활동을 병행하며, EU 정책에 대한 공동 대응 창구로서도 기능하고 있다.

크루즈 발틱이 직면한 제도적·구조적 한계로는 다음과 같은 점들이 지적된다. 크루즈 발틱은 정부 간 협정이 아닌 자발적 산업 네트워크이므로, 회원 항만에 대한 규제나 구속력을 발휘할 수 없다. 즉, 환경기준 통일이나 서비스 표준 준수 등에서 강제력이 없고 권고와 정보공유 수준에 머문다. 더불어 재원 측면에서도 초기 EU 지원 종료 후 자체 재원에 의존하면서 예산 규모가 한정적이고, 이는 곧 사업 범위의 제약으로 이어진다. 회원비 기반 예산으로 대규모 투자나 인프라 지원을 할 수 없으며, 외부 프로젝트 자금을 따라 일부 사업이 좌우되기도 한다.

표 2-10. 유럽 크루즈 협의체 현황 및 한계점

구분	크루즈 유럽(Cruise Europe)	크루즈 발틱(Cruise Baltic)
성격	국제 크루즈 항만 협회	지역 협력 네트워크
회원국	북유럽, 서유럽, 대서양 연안 20여 개국 140여 개 항만이 정회원	덴마크, 스웨덴, 핀란드, 독일, 발트3국, 폴란드 등 31개 항만/도시
설립 목적 및 구조	<ul style="list-style-type: none"> • 유럽 북부·대서양 항만들이 자발적으로 결성한 최초의 크루즈 항만 협회 • 1991년 발족 당시 주로 카리브해에 집중된 크루즈선을 유럽으로 유치하는 것이 목적 	<ul style="list-style-type: none"> • 2004년 발족하였으며, 발트해 연안을 하나의 크루즈 관광권으로 통합하려 EU 지원으로 시작된 프로젝트에서 출발
주요 활동 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 회원 항만 홍보 및 수요창출 • 운영 노하우 공유 • 선사 및 업계 협력 • 정책 이슈 대응 • 유럽 크루즈 거버넌스 허브 역할 	<ul style="list-style-type: none"> • 발트해 크루즈 공동 마케팅 • 회원 간 정보교류 및 서비스 기준 통일 • 노선 개발 지원 • 지역 내 크루즈 관광 플랫폼 역할
한계점	<ul style="list-style-type: none"> • 매우 다양한 회원으로 의견 합치 어려움 • 광범위 업무 대비 사무국 인력·재정 제약 • 합의사항 실행 강제 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> • 회원 자발성 의존, 강제력 없음 • EU 지원 후엔 회원 부담으로 예산 한정 • Cruise Europe 등과 기능 겹쳐 조율 필요 • 회원 규모 차이로 혜택 불균등 가능

자료: 본문을 바탕으로 저자 정리.

1. 북한의 관광 발전 전략

가. 북한의 관광 발전 전략

김정은 집권 이후 북한 당국은 관광산업을 “문화 분야의 개화 발전을 촉진하고 지역 진흥을 견인하며 국가의 전반적인 경제 성장에 이바지하는 동력”으로 규정하며, 국가 발전 전략의 핵심 영역으로 적극 육성하고 있다. 노동신문에서도 “사회주의 문명개화의 새 경관을 펼친 동해기슭의 관광명소 원산갈마해안관광지구 준공식 성대히 진행”이라고 소개하는 등 관광 부문의 위상을 체제 발전의 중심축으로 부각시키는 보도 기조가 반복되고 있다.²⁷⁾

이러한 정책 방향은 관광을 단순한 산업 부문이 아니라 정치적·경제적 발전 전략과 긴밀히 연결된 국가적 자원으로 재정립하려는 북한의 의도를 반영한다. 우선 정치적 차원에서 관광산업은 사회주의 문명국가 건설과 인민대중제일주의의 실천을 상징하는 영역으로 활용된다. 최고지도자의 치적을 강조하고 주민들에게 국가 발전의 가시적 성과를 제시하는 동시에, 체제 내부의 결속을 강화하는 상징정치적 기능도 수행한다. 더불어 외부적으로는 정상국가 이미지를 부각하고 국제사회에서의 외교적 입지를 확대하려는 전략적 도구로도 사용된다.

경제적 차원에서는 관광산업의 의미가 더욱 분명하다. 강화된 대북 제재로 인해 전통적인 외화 수입 경로가 크게 축소된 상황에서, 관광은 외화 확보를 위한 사실상 몇 안 되는 합법적·현실적 수단으로 기능한다. 관광객 유치를 통해

27) 「사회주의 문명개화의 새 경관을 펼친 동해기슭의 관광명소 원산갈마해안관광지구 준공식 성대히 진행」 (2025. 6. 25.).

내수시장을 활성화하고 지역경제를 진작시키는 효과도 함께 노린다. 즉, 관광 산업은 북한이 직면한 구조적 제약 속에서 정치적 정당성과 경제적 생존을 동시에 유지하기 위한 핵심 전략으로 작동하고 있다.

북한 당국은 관광산업 육성 전략을 추진하는 과정에서 무엇보다도 공간적 거점을 체계적으로 확보하는 데 주력해 왔다. 2013년 5월 최고인민회의 상임 위원회가 「조선민주주의인민공화국 경제개발구법」을 채택·공포한 이후, 같은 해부터 2014년에 걸쳐 전국의 주요 직할시와 도(道)를 중심으로 10여 개의 경제개발구를 신설한다는 명령이 잇달아 발표되었다. 이는 단순한 지역개발 수준을 넘어, 국가 차원의 산업·관광 전략을 공간적으로 배치하려는 정책적 움직임이었다는 점에서 의미가 크다.

경제개발구 정책의 핵심 축은 무역, 생산, 관광으로 구성된다. 이 가운데 관광 관련 개발구는 중앙급과 지방급으로 구분되는데, 중앙급 개발구로는 원산-금강산 국제관광지대가 대표적으로 지정되었으며, 이 지역에는 금강산 국제관광특구도 포함되어 있다. 지방 단위에서는 함경북도 온성섬관광개발구, 양강도 무봉국제관광특구, 평안북도 청수관광개발구, 황해북도 신평관광개발구 등 총 6개 지역이 관광 관련 개발구로 분류된다.

북한은 이들 관광 개발구를 ‘국제관광특구 체제’로 제도화함으로써, 관광산업을 지역 발전의 거점으로 삼는 동시에 대외 개방의 전초기지로 육성하려는 정책적 의지를 분명히 하고 있다. 다시 말해 관광개발구는 단순한 지역별 산업 육성 프로젝트가 아니라, 관광을 매개로 체제 이미지 제고와 외화 확보, 지역 진흥을 동시에 실현하려는 북한식 개발 전략의 핵심축으로 기능하고 있다.²⁸⁾

북한은 관광산업을 국가 전략 분야로 격상하는 과정에서 제도적 질서를 정비하고 관련 법령을 단계적으로 구축하는 데 힘을 기울였다. 특히 2018년 중국인 관광객 교통사고를 계기로 국가관광총국이 전국의 여행사를 일원적으로 관리·감독하는 체계가 마련되면서, 관광 행정 전반에 대한 통제력과 책임 구조가

28) 조선민주주의인민공화국 외국문출판사(2018).

크게 강화되었다. 이는 관광산업의 급격한 확대 과정에서 나타난 안전관리 부재와 제도적 허점을 보완하기 위한 조치로 해석된다.

이러한 흐름은 2023년 「관광법」²⁹⁾ 제정으로 제도적 틀을 갖추기 시작했다. 「관광법」은 관광의 기본 원칙, 관광자원 보호, 여행사 운영 기준, 안전관리 체계 등 관광정책 전반의 방향을 규정한 사실상의 ‘기본법’으로 기능한다. 이어 2025년에는 「원산-갈마해안관광특별구법」³⁰⁾이 제정되었는데, 이는 특정 개발구를 대상으로 한 운영 규정, 관리체계, 투자·운영 방식 등을 구체화한 지역 단위의 ‘운영법’에 해당한다.

즉, 북한은 「관광법」을 통해 국가 차원의 원칙과 방향을 설정하고, 특별구법을 통해 이를 지역적 맥락에서 실행하는 이중 구조를 구축함으로써 관광산업의 법적·행정적 기반을 제도적으로 완결시키려는 접근을 취하고 있다. 이러한 제도화 과정은 관광산업을 체제 발전 전략의 한 축으로, 안정적으로 정착시키기 위한 사전 정비 단계이자, 향후 대외 개방의 수단으로 관광을 활용하려는 전략적 의도를 반영한 것으로 볼 수 있다.

북한의 「관광법」은 관광산업을 단순한 경제 부문이 아닌, 체제 유지와 외화 확보를 동시에 수행하는 전략산업으로 규정한 법률이다. 총 9장 78조로 구성된 이 법은 관광의 정의와 목적, 관광객의 권리와 의무, 관광조직의 구성과 계획 체계, 관광선전, 관광봉사, 관광개발, 관광의 과학화, 지도·감독, 법적 책임 등 관광 행정 전반을 포괄한다. 북한은 이 법을 통해 관광을 “인민의 문화정서 생활을 향상시키고 사회주의 건설에 이바지하는 수단”으로 정립하는 한편, 외화 확보와 체제 선전이라는 정치·경제적 목적을 병행하는 ‘관리된 개방(Managed Openness)’을 제도적으로 구축하였다.³¹⁾

법의 기본 원칙은 중앙의 통일적 지도, 인민복무, 환경보호, 국제교류 증진

29) 「조선민주주의인민공화국 관광법」(2023. 8. 30. 최고인민회의 상임위원회 정령 제1420호로 채택).

30) 「조선민주주의인민공화국 원산갈마해안관광특별구법」(2025. 5. 29. 최고인민회의 상임위원회 정령 제1931호로 채택).

31) 「조선민주주의인민공화국 관광법」(2023. 8. 30. 최고인민회의 상임위원회 정령 제1420호로 채택).

을 내세우고 있으나, 실제 운영 방식은 중앙집권적 통제에 기초한다. 관광객의 권리로는 생명·건강·재산의 보호, 계약이행 요구권, 손해배상 청구권 등이 명시되어 있지만, 동시에 관광객의 의무로 법규 준수, 지정 구역 내 활동, 정치적·종교적 행위 금지 등이 병기되어 있다. 모든 외국인의 북한 입국은 여행을 통한 단체관광으로만 허용되며, 자유여행은 금지된다. 관광 일정과 노선도 사전 승인과 등록이 필수 절차로 규정되어 있다. 이러한 구조는 관광을 문화 교류의 장이라기보다는 사회통제와 체제 선전의 장치로 활용하려는 의도를 반영한다.

관광조직 운영 체계는 국가관광총국이 최상위 기관으로 자리하며, 지방인민위원회와 여행사가 하위 집행 주체로 배치된다. 모든 여행사는 설립·등록·영업허가 과정을 거쳐야 하고, 무허가 영업은 금지된다. 관광계획은 중앙의 관광전망계획을 최상위로 하여 지역·현장 계획으로 세분화되며, 국가경제계획과 연동되어 수립된다. 관광선전 역시 중앙관광지도기관의 승인 절차를 거쳐야 하며, 선전물은 '우리식 생활과 문명국가의 우월성'을 강조하는 내용으로 제한된다. 이는 관광이 외국인 대상 이미지 전략뿐 아니라, 내부 주민을 향한 체제 정당화·우월성 강조의 수단으로 함께 동원되고 있음을 보여준다.

관광봉사 부문에서도 숙박, 급양, 운수, 안내 등 관광서비스를 국가가 직접 관리하며, 모든 봉사시설은 국가의 급수 평가를 의무적으로 받아야 한다. 외국인 숙박시설은 지정된 시설로 제한되며, 관광 과정에서 안전사고나 규정 위반이 발생할 경우 행정처벌은 물론 영업정지·폐업 조치까지 가능하다. 관광개발 사업은 지방인민위원회가 주도하고, 외국인 투자 역시 중앙 승인하에 제한적으로 허용된다. 법은 환경보호와 역사유적 보존을 원칙으로 명시하지만, 실제 운영에서는 외화 유치가 우선순위로 작동하는 경향이 강하다. 또한 '관광의 과학화'를 강조하며 관광정보 시스템 구축, 통계체계 정비, 전문인력 양성 등을 법적 의무로 규정하였다.

지도·감독 체계에서는 내각이 최상위 통제기관으로, 중앙관광지도기관이 전국 관광사업을 직접 지휘한다. 지방인민위원회와 경제특구 관리기관은 이를 하

위에서 집행하는 구조이다. 위반행위에 대한 규정도 매우 구체적이다. 무허가 영업, 촬영·선전 규정 위반, 안전조치 미비 등은 벌금형에서 자격박탈, 심할 경우 형사처벌까지 가능하다. 관광객이 규정을 위반하면 즉시 추방 조치가 가능하며, 외국기업이나 여행사에 대해서는 수입액의 2~5배에 달하는 벌금이 부과될 수 있다.

종합적으로 평가하면 「관광법」은 관광을 경제·문화 교류의 수단으로만 규정된 법률이 아니라, 정치적 통제와 외화 수입이라는 이중 목적을 제도적으로 결합한 법이라 할 수 있다. 관광객의 이동·소비·정보 접근을 국가가 전면적으로 통제하며, 관광 개방의 범위 역시 정세와 필요에 따라 조절되는 구조를 갖는다. 결국 북한의 관광정책은 ‘개방의 외형을 띠지만 내실은 통제 중심’이라는 상징적 이중 구조 속에서 작동하고 있음을 확인할 수 있다.

「관광법」 제정 이후 북한은 국가적 기본틀을 지역 단위에서 실행하기 위한 별도의 법령을 마련하고자 2025년 5월 「조선민주주의인민공화국 원산갈마해안관광특별구법」³²⁾을 제정하였다. 이 법은 원산갈마해안관광특별구를 “해안 관광을 위주로 하는 특수경제지대이자 원산-금강산국제관광지대의 중심지구”로 규정하며, 원산 일대와 갈마반도, 주변 수역을 포괄하는 특정 지역을 법적 관할 범위로 설정하고 있다. 특별구법은 「관광법」의 원칙을 지역 단위에서 구체적으로 집행하기 위한 운영 규범으로 자리하며, 관광개발·관리·투자·환경보호·안전·법적 책임 등 관광산업 전반을 세부 조항으로 체계화하고 있다.

특별구법의 핵심은 ‘관리국 중심’의 통제 체계 확립이다. 원산갈마해안관광특별구 관리국은 특별구 내 모든 행정·경제·관광 활동을 포괄적으로 관할하며, 타 기관의 개입을 제한하도록 설계되었다. 관리국은 관광법 시행지침 제정, 기업 설립 승인, 세무·재정 관리, 환경보호, 관광자원 개발, 투자유치 등 16개에 이르는 광범위한 권한을 부여받았다. 이는 관광과 경제개발 기능을 결합한 준

32) 「조선민주주의인민공화국 원산갈마해안관광특별구법」(2025. 5. 29. 최고인민회의 상임위원회 정령 제1931호로 채택).

(準)행정기관 형태의 거버넌스 모델을 제도화한 것으로, 관광특구 운영에 대한 중앙의 집권적 통제 의지를 분명히 보여준다.

관광객과 기업활동에 대한 규제도 명확하다. 관광객은 지정된 통로와 일정 에 따라야 하며, 무단 관광모집이나 허가 없는 봉사활동은 처벌 대상이다. 관광 봉사 기업은 품질·위생·안전 기준을 충족해야 하고, 승인받은 업종만 영업이 허용된다. 법 위반 시 수입액의 2~5배 벌금, 운영정지, 무보수노동 등 강한 제재가 부과된다. 외국기업과 관광객의 외화 사용·세금 납부·무역 활동까지 관리국 승인하에 두어 경제적 주권을 중앙이 직접 통제하는 구조를 마련한 점도 특징적이다.

환경·안전 관련 조항 역시 매우 세밀하다. 해안침식 방지, 백사장 관리, 바다 생태 보호, 재해 방지 등을 규정하고, 관리국과 기업이 오수 처리시설·오물 공장 설치를 의무적으로 수행하도록 했다. 이는 원산갈마지구를 국제 관광지로 발전시키는 동시에, 환경 관리 능력을 통해 대외적 이미지 개선 효과를 노리려는 의도도 반영한다.

특별구법은 관광객의 ‘인신·재산·인권 보호권리’와 ‘봉사 선택권’ 등 일부 권리조항도 명시하고 있으나, 실제 운영은 중앙의 허가과 감시를 전제로 하기 때문에 관광객의 실질적 자유는 구조적으로 제한된다. 결과적으로 특별구법은 외형적으로는 개방을 표방하지만, 행정적·경제적·법적 통제를 강화함으로써 ‘관리된 개방’의 완결판을 제도적으로 확립한 법률로 평가할 수 있다.

「관광법」과 「원산갈마해안관광특별구법」의 연이은 제정은 북한식 관광 발전 전략이 ‘특구 개발-상품 다변화-인프라 확충’ 단계를 넘어 법제화를 중심으로 한 제도 정착 단계에 진입했음을 보여준다. 이는 관광을 국제 이미지 개선과 외화 확보의 핵심 수단으로 삼되, 개방의 범위는 철저한 국가 통제 아래에서 조율하려는 김정은식 생존 전략이 명확히 제도화된 결과이다. 두 법의 병행은 관광산업이 단순 외화벌이 산업을 넘어 정치적 통제적·경제적 자립·체제 선전 기능이 결합된 복합전략산업으로 자리 잡아가고 있음을 시사한다.

이와 병행해 북한은 전문인력 양성과 서비스 개선에도 집중하고 있다. 평양 관광대학 설립을 통해 중국어·영어 가이드뿐 아니라 관광 투자유치 전공을 신설함으로써 단순 안내 역할을 넘어 경제외교 기능을 수행할 수 있는 전문 인력을 양성하고 있다. 지방 대학에도 관광학과를 설치하여 지역 단위의 인력 공급을 보장하고, 중국 전문가를 초빙해 실무 교육을 제공하는 등 제한적 국제 학습도 병행하고 있다.

관광상품 역시 다변화되고 있다. 북한은 체육 관광, 빙설 관광, 자가용 관광, 경축일 관광, 역사유적지 관광, 국경지역 관광 등 다양한 상품을 개발하였다. 마식령 스키장, 양덕 온천지구, 미림 승마구락부, 원산-갈마 해안관광지구 등 현대적 시설이 새로 조성되었고, 특히 중국 관광객을 겨냥해 평양 우의탑, 개성의 중국군 묘역 정비, 판문점 정전협정 장소에 중국 대표석 추가 등 맞춤형 코스도 마련되었다. 이는 관광산업이 단순한 지역 개발 사업을 넘어 국외 수요 맞춤형 전략산업으로 재편되고 있음을 보여준다.

나. 북한의 관광특구³³⁾

관광은 김정은 시대 북한의 공간정책을 재편하는 핵심 기제로 작동하고 있다. 김정은 집권 이후 추진된 대규모 건설사업의 상당수가 관광지구 또는 관광도시 개발 형태로 기획되었으며, 이는 특정 지역을 중심으로 인프라·교통·상업 시설을 집중적으로 배치하는 방식으로 나타났다. 다시 말해, 북한은 관광을 통해 선택된 지역을 거점으로 개발한 뒤 이를 주변 지역으로 확산시키는 ‘거점-확산형’ 공간전략을 도입하고 있는데, 이러한 접근은 중국 동북지역 개발 모델과 상당 부분 유사한 패턴을 보인다.

삼지연-백두산 관광벨트, 원산-갈마 해안벨트, 양덕-평양 관광축 등은 대표적인 사례다. 이들 사업은 지역균형발전, 재정 확보, 주민 통제라는 다층적 목

33) 조선민주주의인민공화국 외국문출판사(2018); 중국 엔지 조선반도국제학술회의(2019. 6. 6.)에서 진행된 ‘조선민주주의인민공화국 경제개발구 설명회’ 발표자료를 활용하여 저자 정리.

적을 동시에 담고 있으며, 관광 인프라가 단순한 산업 기반을 넘어 실제 거주환경과 도시경관을 재구성하는 핵심 수단으로 기능하고 있음을 보여준다. 즉 관광개발은 단일 산업 정책이 아니라 주거·상업·교통을 포괄하는 복합적 공간전략으로 자리 잡고 있다.

관광은 이동을 확대하는 것처럼 보이지만, 그 성격은 기존의 이동 제한과는 전혀 다르다. 북한식 관광정책에서의 이동은 철저히 통제된 조건에서 허용되는 '허가된 이동'으로, 주민을 특정 공간 구조와 경제활동 체계 안으로 재배치하기 위한 통치 장치에 가깝다. 이는 주민의 생활권을 재구획하고 경제적 역할을 재배치하는 과정에서 국가가 '공간'을 통치의 매개로 활용하고 있음을 시사한다. 결국 관광은 외형적으로는 개방과 이동의 확대로 보이지만, 내실은 국가가 설계한 공간 질서를 유지·강화하기 위한 제도적 도구로 작동하고 있다.

1) 원산-금강산 국제관광지대 및 금강산 국제관광특구

원산-금강산 국제관광지대와 금강산 국제관광특구는 2002년 지정되었다. 북한은 당시 금강산을 세계적인 관광지로 육성하여 안정적인 외화 수입을 확보하고 지역경제 활성화를 도모하려는 목표를 설정하였다. 이는 금강산 관광을 대북 경제정책의 중심축으로 삼고, 특구 제도를 통해 법적·행정적 기반을 마련하려는 초기 시도였다. 그러나 남북관계의 불안정성, 사업구조의 편중, 제도적 미비 등 복합적 요인으로 인해 기대한 만큼의 성과를 거두지 못했다는 점에서 그 실질적 효과는 제한적이었다.³⁴⁾

김정은 체제 이후 북한은 2014년 6월 최고인민회의 상임위원회 정령 제48호를 통해 원산-금강산 일대를 국제관광지구로 지정하며 본격적인 개발계획을 가동하였다. 지정 범위는 강원도 원산시와 안변군, 법동군, 통천군, 고산군, 금강군 등 일부 지역을 포함하며, 남북으로 약 60km, 동서로 40km에 이르는 총

34) 국회예산정책처(2005), p. 35.

225km² 규모에 달한다. 이 지역은 비행시간 3시간 이내에 인구 100만 명 이상 도시가 40여 곳 분포한다는 점에서, 외국인 접근성과 시장 연계성이 뛰어난 동북아 핵심 관광허브로 발전할 잠재력이 크다.

관광자원 역시 매우 풍부하다. 북한은 이 지역에 약 670개의 자연·문화 관광 명소와 140여 개의 역사유적, 10여 개의 백사장, 4개의 광천(礦泉) 그리고 약 300만 톤의 치료용 감탕 자원이 존재한다고 제시하며, 국제 관광지로서의 자생적 경쟁력을 강조하고 있다. 개발 목표 또한 세계적 수준의 생태·해양 관광휴양지 조성 and 국제적 치료관광지구 육성, 역사유적 보존과 현대식 시설 확충의 병행이라는 세 축에 맞춰 제시되었다.

세부 지역개발 계획은 단계적으로 구성되었다. 우선 1단계 핵심 사업인 원산지구(7,400ha)에는 도시 중심축 정비, 주거·산업 지구 조성, 관광서비스 및 숙박 인프라의 현대화가 포함되었다. 실내수영장, 수족관, 돌고래쇼장, 건강센터, 골프장 등 복합 관광시설 건설 계획도 마련되었으며, 송도원 해수욕장 확장과 더불어 해안공원·민족공원·식물원·동물원 조성이 병행되었다.

마식령 스키장지구(2,200ha)는 49.6km의 활강 코스를 갖춘 대규모 리조트로 기획되었고, 울림폭포 지구(1,000ha)는 낙차 75m의 폭포군을 활용한 휴양·경관 관광지로 개발되었다. 석왕사지구(1,500ha)는 종교·생태관광지로, 통천지구(9,000ha)는 시중호·동정호를 중심으로 한 해양레저 및 치유관광지구로 설계되었다. 금강산 지구(2만 2,500ha)의 경우에는 1만 4천여 객실 규모의 숙박 인프라 조성, 삼일포 자연공원 조성, 민속거리 구축 등 대형 프로젝트가 포함되면서 기존 관광지의 전면적 재개발 성격을 띠고 있다.

이와 더불어 공항·항만·도로·철도·전력망 등 사회간접자본(SOC) 확충도 추진되었다. 이는 관광객 유입의 기반 조건을 확보하기 위한 물리적 인프라 강화 전략으로, 지구 전체의 접근성과 체류 편의성을 개선하려는 목적을 담고 있다.

2단계 개발 계획은 삼일포-해금강 지역과 내금강 지역을 포함한다. 삼일포-해금강 구역에는 호텔, 호화별장촌, 공원, 해수욕장, 골프장, 급양봉사시설, 상

업거리 등 복합 관광시설을 건설할 계획이 제시되었다. 내금강 지역에서도 기존 숙박시설과 문화유적을 개보수하고, 호텔·상업시설·문화시설을 신축하는 방식으로 현대화가 추진될 전망이다.

종합적으로 볼 때, 원산-금강산 국제관광지대는 동해안 축의 대표 관광권으로 발전시키기 위한 단계적 위계구조를 갖추고 있으며, 해양휴양-치유스포츠-문화유산을 결합한 복합 관광벨트 조성을 최종 목표로 삼고 있다. 원산-갈마 해양 리조트를 중심축으로 마식령 스키장, 통천 치유관광지구, 석왕산 생태·종교관광지구 등을 연계하여 국제적 브랜드의 관광지구를 구축하려는 전략이다.

이 과정에서 북한은 지역별 특성 강화를 통한 단계적 확장, 기능 간 상호보완 구조 형성, ‘관리된 개방’의 운영 효율화 그리고 북한 주민과 중국·러시아 관광객 유치라는 다중 목표를 동시에 고려하고 있다. 이는 원산-금강산 개발이 단순한 관광사업의 확대가 아니라, 지역개발·재정확보·대외선전·정치적 안정이라는 복합적 목표가 결합된 전략사업임을 보여준다.

그림 3-1. 북한의 원산-금강산 국제관광지구 개발 계획도



자료: 조선민주주의인민공화국 원산지개발총공사(2019. 6. 6.), 조선반도국제학술회의 발표 자료.

2) 원산-갈마 해안관광지구

원산-갈마 해안관광지구는 북한 강원도 원산시 갈마반도 일대에 조성된 대규모 해양관광단지로서, 김정은 위원장이 2014년 6월 원산-금강산 국제관광지대 개발 구상을 밝히면서 북한 관광산업 육성 전략의 핵심 사업으로 추진되었다. 그러나 2016년 이후 대북 제재가 강화되고, 2020년 코로나19 팬데믹이 장기화되면서 건설은 사실상 중단 상태에 놓였다.

2023년부터 공정이 다시 속도를 되찾았고, 2024년 7월 김정은 위원장이 현지지도를 통해 2025년 5월까지 완공할 것을 지시하면서 사업은 최종 마무리 단계에 들어갔다. 이후 숙박·레저 시설의 공사 보완, 경관 정비, 기반시설 확충 등이 집중적으로 이루어졌으며, 2025년 6월 준공에 이르렀다.

준공식에서 김정은 위원장은 오랜 기간 공력을 투입한 사업이 현실화되었다는 점을 강조하며, 이를 “당 제8차 대회 결정의 이행을 완결짓는 올해의 가장 큰 성과 가운데 하나”라고 평가하였다. 그는 원산-갈마 지구를 “세계적 수준의 관광문화휴양지”로 발전시키겠다는 의지를 밝히고, 놀이공원·대형 쇼핑몰·추가 레저시설 조성 등 후속 확장 계획도 제시하였다.³⁵⁾

아울러 김정은 위원장은 향후 당 제9차 대회에서 여러 지역에 서로 다른 유형의 대규모 관광문화지구를 단계적으로 건설하는 계획을 확정할 것임을 공개하면서, 관광지구 개발을 국가적 공간전략의 핵심 축으로 지속 추진하겠다는 방향성을 분명히 했다.³⁶⁾

원산-갈마 해안관광지구는 동해 연안의 모래사장이 펼쳐진 갈마반도를 중심으로 약 4km 길이의 해변을 포함하며, 전체 면적은 약 2.4km²에 이르는 것으로 알려져 있다. 원산시는 평양에서 동쪽으로 약 160km 떨어진 항구 도시로, 김정은 국무위원장의 어린 시절 별장이 위치해 있다는 점, 그리고 북한 핵심 엘리트층의 별장 지구로 알려져 있다는 점에서 정치·상징적 의미를 함께 지닌다.

35) 「北 원산갈마관광지구 준공… 내달 1일부터 국내 관광객 대상 개방」(2025. 6. 26.)〈검색일: 2025. 9. 5.〉
36) 위의 자료.

이러한 지리적 조건과 자연환경을 기반으로 원산-갈마 지구는 북한이 동해안 관광의 거점으로 육성하려는 핵심 개발 지역으로 선정되었다.

접근성 확보를 위해 북한은 기존의 군용비행장이었던 갈마비행장을 대대적으로 개보수하여 길이 약 3km 규모의 활주로를 갖춘 국제공항으로 확장하였다. 아울러 평양-원산 구간의 도로 및 철도 연결망을 개선하는 등 교통 인프라 전반에 대한 정비도 병행되었다. 이러한 기반시설 확충은 관광객 이동 편의뿐 아니라 지역 전체의 개발 속도와 공간 재편을 촉진하는 역할을 하고 있다.³⁷⁾

조선중앙통신 보도에 따르면 원산-갈마 해안관광지구에는 해안선을 따라 약 400개 동의 건물이 신축되었으며, 이 가운데에는 고층 호텔과 해변형 빌라가 포함되어 있다. 북한은 이 시설들을 통해 동시에 약 2만 명의 관광객을 수용할 수 있는 숙박 능력을 갖추었다고 평가하고 있다.

관광지구에는 숙박시설 외에도 다양한 해양·레저형 복합시설이 배치되었다. 해수욕장과 연계된 워터파크에는 대형 야외수영장, 각종 물놀이 시설, 미끄럼틀 등이 마련되었고, 여러 종류의 체육경기장과 체력단련장 역시 함께 구축되었다. 이와 더불어 콘서트홀, 야외공연장 등 문화시설도 조성되어, 관광객들이 단순 휴양뿐 아니라 오락·공연 관람·스포츠 활동 등을 종합적으로 즐길 수 있는 구조를 갖추고 있다.

이처럼 관광지구는 해양 스포츠, 가족형 레저, 스포츠·문화 활동을 결합한 복합 관광지로 설계되어, 북한이 세계적 수준의 관광·휴양지를 지향하고 있음을 보여주는 대표적인 사례라 할 수 있다.³⁸⁾ 이 밖에도 관광객의 체류 편의를 높이기 위해 다양한 상업·편의시설이 함께 조성되었다. 식당과 카페, 맥주 양조장을 겸한 비어홀, 백화점과 각종 상점들이 운영될 예정이며, 차량 이용 관광객을 고려해 정비소와 세차장까지 갖추는 등 하나의 자급적 리조트 도시로 기능하도록 설계된 점이 특징적이다.³⁹⁾

37) "North Korea Opens Seaside Resort Town: Move Over, Saint-Tropez!"(2025. 6. 27.)(검색일: 2025. 9. 8.).

38) 「北 원산갈마관광지구 준공… 내달 1일부터 국내 관광객 대상 개장」(2025. 6. 26.)(검색일: 2025. 9. 5.).

정치적 측면에서 원산-금강산 국제관광지대 개발은 김정은 체제가 관광을 전략산업으로 격상시키고, 이를 지도자의 치적과 체제 정당성을 강화하는 상징적 도구로 활용하려는 의도를 분명히 보여준다. 원산이 김정은 개인의 성장 서사와 연결된 지역이라는 점, 금강산이 남북협력의 대표적 상징이었다는 점을 고려하면, 두 공간을 결합한 국제관광지대 지정은 내부적으로는 지도자의 업적을 부각하고 체제 결속을 도모하는 의미를 지닌다. 외부적으로는 제한적 개방과 정상국가 이미지를 연출하려는 전략적 메시지를 담고 있으며, 남북관계가 개선될 경우 협력 재개 여지를 남겨둔 동시에 중국·러시아 관광객 유치 확대라는 외교적 선택지를 확보하는 기능도 수행한다.

경제적 측면에서도 이 지대는 제재 국면 속에서 비교적 합법적으로 외화를 획득할 수 있는 통로로 관광산업을 본격화하려는 시도로 평가된다. 대규모 숙박시설과 현대적 관광 인프라 조성은 연간 수십만 명 규모의 관광객을 겨냥해 외화 수입을 확대하려는 북한의 구상을 반영하며, 공항·항만·철도 확충은 지역 경제 활성화와 고용 창출에 기여할 수 있는 기반을 마련한다. 국제관광특구라는 성격을 앞세워 외국인 투자 유치를 도모하려는 목적도 존재하지만, 제재 환경을 감안하면 대규모 해외자본의 유입은 제한적일 수밖에 없다. 그럼에도 중국과 러시아 자본의 선택적 참여 가능성은 열어둔 상태다.

종합하면 원산-금강산 국제관광지대 개발은 북한 관광정책이 지닌 상징성과 구조적 제약은 동시에 보여주는 사례라 할 수 있다. 풍부한 자연·문화 자원과 대규모 인프라를 토대로 동북아 국제관광 허브로의 도약을 꿈꾸었으나, 제재와 투자 제한, 불투명한 운영 체계는 계획의 현실성과 지속성을 제약하는 요인으로 작용한다. 그럼에도 이 구상은 김정은 체제가 관광을 체제 유지와 외화 확보를 위한 ‘관리된 생존전략’으로 공식화하고 있음을 상징하는 대표적 사업으로 평가될 수 있다.

39) “North Korea has a new luxury beach resort. But the country isn’t open to most tourists” (2025. 7. 5.)(검색일: 2025. 9. 8.).

그림 3-2. 원산-갈마 해안관광지구 시설 배치도



자료: 「북한 원산갈마관광지구안내도」(2025. 7. 2.) (검색일: 2025. 9. 10).

3) 함경북도 온성섬관광개발구

온성섬관광개발구는 2013년 함경북도 온성군에 설치된 국경 관광지구로, 두만강을 사이에 두고 중국 지린성 도문시 량수이진과 마주하는 자연 섬을 개발 대상으로 삼고 있다. 총면적은 1.69km²로 크지 않지만, 이 제한된 공간에 골프장, 수영장, 경마장, 민족식당 등 레저·서비스 시설을 집중 배치하여 휴양형 관광지로 특화하려는 구상이 추진되었다. 민족음식 체험, 숙박시설, 유람선 관광을 결합한 관광상품 구성도 이러한 전략의 연장선상에 있다.

북한은 온성섬 개발 과정에서 통관·검역·출입 절차를 간소화하기 위해 중조 대교 건설과 관련 서비스 시설 설치 계획을 병행하였다. 이는 국경 관광지로서의 접근성과 회랑형 이동 구조를 확보하기 위한 조치로, 중국 측 관광 수요를

직접적으로 흡수하려는 목적이 반영된 것이다.

2013년 12월 중국 투먼시 정부와 북한 경제개발위원회가 체결한 「온성섬 공동개발 프레임워크 협정」은 이 개발구의 성격을 더욱 명확히 보여준다. 북한은 중국 투먼시 자본을 도입하여 온성섬을 본격적인 국경 협력형 관광 거점으로 구축하려 했으며, 이 협정은 양측이 접경 지역을 연계해 ‘크로스보더(跨境) 관광협력 모델’을 마련한 대표적 사례로 평가된다.

계획의 핵심은 중국 조선족 문화와 북한 문화를 결합하여 면세점, 문화·체육 프로그램, 건강·휴양 서비스 등을 종합적으로 제공하는 복합 관광지를 조성하는 데 있다. 이를 실현하기 위해 양측은 국경을 연결하는 다리 건설, 세관·검역·통관 시설의 신속 처리 체계 구축 등을 추진할 것으로 전망된다. 이와 같은 개발 전략은 관광을 매개로 양국 접경 지역의 경제적 연계성을 강화하고, 비제재 분야에서의 실용적 협력 모델을 모색하려는 시도로도 해석할 수 있다.

그림 3-3. 양강도 무봉국제관광특구 개발 계획도



자료: 중국 엔지 조선반도국제학술회의(2019. 6. 6.).

4) 양강도 무봉국제관광특구

무봉국제관광특구는 2015년 4월 설립된 관광특구로, 백두산과 직접 연결되는 삼지연 지역이 핵심 공간을 이룬다. 이 특구에는 백두산과 정일봉, 삼성, 리명수폭포, 무포 등 다양한 자연경관이 포함되며, 백두산 밀영, 청봉, 5호 수동 등 항일 혁명 관련 유적지들도 함께 포괄된다. 지리적으로 삼지연에서 혜산까지의 거리는 60여 km에 불과하고, 혜산은 중국 길림성 장백현과 압록강을 사이에 두고 마주해 있어 중국 관광객 유치에 유리한 입지적 장점을 갖는다.

특구 내부에는 경마장, 온천지구, 상업지구, 유람지구 등 다양한 관광·휴양 시설이 조성되었다. 「경제개발구법」을 적용받는 특구인 만큼 외국인 투자자의 독립적 경영 활동이 허용되며, 소득세 감면이나 토지 임대료 인하와 같은 각종 인센티브도 제공된다. 북한은 이러한 제도적 장치를 통해 국내외 자본 유치를 촉진하고, 특구 건설과 개발 속도를 높이려는 의도를 드러내고 있다.

무봉특구는 경제적 목적뿐 아니라 정치적 상징성이 강하게 결합된 사례로도 평가된다. 북한은 백두산을 ‘혁명의 성지’로 선전해 왔으며, 이 이미지를 관광산업과 접목함으로써 체제 선전과 외화 획득을 동시에 도모하는 전략을 구사하고 있다. 결국 무봉특구는 관광을 국가이미지 강화와 경제개발의 통합적 수단으로 활용하는 김정은 체제의 정책 방향을 보여주는 대표적 모델이라 할 수 있다.

5) 평안북도 청수관광개발구

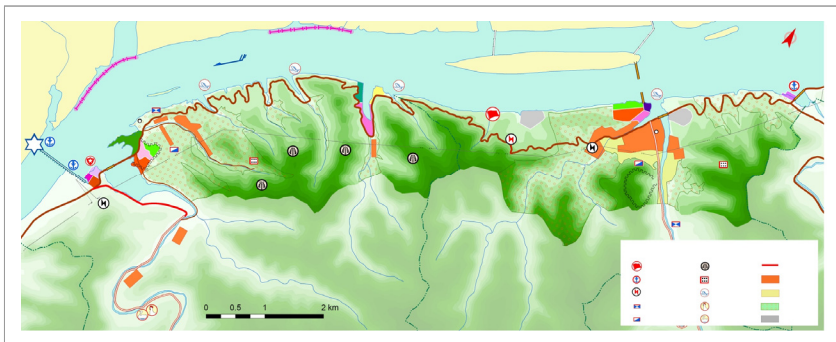
청수관광개발구는 평안북도 삭주군에 위치한 관광개발 지구로, 압록강을 사이에 두고 중국 랴오닝성 단둥시의 일부 지역과 마주하고 있다. 국경 인접이라는 지리적 특징을 바탕으로 북한은 이 지역을 민속문화와 현대식 관광시설을 결합한 복합 관광지로 조성하려는 계획을 마련하였다.

개발구 구상에는 문화오락구역, 민속촌, 종합서비스센터, 호텔 등 관광객 체

류 기반이 포함되어 있으며, 지역 특산물을 활용한 가공 산업 육성도 중요한 비중을 차지한다. 구체적으로는 샘물·과일·김치 등 식품 가공공장과 함께 축산·과수·양어기지 건설 계획이 제시되어 관광과 지역경제를 연계하는 구조를 지향하고 있다.

이와 같은 개발 방향은 관광지 조성뿐 아니라 국경 지역의 자급적 생활권 강화, 농·수산물 가공 산업 육성 그리고 중국 관광객 유입을 고려한 서비스 기반 확대를 동시에 염두에 둔 것으로 해석할 수 있다.

그림 3-4. 평안북도 청수관광개발구 개발 계획도



자료: 중국 연지 조선반도국제학술회의(2019. 6. 6.).

2. 북한의 크루즈 관광 사례 분석

가. 금강산 크루즈 관광

1) 추진 경과와 운영 구조

금강산 크루즈 관광사업은 개성공단과 더불어 남북관계가 북핵 문제로 경색된 상황에서 경제협력과 교류 활성화를 통해 관계 개선을 도모하려 했던 대표

적인 실천 사업이었다. 이 사업은 남북 간 신뢰 구축을 위한 상징적 성격을 강하게 지녔으며, 정치적 긴장 속에서도 교류의 공간을 열어두려는 정책적 의지가 반영된 사업이기도 했다.

1998년 4월 김대중 정부가 ‘남북경제협력활성화조치’를 발표하여 민간 기업의 대북 투자와 방북을 허용한 것은 결정적 전환점이었다. 같은 해 6월 고 정주영 명예회장의 ‘소떼 방북’이 이루어지면서 남북 경협은 가시적 국면으로 들어섰고, 현대는 북측 조선아시아태평양위원회와 금강산 관광 및 개발사업에 관한 합의를 체결하게 된다. 1998년 10월에는 정몽헌 현대아산 이사장과 김용순 조선아시아태평양위원회 위원장이 금강산 관광사업 합의서, 부속합의서, 관광대가 지불 합의서 등 총 4건의 합의문을 체결하여 현대아산이 금강산 관광권에 대한 독점적 사업권을 확보하였다. 북한 역시 관광대가 지급 방식, 개발 조건 등을 명문화함으로써 사업의 제도적 기반을 마련했다.

금강산 관광의 운영은 초기 전적으로 해상 크루즈에 의존하였다. 1998년 11월 18일, 첫 관광선인 금강호가 강원도 동해항을 출항해 882명의 관광객을 태우고 장전항에 입항하면서 금강산 관광이 정식으로 개시되었다. 금강호는 총 톤수 2만 8,388톤 규모로 최대 1,375명의 승객을 수용할 수 있는 대형 크루즈 선이었으며, 약 18노트의 속도로 운항했다.

현대아산은 관광객 수요 증가에 따라 선박을 추가 확보했다. 1999년 봉래호(1만 8,455톤, 정원 882명)를 도입한 데 이어, 같은 해 5월 풍악호(2만 186톤, 정원 751명), 2000년 8월 설봉호(8,923톤, 정원 740명)를 추가 투입하여 최대 4척의 크루즈선을 운항했다. 한때는 3척의 선박이 동시에 동해항(또는 속초항)과 장전항을 왕복 운항하며 매일 향차가 이루어질 정도로 운영이 활발하였다. 연간 운항 횟수는 289항차에 달해 금강산 관광이 당시 남북교류의 핵심 경로였음을 보여준다.⁴⁰⁾

40) 현대아산 관계자 인터뷰(2025. 8. 20., 서울 현대아산 본사).

표 3-1. 금강산 크루즈 관광 투입 선박 제원

항목	금강호	봉래호	풍악호	설봉호
총톤수(t)	28,388	18,455	20,186	8,923
길이/폭(m)	205/25	-	169/25	-
속도(노트)	18	-	-	-
승객 정원(명)	1,375	882	751	740
운항 기간	1998. 11.~2001. 7.		1999. 5.~2001. 8.	2000. 8.~2004. 1.
객실 수(실)	500	-	317	-

자료: 현대아산 관계자(2025. 8. 20.) 제공 내부 자료.

금강산 크루즈 관광의 기본 일정은 대체로 2박 3일 코스로 운영되었다. 크루즈선은 오후에 남측 동해항(또는 속초항)을 떠나 밤사이 동해를 항해한 뒤, 이튿날 새벽 북측 장전항에 도착하는 방식이었다. 관광객들은 장전항에 하선한 뒤 하루 또는 이틀 동안 금강산의 주요 경관지를 둘러보고 다시 선박에 승선해 남측으로 귀환했다. 숙박은 선박 내에서 이루어졌으며, 선상에서는 식사, 공연 등 다양한 편의·오락 서비스가 제공되었다.

2003년 육로관광이 도입된 이후에는 관광상품 구성이 더욱 다양해졌다. 당일치기, 1박 2일, 2박 3일 등 상품이 세분화되었으며, 관광버스를 이용해 군사분계선을 통과하는 육로 방식은 이동 시간이 크게 단축되면서 당일 관광도 가능해졌다. 같은 해 시범운영을 거쳐 10월부터는 금강산 육로관광이 매일 정례화되었고, 해상 출발·육상 귀환 등 해로와 육로를 결합한 혼합형 상품도 운영되었다. 관광객 증가에 대응해 금강산 지구 내에는 유스호스텔과 펜션 등 숙박시설이 추가로 확충되었다.

주요 관광 코스는 금강산의 외금강 지역을 중심으로 구성되었다. 관광객들은 장전항에서 차량으로 이동해 온정리 지구를 지나 구룡연 계곡에 올라 구룡폭포와 비봉폭포를 관람하거나, 만물상 봉우리 일대의 탐방로를 따라 하이킹 일정을 소화하는 방식이었다. 이후 해금강 해안 절경을 조망하는 코스나 신선

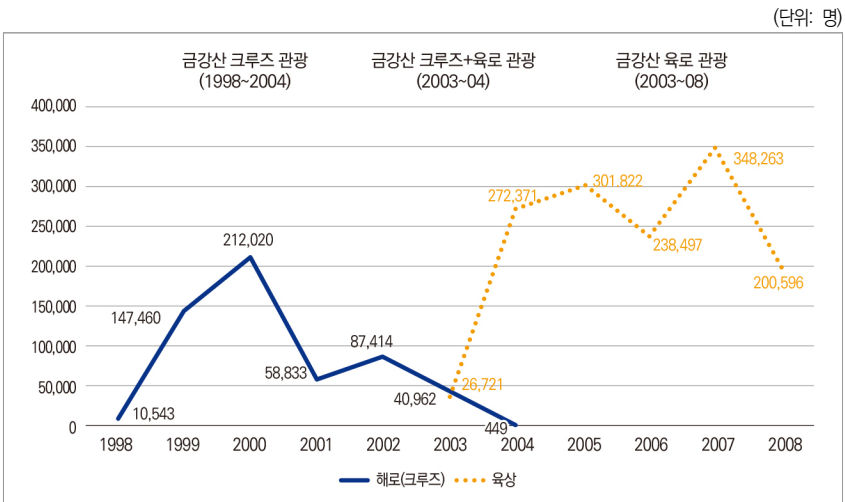
대, 삼일포 등 주변 관광지도 순차적으로 개방되며 관광 범위가 점진적으로 확대되었다.

다만 관광 방식은 북측이 지정한 구간과 일정에 따라 단체로 움직이는 구조였으며, 개별 행동이나 비인가 지역 방문은 엄격히 제한되었다. 이러한 통제적 관람 조건에도 불구하고 금강산 특유의 자연경관은 관광객에게 큰 인상을 남겼고, 선상 공연이나 온천욕 등 부대 프로그램도 더해지면서 금강산 관광은 남북 간 교류 초기의 대표적 체험 관광 상품으로 자리매김하였다.

2) 관광객 추이

금강산 관광객 추이를 살펴보면, [그림 3-5]에서 나타나듯이 초기 크루즈 관광 개시 직후 단기간으로 급증한 뒤 외부 요인으로 감소하고, 이후 육로관광 도입을 계기로 다시 큰 폭으로 반등하는 ‘상승-조정-재상승’의 구조적 패턴이 관찰된다.

그림 3-5. 금강산 해상, 육로 관광객 수 추이



자료: 현대아산 관계자(2025. 8. 20.) 제공 내부 자료, 관광객 데이터; 국회예산정책처(2005)를 바탕으로 저자 작성.

1998년 해상 크루즈가 처음 운영된 첫해에는 1만 543명이 금강산을 방문하였다. 그러나 이듬해에는 약 14만 7천 명이 방문하면서 불과 1년 만에 약 1,300%에 달하는 증가세를 기록하였다. 같은 해 6월 남측 관광객 억류 사건(이른바 '민영미 사건')으로 잠시 중단되기도 했으나, 현대아산과 조선아시아태평양위원회 간 '관광세칙' 및 '신변안전보장합의서' 체결을 통해 8월 관광이 재개되었다. 이러한 조정 과정에도 불구하고 관광객 규모는 2000년 21만 명을 넘어서며 초기 수요 창출이 성공적으로 이루어졌음을 보여주었다.

그러나 2001년에는 상황이 빠르게 악화되었다. 북측의 관광 통제 강화와 시설 불편에 대한 불만, 홍보 부족과 재정 압박, 더 나아가 북측의 합의 불이행 문제까지 겹치면서 관광객 수는 5만 8천 명 수준으로 급감하였다. 이에 따라 금강호·봉래호·풍악호 등 주요 선박의 운항이 중단되고, 가장 작은 규모의 설봉호만 남게 되는 등 해상 관광사업은 구조적 한계에 직면하였다. 정부의 요금 인하와 관광공사 참여 등 지원 조치에도 불구하고 2002년 관광객 수는 8만 7천 명 수준으로 일부 회복하는 데 그쳤다.

전환점은 2003년이다. 동해선 임시도로 개통과 함께 육로관광이 본격화되자 선박 의존도가 급격히 떨어졌다. 2003년 봄 SARS 확산으로 수개월간 중단되었음에도, 육로관광이 매일 운영되기 시작하면서 금강산 관광사업은 새로운 성장 국면에 들어섰다. 해상 중심의 관광 구조는 2004년 1월 설봉호 운항 중단과 함께 사실상 종료되었다.

2004년은 육로관광 전환의 효과가 본격적으로 드러난 시기였다. 첫해 관광객은 27만 2천 명을 기록하며 이전 최고치를 단번에 넘어섰고, 2005~07년에는 매년 20만~34만 명 수준으로 안정적인 수요 기반을 형성하였다. 2008년 7월 관광 중단 시점까지 이미 약 20만 명이 방문하였으며, 1998년 관광 개시부터 2008년 중단 시점까지의 누적 관광객은 약 195만 6천 명에 달했다. 이 중 해상 관광객은 약 55만 8천 명, 육로 관광객은 약 139만 8천 명으로 전체의

70% 이상이 육로를 통해 금강산에 방문한 것으로 나타났다. 이는 육로관광 도입 이후 접근성과 비용 측면에서 관광의 대중성이 급격히 강화되었음을 의미한다.

관광객 구성도 시기별로 뚜렷한 변화를 보였다. 초기에는 금강산에 대한 호기심을 지닌 일반 관광객, 이산가족·실향민 등 비교적 고령층이 중심을 이루었다. 그러나 2002년 학생 금강산 방문 지원사업 시행 이후 청소년·학생 단체 방문이 증가했고, 기업 연수단, 문화·종교 단체 등 다양한 집단 관광 수요가 등장했다. 남북이 공동 추진한 이산가족 상봉행사 역시 금강산 관광 인프라를 활용하여 반복적으로 개최되면서 금강산 지역은 자연스럽게 남북 교류의 중심지로 자리매김하였다. 2003년 이후 육로관광 체제가 안정화되면서 주부와 직장인 등 일상적 관광 수요가 대거 유입되었고, 이들이 전체 관광객 증가를 견인한 핵심 계층이 되었다. 이러한 변화는 금강산 관광이 '특수 관광'에서 '대중 관광'으로 전환되는 과정의 사회적 확산 효과를 보여주는 중요한 지표라 할 수 있다.

표 3-2. 금강산 해상, 육로 관광객 수 및 연도별 주요 추진 경과

(단위: 명)

연도	해상(크루즈)	육로	합계	주요 추진 경과
1998	10,543	-	10,543	<ul style="list-style-type: none"> • 금강산 해상관광 시작 • 금강호 첫 출항
1999	147,460	-	147,460	<ul style="list-style-type: none"> • 민영미 역류 사건 • 관광세제 및 신변안전관리 합의 체결 • 봉래호·풍악호 투입 • 외국인 금강산 관광 시작(풍악호)
2000	212,020	-	212,020	<ul style="list-style-type: none"> • 설봉호 투입 • 장전항 본선 부두 준공 • 금강산 관광선 항로 추가(부산 다대포항-장전항, 강원도 속초항-장전항)
2001	58,833	-	58,833	<ul style="list-style-type: none"> • 금강호, 봉래호, 풍악호 운항 중단
2002	87,414	-	87,414	<ul style="list-style-type: none"> • 설봉호 증편(월 10회 → 월 20회) • 금강산 지역 수해 피해 • 북, 「금강산관광지구법」 발표

표 3-2. 계속

연도	해상(크루즈)	육로	합계	주요 추진 경과
2003	40,962	36,721	77,683	<ul style="list-style-type: none"> • 동해선 임시도로 개통식, 시범육로관광 • 일반인 대상 육로관광 3회 실시 • SARS로 중단(5월), 재개(9월) • 금강산관광지구 개발계획 수립을 위한 WTO 현지 실사 • 육로관광 매일 실시
2004	449	272,371	272,820	<ul style="list-style-type: none"> • 설봉호 임대 해지 • 당일 관광 시범 실시 • 1박 2일 관광 실시 • 당일 관광 실시
2005	-	301,822	301,822	• 육로관광 확대, 당일·숙박 관광 활성화
2006	-	238,497	238,497	• 육로관광 유지, 남북 협력 관광 활성화 노력 지속
2007	-	348,263	348,263	• 관광객 최다 기록, 다양한 관광 프로그램 확대
2008	-	200,596	200,596	• 관광객 피격 사건 발생으로 관광 전면 중단
계	557,681	1,398,270	1,955,951	-

자료: 현대아산 관계자(2025. 8. 20.) 제공 내부 자료, 관광객 데이터; 국회예산정책처(2005)를 바탕으로 저자 작성.

나. 나진-금강산 크루즈 관광

2011년 8월 30일 북한은 나진항과 강원도 고성항(장전항)을 연결하는 '나진-금강산 크루즈 관광 노선'의 시범운영을 개시하였다. 시범 운항에는 만경봉호가 투입되었으며, 같은 해 10월까지 중국·미국·러시아·프랑스 등 여러 국가의 언론인을 포함한 국제 기자단과 중국 단체관광객 약 400명을 대상으로 4박 5일 일정의 국제관광 프로그램이 운영되었다. 참가자들은 해상과 육로를 병행하여 금강산 일대를 둘러볼 수 있었고, 북한은 이를 통해 금강산 관광자원의 국제적 홍보와 새로운 관광수요 창출 가능성을 시험한 것으로 평가된다. 당시 외국인 참가자들로부터 자연경관과 프로그램 운영에 대한 관심과 긍정적 반응이 있었다고 보도되면서, 북한이 금강산 관광의 대외지향성을 확대하려는 정책적 의도를 뚜렷하게 드러낸 사례로도 해석된다.⁴¹⁾

2008년 박왕자 피격 사건으로 남북 간 금강산 관광사업이 전면 중단된 이후, 북한은 관광수요의 새로운 출구를 모색하는 과정에서 중국 동북지역을 주요 고객층으로 삼는 전략을 추진하였다. 이러한 흐름 속에서 기존 남북 금강산 크루즈 사업의 운항 모델을 참조해 나진-금강산 노선을 대안적 관광상품으로 개발한 것으로 해석할 수 있다. 특히 이번 시범 노선에 사용된 고성항(장전항)은 과거 남북 협력사업 기간 현대아산의 투자로 조성된 인프라라는 점에서, 북한이 남북 협력의 잔여 자산을 중국 관광시장에 맞춘 새로운 방식으로 재활용한 사례로도 볼 수 있다.

한편 북한은 2012년 4월부터 중국 민간 투자자가 홍콩에서 임차한 호화유람선 ‘길미호’를 취항시키려 하였으나, 김정일 사망 이후의 국내 정치 상황과 광명성 3호 발사 등 일련의 군사·안보 이슈가 발생하면서 계획이 좌초되었다. 중국 내부에서도 여론과 안전 문제에 대한 우려가 제기되면서 정식 취항은 취소되었다. 기존에 운항을 담당했던 만경봉호 역시 재취항이 지연되어 금강산 크루즈 사업은 일정 기간 차질을 빚었다.

그럼에도 북한은 금강산 크루즈 관광의 재개를 포기하지 않았다. 만경봉호 노선은 같은 해 6월 정식 개통되어 다시 운항을 시작하였으며, 이 과정에서 북한 당국은 4월부터 10월까지의 관광 성수기 동안 연간 4~5천 명 규모의 중국 관광객 유치를 목표로 무비자 입국을 허용하는 방안을 추진하였다. 이는 중국 관광시장에 대한 의존도가 높아진 상황에서 금강산 관광을 새로운 형태로 재활성화하려는 북한의 전략적 시도가 보다 구체화된 시점이라 할 수 있다.⁴²⁾

북한은 기존 만경봉호가 노후화와 서비스 한계로 인해 관광객 유치에 제약이 있다고 판단하고, 2013년 2월 싱가포르 국적 유람선인 ‘황성호(Royale Star)’를 도입하였다. 이는 단순한 대체 선박 확보를 넘어, 금강산 관광의 품질을 상향 조정해 중국 관광수요를 본격적으로 흡수하려는 정책적 시도로 해석할

41) 「朝鮮开通罗先至金剛山輪船旅游线路」(2011. 8. 30.)(검색일: 2025. 9. 10.).

42) 「北 금강산 해상 관광 차질」(2012. 5. 23.)(검색일: 2025. 9. 10.).

수 있다. 같은 해 5월부터 황성호가 정식 운항에 투입되면서 금강산 해상 크루즈 관광은 사실상 재개되었다.

황성호는 길이 138m, 폭 28m, 1만 2,586톤급, 최고 20노트의 속력으로 운항하는 중형급 크루즈선이며, 총 8개 층 규모의 객실과 면세점, 주점, 휴게실, 공연식당 등 다양한 편의·오락시설을 갖추고 있었다. 이는 기존 만경봉호 대비 서비스 품질과 수용 능력 면에서 확연한 개선으로, 북한이 관광상품 경쟁력 제고를 위해 해외 선박을 적극 도입한 대표적 사례로 평가된다.⁴³⁾ 그러나 금강산 해상 크루즈 재개 시도는 기대만큼의 성과를 내지 못했다. 2011년부터 2013년 8월까지 시범운항과 정기 노선 운영이 이어졌지만, 남북관계 경색과 불안정한 정세, 제한적인 수요 등 구조적 요인이 겹치면서 사업의 규모를 확대하거나 안정적으로 정착시키는 데에는 한계가 있었다. 특히 중국 관광객을 주요 목표로 설정했음에도, 안전 문제에 대한 우려와 홍보 부족, 북중 양측의 투자 불확실성 등이 수요 기반을 충분히 형성하지 못하게 했다.

결국 2013년 9월 초 북한 당국은 관광 실적 부진을 이유로 금강산 크루즈 노선의 운항을 전면 중단하였다. 이에 따라 황성호는 임차계약 종료와 함께 싱가포르로 철수하게 되었고, 금강산을 거점으로 한 해상 크루즈 관광 시도는 또다시 단절되는 결과를 낳았다.⁴⁴⁾

북한은 2013년 황성호 운항이 중단된 이후에도 금강산 해상관광 재개를 위한 외국 자본 유치 노력을 멈추지 않았다. 2017년 3월, 조선금강산국제여행사가 운영하는 공식 웹사이트에 금강산국제관광특구개발총회사가 작성한 ‘관광객선 투자안내서’가 게시되었는데, 이는 금강산 크루즈 관광을 다시 활성화하기 위한 본격적인 투자 제안서라는 점에서 주목할 만하다.

43) 「北, 싱가포르 유람선 이용 나진-금강산 관광 시작」(2013. 5. 20.)(검색일: 2025. 9. 10.).

44) 「라선-금강산 투입 싱가포르 호화 유람선 철수」(2013. 9. 13.)(검색일: 2025. 9. 10.).

그림 3-6. 북한 나진-금강산 크루즈 관광 노선(추정)



자료: Google Earth, 위성사진(검색일: 2025. 9. 20.); 본문의 언론보도 내용을 활용하여 저자 작성.

안내서에는 2만~3만 톤급 크루즈 여객선을 도입한다는 계획이 구체적으로 명시되어 있었다. 이는 과거 금강호, 봉래호, 설봉호, 풍악호, 황성호 등 금강산 관광에 투입된 선박들과 유사한 규모로, 고성항(장전항)의 정박 능력을 고려한 현실적 제안으로 보인다. 투자 조건 또한 상당히 파격적이었다. 외국 단독기업 또는 합영기업이 10년 동안 1,000만~2,000만 달러를 투자할 경우 금강산 항로의 크루즈 운항권을 부여하고, 여객선 내 카지노 영업까지 허용한다는 내용이 포함되어 있었다.

북한이 제시한 노선은 크게 두 가지로 구분된다. 첫째는 ‘블라디보스토크-나선-원산-금강산’을 연결하는 동북아 해상 루트이며, 둘째는 ‘동남아시아-금강산-원산’을 잇는 국제 루트이다. 북한은 이 노선을 통해 금강산을 동북아의 핵심 해상관광 기착지로 부상시키겠다는 구상을 분명히 하고 있다.

안내서에는 투자자에게 「금강산국제관광특구법」에 따른 특혜적 경제활동 조건을 보장한다는 점도 명시되었다. 이는 외국자본 유치를 위해 일정한 자율성을 허용하면서도, 특구 운영은 중앙 통제 체계 안에서 관리한다는 북한 특유의 ‘관리된 개방(Managed Openness)’ 전략을 지속적으로 확장하고 있음을 보여준다. 결국 북한의 이러한 움직임은 금강산 관광사업의 재개 가능성을 열어두고, 동시에 중국·러시아 자본을 중심으로 한 선별적 협력을 유도하려는 장기적 정책 방향의 일환으로 해석할 수 있다.⁴⁵⁾

3. 북한 크루즈 관광의 SWOT 분석

가. 강점(Strengths)

금강산 관광사업은 자원, 제도, 성과의 세 축에서 뚜렷한 강점을 지닌다.

첫째, 자원적 측면에서 금강산이 보유한 세계적 자연경관과 민족적 상징성은 남북한 주민 모두에게 강한 정서적 공감대를 형성한다. 금강산은 단순한 관광지가 아니라 ‘민족의 영산’이라는 인식이 공유된 공간으로, 이는 다른 관광지로 대체할 수 없는 무형의 자산이자 남북 협력을 이끄는 심리적 기반이 된다.

둘째, 제도적 측면에서 1998년 현대그룹과 북한 당국 간 합의 체결, 2002년 금강산 관광특구 지정은 중요한 전환점이었다. 남북 관광협력이 일회성 이벤트에 그치지 않고, 제도화된 틀 속에서 지속 가능한 협력 모델로 발전할 수 있음을 보여준 사례로 평가된다. 특히 특구 지정은 남북 수요와 국제 투자 유치를 동시에 고려한 제도적 실험으로서 의의가 있다.

셋째, 성과 측면에서 금강산 관광은 10년 동안 약 200만 명이 방문하며 남북 주민 간 직접 교류가 가장 활발했던 대표 사례로 자리매김했다. 특히 초기 해상

45) 「금강산관광 투자유치 나선 北...카지노까지 허용」(2017. 3. 23.) (검색일: 2025. 9. 10.).

크루즈 관광은 한국 크루즈 산업의 운영 모델을 시험한 ‘파일럿 사업’이었다는 점에서 주목된다. 현대아산은 항만 운영, 승객 관리, 서비스 제공 등 실무 전반에서 경험을 축적했으며, 이러한 경험은 한국이 향후 동북아 크루즈 허브로 도약하는 과정에서 북한 연계 다자협력의 기초 자산으로 활용될 수 있다.

더 나아가 금강산 관광사업은 민간기업 중심의 남북 협력 모델을 구현했다는 점에서도 의미가 있다. 정부 지원이 있었지만 주도권은 기업이 행사했으며, 이는 남북 협력이 국가 주도가 아닌 민·관 협력 거버넌스 형태로도 실현될 수 있음을 보여준 첫 사례라는 점에서 정책적 가치가 크다.

나. 약점(Weaknesses)

금강산 관광사업은 일정한 성과에도 불구하고, 그 구조와 운영 전반에서 여러 취약점을 드러냈다.

첫째, 사업구조의 불균형성이다. 현대아산이 관광객 수와 무관하게 매월 정액을 북측에 지불하는 방식은 사업 위험을 남측 기업이 일방적으로 부담하도록 하는 구조였다. 이러한 비용 구조는 수익성이 낮아지는 시기에 즉각적인 재정 압박으로 작용했고, 외부 충격에 대한 회복력을 크게 약화시켰다. 결과적으로 사업의 지속 가능성을 담보하기 어려운 구조적 한계를 노출하였다.

둘째, 관광 인프라의 미흡이다. 금강산 지구의 항만·숙박·교통·편의시설은 국제관광 기준에 미치지 못했으며, 관광 동선도 북측이 허용한 일부 지역에 제한되었다. 관광 콘텐츠의 다양성이 부족했고, 체험 범위 역시 좁아 재방문 수요를 형성하기 어려웠다. 이는 관광의 질적 경쟁력을 제약한 구조적 요인으로 평가된다.

셋째, 제도적 기반의 취약성이다. 남북 간 합의는 단기적 사업 수행에는 기여했지만, 장기적 법적 안정성을 보장할 제도적 장치로 발전하지 못했다. 정치적 상황 변화에 따라 합의가 언제든지 효력을 잃을 수 있는 구조였으며, 이는 협력사

업의 예측 가능성을 떨어뜨리고 구조적 불안정성을 심화시켰다.

넷째, 안전보장 체계의 부재는 금강산 관광의 가장 치명적 약점이었다. 관광객 피격 사건은 안전관리 체계의 허술함을 극명하게 드러낸 사건으로, 단순 사고를 넘어 남북 협력의 신뢰 기반 자체를 무너뜨린 사건으로 평가된다. 안전이 담보되지 않는 상황에서 관광산업의 지속 가능성은 확보되기 어렵다는 점을 상징적으로 보여주었다.

종합적으로 볼 때, 금강산 관광사업의 약점은 단순한 운영상의 문제가 아니라, 구조적·제도적 한계가 중첩된 결과였다. 이는 향후 남북 관광협력 모델을 설계할 때 반드시 보완해야 할 핵심 요소로 지적된다.

다. 기회(Opportunities)

금강산 관광사업은 남북관계가 개선될 경우 가장 먼저 재개될 수 있는 대표적인 사업으로, 그 자체가 정치적·외교적 상징성을 지닌다. 이미 남북 교류의 상징적 브랜드로 자리 잡았기 때문에, 관광 재개는 국제사회에 평화와 협력의 신호를 보내는 외교적 메시지로 기능할 수 있다.

또한 해상 크루즈를 활용한 금강산 관광은 북한이 최근 추진해온 항만·관광 개발 전략과 자연스럽게 연계될 수 있는 장점을 갖는다. 북한은 원산-갈마 해안관광지구, 나진항, 삼지연-무봉 관광특구 등 새로운 관광·항만 개발 프로젝트를 확대해 왔다. 이러한 특구 기반 개발 전략은 금강산 크루즈 관광 경험과 결합될 경우, 북한이 구상하는 동해안 관광벨트의 실질적 모델로 발전할 가능성이 크다. 나아가 북한 항만이 국제적 기항지로 편입될 경우, 동북아 해상관광 네트워크에 참여할 수 있는 여지도 존재한다.

금강산 관광사업은 또한 크루즈 산업을 토대로 한 동북아 다자협력 구조로 확장될 수 있다. 한국은 과거 금강산 크루즈 운영 경험과 제도적 교섭 능력을 보유하고 있어, 향후 동북아 크루즈 협력 체계에서 조정자·중재자 역할을 수행

할 수 있다. 이는 관광산업의 범위를 넘어, 역내 신뢰 구축과 정치적·외교적 대화 공간을 넓히는 데 활용될 수 있는 중요한 자산이다.

수요 기반에서도 금강산 관광은 비교적 안정적이다. 남측의 이산가족·실향민·청소년 단체·일반 관광객뿐 아니라, 동북아 크루즈 협력의 핵심 지역인 중국 동북지역, 일본 서부, 러시아 연해주 등 인접 국가들의 관광 수요를 함께 고려할 경우, 중·장기적으로 일정 규모 이상의 수요 확보가 가능하다. 더 나아가 한국을 방문하는 외국인 관광객이 금강산 코스를 포함한 크루즈 상품을 선택할 경우, 국제 수요까지 흡수하는 확장성이 존재한다.

결국 금강산 관광사업은 남북 교류의 상징성을 넘어, 북한의 해안관광 개발 전략, 동북아 다자 크루즈 협력, 국제 관광수요 확대와의 연계를 모두 포괄할 수 있는 잠재력을 지닌 사업으로 평가할 수 있다.

라. 위협(Threats)

금강산 관광사업은 추진 과정에서 드러났듯이 외부 환경의 변화에 매우 민감하게 반응하는 구조적 특성을 지닌다. 남북관계는 정권 교체, 군사적 충돌, 정치적 사건 등 다양한 변수에 따라 급변했으며, 이러한 불안정성은 관광사업의 지속 가능성을 가장 크게 제약한 요인이었다. 더불어 국제사회의 대북 제재 및 북한 핵 문제는 외국인 투자와 국제 관광객 유입을 사실상 차단하며 사업의 외연 확대를 어렵게 만들었다. 한국 내부에서도 대북정책을 둘러싼 사회적 합의가 충분히 형성되지 않아 정권 변화마다 방향성이 크게 흔들렸고, 이는 사업 지속성을 약화시키는 내적 위협 요인으로 작용했다.

특히 관광객 안전사고는 가장 심각한 영향력을 지닌 변수였다. 2008년 발생한 관광객 피격 사건은 단순한 돌발적 사고가 아니라, 북한의 국제적 신뢰도와 한국의 대북정책 정당성 모두에 구조적 타격을 주었다. 이 사건은 남북 협력 사업 전반에 대한 국제사회의 신뢰를 크게 훼손했고, 이후 금강산 관광 재개 논의

에서도 안전 문제는 가장 핵심적인 걸림돌로 남았다.

결국 금강산 관광사업의 위험요인은 특정 사건에 국한되지 않는다. 안전 확보, 정책 지속성, 국제 신뢰 회복이라는 보다 근본적인 과제를 해결하지 않는 한, 관광사업은 외부 충격에 취약한 구조를 반복할 수밖에 없다. 이는 향후 관광협력 모델을 설계할 때 반드시 고려해야 할 핵심 조건임을 시사한다.

표 3-3. 북한 크루즈 관광의 SWOT 분석

강점(Strengths)	약점(Weaknesses)
<ul style="list-style-type: none"> • 금강산 천혜의 자연경관과 민족적 상징성 • 관광특구 지정 등 제도적 기반 • 약 200만 명 방문 성과 • 금강산 관광을 한국 크루즈 산업 발전의 파일럿 모델 • 민간기업(현대아산) 주도의 협력 경험(민관 거버넌스 선례) 	<ul style="list-style-type: none"> • 정액 대가 지급 구조의 부담 • 인프라 부족(숙박·교통·편의시설) • 관광코스 제한, 안전보장 미흡 • 구조적 계약 문제를 제도적 불안정성으로 분석 • 관광 경험의 질적 한계(자유로운 교류·문화 접촉 제약)
기회(Opportunities)	위협(Threats)
<ul style="list-style-type: none"> • 남북관계 개선 시 관광 재개 가능성 • 다양한 관광 수요층(이산가족·실향민 등) • 정책적 지원 의지 • 금강산 경험을 북한 항만·관광개발 전략(원산·나선 등)과 연계 가능성 탐색 • 동북아 다자 크루즈 네트워크 속 한국의 중재자·허브 역할 강조 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북관계 경색, 군사적 긴장 • 국제사회의 대북 제재와 외교적 제약 • 관광객 안전사고 리스크 • 관광객 피격 사건의 파급효과를 국제적 신뢰 상실로 확대 가능 • 정권 교체·정책 변화에 따른 사업 지속성의 정치적 리스크

자료: 저자 작성.

1. 동북아 크루즈 운영 현황

가. 양자 크루즈⁴⁶⁾

동북아시아의 양자 간 크루즈 네트워크는 한-일 노선의 안정성과 높은 관광 수요, 한-중 노선의 정치적 변동성, 한·러 및 한·대만 노선의 시범적·실험적 성격이 증척되며 형성된 다층적 구조를 보인다. 이러한 다층적 운항 구조는 현재는 양자 간 연계 수준에 머물러 있지만, 향후 다자 루프형 운항 체계로 전환될 수 있는 운항적·물리적 기반이라는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

해양수산부 Port-MIS(해양항만물류정보시스템) 통계를 보면, 2015년부터 2025년(1~10월)까지 한국을 기점으로 한 동북아 국제 크루즈는 한국-일본, 한국-중국, 한국-러시아, 한국-대만 노선을 중심으로 운항되었다. 이 가운데 가장 구조적으로 안정적인 축은 단연 한국-일본 노선이며, 한-중 노선은 정치적·외교적 변수에 따라 큰 폭의 변동을 보였고, 한·러 및 한·대만 노선은 규모는 작지만 지역 간 연계 확대 가능성을 보여주는 초기적 형태로 자리한다.

노선별 추세를 구체적으로 보면, 한-일 노선은 분석 기간 전반에 걸쳐 지속적인 성장세와 높은 구조적 안정성을 보였다. 2015년 145항차, 6만 1천 명 수준이던 한-일 크루즈 관광은 2018년 1,370항차, 25만 명으로 급증하며 동북아

46) Port-MIS 통계[해양수산부, PORT-MIS DB(검색일: 2025. 11. 6.~21.)]는 차항지와 전출항지를 표시하고 있으며 이를 기준으로 양자, 다자로 구분하였으나 실제 운항 노선과는 차이가 있을 수 있음. 선박입출항 현황 데이터에서 2015~25년 10월(입항기간), 크루즈(선종), 여객상륙(입항목적) 등 조건으로 추출된 데이터를 바탕으로 양자 간 크루즈에 해당하는 데이터를 정리하여 분석하였음.

해상관광 교류의 중심축으로 부상하였다. 코로나19로 운항이 일시 중단되었음에도 불구하고, 2023년 이후 빠르게 회복하여 2025년(1~10월)에는 1,254항차, 26만 9천 명을 기록하며 팬데믹 이전 수준을 넘어섰다. 운항 규모와 여객량 모두에서 장기적·구조적 증가 추세를 보인다는 점에서, 이 노선은 동북아 크루즈 시장의 가장 안정적이고 수요 기반이 탄탄한 핵심 축으로 평가할 수 있다.

반면 한-중 노선은 구조적으로 높은 변동성을 보였다. 2015년 1,507항차, 여객 25만 명으로 전체 국제 크루즈 운항의 대부분을 차지할 정도로 압도적인 규모를 기록했으나, 2017년 사드(THAAD) 갈등 이후 급격히 축소되며 양자간 해상관광 교류가 크게 위축되었다. 2019년에는 운항이 19항차, 여객 1만 5천 명 수준으로 축소되었고, 코로나19 기간에는 운항이 전면 중단되었다. 2023년 이후 일부 항로가 재개되었지만, 2025년(1~10월) 기준 102항차, 3만 3천 명에 그치며 팬데믹 이전 수준을 회복하지 못하고 있다. 한-중 항로는 여객 중심의 관광노선이라기보다 차량·화물 복합 운송(Ro-Pax형)의 비중이 높고, 정치·외교 환경에 따라 운항 자체가 크게 흔들린다는 점에서 구조적 불안정성이 내재된 노선으로 평가된다.

한-러 노선은 속초-블라디보스토크 항로를 중심으로 2017~19년 기간 동안 제한적 시범 운항이 이루어졌다. 2017년 24항차, 여객 5,700여 명에서 2018년에는 6항차임에도 불구하고 총 여객 1만 명을 기록하며 일정 수준의 수요를 확인하였으나, 러시아 제재 등 국제 정세 영향으로 이후 운항이 전면 중단되었다. 비록 규모는 작았지만, 이 노선은 2018년 한-러 해양협력 MOU 및 북방경제협력 논의와 연계된 실험적 루트(pilot route)로서 상징적 의미를 지닌다. 특히 향후 남북 항만 연계가 현실화될 경우, 동해 북방 루프형 노선으로 재편·확장될 잠재성을 보유하고 있다는 점에서 전략적 가치가 크다.

한-대만 노선은 2018년 2항차, 여객 5천 명 수준에서 출발해 2023년 11항차, 8천 명으로 확대되었으며, 2025년(1~10월 기준)에는 23항차, 5천여 명을

기록하였다. 운항 규모는 아직 미미한 편이지만, 주로 제주와 부산을 중심으로 한 단거리 관광형 노선으로 자리 잡아가고 있다. 특히 이 노선은 일본 기항지와 의 연계를 전제로 한 남방 순환 루프(Southern Loop)로 확장될 잠재력을 보유하고 있다는 점에서 규모 이상의 전략적 의미를 지닌다. 이는 기존 북방 축(한-일-러)에 더해 남방 축(한-대만-일)이 형성될 수 있음을 시사하는 초기적 징후로 해석될 수 있다.

종합하면 2015년부터 2025년(1~10월)까지의 양자 간 크루즈 운항 추이는 한국 크루즈 산업이 교류형 중심 구조에서 관광형 중심 구조로, 그리고 단일 중심에서 다핵적(polycentric) 네트워크 구조로 이행해 온 과정을 보여준다. 2015~16년 동북아 크루즈 시장은 한-중 항로에 과도하게 의존한 교류형 구조가 뚜렷했으나, 2017년 사드 갈등 이후 이 축이 급격히 약화되면서 2018년 이후에는 한-일 항로가 동북아 해상관광의 중심축으로 대체·부상하였다. 2025년 현재 한-일 항로는 전체 운항의 약 90%, 여객의 약 85%를 차지하며, 동북아 크루즈 네트워크를 실질적으로 견인하는 핵심 루프(primary loop)로 기능하고 있다.

반면 한-중 항로는 외교적 리스크에 따라 구조적 축소를 피하지 못했고, 한-러와 한-대만 항로는 각각 시범형(pilot)과 신흥형(emerging) 루프로서 향후 다자협력 구상에 편입될 잠재성을 보여준다. 이러한 다층적 구조는 향후 동북아 해양관광 네트워크가 서해-동해를 연계한 다자 루프형(multilateral loop) 체계로 확장될 수 있는 기반을 제공한다는 점에서 전략적 의미가 크다.

양자 간 크루즈 네트워크는 단거리 정기운항 체계와 항만 중심의 구조가 공통으로 작동한다. 이 운영 기반은 개별 항로의 특성 차이에도 불구하고 동북아 해상 네트워크를 하나의 체계로 묶는 작동 원리로 기능한다. 축적된 운항·검역·관광 경험은 다자 루프형 협력체로 확장될 수 있는 물리적·운항적 기반을 형성한다.

한-일 항로는 네트워크의 중심축에 해당한다. 운항 규모와 여객 수요가 안정적으로 유지되며, 팬데믹 이전·이후를 포함한 전 기간에 구조적 안정성을 가장 높게 확보한 항로이다. 이 노선은 동북아 해상관광 교류에서 지속적으로 핵심축의 역할을 수행했다.

한-중 항로는 회복축의 성격이 뚜렷하다. 운항 규모가 정치·외교 변수에 민감하게 반응하며, 외부 충격 발생 이후 회복이 지연되는 경향을 반복적으로 보였다. 교류형 항로지만 변동성이 매우 크기 때문에 네트워크 내에서 안정적 축으로 기능하기 어렵다.

한-러와 한-대만 항로는 보조축에 속한다. 규모는 제한적이지만 각각 지역 간 연계 확대 가능성을 담고 있으며, 시범운항 또는 신흥형 노선으로서 네트워크 외연을 확장하는 역할을 수행한다. 향후 다핵형 구조로의 전환 과정에서 기능적 확장 가능성을 가진 축이다.

네 항로는 중심축-회복축-보조축으로 구분되는 다층적 구조를 이루며, 이 구조가 동북아 크루즈 네트워크의 기본 틀을 형성한다. 이러한 구성은 개별 항로가 독립적으로 작동하는 것이 아니라 상호보완적 역할을 수행하며, 다자 루프형 운항체계로 발전할 수 있는 토대를 마련하고 있다.

시계열적 변화를 보면, 2015~16년에는 서귀포와 인천을 중심으로 중국 노선 운항이 집중되었다. 서귀포 1,236항차, 인천 228항차가 같은 시기 지역별 최고치였으며, 운항 패턴은 한-중 간 인적·관광 교류 확장의 연장선에 놓여 있었다. 여객 규모 역시 단기간 급증하는 형태를 보였으나, 2017년 이후 중국 노선이 급락하면서 운항의 중심축은 부산과 제주로 이동했다.

2018~19년은 구조적 전환기였다. 한-중 노선이 축소된 반면, 한-일 노선이 확대되었고 부산항이 새로운 중심항으로 부상했다. 부산은 이후 2024년까지 항차와 여객량이 꾸준히 늘어나 한-일 관광 축의 핵심 거점으로 자리 잡았다. 같은 기간 제주항은 일본 노선 증가로 관광형 순환항으로 기능했으며, 서귀포

항은 중국 노선 감소로 정체를 겪었다. 인천은 중국 중심 구조에서 탈피하지 못해 운항이 크게 축소되었고, 울산·속초·여수는 일본·대만·러시아 노선 중심의 소규모·간헐형 운항을 유지했다.

팬데믹 이후 2023~25년(1~10월)에 들어서면서 재편 흐름은 더욱 분명해졌다. 일본 노선 비중은 약 85%에 이르러 절대적 우위를 확보했고, 중국 노선은 더딘 회복세 속에서 보조적 수준에 머물렀다. 부산항은 1,300항차를 넘어서며 전체 운항의 절반 이상을 담당했고, 제주와 서귀포는 남해권 관광 루프 내 보조항 역할을 수행했다. 속초는 대만·러시아 노선을 중심으로 북방 교류형 시범항로의 성격을 유지했고, 여수와 울산은 일본 노선 중심의 소규모 보조항 기능을 담당했다.

이와 같은 시계열적 흐름은 세 가지 방향성을 제시한다.

첫째, 노선 구조의 일본 중심화이다. 2015년 중국 노선이 절반 이상을 차지했으나 2025년에는 일본 노선이 80% 이상을 점유하며 역전이 이루어졌다.

둘째, 항만 기능의 분화와 전문화이다. 부산은 한-일 노선 중심의 주력 거점으로 고착되고, 제주·서귀포는 관광형 보조항, 인천은 교류형 쇠퇴항, 속초·여수·울산은 시범형 혹은 간헐형 보조항으로 구분되었다.

셋째, 남해권 중심의 다핵 운항 구조이다. 2010년대 중반까지 서해·남해가 병존했으나, 2020년대 이후 부산-제주-서귀포를 잇는 남해 루프가 운항의 핵심 축으로 자리했다.

지난 10년간 양자 간 크루즈는 중국 중심 교류형 구조에서 일본 중심 관광형 구조로, 단일항 중심에서 남해권 다핵형 네트워크로 변화해왔다. 이러한 변화는 한국 크루즈 산업이 단순 교통 기능을 넘어 항만 기능의 분화와 관광·문화 중심 해상 네트워크로 이행했음을 보여준다.

표 4-1. 양자 간 크루즈 운영 항차 및 여객량: 연도별, 노선별(한국입항기준)

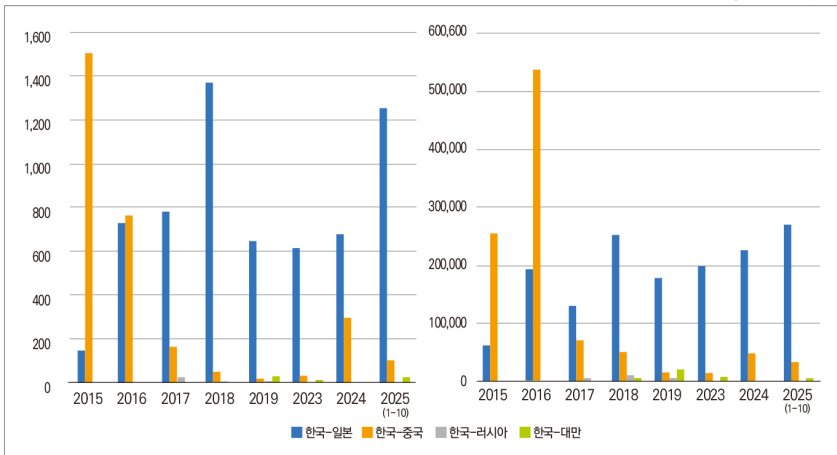
(단위: 항차, 명)

연도	한국-일본		한국-중국		한국-러시아		한국-대만		합계	
	항차	여객량	항차	여객량	항차	여객량	항차	여객량	항차	여객량
2015	145	61,617	1,507	255,178	0	0	0	0	1,662	316,795
2016	730	193,218	766	537,294	0	0	0	0	1,496	730,512
2017	779	129,937	161	71,312	24	5,721	0	0	964	206,970
2018	1,370	252,657	46	50,601	6	10,154	2	5,102	1,424	318,514
2019	649	177,803	19	15,236	6	5,776	27	20,584	701	219,399
2023	614	198,976	31	143,68	0	0	11	8,146	656	221,490
2024	678	225,216	295	47,835	0	0	0	0	973	273,051
2025 (1~10월)	1,254	269,414	102	32,931	0	0	23	5,497	1,379	307,842
합계	6,219	1,508,838	2,927	1,010,387	36	21,651	63	39,329	9,255	2,594,573

자료: 해양수산부, PORT-MIS 데이터(검색일: 2025. 11. 6.~21.)를 활용하여 저자 작성.

그림 4-1. 양자 간 크루즈 운영 항차 및 여객량 변화 추이: 연도별, 노선별

(단위: 항차, 명)



자료: 해양수산부, PORT-MIS 데이터(검색일: 2025. 11. 6.~21.)를 활용하여 저자 작성.

항만별로 살펴보면, 부산항은 전 기간에 걸쳐 양자 간 크루즈의 중심항으로 기능했다. 2015~16년에는 한-중 노선과 한-일 노선이 병행되었으나, 2017년 이후에는 한-일 노선이 전체 운항의 90% 이상을 차지하는 구조로 고착됐다.

2018년 1,178항차, 여객 22만 3,400여 명으로 최고치를 기록했고, 이후 감소세를 보이다가 2025년(1~10월)에도 증가 추세로 전환되었다. 팬데믹 이후 한-일 노선 복원이 이루어지는 과정에서 부산항이 사실상 핵심 복원지 역할을 담당한 셈이다. 반면 한-중 노선은 2015년을 전후로 급격히 축소되어 2020년대에는 통계적 의미가 거의 사라진 상태다. 이와 같은 변화는 부산항이 교류형(중국 중심)에서 관광형(일본 중심)으로 구조가 완전히 전환된 대표적 항만임을 보여준다.

인천항은 2015~16년 한-중 크루즈의 핵심 출발항으로 기능했다. 2016년 228항차, 16만 4천 명을 기록하며 정점에 도달했으나, 이후 노선 중단으로 운항이 급감했다. 2019년에는 단발성 입항만 확인되었고, 2023~25년에는 연간 5항차 수준에 머무는 구조가 지속되고 있다. 전체 기간을 기준으로 중국 노선 비중이 86%에 달해, 인천항은 교류형 항만이 보이는 단기 고점형 패턴을 전형적으로 드러낸 셈이다.

서귀포항은 2015년 1,236항차, 17만 2천 명으로 전국에서 중국발 크루즈 입항이 가장 많았던 항만이였다. 2016년 이후 중국 노선 축소가 본격화되면서 2018년에는 절반 이하로 감소했고, 2023~25년에도 완전한 회복은 이루어지지 않았다. 한-중 노선 비중은 여전히 80% 이상을 유지하고 있으나, 최근에는 일본 노선이 제한적으로 병행되는 흐름이 관측된다. 전반적 시계열은 서귀포항이 2015년 중국발 관광 급증에서 2020년대 이후 점진적 조정 국면으로 이행한 단선적 변화 패턴을 보여준다.

제주항은 2015~16년에 중국 노선 비중이 높았으나, 2018년 이후 일본 노선이 급속히 확대되면서 2025년(1~10월) 187항차, 여객 규모 5만 4,431명으로 역대 최대 운항을 기록했다. 이에 따라 제주항의 기능은 중국 중심에서 일본 중심으로, 이후 순환형 관광항만으로 단계적으로 재편되었다.

속초항은 전체 운항 규모는 작지만 노선 구성의 독특성이 두드러진다. 다만

48.7%, 러시아 42.3%가 중심을 이루는 구조이며, 2017년 39항차가 최대 운항 기록이다. 여객은 2018년 1만 948명으로 가장 많았다. 시기별 노선 배열이 크게 달라진 결과이며, 한국-러시아-한국-대만 시범항로가 실운항으로 이어진 드문 사례에 해당한다.

여수항은 2015~25년 동안 총 24항차, 2만 93명으로 규모는 작지만 지속적으로 일본 노선을 유지했다. 2019년 여객 9,867명, 2023년 7항차가 각각 최댓값이며, 소규모 관광형에 간헐적 운항이 결합된 구조가 나타난다.

울산항은 전 기간 누계 208항차, 8,214명이며 모든 운항이 일본 노선으로 구성되어 있다. 2018년 70항차, 2,886명으로 최고치를 기록한 이후에는 간헐 운항 중심의 구조가 이어졌다. 울산항의 시계열은 일본 단일 노선 기반에 특정 연도 집중형 패턴을 보인다는 점에서 특징적이다.

표 4-2. 양자 간 크루즈 운영 항차 및 여객량: 항만별(한국입항기준)

(단위: 항차, 명)

연도	항만	한국-일본		한국-중국		한국-러시아		한국-대만		합계	
		항차	여객량	항차	여객량	항차	여객량	항차	여객량	항차	여객량
2015	부산	105	45,243	270	82,376	-	-	-	-	375	127,619
	인천	7	345	-	-	-	-	-	-	7	345
	서귀포	0	-	1,236	172,003	-	-	-	-	1,236	172,003
	제주	26	15,701	-	-	-	-	-	-	26	15,701
	속초	-	-	1	799	-	-	-	-	1	799
	여수	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
	울산	7	328	-	-	-	-	-	-	7	328
2016	부산	664	177,853	235	79,621	-	-	-	-	899	257,474
	인천	-	-	228	164,097	-	-	-	-	228	164,097
	서귀포	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
	제주	40	13,823	303	293,576	-	-	-	-	343	307,399
	속초	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
	여수	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
	울산	26	1,542	-	-	-	-	-	-	26	1,542
2017	부산	710	110,319	6	23	-	-	-	-	716	110,342
	인천	4	2,552	13	20,060	-	-	-	-	17	22,612
	서귀포	-	-	1	4,743	-	-	-	-	1	4,743

표 4-2. 계속

(단위: 항차, 명)

연도	항만	한국-일본		한국-중국		한국-러시아		한국-대만		합계	
		항차	여객량	항차	여객량	항차	여객량	항차	여객량	항차	여객량
	제주	25	14,942	134	46,237	-	-	-	-	159	61,179
	속초	8	849	7	249	24	5,721	24	-	39	6,819
	여수	1	175	-	-	-	-	-	-	1	175
	울산	31	1,100	-	-	-	-	-	-	31	1,100
2018	부산	1,178	223,403	12	8,040	2	1,106	2	5,102	1,194	237,651
	인천	-	-	32	41,459	-	-	-	-	32	41,459
	서귀포	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
	제주	118	22,388	2	1,102	-	-	-	-	120	23,490
	속초	2	1,900	-	-	4	9,048	4	-	6	10,948
	여수	2	2,080	-	-	-	-	-	-	2	2,080
	울산	70	2,886	-	-	-	-	-	-	70	2,886
2019	부산	594	154,652	4	3,351	1	686	3	3,677	602	162,366
	인천	5	3,271	13	9,070	-	-	-	-	18	12,341
	서귀포	-	-	-	-	-	-	1	4,076	1	4,076
	제주	25	14,914	2	2,815	-	-	10	3,520	37	21,249
	속초	-	-	-	-	5	5,090	10	3,520	15	8,610
	여수	1	4,076	-	-	-	-	3	5,791	4	9,867
	울산	24	890	-	-	-	-	-	-	24	890
2023	부산	507	136,771	-	-	-	-	3	2,786	510	139,557
	인천	3	786	4	5,823	-	-	8	5,360	15	11,969
	서귀포	56	41,803	5	4,560	-	-	-	-	61	46,363
	제주	23	10,907	21	3,294	-	-	-	-	44	14,201
	속초	9	6,823	-	-	-	-	-	-	9	6,823
	여수	6	1,629	1	691	-	-	-	-	7	2,320
	울산	10	257	-	-	-	-	-	-	10	257
2024	부산	396	119,712	-	-	-	-	-	-	396	119,712
	인천	6	3,190	4	6,057	-	-	-	-	10	9,247
	서귀포	167	62,860	96	18,782	-	-	-	-	263	81,642
	제주	80	31,143	195	22,996	-	-	-	-	275	54,139
	속초	4	6,404	-	-	-	-	-	-	4	6,404
	여수	4	1,225	-	-	-	-	-	-	4	1,225
	울산	21	682	-	-	-	-	-	-	21	682
2025 (1~10월)	부산	945	149,810	-	-	-	-	21	2,402	966	152,212
	인천	14	6,830	3	8,491	-	-	1	683	18	16,004
	서귀포	79	48,189	66	16,738	-	-	1	2,412	146	67,339
	제주	187	54,431	33	7,702	-	-	-	-	220	62,133
	속초	4	5,199	-	-	-	-	-	-	4	5,199
	여수	6	4,426	-	-	-	-	-	-	6	4,426
	울산	19	529	-	-	-	-	-	-	19	529

자료: 해양수산부, PORT-MIS 데이터(검색일: 2025. 11. 6.~21.)를 활용하여 저자 작성.

나. 다자 크루즈⁴⁷⁾

동북아 다자 크루즈 운항은 한-중-일 루프가 구조적 중심을 이루고, 한-일-대만 노선이 보조적 확장 역할을 담당하며, 남해권을 축으로 한 다핵 네트워크가 정착하는 방향으로 전개되었다. 이러한 흐름은 특정 노선과 항만에 편중된 구조가 지속되는 가운데, 다자화와 남방 확장이 점진적으로 가시화되고 있음을 보여준다.

2015~25년(1~10월) Port-MIS 통계를 기준으로 할 때, 동북아 다자 간(3국 이상) 운항은 2만 4,528항차, 여객 322만 7,616명으로 집계된다. 이 중 한-중-일 노선이 2만 4,245항차(98.9%)와 306만 4,634명(94.9%)을 차지하며 구조의 대부분을 점유한다. 한-일-대만 노선은 270항차(1.0%), 15만 1,579명(4.8%) 수준이며, 한-일-러(10항차, 9,003명), 한-중-러(4항차, 2,400명)는 시범적·계절적 운항에 머문다. 통계적으로 다자 운항의 실제 구조가 한-중-일 루프에 집중되고, 기타 루트는 보조축으로 기능하는 체계를 보이고 있다.

노선 구성을 기준으로 보면, 동북아 다자 크루즈는 한-중-일, 한-일-대만, 한-일-러, 한-중-러의 네 유형으로 분류된다. 전체 구조는 ‘단일 중심축-세 보조축’ 형태를 이루며, 이 가운데 한-중-일 루프가 절대적 비중을 차지한다. 2016년 1만 항차를 넘긴 이후 2025년(1~10월)에도 4,000항차 이상을 유지하며 다자 운항의 핵심 기반을 형성한다. 이 노선은 규모·지속성·회복력에서 다른 축을 압도하며, 다자 운항 체계의 사실상 주축으로 작동한다.

한-일-대만 노선은 규모는 작지만, 2020년대 들어 비중이 꾸준히 확대된 유일한 신규 축이다. 남방 확장을 매개하는 보조축으로 기능하며, 다자 구조의 측면적 확장을 보여주는 사례에 해당한다. 반면 한-일-러와 한-중-러 노선은 단발적 운항에 그쳐 지속성을 확보하지 못했다. 특정 시기 출현했다가 소멸하는

47) Port-MIS 통계의 선박입출항 현황 데이터에서 2015~25년 10월(입항기간), 크루즈(선종), 여객상륙(입항목적) 등 조건으로 추출된 데이터를 바탕으로 다자(3개국) 간 크루즈에 해당하는 데이터를 정리하여 분석하였음.

시범적 성격이 강하며, 구조적 영향력은 제한적이다.

이러한 분포는 다자 크루즈 운항이 여전히 한-중-일 루프를 중심으로 유지하고, 한-일-대만 노선이 남방 보조축으로 자리 잡는 흐름 속에서, 러시아 연계 노선은 시범적·단기적 역로에 머무르고 있음을 보여준다.

한-중-일 노선은 동북아 다자 크루즈의 핵심 축으로 작동한다. 2015년 4,622항차(여객 52만 223명)에서 2016년 1만 1,142항차(121만 4,134명)로 급확대되며 사실상 시장을 장악했고, 이 시기 다자 운항의 99% 이상이 해당 루프에 집중되었다. 이후 2017년 505항차, 2018년 40항차, 2019년 27항차로 연속적인 수축이 나타났으나, 2023년 87항차로 운항이 재개된 뒤 2024년 3,766항차(49만 676명), 2025년(1~10월) 4,055항차(54만 8,266명)까지 회복 범위가 넓어졌다. 수치는 급등-급감-재확대라는 변동을 보이지만, 다른 다자 항로와 비교하면 지속성과 복원력이 뚜렷하다.

한-일-대만 노선은 형성 시점이 늦지만 최근 구간에서 점유율을 키우고 있다. 누계 270항차(151,579명)로 전체 비중은 1% 수준이지만, 2018년 12항차(1만 6,837명), 2019년 23항차(2만 5,663명), 2023~25년(1~10월) 203항차(9만 4,066명)로 증가세가 확실하게 나타난다. 부산-오사카-가오슝, 제주-기타큐슈-타이베이를 잇는 남방 루프의 수요가 안정적으로 유지된 결과이며, 한-중-일 중심축을 보완하는 남방 보조축으로 기능적 성격이 자리 잡고 있음을 보여준다.

한-일-러 노선은 누계 10항차 9,003명으로, 2015년 1항차 658명, 2017년 3항차 2,751명, 2018년 4항차 2,937명을 기록한 뒤 추가 운항이 확인되지 않는다. 한국-중국-러시아 노선 역시 2016년 3항차 2,377명, 2018년 1항차 23명을 마지막으로 중단되었다. 두 노선 모두 블라디보스토크와 극동 지역을 연결하는 북방 시범항로에 머물렀으며, 지속적 네트워크로 확장될 조건을 갖추지 못한 채 보조축 형태의 단기 운항으로 제한된 구조가 유지되었다.

시계열적 변화를 보면, 동북아 다자 크루즈 운항은 구조적 민감성과 복원력

이 동시에 드러난다. 한-중-일 노선이 2016년에 고점을 찍은 뒤 외부 요인으로 급격한 감소가 발생했으나, 2024년 이후 빠른 반등이 나타났고 2025년 1~10월 기준 항차는 초기 수준을 넘어섰다. 여객 규모도 60만 명에 근접해 재확장 국면이 형성되고 있다. 시장 충격에 대한 취약성은 높지만, 재개 시점마다 가장 먼저 회복하는 축 역시 한-중-일 루프라는 점이 일관되게 확인된다. 이에 비해 한-일-대만 노선은 점진적 확장 흐름을 유지하며 보조축으로 자리 잡았고, 한-일-러와 한-중-러 노선은 단기 운항 후 소멸하는 패턴이 반복되면서 북방 축의 지속성이 약한 상태가 지속되고 있다.

연도별 통계는 이러한 변동을 세 단계 구조로 정렬한다.

확대기(2015~16년)에는 운항과 여객 모두 급증했다. 2015년 4,626항차 52만 5,243명에서 2016년 1만 1,150항차 121만 7,687명으로 증가했고, 항차는 1.85배, 여객은 2.7배 상승했다. 운항의 99% 이상이 한-중-일 노선에 집중되어 실질적 출발점이자 최대 성장기로 규정되는 시기였다.

급감기(2017~19년)에는 반대로 항차와 여객이 동시에 급락했다. 2017년 533항차 20만 7,049명, 2018년 56항차 6만 6,404명, 2019년 52항차 5만 1,081명으로 축소되면서, 2016년 대비 항차는 약 0.5%, 여객은 약 4% 수준으로 낮아졌다. 구조적 감소의 핵심 요인은 한-중-일 노선의 위축이었으며, 같은 시기 한-일-대만 노선의 비중이 상대적으로 늘었음에도 절대 규모는 제한적이었다.

재개기(2023~25년 10월)는 팬데믹 이후 빠른 회복이 확인된 구간이다. 2023년 115항차 37,914명으로 운항이 재개되었고, 2024년 3,835항차 53만 4,756명, 2025년(1~10월) 4,161항차 58만 7,482명으로 확대되었다. 한-중-일 노선의 비중은 90% 내외를 유지하고, 한-일-대만 노선은 8%대까지 상승하여 보조축으로서의 역할이 강화되었다. 변동 곡선은 성장-급감-회복의 형태를 보이며, 최근 구간에서는 확장 국면이 다시 자리 잡고 있음을 통계가 보여준다.

표 4-3. 다자 간 크루즈 운영 항차 및 여객량: 연도별, 노선별(한국입항기준)

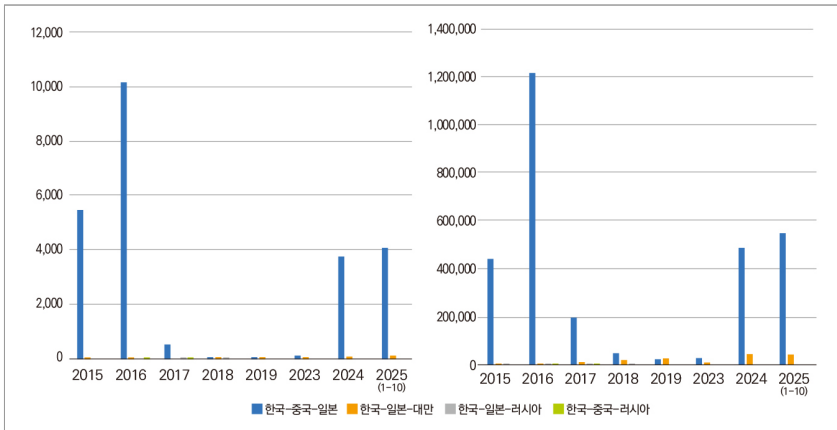
(단위: 항차, 명)

연도	한국-중국-일본		한국-일본-대만		한국-일본-러시아		한국-중국-러시아		합계	
	항차	여객량	항차	여객량	항차	여객량	항차	여객량	항차	여객량
2015	4,622	520,223	3	4,362	1	658	0	0	4,626	525,243
2016	11,142	1,214,134	5	1,176	0	0	3	2,377	11,150	1,217,687
2017	505	194,800	24	9,475	3	2,751	1	23	533	207,049
2018	40	46,630	12	16,837	4	2,937	0	0	56	66,404
2019	27	22,761	23	25,663	2	2,657	0	0	52	51,081
2023	87	27,144	28	10,770	0	0	0	0	115	37,914
2024	3,766	490,676	69	44,080	0	0	0	0	3,835	534,756
2025 (1~10월)	4,055	548,266	106	39,216	0	0	0	0	4,161	587,482
합계	24,245	3,064,634	270	151,579	10	9,003	4	2,400	24,528	3,227,616

자료: 해양수산부, PORT-MIS 데이터(검색일: 2025. 11. 6.~21.)를 활용하여 저자 작성.

그림 4-2. 다자 간 크루즈 운영 항차 및 여객량 변화 추이(한국입항기준)

(단위: 항차, 명)



자료: 해양수산부, PORT-MIS 데이터(검색일: 2025. 11. 6.~21.)를 활용하여 저자 작성.

다자 간 크루즈의 항만별 운항은 남해권 집중과 북방 분산이라는 대조적 구조가 확인된다. 제주와 서귀포는 여객과 항차 모두에서 두드러진 비중을 차지하며, 2016년까지의 성장기에는 대형 선사의 집중 기항, 2023년 이후 재개기

에는 한-중-일 루프의 회복이 뚜렷하다. 부산은 한-일-대만 노선의 결절점으로 부상해 다자 항로 다변화의 관문 역할을 수행하고 있다. 인천은 서해권 보조항의 지위를 유지하고, 여수와 속초는 시범적·간헐적 운항에 머물러 있다. 이러한 분포는 제주-서귀포-부산을 잇는 삼각 루프가 다자 운항의 중심축을 이루고, 이를 기준으로 남방(일본-대만)과 북방(러시아-중국)의 선택적 확장이 파생되는 구조로 정리된다. 동북아 다자 크루즈 네트워크가 한-중-일 중심의 틀을 유지하면서도, 항만별 기능이 관광형(제주-서귀포), 연결형(부산), 보조형(인천·여수·속초)으로 분화되어 있음을 시계열과 공간 패턴 모두에서 확인할 수 있다.

부산항은 남해권에서 서귀포·제주 다음으로 높은 운항 실적을 기록하며, 최근 구간에서 구조적 변화가 도드라진다. 2015년부터 2025년 10월까지 누적 1,468항차, 124만 6,230명의 여객이 집계되었다. 2016년에는 31만 494명으로 정점에 도달했는데, 이는 당시 한-중-일 노선의 대량 운항이 반영된 수치이다. 노선 구성은 다른 항만과 뚜렷이 구분된다. 전체 1,468항차 중 한-중-일 노선이 1,260항차(85.8%), 한-일-대만 노선이 203항차(16.1%)로, 남방 연계 노선이 주축으로 자리한 유일한 항만이다. 부산항의 위치는 한-중-일 루프의 중심축과 남방(일본-대만) 보조축이 동시에 결합되는 구조적 결절점으로 규정할 수 있다.

인천항은 서해권 항만 가운데 다자 노선의 거점 역할을 맡았으나, 전체 운항 규모는 제한적이다. 총 27항차 4만 2,779명으로, 전체 다자 운항 비중이 0.1%에 미달한다. 여객은 2017년 7,300명으로 최대치를 기록했고, 2025년(1~10월) 8항차 3,020명으로 팬데믹 이후 회복 흐름이 나타난다. 노선 구성은 전량이 한-중-일 노선으로, 서해권에서 중국 접근성을 기반으로 한 보조 기항지 기능이 유지된다.

서귀포항은 전 기간을 통틀어 다자 크루즈 운항의 핵심 기항지로 자리했다. 2015~25년 10월 누적 5,622항차 160만 2,254명으로, 항차 기준 제주 다음

의 규모이며 전체 다자 운항의 23%를 차지한다. 팬데믹 이후 항차·여객 모두가 빠르게 증가하여 제주를 넘어 전국 1위로 상승했다. 2025년(1~10월) 3,308항차 41만 3,391명으로 전년 대비 항차 44.6%, 여객 14% 증가가 집계된다. 노선 구성의 99.3%(3,295항차)가 한-중-일 루프로, 동 루프 재개 과정에서 핵심 거점으로 기능한다. 한-일-대만 노선은 13항차로 소수에 그친다.

제주항은 다자 크루즈 여객의 중심항이다. 누적 17,395항차 357만 5,449명으로 전국 여객의 약 55%를 담당하며, 한-중-일 루프형 항로의 대표 관광 기항지로 축적된 위상을 보여준다. 2015년 4,483항차, 2016년 89만 9,518명이 각각 최대치이며, 이후 2017년부터 급감했다. 그러나 2024~25년 2,206항차 24만 2,917명으로 회복세가 나타나 한-중-일 루프 재개에 맞춰 기항 규모가 되살아나는 양상이 확인된다. 전체 7,248항차 중 7,229항차(99.8%)가 한-중-일 노선이며, 기타 노선 비중은 극히 낮다. 제주항의 기능은 여객 중심의 대표적 순환형 루프 기항지로 정리된다.

속초항은 5항차 9,860명으로 규모는 작지만 노선 구성의 특이성이 두드러진다. 한-일-러 노선 4회, 한-중-러 노선 1회가 포함되어 동해 북방항로의 시험적 운항이 실측 데이터로 확인된다. 항차 정점은 2019년 2항차, 여객 정점은 5,318명으로 나타난다. 속초항의 위치는 북방 교류형 네트워크 실험에 투입된 기항지라는 성격으로 요약된다.

여수항은 8항차 2만 4,332명으로 소규모지만 운항 구성은 혼합적이다. 2018년 4항차 1만 3,110명으로 최대치가 기록되었고, 전체 8항차 중 한-일-대만 5회(62.5%), 한-중-일 2회(25%), 한-일-러 1회(12.5%)가 포함된다. 남방과 북방항로 모두에 일시적으로 포함된 기항지라는 특징이 드러난다. 다만 팬데믹 이후 다자 크루즈 운항이 재개되지 않아, 최근 구간에서는 운항 공백이 지속되고 있다.

표 4-4. 다자 간 크루즈 운영 항차 및 여객량: 항만별(한국입항기준)

(단위: 항차, 명)

연도	항만	한국-중국-일본		한국-일본-대만		한국-일본-러시아		한국-중국-러시아		합계	
		항차	여객량	항차	여객량	항차	여객량	항차	여객량	항차	여객량
2015	부산	135	80,365	2	2,835	1	658	-	-	138	83,858
	인천	4	5,782	-	-	-	-	-	-	5	5,782
	서귀포	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
	제주	4,483	434,076	1	1,527	-	-	-	-	4,483	435,603
	속초	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
	여수	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
2016	부산	989	310,494	5	1,176	-	-	3	2,377	15	314,047
	인천	7	792	-	-	-	-	-	-	7	792
	서귀포	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
	제주	10,146	899,518	-	-	-	-	-	-	10,146	899,518
	속초	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	여수	1	3,330	-	-	-	-	-	-	1	3,330
2017	부산	43	42,023	24	9,475	-	-	-	-	67	51,498
	인천	4	7,300	-	-	-	-	-	-	4	7,300
	서귀포	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
	제주	458	145,477	-	-	-	-	-	-	458	145,477
	속초	-	-	-	-	2	2,037	1	23	3	2,060
	여수	-	-	-	-	1	714	-	-	1	714
2018	부산	26	34,813	6	7,324	4	2,937	-	-	36	45,074
	인천	2	3,218	-	-	-	-	-	-	2	3,218
	서귀포	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
	제주	12	8,599	2	2,962	-	-	-	-	14	11,561
	속초	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
	여수	-	-	4	6,551	-	-	-	-	4	6,551
2019	부산	17	10,682	9	15,157	-	-	-	-	26	25,839
	인천	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
	서귀포	1	2,474	-	-	-	-	-	-	1	2,474
	제주	8	9,133	13	9,415	-	-	-	-	21	18,548
	속초	-	-	-	-	2	2,657	-	-	2	2,657
	여수	1	472	1	1,091	-	-	-	-	2	1,563
2023	부산	1	2,145	27	7,388	-	-	-	-	28	9,533
	인천	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
	서귀포	24	12,877	1	3,382	-	-	-	-	25	16,259
	제주	62	12,122	-	-	-	-	-	-	62	12,122
	속초	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
	여수	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0

표 4-4. 계속

(단위: 항차, 명)

연도	항만	한국-중국-일본		한국-일본-대만		한국-일본-러시아		한국-중국-러시아		합계	
		항차	여객량	항차	여객량	항차	여객량	항차	여객량	항차	여객량
2024	부산	24	16,237	38	16,766	-	-	-	-	62	33,003
	인천	2	1,250	-	-	-	-	-	-	2	1,250
	서귀포	2,261	338,882	27	24,499	-	-	-	-	2,288	363,381
	제주	1,479	134,307	3	2,596	-	-	-	-	1,482	136,903
	속초	-	-	1	219	-	-	-	-	1	219
	여수	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
2025 (1~10월)	부산	25	38,825	92	21,648	-	-	-	-	117	60,473
	인천	8	3,020	-	-	-	-	-	-	8	3,020
	서귀포	3,295	397,811	13	15,580	-	-	-	-	3,308	413,391
	제주	727	108,610	1	1,988	-	-	-	-	728	110,598
	속초	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
	여수	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0

자료: 해양수산부, PORT-MIS 데이터(검색일: 2025. 11. 6.~21.)를 활용하여 저자 작성.

2. 동북아 크루즈 산업 SWOT 분석

가. 현실 가능성과 제약 요인

북한 기항을 포함한 동북아 다자형 크루즈 노선은 지정학적 불확실성과 산업적 기회가 동시에 작동하는 이중 구조를 가진다. 제도·외교 여건이 제한적인 현 단계에서는 상용화의 난도가 높지만, 중장기적으로는 한반도 해역이 동북아 해상관광 네트워크의 핵심 회랑(Maritime Corridor)으로 전환될 잠재력이 충분하다.

현실적 가능성을 뒷받침하는 요인은 세 가지로 정리된다.

첫째, 한국 항만 인프라의 경쟁력이다. 인천·부산·제주·속초 등 주요 항만은 대형 크루즈 접안이 가능한 심도와 터미널, CIQ 시스템을 갖추고 있으며, 정부

는 '2030 크루즈 산업 육성계획'을 통해 항만 현대화와 국제 여객부두 확충을 추진하고 있다.

둘째, 동북아 크루즈 시장의 성장세이다. 코로나19 이후 회복 국면에 접어든 동북아 크루즈 수요는 2025년 기준 200만 명을 넘어설 것으로 예상되며, 중국·일본·한국 중심의 단거리 루프형 상품이 빠르게 확대되고 있다.

셋째, 북한의 관광개발 의지이다. 원산·나진·칠보산 관광지구 및 외국인 전용 리조트 구상은 규모는 제한적이지만 지속되고 있어, 향후 국제 해상관광 연계 논의의 기반이 될 수 있다.

반면 제약 요인은 보다 복합적인 구조를 띤다. 양자 및 다자 크루즈의 구조적 문제와 외부 환경 요인이 분리되어 나타난다. 먼저 구조적 문제를 보면, 동북아 크루즈 산업은 양적 성장에도 불구하고 불균형이 심화된 산업으로 평가된다. 양자 노선은 한-중, 한-일 중심의 이중 축 구조로 고착되었고, 시장 변동성에 따라 운항량이 급격히 흔들리는 단기 수요 중심의 특성이 두드러졌다. 다자 노선 역시 한-중·일 단일 루프에 과도하게 집중되어 러시아·대만 등 주변국의 참여가 미미했으며, 노선의 지속성과 항만 간 연계성도 불안정했다. 여기에 카페리와 크루즈의 경계가 흐려지면서 산업 통계와 정책지원 체계에서도 혼선이 발생하는 문제가 누적되었다.

이러한 구조적 제약은 항만 간 기능 불균형, 운항의 제도적 불연속, 국가별로 상이한 CIQ 절차, 대체항 부재로 나타난다. 그 결과 동북아 크루즈 시장은 북미나 지중해와 달리 다핵형 루프(Multi-core Loop System)를 확보하지 못한 채 단일 축 의존 구조에 머물러 있다.

첫째, 노선 편중의 심화이다. 2015년부터 2025년 10월까지의 운항 데이터를 보면 양자 크루즈는 한-중, 한-일이라는 두 축에 집중되어 있고, 다자 크루즈의 99%는 한-중·일 노선에 편중된다. 동북아 크루즈 네트워크 전체가 사실상 '한-중 중심 단일 축'에 '한-일 보완 축'이 결합된 이중 중심 구조임을 의미

한다. 이 구조는 단기적으로 안정적 수요를 확보할 수 있으나 중국의 관광정책 변화나 외교적 긴장(예: 사드, 입항 제한)과 같은 외생 변수에 취약하며, 한-일 노선은 일정한 안정성을 보이지만 네트워크의 분산 효과를 창출하지 못했다. 한-러-중, 한-일-대만과 같은 대체 항로는 여전히 보조적 운항에 머물러, 경제 규모에 비해 노선 다양성과 네트워크 안정성이 부족하다는 점이 드러난다.

둘째, 운항의 불안정성과 시장 변동성이다. 양자 노선은 2016년 2,300항차 이상에서 2019년 700항차 수준으로 축소되었고, 다자 노선도 2016년 1만여 항차에서 2018년 56항차로 감소했다. 단기간에 운항 규모가 90% 이상 급감한 사례는 동북아 크루즈가 정기적·제도적 기반이 아닌 시장 상황에 따라 유동적으로 결정되는 구조임을 보여준다. 북미나 지중해와 달리 장기 항로계약이나 항만 간 조정 시스템이 미비해 외부 충격에 대한 방어력이 낮고, 한-중 및 한-중-일 중심의 운영은 ‘팽창-급감-재개’의 반복을 만들어냈다.

셋째, 항만 간 기능 불균형과 지역 집중성이다. 부산·제주·서귀포가 전체 운항의 90% 이상을 점유하며, 다자 노선 또한 서귀포(5,622항차)와 제주(7,248항차)에 집중되어 있다. 두 항만이 한-중-일 루프의 주요 기항지로 기능했지만, 국내 크루즈 공간 구조는 남해권 중심으로 고착되었다. 반면 인천·여수·속초 등은 인프라를 갖추고 있음에도 입항 실적이 단발적 수준에 그쳐 지역 간 연계 효과가 발생하지 않았다. 항만 네트워크가 단핵적 공간 구조로 유지되면서 인프라의 균형적 활용과 지역 관광 연계가 제한되는 구조가 지속되었다.

넷째, 노선 지속성과 제도적 연계의 부재이다. 한-중-한-일 노선은 반복 운항되지만, 한-중-러-한-일-대만과 같은 신흥 루프형 노선은 일시적·비정기적 수준에 머문다. 다자 노선도 정기 루프형 항로로 제도화되지 못해 계절 수요와 선사 일정에 따라 불규칙적으로 운영된다. 국가별 CIQ 절차가 표준화되지 않아 행정비용이 상이하고, 운항 효율성이 낮아지며, 예측성이 떨어지는 구조가 장기 네트워크 구축을 저해하고 있다.

다섯째, 크루즈-카페리 간 기능 중복과 산업 경계의 불명확성이다. 한-중 및 한-일 노선에서는 정기 카페리가 ‘크루즈형 서비스’로 확장되면서 관광형 여객선과 정기 크루즈선의 구분이 흐려졌다. 시장 측면에서는 긍정적일 수 있으나, 정책·통계 측면에서는 크루즈 산업의 독립적 성장이 왜곡된다. 관광 목적 여객이 상당 부분을 차지함에도 행정상 ‘정기여객선’으로 분류되어 크루즈 산업의 규모가 축소 인식되고, 해운·관광·항만 정책 사이에서 명확한 정책적 위상을 확보하지 못하는 문제가 지속되었다.

종합적으로 보면 동북아 크루즈 산업은 운항 규모의 성장과 구조적 불균형이 동시에 나타나는 산업이다. 양자 노선은 한-중 중심과 한-일 보완이라는 이중 축 구조 속에서 노선 집중과 교통적 성격의 한계를 보이고, 다자 노선은 한-중-일 단일 축 구조에 편중되어 네트워크 불균형과 제도적 미비가 드러난다. 그 결과 동북아 크루즈 네트워크는 한-중-일 삼국에 과도하게 집중되며, 북방(러시아)·남방(대만) 항로의 확장이 지체되고, 항만 간 기능 분화와 지역 간 연계 발전 역시 제한되고 있다.

이러한 구조적 문제를 해소하기 위해서는 네 가지 조건이 요구된다. 첫째, 한-중-한-일 이중 축 기반의 노선 다변화이다. 둘째, 한-중-일 중심 다자 루프의 제도적 정기화이다. 셋째, 항만별 기능 차별화(관광형-환승형-보조형)이다. 넷째, CIQ 절차의 공동 표준화와 다자 협약 체계 구축이다. 이 과정을 통해 동북아 크루즈 산업은 양자·다자 운항의 병렬 구조에서 벗어나 통합적이며 다핵적인 해상관광 네트워크로 발전할 수 있다.

다음은 환경 제약 요인이다. 첫째, 국제 제재와 외교 리스크이다. 북한 항만의 상업적 이용은 유엔 안전보장이사회(UNSC) 결의에 따라 엄격히 제한되며, 대북 관광도 다자간 협의 없이 추진하기 어렵다. 둘째, 인프라의 물리적 한계이다. 남포·원산·나진 등 주요 항만은 수심 9~11m 수준으로 대형 크루즈 접안이 어렵고, 여객터미널·안전시설·관광 편의시설도 미비하다. 셋째, 운항 안정성과

보험·금융 구조의 불확실성이다. 선박 보험(P&I) 적용, 항만서비스 비용, 운항 중단 시 보상체계가 명확하지 않아 선사의 위험부담이 크다. 넷째, 관광 수요의 불확실성이다. 북한 기항의 상징성은 높지만, 실질적 관광 콘텐츠가 충분하지 않으면 재승선율이 낮아질 수 있다. 다섯째, 기상 및 계절 제약이다. 서해·동해 모두 겨울철 파고가 높아 외항 정박 시 안전 문제가 커지고, 연중 운항보다는 4~10월의 계절형 운항으로 제한될 가능성이 크다.

이 조건들을 종합하면 한반도 연안과 동북아 다자항로를 연결하는 크루즈 노선의 확장은 단기 상용화보다는 단계적 시범운항이 현실적이며, 정치·외교·제도 환경의 완화가 이루어질 경우 증기적으로 산업화 가능성이 존재한다. 결국 다자형 크루즈의 북한 기항 확대는 즉각적 상용화 모델이 아니라 평화체제 하 경제협력 시범사업으로 접근하는 것이 타당하며, 장기적으로는 동북아 해상 관광 네트워크의 결절점(Nodal Point)으로서 한반도의 위상을 강화하는 방향으로 설계될 필요가 있다.

나. 동북아 지역의 크루즈 산업 여건(SWOT) 분석⁴⁸⁾

동북아 크루즈 산업은 내부 여건과 외부 환경에서 긍정·부정 요인이 중첩되는 구조를 지닌다. 강점부터 보면, 동북아 국가들은 빠른 경제성장과 대규모 인구 기반을 갖추고 있으며, 현대화된 크루즈 항만·터미널을 이미 다수 확보하고 있다. 크루즈 관광에 대한 관심이 높고 해외 관광객 유입도 두터워, 수요 확대를 위한 인프라적 조건은 충분한 편이다.

이에 비해 약점은 분명하다. 코로나19 이후 회복 지연으로 증가하는 관광객 수요에 제때 대응하지 못하고 있으며, 역내 크루즈 선대가 부족해 구조적 제약이 크다. 정책 추진의 역사도 짧아 제도적 기반과 운영 역량이 충분히 축적되지

48) 황진희(2025. 11. 5.), 「동북아 크루즈 관광 협력과 GTL」, 『한국 신정부의 동북아 정책과 GTI 2.0 비전』 세미나 발제 자료를 활용하여 저자 재정리.

않았고, 민간 투자가 제한적이라는 점 역시 제약으로 남는다. 국가 단위의 크루즈 협의기구가 부재한 상황은 역내 조정과 협력을 어렵게 만드는 요인이다.

외부 환경에서는 기회 요인과 위협 요인이 동시에 나타난다. 아시아 크루즈 관광 증가와 글로벌 선대 확충은 긍정적 요인으로 평가할 수 있으며, 한국과 중국 등 일부 국가의 무비자 입국정책은 국제 크루즈 수요 확대를 뒷받침한다. 중국과 일본의 크루즈 선박 증가도 역내 운항 활성화에 유리하다.

반면 위협 요인은 산업 안정성을 저해한다. 글로벌 크루즈 선사들의 선대 배치 축소, 북한 문제와 러시아-우크라이나 전쟁과 같은 지정학적 불안, 일부 지역에서 나타나는 배타적 문화는 수요 형성과 운항 안정성 모두에 부정적 영향을 주는 요인으로 작용한다.

표 4-5. 동북아시아 크루즈 산업 여건 SWOT 분석

구분	긍정적 측면	부정적 측면
내부 여건	강점(Strengths)	약점(Weaknesses)
	<ul style="list-style-type: none"> • 아시아에서 빠른 경제성장 • 많은 인구 • 현대화된 크루즈 항만 및 터미널 보유 • 크루즈 관광에 대한 높은 관심 • 많은 해외 관광객 방문 	<ul style="list-style-type: none"> • 크루즈 관광객 증가세 담보(포스트 코로나 회복 지연) • 역내 크루즈선 부족 • 크루즈 정책 추진 역사가 짧고 역량 미흡 • 크루즈 산업에 대한 민간 투자 부족 • 국가 단위 크루즈 협의 기구 부재
외부 환경	기회(Opportunities)	위협(Threats)
	<ul style="list-style-type: none"> • 아시아 크루즈 관광 증가세 • 글로벌 크루즈선 증가 • 동북아 국가의 무비자 입국 정책(한국, 중국) • 최근 역내 크루즈선박 증가(중국, 일본) 	<ul style="list-style-type: none"> • 글로벌 크루즈 선사의 선대 배치 축소 • 지정학적 리스크(북한, 러-우 전쟁 등) • 일부 배타적 문화(타국 관광객에 대한 혐오 시위)

자료: 황진희(2025. 11. 5.).

3. 한국-동북아 국가 간 크루즈 노선의 북한 기항지 연계 방안

가. 설계 원칙과 전제

북한 기항지를 포함한 동북아 다자 크루즈 노선의 설계는 단순한 항로 확장이 아니라, 정치적 환경·기술적 제약·제도적 불균형이 증첩되는 구조적 과제로 볼 수 있다. 이러한 특성상 노선 구상은 정치사회적 변수와 해상 운항 여건을 동시에 고려하는 단계적 접근을 전제로 한다. 이를 위해 다음의 설계 원칙을 기준으로 기본 전제를 정립하였다.

첫째, 제재 환경을 전제로 한 단계적 추진이다. 국제사회의 대북 제재 체제하에서는 크루즈 운항을 상업적 교역이나 대량 정기운항이 아닌 관광·문화 교류 중심의 비상업적 여객운송 형태로 제한할 수밖에 없다. 초기에는 시범적·계절형 운항을 통해 최소한의 운항 경험과 제도적 신뢰를 축적하고, 이후 점진적 정례화로 전환하는 방식이 현실적이다.

둘째, 중소형 크루즈 중심의 운항 구상이다. 북한 항만의 수심은 남포·원산·나진 기준 8~11m 수준으로, 10만 톤급 이상 대형 크루즈의 접안 요건(12m 이상)을 충족하기 어렵다. 이에 따라 5,000~20,000톤급 소형·중형 크루즈 또는 'Regional Cruise Ferry'를 중심으로 노선을 설계하고, 필요 시 외항 정박·텐더보트 하선 방식을 병행하는 것이 적합하다. 이 방식은 항만 시설의 부족을 보완하고 기상 변수에 대한 대응력도 확보할 수 있다.

셋째, 운항 절차의 표준화이다. 동북아 각국의 CIQ(통관·출입국·검역) 체계는 규정과 절차가 상이해 다국적 루프 운항 시 행정비용과 복잡성이 크게 증가한다. 이를 줄이기 위해 사전 명단심사, 단체비자, 전용 통로를 포함한 통합형 CIQ 모델을 구축할 필요가 있으며, 한국은 인천·부산·속초 기반의 표준화 체계를 마

련하고 북한은 임시 통관구역 지정 방식으로 대응하는 형태가 효율적이다.

넷째, 항공-해상(플라이 앤 크루즈) 연계 모델의 활용이다. 인천·김해·양양 등 국제공항은 외국인 승객의 접근성이 높아 플라이 앤 크루즈 방식에 적합하다. 인천공항-인천항-남포, 양양공항-속초항-원산 등과 같은 복합 교통 연계는 체류기간이 짧은 고부가가치 테마형 운항에 유리하다.

다섯째, 다핵형 루프 구조의 채택이다. 기존 한·중 중심 단일축은 외교 갈등과 항만 폐쇄 등 외생 변수에 취약한 구조로 나타났다. 이를 보완하기 위해 서해와 동해를 각각 하나의 권역으로 설정하고, 루프별 대체 기항항을 지정하는 방식이 요구된다. 서해 루프에서는 남포의 대체항으로 군산·목포·제주를, 동해 루프에서는 원산·나진의 대체항으로 블라디보스토크·사카이미나토·속초를 배치함으로써 정치적 위험을 분산시키고 루프 간 연결성을 강화할 수 있다.

결과적으로 북한 기항을 포함한 한반도-동북아 다자 크루즈 노선의 구조 설계는 제재 준수, 선박 소형화, CIQ 표준화, 항공-해상 연계, 다핵형 루프라는 다섯 원칙을 균형적으로 적용하는 데 핵심이 있다. 이러한 조건이 충족될 때 동북아 크루즈 산업은 단순 관광노선을 넘어 순환형 해상관광 네트워크로 발전할 수 있다.

나. 한반도 크루즈: 남북한 연계

한반도 크루즈는 관광산업의 단순 확장이 아니다. 분단 이후 단절된 해상 네트워크를 복원하고, 이를 기반으로 동북아 해양공간을 다시 연결하는 전략적 과제에 가깝다. 남북한 간 해상 연계는 경제협력과 인적교류의 경로일 뿐 아니라, 긴장 완화와 상호 신뢰의 형성까지 포괄하는 잠재력을 갖는다.

한국은 부산·인천·제주·속초 등 주요 항만에 국제 크루즈 수용 인프라와 CIQ 체계를 갖춘 상태다. 반면 북한 항만은 수심·부두·여객터미널 등 기본 요건이 부족하며, 제재 환경에서 외국 선박의 입항도 제한된다. 인프라 격차와 제재 조건

이 동시에 작동하는 만큼, 초기 단계에서는 대형 국제 크루즈보다 소형·중형 크루즈를 활용한 연안형 교류 모델이 현실적 대안으로 자리할 수 있다.

표 4-6. 남북 주요 항만의 시설 여건 비교(크루즈 수용 관점)

구분	항만명	주요 기능	평균 수심 (m)/톤급	크루즈 접안 가능 여부	CIQ (통관·출입국·검역)	관광 접근성 및 특징
남측	부산항	국제 크루즈 모항/ 환승형	15~17m (초대형 22만 톤급 수용)	가능 (22만 톤급 이상 대형 크루즈 정박)	상시 가동/ 자동화 시스템 구축	일본, 동남아 연결 허브/ 국제여객터미널 완비
	인천항	출발·환승형	12~14m (22만 5,000톤급 전용 선석 건설 중)	가능 (신국제 여객부두 중심)	상시 가동/ 공항 연계 CIQ 통합	인천공항-항만 복합 접근성 우수/ 서해권 중심항
	제주항	목적형/ 관광기항 중심	11~13m (14만 톤 1척 + 8만 5,000톤 1척)	가능	상시 운영	국내외 관광객 밀집/ 제주 북부 관광벨트 중심
	서귀포 강정항	대형 크루즈 전용 부두	14m (22만 톤 2척 동시 접안)	가능 (초대형)	상시 운영/ 전용 CIQ	대형 선박 수용/ 남측 크루즈벨트 중심지
	속초항	출항형/ 중형 크루즈 중심	8~9m (5만 톤급 이하)	가능 (중형)	부분 운영/ 국제여객 터미널 체계	양양공항 연계/ 동해권 기항지
북측	남포항	평양 외항/ 상업항 중심	8~9m (갑문 통과식 구조)	제한적 (소형 텐더 가능)	미비/ 단기 입항만 가능	평양 접근성 우수 (1.5~2시간)/ 관광 전환 잠재
	원산항	관광·군항 복합/ 금강산 접근	8~10m (항로 12~13m 구간 존재)	제한적 (중소형 가능)	미비/ 특구 지정 필요	금강산·송도원 관광특구 인접/ 시범항만 적합
	라진항	복합물류/ 북방항	10~12m (중형 상선 접안 가능)	가능 (중형 이하)	제한적/ 특구 내 간소절차	러시아 연계, 다자 운항 시 유리

자료: 해양수산부, PORT-MIS 데이터(검색일: 2025. 11. 6.~21.); World Port Index(2024)(검색일: 2025. 9. 25.); 아시아크루즈 네트워크(ACLN 홈페이지), 항만별 크루즈 수용 제한 자료(검색일: 2025. 8. 14.) 등을 활용하여 저자 작성.

한반도 크루즈의 초기 단계에는 중·소형 크루즈를 기반으로 한 플라이 앤 크루즈(Fly & Cruise) 모델이 가장 현실적인 대안으로 보인다. 항공과 해상교통을 결합한 이 방식은 인천·김해·제주·양양 등 국제공항을 통해 입국한 뒤 인근 항만(인천·부산·속초·동해 등)에서 승선하여 북한 기항지를 방문하는 구조다. 제재 환경을 침해하지 않으면서 외국인 중심의 관광 교류를 구현할 수 있으며, 서해와 동해에서 구성되는 단거리 순환형 루프 항로에 특히 적합하다.

서해 루프는 인천-남포 축을 기본 구조로 설정할 수 있다. 약 150~170해리로 구성된 이 항로는 10~12시간 내 야간 운항이 가능하며, 인천공항을 기반으로 한 플라이 앤 크루즈 모델에도 자연스럽게 맞물린다. 남포항은 수심 조건상 중소형 연안 크루즈의 접안이 가능하고, 대형 크루즈 운항 시에는 외항 정박-텐더 하선 방식이 대안이 된다. 평양까지 1.5~2시간 이내 접근이 가능하다는 점에서 서해 관광의 핵심 거점으로 작동할 수 있다. 인천-남포를 기반으로 인천-남포-제주 또는 인천-해주-남포 등 단계적 확장도 가능하다. 해주는 군사적 변수라는 제약이 존재하지만 접근성이 양호하고, 서해 관광벨트(인천-군산-제주)와의 연계 가능성도 보다 높다. 이러한 서해 루프는 대규모 인프라가 없어도 남북 교류를 개시할 수 있는 저비용·저위험 구조라는 점에서 의미가 크다.

동해 루프는 속초-원산-나선 구성이 가장 현실적이다. 속초항은 양양국제공항과의 연계성이 높아 외국인 유입이 용이하고, 2만 톤급 중소형 크루즈의 출항 조건을 갖추고 있다. 속초-원산 간 120~180해리 구간은 8~12시간 이내 운항이 가능하며, 원산항은 수심 8~9m 수준으로 중소형 크루즈 접안이 가능하다. 원산-갈마 해안관광지구, 금강산-송도원 관광특구와 결합될 경우 항만 기능은 관광 목적지형으로 확장될 수 있다. 노선을 나선까지 연장할 경우, 3박 4일 루프 운항이 가능하며, 향후 블라디보스토크까지 연결될 경우 북방 해상 루프의 기점으로 발전할 수 있는 구조다. 동해 루프는 북방 협력과의 접점을 마련한다는 점에서 전략적 가치가 높다.

서해·동해 루프형 크루즈는 모두 5,000~20,000GT급 소형·중형 선박을 전

제로 한다. 흘수 5~7m급 선박은 북한 항만의 수심 한계를 넘어설 수 있으며, 과거 금강산 관광에 투입되었던 현대아산 ‘금강호’와 규모 면에서 유사한 방식으로 운항할 수 있다. 교류의 출발 단계에서는 이러한 중소형 선박을 활용한 시범운항을 먼저 구축하고, 남북 교류가 안정 단계에 들어서면 정기 루프형 항로 체계로 전환하는 방식이 타당하다. 서해는 인천-남포를 중심축으로 제주까지 연계하고, 동해는 속초-원산-나진을 기본 루트로 발전시키는 구상이며, 장기적으로는 두 루프를 통합하여 한반도 순환형 해상관광벨트(Korean Peninsula Cruise Corridor)를 형성하는 방향으로 확장할 수 있다.

표 4-7. 한반도 크루즈 동·서해 주요 항만 연계 노선

구분	노선	항로 거리 (해리)	운항 시간	주요 특징
서해 루프	인천-남포	약 160	약 10~12시간	플라이 & 크루즈 적합, 남포-평양 연계
	인천-남포-제주	약 350	약 24시간	서해관광벨트 확장 가능
	인천-해주-남포	약 270	약 16시간	중단거리 루프형 가능
동해 루프	속초-원산	약 140	약 10시간	금강산 관광 연계 가능
	속초-원산-나진	약 300	약 20시간	북방 루프 확장 가능
	동해-원산-나진-블라디보스토크	약 450	약 28시간	북방 다자형 확장 가능

자료: 해양수산부, PORT-MIS 데이터를 활용하여 저자 작성.

한반도 크루즈의 추진에는 제도적·정치적 기반이 선행되어야 한다. 첫째, 남북 간 해상교류를 규정할 법적 합의가 필요하다. 기존 남북 해운협정은 사실상 효력이 사라진 상태이며, 제재 환경에서는 제3국 선박의 북한 입항이 금지된다. 이에 따라 2004년 ‘남북해운합의서’를 토대로 기항지 안전, 여객보호, 보험, 검역, 통신 등을 명문화한 ‘남북 해상교류 재개 부속합의서(가칭)’ 마련이 요구된다.

둘째, CIQ(통관·검역·출입국) 절차의 공동 표준화를 확보해야 한다. 남북 간 통관 체계의 차이는 운항 효율성을 현저히 떨어뜨린다. 한국은 사전 명단심사

와 단체비자 방식으로 일괄 처리를 운영하고, 북한은 전용통로를 마련하는 단일 CIQ 모델을 구축함으로써 행정적 안정성을 확보할 수 있다.

셋째, 항만별 기능을 분명히 구분할 필요가 있다. 인천·부산은 출발·환승 중심의 허브항만으로, 속초·동해는 출항형 관광항으로, 남포·원산·나진은 목적형 기항지로 특화하여 네트워크의 효율성을 높여야 한다.

한반도 크루즈의 실천 단계에서는 정부와 민간의 역량을 통합한 거버넌스가 요구된다. 현대아산은 금강산 해로관광(1998~2004년)과 개성관광(2007~08년)을 통해 북한 지역의 물류, 통관, 협상 절차를 경험한 유일한 민간 사업자다. 금강·봉래·설봉·풍악호 등의 운항으로 약 80만 명을 수송하며 제한된 항만 조건에서의 운항·안전관리 역량을 확보한 바 있다. 이 경험은 현재 제안되는 소형·중형 크루즈 기반의 운항 구조와 직접적으로 연결된다. 초기 단계에서는 정부가 제도적 틀을 제공하고, 현대아산과 같은 민간이 운항, 관광상품 개발, 보험, 항만 운영을 담당하는 공공-민간 파트너십(PPP) 방식이 현실적이다.

한반도 연안 크루즈는 국제해역 통과 또는 제3국 항만(예: 웨이하이, 블라디보스토크 등) 경유 가능성이 높다. 이 때문에 유엔 대북제재위원회 및 주변국(미국·중국·러시아)과의 협의 절차가 필수적이며, 아시아 크루즈협의회(ACA), 국제크루즈협회(CLIA), 광역두만강개발계획(GTI) 등을 기반으로 동북아 크루즈 분과 또는 '동북아 크루즈 협의체(Northeast Asia Regional Cruise Council)'를 구성해 제재 리스크 관리, 보험중개, 안전검증 기능을 배치하는 방안이 적합하다.

한반도 크루즈의 실현은 정치·행정·민간이 결합된 복합형 거버넌스 체계를 필요로 한다. 정부는 항로 승인과 제도 보장·안전 협정을 제공하고, 민간은 운항과 운영 및 관광상품 개발을 담당하며, 지방자치단체는 항만 인프라 보완과 지역 관광 연계를 맡는 3자 협력 구조가 요구된다. 이와 같은 구조가 구축될 때 비로소 한반도 크루즈는 단발성 사업이 아니라 지속 가능한 남북 해상교류 플랫폼으로 자리 잡게 된다.

표 4-8. 한반도 크루즈 사업 추진 체계

주체	역할	주요 기능
중앙정부	정책·제도 관리	항로 협의 및 승인, CIQ 표준화, 국제협약체 참여
민간 (현대아산 등)	운항, 관광 운영	선박 운영, 상품 개발, 보험 및 항만 관리
지자체	인프라·관광 연계	항만시설 개선, 각 지역의 특색 관광 프로그램 연계
국제협약체	안전·리스크 관리	제재 리스크 조정, 보험 중개, 안전 검증

자료: 저자 작성.

플라이 앤 크루즈가 외국인 중심 구조로 설계되는 한계를 보완하려면 내국인 참여 확대 방안을 병행할 필요가 있다. 내국인 탑승은 제재 환경을 고려하여 단계적으로 추진하는 방식이 현실적이다. 첫 번째 방식은 국내 구간 참여(Domestic Segment) 모델이다. 인천-제주-인천과 같이 국내 해역만을 운항하는 구간에 내국인을 승선시키는 방식으로, 제재와 무관하게 운항할 수 있다는 점에서 초기 적용이 용이하다.

두 번째 방식은 탑승 쿼터제(Quota System)를 활용하는 방안이다. 전체 탑승객의 일정 비율을 내국인으로 배정하고, 학술·문화교류단 등 비정치적 목적의 승선 형태로 운영하면 제재 준수와 상징적 참여를 동시에 확보할 수 있다. 이 방식은 제한적 범위 내에서 내국인 참여를 제도화한다는 점에서 단계적 확대에 적합하다.

세 번째 방식은 국내 연계형 크루즈(Connecting Cruise) 모델이다. 내국인이 동일 선박 또는 일정 구간에서 외국인 관광객과 함께 승선하도록 설계하는 방식으로, 남북 교류의 상징성을 강화할 수 있다. 동일 선박이라는 상징적 효과와 국내 관광수요 확대를 동시에 달성할 수 있는 형태이기도 하다.

내국인의 참여가 확대되면 외국인 중심의 수요 편중 구조가 완화되고, 사회적 공감대 형성에도 긍정적으로 작용한다. 장기적으로는 국내 해운·관광 산업의 활성화에도 기여할 수 있다는 점에서, 플라이 앤 크루즈 구조의 한계를 보완하는 정책적 요소로 평가된다.

표 4-9. 내국인 참여형 한반도 크루즈 단계별 개방 전략

단계	운항 방식	내국인 참여 범위	주요 목표
1단계	외국인 중심 플라이 & 크루즈	없음	제재 환경 내 시범운항
2단계	제한적 쿼터제	10~20%	사회적 공감대 형성
3단계	국내 연계형 크루즈	국내 구간 참여	국내 수요 흡수 및 산업 단계
4단계	남북 공동운항형	전면 개방	해상교류의 제도화 및 평화경제 전환

자료: 저자 작성.

한반도 크루즈는 일회성 관광사업이 아니라, 남북 해상교류의 복원과 동북아 해양 네트워크의 다핵화를 향한 전략적 기반에 가깝다. 서해·동해 루프형 연안 크루즈, 플라이 & 크루즈, 내국인 참여형 모델을 단계적으로 결합할 경우 제재 환경에서도 운영 가능한 비정치적 교류 체계로 자리 잡을 수 있다. 이러한 구조가 안정적으로 작동하면, 장기적으로는 한·중·북·러·일을 포괄하는 다자형 루프 항로로 확장될 수 있으며, 한반도는 단절의 공간에서 연결의 공간으로 이동하는 새로운 평화경제 모델을 제시하게 된다.

다. 동북아 크루즈: 동북아 다자 노선과 북한 기항지 연계

1) 서해 루프형 다자 크루즈의 북한 기항 확대

서해측에서는 이미 다렌-인천-후쿠오카/사카이미나토로 이어지는 3국 루프와 단둥-인천 국제카페리의 정기 네트워크가 작동하고 있다. 여기에 남포를 삽입하면 중국-북한-한국-일본을 잇는 순환형 루프가 형성되며, 구조는 기존 노선의 연장선에서 자연스럽게 확장된다. 인천은 모항·허브 기능을 갖춘 항만으로서 항공 접근성과 CIQ 처리 능력이 뛰어나고, 남포는 평양권 목적항으로서 상징성과 관광 동선의 효율성이 높다. 중국 측 단둥·다렌은 환승·보급·승객 전환의 기능을 담당하며, 일본 서부 항만은 쇼어엑스·쇼핑·문화콘텐츠 중심의

상품성 강화 지점으로 작동한다.

초기 운용안은 인천-남포-단둥-인천의 3박 4일 서틀-미니루프와 다렌-인천-남포-후쿠오카의 4박 5일 루프를 병행하는 방식이 적합하다. 전자는 북한 기항의 정례화와 데이터 축적(처리시간, 텐더 회전율, 클레임율)에 유리하고, 후자는 일본 수요를 결합하여 평균 객단가와 승객 믹스를 높일 수 있다. 남포의 항만 제약을 고려해 외항 정박-텐더 하선을 기본 구조로 설정하며, 평양·개성·서해 연안 관광의 당일·1박 프로그램을 조합해 체류 가치를 강화한다.

운항의 연속성을 확보하기 위해 제주·군산·목포를 대체 기항지로, 중국의 엔타이·웨이하이를 보조항으로 지정하는 구성이 필요하다. 플라이 앤 크루즈 연계 또한 핵심 요소다. 인천공항-인천항을 연결하는 허브형 접근성을 활용해 외국인 탑승률을 확보하고, 귀항편을 일본 또는 중국 항공노선과 연결하는 편도 항해-편도 항공의 하이브리드 상품을 구성하면 좌석 가동률과 선내 지출(온보드 스펀딩)을 동시에 높일 수 있다.

2) 동해 루프형 다자 크루즈의 북한 기항 확대

동해측에서는 부산-속초-동해-사카이미나토 등 일본 서부-러시아 블라디보스토크로 이어지는 루프와 한국 동해-러시아 블라디보스토크 카페리의 정기 네트워크가 기본 축을 형성한다. 이 구조에 원산과 나진을 결합하면 한-북-러(-일본)로 구성된 북방 루프가 완성된다. 속초-원산-나진-블라디보스토크-속초 구간은 3박 4일 또는 4박 5일 일정으로 설계가 가능하며, 원산은 원산-갈마해안관광지구-금강산-송도원으로 이어지는 테마형 관광 거점으로, 나진은 특구 기반의 환승·보급·물류 연계 기능을 담당하는 목적항으로 배치된다. 일본 서부 항만을 포함할 경우 속초-원산-사카이미나토-속초의 3국 미니루프, 속초-원산-나진-블라디보스토크-사카이미나토-속초의 4국 루프가 성수기 중심으로 운영될 수 있다.

동해측 운영의 핵심 변수는 계절적 변동성과 접안 인프라의 제약이다. 양양 공항-속초항 연계를 기반으로 플라이 앤 크루즈를 활용해 접근성을 높이고, 텐더 하선 기준의 기상 변수(파고·풍속·시정)를 명확히 설정하여 운항 신뢰도를 확보할 필요가 있다. 원산·나진이 불가할 경우 블라디보스토크·사카이미나토·속초로 자동 전환하는 대체기항 시나리오를 표준화하면 취소에 따른 수익성 훼손을 최소화할 수 있다.

수요 구성은 러시아·일본 간 단기 승객과 한국·일본 내 재승선자를 결합한 2박 3일 서틀-3박 4일 미니루프 포트폴리오로 정리할 수 있다. 선상 콘텐츠는 북방문화·자연경관·미식 중심으로 구성해 차별성을 확보하는 방식이 적합하다.

3) 4자 이상 다자 루프형 노선의 구상 및 연계 가능성

중장기 목표는 서해·동해 이중 축 루프를 하나의 구조로 통합해 4~5개국이 연결되는 다핵형 순환 루프로 확장하는 데 있다. 구성 방식은 여러 형태가 가능하다. 예시로는 ① 중-한-일-북(다렌-인천-남포), ② 한-북-러-일(속초-원산-블라디보스토크-사카이미나토), ③ 중-한-북-일-러(다렌-인천-남포-사카이미나토-블라디보스토크)와 같은 모델이 대표적이다. 세 가지 모델 모두 국가와 항만을 다변화해 리스크를 분산시키고, 여객 구성을 중·러 단체, 일본 FIT, 한·일 레퍼터, 고부가 외국인 테마단 등으로 고도화할 수 있다는 점에서 공통된 강점을 가진다. 루프 규모가 커질수록 평균 체류 지출과 선사·항만 간 수익 공유 폭이 확대되는 구조도 동일하다.

실현 난도는 단계별로 차이가 난다. 3국 루프는 기존 정기 노선을 활용해 계절형 정례화가 가능하지만, 4국 루프부터는 다자 CIQ 표준화와 보험(P&I) 특약 조정이 요구된다. 5국 루프는 정치적·외교적 변수를 흡수하기 위해 중·러·일 보조항의 이중 지정과 항차별 컴플라이언스 체크리스트 운영이 필수 조건이 된다. 이런 제약을 고려하면, 운영 방식은 저빈도 정기운항과 비정기 테마형 운항

을 결합한 구조가 적합하다. 성수기(4~6월, 9~10월)에는 주 1항차의 정기 루프를, 비성수기에는 월 1~2항차의 테마형 운항(학술·문화·미식·레저 스포츠)을 배치하는 방식이 효율적이다.

평가 지표는 탑승률, 텐더 회전율, CIQ 처리시간, 대체기항 발생률, 온보드 스펀딩, 클레임율을 기준으로 표준화해 루프 확장 여부를 데이터 기반으로 판단하는 체계가 필요하다. 국내 구간을 결합한 Connecting Cruise(인천-제주, 부산-속초의 사전·후행 1박 등)를 병행하면 내국인 수요를 흡수할 수 있어 외국인 편중 리스크를 낮추고 항차당 고정비 분산에도 기여한다.

4) 북한 영내 체류비 부과를 통한 간접 외화수취 모델의 가능성

북한을 기항하는 크루즈 관광에서 가장 근본적인 제약은 숙박시설 이용이 불가능하다는 점에서 비롯되는 외화수취의 한계이다. 일반 해외관광의 외화 유입은 숙박·식음·교통·쇼핑 등 체류 소비를 통해 발생하지만, 크루즈 관광은 승객이 선내에서 숙박하고 대부분의 소비를 해결하기 때문에 북한의 실질적 외화 수익은 제한적일 수밖에 없다. 이러한 구조적 제약을 보완하기 위한 대안으로 '북한 영내 체류비(Port Stay Fee)' 제도 도입을 검토할 필요가 있다.

'영내 체류비'는 외국 크루즈 선박이 북한 항만에 일정 시간 이상 정박하거나 북한 영해에 머무르는 동안 부과되는 체류사용료 개념이다. 항만시설 사용료나 도선료와는 구분되며, 영해 내 체류에 대한 서비스 대가라는 점에서 성격이 명확하다. 부과 기준은 선박당 또는 승객 1인당 방식 모두 가능하며, 금액은 항만 이용료·환경보전료·안전관리비 등으로 구성할 수 있다. 국제 제재 환경에서도 서비스 비용으로 분류되기 때문에 비상업적 관광 교류의 범위 안에서 제한적 허용 여지가 있다는 점도 특징이다.

운용 방식은 다음과 같이 설정할 수 있다.

첫째, 남포·원산·나진 등 항만 정박 시간(예: 6~12시간)을 기준으로 정액 혹

은 시간비례 방식의 체류 단가를 부과한다.

둘째, 해당 비용은 선사 또는 여행사가 북한 당국 지정 계좌로 외화 일괄 납부하고, 북한은 그에 상응하는 항만 안전, 접안 지원, 보안 인력 배치, 환경정화 등 필수 행정서비스를 제공한다.

셋째, 승객 1인당 소액의 '관광환경부담금'을 포함해 실제 하선 인원수에 따라 변동되도록 설계할 수 있으며, 환경정비나 관광 인프라 개선에 활용 가능한 구조로 만들 수 있다.

이 제도가 갖는 장점은 분명하다. 숙박·소비 기반이 없어도 북한은 일정 수준의 외화 수익을 확보할 수 있고, 제재 회피 논란도 최소화된다. 운항사 입장에서는 예측 가능한 비용체계를 통해 북한 기항을 상품 구성에 반영하기가 용이해진다. 외화 거래 역시 남북 협의 구조 안에서 제3국 은행 기반 에스스로 방식을 활용하면 투명성을 확보할 수 있다.

다만 제재 환경에서 외화 지급은 민감한 영역에 속하므로, 체류비 명목은 '관광서비스 사용료' 또는 '항만관리비용' 등 중립적 항목으로 한정해야 한다. 또한 선사의 기항 유인을 유지하려면 초기 체류비는 상징적 수준(승객 1인당 10~20달러, 선박당 3,000~5,000달러)을 벗어나지 않는 것이 현실적이다.

결국 크루즈 관광의 구조적 특성을 감안할 때, 북한 영내 체류비 제도는 정치적 리스크 완화와 경제적 수익 보완을 동시에 달성할 수 있는 현실적 절충안으로 기능한다. 이 개념이 남북 협의 과정에서 제도화될 경우 크루즈 기반 관광협력의 지속 가능성을 뒷받침하는 제도적 장치로 자리 잡을 수 있다.

4. 동북아 크루즈 협의체 신설

제2장에서 아시아와 유럽에서 운영되고 있는 주요 크루즈 협의체(Cruise Europe, Cruise Baltic, ACC, ACLN 등)의 사례를 비교 검토하였다. 이들 협의체는 회원 항만 간 공동 마케팅, 정보 공유, 지속가능성 논의 등을 통해 일정 수준의 협력 성과를 거두었으며, 특히 유럽 사례에서는 환경규제 대응, 서비스 품질 제고 등 항만 전반의 역량 강화에 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가된다. 그러나 동시에 각 지역 협의체들은 법적 구속력의 부재, 회원국 간 입장 차이, 정책 실현 수단의 미비, 재정적 취약성과 같은 구조적 한계를 드러냈다.

이에 따라 본 절에서는 앞서 검토한 해외 협의체의 운영 구조, 의사결정 방식, 회원 구성, 사무국 기능 등을 참고하되, 동북아 지역의 정책 여건과 산업 구조에 부합하는 새로운 협의체 모델을 제안하고자 한다. 특히 크루즈 유럽과 크루즈 발틱이 보여준 전략적 기능—공동 마케팅, 정보 통합, 친환경 이슈 대응 등—은 적극 반영하고, ACC와 ACLN의 한계로 지적된 제도적 권한 부족, 실무 추진력 미흡, 비공식 네트워크 의존 구조를 보완함으로써, 실질적인 정책 조정과 실행이 가능한 정부 간 협의 플랫폼을 제안하고자 한다.

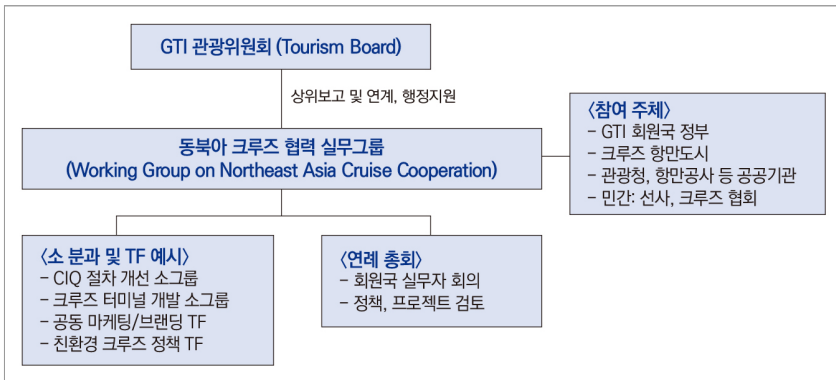
가. 신설 협의체 구성 및 운영 방식

본 절에서는 GTI 관광위원회 산하 ‘동북아 크루즈 협력 실무그룹(GTI Tourism Board Working Group on Northeast Asia Cruise Cooperation)’과 같은 하위 협력기구를 신설하는 방안을 제안한다. 기존 조직으로는 해결이 어려웠던 문제들을 전담 협의체가 다룸으로써 동북아 크루즈 관광의 잠재력 실현과 지속 가능한 성장을 촉진할 것으로 기대된다.

가칭 ‘동북아 크루즈 협력 실무그룹’은 정부 간 협의체 형태로 구성하되, 관광·해양 분야의 민관 협력을 포괄하는 구조로 설계하는 것이 바람직하다. 우선

기본 회원은 한국, 중국, 몽골, 러시아 등 기존 회원국 4개국과 일본을 포함한 중앙정부 관련 부처(관광·교통·해양 등)로 한다. GTI 공식 회원이 아닌 일본의 경우, 이미 GTI의 동북아 지역협력위원회 등에 참여한 전례를 참고하여 본 협의체에 포함을 고려한다. 북한은 여건이 허락되는 대로 참여를 개방하여 향후 합류를 모색한다. 이렇게 하면 동북아 크루즈 산업의 핵심 당사국들을 망라하는 다자 협의의 플랫폼이 구축된다.⁴⁹⁾

그림 4-3. 동북아 크루즈 협력 실무그룹 구조



자료: 저자 작성.

협의체는 민관 협력형 조직으로서 정부 대표 외에도 주요 이해관계자의 참여를 유도한다. 각국의 크루즈 항만 도시(예: 한국의 부산·인천·속초, 중국의 상하이·톈진, 일본의 요코하마·하코다테, 러시아 블라디보스토크 등)와 관광공사·항만공사 관계자들을 실무그룹 산하 작업반에 포함시켜 현장의 목소리가 반영되도록 한다. 아울러 국제 크루즈 선사(예: 글로벌 크루즈 기업의 아시아 지

49) 외부 집필자인 라오닝대외경제무역학원 관광관리학과 Jiang Haixu 교수에 따르면, 중국은 협의체 구축에 대해 다음과 같은 입장을 밝히고 있다. “동북아 지역의 중요한 구성원이자 글로벌 크루즈 산업의 핵심 참여자로서 중국은 동북아 크루즈 협의체 설립을 적극 주창하고 강력히 추진하는 입장을 취하고 있다. 중국 정부는 주변국과의 우호적 협력을 강화하고 ‘인류운명공동체’ 및 ‘동북아 운명공동체’ 구축을 추진해야 한다고 지속적으로 강조해 왔다. 크루즈 산업 분야에서 중국은 지역적 협력 플랫폼을 구축해 이웃 국가들과 발전 기회를 공유하고 공동으로 도전에 대응하기를 희망한다.”

사)나 크루즈 협회[예: 아시아크루즈협의회, 국제크루즈협회(CLIA) 등]도 옵서버 혹은 자문역으로 참여시켜 민간 전문성을 활용한다. 그 외에 고려할 대상으로는 관광 기관 대표(여행사, 호텔, 관광지 등 관련 관광 기업 책임자), 전문가 및 학자(대학, 연구기관의 크루즈 산업 연구 전문가) 등이 있다.

행정적으로는 GTI 관광위원회 사무국 내 전담 실무담당 인력 혹은 팀(크루즈 협력 담당관 또는 주무직원)을 지정하여 실무그룹 운영을 지원한다. 동북아 크루즈 협력 실무그룹은 GTI 관광위원회 정기회의와 연계하여 연례 회의(Annual Working Group Meeting)를 개최한다. 해당 회의에는 회원국의 크루즈 정책 담당 실무자(국장·과장급) 및 관련 공공기관, 항만공사, 관광청 관계자들이 참석한다. 회의에서는 다음 연도 사업계획, 공동 프로젝트 제안, 실무 현안 점검 등이 다뤄지며, 의결된 사항은 상위인 관광위원회에 보고하여 정책 연계를 유도한다.

또한 연례회의 외에도 소분과(Subgroup) 또는 태스크포스(TF) 회의를 구성할 수 있다. 예컨대 다음과 같은 주제로 비정기 회의체를 운영할 수 있다:

- CIQ(출입국·검역) 절차 개선 소그룹
- 크루즈 터미널 공동 기준 및 항만개발 실무 소그룹
- 공동 마케팅 및 브랜딩 TF
- 친환경 크루즈 정책 대응 TF

나. 주요 역할 및 기대효과

1) 주요 역할

동북아 크루즈 협력 실무그룹은 크루즈 산업 전반에 걸친 다각적인 협력사업을 전개한다. 주요 역할과 협력 분야는 다음과 같다.

첫째, 출입국·검역(CIQ) 절차 협력: 크루즈 관광객의 이동 편의를 제고하기

위해 회원국 간 세관, 출입국 심사, 검역 절차를 표준화하고 간소화한다. 예를 들어 크루즈 승객에 대한 공동 입국심사 프로그램이나 전자 비자를 도입하고, 선상 출입국 심사를 협력하여 실시함으로써 각국 항만에서 신속 통관이 이루어지도록 한다. 국가마다 다른 복잡한 절차를 일부 통일하면 크루즈선 유치 경쟁력이 높아진다는 지적이며, 특히 다국적 일주 크루즈의 경우 한 번의 비자 발급으로 여러 나라 기항이 가능하도록 협의할 수 있다. 또한 검역 분야에서는 감염병 정보 공유와 공동 대응 매뉴얼을 마련하여 안전한 크루즈 환경을 조성한다.

둘째, 크루즈 항로 조정 및 신규 노선 개발: 동북아 지역 내 다구간 크루즈 항로 개발을 촉진하고, 회원국 간 기항 일정 조정을 통해 효율성을 높인다. 구체적으로 각국 주요 크루즈 항만 간 운항 일정 정보를 협의체를 통해 공유하여, 동일 기간에 특정 항만에 선박이 몰리는 혼잡을 피하고 일정이 분산되도록 조율한다. 예를 들어, 크루즈 발틱 협의체의 경우 온라인 항로 계획 도구를 공동 운영하여 대부분 항만의 예정 기항 일정을 확인하고 혼잡을 사전에 방지하고 있다.

셋째, 크루즈 항만 개발 및 운영 표준 수립: 동북아 각국의 크루즈 모항·기항지 인프라 수준을 끌어올리고 서비스 격차를 줄이기 위해 공동 기준을 마련한다. 실무그룹 산하에 항만 기술 작업반을 구성하여 크루즈 터미널 시설, 접안 능력, 안전관리, 환경기준 등에 관한 권고 표준을 정한다. 예를 들어, 대형 크루즈선(10만 톤 이상) 수용을 위한 접안시설 규격, 터미널 내 이민국 시설 기준, 여객 편의시설 서비스 지침 등을 공유한다. 모든 기항지가 동일한 높은 수준의 서비스를 제공해야 크루즈 선사들이 해당 지역을 지속적으로 찾는다는 것이 발트해 협력의 교훈이다.

넷째, 공동 마케팅 및 홍보 협력: 동북아를 매력적인 크루즈 관광권역으로 브랜딩하기 위해 회원국이 힘을 모은다. 먼저 실무그룹 명의로 통일된 홍보 캠페인을 전개하여 '원 아시아 크루즈(One Asia Cruise)'와 같은 슬로건 아래 지역 크루즈 이미지를 제고한다. 국제 크루즈 박람회나 로드쇼에 공동 부스를 운

영하고, 홍보 자료를 공동 제작하여 배포한다. 또한 다국적 관광상품을 개발하여 여러 나라 기항지를 묶은 상품을 여행사와 공동 출시한다. 카리브해 지역의 카리브해 관광기구(CTO)가 ‘One Caribbean’이라는 슬로건 아래 역내 국가들을 단일 관광지로 마케팅하여 큰 성공을 거둔 바 있고, 발트해 크루즈 프로젝트에서도 공동 마케팅 플랫폼 구축이 장기적 성장의 토대가 되었다. 이처럼 통합 마케팅을 펼치면 동북아 크루즈의 인지도와 선호도가 상승하고, 각국이 개별 홍보할 때보다 규모의 경제와 상호 시너지 효과를 얻을 수 있다.

다섯째, 관광 통계 및 정보 공유: 크루즈 관광 관련 데이터 허브를 구축하여 회원국 간 통계를 상시 공유한다. 각국의 크루즈 관광객 수, 모항·기항 횟수, 소비 경향 등 기초 통계를 표준화된 양식으로 집계·교환하여 공동의 통합 통계 리포트를 발간한다. 이는 정책 입안과 시장 전략 수립에 유용하게 쓰일 것이다. 크루즈 유럽은 31개 회원국의 관광객 입국 통계 등을 취합해 정례 보고서를 내고 있으며, 이러한 역내 통계 통합이 지역 관광 전략 수립의 기반이 되고 있다.⁵⁰⁾ 동북아 협의체도 정기적으로 크루즈 동향 보고서를 발간하고, 회원국 간 관광 수요 예측, 소비패턴 분석 자료를 교환하여 근거 기반의 협력 정책을 도모한다. 이 외에도 정책 연구 정보 공유, 인력 교육 프로그램 공동 운영 등도 협의체를 통해 가능하다.

2) 기대효과

기존 GTI나 기타 국제 관광 협의체로는 달성하기 어려웠던 협력 과제들을 전담할 동북아 크루즈 실무그룹의 출범은 여러 긍정적 효과를 가져올 것으로 기대된다. 첫째, 전문화된 의제 집중이 가능해진다. GTI 관광위원회 등은 광범위한 의제를 다루다 보니 크루즈 산업과 같은 세부 분야에 전념하기 어려웠으나, 전담 실무그룹은 크루즈에 특화된 문제(항만 인프라, CIQ, 선사 협력 등)를

50) CruiseBaltic(2025).

깊이 있게 다룰 수 있다. 이는 곧 구체적 성과 도출로 이어질 가능성을 높인다. 실제 GTI 내 여러 위원회들이 정책 보고서와 행사 개최 이상의 구체적 성과가 드물었다는 지적을 고려할 때, 크루즈 협의체는 목표를 좁혀 실질적 변화(예: 다국 간 통관 간소화 시행, 공동 노선 출시 등)를 이루도록 설계되어야 한다.

둘째, 포괄성과 접근성이 향상된다. 기존 GTI는 일본이 정식 회원이 아니며 북한도 탈퇴한 상태라 지역 모든 당사자를 아우르지 못했다. 새로운 협의체는 GTI 틀을 이용하되 일본을 포함하고 북한도 참여의 문을 열어둠으로써 동북아 크루즈 전역을 한데 묶는 협력체가 된다. 또한 국가 단위 참여가 어려운 경우 유연한 회원제를 통해 지방정부나 기업도 포섭하므로, 협력의 문턱을 낮추고 참여 폭을 넓힌다. 이는 협의체가 보다 현실적이고 실행력 있는 프로젝트 중심으로 움직일 수 있게 하며, 정치적 상황 변화에 따른 영향을 최소화한다.

셋째, 신뢰 구축과 상호 이해 증진에 기여한다. 관광 분야 협력은 비교적 비정치적이고 상호 호혜적인 성격이 강해 동북아 역내의 민감한 관계 개선에도 도움이 될 수 있다. 크루즈 협의체를 통해 정례적으로 만나 소통하다 보면 회원국 간 협력의 경험치가 쌓이고, 이는 다른 분야로의 협력 파급효과를 낳을 수 있다. 특히 남북한이 함께 참여하게 될 경우 관광 협력이 한반도 신뢰 구축과 평화 분위기 조성에도 긍정적인 역할을 할 수 있다.

마지막으로, 협의체 활동을 통해 경제적 파급효과와 지역 경쟁력 강화를 달성할 수 있다. 공동 마케팅과 상품 개발로 크루즈 관광객이 증가하면 지역경제에 일자리 창출과 소비 진작 효과가 있다. 또한 역내 표준화로 서비스 질이 향상되면 재방문율이 높아지고 장기적으로 일반 관광으로의 파급도 기대된다. 요컨대 협의체는 동북아를 세계적인 크루즈 관광 거점으로 도약시키는 발판이 될 수 있다.

1. 연구 요약

본 연구는 동북아 크루즈 산업의 현황과 정책 환경을 검토하고, 북한 기항을 포함한 다자 해상 협력의 실현 가능성을 분석함으로써 동북아 크루즈 네트워크 구축의 방향을 도출하는 데 목적이 있다. 이를 위해 글로벌 크루즈 산업 동향, 동북아 주요국의 정책 비교, 북한의 관광전략과 해상관광 운영 사례, 국가별·노선별 운항 현황, 협력체계의 제도적 조건을 종합적으로 분석하였다. 분석 결과, 동북아 크루즈 협력은 국가 간 인프라·제도의 이질성, 정세 불안정성, 운항 규정의 차이 등 구조적 제약에 직면해 있으며, 이를 해소하기 위해서는 점진적 접근과 제도적 기반 확립이 필수적인 것으로 나타났다.

제2장은 크루즈 산업 동향과 국제협력 현황을 살펴보았다. 동북아 국가의 정책 환경을 비교하여 협력의 구조적 조건을 살폈다. 한국·중국·일본·러시아는 모두 크루즈 산업 육성 정책을 추진해왔으나, 정책의 지향점은 각국의 산업 확대에 집중되어 있었다. 한국은 항만 개선과 관광 활성화를, 중국은 국가 주도의 항만 개발을, 일본은 기존 인프라 기능 강화를, 러시아는 지역 개발 전략과의 연계를 중심으로 정책을 전개해왔다. 그러나 이러한 정책은 지역 차원의 공통 규정이나 제도 조정으로 이어지지 못해, 협력 기반 형성이 미흡하다는 한계가 드러났다. 또한 아시아 및 유럽의 크루즈 협의체 사례를 검토한 결과 동북아 지역에서 크루즈 분야의 특화된 협의체의 필요성을 재확인하였다.

제3장은 북한 관광정책의 법적 체계와 해상관광 사례를 검토하였다. 「관광법」과 「원산갈마해안관광특별구법」은 관광특구 조성 및 해안관광 개발의 제도

적 기반을 제공하며, 금강산 관광과 나진-금강산 크루즈 사례는 북한이 관광을 외화 확보와 지역개발 전략의 일부로 활용해왔음을 보여준다. SWOT 분석에서도 자연환경·관광자원과 같은 강점이 확인되었으나, 제재 환경, 인프라 부족, 안전성 문제는 북한 기항의 구조적 제약으로 작용하였다. 정세 변동성은 지속적인 위협 요인이지만, 관광특구 제도와 지정학적 위치는 장기적으로 남북-동북아 연계의 기회를 잠재적으로 제공한다는 점이 도출되었다.

제4장은 크루즈 산업을 통한 동북아 다자협력 확대 방안을 분석하였다. 한국-동북아 크루즈 운항 구조를 분석하고 북한 기항지 연계 방안을 제시하였다. 양자 노선은 일정 규모를 유지하고 있으나 기항지가 제한적이고, 다자 노선은 시범 수준의 운항에 머물며 지속성이 낮았다. 항만 기능의 편중과 접근성의 비대칭성, 제재 환경도 공통된 제약으로 확인되었다. 이에 본 연구는 접근성, 안전성, 제재 준수, 인프라 수준 등을 종합적으로 고려한 루프형 노선 구성의 필요성을 제시하였다. 특히 속초-원산, 부산-나진 등 지리적 인접성이 높은 항로는 북한 기항을 결합할 때 우선 검토할 수 있는 경로로 판단되었다. 이러한 분석은 단계적 추진 전략 설정의 근거가 된다. 아울러 동북아 크루즈 협력체계의 제도적 조건을 평가하였다. 아시아 지역 협의체는 민간 중심으로 운영되어 정책 조정 기능이 제한적이며, 유럽 협의체는 제도화 수준이 높으나 동북아의 제도·환경과 괴리가 존재한다. 이에 연구는 GTI 관광위원회 산하에 ‘동북아 크루즈 협력 실무그룹’을 설치하는 방안을 제안하였다. 실무그룹은 항로 개발, 규정 정비, 환경·안전 기준 마련, 정보 공유 등 실질적 기능을 담당하여, 국가·지자체·민간의 참여를 포괄하는 협력 구조를 구축할 수 있다.

이상의 분석을 종합할 때, 미주, 유럽에 비해 동북아 크루즈 산업이 성장 가능성이 높아 글로벌 크루즈선사들에게 매우 매력적인 크루즈 시장인 것은 분명하다. 하지만 동북아 지역의 지정학적 불안정성으로 인해 한국은 불확실한 시장으로 인식되고 있다. 이러한 불확실성 제거를 위해서는 우리의 눈높이가 아닌 글로벌 크루즈선사의 니즈를 파악하는 일도 중요하다.

크루즈 산업을 통한 동북아 다자협력은 단일 접근 방식으로 성과를 기대하기 어렵다. 특히 동북아 지역에서 한국은 중국, 러시아, 일본의 중심에 있어 크루즈 산업의 핵심 요충지로 부상하기 위한 전략에 대한 검토가 필요하다. 또한 북한 기항을 포함한 다자 노선 개발은 접근성, 안전성, 제재 환경, 인프라 수준을 모두 고려해야 하며, 이를 뒷받침할 제도적 기반이 선행되어야 한다. 본 연구는 이러한 조건을 바탕으로 단기-중기-장기 단계 구분에 따른 추진 전략과 구조적 기반 전략을 결합한 정책 방향을 제시하고자 한다.

2. 제언

동북아 크루즈 협력은 국가별 정책 체계, 항만 인프라의 편차, 규정의 이질성, 정세 불안정 등 다층적 제약을 수반한다. 이러한 조건에서는 단일 단계나 단일 정책수단으로 협력 체계를 구축하기 어렵다. 실행 가능성을 높이기 위해서는 우선 단계별 추진 전략을 통해 협력의 순서와 범위를 정교하게 설정하고, 이어 구조적 기반 전략을 마련하여 제도·운영 측면에서 협력이 지속될 수 있는 환경을 갖추어야 할 필요가 있다.

가. 단계별 추진 전략

1) 단기: 기존 항만과 노선, 다자협의체 중심의 기초 기반 구축

단기 단계의 핵심 목적은 산업 촉진이 아니라 정책·기술·운영 정보의 공유와 문제 인식의 공통 기반 확보를 통해 이미 운영 중인 동북아 항만과 노선을 활용하여 협력의 초석을 마련하는 데 있다. 또한 대북·대러 제재가 지속되는 상황을 전제로 실질적 항로 개설보다 협력 기반 조성이 중심 과제가 된다. 한국·중국·일본 간 양자 크루즈 노선은 일정한 운항 안정성과 고정 수요를 확보하고 있어,

초기 협력의 물리적 기반으로 기능할 수 있다. 새로운 항로 개설이나 기항지 확대에 앞서 기존 네트워크의 구조와 운영 특성을 면밀히 진단하는 과정이 선행되어야 한다.

우선, 항만별 여객터미널 시설, 선박 수용 능력, CIQ 처리 흐름 등 핵심 요소를 실증적으로 평가할 필요가 있다. 이러한 평가는 향후 항만 기능의 분화, 모항의 재조정, 중간기항지 배치의 근거로 활용될 수 있다. 더불어 단기 단계에서는 출입국·검역·보안(CIQ) 절차의 국가별 차이를 파악하고, 이에 대한 정보교류 체계를 실무 수준에서 구축하는 작업이 요구된다. 이는 본격적인 규정 조정에 앞서 필요한 기초 진단 과정이다.

또한 이 단계에서 현실적으로 가능한 GTI(광역두만강개발계획) 회원국을 중심으로 한 크루즈 산업 협의체가 구성되어야 한다. 한국·중국·러시아·몽골을 기반으로 북한과 일본을 참여시키는 방식이 적합할 것이다.

단기 단계에서 확보된 운영 데이터와 평가 결과는 이후 중기 단계에서 북한 기항지를 검토할 때 비교 기준으로도 활용된다. 결국 단기 단계는 ‘운항 기본판(plate)’을 정비하는 과정으로, 안정적 운항자료 축적과 항만 운영 프로토콜의 표준화가 핵심 과제로 제시된다. 이는 곧 동북아 해양관광 협력의 제도적 틀을 마련하고 향후 교류 활성화를 위한 신뢰 형성의 출발점이 될 것이다.

2) 중기: 북한 기항지의 조건부 연계

중기 단계는 협력의 실질적 확장이 이루어지는 시기로, 북한 항만 연계 여부가 조건부로 검토되는 단계이다. 북한 기항지 활용은 관광특구 제도, 항만 구조, 제재 환경의 영향을 받기 때문에 즉각 적용하기 어렵고, 일정한 요건을 충족한 경우에만 시범적으로 연계하는 방식이 타당하다. 조건부 연계는 안전성, 제재 준수 가능성, 국제 기준 충족 여부, 항만 접근성 등을 기준으로 기항지 적용 여부를 단계적으로 판단하는 접근이다.

제재 완화와 제한적 교류가 가능한 시기가 도래할 경우 실제 운항 확대가 가능해지며, 기존 운항 경험을 바탕으로 북한 항만(원산·장전·나진 등)을 신규 기항지로 결합하는 방안을 검토할 수 있다. 기존 한-러-일 노선(부산/속초-블라디보스토크-사카이미나토-가나자와-마이즈루)에 북한 항만을 포함하는 방식은 관광 동선의 다양화를 가능하게 하고, 환동해 관광지대의 실질적 형성을 뒷받침한다. 더불어 중국 동북 3성과 북한 북부 항만을 연계한 패키지 상품은 내륙·해양 관광 수요를 결합하는 새로운 모델이 될 수 있다. 이 단계는 시범 운항을 통해 안정성과 경제성을 검증하는 역할을 수행한다.

금강산과 나진·선봉 지역은 기존 관광 운영 경험과 지정학적 위치를 고려할 때 초기 검토 대상이 된다. 특히 속초-원산, 부산-나진 항로는 물리적 거리, 접근성, 운항 가능성을 기준으로 시범운항이 가능한 대표적 노선으로 평가할 수 있다. 이 단계에서는 항만 접근성과 정박 가능 여부를 실측 자료를 통해 확인하고, 금강산 관광선과 나진-금강산 노선의 운영 데이터를 참고하여 잠재적 위험요인을 정리하는 과정이 필요하다.

중기 단계에서는 노선 구조의 조정도 요구된다. 일회성 왕복 방식이 아니라 '부산-나진-블라디보스토크-사카이미나토-부산'과 같은 루프형 구조가 대표적이며, 이러한 구조는 북한 기항지의 참여 범위를 확장하는 기반이 된다. 더불어 환경·안전 기준을 논의하기 위한 기술협력이 병행되어야 하고, 제재 준수 여부를 판단하기 위한 법적 검토 체계 역시 마련되어야 한다.

결국 중기 단계는 단기 단계에서 축적된 운영 데이터와 항만 진단 자료가 실제 정책 설계로 연결되는 전환점이며, 협력 구조의 실질적 형태가 구체화되는 단계로 기능한다.

3) 장기: 다핵형 동북아 크루즈 네트워크 완성 단계

장기 단계의 목표는 동북아 항만들이 기능을 분담하는 다핵형(polycentric)

네트워크를 구축하는 데 있다. 제재 해제와 남북·한러 교류 정상화를 전제로 정치·외교적 제약이 해소될 경우 한국·북한·일본·중국·러시아를 연결하는 다핵형 해양관광 네트워크가 본격적으로 구축될 수 있으며, 이는 동북아를 ‘지중해형 크루즈 관광권’으로 전환시키는 계기가 된다. 이 시기에는 항만 간 기능 분업, 관광 콘텐츠 연계, 광역 해양관광벨트 조성 등 다양한 분야에서 시너지가 확대되고, 크루즈 산업은 지역 경제 활성화와 고용, 민간 교류를 촉진하는 기반 산업으로 자리 잡는다.

또한 특정 항만에 기능이 집중된 기존 구조에서 벗어나 각 항만의 고유 역할을 배치함으로써 안정성과 효율성을 동시에 확보하는 방향이다. 한국의 부산·인천·제주는 인프라와 접근성에서 우위를 지닌 만큼 중심축으로 기능할 수 있고, 중국의 상하이·톈진, 일본의 후쿠오카·요코하마 등은 지역 거점으로 연계될 수 있다. 북한 항만은 중기 단계에서 조건부 참여를 통해 운영 경험이 축적되고 안정성이 검증될 경우, 장기적으로 정규 기항지로 편입될 수 있다.

장기 단계에서는 지속가능성 과제가 핵심적 위치를 차지한다. 친환경 선박 기술의 적용, 육상전력공급(shore power) 인프라 구축, 항만별 처리표준의 정립 등이 대표적이다. 더불어 협력의 안정성을 위해 국가 간 법적 합의 또는 준합의 형태의 규범 마련이 필요하며, 협의체가 수행해 온 실무 기능은 제도적 수준으로 상향될 필요가 있다.

종합하면 동북아 크루즈 협력의 전략은 단기적으로 협의체 중심의 제도 기반 강화, 중기적으로 제한적 운항을 통한 실증 데이터 축적, 장기적으로 다자 해양관광 네트워크 완성이라는 흐름으로 전개되는 것이 바람직하다. 특히 남북 교류 복원, 북한 항만 인프라 개선, 북·중·러 및 한·일 해양관광 루프의 단계적 확대가 병행될 경우, 동북아 크루즈 산업은 정치·경제·문화 협력의 상징적 플랫폼으로 발전할 가능성이 크다.

표 5-1. 단계별 추진 전략 및 과제

단계	대내외 여건	추진 과제	
단기 (현상 유지)	대북, 대러 제재 지속 (국제 제재 및 북미 갈등 지속)	동북아 국가 간 크루즈 산업 협의회 구성	<ul style="list-style-type: none"> GTI 회원국 간 크루즈 산업 협의회 구성 ACLN, ACC, AACA, ACTA 등 아시아지역 크루즈 협의회 구성 및 운영 중
		CIQ 간소화 및 표준화	<ul style="list-style-type: none"> 도착 전 심사 표준화 및 제도화 GTI 공동 출입국/세관 신고 서식 표준화(통합 신고 시스템 개발, 필수 정보 최소화 등) CIQ 인프라 및 운영 표준 가이드 라인 마련
		동북아 크루즈 신규 항로 개발을 위한 민·관 협의 추진	<ul style="list-style-type: none"> 한-중-일/몽골 내륙 연계 크루즈 벨트 구축 및 활성화 크루즈 수요 창출 공동 마케팅
중기 (제재 완화)	제한적 교류 허용 (북한, 러시아와 교류)	운항 재개 및 확대 (한-중-러-일)	<ul style="list-style-type: none"> 한국(부산, 속초)-러시아(블라디보스토크) 간 크루즈 운항 재개 중국-일본 노선과 연계 확대 러-우 전쟁 후 입항 중지로 운항 기항 여건 조사 필요 선박 및 관광객 안전조치 마련 GTI 크루즈 발전 협의회 활용
		북한 나진-원산 기항 추진	<ul style="list-style-type: none"> 북한 항만 여건 조사 기항지 여건 조사(관광지, 교통, 식당, 안전, 가이드 등)
		환동해 크루즈 관광 패키지 상품 공동개발	<ul style="list-style-type: none"> 한국, 북한, 러시아, 몽골, 일본 연계 크루즈 상품 개발 및 공동 마케팅
장기 [제재(완화) 해제 및 남북교류 회복]	자유로운 선박 운항 (급진적 개선 - 북한 개방 및 남북·북미 관계 정상화)	환동해-TSR, 환서해-TCR 연계 및 플라이 & 크루즈	<ul style="list-style-type: none"> 환동해, 환서해 순환 루트 개발 동북아 복합 운송망과 크루즈 연계 교통망 확충
		북한 연안 크루즈 항로 발전 및 북한 내 크루즈 관광 클러스터 조성	<ul style="list-style-type: none"> 부산/속초-마식령-원산-금강산-나진-속초 항로 개발 북한 크루즈 이용을 위한 원산갈마공항, 양양국제공항 연계 교통망 개발
		GTI 공동 브랜드 크루즈 사업 추진	<ul style="list-style-type: none"> 기항지 다변화와 특화 관광 콘텐츠 개발(북한 특색의 정치·자연 관광, 러시아의 북방 유럽풍 문화, 일본의 전통 식도락·온천 관광 등)

자료: 황진희(2025. 11. 5.).

나. 구조적 기반 구축 전략

1) 협의체 구축: 제도적 조정 기능을 갖춘 실무 중심 기구 설립

협의체는 동북아 크루즈 협력의 제도적 기반을 구성하는 핵심 장치이다. 기존 아시아 협의체는 정책 조정 기능이 미약했고, 유럽 협의체는 제도적 성숙도가 높았지만 동북아의 제도 환경과는 구조적 차이가 있었다. 이러한 한계를 보완하기 위해 본 연구가 제안한 ‘동북아 크루즈 협력 실무그룹’은 항로 개발, 규정 정비, 환경·안전 기준 설정, 정보 공유 등 실질적 기능 수행을 목표로 한다.

실무그룹은 국가 정부뿐 아니라 지방정부, 항만공사, 민간 선사가 참여하는 다층적 구조가 적합하다. 운영 재원은 GTI 체계와의 공동 사업을 활용해 분담할 수 있으며, 이를 통해 지속 가능한 운영 기반을 마련할 수 있다. 협의체는 중장기적으로 규정 조정의 중심축이자 단계별 전략을 실제로 작동시키는 실행 플랫폼으로 기능하게 된다.

2) 항만 기능 분화와 기항지 특성화

항만 간 기능 분화는 동북아 다자 노선의 효율성을 높이는 데 필수적이다. 모항은 승객 환승, 보급, 출발과 귀환 기능을 담당하고, 중간 기항지는 관광과 체류 중심의 역할을 수행한다. 특화 관광항은 지역 자원을 활용한 체험형 관광을 제공하는 기능을 맡는다.

한국은 고속도로·공항·철도와 연계된 접근성, 항만 시설, 여객 처리 능력을 기반으로 중심축 모항 역할을 수행할 수 있다. 중국과 일본의 항만은 지역 관광 자원을 바탕으로 중간 기항지 또는 특성화 기항지로 기능할 수 있으며, 북한 항만은 중기 단계에서 조건부 참여를 통해 기능 검증을 거친 뒤 기항지 역할을 분담할 수 있다. 이와 같은 기능 분화는 루프형 노선 구성의 핵심 구조 요소로 자리 잡는다.

3) CIQ(출입국·검역·보안) 절차의 표준화

국가별 CIQ 절차 차이는 운항의 불확실성을 높이고, 다자협력의 실질적 장벽으로 작용한다. 이에 따라 협의체 내에 CIQ 실무위원회를 두고 최소 기준을 합의한 뒤 단계적으로 적용하는 방식이 필요하다. 절차 표준화는 △ 사전 여행자 정보 공유 체계(Advance Passenger Information), △ 검역 기준에 대한 공통 권고안, △ 보안검색 절차의 상호인정, △ 항만 간 위험평가 체계 등을 포함한다. 이러한 표준화는 단기 단계에서 구축된 정보 공유 기반을 토대로 중·장기 단계에서 제도 조정으로 연결될 수 있다.

4) 정보 공유 체계 강화

노선 설계, 항만 운영, 규정 조정의 기반은 최신 운항 정보와 인프라 정보를 상시적으로 공유하는 체계이다. 이 체계는 운항 통계, 항만 시설, 접안 가능 선박 규모, 환경·안전 기준 등을 포함하며, 협의체 산하에 데이터 플랫폼을 구축해 통합적으로 관리할 수 있다. 정보 공유 체계는 중장기적으로 기술 표준, 환경 규정, 긴급 상황 대응 체계로까지 확장될 수 있고, 이를 통해 동북아 크루즈 네트워크의 운영 투명성이 확보된다.

5) 민간 및 지방정부의 참여

크루즈 산업은 항만 도시의 경제·관광과 직접 연계되기 때문에 민간 선사와 지방정부의 참여가 정책 효과를 좌우한다. 이에 협의체는 민간과 지자체가 참여하는 분과를 두어 항로 개발, 공동 마케팅, 이벤트 추진, 대국민 홍보 등 실무 협력 과제를 공동으로 수행할 필요가 있다. 항만공사와 지방정부는 관광 콘텐츠 개발과 지역 인프라 조성에서 핵심적 역할을 맡으며, 이러한 참여 구조는 항만 기능 분화와 기항지 특성화를 구현하는 기본 조건이 된다.

6) 지속가능성 확보

환경규제의 강화는 동북아 크루즈 협력에서 회피할 수 없는 과제이다. 장기 단계에서는 친환경 연료 전환, 폐기물 관리 기준의 정비, 항만 육상전력공급(shore-power) 설비 확충이 요구되며, 이는 단순한 환경 대응을 넘어 국제 기준을 충족하고 연합운항의 안정성을 높이는 핵심 기반이 된다. 특히 북한 기항지의 참여 범위가 확대될 경우, 환경규제는 기술·정책 격차를 조정하는 최소 공통규범으로 기능할 가능성이 크다.

단계별 추진 전략은 협력의 순서를 설정하는 역할을 수행하고, 구조적 기반 전략은 각 단계가 지속적으로 작동하도록 만드는 제도적 조건을 마련한다. 두 전략은 분리된 축이 아니라 상호 결합해 장기적으로 동북아 해상 네트워크를 다핵형 구조로 전환하는 토대를 형성한다. 본 연구는 국가별 정책 환경, 북한의 제도와 운영 사례, 기존 운항 구조, 협의체 체계 등을 종합적으로 분석함으로써 동북아 크루즈 협력이 지역 교류와 경제 연계의 새로운 기반으로 확장될 수 있음을 확인하였다. 또한 제시된 분석틀과 전략은 향후 동북아 크루즈 협력의 실질적 정책 설계에 활용될 수 있는 근거를 제공한다.

참고문헌

[국문자료]

- 곽대진, 권지영, 고재두, 김대관, 김희수, 박기홍, 최지은. 1999. 『동북아 4개국 연계 크루즈관광상품 개발』, 한국관광공사.
- 관계부처합동. 2016. 「제1차 크루즈 산업 육성 기본계획」.
- 국회예산정책처. 2005. 『금강산사업 집행평가』.
- 김종남, 최윤석. 2019. 「동북아시아 크루즈 경제공동체 구성을 통한 도시간 협력방안과 과제」, 『해양관광학연구』, 제12권 제1호, pp. 47~55.
- 신용석. 2014. 「두만강지역의 관광개발 방향과 과제: 광역두만강개발계획을 중심으로」, 『통일정책연구』, 제23권 제2호, pp. 115~145.
- 신홍철. 2003. 「아시아지역 크루즈 산업 활성화 방안에 관한 연구」, 『관광연구저널』, 제17권 제2호, pp. 97~111.
- 유다중. 2019. 「한-러 간 크루즈 산업 협력 현황과 발전 전망」, KMI 북방물류 동향리포트 제83호, pp. 4~10.
- 인천광역시. 2019. 「인천 크루즈 산업 육성 5개년 계획」.
- 제주관광공사. 2025. 「제주 관광시장 동향 보고서」. (1월)
- 중국 연지 조선반도국제학술회의. 2019. 「조선민주주의인민공화국 경제개발구 설명회」, 대외경제성 합영투자개발국. (6월 6일)
- 황진희. 2025. 「동북아 크루즈 관광 협력과 GTI」, 『한국 신정부의 동북아 정책과 GTI 2.0 비전』 세미나 발표 자료. (11월 5일)
- 하명신, 박경희. 2007. 「동북아 크루즈 산업의 현황과 발전방안」, 『한국항만경제학회지』, 제23권 제3호, pp. 127~148.
- 해양수산부. 2023. 「제2차 크루즈 산업 육성 기본계획(2023~2027)」.

[북한자료 및 법령]

- 「사회주의 문명개화의 새 경관을 펼친 동해기슭의 관광명소 원산갈마해안관광지구 준공식 성대히 진행」, 2025. 『노동신문』. (6월 25일)

「조선민주주의인민공화국 관광법」(2023. 8. 30. 최고인민회의 상임위원회 정령 제1420호로 채택).

조선민주주의인민공화국 외국문출판사. 2018. 『조선민주주의인민공화국 주요 경제 지대들』.

「조선민주주의인민공화국 원산갈마해안관광특별구법」(2025. 5. 29. 최고인민회의 상임위원회 정령 제1931호로 채택).

조선민주주의인민공화국 원산지구개발총공사(2015). 2019. 조선반도국제학술회의 발표자료. (6월 6일)

[일문자료]

일본 관광청. 2023. 「観光立国推進基本計画(第4次)(제4차 관광입국 추진 기본계획)」.

일본 국토교통성 항만국. 2025. 「クルーズ旅客受入機能高度化検討会 報告書(크루즈 여행객 수용 기능 고도화에 관한 가이드라인)」.

[영문자료]

GTI. 2024. *GTI Strategic Action Plan 2025-2029*.

CruiseBaltic. 2025. *Market Review 2025*.

[노문자료]

러시아 연방정부. 2022. *Концепция развития круизного туризма в Российской Федерации на период до 2024 года*(러시아 연방의 2024년까지의 크루즈 관광 발전 전략).

[온라인 자료]

관계부처합동 보도자료. 2025. 「2024년 방한 크루즈 관광객 81만 명 달성」. 대한민국 정책브리핑. (1월 23일). <https://www.korea.kr/docViewer/result/2025.01/23/a90f572626d9594fa3dec429e28fe62e/a90f572626d9594fa3dec429e28fe62e.view.xhtml>(검색일: 2025. 7. 10.).

여수광양항만공사. 여수항 크루즈선 입항 실적. https://www.ygpa.or.kr/hmpg/ygpa/info/bein/in13/pm01/bordContListPage.do?bbs_no=522(검색일: 2025. 6. 13.).

일본 관광청. 「觀光立国推進基本法の概要」. https://www.mlit.go.jp/kankocho/seisaku_seido/kihonho/kihonho_gaiyo.html(검색일: 2025. 8. 13.).

일본 국토교통성 보도자료. 「방일 크루즈 여객수 및 크루즈선의 기항 횟수(2024년 속보치)」. 크루즈 통계. https://www.mlit.go.jp/report/press/port04_hh_000500.html(검색일: 2025. 7. 25.).

인천항만공사. 크루즈 관광 실적. <https://www.icpa.or.kr/mobile/article/list.do?menuKey=3558&boardKey=396>(검색일: 2025. 6. 13.).

크루즈 링크 블로그. 일본항만연구재단(WAVE) 크루즈 연구소장 인터뷰. <https://blog.naver.com/mainsource/223545912812>(검색일: 2025. 9. 23.).

한국관광데이터랩. DB. <https://datalab.visitkorea.or.kr/datalab/portal/main/getMainForm.do>(검색일: 2025. 7. 14.).

해양수산부 Korea Cruise Port Sales 홈페이지. <http://www.k-cruiseinfo.com/ko>(검색일: 2025. 8. 13.).

해양수산부. PORT-MIS. DB. <https://new.portmis.go.kr/websquare.jsp?w2xpath=/portmis/w2/main/intro.xml>(검색일: 2025. 11. 6.~21.).

ACLN 홈페이지. <http://iacln.org/history>(검색일: 2025. 8. 14.).

Cruise Baltic 홈페이지. <https://www.cruisebaltic.com/>(검색일: 2025. 8. 16.).

Cruise Europe 홈페이지. <https://www.cruiseeurope.com/>(검색일: 2025. 8. 14.).

Cruise Port Guide of Japan 홈페이지. <https://www.mlit.go.jp/kankocho/cruise/jp/index.html>(검색일: 2025. 7. 27., 9. 13.).

CLIA(Cruise Line International Association) 홈페이지. 「연차보고서」. <https://cruising.org/resources/2024-global-source-passenger-market-report>(검색일: 2025. 7. 15.).

Google Earth. 위성사진. https://earth.google.com/web/@38.89521976,126.67724767,548.07854853a,785789.7749696d,35y,0h,0t,0r/data=CgRCAggBQgIIAEoNCP_____wEQAA(검색일: 2025. 9. 20.).

GTI. "Institutional Structure." <http://www.tumenprogram.org/?list-1529.html>(검색일: 2025. 8. 21., 9. 13.).

Japan Cruise Port Association. "Cruise Ships Pier and Terminal Facility Specification Overview." <https://www.wave.or.jp/jcpa/area/index.html>(검색일: 2025. 9. 13.).

St. Petersburg Travel Guide 홈페이지. <https://guidetopetersburg.com/st-petersburg-tourism-statistics-2018/>(검색일: 2025. 10. 11.).

Statista. DB. https://www.statista.com/?srsltid=AfmBOopJzf7_cZUw4eAb

gzHVqsdi86IKmC5vCgQa_NXuaA31F_0kKKde(검색일: 2025. 9. 13.~ 10. 1.).

Statista DB-A. "Number of ocean cruise passengers worldwide from 1985 to 2024, with a forecast until 2028(in millions)." https://www.statista.com/statistics/385445/number-of-passengers-of-the-cruise-industry-worldwide/?srsltid=AfmBOoqevrx7_t4KqNYICsr-GWOBxvIj2hkyFCdKBXqXulInLwThcQP(검색일: 2025. 9. 21.).

Statista DB-B. "Number of ocean cruise passengers worldwide from 2019 to 2024, by source region(in 1,000s)." <https://www.statista.com/statistics/287111/cruise-passengers-by-source-country/>(검색일: 2025. 9. 21.).

Statista DB-C. "Revenue of the cruises industry worldwide from 2017 to 2030(in billion U.S. dollars)." <https://www.statista.com/forecasts/1258061/revenue-cruises-worldwide>(검색일: 2025. 9. 21.).

World Port Index. <https://msi.nga.mil/Publications/WPI>(검색일: 2025. 9. 25.).

[온라인 기사]

「금강산관광 투자유치 나선 北...카지노까지 허용」. 2017. 『문화일보』. (3월 23일). <https://www.munhwa.com/article/11026516>(검색일: 2025. 9. 10.).

「라선-금강산 투입 싱가포르 호화 유람선 철수」. 2013. 『노컷뉴스』. (9월 13일). <https://www.nocutnews.co.kr/news/1099417?c1=182&c2=188>(검색일: 2025. 9. 10.).

「북한 원산갈마관광지구안내도」. 2025. 『연합뉴스』. (7월 2일). <https://www.yna.co.kr/view/PYH20250702012200042?input=1196m>(검색일: 2025. 9. 10.).

「크루즈 여행의 메카' 속초시, 지속 가능형 관광 모델 구축 나섰다」. 2025. 『조선일보』. (6월 23일). https://www.chosun.com/special/special_section/2025/06/23/KR46DRDHYZDOFODEKZKNUJX23I/(검색일: 2025. 9. 10.).

「北 금강산 해상 관광 차질」. 2012. 『노컷뉴스』. (5월 23일). <https://www.nocutnews.co.kr/news/939314?c1=182&c2=188>(검색일: 2025. 9. 10.).

「北, 싱가포르 유람선 이용 나진-금강산 관광 시작」. 2013. 『연합뉴스』. (5월 20일). <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0006269126?sid=100>(검색일: 2025. 9. 10.).

- 「北 원산갈마관광지구 준공…내달 1일부터 국내 관광객 대상 개장」. 『연합뉴스』. 2025. (6월 26일). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20250626012500504> (검색일: 2025. 9. 5.).
- 「朝鲜开通罗先至金刚山轮船旅游线路」. 2011. 『中国新闻网』. (8月30日). <https://www.chinanews.com.cn/gj/2011/08-30/3294751.shtml>(검색일: 2025. 9. 10.).
- “North Korea has a new luxury beach resort. But the country isn't open to most tourists.” 2025. WBAA News(BBC World Service). (July 5). <https://www.wbaa.org/2025-07-05/north-korea-has-a-new-luxury-beach-resort-but-the-country-isnt-open-to-most-tourists>(검색일: 2025. 9. 8.).
- “North Korea Opens Seaside Resort Town: Move Over, Saint-Tropez!” 2025. One Mile at a Time. (June 27). <https://onemileatatime.com/news/north-korea-seaside-resort-town/>(검색일: 2025. 9. 8.).
- “Preparing for the Domestic Cruise Industry Rebound in the Post-COVID Era.” 2021. 2025 ASIA CRUISE FORUM JEJU. (June 27). <https://www.asiacruiseforum.com/eng/board/news.do;jsessionid=9BA1810AB194A5016C22C9F9C60E30DB?mode=detail&nttId=38¤tPageNo=1>(검색일: 2025. 8. 14.).

[인터뷰 자료]

- 인천시 크루즈·항만 담당 관계자 인터뷰(2025. 9. 23., 인천).
현대아산 관계자 인터뷰(2025. 8. 20., 서울 현대아산 본사).

[참고 자료]

- 邮轮国际协会(CLIA): 《2024年邮轮行业现状报告》. 2024-12-15. <https://www.cruising.org>.
- 交通运输部: 《2024年交通运输行业发展统计公报》. 2025-06-12. <https://www.mot.gov.cn>.
- 《中国邮轮产业发展报告》. 吴文学, 汪泓, 叶欣梁, 史健勇, 郑炜航, 邱羚, 朱国建, 北京, 社会科学文献出版社. 2023.
- 国家移民管理局: 《关于全面实施外国旅游团乘坐邮轮入境免签政策的公告》. 2024-05-15. <https://www.nia.gov.cn>.

中国政府网:《国际邮轮在中华人民共和国港口靠港补给的规定》(国务院令780号). 2024-04-26. <http://www.gov.cn>.

新华社客户端.《进博会中船集团签下15亿美元船舶大单》. 2018-11-07. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1616466670541756115&wfr=spider&for=pc>.

国家移民管理局.《国家移民管理局决定扩大部分国家人员免签入境海南事由》. 2024-02-09. <https://www.nia.gov.cn/n897453/c1631645/content.html>.

新华社.《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》. 2017-03-09. <https://world.people.com.cn/n1/2017/0309/c411452-29134334.html>.

央广网.《全国首条跨东南亚六国“海丝”邮轮航线在厦门启航》. 2018-03-09. https://xm.cnr.cn/xwpd/zjxm/20180309/t20180309_524159596.shtml.

人民网.《推进中国—东盟蓝色经济一体化倡议》. 2025-01-07. <http://m.people.cn/n4/2025/0107/c23-21490371.html>.

央广网.《第15届中国邮轮产业发展大会在广州南沙举行》. 2021-10-21. https://www.cnr.cn/gd/guangdongyaowen/20211021/t20211021_525639438.shtml.

青岛政务网.《东北亚邮轮产业国际合作青岛倡议》. 2023-08-30. http://www.qingdao.gov.cn/ywtdt/zwyw/202308/t20230830_7440370.shtml.

新浪财经.《爱达·花城号”大邮轮实现坞内起浮》. 2025-04-29. <https://finance.sina.cn/2025-04-29/detail-ineuvxpr5541067.d.html>.

2024年邮轮行业现状报告.《State of the Cruise Industry Report 2024》.

辽宁对外经贸学院. 校长吕红军出席“大图们倡议”框架下大连—吉林(珲春)图们江流域邮轮游项目推进会[EB/OL]. 2024-11-14. <https://www.luibe.edu.cn/xyh/mxxw/91558.htm>.

辽宁对外经贸学院. 校长吕红军应邀参加大图们倡议第24次政府间协商委员会部长级会议并作会议发言[EB/OL]. 2024-12-15. <https://www.luibe.edu.cn/xxyw/92036.htm>.

韩联社. 韩政府: 争取朝鲜重返大图们倡议合作机制[EB/OL]. 2020-12-16. <https://cn.yna.co.kr/view/ACK20201216004600881>.

辽宁对外经贸学院. “大图们倡议”中蒙韩俄四国智库联盟产业与港口合作会议在我校举行[EB/OL]. 2024-05-22. <https://www.luibe.edu.cn/wyxy/jxgz/xkjs/ryx/87445.htm>

孙晓东, 林冰洁. 中国邮轮产业有形之手: 政策创新与产业演化[J]. 旅游科学, 2021, 35(6): 67-91.

Strategies for Multilateral Cooperation in Northeast Asia through the Cruise Industry

Jung-kyun Rhee, Bumhwan Kim and Jiang Haixu

Although Northeast Asia functions as a core axis of the global economy, it faces a structural dilemma where economic cooperation is restricted due to political and security tensions between regional states. This study focuses on the cruise industry as a strategic alternative to break through this rigid environment. Due to its nature as a tourism sector, the cruise industry carries a relatively low political burden. However, it generates significant economic ripple effects across both upstream and downstream industries, ranging from port infrastructure development to the advancement of service sectors. Consequently, the industry can serve as a strategic medium for strengthening economic cooperation between nations.

The primary objective of this study is to establish a multilateral cooperation model for Northeast Asia by leveraging the cruise industry and to evaluate its practical feasibility. To do this, cruise trends in global and Northeast Asian markets and policy environments were analyzed, alongside a review of North Korea's tourism strategies and relevant cases. Furthermore, by analyzing the limitations of existing shipping routes and regional consultative bodies, improvement tasks were derived. Ultimately, by establishing South Korea as a core hub and mediator of the Northeast Asian cruise network, this study proposes a phased policy roadmap to entice North Korea into a multilateral

cooperation framework and achieve the advancement of the regional cruise industry.

Unlike previous studies that approached individual topics such as market analysis, national policy comparisons, or inter-Korean tourism in a fragmented manner, this study integrates these to analyze a comprehensive cooperation system connecting the ‘Global-Northeast Asia-North Korea-Multilateral’ levels. In particular, this study offers policy implications that differ from existing research by specifying phased scenarios for connecting North Korean ports of call, while accounting for realistic constraints such as sanctions. Furthermore, it proposes the formation of a working group as a multilateral governance mechanism to support the implementation of these scenarios.

The main contents of each chapter are as follows. Chapter 2 provides an analysis of cruise industry trends and the policy responses of Northeast Asian countries. The global cruise market recorded 34.6 million tourists in 2024, surpassing pre-pandemic levels, but Northeast Asian countries are showing differing policy stances in response. South Korea is moving away from past quantitative growth-oriented approaches and is pursuing the “2nd Basic Plan for Cruise Industry Promotion (2023-2027)” with the goal of a “qualitative transition.” With a vision of “Cruise in Daily Life,” it is focusing on industrial recovery and structural improvement by expanding the domestic demand base, supporting the launch of national cruise lines, and expanding the “Fly & Cruise” model linking air and sea travel.

Japan aims to recover to 2.5 million inbound cruise tourists by 2025, significantly strengthening port receptivity and seeking to improve infrastructure and standardize CIQ (Customs, Immigration, and Quarantine) procedures. China aims to transition into a “Cruise Manufacturing Powerhouse,” succeeding in building its own large-scale cruise ships and implementing aggressive market expansion strategies, such as the full implementation of a 15-day visa-free entry policy for foreign tour groups. Russia has established its own development strategy for cruise

tourism in response to Western sanctions and is attempting to reorganize its industry around domestic markets and friendly nations. It is concentrating its policy capabilities on modernizing old infrastructure and developing new routes along the Far East and Black Sea coasts.

Meanwhile, existing consultative bodies such as the Greater Tumen Initiative (GTI) and Asia Cruise Cooperation (ACC) are facing difficulties in leading substantial policy coordination due to structural incompleteness—failing to encompass all major regional stakeholders—and a lack of legal binding force. Therefore, the creation of a new dedicated body to supplement these is required.

Chapter 3 reviews North Korea’s tourism development strategy and cruise tourism cases. Under the Kim Jong-un regime, North Korea maintains a stance of “Managed Openness,” utilizing tourism as a means of securing foreign currency and promoting the regime. The recently enacted “Tourism Law” (2023) and “Wonsan-Kalma Coastal Tourism Special Zone Law” (2025) provide institutional support for this strategy. Analysis of past cases, such as the Mt. Kungang cruises (1998–2004) and the Rason-Mt. Kungang pilot operation, confirmed that while rich tourism resources and the special zone system are positive factors, vulnerabilities such as lack of infrastructure (port depth, terminals), unfavorable profit structures, and safety issues still persist. This suggests that future cooperation should be designed to compensate for these structural constraints.

Chapter 4 specifies plans for expanding Northeast Asian multilateral cooperation. The core is the construction of a “Multi-nodal Loop Route” that connects four to five countries, going beyond simple bilateral round trips. In the West Sea region, a short-distance circulation model connecting Incheon-Nampo-China (Dalian/Dandong) was proposed, and in the East Sea region, a northern logistics-tourism complex route connecting Sokcho/Busan-North Korea (Wonsan/Rason)-Russia (Vladivostok)-Japan (Sakaiminato) was suggested. In doing so, the operation of small and medium-sized cruise ships and the application of the “Fly & Cruise”

model are essential, considering sanctions against North Korea and the shallow water depth (8-11m) of North Korean ports.

Furthermore, to provide an incentive for North Korea's participation, the study presented an alternative of guaranteeing indirect foreign currency income—within a range that does not violate sanctions—by charging a “Port Stay Fee” on a per-ship or per-passenger basis upon entry. As a governance mechanism to implement this, the establishment of a “Northeast Asia Cruise Cooperation Working Group” under the GTI Tourism Committee, involving member countries such as Korea, China, Russia, and Mongolia, as well as Japan and North Korea, was proposed.

Northeast Asian cruise cooperation should be promoted in stages, considering the sanction environment and infrastructure gaps. The short term is a period for laying the foundation for cooperation, activating the “Northeast Asia Cruise Cooperation Working Group” to share port and navigation information and initiating discussions on standardizing CIQ procedures to solidify the basis for cooperation. The medium term is a period for the expansion of cooperation, pursuing the conditional connection of North Korean ports of call only when safety and compliance with sanctions have been verified. The long term is the stage where the cruise network is completed, establishing a multi-nodal maritime tourism belt connecting five Northeast Asian countries (South Korea, North Korea, China, Japan, and Russia) on the premise of sanction relief and normalization of relations, and maximizing network efficiency by diversifying the functions of each country's ports. South Korea should utilize its geopolitical advantages to play a leading role as a physical hub of the Northeast Asian cruise network and as a mediator that draws North Korea into the arena of multilateral cooperation.

This study is significant in that it designs a practical multilateral cooperation model mediated by the cruise industry, which possesses low political sensitivity and significant economic ripple effects. Amid ongoing geopolitical tensions in Northeast Asia, it presents a policy path for incorporating North Korea into the regional economic cooperation

framework through South Korea's role as a mediator. However, the phased cooperation scenarios derived in this study depend on the cooperative will of each country and volatile external variables such as the easing of sanctions against North Korea and improvement of inter-Korean relations, thus entailing realistic limitations in determining the timing and speed of actual policy execution. Therefore, future research should reflect scenarios of rapidly changing Northeast Asian situations, involve economic feasibility analysis by route, and carry out specific follow-up studies on legal and institutional detailed designs and financing plans to ensure the stable operation of the proposed multilateral consultative body.

<책임>

이정균

University of International Business and Economics(UIBE), 중국 경제학 석사
북한대학원대학교 북한학 박사
(前)주선양대한국총영사관 경제연구원
대외경제정책연구원 세계지역연구1센터 한반도국제협력팀 전문연구원
(現, E-mail: jkrhee@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『북한의 관세 및 비관세 제도 분석과 국제사회 편입에 대한 시사점』(공저, 2023)
『위성자료를 활용한 북한 소비시장 변화와 무역에 관한 연구』(공저, 2024) 외

<공동>

김범환

서울대학교 경제학 박사
대외경제정책연구원 세계지역연구1센터 한반도국제협력팀 전문연구원
(現, E-mail: bhkim@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『경제안보 이슈의 부상과 대외협력 방향』(공저, 2022)
『북한 기후변화 적응을 위한 국제협력방안: 농업과 자연재해를 중심으로』
(공저, 2022) 외

장하이취

중국 랴오닝대외경제무역학원 관광관리학과 학과장
요녕성 크루즈 경제 발전 추진 협회 사무국 위원
중국 랴오닝대외경제무역학원 관광관리학과 교수
(現, E-mail: 4895817@qq.com)

저서 및 논문

『다렌-훈춘(투먼강유역) 크루즈 관광 구상』(공저, 2024) 외

KIEP 연구자료 발간자료 목록

■ 2025년

- 25-01 아세안 주요국 여성 기업의 디지털 친숙도에 기반한 생산성 보완 연구 / 김제국·신민균·신민이
- 25-02 중국의 핵심광물 공급망 강화 전략과 시사점 / 김주혜·양평섭
- 25-03 북유럽 및 발트 3국의 탈러시아 경제 정책 성과 및 전망 / 이철원·임유진·김초롱
- 25-04 주요국의 기후기술 스타트업 육성 및 해외진출 지원 전략과 시사점 / 김은미·김소은
- 25-05 중국과 GCC의 에너지 협력 현황 및 시사점 / 김영선·유광호
- 25-06 유럽의 첨단산업 지원 현황과 정책 시사점 / 이현진·임유진
- 25-07 일본기업의 대중남미 진출 사례와 시사점 / 홍성우·김승현
- 25-08 일본의 노동력 부족 대응 전략과 시사점 / 정성춘·이정은
- 25-09 AI시대의 디지털 통상규범 연구 / 강민지
- 25-10 Strategic Collaboration of Defense Industry between India and South Korea: Towards a Matured Economic Partnership / Choong Yong Ahn and Jagannath Panda
- 25-11 경제안보 관점에서 본 日·中의 글로벌 사우스 전략과 시사점 / 허재철
- 25-12 개도국의 공급망실사 대응과제와 국제협력에 대한 시사점 / 김정곤·나승권
- 25-13 브라질의 통상 다변화 전략과 시사점: 유럽과의 협력을 중심으로 / 박미숙·손은아
- 25-14 크루즈 산업 협력을 통한 동북아시아 다자협력 방안 연구 / 이정균·김범환·장하이쉬

■ 2024년

- 24-01 핵심광물협정의 주요 내용과 정책 시사점 / 오수현
- 24-02 주요국의 사이버안보 정책과 한국에 대한 시사점 / 엄준현·이보람
- 24-03 인도적 지원이 개발도상국 경제성장에 미치는 영향 분석: 2015년 네팔 지진을 중심으로 / 정원혁·이예림

■ 2023년

- 24-04 중국 첨단 반도체 혁신 역량 분석 연구:
고대역 메모리 및 3세대 반도체를 중심으로 / 백서인·자오야리
- 24-05 홍해 위기가 우리 경제에 미친 영향과 물류 회랑 다변화예의 시사점 /
강문수·이지은
- 24-06 주요 선진국 과학기술분야 규제 혁신 전략 분석 연구 / 최용찬·허경무

- 23-01 외국인 직접투자가 베트남의 성별 임금 격차에 미치는 영향과 시사점 /
김제국
- 23-02 클라우드 서비스 해외투자 동향과 국내 규제 분석 / 이규엽·엄준현
- 23-03 동지중해 천연가스 개발 현황과 한국의 협력 방안 / 유광호·이지은
- 23-04 동남아·대양주 유권자들의 보호무역주의 성향 연구와 시사점:
필리핀, 태국, 호주, 뉴질랜드를 중심으로 / 김남석
- 23-05 WTO 서비스 국내규제 규범의 분석과 시사점 / 김준동·고준성·강준구
- 23-06 디지털 정책과 규제 변화 분석: Digital Policy Alert 통계를 중심으로 /
김지현
- 23-07 국내 전략산업 투자유치 인센티브 개편 방향 / 김준동·이성봉·김혁황
- 23-08 중국 태양광·BESS 산업의 글로벌 시장 독점화와 주요국 대응 / 김주혜
- 23-09 중국 하이난(海南) 자유무역항의 무역·투자자유화 성과와 시사점 /
김홍원·이한나
- 23-10 동티모르의 아세안 가입 지원 및 개발협력 확대 방안 / 정재완·이재호
- 23-11 산업보조금의 글로벌 확산 현황과 시사점 / 금혜윤
- 23-12 중국 전기차 배터리 기업의 해외 진출 사례 연구 및 시사점 / 최재희

KIEP 발간자료회원제 안내

- 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심 있는 전문가, 기업 및 일반에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.
- 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서를 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.
- 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
		8만원		4만원
A	East Asian Economic Review	8만원		4만원

* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

■ 가입방법

홈페이지, 우편, FAX를 이용하여 가입신청서 송부(수시접수)
 30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
 대외경제정책연구원 연구조정실 학술정보팀
 연회비 납부 문의전화: 044) 414-1179 / FAX: 044) 414-1144
 E-mail: kieppub@kiep.go.kr

■ 회원특전 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간에 가격인상과 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회원기간은 가입일로부터 다음해 가입월까지입니다.

KIIP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화 FAX	E-mail :
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호	종목	

회원분류(해당란에 ✓ 표시를 하여 주십시오)

기 관 회 원 <input type="checkbox"/>	S 발간물일체	A 계간지
개 인 회 원 <input type="checkbox"/>		
연 구 자 회 원 <input type="checkbox"/>		

* 회원번호

* 갱신통보사항

(* 는 기재하지 마십시오)

특기사항



Strategies for Multilateral Cooperation in Northeast Asia through the Cruise Industry

Jung-kyun Rhee, Bumhwan Kim and Jiang Haixu

본 연구는 동북아의 국제협력을 촉진하기 위한 방안으로 '크루즈 산업'을 매개로 한 다자협력 모델을 제안하였다. 북한을 포함한 동북아 국가의 크루즈 인프라 및 정책을 검토하였으며, 기존 지역 관광 협의체의 구조 및 한계를 살펴보았다. 분석 결과, 한국을 허브이자 중재자로 설정해 4~5개국을 잇는 '다핵형 루프 크루즈 노선' 구축과 GTI 산하 '동북아 크루즈 협력 실무그룹' 신설을 제안하였다. 특히 현실적으로 실현 가능한 한-중-일-러 협력을 통해 북한 참여 유인을 제공하는 한편 대북 제재 등 현실적 제약을 고려하여 한반도 크루즈 및 다자 간 크루즈 협력의 단계별 로드맵(기반조성-시범연계-네트워크 완성)을 구체화하였다.



9 788932 225326

ISBN 978-89-322-2532-6
978-89-322-2064-2(세트)

정가 7,000원