

# 두만강 삼각주 국제관광합작구 건설에 관하여

립 금 숙\*

- |                       |                     |
|-----------------------|---------------------|
| I. 들어가는 말             | V. 두만강 삼각주 국제관광합작구의 |
| II. 초국경합작구의 유형과 국제사례  | 추진 과제               |
| III. 두만강 삼각주 국제관광합작구의 | VI. 한국의 참여의의 및 과제   |
| 추진 배경 건설 방안           | VII. 맺음말            |
| IV. 두만강 삼각주 국제관광합작구   |                     |

## 국문요약

2015년 2월 12일 길림성 제12기 4차 인민대표 대회에서 두만강 삼각주에 국제관광합작구를 건설할 데 관한 결의안을 정식으로 통과하여 현재 본격적인 추진에 들어섰다. 두만강삼각주 국제관광 합작구 건설은 변경지역 경제발전에 필요하며 두만강지역 인접국들의 경제발전 목표 및 광역두만강 개발계획 목표와 일치함으로써 국제기구의 적극적인 협조를 받을 수 있는 사업이고 북한의 경제 활성화와 개혁 개방 촉진에도 유리하다.

두만강 삼각주 지역은 풍부한 생태관광 자원과 인문관광 자원을 소유하고 있으며 중국 훈춘지역의 인프라 여건은 1990년대 초에 비해 현저한 발전을 가져왔고 지난 1990년대 이후 두만강 지역의 변경관광 협력은 지속적으로 진행되어 국제관광 합작구를 건설하는데 필요한 기초적 여건들이 마련되어 있다.

두만강 삼각주 국제관광 합작구 건설에서 중, 북, 러 3국의 공동한 인식과 상호 신뢰가 우선이며 인프라 건설의 자금 마련이 관건이고 공동관리체제 구축과 각종 우대 정책이 중요한 보장이다.

‘두만강 삼각주 국제관광 합작구’ 건설은 한국이 ‘유라시아 이니셔티브’ 목표 실현과 남북관계 개선과 경제협력을 추진할 수 있는 중요한 계기로 될 수 있다. 한국은 중국과 러시아자본과 공동으로 두만강 지역 인프라 건설에 참여, 두만강 지역 관광지, 관광코스, 관광 상품 개발과 운영에 참여, 두만강지역 관광 홍보와 관광인원 육성 프로그램에 참여하는 등 다양한 방식을 활용할 수 있다.

**주제어:** 두만강삼각주, 국제관광, 합작구, 공동관리

\* 연변대

## I. 들어가는 말

두만강 삼각주란 두만강 하류의 중국길림성 연변자치주 훈춘시의 방천, 러시아의 하산, 북한의 두만강리를 포괄한 지역을 가리키며 삼각주모양을 이루고 있어 두만강 삼각주라고 하며 일명 ‘소삼각’ 이라고도 한다. 이 지역은 “닭 울음 소리가 3국에 들리고, 개 짖는 소리 3국을 깨우며, 웃음소리 이웃에 전해진다”라고 할 정도로 지리적으로 인접되어 있다.

지난 1990년대 초반 UNDP는 두만강개발계획안을 세계에 공포하여 이 지역을 개발하기로 하였다. 그러나 1990년대 중반이후 북한의 경제난과 러시아의 금융 위기, 연변지역의 경제발전의 한계성과 관련국들의 이해관계 등으로 두만강지역 국제자유무역구 건설은 정체기에 들어섰으며 2009년 이전까지는 주로 각자 추진하는 방식으로 진행되었다. 2009년 중국은 『두만강지역 합작 개발 계획요강』을 공포하고 본격적인 개발에 나섰다. 하지만 최근 북핵문제로 이 지역의 개발은 진전이 더디고 있다.

2014년 말 중국 정부는 그동안 북핵 위기로 냉각된 북·중 관계를 개선하고 북·중경제협력을 추진하기 위하여 “관계를 개선하고, 경제원조를 재개하며, 경제협력에 있어서 지방정부를 위주로 한다”는 대북정책의 3가지 새로운 원칙을 세웠다.<sup>1</sup> 뒤이어 2015년 2월 12일 길림성 제12기 4차 인민대표 대회에서 두만강 삼각주에 국제관광합작구를 건설할 데 관한 결의안을 정식으로 통과시켰다. 이 결의안의 핵심내용은 두만강 삼각지역에 중국, 러시아, 북한 3국이 각각 일정 면적의 토지를 개발건설 구역에 편입시켜 3국이 공동으로 관광·레저 시설을 건설하여 “1구 3국(一区三国)”의 관리방식으로 운영한다는 것이다. 즉 세 나라가 상호 자원을 공유해 이 지역을 동북아의 국제관광특구로 만든다는 것이다. 내외국인 관광객들은 별도의 비자 없이 국제관광합작구를 자유롭게 드나들 수 있으며 면세상품을 구입할 수 있도록 한다는 것이다.<sup>2</sup> 두만강 삼각주에 국제관광합작구를 건설한다는 것은 이미 중국 두만강개발 계획에 포함되었지만, 이번에 길림성 인민대표대회에서 이 계획을 구체화시켜 본격적인 추진에 나선 것이다.

길림성에서 두만강 삼각주 국제관광합작구 건설을 본격적으로 추진하는 데는 일정한 배경이 있다. 우선은 최근 북·중 관계의 냉각과 더불어 북·중간에 추진하

<sup>1</sup> 『조선반도논단』, 2015.3.10.

<sup>2</sup> 『길림일보』, 2015.2.13.

고 있는 나선경제합작구 건설이 여러 가지 어려움에 직면해 있기 때문에 중국 두만강개발 기획의 실시와 동북진흥 전략의 추진, 특히 길림성의 대외개방 전략에 영향을 미치고 있는 상황에서 북·중 경제 협력의 새로운 돌파구 마련이 절박한 상황이다.

둘째로 2015년 1월 한국 대통령 직속 국가건축정책위원회에서는 북한의 두만강리, 중국의 방천(防川), 러시아의 하산이 접하는 두만강 하구에 세 나라가 각각 100만평씩의 토지를 제공하고 한국과 일본 등은 자본을 투자하여 두만강 다국적 도시를 만든다는 구상을 발표하였다.<sup>3</sup> 물론 이 방안이 국가적 차원에서 협상된 것이 아니지만 한국의 움직임에 대해 중국은 민감한 반응을 보이고 있다. 본래 이 지역은 2009년 중국 두만강개발 계획에서 국제관광합작구로 구상된 지역으로서 한국의 두만강지역 다국적 도시안의 발표는 중국정부의 두만강 삼각주 국제관광합작구 건설에 어느 정도 자극제 역할을 하였다고 볼 수 있다. 즉 중국은 두만강 개발의 주도권을 한국에 넘기고 싶지 않은 것이다.

두만강 삼각주 국제관광합작구의 본격적인 추진에 앞서 2015년 9월 20일부터 중국에서 유일하게 북한, 러시아와 접경한 도시 훈춘(琿春)을 잇는 창춘-훈춘 고속철도가 정식으로 개통되었다. 이 고속철도의 개통으로 창춘~엔지 간 소요시간이 기존의 9시간에서 2시간 20분으로 줄어들어서 대량의 내지 관광객들이 연변으로 몰려들고 있다. 중국의 국경절 연휴기간만 하더라도 22만명의 내지 관광객들이 훈춘으로 몰려들어 크고 작은 호텔은 물론 작은 민박집까지도 고객들로 초만원을 이루었으며 숙박업체 뿐만 아니라 음식점체에서도 고속철특수를 누렸다고 한다.<sup>4</sup> 고속철도의 개통은 이제 곧 본격적으로 추진하게 될 두만강 삼각주 국제관광합작구에 풍부한 관광객 자원을 제공해 주게 될 것으로 본다.

두만강 삼각주 국제관광합작구 건설이 아직 본격적으로 시작되지 않았기에 중국학계에서 이에 대한 연구 논문이 극히 적다. 한국학계에서 두만강지역 관광개발에 관한 최신 논문으로는 신용석의 “두만강 지역의 관광개발 방향과 과제”(2014년)가 있다. 이 논문은 GTI(광역두만강 개발계획) 체제로 바뀐 뒤에 진행된 관광협력 사업내용을 중심으로 논술하였고 GTI가 주체로 되어 향후 추진하게 될 과제에 초점을 두었다. 하지만 본 논문의 연구대상은 중국이 주체로 되어 본격적으로 추진하게 될 두만강삼각주 국제관광합작구 건설로서 신용석의 논문과는 연구내용

<sup>3</sup> 『조선일보』, 2014.12.26.

<sup>4</sup> 『연변일보』, 2015.10.9.

에서 커다란 차이점이 있다. 본 논문은 이제 곧 본격적으로 추진하게 될 두만강 삼각주 국제관광합작구 건설의 필요성과 가능성을 검토하고 구체적 추진 과제를 제시하는데 초점을 두었으며 향후 이 과제에 대한 연구에抛磚引玉(抛磚引玉)의 역할을 하고자 한다.

## II. 초국경관광합작구의 유형과 국제사례

### 1. 초국경관광합작구의 개념

초 국경관광합작구는 초 국경경제합작구(跨境經濟合作區)의 개념에서 세분화된 것으로 볼 수 있다. 중국은 러시아, 키르기스스탄, 카자흐스탄, 몽골, 북한, 베트남, 라오스, 미얀마, 인도 등 14개 국가들과 인접되어 있으며 국경의 길이가 2.28만 킬로미터에 달한다. 2000년대에 들어서면서 광서, 운남 등 서부 변경 지역에서는 동남아지역의 인접국들과의 경제협력을 적극 추진함에 따라 초국경합작구가 생겨나기 시작하였다. 현재 중국학계에서 초국경합작구의 개념에 대하여 여러 가지 주장들이 있다.

류젠원(劉建文)은 “초국경경제합작구란 상호 인접된 국가 혹은 지역에서 유관 법률에 쫓아 공동으로 일정한 면적의 토지를 떼내어 특수경제정책을 실시하는 지역이다”고 하였고,<sup>5</sup> 장쉬화(張旭華)는 “초국경경제합작구란 변경지역의 두개 혹은 두개 이상 정부 간 공동으로 수출가공구, 보세구, 자유무역구 등 특수정책을 실시하는 지역경제 합작구이다. 초국경경제합작구는 쌍변 무역에만 국한되지 않고 생산, 물류, 관광 등 여러 분야에서 협력한다. 특수정책을 실시하는 목적은 지역 내 생산요소와 자원의 자유로운 이동을 촉진시켜 지역의 경쟁력을 향상시키는 데 있다”<sup>6</sup>고 하였고, 왕성진(王勝今)은 “초국경경제합작구는 인접된 국가들이 변경지역에서 진행하는 경제협력 형태로서 그 목적은 변경지역의 지리적 우세를 발휘하여 자원우세를 경제우세로 전환시켜 변경지역의 낙후한 경제상황을 개선시키기 위함이다”라고 지적하였다.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> 劉建文·雷小華, “广西中越跨境經濟合作區的前景、問題和對策,” 『東南亞縱橫』, 2010년 제6기, p. 32.

<sup>6</sup> 張旭華, “跨境經濟合作區的构建与中國的跨邊境合作策略探析,” 『亞太經濟』, 2011년 제4기, p. 73.

<sup>7</sup> 王勝今, 『跨境經濟合作』 (吉林大學出版社, 2006), p. 32.

현재 중국 학계에서 초국경경제합작구에 대해 통일된 정의가 없지만, 이상의 주장들을 정리해 보면 초국경경제합작구란 지역경제협력의 일종 형태로서 상호 인접된 국가 혹은 지역에서 일정한 법률에 쫓아 공동으로 일정한 면적의 토지를 떼어 내어 봉폐된 공간을 만들고 특수한 정책을 실시하는 경제구역으로 볼 수 있다. 현재 중국의 서남변경지역과 흑룡강성, 내몽골자치구 등 변경지역에는 근 10여개의 초국경합작구가 생겨났으며, 두만강 지역에서는 중국의 훈춘과 러시아 하산을 묶는 초국경합작구와 중국의 훈춘과 북한의 나선 초국경합작구가 추진 중에 있다.

초국경관광합작구에 대해서도 국제적으로나 국내적으로 통일된 정의가 없다. 뤼커(呂珂)는 “초국경관광합작구란 초국경합작구의 큰 범주에서 관광산업을 주목적으로 인접한 국가들이 일정한 지역을 지정하여 특수한 출·입경 정책을 실시하고, 관광객과 관광산업의 요소들이 구역 내에서 자유롭게 이동하고 관광산업과 연관 산업들을 밀집시켜 규모경제 효과를 모색하는 것을 지칭한다.”<sup>8</sup>고 주장하고 있다. 현재는 이 개념이 비교적 대표적이라고 볼 수 있다.

## 2. 초국경관광합작구의 유형

초국경합작구의 유형에 대해 정형된 이론은 아직 필자가 접하지 못하였으므로 중국학계에서 기존에 발표된 논문들을 기초로 필자의 나름대로 협력 대상에 따라 쌍변과 다변 초국경관광합작구로 나뉘고 추진형태에 따라 쇼핑 중심형, 비즈니스와 무역 중심형, 도시 중심형, 관광지 중심형 등으로 나뉘어 보았다.

### 가. 협력대상에 따른 분류

#### (1) 쌍변(양국) 초국경관광합작구

인접한 두 나라의 변경지역에 공동으로 초국경관광합작구를 설립하고 두 나라가 공동으로 관리하는 형태를 의미한다. 쌍변 초국경관광합작의 국제적인 사례로는 1989년에 발효된 미국과 캐나다 간 『자유무역협정』체결에 따라 양국 변경지역의 주민들이 자유롭게 관광할 수 있도록 허용된 사례가 대표적이라고 볼 수 있다.

<sup>8</sup> 呂珂, 『中國沿邊開放中的跨境經濟合作區研究』(雲南財經大學 碩士學位論文, 2011), p. 29.

## (2) 다변(다국) 초국경관광합작구

국경이 인접한 3나라 이상 국가들이 공동으로 초국경관광합작구를 설립하고 ‘공동개발, 공동관리’하는 것을 가리킨다. 중국 서남지역의 ‘중국, 베트남, 버마’, ‘중국, 베트남, 라오스’, 동북지역의 ‘중국, 몽골, 러시아’, 두만강 지역의 ‘중국, 북한, 러시아’ 초국경관광합작구 등이 대표적인 유형이다.

### 나. 추진 형태에 따른 분류

#### (1) 쇼핑 중심형

쇼핑산업을 초국경관광합작구의 주요한 성장 동력으로 삼는 것을 가리킨다. 쇼핑중심형은 그 대상에 따라 두 가지 형태로 나뉘는데, 하나는 변경지역의 양측 주민들을 대상으로 하는 형태, 예를 들면 중국 흑룡강성 중·러 변경지역 헤이허(黑河市)시에서는 파헤이도(大黑河島)에 러시아 관광객들을 상대로 국제쇼핑센터를 운영하는 것이 대표적이다. 또 다른 형태는 초국경관광합작구에 진입하는 관광객들을 대상으로 하는 형태이다. 중국 서남 변경지역의 중국과 미얀마가 인접한 운남성 쉰리시(瑞麗)에서는 이 지역을 방문하는 관광객들을 대상으로 쇼핑센터와 면세점 등을 설치하였다.

#### (2) 비즈니스와 무역 중심형

상업과 무역의 번영으로 대량의 비즈니스맨들과 관광객들을 동시에 유치하여 관광지를 발전시키는 유형을 가리킨다. 비즈니스와 무역 중심형에서 수출입상품 생산기지, 물류기지, 비즈니스 센터, 무역전시장 등 건설은 중점 프로젝트로 꼽히게 된다.

#### (3) 도시 중심형

국가 간 인접된 접경지역의 도시건설을 국제관광합작구의 성장 동력으로 삼는 형태를 가리킨다. 즉 접경지역의 도시와 농촌지역들 간 상호 연계성을 강화하여 도시의 규모를 확대해 나가고, 도시의 인지도를 향상시켜 관광산업을 촉진시키는 것이다. 중국 서남지역 운남성의 쉰리시(瑞麗)-미얀마의 라모시(腊戌), 운남성 허코우시(河口)-베트남의 로제(老街), 요녕성의 단둥시-북한의 신의주시 등은 모두 접경지역의 도시를 중심으로 관광협력 관계가 발전된 유형이다. 도시 중심형 관광

지 건설에서는 특색이 있는 도시문화, 관광도시의 이미지 구축, 도시 공공서비스 수준의 향상 등이 관건이다.

#### (4) 관광지 중심형

두 나라 혹은 여러 나라들이 공동으로 그 지역에 위치한 유명한 관광지 개발과 건설에 주력하는 유형이다. 관광지 개발사업을 통하여 관광인프라를 구축하고 관광서비스를 확충하여 관광요소들을 극대화시키는 것이다. 이 유형에서는 관광지의 종합적 개발계획 수립, 관광지 이미지의 구축, 사업 프로젝트의 체계적인 시행 및 관광지 내부시설의 지속적인 개선, 주변 지역의 관광 산업화, 그리고 교통과 같은 인프라 구축 등이 관건이라고 할 수 있다.

### 3. 지역 관광 협력의 국제 사례

세계경제의 글로벌화가 가속되는 상황에서 지역의 국가 간 교통과 통신 장벽을 허물고 관광자원과 관광 상품의 상호 보완성 강화를 목표로 하는 지역 내의 관광 협력은 세계관광업의 중요한 추세로 자리 잡아가고 있다. 또한 세계경제의 글로벌화와 블록화는 지역 내 관광협력의 경제적 기초이며, 관광업의 지역화·블록화는 지역관광협력의 중요한 지향점이라고 할 수 있다.

2000년대에 들어서 유럽과 북미, 동남아 등 지역에서는 관광업의 블록화가 빠른 속도로 발전되고 있다. 즉 공동으로 관광 프로그램을 기획·편성하고 서비스의 표준을 통일화하며, 마케팅 협력을 진행하여 관광 정보 자원을 공유하고 관광인력 양성을 진행하며 지역 내 주민들의 자유로운 출입을 허가하고 항공을 개방하는 등 일련의 협력을 적극적으로 추진하고 있다. 관광산업의 지역협력은 주로 다국적 관광업체들이 경영 주체로 나서고 있으며, 관광분야의 국제협력 조직들이 플랫폼(platform) 역할을 수행하고 있다.

#### 가. 유럽 연합의 관광협력

유럽의 나라들은 지리적으로 인접되어 있고 정치, 경제체제가 비슷하며 경제수준의 차이가 적고 문화적으로도 동질성을 가지고 있어 관광협력의 기초적 여건이 비교적 양호하다. 유럽국가 간 관광협력은 반세기의 역사를 지니고 있으며 유럽의 블록화는 유럽국가간 관광협력을 촉진하였고, 관광협력 역시 유럽경제의 블록화

에 적극적인 기여를 하였다.

유럽지역의 관광협력은 부동한 발전단계를 경과해 왔다. 1948년, 유럽은 유럽관광위원회<sup>9</sup>를 설립하였다. 하지만 관광협력이 본격적으로 추진된 것은 1980년대 중반부터였다. 1986년에 체결한 『유럽공동의정서』에서 1992년 말부터 유럽공동시장을 건설하여 각종 관세장벽을 허물고 상품, 인력, 자본과 서비스 4대 분야의 자유화를 실시하기로 결정하였다. 동년 유럽은 관광협력 전문기구인 관광자문위원회를 설립하였고, 이를 통해 관광분야에서의 정보교류 촉진 및 자문·협력을 제공하였다.

1988년부터 유럽은 관광분야 책임자들의 정례회의를 개최하고, 참여국들이 공동으로 관심을 가지고 있는 관광분야의 발전 방안을 모색하였다. 1989년 관광부문 관리기구가 유럽연합 교통이사회로부터 분리되었고 유럽연합의 관광협력은 더욱 규범화되었다. 1990년 처음으로 “유럽관광의 해” 행사를 진행하였고, 유럽지역 관광산업의 국제경쟁력을 향상시키기 위한 구체적인 대책들을 실천하기 시작하였다. 또한, 관광분야의 주요 문건인 『유럽공동체 관광정책의 주요 원칙』을 반포하고 관광부문의 자문과 협력 절차에 관한 결의안을 통과시켰다.

1996년에는 유럽지역의 관광협력을 위한 행동강령을 마련하였으며, 매년 정기적으로 “유럽관광포럼”을 개최하고 나타난 문제점들을 논의하였으며, 성공적인 경험들을 공유해 왔다. 1993년 1월, 유럽은 『유럽공동체 패키지투어 규정』을 마련하여 참여국들의 호텔 및 항공사 관광 서비스와 관련한 표준화를 추진하였다. 1995년 3월, 유럽연합은 독일, 프랑스 등 7개 나라에서 『생겐협정(申根協定)』을 발효하여 주민들의 자유여행을 허용하였다. 1997년 유럽연맹은 관광협력을 위한 행동강령을 제정하였으며, 각국 정부는 관광산업을 발전시키기 위해 투자를 확대하고 국영기업과 민영기업 간의 협력을 강화하는 등 적극적인 노력을 보였다. 이와 함께 새로운 관광프로젝트를 발굴하고 통일적인 질적 보장체계를 구축하였으며 유럽관광관리학원을 설립하였다. 2002년 1월 1일 실시된 유럽연합의 화폐통합은 유럽국가 국민들의 여행 활성화에 결정적인 전기를 마련하였다.

2004년 유럽연합은 정부, 국제관광조직, 관광협회와 사회단체 대표들로 구성된 기구를 설립하였으며, 『유럽공동체 관광산업 발전 계획』을 수립하였고, 구체적인 추진 자원 확보를 위해 관광개발기금을 마련하였다. 2006년 5월, 유럽연합 회원국들은 서비스산업을 개방하여 시장의 자유화를 추진하기로 결정하였다.

유럽연합은 유럽지역 관광산업의 균형적인 발전을 위하여 유럽국가 내 경제수

<sup>9</sup> 유럽관광국(ETC)이라고도 하며 본부는 브뤼셀에 두었음.



준이 낮은 국가들에게 관광자원 개발과 관광 서비스업 발전에 필요한 자금을 경제구조 조절자금(Structural Funds Programmes)을 통해 지원하기로 결정하였다. 또한 지역 내 선진국들이 후진국들의 관광산업 발전을 위해 자금과 기술을 투자하고 후진국들은 선진국들에게 양호한 생태 자연환경과 경관자원을 제공해 줌으로써 지역경제 발전의 균형을 가져오도록 강조해 왔다.

2009년 12월 1일, 유럽연합의『리스본 조약』이 발효되었다. 이 조약은 유럽연합이 관광업 발전에 관한 내용을 유럽단일화 관련 문건에 처음으로 포함시켰다는 점에 의미가 있다. 2011년 유럽연합은 새로운 관광정책 프레임을 제시하였다. 이 프레임은 관광업의 지속적인 발전과 고품질 관광브랜드의 구축, 유럽관광 홍보를 위한 홈페이지의 개설, 대규모 축제의 공동 주관 등을 통해 유럽의 관광산업을 한층 발전시키는데 목적을 두었다. 2011년 5월, 유럽위원회는 “유럽, 세계 제일의 관광 명승지(EDEN)”라는 슬로건을 통해 통일된 유럽의 이미지를 구축하고 매년 한 가지 주제를 선정하여 포럼을 개최하는 등 유럽위원회와 각국 관광기관들과의 긴밀한 협력을 도모하고 있다.

유럽관광연합은 현재 39개의 회원국이 참여하고 있으며 주로 시장조사의 기초 위에서 각 회원국들이 연대하여 중점 관광시장을 개발, 관광서비스 수준의 향상, 관광정보의 교류, 관광정책에 대한 연구, 관광업 종사인원에 대한 교육과 훈련 프로그램 실시 등 프로그램을 진행하고 있다. 유럽 관광연합은 국가 간, 지역 간, 지방 간 공공기관의 밀접한 협력, 관광협회와 기타 공공기관 및 민영회사들의 협력을 적극 권장하고 있으며, 유럽관광운영협회(ETOA)와 유럽관광대리점협회(ECTAA)등의 역할을 중시하고 있다.

현재 관광산업은 유럽에서 일자리 창출이 가장 많은 3차 산업의 하나로 꼽히고 있으며, 관광업이 창출한 부가가치는 GDP의 5% 이상을 차지하고 있다. 또한, 970만 명의 일자리를 창출하여 유럽인구의 5.2%를 차지하는 인원이 관광업에 종사하고 있다. 관광산업이 간접적으로 창출하는 부가가치는 GDP의 10% 이상을 차지하며 유럽인구의 12%에 해당되는 일자리를 창출하고 있는 것으로 집계되고 있다.<sup>10</sup> 유럽의 경험이 알려주듯이 시장경제가 발달할수록, 법·제도가 건전할수록, 지역경제협력이 성숙한 지역일수록 지역관광협력 내용이 포괄적이며 그 형식 또한 다양하다. 지역협력 수준이 높은 유럽은 관광협력에서도 가장 모범적인 케이스라고 할 수 있다.

<sup>10</sup> 洋洋, “歐盟旅游一体化的進程与模式,” 『旅游經濟』 (2010), p. 24.

## 나. 아세안의 관광협력

동남아시아는 열대 계절풍 기후와 바다와 섬 등 “3S”(햇빛, 바다, 백사장) 자연 자원과 다양화한 민족문화 자원 특색으로 세계의 관광명승지로 꼽히고 있다. 2000년대 이후 동남아 국가들에서는 “생태관광을 중점 발전시키며 지역 간의 균형과 화합을 중시하는” 새로운 관광 이념과 원칙에 따라 관광업 발전을 추진하고 있다.<sup>11</sup> 물론 나라마다 다소 차이가 있기는 하지만, 관광산업을 국민경제와 사회 발전의 중요한 동력산업으로 삼고 정책적으로 지원하여 중점 발전시킨다는 점에 대해서 인식을 공유하고 있다.

1976년 아세안은 기존 조직인 ‘무역·관광위원회’로부터 관광분야만을 별도로 분리하여 ‘관광위원회’(The Sub-Committee on Tourism)를 조직하였다. 관광위원회는 아세안 지역의 관광 상품 개발, 시장홍보와 인력자원 육성 등 사업을 진행하는 기구로서 아세안 지역의 관광협력에서 중요한 역할을 하였다. 1981년부터 매년 아세안관광포럼(ASEAN Tourism Forum)을 개최하였고, 1988년에는 아세안 관광센터를 설립하였으며, 1992년부터는 “아세안 관광의 해” 행사를 진행하고 있다.

2002년 11월, 아세안 지역의 관광협력을 강화하기 위하여 아세안 10개국 관광 분야 책임자들이 모여 “아세안관광협약서”를 체결하였다.<sup>12</sup> 이 협약서는 아세안 관광협력의 강령적 성격을 띠는 문헌으로, 출입경과 관광교통의 간편화, 시장 진입, 관광서비스의 향상과 안전, 시장의 공동개발과 판촉, 인력자원의 육성 등 정책과 기획의 수립 및 구체적인 시행 방안 등 다방면의 내용이 포함되었다. 2006년에는 미얀마를 제외한 아세안 10개국이 모여 “아세안 국가들의 상호 무비자 기반구축 협의서”를 체결하였다. 이 협의서에 따르면, 아세안 회원국 국민들은 여행 방문의 경우에는 14일간 무비자 대우를 받을 수 있다고 규정하고 있으며, 기존에 태국, 필리핀 양국이 미얀마와의 체결한 일반 국민간의 상호 무비자관광을 아세안 전역으로 확대시켰다.<sup>13</sup>

2010년 아세안 자유무역지대의 설립과 더불어 회원국들은 더욱 완벽한 협력 체제를 구축하게 되었고 관광정책의 통합을 위해 긴밀히 협력하게 되었다. 아세안 지역의 관광협력은 아세안 관광포럼, 아세안 관광분야 장관급회의, 아세안국가 관

<sup>11</sup> <<http://baike.baidu.com/link?url>> (검색일: 2015.7.2.).

<sup>12</sup> 陳俊, “區域經濟一體化與我國旅游服務貿易問題研究,” 『黑龍江大學』, 2009년 10호, p. 25.

<sup>13</sup> <<http://guanli.dylw.net>> (검색일: 2015.7.2.).

광기구 관계자 회의 및 지역관광항업회의(區域旅游行業協會) 등 다원화의 협력 체제가 구축되었다. 아세안관광협회가 감독과 조정 기능을 맡고 있으며 정부, 기업과 시장간 상호 소통하는 교량 역할을 수행하고 있다.

아세안은 관광분야에서 주로 아래와 같은 몇 가지 면에서 적극적인 노력을 기울였다. 첫째, 관광제도의 통합을 추진하였다. 아세안 지역외의 관광객들을 유치하기 위하여 관광서비스 산업의 자유화를 강조하였고 지역 내외 여행자들의 절차 간편화를 위한 조치를 취하였다. 아세안 국민들의 지역 내 무비자 여행제도를 실시하였으며, 태국과 캄보디아에서는 지역 외 제3국 여행자들에게 단일비자 제도를 실시하였고 기타 회원국들도 현재 검토 중에 있다.

둘째, 관광자원을 통합하였다. 아세안은 각 회원국들에게 아세안 지역 내 모든 관광자원을 통합시켜 대외에 홍보, 판매하도록 요청하였다. 즉 관광회사들은 국가와 국경이라는 제약에서 벗어나 지역 내 모든 성원국들의 관광지, 관광쇼핑, 관광오락, 관광교통, 관광숙박 등 다양한 상품을 통합하여 여행자들에게 여러 나라를 자유롭게 여행할 수 있도록 관광자원을 통합시킨 것이다.

셋째, 관광규범을 통합하였다. 아세안은 지역 내 관광 분야 33개 직종 종사자들의 자격 표준을 통일하였고 관광호텔, 관광서비스 등의 분야에서 통일된 서비스 표준체계를 도입하였다.

아세안은 지역 내 관광자원의 통합, 관광시장의 통합, 관광제도의 통합 등을 통해 관광비용을 대폭 절감시킴으로써 지역 내 관광시장의 신속한 발전을 이루어나가고 있으며, 세계적인 관광지역으로 발돋움하고 있다.

유럽과 동남아 지역의 관광협력은 두만강 삼각주 관광합작구 건설에 다음과 같은 시사점을 제공하고 있다. 첫째, 지역관광 협력에 있어서 협력기구의 구성과 행동강령 구축이 우선이다. 유럽은 1989년에 이미 유럽연합 산하에 관광협력 전문기구를 출범시켰고 1993년부터 매년 행동강령을 수립하고 유럽관광포럼을 개최하여 관광산업 발전에서의 문제점들을 논의하였으며, 성공적인 경험들을 공유해왔다. 아세안 역시 1976년에 ‘관광위원회’를 조직하였고 1988년에 아세안 관광센터를 설립하였으며 2002년에는 “아세안관광 의정서”를 체결하였다. 이들의 경험에서 볼 수 있듯이 두만강 지역 관광협력을 추진하기 위하여 우선 중국, 북한, 러시아 3국이 공동으로 구성된 관광협력위원회를 구축하는 것이 시급하다.

둘째, 유럽연맹은 관광자원과 시장 개발에서의 협력, 관광서비스 수준의 향상에 서의 협력, 관광정보의 교류와 관광정책 연구에 대한 협력, 관광인원에 대한 교육과 훈련 프로그램 협력 등에 치중하였다. 두만강 지역 관광협력도 이들의 경험을

섭취하여 상술한 분야에서 적극적인 협력을 진행해야한다.

셋째, 아시안은 관광협력에서 관광제도의 통합, 관광자원의 통합, 관광규범 통합에 중점을 두었다. 유럽연합과 아시안의 경험은 두만강 지역 초국경관광합작구 건설에 일정한 시사점을 제공해 줄 것이다.

### Ⅲ. ‘두만강삼각주 국제 관광합작구’의 추진 배경

#### 1. ‘두만강 삼각주 국제관광 합작구’의 건설 여건

##### 가. 인접된 지리적 위치

두만강 하류 삼각주에 위치해 있는 훈춘시 경신향 방천촌은 중국에서 유일하게 북한, 러시아와 잇닿아 있는 변경촌이다. 훈춘시 팡촨(防川) 풍경구 전망대에 올라서 내려다보면 동해로 흘러가는 두만강을 끼고 오른쪽이 북한의 두만강리이고 왼쪽이 러시아 하산이다. 두만강철교가 북한의 두만강리와 러시아 하산지역을 이어주고 있다. 이 지역은 “닭 울음소리 3국에 들리고, 개 짖는 소리 3국을 깨우며, 웃음소리 이웃에 전해진다”고 할 정도로 지리적으로 인접되어 있다.

〈그림 1〉 두만강 하류 삼각주 지리적 위치도



출처: <www.chosun.com>.

## 나. 풍부한 생태 관광자원

두만강 하류 삼각주는 풍부한 생태관광 자원과 문화관광 자원을 보유하고 있다. 중국 연변주 훈춘시 경신향 방천 국가급 풍경 명승구는 중, 북, 러 3국 풍경과 동해를 한눈에 굽어 볼 수 있는 특수한 지리적 위치에 있다. 훈춘으로부터 방천으로 가는 길 좌측 러시아 하산지역에는 수역면적이 0.3제곱킬로미터이고 최대 수심은 3m이며 총저수량은 90만 세제곱미터인 사초봉호가 있다. 이 호수의 동쪽과 남쪽에는 61헥타르에 달하는 모래공원이 사막처럼 펼쳐져 있어 이 지역에는 보기 드문 경관을 이루고 있다.

총면적이 139제곱킬로미터에 달하는 방천 풍경구에는 동북범의 자연보호구, 양관평 천하 제1제방, 연꽃 늪, 경신습지가 있는가 하면 두만강 홍련, 야생해당화, 진귀한 철새들이 있어 생태 관광자원이 풍부한 지역이다.<sup>14</sup> 매년 7월부터 9월까지 경신진의 삼도포(三道泡), 사도포(四道泡), 오도포(五道泡), 용산호 일대에는 붉은색, 백색, 분홍색 등 연꽃들이 피어 아름다운 경관을 이룬다. 특히 방천의 연꽃은 야생 연꽃으로서 1억 3천 5백년의 역사를 가지고 있으며 ‘두만강 홍련’으로 불리고 있다.

이 지역의 인문자원 역시 풍부하다. 훈춘은 유구한 역사를 갖고 있는바 고조선-고구려-발해로 이어지는 한민족의 주요 활동무대였고, 일제 강점 하에서는 독립운동이 활발히 전개된 곳으로서 역사유적지들이 많아 인문관광 자원도 풍부하다. 발해국의 제3대 왕인 대흥모는 기원 784년에 상경 용천부(현재 흑룡강성 영안현)에서 동경 용원부(현재 훈춘)로 도읍을 옮겼고, 이때는 발해국이 정치·경제·문화·군사 등 다방면에서 흥성하던 시기였다. 따라서 훈춘지역에는 발해국의 옛 성터들이 남아있다. 이외에도 방천에는 토자비, 장고봉 전투유적지, 우파위(吳大徵) 조각상 등 인문관광자원이 있다. 방천풍경구는 국가 4A급 관광지이며 길림성 8대 풍경구의 하나이다.

러시아의 하산지역은 러시아 극동지역 제일 남쪽에 위치해 있고, 면적은 4,310 제곱킬로미터이며 동쪽으로는 동해를 마주하고 있어 러시아가 태평양으로 나가는 중요한 출해구(出海口)이다. 케드로바야파트 자연보호구를 비롯해 두만강 하구 주변에는 사초봉호, 하산호 등 커다란 호수와 폭포들이 있으며 삼림면적이 90%에 달하고 해양성 온대 기후에 속하여 여름철 평균 온도는 섭씨 20~25도로써 여름

<sup>14</sup> 립금숙, 『창지투선도구와 북한 나선평별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제』 (통일연구원 정책 시리즈 2011.2.), p. 37.

철 피서지로 적합한 지역이며 거대한 스키 자연공원이 있어 겨울철 스포츠관광 개발의 잠재력 또한 크다.

북한의 두만강리 또한 자연생태 경관이 아주 잘 보존되어 있으며, 두만강 하구 우암 앞 바다에는 대량의 물개들이 서식하고 있어 물개관광도 두만강의 주요 관광코스로 가능성이 큰 것으로 평가된다. 이 지역에는 또 알섬 바다새 보호구, 우암 산 벚나무 군락(약 150ha), 맹산 검은 소나무 군락(약 10ha), 원정리 해당화 군락, 만포 일대의 사향 쥐 등이 있다. 굴포동에는 이미 발굴된 서포항 유적이 있으며 부포동 서번포 기슭, 우암동, 비파도, 초도 등에서 발굴된 원시인 유적 등도 있어 인문관광자원 역시 적지 않은 것으로 평가되고 있다.

#### 다. 인프라 여건의 개선

지난 90년대 초반 UNDP가 두만강개발을 제기한 이후 중국정부는 이 지역의 인프라 건설에 큰 50여억 위안의 자금을 투입하여 교통여건을 개선하였다. 1993년에 훈춘~장령자 구간, 훈춘~사토자 구간, 훈춘~권하 구간의 도로 건설사업이 완료되었고, 1996년에는 도문-훈춘 구간의 철도가 부설되었으며 훈춘~크라스지노 변경도로도 완공되었다. 1998년에는 장춘~훈춘 2급 도로가 건설되었다. 즉 2000년대 초반 두만강지역 중국측의 도로는 기본적으로 완비된 상태라고 할 수 있다. 2015년 9월 20일 장춘에서 훈춘까지의 고속철도가 개통되었다. 이 고속철도는 총 투자액이 416억 위안(67억 달러)에 달하고 총길이가 361km, 시속 250km/hr로 기존에 장춘에서 연결까지 9시간에서 2시간으로 단축되어 내지 관광객들이 두만강 지역 관광에 커다란 편리를 제공해 주었다.

중국정부는 두만강지역 대외 통로 확충을 위한 교통인프라 건설에도 커다란 노력을 기울여 왔다. 2011년 5월, 중국 길림성 정부에서는 2,268억 위안을 투자하여 훈춘~나진 간 2급 도로 개조사업을 시작하였으며, 2012년 10월 26일에 정식 개통하였다.<sup>15</sup> 1998년 5월 5일, 훈춘~러시아 슬라브양카 간 여객버스가 개통되어 러시아 극동지역과 연결망이 구축되었다. 2002년 2월 25일에는 훈춘-러시아 마하린노 철도가 개통되었다. 이 철도는 2004년 4월, 러시아 측의 원인으로 중단되었다가 2013년 8월 2일 다시 재개되어 현재 정상 운행 중이다. 물론 현재는 화물운송만 하지만 향후 여객운송도 기획하고 있다. 2010년 11월 20일, 장춘~러시아 블

<sup>15</sup> 『연변일보』, 2012.10.27.

라디보스토크로 통하는 여객운송 버스가 개통되었으며,<sup>16</sup> 2013년 6월 16일 연결~블라디보스토크 항공편이 개설되어 여름철 블라디보스토크로 향하는 중국관광객들이 매년 늘어나고 있는 추세이다.<sup>17</sup> 즉 현재 두만강 하류 삼각주 지역의 교통인프라 상황은 국제관광합작구 건설에 필요한 기초적 여건이 대체적으로 구비되었다고 볼 수 있다.

### 라. 중·북·러 3국간 관광협력 기반 구축

지난 1990년대 이후 두만강 지역의 국경지역에 대한 관광협력은 지속적으로 추진되어 왔다. 1991년 중국국제여행사 연변지사에서 최초로 훈춘~함경북도 새별군 간의 국제관광 노선을 개통하여 북한과의 접경지역관광의 서막을 열었다. 뒤이어 두만강개발이 본격적으로 진행되면서 나선특구 관광과 칠보산 관광, 평양관광 등 여러 개 노선들이 개통되었다. 연변의 대북 관광 중에서는 나선특구 관광이 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 2012년 권하통상구(세관)를 통해 북한 나선지역을 방문한 출입경 인원은 40만 인차이고, 그중 6만 인차는 단순 여행객이었다.<sup>18</sup>

중국 훈춘통상구(세관)를 통한 러시아 관광은 1998년 5월 5일 훈춘~슬라브양카 간 여객버스노선이 개통되면서부터 시작되었고, 2000년 4월부터 훈춘~블라디보스토크 관광, 훈춘~슬라브양카 관광, 훈춘~블라디보스토크~모스크바 관광, 훈춘~자루비노 혹은 보세트 등 관광코스들이 추가적으로 개통되었다.

2000년대 하반기 이후 훈춘지역에 중·러 호시무역시장이 개설되면서 러시아 극동지역주민들의 연변지역 관광은 지속적으로 늘어나고 있으며, 특히 2010년부터는 폭발적인 속도로 늘어나고 있는 추세이다. 2013년 러시아 극동지역 주민들의 대 연변 관광은 16만 명에 이르렀고 2014년에는 15만 명에 달한 것으로 집계되고 있다.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> 훈춘시 정부 홈페이지, <<http://www.hunchun.gov.cn>> (검색일: 2015.1.20.).

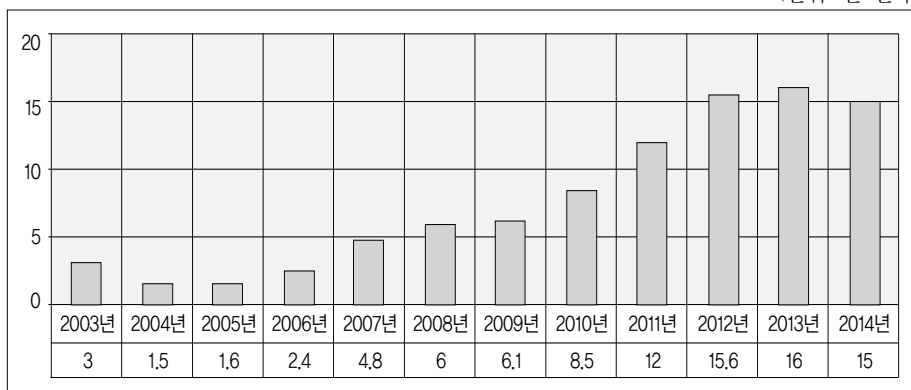
<sup>17</sup> <<http://www.yanbian.gov.cn>> (검색일: 2013.3.24.).

<sup>18</sup> 훈춘시 관광국.

<sup>19</sup> 훈춘시 관광국.

&lt;그림 2&gt; 훈춘통상구를 통해 입국한 러시아 관광객

(단위: 만 인차)

출처: 훈춘변경경제합작구, <<http://www.hchzq.gov.cn>> (검색일: 2015.5.10.).

2000년 4월 한국 ‘동춘항운회사’가 속초~자루비노~훈춘~백두산의 다국적 관광코스를 개척하였다. 2010년 10월 1일까지 도합 1,193항차가 운행되었으며, 수송한 여객은 연 인원 52만 5,165명에 달한다. 그동안 이 해상 노선은 중국, 한국, 러시아간의 무역과 관광협력에 중요한 역할을 수행한 것으로 평가되고 있다.<sup>20</sup> 현재 이 항선은 스웨덴의 스테나 대아라인에서 운행하기 시작했으며, ‘뉴블루오션’이라고 명명한 선박이 2013년 3월 19일부터 운행하고 있다. 이 여객·화물 종합선박은 750명 승객들이 탑승할 수 있으며 매주 2회 운행하고 있는데 2013년 3월에 운행을 시작하여 2014년 7월까지 18,098명의 여객을 수송하였다.<sup>21</sup>

2010년 3월 훈춘 삼강(三江)여행사와 러시아 극동지역 운송연합체, 북한 나선시 국제 여행사에서 공동으로 두만강지역 초국경 관광사업을 추진하기로 결정하였다. 이 관광은 두개의 기본 코스로 구성되었고 각 코스의 일정은 4일간이다. 그중 A코스는 훈춘~슬라브양카~하산~두만강철교~나선~훈춘이며, B코스는 훈춘~블라디보스토크~슬라브양카~하산~두만강철교~나선~훈춘으로 설계되었다. 중-러-북한 3국을 경유하는 다국적 관광코스는 동북아 지역에서 최초로 도입되는 무비자관광 노선으로서 수속 절차가 간편하고 빠르다는 장점이 있다.<sup>22</sup>

3국 관광에 이어 훈춘시 관광국에서는 중국~러시아~일본~한국 등 환동해 유람선 관광코스를 개발하기 위하여 2011년 5월 3일 현지답사를 진행하였다. 이

<sup>20</sup> 『연변일보』, 2010.11.15.<sup>21</sup> 『길림일보』, 2014.8.10.<sup>22</sup> 『연변일보』, 2011.4.28.



관광노선은 유럽에서 유행되고 있는 유람선 관광방식으로 관광객들은 버스로 중국 훈춘에서 출발하여 러시아 블라디보스토크에서 한국 DBS회사의 ‘동방의 꿈’ 유람선을 타고 한국 동해시를 거쳐 일본 사카미나도(境港) 까지 다녀오는 일정으로 구성되었다.<sup>23</sup> 이 관광코스가 본격적으로 개통될 경우 두만강지역의 다국적 관광은 동북아지역 관광협력을 크게 촉진할 것으로 기대되고 있다.

### 마. 북·중·러 3국 관광협력에 대한 공감대 형성

2013년 11월 20일, 블라디보스토크에서 훈춘시 정부와 블라디보스토크 정부, 북한 나선시 관광분야 책임자들이 모여 두만강 삼각주 초 국경 관광협력 활성화를 위한 회의를 진행하였다. 이 자리에서는 다양한 문제들에 대한 논의를 거쳐 다음과 같은 사항에 합의하였다. 첫째, 두만강 삼각주 국제관광협력을 3국 지방정부 차원으로 승격시키고 구체적 실행계획을 마련하기로 하였다. 둘째, 3국은 2010년부터 가동되기 시작한 두만강 지역 2개 초국경 관광코스(훈춘~슬라브양카~하산~두만강철교~나선~훈춘, 훈춘~블라디보스토크~슬라브양카~하산~두만강철교~나선~훈춘)를 시험단계에서 벗어나 본격적으로 운행하자는 것이다. 셋째, 3지는 매년 연말 연초를 맞아 “일출관광, 새해맞이 행사”를 공동개최할 초보적 방안을 마련하였다. 넷째, 3자 회담체제를 구축하였다. 두만강지역 초국경관광을 활성화하기 위해 정기적으로 3자 관광회담을 개최하기로 합의하였으며, 훈춘에 건설된 ‘동북아 다목적지 관광협력센터’를 3자 회담의 장소로 지정하였다. 즉 두만강지역 3국 지방정부는 초국경 관광협력에 대해 초보적인 수준에서 공감대를 형성하였다. ‘동북아 다목적지 관광협력센터’가 위치한 훈춘이 향후 동북아지역 관광협력에서 허브역할을 수행할 수 있을 것으로 기대되고 있다.

## 2. ‘두만강 삼각주 국제관광 합작구’의 추진

1990년대 초반에 발표된 UNDP 두만강개발계획안(案)에는 무역·투자, 교통, 환경, 에너지, 관광, 통신 등 5대 부문을 우선 개발사업으로 선정하였다. UNDP는 훈춘·방천 일대에 세계적인 생태공원을 조성할 계획까지 구상한 것으로 알려지고 있다. 물론 동북아지역의 특수한 국제정치적 환경으로 인하여 UNDP의 두만강개발계획은 당초 구상대로 추진되지 못하고 말았지만, 중국 길림성 연변조선족 자치주,

<sup>23</sup> 『연변일보』, 2011.5.17.

북한의 나선특구와 러시아 하산지역에서는 변경관광업을 지속적으로 추진해 왔다.

1998년부터 2002년까지 TRADP(두만강지역 개발계획)는 총 5회의 회의를 개최하고 관광증진을 위한 환경 조성, 연구 조사, 상품 개발, 홍보마케팅 등의 분야에 걸쳐 일련의 사업을 발굴하고 구체적인 실천방안에 대해서 논의하였다. 이를 통해, 훈춘~자르비노~속초 항선의 개설, 두만강지역 문화관광지도 및 관광자원 DB제작, 두만강지역 관광시장 분석, 두만강지역의 관광자원이나 관광개발에 대한 기초적인 조사 프로젝트의 실행 등 일련의 사업들을 진행하였다.

TRADP가 GTI(광역두만강 개발계획) 체제로 바뀐 뒤에는 관광위원회를 발족하여 2011년부터 매년 정기적으로 동북아관광 포럼을 개최하였고, 두만강지역 관광가이드의 업데이트와 비자발급 현황조사, 복수 관광목적지에 관한 연구보고서 작성, 8개의 관광코스의 제시 등 일련의 사업들을 진행하였다. 2014년 3월, GTI 제5차 관광위원회회의에서는 중국 훈춘시에 ‘동북아 다목적지 관광협력센터’를 설립하여 두만강 지역의 관광홍보, 관광관련 조사연구 수행, 연례 NEA 관광포럼 조직 등의 역할을 수행하기로 하였다.<sup>24</sup> 즉 지난 90년대 초반부터 두만강지역 관광사업은 UNDP로부터 시작되어 지금까지 추진되어 온 사업이라고 할 수 있다.

2013년 봄, 훈춘시 정부에서는 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설 구상을 제기하였다. 2013년 4월 7일, 훈춘시에서는 국제관광합작구 건설을 촉진하기 위하여 해남도(海南)와 운남성 쉰리(瑞麗)시에 현장 고찰단을 파견하여 현장 학습을 진행하였고, “두만강삼각주 국제관광 합작구 건설의 가능성”이란 제목으로 보고서를 제출하였다. 2013년 10월, 훈춘시정부에서는 전문 연구팀을 조직하여 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 프로젝트를 연구하고 관리위원회를 구성하였다. 관리위원회는 86명 인원으로 구성되고 산하에 기획부, 건설부, 관광부 등 여러 부서들을 두었으며 관리감독의 효율성을 위해 훈춘시 경신진 지방정부와 관리위원회를 통합시켰다. 2014년 3월, 훈춘시에서 개최된 “중·러·조 두만강지역 관광부서 장관”급 회의에서 길림성 관광국 국장 쯔쇼쥔(赵晓君)은 중국은 3국이 협력하여 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’를 건설할 것을 정식으로 제의하였고, 북한과 러시아 유관 책임자들도 이에 적극 호응해 나갔다.

이번 회의가 끝나자 북한 나선시 대표는 중앙정부에 보고서를 제출하였고, 2014년 4월 2일 북한 중앙정부에서는 나선 특별시에서 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설에 참여할 데 대해 비준한 것으로 알려지고 있다. 길림성 정부에서는

<sup>24</sup> 신용석, “두만강 지역의 관광개발방향과 과제,” 『통일정책연구』, 제23권 2호 (2014), pp. 127~129.

북한측의 적극적인 호응을 매우 중시하여 길림성 관광국에 이 프로젝트를 적극 추진할 것을 구체적으로 지시하였다. 2014년 6월 16일, 길림성 관광국장이 북한 나선특별시를 방문하고 협력에 필요한 사항에 대해 협의하였다. 2014년 8월 11일, 중국 국가 관광총국 부국장인 왕즈파(王志发)는 훈춘시를 방문하여 현지를 시찰 하였고 중요한 지시를 하달한 것으로 알려졌다. 훈춘시에서는 중국관광연구원에 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설을 위한(중국측) 계획안 수립을 의뢰하였다. 2014년 9월 19일, 제3차 “대두만강 개발 동북아관광포럼”에서 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설안이 중요한 토론 주제로 제기되어 UN의 관광 관련 기구들과 두만강지역 지방정부 관료 및 전문가들이 열린 토론을 진행하였다. 2015년 2월 1일, 내몽골 아얼산에서 개최된 “광역두만강개발” 관광분야 고위관리자 포럼에서 훈춘시의 조선후(趙顯虎) 부시장은 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 구상을 상세히 소개하였고 유관 국가 책임자들의 열렬한 호응을 이끌어 낸 것으로 평가되고 있다. 2015년 2월 12일에 개최된 길림성정부 인민대표대회에서는 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설을 정부사업 보고 내용에 포함시키고, 본격적인 사업 추진에 들어갔다.

<표 1> ‘두만강 삼각주 국제관광 협력’의 추진과정

시 간	추진주체	사업내용
1990년	UNDP	두만강개발계획안(案) 무역·투자, 교통, 환경, 에너지, 관광, 통신 등을 우선 개발사업으로 확정
1998년~2002년	TRADP (두만강지역 개발계획)	관광증진을 위한 환경 조성, 연구 조사, 상품 개발, 홍보마케팅 등 사업 발굴 및 구체적인 실천 방안 논의
2011년부터	GTI (광역두만강 개발계획)	관광위원회 발족, 매년 정기적으로 동북아관광 포럼 개최; 두만강지역 관광가이드의 업데이트 와 비자발급 현황조사; 복수 관광목적지에 관한 연구보고서 작성; 8개 관광코스 제시
2013년 봄	훈춘시 정부	‘두만강삼각주국제관광합작구’ 건설구상제기
2013년 4월 7일	훈춘시 정부	해남도와 운남성 쉰리(瑞麗)시에고찰단파견; 『두만강삼각주 국제관광 합작구 건설의 가능성』 보고서 제출
2013년 10월	훈춘시 정부	‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 관리위원회 구성

시 간	추 진 주 체	사 업 내 용
2014년 3월	‘중·러·조 두만강지역 관광부서 장관’급 회의	중국은 3국이 협력하여 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설을 정식으로 제의
2014년 3월	GTI	훈춘시에 ‘동북아 다목적지 관광협력센터’ 설립
2014년 4월 2일	북한	북한 중앙정부 나선 특별시에서 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설에 참여할 데 대해 비준
2014년 6월 16일	길림성 관광국	북한 나선특별시 방문 협력에 필요한 사항에 대해 협의
2014년 9월 19일	제3차 ‘대두만강 개발 동북아 관광포럼’	‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설안이 중요한 토론 주제
2015년 2월 1일	‘광역두만강개발’ 관광분야 고위관리자 포럼	훈춘시 조선후(趙顯虎) 부시장 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 구상 소개
2015년 2월 12일	길림성 인민대표대회	‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설안통과

출처: 위의 내용을 바탕으로 연구자 정리.

## IV. ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설 방안

### 1. ‘두만강 삼각주 국제관광 합작구’의 범위

국제관광특구란 인접한 국가들이 공동으로 일정한 공간을 지정하여 관광요소를 새롭게 재구성하는 관광지구로, 재구성작업을 통해서 국제적인 관광지로 재창조하는 작업을 내포하고 있다. 두만강 삼각주 국제관광합작구는 두만강 하류 중국의 경신, 러시아의 하산, 북한의 두만강리 지역에 3국이 공동으로 국제관광합작구를 건설한다는 구상이다. ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 총 기획면적은 100km<sup>2</sup>, 그중 중국 훈춘시 경신진은 30km<sup>2</sup>, 러시아 하산은 30km<sup>2</sup>, 북한 두만강리는 30km<sup>2</sup>이다.<sup>25</sup> 중국 훈춘의 경신지역은 고급 레저와 관광비즈니스 중심으로, 러시아 하산은 농장, 문화예술, 스포츠관광과 의료 휴양지를 중심으로, 북한의 두만강리는 생태관광과 관광서비스 산업 중심으로 건설하기로 기획하였다.

‘두만강 삼각주 국제관광합작구’는 3자 협력에 용이한 분야에서부터 시작하기로 하고, 쌍방협력에서 3자 협력으로 3단계 나뉘어 추진하려고 한다. 1단계(2015~2017년)에는, 우선 경신에서 방천으로 통하는 구역을 돌파구로 삼고, 국가의 정책적 지원을 받아서 기초시설을 집중적으로 건설할 계획이다. 2단계인 2018~

<sup>25</sup> 훈춘시 정부 홈페이지, <<http://www.hunchun.gov.cn>>.

2020년 기간에는 다국적기업 컨소시엄을 구성하여 북한의 두만강리와 러시아 하산지역을 집중 개발하려고 한다. 3단계인 2020년 이후에는 3개 지역을 통합하여 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설을 완료하려는 계획을 담고 있다.

<그림 3> 두만강 삼각주 국제관광합작구



출처: 훈춘시 방천 용호각 2층 전시장(2015.3.22.).

## 2. ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’의 관리방식

‘두만강 삼각주 국제관광합작구’는 중국, 북한, 러시아 3국이 공동으로 관광레저·오락시설을 건설하여 “1구 3국(一区三国)”의 관리방식으로 운영하기로 결정하였다. 관광객들은 신분증 등 간단한 증명서만 지니면 국제관광특구를 자유롭게 드나들 수 있도록 하였다. 관광구 입장시 사증을 면제받고 퇴장시에는 면세를 받음으로서 관광요소의 자유로운 이동을 보장하여 이 지역을 동북아 관광산업의 핵심 지역으로 발전시켜 나가겠다는 것이다.

### 3. ‘두만강삼각주 국제관광합작구’의 중점 개발 프로젝트

두만강삼각주 국제관광합작구는 변경관광, 생태관광, 문화, 스포츠 관광, 의료 관광, 수렵관광, 컨베이션 관광 등을 집중적으로 추진할 계획이다.

#### 가. 변경관광

방천 변경관광 중점 프로젝트로는 방천 관광타워 및 종합 서비스센터, 중조 변경 두만강 강변도로(길이 1800미터, 넓이 1.5미터), 모래공원, 방천 조선족 민속촌 등이다. 두만강 강변에 부두를 건설하고 강변놀이, 특색 음식거리, 오락과 스포츠 레저관광 시설 등 프로젝트를 중점 추진할 계획이다.

#### 나. 생태관광

훈춘 방천과 러시아 하산호 부근에 중·러 초국경 생태관광 기지를 건설하고 훈춘경신에 대형 습지 관광지를 건설하며, 훈춘 춘화에 지하 살림관광지를 건설하고 경신과 방천에 산 둘레길을 조성하여 두만강하류 지역을 보전, 양생 관광지, 여름철 피서관광지, 겨울철 스포츠 관광 등 생태 관광기지로 건설할 계획이다.

#### 다. 문화, 스포츠 관광

방천에 조선족 민속촌, 러시아, 북한, 연변조선족 가무공연장, 장고봉 전투 사적지, 발해 옛 성터, 훈춘시 박물관, 훈춘 양포향 만족민속관, 만족 음식거리, 건주 옛성터 문화 체험관광, 골프장, 경마장, 수렵장, 하산에 대형 스키장, 겨울철 썰매장, 두만강 수상 요트장, 두만강리에 생태관광체험지 등을 중점 추진할 계획이다.

#### 라. 의료관광

두만강 삼각주 지역은 동해를 마주하고 있어 기후가 습윤하며 삼림 피복율이 80%에 달하여 천연 산소카페이며 평균 온도가 섭씨 15~20도 최고로 26도로서 의료 관광이 적합한 지역이다. 따라서 선진적인 의료설비들을 도입하여 다양한 의료관광 상품을 개발할 계획이다.

## 마. 수렵 관광

수렵관광은 동물사냥을 위주로 관광과 휴가를 겸하는 관광으로써 현대 도시인들에게는 의미 있는 관광 상품이 될 수 있다. 두만강 삼각주지대에는 풍부한 삼림 자원과 대량의 천연목장이 있어 수렵관광에 적합하다. 수렵장에서 각종 수렵에 필요한 차량과 도구들을 임대해 주고 서비스들을 제공해 주어 관광객들이 대자연을 마음껏 즐길 수 있도록 하게 해야 한다.

## 4. ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 중국 측 추진 상황

훈춘시 방천 풍경구는 2002년 5월 국무원으로부터 국가 중점 풍경명승구로 비준되었다. 2004년 훈춘시에서는 방천풍경구 관리국을 설립해 풍경구의 기획, 보호, 관리, 건설사업을 진일보 추진하였으며, ‘2007~2020년 방천 국가 중점 풍경 명승구 총체 기획안’은 국가 정책혜택의 범위에 들어 국가적 차원의 지원을 받게 되었다.

훈춘시에서는 ‘두만강삼각주 국제관광합작구’를 추진하기 위해 50억 위안의 투자 유치 계획을 세우고, 이미 국제관광합작구의 기초시설 건설에 3.6억 위안을 투입하였다. 2010년 9월, 훈춘시에서는 7,000만 위안을 투자하여 방천풍경구에 용호각을 건설하였다. 용호각은 총부지 면적이 8,674.94제곱미터, 총 높이 64.8미터이며 도합 13층으로 구성되었다. 1층은 방천 변경문화체험관, 2층은 방천 역사박물관, 3층은 관광 기념품 매대, 4층은 동북 범 전시관 등으로 나뉘며 건물의 제일 윗 층에는 러시아와 북한을 한눈에 바라볼 수 있는 전망대가 있다. 이 건물은 2012년 8월 2일에 정식으로 개관하여 매년 대량의 관광객들이 모여들고 있다. 용호각은 향후 두만강삼각주 국제관광 합작구의 중심지로 될 것이다.

창지투선도구 관광산업 유한회사에서는 이미 1,000만 위안을 투자하여 방천조선족민속오락장, 투우장, 그네장, 씨름장, 널뛰기장 등 조선족 민속오락장을 건설하였다. 방천촌에 이미 17호 가정여관이 개업하였고, 모래공원, 수상낙원, 경마장 등도 기본상 완성된 상태이며 야생동물관도 곧 개업에 들어갈 것이다.

## V. 두만강 삼각주 국제관광 합작구의 추진 과제

### 1. 상호 신뢰 구축

두만강 삼각주 국제관광합작구는 중국, 러시아, 북한 3국이 공동으로 건설하기 때문에 3국의 공동한 인식과 상호 신뢰가 우선이다. 1990년대 초반 UNDP 두만강개발 기획이 성공하지 못했던 주요한 원인 중의 하나가 당시 3국 사이의 상호신뢰가 부족했고 인식이 통일되지 못했던 사실을 꼽을 수 있다.

두만강은 하구를 거쳐 동해로 흘러든다. 동해는 일본, 러시아, 북한 등 몇 나라가 해상무역을 하는데 가장 편리한 통로였다고 할 수 있다. 19세기 중엽에는 중국의 배들이 훈춘 부두를 떠나 두만강을 따라 동해로 들어서 블라디보스토크에 도달했다고 한다. 그때까지만 해도 두만강은 중국 동북에서 동북아 지역으로 통항하는 가장 중요한 대동맥이었던 것이다.

1860년 중·러 사이에 ‘북경조약’이 체결된 후 중국은 두만강 하류의 바다로 통하는 출구(출해구)를 상실하였다. 1886년 중·러가 동해 연안의 제일 마지막 구간 경계선을 탐측할 때 당시 청조 도찰원 좌부어사였던 오대징은 도리를 따져 경계비를 두만강 하구 46리 밖에서 30리 안으로 옮겨갔으며 중국은 러시아와의 변경선을 따라 동해로의 출해 권리를 획득하였다. 1992년 중·러 동쪽 국경선 담판이 끝난 후 중국은 두만강에서 출해 권리를 회복하였다. 그러나 하류에 러시아와 북한 간 철도다리가 너무 낮고 수로가 침적된 진흙으로 막혀 300톤 이하의 작은 배만 통행할 수 있었다. 게다가 러시아는 중국이 두만강 출해권리가 있음에도 불구하고 계절성 고기배의 출해 통행만 허용할 뿐 상업성 운행은 동의하지 않는 등 불리한 조건을 강요하고 있어 중국으로서는 사실상 출해권을 상실한 상태라고 할 수 있다.

현재 중국과 러시아 간 관계는 20년 전에 비해 현저한 변화가 일어났으며 양국은 전략적 파트너 관계로 되었고 러시아도 극동지역의 경제발전을 위해 두만강지역에서의 중국과의 경제협력에 적극 동참하고 있다. 2013년 중국이 ‘두만강 삼각주 국제 관광합작구’ 설립을 제안한 이후, 러시아 하산구 정부와 북한 나선시 정부에서도 이에 적극 호응해 나가고 있다. 지난 20년간 두만강지역개발의 경험이 주는 교훈은 두만강 삼각주 국제관광합작구 건설에서 상호 신뢰와 협력이 우선 조건이라는 점을 설명해 주고 있다.



## 2. 인프라 투자 자금 마련

지난 20여년 간 두만강지역 중국 연변지역의 교통 인프라는 크게 개선되었으나 러시아 하산과 북한 두만강하구의 도로와 철도시설은 여전히 낙후되어 있는 실정이다. 훈춘~권하~방천으로 통하는 201 성급 도로는 68.6km인데, 그중 1급 도로는 0.7km, 2급 도로가 40.6km, 3급 도로가 21.8km, 4급 도로가 5.5km로서 이 도로의 개조가 가장 시급한 상황이다.<sup>26</sup> 훈춘에서 방천으로 통하는 도로와 관광부두, 방천에서 북한 두만강리로 통하는 다리, 방천에서 러시아 하산으로 통하는 관광도로도 새로 건설해야 한다. 이 모든 것은 거액의 자금을 필요로 하는바 기초시설 투자자금 마련이 무엇보다 절실하다고 하겠다.

상술한 인프라 건설에 필요한 자금 마련에 있어서 길림성 정부는 다양한 자금 마련 방안들을 시도할 필요가 있다. 중국 서남변경지역의 초국경관광합작구 건설 경험을 보면 중국 남방의 대형기업들을 유치하여 건설하는 방식을 택하였다. 현재 중국~카자흐스탄 신강 휘얼귀스 변경경제합작구에서는 중국 남방의 신흥그룹, 절강성 가흥그룹 등 대형기업들로부터 211억 위안 규모의 투자를 유치하여 국제 컨벤션센터, 국제쇼핑센터, 국제오락센터 등 다양한 시설들을 건설하였다.<sup>27</sup> 대형 기업들은 경제력과 추진력을 구비하고 있어 빠른 시일 내에 대형 프로젝트들을 완성할 수 있다. 길림성에서도 서남 변경지역의 경험을 적극적으로 활용하여 중국의 남방기업들을 대량 유치해야 한다. 이외에 길림성 정부에서는 새로 설립된 아시아 인프라 투자은행(AIIB)의 차관 도입사업도 적극 추진할 필요가 있다.

글로벌 시대 아시아지역의 호연호통(互联互通)을 추진하기 위하여 중국정부는 아시아 인프라투자은행 설립을 발의하였다. 현재 인도, 싱가포르 등 57개 나라들이 참여하였고 한국도 회원국으로 참여하였다. 아시아 인프라 투자은행은 1,000억 달러를 초기기금으로 확정하였고, 이 자금들을 주로 아시아지역의 인프라시설에 투자하기로 하였다. 향후 길림성 정부에서는 두만강 삼각주 국제관광합작구 건설에 필요한 인프라 투자자금 마련에서 아시아 인프라은행 차관을 적극 활용해야 할 것이다.

현재 북한의 자금사정을 고려하면 BOT 방식이 현실성이 높은 투자방식이다. 즉 개발 프로젝트를 수주한 시행자(건설업자)가 사업에 필요한 자금을 조달하고 건설을 마친 후 자본설비 등을 일정 기간 동안 운영하는 것, 여기에 그 운영수익

<sup>26</sup> 丁長勝, 『延邊一線邊境發展研究』(延邊大學碩士學位論文, 2014.5.), p. 18.

<sup>27</sup> 『霍尔果斯政务网』, 2015.1.9.

으로 운영자금을 충당하고 부채를 상환하는 한편 지분 투자자에 대해 배당을 하며, 운영기간이 종료되면 정부에 무상으로 양도한다. 물론 이 방식은 투자기업의 충분한 자금 실력을 전제로 한다.

### 3. 공동관리 체제의 구축

두만강삼각주 국제관광합작구를 건설하려면 우선은 중, 러, 북 3국이 “두만강 삼각주 국제관광합작구 공동개발과 공동관리 협의서”를 체결하고 공동관리위원회를 설립해야 한다. 공동관리체제는 공동관리위원회, 이사회, 상무집행기구 등으로 구성되어야 하며 중, 러, 북 3국이 각각 대표를 파견하고 3국 대표가 번갈아 가면서 회의의 의장직을 수행하도록 해야 한다. 공동관리위원회에서는 국가 주권과 연결되는 중대한 사안들에 대해 상의하고 결정하고, 이사회는 국제관광합작구 내 3국 지방정부의 관광부서 책임자들로 구성되어, 공동관리위원회에서 결정한 중대한 사안들을 보다 구체적으로 세부화하는 작업을 담당해야 하며, 상무집행기구는 합작구내 각 지방정부의 실무 책임자들로 구성하여 본 지역의 일상적인 관리 및 운영업무를 처리하는 기구로 되어야 한다.

공동관리위원회의 구체적 운영 방식은 ‘중·조 나선경제무역구 공동관리위원회’의 운영방식을 참조하는 것이 바람직하다. 공동관리체제 구축 과정에서는 기존의 광역두만강개발계획(GTI) 체제하에서 설치된 관광위원회의 역할을 충분히 활용하고, 이와 함께 GTI와의 긴밀한 협력체제를 유지하는 노력 역시 필요할 것으로 본다.

### 4. 각종 우대 정책의 부여

두만강 삼각주 국제관광합작구 건설은 두만강지역 국제협력 개발이 성공적으로 추진될 수 있느냐에 달린 전략적 사업으로서 그 의의가 크다. 두만강지역 개발의 성공적인 추진을 위해서는 중국길림성정부, 러시아 하산정부, 북한 나선특별시 정부 차원에서 투자, 세금, 토지, 출입경 관리 등 여러 면에서의 우대 정책이 필요하다.

인프라 건설은 투자액이 크고, 회수기간이 길기 때문에 기업들이 투자를 꺼려한다. 때문에 교통인프라 등 영역에서 정부차원의 재정 투자가 필요하다. 국제관광합작구 건설 초기 투자자금 마련에서 다양한 방식을 고려할 수 있다. 예를 들면 두만강 지역 국제관광합작구 투자 기금을 설립하는 방식, 이 지역 인프라시설에

투자한 기업들이 기업채권 발행을 허가하여 인프라 투자 기금을 보다 쉽게 마련할 수 있게 하는 방식, 아시아 개발은행, 아시아 기초시설투자 은행 등 국제금융 기구의 차관을 도입하는 형태 등 여러 형태의 자금 마련 도경을 시도해야 할 것이다.

세금정책에서도 국제 관광합작구 개발에 투자하는 기업체에 세금우대 정책을 부여해야 할 것이다. 국제관광합작구에 새로 신설하는 기업체에 한해서는 “5면 5감”(五免五減半) 정책을 실시해야 한다. 즉 생산경영을 시작해서부터 5년 기간은 기업소득세에서 지방에 납부하는 부분을 감면하고 후 5년은 절반을 감면하는 정책이다. 동시에 국제관광합작구내 여행사, 풍경구, 관광차량과 유람선, 관광연출 회사 등 관광업에 종사하는 기업에 대해서도 일정한 세금 우대 정책을 실시해야 한다.

금융정책에서 각 금융기관들이 국제관광합작구에 지행을 설립하도록 적극 권장해야 하며 합작구 개발과 운영에 연관되는 대부금에 대해서는 우대정책을 실시하고 대부금 허가절차를 간소화해야 한다. 합작구의 자금 확대를 위해 각종 사회 자본이 합작구내 소액 대부금 회사를 설립하도록 허용해야 한다.

토지정책에서도 국가 삼림관리 부문에서는 국제관광 합작구내 토지사용에 차별화정책을 실시하고 토지사용료 기준을 적당히 인하하여 관광구내 투자기업들의 토지사용료 부담을 덜어줘야 한다.

출입경 관리에서도 중, 러, 북 3국은 협상하여 국경통과 수속 절차를 간소화해야 하며 통과시간을 단축시켜야 한다. 경외 기관과 경제거래에서 인민폐 사용과 결재를 적극 권장하고 국제관광합작구에 진출입하는 기업과 개인들의 인민폐 휴대액을 확대해야 한다.

## 5. 두만강 초국경 관광코스의 개설과 홍보사업

2010년에 실험 가동한 두만강 지역 2개 초국경 관광코스(훈춘~슬라브양카~하산~두만강철교~나선~훈춘, 훈춘~블라디보스토크~슬라브양카~하산~두만강철교~나선~훈춘)를 시험단계에서 정상 가동해야 하고 훈춘~블라디보스토크~나선~한국 속초, 훈춘~블라디보스토크~동해~일본 니가타 등 일본 서해안 도시로의 크루즈 관광도 적극 개설해야 할 것이다.

현재 중국이 바야흐로 자가용시대에 들어서면서 자가용 관광이 인기가 높다. 그러나 현재 러시아와 북한의 여러 가지 제한으로 자가용 관광은 매우 제한되어 있

으며 통행증을 취득하기 어려운 상황이다. 앞으로 이 지역에서의 자가용 관광을 보다 편리하게 만들어 보편화 시켜야 할 것이다.

두만강 삼각주 국제관광 합작구에 대한 적극적인 홍보사업도 따라가야 한다. 두만강 지역 국제 관광박람회를 정기적으로 개최하고 현재 훈춘에 설립된 ‘동북아 다 목적지 관광협력센터’의 홈페이지를 구축하여 이 지역 관광상품에 대한 홍보를 널리 진행해야 한다.

## VI. 한국의 참여의의와 과제

2015년 1월 초, 한국 대통령 직속 국가건축정책위원회는 두만강지역 다국적 도시구상안을 발표하였다. 즉 북한의 두만강리, 중국의 방천(防川), 러시아의 하산이 접하는 두만강 하구에 세 나라가 각각 100만평씩의 토지를 제공하고 한국과 일본 등은 자본을 투자하여 두만강 다국적 도시를 만든다는 것이다. 물론 이 구상은 두만강지역의 여러 나라들이 상호 ‘윈윈’ 할 수 있는 좋은 방안이지만, 현재의 실정에서 이 방안의 추진은 어려움이 많다. 우선은 중국이 두만강 개발의 주도권을 한국에 넘기려 하지 않을 것이고 북한도 한국 보다는 중국과의 협력을 더 원할 것이다. 따라서 한국은 두만강 삼각주 ‘다국적 도시 건설안’ 보다 국제관광합작구 건설에 동참하는 것이 보다 현실적인 대안이라고 본다.

### 1. 한국의 참여 의의

#### 가. ‘유라시아 이니셔티브’ 구상의 구체적 실행

2013년 10월 18일, 박근혜대통령은 서울에서 열린 유라시아 국제 콘퍼런스 기조연설에서 ‘유라시아 이니셔티브’ 구상을 제기하였다. 즉 아시아와 유럽의 교통, 물류, 에너지 인프라를 하나로 연결해 유라시아 역내 국가 간 경제협력을 통해 교역의 외연을 확장함으로써 한국경제 활성화와 일자리 창출의 기반을 만들고, 유라시아 국가들로 하여금 북한에 대해 직·간접적인 개방 압력을 가하게 함으로써 한반도 긴장을 완화해 통일의 초석을 닦는다는 구상이다.<sup>28</sup> 박근혜 대통령은 2014년 12월 8일, 서울·영등포구 여의도동 콘래드호텔에서 열린 ‘제7차 세계정책회의

<sup>28</sup> 『한국경제신문』, 2013.11.4.

(World Policy Conference)’ 개막식에서 한 기조연설에서 “한국 정부는 먼저 남·북·러 협력 사업과 남·북·중 협력 사업을 통해 유라시아 이니셔티브를 구체화해 나갈 것”이라고 설명했다.

한국이 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설에 참여하는 것은 ‘유라시아 이니셔티브’ 구상을 실현하기 위한 첫걸음이 될 수 있다. 왜냐하면 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설은 두만강지역에서 중국, 러시아, 북한이 공동으로 진행하는 사업으로써 한국이 두만강개발사업에 참여할 수 있는 중요한 계기가 될 수 있기 때문이다. 한국은 이사업에 참여하여 두만강지역의 인프라 구축, 관광협력 물류협력 등 사업에 참여할 수 있는 기회를 얻을 수 있다. 따라서 이는 ‘유라시아 이니셔티브’ 구상의 중요한 실행이 될 것으로 본다.

## 나. 남북관계 개선과 경제협력 추진의 중요한 계기

2008년 이후 금강산 관광객 피살사건(2008.7.11.), 북한의 2차 핵실험(2009.5.25.) 등을 기점으로 남북관계가 악화되기 시작하여 2010년 천안함사건(3.26.)을 정점으로 남북관계는 더욱 심각해졌다. 박근혜 정부는 평화통일 기반 구축을 위해 ‘한반도 신뢰프로세스’, ‘동북아평화협력 구상’ 등 다양한 통일구상을 천명하였고 ‘5·24 조치’를 완화하는 등 남북관계 개선을 위해 노력하였으며 북한도 상호 비방과 중상 중지 등의 중대 제안과 함께 화해적 태도를 보였다. 그러나 북측의 미사일 발사와 한국 민간단체의 대북전단 살포 등으로 남북관계는 경색국면이 여전히 지속되고 있으며 개성공단을 제외한 남북경제 협력은 위축된 상황을 면치 못하고 있다. 남북관계의 경색 국면은 남북 모두에게 불리하며 조속한 시일 내에 관계개선을 이뤄내야 한다.<sup>29</sup> 경제협력은 관계 개선에서 상대적으로 용이한 분야이며 정치관계에도 적극적인 영향을 미칠 수 있다. 따라서 한국이 두만강 삼각주 국제관광합작구 건설에 참여하게 되면 남북관계 개선의 중요한 계기를 마련할 수 있으며 남북경제 협력을 추진할 수 있는 중요한 돌파구로가 될 수 있다고 생각된다.

<sup>29</sup> 홍순직, “2015년 남북관계 전망과 개선과제,” 『통일경제』, 2014년 2월호 (한국현대경제연구원), p. 86.

## 2. 한국의 과제

### 가. 두만강 지역 인프라 건설에 참여

두만강지역은 시베리아 횡단철도(TSR)와 만주횡단철도(TMR), 한반도 종단 철도(TKR)가 만나는 곳이다. 앞에서 언급했듯이 지난 20여 년간 두만강지역 중국 연변지역의 교통 인프라는 크게 개선되었으나 러시아 하산과 북한 두만강하구의 도로와 철도시설은 여전히 낙후한 상황이다. 방천에서 북한 두만강리로 통하는 다리, 방천에서 러시아 하산으로 통하는 관광도로도 새로 건설해야 하며 현재 기획하고 있는 관광프로젝트들은 대규모 자금 투자가 요구된다. ‘두만강삼각주 국제관광합작구’ 기획안에 의하면 2018~2020년까지 다국적기업을 구성하여 북한의 두만강지역과 러시아 하산지역을 집중 개발하고자 한다. 한국자본은 중국자본 또는 러시아자본과 컨소시엄을 구성하여 이 지역 인프라 투자에 참여 할 수 있을 것이다.

‘나진-하산 프로젝트’는 두만강 지역에서 한국자본이 러시아자본, 북한과 컨소시엄을 구성한 대표적인 사례이다. 2014년 3월, 러시아 푸틴 대통령과 박근혜 대통령의 정상회담을 계기로 한국은 러시아-북한 간 합작사업인 ‘나진-하산 프로젝트’에 참여하기로 결정하고 양해각서(MOU)를 교환하였다. 한국의 코레일과 포스코, 현대상선 등 3개사 컨소시엄이 2천 100억 원(한화)을 투자해 러-북 합작사(라손콘트라스)의 러시아 측 지분 70% 가운데 절반을 인수하는 방식을 취했다. 두만강 지역 개발에서 한국은 중국과도 여러 가지 형태의 합작방식을 선택할 수 있다.

### 나. 관광지, 관광코스 개발과 운영에 참여

첫째는 생태 관광지 건설참여이다. 훈춘시의 경신과 방천 일대에는 61헥타르에 달하는 모래 공원이 있으며 길이 800m, 넓이 700m에 달하는 자연 호수가 있고 대량의 습지들이 있다. 당초 UNDP는 이곳에 세계생태 공원을 건설하기로 계획하였지만, 여러 가지 원인으로 말미암아 현재 이 계획은 추진되지 못하고 있는 실정이다. 생태관광이 미래 유망한 관광사업으로 발전될 가능성이 크다는 점에서 훈춘 경신, 방천 일대의 생태관광지 건설은 잠재력이 있는 사업이며, ‘두만강삼각주 국제관광합작구’ 계획의 중점 프로젝트이다. 한국은 관광지 개발과 건설에서 경험 이 많기 때문에 두만강지역 관광지 건설에 적극 참여할 수 있을 것이다.

둘째는 ‘두만강 관광벨트’의 참여이다. 현재 한국에서 출발하는 동북아 크루즈

페리노선은 2개가 있는데 하나는 스테나대아라인에서 운항(선박: New Blue Ocean)하는 한국속초~훈춘~자루비노 노선이고, 다른 하나는 DBS 크루즈웨리(주)에서 운항하는 한국동해시~블라디보스토크~일본사카이미나토를 운행하는 노선이다. 이 노선은 얼마 전 한국과 러시아 사이에 무비자 협정이 체결됨으로써 관광객의 이용 증가가 기대되고 있는데, 중간에 북한의 나진항을 추가하는 방안을 추진할 필요가 있다.<sup>30</sup>

2011년 5월 3일 훈춘시 관광국에서 현지답사를 진행한 중국훈춘~러시아하산~일본니가타~삿포로~한국속초~부산 등 환동해 유람선 관광코스는 현재 답사에만 그친 상태이다. 이 관광코스가 본격적으로 개통될 경우 두만강지역의 다국적 관광은 동북아지역 관광협력으로 이어질 것으로 전망된다. 향후 한국은 이 노선의 정상운영에 힘을 기울일 필요가 있다.<sup>31</sup> 이 관광코스는 중국 동북지역의 관광객들이 일본과 한국을 관광할 수 있는 최선의 크루즈 여행코스이기에 때문에 관광객 유치는 문제가 되지 않을 것으로 판단된다. 보도에 따르면 중국의 급속한 경제발전으로 인해 매년 대량의 관광객들이 해외여행을 다니는데, 현재 한국을 찾는 중국관광객들이 해마다 폭발적으로 증가해 2014년에는 600만 명에 달했다고 한다.<sup>32</sup> 물론 경제적으로 부유한 남방지역의 관광객이 주를 이루고 있지만 동북지역의 관광객들도 적지 않다. 이 코스는 한국 뿐만 아니라 일본도 경유하게 되고 특히는 현재 남북관계가 경색된 국면에서 북한을 경유하지 않기 때문에 당장 운영하더라도 현실 가능성이 높은 코스이다.

#### 다. 두만강지역 관광 홍보와 관광인력 육성 프로그램에 참여

현재 두만강 지역의 관광산업에 대한 홍보는 뒤떨어진 상태이다. 한국은 광역두만강개발(GTI)의 회원국으로서 GTI의 공식 웹 사이트를 통하여 두만강지역의 관광홍보사업을 적극 돕는 사업을 진행할 수 있다. 또한 한국이 국제사회에서 갖고 있는 이미지를 적극 활용하여 런던 세계관광박람회(WTM), 베를린 국제관광박람회(ITB), 마드리드 국제관광박람회(FITUR)와 같은 세계 관광박람회에 참가하여 두만강지역에 대한 관광홍보를 추진한다면 좋은 효과를 거둘 수 있을 것으로 기대된다.

<sup>30</sup> 신용석, “두만강 지역의 관광개발방향과 과제,” p. 140.

<sup>31</sup> 『연변일보』, 2011.5.17.

<sup>32</sup> 『環球時報』, 2015.4.11.

두만강지역은 3개 나라가 상호 인접한 지역이지만 여러 가지 원인으로 이 지역에는 중국어, 러시아, 한국어, 영어, 일어 등 다양한 언어를 동시에 능숙하게 할 수 있는 가이드들이 대폭 부족한 상황이다. 연변의 훈춘지역은 러시아어를 할 수 있는 가이드들이 대폭 부족하고 북한측도 러시아어와 중국어를 할 수 있는 가이드들이 부족하며 러시아측은 중국어와 한국어를 할 수 있는 가이드들이 부족한 상황이다. 따라서 중국어, 러시아, 한국어, 영어, 일어 등 다양한 언어를 동시에 할 수 있는 가이드 육성이 시급하다. 언어 이외에도 이지역의 관광가이드들의 서비스 교육과 직업훈련 프로그램도 아주 필요한 상황이다. 관광서비스 영역에서 한국은 시장경제에 알맞은 성숙된 관광브랜드 개발 경험들을 보유하고 있다. 한국은 다양한 방법을 통하여 두만강지역 관광인력 육성사업을 지원하는 사업 또한 중요한 참여방식이 될 수 있다.

## VII. 맺음말

‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 방안이 현재 기획 단계에 있기에 본문에서는 필요성과 향후 추진 과제에 대해 집중 서술했으나 구체적인 기획내용과 본 프로젝트의 추진 과정에서 직면하게 될 난관에 대해서는 향후 풀어나가야 할 과제로만 서술했다. 사실상 본 프로젝트가 성공적으로 추진되려면 북핵문제가 어떤 방식으로든 풀려야 하며 남북관계가 개선되어야 하고 북한의 체제개혁과 대외개방이 본격적으로 추진되어야 한다. 중국은 대만과의 양안 관계에 있어서 시종 ‘정경분리’ 원칙에 쫓아 경제협력을 추진해 왔다. 정치관계가 잘 풀리지 않을 경우, 경제협력을 추진하다 보면 역으로 정치관계 개선에 도움을 줄 수 있다. 물론 대북문제에 있어서 ‘정경분리’ 원칙을 고수하기가 쉽지는 않겠지만 지난 시기 남북관계를 살펴보면 그 가능성이 전혀 없는 것도 아니다.

북한과의 경제협력을 추진함에 있어서 북한의 정책변화가 무엇보다 중요하다. 2012년 6월 북한이 ‘우리식의 새로운 경제관리방법’을 실시한 이후 현재 농업부문에서는 ‘포전담당제’가 시범에서 확산단계에 있으며, 기업에서도 ‘독립채산제’(중국의 개혁개방 초기와 비슷한 기업자주권 확대)가 광범위하게 실시되고 있는 것으로 알려지고 있다. 상업유통 분야에서도 대형마트들의 출현과 최근에는 인터넷 홈쇼핑 구매 등 상품유통 방식에서도 변화의 조짐들이 보이고 있다. 특히 대외부문에서 북한은 현재 21개 경제개발구의 설립을 공식적으로 발표하고 외자유치에



적극 나서고 있다. 두만강 삼각주 국제관광합작구 건설은 북한이 국제협력에서 좋은 경험을 쌓음으로써 경제특구와 경제개발구 건설에 긍정적인 시범효과를 주게 될 것으로 기대된다.

지난 1990년대 초 UNDP가 추진했던 두만강 개발은 성공하지 못했고 2009년 이후 본격적으로 추진되고 있는 북·중 나선경제합작구 건설도 여러 가지 어려움에 직면하여 진척이 더딘 상황에서 이번 두만강 삼각주 국제관광합작구 건설 프로젝트는 중요한 전략적 의의를 지니는 사업이라고 할 수 있다. 두만강개발 사업의 성공 여부는 중국의 동북진흥전략과도 밀접히 연결되어 있기 때문에 동북아시아 경제협력이 성공적으로 추진될 수 있느냐에 관한 중요한 시금석이 될 수도 있다. 중국은 그 어떠한 어려움에 직면할지라도 ‘창지투’를 선도구로 한 두만강 개발기획을 실현하려고 할 것인바 한국도 ‘유라시아 이니셔티브’ 구상의 목표와 통일의 전략적 차원에서 ‘두만강 삼각주 국제관광합작구’ 건설에 적극 동참할 필요가 있다.

■ 접수: 10월 19일 ■ 심사: 10월 20일 ■ 채택: 11월 24일

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 呂 珂. 『中國沿邊開放中的跨境經濟合作區研究』. 云南財經大學 碩士學位論文, 2011.  
 립금숙. 『창지투선도구와 북한 나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제』. 서울: 통일연구원, 2011.  
 王勝金. 『跨境經濟合作』. 吉林大學出版社, 2006.  
 張 兵. 『中國跨國界次區域經濟合作研究』. 華東師範大學 碩士學位論文, 2000.  
 丁長勝. 『延邊一線邊境發展研究』. 延邊大學碩士學位論文, 2014.5.  
 제성훈 외. 『러시아의 극동 바이칼 지역개발과 한국의 대응 방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2014.

### 2. 논문

- 劉建文·雷小華. “广西中越跨境經濟合作區的前景, 問題和對策.” 『東南亞縱橫』. 2010년 제6기.  
 신용석. “두만강 지역의 관광개발방향과 과제.” 『통일정책연구』. 제23권 2호, 2013.

이상준. “통일시대를 향한 남북한 인프라 협력 방안.” 『통일경제』. 2014년 1호.  
 李莹莹, 《关于中越跨境經濟合作區的實証分析研究》. 華東政法大學碩士學位論文, 2011.  
 陳 俊. “區域經濟一體化与我國旅游服務貿易問題研究.” 『黑龍江大學』. 2009년 10호.  
 張旭華. “跨境經濟合作區的构建与中國的跨邊境合作策略探析.” 『亞太經濟』. 2011년 제4기.  
 홍순직. “2015년 남북관계 전망과 개선과제.” 『통일경제』. 2014년 2월호.

### 3. 기타 자료

『霍尔果斯政务网』.  
 『길림일보』.  
 『圖們江報』.  
 『연변일보』.  
 『延邊日報』.  
 『연변조선족 자치주 정부사업보고』. <<http://www.yanbian.gov.cn>>.  
 『조선반도논단』.  
 『한국경제신문』.  
 훈춘시 정부 홈페이지. <<http://www.hunchun.gov.cn>>.

## Abstract

# The Construction of International Tourism Cooperation Zone in Tumen River Delta

*Jin-Shu Lin*

The 4 Congress of the 12<sup>th</sup> session of Jilin Provincial People's Congress has passed a bill on the construction of the Tumen River Delta International Tourism Cooperation Zone 12<sup>th</sup> February 2015. The construction of Tumen River Delta International Tourism Cooperation Zone is the need of the economic development of the border areas. The project is consistent with the GTI Tumen river development planning objectives, and thus can obtain the active assistance of international agencies, but also conducive to promoting the reform and opening up of the North Korea.

Tumen River Delta region is rich in ecological tourism resources and cultural tourism resources. China's Hunchun region has a great change in the basic facilities in 1990s, and the region has the basic conditions for the construction of the international tourism cooperation zone so far. Common understanding and mutual trust between China, North Korea and Russia are the prerequisites for the construction of the international tourism cooperation area in Tumen River Delta region. The capital raising is the key, the construction of common management system and the provision of various preferential policies are important safeguards.

The construction of the international tourism cooperation zone in the Tumen River Delta region is the concrete practice of South Korea to realize the Eurasian initiative, and it is an important opportunity to improve the South Korea with North Korea relations. South Korea should participate in the development of Tumen river area with Chinese and Russian companies jointly. To participate in the construction of the regional tourism infrastructure, the construction of tourist attractions, the development and promotion of tourism products, and the training of the tourism industry furthermore.

**Key Words:** Tumen River Delta, International Tourism, Cooperation Zone, Common Management

