

IDI 도시연구

Incheon Development Institute
Urban Research

2019

통권 제16호

목 차

기획논단

- 인천 서해 공간의 평화적 재구성에 관한 연구:
서해평화협력특별지대를 중심으로 김지영 7
- 신북방정책과 남북러 삼각협력:
과제와 발전 전망 성원용 45
- 판문점 선언을 계기로 본
남북 사회문화 교류협력의 방향과 과제 전영선 93
- 평화·통일교육의 방향과 인천시의 역할..... 오기성 121

일반논문

- 중국의 도시규모와 행복지수의 비교:
지급(地級) 도시를 중심으로 김상욱 157
- 인천시 도시재생 뉴딜사업의
문제점과 개선방안연구 황윤식 · 김성규 · 김경배 185

도시 리포트

- 안산시 이주노동자의 문화생산활동과 문화적 공유지의 가능성 ... 이태정 211
- 국제 공공시장 콘퍼런스를 통해 본
지속 가능한 마을 공동체 공간을 형성하는 런던 전통시장의 특성 김상희 229

서 평

- 지역 주민의 유대를 만들어내는 사회 공간의 힘 이창재 251
Eric Klinenberg, 2018, Palaces for the People, NY: Crown Publishing Group.

『IDI 도시연구』 휘보

- 『IDI 도시연구』 발간연혁 265
- 『IDI 도시연구』 편집위원회 활동 268
- 『IDI 도시연구』 세미나 행사 보고 269

『IDI 도시연구』 규정

- 『IDI 도시연구』 편집 및 발간 규정 273
- 『IDI 도시연구』 편집위원회 규정 285
- 『IDI 도시연구』 논문심사 규정 288
- 『IDI 도시연구』 연구윤리 규정 294

『IDI 도시연구』 편집위원회

- 『IDI 도시연구』 편집위원회 306

기획논단

| 인천 서해 공간의 평화적 재구성에 관한 연구:

서해평화협력특별지대를 중심으로

김지영

| 신북방정책과 남북러 삼각협력:

과제와 발전 전망

성원용

| 판문점 선언을 계기로 본

남북 사회문화 교류협력의 방향과 과제

전영선

| 평화·통일교육의 방향과 인천시의 역할

오기성

인천 서해 공간의 평화적 재구성에 관한 연구: 서해평화협력특별지대를 중심으로

김지영*

김
지
영

I. 서론

II. 이론적 분석틀: 이중적 지역 정체성의 개념을 중심으로

1. 선행연구 분석
2. 이론적 틀: 공간의 이중적 정체성

III. 인천 서해 공간의 이중적 정체성

1. 인천 서해 공간의 구성: 적대적 정체성
2. 인천 서해 공간의 재구성: 협력적 정체성

IV. 인천 서해 공간의 평화적 재구성을 위한 정책 제언

V. 결론

I. 서론

탈냉전의 도래로 많은 국가와 도시의 냉전 정체성은 재구성되었다. 국가 수준의 탈냉전적 정체성은 적대적으로 양분되었던 자본주의와 사회주의

.....
* 통일부 통일교육원 교수(E-mail: mr75ying@unikorea.go.kr, Tel: 02-901-7135)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2019..16.7>

투고(접수)일 2019.11.10. 심사(수정)일 2019.11.28. 게재확정일 2019.12.20.

의 진영은 세계 경제로 통합되었다. 탈냉전의 정체성은 미소의 적대적 이념경쟁을 해체하고, 미·중의 경쟁적 무역분쟁으로 나타나고 있다. 도시 수준에서 냉전 정체성의 재구성은 동서독의 경계를 상징했던 베를린의 변화가 보여주고 있다. 베를린은 분단에서 통합의 상징으로 거듭났다. 전 세계인들이 베를린을 찾아와 그 도시공간에 있는 남겨진 냉전의 상징물에 대한 적대의 기억을 평화를 위한 각성으로 재구성하고 있다. 이제 베를린의 정체성은 경계와 적대가 아닌 통합과 평화가 되었다.

하지만 동아시아 지역의 한반도라는 지리적 영토에는 냉전의 정체성이 인식, 제도, 상징물과 담론으로 남아있다. 남북한은 물리적인 경계선을 사이에 두고, 이분법적 적대성을 공동체의 제도에 선명하게 내재화시켰다. 한국에서 북한과 통일에 대한 이슈는 정당, 지역, 세대를 적대적 관계로 재구성할 수 있는 강력한 영향력을 지니게 되었다. 미소 간의 냉전은 6·25전쟁과 남북한 간의 분단 및 정치·군사적 경쟁으로 인해 한반도에 내재화되었고, 한반도의 냉전은 다시 인천이라는 도시공간의 건축물, 상징물 및 사람들의 인식에 깊숙이 자리 잡았다.

인천항이 가지는 역사성은 냉전적 정체성을 내포하고 있다. 인천에 대한 기억은 한국전쟁이라는 역사의 한복판에 자리 잡고 있다. 6·25전쟁은 냉전 시대 동북아시아 지역 질서를 형성한 결정적인 사건이었고, 인천상륙작전은 그러한 6·25전쟁의 판도에 영향을 미친 가장 중요한 사건이었다. 인천상륙작전이 없었다면 동북아시아의 세력균형 질서가 바뀌었을 수도 있다.

그렇게 인천은 세계현대사에서 한국을 포함한 미국과 자유 민주주의 진영의 승리에 이바지한 역사의 장소가 되었다. 냉전질서에서 적대적 상대에게 승전한 기억은 인천상륙작전 기념관에 반영되어 있으며, 국내외의 방문객들은 냉전 시대 자국의 전쟁에 대한 승패의 기억과 냉전적 관점을 경험한다. 인천의 기념공간에서 냉전적 정체성은 방문객들의 인식했던 기

역과 관점으로 재생산된다. 그리고 사람들의 인식 속에 인천 정체성을 구성하는 요인이 될 수 있다.

인천 서해 공간의 특성도 냉전적 정체성과 밀접한 연관성을 가진다. 인천은 남북한의 해양 접경지역이다. 해양 접경지역은 육지의 접경지대와 비교하면 경계가 모호하다. 인천의 서해는 해양접경지대의 경계선 규정에 대해 합의하지 못해서 발생하는 일상적 긴장에 노출되어 있다. 또한, 서해에서 탈냉전 시기에도 남북한 간 군사적 충돌이 벌어지기도 했었다.¹⁾ 남북한 간의 군사적 충돌로 인한 인명피해와 물질 손실은 한국 시민들의 북한에 대한 부정적인 인식과 남북평화의 필요성을 강화했다. 서해지역에서 발생했던 남북한 간의 군사적 충돌과 그로 인한 부정적 인식과 전쟁에 대한 두려움은 사람들의 인식 속에 인천 서해라는 기억과 함께 형성되었다.

한반도의 냉전적 정체성은 약화하고 있다. 현 한국 정부는 남북한 간의 군사적 긴장을 낮추고, 한반도의 냉전 정체성을 약화하기 위해 노력하고 있다. 2017년 북·미 간에 상호위협이 최고조에 달했다. 북한은 6차 핵실험(9월)과 화성 15호 형 ICBM 실험(11월)을 진행하고, 미국 행정부와 주류미디어 북한에 대한 군사적 공격까지 언급하였다. 하지만, 2018년 2월 평창 동계올림픽을 기점으로 북한의 비핵화와 평화체제를 목표로 하는 남북, 북·중, 북미 간의 정상회담이 진행되었다. 4·27, 9·19 남북 정상회담과 6·12 북미 정상회담의 협력적 분위기는 여러 가지 복잡한 난관에도 불구하고 여전히 진행 중이다.

인천의 냉전적 정체성의 해결을 위한 선결과제인 서해평화협력특별지대는 대북제재의 선별적 해제와 함께 본격적으로 추진될 수 있다. 서해평화협력특별지대는 한반도 신경제지도의 환황해권 축의 기본조건이다. 서해평화협력특별지대구상의 핵심은 한반도 서해를 남북협력지역으로 규

1) 1999년 6월 15일, 2002년 6월 29일의 연평해전, 2009년 11월 10일 대청해전이 벌어졌고, 2010년 천안함 피격과 북한의 연평도 포격 사건이 발생했다.

정하고 군사적 충돌을 방지하여 인천, 개성, 해주로 연결하는 남북한 삼각 무역을 추진하고자 하는 것이다. 2007년 「10·4 선언」에서 처음으로 제기된 제도적 담론이었지만, 남북협력의 중단으로 실질적인 정책으로 추진되지 못했다. 하지만 2018년 4·27 개최된 남북 정상회담 선언문은 서해 평화지대 설립을 담고 있으며, 문재인 정부는 한반도 신경계지도에서 환서해권의 경제협력 시작으로 서해평화협력특별지대의 개설을 제안하고 있다. 따라서 국가 단위에서 추동하는 한반도 냉전의 해체는 인천 도시 공간의 평화적 재구성을 위한 기회라고 보인다. 동시에 인천의 능동적인 평화적 도시공간을 위한 노력이 한반도의 평화적 움직임에 추동력을 불어넣을 수도 있을 것이다.

본 논문의 목적은 인천의 해양공간을 평화적으로 재구성하기 위한 전략을 이론적 분석틀과 함께 제시하는 것이다. 연구목적을 실현하기 위해 본 논문은 네 개의 절로 구성되었다. 첫째, 서해평화협력지대에 관한 선행 연구를 바탕으로, 지역 정체성이라는 개념을 적용하여 이론적 분석틀을 제시할 것이다. 둘째, 인천 서해지역의 이중적 정체성의 형성과정을 역사 및 제도적 관점에서 보여줄 것이다. 6·25 전쟁 이후 북방한계선의 설정과 2007년 「10·4 선언」 이후 서해평화협력특별지대의 규정을 통해 적대적·협력적 정체성의 구성과정을 설명한다. 셋째, 인천 도시공간의 평화적 재구성을 위한 전략을 제시할 것이다. 홍해평화공원의 사례를 중심으로 전략방안을 제안하고자 한다. 마지막 절은 본문을 요약하고, 도시 정체성의 재구성에 관한 미래연구의 의제를 제시할 것이다.

II. 이론적 분석틀: 이중적 지역 정체성의 개념을 중심으로

인천의 이중적 정체성은 해양공간과 인천항의 역사를 통해 구성되었다. 인천의 이중적 정체성은 특히 서해북방한계선과 서해평화협력특별구상의 충돌에서 잘 드러난다. 그리고 서해지역은 남북한의 관계변화와 밀접한 관련성을 가진다. 따라서 본 연구는 서해지역의 정체성과 관련한 선행 연구를 먼저 분석하고, 그것을 기반으로 이론적 분석틀을 제시한다.

1. 선행연구분석

정천구(2008)는 서해북방한계선의 기원과 남북한 간의 쟁점을 분석한다. 이 논문은 한국 정부가 북방한계선(NLL)의 법적 정당성을 강화해야 한다고 주장한다. 특히 해양법의 관점에서 북한이 주장하는 NLL에 12해리 영해선을 적용하지는 주장의 법리적 불합리성을 비판한다. 정천구(2008)의 해법은 한국 정부의 해양안보를 강화해야 한다고 주장한다. 특히 북방한계선(NLL)과 관련한 북한과의 협상은 남북한 통일정책뿐만이 아니라 서해의 안보적 경제적 중요성 등의 관점에서 신중하게 접근해야 한다. 하지만 이후 많은 연구는 ‘서해평화협력특별지대’의 평화적 가치의 재구성을 강화하는 데 초점을 두고 있다.

또 다른 학자들은 한반도의 평화와 번영을 위해 남북한 해양영토의 재구성에 대한 과정, 가치, 가능성을 제시하고 있다. 김근식(2010)은 북방한계선(NLL)의 역사적 기원과 성격을 설명하고, 남북한 간 “인정과 협의의 원칙”을 강조한다. 현실적인 대안으로 북한은 북방한계선을 인정하고, 한국도 해상경계선 협의를 수용하자고 주장한다. 또한, 천안함 침몰과 연평도 포격과 같은 군사적 충돌을 방지하고, 근본적인 한반도 긴장을 완화하기 위해서는 2007년 남북 정상회담에서 합의한 “서해평화협력특별지대”

구상이 현실적인 대안이라고 주장한다. 김근식의 군사적 충돌 방지를 위한 현실적 제안은 장용석(2013)과 황진희(2007)의 좀 더 구체적으로 발전한다.

장용석(2013)은 서해연안지역의 협력을 위한 구체적인 세 가지 방안을 제시한다. 이 연구는 서해 연안을 남북한 간의 지정학적 불안정성의 핵심 지역이라고 규정한다. 따라서 한반도의 안정적인 평화를 정착시킬 수 있는 대안으로 서해평화협력특별지대구상을 고찰하고 있다. 장용석은 북방한계선과 군사적 갈등이 지속하였던 서해연안지역의 생태환경, 역사문화, 경제적 가치들을 재검토한다. 나아가 서해평화협력특별지대를 재구성하여 평화정착과 남북공동번영을 위해 활용하자고 주장한다. 특히 남북영해의 경계로서 북방한계선(NLL)이 아니라 협력의 장으로서 서해 연안 접경 지역을 주목한다.

다른 연구들은 서해평화협력특별지대를 한국 내 지역, 남북한의 연결, 동북아시아의 지역경제 활성화의 개념으로 확장한다. 박양호와 이상준(2007) 역시 서해평화협력특별지대의 비전을 한반도와 동북아의 영역으로 확장한다. 두 학자는 “서해평화협력특별지대는 남북 경제공동체 구축의 기초여건인 평화보장이 이루어지는 시발점”이며 앞으로 “한반도 전역의 평화정착 전초기지 역할”을 한다고 주장한다. 공용득의 주장과 같이 두 학자는 서해평화협력특별지대는 해주·개성·인천을 연계한 “남북한 삼각 공동경제자유구역”의 전제가 되는 평화기반을 조성해야 하며, 서울·평양·남포·인천을 잇는 한반도중추경제지대의 초석이 될 것이라고 주장한다.

고유환(2017)은 더 나아가 한국 사회의 서해 공간에 양가적 정체성을 적용한다. 고유환(2017)은 서해평화협력특별지대구상의 함의를 ‘경계와 탈경계’로 정의한다. 서해평화협력특별지대는 ‘민족 정체성’을 강화할 수 있는 ‘탈경계’의 개념 지어진다. ‘탈경계’는 남북 간의 군사적 충돌을 방지

하고, 한반도의 경제변영을 모색하는 민족 정체성을 강화한다고 주장한다. 고유환이 정의하는 “경계”의 개념은 남과 북을 구분 짓는 “국가 정체성”이다. 문재인 정부가 추진하는 “서해평화협력특별지대”를 추진하기 위해서는 한국 사회의 “경계”를 허물고, 북한의 비핵화를 설득해야 한다고 결론을 내리고 있다. 고유환의 연구는 “경계와 탈경계”와 “민족-국가” 정체성을 연결하여 서해평화협력특별지대에 관한 역사를 분석하고 있다. 해양영토 정체성의 사회적 구성과 재구성을 훌륭하게 분석하고 있다.

김윤영과 최선(2018)은 2007년 ‘서해평화협력특별지대’ 조성에 관한 정책 결정 과정의 동학을 분석하고 있다. 본 연구는 그 과정에서 대통령의 영향력이 제도적 환경과 정치적 여건에 의해 제한적으로 나타나고 있음을 살펴보았다. 본 연구는 한국의 대북정책에서 대통령의 영향력이 한계가 있다. 이러한 정치적 한계는 다음과 같은 요인들에 의해 만들어진다. 예를 들어 관료정치, 분점 정부 여부나 대통령의 남은 임기 등 정책을 추진하는 시점의 정치적 환경, 정책의 특수성 등이다. 제도주의적 관점에서 대통령의 대북정책에서 권력의 한계를 ‘서해평화협력특별지대’의 사례를 통해 보여주고 있다.

공용득(2012)은 서해평화협력특별지대구상을 해주-개성-인천의 삼각 무역과 연관을 지어 인천의 역할을 제기하고 있다. 인천은 2010년 3월 백령도 근처 천안함 사건, 11월 연평도 포격 사건의 핵심지역이다. 따라서 서해평화협력특별지대의 구성은 인천지역의 안보와 번영에 직접적인 연관성을 가진다. 특히 한반도 평화체제를 바탕으로 인천의 물류 기반, 기술, 자본과 개성의 경공업, 해주의 중공업 및 항구를 결합하면 환서해권 경제의 대동맥이 만들어질 수 있다고 주장한다. 이러한 주장은 문재인 정부의 한반도 신경제지도의 환서해권 경제협력 구상과도 일맥상통한다.

황진희(2007)는 이스라엘-요르단 평화협정에 포함된 홍해 해양평화공원을 서해평화협력특별지대의 구체적인 모델로 제시한다. 1996년 1월 양

국은 ‘아카바-아일랏 특별협약(Agreement on Special Arrangement for Aquba and Eilat)’을 통해 홍해 해양평화공원을 구체화한다. 이 특별협약은 환경보호, 지역발전, 평화 등 세 부분으로 구성된다. 이 세 가지 구성은 장용석이 제시한 생태환경, 역사문화, 경제적 가치와 유사하다. 또한 황진희(2007)는 해주항 개발을 통해 개성공단의 물류를 한강하구 항만을 이용하는 제안을 한다. 이 한강하구 항만과 해주항 사이 해상운송의 필수요건이 서해평화협력특별지대의 형성이다. 인천항으로 장용석(2013)과 황진희(2007)는 서해평화협력특별지대의 다양한 공간적 가치를 구체적으로 제시하였다.

2. 이론적 분석틀: 이중적 지역 정체성

1) 서해 공간 정체성의 구성과 재구성

한반도의 서해는 두 개의 정체성을 담고 있다. 한반도의 서해는 객관적인 성격이 주어지지 않은 해양공간이다. 남북한 정부가 서해를 규정하는 것이며, 이러한 규정은 양 정부의 상호정체성에 따라 만들어진다. 상호정체성은 양측의 해양 제도에 반영된다. 상호 불인정의 정체성은 해양 제도의 상충은 군사적 충돌로 이어진다. 김근식(2010)이 주장하는 ‘인정과 협의’는 상호인정의 정체성과 연결된다. 두 개의 정체성은 선(해상경계선)과 면(공동구역)으로 표현된다. 서해를 적대적인 정체성의 공간으로 인식하게 될 경우, 남북 양측이 해상경계선으로 자기의 해역을 확장하고자 한다. 하지만 협력적인 정체성의 공간으로 인식하게 될 경우, 함께 사용하는 공동구역으로 인정하게 된다.

연구방법론의 영역에서 실증주의자와 탈실증주의자들은 언어연구에서 큰 차이를 갖는다.

실증주의자들은 텍스트 연구의 양적 통계 방법을 주로 사용한다(McAdam 1996). 이들은 담론이 집단적 행동에 명분을 제공하거나, 행동의 원인이 된다고 주장한다(McAdam et al. 1996, 6). 인간이 합리성과 세계에 대한 인식에 대해 낙관적인 실증주의자들이나 담론은 ‘인식전략의 노력’들을 의미하는 정치적 프레임으로 이해된다. 그러므로 ‘인식전략의 노력’은 같은 해석이나 이해를 갖은 집단에 의해 만들어진다. 탈실증주의자들의 담론연구는 분절적이기보다는 복합적인 방법으로 접근한다.²⁾ 이 이론에 의하면 국제정치적 세계는 언어로 구성되어 있고, 세계에서 발생하는 모든 일을 사회구조의 전체적 맥락과 담론을 연결해 해석한다. 사회를 구성하는 언어의 독자적 영향력을 강조하고, 사회의 운영원리는 실제 본원적인 인과관계와 독립적으로 존재한다고 믿는다.³⁾

언어의 독립성을 인정하는 후기 구조주의자들은 정체성이 외교정책이나 지역 정책을 구성한다고 주장한다. 담론·정치·관계, 그리고 사회 성격이 지역이나 국가 정체성을 형성한다.⁴⁾ 담화나 제도에 드러나 담론은 정

2) 탈실증주의의 담론분석과 함께 밀리켄(Milliken 1999)은 네 가지 국제관계 담론분석의 실천 방안을 제시한다. 해체(deconstruction), 병렬(juxtaposition), 정복된 지식(subjugated knowledge), 계보학적 방법(genealogical method)이 그것이다.

3) 예를 들어, 데리다(Derrida 1978)는 모든 인간과 사회의 경험은 구분의 논리에 따라 문자 혹은 글쓰기 방식에 따른 담론의 개념으로 구성된다고 주장한다. 푸코는 담론 실천과 비언어적 행위 결합체의 연결을 보여주려 한다(Foucault 1972). 이 두 가지 관점에서 생각해 볼 수 있다. 담론은 사회질서, 국가정책, 지역 정체성 등의 상징적 체제를 구성하고, 담론분석을 통해 국가나 사회의 역사나 정치체제의 구성과 기능을 밝힐 수 있다.

4) 담론은 행위자(정부, 지방정부, 사회단체, 개인)의 정체성을 보여준다. 담론분석은 행위자의 정체성 변화를 이해하는 하나의 연구방법으로 이해되기도 한다. 많은 학자는 다양한 연구주제와 방법론에 따라 담론을 다른 개념으로 정의하며, 실증주의자들과 탈실증주의자들은 존재론과 인식론의 다른 이해를 통해 각각 담론 개념을 차별적인 방식으로 이론적 기반을 가진다. 외교정책 연구를 위한 담론 분석방법론은 다양하게 발전되어 왔다. 실증주의자들은 담론을 특정 목적을 공유하는 이해 및 관점을 강화하기 위한 도구로 이해한다(Snow & Benford 1988). 정치 담론이나 정책 담론은 정치지도자나 정책결정자의 관점, 인식, 생각, 믿음을 반영한다. 정치지도자가 전략적인 방식으로 담론을 정치적 도구로 사용하기도 한다. 그래서 담론연구 방법론을 활용하여 정부 정책결정자의 의지나 생각이 어떻게 국가의 행위에 반영되

치적이며 정체성을 구성한다. 외교정책 의제의 중요성을 담론의 표현들로 구성된 관점이나 해석에 따라 순서가 매겨진다. 예를 들어 서해지역을 남북협력적 정체성으로 해석하게 되면, 서해구역을 평화적으로 활용하기 위한 북한과의 대화에 정책적 역량을 투여하게 된다. 하지만 서해지역을 남북대결의 장의 관점으로 접근하게 되면, 북방한계선의 방어를 위한 정책 방안을 도출하게 된다. 따라서 정체성에 기반한 관점이나 해석은 인식과 제도의 담론에 반영되며, 반대로 인식과 제도의 담론변화를 통해 새로운 정체성을 구성하기도 한다. 국제정치학계에서 후기 구조주의를 적용한 담론연구방법론은 데리다(Derrid 1978)의 해체(deconstruction) 개념을 발전적으로 적용한 캠벨(Campbell 1992)이 대표적이다. 캠벨은 미국외교정책을 후기 구조주의적 담론연구방법론으로 연구하였으며, 미국 국가 정체성이 만들어지는 과정을 추적하고, 국가 정체성이 어떻게 미국 외교정책을 구성하는지 잘 보여주고 있다.

한반도 서해의 첫 번째 정체성은 적대성이다. 한국의 북한에 대한 적대적 정체성은 한반도의 서해는 북방한계선(NLL)의 경계가 강조된다. 남한에 대한 북한의 적대적 정체성은 1999년 선포한 북측의 해상 군사분계선으로 나타난다. 고유환(2017)이 규정하는 “경계”가 한국 사회의 국가적 정체성을 의미한다면, 본 연구의 경계는 남북 양측의 외교적 정체성을 의미한다. 이러한 적대적 정체성은 한국의 외교, 안보, 정책 이슈 중에서 대북안보정책을 우선순위에 두게 한다. 이러한 적대적 정체성은 북미관계, 냉전시대와 탈냉전 시대의 남북한 긴장 관계를 분석하면서 많이 적용하였다. 특히 한반도 서해에서 벌어졌던 연평해전, 천안함 사태, 백령도 포격은 양측의 적대적 정체성을 강화하는 사건이며, 이러한 사건은 남측의 북방한계선과 북측의 해상 군사분계선을 더욱 강화하고자 하는 결과를 가져왔다.

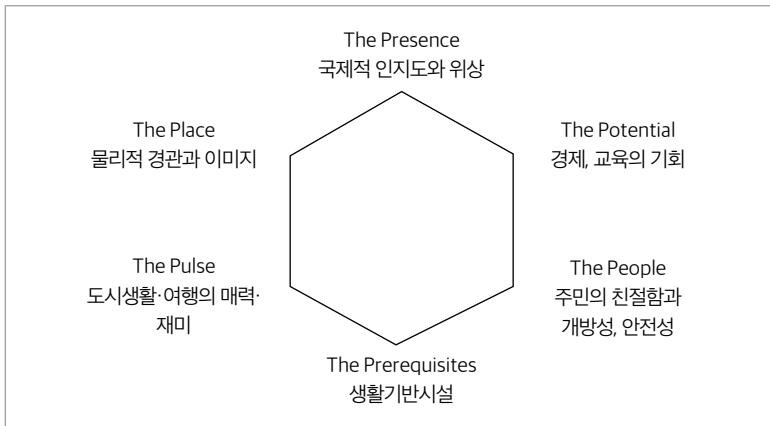
는지 고찰할 수 있다. 개인의 ‘이미지’나 ‘인식 프레임’을 분석하는 때도 언어 담론이나 비언어 담론을 활용할 수 있다.

한반도 서해의 두 번째 정체성은 협력성이다. 남북한의 협력적 정체성은 한반도 서해 공간을 공동의 수역으로 남북경제협력의 연결공간으로 규정한다. 협력적 정체성은 남북한 정부의 외교, 안보, 경제 이슈 중에서 경제협력정책을 우선순위에 두게 한다. 특히 이분법적으로 나뉘진 경계가 아닌 ‘서해평화협력특별지대’라는 해양공간의 공동된 규정을 갖게 된다. 공간의 상호인정은 한반도 서해상에서 남북한 간의 군사적 충돌을 예방하고, 남북한 인천-개성-해주를 연결하는 남북경제협력의 해양허브로 활용할 수 있게 된다. 특히 ‘서해평화협력특별지대’의 경제적 활용은 인천이라는 지역의 정체성을 안보 도시가 아닌 평화 도시로 구성하게 할 것이다. 또한, 남북한 정부의 협력적 정체성을 강화하고, 더 나아가 중국과 한반도 사이의 해양공간에 대한 협력적 정체성을 구성할 수 있는 실마리를 마련하게 될 것이다. 따라서 6·12 북미 정상회담 이후 본격적인 “서해평화협력특별지대” 제도의 실천은 한반도와 동북아시아의 적대적 정체성을 해체하고, 평화적 환경을 구성하는데 이바지할 수 있게 된다.

2) 공간의 평화적 재구성을 위한 접근: 도시 브랜드화 전략

서해지역을 포함한 인천의 평화적 재구성을 위해선 전략적 분석이 필요하다. 역사를 포함하는 거시적인 관점에서 적대적인 해양공간을 협력적인 정체성으로 재구성하기 위해서는 미시적인 도시 공간 브랜드화 전략이 필요하다. Balmer(2002)에 의하면 도시 브랜드화를 위해서는 다섯 가지 미시적인 정체성에 대한 개념을 제시한다. 다섯 가지 정체성은 (실체정체성, 홍보정체성, 인지정체성, 이상정체성, 희망 정체성)은 도시 브랜드화를 위한 전략을 세우기 위한 중요한 요소이다. 권재경과 최원수(2012, 19)는 도시 브랜드 정체성의 개념을 다음과 같이 정의한다. 사람들이 하나의 도시를 인식할 때, 그 도시에서 사는 거주자들이 미래에 실현하고자 하는 비전

과 가치가 우선되어진다. 하지만 어떤 도시들은 그 지역이 이미 가지고 있는 고유한 특징(자연환경, 역사성, 문화매력, 행정서비스) 등을 가지고 있다. 도시브랜드 정체성은 현재 형성된 정체성과 새롭게 전환될 정체성을 구별한다.



〈그림 1〉 S. Anholt(2006)도시브랜드 육각형(City Brand Hexagon) 모형

S. Anholt(2006)는 도시브랜드를 6개의 유형으로 지수화하기도 하였다.⁵⁾ 인천이 가진 차별적인 특징은 6개의 유형 중 국제적 인지도와 위상, 물리적 경관과 이미지, 경제 및 교육 기회 유형으로 설명할 수 있다. 예를 들어 인천은 과거 6·25전쟁의 인천상륙작전이라는 역사와 국제공항으로 국제적 인지도와 나름의 위상을 갖고 있다. 그리고 전승을 기념하는 인천 상륙작전 기념관과 월미도의 전승탑 등이 인천을 형상화하는 물리적 경관과 이미지의 한 부분이다. 국제적 인지도와 물리적 경관 모두 과거 적대적

5) S. Anholt(2006)는 도시브랜드 자산을 지수화하기 위해 6가지 중요 속성을 채택했다. 6가지 요소는 세계적인 지위(Presence), 건축물이나 자연환경을 포함하는 물리적인 형상(Place), 경제잠재력을 포함하는 미래전망의 잠재성(Potential), 활발한 움직임(Pulse), 사고방식의 메신저인 사람(People), 그리고 필수 불가결한 필요조건(Prerequisites)이다.

인 정체성에 기반하고 있다. 하지만 서해평화협력지대라는 미래 정체성을 서해평화공원과 인천-해주-개성 삼각 무역지대를 추진하면 인천이 이미 가지고 있는 고유한 역사성과 물리 경관을 재구성할 수 있게 된다. 국제적 인지도와 위상이 동아시아 전쟁에서 승리를 기억하는 박물관을 평화에 대한 소중함을 일깨우는 공간으로 재구성하고, 서해에 해상공원을 만들면 남북한 중국이 갈등을 겪는 해상공간이 아닌, 협력 정체성을 가진 해양공간으로 만들 수 있다. 신뢰가 쌓이고 평화가 축적되면, 이것을 기반으로 홍해평화공원과 같은 관광생태지구를 만들어 경제적 기회를 창출할 수 있는 경제평화와 환경평화 해상도시 인천으로 재구성할 수 있다.

서해 공간을 적대에서 협력의 정체성으로 재구성하면서, 미시적인 정체성은 다양성을 가질 수 있다. 협력의 정체성을 구성하기 위해 경제와 환경 협력을 통해 평화를 창출하는 기능주의적 전략을 수행할 수 있다. 비정치적인 영역의 협력을 강화함으로써, 신뢰를 축적하고 군사적 긴장을 약화할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이다. 그리고 제도적 기반을 통해 정치적인 통합까지도 추진하는 것이다. EU와 중국과 대만의 일국양제가 이 모델에 속한다. 또한, 환경평화 정체성은 기능주의적 관점 이외에도 공간에 대한 인식론적 전환을 통해 국가를 넘어 지구 혹은 인간이라고 하는 거시적인 정체성을 강화하는 방식으로 협력을 강화할 수 있다. 홍해평화공원은 3단계의 도시정체성 재구성 과정으로 추진되었다. 1단계는 요르단과 이스라엘의 산호초 서식지를 보호하기 위해 협력을 강화하였다. 이 협력을 통해 신뢰를 축적하였다. 2단계는 강화한 환경협력을 제도화함으로써 평화적 정체성을 강화하였다. 3단계는 평화를 기반으로 이 지역의 경제 발전을 촉진하였다. 경제가 발전하면서 더욱 평화로운 정체성이 강화되는 선순환적 변화를 만들어냈다.

본 논문은 도시정체성 개념을 거시와 미시로 분리하였다. 거시적인 관점에서는 도시정체성을 역사제도적인 측면에서 제도 담론을 중심으로

분석하였다. 미시적 관점에서는 도시정체성을 재구성하기 위한 도시브랜드의 개념을 적용하였다. 이 이론 부분은 정체성 개념을 거시와 미시의 측면에서 설명하고, 존재론과 인식론에서 차이가 있지만, 실용적 관점에서 도시정체성 재구성을 위한 함께 사용하였다.⁶⁾ 본 논문은 철학적인 관점에서 이론적 한계는 있으나, 실용적인 전략을 역사와 제도적인 부분을 함께 사용함으로써 도시정체성의 구성과정과 향후 전략을 함께 제시하고자 한다.

III. 인천 서해 공간의 이중적 정체성

본 절에서는 인천 서해 공간의 적대와 협력의 정체성이 어떻게 사건과 정책으로 구성되는지 역사적 과정을 통해 보여주고자 한다. 먼저 6·25 전쟁 이후 서해지역의 북방한계선의 법적 쟁점과 군사적 충돌을 살펴본다.

1. 인천 서해 공간의 구성: 적대적 정체성

1) 적대적 정체성의 구성: 북방한계선(NLL)과 해상군사분계선

(1) 북방한계선(NLL)의 시작

북한은 1953년 7월 27일 「군사정전에 관한 협정」에서 해상 군사분계선을 설정하지 못하였다. 이 협정은 UN 총사령관, 조선인민군 최고사령

6) 실용적인 관점에서 국가에 대한 정체성, 제도, 담론을 상이한 존재론과 인식론에 기반하여 분석한 카트젠스테인(Katzenstein 1996)의 연구를 들 수 있다. 카트젠스테인은 대외정책의 전략적 방안을 도출하기 위해 구성주의, 현실주의, 자유주의를 혼용해서 사용하고 있다. 이 부분에 대한 철학적 비판이 있으나, 실용적인 관점에서 전략을 도출했다는 평가를 받는다.

관 및 중국인민지원군 사령관까지 삼자가 모여 체결된다. 1953년 협정은 155마일의 한반도 육상 군사분계선을 설정하였으나, 해상 군사분계선을 설정하지 못했다. 단지 서해의 경우 두 개의 규정만을 채택했다. 첫째, “황해도와 경기도의 도경선 북쪽과 서쪽에 있는 모든 도서 중에서 백령도, 대청도, 소청도, 연평도와 우도의 도서 군들을 유엔군 총사령관의 군사통제 하에 둔다(정전협정 제2조 13항 ㄴ목).” 둘째, “본 정전협정은 적대 중의 일체 해상군사역량에 적용되며, 이러한 해상군사역량은 비무장 지대와 상대방의 군사통제 속에 있는 한국지역에 인접한 해면을 존중하며 한국에 의하여 어떠한 종류의 봉쇄도 하지 못한다(제2조 15항).”



〈그림 2〉 북방한계선과 해상 군사분계선

자료(출처): 한겨레(2009/5/28)

유엔군과 북한군이 1952년 1월 말 정전 협상 시기에 연해 수역의 범위에 관한 합의를 이루지 못하여서 해상 군사분계선을 명시하지 못하게 된다. 북한은 12해리 영해를 주장했지만, 유엔군 측은 3해리 영해를 채택하고자 하였다. 3해리 영해는 당시 국제사회에서 보편적인 기준이었다. 북한이 주장했던 12해리 기준은 해상봉쇄를 우려한 것으로 이해된다. 하지

만 양측의 견해 차이를 극복하지 못하고 결국 정전협정문에 영해라는 표현을 삭제하였다. 그리고 해양공간의 구체적인 넓이와 거리인 해상 사분계산의 설정도 실패했다.

해상 불가침 경계선을 명확하게 합의 실패는 현재 남북 간에 발생하는 서해 북방한계선(NLL) 문제의 근본 원인이 되었다. 미국은 육상경계선만 일단 확정하여 협상을 마무리하려 했고, 분단을 막기 위한 남한의 뜻과 달리 유엔군 사령관은 작전 통제의 명분으로 북방한계선을 선포하게 된다. 이때 선포한 해상경계선이 현재까지 역할을 하게 된다. 북한은 북방해상경계선(NLL)을 지속해서 부정하여왔다. 북한은 1955년에 영해를 선포하고, 1973년부터 경기도와 황해도 도계선 북쪽 수역을 새로운 경계수역으로 주장해오고 있었다. 하지만 남북한은 평화체제가 올 때까지 1991년 남북기본합의서에 쌍방이 담당해 온 영역과 군사분계선을 불가침 경계영역으로 합의하였다.

(2) 남북한 간의 북방한계선(NLL) 합법성 논쟁

한국 정부의 입장에서 서해 NLL은 합법적인 해상경계선으로서 적법성을 가진다. 제성호(2005, 121)는 이 적법성을 뒷받침하는 세 가지 근거를 제시한다. 첫째, 북방해상경계선은 안정적인 정전협정 관리를 위한 조치하여야 했다. 둘째, 한국이 현재까지 북방해상경계선을 실효적으로 담당해왔다. 셋째, 이 북방해상경계선은 해상 군사분계선의 실질적인 효력을 발휘해왔다.⁷⁾

북한은 1999년 연평해전이 발생할 때까지 “황해도와 경기도의 도계선 서쪽 연장선을 하나의 경계선”으로 규정하고, 경계선의 북쪽을 북한의 영

7) 제성호(2005, 121)는 북방해상경계선은 한국 정부에 귀속해있는 서해 5도와 북한 연안 간의 대략적인 중간선이다. “1958년의 ‘영해 및 접속수역에 관한 협약’ 및 1982년 ‘유엔해양법협약’상의 영해 경계 원칙에 근거하면 한국이 국제법적 타당성을 갖는다고 주장한다.

해라고 주장했다.⁸⁾ 2000년 3월, 북한은 한국이 담당하는 서해 5개 섬에 대한 선박 항로의 질서를 발표하였다. 그리고 더 나아가 NLL의 법적 효력에 대해 부정하였다. 북한은 정전협정 체결 당사자인 미국과 직접 논의해야 한다고 주장하면서, 2개 수로를 지정하여 모든 미군 선박과 민간선박은 백령도와 연평도에 출입할 때 이 통항로만을 사용할 수 있다고 선언하였다.

북한의 일관된 입장은 NLL을 현존 경계선으로 볼 수 없다는 것이다. NLL은 정전협정 상 아무런 근거가 없이 유엔군사령부가 자기 제한적 조치로써 일방적으로 설정된 조치라고 주장한다(이장희 2001, 52). 이 주장에 대한 법적 근거로 제시하는 것은 정전협정 제5조 61항이며, 이로 인해 서해 NLL은 국제법의 관점에서도 법적 구속력이 없다고 주장한다. 실제로, 북한 측은 1999년 6월 15일 장성급회담에서 “북방한계선이란 애당초 인정될 수 없다.” 주장하였다. 이 주장은 6·25 이후 공식 석상에서 NLL을 “처음으로” 부인한 것이었다.⁹⁾ 이후 북한은 지속해서 서해 북방경계선에 대해서 공개적으로 비난하였다.¹⁰⁾

서해 NLL에 대한 제도적인 담론의 상호 불인정뿐만 아니라, 남북 간에는 서해에서 군사적 충돌도 발생하였다. 금강산에서 한국 관광객이 2008년 7월에 총격으로 사망하자, 남한 정부는 금강산 관광을 중단하고 및 개성을 제외한 남북경제교류를 중단하였다. 그리고 북한군이 2009년 대청도 인근에서 NLL을 침범함으로써 남북한 간의 무력충돌이 발생하고 남북관계는 ‘평화체제 구축 모색단계’ 이전 상태로 돌아갔다. 이 시기에 북한은

8) 북한은 1973년 12월 1일 군사정전위원회부터 서해 NLL에 대한 불인정을 공식적으로 제기하였다.

9) “미국과 남조선 괴뢰들은 이번 도발사건의 후과에 대하여 전적인 책임을 져야 한다.” 《로동신문》. 1999/6/16.

10) 북한 대표는 같은 해 6월 18일 안전보장이사회 의장에게 서신을 보낸다. 서신에서 “저들(남한)이 제멋대로 설정한 북방한계선에 대하여 운운하는 것은 우리(북한)의 령해주권에 대한 단폭한 침해행위”라고 지적하였다. “미국과 남조선 괴뢰들은 서해 해상사건에서 심각한 교훈 찾고 경거망동하지 말아야 한다.” 《로동신문》. 1999/6/23.

제2차 핵실험을 진행하였고, 유엔안보리는 ‘대북제재 결의 1874호’를 채택하여 대북제재를 강화하였다. 2010년에 3월에 천안함이 피격되었고, 같은 해 11월에 북한은 한미군사훈련에 대응한다는 명분으로 연평도를 포격하였다. 이 시기 남북한 간 긴장 상태는 최고조에 이르렀다. 2013년 제3차 핵실험으로 개성공단이 폐쇄되어 서해 연안에서 남북한 교류협력의 기반은 약화하였다.

2. 인천 서해 공간의 재구성: 협력적 정체성

서해 공간의 평화적 정체성은 「10·4선언」에 담긴 협력적 담론으로 구성되기 시작되었다. 2007년 11월의 남북국방장관회담에서 남북한은 서해 평화협력특별지대 설치에 합의하였다. 「10·4선언」¹¹⁾에서 포함된 이 약속된 합의는 서해의 긴장을 완화하고, 분쟁 예방 및 해결을 위한 방안으로 평가받았다. 서해평화협력특별지대구상은 「10·4선언」 제3항과 제5항에 포함되어 있다. 이 구상은 서해 영해에서의 의도치 않은 충돌을 예방하기 위해 남북한 공동어로수역을 지정하고, 이 수역을 평화지대로 만들어 가기로 합의했다. 또한, 이 특별지대에 대한 구상은 해주지역과 주변 해역을 포괄하고 있다. 「10·4 선언」에서 제시한 이 구상의 목적은 “서해를 평화와 협력의 바다로” 전환하고, 서해 해상을 적대적인 ‘군사적 대치’의 영해가 아니라 협력적인 ‘경제적 교류’의 해양공간으로 만들어 가는 것이다. 이것이 남북과 동북아를 포괄하는 환서해권 벨트가 될 것이다.

11) 2007년 10·4 남북 정상회담에서 노무현 대통령과 김정일 국방위원장은 세 가지 현안에 합의하였다. 첫째, 평화정착, 둘째, 공동번영, 셋째, 화해·통일에 관한 현안에 대해 협의하였다. 이 협의의 결정문을 「남북관계발전과 평화번영을 위한 선언」이라고 한다.

구분	한국	북한	유엔군사령부
경계선	• 백령도 서쪽 72km (42.5 해리) • 북쪽 5.4km	황해도와 경기도의 도계선 서쪽 연장선	한국과 동일
경비수역	서해5도를 포함한 NLL 이남 해역	서해 6도서를 포함한 도계선 연장선의 이북해역	한국과 동일
NLL의 유효성/타당성	유엔사가 설정했으나 대체로 양측 해역의 중간선으로 실질적인 해상 군사분계선	불법적인 유령선이기 때문에 불안정	임의로 설정한 만큼 해상군사분계선은 아님
NLL 설정 후 통보여부	1953년 8월 설정 즉시 북측에 통고 * 간접통고, 통고부재 등 다른 견해 존재	협의를 바 없음	1952년 한국군과 주한 미해군의 작전명령서에만 존재하므로 북측에 대한 통보의무 없음
NLL 침범과 정전협정 위반여부	NLL 침범시 즉각 정전협정 위반 성립	NLL 월선은 정전협정 위반 아님 * 서해도 주변해역은 북측영해 내의 수역	서해도 3해리 이내 침범시 정전협정 위반으로 간주
무력사용 가능여부	육상의 군사분계선과 마찬가지로 월선시 무력대응 가능	NLL을 인정할 수 없으므로 판단불가	월선 후 적대적 도발행위 또는 서해도 3해리 이내 침범시 무력대응 가능
NLL 수정논의	논의불요 NLL 고수방침	의제로 채택할 것을 요구	논의가 가능하다는 입장
주요 문제점	유엔군사령부의 일방적 설정 사실을 인정	존재를 묵인하다가 1973년 12월, 1999년 6월, 2002년 6월 이의제기	NLL 단순침범은 정전협정 위반의 문제가 되지 않음

〈그림3〉 남북정부의 NLL에 관한 개념 차이

다양한 방안들이 서해를 평화협력특별지대로 만들기 위해 제시되었다. 첫째, 공동어로수역을 설정하여 남북 어민들이 어로 활동을 자유롭게 할 수 있는 경제구역으로 바꾼다는 것이다. 군사적 충돌이 발생했던 북방한 계선 인근 서해상의 해양공간을 공동어로수역으로 재구성하여 군사적 적

대관계를 청산하겠다는 의지가 담겨있다.¹²⁾ 둘째, 북한의 해주지역을 경제특구로 지정하여 남북경제발전의 선두주자로 만들겠다는 것이다. 군사지역인 해주경제특구는 남쪽의 인천과 가까운 거리에 있어 개성공단과 인천을 연결하는 3각 축을 구성하면 남북경제협력의 중요지역이 될 수 있다. 셋째, 한강하구를 공동이용구역으로 개발하여 남북한 간의 경제협력에 필요한 자재의 공급지로 만든다는 것이다. 한강하구의 공동이용구역을 건설하면, 서해 남북접경지역 전체에 평화벨트를 형성할 수 있게 된다. 이러한 평화벨트의 형성으로 인해 남북공동의 경제이익을 증대시키고, 군사 분쟁 가능성을 차단하겠다는 구상이다. 결과적으로 적대적 정체성이 가득하고 군사적 충돌이 잦았던 서해 공간을 군사·안보 벨트에서 평화·번영 벨트로 전환하겠다는 것이다. 서해평화특별협력지대의 제도적 담론은 냉전 시대에 형성된 안보 중심의 적대적 정체성을 남북한 간의 협력적 정체성으로 재구성하는 데 이바지하고 있다.

2007년 「10·4선언」에 포함된 서해평화특별지대에 관한 제도적 담론은 2018년 4·27, 9·19 남북한 정상선언문과 합의문으로 이어진다. 2018년에 제시된 새로운 합의안은 서해지역의 공동순찰과 같은 것이 담겼으며, 2007년 남북한 합의를 이행하기 위한 실천적 조치들이 담겨있다. 따라

12) 공동어로수역 (평화수역 이전 개념) 2005년 7월 남북 간의 '제1차 수산협력 실무회의'에서 합의된 사안 남북은 어민들의 공동이익 도모와 제3국 어선의 위법조업 문제를 해결하기 위해 공동어로를 통한 어업 협력과 수산물 가공분야 협력을 약속했다. 이에 북측은 공동어로수역을 NLL 이남에 설정해야 한다고 주장하며, 새로운 군사분계선 확정과 연계를 요구했다. 남측은 NLL을 중심으로 인근 해역에 등거리·등면적으로 설정하자는 입장이었다. 2007년 11월 '남북정상선언 이행 종합기획단'이 작성한 제1차 남북총리회담 합의서 해설에 제시되어 있다. 문서에서 평화수역은 '남북 군사력이 해상완충수역'으로 표현된다. "해군 경비함정의 출입을 금지하는 대신, 세계자연보호연맹에서 운영하는 코레인저(Co-Ranger)와 같은 경찰·행정 조직을 중심으로 남북 공동 관리기구가 운영한다." 2006년 4차 남북장성급회담에서 북측은 서해 5도와 북쪽 육지가 만나는 부분의 바다는 절반씩 가르고, 소청도와 연평도 사이는 영해 기준을 따라 북쪽 해안에서 12해리까지 북쪽 관할로 하자는 새로운 제안을 내놓았다. 남측은 2007년 서해평화협력특별지대를 건설하자는 역제안으로 대응해 이것이 받아들여져 「10·4선언」으로 표현되었다. 남북이 선의 문제를 면의 방법으로 우회했다는 뜻이다.

서 ‘평화수역 조성’은 「10·4선언」과 「4·27선언」에서 남북의 여러 합의 사항 중 하나가 아니라 서해 접경해역에서 평화·공동번영체제 구축에 관한 다양한 합의와 구상을 통합한 상징 의제(symbolic agenda)이다(남정호·이정삼·김찬호·이동림 2019). 특히 예를 들어 2018년 추가된 해양생태계와 자원의 보호, 공동어로, 한강하구 공동이용, 해주 직항로 개설 등은 향후 추가 합의할 사항을 담을 정책 수용체라고 할 수 있다(남정호·이정삼·김찬호·이동림 2019).

해주경제특구 건설	• 남측에게는 기업의 활로이자 신성장동력, 북측에게는 산업발전의 토대 마련 • 중장기적으로 해주-개성-인천을 연결하는 ‘서해3각경제벨트’ 형성
해주항 활용	• 단기적으로 물자수송로 확보 및 남북 항만간 교류 촉진 • 중장기적으로 해주와 남측을 연결하는 물류 네트워크 형성
한강하구 공동이용	• 남측에게는 골재난 해소, 북측에게는 경제적 수익 • 골재채취로 인한 수위저하 효과(1.03m), 만성적인 임진강 수해방지에 도움 • 준설을 통한 내륙 뱃길 확보, 개성공단의 해상수송로 확보
민간선박의 해주직항로 통과	• 해주-남측 항로단축으로 인한 물류비용 절감 • 남북 해군 및 해운당국 간 협력을 촉진하고, 해주경제특구 활성화에 기여
공동어로구역과 평화수역	• 조업구역 확대와 수산협력을 통한 남북 어업인의 직접적 소득 증대 • 남북 군사력의 해상완충수역 형성, 서해 평화정착에 기여 • 제3국 어선의 불법조업 방지, 민족 자원 보호 효과

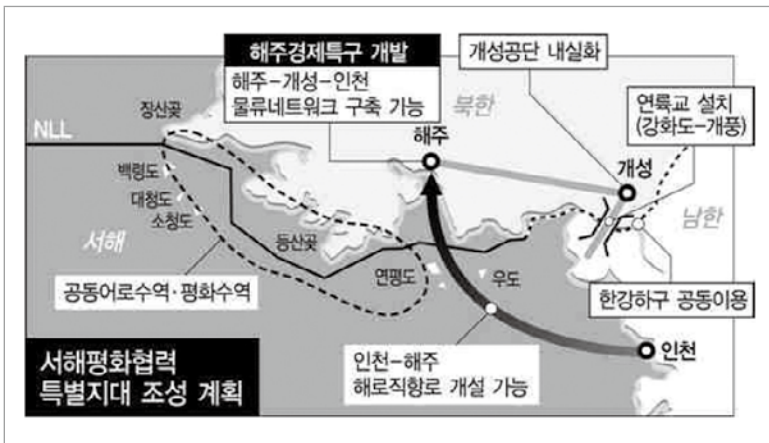
〈그림 4〉 서해평화협력특별지대의 주요사업과 추진 방향

자료(출처): 제1차 남북총리회담 합의서 해설(2007, 12-13)

서해평화협력특별지대구상은 현존하는 해상경계선을 명확하게 하는 논의 대신 NLL을 둘러싼 양측 간 긴장을 완화하고, 이분법적 경계선을 미래 지향적인 공동구역으로 설정하여 평화와 번영을 촉진한다는 데 의미가 있다. 특히 남북 정상에 합의한 평화수역의 개념은 서해 해양공간의 완충수역화 및 비무장수역화를 의미한다. 좀 더 구체적으로 서해 접경수역의 일정 영역에 양측 해군함정이 들어가지 않게 하는 것이다. 그럼으로서 서해지대를 비무장지대(DMZ)와 같이 해상공간에서 남북의 완충지 역할을 하

게 하지는 것이다. 한반도 비핵화 협상이 본격화되고, 남북한 간의 서해평화협력특별지대에 대한 구체적 합의가 이루어진다면 NLL 일대 수역에서 우발적 군사충돌의 위험성은 낮아질 것으로 예상된다.

서해평화협력특별지대(이하 ‘특별지대’)는 「10·4 선언」에, 서해경제공동특구(이하 ‘공동특구’)는 「9·19선언」에 담겨있으며, 두 구상은 경제협력을 비중 있게 다루고 있다는 점에서 유사하다. ‘특별지대’의 사업은 공동어로구역과 평화수역 설정, 해주경제특구 건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주 직항로 통과, 한강하구 공동이용(모래 채취)으로 이루어져 있다. 개성공단 건설사업은 해주경제특구를 기술한 제2조가 아닌 제3조에 기술되어 있다. 따라서 「10·4 선언」의 경제특구는 공간적으로는 해주지역과 주변 해역으로 한정된다고 볼 수 있다. 2007년 윤중호 의원이 국회에서 공개한 특별지대(안)의 경제특구건설 사업의 공간 범위는 해주~개성~인천~경기를 포함하고 있지만, 내용과 범위에서 평화수역과 공동어로구역 지정은 포함되어 있지 않다.



〈그림 5〉 서해평화협력특별지대

자료(출처): 경향신문(2010/11/29)

IV. 인천 서해 공간의 평화적 재구성을 위한 정책 제안: 경제, 환경, 평화의 선순환적 재구성

서론에서 언급했듯이 인천은 서해 공간의 적대적 경계와 함께 인천항 주변의 상징물, 기념관 등이 다시 냉전 정체성을 재생산한다. 세계적인 냉전은 한국전쟁으로 한반도에서 깊숙이 내재화되었고, 인천상륙작전은 인천의 냉전 정체성을 잘 반영하고 있다. 또한, 서해 공간 경계의 불확실성으로 인한 안보적 긴장과 남북한 군사적 충돌은 인천의 지역 정체성을 냉전의 시대에 머무르게 하고 있다.

3절에서 본 논문은 인천의 서해 공간의 적대적, 협력적 정체성의 구성에 대해 역사 제도적 방법으로 설명하였다. 이 절에서는 인천의 서해 공간과 함께 냉전적 정체성을 유지하고 있는 육지 공간의 기념과 상징물까지 포함하여 인천 도시 정체성의 평화적 재구성을 위한 정책을 제안하고자 한다. 인천지역의 정체성을 평화적으로 재구성하기 위해서는 지역 정체성을 구성하는 공간에 있는 상징체에 대한 일상적 담론을 미래지향적으로 전환하고, 서해지역에 관한 제도 담론의 정책적 실현을 통해 평화 정체성을 강화할 수 있다.¹³⁾

인천지역의 평화적 정체성의 확산은 남북관계에 평화적인 정체성을 강화할 것이며, 남북관계의 평화적 재구성은 평화적인 공동체로서의 동북아시아의 재구성에 기여할 것이다. 냉전 시대에는 냉전 정체성이 국제사회에서 국가 단위를 넘어 지역으로 내재화되었다면, 탈냉전 시대에는 도시의 평화적 정체성이 국가를 넘어 국제사회로 외재화할 수 있다.

평화 도시로의 재구성을 위한 정책적 제안은 정책 담론의 변화를 통해 서해지역을 평화특별지역으로 제도화하는 방안을 제시한다. 서해평화특

13) 공간 정체성 변화를 위해 공간 내에 평화와 미래의 메시지가 담긴 텍스트, 이미지, 스토리를 통해 가능하다.

별지대는 이론 부분에서 언급한 도시브랜드 정체성의 6개의 지수를 다 적용하지 않고, 국제적 인지도와 위상, 물리적 경관과 이미지, 경제 및 교육 기회 유형을 선택적으로 적용하여 인천의 도시 정체성을 설명할 것이다. 단순히 해양공간의 공동사용이 아니라, 해주 개성 인천 삼각무역을 위한 사전 작업, 한강하구 지역의 남북교류를 실례로 한반도 번영의 새로운 미래 비전을 통한 새로운 이미지 추가할 수도 있다. 이러한 정책 담론의 제도화와 실현성에 대한 가능성을 강화하기 위해 본 연구는 흥해 해상평화공원의 사례를 비교분석을 통한 정책을 제시한다.

1. 경제환경평화의 선순환 사례: 흥해평화공원 사례

흥해 해상평화공원의 시작은 1996년 1월에 채택된 아카바-아일라트 특별협정이다. 이 합의는 이스라엘-요르단 평화협정(1994.10) 체결 당시 이행협정으로 채택된 '아카바만 자연환경 보호를 위한 제안'을 효율적으로 이행하기 위한 양국 간 합의다. 이 협약은 양국의 산호초 보호구역을 개별적으로 지정하고 보호구역별 실질적인 관리를 위한 협력을 골자로 한다. 평화협정 체결 이후 아일라트 물동량은 1993년 137만4000t, 1998년 166만8000t으로 크게 늘어났다. 1994년 1618만8000t으로 전년 대비 17.7% 증가했다. 1994년 이후 연평균 5.2%의 성장률을 보이고 있다(장원근·최지연 2005, 41).

이스라엘과 요르단은 흥해 해양평화공원(산호초 서식지)의 지리적 범위를 지정하고, 산호생태 관리를 위한 상호 협력의 원칙을 수립, 조사, 연구하는 데 있어 국제 연구기관의 참여를 강조한다. 협력 관리도 병행하였다. 법률 시스템 개정 및 보충 프로그램의 공동 유지와 개발을 포함한다. 지역개발 분야는 양국 간 '바이국민경제특구'를 설치하고 운영하는 데 주안점을 두고 지역경제와 국가 경제를 활성화하기 위한 것이다.



〈그림 6〉 홍해평화공원의 호텔과 레저타운 이미지 사진

자료(출처): 구글 이미지 자료를 참고하여 연구자 재구성

마지막으로, 평화 부문은 환경보호와 지역개발에서 이루어진 공동 협력의 성과를 바탕으로 양국의 경제협력을 증진할 뿐만 아니라 평화정착에 기여하는 것이다. 관광객들은 아일랏과 아카바를 합쳐 1998년 28만 4천 명으로, 평화협정이 체결됨에 따라 관광객 수는 점차 증가하고 있다. 아일랏의 경우 아일랏항을 통해 유입된 관광객 수는 1998년 19만 6천 명으로 평화협정 체결 이전인 1993년 대비 42%가 증가하였다. 정·관리함으로써 정치·군사 갈등이 첨예한 지역의 긴장을 완화하고 평화를 정착시킬 수 있다. 사례지역인 아카바만은 수차례의 중동 전쟁이 발발한 지역이다. 그러나 평화협정을 체결하여 분쟁의 주요 공간이었던 아카바만을 평화적인 협력지역으로 선정·공표한 사실은 대내외적으로 평화정착의 청신호로 받아들여졌다.

아카바만 인근 4개 국가는 산호생태계 보호에 관해 인식과 수준이 서로 달라서 개별 국가의 보호 정책에 대한 실효성에 의문을 가져왔다. 이에 요

르단과 이스라엘이 홍해 해양평화공원이라는 일종의 산호 보호구역을 지정하여 공동으로 조사연구 및 관리함으로써 아카바만 산호생태계의 위협 요인에 대한 체계적 대응의 단초를 마련한 것에 의미가 있다. 따라서 서해 생태계의 보고를 남북한이 공동으로 보호구역으로 지정하여 체계적으로 연구·관리함으로써 서해 생물 다양성의 보존에 기여할 수 있을 것이다.

산호초를 이용한 관광산업을 적극적으로 발전시킴으로써 아카바와 아일랏의 지역경제가 활성화되어 그 성과가 주변 지역으로 확산되었다. 이스라엘은 남부 최대도시인 아일랏과 자국 내 주요 지중해 연안 도시를 연결하여 아시아-유럽-아프리카를 연계하는 국제물류 중심국가 성장정책을 추진하고 있다. 한편 요르단은 자국 내유일한 항구인 아카바항을 중심으로 노후된 시설을 개량하여 국제물류 능력을 향상시키고, 암만-마안-아카바를 연결하는 도로망을 확충하여 국내 물류환경을 개선하고 아카바항과 사우디아라비아의 연안고속도로를 연계하여 아프리카 교역을 활성화할 계획을 가지고 있다.

홍해평화공원 사례는 환경과 경제 문제를 이스라엘과 요르단이 함께 해결함으로써 적대적 정체성을 협력적 정체성으로 전환한 사례로 볼 수 있다. 홍해평화공원 사례에서 협력적 정체성이 구축되는 과정에서 환경, 경제, 평화의 선순환을 잘 보여주고 있다. 환경문제 해결을 위한 협력 시작→협력강화를 통한 신뢰축적→환경해결을 위한 제도화→환경협력제도화로 평화적 정체성 강화→경제발전 추진→평화정체성 강화로 이어진다. 홍해평화공원의 사례는 경제, 환경, 평화의 선순환적 정체성의 재구성을 잘 보여주고 있다.

2. 인천 서해 공간의 재구성을 위한 제언: 서해평화협력특별지대

1) 경제평화 도시 정체성의 구성

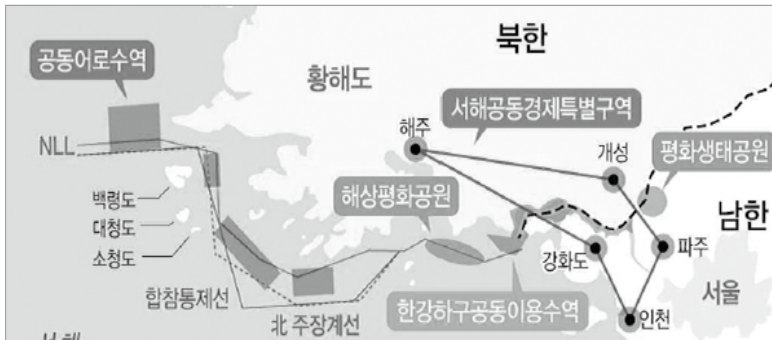
문재인 정부는 「4·27 선언」과 「9·19 선언」에서 2007년 「10·4 선언」의 핵심 사업들을 적극 추진하겠다는 의지를 반영하고 있다. ‘공동특구’는 ‘특별지대’의 사업을 승계한다는 것이다. 공간적으로 「10·4 선언」의 서해평화협력특별지대는 해양중심의 협력구상이다. 그리고 「9·19 선언」의 서해경제공동특구는 해양 및 육상의 통합적 경제협력구상으로 규정할 수 있다. 평화수역 조성이나 공동어로는 해양기반 협력 구상이다. 남북한 정상 선언에서 두 사업을 육상과 연계성이 높은 공동특구 사업 범위에 포함된다고 명확하게 기술하지 않았지만, 장기적으로 남북관계가 발전할 경우 서해경제공동특구에 포함될 가능성이 크다.

현 정부는 한강하구 시범관광 우선 추진하고 공동이용은 배후지 발전 전략과 연계하는 전략을 수립하였다. 남북한 간의 협상이 교착상태에 들어가기 전에 한강하구 공동조사 결과를 토대로 뱃길복원과 시범 운항을 2019년 4월부터 시작할 예정이었다. 또한, 현재 한강하구 시범 운항은 뱃길복원 목적을 우선으로 하고 있지만, 공동번영의 목적을 달성하기 위해 한강하구 뱃길 관광을 남한에서 먼저 추진할 필요가 있다.

향후 남북한 협력사업이 확대될 경우 한강하구 뱃길 관광 사업은 예성강하구, 강화도, 해주항을 연결하는 해양관광사업으로 발전할 수 있으며, 한강하구 공동이용의 범위는 현재 수역에 한정되어 있지만, 장기적으로 배후지역의 사회경제 발전과 연계하여 다양한 협력사업 발굴이 가능하다. 이를 통해 남북협력사업이 북한에 대한 ‘퍼주기’가 아닌 남한 사회경제발전의 원동력으로 기능할 수 있음을 보여줄 수 있다.

홍해평화공원의 단계적 경제 발전전략을 적용하면, 한국 정부도 남해와

서해평화공원을 연결하여 한반도 남서해의 관광벨트를 구축하고, 남-북-중 서해관광노선을 개발할 수 있을 것이다. 북한은 서해평화공원의 국제화를 통해 국제물류망 및 관광자원을 개발하여, 노후된 도로와 철도를 개선하는 방식으로 물류발전까지도 확대할 수 있을 것이다. 서해 연안 접경 지역 역시 천혜의 관광 및 생태자원을 보유하고 있다. 또한, 인천과 개성이라는 남북한의 주요 도시를 배후에 두고 있어 남북한 교류의 중심지 및 대 중국 물류 중심지 역할을 수행할 수 있는 발전 가능성이 매우 높은 지역으로 판단된다.



〈그림 7〉 서해공동경제특별구역과 주변공간 활용구상

자료(출처): 연합뉴스(2018/4/27)

2) 환경평화 도시 정체성의 구성

새천년평가보고서(MA: Millennium Ecosystem Assessment)는 인류의 복지가 자연생태계가 제공하는 다양한 혜택에 의존하고 있다는 연구결과를 발표하였다. 또한, 자연생태계가 제공하는 복지혜택에서 해양생태계가 차지하는 비중이 40%에서 최대 68%에 이른다는 연구결과도 주목할 필요가 있다. 서해에서 공동번영을 위한 경제활동 중 어업자원, 해양관광은 대표적으로 해양생태계가 우리에게 제공하는 혜택이다. 연구결과뿐만

아니라 2015년 유엔총회에서 채택한 2030년 지속가능발전목표(SDGs: Sustainable Development Goals)는 연안과 해양에서 자원의 보호와 현명한 이용을 인류가 지향해야 할 목표의 하나로 설정하고 있다.

현재 남북정상선언과 부속 합의서는 포괄적으로 ‘환경보호’에 관한 사항을 기술하고 있지만, 해양생태계와 자원을 체계적으로 보호·이용하여 복지혜택의 지속가능성을 유지하기 위한 구상은 담겨있지 않다. 이는 2007년 「10·4 선언」과 총리합의서에 나타난 한계이기도 하다. 따라서 서해에서 정치·군사적 평화실현(peace-building), 경제발전을 통한 번영(economic prosperity), 생태계보호(ecosystem protection)를 균형있게 실현하기 위해서 환경보호를 서해평화수역 조성의 기본정책방향으로 설정해야 한다.

서해 접경 연안 해역과 육지영역은 보호 가치가 높은 생물, 서식지, 자연경관이 분포하고 있다. 저어새를 비롯한 철새와 물범은 남한과 북한의 경계를 넘나들며 서식하고 있어 공동으로 보호를 해야 한다는 의견이 민간환경단체와 전문가를 중심으로 제기되었다. 개별 생물에 대한 공동조사를 비롯하여 이들을 보호하기 위해 중요 서식지, 산란지를 보호구역으로 지정·관리해야 한다는 것이다. 또한, 인천은 이러한 서해평화지구의 발전을 통해 해주 및 개성과의 산업지대를 안정적으로 발전시키고, 한반도 평화관광의 일번지 도시로서의 정체성을 구성할 기회를 얻게 될 것이다.

NLL 주변 해역의 생태계를 대상으로 보호구역 지정 사례가 드문 것은 높은 생태적 가치에도 남북한 정치·군사적 긴장 관계가 오랫동안 지속하였기 때문이다. 해양보호구역의 지정과 공동관리는 경제개발 중심의 서해 평화수역 이용구상의 불균형을 보완할 수 있는 수단이다. 공동조사 결과를 토대로 해양보호구역을 지정하고, 생태적 유사성과 연결성이 높은 서식지와 생물에 대한 공동의 보호를 위한 사업을 남북한 합의 사항으로 도출할 필요가 있다.

이 공간에 지정 가능한 해양보호구역은 생태계와 서식지를 보호하는 해양보호구역, 습지보호 지역 외에도 수산자원을 관리하기 위한 자원 보호 구역도 포함해야 한다. 접경해역의 갯벌은 보호 가치가 높은 것으로 추정되는바, 람사르협약 또는 UNESCO 생물권보전지역으로 공동등재도 추진할 필요가 있다.

북한은 2018년 5월에 람사르협약에 가입하고, 문덕지구와 나선지구를 람사르 습지로 등록하였다. 람사르협약 가입 이전에도 북한은 환경과 생태계보호에 관한 국제협약 가입과 국제협력 사업에 관심이 높았다. 따라서 국제기구와 공동으로 접경해역에서 생태적 가치가 높은 공간과 생물을 보호구역 또는 보호 생물로 지정할 수 있는 제도적 환경은 정비된 것으로 판단한다. 그러나 남한 내 보호구역을 지정하기 위한 정책도 지역개발에 장애가 될 것을 우려한 지역주민의 반대로 추진되지 못하기도 하였다. 또한, 경제성장을 우선하는 북한의 정책으로 남북한 협력사업을 발굴하는 협의 과정에서 해양환경과 생태계보호의 우선순위는 높지 않을 가능성이 크다. 이는 2007년, 2018년 남북한 정상선언과 당국자 회담에서 서해 접경해역에서 해양환경보호 의제가 충실히 반영되지 않은 것에서 확인할 수 있다.¹⁴⁾ 한강하구 공동이용과 관련하여 모래 채취가 먼저 거론된 것도 환경과 생태계 훼손을 고려하지 않았기 때문이다. 즉 북한 내부의 경제여건과 남한의 이용수요가 단기적 경제이익을 우선하여 나타난 결과로 보인다.

따라서 서해경제공동특구 건설과정에서 해양환경과 생태계 훼손을 국내 민간단체, 전문가, 국제사회가 현안으로 제기할 가능성이 크다. 국제기구의 기준에 부합하는 공동 해양보호구역을 지정하기 위해서는 남한과 북한의 국내법에 따라 양측이 모두 보호구역을 지정하고 이를 해당 국제기구에 등록해야 절차적 번거로움도 있다. 또한, 남한 내부에서 보호구역 지

14) 「10·4 선언」의 서해평화협력특별지대구상과 「4·27 선언」에서 해양생태계보호는 포함되지 않았지만, 남북한 환경협력에 포괄적으로 담겨있다고 봐야 한다.

정을 둘러싼 상충, 경제성장을 우선하는 북한의 정책 여건 등은 보호구역 지정을 추진하는 과정에서 쟁점이 될 가능성이 있다.

V. 결론

본 논문의 연구목적은 이론적 분석들과 함께 인천의 평화적 재구성을 위한 정책을 제안하는 것이었다. 이러한 연구목적을 위해 본 논문은 네 개의 부분으로 나누어 서술하였다.

첫째, 서해평화협력지대에 관한 선행연구와 이론 분석 틀을 제시하였다. 이 절에서 본 논문은 지역, 국가, 도시의 정체성을 적대와 협력의 이분법적 정체성으로 분류하고, 이러한 정체성이 어떻게 재구성되는지를 설명하였다. 후기구조주의 학파의 국제정치학적인 거시적 역사·제도적 정체성 개념에 도시브랜드 미시공간적 정체성에 대한 개념을 반영하여 분석틀을 제시하였다.

둘째, 인천 6·25 전쟁 이후 인천의 해양공간인 서해지역의 이중적 정체성이 어떤 역사를 통해 형성되었는지 설명하고 있다. 특히 제도적 담론을 중심으로 정체성의 형성과정을 보여주고 있다. 그리고 2007년 「10·4 선언」 이후 서해평화협력특별지대구상을 통해 서해지역의 협력적 정체성의 재구성과정을 제시한다.

셋째, 인천의 평화적 재구성을 위한 정책 담론의 실현을 하나의 정책제언으로 제시한다. 특히 홍해평화공원의 사례를 설명하고, 서해평화특별구역과 비교하는 방식으로 미래 비전에 대한 가능성을 강화하는 정책 담론을 제안하였다. 경제평화 도시 정체성과 환경평화 도시 정체성을 제시하였다. 마지막 절은 본문을 요약하고, 도시 정체성의 재구성에 관한 미래연구의 의제를 제시하였다. 한반도 서해 공간에 대한 기억은 남북한 간의 군

사적 긴장과 충돌로 가득하다. 부정적인 기억은 적대적인 정체성을 촉진했다. 그래서 한반도의 평화적인 분위기에도 불구하고, 남북한 주민들의 서해에는 여전히 북방한계선과 해상 분계선이 평화구역의 면보다 더 선명하다. 생산적인 북미협상의 진척이 북한의 비핵화와 대북제재의 속도감 있게 진행될 때, 한반도의 환서해권은 갈등과 긴장의 경계선을 넘어 협력의 해양공간을 만들어 갈 수 있을 것이다. 더 나아가 서해평화협력특별지대는 한반도 평화·번영의 본격적인 시작점이 될 것이다.

참 고 문 헌

- 고유환, 2017, 「서해평화협력특별지대 재론과 경계 갈등」, 북한연구학회보 21(2): 1-24.
- 공용득, 2012, 「서해평화협력특별지대 구상과 인천의 역할에 관한 연구」, 인천학연구 16: 1-39.
- 권재경·최원수, 2012, 「도시이미지 유형에 따른 도시브랜드 정체성 형성의 영향 요인」, 브랜드디자인학연구 10(4): 15-26.
- 김근식, 2010, 「서해 북방한계선 (NLL)과 한반도 평화에의 접근」, 동북아연구 15: 221-244.
- 김윤영·최선, 2018, 「대북정책 결정의 정치적 환경과 대통령의 영향력: 서해평화협력특별지대」 정책결정 과정을 중심으로」, 의정연구 53: 32-66.
- 김정현·송희영, 2018, 「문화적 기억과 도시정체성 재현으로서의 문화콘텐츠 연구- 폴란드 브로츠와프 ‘난쟁이도시’ 조성 사례를 중심으로」, 글로벌문화콘텐츠 32: 99-117.
- 김지영, 2016, 「중국 외교담론의 한국적 재구성- ‘중국의 북한포기론’과 ‘북한붕괴론’의 비교를 중심으로」, 아태연구 23(2): 177-205.
- 김형곤, 2007, 「한국전쟁의 공식기억과 전쟁기념관」, 한국언론정보학보 40: 192-220.
- 남정호·이정삼·김찬호·이동림, 2019, 『서해평화수역 조성을 위한 정책방향 연구』, 한국해양수산개발원.
- 박양호·이상준, 2007, 「한반도와 동북아 공동시장 차원에서의 서해평화협력특별지대의 비전과 발전구상」, 국토정책 Brief 159: 1-8.
- 서주석, 2008, 「서해평화협력특별지대의 현황과 과제」, 황해문화 58: 256-276.
- 송희영, 2016, 「프랑스 역사야외극의 구성 요소와 지역정체성」, 문화경제연구 19: 85-109.
- 양문수, 2007, 「2007 남북정상선언 이후 경제협력의 전망과 과제」, 통일정책연구 16(2): 25-46.
- 염규현, 2010, 「서해를 평화와 공존의 바다로! 인천-해주-개성 3 각벨트 제안」, 민족 21: 60-63.
- _____, 2011, 「NLL 프레임」 벗어나야 서해 평화 가능하다」, 민족 21: 62-65.
- 장용석, 2013, 「서해 북방한계선과 평화협력특별지대 재론」, 통일문제연구 25(1): 181-212.

- 장원근·최지연. 2005. 「홍해해양평화공원 사례 분석 및 남북접경지역 해양환경 협력 시사점」. 월간 해양수산 252: 37-52.
- 장정규. 2013. 「서해의 평화적 이용과 공동개발과 NLL 해법이다」. 민족 21: 116-121.
- 정천구. 2008. 「서해북방한계선의 주요 쟁점과 대응 방안」. 통일전략 8(3): 9-45.
- 제성호. 2005. 「북방한계선 (NLL) 의 법적 유효성과 한국의 대응방향」. 중앙법학 7(2): 107-149.
- 제프리 K. 올릭. 2006. 『국가와 기억: 국민국가적 관점에서 본 집단기억의 연속·갈등·변화』. 최호근·민유기·윤영희 역. 민주화운동기념사업회.
- 피에르 노라 외. 2010. 『기억의 장소: 제1권 공화국』. 김인중 외 역. 도서출판 나남.
- 황진희. 2007. 「서해평화협력특별지대 조성과 물류 분야의 대응」. 남북물류포럼 학술대회 자료집.
- Balmer, John M. T. and Greyser, Stephen A. 2002. "Managing Multiple Identities of the Corporation," *California Management Review* 44(3): 72-86.
- Campbell, D. 1992. *Writing security: United States foreign policy and the politics of identity*. Minnesota: Minnesota Press.
- Derrida, J. 1978. *Writing and difference*. Chicago: University of Chicago Press.
- Foucault, M. 2012. *The archaeology of knowledge*. London: Vintage.
- Katzenstein, M. F. 1996. *The culture of national security: Norms and identity in world politics*. Columbia University Press.
- McAdam, D. 1996. "Conceptual origins, current problems, future directions," *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*, 23-40. Cambridge: Cambridge University Press.
- Anholt, Simon. 2006. "The Anholt-GMI City Brand Index : How the World Sees the World's Cities," *Place Branding* 2(1): 18-31.
- Snow, David A. and Benford, Robert D. 1988. "Ideology, frame resonance, and participant mobilization," *International social movement research* 1(1): 197-217.

- “2007년 남북정상회담 당시 북에 전달한 서해평화협력특별지대.” 연합뉴스. 2018.4.27. <https://www.yna.co.kr/view/GYH20180427002000044>(검색일: 2019년 10월 30일)
- “NLL, 유엔군사령관 일방 설정…북, 법적 효력 부정.” 한겨레. 2009.5.28. <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/357504.html#csidx8c902c90fca5293a927b3933fd10f9>(검색일: 2019년 10월 30일)
- “제조명받는 ‘서해평화협력특별지대.’” 경향신문. 2010. 11. 29. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201011292133475(검색일: 2019년 10월 30일)
- “제1차 남북총리회담 합의서 해설.” 통일부 남북회담정보. 2007.11.16. <https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/View.do?id=140>(검색일: 2019년 10월 30일)
- “미국과 남조선 괴뢰들은 서해 해상사건에서 심각한 교훈 찾고 경거망동하지 말아야 한다.” 《로동신문》. 1999/6/23.
- “미국과 남조선 괴뢰들은 이번 도발사건의 후과에 대하여 전적인 책임을 져야 한다.” 《로동신문》. 1999/6/16.

국 문 초 록

인천 서해 공간의 평화적 재구성에 관한 연구: 서해평화협력특별지대를 중심으로

김지영(통일부 통일교육원 교수)

본 논문의 목적은 인천의 도시 정체성을 평화적으로 재구성하기 위한 전략을 이론적 분석들과 함께 제시하는 것이다. 기존 연구들이 지역, 국가, 도시의 정체성을 단절적으로 설명했다면, 본 연구는 국제정치이론과 문화이론을 복합적으로 활용하여 인천이라는 도시 정체성 재구성에 대한 국가 및 지역적 의미를 도출하고자 한다. 정책적 관점에서 기존 연구들이 제도나 문화적 접근방법을 선택적으로 활용했다면, 본 논문은 도시 정체성의 개념을 중심으로 제도와 문화적 전략을 동시에 제시하고자 한다.

연구목적을 실현하기 위해 본 논문은 네 개의 절로 구성되었다. 첫째, 서해평화협력지대구상에 관한 선행연구를 분석하고, 도시 정체성이라는 개념을 적용하여 이론적 분석들을 제시하였다. 둘째, 인천 서해지역의 이중적 정체성의 형성과정을 역사 및 제도적 관점에서 보여준다. 특히 6·25 전쟁 이후 북방한계선의 설정과 2007년 「10·4 선언」 이후 서해평화협력특별지대의 규정을 통해 적대적·협력적 정체성의 구성과정을 설명한다. 셋째, 인천 도시공간의 평화적 재구성을 위한 전략을 제시한다. 흥해평화공원의 사례를 중심으로 전략방안을 제안하였다. 마지막 절은 본문을 요약하고, 도시 정체성의 재구성에 관한 미래연구과제를 제안한다.

주제어 : 인천, 지역 정체성, 담론, 서해평화특별협력지대, 도시 정체성

Abstract

A Study on the Peaceful Reconstruction of Incheon's West Marine Space:

Focus on the West Sea Peace Cooperation Special Zone

Kim, Jiyoung (Professor, Institute for Unification Education)

This paper presents strategies for peacefully reconstructing the city identity of Incheon with theoretical analytical frameworks. The paper is composed of four sections. First, on the basis of preceding research on the West Sea Peace and Cooperation Zone, I present a theoretical analysis framework by applying the concept of urban identity. Second, the process of forming dual identities in Incheon's western sea area is shown from historical and institutional perspectives. The establishment of the Northern Limit Line after the Korean War and the provision of the Special Zone for Peace and Cooperation in the West Sea after the October 4 declaration in 2007 explain the process of forming a hostile or a cooperative identity. Third, I present a strategy for the peaceful reconstruction of Incheon city space. I propose a strategic plan focusing on the case of Honghae Peace Park. The final section summarizes the study and presents the agenda of future research on the reconstruction of urban identity.

Key words: Incheon, Regional Identity, Discourse, West Sea Special Cooperation Zone, City Identity

신북방정책과 남북러 삼각협력:

과제와 발전 전망

성원용*

성
원
용

I. 서론

II. 왜 신북방정책인가?

1. 신북방정책의 배경과 의의
2. 신북방정책의 차별성

III. 남북러 삼각협력의 구조와 내용

1. 기본구상
2. 단계별 진행과제
3. 삼각협력 프로젝트: 구상과 현실

IV. 남북러 삼각협력의 쟁점과 극복과제

V. 결론을 대신하여

I. 서론

대한민국에서 해방 이후 분단의 질곡을 넘어서려는 ‘북방정책’은 한순

* 인천대학교 동북아국제통상학부 교수 (E-mail: wysung@inu.ac.kr, Tel: 032-835-8735)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2019..16.45>

간도 중단 없이 지속되었다.¹⁾

그 흐름에서 보면 현재의 ‘신북방정책’에 특별한 의미를 부여할 필요도 없다. 혹자는 ‘용어’의 반복, 성찬일 뿐, 본질은 크게 달라진 것이 없다고 한다. 사실 폭넓게 해석해서 대륙을 향한 한국 외교를 실천적으로 구현 하려는 지향을 북방정책으로 정의한다면, 이전 정부인 이명박 정부 시기 에도, 박근혜 정부 시기에도 북방정책은 존재했었다. 모두가 주지하듯이 이명박 정부 시기에는 철도, 가스, 농업을 중심으로 ‘3大 新실크로드’로 명 명한 유라시아 진출 전략이 있었다. 이명박 정부는 철도, 전력, 가스관 연 결 등의 메가 인프라 프로젝트를 추진하고 북한과의 담판을 통해 핵문제 를 해결한다는 입장을 견지했지만, 2010년 천안함 사건 뒤 5.24 조치로 남 북관계가 급격하게 냉각된 뒤부터는 북방정책의 기초를 이어가겠다는 의 지를 전혀 읽을 수 없었다. 다음 박근혜 정부 시기에는 ‘하나의 대륙, 창 조의 대륙, 평화의 대륙’이라는 담론을 전면에 내세운 유라시아 이니셔티브(Eurasia Initiative)가 주창되었다(대외경제정책연구원(KIEP) 2013; 성원용 2013). 유라시아 이니셔티브에는, 한편으로는 유라시아 국가들의 산업다각화, 교통물류인프라 확대, 플랜트 건설에 한국의 경제발전 경험 과 산업기술 강점을 활용함으로써 새로운 경제성장 동력을 창출하고, 다 른 한편으로는 유라시아 대륙과 연계되는 사업에 북한의 참여를 유도함으 로써 남북관계를 안정시키고 북한의 개혁·개방을 촉진한다는 것을 목적 으로 설정했지만, “개념적 광범위성과 대상 지역에 대한 목표 설정의 모호

1) ‘북방정책(Nordpolitik)을 어떻게 정의할 것이냐에 따라 관점의 차이가 있을 수 있다. 일반 적으로는 과거 노태우 정부 시기 동유럽을 비롯하여 구소련, 중국 등과의 수교로 이어졌던 특정 시점의 정책을 지칭하는 용어로 사용한다(전재성 2003). 그러나 ‘북방정책’은 대북·대 공산권 외교를 포함하여 광의의 대륙지향 외교노선을 의미하는 것으로 사용될 수도 있다. 이러한 맥락에서 보면 분단 이후 대북 화해·협력·공존정책은 북방정책과 맥락을 같이 한 다. 장덕준(2019)은 대한민국의 대륙지향 ‘북방정책’을 1970년대 박정희 정부 시기까지 소 급하고 있다.

성 그리고 남·북 관계 경색에 따른 한계(신범식 2018b, 98)” 등으로 실천성을 담보해내기 어려웠으며, 대륙을 향한 한국 외교의 실천으로서 ‘북방정책’은 그 본질적 의미가 퇴색되고 대북정책에 대한 보조적 정책수단으로 전락하고 말았다.

이런 맥락에서 현재 문제인 정부에서 추진되는 ‘新북방정책’은 과연 과거의 ‘북방정책’과 무엇이 다른지에 대한 의문이 제기될 수밖에 없다. 그리고 그 답을 찾는 노력은 무엇보다도 유라시아 이니셔티브의 한계가 무엇이었는지를 명확하게 인식하는 것에서 시작되어야 할 것이다. 사실 박근혜 정부의 유라시아 이니셔티브가 新대륙주의 시대 유라시아를 전략공간으로 설정한 것은 옳았다. 대외정책의 벡터라는 관점에서 보면 이것은 가히 ‘기념비적인 사건’이라고 할 수 있다. 한국의 대외정책에서 처음으로 ‘유라시아’를 전략적 좌표로 분명하게 설정했기 때문이다.²⁾ 유라시아 주요국들이 추진 중인 정책(중국의 ‘일대일로’, 러시아의 ‘신동방정책’ 및 유라시아경제연합(EAEU), 카자흐스탄의 대규모 인프라 투자 계획인 ‘누를리줄(Nurly Zhol)’, 몽골의 ‘초원의 길’ 등)과의 정책 연계 및 지정학적 구도의 공진화(供進化)를 추구하겠다는 의도도 바람직했다. 전문가들이 평가하듯이, 한국은 유라시아 이니셔티브를 통해 아시아와 유럽을 연결하고, 유라시아 대륙국가들과 상생형 경제협력을 강화하며 새로운 대외경제협력의 패러다임을 구축함으로써 통일 한국의 유라시아 진출 기반을 조성할 계획이었다(이재영 2015, 288).

2) 지금까지 ‘낮설게’ 느껴진 유라시아 공간이 ‘유라시아 이니셔티브’ 제안을 계기로 한국외교의 중심 무대로 진입해 들어오기 시작했다. 이전까지만 해도 이곳은 ‘혼란’, ‘무질서’, ‘낙후’, ‘침체’ 등을 상징하는 공간이었다. 그런데 박근혜 대통령의 ‘유라시아 이니셔티브’ 제안을 계기로 한국외교사에서 처음으로, 그리고 공식적으로 ‘유라시아’는 한국의 외교 역량을 투사하는 전략적 협력 공간으로 변모한 것이다. 그래서 유라시아의 동쪽 끝 분단된 반도국가가 ‘유라시아’의 중심국들을 향해 유라시아 경제공동체 건설을 가속화 하자는 메시지를 던졌다는 것은 의미심장한 중대한 사건인 것이다(성원용 2014b).

그러나 안타깝게도 유라시아 이니셔티브는 여러 가지 대내외적인 요인 때문에 실질적인 성과를 도출하기 어려웠다.³⁾ 북핵 문제로 대변되는 한국 외교의 아킬레스건을 포함하여 수많은 상황적인 요인을 열거할 수 있겠지만, 하나만은 명확해 보인다. 개념적으로는 ‘유라시아’를 설정했지만, 공간적으로는 결코 ‘섬’에서 벗어나지 못했다는 것이다. 돌아보면 과거 한국의 ‘북방정책’은 냉전 구조를 극복하기 위한 외교 지평의 확대로서 절반의 성과를 달성하기는 했지만, 이후 ‘북한 환원주의의 덫’에 걸려 북핵 문제 해결과 봉쇄적 대북정책에 종속됨으로써 대륙 진출을 통한 경제영토 확장의 비전을 탈각 당하는 경우가 많았는데, 유라시아 이니셔티브의 경우에 있어서도 이러한 한계를 벗어나지 못했다(신범식 2018a, 129-130). ‘북한 봉괴론’에 포획되어 대북 접근의 유연성을 발휘하기 어려웠고, 고립 봉쇄의 대북 제재를 지속함으로써 남북관계를 경색시키는 결과를 초래했다. 북을 통과하지 않고서는, 아니 북을 넘어서지 않고서는 유라시아 대륙으로 가는 그 어떤 물리적인 대륙교도 존재하지 않는다는 것을 외면했던 시기였고, 반대로 남북관계가 경색되었을 때는 오히려 유라시아 대륙과의 연계 및 소다자협력을 활성화함으로써 북한을 우회하는 통로를 구축하고, 이를 통해 중장기적으로 북한의 참여를 유인할 수 있다는 비전은 간과되었다. 결과적으로 유라시아 이니셔티브는 국민의 정부 시기 ‘철의 실크로드’ 구상과 참여정부의 동북아시대 구상을 한 단계 진전시키고, 공간적 상상력의 범위를 확장한 탁월한 지정학적·지경학적 구상이었지만, 안타깝게도 북한과 불화함으로써 정책실행에서 무력했고, 미스매칭의 비극적 결말을

3) 이재영(2017)은 유라시아 이니셔티브가 좌초하게 된 원인을 △구체적인 전략, 내용 및 추진 방향의 미수립 상태에서 너무 앞서나간 홍보용 선언과 담론, △유라시아 협력을 주도할 수 있는 컨트롤 타워의 부재, △대러 핵심 채널의 부재 및 협력 논의 구조의 미비, △서방의 대러 제재 및 유가하락에 따른 러시아 경제의 악화, △백화점식 프로젝트 나열과 구체적인 재원조달 계획 미수립, 하향식·행사중심의 전시행정, △유연한 대북 접근과 유라시아 협력을 남북관계를 넘어서 큰 틀에서 접근하려는 인식의 결여 등으로 요약하고 있다.

맞고 말았다(성원용 2018b).

그래서 지금 문재인 정부의 ‘신북방정책’이 그 어느 때보다도 중대한 의미를 갖는다. 남북·북미 관계의 개선을 추진하면서 북한의 정상국가화를 유도하는 국면에서 ‘신북방정책’이 그 과정을 촉진하는 대외환경을 조성할 수 있고, 다시 그것들이 대한민국의 북방 유라시아 진출을 가속화하는 선순환의 기적을 만들어야 하기 때문이다.

이러한 맥락에서 최근 동북아 초국경협력(cross-border cooperation)의 일환으로 논의되어 왔던 남북러 삼각협력을 새롭게 조명하는 연구성과들이 발표되고 있다(김석환·박정호 2018; 김학기 2018; 미나키르 2018). 이 주제는 한러관계 발전 방안과 연계되어 오래전부터 논의된 주제인데, 최근 국내외 연구자들이 다시 이 문제를 새롭게 조명하게 된 데는 무엇보다 상황적인 요인이 크게 작용한 것으로 보인다. 러시아 정부가 연해주를 중심으로 극동지역 개발을 본격화하는 신동방정책을 추진하고 있고, 북한이 제한적이거나 ‘시장’을 활용하면서 국제협력을 강화하고 자본을 유치하려는 정책 전환을 추진하고 있는데, 이러한 여건 변화가 남북러 삼각협력의 실행 가능성에 대한 기대감을 불어넣고 있다. 만일 한반도의 ‘비상한 국면’이 전개된다면 한국의 신북방정책과 러시아의 극동지역 개발은 정책 연계성이 높아지고, 시너지 효과를 발휘하게 될 것으로 전망된다. 한마디로 한국의 신북방정책과 러시아의 신동방정책 사이에 전략적 이익의 접점을 구축할 수 있는 ‘기회의 창’이 열리고 있는 것이다(성원용 2018a). 그래서 지금까지 북핵 문제에 가로막혀 현실화될 수 없었던 남북러 경제협력의 3대 메가프로젝트(TKR-TSR 연결, 남북러 가스관·전력망 연결)에 대한 논의가 다시 활발해지고, 유라시아와 연계된 한반도 통합인프라 구축 사업도 본격화될 것이라는 기대를 낳고 있다. 물론 이러한 판단에는 러시아가 극동지역에 과거와 비교하여 진일보한 투자환경을 조성하고 있고, 한국의 문재인 정부가 북방경제협력위원회를 설치한 지금이 최적기이자

마지막 기회라는 상황 인식이 크게 영향을 미친 것으로 보인다.

당장은 북핵 위기를 근본적으로 해소할 수 있는 국가간 합의 도출이 최우선 과제지만, 앞으로 자연스럽게 논의는 포괄적인 대북 경제지원과 역내 경제협력 이슈로 확장될 것으로 전망된다. 일부에서는 ‘북방의 문’이 열리는 상황을 기대한다면 보다 적극적으로 북핵 위기 해소 과정과 동조화해 남북러 삼각협력을 가동시킬 준비를 해야 한다고 주장한다(카라가노프·김 2018). 러시아와 직결되는 육상의 교통로가 열려야 비로소 한·러 경제협력의 결정적 요인인 ‘지리적 근접성’이 허구에서 실체로 전환하고, 물리적·심리적 거리를 극복할 통로가 열려야 극동개발 진출이 폭발력을 갖고 전개될 수 있다는 것이다. 현재 러시아가 전력투구하고 있는 ‘선도개발구역’과 ‘블라디보스톡자유항지대’ 개발이 주로 북한과의 접경지역인 연해주 극동 남부에 위치하고 있다는 것에 주목하여 초국경 협력을 가속화하고 북한의 개방을 전인할 북방의 전진기지를 구축하지는 논의도 진전되고 있다.

이러한 배경에서 본 논문은 문재인 정부가 추진하고 있는 신북방정책 기조와 연결되어 남북러 삼각협력의 역할과 의의를 살펴보고, 북핵 문제가 여전히 ‘북방정책’의 아킬레스건으로 남아 있는 상황 하에서 어떻게 남북러 삼각협력을 바라보고 접근해야 하는지를 분석하고자 한다. 우선 II장에서는 신북방정책의 배경과 의의, 차별성 등을 검토하여 문재인 정부가 ‘신북방정책’을 추진하게 된 맥락을 이해하고, III장에서는 남북러 삼각협력이 처음 제기된 이래 이 문제에 접근해왔던 전통적인 시각과 달리 ‘신북방정책’의 기조 하에서 추진되는 남북러 삼각협력은 어떤 기본구상을 견지해야 하는지, 그리고 단계별 진행과제와 실현 가능한 사업들은 무엇이 있는지를 살펴볼 것이다. 다음 IV장에서는 국제사회와 독자적인 대북 제재가 지속되는 상황에서 남북러 삼각협력을 추진할 때 직면하게 되는 여러 쟁점들과 극복과제들을 분석하고, 마지막 결론에서 향후 발전 과정을 전망하고자 한다.

II. 왜 신북방정책인가?⁴⁾

1. 신북방정책의 배경과 의의

왜 신북방정책인가? 그 어느 때보다도 ‘한반도 신경제지도 구상’ 실현을 위한 전략공간으로서 북방 협력이 절실한 시점이다. 21세기에도 여전히 우리는 팀 마샬(2015)이 언급한 지리의 구속(prisoners of geography) 상태에서 결코 자유롭지 못하다. 우리는 유라시아 동단의 작은 반도에 위치하고 있고, 그마저 남북 분단을 극복하지 못한 사실상의 ‘섬’ 상태에 오랫동안 머물러 있다. 따라서 남북한 분단과 대결상태를 극복하여 하나된 코리아로 한반도 중심성을 확보하고, 경제패권을 중심으로 중국과 미국 간 경쟁이 본격화되는 시점에 대륙과 해양 양방향으로 뻗어나가면서 해륙북북합국가의 정체성을 회복하자는 대외정책노선은 너무나 자연스러운 것이다.

북한의 개혁·개방을 유도할 지렛대이자 통로로서 중국, 러시아 등 북방 국가와의 협력이 절실하다는 것도 중요한 고려사항이다. ‘북방 대륙’을 지향해야 하는 이유는 남북 분단체제의 질곡 극복 및 한반도 냉전체제의 종식과도 결코 무관치 않다. 사실 냉전체제는 군사안보적 측면에서만 견고한 진지를 구축하고 있는 것이 아니다. 우리 안의 또 다른 ‘나’는 여전히 과거의 냉전적 사고에 속박되어 있다. 한국의 러시아觀은 냉전적 이미지에 고정되어 있고, 그 뿌리는 100여 년 전 제국이 이식한 공포증(恐露症)으로까지 소급된다.⁵⁾ 영국은 러시아가 남하정책을 펴면서 오스만 터키와 충돌하게 되자 자국의 지중해 제해권이 위협받을 수 있다는 우려에서 오스만

4) 이하의 내용은 성원용(2017), 성원용(2018b), 북방경제협력위원회(2018)의 내용 중 일부를 수정 보완한 것이다.

5) 한국인의 러시아에 대한 인식은 한 시대를 휩쓴 지배적 세계관이나 이데올로기에 좌우되었고, 때때로 공포와 호감이 교차하는 상호 모순된 인식구조를 이어가고 있다(허동현 2002).

터키를 지원해 러시아에 대항하고, 세계 도처에 러시아에 대한 적대감과 혐오 감정을 불러일으키는 Russophobia를 조성했다. 이런 배경에서 영국은 러시아의 남하를 견제하기 위해 일본과 동맹 관계를 맺고, 러일전쟁에서 일본을 지원했는데, 일제 강점기에 이식된 러시아에 대한 이런 부정적 인식이 우리에게도 알게 모르게 주입되었을지도 모른다(박병환 2019).

사실 냉전 해체 이후 지금까지도 부정확한 정보와 편견으로 러시아를 공포의 대상으로 바라보는 시각은 지속되고 있다. 예를 들어 2016년 한국외대 러시아연구소와 러시아여론조사 전문기관 VCIOM이 공동 수행한 상호인식 조사 결과에 따르면, 한국인 설문 응답자 가운데 ‘러시아’라는 말을 들으면 약 57%가 ‘소련’을 연상한다고 답했고, 러시아연방을 연상하는 응답자는 25%에 불과했다. 한반도에서 남북 분쟁 발생시 러시아의 입장과 관련된 질문에서 러시아인 대부분(59%)은 러시아가 중재자 역할을 담당하여 분쟁을 조정할 것이라고 답했지만, 한국인의 경우에는 41%가 러시아가 북한을 지지할 것이라고 답했고, 중재자 역할을 기대한 비중은 21%에 불과했다(한국외대 러시아연구소·VCIOM 2016). 한 세기 전 제국의 패권경쟁에서 조성된 공포증에 포획되고, 냉전시대에 철저하게 반공 이데올로기에 입각하여 러시아를 바라보았던 우리는 아직 ‘우리의 관점에서’, ‘러시아는 누구인가?’라는 질문을 던지지 못하고 있는 것이다. 체제전환이 시작된 지 무려 30년이 지난 지금까지도 제국의 눈으로 바라본 러시아 제국의 이미지가 우리에게 이식되고, 각인되어, 지금까지 재생산되고 있는 것이다(성원용 2018b).

따라서 냉전시대의 유산을 해체하고 청산하는 것, 즉 한반도 밖으로는 냉전적 사고에서 벗어나 어느 누구와도 실리를 극대화하는 파트너가 될 수 있다는 개방성과 유연성을 발휘하고, 한반도 내부적으로는 남북 분단 체제를 종식시키고 대립·갈등을 화해·협력의 구도로 전환하는 지혜가 필요하다. 이러한 각도에서 남북관계의 개선과 한·러관계의 발전은 단일

한 방향성을 갖는 두 개의 상호 연계된 축이다. 낡은 시대의 유산인 분단체제의 경계를 넘고 러시아 연해주를 지나 극동시베리아 전역을 무대로 러시아와 새로운 협력체제를 구축하는 것은 글로벌 시대, 네트워크 시대에 멈출 수 없는 필연적인 역사 발전의 경로이다.

새로운 성장동력 창출을 위한 기회의 공간이자 대서양주의에 도전하는 유라시아주의 및 신대륙주의에 부응하는 경제공간으로서 북방지역 개척이 필요하다. 에너지, 원자재 가격 하락, 세계 교역의 마이너스 성장, 세계 경제 성장 둔화 등 글로벌 경제환경의 불확실성을 극복하는 것이 거대한 도전이라면, 한반도 접경 주요국들이 낙후 지역의 사회·경제 인프라 개발 및 초국경협력을 통해 경제성장 동력을 창출하려는 흐름(중국의 신동북진 흥전략, 러시아의 신동방정책 및 극동지역개발, 북한의 경제특구개발 등)을 활용할 필요성은 새롭게 열리는 기회 요인이다.

북방으로 시야를 돌려야만 21세기 문명 및 제국간 세력 교체기에 형성된 틈새, 다시 말하면 공간 개척 및 확장을 실현할 수 있는 ‘기회의 창’이 열린다. 미국 중심의 단극체제가 끝나고 패권이 이동하는 ‘균열하는’ 세계질서 하에서 중국과 러시아 등의 북방국가들은 SCO와 EAEU간 전략적 유대를 강화하고 공동경제공간을 구축하겠다는 포부를 키워가고 있다. 러시아는 미국 주도의 단극체제에서 다극적 세계질서(multipolar world order)로의 전환은 불가피한 현실이 되었다고 인식하고 있으며, 이에 필요한 기초는 러-중간에 일대일로와 Northern Polar Road를 통해 multipolar alliance로 완성되었고 이후 인도 및 아세안을 품어 대유라시아(Greater Eurasia)⁶⁾를 구축한다는 전략을 추진하고 있다(성원용 2019). 균열하는 세계질서는 도전과 위기의 시간이기도 하지만, 지정학과 지전략이 충돌하는 지점에서 ‘약한고리’가 형성되는 시간이기도 하다. 바로 이 ‘약한고리’

6) 러시아의 Greater Eurasia 구상에 대한 자세한 내용은 Li(2018), Karaganov(2018), Köstem(2019)을 참고.

를 뚫고 나가 유라시아 경제공간을 선도적으로 개척해야 한다면, Greater Eurasia가 형성되기 전에 이 구상에 참여하게 될 잠재적인 국가들과 긴밀한 협력 네트워크를 구축하는 것이 필요하다. 만일 우리가 북방으로 중국, 러시아와 연계되고, 남방으로 인도, 아세안과 연계되는 종축의 벡터를 강화한다면, 러시아의 Greater Eurasia 전략 구상과 일치되는 점점의 공간은 더욱 확장될 수 있다. 러시아를 핵심적인 협력 파트너로 인식하는 신북방 정책이 추진되어야 할 이유가 바로 여기에 있는 것이다.

한편 지금 북방정책을 논해야 하는 또 다른 이유는 그것이 퇴행적인 사회경제체제와 단절하고 대한민국의 사회경제구조를 일대 혁신할 수 있으며, 위기에서 벗어나는 탈출구의 의미를 갖기 때문이기도 하다. 한반도체제는 세계체제-분단체제-국내체제라는 세 개 층위의 결합체이고, 이것은 지금까지 세 개의 단계로 진전되어왔다. 첫 번째 단계는 1950년대~80년대 말의 열전·냉전과 급진적 산업화의 시기이고, 두 번째 단계는 1980년대 말~2010년경의 동아시아 네트워크의 형성과 북한이라는 구조적 공백의 존재 시기이며, 세 번째 단계는 지금 우리가 목도하고 있듯이 미·중 세력전이, 북한 핵무장화, 저장도 공황, 4차 산업혁명의 뉴노멀 단계로의 진전이다(이일영 2019, 39). 모두가 주지하듯이 이 과정에서 분단체제는 민족경제의 왜곡을 초래했고, 국내체제의 층위에서 구조화된 개발독재는 기형적인 재벌독점체제를 낳고 말았다. 그리고 초고속 경제성장과 시장팽창 시기에 자본을 축적하고 신자유주의 시대 글로벌 경제위기 덕분에 자본을 집중해온 대기업 중심의 재벌독점체제는 저성장시대 위기의 고통을 노동대중에게 일방적으로 전가해왔다. 물론 이것은 절대다수의 상대적 빈곤화와 사회양극화를 불러왔고, 현실의 정치권력은 상부구조로서 그 사회경제적 토대의 침식에 따른 대다수 노동대중의 저항과 폭발을 순치하고 관리하는 역할을 맡아왔다.

그러나 이러한 체제도 항구적으로 지속될 수는 없다. 지연된 위기는 언

젠가는 파국을 불러오게 되고, 지금 우리는 한반도체제의 전환을 모색해야만 하는 거대한 도전에 직면하고 있다. 현재 한국경제가 직면한 최대 과제는 성장 잠재력 확충을 위한 구조개혁이다. 개발시대를 지나 글로벌시대를 관통해온 대한민국 경제의 저력이 일순간에 소진되지는 않았지만, 저출산·인구고령화와 저성장시대의 도래는 분명 위태로운 경제현실을 증거하고 있다. 경제선진국들은 첨단기술의 우위로 달아나고, 중국 등 신흥산업국들은 맹렬히 추격하는 경주에서 한국의 입지는 갈수록 좁아질 수밖에 없다. 이제 성장의 한계에 도달한 한국경제가 시급하게 해결해야 할 과제는 인력, 자본, 기술을 다양한 방식으로 새롭게 결합해서 생산성을 제고하는, ‘창의’와 ‘혁신’이 가능한 경제인프라를 구축하고, ‘사회혁신’과 함께 자본주의의 구조적 위기에 대응한 건전한 산업생태계를 구축해야 한다(변양균 2017). 그러나 지금까지 동아시아 생산네트워크에 주도적으로 참여하고 있는 주체들은 주로 위계적인 대기업이었고, 대기업과 수직적 하청관계에 속한 제조업 부품소재장비 공급업체의 글로벌 네트워킹 능력은 극도로 낮은 수준에 머물렀다. 이러한 상황에서 한편으로는 혁신형 중소·중견기업을 육성하고 대기업과 수평적 관계를 맺을 수 있도록 그들의 글로벌 네트워킹 능력을 제고하는 것이 시급한 과제이며, 더불어 중국의 산업구조 고도화에 따른 네트워크의 편중 문제를 극복해나가야 한다. 이러한 맥락에서 글로벌 생산네트워크를 유라시아 북방으로 확장하여 러시아·중앙아시아 등의 국가들과 긴밀한 가치사슬을 구축하고 산업협력을 고도화하는 신북방정책은 유력한 출구의 하나가 될 수 있다.⁷⁾

지금 신북방정책이 중요한 의미를 갖는 것은 한국경제가 직면한 구조

7) 현실적으로 가치사슬의 관점에서만 본다면 신북방정책보다는 신남방정책이 보다 유력한 출구이고, 가시적인 정책효과도 더 큰 것처럼 보인다. 그러나 논지의 중심을 둘 사이의 전략적 선택이나 경중 차원으로 접근하는 것은 옳지 않다. 신북방과 신남방은 긴밀하게 연결되어야 할 두 개의 벡터이며, 시간이 흐를수록 한반도 주변을 둘러싼 지정학·지경학적 구도는 이러한 성격을 더욱 촉진할 것이다.

적 위기의 충격을 완화할 수 있는 새로운 공간 개척의 의미를 함축하고 있기 때문이다. 과거 유라시아 공간에 진출한 한국의 대기업은 사회주의권의 체제전환에 따른 세계화의 확산을 적극적으로 활용함으로써 글로벌 기업으로 도약할 수 있었다. 대도시 인근 지역에 현지 생산라인을 구축하고 시장점유율을 제고하는 것과 동시에 특히 기초과학기술이 뛰어난 러시아 등지에서는 혁신기술을 사업화하는 데도 탁월한 능력을 보여주었다. 이제는 모두가 예외 없이 4차 산업혁명이라는 거센 도전 앞에서 새로운 혁신과 전환의 전략을 추진할 필요성이 제기되고 있다. 따라서 만일 ‘혁신’을 매개로 한국의 중소·중견기업들이 러시아의 기업들과 견고한 협력 네트워크를 구축하게 된다면, 향후 혁신기술의 사업화는 한-유라시아 경제협력의 질적 발전을 가져올 중대한 계기가 될 것이다. 현재 러시아가 수입대체 산업화 프로젝트를 적극적으로 추진하고 있고, ‘디지털 혁신경제 발전’에 국가역량을 총집중하고 있는 상황을 고려한다면, 그 어느 때보다도 한국의 대기업과 중소·중견기업이 동반 진출할 수 있는 좋은 여건이 조성되고 있는 것이다. 더구나 현재 유라시아 북방지역에서 뒤늦게 불기 시작한 ‘한류’ 덕분에 한국(기업)에 대한 매력도는 날로 증대되고 있다. 이미 오래전부터 전쟁의 폐허에서 세계가 주목하는 G20, 경제강국의 일원으로 변모한 대한민국의 발전, 경제개발과 민주화의 경험은 중앙아시아 등 개발도상국들이 따라야 할 모델이 되었다. 이처럼 유라시아 북방지역 국가들과의 협력 네트워크 구축이 중대한 과제로 떠오른 상황에서 이를 실현하기 위해서는 국토공간을 네트워크 구조로 재편하고 외부로 뻗어가는 구조를 만드는 것이 불가피한 선택이다. 이러한 맥락에서 한반도의 동해측과 서해측을 남북 벨트로 연결하고 유라시아 북방국가들로 뻗어나갈 수 있는 통로를 열어야 한다는 한반도신경제 구상은 신북방정책으로 나가는 디딤돌이자 물리적 토대라고 할 수 있다.

2. 신북방정책의 차별성

일단 뚜렷하게 드러나는 첫 번째 차별성은 민간의 주도적 참여를 유인할 거버넌스 측면의 제도적 장치와 ‘컨트롤 타워’를 마련했다는 것이다. 과거에는 국토부, 해수부, 과기부 등 해당부서가 관련 북방사업을 주도했지만, 총괄 지휘자가 없었다. 반면에 이제는 대통령 직속 북방경제협력위원회가 전담기구로 설립되어 해당 부서의 이해관계를 조정할 수 있게 되었다.⁸⁾ 북방경제협력위원회의 설치 및 운영에 관한 규정(대통령령 제28254호, 2017. 8. 25., 제정)에 따르면 기본적으로 북방경제협력정책에 관한 사항을 효율적으로 심의·조정하기 위하여 위원회를 설치한다고 되어 있다. 이 규정에 따르면 북방경제협력위원회는 △북방경제협력의 전략목표와 비전을 실질적으로 구현할 수 있는 북방경제협력정책의 기본방향 설정 및 중장기 기본계획 수립에 관한 사항, △북방경제협력정책 추진을 위한 유라시아지역 국가와의 협력관계 조성에 관한 사항, △북방경제협력 추진을 위한 제도적 협력 기반 구축에 관한 사항, △북방경제협력정책에 관한 단계별 추진사업의 발굴·조정 및 평가, △북방경제협력정책에 관한 각 부처별 실행계획과 주요사업의 조율 및 추진성과 점검에 관한 사항, △북방경제협력정책에 관한 정부기관·공공기관·민간단체·연구기관 간 협력 및 지원 등에 관한 사항, △북방경제협력정책 추진에 필요한 자원 조달 및 인력 확보 방안에 관한 사항 등을 심의·조정한다고 그 역할과 기능을 밝히고 있다.⁹⁾

8) 북방경제협력위원회가 스스로 규정하고 있는 역할은 대외적으로는 북방국가(관련기관)와의 다양한 협의 채널 구축이고, 대내적으로는 정책 기본방향 설정, 정책집행 등에 있어서의 컨트롤 타워 역할이다. “(북방경제협력)위원회의 역할.” http://www.bukbang.go.kr/bukbang/issue_news/introduce2/roles/(검색일: 2019년 12월 4일)

9) “북방경제협력위원회의 설치 및 운영에 관한 규정.” http://www.bukbang.go.kr/bukbang/issue_news/introduce2/law/(검색일: 2019년 12월 4일)

일부 전문가들 사이에는 청와대 내부에 과거 참여정부 시기의 ‘동북아 비서관’ 직과 마찬가지로 ‘북방비서관’ 직을 신설하여 운영하는 것이 바람직하다는 의견도 제시되었으나 반영되지 못했고, 차선택으로 기재부 등 주무장관들이 위원으로 참여하는 높은 위상의 북방경제협력위원회를 설립하여 전략을 수립하고 부처의 의견을 조율하자는 것으로 정리되었다.¹⁰⁾ 북방경제협력위원회의 설립에 따라 협업체계의 성과가 부분적으로 가시화되는 등 긍정적인 결과가 나타나고는 있지만, 아직까지 조직의 정체성 확보와 관련된 내외부의 논쟁은 지속되고 있는 것으로 보인다.¹¹⁾

신북방정책을 추진하게 된 시대적인 환경과 배경도 과거의 북방정책과는 다르다. 사실상 과거의 북방정책은 동서 냉전체제가 해체되어 가는 전환기 시점에 일종의 부산물로 탄생한 것이라고 말할 수 있다. 그러나 지금은 반대로 ‘제국’의 침예한 대립과 갈등이 전면적으로 분출되는 시대이다. 일부에서는 미·중 갈등을 지켜보며 ‘제2의 냉전’이 도래했다는 평가마저 하고 있다. 얼마 전까지만 하더라도 한반도에는 한미일 삼각동맹과 북중러 삼각동맹이 대립각을 세우는 양상이 이어졌다. 따라서 남과 북으로 삼각동맹이 진용을 갖추어 대립하는 신냉전 구도로의 회귀는 반드시 막아야만 한다는 절박한 과제가 제기된 것이다.

최근 한국 외교의 딜레마적 상황을 불러온 사드 사태를 보면 단일한 강대국의 구도에서는 한국의 선택지가 별로 없어 보인다. 외교가 평면적인

10) 전담부처의 필요성에 대해서는 이미 폭넓은 공감대가 형성되었다. 일본의 대러 정책에서 교훈을 얻어야 한다는 비판의 목소리도 여기에 힘을 보태게 되었다. 러·일 정상은 2016년 5월 소치 정상회담에서 제시된 8개 항 경제협력 구상의 실현방안을 논의했으며, 일본의 아베 총리는 대러 협력에 대한 진정성을 보여주기 위해 ‘러시아 경제분야 협력담당 장관직’을 신설했다. 세코 히로시게 경제통상산업성 장관이 겸직하며, 관련 부처 및 기관의 대러 협력 체계를 마련하는 동시에 협력사업 현실화를 위한 제반 사항을 총괄한다(박정호 외 2017, 14).

11) 엄구호(2019)는 현재 북방경제협력위원회가 대통령에게 정책제언을 하는 기관으로서의 조직이 비대하고, 반대로 위원의 전문성은 약하다고 평가하면서 역할 정체성(role identity)을 다시 찾을 것을 주문하고 있다.

대립축과 그 자장에 과도하게 노출되어 있기 때문이다. 따라서 네트워크의 다변화와 복합화는 절실하다. 전장에서 세력의 치열한 정합은 긴장을 유발하지만, 그것은 이미 교체를 예고하는 전조일 뿐이다. 이 상황에 주도적으로 대처해나간다면 네트워크와 외교공간은 보다 확장될 수 있다. 신북방정책이 북방국가들과의 다방면에 걸친 관계 강화를 목적으로 하고 있지만, 특히 주변 4강 중 상대적으로 소원했던 대러 관계를 강화해야 할 필요성이 제기된다.¹²⁾ 한반도를 둘러싼 미-중 갈등의 대립 구도를 연성화시키고, 한국의 네트워크 외교 복합화 전략을 실현하기 위해서라도 대러 외교축을 강화해야 한다. 북한과 두만강을 사이에 두고 접경하고 있을 뿐만 아니라, 직간접적으로 북한에 대한 영향력을 행사하고 있는 러시아와의 관계 강화는 신북방정책의 중요한 목표인 동북아 역내 소다자 초국경 협력사업 활성화를 위해서도 필요한 부분이다.

신북방정책에서는 패키지 협력을 강조하고 있다는 것도 과거와의 중요한 차별성이다. 북방국가와의 경제협력 시 개별 사업을 단순하게 병렬적으로 추진하는 것이 아니라, 패키지로 접근하면서 단계적으로 확대하고, 주요 국정과제와의 연계를 강화해나간다는 것이다. 예를 들어 북극항로 활성화를 목표로 설정하더라도, 이것을 단지 교통물류 이슈에 국한된 문제만이 아니라 러시아 북극연안 자원에너지 개발, 그리고 조선산업 발전 등과 긴밀하게 연관된 문제로 접근한다는 것이다. 또한 러시아 극동지역 해외농업개발에 있어서도 단순히 농지 확보 후 농업생산으로만 접근할 사안이 아니고, 사일로 건설, 극동 항만의 곡물전용터미널 건설 및 철도·도로 등의 연계 교통물류인프라 현대화 등이 복합적으로 연결된 사업으로 접근해야 한다는 것이다. 즉 단위별로 개별 사업이 아니라 하나의 통합된

12) 물론 이 지점은 신북방정책의 컨트롤 타워 역할을 맡고 있는 북방경제협력위원회가 과도하게 대러 관계 개선, 특히 극동지역을 중심으로 한 한·러관계 발전에만 주목하고, 중국의 동북3성, 몽골 등에 대해서는 상대적으로 관심이 부족하다는 비판을 불러오는 대목이기도 하다.

구조 속에서 산업간 가치사슬의 관점에서 접근해야 할 필요성을 인식하고 있다는 것이다. 이러한 맥락에서 최근 우리기업의 공급망 관리(Supply Chain Management) 전략도 한편으로는 중장기 통합적인 시각을 가지면서, △물류거점 확보, △물류네트워크 구축, △시장통합 순으로 단계적 협업을 추진해야 한다는 것을 강조하고 있다.

다음은 플랫폼 전략이다. 국책연구기관들의 협의체, 한-러 기업협의회와 같은 기업협의회, 지방자치단체들의 협의체 등이 결성되고, 이들이 북방경제협력위원회와 조직적으로 연결되어 긴밀한 공조체제를 갖추면 북방경제협력위원회가 일종의 플랫폼 역할을 할 수 있다. 특히 최근 한-러 지방협력포럼(2017. 11. 7~9)이 개최된 뒤 강원도와 경상남북도 등을 중심으로 일부 환동해 지자체들도 북방정책을 통해 지방경제의 활력을 찾는 돌파구를 마련하겠다는 움직임을 보여주고 있는데,¹³⁾ 유라시아 북방지역 국가들의 특성이 중앙집권적인 권력구조를 갖고 있는 점을 고려할 때 지방간 협력을 실행하는 데서도 중앙-지방간 긴밀한 협력 네트워크 구축이 절실하다. 앞으로는 대통령 직속 북방경제협력위원회가 중심이 되어 전략을 수립하고, 지자체의 의견을 조율하여 상대국과 일관된 협력을 추진하는 접근이 필요하게 되었다. 당장은 북방경제협력위원회가 조직 구축 이후 대통령 자문 및 관계 부처별 북방경제협력정책 실행계획 조율을 포함한 컨트롤타워 등의 역할에만 집중하고 있는 것처럼 보이는데, 점차적으로 정부-민간, 민간-민간 간의 네트워크 조정자이자 기관 간 상호소통을 촉진하는 역할로 자신의 기능을 확장해나갈 것으로 기대된다.¹⁴⁾

13) 2019년 3월 전국 최초로 울산시가 북방경제협력위원회를 출범시키고, 2020년 예정된 제3차 한-러지방협력포럼 개최 준비에 들어갔다. “신북방 시대” 울산 북방경제협력위원회 출범... 북방정책 제언·신규사업 발굴.” 경향신문. 2019. 3. 7. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201903071356001&code=620107#csidxc0ffd48361a9550aabb84abfc2cd2d (검색일: 2019년 10월 25일)

14) 현재는 북방경제협력과 관련된 분야의 연구를 담당하는 국책연구원 및 전문가들(학회)과 긴

신북방정책과 ‘한반도신경제’ 구상과의 상호연계성에도 주목해야 한다. 국정과제 ‘동북아플러스 책임공동체 형성’은 지정학·지경학적 관점에서 신북방정책, 신남방정책 추진을 제시하고 있다. 그렇다면 신북방정책이 발전(發進)되는 한반도에서 남북간 단절을 극복하고, 하나의 통합된 물리적 협력 공간을 구축하는 것이 중요한데, ‘한반도신경제’ 구상이 바로 이를 실현하기 위한 전략적 접근이다. 한반도신경제 구상의 핵심은 동해축, 서해축, DMZ 접경지대축으로 표현되는 H-구조의 경제지도를 완성하는 것이다. 여기에서 환동해 경제축은 에너지·자원벨트로서 금강산, 원산·단철, 청진·나선을 남북이 공동개발 후 우리 동해안과 러시아를 연결한다는 것이다. 결국 환동해 경제벨트를 구축하는 사업은 산업공단 건설, 가스관 연결, 동북아 수퍼그리드, 대륙철도 연결 등 신북방정책에서 다루는 다양한 인프라사업과 긴밀하게 연계될 수밖에 없다. 동해안을 따라 북한을 관통하는 철도와 도로를 연결하여 H-구조의 환동해 경제벨트를 구축하고, 미래에 구축될 러시아 극동의 석유·가스 등 통합에너지인프라망과 긴밀하게 연계하는 사업은 동시 병행되어야 한다. 한마디로 한반도신경제 구상이 도약의 발판이라면, 신북방정책은 힘이 투사되어야 할 전략공간이 되는 것이다.

III. 남북리 삼각협력의 구조와 내용

지금까지 남북리 삼각협력 구상은 한-러 양자 경협 발전과 관련된 논의에서 모순적인 역할을 해왔다. 한편으로 러시아는 주변국과 비교하여 대

밀한 네트워크를 형성하는 과제를 추진하고 있지만, 향후에는 북방경제협력에 관심을 가진 개인·공공·민간기관들이 자유롭게 관련 분야의 정보를 얻고, 의제를 제안하며, 사업화 여부를 논의하는 구조를 만들어간다는 계획이다.

한반도 개입을 위한 지렛대와 발판이 상대적으로 취약한 상황에서도 오래 전부터 남북러 삼각협력 구상이라는 프레임이 설정되었던 덕분에 한국과의 경험 관련 문제를 지속적·안정적으로 의제화하는 데 성공했고, 한국으로부터 대러 경험 필요성에 대한 사회적 공감대를 일관되게 유지할 수 있었다. 그러나, 다른 한편으로 한국과 러시아 양국은 협력의 공간적 범주·참여 주체 등의 문제를 과도하게 남북러 삼각협력 구상과 결부시킴으로써 북한을 배제한 채 한국과 러시아 양자 고유의 경험 잠재력을 실현할 창의적인 정책 수단을 찾는 데 게을렀던 측면이 있다. 예를 들어 북핵 위기와 같이 외부의 ‘통제할 수 없는’ 상황이 발생할 때마다 한-러 경험 논의 자체가 중단되거나 공전되는 사태를 초래하기도 했다(신범식 2018, 104). 이러한 측면에서 러시아와의 협력을 강화하기 위한 ‘북방경제협력’을 논의할 때에는 논의가 남북러 삼각협력에 경도되지 않도록 긴장을 유지하면서 한-러 양자관계의 고유영역을 개척하는 것과 함께 남북러 삼각협력의 실질적인 진전을 결합시키는 것이 필요하다. 간단히 말해서 한-러 양자관계와 남북러 삼각관계를 동시 병행으로 진행시키면서 적절한 시점에 상호 조직적으로 결합될 수 있도록 환경을 조성해가는 것이 필요한 것이다. 이하에서는 이러한 측면에 주목하여 남북러 삼각협력의 기본구상, 단계별 진행과제, 실행 가능한 협력 프로젝트 등을 검토해본다.

1. 기본구상

남북러 삼각협력의 기본적인 구상은 남, 북, 러 삼국이 보유한 상호보완적인 생산요소를 최적으로 결합하는 메커니즘을 만드는 것을 의미한다. 한국이 보유한 자본 및 응용기술과 러시아가 보유한 자원 및 원천기술에

다가 북한의 노동력 등을 결합시킨다는 것이다.¹⁵⁾

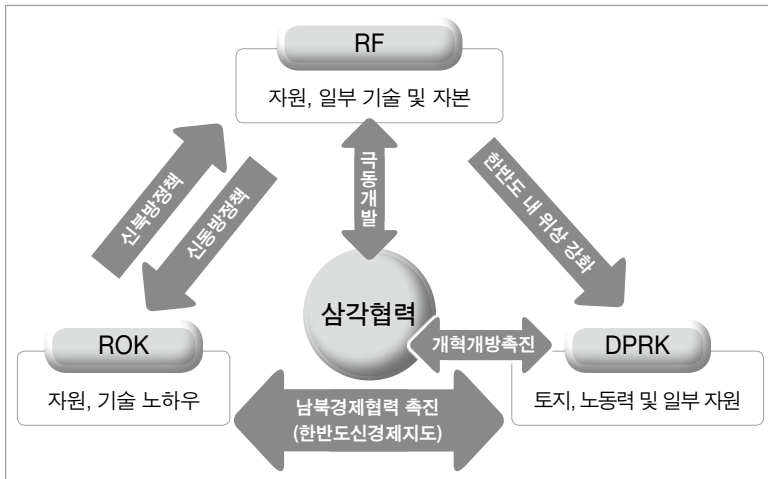
기본적인 메커니즘은 아래의 〈그림 1〉과 같다. 사실 이 구상이 처음 제기되었던 당시와 비교한다면 몇 가지 측면에서 변화가 발생했다.

첫째, 전적으로 한국에 의존했던 과거의 채원조달 구조와 달리 러시아의 자본축적이 일정 정도 진행되어 러시아의 분담을 기대할 수 있는 상황이 되었다. 미국 등 서방의 대러 경제제재와 유가 하락 등으로 러시아 경제가 곤란한 상태에 있는 것만은 분명하지만, 투자 여력이 전혀 없는 것은 아니다. 문제는 유럽에 경도된 러시아 기업들의 해외투자에 대한 관심을 아·태지역과 동북아로 전환하는 것에 있다.

둘째, 과거에는 북한 내부의 시장화가 진행되지 않았고 북한은 한-러간의 물리적 연결 프로젝트가 가능하도록 아주 제한적인 역할(토지 제공)만을 제공한 뒤 수익을 기대하는 편승 전략을 구사했는데, 이제는 국제관행을 따라 상업적 관점에서 다자간 협력 프로젝트에 접근하겠다는 의사를 보여주고 있다. 수익성만 확보되면 프로젝트 착수가 과거보다 훨씬 수월해졌다는 것을 의미한다.

셋째, 과거에 러시아 정부는 북한에 대한 영향력을 증대시키고 한반도 문제에 대한 개입의 지렛대를 확보한다는 도구적 차원에서 남북러 삼각협력의 실효성을 고려해왔지만, 이제는 북한과의 접경지역인 극동 연해주 지역을 개발하려는 신동방정책이 추진되고 있기 때문에 지역정책의 연계성과 상호의존성 요소가 가진 의미가 배가되고 있다. 극북해야 할 장애요인이 전혀 없는 것은 아니지만 그만큼 사업 실행성이 높아졌다는 것을 의미한다.

15) 남북러 3각 협력의 기본 원칙과 모델에 대해서는 성원용(2000, 90-92)을 참고.



〈그림 1〉 남북러 삼각경제협력의 기본구상

자료(출처): 연구자 작성

이러한 기본구상에 기초하여 유라시아와 연계된 한반도 통합인프라 구축 차원에서 향후 남북러 삼각협력의 3大 Mega-Project(TKR-TSR 연결, 남북러 가스관·전력망 연결)에 대한 논의가 다시 활발해질 것으로 전망된다. 이미 남북의 정상은「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」(2018. 4. 27) 6항에서 “남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 이룩하기 위하여 「10·4 선언」에서 합의된 사업들을 적극 추진해나가며, 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해 나가기로¹⁶⁾ 합의한 바 있다. 우선은 북핵 위기를 근본적으로 해소할 수 있는 국가간 합의 도출이 중대한 과제이지만, 이 단계를 넘어서게 되면 논의는 자연스럽게 포괄적인 대북 경제협력 이슈로 확장될 것이다.

16) “한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(종합).” 연합뉴스. 2018. 4. 27. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20180427163951001>(검색일: 2019년 10월 23일)

2. 단계별 진행과제

신북방정책에서 남북러 삼각협력은 매우 중요한 위상을 차지하고 있다. 이 사업은 신북방정책의 중점 추진과제 중 ‘소다자협력 활성화로 동북아 평화기반 구축’과 ‘통합네트워크 구축을 통한 전략적 이익 공유’에 모두 해당된다. 한반도 접경지역의 사회경제인프라 개발 및 초국경협력을 통해 신경제성장 동력을 창출하고, 역내 협력의 ‘진공’상태인 북한을 뚫고 나가 평화와 번영의 신북방시대를 선도하는 실행 프로그램이 될 수 있다.

한편, 과거의 경우에는 ‘안보’와 ‘경제협력(지원)’을 주고받는다라는 관점에서 남북러 삼각협력의 유인 효과를 상정했지만, 이제는 북한이 핵무력 완성을 선언한 상황에서 이와 같은 안보 對 경제협력의 차원에서 남북러 삼각협력을 접근하는 것은 무의미해졌다.¹⁷⁾ 어쩔 수 없이 국제사회의 대북 제재 등을 고려할 수밖에 없고, 북핵 위기 해소 과정과 동조화해 단계별로 남북러 삼각협력을 구동시키는 것이 불가피해졌다.

단계별 진행과제는 아래의 〈그림 2〉와 같이 요약될 수 있다. 북핵 위기가 지속되는 단계에서는 한-러 양자협력 과제에 집중하면서 향후 남북러 삼각협력의 본격적인 실행에 대비하여 연계 인프라를 정비하고 현대화하는 노력이 필요하다. 대다수 일반 대중과 일부 전문가들은 북핵위기가 지속되는 상황에서는 남북러 삼각협력에 대한 논의 자체가 무의미하다는 입장을 보이고 있는데, 이것은 남북러 삼각협력에 대한 이해가 매우 부족하다는 것을 드러내는 것이다.

실상 북한이 동의하고 남북러 삼국이 협력을 진행할 수 있는 대내외 상황이 도래한다고 하더라도 풀어야 할 문제들은 차고 넘친다. 예를 들어 남북러 삼각협력 구도에서 북한은 토지와 일부 자재, 그리고 노동력 등을 제

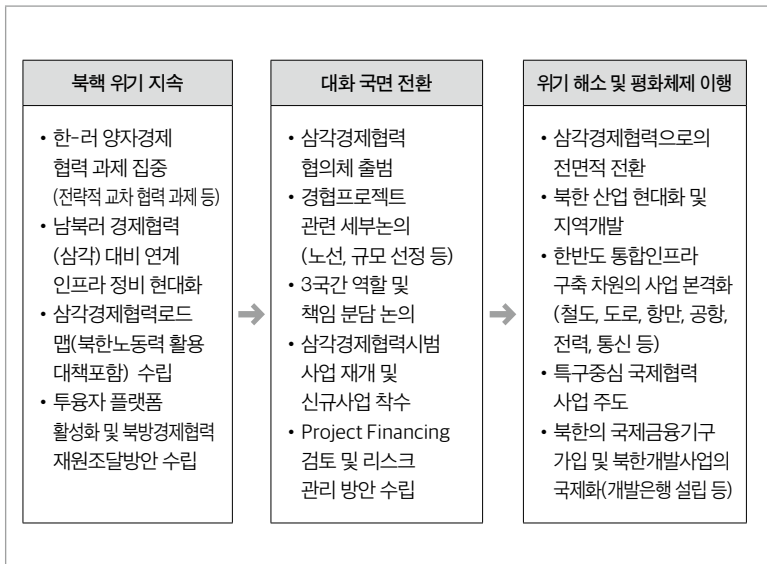
17) 이 지점이 바로 과거와 근본적으로 달라진 대목이다. 안보 대 경제 교환 구조에서 이제는 안보 대 안보의 교환 거래로 전환된 것이다(조성렬 2019, 67-70).

공할 것으로 기대되는데, 여기에서 민감한 문제인 북한의 노동력을 어떻게 공급하고 안정적으로 관리해나갈 것인지에 대한 논의가 아직 구체적으로 진행된 바 없다. 대륙철도 연결에서도 문제점들은 존재한다. 남북러 삼각협력에서 북한철도 현대화가 중요한 쟁점사항이지만, 어떤 노선을 최우선적으로 고려하든지 대부분의 물동량이 발생하는 수도권을 통과하는 것이 불가피하다면 체증이 심한 수도권 우회 노선을 건설하는 방안을 마련해야 하고, 부산항과 연계된 동해선 축을 대륙철도 연계 주축으로 만들어 가고자 한다면 현재 남한의 동해북부선의 단절구간(강릉-제진) 연결도 중차대한 과제의 하나이다. 어느 것 하나 확정된 것이 없고, 논의가 진전된 것이 없다. 북한의 철도 현대화를 논의하고 있지만, 어느 수준의 현대화인지도 불명확하다. 기존철도의 부분 개량인지, 아니면 전면적인 교체 및 현대화인지도 합의된 바 없다. 단선인지 복선인지, 또 고속철도 건설이 필요한지 아닌지 등의 여러 쟁점들이 남아 있지만 모든 것이 모호할 뿐이다. 따라서 북핵위기의 지속은 두 손 내려놓고 무위의 여유를 즐기는 것이 아니라 무엇을, 또 어떻게 할 것인가를 치열하게 논의하고 합리적인 방안을 수립하는 단계로 재인식되어야 한다.

대화국면으로 전환되면 남북, 또는 남북러 간의 대화채널을 통해 본격적인 협의를 진행해야 한다. 협력은 상대가 있는 것이므로 남측의 방안이나 접근에 북한이 어떤 반응을 보이는지 확인이 필요하고, 필요하다면 설득과 의견 조정의 단계를 거쳐야 한다. 협의가 시작되기 전에 우리가 마련한 안이 얼마나 실효성이 있는지 확인하는 단계가 바로 이 시점이다. 북측과의 협의를 통해 로드맵을 구체화하고 조정하는 작업이 이루어질 것이다. 전면적인 사업에 들어가기 전에 이미 구체적으로 논의되었고, 부분적으로 실행되었던 사업을 중심으로 pilot project를 가동시키는 것이 필요하다. 예를 들면 ‘나진-하산 복합 물류 프로젝트’가 여기에 해당될 것이다. 시범사업을 진행하면서 향후 전개될 남북러 삼각협력에서 각국이

담당해야 할 역할과 책임에 대한 논의를 구체화할 수 있고, 원조성 사업이 아니라 북한이 당당히 사업주체로 참여하는 국제협력사업으로 설계될 때 어떻게 project financing의 구조를 만들어갈 것인지에 대한 논의도 진행될 것이다.

다음 북핵위기 해소 및 평화체제 구축의 단계로 진입하면 본격적으로 남북러 삼각협력이 전개될 것이다. 철도, 가스, 전력 등 전통적인 협력 대상 외에도 도로, 항만, 공항, 통신 등의 인프라 현대화 및 연계에 맞춰진 사업이 진행될 것이며, 북한의 특구, 러시아 극동의 선도개발구 및 블라디보스톡 자유항을 비롯해 미래 연해주 남부의 한국전용공단과 같은 특구를 중심으로 국제협력을 진행하는 방안이 논의될 것이다. 사실상 이 단계에 들어서게 되면 북한 개발 의제는 소다자협력이 아니라 명실상부한 다자협력 구도로 급진전될 것이다.



〈그림 2〉 남북러 삼각경제협력의 단계별 진행 과제

자료(출처): 연구자 작성

3. 삼각협력 프로젝트: 구상과 현실

앞서 언급한대로 남북러 삼각협력의 3大 Mega-Project는 TKR-TSR 연결, 남북러 가스관·전력망 연결이다. 유망한 프로젝트이고, 오랫동안 논의되어왔다. 그런데 정말 이러한 3大 Mega-Project에서 현실적으로 단기간에 가시화될 수 있는 사업이 존재하는가? 동북아 수퍼그리드 구축 차원의 남북러 전력망 연결과 남북러 PNG 사업은 현 단계에서 공동연구를 진행하는 것은 가능하지만, 프로젝트 자체의 리스크, 경제성 및 전략적 가치에 대한 판단 유보, 에너지 관련 산업계 내부 이해관계의 충돌, 대규모 자본 조달 필요성 등을 고려할 때 단기간 내에 가시적인 성과 도출이나 실행 등은 예상하기 어려운 상황이다. 반면에 유라시아 복합물류망 구축 차원에서 진행되는 TKR-TSR 연결은 어떤 연결 노선을 선택하느냐에 따라 프로젝트에 존재하는 현실적인 장벽을 낮출 수도 있고, 전략목표에 따라 실행될 자본투자의 범위와 수위를 적절하게 조절할 수 있어서 보다 ‘수월한 접근’이 가능할 것으로 전망된다.¹⁸⁾

이하에서는 현재 남북러 삼각협력 차원에서 가장 유력한 사업으로 거론되고 있는 나진-하산 복합물류 프로젝트를 포함하여 러시아 극동 지역에서 북한 노동력을 활용하여 추진할 수 있는 몇몇 유망한 협력 프로젝트를 검토해본다.

18) 여기에서 TKR-TSR 연결과 같은 철도사업을 가리켜 ‘수월한 접근’이라고 언급한 것은 결코 북한철도 현대화가 저비용으로 손쉽게 해결할 수 있는 과제라는 것을 의미하지는 않는다. 굳이 비교하자면 이성우(2019)가 지적했듯이 철도보다는 해운항만 개발이 더 시급하고 경제성 및 전략적 가치가 높은 과제일 수는 있지만, 삼국이 이미 철도연결에 합의하였고, 남북철도 연결 등에서 협력 경험이 있어서 상대적으로 문제를 풀어가기에 수월할 것이라는 점을 강조한 것이다.



〈그림 3〉 유라시아 복합물류망 구축 계획

자료(출처): 북방경제협력위원회

1) TKR-TSR 연결 시범사업으로서 나진-하산 프로젝트

철도부문이 상대적으로 다른 에너지 관련 사업에 비해 사업 추진 속도에서 가시적인 성과를 기대할 수 있는 것은 비록 제한적이지만 ‘나진-하산 복합 물류 프로젝트’의 형태로 북-러 사이에 나진-하산간 54km의 북한철도 현대화가 진행되었고, 이 구간의 철도 이용 및 북한의 나진항을 통한 물류의 실질협력이 존재하기 때문이다.

나진-하산 프로젝트는 러-북 합작회사 참여 협상 중 북의 4차 핵실험 및 미사일 발사와 관련된 대북제재로 중단되었다. 포스코, 현대상선, 코레일 기업 컨소시엄이 구성되어 러시아측 지분의 49%(전체의 34%) 인수를 검토하였고, 러시아의 철도공사와 MOU를 체결하고, 남북협력기금(7,500만 불)에 대출을 요청하였다. 그러나 한국 정부의 독자 해운제재(북한을 경유한 제3국 선박의 국내입항 금지)에도 해당되어 추가적인 논의를 중단한 상태에 있고, 북한과 러시아는 남북러 삼각협력의 시범사업으로서 나진-하산

복합물류사업을 재개할 것과 한국측의 참여를 지속적으로 요구해왔다.

원론적으로 나진-하산 프로젝트는 대북제재 완화시 곧바로 사업 재개가 가능하고, 필요에 따라 한국측의 지분 참여 등으로 확대 발전할 가능성이 충분하나, 몇 가지 전략적 사항을 검토해야 한다. 첫째, 기존의 사업모델의 지속가능성에 대한 판단이다. 둘째, 나진-하산 사업의 확장판으로서 나선특구 종합개발의 필요성 여부이다.

먼저 사업모델에 대한 평가를 보면, 기존의 석탄운송만으로는 경제성 확보가 곤란하다는 것이 중론이다. 나선콘트란스의 지분을 한국측이 인수하는 방안을 검토하고 있지만, 현재의 사업모델을 그대로 유지하는 한, 나진-하산 철도구간의 활용성이 낮은 상황에서는 문제가 있으며, 더구나 대북 제재로 인해 이 회사의 자본잠식이 상당 정도 진행된 것으로 판단해볼 때 종합적인 사업 재검토가 필요하다는 입장이 지배적이다.

한편, 북한의 전략적 목표와 의도를 반영하고, 한국의 이해관계를 적절하게 관철할 수 있는 방향으로 사업을 재설계하자는 의견도 제시되고 있다. 나진항은 동북3성, 극동 시베리아와 연결되는 천혜의 항만으로, 남북 협력은 물론 동북아 국제물류 거점으로 성장할 수 있는 잠재력을 보유하고 있다. 배후단지 개발, 관광사업, 교통물류 인프라 개선 등으로 종합적인 나선지역 개발로 진행하자는 것이다. 1차적으로 항만을 중심으로 한 상업항로 및 크루즈 항로 개설, 2차적으로 항만배후 유현지구를 대상으로 물류 가공단지 건설을 통한 항만물류클러스터 구축, 3차적으로 나선시와 중국 국경인 원정리까지 도로 현대화사업을 진행하자는 것이다.

이를 위한 구체적인 실행 방안으로 나진항 1, 2부두를 리모델링하여 통합 부두 형태로 현대화하고, 수심 및 야드 확보 등을 통해 다목적 부두로 개발하자는 것이다. 현재의 남북러 석탄부두 중심의 사업모델에서 남북중러 대상의 다목적 부두 모델로 전환하고, 카페리항로, 크루즈, 컨테이너 정기항로를 개설하여 국제관광과의 연계를 모색하자는 것이다. 배후물류

단지를 개발할 필요성도 제기되고 있다. 나진항 배후 개발이 용이한 유현 지구 일대 100~200만평을 물류가공단지로 개발하여 지역경제 활성화, 항만 부가가치 및 물동량 창출 및 국제물류거점으로 성장을 유도한다는 것이다. 물류유통, 조립가공(농수산물 등 원자재), 제조(식품, 전기장비, 조선 등), 관광서비스(한국, 중국 동북 2성, 러시아 극동, 일본 등) 등을 유치하여 경제성을 제고하고, 나진-원정 도로를 현대화(중국 화물유치)하자는 것이다.¹⁹⁾

이러한 배경에서 남측은 나진-핫산 프로젝트의 발전적 재개를 위한 남북러 3국 공동연구를 진행하자는 제의를 한 바 있다. 이것은 그동안 남북러 삼각협력 채널의 주도권을 러시아가 쥐고 왔는데, 이제는 한국 중심으로 전환하는 노력을 전개하자는 것을 의미한다. 남북 협의 채널과 함께 남북러 협의채널을 동시에 가동시키면 남측이 보다 주도적인 역할을 할 수 있는 여지가 마련될 것으로 기대된다.

2) 북한 노동력을 활용한 극동 개발 협력 프로젝트

(1) 연해주 남부 한국기업 전용 산업단지 조성

러시아 시장 진출을 위한 교두보를 확보하고, 북한 노동력을 활용한 남북러 삼각협력의 기본모델을 구축하기 위해 북한 국경과 인접한 러시아 극동 연해주 남부 지역에 한국기업 전용 산업단지를 조성하자는 제안이다. 기본적으로 대러 교섭창구 일원화, 협상력 제고 등을 통한 한국기업의 안정적인 대러 진출 지원이 일차적인 목표이지만, 다른 한편으로는 과거

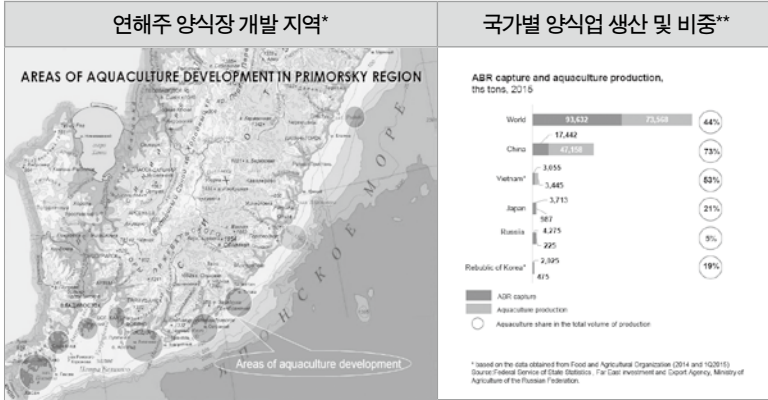
19) 현재 나진-훈춘 연결도로(53km)는 편도 1차선, 콘크리트 도로로 기존 도로에 콘크리트 포장만 한 상태이다. 관리 부족으로 노후화가 진행되었고, 2016년과 2017년 두 해에 걸친 홍수 피해로 교량 등의 파손이 심각한 상태에 있는 것으로 보고되고 있다. 이로 인하여 차량의 통과 시간도 초기에는 평균 40분이 소요되었으나 현재는 대략 1~1.5시간으로 늘어난 것으로 보인다.

한국의 산업단지 개발경험을 살려 한국형 산업단지 개발 모델의 해외수출 가능성을 모색하는 것으로도 해석할 수 있다.

현재 러시아 정부가 극동지역 개발과 관련하여 의욕적으로 추진하고 있는 연해주 남부의 ‘선도개발구’, 또는 ‘블라디보스톡 자유항’ 중심으로 후보 지역을 선정하고, 개발 여건을 검토하고 기술적·경제적 타당성을 종합 검토하고 있으며, 수요타당성 검증의 일환으로 입주 희망기업 수요 조사가 실행되고 있다. 블라디보스톡에서 32km 거리에 위치한 ‘나제진스카야 선도개발구역’은 입지 여건이 좋고, 러시아 정부의 규제완화 및 조세혜택 등을 받을 수 있기 때문에 한국의 LH를 비롯한 관련 단체들이 유력 후보지로 검토 중에 있다.

(2) 극동 연해주 수산 양식 단지 조성

현재 러시아 정부가 극동지역 수산업 현대화와 관련해 광범위한 연해주 해안 지역의 양식업 개발 투자 및 현대화에 적극적으로 나서고 있는 것에 주목하여 북한 노동력을 활용한 대규모 한-러 수산 양식 단지 조성을 검토할 필요가 있다. 러시아 극동지역의 경우에 양식업 발전을 위한 천혜의 자연조건을 갖고 있지만, 전체 수산 분야의 생산에서 양식이 차지하는 비중은 2015년 기준으로 고작 5%에 불과한 수준(한국 19%, 일본 21%)이며, 관심 및 투자 부족으로 아직은 낙후된 상태에 있다.



〈그림 4〉 러시아의 양식업 발전 수준과 극동의 양식업 개발 전망

자료(출처): * Department of fisheries and aquatic biological resources of Primorsky region(2018)

** Far East Development Fund(2018)

그러나 최근 러시아 정부는 안정적 수산자원 확보 차원에서 양식업에 대한 대규모 투자를 계획하고 있으며, 양식업 투자지역의 온라인 투자 경매 시스템 도입 등 절차 간소화 등의 현대화 정책을 추진 중에 있다. 2018년 하반기부터 인터넷으로 양식업 투자 경매에 참여할 수 있는 본격적인 서비스가 구현됨으로써 투명한 절차로 양식업 부지를 선정하고 절차 간소화 등으로 과거 1년이 소요되던 절차가 약 80일 정도로 단축될 것으로 기대되고 있는데, 러시아 극동 수산업 개발에 관한 정부 소위원회는 양식에 적합한 모든 수역을 지정하기로 했고, 연방수산청은 어류 번식 지역에 대한 특별한 지리 정보 시스템을 개발할 계획에 있다.

이러한 투자 개선 조치를 배경으로 최근 양식업 등 수산 분야의 투자가 활성화되고 있는데, 즈베즈다 보스톡社は 2018년 2월 연해주 내 수산양식업 사업에 약 60억 루블(약1천200억원)을 투자하기로 했으며, 2018년 4월 블라디보스토크에 소재한 노브이 미르社は 연해주의 선도개발구역인 볼쇼이 카멘 지역에 하루 평균 100t에 달하는 명태 등 기타 어종의 완제품을 생산하는 수산가공업에 투자할 것이라고 발표한 바 있다. 이처럼 러시아

극동의 광활한 수역 및 천혜의 자연조건, 그리고 최근 러시아 정부의 양식업 발전을 위한 개선 조치 등을 고려할 때 향후 한-러 양식업 협력이 거대한 개발 잠재력을 지닌 전략적 협력 분야가 될 수 있다.²⁰⁾ 한-러 양식업 협력에 북한의 노동력을 활용하고, 부가적으로 이러한 과정에서 북한의 수산자원 인력을 양성하는 교육 프로그램을 운영해볼 수도 있을 것이다.

(3) 극동 산림 개발 및 목재 가공 산업

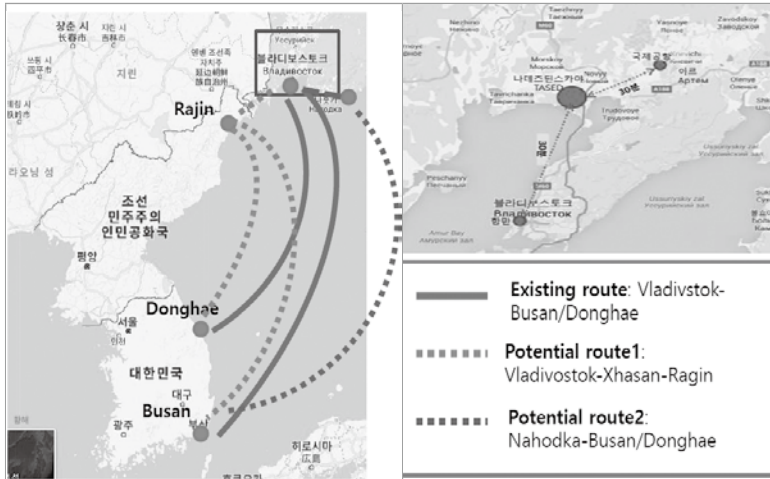
북한의 노동력을 활용한 러시아 극동의 산림자원 개발 및 목재 가공 산업 발전에서 한-러 양국간 전략적 투자 협력이 유망하다. 아태지역 산림의 51%를 차지하는 러시아 극동은 산림자원의 보고이며, 러시아 산림지대의 약 43%가 극동지역에 집중되어 있고, 그 중에서도 88억m³에 달하는 입목자원이 사하공화국(야쿠티아)에 집중되어 있고, 그 다음으로 하바롭스크주, 아무르주, 연해주 순으로 분포하고 있다. 러시아의 목재가공 부문은 2016년에는 3%, 2017년에는 2.2%로 연이은 성장세를 지속하고 있고, 폐목재를 활용한 펠릿 생산량은 30% 가까이 증가하였으며, 제재 생산량은 5.7%대의 성장률을 기록하고 있다. 목재 가공품의 주된 수출 시장은 아태지역국가들이며, 2000~16년 러시아의 對중국 수출은 4.5배 이상 증가하였고, 對인도 수출 또한 5배 이상 증가했는데, 아시아지역의 건축 자재 수요, 동남아국가들의 목재 수출량 감소, 중국 공장들의 목재 및 목재 반제품 수요, 일본의 대체 에너지 개발에 따른 펠릿 수요 등이 수출 급증의 주된 원인으로 작용하고 있다.

최근 러시아의 푸틴 대통령은 산림단지를 포함한 극동지역 개발이 21세

20) 물론 선결되어야 할 몇 가지 문제가 남아 있다. 첫째, 현재 극동의 양식업 개발 단지의 규모가 한국의 전통적인 양식업자들의 사업 규모와는 비교할 수 없을 정도로 대규모의 자본이 투입되는 기업형 양식업이라는 점을 고려하여 한국측 투자 주체들의 자본 규모를 확대하는 방안을 마련해야 한다. 둘째, 최근 급격하게 변화하고 있는 러시아의 양식업 투자 시스템을 면밀하게 분석하는 것이 필요하다.

기 국가적 우선 과제라고 발표했다. 이에 따라 러시아 정부는 산지 이용료 50% 인하 및 우선적인 산림개발프로젝트들을 위한 산지 배분 시스템 체계화(러시아연방 정부령 No.190, 2018. 2. 23.); 목재의 가공공장 운송비에 대해 90%까지 보조금 제공, 일부 비용 환급(러시아 연방 정부법령 No.1319, 2014.12.05.); 정부 예산으로 프로젝트 이행에 필요한 인프라시설 투자 비용의 10%까지 공동자금조달 가능; 러시아 극동개발부와 극동투자수출지원청이 파트너 발굴 및 자금 조달 등을 지원 등과 같은 다양한 투자 지원 제도를 마련하고 적극적인 산림자원 개발에 착수하고 있다.

기후변화에 대응하여 신재생에너지 개발을 주요 정책 방향으로 설정한 한국의 입장에서 러시아 극동 산림자원의 개발 및 목재가공 산업에 대한 투자는 산림자원 확보 등의 직접적인 경제효과 외에도 일자리창출 등의 효과를 제공할 것으로 기대된다. 현재 이 사업에 관심을 갖고 있는 국내 업체들은 나진-하산 복합물류 프로젝트가 재개될 경우에 나진항을 경유한 새로운 물류 루트가 활성화될 수 있다고 전망하고 있다. 향후에는 목재의 단순 가공을 넘어 가구제작산업으로도 발전할 수 있는 역량이 있기 때문에 노동력 공급 문제가 현안으로 떠오를 가능성이 높고, 따라서 이러한 변화에 대비하여 북한의 노동력을 활용한 남북러 삼각협력의 타당성을 깊이 있게 논의할 필요가 있다.



〈그림 5〉 러시아-극동-한국간 목재 가공품 교역 경로

자료(출처) Han(2018)

IV. 남북러 삼각협력의 쟁점과 극복과제

남북러 삼각협력의 유망한 프로젝트에는 3大 Mega-Project가 있지만, 그중에서도 핵심이자 최우선적으로 실행에 옮겨야 할 사업은 철도연결이다. 그래서 지금 ‘나진-햇산 복합물류사업’의 재개가 매우 중요하다. 이 사업은 TKR-TSR 연결의 시범사업 성격이 강하고, 이미 세 차례나 러시아 시베리아의 석탄을 남측까지 운송하는 시범사업을 성공적으로 진행했다.

문제는 제4차 북핵실험 이후 대북제재가 본격화된 뒤 이 사업도 중단되었다는 것이다. 물론 나진-햇산 복합물류사업은 UN 안보리 대북제재 대상에서도 예외로 인정받았다. 이런 이유로 러시아는 한-러 경제협력을 논의할 때마다 여러 경로를 통해 나진-햇산사업의 재개를 위해 남한의 독자 제재를 조속히 해제해야 한다고 강조하였고, 실질적인 사업의 주체인 나선콘트란스의 경우에도 2019년 한해만이라도 일시적으로 제재를 풀어달

리는 요구를 하기도 했다. 문제는 나진-하산 사업과 관련한 러측의 주장, 즉 이 사업이 ‘UN 안보리 대북제재 대상의 예외’라는 사실 자체가 자동적으로 나진-하산 사업의 재개를 위한 제재 해제의 정당성을 제공하는가의 여부에 있다. 실제로 UN 안보리 대북제재 결의 제2375호 18항²¹⁾은 북한과의 모든 신규·기존 합작사업(joint venture) 또는 협력체(cooperative entities) 설립·운영을 금지하고 있지만, 러시아산 석탄 수출을 위해 북한을 통한 운송만 허용하는 “러-북 간” 나진-하산 항만·철도 사업은 예외로 인정하고 있다.²²⁾

그러나 나진-하산 복합 물류 프로젝트에 한국의 기업이 참여하는 방식으로 재개된다면 상황은 달라진다. 예를 들어 남한측 컨소시엄이 러-북 합작기업(나선콘트라스트)의 러측 지분을 매입할 시 이 사업은 더이상 러-북 간이 아닌 남-북 러 간 나진-하산 프로젝트로 인정되기에 예외의 범위를 넘어서는 것으로 인식될 소지가 있다.

또한 설사 나진-하산 복합물류사업이 UN 안보리 대북제재 대상에서 예외로 인정된다고 하더라도 ‘현실적으로’ 이 사업을 재개하는 데는 여러 한계가 존재한다. 예를 들어 한국과 미국의 대북 독자제재 때문에 사업의 정

21) “18. 특히 비상업적이고 이윤을 창출하지 않는 공공 인프라 사업 등 사전에 사안별로 위원회에 의해 승인받은 합작사업(joint venture) 또는 협력체(cooperative entity)가 아닌 한 국가들이 자국 국민에 의한 또는 자국 영토 내에서 조선민주주의인민공화국 정부를 위해 행동하거나 대신하는지 여부와 무관하게 조선민주주의인민공화국 단체 또는 개인과 신규 및 기존의 모든 합작사업 또는 협력체의 설립·유지·운영을 금지할 것을 결정하고(decide), 또한 국가들이 사안별로 위원회에 의해 승인되지 않은 기존 합작사업 또는 협력체를 본 결의 채택 후 120일 이내 폐쇄하고, 위원회가 승인 요청을 거부한 경우 거부로부터 120일 이내 동 합작사업 또는 협력체를 폐쇄할 것을 결정하며(decide), 동 조항이 기존 중국조선민주주의인민공화국간 수력발전 인프라 사업 및 결의 2371호(2017) 8항에 따라 허용된 오로지 러시아를 원산지로서 하는 석탄의 수출을 위한 러시아-조선민주주의인민공화국간 나진-하산 항만 및 철도 사업에는 적용되지 않음을 결정한다(decide).” UN Security Council, S/RES/2375(2017), [https://undocs.org/S/RES/2375\(2017\)](https://undocs.org/S/RES/2375(2017))

22) 물론 예외 적용을 위해선, △UN제재위원회에 사전통보, △동 거래가 북한의 핵 또는 탄도 미사일을 위한 수입을 발생시키지 않을 것 등 요건이 충족되어야 한다.

상적인 운영이 불가능할 수 있다는 것이다. 먼저 우리의 2010년 5.24 조치는 △대북 신규 투자 불허, △대북 지원 사업 보류, △모든 물품의 대북 반출·반입 금지, △개성공단·금강산을 제외한 우리 국민 방북 불허 등을 담고 있었다.²³⁾

그러나 2013년 11월 NSC 상임위 결정에 따라 나진-하산 물류사업은 한-러 관련 사업으로 예외로 하였다. 따라서 나진-하산 물류사업은 5.24 조치 예외로 인정되기에 대북 독자제재 위반은 아닐 수 있다.

그러나 우리의 대북제재 2016년 12.2 조치 때문에 사실상 나진-하산 물류사업은 재개가 곤란한 실정이다. 이 조치는 북한의 해운 활동을 더욱 강력하게 차단하기 위해 “기존 국내 입항금지 180일 조건을 두배로 확대하여 최근 1년 이내 북한을 기항한 적이 있는 외국 선박의 국내 입항을 전면 불허”하기로 하였다.²⁴⁾

통상적으로 선박의 경우에는 6개월 이상의 운송계약으로 운영되는데, 이처럼 북한에 기항한지 1년이 경과하지 않은 선박의 국내 입항을 전면 불허하는 해운통제 강화 조치를 실행함으로써 외국 선사들이 우리나라에 취항하기 위해 북한과의 운송계약을 기피하도록 하는 효과를 낳고 있다.²⁵⁾

즉 ‘특별한 사유가 없는 한’ 해운회사 입장에서는 북한의 나진항을 통한 석탄운송에 참여해야 할 경제적 유인이 없는 것이며, 오히려 경영활동에 반하는 것이기 때문에 기피의 대상이 될 수밖에 없는 것이다.

한편 모든 문제를 제재 탓으로 돌리는 것도 결코 정당하지 못한 태도이

23) 천안함 사태 관련 대북조치 발표문(2010. 5. 24.)

24) 유엔 결의2321호(2016.11.30.); 우리 정부의 12·2 독자적 대북제재 조치(2016.12.2.)

25) 실제로 이와 같은 강력한 해운통제 조치는 북한의 해운 활동을 전반적으로 위축시키는 결과를 낳고 있다. 2015년 한해 총 66척의 북한기항 제3국 선박이 국내 항만에 총 104회 입항하였지만, 북한의 4차 핵실험 및 장거리 미사일 발사에 대한 단호한 대응의 일환으로 시행된 2016년 3.8 독자제재 이후 제재대상 선박의 국내 입항 시도는 2016년 11월 기준으로 전무했다. 유엔 결의2321호(2016.11.30.); 우리 정부의 12·2 독자적 대북제재 조치(2016.12.2.)

다. 당장의 걸림돌은 대북제재에 있지만, 보다 근본적인 문제는 나진-하산 복합물류사업의 경제성에 있다. 이러한 맥락에서 한국은 2018년 9월 11일 제4차 동방경제포럼의 ‘러시아와 한반도’ 세션에서 ‘초국경 동북아 평화협력 클러스터 구축 방안’을 제시했다(Lee 2018). 핵심 요지는 이 사업이 과거처럼 석탄 수송에 그치는 것이 아니라, 컨테이너 등 물동량을 적극적으로 창출하는 방향으로 물류사업을 근본적으로 재설계하자는 것이었다. 그러기 위해서는 나선시 산업물류단지 및 연해주 물류가공단지 개발을 비롯해 나진-하산을 중심축으로 철도·항만·도로 인프라 연계 개발과 농축산업 발전 및 초국경 연계 관광체계 구축 등으로 복합 클러스터를 구축하는 것으로 전환되어야 한다는 것이었다.

이후 대한민국은 2018년 11월 22일 한-러 회의(모스크바)를 통해 나진-하산 지역 초국경 동북아 평화협력 클러스터 구축이라는 공동의 목표 아래 항만, 물류/교통, 산업, 농업, 수산업, 관광 등 6개 분야 및 철도운영 등 총 7개 분야에서 남북러 3국 공동연구를 개시하자는 제안을 했다. 그리고 다시 2019년 3월 12~13일 한-러 회의(모스크바)를 통해 공동연구 진행의 필요성에 대한 공감대를 이루었고, 러측은 우리가 전달하는 연구제안서를 북측에 전달하고 조속한 시일 내에 남북러 3자 회의를 개최하자고 합의한 바 있다. 그리고 남측은 러측의 요구를 받아들여 소요재원 등 토론내용을 추가적으로 반영하고 보완한 상세연구제안서²⁶⁾를 마련하기로 약속했다. 그러나 앞으로 3국의 공동연구인지라 이견을 조정하고 합의에 도달하는 과정이 결코 쉽지 않을 것으로 전망된다. 책임연구기관·관련기관을 선정하고, 연구착수를 위한 기술지침서를 완성하며, 연구수행 계획안과 연구

26) 이 연구제안서에는 나진-하산사업 물동량 확보 비즈니스모델 개발, 나진항 3호 부두 정비 및 TSR 블록트레인 물류허브 구축, 나선시 성장거점 육성을 위한 복합단지 개발, 나진-하산 친환경 농축산업 클러스터 조성, 나진-자루비노 수산협력 클러스터 구축, 나진-하산 구간 여객화보를 위한 남북중러 연계관광, TKR-TSR 연결시 열차운행체계 확립 등이 주요 내용을 구성할 것으로 보인다.

목표(결과물)를 설정하는 문제가 남아 있지만, 지금 당장은 3국의 관계자들이 만나는 것 자체가 거대한 난관이고, 도전이다.²⁷⁾

V. 결론을 대신하여

앞서 지정한 바와 같이 과거의 전철을 답습하지 않기 위해서는 ‘북방정책’을 구성하는 두 개의 축을 유연하게 운용해가는 노력이 필요하다. 남북 관계의 개선을 통해 유라시아 북방 대륙과 자연스럽게 연계되는 남북경제 협력이 하나의 축이라면, 또 다른 하나의 축은 대륙 그 자체에서 한국의 미래 가치를 발견하고 그것과의 직접적인 연계 및 초국경 협력 활성화를 통해 북한의 개혁·개방을 촉진하는 것이다. 이 두 개의 축을 어떻게 운용하느냐가 ‘북방정책’의 성공을 담보한다. 문제는 지난 정부 시기에 남북관계가 경색되거나 교착국면에 빠지면 ‘대륙을 향한 경제영토 개척’으로서의 북방정책이 일순간 ‘북한 환원주의’로 귀결되었다는 데에 있다. 이러한 측면에서 볼 때 문재인 정부는 비교적 출범 초기에 균형감을 가지고 북방정책을 조율해온 것으로 보인다. 2017년 9월 7일 블라디보스톡에서 개최된 제3차 동방경제포럼 전체회의에서 문재인 대통령은 북핵 문제의 근원적 해법이 제재와 압박에만 있는 것은 아니라는 입장을 밝히고, 지금 당장은 한러 양자협력에 집중하고 여건이 개선되면 남북러 삼각협력으로 발전시켜 나가자고 제안한 바 있다(문재인 2017). 북한을 관통하는 남북러 에너

27) 2018년 7월 북방경제협력위원회의 나진 방문 시기에도 남북러 삼국 회의가 아니라 한-러, 남-북간의 양자 개별 회의가 진행되었고, 2019년 9월 4일 제5차 동방경제포럼의 세션으로 전년도와 마찬가지로 ‘러시아와 한반도’ 세션이 계획되었지만 ‘알 수 없는 이유로’ 회의 자체가 무산되고 말았다. 그 이유는 불명확하다. 북한에서는 리용남 부총리가 단장으로 동방경제 포럼에 참여했는데, 회의가 북측의 거부로 무산된 것인지, 아니면 러측 내부의 ‘기술적 문제’나 ‘정치적 고려’에서 비롯된 것인지는 불명확하다.

지·교통물류 인프라 사업이 경제성·전략적 가치 측면에서 거대한 파급 효과가 기대되는 사업이기는 하지만, 북핵 문제와 대북 제재가 지속되는 한 ‘북한을 통한 대륙 진출’로서의 잠재력을 현실화하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다는 인식이 작용한 것이다.

‘평화경제’를 주창하고 있는 문재인 정부가 향후 한반도 비핵화 과정에서 어떤 역할을 담당하며 신북방정책을 주도해나갈지는 좀 더 지켜봐야 할 것이다. 하노이 제2차 북미정상회담 이후 일련의 비핵화 노력이 성과를 내지 못하고 있고, 북미관계 뿐만 아니라 남북관계의 소강 국면이 길어지고 있다. 낙관도 비관도 할 수 없는 상황이다. 그렇지만 향후 남북관계를 개선하는 계기가 마련된다면 전반적으로 ‘북방경제협력’을 촉진하는 상황이 전개되고, 북핵 위기로 촉발된 대립과 갈등이 완화됨에 따라 남북러 삼각협력의 핵심인 인프라(철도·가스·전력) 연계사업도 좀 더 가시화될 수 있을 것으로 전망된다. 물론 기대와는 달리 한반도 비핵화 과정이 미 해결 상태에서 장기화될 가능성도 존재한다. 여기에서 명심해야 할 것은 미시적 국면의 변동성에 흔들려 ‘북방정책’의 한 축인 ‘대륙을 향한 경제영토 개척’의 기회를 놓쳐서는 안 된다는 것이다. 이런 맥락에서 극동 시베리아 진출과 관련된 한러 협력이 더욱 강화되어야 한다는 목소리가 높아지고 있다.

그러나 만일 남북경제협력의 축이 활성화되면 역설적으로 북한투자 진출의 통로가 열리면서 지금까지 ‘우회’ 진출 공간으로 인식되어왔던 극동 러시아의 매력도가 상대적으로 떨어질 가능성도 존재한다. 향후 남북 경제협약의 진전 속도에 따라 세계의 최우선적 관심이 공간적으로 러시아 극동 시베리아 지역에서 북러 접경지역으로, 그리고 다시 북한 내륙(특구)로 이동할 수도 있으며, 극동에 ‘특별한 매력’이 없다는 판단에 이르게 되면 한국 기업들은 ‘북방경제협력’에서 러시아 극동보다는 북한을 더 선호할지도

모른다.²⁸⁾

‘한반도신경제’ 구상을 실현하는 세 개의 경제협력벨트 중에서 향후 재계가 주목할 공간이 어디인가에 대한 질문에 국내 기업은 환황해경제벨트를 우선적으로 선호하고 있는 것으로 나타났다.²⁹⁾

국내 기업들이 대북 경협 전략으로 국제기구·주변국과 협력하는 동시에 중국의 동북3성, 극동 러시아로 우회 진출하는 것에 관심이 있지만, 개성·평양·신의주로 연결되는 서해측이 동해측에 비해 월등히 높은 관심 지역임을 대변해주는 것이다. ‘경제적 측면에서 본 북한의 경쟁력’ 질문에 국내 기업은 ‘저임금 노동력’(42%), 지하자원(29%), 중국·러시아와의 접근성(22.2%) 순으로 응답했다. 이것은 단순 임금공 방식의 남북 경협이 여전히 선호되고 있다는 현실을 반영하는 것이며, 노동력 공급의 수월성, 시장·인프라 연계 차원에서 서해측의 비중이 더 높을 것이라는 전망을 가능하게 하고, 따라서 ‘협력’, ‘우회’ 측면에서도 중국의 동북3성에 비해 러시아 극동의 매력이 그다지 높지 않을 것이라는 전망도 가능하다.

현재 노동력 공급의 불안정 요인 때문에 제조업 부문의 극동 러시아 투자는 한계가 있다는 견해가 존재한다. 이러한 배경에서 최근 북러 접경지역에서 북한 노동력 활용 여부의 문제가 주요 관심사로 떠오르고 있다. 아

28) 최근 ‘남북 경협 비즈니스 전략포럼’(2018. 6. 7.) 설문조사에서 ‘대북 제재가 해제될 경우에 북한에 투자할 의향’을 묻는 질문에 70.2%가 높다고 응답했고, 또한 ‘북한 투자시 진출 형태’를 묻는 질문에는 24.5%가 단독 진출하겠다고 응답했으며, 제원조달 방안에 대해서는 24.4%가 ‘자기자본’을 투자할 것이라고 응답했다. 이는 국내 기업의 북한 투자에 대한 높은 관심과 의향을 반영하는 것이다. “경협 최대위협 남북관계 단절 70%… 다자간 컨소시엄으로 北 진출 61%, 포럼 참석자 긴급 설문조사.” 매일경제. 2018. 6. 7. https://bookapp.mk.co.kr/news_sub1_view.php?sc=50500019&year=2018&no=361628 (검색일: 2019년 10월 25일)

29) ‘북한 비즈니스 진출 시 관심 있는 지역’에 대한 질문에 국내 기업들은 북중러 접경지역(22.8%), 평양(21.6), 개성(19.8%), 나선(14.8%), 신의주(3.7), 기타(5%)로 답변했다. “경협 최대위협 남북관계 단절 70%… 다자간 컨소시엄으로 北 진출 61%, 포럼 참석자 긴급 설문조사.” 매일경제. 2018. 6. 7. https://bookapp.mk.co.kr/news_sub1_view.php?sc=50500019&year=2018&no=361628 (검색일: 2019년 10월 25일)

마도 미래는 다음의 두 전망 중 하나로 귀결될 것이다. 북한 리스크에 대한 ‘자본의 우려’와 ‘극동의 매력도’가 상대적으로 크다면 북한 노동력의 극동으로의 유치 및 조직적(합법적) 활용이 진행될 것이고, 반대로 북한 투자로부터 기대되는 이익 실현이 투자 위험에 대한 우려를 압도할 정도로 커진다면 극동 중심의 남북러 삼각협력보다는 북한 내륙 중심의 남북경협 구도로 진전될 가능성이 높다. 그래서 이제는 극동을 북한 투자의 ‘우회’ 진출 공간으로만 바라보는 것이 아니라, 그 자체를 ‘매력적인’ 투자 공간으로 자리매김하는 접근이 필요하다. 현재 양국이 서로를 극동지역 개발을 위한 최적의 협력 상대국으로 바라보는 ‘마주보기’ 단계에 진입했는지 모르지만, 공통의 관심사와 전략적 이해관계를 실현해가는 경로와 접근법의 선택에 있어서는 ‘눈높이’를 맞추는 데 미숙하거나 서툰 행태가 반복되고 있다. 상대국의 의사결정 구조, 경제제도 및 문화 등에 대한 이해의 부족, 자기중심적인 고정관념과 편견, 경제협력 논의의 장기 공전과 협력 프로젝트의 잦은 무산에서 비롯된 상대국에 대한 깊은 불신과 피로도 증가가 그 원인이다.

현 단계에서 극동지역 개발을 위한 양자 협력의 최우선적인 과제는 신뢰 회복과 미래 비전에 대한 공유이다. 특히 한국인에게 각인된 극동의 부정적 이미지(‘빈곤’, ‘낙후’, ‘저발전’ 등)를 해체하고, 극동의 주목할 만한 ‘역동적 변화’를 체험함으로써 긍정적 이미지가 형성되도록 유도하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 극동지역 관광 인프라의 조기 구축과 서비스의 획기적인 개선이 우선되어야 한다. 인적교류의 확대가 상대국에 대한 이해를 증진하고, 교역·투자 기회 탐색으로 연결될 수 있도록 인적 기반을 조성하는 작업이 진행되어야 한다.³⁰⁾

현실적으로 극동 중심의 남북러 삼각협력 구상이 작동된다고 하더라도

30) 최근 블라디보스톡 등 연해주를 방문하는 관광객이 폭발적으로 증가하고 있다. 수년간 이러한 추세가 이어진다면 상호이해에 긍정적인 역할을 할 것으로 전망된다.

투자 리스크 해소 및 자금 조달 원활화 등에서는 여전히 해결되어야 할 여러 문제가 존재한다. 만일 제재가 문제라면 미국의 대러 제재 국면을 돌파할 수 있는 실천 방안을 모색해야 한다. 미국의 대러 제재가 잠재적 투자자들을 심리적으로 위축시키는 것과 실제 투자 장벽으로서 작용하는 것 사이의 간극을 좁히는 정책이 필요하다. ‘지레 겁먹고’ 대러 경협을 회피하기 보다는 현재 독일 등 유럽 국가들과 미국 기업의 투자 행태에 대한 면밀한 분석을 기초로 ‘우회’ 투자 혹은 투자 허용 범위의 확대를 도모하는 것이 필요하다.

참 고 문 헌

- 김석환·박정호, 2018, “남북러 3각협력의 새로운 기회와 접근법.” 이재영 편, 『한반도 평화변영과 남북러 3각협력』, 18-35. 세종: 대외경제정책연구원.
- 김학기, 2018, 「러시아의 산업정책과 남-북-러 3각 산업협력 - 제4기 푸틴 정부의 전략과제와 극동개발정책을 활용한 협력방안」, 산업연구원.
- 남북교류협력지원협회·전략물자관리원, 2016, “유엔 결의2321호(2016.11.30.)” 『대북사업 추진시 유의사항 안내를 위한 신규 대북제재 참고자료집』, 9-144. 서울 남북교류협력지원협회.
- _____. 2016, “우리 정부의 12·2 독자적 대북제재 조치(2016.12.2.)” 『대북사업 추진시 유의사항 안내를 위한 신규 대북제재 참고자료집』, 145-166. 서울 남북교류협력지원협회.
- 대외경제정책연구원(KIEP), 2013, Eurasia Initiative, Global Cooperation in the Era of Eurasia.
- 마샬, 팀, 2015, 『지리의 힘』, 김미선 옮김. 서울: 사이.
- 문재인, 2017, “제3차 동방경제포럼(EEF) 전체회의.” 문재인 대통령 연설문집 제1권 상: 308-315, <https://www1.president.go.kr/c/president-speeches>(검색일: 2019년 12월 4일)
- 미나키리, 파벨, 2018, “북·러 관계와 남북러 3각협력의 분야별 전망.” 이재영 편, 『한반도 평화변영과 남북러 3각협력』, 62-89. 세종: 대외경제정책연구원.
- 박병환, 2019, “한국의 러시아 혐오증과 공포증.” 내일신문, 11월 29일.
- 박정호·강부균·민지영, 2017, 「러·일 경제관계 진전과 한국에 대한 시사점」, KIEP 오늘의 세계경제 17(19).
- 변양균, 2017, 『경제철학의 전환』, 서울: 바다출판사.
- 북방경제협력위원회, 2018, 「신북방정책의 전략과 중점과제」, 북방경제협력위원회.
- 성원용, 2000, 「남·북한의 러시아간 3각 경험추진 방안」, 정책연구 134: 54-122.
- _____, 2013, 「유라시아 이니셔티브와 신북방정책」, 시베리아 극동 ISSUE PAPER 5: 15-18.
- _____, 2014a, 「유라시아 이니셔티브와 국제운송회랑의 지정학」, 월간교통 1: 6-13.
- _____, 2014b, 「유라시아 이니셔티브와 남-북-러 철도협력의 정치경제」, 부산우리민족서로돕기운동 주최 학술회의(유라시아 이니셔티브와 한반도 평화통일) 발표자료.

- _____. 2017. “교통·물류 신북방정책-전략적 과제를 중심으로.” 동북아공동체연구재단 편. 『북방에서 길을 찾다』, 55-86. 디딤터.
- _____. 2018a. “신북방정책의 과제와 추진 전망.” 신흥지역정보종합지식포탈 (Emerics) <http://www.emerics.org/www/issue.do?action=detail&brdc tsno=250604&systemcode=04>(검색일: 2019년 10월 25일)
- _____. 2018b. 「신북방정책과 러시아 극동개발」. 2018년 슬라브유라시아학회 공동학술대회 발표자료.
- _____. 2019. 「러시아의 대유라시아(Greater Eurasia) 전략」. Eurasia21 주최 제 3회 유라시아 정책포럼(전환기 국제질서와 북방 협력의 미래) 발표자료.
- 신범식. 2018a. 「신(新)북방정책과 한러 관계 전망」. 성균차이나브리프 6(1): 128-135.
- _____. 2018b. 「북방정책-역사적 회고와 미래적 전망」. 외교 125: 93-109.
- 엄구호. 2019. 「신북방정책의 제약과 발전 방안」. 2019 한러경정포럼(유라시아와 동북아, 그리고 한반도: 새로운 한-러협력의 전망, 2019. 12. 5.) 발표자료.
- 이성우. 2019. “남북 물류협력, 철도보다 항만이 더 중요하다-海運이 경제성·전략적 가치 더 높아.” 역시재 주간 인사이트 <https://www.yeosijae.org/post/570>(검색일: 2019년 12월 4일)
- 이일영. 2019. 『뉴노멀 시대의 한반도경제』. 파주: 창비.
- 이재영. 2015. 「유라시아 이니셔티브와 협력전략 연구」. 슬라브학보 30(2): 287-316.
- _____. 2017. 「새로운 대러시아 북방협력 구상」. 심재권 국회 외교통일위원장·동북아공동체연구재단 주최 학술토론회(한국경제, 북방에서 미래를 찾다) 발표자료(2017. 7. 21).
- 장덕준. 2019. 「박정희 시기 대륙지향 외교의 배경과 특징」. 중소연구 43(2): 181-225.
- 전재성. 2003. “노태우 행정부의 북방정책 결정요인과 이후의 북방정책의 변화과정 분석.” 하용출 외 『북방정책 기원, 전개, 영향』, 23-45. 서울: 서울대학교 출판부.
- 조성렬. 2019. 『한반도 비핵화 리포트』. 서울: 백산서당.
- 카라가노프, 세르게이·김, 나탈리아. 2018. “북해를 둘러싼 정세 변화와 남북러 3각협력.” 이재영 편. 『한반도 평화변영과 남북러 3각협력』, 110-130. 세종: 대외경제정책연구원.
- 한국외대 러시아연구소·VCIOM. 2016. 『한·러 양국 국민 상호인식조사: 미래 협

력 전망』. 서울-모스크바: 도서출판 이환.

허동현. 2002. 「1880년대 한국인들의 러시아 인식 양태 - 恐露症(Russophobia)의 감염에서 引俄策의 수립까지」. 한국민족운동사연구 32: 25-56.

Department of fisheries and aquatic biological resources of Primorsky region. 2018. "Opportunities for Russian-Korean cooperation in development of aqua culture in Primorsky region." KMI 주최 제8차 한러극동포럼 발표자료.

Far East Development Fund. 2018. "Internet service for investors. In aquaculture in the RUSSIAN FAR EAST." KMI 주최 제8차 한러극동포럼 발표자료.

Han, Chang-yoon. 2018. "Wood Processing Industry Development in Russian Far East. Proposal & logistics issues." KMI 주최 제8차 한러극동포럼 발표자료.

Karaganov, Sergey. 2018. "The new ColdWar and the emerging Greater Eurasia." *Journal of Eurasian Studies* 9: 85-93. (DOI:<https://doi.org/10.1016/j.euras.2018.07.002>)

Köstem, Seçkin. 2019. "Russia's Search for a Greater Eurasia: Origins, Promises, and Prospects." KENNAN CABLE No. 40.

Lee, Sung Woo. 2018. Cross-Border Peace and Cooperation Cluster in Northeast Asia. 제4차 동방경제포럼 발표자료.

Li, Yongquan. 2018. "The greater Eurasian partnership and the Belt and Road Initiative: Can the two be linked?" *Journal of Eurasian Studies* 9: 94-99. (DOI:<https://doi.org/10.1016/j.euras.2018.07.004>)

UN Security Council. 2017. S/RES/2375(2017). [https://undocs.org/S/RES/2375\(2017\)](https://undocs.org/S/RES/2375(2017))

"(북방경제협력)위원회의 역할." http://www.bukbang.go.kr/bukbang/issue_news/introduce2/roles/(검색일: 2019년 12월 4일)

"'신북방 시대' 울산 북방경제협력위원회 출범...북방정책 제안·신규사업 발굴." 경향신문. 2019. 3. 7. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201903071356001&code=620107#csidxc0ffd48361a9550aabbc84abfc2cd2d(검색일: 2019년 10월 25일)

"경협 최대위협 남북관계 단절 70%...다자간 컨소시엄으로 北 진출 61%, 포럼 참

석자 긴급 설문조사.” 매일경제, 2018. 6. 7. https://bookapp.mk.co.kr/news_sub1_view.php?sc=50500019&year=2018&no=361628(검색일: 2019년 10월 25일)

“북방경제협력위원회의 설치 및 운영에 관한 규정.” http://www.bukbang.go.kr/bukbang/issue_news/introduce2/law/(검색일: 2019년 12월 4일)

“한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(종합).” 연합뉴스, 2018. 4. 27. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20180427163951001>(검색일: 2019년 10월 23일)

국 문 초 록

신북방정책과 남북러 삼각협력:

과제와 발전 전망

성원용(인천대학교 동북아국제통상대학 교수)

남북러 삼각협력은 한반도 접경지역의 사회경제인프라 개발 및 초국경 협력을 통해 신경계성장 동력을 창출하고, 역내 협력의 '진공' 상태인 북한을 뚫고 나가 평화와 번영의 시대를 선도한다는 신북방정책에서 중심적인 위치를 차지한다. 본 논문의 목적은 문재인 정부의 신북방정책 기조에서 남북러 삼각협력이 갖는 의미를 살펴보고, 현재 이의 실현 과정에서 직면한 정책과제를 진단하고 향후 발전 과정을 전망하는 데 있다.

남북러 삼각협력에는 철도·가스·전력 연결 등 전통적인 3大 Mega-Project 외에도 북한의 특구, 러시아 극동의 선도개발구 및 블라디보스톡 자유항을 비롯해 미래 연해주 남부의 한국전용공단과 같은 특구를 중심으로 국제협력을 진행하는 방안이 활발하게 논의되고 있다. 이 중에서도 핵심은 철도 연결이고, 당장은 '나진-하산 프로젝트'를 재개하는 것이 중요하다. 그러나 이 사업이 향후에도 지속 가능한 사업이 되기 위해서는 과거 처럼 단순히 석탄 수송에만 그치는 것이 아니라, 컨테이너 등 물동량을 적극적으로 창출하는 방향으로 재설계되어야 한다. 나선시 산업물류단지 및 연해주 물류가공단지 개발을 비롯해 나진-하산을 중심축으로 철도·항만·도로 인프라 연계 개발과 농축산업 발전 및 초국경 연계 관광체계 구축 등으로 복합 클러스터를 구축하는 것으로 전환해야 한다.

주제어 : 신북방정책, 남북러 삼각협력, 나진-하산 프로젝트, 초국경협력

Abstract

New Northern Policy and South Korea-North Korea-Russia Trilateral Cooperation:

Tasks and Development Perspectives

Sung, Weon-Yong

(Professor, School of Northeast Asian Studies, Incheon Nat'l Univ.)

South Korea-North Korea-Russia Trilateral Cooperation occupies a central position in the New Northern Policy of creating a new economic growth engine through the development of social and economic infrastructure and cross-border cooperation on the Korean Peninsula. This paper aims to examine the significance of trilateral cooperation in relation to the New Northern Policy, analyze policy challenges in its realization process, and forecast future developments.

Besides three traditional Mega-Projects—the connection of railways, PNG, and electric power grid systems—international cooperation can be promoted through North Korea's SEZ, Russian Far East ASEZ and FPV, and Korea industrial complex planned in the southern area of Primorsky Krai. The key project is railway connection. Restarting the long-suspended “Rajin-Khasan Logistics Project” is essential. Considering sustainability, the project should actively provide container services, and not focus merely on coal shipments. Further, we should switch to building multiple clusters

by developing industry-logistics and processing complex in Rason and Primorsky Krai; linking the adjoining infrastructure of railways, ports, and roads; developing agricultural and livestock industries; and establishing a cross-border tourism system at the center of Rajin-Khasan district.

Key words: New Northern Policy, South Korea-North Korea-Russia Trilateral Cooperation, Rajin-Khasan Project, Cross-Border Cooperation

판문점 선언을 계기로 본 남북 사회문화 교류협력의 방향과 과제

전영선*

I. 들어가며

II. 한반도평화프로세스와 사회문화교류

1. 한반도평화프로세스와 사회문화교류 환경
2. 남북 합의와 사회문화 교류협력
3. 판문점 선언과 ‘남북공동연락사무소’

III. 사회문화교류 추진 방향과 과제

1. 사회문화교류 전망
2. 사회문화 교류협력 추진 방향
3. 사회문화 교류협력 활성화를 위한 과제

IV. 나가며

I. 들어가며

이 글의 목적은 2018년 판문점 선언을 계기로 한 남북 사회문화교류의 정책 방향 모색에 있다. 2018년 이후 새롭게 조성되고 있는 한반도평화프

.....
* 건국대학교 통일인문학연구단 HK 연구교수(E-mail: multifriend@hanmail.net, Tel: 02-2049-6278)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2019..16.93>

투고(접수)일 2019.10.30. 심사(수정)일 2019.11.26. 게재확정일 2019.12.20.

로세스에 맞추어 사회문화 분야의 남북교류 환경을 진단하고, 발전적 방향을 모색하고자 한다. 사회문화 분야의 교류협력 사업은 정색된 남북관계를 해소하고, 분단 이후 이질화된 남북문화의 소통을 위한 기반을 다지는 데 목적이 있다. 남북 사이에 사회문화교류가 처음 시작된 것은 1985년이었다. 남북 이산가족 상봉에 이어 예술단의 상호 방문 공연이 있었다. 이후로 사회문화 교류협력 사업이 진행되었다.

사회문화 교류협력을 통하여 화해 분위기를 조성하고, 북한에 대한 이해의 기회가 되었다. 그러나 한계도 분명하였다. 특히 사회문화 분야의 제도화된 틀을 마련하지 못하면서, 정치적 상황에 따라서 사업이 결정되는 한계도 있었다. 사회문화 분야의 교류협력 사업이 정당성에도 불구하고 정치적 현안에 밀려난 것은 사회문화 교류의 한계라고 할 수 있다.

2018년 이후 새롭게 조성되고 있는 한반도평화프로세스는 남북관계에 새로운 변화의 계기를 제공하였다. 변화된 상황에 맞추어 사회문화 분야의 교류협력이 효율적으로 전개되기 위해서는 올바른 방향과 과제를 점검하는 것이 필요하다. 다양한 교류·협력의 활성화를 통하여 ‘사회·문화 공동체’ 형성 기반을 구축하기 위해서는 새로운 환경에 맞는 전략과 접근이 필요하다. 사회문화 교류협력을 통해 통일 과정의 동력을 생성하고 남북주민의 소통을 위한 계기로 만들어야 한다. 또한, 분단 이후 적대적 관계에서 벗어나 평화 시대를 살아가는 남북주민의 소통 계기로 삼아야 한다. 남북의 차이를 우열 관계가 아닌 대등 관계로 인식할 수 있는 기반을 만들어야 한다. 이런 점에서 2018년 관문점 선언은 남북교류에서 중요한 변곡점이 되는 계기가 될 것이다.

2018년은 남북관계에서 새로운 전환의 의미가 되는 해이다. 문재인 정부 출범 직후인 2017년 7월 문재인 대통령은 ‘베를린 구상’을 발표하였

다.¹⁾ 김정은 위원장은 2018년 1월 1일 신년사를 통해 베를린 구상에 호응하였다. 계기가 된 것은 평창동계올림픽이었다. 북한은 평창올림픽에 선수단을 파견하였고, 일부 종목에서는 단일팀을 구성하였다. 여기에 대규모 응원단 파견과 삼지연관현악단의 축하 공연은 남북관계 개선에 대한 분명한 의지를 보였다.

2018평창 동계올림픽을 계기로 남북관계는 급변하였다. 새롭게 전개된 상황에서 남북은 2018년 4월 27일 정상회담을 개최하였고, 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(이하 4·27 판문점 선언)」을 채택하였다. 남북은 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위해 적극 협력해 나갈 것을 합의하였다. 4월 27일 정상회담의 분위기를 이어 3차의 남북 정상회담이 개최되었다. 또한, 역사상 최초로 북·미 정상회담도 2019년까지 정상회담이 이어졌다.

일련의 정상회담을 통해 일촉즉발의 위기 상황이었던 남북관계는 한반도 비핵화와 평화체제에 대해 진지하게 논의하는 단계로 접어들었다. 2019년 2월 27일 제2차 정상회담이 열렸다. 2차 북미정상회담이 기대와 달리 노 딜(No Deal)로 막을 내렸지만 6월 30일 전격적인 남북미 정상회담이 성사되면서 한반도 평화에 대한 의지가 이어지고 있다. 남북문화교류의 새로운 환경이 조성되고 있으며, 북한 비핵화 및 한반도 평화협력의 단계에서 문화교류협력을 준비해야 하는 상황이 되었다. 이 글은 한반도평화프로세스에 따라 전개될 남북 사회문화교류 협력을 위한 방향을 점검하고, 과제를 도출하여 정책 추진의 방향을 삼고자 한다.

1) 베를린 구상은 북한의 붕괴·인위적 통일을 배제한 평화 추구, 북한 체제의 안전을 보장하는 비핵화 달성, 남북 합의의 법제화와 관련국이 참여하는 한반도 평화협정 체결, 한반도 신경경제지대 추진, 남북 간 비정치적 교류협력 사업 지속으로 구성된 5대 기조를 담고 있다.

II. 한반도평화프로세스와 사회문화교류

1. 한반도평화프로세스와 사회문화교류 환경

남북 사회문화 교류협력의 새로운 계기가 정해진 것은 2018년 4월 27일 「판문점 선언」이다. 2018년 평창동계올림픽을 계기로 한반도 화해 협력의 프로세스를 가동한 문재인 정부의 대북정책은 2018년 4월 27일 남북정상회담으로 이어졌다. 2018년 4월 27일 북의 최고지도자가 처음으로 남쪽 땅을 밟았다. 2007년 이후 처음으로 성사된 남북정상회담은 이후 2018년 4월 27일 이후 한 달 만인 5월 26일에 다시 개최되었다. 다시 2019년 9월 18일 남북정상회담으로 이어지면서, 남북 정상의 수시 만남이 성사되었다.

남북관계에 이어 북미관계도 급물살을 탔다. 2018년 6월 12일에는 싱가포르에서 최초로 북미정상회담이 성사되었다. 2019년 2월 27일 제2차 정상회담이 열렸다. 제2차 북미정상회담이 결렬되었지만 6월 30일 판문점에서 남북미 정상의 회동이 성사되면서, 대화의 끈을 이어가고 있다.

남북정상회담과 북미정상회담은 분단과 갈등의 한반도 역사에 새로운 전환을 의미한다. 특히 2018년의 「4·27 판문점 선언」은 한반도 평화 정착의 기틀을 마련한 선언이었다. 「4·27 판문점 선언」은 2000년 「6·15 공동선언」과 2007년의 「10·4 공동선언」의 합의를 구체적으로 이행할 기반을 마련한 선언이었다. 또한, 적대 관계에 있었던 북한과 미국이 적대 관계를 청산하고 새로운 관계로 나아갈 수 있다는 가능성을 열었다. 지구상에서 가장 오랫동안 남아 있던 냉전의 종식을 의미하는 합의였다.

2018년 4월 27일 판문점 ‘평화의 집’에서 ‘2018 남북정상회담’을 개최하고 합의한 「4·27 판문점 선언」은 ‘민족 자주주의 원칙’을 확인하고, ‘남북 사이에 합의한 내용에 대해서는 반드시 지킨다’는 원칙을 분명히 한 토대 위

에 남북 상호 간의 군사적 긴장 완화와 신뢰 구축, 한반도 평화 정착과 비핵화와 관련한 구체적인 실천적 내용을 담고 있다. 통일 원칙에 대해 합의하고, 한반도 평화의 의미를 부여하는 합의였다.

사회문화 분야의 교류협력에 대한 의미 있는 합의도 있다. 「4·27 판문점 선언」에서는 ‘상호 이해와 공동의 이익을 증진하기 위한 교류와 협력’의 진행, ‘이산가족 문제 해결’에 합의하였다. 남북 사이에 현안이 되고 있는 문제에 대해서는 ‘고위급 회담을 비롯한 각 분야별 대화와 협상’을 통해 해결하기로 하였다. 그리고 남북 사이의 현안 문제를 수시로 논의하기 위해서 ‘남북 당국자가 상주하는 공동연락사무소’를 개성에 설치하기로 하였다.

「4·27 판문점 선언」에서 사회문화 교류협력과 관련한 내용은 2개 항이다. 하나는 1조 3항 ‘남과 북은 당국 간 협의를 긴밀히 하고 민간교류와 협력을 원만히 보장하기 위하여 쌍방 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소를 개성지역에 설치하기로 하였다’이다. 다른 하나는 1조 4항 ‘남과 북은 민족적 화해와 단합의 분위기를 고조시켜 나가기 위하여 각계각층의 다방면적인 협력과 교류, 왕래와 접촉을 활성화하기로 하였다’이다. 구체적으로는 「6·15 공동선언」을 비롯하여 남과 북에 다 같이 의의가 있는 날들을 계기로 당국과 국회, 정당, 지방자치단체, 민간단체 등 각계각층이 참가하는 민족공동행사를 적극 추진하여 화해와 협력의 분위기를 고조시키며, 밖으로는 2018년 아시아경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 진출하여 민족의 슬기와 재능, 단합된 모습을 전 세계에 과시하기로 합의하였다.

「4·27 판문점 선언」은 이후에 진행된 남북정상회담과 북미정상회담에서도 중요한 의제로 다루어졌다. 2018년 5월 27일에 있었던 2차 남북정상회담에서도 「4·27 판문점 선언」의 이행이 강조되었고, 2018년 6월 12일의 북미정상회담에서도 「4·27 판문점 선언」에 대해 언급하였다. 또한,

2018년 9월 19일 발표한 「9월 평양공동선언」에서도 “양 정상은 판문점 선언을 철저히 이행하여 남북관계를 새로운 높은 단계로 진전시켜 나가기 위한 제반 문제들과 실천적 대책들을 허심탄회하고 심도 있게 논의”하였다. 「4·27 판문점 선언」은 선언에서 그치지 않고, 한반도 평화와 새로운 남북관계 발전의 토대가 될 것을 다시 한번 확인한 것이다.

「4·27 판문점 선언」에는 한반도 평화와 발전을 위한 한반도 비핵화, 종전선언 추진, 정전협정의 평화협정으로 전환, 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극적으로 추진한다는 등의 내용이 담겨 있다. 이는 북한의 핵 개발과 로켓 발사 등의 도발과 이러한 북한의 도발에 대한 국제 사회의 대북제재가 강화되는 악순환의 고리를 끊고, 평화협력을 위한 프로세스로 전환하겠다는 의지를 보여주는 것이다.

남북 사회문화 교류협력 사업은 한반도 상황변화에 민감하지 않을 수 없다. 1990년대 이후 다양한 사회문화 교류협력 사업이 진행되었지만, 정치적 영향에서 벗어나지 못하였다. 남북 사회문화 교류협력 사업은 「4·27 판문점 선언」 이후 새로운 형태로 전개될 수 있을 것이다. 한반도 비핵화와 국제 관계의 영향에서 온전히 벗어나기는 쉽지 않겠지만 한반도평화프로세스의 전개에 따라서 이전까지의 양상과 달리 새로운 형태로 진행될 수 있는 발판은 마련하였다고 평가할 수 있다.

2. 남북 합의와 사회문화 교류협력

「4·27 판문점 선언」에서 주목되는 것은 첫 번째는 남북 사이에 이루어진 기존 합의에 대한 신뢰 회복이다. 「4·27 판문점 선언」을 통해 남북은 “「10·4 공동선언」에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나가”기로 합의하였다. 이 합의는 좁은 의미에서 남북 사이의 철도와 도로 연결 사업을 의미한다. 하지만 기존에 남북이 합의한 내용의 실천에 합의하였다는 점에서

「6·15 공동선언」, 「10·4 공동선언」을 포함하여 이전의 합의를 존중한다는 것을 의미한다.

「4·27 관문점 선언」 이전의 주요 합의서로는 1991년의 「남북한 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(「남북기본합의서」)」, 2000년의 남북공동선언(「6·15 공동선언」), 2007년의 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(「10·4 공동선언」)」이 있다. 남북 사이에 이루어진 합의를 존중하고 실천한다는 것을 보여주었다.

2018년 「4·27 관문점 선언」의 시작도 1991년 「남북기본합의서」에서 기원을 찾을 수 있다. 「남북기본합의서」는 “정치 군사적 대결상태를 해소하여 민족적 화해를 이룩하고, 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장 완화와 평화를 보장하며, 다각적인 교류·협력을 실현하여 민족 공동의 이익과 번영을 도모”하기로 하였다. 이후의 남북관계는 기본합의서의 정신을 살리고 구체적인 실천을 합의한 것이었다. 사회문화 교류협력에 관한 내용 역시 「남북기본합의서」에 언급되어 있다. 「남북기본합의서」 제16조에서 “남과 북은 과학·기술, 교육, 문화·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시”하기로 합의하였고, “자유로운 왕래와 접촉을 실현”하고, 이산가족의 서신 거래와 왕래 등의 문제를 해결하는 것을 비롯하여 철도·도로 연결과 항로개설을 비롯한 다양한 교류협력 사업이 명시되어 있다. 2000년 「6·15 공동선언」에서는 “사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가”기로 합의하였다. 2007년 「10·4 공동선언」에서는 사회문화 분야의 교류협력에 대한 보다 구체적인 사항에 대해 합의하였다.²⁾

2) “남과 북은 민족의 유구한 역사와 우수한 문화를 빛내기 위해 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육 등 사회문화 분야의 교류와 협력을 발전시켜 나가기로 하였다.”, “남과 북은 백두산 관광을 실시하며 이를 위해 백두산-서울 직항로를 개설하기로 하였다(제6조).”

남북은 수차례의 합의를 통해 통일 과정에 합의하고 구체적인 실천 사항에 대해 합의하였다. 남북 사이에 이루어진 합의는 폭넓고 의미 있는 내용을 담고 있다. 하지만 이를 실천할 수 있는 여건이 마련되지 못한 상황이었다. 「남북기본합의서」와 그 부속 합의서는 거의 완벽에 가까운 내용으로 구성되어 있어 남·북한 간 교류·협력에 크게 이바지할 것으로 기대를 모았다. 그러나 1992년 10월 31일 북한은 대남 전화통지문을 통해 남한의 연례적인 군사훈련(화랑훈련, 한·미 연합 독수리훈련, 1993 틴스피릿 훈련 등)을 이유로 1992년 11월 5일부터 1주일 간격으로 개최 예정이던 4개의 공동위원회의 참석을 일방적으로 거부하고 제9차 남북고위급회담도 중단하였다. 이로 인해 남북이 3년 6개월 동안의 협의와 법적 절차를 거쳐 체결한 「남북기본합의서」와 그 부속 합의서 역시 사문화되었다(오양열 외 2013, 38).

남북 사이에 이루어졌던 합의사항에 관한 내용이 「4·27 판문점 선언」에 포함되어 있다. 「4·27 판문점 선언」은 남북 사이에 이루어진 합의를 실천적 이행을 강조한 선언으로 평가할 수 있다. 「4·27 판문점 선언」은 분단 이후 한반도를 지배하였던 갈등과 불신의 관계를 청산하고, 한반도 평화와 남북관계 발전의 획기적인 전환의 계기를 마련하였다.

「4·27 판문점 선언」은 남북 사이의 합의를 이어받는 것과 함께 남북관계의 긍정적인 발전의 계기가 될 수 있다. 2018년 5월 26일 판문점 북측 통일각에서 전격적으로 이루어진 남북정상회담은 남북정상회담의 상시적 회담 가능성을 보여주었다. 4월 27일 정상회담에 이어 약 한 달 만에 이루어진 비공식회담이었다. “필요하다면 언제 어디서든 격식 없이 만나 서로 머리를 맞대고 민족의 중대사를 논의하자고 약속한” 판문점 선언의 첫 실천이었다. 광복 이후 전쟁과 갈등의 역사를 청산하는 것은 쉬운 일이 아니다. 한반도에 평화를 정착하고, 공고한 평화로 이어지는 과정에서는 여러 고비가 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 첫 출발을 이루었다는 점에서

2018년은 한반도 통일과 남북관계에 새로운 전환을 이루었다는 것은 분명하다(박종철 2018, 49).

3. 판문점 선언과 ‘남북공동연락사무소’

1) 사회문화교류와 남북 공동 기구

남북 사회문화 교류협력 환경에서 이전과 달라진 것 가운데 하나는 남북 사회문화 교류협력의 창구가 마련되었다는 것이다. 남북은 사회문화 제반 분야 교류협력의 창구로서 ‘남북공동연락사무소’ 설치 운영에 합의하였다. 남북 사이에 공동 기구가 마련된 것이다. 공동의 협력기구를 만들기 위한 남북의 노력은 남북기본합의서로부터 시작하였다. 이후로도 남북 사이에 이루어진 중요 합의사항에는 빠지지 않고 포함되었던 의제였다.

남북 사회문화 분야의 교류협력을 활성화하고, 촉진하기 위해서는 사회문화 분야의 교류협력을 논의할 공동의 기구가 필요하다는 데 대해 공감한 것이다. 개성에 설치된 남북공동연락사무소는 그동안 남북 사이에서 논의되고 합의되었지만 실현되지 못했던 남북 공동의 기구라는 의미가 있다. 한반도 관계가 정상화된다면 사회문화 교류협력의 창구가 될 것이다.

남북교류 과정에서 발생하는 문제를 해결하기 위한 남북 공동의 기구가 필요하다는 것에 대해서는 일찍부터 공감대가 형성되어 있었다. 남북 당국 차원의 공동 기구는 1972년 7월 4일 발표한 「7·4 남북공동성명」에서 합의한 ‘남북조절위원회’에서 실마리를 찾을 수 있다. 「7·4 남북공동성명」 이후 남북은 “합의사항을 추진하고 남북 사이의 제반 문제를 해결하며 합의된 조국통일원칙에 기초하여 통일문제를 해결하기 위해 이후락 부장과 김영주 부장을 공동위원장으로 하는 남북조절위원회를 구성·운영”하

기로 하였다.³⁾

김대중 정부 시기인 2000년 6월 15일 제1차 남북정상회담에 이어 「6·15 공동선언」을 통해 새로운 남북관계를 선언하고, 합의사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 빠른 시일 안에 당국 사이의 대화를 개최하기로 합의하였다. 이어 열린 남북장관급 회담에서 ‘사회문화위원회’, ‘남북사회문화협력추진위원회(분과회의)’ 구성 문제를 정식 의제로 상정하고 협의를 진행하였다. 이어 2000년 7월 29일부터 31일까지 서울에서 제1차 남북장관급회담을 개최하였다. 제1차 남북장관급회담에서는 산하에 ‘경제위원회’, ‘사회문화위원회’ 등 분야별 실천기구(분야별 차관급 수석대표, 위원 수 7명 정도, 장소는 관문점 혹은 서울·평양) 구성을 제의하였다. 남측의 제의에 대해서 북한도 필요성을 인식하면서도 당면 현안 과제가 아니라는 이유로 실무회담을 통해 진행할 것을 제의하면서 유예되었다.

2002년 10월 19일부터 23일까지 진행된 평양에서 진행된 제8차 남북장관급회담에서는 북한의 핵 문제를 비롯하여 화해 협력의 이행 및 제도화 문제에 대해 협의를 진행하였다. 회담에서는 국군포로·남북자 문제, 2차 국방장관회담 개최문제 등을 중점 제기하였다. 이때 우리 측은 ‘남북사회문화협력추진위원회’ 구성을 제의하였으나 합의에 이르지 못하였다. 2003년 4월 27일 평양에서 개최된 제10차 남북장관급회담에서도 ‘남북사회문화협력추진위원회’ 구성 문제가 제기되었다. 몇 차례의 논의 끝에 사회문화협력과 관련한 합의가 이루어진 것은 2003년 7월 9일에 개최된 제11차 남북장관급회담이었다. 제11차 회담 공동보도문 제4항에 “남과 북은 남북사회문화협력분과회의를 구성하는 문제를 검토하기로 하였다. 이 회의

3) 「7·4 남북공동성명」에서는 “쌍방이 오랫동안 서로 만나지 못한 결과로 생긴 남북 사이의 오해와 불신을 풀고 긴장의 고조를 완화시키며 나아가서 조국통일을 촉진” 시키기 위해서는 “통일에 대한 자주적 해결 원칙”, “긴장 완화와 군사적 충돌 방지”, “상호 이해 증진과 평화통일 촉진 시키기 위한 적극적 조치”, “서울과 평양 사이의 상설 직통 전화 설치” 등에 합의하였다.

에서는 사회, 문화, 체육 등 분야에서의 교류·협력 사업을 협의하며, 상대방에 대한 비방방송 중지 등 쌍방이 제기하는 문제를 검토하기로 하였다.” 이후로도 ‘남북사회문화협력분과회의’의 구성과 운영이 논의되었으나 구체적인 진척은 없었다(오양열 2013, 39-40).

남북 사이에 사회문화 분야의 협력을 논의하기 위한 공동 기구로서 ‘남북사회문화협력추진위원회’가 구성된 것은 2007년이었다. 2007년 남북정상회담에 이어 8개 항의 합의를 담은 「10·4 공동선언」이 발표되었다. 발표와 함께 “남과 북은 이 선언의 이행을 위하여 남북총리회담을 개최하기로 하였다. ‘총리회담’은 남북장관급회담을 격상시킨 회담이었다. 남북정상회담 이후 합의사항을 실천하기 위해 열린 제1차 남북총리회담에서 남북장관급회담을 통해 지속적으로 요구해왔던 남북 당국 차원의 사회문화 교류 채널 문제를 ‘남북사회문화협력추진위원회’ 구성으로 합의하였다. 사회문화 분야에서는 괄목할만한 진전이였다. 그러나 이명박 정부 출범 이후 대북정책 기조가 전환되면서, 후속 사업으로 이어지지 못하였다.

2) 남북공동연락사무소와 사회문화교류협력

2018년 남북이 합의한 ‘남북공동연락사무소’는 남북 당국 간 협의를 긴밀히 하고, 민간교류와 협력을 원만히 보장하기 위하여 개성에 설치한 남북 당국자가 상주하는 기관이다. 남북공동연락사무소의 역할과 기능을 어떻게 구성할 것인가에 따라서 사회문화 분야의 교류협력에 미치는 영향이 클 것이다. 또한, 민간단체의 남북교류 사업과의 역할을 어떻게 할 것인지에 대한 협력 관계 설정도 필요하다.

‘남북공동연락사무소’는 사회문화 교류협력을 위한 정부 차원의 기구로서 역할이 필요하다. 이후로 다양한 사회문화 교류협력을 위한 창구로써 확장해 나가는 것이 필요하다. 또한, 남북 사이의 교류협력 안정화와 활성

화를 위한 기구으로써 문화적 이질성을 포용하고 동질화하는 민족공동체 형성의 전초 기지로서 성격을 확장할 필요가 있다. 나아가 개성의 남북연락사무소를 모델로 서울과 평양에 사회문화 교류협력을 위한 중간 기구로서 남북거래문화원과 같은 연락사무소나 문화원 등의 기구 추진도 고려할 필요가 있다.⁴⁾

남북공동연락사무소의 우선적 역할은 남북 당국 차원의 교류협력 사업이다. 사회문화 교류는 주로 민간단체를 중심으로 진행되었지만, 한반도 평화프로세스가 본격적으로 추진되면서 우선적인 협력사업은 정부 차원의 사업일 것이다. 그동안 남북 교류협력은 분야별로 영역화가 있었다. 정치, 군사, 안보, 외교 등의 문제는 남북 당국 차원에서 논의가 진행되었고, 남북경협이나 관광 사업 등의 경제교류는 기업을 중심으로 진행되었다. 사회문화 교류 사업은 시민단체를 중심으로 진행되었다. 경제, 사회문화 분야별로 영역화되어 있던 사업들이 정부 중심으로 진행될 것임을 시사한다(전영선 2018, 55-56).

남북 사이에 논의되고 있는 철도, 도로, 산림협력 등의 사업들이 우선적으로 논의할 것이다. 문화재, 문화예술, 보건의료, 교육, 방송통신, 과학기술, 수산, 해운, 여성, 청소년, 종교, 체육 등의 사회문화 분야별 굵직한 사업과 지방자치단체의 교류협력 사업이 남북공동연락사무소를 통해 이루어질 수 있을 것이다. 남북 사이의 교류와 협력사업을 직접 대화를 통해 해결한다는 점에서 남북공동연락사무소는 매우 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

또한, 사회문화 분야에서도 당국 차원의 중장기적인 사업을 장기적인

4) 남북거래문화원은 2015년 광복 70주년 사업으로 추진된 바 있다. 남북거래문화원은 사회문화 분야를 비롯한 비정치적인 분야의 교류를 우선 추진하는 기관으로 정치적인 부담 없이 설치할 수 있다는 장점이 있다. 나아가 남북 간 협의에 따라 제한된 범위 내에서 외교공관과 비슷한 역할을 수행할 수 있는 기구로서 역할을 강조한다면 국제외교에서 국가 간 수교 전(前) 단계로 활용되고 있는 연락사무소, 이익대표부, 상주대표부 중, 연락사무소(Liaison Office)의 역할도 가능할 것이다.

안목에서 추진할 수 있게 되었으며, 남북 당국 차원에서 사회문화 분야의 새로운 협력사업의 발굴과 추진도 이루어질 수 있을 것이다. 사회문화 분야에서는 ‘겨레말큰사전 남북 공동 편찬사업’을 제외하고는 제도화된 협력사업이 없었다. 남북 역사학자협의회에서 추진하고 있는 ‘개성 만월대 발굴복원 사업’과 같은 민족문화유산 보호와 관련한 사업도 사업추진의 안정성은 떨어졌다. 이러한 한계를 극복하고 새로운 차원에서 사회문화 교류협력사업을 추진할 수 있는 역할을 할 수 있을 것이다.

3) 남북공동연락사무소의 역할과 한계

남북공동연락사무소가 사회문화 분야의 교류협력 사업의 창구로서 당국 차원의 교류 창구로서 역할을 충실히 하는 것이 필요하다. 하지만 사회문화 분야의 교류를 감당하기에는 현실적인 몇 가지 한계가 있는 만큼 운영에서는 다음과 같은 고려 사항이 필요하다.

첫째, 우선 사회문화 분야는 사업 영역이 매우 다양하다. 일반적으로 사회문화 분야라고 하면 문화예술 분야를 포함하여, 민족문화, 전통문화, 문화산업, 생활문화, 언어, 보건의료, 체육, 교육, 청소년, 여성, 산림, 어업, 보훈, 과학기술, 학술 등으로 영역이 매우 넓다. 남북 사이에서 사회문화 분야는 특정한 어느 영역이기보다는 정치, 군사, 외교와 경제를 제외한 모든 분야 혹은 정부 주도의 사업이 아닌 민간과 지방자치단체가 추진하는 모든 사업을 의미하였다. 즉, 남북 사이에 합의된 사회문화 분야는 특정한 분야를 의미하기보다는 다양한 분야를 포괄적으로 상징한다. 2018년 4월 27일 발표된 「4·27 관문점 선언」에서 사회문화 관련해서는 “다양한 분야”, “각 분야”로 표현될 정도로 사회문화 분야는 다양하다. 「남북고위급 회담 공동보도문」의 2항도 “남과 북은 군사적 긴장 상태를 완화하고 한반도의 평화적 환경을 마련하며 민족적 화해와 단합을 도모하기 위해 공동

으로 노력하기로 하였다. 남과 북은 현 군사적 긴장 상태를 해소해 나가야 한다는데 견해를 같이하고, 이를 해결하기 위해 군사당국회담을 개최하기로 하였다. 남과 북은 다양한 분야에서 접촉과 왕래, 교류와 협력을 활성화하며 민족적 화해와 단합을 도모하기로 하였다.”는 내용이다. 이 역시 특별히 분야를 지칭한 것이 아니라 포괄적인 협력을 규정한 것이라 보아야 한다. 3항에서도 “남과 북은 남북선언들을 존중하며, 남북관계에서 제기되는 모든 문제들을 우리 민족이 한반도 문제의 당사자로서 대화와 협상을 통하여 해결해 나가기로 하였다. 이를 위해 쌍방은 남북관계 개선을 위한 남북고위급회담과 함께 각 분야의 회담들도 개최하기로 하였다.”고 규정하였다. ‘각 분야’ 역시 가능한 분야에서 전면적이고 폭넓은 교류를 추진한다는 것으로 보아야 한다.

둘째, 사회문화 분야는 분야별로 전문성이 높다. 사회문화 분야로 통칭하지만 분야는 매우 다양하다. 각 분야별 특성도 분명하다. 이런 특성을 고려할 때 당국이 주도적으로 이끌어 나가기에는 한계가 있다. 남북 사이에 진행되는 사회문화 교류를 중심으로 통일부와 해당 사업의 주무 부처가 협력하여 진행하겠지만 정부 차원에서 관할하기에는 한계가 있다. 「4·27 판문점 선언」에서 의미하는 ‘남북 당국자’가 구체적으로 ‘어떤 당국자’가 될 것인지가 중요하다. 남북이 합의한 바에 의하면 ‘민간교류와 협력을 보장하기 위한’ 당국자이다. 당국자는 민간교류 분야와 관련한 당국자가 될 것이다. 우선적으로 예상할 수 있는 것은 문화, 예술, 언어, 체육, 관광, 산림, 보건의료, 과학기술 등과 관련한 문화체육부, 문화재청, 보건복지부, 산림청 등이 당국자가 참여할 것으로 예견되었고, 실제 운영에서도 이러한 논의가 있었다. 이는 그동안 통일부를 중심으로 진행되던 사회문화 협력사업이 해당 주무 부처와 통일부가 협력하여 진행되는 형식으로 진행될 것을 의미한다(전영선 2018, 57). 통일부와 주무 부처 사이의 협력적 네트워크를 어떻게 운영하느냐에 따라서 부처간 협력체계의 효율성을

높일 수 있을 것으로 예상되었다.

셋째, 남북공동연락사무소는 남북 당국 간에 설치된 기구이다. 남북 당국은 국제정치적 환경에 따라서 국정을 운영해야 한다. 또한, 정치적 현안에 민감하다. 정치적 상황에 따라서 운신의 폭이 제한된다. 남북관계는 다방면에서 협력적인 관계로 발전하는 것이 바람직하다. 화해, 협력과 통일로 나아가는 과정에서 당국 차원에서 풀기 어려운 문제에 대해서도 논의가 진행되어야 한다. 남북 당국 간의 현안이 정제된 상황에서는 민간과 협력할 수 있는 협력적 관계가 필요하다. 이를 위해서는 민간 협력적 거버넌스의 구축이 필요하다. 사회문화 분야에서 남북은 다양한 분야의 폭넓은 교류에 합의하였지만 이를 풀어나갈 전문인력 역시 제한되어 있다. 사회문화 분야의 다양한 교류가 실현되기 위해서는 분야별 전문성과 남북관계의 특수성이 결합되어야 한다. 당국과 민간이 효율적으로 남북관계 발전에 기여할 수 있는 ‘거버넌스’가 필요하다. 우리말로 흔히 ‘협치(協治)’로 번역되는 거버넌스의 의미를 살려 남북관계에 대한 안정성과 다양성을 확보해야 한다. 거버넌스는 특정 정책(이슈) 영역에서 목표를 달성하기 위한 효율적인 논의의 구조 및 정책관리 구조를 의미한다. 통일준비 과정 및 통일정책의 수립 및 추진과 관련하여 정책 결정 과정 전반에 걸친 ‘정책환류시스템’을 갖추도록 해야 한다. 즉, 정책 수립의 투입, 결정, 산출, 평가 등에 걸친 정교하고 체계화된 ‘정책 거버넌스’를 구축해야 할 것이다(박인휘 외 2014).

Ⅲ. 사회문화 교류 추진 방향과 과제

1. 사회문화교류 전망

한반도를 둘러싼 상황은 상당히 빠르게 진행되고 있다. 짧은 기간 동안

남북관계는 상당히 변화되고 있다. 하지만 이와 관련하여 대북제재에 대한 내용은 크게 변한 것이 없다. 한반도평화프로세스의 진전을 위해서는 현실적인 타협이 필요하다. 여전히 국제사회와 미국, 한국의 개별 국가 차원의 대북제재가 강력하게 작동하고 있는 상황에서 본격적인 사회문화 교류협력은 발전이 어렵다. 사회문화 교류협력 사업이 원활하게 진행되기 위해서는 인적 왕래는 물론이고 다양한 물적 자원의 반입과 반출이 요구된다.

무엇보다 대북제재가 강력하게 유지되고 있는 상황에서는 제한적으로 이루어질 수밖에 없다. 남북은 「4·27 판문점 선언」 이후 선언에서 합의한 남북 사이의 군사적 긴장 완화, 이산가족 상봉, 산림협력, 철도·도로 연결을 위한 회담을 연이어 개최하면서, 한반도 평화 프로세스의 전망을 밝히고 있다. 그러나 이런 기대에도 불구하고 현실적인 상황은 순탄치 않다. 평화협력의 과정이 구체적으로 어떻게 진행될지에 대해서는 이해관계가 얽혀있고, 각국의 입장 차이에 따라 돌발 변수가 발생할 수도 있는 상황이다.

한반도평화프로세스로 시작된 새로운 한반도체제와 이후 새롭게 전개된 남북 문화교류는 이전과는 다른 양상으로 진행될 것이다. 그러나 현실적으로 새로운 한반도체제가 온전하게 정착되기까지는 시간이 필요하다. 국제사회의 대북제재도 여전히 진행중에 있다. 사회문화 분야의 교류협력 사업은 대북제재가 지속되는 상황에서부터 대북제재가 완화되는 상황을 고려해야 한다. 남북이 사회문화 분야의 폭넓은 교류에 합의를 했지만 북한은 사회문화 교류에 정책적인 우선 순위를 두지 않는다. 남북 사이의 교류도 활성화되었다고 보기도 어렵다(박영정 외 2013). 대북제재 완화도 단계별로 맞추어 초기 단계부터 전면적 해제 단계에 맞춘 플랜이 필요하다.

무엇보다 본격적인 사회문화 교류협력을 위한 제도화가 필요하다. 남북 사이의 사회문화 교류협력 사업은 정치적 관계를 상징하는 사업으로 진행된 경우가 훨씬 많았다. 사회문화 교류협력의 본격적인 전개에 맞춘 전략

이 필요하다. 「4·27 관문점 선언」 이후 전개될 남북 사회문화 교류의 방향은 2018년 있었던 남북예술단과 태권도시범단의 교류협력 사업을 통해 일정 정도 방향을 예측할 수 있다. 실무협상 과정에서부터 이전과는 다른 차이를 보였다. 통상적으로 주무 부처의 공무원이 나섰던 실무협상이 예술인 중심으로 이루어졌다. 남쪽에서는 작곡가 겸 가수인 윤상이 음악감독으로 협상을 진행했고, 북측에서도 가수이자 모란봉악단의 단장인 현송월이 나섰다. 통상적으로 남북관계 전문가가 회담을 주관하던 것과는 확연히 달라진 형식이었다. 음악 분야의 전문가가 나서서 실무회담을 마무리한 것이다. 이는 향후 남북 사이에 진행되는 교류협력 사업에서 분야별 전문가가 직접 나서게 될 것을 시사한다.

예술단과 태권도시범단의 방북에서도 이런 기조는 이어졌다. 예술단을 이끈 단장은 도종환 문화체육부 장관이었다. 남북 사이에 이루어진 문화 교류에서 문화체육부 장관이 나선 것이다. 향후 남북 문화교류에서 분야별로 전문화된 교류협력을 통해 실질적인 효과를 내겠다는 것을 의미한다. 분야별 전문적인 교류는 사회문화 교류협력에서는 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 앞서 지적한 것과 같이 다양성을 확보하고, 전면적인 교류를 위해서는 민간단체는 물론 지방자치단체의 적극적인 참여와 협력체계 구축이 필요하다.

2. 사회문화 교류협력 추진 방향

남북 사이에 진행되는 사회문화 교류협력 사업은 단순한 교류에 그치지 않는다. 분단 이후 지속된 남북의 문화적 이질감을 해소하고, 남북이 공동으로 통일문화를 창출하는 데 목적이 있다. 남북 사이에 이루어지는 사회문화 교류가 통일문화를 통한 통일의식 제고, 이질성 극복을 통한 민족 동일성 회복, 통일 과정 및 통일 이후 사회통합의 발판을 마련하는 과정의 하

나라는 인식이 필요하다. 정치군사적 신뢰 구축과 사회·경제적 교류협력의 상호 보완적 발전을 통한 남북관계 정상화뿐만 아니라 장기적으로 남북문화 통합의 비전에 맞추어 진행되어야 한다(정상우 외 2013). 이를 위해서는 다음과 같은 추진 방향이 필요하다.

첫째, 남북관계를 비롯하여 통일 과정에서 필요한 기본 정책과 사회문화 분야의 다양성과 전문성 등을 고려한 기본계획을 사회문화 교류협력의 특성에 맞게 설계하는 것이다. 구체적이고 상세한 내용을 포함하는 중장기적인 기본계획이 필요하다. 남북 사회문화교류를 위한 기본계획은 현실을 기반으로 구성되어야 한다. 과거 사회문화 교류 상황과 달리 북한에서도 상당한 변화가 진행되고 있다. 북한의 변화된 상황에 맞추어, 상호 협력적 차원의 공동 발전의 축에서 남북교류를 추진해 나가야 한다(전영선 2015). 변화된 현실을 바탕으로 한반도 평화와 통일 과정에서 사회문화 교류의 의미와 방향, 원칙에 대한 합의를 바탕으로 기본계획과 협력의 과정이 설계되어야 한다.

둘째, 상황에 맞는 실질적이고 전략적인 차원에서 교류협력이 진행되어야 한다. 현실적인 상황에서 우선 추진할 수 있는 분야부터 인적 교류와 투자를 동반하는 사업으로 확대 나가는 것이 필요하다. 현 단계에서 남북 문화교류의 관건이 되는 것은 ‘대북제재’이다. 사회문화 교류협력 사업 역시 북한 비핵화와 긴밀히 연동되어 있다. 한반도 평화협력의 진행 정도에 따라 대북제재 또한 완화와 해제로 이어질 수 있느냐가 관건이다. 대북제재가 완화되는 정도에 따라 향후 남북 문화교류도 직접적인 영향을 받게 될 것이다. 이에 맞추어 단계별 전략이 필요하다.

셋째, 정부와 시민단체의 협업체계를 구축하는 것이 필요하다. 지금까지 남북 문화교류는 민간을 중심으로 진행되었다(박영정 외 2015). 정부가 주도하는 정치영역, 기업이 주도하는 경제영역처럼 사회문화는 곧 민간단체, 시민단체의 영역으로 인식되었다. 사회문화 분야의 안정적 교류

를 위해서는 주무 부처의 참여가 필요하다. 정부 당국의 공식적인 창구만으로는 다양한 분야의 문화교류를 추진하기 매우 어렵다. 우선 「4·27 판문점 선언」에서 명시한 다양한 민간교류를 제도적으로 보장하기 위해서는 다양한 분야의 민간이 참여할 수 있도록 제도적으로 뒷받침하는 것이 필요하다. 민간교류의 경우에는 경험 부족, 과당경쟁과 정보 교류·협력 부족이 있을 수 있으므로 협력체계를 구축하여 추진해야 한다.

넷째, 사회문화 분야의 교류협력이 상시적으로 이루어질 수 있도록 제도화가 필요하다. 남북 사이에 합의되어 진행되었던 사업을 먼저 추진하고, 이를 확장해 나가야 한다. 역사학 분야, 언어학 분야의 협력사업을 복원하는 것을 시작으로 사회문화 교류협력 사업을 정상화해 나가야 한다. 우선적인 교류가 진행될 분야는 ‘문화유산’ 분야가 될 것이다. 남북역사학자협의회에서 추진했던 개성 만월대 발굴복원 사업을 비롯하여 고구려 고분벽화 보존 사업, 개성 한옥마을 보존 사업 등의 협력사업은 명분이나 경험에서 우위에 있다. 이어서 문화예술 분야, 문화산업 분야로 확대해 나가는 것이 바람직하다. 정치적 사안에 민감하게 영향을 받지 않은 국학 분야의 사업을 우선으로 진행하면서, 분야를 확대하는 전략적 접근이 필요하다. 기존의 사업에 대해서는 법적인 안정성을 높여서 후속 사업을 이어갈 수 있도록 해야 한다.

다섯째, 국제 사회와 함께 하는 교류협력이어야 한다. 북한도 2019년 1월 신년사에서 ‘우리 국가제일주의’를 공식화한 이후 국가로서 위상을 높여나가고 있다. 국제 사회의 일원으로서 국제적 틀 거리 안에서 협력 분야를 모색해야 한다. 남북이 공유하는 민족적 정서와 감성을 중심으로 하는 교류협력 사업을 확장하는 것과 함께 보편적 기준과 방향성에서 남북 문화교류를 기획하고, 추진해 나가야 한다.

3. 사회문화 교류협력 활성화를 위한 과제

한반도평화프로세스는 한반도에 새로운 상황을 만들고 있다. 변화될 상황에 맞추어 사회문화 분야의 교류협력을 위한 다음과 같은 과제가 필요하다.

첫째, 사회문화 분야의 교류협력을 위한 정부 차원의 협력기구이다. 박근혜 정부의 통일준비위원회 같은 민관협력 기구가 필요하다. 한반도평화프로세스와 한반도 통일은 전사회적인 문제이다. 통일문제의 특수성을 고려할 필요가 있다. 현재 남북관계의 주무 부처는 통일부이다. 사회문화 교류협력 사업의 특수성을 고려하여, 교육부, 문화체육부, 여성가족부, 문화재청 등의 관련 기관의 협력체계를 구축하여 운영하는 것이 필요하다.

둘째, 남북 사이의 문화교류 협력을 위한 협정의 체결이다. 상징적인 차원의 협정을 넘어 실질적인 교류협력이 이루어질 수 있도록 남북문화협정을 체결할 필요가 있다. 남북 사이의 문화협정 체결은 남북 문화교류협력이 보다 안정적인 방향성 속에서 지속될 수 있는 제도적 환경을 조성하는 일인 동시에 통일의 과정과 방향성 속에 문화교류 협력사업을 재배치하는 과정이 될 것이다(박영정 2015, 142). 독일에서는 분단을 극복하고 통일을 달성하는 과정에서 문화협정과 독일학술교류처의 역할이 매우 컸다. 1986년 양독 간에 맺은 문화협정을 기초로 1988년까지 약 100개의 공동사업을 진행했으며, 이 가운데 21개 학술프로젝트를 통해 동서독의 상호 대학생 파견 및 초청을 통해 여러 국제행사를 개최하고 지원했다(김병로 2012, 342). 남북 사이에도 구속력 있는 협정이 필요하다.

셋째, 사회문화교류를 위한 법적인 제도 정비다. 문화교류 분야를 전문으로 다룰 기본원칙이 법제적으로 정립되지 않았고, 세부 분야에 관한 규율 또한 법적 근거가 빈약할 수밖에 없다. 특히 현재 문화교류에 관한 법적 뒷받침이 절실한 저작권 분야, 학술교류 관련 분야, 문화재 관리 분야에

서 적용할 마땅한 법이 없다(정상우 외 2013, 78). 본격화될 교류를 대비한 법제의 정비가 절실하다. 특히 저작권 문제는 남북 당국 차원에서 분명한 합의가 필요한 분야이다. 북한도 2001년 4월에 저작권법을 제정하고, 몇 차례에 걸쳐 수정하면서 내용을 보완하였다. 여기에 북한이 2003년 4월 문학·예술작품 보호를 위한 베른협약(국제저작권협약)에 가입하였다. 국제법인 베른협약에 북한이 가입한 상황에서 북한법의 관할권 한계에 관한 논리만으로 북한 저작자의 저작권을 무시하는 것은 현실적으로 불가능한 상황이다. 저작권 문제는 남북 사회문화 교류의 기본적인 사항인 동시에 장기적으로는 남측의 저작물을 보호하기 위한 선조치로서 의미가 있는 사항이다(전영선 2008). 다른 어떤 문제보다 먼저 당국 차원의 조속한 합의가 필요하다.

넷째, 문화교류를 추진하기 위한 전담기구, 전문인력, 정보망 구축 등의 사회문화 교류협력 관련 인프라 구축이다. 우선적으로 필요한 것은 정보화이다. 남북 사이에 이루어진 사회문화 교류에 대한 종합적인 정보화가 필요하다. 구체적인 성과와 성패 요인에 대한 분석을 통해 새로운 시대에 맞는 플랜이 설립되어야 한다. 군사적으로나 정치적으로 남북관계가 경색되었을 때에도 사회문화 교류협력이 진행될 수 있는 방향과 방법이 제시되어야 한다. 본격적인 문화교류는 문화 분야의 전문화된 정보를 바탕으로 전문성이 확보되어야 한다. 문화교류를 전담할 수 있는 인원을 비롯한 전담 조직이 필요하다. 관련 중앙 부처의 최소한 국, 실 차원의 전담 조직이 필요하다. 북한의 문화예술인이나 기관 단체에 대한 기본 정보의 축적, 남북문화교류를 기획하고 견인할 수 있는 전문인력의 양성, 남북 문화교류를 원스톱으로 지원할 수 있는 ‘남북문화교류지원센터’ 설치 등 주무 부처 차원의 준비 사업이 필요하다.

다섯째, 남북관계의 진전을 국민이 체감할 수 있는 공감대 형성이다. 우리 사회에서 통일문제는 세대를 내려가면서 관심이 낮아지고 있다. 한반

도 평화와 통일문제는 교육으로 풀어나갈 수 있는 문제가 아니다. 한반도 평화에 대한 올바른 인식과 우리 사회의 민주주의 성숙, 통일에 대한 다양한 가치 창출과 함께 통일의 동력으로서 국민이 참여하고 동의해야 한다. 이러한 참여와 동의는 남북관계 개선이 한반도 평화에 미치는 긍정적인 효과를 체험할 때 배가 된다. 변화된 남북관계를 다수의 국민과 함께 체감할 수 있는 방향의 정책 추진이 필요하다.

IV. 나가며

한반도평화프로세스는 남북문화교류에도 새로운 전기를 만들어줄 것으로 전망된다. 국제적 협력 관계의 구축도 매우 중요하다. 한반도를 둘러싼 주변 국가의 관계 개선은 한반도 평화 증진과 통일 과정의 필수적인 요소이기 때문이다. 한반도 비핵화 프로세스의 진전과 함께 한반도 평화협정의 논의에 들어가게 될 것이다. 이러한 전망은 한반도 평화의 진척과 비핵화를 가정할 때 가능하다. 관련 사항들이 순조롭게 진행되어 남북관계가 새로운 단계로 발전을 한다면, 남북 사이의 문화교류도 교류의 폭이나 질적인 면에서도 획기적인 전환을 이루게 될 것이다. 반대로 비핵화에 대한 진전이 늦어진다면 문화교류 역시 제한적으로 이루어질 것이다. 문화교류 역시 경제교류와 다르지 않게 대북제재의 영향을 받기 때문이다.

남북 사이에 이루어지는 인적 교류를 포함하여, 어떤 형태의 교류도 국제 사회의 대북제재와 연관된다. 기술적인 문제 역시 제재와 무관하지 않다. 엄밀한 의미에서 순수한 교류협력은 현실화하기 어렵다. 국제 사회의 대북제재를 우회하거나 예외로 인정한 분야의 교류도 있다. 하지만 이런 방식의 교류는 바람직하지 않다. 사회문화 교류가 정치적 사안으로 인해 단절되는 것은 지양되어야 한다.

사회문화 교류협력 사업이 한반도 평화와 통일에 기여하도록 하기 위해서는 독자적 교류를 위한 제도화가 이루어져야 한다. 정치적인 신뢰 구축과 경제 교류협력의 보완적인 관계 속에서 남북관계 복원의 동력이 되기도 하였다. 이러한 긍정적인 역할에도 불구하고 여전히 정치적 상황에 예속되는 경향이 나타났다. 이러한 경향은 문화교류가 아직 제도화된 틀거리 속에서 이루어지지 못하기 때문에 발생한 일이다. 기존의 사회문화 교류에 대한 엄밀한 평가를 통해서 한계는 분명히 개선되어야 한다. 사회문화 교류의 성과를 엄밀하게 분석하고, 이를 바탕으로 사회문화 분야의 독자적인 협력 방안이 체계적으로 구축되어야 한다. 남북관계가 새롭게 시작되고 있고, 문화교류가 변화하는 시대를 선도하기 위해서는 인적, 물적, 정보화의 기반이 구축되어야 할 것이다.

2018년 이후 한반도 상황은 빠르게 변화되고 있다. 2019년 현재 한반도 정세의 불투명성은 계속되고 있다. 어떤 방향으로 변화될지 예측하기 어려운 상황인 것은 분명하다. 상황변화에 능동적으로 대응할 필요가 있다. 남북 사이의 사회문화 교류협력을 위해서는 다음과 같은 준비가 필요하다.

첫째, 사회문화 분야의 교류협력을 위한 정부와 민간의 협력체가 필요하다. 사회문화 관련 부처가 참여하는 민관협력기구가 필요하다. 둘째, 가변적인 상황에 맞추어 교류전략을 구성해야 한다. 셋째, 남북 사이의 문화교류 협력을 위한 협정의 체결이다. 상징적인 차원의 협정을 넘어 실질적인 교류협력이 이루어질 수 있도록 남북문화협정을 체결하고 실천해야 한다. 넷째, 사회문화교류를 위한 우리 내부의 법적인 제도를 정비해야 한다. 다섯째, 문화교류를 추진하기 위한 전담기구, 전문인력, 정보망 구축 등의 사회문화 교류협력 관련 인프라 구축이다. 여섯째, 남북관계의 진전을 국민이 체감할 수 있는 공감대 형성이다. 변화된 남북관계를 다수의 국민과 함께 체감할 수 있어야 한다.

사회문화 교류협력 사업은 정부의 특정 부서의 문제가 아닌 우리 사회

의 전면적인 문제로 인식하고, 정부와 민간, 자치단체가 공동으로 대응할 수 있는 민관거버넌스를 통해 추진체계의 안정성과 다양성을 갖추어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김병로, 2012, “체제 전환 시 북한 교육개혁 방안.” 이장로·김병로 엮음, 『체제 전
한국의 경험과 북한 교육개혁 방안』, 서울: 한올아카데미.
- 박영정·오양열·김성수·신준영·정희섭, 2013, 『남북 문화교류협력 사업 분석
및 발전 방안 연구』, 문화체육관광부.
- 박영정·오양열·전영선, 2015, 『문화분야 통일준비를 위한 ‘남북문화합의서’ 체
결 방안 연구』, 문화체육관광부.
- 박영정·전영선·한명섭, 2016, 『저작권 분야의 남북교류·협력 현황 및 발전 방
안』, 서울: 한국문화관광연구원.
- 박인휘·이수형·채재병, 2014, 『신통일대계-통일준비위원회와 통일정책 관련 정
부부처 간 역할에 대한 연구』, 통일연구원.
- 박종철, 2018, 「한반도 평화 정착 어떻게 가능할까?」, 월간 북한 558: 40-49.
- 오양열·김성수·박영정·이우영·전영선, 2013, 『‘남북기본합의서’ 문화분야 후속
의제 개발 및 단계별 협력방안 연구』, 문화체육관광부.
- 이우영·최수영, 2002, 『한국 NGO 통일운동의 실태와 한계』, 한국행정연구원.
- 전영선, 2008, 「남북 문화교류와 저작권 문제」, 지적재산권 26: 21-35.
- _____, 2015, “안정적 교류협력을 위한 제도화 모색”, 남북화해협력범국민협의
회 정책위원회 지음, 『남북교류협력의 재조명: 분야별 진단과 과제』, 175-
181, 늘봄플러스.
- _____, 2018, 「남북 사회문화교류 전망과 과제」, 수는 북한경제 15(2): 48-65.
- 정상우·전영선·장철준, 2013, 『남북 문화교류 진흥을 위한 법제 연구』, 문화체
육관광부.

국 문 초 록

판문점 선언을 계기로 본 남북 사회문화 교류협력의 방향과 과제

전영선(건국대학교 통일인문학연구단 HK연구교수)

본 연구의 목적은 2018년 이후 새롭게 전개되는 한반도평화프로세스에 맞추어 사회문화 교류협력의 방향과 과제를 제시하는 데 있다. 이를 위하여 남북 사이에 진행된 합의문을 분석하고, 새로운 시대에 맞는 사회문화 교류협력을 위한 과제를 제시하였다. 2018년 평창동계올림픽을 계기로 새로운 관계로 접어든 남북관계는 남북정상회담, 북미정상회담으로 이어졌다. 특히 2018년 4월 27일에 있었던 「판문점 선언」은 긴장과 대결의 한반도 상황을 새로운 평화의 시대로 이어지는 전환점이 되었다. 변화된 상황에 맞추어 적극적인 교류협력을 위해서는 다음과 같은 준비가 필요하다. 첫째, 사회문화 분야의 교류협력을 위한 기본계획의 수립이다. 둘째, 상황별 맞춤형 교류전략의 구성이다. 셋째, 남북 사이의 문화교류 협력을 위한 제도화이다. 넷째, 사회문화교류를 위한 법적인 제도 정비다. 다섯째, 문화교류를 추진하기 위한 전담기구, 전문인력, 정보망 구축 등의 문화교류 관련 인프라 구축이다. 여섯째, 남북관계의 진전을 국민이 체감할 수 있는 공감대 형성이다. 이러한 과제를 실현하기 위해서는 통일준비를 위한 민관거버넌스 구축이 필요하다.

주제어 : 남북, 통일, 남북교류, 판문점선언, 사회문화교류

Abstract

Inter-Korean Socio-cultural Exchange Cooperation Based on the Panmunjom Declaration

Jeon, Young Sun

(HK Research Professor, Institute of Humanities for Unification, Konkuk Univ.)

This article presents the direction and task of cultural exchange in the new era of inter-Korean relations. The two Koreas entered into a new relationship with the “Panmunjeom Agreement” in 2018. The Panmunjom Agreement is aimed at peace and denuclearization in the Korean Peninsula based on an agreement between the two Koreas. Depending on the progress of denuclearization, inter-Korean exchanges in social and cultural sectors will also proceed in a completely new situation.

The South-North Joint Liaison Office will play an important role. The government is expected to carry out long-term cooperation projects with stability. Nevertheless, social and cultural exchanges are difficult to solve at the government level. For more efficient exchanges and cooperation, it is necessary to establish governance that the public can cooperate with. What is needed for this is to “build a basic plan”, “customize strategy”, “bring about institutionalization between the two Koreas”, “instruct the system”, “build infrastructure” and “create a consensus”.

Key words: Inter-Korean, Unification, Inter-Korean Exchange, Panmunjom Agreement, Social Culture

평화·통일교육의 방향과 인천시의 역할

오기성*

오
기
성

I. 서론

II. 평화통일교육의 방향과 관점

1. 평화·통일교육의 의미
2. 평화·통일교육의 특징

III. 평화·통일교육의 핵심역량

1. 역량중심 접근의 필요성
2. 평화·통일교육의 핵심역량

IV. 평화·통일교육 발전을 위한 인천시의 역할

1. 삶속에서 관계맺음을 통한 평화·통일교육
2. 평화·통일감수성 증진을 위한 체험학습의 장 조성
3. 인천시 차원의 평화·통일교육에 대한 사회적 합의
4. 평화문화 형성역량 및 통일평화 구축 역량 증진

IV. 결론

I. 서론

최근 들어 통일환경 변화에 따라 통일논의가 활발하게 전개되고 있다. 통일환경 변화는 또한 통일사회를 이끌어갈 주체인 초·중·고등학생들의 통일

* 경인교육대학교 윤리교육과 교수(E-mail:oks@ginue.ac.kr, Tel: 032-540-1202)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2019..16.121>

투고(접수)일 2019.10.20. 심사(수정)일 2019.11.15. 게재확정일 2019.12.20.

교육에 대한 관심을 불러일으키고 있다. 이러한 흐름 속에서 통일교육에 대한 다양한 관점이 제시되고 있다. 그러나 통일교육이 성장 세대에게 앞으로 통일을 건인하고 창조적 과정으로서 제2건국의 통일사회를 건설하기 위한 정신적 토대(infra)를 구축해야 한다는 방향에 대해 부정하는 사람은 없을 것이다. 바꾸어 말하면 통일교육은 통일을 통일이전 평화와 통일을 적극적으로 만들어가는 디딤돌이라고 할 수 있으며, 통일이후 사회를 일구어 가는데 있어 필요한 더불어 사는 삶의 태도와 가치관을 형성하는데 중점을 두어야 한다는 것에 대한 높은 공감대가 형성되어 있는 것이다.

주지하듯이 이명박 정부와 박근혜 정부 시기의 통일교육은 남북한 대립과 단절에 따른 군사적 안보의 중요성, 동포성보다는 적성을 강조하는 안보중심의 통일교육을 지향하였다. 그러나 촛불혁명으로 등장한 문재인 정부는 평화공존과 공동번영 실현을 위한 한반도 정책을 목표로 설정하였다. 정부의 이러한 의지는 2017년 7월 ‘베를린 평화구상’으로 나타났다. 이후 2018년부터 남북관계는 대립에서 화해와 협력으로 급격한 변화를 보여주게 된다. 대결의 극단으로 치닫는 것 같던 북미 관계 또한 대화의 분위기로 전환되고, 북핵문제에 대한 정상간 대화로 이어지게 되었다. 이러한 통일환경과 남북관계 변화와 함께 학교 통일교육 또한 종전의 안보지향 교육에서 벗어나 평화를 중시하는 통일교육을 지향하게 되었다. 특히 학교 통일교육에서 직접적인 활동을 하고 있는 교원들을 중심으로 평화와 통일교육의 방향, 교육 내용의 중점, 교수방법론의 문제 등이 재검토되고, 발전적 미래를 위한 대안 모색의 움직임이 나타나고 있다. 그러나 여기에서 주목해야 할 점은 평화·통일교육의 정의와 이에 기초한 성격 규명, 핵심역량 기반 교육의 이론적 논의에 기초한 평화·통일교육의 방향 설정과 관련한 체계적 접근은 미비한 편이라고 판단된다(박성춘·이향규·조정아·정현곤 2015; 조정아 2018, 21-45; 정용민 2018, 533-566). 따라서 이러한 문제의식 하에 이 글은 첫째, 최근 제시된 평화·통일교육의 개념 및

방향을 정립하고, 둘째, 평화·통일교육이 추구해야 할 핵심역량을 규명하며, 끝으로, 학교 평화·통일교육의 발전을 위한 인천광역시의 역할을 제안하고자 한다.

II. 평화·통일교육의 방향과 관점

1. 평화·통일교육의 의미

우리 사회에서 통일교육이 종전의 반공교육이나 승공·멸공교육, 적대적 안보교육에서 벗어나 어느 정도 진정성이 있는 통일을 위한 교육으로서 자리매김을 한 시기는 1990년대라고 할 수 있다. 이 시기에 남과 북은 남북기본합의서를 체결했으며, 다양한 교류협력을 가지는 과정에서 북한을 한편으로는 경계대상이기도 하지만 통일을 함께 일구어갈 파트너이자 동포로서 바라보게 되는 통일교육을 지향하게 된다.

이러한 변화는 특히 김대중 정부의 대북포용정책에 기반한 화해협력 지향의 통일교육으로 발전되었고, 노무현 정부에 들어서면서 평화지향적 통일교육을 추구하게 된다. 그러나 이명박 정부 시기에 남북관계의 경색 속에서 안보 중심의 통일교육 논의가 확산되면서 통일보다는 안보, 특히 군사적 안보에 중점을 두는 통일·안보교육으로 전환되었고, 이러한 추세는 박근혜 정부에도 지속되었다(박찬석 2017, 273-274; 양종훈 2017, 373-401; 이흥종 2015, 51-69; 안승대 2014, 137-138; 정희태 2010, 51-70; 송정호·조정아 2009, 165-187).

반면 그간의 남북간의 충돌과 이로 인한 관계의 경색, 북한 핵문제의 심각성 속에서 등장한 문재인 정부는 남북관계 개선과 주변국 협조를 통한 한반도에 평화를 이룩하려는 노력과 함께 이를 바탕으로 한 남북의 평화

공존과 공동번영을 추구하게 된다. 아울러 교육적 차원에서도 종전의 통일·안보교육에서 벗어나 평화·통일교육을 지향하게 되었다(김홍수·조수경 2019, 186-188; 한만길 2018, 51-52; 김홍수·조수경 2019, 181-201).

그러면 평화·통일교육이란 무엇일까? 평화·통일교육이란 “평화에 기반하여 통일을 이루고 통일 이후 평화로운 삶을 일구어가기 위해 필요한 지식, 가치관 및 태도, 실천능력을 기르는 교육”이라고 정의할 수 있다. 통일교육지원법과 이에 기초하여 통일교육을 “자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도를 기르도록 하기 위한 교육(「통일교육지원법」 제2조)”으로 규정했던 종전의 통일교육 개념에 비해 이러한 정의에는 평화라는 가치가 중요한 위치를 차지하고 있다. 아울러 통일이 평화에 기반해야 한다는 시각과 함께 통일 이후 사회도 평화로운 사회여야 함을 전제하고 있다. 평화는 통일의 출발점이자 통일의 완성인 셈이다. 시간적 측면에서 통일 이전 통일노력과 방법 뿐 아니라 통일이후 사회의 평화로운 삶을 포함함으로써 종전의 제도적 통일 준비과정에 중점을 두었던 관점을 넘어서나. 아울러 평화와 통일과 관련하여 지식이라는 인지적 측면, 가치관 및 태도라는 정의적 측면, 실천능력이라는 행동적 측면을 통합적으로 함양하고자 하는 방향을 지향하고 있다. 그렇다면 우리는 왜 이런 평화·통일교육을 추구해야 하는 것일까?

한반도 지정학의 역사적 특징을 고려하면, 통일이 곧 평화는 아니다. 남북의 평화가 자동적으로 통일로 이어지는 것도 아니다. 모두 필요조건이기는 하나 충분조건은 아니다. 생명·자유·공정·복지·환경·안정·민주공화국의 가치가 반영된 정의와 평화의 통일이 이룩되어야만 70여년의 분단을 넘는 통일의 의미가 있다(KAIST 문술미래전략대학원 2018, 26).

이러한 관점에서 볼 때, 따라서 통일이라는 역사적 과업에서 추구해 나가고 있는 평화는 한반도에서 전쟁과 폭력이 없는 상태를 가리키는 소극

적 평화만을 의미하지 않는다. 그것은 모든 불의와 불공평이 지배하는 구조적 폭력으로부터 해방되는 것을 의미한다(김병로 2016, 33-34). 바꾸어 말하면 한반도의 평화를 위한 최우선적인 과제는 전쟁의 위협으로부터 벗어나는 소극적 평화를 구축하는 차원이 존재하는 한편, 다른 한편으로 한반도에 존재하는 차별, 분배의 불공정성, 권리의 비평등성, 비평화적 문제 해결 행태, 군사문화와 이분법적 사고 양식 등을 평화적으로 해소해감으로써 ‘적극적 평화’를 만들어 가는 노력을 포함하는 것이다.

냉전이 해체되었음에도 불구하고 세계 최고의 중무장지대로서 한반도의 DMZ가 상징해 주듯이 남과 북은 냉전체제에서 벗어나지 못하고 있다. 이러한 특수한 상황은 독특한 평화교육의 성격을 요구한다(박광기와 2017, 8-9). 즉, 분단이라는 특수한 상황에서 평화담론의 확대와 다양화에도 불구하고 한국 평화교육의 핵심적인 의제는 여전히 통일의 문제라고 할 수 있다. 따라서 한국에서 평화와 통일과 관련한 교육은 분리될 수 없는 한편, 비평화적 결정체인 분단 해소 문제를 포함하지 못하는 평화교육은 그 교육적 의미가 약화될 수밖에 없다. 이러한 관점에서 통일을 유보하면서 평화의 과제만을 강조할 경우, 결국 평화의 과제 실현에 오히려 미달하는 불안정한 평화체제 곧 분단체제의 임시적인 평화적 관리의 범주를 벗어나지 못할 가능성이 존재한다(이병수 2010, 384-385)는 주장에 유념할 필요가 있다.

2. 평화·통일교육의 특징

이러한 평화·통일교육은 종전의 통일교육의 단점을 보완하고 장점을 극대화하는 특징을 가진다. 첫째, 가치론의 측면에서 보면, 평화·통일교육이 지향하는 최고의 가치는 평화이다. 이는 통일부 통일교육원에서 발간된 『평화·통일교육의 방향과 관점』에서도 “평화는 한반도 통일에 있어

우선되어야 할 가치이다(통일교육원 2018, 11).”라는 진술을 통해서도 확인될 수 있다. 이는 한반도에서 통일로 가는 여정에는 통일을 준비하고 추진하는 과정이 평화적 방법으로 이루어져야 할 뿐 아니라 통일 사회에서의 평화롭고 인간다운 삶을 위해 구성원 모두가 실천해야 할 최우선의 가치라는 시각에 기초한다. 다른 한편 좀 더 거시적 시각에서 평화와 통일을 조망해보면, 인간에게 보다 나은 삶을 보장해 주는 평화가 우리 인류가 체제와 이데올로기의 벽을 넘어 함께 추구해 나가야 하는 보편적 가치의 하나라는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 따라서 평화는 통일 역량을 신장시킨다는 차원에서 남한 사회의 비평화적 현상을 해소하려는 노력이면서, 남북한 냉전체제를 해소하고 신뢰와 공존, 상생으로 가기 위한 터전이라는 점에서 통일이 지향해야 할 가치이자 전제조건이며, 다른 한편으로 통일로 가기 위한 수단적 가치이자 방법이라고 할 수 있다. 나아가 생활세계 통합의 관점에서 통일사회의 구성원들간에 발생할 수 있는 낯설음과 경계심, 오해와 갈등을 극복하고 인간다움이 풍성한 삶, 평화가 꽃피는 삶을 이룩해 나가기 위해 중요한 의미를 갖는 것이 평화의 가치이다. 그리고 이러한 두 영역에서의 평화형성이라는 가치가 갖는 의미를 실천적으로 표현해주는 것이 통일 이전 뿐 아니라 통일 이후 사회에서의 평화문화의 구축이라고 할 수 있다.

둘째, 인식론의 측면에서 볼 때, 우리에게 있어 엄존하고 있는 분단이라는 현상은 평화부재의 결정적 현상이다. 바꾸어 말하면, 한반도에서 비평화적 현상의 결정체는 곧 분단이며, 따라서 평화·통일교육이 이러한 분단 극복의 문제에 주목하는 것은 필수적이다. 한국의 평화교육이 지닌 특수한 성격은 바로 분단극복, 즉 “모든 갈등의 원천적 구조이자 체제인 분단과 냉전 질서의 극복을 전제(이동기·송영훈 2014, 8)”하는 비평화상태의 해결이라는 데 중점을 두고 있기 때문이다. 바로 이 지점에서 바로 분단극복이 바로 통일이자 평화형성이라는 인식론적 관점이 구축된다.

이를 위해서는 남북간의 비평화적 체제를 해소해야 하는 문제도 중요한 측면이지만, 아울러 평화·통일교육의 측면에서 우리가 주목해야 할 것은 한반도 평화 구축을 위해 남북의 소통을 통해 평화를 만들어 가는 것이다. 이를 위해 남과 북은 그동안 누적되어 온 적대적 타자성을 극복하는 한편 타자의 타자성(the otherness of other)을 인정하는 전제위에서 소통을 하기 위해 노력해야 한다. 관계존재론적 관점에서 보면, 자아는 타자를 전제로 한다. 따라서 대화는 자아 중심의 독백이거나 귀머거리형 대화가 아니라, 타자가 있음으로 인해 내가 존재의 의미를 갖는 다는 깨달음을 전제로 해야 한다. 아울러 모든 존재는 ‘부분적 타당성’만을 지님을 인식해야 한다. 즉 대화에 참여하는 모든 구성원의 견해는 완벽한 진리성이 아니라 ‘일리(一理)’만을 지닌다는 것에 유념해야 한다. 이렇게 될 경우 대화 참여자들은 서로 가르치고 배우는 대화를 할 수 있게 된다. 이러한 점에서 진정한 관계맺음은 획일적인 또는 일방적인 하나됨이 아니라 소통의 관계로 이해되어야 한다(오기성 2017, 210). 이러한 관점은 종전에 ‘동질성’에 대한 과도한 집착에서 벗어나기를 요구한다. 즉 남한을 준거로 북한의 이질성을 비판하는 한편, 한반도의 역사속에서 간직되어 온 동질성을 통일의 결정적인 매개체로 규명하는 시각의 오류를 지각하기를 요구한다. 이러한 관점에서 이제 분단으로 인한 남과 북의 차이를 전제하고, 이에 기반하여 서로가 가르치고 배우는 미래지향의 소통을 통해 찾아가는, 즉 차이와 다양성의 원리에 기반을 둔 민족공통성(national commonality)¹⁾에 주목하는

1) 문화는 개성의 기초 위에 다양성이란 집을 짓고 사는 ‘생명체’라고 할 수 있다. 그래서 개별 민족이나 국가들은 고유한 문화가 없이 문화의 다양성을 이룰 수 없고, 세계 문화를 풍요롭게 할 수 없기 때문에 개별 문화 하나 하나가 모두 소중하다. 이러한 관점에서 남북한의 문화적 소통의 경우에도 우선 서로 개성이 다른 이질화의 길을 걸어왔다는 것을 인정하고, 차이와 다양성의 원리에 기반하여 이질화된 문화 속에서도 적극적인 화이부동(和而不同)이라 할 수 있는 이중구동(異中求同)의 소통을 통해 다가갈 때, 미래적으로 남북이 함께 추구해야 할 공통의 분모를 찾을 수 있을 것이다. 바로 이러한 공통분모를 민족공통성이라 칭한다. 아울러 이러한 소통은 일방적인 동일화가 아니라 서로 가르치고 배우는 소통이 될 것이다. 문화예술 부

평화·통일교육에 중점을 두어야 한다.

셋째, 범주론적 측면에서 볼 때 우리가 지향하는 평화통일은 종전의 남북간의 통일만을 주목하지 않는다. 우선 한국 사회의 통일역량 증대와 같은 맥락으로서 남한 사회의 평화만들기가 중요한 추구 방향이다. 현재 우리 사회에는 반평화적 요소가 중층적으로 누적되어 있다. 또한 그것은 무질서하게 표출되고 있다. 그 대표적인 유형에 따라 한국의 평화교육이 중점을 두어야 문제에는 분단, 군사문화의 극복, 경제격차와 실업 극복, 생태계와 환경 보전, 차별(성, 지역, 학력, 인종, 장애인 차별 등)의 문화 해소, 평화적 문제 해결 능력 증진, 인권 증진 등이 포함될 것이다.

이러한 비평화적 요소에 주목하는 관점은 어떤 이상적인 평화를 상정하거나 이를 달성하기 위한 규범을 제시하기보다는 우리가 삶을 영위하고 있는 일상에서 만들어가는 평화로운 삶에 초점을 둔다. 학교 평화·통일교육의 관점에서 주목해야 할 일상은 학교, 교실에서 발생하는 비평화적 요인의 평화적 해결능력이다. 바꾸어 말하면 남북간의 비평화적 문제 이전에 학습자들이 생활하고 있는 생활세계에서 실제 발생하고 있는 비평화적 현상에 주목하고 이를 적극적 의지와 평화적 방법으로 해결하고자 하는 역량에 주목하는 것이다. 이렇듯 평화와 통일의 문제를 현재적 시점에서, 삶을 영위하고 있는 현재의 공간에서 다루고자 하는 접근은 평화와 통일에 대한 학습자의 자기문제화에 기여하게 된다.

이러한 한국 사회 일상과 학습자의 생활세계에서의 반평화 현상의 개선 노력과 아울러 평화·통일교육은 종전의 통일교육과 달리 한반도에 존재하고 있는 비평화상태의 해소로서 통일을 넘어 동북아와 세계 평화에 기여하는 평화와 통일에 주목한다. 한편으로는 한반도의 비평화적 현상인 분단의 원인의 국제적 성격에 주목하는 한편 미래적 측면에서 통일 문제

문에서 우리는 이러한 공통분모를 다수 찾을 수 있다.

가 갖는 국제성에 주목한다. 나아가 평화·통일교육은 지구촌의 비평화적 현상에 주목하고 이를 해결하고자 하는 실천의지 형성이라는 보다 거시적인 관점으로 확장된다. 따라서 평화·통일교육은 국가 간의 상호의존도가 높아지고 급변하는 국제 사회 속에서 통일한국 시민으로서뿐만 아니라 세계시민으로서의 공존과 공동 번영을 위한 세계관을 확립하는 것을 포함하게 된다(권재일의 2016, 44-45).

넷째, 평화·통일감수성에 대한 강조이다. 일반적으로 감수성이란 자신이 다른 존재들과 연결되어 있다는 관계성을 자각하고 타자의 고통에 민감하게 지는 것, 이웃의 아픔과 자연의 고통에 예민하게 반응하고 성실하게 응답하는 것을 말한다(이병수 2009, 37). 여기에 평화·통일감수성을 가진다는 것은 한편으로 학습자들의 생활하고 있는 생활세계에서 타자에 대한 사려없이 언어나 행동 차원의 비평화적 행위, 즉 폭력을 일상화하고 있는 데 대한 깊은 문제의식과 반성적 성찰을 갖고 타자의 입장에서 생각해보고 공감할 수 있는 민감성을 지니는 것이다. 이러한 점에서 평화·통일감수성은 종전 평화교육에서 강조했던 평화감수성을 포함하는 개념이다. 즉 비평화적 행위의 폭력성의 심각성을 깊이 인식하는 한편 이를 초래한 구조와 문화에 대해 사려깊게 주목하는 것이다. 그러나 평화·통일감수성은 이러한 인지적(cognitive) 측면과 정의적(affective) 측면에 그치지 않는다. 평화·통일감수성은 평화가 깨어진 폭력의 상태를 극복하고 평화를 향해 나아갈 수 있는 내적인 힘이라는 점에서 역동적이며 구체적인 행위의 과정을 포괄한다(이윤희 2018, 310). 따라서 평화·통일감수성은 인지, 정의, 행동의 통합역량이라는 특징을 갖는다.

다른 한편으로 평화·통일감수성은 남북의 분단, 더 나아가 식민지 통치로 인한 트라우마 등으로 고통받는 공동체 구성원들에 대해 관심을 갖고 적극적으로 배려하고자 하는 마음씨이다. 아무리 고통의 현실이 객관적으로 존재한다고 하더라도 이를 파토스적 차원에서 고통스럽게 자각하는 감

수성이 없다면 극복되기 어렵다. 우리 삶의 구석 구석에 뿌리 박고 있는 분단고통에 대한 감수성은 익숙한 것을 낯선 것으로 만들고 이를 인간 삶의 해악으로 인식하게 하여 변화시키려고 하는 동력이다(이병수 2010, 374). 이러한 관점에서 평화·통일교육은 통일이 가져다 줄 경제적 이익에 기반한 실용주의적 측면만을 강조하지 않고, 분단으로 인한 트라우마, 즉 이산의 트라우마, 국가폭력으로 인한 트라우마, 디아스포라 트라우마 등으로 고통받고 있는 구성원들에 대해 관심을 갖는다. 아울러 그들의 고통에 공감하며 이들에게 위로의 손길을 내밀고 고통을 공감하는 한편 이들의 고통을 해결하기 위한 실천 노력을 기울이게 한다.

Ⅲ. 평화·통일교육의 핵심역량

1. 역량중심 접근의 필요성

주지하듯이 2015 교육과정은 핵심역량론에 기반한 접근을 취하고 있다. 역량기반 교육과정은 종전의 학문중심 교육과정에 대한 일종의 대안으로 제시된 것이다(윤현진외 2007; 설규주 2018, 112). 학문 중심 교육과정은 대체로 각 학문에서 중시하는 사실, 개념, 이론, 연구방법 등을 중심으로 교육과정을 구성한다. 이에 비해 역량 중심 교육과정은 현상에 대한 이해와 문제해결 과정에서 자신이 가진 자원을 활용할 수 있는 능력의 습득을 강조한다. 이에 따라 역량 중심 교육과정은 특정 교과 내용을 숙지하는 차원을 넘어 구체적인 상황과 맥락 속에서의 문제해결 능력 함양에 초점을 맞춘다.

경제학 분야의 주요 개념이었던 핵심역량은 1997년부터 OECD(2003)에서 추진해 온 DeSeCo(Definition and Selection of Competencies)

프로젝트를 계기로 학교교육과정 이론의 중요한 담론으로 제기되었다. DeSeCo 프로젝트는 역량을 “지식(knowledge)이나 기능(skills)을 뛰어넘는 것”으로 규정하고, 나아가 “특정 주어진 상황에서, 심리사회적 자원(기능과 태도를 포괄한)을 이용하거나 동원하여 복잡한 요구를 성공적으로 해결하는 능력(the ability to meet complex demands)”이라고 규정하였다(OECD 2005, 5; 온정덕 2018, 15). 아울러 같은 맥락에서 이미미(2018) 또한 역량을 지식, 기능, 태도의 상위 개념인 동시에, 지식, 기능, 태도를 단순히 축적한 상태 이상의 것으로, 지식, 기능, 태도가 실제 상황에서 통합적으로 발휘되어 나타나는 능력으로 보았다(이미미 2018, 157).

이러한 역량에 대한 시각에 기반하여 우리가 주목해야 할 측면은 그것의 특성이다. 그 특성을 살펴보면, 첫째, 역량은 개인이 가진 지식, 기능, 가치 및 태도가 통합되어 발휘되어 나타나는 총체성의 특징을 가진다. 총체성은 두 가지 관점을 포함하는데, 그 하나는 역량이 지식이나 기술과 같이 상대적으로 관찰가능하고 수행으로 드러나기 쉬운 측면 뿐 아니라 동기와 태도와 같이 인간의 심층적인 특성을 포함하는 능력으로 규정된다는 것이고, 다른 하나는 역량을 구성하는 이러한 요소들이 별개로 구분되어 존재하는 것이 아니라 유기적으로 연결되어 있다는 점이다(윤정일의 2007, 241). 거칠게 말하면 역량은 인지적, 정의적, 행동적 측면을 포괄하는 통합적 능력일 뿐 아니라 각각의 구성요소들이 유기적인 연계성 속에서 함께 작동하는 역동성을 지닌다. 이러한 관점에서 평화·통일교육의 역량을 조명하게 되면, 평화·통일교육이 추구하는 핵심역량은 인지, 정서, 행동적 측면이 통합된 역량을 도출, 규명해야 하며, 실제 통일교육 수업 현장에서 이러한 요소들이 서로 유기적인 연관성을 가지고 역동적으로 작동되도록 역량 개념을 규정해야 한다는 것을 의미한다는 점에서 매우 유의미한 특성이라고 하겠다.

둘째, 역량은 수행능력이라는 점이다. 이는 역량의 구성자원을 소유할

뿐만 아니라 그러한 자원을 시의적절하게 가동할 수 있고 조절할 수 있음을 의미한다. 수행능력으로서 역량(역량)의 특성은 실제 수행상황에서 가동되는 능력의 측면을 강조하고 있다(윤정일외 2007, 242). 따라서 역량은 학습자가 이미 지니고 있는 능력뿐만 아니라 실제 상황에 직면하여 발휘되어 문제를 해결하고자 반응하는 능력을 포함한다. 그러므로 역량기반 교육에서 이루어지는 교수-학습 활동은 수행을 포함해야 한다. 아울러 학생에게 수행능력을 길러주기 위해서는 교과수업에서 실제 세계를 반영하는 상황을 제기하는 것이 중요하다(온정덕 2018, 16). 이러한 관점에서 볼 때, 평화·통일교육에서 핵심역량 개발을 목표로 가르쳐야 할 지식은 학습자들의 생활세계와 관련 속에서 평화와 통일에 대한 소재를 연계시킴으로써 학습자가 살고 있는 삶 속에서 다양한 경험을 통해 구성하고 발달시켜갈 수 있는 생성적인 성격을 가져야 한다. 평화·통일교육에서 학습자의 역량 발달 혹은 경험의 성장을 위해 제공되어야 할 학습 내용은 북한 사람들의 가치관 변화나 통일환경 변화와 같은 새로운 상황이나 문제에서 유용하게 적용할 수 있도록 전이가능한 지식을 포함해야 하고, 이는 사고기능과 탐구기능, 문제해결 기능을 통해 학습되어야 한다.

셋째, 역량은 개인적 능력이며 동시에 개인간의 상호작용이 강조된다는 점이다. 역량은 개인이 자신의 역량을 최대한 발휘하는 개인적 차원에서 파악될 수 있지만, 개인간의 연계를 강조하는 협력차원에서도 파악될 수 있다(온정덕 2018, 16). 구체적인 상황에서 역량을 발휘한다는 것은 자신과 관심을 같이하는 타자와의 관계아래에서 일어나는 것이며, 그러한 과정에서 해당 세계 질서를 파악하는 과정이 포함되게 된다(윤정일외 2007, 244). 따라서 역량의 상호작용적 측면은 맥락성이라는 특성과 연관된다. 이는 역량이 특정한 상황의 맥락속에서 나타난다는 것임을 뜻한다. 이러한 상호작용적 특성과 맥락성의 관점에서 보면, 평화·통일교육에서 핵심역량의 규명은 교사주도의 북한 및 통일 관련 지식 전달이 아니라 학

습자들간의 상호작용을 통해 문제를 발견하고, 분석하며, 대안을 찾아내는 문제해결 과정이 이루어지는 과정에 주목해야 할 것이다.

넷째, 역량은 학습가능하며 발달적이라는 점이다. 능력 개념으로서 역량이 학습가능한 특성을 가진다는 것은 역량의 개념이 가지는 중요한 특성 중의 하나이다(윤정일의 2007, 245). 여기에서 전제는 학생주도의 탐구를 신뢰한다는 점이다. 따라서 이러한 역량에 대한 관점은 “학습에 관한 사고에 있어서 가르쳐야 할 교과나 수업 내용이 아니라 학습자에게 초점을 맞추어야 한다”(추병완 2000, 10-11)는 교육이론과 밀접한 관련을 갖는다. 구성주의로 대표되는 이러한 관점은, 교육은 학생의 자율성과 주도권을 격려하고 수용하는 것이어야 하며, 여기서 자율성과 주도권은 학생들이 아이디어와 개념들간의 관련성을 추구하도록 하는 것을 촉구해 주는 것을 중시해야 한다고 본다. 이러한 관점에서 보면, 평화·통일교육에서의 학습은 교사의 강요식, 전달식 수업을 탈피해야 하며 학생들의 자기주도적 탐구와 상호협력에 의한 학습이 이루어지도록 해야 한다. 최근 통일교육에서 한국의 통일교육 지침서에 대한 재논의와 함께 독일의 보이텔스바흐 합의(Beutelsbacher Konsens)에 대한 재조명의 움직임도 이러한 관점과 밀접한 관련을 갖는다.

2. 평화·통일교육의 핵심역량

앞서 이 글은 평화·통일교육을 “평화에 기반하여 통일을 이루고 통일 이후 평화로운 삶을 일구어가기 위해 필요한 지식, 가치관 및 태도, 실천능력을 기르는 교육”이라고 정의하였다. 종전의 통일교육 개념에 비해 이러한 정의에는 평화라는 가치가 중요한 위치를 차지하고 있다. 그렇다면 이러한 관점에서 평화·통일교육에서 추구해야할 핵심역량은 어떤 것일까? 초·중·고등학생들이 평화·통일교육을 통해 갖게 될 역량은 어떤 요소들로 구

성된 것이어야 할까? 가장 먼저 필요한 것은 평화와 통일에 대한 관심을 포함하는 감수성일 것이다. 평화·통일교육에서 감수성은 출발점이자 토대가 될 것이다. 아울러 이를 기반으로 한국 사회가 갖고 있는 비평화적 요인을 극복하고 평화의 문화를 만들어 갈 수 있는 능력을 들 수 있다. 이는 통일준비 역량이라고도 할 수 있다. 또한 북한 사람들의 일상의 삶, 평화와 통일문제를 학습자들이 자기주도적 탐구와 팀워크와 같은 협력에 기반한 문제해결 능력이 중요한 요소로 제시될 수 있을 것이다. 그리고 통일 이후 주역으로서 활동하게 될 성장세대가 통일사회에서 평화롭고 인간다운 삶을 일구어갈 수 있는 능력이 중요할 것이다. 따라서 이같은 이러한 요소들과 능력들을 포괄하는 개념을 핵심역량으로 규정하여 그 구체적 내용을 살펴보고자 한다. 그 역량은 평화·통일감수성 역량, 평화문화 형성 역량, 평화·통일 탐구 역량, 통일평화 구축 역량으로 규명할 수 있을 것이다.

1) 평화·통일감수성 역량

일반적으로 감수성이란 자신이 다른 존재들과 연결되어 있다는 관계성을 자각하고 타자의 고통에 민감해지는 것, 이웃의 아픔과 자연의 고통에 예민하게 반응하고 성실하게 응답하는 것을 말한다(이병수 2009, 37). 이러한 관점에서 볼 때, 한편으로 평화·통일감수성은 종전 평화교육에서 강조했던 평화감수성을 포함하는 개념이다. 즉 우리 사회에 엄존하고 있는 비폭력적 현상을 명백하게 평화의 관점에서 인식할 수 있는 민감성과, 다른 한편으로는 비평화적 현상을 뒷받침하고 있는 구조와 기제를 포착할 수 있는 예민성을 포함한다.

다른 한편으로 평화·통일 감수성은 가깝게는 분단상황 보다 먼 시각에서는 식민 트라우마 등으로 인해 고통을 겪고 있는 공동체의 구성원에 대해 따뜻한 관심을 갖고 적극적으로 배려하고자 하는 마음씨이다. 이러한

감수성을 강조한다는 점에서 평화·통일교육은 통일이 가져다 줄 경제적 이익에 기반한 실용주의적 측면만을 강조하지 않고, 분단으로 인한 트라우마, 즉 이산의 트라우마, 국가폭력으로 인한 트라우마, 디아스포라 트라우마 등으로 고통받고 있는 구성원들에 대해 관심을 갖는다. 아울러 그들의 고통에 공감하며 이들에게 위로의 손길을 내밀고 고통에 공감하는 한편 이들의 고통을 해소하기 위한 실천 노력을 기울이게 한다.²⁾

2) 평화문화 형성 역량

이동기·송영훈(2014)에 따르면, 평화문화는 “개별 인간과 집단 및 민간 평화 촉진에 기여”하는 “가치와 태도 및 행동양식과 삶의 형식”을 포괄적으로 지칭하는 것이라고 본다(이동기·송영훈 2014, 26-27). 조민(2000) 또한 평화문화를 성찰적 태도, 감정이입과 역지사지의 사고, 대화를 존중하고 대화를 통해 갈등과 다툼을 해결하는 행동양식이라고 규정하였다(조민 2000, 12). 이렇게 볼 때, 평화문화를 만들어 간다는 것은 공동체의 구성원들이 서로 존중하고 배려하고자 하는 가치를 가지고 실천하는 한편, 공동체 내에 존재하는 비평화적 현상들을 평화적으로, 적극적으로 해결해 가고자 하는 삶의 양식이라고 할 수 있겠다. 따라서 평화·통일교육은 막연하고 추상적인 이상형으로서 평화를 추구하기 보다는 현존하는 비평화적 현상을 해소하는 한편, 인간의 심성과 사회구조에 적극적으로 평화를 꽃피울 수 있는 삶의 형식을 이룩하는데 중점을 둔다. 그리고 평화문화 형성 역량은 무엇보다 한국 사회 일상에서의 평화문화 형성 역량 함양

2) 나바에즈(Navaez)는 감수성의 일곱 가지 차원을 정서적 표현 이해하기, 관점채택 또는 역할 채택하기, 다른 사람과 관련시키기, 다양성에 반응하기, 사회적 편견 통제하기, 상황들을 해석하기, 의사소통 잘하기 등으로 제시하였다. 이중 네 가지는 하나의 역량으로서 평화·통일 감수성을 살펴보는 데도 유의미하다. Narvaez and Endicott(2009, 39); 김국현 외(2003, 57-59) 참조.

에 관심을 갖는다. 그것은 곧 우리의 통일역량을 증진시키는 일인 한편, 통일 사회에서 발생할 수 있는 갈등과 충돌을 완화하고 보다 단기간에 평화로운 삶을 이루어 낼 수 있는 힘이 될 것이다. 그러나 유념해야 할 것은 초·중등학생들에 대한 평화문화 형성 역량을 위한 교육은 학교와 가정이라는 생활세계에 우선적으로 주목하고 여기에서 발생하는 비평화적 현상을 극복하는 실천 능력 함양에 중점을 두어야 한다는 점이다.

3) 북한·통일 탐구 역량

앞서 평화·통일교육이란 “평화에 기반하여 통일을 이루고 통일 이후 평화로운 삶을 일구어가기 위해 필요한 지식, 가치관 및 태도, 실천능력을 기르는 교육”이라고 정의하였다. 평화·통일교육에서 북한에 관한 객관적 사실을 있는 그대로 가르치는 것은 중요하다. 그러나 더 중요한 것은 북한 읽기를 정확히 가르치는 것이다(오인택 1997, 149). 우리는 북한의 사실을 냉정하게 전달하고 토론하게 할 수 있다. 그리하여 정확한 이해와 이에 근거하여 자라나는 세대의 통일의를 함양할 수 있다. 그러나 여기에서 머무르는 것은 의미가 없다. 토론과 이해는 언제나 일정한 관점 아래에서 이루어진다. 우리는 북한 읽기를 가르치되 과거로부터 벗어나 미래를 향하여 읽기를 가르쳐야 한다. 과거에 발생했던 사건을 부각시키는데 중점을 두는 교육에서 벗어나야 한다. 진정 평화와 통일을 위한 교육이라면 그것은 통일이나 북한이라는 대상에 대한 단순한 지식 전달 수준을 넘어서는 것이다. 무엇보다도 통일과 관련하여 생각하게 하고 고민하게 한다. 북한사회를 보더라도 단편적인 변화에 몰두라고 그것을 타자성을 무시한 채 자의적으로 평가하기 보다는 왜 그러한 현상이나 변화가 발생하는지, 그러한 현상이 발생하는 메커니즘과 원리가 무엇인지 등의 근본적 문제를 고찰하게 해야 한다. 그리고 평화와 통일을 위한 여정에 어떤 의미를 주는지를 검

토하고 나아가 보다 긍정적 발걸음을 위해 우리가 무엇을 해야 하는지 탐구하도록 해야 한다. 이미 정해진 고정되고 특정한 길을 학습자들로 하여금 가라고 강요하는 것이 아니라 그들이 문제를 발견하고, 분석하며 해결할 수 있도록 다리를 놓아주고 탐구를 격려하는 것, 그것이 바로 평화·통일교육의 장의 일상화된 모습이 되어야 할 것이다.

4) 통일평화 구축 역량

통일평화란 통일이 평화적으로 성취되고 또 그 결과가 대립과 갈등, 폭력을 종식하고 협력과 공평, 화합을 가져오는 상태라고 정의할 수 있다(김병로 2016, 33-34). 통일은 남과 북 구성원 모두가 주체가 되어 평화적 방식으로 달성해야 할 문제일 뿐 아니라 통일이후 사회 또한 분단과정에서 형성된 불신과 증오를 극복하고 다름을 인정하고 서로 공통적으로 추구해야 할 바를 찾는 소통을 통해 인간답고 평화로운 삶을 형성하는 문제를 포함한다. 반면, 통일이 일방적으로 이루어진다고 하면 통일을 당한 쪽 사람들은, 예컨대 남한으로 흡수통일이 일어났다고 할 경우에 북한 출신 사람들은 차별, 배제와 같은 구조적 폭력과 심지어는 물리적 폭력을 당할 수도 있을 것이다. 이것은 통일폭력이다(서보혁 2016, 289-290).

분단이후 여러 측면에서 이질화와 무력충돌을 경험하면서 불신과 적대감이 누적되어 온 상황에서 남북한은 상호신뢰와 협력을 통해 점진적으로 평화적인 통일을 준비하는 것도 중요하다. 그러나 다른 한편 통일 사회에서 평화문화를 구축, 확산해 가는 과정을 통해 통일평화를 성장세대가 만들어갈 수 있는 역량을 함양하는 것도 중요하다. 이는 다가올 실질적인 통일에 대비한 ‘먼저 온 통일’을 연습하는 것이다. 이러한 측면에서 평화·통일교육은 통일평화 역량 증진과 관련하여 통일사회라는 공간에서의 있을 수 있는 미래를 구체적 사실을 통해 조명하고 보다 바람직한 길이 무엇인

지를 탐구하고자 하는 인문학적 상상력을 중시한다. 무엇보다 통일평화 역량에서는 먼저 온 미래 차원에서 탈북민의 경험, 동서독 통일사례에 대한 경험적, 귀납적 접근을 취하는 한편, 이를 바탕으로 통일사회에서의 삶에서 발생할 수 있는 오해, 갈등, 충돌 등에 대한 합리적 추론과 예측을 중시한다.

IV. 평화·통일교육 발전을 위한 인천시의 역할

1. 삶 속에서 관계맺음을 위한 평화·통일교육

평화와 통일은 분단 이후 서로 다른 체제 속에서 삶을 영위해온 사람들 간의 관계맺음이며, 새롭게 만들어가야 할 또 다른 삶을 일구는 과정이다. 즉 평화와 통일은 우리의 삶의 문제이다. 그런데 인간의 문제와 삶의 문제에 중심이 되는 것이 평화와 통일임에도 불구하고, 그간의 교육은 ‘체계적 이해,’ ‘특화된 교육 영역’ 등을 추구하면서 삶으로부터 멀어져갔다.

만남과 관계맺음으로서의 평화와 통일, 삶으로서의 평화와 통일은 멀어지고 거대담론 속에 추상적인 개념이 학습자들 앞에 억지로 다가오는 결과를 초래하였다. 이 과정에서 우리 안에 엄존하면서 우리의 사고와 일상생활에 부정적 영향을 주고 있는 분단의 굴레, 기약없이 가족과 떨어져 살아야 하는 주변 이웃의 고통은 남의 이야기로만 들려왔다. 오히려 손익 계산에 의해 통일이 가져다줄 혜택을 다방면으로 찾아내고 정식화한 뒤, 학습자들이 이를 따라오도록 하는 통일교육이 대세를 이루었다. 그 결과 성장세대의 통일에 대한 관심은 멀어져갔고, 평화·통일감수성은 취약해졌다.

또한 다양한 곳으로부터 낯선 한국에 와서 어렵게 새로운 삶을 영위하

고 있는 옆에 앉은 친구와 평화롭게 더불어 사는 것, 서로 상이한 가정환경 속에서 성장해 온 친구들과 교실에서에서 다름을 인정하고, 이해하며, 서로 가르치고 배우는 소통을 통해 우정을 쌓아가는 과정, 그것이 바로 먼저 온 평화와 통일을 위한 연습이라는 것을 간과한 채, 교과서는 초등학생이 민족공동체 통일방안의 단계를 알아야 함을 강조하고 있다. 학교와 교실에서 일상생활에 내재한 비평화적 요인을 해소하고 타자와 평화롭게 살아가는 평화문화 형성 역량은 지식 암기에 밀려나버렸다.

최근 5년간(2014년-2018년) 통일부 통일교육원이 발간한 「학교 통일교육 실태조사」를 통해 볼 때 주목해야 할 점이 있다. 우선 통일준비 과정에서 가장 중요한 것은 ‘평화’가 32.7%로 가장 높게 나타났다. 반면 ‘통일교육’을 선택한 응답은 6.9%로 나타났다. 이는 앞서 전쟁 등 안보 위협 등을 중심으로 한 통일필요성 인식과 일치하는 반면, 교육이 의미있는 기여를 하지 못함을 보여준다. 학교통일교육 후 통일에 대한 관심도가 낮아진 이유는 ‘나와는 상관없다고 생각해서’와 ‘교육내용이 너무 지루하거나 어려워서’가 45.3%로 나타났다. 교사의 강의 설명식 교육과 학습자들이 느끼는 나와 상관없는 통일이야기, 어려운 이야기라는 인식은 상호 밀접한 관련을 갖는다. 결국 교육방법에서 학생 중심의 탐구를 도입하는 것, 통일이 나 북한 문제를 학습자들이 자신의 문제로 여길 수 있도록 하는 교육내용을 통해 학습자들의 북한·통일탐구 역량을 증대시키려 노력하는 것이 중요한 과제라고 하겠다. 다른 한편 통일교육에 대한 학생들의 인식결과를 보면, 통일의식 변화의 중요 변수가 통일교육이 아니라 남북관계와 통일 환경이 아닌가 하는 의문이 제기될 수 있다.

향후 희망하는 북한 및 통일관련 교육 형태로 ‘현장견학 등의 체험학습(28.6%)’이 가장 높았고, 향후 희망하는 북한 및 통일관련 교육 내용으로 ‘북한의 생활 모습(38.9%)’이 가장 높은 응답률을 보였다. 연구자는 현장 체험학습과 생활모습에 대한 궁금증 등을 관통하고 있는 개념은 관계라

고 본다. 두 항목 모두 북한 사람들과의 새로운 관계맺음과 관련되기 때문이다.

이러한 현실에서 볼 때 이제 평화·통일교육은 관계맺음의 문제, 삶의 문제에 주목해야 한다. 학습자들 또한 통일교육의 주요 내용으로서 북한의 일상생활 세계와 삶의 통합에 중점을 두어야 한다고 보고 있다. 교육의 출발점은 학습자의 눈높이이며, 교실이자, 오늘의 시점이다. 즉 전문학자의 눈으로, 거창한 거대담론과 논리에 기반한 과거지향적 통일교육에서 벗어나야 한다는 점이다.

자라나는 세대의 통일의식을 우려하기보다는 그렇게 만든 기성세대가 먼저 반성해야 한다. 평화·통일교육의 방향, 내용 선정의 부적합성 문제는 강의식 교육의 압도적 비율과 밀접한 관련을 갖는다. 요즘 학생들은 함께 문제를 찾아내고, 인터넷 등을 통해 사실을 파악하며, 해결책을 찾기 위해 머리를 맞대고, 다양한 방식으로 대안을 제시하는 세대이다. 이들이 통일관련 정보를 가장 많이 접하는 곳이 유튜브(YouTube)이다. 그런데 기성세대는 자신들이 중요하다는 판단하에 보다 많은 내용을 ‘체계적으로’ 학습시켜야 한다고 보고 있다. 교육계에서 구성주의, 배움중심 학습, 학습자중심 학습, 역량중심 접근 등이 주목받는 이유를 기성세대는 주의깊게 바라보고, 그동안 자신들이 중요하다고 생각했던 통일교육 내용, 최고라고 생각했던 교육 방법 등에 대해 성찰해야 한다. 하나를 더 얻으려다가 실제로는 모든 것을 잃을 수 있는 이솝우화의 이야기는 어린이들에게만 해당하는 이야기가 아니다.

초·중등학생들은 가장 선호하는 통일교육 방법으로서 현장견학 등의 체험학습을 꼽고 있다. 이러한 응답은 국내 각종 통일의식 조사에서 공통적으로 나타나는 결과이다. 가장 흔한 체험학습 방식은 접경지대 분단현장을 견학하는 것일 것이다. 그 기본 취지는 학습자로 하여금 현장체험을 통해 비평화적 현상의 결정체인 분단의 고통을 경험하고 나아가 평화와

통일의 의지를 함양하려는 데 있다. 그러나 이러한 관광 형태의 현장학습은 일회성 ‘훈련’이 되기 쉽다. 더욱이 통일을 위한 현장체험학습이었지만, 실제 내용은 안보 중심으로 흐르고 있는 것이 현실이다. 탈북민의 북한실상 특강은 같이 살아야 한다는 당위적 명제에 대한 강한 거부감을 확인한다. 결국 이렇게 된다면 학습자들에게 남는 체험학습의 결과는 통일도 안 보도 아니다. 북한에 대한 불신을 넘어 거부감, 무관심으로 가는데 기여하고 있다면 무리한 판단일까?

2. 평화·통일감수성 증진을 위한 체험학습의 장 조성

이러한 점들을 고려하여 볼 때 성장세대의 평화와 통일을 일구어갈 수 있는 역량 증진을 위한 인천시의 역할은 무엇일까? 교육청에서도 평화·통일교육 관련 업무가 있음에도 불구하고, 시정 차원에서 학생 뿐 아니라 시민을 대상으로 평화·통일교육과 관련한 역할이 있을 수 있을까?

평화·통일교육에서 학습자들(성장세대, 일반 시민)에게 가장 먼저 신장시켜할 역량은 평화·통일감수성이다. 아울러 북한 및 통일문제를 이해하거나 평화와 통일을 위한 실천을 이끌어내는데 관건이 되는 것 또한 감수성이다. 이는 최근 주목받아온 뇌과학과 교육신경과학에서 검증된 과학적 결과이다(Patten 2011, 88; Gerdes 2011, 230). 이러한 감수성 증진에 있어 결정적인 역할을 하는 것은 체험학습이다. 물론 연극이나 영상자료를 제작하거나 활용한 간접 체험학습도 감수성 증진에 기여한다. 그러나 직접 체험학습을 체계적으로 기획, 실행된다면 그 효과는 타의 추종을 불허한다.

인천의 경우는 경기도나 강원도 지역에 비해 해양생태체험 장소 뿐 아니라 숲 체험을 추진할 수 있는 환경을 가지고 있다. 예컨대 강화도 남단의 갯벌과 강화읍 생태체험숲이 그것이다. 그러나 체험학습은 참여자들의 생

태체험과 휴식을 넘어 생명존중의 마음의 싹을 틔울 수 있는 계기가 되어야 한다. 생태체험을 통해 인간이 주체적이고 자연은 객체라는 일방적 관계가 아니라, 관계론적 관점에서 오히려 인간이 자연의 일부분에 불과하며, 결핍존재로서 인간의 인식처이자 고향임을 깨닫는 기회를 제공할 수 있어야 한다.

인간과 자연의 이러한 ‘관계’ 개념을 중시하는 체험학습은 새로운 관계를 다시 맺어야 하는 북한과의 내러티브(narrative)로 이어져야 한다. 이를 위해 염하강 철책길이 체험학습 프로그램으로 이어진다. 염하강 철책길은 김포 대명항, 덕포진, 문수산성 남문으로 이어지는 길이지만 다른 한편 이는 고양·과주시와 연천군의 최북단 길과 연계되어 있다. 해안을 따라 걷는 철책길은 평화에 대한 많은 생각을 이끌어 낸다. 이 길은 걷는 사람들은 과거 적의 침투와 침입을 저지하기 위해 설치되었던 철책, 경비초소, 참호 등을 통해 소극적 평화의 중요성을 느낀다. 분단이라는 비평화적 현상으로 인해 관계의 균열이 발생하고 이를 통해 초래된 분단의 트라우마, 아비투스(Habitus)에 학습자들이 가슴으로 다가감으로써 평화·통일 감수성을 일깨울 수 있는 곳이 바로 여기이다. 따라서 인천시에서 이러한 체험학습의 장을 마련하여 성장세대 뿐 아니라 일반 시민들에게도 체험의 기회를 만들어 줄 수 있다면 평화·통일교육의 출발점이자 관건이라 할 수 있는 평화·통일감수성 역량 증진에 큰 기여를 하게 될 것이다. 물론 체험 학습의 장에서 분단의 고통과 상처, 평화와 통일의 내러티브(narrative)를 이끄는 해설사 양성도 함께 해야 할 것이다.

3. 인천시 차원의 평화·통일교육에 대한 사회적 합의

독일 정치교육 역사에서 획을 긋는 사건으로는 단연 보이텔스 바흐(Beutelsbach) 합의를 들 수 있다. 바덴-뷔르템베르크주 정치교육원 원장

이었던 쉴레(Siegfried Schiele)는 상이한 이념과 교육철학으로 인해 혼란과 갈등을 겪고 있는 정치교육의 방향과 관련한 최소한의 합의를 이끌어내고자 하였다. 이를 위해 다양한 이념과 철학을 지닌 전문가를 초빙하여 논쟁이 이루어지도록 하였다. 쉴레와 쉬나이더는 발표자를 이질적인 이념과 철학을 지닌 5명에 국한하여 토론과 논쟁이 이루어지도록 했지만 모든 발표자와 참석자들이 서로 존중하며 경청하고 접근하도록, 즉 ‘최소 합의’를 독려했다(이동기 2016, 150).

주지하듯이 그 결과 “교화 또는 주입식 교육 금지”, “정치적 논쟁과 학문적 논쟁의 지속”, “정치관심사의 관찰과 해결 능력 함양”이라는 최소 합의가 도출되었다. 그러나 국내에서 발견되는 많은 연구가 주장하는 바와 달리, 이 합의는 정치교육의 방향이나 내용에 대한 일치 선언 성격의 합의가 아니었다. ‘교육방법’과 ‘원칙’과 관련한 최소의 합의였다. 무엇보다 중요한 것은 내용상의 합의를 이룬다는 것은 교화금지라는 원칙에서 벗어나기 때문이다. 즉 정치교육의 내용과 관련한 합의가 이루어지고, 그럼으로써 그 합의가 특정 내용과 교육의 방향을 결정할 경우 그것은 곧 합의원칙에서도 경계하고 있는 교화로 변질될 가능성이 있기 때문이다(신봉철 2017, 7). 그럼에도 불구하고 이 최소 합의는 정치교육에 관계하고 있는 구성원들에게 더 의미있게 다가왔고, 자연스럽게 공감대를 높이는 한편 확산시키게 되었다.

문재인 정부 출범 이후 교육계에서는 독일의 보이텔스바흐 합의에 대한 관심이 높아졌다. 아울러 지자체 차원에서 한국 현실에 맞게 원용하여 실천해보고자 하는 움직임이 일고 있다. 이러한 노력이 중요하고 절실한 이유는 통일교육을 수행하는 교사, 강사들은 항상 자기검열의 두려움에서 벗어날 수 없다는 절박함이 있기 때문이다. 아울러 주변의 교육관련 구성원의 검열이 함께 이루어지는 경우가 대부분인데, 이렇게 되면 그 부담과 염려는 상승작용을 일으킨다. 따라서 평화·통일교육 실행과 관련한 사회

적 합의를 이끌어내는 것은 최소한의 합의에 기초한 교육의 내실화 및 활성화를 위해 중요한 의미를 갖는다. 가급적이면 시청과 교육청이 공동으로 주관하고 여기에 교원단체가 참여하여 추진한다면 합의수준 제고에도 기여하리라고 보여진다.

4. 평화문화 형성 역량 및 통일평화 구축 역량 증진

평화교육은 일체의 폭력과 압제에 대한 탈피를 넘어 사회에 존재하는 구조적인 폭력을 해소하고, 구성원간의 이해와 협력에 바탕한 법적 조치, 사회적 규범, 행태적 개혁을 추진함으로써 보편적 가치로서 인권을 현실사회에서 실질적으로 증진시키고자 한다(Harris & Morrison 2003; 강순원 2014, 6-7). 따라서 거시적 측면에서 보면, 평화교육은 직접적 폭력(direct violence)과 간접적 폭력(indirect violence)이 교착되어있는 구조적 폭력이 인류의 삶에 하나의 문화로 자리 잡고 있음을 비판하며, 익숙하고 일반상식처럼 되어버린 폭력의 문화를 평화의 문화로 바꾸어 나가는 전 과정을 의미한다.

미시적 측면에서 볼 때, 평화·통일교육에서 평화문화 역량 형성을 위한 교육은 근본적으로 서로 다름을 지닌 인간존재가 어떻게 조화롭게 삶을 영위할 수 있는 지에서 출발한다. 그리고 이 과정에서 존재하는 갈등을 공격성이나 배제, 폭력이 아니라 대화와 화해, 합의를 통해 평화적으로 해결하고자 한다. 통일 이전 한국 사회의 평화문화 만들기는 바로 이러한 비평화적 문제의 평화적 해결의 문화가 성숙되는 노력을 의미한다.

다른 한편 통일이후의 상황과 관련한 평화문제는 어떻게 될까? 남북이 어떤 형태의 통일을 달성하든, 어떤 시점에 통일을 이루든, 장기적인 분단으로 인해 누적된 삶의 양식과 태도뿐 아니라 사회의 여러 영역에서 급격하면서도 거대한 변화가 발생할 것이다. 그런데 통일사회가 민주주의와

시장경제를 지향해야 한다는 것이 중론임을 감안한다면, 이러한 공동체에 서의 삶에서 북쪽 지역 사람들은 적응에 어려움을 갖게 되고 심지어 대응 능력 상실을 경험하게 될 것이다. 기존에 내면화된 자신의 가치가 더 이상 의미를 갖지 못하고 포기해야 하는 상황에 직면하는 한편, 돌아갈 수 없는 과거에 대한 동경은 절망감으로 변화될 수 있다.

이러한 상황을 고려해 볼 때 평화·통일교육은 장기간의 분단 과정에서 형성된 상이한 가치관과 삶의 양식에 대한 인지적 및 정서적 이해에 주목해야 할 것이다. 학습자들로 하여금 남북한 사회의 메커니즘과 표피적으로 드러나는 구성원들의 의식이나 가치관 뿐 아니라 실질적인 삶의 영역에서의 사회구성원들의 가치관과 삶의 양식을 가급적 온전하게 살펴보고, 이를 토대로 그동안 다른 체제와 이념속에서 삶을 영위해온 구성원들이 하나의 사회에서 삶을 일구어 갈 경우 인간의 삶에 어떤 문제가 발생할 것인가를 상상력과 감정이입을 통해 살펴보는 기회를 갖는 것은 통일평화 구축 역량을 신장시키는 것이다. 이러한 통일평화 구축 역량을 증진시키는 것은 새로운 관계맺음으로서의 사람의 통일을 위한 진정하면서도 실질적인 준비가 될 것이다.

이러한 평화문화 구축 역량과 통일평화구축 역량 증대와 관련하여 주목할 만한 프로그램이 있다. 우선 2017년 대구북동중학교의 ‘끼득끼득 연극’ 프로그램을 들 수 있다. 이 프로그램은 학생들이 경험한 다양한 활동을 바탕으로 대본을 쓰고, 이를 직접 실연함으로써 통일 이후에 발생할 수 있는 상황을 간접 체험하는 데 중점을 둔다.

다음으로 주목되는 평화·통일교육 관련 프로그램은 탈북청소년들의 연극 ‘미운아기 오리’이다. 이 연극은 한겨레중학교 탈북학생들이 한국에 이주한 후 겪게 되는 어려움이나 극복과정, 적응과정 등을 중심으로 대본을 구성하고 이를 연극화한 후 토론연극 형태로 무대에 올려졌다. 토론연극 이기에 관객은 수동적인 관람자가 아니라 연극에 참여하여 문제해결을 위

한 대안을 제시하고 실제 역할을 수행하는 경험을 하였다. 이 연극은 먼저 온 미래로서 통일사회의 모습을 볼 수 있는 한편, 우리가 어떤 교육적 노력을 집중해야 하는지 보여주었다. 아울러 이 연극은 통합과정을 보여주는 동시에 그 자체로서 탈북 청소년에 대한 치유를 제공한 소중한 장이었다.

끝으로 지난 2001년 10월 포항중학교 연극반 학생들이 올린 ‘자살소동’이라는 연극이 올려졌다. 당시 15명의 학생들은 이외에도 남북의 통일을 주제로 한 기발한 연극을 옴니버스 형식으로 무대에 올렸다.

어둡던 무대에 불이 켜진다. 배경은 어느 바닷가 절벽. 한 ‘왕따’ 소년이 자신의 삶을 한탄하며 자살하려는 찰나, 역시 한국 사회에 적응하지 못하고 자살하려는 중년의 탈북자를 만난다. 이때 지나가다 이들을 발견한 노점상 청년과 대화를 시작하면서 셋은 죽음이 아닌 희망을 꿈꾸게 된다.³⁾

이상의 세 개의 통일교육이 갖는 공통점은 연극을 교육에 활용한다는 점이다. 그러나 주어진 대본에 따라 역할을 수행하는 연극이 아니라 학습자들 자신이 탐구하고, 고민하며, 협동을 통해 만들어낸 삶의 이야기이다. 또한, 위 프로그램은 시장경제와 민주주의를 지향하는 한국 사회에서 겪게 된 남쪽 구성원들의 편견, 무관심, 차별 속에서 미운오리라는 상징을 통해 탈북민의 삶을 보여주는 한편, 먼저 온 통일사회의 모습을 비추어 준다는 점, 따라서 우리가 어떤 시각과 태도를 가지고 관계를 맺어야 하는가를 고민하게 한다는 점이 공통점이다. 인지, 정서, 행동의 통합적 함양이 이루어지는 교육적 실천이기도 하다.

아울러 위 프로그램들은 통일 이전 우리가 어떤 삶을 살아야 하는지와 통일 이후 어떤 태도를 관계맺음을 해야 하는지에 대해 평화교육적 접근을 보

3) 이대훈(2007)과 심근석(2001)을 참조.

여준다. 특히 ‘자살소동’은 우리 사회의 평화문화 형성뿐 아니라 그것이 통일 이후 새로운 인간다운 삶을 위해 중요한 것이 무엇인지에 대해 의문을 던진다. 바꾸어 말하면 통일이전 비평화적 현상을 평화적으로 해결하는 능력의 함양은 통일이후 사회에서 매우 중요한 의미를 갖는다는 것이다.

이러한 평화·통일교육은 일선 학교에서 이루어지기 힘든 형태이다. 그러나 평화와 통일에 대한 의지, 학습자들이 생활하고 있는 공간인 학교와 교실에서 평화를 만들어가는 역량의 제고, 통일 이후 서로 다른 삶과 생활 양식을 가지고 생활해온 사람들간의 평화로운 삶을 만들어갈 수 있는 역량의 증진을 위해 이러한 접근은 다른 어떤 교육보다 의미를 갖는다. 인천 광역시에서 이러한 평화·통일교육 관련 연극을 중고등학생과 대학생들 대상으로 학교 강좌에 개설하여 준비하고, 이를 무대에 올림으로써 일반 학생이나 시민들의 평화와 통일에 대한 의지를 제고하고, 다가올 통일사회를 평화롭게 일구어갈 수 있는 태도와 능력 향상의 기회를 부여했으면 하는 바람을 해본다.

V. 결론

이 글은 문재인 정부 등장 이후 주목받고 있는 평화·통일교육의 개념과 특징을 기반으로 그 방향을 정립하고, 이를 바탕으로 평화·통일교육이 추구해야 할 핵심역량을 규명하고자 하였다. 핵심역량으로 평화·통일 감수성 역량, 평화문화 형성 역량, 북한·통일 탐구 역량, 통일평화 구축 역량을 제시하고, 이를 바탕으로 인천시가 지역의 학교 평화·통일교육 진흥을 위해 해야 할 역할을 제언하고자 하였다. 물론 이러한 제언들은 인천교육청에서 접근하기 어려운 과제이며, 따라서 시 차원의 접근이 필요하다는 시각에서 제안되었다.

통일은 하나됨이기도 하지만, 또 다른 새로운 관계맺음이다. 정치가나 행정가의 입장에서 통일은 국가통합이자 제도통합이지만, 실제 통일사회에서 생활을 영위하고 평화문화를 만들어 가는 주체는 일반 구성원들이다. 이들의 입장에서 통일은 70여년 동안 다른 삶을 살아온 사람들과의 새로운 관계맺음이며, 새로운 삶의 양식을 창출해 가야 하는 장기적인 여정이다. 그리고 이러한 삶의 세계를 이끌어갈 세대가 바로 현재 초중등학교를 다니고 있는 성장세대이다.

인천은 경기도와 강원도와 함께 접경지대의 삶이 이루어지는 곳이다. 육지와 해상에서 북한과 인접하고 있는 인천은 공간적 측면에서 북한과의 교류에서 직접적인 소통을 할 수 있는 곳이다. 아울러 통일사회에서의 삶이 시작되었을 때, 가장 먼저 사회문화적 갈등을 경험할 수 있는 곳이기도 하다. 즉 생활세계의 갈등과 혼란을 다양한 삶의 영역에서 체험하게 될 곳이다. 바로 이렇듯 시간적으로 어느 지역보다 먼저 생활세계의 긴급한 통합을 경험하게 되는 한편, 여타 지역의 통합모델이 될 수 있는 지역이다. 이러한 생활세계 통합, 인간답고 평화로운 통일사회에서의 삶을 위해 자라나는 세대에게 어떤 교육을 해야 하는지 고민해야 한다. 교육은 평화에 기반한 통일의 출발점이자 통일사회에서 생활세계 통합을 마무리짓는 종착점이다. 이러한 교육의 중요성을 깨닫고 평화와 통일, 마음의 통일을 위해 인천시가 무엇을 먼저 해야하는지를 고민하고 이러한 진지한 고민이 시류에 편승하지 않는 교육적 노력으로 실천되기를 바란다.

참 고 문 헌

- 권재일·최경자·조명숙·김정원·박성춘, 2014, 『평화와 공동 번영을 위한 평화·통일교육 방안』, 통일준비위원회 정책연구용역 보고서.
- 김국현·박병기·박보람외, 2003, 『도덕과 평가의 9가지 레시피』, 파주: 교육과학사.
- 김병로, 2016, “제1장 한반도 비평화와 분단폭력.” 김병로·서보혁, 『분단폭력』, 서울: 아카넷.
- 김정수, 2014, “평화와 시민교육: 평화교육과 일상의 평화.” <http://www.makehope.org/?p=12996>(검색일: 2019년 10월 30일)
- 김홍수, 2018, 「동북아 평화체제 구상의 평화·통일교육에 대한 합의: 참여정부와 박근혜 정부의 비교」, 학습자중심교과교육연구 18(24): 1393-1411.
- 김홍수·조수경, 2019, 「문재인 정부의 통일교육」, 도덕윤리과교육연구, 62: 181-201.
- 박성춘·이향규·조정아·정현근, 2015, 『통일시대를 위한 평화시민 교육과정(안)』, 수원: 경기도교육청.
- 박찬석, 2017, 「2016년 이후 통일교육의 현황과 과제」, 도덕윤리과교육연구 54: 265-289.
- 서보혁, 2016, “제8장 분단폭력과 북한인권.” 김병로·서보혁, 『분단폭력』, 서울: 아카넷.
- 송정호·조정아, 2009, 「이명박 정부의 통일교육정책과 통일교육 거버넌스의 개선방향」, 평화학연구 10(1): 165-187.
- 심근석, 2001, 움니버스 통일연극 대본 “2개의 남북이야기.” http://www.durihana21.com/ab-971-41?article_num=41&tpa_index192=20&PB_1441679071=2(검색일: 2019년 10월 30일)
- 안승대, 2014, 「통일교육의 변천과정과 새로운 방향성 정립에 관한 연구」, 민족문화논총 57: 135-152.
- 양정훈, 2007, 「통일교육의 변천과정과 발전적 과제」, 통일문제연구 48: 373-401.
- 오기성, 2012, 「학교 통일교육의 주요 방향에 대한 성찰」, 통일문제연구 57: 187-220.
- _____, 2014, 「한국의 학교 통일교육 지침 분석 연구」, 교육논총 34(3): 87-104.
- _____, 2017, 「통일교육지침서의 분석 연구」, 평화학연구 18(4): 201-227.
- _____, 2018, 「학교 통일교육의 사회적 합의를 위한 탐색」, 교육문화연구 24(5):

565-586.

- 오기성·권영경·김창완·이우승·최광현. 2003. 『통일교육지침 재정립방안 연구』. 서울: 통일부.
- 온정덕. 2018. “새로운 시대 새로운 교육과정.” 경인교육대학교 교육연구원. 『새로운 시대, 새로운 교육과정』. 서울: 책과 공간.
- 윤정일·김민성·윤순경·박민정. 2007. 「인간능력으로서의 역량에 대한 고찰」. 교육학연구 46(3): 233-260.
- 이대훈. 2007. 『통일 위한 ‘평화적 상상력’과 실천에 날개를 달자』. 민주평화·통일자문회의 제7차 학교교육직능정책회의 자료집.
- 이동기. 2016. 「정치 갈등 극복의 교육 원칙」. 역사교육연구 26: 137-170.
- 이동기·송영훈. 2014. 『평화·통일교육 추진전략 연구』. 서울: 유네스코한국위원회.
- 이미미. 2014. 「호주와 미국의 역사 교육과정에 나타난 핵심역량 분석」. 비교교육연구 24(1): 155-180.
- 이병수. 2009. “휴머니즘이 측면에서 바라본 통일.” 건국대 통일인문학연구단. 「소통·치유·통합의 통일인문학」. 서울: 선인.
- _____. 2010. 「통일의 당위성 담론에 대한 반성적 고찰」. 시대와 철학 21(2): 355-388.
- 이윤희. 2018. 「관계적 역량 강화를 위한 평화감수성 교육 연구」. 기독교교육논총 55: 305-340.
- 이홍중. 2015. 「박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스정책」. 정치정보연구 18(1): 51-69.
- 정용민. 2018. 『통일시민과 시민성교육을 통한 통일교육』. 한국도덕윤리과교육학회 학술대회 자료집.
- 정희태. 2010. 「학교 통일교육의 변천과정과 방향」. 통일전략 10(2): 37-92.
- 조정아. 2018. 「2030 세대의 통일의식과 통일교육의 새로운 패러다임 모색」. 통일교육연구 15(2): 21-45.
- 최인숙. 2010. 「다문화시대의 삶을 위한 인문학적 상상력」. 철학·사상·문화 9: 75-101.
- 추병완. 2000. 「구성주의의 교육적 함의」. 교육과정평가연구 3(1): 1-20.
- 카이스트 문술미래전략대학원. 2018. 『카이스트, 통일을 말하다』. 서울: 김영사.
- 통일교육원. 2015-2019. 『2014-2018년 학교 통일교육 실태조사』. 서울: 통일교육원.
- _____. 2018. 『평화·통일교육의 방향과 관점』. 서울: 통일교육원.

한만길. 2018. 「한반도 평화체제 이행기 통일교육의 과제」. 통일교육연구 15(2): 47-64.

_____. 2019. 「평화통일교육의 방향과 내용 고찰」. 통일정책연구 28(1): 135-137.

Gerdes, Keren E. 2011. Empathy, Sympathy, and Pity: 21st-Century Definitions and Implications for Practice and Research. *Journal of Social Service Research* 37: 230-241.

Harris, Ian M. and Morrison, Mary L. 2003. Peace Education. McFarland.

Narvaez, D. & Endicott, L. 2009. *Nurturing character in the classroom*, *EthEx Series, Book 1: Ethical sensitivity*. Notre Dame, IN: ACE Press.

Patten, Kathryn E. 2011. The Somatic Appraisal Model of Affect: Paradigm for educational neuroscience and neuropedagogy. *Educational Philosophy and Theory: Incorporating ACCESS* 43(1): 87-97.

“강화군 도심 속 생태체험숲 탄생!” 강화뉴스. 2018. 4. 17. <http://www.ganghwanews.com/news/articleView.html?idxno=4692>(검색일: 2019년 10월 30일)

“도문화의전당, ‘미운아기 오리’ 무대.” 경기신문. 2012. 10. 14. <http://www.kgnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=319804>(검색일: 2019년 10월 30일)

“역사를 품은 평화의 길 엄하강철책길.” 이테일리 TRIPIN. 2018. 6. 7. <http://tripin.edaily.co.kr/%ec%97%ad%ec%82%ac%eb%a5%bc%ed%92%88%ec%9d%80%ed%8f%89%ed%99%94%ec%9d%98%ea%b8%b8%ec%97%dc%ed%95%98%ea%b0%95%ec%b2%a0%ec%b1%85%ea%b8%b8>(검색일: 2019년 10월 30일)

“학교 현장코치가 떴다! 친구들 모두 통일연극 배우!” 통일한국. 2017. 9월호. <http://unikorea21.com/?p=14150>(검색일: 2019년 10월 30일)

정서진 아름다운 서해바다(<http://ebookflash.co.kr/jeongseojin>)

국 문 초 록

평화·통일교육의 방향과 인천시의 역할

오기성(경인교육대학교 윤리교육과 교수)

이 논문은 통일환경 변화에 따라 평화·통일교육의 방향 및 핵심역량을 정립하고 교육의 발전을 위한 인천시의 역할을 고찰하고자 하였다. 이를 위해 이 논문은 첫째, 최근 형성되고 있는 통일환경과 남북관계의 변화에 따라 제시된 평화·통일교육의 개념 및 방향을 정립하고자 하였다. 평화·통일교육은 평화에 기반하여 통일을 이루고 통일 이후 평화로운 삶을 일구어가기 위해 필요한 지식, 가치관 및 태도, 실천능력을 기르는 교육으로 규정하고 그 특징을 규명하였다. 둘째, 평화·통일교육이 추구해야 할 핵심역량을 규명하였다. 이 연구는 핵심역량으로 평화·통일 감수성 역량, 평화문화 형성 역량, 북한·통일 탐구 역량, 통일평화 구축 역량을 제시하였다. 끝으로 평화·통일교육에 대한 이러한 논의를 바탕으로 인천시가 지역의 학교 평화·통일교육 진흥을 위해 해야 할 역할을 제안하고자 하였다. 본 연구는 삶 속에서 관계맺음을 위한 평화·통일교육, 평화·통일감수성 증진을 위한 체험학습의 장 조성, 인천시 차원의 평화·통일교육에 대한 사회적 합의, 평화문화 형성역량 및 통일평화 구축 역량 증진으로 제시하였다.

주제어 : 평화·통일교육, 평화·통일 감수성 역량, 평화문화 형성 역량, 북한·통일 탐구 역량, 통일평화 구축 역량

Abstract

The Direction of Peace and Unification Education and the Role of Incheon Metropolitan City

Oh, Ki-sung

(Professor, Dept. of Ethics Education, Gyeongin Nat'l Univ. of Education)

This paper aims to establish the direction and core competencies of peaceful unification education and consider the role of Incheon Metropolitan City for the development of education. The paper first sought to explore the concept and direction of peace and unification education. Peace and unification education is defined as education for developing knowledge, values, attitudes, and practical abilities to achieve unification based on peace, enabling one to lead a strife-free life thereafter. First, this paper identifies the characteristics of peaceful unification education. Second, it presents key competencies, such as peace and unification sensitivity, competency to form a peace culture, competency to explore North Korea and unification, and competency to achieve unification and peace. Finally, this paper suggests the role that Incheon City should play in promoting peace and unification education in schools in the region.

Key words: peace and unification education, peace and unification sensitivity, competency to form a peace culture, competency to explore North Korea and unification, competency to build unification and peace

일반논문

| 중국의 도시규모와 행복지수의 비교:

지급(地級) 도시를 중심으로

김상욱

| 인천시 도시재생 뉴딜사업의 문제점과 개선방안연구

황윤식 · 김성규 · 김경배

중국의 도시규모와 행복지수의 비교:

지급(地級) 도시를 중심으로

김상욱*

김
상
욱

I. 서론

II. 선행연구

III. 연구방법

1. 행복지수의 구조
2. 가중치와 일치성 검증
3. 자료

IV. 도시행복지수의 비교

1. 행복지수의 추계 결과
2. 도시규모와 행복지수의 관계

V. 결론 및 정책적 시사점

I. 서론

경제발전 수준이 높아지면서 행복에 대한 관심이 더욱 높아지고 있다. 특히 경제학에서는 행복경제학(happiness economics)라는 새로운 개념을 통해 행복과 경제발전의 관계에 대해 더욱 심도 있게 연구하고 있다. 행

.....
* 배재대학교 중국학과 교수(E-mail: jinxiangyu@pcu.ac.kr)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2019..16.157>

투고(접수)일 2019.10.21. 심사(수정)일 2019.11.14. 게재확정일 2019.12.20.

복에 대한 관심은 인간존재의 궁극적인 목적에 대한 탐구에서 시작된다. 우리의 사회는 물질적인 측면에서 끊임없는 발전을 하고 있으며 양적인 성장 또한 끊이지 않고 있다. 그러나 어느 순간 자신에게 행복한가 또는 타인에게 행복하세요라는 질문을 하거나 받게 되면 순간 당황하게 된다. 공간적인 측면에서 보면 경제발전은 필연적으로 도시화의 과정을 거치게 된다. 즉 많은 사람들은 농촌지역으로부터 도시지역으로 이주하게 되며 이는 도시의 규모를 증대시키는 요인이 되고 있다. 따라서 도시경제학에서도 역시 도시주민의 삶의 질을 높이기 위한 여러 가지 이론적 고민이 이어지고 있다. 도시경제발전의 궁극적인 목적은 무엇일까?

그동안 경제발전(economic development)에서 GDP는 발전의 성과를 나타내는 절대적인 지표로 인식되어왔다. 한 국가나 지역 또는 도시의 경제규모를 양적으로 표현하기에 GDP는 나름대로의 역할을 해 오고 있다. 그러나 어느 순간 우리들은 GDP에 종속 되어가고 있음을 발견할 수 있다. 매년 GDP 성장률에 대해 논의하고 이를 통해 한 국가나 도시의 경제가 심각한 상태인지 아니면 지속적인 발전 잠재력이 있는지에 대해 토론하고 있다. GDP 성장률이 떨어질 것 같으면 여러 가지 재정정책을 통해 GDP 성장률을 일정한 수준으로 유지하기 위해 노력한다. 어떤 측면에서 보게 되면 우리들은 자신이 인지하지 못하는 순간 이미 GDP에 지나치게 의존하고 있다.

GDP가 아닌 다른 지표로서 경제발전이나 도시발전의 성과를 나타내고자 하는 노력들은 여러 측면에서 시도되고 있다. 그중의 하나가 바로 행복지수(happiness index)이다. 행복지수는 행복을 양적인 비교가 가능하게 하는 지표이다. 그동안 우리는 소득 수준이 높아지면 즉 GDP 수준이 높아지면 삶의 질이 높아지고 이는 더욱 높은 발전의 단계로 나아가고 있는 것으로 생각하였다. 그러나 발전의 궁극적인 목표를 행복으로 보게 되면 이전의 논리는 조금 다르게 해석될 수 있다. 행복과 소득에 관한 많은 연구와

실증분석이 진행되었는데 Easterlin(1974)의 연구는 소득 수준이 반드시 높아진다고 해서 행복 수준도 함께 높아지는 것이 아니라고 주장하고 있다. 소득이 일정 수준을 넘어서게 되면 아무리 소득이 증가하여도 오히려 행복의 수준은 낮아질 수도 있다고 주장한다. 이를 ‘이스털린(Easterlin)의 역설’이라고 부르기도 한다. 소득이 높아지게 되면 인간의 행복 수준도 당연히 높아진다. 그러나 소득이 무한정으로 높아진다고 해서 인간의 행복 수준도 무한대로 높아지는 것은 아닐 수도 있다.

따라서 본 연구는 행복이라는 관점에서 도시발전의 성과를 재검토해 보고자 한다. 그동안 도시발전은 도시의 1인당 GDP에 의해서 평가되고 비교되었는데 본 논문에서는 행복의 관점에서 도시발전의 성과를 평가하고 비교해 보고자 한다. 이를 위해서 본 연구에서는 행복지수(happiness index)를 이용하고 있다. 행복지수는 주관적인 행복을 객관적인 비교를 위한 지표로서 나타내고 있기 때문에 도시 간 비교를 가능하게 해 준다. 특히 본 연구에서는 중국의 도시를 대상으로 행복지수를 추계하고 비교해 보고자 한다. 중국은 지난 30여 년 동안 개혁개방을 통해 사회주의시장 경제라는 중국화된 시장경제모델을 발전시키고 있다. 이 과정에서 역시 도시화는 빠르게 나타나고 있으며 여러 가지 도시문제도 야기 시키고 있다. 이들 도시문제 중에서 이론적인 고민이 필요한 문제는 바로 최적도시규모(optimal urban scale)이다. 도시가 양적으로 팽창하는 것을 막을 수는 없지만 그대로 방치하게 되면 자원의 효율적 배분을 저해하는 대도시병이 초래될 수 있다. 따라서 적절한 도시의 규모를 유지하는 것은 도시화 과정에서 필연적으로 나타나는 문제이다. 중국의 최적도시규모에 대해서 이미 여러 측면에서 연구가 시도되고 있는데 본 연구에서는 기존의 연구와 달리 행복이라는 측면에서 최적도시규모를 분석해 보고자 한다. 이러한 시도는 기존의 연구와 차별성을 가지며 최적도시규모이론의 발전에 또 다른 이론적인 발전을 도모해 볼 수 있다. 특히 중국의 도시발전 과정에서 나타

나는 거대 도시의 출현에 대해 걱정하는 도시 규모를 행복이라는 측면에서 재검토하는 정책적인 시사점도 도출할 수 있다.

II. 선행연구

행복지수에 대해서는 그동안 여러 측면에서 연구가 진행되어 오고 있다. 행복지수에 대한 연구는 경제발전의 성과를 나타내는 지표로써 사용되고 있는 GDP에 대한 비판에서 시작되고 있다고 보는 시각이 다수이다. 특히 GDP는 양적인 경제성장을 나타내는 지표로서는 유용하지만 질적인 측면에서의 성과를 나타내기에는 한계가 있다. 그리고 사회발전의 궁극적인 목표를 행복의 추구라는 가정을 하게 되면 그동안 이용되어 온 경제지표에 대한 비판적인 시각들이 나타나기 시작한다.¹⁾ Osberg & Sharpe(2002)는 경제성장을 나타내는 양적 지표만으로는 경제적 행복을 정확히 측정할 수 없기 때문에 소득분배나 경제안정 등의 질적인 측면이 동시에 고려되어야 함을 강조하고 있다. 따라서 Osberg & Sharpe(2002)는 경제행복지수를 제시하였으며 경제행복지수는 소비부문, 부(wealth) 부문, 평등부문 그리고 안정부문으로 구성되고 있다. 국가 간 행복의 정도를 비교하기 위한 지표로서 가장 대표적인 것으로서 OECD(2006; 2011)의 NIW(National Index of Well-being)과 BLI(Better Life Index)가

1) 국제연합개발계획(UNDP: United Nations Development Programme)이 발표하는 인간개발지수(HDI: Human Development Index)는 UN 회원국을 대상으로 인간개발의 세 가지 차원을 측정·비교하고 있음. 인간개발지수는 각국의 수명, 문자 해독률, 취학률, 1인당 GNP 등을 인간이 기본적으로 생존하고 발전하는데 필요한 세 가지 차원으로 설정하고 있으며, 이를 지수화하고 있음. 기본적으로 HDI는 GDP 중심으로 평가되어왔던 한 국가의 삶의 질 수준을 사회적 발전 수준(지식) 및 행복 관련 지표(평균수명)들로 보정하여 측정한 지표라는 점에 의의가 있다.

있다. NIW는 2006년 OECD가 유럽연합회 집행위원회 산하 JRC(Joint Research Centre)와 함께 개최한 삶의 질과 사회진보 측정(Measuring Well-being and Progress)에서 제안한 것이다. NIW는 캐나다의 복지 지수(CIW: Canadian Index of Well-being)를 기초로 하는 지표로서 화폐지표와 비화폐지표로 구성되어 있다. 화폐지표에는 경제적 자원 및 연 관 요인을 포함하고 있으며, 비화폐지표에는 사회적 요인(자립, 형평성, 건강, 사회적 연대) 및 환경, 주관적 생활만족도(행복)를 포함하고 있다. OECD는 NIW를 기반으로 더욱 향상된 지표를 개발하기 위해 GDP보다 사회적 후생(social well-being)을 보다 잘 나타낼 수 있는 새로운 지표를 만들기 위해 스티글리츠위원회를 설립하였다. 그리고 OECD(2011)는 Stiglitz, Sen and Fitoussi(2009)를 바탕으로 11개 범주, 20개 세부 지표로 구성된 BLI(Better Life Index)를 구축하였다. BLI는 물질적 생활 조건(material living conditions)과 삶의 질(Quality of life)로 구성되어 있으며, 전자는 국민들의 소비 가능성과 소유 재원의 크기를 결정하는 반면, 후자는 국민들의 금전 이외의 속성의 집합으로 삶의 기회를 형성하고 있다. 물질적 생활 조건에는 소득과 부, 직업 및 주거가 포함되며 삶의 질에는 건강, 일과 개인 생활 간 균형, 교육, 커뮤니티, 정부의 운영방식, 환경, 치안 및 전반적 인생 만족도(life satisfaction)가 포함되어 있다. BLI의 특징은 거시 지표보다는 개인의 행복을 나타내는 미시 지표, 평균치 외에 분포 또는 불평등에 초점을 맞추고 있으며 객관적 지표는 물론 주관적 측면도 살펴보고 있다는 것이다. 그리고 여러 국가들은 OECD(2006; 2011)의 NIW(National Index of Well-being)과 BLI(Better Life Index)에 기반한 행복지수의 추계를 시도하고 있다.²⁾

2) 영국의 ONS(Office for National Statistics 2011)는 객관적인 삶의 질 측정을 보완하고자 주관적인 삶의 질(well-being)을 측정하고 있다. 독일은 Commission of Inquiry(2013)에서 삶의 질에 대한 통합 지수를 개발하고 있다. 이탈리아는 BES(Benessere Equo e Sostenibile

국내의 연구기관들도 행복지수에 대한 추계를 시도하고 있으며, 기본적으로는 OECD(2006; 2011)의 틀을 기반으로 하고 있다. 삼성경제연구소(2010)의 경제행복지수는 소비부문, 소득부문, 분배부문 그리고 안정부문으로 구성된다. 특히 소득 부분에는 근로소득 이외에도 금융소득과 부동산소득을 포함하고 있는 특징이 있다. 그리고 현대경제연구원(2011)의 경제적 행복지수(Economic Happiness Index)는 경제적 안정, 경제적 순위, 경제적 발전, 경제적 평등, 경제적 불안 그리고 전반적 행복감의 6개 부문으로 구성된다. 이내찬(2012)의 연구에서는 OECD의 BLI 지표 중 12개를 선별하고 경제적 안정, 정부에 대한 신뢰, 외부인에 대한 관용과 성차별 등 사회자본 관련 지표와 지니계수, 빈곤율 등, 부의 불평등을 나타내는 지표를 추가되었으며, 자연 환경적 요인으로 지속가능성을 포함 시키고 있다. 남주하·김상봉(2012)은 삼성경제연구소(2010)의 경제행복지수를 기반으로 소비부문, 미래성장 및 부의 스톡 부문, 소득 부문 그리고 경제적 안정부문으로 구성되는 새로운 경제행복지수를 설계하였으며, 하위 지표도 삼성경제연구소(2010)의 9개에서 24개로 확장하고 있다. 그중 경제적 안정부문이 13개의 하위 지표를 포함하고 있기 때문에 남주하·김상봉(2012)의 경제행복지수에서는 경제적 안정이 매우 중요한 의미를 차지하고 있다. 국가미래연구원(2013)은 기존의 연구들을 바탕으로 국민행복지수(National Happiness Index)를 설계하고 있다. 국민행복지수는 경제성과 및 지속가능성, 삶의 질, 경제사회 안정 및 안전의 3개 대항목, 20개

2012)를 중심으로 equitable and sustainable well-being 측정을 위한 체계적 접근방법을 연구하고 있다. 2010년 미국은 Key National Indicators Act를 통과시켰는데, 이 법은 미국 시민들에게 미국과 그들의 지역의 삶의 질에 대한 정확한 정보를 제공하는 KNIS(Key National Indicator System)를 개발하는 것을 목표로 하고 있으며, KNIS는 NAS(National Academy of Sciences)에서 주도한. 일본의 행복도 지표(2011)는 경제사회 상황, 심신의 건강, 관계 세 가지 측면에서 행복의 정도를 측정하고 있다(국가미래연구원 2013).

의 중항목, 34개의 소항목으로 구성된다.³⁾ 국가미래연구원(2013)의 분석 결과에 의하면 국민행복지수와 GDP 성장률 간의 상관관계는 0.1137로 비교적 낮게 나타나고 있다.

중국을 대상으로 하는 행복지수에 대한 연구는 비교적 늦게 시작되고 있다. 왜냐하면, 2000년대 이전 시기에는 질적 발전보다는 양적 성장에 더욱 관심이 집중되었기 때문이다. 그러나 중국의 경제발전이 어느 정도의 수준을 넘어서면서 점차적으로 단순한 양적인 성장이 아닌 국민의 행복에 대한 관심이 높아지고 있다. 李剛·王斌·刘筱慧(2015)는 중국을 대상으로 국가행복지수를 개발하고 있다. 李剛·王斌·刘筱慧(2015)의 국가행복지수는 생활의 질 지수, 사회공평 지수, 사회진보 지수, 사회만족도 지수, 환경만족도 지수로 구성되어 있다. 기존의 연구와 마찬가지로 삶의 질, 공평, 환경, 만족도 등이 지수에 포함되어 있으며 특히 사회진보가 하위 지수로 설계되어있는 특징이 있다.

Kim & Li(2018)는 중국의 지역을 대상으로 하는 행복지수를 설계하고 있다. Kim & Li(2018)는 OECD(2011)의 BLI에서 중국의 지역에 적합한 경제복지, 생활건강, 교육기회, 환경위생 네 가지 지표를 선별해서 행복지수를 구성하고 있다. 경제복지는 소득, 취업기회, 사회보장률을 포함하고 있으며, 생활건강은 병상 수, 의사 수, 지방재정 중 의료위생지출 비중을 포함하고 있다. 교육기회는 대학교 입학 기회, 도서관 소장 도서 수, 지방재정 중 교육지출을 포함하고 있고 환경위생은 녹지 정도, 쓰레기 처리율과 오수처리능력을 포함하고 있다. OECD(2011)의 BLI에서 교육은 고등학교 졸업률과 독해력을 이용하고 있는데 Kim & Li(2018)에서는 대학교

3) 경제성과 및 지속가능성에는 1인당 소비지출, 1인당 교양 및 오락비지출, 1인당 정부부채, 1인당 자본소득, 인적자본 형성 및 노동생산성, 1인당 가계부채가 포함된다. 삶의 질에는 고용, 건강, 민간교육비 지출, 환경, 주거, 문화시설이 포함된다. 경제사회 안정 및 안정에는 중산층 비중, 물가, 소득분배, 사회 안전, 부패와 신뢰수준, 자연재난 및 재해 안전, 식품안전, 노후 안정이 포함된다(국가미래연구원 2013).

입학 기회, 도서관 소장 도서 수, 지방재정 중 교육지출을 이용하고 있다. 왜냐하면, Kim & Li(2018)의 행복지수는 지역을 대상으로 하고 있기 때문에 대학교 입학 기회와 교육지출의 지역별 격차는 지역 비교에 유의하게 작용할 수 있기 때문이다. 역시 마찬가지로 도서관 소장 도서 수는 학생뿐만 아니라 지역주민에게도 교육의 기회를 제공한다는 측면에서 중국의 현실을 잘 반영할 수 있는 하위 지표이다. OECD(2011)의 BLI에서의 환경 지표는 대기오염을 이용하고 있다. 그러나 Kim & Li(2018)의 행복지수에서의 환경위생 지표는 녹지, 쓰레기, 오수 세 가지 측면에서 환경과 위생을 고려하고 있다는 점에서 차별성을 가진다. 이 역시 중국의 현실을 고려할 때 대기오염보다도 수질 오염이 더욱 심각하기 때문이다. 특히 대기오염은 지역별로 구분이 힘들지만 녹지, 쓰레기, 오수는 지역별 구분이 가능하기 때문에 지역을 대상으로 하는 행복지수에서는 더욱 현실적인 의의를 가진다고 본다.

국가와 지역을 대상으로 하는 행복지수는 도시와 농촌을 대상으로 하는 연구로 이어지고 있다. 국가를 대상으로 하는 행복지수를 지역을 대상으로 하는 행복지수로 응용하는 과정에서 자료의 이용 가능성이라는 현실적인 한계에 부딪히게 되며 이는 지표의 구성에도 변화를 초래하게 된다. 현실적인 측면에서 도시의 자료는 지역의 자료보다 더욱 이용 가능성이 낮아지게 된다. 그러나 행복이 가지는 정책적인 의의를 더욱 구체화하기 위해서는 도시와 농촌으로 구분해 보는 것은 나름대로 의미가 있다.

陈志霞(2012)는 중국의 도시별 행복 정도를 비교하기 위해 행복지수를 구축하였다. 陈志霞(2012)의 행복지수는 도시발전지수, 도시 관리만족도, 주관적 행복감, 심리적 행복감, 사회적 행복감의 다섯 가지 영역을 포함하고 있다. 도시발전지수는 도시 GDP, 취업률, 도시주민 평균 거주 면적을 포함하고 있다. 특히, 도시주민의 평균 거주 면적은 중국 도시주민의 현실적인 행복 정도를 나타내는 중요한 하위 지표가 된다. OECD(2011)

의 BLI에서는 주거를 1인당 방의 개수를 이용하고 있지만 도시 가구 당 평균 가족 수가 3.4인 경우에는 방의 개수보다는 평균 거주 면적이 더욱 현실적인 의미를 가질 수 있기 때문이다. 陈志霞(2012)의 행복지수는 객관적 지수와 주관적 행복감을 결합하고 있다는 점에서 이론적인 개선은 이루어지고 있다. 그러나 주관적 행복감이 지나치게 많은 비중을 차지하고 있으며 가중치가 부재하기 때문에 행복지수의 추계 결과는 제시 되지 못하는 한계를 가진다. 罗建文·赵嫦娥(2012)는 陈志霞(2012)에서 제시되지 못한 가중치를 부여하고 있다. 즉 객관적 지표에 60%의 가중치를 부여하고 주관적 지표에 40%의 가중치를 부여하고 있다. 罗建文·赵嫦娥(2012)가 陈志霞(2012)보다는 가중치 측면에서 어느 정도의 개선이 이루어지고는 있지만 실제적인 분석결과는 여전히 제시되지 못하고 있다. 熊彩云·孟荣钊·史亚峰(2014)와 赵静·靳共元·张晓林(2014)은 중국의 농촌을 대상으로 행복지수를 연구하고 있다. 熊彩云·孟荣钊·史亚峰(2014)은 행복지수의 만점을 1.0으로 하고 0.2를 하나의 구간으로 5개 구간을 구분하여 행복의 정도를 측정하는 직접적인 주관적 평가방법을 이용하고 있다. 赵静·靳共元·张晓林(2014)의 행복지수의 1급 지표는 경제와 사회 두 영역을 포함하고 있다. 경제 영역의 2급 지표는 농촌주민소득지수, 농촌주민소비지수, 농촌경제구조조정지수를 포함하고 있으며, 사회 영역의 2급 지표는 농촌인문환경지수, 농촌자연환경지수, 정부신용수준지수를 포함하고 있다. 이들 지수들은 모두 직접적인 만족도 조사를 통해 자료를 이용한다.

김상욱(2019)은 Kim & Li(2018)의 지역을 대상으로 하는 행복지수를 도시를 대상으로 하는 행복지수로 수정하여 중국의 34개 도시의 행복지수를 추계하고 비교하고 있다. 특히 김상욱(2019)은 罗建文·赵嫦娥(2012)에서 제시하고 있는 객관적 지표의 60% 가중치와 주관적 지표의 40% 가중치를 이용하여 객관적 지표와 주관적 지표를 결합하는 도시행복지수를 구축하고 있다. 김상욱(2019)의 연구는 기존의 연구와 달리 객관적 지

표와 주관적 지표를 종합적으로 고려하여 중국의 도시별 행복지수를 추계한다는 점에서 의의를 가진다. 그러나 이용 가능한 자료의 한계로 34개 도시의 행복지수만을 비교하고 있다는 점에서 한계를 가진다. 본 연구는 기존의 연구들을 바탕으로 중국의 도시별 행복지수를 측정할 수 있는 행복지수를 구축하고 중국의 지급(地級) 도시를 대상으로 행복지수를 비교해 보기로 한다. 특히 본 연구에서는 기존의 연구와 달리 최적도시규모(optimal urban scale)를 통해 도시규모와 행복지수의 관계를 규명해 보고자 한다.⁴⁾ 최적도시규모는 도시의 양적 성장 과정에서 나타나는 필연적인 과제 중의 하나이다. 현실적으로는 1천만 명 이상의 도시가 나타나고 있는데 이러한 도시의 성장이 과연 지속적인 팽창이 가능한지 아니면 도시규모의 관리가 필요한지는 중요한 도시정책의 과제 중의 하나이기 때문이다. 문제는 이러한 최적도시규모에 대한 이론적 접근이 여러 측면에서 시도되어왔고 지금도 시도되고 있다. 본 연구는 도시주민의 행복이라는 새로운 관점에서 최적도시규모의 문제를 고민해 본다는 측면에서도 기존의 연구와는 차별성을 가진다.

4) 최근 최적도시규모를 행복의 측면에서 접근하는 연구가 다수 시도되고 있다. 그러나 대도시에 거주하는 주민이 더욱 행복한가 아니면 소도시에 거주하는 주민이 더욱 행복한가에 대해서는 아직도 논쟁의 여지가 있다. Gerdtham & Johannesson(2001), Graham & Felton(2006), John(2006)의 연구에서는 소도시주민의 행복 정도가 대도시주민보다 상대적으로 높다고 보고 있다. 반면에 Berry & Okulicz-Kozaryn(2009)는 대도시주민은 상대적으로 높은 생활 만족도를 가지고는 있다고 본다.

Ⅲ. 연구방법

1. 행복지수의 구조

행복지수의 기본적인 구조는 Kim & Li(2018)와 김상욱(2019)의 행복지수(happiness index)를 이용한다. 그러나 Kim & Li(2018)의 행복지수는 지역을 대상으로 하는 행복지수이기 때문에 도시를 대상으로 하는 행복지수에서의 적절한 수정이 필요하다. 그리고 김상욱(2019)의 행복지수는 도시를 대상으로 하고 있지만 모든 도시를 대상으로 하는 경우 역시 자료의 일치성이라는 문제에 직면하기 때문에 일정한 수정이 필요하다. Kim & Li(2018)의 행복지수에서는 행복지수의 하위 지표로 경제복지(economic welfare), 생활건강(health life), 교육기회(education opportunity) 그리고 환경위생(environment sanitation)을 포함하고 있다. 본 연구에서도 마찬가지로 이들 4개의 하위 지표를 이용한다. 그러나 2급 하위 지표에서는 도시별 이용 가능한 자료의 한계가 있기 때문에 생활건강 영역에서의 의료비 지출 항목을 의료 기관으로 대체한다. 왜냐하면, Kim & Li(2018)의 연구는 지역을 분석단위로 하고 있기 때문에 2급 지표의 분석단위를 도시로 전환하게 되면 분석에 필요한 자료의 획득에 어려움이 발생하게 된다. 따라서 1급 지표에서는 경제복지, 생활건강, 교육기회, 환경위생 네 지표를 그대로 활용 가능하지만 이들 1급 지표를 구성하는 2급 지표에서는 이용 가능한 자료를 중심으로 재조정이 필요하게 된다. 동일한 문제가 도시나 지역에서 국가 단위로 상향 조정될 때 역시 나타나게 될 수 있다. 문제는 이러한 한계점은 연구 방법의 문제라기보다는 지속적으로 개선되어야 할 사항으로 인식할 필요가 있다. 따라서 아래의 <표 1>과 같은 행복지수의 지표가 가능해진다. 각각의 1급 하위 지표 아래에는 3개의 2급 하위 지표를 포함하게 된다. 예를 들면 경제복지에는 소득, 취업기회 그리고 사

회보장률이 포함된다. 이들 2급 지표를 계산하는 구체적인 방식은 세부 내용에서 설명하고 있다.

〈표 1〉 행복지수의 지표 구조

1급 하위 지표	2급 하위 지표	세부 내용
경제복지 economic welfare B1	C1 소득	도시 직공(職工) 평균임금
	C2 취업기회	도시취업자수/도시인구
	C3 사회보장률	(양로보험가입자수+의료보험가입자수+실업보험가입자수)/도시인구
생활건강 health life B2	C4 의료 기관 수	도시 인구 1만 명 당 의료기관 수
	C5 병상 수	도시 인구 1만 명 당 병상 수
	C6 의사 수	도시 인구 1만 명 당 의사 수
교육기회 education opportunity B3	C7 대학재학생 수	도시 인구 1만 명 당 대학재학생 수
	C8 공공도서관 장서 수	도시 인구 1만 명 당 공공도서관 장서 수
	C9 교육재정지출	지방재정 중 교육재정지출
환경위생 environment sanitation B4	C10 녹지율	녹지율
	C11 쓰레기무공해처리율	쓰레기무공해처리율
	C12 생활오수처리율	생활오수처리율

자료(출처): 김상욱(2019)

〈표 1〉은 OECD(2011)의 BLI와 Kim & Li(2018)를 기반으로 중국의 도시를 대상으로 하는 행복지수를 설계하고 있다. 본 연구는 Kim & Li(2018)과 김상욱(2019)와 마찬가지로 중국의 도시에 적합한 경제복지, 생활건강, 교육기회, 환경위생 네 가지 지표를 선별해서 행복지수를 구성하고 있다. 경제복지는 소득, 취업기회, 사회보장률을 포함하고 있으나 생활건강은 병상 수, 의사 수, 지방재정 중 의료위생지출 비중을 포함하고 있다. 교육기회는 대학교 입학 기회, 도서관 소장 도서 수, 지방재정 중 교육 지출을 포함하고 있고 환경위생은 녹지 정도, 쓰레기 처리율과 오수처리능력을 포함하고 있다. OECD(2011)의 BLI에서 교육은 고등학교 졸업률과 독

해력을 이용하고 있는데 Kim & Li(2018)에서는 대학교 입학 기회, 도서관 소장 도서 수, 지방재정 중 교육 지출을 이용하고 있다. 그러나 본 연구에서는 대학교 입학 기회를 도시 인구 1만 명 당 대학재학생 수로 대체한다. 왜냐하면, Kim & Li(2018)의 행복지수와 달리, 본 연구는 도시를 대상으로 하여 도시 인구 1만 명 당 대학재학생 수와 지방재정 중 교육 지출이 도시별 격차가 있기 때문에 도시 비교에 유의하게 작용할 수 있기 때문이다. 역시 마찬가지로 도서관 소장 도서 수는 학생뿐만 아니라 도시주민에게도 교육의 기회를 제공한다는 측면에서 중국의 현실을 잘 반영할 수 있는 하위 지표이다. OECD(2011)의 BLI에서의 환경 지표는 공기 오염을 이용하고 있다. 그러나 본 연구에서는 Kim & Li(2018)와 김상욱(2019)과 마찬가지로 행복지수에서의 환경위생 지표는 녹지, 쓰레기, 오수 세 가지 측면에서 환경과 위생을 고려하고 있다는 점에서 차별성을 가진다. 이 역시 중국의 현실을 고려할 때 대기오염보다도 수질 오염이 더욱 심각하기 때문이다. 특히 대기오염은 도시별로 구분이 힘들지만 녹지, 쓰레기, 오수는 도시별 구분이 가능하기 때문에 도시를 대상으로 하는 행복지수에서는 더욱 현실적인 의의가 있다고 본다.

2. 가중치와 일치성 검증

선행연구에서도 언급하고 있듯이 행복지수의 측정에는 반드시 하위 지표에 대한 가중치의 설정과 일치성의 검증이 필요하다. 본 연구에서의 가중치의 설정은 Kim & Li(2018)과 김상욱(2019)에서 사용하고 있는 AHP 방법을 이용한다. Kim & Li(2018)과 김상욱(2019)은 AHP 방법을 이용하여 가중치의 일치성을 검증한다. 이는 지표의 설계가 가지는 주관성을 어느 정도 해결할 수 있으며, 도시별 비교가 가능한 지표의 설계에 더욱 도움이 된다. B1을 경제복지, B2를 생활건강, B3을 교육기회, B4를 환경위생

으로 설정한 후 우선 A 행렬을 이용하여 각 열의 합을 구한다. 그리고 열의 합을 이용하여 A 행렬의 모든 요소를 나누어 주면 A_{norm} 행렬을 얻게 된다. A_{norm} 행렬의 매 행의 평균값을 구하면 1급 지표 각각의 가중치 W1~4를 구할 수 있다. 1급 지표 각각의 가중치 W1~4를 구한 다음 단계는 이러한 가중치를 받아들일 수 있는가에 대한 일치성 검증이다. 일치성 검증은 우선 λ_{max} 를 구한 다음, 이를 이용하여 일관성지수(Consistency Index) CI를 구하고 일관성비율(Consistency Ratio) CR을 계산한다. 계산된 CR의 값이 0.1보다 작으면 행렬 A는 일치성 검증을 통과하게 되며, 만약 CR의 값이 0.1보다 크게 되면 일치성 검증을 통과할 수 없으며 적절한 조정이 뒤따라야 한다(송근원·이영 2013). <표 2>의 A matrix와 A_{norm} matrix를 기초로 1급 지표의 가중치를 계산하면 B1(경제복지)은 0.544, B2(생활건강)는 0.244, B3(교육기회)은 0.136, B4(환경위생)는 0.076이다. 즉 경제복지가 가장 높은 가중치를 가지며 두 번째는 생활건강 세 번째는 교육기회 그리고 환경위생은 가장 낮은 가중치를 가진다. 1급 하위 지표 가중치의 일치성 검증을 위한 λ_{max} 는 2.391이다. 무작위지수(Random Index) RI는 4×4행렬인 경우에 0.890이다(丁以中 2003). RI와 CI를 이용하여 CR을 계산하면 -0.603로 0.1보다 작은 값이다. 따라서 1급 하위 지표의 가중치는 일치성 검증을 통과할 수 있다.

〈표 2〉 A matrix and A_{norm} matrix

	경제 복지 B1	생활 건강 B2	교육 기회 B3	환경 위생 B4		경제 복지 B1	생활 건강 B2	교육 기회 B3	환경 위생 B4
경제복지 B1	1.00	3.00	5.00	5.00	경제복지 B1	0.58	0.64	0.54	0.42
생활건강 B2	0.33	1.00	3.00	3.00	생활건강 B2	0.19	0.21	0.32	0.25
교육기회 B3	0.20	0.33	1.00	3.00	교육기회 B3	0.12	0.07	0.11	0.25
환경위생 B4	0.20	0.33	0.33	1.00	환경위생 B4	0.12	0.07	0.04	0.08
(a) A matrix					(b) A_{norm} matrix				

1급 하위 지표의 일치성 검증과 동일한 방법으로 2급 하위 지표의 일치성 검증결과는 아래 <표 3>과 같다. 일치성 검증결과에 의하면 B1(C1, C2, C3), B2(C4, C5, C6), B3(C7, C8, C9), B4(C10, C11, C12)의 하위지표의 CR 값이 모두 0.1보다 작기 때문에 일치성 검증을 통과하였다. 일치성 검증을 통과하였다는 의미는 2급 지표를 1급 지표의 하위 지표로서 채택이 가능하다는 것이다. <표 3>에서 주의할 점은 A weight이다. 이는 1급 하위지표의 가중치와 2급 하위지표의 가중치를 곱한 값이다. 즉 C1의 A weight는 B1의 가중치 0.544에 C1의 가중치 0.634를 곱한 값으로 0.345가 된다. 그리고 C1-C12의 A weight를 합하면 1이 된다. 따라서 최종적으로 행복지수를 계산할 때는 A weight를 이용하게 된다.

<표 3> 하위 지표의 일치성 검증 결과

1급 하위지표 가중치		2급 하위지표 가중치		A weight	$\lambda_{\max}$	CI	RI	CR
B1	0.544	C1	0.634	0.345	3.033	0.017	0.520	0.032
		C2	0.260	0.141				
		C3	0.106	0.058				
B2	0.244	C4	0.260	0.063	3.033	0.017	0.520	0.032
		C5	0.634	0.155				
		C6	0.106	0.026				
B3	0.136	C7	0.714	0.097	3.000	0.000	0.520	0.000
		C8	0.143	0.019				
		C9	0.143	0.019				
B4	0.076	C10	0.106	0.008	3.033	0.017	0.520	0.032
		C11	0.206	0.020				
		C12	0.634	0.048				

주: ① $CI = \frac{\lambda_{\max} - n}{n - 1}$, $CR = \frac{CI}{RI}$, $\lambda_{\max} = \sum_{i=1}^n \frac{1}{n} \left(\frac{T_i}{W_i} \right)$, $T_i = \sum_{j=1}^n a_{ij} W_j$

② A weight는 1급 하위지표의 가중치와 2급 하위지표의 가중치를 곱한 값임.

〈표 1〉의 지표와 〈표 3〉의 A weight의 가중치를 이용한 표준화는 Kim & Li(2018)과 김상욱(2019)의 방법을 이용한다. 식(1)은 표준화에서 가장 많이 이용되는 방법이다.

$$c_{i,j} = \frac{x_{i,j} - x_{i,\min}}{x_{i,\max} - x_{i,\min}} \quad \text{식(1)}$$

식(1)에서 i 는 C1-C12를 나타내고 j 는 개별 도시를 나타낸다. 그리고 $c_{i,j}$ 는 개별 도시의 C1-C12의 표준화된 값을 의미하며, $x_{i,j}$ 는 C1-C12의 기초 자료이고, $x_{i,\max}$ 는 C1-C12 자료의 최댓값을 나타내며 $x_{i,\min}$ 는 C1-C12 자료의 최솟값을 나타낸다. 따라서 $c_{i,j}$ 는 C1-C12의 표준화된 값으로 0과 1 사이의 값을 가진다.

3. 자료

본 연구에서는 중국의 도시별 행복지수를 추계하여 비교하고 있다. 중국의 도시별 자료는 크게 두 가지가 있다. 하나는 시할구(市轄區, district under city)이고 또 하나는 전시(全市, total city)이다. 시할구는 행정구역으로 보게 되면 구(區)를 포함하며 전시는 구 이외에 현(縣)을 포함한다. 즉 구와 현을 합하여 전시가 되는 것이다. 엄격하게 보면 도시는 구만을 포함할 수 있다. 그러나 구와 현을 모두 합하여 하나의 도시로 보는 것이 더욱 일반적인 의미가 있으며 특히 중국의 현실을 반영할 때 구와 현을 모두 포함하는 것이 더욱 도시적인 의미가 있기 때문에 본 연구에서는 전시(全市)의 자료를 이용한다.

중국의 도시를 구분할 때 또 하나의 기준은 지급(地級) 도시와 현급(縣級) 도시가 있다. 지급도시는 특정 지역에서 중심적인 역할을 하는 도시이며, 현급 도시는 농촌 지역에서 중심적인 역할을 하는 도시로 볼 수 있다.

따라서 일반적인 의미에서의 도시는 지급도시가 더욱 현실적인 의미가 있다. 또한, 통계연감에서도 지급도시를 기준으로 기초 자료를 제공하고 있기 때문에 자료의 이용 가능성이라는 측면에서도 지급도시가 분석에 쉽다는 장점이 있다. 2017년을 기준으로 할 때 중국에는 모두 279개의 지급도시가 있다. 문제는 본 연구에서 필요한 C1-C12 12개의 2급 하위 지표의 자료가 모든 도시에서 제공되는 않는다는 것이다. 특히 녹지율(C10), 쓰레기무공해처리율(C11)과 생활오수처리율(C12) 세 가지 지표에서 기초 자료가 부재한 도시들이 다수 존재하고 있다. 이러한 도시들을 제외하면 최종적으로 228개의 도시를 분석에 이용할 수 있다. 본 연구에서의 기초 자료는 2017년을 기준으로 하고 있다. 김상욱(2019)에서는 객관적 지표와 주관적 지표를 결합하여 2012년과 2016년의 도시별 행복지수를 추계하고 있지만 34개의 도시만을 대상으로 하고 있기 때문에 도시규모와 행복지수의 관계를 규명하기에는 객관적 자료가 충분하지 못한 한계가 있다. 그러나 본 연구에서는 228개 도시의 행복지수를 추계하고 있기 때문에 도시규모별 행복지수를 비교할 수 있는 차별성이 있다. 그리고 본 연구에서의 도시규모는 도시인구를 이용한다. 중국은 다른 국가와 달리 호적(戶籍) 제도를 운영하고 있다. 호적은 도시 호적과 농촌 호적으로 구분되며 이는 인구 통계에도 영향을 미친다. 호적을 기준으로 하는 인구는 연말 호적인구(年末戶籍人口, Household Registered Population at Year-end)로 제공된다. 그러나 호적인구는 현실적인 도시인구를 나타내기에는 한계가 있다. 왜냐하면, 호적상의 도시를 떠나 다른 도시나 지역으로 이주하는 거주하거나 일하는 경우가 자주 발생하고 있기 때문이다. 이를 유동인구(流動人口)라 부른다. 그리고 이와 같은 유동인구가 다른 지역에 가서 일정 기간을 거주하게 되면 이를 상주인구(常住人口)라 부른다. 따라서 도시에 실제로 거주하는 주민은 연평균인구(年平均人口, Annual Average Population)가 더욱 현실적인 의미가 있다. 따라서 본 연구에서는 호적인

구가 아닌 상주인구를 기준으로 하는 연평균인구를 이용하여 도시규모를 나타낸다. 대부분은 연평균인구규모가 연말호적인구보다 더욱 크다. 예를 들면 허베이성(河北省)의 바오딩시(保定市)의 연말호적인구는 1,199만 명인데 연평균인구는 1,203만 명으로 64만 명이 더 많다. 이 차이만큼을 상주인구로 간주할 수 있다. 그러나 창춘시(长春市), 지린시(吉林), 통화시(通化市), 칭다오시(青島市)는 2017년 도시 연평균인구의 자료가 부재하기 때문에 연말호적인구로 대체하기로 한다. 본 연구에 사용되는 기초 자료는 중국도시통계연감(中國城市統計年鑑)의 자료를 이용한다. 중국도시통계연감은 연도별로 자료를 제공하고 있기 때문에 기초 자료가 일관성을 가지고 있다.

IV. 도시행복지수의 비교

1. 행복지수의 추계 결과

〈표 1〉의 행복지수의 구조와 〈표 3〉의 가중치와 식(1)의 표준화 과정을 거친 도시별 행복지수의 추계 결과는 〈표 4〉와 같다. 〈표 4〉는 지면의 제한 때문에 228개 도시의 추계 결과 중 160개 도시의 추계 결과를 행복 지수가 높은 도시 순서대로 나타내고 있다. 2017년을 기준으로 행복지수의 절대값이 가장 높은 도시는 선전시(深圳市)로 0.6872이다. 그다음은 베이징시(北京市)와 상하이시(上海市)로 각각 0.6820과 0.6373이다. 이 3개 도시는 2017년을 기준으로 할 때 1인당 GDP가 매우 높은 도시들이다. 선전시의 1인당 GDP는 184,068위안(28,318달러, 1달러=6.5위안)이고 베이징시는 128,994위안(19,845달러) 그리고 상하이시는 126,634위안(19,482달러)이다. 즉 도시경제발전 수준이 높은 도시의 행복 수준도 상대

적으로 높다고 볼 수 있다. 이는 기존의 연구들에서 말하고 있는 행복의 역설(happiness paradox)에는 아직 진입하지 않고 있다고 볼 수 있다. 행복의 역설은 도시의 발전 수준이 높아질수록 오히려 도시주민의 행복 수준은 낮아질 수 있다는 것인데 <표 4>의 결과로 볼 때는 중국의 도시발전 수준은 아직 이 단계에 도달하지 못하고 있다고 본다. 이는 도시의 성장 잠재력이 아직은 유효하다는 의미로도 해석할 수 있다.

<표 4> 도시별 행복지수의 추계 결과(2017년)

도시 명칭	행복지수	도시 명칭	행복지수	도시 명칭	행복지수	도시명칭	행복지수
深圳市	0.6872	湖州市	0.3104	巴彦淖尔市	0.2439	济宁市	0.2209
北京市	0.6820	镇江市	0.3060	铜陵市	0.2435	清远市	0.2195
上海市	0.6373	秦皇岛市	0.3028	大同市	0.2429	阳泉市	0.2193
南京市	0.5422	廊坊市	0.3017	乐山市	0.2426	滁州市	0.2192
乌鲁木齐市	0.5416	潍坊市	0.3006	固原市	0.2425	南平市	0.2189
杭州市	0.5332	温州市	0.2995	淮南市	0.2418	泸州市	0.2185
克拉玛依市	0.5028	石家庄市	0.2986	滨州市	0.2412	韶关市	0.2183
武汉市	0.4893	淄博市	0.2981	郴州市	0.2407	肇庆市	0.2183
苏州市	0.4832	呼伦贝尔市	0.2971	鹰潭市	0.2385	盐城市	0.2180
厦门市	0.4798	绍兴市	0.2964	临沧市	0.2375	北海市	0.2172
昆明市	0.4639	南通市	0.2955	龙岩市	0.2372	三门峡市	0.2163
济南市	0.4601	烟台市	0.2947	宣城市	0.2361	蚌埠市	0.2148
兰州市	0.4553	株洲市	0.2866	晋城市	0.2351	宁德市	0.2146
无锡市	0.4464	威海市	0.2825	沧州市	0.2343	池州市	0.2133
郑州市	0.4438	芜湖市	0.2778	泰州市	0.2323	枣庄市	0.2130
青岛市	0.4333	玉溪市	0.2727	昭通市	0.2316	咸阳市	0.2125
宁波市	0.4253	张掖市	0.2709	自贡市	0.2307	淮安市	0.2106
贵阳市	0.4186	扬州市	0.2696	柳州市	0.2305	平凉市	0.2106
银川市	0.4148	湘潭市	0.2695	宜宾市	0.2295	景德镇市	0.2082

〈표 4〉 도시별 행복지수의 추계 결과(2017년)

도시 명칭	행복지수	도시 명칭	행복지수	도시 명칭	행복지수	도시명칭	행복지수
佛山市	0.4050	台州市	0.2692	阜新市	0.2294	日照市	0.2082
大连市	0.3990	辽阳市	0.2677	泰安市	0.2291	张家界市	0.2074
西安市	0.3986	铜川市	0.2665	赤峰市	0.2277	长治市	0.2067
舟山市	0.3920	马鞍山市	0.2655	宜昌市	0.2274	临沂市	0.2065
南昌市	0.3873	丽江市	0.2636	宝鸡市	0.2273	十堰市	0.2060
常州市	0.3870	吉林市	0.2625	白银市	0.2266	焦作市	0.2058
衢州市	0.3745	石嘴山市	0.2622	新余市	0.2262	临汾市	0.2057
金华市	0.3731	金昌市	0.2617	洛阳市	0.2262	襄阳市	0.2055
嘉兴市	0.3716	本溪市	0.2614	保定市	0.2261	九江市	0.2054
合肥市	0.3707	普洱市	0.2611	连云港市	0.2259	广安市	0.2053
西宁市	0.3655	六盘水市	0.2603	萍乡市	0.2256	白山市	0.2034
乌海市	0.3649	黄山市	0.2586	宿迁市	0.2254	岳阳市	0.2033
鄂尔多斯市	0.3623	晋中市	0.2570	漳州市	0.2250	常德市	0.2033
包头市	0.3580	淮北市	0.2559	泉州市	0.2249	聊城市	0.2031
三亚市	0.3523	酒泉市	0.2532	张家口市	0.2247	乌兰察布市	0.2025
丽水市	0.3401	唐山市	0.2523	汉中市	0.2247	南充市	0.2022
长春市	0.3386	怀化市	0.2519	徐州市	0.2243	赣州市	0.2005
东营市	0.3362	雅安市	0.2513	莱芜市	0.2234	陇南市	0.2000
哈尔滨市	0.3317	广元市	0.2503	桂林市	0.2229	通化市	0.1988
福州市	0.3154	盘锦市	0.2461	朔州市	0.2227	鞍山市	0.1981
南宁市	0.3136	三明市	0.2453	承德市	0.2216	商洛市	0.1979

자료(설명): 지면의 제한으로 228개 도시 중 160개 도시의 결과만 제시함.

〈표 4〉에 의하면 행복지수가 가장 낮은 도시는 후베이성(湖北省)의 황강시(黄冈市)이다. 황강시의 2017년도 행복지수는 0.1022이다. 한 가지 흥미로운 점은 행복지수가 가장 높은 도시와 가장 낮은 도시의 차이는 6.72배인데 이들 두 도시의 1인당 GDP의 차이는 3.23배이다. 이는 앞에

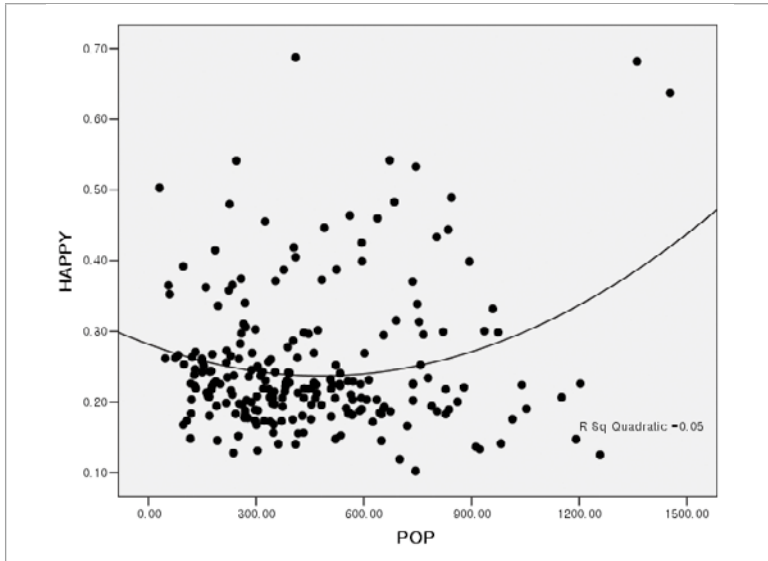
서 가정하고 있는 도시경제발전 수준과 행복지수의 관계를 좀 더 심도 있게 해석할 수 있는 근거를 제공한다. 즉 도시경제발전의 격차보다도 행복 지수의 격차가 더욱 심하게 나타나는 것은 도시발전을 행복의 관점에서 보게 되면 새로운 결과에 직면할 수 있다는 점이다.

2. 도시규모와 행복지수의 관계

본 연구는 마지막으로 앞에서 추계한 행복지수를 이용하여 도시규모와의 관계를 규명해 보고자 한다. 도시규모는 앞에서 밝히고 있듯이 상주인구를 포함하는 연평균인구를 기준으로 한다. 인구를 기준으로 하는 도시 규모와 행복지수의 관계는 <그림 1>로 나타낼 수 있다. <그림 1>에서 도시규모와 행복지수의 관계를 추세 곡선으로 나타내면 역U자가 아닌 U자 형태가 된다. 이는 중요한 이론적 의의가 있다. 만약 역U자 형태이면 행복 지수 측면에서 도시규모가 작을 때는 행복지수가 낮지만 도시규모가 성장하면서 행복지수도 함께 증가하며 어떤 임계점을 지나면서 도시규모가 지속적으로 증대할 때는 도시의 행복지수가 오히려 감소하게 된다. 이는 기존의 선행연구들에서 제시하고 있는 행복의 역설(happiness paradox)과도 연관되는 논리이다.⁵⁾ 그러나 <그림1>에서처럼 U자 형태가 나타나게 되면 도시규모가 매우 작을 때 행복지수가 상대적으로 높으며 도시규모가 증대하면서 행복지수는 낮아지고 최저점을 지나고 나면 도시규모가 성장할수록 행복지수도 상대적으로 높아지게 된다. 이는 현재의 중국의 도시

5) 경제적인 측면에서의 최적도시규모의 존재에 대한 비판은 Easterlin(1974)에서 시작되고 있다. Easterlin은 소득수준이 증가함에 따라 행복의 정도가 반드시 증대하는 것은 아니라고 주장한다. 소득수준의 증가는 도시경제의 성장과도 연관되기 때문에 이를 최적도시규모에 적용하게 되면 도시규모의 증대는 반드시 행복의 증대로 이어지는 것은 아니다. 이를 Easterlin의 역설이라고도 부른다. 만약 이스털린(Easterlin)의 역설이 존재하게 되면 도시규모와 행복 사이에는 역U자의 관계가 성립될 수 있다.

발전 단계로 볼 때 여전히 성장의 잠재력이 유효함을 알 수 있다.



〈그림1〉 도시규모와 행복지수의 관계

도시는 지속적으로 성장하는 특성을 가진다. 선진국의 사례를 보면 도시를 중심으로 하는 도시화는 도시발전의 초기 단계에서 나타나며 도시발전이 계속되면서 도심은 공동화 현상이 나타나고 교외화가 진행되면서 도시의 전체적인 규모는 더욱 커지게 되는 과정을 거친다. 중국의 도시화 수준은 다른 국가들과 비교해 볼 때 높은 수준은 아니다. 세계은행(World Bank)의 자료에 의하면 1960년 세계 평균 도시화율은 34%인데 2017년에는 55%로 상승하고 있다. 그중 고소득 국가의 평균은 64%에서 82%로 증가하였고, 저소득 국가의 평균도 13%에서 32%로 증가하였다. 미국의 도시화율은 1960년의 70%에서 2017년에는 82%로 증가하였으며 중국은 16%에서 58%로 증가하고 있다. 중국의 도시화율이 2017년 기준으로 58%는 세계 평균보다는 조금 높은 수준이지만 전체 인구를 기준으로 할

때는 여전히 낮은 수준이기 때문에 도시의 성장 잠재력은 유효하다고 볼 수 있다.

〈표 5〉는 도시의 인구규모와 행복지수의 관계를 좀 더 구체적으로 나타내고 있다. 인구규모가 100만 명 이하인 도시의 평균 행복지수는 0.314로 비교적 높은 수준이다. 인구규모가 100~200만 명인 도시의 평균 행복지수는 0.236으로 가장 낮은 수준이며, 200~400만 명인 도시는 0.238로 조금 상승하고 있으며, 400~600만 명인 도시는 0.250, 600~800만 명인 도시는 0.261, 800~1,000만 명인 도시의 평균 행복지수는 0.271로 상승하고 있다. 도시인구규모가 1,000만 명 이상인 도시의 평균 행복지수는 0.291로 높은 수준이다. 이는 앞에서도 언급하고 있듯이 도시의 규모가 증대할수록 행복지수 또한 높아지고 있음을 나타낸다. 즉 도시의 행복이라는 측면에서 보게 되면 최적도시규모는 도시규모가 증대할수록 더 증대하는 것이다.

〈표 5〉 도시인구규모와 행복지수의 관계(2017년 기준)

(단위: 만명, 개)

도시인구	<100	100-200	200-400	400-600	600-800	800-1,000	>1,000
도시수	9	31	77	55	30	17	9
행복지수	0.314	0.236	0.238	0.250	0.261	0.271	0.291

V. 결론 및 정책적 시사점

본 연구는 중국의 도시를 대상으로 행복지수를 추계하여 비교하고 있으며, 또한 행복지수와 도시규모의 관계를 통해 최적도시규모에 대해 고찰해 보고 있다. 기존의 연구들을 보면 여러 측면에서 도시규모 또는 최적도시규모에 대해 연구하고 있다. 본 연구는 기존의 연구들과는 달리 행복이

라는 측면에서 최적도시규모에 대해 접근해 보고자 한다. 이를 위해서는 도시의 행복지수를 추계해야 한다. 본 연구는 중국의 지급(地級) 도시 228개를 대상으로 행복지수를 추계한다. 추계 결과에 의하면 도시규모와 행복지수 사이에는 U자 형태의 관계가 있음을 발견하였다. 도시규모를 도시인구를 기준으로 하고 있기 때문에 도시규모가 과소평가될 수도 있다. 왜냐하면, 중국의 도시인구는 정책적인 영향에서 완전히 자유롭지는 못하기 때문이다. 최근 들어 유동인구가 증가하면서 호적인구보다는 상주인구가 더욱 현실적인 의미를 가지지만 아직도 존재하고 있는 호적제도는 인구가동에 있어서 영향을 초래하고 있기 때문이다.

도시규모와 행복지수의 관계에서 발견한 또 다른 사실은 도시규모가 증대할수록 행복지수가 증가하고 있다는 점이다. 도시인구규모가 1,000만 명 이상인 경우, 행복지수가 상대적으로 높게 나타나고 있다. 이는 도시정책에 있어서 중요한 시사점을 제공한다. 중국은 도시인구의 증가로 인해 급증하는 SOC 수요와 환경문제 등이 대두되고 있는데 본 연구의 분석결과에 의하면 오히려 도시는 더 많은 성장 잠재력을 가지고 있기 때문이다. 이는 전통적인 도시경제학에서 말하고 있는 최적도시규모이론에서 가정하고 있는 역U자 가설에서의 좌측 부분에 해당한다고 볼 수 있다. 물론 본 연구에서 분석에 이용되고 있는 행복지수에 대해서는 앞으로도 더 많은 개선이 필요하다. 왜냐하면, AHP 방법에 따른 가중치 설정과 일치성 검증 문제, 그리고 객관적 지표와 주관적 지표의 조합 등 여러 가지 기술적인 문제들이 여전히 남아 있기 때문이다. 비록 이러한 기술적인 문제들은 점차적인 개선이 필요하지만 본 연구에서 밝히고 있는 도시인구규모와 행복지수의 관계는 도시정책에 있어서 나름대로의 이론적 근거를 제시할 수 있다고 본다. 중국의 도시성장을 제도적으로 억제하기보다는 시장의 논리에 따라서 더 성장할 수 있도록 유도하는 것이 도시의 행복수준을 높일 수 있다는 시사점을 제기할 수 있다.

참 고 문 헌

- 국가미래연구원. 2013. 『한국의 국민행복지수에 관한 연구』.
- 김상욱. 2019. 「중국의 도시별 행복지수의 비교-34개 도시를 대상으로」. *한중사회과학연구* 17(3): 69-87.
- 남주하·김상봉. 2012. 「한국의 경제행복지수의 측정에 관한 연구」. *국제경제연구* 18(2): 1-28.
- 삼성경제연구소. 2010. 「경제행복도지수로 본 한국경제」. CEO Information 750.
- 송근원·이영. 2013. 「AHP의 일관성 향상을 위한 척도 재구성」. *경성대학교 사회과학연구* 29(2): 271-288.
- 이내찬. 2012. 「OECD 국가의 삶의 질의 구조에 관한 연구」. *보건사회연구* 32(2): 5-40.
- 현대경제연구원. 2011. 「제8회 대한민국 경제적 행복지수 조사결과」. 한국경제주평 8.
- 罗建文·赵嫦娥. 2012. 「论居民幸福指数的评价指标体系及测算」. *湖南科技大学学报(社会科学版)* 15(1): 43-51.
- 李刚·王斌·刘筱慧. 2015. 「国民幸福指数测算方法研究」. *东北大学学报(社会科学版)* 17(4): 376-383.
- 熊彩云·孟荣钊·史亚峰. 2014. 「我国农民幸福指数的实证研究」. *农业经济问题* 12: 33-40.
- 丁以中. 2003. 「管理科学-运用spreadsheet建模和求解」. 北京: 清华大学出版社.
- 赵静·靳共元·张晓林. 2014. 「基于模糊综合评价模型的山东省农村居民幸福指数研究」. *山东财政学院学报* 1: 93-99.
- 陈志霞. 2012. 「城市幸福指数及其测评指标体系」. *城市问题* 4: 9-13.
- Berry, B. J. L. and Okulicz-Kozaryn, A. 2009. "Dissatisfaction with city life: A new look at some old questions." *Cities* 26(3): 117-124.
- Easterlin, R. 1974. "Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence." In *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*, edited by R. David

- and R. Reder, 89-125, New York: Academic Press.
- Gerdtham, U. and Johannesson, M. 2001. "The relationship between happiness, health and socio-economic factors: results based on Swedish microdata," *The Journal of Socio-Economics* 30(6): 553-557.
- Graham, C. and Felton, A. 2006. "Inequality and happiness: insights from Latin America," *The Journal of Economic Inequality* 4(1): 107-122.
- Jeon, Yongil and Shields, Michael P. 2005. "The Easterlin hypothesis in the recent experience of higher-income OECD countries: A panel-data approach," *Journal of Population Economics* 18(1): 1-13.
- Kim, S. W. and Li, N. 2018. "Comparison of Chinese regional happiness index-The case of 31 regions," *The Journal of Northeast Asian Economic Studies* 30(3): 91-114.
- OECD. 2011. 2010 Society at a glance. Retrieved March 2012, from <http://www.oecd.org/dataoecd/37/42/42495745.pdf>.
- Office for National Statistics. 2011. *National Statistician's reflections on the National Debate on Measuring National Well-being*.
- Osberg, L. and Sharpe, A. 2002. "An index of economic well-being for selected OECD countries," *Review of Income and Wealth* 48(3): 291-316.
- Oswald, A. J. 1997. "Happiness and economic performance," *The Economic Journal* 107(445): 1815-1831.
- Stiglitz, J. E., Sen, A., and Fitoussi, J. 2009. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Paris.
- UNDP. 2010. *Human Development Report*.
- Welsch, H. 2006. "Environment and happiness: Valuation of air pollution using life satisfaction data," *Ecological Economics* 58(4): 801-813.

국 문 초 록

중국의 도시규모와 행복지수의 비교:

지급(地級) 도시를 중심으로

김상욱(배재대학교 중국학과 교수)

본 연구는 중국의 도시를 대상으로 도시규모와 행복지수의 관계에 대해 분석하고 있다. 행복지수는 기존의 연구를 바탕으로 경제복지, 생활건강, 교육기회, 그리고 환경위생 네 가지 부문으로 구성하였다. 각 부문은 3개의 하위지표가 있어 모두 12개의 하위지표로 구성된 행복지수를 구축하였다. AHP 방법을 이용하여 가중치와 일치성 검증을 하였다. 2017년의 228개 도시를 대상으로 하는 분석결과에 의하면 도시규모와 행복지수 사이에는 U자 형태의 관계가 있음을 발견하였다. 즉, 도시규모가 증대할수록 행복지수도 증대하는 것이다. 인구규모가 100~200만 명인 도시의 평균 행복지수는 0.236으로 가장 낮은 수준이며, 200~400만 명인 도시는 0.238로 조금 상승하고 있으며, 400~600만 명인 도시는 0.250, 600~800만 명인 도시는 0.261, 800~1,000만 명인 도시의 평균 행복지수는 0.271로 상승하고 있다. 도시인구규모가 1,000만 명 이상인 도시의 평균 행복지수는 0.291로 높은 수준이다. 이와 같은 결과는 도시정책에 중요한 시사점을 제공한다. 중국은 도시인구 증가로 인해 급증하는 SOC 수요와 환경문제 등이 대두되고 있는데 본 연구의 분석결과에 의하면 오히려 규모가 큰 대도시일수록 더 많은 성장 잠재력을 가지고 있기 때문이다.

주제어 : 중국, 도시, 도시규모, 최적도시규모, 행복, 행복지수

Abstract

Comparison of urban scale and happiness index in China:

The case of prefecture-level cities

Kim, Sangwook (Professor, Dept. of Chinese Studies, Pai Chai Univ.)

This study analyzes the relation between urban scale and happiness index in prefecture-level cities in China. The happiness index consists of the following four categories: economic welfare, health life, education opportunity, and environment sanitation. Each category includes three low-grade indicators; hence, the happiness index consists of twelve low-grade indicators. This study uses AHP method, analyzes the weight, and conducts a consistency test. The relation between urban scale and happiness index shows U-type characteristics. With the increase in urban scale, the happiness index increases. In an urban population of 1-2 million, the happiness index is the lowest at 0.236; in 2-4 million, the happiness index is 0.238; in 4-6 million, it is 0.250; in 6-8 million, it is 0.261; in 8-10 million, it is 0.271, and in a population of above 10 million, the happiness index is as higher as 0.291. The results suggest important implications to the urban policy. China faces an increasing SOC demand and environmental pollution problems. This paper explores the growth potential of the urban population in China.

Key words: China, Urban, Urban Scale, Optimal Urban Scale, Happiness, Happiness Index

인천시 도시재생 뉴딜사업의 문제점과 개선방안 연구*

황윤식** · 김성규*** · 김정배****

I. 서론

II. 이론적 고찰

III. 인천시 도시재생 뉴딜사업의 현황 및 실태

1. 도시재생 뉴딜사업의 추진현황
2. 도시재생 전담지원조직의 인력구성 및 운영실태

IV. 인천시 도시재생 뉴딜사업의 경험적 분석

1. 분석의 틀
2. 인천시 도시재생 뉴딜사업의 문제점

V. 결론 및 정책제언

I. 서론

본 연구는 정부의 뉴딜사업에 대한 강력한 의지와 지원에도 불구하고

* 본 논문은 인천학회 2019년도 춘계학술대회의 발표논문을 수정·보완한 것임.

** 인하대학교 대학원 도시계획학과 석사과정

*** 인천연구원 공공투자관리센터 초빙연구위원, 교신저자(E-mail: skgl616@ii.re.kr, Tel: 032-260-2686)

**** 인하대학교 공과대학 건축학과 교수

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2019.16.185>

실제 현장에서 도시재생뉴딜사업의 추진율과 가시적 성과가 매우 낮은 원인을 규명하고자 하는 문제의식에서 시작되었다.

최근 한국 사회는 저성장, 인구(지방)소멸, 지역 격차, 도시기능 쇠퇴 등 다양한 이슈에 직면하고 있는데, 이러한 일련의 사회적 문제는 이차적으로 지역주민의 삶과 도시기능 수행에도 부정적인 영향을 미친다(강현철·최조순 2018). 이러한 이유로 정부는 쇠퇴해가는 도시지역의 활성화를 위하여 「도시재생특별법」을 시행(2013. 12. 5.)하게 되었고, 문재인 정부도 다양하고 복합적으로 발생하는 도시문제를 해결하기 위하여 주민참여에 의한 지역 주도 방식의 도시활성화계획 수립을 통해 도시경쟁력 향상과 지역의 일자리 창출을 목표로 ‘도시재생 뉴딜사업’을 추진하고 있다.¹⁾

인천시는 원도심을 중심으로 도심쇠퇴 및 노후화되어가는 지역을 중심으로 경제적·사회적·물리적·환경적으로 지역 활성화의 전략으로서 도시재생사업에 적극적으로 공모하여 지원사업으로 선정되는 등 2018년 말 기준 총 68개의 도시재생사업을 추진하고 있다. 그러나 이러한 사업들이 기초자치단체를 중심으로 사업성과에 중점을 두고 맹목적으로 도시재생사업이 추진되고 있어 인천시 도시재생의 명확한 목표설정과 구체적인 실행전략 수립이 요구되고 있다. 이를 위해 우선적으로 인천시 도시재생사업의 전반적인 운영실태 분석과 사업성과에 대한 평가가 선행될 필요가 있다. 특히, 인천 도시재생사업을 현장에서 직접적으로 경험하고 있는 도시재생지원센터 직원과 현장활동가, 공무원, 교수, 총괄PM 등 관련 전문가들을 대상으로 인천시 도시재생사업 추진과정에서의 경험적 문제 인식과 개선방안에 대하여 실증조사가 요구되고 있다. 이러한 관점에서 이 연구를 통해 도시재생사업의 선정단계에서부터 사후관리 단계까지의 전반

1) 문재인정부에서 도시재생사업의 일환으로 뉴딜사업을 통하여 5년간 매년 10조 원을 투입하는 등 전국적으로 많은 도시재생사업이 시행되고 있으나 뚜렷한 가시적인 성과는 보이지 않고 있음.

적인 문제점을 도출하고 개선방안을 모색하는 것은 의미 있는 연구가 될 것이다. 따라서, 본 연구는 인천시 도시재생사업의 행·재정적, 인력양성, 전담지원조직 측면에서 도시재생뉴딜사업의 사업추진 상의 저해요인을 도출하여 대안을 모색하고 정책적 제언을 하는 데 연구의 목적이 있다.

연구범위는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 근간을 두고 있는 도시재생뉴딜사업으로 한정하며 구체적으로는 인천시가 중앙정부로부터 2017년과 2018년에 도시재생뉴딜사업으로 선정된 각각 5개씩 총 10개의 추진사업을 연구대상으로 제한하고자 한다.

연구방법은 도시재생 및 도시재생뉴딜사업 관련 자료와 기존 선행연구를 중심으로 문헌연구를 실시하였다. 그리고 인천시 도시재생뉴딜사업의 현황과 사업추진 실태 분석을 위하여 사례조사를 실시하였다. 마지막으로 인천시가 추진하고 있는 10개의 도시재생뉴딜사업의 문제점과 개선방안을 도출하기 위하여 도시재생 분야 전문가 6인을 대상으로 3개 부문(행·재정 분야, 인력양성 분야, 전담지원조직 분야)에 대하여 표적집단면접법(Focus Group Interview)을 실시하였다. 전문가집단 심층 인터뷰(FGI)는 총 2단계에 걸쳐 실시하였으며 1차 조사는 피설문자가 자유서술방식으로 인천시 도시재생뉴딜사업의 전반적인 문제점에 대하여 서술하도록 서면조사를 실시하였고 2차 조사는 1차 조사에서 도출된 문제점을 유형화한 결과를 바탕으로 가장 많이 도출된 상위 3개 분야에 대하여 대면 면접방식의 인터뷰 조사를 실시하였다.

본 연구는 총 4단계로 나뉘어 연구를 수행하였다. 첫째, 관련 자료를 중심으로 문헌고찰을 통해 도시재생 및 도시재생뉴딜사업의 개념과 사업 추진 경과, 사업의의, 주요사업내용을 살펴보았다. 그리고 문제인 정부 들어 관련법 개정으로 도시재생뉴딜사업이 본격적으로 추진됨에 따라 관련 연구가 본격적으로 시작된 2018년부터 2019년까지 2개년 동안의 도시재생 뉴딜사업 관련 기존 선행연구들을 살펴보고 연구 동향을 파악하여 기존

연구들과의 연구 차별화를 모색하였다. 셋째, 도시재생 관련 전문가집단을 대상으로 인천시 도시재생뉴딜사업을 추진하면서 경험적으로 인식하게 된 문제점에 대하여 심층 인터뷰를 실시하였다. 마지막으로 1, 2차에 걸쳐 실시된 도시재생 관련 전문가집단의 심층 인터뷰를 통해 제기된 도시재생뉴딜사업의 분야별 문제점들에 대하여 개선방안을 제시하고 정책 제언을 하였다.

II. 이론적 고찰

1. 도시재생과 뉴딜사업

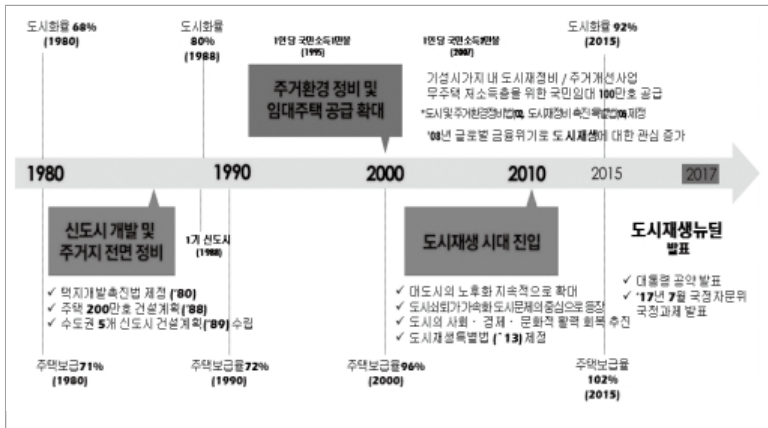
1) 도시재생의 개념 및 추진 경과

도시재생은 기존의 재개발, 재건축 중심의 도시정비방식에 대한 사회적 문제²⁾의 해결과 도시개발에서 도시재생으로 도시정책 패러다임을 전환하는 데 목적이 있으며 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조에 서 인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역 역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것으로 정의하고 있다. 우리나라는 2000년대 살고 싶은 마을 만들기 등 국가 정책을 통해 전면철거 대신 주민 스스로 마을을 고쳐 쓰면서 공동체를 회복시키고자 하는 ‘도시재생’이 주목받기 시작하였고 2013

2) 재개발, 재건축으로 대표되는 도시개발 혹은 도시정비사업은 2008년 글로벌 금융위기의 영향으로 사업성이 급감하였던 것이 주된 원인이었으며 전면철거 방식으로 원주민 이탈, 지역 불균형 초래, 마을공동체 파괴 등의 다양한 사회적 문제를 촉발하였음.

년 도시재생법이 특별법으로 제정되면서 도시재생사업 추진이 본격화되었다(윤의식 2018). 도시재생은 명확히 정의되고 있지는 않지만, 기존의 재건축, 재개발의 개념과는 달리 도심의 공동화 현상을 막고 지역경제를 활성화시키기 위한 수단으로서 물리적 환경개선에 중점을 두기보다는 사회·문화·경제적 측면에서 지역의 내생적 역량을 키워 기성 시가지의 활력을 도모하고 근린환경 및 지역 커뮤니티를 활성화하려는 것이라 할 수 있다(윤정중 2013).

우리나라는 1960년대 도시화율이 약 30% 정도 수준이었으나 1980년대 후반에는 약 80%까지 상승하는 등 빠른 속도로 도시화가 집적되었다. 정부는 도시로의 급격한 인구집중 현상을 해결하기 위하여 택지개발촉진법 시행과 수도권 5개 신도시 건설계획 등을 통해 주택공급을 확대하였고 이후 주거환경 개선사업과 도시재정비사업, 국민임대주택 공급사업 등을 통해 주거복지정책을 펼쳐왔다. 그러나 2008년 글로벌금융위기로 신도시 개발과 전면철거방식의 재개발사업이 사업성과 사회적 문제를 이유로 쇠퇴하고 마을만들기, 살고싶은 도시만들기 등 마을공동체 보존과 지역커뮤니티 활성화에 중점을 둔 도시재생이 도시관리 혹은 도시정비의 새로운 수단으로 등장하였다. 이에 따라 정부는 국가 미래 신성장 동력산업의 하나로 도시재생 R&D의 집중 육성을 통해 쇠퇴한 구도심의 기능을 회복하고 복합적 도시재생을 강조하는 「제4차 국토종합계획(2차수정)」을 수립하였다.



〈 그림 1〉 「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵(2018)」

자료(출처): 국회예산정책처 재인용

2) 도시재생 뉴딜정책과 뉴딜사업

(1) 추진배경 및 경과

정부는 2013년 「도시재생특별법」 제정 이후 이듬해 2014년부터 선도 및 일반지역 사업과 새뜰마을 사업 등 도시재생사업을 국가 정책사업으로 꾸준히 시행해 왔으나 도시재생의 본래의 취지와는 달리 공공이 주도하는 등 도시재생을 통한 도시 재활성화의 성과 창출에는 한계를 드러냈다. 특히 사업성이 낮은 지역은 도시재생사업이 추진되지 못하고 도시재생 사업 대상에서 제외되는 등 실질적으로 도시재생이 필요한 노후지역은 외면받는 것이 현실이었다. 이러한 이유로 2013년 국가의 지원으로 추진되는 도시재생사업이 처음 진행될 때만 해도 전국 쇠퇴지역은 전체 읍면동 기준으로 약 64.5% 수준이었으나 2016년에는 65.9%로 오히려 증가하는 현상을 초래하였다(윤의식 2018). 도시재생 뉴딜정책은 기존 도시재생 정책의 한계와 문제점을 극복하고 지역간 균형발전을 모색하자는 취지에서 시작되었다. 도시재생 뉴딜정책은 민생·복지 및 일자리·성장을 위한 문제인

정부의 핵심정책이며 도시재생 뉴딜은 노후 주거지와 쇠퇴도시를 지역 주도의 활성화 전략을 통해 내생적 역량 강화를 통한 도시경쟁력 제고와 일자리 창출을 도모하는 도시혁신 정책으로서 주거복지 실현과 도시경쟁력 회복, 사회 통합 및 일자리 창출 등 3가지의 궁극의 목표를 설정하고 있다. 여기에는 주거문제 해소와 함께 미래성장 동력을 확충하고, 지방분권 강화 및 균형발전이라는 시대적 과제를 국가적 차원에서 추진하고자 하였다(남진 외 2017). 도시재생 뉴딜사업은 문재인 정부 출범 직후부터 뉴딜정책의 성공적인 조기 정착을 위한 실행과제를 점검하고 ‘도시재생 추진전략 및 계획’ 로드맵을 제시하고 2017년 68개소 2018년 99개소를 선정하는 등 도시재생 뉴딜 로드맵에 따라 도시재생 뉴딜사업을 추진하고 있다.

(2) 사업의 의의 및 주요사업내용

기존 도시재생사업이 활성화 계획 수립에만 중점을 두고 있으며 사업지원예산이 현격히 부족하고 정부와 공공기관의 역할체계가 미비하다는 단점을 갖고 있었다. 반면 도시재생 뉴딜사업은 그동안 진행해 온 도시재생사업의 미흡한 부분을 보완하여 조금 더 ‘도시재생’의 개념에 가까워진 사업으로 알려져 있다(강현철·최조순 2018). 도시재생 뉴딜은 도시의 구도심과 노후·불량주거지를 대상으로 하는 장소 기반의 재생정책이다. 특히 주거환경이 열악한 달동네와 재개발 해제지역, 빈집 증가로 도심 슬럼화가 가속화되고 있는 원도심, 과거의 산업 지역, 시장 등이 주요 대상 지역이다. 기존의 도시재생사업이 주로 도시의 쇠퇴지역을 대상으로 했다면, 고령 어르신이 집중되어있는 쇠락한 농촌 지역을 정책대상으로 포함시켰다는 점에서 차별성이 있다(남진 외 2017). 또한, 도시재생 뉴딜사업이 지방자치단체의 자율성을 확대하여 지방분권적 방식을 도입하였다(강현철·최조순 2018)는 점은 기존 도시재생 방식과는 차별화된 의미를 갖는다.

도시재생 뉴딜사업 유형은 지역별 특성, 사업 규모 등에 따라 5가지(우리동네살리기, 주거지지원형, 일반근린형, 중심시가지형, 경제기반형)로 구분된다. 저층 노후주거지 주거환경 개선 등을 중점 추진하기 위해 소규모 주거정비 유형을 추가하였으며, 동네 단위의 주민생활 밀착형 공공시설을 신속히 공급하기 위해 기존 도시활력증진 지역개발사업을 활용하고 우리동네살리기사업을 신설하였다(강현철·최조순 2018). 특히 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 등의 개별법을 활용하여 소규모 사업이 가능하므로 신속한 사업추진을 도모하고자 하였으며, 노후 주거지 정비를 위해 주거환경 개선(마을주차장 등 아파트 수준의 시설확보)을 지원하는 주거지지원형을 신설하였다(강현철·최조순 2018).

〈표 1〉 도시재생뉴딜사업의 사업유형별 특성

구분	주거재생형		일반근린형	중심시가지형	경제기반형
	우리동네살리기	주거지지원형			
법정유형	-	근린재생형			경제기반형
기존사업유형	(신규)	일반근린형		중심시가지형	경제기반형
사업추진지원 근거	(국가균형발 전특별법)	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법			
활성화계획 수립	필요시 수립	수립필요			
사업규모	소규모 주거	주거	준주거, 골목상권	상업지역상권	산업, 지역경제
권장면적	5만㎡ 내외	5~10만㎡ 내외	10~15만㎡ 내외	20만㎡ 내외	50만㎡ 내외
대상지역	소규모 저층 주거 밀집지역	저층 주거밀집 지역	골목상권과 주거지	상업, 창업, 역사, 관광, 문화예술 등	역세권, 산단, 항만 등
국비지원 /집행기간	50억원/3년	100억원/4년		150억원/5년	250억원/6년
기반시설 도입	주차장, 공동이용시설 등 기초생활 인프라	골목길정비+ 주차장, 공동 이용시설 등 기초생활 인프라	소규모 공공 복지· 편의시설	중규모 공공 복지· 편의시설	중규모 이상 공공 복지· 편의시설

자료(출처): 국토교통부(2019), 「도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인」

2. 선행연구 고찰

본 연구는 2017년 이후 시행된 도시재생 뉴딜사업을 대상으로 국내에서 연구된 선행 연구 약 87개를 연구주제별로 세분화하여 도시재생뉴딜사업의 연구주제별로 유형 분류하여 고찰하였다. 선행연구 분석결과는 도시재생 뉴딜정책의 개념과 뉴딜사업 소개에 대한 연구와 각 지자체의 도시재생 뉴딜사업에 대한 사례연구, 도시재생뉴딜사업의 효과성 연구, 도시재생뉴딜사업의 개선방안 연구 등 크게 4개의 유형으로 구분되었다. 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 도시재생 뉴딜사업의 정책 및 제도연구이다. 이 연구들은 도시재생 뉴딜사업이 시작된 2017년 중후반부터 2018년도까지 초창기에 시도된 연구들로서 도시재생사업 중에서 뉴딜정책의 의미와 필요성, 정책 방향, 목표, 사업유형별 특성 및 사업 방식, 향후 일정 등을 개념 정의하고 사업 내용들을 소개하고 있었다. 대표적인 연구로서 이주원(2017)은 새 정부의 도시재생 뉴딜 방향에서 도시재생 뉴딜사업의 유형 모델과 대상지, 지원 규모, 의문점 및 비판적인 시각에 관해 설명하였다.

둘째, 도시재생뉴딜사업에 대한 사례연구이다. 2017년 중앙정부의 도시재생 뉴딜사업 시행에 따라 광역자치단체별로 지역 특성과 여건 분석, 사업비의 매칭 비율 조정, 관련 조직체계의 정비 및 확대, 민간 참여 활성화 방안 등 사업추진에 관한 내용을 다루고 시사점을 도출하는 연구들이 있었다. 대표적으로 주희선(2018)은 효율적 도시재생 뉴딜사업을 위한 경상남도의 역할과 추진 방향 연구에서 2017년 도시재생 뉴딜사업 선정 현황, 경상남도의 노후주택·인구·기업체와 종사자 현황 등을 분석하고, 시군별 대응방안 및 향후 과제, 경상남도 도시재생 광역지원센터의 구성·주요업무, 추진체계 구축 등을 분석하는 사례연구를 시도하였다. 이 밖에 지자체별로 도시재생로드맵 수립, 재정적 지원체계, 전문가 양성, 주민주도

도시재생 뉴딜의 홍보방식 등 분야별로 지자체 뉴딜사업의 사례를 분석하는 연구가 있었다. 그리고 해외사례연구로서 재생사업에서 발생하는 갈등과 갈등관리 연구, 일본과 영국의 도시재생 정책과 시사점 등을 연구한 사례연구들이 있었다.

셋째, 도시재생사업의 효과성 연구이다. 이 연구들은 국내의 각 지자체에서 시행한 시범사업과 선도사업을 중심으로 재생사업이 지역주민의 삶에 미치는 영향을 분석하는 연구와 도시재생을 통한 지역 활성화와 마을공동체 역량 강화, 생활만족도, 젠트리피케이션 등 간에 영향 관계를 밝히는 연구들이 있었다. 대표적으로는 배민경(2018)의 연구가 있으며 연구지는 도시재생 선도지역의 사업내용과 기대효과를 물리적·사회적·경제적·다중효과 측면에서 도시재생사업의 효과성을 논하는 연구를 시도하였다.

넷째, 도시재생뉴딜사업에 대한 개선방안 연구이다. 이 연구는 사업유형에 따른 활성화계획의 개선방안 연구와 광역(기초)자치단체·지방공기업·도시재생지원센터의 역할 정립에 관한 연구가 있었다. 대표연구로서 이보람(2018)은 도시재생사업의 공공성 확보를 위한 대안 연구에서 상향식 도시재생방식에 대한 비판과 지역 기반 도시재생방식에서의 전문가의 역할, 주민참여에 의한 뉴딜사업 활성화 방안, 민간부문 투자 등 재원조달의 다각화 방안에 대하여 연구결과를 주장하였다. 이를 통해 지역공동체의 상생과 젠트리피케이션의 부작용을 최소화시킬 수 있다고 주장하였다.

〈표 2〉 국내 선행연구의 유형분류 및 주요 연구내용

구분	중심시가지형	경제기반형
정책 제도연구	이주원(2017) 윤의식(2018)	• 도시재생 뉴딜정책과 지역별 대응방안 연구 • 뉴딜사업에서 공공의 역할 및 협력방안 연구 등
사례연구	주희선(2018) 임계호(2019)	• 해외 사례분석을 통한 시사점 제시 연구 • 국내 자치단체의 뉴딜사업 추진사례 분석 연구 등

〈표 2〉 국내 선행연구의 유형분류 및 주요 연구내용

구분	중심시가지형	경제기반형
사업효과 연구	배민경(2018) 전선민(2019)	• 유형별 도시재생뉴딜사업의 지역 활성화에 대한 연구 • 도시재생뉴딜사업의 지역 거주민에 미치는 영향 연구 등
개선방안 연구	이보람(2018) 임미화(2019)	• 공공성 측면에서 도시재생 뉴딜사업의 비판적 고찰 • 도시재생사업의 지속가능성 제고방안 연구 등

그동안 도시재생 관련 연구는 지속적으로 연구되어왔으나 상대적으로 도시재생뉴딜사업에 대한 근본적인 가치와 합의에 대한 인식과 문제점에 관한 연구는 제한적이다. 더욱이 도시재생뉴딜 사업을 대상으로 사업추진 과정에서의 문제점을 도출하여 개선방안을 제시한 연구는 전무한 실정이다. 따라서 본 연구에서는 거시적인 관점에서 인천시 도시재생뉴딜사업에 대하여 현장전문가들의 경험을 바탕으로 도시재생뉴딜 사업 추진과정에서의 전반적인 문제점과 개선방안을 제시하였다는 점에서 연구의 의미가 있으며 기존 연구와의 차별성을 갖는다.

Ⅲ. 인천시 도시재생 뉴딜사업의 현황 및 실태

1. 도시재생 뉴딜사업의 추진현황

인천시는 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 법률」 시행 이후 총 68개의 도시재생사업을 사업유형별로 진행하고 있다. 더불어마을만들기, 저층주거지관리사업, 주민제안사업 등 48개 사업은 완료되었고, 새뜰사업, 도시활력증진지역개발사업, 도시재생일반지역사업 등 9개 사업과 2017년부터 시작한 도시재생뉴딜사업 10개는 사업이 진행 중이다. 인천시가 중앙정부로부터 선정되어 추진하고 있는 도시재생뉴딜사업 중 2017

년에 선정된 5개 사업은 현재 설계를 진행 중이며, 2018년에 선정된 5개 사업은 국토부에서 사업 타당성 평가를 심의 중이다. 군구별 추진사업 현황은 중구 1개소, 동구 2개소, 남동구 1개소, 부평구 1개소, 계양구 1개소, 서구 1개소, 강화군 1개소, 옹진군 1개소이며, 미추홀구와 연수구는 도시재생 뉴딜사업 선정이 없다. 유형별로는 중심 시가지형 2개소, 일반근린형 1개소, 주거지지원형 4개소, 우리동네살리기 3개소로 분류된다.

〈표 3〉 인천광역시 도시재생뉴딜사업 선정 현황

구분	사업유형	사업지역	사업명
2017	① 중심시가지형	부평구(부평동)	인천을 선도하는 지속가능 부평 11번가
	② 일반근린형	동구(화수동)	다시, 꽃을 피우는 화수 정원마을
	③ 주거지지원형	서구(석남동)	서구 상생마을
	④ 우리동네살리기	동구(송림동)	패밀리-컬처노믹스 타운, 송림골
	⑤ 우리동네살리기	남동구(만수동)	만수무강 만부마을
2018	⑥ 중심시가지형	서구(석남동)	50년을 돌아온, 사람의 길
	⑦ 주거지지원형	중구(신흥동)	주민과 함께하는 신흥동의 업사이클링, 공감마을
	⑧ 주거지지원형	계양구(효성동)	서쪽 하늘아래 반짝이는 효성마을
	⑨ 주거지지원형	강화군(강화읍)	고려 충절의 역사를 간직한 남산마을
	⑩ 우리동네살리기형	옹진군(백령면)	백령 심청이 마을, 다시 눈을 뜨다

2. 도시재생 전담지원조직의 인력구성 및 운영실태

인천시는 도시재생사업을 전담 지원하고 재생사업의 효율적인 사업추진을 목적으로 도시재생지원조직을 설치하여 운영 중이다. 2019년 4월 현재 광역센터 1개소, 기초센터 2개소와 기초자치단체별로 현장센터 8개소 등 총 11개의 도시재생지원센터를 운영하고 있다. 광역센터는 인천시에서

도시공사에 위탁하여 운영 중이며, 나머지 기초센터와 현장지원센터는 인천시와 군구에서 직영으로 운영하고 있다. 11개 도시재생지원센터에는 총괄코디네이터 3인, 센터장 7인, 선임코디네이터/사무국장 6인, 코디네이터 11인, 마을활동가 6인 등 총 33인이 근무하고 있다. 중구와 동구 현장지원센터는 총괄코디네이터, 선임코디/사무국장, 코디네이터가 없이 마을활동가가 1인만 근무하고 있다. 2019년 상반기에 웅진군은 현장센터의 센터장과 코디를 채용할 계획이다. 보수기준은 광역센터와 인천시 현장지원센터에서는 엔지니어링기술부문별 기술자의 노임단가를 적용하여 센터장은 특급기술자, 선임코디네이터/사무국장은 고급기술자, 코디는 중급기술자에 해당하는 보수를 받고 있으며, 나머지 현장지원센터에서는 공무원 보수규정을 적용하여 센터장은 6급, 코디는 8급에 해당하는 보수를 받고 있다.

〈표 4〉 인천광역시 도시재생지원조직 현황(2019.4월 현재)

구분		계	인력현황					운영 방식	설립 일자	보수 기준	
			총괄코디 네이터 (M/P)	센터장	선임코디 사무국장 팀장	코디 네이터	마을 활동가				기타 (채용 계획)
계		33	3	6	6	11	6	-	-	-	
광역 센터	인천	7	-	1	2	4	-	코디4 (공사 파견: 4인 포함)	공기업 위탁 (도시 공사)	2018. 3.	센터장: 특급 선임코디: 고급 코디:중급
	기 초 센 터	동구	2	-	1	-	1	-	코디1	행정 직영	2018. 4.
	미추 홀구	3	-	1	1	1	-	-	행정 직영	2019. 3	센터장: 6급 코디:8급
	인천시 (경인 주변)	2	-	1	-	1	-	코디1	행정 직영	2019. 2	센터장: 특급 선임코디: 고급 코디:중급

〈표 4〉 인천광역시 도시재생지원조직 현황(2019.4월 현재)

구분	계	인력현황						운영 방식	설립 일자	보수 기준
		총괄코디 네이터 (M/P)	센터장	선임코디 사무국장 팀장	코디 네이터	마을 활동가	기타 (채용 계획)			
현 장 지 원 센 터	중구 (신흥 공감)	1	-	-	-	1	센터장1 코디1	행정 직영	2019. 상반기	-
	동구 (화수 /송림)	1	-	-	-	1	-	-	-	-
	남동구 (만부)	3	1	-	1	1	-	행정 직영	2018. 10.	-
	부평구 (11번가)	4	1	1	-	2	-	행정 직영	2018. 9.	센터장: 6급 코디: 8급
	계양구 (효성)	1	-	-	-	1	코디1	행정 직영	2019. 상반기	센터장: 6급 코디: 8급
	서구 (상생/ 50년)	7	1	1	1	3	-	행정 직영	2017. 9.	센터장: 6급 코디: 8급
	강화군 (남산)	2	-	1	1	-	코디1	행정 직영	2016. 5.	-
	옹진군 (섬청)	-	-	-	-	-	센터장1 코디1	행정 직영	2019. 상반기	센터장: 6급 코디: 8급

IV. 인천시 도시재생 뉴딜사업의 경험적 분석

1. 분석의 틀

본 연구는 인천시 도시재생뉴딜사업의 전반적인 문제점을 도출하고 개선방안을 제안하는 데 목적이 있다. 이를 위해 먼저 문헌연구와 도시재생 관련 전문가를 대상으로 1차 서면조사를 통해 도시재생뉴딜사업 추진에 따른 장애 요인에 대하여 3개 분야(행·재정 분야, 인적자원 분야, 전달지

원조직 운영 분야)로 집약하여 분류하였다. 다음으로 도시재생 뉴딜사업을 현장에서 진행하는 도시재생관련 전문가, 도시재생지원센터 직원 및 담당 공무원, 뉴딜사업구역 주민 및 활동가, 민간업체 직원을 대상으로 2차 면접 조사를 진행하여 도시재생사업 추진과정의 문제점 및 개선방안을 도출하였으며 마지막으로 FGI 결과와 선행연구 분석결과를 종합하여 도시재생 뉴딜사업의 종합개선방안을 제시하였다.

2. 인천시 도시재생 뉴딜사업의 문제점

전문가 FGI는 2019년 4월 8일부터 13일까지 1차 서면조사와 2차 심층면접조사 방식으로 도시재생뉴딜사업을 직접 담당하고 있는 현장실무자 및 연구책임자 등 6명의 전문가에 의하여 진행되었다. 인천시 도시재생뉴딜사업 추진에 따른 문제점과 개선방안에 대하여 FGI를 실시한 결과를 요약하면 다음과 같다.

먼저 행·재정적 분야에서 문제점으로는 사업선정기준 예산수립 및 집행 사업절차 등 3가지로 문제점이 귀결되었다. 첫째, 사업선정기준은 도시재생사업 지역의 특성과 지역 여건을 고려하여 사업지구 선정이 이루어져야 함에도 전국을 획일적 기준으로 평가하고 있어 도시재생 본래의 특성과 취지에서 벗어나 사업을 운영하고있는 것으로 나타났다. 둘째, 예산수립 및 집행과 관련해서는 국비지원 시기와 지방정부 예산편성 및 집행시기가 불일치하는 문제와 현장 상황을 고려치 않는 예산변경에 따른 전체사업상의 변경문제, 지자체 여건을 고려하지 않고 일률적으로 국비 50%를 지원하는 데 따른 문제가 제기되었다. 셋째, 사업 절차상으로는 재생사업구역 지정 이후 공청회, 위원회 심의 등의 행정절차 진행되고 활성화 계획을 수립하고 있어 절차이행이 형식적으로 진행되고 있다는 문제가 제기되었다.

다음으로 인력양성 분야의 문제점으로는 도시재생대학 운영 사후 인력 관리 등 2가지의 문제점이 도출되었다. 첫째, 도시재생대학 운영과 관련해서는 현재 인천에는 지역대학과 도시재생센터를 중심으로 도시재생대학이 운영되고 있으나 대부분의 프로그램이 차별화되지 못하고 사례 중심의 유사한 교육이 시행되고 있다는 문제점이 있다. 그리고 교육프로그램이 수강생들의 교육역량을 고려하지 않고 동일한 내용으로 교육이 실시되고 있어 교육이수자들의 교육수요를 충족하지 못하는 문제가 제기되었다. 둘째, 사후 인력관리가 전혀 작동되지 않아 교육 이수 후 연계 교육 및 인력 활용이 전혀 이루어지지 않는 등의 사후관리가 문제가 제기되었다.

마지막으로 전담지원조직 운영 분야에서는 도시재생센터의 전반적 운영문제 주민협의체의 형식적 운영문제 담당 공무원의 전문성 및 역량 문제 등 3가지의 문제점이 제기되었다. 첫째, 도시재생센터 운영과 관련해서는 현재 인천시가 운영하는 도시재생센터의 운영 여건상 전문 인력을 확보하는 데 어려움이 있다. 전문 인력에 대한 처우와 근무여건이 열악하여 발생 되는 문제로 나타났다. 둘째, 주민협의체의 형식적 운영에 대한 문제이다. 정부는 도시재생뉴딜사업 신청 시 사업계획서의 작성을 주민주도하에 작성하고 협의체를 통해 사업을 추진하도록 명시하고 있다. 그러나 실제 운영은 해당 지역 외부인에 의한 활성화 계획 수립과 협의체 구성기준 부재, 협의체의 활동이 없는 형식적인 협의체의 구성과 운영상의 문제가 제기되었다. 셋째, 관련 공무원 조직 운영상의 문제로서 담당 공무원의 도시재생에 대한 전문성 부족 문제와 잦은 인사이동으로 인한 연속성 있는 사업추진에 어려움이 있다는 문제가 도출되었다. 이 밖에도 다양한 문제점들이 전문가 인터뷰 과정에서 도출되었으나 앞서 제기된 3가지 큰 틀에서의 문제로 귀결될 수 있다.

〈표 5〉 전문가 FGI를 통한 인천시 도시재생 뉴딜사업의 문제점

분야	문제점	세부내용
행·재정 분야	사업 선정기준	• 획일적 사업지침(가이드라인) - 사업자구의 규모(면적), 도입가능, 지역 특성 등을 고려하지 않는 획일적 가이드라인으로 평가
	예산수립 및 집행	• 예산확보 시기 불일치에 따른 사업 지연 - 마중물 사업 예산은 국비(50%) : 지방비(50%)의 매칭방식으로 국토부에서 활성화계획이 승인되어야 지자체에서 예산 수립이 가능(6개월 이상 지연 불가피) • 단위 사업별 예산 집행의 일정 변경 유발 • “실행 가능성 및 타당성 평가”에 대해 국토부(LH, AURI 등)의 평가 과정에서 현장상황에 맞지 않는 단위사업별 예산 지급으로 사업 전체 일정을 변경해야하는 불가피한 상황 발생 • 확실적인 국비예산 지원 - 재정자립도가 낮은 기초자치단체의 경우 국비지원 50%에 대한 매칭 예산 확보 부담
	사업절차	• 재생사업구역 지정이후 행정절차 이행에 따른 사업계획 변경 또는 중단 - 재생사업구역 우선 지정 후 공청회, 위원회 심의 등의 행정절차 진행하고 활성화계획을 수립하고 있어 형식적인 절차이행(뉴딜 선정후 공청회 과정에서 주민반발로 사업지연 또는 계획변경 등 발생)
인력 양성	도시재생대 학 운영	• 운영주체에 따라 단계별 수준별 교육기회 제공의 한계 존재 - 운영주체(지자체, 지역대학, 현장센터 등)의 특성과 역량이 반영되지 못하고 기본교육 수준의 교육프로그램 제공과 동일한 수준의 수강생 모집 교육으로 단계별 수준별 교육기회 제공의 한계 존재 • 인천시 거주 또는 영업활동을 하는 사람 등으로 동일하여 운영주체별 차별화 - 기초·현장 도시재생센터, 마을공동체지원센터 등에서의 교육에 사업지구 내 실 거주민의 참여가 저조함 • 유사한 교육 내용 - 교육내용이 대부분 재생사업의 필요성, 선진사례 소개 등으로 획일적 커리큘럼 운영
	사후 인력관리	• 교육 이수자 관리 문제 - 재생대학이 다양한 기관(지자체, 지역대학교, 광역도시재생센터, 기초·현장 도시재생센터, 마을공동체지원센터 등)에서 운영하고 있으나 네트워크 되지 않아 교육이수자에 대한 관리체계 부재 • 교육 이수 후 활동 기회 부족 • 교육이수 후 연계되는 프로그램(심화과정, 마을활동가 등)이 없어 교육이수 후 활동을 할 수 있는 기회가 부족함

〈표 5〉 전문가 FGI를 통한 인천시 도시재생 뉴딜사업의 문제점

분야	문제점	세부내용
전담 조직	도시 재생센터	• 전문 인력 확보의 어려움 - 도시계획, 건축 등 도시재생 관련 전문분야 인력 확보가 요구되고 있으나 센터운영 여건상 전문 인력 확보에 한계 존재 (현재는 비전문가들 중심의 센터운영으로 재생사업 차질 우려)
	주민협의체	• 주민 참여 없는 주민협의체 - 국비 공모 제안서 활성화계획(안)에 주민협의체가 필수적이거나 실거주 주민보다 해당지역 통반장 및 자생단체장 등으로 협의체를 구성하여 제출 - 실제 사업을 진행하는 과정 중에도 실거주 주민이 참여하는 협의체가 아닌 제안서의 협의체가 운영되고 있음 • 주민협의체 선정 및 구성기준 부재 - 주민협의체 구성은 10~20명 내외로 이루어져 있으나 선정기준 없음 • 주민협의체활동의 미흡 - 재생사업 추진시 주민의견이 반드시 반영되어야 추진이 가능하나 주민의 통일된 의견보다는 개별적인 의견을 개선하는 경우가 많음
	공무원 조직	• 전담 인력 확보 및 역량 부족 - 현재 재생사업을 시행하는 자치구는 최근 전담부서를 설치하고 있으나, 기존 업무(재개발, 재건축 사업 등)와 중첩으로 업무가 과중되어 도시재생사업 추진에 어려움이 많음 - 담당 공무원들이 1~2년 정도 도시재생사업을 담당하다가 인사이동으로 담당자가 바뀌면 업무의 연속성이 떨어져 사업추진에 지장을 초래함

V. 결론 및 정책제언

본 연구에서는 인천시 도시재생사업의 문제점을 인천시 도시재생 뉴딜사업을 대상으로 행·재정적 분야 측면과 인력양성 측면, 전담지원조직 측면에서 분야별 문제점을 도출하고 대안적 모색으로서 정책제안을 하는 데 연구의 목적이 있다. 이를 위해 인천시 도시재생뉴딜사업을 현장에서 실무적으로 수행하고 있는 전문가들을 대상으로 심층 인터뷰(FGI)를 실시하였다. 전문가 심층 인터뷰 결과 다음과 같은 각각의 문제점들이 표출되었으며 각각의 문제점들에 대해 도시재생뉴딜사업의 개선방안을 다음과

같이 제안하고자 한다.

첫째, 탄력적인 뉴딜사업 가이드라인을 도입하여야 한다. 현재의 도시재생 뉴딜사업 공모 가이드라인이 평가를 위한 경직되고 획일적인 가이드라인으로서 지역의 특수한 상황·여건을 반영하기에는 한계가 있으므로 도시재생 뉴딜사업 정책 목표에 부합하는 실질적 도시재생사업이 이루어질 수 있도록 유연한 가이드라인 도입이 요구된다.

둘째, 지방자치단체의 재정여건 등을 고려한 중앙정부 지원제도에 대한 정비가 필요하다. 현재의 도시재생 관련 정부 지원 제도의 체계에서는 도시재생 뉴딜사업에 선정되더라도 지방자치단체에서는 예산을 수립 집행하기까지 6개월 이상의 시간이 필요하므로 지방자치단체의 예산을 수립하는 시기를 고려하여 도시재생 뉴딜사업의 공모 기간을 조절할 필요가 있다. 그리고 국비의 매칭 비율을 지방정부의 재정자립도 형평성을 고려하여 획일적인 매칭 비율이 아닌 탄력적으로 매칭 비율을 적용할 필요가 있다. 또한, 연계부처의 지원예산을 중앙정부의 일방적인 교부가 아니라 사업 시행과 연계하여 지방자치단체의 요구에 의해 교부하는 시스템 도입이 요구된다.

셋째, 형식적인 행정절차의 이행을 지양할 필요가 있다. 재생사업의 활성화 및 조기 착수를 위해 선도사업의 경우 구역을 우선 지정한 후 공청회, 위원회 심의 등의 행정절차를 진행하고 활성화 계획을 수립하고 있다. 그러나 지역주민을 위해 개최되는 공청회 등의 행정절차가 형식적으로 이루어지는 경우가 대부분으로 구역지정 이후 주민들의 의견을 충분히 청취하여 활성화 계획 수립이 될 수 있도록 제도적 장치를 보완하고 실행력을 높이는 방안을 강구할 필요가 있다.

넷째, 재생대학 운영 주체에 따른 교육대상자 구분과 교육내용 정비가 필요하다. 현재 주민, 공무원 등의 도시재생에 대한 역량 강화를 목적으로 지역대학과 도시재생센터를 중심으로 운영되고 있으나 교육내용이 전부

유사하여 교육대상자들의 수준에 맞는 교육기회를 제공하지 못하고 있는 실정이다. 이를 개선하기 위한 방안으로서 일반 주민과 활동가들을 대상으로 하는 교육내용과 수준을 차등화하여 운영될 필요가 있다. 또한, 현재 재생대학의 교육내용이 대부분 재생사업의 필요성, 선진사례를 중심으로 유사하게 운영되고 있어 교육프로그램의 다양화, 전문화가 요구된다.

다섯째, 교육이수자에 대한 관리체계 구축과 교육 이수 후 활동기회를 부여하는 등 사후관리가 요구된다. 현재 인천시를 비롯한 전국에는 다수의 재생대학이 운영되고 있으나 교육 수강생들의 인적네트워크가 없어 교육이수자들에 대한 사후관리가 전혀 이루어지지 않고 있다. 이와 같은 이유로 기초 혹은 다음 단계의 연계교육프로그램에 수강 신청시 이전 교육 이수 증빙을 통해 도시재생지원센터의 채용 또는 마을활동가 모집에 가점 등을 부여하는 등의 인센티브 제도가 운영될 필요가 있다.

여섯째, 도시재생센터 전문 인력에 대한 보수체계 정비 등 처우개선을 통하여 우수인력 확보와 지속적인 근무환경 조성이 필요하다. 현재 도시재생센터 인력 채용에서 도시계획이나 건축 분야 등 도시재생 관련 분야 근무 경력이 있는 전문 인력이 요구되나 도시재생센터 운영 초기 단계로 근무여건과 보수가 열악하여 관련 분야 전공자의 확보에 어려움이 있다. 현실적인 보수체계 정비를 통해 유능한 전문가 확보로 재생센터의 전문성을 강화할 필요가 있다.

일곱째, 실질적인 주민협의체 참여와 적극적인 활동을 유도할 필요가 있다. 내실 있는 도시재생 뉴딜사업을 추진하기 위하여 재생대학을 통한 주민의 역량을 강화하고 실 거주민의 적극적인 참여로 주민의 요구가 반영된 주민주도의 도시재생 뉴딜사업이 진행되어야 하지만 주민의 생계 등 다양한 이유로 실거주민의 참여가 저조한 실정이다. 도시재생 뉴딜사업 공모시 충분한 시간을 두고 실거주민이 참여하는 실질적인 주민협의체가 운영될 필요가 있고 협의체 구성 측면에서도 다양한 분야의 주민참여가 이루어질

수 있도록 연령과 직군 등을 고려할 필요가 있다. 그리고 주민의 통일된 의견을 이끌어내기 위하여 상시적이고 정례화된 회의 개최와 다양한 의견수렴 방법이 강구될 수 있도록 공공에서 여건을 조성할 필요가 있다.

마지막으로 도시재생 뉴딜사업 추진시 공무원들의 업무여건이 고려될 필요가 있다. 인천시 공무원들에게는 도시재생 뉴딜사업이 기피 업무로 인식되고 있는 바, 도시재생 뉴딜사업을 전문적으로 담당하는 전문보직제를 적극 활용하여 효율적으로 관련 업무를 추진할 필요가 있다. 특히 담당 공무원의 순환근무제를 유연하게 적용하여 업무의 효율성을 도모할 필요가 있다. 그리고 도시재생사업을 담당하는 공무원들을 포함하여 인천시 전 공무원들이 도시재생사업에 대한 이해도를 높이고 역량을 강화하기 위한 전문교육을 상시 운영할 필요가 있다.

본 연구는 그동안 도시재생에 관한 연구가 지속적으로 수행되어왔음에도 실제 사업추진과정에서의 문제점을 도출하여 개선방안을 정책 제언하는 연구는 미진하였다. 더욱이 도시재생뉴딜사업을 대상으로 현장전문가들의 경험적 분석을 바탕으로 도시재생 뉴딜사업의 분야별 문제점과 개선방안을 제시하였다는 점에서 본 연구가 의미를 갖는다. 향후 도시재생뉴딜사업 관련 후속연구들의 기초자료로 활용될 것으로 기대된다.

참 고 문 헌

- 강현철·최조순, 2018, 「공공가치 관점에서 본 도시재생 뉴딜사업의 비판적 고찰」, 정책개발연구 18(2): 239-271.
- 김예성, 2017, 『도시재생지원센터 현황과 개선과제』, 국회입법조사처.
- _____, 2018, 『도시재생 뉴딜 로드맵의 주요 내용과 향후과제』, 국회입법조사처.
- 남진·이왕건·박소영·안상우·김항집·임준홍, 2017, 「새정부 도시재생정책 기대와 우려」, 도시정보 424: 3-19.
- 배민경·박승훈, 2018, 「도시재생 선도지역의 사업내용 및 기대효과 유형 분류 및 분석」, 한국콘텐츠학회 논문지 18(10): 527-544.
- 서민호, 2017, 「도시재생 뉴딜의 전략적 추진을 위한 경제기반형 도시재생사업 추진방향」, 한국도시행정학회 2017년도 정기학술대회발표자료.
- 윤의식, 2018, 「도시재생 뉴딜사업의 추진전략과 실천방안」, 도시문제 53: 24-27.
- 이왕건, 2017, 「새정부 도시재생 뉴딜사업의 실효성 제고를 위한 정책방향」, 도시재생 뉴딜의 실천과제 세미나 자료집, 도시재생전략포럼.
- 이왕건·임상연·김지현·정은진, 2017, 『도시재생 중간지원조직 설립 및 운영방안 연구(Ⅲ)』, 세종: 국토연구원 도시재생실증연구단.
- 이주원, 2017, 「새정부의 도시재생 뉴딜 방향」, 한국공간환경학회 2017년도 춘계 학술대회 발표자료.
- 임계호, 2019, 「경기도민이 함께 만드는 경기도형 도시재생 뉴딜사업」, 국토 447: 54-62.
- 임미화·박희태·최성윤·김진영·김현수, 2019, 「도시재생사업에서 발생하는 갈등과 갈등관리 계획상의 갈등유형 간 차이에 관한 연구」, 국토계획 54(1): 5-17.
- 전선민·염재원·정주철, 2019, 「도시재생사업이 지역주민의 삶의 질에 미친 영향: 한국의 도시재생사업 선도지역을 중심으로」, 환경정책 27(1): 27-54.

국토교통부(www.molit.go.kr)

도시재생연구센터(<https://ubin.krihs.re.kr>)

도시재생종합정보체계(<http://www.city.go.kr>)

국 문 초 록

인천시 도시재생 뉴딜사업의 문제점과 개선방안 연구

황윤식(인하대학교 대학원 도시계획학과 석사과정)

김성규(인천연구원 공공투자관리센터 초빙연구위원)

김경배(인하대학교 공과대학 건축학과 교수)

본 연구는 인천시 도시재생 뉴딜사업의 행·재정 측면, 인적 측면, 조직 측면에서 문제점을 도출하고 개선방안을 제안하는데 목적이 있다.

연구방법은 관련 선행연구와 인천시 자료 등을 검토하였고 인천시가 추진하고 있는 뉴딜사업을 대상으로 사례분석 하였다. 이를 위해 뉴딜사업 관련 전문가들을 대상으로 1, 2차에 걸쳐 심층인터뷰를 실시하여 부문별 문제점을 살펴보고 각각의 문제점들에 대한 개선방안을 조사하고 시사점을 도출하였다.

도시재생 뉴딜사업은 기존의 도시재생 방식과는 차별화된 한층 개선된 형태의 도시재생사업이다. 이제 불과 3년차에 접어든 정책사업인 만큼 많은 부분에서 정제되지 못하고 체계적이지 못한 점들이 노출되고 있다. 이러한 단점들을 보완하고 실효성 있는 정책을 수립하기 위해서는 실제 사업을 담당하는 전문가들의 경험과 제안을 정책에 반영할 필요가 있다. 이러한 점에서 본 연구는 실제 센터를 운영하는 전문가들의 경험적 분석을 바탕으로 문제점과 개선방안을 제시하였다는 점에서 의미가 있다.

주제어 : 도시재생, 뉴딜사업, 인천광역시, 표적집단면접법, 현장전문가

Abstract

A Study on the Problems and Improvements of Incheon City's Urban Renewal New Deal

Hwang, Yun-Sik (Master's course, Dept. of Urban Planning, Inha Univ.)

Kim, Sung-Kyu (Research Fellow, The Incheon Institute)

Kim, Kyung-Bae (Professor, Dept. of Architecture, Inha Univ.)

The study explores the challenges in the administrative, financial, manpower, and dedicated support organization of the Urban Renewal New Deal project in Incheon City. The paper presents the improvement plan and policy suggestions. We first reviewed related research, present condition data, and literature data. In addition, we conducted a case study on the New Deal project for Urban Renewal of Incheon City. Furthermore, in-depth interviews (FGI) were conducted with field experts who are promoting the New Deal project. The New Deal business is an urban regeneration project and is different from existing urban renewal projects. The New Deal has been operational for three years and has been encountering problems in many sectors. To overcome these shortcomings and implement effective policies, it is necessary to reflect the opinions of field experts in the policies. The results of this study bring out the challenges and improvement plans in the fields, and are based on an empirical analysis of field experts in promoting the Urban Renewal New Deal project.

Key words: Urban Regeneration, New Deal, Incheon Metropolitan City, FGI, Experts

도시리포트

| 안산시 이주노동자의 문화생산활동과
문화적 공유지의 가능성
이태정

| 국제 공공시장 콘퍼런스를 통해 본
지속 가능한 공동체 공간으로서 런던 전통시장의 특성
김상희

안산시 이주노동자의 문화생산활동과 문화적 공유지의 가능성

이태정**

이
태
정

- I. 들어가며
- II. 이주민 도시의 형성과 문화경관의 변화
- III. 다문화 축제를 넘어
- IV. 부유하는 이주노동자의 기록 남기기
- V. 나가며

I. 들어가며

2000년대 이후 외국인 및 이주민의 다양화와 체류 기간의 장기화가 진행되면서 이주민의 사회통합을 위한 다양한 시도들이 이루어졌다. 이주민의 효과적인 적응을 돕는 한국어 및 한국의 법, 제도 등에 대한 교육이 제도화되었고, 각 지자체를 중심으로 생활자로서의 이주민에 대한 지원정책을 전담하는 부처가 만들어졌다. 지역의 상담자이자 쉼터 역할을 자처했던 민간의 외국인 지원 단체들은 정부 기관 및 지자체와 공동으로 이주민 문제에 대응하며 ‘다문화’의 허브로 변모하기도 하였다. 도시공간적 측면

.....
* 성공회대학교 노동사연구소 연구위원(E-mail: taejeong.lee@gmail.com)

에서 보면, 축소(shrinking)가 진행 중인 지방도시의 사회적 공간을 이주민이 가진 문화적 다양성으로 채워 넣으며 지역성과 공동체성을 지속적으로 호출하고 있는 사례를 어렵지 않게 발견할 수 있다.

그럼에도 불구하고 한국식 다문화주의는 몇 가지 점에서 논쟁적이다. 첫째, 정책적 차원에서의 ‘다문화주의’ 및 ‘다문화 사회통합’은 내용상 한국 사회로의 갈등 없는 동화를 의미한다. 이와 같은 비판은 새로운 것은 아닌데, 한국어 구사 능력과 한국 역사 및 한국문화에 대한 이해도를 중심으로 판단하는 사회통합을 이주민의 ‘성공적인 적응’과 등치 시키고 있기 때문이다. 그리하여 둘째, 정주방지와 순환체류 원칙을 적용받고 있는 이주노동자의 경우는 다문화주의적 사회통합의 정책적 대상에서 배제된다. 하지만, 이주노동자의 체류의 장기화는 제한적으로나마 진행되고 있으며, 이는 고용허가제라는 법제도 아래 용인되고 있다. 마지막으로, 다문화적 상황에 대한 인정과 상호문화적 교류를 강조하는 태도와 실천이 증가하고 있지만, ‘다문화 축제’의 기획을 벗어나지 못하고 있다. 이 경우 이주민 개개인은 모두 동질적인 문화적 배경을 가지는 집단으로 간주 되어, 자신이 속한 전통과 문화적 관습을 정형화된 형태로 재현하는 존재가 된다. 한 다문화 축제에 등장했던 비빔밥 만들기¹⁾는 이주민들을 바라보는 한국 사회의 시선과 한국이 지향하는 다문화사회의 모습을 잘 드러내 준 사례라고 할 수 있다. 또한, 다문화주의에 대한 비판에 대응하여 ‘상호문화주의’, 혹은 ‘다원문화주의’ 등의 담론이 제기되고 있으나, 구체적인 실현방안으로 나아가기까지는 좀 더 시간이 필요한 것으로 보인다.

이주민 집중 거주 도시는 다문화주의의 정책적, 담론적 모순 이주민들

1) 한국에 거주하는 이주민들이 각국의 전통 의상을 입고 나와서 대형 비빔밥을 만드는 퍼포먼스가 축제 현장에서 종종 재현된다. “다문화 축제, 대형 비빔밥 만들기”. 연합뉴스. 2014. 9. 14. http://www.suwonmcs.com/?mid=board_BBZx45&document_srl=81868&listStyle=viewer(검색일: 2019년 9월 17일)

의 삶과 교차하는 공간이기도 하다. 이 글에서는 ‘문화적 공유지(cultural commons)’의 관점에서 이주노동자들의 문화생산활동의 실천양식과 그 의미를 설명하고자 한다. 문화적 공유지는 지역의 공동체 구성원 누구나가 자유롭게 참가할 수 있는 ‘입회지’(入會地)와 같은 문화적 행위의 총체, 즉 공동체의 문화적 네트워크나 클러스터를 의미한다(藤野 2014). 경기도 안산시는 외국인 주민의 국적별 다양성이 높을 뿐만 아니라, 이주노동자 내부의 계층적 서열화가 진행되고 있는 역동적 다문화 도시이다. 안산을 거점으로 이주노동자들이 일구어내는 문화생산활동을 통해 이주민들이 만들어가는 다문화, 이주민들이 희망하는 대안적 다문화사회의 모습을 그려볼 것이다.

II. 이주민 도시의 형성과 문화 경관의 변화

안산시는 한국에서 가장 잘 알려진 ‘다문화도시’이다. ‘다문화(주의)’의 한국적 특수성과 논쟁점들을 잠시 괄호 안에 넣어두고 인구학적·기술적 측면만을 이야기하자면, 안산시의 전체 인구가 해마다 감소하고 있는 반면, 외국인 주민의 수는 해마다 증가하고 있다. 2019년 10월 현재 안산시의 외국인주민의 수는 87,618명으로 안산시 전체 인구(710,132명) 대비 약 12.3%를 차지하고 있다(안산시인구통계 2019).

사실 안산시는 다문화 도시이기 이전에 노동의 도시였다. 안산시는 한국의 산업화 과정에서 ‘반월·시화 공단’²⁾ 1978년부터 1987년에 걸쳐 서울 및 수도권 지역의 중소기업전문 산업단지, 공식 명칭은 ‘반월국가산업단지’ 또는 ‘안산스마트허브(Ansan Smart Hub)’이다.

2) 1978년부터 1987년에 걸쳐 서울 및 수도권의 중소기업전문 산업단지, 공식 명칭은 ‘반월국가산업단지’ 또는 ‘안산스마트허브(Ansan Smart Hub)’이다.

공단의 배후도시로서 탄생하여, 노동자의 도시이면서 동시에 환경, 도시재생, 공동체 등 다양한 주제를 품는 활발한 ‘신사회운동’의 실천 도시로 성장하였다.³⁾

1990년대 중반 이후에는 한국인 노동자가 떠난 공단의 빈자리를 채우면서 증가하기 시작한 외국인들이 ‘이주민’으로서 정착하게 되었고, 안산역 인근 원곡동은 그 중심지였다. 원곡동은 안산역을 사이에 두고 남쪽으로는 공단이, 북쪽으로는 낮은 임대료의 노동자 주택이 형성되어 있는 지역이다.

외국인 주민의 양적인 증가는 도시의 경관을 바꾸어 놓았다. 원곡동 일대 상권을 차지하는 식당, 슈퍼마켓, 휴대폰매장, 보험회사 등의 매장 간판을 다국어로 바꾸어 놓았으며, 거리를 오가는 다양한 인종과 민족이 이 거리의 주인이 되었다. 정부는 안산역에서 원곡본동 주민센터에 이르는 거리를 ‘국경없는 거리’로, 그리고 그 인근 지역인 이주민 집중 거주지역인 원곡동 일대를 ‘국경없는 마을(borderless village)’로 공식화하고, 2009년에는 ‘다문화 특구」[「지역특화발전특구법안」(법률 제07192호, 2004.9.23. 시행)에 의거로 지정하였다. 이에 기초하여 ‘국경없는 거리’의 도로 및 경관 정비, 외국 음식점 육성, 세계민속축제 개최, 다문화체험관 건립 등의 사업이 중앙정부 및 지방정부(경기도, 안산시)의 예산으로 계획되거나 진행되었다. 많은 시민단체, 학계, 그리고 국내외의 행정기관이 각기 시민사회운동, 학술조사, 정책적 실험 등의 대상이자 모델로 삼아 원곡동을 방문

3) 거칠게 요약하자면 1987년 민주화의 진전에 따라 전개된 새로운 형태의 시민사회운동을 말한다. 특히 1990년대 이후 체제 변혁과 민주화에 대한 요구와 관심이 일상적인 소비, 문화, 여가 생활에 대한 관심으로 전환하였고, 1980년대 말에서 1990년대 초반에 걸쳐 각종 시민운동단체, 즉 ‘경제정의실천시민연합’(경실련), 시민운동으로 선회한 ‘YMCA’, ‘환경운동연합’ 등이 창설되어 지역사회운동을 이끌어나갔다. 사회변혁적 이슈보다는 시민사회에서 파생된 문제를 해결하기 위한 시민운동을 활발하게 전개하면서 지역을 기반으로 한 시민사회운동의 성장을 가져왔다. 안산시의 시민운동의 형성과 전개, 시민운동단체의 활동 등과 관련하여서는 <디지털안산문화대전> 홈페이지(<http://ansan.grandculture.net/>)와 정건화 외(2005)를 참고.

했다. 이렇게 지난 20여 년간 안산시는 사회 각계의 관심 속에서 ‘다문화 도시’로 자리매김하게 되었다.

안산시의 다문화 거점 도시로서의 성장이 상대적으로 지역 고유의 문화와 마찰을 덜 겪으며 진행될 수 있었던 것은 문화 자원의 의도적 상실 혹은 잊힘(forgetting)과 연관 지어 생각해 볼 수 있다. 신도시 안산은 지역에 뿌리내리고 있는 문화 자원이 미약하거나 제대로 보존되고 있지 않다. 어촌을 끼고 있던 지역의 고유한 문화는 도시개발 과정에서 뒤로 밀려났으며, 도시화 과정에서 구성/재구성되던 ‘노동자의 일상적 도시 문화’는 ‘발굴된, 그리하여 보존하고 기려야 하는 전통문화’⁴⁾와는 달리 가치를 갖지 못하는 것으로 간주 되었다. 공단 도시, 노동자 도시의 이미지를 어떻게 하면 잘 덜어낼 것인가가 안산시정 및 2000년대 이후 새로이 들어선 신도심 주민들의 관심사였다. 안산역을 중심으로 한 이주민 거주지와 고잔신도시를 중심으로 한 한국인 거주지 간의 지리적 경계와 문화적 경계는 안산시를 ‘이중도시’(John H. Mollenkopf and M. Castells 1991)화 하였다.

여기에 더해 최근 몇 년 동안 안산의 다문화지역은 공간분리적인 현상을 보이며 변화를 겪고 있다. ‘국경없는 마을’ 원곡동 중심가는 차이나타운이라고 해도 과언이 아닐 정도이다. 인도네시아, 필리핀 등 동남아시아 출신의 외국인들은 원곡동 일대에서 ‘거주’하다가 다른 지역으로 ‘이주’하는 사례가 많아졌다. 원곡동의 높은 임대료를 피하기 위해서라고 입을 모은다. 외국인들 사이에서 국적 및 계층별로 분화 현상이 나타나고 있음을 어렵지 않게 생각해 볼 수 있다. 조선족 집중 거주지로의 변모와 함께 ‘국경

4) 대표적으로는 단원예술제와 단원미술관 개관을 들 수 있다. 안산시는 안산이 단원 김홍도가 20대 초반까지 그림을 배우고 성장한 곳이라는 점을 발굴하였다. 1991년도에 중앙정부로부터 ‘단원의 도시’로 명명된 이후, 1999년부터는 단원미술제를 해마다 개최하고 있으며, 2013년에는 단원미술관을 개관하였다. 이는 안산시가 시를 “단원의 도시이자 문화예술의 도시로 발전시키기 위해” 선택한 전략인 동시에, 탈노동, 탈공단의 이미지를 완화하고자 하는 시도였다고 평가할 수 있다.

없는 마을'의 경관 또한 변화하였다. 1970~80년대 산업화의 공간이 만들어냈던 공단 배후지 건물들의 물리적 구조는 크게 바뀌지 않았지만, 그 내부를 조선족이 채우게 되면서 건물의 외양 및 공간의 활용 양식 등의 변화를 가져왔다. 준비하게 늘어선 붉은색 간판들, 한자로 표기된 각종 안내문들, 한글로 표기되어있으나 의미가 전달되지 않는 문장들 등은 이 지역 일대의 익숙한 경관이 되었다. 국적이 다양한 사람들이 모여 있음을 상징하던 국경없는 마을은 지역 내·외부에 여러 겹의 경계를 만들어내고 있다.

Ⅲ. 다문화 축제를 넘어

한국의 다문화 축제는 다문화 공존의 현실과 다문화사회 정책 간의 어긋남 속에서 문화적 이질성과 다양성의 공존을 규범적으로 받아들이는 가운데 개최되었다. 명절 행사는 '고향'에 돌아가지 못하는 이주노동자들을 '위로'하기 위한 목적이었으며, 스포츠 행사는 해당 국가 출신의 이주노동자들이 자신의 나라의 역량과 능력을 과시하는 장이 되었다. 다문화 체험 축제는 이문화에 대한 이해와 존중보다는 에스닉 문화 상품으로 소비된다는 비판을 면하기 어려웠다.

동시에 다문화 축제는 이주민들이 직접 참여하는 문화활동이기도 하다. 2015년부터 규모와 내용을 확대하여 실시하고 있는 서울 서남권(남구로-대림 일대) 문화다양성 행사인 <구로 무지개다리 페스티벌>, 2005년 서울 광장에서 시작된 이주민 축제 <Migrant Arirang> 이 2010년부터 무대를 옮겨 경남 창원 일대에서 해마다 진행되고 있는 <이주민과 함께하는 다문화 축제 맘프MAMF(Migrants' Arirang Multicultural Festival)> 등이 그

예이다.⁵⁾ 이들 축제는 이주민들의 문화 교류 한마당이라는 성격 이외에, 축제가 열리는 지역의 역사와 특성을 반영하는 행사로 자리매김하고 있다. 이주민들의 증가와 함께 바뀐 경관과 기존의 역사적 장소가 교차하면서 새로이 나타나게 되는 지역의 아이덴티티, 즉 로컬리티(locality)의 재구축을 축제의 중요한 목표로 삼고 있다.

하지만 이들 다문화 축제는 다문화가족한마당, 다문화 축제, 이주민문화한마당 등 이름은 조금씩 다르지만, 이주민과 한국 사회 간의 거리를 좁히고 다양한 ‘이문화(異文化) 대한 이해와 경험’을 높이는 것을 목표로 하는 문화교류 행사라는 점에서 대동소이하다. 따라서 축제에 참여하는 이주민들은 자신이 속한 에스닉 커뮤니티 내에서 동질성을 확인하고 고향에 대한 향수를 잠시 해갈하는 정도로만 여기는 경우도 많다. 또한, 이들 다문화 축제에서 문화는 ‘소비’의 대상이 된다. 즉 각국의 전통을 최대한 재현한 음식, 기념품, 공연들이 상품이 되는 것이다.

이주노동자들이 밴드를 결성하고 영상물을 만들었던 것은, 이와 같은 다문화 축제에 대한 비판이자, 다문화 축제로부터 배제되기 쉬운 이주노동자들이 스스로의 존재 증명을 통한 한국 사회에 말 걸기의 일환이었다. 2003년 고용허가제 도입을 둘러싸고 강제추방 반대 농성에 나선 이주노동자들이 ‘스탑 크랙다운(STOP Crack Down)’이라는 밴드를 결성하여 ‘월급날’이라는 곡을 발표한 것이나⁶⁾, 영상작업 프로젝트를 통해 만들었던 작품들이⁷⁾라는 행사로 발전하게 된 것도 한국 사회의 규범적, 정책적 다문

5) 각 행사에 대한 구체적인 정보는 홈페이지를 참고. (구로무지개다리 페스티벌 홈페이지: <https://www.guroartsvalley.or.kr>, MAMF 홈페이지: <http://www.migrantsarirang.co.kr>)

6) 2003년 이주노동자의 강제추방을 반대하며 투쟁 현장에서 결성된 다국적 이주노동자 밴드. 미얀마와 네팔 출신 노동자들이 주축을 이룬다. 활동하던 이주노동자가 일부 추방되면서 멤버 구성이 바뀌었고, 미얀마 출신에 한국인, 인도네시아인 등으로 다양해졌다.

7) 이주노동자들이 각국어로 된 뉴스를 송출하면서 시작한 이주노동자 방송(MWTV: Migrant Workers TV) 활동가들이 모여 영상프로젝트를 진행하였고, 그 결과를 처음 발표한 것이

화주의 아래, 또 다른 문화적 다양성의 형식과 내용을 보여준 것이라 할 수 있다.

이주노동자 밴드나 영화제가 지역을 아우르는 한국 사회 이주노동자의 현실에 공감대를 마련하는 이벤트라면, 지역을 기반으로 하는 이주노동자의 문화생산 활동은 이주노동자들이 지역 주민을 향해 자신의 존재를 발신하는 경우이다. 2007년 경기문화재단은 도내 다문화 지원 활동의 하나로 커뮤니티 아트 프로젝트를 후원하였다. 문화예술인 공동체 ‘리트머스’를 중심으로 안산시의 이주민들이 대안적 형태의 다문화축제를 기획, 진행하였던 것이다. ‘리트머스’는 경기문화재단의 공간재생 프로젝트로부터 재정지원을 받아 시작되었다. 3인의 젊은 예술가들이 중심이 되어 설립한 ‘리트머스’는 삶과 예술의 분리를 비판하고, 문화예술을 매개로 한 다문화 공동체를 조성하는 것을 목표로 여러 가지 문화적 실험 및 지역의 특성을 반영하는 공공 예술을 전개하였다(‘리트머스’ 홈페이지 <http://litmus.cc> / 현재는 페이스북 페이지 운영; 김희순 정희선 2011: 99). 2008년과 2009년에는 이주노동자 영화제를 이주노동자 단체와 연합하여 지역 종합 축제로 진행하였고, “예술을 원하는 우리”를 외치던 많은 이주노동자들의 참여와 호응을 받았다. 그러나 시간이 지나면서 정부의 재정지원 사업이 갖는 한계를 보이기도 하였다. 리트머스 소속의 예술가들은 이주민 혹은 이주노동자의 삶과 문화예술을 이어주는 매개자의 역할을 한 것도 사실이다. 하지만 원곡동에 공간 지원을 받은 이상 이주민을 주제로 한 작품활동을 해야 한다는 의무감이 예술가들에게 부담으로 작용하였으며, 정부의 재정 지원을 받기 위해 관의 의도에 맞는 프로그램을 기획하여 공모사업의 성과를 내는 데 치중하다 보니 이주민의 삶이 예술가들의 재정지원 도구로

2006년 제1회 이주노동자영화제이다. 2011년부터는 이주노동자 영화제에서 이주민 영화제로 이름을 바꿔 달았다. 상영작품이 다루는 주제나 대상도 넓어졌다. 영화제 기간에는 이주민을 둘러싼 사회 문제를 함께 논의하는 국제 학술 포럼이나 토론회 등도 개최된다.

‘기획’되고 있다는 내외부의 비판으로 인하여 지속적인 활동이 이어지지 못하였다. 여기에 이주노동자들이 현실적으로 주체적으로 프로그램을 기획하고 참여하는 데 시간적, 경제적 여유가 없었다는 점도 주요한 한계로 지적할 수 있다.



〈그림 1〉 안산시 원곡동 커뮤니티아트 활동

IV. 부유하는 이주노동자의 기록 남기기

안산은 다문화의 중심 도시이다. 외국인인권조례가 제정되어 있고, 포괄적인 인권보호 기구인 경기도외국인인권지원센터가 자리해 있으며, 각국을 대표하는 에스닉 커뮤니티에 기반한 이주민과 지원단체의 연대도 활

발하게 이루어지고 있다. 정부 및 지자체에서 다문화도시로서 안산이 갖는 상징성과 현실을 반영하기 위해 각종 편의 시설과 제도 등을 마련하면서 안산은 이주노동자들이 보다 빠른 한국 사회 적응을 위해서 한 번은 찾아야 하는 장소가 되었다. 1990년대 중반부터 2000년대까지 명성을 얻은 이주민단체가 안산을 다문화의 메카로 이끄는 데 기여했다면, 2000년대 중·후반 생겨난 이주민 지원단체들은 이주노동자들에 대한 상담이나 문제해결보다는 체류 기간 중의 삶의 질과 만족도에 집중하기도 하였다.

많은 민간 지원단체가 성격을 달리하거나 지속적인 활동을 담보하지 못한 채 답보하고 있을 즈음, ‘지구인의 정류장’이라는 이름을 내건 민간조직이 ‘다국적 이주민 미디어 카페’를 목표로 활발한 활동을 전개하기 시작하였다. ‘지구인의 정류장’은 상담기관이면서 문화활동의 거점이다. 이 단체가 표방하는 ‘다국적 미디어카페’는 이주노동자들이 만들어내는 생산물을 기반으로 창작활동을 하는 것을 원칙으로 한다. 이주노동자들이 현장에서 만들어온 동영상을 전문 기술을 가진 활동가와 함께 편집하고, 결과물을 인터넷에 공유하는 방식이다. 일종의 공동생산 및 공유 프로젝트이다. 앞서 언급한 ‘리트머스’의 프로그램이 한국인 문화예술가의 기획에 이주민의 참여와 교육이라는 형태라면, 미디어카페에서 이루어지는 공동작업은 이주노동자가 일상의 삶을 기록하는 주체가 된다. 한국인 활동가는 이주노동자의 거친 기록들을 ‘전달가능한’ 매체로 기록하고, 공유하는 작업을 한다.

미디어카페의 공동생산자이자 영화감독이며 동시에 상담활동가인 사무국장의 이야기를 통해 미디어카페를 매개로 한 이주노동자의 문화생산 활동의 명암을 들여다보았다.

2013년 이후에는 미디어 환경이 너무 많이 변했어요. (...) 비디오를 통해서 나는 감독이나 명함을 가지고 사람들과 위화감을 가진다든가 사실 조금 있긴 있

있어요. 2012년도까지, 조금. 네. 비디오 클래스를 전문적으로 하는 특하나 인도네시아 친구들이 그런 프라이드가 강한데 그 친구들하고 다른 친구들하고 섞이지 못한 게 조금 있었는데, 거의 2013년부터는 (...) 그러니까 기술을 쌓아가고 작품이 질을 높인다, 그게 아니고 소통을 목적으로, SNS에 올리기 위한, 소통을 위한, 근데 조금 더 전달을 잘 하기 위한, 근데 그렇게만 전달을 했을 때에는 단시간에 사라지고 없으니까, 그걸 아카이브해가지고, 여기 있는 조금 기술이 있는 제작단 친구들이 재가공을 해서 그것을 영화제나 미디어, 티비나 각종 노동자들이 찾아오는 오프라인 상영회나 이런 데서 상영을 하자, 라는 쪽으로 저희는 방향을 틀었고, 그래서 그 이후의 미디어 교육도 다 그런 방식으로 진행이 됐고. 아까 말했던 조금 계층분화가 됐다는가 한 번 만들었는데, 그냥 미디어 페이스북에 잠깐 나왔다가 없어진다는가 이런 부분에 저희 나름대로의 보완 방식이었던 거죠, 네. 지금 여기 보시면 뭐, 밥 없어 집 없어, 이런 작품들이 그런 작품들이예요. 반프로라는 전문작업자가 따라가서 이 친구들을 찍은 거는 맞지만 어쨌든 이 친구들이 기본적인 거는 핸드폰으로 채집되어 온 소스를 SNS에 떠돌던 소스를 이것을 정리를 해서 이야기를 구축하는 거죠. 이런 작품.

이렇게 만들어진 생산물은 SNS를 통해 공유되면서 한국에 있는 이주노동자와 모국에 있는 예비 이주노동자들을 연결해 주는 매개체가 되고 있다. 예비 이주노동자들은 한국 사회에 대한 정보를 얻고, 한국의 이주노동자들은 고용허가제로 인해 발생할 수 있는 문제와 해결방안을 공유하며 삶의 역량을 확장해 나가고 있다.



〈그림 2〉 안산시 이주민 미디어카페 '지구인의 정류장' 유튜브 채널(좌)과 제작물(우)

하지만, 미디어카페의 문화생산 활동 역시 몇 가지 해결해야 할 고민들을 안고 있다. 우선, 현재 미디어카페를 이용하는 이주노동자의 대부분이 농축산업 종사자라는 점에 기인한다. 미디어카페의 출범 초반에 미디어 활동을 활발하게 전개하고, 그 결과물에 대한 자부심도 높았던 인도네시아 및 네팔 출신들이 점차 본국으로 귀환하게 되면서 미디어 카페를 찾는 구성원도, 미디어 카페 활동가들이 생산해 내는 산출물의 내용도 좀 더 특정 집단에 구체화되었다. 고용허가제로 들어오는 이주노동자들 중에서 노동자와 농민의 겹쳐진 지위에 있는 농축산업 종사 노동자들이 고용허가제의 사각지대에서 경험하는 문제를 해결하기 위해 미디어카페를 많이 찾게 되었다. 제도권 내의 상담센터보다 빠르고 직접적인 해결이 가능하다는 점과 이미 주변에 에스닉 커뮤니티가 형성되어 있다는 점이 이유로 작용했다. 특히 캄보디아 출신 농축산업 이주노동자들의 수가 점차 많아지게 되면서 '크메르 노동권 협회'를 결성하고, 이들이 미디어카페와 연대하는 형식으로 문화활동을 전개하고 있다. 그 결과, 문화적 실천에 참여하는 이주노동자의 다양성이 증가한 반면, 주로 참여하는 이주노동자의 노동조건이 활동의 제약으로 작용하게 되었다. 제조업 종사 이주노동자들과 달

리 농축산업 이주노동자들을 휴일이 일정치 않고, 노동시간이 길다. 업종별로 다르기는 하지만, 통계청 조사에 의하면, 이주노동자 10명 중 9명이 주당 40시간 이상 근무하며, 특히 농축산업에 종사하는 노동자들은 하루 평균 12시간에서 최대 15시간까지 노동한다.

거의 노동시간 너무 많고, 2주일에 한 번밖에 못 쉬고, 그래도 그 2주일에 한 번 쉬는 거 시간 내서 여기에 오는데, 뭔가 기획하고 일을 벌이기에는.. 아무리 지원이 많고 전문 인프라가 많아도 뻥뻥하죠. 쉽지 않죠.

다음으로는 이주노동자들이 만들어내는 영상생산물의 내용을 둘러싼 내적 갈등의 증가이다. 이는 이주노동자들 사이에서 직업 및 체류 자격에 따라 계층적 분화가 본격화되면서 시작되었다. 이주노동자들이 만드는 영상물이 오히려 이주민에 대한 이해를 지엽적으로 만든다는 것이다.

이주민이 여러, 이렇게 층위가 다양하잖아요. 저희도 이제 결혼이주민 여성들 찾아와서, 언제더라, 이들 전인가 토요일날 회의하고 갔는데요, 결혼이민 여성들이 그런 얘기 많이 해요. 왜 이주민들 이주노동자들 하면 맨날 모 뽐박받고 착취당하고 쫓겨나고 왜 이런 얘기밖에 안하나 라는 얘기를 많이 하시고 불편해하세요. 그걸 보는 거 자체가, 중간에 보다 끊어버리고, 욕설같은 거 많이 나오니까. 노동자들 사이에서는 그 반대예요. 노동자들 사이에서는 기본적으로 내가 살아가는 환경 뭐 일하는 환경이 마음에 들더라도 공감대는 저는 끊임없이 발생한다고 보고 있거든요.

마지막으로, 문화활동의 지속성의 측면에서 제기되는 고질적인 문제이다. 미디어 카페는 이주민들의 역량을 높이는 것을 첫 번째 목표로 하면서도, 상담 및 지원센터로서의 기능을 수행해야 하는 현실을 외면할 수 없는

상황이다.

좀 복잡한 문젠데 이것도. 지구인의 정류장 설립 목표 자체가 미디어, 현장과 결합된 미디어거든요. 현장과 결합된 미디어고, 그니까 노동자들의 목소리를 현장에서 직접 담아서 직접 생산하는 거구요, 그게 퀄리티가 낮더라도, 그리고 소통가능성이 한국어로 번역이 안돼서 소통가능성이 떨어지더라도 노동자들이 직접 생산한 현장의 목소리로 직접 만들자는 게 기본적인 목표였는데, 선생님 말씀대로, 워낙에 문제들이 너무 많고, 노동자들이 그걸 뭐 지금 자기문제 해결이 급하지 작품으로 만들고, 자기문제가 어느 정도 다 해결이 되고 난 다음에 자 그들이 스스로 정리를 하면서 기껏해야 나레이션 쓰기 이런거죠. (...) 경험이 많고, 좀 생활이 여유가 있는 노동자들이 미디어교육을 하면되요. 제일 좋은 게, 상당히 결합된 미디어가 가능한데, 그런 활동가들이 있다가 또 사라지고, 있다가 또 사라지고 그래요.

문화활동의 창조자이자 주인공인 이주노동자들의 작업이 아카이브를 구성한다고 해도, 해마다 진행된다고 해도 문화활동의 지속성 문제는 쉽게 해결될 문제로 보이지 않는다. 이주노동자는 기본적으로 타국에서 한국으로 유입된 ‘외지인’이며, 일자리를 찾아서 움직이는 존재이기 때문에 어느 한 장소에 장기체류 혹은 정주한다는 것은 현실적으로 쉬운 일이 아니다. 따라서 노동자의 입장에서 보면, 장소-개인을 연결하는 사회·문화적 기억이 형성·지속되기 어렵다.

하지만 여러 어려움에도 불구하고 안산의 미디어 카페의 영상 제작 및 공유 활동은 이동성이 높은 단기 체류 이주노동자들의 장소-기억 매개체의 역할을 하고 있다. 이주노동자들이 경험하는 한국 사회가 기록으로 남고, 그 기록은 시공간을 넘어 재생되며 공유된다. 이주노동자들이 자신의 생활공간을 특별한 ‘장소’로 만드는 문화생산활동은 이주노동자들의 집합

적 기억, 아이덴티티, 개인적 자아의 재구성, 그리고 지역의 공통의 상호기억을 재구성하고 변형시키는 데 기여하고 있다고 할 것이다.

V. 나가며

이주노동자들이 모이는 공간은 그 자체로 하나의 역사적, 문화적 장소가 된다. 이주노동자들이 집중적으로 거주하고 있는 지역은 이주노동자들의 문화 활동의 무대이자, 문화가 상호작용하는 장이기 때문이다. 이주민들은 특정 공간의 역사를 다시 쓰는 주체이기도 한데, 자신들의 생활세계에서 의례와 관습을 정착시켜 나가는 과정에서 “일상의 공간을 덧칠하는”(송도영 2008, 151-2) 전략들을 취하면서 “파편화된 문화적 영토화”(송도영 2008, 178)를 달성해내기 때문이다. 그런 의미에서 이주노동자들은 한 국민이 떠나버린 틈새를 파고들어 쇠락한 공단 지역에 다시 활력을 불어넣는 존재라고도 할 수 있다. 지역의 입장에서는 공장과 더불어 생계를 유지하는 이주노동자들이 그 잦은 드나들 자체를 생명력으로 삼아 독특한 문화적 양식을 만들고 있다고도 하겠다.

안산시의 이주노동자들은 자신이 거주하는 도시의 다문화 축제에의 참가자에서 기획자로, 그리고 이주노동자의 삶의 현장을 문화정치화하는 생산자로 변모하고 있다. 이주노동자들의 문화생산물에는 한국 사회를 향한 외침과 평등한 소통의 바람이 담겨 있다. 이를 통해 이주노동자들은 이주노동자로서의 자신의 삶과 마주하기와 동시에 한국 사회의 구성원으로서 행동하는 개인으로서 스스로를 인식하고 있음을 발견할 수 있었다. 그러한 의미에서 안산시는 이주민들의 문화생산활동을 자양분으로 하는 하나의 문화적 공유지라고 볼 수 있을 것이다. 문화적으로 영토화된 경계지대이자, 지역의 안과 밖의 세계를 이어주고 지역 내 다양한 커뮤니티들을 이

어주는 쌍방향적이고 수평적인 플랫폼이라 할 수 있을 것이다.

안산시는 이주민의 변화를 가장 빨리 경험하는 장이며, 이러한 변화를 다시 공간의 재배치를 통해 재현하는 역동적인 장소이기도 하다. 공간성의 관점에서 다문화 공간을 재구성하려는 시도 또한 논의되고 있다. 역사를 간직한 공단지역의 폐산업 시설을 이주노동자의 복합 문화 복지 공간으로 재생시켜 산업과 예술, 지역과 주민이 교차하는 대안적 다문화 공간에 대한 제안이 그것이다(정지실 2014). 만약 이 기획이 실현된다면 안산의 지역성 및 역사성을 담보하면서 ‘현재존재’로서의 이주노동자들을 중심으로 문화적 공유지를 형성, 확장하는 계기가 될 것이다.

참 고 문 헌

- 김희순·정희선, 2011, 「커뮤니티 아트를 통한 다문화주의의 실천: 안산시 원곡동 ‘리트머스’의 사례」, 국토지리학회지 45(1): 93-106.
- 송도영, 2008, 「일상 공간행위와 재현을 통한 도시경관의 문화정치」, 비교문화연구 14(1): 151-184.
- 정건화 외, 2005, 『근대 안산의 형성과 발전』, 서울: 한울아카데미.
- 정지실, 2014, 「외국인 근로자의 복지를 위한 다문화 공간 계획- 안산시 반월시화공단 폐 산업시설을 중심으로」, 디지털예술공학멀티미디어논문지 1(1): 1-12.
- John H. Mollenkopf and M. Castells, 1991, *Dual City: Restructuring New York*, Russell Sage Foundation.
- “다문화축제, 대형 비빔밥 만들기.” 연합뉴스, 2014. 9. 14. http://www.suwonmcs.com/?mid=board_BBZx45&document_srl=81868&listStyle=viewer(검색일: 2019년 9월 17일)
- 구로무지개다리페스티벌(<https://www.guroartsvalley.or.kr>)
- 리트머스(<http://litmus.cc>)
- 맘프MAMF(<http://www.migrantsarirang.co.kr>)
- 안산문화대전(<http://ansan.grandculture.net>)
- 안산시(<http://www.ansan.go.kr>)
- 안산시인구통계(<http://www.ansan.go.kr/stat>)

국제 공공시장 콘퍼런스를 통해 본 지속 가능한 공동체 공간으로서 런던 전통시장의 특성

김상희*

김
상
희

I. 국제 공공시장 콘퍼런스

II. 런던 전통시장에서의 역사와 법제도, 정책의 발전

III. 푸드(food): 런던 전통시장의 르네상스, 그 기회와 갈등

1. 시장 재활성화 수법: 시장을 즐기기 위한 프로그램과 공간 가변성
2. 포용 공간을 형성하기 위한 로즈 바우처 사업

IV. 세계 여러 도시의 전통시장에서 나타나는 변화

V. 시사점

I. 국제 공공시장 콘퍼런스

지난 2019년 6월 6일부터 8일까지 3일 동안 제10회 ‘국제 공공시장 콘퍼런스(International Public Markets Conference)’가 런던에서 개최되었다. 콘퍼런스를 주최한 PPS(Project for Public Spaces)는 저명한 도시 건축가이자 연구자인 윌리엄 화이트(William Whyte)가 뉴욕에 설립한 조직으로 전통시장이 갖는 공공성에 주목해왔다. 올해에는 런던에서

* Urban Regeneration Ltd, 소장(E-mail: shkim@urbanregenplus.com)

개최하여 지난 10년 동안 160여 개에서 300여 개로 늘어나면서 도시 환경의 급격한 변화에 맞추어 번창하고 있는 전통시장의 모습을 기념하였다 <그림 1>.

1975년에 설립된 PPS는 지역 공동체가 소속감을 가지고 정체성을 키울 수 있는 공공공간의 형성을 돕기 위해 장소만들기(placemaking)를 목표로 조직된 비영리 단체이다. 장소를 물리적인 공간 디자인을 넘어선 그 이상의 것으로 정의하고 시대에 맞게 진화할 수 있도록 물리적, 문화적, 사회적 정체성에 주목하고 있다. 파머스 마켓(farmers' markets) 등 전통시장의 장소성과 소비 형태에 사회적으로 관심이 크게 늘어난 1980년대부터는 시장을 공공공간의 중요한 유형 중 하나로 인식하고, 쇠퇴하는 시장의 재활성화와 새로운 시장 형성에 집중해왔다.



<그림 1> 제10회 공공시장 콘퍼런스 장면

자료(설명): 연구자 촬영 런던시의 계획과 재생 부시장이 런던의 전통시장에 관해 설명하고 있다. (출처: 연구자 촬영)

PPS는 ‘성공적인 공공공간으로서 시장’을 형성하기 위해서는 단기간의 계획도 중요하지만, 장기간 잘 관리해나갈 수 있도록 단계별로 접근하는 것이 중요하다고 본다. 이를 반영하여 전통시장을 시장 지구(market district)로 성장시키고 지역 공동체를 위한 장소로 발전시키기 위해 세계 여러 도시에서 연구와 프로젝트를 진행 중이다. 도시 차원에서 시장 전략을 발전시키고 정부와 시민 단체가 시장을 지원할 수 있도록 구체적인 수법과 협업 프로세스를 꾸준히 제시해오고 있다.

사람들이 시장을 찾는 데에는 경제적 이유 못지않게 시장 상인들과 쌓아온 관계를 토대로 오랫동안 형성된 장소성과 그 경험이 중요하다는 것을 밝혀내고, 시장이 가지고 있는 경제적 효과 이외에 사회적, 문화적인 다양한 가치를 도출하여 전통시장이 경제적, 정책적 지원을 받을 수 있는 토대를 마련하였다(PPS 2010, 그림 2). 또한, 좋은 공공시장이 가져야 할 열 가지 원칙(소비자를 잘 이해하는 시장 상인, 적합한 시장의 위치, 다양한 상

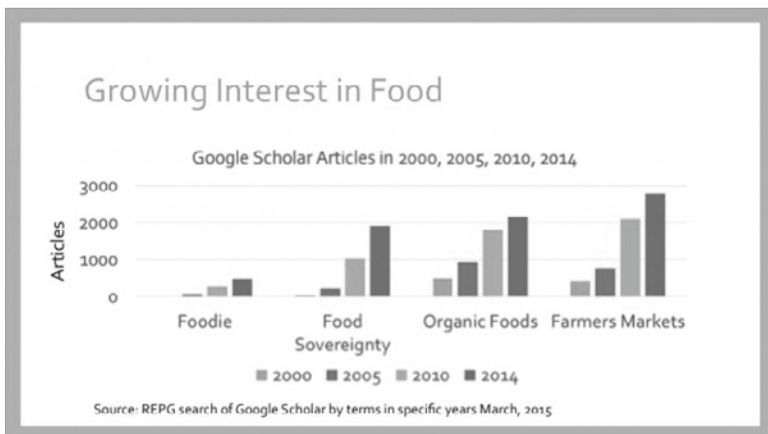


〈그림 2〉 시장의 다양한 가치

자료(출처): www.pps.org

품과 가격, 지역 사회를 위한 미션, 매력적이고 유연한 공공공간, 지역 공동체 연계, 경제성, 프로모션, 가치, 관리) 등 가이드스를 제시하고(PPS 2005), 지역 공동체 구성원을 아우를 수 있는 포용 공간 형성을 위한 원칙 마련을 위해 노력하고 있다(PPS 2014).

2015년 스페인의 바르셀로나에서 열린 제9회 국제 공공시장 콘퍼런스에서는 최근 급속히 증가한 푸드(food)에 대한 관심과 전통시장의 재활성화를 이끌며 비약적으로 성장한 푸드마켓(food market)이 집중적으로 논의되었다(그림 3). 제10회 콘퍼런스를 개최한 런던시는 이러한 트렌드를 잘 정착시키고 지역 공동체를 위한 장소로 형성하기 위해 정책을 발전시키고 있는 중요한 사례로 거론된다. PPS가 위치한 미국이나 개최지인 런던이 위치한 유럽뿐만 아니라 아프리카나 아시아 등 전 세계 40여 개의 나라로부터 380여 명의 시장 운영자, 관리자, 시장 상인 단체, 지역 공동체 단체, 학자, 정부 관계자 등 직접적인 운영자를 비롯해 다양한 이해관계자들이 참석하여 콘퍼런스의 중요성과 관심을 잘 보여주고 있다.



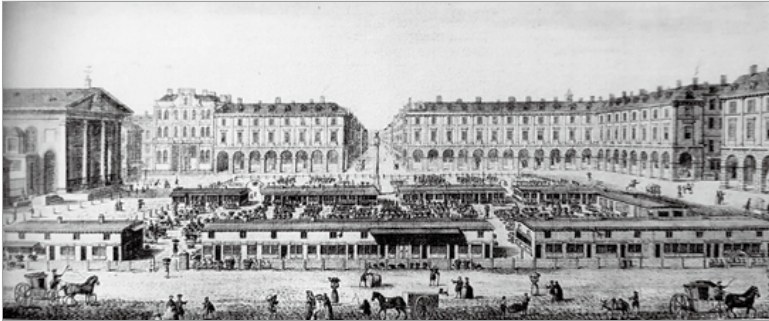
〈그림 3〉 2000년부터 2014년까지 푸드에 대한 관심의 변화

자료(설명): 특히 유기농, 지역 농산물, 지역 경제와 관련된 파머스 마켓 등 건강한 식생활과 관련된 소비자의 요구 변화는 푸드마켓의 성장을 잘 설명해준다. (출처: www.pps.org)

II. 런던 전통시장의 역사와 법제도, 정책의 발전

영국의 전통시장은 중세 시대부터 사람들이 길거리나 외부의 빈 공간을 특정 시간에 자발적으로 사용하면서 시작되었다. 또한, 왕이 칙령으로 인정하고 보호하면서 국가가 공식적으로 관리해온 합법적인 공간이다. 길거리가 아닌 경우 대지의 소유주는 귀족이나 왕실 등 개인인 경우가 많았다. 따라서, 시장은 사람들의 자발적인 사용과 법제도 및 대지 소유주가 정한 규칙들로부터 영향을 받으며 발전해 왔다고 볼 수 있다(그림 4). 런던의 경우 1900년대 초반 이미 법 제도(London Local Authorities Act)를 통해 시장 상인이 경제 활동을 할 수 있는 권리와 일반 시민들의 보행 권리, 안전에 대한 규정을 마련하였다.

여느 나라의 도시와 마찬가지로 영국의 전통시장은 1980년대 후반부터 대형 슈퍼마켓, 쇼핑몰 등의 시설이 등장하고 인터넷 쇼핑몰 등 쇼핑 습관이 변화하면서 빠르게 쇠퇴해왔다. 그러나, 2000년대 들어오면서 전통시장은 다시 주목받기 시작한다. 매우 평범한 일상생활 공간으로 물리적으로는 다른 공간에 비해 열악하지만 ‘사회적 활기’와 ‘문화적 다양성’으로 대표되는 질 높은 공공공간으로 인식되었고, 마을 공동체의 소속감, 건강, 행복 등 전통시장이 갖는 사회적 가치가 집중적으로 소개되었다(Dines, Gesler & Curtis 2006). 특히 왓슨과 스터트(Watson & Studdert 2006)는 전통시장을 경제 활동을 위한 공간뿐만 아니라 사회적 관계의 공간으로 그 기능을 확대, 정의하고, 공공공간으로서 성공적인 전통시장을 형성하기 위해서는 물리적 공간 안에서 사람들의 사용과 법제도 및 규칙의 관계를 조율하는 매니지먼트의 역할이 중요하다고 주장하였다.



〈그림 4〉 런던 중심부에 있는 오래된 전통시장인 코벤트 가든(Covent Garden)의 초기 모습
자료(설명): 귀족 소유의 대지에 자리 잡고 왕의 칙령으로 보호받으며 시장을 발전시킨 대표적인 예이다. (출처: Carmona 2008)

공동체와 지역으로의 권력 이양에 중점을 두어 온 영국 정부는 전통시장의 다양한 가치에 주목하였고 전통시장에 관한 연구 내용은 정책에 적극적으로 반영되었다. 2008년부터 국가 차원에서 전통시장 유형과 시장의 실태를 조사가 진행되었다. 각 시장에서 성공적이거나 혹은 그렇지 못한 수법들을 평가하여 좋은 시장 공간을 형성하기 위한 원칙을 제시하는 등 적합한 수법을 효율적으로 사용할 수 있도록 데이터베이스를 갖추고 각 자치구마다 시장 전략을 마련하도록 하였다. 정책적으로 전통시장은 사회적, 환경적, 경제적 측면에서 다양한 기능을 하는 공간으로 정의된다. 경제적으로는 지역의 소상공인들에게 일자리를 제공하고 마을 주민들에게 싸고 품질 좋은 상품을 공급하며, 환경적으로는 지역에서 생산되는 상품과 먹거리를 판매하여 기후 변화에 대응하고, 사회적 측면에서는 마을 주민의 심리적, 정신적 건강이라는 다양한 혜택을 가져온다. 전통시장은 공동체의 거점으로서 이러한 다양한 가치를 바탕으로 관련 정책들이 연계되고 있다.

특히 금융 위기로 인한 경제 쇠퇴 이후 런던의 전통시장은 길거리 시장과 파머스 마켓 등 중심시가지를 비롯한 도시공간 재생 사업의 기폭제가 되어 왔다. 특히 푸드(food)와 관련된 사업을 장려하기 위해 2005년 런던

푸드(London Food)라는 단체를 결성하고 지속가능성, 어린이들의 건강한 식습관, 식재료 재배 등을 장려하기 위해 관련 연구를 거쳐 「런던 푸드 전략(London Food Strategy)」을 펴내었다.

규제 중심의 법 제도로는 빠르게 변화하는 요구와 사용을 받아들이거나 시장에 대한 투자와 리소스를 마련하는 데 한계를 보여 쇠퇴하는 전통 시장을 살리기 위한 새로운 수법을 사용하기에는 어려운 점이 많았다. 런던시는 변화가 빠르게 발생하는 대도시의 특성상 시장을 살리기 위한 별도의 노력이 필요함을 절감하고, 런던 시장 운영 위원회(London Market Board)를 결성하였고, 마을 주민의 변화하는 요구에 대응하는 ‘적극적인 매니지먼트(proactive management)’를 내세우고 있다. 중심시가지 재생을 위한 시장 활성화 사업에 상업, 마을 공동체 등 민간 부문이 적극적으로 참여하면서 현재 런던에 운영되고 있는 300여 개의 전통시장 중 민간 부문이 주도하는 경우가 절반이 넘는다.

2017년부터는 ‘미래의 전통시장(Tomorrow’s markets)’이라는 프로그램 통해 시장 상인의 경쟁력을 확보하기 위한 훈련을 제공하고 있다. 특히 런던시에서 출간한 보고서 「런던의 시장 이해하기(Understanding London’s Markets)」(GLA: Greater London Authority 2017)는 각 시장이 가지고 있는 문제와 경제적, 사회적 효과를 정리하고 단기적으로 성취하기 어려운 지속가능성과 사회적 효과를 장기적으로 향상시키기 위해 12개의 개선 사항을 제안하고 있다.

Ⅲ. 푸드(food): 런던 전통시장의 르네상스, 그 기회와 갈등

역사적으로 런던은 다민족 이민자 집단들이 저소득층을 구성하며 사회·문화적 다양성을 형성해왔다. 이에 더하여 최근 오피스와 주거 위주로

개발 및 재생 사업이 진행되면서 부유층이 새로운 지역 구성원으로 유입되었고, 런던은 사회-경제적으로도 더욱 다양성을 띠게 되었다. 런던의 전통시장은 쇼핑 습관과 리테일 환경 변화의 영향을 받을 뿐만 아니라 서비스를 제공하는 마을의 사회·경제적 인구 특성도 크게 변화한 것이다. 콘퍼런스에서는 이에 대응하여 런던의 시장들이 특히 푸드(food)를 통해 청년층을 끌어들이고 세대를 아우르는 공동체 허브로 변화를 꾀하면서 쇠퇴를 극복하고 르네상스를 맞이하고 있다고 평가한다.

런던의 푸드마켓들은 마을 공동체 구성원들의 특성을 고려하여 ‘환경을 생각하는 건강한 식생활’과 ‘재미있는 이벤트’를 결합하여 특별한 경험을 제공한다. 민간 부문이 운영하는 전통시장의 경우 방치되거나 쇠퇴하는 도시 공간이었던 시장의 재활성화에는 효과적이다. 그러나, 경제적인 이익에 좌우되는 시장의 특성상 비슷한 모습의 푸드마켓을 양산하여 장소성을 잃거나 기존 사용자를 밀어내는 젠트리피케이션에 대한 우려도 높다.

런던시는 공공공간을 이민자들, 어린 자녀가 있는 여성들, 저소득층이 주로 사용하는 공간뿐만 아니라 개발로 인해 새롭게 유입되는 부유한 지역 구성원과 관광객을 위한 레저 공간 등으로 만들고자 하였다. 이러한 정책은 전통시장 재활성화 사업에 영향을 주었고 2012년에는 관광객을 유치하기 위한 전략적 시장(Strategic Market)들을 지정하기도 하였다. 대지가 비싼 런던에서 이러한 정책들은 많은 전통시장이 관광객이나 부유층을 주요 대상으로 삼으면서 젠트리피케이션 현상을 더욱 가속시켰고 비판과 함께 모든 사람을 아우를 수 있는 포용 공간 형성에 대한 논의가 활발히 전개되었다(Gonzalez and Waley 2012). 콘퍼런스의 각 세션에서는 지역 변화를 기회로 삼아 갈등을 해결하고 지속적으로 마을 공동체 공간을 형성해 나가기 위해 노력하는 다양한 런던의 전통시장들을 소개하고 있다<그림 5>.



〈그림 5〉 제10회 콘퍼런스 세션

자료(설명): 콘퍼런스가 열리고 있는 썬덕 성당(Southwark Cathedral)과 바로우마켓(Borough Market)의 전경 (출처: 연구자 촬영)

1. 시장 재활성화 수법: 시장을 즐기기 위한 프로그램과 공간 가변성

콘퍼런스의 ‘Market Placemaking: From Underused Asset to Community Places’ 세션에서는 쇠퇴한 전통시장을 재활성화하거나 방치되어 제대로 사용되지 않던 도시 공간을 전통시장으로 개발한 수법들을 소개하였다. 1970년대 캄덴 록 마켓(Camden Lock Market), 1980년대 가브리엘 워프(Gabriel Wharf), 1990년대 올드 스피탈필드 마켓(Old Spitalfields Market), 2000년대 바로우 마켓(Borough Market) 등 런던에서 각 시대를 대표하는 시장들의 개발과 재생 사업에 참여해 온 도시 공간 매니지먼트(Urban Space Management Ltd.)의 레이놀즈(E. Reynolds) 소장은 시장 개발과 재활성화 과정에서 가장 중요한 과제는 어떤 상품을 파는가보다 ‘사람들이 와서 즐기는 공간의 형성’이라고 지적한다. 그리고 사람들의 요구에 대응하는 적합한 변화를 효과적으로 적용하기 위해서는 한시적이고 유연한 공간 사용 프로그램이 유용하다고 강조하였다.

캄덴 록 마켓은 1974년 원래 템즈강 지류에 방치된 창고 건물들을 활용하여 이벤트를 성공적으로 개최하면서 시작될 수 있었다. 대지를 소유하고 있던 런던시로부터 7년 동안 공간을 빌려 일요일 마켓을 조직하였다. 오락거리가 충분하지 않던 시대에 상품을 사기 위해서라기보다는 재미있

는 경험이라고 생각하고 찾아오는 사람들이 많았고, 점심시간에 세계 각국의 음식들을 파는 푸드마켓과 빈티지 마켓으로 번성하였다. 이후 민간 기업에게 비싼 가격에 매매되어 현재는 매일 열리는 상설 시장으로 자리 잡았다(그림 6 왼쪽). 1990년대 스피탈필드 마켓은 원래 채소 도매 시장이었으나 민간 기업에게 대지가 팔리면서 오피스와 주거로 개발될 계획이었다. 마을 공동체 단체 등 시민들의 반대로 시장은 그대로 유지될 수 있었으나 도매 시장은 이미 이전되었기 때문에 시장은 처음부터 시작하는 것과 다름이 없었다. 시장으로서 상당히 큰 규모인데다 절반은 법률 오피스가 임대하는 등 오피스 건물의 지상층에 위치하여 접근성도 좋지 않았다. 초기에는 주변 지역에 대한 이해가 없었으나 전체가 아닌 작은 공간에서 시작하고 오피스가 많은 주변 지역의 특성에 맞추어 무료 점심식사 이벤트를 시작하였다. 또한 근처에 위치한 런던 패션 대학의 졸업 작품을 발표하는 패션 위크 등 지역과 연계된 이벤트를 꾸준히 계획하여 사람들을 끌어들이는데 주력하였다(그림6, 오른쪽).



〈그림 6〉 공간 활용 프로그램 예시

자료(설명): 1970년 캄덴 록 마켓(왼쪽, Camden Lock Market)과 1990년대 후반 올드 스피탈필드 마켓(오른쪽, Old Spitalfields Market), (출처: <http://www.urbanspace.com>)

1990년대 중반에 시작하여 2000년대를 거쳐 지속적으로 재개발되고 있는 바로우 마켓은 쇠퇴해가던 과일, 채소 도매 시장을 그대로 유지하고 새벽에만 사용하고 낮 동안 비어있는 시장 공간을 이용해 푸드마켓을 형성

한 예이다. 마을 공동체 구성원으로 구성된 시장 운영 위원회는 마을 공동체 공간으로서 시장의 다양한 기능과 가치를 전략적으로 바라보고 비전을 수립하였다. 다른 유럽에서 온 이민자들이 많은 지역 특성에 맞추어 영국의 채소, 과일에 지중해 식재료와 각국의 다양한 푸드로 종류를 다양화하였다. 마을 내 학교 교육, 식생활과 관련된 이벤트, 제철 식재료 홍보, 사람들이 즐기고 머물 수 있는 공간 제공 등 매니지먼트의 좋은 사례로 알려져 있다<그림 7>.



〈그림 7〉 바로우 마켓의 공간 프로그램 예시

자료(설명): 바로우 마켓이 조직한 뮤직 퍼포먼스, 지역 초등학교의 현장학습, 인근 성당 안마당에 자리 잡은 먹는 공간, 제철 식재료 홍보 이벤트(왼쪽 위부터 시계방향) (출처: 연구자 촬영)

전통시장을 형성하기 위해서는 사람들이 어떻게 사용하고 있으며 소비자들의 요구가 무엇인지 잘 이해하고 이에 맞추어 적극적인 운영과 관리가 필요하다. 레이놀즈 소장은 런던에 있는 전통시장의 변화 특성을 1) 작게, 한시적으로 시작하여 상설 시장으로 자리 잡고, 2) 시청이나 구청 등 정부에서 관리하고 있었으나 대지 소유나 운영권을 상업 및 마을 공동체 등 민간 부문에 매매 혹은 양도하여 이들이 적극적으로 참여하고 주도하

면서 크게 번성한 것으로 보고 있다. 또한, 전국 시장 상인 연합(National Association of British Markets)을 비롯해 각 시장의 상인 연합(예를 들어, Brixton Market Federation)도 시장의 운영과 관리에 적극적으로 참여하고 있다.

시장의 소비자를 일하거나 공부하는 사람들을 포함하여 시장이 위치한 마을 공동체 구성원으로 보고 그들의 사회-경제적 특성을 이해하는 것이 무엇보다 중요하다. 런던의 푸드마켓들이 ‘건강’과 ‘이벤트’를 결합하는 수법은 한국에도 적용 가능한 것들이다. 마을 공동체가 함께 모여 각 지역의 음식 조리법을 공유한다거나 지역 학교와 연계한 직업 실습 및 식습관 교육 등 다양한 수법들이 있다. 특히 청년층의 사용을 촉진하기 위해서는 전통시장에 대한 인식 전환이 필요한데 환경 보호나 건강한 식생활 관련 강연을 주최하거나 제철 식재료 및 지역 레스토랑이 참여하는 시식회, 각테일 행사를 조직하고, 음식이 버려져 낭비되지 않도록 푸드 बैं크 등의 앱(app) 개발, 일회용 봉투의 사용을 줄이고 영구적으로 사용할 수 있는 쇼핑백이나 조리법을 소개하는 엽서 등을 디자인하고 판매하여 경제적, 사회적 효과와 수익도 가져올 수 있는 수법들을 사용하고 있다. 또한, 카페, 레스토랑, 먹을 수 있는 공간을 마련하도록 인근 지역과 연계하여 시장 지구(market district)로 확대해 나가야 한다. 이러한 수법들을 효율적으로 적용하기 위해서는 시장 인근의 민간 기업, 상인 연합, 마을 공동체 단체와 전통시장이 가진 다양한 효과를 공유하고 긴밀한 파트너십을 형성하는 것이 중요하다.

2. 포용 공간을 형성하기 위한 로즈 바우처 사업

콘퍼런스의 또 다른 ‘Markets as Healthy Places: Prioritizing inclusion’ 세션에서는 사회적 포용, 특히 지역 저소득층을 포용하는 사업의 사례로

영국의 알렉산드라 로즈 채리티(Alexandra Rose Charity)에서 시행하고 있는 로즈 바우처(Rose voucher) 사업이 많은 관심을 받았다. 로즈 바우처 사업은 전통시장에서만 사용할 수 있는 바우처를 저소득층 가정에 배부하여 자녀들에게 채소와 과일을 충분히 공급하고 건강한 식습관을 형성하도록 돕는 사업이다. 2014년에 시작하여 현재 런던 해크니(Hackney) 자치구의 리들리 로드 마켓(Ridley Road Market), 썬더(Southwark) 자치구의 이스트 스트리트 마켓(East Street Market), 해머스미스 앤 풀햄(Hammersmith & Fulham) 자치구의 노스 앤드 로드 마켓(North End Road Market), 램버스(Lambeth) 자치구의 브릭스톤 마켓(Brixton Market), 리버풀(Liverpool)의 움직이는 과일 트럭(mobile food van), 반즐리(Barnsley)의 반즐리 마켓(Barnsley Market) 등에서 시범적으로 진행하고 있다<그림 8>.



〈그림 8〉 로즈 바우처 사업의 예시

자료(설명): 런던의 리들리 로드 마켓과 이스트 스트리트 마켓에서 사용중인 바우처(출처: <http://www.alexamdrarose.org.uk>)

구청이나 시청에서 지원 가정을 선정하는데 협력하며 일주일에 한 번씩 한 자녀당 3파운드(약 4,500원)에 해당하는 바우처를 마을 어린이 센터를 통해 지급한다. 어린이 센터는 식습관에 대한 정보를 제공하고 요리 교실 등을 운영하는 교육 및 공동체 활동 공간으로, 전통시장은 저가의 건강한 식재료 공급원으로 가정을 돕는 중요한 역할을 하고 있다. 지역 경제 안에

서 사용할 수 있도록 바우처의 형태로만 취급하고 시장 상인들이 현금으로 쉽게 교환할 수 있도록 IT 스타트업 업체에서 휴대폰 앱을 개발하여 배포하였다.

로즈 바우처와 비슷한 수법으로는 미국에서 사용하는 푸드 스탬프 사업을 들고 있다. 이 사업은 1997년 지역 유기농 작물을 저소득층 마을 공동체 구성원에게 제공하기 위해 전통시장, 농장, 사업체가 참여하여 저렴하게 식재료를 공급할 수 있도록 만든 지역 푸드 프로그램이다. 실제 사업을 진행함에 있어 사람들이 어떤 쇼핑 패턴을 갖는가를 분석하고 이에 적합한 지원을 하는 것이 중요하다. 그리고, 민간 부문은 초기 시장을 형성하고 장소성을 발달시켜 지역 재생에 활용하는데 크게 기여할 수 있지만, 정부 전략과 리더십이아말로 시장을 사용하는 마을 공동체 전체를 아우를 수 있다는 점을 강조한다.

한국의 시장 재활성화 사업에서도 1인 가구와 노년층이 증가하면서 대량으로 구입하는 대형 슈퍼마켓보다는 신선한 지역 식재료를 소량으로 구매할 수 있는 시장의 역할이 더욱 중요하다. 시장에서 살 수 있는 신선한 지역 식재료를 푸드 바우처 등을 사용하여 저소득층을 포함한 마을 구성원이 쉽게 접근할 수 있고 지역 경제를 도울 수 있도록 경제적, 사회적, 환경적으로 시장만의 역할을 확고히 할 수 있다. 이를 위해서는 지원 조직을 구성하는 등 시장 자체의 노력 이상으로 다른 부문의 지원이 요구된다. 특히 포용공간을 달성하기 위해서는 정부의 리더십이 필요한데 시장의 다양한 기능에 관련된 지역 재생, 환경 보호, 지역 경제 육성, 소상공인 지원 등의 정책들을 잘 연계하여 각 시장에 관련 수법을 적극적으로 요구하고 지원함으로써 가능하다.

IV. 세계 여러 도시의 전통시장에서 나타나는 변화

콘퍼런스에서는 런던뿐만 아니라 동유럽, 아시아, 남아메리카, 아프리카 등에 있는 여러 도시의 전통시장에서도 시장의 사회적 공간 특성에 주목하고 마을 공동체 공간으로 시장을 형성하고 있는 모습을 소개하였다. 특히 체코의 부다페스트 중심부에 있는 매니페스토(Manifesto)는 민간이 소유하고 있으나 사용되지 않고 비어있는 대지에 푸드마켓을 적용한 사례였다<그림 9>. 건축가가 주도하여 비영리 단체를 설립하고 대학생이 디자인한 아이디어를 적용하여 27개의 컨테이너를 설치하였다. 2년 동안 브랜드화하여 현재 두 번째 푸드마켓을 계획하고 있다.



〈그림 9〉 체코프라하에 형성된 매니페스토

자료(설명): 매니페스토의 운영자는 푸드마켓의 활성화 수법을 찾기 위한 벤치마킹의 사례로 한국의 자갈치 시장, 동대문 시장을 방문하고 소개하였다. (출처: <http://www.manifesto.city/home-en>)

또한, 헝가리 시장에서 마을의 학교와 연계하고 매우 토요일 공동체와 함께하는 아침 식사를 기획하고 있는 비영리 단체, 가나의 시장에서 시장 상인들을 위해 자녀 돌봄 공간을 추진하고 있는 건축가 등 다양한 부문의 노력이 관광객보다 마을 공동체 구성원을 위한 시장 형성에 기여하고 있었다. 지역 특산품을 생산하는 라트비아의 에이젠스카른 마켓(Agenskalns Market), 이주민 여성들이 식당에서 훈련을 받고 구직을 돕는 오하이오의 핀들레이 마켓(Findlay Market) 등의 노력도 볼 수 있었다.

V. 시사점

푸드마켓을 중심으로 ‘건강’과 ‘이벤트’를 결합한 런던 전통시장의 모습은 여러 세대를 경제적, 사회적으로 아우를 수 있는 공동체 공간으로의 가능성을 보여준다. 콘퍼런스에 모인 정책 관계자나 시장 운영자, 관리자들은 전통시장의 사회적 활기와 문화적 다양성이라는 특성이야말로 다른 쇼핑 시설과 차별화되는 경쟁력이며 경제적 효과와 관계된다는 점에 공감하였다. 가격이 비싸고 비슷한 모습의 푸드마켓으로 변하는 젠트리피케이션에 대한 우려에도 불구하고 변화를 두려워할 것은 아니며 마을의 사회·경제적 인구 변화에 대응하는 한 전통시장의 변화에는 자연스러운 측면도 존재한다고 말한다. 다만 시장들이 관광객이나 부유층에 집중하기보다는 각각의 시장들이 마을 공동체 구성원의 사회·경제적 특성에 맞추어 적합하게 대응하는 것이 중요하다.

런던을 비롯해 세계 여러 도시의 전통시장은 빠르게 변화하는 도시의 요구에 맞추어 살아남고 있다. 우리나라의 전통시장들도 비슷한 변화를 겪어 왔으며 재활성화 사업이 진행되어왔다. 런던의 전통시장이 겪어 온 문제와 해결 노력은 장기적인 측면에서 우리의 시장이 가야 할 큰 방향을 제시해 준다. 일자리와 수익을 만들어내는 시장의 경제적 역할은 매우 중요하고 물리적인 공간 변화도 중요하다. 그러나, 마을 공동체를 위한 공간이 되기 위해서는 마을 구성원의 사회·경제적 특성과 요구의 변화에 맞추어 사회적, 환경적 역할 등을 고려하여 장기적으로 접근할 필요가 있다. 또한, 허가를 내주고 임대료를 받거나 법에 따라 시장을 통제하는데 제한되는 것이 아니라, 끊임없이 변화하는 상황에 직면하여 발생하는 갈등 요소를 지속적으로 해결하는 매니지먼트 역할에 대한 인식 전환도 중요하다.

런던의 시장도 보완과 변화가 필요하다. 런던의 전통시장이 갖는 가장 큰 특성은 민간 부문이 시장의 운영을 주도하고 정부가 전통시장이 가진

다양한 가치를 파악하고 법제도 및 가이드스를 제공하여 민간과 공공 부문이 함께 협력하는 프로세스를 만들어 간다는 점이다. 시장 상인들, 주변 지역 상인들, 지역 학교를 비롯한 마을 공동체 구성원, 지역의 공공시설, 구청이나 시청의 여러 부서들이 시장 운영 위원회에 참여하고, 민간 업체를 설립하거나 고용하여 실제 운영하는 등 다양한 방식으로 민간 부문의 참여가 가능하다. 여기에 런던시에서는 특히 시장을 마을 공동체 공간으로 지속적으로 형성해가기 위해 매니지먼트의 중요성과 적합한 수법을 강조하고 있다. 그러나, 여전히 상품 종류를 다양화하거나 시장 공간 사용 특성을 살려 시장 상인들이 저렴한 임대료로 원하는 시간에 지속적으로 판매 공간을 사용할 수 있도록 포용 공간 전략의 보완이 필요하다. 지역 재생, 환경 보호, 지역 경제, 소상공인 육성 등 시장에 적용 가능한 관련 정책들을 잘 연계시켜 민간 부문이 사용하고 있는 수법들을 견제하거나 지원, 확대해 나가는 리더십의 강화가 더욱 요구된다.

참 고 문 헌

- Dines, Gesler & Curtis. 2006. *Public spaces, social relations and well-being in East London*. Bristol: Policy Press.
- Economic development, Culture, Sport and Tourism Committee. 2008. *London's street markets*. London Assembly.
- Gonzalez, S. & Waley, P. 2012. "Traditional Retail Markets: The New Gentrification Frontier?" *Antipode* 45(4): 965-983.
- Greater London Authority(GLA). 2017. *Understanding London's Markets*. Greater London Authority(GLA).
- House of Commons Communities and Local Government Committee. 2009. *Market failure: Can the traditional market survive?*. TSO.
- Project for Public Spaces(PPS). 2003. *Public markets as a vehicle for social integration and upward mobility*. The for foundation.
- Watson, Sophie and Studdert, David. 2006. *Markets as sites for social interaction: spaces of diversity*. Bristol: Policy Press.
- "Endless Bounty: The Transformative Benefits of Public Markets." Project for Public Spaces(PPS). 2010. 2. 28. <http://www.pps.org/article/the-benefits-of-public-markets>(검색일: 2019년 11월 14일)
- "Healthy Hub: How Markets Create a New Sense of Community." Project for Public Spaces(PPS). 2014. 3. 19. <http://www.pps.org/article/healthy-hubs-how-markets-create-a-new-sense-of-community>(검색일: 2019년 11월 14일)
- "Main Street Guide to Markets." Project for Public Spaces(PPS). 2016. 8. 1. <http://www.pps.org/article/main-street-guide-to-markets>(검색일: 2019년 11월 14일)
- "Markets for All: A Healthy Catalyst for Underserved Neighbourhoods." Project for Public Spaces(PPS). 2014. 3. 17. <http://www.pps.org/article/markets-for-all-a-healthy-catalyst-for-underserved-neighbourhoods>(검색일: 2019년 11월 14일)
- "Measuring the Impact of Public Markets and Farmers Markets on Local

Economies.” Project for Public Spaces(PPS), 2008, 12, 31, <http://www.pps.org/article/measuring-the-impact-of-public-markets-and-farmers-markets-on-local-economies>(검색일: 2019년 11월 14일)

“Ten Qualities of Successful Public Markets,” Project for Public Spaces(PPS), 2005, 9, 30, <http://www.pps.org/article/tencharacteristics-2>(검색일: 2019년 11월 14일)

Project for Public Space(<http://www.pps.org/category/public-markets>)

서평

| 지역 주민의 유대를 만들어내는 사회 공간의 힘

Eric Klinenberg, 2018, Palaces for the People. NY:

Crown Publishing Group.

이창재

지역 주민의 유대를 만들어내는 사회 공간의 힘*

Eric Klinenberg, 2018, Palaces for the People,
NY: Crown Publishing Group.

이창재**

이
창
재

1. 모두를 위한 공간, 사회기반시설

필자가 대학원 과정을 보내고 있는 미국 캘리포니아 데이비스에서는 매주 수요일과 토요일 아침에 야외 시장(local market place)이 열린다. 시내 중심의 한 아담한 터에서 지역 농부들은 본인이 직접 경작한 채소와 과일을 팔고, 데이비스 지역에 있는 몇몇 식당들은 푸드트럭을 동원하여 저렴한 가격의 음식을 제공한다. 데이비스의 많은 주민들은 이곳에서 장을 보며 밥을 먹고, 근처에 있는 작은 공원에서 산책하며 시간을 보낸다.

필자에게 이 공간은 대형마트를 대체하는 작은 지역 시장이자 가끔 저렴하게 끼니를 해결할 수 있는 장소에 불과했다. 그러나 뉴욕대학교의 사회학 교수이자 「도시는 어떻게 삶을 바꾸는가(Palaces for the People)」의 저자인 에릭 클라인버그(Eric Klinenberg)는 지역 시장이 사회에

* Eric Klinenberg, 2018, Palaces for the People: How Social Infrastructure Can Help Fight Inequality, Polarization and the Decline of Civic Life, NY:Crown Publishing Group. 국내에는 「도시는 어떻게 삶을 바꾸는가: 불평등과 고립을 넘어서는 연결망의 힘」(윤진이 서종민, 웅진지식하우스)로 번역되어 출간되었다.

** University of California, Davis 경제학과 박사과정(E-mail: cjlee88k@gmail.com)

서 훨씬 중요한 역할을 한다고 주장한다. 그는 시장과 더불어 도서관, 공공 수영장, 놀이터, 공원, 교회와 같은 장소들을 사회기반시설(social infrastructure)이라 부른다. 더 나아가 이러한 장소들이 미국 사회가 가지고 있는 많은 문제들 예를 들어, 사회적 고립(social isolation), 불평등, 양극화, 쇠퇴하는 시민 생활, 심지어 기후변화와 같은 환경문제를 해결하는 필요조건이라 주장한다. 그는 미국 지역 사회의 다양한 사례와 사회과학적 연구결과를 인용하며 사회기반시설의 필요성을 주장하고 더 많은 투자가 이루어지기를 요구한다.

2. 사회기반시설이란 무엇인가?

사회기반시설이란 무엇인가? 저자는 사람들이 자연스럽게 모여서 대화를 나누고 서로를 알아 가며 관계를 쌓을 수 있는 공간과 조직을 ‘사회기반시설’, 혹은 ‘사회 공간(social place)’이라 정의한다. 도서관, 학교, 공원, 놀이터, 수영장과 같은 공공 장소가 사회 공간이 될 수 있다. 지역 주민들이 다양한 사람들을 만날 수 있는 길거리, 보도, 산책로들도 사회 공간에 포함된다. 이 외에 교회, 시민단체, 동호회 등을 통해 정기적으로 사람들이 모이는 장소를 사회 공간으로 간주한다.

저자는 이러한 공간이 많아질수록 사람들이 서로에게 관심을 보이게 되고 유대 관계를 쌓으며 자연스럽게 지역과 사회 이슈에 대해 관심을 가지게 된다고 주장한다. 사회기반시설이 잘 유지된 사회에는 이웃과 지역 주민들 간의 소통과 유대 관계가 형성된다. 반대로 사회기반시설이 부족한 사회는 사회 활동이 줄어들고 어떤 문제가 생겼을 때 개인이 본인의 힘으로만 문제를 해결해야 하게 된다.

사회기반시설은 자연스럽게 생기지 않는다. 어떻게 설계를 했는가에 따

라 사회기반시설이 될 수도 안 될 수도 있다. 저자는 개인의 경험을 언급하며, 사회기반시설의 이러한 기능을 설명한다. 뉴욕 맨해튼, 대도시에서 사는 저자는 아침마다 자신의 자녀들을 유치원에 걸어서 데려다준다. 미국에서는 어린아이들이 학교를 등교할 때 부모님이나 보호자와 동행하는 것이 일반적이다. 특히 맨해튼과 같은 대도시에서는 아이들의 안전을 위하여 더욱 그렇게 한다. 특이하게 저자의 자녀들이 다니던 유치원은 학부모들이 아이들을 등교시킨 후 유치원 내에서 약간의 시간을 보내기를 권장하였다. 명목은 아이들을 학교에 더 쉽게 적응시키기 위한 것이었으나, 실제로는 학부모들이 비슷한 시간대에 한 공간으로 모이게 하기 위함이었다. 유치원 앞에 있는 벤치에서 시작되는 가벼운 대화는 학부모들이 유용한 정보를 공유하고 서로에 삶에 개입하게 하였다. 유치원의 작은 방침이 유치원을 지역 학부모들 사이의 유대 관계를 형성하게 하는 사회기반시설로 탈바꿈한 것이다.

저자는 안식년에 캘리포니아의 스탠퍼드대학교에서 1년간 시간을 보냈다. 캘리포니아의 새로운 유치원에서 다른 상황을 마주한다. 이 유치원은 바쁜 학부모들을 위해 등교와 하교 시스템을 효율적으로 관리하였다. 유치원 입구에 커다란 도로를 만들어 학부모가 차에서 내리지 않고 아이들이 안전하게 유치원으로 등교할 수 있도록 한 것이다. 학부모의 시간을 절약하고 아이들이 안전하게 시설로 들어가는 것은 좋은 일이다. 하지만 저자는 이 시스템이 학부모들이 서로 자연스럽게 만나, 관계를 맺을 기회를 없앴 것을 주목한다.

이처럼 작지만 세심한 설계가 뉴욕 유치원처럼 어떤 공간을 사람들이 자연스럽게 유대관계와 사회 자본을 쌓을 수 있는 사회기반시설로 만들 수 있다. 반대로 스탠퍼드대학교 근처의 유치원처럼 사회기반시설의 효과를 없앨 수도 있다. 저자가 말하는 사회기반시설은 2017년 경제학 노벨상을 받은 경제학자 리처드 탈러(Richard H. Thaler)와 캐스 선스타인(Cass

R. Sunstein)의 책 『넛지(Nudge)』에서 내세운 이론과 유사한 점이 있다. 넛지(Nudge)는 작은 환경의 변화나 긍정적 유인 환경을 설정하여 사람들의 행동에 영향을 유도하는 접근을 뜻한다. 넛지의 한 양상으로서 사회기반시설의 긍정적인 효과는 도시 계획이나 일반 사회과학 연구자와 정책가에게 시사하는 바는 크다. 다양한 공간을 사회기반시설로 탈바꿈하기 위해서는 뉴욕의 유치원처럼 정책적 해안이 요구되기 때문이다.

마지막으로 사회기반시설은 공공장소이다. 물론 맥도날드나 스타벅스, 식당이나 책방, 그리고 이발소와 같은 상업적인 공간도 사람들이 모여서 관계를 형성하는 중요한 장소이다. 하지만 저자는 수익을 목적으로 운영되는 시장보다는 공공분야에서 세심하게 기획하고 집행하는 사회기반시설에 집중한다. 이윤 추구를 목표로 하는 상업적인 공간은 사람들의 유대관계보다는 효율을 중요시하기 때문이다. 저자가 주장하는 사회기반시설은 사회 계급이나 경제 능력에 상관없이 모두에게 열려 있고 접근성이 높은 공간이다.

3. 왜 사회기반시설인가?

저자가 사회기반시설에 관심을 가진 것은 1995년 미국 시카고에 유례 없이 찾아온 폭염(heat wave)을 연구했을 때였다. 1995년 7월 13일 41.1도를 시작으로 발생한 이 폭염은 시카고 내에 심각한 전력난과 정전을 일으켰고, 5일 동안 738명의 목숨을 앗아갔다. 피해자들의 대부분은 가난하고 사회에서 고립된 노령층이었다. 이들은 에어컨이 고장 났지만, 안전의 문제로 창문을 열거나 밖에서 잘 수 없어서 더 큰 피해를 입었다.

이 사건을 연구하던 저자는 특이한 패턴을 발견한다. 분명히 피해자가 많은 지역은 빈곤 수준과 정(positive)의 상관관계가 있었다. 하지만 몇몇

지역에서는 높은 빈곤 수준에도 불구하고 시카고 내의 부유한 지역보다 더 낮은 사망률을 기록한 것이다. 이 패턴을 연구해본 결과 저자는 이런 지역의 사회기반시설이 다른 지역보다 훨씬 강하다는 점을 발견했다. 사망률이 낮았던 지역의 사람들은 서로 만나고 관계를 쌓을 수 있는 사회 공간이 많은 곳에 있었다. 폭염이 발생했을 때, 그들은 이웃 간의 안부를 묻고 노약자들을 보살필 수 있는 충분한 유대 관계가 형성되어 있었다. 이를 통해 저자는 사회기반시설이 많을수록 그 지역에 사는 주민들이 더 안전하고 건강하다는 점을 확인할 수 있었다.

이후 저자는 미국 여러 지역에서 본인의 연구결과와 다른 사회과학적 연구결과를 활용하여 튼튼한 사회기반시설이 공동체 형성, 교육, 보건, 양극화와 환경 분야에서 시민들의 삶을 안전하고 건강하게 만들어 준다고 주장한다. 더 나아가 이러한 공간을 형성하는 것이 사회적 고립(social isolation)과 불평등, 사회 양극화, 심지어 기후변화 같은 환경문제를 해결하는 필요조건이라고 주장한다. 그는 사회기반시설은 이웃 간의 유대 관계를 장려하여 사회 고립을 완화하며 다양한 계층의 사람들이 교류하고 소통하는 것을 통해 불평등과 사회 양극화를 해결하는 데 도움을 줄 수 있다고 주장한다. 기후변화와 같이 다수의 지지가 필요한 공공자원에 대한 배분 문제도 이러한 유대 관계와 대화를 통해 시작될 수 있다고 주장한다. 물론 단순히 사회 공간이 많다고 모든 사회의 문제가 해결되는 것은 아니다. 다만 사회기반시설 없이 불평등과 양극화와 같은 사회 문제를 해결할 수 없다는 것이 저자의 주장이다.

책의 본문은 구체적으로 특정한 사회기반시설이 어떻게 다양한 사회 문제를 해결하는 데 사용되는지 살펴본다. 사회 고립, 안전, 교육, 보건, 양극화, 재난 분야에서 중요한 역할을 하는 사회 공간들에 대해 저자의 연구결과를 비롯하여 기존 연구결과 및 문헌검토, 인터뷰와 본인의 경험을 근거로 이야기를 풀어나간다. 이 서평은 사회 고립, 안전, 차별 분야에서 책 본

문이 소개하는 사회기반시설의 역할과 중요성을 일부분 요약한다.

4. 사회기반시설은 어떻게 사회 문제를 해결하는가?

1) 사회 고립과 공공 도서관

역학자(epidemiologist)들에 따르면 사람의 건강에 사회 고립과 외로움은 비만이나 담배만큼의 나쁜 영향을 준다고 한다. 제2장에서 소개되는 뉴 랫츠(New Lots)라는 지역(district)은 뉴욕시에서 가난한 지역 중 하나이다. 지역 주민의 절반이 빈곤선 이하의 수준에서 생활하고 있고, 지역 인구의 95%가 흑인이나 라틴계로 구성되어 있다. 버스나 지하철과 같은 대중교통 체계가 잘 설비되어 있지 않고, 경제 기회가 적은 이 지역은 살인, 도둑, 성폭행과 같은 범죄가 자주 발생하는 지역이다. 이러한 지역에서 범죄에 취약한 노령층은 집 밖으로 나오기를 꺼리고, 사회적으로 고립될 확률이 높아진다.

어떻게 하면 범죄에 취약한 주민들이 고립되지 않을 수 있을까? 저자는 뉴 랫츠에 위치한 지역 도서관에서 해답을 찾는다. 뉴 랫츠 도서관 지하에서는 매주 다양한 행사가 열린다. 영화를 상영하고, 미술과 음악 수업을 열기도 한다. 특히 매주 목요일 아침이 되면 사서들은 지하실에 큰 스크린과 엑스박스(X-box) 게임기를 설치하여 지역 주민들이 모여서 다른 지역에 있는 도서관 팀과 볼링 경기를 진행한다. 저자는 뉴 랫츠 도서관의 다양한 프로그램에 참여하는 주민들을 관찰하고 인터뷰한 내용을 책에 기록하며 그들이 서로에 대해 가지고 있는 신뢰와 유대 관계를 주목한다.

저자는 공공 도서관이 지역 사회의 주민들, 특히 노약층들을 사회 고립에서 보호하는 중요한 사회기반시설로 바라본다. 미국 전역에서는 도서관

에 대한 수요가 높아지고 있다고 한다. 특히 뉴욕, 샌프란시스코, 시애틀과 같은 대도시에서는 도서관을 이용하는 주민들이 매년 많아지고 있다. 미국 사회의 여론조사를 하는 퓨 리서치 센터(Pew Research Center)가 2016년 16세 이상의 미국인을 대상으로 한 조사에 따르면, 설문조사에 응답한 미국인들의 절반은 2015년에 도서관을 이용한 경험이 있으며, 3분의 2가 본인 지역의 도서관이 문을 닫는 것은 사회에 좋지 않은 영향을 줄 것이라고 응답했다. 이처럼 도서관이 중요한 사회기반시설로 자리 잡은 이유는 도서관이 단순히 책을 빌려주는 곳만이 아니기 때문이다. 도서관은 뉴 랫츠 도서관처럼 주민들에게 안전하게 모여서 대화를 나누고 관계를 쌓을 수 있는 다양한 프로그램을 제공함으로써 사회기반시설의 역할을 수행한다.

도서관이 사회기반시설로 기능을 할 수 있는 또 다른 이유는 누구나 바로 이용할 수 있다는 점이다. 2014년 뉴욕시에서 노년층의 한국계 미국인이 맥도날드를 상대로 집단 소송을 건 적이 있다고 한다. 이들은 맥도날드 지점의 매니저가 그들이 음식을 시키고 단체로 1시간 이상 자리를 차지하여 영업을 방해했다는 이유로 그들을 쫓아냈다고 소송을 걸었다고 책은 소개한다. 상업적인 이익을 목표로 하는 맥도날드와 다르게 도서관은 그 누구도 쫓아내지 않는다. 지역에 있는 노인 집단이 도서관에서 자리를 잡고 있다고 그 누구도 그들을 쫓아내지 않는다. 물론 그들은 노인 복지관에 있는 프로그램을 참가할 수도 있다. 복지관에서는 다른 노인들과의 관계만 가능하다면, 도서관은 다양한 연령층의 주민들과 교류할 기회를 제공한다.

2) 총기 폭력과 안전한 공간

2016년 6월 13일 뉴욕 타임스에 기고된 글에 따르면 매일 총기로 사망

하는 미국인은 평균적으로 90명 이상이고, 매일 200명 이상이 다친다. 제 3장에서 저자는 총기 폭력을 연구하는 컬럼비아대학교의 사회학자 찰스 브라나(Charles C. Branas)와 펜실베이니아대학교의 존 맥도널드(John MacDonald)의 연구결과를 소개한다. 이들은 필라델피아 내에 버려진 터와 건물(abandoned buildings and lots)과 총기 범죄의 상관관계를 연구하였다.

두 학자는 필라델피아에서 버려진 건물에 문과 창문을 정비해야 한다는 법체계가 새로 확립되었지만, 많은 건물주가 이를 지키지 않고 있음을 주목했다. 2010년에서 2013년 동안 필라델피아에서 버려진 건물은 2,356개가 되었는데, 이 중 676개의 건물만이 창문과 문이 수리되었다. 이들은 펜실베이니아 원예 사회(PHS: Pennsylvania Horticultural Society)라는 비영리단체와 함께 3년 동안 버려진 건물 주변에서 일어나는 총기 범죄율에 대한 데이터를 수집하였다. 또한, 그들은 필라델피아에 49,690개가 되는 버려진 공터 중 무작위로 4,436개의 공터를 선정하여 불법 폐기물 투기를 막고 나무와 식물을 심은 후 주변에서 일어나는 총기 범죄율을 살펴보았다.

데이터 분석결과 이들은 창문과 문이 고쳐진 건물 주변에서 총기 범죄가 일어날 확률이 그렇지 않은 건물 주변보다 평균적으로 39% 낮은 것을 발견했다. 정비된 공터 주변에서도 총기 사고가 5% 감소하였다. 더 중요한 것은 총기 범죄가 다른 지역으로 확산되지 않았다는 것이 확인되었고, 이러한 효과는 최소 1년에서 4년까지 지속되었던 것을 발견하였다. 버려진 건물과 공터는 총기를 숨기고 불법 마약을 거래하기 좋은 환경을 제공한다. 공간을 변경하는 것이 지역의 범죄 행위를 감소시킬 수 있다는 것을 연구결과가 증명한 것이다.

버려진 건물과 터는 공공장소이다. 주민들은 버려진 건물과 터 옆을 걸을 때마다 그에 파생되는 잠재적 범죄 가능성에 정신적으로 또 실질적으

로 피해를 본다. 또 버려진 건물과 터를 통해 증가하는 범죄는 주민들 간의 신뢰를 낮추고, 부유한 주민들이 지역을 떠나게 한다. 이러한 공간을 수리하여 시민들이 안전하게 지나다닐 수 있는 공간으로 변화시키는 것은 지역 사회의 유대 관계를 회복하고 공동체를 건강하게 할 수 있는 중요한 정책 수단이다.

3) 공유공간을 활용한 인종과 계급 차이 극복 사례

미국에서 사회 문제를 이야기할 때 빠질 수 없는 것은 인종 차별이다. 현재 미국에서 흑인과 백인의 수영 능력에 차이가 존재한다고 한다. 평균적으로 성인의 경우, 백인이 흑인보다 수영을 잘할 수 있는 확률이 2배가 넘고, 흑인 아이가 백인 아이보다 익사할 확률이 3배가 넘는다는 연구결과가 있다. 오랫동안 미국의 공공 수영장에서 인종 차별이 존재했기 때문이다. 실제로 미국에서는 1970년대까지 흑인의 공공 수영장 이용이 금지되었다고 한다.

저자는 아이슬란드의 예를 들어 공공 수영장이 사회기반시설로서 역할을 할 수 있음을 강조한다. 아이슬란드의 인구는 330,000명 정도 되었는데, 공공 수영장은 120개 이상이 있었다고 한다. 2,750명의 주민이 하나의 수영장을 이용한다는 것이다. 아이슬란드에서 이민자로 살아가는 사람들을 인터뷰한 결과, 그들은 공공 수영장에서 아이슬란드 주민들과 만나 교류하면서 그 지역의 습관과 문화를 배울 수 있었다고 한다. 이곳에서는 다양한 계급과 세대 간의 사람들이 모여서 대화를 한다. 교수, 학생, 공사현장 인부, 백만장자 등 모두가 모일 수 있다.

간단한 아이디어일 수도 있다. 수영장과 같은 공공장소를 어떻게 운영하느냐에 따라서 인종과 계급 간의 격차가 줄어들 수도 있고 심화될 수도 있다. 신체적 접촉이 일어나기 쉽고 서로 만나서 대화를 장려하는 수영장 같

은 장소가 많아지는 것이 인종과 계급, 문화의 벽을 허물 수 있다고 책은 주장한다.

5. 결론: 인식의 변화, 모두를 위한 궁전

이 책을 읽기 전까지 데이비스에서 열리는 야외 시장을 방문해보지 않았다. 야외에서 장을 보고 끼니를 때울 수 있는 공간으로만 생각했기 때문이다. 책을 읽고 난 후 방문한 시장은 그저 음식을 사고파는 곳이 아니었다. 데이비스 지역 주민들과 눈빛을 교환하고 작은 웃음을 나누며 그들의 삶에 개입할 기회를 주는 사회기반시설이었다. 야외에 있는 벤치에 앉아 지역 주민들과 점심을 먹으며, 데이비스 지역의 일원이 된 것 같은 느낌을 받았다. 일종의 자기충족적 예언(self-fulfilling prophecy) 효과라고 생각할 수도 있다. 하지만 책 한 권을 통해 이러한 인식의 변화가 생긴다는 것은 쉬운 일은 아니다. 시장, 도서관, 수영장과 같은 공공장소를 새로운 시선으로 바라볼 수 있게 해준다는 점에서 이 책은 충분히 읽어볼 가치가 있는 책이다.

이 책은 미국 사회에 대한 이해를 넓혀준다는 점에서 또 다른 장점이 있다. 저자는 다양한 사례를 통해 미국 사회의 양극화와 불평등 그리고 계급 간의 갈등을 소개하고 사회기반시설이 어떻게 이런 문제를 해결할 수 있는지 설명한다. 미국 사례를 연구하고 이를 한국 사회에 적용하고자 하는 도시 관련 연구자나 정책 입안자들에게는 큰 도움이 될 것이다. 차별, 양극화, 그리고 불평등과 같은 사회 문제에 관심이 있는 일반적인 독자들에게도 재미있는 책이 될 수 있다.

끝으로 왜 이 책의 제목이 「Palaces for the People」인지를 소개하면서 서평을 마무리하고자 한다. 저자에 따르면 미국 역사상 제일가는 갑부 중

하나였던 앤드루 카네기(Andrew Carnegie)는 1883년에서 1929년 사이 총 2,811개의 공공 도서관을 세계 전역에 건설하였다. 그중 1,679개는 미국에 있다. 카네기는 공공 도서관을 건설하는 것이 어린 소년, 소녀들의 잠재력을 기르고 그들이 꿈을 이루는 데 도움을 주는 가장 좋은 방법이라고 믿었다. 그리고 본인이 건설한 수천 개의 공공 도서관을 가리켜 “palaces for the people” 즉 “사람들을 위한 궁전”이라고 불렀다. 카네기가 공공 도서관을 건설했다는 점을 미루어 약간의 의역을 더 한다면 “모두를 위한 궁전”이라고 바꿔 생각할 수 있다. 저자는 현재 우리 사회가 겪고 있는 양극화나 불평등 같은 문제를 해결하기 위해서는 공공 도서관과 같은 “모두를 위한 궁전”이 많아져야 한다고 주장한다. 사회적 신분이나 지위와 상관없이 모두가 모여서 만나고 유대 관계를 쌓을 수 있는 공간이 우리 사회에 더 많이 필요하다는 것이다. 우리는 다양한 사례와 연구결과를 통해 펼치는 저자의 주장을 충분히 귀담아들을 필요가 있다.

『IDI 도시연구』 후보

- | 『IDI 도시연구』 발간연혁
- | 『IDI 도시연구』 편집위원회 활동
- | 『IDI 도시연구』 세미나 행사 보고

『IDI 도시연구』 발간연혁

일시	통권	내용	비고
2007. 10. 15.	제1권	• 기획논단: 인천 경제 자유 구역(『경제자유구역의 성공적 개발방향』 외 3편) • 지역연구: 「버스-도시철도 간 물리적 환승 환경 평가 연구」 외 2편	『인천연구』 제호 발행
2008. 10. 15.	제2권	• 기획논단: 인천의 도시재생(『도시재생사업과 산업기능 확보방안』 외 2편) • 지역연구: 「소비자의 아파트 구매결정요인과 마케팅 전략」 외 1편	
2009. 10. 15.	제3권	• 기획논단: 국가경쟁력과 도시브랜드(『국가브랜드 경쟁력 제고를 위한 한국의 도시브랜드 전략 방향』 외 3편) • 지역연구: 「인천광역시 공공도서관의 정태적·동태적 경영효율성 평가」 외 3편	
2010. 10. 15.	제4권	• 기획논단: 인천의 공간구조와 위상(『수도권의 공간구조 진단과 경인발전축의 정책방향 모색』 외 3편) • 지역연구: 「주거이동과 화물통행 패턴으로 본 인천의 공간구조」 외 2편	
2011. 10. 15.	제5권	• 기획논단: 인천광역시 삶의 질 개선을 위한 복지 전략(『보편적 복지 논쟁의 맥락과 쟁점』 외 3편) • 지역연구: 「도시림 보전관리를 위한 생태평가 방법의 적용」 외 1편	
2012. 9. 30	제6권	• 기획논단: 도시재개발의 패러다임 전환(『인천시 주민참여형 마을만들기 사업 추진체계에 관한 연구』 외 2편) • 일반연구: 「인천 아파트 매매가격의 비대칭성 검정」 1편	
2013. 9. 30	제7권	• 기획논단: 해양도시와 해양문화(『인천의 해양도시적 성격과 해양역사상 - 고대를 중심으로』 외 1편) • 일반논문: 「인천시 육지지역 상록활엽수 식재현황 및 도입가능성」 외 2편	

2014. 9. 30	제8권	• 기획논단: I. 원도심 재생 II. 해양 항만 인프라 확충(『미국 보스턴 도시재생정책사례 및 시사점』 외 3) • 일반논문: 「새주소 지도를 이용한 인천 도시공원의 입지적정성 평가」 외 2편	• 『IDI도시연구』 제호변경
2015. 9. 30	제9권	• 기획논단: 지역자산의 가치와 미래(『가상가치평가법(CVM)을 이용한 한남정맥의 환경적 가치 추정연구』 외 1편) • 일반논문: 「인천지역의 고용형태별 임금격차 분해」 외 4편	
2016. 9. 30	제10권	• 기획논단: 도시와 가치 1 - 섬과 해양의 가치화 방안(『인천 섬 갯벌에 대한 생태적 가치화 방안과 적용』 외 1편) • 일반논문: 「주거실태조사자료를 활용한 인천광역시 주거환경만족도 영향요인 규명」 외 6편	• 한국연구재단 등재후보지 선정(8월 2일) • ISSN 변경
2017. 6. 30	제11권	• 기획논단: 도시와 가치 2 - 문화, 인물, 예술(『인천 뷰티 라이프스타일 산업 육성 방안』 외 1편) • 일반논문: 「인천시 성별 임금격차의 변화요인」 외 6편	
2017. 12.30	제12권	• 기획논단: 생활문화 활성화(『지역에 밀착한 문화예술교육 정책』 외 1편) • 일반논문: 「지방행정서비스와 개인의 삶의 질에 관한 연구」 외 6편	
2018. 6.30	제13권	• 기획논단: 인구구조변화와 도시(『청년 주거 운영방식에 따른 유형별 사례연구』 외 1편) • 일반논문: 「인천시 안전한 도로환경조성을 위한 정책제언」 외 6편	
2018.12. 30	제14권	• 기획논단: 기후변화와 도시(『정책통합 관점에서 본 지방자치단체 기후변화정책 변화 연구』 외 4편) • 일반논문: 「동서독 지자체의 교류경험과 한국에 대한 시사점」 외 3편	

2019. 6. 30	제15권	• 기획논단: 사회혁신과 시민참여(『사회 혁신과 마을』 외 2편) • 일반논문: 「지방의원의 정치적 요인이 지역구 예산 배분에 미치는 영향 분석」 외 5편	
2019.12. 30	제16권	• 기획논단: 평화교류시대와 도시정책 (『인천 서해 공간의 평화적 재구성에 관한 연구』 외 3편) • 일반논문: 「중국의 도시규모와 행복지수의 비교」 외 1편	
2020.6.30.	제17권 (예정)	• 기획논단: 4차산업혁명과 스마트시티	

『IDI 도시연구』 편집위원회 활동

2019. 1. 1. ~ 2019. 12. 31.

회차	일시	안건 및 결정사항
2019년 제1차	2019. 2.15.(금) 10:00~13:00	• 통권 제16호 기획논단 주제선정: “평화교류협력과 도시정책” • 「편집위원회」 규정 개정: 편집위원회 정원 변경(20명→25명) • 『IDI도시연구』 제호 변경 논의 • 한국연구재단 등재지 신청 준비 현황 보고 • 「제16회 도시연구 세미나」 개최 일정 보고
2019년 제2차	2019.6.17.(월)~ 6.19.(수)	• 통권 제15호 기획논단/일반논문 게재편수 및 게재 논문 확정 • 행·재정 분야 신규 편집위원 위촉 보고 • <저작권 양도 동의서> 작성 의무화 논의
2019년 제3차	2019.8.22.(목) 10:00~13:00	• 통권 제17호 기획논단 주제선정: “4차산업혁명과 스마트시티” • 기획논문 일반공모제 실시 • 2020년 온라인투고시스템 도입 논의 • 「제17회 도시연구 세미나」 개최 일정 보고
2019년 제4차	2019.12.18.(수)~ 12.20.(금)	• 한국연구재단 등재지 평가결과 보고 • 통권 제16호 기획논단/일반논문 게재편수 및 게재 논문 확정 • 「연구윤리」 규정 개정: 논문 저자 정보 표기 방법 명시

『IDI 도시연구』 세미나 행사 보고

2019. 1. 1. ~ 2019. 12. 31.

회차	행사내용
제16회	■ 개요 • 일시 : 2019년 4월 17일(수) 14:00~18:30 • 장소 : 인천연구원 1층 대강당 • 주제 : “사회혁신과 시민참여” • 주최 : 인천연구원 • 주관 : 인천연구원 도시정보센터 ■ 프로그램 • 행사 진행 및 좌장: 서봉만(인천연구원 지역경제연구실 연구위원) • 기조발제 - 사회혁신의 거점으로서의 지역과 시민사회의 역할 윤태범(한국지방행정연구원장) • 주제발표 - 발표 1: 사회혁신과 대학의 역할 김의영(서울대학교 정치외교학부 교수) - 발표 2: 공공부문 혁신과 사회적 가치 실현 김영식(전국 사회연대경제 지방정부협의회 사무국장) - 발표 3: 사회혁신과 마을 김병권(서울시 협치자문관) - 발표 4: 기본소득제와 사회혁신 이원재(LAB2050 대표) • 종합토론 - 토론 1: 김상원(인하대학교 문화콘텐츠문화경영학과 교수) - 토론 2: 채종현(한국행정연구원 사회통합연구실장) - 토론 3: 김정욱(인천연구원 도시경영연구실 부연구위원) - 토론 4: 최태림(인천연구원 지역경제연구실 연구위원)
제17회	■ 개요 • 일시 : 2019년 10월 11일(금) 14:00~17:30 • 장소 : 인천연구원 대회의실(본관 2층) • 주제 : “평화교류시대와 도시정책” • 주최 : 인천연구원 • 주관 : 인천연구원 도시정보센터

제17회	■ 프로그램 • 행사 진행 및 좌장: 남근우(인천연구원 도시경영연구실 연구위원) • 주제발표 - 발표 1: 신북방정책과 남·북·러 삼각협력: 과제와 발전전망 성원용(인천대학교 동북아국제통상학부 교수) - 발표 2: 한반도 신물류체계제안과 수도권 의 기회 이성우(한국해양수산개발원 항만·물류연구본부장) - 발표 3: 남북 사회문화교류 현황과 과제 전영선(건국대학교 통일인문학연구단 HK연구교수) • 종합토론 - 토론 1: 조영관(한국수출입은행 해외경제연구소 선임연구원) - 토론 2: 김운수(인천연구원 교통물류연구실장) - 토론 3: 최영화(인천연구원 도시경영연구실 연구위원)
------	--

『IDI 도시연구』 규정

- | 『IDI 도시연구』 편집 및 발간 규정
- | 『IDI 도시연구』 편집위원회 규정
- | 『IDI 도시연구』 논문심사 규정
- | 『IDI 도시연구』 연구윤리 규정

『IDI 도시연구』 편집 및 발간 규정

2007년	3월	12일	제정
2008년	4월	25일	개정
2008년	8월	20일	개정
2011년	5월	6일	개정
2012년	4월	17일	개정
2012년	12월	17일	개정
2013년	9월	16일	개정
2014년	4월	4일	개정
2016년	6월	10일	개정
2017년	2월	16일	개정
2017년	7월	20일	개정

I. 『IDI 도시연구』의 성격과 구성

1. 인천연구원(이하 연구원이라 한다)에서 발간하는 학술지의 명칭은 『IDI 도시연구』라 칭한다.
2. 『IDI 도시연구』는 연구원이 발간하는 정기간행물로서, 논문을 게재하는 것을 원칙으로 한다. 논문은 창의적인 연구결과 및 일정한 주제에 관한 연구성과·동향·전망을 학술논문의 형식에 따라 기술한 것을 말한다.
3. 연구원에서 발간하는 『IDI 도시연구』의 편집·발간에 관한 사항은 규정이 정하는 바에 따른다. 다만, 이 규정에서 정하지 아니한 사항에 관하여는 편집위원회에서 따로 정한다.

II. 논문투고 및 게재절차

1. 원고는 상시접수하며, 접수일자는 원고가 본지 편집위원회에 도착한 날로 한다.
2. 논문은 이메일(E-mail)로 투고한다.
3. 투고자는 본지의 투고신청서에 논문제목, 목차, 주저자의 이름, 소속 및 직급/직위, 주민등록상의 주소, 연락처와 함께, 원고의 주요내용

을 기재하여 제출하여야 한다. 또한, 논문 뒤에는 참고문헌과 국문초록 및 영문초록을 반드시 제시해야 한다.

4. 교신저자(해당 원고 관련 문의에 응할 수 있는 공동저자)가 별도로 있다면, 교신저자의 이름, 교신저자의 소속 및 직급/직위, 주민등록상의 주소, 연락처 등을 기재하고, 주저자와 공동저자를 반드시 구분하여 명시한다.
5. 접수된 원고 중 본지 투고규정 및 원고작성 방법에 의거해 작성하지 않은 원고는 본지 편집위원회에서 저자에게 수정 및 보완을 요구할 수 있고 투고자는 이에 따라야 한다.
6. 『IDI 도시연구』 게재 논문에 대한 저작권은 인천연구원에 귀속된다. 단 필자의 사용권은 허락한다.

III. 논문의 기본요건

1. 투고자는 『IDI 도시연구』의 논문 작성요령에 따라 작성된 원고파일, 논문투고신청서, KCI 문헌 유사도 검사결과 확인서, 연구윤리규정 준수 서약서를 함께 제출해야 한다. 논문투고신청서에는 논문제목(한글·영문), 필자명(한글·영문), 소속기관과 직위(한글·영문), 주소(주택 및 직장), 전화 및 팩스번호(E-메일 주소 포함) 등을 빠짐없이 기재하였는지 확인한다.
2. 투고논문은 다른 학술지 또는 간행물에 출간되지 않는 것이어야 하며, 접수된 원고는 연구원의 소정의 심사를 거쳐 게재여부를 결정한다.
3. 연구부정행위가 있는 논문은 게재하지 않는다. 연구부정행위는 위조, 변조, 표절, 부당한 저자표시, 부당한 중복게재, 연구부정행위에 대한 조사 방해 행위를 말한다.
 - 1) ‘위조’는 존재하지 않는 원자료 또는 연구자료, 연구결과 등을 허위로 만들거나 기록 또는 보고하는 행위를 말한다.
 - 2) ‘변조’는 연구재료, 장비, 과정 등을 인위적으로 조작하거나 연구

원자료 또는 연구자료를 임의로 변형·삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 행위를 말한다.

- 3) ‘표절’은 다음의 각 목과 같이, 일반적 지식이 아닌 타인의 독창적인 아이디어 또는 창작물을 적절한 출처 표시 없이 활용함으로써, 제3자에게 자신의 창작물인 것처럼 인식하게 하는 행위를 말한다.
 - (1) 타인의 연구내용 전부 또는 일부를 출처 표시 없이 그대로 활용하는 경우
 - (2) 타인의 저작물의 단어·문장구조를 일부 변형하여 사용하면서 출처 표시를 하지 않는 경우
 - (3) 타인의 독창적인 생각 등을 활용하면서 출처를 표시하지 않은 경우
 - (4) 타인의 저작물을 번역하여 활용하면서 출처를 표시하지 않은 경우
- 4) 부당한 저자표시는 다음 각 목과 같이 연구내용 또는 결과에 대하여 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 저자 자격을 부여하지 않거나, 공헌 또는 기여를 하지 않는 사람에게 감사의 표시 또는 예우 등을 이유로 저자 자격을 부여하는 행위를 말한다.
 - (1) 연구내용 또는 결과에 대한 공헌 또는 기여가 없음에도 저자 자격을 부여하는 경우
 - (2) 연구내용 또는 결과에 대한 공헌 또는 기여가 있음에도 저자 자격을 부여하지 않는 경우
 - (3) 지도학생의 학위논문을 학술지 등에 지도교수의 단독 명의로 게재·발표하는 경우
- 5) 부당한 중복게재는 연구자가 자신의 이전 연구결과와 동일 또는 실질적으로 유사한 저작물을 출처 표시 없이 게재한 후, 연구비를 수령하거나 별도의 연구업적으로 인정받는 경우 등 부당한 이익을 얻는 행위를 말한다.
- 6) 연구부정행위에 대한 조사 방해 행위는 본인 또는 타인의 부정행위에 대한 조사를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위를 말한다.

4. 논문의 내용은 제목(한글), 저자명(한글), 차례, 본문, 참고문헌, 국문초록, 주제어, 영문초록(Abstract), 영문주제어(Keywords) 등의 순으로 구성된다.
5. 주제어는 5개 이내로 한정한다.
6. 논문은 본문, 각주, 참고문헌, 부록(필요시)을 포함하여 200자 원고지 150매 이내로 한다.
7. 도시리포트 및 서평의 원고분량은 글, 그림 및 표, 사진을 포함해 200자 원고지 70매 이내로 한정한다.
8. 원고분량이 본 규정보다 지나치게 초과 또는 미달하는 경우에는 본지 편집위원회가 저자에게 조정을 요구할 수 있으며, 저자는 이에 따라야 한다.
9. 초록은 B5용지 15행 내외의 분량으로 작성하며, 논문명, 저자명, 초록 및 주제어는 모두 국문과 외국어(영어)로 표기해야 한다.
10. 모든 원고는 한글 프로그램을 사용하여 아래의 편집체제를 따라 작성해야 한다.

편집 용지	• 용지 B5, 단면, 좁게 • 여백 : 상/하 15, 좌/우 20 • 머리말 15, 꼬리말 15, 제본 0	
문단 모양	• 여백 : 좌/우 0, 상/하 0 • 줄간격 : 160 • 들여쓰기 : 2 • 양쪽 혼합, 날말간격 0	
글자 모양	장 제목	• 글꼴 : 휴먼명조(또는 신명조), 진하게 • 크기 : 14.5 point • 장평 : 95, 자간 : -5
	절제목	• 글꼴 : 휴먼명조(또는 신명조), 진하게 • 크기 : 13.5 point • 장평 : 95, 자간 : -5
	본문	• 글꼴 : 휴먼명조(또는 신명조) • 크기 : 10.5 point • 장평 : 95, 자간 : -5
	직접인용	• 글꼴 : 휴먼명조(또는 신명조) • 크기 : 9 point • 장평 : 100, 자간 : 0
	기타	• 각주크기 : 9.5 point • 목차크기 : 10 point • 논문제목 : 18.5 point • 논문부제 : 14.5 point

IV. 논문 구성요소별 작성요령

1. 저자표기 및 저자약력작성

- 1) 국문제목 밑에 국문저자명을 기재한다.
- 2) 저자가 1인일 경우, 국문저자명의 오른쪽 위에 *를 입력하고, 각 주에 소속 및 직급/직위를 표기한다. 저자가 복수일 경우, 주저자가 맨 앞에 오도록 하고 저자와 저자 사이에 가운뎃점(·)을 넣어 구분한다(주저자, 공동저자, 교신저자 등 기입 가능)
- 3) 저자의 약력에는 저자의 현재 소속과 부서(또는 학과), 직위(또는 직급)를 순서대로 작성하고, 교신저자의 이메일 주소를 기재해 다음과 같이 작성한다.

(1) 1인 저자

* 인천연구원 도시경영연구실 연구위원(E-mail: idiresearch@ii.re.kr)

(2) 2인 이상 저자(주저자와 교신저자가 같은 경우)

* 인천연구원 도시경영연구실 연구위원, 교신저자(E-mail: idiresearch@ii.re.kr)

** 인천연구원 도시기반연구실 연구위원

(3) 2인 이상 저자(주저자와 교신저자가 다른 경우)

* 인천연구원 도시경영연구실 연구위원

** 인천연구원 도시기반연구실 연구위원, 교신저자(E-mail: idiresearch@ii.re.kr)

2. 내용목차의 번호는 I. 1. 1) (1) ①의 순서를 따라야 한다.

3. 표와 그림에는 〈표 1〉, 〈그림 1〉 등과 같이 일련번호를 부여해야 한다. 표 제목은 해당표의 상단 중앙에 맞추기로, 그림제목은 해당그림 하단에 중앙 맞추기로 표기해야 한다. 표와 그림에 있는 글자와 숫자는 선명해야 하며, 흑백으로 작성해야 한다.

4. 본문의 인용문헌과 각주, 참고문헌은 다음과 같이 작성한다.

1) 인용문헌

- (1) 본문의 인용문헌은 저자의 이름, 출판년도, 인용한 쪽을 적어 표시한다. 국문저자명은 성과 이름을 모두 밝히고, 영문저자명은 성만 표기하며, 중국과 일본 등 한자 표기 저자명은 국문저자명의 표기 방법에 준한다.
- (2) 같은 문헌을 다시 언급하는 경우에도 처음과 같은 요령으로 처리하며, 혼란을 주는 “같은 글”, “같은 책”, “앞의 글”, “앞의 책” 등의 표현은 사용하지 않는다.
- (3) 한 번에 여러 문헌을 언급해야 하는 경우에는 한 괄호 안에서 세미콜론(;)으로 나누어 언급한다.
- (4) 신문, 주간지, 월간지 등의 무기명 기사를 언급해야 하는 경우에는 지명, 발행 年/月/日(월간지의 경우 발행 年/月), 쪽수를 괄호 안에 넣어 표기한다.
- (5) 표기 예는 다음과 같다.
 - ① 단독연구 : 손정목(2007)에 따르면 …, Smith(1992, 94)는 …, 이들의 연구(김용창 1997; 송도영 2009, 96)는 …, …라고 보고 있다(윤호영 2001; 조한혜정 2011).
 - ② 2인연구 : 서현진·민병일(2001)에 의하면 …, Abrams and Jajodia(1992)는 …, …라고 주장하고 있다(Gilbert and Gubar 1978, 1-25; Murphy 1988, 39-52).
 - ③ 3인 이상 연구 : 김만중 외(2001)는 …, Avram et al.(2009)는 …, 라고 지적인 바 있다(Farmwinkle et al. 1985, 233).
 - ④ 신문, 주간지, 월간지 등: …(동아일보 2017/02/15). …(월간 경향 2009/02, 233)

2) 각주

- (1) 본문 중에 부연설명을 필요로 하는 내용이 있을 경우, 해당 내용의 마지막 글자 오른쪽 어깨에 일련번호(예: 1), 2), 3), …)를 붙이고, 해당 페이지 하단에 각주로 처리한다.
- (2) 각주에는 가능한 한 인용자료의 출처를 기재하지 않는다. 자료 출처는 본문에 인용표시를 한 뒤 참고문헌에 기재해야 한다. 본

문에 인용표시를 하기 힘들 경우 각주에 출처를 기재할 수 있다.
이 경우에도 인용자료를 참고문헌에 포함시켜야 한다.

3) 참고문헌

- (1) 국문 참고문헌을 가나다순으로 먼저 열거한 후 동양문헌을 기재한다. 그 다음 서양문헌을 알파벳순으로 나열한 후, 신문기사, 인터넷 웹 검색자료를 기재한다.
- (2) 단행본의 경우 저자, 출판연도, 서명, 페이지(필요한 경우), 출판사의 순으로 기록하고, 국문 및 동양문헌의 서명에는 겹낫표(『』), 서양문헌은 이탤릭체로 표시한다. 국문 보고서 및 학술지 논문의 경우에는 논문 제목에 홑낫표(「」)를 표기한다.
- (3) 동일한 저자의 문헌은 연대순으로 나열하고, 동일한 연도의 문헌이 2개 이상 있을 경우에는 순서(가나다 또는 알파벳 순)에 따라 연대 뒤에 a, b, c …를 기입한다.
- (4) 서양문헌의 저자는 성, 이름순으로 표기한다.
- (5) 저자가 복수일 경우 모든 저자를 다 밝힌다.
- (6) 인터넷 검색 자료는 제작자, 제작연도, 주제명, 웹 주소와 검색일자 순으로 기재한다. 웹에 공개되어있는 전자책은 서명 옆에 “[eBook]”을 표기한다.
- (7) 표기 예는 다음과 같다.

① 국문 단행본 및 보고서, 논문

김석철. 2011. 『건축과 도시의 인문학』. 서울: 돌베개.

홍익표·진시원. 2015. 『세계화 시대의 정치학』. 서울: 오름.

조영무·최용환·이준호. 2017. 「경기도 주요공항 주변지역 항공기 소음피해 대책 연구」. 경기연구원.

인천광역시. 2016. 「인천 미래 성장동력 8대 전략산업 육성방안」.

김미향. 2006. 「자아탄력성 증진 훈련이 중학생 자아탄력성에 미치는 효과」. 경북대학교 교육대학원 석사학위논문.

강옥련·허철수. 2011. 「청소년기 부모의 자녀교육과 갈등 척도

모형 연구」. 상담학연구 12(6): 2007-2028.

② 영문 단행본

Bell, Daniel. 1973. *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books.

Berelson, Bernard R., Paul F. Lazarsfeld, and William McPhee. 1954. *Voting*. Chicago: University of Chicago Press.

③ 영문 논문

Jilberto, Alex E. Fernandez. 1991. "Military Bureaucracy, Political Opposition, and Democratic Transition." *Latin American Perspectives* 18(1): 32-65.

Partz, M., Mentro, J. P., Lauter, P., Scarcelli, T. A., Alexandrowicz, M. P., Banshi, P. P., ...Sauls, C. E. 2008. "A qualitative study of modern Native American dance." *Journal of Dance Methodology* 12(3): 12-21.

④ 번역서

베버, 막스(Weber, Max). 1990. 『유교와 도교』 이상을 역. 문예출판사.

클레그·히긴스·스파이비(Clegg, Stewart R., Winton Higgins, and Tony Spybey). 1994. "경제문화: 포스트 유교주의와 사회민주주의." 공유식·김혁래·박길성·유홍준 편. 『신경제사회와의 이해』. 역사비평사. 195-210.

Weber, Max. 1951(1920). *The Religion of China*, translated by Hans H. Gerth. New York: Free Press.

⑤ 신문기사, 주간지, 월간지 등

이은상. "여성의 사표 신사임당." 동아일보. 1993.7.17: 5면.

안병만. "지자체, 풀뿌리 민주주의의 시작과 시련." 월간중앙. 1991(8): 11-18.

⑥ 인터넷 웹 검색자료

- “내항 재개발 지지부진 ‘상상플랫폼’ 우선추진.” 경인일보, 2016. 10. 31. <http://www.kyeongin.com/main/view.php?device=pc&key=20161030010009866>(검색일: 2017년 7월 20일)
- 오동근, 1996. “한국 도시정책의 미래.” <http://www.idi.re.kr/researchRPT/list.do?tab=7>(검색일: 1998년 10월 20일)
- “연속간행물 내용목차 서비스.” <http://www.oclc.org/oclc/promo/512alrt/7512alrt.htm>(검색일: 2003년 2월 10일)
- 김영범·신동호, 2001. 『북한 문예론』[eBook]. 서울: 톨스토이. <http://www.tolstoe.com/newebook/mall/ebook-detailview.asp?contentsID=154>(검색일: 2001년 11월 8일)
- Philip B. Kurland and Ralph Lerner, eds. 1987. *The Founders' Constitution*, Chicago: University of Chicago Press. <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/> (accessed February 28, 2010)
- Kirsi Peltonen, Noora Ellonen, Helmer B. Larsen, and Karin Helweg-Larsen. 2010. “Parental Violence and Adolescent Mental Health,” *European Child & Adolescent Psychiatry* 19(11): 813-822, doi: 10.1007/s00787-010-0130-8

5. 초록 작성법

- 1) 국문초록의 경우 국문제목-국문저자명-국문요약본-국문주제어 순으로 작성한다.
- 2) 영문초록의 경우 영문제목-영문저자명(성, 이름)-영문요약본-영문주제어 순으로 작성한다.

6. 사사표기 방법

- 1) 사사(謝辭) 표기 및 연구비 출처는 논문 첫 페이지 제목 각주에 필자의 소속과 직위에 앞서 기재한다.
- 2) 논문의 투고접수일과 심사수정일, 게재확정일은 논문 첫 장 각주에 편집위원회에서 기재한다.

V. 기타사항

1. 본문 속에서 약어를 사용하고자 할 때 해당 용어를 처음 사용할 땐 풀어쓰고 그다음부터는 약어를 사용해도 된다.

예) 유럽통화제도(EMS: European Monetary System)는 1979년 3월
창설되었다. EMS는 현재 유럽공동체의 ...

2. 필자 자신의 논문이나 저술을 지칭할 때 ‘줄고’라는 용어를 사용하지
말고 반드시 필자의 이름을 적어 밝혀야 한다.

3. 국문 원고는 한글 사용을 원칙으로 한다.

- 1) 한자는 혼동의 우려가 있는 경우에 한하여 먼저 한글을 쓰고 괄호
속에 한자를 부기한다.

예) 지체주의(肢體主義)

- 2) 외래어는 학계에서 통용되는 번역어를 사용하되, 존재하지 않는
경우 첫번에 한하여 한글 번역어를 적고 괄호 안에 외래 용어를
부기한다.

예) 조합주의(corporatism)

- 3) 외국 인명은 교육부의 외래어 표기법 기준에 따라 현지 발음대로
표기하며 첫 번에 한하여 한글 표기에 이어 괄호 속에 원어명을
부기한다.

예) 마오쩌둥(毛澤東), 세보르스키(Adam Przeworski)...

- 4) 외국 지명은 교육부의 외래어 표기법 기준에 따라 현지 발음대로
표기한다. 단, 혼란의 우려가 있을 경우 첫 번에 한하여 한글 표기
에 이어 괄호 속에 원어명을 부기한다. 필요시 간략한 설명을 추
가할 수 있다.

예) 뉴욕, 치앙마이, 타간로크(Tagánrog, 러시아 남서부의 로스토프 주
에 위치한 도시)

VI. 발간

1. 원고교정

- 1) 편집위원회는 오타자, 비문(非文), 논리 전개의 오류 등을 교정하거나, 저자에게 수정을 요구할 수 있다.

2. 게재 논문 및 순서 결정

- 1) 투고 논문의 심사가 모두 종료된 후, 편집위원회는 심사결과 등급에 따라 해당 호에 게재할 논문을 확정한다.
- 2) 기획논문과 일반논문의 게재편수는 연간발간계획에 의거하며, 기획주제에 부합하는 일반논문을 기획논문으로 조정할 수 있다.
- 3) 발간계획의 게재편수를 초과할 경우, “게재”로 판정받았더라도, 논문 게재를 보류할 수 있으며, 보류된 논문은 저자와 협의하여 다음 호에 게재할 수 있다.

3. 원고료 지급

- 1) 채택된 논문에 한해 소정의 원고료를 지급한다. 단, 원고료는 실제 게재된 후에 지급하고, 게재 당시의 연구원 일반 예산·학술지 발간 지급기준을 적용하여 지급하는 것을 원칙으로 한다.
- 2) 원내 연구진이 투고하여 게재가 확정된 경우, 원고료의 50%를 지급한다.

4. 발행 횟수와 시기

- 1) 본지는 1년에 2회 발행하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 본지 편집위원회에서 필요하다고 인정될 경우 발행 횟수를 조정할 수 있다.
- 2) 발행일은 매년 6월 30일과 12월 30일로 정한다.

5. 저작권

- 1) 『IDI 도시연구』 게재 논문에 대한 저작권은 연구원에 귀속된다. 단 필자의 사용권은 허락한다.

6. 발행 부수

- 1) 본지의 발행부수와 인쇄의 질 등은 연구원에서 정한다.

『IDI 도시연구』 편집위원회 규정

2007년 7월 15일 제정
2010년 5월 20일 개정
2012년 4월 17일 개정
2012년 12월 17일 개정
2013년 9월 16일 개정
2014년 4월 4일 개정
2016년 6월 10일 개정
2017년 2월 16일 개정
2017년 7월 20일 개정
2018년 2월 1일 개정
2019년 2월 15일 개정

I. 구성

1. 편집위원회는 연구원 내·외 인사로 구성하며, 편집위원장 1인을 포함하여 25인 이내로 구성한다. 도시연구 분야의 국제교류 협력 강화를 위해 약간 명의 해외편집위원을 둘 수 있다. 편집위원회의 전문적인 운영을 위해 학술간사와 편집간사를 둘 수 있다.

II. 임무

1. 편집위원회는 학술지에 게재할 원고의 모집과 편집, 발간 등 『IDI 도시연구』의 발행에 관한 제반업무를 관장한다.
2. 또한 『IDI 도시연구』의 편집 및 발간 규정, 편집위원회 회칙 등 『IDI 도시연구』의 발간에 필요한 제반 규정에 관한 사항을 결정한다.

III. 편집위원장, 편집위원의 선출기준

1. 편집위원장은 인천연구원장이 임명 또는 위촉한다.
2. 편집위원은 편집위원장의 추천을 받아 인천연구원 원장이 임명 또

는 위촉한다.

3. 편집위원의 구성은 특정 지역 및 전공분야에 편중되지 않아야 한다.

IV. 편집위원장 및 위원, 간사의 역할

1. 편집위원장은 투고논문의 모집, 논문의 심사의뢰와 공정한 심사, 발간 등 『IDI 도시연구』의 편집과 발간에 따르는 제반 업무에 대한 총괄적인 권한과 책임을 가진다.
2. 편집위원은 투고논문의 심사자 추천 및 의뢰, 투고자와 심사자 간의 의견중재, 심사결과에 대한 심의, 원고수정의뢰 및 원고 수정보완 여부 확인, 최종게재논문의 선정, 게재순서의 결정, 본지의 발행부수의 결정, 원고 게재료 및 심사료 수준 결정 등의 권한을 가진다.
3. 편집위원회의 구성원은 위원회 활동과 관련하여 취득한 투고자의 개인적 정보를 외부에 유출해서는 안 된다.
4. 학술간사는 기획논단의 구성, 필진 추천 및 섭외, 학술지의 대외홍보 업무를 담당하며, 편집간사는 편집위원회의 준비 및 회의록 작성, 투고원고 접수, 편집위원장이 최종 승인한 심사결과의 통보, 『IDI 도시연구』의 출간·배포, 원고 게재료 및 심사료 지급서류 작성 등 『IDI 도시연구』 발간에 따른 제반 회계 및 행정실무를 담당한다.

V. 편집위원장 및 위원의 임기

1. 위원장과 위원의 임기는 2년이며, 연임할 수 있다.
2. 위원장은 편집위원회를 통해 편집위원을 추천받은 후 원장의 승인을 얻어 편집위원을 추가 위촉할 수 있다. 단 임기는 잔여임기에 한해 편집위원으로 활동한다.
3. 위원장의 부재가 생긴 경우 편집위원회에서 회의를 통해 위원장을

선출하며, 원장의 허락을 통해 위원장의 역할을 대신한다. 단 임기는 잔여임기에 한해 편집위원장으로 활동한다.

VI. 편집위원회 회의

1. 편집위원회 회의는 정기회의와 임시회의로 구분한다. 정기회의는 연 2회 분기별로 개최하고, 임시회의는 위원장 또는 재적위원 1/3 이상의 요청에 의해 위원장이 소집한다.
2. 편집위원회 회의의 의장은 위원장이 되고, 위원장의 결석시에는 출석위원들이 임시의장을 선출해 회의를 진행한다.
3. 편집위원회 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과반수(위임 포함)의 찬성으로 의결한다. 가부동수일 때에는 의장이 결정권을 가진다.
4. 해외 거주 편집위원은 회의 참석이 어려우므로 개의를 위한 정족수에 산입하지 아니한다.
5. 온라인으로 회의를 진행할 경우에도 동일한 방법으로 회의를 진행한다.

VII. 회의비 지급

1. 편집위원회에 회의에 참석하거나 서면의견서를 제출한 외부 위원(인천연구원 직원이 아닌 위원)에게는 소정의 회의비를 지급할 수 있다.

『IDI 도시연구』 논문심사 규정

2008년 9월 10일 제정
2011년 5월 6일 개정
2012년 4월 17일 개정
2012년 12월 17일 개정
2013년 9월 16일 개정
2014년 4월 4일 개정
2016년 6월 10일 개정
2017년 2월 16일 개정
2017년 7월 20일 개정
2017년 12월 4일 개정
2018년 11월 15일 개정

I. 심사대상

1. 『IDI 도시연구』에 게재하려는 모든 논문은 소정의 심사를 거쳐야 한다.
2. 도시리포트 및 서평도 편집위원회의 심의를 거쳐 심사할 수 있다.

II. 심사절차

1. 1차 심사: 투고된 논문은 해당 분야의 전공 심사위원 3인을 위촉하여 심사한다. 단 편집위원회에서 적합성 검토를 하여 투고된 논문이 부적합하다고 판정하면 1차 심사 전에 반려할 수 있다.
2. 재심사: 1차 심사 결과 재심사가 필요한 경우 1차 심사위원이 저자의 원고 수정본을 재심사한다.
3. 논문심사지는 심사의뢰를 받은 후 2주 이내에 심사총평과 함께 심사결과(A, B, C, D)를 제출하여야 하며, 수정·보완 요구 사항을 명기하여야 한다.
4. 편집위원회는 심사결과를 심사위원의 실명을 삭제한 후 ‘논문심사

결과 통보 및 수정요구서'를 즉시 투고자에게 송부하여야 한다.

5. 논문심사 종합판정 결과가 '수정 후 재심사'인 경우 투고자는 심사결과를 통보 받은 후 90일 내에 수정논문을 제출하여야 하며, 그렇지 않은 경우 논문 투고를 포기한 것으로 간주한다. 단, 수정논문을 90일 내에 제출할 수 없을 경우에는 사전에 사유서를 제출하여야 하며, 위원회가 그 사유의 합당성을 인정한 경우에 한하여 추후 수정논문의 제출이 허용될 수 있다.
6. 심사위원 평가 결과가 '수정 후 재심사'로 판정되었을 경우, 필자가 수정한 논문에 대하여 재심사한다.
7. 재심사의 경우에도 동일한 심사절차 과정에 의해 심사를 진행한다.
8. 심사결과에 이의 신청이 있을 경우 편집위원회장은 제출된 이의 내용을 검토를 위해 편집위원회를 소집하고, 출석 위원 2/3 이상의 동의를 얻은 경우 편집위원 전원이 해당 논문을 재심사하여 다수결에 따라 재심여부를 의결한다. 출석위원 2/3 이상의 동의를 얻지 못한 경우에는 원래 심사결과를 적용한다.

Ⅲ. 심사위원 선정

1. 편집위원회는 해당분야의 전공자 중에서 심사하려는 논문과의 전공 일치도 및 연구업적 등을 고려하여 심사위원을 선정, 위촉한다.
2. 편집위원장이나 편집위원이 논문을 투고할 경우, 당해 투고논문의 심사위원 선정과정에 참여할 수 없다. 다만 해당 분야의 심사위원을 추천할 수 있다.
3. 편집위원장이나 편집위원이 투고한 논문은 특별한 경우를 제외하고는 편집위원을 심사위원으로 선정할 수 없다. 인천연구원 직원이 투고할 경우에도 특별한 경우를 제외하고 인천연구원 직원을 심사위원으로 선정할 수 없다.

4. 심사위원은 3인을 위촉하며, 논문의 투고자와 심사위원은 논문의 심사과정에서 각각에 대하여 익명으로 처리한다.
5. 편집위원을 심사위원으로 선정할 경우 전체 논문 심사위원의 30% 미만을 유지하도록 한다.
6. 논문을 심사하는 위원에게는 소정의 심사료를 지급할 수 있다.

IV. 논문심사기준

1. 심사위원은 객관적 기준과 자율적 판단에 의거 공정한 심사가 되도록 하되 본지의 논문심사의견서의 양식에 맞춰 다음의 심사기준을 고려하여 심사한다.
 - 본지 투고규정 및 원고작성방법의 준수 여부
 - 주제의 독창성
 - 연구방법의 적절성과 연구자료의 신뢰성
 - 논문의 학술적 또는 정책적 기여도
 - 인천광역시를 포함한 타도시, 국가의 연구
 - 논문 및 체제의 일관성
 - 표·그림·사진·지도·참고문헌(각주)의 적절성
 - 선행연구의 검토
 - 국문·영문 초록의 질적 수준
2. 심사위원은 학문적 양심에 따라 논문을 공정하게 심사하여야 하며 논문의 위조, 변조, 표절, 이중게재 등 연구부정행위 및 연구윤리규정에 위반된 사항은 즉시 편집위원회에 통보해야 한다.

V. 심사위원의 익명성

1. 논문의 심사과정에서 저자와 심사위원은 공개하지 않는다.
2. 심사위원은 심사과정에서 얻은 정보를 공개하거나 남용하지 아니하

여야 하며, 저자와 심사위원은 편집위원회를 통해서만 의견을 개진할 수 있다.

VI. 논문심사 판정 기준

1. 논문심사의 판정은 ‘게재가’, ‘수정후게재’, ‘수정후재심’, ‘게재불가’의 4가지로 하며 다음에 준한다. 단, ‘수정후 재심’은 1회에 한한다.

1) 게재가(평점평균 3.3점 이상)

- 심사위원 3인이 모두 A로 평가한 경우
- 심사위원 2인이 A로 평가하고, 1인이 B로 평가한 경우
- 심사위원 2인이 A로 평가하고, 1인이 C로 평가한 경우
- 심사위원 3인 중 1인이 A로 평가하고, 2인이 B로 평가한 경우

2) 수정 후 게재(평점평균 3.0점)

- 심사위원 3인 중 2인이 A로 평가하고, 1인이 D로 평가한 경우
- 심사위원 3인이 각각 A, B, C로 평가한 경우
- 심사위원 3인이 모두 B로 평가한 경우

3) 수정 후 재심사(평점의 평균 2.0점 이상 2.7점 이하)

- 심사위원 3인 중 2명이 B로 평가하고, 1인이 C로 평가한 경우
- 심사위원 3인이 각각 A, B, D로 평가한 경우
- 심사위원 3인 중 1인이 A로 평가하고, 2인이 C로 평가한 경우
- 심사위원 3인이 각각 A, C, D로 평가한 경우
- 심사위원 3인 중 2인이 B로 평가하고, 1인이 D로 평가한 경우
- 심사위원 3인 중 1인이 B로 평가하고, 2인이 C로 평가한 경우
- 심사위원 3인이 각각 B, C, D로 평가한 경우
- 심사위원 3인이 모두 C로 평가한 경우
- 심사위원 3인 중 1인이 A로 평가하고, 2인이 D로 평가한 경우

4) 게재불가(평점의 평균 1.7점 이하)

- 심사위원 3인 중 2인이 C로 평가하고, 1인이 D로 평가한 경우
- 심사위원 3인 중 1인이 B로 평가하고, 2인이 D로 평가한 경우
- 심사위원 3인 중 1인이 C로 평가하고, 2인이 D로 평가한 경우
- 심사위원 3인이 모두 D로 평가한 경우

※ 논문심사 판정 기준표

유형 번호	평가 결과			총점	평균	판정	비고
1	A	A	A	12	4.0	게재가	게재확정
2	A	A	B	11	3.7		
3	A	A	C	10	3.3		
4	A	B	B	10	3.3		
5	A	A	D	9	3.0	수정 후 게재	필자가 논문을 수정한 후 편집위원회에서 이를 확인하고 게재
6	A	B	C	9	3.0		
7	B	B	B	9	3.0		
8	B	B	C	8	2.7	수정 후 재심사	심사위원의 의견을 참고하여 필자는 논문을 수정하고, 수정 논문과 수정 사항 개요를 제출하여야 하며, 편집위원회에서는 심사위원 3인에게 재심사를 의뢰하고 평가결과 평점의 평균 3.0점 이상이면 편집위원회에서 확인 후 게재
9	A	B	D	8	2.7		
10	A	C	C	8	2.7		
11	A	C	D	7	2.3		
12	B	B	D	7	2.3		
13	B	C	C	7	2.3		
14	B	C	D	6	2.0		
15	C	C	C	6	2.0		
16	A	D	D	6	2.0		
17	C	C	D	5	1.7	게재 불가	
18	B	D	D	5	1.7		
19	C	D	D	4	1.3		
20	D	D	D	3	1.0		

Ⅶ. 소요기간

1. 논문심사위원 위촉: 편집위원회는 논문 접수 후 10일 내로 심사위원을 위촉한다. 다만 투고논문이 『IDI 도시연구』의 성격에 부합하는지

에 대한 검토가 필요한 경우 2주 내로 기간을 연장해 심사위원을 위촉한다.

2. 1차 심사: 심사위원은 심사를 의뢰받은 후로부터 2주 내로 심사의견서를 편집위원회에 제출하며, 부득이한 경우 편집위원장의 판단 하에 3주까지 연장할 수 있다. 심사 거절, 심사 지연 등의 이유로 심사위원을 교체하는 경우 편집위원회는 기본 심사기간을 단축할 수 있다.
3. 재심사: 심사위원은 재심사를 의뢰받은 후로부터 10일 내에 심사의견서를 편집위원회에 제출하며, 부득이한 경우 편집위원장의 판단 하에 2주까지 연장할 수 있다. 심사위원의 연락 두절, 사망 등의 이유로 심사위원을 교체하는 경우 편집위원회는 기본 심사기간을 단축할 수 있다.
4. 논문 수정보완: 1차 심사결과 ‘게재불가’를 제외한 수정보완 요구사항이 있는 논문의 경우 투고자는 수정보완 의뢰를 받은 후로부터 10일 내에 수정보완한 논문을 편집위원회에 제출해야한다. ‘수정후 게재’ 판정 논문은 수정결과표와 함께 기존 심사자 3인에게 확인요청을 보내 원고를 확인하는 과정을 거친다. 만일 정당한 사유없이 기한을 초과할 경우 ‘게재불가’로 판정할 수 있다.
5. 논문 수정확인: 편집위원회는 투고자가 다시 제출한 논문이 수정보완 요구대로 수정되었는지 확인한다. 1차의 경우 10일 내에, 2차 이후에는 7일 내에 검토의견서를 투고자에게 통보해야 한다. 검토의견서 작성이 지체될 경우, 투고자에게 일정을 통지하고 연장할 수 있다.

『IDI 도시연구』 연구윤리 규정

2009년 4월 15일 제정
2013년 9월 16일 개정
2014년 4월 4일 개정
2017년 7월 20일 개정
2019년 12월 20일 개정

I. 연구윤리규정 제정 배경

제1조(제정 배경)

인천연구원(이하 연구원이라 한다)은 인천광역시가 능동적으로 자치행정을 수행할 수 있도록 지원하고, 도시화에 따른 도시문제의 효율적 해결을 위한 새로운 이론과 접근방법을 제시하기 위하여 학술지 『IDI 도시연구』를 발간한다. 『IDI 도시연구』의 발간은 도시정책 관련 연구자들의 최신 연구성과를 소개함으로써 지역 아카데미즘의 기초를 마련하고 인천시의 발전에 이바지한다. 또한 『IDI 도시연구』 연구윤리 규정의 제정은 수준 높은 학술지의 발간을 위하여 『IDI 도시연구』의 편집위원은 물론 연구논문의 저자와 평가자가 전문가로서 지켜야 할 윤리수준을 명백히 밝혀줌으로써 사회 전체에 대한 책임을 성실하게 수행하고자 함이다. 연구윤리 규정의 내용은 이미 관행으로 지켜져 오고 있는 규정들을 정리한 것이지만, 모든 관련자에게 연구논문의 작성과 평가 및 편집에 대하여 연구원이 추구하는 윤리수준을 재확인하는 기회가 될 것이다.

제2조(제정 및 적용)

이 규정은 “「연구윤리 확보를 위한 지침」(교육부훈령 제263호, 2018.7.17.)”을 준용한 것으로 연구원의 학술지에 게재되는 연구성과물의 연구영역에 맞게 제정되었으며, 제정일로부터 연구원의 학술

지에 게재된 연구성과물과 그 연구자에게 적용된다. 또한, 연구원은 학술지 발간, 학술대회 개최, 연구업적 관리 등을 할 경우, 관련 연구 결과물의 저자 정보를 확인하고 관리하며, 교육부장관 또는 전문기관의 장으로부터 관련 자료를 요청받을 경우 이에 적극 협조한다.

II. 연구논문 윤리규정

제3조(사회적 역할과 책임)

학술연구자로서 책임 있는 연구 및 지적 활동을 하여야 하며, 자연환경의 복원, 창출, 보호 관리 등의 연구활동이 사회 공익적 책임을 수반하여야 한다. 이에, 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.

1. 연구대상자의 인격 존중 및 공정한 대우
2. 연구대상자의 개인 정보 및 사생활의 보호
3. 사실에 기초한 정직하고 투명한 연구의 진행
4. 전문 지식을 사회에 환원할 경우 전문가로서 학문적 양심 견지
5. 새로운 학술적 결과를 공표하여 학문의 발전에 기여
6. 자신 및 타인의 저작물 활용 시 적절한 방법으로 출처를 밝히는 등 선행 연구자의 업적 인정·존중
7. 연구계약의 체결, 연구비의 수주 및 집행 과정의 윤리적 책임 견지
8. 연구비 지원기관의 이해관계에 영향을 받지 않고, 연구결과물에 연구와 관련된 모든 이해관계 명시
9. 연구결과물을 발표할 경우, 연구자의 소속, 직위(저자 정보)를 정확하게 밝혀 연구의 신뢰성 제고
10. 지속적인 연구윤리교육의 참여

제4조(기본 연구윤리)

연구활동에서 정직성, 진실성(integrity)과 정확성이 연구결과의 신뢰성 확보를 위한 필수사항임을 인식하고 연구의 제안, 계획, 수행과

결과보고 등 모든 연구활동 수행과정에서 이와 같은 기본원칙을 추구한다. 특히, 위조, 변조, 표절 및 중복발표 등과 같은 부정행위를 배격한다.

제5조(보편성의 원칙)

연구자는 어떠한 이유로든 차별받을 수 없으며, 연구의 모든 과정에서 평등한 권리와 의무를 갖는다.

제6조(전문가로서의 품위유지)

새로운 지식창출과 기술개발로 인류복지 증진에 기여하는 전문가로서의 긍지와 품위를 유지한다.

제7조(법령의 준수)

연구 및 지적 활동의 전 과정에서 관계 법령이 정한 규정과 윤리강령에 명시된 규범 및 국제적으로 통용되는 원칙을 성실히 준수한다.

제8조(연구대상의 존중)

자연환경을 다룰 때에는 자연환경의 복원, 창출, 보호 관리의 중요성을 인식함으로써 인류복지 증진에 기여하도록 한다.

제9조(연구 자료의 기록, 보존)

연구과정에서 사용하거나 생성된 데이터, 샘플 등의 자료를 처음단계에서 최종단계에 이르기까지 성실히 기록하고, 정한 기간 동안 보존한다.

제10조(저자 표시와 지식재산권)

저자 표시는 연구의 아이디어 제시, 설계, 수행, 해석 등 연구에 직접

참여한 자로 제한하고 발표논문에는 연구과정에서 참고·인용한 타인의 연구업적을 밝힘으로써 원저자의 권리와 지식재산권을 존중한다. 표시된 저자는 논문에 대한 공동 책임을 진다.

제11조(사회에 대한 권리와 의무)

새로운 발견이나 연구 및 지적 활동의 업적을 사회에 공표함으로써 발생하는 이득을 취할 권리가 있으며, 한편 사회가 요구하는 사항에 성실히 응할 의무가 있다.

제12조(이해상충에 대한 대처)

연구 및 지적 활동 과정에서 발생하였거나 발생 가능성이 있는 이해상충에 대해서는 이를 미리 공표하고, 연구의 독창성을 훼손하지 않는 범위에서 연구자의 이익보다는 공익을 우선한다.

제13조(연구환경 조성)

책임 있는 연구와 지적 활동을 수행할 수 있도록 지적 자유, 공정성, 개방성과 상호존중의 환경을 조성하는 데에 적극 참여한다.

제14조(윤리 교육의 실시)

연구와 지적 활동의 책임자는 참여자들이 이 윤리규정을 성실히 실천할 수 있도록 교육할 의무가 있다.

제15조(연구부정행위의 범위)

아래의 각 호에 해당하는 행위는 연구진실성을 확보할 수 없는 연구부정행위(이하 ‘부정행위’라 칭한다)이다.

1. 위조: 존재하지 않는 연구 자료나 결과를 허위로 만들어내는 행위
2. 변조: 연구데이터, 실험과정 등을 조작하여 연구내용 및 결과를 왜곡

하는 행위

3. 표절: 타인의 아이디어, 연구내용 등을 정당한 승인이나 인용 없이도 이용하는 행위
4. 부당한 논문저자 표시: 연구에 기여하지 않은 자에게 저자 자격을 부여하거나, 연구에 참여한 자의 기여를 인정하지 않는 행위
5. 학문 분야에서 통용되는 범위를 벗어난 행위, 부정행위 조사를 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위 등

III. 윤리위원회

제16조(구성)

윤리위원회는 외부위원 2인을 포함해 편집위원 5인으로 구성되며, 편집위원장의 추천을 받아 원장이 임명한다. 구성된 윤리위원회는 편집위원장이 임명한 위원장 1인을 두며, 윤리위원회의 임기는 2년으로 연임이 가능하다. 윤리위원회에 상정된 안건은 재적위원 2/3의 찬성으로 의결한다.

제17조(운영과 권한)

1. 위원회는 위원장이 필요하다고 인정할 경우 위원장이 소집한다. 위원회는 위원 3분의 2 출석으로 성립하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 심의대상 논문에 관여하고 있는 위원은 그 연구와 관련된 위원회에 참여할 수 없다. 위원은 심의와 관련된 제반사항에 대하여 비밀을 준수해야 한다.
2. 윤리위원회는 윤리규칙 위반보고가 있거나 제보가 있는 경우 보고자, 제보자에게 위반 여부를 확인할 수 있는 자료 제출을 요구할 수 있고, 위반 의혹이 있는 대상자에게 그에 대한 진술 및 소명자료의 제출을 요구할 수 있다.

3. 윤리위원회는 제보나 보고가 없는 경우에도 윤리규칙 위반의 의혹이 있는 경우 그 위반 여부를 조사하고, 위반 의혹이 있는 대상자에게 소명을 요구하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.
4. 윤리위원회의 조사결과 및 조치사항에 대하여 윤리위원장은 편집위원장에게 보고하고 필요한 경우 적절한 제재조치를 건의하여야 한다.

제18조(절차)

투고논문이나 간행된 논문에 대하여 위원회 위원 또는 부정행위 제보자(이하 ‘제보자’라 한다)가 위원장에게 부정행위를 구체적으로 밝힌 의견을 서면으로 제출하면, 아래의 절차에 따라 해당 논문의 연구윤리성에 대해 검증하며, 예비조사에서 판정까지 6개월 이내에 절차가 종료되어야 한다.

1. 예비조사: 위원장은 제보를 받은 즉시 위원회를 소집하여 위원들이 제보문건을 열람하게 하고, 부정행위의 성립 가능성에 대한 위원들의 의견을 수렴하며, 부정행위의 성립 가능성이 현저한 것으로 위원회의 의견이 수렴되면, 아래의 절차를 진행한다.
 - 1) 연구윤리 위반이 의심되는 해당 연구자(이하 ‘해당 연구자’라 한다)에게 제보 내용을 통보하고, 10일 이내에 소명자료를 제출하게 한다.
 - 2) 해당 연구자가 부정행위를 인정하면, 위원회는 본조사 절차를 거치지 않고 바로 판정을 내린다.
 - 3) 해당 연구자가 부정행위를 인정하지 않을 경우, 본조사의 절차를 진행한다.
 - 4) 예비조사에서 본조사를 실시하지 않는 것으로 결정할 경우 이에 대한 구체적인 사유를 결정일로부터 10일 이내에 제보자에게 문서로 통보한다. 단, 익명 제보일 경우에는 그러하지 않다.
 - 5) 제보자는 예비조사 결과에 대해 불복하는 경우 통보를 받은 날로부터

터 10일 이내에 서면으로 위원회에 이의를 제기할 수 있다.

2. 본조사: 해당 연구자가 부정행위를 인정하지 않을 경우, 위원장은 해당 연구자가 소명자료를 제출한 날로부터 10일 이내에 아래의 절차에 따라 본조사를 진행한다.

1) 외부전문가 3인을 심사위원으로 위촉하여 ‘심사위원회’를 소집한다. 단, 위원회 소집 전에 제보자에게 심사위원 명단을 알려서 제보자가 심사위원 기피에 관한 정당한 이의를 제기할 경우 이를 수용해 심사위원을 재위촉한다. 위원회에는 해당 논문과 제보내용, 소명자료를 제출하여 해당 논문의 연구윤리성에 대한 심사를 의뢰한다.

2) 심사위원의 심사의견서가 접수되면, 제보자와 해당 연구자에게 심사의견서를 통보하고 이에 대해 이의 제기서류를 제출하지 않으면 이의가 없는 것으로 간주한다.

3) 제보자나 해당 연구자가 심사의견에 이의를 제기할 경우, ‘윤리위원회’를 소집하여 심사위원의 심사의견서, 제보자의 이의 제기서류, 해당 연구자의 이의 제기서류를 위원들이 검토하게 하고, 의견을 수렴하여 부정행위 여부에 대한 판정을 내린다.

3. 판정: 위원장은 위원회의 판정을 제보자와 해당 연구자에게 문서로 통보하며, 제보자 또는 해당 연구자는 판정에 불복할 경우 통보를 받은 날로부터 10일 이내에 위원회에 이의신청을 할 수 있다. 위원회는 이의신청 내용이 합리적이고 타당하다고 판단될 경우 위원회를 재소집하여 1회에 한해 직접 재조사하고 최종 판정을 내린다.

제19조(제척)

윤리위원회에 속한 위원이 피조사자에 해당되는 경우에는 윤리위원회의 위원자격이 일시 상실된다.

제20조(제재조치)

인천연구원 원장은 윤리규칙을 위반한 대상자에 대하여 다음과 같은 제재조치를 행할 수 있다.

1. 투고 논문 및 그 저자에 대해서는 그 후 3년간 단독 혹은 공동으로 학술지에 논문 게재를 신청할 수 없으며, 게재 이후 위반판정이 밝혀질 경우 학술지 논문목록에서 공식 삭제한다.
2. 편집위원 및 심사위원이 윤리규정을 위반할 경우 그 직을 상실한다.
3. 제재조치의 결과에 대하여는 대상자에게 이러한 사실을 통지함과 동시에 인천연구원 홈페이지에 공지하여야 한다.

제21조(비밀보호)

윤리위원회 위원 기타 윤리규칙 위반 여부의 조사·심의에 참여하는 사람은 이 규칙에서 정한 이외에는 조사의 대상이 된 의혹 내용이나 피조사자의 인적사항 등을 외부에 공개하여서는 안 된다.

IV. 저자 윤리규정

제22조(표절, 위조, 변조 금지)

저자는 자신이 행하지 않은 연구의 일부분을 자신의 연구 결과인 것처럼 논문이나 저술에 제시하지 않는다. 타인의 연구 결과를 출처와 함께 인용하거나 참조할 수는 있을지라도, 그 일부분을 자신의 연구 결과이거나 주장인 것처럼 제시하는 것은 표절에 해당된다. 저자는 존재하지 않는 연구자료 등을 허위로 만들거나(위조), 연구과정 등을 인위적으로 조작 또는 삭제함으로써 연구내용 또는 결과를 왜곡(변조)하지 말아야 한다.

제23조(연구 업적의 명기)

1. 저자는 자신이 실제로 행하거나 기여한 연구에 대해서만 저자로서

업적을 인정받으며 그 내용에 대해 책임을 진다.

2. 논문의 순서는 저자의 상대적 지위에 관계없이 연구에 기여한 정도에 따라 공정하게 정해져야 하며 단순히 특정 직책 또는 지위에 있다고 해서 공동저자, 제1저자, 또는 교신저자로서의 업적을 인정받을 수 없다. 반면, 연구에 충분히 기여했음에도 저자로 인정되지 않는 행위 또한 정당화될 수 없다.

제24조(연구물의 중복 투고 및 게재 혹은 이중 출판 금지)

저자는 국내외를 막론하고 이전에 출판된 자신의 연구물(게재 예정이거나 심사 중인 연구물 포함)을 새로운 연구물인 것처럼 출판하거나 투고해서는 아니 되며, 동일한 연구물을 유사 학회 등에 중복하여 투고해서도 아니 된다.

제25조(재투고)

『IDI 도시연구』에서 게재불가 판정을 받은 논문이나 이와 유사한 논문은 재투고할 수 없다. 다만 게재불가 판정을 받은 기존 논문과의 ‘연구의 방법’, ‘자료의 해석’, ‘논리전개방식’ 등 상당 부문 차별성이 있는 경우에는 재투고를 인정한다.

제26조(인용 및 참고 표시)

1. 저자가 공개된 학술 자료를 인용할 경우에는 정확하게 기술하도록 노력하고, 반드시 그 출처를 명확히 밝혀야 한다. 개인적으로 취득한 자료의 경우에는 그 자료를 제공한 자의 동의를 받은 이후라야 인용할 수 있다.
2. 저자가 다른 사람의 글을 인용하거나 다른 사람의 생각을 참고할 경우에는 주석을 통해 인용 및 참고 여부를 밝혀야 하며, 어디까지가 선행연구의 결과이고, 어디서부터 본인의 독창적인 생각이나

주장이나 해석인지를 알 수 있도록 해야 한다.

V. 편집위원의 윤리규정

제27조(기본자세)

편집위원은 투고된 논문의 게재 여부를 결정하는 모든 책임을 지며, 논문 투고자의 인격과 양심 및 전문성 등을 존중하여야 한다.

제28조(형평의 원칙)

편집위원은 학술지 게재를 위해 투고된 논문의 전공분야, 투고자의 성별·나이·소속기관·출신 등에 대한 어떠한 선입견이나 사적인 친소성을 배제하여 동등한 시각을 견지하여야 한다.

제29조(심사의뢰)

심사의뢰는 공정하게 진행되어야 한다. 편집위원은 투고논문의 평가를 해당 분야의 전문적 지식과 공정한 판단 능력을 지닌 심사위원에게 의뢰해야 하며, 투고자와 친분이 있거나 혹은 적대적인 관계가 있을 것으로 예측되는 심사위원이 선정되지 않도록 노력해야 한다.

제30조(비밀유지)

편집위원은 논문의 심사과정에서 투고된 논문의 내용과 투고자의 인적사항 및 심사위원 등에 비밀을 유지하여야 한다.

VI. 논문심사자 윤리규정

제31조(심사의 객관성)

심사위원은 심사의뢰 받은 논문을 개인적인 학술적 신념이나 저자와

의 사적인 친분관계를 떠나 객관적 기준에 의해 공정하게 평가하여야 한다. 충분한 근거를 명시하지 않은 채 논문을 탈락시키거나, 심사자 본인의 관점이나 해석과 상충된다는 이유로 논문을 탈락시켜서는 안 되며, 심사대상 논문을 제대로 읽지 않은 채 평가해서도 안 된다.

제32조(저자의 독립성 존중)

심사위원은 전문 지식인으로서의 저자의 독립성을 존중하여야 한다. 평가 의견서에는 논문에 대한 자신의 판단을 밝히되, 보완이 필요하다고 생각되는 부분에 대해서는 그 이유를 설명하되 정중한 표현을 사용하고, 저자를 비하하거나 모욕하는 표현은 하지 않아야 한다.

제33조(중복심사)

심사위원은 심사의뢰 받은 논문이 이미 다른 학술지에서 출판되었거나 또는 중복심사중인 경우 기타 문제를 발견하였을 때에는 편집위원회에 해당 사실을 알려야 한다.

제34조(심사비밀 유지)

심사위원은 심사 대상 논문에 대한 비밀을 지켜야 한다. 논문을 다른 사람에게 보여주거나 논문 내용을 놓고 다른 사람과 논의하는 것도 바람직하지 않다. 또한, 심사자는 심사논문이 학술지에 게재되기 전에 심사논문의 내용을 타 연구에 인용해서는 안 된다.

[부 칙]

1. 이 규정은 2009년 4월 15일 제정되었으며, 이날로부터 시행한다.
2. 이 개정 규정의 효력은 2013년 9월 16일부터 발생한다.
3. 이 개정 규정의 효력은 2014년 4월 4일부터 발생한다.
4. 이 개정 규정의 효력은 2017년 7월 20일부터 발생한다.

5. 이 개정 규정의 효력은 2019년 12월 20일부터 발생한다.
6. 이 규정에 포함되어 있지 않은 사항은 “「연구윤리 확보를 위한 지침」(교육부훈령 제263호, 2018.7.17.)”에 따른다.

『IDI 도시연구』편집위원회

편집위원장

김창수 인천연구원 부원장

국내 편집위원

김문주 영남대학교 국어국문학과 교수

김정옥 인천연구원 도시경영연구실 부연구위원

김종형 인천연구원 교통물류연구실 선임연구위원

노시훈 전남대학교 문화전문대학원 교수

류제현 한국교원대학교 지리교육과 명예교수

서봉만 인천연구원 지역경제연구실 연구위원

서영표 제주대학교 사회학과 교수

유해연 숭실대학교 건축학부 교수

윤혜영 인천연구원 도시기반연구실 연구위원, 학술간사

조 우 상지대학교 관광학부 교수

진종현 공주대학교 지리학과 교수

차철옥 부산대학교 한국민족문화연구소 교수

최영화 인천연구원 도시경영연구실 연구위원, 학술간사

해외 편집위원

- Daniel Silver 캐나다 토론토대학교 사회학과 부교수
- Mosaad Radwan 이집트 사다트경영과학아카데미 행정학과 부교수
- Michael Van Wijk 네덜란드 노르트홀란트 주정부 자문위원
- Jerry Kolo UAE 샤르자 아메리칸대학 건축예술디자인전공 교수
- Claire Bailly 프랑스 파리발드센 국립건축학교 교수
- 孫春日 중국 옌벤대학교 인문학원 교수
- 李順成 중국 산둥사범대학교 도시관리학과 교수
- 박광현 일본 가고시마대학교 학술연구원 이공학역공학계 건축학전공 조교수
- 신동애 일본 기타큐슈시립대학 법학부 정책과학과 교수

편집간사

김혜영 인천연구원 도시정보센터 연구원

통권 제16호 **IDI 도시연구** Incheon Development Institute
Urban Research

발 행 2019년 12월 30일

발 행 인 이용식

발 행 처 인천연구원

인천광역시 서구 심곡로 98

전화 032)260-2775 팩스 032)260-2669

홈페이지 www.ii.re.kr

편집·인쇄 도서출판 다인아트

ISSN 2508-4666
