

일반논문

한반도 경계와 접경지역에 대한 포스트 영토주의의 접근의 함의*

A Post-Territorialist View to the Boundary and Border
in the Korean Peninsula

지상현**·이승욱***·박배균****

2019년 2월의 베트남 하노이 북미 정상회담 이후 북미 간 대화가 소강상태에 빠졌지만, 전반적으로 보았을 때 최근 들어 한반도를 둘러싼 갈등과 대립이 조금이나마 완화되는 조짐을 보이고 있다. 또한 남북 대화와 북미 대화의 지속으로 인한 평화와 협력의 분위기가 대립과 갈등의 최전선인 한반도의 접경지역에 대한 변화로 이어질 수 있다는 기대감도 높아지고 있다. 한반도의 경계가 이동과 협력을 가로막는 장벽으로 남아 있지만, 최근의 경계와 접경지역에 대한 연구의 흐름은 경계가 만들어내는 영토적 측면을 넘어 다양한 공간성이 결합되는 장소로 바라보고 있다. 이러한 포스트 영토주의적 접근은 영토의 복잡성과 다층성, 그리고 경계의 '다공성(porosity)'을 강조하는 인식론에 기반을 두고 있다. 그동안의 한반도의 접경지역 정책은 통일이라는 목표를 위해 제한된 범위 내에서 근대적 영토성을 제한적으로 '유보'하는 시도로 이해될 수 있으며, 이러한 정책은 영토성과 안보의 관계를 설정하는 정치적 시각에 의해 변화되어왔다. 최근 한반도에서 일어나고 있는 평화와 협력의 분위기와 이에 따른 접경지역 정책은 이러한 근대적 영토성을 넘어서려는 본격적인 시도가 된다. 그럼에도 불구하고 국가안보와 영토성이 결합되어온 지정학적 현실을 넘어서는 일은 접경지역 정책이라는 로컬 스케일에서 온전히 해결될 수 있는 사안이 아니며, 한반도를 둘러싼 다층적인 스케일에서 일어나는 지정학적 탈경계화의 맥락에서 해결되어야 할 사안이 된다.

* 이 논문은 2017년도 정부재원(교육부)으로 한국연구재단한국사회과학연구사업 SSK)의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2017S1A3A2066514).

** 제1저자, 경희대학교 지리학과 부교수(hyungeo@khu.ac.kr)

*** 제2저자, 카이스트 인문사회과학부 조교수(geolee@kaist.ac.kr)

**** 제3저자·교신저자, 서울대학교 지리교육과 교수(geopbg@snu.ac.kr)

주요어: 경계, 접경지역, 영토성, 포스트 영토주의, 한반도

1. 들어가며

경계와 접경지역은 정치지리학의 고전적 연구주제였다. 1·2차 세계 대전의 전후처리 과정에서 국경선의 설정은 지리학자의 참여로 이어졌고, 정치지리학에서 경계에 대한 연구는 공간의 정치적 성격의 대표로 여겨졌다(Smith, 2003). 그동안의 접경지역 연구는 세계적 지정학의 추세에 따라 변화해왔다. 국경이 생겨난 원인과 형태에 초점을 맞추는 발생학적 접근,¹⁾ 열린 국경, 닫힌 국경과 같이 국경의 종류에 따른 이동성의 제한과 경계 양쪽의 발전 양상에 초점을 맞춘 기능적 접근(Martinez, 1994) 등의 고전적인 접근방법을 취해왔다. 또한 1980년대 이후에는 세계화의 진전에 따른 경제적 이동성과 문화적 정체성의 조우에 초점을 맞추는 연구가 고전적 접근을²⁾ 대체해왔다(Kosossov, 2005). 대체적으로 최근의 국경연구는 국경의 형태와 기능보다는 경계가 만들어내는 경관과 정체성, 상호의존성과 소외성, 경계와 영토를 통제하는 방식의 다양성에 좀 더 집중하는 경향을 보이고 있다(Newman, 2003). 세계적 지정학의 변화와 세계화된 경제는 경계와 접경지역 연구에 다양한 배경의 학자들을 유인해내었고, 최근에는 사회학, 정치학, 인류학 등 다양한 시각이 종합된 학제적인 접근으로 이루어진 접경지역연구(Border Studies)가 활발하게 이루어지고 있다.

서구의 접경지역 연구의 성장과 비교하여, 한반도에서는 접경지역

1) 하트슨(1936)의 선행경계(Antecedent), 후속경계(Subsequent), 전횡적 부과경계, (Superimposed), 잔존경계(Relic)의 고전적 분류방식이 이를 대표한다.

2) 국경과 접경지역의 연구 동향에 관해서는 Passi(2005)와 Kosossov(2005) 참고.

연구는 활발하지 못하였다. 지리학계에서는 2000년대 이후 접경지역의 경제·사회적 소외성, 접경지역의 개발전략에 대한 다수의 연구가 이루어진 바 있다(정은진 외, 2004; 박삼옥 외, 2005). 이러한 접경지역 연구의 정체는 한반도를 둘러싼 지정학적 상황과 무관하지 않다. 남북한 사이의 국경은 강력한 국경통제가 이루어지는 장소였으며, 인적·물적 교류는 매우 제한적이었다. 이런 상황에서 접경지역은 군사와 안보, 통제의 논리가 지배하는 공간이었고, 그에 대한 학술적 연구도 위축될 수밖에 없었다. 물론 통일을 염두에 둔 접경지역의 관리와 개발의 방향에 대한 연구가 지속적으로 이루어져 왔으나(유진삼 외, 1998; 최용환, 2009; 안광수, 2017), 접경지역을 북한과의 협력이 이루어지는 공간, 교류와 협력이 이루어지는 공간, 상징적 공간, 환경 보호의 공간 등으로 관리와 개발의 방향성을 제시하는 데 주력하고 있다. 이는 접경지역에서 교류와 협력이 이루어지기 위해서 고민해야 할 주권의 제한 혹은 완벽한 주권 행사의 포기과 같은 민감한 주제에 대한 본격적인 논의가 충분히 이루어지지 못하고 있다는 것을 의미한다.

그러나 2000년대 이후 남북한의 교류와 협력이 증대되면서 한반도 접경지역에도 새로운 변화와 활력의 기운이 생겨났고, 이러한 변화를 통해 한반도 통일과 평화체제를 앞당길 수 있다는 희망이 생겨나기도 했다. 특히, 남북 최초의 합작경제특구인 개성공업지구와 금강산관광사업은 분단 이후 지정학적 성격만을 띄었던 남북 간의 경계가 지정학적 공간으로 변화하는 결정적 계기가 되었다. 물론 이후 보수정권이 집권하면서 한반도 접경지역은 다시 2000년대 이전의 냉전적 긴장과 안보의 논리가 지배하는 상황으로 회귀하기도 하였으나, 2016년 촛불항쟁과 문재인 정부의 출범, 그리고 북미 간 대화의 시작으로 인해 남북 간 경계와 접경지역에 새로운 변화의 기운이 들어서고 있다. 2018년 3차례의 남북정상회담과 사상 최초의 북미정상회담은 한반도 지정학 질서에 새로운 변화의 동력으로 작동하여 한반도 평화와 통일에 대한 기대를 다시금 높이고 있다.

특히 이러한 변화는 남북 간 접경지역을 중심으로 더욱 극적으로 나타나고 있다. 4월 판문점 정상회담에서 남북의 양 정상은 함께 군사분계선을 넘으며 남북 간 장벽을 탈경계화(de-bordering)하는 퍼포먼스를 선보였고, 뒤이은 9월 평양정상회담에서 『판문점선언 이행을 위한 군사분야합의서』를 채택하여 2항 “남과 북은 비무장지대를 평화지대로 만들어 나가기 위한 실질적인 군사적 대책을 강구하기로 하였음”을 천명하였다. 2018년 11월에서 12월까지 남북 양측은 비무장지대의 감시초소(GP) 22개소에 대한 시범철수 및 상호검증을 진행하였고 판문점 공동경비구역에 대한 비무장화도 완료하였다. 또한 11월 남북 공동으로 북한 철도에 대한 공동조사를 12월에는 남북 간 철도 연결 착공식이 열렸다. 그리고 이미 2018년 9월에는 분단 이후 최초로 남북 간 상시 소통을 제도화한 남북공동연락사무소가 개성공단에서 개소되어 운영 중에 있다.

물론 UN의 북한에 대한 제재와 비핵화 논의의 지체로 인해 2000년대 초반과 같은 탈경계화된 지경학적 흐름이 나타나고 있지는 못하고 있다. 그러나 반세기 이상 지속된, 군사화되고 무장화된 접경지역의 지정학적 성격이 점차 약화되고 있다. 다시 말해 세계에서 가장 무장화된 비무장지대로 불리던 남북 간 접경지역에 대한 실질적 비무장화가 시작되고 있는 것이다. 이러한 변화된 현실은 한반도의 경계와 접경지역을 기존의 냉전적 지정학의 논리가 아니라 새로운 상상력으로 바라보게 하고 있으며, 이에 따라 접경지역은 적극적 학술 탐구의 대상으로 변모하고 있다.

그럼에도 불구하고 한반도의 경계와 접경지역을 바라보는 지배적인 관점은 여전히 이러한 현실의 변화를 외면한 채 영토와 관련된 고정관념에 사로잡혀 있다. 예를 들어 중앙일보의 한 논설위원은 현 정부의 접경지역 개발에 대해 다음과 같이 비판하고 있다. “정부가 남북 교류 기반·관광 활성화를 위해 13조 원을 퍼붓겠다는 접경지역 개발도 마찬가지다. 이번 [북미]정상회담이 빈껍데기로 판명되면 이를 어찌

할 건가. 여전히 긴장 감돌 접경지역에 그 돈을 쏟아 부을 건가. 북핵이라는 엄청난 리스크를 짝 무시하고 초대형 사업을 펼치는 건 선부른 일이 아닐 수 없다”(남정호, 2019). 즉, 지정학적 안보가 담보되지 않고서는 어떠한 지정학적 교류나 협력도 무의미하다는 것이다. 하지만, 이러한 안보 논리 중심의 전통적 관점은 경계를 둘러싼 다양하고 복합적인 ‘안보-개발 넥서스(security-development nexus)’에 대해 제대로 이해하지 못한 태도라고 볼 수 있다. 접경지역의 현실 속에서 안보와 개발의 문제는 별개의 분리된 사안이 아니라 항상 서로 복잡하게 맞물려서 나타남에도 불구하고, 아직도 여전히 안보의 논리를 앞세우면서 초국경적 경제교류와 평화의 시도를 겁박하는 태도가 강하게 남아 있다. 또한, 2012년 대선에서 불거진 NLL 포기 논쟁은 한반도 경계의 문제가 언제든지 정쟁의 대상이 될 수 있음을 보여주는 동시에, 2007년 남북정상회담에서 합의된 새로운 영역적 상상력을 보여준 서해평화수역을 단순히 영토를 포기한 것으로 손쉽게 인식하고 비난할 정도로 근대적·배타적 영토관념이 여전히 지배적임을 보여준다. 이는 영토와 경계가 정치체제를 구분하는 선이기도 하지만 동시에 이를 통해 정치적 집단을 구분하고 이들의 정체성을 부여하는 과정으로서의 경계와 영토의 의미를 보여준다고 하겠다(Passi, 2003).

이에 본 논문은 경계, 접경지대, 변경 관련 기존 논의들을 포스트 영토주의적 관점에서 살펴보고 이를 한반도 접경지대에 적용하여, 그 동안의 접경지대를 둘러싸고 일어난 일련의 변화와 정책들을 살펴보는 데 목적이 있다. 이를 토대로 이어지는 내용에서는 경계와 접경지대에 대한 다양한 새로운 접근들을 구체적 사례와 접목하였다. 이러한 시도들은 한반도의 분단과 경계에 대한 새로운 지정학적 상상력을 확장하는데 도움이 될 것이다.

2. 접경지역, 경계, 변경 관련 연구 동향의 시사점

1) 용어의 정의와 이의 시사점

국경과 접경지역에 대한 용어는 매우 많은데, 국경, 접경, 접경지역, 변경 등의 용어가 혼재되어 사용되고 있다. 영어권에서도 boundary, border, borderland, frontier 등의 용어가 사용되고 있다. Prescott(1987)에 따르면 각 용어는 서로 다른 맥락에서 사용되어야 한다. 경계(boundary)의 경우 국가 혹은 정치적 단위 사이의 선(line)을 의미한다. 기존의 연구에서 밝혀진 바와 마찬가지로 이러한 선은 때로는 자연지형을 기준으로 하기도 하지만 정치적 협의에 의해 새로이 만들어지기도 한다. 경계가 만들어내는 접경지대 혹은 접경지역은 영어로는 border, border area, border region으로 표현된다. 그러나 이와는 조금 다른 맥락으로 borderland라는 용어가 동시에 사용되고. 일반적으로 border가 주로 한 국가 내에서 다른 국가와의 국경선에 인접한 지역을 의미하는 용어라면, borderland는 국경을 넘어 두 개의 ‘borders’를 하나로 바라보는 시각에 기초한다. 즉, 두 국가의 접경지역이 하나의 정치·경제적 혹은 문화적 영역을 구성하게 되는 것을 의미한다. 이러한 borderland는 세계화 이후 국경 없는 세계(borderless world)류의 논의(Ohmae, 1990)에서 자주 등장하는 것으로 borderland가 만들어지면 해당 지역은 자국의 타 지역과는 다른 정체성을 구성하게 된다. 즉, 자신들의 생존과 번영이 자신들이 속해 있는 국가의 정책이 아닌 다른 국가와의 공존과 공생에 기초하게 되는 것이다(지상현 외, 2017). 유럽의 다양한 초국경적(transborder) 협력으로 구성된 많은 지역은 이러한 borderland의 예가 된다. 마지막으로 변경(frontier)은 지역의 실체라기보다는 영토적 확장 과정에서 등장하는 일종의 담론이다. 즉, 한 국가가 영토를 확장하는 시기에 확장의 대상이 되는 영토를 일종의 ‘비어 있는(empty)’ 공간으로 재현한다는 것이다. 미국의 서부 개척시대의 서부는 이러한 frontier의 사례가 된다. 사실

서부 개척의 대상이 되는 영토는 비어 있는 공간이 아니라 많은 미국 원주민들의 생활공간이었다. 또한 제국주의 시대의 지정학적 전략은 확장될 영토의 정치, 문화, 역사를 고려하지 않고 단순히 획득해야 할 영토, 지배를 기다리는 비어 있는 공간 등으로 다양하게 재현되었다.

2) 국경의 설치와 통제의 과정

그러나 기존 경계의 유형 혹은 접경지역의 유형이라는 정태적인 접근의 한계는 현실세계에서 일어나는 국경을 둘러싼 역동적인 변화를 설명하기에는 매우 부족하다. 이는 국경이 물리적으로 설치되고 운영되는 것을 넘어, 사회적으로 구성되고, 해체되며, 재구성되는 과정을 겪기 때문이다(Popescu, 2011). 또한, 국경의 물리적 설치와 운영도 최근의 미국과 멕시코 사이의 장벽 문제에서 드러나듯 어떠한 방식으로 운영할 것인가의 문제와 마주하게 된다. 즉, 국경의 설치와 운영은 지역 특수적인 성격을 가지며 동시에 지속적으로 변화하게 된다는 것이다. 세계지도를 살펴보면 지도상의 모든 지역은 국경으로 구분되어 있다. 일부 지도는 특정한 국경선이 모호하게 표현되어 있지만(예를 들어 중국과 인도의 국경, Western Sahara의 분할), 대부분의 지도는 국가라는 모자이크로 빼곡하게 차 있다. 그러나 이러한 국경이 모두 동일한 성격을 지니는 것은 아니라는 점은 널리 알려져 있다. 이러한 국경의 차이점은 국경의 탄생과 관리의 시각으로 살펴볼 수 있다. 일반적으로 국경의 탄생과 변화는 설정(establishment), 획정(demarcation), 통제(control)의 단계를 거치게 된다(Glassner and Fahrner, 2004). 국경의 설정은 두 정치적 주체의 인정과 동의를 필요로 한다. 이러한 인정과 동의는 두 국가 간의 정치적 협상, 제3자의 조정 혹은 비극적이지만 전쟁의 결과물인 경우가 많다. 획정의 단계에서는 일반적인 원리(예를 들어 특정한 위도나 경도, 강이나 산의 지형 지물)에 대한 합의가 이루어지게 된다. 그러나 이러한 설정은 일반적인 원리만 규정한 것일 뿐, 실제 눈에 보이는 국경의 설치 과정이 뒤따르

게 된다. 이러한 구체적인 과정을 확정이라고 할 수 있다. 장벽, 철조망, 국경통제 지점의 설치하는 국경을 눈에 보이게 하는 확정의 과정이며 때로는 확정의 과정에서 물리적 충돌이 일어나기도 한다. 마지막 단계는 국경 통제(control)의 단계가 된다. 국경을 누구에게 어느 정도로 개방할 것인지, 군대를 주둔시킬 것인지에 대한 질문은 모두 통제의 유형과 강도의 결정과 연관되어 있다. 한반도에도 이러한 설정-확정-통제의 원칙이 적용될 수 있고 상당한 수준의 이질성이 관찰된다. 이러한 고유성 혹은 이질성은 필연적으로 각각의 경계가 사회적으로 구성되는 과정에 대한 연구의 필요성으로 이어지게 된다(Popescu, 2011).

3) 경계에 관한 포스트 영토주의적 접근

국가의 경계와 영토에 관한 전통적 관점은 근대 정치체제의 기본적 요소라 할 수 있는 영토적 주권의 개념에 입각하여 구조화되어 왔다. 17세기 유럽을 휩쓸고 지나간 30년 전쟁 이후 베스트팔렌 조약이 체결되면서 영토적 주권의 개념이 등장하였고, 이를 계기로 국가는 가장 공식화된 영역적 조직체로 자리매김하게 되었다. 특히, 베스트팔렌 조약 이후 보편화된 국제관계에서 근대 국가는 명확히 구분되는 영토를 바탕으로 엄밀하게 안과 밖을 구분하고, 영토 내부의 모든 사람과 사물, 사실 등에 대해 배타적인 통치를 행사하는 영토적 주권을 가진다고 받아들여지게 되었다(이종수, 2009). 이처럼 근대적인 정치체제는 ① 통치와 주권은 영토에 기반하고, ② 영토는 특정의 질서 체제와 연동되는데 이 영토에 기반을 둔 질서의 체제는 국경이라는 장벽을 기준으로 다른 영토적 질서 체제와 나뉜다는 사고에 기반을 두어 성립되었다(박배균, 2017: 294). 즉, 근대 국가의 영토성은 영토를 고정불변하고 완벽하게 울타리 쳐서 내외부는 완벽히 구분되고, 내부는 특정의 단일한 질서를 기반으로 완전하게 통제되고 있다는 관념과 상상에 기대고 있는 것이다(Elden, 2013).

이처럼 배타적인 영토적 주권에 기반을 두어 국가라는 정치적 조직체의 영역성이 제도화되면서, 국가의 경계는 가장 공식화되고 가장 견고하게 구분된 경계선으로 자리 잡았다. 하지만 이러한 영토적 관념과 상상 그리고 경계 만들기 과정은 구체적 정치 현실에서 나타나는 영토적 실재(reality)와는 많은 괴리를 지니고 있다. 특히, 근대 국가의 실제 작동 과정에서 이상적 근대 정치론과 국제법 이론에서 당위적으로 강조되는 배타적 영토성이 어느 정도로 강고하고 안정적으로 작동하고 발휘되어 왔는지에 대해 많은 논란이 야기되고 있다(박배균, 2017: 294). 역사적으로 보았을 때, 베스트팔렌 조약의 결과로 근대적 영토성이 즉각적으로 발현되어 각 국가들이 자신의 영토 내에 하나의 동질적이고 보편적인 질서의 체제를 구현할 수 있었던 것은 아니었다(Elden, 2013). 또한, Krasner(1999)가 배타적 영토성에 기반을 둔 근대적 국가 주권 개념이 하나의 ‘조직된 위선(organized hypocrisy)’에 불과하다고 주장한 것처럼, 근대적 정치제도와 자본주의적 시스템이 보편화된 오늘날에도 국가의 영토성은 여전히 문제시되고 논쟁의 대상으로 남아 있다. 즉, 근대적 영토 개념에서 제시되는 이상형의 모습과 달리 실제하는 영토는 고정불변한 것도 아니고 완벽하게 통제되는 것도 아니며, 많은 경우 지속적인 갈등과 논쟁 속에 놓여서 정치-경제적 상황과 실천에 따라 변화하고 재구성되는 것이다.

이처럼 경계와 영토에 대한 전통적 관점에 대한 도전이 점증하면서, 최근 들어 국가 영토와 경계의 상대성과 구성적 성격을 강조하는 포스트 영토주의 관점의 논의가 각광받고 있다. 이들 논의들은 실제 현실에서 나타나는 국가 영토의 복합성과 다층성 그리고 경계의 ‘다공성(porosity)’을 강조하는 인식론에 기반을 두고 있다(박배균, 2017). 특히, 근대적 국민국가가 절대적 경계선으로 구획된 특정의 영토 공간을 배타적으로 지배하면서 영토의 모든 공간에 대해 자신의 권력을 균질적으로 행사한다는 전통적 국가 영토성에 대한 개념에 도전하면서, 국가의 주권이 실제로 행사되고 표현되는 방식은 훨씬 복합적이고 불균등

하게 이질적이면서 다층적임을 강조한다(Pauly and Grande, 2005). 또한, 세계화라는 상황 속에서 국가의 권한과 권력이 영토 내에서 상이한 장소와 상이한 인구집단에게 차별적으로 적용되어, 특별한 장소와 지역, 혹은 특정한 스케일의 힘과 과정들에는 더 많은 혜택을, 그렇지 않은 다른 특정한 장소와 지역에는 오히려 피해를 감수하게 하는 ‘공간적 선택성(spatial selectivity)’이 적극 발현되어 국가 영토성의 이질성과 다층성이 강화됨이 지적되기도 한다(Jones, 1997: 849; Keeting, 2001). 이러한 이론적 맥락 속에서 Jessop(2016)은 국가 공간에 대한 전통적인 영토중심적 논의를 거부하고, 국가가 근대적 영토주권과 관련된 영토성 이외에 다른 다양한 공간성(예를 들어 네트워크, 장소, 스케일 등)을 가지고 있음을 강조하였다. 특히, 국가가 영토를 안과 밖에서 가로지르는 다양한 네트워크와 흐름을 관리하고 통제하는 데 중요한 역할을 수행할 뿐만 아니라, 글로벌, 국가, 지역, 도시, 로컬 등 다양한 공간적 스케일 사이에서 권한의 분배와 노동의 분업을 조직함에 있어서도 중요한 역할을 수행하고 있다고 지적하였다.

요약하면, 새롭게 등장하고 있는 포스트 영토주의적 관점에 따르면, 국가의 영토성은 근대적 정치사상이 이상형으로 전제했던 배타적 영토주권이 효과적으로 행사되는 상황과는 거리가 먼 특성을 보이고, 오히려 복잡하고 다층적인 영토성과 다공적인 경계로 구성되어 있어 결코 안정적이지 않으며 항상 변화하는 역동성을 지닌 것으로 이해되어야 한다. 이런 관점에서 보면 국경과 접경을 안보와 장벽이라는 영토화의 논리로만 설명해서는 안 되고, 여러 영토 공간들이 만나고 교차하면서 초국경적인 이동과 연결의 힘도 적극적으로 발현되는 공간으로 이해하여야 한다. 즉, 접경지역은 영토성과 이동성의 복합적 교차공간인 것이다. 국경과 접경지역에는 항상 이동과 연결을 지향하는 힘과 반대로 이러한 흐름을 저해하는 다양한 힘들이 복합적으로 상호작용하면서 만들어내는 영토화와 탈영토화의 공간정치가 작동하며, 이를 통해 국경과 접경지역의 현실적 모습과 의미가 구성된다.

3. 접경지역 관련 통일정책에 드러난 영토성에 대한 비판적 고찰

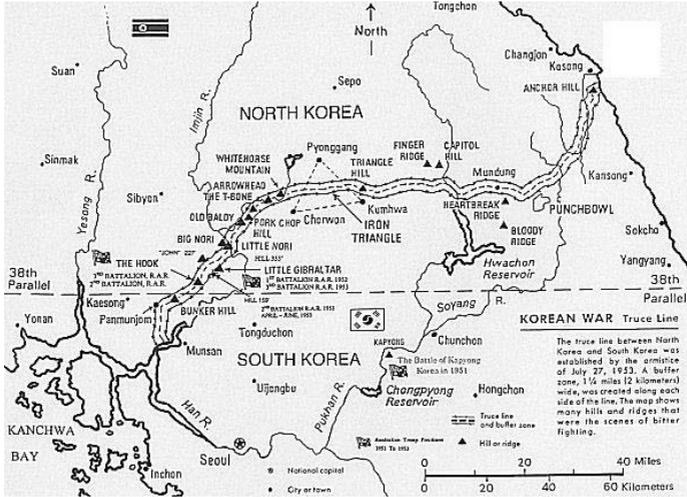
1) 다양한 경계의 존재

앞에서 논의한 포스트 영토주의 관점에서 한국의 접경지역을 이해하기 위해서는 우선 한반도를 둘러싼 경계는 단일한 종류가 아니라 여러 다양한 경계들이 다층적으로 존재한다는 점에 주목할 필요가 있다. 우선 경계(boundary)를 살펴보다라도 다양한 종류의 경계들이 관찰된다. 한반도를 둘러싼 경계는 남한-북한, 대한민국-일본, 북한-중국, 대한민국-중국의 경계가 있으며,³⁾ 이 중 남한-북한의 경계는 대한민국의 헌법에 따르면 국경이 아니라 대한민국 내부의 행정적 경계이며 동시에 실질적(de facto) 경계에 속한다.

또한 국경과 접경지역의 변화라는 측면에서도 한반도의 경계와 접경지역은 상당한 수준의 다양성을 보이고 있다. 대한민국과 북한의 경계는 한국전쟁의 결과물로 맺어진 휴전협정에 의해 설정되었다(established). 휴전선 혹은 군사분계선(Military Demarcation Line: MDL)이라고 불리는 이 선은 1953년 7월 27일 정전협정의 결과물로 생겨난 선이다. 한반도를 가로지르는 군사분계선과 충돌을 방지하고자 설정된 남북 2km의 비무장지대(Demilitarized Zone)가 설정되었다. 그러나 육상의 경계가 비교적 명확히 설정된 것과는 다르게 해상의 경계는 모호한 측면이 있다. 휴전협정문에서는 백령도, 연평도 등의 현재 대한민국의 영토인 서해5도에 대해 유엔군 관할로 명시하고 있지만 해상군사분계선에 대한 언급은 없다. 따라서 서해5도 섬을 연결하는 가상의 선(NLL:

3) 대한민국의 헌법은 북한을 국가로 인정하고 있지 않으며, 한반도 전역을 대한민국의 영토로 하고 있기 때문에 경계에 대해 언급하는 경우 남한과 대한민국이라는 용어를 모두 사용해야 하는 경우가 발생한다. 예를 들어 압록강과 두만강을 중심으로 하는 북한-중국 경계는 동시에 대한민국과 중국의 경계이기도 하다.

〈그림 1〉 정전협정 당시의 경계설정 지도



자료: 국가기록원(1953).

Northern Limit Line)이 유엔군사령부(United Nations Command)에 의해 선포되었으며, 오랜 기간 동안 이 가상의 선은 남북한의 실질적 해상경계로 기능하였다. 즉, 북한도 오랫동안 이 가상의 선이 실질적인 남북한의 경계선임을 인정한 많은 증거들이 존재하고 있다.⁴⁾

그러나 2000년대 중반부터 북한은 NLL에 대한 합의가 이루어진 적이 없음을 강조하며, 이 선을 무력화하기 위한 시도를 계속하고 있다. 남북 양측은 두 차례의 해상충돌을 겪었고,⁵⁾ 2010년 연평도를 둘러싼 포격전까지 발생하였다. 또한, 육상 경계 역시 모두 동일한 수준의 통제가 적용되는 것은 아니었다. 김대중 정부의 출범과 함께 남북 간의 해병무드가 이어지면서 철도와 도로의 연결이 이루어졌고, 1998년 11월 금강산 관광이 시작되었다. 그러나 금강산 관광은 남한 관광객이 북한

4) 서해 북방한계선에 대한 논의는 장용석(2013) 참조.

5) 1999년 제1차 연평해전, 2002년 제2차 연평해전.

〈표 1〉 한반도 접경지역의 주요 변화

일시	내용
1953.7	군사분계선 확정
1953.8	비무장지대 대성동 마을 조성
1954.6	미8군 귀농선 설정, 이후 귀농선이 민간인 출입통제선이 됨
1958.6	군사분계선 방어임무가 한국군으로 전환, 출입영농과 입주영농 허가
1958	민통선 내측에 자립안정촌, 재건촌, 통일촌 등 민통선마을 건설시작(총121개)
1976.8	도끼만행사건. 이후 공동경비구역이 분할됨
1981.12	민통선 1차 조정(출입제한의 완화)
1988.12	수복지역내소유자미복구토지의 복구등록과 보존등기 등에 관한 특별조치법 발효
1993.12	민통선 2차 조정(민통선 북상 군사분계선 이남 20km)
1997.1	민통선 3차 조정(민통선 북상 군사분계선 이남 15km)
1998.11	금강산 관광 시작
2000	개성공단 착공
2003	경기도 파주시 진동면 동파리 신탄민촌 해마루촌 입주
2003.6	경의선 연결
2004.4	동해선 연결
2005	개성공단 입주
2007	경의선, 동해선 시험운행 및 경의선 개통
2007.12	민통선 4차조정(민통선 북상 군사분계선 이남 15km)
2008.11	경의선 도라산-관문역 화물열차 운행 중단
2013.5	개성공단 입경 차단
2013.8	개성공단 재개
2016.2	개성공단 가동 전면 중단
2018.11	남북 각각 비무장지대 GP 11곳 시범철수
2018.11	남북 간 비무장지대 전술도로 연결, 남북 한강하구 공동수로조사
2018.12	남북 철도-도로 연결과 현대화를 위한 착공식

경비병의 총격으로 사망하면서 2008년 중단되었다. 다른 한편 개성공단이 출범하면서 남북한의 경제적 교류와 협력은 가속화되었다. 이 시기 서부 휴전선과 인근 접경지역은 큰 변화를 겪었다. 많은 개성공단 관련 인력들이 매일 출퇴근을 하기도 하였고, 개성공단의 생산량과 노

동자의 수가 큰 폭으로 증가하였다. 이로 인해 접경지역의 국경통제는 완화되었고, 비무장지대까지 철도로 여행하는 것이 가능해졌으며 민통선(Civilian Control Line) 내부에 새롭게 마을이 조성되기도 하였다. 민통선 내부의 인구는 2000년 이후 일부 증가하기도 하였고, 파주시 진동면의 경우 상주인구가 없었으나 2002년 이후 마을이 형성되면서 주민들이 입주하기 시작하였다. 이러한 경향은 비무장지대 혹은 민통선과 인접한 접경지역의 지속적인 인구 감소와는 다른 현상이었다. 그러나 이러한 접경지역의 변화는 2016년 개성공단 폐쇄로 중단되었다. 김대중, 노무현 정부의 대북정책과 발맞추어 나타났던 접경지역의 다양한 변화는 2008년 보수정권 출범과 뒤이은 남북관계 악화로 인해 무력화되었다. 2017년 문재인 정부 출범 이후 남북관계가 다시 개선됨에 따라 통일경제특구 설치 등이 새롭게 발표되면서 접경지역은 다시금 변화를 겪고 있다.

2) 통일정책과 접경지역

남한은 한반도 통일을 위한 다양한 방법을 제시하였으며, 이는 시대에 따라 다양한 통일론에서 비롯되었다.⁶⁾ 한국전쟁 이전의 이승만 정권의 북진통일로부터 시작하여 남북한의 화해협력, 공존과 공생을 추구하는 다양한 정책들이 추구되었고, 이러한 정책은 대체로 현재의 남북한의 정치적·경제적 차이를 인정하고 임시적인 중간단계를 거쳐 최종적인 통일로 나아가는 방식이었다. 이러한 단계적 통일방안의 한 축은 바로 정치적인 중간단계와 함께 공간적인 중간단계의 설정이었다. 즉, 남북한이 함께 공존하는 임시적인 공간을 설치하여 서로의 차이점을 알아가며 점진적인 변화와 적응의 시기를 겪는다는 것이었다. 또한, 이를 통해 경제적 이익을 추구할 수 있다는 점도 중요한 고려사항

6) 통일론에 대한 체계적인 정리와 논의는 문정인·이상근(2013) 참고.

〈그림 2〉 개성공단 전경



자료: 국토지리정보원(2014).

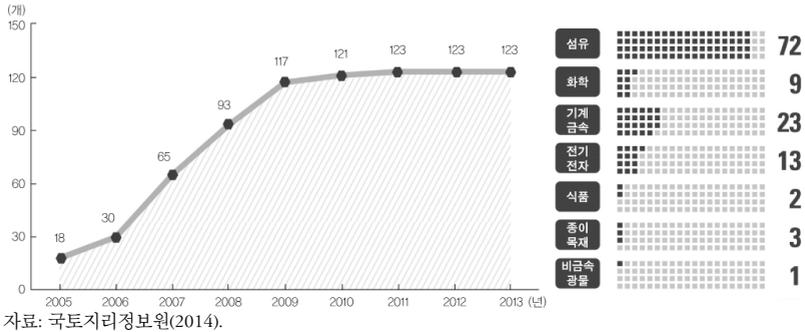
이었다. 이는 초국경협력으로 인한 지역의 차별적인 정체성 형성, 국민국가와는 다른 지역의 이해관계 형성이라는 기존 서구의 이론과는 완전히 동일하지 않지만, 유사한 맥락으로 이해될 수 있다. 김대중 정부(1998~2003)의 남북화해협력 정책 이후 매 정부마다 한반도의 접경 지역을 활용한 통일정책이 발표되었고, 이러한 접경지역을 기반으로 한 정책은 북한과의 관계라는 맥락과 함께 영토를 바라보는 관점에 따라 다른 형태로 나타나고 있다.

(1) 개성공단(Gaeseong Industrial Complex)

2000년 6월 분단 이래 최초의 남북정상회담이 이루어진 이후 남북한의 협력은 급물살을 타게 된다. 이의 결과물 중 가장 중요한 것이 바로 개성공단이었다. 2000년 8월 민간기업인 현대아산과 북한 사이에 ‘공업지구개발에 관한 합의서’가 채택된 이후 북한은 ‘개성공업지구법’을 제정하고 이어 통신·통관·검역에 관한 사항이 합의되기에 이른다. 이러한 법적인 준비 과정을 거쳐 군사분계선에서 2.5km 떨어진 개성시 외곽에 약 3,300,000(m²)에 달하는 공단이 조성되었고, 2004년에는 15개 기업이 입주계약을 체결하였다. 이를 위해 북한은 전방에 배치된 군부대를 이전하였고, 남북한 사이의 도로와 철도가 다시 연결되었다.

그러나 개성공단의 운영과 가동이 순탄한 것은 아니었다. 북한은

〈그림 3〉 개성공단 입주 기업 수와 종류



2009년 한미연합 군사훈련을 비난하며 통행을 금지시켰고, 2013년 개성공단의 북한 근로자가 철수하는 우여곡절도 겪었으나, 남북한 모두 개성공단이 만들어내는 긍정적 효과와 상징성을 무시할 수 없었다. 개성공단의 토지는 북한으로부터 50년 동안 임차하는 것으로 토지이용에 대한 비용은 상징적인 비용에 불과한 1m²당 1달러였으며, 북한 노동자의 임금은 몇 번의 인상이 있었으나 폐쇄될 때까지 한 달에 100달러 수준을 넘지 못했다. 이러한 조건으로 인해 2015년 125개 기업이 입주하였으며, 북측근로자는 약 5만 5000명에 이르게 되었다.⁷⁾ 매일 아침 약 300대의 통근버스가 개성시내 및 인근 지역 근로자의 출퇴근을 위해 사용되었고, 약 800명의 남한 인원이 북측지역에 상주하게 되었다. 심지어는 개성공단에 입주하는 기업이 증가함에 따라 개성공단은 만성적인 인력난에 시달리게 되었다. 이러한 공단의 성장과 확대에 따라 개성을 통한 남한의 물자와 문화들이 점차적으로 북한으로 확산되는 현상이 나타나기도 하였다. 일례로 개성공단의 영향을 상징적으로 보여주는 일화로 자주 언급되는 ‘초코파이’에 대한 논의가 있다. 김

7) 2008년 실시된 센서스에 따르면 개성시의 인구는 30만 8440명으로 개성시 인구의 상당수가 개성공단에 근무하고 있었음을 알 수 있다.

진향(2015)에 따르면 개성공단에서 근무하는 북한 노동자들에게는 직접 임금이 지불되지 않는 대신, 일부 간식거리나 생활필수품이 공급되었다. 이러한 남한의 물건들은 북한 전역의 장마당으로 퍼져나갔으며, 북한 주민들로 하여금 남한의 발전상을 느낄 수 있는 중요한 수단이 되어왔다. 매달 500~600만 개씩 보급되는 초코파이가 북한에 미치는 영향을 두려워한 북한은 북한에서 자체생산한 대체 물자를 남한이 구매해서 다시 전달하는 방식을 요청하게 되었다.

접경지역을 통한 통일정책으로서의 개성공단은 남북 간 협력의 새로운 시도였으며, 2016년 폐쇄되기 전까지 연평도 포격전과 같은 남북한 사이의 긴장 고조에도 불구하고 남북 모두 개성공단의 유지를 위해 노력하였다. 또한 개성공단으로 인해 북한 주민들은 자본주의를 간접적으로 체험할 수 있었으며, 제한적이지만 남한 주민들과의 일상적인 접촉을 통해 남한의 문화를 이해할 수도 있었다. 물론 개성공단에 대한 평가는 정치적 견해에 따라 사뭇 다르다. 이승욱(2016)은 개성공단이 국가의 주권을 일정 부분 제한하는 일종의 예외공간일 수 있다는 점을 지적하였지만, 동시에 남한의 보수세력은 개성공단을 북한의 '인질'과 같으며 부정적인 평가를 하고 있음을 밝히고 있다. 즉 Agamben(1998)의 논의와 마찬가지로 개성공단은 남한 정부에게는 북한을 변화시킬 수 있는 강력한 수단이었으며, 북한에게는 주권의 제한적인 양보와 외부의 힘을 개성 인근에 가두어 놓으려는 정책이었다. 그러나 남북한의 서로 다른 목적에도 불구하고 개성공단의 운영은 접경 지역에서 일어나는 변화, 즉 영토적 주권이 양보되거나 협상되는 정치적 과정의 중요성을 보여준다. 최용환(2009)의 연구에서 언급한 바와 같이 '개성공단관리위원회'라는 조직을 통해 남북의 시각차가 조율되었으며, 남북한이 공동으로 존재하는 공간에서 발생할 수 있는 크고 작은 문제들이 어떻게 협상되고 처리될 수 있는 가에 대한 귀중한 경험을 제공하였다. 이러한 이해관계가 중첩되는 개성공단은 그러나 남북한의 관계가 악화되는 과정에서 2016년 2월 폐쇄되었다. 그러나 문

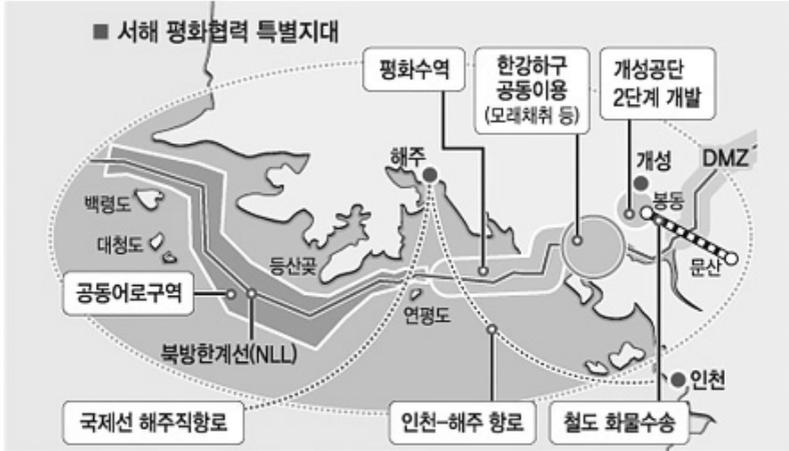
재인 정부 출범 이후 남북관계와 더불어 북미관계의 개선은 개성공단 재개 가능성에 대한 논의를 불러일으키고 있다.

(2) 서해평화 협력지대

개성공단이 김대중 정부의 주요 성과라고 한다면, 서해평화협력지대는 노무현 정부(2003~2008)가 적극 추진한 통일정책이었으며, 안보를 넘어 헌법적 가치로 자리 잡은 영토와 경계의 문제에 대한 직접적인 도전으로 해석될 수 있다. 물론 결과적으로 선언에만 그치고 말았지만, 노무현 정부의 적극적 노력에 힘입어 제2차 남북정상회담에서 ‘서해협력특별지대’의 설치가 선언되었다. 노무현 정부는 남북정상회담을 계기로 NLL을 둘러싼 갈등을 해결하기 위해 남북한의 중간 수역에서 평화로운 경제활동을 보장하는 계획을 수립하였다. 남과 북은 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언에 따라 해주지역과 주변해역을 포괄하는 서해평화협력특별지대 조성사업을 추진해나가기 위하여 서해평화협력특별지대추진위원회를 운영하기로 합의하였다. 세부적인 사항으로 공동어로구역 및 평화구역 설정, 경제특구 건설과 북의 해주항의 활용방안 마련, 민간선박의 통행 보장, 한강하구의 공동 이용 등이 제시되었다. 서해 NLL해상에서 일어난 두 차례의 무력 충돌의 경험에서 비롯된 이 정책은 2007년 대통령 선거에서 보수 정권이 들어서고, 북핵 문제가 심화되어 남북관계가 경색되면서 추진 동력을 상실하였고 이후 남한 내부의 정쟁의 소재가 되고 말았다.⁸⁾ NLL은 보수 세력에게는 피 흘리며 지켜낸 영토선으로 표현되었고, 진보진영에서는 민족의 공동번영을 위해 다른 형태로 변형될 수 있는 임시적 분단선이라는 점이

8) 2012년 대선 정국에서 새누리당은 제2차 남북정상회담 당시 노무현 대통령이 ‘서해평화협력특별지대’를 논의하면서 북방한계선(NLL)을 주장하지 않겠다는 취지의 발언을 했다는 주장을 제기하면서 서해 NLL의 성격을 둘러싼 논란이 발생하였다. 보수 세력은 NLL은 영토선이며 이에 대한 포기는 헌법의 위반이라고 주장하였다. 이러한 논쟁 속에 결국 남북정상회담 회의록이 공개되었다. 이에 대해 북한은 국가 정상 간의 비공개 대화가 공개되었다며 반발하였다.

〈그림 4〉 북한에 제시한 서해평화협력특별지대



자료: Weekly 공감(2007).

논쟁에서 드러나게 되었다. 이는 영토와 경계가 국가와 국가를 나누는 것이 아닌 영토와 경계 만들기를 통해 정치적 정체성이 구성되는 과정을 보여주는 극적인 사례가 된다(Passi, 2003). 그러나 2018년 4월 27일 남북정상회담 판문점 선언 2조 2항을 통해 “남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로 활동을 보장하기 위한 실제적인 대책을 세워나가기로 하였다”라고 선언하면서, 서해평화지대는 현실화될 추동력을 다시금 획득하였다.

(3) 나들섬구상

햇볕정책으로 대표되는 북한에 대한 화해협력 정책은 보수정당의 이명박 대통령이 취임하면서 급격하게 변화하였다. 실용주의를 전면에 내세운 이명박 정부는 10년간의 대북 포용정책에도 불구하고 북핵 문제가 해결되지 않는 등 근본적인 변화가 없다는 사실을 강조하였다. 이에 북한에 끌려가는 형태의 남북관계를 거부하며, ‘비핵개방3000’이

라는 새로운 통일정책을 발표하였다. 북한이 핵을 포기하고 국제사회의 책임 있는 일원으로 행동하며 체제를 개방할 경우, 북한이 1인당 GDP 3000달러에 도달할 수 있도록 남한이 지원하겠다는 것이 정책의 목표였다. 정부는 당시 이를 위해 당근과 채찍을 적절히 사용할 것임을 천명하였다(서재진, 2009).

이러한 이명박 정부의 새로운 통일정책과는 별개로 여전히 접경지역을 활용한 중간지대의 설정, 경제적 이익의 공유를 시도하는 정책의 명맥은 이어졌다. 이명박 대통령은 서울시장 재직 시절 소위 ‘나들섬구상’⁹⁾이란 것을 제안하였는데, 그 계획의 핵심은 강화도 북쪽에 인공섬을 조성하여 남북경제협력특구를 조성하자는 것이었다. 때로는 해수면 밖으로 육지가 드러나는 이 지역을 매립하여 공단을 조성하고, 군사분계선에 인접한 이 섬의 특수성을 이용하여 남북 모두가 섬에 접근할 수 있도록 하자는 구상은 2008년 통일부의 주요 12대 과제로 선정되기도 하였다(2008년 통일부 업무보고). 그러나 섬을 매립하는 대규모 토목공사가 필요하였고, 이를 준비하기 위한 북한과의 협의도 이루어지지 못하였다. 또한, 습지의 파괴 등 환경파괴를 일으킬 수 있다는 전문가들의 부정적인 지적 속에 계획은 제대로 추진되지 못하였다. 게다가 개성공단이 여전히 가동되고 있었고 개성공단의 확장 계획까지 마련한 상태에서 한강 하구에 새로운 공단을 조성하는 것에 대한 경제적 실효성에 대한 문제제기가 이어지기도 하였다. 이러한 나들섬구상은 개성공단과 물리적인 공간의 차이가 두드러진다. 북한 영토 내에서 운영되는 개성공단과 비교하면 나들섬은 군사분계선이 공식적으로 설치되지 않은 한강 하구의 중립지대로 남북한이 모두 육로로 접근 가능한 입지를 선택하였다. 개성공단이 운영되고 있음에도 불구하고 제시된 나들섬구상은 국가의 영토성에 대한 극명한 인식의 차이를 보여주고 있다.

9) 나들섬은 ‘나고 들다’라는 의미로 물자와 자본이 활발히 드나드는 교류협력의 장이 될 것이라고 당시 이명박 대통령 후보는 주장하였다.

〈그림 5〉 나들섬의 위치



자료: 고양시(2015).

남한 국민과 기업이 남북한의 공동관리라는 체제 내에서 활동한다는 점, 즉 공간에서 일어나는 실질적 활동은 개성공단과 동일하지만, 이러한 활동이 이루어지는 영토는 북한이 아닌 철저하게 중립적인 지역이어야 한다는 것을 의미한다. 이러한 영토개념 하에서는 소위 초국경 협력지역으로서의 개성공단은 치명적 약점이 있으며, 진정한 초국경 협력은 어느 누구의 영토도 아닌 곳에서만 가능한 것이다. 다시 말하면 영토에서 일어나는 활동이 아닌 영토 자체의 관리와 통제가 더 중요한 것으로 여겨지는 고전적 영토개념으로의 회귀를 의미한다(Sack, 1983).

(4) DMZ 세계생태평화공원

이명박 정부로부터 시작된 남북한의 긴장 상황은 박근혜 정부 이후로도 지속되었다. 비무장지대에서 일어난 지뢰폭발사건(2015년 8월 4일), 비무장지대 포격(2015년 8월 21일) 등 접경지역에서의 충돌이 지속되었고, 연속된 핵실험 및 미사일 발사가 이어졌다. 이에 개성공단이 폐쇄되었으며, 남북한의 교류와 협력도 매우 제한적이었다. 박근혜 정부의 통일정책은 ‘한반도 신뢰프로세스’로 공표되었다. 정책의 목표는 한반도 평화를 위해서는 신뢰의 정착이 필수적이며, 이러한 신뢰는 약속과 파기를 반복적으로 행해온 북한의 행위를 ‘수정’하는 것이었다. 이를 위해 지속가능한 평화, 대북한 균형정책, 위기확산 방지의 원칙을 제시하였다(박인휘, 2013). 그러나 이러한 정책 선언에도 불구하고 신뢰란 결국 북한의 태도 변화를 의미하며, 태도 변화가 이루어지기 전까지는

화해정책을 펴지 않겠다는 선언으로 해석된다는 비판과 함께 신뢰를 쌓기 위해서는 협력과 만남이 지속되어야 한다는 주장이 제기되었다(정성장, 2013). 결과적으로 박근혜 정부 시기 남북 관계는 최악의 상황을 맞이하였다.

이러한 상황에서 박근혜 정부의 접경지대를 이용한 통일정책 역시 매우 소극적인 양상으로 나타났다. 박근혜 정부의 접경지역 전략의 핵심은 DMZ 세계생태평화공원이라고 할 수 있는데, 세계평화생태공원은 DMZ에 남북한의 중립적인 지대를 설정하여 공원을 조성하는 정책으로, 이를 통해 한반도 평화라는 상징적인 특수 공간을 조성하는 것이다. 또한, 장기적으로는 남북한 주민과 외국인의 통행을 보장함으로써 장기적인 교류를 추진하겠다는 전략이다. 당시 박근혜 정부는 미 의회 연설, 중국과의 정상회담, 정전 60주년 행사 등에서 세계생태평화공원의 추진을 천명하였다. 그러나 오랫동안 지역개발 정책에서 소외된 사업 대상지역의 환영에도 불구하고 사업의 추진은 지지부진하였다. 특히, 남북을 관통하는 초국경적인 정치-경제적 이해관계를 기반으로 추진된 개성공단 사업이나 서해평화 협력지대 사업과 달리, 이 사업은 북한의 접경지역과 공유할 수 있는 정치-경제적 맥락 없이 추진되다 보니, 오히려 북한으로부터 공개적인 비판과 반발을 불러일으키는 수준으로 전략하고 말았고 그럼에도 불구하고 세계생태평화공원이라는 정책을 통해 김대중 정부 이후 이어져온 접경지역에 임시적인 교류와 협력의 공간을 조성한다는 기본적인 아이디어는 유지되었다. 또한 이 명박 정부의 나들섬구상과 마찬가지로 임시적인 중립공간은 남북한 어느 한 쪽의 영토가 아닌 물리적인 중간지대에 설정되어야 한다는 영토적 지향을 보여준다. 그러나 이러한 중간지대에서 일어날 것으로 기대되는 활동은 매우 소극적이고 추상적이다. 일상적인 교류와 협력이 이루어지는 공간이 아닌 상징적 공간의 창출이라는 한계점을 보여준다.

4. 결론

분단 이후 남북한 긴장이 계속되고 있는 한반도의 접경지역은 경제·사회적 소외와 함께 안보 불안이 상존하는 지역이다. 반면 접경지역을 활용한 남북한 협력과 평화 프로세스 역시 지속되어 왔다. 이러한 변화 속에서 한반도의 접경지역은 정치적 변화라는 시간적 흐름과 경계의 이질성이라는 공간적 차이가 공존하고 있는 공간이다. 2000년대 이후 남북한 화해협력이 지속되면서 접경지역을 적극적으로 활용한 개성공단이 추진되었고, 개성공단에서 남북한의 교류와 만남 그리고 협력은 일상화되어갔다. 또한 이후 정부에서 NLL을 둘러싼 갈등을 해결하기 위한 남북한 공동수역의 지정을 통한 평화와 협력의 노력도 지속되었다. 그러나 개성공단 이외의 접경지역 정책은 선언적인 의미에 그치고 말았다. 또한, 남북한 관계의 냉각과 남한 보수정부의 등장, 북한의 김정은 정권의 등장, 연속된 핵실험과 미사일 발사, 국지적 무력충돌은 접경지역의 적극적인 활용에 제약으로 다가왔다. 이명박 정부와 박근혜 정부의 접경지역 정책은 선언적인 의미에 그쳤으며 현실화되지 못하였다. 그러나 최근 남북한 화해협력의 분위기가 조성되며 한반도의 경계를 둘러싼 변화가 나타나기 시작하였다. 판문점 공동경비구역의 비무장화, 비무장지대의 GP시범철수, 철도와 도로의 연결, 개성공단의 재가동을 위한 외교적 노력의 지속 등은 한반도의 접경지역에 큰 변화를 예고하고 있다.

이러한 최근의 변화들은 과거 통일을 위한 접경지역 정책의 연장선상에 있지만, 분단체제의 영향하에 오랜 기간 동안 형성되어 왔던 국가의 영토성과 안보 논리 사이의 강고한 결합의 고리를 끊어내는 역할을 하고 있다는 점에서 과거의 접경지역 정책과 차별성을 보인다. 기존의 접경지역 정책은 접경지역의 특수성을 활용한 남북한 교류와 협력에 초점을 맞추고 있었고, 특정 장소의 조성은 일종의 최소한의 예외공간(이승우, 2016), 즉 영토성 혹은 영토주권의 선택적 제한이 가능

한 지역을 조성하는 데 초점을 맞추고 있었다. 반면, 최근의 남북한의 경계지역에서 일어나는 일들은 좀 더 전면적으로 근대국가의 영토성이 부여한 한계를 극복하고자 하는 시도라고 할 수 있다. 이는 포스트 영토주의적 접근의 측면에서 두 가지 시사점과 과제를 부여하고 있다.

첫째, 접경지역에서 일어나고 있는 최근의 변화들은 영토의 내외부를 완벽하게 구별해내는 실체로서의 경계, 혹은 영토 내부는 동일한 질서와 규칙으로 통제되고 있다는 근대 국가의 영토성의 논리(Elden, 2013)를 거부하고 있다. 서해평화수역의 설정과 비무장지대 GP의 시범 철수는 영토 내에서도 서로 다른 통제와 권력 수행이 일어날 수 있다는 사실을 보여준다. 안보와 영토의 결합을 절대시, 당연시하는 입장에서는 이러한 변화는 결코 인정하기 힘든 일이나, 이러한 변화의 과정은 현실의 세계에서 영토에 대한 통제와 관리는 다양한 정치사회적 요구와 맥락에 의해 여러 가지 다양한 형태로 나타날 수 있음을 보여준다. 실제로 다양한 목적과 방식에 의해 국가의 주권은 영토 내에서 다양한 방식으로 타협되어 온 것이 사실이다(박배균, 2017). 하지만, 최근의 변화에 대한 반대의 목소리에서 드러나듯, 안보와 영토를 동일시하는 시각이 여전히 존재한다는 점에서 근대 국가의 고정적이고 규범적인 영토적 상상력을 극복하는 작업은 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

둘째, 최근의 접경지역의 변화는 Jessop(2016)이 지적한 바와 같이, 국가 공간에 대한 영토 중심적인 논의에서 벗어나 다양한 공간성에 집중해야 한다는 사실을 드러내고 있다. 남북한의 도로 및 철도 연결, 개성공단의 재개 등은 모두 한반도의 공간을 단순히 남과 북이 충돌하는 영토개념으로만 볼 수 없다는 점을 극명하게 드러낸다. 철도와 도로의 연결은 본질적으로 남과 북을 넘어 인접 국가와의 연결성을 전제하고 있으며, 이는 영토를 내외부에서 가로지르는 다양한 흐름이 영토성과 충돌하는 계기를 만들어낼 것이다. 예를 들어 서울에서 출발하는 화물열차가 북한 지역을 지나 중국 혹은 러시아로 진입하는 경우 통관과 화물안전, 보험 등의 다양한 논의가 필요하며 이는 네트워크와

영토성의 타협 없이는 불가능한 프로젝트가 된다. 또한, 남북관계의 개선과 함께 남한의 접경지역에 대한 개발압력과 그동안의 군사적 통제 완화에 대한 목소리 역시 영토성 안에 숨죽이고 있던 로컬의 이익과 목소리가 분출되는 계기가 되기 때문에, 포스트 영토주의 관점에서 접경지역이 새롭게 구성되며 새로운 실천의 주체가 등장하는 과정에도 초점을 맞출 필요가 있다.

마지막으로 현재진행중인 문제인 정부의 접경정책의 의의와 전망에 대해 살펴보겠다. 문제인 정부의 접경지역 정책이 이전 정부들과 비교해 특별히 새롭다고 보기는 어려울 것이다. 오히려 김대중, 노무현 정부의 접경프로젝트를 재개하거나 현실화하는 수준에 있다고 보는 것이 더 타당하다. 그리고 남과 북을 이어 한반도경제를 유라시아 대륙과 연계한다는 지경학적 상상력과 욕망 또한 정권의 정치적 색채와는 무관하게 지속적으로 작동해온 측면이 있다. 그러나 군사당국 간 상시 연락채널 복원, 사상 최초로 남북공동연락사무소 설치, 남북 간 철도 연결 착공식 등과 같은 지정학적 탈경계화(geopolitical debordering)의 실천적 행위들이 실질적으로 이뤄지고 있을 뿐만 아니라, 남북정상회담과 북미정상회담과 같은 새로운 한반도 지정학 질서의 구축이 현실화되고 있기 때문에, 해양과 대륙을 잇는 거점으로서의 한반도에 대한 비전과 상상력이 실현될 수 있을 것이란 기대가 그 어느 때보다 큰 것 또한 사실이다. 지난 8월 광복절 경축사에서 문제인 대통령은 다음과 같이 선언하였다.

우리의 생존과 번영을 위해 반드시 분단을 극복해야 합니다. 정치적 통일은 멀었더라도, 남북 간에 평화를 정착시키고, 자유롭게 오가며 하나의 경제공동체를 이루는 것, 그것이 우리에게 진정한 광복입니다. 완전한 비핵화와 함께 한반도에 평화가 정착되어야 본격적인 경제협력이 이뤄질 수 있습니다. 평화경제, 경제공동체의 꿈을 실현시킬 때 우리 경제는 새롭게 도약할 수 있습니다.¹⁰⁾

기존에는 햇볕정책과 같이, 남북경협 등 지경학적 접근을 통해 지정학적 안보와 평화를 증진할 수 있다는 접근이 지배적이었다면, 문재인 정부는 위의 연설에서 드러나듯 접경지역을 중심으로 안보 - 개발 간의 새로운 연계를 형성하는 데 초점을 두고 있는 것으로 보인다. 즉, 지정학적 안보가 담보될 때 경제발전이 가능하다는 인식을 바탕으로 통일정책, 접경지역 정책에 접근하고 있다 할 수 있을 것이다. 이는 위의 경축사에서 문재인 대통령이 “지금 경기도 파주 일대의 상전벽해와 같은 눈부신 발전도 남북이 평화로웠을 때 이뤄졌습니다. 평화가 경제입니다”라고 선언하면서, 군사긴장 완화와 평화 정착 이후 접경지역에 통일경제특구를 선포한 것에서도 드러난다. 이는 현재 국제사회의 대북제재로 인해 지정학적 접근이 여의치 않은 상황에서 비롯된 것이라고도 볼 수도 있겠지만, 분명한 것은 접경지역의 지정학적 긴장과 갈등을 낮추는 일련의 조치들은 지정학적 측면에 초점을 둔 기존의 접경정책들과는 분명 차별화된다고 볼 수 있을 것이다. 물론 접경지역의 지정학적 탈경계화가 한반도의 평화 정착과 새로운 번영을 반드시 담보하지는 못할지라도(개성공단의 폐쇄가 보여주듯이), 이를 추동하는 발판 또는 첫걸음은 될 수 있을 것이다.

원고접수일: 2019년 3월 4일

심사완료일: 2019년 3월 19일

게재확정일: 2019년 3월 25일

최종원고접수일: 2019년 3월 25일

❖ Abstract

A Post-Territorialist View to the Boundary and Border
in the Korean Peninsula

Chi, Sang-Hyun · Lee, Seung-Ook · Park, Bae-Gyoon

While US-North Korea talks are stalled after the Hanoi Summit in February 2019, we are recently witnessing the easing of tension and opposition in the Korean peninsula. In particular, the promotion of peace and cooperation through inter-Korean and U.S.-North Korea meetings leads to a heightened expectation for changes in the border of the Korean peninsula as a frontline of conflict. While the border between the two Korean still serves as a barrier to interrupt free movement and cooperation, the recent literature stresses border and boundary as a place where various spatialities contest one another beyond a fixed view on territoriality. This so-called post-territorialist view has built on a new epistemology to note the complexity and multilayeredness of territory as well as the porosity of border. Existing border policies on the Korean peninsula can be considered as an attempt to ‘defer’ the modern territoriality to a limited extent under the goal of national unification. The recent geopolitical shifts in the Korean peninsula and consequent border policies demonstrate a momentous attempt to overcome this modern territoriality. Nevertheless, to go beyond the geopolitical condition structured by national security and territorial logics cannot be realized at the local scale through border policies, but it should be approached in the context of geopolitical debordering at the multiple scales around the Korean peninsula.

Keywords: Boundary, Border, Territoriality, Post-Territoriality, The Korean Peninsula

참고문헌

고양시. 2015. 「평화통일경제특구 지정을 위한 타당성 조사 연구용역」.
 국가기록원(1953). 정전협정문.
 국토지리정보원(2014). 국가지도집.
 김진향. 2015. 『개성공단 사람들』. 내일을 여는 책.
 남정호. 2019.2.19. “하노이 정상회담 성패 감별법”. 《중앙일보》. <https://news.joins.com/article/23381171>
 문정인·이상근. 2013. 「한국 정당과 통일론」. 《본질과 현상》, 32, 60~76쪽.
 박배균. 2017. 「동아시아에서 국가의 영토성과 예외적 공간: 동아시아 특구의 보편성과 특수성」. 《한국지역지리학회지》, 23권 2호, 288~310쪽.
 박삼욱·이현주·구양미. 2004. 「특집논문: 접경지역 연구, 접경지역 기업의 연계 및 네트워크의 공간적 특성」. 《한국경제지리학회지》, 7(2), 227~244.
 박인휘. 2013. 「한반도 신뢰프로세스의 이론적 접근 및 국제화 방안」. 《통일정책연구》, 22(1), 27~52쪽.
 서재진. 2008. 「남북 상생공영을 위한 비핵개방3000 정책의 이론적 체계연구」. 통일연구원.
 안광수. 2017. 「국가변영을 위한 통일과 접경지역의 발전방향」. 《접경지역통일연구》, 1(1), 119~147쪽.
 Weekly 공감. 2007.10.16. “2007 남북정상회담 II 공동변영”. <http://gonggam.korea.kr/newsView.do?newsId=148682438>
 유진삼·김추윤·권원기. 1998. 「남북통일에 대비한 경기북부 접경지역의 개발방안」. 《국토지리학회지》, 32(3), 17~44쪽.
 이승욱. 2016. 「개성공단의 지정학: 예외공간, 보편공간 또는 인질공간?」. 《공간과 사회》, 56, 132~163쪽.
 이종수. 2009. 『행정학사전』. 대영문화사.
 장용석. 2013. 「서해 북방한계선과 평화협력특별지대 재론」. 《통일문제연구》, 59, 181~212쪽.
 정성장. 2013. 「박근혜 정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’에 대한 시론적 고찰」. 《아태연구》, 20(3), 159~193쪽.
 정은진·김상빈·이현주. 2004. 「특집논문: 접경지역 연구, 경기도 접경지역의 실태-정치적 환경과 경제기반」. 《한국경제지리학회지》, 7(2), 137~156쪽.
 지상현·정수열·김민호·이승철. 2017. 「접경지역 변화의 관계론적 정치지리학: 북한-중국 접경지역 단층을 중심으로」. 《한국경제지리학회지》, 20(3), 287~306쪽.
 최용환. 2009. 「남북한 상생을 위한 남북한 접경지역 개발 전략」. 《통일연구》, 13(1), 63~98쪽.

- Agamben, G. 1998. *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Elden, S. 2013. *The Birth of Territory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Glassner, M. and Fahrner, C. 2004. *Political Geography*. third edition, Hoboken, NJ: Wiley and Sons.
- Hartshorne, R. 1936. "Suggestions on the terminology of political boundaries." *Annals of the Association of American Geographers*, 26(1), pp.56~57.
- Jessop, B. 2016. "Territory, politics, governance and multispatial metagovernance." *Territory, Politics, Governance*, 4(1), pp.8~32.
- Jones, M. R. 1997. "Spatial selectivity of the state? The regulationist enigma and local struggles over economic governance." *Environment and Planning A*, 29(5), pp.831~864.
- Keating, M. 2001. *Nations against the state: The new politics of nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland* (2nd Ed.). Basingstoke: Palgrave.
- Kolossov, V. 2005. "Border studies: changing perspectives and theoretical approaches." *Geopolitics*, 10(4), pp.606~632.
- Krasner, S. D. 1999. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.
- Newman, D. 2003. "Boundaries." in J. Agnew, K. Mitchell and G. Toal(eds). *A companion to political geography*. Oxford: Blackwell, pp.123~137.
- Ohmae, K. 1990. "The borderless world." *McKinsey Quarterly*, 3, pp.3~19.
- Passi, A. 2003. "Territory." in J. Agnew, K. Mitchell and G. Toal(eds). *A Companion to Political Geography*. Oxford: Blackwell, pp.109~120.
- _____. 2005. "Generation and the 'Development' of Border Studies." *Geopolitics*, 10(4), pp.663~671.
- Pauly, L. W. and E. Grande. 2005. "Reconstituting political authority: Sovereignty, effectiveness, and legitimacy in a transnational order." in *Complex sovereignty: Reconstituting political authority in the twenty-first century*. in L. W. Pauly and T. Grande(eds). University of Toronto Press, pp.3~21.
- Popescu, G. 2011. *Bordering and ordering the twenty-first century: Understanding borders*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Prescott, J. R. V. 1987. *Political Frontiers and Boundaries*. London: Unwin Hymn.
- Sack, R. 1983. "Human territoriality: a theory." *Annals of the association of American geographers*, 73(1), pp.55~74.
- Smith, Neil. 2003. *American Empire: Roosevelt's Geographer and the Prelude to Globalization*. Berkeley: University of California Press.