creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

지리학박사학위논문

남북한 대립체제에서 사이공간의 탄생과 진화

- 개성공단을 사례로 -

2022년 8월

서울대학교 대학원

지리학과

홍 승 표

남북한 대립체제에서
사이공간의 탄생과 진화

- 개성공단을 사례로 -

지도교수 손 정 렬

이 논문을 지리학박사학위논문으로 제출함
2022년 7월

서울대학교 대학원
지리학과
홍 승 표

홍승표의 박사학위논문을 인준함
2022년 7월

위 원 장 _____ 이 정 만 _____ (인)

부위원장 _____ 김 용 창 _____ (인)

위 원 _____ 지 상 현 _____ (인)

위 원 _____ 이 승 욱 _____ (인)

위 원 _____ 손 정 렬 _____ (인)

국문초록

남북한 대립체제에서 사이공간의 탄생과 진화
- 개성공단을 사례로 -

서울대학교 대학원 지리학과
홍승표

개성공단은 분단 이후 최초로 남북이 협력하여 산업도시를 건설하고 운영하기 위해 조성한 공간협력 프로젝트로 2016년 2월 전면 중단이 되기 전까지 10여 년 동안 운영되면서 남북경협을 상징하는 대표적인 모델로 남아있다. 그런데 지금까지의 개성공단 관련 연구들은 기존의 통일과 관련한 논의들과 같이 경제적, 정치적, 법·제도적인 측면에서의 통일, 평화, 경제, 협력 등 상징성을 중심으로 정치적으로 진보와 보수의 사이에서 찬성과 반대의 양분된 의견을 선택받도록 강요받으며 추상적이고 논쟁적인 성격을 지니는 내용이 다수를 차지하고 있다. 이러한 연구 동향은 남북이 함께 공간을 만들고 운영해보는 경험을 통해 체득하게 된 중요한 선험(先驗) 지식인 개성공단의 탄생과 진화과정의 실체적인 모습에 대해서 규명하지 못하는 문제를 내포하고 있다.

본 연구는 지금까지 개성공단 연구경향에 대한 문제 인식을 바탕으로 개성공단이라는 공간의 형성과정과 그 결과로 나타난 실체적인 현상에 대해 분석하여 개성공단의 공간적인 성격을 미시적인 관점에서 실증적으로 규명해보고자 하였다. 개성공단을 미시적 관점에서 공간성을 종합적으로 규명한 연구는 지금까지 없었기 때문에 체계적으로 분석하기 위해 '남북간 상호작용과 합의'를 연구의 통일적 중심 맥락으로 설정하고 공간 형성과 관련하여 '관계적 공간론'의 관점을 견지, 스스로 경로 의존적이고 창

발적인 발전과정을 탐구하여 개성공단이 ‘사이공간(in-between space)’임을 규명하고자 하였다.

분석을 통한 연구 결과는 다음과 같다.

첫째, 개성공단 내에서의 남북 행위자들의 상호작용은 물리적인 건조환경 건설, 행위자 간 갈등을 조정하고 공간 규범을 정립하는 과정, 거버넌스가 협력적인 역할을 통해 행위자 간 신뢰 구축과 사회적 자본 형성, 새로운 사회문화적 성격의 형성과 중첩 등 공간의 형성과 발전의 모든 과정에서 절대적인 영향력을 행사하는 것이었다. 그런데 개성공단 내에서는 남한 측의 자본과 북한 측 영토주권이 서로 대치하고 있는 상황에서 균형관계를 이루고 있었기 때문에 상호작용의 결과가 어느 한쪽으로 편중되어 나타나지 않게 되었고 따라서 결과 예측이 불가능한, 전이성이 나타나게 되었다. 그리고 이러한 전이성으로 인하여 남북 간의 상호작용은 개성공단의 전 영역에서 강제화되고 규범화되었으며 일상생활이 된 것이 개성공단 공간 형성과 발전과정에서 매우 중요하였다. 또한 상호작용으로 인하여 합의된 결과는 고착되고 매듭지어지는 것이 아니라 전이성이 계속 재생산되고 업그레이드되는 프로그램적인 형태로 발전하면서 상호문화성이 나타나게 되었다.

둘째, 개성공단이라는 새로운 공간의 형성과 발전과정의 전 영역에서 행위자 간 상호작용의 일상화로 인해 상호문화적인 성격이 창출되었고 이러한 경험의 누적, 신뢰의 형성이라는 역동적인 협력적 과정의 순환이 이루어지는 ‘남북통합경험시스템’이 나타났다. 이러한 시스템을 구성하고 운영한 ‘개성공업지구관리위원회’라는 거버넌스의 협력적 과정의 충실한 이행이 공간을 구성하고 협력을 추진하는 과정에서 핵심적인 구심점 역할을 하였다. 개성공단에서 ‘남북통합경험시스템’이 작동하면서 ‘신뢰구간’이 적용되는 부분이 증가하고 남북 행위자 간에도 어느 정도 신뢰 관계가 형성되면서 상호작용을 통해서 남북의 기존 사회문화와는 이질적인 혼합적인 사회문화적인 모습들이 생성되었고 남북 행위자들의 ‘상호문화감수성’의 발달로 인한 행동양식의 변화도 나타났다. 남북 행위자는 개성공단에서 문

지방공간을 활용하여 사회적 자본을 형성하는 단계까지 이르러서 남북이 불법적이고 음성적인 영역까지 협의하고 실행한 '사이공간'으로서의 혁명적 성격을 설로(泄露)하는 사례까지도 확인되었다.

셋째, 개성공단은 남북이 같은 공간에서 갈등을 줄이고 통합의 길을 찾아보기 위해 남북의 행위자들이 계속 상호작용을 하면서 스스로 경로 의존적이고 창발적인 새로운 방법을 개척해 나가면서 남북이라는 대립적인 두 세계를 연결하는 '매개적 역할'을 한 곳이었다. 하지만 이러한 공간의 형성 결과가 대립적이고 갈등적인 남북의 기성의 성격과 질서를 완전히 새롭게 대체하지는 못하였고 개성공단 내에서 중첩적이고 다차원적으로 불완전한 형태로 나타난 것으로 확인되었다. 특히 남북 간의 체제와 정치적 이념과 같은 근본적인 문제에 대해서는 남북 간 상호작용 자체를 보류하고 회피하였고 이에 따라서 합의를 위반하는 사례가 계속 등장하면서 완전한 공간적 통합에 이르지 못한 채 남겨지게 되었다. 따라서 개성공단은 상호문화적인 상호작용으로 형성된 남북의 매개적 공간이면서 아직 완성체에 이르지 못한 프로그램적인 성격의 '사이공간'으로 정의할 수 있다.

본 연구는 개성공단이라는 특수한 지역에서의 건조공간의 형성, 법·제도와 거버넌스, 사회문화적인 특질을 내부 행위자의 미시적인 관점에서 종합적으로 연구하고 분석한 최초의 자료이기 때문에 지역학과 지리학적 '사료(史料)'로서의 가치를 가진다. 구체적으로 남북 협력지구에서 형성된 협력시스템인 '남북통합경험시스템'의 작동원리, 구조, 거버넌스의 역할, 결과, 발전과정 등을 밝혔고, 남북의 공간적 협력의 방안과 전략을 수립하는데 '사이공간(in-between space)'이라는 개념을 도입, 사회문화적인 측면에서 다문화가 아닌 '상호문화'적 관점에 주목하고 상호작용을 중심으로 논의를 진행하였다는 점에서 의의가 있다.

주요어 : 개성공단, 사이공간, 매개적 공간, 상호문화, 상호작용, 남북통합경험시스템

학 번 : 2017-33627

목 차

1장. 서론 ····· 1

1. 연구배경과 연구목적 ····· 1

2. 연구의 중심 맥락 - 남북 간 상호작용과 합의 ····· 7

3. 연구방법 및 논문의 구성 ····· 11

2장. 이론적 검토 및 연구 분석 틀 ····· 15

1. 개성공단에 대한 기존의 연구 방향 ····· 15

1) 개성공단에 대한 공간적 관점의 연구 ····· 15

2) '관계적 공간론' 관점의 연구 ····· 17

2. 초국적 협력의 제도화와 거버넌스의 협력적 역할 ····· 22

1) 초국적 협력 공간의 기존 사례와 거버넌스 ····· 22

2) 협력을 위한 거버넌스의 신뢰 구축 프로세스 ····· 26

3) 사회적 자본 형성과 '문지방 공간(liminal space)' ····· 31

3. 상호문화성과 '사이 공간(in-between space)' ····· 35

1) 이질적 체제 간 통합문제와 독일 통일의 선례 ····· 35

2) 상호문화성의 등장 ····· 39

3) 상호문화성의 특징과 '상호작용' ····· 41

4) 상호문화적 상호작용으로 구성되는 '사이 공간' ····· 46

4. 연구분석의 틀과 연구가설 ····· 54

3장. 대립적 사이공간의 탄생과 생산과 행위주체의 등장 ·· 57

1. 남북 간 개성공단 건설에 대한 합의와 계획 구체화 ····· 57

2. 남북 간 상호작용의 결과로 형성된 인프라 ····· 60

3. 행위자(actor)의 등장과 남북 혼합적 하부구조 조성 ····· 70
1) 기업의 입주와 가동으로 행위자 등장 ····· 70
2) 생활 인프라 조성과 행위자들의 일상생활 ····· 72

4. 공간의 진화와 혼합적이고 이질적인 성격의 노정 ····· 82
1) 개성공단 내 중심지 형성과 안정화 ····· 82
2) 공간성의 확산과 '비일상의 일상화'-대중교통의 등장 ····· 86
3) 협력을 위한 남북 기관의 지리적 근접성 제고 ····· 91
4) '매개적 공간'의 등장과 활용 ····· 95

5. 요약 및 소결 ····· 100

4장. 거버넌스의 협력적 역할과 공간 규범의 구조화 ··· 104

1. 상호작용의 전이성과 공간 규범의 구성 문제 ····· 106

2. 공간의 협력체계 구축을 위한 시스템 구성 ····· 111
1) '혼합적이고 이질적' 형태로 구성된 거버넌스 ····· 111
2) 협력적 과정의 이행을 위한 네트워크 시스템 ····· 114
(1) 의사소통과 정보 교환을 위한 내부 네트워크 체계 ····· 116
(2) 남북 간 면대면(face-to-face) 소통체계의 형성 ····· 121

3. 남북 간 협력 시스템의 탄생과 신뢰의 형성 ····· 126
1) 협력적 과정의 선순환과 남북 간 상호작용의 국지화 ····· 126
2) 작은 승리(small wins)의 경험과 '신뢰구간'의 형성 ····· 131
3) '남북통합경험시스템'과 다층적·이질적 성격의 일상화 ····· 135

4. 사회적 자본 형성과 '문지방공간(liminal space)' ····· 142
1) 공적공간에서 이루어지는 '평범한 협상'과 사회적 자본 형성 ·· 143
2) 사회적 자본의 형성과 자본주의적 생산관계의 비공식적 확산 ··· 148

5. 요약 및 소결 ····· 151

5장. 사이공간의 다층적이고 불완전한 사회문화성 ····· 157

1. 자본과 영토주권의 대립관계가 형성한 상호문화성 ····· 158
1) 남한 측 자본과 북한 측 주권의 대립 ····· 158
2) 상호문화적 상호작용의 고착과 일상화 ····· 162

2. 상호작용으로 형성된 매개적 사회문화의 중첩 ····· 164
1) 혼합적인 언어 문화의 탄생과 일상화 ····· 165
(1) 언어의 차이에 따른 상호작용 과정 ····· 166
(2) 매개적이고 이질적인 언어문화의 일상화 ····· 169
2) '상호문화감수성'과 행동양식의 변화과정 ····· 172
3) 북한 측 행위자들의 공동체적 개인에서 사적 개인으로의 변화 ··· 176
(1) 사유재산에 대한 의식변화와 실천 ····· 177
(2) 자본주의적 생산/소비의 실천 ····· 183

3. 완전체에 이르지 못한 '사이 공간' ····· 188

4. 요약 및 소결 ····· 195

6장. 결론 ····· 199

참고문헌 ····· 208

표 목 차

[표 1-1] 개성공단 년도 별 입주기업 수 및 생산액 ····· 3

[표 2-1] 상호문화적 인식, 관계, 소통, 행동양식 ····· 45

[표 3-1] 개성공단 초기 개발과 관련된 남북 합의 ····· 60

[표 3-2] 개성공단 인프라 관련 합의 내용 ····· 65

[표 3-3] 개성공단 1단계 분양 현황 ····· 71

[표 3-4] 개성공단 생활 인프라 현황 ····· 69

[표 3-5] 개성공단 근로자와 버스 대수 변화 추이 ····· 88

[표 3-6] 출·퇴근버스 배차 및 운영지역 ····· 90

[표 3-7] 개성공단 내 북한 측 기관 입주 관련 합의 내용 ····· 91

[표 4-1] 개성공단에 적용되는 기본적인 법체계 ····· 106

[표 4-2] 개성공업지구관리위원회의 명시적 업무 범위 ····· 112

[표 4-3] 개성공업지구관리위원회와 지원재단 조직도(2015년) ···· 113

[표 4-4] 개성공단에서 관리위원회와 남한 측 입주 기관 간 협의 체계 ··· 117

[표 4-5] 개성공단 관련 북한 측 기관과 관리위원회 협력 담당 부서 ··· 122

[표 4-6] 관리위원장과 북한 측 총국장 협의 내용 ····· 123

[표 5-1] 언어의 금지, 수용/중첩, 대안제시/제도화의 상호작용 ····· 170

[표 5-2] 남한 측 행위자들이 본 북한 행위자들의 사회문화적 차이 ····· 172

[표 5-3] 북한 측 행위자의 추가 근무시간 증가 추이 ····· 182

그 림 목 차

[그림 1-1] 개성공단 입주권역의 남북 간 긴장 관계 ····· 1
[그림 1-2] 개성공단의 정치·경제적 위치 ····· 2

[그림 2-1] 상호문화발달감수성 모델 ····· 47
[그림 2-2] '사이 공간' 구성의 핵심 요소 ····· 53
[그림 2-3] 연구의 틀과 세부 분석 내용 ····· 56

[그림 3-1] 정주영·정몽헌 회장 김정일위원장 면담 ····· 57
[그림 3-2] 「공업지구 건설운영에 관한 합의서」체결 ····· 58
[그림 3-3] 개성공업지구 건설 착공식 ····· 59
[그림 3-4] 개성공단 개발 직전과 부지조성 공사 ····· 61
[그림 3-5] 개성공단 토지이용증 ····· 62
[그림 3-6] 개성공업지구 총 개발 세부계획(8차) ····· 63
[그림 3-7] 개성공업지구 개발 총계획 ····· 64
[그림 3-8] 개성공단 시범단지 전력공급과 남북통신 개통 ····· 66
[그림 3-9] 개성공단 정배수장과 폐수처리장 ····· 67
[그림 3-10] 개성공단 1단계 구역 인프라 구축 ····· 68
[그림 3-11] 개성공단 패션쇼와 첫 제품 출하 ····· 70
[그림 3-12] 개성공단 내 민족공원과 삼봉천 전경 ····· 73
[그림 3-13] 개성공단 내 천연잔디축구장/러닝트랙과 실내 배드민턴장 ·· 74
[그림 3-14] 개성공단 내 소방서와 소방 교육 및 화재진압 훈련 ··· 75
[그림 3-15] 개성공단 그린닥터스 병원과 부속의원 ····· 76
[그림 3-16] 탁아소 전경과 탁아소 내부 ····· 77
[그림 3-17] 우리은행 개성지점 외부와 내부 ····· 78
[그림 3-18] 개성공단 CU마트 1호점과 내부 ····· 78
[그림 3-19] 개성공단 내 식당들 ····· 80
[그림 3-20] 개성공단 내 주요 편의시설 ····· 81

[그림 3-21] 개성공단 중심업무지구의 이동 ····· 82
[그림 3-22] 개성공업지구 종합지원센터 전경 ····· 84
[그림 3-23] 출퇴근 버스 통합, 버스 차고지, 출퇴근 모습 ····· 87
[그림 3-24] 개성공단 출퇴근 버스 시내외 운영 노선도 ····· 89
[그림 3-25] 개성공단 북한 측 기관 ····· 92
[그림 3-26] 개성공단 북한 측 협력 기관 위치 ····· 93
[그림 3-27] 개성공단 건물 내 전기충전 전용 시설 ····· 97
[그림 3-28] 개성공단의 물리적 건조공간 형성과정 모식도 ····· 100
[그림 3-29] 개성공단의 물리적 건조공간 형성과정의 특징과 의의 ··· 102

[그림 4-1] 의무보험 사례를 통해서 본 법·규범의 제도화 과정 ·· 109
[그림 4-2] 개성공단 거버넌스의 복합 다층적 기본 협력체계 ····· 115
[그림 4-3] 민원안내실을 통해 전달된 안내문 예시 ····· 119
[그림 4-4] 개성공단 민원안내실 내부 ····· 120
[그림 4-5] 북한 측 발급 운전면허증 ····· 128
[그림 4-6] 개성공단에서만 적용되는 자동차 번호판 체계 ····· 130
[그림 4-7] 남북 간 최초의 교통사고 ····· 132
[그림 4-8] 개성공단 문지방공간의 등장과 사회적 자본 형성 경로 ···· 149
[그림 4-9] 남북 간 힘의 균형과 전이성(liminality) ····· 151
[그림 4-10] 개성공단 거버넌스의 협력적 역할과 신뢰 형성 프로세스 ··· 154
[그림 4-11] 개성공단 남북통합경험 시스템 모식도 ····· 155

[그림 5-1] 개성공단에서의 상호문화적 상호작용의 고착화와 일상화 ···· 163
[그림 5-2] 개성공단 북한 측 업간체조 ····· 168
[그림 5-3] 개성공단 내 북한 행위자들의 농사 현장 ····· 178
[그림 5-4] 개성공단 북한 측 노동보수명세서 ····· 180
[그림 5-5] 개성공단에서 북한 측 행위자들이 게시한 표어 중 하나 ···· 183
[그림 5-6] 개성공단 내 평양식당 공연 ····· 191
[그림 5-7] 김대중대통령 서거 5주기 화환 전달 관련 남북 회담 ·· 192

1장. 서 론

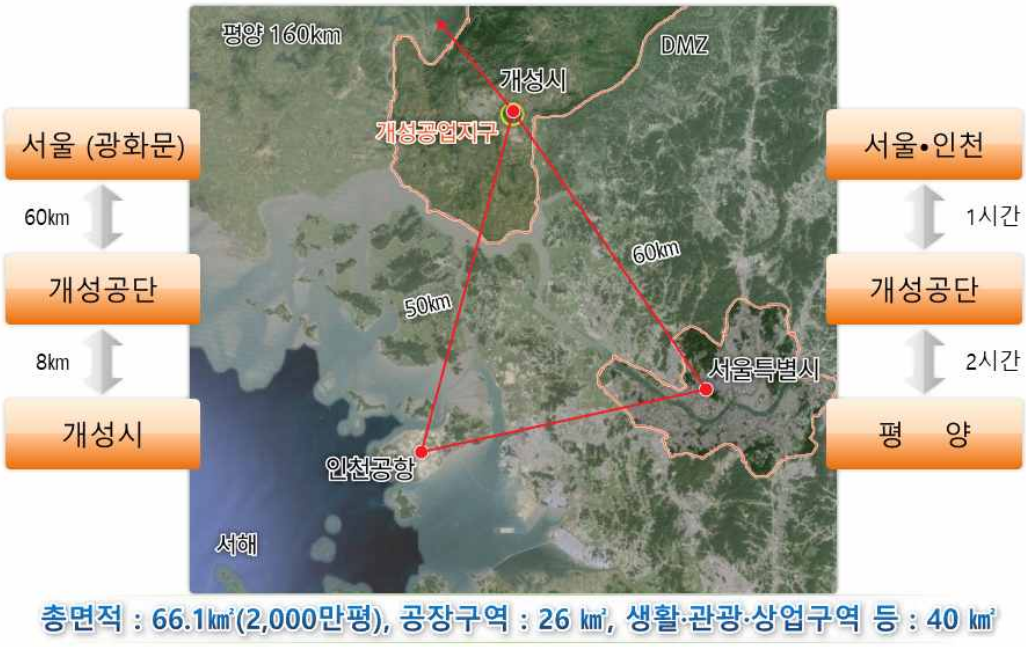
1. 연구배경과 연구목적

개성공단이 들어서기로 예정되었던 권역 일대는 남북 간 경계 지역 중에서도 가장 날카롭게 대립하고 있었던 군사력이 밀집된 곳이었다. 남한 쪽에는 육군 1사단 등의 군부대들과 미군 부대 등이 포진해 있었고 북한 쪽은 서울과 수도권을 겨냥하고 있는 북한군 2군단 6사단 등 포병을 중심으로 6만여 명의 군사력이 군집해 있었던 곳이었다. 특히 개성공단이 들어선 지역 인근의 송악산에는 북한군 최고사령부 감시소가, 진봉산에는 군단사령부 감시소가 위치한 군사적 요충지였다.

그림 1-1. 개성공단 입주권역의 남북 간 긴장 관계

남북은 이렇게 군사적 긴장도가 가장 높은 지역이었던 곳에 '남한의 자본과 기술', '북한의 토지와 노동력'이라는 캐치프레이즈를 내세우며 서울(금융)-인천(물류, 수출)-평양(시장)-개성(생산)의 역할을 염두에 두고 개성시 봉동리 일대에 총 2,000만 평을 3단계에 걸쳐 공단과 배후도시를 조성하는 신도시를 건설하는 프로젝트에 대해 합의하고 추진하기에 이른다(통일부, 2008).

그림 1-2. 개성공단의 정치·경제적 위치



출처: 개성공업지구관리위원회

남북이 여러 차례 합의하여 수정한 끝에 합의된 8차 총 개발 계획은 전체 2,000만 평 중 800만 평은 공단으로, 1,200만 평은 생활 및 상업·관광 구역으로 구성된 배후도시로 구성하는 계획이었으며 서울-인천-개성을 기능적으로 연결하는 네트워크 적인 성격도 가지는 것이었다. 이러한 사업 형태는 기존의 남한이 일방적으로 북한에 지원하는 남북협력사업의 양상에서 상호 주고받는 협력의 형태로 발전시킨 진일보 한 형태의 사업이기도 하다(정유석, 2015).

개성공단이 들어서게 된 배경에 대해서는 지금까지도 다양한 견해들이 주장되고 있다. 특히 북한 측에서 군사적 요충지인 개성을 흔쾌히 내어주고 신속하게 법령을 제정하는 등 적극적으로 사업을 추진한 배경이 무엇인가에 대해서는 수많은 추측이 난무하고 있다. 하지만 북한 측이 명확히 밝히지 않는 한 이러한 목적을 알 수는 없을 것으로 보인다.

북한 측은 개성공단 지역에 대해 개성시 시가지를 관광 구역으로 두고, 개성공단 위치에 별도로 공업지구를 지정하여 개성을 관광과 공업이 함께 발전하는 지역으로 개발하기 위한 구상을 실현하였으며 남한 측에 개성공단 관련 개발을 일임하였다(조봉현, 2002).

그러나 개성공단 사업은 남북의 서로 다름이 양측의 예상보다 컸기 때문에 생각도 하지 못한 난관들에 부딪히고 시행착오를 겪게 되었다. 하지만 어려운 가운데서도 사업은 착실히 추진되어 2003년 6월에 착공식을 시작으로 2007년 10월에는 개성공단 100만 평 1단계가 준공되었다. 공장단지 조성, 도로, 전기, 용수, 통신, 정·배수장, 폐수처리장, 폐기물 소각장, 상하수도 시설 등이 모두 완비되었고 편의점, 식당, 숙소 등의 시설도 들어서면서 산업단지로서의 외형적 모습을 갖추게 되었다.

이후 개성공단은 매년 이루어졌던 한미합동군사훈련, 2008년 금강산관광 중단, 서해상 NLL을 두고 벌어진 여러 차례의 군사적 충돌과 갈등, 북한 측의 2015년 준전시 상황 선포 등 수많은 위기와 문제상황 속에서도 2016년 2월 전면 중단 이전까지 10년이 넘게 운영되면서 입주기업과 근로자 수의 증가, 생산액의 지속적인 상승이라는 발전적인 모습을 보여주면서 남북경협의 대표적인 모델로 평가되고 있다(임강택·이강우, 2017).

표 1-1. 개성공단 년도 별 입주기업 수 및 생산액(백만 달러)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	계
기업수	18	30	65	93	117	121	123	123	123	125	125	_
생산액	15	74	185	251	257	323	402	46,9	224	470	563	3,233

출처 : 개성공업지구지원재단 자료를 바탕으로 재구성

남북 양측이 개성공단 협력을 통해 얻고자 하였던 궁극적인 목적이 경제적 협력 그 자체였는지에 대해서는 논쟁의 여지가 있으나 개성공단이 남북 경제협력을 통한 시너지 창출을 매개로 형성되었다는 점은 자명해 보인다. IMF 이후 성장 동력이 필요하였던 남한과 고난의 행군 시기를 겪었던 북한의 이해관계가 절묘하게 일치하였던 시대적 배경 역시 중요한 요인으로 볼 수 있다.

개성공단 조성이 완료되고 공단 전체가 가동되는 9년이 되는 시점에는 직접 효과를 기준으로 할 때 남한 경제에는 연간 부가가치 24.4조 원과 일자리 10.4만 개가, 북한 경제에는 연간 6억 달러의 수입과 72.5만 개의 일자리 창출이 가능하다는 연구(박석삼, 2004) 등 경제적인 효과가 남북에 미치는 영향이 매우 클 것으로 분석되었다.

경제적인 부분에서 남북 간의 이해관계가 맞아떨어지기는 하였으나 그렇다고 해서 남북이 같은 공간에서 생활하자마자 서로 다른 체제에서 수십 년이 넘게 지속되어 온 대결과 갈등의 관성이 즉시 사라지고 원활하게 협력이 진행된 것은 결코 아니었다. 하지만 대립적인 속성이 그대로 남아있는 상태에서 남북이 함께 살면서 일하는 공간을 만드는 실험적인 계획은 파격적인 것으로 같은 공간에서 남북이 통합의 과정을 미리 경험해 볼 수도 있다는 측면에서는 꽤 이상적인 계획으로 평가된다.

이러한 개성공단에 많은 관심이 집중되면서 개성공단과 관련하여 다양한 분야에서 연구가 이루어졌다. 주로 개성공단을 주제로 한 연구들은 평화, 통일, 경제, 법제, 남북관계 등의 거시적인 관점으로 전개되었으며 개성공단이 가진 가능성, 한계, 이를 뛰어넘기 위한 대안 마련을 위한 분석 등이 시도되어왔다.

하지만 이러한 관점에서의 기존 연구들은 ①경제협력과 남북교류가 비공간적인 것이라는 인식, ②남북 경제협력의 목표 달성과 긴장 완화 실현의 전제로서 '한반도'라고 하는 규범적 공간 인식론의 강조, ③국가 단위의 접근으로 인한 미시 스케일의 공간 변화의 간과 등 개성공단 연구 분야와 주제들에서 공간적인 측면의 배제(백일순, 2020)로 인하여 개성공단 자체의 공간-사회적 역동성을 보여주지 못하고 있으며 특히,

남북이 함께 산업도시 공간을 만들고자 했던 초기의 계획이 얼마나 실천되었는지, 그 과정과 결과로 나타난 공간적이고 사회문화적인 의의가 무엇인지에 대해서는 지금까지 논의가 전개되지 못하였다[1].

물론 이는 개성공단과 관련한 자료에 대한 접근이 어렵고 경험적 결과에 대한 분석이 이루어져 있지 않거나 분석에 필요한 자료가 공개되어 있지 않은 문제, 현지 조사가 사실상 불가능한 지역이어서 연구를 하기 어려운 문제 등이 일차적 원인이다. 하지만 이러한 문제는 지금까지 우리나라의 주류 통일 담론 자체가 정치적 통일 중심으로 전개되어 오면서 평화, 경제, 법제 등을 위주로 논의되어 온 것이 개성공단 연구에도 그대로 반영된 것으로 볼 수 있다. 다시 말해서, 통일국토에 대한 논의는 정치적인 통일 이후에나 필요한 논의로 간주해 왔던, 통일국토와 공간과 관련된 연구는 북한 연구의 본류가 아닌 주변부에 존재하고 있었기 때문에(김기혁, 2015) 공간적인 관점에서의 접근이 이루어지지 못해왔던 기존의 경로를 답습하고 있는 것으로 보인다.

하지만 지금까지와 같은 기존의 거시적 접근 방식과 담론화 과정을 통해서는 연구와 관찰의 대상이 개성공단 자체가 아니라 어떤 거대한 목표를 지향하는 '하나의 수단이자 매개체'로 보게 되면서 개성공단이라는 프로젝트에서 얻을 수 있는 우리에게 가장 필요한 경험지식인 개성공단에서 공간성을 형성해가는 과정과 그 결과에 대해서 알 수 없다. 이러한 상황이 계속된다면 추후 남북이 전면적으로 협력지구를 조성하거나 국토가 통일되거나 통합이 필요한 시기를 맞이하게 되었을 때 남북은 개성공단에서 겪었던 시행착오와 문제들을 다시 반복하게 될 것이며 이것은 남북 모두에게 불필요한 고통을 안겨줄 것이다.

---

1) 2014년에 서울대학교 환경대학원 환경논총 54권에 게재된 북한대학원 대학교 양문수 교수의 "개성공단 산업도시, 개성"이라는 제목의 연구가 존재하나 이 역시 개성공단을 공간적인 관점을 중심으로 분석하기보다는 정치적, 경제적 효과와 거시적 의의를 중심으로 논의를 전개하는 연구 경향을 따르고 있다.

본 연구는 이러한 문제가 계속되는 것에 대한 고민에서 시작하여 그 해결방안을 모색해보고자 하는 목적으로 진행하였다. 이를 위해서 개성공단에서 남북이 함께 공간을 형성하고 발전을 도모하는 과정에 대해 관계적 공간론의 관점에서 미시적으로 고찰하여 개성공단의 사회문화와 공간적인 성격이 형성되고 진화되는 과정을 밝혀보고자 하였다.

본 논문은 개성공단의 공간적인 성격을 '사이공간'으로 규정하고 '사이공간'을 구성하는 핵심적 요소를 중심으로 논증하였다. 특히 남북 간 대립적 관계 속에서 함께 공간을 형성하기 위해서 나타나는 상호작용의 과정과 결과를 본 연구의 중심 맥락으로 설정하여 개성공단에 건조환경이 형성되고 행위자들이 등장하는 과정, 행위자들의 등장으로 인한 거버넌스의 등장과 공간의 규범화와 제도화를 통한 신뢰 구축 과정 그리고 남북 간 구축된 신뢰 관계 속에서 새로운 사회문화적 성격이 형성되어가는 과정을 중심으로 고찰하고자 하였다. 이러한 연구를 통해서 남북이 함께 공간을 만들고 협력한 개성공단이라는 최초의 공간협력 프로젝트의 탄생과 진화과정에 대해서 기존의 관점과는 다른 미시적인 시각으로 접근하여 그 구체적이고 실체적인 모습을 규명, 추후 남북 간 공간협력 프로젝트와 통합 계획과 실천과정에 유의미한 시사점을 도출하여 보다 실천적이고 발전적인 대안을 제시해보고자 하였다.

2. 연구의 중심 맥락 - 남북 간 상호작용과 합의

개성공단이 조성되어 남북이 같은 공간에서 생활하게 되었지만 그렇다고 해서 서로 간의 대립적인 속성이 사라진 것은 아니었다. 남북관계가 기존의 적대적인 관계가 중단된 상태가 아닌 서로 간 갈등이 지속되는 상황에서 개성공단이라는 공간적 현상이 발생하였기 때문에 남북이 공단을 조성하여 생산활동과 일상생활을 함께하게 되는 과정은 상당히 많은 문제와 갈등적인 상황을 수반하였다. 특히 개성공단과 같은 남북 간 협력사업은 처음이어서 남북 상호 간 신뢰 관계가 전혀 형성되어 있지 못하였고, 협력하는 방법 자체에 대해서도 합의된 바가 없었다. 따라서 개성공단에서 가장 필수적이고 중요한 요소는 남북이 상호작용을 통해 협력하고 합의에 이르는 것이었는데 서두에서 언급하였듯이 개성공단에서 일어나는 남북 간의 상호과정은 대부분 처음 발생하는 일이었기 때문에 법률, 관행, 기준, 선례가 없었고 일방의 행동에 대한 용인과 신뢰도 없는 상황에서 이루어졌다(김천식, 2015).

따라서, 정치·경제적인 체제가 같은 상황에서는 어렵지 않게 진행되는 일들도 개성공단에서는 하나부터 열까지 협상하고 조율하고 합의에 이르는 남북 합의라는 상호작용의 결과물이 필요하였다. 그런데 남북 간의 상호작용은 상당히 어려운 과정이었으며 이러한 과정을 거쳐서 남북이 합의에 이른 내용은 아주 구체적이고 세밀해야 했다. 그리고 어떤 경우에는 이미 합의한 내용에 대해서 해석을 하는 부분조차도 사전에 서로 양해를 구해야 하는 또 다른 상호작용의 과정이 필요하기도 하였다. 그리고 개성공단을 운영하는 과정에서 '서로 간의 차이들'로 인하여 누구도 예상하지 못했던 다양한 남북 간 상호작용들이 새롭게 발생하게 되었다. 즉, 남북 간 상호작용을 통한 합의의 범위는 처음에 법과 제도를 만들고 이행하는 수준으로 예측하였던 것이 개성공단에서 일어나는 모든 부분으로 확대되었다. 개성공단에서의 합의 과정과 이를 이행하기 위해서 발생하는 상호작용은 수개월에서 길게는 수년이 걸리는 경우까지도

있었으며 어떤 것들은 개성공단이 중단되는 날까지 결과를 얻지 못한 것도 있었다.

그런데 남북이 합의에 이르러 합의서가 도출되면 모든 것이 해결되는 것도 아니었다. 우선 남북 간 합의라는 것은 상호 간 합의를 지킬 것이라는 신뢰 속에서 이행되는 것으로 사실상 합의를 어기거나 이행하지 않았을 때의 불이익 등이 법률을 통해 구체적으로 명시되고 이행되는 '계약'과는 다른 성격을 가졌다. 따라서 합의 내용에 대한 위반이 발생하는 경우 위반이 된 부분과 상황에 대해서 또 다른 합의를 새로 진행해야 하는 촌극도 발생하였고 남북 간 합의한 내용을 양측에서 숙지하고 제도화한 후에도 경험적 과정이 필요하였기 때문에 그 이행과정에서도 시간이 소요되었다. 이러한 상황에 대해서 개성공단에서는 다음과 같이 표현하기도 한다.

'개성공단에서는 되는 일도 없고 안 되는 일도 없다.'

이 말은 이러한 개성공단에서의 남북 간 상호작용과 합의가 가장 중요한 요소이지만 그 과정도 힘들고 결과의 예측도 대단히 어렵다는 것을 함축한 말이다. 다시 말해서, 남북 간 상호작용을 통해 합의에 이르지 못하면 정말 간단한 문제도 해결되지 못하고, 필요한 것도 개성공단 내에서 존재할 수가 없는 반면에 합의에 이르게 되면 그 누구도 예상하지 못했던 놀라운 일도 쉽사리 이루어진다. 사실 남북 분단 상황에서 개성공단을 건설하기로 남북이 합의하여 개성공단이 조성된 상황도 남북 간의 상호작용에 따라 합의에 이르면서 기적에 가까운 일이 일어난 것이라고 볼 수 있다. 따라서 반대의 경우, 아무리 사소한 일이라도 남북이 상호작용을 통해 합의에 이르지 못하는 경우 그 어떤 일도 개성공단에서 절대 이루어질 수 없고 그 존재 자체를 부정당한다.

행위자들의 상호작용이 사회를 구성하는 핵심 요소로 보고 그것을 중심으로 사회현상을 설명하는 방식은 이전부터 중요하게 다루어져 왔다. 고프먼(Goffman)은 "상호작용 의례 - 대면 행동에 관한 에세이"에서 다양한 실제 사례들을 통해 우리의 삶은 직접적이거나 간접적인 다양한 대

면의 상호작용으로 구성된다고 주장하였다. 그리고 이러한 상호작용은 의례라는 기제를 통하여 개인적 차원에서는 자아가 실현되고 형성되게 하며 사회적 차원에서는 이러한 상호작용 의례의 위반을 집단의 규칙 위반 행동으로 간주하도록 하여 도덕적 질서를 보장해 준다고 보았다. 즉 고프먼은 사회, 사회제도, 사회조직이 모두 사람들이 일상생활의 구체적 상황 속에서 미시적인 상호작용을 계속하면서 적절하게 대처하고 실행하여야 비로소 실재하는 것이라고 역설하면서 미시 상황에서 이루어지는 상호작용을 연구하고 분석하였다. 또한 그는 거시적 사회현상도 일상의 미시적인 상호작용이 계속되는 가운데서 재생산된다고 보았다. 다시 말해서 이러한 미시적인 관점에서 상호작용을 중심으로 현상을 설명하는 것이 중요하며 그 사회 전반을 설명하기에 적절한 방법이라고 주장하고 있다(Goffman, 2008).

개성공단에서의 남북 간의 관계는 이질적인 두 문화가 만났을 때 발생하는 문제와 갈등적인 상황과 유사한 것으로 '다문화' 적인 성격이라고도 볼 수 있다. 하지만 개성공단에서는 남북 간의 사회문화적 차이가 병렬적으로 수용되고 유지되는 형태가 아니라 남북 간 상호작용과 합의의 과정이 계속되는 곳이며 개성공단이 지향하는 궁극적인 목표지점이 남북이라는 이질적인 두 집단이 성공적으로 융화되어가는 통합의 과정을 경험하고 실험해보는 데 있다는 점에서 '상호문화' 적 성격에 더 부합한다(김태원, 2012).

상호문화적 관점에서 사회통합 관련하여 '상호작용' 이 중요함은 다양한 연구자들이 주장하고 있는 부분이기도 하다. 상호문화주의의 이론화와 확대에 많은 공헌을 한 Parekh(2006)와 Brah(1996)는 '상호적 다문화주의(interactive multiculturalism)' 의 관점에서 서로 다른 사회문화의 소통과 사회적 통합을 위해서 이러한 소통과정인 상호작용의 중요성을 제시하면서 갈등을 해소하고 보편적인 가치를 실현하기 위해서는 대화와 토론을 통해 합의에 이르는 상호작용이 유일한 통로임을 제시하고 있다. 또한 상호문화적인 과정에서는 상호작용을 통해 정서적인 반응이 발생하고 적응하게 되면 새로운 문화가 이식되는 현상이 나타날 가능성도 있다

(Brah, 1996; Parekh, 2006; 김태원, 2012).

따라서 본 논문에서는 개성공단에서의 남북 간의 만남의 속성을 상호문화적인 관계로 보고 상호문화적인 '상호작용'과 이를 통한 남북 간 합의를 개성공단의 사회문화와 공간성을 형성하는 핵심 기제로 간주하여 '통일적 맥락'으로서 이러한 관점을 중심으로 논의를 진행하였다.

3. 연구 방법 및 논문의 구성

본 연구는 2013년 12월 13일부터 2016년 2월 11일까지 개성공단 재가동 시기부터 개성공단 폐쇄의 순간까지 '개성공업지구관리위원회' 소속으로 2년 3개월을 개성공단 현지에서 생활하면서 참여 관찰한 내용을 토대로 한다. 그리고 남한 근로자들만이 아니라 북한 근로자들과의 교류와 대화 그리고 백여 차례가 넘는 북한 측 당국 참사들과의 합의 경험과 수많은 대화 내용을 바탕으로 논의를 전개하고자 한다.

그리고 개성 현지에서 직접 생산한 자료들과 2년이 넘는 시간 동안 근무하면서 매일 기록하였던 사실들, 직접 보유하고 있는 개성 현지 사진들을 보안 사항을 어기지 않는 범위로 재구성하여 수행하였다. 북한 근로자와 참사들의 발언 내용은 해당 인원의 허락을 받는 것은 사실상 불가능한 일이기 때문에 보안 수준을 검토하여 수록하였다.

개성공업지구관리위원회의 자료와 관리위원회 및 입주기업 법인장의 발언 내용과 인터뷰 등은 연구자료 게재 및 외부 공개가 가능한 내용을 선별하여 채록하였음을 밝힌다.

세부적인 연구 방법과 논문구성 방식은 다음과 같다.

2장에서는 문헌 연구를 통해 기존 연구의 경향과 시사점을 도출하고 연구분석의 틀을 제시하고자 하였다.

우선 기존의 개성공단에 대한 연구경향에 대해 분석하였으며 특히 공간적인 관점에서 진행된 연구를 살펴보아 그 연구의 관점과 방향성에 대해 비판적으로 검토하였다. 그런데 개성공단에 대한 공간적 관점의 연구 사례가 많지 않은 관계로 관련 사례의 범위를 전 지구적으로 확대하여 기존의 국가 간 접경 또는 도시 간 협력 사례를 살펴보고 이와 관련한 이론의 흐름에 대해 고찰하여 논의의 방향에 대해 고민해보았다.

기존의 해외 도시 간 또는 접경지역에서의 협력 사례들은 공통적으로

협력을 위한 기관의 역할을 강조하고 있으며 이러한 기관을 거버넌스로 보고 많은 논의가 이루어지고 있다. 따라서 접경 도시 간 협력 프로젝트들에서 나타난 협력을 위한 거버넌스의 역할과 그 시사점을 살펴보았다. 그리고 이러한 협력을 위한 도시 간 거버넌스 체계와 역할에 대해서 분석해보았으며 거버넌스의 핵심적인 역할인 신뢰 형성을 통해 '사회적 자본'이 형성되는 부분에 대한 연구들을 고찰하였고 사회적 자본 형성을 위해 '문지방 공간(liminal space)'을 활용하는 것에 대한 논의 들을 광범위하게 분석하였다.

마지막으로 개성공단의 공간적 의미를 종합적으로 정의하기 위해 어떤 이론적인 토대가 가장 적합할지를 찾아보는 과정에서 기존의 서로 다른 사회·문화 간의 공간적인 통합사례를 고찰하였고 그 중 독일이 통일 후 동서독을 통합하는 과정에서 발생하였던 문제, 즉 '사회문화통합'의 문제와 이것을 극복하기 위해서 제시된 대안인 '상호문화주의'와 '사이공간'을 형성하는 관점에 주목하여 논의를 진행하고자 하였다. 개성공단이라는 새로운 공간에서 남북이 이루고자 하는 궁극의 목표는 결국 같은 공간에서 함께 생활하면서 서로 다름을 맞추어 가는 과정과 그 결과, 즉 남북이 같은 공간에서 생활하면서 공간을 통합하는 과정의 선험(先驗)한 결과를 통해서 남북 공간 통합의 실질적인 실마리를 얻고 통일과 통합정책에 반영하기 위함이기 때문이다.

따라서 사회문화적 통합과정과 수용의 측면에서 독일 통일 관련하여 기존의 연구를 중심으로 문헌을 분석하였다. 독일의 사례조사와 시사점 도출을 통해 상호문화적인 방식의 접근과 상호작용의 속성을 이해하고 관리하는 것이 중요함을 확인하고자 하였다. 그리고 '상호문화적'인 방식의 결과로 나타나는 공간적 형태는 제3의 공간, 또는 '사이공간(in-between place)'으로 귀결됨에 주목하였다. 따라서 '사이공간'의 이론적·철학적 배경과 의의, 사례, 적용에 대해 톺아보고자 하였다.

3장에서는 지금까지 잘 알려지지 않은 개성공단에서 물리적인 건조환경이 구성되고 행위자들이 생활할 수 있는 다양한 생활환경이 갖추어져

가는 모습을 소개하여 개성공단의 공간적인 형태와 행위자들의 등장에 대한 전반적인 이해를 도모하고자 하였다.

여기서는 개성공단에 대한 도시계획, 건조환경 조성 및 기업과 행위자들의 입주에 대한 기존에 조사하고 연구한 결과들을 토대로 개성공업지구관리위원회와 개성공업지구지원재단에서 구득 한 내부자료들의 분석 내용을 더 하는 방식으로 연구를 진행하였다. 개성공단 외부인에게는 생소한 공간인 개성공단에 대한 이해도를 높일 수 있도록 남북 근로자들과의 인터뷰 내용과 참여 관찰한 내용을 활용하였으며 현장 사진을 최대한 사용하여 생생하게 시각화하고자 하였다.

연구내용 기술은 단순히 시계열적 방식보다는 남북이 상호작용을 통해 합의에 이르고 그것이 공간에 반영되는 상황들을 중심으로 전개하여 그 결과로 물리적인 형태가 갖추어짐으로 인해서 개성공단의 공간적 성격이 발현될 수 있는 토대가 마련되었음을 제시하고자 하였다. 특히, 기존의 연구들에서는 다루지 못하였던 남북의 행위자들을 위한 공원, 체육, 편의, 안전 관련 시설들의 현황과 대중교통 체계가 완성되는 모습을 분석하고 제시하여 개성공단이라는 물리적 공간이 기존의 계획과 남북간 상호작용의 결과인 합의에 영향을 함께 받아서 형성되었음을 보이고자 하였다. 또한 개성공단이 정적인 공간이 아닌 역동성 있는 남북 행위자들의 생활 터전의 형태로 조성되었음을 보여주고자 하였다.

4장에서는 행위자들의 등장과 활동으로 인하여 개성공단에서 규범과 제도가 정착되어가면서 신뢰가 형성되는 과정을 ‘거버넌스’의 협력적 역할을 중심으로 논의를 전개하고자 하였다.

이를 위해서 개성공단 내에서 협력적 거버넌스가 만들어지고 개성공단에서 발생하는 복잡하고 다양한 상호작용과 합의를 관리하고 이와 관련된 네트워크를 조성하고 적용하면서 남북통합경험을 축적하는 과정과 이러한 거버넌스 활동을 통해 개성공단 내에 규범과 제도를 정착시키고 구성원 간 신뢰 형성을 도모하는 과정을 살펴보고자 하였다.

또한 개성공단에 규범과 제도가 정착되어가면서 남북 행위자들이 ‘문

지방공간(liminal space)’ 을 활용하는 사례 등 공간 내에서 조성된 새로운 질서와 제도 속에서 남북의 근로자들이 공간을 적절하게 활용하고 변용하면서 ‘사회적 자본’ 을 형성하기 위해 노력하는 과정을 포착하고자 하였다.

지금까지 개성공단 거버넌스의 기능과 역할에 대해 심층적으로 분석하여 공개된 자료는 거의 없어서 ‘개성공업지구관리위원회’ 에서 2년 3개월 동안 근무하면서 경험한 내용과 축적한 자료들을 활용하여 분석하였다. 또한 남북 근로자들의 생활행태, 에피소드, 인터뷰 등을 적절하게 활용하여 논리를 뒷받침하고자 하였다.

5장에서는 개성공단에서 나타난 개성공단만의 독특한 공간-사회문화적 현상을 분석하여 공간적인 성격을 규명하고자 하였다. 개성공단에서의 남북 간 상호작용과 합의의 과정이 계속되고 누적되면서 발생한 ‘남북통합경험시스템’ 이 정착되고 남한과 북한의 사회문화적 성격이 중첩되어 공간에서 표현되는 다양한 사례들을 유형화하여 분석하였다. 좀 더 구체적으로 남북의 언어사용, 생산 및 소비활동 등 경제활동에서 나타나는 새로운 특징들을 중심으로 세밀하게 분석하는 방식으로 연구를 진행하였다.

5장의 연구는 참여 관찰한 내용과 남북 근로자의 인터뷰를 중심으로 전개되며 이러한 관찰과 대화 내용을 뒷받침하기 위해 개성공단에서 관련하여 실제로 일어난 사건에 대한 기록과 분석 자료를 통해 논의를 뒷받침하는 방식으로 연구를 진행하였다.

2장. 이론적 검토 및 연구 분석 틀

1. 개성공단에 대한 기존의 연구 방향

개성공단을 주제로 한 연구는 개성공단에 대한 남북 간 합의가 이루어지고 사업이 가시화되었던 2000년부터 많이 진행되었다. 이후 다양한 주제로 폭넓은 연구가 이루어졌으나, 대부분의 연구는 개성공단의 양적 측면에서의 연구들이었으며 질적인 부분의 연구는 극히 소수의 연구자에 의해서 진행되었다. 이것은 개성공단이 북한이라는 특수한 지역에 위치하여 연구자들이 조사 및 자료를 구득하기가 어려운데다가 개성공단과 관련된 자료를 얻게 되더라도 그 자료의 신뢰성을 파악하기 어려운 문제가 중첩되어 작용하고 있다. 또한 개성공단 관련 연구는 남북 관계가 특수성을 가지고 계속 변화하기 때문에 어떤 연구 결과에 대한 평가가 시기에 따라서 달라질 수도, 연구하는 방법이 제한될 수도 있었다. 그러다 보니 개성공단과 관련한 선행연구들은 대부분 개성공단의 문제점을 지적하고, 이에 관한 정부의 역할이나 제도의 개선을 요구하는 연구가 대부분이며 성장모형이나 투자의 확대와 같은 거시적인 관점에서의 분석이 중심이 되어 왔다(정유석, 2015).

1) 개성공단에 대한 공간적 관점의 연구

개성공단에 대한 공간적 관점에서 진행한 연구는 개성공단에 대한 관심도나 그간의 발간 된 연구물들의 숫자에 비해서는 아주 적은 편이라고 할 수 있다. 기존의 연구들은 개성공단의 물리적·공간적인 환경을 조성하

는 과정과 그 정치·경제적인 의의를 기술한 내용들이 주류를 이루고 있기 때문이다. 그 밖에는 일군의 지리학자들이 영토와 경계를 중심으로 관계론 적이고 내재적으로 발전하는 과정에 주목하여 ‘관계적 공간론’의 관점에서 연구가 진행되어왔다.

물리적·공간적인 환경 조성과 관련한 연구들 역시도 학술적인 연구보다는 연구보고서, 정책보고서, 백서의 형태가 주류를 이루고 있는 모습이 확인된다. 주로 정책입안자나 실무적 입장에서 남북 합의의 과정과 그에 따른 시계열적인 공간 형성과정의 흐름을 사실적으로 나열하여 보여줌으로써 그 외형적 성과를 강조하거나(통일부 2008, 개성공업지구지원재단, 2014) 그러한 시도와 성과의 한계점과 시사점을 정책적으로 평가하는 연구보고서(통일연구원, 2017)의 형태로 기술되면서 정책적인 성과를 평가하기 위한 노력이 강조되고 있다.

양문수(2014)의 “개성공단 산업도시, 개성”이라는 제목의 연구 등 개성공단을 ‘도시’로 보거나 ‘새로운 공간’으로 표현한 연구들이 존재하나 실제로 담고 있는 내용은 개성공단의 건설에 따른 정치적, 경제적 효과와 거시적 의의를 중심으로 논의를 전개하고 있어서 기존의 연구들과 궤를 같이하고 있다.

허련(2011)은 개성공단 개발과정의 실제 경험을 바탕으로 개성공단 건설의 배경과 사업추진체계, 사업추진과정을 설명하여 개성공단이라는 물리적인 공간 환경 조성의 계획과 건설과정을 분석하여 추후 남북협력공간을 조성하는 계획의 입지선정에서의 고려할 부분과 지속적인 확장과 발전에 대한 시사점을 제시하고 있다. 전체적으로 개성공단 1단계 부지가 완성되고 생산활동이 이루어지는 과정을 상세하게 분석하여 개성공단 사업의 성과로 ①상생의 경협모델 창출과 경제적 성과, ②남북관계 개선에 기여, ③북한의 개혁개방 촉진을 제시하였다. 그리고 개성공단 개발에서의 시사점으로 남북 간 대등한 사업적 지위와 협력구조를 기반으로 하여 입지선정에 있어서 기반시설의 활용 가능성, 인력수급과 물류 편리성, 수요에 따른 개발 용이성, 단지 조성 및 시설비용 최소화 등을 고려해야 함을 제시하였다(허련 2011).

2) ‘관계적 공간론’ 관점의 연구

Soja(1989)는 서구의 근대사회 이론은 시간적 연속성을 바탕으로 한 인과관계와 역사적 흐름만을 강조하면서 탈공간화 된 역사주의에 포섭되어 공간에 대한 충분한 이론적 관심을 기울이지 않았고 그 결과로 근대사회이론에서 공간은 죽은 것, 고정된 것, 비변증법적인 것, 정지된 것으로 간주 되었다고 비판하면서 사회-공간 변증법이 필요하다고 주장하였다(Soja, 1989). 즉 공간이 사회에 의해 생산되고 사회적 과정은 공간을 통해 매개된다고 개념화 한 시도로 관계적 공간론을 제시하고자 한 것으로 파악된다. 하지만 Soja(1989)는 사회가 공간을 통해 매개되는 메커니즘을 구체적으로 설명해 주지는 못하였다.

Jessop·Brenner·Jones(2008)는 Soja(1989)의 이러한 의견을 발전시켜 사회-공간적 관계를 영역, 장소, 스케일, 네트워크의 4가지 차원에서 이해하는 인식론을 제시하였다. 다시 말해서 사회적 관계들은 필연적으로 공간적 차원과 결합되어 나타날 수밖에 없어서 사회-공간적 관계로 이해하는 것이 타당하다고 주장하였다. 이러한 관계는 어떤 관례를 중심으로 안과 밖을 구분하는 과정을 통해 만들어지는 영역, 관계들의 국지화와 지리적 뿌리내림의 과정을 통해 나타나는 장소, 수직적으로 계층화된 차별화를 통해 나타나는 스케일, 연결성과 결절점으로 구성되는 네트워크를 통해 사회에 의해 공간이 생산되고 공간을 통해 사회가 매개되는 과정과 매커니즘(TPSN)으로 설명한다. 이러한 4가지 차원은 서로 배타적이지 않고 동시다발적으로 중첩되고 연계되어 역동적으로 작동하는 것으로, 1) 국지화된 네트워크를 중심으로 장소가 형성되고, 2) 이들 장소를 중심으로 발생하는 스케일과 영역화의 정치를 통해 사회의 힘과 과정들이 영역화되고, 3) 이들이 다중스케일적으로 상호작용하게 된다는 메커니즘을 제시하고 있다(Jessop·Brenner·Jones, 2008).

이러한 ‘관계적 공간론’을 바탕으로 17세기 유럽의 베스트팔렌 조약 이후 등장한 ‘영토적 주권’ 개념의 등장과 이를 계기로 공고하게

자리 잡은 국가라는 영토를 기반으로 한 조직체와 그에 따라 등장한 영토적 주권의 등장과 경계라는 선을 중심으로 안과 밖을 구분하는 배타적인 통치에 대해 비판적인 입장을 견지하는 관점이 '포스트영토주의'라고 할 수 있다. 즉, 영토의 복합성과 다층성을 강조하며 경계의 '다공성(porosity)에 주목하는 인식론이다. 전통적으로 경계 또는 접경지역은 국가 중심적 시스템을 잘 반영하는 영역으로 영토, 영역성(territoriality), 주권 등과 밀접히 연결되어 있다는 전제를 토대로 한다. 따라서 세계에 대한 지리적 지식이 국가 시스템 재생산을 위해 어떠한 방법으로 생산되고 조직되고 이를 사용하는지에 대한 관점은 주권 국가의 정책과 이해방식에 따라 다르다. 그러므로 여전히 접경지역은 국가 정체성이 발현되는 최전선으로 국가의 존재와 역할이 두드러지는 곳이며, 이러한 정체성을 바탕으로 국민을 동원하고 지속적인 법 집행을 시도하고 있다(박배균·백일순, 2019; 백일순, 2019). 포스트영토주의 관점에서의 국가 간 경계는 고정화되고 자연스러운 것이 아니라 사회적, 문화적, 정치적 과정의 구성물(Newman & Passi, 1998)로 볼 수 있다. 따라서 경계에 인접한 접경지역은 국가 경계를 중심으로 다양한 차별적 요소들이 모이고 접합되며 경합적이고 복합적인 정체성을 만들어내는 혼종의 과정(Delaney, 2008)이며 고정 불변하는 것도 아니고 완벽히 통제되는 것도 아니며 지속적인 갈등과 논쟁 속에서 정치-경제적 상황과 실천에 따라서 끊임없이 변화하고 재구성되는 사회적 구성물로 이해된다.

개성공단에 대한 지리학자들을 중심으로 전개되고 있는 일련의 공간적 관점에서의 학술적 접근은 2010년대 중반 이후로 활발하게 이루어지고 있는 것이 발견된다. 이러한 접근은 주로 경계와 국경 공간에 대해 '관계적 공간인식'을 토대로 한 일군의 학자들에 의해 연구되는 경향이 확인된다. 이러한 관점의 연구들은 기존의 개성공단 주요 논의 주제인 경제협력, 남북교류라는 행위를 다루는 부분에 대해 비판적으로 접근하고 있다. 즉, 어떤 공간에서, 어떤 곳에서, 어떻게 가능한지, 평화적 공간성은 무엇인지에 대한 논의가 부차적으로 다루어지고 있는 것, 기존의 전통적인 공간에 대한 인식, 미시적인 스케일의 공간 변화에 대한 논의

결여로 인하여 유연하고 비정형적인 형태로 나타나는 개성공단의 역동성을 잘 담아내지 못하고 있음을 지적하고 있다(백일순, 2020).

정현주(2018)는 통일 담론에서 공간과 영토에 대한 논의가 결핍되어 있음을 지적하고 있다. 따라서 이러한 문제를 보완하기 위해 관계적 공간론을 접목하고자 시도하였으며 이러한 틀에 따라서 개성공단 연구에 대한 사고의 틀을 제시하고자 하였다. 공간이 수동적이 아니라 여러 과정과 상호관계적으로 구성된다는 관계적 공간인식을 중심으로 개성공단의 예외 공간적인 측면과 행위자-네트워크 이론의 측면으로 바라봐야 하며 주권과 주체-영토성의 결합을 새롭게 구상하는 상상력이 필요함을 강조하였다. 그리고 기존과는 다른 새로운 통일 공동체 구상과 차별과 차이를 배태하는 공간에 대한 민감한 감수성의 담론 반영 등을 담아내기 위해서는 관계적 공간론에 입각한 비판 지정학적 접근과 네트워크적 접근을 주장하였다.

박배균(2017)과 이승욱(2016)의 경우 개성공단을 '예외공간'으로 보고 '주권 공간적'인 관점에서 논의를 전개하였다. 특히, 동아시아 지역의 예외공간의 형성에서 주권 통치의 논리와 예외로서의 신자유주의적인 논리가 교차되어 나타나는 것에 주목한 Aihwa Ong(2006)의 예외성과 구획화의 논리에서 한 걸음 더 나아가 개성공단을 주권의 논리와 신자유주의만으로는 설명할 수 없는 지경학적 예외공간으로 보고 논의를 전개하였다. 기존의 남한과 북한의 갈등관계에서 확장하여 개성공단을 둘러싼 국내외의 다양한 이해관계자들의 지정학적 시선과 상상력의 충돌 및 갈등을 중심으로 분석하였다. 결론적으로 개성공단의 예외공간으로서의 이중성, 즉 북한과 한반도의 지정학적 구조 모두에서 예외적인 공간으로 작동하면서 실험적 형태의 영역성을 보여준다고 하였다. 그리고 개성공단 운영과 폐쇄까지의 과정에서 나타나는 지정학적 담론과 비전의 교차과정을 통해 예외공간은 복잡하게 작동되고 있음을 설명하면서 진보와 보수진영으로 양립하여 대립하면서 지경학적인 논리가 선택적이고 단선적으로 선택되면서 개성공단이 폐쇄된 사건은 역사적 일탈이자 실패한 실험임을 단적으로 보여준다고 주장하고 있다.

개성공단의 출퇴근 버스를 통해 공간적인 성격과 그 확장성을 밝히고자 하였던 백일순·정현주·홍승표(2020)의 연구는 개성공단에서의 특정한 사례를 통해 개성공단의 공간이 확장되는 부분에 주목하고 있다. 북한 특유의 중앙집중적, 직주 근접의 도시계획 형태에서 사회적인 통제로 인해 모빌리티가 극심하게 제한되었던 개성지역에 개성공단 통근버스가 등장으로 인하여 개성 일대 북한 주민들에게 새로운 삶의 형태와 자본과 권력관계의 형성이 나타났으며 모빌리티의 증가로 인해 개성공단의 경계 역시 다공적이고 가변적인 변화가 일어났음을 주장하였다. 결과적으로 개성공단이라는 사회-공간의 형성이 그 누구도 예측하지 못했던 과정으로 창발적으로 발전했음을 밝히고자 하였으며 모빌리티 이론으로의 설명이 유용함도 강조하였다(백일순·정현주·홍승표, 2020).

개성공단을 접촉지대로 보고 분석한 백일순(2019)의 연구는 개성공단의 개발을 새로운 접촉지대의 형성으로 보고 새로운 이식경관 등에 대해 분석하였다. 결론적으로 기존 접촉지대에 대한 논의들과 같이 접촉지대로서의 개성공단은 관련 행위자들의 서로 간의 이해와 의사결정에 있어서 크게 영향을 미친 것으로 보았다. 결과적으로 개성공단이라는 접촉지대에서 나타난 모습은 개성공단을 계획하고 만드는 과정에서 전혀 예상하지 못했던 일들이 벌어지면서 새로운 접촉공간이 형성되었음을 주장하였다. 다시 말해 남한과 북한 어느 쪽의 일방적인 결정과 행위가 아닌 스스로 경로 의존적으로 발전해 나갔음을 밝히고자 하였다.

개성공단 연구의 동향을 전반적으로 분석하여 경협의 공간과 위기의 공간으로 이분법적으로 나누어져서 연구되고 있는 경향을 밝힌 백일순(2020)의 논문에서는 경제협력의 공간으로 보았을 때 성공한 모델로, 위기의 공간으로 접근하는 경우 남북 간의 충돌과 갈등의 위기를 드러나는 곳으로 보여주고 있음을 설명하였다. 그리고 개성공단의 현재 상황이 한반도를 포함한 국제 사회의 지정-지경학적 상호작용의 결과물이며 추후 연구에서 개성공단의 공간성이 어떤 방식으로 현실화되는지를 추상적인 것이 아닌 실제 사례를 통해 협력과 위기가 공간을 통해 실현되는 모습을 밝히는 것이 필요하다고 하였다.

개성공단에 대한 공간적인 관점에서의 기존 연구들은 그 핵심과제로 개성공단에 대해 ‘관계적 공간론’의 관점에서 미시적으로 분석하는 것이 가장 중요함을 역설하고 있다. 이러한 관점을 통해서만 기존에 예상하지 못했던 스스로 경로 의존적이고 창발적인 과정을 밝힐 수 있음을 강조하고 있다. 따라서 이러한 과제를 해결하기 위해 접촉지대, 예외적 공간 등 다양한 방식으로 접근과 분석을 시도해왔다. 다시 말해서, 개성공단에 대한 ‘관계적 공간론’의 관점에서의 연구들은 접경지역이면서 새로운 영토적·공간적 성격을 가지고 있는 개성공단과 추후 남북협력지구 또는 남북 간 협력에 의해 형성되는 새로운 공간의 연구 방향과 관점을 제시하고 있다. 하지만 지금까지의 연구들은 자료조사와 현지 조사를 하지 못하는 한계로 인하여 개성공단에 대해 공간적으로 명확하게 정의하고 있지 못하며 그러한 연구가 상당히 필요함을 시사하고 있다.

결론적으로 이 논문도 기존에 지리학자들이 개성공단에 대한 연구의 관점으로 견지하여 온 ‘관계적 공간론’의 시각에서 연구를 수행하고자 하였다. 이것은 기존의 방법론적 국가주의의 관점에서 개성공단을 거시적인 관점에서 기술해 왔던 경로를 거부하고 개성공단의 공간적인 변화과정과 결과 그리고 그러한 과정에서 나타난 역동적인 과정을 미시적 스케일에서 탐색해보고자 하는 것이다. 즉, 개성공단이라는 공간에서 발생한 다양한 사회, 기술적 과정들과 공간이 상호관계적으로 구성되며 다중적으로 상호작용하면서 이루어지는 새로운 영역화 과정에 집중하고자 한다. 이러한 연구관점을 견지함으로써 개성공단의 스스로 경로 의존적이고 창발적인 공간의 형성 및 발전과정의 실제를 탐구할 수 있을 것이기 때문이다.

2. 초국적 협력의 제도화와 거버넌스의 협력적 역할

1) 초국적 협력 공간의 기존 사례와 거버넌스

전 세계적으로 초국적 협력과 관련된 연구를 지역별로 분류해보면 크게 세 지역에 대한 논의들이 주류를 이루고 있음을 확인할 수 있다. 첫째는 미국을 중심으로 한 연구들로서 멕시코와의 접경지역에 관한 연구이며, 두 번째는 EU가 정책적으로 실시하고 있는 유럽 접경지역 통합과 관련된 연구가 많이 이루어지고 있다. 마지막으로 중국을 중심으로 한 대만의 양안 관계 등 아시아권에서의 연구가 많이 발표되고 있다.

미국과 멕시코 접경지역 연구들은 주로 경제적인 관점에서 장벽으로서의 경계를 넘어서는 활동에 초점이 맞추어져 있다. 즉 멕시코의 낮은 임금과 저렴한 세금 등의 혜택을 이용한 미국 기업을 중심으로 한 국제적인 분업과 산업발전을 주제로 자본과 노동의 분업과 협력의 체계에 대한 관점을 중심으로 다루어져 왔다. 하지만 2000년대 이후로는 미국의 911사태의 영향을 받아 국경의 치안과 정체성, 규제 문제에 대한 비판적인 연구가 주류로 등장하게 되었다. 그 예로 Andreas(2003)는 미국과 멕시코 간 국경의 치안은 미국의 입장에서 보았을 때 정체성의 구조에서 상징적인 역할을 하며 이러한 상징이 실질적인 법과 제도의 집행을 위한 도구적인 목적이 아닌 법 집행의 표현적이고 상징적인 역할을 한다고 주장하였다. 다시 말해 국경 봉쇄라는 행위를 시연하여 보여줌으로써 미국의 국력을 과시하고 경계가 있음을 느끼도록 해주는 동시에 멕시코와의 무역이나 노동력의 활용은 계속하는 상황을 지적하였다(Wu, 1998; Andreas, 2003).

Coleman(2005) 역시 미국 국경의 통제와 치안을 주제로 미국의 통제적인 형태와 실제 경계에서 나타나는 경제적인 교류 간의 괴리에 대해서 다루고 있다. 이렇듯 미국과 멕시코 접경지역에 대한 연구관점은 통합적

인 부분보다는 미국의 경계 관련 정책에 대한 모순적이고 이중적인 부분을 지적하고 그러한 모순을 받아들이는 미국과 멕시코의 행위자들, 그리고 그 사이에서 일어나는 신자유주의적 국제 경제체제와의 연관성을 다루고 있다. 후술할 Martinez(1994)의 연구를 제외하면 합의와 통합적인 부분에 관심을 가지고 기술한 연구를 찾기는 어려운 편이다.

유럽지역의 접경 및 경계 관련 연구는 미국의 사례들보다는 좀 더 협력적이고 제도적인 부분에 초점이 맞추어져 있다. 이는 유럽의 지역 정책이 유럽 공동체를 설립하는 조약의 제 158조인 '지역사회의 조화로운 발전 촉진과 저개발지역 지원 등을 통한 영토 화합의 강화'에 초점이 맞추어져 있고 "세계에서 가장 경쟁력 있고 역동적인 지식기반 경제로"라는 리스본 어젠다의 채택과 'INTERREG Ⅲ A'와 같은 통합정책을 통해 유럽지역에서의 경계의 의미를 상실하고 통합을 추구하려는 방향에서 영향을 받았다고 볼 수 있다(Miosga, 2008).

대표적으로 폴란드와 독일의 국경 지역의 협력은 유럽지역에서도 가장 긴 역사를 보유하고 있어 다른 국경 지역에도 적용할 수 있는 모델로 보인다. 그런데 이 역시도 양국의 경제적으로 차이가 크게 나고 양국의 시스템의 기능상 차이로 인하여 문제가 계속 발생하면서 쉽지 않은 협력의 과정을 거쳤다. 특히, 폴란드 측은 자국의 부족한 인프라를 채우기 위해 인프라 투자에 매우 중점을 두었던 반면에 독일은 다른 측면에서의 시너지를 추구하는 등 목표지점 또한 달랐다. 그리고 의사결정과정에서도 공동의 영향보다는 강대국인 독일의 의견이 훨씬 크게 반영되었고 양국 주민들이 서로를 경쟁상대로 인식하는 시행착오가 'INTERREG Ⅲ A' 프로젝트 시행과정에서 발생하기도 하였다. 결국 이러한 문제 해결과정에서 중요하게 역할을 한 것은 협력의 시너지 효과에 대한 양국 주민들의 인식을 제고하고, 프로그램을 이행하는 공동 관리기관, 공동 지불기관, 공동 기술 사무국, 합동 운영위원회 및 공동 모니터링 위원회의 구축 등의 행정구조, 즉 거버넌스 체계 구축이 중요한 요소로 평가되었다. 그리고 기업체와 비영리 단체 간의 협력 등도 상당히 중요한 것으로

확인되었다(Ciok & Raczyk, 2008).

다른 유럽의 사례로는 세계에서 가장 가까운 수도 도시 비엔나와 블라티스라바의 도시 간 협력의 사례가 있다. 양국 간 대표적인 협력 프로젝트는 CENTEROPE 계획이었다. 결과적으로 이러한 협력 과정은 양국에 매우 유익하며 성공적인 모델로 평가받고 있다. 프로젝트 성공의 배경을 분석한 결과 자발적 협력, 정보 교환, 적극적이고 정교한 마케팅을 통한 이미지 제고 전략 등이 중요한 요인이었는데 특히 중요한 부분은 양국 도시의 서로 간 복잡하게 발생하는 상호작용을 관리하는 것이었다. 즉, 거버넌스가 이러한 역할을 잘 수행하였던 것이 양국(도시)의 협력 성공에 기여한 것으로 평가받고 있다(Jasso, 2008).

독일-폴란드-체코 삼각지대의 경우 서로 간에 아주 복잡한 문제가 있는 상황이 있었기 때문에 협력의 과정이 험난하였다. 세 국가는 언어가 서로 다른 문제가 있었고 2차 세계대전이라는 역사적인 갈등의 배경을 가지고 있었다. 따라서 주민 간 협력이 원활하지 않았고 서로 간에 관계가 상당히 경직되어 있었다. 세 나라가 서로 다른 행정 체제를 가지고 있었으며 중재와 협력의 메커니즘이 역시 서로 다른 점 등 신뢰 구축과 협력 관계를 시작하기 상당히 어려운 곳이었기 때문에 협력이 더디게 이루어지게 되었다. 하지만 이 삼각지대는 높은 실업률, 인구 감소, 이주, 기술 및 사회기반시설의 결핍이라는 문제를 함께 겪고 있었다. 따라서 이러한 문제 해결을 위해 협력하여 공동 프로젝트를 실시할 수 있게 되었다. 동 삼각지대는 “City 2030 – Europe City Görlitz/Zgorzelec 공동비전”과 Zittau-Bogatynia-Hrádek nad Nisou의 3개 도시의 ‘City Network Small Triangle’를 설립하는 등 적극적으로 진행되었다. 이 두 가지 프로젝트 모두 ‘운영위원회’가 설립되었고 정기적인 협력을 가지고 자주 만나면서 의사소통의 연속성이 유지되었다. 또한 도시 간 협력 조정을 위한 임시 사무국이 존재하였기 때문에 사업에 관심이 있는 시민들의 연락 창구의 기능을 하는 등 동 사업은 협력과 제도화의 기반이 되었다. 이러한 노력은 상당히 성공적인 것으로 평가받고 있는데 동 사례는 도시 간 초국적 협력을 설계하고 관리할 때 ‘연속성’이 매우 중요함을 인지

하고 장기적인 관점에서 협력 추진한 점, 의사소통 과정의 보장과 적절한 토론과 포럼을 제공함으로써 지속성을 유지한 점, 도시 간 협력을 설계하고 관리할 때 ‘운영위원회’를 설립하고 조정역할을 제공한 점이 성공의 요인으로 분석되었다(Knippschild, 2008).

프랑스-벨기에-룩셈부르크 P.E.D 지역은 경제, 사회, 문화적으로 유사한 특성을 가진 접경지역으로 EU의 INTERREG 프로그램의 지원을 받아 지역경제의 재활성화와 도시공동체 통합을 목표로 공동 협력을 하였다. 이를 위해 3개국의 당국은 공동으로 ‘유럽개발축(P.E.D.)’과 ‘국제업무지구(P.I.A.)를 설립하였고 이를 관리하고 양성하기 위한 기관을 설립하여 프로젝트를 추진하였다. 이러한 기구의 설립과 역할 부여를 통해 이 지역의 질적이고 구조적인 허약성의 문제에도 불구하고 지역개발이 촉진되고 지역 통합이 이루어지고 있는 것으로 평가된다(문남철, 2002).

접경 도시인 괴를리츠/즈고젤레츠는 오랫동안 함께 협력하면서 냉전 역사를 치유해가고 있는 상징적인 공간으로 평가되는데 ①초국가적 공동체의 지원, ②지자체 및 중앙정부의 지원, ③시민의 자발적 교류의 토대 마련, ④교육을 통한 후세대 육성 등의 요소가 중요하였다. 두 도시의 협력 사례는 “접경지역 주민들이 자연스럽게 만나 교류하고 소통할 수 있는 장을 마련해주는 것이 초국경 지역의 협력과 상생에 있어서 아주 중요한 첫걸음” 임을 보여준다(최진철·정진성, 2020).

Euroregion 라인강 상류의 스위스·독일·프랑스 접경지역은 협력의 역사가 상당히 오래된 지역이다. 그런데 이 지역의 행위자들을 조사한 결과 그동안의 협력이 오랜 시간 동안 지속되어 왔으나 여전히 참여하는 주민들이 자기가 소속되어 있는 국가와 자신을 동일시하고 큰 의미를 부여하고 있었다는 결과는 흥미로운 부분이다. 이러한 결과는 ‘초국경 지역주의(trans- border regionalism)’의 형성은 단순히 협력을 오랫동안 계속하면 해결되는 것이 아니라 다양한 방법을 활용하여 물리적 장벽과 심리적 장벽을 허무는 부분이 고려되어야 함을 시사한다. 유럽지역만이 아니라 홍콩과 광동 간 지역경제 통합의 과정에서도 비슷한 시사점이 도출되는데, 서로 다른 문화적 특징과 정치적 상황, 경제와 관련한 관행과 서

로 간 신뢰의 부족으로 인하여 발생 가능한 높은 거래비용의 우려 때문에 접경지역 간 경제적인 통합은 형식적이고 제도적인 수단으로는 부족하며 비제도적인 통합도 중요하다는 점이다(이원호, 2002; 김부성, 2006).

2) 협력을 위한 거버넌스의 신뢰 구축 프로세스

초국적 협력 프로젝트의 기존 사례에 연구를 분석한 결과, 협력의 성공을 위해 아주 중요한 것은 바로 행위자들의 '연속성'을 보장하고 '신뢰 형성'을 통해 능동적 협력과 참여를 확보하도록 돕는 것임을 확인하였다. 이러한 신뢰를 형성하고 참여 유인을 확대하기 위하여 책임있는 기관 또는 거버넌스의 제도적/명목상의 역할과 동시에 참여자들의 자발적인 교류, 갈등의 원만한 해결 등 의사소통의 기능을 지속 제공하고 협력적 성격을 지속 견지하여 상호 간 신뢰를 쌓아 나갈 수 있는 바탕을 마련해 주는 것이 하는 것이 핵심과제임이 확인되었다.

지금까지 남북관계 또는 개성공단과 관련된 거버넌스 연구들은 이러한 협력을 위한 부분을 다루기보다는 정책적으로 조망하고 그 거시적인 역할을 고찰한 내용이 주를 이루어 왔다. 김규륜 외(2007)의 남북경협 거버넌스 활성화 방안, 김권식·이광훈(2014)의 통일정책 거버넌스 특성 연구 등 평화 번영과 같은 거시적 측면에서의 남북 간 거버넌스를 연구한 내용과 양현모·강동완(2009), 박지연·조동호(2016) 등의 연구와 같이 개성공단에서의 거버넌스를 정책적으로 조망하고 그 모델과 역할을 논의한 연구 등이 지금까지 개성공단과 관련된 거버넌스 연구 경향이라고 할 수 있다.

거버넌스라는 용어는 일상에서도 자주 접할 수 있는 흔히 사용하는 단어이나 학문 영역과 관심 분야에 따라서 거버넌스가 다양한 방법으로 해석되고 이해되고 있어서 그 뜻을 한정하여 명확하게 정의하는 것은 어려운 문제이다. 이러한 다양한 해석에서 공통적으로 제시하고 있는 거버넌스의 특징을 뽑아내어 정리해보면 "국가, 사회 간의 통치과정과 관련

된 제도의 범주와 이들의 관계에 관한 중요한 의미변화를 포용하고 있는 기관”이라고 볼 수 있다. 즉, 거버넌스는 정부의 위계적이고 통치적인 하향식 질서가 아닌 정부 및 시민사회 행위자 간 네트워크와 파트너십 그리고 대화, 협상, 조정 등 소위 조종 방식에 의하여 문제를 해결하는 것을 지칭한다. 여기서 강조하는 파트너십과 네트워크 및 조종 방식은 전통적 행정 패러다임과 구별되어 행위자 간 수평적 관계와 참여 그리고 정치적 권위 내의 민주주의의 확대를 강조하고 있다(박경원, 2003; 채종헌 외, 2008; 김의영, 2011).

최근 논의되는 거버넌스는 주로 네트워크 거버넌스의 범주에 포함되는 것으로 볼 수 있다. 이는 공동체의 의사결정을 위해 다양한 행위자인 정부와 공공, 시민단체 및 이익집단, 기업과 주민 등의 참여로 이루어지는 ‘뉴거버넌스’를 뜻하는 것으로 볼 수 있다. Rhodes(1996)는 이러한 ‘뉴거버넌스’를 ①조직 간 상호의존성, ②네트워크 행위자 간 지속적 교류, ③구성원 간 신뢰와 합의된 규범에 따라 정해지는 게임 규칙, ④상당한 수준의 자율성 등을 특성으로 가지는 중앙정부, 지방정부, 민간조직, 각종 단체 및 NGO의 자발적인 네트워크와 소통이라고 규정하였다. 이러한 네트워크 거버넌스는 시민사회를 중심으로 정부-시장 간 교류와 네트워크를 통해 새로운 사회정치적 질서 구축을 위한 협력적 관계를 전제로 한다는 측면에서 협의의 거버넌스 또는 협력적 거버넌스를 의미하는 것으로 볼 수 있다. 하지만 좀 더 엄격하게 본다면 공적 및 사적 행위자들이 공공의 재화와 서비스 제공 및 다양한 문제를 해결하기 위해 합의된 규칙하에서 대화와 협력을 통해 의사결정을 하고 시행해 나가는 과정이라고 볼 수 있겠다(Rhodes, 1996; 박경원, 2003; 최병두, 2015).

전 세계적으로 사회문제를 종합적으로 해결하기 위한 새로운 기제로 지역이 등장하면서 지역 단위를 효율적으로 조정하고 통합을 지향하는 협력을 위한 거버넌스를 구축하는 노력이 늘어나고 있으나 협력적 거버넌스와 그 역할에 대해서도 정의가 통일되어 명확히 존재한다고 볼 수 없다. 하지만 협력적 거버넌스의 핵심은 행위자 간 쌍방향의 의사소통과 다자간의 상호작용이다(이명석, 2010).

기존 연구들에서 협력적 거버넌스의 특징 중 공통적인 부분을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 협력적 거버넌스는 토론의 장을 만들어 주는 역할로서 다양한 구성원들의 참여에 의한 사회문제 해결을 위한 방향을 이끌어주고 자리를 마련해주는 주체이다. 구성원들의 의사소통과 상호작용은 여전히 공공기관 또는 제도를 통해 이루어지기 때문에 이러한 역할을 하는 것이 거버넌스라고 할 수 있다. 둘째, 참여하는 사람들은 비정부 행위자를 포함하여 관련된 모든 사람이며, 참여자들은 자문을 제시하는 수준이 아니라 의사결정에 직접 개입하여 적극적으로 참여하게 된다. 셋째, 협력적 거버넌스는 공식적이며 집합적인 조직과 모임의 특징을 지니며, 사익이 아닌 공공정책과 관리에 초점을 둔다. 넷째, 협력적 거버넌스의 목적은 합의와 그에 따른 결정이며 결정이 이루어지지 않더라도 이러한 과정을 위해 노력해야 한다(Ansell&Gash, 2008).

협력을 구성하기 위한 초기 조건은 힘과 자원의 불균형, 과거의 역사, 참여의 유인 등으로 구성된다. 참여자들 간 역사적인 배경이 중요하게 작용하는 요인은 갈등의 역사적 배경이 있는 경우에는 신뢰 수준이 낮을 뿐만이 아니라 과정에 대한 충실도 또한 낮아지게 되며 소통이 부정직하게 이루어지거나 소통 자체가 잘 안되게 된다. 이로 인하여 사회적 자본의 창출과 협력의 선순환이 쉽게 이루어지지 못하게 된다. 참여의 유인은 힘의 불균형과 역사적 배경에서 영향을 받는다. 따라서 참여로 인하여 구체적이고 효과적인 정책성과가 예상되고 서로 간의 협조가 목표 실현에 영향을 준다고 인식된다면 참여 유인이 증가하게 된다. 만약 집단 간 갈등의 역사가 있어서 참여가 원활하게 이루어지지 못하는 상황이라 하더라도 참여 유인이 확실한 경우 협력적인 과정을 구성하는 것이 보다 원활한 협력을 보장할 수 있다(정재중, 2017; 김도윤 외, 2018).

“협력은 동료, 경쟁자, 적과도 함께 일하는 것을 말하며 이것이 협력적 계획의 강점이자 동시에 위험 요소”라고 볼 수 있다. 다시 말해 타협이 아니라 파이를 키워서 호혜성을 바탕으로 한 공동이익을 위한 노력을 포함하기 때문에 잠재력이 큰 것이다(박경원, 2003). 따라서 이러한

협력의 속성은 상당히 좋은 참여 유인으로 작용할 수 있다. 이러한 협력의 초기에는 상호 간 힘이나 자원의 불균형, 협력 유인의 부족, 서로 적대시해 온 역사적 배경 등 초기 조건이 아주 좋지 않은 경우도 빈번하게 발생한다. 실제로 시장, 국가, 시민사회의 행위자들 간에는 마찬가지로 이와 같은 불평등한 권력관계가 존재하며 이들 간 네트워크의 형성이 신뢰와 협력으로 자연스럽게 연결되는 것이 아니다. 이러한 불평등한 환경에서 협력적 리더십을 발휘하는 것은 토론의 장에서 참가자들이 만날 수 있도록 중재하고 서로 간의 입장을 조율하는 역할로 귀결될 수 있다. 또한 협력적 리더십은 협력의 규칙을 정립하고 적용하여 신뢰를 형성하고 대화를 장려하는 역할도 할 수 있다. 아울러 협력적 거버넌스가 성공하기 위해서는 거버넌스의 절차적인 합법성을 획득하는 것이 중요하며 이를 위해서는 참여자들의 포괄적이고 깊이 있는 개입이 필요하다. 또한 이러한 과정에서 참여자들의 이해관계를 광범위하게 수용하고 합의하여 결과를 도출하는 것이 협력적 거버넌스의 구축이 정당화되는 가장 중요한 과정이라고 할 수 있다(박경원, 2003; 최병두, 2015; 정재중, 2017; 김도윤 외, 2018).

협력적 거버넌스 모형의 중심축인 협력적 과정은 신뢰의 구축(trust building), 충실한 과정의 이행(commitment to process), 이해 내용의 공유(shared understanding), 중간적 성과(intermediate outcomes), 대면 대화(face-to-face dialogue)로 이루어져 있다. 이러한 요소들은 선순환의 형태로 반복하는 과정, 즉 대면 대화 또는 협의를 통해 어느 정도의 신뢰가 형성되면 당사자들은 협력 과정에 충실히 참여하게 되고 이 과정에서 중간적인 성과 또는 작은 승리(small wins)를 얻게 되면서 과정이 반복되는 것이다. 이러한 협력적 과정이 계속 선순환되면 결과가 도출되어 나오게 된다(Ansell&Gash, 2008; 정재중, 2017; 김도윤 외 2018).

참여자들이 확실한 참여 유인이 있는 가운데서 안정적인 협력을 할 수 있도록 연속성이 보장된 토론의 장이 마련되었을 때 진정성 있는 대화가 가능해진다. 진정성 있는 대화가 지속되는 협력적 과정이 반복되면서 참여자들 간 신뢰가 구축되면 사회적 자본의 형성 효과를 가져올 수

있다. 행위자들 간 사회 속에서 개인적으로 형성되는 신뢰가 개인 간 연줄망을 넘어서 일반화된 신뢰로 전환되기 위해서는 공적인 신뢰가 구축되어야 한다. 코헨(Cohen, 1999)은 개인적인 신뢰가 일반화된 신뢰로 전환되려면 필요한 매개체는 법, 제도와 같은 것이라고 주장하였다. 신뢰의 구축과 회복은 정보의 배분과 불확실성에 대한 제도적 관리에 크게 영향을 받는다. 따라서 거버넌스가 이러한 제도화와 공간구성과 활용에 대한 규범을 지정하고 연속성과 안정성을 보장해 주는 가운데서 사회적 자본이 형성될 수 있다(이재혁, 1998; 박경원, 2001; 조권중, 2008).

그런데 시민 참여의 장을 만들어 놓더라도 실질적인 참여가 이루어지지 못하거나 참여의 장이 갈등과 이해 대립의 장으로 변질된다면 거버넌스가 제대로 작동하지 못하는 상황이라 할 수 있다. Putnam(2000)은 민주주의, 시민사회, 경제성장은 시민적 덕목의 축적이 바탕이 되며 이러한 시민적 덕목은 구성원들의 공동을 이익을 위한 다양한 형태의 협력을 위한 수많은 연결망과 결사체를 통해 배양된다고 하면서 이러한 자발적이고 수평적인 연결망, 규범, 신뢰를 사회적 자본이라고 주장하였다. 신뢰를 통한 사회적 자본의 형성과정은 위에서는 거시적 수준에서 공적 신뢰가, 아래에서는 시민사회에서 사회적 관계의 네트워크와 참여의 과정으로 동시에 이루어진다. 이론적으로 신뢰에 대한 제도적, 거시적 구조가 마련되고 사회적 관계의 네트워크가 이루어지는 것이 중요하지만 가장 마지막 단계는 바로 사회적 관계에서의 행위자의 전략적 행동이다. 즉 관계 형성을 위해 협력할 것인가 거부할 것인가의 행위자의 전략적 행동의 상황이 만들어지며 이때 사회적인 신뢰가 결여된 상태에서는 거래비용이 증가하며 사회적 효율성의 저해로 이어진다. 반면에 신뢰형성의 기제가 사회적으로 작동을 하면 신뢰 문화 형성이 기대된다. 약술하면, 좋은 거버넌스 성과를 좌우하는 개혁과 혁신의 성패는 공적인 신뢰 형성에 있으며 이러한 공적 신뢰는 사회적 신뢰와 상호작용하며 사회적 자본의 축적을 통해서 이루어진다. 사회적 자본의 축적인 시민들의 자발성, 관계 형성, 공동체 조직의 활성화 과정에서 축적되며 지속 가능한 발전의 토대라고 볼 수 있다(Putnam, 2000; 조권중, 2008).

3) 사회적 자본 형성과 '문지방 공간(liminal space)'

갈수록 복잡다기해지고 불확실성과 위험성이 증가하고 있는 현대사회에서는 사회가 직면하고 있는 사회적 이슈에 대해 딜레마적 상황과 이해집단 간의 갈등, 사회구성원 간의 불신을 더욱 많이 경험하게 되는 혼란한 상황이 초래되고 있다. 그런데 사회적 자본과 관련한 연구는 이러한 혼란의 상황에서도 경제적으로 성공한 국가들은 사회적 자본을 갖춘 나라들임을 주장하고 있고 따라서 경제적인 부분만이 아니라 사회구조적으로도 사회적 자본이 유용하다는 의견을 제기하고 있다. 즉, 사회적 자본의 형성을 통해 협동적인 공동체 문화와 사회적 신뢰 형성을 통해 최근의 혼란상을 극복하고 민주주의의 발전과 제도적인 성과 제고를 할 수 있다는 주장이다. 이러한 사회적 자본과 관련한 연구들은 대체로 경제적인 조건으로는 설명할 수 없는 요인들인 사회 내에서의 신뢰와 구성원 간 네트워크, 조직에 대한 다양한 참여를 통해 효율성이 향상되는 것으로 설명하고 있다. 즉, 사회적 자본은 특정 집단에 소속되었을 때 얻게 되는 이익이나 자원을 의미하는데 사회적 관계성에서 기인하는 자원이다. 사회적 자본의 크기는 동원 가능한 네트워크의 범주의 크기라고 볼 수 있으며 신뢰형성이 가장 중요한 요소라고 볼 수 있다(Bourdieu, 1986; 서순탁, 2002; 김혜연, 2020).

사회적 자본에 대한 기존의 주장들은 다양하나 기본적으로 사회적인 관계성에 기초하여 그 관계성에서 유도되는 자원이며 사회적인 능률을 높일 수 있는 신뢰, 네트워크, 규범과 같은 사회조직의 특징으로 보는 공통점이 있다. 이는 행위자가 자신의 이해를 추구하기 위한 것이라는 가정에 입각한 개념 정의라고 볼 수 있다. 그 중 사회적 자본에 대해 Coleman(1988)을 비롯한 다양한 연구자들은 사회적 자본은 특정 목적 달성에 이르도록 하는 사회적인 관계이며 구조적인 사회적 네트워크라고 제시하고 있다. Coleman(1988)은 거기서 더 나아가 사회적 네트워크는 효용의 극대화, 행위자 이해의 실현을 증가시키는 목적, 행위의 동력에 대한 정확한 설명이 필요함을 더 강조하였는데 이것은 합리적 선택 이론

의 입장에 대한 일관된 주장으로서 ‘경제적 요인’을 강조하는 것으로 볼 수 있다(Coleman, 1988; 김상준, 2004; 박병진, 2007; 김성종, 2020).

사회적 자본을 경제적 요인을 포함하여 좀 더 포괄적인 개념으로 보면 “사회적 협력을 촉진하는 관계 자원”(김상준, 2004)이라고 정의할 수 있다. 이는 기존의 자신의 이해관계를 중심으로 설명하는 개념에서 벗어나 공공선, 비영리, 비 대면적인 여러 층위의 사회자본과 대가성이 없는 친사회적 행위를 포함하게 되는 개념이라고 할 수 있다. 그런데 이러한 관계 형성과 정보와 자원의 공유는 정치체계와 무관하게 사회에서 이루어진다. 따라서 사회적 자본은 체제나 제도에 의해서가 아니라 관계의 매개가 되는 사회적 네트워크를 통해 얻어지는 혜택으로 이러한 관계를 형성하고 유지하는 과정이 중요하다(류석춘 외, 2003; 박병진, 2007).

사회적 자본을 구성하는 가장 핵심 요소인 신뢰와 네트워크는 윤리와 당위의 지배를 받는 일상의 일부로서 문화와 역사적 배경과 맥락에 상당히 영향을 받는다. 행위자들은 초기에는 네트워크가 형성되더라도 그 네트워크 내에서 상호 간 신뢰가 없고 경쟁상태에 놓여있게 된다. 하지만 네트워크 내에서 행위자 간에 반복적인 상호작용이 지속되면서 상호학습이 이루어지고 그러한 결과로 ‘작은 승리’들이 만들어지면서 제도와 규범이 만들어지는데 이렇게 형성된 규범은 행위자 중에 일탈하는 인원이 없도록 억제하는 기능을 하게 될 뿐만 아니라 네트워크를 강화를 통해 결과적으로 생산성과 효율성이 높아지는 작용을 한다. 결과적으로 이러한 프로세스에서 일탈하지 않는 네트워크 내의 행위자들은 긍정적인 혜택을 누릴 수 있는 것이다. 그런데 신뢰를 쌓고 규범이 형성되는 것은 단기적으로 제도화되고 작용하는 것이 아니다. 신뢰를 쌓고 규범이 형성되는 과정은 장기적인 과정을 거쳐 네트워크에 참여하는 행위자들에게 내면화되며 이러한 내면화 과정을 거쳐서 신뢰와 협동이 촉진되게 된다. 내면화가 네트워크를 창출하고 이러한 과정이 다시 신뢰로 이어지는 선순환 관계가 유지되는 것이 중요하며 신뢰를 깨는 행위자는 네트워크에서 배제된다(최우영, 2006; 김용학, 2004; 정재중, 2017; 김도윤 외, 2018; 김성종, 2020).

그런데 이러한 공동체적 네트워크는 사회주의 체제하에서 특히 중요한 역할을 해왔다. 사회주의 체제하에서 네트워크의 의미는 생산과 소비의 순수한 기능을 훨씬 넘어서서 사회적 교환, 의사소통, 사회적 통제와 집단적인 행위 규범의 정립과 함께 진행되었기 때문이다(전성우, 1997; 22).

남북의 경우 상호 간 적대적 배경이 있어 규범을 정하는 과정조차 쉽지 않은 일이기 때문에 개인적인 신뢰와 네트워크를 바탕으로 사회적 자본을 형성하기가 대단히 어렵다. 이러한 맥락에서 김성종(2020)은 북한의 시장화에 따른 사회적 구조와 질서의 변화를 사회적 자본의 관점으로 논의를 전개한 내용은 상당히 중요해 보인다. 결론적으로 북한의 장마당이라는 공간의 등장이 새로운 사회적 관계를 형성하는 중요한 매개가 되었으며 이러한 원인으로 시장의 사회적 네트워크가 사적인 성격을 띠고 있다고 밝혔다. 또한 북한의 장마당에서 발견되는 사회적 자본은 '교량적 사회자본'으로 규명하였는데 이는 직장동료, 지인, 인맥 등의 네트워크로서 수직적이고 수평적인 관계가 모두 포함되며 느슨한 연대감을 가지고 있는 특징이 있다고 하였다. 또한 특정 이익 실현을 목적으로 하는 '제도적 사회자본'이자 '구조적 사회자본'이며 기존 이론가들이 중시하였던 상호이익과 정치적 사회적 효율성을 높이는 수준에는 이르지 못하고 있다고 평가하였다(김성종, 2020).

그런데 이러한 장마당에서의 협력은 남북의 체제 적대적인 요소로 인하여 발생하는 문제가 없고 개인 간 대화와 협력을 하는 행위에 대한 제약이 크지 않기 때문에 개성공단에서의 상황과는 다소 다른 측면이 있다. 하지만 '장마당'이라는 공간의 발생으로 인하여 사회적 자본이 형성될 수 있었으며 이는 공적인 영역이 사적인 영역과 혼재되는 '문지방 공간(liminal space)'의 성격을 가지는 것으로 해석된다. 개성공단에서 남북의 행위자가 공식적인 토론이나 약속된 합의 절차가 아닌 개인적인 만남을 통해 '사적인 대화'를 통해 사회적 자본 획득을 위해 노력하는 것은 상당한 위험을 감수하는 일이다[2]. 하지만 이러한 네트워크와 상호

2) 남한 근로자는 '국가보안법'과 '교류협력법', 북한 근로자는 '국가안전보장'에

신뢰 없이 함께 경제활동을 지속하는 것 역시 불가능한 일이라고 볼 수 있다. 따라서 이러한 상황에서 행위자들은 최대한 공적으로 문제가 없는 장소에서 안전하게 사적인 신뢰를 형성하고 사회적 자본을 축적해야 할 필요성이 있었다. 사실상 개성공단 내에 존재하는 모든 공간은 남북 간 합의에 따라서 만들어진 공적인 공간으로 볼 수 있다.

그렇다면 공적인 공간과 사적인 공간은 어떻게 구분되는가. 도시의 공간은 그 특성과 쓰임에 따라서 공적공간(public space)과 사적공간(private space) 그리고 그 두 가지 공간적 성격이 혼재되어 나타나는 공간으로 구분해 볼 수 있다. 공적공간 개념은 두 가지의 개념이 혼재되어 사용된다. 공적영역(public sphere)과 개방되고 자유롭게 접근이 가능한 도시 광장과 시장과 같은 열린 물리적 공간의 두 개념이 혼재되어 있다. 현대사회에서 공공 공간은 상당히 견고하며 사적인 공간과 완전하게 분리되고 배타적인 것이 아닌 유동적이며 기능에 따라 전환과 이전이 가능하게 되었다. 이러한 전환과 이전에 따라 “모든 사람에게 열려 있지만 어떤 지침이 없이는 쉽게 이해되지 않는 누구의 것도 아닌 영역”으로 공적공간과 사적공간의 경계가 모호해진 혼합 공간이 ‘문지방공간’이라고 볼 수 있다. Amin(2002)은 작업장, 학교, 청소년 센터, 스포츠 클럽, 그 외 사교 공간을 포함한 미시적 공적공간에서의 상호 만남을 통한 “평범한 협상”의 추진을 강조하면서 “미시적 공적공간(micro public space)”의 활성화를 강조하였는데 이러한 공적공간을 활용하여 사적으로 사회적 자본을 축적하는 것은 상당히 중요한 부분이라고 볼 수 있다 (Amin, 2002; 남기범, 2008; 이민주 외 2011).

위배 되는 행위로 판단될 수 있으며 이러한 문제가 발생하는 경우 대화의 내용과 상황에 따라 불이익을 당하거나 개성공단에서 영구추방을 당한 후 각자 당국의 기관에 소환되어 조사받을 수도 있다.

3. ‘상호문화성’ 과 ‘사이공간(in-between space)’

국경 도시 간 또는 서로 상이 한 사회문화적 배경을 가진 집단 간의 협력을 구성하기 위해서는 협력을 구조화하고 제도화하는 것이 우선되어야 하는데 이것은 거버넌스의 역할이라고 할 수 있다. 앞서 기존 문헌 연구의 분석을 통해 확인 한 바, 협력을 위한 거버넌스는 행위자 간 안전하게 신뢰를 형성하고 사회적 자본을 축적할 수 있는 제도적인 장치와 활동 공간을 마련해 주는 것이다. 그리고 행위자들이 이러한 안전망 안에서 사회적 자본을 축적하고 문지방 공간을 활용하는 행위가 지속되는 것은 결국은 경제적인 유인을 매개로 하는 것으로 볼 수 있다. 하지만 결과적으로 경제적인 측면을 넘어서는 사회문화적인 협력의 고려, 궁극적으로는 사회통합이라는 목표와 방향의 설정이 매우 중요하며 이러한 방향성의 성패에 따라 그 지역의 사회문화적인 성격이 결정될 수 있다.

1) 이질적 체제 간 통합문제와 독일 통일의 선례

접경 도시 간의, 또는 초국적 협력에서 논의의 중심은 대부분 경제 또는 정치적인 관점에서 다루어져 왔으며 사회문화적 측면에 대해서는 부차적인 것으로 다루어져 왔다. 하지만 사회문화적 측면의 교류는 정치·경제적 협력을 추동하는 윤활유와 같은 역할을 하며 특히 국가 간 관계가 경쟁적이거나 적대적일 때 이를 이완시키는 비공식협력의 통로를 제공하기 때문에 중요하다. 유럽의 수많은 초국적 도시 간 협력의 사례를 보더라도 EU의 지원을 받아 추진하였던 많은 프로젝트 중에서 실패한 사례도 많았고 협력을 추진하면서 오히려 분쟁 발생의 원인이 되었던 경우도 있었다. 이러한 실패의 원인을 여러 가지 측면에서 볼 수 있겠으나 근본적으로 초국적 협력의 장이 투자를 유치하여 경제적인 이익을 가져다주는 ‘높은 수익성의 현장(lucrative field)’으로만 고려되어 추진된 것에서 기인하는 것으로 볼 수 있다. 협력사업이 해당 지역 주민들의 사회문

화적 삶에 미치게 되는 영향에 대해 생각하지 않고 윤리적 측면과 사람들의 영혼(soul)에 대해 간과한 채 경제적인 관점에서만 협력을 추진하였기 때문에 주민들은 이러한 협력사업에 대해 양쪽 모두에게 이익이 되는 자산(collective property)으로 인식하지 않게 되면서 결과적으로 행위자들의 관심과 신뢰 구축이 이루어지지 못하게 된 것이다(Nadalutti, 2015; 이기태 외 2018).

접경지역의 통합과 관련된 이론적인 방향은 사회, 경제적 영향을 중심으로 한 뢰쉬(Loesch)와 하우스(House), 상호작용의 정도에 따라 접경지역의 유형화를 시도한 마르티네스(Martinez), 접경지역 발전을 위한 제도적 기관에 주목한 레찌(Lezzi), 기업 간 협력을 중심으로 논의를 전개한 크래트케(Kraetke), 지역발전에 주목한 김원배의 모델 등 6가지의 경계 및 접경지역과 관련된 기존의 연구 모델이 접경지역 연구를 대표할 수 있는 것들이라고 볼 수 있다. Martinez는 접경지역 주민들의 상호작용에 주목하여 접경지대 상호작용의 정도에 따라 ①서로 소외된 상태(alienated)의 접경, ②공존하고 있는(co-existent) 접경, ③상호의존하는(interdependent) 접경, ④통합된(intergrated) 접경으로 분류하여 사회문화적인 협력을 유형화하고자 하였다. 최종적 단계인 통합적 접경은 양국이 거의 하나의 사회체계로 통합된 공간으로 볼 수 있다. 이러한 국경지대에서는 문화의 교류가 빈번하게 발생하면서 국가나 민족 간 분쟁 발생의 가능성이 높고 행위자들 스스로 역시 속해 있는 지역이 중심지와는 다르다고 생각하여 국가의 법이나 제도를 어기는 상황에 대해 불가피하게 여기는 상황이 벌어지게 되면서 중심지와는 다른 '접경지역의 환경'이 형성된다(Martines, 1994; 김상빈·이원호, 2002).

개성공단 사례와 같이 같은 공간에 모여서 함께 살게 되는 상황은 접경지역에서 사회문화적 협력보다 높은 강도의 사회문화적 협력과 통합의 문제가 발생하게 된다. 경계 지역에서 사회문화적 협력에 실패하여 갈등이 발생하면 집단 간 접촉을 줄이는 방법을 사용할 수 있지만 같은 공간에서 함께 살면서 문제가 발생하게 되면 상호 간 접촉을 줄이는 방안을

사용할 수 없기 때문이다. 이렇게 같은 공간에서 생활하면서 갈등이 발생하게 되는 경우 행위자 집단 간의 편견을 줄이고 집단 관계를 개선에서 집단끼리의 접촉을 통해 상호작용을 하는 것이 중요하다는 것은 매우 당연하게 받아들여진다. 하지만 이러한 접촉의 상황이 동등한 지위, 공동의 목표, 내적 협력, 제도적 지원과 지지 등의 조건이 갖추어진 상태에서의 면대면 만남이어야 관계 개선이 가능해지는데 이러한 조건이 갖추어지지 못한 상태에서의 접촉은 오히려 관계를 악화시킬 수도 있다. 독일의 통일 사례는 이러한 접촉이 오히려 관계를 악화하는 상황을 잘 보여주는 사례라고 볼 수 있다(Allport, 1954).

독일은 통일 직후 민족주의적인 감정이 높아진 상태에서 동독과 서독인들은 준비되지 않은 상태로 접촉하게 되었다. 그런데 동서독인들은 곧 서로 다른 법과 체제에서 40년 동안 살아오면서 서로 너무 다른 모습을 가지게 되었음을 확인하게 되었다. 결국 이것은 독일의 고질적인 사회적인 문제로 발전하였는데 동쪽(Ossis)과 서쪽(Wessis) 사이의 서로 다름으로 발생하는 문제들이 계속 발생하면서 많은 갈등을 겪게 되었고(Winkler, 1994) 구동독 주민들 사이에서 과거 동독 시절을 그리워한다는 뜻으로 동쪽을 뜻하는 Ost와 향수를 뜻하는 Nostalgie가 합쳐진 오스탈기(Ostalgie)라는 단어가 등장하는 등 서로 다름의 갈등은 쉽게 봉합되지 않았다. 2018년 10월 3일 독일 통일 28주 년 기념행사에서 독일의 메르켈 총리가 “독일 통일은 아직 완성되지 않았다. 과정이고 긴 여정이라는 것을 28년이 지나고 알았다. 서로 잘 듣고 접근하는 것이 중요하다.”라고 한 연설은 이러한 사회문화적 협력과 통합이 얼마나 어렵고 오래 걸리는 일이었는가를 보여준다.

Lockwood(1969)는 통합을 체계의 통합(systemintegration)과 사회통합(Sozialintegration)으로 구분하였는데 체계의 통합은 사회의 시스템을 결합하는 것이고 사회통합은 이러한 시스템들에 참여하는 행위자들과 다양한 집단들이 통합되는 것을 의미한다. 즉, 사회통합은 일차원적인 것이 아니라 법적 보장, 교육, 언어능력 배양, 정치적인 참여와 같이 다양하며 구체적인 분야들이 포함되는 것으로 다차원적인 과정을 통해서 완성되는

어려운 길이다. 사회통합을 의식 문화적 측면에서 보면 “사회구성원이 보편적 이념과 사상, 가치관, 사회규범 등 문화의 동질성을 확보하고 공동의 사회의식을 갖춘 사회구성원의 사회적 합의”(양계민·정진경, 2008; 22)라고 정의 할 수 있고 정치적이고 정책적인 측면에서 보면 행위자들 간 사회·정서적 측면의 이질적 요소들을 결합하여 구성단위를 조율하고 집단 간 합의를 통해 통치방식과 정책에 대한 합의의 정도와 정당성을 높이는 것(박영자, 2012; 324)이다. 다시 말해서 사회문화적 통합의 과정은 사회의 모든 측면이 통합되어가고 새로이 형성되어가는 통합된 사회에 대한 정체성도 형성되어가는 총체적인 과정이다. 여기에는 제도적 통합의 상태까지 가는 과정과 제도의 통합 이후에 전개되어가는 과정이 포함되며 체제통합의 결과이자 전제로서 ‘인간통합’으로 이해할 수 있다(박노영, 1995; 전성우, 1997).

하지만 애초에 독일 통일의 과정이 제도를 통합하여 동독의 경제적인 수준을 최대한 높이는데 주안점을 두고 시행되었기 때문에 사회적인 통합의 성과가 미진할 수밖에 없었으며 이것이 문제의 시작점이었다. 이는 제도 통일에 성공하더라도 ‘내적 통합(innere Einheit)’은 30년이 넘게 미완의 과제로 남을 수 있음을 시사한다. 또한 독일 통일은 서독의 조직 및 체제를 동독에 이식하는 과정이었으며 이러한 과정은 동독의 자생적이거나 현지에 이미 존재하거나 새롭게 형성되는 어떤 행위자에게도 존립 여지를 조금도 주지 않았다. 따라서 현실적으로 동독 출신에게 주어졌던 기회가 동등하지 않았고 동독사람들은 삶의 조건의 차이에서 비롯되었던 문제를 제기하였다. 즉, 통일 후 동독인들은 구조의 변화를 경험하면서 정체성의 위기를 느끼고 “자기의 동일성이 위협당하고 있다”라고 여기고 있는 것이 통합문제에서 가장 중요한 원인이었다(전성우, 1997; 문태운, 2013; 김정민·박태균, 2018).

다시 말해서, 독일 통일의 경제적·제도적 과정에서 발생하였던 현실 속에서의 근본적인 불평등이 통합의 가장 큰 어려움이었으며 내적인 통합을 어렵게 하는 핵심적인 문제였다. 이러한 문제는 객관적 조건의 실질적인 해소를 통해서만이 해결이 가능한 것이었다. 따라서 독일이 통일

이후 사회문화적 통합의 어려움과 그에 따른 사회문제를 겪게 되면서 서독과 동독의 장점을 발전적으로 종합하여 ‘독일의 특수한 길’로서의 ‘제3의 길’을 선택했어야 한다는 의견도 힘을 받게 되었다. 동독의 서독화가 아닌 ‘통일독일’이라는 새로운 정체성을 확립하고 새로운 길을 걸었어야 한다는 것이다(박노영, 1995).

2) 상호문화성의 등장

독일 통일 경험을 바탕으로 등장한 ‘제3의 길’에 대해 명확하게 정의 내리기는 어렵지만 중요한 것은 어느 한쪽이 불평등하고 동질성을 위협받는 상황을 초래하지 않는 것이 핵심적인 요소라고 볼 수 있다. 기본적으로 집단 간 접촉을 통해 인지적-정서적 변화를 거쳐 집단 관계를 개선하는 과정은 매우 중요한데 이러한 집단 간 접촉에 의한 관계 개선은 외집단에 대한 학습 과정의 기회가 주어지고 이러한 학습 과정에서 획득한 외집단에 대한 지식이 편견을 감소시키는 과정이 수반되기 때문이다. 이러한 과정이 선순환하면 상호 간 관계가 개선될 수 있는데 외집단에 대한 새로운 정보들은 태도를 개선할 가능성을 제공해주기 때문이다. 하지만 접촉에 있어서 동등한 지위, 공동의 목표, 내적 협력, 제도적 지원과 지지 등 접촉의 조건이 중요한데(이봉민, 2012), 실제 현실에서는 그러한 조건이 잘 갖추어지지 못하는 상황이 빈번하게 발생한다. 관련하여 프랫(Pratt)은 실제 접경의 ‘접촉지대(contact zone)’는 완전히 평등한 권력관계가 아닌 불평등을 내포한 관계 속에서 갈등이 일어나고 그에 대한 협상이 계속되는 곳이라고 볼 수 있다고 주장하였다. 그녀가 사용한 개념은 식민지화 과정에서 일어나는 접촉과정에서 일어나는 충돌과 불평등한 권력관계에 대한 역사적 배경을 바탕으로 하고 있지만 이러한 불평등한 접촉과 문화혼종성은 식민지와 관련하여서만 나타나는 것은 아니라 현실 세계의 서로 다른 사회문화 간 접촉 관계에서 아주 빈번하게 나타나는 현상이라고 볼 수 있다(Pratt, 1991; 1992).

최진철(2001)은 다국적 기업이라는 미시적 관점에서 기업의 해외 진출에 따른 기업의 현지 설립과 운영과정에서 문화적 접촉 공간이 발생하며 기업 역시 경제 논리만으로 움직이는 조직이 아닌 다양한 정체성의 구성원들이 만들어가는 살아있는 유기체로 보고 서로 간의 차이와 협력을 기업경영에 활용해야 함을 강조하였다. 또한 사회문화적인 차이에 대해서 일반화를 위한 노력보다는 제3의 문화의 생성 과정에도 관심을 가져야 한다고 제언하였다. 이질적인 두 문화의 접촉은 '상이성'을 조장하기도 하고 문화 간 교환으로 인하여 '상이성'의 혼란이 나타나기도 한다. 따라서 접경지역은 문화적으로 중첩되는 지역으로 초국경적이고 혼성적 정체성을 지닌 "제3의 잡종 지역"이 되기도 한다(최진철, 2001; 김부성, 2006).

지금까지 우리 사회의 혼종문화 또는 사회문화적인 다양성과 통합에 대한 논의는 주로 '다문화(multicultural)'의 관점에서 정의해왔으며 정책이나 이념화되었다고 볼 수 있다. 이제 다문화사회, 다문화가정, 다문화 정책 등의 용어는 우리 사회의 다양한 분야에서 흔히 발견할 수 있게 되었다. 다문화주의는 "각 문화는 일정한 가치와 신념을 지닌 체계여서 다른 문화와 환원될 수 없으므로 모든 문화는 있는 그대로 보존되어야 한다."라고 정의한 미국 문화인류학의 '문화상대주의'에 그 기초를 두고 있다. 따라서 일반적으로 다문화주의는 소수집단이 다수집단의 동화정책을 거부하는 경우 도입하여 활용되었다. 이를 교육 현장에 적용되는 경우, 소수집단 간의 관용과 존중을 강화하고 자신감을 고취하여 사회적 이동을 용이하게 하도록 하는 데 그 목적이 있다(장한업, 2014; 115).

다문화사회는 현상으로서 나타나는 사회 즉, 다양한 민족, 종교, 계층, 국적 등이 함께 공존하는 사회적 현상으로 볼 수 있다. 하지만 이러한 다문화사회에서 산다는 것이 문화 간 접촉, 교류, 협력, 소통을 통한 통합을 추진하는 것과 다소 거리가 있다는 점에서 문제가 발생한다. 다문화주의는 물론 소수의 집단에 대한 다양성 인정, 차이에 대한 관용, 권리의 인정 등을 바탕으로 사회통합에 접근한다는 점에서 동화주의보다는

진일보한 개념이기는 하나 다문화주의의 기초가 되는 ‘다문화성’은 동질적인 단일 문화 모델이 안고 있는 본질적인 문제를 해결하지 못하고 있다. 이러한 문제는 우리나라에서도 나타나고 있는 것으로 보이는데 한국의 다문화주의 역시 분단된 한반도의 특수성과 총체적 지향을 가진 독창적인 모습으로 진화하지 못하였고 갈등을 치유하고 통합으로 나아가는 정책적인 효과가 높지 않다는 평가가 최근 들어서 제기되고 있다. 다시 말해 다문화주의는 분단 한반도의 구조적 갈등과 통일, 통일 이후의 사회통합이라는 국가적 과제와 충돌하며 공동체의 통합에 기여하지 못하는 측면을 노정하고 있다는 것이다(최현덕, 2009; 박영자, 2012; 김정흔·박치완, 2018).

3) 상호문화성의 특징과 ‘상호작용’

유럽에서도 2000년대 이후 다문화주의와 다문화 정책이 사회 공간의 분리와 게토(ghetto)화로 인한 주변화 타자화, 상대주의의 인정으로 인한 각자의 정체성의 고착화로 인하여 문화충돌과 사회균열의 원인을 제공한다는 의식을 가지게 되었고 이러한 문제에 대한 대안으로 상호문화주의(intercultural)와 상호문화정책이 부상하게 되었다. 즉 상호문화주의와 상호문화정책은 유럽의 외국인 이주자 정책의 발전과정에서 점진적인 개선을 통해 도달한, 다문화 정책의 문제점을 해소하고자 했다는 점에서 의의를 지닌다. 상호문화주의의 중심이 되는 상호문화성과 다문화주의의 다문화성은 같은 지향점을 가지고 있으나 근본적으로 방향성에서 차별성이 있다. 다문화는 한 사회 안에서 다양한 문화와 문화적 배경을 지닌 집단이 공존하는 사회구조 현상 자체를 지칭하는 용어라고 볼 수 있고 ‘상호문화’는 상호 이질적인 문화적 배경을 가진 사회구성원들이 상호적 관계 속에서 쌍방향으로 문화교류와 대화를 지속하는 현상을 의미한다. 따라서 ‘다문화’는 이질적인 문화에 대한 이해와 존중을 강조하고 차이를 인정하는 것을, ‘상호문화’는 문화 간의 만남 속에서 상호 간

대화와 교류를 역설한다. 이와 같은 입장에서 바라보면, “다문화는 정태적 성격이, 상호문화는 역동적 성격”이 강하게 나타난다고 할수 있다(최병두, 2014 ; 김형민·이재호, 2017, 김정흔·박치완, 2018).

‘상호문화’의 개념은 독일의 철학자 게오르그 짐멜(Georg Simmel)에 의해 철학적으로 정립된 용어라고 할 수 있다. 짐멜은 19세기 말에서 20세기 초의 수많은 이주 현상이 우연하고 일시적인 현상이 아니라고 보고 이방인, 타자성, 이주민의 긍정성과 사회적 필연성의 관계를 조망하면서 사회구성원 간의 상호작용을 중요하게 보았다. 짐멜은 “한 집단 속으로 낯선 요소들을 지닌 타자가 들어오고 정착하는 것은 인간의 실존적 조건에 기인하는 사회적 필연성”이라고 주장하였다. 다시 말해서, 이주는 이제 더 이상 피할 수 없는 자연스럽고 필연적인 흐름이며 이러한 이주라는 현상에 의해 나타나는 잠재적 방랑자, 즉 항상 떠날 준비가 되어있고 언제 떠나야 할지 알 수 없는 이방인은 원주민과 상호작용을 하며 사회구성원 역할을 충실히 수행하는 존재이다. 또한 이방인은 자신의 문화적인 정체성을 가진 개별 주체이면서 새로운 집단에 이방인의 새로운 문화를 이식하는 존재이기도 하다. 따라서 짐멜은 어쩔 수 없이 타자성을 가진 이방인으로 존재하며 살아갈 수밖에 없는 인간의 실존에 대해 인식하고 ‘다양성을 인정’할 것을 주장하였다(정창호, 2011; 박영자, 2012; 김태원, 2017). 이러한 짐멜의 이론은 당대에는 크게 주목받지 못하다가 1920년대가 되어 독일의 나치 박해를 피해 미국으로 건너온 유대계 사회학자들이 수용하면서 발전하였다. 이후 미연방의 동화주의 문화변용 정책을 대체하기 위해 설립되어 1924년에서 1945년까지 활동하였던 미국의 상호문화교육국(Bureau of Intercultural Education)으로 이어졌으나 완전히 뿌리 내리지 못하였다. 이후 1970년대 독일학계가 재수용하고 유럽이사회 위원회가 ‘상호문화적 선택(intercultural option)’을 천명하기에 이르렀다(박영자, 2012; 장한업, 2014).

상호문화주의 용어가 실제로 부각 되고 나타난 것은 1960년대 캐나다 퀘벡주의 프랑스계 민족주의자들에 의해서였다. 당시 캐나다의 영어권이 다문화주의를 내세우는데 맞서 프랑스계 민족주의자들은 ‘상호문화주

의’ 이론을 내세움으로써 퀘벡주 분리 독립을 요구했던 분리주의자들에 반대하면서 사회적 통합을 촉구하는 활동을 전개하였다. 프랑스에서도 등장하고 발전한 상호문화주의는 캐나다와는 다른 맥락에서 시작되었으며 발전하는 양상 또한 상당히 달랐다. 왜냐하면 프랑스의 경우 계몽주의 철학에 따라 소수자의 존재를 인정하지 않는 보편성의 원칙을 중시하는 것을 중시하는 것이 반영되었기 때문이다. 그런데 이러한 계몽주의 철학에 따른 보편성의 원칙이 자칫 소수자를 무시하는 것처럼 보일 수도 있으나 실제로는 소수자와 다수자를 모두를 인정하지 않는 독특한 형태이다. 소수자인지 다수자인지에 대한 중요성보다 ‘법률에 의거 한 단체’를 제외한 그 어떤 공동체도 인정하지 않는 것이다. 프랑스의 ‘정교분리원칙[3]’이 이러한 형태를 잘 보여준다(장한업, 2014; 120).

상호문화에서 중요한 것은 우리가 고유하다고 인식하고 있는 의식, 행위, 이론, 현실 상황 등이 단순히 하나에 속해 있는 것이 아니라 상호 겹치는 부분이 존재한다는 전제에서 출발한다. 또한 상호문화적인 접근에서 중요한 것은 어떤 집단의 문화 그 자체가 아니라 ‘타인’이고 그 타인을 바라보는 시각이 어떤 의미의 조직망 속에서 파악하거나 민족 중심적인 시각에서 비교하려고 하지 않는 것이다. 즉, 상호문화는 집단보다는 사회를 구성하고 있는 행위자들의 정체성이 더 중요시되기 때문에 행위자들 개개인이 환경과 관계 맺는 질적 방식과 관련되어 유동성, 인간과 환경 상호 간의 침투를 강조하여 개개 행위자 주체들의 변화 가능성이 중시된다. 따라서 이러한 주체들은 서로 간 상호작용을 통해서 변화가 이루어질 수 있는 것이다. 실제로 캐나다 퀘벡주와 프랑스의 상호문화주의는 다소 다른 사회문화적인 배경에서 진행되었지만 공통적으로 인권과 같은 보편적인 사회적 가치를 중심에 두고 이를 존중하고 추구하는 방향에서 사회구성원들 간의 끊임없는 상호작용을 추구한다(박영자, 2012; 홍종열, 2012; 장한업, 2014; 최병두 2014; 최대희, 2016).

---

3) 프랑스는 2004년부터 학교 내에서는 가톨릭, 기독교, 이슬람, 힌두교, 불교 등 모든 종교와 관련된 일체의 의복이나 상징물을 착용하지 못하도록 하는 조치를 취하고 있다(한국양성평등교육진흥원 홈페이지, 2018. 7.30, https://blog.naver.com/kigepe10/221329180446).

결국, 상호문화주의에서 가장 중요한 것은 서로 다른 사회문화적 배경을 가진 행위자들 쌍방 간 대화와 소통을 통한 '상호작용' 이며 상호작용을 통해 계속 새로운 형태의 사회문화적인 현상이 나타나는 것이다. Parekh(2006)는 다문화적 사회통합과 관련하여 상대주의와 일원론 모두가 아닌 다원주의적 보편주의의 접근을 통해 '상호적 다문화주의(interactive multiculturalism)' 를 지향해야 한다고 주장하였다. Parekh는 특히 서로 다른 사회문화 간 사회적 통합을 위해서 대화와 소통과정, 즉 상호작용의 중요성을 역설하고 있다. 그는 서로 다른 사회문화집단 간의 갈등은 보편적인 가치들에 대해 서로 관점과 태도를 달리하고 있어서 발생하는 것인데 이러한 보편적 가치는 절대적인 성격을 가지지 않고 각자 사회·문화에서 용인하는 맥락에 따라서 재해석하고 수정된 다원적이고 복합적인 것으로 보았다. Brah(1996) 역시 주체의 동질적인 정체성 또는 정체성의 차이가 고정된 것이 아니라 사회 속에서 지속적으로 재구성되고 역사적 맥락에서 재조직화되는것으로 보았다. 또한 주체는 다양한 주체성을 함께 가지고 있는 것이 아니라 새로운 정체성을 얻으면서 기존의 정체성을 대체하면서 다양한 정체성 경험을 할 수 있는 것으로 정체성 자체가 고정된 범주가 아닌 것으로 보았다. 즉, 각 문화의 가치는 객관적인 것이 아니라 내부의 상호주관적인 합의에 따라서 발생하는 것이며 개개인의 사회문화적인 정체성과 서로 다른 문화가 옹호하는 각자의 가치관은 객관적이고 절대적인 것이 아닌 구성원들 간에 합의되고 공유된 문화적 정체성에 따라 형성되고 변화할 수 있는 것이다. 따라서 갈등을 해소하고 보편적인 가치의 실현을 통해 통합에 이르기 위해서는 대화와 토론을 통해 합의에 이르는 상호작용이 유일한 방법이라고 할 수 있다 (Brah, 1996; Parekh, 2006).

Parekh(2006)는 문화는 일상적인 삶을 구성하는 중요한 특성이고 우리의 일상생활에 지대한 영향을 미치는 것이나 아주 다양한 사회의 특성들이 복잡하게 얽혀 있어서 갈등적 요인 역시 많이 포함하고 있다고 보았다. 따라서 서로 다른 사회문화 간의 만남은 문화의 속성으로 인하여 충돌과 갈등으로 나타날 수 있기에 상호작용을 통해 서로 다름을 인정하고

수용하는 방향으로 전환이 중요하다. 즉, 상호문화적 인식, 관계, 소통, 행동양식에서 행위자 간 상호작용은 단순히 병존하는 상태를 지양하며 접촉과 만남을 전제로 이루어지게 되는데 이러한 과정은 결코 평화적인 경로만 있는 것이라고 볼 수 없다(Parekh, 2006; 박영자, 2012).

표 2-1. 상호문화적 인식, 관계, 소통, 행동양식

관심영역	특징
인식의 초점	- 타자와의 경계 및 접촉 사이에서 발생하는 상호 간섭, 방해, 의존, 침투를 중시
관계	- 다양한 집단 간 투쟁 뿐 만이 아니라 사회집단과 환경 간 전체적 관계 중시
소통	- 타자/이방인 인식/인정, 공통점 인식을 넘어 자신과 타자 사이의 틈새, 그 사이에 작용하는 인식과 전망에 대한 주목 - 만남, 대화, 인정 노력과 충돌, 충격, 투쟁, 힘겨루기도 중시
행동	- 다양한 개인-네트워크의 상호작용 및 창발 - 역사적 과정·변화의 중시

출처 : 박영자(2012; 305)를 토대로 재구성

따라서 상호문화적 상호작용은 접촉과 만남에 따른 갈등과 투쟁, 논쟁 등이 발생할 수 있음을 전제로 하며 상호 간섭, 방해, 의존, 침투 등의 과정이라는 충돌과 투쟁, 힘겨루기의 쉽지 않은 과정의 수반을 강조한다. 이러한 상호과정은 다문화적인 타자에 대한 인정과 초 문화적 공통성과 친숙성 찾기를 넘어서서 자아와 타자, 친밀한 것과 낯선 것, 서로 다른 체제와 간 '사이공간'을 창출하는 것이다(Parekh, 2006; 박영자, 2012).

4) 상호문화적 상호작용으로 구성되는 '사이공간'

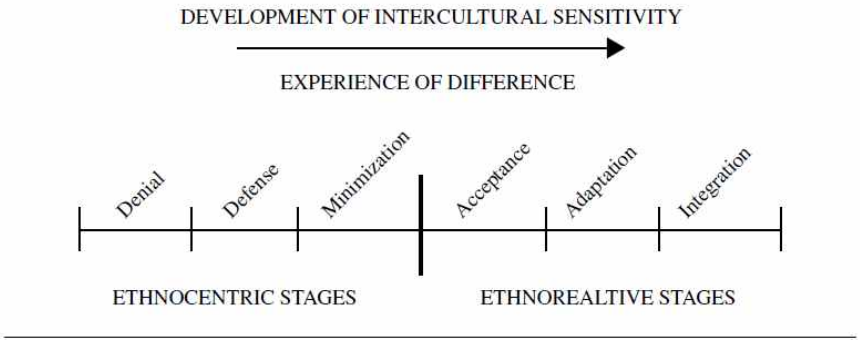
'사이공간'은 "서로 다른 방식으로 구성된 생활세계 A와 B를 배경으로 하는 참여자들이 서로에 대해 상호 작용하고, 의사소통을 통해 정태적인 새로운 테제가 아니라, 시너지가 있는 중간 세계인 C를 발전시킬 때" 성립하는 것이다. 다시 말해서 A와 B의 요소들을 뒤섞어서 두루뭉술한 잡종의 공간을 형성하는 것이 아니라 구체적 역사적 맥락에서 정치적인 극단성이 제거된 제3의 '사이공간'을 형성하는 것이다(박영자, 2012; 최대희, 2014).

이러한 '사이공간'에서는 서로 다른 체제와 사회문화적인 배경을 가지고 있더라도 공통의 정치·사회적인 구조와 공간적인 환경에서 다양한 요소들이 다차원적이고 중첩적으로 관계가 형성되며 부분적으로라도 공통적인 규범과 제도하에 보편적인 장소에 대한 정체성이 형성될 수 있게 된다. 다시 말해 이러한 상호문화적 정체성은 어떤 결과로서 나타나는 것이 아니라 계속되는 역사적인 맥락과 과정으로써의 '프로그램'이자 '옵션'이라고 할 수 있다. 따라서 결과가 아닌 계속되는 과정으로 설명되는 상호문화적인 상호작용의 결과로 나타나는 공간적 통합의 정도 또는 공간의 성격에 대해 단순하고 명확하게 규명하는 것은 상당히 어려운 문제이다(박영자, 2012).

Bennett(1993)은 여러 문화가 섞여 있는 사회구성원이 타문화에 대해 적응하고 통합하는 능력을 배양하기 위해서 중요한 것은 자민족 중심적 태도가 아니라 차이를 인정하는 태도라고 주장하였다. 그는 상호문화적 통합의 상태를 구분하기 위해 여섯 개의 문화간 감수성을 높이는 발달단계를 구분하고 각 단계별로 서로 다른 문화적인 세계관이라고 설명한다. 상호문화발달 감수성 이론은 크게 자신의 문화를 중심으로 현실을 인식하는 자민족 중심주의(Ethnocentric)에서 문화적 다양성에 기초하여 서로 다른 문화를 존중하는 민족 상대주의(Ethnorelative)로의 발달을 설명하며 이를 6단계로 세분화하고 각 단계의 특성과 상호문화적인 감수성을 높이기 위한 상호작용의 방향 및 생각의 방식에 대해서도 각 단계별

로 제시하고 있다(Bennett, 1993 ; Bennett, M., & Benntt, J., 2004).

그림 2-1. 상호문화발달 감수성 모델



출처 : Bennett, M. & Bennett, J. (2004; 153)

상호문화간 감수성 발달이론은 다른 문화와의 접촉을 통해 단순히 나와 얼마나 다른지 차이의 정도를 느끼는 것에서 나아가, 서로의 문화에 대한 평등한 이해를 바탕으로 상호작용하는 쌍방향적인 방향을 구체적으로 담고 있다는 점에서 중요하다. 이러한 관점이 중요한 것은 장기화 된 분단으로 사회문화적 차이가 벌어진 남북한의 만남 역시 어느 한쪽의 일방적인 관점이 아닌 수평적인 상호작용을 지향하는 남북한 문화간 감수성이 필요하기 때문이다. 상호문화 감수성 발달을 통한 상호작용은 사실 통일문제와 남북관계에만 국한되어 적용이 가능한 것이 아니라 현재 우리 사회의 다양한 배경과 가치관을 가진 구성원들에게도 적용될 수 있으며 사회문화통합을 위한 아주 기본적이고 중요한 프로그램이라고 볼 수 있다(박성춘, 2018).

상호문화적 ‘사이공간’ 이라고 하였을 때 개념적으로는 통합과 협력의 부분에서 상당히 이상적인 개념으로 여겨지나 이것이 현실 속에서 어떻게 구현되고 실천 가능한지, 그 공간적인 성격은 어떠한 구성요소를 가지는지, 어떤 공간성이 ‘사이공간’ 이라고 규명할 수 있는지에 대한 실천적 문제가 제기된다. 이는 상호문화적 ‘사이공간’ 이라고 했을 때

그 공간적 통합의 정도나 그 공간성에 대해 간단하고 명료하게 정의하는 것이 어려운 것과 그 맥락을 같이한다(박영자, 2012).

이과 관련하여 하이데거 이래 시간의 문제를 공간의 틀로 변형시킨 주요한 사상가로 볼 수 있는 미셸 푸코(Michel Foucault)는 공간을 크게 세 가지로 설명하였는데, ①현실적 공간, ②유토피아, ③헤테로토피아(hétéropie)로 구분하였다. 그중 헤테로토피아는 기존의 현실적인 공간도 아니고, 유토피아도 아니면서 두 가지 공간의 성격을 모두 가지는 '사이공간' 적인 성격을 내포한다. 즉, 특이성을 그 특성으로 갖는 공간, 다시 말해 한 사회 내에서 여타 공간들과는 완전히 구분되는 절대적으로 다른 공간으로 다원적이고 분산적이며 이질적인 성격의 공간이다. 여기서 이질적이라는 의미는 한 사회나 집단에서 '일상적인 것' 또는 '정상적인 것' 으로 규정한 한계를 넘어서 위치하는 다른 새로운 것을 의미하는 것이다. 푸코가 주장한 헤테로토피아는 유토피아가 아닌 현실에 존재하는 공간으로 기존의 현실적 장소 안에서는 그 자체로는 양립 불가능한 복수의 공간들 또는 영역들을 병렬시킬 수 있으며 보다 복합적인 방식으로 구성된다. 이 공간은 행위자들을 받아들이고 격리하는 자신만의 개폐 체계가 있고 개방적 체계처럼 보이나 또 다른 배제의 체계를 갖는 특성을 가지기도 한다. 결국 헤테로토피아는 나머지 공간들과는 다른 하나의 기능을 갖는 곳으로 완결되는 것이 아니라 지속적인 의미 생산을 촉발하는 다원적이며 이질적인 장(場)인데 이것은 이러한 공간이 완결되고 완전체를 이루는 것이 아니라 지속적으로 변화하는 프로그램적인 성격을 노정하고 있음을 의미한다(Foucault, 2009; 허경, 2011 ; 강수미, 2014).

결국 '사이공간' 이 생성되고 변화하는 과정은 서로 다른 힘들이 만나는 지점 또는 경계 지역에서 일어나는 미결정성이 중요한 요인으로 파악된다. 즉, 기존의 이념, 지식, 인식과 행위 양식, 제도, 관습, 권력이 그대로 적용되지 못하게 되며 상호문화적 상호작용을 통해 새로운 가치와 지식과 관습체계, 대안적 조직과 제도, 실천양식 등이 모호하고 혼돈된 상태인 전이성(liminality)을 가지는 것이 '사이공간' 의 가장 중요한 특

성이다. 따라서 이러한 ‘사이공간’에서는 전이성의 지속적인 영향력으로 인하여 기존의 것들과의 지속과 단절이 모두 가능하게 된다. 그리고 더 나아가서 가치, 인식, 지식, 조직, 제도, 규범 등의 새로운 대안의 모색과 등장의 기회가 발생할 수 있다. 이러한 전이성의 공간은 대표적으로 해안가, 공항, 산정, 노점상을 들 수 있다. 해안가의 경우 바다와 육지가 맞닿아서 경계가 불분명하여 사람들이 해방과 두려움, 안정과 불안정성이라는 전이적인 체험을 할 수 있는 공간이라고 볼 수 있으며 공항의 경우 출발과 도착이 교차하는 고정성과 유동성이 모두 존재하는 전이성을 가지고 있다. 즉, 같은 공간이지만 공통적이며 이질적인 성격이 다차원적으로 중첩되어 나타나는 것이다. 이러한 공간의 체험은 일상으로 돌아온 사람들이 자기중심성이 아닌 상호관계성에 대해 새롭게 인식하게 되어 새로운 행동양식을 촉발하는 경험으로 작용할 수도 있다(Foucault, 2009; 박규택, 2016).

따라서 ‘사이공간’으로서 지역성(locality) 또는 공간적 특질은 특정한 맥락 속에서 이루어지는 수행적 관계, 생성, 변화의 과정으로 설명할 수 있다. 다시 말해서 ‘사이 공간’의 공간적 성격이라는 것은 그 공간에 존재하는 서로 다른 물질적 또는 비물질적인 힘이 접촉하거나 충돌하는 과정인 전이성으로 인하여 상호 간에 역동적으로 영향을 주고받으며 새롭게 생성되고 변화하는 것이다. 박규택(2016)은 이러한 사이 공간으로서 지역성의 수행적 상호관계성은 세 가지 매개체 ①언어(문자와 말), 기호, 이미지, ②조직, 제도, 관습, ③(사람의)몸, 자연적 물질과 인공물(건조환경)에 토대를 두고 있다고 설명하고 있다. 다시 말해서 언어, 기호, 이미지를 토대로 한 서사와 재현, 조직, 제도, 관습이 몸과 물질을 매개로 하여 형성된 서로 다른 공간이 접촉하거나 충돌함에 따라서 다양한 형태의 ‘사이 공간’으로서의 지역성이 생성된다는 것이다(박규택, 2016).

정치적인 관점이나 관념적인 부분이 아닌 실제 물리적 공간에서의 ‘사이공간’은 도시계획과 건축의 분야에서 현실에서 공간적으로 구현하기 위해 노력하고 있음이 발견된다. 건축의 측면에서 ‘사이공간’은 두 개 이상 공간 경계에 존재하며 접촉, 연결, 단절 등 공간 간 관계에

따라서 다양하게 정의되고 있다(박호현, 2015). 이러한 ‘사이공간’에 대해 건축가들은 다양하게 정의를 내리고 그 속성을 설명하기 위해 그러한 개념들이 실제 건축에 적용되도록 시도해 왔는데 반 아이크와 헤르만 헤르츠버거와 같은 건축가는 부분과 전체, 외부와 내부, 닫힘과 열림, 중심과 탈 중심 등과 같이 서로 대립하고 있는 것들이 공존하는 주체적이고 개념적이며 실체적인 장소(오광석 외, 2008), 즉 대립적 요소들을 분할하면서도 연결하는 ‘매개적인 성격’의 공간으로 설명할 수 있다.

건축가들이 ‘사이공간’을 이해하고 설명하는 방식은 사람에 따라서 다소 다르게 나타나지만 ‘사이 공간’을 매개적인 성격을 가진 공간이라는 관점에서 바라보고 있는 것은 분명해 보인다. 즉, ‘사이공간’을 매개 공간으로 바라보되 ‘무엇을 어떻게 어떤 목적으로 매개하는가’에 대한 관점에서 차이가 나타나고 있다는 점이다. 소우 후지모토와 베르나르 추미는 반 아이크와 헤르만 헤르츠 버거의 관점인 대립적인 요소들 사이의 매개 공간이라는 인식과는 다른 방향으로 ‘사이 공간’의 매개성을 설명하였다. 소우 후지모토의 경우 매개 공간 자체의 가능성에 주목하면서 ‘사이와 경계의 모호함’을 강조하고 있으며 베르나르 추미의 경우 대립적인 외부 환경에 주목하여 대립적인 요소의 중재 또는 대립적인 요소의 매개 공간으로 ‘사이공간’을 보여주고 있다(박호현, 2015).

Bolles+Wilson architecture의 경우 오브제를 설계하는 것이 아니라 오브제와 오브제가 만나는 사이의 설계, 즉 ‘사이공간’이 필연적으로 발생하는 방식을 사용하였다. 따라서 Bolle+Wilson 작업은 상황에 따라 다른 유형의 ‘사이공간’을 구성하면서 이루어진다. Bolle+Wilson의 ‘사이공간’ 구현 방식은 크게 이질적인 요소의 병치, 중첩, 삽입의 세 가지 형태가 적절하게 혼합되어 사용되고 있다. 이렇게 나타난 ‘사이공간’은 ①도시와 오브제, 오브제와 오브제, 틀과 오브제(내부)를 연결하는 매개 공간, ②다원화되고 생성적 경험 공간, ③집약된 동선 공간, ④시각적 통합의 공간, ⑤표현의 장으로서의 공간의 의미로 나타난다. Bolle+Wilson 이러한 방식을 통해 건물이라는 내부와 도시라는 외부의 단절적 성격을 ‘사이공간’을 통해 극복하기 위해 노력하였다(문성준,

2011).

‘사이공간’에 대한 기존의 연구와 ‘사이공간’ 구현을 위한 노력에 대해 고찰한 결과를 종합하여 다음과 같이 조작적으로 정의하였다.

첫째, ‘사이공간’은 경계 지점의 미 결정성과 결론이 모호하고 혼돈된 상태인 ‘전이성(liminality)’이 나타나는 것이 중요하다. 즉, 참여하는 행위자들 간 상호문화적인 상호작용을 통해 전이성이 지속되고 재생산되는 과정이 가장 핵심적인 부분이다. 이러한 전이성이 계속 담보되어야만 기존의 것들과의 지속, 단절, 새로운 대안 제시가 모두 가능하게 되어 완결된 모습이 아니라 지속적인 프로그램적인 성격이 나타날 수 있게 되는 것이다. 이러한 전이성은 ①언어, 기호, 이미지, ②조직과 제도, ③행위자와 건조환경에 토대를 두고 형성되는데 언어, 기호, 이미지를 통한 서사화 재현, 조직과 제도의 구성, 물리적 건조환경의 형성을 통해 ‘사이공간’적 성격이 구현된다.

이러한 상호문화적 상호과정에 대한 주목을 통해 ‘관계적 공간론’의 관점에서 개성공단에서의 미시적인 행위자들 간 상호작용이나 사회문화상이 공간형성에 미치는 영향을 파악할 수 있을 것으로 본다. 또한 기존의 ‘주권 공간적’ 관점에서의 ‘예외 공간’이나 상호 간의 관계가 식민지에서 비롯된 기본적으로 불평등한 관계라는 관점에서 접근한 ‘접촉 공간’의 개념과는 다른 방향으로 접근할 수 있다. 즉, 상호과정에 대한 주목을 통해 개성공단의 미시적인 공간적 성격의 구성과정과 그 결과로 나타난 공간적 성격이 고정되지 않고 ‘전이성’이 확대되고 재생산되는 프로그램이라는 것을 확인할 수 있다.

따라서 ‘사이공간’으로서의 개성공단은 남북의 합의 과정과 결과라는 지속적인 ‘상호작용’이 미시공간의 형성에서 가장 중요한 요소로 볼 수 있다. 개성공단에서의 남북 간 상호작용은 대립적인 속성을 가지고 있고 어떠한 상황에서도 반드시 거쳐야만 하는 과정이면서 그 과정과 결과를 남북 행위자 누구도 예측할 수 없는 전이적인 성격을 가졌기 때문에 합의 결과가 간결하고 명료하게 귀결되기보다는 기존 것의 수용, 기

존 체제들과 완전한 단절 또는 금지, 새로운 대안의 등장이라는 다층적인 결과가 복합적으로 나타나게 되었다. 따라서 개성공단에서의 남북 간 상호작용은 분석의 중심틀로서 그 전이적 성격이 중요한 핵심적 과제로 파악된다.

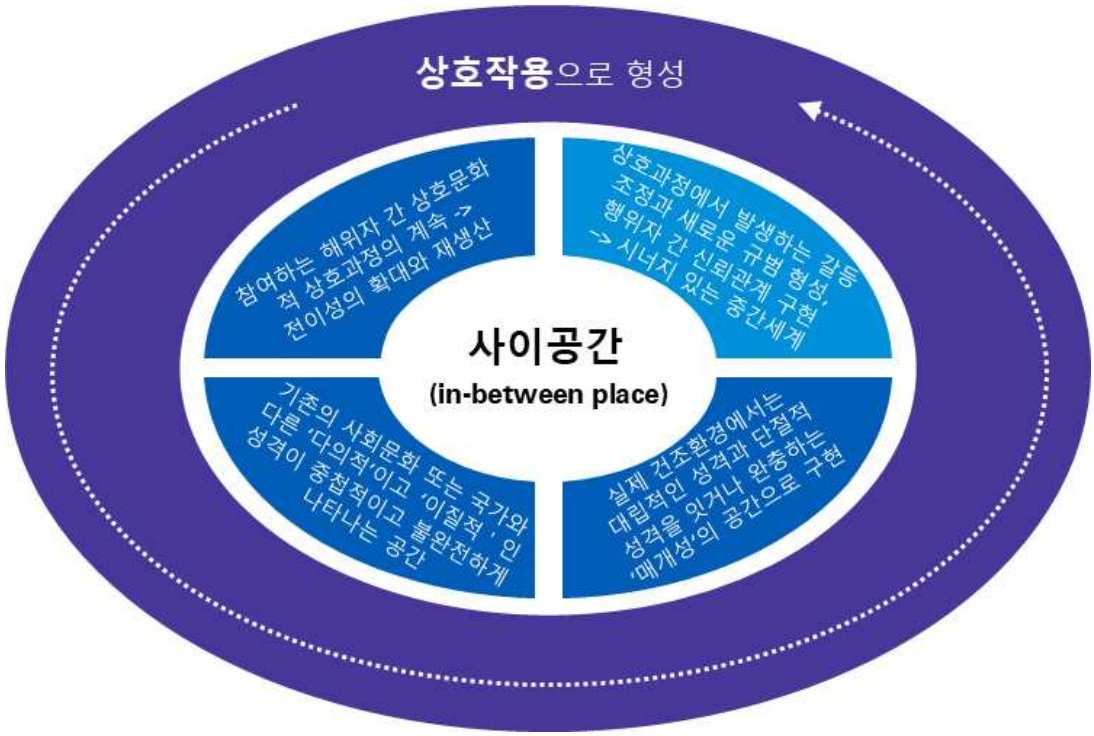
두 번째로 '사이공간'은 서로 다른 사회문화적인 배경과 체제 간 상호작용에서 필연적으로 발생하는 갈등적 상황을 조정하고 새로운 공동체적 규범의 제도화를 통해 행위자들의 신뢰를 형성하고 행동반경과 자유도를 높여주는 것이 핵심적인 과제이며 이는 상호과정의 협력적 제도화 과정을 통해서 이루어질 수 있다. 이러한 상호과정의 관리와 규범의 제도화가 성공적으로 이루어지게 되면 '시너지가 있는 중간 세계'를 구성할 수 있게 되는데 이러한 공간적인 규범이 어느 정도 형성되어 상호 간 신뢰 관계가 형성되면 서로 다른 체제와 사회문화적 배경 속에서도 그 공간만의 공통적인 규범과 제도하에 새로운 정체성을 형성해 나갈 수 있게 되는 것이다.

세 번째로 '사이공간'은 공간의 형성에 참여하는 기존의 사회문화 또는 국가들과는 다른 '다의적'이며 '이질적'인 성격을 가지게 된다. 특히, 이질적이라는 의미는 한 사회나 집단에서 '일상적인 것' 또는 '정상적인 것'으로 규정한 한계를 넘어서 위치하는 다른 새로운 것을 의미한다. 그런데 이러한 '다의성'과 '이질성'이 완전한 통합을 이루는 것이 아니라 기존의 성격들과 다양한 스케일에서 중첩되어 나타나면서 공간적인 성격이 변화하고 확대되는 지속적인 프로그램적인 성격, 즉 다른 공간들과 차별되는 하나의 기능을 완결되게 갖는 완전체에 도달하는 것이 아니라 지속적인 의미 생산을 촉발하는 다원적이며 이질적인 장(場)이 형성되는 것으로 볼 수 있다.

마지막으로 '사이 공간'은 도시계획이나 공간구성의 측면에서 서로 다른 대립적 요소 간의 단절적인 성격을 가지면서도 이것을 이어주거나 완충해주는 '매개성'을 중심으로 구현되고 있으며 이러한 매개성은 대립적인 요소들 사이의 공간, 모호성을 지닌 공간, 중재적인 공간 등 다양한 개념의 표현으로 나타나고 있다. 그리고 이러한 '사이공간'의 매

개적 성격은 중첩, 병치, 삽입의 형태가 단일적 혹은 복합적으로 나타날 수 있다.

그림 2-2. '사이공간' 구성의 핵심 요소



4. 연구분석의 틀과 연구가설

본 연구는 지금까지 개성공단에 대해서 알려진 내용들과 관련 이론의 검토를 통해서 **개성공단은 '사이공간'** 이라고 가설을 설정하고 다음의 '사이공간' 의 핵심 요소를 검증하고자 한다.

첫째, 개성공단이라는 공간 형성과정과 그 결과로 나타난 법·제도적, 사회문화적 요소 등 다양한 부분에서 남북 간 상호작용의 영향은 어떠한 형태로 나타났으며 이러한 상호작용을 통해서 '전이성' 이 확대되고 재생산되는 프로세스는 무엇인가?

둘째, 남북 간 상호과정에서 발생하는 갈등을 조정하고 협력적 제도와 규범화의 과정을 통해 '시너지가 있는 중간 세계' 를 구성하여 행위자들 간 신뢰를 형성하고 활동의 자유도를 높이는 과정은 어떻게 전개되었는가?

셋째, 개성공단에서 기존의 남한 측과 북한 측의 체제와 사회문화의 만남 속에서 '상호작용' 을 통해 기존의 통념적인 모습과는 다른 '다의적' 이고 '이질적' 인 성격이 중첩되어 실제 나타났는가?

넷째, 개성공단을 남북이라는 서로 다른 대립적이고 단절적인 성격을 연결해주고 완충해주는 '매개성' 을 가진 공간으로 볼 수 있는가? 그리고 공단 내에 실제로 그러한 매개적 역할을 하는 곳이 존재하였는가?

이러한 '사이공간' 의 핵심 요소에 대한 검증을 통해서 개성공단이 기존의 남북 한 대립적 관계에 기반한 선형적 공간 성격을 가지면서도 두 세계를 연결하고 완충하여 통합에 이르는 방법을 찾아보기 위해 남북 행위자 간 다양한 상호작용 과정을 거치면서 다의적이며 혁명성을 내포한 매개적 공간으로의 성격이 형성되었음을 밝히고자 하였다. 그러나 개성공단이 통합적이고 매개적인 기능을 갖추고 완결성을 가지게 되는 '현실적 공간' 이기보다는 '헤테로토피아' 의 성격, 즉 지속적인 의미생산을 촉발하는 다원적이며 이질적인 프로그램이 계속되어 나가는 본질적으로 불완전하고 유동적인 성격을 드러내는 곳으로 보았다.

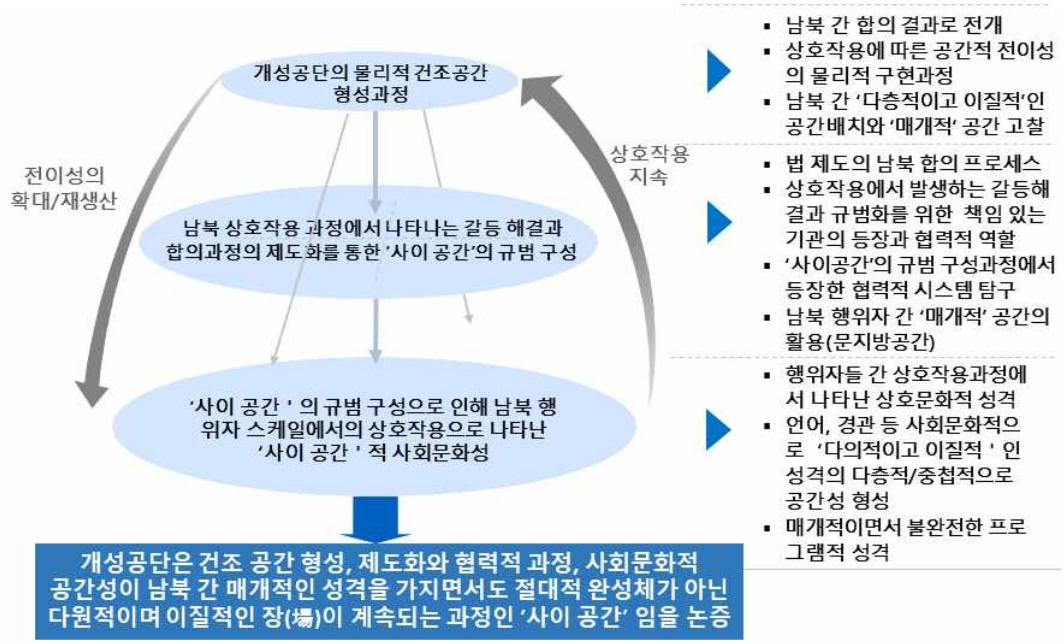
3장에서는 개성공단의 인프라가 조성되고 공장 등 건물이 준공되어 남북 행위자들이 입주하고, 개성공단이 물리적 도시의 형태를 갖추며 행위자들의 생활환경이 안정되는 과정을 소개하고자 하였다. 이러한 과정에 대해 단순하게 시계열적으로 나열하는 방식이 아니라 남북 간의 상호작용과 합의의 결과에 따라서 물리적 건조환경으로 어떻게 구현되었는가를 보여주는 방식으로 설명하고자 하였다. 이를 통해 개성공단의 물리적 건조환경 조성 과정에서 남북 간 합의라는 상호작용과 그 상호작용 간에 발생하는 전이적인 성격이 공간을 구성하는 핵심적인 부분으로 나타나는 현상에 대해 고찰해나가면서 개성공단이라는 건조공간이 형성되고 행위자들의 등장과 새로운 상호작용의 발생으로 인하여 이러한 물리적인 공간배치 과정에서 '이질적이고 혼합적'인 새로운 형태가 중첩적으로 나타나는 상황을 확인하고자 하였다.

4장에서는 개성공단에서 남북 간 발생하는 상호작용의 과정에서 나타나는 갈등을 해결하면서 상호작용을 관리하고 남북 간 합의를 통해 '사이 공간'의 공간적인 규범을 구성하는 방식과 그 결과로 나타난 협력 시스템에 대하여 고찰하였다. 특히, 이러한 공간 규범의 구성과정을 통해 행위자에게 신뢰를 형성하고 이러한 신뢰를 바탕으로 행위자들 간 활동의 영역을 넓히고 상호작용의 자유도가 높아지는 과정을 탐구하고자 하였다. 이 장에서는 2장의 문헌 연구에서 확인한 초국적 협력과 관련한 기존 연구들이 공통되게 제시한 '협력적 거버넌스'의 역할이 핵심적이라는 주장에서 착안하여 개성공단의 거버넌스인 '개성공업지구관리위원회'의 협력적 과정을 구성하는 협력적 역할을 중심으로 논의를 전개하였다. 또한, 행위자들이 제도적인 기반하에서 형성된 신뢰를 통해 '사회적 자본'을 형성하기 위해 실제로 매개적 공간을 조성하고 활용한 '문지방공간'의 존재와 역할을 확인하여 보고자 하였다.

5장에서는 개성공단에서 공간의 규범이 안정되고 협력적 시스템이 구성되면서 남북이 상호문화적인 상호작용을 어느 정도 자유롭게 할 수 있

게 된 상황에서 사회문화적으로 ‘다의적’ 이고 ‘이질적’ 인 성격이 다층적이고 중첩적으로 나타나는 상황에 대해 분석하고 이러한 모습이 ‘사이 공간’ 으로서 남북의 매개적인 성격을 가지는지를 고찰해보고자 하였다. 또한 이러한 공간적인 특성이 완전체로 나타나는 것이 아닌, 지속적인 프로그램이자 의미 생산을 촉발하는 다원적이며 이질적인 장(場)으로서의 속성을 드러내는지를 확인하여 개성공단이 상호문화적인 상호작용으로 형성된 ‘사이공간’ 임을 밝히고자 하였다.

그림 2-3. 연구의 틀과 세부 분석 내용



3장. 대립적 사이공간의 탄생과 생산과 행위주체의 등장

1. 남북 간 개성공단 건설에 대한 합의와 계획 구체화

개성공단은 1998년 6월 故정주영 현대그룹 명예회장이 소 501마리와 함께 판문점을 통과해 북한을 방문한 소위 '소떼 방북사건'과 이후 이루어진 남북 간 합의에 따라 시작되었다.

그림 3-1. 정주영·정몽헌 회장 김정일위원장 면담 (1999.10.1.)

출처 : 개성공업지구지원재단

당시 故정주영 명예회장은 8일간 북한에 체류하면서 故김정일 위원장과 금강산 관광사업 등에 대해 논의하였으며 남북이 합작하여 공단을 건설하는 것에 대한 논의가 구체적으로 이루어지기 시작하였다. 이후 1999년 10월 故정주영 명예회장의 2차 북한 방문 때 현대와 북한 간 서해안 공단 건설에 대한 의향서 수준의 합의서가 체결되면서 남북의 행위자들이 함께 일하고 생활하는 새로운 공간 형성의 기회가 열리게 되었다.

처음에 북한 측에서 제안한 공단 건설 지역은 신의주였으나 현대아산

측은 이러한 제한에 대해 검토한 결과 남한과의 근접성, 육로 수송의 가능성의 문제와 전력공급이 원활하지 못한 점을 고려하여 해주지역으로 제안하였다. 이후 2000년 6월 故정주영 명예회장이 평양을 방문하여 공단 개발사업을 논의하는 과정에서 북한 측이 공단 후보지로 개성지역을 제시하였고, 2000년 8월 방북한 故정몽헌 현대아산 회장에게 '개성 특구'를 결정한 사실을 통보함으로써 개성공단을 건설할 수 있게 되었다(개성공단 5년 발간위원회, 2008).

그림 3-2.「공업지구 건설운영에 관한 합의서」체결 (2000.8.22.)

출처 : 개성공업지구지원재단

남한 측의 경우 2000년 6월 남북정상회담 이후 정세가 호전되었고 이로 인해 남북 간 교류가 증가하게 된 것이 사업추진에 있어 긍정적으로 작용한 것으로 보이며 북한의 경우 북한을 둘러싼 대내외 정세의 변화와 경제적인 어려움에 봉착한 상황 등이 개성공단 탄생 배경으로 작용한 것으로 알려져 있다. 북한은 1984년에는 합영법을 제정하였고 공산권의 붕괴로 인하여 경제적으로 위기에 봉착하게 되면서 1991년에 들어서서 '나진·선봉자유경제무역지대' 계획을 수립하는 등 다양한 조치를 시행하였다. 하지만 북한의 경직된 사회주의적 계획 경제체제와 낙후된 인프라 시설 등의 문제로 인하여 지금까지도 성과를 거두지 못하고 있다. 더

구나, 1990년대 후반 소련의 붕괴와 유럽 사회주의 국가들의 체제 전환에 더해 가뭄과 홍수 등 자연재해가 겹치면서 '고난의 행군'이라는 심각한 경제난을 겪게 되었고 2000년대가 되어 고난의 행군은 끝났으나 경제 재건은 쉽지 않았다. 따라서 북한은 2002년「7.1. 경제관리 개선조치」를 통해 문제 해결을 도모하면서, 외국자본과 한국 자본의 유치를 위해 2002년 9월 신의주특별행정구역 지정, 2002년 10월 금강산 관광지구 지정과 함께 개성공단 개발사업에 적극적으로 나서기 시작하였다(개성공업지구지원재단, 2014).

2003년 2월에 개성공단 부지 육로답사 후 6월 30일 개성공업지구 건설 착공식이 진행되면서 군사적 요충지였던 권역에 새로운 공간을 조성할 수 있게 되었다.

그림 3-3. 개성공업지구 건설 착공식(2003.6.30.)

출처 : 개성공업지구지원재단

2. 남북 간 상호작용의 결과로 형성된 인프라

개성공단을 건설하고 남북이 협력하는 부분은 모든 것이 처음이었기 때문에 모든 부분에서 남북이 계속 합의하는 과정에서 진행되어나갔다. 그러다 보니 건축 공정이나 건설의 과정이 그 중요도나 우선순위에 따라 조성되는 것이 아니라 남북 간에 합의가 이루어지는 부문부터 먼저 건설되게 되는, 공간 형성과정에서 예측 불가능성으로 인한 어려움과 새로운 기회가 동시에 발생하는 전이적 성격이 지속되는 과정이었다.

표 3-1. 개성공단 초기 개발과 관련된 남북 합의

합의 일시	합의 내용 상세
2002.12.4	**합의서(토지이용증 포함)** 남한 측: 한국토지주택공사, 현대아산 북한 측 : 조선아시아태평양평화위원회, 민족경제협력연합회 주요내용: 현대아산과 한국토지주택공사를 공동 개발업자로 지정, 토지이용증 발급
	토지이용증 남한 측 : 한국토지주택공사 북한 측 : 조선아시아태평양평화위원회, 민족경제협력연합회 주요내용 : 100만평, 2,000만평에 대한 토지이용증 (기간 2002.2.1~2052.2.1)
2003.11.12	**개성공업지구 개발사무소 설치에 관한 합의서** 남한 측 : 한국토지주택공사, 현대아산 북한 측 : 중앙특구개발지도총국 주요내용 : 사무소 설치 목적, 위치, 시설, 투자, 통행, 신변보장
2004.4.13	**토지임대차 계약서** 남한 측 : 한국토지주택공사, 현대아산 북한 측 : 중앙특구개발지도총국 주요내용 : 임대토지 위치, 면적, 토지이용권, 임대기간, 개발계획 및 원칙, 환경보호, 토지 관련 계약서
2004.5.25	**지급합의서** 남한 측 : 한국토지주택공사 북한 측 : 중앙특구개발지도총국 주요내용 : 개성공업지구 1단계 구역에 대한 토지이용료 및 생활조건이전보상비 지급

출처: 남북 합의서 원본 내용을 바탕으로 저자 정리

초기 남북 간 합의는 개성공단 건설 및 운영과 관련된 구체적인 사안들보다는 공단 통행 및 통관하는 방법, 신변 안전 문제, 인프라 건설 방법과 규모 등 공단을 건설하기 위해 필수적인 기본문제들을 해결해나가는 것을 중심으로 전개되었다. 2002년부터 남북은 당국 간에 장관급회담, 남북경제협력추진위원회 구성 등 다양한 방법으로 회담을 하고 책임기관을 설립하는 방법을 통해 통행 및 통관, 신변안전, 인프라 건설 및 지원, 공단 개발 규모 및 단계별 노동력 공급, 관리기관 구성 등에 대해 합의하면서 비워진 공간을 하나씩 채워 나갔다.

하지만 남북 간 초기 합의 과정은 순탄하지 않았는데 이것은 기본적으로 남북이 개성공단을 두고 합의를 하는 목적 자체도 서로 달랐고 그 과정에 대한 인식도 달랐기 때문에 생긴 문제였다. 따라서 이러한 남북 간 합의 과정과 목적은 투쟁적이고 갈등적인 상호작용을 통해 기존에 예상하지 못했던 방향으로 진행되었다. 남한 측에서 목적한 것은 개성공단의 국제 경쟁력 확보와 이를 위한 법과 제도의 정비, 통행·통관절차 간소화, 입주기업 애로사항 해결 등 공단의 경제적 가치에 중점을 두고 개성공단 건설 관련 합의를 진행하였으나 북한 측은 개성공단 개발사업을 조속히 건설할 것을 촉구하면서 정치적·민족적 의미 등을 부각하기 위하여 노력한 것이 달랐다(개성공업지구지원재단, 2014).

그림 3-4. 개성공단 개발 직전(좌)과 부지조성공사(우)

출처 : 개성공업지구관리위원회

그림 3-4의 좌측 사진은 2003년 2월에 촬영한 북한군이 모두 철수한 비워진 상태의 개성공단 부지 사진이고 우측 사진은 2004년 4월에 촬영한 개성공단 부지조성공사 사진이다. 북한군이 주둔하였던 이 지역은 거의 황무지나 다름없는 상태로 군용 벙커 시설도 있었고 공사 중에 불발탄이 등장하는 등 부지를 조성하는 과정 자체도 순탄하지 않았고 이러한 불발탄을 제거하는 문제조차도 남북 합의가 되어야 시행할 수 있었다.

"개성공단 초기 공사할 때 이곳이 군사지역이었어서 벙커 시설도 있고 가끔 불발탄이 나오기도 했다. 불발탄이 발견되면 거의 하루 공사 날리는 거지. 폭발물 주변에 접근하지 못하도록 안전띠를 설치하고 폭발물 처리가 완료될 때까지 하루 종일 아무 일도 못하고 그랬어."

50대(남), 개성공업지구지원재단 부장

그림 3-5. 개성공단 토지이용증

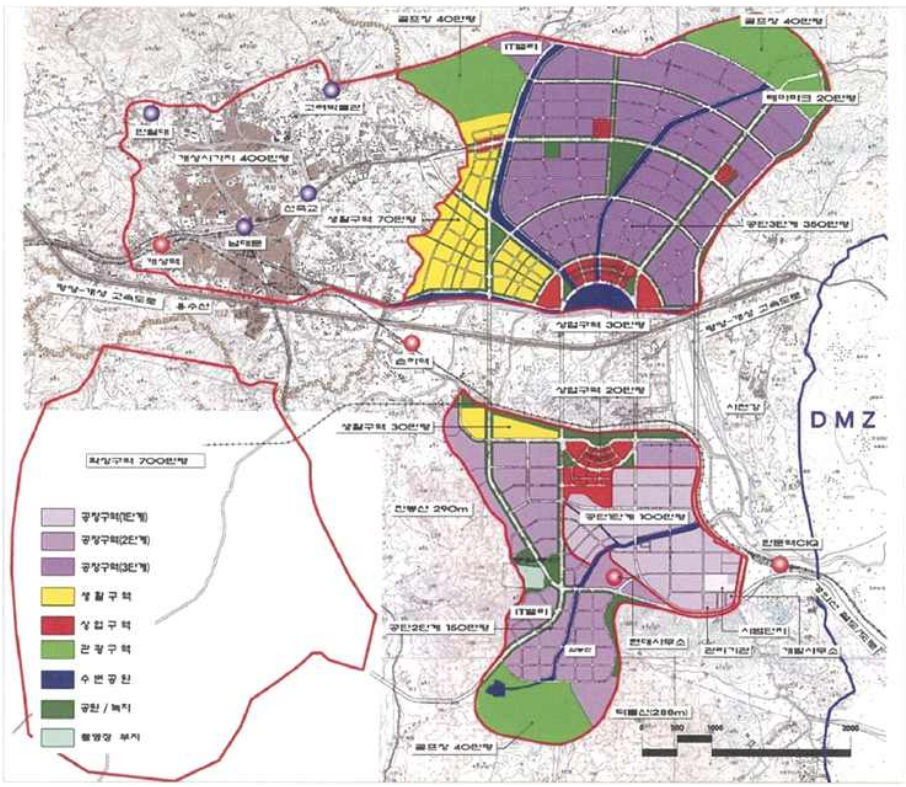
출처 : 개성공업지구관리위원회

개성공단 부지조성공사는 2004년 4월 13일 남한 측의 한국토지주택공사와 현대아산이 북한 측의 중앙특구개발지도총국과 토지 임대차 계약서

를 체결하고 2004년 7월 12일 북한 측의 국토환경보호성이 국토개발승인서를 발급하면서 본격화되었다.

이러한 배경에서 한국토지주택공사와 현대아산은 2004년 4월 정부로부터 협력사업 승인을 받은 이후 바로 1단계 부지조성공사에 착수하였다. 부지조성공사는 공사 기간을 단축하기 위하여 설계와 시공을 병행하는 Fast-track 방식으로 추진되어 2004년 4월 23일 토공사를 시작으로 도로포장 및 우·오수관로 공사 등에 대한 설계를 마무리하고 2004년 8월 30일 기반 시설 공사에 착수할 수 있었다.

그림 3-6. 개성공단 총 개발 세부 계획(8차)



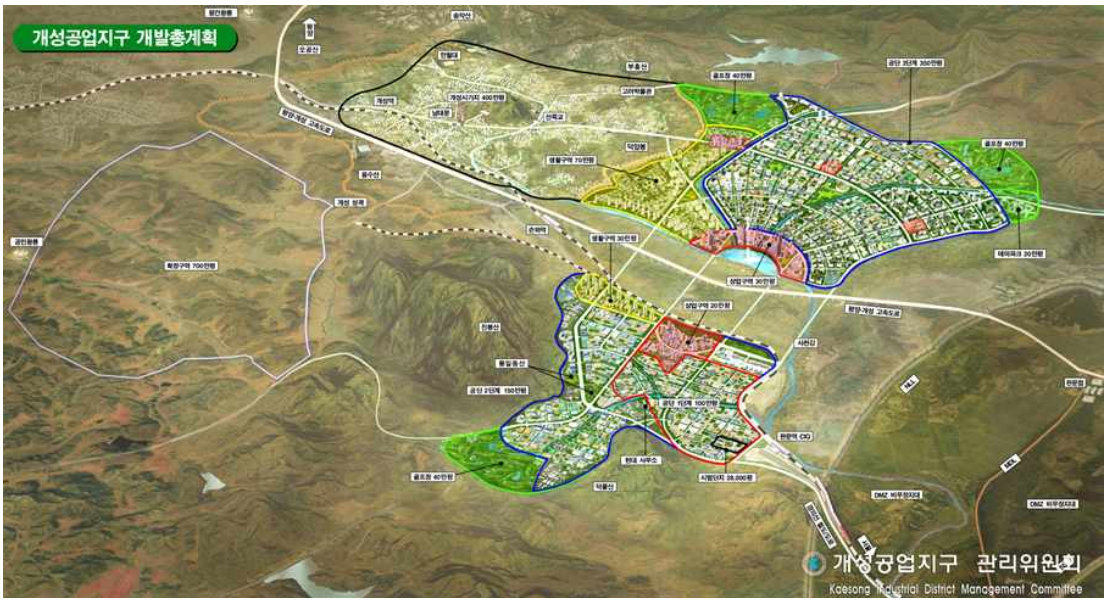
출처 : 개성공업지구지원재단

「개성공업지구 건설·운영에 관한 합의서」가 남북 간 체결되면서 그 합의 된 내용에 따라 개성시 봉동 일대에 총 2,000만 평을 3단계에 걸쳐 공단과 배후도시를 조성하는 사업으로 계획되었다. 전체 부지 2,000만

평 중 800만 평은 공단으로 조성하고 1,200만 평은 배후도시로 개발하는 공업 신도시를 건설하는 계획이었으나 결과적으로 2,000만 평에 대한 총 개발 계획 전부를 달성하지는 못하였고 1단계 100만 평 지역이 개발되어 운영되었다.

처음 건설이 시작된 1단계 100만 평 지역은 공단 구역 내에 흐르고 있는 삼봉천을 자연형 하천으로 보존하고, 그 주변을 중심으로 녹지와 민족공원 등으로 계획하여 수변공간을 많이 제공하고자 하는 계획이었다. 도로망은 전체적으로 격자형을 적용하여 차량이 원활하게 통행할 수 있도록 하고자 하였다. 이러한 계획 부분에 대해서는 남북 간 이견이 없었기 때문에 원활하게 건설이 이루어졌다(개성공업지구지원재단, 2014).

그림 3-7. 개성공업지구 개발 총계획



출처 : 개성공업지구관리위원회

개발 초창기에는 남한에서 개성공단으로 들어가는 길목에 개발사업소, 상업시설과 업무시설 등 공사 관련 지원시설을 배치하여 공사가 효율적으로 이루어지도록 하였다. 이후 1단계의 자족성을 확보하고 상징성 및 이용성 제고를 위하여 단지의 진입부에는 공공 관리시설을 배치하고 공단 중심부에는 상업 · 업무 관련 시설을 건설하여 분산배치를 하면서 효

율성을 높이고자 하였다. 그리고 생산시설 용지는 유치업종별로 다양한 수요에 대응할 수 있도록 대·중규모의 블록 위주로 계획이 이루어지면서 공간의 역할 분화를 도모하고 추후 공단의 발전상황과 확장이 필요해지는 상황에 유연하게 대응할 수 있도록 하였다(허련, 2011).

표 3-2 . 개성공단 인프라 관련 합의 내용

합의 일시	합의 내용 상세
2004.10.28	**개성연결도로 시공검사 및 준공검사 합의서** 남한 측: 한국토지주택공사, 현대아산 북한 측 : 중앙특구개발지도총국 주요내용: 개성시와 공단을 연결하는 도로의 시공 및 준공검사 합의
2004.12.5	**개성공업지구 전력공급에 관한 합의서** 남한 측 : 한국전력, 한국토지주택공사, 현대아산 북한 측 : 중앙특구개발지도총국 주요내용 : 전력공급 관련 담당자, 설비구역, 설비건설 및 운영
2004.12.23	**개성공업지구 골재사용에 관한 합의서** 남한 측 : 한국토지주택공사 북한 측 : 중앙특구개발지도총국 주요내용 : 모래 및 자갈의 단가, 운반거리, 금액 청산 방법 등
2004.12.30	**개성공업지구 통신공급에 관한 합의서** 남한 측 : KT, 한국토지주택공사, 현대아산 북한 측 : 중앙특구개발지도총국 주요내용 : 통신사업자, 공급지역, 통신망 건설, 요금 등
2005.3.24	**개성공업지구(1단계) 용수시설 건설 합의서** 남한 측 : 한국토지주택공사 북한 측 : 중앙특구개발지도총국 주요내용 : 용수시설 규모, 대상, 설계 및 시공, 자재, 투자 등
2005.4.23	**개성공업지구 1단계 100만평 구역 경계울타리 공사와 관련한 합의서** 남한 측 : 한국토지주택공사 북한 측 : 중앙특구개발지도총국 주요내용 : 경계구역 울타리 건설, 순찰도로 및 야간조명등 설치

출처: 남북 합의서 원본 내용을 바탕으로 저자 정리

공단 건설공사에 필요한 각종 원부자재 사용에 대한 부분도 남북 간

합의 과정을 거쳐서 결정되었다. 남북의 합의 결과 암석과 모래 등 건설을 위한 원재료는 북한 측에서 공급받고 자재의 품질 확보를 위하여 골재, 아스콘, 레미콘 생산은 개성공단 내에서 남한 기술로 자체적으로 생산하기로 결정되었다. 따라서 공사에 필요한 자재를 생산하는 공장이 개성공단 공사 현장 내에 설치되어 수급이 이루어졌다.

공단 건설과 운영에서 가장 필수적이고 우선적인 부문인 전력공급에 대해서 남북 간 합의는 2004년 12월 3일에 이루어졌으나 실제 공급되기까지는 다소 많은 시간이 소요되었다.

그림 3-8. 개성공단 시범단지 전력공급(좌)과 남북통신 개통식

출처 : 개성공업지구지원재단

한국전력은 남북 간에 「개성공업지구 전력공급 합의서」가 체결됨에 따라서 2005년 3월 16일부터 개성공업지구시범단지로 송전이 시작되었다. 2006년 12월 21일에 남북 간 송전선로를 연결하여 2007년 5월 26일이 되어서야 송전방식의 전력공급이 시작되었다.

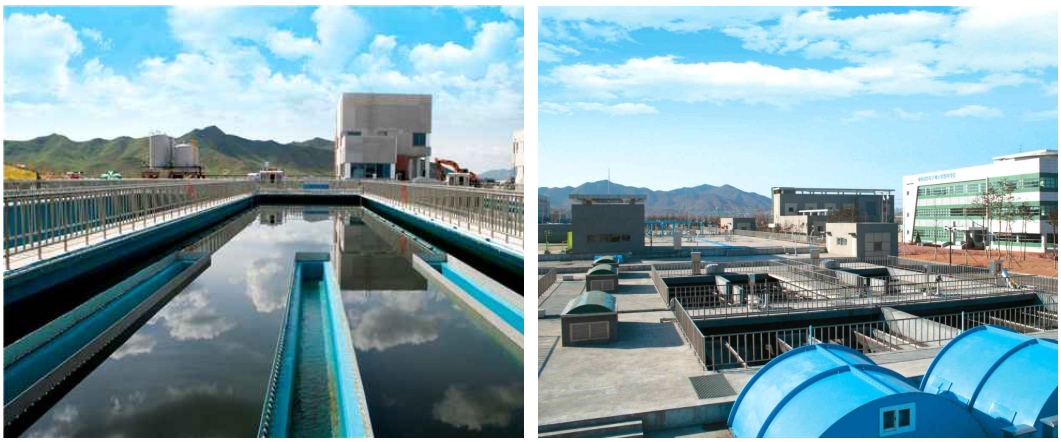
통신은 2004년 12월 KT가 북한 측과 「개성공업지구 통신공급에 관한 합의서」 및 2005년 3월 「통신 공급 부속합의서」를 체결하게 되면서 2005년 7월 18일에 남북 간 광케이블을 연결하여 2005년 12월 28일 303회선을 개통할 수 있었다. 이후 2009년 11월 600회선 등 3차례에 걸쳐 증설하여 총 1,300회선을 개통하였다. 하지만 남북 간에 합의가 되었음에도 유선통신은 품질이 열악하고 통화료가 상당히 비쌌으며 인터넷 회선 연결 및 무선통신 관련하여서는 개성공단이 폐쇄될 때까지 남북이 합

의에 이르지 못하면서 사용이 불가하였다.

개성공단 상하수도를 설치하기 위한 합의에서 정·배수장의 원수를 취수하는 문제에서 남북 합의가 지체되면서 상수원 공급보다 개성공단 1단계 시범단지를 건설하는 방안이 먼저 합의되었다. 이에 따라서 상수도 시설이 없는 상태에서 공장 건물이 들어서게 되는 상황이 벌어졌다. 상수도 공급도 전력공급과 같이 최우선 과제였기 때문에 우선 필요한 수자원 공급을 위해 2005년 5월 임시시설을 건설하여 시범단지에 공급하였다.

개성공단 내에서 사용하는 상수원 개발이 지체된 것은 최초에 인근 지역에 댐을 건설하는 방안과 임진강 물을 끌어오는 방안 등이 검토되었으나 사업비가 많이 들고 소요 기간이 길어지는 문제 등으로 인하여 추진이 사실상 불가능해졌다. 이에 따라서 대안 마련에 많은 시간이 소요되었고 남북 간 합의가 필요한 상황이 되었다. 결국 개성공단 기점으로 북쪽 약 18km 떨어진 지점에 자리하고 있던 기존 시설인 월고저수지를 확대 건설하는 것으로 북한 측과 「개성공업지구 용수시설 건설 합의서」에 합의하면서 남한 측이 공사에 필요한 자재와 장비를 지원하고 북한은 설계 및 시공을 맡아 용수공급시설을 건설하였다. 2005년 12월 토공사를 시작으로 2007년 10월에 완공되었으며 월고 저수지로부터 원수를 취수, 1일 6만 톤의 용수를 생산할 수 있는 시설을 갖추고 실제로는 1일 3만 톤의 용수를 생산하여 그 중 개성시에 1만 5천 톤을 공급하였다.

그림 3-9. 개성공단 정배수장(좌)과 폐수처리장(우)



출처 : 개성공업지구지원재단

하수시설은 수원지 확보, 원수 취수 등의 이슈가 발생하지 않았기 때문에 상수 시설보다 남북 간에 먼저 합의되었다. 이에 개성공단 1단계 운영에 필요한 오·폐수 처리시설을 2007년 7월에 하루 600톤 처리 규모로 준공하고 가동하였다.

개성공단 1단계 100만 평 지역의 인프라 시설의 건설과정은 건설의 우선순위나 중요도 보다도 남북 간 합의가 되는 순서에 따라서 조성되는 과정이었다. 즉, 우선적이고 필수적으로 여겨지는 인프라가 먼저 건설되는 것이 아니라 그 결과를 예측할 수 없는 '전이성' 이 확연하게 드러났다. 공장 운영에 가장 우선적 요소라고 볼 수 있는 전력의 공급, 정·배수장 건설을 통한 상수도 공급이 공단 부지조성과 시범단지 공장 건설이 합의된 시점보다 늦게 이루어지면서 임시시설 우선 사용, 발전기 사용 등 임시방편을 활용하게 되었고 현대사회에서는 필수적인 요소라고 볼 수 있는 인터넷과 무선통신은 2016년 개성공단이 폐쇄될 때까지 끝내 남북 간 합의에 이르지 못하면서 개성공단에 등장하지 못하였다.

그림 3-10. 개성공단 1단계 구역 인프라 구축(2006년 10월 16일)

출처 : 개성공업지구지원재단

개성공단 1단계 구역의 인프라는 남북 간 합의에 따라 전체 토공량 770만㎥, 암석 발파량 173만㎥에 달하는 공사가 진행되었으며 관로 총 연장 106㎞, 포장 면적 54만 1천㎡에 달하는 단지 내 시설물을 마무리하면서 개성공단 1단계 부지조성공사가 2006년 6월에 완료되었다. 이어서 폐수처리장, 폐기물매립장, 평화변전소, 용수시설 등 내부 기반 시설이 완공됨에 따라 2007년 10월 16일 개성공단 1단계 부지의 조성이 완료될 수 있었다. 이에 따라서 공장이 입주하고 행위자들이 활동할 수 있는 물리적인 공간이 확보되었다.

3. 행위자(actor)의 등장과 남북 혼합적 하부구조 조성

1) 기업입주와 가동으로 행위자의 등장

개성공단 1단계 구역의 본 단지를 분양하기에 앞서서 1단계 구역 중 93,000㎡ 규모의 시범단지에 대한 분양을 추진하여 2004년 5월 18일 분양 공고가 이루어졌다. 시범단지 분양을 받기 위해 섬유·피복·전기전자·기계금속 등 다양한 업종에서 136개에 달하는 업체가 입주 신청을 하였고 2004년 6월 14일 심사에 통과한 15개 기업이 분양가 4만 5천 원/㎡으로 분양계약을 체결하였다.

시범단지 입주기업으로 선정된 업체들은 4차례 걸쳐 남한 측 당국으로부터 협력사업 승인을 받았다. 입주기업 중 리빙아트가 2004년 9월 10일 최초로 건설공사에 착수하여 동년 12월 15일 첫 제품 생산을 하였으며 (주)신원은 준공기념으로 개성 현지에서 최초로 패션쇼를 개최하였다.

그림 3-11. 개성공단 패션쇼(좌)와 첫 제품 출하(우)

출처 : 개성공업지구지원재단

시범단지의 분양 후 2005년 8월 1일 일반공장용지(129,000㎡, 17개), 협동화단지(27,000㎡, 6개), 아파트형 공장용지(13,000㎡, 1개)를 분리하여

분양하였다.

표 3-3. 개성공단 1단계 분양 현황

구분	업 종	분양필지
생산시설 용지	가죽.가방.신발	15
	기계.금속	23
	기타제조업	26
	복합업종	26
	섬유.봉제.의복	49
	전기.전자	14
	화학.고무.플라스틱	10
	아파트형공장	8
	생산시설 합계	163
상업 및 지원시설(기반시설 포함) 용지		24
총 계		195

출처 : 개성공업지구관리위원회 자료를 토대로 저자 작성

일반공장용지에 17개 기업, 협동화단지에 6개 기업, 아파트형 공장용지에 한국산업단지공단 1개 기관 등 총 24개 기업과 기관이 선정되어 입주하게 되었다. 분양가는 ㎡당 4만 5천 원으로 시범단지 입주기업과 같았다. 본 단지 1차에 대한 분양 완료 후 2006년 8월 본 단지 2차 분양을 계획하였으나 북측의 핵실험 및 미사일 발사 등으로 남북관계 악화로 인하여 연기되었다가 남북관계가 개선됨에 따라서 2007년 4월에 잔여 부지 1,750,000㎡(502,000평)를 분양하게 되었다. 본 단지 2차 분양은 부지의 용도별로 일반공장용지, 아파트형공장, 협동화단지, 선도기업, 외국기업 등 5종류로 다원화하였고 대부분 업종의 입주가 가능하였다. 분양 결과 총 1,661,000㎡(502,000평) 부지에 150개 필지, 183개 기업이 선정되어 분양계약이 체결되었다.

기업들이 입주하면서 북한 측 행위자들의 근무가 시작되었고 남북의 관련 기관들도 공단에 입주하게 되면서 행위자들이 등장할 수 있게 되었고 이에 따라서 공간적인 성격 형성의 기반이 되었다.

2) 생활 인프라 조성과 행위자들의 일상생활

개성공단에 근무하는 남북의 근로자들은 개성공단으로의 상시출입이 되지 않고 계획에 따라 이루어져야 했기 때문에 항상 출입 일정을 관리해야 하는 어려움이 있었다. 남한 측 근로자들의 경우 정해진 시간에 따라 개성공단으로의 입경 또는 출경[4]을 하게 되면 개성으로 출근 시 9시 30분 이 가능한 가장 빠른 출근 시간이었고 퇴근은 16시 30분에 남북 연결도로에 대기해야 했다.

매일 출퇴근을 하는 것은 업무 시간이 비효율적으로 운영되기 때문에 사실상 불가능하였다. 따라서 기업별로 상황에 따라 1~2주 단위로 개성공단 내에 체류하면서 근무하는 방식으로 이루어졌다. 또한 북한의 근로자들 역시 개성공단 내에서 근무 외에 식사하고 휴식 및 여가 시간을 보낼 공간이 필요하게 되었다. 즉, 남북의 근로자들이 업무 이외의 시간을 잘 보낼 수 있도록 보장하는 것이 상당히 중요한 부분으로 대두되었다.

표 3-4. 개성공단 생활 인프라 현황

시설명	합의 내용과 결과
조경공사 및 공원 조성 (2007년 10월 준공)	근린공원 2곳, 체육공원, 기념광장, 가로수 및 완충녹지 34개소 조성
체육시설 (2014년 4월 준공)	천연잔디 축구장 및 러닝 트랙 인조 잔디 풋살장(다목적 경기장) 실내 배드민턴 경기장, 야구장 체력단련실(2012년 3월~)
소방서 (2005년 2월 운영 시작)	2012년 9월 연면적 2,213㎡, 소방차량 8대 규모의 소방서를 준공하며 확대 운영 물탱크 소방차(2대), 펌프 소방차(2대), 지휘차(2대), 화학차(1대), 고가사다리차(1대) 등 장비 보유 남한 인원 6명 북한 인원 32명으로 구성
병원 (2005년 운영 시작)	그린닥터스 협력병원(2012년까지) 남북 진료소를 통합하여 운영하되 수술실·방사선실·

4) 북한지역으로 출입하는 경우 남북 간 특수관계이기 때문에 입국-출국이 아니라 입경-출경으로 표현하고 있다. 하지만 개성공단을 출입하는 것은 우리 측 출입국에는 해외 출입으로 기록된다.

	검사실·초음파실 등은 남북 공동 사용
	개성공업지구부속의원 건립(2012년부터) 지상 3층 연건평 1,487㎡에 10개의 병상 일산 백병원(2014년 까지), 의정부 성모병원(2015년~) 위탁 운영, 북측 종합진료소 분리
탁아소 (2010년 9월 운영시작)	북한 측에서 모성보호 등을 위해 관리위원회 측에 탁아소 설치 요청(2006년 5월) 2009년 남북이 합의서 체결 후 착공 600명 규모의 탁아소 운영
우리은행 개성지점 (2004년 12월 개점)	남한 측 인원에 대한 송금, 환전, 계좌관리 등 남한 인원 2명(지점장, 부지점장), 북한 인원 4명 근무
CU마트(3개소) (2004년 12월 개점)	공단 내 3개 지점 운영 북한 직원이 물건 판매
도서실 (2014년 5월)	남한 주재원을 위한 도서실 도서 500권 규모
식당 (2004년 12월 최초 식당 입점)	입주기업 별 급식실 보유 평양식당(남북 합작), 일식당, 중식당, BBQ, BHC, 한식당 등 운영
기타 편의시설	주유소, 자동차 정비소, 세차장, 이발소, 세탁소, 사우나, 스크린골프장, 노래방, 당구장, 면세점 등

출처: 내부 자료를 바탕으로 저자 정리

그림 3-12. 개성공단 내 민족공원(좌)과 삼봉천 전경(우)

출처 : 개인소장자료

그림 3-13. 개성공단 내 천연잔디축구장/러닝트랙(좌)과 실내 배드민턴장(우)

출처 : 개인소장자료

개성공단 100만 평 구역의 조경공사 및 공원 조성 역시 남북의 합의 결과에 따라서 형성되었다. 남북 행위자가 함께 쾌적하게 생활하기 위해서 2005년 12월부터 2007년 10월까지 남한 측 인원 9천여 명과 북한 측 인력 4만 6천여 명이 투입되어 공단 내 하천과 도로변을 따라 완충녹지를 조성하고 20만여 그루 수목의 식재를 완료하였다. 이후 식재 수종에 대한 문제와 도로 안전 문제가 제기되어 개선공사를 실시하여 2009년 7월에 최종적으로 조경공사가 완료되었다.

공단 내 근로자들을 위한 체육시설은 남북 합의에 따라서 체력단련실(피트니스 센터), 다목적 경기장(풋살장), 천연잔디 축구장, 러닝 트랙, 실내 배드민턴장 등이 조성되었다. 개성공단에 근무하는 남한 측 근로자들은 운동 동호회를 만들었는데 체육 활동은 개성공단에서 상당히 중요한 활력소 역할을 했다. 운동 시설 중 천연잔디 축구장과 다목적 경기장(풋살장)이 가장 늦게 조성되었다.

북한에는 평양을 제외하고는 소방서 시설과 체계가 제대로 갖추어져 있지 않은 것으로 알려져 있는데 실제 개성시에도 제대로 된 소방·안전 시스템이 존재하지 않았다. 따라서 개성공단에 소방서를 세우고 소방 안전 체계를 구축하는 부분이 먼저 남북 간 합의되었다. 개성공단 소방대

는 2005년 2월 최초 남한 측 2명과 북한 측 12명으로 구성되어 임시청사 건물에서 운영이 시작되었다. 이후 2012년 9월에 남한 119안전센터 1개 규모의 장비와 규모를 갖춘 소방서가 준공되었다.

그림 3-14. 개성공단 내 소방서와 소방 교육 및 화재진압 훈련

출처 : 개인소장자료

개성공단 소방대[5]의 구성·운영과 관련해서 초기에는 다소 이견이 발생

5) 개성공단 소방대의 북한 근무자들은 군 복무 대체자들이었다. 그런데 개성공단 지역이 특수지역인데다가 여러 가지 부분에서 장점이 많은 곳으로 알려져 있어서 북한의 최고위층 자녀들이 군복무를 대체하러 오는 곳이 되었다.

그러다 보니 소방대원으로 편성된 북한 측 인원들은 자존심이 상당히 강한 모습을 보였기 때문에 언뜻 보았을 때는 '저 친구들이 과연 목숨 걸고 불을 끄러 갈 수 있을까'하는 생각이 들기도 하였다.

하였는데 남한 측에서는 소방대 직원이 참여하고 북한 측 인원으로 소방대를 구성·운영할 것을 주장하였고 북한 측은 소방 장비를 제공하고 기술을 이전해주면 소방대를 북한 측에서 운영하고자 하였다. 문제 해결을 위해 여러 차례의 남북 합의 과정을 통해 개성공단에서만 볼 수 있는 남북 혼합적인 소방대가 탄생하게 되었다. 즉, 관리위원회 소속하에 남·북 공동인력으로 운영하고 남한 측이 전반적인 관리와 운영을 책임지고 소방 기술 교육을 하고, 그 외 화재 예방·경계·진압·구조·구급 등의 현장 활동은 주로 북한 측에서 전담하게 되었다. 즉, 소방대의 운영과 교육은 남한 측 인원을 중심으로 하되 실제 소방·방제 업무는 북한 측 대원들이 담당하게 되었다.

그림 3-15. 개성공단 그린닥터스 병원(좌)와 부속의원(우)

출처 : 개성공업지구지원재단

개성공단 내 의료시설은 남한 측 근로자를 위한 의료시설로 2005년 초기 의료봉사단체인 「그린닥터스」에 의해 운영되어 오다가, 2007년 4월 그린닥터스 의료시설과 북한 측의 종합진료소를 하나의 건물에 통합하여 「그린닥터스 협력병원」이 2012년까지 운영되었다. 협력병원은 남북 진료소를 구분하여 진료하되, 수술실·방사선실·검사실·초음파실 등은 남북 공

하지만 오히려 북한에서 고위층 집안이라는 자존심과 자부심이 있었기 때문에 주어진 임무와 훈련을 명확하게 수행하는 면모가 있었고 소방훈련과 화재사고 시 임무를 수행할 수 있는 능력을 보유하게 되었다.

동으로 사용하였다. 이후 입주기업이 증가하고 근로자 수가 증가하여 의료수요가 늘어남에 따라 의료 서비스 향상을 위해 개성공단 응급의료시설 확충을 추진하게 되었고 2012년 12월 13일 지상 3층 연건평 1,487㎡에 10개의 병상을 구비 한 「개성공업지구 부속의원」을 준공하여 운영하게 되었다.

2006년 5월에 북한 측 총국은 개성공단에서 근무하는 북한 측 여성 근로자 중 모유 수유가 필요한 근로자를 위한 탁아소 설치를 요청해왔다. 이에 관리위원회와 총국은 탁아소 건립 문제와 관련한 제반 문제를 합의하게 되었다. 2009년 9월 23일 관리위원회와 총국 간 최종적으로 탁아소 건설에 관한 합의서가 체결되면서 탁아소가 개설되어 운영되었다.

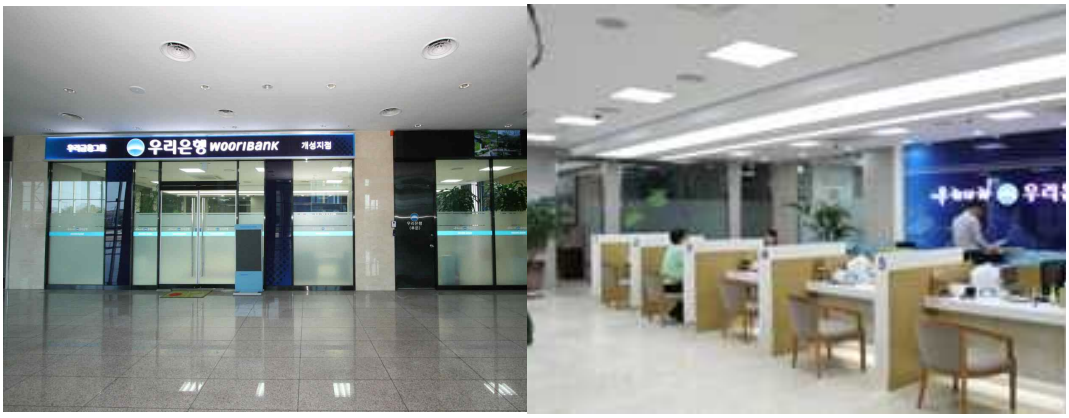
그림 3-16. 탁아소 전경(좌)과 탁아소 내부(우)

출처 : 개성공업지구지원재단

탁아소 부지는 북한 측에서 무상 제공하고 탁아소 건설은 남한 측이 진행하며, 건물 완공 이후 탁아소 운영은 북한 측이 주관하되 관리위원회가 탁아소 운영의 일부분을 지원한다는 내용으로 합의되었다. 탁아소는 2009년 12월 200명 규모로 완공되어 2010년 9월 1일부터 정식 운영되기 시작하면서 600여 명의 영유아를 돌볼 수 있게 되었다.

은행과 CU 편의점(입점 당시 훼미리마트)은 개성공단에 가장 먼저 입주한 시설이다. 개성공단에 입주한 기업들을 위한 은행 입점을 위해 신

그림 3-17. 우리은행 개성지점 외부(좌)와 내부(우)



출처 : 개성공업지구지원재단

청을 받고 심사한 결과 2004년 9월 8일, 최종적으로 '우리은행'이 선정되었다. 이후 11월 2일 협력사업 승인을 받아 12월 7일 시범단지에서 개점식을 개최하고 업무를 시작함으로써 개성공단 입주기업과 남한 측 인원에 대한 송금·환전·계좌관리 등 본격적인 은행 업무를 시작하였다. 우리은행 개성지점은 지점장과 부지점장은 남한 인원이, 업무를 담당하는 창구 직원들은 북한 인원이 근무하는 형태로 운영되었다.

그림 3-18. 개성공단 CU마트 1호점(좌)과 내부(우)

출처 : 개성공업지구지원재단

CU마트는 2004년 12월에 첫 지점을 개점하였다. CU마트[6]는 공단 내 총 3곳에 있고 남한에 있는 CU와 같은 구성으로 같은 제품을 판매하고 있다. 개성공단 CU마트에서 판매하는 술과 담배는 면세 혜택이 주어지기 때문에 공단 근무자들에게 많은 인기가 있었다.

개성공단 입주기업의 경우 대부분 기업의 근무 인원 규모에 맞게 구내식당을 개설하였고 남북한 근로자들의 식사가 가능했다. 식당은 이 외에도 남북이 합작하여 운영하는 북한음식점인 평양식당이 있었으며 박연폭포(BHC치킨 호프집), BBQ 카페, 토모노(일식당), 포스(중식당) 등이 있었다. 그리고 개성공단 외곽에 북한이 운영하는 봉동관이 있었는데 이 식당은 남북관계가 좋을 때는 출입이 가능하였으나 이후 남북관계가 경색되면서 출입을 하지 못하게 되었다.

"개성공단 초창기에 남북이 싸우기도 많이 싸웠지만 그래도 함께 뭔가를 해 보자는 마음으로 대화도 많이 이루어졌어요. 특히 봉동관은 중요한 역할을 했다고 생각하는데 아무래도 술 한잔하고 이야기를 하다보면 좀 편하기도 하고 또 북한이 술자리에서의 대화에 관대한 것도 있고, 그래서 상당히 많은 역사가 봉동관에서 이루어졌다고 볼 수 있어요."

50대(남), 개성공업지구지원재단 부장

---

6) CU, 우리은행, 면세점 등 편의시설에 근무하는 인원들은 대부분 북한 근로자들이었다. 특히 CU는 자주 이용하게 되는 시설이기 때문에 북한 근로자들과 자연스럽게 많은 대화가 가능하여 친근해지기 쉬웠다. CU에 근무하는 북한 근로자들은 계산만 해주는 것이 아니라 물품의 위치와 품질 등에 대해서도 잘 이해를 하고 안면이 있는 남한사람에게는 물건을 추천해주기도 하였다.

겨울을 제외하면 CU 1호점 앞에 비치되어 있는 파라솔은 CU에서 산 면세 소주와 맥주를 밤늦게까지 마시면서 회포를 푸는 장소로 활용되었다. 개성공단 CU는 전 지점이 22시에 문을 닫으나 파라솔은 밤새도록 활용 가능했기 때문에 인기가 있었다.

그림 3-19. 개성공단 내 식당들

출처 : 개성공업지구지원재단

그림 3-20. 개성공단 내 주요 편의시설

출처 : 개성공업지구지원재단

이 외에도 개성공단 내에 주유소, 자동차 정비소, 세차장, 이발소, 세탁소, 사우나, 스크린골프장, 노래방, 당구장, 면세점 등 다양한 편의시설이 하나둘씩 자리를 잡게 되면서 개성공단이라는 공간에서의 생활에도 패턴이 생기고 일상이라는 것이 조금씩 자리하게 되었다[7].

7) 개성공단에서 근무하는 남한 근로자들은 개성공단 내에 다양한 편의시설들이 입주하게 되면서 각자의 취미에 맞는 활동을 하게 되었다. 개성공단 내에서는 다양한 운동 시설들이 무료로 제공되었기 때문에 동호회도 많이 결성되었고 동호회 간 교류전 시합도 많이 이루어졌다.

그리고 개성공단에는 일식당, 중식당, 북한식당, 호프집, 스크린골프장, 당구장, 노래방이 한 건물에 다 모여 있다 보니 행위자들이 연령, 직급, 직장에 관계없이 자연스럽게 모여서 어울리는 독특한 문화도 있었다.

4. 공간의 진화와 혼합적이고 이질적인 성격의 노정

1) 개성공단 내 중심지 형성과 안정화

개성공단 1단계 구역의 사업이 다양한 남북 합의 과정을 통해 자리잡게 되면서 내적으로는 공단의 발전을 안정적으로 추진하고 외적으로는 국내외의 투자유치, 각 분야의 다양한 남북교류의 지원 여건 조성 등을 수행할 수 있는 다기능 복합센터가 필요해졌다. 이에 남북은 다기능 복합센터 기능을 할 수 있는 종합지원센터를 1단계 구역의 중심부에 건립하기로 합의하였다. 이전에는 이러한 중심기능을 하는 곳들이 남북 간 연결도로에 근접한 곳에 자리하고 있었다. 하지만 종합지원센터는 추후 개성공단 발전과 확대를 추진하고자 중심부에 위치하게 되면서 중심기능이 이동하게 되었다.

그림 3-21. 개성공단 중심업무지구의 이동

출처 : 개성공업지구지원재단자료를 토대로 저자 재구성

개성공업지구종합지원센터는 남한 측에서 총사업비 570억 원을 지원하여 연 면적 30,911㎡(9,360평, 지상 15층, 지하 1층) 규모로 2007년 8월 31일 착공되어 2009년 12월 준공되었다. 하지만 종합지원센터를 건설하는 것에 대한 남북 간 합의 후 입주 관련하여 남북 간 합의가 난항에 부딪히게 되면서 준공 이후 입주까지는 2년이라는 시간이 더 걸렸다.

북한 측에서는 종합지원센터 건립과 입주 관련하여 2008년 7월에 시공사(금호산업, 남광토건, CNC건설 컨소시엄)에 대한 건설영업세 납부를 요구하였고 관련하여 남한 측은 이러한 세금 납부가 부당함을 북한 측에 전달하고 세금 납부가 불가함을 통보하였다. 이에 2010년 3월 북한 측은 준공이 완료된 종합지원센터에 입주를 불승인하면서 종합지원센터를 둘러싼 남북의 합의가 2년 가까이 계속되게 되었다. 수차례에 걸친 협의 끝에 2011년 8월에 남한 측은 관리위원회가 발주하는 모든 공공목적의 건축물과 시설물의 건설영업세와 종합지원센터의 건설영업세 면세를 보장 할 수 있도록 세금 관련 규정을 조정하는 방안을 제시하였다. 대신 종합지원센터 건설영업세는 현물대납 형식으로 개성시내에서 공단으로 들어오는 출·퇴근도로 보수공사를 지원하는 방식으로 갈음할 것을 제안하면서 논의가 진전되기 시작하였다.

이후 남북은 2011년 11월 「개성공업지구 출·퇴근도로 보수공사 등에 관한 합의서」를 체결하여 개성공업지구 출구에서 개성시 산업다리까지 도로(4.5km) 및 청봉교 시설물 보수, 버스 회차장 부지의 확장, 검사소 이전 공사 등을 남한 측이 직접 시공하는 내용에 합의하게 되었고 이에 따라서 2011년 12월에 「개성공업지구 종합지원센터 입주 합의서」를 체결할 수 있었다. 이 합의는 종합지원센터 입주를 통해서 개성공단의 중심지가 이동되고 안정적으로 발전할 수 있는 토대를 마련한 것만이 아니라 영업세 등으로 남북 간의 합의 범위와 협력 사업영역이 확대되는 사건이었으며 기존에 극복하지 못한 문제와 다른 문제를 혼합하여 동시에 해결한, 흔치 않은 남북 합의를 복합적으로 적용하여 극복한 사례로 볼 수 있다. 특히 동 합의에서 남북이 ‘공단의 발전 도모’라는 부분에서 공감하면서 남한 측과 북한 측 양쪽이 모두 필요한 실리를 챙겼던 부분

은 기존에는 볼 수 없었던 새로운 모습이었다.

그림 3-22. 개성공업지구 종합지원센터 전경

출처 : 개성공업지구지원재단

종합지원센터에는 개성공업지구관리위원회, 공동위원회 사무처, 유관기관 및 영업소들이 입주하였으며, CU마트, 현대면세점 개성 2호점, 구내식당, 도서실, 헬스장, 하늘공원 등 다양한 시설이 입점하면서 중심적인 기능을 할 수 있게 되었다. 특히 종합지원센터에는 북한 측에서 파견 나온 관리들이 근무하고 있는 '협력부 사무실'이 12층에 자리하고 있고 1층에는 북한 측 직원 2명(안내직원, 북한 측 전화 교환수)이 상주하는 민원실이 있었다. 이 두 곳은 개성공단에서 행위자들 간 비공식적인 남북 협력과 '사회적 자본'의 형성에 중요한 의미가 있는 공간으로 관찰되었기 때문에 4장에서 좀 더 상세히 다룰 예정이다.

종합지원센터의 사례는 개성공단에서 남북 간 합의의 과정이 지속되어가면서 그 양상이 점차 복합적이고 다층화되는 과정이 나타났음을 보여준다. 그리고 한편으로는 기존에 많은 남북 간 합의의 경험이 누적되면서 남북 합의에 이르는 방식이 진일보하여가는 모습도 발견할 수 있는 일례로 볼 수 있다. 이러한 복합화와 다층화 그리고 합의의 누적은 역설적으로 개성공단의 공간적 '전이성'이 점차 확대되고 다층화될 수 있도록 기회를 제공한 것으로 보인다.

2) 공간성의 확산과 '비일상의 일상화' - 대중교통의 등장

개성공단 초기 계획 당시에는 남한과 북한과의 연결 방안을 모색하고 해외시장과의 연결성을 발굴하는 것에 대해서 중점을 두었고 북한 측과 개성공단과의 연결성에 대해서는 사실상 관심을 가지지 않았다. 그런데 공단이 운영되기 시작하면서 결국 북한 측 근로자들의 출퇴근 문제가 발생하였고 이를 해결하기 위해 경전철을 건설하는 등의 교통시설 확충 아이디어들이 있었으나 이러한 계획은 애초부터 비현실적이었기 때문에 배제되었다(백일순·정현주·홍승표, 2020). 이러한 문제 발생에도 불구하고 북한 측 역시 근로자들의 출·퇴근 대책을 마련하지 못하였다. 그러다 보니 초기에 북한 측 근로자들은 개성 시내 및 인근 지역의 경우 출퇴근 시 자전거를 이용하거나 걸어서 출퇴근하였고 이보다 먼 지역에서는 트럭의 짐칸을 타고 다니기도 하였다. 이러한 출퇴근 방식은 건강 문제와 안전사고 위험이 상당하였기 때문에 기업의 생산활동에 상당한 제약을 주었고 북한 근로자들의 삶의 질에도 영향을 미쳤다.

그러던 중 개성공단 가동 첫해 겨울에 문제가 더욱 심각해졌다. 겨울이 되면서 길이 얼어붙어서 도보나 자전거로의 출·퇴근이 불가능해졌으며 트럭으로의 운송도 매우 위험한 상황이 되었다. 문제 해결을 위해 2004년 12월 관리위원회는 버스 4대를 구입, 개성 시내 「통일의 다리」에서부터 개성공단 시범단지 간의 약 7km 구간의 출퇴근 버스 시범 운행을 시작하였다. 이후 시범단지 입주기업이 늘어감에 따라 북한 측 근로자도 증가하였고 운행되는 출퇴근 버스도 증가하였다. 이러한 시스템은 점차 확대되어 입주기업들도 일부 버스를 운영하게 되었다. 2010년에 들어서면서 관리위원회가 운영하는 공용버스는 137대, 입주기업에서 운영하는 버스는 122대로 늘었다. 문제는 버스를 보유하지 못한 기업의 북한 측 근로자들이 소속 기업 측에 버스 출퇴근을 보장하도록 요구하고 입주기업을 압박하게 되면서 기업에 문제가 발생하기 시작하였다. 결국 관리위원회는 합의끝에 입주기업에서 운행하던 버스 125대를 매입하여 2011년 9월부터 출퇴근 버스를 통합하여 운행하게 되었다.

그림 3-23. 출퇴근버스 통합, 버스 차고지, 출퇴근 모습

출처 : 개성공업지구지원재단

관리위원회에서 출퇴근 버스를 통합 운영하고 북한 측과 합의하여 버스 배차를 위한 북한 인원들까지 충원하면서 개성공단 출퇴근 버스를 이용하는 근로자가 급증하였다. 2015년이 되어서는 5만 명이 넘는 북한 측 행위자가 290여 대의 버스를 이용하여 출퇴근하기에 이르렀다.

그런데 이러한 출·퇴근 버스의 확대와 시스템 구축은 기존에 누구도 예상하지 못한 방향으로의 발전 양상을 보이면서 북한 측 근로자들과 개성주민들에게 새로운 모빌리티의 기회를 열어주는 계기로 작동하게 되었다. 북한 측에서 제작한 출·퇴근 버스 시내 외 운영 노선도를 보면 개성공단을 중심으로 하여 개성시와 인근 전 지역으로 버스가 운행되고 있음을 알 수 있으며 배차표를 확인해보면 출퇴근 버스의 배차 시스템이 안

정되어 있어서 유연하게 운영됨을 확인할 수 있다.

표 3-5. 개성공단 근로자와 버스 대수 변화 추이

구분	2004	2006	2008	2010	2012	2013	2014	2015
근로자	307	7,534	29,024	32,482	48,420	41,940	49,825	50,340
버스	4	31	103	249	271	235	288	291

출처 : 개성공업지구지원재단 자료를 토대로 재구성

북한 측 근로자들, 특히 버스 기사들은 출퇴근 버스를 정말 잘 활용한다. 버스가 얼마나 많은 상품을 실어 나르는지 모른다. 장마당에도 팔고 집에서도 쓰고 하려는 거지. 버스가 개성에 나가 있는 시간 동안, 특히 쉬는 날에는 그 마을에서 활용도가 정말 높다. 경유 사용량 보면 바로 알수 있지만 최대한 폐차 직전의 오래된 버스니까 기름을 더 많이 먹는 상황으로 용인하려고 한다. 왜냐하면 그러한(북한이 버스를 활용하는) 일이 많이 발생하는 것이 개성공단의 영향력을 높이는 거니까.

30대(남), 개성공업지구관리위원회 버스 운송사업팀 직원

이와 관련하여 백일순·정현주·홍승표(2020)는 개성공단의 통근버스 시스템의 통합적 구축을 통해 기존에 북한 특유의 도시개발 방식으로 인하여 이동의 자유[8] 없이 도보 생활권 중심으로 이루어졌던 개성시민들과

8) 북한 주민의 이동은 당국에 의해 철저하게 관리되고 있으며 지정된 지역에서 교육받고, 식량, 취업, 의료 서비스의 배급을 받아야 한다. 거주지 결정은 주민 성분 분류에 기초하여 이루어지는데 개성지역의 경우 접경지역이기 때문에 특별히 거주가 제한되고 외부인의 출입이 통제되었다. 게다가 개성공단에서 근무하는 북한 당국 관리들인 참사들은 “개성공단은 남측의 영향을 많이 받을 수 있는 곳이기 때문에 주시한다.” 고 자주 말하였는데 그만큼 개성공단 지역은 출입과 통행이 특별관리되는 통제구역이었음을 알 수 있다.

북한의 도시공간구조 역시 개성지역 주민의 이동성에 많은 영향을 주는 것으

인근 주민들의 생활 반경의 확대를 가져왔고 개성공단이라는 공간이 개성시민과 인근 주민들의 일상과 직접적인 연결망을 가지게 되었다고 주장하였다.

그림 3-24. 개성공단 출퇴근 버스 시내 외 운영 노선도

출처 : 개인소장 자료

다시 말해서 출·퇴근버스라는 새로운 운송 시스템의 등장으로 인하여 생겨난 정류장들은 정보와 물자가 오고 가는 거점으로 활용되게 되었으며 주요 버스정류장의 경우 소규모의 장마당으로 활용되기도 하였다. 실제 남한 측 관리자들은 북한 측의 다양한 방식의 버스 '활용'을 묵인하였고 암묵적으로 지원하는 방향이었으며 이러한 결과로 개성공단이라

로 보이는데, 북한의 도시 공간은 김일성의 우상화 시설을 비롯한 정치적인 상징물들을 중심으로 하여 단핵 구조로 조성되어 통행 유발을 최소화하는 직주근접과 배급지역 설정, 생활 및 상업 서비스의 분산배치를 기본으로 한다. 따라서 북한 주민들은 기본적으로 이동이 거의 필요하지 않도록 생활하고 있다. 이러한 이동 최소화는 결국 주민들 간 불필요한 정보의 흐름을 최소화하는데 그 목적이 있다.

는 공간이 닫히지 않고 개성시와 그 인근 지역으로 영역성이 확대되는 기회를 제공하게 되었다.

표 3-6. 출·퇴근 버스 배차 및 운영지역

o 출근(2회) : 06:00~07:00, 07:00~08:00
o 퇴근(4회) : 17:00, 18:00, 19:00, 20:00
o 교대작업 근로자
 - 3교대 : 6:00, 14:00, 22:00 / 2교대 : 08:00, 20:00
o 식당, 마트 등 서비스업종 근로자
 - 출근 : 05:00 / 퇴근 : 21:00

지역	노선	거리 (편도)	소요시간
개성시	승전-역전-영화관-통일다리-산업다리-봉동-공단	16km	50분
	삼각-영화관-통일다리-산업다리-봉동-공단	16km	
	성균관-문화회관-영화관-산업다리-봉동-공단	17km	
	동대문-은덕-문화회관-영화관-통일다리-산업다리-봉동-공단	18km	
개성시 외곽	여현리	27km	1시간30분
	삼거리	27km	1시간30분
	상도리	25km	1시간20분
	해선리	17km	50분
	용흥리	19km	50분
	선적리	25km	1시간20분
	평화리	22km	1시간20분
	전재리	20km	1시간10분
개풍	개풍군 내	20km	1시간10분
	연강리	24km	1시간30분
	신서리	24km	1시간30분
장풍	장풍군 내	27km	1시간30분

출처 : 개성공업지구관리위원회 자료를 토대로 재구성

3) 협력을 위한 남북 기관의 지리적 근접성 제고

최초 개성공단 개발 계획에서는 북한 측의 기관이 공단 내에 함께 입주하는 것을 염두에 두고 계획하지 않은 것으로 파악되며 북한 측에서도 이러한 생각을 염두에 두지 않았던 것으로 확인된다. 그러다 보니 개성공단을 관리하고 총괄하는 북한 측 기관인 중앙특구개발지도총국(이하 총국)은 개성공단 초창기에 공단 내에 사무실이 없었고 평양과 개성 시내에 자리하고 있었다.

표 3-7. 개성공단 내 북한 측 기관 입주 관련 합의 내용

합의 일시	합의 내용 상세
2005.9.1	**총국사무소 건설 및 지원 관련 합의서** 남한 측: 개성공업지구관리위원회 북한 측 : 중앙특구개발지도총국 주요내용: △총국사무소 개성공단 1단계 부지 인근에 건설(노력알선, 세무, 보험, 은행 등 활용) △관리위원회가 건설하여 총국에 무상 임대, △운영설비 및 비품은 부속합의서에 따라 관리위원회가 총국에 무상대여
2005년 부터	**개성공업지구 출입유관기관 운영 지원에 관한 합의** 남한 측 : 개성공업지구관리위원회 북한 측 : 통행검사소, 세관, 출입국사업부 주요내용 : 공단 내 북한 측 출입관련 기관들의 운영을 지원
2007.12.25	**노력보장을 위한 노력알선기업 설립 지원 관련 합의** 남한 측 : 개성공업지구관리위원회 북한 측 : 중앙특구개발지도총국 주요내용 : 남한 측의 안정적인 노력(근로자) 공급의 요구에 따라서 북한 측은 노력알선기업 설립을 지원해 줄 것을 요청함에 따라 차량, 유류, 사무용품 등을 지원
2011.11.21	**개성공업지구 출퇴근도로 보수공사 등에 관한 합의** 남한 측 : 개성공업지구관리위원회, 한국토지주택공사 북한 측 : 중앙특구개발지도총국 주요내용 : 북한 측 근로자의 안전하고 신속한 출퇴근을 위한 △출퇴근 도로의 개보수, △봉동지역에 출퇴근 버스 회차장 및 검사소 시설 건설

출처: 남북 합의서 원본 내용을 바탕으로 저자 정리

개성공단 초기 제도와 규범이 제대로 정착하지 못한 상황에서 북한 측 기관들이 지리적으로 떨어져 있었기 때문에 공단에서 발생하는 문제 해결과 관련한 남북 간 합의가 지체되는 상황이 자주 발생하게 되었다. 남북은 초창기 근로자 출퇴근과 관련된 문제, 근로자를 채용하고 관리하는 문제, 세금, 출퇴근 버스 및 각종 차량의 운행, 사고처리, 남북 간 출입 등 수없이 많이 발생하는 문제를 신속하게 합의하여 처리할 수 없었고 이에 따른 문제가 적지 않게 발생하게 되면서 자연스럽게 개성공단 북한 측 협력 기관이 현지 상주해야 할 필요성이 제기되었다.

그림 3-25. 개성공단 북한 측 기관

출처 : 개성공업지구지원재단

이러한 상황은 북한 측에도 불편하였던 것으로 확인되는데 이러한 문제에 대해 북한 총국 측에서 먼저 2005년 6월 개성공업지구 사업을 위한 세무·은행·보험· 국토환경·보안(경찰)·노력알선기업(근로자 채용지원기업)·회계 등 7개의 북한 측 기관이 상주할 사무소의 개성공단 설치를 요청해 왔다. 이에 남북 간에 합의 끝에 2005년 9월 북한 측 총국과 「총국 사무

소 건설과 관련한 합의서」를 체결하고 개성공단 1단계 구역에 인접한 '역적골'에 중앙특구개발지도총국 개성공업지구사무소를 건설하여 북한 측에 무상 임대하였다.

또한 개성공단으로 입경하는 남한 측 행위자와 방문객의 출입 계획을 세우고 초청장 발급 등 업무를 처리하는 북한 측의 출·입경 관련기관이 공단 내에 있지 않고 외곽에 위치하여 업무를 처리하는 관계로 많은 문제가 발생하고 있었고 특히, 환자 발생을 비롯한 여러 상황에 따른 긴급 출경(북→남)의 경우에 신속하게 대처하지 못하는 등 출입과 관련하여 위급한 문제도 발생하게 되었다.

그림 3-26. 개성공단 북한 측 협력 기관 위치

출처 : 개성공업지구지원재단 자료를 토대로 저자 재구성

이러한 문제를 해결하기 위해 남북 모두에게 공단 내 출·입경을 담당하는 북한 측 기관의 공단 내 입주가 필요해졌다. 이에 북한 측은 2005년 6월 10일 개성공단 출입을 담당하는 「출입국사업부」를 발족시키고 관

리위원회에 사무실 제공 등을 요청해왔다. 관리위원회에서는 2005년 9월 합의를 통해 체결하고 관리위원회 임시청사가 있었던 자리(종합지원센터 이전 전 위치)에 출입국사무소를 건설하여 북한 측 출입국사업부에 무상으로 임대하였다.

북한 측의 출퇴근 행위자가 지속 증가하면서 출퇴근 관련 인프라의 보수와 지원도 필요해졌다. 남북은 2011년 11월에 「개성공업지구 출·퇴근 도로 보수공사 등에 관한 합의서」를 체결하고 북한 측이 출퇴근하는 도로를 개·보수함과 동시에 5만 명에 달하는 북한 측 행위자들이 신속하게 출퇴근을 할 수 있도록 봉동지역에 검사소 시설을 건설하여 북한 측에 무상으로 임대하게 되었다. 이러한 과정을 통해서 개성공단은 남한 측과 북한 측에서 초기에 합의하고 예상하였던 형태와는 사뭇 다른, 전체적으로 북한 측 기관이 입주하여 공존하게 되면서 협력적이면서 통제적인 성격이 동시에 강화되는 새로운 형태로 형성되었다.

4) '매개적 공간' 의 등장과 활용

개성공단 1단계 구역의 전체적인 경관은 남한 측의 공단들과 모습이 크게 다르지 않다. 신호등, 도로표지판 등 도로 교통과 관련된 것들이 대부분 남한 규격으로 만들어져 있고 남한 제품들이 주를 이루었기 때문이다. 또한 출퇴근 버스도 남한에서 사용하던 시내버스를 주로 들여가서 특별한 변경사항 없이 운영하였고 남한 측 행위자들이 자가 차량을 개성공단에서 운행하였기 때문에 개성공단 1단계 구역 건조환경의 경관에서 혼합적이고 매개적인 성격을 발견하기는 쉽지 않다.

건물 내부로 들어서게 되더라도 처음에는 남한의 공단 내 건물들과 다른 부분을 발견하기는 쉽지 않다. 하지만 개성공단 내의 건물은 내부적으로 북한 측 행위자들의 필요에 따라 독특한 성격의 공간들이 조성되어 있음을 확인하였는데 바로 북한 측 행위자를 위한 샤워실, 세탁실[9], 전기 충전시설이 그것이다. 이러한 공간들은 개성공단을 계획하고 건설할 때 남한과 북한 모두가 예상하지 못했던 시설들로 남북이 실제로 함께 일하게 되면서 형성된 새롭고 독특한 공간이라고 볼 수 있다.

---

9) 개성공단 바깥 지역에 있는 북한 주민들의 상하수도 시설은 상당한 문제가 있었다. 개성공단 초창기에 북한 근로자들은 수돗물을 사용하고 물을 잠그지 않아서 물이 낭비되는 사례가 발생하였는데 이 문제는 북한지역주민들의 고질적인 상수도 부족에서 기인한 습관 때문이었다. 수돗물 공급이 워낙 불안정하고 수시로 끊기다 보니 물을 사용하고 끄는 것이 아니라 수전에 대야 같은 것을 가져다 놓고 물을 틀어 놓으면 운이 좋은 날에는 물이 받아져 있고 그렇지 않으면 없는 환경에 처해있어서 물을 잠그지 않으면 계속 나온다는 것을 알지 못했던 것이었다.

하수처리도 상수도 물이 거의 나오지 않으니 하수처리가 크게 필요하지 않은 상황이라 시설이 미비한데다 하수처리 시설 특성상 에너지 소모가 컸기 때문에 기존에 만들어진 시설 역시 거의 가동 중단 상태에 있는 것으로 보였다. 그래서인지 하수구에 각종 쓰레기와 물품을 마구 버려서 하수도관과 정화조 등이 막혀서 공사를 해야 하는 상황이 자주 발생하였다.

개성공단 북한 측 행위자의 ‘매개적 공간’

개성공단 초기에 건물에서 작은 화재로 인한 문제가 있었다. 이 시기만 하더라도 남북 간에는 간단한 협의를 하거나 애로사항을 논의하는 정도여서 심도있는 대화가 많지 않았고 서로 조심하고 눈치를 보는 분위기가 있었기 때문에 화재의 원인을 파악하기 힘들었다.

시간이 흘러서 남한 측에서 인지하게 된 문제는 북한 측에 전기가 부족하여 북한 측 행위자들이 전기가 풍족한 개성공단에서 랜턴이나 휴대용 배터리 등을 충전하여 각 가정의 전력 대용품으로 사용하고자 하였으나 이러한 제품들이 대부분 저가형 중국제 제품이어서 과충전되어 불이 나는 사고가 발생하였던 것이었다. 하지만 북한 측 행위자들은 이러한 사실에 대해서 남한 측 사람들에게 솔직하게 이야기하지 않았다.

그래서 남북은 협의를 통해서 개성공단 공장 내부에 전기충전을 위한 시설을 마련하고 안전하게 충전을 할 수 있도록 합의하였다. 그리고 같은 문제가 개성공단 전체적으로 발생하였기 때문에 전기 충전을 위한 공간은 개성공단에서 북한 측 행위자가 근무하는 건물 어디서든 발견할 수 있게 되었다.

북한 측 행위자들이 근무하는 건물에 샤워실과 세탁실이 확충되어 가는 과정도 전기 충전을 위한 공간이 조성되는 과정과 유사하였다. 북한 측에서는 전기만이 아니라 상하수도 문제도 심각하였고 특히 온수를 사용하는 것은 상상조차 하기 힘든 일이었다. 따라서 공단 내에 북한 측 행위자들의 수가 늘어가면서 북한 측에서는 샤워 시설과 세탁시설의 확충을 요구하게 되었다. 남북은 협의를 통해 공장별로 충분한 규모의 샤워시설과 세탁시설을 설치하고 관리하게 되었다.

참여 관찰한 내용과 남북 근로자들과의 대화를 통해 알게 된 사실을 토대로 연구자 정리

이러한 공간 형성과정에서 중요한 것은 남북의 기존 계획과 기존의 합의 결과가 고정적인 '계약서'로 존재하기보다는 전이성을 가지고 있어서 언제든 남북 협의 및 합의에 따라 기존 계획의 변화와 새로운 변화를 추동하여 공간적으로 '중첩'과 '삽입'을 통해 새로운 성격의 매개적 공간을 만들어 낼 수 있음을 보여준다.

그림 3-27. 개성공단 건물 내 전기충전 전용 시설

출처 : 개성공업지구관리위원회

"공업지구에서 근무하다가 어느 날 집에 돌아갔는데 (개성공단에서 일하지 않고 있는) 가족들에게서 한심한(이상한) 냄새가 나고 집에서도 그런 냄새가 배어서 난다는 걸 알게 되었다. 그러니 남한 측 성원들이 이 냄새를 맡을 수 있겠으며 우리 측 성원을 한심하게 보겠구나하고 생각하게 되었다. 나 같은 경우 출근을 일찍해서 세탁기로 빨래를 해서 널어 두고 꼭 샤와(샤워)를 하면서 출근을 준비한다. 나만 그러는 것은 아니다."

40대(여), 개성공단 초기부터 근무했던 북한 측 근로자

또한 이러한 미시적인 공간형성 사례들은 남북 당국 스케일에서의 거시적인 상호작용과 합의의 결과만이 공간형성의 원인으로 작동하는 것이 아니라 개인 간 또는 집단 내의 미시적 스케일에서의 상호작용과 합의 역시 공간형성에 주요한 요인으로 작용하였음을 보여준다. 이러한 모습을 확인하기 위해 1년이 넘게 북한 측 행위자들의 행동양식을 파악하기 위해 조심스럽게 관찰[10]하면서 그 공간의 의의에 대해서 분명하게 파악할 수 있었다.

이러한 부분이 남한 측에 어려운 모습을 보이지 않기 위하여 북한 당국의 지시와 통제에 따라서 일괄적이고 계획적으로 행동하는 것인지까지는 확인하지 못했다. 하지만 중요한 것은 개성공단에서 근무하는 사람들이 잘 씻고 빨래가 잘 된 근무복을 입고 생활하게 되면서 몸에서 나는 냄새가 많이 줄게 되었고 이러한 상황이 되니 자기 집으로 돌아가면 온수로 씻고 세탁기로 빨래를 하지 못해서 밴 냄새를 다른 가족들에게서 느끼게 되는 변화가 감지되고 있었다는 점이다.

"지금도 북한 사람들한테 특유의 '인' 냄새라고 하나, 그런 냄새가 나지만 예전에는 더 심했어요. 잘 먹고 잘 씻고 옷도 잘 빨아 입으면서 많이 줄었는데 개성공단 밖에서 묻혀서 오는 냄새까지는 어쩔 수 없는 것 같아요. 들리는 이야기에 의하면 여기서 근무하는 사람들이 집에 돌아가면 냄새가 심하다 보니까 자기들끼리도 이 문제 때문에 갈등이 많은 것 같더라고."

40대(남), 개성공단 입주기업(S사) 남한 측 근로자

실제로 개성공단에서 근무할 당시에 북한 측 행위자들에게서는 독특한 냄새와 함께 똑같은 세탁세제와 샴푸 냄새[11]가 났다. 개성공단에서 관찰하고 조사한 바에 따르면 북한 측 행위자들은 이러한 사이 공간을

10) 북한 측 근로자들의 생활에 대해 관찰하고 질문하는 것은 원래 절대 금기사항이며 특히 개성공단 외부의 생활에 대한 관심은 더욱 문제가 될 수 있다. 이것은 북한 측에서 남한 측에 대해 관심을 표명하는 경우에도 마찬가지로 문제가 된다. 이러한 문제 발생 시 최악의 경우 추방까지 당할 수 있다. 전기충전시설은 '관리위원회'에서 전기안전을 관리하는 시설이어서 접근이 용이했지만 샤워실과 세탁시설은 보수 및 확장 공사를 해야 하는 부득이한 상황을 제외하면 남한 측 인원은 평소 출입이 쉽지 않은 곳이었다. 이러한 어려움 속에서도 서로 간 개인적 신뢰 관계가 상당히 형성되는 경우 서로 간의 금기사항과 관련된 대화가 비밀리에 가능해진다.

11) 개성공단에서는 '로동보호물자'라는 명목으로 북한 측 근로자들에게 남한 측 물품으로 생활용품을 지급했다. 따라서 같은 세제와 비누가 일괄 지급되었기 때문에 같은 냄새가 난 것으로 확인되었다.

이용하는 방식에 어느 정도 패턴이 생긴 것으로 보였다. 대체로 ①출근 후 전기 충전시설에서 충전 연결 및 세탁실에서 빨래 → ②샤워 후 근무복으로 갈아입고 → ③출근하는 패턴이 일반적인 것으로 파악되었다.

북한 측 행위자들은 개성공단 외부의 열악한 상하수도 환경으로 인하여 자신들에게 발생하는 독특한 냄새와 퇴근 후에 전기가 부족해서 발생하는 남한 측에게는 보여주고 싶지 않은 불편한 상황에 놓여있는 북한의 '내부'적 공간과 개성공단이라는 '외부'적 공간을 완충적으로 연결해주는 '매개적 공간'으로 샤워실, 세탁실, 전기 충전시설을 활용하고 있음을 확인하였다. 다시 말해서, 이러한 시설의 등장은 북한 측 행위자와 남한 측 행위자 간의 만남이 준비되는 공간, 즉 개성공단 외부와 내부의 완충과 준비역할을 하는 매개적 공간이 실제로 형성되었음을 보여준다.

5. 요약 및 소결

3장에서는 개성공단이 건설되고 행위자들이 입주하여 생활환경이 조성되어가는 과정을 남북 합의를 통해 건조환경이 형성되는 과정을 중심으로 고찰함으로써 개성공단의 전체적인 물리적인 형태와 환경 조성에 대한 이해를 도모함과 동시에, 건조환경 형성과정이 남북 간 합의가 되는 순서와 경로에 따라서 만들어진 것임을 밝히고자 하였다. 또한 이러한 고찰 과정에서 미시적인 스케일에서 '매개적 성격'의 공간이 실제로 형성되어 그 역할을 한 사례도 찾아보고자 하였다.

개성공단에서의 물리적 공간형성과정을 요약하면 ①군사지역이었던 곳이 남북의 합의에 따라 공간이 비워지면서 전이성이 나타날 수 있는 기반이 조성되고, ②부지조성 및 인프라 구축을 통한 실질적인 공간적 틀이 만들어지고, ③기업입주 및 생활을 위한 시설의 건설을 통해 남북 행위자가 등장하고 생활환경이 조성되었고, ④개성공단에 중심지가 형성되어 공간적 성격이 안정되고 출·퇴근버스 시스템 구축을 통한 개성공단이라는 공간이 북한 측으로 확장되는 과정이 있었으며, ⑤남북이 모두 예상하지 못했던 북한 측 기관의 개성공단 내 입주, 북한 근로자들의 요구에 따른 매개적 성격을 가지는 공간의 조성 등이 이루어졌다.

그림 3-28. 개성공단의 물리적 건조공간 형성과정 모식도

기존의 수많은 개성공단 연구에서 나타나는 공간적인 형성과정이 정치적이고 경제적인 부분에 초점을 맞추고 논의되었다면 이 장에서는 남북 간 상호과정과 그 결과를 중심으로 공단 내에서 생활하는 행위자의 관점에서 공간형성과정을 제시하고자 하였다. 따라서 지금까지 조망된 적이 없는 근로자들의 생활을 위한 편의시설, 병원과 소방서, 북한 측 협력 기관의 입주와 협력적 공간 성격 조성, 공단 내 중심지 이동에 대해서도 다루어 실제로 방문하기 힘든 장소인 개성공단의 사회·공간적인 역동성을 이해할 수 있도록 구성하였다. 또한 건조환경의 조성과 행위자들의 등장으로 인하여 개성공단의 공간성이 형성될 수 있는 기반이 조성되었음을 확인하고자 하였다.

개성공단의 물리적 공간 형성과정을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 개성공단에서 물리적 공간을 조성하기 위해 남북 간 합의를 해나가는 과정은 평화로운 과정이 아닌 투쟁, 갈등, 논쟁을 통한 남북 간 상호작용이 계속되는 과정이었으며 절대적으로 남북 간 합의에 이르러서야만 물리적 공간이 형성될 수 있었다. 이것은 수년에 걸쳐서 장기적으로 이루어지는 사례도 적지 않았고, 끝까지 합의가 이루어지지 못했던 경우도 있었다.

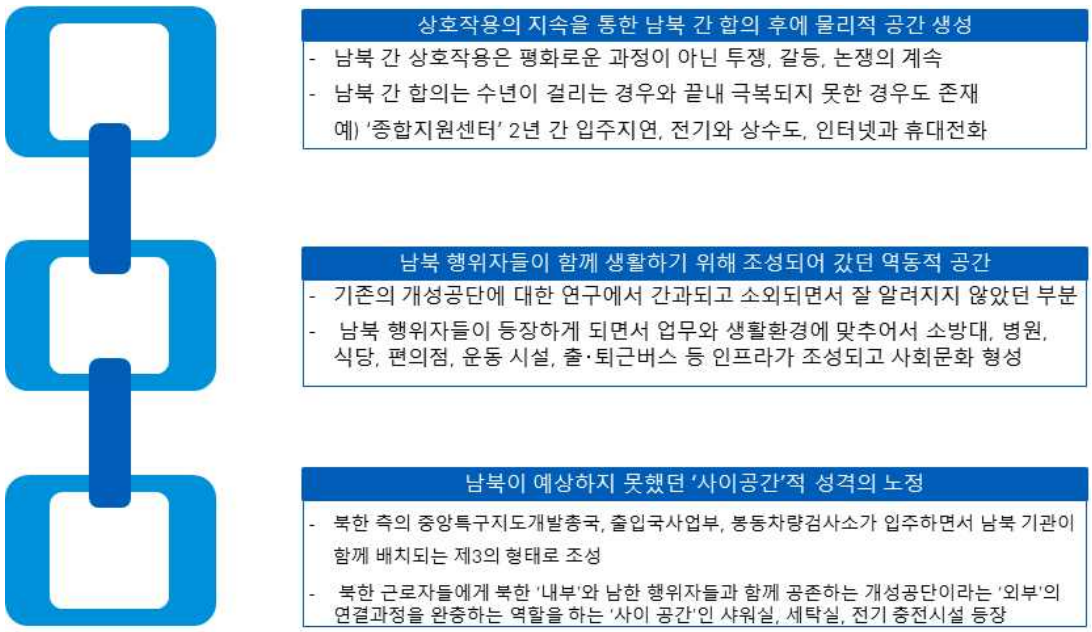
개성공업지구종합지원센터 건설에는 합의하였으나 준공한 뒤에 입주와 관련된 합의가 되지 않아 2년 동안 입주를 하지 못했던 사례, 전기와 상수도 시설에 대한 합의보다 시범단지 건설과 기업입주가 먼저 합의되면서 전기와 상수도 시설이 늦게 조성된 사례, 무선통신과 인터넷에 대한 합의가 되지 못하면서 끝내 인터넷과 휴대전화를 사용할 수 없었던 사례 등을 통해서 개성공단에 공간을 형성하는 과정에서 남북 합의가 절대적인 영향력을 행사하며 합의 결과의 예측이 불가능함으로 인해 전이적인 성격이 나타나고 있음을 알 수 있다.

두 번째로, 개성공단의 물리적 공간은 행위자들이 함께 생활하기 위해 조성되어갔던 곳이었다. 이것은 어쩌면 당연한 내용이지만 기존에 개성

공단 연구들에서는 거시적인 관점에서 간과되어 이러한 사실은 잘 알려지지 않았다. 개성공단은 공단 내에 남북 행위자들이 등장하게 되면서 업무와 생활환경에 맞추어 소방대, 병원, 식당, 편의점, 운동 시설, 출·퇴근버스 등 다양한 인프라가 조성되면서 개성공단의 공간적인 특징이 형성되는 기반이 되었다. 이러한 시설이 조성되면서 개성공단의 행위자들은 일상을 영위할 수 있었고 독특한 문화가 조성될 수 있었다.

세 번째로 남북 간의 상호작용이 지속되면서 개성공단은 기존에 예상하지 못했던 '다층적이며 이질적' 인 성격의 공간으로 조성되었음을 확인하였다. 1단계 100만 평 공단 전체로 보았을 때 기존 계획에는 없었던 북한 측의 중앙특구지도개발총국, 출입국사업부, 봉동차량검사소가 입주하면서 남북 기관이 함께 배치되는 혼합적인 공간구성이 나타났다. 그리고 개성공단 내에 있는 공장과 건물 내에는 북한 측 근로자들에게 북한 '내부' 와 남한 행위자들과 함께 공존하는 개성공단이라는 '외부' 를 분리하면서도 완충 역할을 하는 '매개적 성격' 의 공간인 샤워실, 세탁실, 전기 충전시설 등이 남북 간 합의를 통해 설치되었다.

그림 3-29. 개성공단의 물리적 건조공간 형성과정의 특징과 의의



개성공단 1단계 구역의 물리적 공간이 형성되고 행위자들의 생활공간이 조성되면서 법, 제도, 규범과 관리체계, 사회문화적인 특징이 그러한 공간을 토대로 하여 형성될 수 있었다.

4장. 거버넌스의 협력적 역할과 공간규범의 구조화

개성공단에 물리적 건조환경이 조성되고 남북의 행위자들이 등장하면서 분단 이후 최초로 남북 행위자들이 한 공간에서 생산과 소비, 여가활동 이 이루어질 수 있는 환경이 조성되었다. 같은 공간에 남북이 함께 모여서 생활하는 과정에서 자연스럽게 남북 간에는 다양한 상호작용이 일어나게 되었는데 남한과 북한은 서로 다른 체제라는 예민한 정치적인 배경 속에서 70여 년을 서로 단절되어 살아왔기 때문에 남북 간 상호작용 과정에서 갈등을 피할 수 없었다.

“개성공단 초기에 남북 합의 과정은 맨날 싸움이었고 어느 날은 서로 감정이 상해서 대판 싸움이 났는데 북한 측 참사가 갑자기 나한테 ‘선생 기러다가 총격을 당할 수도 있어.’ 라고 협박까지 했다니까. 나중에 화해하고 사과하고 지금은 친하게 잘 지내지. 그런데 초창기에는 남북 간에 정말 험한 말도 많이 오고 가고 그랬네”

50대(남), 개성공업지구지원재단 부장

따라서 이러한 갈등적 상호과정 속에서 발생하는 문제를 해결하고 관리하는 것이 매우 중요한 과제였다. 그리고 이러한 관리 과정을 일상화하고 구조화하여 개성공단에서의 제도와 규범을 제정하고 이행하여야 할 필요성이 대두되었다. 이러한 부분은 완전히 새로운 것이 아니라 유럽의 다양한 초국적 협력 사례에서도 협력의 성공을 위한 필수적인 부분으로 제시되어 왔다(Ciok & Raczyk, 2008; Jasso, 2008; Knippschild, 2008). 문제는 개성공단의 경우 유럽이나 다른 나라들과는 다르게 남한과 북한이 서로 다른 체제에 따른 대결적인 속성이 그대로 남아있는 상태에서 같은 공간에서 제도와 규범을 제정하여야 하였기 때문에 갈등 해결은 더욱 험난하였고 당연히 남북 간 상호작용을 통해 합의에 이르는 과정은 상당히 어려운 문제였다. 그런데 개성공단에서 제도와 규범을 형성하는 과정에

서 남북 간 상호작용을 통해 도출되는 제도화 과정 역시 예측이 불가능하였기 때문에 점은 어려움은 더욱 가중되었다.

따라서 남북 간 상호작용을 통해 합의를 계속해 나가야 하는 상황에서 개성공단 내에서의 제도와 규범을 새롭게 형성하고 일원적으로 관리하기 위해서 기존과는 다른 새로운 관리체계가 필요하였다. 그런데 이러한 관리체계의 형태는 완전히 새롭게 창조된 것이 아니라 기존의 국가 간, 접경 도시 간, 서로 다른 지역 간, 초국적 협력 프로세스에서 중요한 역할을 해왔던 체계와 유사한 것으로 기존 연구들에서는 이러한 기관을 '협력적 거버넌스'로 지칭하고 있다. 즉, 서로 다른 법과 제도적인 배경을 가진 국가 또는 지역 간 협력 과정에서 거버넌스가 등장하여 연속성과 책임성을 부여받아 행위자들 간에 신뢰를 구축하는 역할을 충실히 이행하는 것이 성공적 협력의 기초가 되는 것이다.

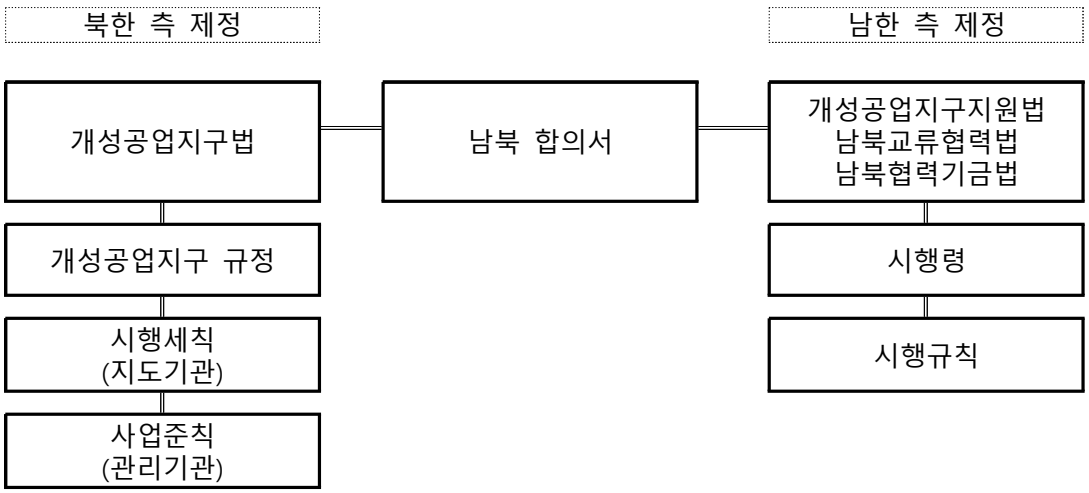
협력적 거버넌스의 핵심 프로세스라고 할 수 있는 협력적 과정은 신뢰의 구축(trust building), 충실한 과정의 이행(commitment to process), 이해 내용의 공유(shared understanding), 중간적 성과(intermediate outcomes), 대면 대화(face-to-face dialogue)로 이루어져 있다. 이러한 요소들이 순환하면서 반복되는 과정, 즉 대면 대화 또는 다양한 협의를 통해 어느 정도의 신뢰가 형성되면 당사자들은 협력 과정에 충실히 참여하게 되고 이 과정에서 중간적인 성과 또는 작은 승리(small wins)를 얻게 된다. 이러한 과정이 반복되고 확대되는 협력적 과정이 선순환 하면서 협력 결과가 도출되는 것이다(Ansell&Gash, 2008; 정재중, 2017; 김도윤 외 2018).

이 장에서는 개성공단에서 협력 과정에서 발생하는 갈등을 해결하고 법·제도적인 규범화가 이루어지는 과정에서의 협력을 위한 거버넌스 체계가 등장하여 '협력적 과정'을 수행해 가는 시스템을 고찰해보고자 하였다. 이러한 과정을 통해 '시너지가 있는 중간 세계', 즉 남북 간 관계라는 적대적이고 신뢰의 형성이 어려운 외부적 여건 속에서도 개성공단이라는 공간 내에서는 행위자들 간 어느 정도 자유롭게 상호작용이 이루어질 수 있는 '신뢰'가 형성된 '토론의 장'이 마련되었는지에 대해 논증해보고자 하였다.

1. 상호작용의 전이성과 공간 규범의 구성 문제

남북이 상호작용을 통해 합의에 이르는 모든 과정에서 '전이성'이 나타나기 위해서는 쌍방 간 힘의 관계가 어느 정도 균형되게 형성되는 것이 핵심적인 전제조건이다. 즉, 집단 간 힘이 편중되어 있지 않은 상태여야만 결과에 대한 예측이 어려워지면서 상호작용의 과정이 협조적이며 협력적인 형태로 나타날 수 있기 때문이다. 따라서 여기서는 개성공단에서 법·제도적인 부분에서 상호작용을 통해 합의를 이루는 과정에 대해 고찰하고 이로 인하여 나타난 법·제도가 실질적으로 적용되는 과정에서 또 다른 상호작용이 등장하는, 남북 간 상호작용의 '전이성'이 재생산되는 과정을 확인해보고자 하였다.

표 4-1. 개성공단에 적용되는 기본적인 법체계



출처: 개성공업지구관리위원회 자료를 토대로 작성

개성공단 초창기에는 남북 당국 간 합의한 내용에 따라서 개성공단에 적용되는 기본적인 법과 규정이 제정되었는데 남한 측에서 제정한 '개성공업지구 지원에 관한 법률'과 북한 측에서 공표한 '개성공업지구

법’과 16개의 하위규정이다. 그런데 기본법과 하위규정을 개성공단에 실제로 적용하기 위해서는 제정된 규정을 바탕으로 하여 생산과 소비활동 영위하고 경험하는 과정을 거치면서 ‘개성공업지구 시행세칙’과 ‘개성공업지구 준칙’을 제정하는 것이 필요하였다. 이러한 ‘개성공업지구 시행세칙’과 ‘개성공업지구 준칙’을 정비해 나가는 과정에서 남북 간 상호작용은 계속 발생하였고 남북 상호 간 합의 결과는 대부분이 예측 불가능하였다.

개성공단에서 남북 간 상호작용을 통해 합의 결과를 도출해 나가는 과정과 그 결과를 살펴보면 남북 간의 독특한 역학관계로 인하여 개성공단에서만 발견할 수 있는 힘의 균형 관계를 파악할 수 있다. 이러한 균형 관계는 남한 측의 자본과 기술로 지어지고 남한에 판매하는 물건을 생산하여 수익을 창출하는 자본주의적 시스템을 적용하여 근로자들을 고용하고 임금을 주기 때문에 남한 측이 자본적인 주도권을 가지나, 개성공단이 북한지역에 있어서 북한 당국에 영토 주권적 지배력이 있어서 주도권을 가지는 부분이 있다. 이렇게 양측이 서로 다른 부문에서 주도권이 상성(相性)을 이루는 관계에 놓여있기 때문에 힘의 균형이 팽팽하게 이루어질 수 있는 것이다. 개성공단에서는 이러한 관계를 매일 확인할 수 있으며 이러한 남북 간의 균형 관계 속에서 남북 행위자의 상호작용이 이루어지기 때문에 그 합의 결과가 전이성을 보이는 것이다.

“개성공단에서 남한하고 북한 중에 누가 갑이고 누가 을일 것 같아요? 남한에서 돈을 다 대고 먹고 살게 해주니까 ‘남한이 갑이지’라고 하는 사람도 있고, 아무래도 북한에 들어가 있으니까 북한이 갑일 것이라고 생각할 수도 있고. 사실 개성공단에서는 갑과 을이 상황에 따라서 계속 바뀌기 때문에 어떨 때는 남한이 갑이었다가 어떨 때는 또 북한이 갑이 되고 계속 바뀌어요. 그래서 누가 갑이고 누가 을이라고 할 수 없어요. 항상 서로 조심해야지.”

50대(남), 개성공업지구관리위원회 부장

“남북 간에는 매일 같이 모든 상황에 대해서 합의를 해야 하는데 벌써 수년 동안 합의라는 걸 해오고 있지만 절대로 그 결과를 예측할 수가 없어. 이제 몇 년 지났고 좀 친해진 것 같아서 ‘이 정도로 되겠지’라고 예상하면 안되더라고. 북한도 보면 ‘목표’는 분명하지만 섣부르게 예측하고 덤비지는 않더라고.”

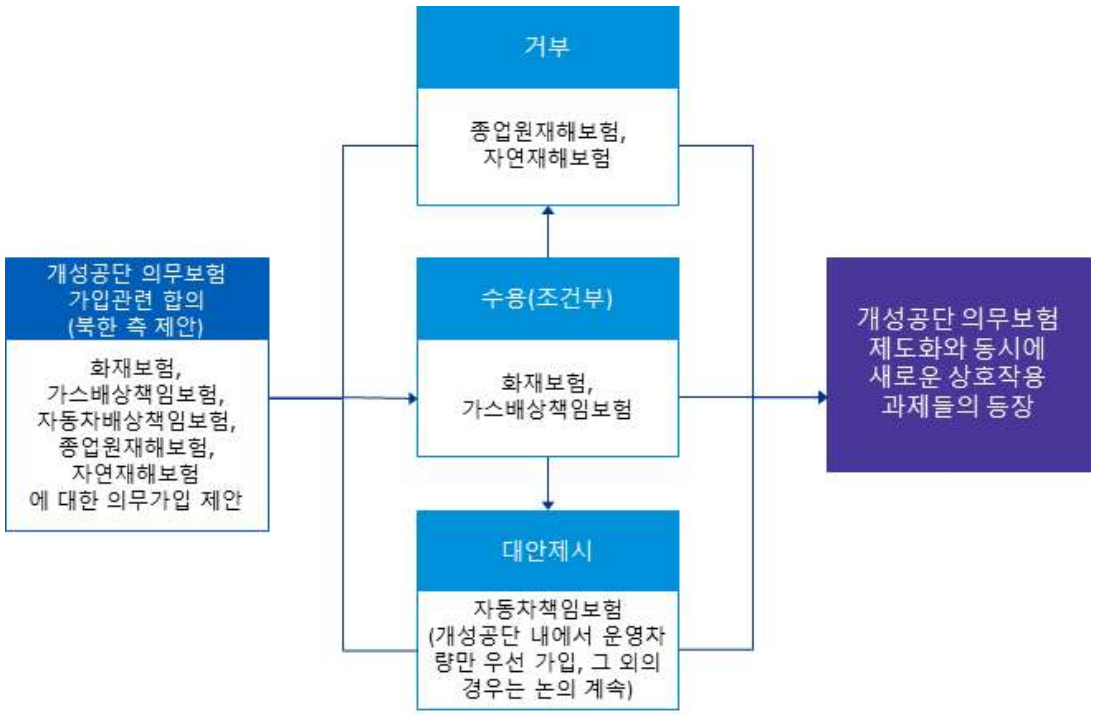
40대(남), 입주기업(S사) 남한 측 근로자

제도적인 규범화 과정에서도 이러한 남북 간의 힘의 상성(相性) 관계로 인해 남북의 상호작용과 합의 결과는 예측 불가능한 전이성이 나타나게 되었다. 예를 들어서 개성공단 세칙과 준칙에 대해서 북한 측 당국에서 먼저 제안하는 경우 북한 측은 소위 ‘공화국의 주권 지역’임을 내세우면서 영토주권적 입장에서 법과 제도에 대한 방안을 마련하여 제안하고 강제하고자 한다. 이러한 경우에 남한 측에서는 북한 측에서 제시한 법과 제도적인 내용에 대해 검토하고 남북 간에 상호작용이 치열하게 전개된다. 이러한 상호작용 과정에서 합리적인 부분은 수용되고 상호 간에 수용할 수 없는 부분은 거부되며 어떤 부분에 대해서는 절충하여 새로운 대안이 만들어지기도 한다.

이러한 프로세스를 가장 잘 보여주는 사례가 개성공단 내에서의 의무보험의 제도화 및 가입과 관련한 것이었다. 2005년에서 2006년 사이에 북한 측은 개성공단에서도 의무보험의 제도화 및 남북 행위자들의 가입이 필요하다고 제안하면서 개성공단 내에서 화재보험, 가스배상책임보험, 자동차배상책임보험, 종업원재해보험, 자연재해보험의 5가지 보험에 대해서 의무보험으로 제도화하는 것을 요구해왔다. 이에 남북은 합의과정을 통해 종업원재해보험과 자연재해보험의 경우 보험요율의 문제, 실효성의 문제, 남북 이중 가입의 가능성 등 문제가 있어서 개성공단 의무보험에서 제외(거부)하였다. 화재보험과 가스배상책임보험의 경우는 그 필요성이 인정되어 수용하여 개성공단 의무보험이 되었으나 ‘자율적 가입’이라는 조건부 수용(수용)을 하게 되었다. 자동차책임보험의 경우 남한 측 모든 차량의 가입이 아니라 개성공단에 등록된 차량만 가입하는

방향으로 대안에 합의(대안 제시)하였다. 결과적으로 자동차책임보험, 화재보험, 가스배상책임보험이 최초의 개성공단 의무보험이 되었다. 그렇지만 이렇게 제도화된 개성공단 의무보험 제도는 새로운 상호작용을 다시 추동하였는데 '조건부 수용' 및 '대안 제시'의 경우 추후 남북 상호작용이 다시 필요한 새로운 과제로 등장하였기 때문이다. 그리고 가장 중요한 부분은 새롭게 남북이 만들어 낸 제도를 누구도 실제로 실행해 본 적이 없었기 때문에 '신뢰'가 없다는 것이었다. 즉, 제도는 마련되었으나 그것이 실효성을 가지고 실행되기 위해서는 그와 관련된 또 다른 남북 간의 상호작용이 필요했고 그러한 경험적인 과정을 거쳐서 신뢰가 형성될 때까지 관련 법과 제도는 행위자들에게 큰 의미가 되지 못하였다.

그림 4-1. 의무보험 사례를 통해서 본 법·규범의 제도화 과정



개성공단에서 법과 규범이 제도화되는 과정은 그림 4-1의 의무보험 가입 관련 사례와 같이 남북 간 상호작용을 통해 대부분 거부, 수용, 대

안 제시의 세 가지 형태가 복합적으로 나타났으며 조건부 수용이나 대안 제시 후 논의가 계속되는 양상으로 발전하게 되었다. 그리고 대부분 처음 등장한 제도에 대한 경험의 부재로 인하여 '신뢰'가 형성되어 있지 않았기 때문에 상호작용으로 합의된 법·규범의 제도화 되면 완결되어 즉시 적용되는 것이 아니라 상호작용이 필요한 새로운 과제가 재생산되고 또 다른 합의의 과정을 추동하게 되었다.

2. 공간의 협력체계 구축을 위한 시스템 구성

개성공단에 행위자들이 등장하기 전까지만 하더라도 남북 간 상호작용은 당국 간 합의에 이르면 그 결과가 바로 적용되는 단순한 방식으로 이루어졌다. 그런데 개성공단에 인프라가 구축되고 물리적인 건조환경이 조성되어 기업의 생산활동이 시작되면서 남북 행위자들이 점차 자리를 잡아가기 시작하였고 업무, 생산, 소비 등 생활의 패턴이 나타나기 시작하면서 남북 간 상호작용은 새로운 양상으로 변화하게 되었다. 앞서 설명한 개성공단의 의무보험 제도화는 이러한 변화과정과 새로운 상호작용의 재생산이 이루어지는 프로세스를 잘 보여준다.

이러한 상황에서 기존의 초국적 협력 사례들에서 나타난 것과 유사한 형태의 기관인 '개성공업지구관리위원회(이하 관리위원회)'가 설립되었으며 이 기관이 개성공단의 남북 간 다양한 양상의 상호작용에 대응하는 책임 있는 '거버넌스'의 역할을 부여받게 되었다. 여기서는 관리위원회라는 새로운 거버넌스의 설립과정과 협력체계 구축에서의 협력적 과정의 이행을 위한 네트워크가 구축되어 작동하게 되었는지를 중심으로 살펴보고자 하였다. 또한 이러한 거버넌스 형성과정에서 나타난 '혼합적이고 이질적'인 성격에 대해서도 고찰하였다.

1) '혼합적이고 이질적' 형태로 구성된 거버넌스

관리위원회는 개성공단에서의 다양한 협력을 주도하고 관리할 수 있도록 남북이 최초로 법적으로 그 지위를 부여하고 인정한 거버넌스이다. 따라서 관리위원회는 남한 측에서 제정한 '개성공업지구 지원에 관한 법률'과 북한 측에서 제정한 '개성공업지구법' 모두에 근거하고 있는 협력적인 배경을 바탕으로 탄생하였다고 볼 수 있다. 남북이 관리위원회에 부여한 명시적 역할의 범위는 상당히 넓은 편이었는데 개성공단 내의 행

위자들에게 있어서 중앙행정부처, 지방자치단체, 산업단지공단, 등기소의 역할을 모두 부여받았다. 더 나아가서 남북 간 전 분야에서의 교류 협력, 남북 간 회담 개최 및 지원의 역할까지 수행했던 개성공단에서 일어나는 모든 일에 관여하는 역할을 부여받았다(개성공업지구관리위원회, 2014).

표 4-2. 개성공업지구관리위원회의 명시적 업무 범위

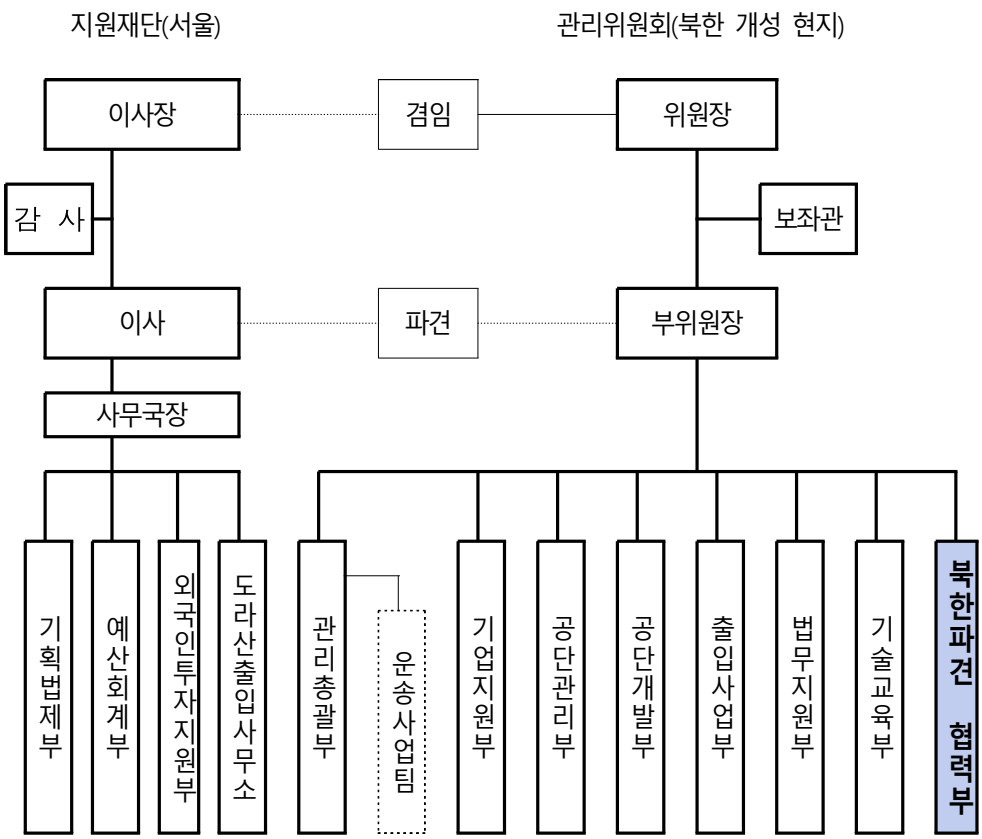
기 관		담당 업무	주요 내용
통일부		체류 국민 보호	개성공단 체류 인원의 신변보호
법무부		출입업무	개성공단 출입 수속 및 인원 관리
법 원		등기·집행	기업 등록, 부동산 등록, 부동산 집행
중앙정부	공 통	협 의	법규 및 사업관련 협의
	고용노동부	산업안전	제조 및 건설 현장 산업안전 점검
		노무	근로자 채용, 노무관리
	관세청	물자 반출입	입주기업 물자 반출 지원 및 행정 수속
지방자치단체	기초.광역	보건위생관리	전염병 방지, 응급의료체계 운영, 식품안전 점검
	광 역	등 록	자동차 신규등록, 말소, 이전
	기 초	각종 인허가	건축허가, 준공검사, 각종 안전점검
	기 초	기반시설관리	도로·교량·하천 등 기반시설 관리
	기초·광역	환경관리	환경점검 및 지도, 오염물질배출시설 관리, 정배수장, 폐수종말처리장, 폐기물처리장 등 운영
	광 역	소 방	소방서 운영 및 소방점검
공공기관		직업훈련	근로자 직업훈련 및 남한주재원 교육
공 통		투자유치.홍보	개성공단 투자유치 및 홍보
		민원처리	각종 제도 안내 및 입주기업 고충 처리
기 타		부대시설 관리	개성공단 내 북한 기관들의 운영 지원

출처: 개성공업지구관리위원회, 개성공업지구지원재단 자료를 토대로 재구성

초기에 관리위원회를 조직하고 구성하는 과정에서 남한 측에서는 남한 측 인원이 관리위원회 직원으로 파견 가서 업무를 수행하는 부분에 대해서만 고려하였고 북한 측에서는 관리위원회의 역할과 책임의 범위에 집중했던 것으로 보인다. 특히 남한 측에서 파견되어 근무하는 관리위원

회 직원은 51명이었는데 이 인원만으로 개성공단에서 발생하는 일들을 모두 처리하는 것은 사실상 불가능에 가까운 것이었으며 북한 측 행위자들과 함께 수행해야만 하는 업무가 대부분이었다.

표4-3. 개성공업지구관리위원회와 개성공업지구지원재단 조직도(2015년 현재)



출처: 개성공업지구지원재단

이러한 상황이 발생하면서 남북은 합의를 통해 관리위원회에 북한 측 근로자를 채용하여 함께 업무를 하는 시스템을 구성하게 되었다. 이후 북한 측 근로자는 2004년 12월에 7명이 입사한 것을 시작으로 계속 증가하여 2015년 말에는 540[12]여 명이 되었다. 관리위원회의 남북 직원은 별

12) 이 중 300명 가까이는 출·퇴근버스 관련 직원으로 운전기사, 정비 및 배차 인원이었으며 나머지는 공단의 인프라 시설 관리, 안내 및 통역, 통계 등 다양한 분야의 직원들이 남한 측 직원들과 함께 업무를 수행하였다.

도의 공간에서 업무를 하는 것이 아니라 같은 사무실에서 함께 근무하면서 업무협의와 토론[13]이 자연스럽게 이루어질 수 있게 되었다. 하지만 자연스럽다는 것이 남북 간 업무협의가 항상 평화롭고 순조롭게 이루어졌다는 것을 뜻하는 것은 아니다.

관리위원회의 인적 구성만이 아니라 업무부서의 구성도 남북 혼합적인 형태로 형성되었다. 관리위원회에서 가장 독특한 성격의 부서는 북한 측의 개성공단 담당 기관의 직원들로 구성된 '협력부'이다. 관리위원회 사무실은 개성공단 1단계 중심부에 있는 종합지원센터 13층에 있고 북한 측 협력부는 12층에 별도로 사무실이 있었다. 협력부의 역할은 말 그대로 남북이 공식적으로 협력해야 하는 일을 일상적으로 원활하게 할 수 있도록 하기 위한 부서로 북한 측 참사 7~8명이 상시 근무하였다. 협력부의 경우 공식적인 역할을 하기 위해 만들어진 부서이지만 실제로는 비공식적 협력의 통로가 되기도 하면서 '문지방공간'의 역할도 하였음을 발견하였다.

2) 협력적 과정의 이행을 위한 네트워크 시스템

관리위원회의 내부적인 인적 구성만이 아니라 외부와의 기본 협력체계 역시 기존 남북의 통념이나 일상적인 모습에서는 상상할 수 없었던 남-북-민-관이 모두 협력구조에 놓이는 복합적이고 혼합적인 형태로 구성되었다. 이러한 구조는 개성공단에서의 남북 간 상호작용을 다루고 합의 결과를 협력적인 방향으로 도출하기 위해서 필수적인 네트워크의 형태이다. 개성공단에서의 남북 간 상호작용은 합의에 이르면 사라지는 것이 아니라 그 전이성으로 인하여 새로운 상호작용 과제를 추동하는 과정이었기 때문에 행위자들 간의 참여를 유도하여 다양한 의견을 수렴하는 역할이 상당히 중요한 과제였고 이를 위해서 협력적 과정이 선순환할 수

---

13) 개성공단의 북한 측 직원들은 회의한다는 말을 '토론한다'고 표현하였다.

있도록 촘촘하게 네트워크를 구축하는 것이 핵심적 과제였다.

가장 기본적인 개성공단과 관련된 네트워크는 그림 4-2의 구조로 파악되었다. 우선 수직적 구조로 남한 측과는 주무 부처인 통일부와 북한 측에서는 중앙특구개발지도총국(이하 총국)과 업무를 협조하고 협의를 하도록 구성하였으며 많은 경우 양측 기관 간 중재 및 협력의 역할을 하게 되었다. 그리고 수평적인 구조로 서울에 있는 개성공업지구지원재단을 통해서 행정 업무와 대외협력업무를 하였으며 개성공단 내 입주기업들과도 협력체계를 구축하게 되었다. 그리고 입주기업들은 모두 남한에 모기업이 있어서 공단 내 입주기업의 남한 내 본사(모기업)와도 협력을 위한 체계의 구축이 필요하였다.

그림 4-2. 개성공단 거버넌스의 복합 다층적 기본 협력체계

출처: 개성공업지구지원재단 자료를 토대로 구성

(1) 의사소통과 정보 교환을 위한 내부 네트워크 체계

기존의 초국적 협력 중 성공적인 것으로 평가받는 프로젝트들의 성공의 요인 중 행위자들의 자발적 협력구조를 구축하여 원활한 의사소통과 정보를 교환할 수 있도록 지원하는 것이 중요한 요소로 분석되었다(Jasso, 2008; Knippschild, 2008). 북한 측의 경우 당국에서 개성공단에 참여하는 북한 측 행위자들에게 조를 지정해주고 이러한 조에 일괄적으로 소속되도록 하여 일정한 시간에 정기적으로 모이도록 하는 강한 네트워크가 형성되어 있었다. 하지만 남한 측 행위자들은 휴대전화와 인터넷을 사용할 수 없는 여건이었으며 북한 측과 같이 강제성을 가진 네트워크를 강요할 수 없었기 때문에 자발적 협력구조를 구축하고 원활한 의사소통과 정보 교환을 위한 체계를 마련하는 것이 상당히 중요하였다.

“북한 측 성원들은 매주 조별로 모여서 총화하고 문화생활도 하고 토론도 하기 때문에 정보 분석, 교환, 공유, 전파 과정이 생각보다 굉장히 빠르고 일관성이 있다. 그런데 남한 측의 경우 개성공단에서 핸드폰을 사용하지 못하는 상황이기 때문에 통신도 불편하고, 거의 천명에 달하는 남측 근로자들이 다 모여서 회의를 할 수도 없고, 북한 측처럼 조를 지정해주고 강제로 회의를 시킬 수도 없다. 그래서 남한 측도 다양한 방식으로 협력체제를 조직하였고 일괄적으로 전파하는 방식에 대해서도 고민하게 되었다.”

50대(남), 개성공업지구관리위원회 부장

개성공단의 남한 측 행위자들은 개성공단에 입주하여 생산 및 영업활동을 하였던 입주기업과. 공단 내 인프라를 운영하고 관리하기 위한 공공성을 가진 개성공단 유관기관으로 구분하여 볼 수 있다. 그중에서 입주기업은 공장에서 직접적으로 생산활동을 하는 123개의 입주기업과 입주기업을 지원하는 영업소 등 130여 개의 영업기업으로 분류하기도 한다. 2015년 기준으로 개성공단 남한 측 상주 인원은 1,000여 명이었다.

따라서 이러한 남한 측 기관과 행위자들의 의견을 수렴하고 남북 간 상호작용과 관련된 주요 경험사례를 청취하여 축적하고 분석한 뒤 전체적으로 빠르게 전파할 수 있는 시스템을 구성하는 것이 필요했다.

표 4-4. 개성공단에서 관리위원회와 남한 측 입주 기관 간 협의 체계

협의체 명	참여기관	주요 내용
개성공업지구 기업책임자회의	입주기업	개성공업지구관리기관 설립 운영규정(제16조)에 의거 2004년에 시작 2010년에 관리위원회에 등록하고 활동 개시 공단 개발 및 관리운영 관련 중요문제 협의 기업 간 친목도모 및 권익 보호 관리위원회가 당연직 운영위원으로 참여
개성공단기업협회	입주기업	2006년 5월 11일 발족한 통일부 비영리 법인 입주기업 다수의 의견 수렴 관리위원회에 정책 건의
법인장회의 운영위원회	입주기업 법인장	2005년 구성, 매주 수요일 개최 → 2013년 이후 월 2회 개최 개성공단 내 기업등록 된 기업의 법인장, 지사장 중에서 업종별로 자문위원회의 추천을 받아 회장이 임명한 자로 구성 개성공단 현안에 대해 관리위원회와 정보 공유 입주기업과 관리위원회 간 소통 목적
영업기업연합회	입주영업소 대표	2013년 4월, 개성공단 잠정중단 관련 발족 3개 분과(유통, 건설, 서비스) 40개 회원사 영업소 관계자들의 권익 보호
유관기관 정례협의	입주 공공기관	관리위원회가 주관하는 입주 공공기관 협의체 2012년 4월부터 시작, 관리위원회 등 총 11개 기관장 회의 매주 수요일 정례협의, 정기적인 워크숍

출처: 개성공업지구관리위원회 자료를 바탕으로 재구성

우선 관리위원회는 원활한 의사소통과 정보 교환 체계를 형성하기 위하여 남한 측 기업 및 기관들과 형성한 공식적 성격의 협력체계를 구성하고 운영한 것으로 분석되었다. 개성공단에서 이러한 협력체계는 '개

성공업지구 기업책임자회의’, ‘개성공단기업협회’, ‘(개성공단 내)법인장회의운영위원회’, ‘영업기업연합회’, ‘유관기관정례협의’이다. 관리위원회는 이러한 남한 측 협의체의 설립을 지원하고 정기적인 운영을 독려하면서 어느 정도는 의사소통하고 정보의 교환도 할 수 있게 되었다. 또한 이러한 협의체 활동을 통하여 개성공단 내에 입주하여 있는 남한 측 기업과 기관들 대표들의 경험과 애로사항, 특히 새롭게 등장한 남북 간 상호작용과 관련한 문제에 대해 정기적으로 청취하여 분석하고 필요한 사항이나 최근에 분석된 주의사항 등에 대해 전파하고 의견을 모으는 작은 ‘토론의 장’의 역할도 하게 되었다.

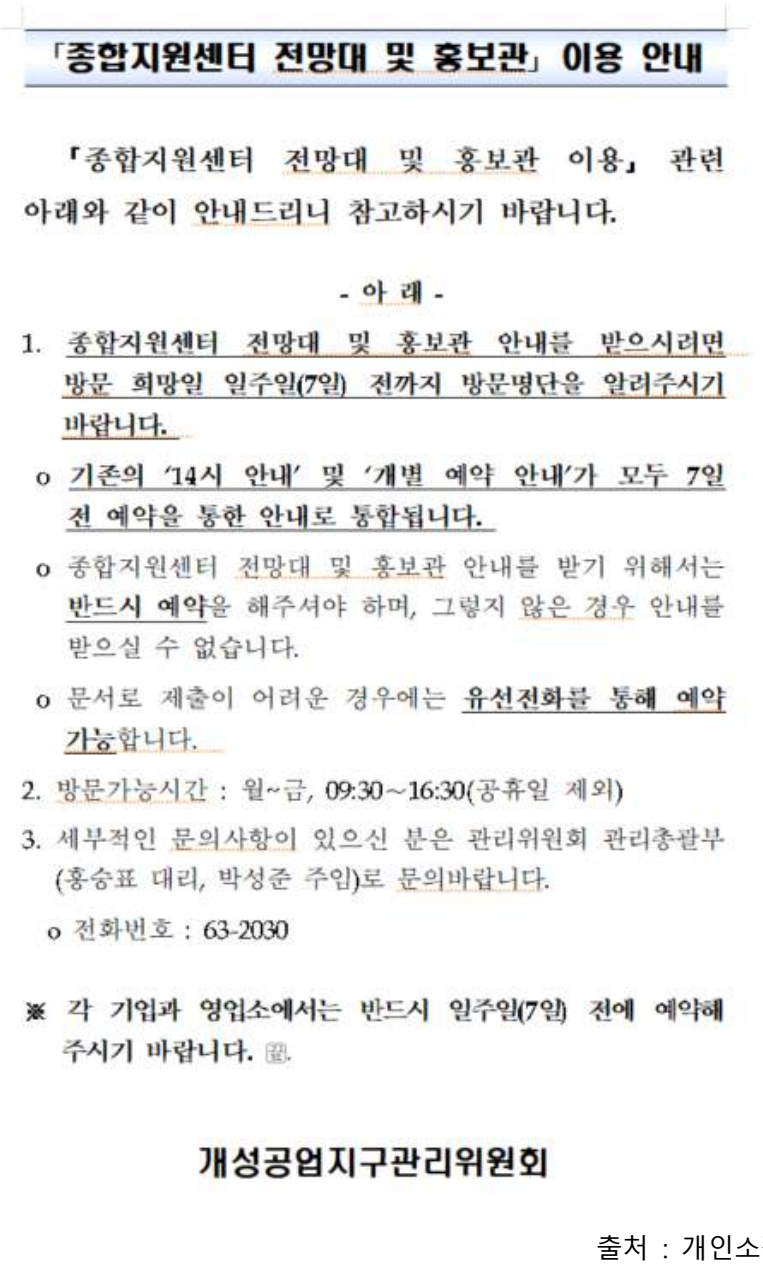
그런데 이러한 공식적 또는 개인적인 협의 시스템을 통해 의견을 청취하고 분석한 내용에 대해서 남한 측 행위자들에게 더 빠르고 정확하게 전파하는 시스템이 필요하게 되었다. 왜냐하면 다양한 협의체를 통한 시스템은 전파하는 속도가 느릴 뿐만 아니라 불참하는 경우 중요한 내용의 전달이 잘되지 않는 경우도 발생하였기 때문이다. 따라서 이러한 부분을 보완하고 남북 간 상호작용과 결과에 대한 최신의 정보를 정확하게 빠짐없이 전달함과 동시에 남북 양측의 피드백을 받을 수 있도록 ‘민원안내실’을 설치하고 운영하게 되었다.

“남한 측 사람들에게 뭔가를 전달해서 지키도록 하는 게 남한에서도 원래 어렵잖아. 개성에서도 그랬는데 여기는 공문 내용 받으러 오라고 하는 연락도 어렵고, 공문 내용을 몰라서 사건이 터지면 자기는 그 전달 받지 못해서 몰랐다고 하고, 핸드폰도 없어서 일괄적으로 보내고 책임지울 방법도 없고 아주 골치가 아파서 만들어 낸 것이 ‘민원안내실’이다. 일단 여기에 공문을 넣어두고 가져가도록 하니까 필요한 내용이 그래도 그럭저럭 잘 전달되고 ‘못 받았다’ 또는 ‘몰랐다’는 핑계 때문에 남북 간에 문제가 되는 경우가 많이 줄어들게 되었다.”

40대(남), 개성공업지구지원재단 팀장

민원안내실은 종합지원센터 1층 건물의 북쪽 출입구에 자리하고 있어서 접근성이 편리한 위치에 있었다.

그림 4-3. 민원안내실을 통해 전달된 안내문 예시



「종합지원센터 전망대 및 홍보관」 이용 안내

「종합지원센터 전망대 및 홍보관 이용」 관련 아래와 같이 안내드리니 참고하시기 바랍니다.

- 아 래 -

1. 종합지원센터 전망대 및 홍보관 안내를 받으시려면 방문 희망일 일주일(7일) 전까지 방문명단을 알려주시기 바랍니다.
   - o 기존의 '14시 안내' 및 '개별 예약 안내'가 모두 7일 전 예약을 통한 안내로 통합됩니다.
   - o 종합지원센터 전망대 및 홍보관 안내를 받기 위해서는 반드시 예약을 해주셔야 하며, 그렇지 않은 경우 안내를 받으실 수 없습니다.
   - o 문서로 제출이 어려운 경우에는 유선전화를 통해 예약 가능합니다.
2. 방문가능시간 : 월~금, 09:30~16:30(공휴일 제외)
3. 세부적인 문의사항이 있으신 분은 관리위원회 관리총괄부(홍승표 대리, 박성준 주임)로 문의바랍니다.
   - o 전화번호 : 63-2030

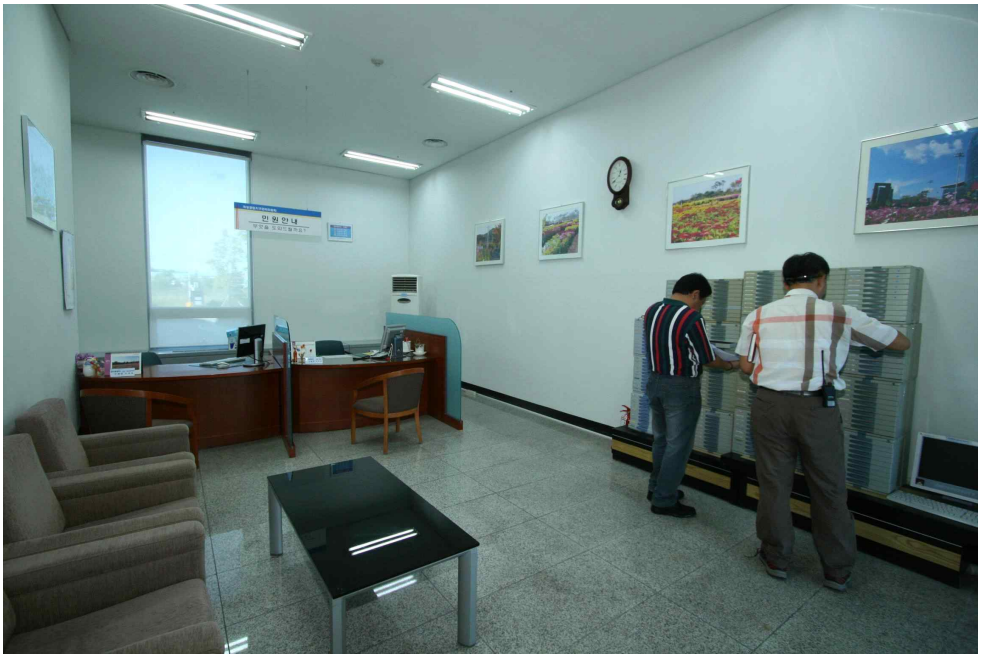
※ 각 기업과 영업소에서는 반드시 일주일(7일) 전에 예약해 주시기 바랍니다.

개성공업지구관리위원회

출처 : 개인소장자료

안내실 상주직원은 북한 측의 여직원 2명이었고 민원 안내, 전화 교환, 개성공단 외부방문객에 대한 홍보 및 안내를 담당[14]하였다. 안내실에는 개성공단 내 모든 기업과 기관의 우편함이 비치되어 있었고 남북 행위자가 함께 가볍게 대화를 나눌 수 있는 분위기가 조성되어 있었다.

그림 4-4. 개성공단 민원안내실 내부



출처 : 개성공업지구지원재단

민원안내실을 통해서 공문을 발송하는 과정 역시 남북 간 상호작용 통해 합의를 거치게 되는 과정이었는데 ①관리위원회 측에서 중요한 주요 전달 내용을 작성한 후, ②북한 측 책임자와 합의 후, ③안내실의 북한 측 직원에게 공문을 전달하여 공동 책임하에 우편함에 넣어서 남한 측 행위자들에게 전달한 후 피드백을 받는 방식으로 진행되었다.

그림 4-3 공문은 안내 시간을 조정하고 예약하는 방법의 변경을 알려

14) 한 명은 평양외국어대학교 또는 김일성종합대학교 등을 졸업한 영어, 중국어, 러시아어가 가능한 외국어 통역 및 외부인원 안내직원이었고 한 명은 개성시 출신으로 전화 교환을 주 업무로 하면서 외부인원 안내와 민원실 관리를 하는 직원이었다.

주는 아주 단순한 내용이었으나 합의하는데 일주일이 넘게 걸렸으며 이후에도 운영과정에서 남한 측과 북한 측 행위자들의 피드백을 모두 받아서 보완하고 합의하고 전달하는 과정을 여러 차례 반복하였다. 이러한 의사소통은 과정은 길게는 2주가 넘게 걸리기도 하는 상당히 비효율적인 방식으로 느껴지기는 하지만 개성공단에서는 역설적으로 이러한 상호작용을 거치는 방식이 가장 효율적인 문제 해결 방식이었다. 공문서의 내용을 정하고 전달하는 방식이 남북이 함께 책임지는 구조로 형성되었기 때문에 이러한 과정을 거친 공문 내용은 개성공단 내에서는 남북이 합의한 것과 같은 효력을 가지기 때문이다.

민원안내실은 남북 간 공적인 역할을 하기 위해서 조성된 곳으로 북한 측 직원들이 상시 근무하고 있었으나 남북 행위자 모두에게 열려 있는 공간이었다. 따라서 남북 행위자 간 가벼운 대화를 나누기에 좋은 환경이 조성되면서 '문지방공간'으로서 역할을 할 수 있게 되었다.

(2) 남북 간 면대면(face-to-face) 소통체계의 형성

개성공단에서 남한 측이 북한 측과 협력체계를 구축하는 것은 필요충분 한 과제라고 할 수 있다. 개성공단에서 남북 간 합의가 필요한 사안들이 지속 등장하게 되면서 상호작용은 계속되었다. 따라서 이러한 상호작용을 관리하고 원만하게 지속하기 위해서는 서로 다른 배경을 가진 행위자들 간에 안정적으로 접촉할 수 있는 통로를 최대한 많이 구축해야만 하였고 지속적인 면대면 접촉의 과정을 확보하는 것이 필요하다. 즉 이러한 통로가 잘 구축되어 있어야 협력적 거버넌스의 주요 목적인 합의하는 과정을 구성하고 합의한 결과에 따라서 의사 결정에 이를 수 있으며 설사 이러한 합의의 과정에서 의사 결정이 잘 이루어지지 않더라도 협력을 위한 과정을 지속할 수 있기 때문이다(Ansell&Gash, 2008).

앞서 3장에서는 북한 측 기관들인 총국 사무소와 출입국사업부가 2005년 9월에, 봉동지역에 북한 측 검사소가 2011년 11월에 입주하도록

지원하는 과정을 통해 지리적인 근접성을 획득하면서 협력을 위한 물리적 토대를 형성한 것을 확인하였다. 여기서는 개성공단에 참여하는 다양한 북한 측 기관들과 어떠한 방식으로 면대면 의사소통을 위한 통로를 마련하고 이러한 네트워크를 구축하였는지를 살펴보고자 하였다.

표 4-5. 개성공단 관련 북한 측 기관과 관리위원회 협력 담당 부서

북한 측 협력 기관(개소일 순)	관리위원회 담당
통행검사소 및 세관	출입사업부
조선민족보험총회사(KNIC)	기업지원부/법무지원부
출입국사업부	출입사업부
보안소(경찰)	법무지원부
협력부(관리위원회)	관리위원회 전체
중앙특구개발지도총국 개성사무소	관리위원회 전체
세무소	법무지원부/관리총괄부

출처: 개성공업지구관리위원회

개성공단 관련 북한 측 기관 중 가장 핵심은 '중앙특구개발지도총국(이하 총국)'이다. 총국은 북한 측의 개성공업지구 지도기관으로서 '조선아시아태평양위원회'와 '민족경제협력연합회' 및 '삼천리총회사'의 개성공단 사업 관련 부서를 하나로 조직하여 2002년에 별도 기구로 설립된 북한 측 기구이다. 개성공업지구법에도 '공업지구사업에 대한 통일적인 지도는 중앙공업지구지도기관이 하며, 중앙공업지구지도기관은 공업지구관리기관을 통하여 공업지구 사업을 지도한다.'[15]고 명시하여 그 지위를 보장해 주고 있다.

총국은 개성공단과 관계되는 거의 모든 업무를 담당하였는데 그 산하 기관들은 세금 징수 및 회계와 관련한 업무를 하는 세무소, 질서유지를

15) 개성공업지구법 제5조

담당하는 남한 측 경찰 역할의 보안소, 그리고 북한 측의 근로자 취업을 담당하는 로력(勞力) 알선기업도 있었다. 관리위원회는 북한 측의 이러한 각 업무에 따라 담당 부서와 담당자를 지정하고 특별한 사안이 없는 경우에도 일주일에 한 번 정도는 정례적으로 만나는 체계를 구축하였다. 물론 사안이 발생할 때는 즉시 만날 수 있도록 네트워크를 구축하는 것이 중요하였다.

"개성에서 사고가 나면 저희가 북한 측 보안(경찰)을 만나서 해결을 하죠. 그리고 특별한 사고가 없더라도 매주 목요일 오후에는 만나서 대화를 하는 시간을 정해놓고 지키고 있어요. 다른 부서도 (남북 담당자간) 매주 만나서 대화하는 날이 정해져 있잖아요. 그래야 좀 친해지는 것도 있고 심각한 협상을 하기 전에 서로 좀 편해지는 부분도 있고요."

20대(남), 개성공업지구지원재단 법무지원팀 사원

그런데 북한은 모든 업무의 체계가 철저하게 하향식이기 때문에 가능하면 가장 윗선과 대화를 하는 것이 효율적인 방식이었다. 따라서 총국을 대표하는 총국장과의 정기적인 소통 채널을 구축하는 것이 중요하였다. 개성공단에서 북한 측의 결정은 총국장이 지시를 내리면 그대로 이행이 되는 구조이기 때문이었다. 따라서 관리위원회의 대표인 관리위원장은 총국장과 정례적으로 면대면 접촉을 하기 위해서 노력한 것으로 확인되었다. 논의 내용을 살펴보면 대체로 중요한 사안에 대해 제시하여 협의를 추진하면서 그 외 다양한 내용으로 대화를 이어나가고자 한 것이 확인된다. 아래 표 4-6의 협의 일지와 내용을 보면 사업체계나 운영계획, 남북 해외 공동시찰 등의 굵직굵직한 사안과 함께 개성공단 운영에 대해서 논의를 이어나가기 위해서 노력한 모습을 확인할 수 있다.

표 4-6. 관리위원장과 북한 측 총국장 협의 내용

순서	일 시	협의내용 요약
1	2004.7.21	총국의 관리기관 파견, 관리기관 공인.명판, 사업준칙(정관), 소방대책, 중국 공동방문, 협의 창구 일원화 등
2	2004.11.9	개성공업지구 총개발계획, 출입 간소화, 질서유지 등
3	2005.3.24	공단 사업체계, 임금 직불, 유통화폐, 질서유지대 등
4	2005.5.19	외국바이어 방문, 세무.회계 해외 연수, 1단계 5만 평 분양 등
6	2005.9.13	세무.회계교육, 세무등록수수료, 임금직불, 입주기업 경영권, 공과금수납체계 등
7	2005.12.22	'05년 실적 및 '06년 계획, 노력공급, CIQ 상시출입 등
8	2006.7.28	CIQ 24시간운영, 합숙소, 출입제한조치 완화, 임금직불 등
9	2009.11.3	해외공단 공동시찰, 근로자 숙소, 임금체불 문제 등
10	2009.12.29	해외공단 합동시찰, 임금체불, 용수가격, 근로자 숙소, 종합지원센터 총국입주 등
11	2010.4.8	종합지원센터 영업세, 미등록 영업소 문제, 출퇴근도로 보수공사, 기술교육센터 운영 등 협의
12	2012.8.9	시범기술교육 운영, 김정일 위원장 분향소 통제, 임금체불, 북측 세무소 전화연결 문제 등 논의
13	2013.4.8	김양건 담화 통지문 등 개성공단 잠정 중단 조치
14	2014.1.29	2013년 실적 및 2014년 계획, 국방위 중대제안, 임금 인상, 신규투자 미흡, 임금체불 등 미납기업 대책 등

출처: 개성공업지구관리위원회 자료를 바탕으로 재구성

북한 측과의 협력적 네트워크 구축과 관련하여 가장 눈에 띄는 것은 북한 측과 사회주의 개혁개방 특구 관련 사례를 벤치마킹하기 위해 최초로 남북이 공동으로 해외 시찰을 다녀온 것이었다. 2005년 6월 남북은 처음으로 자본주의와 기존 사회주의 체제가 공동으로 개발한 중국과 베트남 공단을 방문하여 시찰하였고, 2005년 11월 5일부터 12월 17일까지 북한 측 관계자 10명이 중국에서 세무회계 연수를 받도록 지원하였다.

이후 2007년에도 남북은 2차례 해외 공동시찰을 추가로 진행하였다. 이때는 중국과 베트남에 있는 특구를 방문하여 공단 개발, 관리·운영, 출입 및 통관, 해외 보험사례를 조사하였다. 2009년 12월 12일부터 22일까지의 공동시찰에서는 중국과 베트남의 공단을 방문하여 개발 및 관리와 운영 시스템, 기업지원 서비스, 통행과 통관시스템 등을 확인하였다. 이러한 합동 시찰을 통해서 함께 참여한 남북 행위자 간에 네트워크가 형성되었으며 이후 북한 측에서 남북 간 상호작용과 합의 과정을 대하는 태도나 이것을 풀어가는 방법에 있어서 변화가 있었던 것으로 파악되었다.

“북한 측이 처음에 중국 방문에 대해서는 군말이 없었는데 베트남을 방문하는 것에 대해서는 불만이 엄청 많았어. ‘웬남(베트남)에 가서 뭐 볼게 있나.’라는 분위기였거든. 그런데 하노이 공항에 딱 내리는 순간부터 갑자기 당황하는 표정을 하더니 공항과 주변을 한번 쓱 둘러보고는 숙소로 이동하는 동안 한마디도 안하더라고. 엄청나게 충격을 받은 표정이었어. 베트남이 그렇게까지 발전한 지 몰랐던거지. 어쨌거나 해외 공동시찰을 다녀온 이후로는 북한 측과 합의하는 과정이 기존과는 많이 달라지기도 했고 뭐가 좀 막히면 같이 시찰 다녀온 참사에게 연락해서 좀 더 부탁해볼 수도 있게 되었고. ”

40대(남), 개성공업지구지원재단 팀장

3. 남북 간 협력 시스템의 탄생과 신뢰의 형성

개성공단 거버넌스로 등장한 관리위원회가 내부적으로 ‘다의적이고 이질적인’ 형태로 구성과 업무시스템을 구축하고 외부적으로는 개성공단에 참여하는 남북의 다양한 기관 및 행위자들과 협력적 과정을 이행하기 위한 네트워크를 구축하면서 협력 과정의 선순환을 통한 중간적인 성과(intermediate outcomes) 또는 작은 승리(small wins)를 기대할 수 있는 기반이 형성되었다. 이 절에서는 이러한 기반에서 중간적인 성과 또는 작은 승리를 얻는 협력적 과정의 선순환을 통해 결과가 도출되는 시스템을 탐구하고자 하였다. 그리고 이러한 시스템이 행위자들 간의 ‘신뢰’를 형성하고 ‘토론의 장’ 마련을 통해 ‘사이공간’의 규범을 구성하고 협력적 시스템을 구축하였는지를 중점적으로 고찰하였다.

1) 협력적 과정의 선순환과 남북 간 상호작용의 국지화

개성공단 내에서 적용되는 법·제도와 관련하여 합의된 남북 간 실무 합의서의 공식적인 기록은 130여 개에 달한다. 남북 간 실무 합의 중에서는 끝까지 결과를 도출하지 못하고 있는 내용도 있었으나 현재까지 합의된 결과들은 개성공단에서 협력적 과정이 계속되면서 어느 정도 성과를 도출하였음을 보여준다. 그런데 개성공단에서의 남북 간 실무 합의서의 방향과 흐름을 전체적으로 분석 한 결과 개성공단 초기라고 볼 수 있는 2007년 이전에는 개성공단 전체 운영 및 공단 개발 등 큰 틀을 이루는 내용들이 주류를 이루고 있음을 확인하였다. 또한 개성공단 초기 남북 간 합의는 그 합의의 주체가 남북 간 당국이거나 다른 기관 또는 행위자가 합의 주체가 되더라도 당국의 승인이 필요한 거대 담론적 스케일에서 이루어졌다.

하지만 초창기 이후 합의서들은 제목에서부터 이전과는 다른 양상을

보여주고 있음이 특징적이다. 초창기 이후의 합의문 제목은 대부분 '부속 합의서' 또는 '운영지원합의서'로 이러한 합의서들은 개성공단에서 실제로 행위자들이 활동하는 중에 발생하는 새로운 상호작용에 대해 내부적인 수준에서 합의하는 내용이거나, 기존에 이미 남북 간 합의 된 부분이 행위자들이 늘어나고 참여하는 방식이 다양해지면서 기존에 합의한 것이 업데이트되고 필요한 부분에서 상호작용이 다시 이루어지는 과정에 의해서 나타난 것이다.

즉, 개성공단에서 남북 행위자들의 생활이 계속되는 가운데서 개성공단 내에서 필요한 상호작용이 계속되면서 합의 결과들이 개성공단 내에서만 유효한 내용들로 채워져 나가는, 국지화되는 경향과 행위자들의 다양한 참여가 이루어지면서 상호작용과 남북 합의의 다층화 경향이 나타나게 되었다. 이것은 관리위원회의 주도하에 남북 간 합의와 실천의 경험이 쌓이면서 개성공단에서의 생활이 안정화되면서 내부적으로 중간적인 성과 또는 작은 승리가 도출될 수 있게 되면서 발생한 현상으로 볼 수 있다. 따라서 개성공단에서의 남북 간 상호작용은 국지적 성격이 점차 강해지는데 이것은 주로 남북 행위자가 같이 생산과 소비활동을 하면서 서로 간 '사회문화적인 차이'로 인한 문제들이 나타났기 때문이기도 했다. 그중 가장 잘 알려진 사건은 '똥강아지' 사건이라고 할 수 있다.

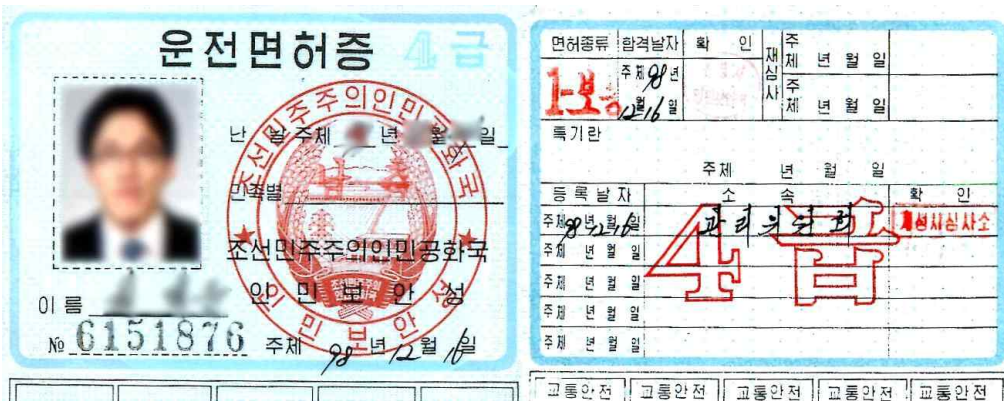
"초기에 남북 간에 정치적인 문제나 체제적인 문제는 워낙 조심하니까 그래도 좀 예측이 가능한 수준이었는데 문화적으로 다른 거는 도저히 예상도 어렵고 대처도 안되더라고. 그중에 가장 유명한 사건이 똥강아지 사건인데. 우리나라에서는 나이 많은 어른이 자기 손주들이나 아이들한테 '우리 똥강아지'라고 하는 말이 너무 이뻐하는 말이잖아. 어느 날 나이가 많은 남한 측 법인장이 이제 막 입사한 북한 측 어린 직원들이 열심히 일하는 모습을 보고 너무 기특했는지 '우리 똥강아지 정말 열심히 일하네.'라고 한거야. 그랬더니 북한 측 직원은 갑자기 울면서 뛰쳐나가고 좀 이따가 (북한)참사들이 쳐들어와서 '우리 측 성원을 똥 물은 개에 비유하다니'라고 분노하면서 그 말을 한 남한 측 법인장을 추방시

쳐버렸어. 우리가 언어적인 차이를 이해시켜보려고 했는데 초창기에는 그게 안되더라고. 그래서 개성공단에서는 그게 금기어가 되어서 교육하게 되었어. 지금은 그런 문제는 잘 안 생기지."

50대(남), 개성공업지구지원재단 부장

사회문화적 환경의 차이로 인한 문제가 생각보다 많이 발생하였는데 그 중 대표적인 것으로 개성공단에서 북한 측이 남한 측 행위자들에게 발급한 운전면허증으로 인하여 발생한 사건을 들 수 있다.

그림 4-5. 북한 측 발급 운전면허증



출처: 개성공업지구관리위원회

그림 4-5를 보면 북한 측이 발급한 운전면허증 아래쪽에 '교통안전'이라고 표기되어있는 5칸의 구획이 있다. 북한 측이 발급한 운전면허증은 종이에 인쇄하여 플라스틱 코팅을 하여 지급되었는데 남한 측 사람들은 아래쪽 '교통안전' 구획으로 인하여 면허증이 지갑에 잘 들어가지 않고 위로 튀어나오게 되자 몇몇 행위자가 아래쪽 부분을 잘라버리고 면허증을 가지고 다녔다. 그러던 중 어느 날 한 남한 측 행위자가 북한 측 보안원(경찰)에게 교통위반으로 적발되었는데 '교통안전' 부분이 없는 것을 문제 삼으면서 "면허가 취소되었으니 차를 놓고 가시오"라고 한 것이다. 북한 측은 무선 통신시스템이 잘 갖추어져 있지 않아서 교통위반을 하면 '교통안전' 부분을 하나씩 잘라내는 시스템으로 5개가 모

두 없는 경우 면허가 취소되는 상황이었기 때문이었고 당연히 남한 측 행위자는 이러한 문제를 인지하지 못했다. 관리위원회는 이 문제를 해결하기 위해 기존에 구축한 네트워크 시스템을 활용하여 북한 측과 재협의하여 훼손된 남한 측 행위자들의 운전면허증을 재발급받을 수 있도록 하였다. 그리고 남한 측에는 이러한 문제가 발생하였음에 대해 기존에 구축한 의사소통 시스템을 통해 일괄적으로 알려서 다시 문제가 발생하지 않도록 조치하게 되었다.

이러한 사건들이 발생하면서 남북 행위자 모두는 개성공단 내에서 사소한 '서로 다름'도 큰 문제로 확대될 수 있다는 사실을 깨닫게 되었고다. 특히, 운전면허증으로 인하여 발생한 에피소드는 사소한 제도적인 차이가 생각보다 큰 문제로 비화 될 수도 있음을 시사하는 것이었다. 동 사건들은 남한 인원의 첫 방북 교육 시에도 자주 등장하며 북한 측에서도 이러한 부분에 대해 철저하게 교육하고 들어오는 것으로 알려졌다. 그러나 이렇게 문제가 해결된 이후에도 남북 간 상호작용은 새롭게 재생산되고 확대되는 양상이 계속 나타나게 된다. 따라서 이러한 문제 발생 시 중재하고 사후 처리를 하는 부분이 중요한 과제로 대두되었다.

관리위원회는 기존에 구축한 협력체계를 동원하여 새롭게 등장하는 남북 간의 과제들을 해결하고 관리해 나가는 거버넌스의 역할을 계속하였다. 그런데 이러한 남북 간 상호작용을 통한 합의 결과는 앞서 설명하였던 것처럼 상호 간 금지, 수용, 대안의 제시 중 하나 또는 중복적인 선택으로 예측 불가능한 결과로 나타나면서 국지적으로 자리를 잡게 되었다. 개성공단에서의 자동차등록과 번호판 제도의 결과는 이러한 모습을 가장 잘 드러내는 사례라고 할 수 있다.

개성공단의 자동차등록과 번호판 제도는 남북 간 상호작용을 통해 합의된 「개성공업지구 자동차 관리 규정」, 「개성공업지구 자동차등록 준칙」,「개성공업지구 자동차등록번호 부여와 자동차등록번호판 부착 및 봉인에 관한 세부 지침」을 근거로 제정되었다. 이러한 제도화의 결과로 개성공단에 등록된 자동차와 왕래하는 남한 측의 차량 중에서 개성공단에 등록된 자동차는 노란색 번호판을 달게 되었는데 노란색 번호판

도 두 가지의 형태로 구분되어 남한 측 운전자가 운전하는 차량은 노란색 번호판에 검은색 테두리를, 북한 측 운전자가 운전하는 차량은 테두리가 없는 노란색 번호판을 달게 되었다. 그리고 남북을 왕래하는 차량의 번호판은 원래 번호판 위치에 임시번호판을 달고 운행하도록 하였다.

이러한 개성공단의 번호판 체계는 개성공단에서만 유효한 국지화 된 규범의 제도화를 가장 가시적으로 드러내고 있으며 남북 간 상호작용으로 제도화 된 결과물이 금지, 수용, 대안 제시라는 양태로 나타나는 것을 잘 보여준다. 다시 말해서, 남한 측의 차량 번호판을 개성에 달고 들어오는 것은 '금지' 되었으나 임시번호판을 발급받아 가리는 방식으로 '대안' 이 제시되었고 공업지구에 등록한 차량은 개성공업지구만의 번호판을 다는 것으로 합의되어 '수용' 되었으나 북한 측의 보안(경찰)에 남한 측 인원이 불이익을 당하거나 사고가 발생하였을 때의 문제에 대비하여 변화를 준, 새로운 '대안이 제시' 된 상황으로 볼 수 있다.

그림 4-6. 개성공단에서만 적용되는 자동차 번호판 체계

개성공단 등록차량 중
남한 측 행위자 운전

개성공단 등록차량 중
북한 측 행위자 운전

남북왕래차량
임시번호판

개성공단에서 발생한 이러한 국지화된 규범의 제도화 과정은 협력적 과정이 지속되고 반복되면서 외부 환경인 남한과 북한에서 일상적이고 정상적인 것으로 규정하고 있는 한계적인 형태를 넘어서 남북 양측에서는 기존에 볼 수 없는 다의적이고 이질적인 성격이 중첩되어 실제 세계에서 나타나는 것이었다. 이러한 현상들의 등장은 개성공단만의 법제도 운영 시스템이 나타나기 시작하였음을 보여줌과 동시에 다층적이고 중첩적으로 새로운 형태의 제도가 뒤섞여서 나타나는 '시너지 있는 중간 세계' 가 형성되어가는 과정이 나타나고 있음을 시사한다.

2) 작은 승리(small wins)의 경험과 '신뢰구간' 의 형성

개성공단 규범의 제도화 과정에서 나타난 국지화 현상과 함께 등장한 새로운 양상은 상호작용과 남북 합의에 참여하는 계층이 다양화되고 다층화되는 현상이었다. 그런데 이러한 '다층화' 의 실체를 살펴보기에 앞서서 이러한 현상이 나타날 수 있게 된 배경에 대한 논의가 필요하다. 개성공단 내부적으로 '다층화' 가 나타나게 되는 배경에는 다양한 행위자들의 의견이 수렴될 수 있는 활동 영역이 조성되었다는 되는 것이 전제되어야 하기 때문이다. 즉, 개성공단에서 남북의 합의 과정에 영향을 주는 행위자나 집단이 남북의 당국이나 대표 기관만이 아니라 다양한 층위의 행위자들이 개성공단에서 일어나는 일에 참여하여 의견을 낼 수 있게 되는 상황이 전제되어야만 '다층화' 가 가능해진다.

이것은 개성공단에서 기본적인 법과 제도가 어느 정도 자리를 잡아가는 과정에서 개성공단 내에서 행위자들 간에 국지적으로 발생하였던 서로 다른 제도와 문화 간 차이에서 발생한 문제를 해결하고 극복한 경험이 누적되면서 행위자들 간에 익숙해지고 편하게 활동할 수 있는 영역들이 마련되었기 때문에 가능해진 것이었다. 특히, 기존에 이미 남북 간 합의된 것 중 실제 경험을 통해서 문제가 없음이 확인된 부분에서는 예상하지 못한 문제가 갑작스럽게 발생하더라도 개성공단 거버넌스인 '개성공업지구관리위원회' 가 구축한 협력적 시스템이 작동하여 역할을 할 수 있게 된 것이 핵심이었다. 그러한 시스템의 구축과 선순환으로 인해 행위자들이 불이익을 당하지 않고 문제가 잘 중재되어 해결되는 과정의 경험, 즉 작은 승리(small wins)가 누적되었기 때문이다. 즉, 이러한 선순환 과정인 작은 승리가 계속되면서 기존에 경험한 사안에서는 '신뢰구간' 이 형성되었고 이러한 신뢰가 바탕이 되어 다양한 참여자들이 다층적으로 참여 가능한 환경이 조성된 것이다. 남북 간 최초로 발생한 교통사고 해결의 과정[16]은 이러한 '신뢰구간' 이 형성되는 프로세스를 가장

16) 2006년 7월, 남북이 분단 된 이후 최초로 남북 간에 교통사고가 발생하였다. 관리위원회 소속의 북한 근로자 출퇴근버스(북한 측 운전기사)와 남한 측 차량(유관기관 직원)의 개인 차량 간 충돌사고가 일어난 것이다.

잘 보여주는 예라고 할 수 있다.

그림 4-7. 남북 간 최초의 교통사고

남한 측 차량

북한 측 차량

출처: 개성공업지구관리위원회

앞의 그림 4-1에서 설명한 것과 같이 개성공단에서 의무보험 중 자동차 책임보험의 경우 '대안 제시'의 형태로 의무보험으로 제도화가 되었지만 남한 측 행위자들은 북한 측 보험회사인 조선민족보험총회사(KNIC)를 신뢰하지 못하는 상황이었고 사고처리의 공정성에 대해서도 믿음이 없었던 상황이었다. 따라서 기존에 남북 간 합의를 통해서 제도화가 이루어졌으나 개성공단의 행위자들은 신뢰가 없었기 때문에 자동차 책임보험에 잘 가입하려고 하지 않았고 가입 실적이 저조하였다. 하지만

당시 개성공단 내 행위자들은 이 사건에 지대한 관심을 가지고 상황을 지켜보았는데, 중요하게 쟁점이 되었던 부분은 ①북한에서 북한 측 인원과 사고가 났는데 사고 관련 조사와 사정이 공정하고 상호 간에 문제없이 이루어질 수 있을지, ②만일에 북한 측의 과실이 있다면 과연 보험금을 받을 수 있을지가 관건이었다. 관리위원회의 주도로 남북이 합동으로 사고 사정을 하게 되었으며 그 과정이 남북이 모두 납득 할 만한 수준에서 이루어졌다. 사고 사정 결과 북한 측의 과실이 80%, 남한 측 과실이 20%로 확인되었고 북한 측이 남한 측에 보험금 미화 899달러를 지급해야 하는 상황이 발생하게 되었다. 남북 간 처음 발생한 교통사고라서 남북 모두에게 상당히 난감한 상황이었으나 관리위원회는 3개월에 걸쳐서 북한 측과 계속 협의한 끝에 합의에 이르게 되었고 북한 측 KNIC보험회사로부터 보험금 84만 2천 원을 수령하게되면서 원만하게 마무리 되었다.

실제 교통사고가 발생한 후에 거버넌스가 협력적 역할을 통해 합리적인 수준에서 합의에 이르는 과정을 목격하고 북한 측이 정상적으로 보험금을 지급하는 것을 경험한 남북의 행위자들은 이 부분에서는 '신뢰'를 가지게 되었고 이는 개성공단에서 자동차 책임보험의 가입이 늘어나는 결과로 이어졌다. 여기서 또 다른 핵심은 당시 사고를 처리하고 보험금이 책정되고 지급되는 모든 과정에서 남북 간 상호작용을 통한 합의하는 과정이 있었고 이러한 내용들은 기록되고 전파되었다는 점이다. 즉 이러한 경험과 남북 간 상호작용의 결과는 유사한 상황에서 '판례(判例)'와 같은 효력을 가지게 되었기 때문에 이후에 남북 간에 교통사고가 발생하게 되더라도 별다른 갈등없이 문제 해결이 신속하게 이루어질 수 있었다.

연구자도 이러한 '신뢰구간'이 이미 형성된 부분에서 문제가 신속하게 처리되는 것을 경험한 사례가 있었다. 야간에 당직근무를 서던 중 북한 측 근로자가 기계에 깔려서 크게 다치는 사고가 발생하였다. 그런데 기존에 유사한 사고 발생 시 남북 간에 합의하고 이행하였던 '기존 방식'대로 수월하게 업무가 처리되면서 별다른 이견 없이 사건이 마무리되는 것을 경험하였다. 이 사건을 통해 남북 간 상호작용을 통한 합의와 지속되는 실천 경험으로 인하여 형성된 '신뢰구간'이 큰 사고에서까지도 적용되는 것을 확인할 수 있었다.

"여기는 공장이다 보니까 일하다 보면 다치는 사람도 있고 가끔 큰 일을 당하는 경우까지도 있어요. 이것도 처음 발생했을 때는 정말 힘들었는데 한번 남북 간에 합의하고 처리하는 경험을 하고 나니까 큰 틀에서는 문제가 거의 발생하지 않고 신속하게 처리되는 거죠."

20대(남), 개성공업지구관리위원회 법무지원팀 직원

그런데 여기서 중요한 것은 남북 간에 이러한 문제가 발생하였을 때 남북 행위자들이 개인 간에 사적으로 문제를 해결하는 것은 사실상 불가능하였다는 점이다. 기본적으로 남북 간에는 신뢰가 없었을 뿐만 아니라 이러한 '차이'의 문제 자체가 개인적인 것이 아니라 남북 서로 간의

체제와 사회문화의 차이로 인하여 발생하는 구조적인 문제로 확대되는 경우가 많았기 때문이었다.

“개성공단에서 설사 남북 간에 개인적으로 성격이 안 맞아서 싸운다고 하더라도 그건 두 사람이 가볍게 화해하고 끝날 수 있는 일이 아니더라. 잘못하면 나라 대 나라 싸움 된다니까. 나는 관리위원회가 갑질하는 경향도 있어서 완전히 좋아하는 건 아니지만 관리위원회가 없었으면 아마 개성공단도 금강산처럼 되었을 것이다.”

50대(남), 개성공단 입주기업(T사) 남한 측 근로자

따라서 개성공단에서 남북이 합의하여 만든 거버넌스 체계인 ‘개성공업지구관리위원회’이 협력적 거버넌스의 역할을 통해 남북 간 상호작용을 관리하고 합의하는 과정을 주도하였고 이러한 협력의 경험이 누적되면서 행위자들은 신뢰를 형성하고 이러한 신뢰가 확대되는 과정인 ‘협력적 과정’의 선순환을 경험하게 되었다. 다시 말해서 개성공단에서는 남북 간 상호작용을 통해 ‘신뢰구간’을 구축하고 확대해나가는 ‘남북통합경험’ 시스템이 형성되면서 남북의 행위자들이 활동의 자유도가 높아지고 영역이 확대되는 ‘토론의 장’이 형성될 수 있었으며 이러한 것을 토대로 더욱 다양한 행위자들이 다층적으로 개성공단의 상호작용에 참여할 수 있게 되었다.

3) '남북통합경험' 시스템과 다층적·이질적 성격의 일상화

개성공단에서 행위자들 간 '신뢰'가 형성되고 '신뢰구간'이 확대되고 누적되면서 중간적 성과와 작은 승리를 얻는 경험이 축적되는 '남북통합경험시스템'이 구축되었다. 이러한 순환 과정의 계속은 남북 간 상호작용에 참여하는 행위자들의 다양화를 추동하였고 이러한 현상은 남북 간 상호작용을 통한 합의 내용 자체가 이전에 비해서 고도화되는 양상으로 발전하는 토대가 되었다.

이러한 양상은 2015년에 진행되었던 북한 측 근로자 기본급(기본임금)의 인상을 위한 협의와 토지사용료의 기준을 정하는 합의 과정에서 잘 드러났다. 북한 측에서 그동안 개성공단의 생산성이 상당히 향상되면서 남한 측 입주기업들이 예전에 비해서 높은 수익을 올리고 있는 사실에 대해 거론하면서 북한 측 근로자들의 임금 인상률의 재합의를 요구하였다. 또한 토지이용료도 이와 같은 논리로 접근하면서 예상보다 높은 금액을 제안하였다[17]. 그런데 2014년에 등장한 이 두 가지 사안에서는 이전 남북 간 상호작용의 형태와 다른 새로운 쟁점이 확인된다. 하나는 북한 측이 상부의 지시를 받아 일방적으로 '생떼를 부리듯이' 요구하던 기존의 방식과는 다르게 자본주의적인 논리로 무장하고 남북 간 합의에 임하는 경향이 나타나기 시작하였다는 점이었고, 다른 하나는 북한 측 근로자의 임금 인상과 토지사용료의 문제가 기존과 같이 남북 당국 간 의견만 일치하면 간단하게 합의에 이르는 것이 아니라 개성공단에 참여하는 다양한 행위자들의 상호작용이 연계되는 상황이 나타난 것이었다.

우선 북한 측의 이러한 '돈을 많이 벌었으니 그만큼 보상이 필요하고 그만큼 사용료도 내야지'라는 자본주의적 방식의 접근은 남한 측에서 논리적으로 대응하기가 쉽지 않은 문제였다. 또 다른 문제인 다층화의

17) 개성공단에 근무하는 북한 측 근로자의 임금은 남북이 초기에 합의하였던 내용에 따라서 기본급 $50에서 시작하여 1년에 5% 이내로 인상할 수 있도록 합의가 되어 있었다. 그리고 토지이용료의 경우 개성공단 운영 10년까지는 무상이고 이후부터는 남북이 토지이용료의 요율을 합의하여 남한의 입주기업과 기관이 북한 측에 정해진 토지사용료를 납부하기로 합의되어있었다.

문제를 살펴보면 임금 인상과 토지사용료의 문제는 남북 당국 간 해결해야 하는 문제이기면서 임금과 사용료를 지출하는 당사자인 입주기업들의 문제이기도 하였고 임금을 받는 북한 측 근로자들의 생활과도 연계되는 문제였으며 북한 측 행위자들의 책임 기관인 개성시 인민위원회의 문제이기도 하였다. 이러한 상황에 직면하면서 이 문제에 연계되어있는 다양한 행위자들 간의 이해관계 조정을 통해 합리적인 대안을 제시하는 것이 핵심 과제였다. 따라서 관리위원회는 기존에 남북의 다양한 기관 및 행위자들과 구축한 네트워크와 '남북통합경험' 시스템을 최대한 활용하면서 문제 해결을 모색하였다. 이후 1여 년에 걸친 협상을 통해서 2015년 8월 임금 문제는 당분간 종전대로 기본급의 5% 인상으로, 2015년 12월에 토지사용료는 ㎡당 미화 0.64달러를 납부하기로 우선 합의하였다.

이렇게 나타난 남북 간 합의 과정에 참여하는 행위자의 다층화와 북한 측의 자본주의적인 접근 방식이 나타난 것은 기존에 해결된 남북 간 합의와 상호작용의 경험이 축적되면서 업그레이드가 되었음을 의미한다. 그리고 중요한 것은 이러한 '남북통합경험' 의 축적은 남한 측만이 아니라 북한 측에서 유효한 것이었기 때문에 북한 측의 남북 간 상호작용의 방법에 대해 새로운 접근하기 시작한 것으로 볼 수 있다.

"아니 생각을 좀 해 보라. 남측은 자본주의 아닌가. 돈을 벌었으면 그만큼은 돌려주고 잘하면 더 주고 못 하면 채근하는 게 맞는거지 않나. 내가 공업지구 처음에 기업들 상태도 너무 잘 알고, 그때 법인장 선생들 타고 다니던 차량도 고작 1만 달러 2만 달러짜리였던 것 다 기억하고 있다. 근데 지금은 어떤가, 8만 달러짜리도, 심지어 10만 달러가 넘는 차도 있다. 우리 측에서는 아무것도 모르는 줄 아는가. 공업지구 가동한 지 10년 되었다. 모를거라고 생각 하는건지, 모르는 척 하는건지. 생산성 올라간 만큼 다 올려달라는 것도 아니고 기존보다 조금만 더 올려달라는 건데, 그리고 우리 성원들이 공업지구에서 함께 있은지도 오래되고 정도 들고 했을 텐데, 이러면 안되는 거 아니가. 남측에서 이러면 말이 되는 상황이가?"

50대(남), 북한 측 총국 협력부 보장성원

북한 측의 특성상 자본주의적인 방식으로 접근하는 새로운 변화가 전체적·조직적으로 준비하고 내부적으로 합의된 '전략적 접근 방식' 일 수도 있다. 하지만 이후 5장에서 다루게 될 북한 측 행위자들에게 전체적으로 나타나는 사회문화적인 변화상 역시 이러한 양상과 다르지 않게 나타난 점, 그리고 기존에 북한 측에서는 도저히 기대할 수 없었던 북한 측 당국이 '입장을 번복하고 사과까지 한' 사건이 최초로 나타난 점 등을 토대로 판단하였을 때 '남북통합경험' 이 북한 측에도 누적되고 이에 따라 변화하는 과정이 있었으며 북한 측 역시 상호작용과 남북 간 합의 관련 접근 방안에 대한 업그레이드가 있었음을 알 수 있게 되었다.

북한 측 당국 최초의 의견 번복 사건

2015년 5월 남한 측 기획재정부의 개성공단 담당 과장 일행이 예산편성과 관련하여 개성공단을 시찰하기를 요청해왔다. 연구자는 담당자로서 방문에 대해서 '기획재정부가 모든 자금을 쥐고 있는 힘 있는 부처이니 방문에 협조해 달라' 는 취지로 북한 측과 협상하면서 어렵지 않게 방문에 합의하게 되었다.

그런데 5월 27일 오전, 돌연 북한 측 출입국사업부에서 관리위원회 측에 '상부의 지침에 따라서 방문이 취소' 되었음을 알려왔다. 이에 관리위원회는 관리총괄부 차원에서 총국의 보장성원을 설득하고, 출입국사업부에서는 북한 측 출입국 쪽을 설득하였고 공단관리부까지 나서서 북한 측 인프라 관련 담당에게 기획재정부 예산이 얼마나 중요하며 당시 개성공단 내에서 공사를 앞두고 있던 사업에 대해서 언급하는 등 개성공단에서 구축한 모든 네트워크 시스템을 가동하여 설득을 시도하였다.

북한 측에서 상부 지시에 대해 다시 의견을 제시하고 번복하는 상황은 거의 불가능한 일이었다. 따라서 관리위원회 측은 최대한 노력하는 모습을 통해 다음에는 북한 측에서 이런 문제를 일으키지 않도록 촉구하고 남한 측의 기획재정부 측에는 '우리가 남북 협상을 위해 최선을 다했으나 북한 측의 비협조로 문제가 해결되지 못했음' 에 대해 양해를 구할 명분을 마련하고자 한 측면에서 접근하였다.

그런데 27일 오후가 되어서 북한 측에서 ‘행사 출입을 상부에서 허가하였다’ 며 지침을 번복하는 내용에 대해 통지해왔다. 이것은 북한 측이 공식적인 입장을 번복한 최초의 사건이었다.

더 놀라운 것은 북한 총국의 협력부 측에서 “이거 공업지구에는 상당히 중요한 행사인데 (우리 측의 누군가가) 설명을 잘못하고 (윗선에서) 잘못 요해(이해)한 상황이 있었던 것 같다. 놀라게 했구만 기래. (기재부)행사를 잘해서 공업지구 발전을 위한 예산을 많이 타 오시라.” 고 언급하였다는 점이다. 이 사건으로 개성공단에서 북한 당국의 내부에서도 남북 간 상호작용과 합의 과정에 대한 태도의 변화가 있음을 확인할 수 있었다.

실제 경험사례를 토대로 연구자 정리

북한 측의 남북 합의와 상호작용을 대하는 자세가 완전히 바뀌었음이 최초의 북한 측 공식의견 번복 사건을 통해서 확실히 드러나게 되었다. 공식적인 입장을 번복하고 잘못된 부분에 대해 사과하는 것이 남한 측 관점에서 볼 때는 대단한 일이 아니어서 중요하게 인식하지 않을 수 있으나 북한 측에서 이렇게 나온 것은 상당히 이례적인 상황이었다. 따라서 남한 측에서는 이러한 상황에 대해서 내부적으로 많은 분석과 조사를 통해 그 이유를 파악하고자 하였고 연구자 역시 관련 정황을 파악하기 위해서 북한 측에 다양한 방법으로 문의한 끝에 중요한 사실들을 확인하게 되었다.

하나는 관리위원회가 개성공단에서 거버넌스 역할을 하면서 구축한 협력적 네트워크를 활용하여 북한 측에 다양한 루트로 협의를 시도한 것이 주효했다는 점이었다. 북한 측 입장에서는 같은 내용의 사안이 다양한 루트를 통해서 접수되면서 문제에 대한 중요성을 이해하게 되었다는 것이었다. 또한 이 문제에 대해 다양한 채널로 같은 내용의 보고가 올라오면서 책임이 분산되었고 설득력도 얻었던 것으로 파악되었다. 두 번째는 개성공단의 북한 측 당국 역시 계속되는 남북 간 상호작용의 경험과 합의의 누적을 통한 ‘남북통합경험’ 의 축적으로 인하여 남한 측의 법·제도적인 상황과 문제를 해결해나가는 방식을 어느 정도 이해하게 되었

고 이러한 이해를 기반으로 상부 설득에 나설 수 있었다는 점이었다.

이 사건으로 인하여 북한 측 역시 '남북통합경험'의 축적으로 인하여 남북 간 상호작용과 합의에 접근하는 방법과 태도가 상당히 변화하였고 업그레이드가 되었음이 여실히 드러나게 되었으며 북한 당국 측이 관리위원회의 협력적 거버넌스의 역할과 구축한 시스템에 어느 정도 신뢰가 형성되었기 때문에 형성된 신뢰구간 내에서는 활동의 제약이 많이 줄어들고 자유도가 형성된 것을 확인할 수 있게 되었다. 이러한 개성공단에서 관리위원회의 협력적 거버넌스로써의 역할은 남한 측 당국자가 개성공단에서의 중대한 규칙을 어겨서 추방당할 위기에 처했을 때 해결하는 모습을 보여주면서 개성공단 내에서 관리위원회가 북한 측과 신뢰가 상당 수준으로 형성되었고 개성공단에서 남북 모두에게 '남북통합경험시스템'이 유효한 것임을 다시 한번 드러내게 되었다.

"남측 당국 000선생이 기업들을 돌아다니면서 북남 간에 합의도 되지 않은 문제를 자기가 해결해주겠다면서 유언비어를 퍼뜨리고 다닌다고 하는데 이거는 중대한 문제요. 공업지구에서 추방되고 다시는 공업지구에 발을 들이지 못하게 될 것이오."

50대(남), 북한 측 총국 협력부장

이 사건은 남북 당국 간 문제였으나 양측은 이 문제가 외부로 알려지게 되면 여러 가지 정치적인 문제에 봉착할 수 있어서 복잡한 상황이 되었다. 따라서 관리위원회의 관리총괄부에서 문제를 중재하게 되었다.

"우리 측 당국자 000가 개성공단에서 일한지 얼마되지 않았고 최근에 진급하고 기분이 좋아 실수를 한 것 같다. 북측에서도 이해하는 부분이 있지 않은가. 지금 분위기에서 당국자를 추방하게 되면 개성공단에 상당히 나쁜 영향을 줄 것이다. 선생들도 이제 남측에는 여론이라는 것이 있다는 것도 알고 그게 어떤 의미인지도 이제 어느 정도 이해하지 않나. 다시는 그런 일이 없도록 잘 이야기 할테니 개성공단 내에서 해결하고 끝냅시다."

60대(남), 개성공업지구관리위원회 관리총괄부장

결과적으로 남한 측 당국자는 추방되지 않았고 남북이 함께 '일이 더 이상 커지지 않고 외부로 나가지 않고 내부적으로 해결하도록' 은밀하게 합의하였다. 북한 측에서도 당국자나 행위자들이 문제를 일으키는 경우가 종종 발생하였는데 북한 측 당국자가 개성공단 내에서 문제를 일으키는 상황에서도 '남북통합경험시스템'은 같은 방식으로 작동하여 그동안 형성된 서로 간의 '신뢰'와 '경험'을 바탕으로 이러한 문제를 내부적으로 해결하게 되었다. 이러한 시스템으로 인하여 남북 간 문제 발생 시 국가 대 국가 또는 남북 당국 간의 문제로 확전되지 않도록 하여 '개성공단을 함께 지키는' 공동체적 대응이 가능해졌다.

"개성공단에서 발생하는 사고가 금강산보다 적었을까? 큰 사고도 종종 발생하고 남북 간 멱살잡이도 하고 서로 욕도 하고 교통사고도 나고 사건 많았지. 공단이다 보니 사고로 장애가 생기는 사람도 생기고. 개성에는 관리위원회가 있어서 문제가 외부로 확대되지 않고 내부에서 해결할 수 있게 된 것이 (금강산과) 가장 다른 점이라고 봐."

40대(남), 개성공업지구지원재단 팀장

이러한 '남북통합경험시스템'의 작동으로 인한 '신뢰구간'의 형성과 확대는 남북 간의 이러한 굵직굵직한 사안에서만 작동하는 것이 아니라 행위자들의 평소 생활에서도 나타나게 되었다. 가장 대표적인 것으로는 개성공단에 입사한 후 몇 개월 정도는 행위자의 실수에 대해 유예기간을 주고 유연하게 대처하게 된 것이다. 개성공단에 들어온 기간이 짧은 행위자들은 특히 언어와 관련하여 실수하는 경우가 많은데 신입이 이러한 실수를 하는 경우 상호 체제 비난이나 인격모독과 같이 아주 심각한 문제를 제외하고는 몇 개월 정도는 남북이 서로 암묵적으로 서로 용인을 하고 가볍게 주의만 주고 넘어가는 모습도 등장하였다. 즉, 개성공단 초창기 '신뢰'가 형성되기 이전에 발생하였던 '똥강아지' 사건과 같은 일은 더 이상 일어나지 않게 된 것이다.

“북한? 북측이라고 말하게 되어 있지 않나? 선생 입직(입사)한지 두 달밖에 안 되었으니 그냥 넘어가는데 련습 많이 하시라요. 계속 실수하면 그거이 안되지 않갔어. 이번에는 문제 제기하지 않갔시오.”

50대(남), 북한 측 총국 협력부 보장성원(보위부 참사)

개성공단 내에서는 이제는 다층화되고 국지화된 남북 간 상호작용과 합의 과정이 누적되고 실천의 경험이 쌓임으로 인하여 남한과 북한에서는 ‘비일상적’인 모습이 ‘다의적이고 이질적’인 형태로 나타나게 되었다. 다시 말해서, 행위자 간 갈등 조정을 위한 ‘남북통합경험시스템’의 구축으로 인한 ‘비일상적’이며 새로운 규범의 형성과정과 ‘남북통합경험’을 중심으로 한 협력적 상호작용의 성과로 나타나는 ‘신뢰’의 지속 증대로 인하여 행위자들의 자유도와 활동 범위의 확대가 나타날 수 있었다. 그리고 이러한 행위자들의 ‘신뢰’를 통한 활동의 자유도와 범위의 확대는 ‘사회적 자본’을 형성하는 활동으로까지 확대된 것으로 파악되었다.

4. 사회적 자본 형성과 '문지방공간(liminal space)'

사회적 자본은 경제적인 조건으로는 설명이 어려운 한 사회 내에서의 신뢰의 형성과 네트워크, 조직에 대한 다양한 참여 활동을 통해 효율성이 향상되는 것으로 설명된다. 즉, 사회적 자본은 특정 집단에 소속되었을 때 얻게 되는 이익이나 자원으로 사회적 관계성에서 기인한다. 따라서 사회적 자본은 동원 가능한 네트워크 범주의 크기만큼이라고 할 수 있으므로 신뢰를 형성하는 것이 가장 중요한 요소다. 그리고 기본적으로 사회적 자본은 행위자가 자신의 이해를 추구하고 극대화하기 위한 것이라는 가정에 입각한 개념이라고 할 수 있다(Bourdieu, 1986; Coleman, 1988; 서순탁, 2002; 김상준, 2004; 박병진, 2007; 김성종, 2020; 김혜연, 2020).

사회적 자본을 좀 더 포괄적인 개념으로 보게 되면 이해관계만이 아니라 여러 층위의 사회자본과 대가성 없는 친사회적 행위를 포함하게 된다. 그런데 이러한 관계 형성과 정보 및 자원의 공유는 정치체계와 무관하게, 체제나 제도에 의해서가 아니라 관계의 매개가 되는 사회적 네트워크를 통해 얻어지는 혜택으로 이러한 관계를 형성하고 유지하는 것이 중요하게 된다(류석춘 외, 2003; 박병진, 2007). 그리고 이러한 공동체적 네트워크는 사회주의 체제하에서 더욱 중요한 역할을 하였다. 사회주의 체제에서의 네트워크는 생산, 소비의 기능을 넘어 사회적 교환, 의사소통, 사회적 통제, 집단적 행위 규범의 정립에까지 영향을 주기 때문이다(전성우, 1997; 22).

북한의 경우 장마당을 통해서 형성된 시장화와 그에 따른 사회적 구조와 질서의 변화가 사회적 자본의 관점으로 해석되기도 하는데 이러한 장마당에서의 수직적이고 수평적인 관계가 모두 포함된 '제도적 사회자본' 이자 '구조적 사회자본' 이 나타난다는 의견도 있다(김성종, 2020). 여기서 주목할 부분은 기존의 북한에서 볼 수 없었던 변화가 '장마당' 이라는 매개 공간이 등장함으로써 가능해졌다는 점이다. 즉, 공적인 영

역과 사적인 영역이 혼재되어 수직적이고 수평적인 관계성이 함께 나타나는 ‘문지방 공간’으로써의 장마당이 매개 공간으로 작동하였기 때문에 가능하였다. 이러한 문지방 공간의 가장 중요한 역할은 공적공간이지만 사적인 영역과 완전히 배타적이고 분리된 것이 아니어서 상호 만남을 통한 ‘평범한 협상’이 이루어지도록 하는 것이다(Amin, 2002;, 남기범, 2008; 이민주 외 2011; 김성종, 2020).

1) 공적공간에서 이루어지는 ‘평범한 협상’과 사회적 자본 형성

개성공단 내에 남북 간에 공적인 업무를 위한 공간으로 조성되었으나 사적인 공간과 완전히 분리되지 않아서 ‘평범한 협상’이 이루어질 수 있는 공간이 과연 존재하였을까? 이러한 질문에 대한 답을 찾기에 앞서 남북 간에 사회적 자본을 형성하였을 때 이익을 누리고 유리해지는 행위자들이 누구인지를 먼저 확인하는 것이 선행되어야 한다. 다음의 대화에서 그 해답을 얻을 수 있었다.

“개성공단에서 북한 측 참사들하고 관계는 매우 중요해요. 사회 전체가 군대 같은 곳이다 보니까 위에서 내려오는 지시가 법이기 때문에 그래요. 그래서 북한 참사들과 관계를 맺고 이해시키는 것이 북한 측 근로자 관리의 핵심이라고 봅니다.”

50대(남), 개성공단 입주기업(T사) 남한 측 근로자

“사무실에 있는 (북한 측) 직원들하고 암만 싸워봐야 소용없어. (북한 측)협력부 가서 문제 제기해야지.”

30대(여), 개성공업지구관리위원회 차장

개성공단에서의 사회적인 권력관계를 살펴보면 남한 측 행위자 중에서는 입주기업 법인장, 공장 책임자, 관리위원회 직원이 북한 측 근로자

에게는 임금과 인센티브를 주며 개성공단 정책을 담당하는 주체이다. 따라서 북한 측 당국 행위자들에게 이러한 남한 측 행위자들과의 관계는 매우 중요하다. 이것을 반대로 적용해보면 남한 측 기업 책임자는 북한 측 당국이 기업활동을 도와주고 북한 측 행위자들이 열심히 일할 수 있도록 지원하면 좋으며 관리위원회 직원의 경우 북한 측 당국의 협조를 원활하게 받을 수 있게 되면 이익이 된다는 뜻이다.

즉, 개성공단에서 남한 측 행위자들이 사회적 자본을 쌓고 네트워크를 형성해야 하는 북한 측 행위자는 바로 총국의 담당 참사, 개성공업지구 공동위원회 간부, 개성시 인민위원회 간부 등이었다. 남한 측 행위자들에게는 이러한 북한 측 책임자들과 신뢰 형성을 통해 사회적 자본을 축적하는 것이 아주 중요한 것이었는데 이것은 북한 측에도 마찬가지로 적용되었다.

"(북한 측에다)백날 말해봐야 답이 안 나온다는 말이지. 이런 건 남측 법인장 선생이나 관리위원회하고 토론해야지 답이 나와."

40대(남), 개성공업지구관리위원회 북한 측 협력부 참사

남북 체제가 대립하고 있는 상황에서 남북 간에 공적인 이유도 없고 목적도 뚜렷하게 없는 친밀한 대화, 개인적인 대화를 하는 것은 상당한 위험부담이 있는 것이었다. 북한 측의 경우 이러한 문제를 방지하고 주체 사상적인 이탈을 막기 위해서 남한 측 행위자들이 있는 장소를 혼자서 다니거나 근무지에 단독으로 있는 것, 심지어 엘리베이터도 혼자서 타는 것을 모두 금지하고 있다. 남한 측 역시 북한 측과 잘못된 문제로 인하여 엮이면 국가정보원[18]에 끌려가서 조사받고 문제가 될 수 있다. 이러한 위험을 방지하려면 ①공적인 목적의 공간일 것, ②남북 행위자 모두에게 상시출입이 가능하여 '우연한 만남'이 이루어질 수 있으면서 ③사적인 대화가 어느 정도 허용되는 분위기가 있는 공간이어야 한다.

그런데 개성공단을 담당하고 있는 북한 측 중앙특구개발지도총국 사

18) 개성공단에서는 통상적으로 '내곡동'이라고 부른다.

무소에서 남한 측 행위자가 북한 측과 만나서 논의를 진행하고 사적인 대화까지 이어나가는 것은 상당한 부담이 있는 행동이었다. 총국 사무소는 위치상으로도 개성공단 100만 평 구역의 울타리의 외부에 걸쳐서 자리하고 있으면서 북한 측의 개성공단 관련한 전 기관이 모여서 근무하고 있는 곳이어서 북한 측 행위자들끼리도 서로 눈치를 많이 보는, 거의 북한의 사무실을 옮겨 놓은 것 같은 경직된 분위기가 조성되어 있다. 따라서 총국 사무소에서 '평범한 협상'을 하는 것은 상당히 어렵다.

개성공단 내에서 남북 간의 상호 네트워크가 가능한 공적 업무가 '일상적인 대화'로 연결되어 '평범한 협상'이 가능한 조건을 만족하는 장소 두 곳을 찾아내었는데 개성공단의 중심부에 있는 종합지원센터 12층에 있는 '협력부 사무실'과 같은 건물 1층에 있는 '민원안내실'이다. 협력부 사무실은 개성공단을 담당하고 있는 북한 측 기관인 중앙특구개발지도총국의 직원들이 상주하고 있는 곳으로 협력부장 등 7명~8명의 참사(대외명칭 과장, 이하 과장)가 업무를 하는 곳이다. 협력부 북한 측 과장들은 각기 업무를 나누어서 담당하고 있었기 때문에 남한 측 입주기업 행위자를 비롯한 다양한 개성공단 내 행위자들이 관련 업무가 있거나 업무 관련한 문의 사항이 있는 경우에 언제든지 방문하여 대화를 할 수 있는 공간이었다.

'민원안내실'은 앞의 3장에서도 설명한 것처럼 입주기업에 공문을 발송하고 받을 수 있도록 조성하였으며 북한 측 근로자 여직원 2명[19]이 상주하는 공간이었다. 정확한 시점은 알 수 없으나 민원안내실은 공문업

19) 북한은 한 명이 단독으로 움직이는 경우가 없고 항상 조를 지어서 움직이고 근무도 조를 지어서 한다. 민원안내실에 배정된 북한 측 근로자는 통역 및 안내 업무를 하는 직원 1명과 전화교환원 1명이다. 전화교환원은 안내도 할 수 있도록 교육을 받았다. 통역 직원은 최고 명문인 김일성종합대학이나 외교관을 배출하는 평양외국어대학을 나온 엘리트 직원이 배정되었다. 전화교환원의 경우 개성시 출신으로 배정하는 것으로 파악되었는데 연구자가 근무할 당시에는 개성인근에서 사범대학을 나와서 선생님을 하다가 들어온 직원이었다. 민원안내실 직원들은 집안이 좋고 엘리트 계층이다보니 남한 측 행위자들과 대화를 하면서 친밀해지는 것이 위험하다거나 거부감을 느끼지 않았다.

무나 안내실에 문의하러 왔던 남한 측 행위자들이 차 한잔 마시면서 자연스럽게 대화를 나눌 수 있는 분위기가 조성되어 있었다. 이곳에는 북한 측 참사들도 업무를 보러 왔다가 커피 한 잔 마시면서 쉬어가는 경우가 많았는데 이 공간에서 남한 측 행위자들과 만나게 되면 자연스럽게 '평범한' 대화를 나눌 수 있는 분위기가 조성되었다. 이러한 분위기가 조성되어 있어서 남북 행위자 간에 공적인 목적으로 왔다가 '우연히 만난 것처럼' 자연스럽게 친밀한 대화로 넘어가는 과정이 발생하였다. 정리하자면 개성공단에서 비공식적인 대화를 하려면 '공식적인 업무'의 목적을 가지고 '공식화된 공간'에서 만나야만 가능했다. 그래야 누가 보더라도 '공식적인 업무'를 하는 것처럼 보이며 혹시 추후 문제가 되더라도 '공식적인 목적'으로 만났음을 확인시켜주고 문제상황에서 빠져나갈 수 있기 때문이었다.

종합지원센터 12층에 있는 협력부 사무실은 이러한 역할을 가장 충실하게 했던 곳으로 분석되었다. 이곳은 북한 측 총국 직원들이 파견을 나와서 있는 곳으로 개성공단 관련된 공적인 업무의 전 영역을 모두 수용하고 있는 곳이었으며 남북의 행위자 누구라도 노크만 하면 바로 들어갈 수 있는 모두에게 열려있는 공간이었기 때문이다. 그러다 보니 연구자가 협력부에 업무협의를 하러 방문했을 때 거의 매번 관리위원회 직원들과 입주기업의 책임자 및 법인장들이 북한 측 참사들과 함께 담배를 피우고 커피를 마시면서 업무 이외의 일상적인 대화를 나누는 모습을 볼 수 있었다. 어떨 때는 그런 대화가 오래 이루어져서 몇십 분씩 기다려야 하는 경우도 발생하였다.

연구자도 업무를 협의해야 하는 북한 측 담당 참사가 정해져 있었다. 협력부 사무실에서 다투기도 하고 의견충돌도 많이 일어나서 협력부 사무실은 처음에는 상당한 부담이 있는 공간이었다. 그런데 거의 매일 만나서 협상을 진행하다 보니 자연스럽게 서로 자녀의 나이대와 이름도 알게 되었고, 한 가정의 가장으로서, 조직에 소속된 직장인으로서의 공감대가 형성되게 되면서 일상생활에 관한 대화가 자연스럽게 늘어나게 되었다. 협력부 사무실에서는 지속적인 접촉과정에서 자연스럽게 '평범한

협상’이 반복되면서 서로 간 어느 정도의 개인적인 ‘신뢰’감이 형성되게 되었으며 이러한 과정이 ‘사회적 자본’으로 형성되는 경험을 적지 않게 할 수 있었다.

민원안내실의 경우 협력부 사무실보다는 만남의 기회가 다소 한정적인 공간이었다. 북한 측 직원들이 근무하고 있었으나 권한이 없는 직원들이었기 때문이었다. 하지만 북한 측 참사들이 전화 교환수가 있는 민원안내실에 들러서 물품이나 서류를 맡겨서 서로 주고받기도 하였으며 여직원들이 만들어주는 커피를 마시기 위해서 방문을 하는 경우도 적지 않았다. 이렇게 방문한 북한 측 참사와 공문을 받고 민원을 제출하러 방문한 남한 측 행위자들과 자연스럽게 만나서 차를 마시면서 대화하는 상황이 자연스럽게 이루어지는 것을 볼 수 있었다.

실제로 북한 측 당국자 중 몇 명은 아예 이러한 것을 목적으로 민원안내실에 정기적으로 방문하여 자리를 잡고 남한 측 행위자들과의 대화를 ‘의도하는’ 경우까지도 발생하였다.

“내가 만날 여기 있는 이유? 수경랑 경미(민원안내실 직원)가 있으니까네 와야지. (개성공단 밖에 있는)사무실에 있어 봐야 할 일도 없고 개성공단 발전에 도움도 안 되고 말이야. 여기(개성공업지구 종합지원센터 민원안내실)에 있으면 남측 법인장 선생들도 많이 만나고 이야기도 많이 듣게 된다는 말이지. 서로 이렇게 토론을 많이 해야 발전하지 않갔어? 남측 기업 선생들하고 대화도 많이 하고 그래야 친해지고 좋잖소.”

50대(남), 개성시 인민위원회 간부이자 남북공동위원회 북한 측 간부

이러한 남북 행위자 간 ‘문지방공간’에서 형성되는 ‘사회적 자본’은 행위자 개인 간의 관계로 ‘개인적’이고 ‘비밀스러운’ 자산이기 때문에 가시화되어서 드러나지 않아서 평소에는 그 정도를 파악할 수 없다. 하지만 이러한 남북 행위자 간 개인적인 네트워크인 ‘사회적 자본’의 작동이 불법적이고 음성적으로 악용된 것이 적발되면서 그 실체를 드러내기도 하였다.

2) 사회적 자본의 형성과 자본주의적 생산관계의 비공식적 확산

개성공단에서 남북 간 '사회적 자본'의 형성이 음성적 형태로 나타난 것은 '개성지역 불법 임가공'과 '음성적 양수도(라인 임대)'의 문제가 대표적이었다. '개성지역 불법 임가공'은 말 그대로 개성공단 내에서 남북협력사업 승인을 받고 남북 간 공식적으로 등록된 업무를 하는 것이 아니라 남한을 통해서 반입한 원부자재 중 일부를 개성공단 외부 지역에서 비밀리에 생산하는 것을 말한다. 이러한 방법을 통해서 기업은 개성공단 외에서도 더 많은 생산체계를 가동할 수 있어서 같은 시간을 투입하여 더 많은 생산품을 얻을 수 있다.

"진짜 나쁜 놈들 많아. 우리 기업 중에 나쁜 짓 하는 놈들이 있는데 그런 건 북한에 미안하고 부끄럽다니까. 노동력 머릿수를 딱 세어서 인당 300(만원)에서 500(만원)을 받고 몰래 팔고, 그런 소문이 있어서 가보면 엉뚱한 브랜드 진짜로 생산하고 있고. 개성시로 미싱기하고 원단 빼돌려서 몰래 생산해서 생산품 들여와서 탈세하고. 그런 기업들이 임금은 또 더 많이 주거든. 짧은 시간에 최대한 빼먹으려고. 소위 임금 따먹기라는 건데. 이게 다 북한 측 참사들하고 짬짜미먹고 하는 짓이야. 악질들은 아주 협력부에 살어요 살어. (공식적인)문건 하나 들고 가서는 거기서 서로 짜고 남기는거지."

40대(남), 개성공업지구관리위원회 과장

'음성적 양수도(라인 임대)'는 남북협력사업 승인을 받은 기업에서 숙련공을 양산한 후 유사 업종의 다른 기업에 생산체계를 불법적으로 임대하는 것을 말한다. 즉, A라는 기업이 의류를 생산하는 것으로 협력사업 승인을 받고 북한 측 근로자를 고용하여 기업을 운영하다가 근로자들이 숙련되면 숙련도에 따라서 북한 측 근로자 1인당 약 300만 원에서 500만 원 정도로 산정하여 생산라인 뒷거래를 통해 다른 B라는 의류 생산 업체에 불법으로 임대를 하는 것이다. 개성공단에서는 이러한 불법라

인을 임대하기 위해서 남한 측 직원을 위장취업까지 시켜서 제품을 생산하기까지도 하였다.

그림 4-8. 개성공단 문지방공간(liminal space)의 등장과 사회적 자본 형성 경로

'개성지역 불법 임가공' 과 '라인 임대' 는 행위자 한두 명이 조용히 할 수 있는 일이 아니다. 우선 북한 측으로 출입할 때 공항에서 비행기 탑승하는 수준으로 매일 물품 검사를 받기 때문에 개인이 임의로 원부자재를 반출하고 생산물을 반입하는 것은 불가능하다. 또한 '라인 임대' 의 경우 북한 측 행위자가 윗선인 조장이나 직장장의 지시가 없이는 업무를 진행할 수 없으므로 본인이 소속된 회사의 상표가 아닌 다른 제품을 개인적으로 몰래 생산하는 상황 역시 불가능하다. 다시 말해서, 이러한 일이 성사되기 위해서는 북한 측 책임자, 즉 중앙특구개발지도총국의 참사와 개성시 인민위원회 간부가 남한 측 기업 책임자를 비밀리에 지원해야 했다. 이러한 합의는 양성적인 남북 간 상호작용의 과정이 아닌, '비공식적' 인 네트워크인 '사회적 자본' 이 축적된 상태에서 암

묵적인 상호 간 신뢰를 통해서만 가능한 것이었다.

결론적으로 개성공단에서 남북 행위자는 개인별로 다양한 '사회적 자본'을 형성하고 있었으며 '사회적 자본'은 '개성지역 불법 임가공'과 '라인 임대'와 같이 음성적이고 불법적인 부분을 남북 행위자 간에 비밀리에 합의할 정도로 강하게 연대하고 있는 경우까지 발견되었다. 개성공단이라는 독특한 성격의 공간에서 이러한 비공식적인 '평범한 협상'은 남북관계의 적대적 특성으로 인하여 '문지방공간'을 통해서만 안전하게 이루어질 수 있었다. 개성공단에서 '협력부 사무실'과 '민원안내실'은 '문지방공간'의 역할을 충실하게 수행한 매개적 공간으로 확인되었다.

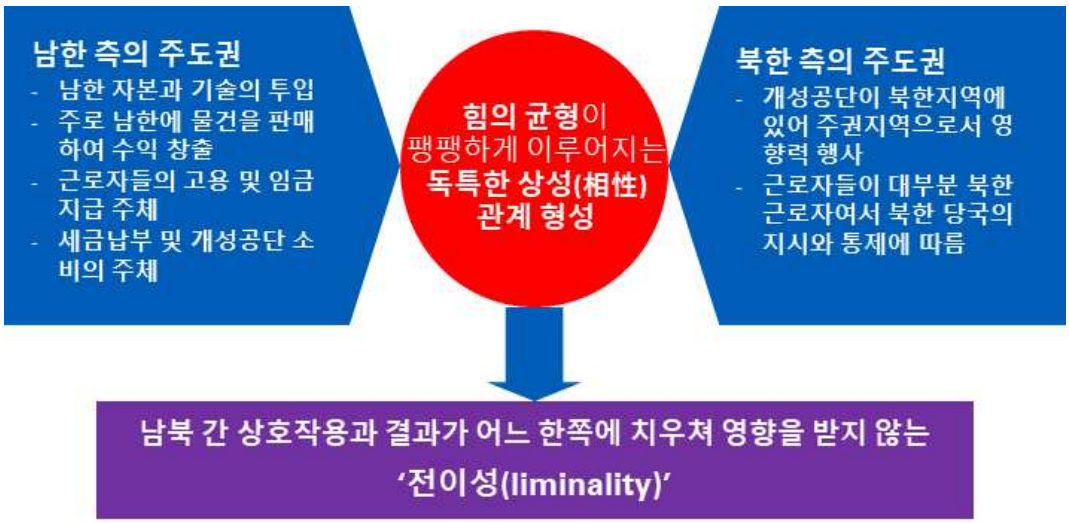
이러한 '사회적 자본'의 형성을 토대로 한 활동들은 자본주의적인 생산 관계가 비공식적으로 개성공단이라는 공간 이외의 지역으로 확대되어 나가는 상황으로도 해석된다. 즉, 남북 관계라는 양쪽으로 꽉 끼인 관계에서도 혁신적이며 매개적인 공간성의 구현 가능성을 노정함과 동시에 '자본주의적인 생산과 소비'의 침투와 확산이 '사회적 자본'의 형성으로 인하여 자연스럽게 이루어지는 과정이 드러난 것으로 볼 수 있기 때문이다. 다시 말해서, 남북 양쪽에서는 개성공단에서의 활동을 철저하게 감시하고 통제하고자 하였으나 '사이공간' 개성공단에서는 행위자들이 스스로 역동적으로 새로운 공간을 형성해 나갔으며 그중에서도 '문지방공간'을 통해 안전한 방법으로 '사회적 자본'을 쌓고 그 누구도 예상하지 못한 '자본주의적 생산양식'의 확산을 촉발하게 되는 발전 형태가 나타난 것은 '사이공간'으로서의 역동성과 생명력을 잘 보여주는 것이다.

5. 요약 및 소결

이 장에서는 적대적이고 신뢰 형성이 어려운 남북 간 관계가 유지되는 가운데 개성공단에 남북 행위자들이 함께 살게 되면서 협력을 위해 상호작용을 하게 되었고 이러한 상호작용 과정에서 발생하는 갈등을 해결하면서 법·제도적인 부분에서 규범화가 이루어지는 과정을 고찰하였다. 특히 개성공단에 '협력적 거버넌스'가 등장하고 협력적 과정을 이행해 나가면서 행위자들의 통합을 위한 시스템을 구축하는 과정을 중심으로 개성공단 내 행위자들 간 어느 정도 자유롭게 상호작용이 이루어질 수 있는 '신뢰'가 형성된 '토론의 장'인 '시너지 있는 중간 세계'가 조성되었는지를 살펴보았다. 그리고 행위자들 간의 '신뢰'가 '사회적 자본'을 형성하는 활동으로까지 이어졌는지, 이러한 활동이 이루어지고 있는 매개적 공간이 존재하였는지를 연구하였다.

우선 개성공단은 남북이 힘의 균형이 팽팽하게 상성(相性)을 이루는 주도권 관계로 인하여 남북 간의 상호작용을 통한 합의의 결과가 어느 한쪽으로 편중되어 영향을 받지 않기 때문에 '전이성'을 가지는 것으로 분석되었다.

그림 4-9. 남북 간 힘의 균형과 전이성(liminality)



개성공단은 남한의 자본과 기술로 지어지고 남한에 판매하는 물건을 생산하여 수익을 창출하는 자본주의적 시스템을 적용하였기 때문에 근로자들을 고용하고 임금을 지급하는 자본과 관련된 부분에서는 남한 측에 주도권이 있는 반면에 공단이 북한 측 지역에 건설되었고 공단에서 일하는 근로자들이 대부분 북한 주민이기 때문에 북한 측이 영토주권적 측면에서 통제권과 주도권을 가지는 부분이 있다. 따라서 제도적인 규범화 과정에서도 이러한 남북 간의 독특한 힘의 상성(相性) 관계로 인하여 상호작용과 그 결과가 예측 불가능한 '전이성' 을 나타내게 되었다. 또한 남북 간 상호작용의 결과는 일괄적으로 타결되는 것이 아니었는데 어떤 부분은 수용되고 수용할 수 없는 부분은 거부되었고 어떤 부분에 대해서는 상호 간 절충하여 완전히 새로운 대안이 만들어지기도 하였다. 개성공단에서의 모든 규범을 형성하는 과정은 거부, 수용, 대안 제시의 세 가지가 단일하게 또는 복합적으로 나타나면서 조건부 수용이나 대안 제시 후 논의를 계속하는 양상으로 발전하게 되었다. 따라서 남북 간 상호작용은 합의에 이르러 제도화로 인하여 줄어드는 것이 아니라 재생산되면서 또 다른 남북 간 상호작용을 추동하게 되었다.

개성공단에서 이루어지는 남북 간의 상호작용 과정은 갈등의 연속이었고 그 합의 결과에 대한 예측이 불가능하였기 때문에 상호작용을 지속하고 결과를 관리하면서 규범을 구성해야 할 필요성이 발생하였다. 따라서 남북은 기존의 초국적 협력의 사례들에서 나타난 협력적 거버넌스인 '개성공업지구관리위원회' 를 설립하였으며 이 기관이 개성공단의 공식/비공식적인 상호작용을 책임지는 기관의 역할을 부여받게 되었다. 관리위원회는 업무시스템을 구성하는 모든 과정에서 남북 혼합적이며 중첩적인 형태로 구성되었으며 남북 간 협력의 체계를 구성하고 이행하기 위해서 네트워크 체계를 구축하였다. 그리고 남북 간 협력적 과정이 선순환할 수 있도록 수직적이고 수평적인 네트워크 체계를 모두 형성하였다. 남한 측 행위자들과의 의사소통과 정보 교환을 위한 내부적 네트워크 체계와 남북 간 면대면(face-to-face) 소통체계를 구축하여 계속되는 남북 간 상호작용 과정에 대응하게 되면서 개성공단에서의 협력적 과정을 이

행하기 위한 네트워크가 조직되었고 협력 과정의 선순환을 통한 중간적인 성과(intermediate outcomes) 또는 작은 승리(small wins)를 얻을 수 있는 기반을 형성하였다.

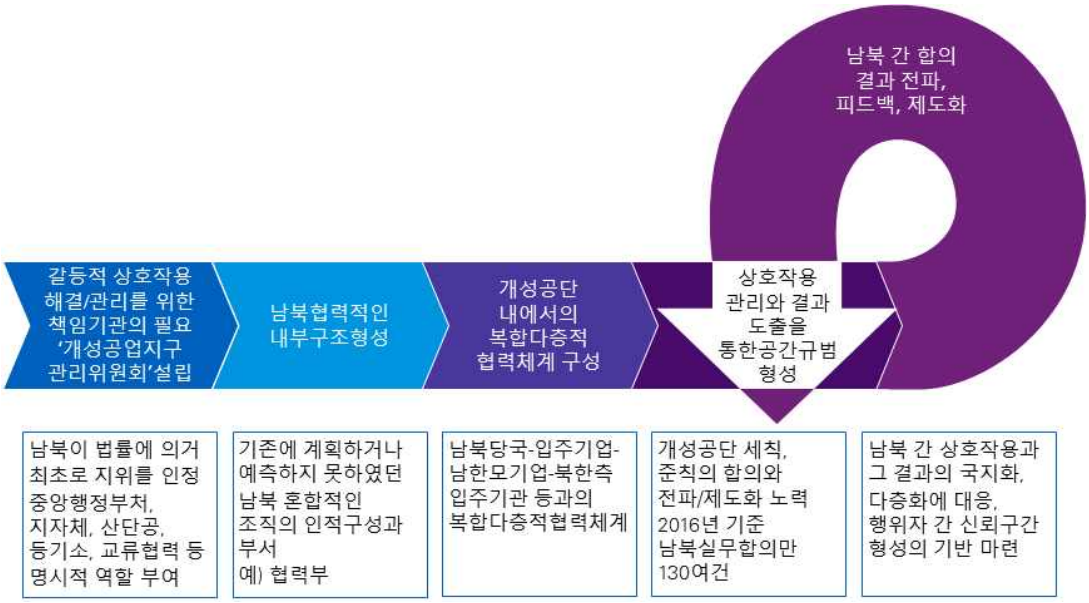
그런데 개성공단에서의 남북 간 상호작용은 합의에 이르면 더 이상의 상호작용이 필요가 없게 되는 것이 아니라 지속적인 재생산과 확대로 이어지면서 개성공단 내에서 남북 간 상호작용과 합의의 결과가 공단 내에서 국지화되고 다층화되는 과정을 추동하였다. 국지화는 개성공단에서 초기에 만들어진 규범들이 실제 남북 간 생활하는 과정에서 업데이트가 되고 업그레이드되는 과정을 거치면서 개성공단에 맞게 재조정되는 과정으로 볼 수 있다. 그런데 이러한 국지화 과정 역시 상호 간 금지, 수용, 대안의 제시 중 하나 또는 중복적인 선택의 결과로 예측 불가능하게 나타나면서 전이성이 재생산되었다. 관리위원회는 기존에 구축한 협력체계를 동원하여 새롭게 등장하는 남북 간 상호작용의 관리를 계속하면서 거버넌스로서 협력적 역할을 충실하게 수행하였다.

남북 간 상호작용에 참여하는 행위자들이 다층화되어 가는 현상은 개성공단에서 매우 중요한 변화로 파악되었다. 이러한 다층화가 등장하기 위해서는 남북 간 상호작용의 결과에 영향을 주는 행위자나 집단이 남북의 당국이나 대표하는 기관만이 아니라 다양한 층위의 행위자들이 개성공단에서 일어나는 일에 참여하여 의견을 낼 수 있게 되는 상황이 전제되어야 하는 것이었기 때문이다. 이러한 상황이 등장할 수 있게 된 것은 개성공단에서 아주 기본적인 법과 제도적인 문제가 어느 정도는 해결이 되어가는 상황에서 개성공단에서 국지적으로 발생하였던 서로 다른 제도와 문화 간 차이에서 발생한 갈등적 상호작용의 극복 경험이 누적되어 행위자들이 익숙해지고 편하게 활동할 수 있는 영역이 만들어졌기 때문에 가능해졌다. 또한, 기존에 남북 간 합의 한 부문에서는 예상하지 못한 문제가 발생하더라도 거버넌스의 협력적 역할을 통해 남북 행위자들이 불이익을 당하지 않고 문제가 잘 중재되어 해결되는 과정을 경험하는 과정이 지속되어 가는 경로가 중요했다. 즉, 계속된 남북 상호작용을 통해 문제가 해결되고 불이익이 발생하지 않는 경험이 지속되어 누적되면

서 ‘신뢰구간’이 형성되게 된 것이다.

따라서 개성공단에서 남북이 합의하여 만든 거버넌스 체계인 ‘개성공업지구관리위원회’의 협력적 거버넌스 역할을 통해 남북의 갈등적 상호작용이 잘 관리되고 결과가 도출되는 경험을 계속할 수 있었고 행위자들은 이러한 경험을 토대로 ‘신뢰구간’을 형성하였고 이러한 ‘신뢰구간’을 실제 생활에 적용하게 되었다. 다시 말해서 개성공단에서의 국지적이면서도 남북 전체에 적용이 가능한 ‘남북통합경험시스템’이 구축되면서 남북의 행위자들이 활동할 수 있는 ‘토론의 장’이 만들어졌으며 이러한 배경을 토대로 남북 간 상호작용과 합의의 결과는 다층화되고 고도화되는 방향으로 변모하게 되었다.

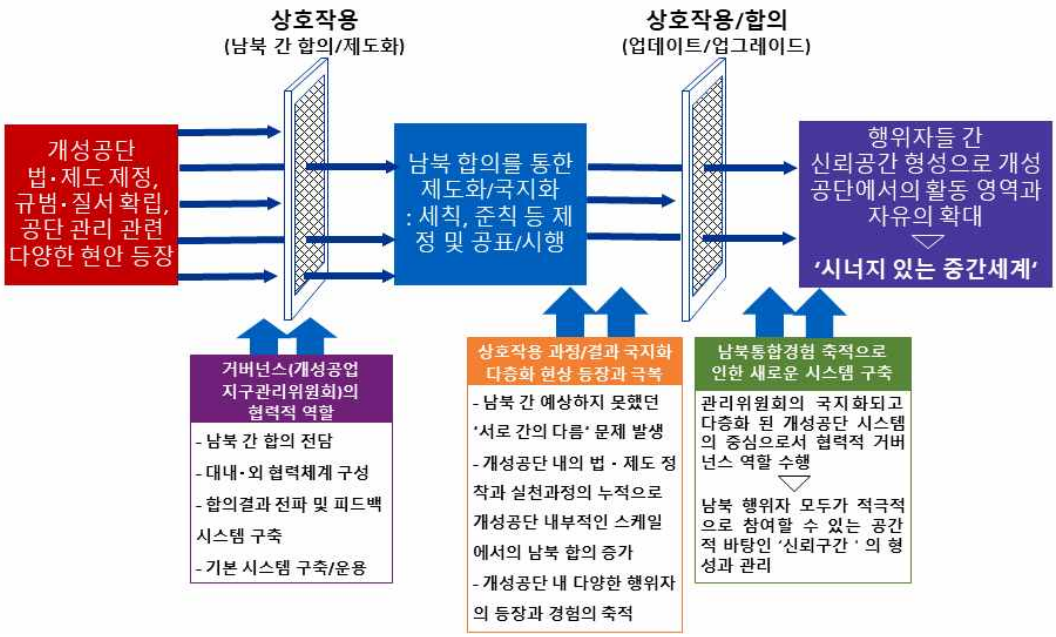
그림 4-10. 개성공단 거버넌스의 협력적 역할과 '신뢰' 형성 프로세스



남북 간 상호작용과 합의 과정과 결과에서 나타난 다층화와 고도화 현상을 분석한 결과 다층화가 나타나는 기본적인 배경은 개성공단 내에서 ‘협력적 과정’의 선순환을 통해 ‘신뢰구간’이 형성되면서 더 다양한 행위자들이 합의의 과정에 포함되고 의견을 제시할 수 있게 된 것

이었다. 관련하여 주목할만한 점은 개성공단 내에서 북한 측 역시 '남북통합경험'의 축적으로 인하여 남북 간 상호작용에 접근하는 방법과 태도가 상당히 변화하였고 업그레이드가 되었음이 드러났다는 점이다. 이것은 북한 당국 측 역시 관리위원회의 협력적 거버넌스의 역할과 구축한 시스템에 어느 정도 '신뢰'가 형성되었기 때문에 형성된 '신뢰구간'에서는 활동의 제약이 많이 줄어들고 자유도가 형성된 것이었다. 이러한 현상은 개성공단 내에서 관리위원회가 북한 측과 '신뢰'가 상당 수준 형성되었으며 개성공단에서 남북 모두에게 '남북통합경험시스템'이 작동하게 되었음을 보여준다. 또한 '남북통합경험시스템'의 작동으로 인한 '신뢰'의 형성은 남북 간의 일상생활에서 행위자들의 평소 생활에서도 나타나게 되었으며 상호 간 '신뢰'하에서 기존에는 용인되지 않았던 실수에 대해서도 용인하고 유예기간을 두는 정도까지 발전한 것으로 파악되었다.

그림 4-11. 개성공단 남북통합경험 시스템 모식도



마지막으로 개성공단에서는 남북의 대결적이고 적대적인 속성이 남아 있는 상태에서도 '남북통합경험시스템'의 작동으로 인해 행위자들 간

‘신뢰구간’이 형성될 수 있었고 이에 따라서 행위자들은 이러한 신뢰를 토대로 개인 간에 ‘사회적 자본’을 형성하기 위해서 노력하고 있었다. 특히 이러한 행위자들의 ‘사회적 자본’ 형성은 매개적인 성격을 가지는 공간인 ‘문지방공간(liminal space)’을 활용하여 이루어진 것으로 확인되었다. 개성공단에서는 남한 측 행위자들과 북한 측 중앙특구개발지도총국의 참사와 개성시 인민위원회 간부 간에 이러한 ‘사회적 자본’의 형성이 상호 간 상당한 이익과 편의를 제공할 수 있는 구조였으나 남북 개인 간 사적인 만남은 상당히 위험한 활동이었기 때문에 공적인 공간에서 공적인 목적을 매개로 사적인 친분을 쌓고 네트워크를 형성하는 방법이 가장 안전한 ‘사회적 자본’조성방안이었다.

조사 결과 개성공단에서의 ‘문지방공간’은 공단의 중심지라고 할 수 있는 개성공업지구종합지원센터 내에서 두 곳을 발견하게 되었는데 12층 ‘협력부 사무실’과 1층 ‘민원안내실’이었다. 이 두 곳은 공적 업무를 하기 위해서 조성된 곳이었으나 모든 남북의 행위자들에게 열린 공간이었고 남북 간 ‘우연한 만남’을 통한 자연스러운 대화가 가능한 곳이었다. 남북 간 ‘사회적 자본’의 형성은 음성적이고 불법적인 협력으로까지 나타나게 되었는데 ‘음성적 양수도’의 문제와 ‘개성지역 불법임가공’이라는 문제가 발생하였다. 이러한 문제까지 발생하게 된 것은 ‘문지방공간’을 통한 ‘사회적 자본’의 형성이 상당 수준 고도화 되어 있었기 때문에 가능했다.

이러한 ‘문지방공간’의 등장은 자본주의적인 생산 관계가 비공식적으로 개성공단이라는 공간 이외의 지역으로 확대되어 나가는, 남북 관계라는 양쪽으로 꽉 끼인 관계에서도 혁신적이며 매개적인 공간성의 구현 가능성을 보여주면서도 ‘자본주의적인 생산과 소비’의 침투와 확산이 ‘사회적 자본’의 형성으로 인하여 자연스럽게 이루어지는 과정을 드러내는 것으로 ‘사이공간’개성공단의 생명력과 남북 간 혁신적인 협력 형태의 등장 가능성을 보여주는 사례이기도 하다.

5장. ‘사이공간’ 의 다층적이고 불완전한 사회문화성

4장에서는 제도와 규범화의 측면에서, 개성공업지구관리위원회가 남북간 상호작용을 관리하고 협력적 거버넌스 역할을 계속하게 되면서 남북간 상호작용의 경험과 결과들이 축적되었고 이러한 과정의 선순환을 통해 행위자들 간 ‘신뢰구간’ 이 형성되어 활동 영역의 자유도가 높아지는 ‘남북통합경험시스템’ 이 작동하게 되었음을 확인하였다. 또한 이런 과정을 통해서 형성된 ‘신뢰’ 는 남북 행위자들이 ‘문지방공간’ 을 활용하여 ‘사회적 자본’ 을 형성하는 단계로까지 발전하였음을 밝혔다.

개성공단에서 나타나는 사회문화적인 공간성은 ‘신뢰구간’ 이 형성된 지점에서부터 변화를 보이기 시작하였는데 이러한 사회문화적 변화상의 양태 역시 높은 전이성으로 인하여 누구도 예상하지 못한 경로로 발전해 갔다. 하지만 지금까지는 관련 자료의 부족, 참여관찰의 불가, 정치·경제적이고 거시적인 관점에서의 개성공단 연구 경향 등의 원인으로 인하여 개성공단에서 남북 간에 어떠한 사회문화적인 현상이 있었는지에 대해 고찰하고 미시적 관점에서 분석하기가 쉽지 않았다.

개성공단 내에서 이러한 사회문화적 변화상이 드러나기 위해서는 남한 측 행위자와 북한 측 행위자 간 어느 정도 대등한 접촉의 조건이 갖추어지고 사회문화적 차이에서 나타나는 갈등과 투쟁의 과정이 필수적이었으며 ‘남북통합경험시스템’ 의 선순환 과정을 통해 이러한 결과가 개성공단 내에서 내재화되어 일상화되는 과정이 전제되어야 했다. 여기서도 남북 간 상호작용의 과정과 결과는 개성공단에서의 사회문화적인 성격 형성에 가장 핵심적인 역할을 하였는데 남북 간 상호작용을 통해 합의에 이르고 이러한 합의 결과가 또 다른 상호작용을 추동하는 과정에서 나타나는 계속되는 ‘전이성’ 의 확대와 재생산이 개성공단의 사회문화적인 성격의 바탕이 된 것으로 파악된다.

이 장에서는 남북 간 상호작용을 통해 개성공단이라는 공간이 남북간 ‘다의적이고 이질적’ 인 성격이 다층적이고 중첩적으로 나타나는 사회문화적 현상을 분석하고 이러한 성격이 매개적이고 불완전한 프로그램적인 성격인 ‘사이공간’ 으로 귀결되는지를 고찰해보았다.

1. 자본과 영토주권의 대립관계가 형성한 상호문화성

1) 남한 측 자본과 북한 측 주권의 대립

집단 간 지속적인 접촉을 통해 행위자들의 내적인 변화가 일어나면서 집단 관계를 개선하는 과정은 매우 중요하다. 연속적인 집단 간 접촉을 통해서 외집단에 대한 학습할 수 있는 과정의 기회가 주어지고 이러한 학습 과정에서 획득한 외집단에 대한 지식이 편견을 감소시키는 과정이 수반될 수 있기 때문이다. 이러한 선순환적 과정을 통해서 상호 간 관계가 개선될 수 있다. 즉, 외집단에 대한 새로운 정보들은 태도를 개선할 가능성을 제공한다(이봉민, 2012).

하지만 이러한 상호 접촉의 상황이 무조건 같은 공간에서 접촉하도록 한다고 해서 효과를 얻는 것은 아니다. 상호 간 접촉의 관계가 어느 정도 동등한 지위, 공동의 목표, 내적 협력, 제도적 지원의 조건이 갖추어진 상태에서 접촉과 면대면 만남이 이루어져야 서로 간의 관계 개선이 가능하기 때문이다(Allport, 1954). 즉, 제도적으로 지원을 하고 경제적인 이익이 분명한 행위자들 간의 관계라고 할지라도 내적으로 불평등한 관계 속에서는 관계의 개선이 이루어질 수 없으며 이러한 불평등은 결국 상호문화성이 자리할 곳을 잃게 만든다. 상호문화성이 '사이공간'에서의 사회문화의 핵심이기 때문에 이러한 '상호 간 평등한 조건'은 매우 중요하다. 따라서 다음의 문장은 개성공단에서의 상호 간 접촉 조건에 대해서 매우 중요한 의의를 함축하여 보여주고 있다.

'개성공단에서는 갑도 없고 을도 없다.'

이것은 앞서 설명한 '되는 일도 없고 안 되는 일도 없다'와 함께 개성공단 내에서는 격언(格言)처럼 여겨지는 말 중 하나로 앞서 4장에서 설명하였던 개성공단에서 남북 간의 독특한 역학관계로 인하여 나타나는

남북 간 묘한 힘의 상성(相性) 관계를 함축적으로 잘 보여주는 표현이다. 개성공단은 남한 측의 자본을 투입하고 남한의 생산 및 소비 시스템을 적용하고 있으나 북한 측 지역에 자리를 잡고 있어서 북한의 법과 제도의 영향을 받게 되고 근로자들이 북한 주민이어서 북한 당국의 통제 속에 있는 상황이다. 이러한 남북이 서로 침범이 불가능한 영역에서 상성(相性)을 이루는 팽팽한 힘의 균형 관계로 인하여 남북 간 상호작용의 과정과 결과가 어느 한쪽에 치우쳐 영향을 받지 않고 결과에 대한 예측이 불가능한 '전이성' 이 나타나게 되는 것이다.

그런데 이렇게 개성공단에서 나타난 힘의 대칭관계는 자본이 침투하여 확산하는 과정에서 영토주권이 이를 통제하고 그 정도를 조절하기 위해서 노력하는 모습으로 볼 수 있는데 사실 이러한 현상은 자본주의가 유입되는 과정에서 자본의 이동성과 고착성으로 인하여 힘의 긴장 관계가 형성되는 자연스러운 과정이기도 하다. 자본은 본질적으로 초국가적으로 지속적인 확장을 추구하는 성격을 가지며 이윤 극대화를 위해서 어떤 경우에는 특정의 지리적 스케일에서 국가 혹은 지역의 통제와 조절 장치를 활용하여 독점적인 시장을 형성하고 유지하기 위해 지역적인 고착성을 추진하기도 한다. 자본의 급격한 침투와 확산은 어떤 방식이 되었건 간에 사회주의를 표방하고 이를 공고하게 유지하기 위해 노력해 온 북한 측에게는 영토주권과 기존 질서의 유지·안정에 커다란 위협이기 때문에 당국은 충격을 최소화하고 국가의 영토성을 미시적으로 재조정하려고 노력하였다(Glassman, 2010; 박배균, 2017).

개성공단에서 업무를 하다 보면 사안에 따라서 남한 측이 갑이었다가 북한 측이 갑이었다가 하는 주도권 관계가 계속 바뀌면서 순환하는 과정을 매일 같이 경험할 수 있다. 따라서 이러한 남북 간 갑과 을이 변화하는 상호관계에 대해 이해하게 되면 행동하는 방식도 바뀌게 된다. 하지만 주도권을 가지고 있는 상황에서 상대방을 불편하게 하게 되는 경우가 있는데 그런 경우 이후에 '을' 이 되는 상황을 맞이하게 되었을 때 그 불편함을 고스란히 돌려받는 경험을 반드시 하게 된다.

“이야 홍선생이 공업지구에 몇 년 있더니만 이제 다 적응했구만 기래. 기래도 너무 빡빡하게 굴지는 말라. 이 다음에 남측에서 우리 공업지구 방문하겠다는 행사라도 갑자기 생기면 어쩌려고 기러나.”

40대(남), 개성공업지구관리위원회 북한 측 협력부 직원

근로자에 대한 임금, 야근 및 특근수당, 인센티브, 간식 및 물자지원 등과 관련된 것은 남한 측의 권한이지만 출근과 업무지시는 북한 측 직장장이나 조장을 통해야 하는, 북한 측에 권한이 있는 상황이었기 때문에 남북 간에는 묘한 힘의 상성 관계가 유지될 수 있었다. 남북 간에 이러한 상성 관계가 깨어지는 경우도 가끔 발생하였는데 그런 일이 발생하는 경우 관련된 남한 측이나 북한 측 행위자 그 누구도 더 이상 개성공단에서 생활할 수 없게 되기도 하였다. 이러한 경우는 주로 남북 간에 싸움이 일어나거나 서로 다름으로 인한 갈등 그 자체보다는 남북이 합의하는 상호작용의 과정에 있는 경우 또는 어떤 사안이 합의되지 못하고 대치한 상황에서 발생하였다. 아직 남북 간 상호작용을 통해 합의되지 않은 사안에 대해서 결과를 예단하고 의견을 제시하는 경우, 또는 행위자 개인이 그 문제를 해결할 수 있다고 나서서 호언장담하는 경우, 남북 간 합의하는 과정과 결과와 관련하여 상대방을 비난하거나 무시하는 언행을 하는 경우 등이 큰 문제가 되었다.

“입주기업 대표들은 맨날 자기들이 북측에 손해를 보고 있고 고생하고 있다고 해. 그런데 어느 날 술자리에서 술에 취해서 그런 말을 했거든. 개성공단에서 돈을 못 벌면 그건 기업이 아니라고. 개성공단에 있는 기업들은 임금, 세금 등 혜택도 많이 받고 돈 엄청 많이 벌었어. 그래서 남한에 있는 경쟁사들이 혹시 개성공단 좋다는 소리 들리면 들어오려고 할까 봐 안 좋은 이야기만 하는 것 같아. 돈을 그렇게 잘 버는데 ‘을’이라고 할 수가 있나? 여기는 갑을이 항상 바뀌는 곳이야.”

40대(남), 개성공업지구관리위원회 팀장

앞서 4장에서 예시로 들었던 ‘남한 측 당국자 추방 위기 사건’이 그 대표적인 사례가 되겠다. 남한 측 당국자가 아직 협의 중인 사안들에 대해서 ‘내가 당국자니까 해결해 보겠다. 잘되도록 하겠다. 걱정하지 마시라’라고 한 것에 대해 북한 측에서 ‘유언비어 유포’라고 문제를 제기한 상황이었기 때문이다. 물론 북한 측 행위자들도 같은 종류의 실수를 하는 경우가 있었고 이런 경우 남북 간 상호작용 그 자체의 경중보다도 훨씬 더 문제가 되었으며 해결 과정도 쉽지 않았기 때문에 북한 측에서도 이러한 상황에 대해서 인지하고 항상 유의하였던 것으로 보인다. 다음의 개성시 인민위원회 간부의 대답에서 이러한 상황에 대해 어떻게 인식하고 있는지가 잘 드러난다.

“홍선생 이번 합의 결과가 어떻게 될 것 같은지 궁금해하시는데, 나도 전혀 모르겠어요. 북남 간 합의 결과가 어떻게 될지를 누가 알겠나. 그저 공업지구가 잘 발전하는 방향으로 해결되기를 바라는 거지. 내가 공업지구 만들어지는 날부터 관여하고 있는데 북남 간에 일어나는 일은 아무도 예상할 수가 없지. 함부로 이야기하기 조심스럽지.”

50대(남), 개성시 인민위원회 간부이자 남북공동위원회 북한 측 간부

2) 상호문화적 상호작용의 고착과 일상화

남북 간 팽팽한 힘의 균형 관계로 인하여 발생하는 상호작용 결과의 예측 불가능성은 개성공단 내 행위자들의 사회문화가 형성되는데 막대한 영향력을 발휘하였음이 확인된다. 개성공단에서 남한 측은 '협의해 봅시다' 라고 하고 북한 측은 '토론해 봅시다' 라고 말하고 즉각적인 의견 제시를 피하는 것이 모든 생활에서 일상화되었으며 행위자들은 큰 사안이 아닌 일도 즉각적으로 결정을 내리는 것을 꺼리게 되었다. 개성공단에서 나타나는 이러한 현상은 같은 공간에서 이질적인 문화 간의 만남 속에서 상호 간 대화와 교류가 강제되는 상황으로 '상호문화적 성격'이 나타날 수 있는 근간이 된 것으로 파악되었다. 그리고 그 형태는 '법률에 의거 한 단체'를 제외한 그 어떤 공동체도 인정하지 않는 프랑스의 '정교분리원칙'에 따른 상호문화주의적인 형태와 유사한 형태라고 생각된다(장한업, 2014; 김형민·이재호, 2017; 김정흔·박치완, 2018).

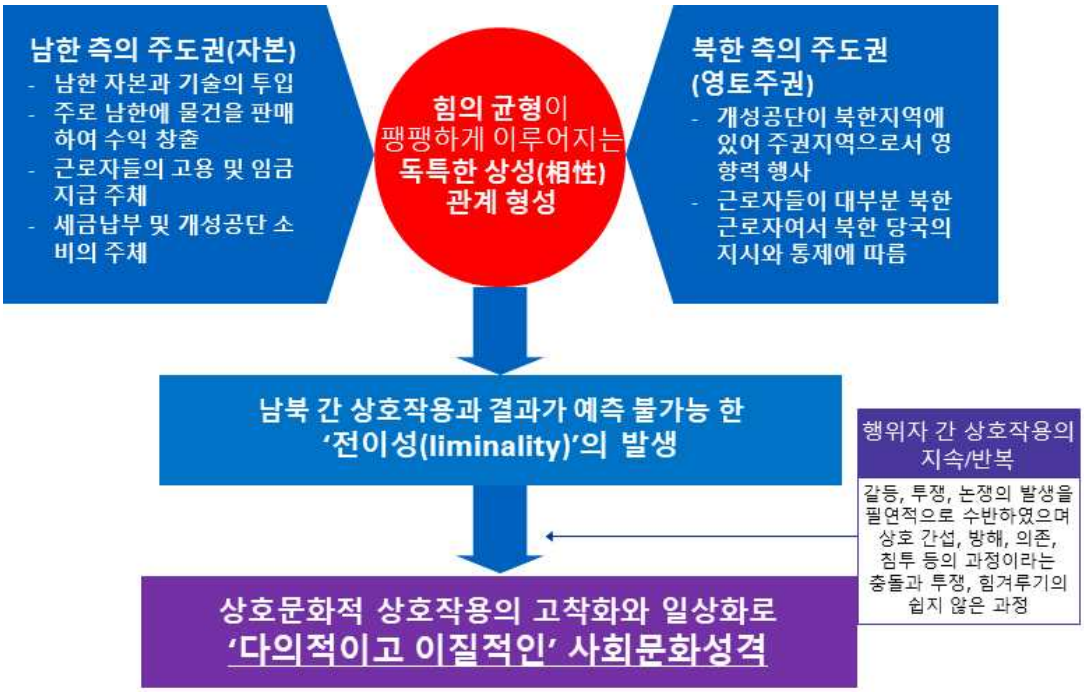
그런데 개성공단 내에서 이루어지는 상호작용은 평화롭게 진행되는 경우보다는 서로 간의 차이로 인해 갈등, 투쟁, 논쟁의 발생을 수반하는 경우가 많았으며 상호 간섭, 방해, 의존, 침투 등 충돌과 투쟁, 힘겨루기가 계속되는 어려운 길이었다. 그러나 이러한 갈등적인 상황을 감수하고 상호 용인하는 것이 상호문화적인 상호작용의 중요한 부분이기도 하다.

"처음에? 초기에는 남북끼리 정말 맨날 싸운 기억밖에 없어. 서로 너무 다르고 뭘 어떻게 해야 할지도 모르니까 양쪽 정부에서 하라는 대로 하니까 싸움만 나고 자꾸 싸우다 보니까 감정적으로 서로 격앙되더라고. 그렇게 시간이 계속 흘러가다 보니까 양쪽이 너무 지치고 힘들게 된 거야. 그렇게 되니 남북이 누가 먼저랄 것도 없이 그만 싸워야 하지 않을까. 이러면 안 되는건데, 잘해보려고 만난 건데 잘해봐야 하지 않을까? 라는 분위기가 형성되더라고. 지금도 합의하려고 다투고 싸우는 게 일과지만 초창기에는 진짜 살벌했데이."

50대, 개성공업지구관리위원회 부장

개성공단에서는 이러한 갈등적 상호과정을 피하지 않고 계속하는 과정을 통해 다문화적인 인정과 초 문화적 공통성과 친숙성 찾기를 넘어서 자아와 타자, 친밀한 것과 낯선 것, 서로 다른 체제 간 상호문화적인 성격이 나타날 수 있었고 정치적인 극단성과 대립성이 완화되면서 사회문화적으로 '혼합적이고 이질적'인 성격이 다층적이고 중첩적으로 공간에 나타날 수 있는 기회가 되었다(박영자, 2012; 최대희, 2014).

그림 5-1. 개성공단에서의 상호문화적 상호작용의 고착화와 일상화



2. 상호작용으로 형성된 매개적 사회문화의 중첩

북한은 외부세계의 정보를 차단하고 정보의 흐름을 막기 위해서 주민들이 이사 등 이동하는 것에 대해 어려운 승인과 등록 절차를 거치도록 하고 있는데 특히 평양시와 개성시의 이주와 출입 절차는 가장 까다로운 곳으로 시·구역·군 사회안전부장의 명의로 등록해야만 하는 곳이다. 특히 개성시의 경우 '신해방지구'로 특별관리대상이었기 때문에 외부세계와의 단절이 아주 심한 곳이었다. 1976년 '판문점 도끼만행사건 이후' 북한 당국은 평양과 신해방지구 주민들의 출신 성분을 면밀하게 조사하여 정권에 대한 잠재적 불만을 가진 사람들, 외부와 손잡을 가능성 있는 사람들을 분산, 와해시켜 핵심 군중의 포위 속에 들어가게 함으로써 체제 안정성을 기하고자 하였다(이금순, 2007).

최근까지도 개성시와 인근 지역은 남북 간 경계 지역이면서 남북의 상호작용이 지속되는 공간인 개성공단이 있었기 때문에 특별히 거주가 제한되고 외부인의 출입이 통제되었다. 개성에 거주하기 위한 자격요건은 개성에 부모가 있거나, 고향이거나, 중앙당이나 인민무력부에서 파견된 사람으로, 인민보안성 주민등록국에서 거주 승인을 받아야만 거주할 수 있으며 특별 통행 금지지역으로서, 그 지역에 직계가족이 있거나 정당한 사유가 있어야만 여행 증명서를 발급받고 출입할 수 있다[20]. 즉, 개성은 권력의 감시와 통제가 치밀하게 작동하는 지역으로 남북 양측 외부세계와의 단절이 극도로 제한된 곳으로 외부세계와의 접촉과 변화를 기대하기 어려웠다(김병로 외, 2015). 그리고 이러한 상황은 남한 측 행

20) 2019년 2월 27일 개최된 "남북사회통합 포럼"에서 토론자로 참여한 북한 건설돌격대 간부 출신 탈북민 조혁(가명)은 "개성공단에 대해서는 북한에서 당 간부들도 자세히 모른다. 건설돌격대 간부로 전국을 다니던 나도 개성공단에 대해서 자세히 알지 못할 정도였다. 내가 개성공단에 대해 알고 있는 것은 첫 번째로 개성공단에서는 사람 취급을 해준다는 점, 두 번째로는 소득이 다른 인민들에 비해서 20배 정도 된다는 점 정도였다. 개성은 상당히 통제된 곳이다."라고 언급한 바 있다.

위자들에게도 마찬가지였는데 1990년대까지만 하더라도 북한 측과의 접촉은 극도로 제한되어 있었기 때문에 북한 측에 대한 이해도가 거의 없었다. 따라서 개성공단에서 발생하는 남북 행위자 간 상호작용의 과정은 갈등, 투쟁, 논쟁이 빈번히 일어나게 되었다. 그리고 이러한 상호작용은 상호 간섭, 방해, 의존, 침투, 충돌, 힘겨루기의 쉽지 않은 과정으로 이어졌다. 남북은 상호작용이 계속되는 과정과 결과를 얻는 경험을 반복하게 되면서 행위자들은 때로는 적응하고 때로는 스스로 변화의 중심이 되면서 개성공단은 남한과 북한이라는 기존의 사회문화적 바탕 위에 남한과 북한에서는 볼 수 없는 '혼합적이고 이질적' 인 사회문화가 다의적이고 중첩적으로 나타나게 되었다. 이 절에서는 남북 간 상호문화적인 상호작용의 결과로 형성된 사회문화의 성격을 탐색하고 이렇게 등장한 사회문화가 '사이 공간' 을 구성하는 중첩적이고 매개적인 성격을 가지고 있는가를 탐구하고자 하였다.

1) 혼합적인 언어 문화의 탄생과 일상화

개성공단에서는 서로 다른 행위자들 간 상호작용을 바탕으로 하여 투쟁과 논쟁의 과정을 통해 '금지', '수용', '대안 제시' 의 결과가 계속 나타나게 되었으며 이러한 상호작용의 결과는 고정되지 않고 재생산되며 다른 변화를 추동하는 프로그램적 성격을 보인다. 개성공단에서의 상호작용은 남북이 적대적인 속성이 그대로 유지되고 있는 상태에서 이루어졌고 70여 년을 서로 단절된 상태로 살아왔기 때문에 서로 다름이 상당히 커서 만만치 않은 갈등과 고통의 시간을 거치게 되었다.

개성공단 초기에는 이러한 상호작용의 경우 '남북통합경험시스템' 이 축적되기 이전이라 단순하게 서로 다름으로 인한 일차적인 갈등의 양상으로 나타났다. 그런데 이후 '남북통합경험' 의 선순환을 통한 '신뢰' 가 형성되는 과정을 거치면서 이러한 갈등의 양상은 같은 공간에서 함께 살기 위해서 상호작용하는 방식으로 형성될 수 있었다. 그중에서

가장 두드러지게 나타나는 것은 언어문화라고 할 수 있다. 개성공단에서는 기존의 언어 위에 새로운 언어문화가 등장하여 중첩되어 나타났다.

(1) 언어의 차이에 따른 상호작용 과정

개성공단에서 남북의 행위자들은 같은 공간에서 함께 생활하게 되면서 일상생활 중에 필연적으로 언어문화의 차이를 가장 먼저 절감하게 되었다. 특히, 사회문화의 차이로 인하여 나타나는 언어의 차이는 대화 중에 언제 어디서 문제가 될지 모르는 채 갑자기 갈등을 일으키는 경우가 많았기 때문에 행위자들의 상당한 주의를 요구하는 것이었다. 그중에서도 가장 예민하고 어려웠던 문제는 남북 간 서로 다른 체제와 정치적인 부분과 관련된 것이었다. 가장 대표적인 문제로 남북 간에는 서로를 국가로 인정하지 않고 '괴뢰'로 규정하여 왔기 때문에 상호 간에 사용하는 명칭도 서로를 불인정하는 방식으로 공식화되어 왔다. 남한 측에서 쓰는 '북한'이라는 말에서의 '한'은 대한민국을 의미하며 북한 측에서 부르는 '남조선'에서 '조선'은 조선민주주의인민공화국을 뜻하는 말이다. 즉, 기본적으로 상대를 괴뢰정부로 규정하고 폭력적인 방식을 통해서라도 수복을 해야 하는 적대적인 인식을 보여주고 있는 부분이다.

따라서 개성공단이라는 공간에서 남북의 행위자들이 함께 생활하게 되면서 남한 측 행위자는 '북한'이라고 말할 수 없었고 북한 측 행위자는 '남조선'이라고 부를 수 없게 되었다. 즉, 기존에 남한과 북한에서 일상적으로 사용하던 대립적인 뜻의 언어와 문자는 개성공단 내에서 사용할 수 없게 되면서 남북 간 합의에 따라서 새롭게 대안으로 제시된 '남측'과 '북측' 또는 '남쪽', '북쪽'으로 지칭하도록 정해졌다[21]. 하지만 기본적으로 남측과 북측은 남북 간 회담이나 서로 간 방문 등 대부분 특수한 상황에서 사용하는 단어로 남한이나 북한 모두에서 일

21) 원래 '남측'과 '북측'은 2000년 615공동선언 이후 서로의 체제를 존중하는 취지에서 상호 간에 사용하기로 남북이 합의하여 사용하기 시작한 것으로 알려져 있다.

상적이고 통념적인 언어는 아니다.

반면에 개성공단에서는 남북의 행위자가 함께 있을 때는 남측, 북측 또는 남쪽, 북쪽이라는 표현만 사용할 수 있게 되었다. 다시 말하면, 남한 또는 북한에서는 특별한 경우에서만 사용되는 단어가 개성공단에서는 공식적이고 일상적인 언어가 된 것이다. 그런데 문제는 이것이 남한이나 북한에서는 비일상적이고 통념에 반하는 단어이다 보니 처음에 개성공단에서 생활하게 된 남한 측 행위자와 북한 측 행위자는 모두 이 부분에서 실수를 저지르는 경우가 많았다. 대화하다가 자기도 모르게 '북한'이라고 하고 '남조선'이라고 실수하기도 하였다. 초기에는 남북이 서로 간에 잘 모르고 '신뢰'가 형성되지 않았기 때문에 문제로 이어지는 경우가 적지 않았다.

"남측 북측으로 인해서 재밌는 사건도 많았어. 어느 날 우리 직원이 주말에 북한산을 다녀온거야. 그리고 개성으로 출근을 했는데 북한 직원들이 주말에 뭐했냐고 물어본거지. 그래서 '등산 갔다 왔다.'라고 했더니 북한 직원 하나가 '무슨 산에 다녀왔어요?'라고 되물은거야. 거기서 우리 직원이 고민을 한거지 '북한이라는 말은 안 되는데 북한산이라고 말해도 될까?' 라고 고민하다가 '북측 산에 다녀왔다.'라고 한거지. 거기 있었던 남북 사람들 다 웃다가 기절했어. 고유명사는 말해도 되거든. 북한 직원이 '아 삼각산이라고도 하는 북한산을 다녀오셨구만기래'라고 했거든"

40대(남), 개성공업지구관리위원회 팀장

하지만 '남북통합경험시스템'이 작동하고 행위자 간 '신뢰'가 형성되기 시작한 이후 남북 상호 간 말실수를 하더라도 2~3개월 정도는 서로 허용해주고 가볍게 주의만 주고 지나가는 경우가 늘어나게 되었다. 연구자도 실제로 새로 입사한 북한 측 직원이 "남조선에서는 뭐라고 합니까?"라고 해서 그 직원에게 "남측이죠. 새로 오셨으니까 뭐 실수할 수도 있죠. 연습 많이 해요."라고 이야기하고 넘어간 적이 있다. 남측,

북측이라고 불러야 하는 상황을 통해서 개성공단 내에서는 서로의 체제와 관련한 문제에 대해 주의하는 것이 확인된다.

이와 유사하게 발생하였던 문제로 노래를 부르거나 들을 때 문제가 발생하였다. 남한 측 행위자들이야 애국가, 월드컵응원가 등을 제외하면 노래가 문제가 될 만한 상황이 없었으나, 북한 측 행위자들이 듣고 부르는 노래는 대부분이 북한의 김일성, 김정일, 김정은, 노동당 등을 찬양하고 체제의 우월성을 선전하는 것이었기 때문에 개성공단에서 부르거나 들을 수가 없게 되었다. 그런데 북한 측 행위자들은 하루에 한 번 전원이 모여서 '업간체조'라 불리는 집단체조를 하는 문화가 있었으며 업무를 하는 동안에도 노래를 듣는 것이 생활화 되어 있어서 문제가 되었다. 이에 남북은 업간체조 노래와 개성공단 내에서 북한 측 행위자들이 듣는 노래의 경우 가사는 삭제하고 곡만 나오도록 하면서 해결되었다.

그림 5-2. 개성공단 북한 측 업간체조

출처: 개성공업지구관리위원회

하지만 이러한 것들은 어디까지나 남북이 함께 있을 때 사용하는 것이었으며 개성공단 내에서도 남한 측 사람들끼리, 또는 북한 측 사람들끼리만 있을 때는 기존 사회에서 사용하는 단어로 대화를 하였다. 따라서 개성공단에서의 이러한 언어문화는 기본적으로 기존의 틀 위에 남북이 함께 있는 상황에서 중첩되어 나타나는 형태로 볼 수 있다.

(2) 매개적이고 이질적인 언어문화의 일상화

남북 행위자 간 체제와 사회문화적 차이가 있는 것 중 상호 간 큰 문제가 되지 않는 부분은 서로 용인하면서 갈등으로 발전하지 않게 되었다. 그러한 과정에서 남북은 계속 함께 생활하면서 언어 부분에서 자연스럽게 상호작용이 지속되었고 그 결과로 남북 양측 모두에서 기존에 발견할 수 없었던 이질적 언어문화가 새롭게 중첩되어 나타나게 되었다.

남북이 처음에 가장 크게 느끼는 차이 중 하나가 바로 두음법칙과 외래어의 표기 및 사용법이다. 우선 북한 측에서는 두음법칙을 사용하지 않기 때문에 서로 상당히 어색하게 느껴지는 부분이 있다. 그런데 이 부분은 상호 간 크게 문제가 되지 않는 부분이었기 때문에 남한 측 행위자들은 두음법칙을 사용하고 북한 측 행위자들은 두음법칙을 사용하지 않아도 서로 대화에 지장을 받지 않았고 새롭게 조정하는 부분이 없었다. 그리고 외래어의 경우 서로 혼용하여 사용하기도 하였다. 예를 들어 남한 측 행위자가 “여자 화장실 변기가 고장 났는데?” 라고 하면 북한 측 행위자는 “녀자 위생실은 만날 고장이 나.” 라고 두음법칙에 상관없이 대화 나누는 것이 자연스러웠다.

그중에서도 가장 흥미로운 것은 북한 측 행위자들이 한국식 영어인 콩글리시와 한국화된 일본식 공장용어를 사용하는 모습이었는데 ‘시간 체크’, ‘0시 타임 버스’ 등의 단어를 자연스럽게 사용하였다. 그리고 공장에서 생산활동 시 사용하는 단어들은 남한 측에서 사용하는 일본어 잔재들인 ‘시다(보조원)’, ‘다이마루(면 티셔츠원단)’ 등의 단어를 주로 사용하였다. 남한 측 행위자들 역시 랭풍(에어컨), 온풍(히터), 정형(현황, 통계, 분석 등의 뜻으로 쓰이는 말), 고뿌(컵), 인차(방금, 바로)와 같은 단어를 혼용해서 사용하기도 하였다. 남한 측 행위자들은 친밀한 북한 측 행위자에게 ‘동지(존칭어, 손 위)’, ‘동무(친구나 손 아래)’ 라고 하는 등 북한 측 방식으로 상대방을 부르기도 하였다.

언어 중에서 남북 어느 한쪽이라도 사용이 곤란한 내용은 합의하고 양해하여 표준화를 하였는데, 상호 간 존칭의 경우가 그러하였다. 개성

공단에서는 상호 간 호칭을 북한 측 행위자들이 사용하는 '~선생'을 사용하기로 합의하였다. 서로 간 호칭을 '~선생'이라고 부르는 것은 이미 남북 간 회담에서 정착된 것으로 알려져 있다. 이는 북한 측 행위자들의 경우 '~님'이 원래 최고 존엄 등을 부를 때 붙이는 존칭이며 '~씨'는 북한에서 잘 사용하지 않는 단어이다. 남한 측 행위자들에게 '선생'이라는 호칭은 문제없이 사용할 수 있는 것이었기 때문에 북한 측의 호칭을 일상적으로 받아들여서 사용하게 된 것이다.

표 5-1. 개성공단에서 언어의 금지, 수용/중첩, 대안제시/제도화의 상호작용

상황	남한 측 행위자	북한 측 행위자	결과
금지	**상호비방, 체제 및 정치에 관련된 내용 기본적으로 금지**		
수용 /중첩	두음법칙 사용	두음법칙 미사용	**상호 혼용**
	존칭어 : ~님, ~씨	존칭어 : 동지, 선생	**선생을 기본으로 사용** (개인 간 다른 존칭 사용 가능)
	외래어 사용 多	외래어 사용 少	**남한 행위자의 북한식 단어 사용,** **북한 행위자의 남한식 콩글리시 사용, 남한화 된 일본식 업무용어 등 혼용 사용**
	공식문서에 서기(AD)로 날짜 표기	공식문서에 주체로 날짜 표기	**서기(AD) 사용** (북한 측 문서의 경우 혼용 표기)
대안 제시 /제도화	체제 옹호 및 선전 관련 북한 측 노래 금지	업간체조 및 업무 시 노래가 필요	**노래에서 가사를 지우고 음악만 사용**
	북한으로 지칭 (북쪽에 있는 대한민국)	남조선으로 지칭 (남쪽에 있는 조선민주주의 인민공화국)	**남측, 북측으로 통일하여 사용**

출처: 개성공단 경험을 바탕으로 저자 구성

개성공단에서의 언어문화는 남북 간 상호작용을 지속하면서 그 결과

로 나타나게 되었고 ‘금지’, ‘수용·중첩’, ‘대안 제시와 제도화’의 형태를 중첩적이고 다의적으로 취한 것으로 확인된다. 개성공단에서 남북 행위자들이 일상에서 사용하는 전반적인 언어문화는 개성공단 이외의 남한 측이나 북한 측 양쪽 모두에서 사용하기에는 사실상 불가능한, 문제의 소지가 될만한 것들이 많다. 남한 측 행위자가 개성공단을 벗어난 남한 지역에서 ‘랭풍기’라고 하고 ‘북측’이라고 말하게 되면 일상적인 공동체 내에서 상당한 이질감을 초래하게 될 것이 분명하다.

“내가 어느 날 집사람하고 애들 데리고 놀러 갔는데 에어컨이 너무 쎄더라고. 그래서 나도 모르게 개성공단에서 북한 사람들에게 말하듯이 ‘냉풍기를 세게 틀었네’라고 말했거든. 그랬더니 주변 사람들이 이상하게 보고 심지어 우리 가족들까지 뭐라고 막 하더라고. 집사람이 나중에 제발 좀 조심하라고 했어. 아 그때 ‘개성공단은 내가 원래 속해 있던 곳과는 완전히 다른 곳이구나’가 느껴졌어.”

50대(남), 개성공단 입주기업(M사) 남한 측 근로자

“개성공단이 처음 생기고 우리 측 성원들이 아무도 입직하려고 하지 않았어요. 무서워하더라고, 남측하고 일하다가 무슨 일 당하는 거 아닌가 하고 조심하더라고. 그래서 어느 날 내가 인민들을 모아놓고 호소를 했어요. 우리도 잘 살 수 있다. 북남이 힘을 합쳐서 잘한 번 살아보자. 걱정하지 말고 해 보자고 하면서 겨우 설득해서 입직하도록 했거든. 그런데 요즘 보면 너무 다들 익숙해져서 큰일이야. 우리 성원들이 공업지구에서 하는 말과 행동을 (개성공단 밖으로) 나가서도 그러는데 조심해야지. (여기하고 밖은) 좀 다르지 않았어요.”

50대(남), 개성시 인민위원회 간부이자 남북공동위원회 북한 측 간부

북한 측의 경우 개성공단 이외의 지역에서 개성공단에서 사용하는 언어·문자를 그대로 사용하다가는 혁명사상이 의심된다는 명목하에 ‘로동단련대’에 잡혀가서 고초를 당할 수도 있는 문제이다. 즉, 개성공단에서 새롭게 조성한 언어문화는 개성공단에서 생활하는 남북 행위자 간에만 유효한 독특한 현상이라고 볼 수 있다.

2) ‘상호문화감수성’ 과 행동양식의 변화과정

개성공단에서의 남북 행위자들의 사회문화적 행동양식의 변화는 크게 전체적인 행위자들의 변화와 북한 측 행위자들의 변화로 구분하여 볼 수 있다. 특히 남한 측 행위자들의 경우 행동양식에서 확연하게 어떤 변화가 드러나기보다는 북한 측 행위자들이 남한 측과 서로 다른 부분에 대해 이해도가 높아지고 거기에 맞게 실천하는 방향으로 변화가 있었던 것으로 확인되었다. 북한 측 행위자들과의 상호작용이 누적되면서 ‘상호문화적 감수성’ 이 발달하고 이를 실천해 나가는 방향으로의 변화가 나타난 것이 중요했다. 북한 측 행위자들은 이러한 ‘상호문화적 감수성’ 이 발달한 모습을 보이기 시작했을 뿐만 아니라 확연한 행동양식의 변화까지 나타내게 되었다.

표 5-2. 개성공단에서 남한 측 행위자들이 본 북한 행위자들의 사회문화적 차이

유사한 부분이 있는 다름	- 가부장적이고 法보다는 人治 ·人情 위주 - 과도한 자존심 - 높은 학구열과 호기심 - 극도로 유쾌·발랄하며 외향적인 성향 - 뛰어난 암기력
전혀 다른 다름	- 사회주의식 무조건적 평등의식 - ‘잘못’ 불인정 및 소극성, 사과하지 않고 핑계 - 개별적 대응보다는 집단적 행동 양태 - 계획집행에 따른 경직성 - 토론 및 논쟁, 협상에 능숙

출처: 개성공업지구관리위원회 자료를 중심으로 재구성

표5-2는 개성공업지구관리위원회에서 2016년에 분석한 남한 측 행위자들이 개성공단 생활을 통해서 본 북한 측 행위자들이 남한 측과 다른 사회문화적인 차이점을 재구성하여 정리한 것이다. 개성공업지구관리위

원회의 자료에서는 문화적인 부분과 체제 및 정치적인 부분으로 구분하여 제시하고 있는데 이 내용을 분석하여보면 남한 측과 비슷한데 좀 과도하거나 이전의 모습이 유사하게 남아있는 부분, 즉 '유사한 부분이 있는 다름'과 체제나 정치적인 차이로 인하여 발생한 '전혀 다른 다름'으로 구분하는 것이 적절해 보인다.

"북한 성원들은 얼마나 가부장적이고 장유유서(長幼有序)를 따지는지 모른다. 그래서 우리 기업들 보면 나이가 많은 남자 법인장들이 주류인데, 다 이유가 있지. 북측에서 나이 많은 남자한테는 함부로 못하거든. 그리고 개성공단에서 북한 사람들 보면 우리 어릴 때하고 비슷한 점이 많은 것 같아. 아무래도 같은 민족이니까 비슷한데 우리보다 발전이 더뎌서 그런 것 아닌가 생각이 들지. 그런데 진짜 문제는 사회주의와 공산주의가 몸에 배어 있다는거야. 지금은 그래도 많이 개화한거야. 처음에는 진짜 왜 이러는지 이해도 안 되고 정말 미치겠더라니까."

60대(남), 개성공단 입주기업(S사) 남한 측 근로자

그런데 북한 측에서 상호문화적인 감수성이 발달하면서 '서로 다름'을 어느 정도 이해하면서 절충해 나가는 사례도 있었는데 그 중 사회문화적인 차이에서 감수성이 발달한 사례가 주로 확인되었다. 특히, 북한 측 행위자들이 남한 측의 여성 근로자들과 함께 일하는 과정에서 어느 정도 성과를 얻는 성공적인 경험을 하게 되면서 개성공단 내에서는 가부장적인 분위기가 많이 줄어들었고 남자가 할 일과 여자가 할 일을 나누거나 차별하는 모습이 드물어졌다. 그러면서 입주기업에 여성 직장장(북한 측 근로자 대표)까지 등장하게 되었다.

"얼마 전에 어떤 섬유·봉제 기업에서 오랫동안 일한 남자 직원이 뭔가 걱정이 있어 보여서 물어봤더니 자기 딸이 같은 회사로 오게 될 것 같다면서 자기가 열심히 일해서 모범을 보여야 하는 데 걱정이라고 했다고 하더라고. 개성공단 초창기에 남자들은 봉제는 여자들 바느질하는 일이지 않냐면서 한심한 소리 하지 말라고 하고 절대로 여자들이 하는 일은 못하겠다고 그랬는데 생각이 많이 바뀐 것 같아."

40대(남), 개성공업지구관리위원회 팀장

“개성공단 초기에 세칙을 합의하기 위해서 모였을 때 우리 쪽 담당자 중 여성이 있는 것을 보고 북한 측에서 ‘여성이 담당자인가? 나보고 나보다 어린 여자를 상대하며 문제를 논의하자는 것이냐. 윗사람을 데려오라’ 면서 불쾌감을 표시하기도 하고 어쨌거나 여자라고 완전히 무시했어. 남북 간 회의하는 곳에 여성이 있는 것조차도 싫어하고 그랬는데 어쩔 수 없이 함께 일할 수 밖에 없잖아. 그런데 (우리 측)여성들이 일을 열심히 독하게 하잖아. 그렇게 같이 일하면서 일이 잘되는 사례도 있고 그러다 보니 북한 측에서도 인정하는 부분이 생기기 시작했고 업무 관련해서 대화도 많이 하게 되었던 것 같아. 시간이 지나고 나서는 북한 측에서 여성 직장장(입주기업 북한 측 대표)도 들어오고 생각이 많이 바뀌었다는 것을 느낄 수 있었어”

30대(남), 개성공업지구관리위원회 과장

남북 측 행위자들 모두에게 이러한 ‘유사한 부분이 있는 다름’의 경우 남한 측 행위자들에게 70년대에서 80년대 초 정도까지의 모습과 비슷한 기억으로 다가오는 부분이 있었고 북한 측도 같은 민족의 유사성에 바탕을 두고 차이가 있었기 때문에 이해되는 부분이 있어서 큰 문제가 되지 않았다. 하지만 ‘전혀 다른 다름’의 경우는 완전히 다른 양상으로 나타나게 되었다.

“개성공단에서 북한 사람들은 연대책임을 지는 체제 탓인지 절대 사과를 한다거나 감사 표시를 하는 경우가 거의 없었어. 아무리 잘못해도 핑계를 대고 그랬거든. 그런데 시간이 좀 지나면서 우리 측의 사과하고 감사하는 문화에 대해서 이해도가 좀 생겼는지 신뢰가 좀 쌓여있는 사람에게는 사람들 없이 조용할 때 감사 표시도 하고 사과도 하고 그러더라고. 그런데 사람들 같이 있을 때는 절대로 안 해”

50대(남), 개성공업지구관리위원회 부장

“처음에 북한 사람들은 정말 가끔 도저히 이해되지 않는 행동을 많이 했어. 사회주의 체제 영향으로 무조건적인 평등의식이 있어서 일을 열심히 하려고 하지도 않고 그러면서 다른 사람이 뭔가를 받으면 똑같이 달라고 하고. 특히 남자들이 심했는데 공장 근처에 죽 둘러앉아서 담배만 줄창 피고 있고 일을 안해. 열심히 일해서 성과를 낸다는 거 자체에 대해 의식이 없었고. 대화 자체가 잘 안되었어. 서로 신뢰도 없고. 그런데 모범적인 사례들이 나타났고 조금씩 나아지더라고.”

40대(남), 개성공업지구관리위원회 팀장

서로 간의 체제와 정치적인 다름에서 발생하는 갈등은 남북 행위자 간 이해하고 절충되는 지점이 없어서 극복이 쉽지 않았다. 이러한 문제가 극복되기 위해서는 상호문화적인 감수성이 높아지는 단계가 필요하였고 실패하는 사례와 모범사례들이 계속 등장하면서 남북 행위자들의 공동체적 인식이 형성되고 행동양식에 변화가 생기기 시작한 것으로 파악된다.

“개성공단 초기에 어떤 기업에서 있었던 일인데. 남한 측 법인장이 북한 근로자 중 아버지인가 어머니인가 부모님이 돌아가셨다는 이야기를 듣게 된거야. 그런데 그 공장 법인장이 북한에 대해 이해하려고 하고 대화도 많이하던 사람이었거든. 그래서 북한 측 직장장(한 기업의 북한 측 근로자 대표)을 불러서 공장 뒤쪽 공터에 공장 건축하려고 자재 들여온 것 중에 합판이 좀 있는데 그걸 가지고 가서 관을 짜서 장례를 치르게 하면 어떻겠냐고 이야기를 했어. 당시 북한 측 근로자들하고 교감을 많이 하면서 사람이 죽으면 나무가 없어서 관을 못짜고 특히 부모님 돌아가셨을 때 불효자 된다는 이야기를 들어서 알고 있었던 거지. 북한 측 직장장 그 자리에서 울고, 그 공장에 있는 북한 직원이 다 울었다고 해. 이후에 그 공장에서 북한 근로자들이 그랬다더만, ‘우리’ 회사, ‘우리’ 법인장 선생님이라고. 그 뒤로 그 공장은 남북 관계가 완전히 달라졌다고 하더라고.”

50대, 개성공업지구관리위원회 부장

3) 북한 측 행위자들의 공동체적 개인에서 사적 개인으로의 변화

개성공단에서 남한 측 행위자들이 가장 불편하고 답답해했던 것은 북한 측 행위자들이 '자본주의적 생산활동과 보상'의 개념을 이해하지 못하고 평등 우선의 의식하에서 행동하던 모습이었던 것 같다. 아무래도 생산활동을 통해서 이윤을 창출해야만 하는 기업의 특성상 이런 부분이 가장 골치 아팠던 것으로 보인다. 사실 이러한 부분은 생산활동만이 아니라 개성공단 운영 전반에서 문제로 부각되었다.

"처음에는 정말 볼만했다. 일을 해서 일 한 만큼 더 받는다는 게 도대체 무엇인지 이해하지를 못했고 품질, 납기 일 준수, 불량률을 낮추는 게 왜 중요한지도 몰랐거든. 특히 남자들은 정말 심각했는데 개성공단이 또 경공업이 많잖아. 그러니까 남자들이 와서는 '남자가 무슨 바느질을 하고 그럽니까.' 라고 하기도 하고 정말 왜 일을 열심히 해야 하는지도 모르는 상태였지. 그런데 사람이 실제로 돈 버는 경험을 하니까 생각보다 빨리 바뀌더라고.

50대(남), 개성공업지구관리위원회 부장

개성공단에서 확인 가능한 북한 측 행위자들의 핵심적인 변화상 중 하나는 '자본주의적인 생산활동과 보상 방식'에 대해 적응하고 실천하는 모습이 나타난 것이었다. 다음 북한 측 간부의 말을 통해서 기존의 북한 측 행위자들의 사회주의적인 행동양식의 근원을 알 수 있었다.

"탈북하는 것들 있잖나. 걔들은 바보야. 나라에서 보장해 주는 게 얼마나 많았는지 아마 남측 가서 깨달았을거이야. 능력도 없는 것들이 가서 고생해 보라지. 경쟁이 되겠냐는 말이야 만날 주는 거 받으면서 살다가 말이지. 공업지구(개성공단)에서 일하는 성원들도 마찬가지야. 아마 '와 세상이 쉽지 않고 경쟁하는 건 힘들구나. 국가가 나를 부족한 부분이 있지마는 편하게 해준 거였구나' 하는 거를 알았을거이야."

50대(남), 개성공업지구관리위원회 북한 측 협력부 참사

개성공단의 북한 측 행위자들이 자본주의적인 생산양식에 적응하고, 사유재산에 대해 인식하고 이러한 모습이 생활에서 확연하게 나타나기 시작한 것이 언제부터였는지, 행동양식의 변화까지 얼마나 걸렸는지에 대해 남한 측 행위자들이 대부분 정확하게 기억하고 있지는 못했다. 하지만 확실한 것은 개성공단에서 북한 측 행위자들의 변화가 생각보다 빠르고 확연하였기 때문에 이러한 행동양식의 변화가 두드러지게 나타나게 되었다는 점이다.

(1) 사유재산에 대한 의식변화와 실천

북한에서는 사유재산이 인정되지 않고 국가의 경제계획에 따라서 일하고 기본적인 생활을 보장하는 방식의 생활양식이 정착되어왔다. 물론 이러한 계획 경제와 배급제는 90년대 '고난의 행군'으로 잘 알려진 심각한 경제난을 겪으면서 장마당의 등장으로 인하여 변화하게 되었다. 하지만 개성공단이 건설되고 남북이 함께 생활하기 시작한 시기만 하더라도 장마당이 장려되고 전국적으로 경제의 중심으로 자리 잡기 이전이었다.[22] 따라서 개성공단 초창기의 북한 측 행위자들은 일하는 만큼 받을 수 있다는 개념과 자기가 일한 것을 집에 가져가서 개인이 처분할 수 있다는 것 자체를 생소하게 여겼다.

"처음에 입직한 우리 측 성원들이 적응하지 못하고 나한테 와서 힘들다고 토로하고 계속 일하는 게 맞는지 물어보는거이야. 그래서 열심히 일해서 우리도 밥 굶지 말고 잘 살아보자고 했지. 그런데 처음에는 그게 무슨 뜻인지 잘 모르더라고. 뚝같이 배급받고 살아서 몰랐던기야."

50대(남), 개성시 인민위원회 간부이자 남북공동위원회 북한 측 간부

22) 북한은 경제난 타개를 위하여 2002년 7·1경제관리개선조치를 통해 장마당이 등장할 수 있는 기반을 마련한 것으로 평가되나 이후 2007년 11월의 장마당 판매 품목과 가격의 통제, 2009년 화폐개혁조치 등의 탄압이 계속되었다. 장마당이 공식적으로 정착되고 자리 잡은 것은 2011년 12월 김정은이 등장한 이후로 보는 의견이 다수를 이룬다.

개성공단에서 북한 측 행위자들이 사유재산에 대해 인식할 뿐만 아니라 실천하는 모습이 공단 내에서 물리적인 경관으로 나타나기도 하는데 바로 북한 측 행위자들이 공단 내에 조성한 밭에서 열심히 농사를 짓고 있는 모습이 그것이다. 공단 내에서 북한 측 행위자들의 밭농사가 성행하게 된 것은 북한 측 행위자들이 개성공단 내에서 경작한 농산물은 개인이 소유하고 처분할 수 있게 되었기 때문이었다.

"초창기 북한 근로자들은 기본급이 있고 일을 더 하면 더 받을 수 있고 일을 잘하면 추가로 받을 수 있다고 하는 단순한 원리가 말로는 아무리 설명해도 이해를 못해. 그래서 고민을 많이 했는데 1년 까지는 안되어서 곧 시스템에 적응하는게 느껴지더라고. 지금은 뭐. 북한 사람이 다라고 볼 수가 없는 수준이지. 공단 보면 온 천지에 다 농사짓고 있잖아. 그거 다 자기가 가져갈 수 있어서 그런거야."

50대(남), 개성공단 입주기업 (T사)남한 측 근로자

그림 5-3. 개성공단 내 북한 행위자들의 농사 현장

출처: 개성공업지구관리위원회

북한 측 행위자들은 처음에는 농작물을 집에 가지고 갈 수 있다는 걸 믿지 않았다. 하지만 일부 행위자들이 선도적으로 농사를 짓고 사적으로 소유를 하게 되면서 이것이 실제 가능하다는 것이 확인되자 개성공단 내에 밭농사 구역이 점차 증가하기 시작했고 나중에는 비어있는 땅뿐만이

아니라 아래 그림 5-3과 같이 공장의 옥상까지 농사 가능한 터만 보이면 밭을 조성하는 상태에 이르게 되었다. 북한 측 행위자들이 기존에 개성공단 외부에서 의무적으로 일하는 공동농장의 경우 개인이 농작물을 소유할 수 없고 공동으로 분배하기 때문에 참여하기 싫어하는 모습까지 나타나고 있었는데 '개성공단 상추하고 공동농장 상추는 크기가 몇 배는 차이가 나고 소출도 몇 배 차이 난다.' 라는 말도 있었다.

"북한 측 근로자들이 처음에는 일을 더 하자고 하면 말도 안되는 소리 하지 말라고 그게 무슨 말이냐고 했어. 그런데 이제는 집에 가라고 일찍 퇴근하라고 해도 잘 안가고 주말에도 나오고 그래"

50대(남), 개성공단 입주기업(S사) 남한 측 근로자

북한에는 기본적으로 공동농장, 건설 노동 등 함께 일정한 할당량을 일해야 하는 '동원로동'이 있다. 개성공단에서 연장근무(야근)를 하거나 특근(휴일에 일하는 경우)을 하는 경우 이러한 의무는 면제되면서 임금도 1.5배에서 2배를 더 지급한다. 그런데 여기서 북한 측 행위자들이 개성공단 임금을 자기가 일한 만큼 받지 못하는 것 아닌가, 북한 당국에서 다 가져가는 것이 아닌가 하는 의문을 가질 수 있다. 하지만 몇 가지의 사건을 통해서 북한 측 행위자들이 어떠한 방법으로든 일한 만큼 보상받고 있어서 자신의 임금을 최대한 증가시키기 위해서 노력하고 있음을 확인하게 되었다. 다음은 그중 개성공단에서 잘 알려진 사례이다.

내 몫은 내가 챙긴다 - 임금 분쟁과 초코파이 계

<임금 분쟁-북한 측 행위자들끼리의 다툼 사례>

개성공단에서 남한 측 행위자들 간의 관계는 남한에서와 거의 다르지 않아서 서로 욕하면서 싸우기도 하고 주먹다짐을 하기도 한다.

하지만 북한 측 행위자들끼리 욕하면서 싸우는 모습을 보기는 정말 쉽지 않다. 연구자는 개성공단에서 2년 3개월 동안 딱 두 번 싸우

는 것을 보았는데 하나는 한겨울에 영하 18도로 떨어진 날 버스 배차가 잘못되어서 50명이 넘는 인원이 한 시간도 넘게 길에서 떨어서 북한 측 행위자끼리 싸움이 나는 것을 보았다. 그리고 다른 사례는 북한 측 행위자들이 자신이 받을 임금 내역을 노동보수명세서에서 확인하고 수표(서명, 싸인의 북한 말)하는 날 벌어진 일이었다.

그림 5-4. 개성공단 북한 측 노동보수명세서

출처: 개성공업지구관리위원회

전체 직원의 임금 통계를 계산하는 북한 측 행위자가 기록한 명세서에 실제 북한 측 근로자가 일한 것보다 적게 기록되어 있어서 문제를 제기하면서 싸움이 시작되었다. 앞서 남한 측 행위자들이 본 북한 측 행위자들의 남한 측과 다른 모습 중 '잘못을 인정하지 않는' 일이 일어나면서 쌍욕을 하고 멱살잡이를 하는 상황이 벌어지게 되었다. 결국 남한 측 행위자가 개입하여 싸움을 중재하고 다시 계산하고 확인하면서 일이 해결되었다.

사실 남한 측이 함께 있는 자리에서 북한 측 행위자들끼리 다투는 행위는 북한 측에서는 크게 비판을 받고 심각한 경우에는 '로동단련대' 까지 들어가서 사상교육을 당할 수도 있다. 그런데도 서로 엄청나게 욕을 하면서 끝까지 싸우는 모습에서 북한 측 행위자들이 자신이 받을 몫에 얼마나 예민한지를 확인할 수 있었다.

<북한 측 행위자들의 초코파이 계>

개성공단은 원래 초코파이로 잘 알려진 곳이었다. 처음 초코파이는 영양상태가 좋지 않아서 일하다 계속 쓰러지는 북한 측 행위자들을 위해 입주기업이 낸 아이디어에서 시작되어 전체로 확대되었다. 그런데 어느 날부터 북한 측 행위자들은 기본급이 아닌 추가수당과 인센티브를 초코파이를 비롯한 남한 측에서 들여오는 막대 커피(커피믹스의 북한식 표현), 간식, 업무 관련 지원물자로 받기를 원하였다.

이것은 북한 측 행위자가 초코파이를 비롯한 남한 물품을 받아서 장마당에 내다 팔면 가치가 10배에서 20배까지 폭등하기 때문이었다. 그런데 이러한 물품의 장마당 가격은 번들의 포장 상태, 즉 박스의 상태에 따라서 또 가격이 다르게 책정되었다. 큰 박스에 안전하게 포장된 상태에서의 가치가 훨씬 높았는데 이것은 평양, 평성 심지어 북중 접경지역의 장마당까지 운송이 가능한 경우 가격을 더 받을 수 있었던 것이 원인이었다.

이에 북한 측 행위자들은 개인으로 받는 경우 박스에 포장된 상태로 받을 수가 없어서 여러 명이 모여 소위 '초코파이 계'를 만들어서 박스에 포장된 상태 그대로 장마당에 판매하여 받을 수 있는 최대 가격으로 팔고 돈을 나누는 방식으로 이익을 극대화하였다.

개성공단 실제 경험을 바탕으로 구성

북한 측 행위자가 사유재산에 대해 인식하고 실천하기 시작하면서 이와 비례하여 북한 측의 추가 근무시간은 빠르게 증가하는 양상을 보여서 2015년에는 추가 근무시간이 2006년 대비 약 2.5배가 늘어나는 결과로 나타났다. 이는 개성공단 생산물량 증가의 영향도 있다고 볼 수 있겠으나 생산량의 증가를 위한 추가 근무는 북한 측 당국과 행위자들의 동의가 없이는 할 수 없는 상황임을 고려해본다면 북한 측 행위자들이 추가 근무를 선호하는 것이 통계 수치로 드러나는 모습이다. 이러한 상황에서 소위 '가라 근무'라고 불리는 추가 근무시간은 지키되 실제 업무는 하지 않는 모습도 나타나기 시작하였고 추가 근무를 하는 것도 조별로 순서를 정해서 차례대로 하는 상황도 등장하였다.

표 5-3. 북한 측 행위자의 추가 근무시간 증가 추이

(단위: 시간)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
연장/야간	5.3	5.7	6.4	6.5	7.6	8.4	10.7	9.0	11.5	13.8
휴 일	1.9	2.4	1.2	1.3	2.2	2.9	3.2	2.8	3.9	4.1
합 계	7.2	8.1	7.6	7.8	9.8	11.3	13.9	11.8	15.4	17.9

출처: 개성공업지구관리위원회 내부자료

"나라도 집에 가기 싫을 것 같아. 특히 여성 근로자라면 더 집에 가기 싫을거야. 어떤 (북한 측) 직원한테 들었는데 집에 할아버지, 남편, 아들 3대가 살고 있는데 새벽에 일어나서 이 3대가 먹을 밥을 다 차려놓고 나온대. 일찍 집에 들어가면 설거지 하나도 안 해놓고 집안 엉망으로 해놓고 기다리고 있다는 거야. 그리고 이 친구들도 이제 다 알거든. 나가서 동원 노동하는 것보다 여기서 농사도 짓고 야근하고 특근도 하는 게 훨씬 도움된다는거. 얼마나 집에 안가려고 하는지 알아? 야근하고 주말 근무도 조를 짜서 순서대로 하는 것 같더라고."

50대, 개성공업지구관리위원회 부장

이렇게 북한 측 행위자들이 공동체적인 행동양식에서 사적인 개인의 행동양식을 가지게 되는 과정을 살펴보면 사적소유를 할 수 있는 제도가 갖추어지더라도 이것이 안전하며 실제로 유효하다는 경험을 통해 신뢰가 형성된 후에 급속하게 정착하고 발전하는 과정을 거치는 것을 확인할 수 있다. 이러한 과정은 '남북통합경험시스템'이 적용된 것으로 볼 수 있는데 즉, 개성공단에서 새로운 제도가 정착하여 실천에 이르는 모든 과정에서 ①제도의 등장 → ②선도적인 역할을 하는 행위자의 등장 또는 우발적으로 발생하는 사건에 의한 실사례의 등장 → ③신뢰의 형성과 제도의 순서를 따랐으며 북한 측 행위자들이 자본주의적 생산과 소비에 대해 인식이 변화하고 실천하는 과정도 같은 과정을 거쳤다.

(2) 자본주의적 생산/소비의 실천

북한 측 행위자들은 단순히 근무시간 증가에서 그치지 않고 자본주의적인 생산양식에서 핵심적인 부분을 실천하고 있었다. 생산품의 품질을 높이고 불량률을 줄이며 납기 일을 맞추는 방법을 통해서 같은 시간을 일하더라도 더 많은 수익을 창출하기 위한 노력이었다. 이것은 자본주의 사회에서는 당연한 모습이지만 북한 측 행위자들의 변화상은 상당히 중요하다. 특히, 개성공단에서 발견되는 생산과 관련된 표어들은 이러한 변화를 가시적으로 보여준다. 그림 5-5는 개성공단 입주기업 중 한 곳의 사진으로 '품질'과 '납기'는 자본주의적인 용어이고 '생명줄'은 북한 측에서 사용하는 강한 구호적인 성격의 단어이다. 이것은 남북의 서로 다른 표현이 합쳐져서 새롭게 탄생한 표어의 형태로 볼 수 있다.

그림 5-5. 개성공단에서 북한 측 행위자들이 게시한 표어 중 하나

출처: 개성공업지구관리위원회

개성공단 입주기업이 생산 현장에 부착하였던 표어의 내용, 표현, 형식 등을 분석[23]한 결과, 표어를 게시하는 과정에서 북한 측 당국의 개입

23) 2015년 기준 28개 기업이 표어를 게시, 입주기업의 22.8%

이 있기는 하였으나 남북 간에 ‘납기’, ‘품질’, ‘정리·정돈’과 같은 생산과 직접적으로 연관되는 표현을 사용할 수 있도록 합의가 된 것으로 밝혀졌다. 이것은 북한 측에서 주로 사용하는 선동적인 표현이 아닌 중립적인 방향으로 표어가 나타나고 있는 것으로 남한 측 입주기업과 북한 측 근로자는 종속관계가 아닌 협력사업의 당사자라는 인식이 바탕에 깔려 있음이 드러나는 것이기도 하다. 이러한 모습은 개혁개방 이후 중국의 각종 표어 내용이 생산과 직접적으로 관련이 있는 납기, 품질에 대한 표현이 구현되면서 변화하였던 과정과 유사성이 있는 것으로 기존의 북한의 모습과는 다른 진일보해 나가는 모습이라고 할 수 있다(박천조, 2016).

이러한 모습은 표어를 게시하는 것만이 아니라 실제 생산하는 모습에서도 발견할 수 있었다. 개성공단 내에 기업 중 생산 공정 라인에 현황표를 부착하고 생산을 진행하고 있는 기업이 많았는데 그 현황표에는 오늘의 생산 목표, 지금까지 달성량과 달성률, 불량률이 기재되어 있었다. 입주기업 공장의 생산 공정마다 같은 양식의 현황표가 있었고 북한 측 근로자들이 이것을 계속 업데이트하면서 다른 생산공정과 비교하며 독려하는 모습을 어렵지 않게 볼 수 있다.

“이제 보게 되면 처음에 무서워서 (개성공단에) 입직도 안하겠다던 우리 성원들이 많이 달라졌어. 솔직히 말하면 이제 너무 남측 물이 들어버려서 걱정이 되기도 해. 그래도 공업지구 발전을 위해서 노력하는 것이 우리에게 주어진 임무이기도 하니까 열심히 해야지.”

50대(남), 개성시 인민위원회 간부이자 남북공동위원회 북한 측 간부

기존에는 불비(不備)한 여건에서 성과를 달성하는 것이 사실상 불가능한 상황에서 조원들끼리 말을 맞추고 윗선에 뇌물을 고이면서[24]성과에 대해서 거짓으로 보고를 하거나 열심히 일하는 시늉만 하는 경우가 대다수였으나 개성공단에서는 ‘열심히 일해서 내 몫을 더 받겠다’라는 개인의 목표와 수입의 증대를 통해 세금과 자금 확보가 가능한 당국의 목

24) ‘뇌물을 주다’의 북한식 표현으로 ‘고이면 움직인다’라는 표현이 잘 쓰인다.

표가 결합 되어 ‘현황판’을 활용하여 실시간 관리를 실천하는 모습까지 등장하게 되었다.

북한 측 행위자들은 개인적으로도 품질과 효율을 높이기 위해 노력하는 모습을 보였다. 개성공단에서는 북한 측 행위자가 입사하면 특정한 하나의 공정 기술을 교육받은 후에 추후 개인의 능력과 숙련도에 따라서 다른 공정에 대한 훈련을 추가로 받을 수 있었다. 초기 북한 측 행위자들은 공정 중에서 어떤 곳으로 배치되더라도 이견 없이 받아들였고 특별히 숙련도를 높이고 기술을 습득하는 것에 크게 관심이 없었다. 하지만 시간이 지나면서 북한 측 행위자들은 기술을 습득하여 숙련공이 될 수 있는 공정에 배치되기를 희망하였고 사무실 직원들의 경우 컴퓨터 프로그램을 잘 사용하기 위해서 노력하는 모습도 나타났다. 즉 북한 측 행위자들이 개개인도 자기 계발을 통해서 좀 더 효율적인, 자본주의적인 생산방식에 적응하려고 애쓰는 모습이 나타난 것이다.

“처음에 개성공단에서 북한 직원들은 컴퓨터를 보고 어리둥절해하더라고, (컴퓨터를) 처음 본거지. 그런데 어느 날 엑셀, 워드, 파워포인트 교재를 구해달라고 하더라고, 좀 시간이 지나니까 사무실 직원들이 그 책에 있는 기술들을 다 배워서 사용하는 거야. 엑셀을 매크로도 하고 기존 업무들을 자기들이 프로그램을 다시 짜서 효율성을 높이기도 하고”

40대(남), 개성공업지구관리위원회 과장

여기서 한발 더 나아가서 북한 측 행위자 중에서 자기 계발의 수준을 넘어 이러한 것을 더 효율적으로 이룰 수 있는 기업으로 이직하기 위해서 적극적으로 움직이는 행태도 감지되었다. 개성공단 내에서 북한 측 행위자의 이직은 개인의 이직을 위해서 남북의 다양한 층위의 행위자 간 합의가 필요한 아주 복잡한, 공식적으로는 사실상 불가능한 일이었기 때문에 비밀리에 불법적으로 이루어졌다.

“내가 이거(불법 이직) 적발하려고 5만 명 넘는 (북한) 근로자들 리스트를 엑셀에다가 정리해서 보고 있는데. 이번에도 의심되는 사람이 몇

있네. 이거 확인하면 대부분 (이직한게) 맞더라고, 윗선에다가 뇌물주고 노임 많이주면서 편한 곳으로 이직하려고 하는 건데 이게 합법적으로는 사실상 힘들거든. 이게(이직자가) 계속 늘어나는 것 같아."

40대(남), 개성공업지구관리위원회 차장

생산에서만 이러한 모습이 나타난 것이 아니라 소비의 측면에서도 북한 측 행위자들의 변화는 확연하게 나타났다. 그중 브랜드의 가치를 인식하고 선호도가 발생하게 되면서 같은 종류의 제품이라고 하더라도 브랜드를 따지고 각자 선호도에 따라 필요한 물품을 요구하게 되었다. 남한 측에서 보았을 때는 브랜드의 가치를 인식하고 선호도가 생기는 것이 너무도 당연한 모습이지만 북한은 사회주의 계획 경제체제에서 인민들은 균질한 물품을 배급받으며 살아오면서 상품이 다양하지 않았고 따라서 선택지가 없었기 때문에 이러한 모습은 기존과는 확연히 다른 모습이라고 볼 수 있다.

"화장품은 남측 제품하고 일본 것도 좋아하지요. 남측 설화수를 제일로 치고요. 다른 제품들도 인기가 있습니다. 중국제는 (북한 상점에서) 눅은 값에(싸게) 팔아도 거의 사지를 않아요."

20대(여), 개성공업지구관리위원회 북한 측 민원안내실 직원

개성공단의 북한 측 행위자들의 상품에 대한 선호도의 형태는 '로동보호물자(이하 노보물자)'[25]부문에서 쉽게 확인된다. 북한 측 행위자들은 노보물자 관련하여 선호하는 브랜드의 물품을 원하지만 남한 측 행위자들은 정해진 예산에 맞추어 물자공급을 해야만 하였기 때문에 가성비가 높은 물품을 골라서 지급하는 과정에서 마찰이 일어나게 되었다.

---

25) 노보물자는 북한 측 행위자들이 생산업무를 원활하게 할 수 있도록 각종 물자를 지원하여 공급해 주는 것인데 각종 도구와 용품부터 근무복, 우의, 안전화 등 피복류, 라면과 초코파이 등 간식류 그리고 샴푸, 비누, 수건, 세탁세제 등 생활용품에까지 업무에 따라서 공급되었다.

“아니 홍선생님, 하나만 물어봅시다. 선생님이 돈 내고 사 먹는다라고 한다면 오리온 초코파이를 사서 드실래요. 다른 걸 사드실래요. 콜라도 그래요. 코카콜라 사서 드시잖아요. 처음이시니까 몰랐나보지요. 다음부터는 신경써달라요.”

40대(여) 개성공업지구관리위원회 북한 측 통계직원

북한 측에서는 초코파이는 오리온, 라면은 삼양 소고기 라면, 커피는 맥심 모카골드를 원하는데 남한 측에서는 같은 이름의 제품 중에서도 가성비가 높은 제품을 공급하려고 하다 보니 다툼이 자주 일어났다. 실제로 이것과 관련해서 북한 측으로부터 다음과 같은 말을 듣기도 하였다. 특히 북한 측은 ‘중국제’를 아주 싫어해서 ‘Made in China’라고 적혀 있는 부분을 모두 제거하고 공급하는 것이 불문율이었다. 처음에 그 사실을 모르고 기존에 공급한 것과 같은 중국산 제품을 원산지 라벨 제거 없이 북한 측에 그대로 공급했다가 반품 요청을 당하기도 하였다.

“홍선생님, 어떻게 근무복을 이렇게 한심한 제품으로 줍니까. 선생님은 돈 내고 이런 제품을 사서 쓰지 않잖아요? ”

30대(여), 개성공업지구관리위원회 북한 측 통계직원

이렇게 개성공단 북한 측 행위자들의 삶에서 나타난 사유재산에 대해 인식하고 실천하는 모습, 자본주의적 생산방식의 이해와 실천, 소비생활에서 브랜드의 가치에 대해 인식하고 물품에 대한 선호도를 드러내는 모습 등은 개성공단에서 새롭게 형성된 이질적이고 혼합적인 사회문화적 성격이 기존의 질서 위에 중첩되어 나타나는 모습이라고 볼 수 있다.

3. 완전체에 이르지 못한 ‘사이공간’

개성공단에서 남북은 기존의 대립적 관계에서도 다양한 상호작용을 거쳐서 많은 합의를 이루고 행위자들 간 어느 정도 신뢰 관계도 형성되면서 의식과 행동의 변화가 나타나는 새로운 사회문화적인 성격들이 나타나고 일상화되었으나 기존의 남북 관계를 뛰어넘어서 완전히 새로운 공간을 완성하기까지는 이르지 못하였다. 개성공단 내에서도 남한 측 행위자들끼리만 모여있거나 북한 측 행위자들만 있는 경우 개성공단에서 남북 간 상호작용으로 형성된 새로운 규범을 따르기보다는 기존에 자신이 속한 곳에서 정상적이고 일상적으로 여겨지는 규율에 따라 행동하였다는 것이다. 다시 말해서, 개성공단이라는 같은 공간에서도 남북이 함께 있을 때와 그렇지 않을 때가 일상적으로 구분되어 나타나는 다의적인 성격이 중첩적으로 나타나는 ‘사이공간’적 특징이 나타났다.

이러한 모습은 언어사용에서 가장 쉽게 파악된다. 기본적으로 남북이 함께 자리하지 않은 상황에서는 남측, 북측이라는 말과 선생이라는 표현을 잘 쓰지 않았다. 즉, 개성공단에 있더라도 남한 측 행위자들끼리 있을 때는 ‘우리’, ‘북한’이라는 말을 쓰는 것이 자연스러웠고 북한 측 행위자들도 마찬가지였다. 실제로 같이 근무하는 북한 측 행위자들끼리 대화 내용을 들어보면 ‘남측’의 상황에 대한 이해도를 중심으로 외부세계에 대한 의식변화가 분명하게 나타나지만 ‘남측’이 아니라 ‘남조선’에 대해 이야기하고 있음을 알 수 있다. 북한 측 행위자의 경우 기존의 북한 측의 사회문화적 규율에 맞게 행동하지 않으면 사상적으로 문제가 있다고 지적당하고 ‘로동단련대’교육을 가거나 개성공단에서 추방당할 수도 있었다.

“얼마 전에 북한에서 준전시상황 선포했을 때 어떤 입주기업에서 북한 근로자들이 하는 대화를 우연히 듣고 깜짝 놀랐다면서 말해줬는데 북한 근로자들끼리 ‘동무 어제 준전시상황 선포했다면서 조선중앙티브이

에서 남조선 사람들이 겁먹어서 물건 사들이고 막 그러는 장면이 나오는데 사람들 입고 있는 옷이 요즘 옷이 아니라 우리가 한 10년 전쯤에 만든 옷 같더라고. 다르더라고' 라고 했다네"

30대(남), 개성공업지구관리위원회 대리

같은 공간에서 사회문화적으로 다의적 성격이 중첩적으로 나타나는 것은 문서에 사용되는 언어에서도 발견할 수 있었는데 북한 측의 노동보호물자 신청 서류에는 콜라를 비롯한 모든 음료 제품을 '물'이라고 작성하고 라면을 제외한 모든 음식류는 대부분 '빵'이라고 기재하고 신청하는 것이었다. 앞서 물품에 대한 선호도와 브랜드가치를 인식하고 선호도가 높은 특정 브랜드를 언급하는 모습과 아주 상반되는 행동이어서 그 이유를 알기 위해서 북한 측 행위자들에게 이를 문의하였으나 답을 얻지 못하다가 어렵게 듣게 된 북한 측의 답변은 다음과 같았다.

"홍 선생님, 이 문건이 공업지구 내에서만이 (쓰이는 게) 아니라 우리 측에서도 보지 않습니까. 콜라, 초코파이 이런 식으로 써 있으면 (위에서) 좋아하지는 않갔지요. 선생님도 아실 때가 되시지 않았습니까."

30대(여), 개성공업지구관리위원회 북한 측 통계직원

이러한 공간적으로 불완전성이 나타나는 근본 원인은 남북 간의 상호작용이 서로 간의 체제나 정치문제에 대한 부분에까지는 합의에 이르지 못하고 사실상 합의 자체를 무기한 보류해 놓은 상황이었기 때문에 항상 갈등이 발생할 수 있는 위험성을 내포하고 있다는 점이었다.

"여기서 일하는 것 중에 제일 힘든 게 가끔 (북한 측의) 기념일이거나 그래서 (북한 측에서) 위에서 뭔가 새로운 지침 같은 게 내려오잖아? 그러면 방금까지 웃으면서 대화하고 그랬던 사람이 언제 그랬냐는 듯이 얼굴이 싹 바뀌면서 막 뭐라고 해. 그럴 때마다 배신감도 들고 머리가 콱 아프면서 정말 힘들거든. 시간이 지나면서 상황이 어느 정도 이해도

되고 뭐라고 하는 정도가 좀 덜해진 것 같기는 한데 그럴 때마다 힘들고 어렵지. 아 여기가 북한이구나 하는 생각이 들지"

50대(남), 개성공업지구 입주기업(T사) 남한 측 근로자

실제 이러한 문제들은 북한 측 행위자들은 김일성 생일인 태양절과 김정일 생일인 광명성절, 노동당 창건일 등 북한의 중요한 기념일이 되었을 때 자주 발생하였다. 그러한 시기에는 북한 측 행위자가 북한의 노동당과 정권을 찬양하는 가사의 노래를 불러 남한 측의 문제 제기를 당하는 것이 북한 노동당에 대한 충성심을 드러내는 것으로 여겨지기 때문에 문제가 될 것을 알고도 어기는 상황이 발생하기도 하였다. 또한 북한 측 당국에서 북한 측의 주요 기념일에 이러한 충성심을 요구하는 행동을 촉구하면서 문제가 되기도 하였다.

이와 관련한 문제가 발생하는 경우 남북은 상호작용을 통해서 근본적인 해결을 위해 노력하는 것이 아니라 대부분 문제를 일으킨 사람이나 대상에 대해서 주의 주고 재발 방지를 촉구하는 정도에서 마무리하고 넘어가게 된다. 즉, 개성공단에서 남북 간의 근원적인 갈등을 해결하고 기존의 체계를 완전히 대체하는 완전체에까지는 도달하지 못한 상태임을 보여주는 사건들은 계속 발생하였다. 다음은 그중에서 직접 겪은 주요 사건에 대한 기록이다.

공간의 불완전성과 관련된 사례들

<북한 측의 당과 정권에 대한 찬양 노래>

개성공단에 있는 남북 합작 식당인 평양식당에서는 저녁마다 다양한 공연이 있었다. 그런데 평양식당은 저녁 시간에는 남북 행위자들이 함께 모여 있는 곳이었기 때문에 체제나 정치와 관련하여 예민한 문제에 대해서는 서로 조심하기로 합의가 되어 있었다.

하지만 이런 부분에 대해 평양에서는 불만이 있었던 것으로 알려졌고 북한의 명절이나 기념일에는 가끔 정권과 노동당을 찬양하는 노

래를 갑자기 공연에 포함하면서 문제가 되기도 하였다. 연구자도 북한 측의 3대 명절 중 하나인 김정일 생일 주간 중 평양식당에서 저녁식사를 하고 있는데 갑자기 찬양하는 가사가 들리기 시작함을 느꼈고 거기 있었던 남한 측 행위자들 대부분이 이것을 감지하게 되었다. 하지만 이러한 상황이 발생하더라도 공식적으로 문제를 제기하면서 확대하지 않고 대부분은 '합의한 사항을 지킬 것'을 골자로 하여 주의 주면서 앞으로는 문제가 재발하지 않도록 요구하는 선에서 마무리할 수 밖에 없었다.

그림 5-6. 개성공단 내 평양식당 공연

출처: 개인소장 자료

<당에 대한 충성심과 관련된 문제에 대한 대응>

2014년 8월 17일, 북한 측은 개성공단에서 김대중대통령서거5주기 화환을 전달하였다. 당시 연구자가 남한 측 담당자로 행사를 진행하

였으며 제한된 인원만 참여할 수 있도록 통제하였기 때문에 사진 촬영까지 하게 되었고 직접 찍은 사진이 남한 측으로 전달되면서 이 행사의 기사가 나가게 되었다.

그림 5-7. 김대중대통령 서거 5주기 화환 전달 관련 남북 회담

출처: 개인소장 자료

그런데 행사가 끝나고 아래의 사진 5-7 때문에 북한 측 협력부에서 난리를 치면서 어떻게 이런 짓을 하냐면서 추방까지 당할 각오를 하라고 문제를 제기하였다.

연구자는 아무리 사진을 보아도 도대체 영문을 알 수가 없어서 '설명이라도 해달라' 고 했더니 사진상에서 김일성과 김정일 사진에 빛을 먹어서 사진상으로 얼굴이 훼손되도록 하여 자신들의 최고 존엄에 대한 모독을 문제 삼은 것이었다.

당시 북한 측의 곤란한 상황은 어느 정도 이해되었으나 남한 측의 입장에서 이 문제에 대해 사과하는 것은 문제를 더 크게 일으키는 상

황이 초래되는 것이어서 연구자는 한동안 북한 측과 팽팽하게 맞서게 되었다. 결국 북한 측에서도 이러한 상황이 자신들의 뜻대로 해결되지 않을 것임을 알고 있었기 때문에 며칠 지나지 않아서 '앞으로는 특별하게 주의해 달라' 라고 당부를 하고 상황이 마무리되었다.

개성공단 실제 경험을 바탕으로 구성

위 사례들과 같이 행위자들 개인이 문제를 유발하는 경우 남북의 행위자들 모두는 이러한 상황이 확대되어 남북 양측 당국 간에 대치하게 되는 경우로 국면이 확대되면 개성공단 운영에 위기를 초래할 수 있다고 생각하고 있었기 때문에 대부분 조용히 무마하고 그 의미를 서로 간에 최소화하면서 덮고 지나가는 쪽으로 넘어가고는 하였다. 사진 5-7 로 인한 문제가 어느 정도 처리되고 난 후 남북 측의 반응은 다음과 같았다.

"홍선생도 이제 공업지구에서 일한지 좀 되어서 이제 어느 정도 (우리 측 입장을) 이해하지 않는가. 공업지구 안에서야 이런 일이 일어나면 (우리끼리) 토론을 하면 되지만 밖으로 나가면 (우리)입장이...이런 문제로 북남 간에 문제가 있어서 공업지구 발전에 방해가 되면 안되지 않갔어요."

50대(남), 개성공업지구관리위원회 북한 측 협력부 참사

"(남북관계)분위기도 안 좋으니까 이쯤에서 넘어가자. 협력부에서도 더 이상 문제 제기 안 하려는 것 같던데. 이건 사실 아직은 해결할 방법이 없어."

30대(여), 개성공업지구관리위원회 과장

위 사례들은 개인이 문제를 일으키는 경우 개성공단 내의 남북한 행위자들 모두는 이러한 상황이 확대되어 당국 간에 대치하게 되는 것을 개성공단의 존속에 위기가 될 수 있다고 보았기 때문에 적당한 수준에서 처리하고 넘어간 상황이다. 그런데 이러한 개성공단에서 남북 간 상호작

용으로 형성된 합의 내용을 파기하는 행동을 북한 측만이 하는 것은 아니었다. 2015년 8월 남북 관계 경색으로 인하여 북한에서 전방 지역에 '준전시상태'를 선포하였을 때 북한 측에서는 의외로 개성공단 내에서의 생산업무는 예외적으로 정상조업이 이루어질 수 있도록 하면서 정세의 영향을 최소한으로 받도록 조치를 하였으나 남한 측에서는 이러한 상황에 대응하여 남한 측 인원 중 필수인원만 제외하고 개성공단에서 긴급히 빠져나오도록 하면서 생산활동에 지장을 주고 갈등을 초래하게 되었다. 당시 개성공단의 북한 측 참사들은 이러한 남한 측의 대응 방식과 이러한 대응에 따라 행동하는 남한 측 행위자들에 대해 실망감을 표현하기도 하였다.

"공화국에서 준엄하게 준전시를 선포했음에도 공업지구는 생산활동에 지장을 주지 말고 운영하도록 지침을 받았는데 남측에서는 다 나가버리더라고. 그래도 북남 간에 회담이 이루어져서 다행이야. 홍선생을 전선(戰線)에서 만날 줄 알았는데 여기서 보니까 좋구만 기래"

50대(남), 개성공업지구관리위원회 북한 측 협력부 참사

결과적으로 개성공단에서 남북이 형성한 새로운 공간은 정치·경제적인 문제의 개입에서 자유롭게 기존의 체제를 대체하는 수준에 이르지는 못하고 남북한 양측의 적대적인 대립체제라는 근원적인 문제로 인하여 2016년 2월 11일 전면 중단을 맞이한 후 여전히 재개하지 못하고 있다.

이러한 개성공단은 성공과 실패라고 단순하게 평가하기 보다는 미시적으로는 남북 행위자들이 모여서 대립적이고 적대적인 기존의 관계 속에서도 함께 생활하기 위해 상호작용을 통해 제도와 사회문화를 형성하여 실제로 적용해 나간 유일한 남북 매개적 공간형성 프로그램이지만 대립 관계로 인한 거시적이고 근본적인 한계 때문에 기존의 체제나 적대관계를 대체하거나 독립적으로 완전체에는 이르지 못한 '사이공간'으로 보는 것이 타당하다.

4. 요약 및 소결

개성공단에서는 거버넌스의 협력적 역할을 통해 행위자들 간에 '남북통합경험시스템'이 구축되어 순환하는 협력의 과정이 지속되면서 '신뢰구간'이 창출되었고 이러한 신뢰를 바탕으로 한 행동의 자유도 속에서 행위자들의 상호작용을 통해 새로운 사회문화적인 성격이 형성되었다.

개성공단 내에서 나타난 사회문화적 변화상을 가장 잘 표현한 문장은 바로 '개성공단에서는 갑도 없고 을도 없다.'이다. 개성공단에서의 남북 행위자 간에는 어느 한쪽으로 힘이 편중되어 있지 않은 팽팽한 권력관계인 묘한 힘의 상성(相性) 관계가 형성되어 있었기 때문에 행위자들의 모든 상호작용에서 높은 전이성이 발휘될 수 있었다. 다시 말해서 갑과 을의 관계, 주도권의 변화가 계속 발생하는 전이성으로 인하여 아무리 사소한 상호작용도 논의하고 협의하는 과정을 반드시 거치게 되었고 이러한 행위자 간 상호작용이 순환하면서 개성공단만의 독특한 상호문화적인 성격의 기반이 되었다. 개성공단에서 나타난 남북 간 힘의 대칭관계는 자본이 침투하여 확산하는 단계에서 영토주권이 이를 통제하고 그 정도를 조절하기 위해서 노력하는 과정으로도 해석된다. 이러한 과정은 매우 중요했는데 개성공단에서 남북 행위자 간 상호작용의 결과로 합의가 이루어지지 않은 사안에 대해 개인 행위자의 성급한 결과 예측, 또는 결과를 만들어 낼 수 있다는 식으로 그 '전이성'을 간과하고 힘의 균형관계를 깨뜨리는 언행이나 행동을 하게 되면 심한 경우 추방까지 당할 수 있었을 정도로 상호문화적인 상호작용 과정은 모든 행위자가 반드시 지켜야만 하는 암묵적 강제 규범이었기 때문이다.

개성공단에서 나타난 사회문화적인 현상의 형성은 남북이라는 이질적인 사회문화의 만남 속에서 상호 간 교류, 협력, 대화가 강제되는 가운

데서 조성되었고 이러한 과정이 ‘상호문화성’이 나타나는 바탕이 되었다. 다시 말해서, 개성공단 내에서 일어나는 행위자들 간 매일의 상호작용은 상호 간섭, 방해, 의존, 침투, 투쟁, 힘겨루기의 갈등적 상황의 계속이었는데 행위자들은 이러한 갈등을 피하지 않고 지속적인 상호과정을 통해 협력을 추진하였다. 이러한 갈등적 상호작용의 결과는 그 전이성으로 인해 창발적이며 스스로 경로 의존적이고 역동적인 발전과정으로 나타나게 되었으며 결과적으로 고정되지 않은 상호문화적 성격이 계속되며 변화가 지속되는 과정인 ‘프로그램’적인 상태를 추동하게 되었다. 이러한 상호문화적 성격은 개성공단 행위자들의 실제 생활 속에서 혼합적이고 이질적인 형태가 기존의 사회문화적인 성격에 중첩되어 나타나는 현상이 확인된다.

개성공단에서 만난 남북의 행위자들은 서로에 대한 정보와 지식이 사실상 거의 없는 통제된 상황에서 만났다. 하지만 계속된 상호작용의 결과로 원래 남북에서는 정상으로 여겨지는 규범/질서와 다른 이질적이며 혼합적인 형태의 사회문화가 기존의 속성 위에 중첩되어 나타나게 되었다. 이것은 크게 ①남북의 혼합적으로 새롭게 형성된 개성공단만의 언어·문자 문화, ②남북 행위자의 새로운 행동양식, 즉 남북이 접촉을 통해서 서로 간의 상호문화적인 감수성을 높여가면서 행동양식의 변화가 나타난 점, ③북한 측 행위자들의 사유재산에 대해 인식하고 실천하며 자본주의적인 생산과 소비양식에 적응한 모습으로 나타나게 되었다.

남북 행위자 간 상호작용 중에 가장 흔하게 발생하였던 갈등은 사회문화적 차이에서 발생한 언어 문제였다. 개성공단에서 남북이 같은 공간에서 함께 살게 되면서 기본적인 서로 간의 호칭, 국가의 명칭부터 문제가 되었고 두음법칙 차이, 서로 사용하는 관용어·관용구의 차이로 인하여 오해가 생기고 갈등이 발생하였다. 이러한 언어·문자 생활 중에서도 체제의 차이로 민감하거나 정치적으로 예민하거나 문화적으로 문제가 될만한 것들은 엄격하게 금지되었고 반드시 사용하여야 하는 단어는 중립적으로

순화하거나 합의를 통해 단어를 선택적으로 사용하는 등 새롭게 창조되었다. 반면에 시간이 지나면서 체제와 문화차이에서 크게 문제가 되지 않는 것들은 서로 용인하게 되었고 크게 문제가 되지 않았다. 결과적으로 개성공단에서의 언어문화는 행위자들 간의 상호작용 결과로 금지, 수용·중첩, 대안의 창조와 제도화라는 세 가지 유형으로 나누어져서 나타나게 되었다. 개성공단에서 새롭게 형성된 언어문화는 남한 측과 북한 측 어디에서도 일상적인 통념으로 받아들이기 힘든 것으로 이질적이고 혼합적인 성격을 여실히 드러내고 있다.

남북 행위자 간 상호작용의 결과로 '상호문화적 감수성' 이 증대되는 과정과 이러한 감수성을 바탕으로 한 실천의 경험이 쌓이는 것은 상당히 중요한 것이었다. 개성공단에서 만난 남북의 행위자는 70여 년을 서로 적대시하면서 단절된 상태로 지냈고 그중에서도 개성지역은 북한에서도 가장 통제되고 단절된 지역이었기 때문에 제도적인 차이만이 아니라 사회문화적으로도 많은 차이가 고착되어있었다. 이러한 차이는 '유사한 부분이 있는 다름' 과 '전혀 다른 다름' 으로 구분해 볼 수 있었다. 결과적으로 이러한 다름의 문제는 경험의 축적을 통해서, 그리고 '상호문화 감수성' 의 발달을 통한 모범적 사례들이 등장하고 이것을 실천하는 과정의 경험이 누적되면서 해결되어 나갈 수 있었으며 이것이 공동체적 일체감 형성의 바탕이 되었다.

북한 측 행위자들의 사회주의가 아닌 자본주의적인 규칙에 적응하고 실천하는 것은 개성공단에서 사회문화적으로 매우 유의미한 변화상이었다. 이러한 북한 측 행위자들의 변화상은 '자본주의적 생산활동과 보상' 의 개념을 받아들이고 실천하는 모습과 사유재산에 대해 인식하고 개인의 이익을 극대화하기 위한 다양한 노력과 실천, 품질과 납기 등 자본주의적 생산과 소비의 규칙을 받아들이고 생산성을 높이려는 경쟁적 행동들, 브랜드의 가치를 인식하고 상품에 대한 선호도를 보이는 현상으로 드러났다. 이러한 과정은 '남북통합경험시스템' 이 북한 측에도 적용되는 상황으로도 볼 수 있는데 북한 측 행위자들이 자본주의적 생산과 소비에 대해 인식이 변화하고 실천하는 과정도 ①새로운 제도의 등장 →

②선도적인 역할을 하는 행위자의 등장 또는 우발적으로 발생하는 사건에 의한 실사례의 등장 → ③신뢰의 형성과 제도의 정착이라는 순서를 거쳐서 적용된 것이 확인되었다.

그러나 개성공단에서 나타난 남북 행위자들의 의식 및 행동양식의 변화와 새로운 사회문화적 성격은 기존의 질서를 완전히 대체하는 것이 아니라 기존 규범/질서 위에 중첩적으로 나타나는 것이었다. 개성공단 내에서 남북 행위자들이 함께 있지 않으면 남북 간 상호작용으로 형성된 새로운 규칙에 따르기보다는 기존에 자신이 속한 곳의 질서에 따라 행동하는 모습을 보였는데 이는 언어와 문자사용과 관련해서 가장 쉽게 파악이 되었다. 그리고 개성공단에서 더욱 근본적인 문제는 남북 간의 상호작용이 체제나 정치체계에 대해 합의를 추진하는 부분에까지는 이르지 못하고 사실상 상호작용을 무기한 보류한 채 회피하고 있는 상태였기 때문에 언제든 갈등이 발생할 수 있는 상황이었다는 점이다. 즉, 체제와 정치적 차이에 대해서는 상호작용을 통해서 근원을 해결하지 않은 상태로 '모르는 척' 하고 있었기 때문에 개성공단은 남북 어느 쪽에서든 합의를 어기고 개성공단에서 내부적으로 형성한 이질적이고 혼합적인 새로운 사회문화적 성격을 깨뜨릴 수 있는 불완전한 공간인 채로 남아있게 되었고 이러한 공간의 불완전한 성격은 결국 수많은 남북 간의 합의 파기와 갈등으로 이어졌다. 결국 개성공단은 2016년 2월 11일 완전체에 이르지 못한 채 '사이 공간' 인 채로 전면 중단되었고 지금까지 정지되어 있다.

6장. 결 론

개성공단은 분단 이후 최초로 남북이 협력하여 산업도시를 건설하고 운영하기 위해 조성된 공간협력 프로젝트다. 개성공단 건설은 2000년에 구체화 되어 2003년 6월 착공식을 시작으로 2007년에는 1단계 구역 100만 평에 대한 인프라가 준공되었다. 2016년 2월 전면 중단이 되기 전까지 10여 년 동안 운영되면서 남북경협을 상징하는 대표적인 모델로 평가되고 있다. 하지만 개성공단에 대한 지금까지의 연구는 대부분 평화, 통일, 경제, 법제, 남북 관계 등의 거시적인 관점을 중심으로 전개되어왔다. 이러한 연구 동향은 남북이 함께 만들고 운영한 최초의 공간인 개성공단 경험을 통해 알게 된 미시적이고 실체적인 공간의 성격을 규명하지 못하는 문제가 있었다.

본 연구는 개성공단 연구와 관련한 현 상황에 대한 인식을 바탕으로 개성공단이라는 공간 형성의 과정과 결과로 나타난 실체적인 현상에 대해 분석하여 '개성공단의 공간적인 성격'을 미시적인 관점에서 실증적으로 규명해보고자 하였다. 개성공단에 대한 기존의 미시적 관점에서 공간성을 규명한 연구는 아직 존재하지 않기 때문에 이 지역을 체계적으로 분석하기 위해 '남북 간 상호작용과 합의'를 연구의 통일적 중심 맥락으로 설정하였다. 또한 공간의 형성과 관련하여 '관계적 공간론'의 관점을 견지, 개성공단의 스스로 경로 의존적이고 창발적인 발전과정을 탐구해 보고자 하였다. 문헌 연구와 현재까지 알려진 내용들을 토대로 다음의 가설을 세우고 검증하였다.

<가설> 개성공단은 '사이공간(in-between space)'이다.

여기서 '사이공간'은 다음의 4가지를 만족하는 공간으로 조작적으로 정의하여 이러한 부분에 대한 논증을 진행하였다.

첫째, 개성공단이라는 공간 형성과정과 그 결과로 나타난 법·제도적, 사회문화적 요소 등 다양한 부분에서 남북 간 상호작용의 영향은 어떠한 형태로 나타났으며 이러한 상호작용을 통해서 '전이성' 이 확대되고 재생산되는 프로세스는 무엇인가?

둘째, 남북 간 상호과정에서 발생하는 갈등을 조정하고 협력적 제도와 규범화의 과정을 통해 '시너지가 있는 중간 세계' 를 구성하여 행위자들 간 신뢰를 형성하고 활동의 자유도를 높이는 과정은 어떻게 전개되었는가?

셋째, 개성공단에서 기존의 남한 측과 북한 측의 체제와 사회문화의 만남 속에서 '상호작용' 을 통해 기존의 통념적인 모습과는 다른 '다의적' 이고 '이질적' 인 성격이 중첩되어 실제로 나타났는가?

넷째, 개성공단 내에 남북이라는 서로 다른 대립적인 요소 간 단절적인 성격을 연결해주고 완충해주는 '매개성' 을 가진 실제 공간이 존재하였는가?

이러한 연구 질문들에 대해 검증하면서 개성공단이 기존의 남북이라는 대립적인 두 세계의 매개적 공간으로서의 성격을 가지면서 완결되어 완전체에 이르지 못하고 지속적인 의미 생산을 촉발하는 다원적이며 이질적인 '헤테로토피아' 의 성격을 가진 '사이공간' 으로 볼 수 있는지 연구하였다.

우선 지금까지 잘 알려지지 않은 개성공단의 건설과정과 행위자들이 입주하여 생활환경이 조성되어가는 과정을 탐구하여 개성공단의 전체적인 물리적인 형태와 환경 조성에 대한 이해를 도모함과 동시에, 개성공단의 건조환경 건설이 남북 간 합의가 되는 순서와 경로에 따라서 만들어진 것임을 확인하였다. 또한 이러한 고찰 과정에서 미시적인 스케일에서 '매개적 성격' 의 공간이 실제로 형성되어 그 역할을 한 사례도 찾아보고자 하였다.

개성공단에서의 물리적 공간형성과정은 ①군사지역이었던 곳이 남북의 합의에 따라 공간이 비워지면서 다양한 가능성이 펼쳐질 수 있는 기반이 조성되고, ②부지조성 및 인프라 구축을 통한 실질적인 공간적 틀

이 만들어지고, ③기업입주 및 생활을 위한 시설의 건설을 통해 남북 행위자가 등장하고 생활환경이 조성되었으며, ④개성공단에 중심지가 형성되어 공간적 성격이 안정되고 출·퇴근버스 시스템이 구축되면서 공간적 성격이 북한 측으로 확장되는 과정이 나타났으며, ⑤남북이 모두 예상하지 못했던 북한 측 기관이 개성공단 내에 함께 입주하게 되었고 북한 측 행위자들의 요구에 따라 매개적 성격을 가지는 공간이 조성되었다.

개성공단에서 물리적 건조공간 형성과정에 가장 지대한 영향을 미친 것은 남북 간 상호작용의 결과인 남북 합의였다. 이러한 상호작용이 지속되면서 개성공단은 기존에 남북이 예상하지 못하였던 경로인 '다층적이며 이질적'인 성격의 공간으로 조성되었기 때문에 남북이 함께 생활할 수 있게 되면서 '사이공간' 구성의 바탕이 되었다.

두 번째로, 개성공단에서 남북 행위자가 함께 생활하게 되면서 신뢰형성이 어려운 남북관계라는 여건 속에서 협력을 위해 상호작용을 하는 과정과 이러한 과정에서 발생하는 갈등을 해결하면서 법·제도적인 부분에서 규범화가 이루어지는 시스템을 고찰해보았다. 특히 '협력적 거버넌스'의 등장과 협력적 과정의 이행을 통해 행위자들의 통합을 위한 시스템을 구축하는 과정을 중심으로 개성공단 내에서 행위자들 간 '신뢰'가 형성된 '토론의 장'인 '시너지 있는 중간 세계'가 마련되었는지를 살펴보았다. 또한, 행위자들 간의 '신뢰'가 '사회적 자본'을 형성하는 활동으로까지 이어졌는지, 이러한 활동이 이루어지고 있는 매개적 공간이 존재하였는지를 연구하였다.

우선 개성공단은 남북이 힘의 균형이 팽팽하게 상성(相性)을 이루는 주도권 관계로 인하여 남북 간의 상호작용을 통한 합의의 결과가 어느 한쪽으로 편중되어 영향을 받지 않기 때문에 '전이성'이 나타났으며 제도적인 규범화의 과정에서도 마찬가지로 이러한 예측 불가능성이 나타났다. 또한 남북 간 상호작용의 결과는 일괄적으로 타결되는 것이 아니었으며 거부, 수용, 대안 제시의 세 가지가 복합적으로 나타나면서 조건부 수용이나 대안 제시 후 논의를 계속하게 되었기 때문에 남북 간 상호작용은 제도화가 이루어지면서 문제가 사라지는 것이 아니라 재생산되고

또 다른 남북 간 상호작용을 추동하게 되었다.

개성공단에서 이루어지는 남북 간의 상호작용 과정에서 갈등이 지속되었고 '전이성'이 나타났기 때문에 남북은 기존의 초국적 협력의 사례들에서 나타난 협력적 거버넌스인 '개성공업지구관리위원회'를 설립하여 개성공단의 공식/비공식적인 상호작용을 책임지는 역할을 부여받게 되었다. 관리위원회는 인적 구성과 업무시스템 구축 과정, 협력을 구성하고 이행하기 위한 네트워크 체계 구축의 모든 과정에서 남북 혼합적이고 중첩적인 형태로 구성되었다. 그리고 관리위원회는 개성공단에서의 협력적 과정을 이행하기 위한 네트워크를 조직하면서 협력 과정의 선순환을 통한 중간적인 성과(intermediate outcomes) 또는 작은 승리(small wins)를 얻을 수 있는 기반을 형성하였다.

개성공단에서의 남북 간 상호작용은 합의에 이르고 나서도 지속적인 재생산과 확대가 계속되었기 때문에 남북 간 상호작용과 합의의 결과가 공단 내에서 국지화되고 다층화되는 과정으로 나타났다. 남북 간 상호작용에 참여하는 행위자들이 다층화되어 가는 현상은 매우 중요한 변화로 파악되었는데 이것은 개성공단에서 행위자들 간에 국지적으로 발생하였던 갈등적 상호작용의 극복 경험이 누적되면서 익숙해지고 편하게 활동할 수 있는 영역이 만들어졌기 때문에 가능해졌다. 또한 '관리위원회'의 협력적 역할을 통해 남북 행위자들이 개성공단 내에서 실수로 문제를 일으키더라도 잘 중재되어 해결되는 과정을 경험하는 과정이 계속되는 것 역시 중요했다. 즉, 계속된 남북 상호작용을 통해 문제가 해결되고 불이익이 발생하지 않는 경험이 지속되어 누적되면서 '신뢰구간'이 형성되게 된 것이다.

따라서 개성공단에서 남북이 합의하여 만든 거버넌스 체계인 '개성공업지구관리위원회'가 협력적 거버넌스의 역할을 하여 국지적이면서도 모든 행위자에게 적용이 가능한 '남북통합경험시스템'이 구축되면서 남북의 행위자들이 활동의 자유도를 높이고 토론의 장이 형성될 수 있었고 이러한 배경을 토대로 남북 간 상호작용과 합의의 결과는 다층화되고 고도화되는 방향으로 변모하였다. 그리고 남북 간 '신뢰'의 형성은 행위자들의 일상생활에서도 나타나면서 기존에는 용인되지 않았던 실수에

대해서 서로 용인하고 유예기간을 두는 방향으로 발전한 것으로 파악되었다.

그리고 이러한 신뢰가 형성되면서 남북의 행위자들은 '사회적 자본'을 형성하기 위하여 노력하게 되었고 남북 관계라는 대립적인 특성으로 인하여 사회적 자본의 형성은 매개적 성격을 가지는 공간인 '문지방공간(liminal space)'을 통해 주로 이루어졌다. 개성공단에서의 '문지방공간'은 공단의 중심지라고 할 수 있는 개성공업지구종합지원센터 내에서 두 곳을 발견하게 되었는데 12층 '협력부 사무실'과 1층 '민원안내실'이었다. 이러한 남북 간 '사회적 자본'의 형성은 음성적이고 불법적인 협력으로까지 발전하였는데 '음성적 양수도'와 '개성지역 불법임가공'이라는 문제까지 발생하게 되면서 이러한 '사회적 자본'의 형성이 설로(雪路)되었다. 그런데 이러한 '사회적 자본'의 형성을 토대로 한 활동은 자본주의적인 생산 관계가 비공식적으로 개성공단이라는 공간 이외의 지역으로 확대되어 나가는 상황으로도 해석된다. 즉, 남북 관계라는 꽉 끼인 관계에서도 혁신적이며 매개적인 공간성의 구현 가능성을 노정함과 동시에 '자본주의적인 생산과 소비'의 침투와 확산이 '사회적 자본'의 형성으로 인하여 자연스럽게 이루어지는 과정이 드러난 것이다. '문지방공간'의 존재는 개성공단의 생명력과 '사이공간'으로서의 혁명성을 가장 잘 드러내보여주는 곳이라고 할 수 있다.

세 번째로 개성공단에서는 거버넌스의 협력적 역할을 통해 행위자들 간에 '남북통합경험시스템'이 구축되어 순환하는 협력의 과정이 지속되면서 '신뢰구간'이 형성되었고 이러한 '신뢰'를 바탕으로 한 행동의 자유도 속에서 행위자들의 상호작용을 통해 새로운 사회문화적인 성격이 나타날 수 있게 되었다. 그런데 개성공단에서의 남북 행위자 간에는 어느 한쪽으로 힘이 편중되어 있지 않은 팽팽한 권력관계가 형성되어 있었기 때문에 행위자들의 모든 상호작용에서 높은 전이성이 발휘될 수 있었다. 이러한 관계로 인하여 아무리 사소한 상호작용도 논의하고 협의하는 과정을 강제적으로 반드시 거치게 되었고 이러한 행위자 간 상호작용이 순환하면서 개성공단만의 독특한 상호문화적인 성격이 형성되었다.

개성공단에서의 행위자들 간 매일의 상호작용은 상호 간섭, 방해, 의존, 침투, 투쟁, 힘겨루기의 갈등적 상황의 계속이었는데 행위자들은 이러한 갈등을 피하지 않고 상호과정을 지속하였고 그 결과로 새로운 사회문화적인 현상이 나타날 수 있었다. 이러한 갈등적 상호작용의 결과는 그 전이성으로 인해 창발적이며 스스로 경로 의존적이고 역동적인 발전과정으로 나타나게 되었으며 고정되지 않은 상호문화적 성격이 계속되며 변화가 지속되는 과정인, '프로그램'적인 상태를 추동하게 되었다. 이러한 상호문화적 성격은 개성공단 행위자들의 실제 생활 속에서 혼합적이고 이질적인 형태로 기존의 사회문화적인 성격에 중첩되어 나타나는 것이 확인된다.

개성공단에서 남북의 행위자들은 서로에 대해 사실상 전혀 모르는 상황에서 만났으나 상호작용이 지속되면서 기존에 남북에서는 정상으로 여겨지는 규범과는 다른 이질적이며 혼합적인 형태의 사회문화가 기존의 속성 위에 중첩되어 나타나게 되었다. 이것은 크게 ①남북의 혼합적으로 새롭게 형성된 개성공단만의 언어·문자 문화, ②남북 행위자의 새로운 행동양식, 즉 남북이 접촉을 통해서 서로 간의 상호문화적인 감수성을 높여가면서 행동양식의 변화가 나타난 점, ③북한 측 행위자들이 사유재산에 대해 인식하고 실천하며 자본주의적인 생산과 소비양식에 적응한 모습이 새롭게 등장하게 되었다.

그러나 개성공단에서 나타난 남북 행위자들의 의식 및 행동양식의 변화와 이로 인하여 나타나는 새로운 사회문화적 성격은 기존의 질서를 완전히 대체하는 것이 아니었으며 기존 규범/질서 위에 중첩적으로 나타나는 것임을 행위자들의 행동양식에서 어렵지 않게 발견할 수 있었다. 그리고 개성공단에서 발생한 가장 근본적인 문제는 남북 간의 상호작용들이 서로 다른 체제나 정치체계에 대해서 합의하는 데까지는 이르지 못하였다는 점이며 이것으로 인하여 결과적으로 개성공단은 미완성의 공간으로 남게 되었다.

결론적으로 개성공단 내에서의 남북 행위자들의 상호작용은 물리적인 건조공간 건설, 행위자 간 갈등을 조정하고 공간 규범을 정립하는 과정, 거버넌스의 협력적인 역할을 통한 행위자 간 신뢰 구축과 사회적 자본의 형성, 새로운 사회문화적 성격의 형성과 중첩 등 모든 공간 형성과 발전 과정에서 절대적인 영향력을 행사하는 것이었다.

그런데 개성공단 내에서는 남한 측과 북한 측의 영향력이 서로 절묘하게 균형을 이루고 있었기 때문에 상호작용의 결과가 어느 한쪽으로 편중되어 나타나지 않게 되었고 따라서 결과 예측이 불가능한, 전이성을 가질 수 있게 되었다. 그리고 이러한 전이성으로 인하여 남북 간의 상호작용은 개성공단의 전 영역에서 강제화되고 규범화되었으며 일상화 된 것이 개성공단에서 나타난 공간 형성과 발전과정에서 매우 중요한 지점이었다. 또한 상호작용으로 인하여 합의된 결과는 고착되고 매듭지어지는 것이 아니라 전이성이 계속 재생산되고 업그레이드되는 프로그램적인 형태로 발전하면서 상호문화성이 나타나게 되었다.

개성공단이라는 새로운 공간의 형성과 발전과정의 전 영역에서 행위자 간 상호작용의 일상화로 인해 상호문화적인 성격이 창출되었고 이러한 경험의 누적, 신뢰의 형성이라는 역동적인 협력적 과정의 순환이 이루어지는 ‘남북통합경험시스템’이 나타났다. 이러한 시스템을 구성하고 운영한 ‘개성공업지구관리위원회’라는 협력적 거버넌스의 협력적 과정의 충실한 이행이 공간을 구성하고 협력을 추진하는 과정에서 가장 핵심이었음을 확인하였다.

개성공단에서 ‘남북통합경험시스템’이 작동하면서 ‘신뢰구간’이 적용되는 부분이 증가하고 남북 행위자 간에도 어느 정도 신뢰 관계가 형성되면서 상호작용을 통해서 남북의 기존 사회문화와는 이질적인 혼합적인 사회문화적인 모습들이 생성되었고 행위자들의 행동양식도 변화하였다. 남북 행위자는 개성공단에서 문지방공간을 활용하여 사회적 자본을 형성하는 단계까지 이르렀음을 확인하였는데 심지어 남북이 불법적이고 음성적인 영역까지 협의하여 실행한 ‘사이공간’으로서의 혁명적 성격을 보여주는 사례도 등장하였다.

따라서 개성공단은 남북이 같은 공간에서 갈등을 줄이고 통합의 길을 찾아보기 위해 남북의 행위자들이 계속 상호작용을 하면서 스스로 경로의존적이고 창발적인 새로운 방법을 개척해 나가면서 남북이라는 대립적인 두 세계를 연결하는 '매개적 공간'의 역할을 한 것으로 확인되었다. 하지만 이러한 공간 형성의 결과가 대립적이고 갈등적인 남북의 기성의 성격과 질서를 완전히 대체하지는 못하였으며 개성공단 내에서 중첩적이고 다차원적으로 나타나는 불완전성을 특징으로 하였다. 특히 남북 간의 체제와 정치적 이념과 같은 근본적 문제에 대해서는 상호작용 자체를 보류하고 회피하였고 합의를 위반하는 사례가 계속 등장하면서 완전한 공간적 통합에 이르지 못한 채 남겨지게 되었다.

따라서 **개성공단은 상호문화적인 상호작용으로 형성된 남북의 매개적 공간이면서 아직 완성체에 이르지 못한 프로그램적인 성격의 '사이공간'으로 정의할 수 있다.** 그리고 이러한 '사이공간'적 경험들은 남북이 함께 공간을 형성하고 통합을 추진하는 과정에서 값지게 쓰이게 될 것으로 확신한다.

이 논문의 의의는 다음과 같다.

첫째, 남북의 협력지구에서 형성된 공간적인 협력 시스템인 '남북통합경험시스템'의 작동원리, 구조, 거버넌스의 역할, 결과, 발전과정 등을 밝혔다. 이러한 개성공단에서의 '남북통합경험시스템'에 대한 인식과 적용을 통해서 남북 간 공간적 규모의 대형 프로젝트만이 아니라 크고 작은 모든 공간에서의 협력과 제도화 과정에서 반드시 겪을 수밖에 없는 남북 간 상호작용의 시행착오를 줄이고 연착륙(soft landing) 가능성을 높일 수 있을 것이다.

둘째, 남북의 공간적 협력의 방안과 전략을 수립하는데 '사이공간(in-between space)'이라는 개념을 도입하였고 사회문화적인 측면에서 다문화가 아닌 '상호문화'적 관점에 주목하고 상호작용을 중심으로 논의를 진행하였다. 지금까지 남북 간 공간적 협력방안을 구상할 때 상대방의 존재를 인식하거나 인정하지 못하였기 때문에 일방적인 방향으로

계획을 세워왔고 이러한 계획이 상대방에게 받아들여지지 않는 문제가 노정되어왔다. 따라서 이 연구는 연구자들 또는 계획가들에게 남북관계는 상대방이 있다는 인식을 제고하도록 하여 협력적으로 프로젝트를 진행하는 '상호문화적' 방법에 대한 화두를 제시하고 있다. 이러한 방법의 실천을 통해 실질적이고 실행 가능성 높은 계획을 마련하고 제시할 수 있을 것으로 생각한다.

마지막으로 본 연구는 개성공단이라는 특수한 지역에서의 건조공간의 형성, 법·제도와 거버넌스, 사회문화적인 특질을 내부 행위자의 미시적인 관점에서 종합적으로 연구하고 분석한 최초의 자료이기 때문에 지역학과 지리학적 '사료(史料)' 로서의 가치를 가진다. 이는 추후 남북이 함께 공간 프로젝트를 재개하거나 통일로 가는 길목에서 협력하여 공간을 조성·개발할 때 참고가 될 만한 연구이면서 좀 더 광범위하게는 개성공단의 '민족지(ethnography)' 적인 성격도 있다고 하겠다.

하지만 개성공단이 유일한 공간적 경험이라고 해서 이것이 최선이었다고 단정할 수 없다. 개성공단은 도시의 중·장기적인 발전 전략의 관점에서 보았을 때 지속가능성에 대한 의문이 제기되는 부분이 상당히 있었기 때문이다. 개성공단에서 나타난 유연하지 못한 남한 측 관리자-북한 측 근로자의 인적 구조, 공단의 장기적인 발전 과제와 관련하여 서서히 나타나기 시작한 북한 측의 불만, 거주/생활공간 조성을 통한 남북한 인구 유입과 확대 과정에 대한 구체적/실질적인 청사진의 부족, 끝내 극복되지 못했던 남북 간 체제와 정치체계의 유연화/통합과정 등의 문제가 남아있다. 향후 연구는 이러한 부분에 대해 고민하고 보완하여 '남북의 공간협력과 통합과정' 을 좀 더 세밀하게 다듬고 논의가 더 넓게 확장될 필요가 있다.

참고문헌

1. 국내문헌

강수미, 2014, 헤테로토피아의 질서: 발터 벤야민과 아카이브 경향의 현대미술, 美學, 78, 31-66.

권용우·강양석·김광익·김대영·김세용·김태환·박지희·서순탁·손정렬·오세열·우명동·이상호·이재준·전경숙·전상인·정수열·최봉문·최석환·황기연, 2016,『도시의 이해』, 박영사.

개성공단5년 발간위원회, 2008,『개성공단 5년』, 통일부 개성공단사업지원단

개성공업지구관리위원회, 2008,『개성공단 관리5년』(미발간 자료)

개성공업지구관리위원회, 2014,『개성공단 관리10년』(미발간 자료)

구자훈·권용우·김세용·김태환·김현수·류중석·민범기·백기영·변병설·서순탁·서종국·엄수원·이경기·이재준·이제선·최재순·현경학·황희연, 2006,『알기 쉬운 도시이야기』, 도서출판 한울.

권태환·윤일성·장세훈, 2006,『한국의 도시화와 도시문제』, 도서출판 다해.

김규륜·조한범·이석·조정아, 2007,『남북경협 거버넌스 활성화 방안』, 서울: 통일연구원.

김기혁, 2015, 한국 인문지리학 분야에서 북한 연구의 동향과 과제, 대한지리학회지, 51(5),713-737.

김도윤·한상연·고대유, 2018, 도시개발사업의 협력적 거버넌스 비교 연구, 분쟁해결연구, 16(3), 141-169.

김부성, 2006, 스위스·독일·프랑스 점경지역에서의 월경적 상호작용, 대한지리학회지, 41(1), 22-38

김상빈·이원호, 2002, 접경지역의 이론적 모델과 연구동향, 한국경제지리학회지, 7(2), 117-136.

김상준, 2004, 부르디외, 콜만, 퍼트남의 사회적 자본 개념 비판, 한국사회학, 38(6), 63-95.

김성종, 2020, 북한 시장화와 사회적 자본, 사회적경제와 정책연구, 10(1), 65-92.

김용학, 2004,「사회연결망이론」, 서울:박영사.

김의영, 2008, 굿 거버넌스 연구 분석틀 : 로컬거버넌스를 중심으로, 한국정치연구, 20(2), 209-234.

김정민·박태균, 2018, 독일 통일 이후 제도 및 사회 통합 연구 : 주요 기관의 사례를 중심으로, 국제지역연구, 27(3), 91-117.

김정흔·박치완, 2018, 유럽 상호문화도시정책 특성 연구, 글로벌문화콘텐츠, 32, 119-142.

김천식, 2015, “개성공단 협상과정과 쟁점”, 김병로·김병연·박명규·김윤애·김정용·김천식·송영훈·이효원·정근식·정은미·홍순직, 2015, 『개성공단 (공간평화의 기획과 한반도형 통일 프로젝트』, 과천; 진인진, 서울대학교 통일평화연구원 통일학연구 21, 63-103.

김태원, 2012, 다문화사회의 통합을 위한 패러다임으로서의 유럽 상호문화주의에 대한 이론적 탐색, 유럽사회문화, 9(0), 179-213.

김태원, 2017, 게오르그 짐멜의 이방인 이론과 상호문화, 인문사회21, 8(2), 69-88.

김혜연, 2020, 사회적 자본이 주관적 삶의 질에 미치는 영향에 관한 연구, 한국사회복지행정학, 22(3), 41-68.

김형민·이재호, 2017, 유럽의 상호문화주의, 시민인문학, 32, 9-39.

남기범, 2008,「컨버전스로 인한 공적공간과 사적공간의 경계 변화」, 한국사회의 방송통신 패러다임 변화 연구, 08-24.

남영호, 2017, 한반도에서 초경계 도시네트워크의 의미, 현대북한연구, 20(2), 229-259.

류석춘·장미혜·배영(편), 2003,「사회자본: 이론과 쟁점」, 서울: 그린.

문남철, 2002, 유럽연합의 접경지역 개발 전략-프랑스-벨기에-룩셈부르크 P.E.D를 사례로, 대한지리학회지, 37(4), 442-459.

문성준, 2011, Bolles+Wilson의 표현적인 '사이공간'에 관한 연구, 대한건축학회 추계학술발표대회논문집, 31(2), 315-316.

박경원, 2003, 지역발전을 위한 거버넌스 구축 : 협력적 계획모형을 중심으로, 국토, 44-53.

박규택, 2016, 사이공간으로서 로컬리티: 수행적 관계성, 미결정성, 관계적 스케일의 정치, 한국도시지리학회지, 19(3), 1-12.

박노영, 1995, 사회통합으로서의 독일 통일, 사회과학연구, 6, 75-105.

박배균, 2012, 한국학 연구에서 사회-공간론적 관점의 필요성에 대한 소고, 대한지리학회지, 47(10), 27-59.

박배균. 2017. 동아시아에서 국가의 영토성과 예외적 공간: 동아시아 특구의 보편성과 특수성, 한국지역지리학회지 23(2), 288-310.

박배균·백일순, 2019, 한반도 접경지역에서 나타나는 안보-경제 연계와 영토화와 탈영토화의 지정-지경학, 대한지리학회지, 54(2), 199-228.

박병진, 신뢰형성에 있어 사회참여와 제도의 역할, 한국사회학, 41(3), 65-105.

박석삼, 2004,「개성공단 조성의 경제적 효과분석」, 서울 : 한국은행.

박성춘, 2018, 문화간 감수성의 통일교육적 함의 연구, 윤리교육연구, 48, 141-162.

박성춘·이슬기, 2016,「다문화 시대와 한국의 사회통합 - 다문화 시대의 통일교육」, 아산재단연구총서, 414, 집문당.

박영자, 2012, 다문화시대 한반도 통일통합의 가치 및 정책방향 -상호문화주의시각과 교훈을 중심으로, 국제관계연구, 17(1), 299-333.

박은진·심숙경·이상대·최용환·황금희, 2012, 분단대립 접경지역의 해외사례와 한반도 DMZ의 시사점, 경기연구원 이슈&진단, 44, 1-25.

박정원, 박민, 2014, '개성공단'의 법제도 개선과제-국제화와 관련하여, 법학논총, 27(2), 171-207.

박지연·조동호, 2016, 개성공단에서의 공동 거버넌스 연구 : 모델의 구축과 함의를 중심으로, 통일정책연구, 25(2), 111-131.

박천조, 2016, 개성공단 생산 표어 사례 연구, 산업관계연구, 26(3)

박호현, 2015, 소우 후지모토 건축과 베르나르 추미의 건축에 나타난 사이공간(In-between space)개념에 대한 비교연구, 한국실내디자인학회논문집, 24(6), 87-95.

백일순, 2019, 접촉지대로서 개성공단의 공간적 특성 분석, 문화역사지리, 31(2), 76-93.

백일순, 2020, 개성공단 연구의 동향과 포스트영토주의 관점의 접목 가능성, 공간과 사회, 30(1), 322-355.

백일순·정현주·홍승표, 2020, 모빌리티스 패러다임으로 본 개성공단 : 새로운 모빌리티스 시스템으로서 개성공업지구 통근버스가 만들어 낸 사회-공간, 대한지리학회지, 55(5), 521-540.

서순탁, 2002, 사회적 자본 증진을 위한 도시계획의 역할과 과제 : 접근방법과 정책적 함의, 국토연구, 33, 73-87.

서순탁, 2006, “도시란”, 구자훈·권용우·김세용·김태환·김현수·류중석·민범기·백기영·변병설·서순탁·서종국·엄수원·이경기·이재준·이제선·최재순·현경학·황희연, 2006,「알기 쉬운 도시이야기」, 한울, 9-21.

손정렬, 2011, 새로운 도시성장 모형으로서의 네트워크 도시 - 형성과정, 공간구조, 관리 및 성장 전망에 대한 연구 동향, 대한지리학회지, 46(2), 181-196.

손정렬·김성배·박경숙·권규상, 2018,「네트워크로 바라본 아시아-사회과학적 관점에서」, 서울, 서울대학교출판문화원.

양계민·정진경, 2008,「사회통합을 위한 청소년 다문화교육 활성화방안 연구」, 서울: 청소년정책연구원.

양문수, 2014, 개성공단 산업도시, 개성, 환경논총, 54, 51-59.

양현모 외, 2009, 대북정책 결정과정의 정책네트워크 분석: 개성공단사업 사례를 중심으로, 통일문제연구, 21(1).

오광석·안웅희·전영훈, 2008, 알도 반 아이크 건축에서 “사이 영역” 개념에 관한 연구, 한국실내디자인학회논문집, 17(1), 19-29.

유진 오덤, 이도원·박은진·김은숙·장현정·송동하 역, 2001,「생태학」, 사이언스북스, 서울.

이금순, 2007,「북한주민의 거주·이동 : 실태 및 변화전망」, 통일연구원 연구총서, 7(19).

이기태·김수경·나용우·성기영·김신규, 2018,「국경 협력의 가능성과 미래」, KINU 연구총서, 18-04, 통일연구원.

이명석, 2010, 협력적 거버넌스와 공공성, 현대사회와행정, 20(2), 23-53.

이민주, 2011, 역공간에서 심리적 요인이 사적 정보 공유에 미치는 영향, 한국디자인포럼, 30, 157-165.

이봉민, 2012, 집단 갈등 문제에 대비한 집단 간 간접 접촉 방법의 통합적 적용, 법교육연구, 7(1), 137-163.

이승욱, 2016, 개성공단의 지정학-예외공간, 보편공간 또는 인질공간?, 공간과 사회, 26(2), 132~163.

이원호, 2002, 홍콩-광동 지역경제 통합과정 : 개방적 접경경제공간의 형성과 의미, 지리학논총, 40, 19-36.

이재혁, 1998, 신뢰의 사회구조화, 한국사회학, 32(2), 31-335.

이정만, 1997, 인간생태학적 지역연구 방법론에 관한 고찰, 지리학논총, 29, 1-24.

임강택·이강우, 2017,「개성공단 운영실태와 발전방안 : 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈」, 통일연구원.

장영길·이창석·강태환·권문선·김남식·이정근, 2004,「도시계획학」, 서울; 신광문화사.

장한업, 2017,「이제는 상호문화교육이다」, 교육과학사.

전성우, 1997, 통일독일의 사회통합, 통일연구원 학술회의 총서, 1-44.

정유석, 2015, 통일경제특구조성과 개성공단 발전에 관한 실증연구, 박사학위 논문, 고려대학교 대학원.

정재중, 2017, 협력적 거버넌스를 이용한 갈등관리 사례연구- 경인 아라뱃길 민관공동수질조사단 운영을 중심으로, 석사학위 논문, 서울대학교 행정대학원.

정창호, 2011, 독일의 상호문화교육과 타자의 문제, 교육의 이론과 실천, 16(1), 75-102.

정현주, 2018, 공간적 프로젝트로서 통일 : 개성공단을 통해 본 통일시대 영토성에 대한 관계적 이해, 한국도시지리학회지, 21(1), 1-17.

조권중, 2002,「서울시 전자정부의 전자 민주주의 모델 연구」, 서울시정개발연구원.

조권중, 2008,「도시거버넌스의 사회적 신뢰형성 기제 연구」, 서울시정개발연구원.

조봉현, 2000, 기업의 개성공단 진출 전략과 과제, 통일경제, 70, 28-37.

채종헌·최진식·최유성, 2008,「협력적 거버넌스의 효과성에 관한 연구」, 한국행정연구원.

최봉문·강병수·김근영·김종구·김항집·김혜천·변창흠·신동호·양광식·이명규·이종호·정봉현·조순철·최정석·최정우, 2018,「현대도시학」, 대왕사.

최병두, 2015, 네트워크 도시 이론과 영남권 지역의 발전 전망, 한국지역지리학회지, 21(1), 1-20.

최완규·데이비드 뉴먼·박배균·발레리 줄레조·도진순·김성경·최용환·브랑크 비예·박현귀·제인 진 카이젠, 2018,「경계에서 분단을 다시 보다」, 서울: 울력.

최우영, 2006, 종친회의 역사 문화와 현실 : 기억과 재현의 논리를 중심으로, 사회사상과 문화, 13, 307-346.

최진철·정진성, 2020, 독일·폴란드 접경도시 '괴를리츠/즈고젤러츠'의 분단과 화해 과정 연구, 독일어문학, 88, 205-232.

최현덕, 2009, 경계와 상호문화성 : 상호문화 철학의 기본과제, 코기토, 66, 301-329.

통일부 남북협력지구발전기획단, 2015,「개성공업지구법규집」, 통일부.

허경, 2011, 미셸 푸코의 ‘헤테로토피아’-초기 공간 개념에 대한 비판적 검토, 서울시립대학교 도시인문학연구, 3(2), 233-267.

허련, 2011, 개성공단 개발사업의 성과와 함의, 대한지리학회지, 46(4), 518-533.

홍경희, 1981,「도시지리학」, 법문사.

홍종열, 2012, 유럽의 다문화사회와 상호문화교육에 관한 고찰, 인문과학연구, 30(0), 383-411.

홍민, 2007, 급변하는 한반도와 통일학(북한학)의 발전 방향, 통일학연구원, 가을 학술대회 논문집, 89-112.

2. 해외문헌

Agnew J., 2008, Borders on the mind: re-framing border thinking, *Ethics &Global Politics*, 1(4), 175-191.

Allam, Zaheer and Newman, Peter, 2018, Redefining the Smart City: Curtural, Metabolism and Governance, *Smart Cities*, 1(1), 4-25.

Alan Hudson, 1998, Beyond the borders: Globalisation, sovereignty and extra-territoriality, *Geopolitics*, 3(1), 89-105.

Allport, G. W., 1954, *The Nature of Prejudice*, Cambridge, Mas. : Addison-Wesley Publishing Company(이원형 옮김, 편견의 심리, 1993, 서울, 성원사).

Amoore, Louise and Hall, Alexandra, 2010, Border theatre: on the arts of security and resistance, *Cultural Geographies*, 17(3), 299-319.

Amin, A, 2002, Ethnicity and the multicultura city: Living with diversity, *Environment and Planning A*., 34, 959-980.

Amin, A. and Thrift, N., 2002, Cities: *Reimagining the Urban,* Cambridge: Polity.

Ansell, C. and A. Gash, 2008, Collaborative governance in theory and practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-572.

Andreas, Peter, 2003, Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-First Century, *International Security*, 28(2), 78-111.

Andreas, Peter, 2009, *Border Games Policing the U.S.-Mexico Divide*, Cornell University Press.

Blatter, J. K., 2001, Debordering the World of States: Toward a Multi-Level System in Europe and a Multi-Polity System in North America? Insights from Border Regions, E*uropean Journal of International Relations*, 7(2), 175-209

Bourdieu, P., 1986, *The Forms of Capital*, Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education edited by In J. G. Richardson, New York: Greenwood.

Brah, Avtar, 1996, *Cartograhies of diaspora*, New York: Routledge.

Burdett, Ricky, 2012, Mapping Scales of Urban Identity, *Architectural design*, 82(6), 92-97.

Ciok, Stainislaw & Raczyk, Andrzej, 2008, “Implementation of the EU Community Initiative INTERREGIII A at the Polish-German border – An attempt at evaluation, In Markus Leibenath, Ewa Korcelli-Olejniczak, Robert Knippschild(Eds.), Cross-border Governance and Sustainable Spatial Development-Mind the Gaps!(pp.33-47), Berlin. :Springer.

Cohen, Jean, 1999, “Trust, Voluntary Association and Workable Demacracy: the Contemprary American Discourse of Civil Society” in Mark E. Warren(ed.) Democracy and Trust. (pp.208-248), Cambridge University Press.

Coleman, James, 1988, Social Capital in the Creation of Human Capital, *American Journal of Sociology*, 94, 95-120.

Coleman M., 2005, U.S. statecraft and the U.S.–Mexico border as security/economy nexus, *Political Geography 24*, 185–209.

Delaney, D. 2008. *Territory: a short introduction*, John Wiley & Sons.

Ewa Korcelli-Olejniczak, 2008, “Funtional complementarity as basis for inter-metropolitan collaboration and networking- A case study on cultural activities in Berlin and Warsaw”, In Markus Leibenath, Ewa Korcelli-Olejniczak, Robert Knippschild(Eds.), Cross-border Governance and Sustainable Spatial Development-Mind the Gaps!(pp.117-130), Berlin. :Springer.

Foucault, Michel, 2009, *Le corps utopique/Les hétérotopies, Nouvelles Editions Lignes*(이상길 옮김, 2009, 헤테로토피아, 문학과지성사).

Glassman, J., 2010, B*ounding the Mekong: The Asian Development Bank, China and Thailand*, Honolulu: University of Hawaii Press.

Goffman, Erving, 2008, *Interaction Ritual – Essays in Face-to-Face Behavior by Erving Goffman a new introduction by Joel Best*, Transaction Publishers(진수미 옮김, 2008, 상호작용 의례 – 대면 행동에 관한 에세이, 한국연구재단총서 학술명저번역 538, 아카넷).

Innes, Judith E and David E. Booher, 1999, Consensus Building and Complex Adaptive Systems : *A Framework for Evaluating Collaborative Planning*, 65(4), 412-423.

Jessop B., Brenner N., Jones M., 2008, Theorizing sociospatial relations, *Environment and Planning D: Society and Space 26*, 389-401.

Knippschild, Robert, 2008, “Inter-urban cooperation in the German-Polish-Czech triangle”, In Markus Leibenath, Ewa Korcelli-Olejniczak, Robert Knippschild(Eds.), Cross-border Governance and Sustainable Spatial Development-Mind the Gaps!(pp.101-115), Berlin. :Springer.

Kolossov, Vladimir, 2005, Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches, *Geopolitics*, 10(4), 606-632.

Latham A., McCormack D., McNamara K., Mcneil D., 2010, *Key Concept in Urban Geography*, Sage.

Lockwood, David, 1969, Soziale Integration und Systemintergration.” In: Wolfgang Zapf (Hrsg.): Theorien des sozialen Wandels. Köln/Berlin, 124-137.

Martinez, Oscar J., 1994, “The Dynamics of Border Interaction : New Approaches to Border Analysis”, In Clive H. Schofield(Eds.), Global Boundaries: World Boundaries Volume1, London ; New York : Routledge.

Matej Jasso, 2008, “Cross-border cooperation challenges : Positioning the Vienna-Bratislava region”, In Markus Leibenath, Ewa Korcelli-Olejniczak, Robert Knippschild(Eds.), Cross-border Governance and Sustainable Spatial Development-Mind the Gaps!(pp.87-100), Berlin. :Springer.

Megoran, Nick, 2012, Rethinking the Study of International Boundaries: A Biography of the Kyrgyzstan–Uzbekistan Boundary, *Annals of the Association of American Geographers*, 102(2), 464-481.

Meijers E, 2005, Polycentric urban regions and the quest for synergy: is a network of cities more than the sum of the parts?, *Urban Studies*, 42(4): 765-78.

Miosga, Manfred, 2008, “Implications of spatial development policies at European and national levels for border regions“, In Markus Leibenath, Ewa Korcelli-Olejniczak, Robert Knippschild(Eds.), Cross-border Governance and Sustainable Spatial Development-Mind the Gaps!(pp.15-31), Berlin. :Springer.

Nadalutti, Elisabeth, 2015, Is EU Cross-border Cooperation Ethical? Reading Cross-border Cooperation through the ‘Needs for Roots’ by Simone Weil, *Geopolitics*, 20(3), 485-512.

Nevins, J., 2000. The law of the land: local–national dialectic and the making of the United States–Mexico boundary in southern California, *Historical Geography*, 28, 41–60.

Newman, D., 2003, On borders and power: A theoretical framework, *Journal of Borderlands Studies*, 18(1), 13-25.

Newman, D. and Paasi, A., 1998, Fences and neighbours in the postmodern world: boundary narratives in political geography, *Progress in Human Geography,* 22(2), 186-207.

Pareak, Bhikhu, 2006, *Rethinking Multiculturalism : Cultural Diversity and Political Theory*, Palgrave Macmillan.

Pratt, Mary Louise, 1991, Arts of the contact zone, *Profession 91*, 33-40.

Pratt, Mary Louise, 1992, *Imperial Eyes. Travel Writing and Transculturation*, London and Newyork: Routledge.

Putnam, R. D., 2000, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, A Touchstone Book.

Rhodes. R. A. W., 1996, The new governance : govering without government, *Political Studies*. 44(4), 652-667.

Sassen, Saskia, 2005, Cityness in the urban age, *Urban Age Bulletin 2*.

Soja E, 1989, *Postmodern Geographies*, Verso, London.

Sparke, Mathew, 2007, Geopolitical Fears, Geoeconomic Hopes, and the Responsibilities of Geography, *Annals of the Association of American Geographers*, 97(2), 338-349.

Schulman H, Kanninen V, 2002, Urban Networking: Trends and Perspectives in the Baltic Sea Region, *Geographia Polonica 75*: 479-488.

Winkler, Heinrich August, 1994, Rebuilding of a Nation : The Germans Before and After Unification, *DAEDALUS*, 123(1), 107-127.

Wirth, Louis, 1938, Urbanism as a way of Life, *The American Journal of Sociology*, 44(1), 1-24.

Wu, Chung-Tong, 1998, Cross-border development in Europe and Asia, *Geo-Journal,* 44(3), 189-201.

ABSTRACT

The birth and evolution of in-between space in the confrontational system between South and North Korea
: A case study of Kaesong Industrial Complex

Hong, Seungpyo
Department of Geography
The Graduate School
Seoul National University

The Kaesong Industrial Complex was the first, since division, spatial cooperation project created to build and operate an industrial city through cooperation between the two Koreas, was operated for about 10 years until its complete shut down in February 2016, and remains a representative model that symbolizes inter-Korean economic cooperation.

However, studies related to the Kaesong Industrial Complex so far, like the previous discussions on unification, are mostly abstract and controversial, focusing on the symbolism of unification, peace, economy, and cooperation from economic, political, legal and

institutional aspects, forcing the readers to choose one's political stance either the progressives or the conservatives, This research trend involves the problem of not being able to clarify the actual birth and evolution of the Kaesong Industrial Complex, an important a priori knowledge acquired through the experience of creating and operating a space jointly created by the two Koreas.

Based on the recognition of problems in the research trend of the Kaesong Industrial Complex so far, this study analyzes the process of formation of the space called the Kaesong Industrial Complex and the substantive phenomena that appeared as a result, and empirically examines the 'spatial nature of the Kaesong Industrial Complex' from a microscopic point of view. Since there has not yet been a study that comprehensively identified spatiality from a microscopic point of view on the Kaesong Industrial Complex, for a systematic analysis, 'Interaction and Agreement between South and North Korea' was set as the unified central context of the study. Regarding the formation of space, this study maintains the perspective of 'relational space theory' and explored its own path-dependent and creative development process to identify the Kaesong Industrial Complex as 'in-between space'.

Through analysis, this study found the following.

First, the interaction among the South North Korean actors in the Kaesong Industrial Complex have made absolute influence on establishing a physical built space, resolving conflicts among participants, establishing spatial norms, and forming social capital of trust-building, which was made possible by the cooperative role of

the governnance.

Within the Kaesong Industrial Complex, South Korea's capital and North Korea's territorial sovereignty are in a balanced relationship, so the results of the interaction do not appear to be biased toward either side, and liminality defying predictability appears instead. Because of this liminality, inter－Korean interaction was forced and standardized in all areas of the Kaesong Industrial Complex, which was a very important factor in the formation and development of the space. In addition, the agreements made through interaction were not fixed but developed in the form of a program up for continuous repeatition of unpredictability and upgrading, and as a result, interculturality appeared.

Second, as interaction among actors became routine in all areas in the formation and development process of a new space called the Kaesong Industrial Complex, a culture of interaction was created. In addition, the accumulation of interacting experience, trust building, and dynamic cooperation brought an emergence of a virtuous cycle of ‘inter－Korean integrating experience system’. The ‘Kaesong Industrial District Management Committee(KIDMAC)’ played an important pivotal role in organizing and operating this system.

As the ‘inter－Korean integrating experience system’ started operating, a trust building was further expanded, and a relationship of trust among individuals as well was formed to a certain extent. There were also changes in people’s behavioral patterns. Through dialogue in the liminal space provided in the industrial complex, the

relationship of the people reached a stage where social capital was made more extensive and in –depth, and there were even cases that the liminal space was used illegally as an ‘in－between space’ for personal gains.

Third, the Kaesong Industrial Complex was confirmed to be a ‘mediating space’ that connects the two opposing worlds of the two Koreas, pioneering new, path－dependent and creative methods while the actors of the two Koreas continue to interact to reduce conflict in the same space and find a way for integration. However, the result of the formation of this space did not completely replace the established nature and order of the confrontational and conflicting South and North, and the space was characterized by overlapping and multidimensional imperfections.

In particular, with respect to fundamental issues such as the system and political ideology between the two Koreas, the interaction itself was withheld and avoided, and cases of violating mutual agreements continued to appear, leaving interaction unattainable to complete spatial integration. Therefore, the Kaesong Industrial Complex can be defined as an intermediary space between the two Koreas formed through mutual cultural interaction and a programmatic 'in－between space' that has not yet been completed.

This thesis is the first to comprehensively study and analyze the formation of a built space in a special area called the Kaesong Industrial Complex, laws, systems, governance, and socio－cultural characteristics from the microscopic point of view of internal actors. So, it has value as a first 'ethnography’ of Kaesong Industrial

Complex. Specifically, the operating principle, structure, and role of governance, results, and development process of the 'Inter－Korean Integrating Experience System', a cooperative system formed in the inter－Korean cooperation district, were clarified. This paper is meaningful in that the concept of ‘in－between space’ was introduced in finding ways and strategies for South North spacial cooperation and it focused on 'intercultural' point of view rather than multiculturalism in terms of socio－cultural aspect and conducted discussions focusing on interaction.

keywords : Kaesong Industrial Complex, in－between space, mediating space, inter－Korean integrating experience system, intercultural, interaction among the South North Korean actors

Student Number : 2017-33627