

# 국경 협력의 가능성과 미래

이기태 · 김수경 · 나용우 · 성기영 · 김신규





경제·인문사회연구회 협동연구 총서  
“주변국의 국경안보와 한반도 통일환경”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
18-45-01	국경 협력의 가능성과 미래	통일연구원
18-45-02	북한과 주변국의 국경안보	통일연구원
18-45-03	중국 초국경 경제협력연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	대외경제정책연구원

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	이기태 부연구위원 (총괄책임자)	현승수 기획조정실장 성기영 연구위원 김수경 부연구위원 나용우 부연구위원
			김신규 교수(서강대학교) 주재우 교수(경희대학교) 장세호 부연구위원 (국가안보전략연구원) 송영훈 교수(강원대학교)
협력 연구 기관	대외경제정 책연구원	현상백 부연구위원	이현태 부연구위원 최장호 부연구위원 이정균 전문연구원 이효진 연구원 오윤미 연구원





# 국경 협력의 가능성과 미래

연구책임자: 이기태 (통일연구원 부연구위원)

공동연구자: 김수경 (통일연구원 부연구위원)

나용우 (통일연구원 부연구위원)

성기영 (통일연구원 연구위원)

김신규 (서강대학교 교수)

연구지원: 권혜진 (통일연구원 전문연구위원)



## 국경 협력의 가능성과 미래

경제·인문사회연구회 협동연구 총서 18-45-01  
주변국의 국경안보와 한반도 통일환경(2/3년차)

KINU 연구총서 18-04

---

발 행 일 2018년 12월 15일  
저 자 이기태, 김수경, 나용우, 성기영, 김신규  
발 행 인 김연철  
발 행 처 통일연구원  
편 집 인 국제협력연구실  
등 록 제2-02361호 (97.4.23)  
주 소 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원  
전 화 (대표) 02-2023-8000  
(FAX) 02-2023-8296  
홈 페이지 <http://www.kinu.or.kr>  
기획·디자인 (주)계문사(02-725-5216)  
인 쇄 처 (주)아미고디자인(02-517-5043)  
I S B N 978-89-8479-945-5 93340  
가 격 9,000원


---

© 통일연구원, 2018

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

# 국경 협력의 가능성과 미래

※ 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.



# 차례

요약 .....	9
<b>I. 서론   이기태</b> .....	15
1. 연구 주제와 목적 .....	17
2. 연구 내용 및 구성 .....	19
<b>II. 국경 협력에 대한 정치경제적 관점   성기영</b> .....	23
1. 초국경 거래의 증대 .....	26
2. 지역주의와 지역화 .....	31
3. 미시지역화와 국경 협력 .....	36
4. 국경 협력의 전개와 발전 .....	42
5. 국경 협력과 안보 .....	48
<b>III. 국경 협력에 대한 사회문화적 관점   김수경</b> .....	55
1. 국경 협력에 대한 탈(脫)국가중심적 접근 .....	58
2. 국제협력이론과 사회문화적 국경 협력 .....	63
3. 사회문화적 국경 협력의 이론적 배경 .....	67
4. 문화와 정체성 공간으로의 국경 .....	71
5. 국경 협력의 시민사회의 역할 .....	77
6. 결론 .....	82

<b>IV. 정치경제적 차원의 국경 협력의 실제와 동북아 국경 협력의 가능성   나용우</b>	85
1. 국경(國境)의 정치경제적 의미와 기능의 변화	88
2. 폐쇄와 단절에서 연결과 공존: 국경 도시 간 협력	93
3. 국경분쟁의 평화적 해결을 통한 국경 협력	104
4. 에너지·인프라 협력을 통한 국경 협력	112
5. 동북아지역 초국경 협력의 가능성과 과제	125
<b>V. 난민수용을 둘러싼 유럽국가 간 갈등과 시민사회, 도시 간 협력   김신규</b>	133
1. 머리말	135
2. 2014년 이전까지 유럽 공동의 이민/망명정책	138
3. 2015~2016년 이민/난민의 물결	142
4. EU, 회원국 정부 수준의 이민/망명정책	151
5. 시민사회와 유로시티(EUROCITIES)의 활동과 역할	167
6. 맺음말: EU 난민/망명정책의 시사점	175
<b>VI. 결론   이기태</b>	179
<b>참고문헌</b>	184
<b>최근 발간자료 안내</b>	195

## 표 차례

〈표 II-1〉 초국경적 협력 사례 .....	44
〈표 II-2〉 초국경 협력의 주제별 분류 .....	46
〈표 III-1〉 마르티네즈의 국경 유형 .....	69
〈표 III-2〉 마르티네즈의 국경지대(borderlands) 특징 .....	70
〈표 III-3〉 초국가주의의 영역과 사례 .....	75
〈표 V-1〉 2008~2017년 EU 회원국별 비호신청자 수 .....	148
〈표 V-2〉 2013년 이후 EU 회원국별 비호승인, 승인율(%) .....	149
〈표 V-3〉 난민할당 및 이행을 .....	154
〈표 V-4〉 이탈리아와 그리스의 핫-스팟 .....	157

## 그림 차례

〈그림Ⅲ-1〉 유레지오 카렐리아 .....	80
〈그림Ⅳ-1〉 동아시아철도공동체 구상 .....	87
〈그림Ⅳ-2〉 상호작용에 따른 접경지역 유형 .....	94
〈그림Ⅳ-3〉 라인강 상류지역 .....	97
〈그림Ⅳ-4〉 흑해 연안 육상 및 해양수송로 .....	100
〈그림Ⅳ-5〉 호르고스(Khorgos)의 지리적 위치 .....	103
〈그림Ⅳ-6〉 유럽의 원유 및 가스 파이프라인 .....	116
〈그림Ⅳ-7〉 ESPO 송유관 .....	117
〈그림Ⅳ-8〉 중국-카자흐스탄 송유관 및 중국-중앙아시아 가스파이프라인 .....	119
〈그림Ⅳ-9〉 2009년 러-우크라이나 가스분쟁과 국가별 피해 현황 .....	121
〈그림Ⅳ-10〉 유럽지역 슈퍼그리드의 추진계획 .....	124
〈그림Ⅳ-11〉 환동해권을 둘러싼 주변국의 개발 구상 .....	126
〈그림Ⅳ-12〉 동북아 슈퍼그리드 구상도 .....	130
〈그림Ⅴ-1〉 EU로 향하는 이민/난민의 급증 .....	143
〈그림Ⅴ-2〉 2014~2017년, 국적별 이주자의 수 .....	144
〈그림Ⅴ-3〉 2015년 EU의 이민/난민 위기 .....	145
〈그림Ⅴ-4〉 2011~2017년 루트별 이주자 .....	147
〈그림Ⅴ-5〉 2015년 9월 이후 쟁쟁 회원국 간 내부국경 통제 .....	151

〈그림 V-6〉 여론조사: 시리아와 이라크 난민은 EU와 자국에 위협 요소인가? .....	165
〈그림 V-7〉 여론조사: 난민과 테러리즘 가능성 .....	166
〈그림 V-8〉 회원국 시민사회 지원 유형과 수 .....	169
〈그림 V-9〉 EUROCITIES 회원 도시 .....	174



## 요 약

국경 협력의 가능성과 미래를 다루는 본 연구는 「주변국의 국경안보와 한반도 통일환경」 제하의 3년 연구 중 2년차 과제에 해당하며, 이 단행본은 그 성과물이다.

국경안보는 한 국가의 안전보장을 유지하는데 필수적이라고 할 수 있지만, 한편으로 국가 간 협력 및 교류를 막는 폐쇄적이고 단절된 형태를 나타낸다. 특히 국가 간 교류와 협력이 활발히 진행되는 글로벌 사회에서는 ‘국경 협력(border cooperation)’의 중요성은 나날이 증가한다. 게다가 단순한 국가 간의 국경 협력을 넘어 초국가, 초국경 협력을 모색하는 움직임이 이미 유럽 지역에서 나타나고 있으며 향후 동북아시아에서도 한반도 평화 무드가 지속된다면 이러한 움직임이 나타날 것으로 예상된다.

본 연구는 국경 협력 문제를 정치경제적 관점과 사회문화적 관점이라는 두 가지 차원에서 이론적 배경을 설명한다. 그리고 정치경제적 관점에 부합하는 사례로 동북아 국경 협력에서의 국경 도시 간 협력 및 국경 분쟁의 평화적 해결, 에너지, 인프라, 전력망연계 등을 다룬다. 사회문화적 관점에서는 유럽에서의 난민문제와 시민사회의 대응을 제시한다. 구체적인 장별 내용을 소개하면 다음과 같다.

제2장에서는 정치경제적 관점에서 국경 협력에 대한 논의와 함께 이론적 틀을 제시한다. 특히 국경 협력의 가능성과 미래를 검토하기 위해 지역화(regionalization) 현상이라는 분석 틀을 제시하고 있는데 지역화 현상은 지리적 국경이라는 공간을 공유하고 있는 국가들이 비정부 행위자들이 협력을 이뤄내는 양상을 관찰하는데 유용한 시사점을 제공한다. 이러한 하위국가적, 비정부 행위자들에 의한 미시지역화와 국경 협력의

관계, 국경 협력의 전개와 발전을 살펴본다. 마지막으로 초국경 거래의 증대와 국경 협력의 확대가 안보에 미치는 영향을 알아본다.

제3장에서는 사회문화적 관점에서 국경 협력에 대한 논의를 설명한다. 먼저 국경 협력에 대한 탈국가중심적 접근에 대한 논의를 서술하고, 국제협력이론과 사회문화적 국경 협력의 상관성을 알아본 후 사회문화적 국경 협력의 이론적 배경에 대해 논의한다. 또한 문화와 정체성 공간으로 국경에 대한 개념을 정리한 후 국경 협력에서 시민사회의 역할을 제시한다.

제4장에서는 제2장에서 논의된 정치경제적 차원의 국경 협력의 실제와 동북아 국경 협력의 가능성에 대해 알아본다. 먼저 근대와 달리 현대 국경의 정치경제적 의미와 기능의 변화를 살펴본 후, 국경지역이 기존의 폐쇄와 단절에서 연결과 공존이라는 형태로 나타나고 있으며 그 대표적인 예로 국경 도시 간 협력을 제시한다. 그리고 정치적 차원에서 국경 협력의 형태로서 국경분쟁의 평화적 해결 사례를 중국과 러시아 국경분쟁 해결, 러시아와 카자흐스탄 국경분쟁 해결 사례를 통해 알아보고, 상하이협력기구와 같은 평화적 분쟁 해결을 위한 다자안보협력기구의 역할에 대해서도 알아본다. 또한 경제적 차원에서 에너지·인프라 협력을 통한 국경 협력을 서술하면서 유럽연합과 공동에너지정책, 파이프라인, 전력망연계에 대해 서술한다. 마지막으로 위와 같은 사례를 통해 동북아지역에서 초국경 협력의 가능성과 과제를 제시한다.

제5장에서는 제3장에서 논의된 사회문화적 차원의 국경 협력의 사례로 난민수용을 둘러싼 유럽국가 간 갈등과 시민사회에 대해 알아본다. 2015년 유럽으로 향했던 대규모 난민 물결의 상황을 살펴보고, EU와 개별 회원국이 난민들에게 충분하고도 적절한 보호 기제를 제공했는지 알아본다. 결국 유럽연합과 개별 회원국들의 '부담공유'가 대규모 난민의 물결을 막는데 주력한 반면, '난민과의 연대'를 내세운 시민사회와 유로시티는 그들을 수용하고 통합하는 데 노력했음을 확인한다. 마지막

으로 이러한 논의를 바탕으로 EU의 난민위기 사례를 통해 향후 한반도에 이주의 물결이 발생하는 경우 한국이 어떻게 대응해야 할지에 대해 제언한다.

결론에서는 본 연구를 통해 향후 한반도 통일 환경에서 국경 협력을 추진하는데 제공할 수 있는 시사점을 제시하고자 한다.

**주제어:** 국경 협력, 지역화, 동북아시아, 시민사회, 난민문제

# Abstract

## Possibility and Future of Cross-Border Cooperations

*Lee, Ki Tae et al.*

This study, which examines the possibility and future of cross-border cooperations, belongs to the second-year assignment of the three-year project under the title of “National Security of Neighboring Nations and the Reunification Environment on the Korean Peninsula” and this book is the outcome of the assignment.

The border control is essential to maintain a nation's safety and security. However, it is usually implemented in an exclusive and restrictive manner, blocking cross-border cooperations and exchanges with neighboring nations. In particular, the importance of cross-border cooperations continues to increase in the globalized international community, in which cross-border exchanges and cooperations have become more important than ever. In Europe, efforts are already made to take one step further from the current cross-border exchanges and cooperations among neighboring nations and move on to transnational and

trans-border cooperations. Similar moves will be found in North East Asia when the peace regime takes a firm root on the Korean Peninsula.

This study will explain the cross-border cooperations based on two theoretical backgrounds – in other words, from the political and economic perspective and from the social and cultural perspective. First, from the political and economic perspective, examples such as cooperations between border cities, peaceful settlements of border disputes, and cross-border links of energy networks, electric grids and social infrastructure in the North East Asian region will be discussed. Second, from the social and cultural perspective, refugee problems now faced by European nations and reactions of its civil societies will be examined. The detailed contents of each chapter in this study are elaborated below.

Chapter Two will discuss cross-border cooperations from the political and economic perspective and the “regionalization” phenomenon will be introduced as a framework for analysis. Chapter Three will look into theoretical discussions on cross-border cooperations from the social and cultural perspective. Chapters Two and Three will focus on the bottom-up perspectives of cross-border cooperations, instead of the top-down perspectives. Chapter Four will take a look at the real-world examples of cross-border cooperations from the political and economic perspective and explore the possibility of cross-border cooperations in North East Asia.

Chapter Five will deal with international conflicts caused by refugee problems in Europe and reactions of the civil societies as an example of cross-border cooperations from the social and cultural perspective and, based on the European Union's experience in refugee migration problems, propose effective measures for South Korea to cope with waves of refugees from North Korea that may take place at the time of emergency.

**Keywords:** Cross-Border Cooperation, Regionalization, North East Asia, Civil Society, Refugee (migration) Problems



I

서론

이기태 (통일연구원)

**Korea Institute for National Unification**





## 1. 연구 주제와 목적

국경 협력의 가능성과 미래를 다루는 본 연구는 「주변국의 국경안보와 한반도 통일환경」 제하의 3년 연구 중 2년차 과제에 해당하며, 이 단행본은 그 성과물이다.

21세기 글로벌 사회의 가장 중대한 도전 중 하나는 국경을 뛰어넘는 초국가적 위협(transnational threats) 혹은 초국경적 위협(transboundary threats)이다. 초국가적·국경적 위협으로는 경제적 글로벌 경쟁에 의한 불법 교역, 핵·생화학무기의 확산, 테러리즘, 불법무기 거래, 불법이민, 국제범죄(위조지폐, 마약, 밀수, 불법입국, 금융범죄) 등이 존재한다. 최근 주요국들은 ‘국경을 안전하게 보호하면서, 동시에 어떻게 세계화의 추세에 부응하는 활동을 원활히 할 것인가’라는 딜레마에 직면한다. 이러한 딜레마에 대응하기 위해 주요국들은 전통적인 물리적 국경 관리 차원을 넘어 종합적 ‘국경안보(border security)’ 정책을 추구한다.

이러한 국경안보는 한 국가의 안전보장을 유지하는데 필수적이라고 할 수 있지만, 한편으로 국가 간 협력 및 교류를 막는 폐쇄적이고 단절된 형태를 나타낸다. 특히 국가 간 교류와 협력이 활발히 진행되는 글로벌 사회에서는 ‘국경 협력(border cooperation)’의 중요성은 나날이 증가한다. 게다가 단순한 국가 간의 국경 협력을 넘어 초국가적 협력 또는 초국경적 협력을 모색하는 움직임이 이미 유럽 지역에서 나타나고 있으며 향후 동북아시아에서도 한반도 평화 무드가 지속된다면 이러한 움직임이 나타날 것으로 예상된다.

하지만 현재 동북아시아는 국경 협력이 매우 어려운 지역이다. 세계적 수준의 강대국이 복수 존재하고, 따라서 강대국 간 ‘협력’과 ‘견제’가 혼재되어 있다. 또한 충분한 상호 신뢰가 형성되어 있다고도

말하기 힘들다. 특히 미중 관계라는 강력한 양자 관계가 존재하면서 제3자가 함께 참여하기 어려운 구조이다.

물론 이러한 동북아시아에서 국지적이고 소규모인 국경 협력은 존재한다. 대륙에 위치한 여러 국가들은 철도, 도로 등으로 이웃 국가와 연결되어 있다. 국경지역의 거리에서는 교역, 관광 등으로 활기가 넘치지만, 수도에서는 보이지 않는다. 한국에서는 더욱 이러한 모습을 보기 어렵다.

최근 동북아시아에서는 국경의 개념이 ‘점’에서 ‘선’으로 하는 움직임이 나타나고 있다. 예를 들어 러시아 극동 개발과 ‘일대일로(一帶一路)’는 중국-러시아-동해-아시아 각 지역을 연결하는 ‘선’이며, ‘일대일로’와 ‘유라시아 경제연합(Eurasian Economic Union: EEU)’은 중국과 유럽 간 직통화물열차를 상징한다.

이러한 동북아시아를 둘러싼 국경 협력의 움직임을 인식하면서 본 연구에서는 ‘국경 협력의 가능성과 미래’를 살펴보려 한다. 이를 위해 다음과 같은 문제의식을 갖고 연구에 임하려고 한다.

첫째, 선행연구 검토 및 국경 협력에 관한 새로운 이론을 소개한다. 국경 협력에 대한 이론적 설명은 다수 존재한다. 본 연구에서는 국경 협력 중에서도 정치경제적 관점과 사회문화적 관점에서 그동안 논의된 이론들을 정리한다. 하지만 단순하게 이론을 소개하는데 그치지 않고, 논의된 이론들을 바탕으로 새로운 이론적 논의 방향을 제시하고자 한다.

둘째, 두 가지 관점의 이론 설명에 맞춘 사례분석이다. 사실 동북아시아 지역에서는 아직 명확하게 드러난 국경 협력의 사례가 많지 않다. 특히 동북아시아 지역 국가 간에 지역화, 혹은 공동체 형성이 아직 이루어지지 않은 가운데 사회문화적 국경 협력의 사례는 찾기 힘들다. 또한 정치경제적 국경 협력의 사례 역시 여러 정책적 차원

의 사례는 존재하지만, 아직 구체적으로 실행되지 않은 상황이다. 따라서 본 연구에서는 가능하면 동북아 사례를 찾으면서도 이미 구체적으로 실행되는 유럽 사례를 인용함으로써 향후 동북아 지역에 주는 함의를 찾고자 한다.

셋째, 향후 문재인 정부에서 전개할 지역협력정책에 정책적 시사점을 제공한다. 한반도와 맞닿아 있는 북방지역과 연관된 국경 협력은 문재인 정부에서 추진하고 있는 ‘동북아 플러스 책임공동체’, 그 중에서도 신북방정책과 밀접한 관련이 있다. 또한 난민문제와 같은 사회문화적 차원에서의 국경 협력은 단순한 지리적 차원을 넘어 남방과 북방지역을 모두 아우르는 인간안보적 측면에서 지역의 ‘평화’를 위해 필수불가결한 요소라는 점에서 동북아 플러스 책임공동체와 깊은 관련이 있다. 따라서 국경 협력의 가능성과 미래를 살펴보는 것은 정책적으로도 문재인 정부가 추진하고 있는 ‘동북아 플러스 책임공동체’를 비롯한 지역협력정책에 의미 있는 시사점을 줄 것으로 기대된다.

## 2. 연구 내용 및 구성

본 연구는 국경 협력 문제를 정치경제적 관점과 사회문화적 관점이라는 두 가지 차원에서 이론적 배경 및 논의 방향을 제시한다. 그리고 정치경제적 관점에 부합하는 사례로 동북아 국경 협력에서의 국경 도시 간 협력 및 국경분쟁의 평화적 해결, 에너지, 인프라, 전력망연계 등을 다룬다. 사회문화적 관점에서는 유럽에서의 난민문제와 시민사회와 도시 간 협력을 설명한다. 구체적인 장별 내용을 소개하면 다음과 같다.

제2장에서는 정치경제적 관점에서 국경 협력에 대한 논의와 함께 이론적 논의 방향을 제시한다. 특히 국경 협력의 가능성과 미래를 검토하기 위해 지역화(regionalization) 현상이라는 분석 틀을 제시하고 있는데, 지역화 현상은 지리적 국경이라는 공간을 공유하고 있는 국가들이 비정부 행위자들이 협력을 이뤄내는 양상을 관찰하는데 유용한 시사점을 제공한다. 이러한 하위국가적, 비정부 행위자들에 의한 미시지역화와 국경 협력의 관계, 국경 협력의 전개와 발전을 살펴본다. 마지막으로 초국경 거래의 증대와 국경 협력의 확대가 안보에 미치는 영향을 알아본다.

제3장에서는 사회문화적 관점에서 국경 협력에 대한 논의를 제시한다. 먼저 국경 협력에 대한 탈국가중심적 접근에 대한 논의를 서술하고, 국제협력이론과 사회문화적 국경 협력의 상관성을 알아본 후 사회문화적 국경 협력의 이론적 배경에 대해 논의한다. 또한 문화와 정체성 공간으로 국경에 대한 개념을 정리한 후 국경 협력에서 시민사회의 역할을 제시한다.

제4장에서는 제2장에서 논의된 정치경제적 차원의 국경 협력의 실제와 동북아 국경 협력의 가능성에 대해 알아본다. 먼저 근대와 달리 현대 국경의 정치경제적 의미와 기능의 변화를 살펴본 후, 국경지역이 기존의 폐쇄와 단절에서 연결과 공존이라는 형태로 나타나고 있으며 그 대표적인 예로 국경 도시 간 협력을 제시한다. 그리고 정치적 차원에서 국경 협력의 형태로서 국경분쟁의 평화적 해결 사례를 중국과 러시아 국경분쟁 해결, 러시아와 카자흐스탄 국경분쟁 해결 사례를 통해 알아보고, 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization: SCO)와 같은 평화적 분쟁 해결을 위한 다자안보협력기구의 역할에 대해서도 알아본다. 또한 경제적 차원에서 에너지·인프라 협력을 통한 국경 협력을 서술하면서 유럽연합과 공동에너지

정책, 파이프라인, 전력망연계에 대해 서술한다. 마지막으로 위와 같은 사례를 통해 동북아시아에서 초국경 협력의 가능성과 과제를 제시한다.

제5장에서는 제3장에서 논의된 사회문화적 차원의 국경 협력의 사례로 난민수용을 둘러싼 유럽국가 간 갈등과 시민사회, 도시 간 협력에 대해 알아본다. 2015년 유럽으로 향했던 대규모 난민 물결의 상황을 살펴보고, EU와 개별 회원국이 난민들에게 충분하고도 적절한 보호 기제를 제공했는지 알아본다. 결국 유럽연합과 개별 회원국들의 '부담공유'가 대규모 난민의 물결을 막는 데 주력한 반면, '난민과의 연대'를 내세운 시민사회와 유로시티는 그들을 수용하고 통합시키는 데 노력했음을 확인한다. 마지막으로 이러한 논의를 바탕으로 EU의 난민위기 사례를 통해 향후 한반도에 이주의 물결이 발생하는 경우 한국이 어떻게 대응해야 할지에 대해 제언한다.

결론에서는 본 연구를 통해 향후 한반도 통일 환경에서 국경 협력을 추진하는데 제공할 수 있는 시사점을 제시하고자 한다.





## II

---

# 국경 협력에 대한 정치경제적 관점

성기영 (통일연구원)





“국경을 8차례 넘었지만 ‘실물’의 국경은 코빼기도 찾기 힘들며  
근요. (중략) 구글 지도는 분명 원정대의 발걸음이 국경선 위를 지  
나고 있다고 알려줍니다. 하지만 원정대는 어디까지 르완다이고 어  
디부터 우간다인지 알 수가 없습니다. (중략) 국경을 넘고 있음을  
가장 명확하고 빠르게 알려주는 것은 역시 자본입니다. 국경에 닿  
을라치면 우선 모바일로 연락이 옵니다. 잠시 뒤 넘어갈 나라의 통  
신사입니다. 케냐로 오신 것을 환영합니다.”<sup>1)</sup>

국경은 선(線)이다. 그러나 명시적으로 구분되지 않는 선이 국경  
으로 간주되는 곳도 허다하다. 경제적 부가가치의 ‘배분’ 과정에서  
이익 극대화를 추구하는 기업과 자본이 벌이는 제로섬(zero-sum)  
게임에서 경계는 명확하다. 그러나 부가가치의 ‘창출’을 위한 자본의  
투입과 기업의 활동을 위해서는 경계를 뛰어넘는 공간에서 협력하  
는 것이 불가피하다. 따라서 국경을 선인 동시에 공간으로 이해하는  
것은 국경 주변의 협력과 이로 인한 안보 영향을 관찰하는 데 유용한  
접근방식이라고 할 수 있다.

특히 냉전 종식 이후 ‘선’으로의 국경보다는 ‘공간’으로의 국경이  
더 중요한 연구대상으로 부상한다. 공간의 가장 큰 특징은 지리적인  
인접성(contiguity)이다. 그러나 공간 개념 자체가 본질적으로 변화  
하는 세계화와 정보화, 4차 산업혁명 시대에 지리적 인접성은 재해  
석을 요구받고 있다. 공간이 ‘장소(place)’의 개념이 아닌 ‘교류  
(flow)’의 개념으로 변모하는 것이다. ‘장소의 공간(space of place)’  
에서 ‘교류의 공간(space of flow)’으로 인식과 행동의 전환을 요구  
하는 것이다.<sup>2)</sup> 예컨대, 정보의 교류, 자본의 교류, 기술의 교류 등

1) “구글은 ‘국경’ 알렸지만… 흙길에 ‘선’은 없었다.” 『한겨레』, 2018.5.22., <[http://www.hani.co.kr/arti/international/international\\_general/845674.html](http://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/845674.html)> (검색일: 2018.9.11.).

2) 마뉴엘 카스텔 지음, 김목한·박행웅·오은주 옮김, 『네트워크 사회의 도래』 (서울: 한

이 공간적 분리를 뛰어넘어 동시에 진행되고 있다. 인접성과 무관한 동시성이 사회적, 경제적, 정치적 공간을 지배하는 것이다. 게다가 우리는 이미 가상현실과 증강현실 등을 통해 물리적으로 접촉되지 않는 공간이 실재하는 현실에 살고 있다.

그렇다고 해서 물리적 국경이라는 공간의 실질적 의미가 사라지는 것은 아니다. 국제정치에서 국경이 갖고 있던 양면적 개념, 즉 분리의 공간과 연결의 공간이라는 기능은 국가의 등장 이후 지속되어 오고 있다. 분리의 공간은 갈등과 군사적 충돌, 정복과 지배의 역사를 상징하고 연결의 공간은 조화와 협력, 왕래와 교역, 평화적 공존의 질서로 이어져왔다. 분리의 공간으로 국경은 영토적 경계인 동시에 전략적 경계라는 점에서 공간의 확보와 유지에 주목했고 연결의 공간으로 국경은 물자 및 자원의 교환과 인적 왕래의 자유화를 지향한다는 점에서 공간의 확장에 더 큰 관심을 기울였다. 인적, 물질적 자원의 왕래와 교환이 초국경적(transboundary)으로<sup>3)</sup> 이뤄지는 연결지대로 국경을 바라볼 때 국경 협력의 가능성과 미래는 비로소 열릴 수 있다.

## 1. 초국경 거래의 증대

냉전시대 국가 간 협력의 필요성은 국제문제를 지배하는 이슈 영역이 안보에서 경제로 확장되면서 크게 증대되었다. 1960년대 말과

---

을 아카데미, 2003), p. 536.

3) 국경 간 거래나 협력을 뜻하는 영어 표현으로는 ‘cross-border transaction(cooperation)’이나 ‘transboundary transaction(cooperation)’을 함께 사용할 수 있다. 그러나 전자는 주로 인적, 물질 자원이 양자 간에 단일한 경로를 통해 제한된 목적지로 수평 이동하는 경우를, 후자는 유사한 형태의 자원이 보다 복합적인 채널을 통한 다층적 흐름을 형성하며 교류되는 것을 의미한다. 본 논문에서는 제한된 공간이 아닌 ‘국경너머로의(beyond the border)’ 이동이라는 점을 강조하기 위해 후자의 표현을 사용한다.

1970년대 초 국제 안보환경은 냉전으로 인한 미소 간 대립이 지속되는 가운데에서도 일정한 변모의 조짐을 보여주기 시작했다. 베트남 전쟁이 장기화하는 가운데 1968년에는 <핵확산금지조약(NPT)>이 조인되었고, 1969년에는 미국이 <닉슨독트린(Nixon Doctrine)>을 발표하며 분쟁지역에 대한 개입 축소에 나섰다. 미소 간에는 <전략 무기제한협상(Strategic Arms Limitation Talks: SALT)>이 시작되어 긴장완화 분위기를 이끌었고 1979년 미중 양국이 관계정상화에 합의함으로써 데탕트 분위기는 고조되었다.

이러한 분위기 속에서 1970년대 들어 국가 간 경제협력의 분위기도 빠르게 조성되었다. 브레튼우즈(Bretton Woods) 체제의 붕괴, 1차 석유위기와 경기 침체, 유럽경제공동체(EEC)의 확장 등 경제위기 국면에 대응하기 위해 국가 간 협력의 필요성이 대두되었기 때문이다.<sup>4)</sup> 그러나 경제환경의 변화에 대응하기 위한 국가 간 공조는 국경 협력이라는 차원에서라기보다는 국제경제에서 차지하는 비중이 높은 주요 선진국들 사이에서만 이뤄졌다. 거시경제 정책의 국가 간 조율, 환율관리에서의 국가 간 공조와 같은 의제들은 국제경제에서 차지하는 비중이 높은 선진국들 사이에서나 논의될 의제였기 때문이다.<sup>5)</sup>

주요 선진국이 아닌 세계적, 지역적 차원에서 국경 협력의 가능성을 제시한 계기는 냉전 이후 국제정치·경제에서 보인 복합적 변화에서 기인한다. 냉전의 종식, 정보통신 혁명, 9·11 테러, 글로벌 금융위기와 같은 지구적 차원에서 국제정치에 영향을 미치는 요인들

4) Thomas D. Lairson and David Skidmore, *International Political Economy: The Struggle for Power and Wealth* (Belmont: Thomson Wadsworth, 2003), p. 153.

5) 서방 선진7개국 정상회담(G7)의 전신인 G6 정상회담은 1973년 1차 석유파동과 그 여파에 따른 세계적 경기침체를 논의하기 위해 미국의 조지 쉘츠(George Pratt Shultz) 재무장관이 영국, 프랑스, 서독, 이탈리아, 일본 등 5개국 재무장관을 백악관으로 초청해 환담한 일을 계기로 출범하게 되었다.

로 인해 국경의 기능과 역할이 더욱 큰 변화를 경험하게 된다. 냉전 종식은 민족 문제의 부상과 국가의 개별 이익 전면화로 인해 오히려 국경 통제의 중요성을 부각시켰다.

9·11 테러는 국제 분쟁이나 유혈 충돌에서 국경을 마주하는 국가 간 분쟁을 뛰어넘어 알카에다와 같은 테러조직 등 비국가 행위자(non-state actor)가 핵심적 역할을 한다는 사실을 보여주는 계기가 되었다. 그런가 하면 비국가 행위자 중 개인이건 집단이건 자국 정부의 통제 외부에서 상대국의 비국가 행위자와의 상호작용을 증대시키는 활동이 늘어나면서 국경 공간의 관리 필요성도 증대되었다. 마약거래나 인신매매, 난민문제 등에 불법적으로 개입하는 초국가적 비밀행위자(Clandestine Transnational Actors: CTAs)들이 자국 영토를 무대로 활동하지 못하게 하는 임무가 국경을 맞대고 있는 정부의 과제로 떠올랐다.<sup>6)</sup>

무엇보다도 뚜렷한 변화는 공간을 뛰어넘는 자본과 정보, 기술의 흐름이 추동하는 세계화의 진전이었다. 세계화 국면에서 나타난 자본, 정보, 기술, 그리고 아이디어의 전방위적 이동은 사실상 국경이 행사해온 분리와 경계의 기능을 해체시켰다. 정치군사적으로는 영토의 확정과 유지, 외부 침범으로부터의 보호, 그리고 경제적으로는 자원의 확보와 개발 및 활용의 배타성과 독점성 유지라는 전통적 국경 기능조차 불분명해지는 효과(border-blurring effects)마저 나타나는 것이다.<sup>7)</sup>

이에 따라 국경의 공간을 군사적 요새로의 기능이나 정치적 분리의 도구를 의미하는 ‘장벽’으로가 아니라 상업적 거래를 위한 ‘교량’으로 인식하는 경향이 증가한다.<sup>8)</sup> 다시 말해 군사적, 정치적 의미에

---

6) Peter Andreas, “Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-first Century,” *International Security*, vol. 28, no. 23 (2013), pp. 78~79.

7) *Ibid.*, p. 80.

서의 국경보다는 경제적 의미에서의 국경에 더욱 주목하는 것이다. 국경 협력의 가능성과 미래를 국경이라는 공간을 매개로 이뤄지는 경제적 거래행위에서 찾고자 하는 것은 바로 이러한 이유 때문이다.

국경을 중심으로 하는 공간의 행위자들 역시 기존의 국가중심적 사고에서 벗어나 다양화한다. 1970년대 이래로 국제정치학자들은 국가의 외교정책 기구에 의해 통제받지 않는 행위자들이 국경을 넘어 거래하는 현상에 주목해 왔다. 초국경 거래(transnational interactions)에서 비국가 행위자가 상대국의 국가, 비국가 행위자 또는 국제사회의 행위자를 가리지 않고 상호작용 할 수 있다는 사실은 자국의 통제시스템을 우회할 수 있다는 것을 의미했다.<sup>9)</sup> 초국적 기업은 물론 국제적인 비정부기구(INGO), 국제적 노동조합 조직 등 다양한 비국가 행위자가 정부의 통제 바깥에서 거래하고 연대하고 공동의 활동을 조직했다. 정부는 점증하는 초국적 행위자의 활동을 규제하기 위해 국가 통제의 영역을 확장하기 위한 노력을 기울였다. 그러나 이러한 노력의 성과에는 한계가 따랐고 더 많은 비용을 지불해야 하는 상황이 연출되었다. 국가와 비국가 행위자는 규제-피규제의 관계라기보다 상호경쟁의 관계로 진화하였다.<sup>10)</sup>

국가와 비국가 행위자가 상호 경쟁하는 양상이 가장 두드러진 분야는 초국적 기업(Multinational Corporations: MNCs)의 활동과 관련해서였다. ‘장벽’으로의 국경 기능보다 ‘교량’으로의 국경 기능이 강조되면서 국경을 초월하거나 우회하는 기업활동의 영역이 더욱 확장된 것이다. 한편, 초국적 기업은 제3세계 국가에 자본의 투입, 기술의 이전, 기업관리 능력의 전수 등을 통해 경제적 이득을

---

8) *Ibid.*, p. 83.

9) Robert O. Keohane and Joseph S. Nye eds., *Transnational Relations and World Politics* (Cambridge: Harvard University Press, 1972), p. xiv.

10) *Ibid.*, p. xxiii.

안겨주기도 했지만 환경오염 산업을 이전하거나 발생 이익의 재투자를 외면함으로써 정치적 논란을 야기하기도 했다.<sup>11)</sup>

초국적 기업의 역내 투자를 수용하는 국가로서는 자본과 기술의 국경 간 이동에 일정한 제약을 행사하지 않을 수 없는 상황이 전개되었다. 외국인 직접투자의 효과는 증대되되 투자 과정에서 발생하는 비용과 위험은 최소화하기 위해 다양한 규제 수단을 동원하게 된 것이다. 가장 직접적인 규제는 투자 대상을 제한하는 방식이다. 공공 분야, 특히 철도, 자원개발, 공적 금융 등 국민들의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 기간산업분야에 투자 예외 대상을 설정하거나 까다로운 조건을 부과하는 것이다. 외국인 투자 허용 업종 중에서도 합작회사의 현지 자회사 지분율을 엄격히 제한함으로써 국내 기업을 보호하기도 한다. 직접투자를 통해 생산된 물품의 일정 비율에 대해 내수 판매를 제한하고 수출 의무화 제도를 시행하는 방식도 있다.<sup>12)</sup>

그러나 이러한 규제정책들도 초국적 기업을 중심으로 하는 국경 협력의 발달을 근본적으로 통제하지는 못했다. 초국적 기업의 증대와 함께 투자 수용국의 규제는 증가했지만 이와 동시에 명목상으로만 규제를 충족하거나 규제를 우회하는 현상도 동시에 늘어나기 시작했다. 예를 들어 수용국 정부는 일정 비율 이상의 현지 임원 채용 의무화나 제품 생산과정에서 부품 국산화율 등을 규제조건으로 부과하기도 하지만 이러한 규제가 초국적 기업의 경영 및 생산 기준을 충족하지 못한다는 점을 근거로 면제받기도 한다.<sup>13)</sup> 무엇보다도 초국적 기업이 투자회수나 생산거점 이전과 같은 조치를 취함으로써 국경 협력 프로젝트에서 철수할 수 있다는 점은 수용국 정부

---

11) Thomas D. Lairson and David Skidmore, *International Political Economy: The Struggle for Power and Wealth*, pp. 350~354.

12) *Ibid.*, pp. 354~355.

13) *Ibid.*, p. 355.

의 규제조치에 맞서 이들 기업들이 협상에서 유리한 위치에 있다는 사실을 보여준다. 투자 수용국은 규제를 위한 입법권에서부터 국유화 권한까지 광범위한 제도적 수단을 가지고 있는 반면 초국적 기업은 수용 희망국 간의 경쟁과 투자확대를 거부할 수 있는 능력 등을 가지고 있기 때문에 양자 간에는 각자의 이러한 능력을 바탕으로 하는 정치적 협상이 불가피했다.<sup>14)</sup>

초국적 기업들이 주도하는 국경 협력은 이러한 면에서 경제적 이득의 배분을 뛰어넘어 정치적 위협이라는 측면도 가지고 있는 것이 사실이다. 하지만 수많은 저발전 국가에게 초국적 기업을 파트너로 하는 국경 협력 프로젝트는 발전의 수단이자 해법으로 받아들여졌다. 초국적 기업에 의한 투자자본의 유입 없이는 불가능한 것으로 인식되었던 대규모 장치산업 분야의 발달과 이로 인한 경제성장의 사례들이 등장했기 때문이다. 특히 한국과 대만을 비롯한 동아시아 국가들의 성공적 산업모델은 개방과 교역 증대가 경제적 성취의 수단이었음을 입증한다.<sup>15)</sup>

## 2. 지역주의와 지역화

초국적 기업들은 국경 협력으로 불릴 수 있는 물리적 공간에서 활동하는 경우도 있지만 인접성이라는 공간적 한계를 뛰어넘는 활동 반경을 보여주는 것이 일반적이다. 따라서 연결의 공간으로 국경이 가지는 의미를 지역(region)의 형성과 발전이라는 관점에서도 관찰

---

14) David H. Blake and Robert S. Walters, *The Politics of Global Economic Relations* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1983), p. 128.

15) Robert Gilpin, *Global political economy: Understanding the international economic order* (Princeton: Princeton University Press, 2001), pp. 303~304.

해보는 것도 유의미한 시사점을 제공한다. 전통적 의미에서 ‘지역’의 개념은 공간을 상호분리하는 ‘경계’의 개념으로 이해되었다. 국경은 서로 다른 국가를 경계 짓는 공간인 동시에 서로 다른 지역을 구분하는 경계로 인식되었다.

그러나 지역주의(regionalism) 개념이 등장하면서 서로 다른 공간을 통합(grouping)하려는 사고가 대두되었다. 제2차 세계대전 이후 국제경제체제를 지배해왔던 다자주의(multilateralism)는 비차별적, 호혜적 작동원리를 기반으로 탄생하였다. 그러나 이후 다자주의의 침체 국면에서 소수 국가에 의해 추진되는 무역협정이 추진되었다. 호혜성과 비차별 원칙이 아닌 배타적 성격을 띠는 무역협정을 기반으로 지역주의 흐름이 나타나기 시작했다. 지역주의는 기본적으로 차별적 조치를 교환하고자 하는 소수 국가 간 합의, 즉 이에 참여하는 국가에게만 특별한 혜택을 제공하고 비참여자에게는 차별적 대우를 기반으로 하는 것이기 때문이다.

지역주의에 참여하는 소수의 국가는 지리적 근접성을 뛰어넘어 정치적, 경제적, 전략적 이익 계산에 따라 선택되었다. 한국 정부와 최초로 추진했던 칠레와의 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)처럼 국내 경제에 미치는 경제적 충격을 최소화하기 위해 의도적으로 지리적 근접성을 배제하는 경우도 나타났다. 미국이 최초로 자유무역협정을 맺은 나라가 이스라엘이었다는 사실은 경제적 효용성보다 전략적 안보이익이 지역주의의 동기로 작용했다는 것을 보여준다. 따라서 지역주의의 동기와 배경에는 국경을 공유하는 국가들이 가진 물리적 근접성뿐만 아니라 상호의존성과 동질성 등 국경과 무관한 요소들이 내재된 것이다.

국경이 가지는 경계와 분리의 기능을 뛰어넘어 연계와 통합을 통해 전략적 이익을 확보하려는 지역주의 현상은 교역과 통상 분야에



서 출발하여 역내 무역의존도나 투자집중도 등을 주요지표로 삼아 왔으나 점차 제도화의 수준을 높여가면서 정치지향적 개념으로 발전했다. 지역의 자주성을 유지하면서도 연대와 협력을 통해 공통의 정치적 이해관계를 추구해온 것이다. 지역주의를 설명할 때 국가 간 경제적 거래를 목적으로 정부 또는 정부 간(inter-governmental) 협력기구들이 주체로 나서 벌이는 목적지향적이고 의식적인 움직임 을 강조하는 것은 이러한 이유에서라고 볼 수 있다.

본 연구에서 다루고자 하는 국경 협력의 가능성과 미래를 검토하기 위해 본 장에서는 지역주의(regionalism)보다는 지역화(regionalization) 현상이라는 분석 틀을 제시하고자 한다. 지역화 현상이 지리적 국경이라는 공간을 공유하고 있는 국가들의 비정부 행위자들이 협력을 이뤄내는 양상을 관찰하는 데 유용한 시사점을 제공하기 때문이다. 지역주의와 지역화는 특정한 가치와 이익을 공유하는 국가들의 연대라는 측면에서 공통점을 보여주지만 지역주의는 정치적 목적의식이라는 규범적 측면을, 지역화는 경제적 협력이라는 발생적 측면을 강조한다는 점에서는 차이가 있다.

예를 들어 해거드(Stephen Haggard)는 지역주의를 경제정책의 협조나 조정을 기본내용으로 하는 정치적 과정으로, 지역화를 경제 교류의 지역적 집중현상으로 정의한다.<sup>16)</sup> 갬블(Andrew Gamble)과 페인(Anthony Payne)은 지역주의를 민족국가들 차원에서 국경을 초월하는 공동의 이익을 다루기 위한 공식적 형태의 메커니즘을 만들어내기 위한 목적의식적이고 의도적인 시도로 설명한다. 반면 지역화는 국가 행위자들이 사전에 정치적으로 결정한 구도의 결과로 주어지는 것이 아니라 국경 주변에서 주로 하위국가적(subregional)

---

16) Stephen Haggard, "Regionalism in Asia and the Americas," in *The Political Economy of Regionalism*, eds, Edward D. Mansfield and Helen V. Milner (New York: Columbia University Press, 1997), p. 47.

행위자 또는 비국가 행위자의 행동들이 만들어내는 초국경적 거래의 과정(process)이다.<sup>17)</sup> 다시 말해 지역화는 국경을 넘어 이동하는 자연발생적 인적, 물적 교류를 포함하면서도 정부기관이 사전적으로 취한 정책적 의사결정 없이 사회와 시장 속에서 산재해 있는 행위자들이 주도하는 과정을 의미한다. 지역화 과정에 참여하는 비국가 행위자들은 국경 주변에서 다양한 사회적, 경제적 네트워크를 창출하며 경우에 따라서는 매우 정교하고 복잡한 형태의 ‘모자이크’로 발전하기도 한다.<sup>18)</sup>

이러한 이유로 인해 지역주의를 ‘하향식(top-down)’ 협력 및 통합의 과정으로, 지역화를 ‘상향식(bottom-up)’ 협력 및 통합의 과정으로 분류하기도 한다. 또 지역주의와 구별하여 지역화를 ‘연성 지역주의(soft regionalism)’ 또는 ‘비공식 통합(informal integration)’으로 정의하기도 한다.<sup>19)</sup> 앞서 지적했듯이 지역을 둘러싼 논의가 ‘장소의 공간(space of place)’에서 ‘교류의 공간(space of flow)’으로 진화하는 과정임을 감안하면 지역화를 통한 국경 협력 논의의 필요성은 더욱 증대된다.

2008년 금융위기 이후 진행되는 세계적 차원의 저성장 기조와 반세계화의 흐름 등에 비춰보더라도 지역주의가 아닌 지역화의 흐름에 주목해야 하는 이유는 분명해진다. 유럽에서의 브렉시트(Brexit)와 미국에서 ‘트럼프 현상’으로 대표되는 신고립주의적 분위기 또한 민족주의적 움직임으로 발전할 가능성이 높은 정치적 결사체를 지향하는 지역주의에 대해 경계의 신호를 보내고 있는 중이다. ‘역사

---

17) Andrew Gamble and Anthony Payne eds., *Regionalism and World Order* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1996), p. 250.

18) Andrew Hurrell, “Regionalism in Theoretical Perspective,” in *Regionalism in World Politics*, eds. Andrew Hurrell and Louise Fawcett (Oxford: Oxford University Press, 1995), pp. 39~40.

19) *Ibid.*, p. 40.

의 종언'의 저자인 프랜시스 후쿠야마(Francis Fukuyama)는 '트럼프 현상'이나 브렉시트가 일회적 현상이 아니며 세계가 포퓰리스트 민족주의(populist nationalism)로 진입했다는 분석마저 내놓고 있다.<sup>20)</sup> 특히 중국의 일대일로(一帶一路) 전략과 미국과 일본의 인도-태평양 구상이 충돌할 조짐마저 보이는 아시아 지역에서 패권 경쟁에 대한 경계지수도 상승한다. 이러한 요인들은 모두 경성모델로의 지역주의보다는 연성모델을 지향하는 지역화에 대한 관심도를 높이는 이유로 작용할 수 있다.

국경을 공유하고 있는 접경지역은 대부분 전통적으로 국가운영의 중심부에서 멀리 떨어진 주변부에 위치했다. 따라서 국가 주도의 발전과정에서는 발전의 혜택에서 소외되는 경우가 적지 않았다. 또한 국가의 안보 이익만이 강조되는 시대에는 접경지역에 장벽이 세워졌다. 국경 지역의 장벽은 이를 넘나드는 인적, 물적 자원의 이동을 방해하거나 비용을 높이는 요인으로 작용했다. 그러나 초국적 기업의 활동 증가와 저개발 국가들의 대외지향적 발전 전략으로 인해 국경의 기능이 '분리의 공간'에서 '연결과 교류를 통한 발전의 공간'으로 인식되기 시작했다. 접경지역을 경제발전을 위한 허브로 구상하는 초국경적 협력과 지역화의 가능성에 대한 관심이 함께 높아진 것도 이러한 배경에서였다.

---

20) Francis Fukuyama, "US against the world? Trump's America and the new global order." *Financial Times*, November 11, 2016, <<http://www.ft.com/content/6a43cf54-a75d-11e6-8b69-02899e8bd9d1>> (Accessed July 27, 2018).

### 3. 미시지역화와 국경 협력

국경 협력을 설명하는 데 있어 지역화 개념은 2절에서 설명한 대로 행위자 수준에서는 하위국가적(subnational), 비국가(non-state) 행위자를, 행위 동기 수준에서는 경제적 이해관계의 공유를 강조한다. 하위국가적 행위자는 중앙정부가 아닌 주(州, states), 성(省, provinces), 자치당국(municipality) 등 지방자치단체로부터 각종 이익 및 직능단체, 국내외 비정부기구(NGOs), 시민단체, 초국적 기업 등 다양한 범주를 포괄한다. 이들 하위국가적 행위자는 때때로 국가 행위자의 역할을 보완하기도 하고 경우에 따라서는 국가 행위자의 권위에 도전하는 양상을 보이기도 했다.

지역주의를 설명하는 데 있어 가장 일반적인 형태의 분류를 따르자면 전통적 지역주의 논의에서는 국가가 주요 행위자로 설정되는데 비해 하위지역주의(subregionalism)에서는 다양한 하위국가적 행위자들이 중요한 역할을 한다고 할 수 있다. 하위지역주의에서 한 걸음 더 나아가 경제적 이익과 효용을 추구하는 사적 행위자들에 초점을 맞춰 미시지역주의(microregionalism)의 관점에서 국경 협력을 관찰해 볼 수 있다. 이러한 경우 초국적 기업과 국내 기업, 각종 이익단체들이 국경 협력의 주요 행위자로 부상한다.

또한 미시 수준에서도 행위자의 범주적 분류를 뛰어넘어 행위 패턴을 중심으로 미시지역주의(microregionalism)와 미시지역화(microregionalization)를 특징짓는 주요 요소들을 도출해볼 수 있다. 미시지역화를 미시지역주의와 구분짓는 가장 중요한 요소는 국경 협력의 전개 과정에서 국가정책 행위자가 전 과정을 주도하는(elite-led) 방식이 아닌 시장 행위자가 주행위자로 참여하는(market-led) 방식이라고 볼 수 있다. 앞서 언급했던 갬블과 페인

(Andrew Gamble and Anthony Payne)의 지역주의-지역화 구분에 기초하여 브레슬린(Shaun Breslin)과 후크(Glenn D. Hook)는 미시지역주의와 미시지역화의 필요성과 동인을 몇 가지로 정리한다. 우선 미시지역주의의 관점에서 국경을 마주하고 있는 국가행위자들이 미시지역(microregion)을 창출하려는 이유는 경제적 상호보완성의 확보, 국경 주변 천연자원이나 산업 인프라의 공동개발과 같은 것들이다. 또한 초국경 현안들을 다루기 위해 지역 차원에서 국가 단위의 공동행동이 필요하다고 판단될 때에도 미시지역주의의 창출을 위한 협력 구조를 공고히 한다.<sup>21)</sup>

반면 미시지역화는 주권에 기반한 정부 행위자들이 나서서 사회경제적 차원의 형식적 구조와 새로운 정체성을 창출하는 것보다 비국가행위자 간 비공식성에 기초한 초국경적 연계(linkages)에 강조점을 둔다. 미시지역주의가 전략적 이해관계의 공유에 의해 촉진된다면 미시지역화를 이끄는 동력은 공통의 경제적 이해관계라고 할 수 있다.<sup>22)</sup> 키팅(Michael Keating)과 롤린(John Loughlin)이 지역의 개념을 경제지역(economic region), 역사적/인종적 지역(historical/ethnic region), 행정적 지역(administrative region), 정치적 지역(political region)으로 분류할 때<sup>23)</sup> 미시지역화로 인한 협력공간의 형성은 경제적 지역에 해당한다고 볼 수 있다. 하위국가

21) Shaun Breslin and Glen Hook, "Microregionalism and World Order: Concepts, Approaches and Implications," in *Microregionalism and World Order*, eds. Shaun Breslin and Glen Hook (London: Palgrave Macmillan, 2002), p. 9.

22) 브레슬린(Shaun Breslin)은 중국정부가 주도하는 동북3성 지역 개발 프로젝트를 미시지역주의의 형태로, 서남해안 지방의 주장 삼각주(Peral river delta) 형성을 미시지역화 현상으로 설명하기도 한다. 이는 지역주의와 지역화를 구별하는 흥미로운 사례와 모델을 제공한다. 이에 관해서는 Shaun Breslin, "Decentralisation, Globalisation and China's Partial Re-engagement with the Global Economy," *New Political Economy*, vol. 5, no. 2 (2000), pp. 214~221 참고.

23) Michael Keating and John Loughlin eds., *The Political Economy of Regionalism* (Oxford: Routledge, 1997), pp. 2~5.

수준에서 경제적 자원의 국경 간 이동으로 인한 협력공간의 형성을 뜻하는 미시지역화는 국경을 구성하고 국경 주변에 산재하는 다양한 공적기구와 제도들로부터 상대적 자율성을 확보하면서 발전해왔다고 볼 수 있다. 시장협력을 통한 경제적 효율성(market efficiency)이 우선시되면서 정부당국을 포함한 공적기구와 제도들은 시장 행위자와 협력과 경쟁을 벌이는 양상이 연출되었다.

대부분의 경우 미시지역화는 서로 다른 국민경제 내부의 하위국가적(subnational) 영역에서 목격되는 발전의 격차 때문에 발생한다. 즉, 상대적으로 발전의 정도가 큰 국가의 민간기업 등 사적 행위자들은 발전의 과정에서 파생되는 임금과 토지의 가격 상승에 대한 압력으로 인해 국경 너머의 인근 지역으로 진출함으로써 생산비용을 줄이고자 하는 유인을 갖게 되는데 여기에서 미시지역화의 발생 및 확산의 계기가 생겨난다는 것이다. 미시지역화 현상을 ‘성장이 흘러넘치는 현상(growth spillover)’이라고 표현할 수 있는 것도 이러한 이유 때문이다.<sup>24)</sup>

미국 기업들이 국경을 맞댄 멕시코의 티후아나(Tijuana)를 비롯한 국경 도시를 중심으로 저임금을 활용하는 마킬라도라(Maquiladora) 방식의 생산기지를 확보해온 것이 대표적인 사례라고 할 수 있다. 자동차 부품, 전기전자, 섬유 및 의류산업 분야에서 저임금 단순조립 노동을 중심으로 광범위한 보세가공무역 기지를 형성한 멕시코 국경지역의 마킬라도라는 1960년대부터 형성되기 시작했다. 1994년 북미자유무역협정(NAFTA) 발효 이후 크게 확대되어 광대한 미국시장을 배경으로 특수를 누린 바 있다. 저임금과 열악한 노동 조건의 논란 속에서도 멕시코의 수출과 투자를 늘리는 데 크게 기여했

---

24) Shaun Breslin and Glen Hook, "Microregionalism and World Order: Concepts, Approaches and Implications," p. 10.

다. 이후 저임금의 대규모 노동력을 기반으로 부상하는 중국 시장의 약진에 위축되었다가 중국의 노동임금 상승의 영향으로 일부 조립 공장이 다시 멕시코로 유턴하는 등 부침을 겪기도 했다. 세계 경제와 교역의 추이에 따른 부침에도 불구하고 미국과 멕시코 국경 도시를 중심으로 형성된 마길라도라 형태의 국경 협력은 기업의 사적 이윤을 협력의 동기로 하는 미시지역화 현상의 전형적 사례를 보여준다.

아시아 지역에서는 중국 남부 광둥성(廣東省)의 주강(珠江) 하구에 조성된 주강 삼각주(Pearl river delta)를 꼽을 수 있다. 주강 유역의 광저우(廣州), 동관(東莞), 중산(中山), 주하이(珠海), 선전(深圳) 등은 중국 대륙 내에서도 인구가 가장 밀집한 지역 중의 하나이다. 중국 정부는 이 지역을 중심으로 개혁개방 이후 홍콩 자본을 유치하고 초대형의 제조업 단지를 형성한다. 선전과 주하이 등에 지정된 경제특구를 바탕으로 주강 삼각주 지역은 전자부품 등 조립가공을 기반으로 하는 굴지의 제조업 단지로 발돋움한다.

한반도와 국경을 공유하고 있는 러시아 연해주 지방과 중국 동북 3성의 일부 지역이 참여하는 광역두만강개발계획(Greater Tumen Initiative: GTI)은 1992년 유엔개발계획(UNDP)의 지역협력 프로그램으로 출범했다. 출범 때는 두만강개발계획(Tumen River Area Development Program: TRADP)으로 진행되었으나 2005년 이후 개발 대상 지역을 확대하고 공동기금을 설립하며 현재의 GTI로 전환한 바 있다. 북한, 중국, 러시아 3국이 국경을 공유하면서 남북중러 4국의 경제적 이익이 교차하는 두만강 지역 국경 협력 사업은 교통 및 물류 네트워크, 복합 산업단지, 국제 관광단지 등으로 발전할 가능성이 크다. 이런 점에서 미시지역화를 통해 국경 협력 프로젝트로 발전할 수 있는 요인들을 다수 포함한다고 할 수 있다.

남한의 자본 및 기술과 북한의 노동력이 결합하여 군사분계선 접

경도시인 개성지역에 제조업 공단을 운영했던 경험 역시 발전의 격차를 활용하여 영세 중소기업의 경쟁력을 제고한 국경 협력의 사례로 볼 수 있다. 남북한이 북핵 문제 등으로 정치적, 이념적 갈등과 경쟁을 계속하는 가운데에서도 일정기간 공단 운영이 정상적으로 유지되었다는 사실은 국경이 갈등과 분리의 공간이 아니라 협력과 상생(相生)의 공간으로 진화하고 있다는 사례다.

이처럼 발전의 격차를 미시지역화 형성의 가장 큰 원인으로 본다면 발전된 지역과 저발전 지역을 나누어 미시지역화로 인한 혜택을 관찰해보는 것이 필요할 것이다. 발전된 지역의 입장에서 보자면 미시지역화로 인해 얻을 수 있는 가장 큰 혜택은 경영이나 기술적 측면에서 소유권을 포기하지 않으면서도 국경 너머에 있는 경제적 자원을 최대한 활용해 이익을 보전, 또는 극대화한다는 이점을 갖는다.

그러나 저발전 지역의 입장에서 보면 발전 지역에 대한 지나친 의존이나 경제적 자원의 저가 유출이라는 위험에도 불구하고 미시지역화를 선호하는 이유는 발전 지역만큼 단순명료하지 않다. 비대칭적 상호의존을 통해 형성되는 취약성 문제와 더불어 핵심적 기술이전이 수반되지 않는 국제적 노동분업 체계가 중심-주변부적 편입구조를 고착화할 우려도 존재하기 때문이다.

그럼에도 불구하고 저발전 지역의 미시지역화에 대한 유인을 설명하기 위해서는 세계화의 진전이라는 요소를 무시할 수 없다. 보울스(Paul Bowles)가 설명한 대로 1980년대 급속한 세계화의 흐름을 거쳐 1990년대 이후로 국경 간 경제협력에서 저발전 지역의 관심은 ‘의존’이나 ‘수탈’이 아니라 오히려 ‘배제’에 대한 우려로 옮겨갔다는 것이다.<sup>25)</sup>

---

25) Paul Bowles, "ASEAN, AFTA and the New Regionalism," *Pacific Affairs*, vol. 70, no. 2 (1997), p. 225.



물론 미시지역화 현상만이 발전에 따른 격차를 활용하려는 국경 간 경제적 시도로 볼 수 있는 것은 아니다. 그러나 발전의 격차에서 파생하는 다른 형태의 경제적 시도와 미시지역화를 구분 짓는 가장 중요한 요소는 역시 지리적 근접성, 그 중에서도 국경의 공유라는 요소라고 할 수 있다.

‘아시아태평양 지역’이 태평양을 사이에 두고 있는 아시아 국가들과 북미대륙 국가들을 포괄하고 있는 것에서 알 수 있듯이 일반적으로 ‘지역’은 물리적 근접성이 없이도 형성될 수 있다. 이에 반해 ‘미시지역’은 국경을 맞대고 있는 관계에서만 형성될 수 있다. 따라서 지구 반대편에 위치한 한국과 칠레가 아시아태평양 지역의 일원으로 지역주의에서의 협력을 추진할 수는 있지만 (접경을 맞대고) 미시지역주의 협력을 추진하거나 이 두 나라 사이에 미시지역화 현상이 목격되기는 어려운 것이다.

따라서 미시지역화 논의는 국경을 중심으로 발전 경제와 저발전 경제가 경제적 자원의 효율적 이용을 목적으로 초국경 협력체제를 형성할 경우 주로 활용 가능한 분석 틀이라고 할 수 있다.

미시지역화 논의는 기업과 같은 사적 행위자와 지방자치단체와 같은 비국가 행위자가 직접적 역할을 담당하되 정부 유관기관들이 참여하여 거버넌스 구조를 형성함으로써 구체성을 확보할 수 있다. 이는 지역주의가 국가 간 또는 정부 간 상호작용의 차원에서 형성되는 과정이라는 점과 대비된다. 이러한 과정에서 결과적으로 지역화 현상은 경제적 상호의존을 공고히 하는 사회경제적 또는 시장적 압력으로 작용한다.<sup>26)</sup>

---

26) Andrew Hurrell, “Regionalism in Theoretical Perspective,” pp. 39~40.

## 4. 국경 협력의 전개와 발전

국경 협력은 크고 작은 나라들이 접경을 마주하고 있는 유럽지역에서 먼저 발전되었다. 1971년에 이미 유럽의 10개 접경지역이 연합하여 유럽국경지역협회(Association of European Border Regions)를 창설하였다. 1980년 유럽 20개 자치구가 모여 결성한 마드리드 조약은 초국경적 협력을 ‘인접 국가의 지방정부 간 네트워크 구축의 자발적인 형태’로 정의하기도 했다. 1985년에는 독일, 프랑스, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크 등 5개국이 쉥겐협정(Schengen agreement)을 체결해 협정 체결국가의 국민들이 국경을 통과할 때 비자나 여권 제시 의무를 폐지함으로써 유럽통합 과정에서 사실상 국경을 폐지하는 전기를 마련했다. 2010년 경제협력개발기구(OECD) 보고서에 따르면 유럽에는 당시 이미 70개 이상의 초국경적 협력 사례들이 보고된다.<sup>27)</sup>

북미지역에서는 미국-캐나다와 미국-멕시코를 중심으로 국경 협력 프로젝트들이 진행되어왔다. 미국과 캐나다는 육상 국경만 8,891km에 이르고 대서양과 태평양, 북극해안과 오대호를 통한 방대한 해상 국경도 포함한다. 1994년 북미자유무역협정이 체결되기 5년 전 이미 미국-캐나다 자유무역협정이 발표될 정도로 긴밀한 경제협력을 유지해왔다.<sup>28)</sup> 미국-캐나다의 초국경 협력에서 가장 두드러진 분야는 오대호 주변의 양국 간 환경 협력이다. 오대호 주변의 철강과 자동차산업, 그리고 관광산업의 확산에 의해 영향을 받는 수질오염 문제에 대한 공동대처의 필요성에 의한 것이다. 오대호 주

27) OECD, 『환황해권 초국경적 도시 간 협력』 (서울: OECD, 2010), p. 199.

28) 최근 미국과 캐나다의 경제협력 관계에 대해서는 최수경, 『미국과 캐나다의 정치경제적 관계』 (대전: 충남대학교 출판문화원, 2018), pp. 115~121 참고.

변의 수자원과 천연자원을 통합적으로 개발, 관리하기 위해서도 두 나라 간의 국경 협력은 필수적이다. 미국의 오대호 주변 8개주와 캐나다의 온타리오주 및 퀘벡주가 연합하여 오대호위원회(Great Lakes Commission)를 설립하기도 했다.<sup>29)</sup>

미국과 멕시코의 초국경 협력 사례 중에서는 멕시코의 북서쪽 미국과의 접경지역인 티후아나(Tijuana)에 형성되어 있는 부품조립 중심 산업단지, 즉 마킬라도라(Maquiladora)를 가장 먼저 언급하지 않을 수 없다. 1965년부터 미국과 멕시코 사이의 <국경 산업화 프로그램(border industrialization program)>에 의해 시작된 마킬라도라는 티후아나 지역의 공장에서 사용되는 원재료나 부품들의 무관세 수입을 허용하고 생산 물품의 미국 수출에 더 낮은 관세를 부과하는 방식으로 이뤄진다. 멕시코의 저렴한 인건비와 미국시장과의 지리적 근접성이 결합된 초국경 협력 사례라고 할 수 있다. 국경이라는 물리적 공간이 갖는 근접성 전략을 주요 경쟁력의 원천으로 삼는 만큼 마킬라도라의 공장들은 주로 글로벌 마켓보다 지역적 시장에 특화하는 특징을 보여주었다.<sup>30)</sup>

아시아의 경우 유럽이나 미주대륙에 비해 초국경 협력의 수준이 정체되어왔던 것이 사실이다. 특히 동아시아의 경우 1990년대 이후 역내 무역의존도가 유럽이나 북미를 능가할 정도로 상승하고 있는 현상에 비춰볼 때 초국경 협력의 진전이 더디게 진행되는 것은 매우 흥미로운 현상이다.<sup>31)</sup> 그럼에도 불구하고 아시아 지역에서도 중국과 러시아, 중국과 중앙아시아 주변국들, 중국과 미얀마 등을 중심

29) OECD, 『환황해권 초국경적 도시 간 협력』, p. 209.

30) 임정훈, “멕시코 마킬라도라 산업의 공급 사슬 지배구조에 관한 연구,” 『국제지역연구』, 제16권 3호 (2012), p. 229.

31) 동아시아에서 초국경 협력의 정체를 지역통합의 부재라는 관점에서 설명하고 있는 다양한 관점에 대해서는 최영중, 『동아시아 지역통합과 한국의 선택』 (서울: 아연출판부, 2003), pp. 78~92 참고.

으로 국경 협력이 추진되어왔다.<sup>32)</sup> 〈표 II-1〉은 유럽과 미주대륙, 아시아와 아프리카 지역에서 진행되었거나 진행되는 다양한 국경 협력 사례들을 보여준다.

〈표 II-1〉 초국경적 협력 사례

지역	국가	인구
유럽		
비엔나-브라타슬라바 핵심지역	오스트리아, 슬로바키아 공화국	2,922,000
발트해 지역/핀란드 만	스웨덴, 독일, 핀란드, 에스토니아, 리투아니아, 라트비아, 폴란드, 덴마크, 러시아, 벨라루스, 노르웨이	150,000,00
외레순 초광역권	덴마크, 스웨덴	3,555,000
레기오 트레리나	스웨덴, 프랑스, 독일	2,220,000
마스-라인 유로리전	벨기에, 네덜란드, 독일	3,704,000
카르파티아 유로리전	폴란드, 헝가리, 루마니아, 슬로바키아, 우크라이나	16,000,000
프랑크푸르트-슬루비체	독일, 폴란드	1,000,000
피레네 실무 커뮤니티	프랑스, 스페인, 안도라	17,800,000
아메리카 대륙		
디트로이트-원저 대도시권	미국, 캐나다	4,775,000
샌디에이고-티후아나 초국경지역	미국, 멕시코	4,072,200
엘파소-사우다드후아레스	미국, 멕시코	1,800,000
푸에르토 이구아수-포스 두 이 구아수-사우다드 텔 에스테	아르헨티나, 브라질, 파라과이	7,000,000
타바팅가-레티시아-산타로사	브라질, 콜롬비아, 페루	100,000

32) 현승수 외, 『주변국 국경안보: 사례와 검증』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 111~191. 특히 중국의 권역별 초국경 협력 사례에 대해서는 이동률, “중국 초국경 협력의 현황과 과제: 중국의 초국경 소지역 협력 사례를 중심으로,” 동북아역사재단 역음, 『동아시아 평화와 초국경 협력: 남북한, 중러 변경지역을 중심으로』 (서울: 동북아역사재단, 2013), pp. 190~205 참고.

지역	국가	인구
<b>아시아</b>		
SiJoRi 성장삼각지대	싱가포르, 말레이시아, 인도네시아	34,000,000
인도네시아-말레이시아-태국 성장삼각지대 (IMT-GT)	인도네시아, 말레이시아, 태국	19,000,000
에메랄드 삼각지대	캄보디아, 라오스, 태국	4,365,000
동아세안 성장지대 (BIMP-EAGA)	브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀	57,500,000
<b>아프리카</b>		
로메-코노루-라고스 개발축	토고, 베냉, 나이지리아	10,000,000
ZMM 성장삼각지대	잠비아, 말라위, 모잠비크	8,000,000
마푸토 개발축	남아프리카 공화국, 모잠비크	8,000,000
리빙스톤-빅토리아 폭포	잠비아, 짐바브웨	115,000

출처: OECD, 『환경해권 초국경적 도시 간 협력』, 2010, p. 198.

이처럼 국경을 중심으로 국가 및 비국가 행위자들이 협력하는 동기와 배경은 여러 가지로 설명할 수 있다. 국경 협력을 견인하는, 무엇보다 중요한 배경은 경제활동에 필수적인 생산요소의 결합을 통해 시너지 효과를 높이기 위한 노력이다. 국경을 접하고 있는 국가들 간 노동력과 자원의 결합을 위해 국경 근처에 산업단지를 개발하는 방식이 대표적이다. 국경 인근의 산업단지를 수출가공구 (export processing zones)로 지정하고 초국적 기업을 유치하여 세제혜택을 줌으로써 더 많은 기업의 자발적 입지 선택을 유도하는 것도 국경 협력을 촉진하는 요인으로 작용한다. 실제로 1960~1970년대부터 아시아와 라틴아메리카의 개발도상국들은 수출 진흥을 위해 이러한 방식의 기업 유치 전략을 펼쳐왔다.

국경을 형성하고 있는 산맥과 하천, 호수 등 주변에 산재한 자연자원을 공동으로 개발하거나 보호하기 위한 목적으로 국경 협력이 이뤄지는 경우도 많다. 국경 주변의 자연환경을 관광상품화하여 활

용하는 데에도 국경 간 인적, 물적 자원의 교류는 필수적이다. 국경 주변의 철도, 도로, 교량 등의 기반시설을 지역 내에서 공동으로 활용하기 위한 목적이 국경 협력으로 이어지기도 한다. 접경지역의 기반시설은 육상 국경에만 그치는 것이 아니라 해상 국경에서도 국경 협력의 중요한 동기를 제공한다. 고대 이래 경제적으로 번성했던 세계 주요도시들이 해항도시(seaport city)였다는 사실이 해상 국경 협력의 중요성을 말해준다.<sup>33)</sup>

〈표 II-2〉 초국경 협력의 주제별 분류

요소 \ 동기	지역정체성/공동가치	지역정체성/공동가치	경제적 상호의존성(요소가격)	경제적 상호의존성(기술)
사례	트리레나, 외레순	발트해 지역 미국-캐나다	샌디에이고-티후아나	미국-캐나다
주체	공공부문 (지방정부)	공공부문	민간부문	민간부문
범위	다각적(통합적)	제한적 (기능 중심)	제한적 (기능 중심)	제한적 (기능 중심)
시간적 안정성	안정	해당 없음	장기적 불안정	안정
기관	일핵 구조, 위계	다핵구조, 네트워크	다핵구조, 네트워크	다핵구조, 네트워크

출처: OECD, 『환황해권 초국경적 도시 간 협력』, p. 217 도표를 중심으로 필자가 일부 재구성.

〈표 II-2〉에서 보여주고 있는 초국경 협력의 다양한 동기 중 경제적 상호의존 필요성에 의해 민간부문에서 주로 상향식으로 추진되는 협력 사업이 지역화의 사례들이라고 볼 수 있다. 지역화의 진전은 국경을 분리의 공간으로 삼는 배타적 지역공동체의 형성이 아

33) 우양호 외, 『해항도시와 초국경 네트워크: 새로운 월경지역의 형성』 (서울: 도서출판 선인, 2014), pp. 1~471 참조.

닌 국경을 최대한 활용하는 비즈니스 허브의 탄생으로 이어질 가능성이 높아질 것이기 때문이다.

이러한 프로세스가 작동하기 위해서 가장 중요한 행위자는 이른바 하위국가적 행위자(subnational actor)라고 할 수 있다. 하위국가적 행위자는 중앙정부를 제외한 지방자치단체, 민간기업, 이익단체 등을 포괄하는 개념으로 통용된다. 이러한 하위국가적 행위자는 대부분의 경우 자체적인 규범과 법적인 장치, 경제적 환경 등을 기반으로 한다는 점에서 국가행위자와 마찬가지로 국경 협력의 중요한 주체로 인식된다.

따라서 지역화는 정부 차원에서 초국경 거래를 장려하고 실현하려는 정책 드라이브에 어느 정도 의존하면서도 시장원리에 입각하여 하위국가적 행위자들이 자발적으로 진행하는 국경 협력을 주요 추진 동력으로 삼는 과정으로 이해된다. 다시 말해 지역화의 과정에서 정부 정책에 의해 영향을 받지 않는 경우는 거의 없지만 무엇보다 가장 중요한 추진 동력은 정부 영역이 아닌 하위정부 수준의 사적 영역에서 벌어지는 무역과 투자, 그리고 회사 차원의 결정들에 의한 것이라고 볼 수 있다.<sup>34)</sup>

국가 간 무역에 관한 국제정치학적 논의에서 실질적 행위 주체는 정부가 아니라 민간기업인 것처럼 국경 협력의 주체 또한 정부보다는 기업, 비정부기구, 지방자치단체 등이 더욱 높은 빈도를 나타내고 있다. 앞으로도 이러한 현상은 지속될 것이다. 또한 지역적 시너지 효과를 높이기 위한 전략적 수단으로 민간기업이 정부 기구, 또는 지방자치단체와 형성해가는 협업 체제가 더욱 중요시된다.<sup>35)</sup>

---

34) Andrew Gamble and Anthony Payne eds., *Regionalism and World Order*, p. 334.

35) Hubert Schmitz, *Local Enterprises in the Global Economy: Issues of Governance and Upgrading* (Edward Elgar: Cheltenham, 2004), pp. 2~3.

## 5. 국경 협력과 안보

초국경 거래의 증대와 국경 협력의 확대가 안보에 미치는 영향은 16~17세기 중상주의 시대 이래로 정치경제적 연구의 핵심 주제를 이뤄왔다고 할 수 있다. 이러한 연구들은 주로 두 가지 측면에서 진행되었다. 첫째 측면은 국경을 공유하는 국가, 지자체, 조직, 민간기업 등의 경제적 상호의존이 국가 간 갈등을 완화할 것인가 아니면 오히려 갈등을 촉진할 것인가 하는 주제이다. 국경 협력이 국가 간 갈등을 완화한다면 안보에 긍정적 작용을 하는 것이고 오히려 갈등을 촉진한다면 안보 불안정을 야기하는 것이라고 볼 수 있다. 둘째 측면은 반대로 국경을 공유하는 정치경제적 주체 사이의 갈등이 기존에 초국경 거래의 추이를 포함한 국경 협력의 수준에 긍정적 영향을 미칠 것인지 부정적 영향을 미칠 것인지 하는 문제라고 할 수 있다.<sup>36)</sup>

대체로, 둘째 측면, 즉 국가 간 갈등이 해당 국가 간 진행되어 온 기존의 교역수준과 국경 협력의 수준 및 성격에 부정적 영향을 미친다는 사실에는 의심의 여지가 없다고 볼 수 있다.<sup>37)</sup> 그러나 첫째 측면, 다시 말해 국경 협력이 안보를 강화하고 평화를 유지시키는가 아니면 갈등을 야기하고 안보 불안정을 불러오는가에 대한 견해는 상반된 형태로 논쟁구도를 형성해왔다. 민간기업 간 초국경 교역과 안보와의 상관관계를 중심으로 살펴보면 대략 자유주의적 견해와 현실주의적 견해가 대립하고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 견해의 대립은 산업혁명 이후 국가 간 교역이 본격적으로 증가하던 시기 교

---

36) Vinod K. Aggarawal and Kristi Govella eds., *Linking Trade and Security: Evolving Institutions and Strategies in Asia, Europe, and the United States* (New York: Springer, 2013), p. 1.

37) Katherine Barbieri and Jack S. Levy, "Sleeping with the Enemy: The Impact of War on Trade," *Journal of Peace Research*, vol. 36, no. 4 (1999), pp. 463~466.



역의 정치적 효과를 둘러싼 중요한 논쟁점으로 부상했다.

전통적 자유주의에서는 교역을 통한 자원의 획득이 영토의 확보를 통한 자원 획득을 대체할 수 있다고 보고 있다.<sup>38)</sup> 즉, 교역을 바탕으로 하는 국경 협력은 무력을 동원하여 영토를 확보하거나 인접국의 영토 확보 노력을 저지하기 위해 기울이는 군사력의 양성, 증강, 활용에 대한 필요성을 감소시킬 수 있다는 것이다. 국경 협력을 통해 경제적 혜택을 확보하고 후생과 효용을 증가하는 것은 이를 파괴하거나 감소시킬 수 있는 국가 간 무력충돌과 분쟁을 회피하게 하는 억지 효과가 있다는 것이 국가 간 협력의 안보효과를 설명하는 자유주의의 기본 시각이다.

교역의 안보효과에 대한 자유주의적 시각은 산업화 시기 신흥 사업가이자 사상가였던 리처드 콕덴(Richard Cobden)과 같은 맨체스터 학파(Manchester School)의 주장으로 거슬러 올라간다. 콕덴은 1830년대 반곡물법 동맹(Anti-Corn Law League)을 이끌면서 값싼 외국산 곡물 수입에 대한 규제를 철폐하는 운동을 이끌었을 정도로 자유무역의 강력한 옹호자였다. 그는 산업화 이후 국가 간 전쟁을 예방하는 데 국가 간 교역만큼 효율적인 수단이 없다는 주장으로 자유무역 사상을 체계화하는 데 기여했다.<sup>39)</sup> 이후 자유주의자들의 주장은 국가 간 교역을 통한 상호이익의 파괴나 훼손에 대한 두려움이 전쟁 또는 이에 준하는 군사적 공격의 개시를 결정하는 정치지도자들의 행동에 대한 억지효과도 가져올 수 있다는 것으로 발전하였다.<sup>40)</sup>

---

38) Richard Rosecrance, *The Rise of Trading States: Commerce and Conquest in the Modern World* (New York: Basic Books, 1986), pp. 1~188. 참조.

39) Peter Cain, "Capitalism, War and Internationalism in the Thought of Richard Cobden," *British Journal of International Studies*, vol. 5, no. 3 (1979), pp. 229~247.

40) John R. Oneal and Bruce M. Russett, "The Classical Liberals Were Right: Democracy, Interdependence, and Conflict, 1950~1985," *International Studies Quarterly*, vol. 41, issue 2 (June 1997), pp. 267~294.

자유주의적 시각에서 교역이 안보에 미치는 효과를 요약하면 자유로운 교역관계는 국가 간 협력을 증진해 국제평화 구축에 기여한다는 것이다. 이를 위한 개인과 기업은 정부의 통제와 규제에서 벗어나 초국경 경제활동을 자유롭게 펼침으로써 경제적 상호의존성을 증가시킬 것이며, 이는 다른 분야에서의 국가 간 협력을 창출, 촉진함으로써 궁극적으로 국가 간 갈등을 해소하고 평화를 달성하는 데 기여한다는 것이다.<sup>41)</sup>

반면, 국제관계를 ‘힘(power)’의 관점에서 설명하는 현실주의적 시각에서는 정치적 초국경 교역을 통한 협력이 초래할 수 있는 상대적 이익(relative gains)의 문제에 주목한다. 교역과 협력을 통해 충분한 이익을 확보하더라도 이러한 이익은 경쟁국과 균등하게 배분될 수 없기 때문에 상대적으로 작은 이익을 얻은 국가는 상대적으로 큰 이익을 얻은 국가와 힘의 균형이 깨질 것을 우려하여 교역과 협력을 꺼리게 된다는 것이다.

근대국가 체제의 형성과 함께 등장한 중상주의적 사고에 바탕을 둔 이러한 현실주의적 관점은 국가 간 교역을 ‘제로섬 게임(zero-sum game)’으로 인식한다. 즉, 교역을 통해 한 국가가 이익을 얻으면 상대 국가는 반드시 손실을 보게 된다는 것이다. 이러한 점이 국가 간 통상관계를, 상호이익을 추구하는 ‘포지티브섬 게임(positive-sum game)’으로 인식하는 자유주의와 가장 뚜렷하게 구별되는 점이라고 할 수 있다. 이는 국가 간 교역을 통한 재정수입으로 강한 군대를 양성하고 이를 통해 축적된 힘을 바탕으로 안보를 공고히 하여 상인들의 대외적 경제활동을 보호할 수 있다는 중상주의적 사고가 반영된 논리라고 할 수 있다.<sup>42)</sup> 특히 국가안보를 수호하는 데 필수적인

---

41) 김석우, 『국제통상의 정치경제학』 (서울: 한울아카데미, 1998), p. 43.

42) 위의 책, pp. 44~45.

전략적 물자를 확보하고자 국가 간 경쟁이 야기되는 시스템에서는 교역을 통한 상호이익이 불가능해진다는 것이 현실주의적 논리이다.

존 미어샤이머(John Mearsheimer)와 같은 현실주의 국제정치학자는 국가는 본질적으로 희소한 자원의 공급을 안정적으로 확보하기 위해 정치적 통제를 강화하는 속성을 갖기 때문에 이러한 정치적 통제행위가 필연적으로 국가 간 갈등과 충돌로 이어진다고 주장한다. 뿐만 아니라 국가 간 경제적 상호의존 수준이 높아질수록 국가는 더 높은 수준의 안보경쟁을 추구한다고 주장하기도 한다.<sup>43)</sup> 국경 협력의 관점에서 본다면 현실주의자들의 주장은 인접국의 경제주체와 협력을 통해 경제적 혜택이 예상됨에도 불구하고 장기적 관점에서 전략적 안보에 대한 우려로 인해 경제적 의존에 따른 자국의 취약성 증가를 회피하고자 한다는 것으로 요약할 수 있다.<sup>44)</sup>

그러나 초국경 거래의 비약적 증대로부터 국경 협력의 확대가 안보에 미치는 영향은 자유주의적 시각이나 현실주의적 시각 중 어느 하나로 분석하기 어려운 복잡성을 띠고 있는 것도 사실이다. 무엇보다도 국경을 마주하고 있는 국가들 사이의 정치적, 군사적 갈등의 형태가 다양화하고 있기 때문이다. 과거와 같은 전면전 형태의 군사적 충돌만이 안보를 위협하는 것이 아니라 내전과 제한전, 게릴라전, 무력시위 등 다양한 형태의 군사적 상황이 안보에 영향을 미치고 있다.

국경 협력의 참여자와 형태 역시 다양화한다. 국가 간 교역에서만 보더라도 이전가격(transfer pricing) 문제나 역외가공지역(outward processing zone) 설치를 통한 자유무역 등으로 교역을 둘러싼 의제들이 다변화한다. 국경 협력 과정에서 발생하는 재화와 용역의 거래

---

43) Graham Allison and Gregory F. Treverton eds., *Rethinking America's Security* (New York: W. W. Norton, 1992), p. 223.

44) Kal J. Holsti, "Politics in Command: Foreign Trade as National Security Policy," *International Organization*, vol. 40, no. 3 (Summer 1986), pp. 643~671.

에서 국가와 비국가 행위자의 상호작용이 늘어나고 해당 국가의 정치적 권위는 상대적으로 축소한다.

따라서 무엇보다도 앞서 설명했던 지역화, 그리고 미시지역화 현상에서 국경 협력을 바라본다면 지역주의가 상정해온 국가행위자의 목적의식적 연계와 통합 노력이 보여주는 국가주의적 패러다임을 뛰어넘어 지역화 현상이 보여주는 시장지향적 패러다임에 주목할 필요가 있다. 이러한 관점에서 국경 협력을 통한 상호의존에서 복잡성이 초래하는 결과를 다음과 같이 정리해볼 수 있다.

첫째, 미시적 차원의 지역화 현상에 기반한 국경 협력은 협력 당사자 간 의사소통의 경로를 다양화하는 효과를 가져온다. 국경 협력이 정부 간 관계에만 의존하는 것이 아니라 기업인, NGO활동가 등 비정부 엘리트들 간의 공식적, 비공식적 유대가 중요한 역할을 수행한다. 예를 들어 정부가 관여하지 않은 지역별 비즈니스 포럼, 정부 기구와 비정부 기구 간 대화 등이 중요한 의사소통 채널의 기능을 담당하는 것이다.

둘째, 국경 협력의 우선의제가 변화하는 것은 물론 다양화하는 현상도 보여준다. 군사안보 등 전통적 경성 의제가 최우선적으로 논의되고 경제, 사회·문화 등의 이슈가 하위 의제로 서열화하는 것이 아니라 상황과 시기에 따라 의제가 구성되는 것이 일반적 패턴으로 굳어지고 있다. 의제 간 서열구조가 붕괴되면서 제조업, 에너지, 자원, 환경협력 등에 참여하는 민간기업이 증가하고 인구이동, 해외취업, 난민 등 공적 부문의 관여를 필요로 하는 국경 협력 의제가 전면화하게 된다. 다시 말해 국경 협력의 내용이 풍부해지고 수준이 고도화될 뿐만 아니라 국경을 맞대고 있는 행위자들 간 상호의존은 점점 더 복합적인 형태를 띠는 것이다.

셋째, 상호의존의 복합성은 국경 협력 과정에서 발생하는 갈등요

인을 해결하기 위한 수단으로 군사력이 갖는 비용을 비약적으로 증가시킬 수밖에 없다. 국경 협력의 이해관계자들이 다변화함에 따라 상호작용 과정에서 발생하는 문제를 해결하기 위해 군사력이 사용될 경우 초래되는 정치적, 경제적, 사회적 비용이 증가하고 파급력이 확산될 수밖에 없기 때문이다. 따라서 국경 협력의 증가와 거래 주체의 다양화는 분쟁 발생과 해결에 따르는 비용을 증대함으로써 국경안보를 강화하는 주요 요소로 자리 잡게 된다.





# Ⅲ

---

## 국경 협력에 대한 사회문화적 관점

김수경 (통일연구원)





지금까지 국경에 대한 연구는 국제정치학적 관점에서 국가 간 협력과 분쟁의 양상을 분석하는 것이 주를 이루었다. 국경지역을 중심으로 벌어지는 협력과 분쟁은 기본적으로 양국 정부의 문제로 인식되었기 때문에 제도나 정책 등 공식적인 메커니즘이 주된 연구 대상이었다. 그렇다보니 기존의 국경연구에서는 ‘사람’이 보이지 않았다. 즉, 국경 지역 주민들 사이에서 벌어지는 여러 가지 동학에 대한 학문적 관심은 상대적으로 적었다. 국경 간 협력은 정부 간 합의에 따라 정책적으로 추진되기도 하지만 정책과는 무관하게 시민사회가 주도하는 경우도 적지 않다. 본 연구는 국경 협력에 대한 하향식(top-down) 관점보다 상향식(bottom-up) 관점에 초점을 두고자 한다.

이를 위해서는 먼저 국경이라는 공간의 의미가 변화해온 양상을 살펴볼 필요가 있다. 과거 학자들은 국가중심적(state-centered) 관점에서 국경의 정치적 의미를 탐색하는데 주력해왔다. 그러나 구소련의 붕괴, 세계화의 가속화, 지역공동체의 부상 등 여러 역사적 사건과 함께 국경의 전통적 의미는 점차 퇴색하고 있다. 대신, 실제 국경지역에서 발생하는 지역 주민들 간의 협력과 교류, 그리고 이로 인해 새롭게 형성되는 정체성에 대한 관심이 높아지고 있다. 본 장에서는 공식적 경로(예: 정부)를 통한 정치적, 경제적 측면의 국경 협력보다는 비공식적 경로(예: 시민단체)를 통한 사회문화적 측면의 국경 협력을 살펴보고자 한다.

## 1. 국경 협력에 대한 탈(脫)국가중심적 접근

근대국가가 출현한 17세기만 해도 국가란 곧 영토를 의미했다. 국가는 영토 내에서 절대적인 주권을 행사하며, 주권과 주권이 충돌하는 지점에 그어진 정치적 경계가 바로 국경이었다. 그러나 이후 무역이 활발해지면서 물자가 국경을 넘어 이동하기 시작했고, 이는 결국 사람의 이동으로 이어졌다. 홀리필드(James Holliefield)에 따르면 국가는 그 기능에 따라 병영국가(garrison state)에서 통상국가(trading state)로, 다시 이민국가(migration state)로 진화해왔다.<sup>45)</sup> 국민국가 출현 이후 19세기 이전까지는 국가가 군대를 통해 영토와 국민을 지키는 것이 중요했다면 19~20세기에는 국가가 무역과 통상을 통해 경제적 번영을 이루는 것이 중요해졌다. 그리고 21세기에는 이민을 조정(manage)함으로써 국익은 물론 국제사회의 안보와 안정을 도모하는 것이 국가의 중요한 역할이 되었다. 결국 ‘인간’의 국경 간 이동은 오늘날의 국가들이 가장 예민하게 대응하는 문제라고 할 수 있다.

국경에 대한 개념 변화를 설명하기 위해서는 우선 국경의 의미를 세 가지 차원에서 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 국경을 ‘기능적’ 시각에서 이해하는 관점이다. 국경에 대한 전통적 이해라고 할 수 있는 이 시각은 국경을 ‘우리(us)’와 ‘그들(them)’로 나누는 지리적, 정치적 구분선으로 이해한다. 둘째, 국경을 ‘구조’로 보는 시각이다. 국경을 사회문화적 구성물이라고 인식하는 이 시각은 국경 지역에서 발생하는 대립이나 협력, 그리고 그로 인해 새롭게 구축되는 국경의 맥락에 주목한다. 셋째, 국경을 하나의 ‘의미 체계(systems of meaning)’

---

45) James Holliefield, "The Emerging Migration State," *International Migration Review*, vol. 38, no. 3 (2004), pp. 885~912.

로 보는 시각이다. 이는 지역 고유의 정체성이 드러나는 공간으로의 국경에 주목한다.

국경에 대한 시각은 ‘기능적’ 측면에서 ‘상징적’ 측면으로 그 초점이 점차 이동해 왔다. 과거 국경이라는 것은 주권에 대한 ‘정치적 표식 (political marker)’이었으며, 영토에 관한 모든 문제는 국가중심적으로 이해되었다. 애그뉴(John Agnew)는 국가(state)와 민족(nation)을 고정불변의 것으로 간주하는 이러한 경향을 ‘방법론적 민족주의 (methodological nationalism)’라고 명명하고, 오직 국경만이 나와 타자를 가르는 경계라고 인식하는 고정관념을 ‘영토의 덫(territorial trap)’이라고 비판하였다.<sup>46)</sup>

오늘날의 국경학자들은 ‘사회적 제도(social institutions)’로서 국경이 갖는 의미에 주목한다.<sup>47)</sup> 국경은 다양한 행위자들이 행동과 담론을 통해 구성하는 것이며,<sup>48)</sup> 이렇게 형성된 국경은 또다시 사회와 개인의 정체성에 영향을 미친다.<sup>49)</sup> 이제 국경은 대치와 충돌의 공간에서 문화와 상징의 공간으로 변모하고 있다.

국경의 사회문화적 맥락이 강조되기 시작하면서 국경 그 자체보

---

46) John Agnew, "The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory," *Review of International Political Economy*, vol. 1, no. 1 (1994), pp. 53~80.

47) James Wesley Scott, "European Politics of Borders, Border Symbolism and Cross-Border Cooperation," in *A Companion to Border Studies*, eds. Thomas M. Wilson and Hastings Donnan (Hoboken, New Jersey: Wiley-Blackwell Publishing, 2012), pp. 83~99.

48) Gabriel Popescu, "The Conflicting Logics of Cross-Border Reterritorialization: Geopolitics of Euroregions in Eastern Europe," *Political Geography*, vol. 27, no. 4 (2008), pp. 418~438; Hank van Houtum, "Borders of Comfort, Spatial Economic Bordering Processes in the European Union," *Regional and Federal Studies*, vol. 12, no. 4 (2002), pp. 37~58.

49) Vladimir Kolossov, "Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches," *Geopolitics*, vol. 10 (2005), pp. 606~632; Ulrike Meinhof ed., *Living (with) Borders: Identity Discourses on East-West Borders in Europe* (Aldershot: Ashgate, 2002), pp. 1~176.

다 국경이 만들어지는 과정에 주목한 ‘국경화(bordering)’라는 개념이 등장했다. 국경이라는 것은 고정된 것이 아니라 주민들이 일상적으로 국경을 넘나들며 문화, 관습, 상징, 언어 등을 주고받고 그 과정에서 ‘탈국경화(debordering)’와 ‘재국경화(rebordering)’가 발생한다는 것이다.<sup>50)</sup>

최근에는 국경화에 이어 ‘국경경관(borderscape)’이라는 개념이 부상하고 있다.<sup>51)</sup> 국경(border)과 경관(landscape)이 합쳐져 만들어진 이 단어는 말 그대로 국경을 선(線)이라는 1차원적 시각에서 접근하는 것이 아니라 국경의 이미지(2차원)나 공간(3차원), 그리고 그 안에 존재하는 모든 것을 함축한다. 국경이라는 현상의 복잡성과 유동성을 좀 더 강조한 이 개념은 정치학이나 지리학에 국한되었던 국경 연구의 지평을 모든 학제가 참여하는 학제 간 연구로 확대해야 할 필요성을 부각시킨다.

그렇다면 국경의 의미는 왜 이렇게 변화했을까. 국경의 유동적 의미를 증가시킨 역사적 사건은 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 구소련의 붕괴다. 소비에트 연방에 속해 있던 많은 국가들이 독립하면서 새로운 국경이 형성되었을 뿐 아니라 냉전이 종식되면서 적대 관계에 있던 국가 간의 국경통제가 완화되었다. 구소련의 몰락과 사회주의 국가의 체제 전환은 국경의 군사적 보호 기능과 이데올로

---

50) James Wesley Scott, “European Politics of Borders, Border Symbolism and Cross-Border Cooperation,” p. 84; Lawrence A. Herzog and Christophe Sohn, “The Co-mingling of Bordering Dynamics in the San Diego-Tijuana Cross-border Metropolis,” *Working paper n°2016-01* (Luxemburg Institute of Socio-economic Research, 2015), pp. 1~19.

51) ‘국경경관’ 개념의 유래에 대해서는 다음의 문헌을 참조. Elena Dell’Agnese and Anne-Laure Amilhat Szary, “Borderscapes: From Border Landscapes to Border Aesthetics,” *Geopolitics*, vol. 20, no. 1 (2015), pp. 4~13; Prem Kumar Rajaram and Carr Grundy-Warr eds., *Borderscapes: Hidden Geographies and Politics at Territory’s Edge* (Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 2007), pp. 1~376; Chiara Brambilla, “Exploring the Critical Potential of the Borderscapes Concept,” *Geopolitics*, vol. 20, no. 1 (2015), pp. 14~34.

기 단절기능을 약화시켰다. 국가 간 대립이 청산되면서 국경의 결합기능과 접촉기능이 활발해지고 사회문화적 상호협력이 활성화되었다.

둘째는 세계화의 가속화다. 세계화는 국가가 영토 내에서 행하던 독점적 주권을 약화시키고 국경지역을 ‘탈영토화’된 초국적 공간으로 탄생시킨다.<sup>52)</sup> ‘탈영토화’된 국경 지역에는 국민국가의 완고한 영토성에서 벗어난 혼종화된 지역 정체성이 발생한다. 마누엘 카스텔스(Manuel Castells)의 ‘흐름의 공간(space of flows)’ 이론에 따르면 ‘공간’이라는 것은 그 자체로 하나의 사회를 구성하기 때문에 ‘국경’이라는 인위적 경계가 공간을 정의 내리는 잣대가 될 수 없음을 시사한다.<sup>53)</sup> 세계화가 반드시 국경의 퇴색을 의미하는 것은 아니다. 오히려 세계화는 국경의 존재와 의미를 부각시키며 국경에 대한 인식 전환을 요구한다. 아민과 트리프트(Ash Amin and Nigel Thrift)는 “세계화가 영토 구분의 종말을 의미하는 것은 아니다. 오히려 지역 정체성과 발전 역량에 새로운 영향력을 미친다”고 주장하였다.<sup>54)</sup>

마지막으로 지역화(regionalization), 특히 유럽화(Europeanization)를 들 수 있다. 유럽연합은 창설 초기부터 회원국 간 실질적 통합을 위해 국경 철폐를 추진해왔다. 1995년 쉥겐협정이 발효되면서 내부 국경의 기능은 약화되거나 거의 소멸되다시피 했다.

유럽연합은 다양한 지역 간 협력프로그램(예: INTERREG)을 통

---

52) 이성훈·김창민, “세계화 시대 문화적 혼종성의 가능성,” 『이베로아메리카연구』, 제19권 2호 (2008), pp. 91~110; 박치완, “탈영토화된 문화의 재영토화,” 『철학연구』, 제42집 (2011), pp. 59~92.

53) Manuel Castells, *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban Regional Process* (Oxford, UK: Cambridge, MA: Blackwell, 1989), pp. 1~416.

54) Ash Amin and Nigel Thrift, “Living in the Global,” in *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, eds, Ash Amin and Nigel Thrift (Oxford, UK: Oxford University Press, 1995), pp. 1~22.

해 국가 간 격차를 줄임으로써 궁극적으로 유럽의 통합을 추구하였다. 한편 유럽연합은 회원국이 아닌 국가들과의 외부국경은 통제를 강화하여 이른바 ‘요새 유럽(Fortress Europe)’을 구축하였다. 최근에는 비회원국과도 여러 협력사업(예: European Neighbourhood Policy)을 추진하고 있는데, 궁극적 목적은 이들 국가들에 유럽의 영향력과 가치를 전파함으로써 지역안보를 높이는 것이다.

국경의 의미 변화는 안보에 대한 개념 자체를 흔들어놓았다. 과거 안보라는 것은 자국의 힘에 의존하거나(self-help) 타국과의 동맹을 결성하는 방식으로(alliance) 보장되었다. 군비를 통한 세력균형(balance of power)이 안보의 기본원칙이었으며 이는 결국 안보 딜레마(security dilemma)로 이어져 안보 불안이 가중되는 결과를 낳았다. 국제사회는 ‘군비에 기초한 안정이란 절대적으로 유지될 수 없다’는 문제의식 아래 적대국과의 대립이 아닌 공존을 통해 안보를 구축하는 이른바 ‘공동안보(common security)’를 꾀하였다.<sup>55)</sup> 탈냉전 이후에는 안보환경이 다변화되면서 안보의 개념은 군사적 차원을 넘어 비군사적 차원으로 확장되었고, 그 결과 경제, 환경, 마약, 테러 등 다양한 위협 대상을 포괄하는 ‘협력안보(cooperative security)’의 개념이 대두되었다.<sup>56)</sup>

안보에 이르는 방식이 대립에서 협력으로 이동하였고 안보의 영역도 군사적 차원에서 비군사적 차원으로 확대된 만큼 국경의 전통적 역할과 기능에 대한 새로운 인식론적 전환이 필요한 것은 당연하다. 크람쉬(Olivier Krasmich)는 국경을 ‘국가’ 중심으로 분석하는

55) 신범식, “다자 안보협력 체제의 개념과 현실: 집단안보, 공동안보, 협력안보를 중심으로,” 『JPI 정책포럼』, no. 2015-09 (2015.2.16.).

56) 신범식의 글에 따르면 ‘공동안보’와 ‘협력안보’는 그 개념이 상당히 유사하기 때문에 자주 혼용되기도 한다. 따라서 이 둘을 기계적으로 구분하는 것은 두 개념이 지니는 공통성을 인위적으로 나누는 위험성이 있다. 다만, 공동안보와 비교할 때 협력안보는 안보에 이르는 ‘과정’을 중시하며, 자국의 안보를 위한 방어의 수단에서 제약을 덜 받는다는 차이가 있다. 위의 글, p. 9.

기존 연구를 비판하면서, 국경 지역의 일상성과 정체성에 초점을 둔 연구의 필요성을 주장하였다.<sup>57)</sup> 국가중심적 관점을 탈피한 국경 연구는 국경을 국가의 전유물이 아닌 그 지역 주민들의 삶의 공간으로 다시금 환원시킨다는 점에서 의의가 깊다. 또한 국경 협력에서 시민 사회의 역할을 강조함으로써 공식적 채널이 아닌 비공식적 채널을 통한 국경 협력의 가능성을 한층 확대시킨다는 점에서 의의가 깊다고 할 수 있다.

## 2. 국제협력이론과 사회문화적 국경 협력

원래부터 국경지역 일대를 하나의 삶의 공간으로 공유하던 주민들은 누가 주도하지 않아도 자연발생적으로 국경 간 왕래를 한다. 일터에 가고 쇼핑을 가고 이웃을 방문하고 그 과정에서 정보와 문화를 교류한다. 그러나 국가가 정치적 이유에서 영토 구분선을 그을 경우, 혹은 기존의 구분선에 대한 통제를 강화할 경우, 교류는 일방적으로 중단되고 협력의 창구는 단절된다. 이때 국경 협력을 추진하는 것은 당위의 문제로, 지역 주민의 삶을 원래의 모습대로 복원한다는 데 의미가 있다. 그러나 국경 간 교류가 원래부터 없었고, 심지어 배타적 관계였던 접경지역의 경우 국경 협력을 추진해야 하는 동기는 어디에서 찾을 수 있을까?

이에 대한 대답을 찾기 위해서는 우선 국제협력에 관한 이론을 살펴볼 필요가 있다. “국가 간 협력이 가능한가”의 문제는 사실상 국제정치이론이 전개된 역사와 동일할 만큼 오랫동안 지속되어왔다. 제2

57) Olivier Kramsch, “Camuspace: Towards a Genealogy of Europe’s De-colonial Frontier,” in *Transnational Migrations, Cosmopolitanism and Dis-located Borders*, eds. Chiara Brambilla and Bruno Riccio (Rimini: Guaraldi, 2010), pp. 87~118.

차 세계대전의 발발과 함께 무정부상태에서 국가 간 힘의 대결이 국제질서의 중요한 원칙이 되면서 모겐소(Hans J. Morgenthau)와 같은 현실주의자들은 국가 간 서로의 신뢰에 기반한 협력이란 궁극적으로 불가능하다고 보았다.<sup>58)</sup> 현실주의자들의 관점에서 국제사회란 무정부상태이며, 국가는 자국의 이익을 극대화함으로써 생존의 가능성을 높인다. 국가가 설령 이기적 목적에서 단기적인 협력에 합의하더라도 국제적 무정부 상태에서 국가 간 합의는 그 이행이 보장되지 않기 때문에 사실상 협력은 불가능하다는 것이다.

그러나 신자유주의자들은 국제제도(international institution)를 통해 무정부상태를 극복하고 상호 협력이 가능한 환경을 창출할 수 있다고 주장하였다.<sup>59)</sup> 특히 액셀로드(Robert Axelrod)는 이기적으로 행동하는 개별행위자가 어떤 상황에서 협력하는가를 논리적으로 규명하여 국제협력이론의 새로운 전기를 마련하였다.<sup>60)</sup> 현실주의자들은 국제관계의 근본을 죄수의 딜레마(Prisoner's Dilemma)의 시각에서 바라보기 때문에 국가 간 관계는 늘 배신의 위험을 안고 있다고 했지만, 액셀로드는 죄수의 딜레마가 반복된다면 이야기는 달라진다고 보았다. 죄수가 여러 번 반복해서 다시 만나게 될 경우 어찌면 지금의 협력이 미래에 보상받을 수도 있다는 예측이 가능해지면서 조건부로 협력에 응하는 '딤 포 탯(Tit-for-Tat)' 전략을 사용한다는 것이다.

신자유주의자들의 이러한 주장은 다시금 신현실주의자들을 자극

---

58) Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Knopf, 1964), pp. 1~630.

59) Robert Keohane, *After Hegemony* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984), pp. 1~290.

60) Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984), pp. 1~241; 김태현, "상호주의와 국제협력: 한반도 핵문제의 경우," 『국가전략』, 제8권 3호 (2002), pp. 5~26.



하였고 조셉 그리에코(Joseph M. Grieco)와 같은 학자들의 반격을 받았다. 그리에코는 설령 국가 간 협력으로 각자에게 절대적인 이익이 돌아간다고 하더라도 이익의 양이 다를 경우 상대적으로 이익을 적게 얻은 쪽이 이익을 많이 얻은 쪽의 국력강화를 우려할 수밖에 없으므로 협력은 불가능하다고 보았다.<sup>61)</sup> 결국 신자유주의는 절대적 이익에, 신현실주의는 상대적 이익에 근거를 두고 국제협력의 가능성 여부를 점치고 있음을 알 수 있다. 그러나 이처럼 국가 간 협력의 발생 원인을 철저히 ‘이익’에만 집중할 경우 협력의 지속가능성은 매우 약해질 수밖에 없다. 신자유주의자가 주장하는 ‘딤 포 땀’ 전략 역시 상대방의 포지션에 따라 배신 혹은 협력을 선택하는 조건부 협력에 지나지 않는다.

사회문화적 협력의 필요성은 여기에서 발생한다. 문화협력은 경제협력이나 안보협력에 비해 당장의 가시적 성과를 내기 어렵다. 이때문에 사회문화적 협력의 필요성에 대한 논의는 거의 이뤄지지 않거나 부차적인 문제로 다루질 뿐이다. 그러나 국경 협력을 단순히 손익계산에 근거한 합리적 선택의 문제로 바라보는 시각에 이의를 제기하는 학자들이 적지 않다.<sup>62)</sup> 나달루티(Elisabeth Nadalutti)는 EU가 수많은 국경 협력 프로그램을 통해 유럽사회의 결속을 꾀했음에도 불구하고 많은 경우 실패하거나 오히려 더 많은 분쟁이 발생한

61) Joseph M. Grieco, “Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism,” *International Organization*, vol. 42 (1998), pp. 485~507; Joseph M. Grieco, “Realist Theory and the Problem of International Cooperation: Analysis with an Amended Prisoner’s Dilemma Model,” *Journal of Politics*, vol. 50 (1998), pp. 600~724.

62) Attila Fábián, Attila, “Constructivist Views of Cooperation along the Border,” *Acta Universitatis Sapientiae: Economics and Business*, vol. 1 (2013), pp. 39~51; Elisabeth Nadalutti, “Is EU Cross-border Cooperation Ethical? Reading Cross-border Cooperation through the ‘Needs for Roots’ by Simone Weil,” *Geopolitics*, vol. 20, no. 3 (2015), pp. 485~512; Hastings Donnan and Thomas Wilson, *Borders: Frontiers of Identity, Nation and State* (Oxford and New York: Berg, 1999), pp. 1~182.

이유를 협력의 윤리적 차원(ethical dimension)이 간과되었기 때문으로 분석한다.<sup>63)</sup> 국경은 오로지 투자를 유치해 당사국에 경제적 이득을 가져다줄 ‘노다지(lucrative fields)’로만 인식되었고, 그곳에 사람의 ‘영혼(souls)’이 존재한다는 사실은 간과되었다.<sup>64)</sup> 협력이 실제로 국경 지역 주민들의 삶에 어떤 영향을 미치는지에 대한 고려 없이 기계적으로 협력을 추진한 까닭에 사람들은 국경을 ‘공통의 자산(collective property)’으로 인식하는데 실패했고, 그 결과 국경 협력 프로그램은 서로에 대한 불신 때문에 효과를 보지 못했다는 것이다.

결국 국경 협력의 지속성을 담보하기 위해서는 신뢰를 쌓는 과정이 필요하고 이를 위해서는 사회문화적 교류가 필수적이다. 유럽국경지역협의회는 사회문화적 인프라 구축이 성공적인 국경 협력의 선결조건(prerequisite)을 제공한다고 주장하면서 그 이유를 다음과 같이 제시한다.<sup>65)</sup> 사회·문화 협력은 △(국가 이외의) 다양한 행위자를 참여시키고 △주민들이 상대방의 언어와 문화에 관심을 갖게 만들고 △국경의 이미지를 제고해 미래의 투자자들에게 그 잠재적 가치를 알리는데 기여하고 △문화산업을 고양시키고 △상대방에 대한 신뢰를 높여 노동시장이 원활하게 돌아가게끔 한다.<sup>66)</sup> 사회문화적 국경 협력은 국제협력 이론이 간과하는 ‘신뢰’를 복원하는 작업이자, 궁극적 국제협력이 가능한 토양을 다지는 차원에서 반드시 필요한 작업이라고 할 수 있다.

---

63) Elisabeth Nadalutti, “Is EU Cross-border Cooperation Ethical? Reading Cross-border Cooperation through the ‘Needs for Roots’ by Simone Weil,” pp. 485~512.

64) *Ibid.*, pp. 486~487.

65) Association of European Border Regions (AEBR), “Cross-Border Cooperation—European priority and political objective of the EU—Beyond 2013,” 2008, <[https://www.aebr.eu/files/publications/CBCnach2013\\_M\\_rz\\_2008\\_EN.pdf](https://www.aebr.eu/files/publications/CBCnach2013_M_rz_2008_EN.pdf)> (Accessed September 1, 2018).

66) *Ibid.*, p. 8.

### 3. 사회문화적 국경 협력의 이론적 배경

국경은 오랫동안 분쟁과 갈등, 단절과 폐쇄의 공간으로 존재했으며, 중앙(core)에서 물리적, 심리적으로 가장 떨어진 낙후된 지역으로 인식되었다. 그러나 세계화와 국민국가의 쇠퇴 등의 영향으로 국경은 무한한 잠재적 발전가능성을 지닌 공간으로 새롭게 변모하고 있다. 학자들은 국경 교류 및 협력의 양상을 이론적 모델로 구축하는 시도를 꾸준히 해왔다. 라띠(Remigio Ratti)는 경제협력에서 국경의 역할을 ‘장벽(barrier)’, ‘필터(filter)’, ‘접촉(contact)’으로 분류하였다.<sup>67)</sup> 먼저 ‘장벽’으로서의 국경에서는 두 국가가 완전히 분리되며 협력은 이뤄지지 않는다. 국경은 접경지역의 경제적 발전을 저해하는 요소로 작용한다. ‘필터’로서의 국경에서는 어느 정도의 경제협력이 이뤄지긴 하지만 국가 정책에 의해 그 내용이 제한을 받는다. ‘접촉’으로서의 국경에서는 활발한 경제협력이 이뤄지며 ‘초국경적 경제(transborder economies)’가 발생한다.

이외에도 접경지역의 경제협력에서 기업의 역할을 분석한 크래트케(Stefan Kraetke), 국경이 상품 유통에 미치는 영향을 분석한 뢰쉬(August Loesch) 등 기존의 국경 협력에 대한 연구들은 경제에 대한 것이 대부분을 이루었다.<sup>68)</sup> 국내에서는 국경의 새로운 의미변

---

67) Remigio Ratti, "Spatial and Economic Effects of Frontiers: Overview of Traditional and New Approaches and Theories of Border Area Development," in *Theory and Practice of Transborder Cooperation*, eds. Remigio Ratti and Shalom Reichmann (Basel and Frankfurt: Verlag Helbing and Lichtenhahn, 1993), pp. 23~53.

68) Stefan Kraetke, "Problems of Cross-border Regional Integration: The Case of the German-Polish Border Area," *European Urban and Regional Studies*, vol. 5, no. 3 (1998), pp. 249~262; Stefan Kraetke, "Regional Integration or Fragmentation? The German-Polish Border Region in a New European," *Regional Studies*, vol. 33, no. 7 (1999), pp. 631~641; August Loesch, *The Economics of Location* (New Haven: Yale University Press, 1954), pp. 1~520.

화나 국경 협력의 양상 등에 대한 연구가 아직 미흡한 상황이다. 유럽연합 접경지역의 경제적 교류를 분석한 연구,<sup>69)</sup> 미국-멕시코 국경지역의 경제구조를 분석한 연구<sup>70)</sup> 등 접경지역 경제교류의 국제 사례를 분석한 연구들이 드물게 존재하였다. 또한 동북아 지역의 경제협력에 대한 연구도 이뤄졌는데 김군수 외(外)는 환황해권의 경제적 협력 추진을,<sup>71)</sup> 김천규 외는 압록강 유역의 남·북·중 간 경제협력을 분석하였다.<sup>72)</sup> 그러나 여전히 북한이라는 변수가 국경 협력의 장애로 존재하고 있는 만큼 아직까지는 가능성을 타진해보는 수준에 머무르고 있다.

마르티네즈(Oscar Martinez)는 국경 협력을 단지 경제적 손익 계산의 측면을 벗어나 접경지역 주민들의 상호작용의 문제로 풀어냈다는 점에서 국경 협력의 사회문화적 측면을 조망하는데 유용한 이론 틀을 제시한다.<sup>73)</sup> 그는 접경지역에서 얼마나 활발한 상호작용이 이뤄지는가에 따라 국경의 종류를 네 가지로 분류하였다. 먼저 △‘소원한 접경지역(alienated borderlands)’에서는 갈등이 상존하며 국경 간 상호작용이 전혀 이뤄지지 않는다. △‘공존하는 접경지역(co-existent borderlands)’에서는 국경이 조금은 개방되며( slightly open), 갈등이 존재하긴 하지만 때때로 안정적 관계가 유지된다. 여기에서는 제한된 수준의 상호작용이 발생한다. △‘상호의존적 접경지역(interdependent borderlands)’은 대

69) 문남철, “유럽연합의 접경지역 개발 전략: 프랑스-벨기에-룩셈부르크의 P.E.D.를 사례로,” 『대한지리학회지』, 제37권 4호 (2002), pp. 442~459; 김부성, “스위스·독일·프랑스 접경지역에서의 월경적 상호작용,” 『대한지리학회지』, 제40권 1호 (2006), pp. 22~38.

70) 이정훈, 『NAFTA 이후 미국-멕시코 초국경 생활·경제권 형성과 동북아에 대한 시사점』 (수원: 경기개발연구원, 2014), pp. 1~86.

71) 김군수 외, 『환황해권 경제협력에 대한 연구』 (수원: 경기연구원, 2008), pp. 1~136.

72) 김천규 외, 『압록강 유역에서의 남·북·중 초국경 협력을 위한 실천전략 연구』 (안양: 국토연구원, 2013), pp. 1~165.

73) Oscar Martinez, *Border People: Life and Society in the U.S.-Mexico Borderlands* (Tuscon, AZ: University of Arizona Press, 1994), pp. 1~352.

체로 관계가 안정적이며 경제적, 사회적으로 서로를 보완해주는 상호작용이 발생한다. △마지막으로 ‘통합된 접경지역(integrated borderlands)’은 영구적인 안정성이 보장된 지역으로 경제적으로 통합되어 있으며 사람과 물자가 자유롭게 왕래한다.

〈표 Ⅲ-1〉 마르티네즈의 국경 유형

	안정성(stability)	상호작용	상대방에 대한 인식
소원한 국경지역	없음	없음	이방인(stranger)
공존하는 국경지역	가끔씩 안정적 (on and off)	제한적	아는 사람 (casual acquaintances)
상호의존적인 국경지역	대부분의 경우 (most of the time)	상당히 증가	우호적(friendly), 협조적(cooperative)
통합적인 국경지역	항상 (permanent)	무제한	동일한 사회체계의 구성원

출처: Oscar Martinez, *Border People: Life and Society in the U.S.-Mexico Borderlands* (Tucson: University of Arizona Press, 1994), Figure 1.1-1.4의 내용을 저자가 재구성.

모든 국경이 마르티네즈의 이념형(ideal type)에 부합하는 것은 아니지만 남북한 접경은 ‘소원한 국경’, 쉥겐조약 체결 이후 유럽연합 내에 존재하는 국경은 ‘통합적 국경’에 들어맞는 사례라고 할 수 있다. 상호의존적 국경과 통합적 국경은 안정성과 상호작용의 정도에서 차이가 있는데, 상호의존적 국경의 경우 여전히 자국의 국익이 상호작용 양상에 영향을 미치는 반면, 통합적 국경은 양국이 상호 번영을 위해 기꺼이 주권을 양보하는 상황이 발생한다. ‘소원한 접경’에서 ‘통합적 접경’으로 발전할수록 ‘국경지대(borderlands)’의 저변은 확대된다. 소원한 국경지역은 사실상 국경지대라고 할 만한 공간이 전무한 상태를 의미하며 통합적인 국경지역은 양국의 거의 하나의 사회체계로 통합된 공간을 의미한다.

마르티네즈에 따르면 국경지역(borderlands)은 중심지(heartland)

와는 확연히 구분되는 특수성을 갖는다(〈표 III-1〉). 국경지대에서는 외국의 문화를 교류하는 일이 (중심지보다는) 빈번히 발생하고, 국가 간 분쟁이나 민족 간 분쟁이 발생할 가능성이 (중심지에 비해) 크다. 그러나 중앙정부는 이러한 국경지대의 특징을 제대로 이해하지 못한 채 법이나 제도를 만들기 때문에 국경지역의 자연스러운 교류를 방해하는 상황이 발생하기도 한다. 국경지역 주민들은 스스로가 중심지와는 다른 환경에 처해 있다고 생각하기 때문에 이를 어기는 것은 불가피한 일로 간주된다. 국경지대의 이러한 특징들은 중심지와는 전혀 다른 ‘국경지대 환경(borderlands milieu)’을 만들어낸다.

〈표 III-2〉 마르티네즈의 국경지대(borderlands) 특징

국경지대의 특징	
초국경주의 (transnationalism)	국경지대 주민들은 중심지 주민들에 비해 외국의 가치, 생각, 관습, 전통, 제도, 취향, 행동 등을 계속해서 교류할 수밖에 없는 환경에 노출됨.
국가 간 분쟁 (international conflict)	중심지에 비해 국경지대에서는 국가 간 분쟁의 가능성이 늘 존재하며 국경지대 주민들은 불확실성과 불안정성이 지배하는 환경에 노출됨.
민족 간 분쟁 (ethnic conflict)	국경지대는 중심지에 비해 문화적 이질성이 크기 때문에 갈등과 분쟁의 가능성이 존재함. 특히, 중앙정부가 이질적 문화의 동화를 강제할 경우 심각한 갈등이 발생함.
타자성 (otherness)	국경지대는 중심지에서는 멀고 상대방 국가와는 가까운 곳에 위치하기 때문에 민족주의적 정서가 악함. 국경지대 주민들은 스스로를 중심지 주민들과 다르다고 생각함.
분리성 (separateness)	국경지대 주민들은 중심지와는 다른 독자적 공동체를 살아간다고 인식함. 중심지에서 정해진 법과 규제는 국경지대의 환경을 제대로 반영하지 못하므로 국경에서의 법이행은 중심지와 다르게 이뤄져야 한다고 생각함.

출처: Oscar Martinez, *Border People: Life and Society in the U.S.-Mexico Borderlands* (Tucson: University of Arizona Press, 1994)의 분석 내용을 저자가 표로 작성.

마르티네즈의 분석은 국경 협력을 단순한 국가 간 협정의 문제가 아닌 국경지대 주민들의 상호작용의 문제로 환원시켰다는데 의의가 있다. 국경 협력이 국제협력과는 또 다른 차원에서 논의되어야 하는 이유가 여기에 있다. 아무리 중심지의 정치인들이 하향식(top-down)의 정책 결정을 내린다 하더라도 국경지역 주민들이 이를 거부하거나 변칙적으로 적용하는 사례가 빈번히 발생하기 때문에 효과적인 국경 협력을 추구하기 위해서는 상향식(bottom-up)의 접근이 필요하다고 할 수 있다.

#### 4. 문화와 정체성 공간으로의 국경

그동안 국가 지도자나 정책입안자들은 영토, 주권, 국민으로 구성된 근대 국민국가 체제를 영속시킬 목적으로 협력보다는 대립의 정책을 구사해왔다. 그 결과 국경은 ‘충돌’의 부산물로 빚어진 구분선으로 인식되었다. 국경이라는 공간의 운명은 실제 그곳을 살아가는 해당 지역 주민들에 의해 결정되기보다 정책결정자들에 의해 정치적 맥락에서 결정되었다. 학자들 역시 이러한 국가중심적 관점을 계속해서 재생산해왔다. 그러나 국경지역 주민의 입장에서는 국가 간 충돌이 전쟁과 같은 끔찍한 결과로 귀결됐을 때의 부정적 여파를 누구보다 잘 알고 있기 때문에 대립보다는 협력관계를 도모하고자 한다.

단적인 예로, 국경지역 주민들이 형성하는 지역 정체성은 국가가 공식적으로 추구하고 전파하는 국가 정체성과 차이가 발생하기도 한다. 슬로베니아와 크로아티아 국경 지역을 연구한 크네제비치(Duška Knežević)에 따르면 이 지역 주민들은 국가가 규정한 민족 정체성을 받아들이기보다는 상대방 국가의 주민들을 하나의 ‘이웃’

으로 인식한다.<sup>74)</sup> 유고슬라비아 연방 해체 이전까지만 해도 쿠파강(Kupa River)은 크로아티아인과 슬로베니아인이 공존하는 삶의 터전이었다. 그러나 1991년 크로아티아와 슬로베니아가 독립하면서 쿠파강은 두 나라를 가르는 국경이 되었고 주민들은 하루아침에 변해버린 정치적 현실에 적응하지 못했다. 국경이 생성된 이후 경제나 상업에 위한 공식적인 접촉은 줄었지만 비공식적 접촉은 줄어들지 않았으며, 스스로를 ‘국민’(크로아티아인, 슬로베니아인)으로 정의하기보다 지역 주민으로 인식했다.<sup>75)</sup>

이처럼 국경의 임의적, 유동적 특징이 부각되면서 영토를 구분하는 정치적 경계로의 국경이 아닌, 물자(goods), 생각(ideas), 사람(people)들이 교류하는 문화적 의미의 국경에 대한 관심이 증대하기 시작했다. 경계는 ‘분리’의 선인 동시에 ‘접촉’의 선이라는 점에서 국경지역에서는 이질적인 두 문화가 대립하기도 하고 융합되기도 한다. 이 과정에서 국경은 초국경적, 지역적, 혼성적 정체성을 지닌 제3의 ‘잡종지역’으로 재탄생하게 된다.<sup>76)</sup> 멕시코와 미국의 접경지역인 티후아나(Tijuana)의 사례는 국경 지역이 어떻게 제3의 새로운 정체성을 부여받게 되는지를 잘 보여준다. 가르시아 칸클리니(Néstor García Canclini)에 따르면 티후아나는 더는 국가적 거대 서사가 지배하지 않는 ‘제3의 국가’ 혹은 ‘경계문화’를 만들어내고 있다.<sup>77)</sup> 이는 단순히 미국과 멕시코의 문화가 공존 내지 혼합된 형

74) Duška Knežević, “‘We Were as One’: Local and National Narratives of a Border Regime between Slovenia and Croatia,” *European Studies*, vol. 19 (2003), pp. 171~194.

75) 크네제비치(Knežević, 2003)의 연구에 따르면 쿠파강 인근의 슬로베니아인은 먼 곳에 사는 슬로베니아인보다 강 맞은편에 사는 크로아티아인을 더 가깝게 느끼는 것으로 조사되었다.

76) 이성훈·김창민, “세계화 시대 문화적 혼종성의 가능성,” 『이베로아메리카연구』, 제19권 2호 (2008), pp. 91~110.

77) Néstor García Canclini, *Hybrid Cultures: Strategies for Entering and Leaving*



태로 존재하는 것을 넘어, 미국의 것도 멕시코의 것도 아닌 새로운 정체성이 창조되는 현상이라고 할 수 있다.<sup>78)</sup> 헤이먼(Josiah Heyman)은 ‘경계문화(border culture)’라는 개념 자체가 비국가적(non-state), 반국가적(anti-state) 문화가 경계지역에서 형성된다는 것을 의미한다고 설명한다.<sup>79)</sup> 국경 지역 주민들이 일, 결혼, 쇼핑 등 지극히 개인적인 목적에서 국경을 일상적으로 넘나들면서 서로의 정체성에 영향을 미치고 그 결과 국경은 ‘제3의, 비국가적인, 탈경계적 공간(third, nonnational, or postborder spaces)’으로 변모하게 된다.<sup>80)</sup>

특히 이주학자들은 초국가적 이주 연구(transnational migration studies)를 통해 인적 교류가 어떻게 혼종적 정체성을 만들어내는지를 분석하였다. 디아스포라(Diaspora) 연구자인 사회학자 르빗(Peggy Levitt)은 미국에 정착한 도미니카 공화국 이민자들을 ‘초국가적 주민(transnational villager)’이라고 명명하였는데, 이들은 비록 법적으로 미국 국적을 취득했다 하더라도 정체성은 어느 한 곳에 국한되지 않는 이중적, 혼종적 특성을 띤다.<sup>81)</sup> 이들은 단순히 미국 사회에 동화되는 것이 아니라 도미니카 공화국의 정체성을 유지하면서 미국 사회에 영향을 미치고, 그와 동시에 미국 사회의 생각

---

*Modernity* (Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 2005), pp. 1~293.

78) 한편 국경지역에서 성장한 지식인들은 혼종성 이론이 지나치게 이상적이며 현실과 괴리가 있다고 비판한다. 에리베르토 예페스(Heriberto Yépez)에 따르면 가르시아 칸클러니의 혼종성 이론은 각각의 이질적 요소들이 빚어내는 갈등과 배제를 외면한 채 결과로의 혼종만을 강조한다고 비판하였다. 박정원, “왜 경계인가? 멕시코 미국 국경연구의 성과와 과제,” 『트랜스라틴』, 제8호 (2009), pp. 24~31.

79) Josiah Heyman, “Culture Theory and the US-Mexico Border,” in *A Companion to Border Studies*, eds. Thomas Wilson and Hastings Donnan (Hoboken, NJ: Wiley-BlackwellHeyman, 2012), pp. 48~66.

80) *Ibid.*, p. 56.

81) Peggy Levitt, *The Transnational Villagers* (Berkeley, CA: University of California Press, 2001), pp. 1~281.

과 가치, 정보들을 본국에 실어 나름으로써 도미니카 공화국 사회의 변화를 가져온다. 르빗은 이를 ‘사회적 송금’(social remittances)이라고 표현하였다. 미국에 정착한 푸에르토리코 이민자들을 연구한 플로레스(Juan Flores)는 르빗의 ‘사회적 송금’ 개념을 차용하여 ‘문화적 송금(cultural remittances)’이라는 개념을 고안하고, 푸에르토리코 이민자들이 어떻게 양국의 문화를 연결하는 교량의 역할을 하게 되었는지를 분석하였다.<sup>82)</sup> 푸에르토리코의 전통 춤과 음악이 뉴욕의 아프로 감성과 뒤섞이면서 새로운 리듬과 포맷의 예술로 재탄생했고 이는 아프리카계 미국인과의 문화적 연대를 만드는 중요한 통로로 활용되었다.<sup>83)</sup>

포르테스·과르니조·랜델트(Alejandro Portes·Luis E. Guarnizo·Patricia Landolt)는 초국가주의를 경제적 초국가주의, 정치적 초국가주의, 사회문화적 초국가주의로 분류하고 제도화의 수준에 따라 그 사례를 아래와 같이 정리하였다(〈표 III-3〉 참조).<sup>84)</sup> 제도화 수준의 높고 낮음은 초국가적 활동의 주체가 제도적 행위자(예: 기업이나 국가)이냐 개인적 행위자(예: 이민자, 모국 시민)이냐에 따라 나뉜다. 과르니조는 전자의 경우를 ‘위로부터의 초국가주의(transnationalism from above)’로, 후자의 경우를 ‘아래로부터의 초국가주의(transnationalism from below)’로 구분하였다.<sup>85)</sup> 사

82) Juan Flores, *The Diaspora Strikes Back* (New York: Routledge, 2009), pp. 1~237.

83) 이은아, “푸에르토리코 디아스포라의 형성과 정체성 담론,” 『이베로아메리카연구』, 제27권 2호 (2016), pp. 173~200.

84) Alejandro Portes, Luis E. Guarnizo, and Patricia Landolt, “The Study of Transnationalism: Pitfalls and Promise of an Emergent Research Field,” *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, no. 2 (2011), pp. 217~237.

85) Luis Guarnizo, “The Emergence of a Transnational Social Formation and the Mirage of Return Migration among Dominican Transmigrants,” *Identities*, vol. 4, no. 2 (1997), pp. 281~322.

회문화적 초국가주의는 이질적인 두 집단 간의 관계와 교환을 수반하고, 두 집단에 속한 개인들로 하여금 거주국과 모국의 두 사회를 평행적으로 살아가게끔 한다.<sup>86)</sup>

〈표 Ⅲ-3〉 초국가주의의 영역과 사례

		영역		
		경제	정치	사회·문화
제도화 수준	낮음	<ul style="list-style-type: none"> <li>비공식적 무역</li> <li>모국에서 역이민자들 (returned immigrants) 이 소규모 사업을 개시</li> <li>장거리 순환 노동이 주</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>이민자들끼리의 민간 단체를 결성</li> <li>모국 정치 결사체와의 제휴</li> <li>모국의 선거 후보자 지지 기금조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가 간 아마추어 스포츠 경기</li> <li>이민자 관객을 대상으로 한 민속음악 공연</li> <li>모국의 종교인 방문 및 이민자 교구와의 만남</li> </ul>
	높음	<ul style="list-style-type: none"> <li>제3세계 국가들에 대한 다국적 투자</li> <li>해외 관광시장 개발</li> <li>이민자 사회 내에 모국 은행 지점 개설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>영사관 공무원과 모국 정당의 해외 대표</li> <li>모국 정부가 이민자에게 이중국적을 허용</li> <li>이민자가 모국에서 국회의원으로 선출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국제 전시회 개최</li> <li>모국의 유명 예술가들이 해외에서 공연</li> <li>대사관이 정기적으로 문화 이벤트를 마련</li> </ul>

출처: Portes, Guarnizo, and Landolt(1999)에 나온 〈Table 1〉을 저자가 번역, 재구성.

국경의 일상성에 주목하고 사회문화적 측면의 교류를 중시해야 하는 이유는 정치경제적 협력을 이끌어내는 유희유 역할을 하기 때문이다. 문화는 국경교류를 가능케 하는 담론적 지형(discursive terrain)을 형성함으로써 국경 협력의 새로운 ‘철학’을 제공하기 때문에 문화적 국경 협력이 선결되지 않은 상태에서 정치경제적 협력이 추진되는 것은 효과적인 결과를 가져오기 어렵다. 국경 간 협력이 가능하려면 먼저 국경에 인접한 국가들 사이의 반목과 대립, 편견이 제거되어야 한

86) 이윤경, “초국가주의와 거주국 사회통합에 대한 이론적 접근,” 『정신문화연구』, 제40권 4호 (2017), pp. 169~204.

다는 점에서 문화적 교류의 중요성은 더욱 부각된다.

스콧(James Wesley Scott)에 따르면 국경 협력이란 “기존 국경의 상징을 해체하고 동시에 새로운 공동체를 공고히 하는 것”이라고 할 수 있다.<sup>87)</sup> 이는 앞서 설명한 국경화 및 재국경화와도 일맥상통한다. 국경 협력이란 기존의 국경과 그것이 상징하는 바를 무너뜨리고 국경의 새로운 맥락을 제시하는 작업이라고 할 수 있다. 이를 위해 정부는 물론 언론인, 학자, 예술가 등 다양한 행위자들이 여러 노력을 기울여왔다. 예를 들어 독일과 폴란드 정부는 단절, 분리, 침략을 상징했던 과거 국경의 부정적 의미를 지우고 국경을 ‘새로운 유럽의 미래’를 꿈꾸는 협력의 공간으로 탈바꿈시키기 위해 노력해왔으며, 역사가들 또한 독일-폴란드 국경지역이 오래전부터 다민족적 공간이었음을 밝혀냄으로써 국경의 의미를 ‘탈민족화(denationalize)’하기 위해 애썼다.<sup>88)</sup>

특히 문화를 통한 국경 협력은 정부를 통한 공식적 경로가 아닌, 비정부 행위자들의 비공식적 활동과 참여를 확장시킨다. 유럽국경지역협회는 비정치적 영역에서의 국경 협력의 중요성을 다음과 같이 기술한다.

효과적인 국경 협력을 위해서는 보다 광범위한 수단을 받아들여야 한다. 첫째, 국경 협력은 상업, 일, 여가, 문화, 사회적 시설물, 주거, 도시계획 등 일상의 모든 분야에서의 협력을 포괄해야 한다. 둘째, 국경 협력은 일상 속에서 이뤄져야 하며 국경 양쪽에서 모든 분야의 사회적 집단이 참여해야 한다. 셋째, 국경 협력은 모든 행정적 차원에서 즉, 국가적 차원 및 지역적 차원에서 모두 이뤄져야 한다.<sup>89)</sup>

---

87) James Wesley Scott, “European Politics of Borders, Border Symbolism and Cross-Border Cooperation,” p. 89.

88) *Ibid.*, p. 92.

89) James Anderson, Liam O’Dowd, and Thomas M. Wilson, “Culture, Co-operation

즉, 국경 협력의 효과가 극대화되기 위해서는 협력의 참여자 및 영역이 다변화돼야 하며, 그동안 간과되었던 국경의 일상성에 좀 더 초점이 맞춰져야 할 필요가 있다. 문화적 협력은 정치적으로 민감하지 않은 사안을 다루기 때문에 순조로운 국경 협력의 토양을 다지는데 기여할 수 있는 바가 크다. 기존의 국경 협력은 정부 주도의 하향식(top-down) 방식이 주를 이루었으나 이 과정에서 정착 국경을 살아가는 지역 주민은 배제되는 아이러니를 낳았다. 국경의 의미가 변화함에 따라 지역사회 주민을 포함한 비정부 행위자들의 역할이 점차 증대한다는 점에서 이 부분에 대한 연구가 시급한 실정이다.

## 5. 국경 협력의 시민사회의 역할

국경을 국가중심적으로만 바라보던 시각이 쇠퇴하면서 국경 협력을 추진하는 행위자의 하나로 시민단체의 역할이 강조되고 있다. 국경을 둘러싼 시민단체 네트워크가 부재한 상황에서 국가 간의 정치적 외교적 관계가 경색되면 국경 지역 주민들의 삶이 불안정하게 변해 버리는 경우가 발생하기 때문이다. 예를 들어 소비에트 연방에 가입되어 있던 에스토니아는 1990년대 초반 구소련의 붕괴와 함께 독립하면서 러시아와 에스토니아 사이에 국경이 새롭게 그어졌다. 이전까지만 해도 주민들은 서로의 지역을 자유롭게 오가며 물건을 사고팔고 생계를 이었다. 그러나 국경이 생기면서 국경을 오가는 물자에 무거운 관세가 붙기 시작했고 국경 무역이 쇠퇴했다. 페이푸스(Peipus) 호수는 이 지역 주민들의 중요한 소득 원천이었으나 호수를 가로지르는 국경이 설정되면서 생산성을 상실했다. 살길이 막막

---

and Borders,” in *Culture and Cooperation in Europe’s Borderland*, ed. James Acderon, Liam O’Dowd and Thomas M. Wilson (Amsterdam: New York: Rodopi, 2003), p. 21.

해진 주민들은 핀란드, 노르웨이, 영국 등지로 떠났고 지역은 황폐화되었다.<sup>90)</sup>

이러한 측면에서 시민단체는 일종의 대안적 경로를 제공한다. 국가 간 충돌 등 공식적 채널이 여러 가지 정치적 이유 때문에 막혔을 때 시민사회는 최소한의 협력 창구를 열어놓는 역할을 할 수 있다. 또한 시민사회를 통한 국경 협력은 환경, 문화, 교육 등 비정치적 영역의 문제를 공동 대응하는데 효과적이라고 할 수 있다. 에스토니아와 러시아의 시민단체들은 정부의 지원을 받아 활발한 문화교류를 하고 있는데, 양국은 역사적으로 치열한 영토 분쟁을 겪어왔기 때문에 정부가 주도하는 협력은 아무래도 한계가 있다. 대신 정부는 우회적으로 시민단체를 지원하여 문화적 협력을 도모함으로써 양국 간의 긴장을 완화하는데 힘쓰고 있다.

유럽연합의 주변국 정책은 국경 협력을 추진함에 시민사회가 활용되는 양상을 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다. 유럽연합은 쉥겐 조약 체결 이후 가입국 간의 내부 국경(internal border)은 전면 개방하는 대신 비가입국과의 외부 국경(external border)을 엄격히 통제하는 이른바 ‘요새 유럽(Fortress Europe)’을 구축했다. 그러나 유럽 전역의 지역안보를 위해서는 유럽연합에 인접한 비가입국과의 협력 또한 중요하다는 인식 아래 2004년부터 ‘이웃 정책(European Neighborhood Policy: ENP)’을 펼쳐왔다. ENP의 대상 국가는 남쪽으로는 알제리, 이집트, 이스라엘, 요르단, 레바논, 리비아, 모로코, 팔레스타인, 시리아, 튀니지, 동쪽으로는 아르메니아, 아제르바이잔, 벨라루스, 그루지아, 몰도바, 우크라이나이다. 러시아와는 별도의 협력 프로그램(EU-Russia Cross-border Cooperation)을 운

---

90) Gulnara Roll, "Civil Society Cooperation in the Face of Territorial Adversity: The Estonian-Russian Case," *European Integration*, vol. 32, no. 5 (2010), pp. 475~490.

영하고 있다.

ENP는 제3국에게 유럽연합 회원국의 지위를 주지 않으면서도 유럽연합의 영향력과 가치를 전파하여 지역 안정과 안보를 꾀하는 프로젝트라고 할 수 있다. 자유, 민주주의, 인권과 같은 가치와 규범을 전파하는 것은 정부 간 협력에 의한 하향식(top-down) 접근보다 비정부 행위자를 통한 상향식(bottom-up) 접근이 거부감이 적고 효과적이다. 유럽연합은 이러한 점 때문에 ENP를 구현시킬 행위자로 시민단체의 중요성에 주목한다. 유럽공동체위원회는 “ENP의 행동 계획을 수행함에 있어 시민단체(Civil Society Organizations: CSO)는 우선적으로 실행에 옮겨야 할 과제가 무엇인지를 선별하고, ENP 수행을 촉진하고 모니터링하는데 중요한 역할을 한다”고 밝혔다.<sup>91)</sup>

특히 핀란드-러시아의 국경 협력은 시민단체의 역할을 확인할 수 있는 좋은 사례라고 할 수 있다. 유럽국가들은 1971년에 이미 국경 간 협력을 도모하기 위한 유럽국경지역협회(Association of European Border Regions)를 설립하고, 2개 이상의 국가들의 경계가 접한 지역을 유로리전(Euroregion)으로 지정해 이 지역의 협력을 도모하는 다양한 프로그램을 운영해왔다. 특히 1991년 구소련의 붕괴와 함께 동유럽 및 중앙아시아 국가들이 독립하면서 유럽과 신생국들 간에 새로운 국경이 다수 발생하게 되었다.

유럽연합은 2000년 핀란드-러시아 국경지역을 ‘유레지오 카렐리아(Euregio Karelia)’로 선정하고 다양한 협력 프로그램을 운영해왔다. 이 지역에는 총 127개 지방자치단체가 포함되어 있으며 약 127만 명의 인구가 살고 있다.

---

91) Commission of the European Communities, “A Strong European Neighborhood Policy” 2007, <[https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1\\_avrupa\\_birligi/1\\_9\\_komsuluk\\_politikalari/A\\_strong\\_European\\_Neighbourhood\\_Policy\\_5\\_12\\_2007.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_9_komsuluk_politikalari/A_strong_European_Neighbourhood_Policy_5_12_2007.pdf)> (Accessed September 1, 2018), p. 11.

〈그림 III-1〉 유레지오 카렐리아



출처: <http://www.euregiokarelia.com>

러시아는 구소련 붕괴 이후 체제 전환을 겪는 과정에서 국가의 사회보장 기능이 제대로 작동하지 못하는 문제가 발생하게 되었다. 이러한 복지 공백을 메우기 위해 러시아 내에는 취약 계층을 돕는 자조단체 내지는 구호단체들이 다수 생겨났다.<sup>92)</sup> 핀란드와 러시아 NGO들은 서로 연합하여 핀란드 정부 및 유럽연합의 재정적 지원을 받아 러시아 사회경제 개선을 위한 다양한 사업을 러시아에서 수행해왔다. 특히, 노인, 장애인, 아동 등 취약계층에 대한 사회서비스, 문화

92) 2006년도를 기준으로 러시아 정부에 등록된 총 7만여 개의 NGO 가운데 약 30%는 사회복지 분야에 대한 것이다. James W. Scott and Jussi Laine, "Borderwork: Finnish-Russian Co-operation and Civil Society Engagement in the Social Economy of Transformation," *Entrepreneurship & Regional Development*, vol. 24 (2012), pp. 181~197.



및 교육, 공중 보건 분야에서 러시아의 발전을 도모하였다. 예를 들어 ‘핀란드-러시아 사회 보건 NGO 네트워크’(Finnish-Russian Network of Social and Health NGOs)는 핀란드의 약 50개 NGO와 러시아 100여개 NGO가 연합한 단체인데, 유럽연합의 재정적 지원을 받아 러시아 측 국경 지역의 공중보건 및 사회보건 개선 활동을 펼쳤다.

일각에서는 유럽연합의 지원을 받아 핀란드 및 러시아의 시민단체가 복지 기능을 대행하는 이러한 방식의 협업이 권력을 견제하고 감시하는 시민단체의 본질적 기능을 훼손한다고 비판하기도 한다. 재정 원조를 받게 되면 사업 내용 자체가 지역사회 주민에게 맞춰지기보다 재정 공여자의 이해관계를 반영할 우려가 있기 때문이다. 가령 러시아 시민단체가 유럽연합의 원조를 받아 복지사업을 수행할 경우 러시아 지역 주민의 안위보다는 유럽연합의 이해관계에 더 충실하게 될 가능성이 크다. 또한, 재정을 시민단체가 자체적으로 해결하지 못하고 외부로부터의 지원에만 의존할 경우 재정을 따내는데 성공하는 단체와 그렇지 못한 단체 사이의 양극화가 심화될 소지가 있다. 재정 조달에 성공적인 시민단체는 규모가 커지다보니 지역 사회의 문제에 세심하게 대응하는 능력이 떨어질 가능성이 있다.

그렇기 때문에 단지 유럽연합의 재정적 지원을 받아 시민단체가 협력 업무를 대행할 뿐인 이러한 관행이 양국 사회에 의미 있는 변화를 가져오지는 못할 것이라는 회의론도 존재한다. 사실 CSO의 기능과 의미에 대한 러시아나 중동부 유럽국가들의 이해는 서구 세계와는 상당한 차이가 있다. CSO는 그 역할과 기능에 따라 크게 수행적(operational) 단체와 옹호적(advocacy) 단체로 나누어볼 수 있다. 수행적 CSO는 주로 정부, 국제기구, 후원자 등의 재정적 지원을 받아 도움이 필요한 영역의 구호 업무를 대행하는 역할을 한다. 반면

옹호적 CSO는 특정 집단의 이해를 대변하며 이들의 권익을 옹호하고 쟁취하는 활동을 벌인다. 많은 CSO들이 수행적 기능과 옹호적 기능을 동시에 구사하기 때문에 이 둘을 분명하게 구분하는 것은 어려운 일이다. 그러나 러시아에서 활동 중인 CSO들의 경우 전자의 기능을 주로 수행하며 후자의 기능은 없거나 미약하다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 시민사회에 대한 서구 중심적 시각을 비서구 사회에 일방적으로 기대하고 적용하는 것은 무리가 있다는 반론도 있다. 시민단체 협력 초기에는 서구사회가 비서구사회를 일방적으로 도와주는, 일종의 인도적 지원에 가까운 형태로 교류가 진행된다. 그러나 일단 교류의 물꼬가 트이면 교류가 진행되는 과정에서 비서구사회의 시민단체들은 사회적 학습(social learning)을 하게 된다. 비록 비서구사회의 시민단체들이 처음부터 민주화나 사회변혁 같은 원대한 목표를 설정하고 이를 수행하지는 않더라도, 서구사회의 도움을 받고 서구사회의 시민단체들과 교류하는 과정에서 자체적인 역량이 강화되는 결과를 가져온다는 것이다.

## 6. 결론

본 장에서는 국경 협력의 사회문화적 측면을 살펴보았다. 지금까지 국경 협력은 정부가 가장 중요한 행위자였고 정부의 방침이 국경 협력의 양상을 지배해왔다. 당연히 국경 협력에 대한 연구도 정부 간 정책에 초점을 두었고 민간영역의 협력은 큰 주목을 받지 못했다. 본 장은 사회문화적 국경 협력 연구의 이론적 기틀을 제공하고 그 가능성을 점쳐본다는데 의의가 있다. 사회문화적 국경 협력은 근본적으로 국경 지역에 사는 ‘사람’들과 그들의 ‘삶’을 풍요롭게 한다

는 점에서 의의가 있다. 정부가 주도하는 국경 협력은 국경에서 물리적, 심리적으로 멀리 떨어진 중앙(core)에서 결정되기 때문에 실제로 국경에서의 삶이 어떠한지에 대한 충분한 이해 없이 진행될 우려가 있다. 앞서 마르티네즈가 지적했듯이 중앙정부가 단지 정치경제적 이익 때문에 국경을 접한 이질적인 두 문화 집단에 협력과 통합을 강제할 경우 갈등과 분쟁이 커질 수밖에 없다. 사회문화적 국경 협력은 협력의 주도권을 실제 그곳에 사는 사람들에게 되돌린다는 점에서 중요하다.

사회문화적 협력이 필요한 까닭은 특히 국가 간 관계가 다소 경쟁적이거나 적대적일 때 이를 이완시키는 비공식적 협력의 경로를 제공하기 때문이다. 유럽연합이 시민단체 교류를 지원함으로써 비회원국과의 협력을 우회적으로 도모하는 것은 이를 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다. 정부 간 공식적 협력은 절차상에 여러 가지 법적, 제도적 제약을 받지만 시민단체 간의 협력은 탄력적으로 운영될 수 있는 여지가 크다고 할 수 있다. 물론 사회문화적 협력 역시 정부의 의지와 무관하게 추진될 수 있는 것은 아니다. 세계화가 아무리 빠르게 진행된다 하더라도 국경을 넘나드는 물자, 자원, 인간 등 모든 재화와 서비스는 국가의 통제를 받을 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 국가 간 갈등이 심한 지역의 경우 정부 간 국경 협력이 용이하지 않을 때 민간영역을 통한 교류협력이 빛을 발할 수 있다.

예를 들어 동북아는 정치적, 군사적 긴장이 첨예한 지역이다. 평화와 안보를 위한 국가 간 논의가 꾸준히 진행되어 오긴 했지만 정세에 따라 일촉즉발의 위기상황이 연출되기도 한다. 이러한 경우 오랫동안 공을 들여온 정부 간 국경 협력이 하나의 사건으로 일거에 무산될 수도 있다. 개성공단은 한국 기업들이 2005년 입주한 이래 남북 관계가 경색될 때마다 통행이 제한되거나 전면 폐쇄되는 등의 홍역

을 치렀다. 또한 관련국 정권의 이념적 정향에 따라 국경 협력에 대한 정부의 태도도 바뀔 수 있기 때문에 정부 간 협력만으로는 지속성을 담보하기 어렵다. 협력이란 ‘신뢰’라는 토양 위에 뿌리내려야 진정한 의미가 있으며, ‘신뢰’란 근본적으로 인간과 인간의 잦은 접촉을 통해 구축이 가능하다. 국경 협력 논의에 사회문화적 교류가 중요한 까닭은 여기에 있다.



# IV

---

## 정치경제적 차원의 국경 협력의 실제와 동북아 국경 협력의 가능성

나용우 (통일연구원)



“1951년 전쟁방지, 평화구축, 경제재건이라는 목표 아래 유럽 6 개국이 ‘유럽석탄철강공동체’를 창설했습니다...(중략)...저는 오늘 동북아 6개국과 미국이 함께 하는 ‘동아시아철도공동체’를 제안 합니다.”

(문재인대통령 73주년 광복절 경축사 中)

〈그림Ⅳ-1〉 동아시아철도공동체 구상



출처: “동아시아철도공동체는 ‘머나먼 꿈’이다” 『주간조선』 2018.8.29., <<http://pub.chosun.com/client/news/viw.asp?cate=C01&nCateM=M1001&nNewsNum=20180829693&nidx=29694>> (검색일: 2018.10.20).

이 장에서는 냉전 이후 국제사회에서 점차 나타나고 있는 국가들 간 경계를 넘어서는 국경 협력의 현재를 정치경제적 차원에서 살펴 본다. 이로써, 경제적 상호의존의 심화에도 불구하고 정치적 혹은 안보적 차원의 지역협력이 초보적 수준에 머무르고 있는 동북아시아에서의 국경 협력의 가능성을 전망해보도록 한다.

이를 위해 우선 국경에 대한 개념을 정확하게 이해할 필요가 있다. 국가를 구성하는 핵심요소인 영토의 경계를 분명하게 확정하는 선이 바로 국경이다. 이 국경은 단지 외부와의 경계선만을 의미하는 지리적 경계 그 이상의 의미와 기능을 수행해왔는데 이를 정치경제적 차원에서 살펴보도록 한다. 근대국가체제가 완성된 이후부터 단단한 껍질로 둘러싸여 보호되어왔던 국가의 불가침적인 경계가 오

늘날 왜 희미해지거나 약화되는지 그 현상을 분석한다.

많은 국가는 자신들이 향유해온 주권과 영토 등의 존재 이유(raison d'être)를 보호하기 위해서 물리적 충돌까지 감행해왔던 반면, 냉전 이후 '힘의 진공상태'에서 생존해야 하는 국가들은 자국과 외부 간 경계벽을 높이기보다는 국가 간 협상을 통해 경계 획정에 평화롭게 합의하는 등 전통적인 폐쇄와 단절의 국경을 공존과 공영을 위한 협력의 공간으로 변화를 모색한다.

국경 협력이 이루어지고 있는 사례들을 구체적으로 살펴으로써, 정치경제적 차원의 공동이익이 존재할 경우 그렇지 않은 경우보다 국경을 맞대고 있는 국가들 간의 초국경 협력이 보다 잘 구현되는 것을 밝히도록 한다. 이를 통해 동북아지역에서의 국경 협력의 미래와 가능성을 살펴보고, 그에 대한 정책적 시사점을 도출하도록 한다.

## 1. 국경(國境)의 정치경제적 의미와 기능의 변화

근대국가에서 가장 근본적 요소는 바로 영토(territory)이다. 근대국가의 형성은 분명한 경계선의 확정에서 시작했다고 해도 과언이 아니다. 한 지역의 권력자(지배자)가 폭력 또는 강압적 수단에 의해 자신의 권력이 미치는 영역을 확보하고, 이를 안정적으로 지배하는 과정을 통해 근대적 의미의 영토적 경계가 확정되었다. 영역 외부로부터의 직간접적 위협에 의해 결코 침해받을 수 없다는 근대주권의 가장 분명한 핵심원칙이 되었다. 이처럼 영토는 그 자체로 폐쇄적이고 배타적 공간이라는 의미를 갖는다.<sup>93)</sup>

영토는 안보적 측면과 경제적 측면에서 그 가치를 갖는다. 우선

93) 나용우, "근대 주권의 진화와 유럽연합의 형성: 새로운 공유주권을 중심으로," 『평화학연구』, 제17권 2호 (2016), p. 22.



안보적 차원에서 보면, 물리력을 통해 사람들이 살고 있는 공간을 배타적으로 관리하는 것이며, 경제적 차원에서 영토가 지니는 토지 그 자체의 가치를 바탕으로 그 영토의 지하자원과 농·공산품 등 경제적 자산뿐만 아니라 국가의 입장에서 조세나 관세 등을 징수할 수 있는 가치를 포함한다.<sup>94)</sup> 영토 내의 정주민들은 위로부터 부여된 국어, 국기, 역사 등의 상징을 내면화함으로써 그들이 살고 있는 정치체(국가)와의 일치된 정체성을 형성하게 되었다.

근대국가의 틀이 형성되면서 영토의식은 더욱 강력하게 작동하였다. 외부와의 경계 속에서 적어도 그 안에 거주하는 사람들은 안전한 삶을 보장받을 수 있었기 때문이다.<sup>95)</sup> 영토를 규정하는 경계선인 국경(國境)의 안정적인 유지는 국가의 존망을 결정하는 중요한 요소가 되었다. 즉 국경은 근대 국민국가의 형성과정에서 상호불가침적 주권을 지닌 국가들이 서로를 구별하게 되는 상호 승인된 공간이며, 외부세력으로부터 경계내의 공간을 안전하게 방어하는 기능적 공간이 되었다.

국경의 본질적 기능은 경계 외부로부터 국가의 주권과 영토, 국민을 보호하는 데 있다. 이를 위해 국경은 여러 기능을 수행한다. 대표적으로 앤더슨(M. Anderson) 등의 학자는 전통적인 국경의 기능을 외부 위협으로부터 안전을 보장하고, 경제활동이 원활히 이루어지도록 사람과 상품의 흐름을 조절 및 통제하며, 공동체의 정체성을 형성하는 역할을 한다고 제시하였다.<sup>96)</sup> 여러 학자가 제시한 국경의

94) 우준모, “러시아의 영토의식과 지정학적 경계설정: 중국과의 국경설정 사례분석,” 『국제지역연구』, 제16권 1호 (2012), pp. 29~30.

95) Jan Penrose, “Nations, States and Homelands: Territory and Territoriality in Nationalist Thought,” *Nation and Nationalism*, vol. 8, no. 3 (July 2002), pp. 277~297.

96) 문남철, “유럽연합의 국경소멸과 국경기능 변화,” 『국토지리학회지』, 제48권 2호 (2014), pp. 163~164.

기능을 종합해보면, 근대국가의 형성과 발전과정에서 수행한 국경의 기능은 크게 네가지로 살펴볼 수 있다.

첫째, 심리적 각인기능이다. 국가의 경계를 넘어설 때 검문소와 검역소, 세관, 국경표지판 등 국경경관(border landscapes)이 존재한다. 이러한 경관들을 통해 국경을 가로지르는 사람들은 다른 국가로 들어가고 있다는 사실을 인식할 수 있을 뿐 아니라 그 경계선을 따라 차단과 장벽 혹은 보호와 안전이라는 의식적 감정을 각인하며 자유로운 이동과 흐름을 심리적으로 억제하게 된다.<sup>97)</sup>

둘째, 국경은 외부로부터 유입되는 사람과 상품을 조절하고 통제하는 기능을 수행한다. 다시 말해서 국경에 설치된 검문소와 검역소 및 세관은 국가의 안전보장과 시장의 보호를 위해 불법입국자, 범죄자, 테러분자 뿐만 아니라 바이러스 등 병원체의 유입을 막고 국경을 통과하는 상품에 과세함으로써 그것의 유입을 조절하고 통제한다.

셋째, 분리의 기능이다. 국가마다 보유하고 있는 통화 및 그 가치가 서로 상이할 뿐 아니라 그 흐름 역시 국경선을 자유롭게 넘어서지 못하고 단절되고 분리된다. 통화는 경제적 차원에서 주권의 상징일 뿐 아니라 국가의 정체성을 형성하는 역할을 하고 있어, 국가들을 서로 분리시키는 기능을 한다.<sup>98)</sup> 또한 국가안보의 전략적 목적을 위해 국경을 맞대고 있는 타국과의 교통흐름을 인위적으로 단절시킨다. 국경지역의 자연장애물과 국가 간 서로 상이한 교통체계로 인해 단절 또는 분리되는 것이다.

---

97) D. Rumley and J. V. Minghi, *The Geography of Border Landscape* (London: Routledge, 1991), pp. 15~30; 국경에 대해 차단과 장벽이라 느끼는 심리적 각인 정도는 국경을 맞대고 있는 국가 및 국경지역 주민들의 대립과 갈등의 정도에 따라 차이가 있다. 문남철, “유럽연합의 국경소멸과 국경기능 변화,” p. 164.

98) 유럽의 경우 단일통화의 사용으로 통화단위의 차이로 인한 회원국 간 심리적 경계가 사라지고 공동의 정체성 형성으로 사회적 통합이 확대되는 효과가 있었다고 하겠다. 조홍식, “화폐와 정체성: 유로와 유럽의 사례,” 『국제지역연구』, 19권 3호 (2010), p. 86.

넷째, 국경은 경계를 접하고 있는 접경지역 주민들 사이에 갈등과 대립관계를 갖고 있다면 국경을 통해 단절 및 분리하려는 역할을 하지만, 양 지역 간 우호 및 상호의존하고 있다면 국경은 양 지역 간 접촉을 활성화하고 결합시키는 역할을 한다.<sup>99)</sup>

전통적인 의미의 국경과 국경의 기능은 탈냉전, 정보통신기술의 혁명 및 세계화의 심화에 의해 상당한 변화를 겪고 있다. 오늘날 유럽연합과 같은 초국가적 정체가 출현하면서 전통적인 국가의 국경과 영토 및 배타적 주권의 절대성을 강조해왔던 근대국가의 지위가 흔들리고 있다. 세계화의 물결이 국제질서에 탈근대적 속성을 발현시키고 있지만, 그와 동시에 근대적 국제관계의 핵심 쟁점이었던 영토 및 국경갈등 역시 여전히 세계평화를 위협한다. 특히 동아시아 지역의 국가들은 영토 및 영유권 분쟁이 끊임없이 발생하고 있어 지역적 불안요인으로 작동한다. 영토에 대한 역내 국가들의 집착은 근대 국가 건설을 완성하려는 노력의 일환일 수 있다.<sup>100)</sup>

근대국가의 배타적 국경이 크게 약화되는 현상은 가장 먼저 근대 국가체제를 완성시킨 유럽에서 두드러졌다. 유럽국가들의 통합과정에서 폐쇄적이고 배타적인 공간으로의 영토와 국경은 그 의미를 상실한다. 1986년 유럽단일의정서(Single European Act: SEA)의 핵심은 유럽공동체 내에 존재하는 각종 장벽을 제거하는 것이었다. SEA에서 주목할 만한 내용은 그것이 검문소 및 세관 등 사람이나 상품이 역내 국경을 통과하는 과정에서 물리적 장벽을 제거하고자 했다는 것이다. 화물차량이 국경을 통과하기 위해 세관에서 몇 시간 혹은 며칠 동안 행정절차를 밟기 위해 대기해야만 하는데 이는 막대한 경제적 손실을 초래하는 것으로 보았고, 단일시장을 형성하기 위

99) 문남철, “유럽연합의 국경소멸과 국경기능 변화,” pp. 170~172.

100) 우준모, “지정학적 탈근대성과 영토·국경갈등의 평화적 해결,” 『21세기정치학회보』, 제16집 2호 (2006), p. 292.

해 먼저 이러한 장벽을 제거해야만 한다. 그러나 검문·검역소 등 물리적 장벽의 제거는 근대국가로서 결코 침해될 수 없다는 영토성 원칙의 파기를 의미한다. 그럼에도 공동체 회원국들은 세관과 이민기관의 통제를 제거하기로 합의했다.

또한 서유럽 5개국(독일, 프랑스, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크)은 회원국 간 사람과 상품의 자유로운 이동을 위해 내부국경에서 출입통제와 세관통제를 제거하고 공동의 외부국경에서 출입 및 세관 통제를 강화하는 <셴겐협정(Schengen Agreement)>을 1985년, 구체적인 실행 내용을 담아 1990년 <셴겐이행협약(Implementing Convention)>을 체결해 체결국끼리 자유로운 이동을 허용하기로 결정했다.<sup>101)</sup> <셴겐협정>으로 국가의 안전보장과 시장보호를 위해 외부로부터 들어오는 사람과 상품을 통제하고 조절해왔던 국경의 전통적인 조절기능은 변화를 겪었다.<sup>102)</sup>

유럽은 영토뿐 아니라 영해에서도 불가침의 원칙이 약화되었다. 특히 1970년대부터 본격화된 공동체에 의한 공동어업정책이 이를 가속화했다. 1970년 유럽공동체 이사회에서 회원국들은 서로의 영해를 자유롭게 출입할 수 있다는 원칙을 결정하는 한편, 공동수산물 시장을 만들고 구조적 수산정책을 추진하기로 결정했다. 그러나 자유로운 영해 출입원칙은 회원국들 간의 갈등과 분쟁을 초래했고, 이러한 분쟁을 해결하기 위해 유럽공동체 차원의 조정기능을 강화해

---

101) William Wallace, "The Sharing of Sovereignty: the European Paradox," in *Sovereignty at the Millennium*, ed. Robert Jackson (Oxford: Blackwell Publishers, 1999), pp. 87~88.

102) 셴겐협정으로 국경의 통제와 조절기능이 약화됨으로써 각 회원국에서 발생하는 사회안전문제가 공동체 차원의 문제로 빠르게 확산되고, 특정 회원국에서 실행하는 국경통제정책은 다른 회원국의 국가안전에 직접적으로 영향을 미치게 되었다. 따라서 유럽연합은 국경의 통제 및 조절기능의 약화를 공동체에서 공동대응하기 위해 유로폴(Europol)과 같은 초국적 제도와 기구들을 설립하게 되었다. 문남철, "유럽연합의 국경소멸과 국경기능 변화," p. 166.

야 한다는 인식이 확산되었다. 그 결과 1983년 조약에서는 유럽공동체 회원국들은 12해리 해역에서 해당 국가의 우선적 조업권을 인정하지만 역사적으로 조업해왔던 타국 선박들의 권리를 인정해야 한다는 내용으로 12~200해리의 해역에서는 국적에 관계없이 회원국 선박이면 자유롭게 조업할 수 있도록 규정하게 되었다. 이처럼 유럽 국가들은 더는 영토와 국경을 폐쇄적이고 배타적인 공간으로 유지할 수 없었다. 즉 역내에 존재했던 전통적인 국경은 사라진다는 것이다. 회원국들 간 국경은 약화되었지만, 역외 국경에 대한 공동의 통제는 강화될 필요성이 높아졌다.<sup>103)</sup>

## 2. 폐쇄와 단절에서 연결과 공존: 국경 도시 간 협력

국가들 간 경계를 구분 짓는 접경 혹은 국경지역은 중심과의 격차가 크고 개발의 필요성이 크지 않은 미개발지역으로 간주되는 경우가 많다.<sup>104)</sup> 이는 국경지역이 정치·경제·사회·문화 등에서 상이한 외부와 접하고 있어, 외부로부터 위협이 지속되고 있기 때문에 국가의 정치경제적 통합과정에서 주변부가 될 가능성이 높다.

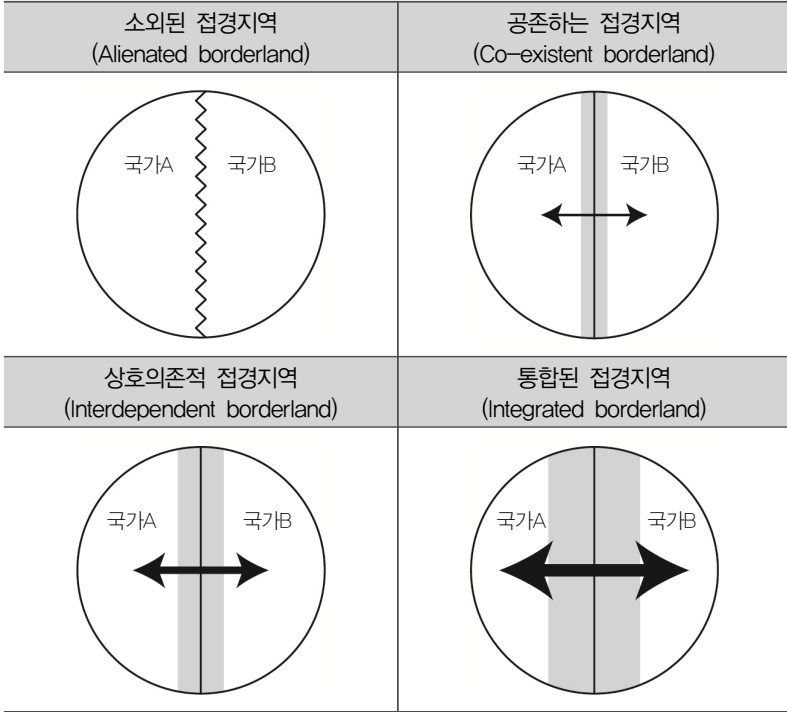
그에 따라 접경/국경지역 거주자들은 중앙정부와는 다른 그들 자신들의 이익을 달성하기 위해 국경 도시(지역) 간 협력을 추진하기도 하였다. 역사적으로 보더라도 실제 접경(국경)지역들은 반드시 긴장과 갈등이 존재하지는 않는다. 즉 국경지역 간 유대를 촉진 혹

103) 역외 국경에 대한 공동통제 및 관리와 함께 역내 지역은 회원국들이 공동으로 보호해야할 영역이 되었다는 점에서 전통적 영토와 국경이 공동영역(common area)으로 전환된다. 나용우, “근대 주권의 진화와 유럽연합의 형성: 새로운 공유주권을 중심으로,” p. 23.

104) 원동욱, “변경의 정치·경제학: 중국 동북지역 개발과 환동해권 국제협력 구상,” 『아태연구』, 제22권 2호 (2015), p. 32.

은 억제하는 환경에 따라 여러 유형의 접경지역이 나타난다.<sup>105)</sup>

〈그림Ⅳ-2〉 상호작용에 따른 접경지역 유형



출처: Oscar J. Martinez, "The Dynamics of Border Interaction: New Approaches to Border Analysis," in *Global Boundaries: World Boundaries*, ed. Clive H. Schofield (N.Y.: Routledge, 1994), p. 3; 김형수·이필구, "마르티네스의 상호작용 모델을 활용한 남북접경지역의 평화적 활용 방안," 『평화학연구』 제18권 3호, p. 225.

첫째, 소외된 접경(Alienated borderlands)으로 일상적인 국경간의 교류가 실질적으로 존재하지 않는 지역이다. 경계가 폐쇄의 기능을 수행하고 있어, 국경을 넘나드는 상호작용은 전혀 이루어지지

105) 마르티네스는 국경분석에 새로운 접근법으로 접경지역 상호작용에 주목해 네 가지 모델을 제시하였다. Oscar J. Martinez, "The Dynamics of Border Interaction: New Approaches to Border Analysis," in *Global Boundaries: World Boundaries*, ed. Clive H. Schofield (N.Y.: Routledge, 1994), pp. 1~14.

않는다.<sup>106)</sup> 이러한 접경지역은 전통적인 의미의 국경의 역할과 유사하다. 둘째는 공존하는 접경(Co-existent borderlands)으로 각국이 현재 발생하고 있는 국경 갈등을 완화시키거나, 접경국가 간 불리한 내부환경으로 인해 양국의 협력이 이루어지지 않는 경우 인접한 국경지역에서 상호 공존이 가능하다.<sup>107)</sup>

셋째는 상호의존적 접경(Interdependent borderlands)으로 이 지역 주민들은 서로에 대해 친숙하고 협력적인 관계를 형성한다. 이처럼 국경을 가로지르는 경제적·인적 자원의 이동이 많아질수록 양 지역의 경계는 구조적으로 상호 결합되는 경향을 갖는다.<sup>108)</sup> 마지막 유형은 통합된 접경(Integrated borderlands)으로 안정적이고 영구적인 성격으로 이들 지역의 경제는 기능적으로 상호 통합되어 국경을 통과하는 인적·물적 교류가 활발하게 이루어진다.<sup>109)</sup> 자본, 생산품 및 노동은 큰 제약 없이 서로의 지역으로 자유롭게 넘나들 수 있다. 통합된 접경지역의 인접 국가들은 신뢰와 이익의 공유를 통해 서로의 국경을 넘어 사람과 상품의 이동에 대한 기존의 장벽과 모든 정치적 차이를 제거한다.<sup>110)</sup>

이러한 국경을 접하고 있는 지역 간 국경을 넘어서는 협력은 특히 유럽지역에서 두드러지게 나타나고 있으며, 마르티네스의 유형에 따르면 통합된 접경지역을 넘어서는 하나의 광역경제 혹은 생활권을 형성하는 수준까지 심화되고 있다.

1990년대 영국, 프랑스, 독일, 미국 등 주요 국가들에서 나타난

---

106) Oscar J. Martinez, "The Dynamics of Border Interaction: New Approaches to Border Analysis," p. 3.

107) *Ibid.*, p. 4.

108) *Ibid.*, pp. 4~5.

109) *Ibid.*, p. 3.

110) 김형수·이필구, "마르티네스의 상호작용 모델을 활용한 남북접경지역의 평화적 활용 방안," 『평화학연구』, 제18권 3호 (2017), p. 224.

광역지역 발전구상이 일정 정도 성공을 거두면서 전통적 국경개념에 의해 단절의 공간이었던 국경지역 및 도시로 확산되며 국경 도시 간 월경협력이 시작되었다. 특히 리스본 조약 이후 유럽연합 집행위원회는 지역 간 결속을 강화하기 위해 국경을 초월한 지역 간 협력인 <지역아젠다 2020(The Territorial Agenda 2020)>을 발표하였다.<sup>111)</sup> 국경지역은 자본, 상품, 노동의 순환이 중앙지역 도시들에 비해 활발하게 이루어지지 않았는데, 국경 밖의 국가들로부터의 안보의 불안정성으로 인해 전략산업 등 개발프로젝트가 진행되기 어려웠다. 그러나 냉전 종식과 세계화, 유럽연합의 심화 등으로 전쟁의 위협이 상대적으로 줄어들면서 국경을 초월한 협력을 가능한 환경이 조성되었다. 또한 <지역아젠다 2020>을 통해 유럽연합은 지역적 국경을 초월한 지역들 간의 협력을 가능하게 하는 결정적 기회를 제공했다.<sup>112)</sup>

이러한 국경 도시 간 협력의 대표적 사례는 라인강 상류지역(Upper Rhine Region)이다(<그림Ⅳ-3> 참조).<sup>113)</sup> 라인강 상류지역에 해당하는 프랑스의 알자스, 독일의 바덴, 스위스의 바젤 지방을 중심으로 이루어지는 국경 도시 간 협력적 교류는 전통적인 폐쇄와 단절로의 국경선이 국경 도시들 간의 연계와 공존의 공간으로 재구성됨을 보여주고 있다.

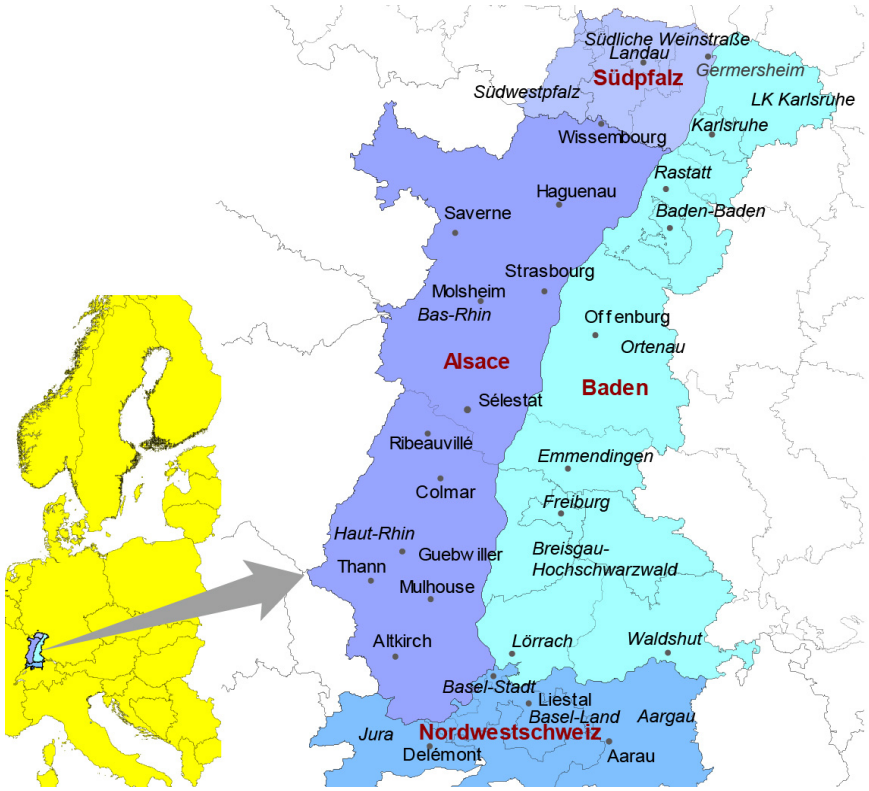
111) 이종서, “유로존 경제위기 이후 EU의 경제재편 전략: 지역정책에서 도시 간 협력정책으로,” 『통합유럽연구』, 제7권 2집 (2016), pp. 19~20.

112) 도시 간 협력을 강화하기 위해 기술적인 난관을 극복하기 위한 법제도를 확립해야 하는데, 이를 위해 유럽지역협력단(Euro regional Cooperation Grouping: ECG)이 설립되었다. 이 협력단은 유럽연합 회원국과 비회원국들 간 국경을 초월한 협력을 가능하게 하는 법률적 규정을 포함한다. 이종서, “유로존 경제위기 이후 EU의 경제재편 전략: 지역정책에서 도시 간 협력정책으로,” p. 22.

113) 박선희, “프랑스-독일 영토갈등에서 협력으로: 라인강 상류 메트로폴리탄 지역 만들기,” 『통합유럽연구』, 제8권 2집 (2017), pp. 3~4.



〈그림Ⅳ-3〉 라인강 상류지역



출처: BAK Basel Economics, "L'espace du Rhin Supérieur en tant que région métropolitaine européenne," (2016), p. 17.

알자스-로렌지방 갈등의 직접 당사국인 독일과 프랑스만이 아니라 스위스의 바젤이 국경지역(도시) 간 교류에 적극적으로 참여하고 있는데, 이는 교류의 중심에 경제 활성화라는 요인이 작동하고 있음을 보여준다. 이들 세 지역 간 교류는 한 국가에서 대도시와 그 주변 지역을 아우르는 메트로폴리탄의 모습으로 발전되어왔다. 이처럼 라인강 상류지역은 국경을 넘어서는 초국경적 상호교류협력을 진전해온 지역이다.

이 지역은 민간 주도의 국경 간 교류로부터 출발했다. 바젤을 중심으로 한 레지오 바질리엔시스(Regio Basiliensis)가 1963년 설립되었고, 뒤이어 1965년 프랑스의 뮐루즈 지역을 중심으로 레지오 오헝(Regio Haut-Rhin), 알자스-브라이스가우 이익공동체(Community of Interest middle Alsace Breisgau: CIMAB)가 설립되었다. 이들은 라인강 유역의 3국 간 경제·정치·문화 발전에서 장애요인을 제거하기 위해 추진된 민간단체이다.<sup>114)</sup> 이러한 민간주도의 초국경 협력의 움직임에 대해 국가들은 바젤을 중심으로 한 광역경제권이 자국의 인근지역을 위성 도시로 만들 수 있음에 우려하면서 부정적으로 인식했다. 그럼에도 불구하고 민간주도의 협력 노력은 결국 1975년 본(Bonn) 협약을 이끌어내는데 성공함으로써 정부 간 협상을 통한 초국경 협력을 공식화할 수 있었다.<sup>115)</sup> 본 협약에 근거해 프랑스-독일-스위스 대표단으로 구성된 정부위원회를 설립, 1991년 이후 현재의 프랑스-독일-스위스 라인상류지역회의를 지속한다. 이 과정에서 무엇보다 중요했던 것은 중앙정부가 지방정부에 자치권을 부여했던 것이며, 그 결과 1998년부터 독일, 스위스, 프랑스 3국의 지방 차원의 3자 회의(Tripartite Congress)가 탄생·운영할 수 있었다.

유럽연합(EU)이 확대·심화되는 과정에서 다양한 프로그램을 전개했는데, 라인강 상류지역 역시 EU의 지역 간 협력프로그램(Interregional Cooperation Programme: INTERREG)<sup>116)</sup>의 재정지원까지 얻어냄으로써 초국경 협력을 보다 공고화·심화할 수 있었다.

114) 위의 글, p. 14.

115) Angelik Koukoutsaki-Monnier, "Toward a Trans-border Identity in the Upper Rhine Area? Regional Cohesion in the Grip of the Nation-State," *Studies in Ethnicity and Nationalism*, vol. 15, no. 2 (2015), p. 221.

116) 유럽연합의 INTERREG는 EU 역내 뿐 아니라 역외의 국경 간 협력프로그램을 포함해 지역 간 협력 등 포괄적 지역협력을 의미한다. (<<http://www.interreg-rhine-saup.eu/connaitre-le-programme/presentation>> (검색일: 2018.9.20.) 참조.

유럽통합이 진행되는 과정에서도 과거 유럽국가들 사이에서 존재해왔던 오랜 영토적 갈등은 여전히 분쟁의 요인으로 남아 있지만, 라인강 상류지역의 초국경 협력은 다양한 층위(정치·경제·사회·문화)의 상호협력을 통해 국경지역 주민들 간 공존과 번영의 가능성을 보여준다. 이는 단절과 폐쇄의 공간이 연결과 공존의 공간으로 변화되는 것을 보여주는 대표적인 사례이다.

성공적인 초국경 협력의 또 다른 사례는 <흑해경제협력기구(Organization of the Black Sea Economic Cooperation: BSEC)>를 결성·운영하고 있는 흑해 연안지역이다. BSEC는 1992년 흑해 연안국들의 교역 및 경제협력 확대 등을 목적으로 설립된 지역경제기구이다.<sup>117)</sup> 이 기구는 냉전의 영향으로 정치·경제·이념적으로 50여년 이상 단절되었던 흑해의 연안지역의 낙후되었던 경제복구와 시장경제를 발전시키기 위해 출발하였다.<sup>118)</sup> 초기 회원국들은 에너지와 교통부문의 협력체계를 구축하기 위해 노력했는데, 흑해 연안지역에서 에너지와 그 수송은 역내 지속가능한 발전을 위한 필수조건이었기 때문이다.

---

117) 2014년 기준 터키, 러시아, 알바니아, 아르메니아, 아제르바이잔, 불가리아, 조지아, 그리스, 몰도바, 루마니아, 세르비아, 우크라이나 총 12개국으로 구성되어 있다. 미국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 폴란드, 오스트리아, 이집트, 유럽연합 등 17개 행위자가 BSEC 옵저버 지위로 참여하고 있으며, 우리나라, 영국, 헝가리, 일본 등 총 17개국이 부문별 BSEC 대화동반자 지위로 활동한다. 우양호, “초국적 협력체제로서의 해역(海域): 흑해(黑海) 연안의 경험,” 『해양도시문화교섭학』, 제13권 (2015), p. 216.

118) 우양호, “흑해(黑海) 연안의 초국적 경제협력모델과 정부 간 네트워크: 동북아시아 해역에 주는 교훈과 함의,” 『지방정부연구』, 제19권 1호 (2015), pp. 25~26.

〈그림Ⅳ-4〉 흑해 연안 육상 및 해양수송로



출처: United Nations Commodity Trade Statistics Database (2014); 우양호, “흑해(黑海) 연안의 초국적 경제협력모델과 정부 간 네트워크: 동북아시아 해역에 주는 교훈과 함의,” p. 22에서 재인용.

흑해 연안지역에서 초국경적 협력이 가능했던 것은 냉전 종식 이후 힘의 공백으로부터 발생한 여러 긴장이 폭발하며 지역적 불안정이 고조되었기 때문이다. 연안과 해역에서 발생한 경계의 (재)획정, 민족 및 인종 갈등, 경제적 궁핍, 실업과 빈곤의 심화, 이 지역의 영향력 확보를 위한 외부세력들 간의 경쟁은 이 지역의 안정을 저해하는 요소로 작동했던 것이다. 이러한 혼란의 환경에서 흑해 연안에서 초국경 협력의 필요성이 제기되었고, 1990년대 들어서며 점차 현실화·구체화되었다. 흑해 연안의 경제 규모가 작은 도시들과 국가를 연결시킴으로써 교역시장을 확대할 수 있으며, 복잡한 국경관리, 한정된 수자원의 효율적 활용, 노동이민의 규제, 마약 밀매 및 유통 통제, 테러 등 안보문제의 해결 등 흑해 연안지역 전체의 이슈를 공동으로 해결해야 한다는 인식을 공유하였다.

BSEC가 성공할 수 있었던 또 다른 중요한 이유는 유럽연합의 적극적인 지지였다. 사실 유럽이 흑해 연안의 초국경 협력을 지지했던 것은 이 지역의 정치경제적 안정을 통해 주요 생산물인 석유 및 가스, 농산물, 그리고 여러 천연자원의 원활한 공급을 유지할 수 있기 때문이다. 다시 말해서 흑해 연안의 국가들과의 협력을 통해 기존 인프라의 개선 및 신규 인프라 건설을 촉진하고 이를 통해 에너지 자원의 공급 안정을 꾀하고자 했던 것이다.

BSEC가 국가 주도의 공식 정부 간 기구로 결성되었는데, 이러한 협력의 경험이 도시, 민간부문으로 확대되는 것에 주목할 필요가 있다. 특히 대표적으로 도시 단위의 소규모 네트워크인 <국제흑해클럽(International Black Sea Club: IBSC)>이 자생적으로 등장했다. IBSC는 연안지역 도시를 대표하는 기업들 간 직접적 접촉과 경제, 상업 및 무역정보의 교환을 촉진하는 것을 일차적인 목표로 한다. 또한 흑해 연안에서 환경보호의 약속을 이행하고 이민자들의 삶과

이문화적 접촉을 지원한다.<sup>119)</sup> 흑해 연안도시 회원들로 구성된 국제 흑해클럽은 상위의 협력체인 BSEC에서 상설 옵저버 지위로, 지역과 도시들 간의 이익을 대변한다. 또한 흑해 연안지역에서 확산된 도시와 기업들 간의 협력은 공동의 인재 육성에도 큰 노력을 기울이고 있다. 그 결과 1997년 <흑해대학네트워크(Black Sea University Network)>를 설립,<sup>120)</sup> 흑해지역 초국경 협력의 지속가능한 발전을 위한 다양한 분야의 인재를 양성한다. 이러한 초국경 협력의 심화에 따라 역내 시민사회의 활동이 활발해지면서 <흑해시민단체네트워크(Black Sea NGO Network: BSNN)>도 1998년 탄생하였다.<sup>121)</sup> BSNN은 다양한 지역 공동체와 월경단체, 그리고 각 정부들과 함께 공동의 환경보존, 생태계 재건, 지속가능한 환경경영과 관련된 활동들을 전개한다.<sup>122)</sup> 이러한 흑해 연안지역의 초국경 협력은 정부수준, 도시 및 민간수준 등 다양한 층위에서 협력체제로 이어지면서 지역적 정체성을 형성시키고 국경 협력이 보다 공고화되고 있다.

유럽의 국경 도시 간 협력과 그 성과에 많이 미치지 못하지만, 최근 아시아에서도 국경지역(도시) 간 협력이 나타나고 있다. 2012년 4월 14일 정식으로 개장된 중국-카자흐스탄의 호르고스 자유경제지대(Khorgos Free Economic Zone: KFEZ)가 대표적인 사례이다 (<그림IV-5> 참조).

119) P. Manoli, "Reinvigorating Black Sea Cooperation: A Policy Discussion," *Policy Report* (2010), pp. 10~15, <[https://www.files.ethz.ch/isn/115943/2010\\_PolicyReport-3.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/115943/2010_PolicyReport-3.pdf)> (Accessed August 20, 2018).

120) 우양호, "흑해(黑海) 연안의 초국적 경제협력모델과 정부 간 네트워크: 동북아시아 해역에 주는 교훈과 함의," pp. 221~224.

121) S. Lavenex, "EU External Governance in Wider Europe," *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no. 4 (2004), pp. 680~700.

122) 우양호, "초국적 협력체제로의 '해역(海域)': '흑해(黑海)' 연안의 경험," p. 226.

〈그림Ⅳ-5〉 호르고스(Khorgos)의 지리적 위치



출처: "The building of a New Dubai in China" *South China Morning Post* (<http://multimedia.scmp.com/news/china/article/One-Belt-One-Road/khorgos.html>) (Accessed September 20, 2018).

호르고스 자유무역지대를 지원하기 위해 73km<sup>2</sup> 규모의 호르고스 경제개발구역을 설치하였는데, 경제개발구역의 설치 목적은 호르고스 자유무역지대의 경제적 잠재력 증가 및 중국산 제품의 카자흐스탄 및 다른 중앙아시아 국가들로의 진출, 더 나아가 유럽 시장으로의 진출에 있다. 2015년 중국 측 자료에 따르면 이 지역을 통해 수송되는 물량은 2,579만 톤에 달하는데 이 수치는 신장위구르지역을 통과하는 물량의 약 62.5%이다. 이처럼 중국과 카자흐스탄 간 양자 협력은 호르고스 자유무역지대를 통한 유럽행 물류의 증가로 이어지고 있다. KFEZ는 카자흐스탄과 중국 간 국경 협력의 중심으로 역할하고 있으며 양국 간 경제 및 교역관계 증진에 의미 있는 기여뿐만 아니라 유라시아 국가들 간의 경제 및 교역관계 증진에도 중요한 역할을 한다.<sup>123)</sup>

사실 중국-카자흐스탄 간 국경지역인 호르고스 자유무역지대가 성공적으로 운영될 수 있었던 것은 1990년대 이후 양국 간 협력을 통해 그들의 공유이익이 점차 확대되었던 것에서 기인한다. 특히 상하이협력기구(SCO)를 통한 협력, 그리고 양국 간 파이프라인을 통한 에너지협력 등 정치경제적 이익에 기초한 것으로 뒤에서 구체적으로 다루도록 한다.

### 3. 국경분쟁의 평화적 해결을 통한 국경 협력

근대국가의 새로운 초국적 정체로 변화하고 있는 유럽(특히 서유럽) 지역의 양상은 전통적인 국경 기능이 약화되는 것을 잘 보여주는 한편, 여전히 전통적인 국경의 기능과 역할을 유지하기 위한 국가들의 노력도 진행된다. 특히, 영토적 통합성과 국경안보를 유지하면서 동시에 국경을 맞댄 접경지역 간 상호작용을 관리하고 협력을 증진하려는 국경문제를 평화적으로 해결함으로써 국경 협력이 이루어지고 있다. 그 대표적인 사례는 러시아와 중국, 러시아-카자흐스탄 간 국경 협력이다.

#### 가. 러시아와 중국 간 국경분쟁의 해결

러시아와 중국 사이에서 영토갈등은 17세기 중엽에 비롯되었다. 1582년 이반 4세의 시베리아 정벌 이후 러시아는 17세기 중엽에 이

123) 시진핑의 중국이 추진하고 있는 일대일로 구상에 의해 호르고스 자유경제지대는 중국에서 출발한 물류가 호르고스지역 국경을 통해 카자흐스탄을 경유하여 중앙아시아, 러시아 및 유럽으로 연결되는 루트의 수송 효율성 증진의 측면에서 핵심적 역할을 한다. 특히 KFEZ는 중국의 일대일로 이니셔티브를 통해 그 효율성이 더욱 높아지고 있다. 김상철, “중국-카자흐스탄의 호르고스 자유경제지대 개발과 한국에 주는 함의,” *Turkic Economic Belt*, no. 19 (2017), pp. 17~19.



르러 동부 시베리아와 프리아무르(중국명 黑龍江, 헤이룽강)까지 진출했다. 이에 청나라는 러시아의 영토 확장을 견제하면서 러시아가 요구하는 통상을 원활하게 하기 위해 1689년 최초의 국경협정인 <네르친스크조약>을 체결했다. 이 조약은 이후 170년 동안 자바이칼과 프리아무르 지역에 대한 러시아와 중국 관계를 규정했다. 그러나 19세기 청나라가 약화되자 러시아는 <네르친스크조약>을 대체할 <아이훈조약>과 <베이징조약>을 1858년, 1860년 연달아 체결하면서 프리아무르 지역 및 연해주 일대를 러시아 영토로 복속시켰는데, 이것이 러시아와 중국 간의 근대적 국경획정으로 이어졌다. 중국은 1960년대 들어 소련 측에 <베이징조약>에 의한 국경획정과 그 과정이 모두 불평등한 것이라 주장하며, 중소 간 영토갈등은 본격적으로 표출되었다.<sup>124)</sup> 1964년 소련은 중국과 협상 시 일정 수준 영토 할양을 감수하더라도 양국 간 국경설정을 명확하게 하고자 했다. 그러나 중국은 하바로브스크 인근 아무르강과 우수리강이 만나는 지점에 놓은 볼쇼이우스리스크섬, 타라바로프섬을 포함해 작은 도서들까지 영유권을 주장했다. 양국 간 협상은 30년 가까이 소모적 갈등을 이어가다가 1991년 5월 고르바초프(Mikhail Gorbachev) 임기 말에 이르러 일부 구간을 제외한 상태로 <동부국경협정>이 체결되었고 1994년 9월 <서부국경협정>이 체결됨으로써 양국 간 해묵은 국경분쟁은 해결되었다. 1991년 국경협정 이후 마지막 쟁점은 볼쇼이우스리스크섬과 타라바로프섬, 일부 도서지역에 대한 영유권 문제였고, 다시 10년간의 협상 속에 2004년 10월 푸틴(Vladimir Putin) 대통령의 베이징 방문 중 <리중 동부국경 보충협정>으로 완전하게 타결되었다. 전략적 요충지인 타라바로프섬과 볼쇼이우스리스크섬의 국

124) Keesing's Research Report 3, *The Sino-Soviet Dispute* (New York: Charles Scriber's Sons, 1969), pp. 108~119.

경설정 작업은 양국 외교장관 간 <러중 동부국경 추가-서술협약서>에 서명함으로써 2008년 7월에 완료되었다. 러시아와 중국의 이해관계가 강력하게 대립했던 볼쇼이우스리스크섬을 절반씩 나눌 것을 합의함으로써 4,300km에 이르는 동부국경 전체에 대한 중러 간 분쟁은 정리되었다.

러시아는 중국과의 국경획정문제에서 자국의 국경을 후방으로 후퇴해 일정수준 양보하고, 강과 하천에 대한 항행권을 허용하는 등 평화롭게 국경문제를 해결하는 다소 이례적인 선택을 했다. 이러한 국경협정 타결이 가능했던 이유는 무엇인가? 러시아가 낙후된 극동-시베리아의 개발을 위해 무엇보다도 중국의 투자와 협력을 필요로 하는 실리적인 차원을 중시했던 것으로 판단된다. 이 지역에 대한 중국의 경제적·인구학적 팽창은 향후 중국의 영유권 주장으로 연결될 소지가 있기 때문에, 러시아가 이 지역관할권에 대한 법적 통제력을 확립함으로써 중국의 팽창 야심을 선제적으로 차단하려는 의도도 있었다. 또한 러시아와 중국 모두 자국 영토 내에 강경한 분리주의세력이 있기 때문에 국내적으로 영토적 통합성을 강화하고 국제적으로 이를 보장 및 지지해줄 국가가 필요한 점도 작용했다. 또한 양국 국경의 안정으로 러시아는 군대를 철수해 막대한 에너지자원을 보유하고 있는 카스피해 지역에서의 영향력 확보에 집중할 수 있게 되었다. 중국 역시 러시아 군대의 철수를 통해 보다 적극적인 해양 전략의 추진과 동북지역에 집중된 군대를 다른 지역으로 분산 이동하는 군사적 이익도 확대되었다. 러시아는 중국과의 협력을 통해 자국의 경제개발과 국제무대에서 중국으로부터의 안정적 지지 확보 등 다층적 목적에서 영토할양을 통한 국경분쟁의 해결을 선택했다.

## 나. 러시아와 카자흐스탄 간 국경분쟁의 해결

러시아는 1855년 크림리아 전쟁 이후 중앙아시아로 진출했다.<sup>125)</sup> 당시 러시아는 서쪽 영토의 추가 확보에 연달아 실패하면서 새로운 활로를 모색하고자 중앙아시아로 관심을 돌렸다. 16세기 중엽 카자흐 지역은 카자흐인을 중심으로 한 왕조가 들어섰지만, 17세기 말에 왕조가 분열되고 약화되면서 다양한 세력들이 침략했다. 카자흐는 러시아에 도움을 요청했고, 이를 계기로 러시아는 19세기 말까지 카자흐 영토를 복속시켰다. 러시아는 인종적으로 단일했던 스텝지역의 카자흐를 다민족 사회로 변화시켰고 주변의 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 투르크메니스탄 등으로 세력을 확대할 수 있었다. 러시아는 볼셰비키 혁명 이후 소련을 건설하는 과정에서 카자흐를 비롯한 중앙아시아 지역에 대해 지속적으로 강력한 러시아화 정책을 추진했기 때문에 오늘날의 카자흐스탄은 인종적·문화적으로 다원적인 구성을 갖게 되었다.<sup>126)</sup> 소련 해체 이후 새롭게 등장한 러시아와 카자흐스탄 간의 국경은 무려 7,500km에 달한다. 2005년 1월 푸틴 대통령은 카자흐스탄 알마티를 방문해 나자르바예프(Nursultan Nazarbayev) 대통령과 회담을 갖고 양국 간의 영토적 경계를 설정하는데 합의했다. 양국 간 영토적 경계를 설정(delimitation)하는 것은 국제규범에 의한 국경획정(demarcation)보다는 다소 느슨한 합의를 의미했다. 양국 정상은 우호선린과 공영의 원칙에 입각해 영

125) 1556년 이반 4세가 아스트라한을 점령하면서 러시아가 중앙아시아로의 진출을 시도했지만, 보다 본격적인 진출은 19세기 중엽부터 이루어졌다. 우준모, “지정학적 탈근대성과 영토·국경갈등의 평화적 해결,” p. 296.

126) 특히 러시아는 중앙아시아 국가들을 소련의 공화국으로 편입시키면서 소연방의 결속력을 강화시키려는 차원에서 각 공화국 간의 경계를 의도적으로 다민족으로 구성되도록 설정했을 뿐 아니라 이들 지역으로 슬라브계 민족의 이주를 적극 장려하는 정책을 추진했다. 김대성, “소련해체 이후 강대국의 對중앙아시아 지역패권주의 정책과 국제질서: 카자흐스탄과 우즈베키스탄의 일반개황,” 『한국중동학회논총』, 제 19호 (1998), pp. 1~28.

토적 경계설정에 합의함으로써 양국의 국경은 지속적으로 인적·물적 자원의 자유로운 교류가 보장되는 열린 공간이 되었다.

러시아와 카자흐스탄 간 국경 타결은 소연방 해체 이후 발생했던 중대한 위협들이 급증했고, 이를 관리 및 통제하기 위한 전략적 선택이었다. 당시 규모조차 파악되지 않는 마약의 불법 밀수 및 유통, 불법이민 그리고 분리주의 세력의 창궐 등의 월경성을 갖는 이들 문제에 대처하기 위해 러시아와 카자흐스탄은 현실적인 차원에서 국경 협력에 노력할 수밖에 없었다. 특히 양국 간 접경지역은 스텝지역으로 자연적 방벽이 없어 그들 간 국경선을 따라 수비대를 배치하고 검문소를 설치하는 것은 막대한 비용이 필요한 상황이었다. 따라서 러시아와 카자흐스탄이 군사협력을 강화하고 공동의 국경수비대를 운영하기로 합의한 것은 실리적 차원을 고려한 선택이었다.<sup>127)</sup>

## 다. 국경문제의 해결에서 다자안보협력기구로 부상: 상하이협력기구(SCO)

〈상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization, 이하 SCO)〉는 1996년 〈상하이-5〉로 출발해 2001년 6월 우즈베키스탄 가입으로 6개 회원국으로 출범한 정부 간/지역 간 기구이다. 상호신뢰와 우호 증진, 협력관계 구축, 역내 평화, 안보, 안정을 위한 공조체제 구축을 목적으로 출범했다. SCO는 테러 및 분리주의 척결, 포괄적 동반자관계 구축 활동을 전개하면서 단계적으로 중앙아시아의 최대 다자안보협력기구로 확대되었다.<sup>128)</sup>

127) 물론 러시아와 카자흐스탄 간 경계설정이 국경획정으로 전개되면서 양국 간 갈등이 초래할 가능성은 존재한다. 우준모, “지정학적 탈근대성과 영토·국경갈등의 평화적 해결,” p. 303.

128) 윤영미, “상하이협력기구에서의 러시아 역할과 입장,” 『국제문제연구』, 9권 4호 (2009), p. 295.

중앙아시아 지역의 다자안보협력기구인 SCO의 탄생기원은 소련 방의 해체 이후 새롭게 등장한 독립국가들 간 갈등과 분쟁이 예고된 국경문제의 해결을 위한 것이었다. SCO의 전신인 ‘상하이-5’는 중국, 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄 국경회담에서 출발했다. 1991년 5월 중국과 소련은 〈중소 동부국경협정〉을 체결했으나, 1991년 12월말 소련이 공식 해체되면서 15개 공화국은 모두 각자 주권국가로 등장했다. 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄과 중국은 국경지역에서 상호 간에 군사력을 감축하고 군사부문에서의 신뢰를 강화하는 문제 등에 대해 회담을 시작하였으며 그 회담은 1996년까지 지속되었다.

동년 4월 26일 이들 5개국은 상하이에서 정상회담을 개최해 〈국경지역에서의 군사부문 신뢰에 관한 협정〉을 정식으로 체결했고, 이 협정을 바탕으로 ‘상하이-5’가 정기적인 회의체로 발전했다.<sup>129)</sup> 나아가 1997년 4월 24일 제2차 정상회담에서는 〈국경지역에서 상호 철군 및 감축에 관한 협정〉이 체결되었다. 이 협정에서는 국경지역의 군사력을 철군 혹은 감축하고 인접국과 상응하는 수준만 유지하고, 방어력만 유지하도록 하고, 상호 간 무력 불사용, 군사력의 우세를 도모하지 않고, 변경지역의 군사력을 상대 영토에 진입시키지 않는 것을 주된 내용으로 한다. 이 협정은 5개국 간 우호, 평등신뢰, 상호협력의 관계를 발전하게 하는 근거가 되었다. 1998년 7월 제3차 정상회담 〈알마티성명〉에서는 각종 형태의 분리주의, 이슬람 원리주의, 테러, 밀수 및 마약판매 등 역내 문제를 척결하는 것을 주요 내용으로 합의했고, 1999년 8월 제4차 정상회담 〈비슈케크성명〉에서는 3대악(국제테러리즘, 민족 분리주의, 이슬람 원리주의)의 척결 노력과 함께 지역경제의 지속발전구상에 합의했다. 2000년 7월 제5

129) 박병인, “상하이협력기구(SCO) 성립의 기원,” 『중국학연구』, 제33집 (2005), p. 521.

차 정상회의에서는 우즈베키스탄이 옵저버로 참여해 〈두산베성명〉을 채택했다. 2001년 1월 우즈베키스탄이 ‘상하이-5’ 가입을 요청했고, 그해 6월 14일 기존 5개국과 우즈베키스탄 정상은 공동성명을 발표하고 15일 상하이협력기구(SCO)를 공식 창설하고 〈상하이협력기구 성립 선언〉에 서명했다.

SCO는 국경문제 해결에서 출발했던 ‘상하이-5’의 발전과정을 보다 높은 수준의 제도적 협력체로 발전한 결과물이었다.<sup>130)</sup> SCO의 주된 활동은 안보와 경제협력 부문이다. 특히 2005년부터는 에너지, 문화, 교육 등 다양한 부문의 협력을 모색한다. 특히 2006년 6월 중국 상하이에서 열린 SCO 정상회담에서는 6개 회원국 기업과 금융기관들이 중국과 타지키스탄, 우즈베키스탄을 잇는 도로 건설 등 20억 달러 규모의 경제협력 협정에 서명했고, 회원국 간 ‘에너지 협력’이 중요한 이슈로 부상했다.<sup>131)</sup>

냉전 종식 후 중앙아시아를 포함한 카스피해 지역은 유럽, 미국, 아시아 국가들에게 중요한 자원의 공급지로 중동의 에너지 의존도를 완화하는 대체공급지로 부각되었다. SCO의 핵심국인 러시아는 세계적인 석유 및 천연가스 생산국이며, 카자흐스탄과 투르크메니스탄의 석유자원의 30~40%가 카스피해 지역에 매장되어 있고, 투르크메니스탄, 카자흐스탄, 우즈베키스탄을 중심으로 천연가스도 집중되어 있다.<sup>132)</sup> 따라서 이 지역에서 러시아는 파이프라인 유지 및 건설을 위해 역내 국가들과 긴밀하게 협력해왔지만 서구 메이저

---

130) SCO는 개방성, 포괄안보, 점진적 접근, 사전 대화채널 활용, 민주주의적 회의형식 채택 등 다자안보협력체로의 핵심적 특성을 갖고 있다. 류동원, “중국의 다자안보협력에 대한 인식과 실천: 상하이협력기구(SCO)를 중심으로,” 『국제정치학보』, 제44집 4호 (2004), p. 126.

131) 윤영미, “상하이협력기구에서의 러시아 역할과 입장,” p. 309.

132) John Roberts, “Energy Reserve, Pipeline Politics and Security Implications,” *The South Caucasus: A Challenge for EU*, Chaillot Paper no. 65 (2003), p. 104.

석유회사들은 자국의 영향력 확장과 함께 이 지역에 진출하기 위한 노력을 경주했다.<sup>133)</sup> 미국 등 서구 국가들의 중앙아시아 지역으로의 진출 노력이 본격화되면서 러시아는 SCO 회원국들과 연계하여 영향력 확대를 추구하는 미국과 NATO에 대한 경계의 수위를 높였다. 그 결과 2006년 상하이 정상회담에서 에너지협력이 핵심 이슈로 등장하였다. 이후 2007년 비슈케크 정상회의에서 역내 안보문제에 대한 공조와 에너지분야의 협력문제가 중요하게 다루어졌다.<sup>134)</sup>

SCO는 국가 간 다자협력기구로서 방향, 목표 및 이해에서 회원국들 간의 경쟁과 갈등이 있었는데도 불구하고 역내 안보와 경제 등 포괄적 협력을 주도하는 기구로의 위상을 구축했다.<sup>135)</sup> 특히 러시아는 부상하는 중국을 SCO라는 다자협력체 내에서 견제 및 관리하여 강대국 간 긴장이나 군비경쟁을 방지했을 뿐만 아니라 양국관계를 안정적으로 관리할 수 있었다. 중국 역시 SCO를 통해 러시아의 고유 영역이었던 중앙아시아에 합법적이고 점진적으로 진출하여 자국의 입지와 영향력을 증대시킬 수 있었다. 카자흐스탄과 같은 중앙아시아 국가들의 경우 SCO를 통해 역내 강대국인 러시아와 중국을 선택해야만 하는 전략적 위험으로부터 벗어날 수 있었을 뿐 아니라 SCO에서 약소국들의 외교적 자율성을 제고하고 자국의 이해를 관철시킬 수 있는 기제로 활용할 수 있었다. 특히 역내 군비경쟁이나 국가 간 충돌방지, 국경문제 해결 등 안보문제 해결은 물론 테러,

133) 미국은 카스피해 지역의 에너지 확보를 사활적 이익으로 간주하고, 에너지 자원에 대한 러시아의 영향력을 줄이기 위해 러시아를 우회하는 BTC(Baku-Tbilisi-Ceyhan) 파이프라인을 건설하였다. S. Neil Macfarlane, "The United States and Regionalism in Central Asia," *International Affairs*, vol. 80, no. 3 (2004), p. 449.

134) 당시 카자흐스탄 나자르바예프 대통령은 구체적인 협력방안으로 SCO 회원국과 참관국들에게 '에너지클럽' 창설을 제안하였다. 윤영미, "상하이협력기구에서의 러시아 역할과 입장," p. 320.

135) 박상남, "상하이 협력기구의 평가와 전망," 『유라시아연구』, 제11권 4호 (2014), p. 125.

분리주의, 마약, 환경, 경제 등 다양한 분야에서 SCO는 회원국들의 교류와 협력을 증진시키는 긍정적 역할을 수행하였다.

## 4. 에너지·인프라 협력을 통한 국경 협력

### 가. 에너지를 매개로 한 국경 협력: 유럽연합과 공동에너지 정책

전통적인 국경선을 넘어서는 국가 간 협력의 심화는 유럽지역에서 새로운 유형의 정치체를 탄생시켰다. 유럽연합(EU)은 전쟁 없는 유럽을 만들기 위한 오랜 노력의 결과인데, 이러한 유럽연합의 첫 출발은 바로 에너지자원에 대한 공동 관리로부터 시작했다고 해도 과언이 아니다. <유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community: ECSC)>는 석탄 및 철강의 생산과 분배를 규제하기 위한 협력기구로 1952년 7월 탄생하였다. 당시 석탄은 유럽국들의 에너지 수요의 약 80%를 차지하는 주된 에너지원이었다. 1950년 프랑스 슈만(Robert Schuman) 외무장관은 당시 산업의 핵심자원인 석탄과 철강의 공동관리를 통해 프랑스를 비롯한 유럽국가들에 안정된 수급을 보장하는 동시에 초국적 차원에서 석탄, 철강의 생산 및 활용을 효과적으로 통제해 독일의 재무장을 막을 수 있는 정치·군사적 장치로 ECSC를 제안하였다. 1954년 ECSC는 회원국들 간 석탄·철강 교역과 관련된 장애요소들을 제거할 수 있었다. 그러나 ECSC 고위위원회(High Authority)의 초국가적 권한은 점차 회원국 정부들에 의해 강력한 반발을 사게 되었고, 결국 국가 간 협의를 강조하는 방향으로 진행되게 되었다.



유럽통합은 ECSC와 유럽원자력공동체(European Atomic Energy Community: EURATOM)를 매개로 한 에너지협력에 의해 시작되었지만, 1970년대 초까지는 에너지가 통합의 주된 요소로 기능하지는 못했다. 이 시기 석유가 석탄을 대체하는 핵심 에너지원이 되었지만, 유럽공동체(EC)는 여전히 석탄, 원자력에만 관심을 갖고 있었기 때문이다. 그러나 1970년대 두 차례의 석유위기를 통해 유럽은 에너지안보의 중요성을 공동으로 절감하게 되었다. 1973년 1차 석유위기 이후 유럽공동체 집행위원회는 ‘유럽공동체의 새로운 에너지정책 전략(Towards a New Energy Policy Strategy for the European Community)’ 보고서를 발표<sup>136)</sup>함으로써, 유럽차원의 공동에너지정책을 강조했지만, 실제 석유 위기 이후 오히려 에너지정책에서 개별 국가들의 에너지 확보 노력을 강화시켰다.

EU 공동에너지정책은 1986년 <유럽단일의정서(SEA)>, 1992년 <마스트리히트조약>으로 EU의 제도적 발전과 함께 가능했다. 특히 1986년 9월 유럽 각료이사회에서 역내 에너지시장의 통합을 강조하기 시작했다. 단일에너지시장은 소비자에게 합리적인 가격으로 가스 및 전력공급회사를 선택할 수 있게 하며, 이를 통해 다양한 에너지원을 활용하는 한편, 비용절감을 통한 효율적인 에너지시장을 형성할 수 있을 것으로 기대했기 때문이다.<sup>137)</sup> 2000년 발표된 ‘에너지 녹색서(Green Paper: Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply)’<sup>138)</sup>에서는 에너지 수급안보, 절약 등

136) European Commission, “Towards a New Energy Policy Strategy for the European Community. Communication and proposals from the Commission to the Council, [COM (74) 550 final/2],” June 26, 1974, <[http://aei.pitt.edu/5190/01/001648\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/5190/01/001648_1.pdf)> (Accessed September 15, 2018).

137) 이재승, “유럽연합(EU) 공동에너지정책의 전개과정에 대한 연구: 시기적 고찰을 중심으로,” 『국제관계연구』, 제16권 1호 (2011), p. 44.

138) European Commission, *Green Paper: Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply* (2000), <<https://iet.jrc.ec.europa.eu/remea/green>>

을 통한 에너지 의존도 감소 필요성을 언급하며, EU 차원의 공동에너지정책의 필요성을 강조하였다. 단일시장 형성을 위한 공동에너지정책의 전개과정은 탈규제 및 에너지 시장통합에 대한 회원국들의 반발을 낳았고, 구체적인 논의가 진전되면서 더욱 갈등이 심화되었다.<sup>139)</sup> 그러나 〈마스트리히트 조약〉을 통해 EU가 공동외교안보정책을 전개함에 따라 에너지정책을 외교안보 차원에서 논의할 수 있는 제도가 마련되었다. 냉전 종식 이후 체제 전환을 모색하는 동유럽국가들의 에너지수급문제, 러시아의 에너지 안정적 수급 등 여러 문제들은 EU의 공동에너지정책에 힘을 실어주었고, 결국 1998년 〈에너지헌장조약(Energy Charter Treaty: ECT)〉이 발효되기에 이르렀다.

EU의 제도적 심화과정에서 공동에너지정책은 그 중요성을 더해갔다. 공급 안정성에 대한 우려, 에너지인프라 시설에 대한 물리적 안보, 기후변화에 따른 환경 이슈와 같은 새로운 도전에 대응하기 위해 EU는 전력망연계, 가스 비축, 정보교환, EU 배출권거래제, 신재생 및 원자력에너지 등에 공동체 차원의 노력을 기울였다. 특히 2006년과 2009년의 러시아-우크라이나 가스분쟁은 공동에너지정책의 필요성을 더욱 부각시켰다.

국경을 넘어서는 이러한 유럽연합의 에너지 분야 초국경 협력은 ‘범유럽 에너지 네트워크(Trans-European Energy Networks: TEN-E)’에서 잘 드러난다. TEN-E에는 유럽차원의 이익증진을 위한 프로젝트 개념을 도입, 에너지 다변화 및 경쟁력 강화를 모색하

---

-paper-towards-european-strategy-security-energy-supply-0> (Accessed September 18, 2018).

139) 프랑스는 지속적으로 외국기업이 단일시장 내에서 경쟁하지 못하도록 반대했으며, 덴마크는 석유 및 가스 라이선스와 관련 인프라부문의 국가 참여를 보호하려고 노력했다. 이재승, “유럽연합(EU) 공동에너지정책의 전개과정에 대한 연구: 시기적 고찰을 중심으로,” p. 46.

는데, 이러한 차원에서 초국경적 가스·전력망 연계 프로젝트를 지원하며, 신재생에너지 생산시설과의 연계 및 효율성 제고로 에너지 손실을 최소화하는 한편, 환경 차원의 위험을 감소하려는 노력을 전개한다.<sup>140)</sup>

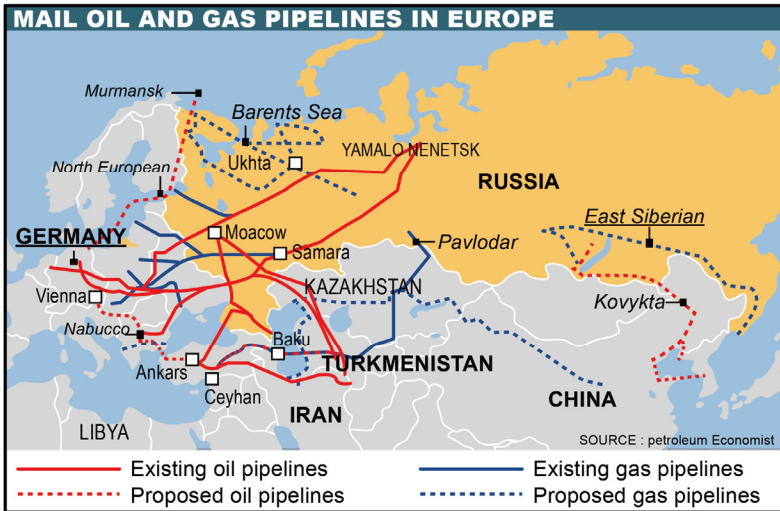
#### 나. 국경을 연결하는 에너지·인프라 협력: 파이프라인, 전력망연계

원유와 천연가스는 일반적인 다른 재화들과는 차별화된 속성을 갖고 있다. 특히 파이프라인을 통한 육상수송의 경우 이들 에너지는 매장지에서 소비지까지 국경을 가로지르며 중단 없이 이동을 해야 한다는 것이다. 파이프라인을 통한 이동의 경우 해상수송 등 다른 운송수단에 비해 경제적 비용을 절감하는 이점이 있을 뿐 아니라 공급국, 소비국 및 통과국(transit countries) 등 관련국 간 상호호혜적·평화협력적 관계를 형성하는 토대를 마련한다는 점에서 에너지 및 인프라 협력은 배타적이고 폐쇄적인 국경을 보다 연계하고 공존할 수 있는 지역으로 변화할 수 있다. 아래의 <그림IV-6>은 현재 유럽지역에서 설치 운영 중이거나 운영예정인 원유/가스 파이프라인으로, 국경을 넘어 촘촘히 연결된 유럽의 에너지인프라 현황을 잘 보여주고 있다.

---

140) 2007년 EU는 독일-폴란드-리투아니아 전력망 연계, 북유럽 해양풍력발전 연계(덴마크-독일-폴란드), 프랑스-스페인 전력망 연계, 나부코(Nabucco) 파이프라인을 선도 프로젝트로 선정했다. 위의 글, p. 50.

〈그림Ⅳ-6〉 유럽의 원유 및 가스 파이프라인



출처: The Emerging Energy Web – Scientific Figure on ResearchGate.  
 (<[https://www.researchgate.net/Scheme-of-the-main-pipelines-bringing-oil-and-gas-o-Europe\\_fig4\\_257868572](https://www.researchgate.net/Scheme-of-the-main-pipelines-bringing-oil-and-gas-o-Europe_fig4_257868572)> (Accessed August 20, 2018).

국제송유관/가스관의 건설은 관련 국가들에 경제적 및 정치적 기  
 대효과를 갖는다. 경제적 측면에서는 원유/가스에 대한 안정적인 공  
 급원 확보 및 운송비용, 거리, 시간 절감 등을 보장한다.<sup>141)</sup> 또한  
 송유/가스관 건설에 투자하려는 기업의 수 증가와 일자리 창출을 유  
 발한다. 국경을 통과하는 파이프라인은 접경지역의 경제·무역의 활  
 성화를 촉진하고 통과국가의 통행료(transit fee) 징수를 통해 국가  
 재정을 증대하는 효과도 있다.<sup>142)</sup>

제3국을 경유하는 파이프라인은 갑작스러운 공급 교란이 발생됨  
 으로써 생산국과 소비국 모두에 심각한 문제를 야기할 수 있다.<sup>143)</sup>

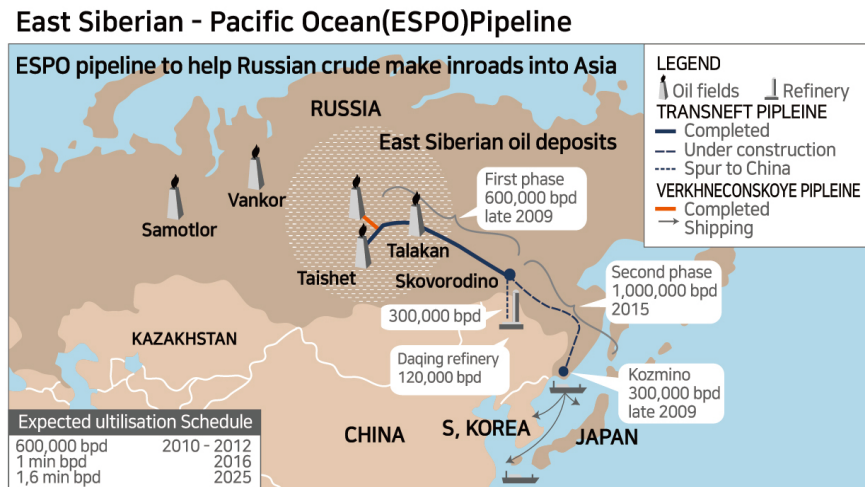
141) David G. Victor and Nadejda M. Victor, “Axis of Oil?” *Foreign Affairs*, vol. 82, no. 2 (2003), p. 53.

142) Ian Bremmer, “Oil Politics: America and the Riches of the Caspian Basin,” *World Policy Journal*, vol. 15, no. 1 (1988), p. 28.

따라서 국경을 넘어서는 파이프라인의 성공적 건설은 다차원적 국가 간 협력을 통해 안정성을 보장받을 수 있다.

정치적 차원에서는 국제송유/가스관 건설을 통해 정치·군사·안보적 유대관계를 구축할 수 있다.<sup>144)</sup> 에너지 자원의 특성상 공급원 및 수송로를 보호하기 위한 군비확충이나 군사협력이 필수적이다. 국경을 통과하는 국제송유/가스관, 국제도로 및 철도와 같은 인프라 역시 국경 분쟁을 예방하는 평화적 해결방안으로 작동할 뿐 아니라 접경도시의 산업발전을 촉진한다. 이러한 협력의 경험과 고도화는 양자 혹은 다자협약체 설립으로 이어지기도 한다.

〈그림Ⅳ-7〉 ESPO 송유관



출처: <<https://www.industryabout.com/industrial-news/789-news-oil-gas/45086-newpipeline-doubles-russian-crude-oil-supply-to-china>> (Accessed September 28, 2018).

143) Mikkal E. Herberg, "Pipeline Politics in Asia: Energy Nationalism and Energy Markets," in *Pipeline Politics in Asia: The Intersection of Demand, Energy Markets, and Supply Routes*, eds. Edward C. Chow et al. (Washington, D.C.: The National Bureau of Asian Research, 2010), p. 12.

144) A. Hewett, "The Pipeline Connection Issues for Alliance," *The Brookings Review*, vol. 1, no. 1 (1982), pp. 15~20.

원유를 송유관을 통해 안전하게 자국으로 들여오기 위해서는 수송로를 보호해야 하고 이를 위해 군사력은 필수적인 요소이다. 미국이 러시아를 거치지 않은 BTC 송유관을 건설하고 보호하기 위해 송유관이 통과하는 아제르바이잔, 그루지아, 터키에 미군 기지를 주둔시킨 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. SCO의 발전과정에서 중국과 러시아도 양국이 송유관 건설을 본격적으로 추진한 2005년부터 군사협력이 증대되었다. ‘평화사명 2005, 2007, 2009’의 이름으로 실시한 중국-러시아 간 합동군사훈련의 장소가 모두 중국의 유전지대 혹은 국제송유관이 건설 혹은 통과하는 지역이었다.<sup>145)</sup>

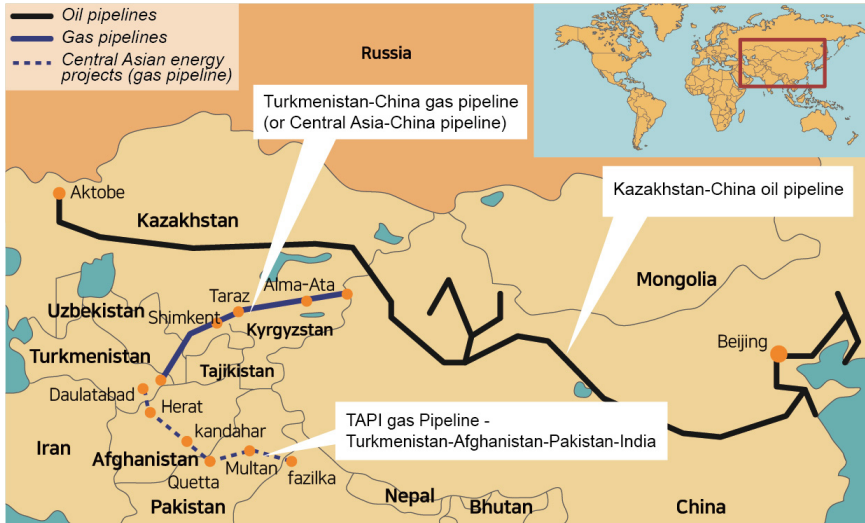
공급 교란의 리스크를 줄이는 가장 효과적인 방법은 제3국을 거치지 않고 직접 파이프라인을 설치하는 것으로, 특히 중국은 러시아, 카자흐스탄 등 중앙아시아로부터 파이프라인을 설치해왔다.

송유관 건설 이전 중국은 러시아의 석유를 앙가르스크에서 철도를 통해 수입했다. 그러나 운송량과 거리비용의 한계로 그 수입량은 매우 적을 수밖에 없었다. 중국-러시아 파이프라인 건설 논의는 1999년 2월에 시작되었는데, 2001년 7월 장쩌민(江澤民) 주석이 모스크바 방문 시 송유관 건설에 합의하였고, 수차례 정상회담을 통해 러시아의 앙가르스크에서 출발해 중국의 헤이룽장성 다칭에 이르는 2,400km의 동시베리아송유관(Eastern Siberia-Pacific Ocean Pipeline: ESPO) 건설에 합의했다.<sup>146)</sup> 일본의 적극적인 개입으로 인해 ESPO의 우선 노선에 대한 갈등이 발생하기도 했지만, 결국 2010년 9월 27일 완공되어 2011년 1월부터 정식 운영되고 있다.

145) 김송죽, “중국-러시아 송유관 건설의 정치적 동학,” 『사회과학연구』, 제38집 1호 (2014), pp. 145~146.

146) 우평균, “러시아 극동지역의 에너지 자원을 둘러싼 일본-중국 간의 경쟁과 한국의 진로,” 『세계지역연구논총』, 제23권 2호 (2005), pp. 140~152.

〈그림Ⅳ-8〉 중국-카자흐스탄 송유관 및 중국-중앙아시아 가스파이프라인



출처: Lili siklós, "China's Energy Diplomacy: Resolving the Malacca Dilemma" MA Dissertation  
 Budapest, Hungary: Central European University, 2016,  
 〈[http://www.etd.ceu.hu/2016/siklos\\_lili.pdf](http://www.etd.ceu.hu/2016/siklos_lili.pdf)〉, p. 50 (Accessed September 28, 2018).

중러 간 국제송유관 건설에 앞서 중국은 카자흐스탄과 최초로 국제송유관을 건설하였다. 중국-카자흐스탄 송유관은 2006년과 2009년 3단계 공사를 거쳐 현재 운용 중이다. 2011년 2월부터 제2차 중국-카자흐스탄 송유관을 추가로 건설하기로 합의하였다.

중-카자흐 송유관 건설은 1997년 9월 당시 리펑(李鵬) 총리가 알마티를 방문해 에너지협정을 맺을 때 처음 논의되었다.<sup>147)</sup> 그러나 1999년 중국-카자흐 송유관의 경제성에 대한 재평가로 이루어지지 못하다가 2004년 9월 이후 중국의 CNPC와 카자흐의 카즈무나이가즈가 3단계로 나누어 추진했다.

147) 리펑 총리는 카자흐스탄과 카스피해 동쪽 해안선 유전개발을 포함한 〈석유·가스분야 협력 협정〉과 〈2개의 송유관 건설에 대한 협정(중국-카자흐 송유관, 카자흐-이란-중국 송유관)〉을 내용으로 하는 총 95억 달러 상당의 에너지협정에 서명하였다. 박상남, "미국의 선택과 중앙아시아," 『국제지역정보』, 11월호 (2003), pp. 38~39.

중국-카자흐 송유관 건설 이후 중국은 카자흐로부터 대량의 원유를 장기간 저렴하게 공급받을 수 있게 되었다. 중국은 카자흐에 차관제공 및 경제원조의 대가로 원유와 송유관 건설권, 카자흐 석유기업 지분 및 유전개발권 등 경제적 이익을 확대하기 위해 노력해왔는데, 석유대출(loan for oil) 방식<sup>148)</sup>을 적극 활용한 것은 이를 잘 보여주었다.

중국은 국경을 접한 주변국과의 송유관 건설을 통해 보다 우호적이고 평화로운 관계를 형성했을 뿐 아니라 러시아-중국 횡단국제철도(TSR-TCR) 건설, 중-러 가스공급 체결, 합동군사훈련 등 전략적 동반자관계를 공고화할 수 있었고, 동북아지역에서 미국 주도의 국제질서에 대응 및 견제할 수 있는 정치적 이익까지 확대하는데 기여했다.

물론 국제송유/가스관에서는 통과국에서 발생하는 리스크가 국제협력을 가로막는 중요한 요소이다. 실제 2006년과 2009년 발생한 러시아-우크라이나 두 차례의 가스분쟁에 의한 공급중단사태는 이러한 국제사회의 우려를 잘 보여주는 사례였다.

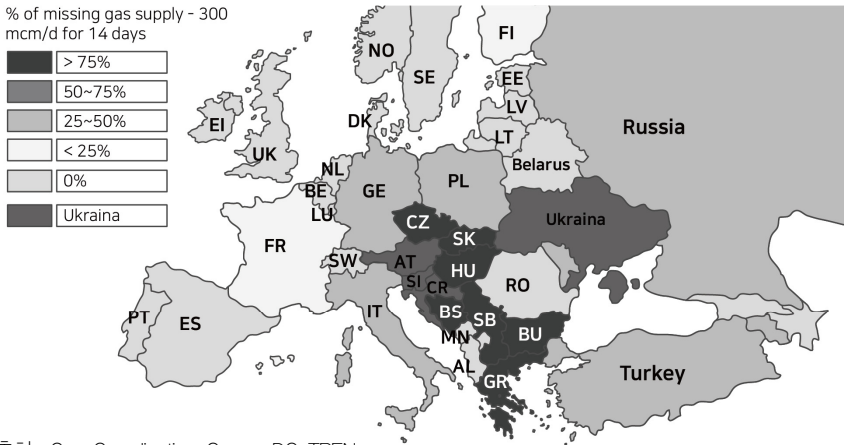
물론 러시아와 우크라이나는 <가스공급 및 통과에 관한 협약>을 체결함으로써 가스분쟁은 2주 만에 해결되었지만, 이 사건을 통해 파이프라인을 통해 공급되는 가스공급의 안정성에 심각한 문제가 있을 수 있음을 알 수 있었다.

---

148) 중국은 해외자본이 필요한 자원보유국에 차관제공, 부채탕감 및 경제원조의 대가를 원유로 돌려받는 석유대출 방식을 적극 활용해왔다. 김송죽, “중국-러시아 송유관 건설의 정치적 동학,” p. 144.



〈그림Ⅳ-9〉 2009년 러-우크라이나 가스분쟁과 국가별 피해 현황



출처: Gas Coordination Group, DG TREN,  
 (<http://www.energy-community.org>) (Accessed September 28, 2018).

원유/가스 파이프라인이 공급국과 소비국 이외 제3자의 국경을 가로지르는 경우에 대한 리스크를 관리해야 하는 현실적인 방안을 마련할 필요가 있다. 우선 분쟁이 발생할 경우 해결을 위한 국제규범을 제정해야 한다. 소비국과 공급국 그리고 통과국 간 분쟁해결을 위한 국제적 규범이 존재한다면, 공급중단 사태가 발생할 경우 명확하게 책임소재를 밝히고 신속한 분쟁해결에 도움이 될 수 있다. 의도적 혹은 비의도적(천재지변)인 공급중단사태에서 발생하는 혼란을 막기 위해 대체할 수 있는 파이프라인 노선의 확보도 필요하다. 실제 우크라이나 사태 이후 유럽연합의 나부코 가스관, 러시아의 블루/사우스/노드스트림 가스관 등이 건설되었다. 또한 엄격한 파이프라인 모니터링 시스템을 운영해야 한다. 또한 파이프라인에 의한 공급의 대안으로 액화천연가스(LNG)와 같은 공급방식의 다양화도 도움이 된다.<sup>149)</sup> 다만 LNG 공급방식을 활용하기 위해서는 이에 필

149) LNG는 수송비용이 비싸지만 전 세계 어디로든 수송이 가능하기 때문에 가스관을 통한 공급보다 신속적이고 유연한 공급방식이다. 이런 연유로 LNG는 가스거래의 단기계약을 가능케 하고, 새로운 공급자의 시장진입을 용이하게 만들어 가스시장의

요한 인프라 기반시설을 구축해야 하는 문제가 있다. 수출국은 천연 가스를 액화시키는 가스액화터미널이 있어야 하고, 수송을 위해서는 LNG 수송용 특수선박이 필요하고, 수입국에서는 액화가스를 하역하는 LNG 터미널이 필요하다. 마지막으로 공급위기를 적절하게 관리할 수 있는 비상관리시스템을 구축하는 것이다. 가장 중요한 것으로 비축시설과 같은 비상대비 인프라시설의 확충과 함께 국가 간 가스파이프라인의 연계성 강화이다.

에너지 인프라부문의 초국경 협력 중 최근 새롭게 주목받는 것은 바로 전력망 연계 및 슈퍼그리드 구상이다. 전력망 혹은 전력계통의 연계는 국가들 간 전력계통을 연결해 전기에너지를 상호 융통하는 것을 의미한다. 전력 수입국의 입장에서는 추가 설비에 투자하는 대신 필요한 발전용량을 확보하는 것이며, 수출국의 입장에서는 수요를 확보하는 효과를 갖는다는 점에서 에너지 수급안정의 대안이 될 수 있다. 특히 전력망 연계/슈퍼그리드는 공급자에서 수요자로 에너지가 일방적으로 흘러들어가는 송유/가스관과 달리 수요와 공급이 통합된 쌍방향 에너지네트워크라는 특징을 갖는다. 슈퍼그리드는 대륙 규모의 지정학적 공간에서 원자력, 수력, 태양·풍력 에너지, 석탄·석유·가스발전 등을 하이브리드 그리드 형태로 결합해 구축하는 것으로, 기존 전력망에 신재생에너지원 등이 대규모로 통합되고 고도화된 전력망이다.<sup>150)</sup>

슈퍼그리드가 갖는 장점은 기존 전력망에 ICT 기술을 접목시킴으로써 연료비 차에 의한 경제적 전원 확보를 통해 전력비용의 절감효과를 기대할 수 있으며, 국가들 간 전원을 공동으로 활용함으로써 연계계통을 경제적으로 운전할 수 있으며, 전원설비를 공유함으로

---

국제적 경쟁을 활성화시키고 있다. 고상두, “유럽연합의 러시아가스 통과리스크 최소화 방안,” 『국가전략』, 제19권 2호 (2013), p. 125.

150) 나용우, “동북아 안보딜레마와 에너지협력: 한·일 공동에너지시장의 가능성을 중심으로,” 성균관대학교 박사학위논문, 2016, p. 137.

써 예비전력을 추가 확보할 수 있게 된다. 나아가 공간적으로 제한되었던 국내에서 벗어나 해외전력원 확보를 경제성을 제고하고 국내 전력난 위기를 극복하는 효과도 기대할 수 있다.<sup>151)</sup>

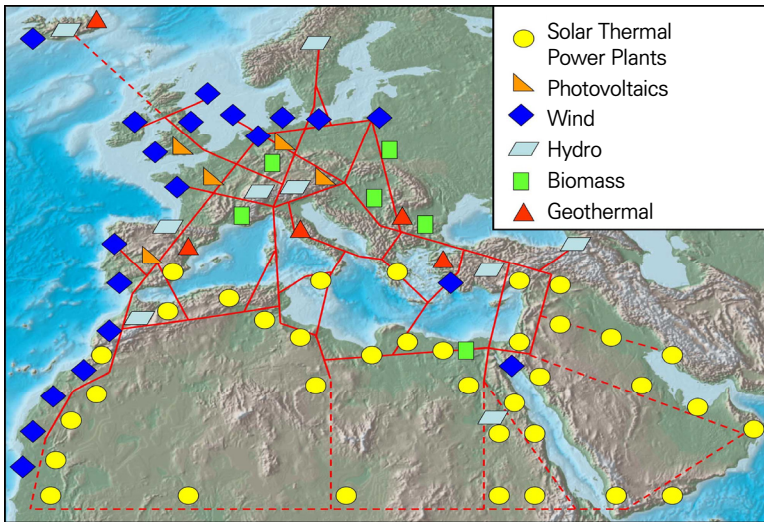
현재 유럽과 아프리카 지역을 중심으로 슈퍼그리드가 실제 추진된다. 유럽에서는 북해연안의 해상·육상풍력, 수력 등을 활용하는 북유럽 슈퍼그리드(Nord-EU Supergrid), 북아프리카와 중동의 태양 및 풍력에너지를 활용하는 남유럽-MENA 슈퍼그리드(Sud EU-MENA Supergrid)가 구상, 추진된다. 북유럽 슈퍼그리드는 2009년 12월 북해연안국가들-독일, 영국, 프랑스, 베네룩스 3국, 덴마크, 스웨덴, 아일랜드, 노르웨이-이 합의함으로써 시작되었다. 남유럽-MENA 슈퍼그리드는 사막 지역의 풍부한 태양 및 풍력을 활용해 청정에너지를 공급한다는 구상에서 2003년 시작했다. 그러나 수익모델의 불확실성 및 MENA 지역의 정세불안과 리더십 부재로 크게 진전되지는 못한다. 유럽 투자자들이 투자를 포기하며 위기에 빠졌던 이 슈퍼그리드는 사우디가 적극적으로 컨소시엄에 참여함으로써 다시 활기를 되찾았으며, 2050년 유럽 전력수요의 15% 공급을 목표로 사업을 전개하고 있다.<sup>152)</sup>

---

151) 백서인·장현준, “동북아 에너지 협력 강화를 위한 한·중·일 슈퍼그리드 구축 전략,” 『신아세아』, 제22권 4호 (2015), p. 165.

152) 정규재, “세계 주요 슈퍼그리드(전력망) 추진 동향과 시사점,” 『세계 에너지시장 인사이트』, 제17-16호 (2017), pp. 3~5.

〈그림Ⅳ-10〉 유럽지역 슈퍼그리드의 추진계획



출처: 위키피디아, <[https://en.wikipedia.org/wiki/European\\_super\\_grid](https://en.wikipedia.org/wiki/European_super_grid)> (검색일: 2018.9.10).

앞서 제시된 사례들인 유럽의 공동에너지정책, 에너지인프라 차원의 파이프라인, 슈퍼그리드 구축을 볼 때, 전통적인 국가의 물리적 경계를 넘어서는 초국경 협력이 보다 본격적으로 구체화되고 있는 것을 보여준다.

여기서 주목해야 할 것은 국경을 넘어서는 협력이 가능하게 된 공통적인 속성이 있었다는 점이다. 먼저 유럽통합의 경우, 유럽석탄철강공동체로부터 본격적으로 시작된 지역통합에서 개별 국가들은 자국들의 정치경제적 이익이 확보될 수 있는 상황에서만 주권의 일부를 EU라는 통합정치체에 양도해왔다는 것이다. 특히 석유위기, 기후변화 등 에너지의 안정적 공급 등을 공동으로 대처하기 위한 공동 에너지정책의 전개는 EU의 역할을 확대시켰을 뿐 아니라, 동시에 EU를 통해 회원국들의 에너지 수급 안정성에도 상호 기여했다. 또한 재화의 특성상 명확하게 설정된 국경을 넘을 수밖에 없는 파이프

라인, 전력망(슈퍼그리드)과 같은 에너지 인프라의 경우 공급자는 안정적인 에너지 수요처의 확보, 수요자는 에너지의 안정적 공급이라는 경제적 이익이 무엇보다 중요하며, 그에 따라 수급 교란의 우려를 줄이기 위해 국가들 간의 정치·군사적 협력까지 가능하도록 했다.

## 5. 동북아지역 초국경 협력의 가능성과 과제

국가는 반드시 지켜야 할 그리고 절대 침해받을 수 없는 분명한 국경을 가지고 있었으며, 영토 내에서 국민들의 안전과 재산을 보호해야 할 의무를 기초로 외부(세력)와의 ‘단절과 배제’의 논리만이 작동할 수 있었다, 아니 작동해야만 했다. 그러나 이제 국경은 단절과 배타의 공간에서 연계와 공존의 공간으로 변모한다. 단단한 껍질로 무장한 국경線은 파이프라인, 철도·도로 등 교통인프라 및 사람들의 자유로운 이동과 접촉에 의한 연계선에 의해 침투된다. 변화하는 국제사회의 하나의 흐름으로 나타나고 있는 이러한 초국경 협력에도 불구하고, 동북아 지역은 다른 지역보다 주권의 경계선이 보다 강고하게 유지된다. 이는 근대국가 건설과정에서 영토 및 영유권을 완전하게 확립하지 못한 미완성, 국익을 최우선하는 성향 등에서 비롯된 것이다. 그럼에도 불구하고, 경제적 상호의존의 심화는 역내 국가들 간의 협력 필요성을 꾸준히 제기해왔고 다소 낮은 수준과 범위였다고 하더라도 국가 간 지역협력과 국경 협력을 추진해왔던 것도 사실이다.

동북아지역에서 초국경 협력에 대한 논의가 활발하게 전개되었던 곳은 소위 ‘환동해권’ 지역을 들 수 있다.<sup>153)</sup> 이 지역 내 지방도시

153) 원동욱은 스칼라피노(Robert A. Scalapino)의 정의를 원용해 환동해권을 동해에 인접한 공통의 이해관계를 갖는 특정지역들이 속하는 다각적인 교류협력권역으로 일종의 자연경제권으로 정의한 바 있다. 그에 따르면, 환동해권의 공간적 범위는 한반

및 정부들을 중심으로 1980년부터 다양한 발전계획 등이 제시된 바 있다. 강원도의 ‘환동해권 카르텔 구상’, 북한의 ‘나진-선봉 자유무역지대’, 중국의 ‘두만강유역개발구상’, 일본의 ‘환동해권 운동’, 러시아의 ‘광역블라디보스톡 개발구상’ 등이 그것이다.

〈그림Ⅳ-11〉 환동해권을 둘러싼 주변국의 개발 구상



출처: 동해안권경제자유구역청, 〈[http://efez.go.kr/hb/kor/why\\_efez#](http://efez.go.kr/hb/kor/why_efez#)〉 (검색일: 2018.9.20).

1990년대 들어 유엔개발계획(UNDP)의 제안으로 두만강유역개발 프로그램(TRADP)이 구상되어 남북한, 중국, 러시아, 몽골 등이 참여하였다.<sup>154)</sup> 특히 중국이 이 지역의 개발에 가장 적극적이었는데,

도의 동해연안지역, 중국의 동북3성, 러시아의 극동지역, 일본의 서부연안지역을 포함한다. 원동욱, “변경의 정치·경제학: 중국 동북지역 개발과 환동해권 국제협력 구상,” 『아태연구』, 제22권 2호 (2015), p. 28.

154) 이동형, “환동해권 지방네트워크의 실현 가능성과 북한의 개혁·개방,” 『아태연구』, 제17권 3호 (2010), p. 43; 이 지역의 협력 논의과정에서 특징적인 것은 북한을 제외하고 중앙정부가 아닌 지방도시/정부 차원에서 논의가 이루어졌다는 것이다. 원동

중국은 자국의 균형적 발전을 위해 동북진흥전략이 필요했으며 동북아지역 개발거점으로 주변국들과의 초국경 협력을 통해 중국 주도의 동북아경제권 구축을 추진하고자 했기 때문이다. UNDP 주도의 TRADP를 중국이 주도하는 광역두만강개발계획(Great Tumen Initiative: GTI)으로 전환하며 두만강유역 개발을 위한 국제협력을 추진했다. 그러나 북핵문제의 심화와 세계적인 경제침체, 중러 간 경쟁 등으로 뚜렷한 진전을 보이지는 못했다. 2009년 중국은 동 지역발전을 위한 새로운 동력으로 ‘창지투 개발계획’을 승인하고 국가차원의 프로젝트를 전개하며 초국적 협력을 지속적으로 모색했다. 과거 지린성 차원의 국경지역 개발에 한정하지 않고 동해로의 출구 확보까지 목표로 북한 및 러시아와의 협력을 통해 돌파구를 마련하고자 했던 것이다. 북한도 비슷한 시기에 나선특구 개발을 발표했는데, 이는 중국 창춘-지린-투먼-훈춘에서 북한의 나진항, 선봉항으로 이어지는 지역적 네트워크의 확장을 모색한 것으로 볼 수 있다.

두만강 주변의 북중러 접경지역을 비롯해 한국의 동해연안, 일본의 서부 연안지역을 포함하는 환동해권은 극동러시아의 풍부한 천연자원과 중국, 북한의 노동력, 한국과 일본의 우수한 기술과 자본력 등의 결합을 통해 시너지효과를 기대할 수 있는 지역이다. 다만 유럽 지역에서 출현하고 있는 접경지역/도시 간 협력에 비해서 이 지역의 초국경 협력의 구심력이 아직까지는 크지 않다는 한계를 노정한다. 동북아 지역(환동해권)에서 초국경 협력이 활발히 전개되지 못하는 이유는 자국의 경제적·전략적인 국익을 배타적으로 추구하려는 경향이 강할 뿐 아니라 지역 내에 경쟁력을 갖춘 도시가 적고 국가차원에서 중심지역과 국경지역의 상호작용 역시 미비하기 때문이다. 그러나 중국과 러시아에게 있어 이 지역은 해양으로 진출하기

---

육, “변경의 정치·경제학: 중국 동북지역 개발과 환동해권 국제협력 구상,” p. 29.

위한 출구이며, 한국, 북한과 일본에게 있어서는 중국, 러시아 등 대륙으로 뻗어나가는 입구임을 인식하고, 상호이익을 확대할 수 있는 방향으로의 협력이 전개된다면, 폐쇄와 단절의 국경은 서로 소통하고 연계하는 개방적 접경이 될 수 있을 것이다.

동북아 지역에서의 초국경 협력의 가능성은 최근 동북아 슈퍼그리드 구상을 통해 점쳐볼 수 있다.<sup>155)</sup>

동북아시아 슈퍼그리드란 한-중-일, 한-러 송전망 구축을 통해 극동 시베리아 및 몽골 고비사막에서 가스나 풍력 등의 신재생에너지와 같은 보다 환경친화적인 전력원을 통해 생산된 전력을 동북아시아 국가가 공동으로 사용할 수 있도록 다자간 전력망을 연결한다는 구상이다. 동북아 전력망 연계는 역내 에너지자원의 효율적 이용, 신재생에너지 이용 확대를 통한 기후변화 대응, 전기가격 인하를 통한 참여국의 복리후생 개선에 기여할 것으로 평가된다. 특히 동북아 지역은 에너지자원 보유의 특성, 상이한 전력부하 구조 및 전원구성 등으로 인해 전력수급의 상보성이 매우 높아 유럽 등 다른 지역보다 전력망 연계에 따른 경제적 효과가 훨씬 크다. 이러한 기대효과는 참여대상국 정부, 혹은 민간에 의해 다양한 명칭으로 제안되었다.<sup>156)</sup>

---

155) 문재인 대통령은 2017년 9월 러시아 블라디보스토크에서 열린 제3회 동방경제포럼에서의 기조연설을 통해 “동북아시아는 세계 최대 에너지공동체를 형성할 수 있다”고 언급한 뒤 동북아시아 슈퍼그리드가 동북아시아 경제변영과 평화를 동시에 가져올 수 있다고 강조한 바 있다. 김진철, “동북아 슈퍼그리드… 경제변영과 평화 가져올 수단,” 『에너지타임즈』, 2017.9.7., <<http://www.energytimes.kr/news/articleView.html?idxno=41699>> (검색일: 2018.9.20.).

156) 1998년 러시아 주도의 NEAREST(Northeast Asian Electrical System Ties), 2011년 손정의 회장의 Asia Super Grid, 2014년 Energy Charter 주도의 Gobitec and Asian Super Grid, 중국 SGCC의 GEI(Global Energy Interconnection), 2016년 푸틴의 AER(Asian Energy Ring) 등 여러 제안들이 구상된 바 있다. 정규재, “세계 주요 슈퍼그리드(전력망) 추진 동향과 시사점,” pp. 8~10.



1990년대 후반 러시아 ESI(Energy System Institute)가 한국 전기연구원과의 공동연구를 통해 제안한 것이 동북아 슈퍼그리드의 기원이다.<sup>157)</sup> 당시 러시아는 1990년대 소련붕괴 이후 극동 및 동시베리아 지역의 전력수요 감소로 인한 잉여전력 문제를 전력이 부족한 지역으로 수출함으로써 해결하고자 했다. 2000년대 들어 전 세계적으로 기후변화 대응과 친환경 자원에 대한 관심이 높아지면서 동북아에서도 신재생에너지의 공동개발 및 사용에 대한 제안들이 나왔으며 특히 2011년 후쿠시마 원전 사고 이후 일본이 슈퍼그리드 구축 논의를 주도했다. 문재인 정부 출범 이전에도 산업계를 중심으로 이러한 노력이 전개되었다. 한국전력공사는 2016년 3월 중국 국가전망공사(State Grid Corporation of China: SGCC), 일본의 소프트뱅크, 러시아의 로세티(Rossetti)와 함께 전력망 연계 양해각서(MOU)를 체결한 바 있으며, 1단계 사업으로 한·중·일 전력계통 연계 사업, 이어 한·중·일 공동연구를 진행한다.<sup>158)</sup> 그러나 북핵문제의 심화, 중일 간 지역패권경쟁이라는 정치안보적 차원의 우려와 함께, 낮은 신뢰도, 대규모 재원조달의 어려움, 상이한 주파수·계통운영 방식·제도 등 경제적·기술적 장애요소들로 인해 슈퍼그리드 구상을 구체적으로 추진할 수 없었다.

---

157) 위의 글, p. 7.

158) 한전은 기술적 측면의 위험부담보다 이해당사국간 정책적·자금조달 측면의 합의가 어렵다고 판단하고 있다. “동북아 슈퍼그리드, 경제성·기술력 모두 갖췄다.” 『한겨레』, 2017.11.2., <<http://www.hani.co.kr/arti/economy/marketing/817289.html>> (검색일: 2018.9.10.).

〈그림Ⅳ-12〉 동북아 슈퍼그리드 구상도<sup>159)</sup>



다수의 국가가 참여하게 되는 대규모의 국경 협력사업인 슈퍼그리드 구축은 지역 간 혹은 국가들 간 정치·경제·외교적 이해에 따라 갈등을 겪을 수 있는 이해구조를 갖기 때문에 무엇보다 관련국들 간 공동의 이익과 목표를 설정하는 것이 우선하는 것이다. 또한 국가 간 국경을 넘어서는 전력망을 구축하기 위해서는 당사국 정부 뿐 아니라 전력사업자, 금융기관, 연구기관 등 다양한 주체가 참여함으로써 실천할 수 있다. 보다 구체적으로 동북아 슈퍼그리드를 구축하기 위해서는 한(북)-중-일-러 전력체계의 표준화 등 기술협력 및 제도 수립을 통해 에너지협력을 유인해야 한다. 둘째, 동북아 슈퍼그리드의 성공적인 협력을 위해서는 기술적 측면 외에도 정치군사적 이슈와 분야에서 협력과 이해가 요구된다. 셋째, 관련국의 개별 장점들을 활용하여 시너지를 창출할 수 있는 장기프로젝트와 연계할 수 있는 방안도 강구해야 한다. 슈퍼그리드 구상에서 전력망 연

159) “‘동북아 슈퍼그리드’, 한·중·일·러 청정 전력망 연계 에너지 공급 안전성 확보,” 『한국에너지』, 2018.5.21., <<http://www.koenergy.co.kr/news/articleView.htm?idxno=100514>> (검색일: 2018.9.10.).

계가 우선적으로 추진되는 것이지만, 도로 및 철도, 송유관 및 가스관 등 인프라 연계가 함께 추진된다면 그 기대효과는 더욱 확대될 것이다.

초국경 협력이 활발히 진행되었던 유럽의 사례와 초국경 협력에 대한 구상이 제기되는 동북아의 상황에 대해 검토한 결과, 단지 국가 간 협력 혹은 지역협력에 대한 당위적인 주장이 아닌 개인, 도시(지역), 국가차원에서 초국경 협력이 성공적으로 이루어지기 위해 정치경제적 차원의 현실적 이익이 확보돼야 한다는 것을 확인할 수 있었다. 따라서 동북아지역에서의 초국경 협력을 본격적으로 실현하기 위해서는 다층적 행위자들(개인, 도시, 정부)의 정치경제적 공유이익을 확대하는 방향으로 정책을 추진해야 할 것이다.





V

---

난민수용을 둘러싼  
유럽국가 간 갈등과  
시민사회, 도시 간 협력

김신규 (서강대학교)



## 1. 머리말

2015년 이후 계속되는 유럽의 난민위기, 보다 정확히는 유럽 난민/망명정책의 위기는 2017년으로 접어들면서 서서히 긴급한 위기 상황에서 벗어나고 있다.<sup>160)</sup> 이는 EU와 회원국이 급조해 마련한 난민/망명정책이 효력을 발휘하고 있기 때문이 아니라 난민의 수가 크게 줄어들고 있기 때문으로, 유럽 난민/망명정책의 위기는 사실상 계속 이어지고 있다고 할 수 있다. 2008년에서 2013년 사이 매년 10만 명 내외를 유지하던 난민의 유입은 2014년 28만 명을 넘어서면서 급속히 증가하기 시작했고, 2015년에는 182만 명을 넘어서 사상 최대를 기록했다. 난민의 물결이 유럽으로 향하자, 유럽연합(이하 EU)의 외부국경 역할을 하던 이탈리아, 그리스, 헝가리 등은 밀려드는 난민을 감당하지 못했고 이들의 비호신청을 독자적으로 처리할 수 없어 급기야는 EU에 연대와 부담공유를 요구하거나 혹은 아예 난민 유입을 차단해버리기도 했다.

난민이 유럽으로 향했던 것은 갑작스러운 현상이 아니었지만, 한 해 180만 명이 넘는 난민이 쏟아져 들어오면서 그동안 이 문제에 대해 손을 놓고 있던 EU 28개 국가들은 서둘러 대책 마련에 나섰다,

---

160) 본문에서는 난민(refugee), 이주민(migrant), 비호신청자(asylum seeker)를 구분해 사용한다. 우선 난민은 1954년 UN 난민의정서의 정의에 따라 “분쟁이나 인종, 종교, 민족, 특정 사회집단에 속해 있거나 정치적 의견으로 인해 받게 되는 박해를 피해 비자발적으로 조국을 떠나 국경을 넘어 피신하려는 사람”으로 정의한다. 이와는 달리 이주민은 주로 경제적인 이유나 생활수준 향상을 위해 자의적으로 자국을 떠나는 사람을 의미한다. 이들은 생명의 위협을 느껴 강제적으로 조국을 떠나 다른 국가 혹은 지역으로 이주하는 사람이 아니라 다분히 자의에 의해서 타국으로의 이주를 선택한 자들이다. 마지막으로 비호신청자는 어떤 국가에 망명을 신청한 사람으로 신청국 국내법에 따라 망명이 허용될 때까지 임시로 대기하는 사람을 의미하는 용어로 사용한다. Ernst and Young Global Limited, “Managing the EU migration crisis. From panic to planning,” (2016), p. 2, <<https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-managing-the-eu-migration-crisis/%24FILE/ey-managing-the-eu-migration-crisis.pdf>> (Accessed March 2, 2018).

이전에 구축해 놓았던 유럽 공동의 망명정책을 손보기 시작했다. 이 과정에서 EU는 그동안 ‘규범 권력자’를 자처하며 인권과 비호신청자에 대한 권리를 강조해왔던 스스로가 현실에서는 그런 권력을 전혀 행사할 수 없다는 사실을 깨달았고 개별 회원국이 감당하지 못하는 위기에 대응하기 위해서는 보다 견고하고 일관성 있는 공동의 조치가 필요하다는 사실도 절감했다.

그동안 EU가 이주의 물결을 전혀 예측하지 못했던 것은 아니었다. EU는 이미 유럽 공동의 망명정책을 통해 주변국으로부터의 ‘밀어내기 요인(push factors)’과 EU 자체의 ‘끌어당기기 요인(pull factors)’을 인식하고 있었다.<sup>161)</sup> EU, 특히 그중에서 가장 강력한 끌어당기기 요인을 지니고 있던 독일, 스웨덴, 프랑스, 이탈리아, 영국 등은 이미 1956년 대규모 헝가리인의 유입, 1992~1995년 사이 보스니아 난민 유입 그리고 1999년 코소보 난민 유입을 경험한 바 있었다. 그러나 이번에는 그 규모가 너무 컸다. 이전에 발생했던 난민의 물결에 대처하는 것은 상대적으로 쉬웠으나, 2015년의 이주의 물결은 그 규모 면에서 이전의 물결과 차원이 달랐다. 2015년을 유럽의 난민 위기라고 칭하는 것은 시리아를 비롯한 중동과 아프리카에서의 밀어내기 요인이 동시 다발적으로 발생했고, 이주의 물결 초기에 독일을 비롯한 특정 국가의 끌어당기기 효과가 너무나 컸던 결과였다. 이로 인해 유럽으로 향하는 난민의 물결은 개별국은 물론 EU 전체적으로도 대응하기 어려운 수준으로 그 규모가 커졌다.

시리아, 이라크를 비롯한 중동지역과 나이지리아, 에르트리아를

---

161) 일반적으로 밀어내기 요인에는 전쟁으로 인해 발생하는 인도주의적 문제, 인구과잉, 환경 파괴로 인한 식량부족, 거주환경 악화, 일자리 부족 등이, 끌어당기기 요인은 많은 노동 기회, 각종 사회적 혜택, 이동 용이성, 영구 정착 기회, 가족 재결합 등을 포함한 다양한 이동의 인센티브가 포함된다. Global Crisis Center, *Managing the Refugee and Migrant Crisis: The Role of Governments, Private Sector and Technology* (PWC: United Kingdom, 2017), pp. 8~9.



비롯한 아프리카 지역에서의 밀어내기 요인이 왜 이 시점에서 동시에 발생했는지는 중요하지 않다. 중요한 측면은 박해와 처벌, 기근을 피해 안전한 피난처를 구하는 난민이 발생한 것이고, 이들이 어떤 루트를 통해 유럽으로 향했고, 유럽은 1951년 UN 난민헌장과 1956년 난민 의정서 그리고 EU 혹은 개별 회원국의 법령과 절차를 통해 이들에게 적절한 보호 조치를 제공했는지 여부이다. 만약 EU와 개별 회원국들이 그러한 조치를 제대로 취하지 못했고 유럽으로 이동한 난민들이 국제법, EU와 회원국의 법령에 따라 합당한 보호 조치를 제공받지 못했다면, EU는 글로벌 규범 권력자로 행동하지 못한 것이며 이에 대한 반성을 통해 현재 EU가 지니고 있는 난민/망명정책과 난민기구를 전면 개혁하든지 아니면 새로운 정책과 기구를 구축해야 할 것이다.

이런 측면에서 본문에서는 2015년 유럽으로 향했던 대규모 난민 물결의 상황을 살펴보고, EU와 개별 회원국이 국제법과 EU 규정 혹은 지침에 따라 난민들에게 충분하고도 적절한 보호 기제를 제공했는지를 살펴볼 것이다. 또한 2015년 위기의 상황에서 EU와 개별 회원국이 어떤 식으로 난민, 망명 관련 법령과 기구를 개편했는지에 대해서도 살펴볼 것이다. 이는 기존 EU와 회원국의 망명/난민정책이 주로 관계적 대응에 집중되어 있었던 것과는 달리 난민위기를 거치면서 법 개정과 기구개편을 통해 이를 보다 장기적인 측면의 구조적 대응으로 전화시켰음을 파악하기 위함이다.<sup>162)</sup>

---

162) 관계적 대응은 문제가 발생했을 경우 이에 대처하는 것이며, 구조적 대응은 사전적으로 대응책을 마련하고 문제발생의 원인을 해결하는 대응을 의미한다. 여기에서는 생권국경 통제, 난민할당, EU-터키 협정체결을 관계적 대응으로, 유럽공동망명체제(Common European Asylum System: CEAS), 유럽망명지원처(European Asylum Support Office: EASO), 유럽국경해안경비기구(European Border and Coast Guard Agency: FRONTEX) 개혁과 망명, 법령 개정을 통한 공동체방식의 강화 그리고 무역협정, 연합협정, ODA 등을 통해 이민/난민의 밀어내기 요인을 제거하는 정책을 구조적 대응으로 정의한다.

한편 EU와 개별 회원국 사이의 ‘연대(Solidarity)’의 원칙에 근거한 ‘부담공유(burde-sharing)’가 대규모 난민의 물결을 막는데 주력했다면, ‘난민과의 연대’를 내세운 시민사회와 유로시티(EUROCITIES)는 그와는 정반대로 난민의 물결을 수용하고 통합시키는데 주력했음을 확인할 것이다.

이러한 논의를 바탕으로 본문의 마지막 부분에서는 EU의 난민위기를 통해 향후 한반도에서 대규모 난민의 물결이 발생할 경우 대한민국은 어떻게 이 문제에 대처해야 할지에 대한 간략한 시사점을 제시한다.

## 2. 2014년 이전까지 유럽 공동의 이민/망명정책

제2차 세계대전 이후 유럽은 유럽내부는 물론 외부에서 발생한 난민과 이민자를 적극적으로 받아들인 대표적인 지역이었다. 이미 1956년 헝가리 사태 당시 헝가리를 탈출한 약 14만 명의 난민 중 51%에 해당되는 72,000여명을 수용했었고,<sup>163)</sup> 1992~1995년 보스니아-헤르체고비나 내전으로 발생한 50만 명 이상의 난민을 한시적으로 수용한 바 있었다.<sup>164)</sup> 이 밖에도 유럽은 그동안 중동, 아프리카, 아시아 등에서 전쟁을 피해 탈출하거나 정치적, 종교적, 인종적 이유에서 가해지는 탄압을 피해 보호를 요청한 수많은 난민을 수용해왔다. 그러나 1999년 코소보 내전으로 120만 명에 이르는 난민이

---

163) UNHCR, “Report of the United Nations High Commissioner for Refugees Report of the United Nations High Commissioner for Refugees A/3123/Rev.1, 1957,” <<http://www.unhcr.org/excom/unhcrannual/3ae68c7c0/report-united-nations-high-commissioner-refugees.html>> (Accessed April 10, 2018).

164) R. Black and K. Korser, *The End of the Refugee Cycle: Refugee Repatriation and Reconstruction* (Oxford: Berghahn Books, 1999), pp. 34~38.

유럽, 특히 독일로 밀려들어오자 이제 어느 한 국가가 난민의 물결을 감당할 수 없는 지경에 이르렀다. 독일은 EU 회원국 중에서 가장 많은 난민을 받아들이고 있음에도 불구하고, 적어도 일시적으로라도 이렇게 많은 수의 난민을 수용할 수는 없었다. 이에 독일은 공동으로 난민문제에 대처하여 특정 국가의 부담을 줄이고 책임을 공유해야 한다고 강조했고 다른 회원국들도 이에 동감했다.

EU는 이미 1999년 암스테르담 조약을 통해 난민/망명정책을 포함한 내무, 사법 분야를 공동체의 권한으로 이전해, 공동체, 즉 EU 집행위원회가 행사할 수 있는 영역과 범위를 확장해왔다. 1999년 텀페레이사회에서는 이를 좀 더 구체화해 EU 공동의 난민/망명정책을 마련하기 위한 조치에 합의했고 이를 통해 난민과 비호신청자의 신원파악을 위한 공동의 정보체계(Eurodoc) 구축, 1차 입국지에서 비호신청 진행, 비호신청과 난민의 지위에 관한 공동의 기준 마련에 합의했다. 또한 회원국 사이의 연대와 부담공유를 기반으로 공동 재정을 마련하기로 했고 이에 따라 유럽난민기금(ERF)이 설립되었다.<sup>165)</sup>

난민/망명정책에 대해 공동체의 권한이 본격적으로 강해지기 시작한 것은 리스본 조약이 발효된 2009년 이후부터였다. EU는 리스본 조약을 통해 기존의 경제-사법내무-외교안보의 삼주체제를 없애고, 경제와 사법내무 분야를 공동체방식으로, 즉 만장일치가 아닌 (가중)다수결 방식으로 결정하게 되었고, 이로써 사법내무, 그중에서 이민, 난민, 망명정책의 국가별 차이를 없애고 이를 단일한 기준, 절차, 행동으로 수렴시킬 수 있는 계기를 마련했다.

그러나 일부 회원국들은 난민/망명 문제가 사법내무 차원에 한정되는 것이 아니라 외부 국경관리와 같은 외교안보 분야에도 영향을

---

165) 김남국, “유럽연합(EU)의 인권정책: 전쟁, 난민 그리고 정체성,” 『유럽연구』, 제12권 2호 (2007), pp. 5~9.

미친다고 강조하면서, 이 분야에 대한 공동체 방식을 거부하거나 혹은 공동체로의 권한 이전에 강력히 반대하고 나섰다. 반대로 독일을 비롯한 많은 EU 회원국들은 1990년대 중반의 보스니아 난민 사태와 1999년 코소보 난민 사태를 경험하면서, 어느 한 국가의 역량으로는 대규모 난민문제를 해결하지 못할 것을 인지했고 이 문제에 대한 공동의 접근에 찬성했다. 이를 계기로 EU는 이미 1999년 공동유럽망명제도(CEAS)를 통해 회원국 간 상이했던 비호신청 절차, 수용, 자격 등을 최대한 수렴시키기 위해 일련의 법령을 제정했고, 2003년 더블린규정(Dublin Regulation)을 통해 대규모 이주에 대비한 공동의 망명정책과 외부국경 관리의 필요성을 인식했다.<sup>166)</sup> 이와 관련해 EU는 몇 가지 중요한 지침(directive)을 마련했는데, 우선 비호절차지침(Asylum Procedure Directive)은 비호신청자에 대한 공정하고 효율적인 신청절차가 보장될 수 있도록 회원국의 망명지위 부여 혹은 철회 시 적용되는 최소 공통기준이었다. 이에 따르면, 비호신청 기간은 최대 6개월을 넘지 않도록 했으며, 개별적, 객관적, 공평한 절차를 진행하고, 통역 제공, (유료) 법률자문을 제공할 것을 제시했다.<sup>167)</sup> 수용조건지침(Reception Conditions Directive)은 비호신청자에 대해 최소한의 주거, 식사 제공, 의료 혜택 기준을 마련했으며, 모든 회원국들이 이런 최소한의 기준을 맞출 것을 요구했다. 여기에는 노동시장에 참여할 기회도 포함되어 있는데, 비호신청

---

166) Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex:32003R0343>> (Accessed April 13, 2018).

167) Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32013L0032>> (Accessed April 10, 2018).

자는 최장 9개월 동안 고용기회를 보장받도록 했다.<sup>168)</sup> 자격지침 (Qualification Directive)은 신청 승인자에 대한 강제송환 금지, 거주허가, 여행허가, 고용기회, 교육기회, 사회복지, 주거, 의료, (사회로의) 통합을 위한 각종 혜택을 제시했다.<sup>169)</sup>

그러나 법령과 공동 대응의 필요에 대한 공감만으로는 실제로 대규모 난민의 물결이 발생했을 때 충분한 대처를 할 수 없다는 사실이 드러났다. 특히 난민이 몰려든 외부국경을 면한 국가들에서의 상황은 더욱 좋지 않았다. 이들 국가들은 EU 회원국의 연대와 부담공유를 요청했지만 일부 회원국들은 이런 요청에 귀를 막고 자국으로 밀려드는 난민의 물결을 막는데 급급했다. 이제 이 문제를 다루기 위해서는 보다 일관적이고 지속적인 EU 공동의 조치가 필요하다는 사실이 분명해졌다.

이 과정에서 EU 혹은 국가수준에서의 문제 대응이 난민의 유입을 막거나 규제하는데 집중되어 있기 때문에 근본적인 문제 해결은 불가능하다는 사실도 드러났다. 이에 대해 지역, 도시, 시민사회는 EU 나 국가 간 연대를 통해서 해결할 수 없는 문제를 하위수준 간의 초국경 협력을 통해 해결할 수 있는 가능성을 제시하고 나섰다. 이들은 EU가 내세우는 연대의 개념을 외부로부터의 위협에 대응하는 국가 간 연대가 아닌, 외부 요인과 지역, 도시 혹은 시민사회와의 연대라고 제시하고 국가수준이 아닌 하위수준을 통한 국경 협력의

---

168) Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>> (Accessed April 10, 2018).

169) Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32011L0095>> (Accessed April 10, 2018).

가능성을 제시했다. 그동안 EU와 국가수준에서 난민을 바라보는 시각이 ‘우리’ 대 ‘그들’이라는 이분법적 관점이었다면, 2015년 난민위기를 거치면서 하위수준과 시민사회에서는 난민을 ‘우리의 미래를 위한 투자’라는 보완적이고 협력적인 관점으로 이해하기 시작했다.<sup>170)</sup> 이에 따라 유로시티(Eurocities)와 시민사회 간 연대는 EU나 국가가 인식하는 국경위협으로서의 난민이 아니라 국경 간 조화와 협력 혹은 미래를 위한 자산으로서의 난민을 인식할 수 있는 계기를 마련해주었다. 하위수준에서의 노력과 역할은 EU나 정부수준의 공식적 영향력보다는 비가시적이지만, 이들이 난민과 직접 접촉한다는 측면에서는 기존의 위협 요인으로 난민을 인식하는 것이 아니라 기회와 협력으로 인식하는 인식의 전환에 기여한다.

### 3. 2015~2016년 이민/난민의 물결

2013년에 10만 7,000명, 2014년에 28만 3,000명에 불과했던 난민이 2015년에 한 해에만 무려 182만 2,000명을 넘어섰다. 갑작스럽게 난민의 물결이 유럽으로 향했던 주요한 원인은 시리아 내전이 있었다.

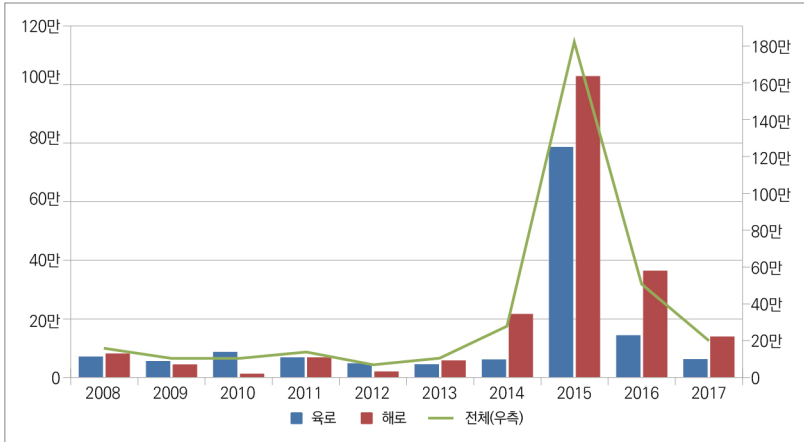
2011년 3월 시리아 내전이 발발한 이래 2013년 한 해에만도 사망자가 20만 명을 넘었으며, 전체 인구 2,300만 명 중 절반 이상인 1,220만 명이 인도적 지원이 절실한 상황에 처했다. 이중 약 760만 명이 시리아 국내 실향민들이었는데, 이라크-레반트 이슬람 국가(ISIL)의 세력이 커지면서 시리아를 떠나 인접국으로 이동하는 국제

---

170) Katharina Crepez, “Common Commitment Civil Society and European Solidarity in the ‘Refugee Crisis’,” Paper prepared for the 2016 IPSA conference, p. 4.

적인 난민도 크게 증가했다. 390만 명 이상이 요르단, 레바논, 터키, 이집트, 북아프리카로 이동했으며, 이들은 더 안전한 보호를 찾아 유럽으로의 이동을 시작했다.<sup>171)</sup>

〈그림 V-1〉 EU로 향하는 이민/난민의 급증



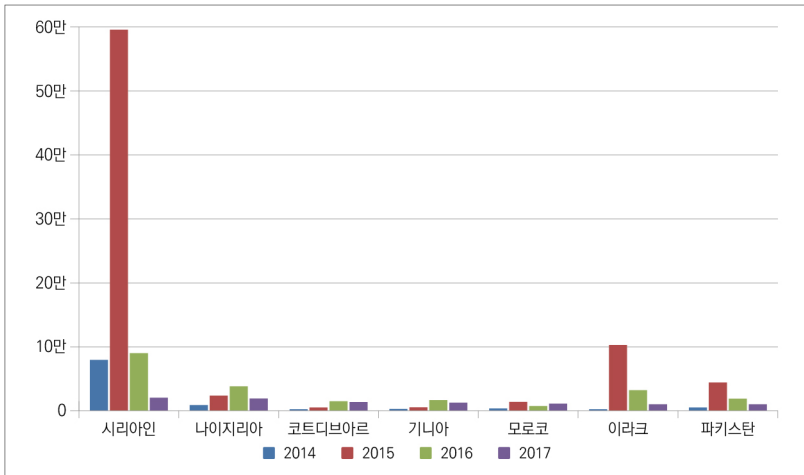
출처: EASO, 2018.

이미 2014년부터 EU로 향하는 난민 중에 시리아인의 비중이 가장 높았다. 2014년에는 78,887명으로 유럽으로 이동한 전체 난민의 28%를 차지했으며, 2015년에는 594,059명으로 전체의 32.6%를 차지했다. 2015년에는 시리아인 이외에도 이라크를 탈출한 난민이 101,275명(5.6%), 그리고 나이지리아를 탈출한 난민이 약 24,000여 명에 이르렀다. 2016년에는 시리아인의 유입이 크게 줄었지만 여전히 88,551명의 시리아인이 EU에 입국해서 전체의 17.3%를 차지했다.<sup>172)</sup>

171) Eleni Karageorgiou, "Solidarity and sharing in the Common European Asylum System: the case of Syrian refugees," *European Politics and Society*, vol. 17, no. 2 (2016), pp. 196~214.

172) FRONTEX와 EASO 등의 통계에 따르면 국경검문소에서 국적을 허위로 진술하는 경우가 많기 때문에 유럽으로 유입된 난민의 정확한 국적을 파악하기는 어렵다. 특히 난민의 이주가 최고조에 이르렀던 당시 국경검문소에서 국적을 확인해 해당인이

〈그림 V-2〉 2014~2017년, 국적별 이주자의 수



출처: FRONTEX (2014~2018), Risk analysis.

182만 명이 넘는 난민이 EU로 들어오기 위해 다양한 루트를 활용했다. 이 중 가장 많은 난민이 통과한 루트는 동부지중해 루트였다. 이 루트는 해로를 이용한 이동이 대부분이었는데, 주로 그리스의 레스보스, 치로스, 사모스, 레로스, 코스 섬으로 상륙했다. 이 과정에서 불법 인신매매나 밀입국 조직을 통한 열악한 이동수단(선박)으로 인해 많은 이가 에게해에서 목숨을 잃었다. 동부지중해 루트를 이용한 난민은 주로 시리아인과 아프가니스탄인이었는데, 대부분의 경우 그리스의 섬에 상륙한 뒤에도 공식적으로 비호신청을 하지 않고, 제2의 이주(다른 EU 회원국, 특히 독일이나 스웨덴)를 준비했으며, 그리스 정부는 이들에게 특별 지위를 부여해 최장 6개월 동안 그리스에 머물 수 있도록 허용했다. 따라서 그리스에 입국한 이들 중 상

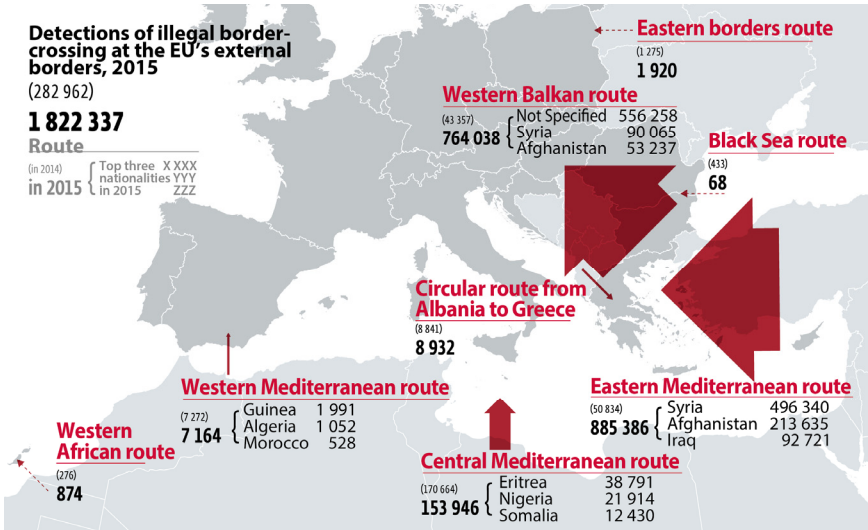
안전국 출신으로 판명된 경우에는 입국거부 및 송환절차를 시행했기 때문에, 국경에 도착한 많은 이들은 국적을 밝히지 않거나 허위로 진술하는 경우가 빈번했다. 2014년에 국적을 확인할 수 없거나 혹은 기타 여러 국적을 가진 경우가 전체의 56%, 2015년에는 55.3%, 2016년에는 51.8%를 차지했다. Frontex, *Risk Analysis for 2017* (Warsaw: Frontex, 2017), pp. 47~48.



당수는 이 기간 중에 다시 이동을 시작해 마케도니아 국경을 넘어 서부발칸을 통과해 다른 EU 회원국으로 이동했다.<sup>173)</sup>

2015년 서부발칸 루트를 통해 EU로 들어온 수는 766,038명으로 동부지중해 루트에 이어 둘째로 난민 유입이 많았던 루트였다. 2015년 1~2월에는 대부분 코소보인들이 이 루트를 통과했으나, 3월부터는 터키-그리스 국경을 넘어 서유럽, 특히 독일로 향하는 시리아인들의 이주가 시작되었고 7월에 가면 이 루트를 통한 이주가 최고조에 이르렀다. 2015년 4월 이후 그리스에 도착한 난민이 급증했고 동시에 마케도니아가 망명법을 개정해 72시간 합법적 통과를 허용하면서 통과 난민들에게 교통수단을 제공했던 것이 이 루트를 통한 이동이 급증한 이유였다.<sup>174)</sup>

〈그림 V-3〉 2015년 EU의 이민/난민 위기



출처: FRONTEX, *Risk analysis for 2016* (Warsaw: Frontex, 2016), p. 16.

173) *Ibid.*, pp. 18~19.

174) *Ibid.*, pp. 19~20.

서부발칸 루트를 통해 난민의 유입이 급증하자 헝가리는 2015년 9월 세르비아와의 국경에 장벽을 세워 이동의 방향을 돌리려 했다. 동시에 헝가리는 국경에서의 비호신청을 받아들이지 않고 이들을 대부분 세르비아로 돌려보냈다. 이 때문에 난민의 물결은 크로아티아-세르비아 국경으로 몰려들었고, 9월 중순과 10월 말 사이에 일일 평균 6,400명이 이곳으로 쏟아져 들어왔다. 크로아티아는 입국한 난민이 서둘러 자국을 통과할 수 있도록 기차를 제공해 이들을 헝가리 국경으로 이동시켰는데, 다시 헝가리는 크로아티아와의 국경으로 장벽을 확대함으로써, 물결을 슬로베니아 쪽으로 돌렸다.

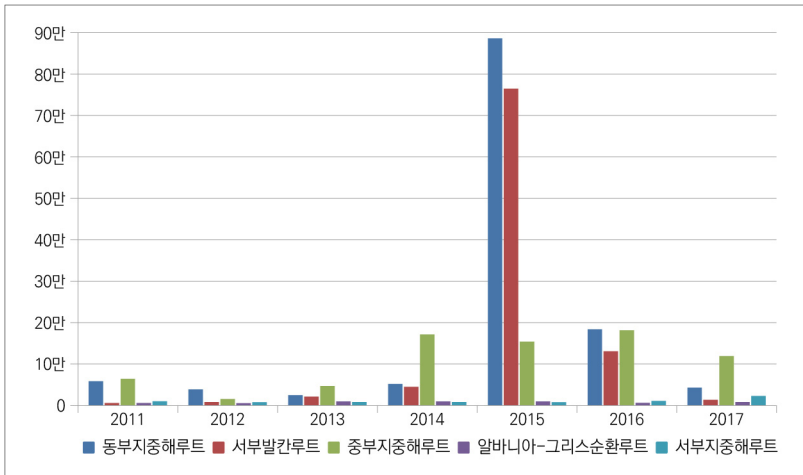
2015년 중부지중해 루트를 통해 유럽으로 이동한 수는 153,946명으로, 2014년에 비해서 10%가량 줄었다. 이는 시리아인들이 동부지중해 루트와 서부발칸 루트로 방향을 돌렸기 때문이었는데, 그 대신 10만 명 이상의 아프리카인, 특히 에리트리아인들이 이 루트를 통해 유럽으로 이동했다. 이들은 주로 리비아에서 출발하는 선박을 이용해 이탈리아로 이동했는데, 불법조직을 통해 매우 열악한 환경에서 이동하기 때문에 2014년 한 해 동안 이 루트에서 사망한 사람만도 3,300명을 넘어섰고, 2015년에 들어서는 5개월 동안 1,800명 이상이 사망했다.<sup>175)</sup>

이외에도 서부지중해 루트, 서부아프리카 루트를 통해 아프리카인들이 스페인으로 이동했고, 동유럽육로인 러시아-핀란드, 노르웨이 국경을 넘는 경우도 많았다. 2015년 10월까지의 주로 시리아인들이 이 루트를 통해 핀란드나 노르웨이로 입국해 비호신청을 하는 경우가 많았지만, 아프가니스탄인들의 이동도 증가했다.

---

175) Altai Consulting for IOM MENA Regional Office, *Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots* (IOM-OIM, 2015), p. 1.

〈그림 V-4〉 2011~2017년 루트별 이주자



출처: Frontex(2001~2018), Risk Analysis, p. 16.

일단 EU 국경을 넘은 대부분의 난민들은 1차 입국지에서 비호신청을 하지 않았다. 이들은 일단 EU에 입국한 이후 2차 이동을 통해 수용조건이나 비호 절차가 빠르고 우호적이며, 승인율이 높은 독일이나 스웨덴과 같은 소위 ‘난민 환영국’으로 향하는 경우가 많았다. 물론 더블린 규정에 따라 1차 입국한 회원국에서 비호신청을 해야 했지만, 불법적인 방법이나 기타 다양한 방법을 통한 2차 이동을 막는 것은 사실상 불가능했다. 결국 EU로 향하는 난민은 1차로 EU 역내 진입을 목표로 했지만, 그들이 추구하는 최종 목표는 비호 승인율이 높은 국가로의 2차 이동, 즉 ‘비호뽑기’에 유리한 EU 회원국으로 이동하는 것이었다.

〈표 V-1〉 2008~2017년 EU 회원국별 비호신청자 수

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
벨기에	26,080	31,910	28,075	21,029	22,710	44,662	18,278	18,342
불가리아	1,025	890	1,385	7,144	11,080	20,388	19,419	3,697
체코	775	750	740	694	1,145	1,515	1,473	1,445
덴마크	5,065	3,945	6,045	7,169	14,680	20,937	6,178	3,220
독일	48,475	53,235	77,485	126,705	202,645	476,508	745,154	222,562
에스토니아	35	65	75	96	155	231	177	191
아일랜드	1,935	1,290	955	946	1,450	3,276	2,244	2,930
그리스	10,275	9,310	9,575	8,226	9,430	13,205	51,108	58,650
스페인	2,740	3,420	2,565	4,487	5,615	14,779	15,754	33,952
프랑스	52,725	57,330	61,440	66,267	64,310	76,163	84,269	99,332
크로아티아				1,079	450	208	2,223	976
이탈리아	10,000	40,315	17,335	26,620	64,625	83,540	122,959	128,848
키프로스	2,875	1,770	1,635	1,257	1,745	2,266	2,938	4,598
라트비아	65	340	205	193	375	330	351	357
리투아니아	495	525	645	399	440	317	432	543
룩셈부르크	780	2,150	2,050	1,068	1,150	2,506	2,161	2,432
헝가리	2,095	1,690	2,155	18,897	42,775	177,134	29,431	3,392
몰타	405	1,890	2,080	2,248	1,350	1,843	1,928	1,839
네덜란드	15,100	14,590	13,095	13,062	24,495	44,972	20,943	18,212
오스트리아	11,045	14,420	17,415	17,498	28,035	88,159	42,255	24,715
폴란드	6,540	6,885	10,750	15,241	8,020	12,188	12,303	5,045
포르투갈	155	275	295	502	440	895	1,462	1,752
루마니아	885	1,720	2,510	1,493	1,545	1,260	1,882	4,817
슬로베니아	240	355	295	272	385	277	1,308	1,475
슬로바키아	540	490	730	439	330	329	145	161
핀란드	3,085	2,915	3,095	3,209	3,620	32,346	5,604	4,992
스웨덴	31,850	29,650	43,855	54,268	81,180	162,451	28,792	26,327
영국	24,335	26,915	28,800	30,586	32,785	40,159	39,737	33,781
EU 전체	259,630	309,040	335,290	431,094	626,960	1,322,844	1,260,908	708,583

출처: Eurostat, 2018.

〈표 V-1〉에서 확인할 수 있듯이, 2015년 EU 28개 전체 비호신청자의 수는 133만 명이었는데, 이중 476,000명 이상이 독일에 비호신청을 해 전체의 36%를 차지했다. 2016년에는 독일에서의 비호신청이 더욱 증가해 전체 비호신청자 126만 명 중에서 약 75만 명, 비율로는 59%를 넘어섰다. 이는 메르켈(A. Merkel)의 이민/난민 환영 정책 때문이기도 했지만, 독일의 관대한 난민정책과 난민에 유리한 처우, 노동시장 접근 가능성 등이 모두 고려된 소위 ‘끌어당기기 효과’가 작용한 것으로 볼 수 있다.

〈표 V-2〉 2013년 이후 EU 회원국별 비호승인, 승인율(%)

	2013		2014		2015		2016		2017	
	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율
벨기에	11,485	54.6	7,950	35.0	7,685	17.2	5,375	29.4	5,065	27.6
불가리아	40	0.6	20	0.2	10	0.0	25	0.1	20	0.5
체코	415	59.8	565	49.3	395	26.1	405	27.5	395	27.3
덴마크	1,660	23.2	1,785	12.2	1,335	6.4	1,425	23.1	2,055	63.8
독일	36,660	28.9	44,335	21.9	93,840	19.7	123,700	16.6	158,085	71.0
에스토니아	0	0.0	5	3.2	10	4.3	40	22.6	40	20.9
아일랜드	580	61.3	210	14.5	530	16.2	690	30.7	350	11.9
그리스	3,900	47.4	7,665	81.3	7,655	58.0	12,485	24.4	9,545	16.3
스페인	1,110	24.7	920	16.4	580	3.9	515	3.3	620	1.8
프랑스	37,550	56.7	37,085	57.7	34,580	45.4	41,285	49.0	47,735	48.1
크로아티아	95	8.8	110	24.4	85	40.9	105	4.7	95	9.7
이탈리아	95	0.4	55	0.1	20	0.0	9,770	7.9	12,590	9.8
키프로스	960	76.4	495	28.4	575	25.4	250	8.5	355	7.7
라트비아	55	28.5	35	9.3	70	21.2	45	12.8	45	12.6
리투아니아	35	8.8	15	3.4	10	3.2	5	1.2	40	7.4
룩셈부르크	670	62.7	740	64.3	470	18.8	320	14.8	315	13.0
헝가리	685	3.6	840	2.0	480	0.3	775	2.6	0	0.0
몰타	140	6.2	260	19.3	370	20.1	325	16.9	395	21.5
네덜란드	1,895	14.5	1,445	5.9	1,085	2.4	1,760	8.4	2,180	12.0
오스트리아	6,860	39.2	4,070	14.5	5,095	5.8	3,480	8.2	6,960	28.2
폴란드	1,050	6.9	1,380	17.2	1,875	15.4	1,285	10.4	1,770	35.1

	2013		2014		2015		2016		2017	
	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율
포르투갈	100	19.9	95	21.6	85	9.5	185	12.7	0	0.0
루마니아	1,550	103.8	170	11.0	110	8.7	115	6.1	185	3.8
슬로베니아	60	22.1	70	18.2	35	12.6	35	2.7	40	2.7
슬로바키아	115	26.2	60	18.2	25	7.6	20	13.8	10	6.2
핀란드	230	7.2	210	5.8	170	0.5	695	12.4	1,260	25.2
스웨덴	12,955	23.9	13,130	16.2	9,680	6.0	12,125	42.1	18,915	71.8
영국	13,685	44.7	12,310	37.5	12,430	31.0	13,740	34.6	12,470	36.9
EU 전체	134,640	31.2	136,030	21.7	179,300	13.6	230,985	18.3	281,545	39.7

출처: Eurostat, 2018.

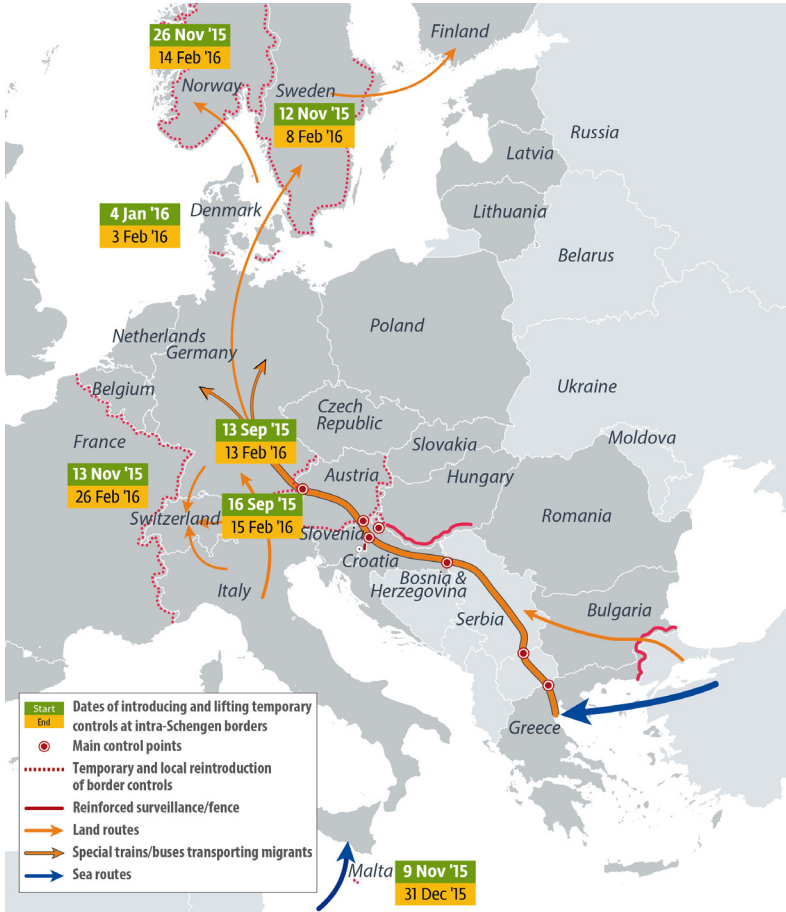
여기에 비호승인율도 난민들이 어느 국가에서 비호신청을 할지를 결정하는 주요 요인이었다. 2015년 기준 승인율이 높은 국가는 그리스(58%), 프랑스(45.4%), 영국(31%) 등이었고, 독일 역시 19.7%의 승인율로 EU 평균인 13.6%보다는 높았다. 독일의 승인율이 그리스, 영국, 프랑스보다 낮았지만, 절대적인 수치에서는 이들보다 훨씬 많았다. 2015년 기준 독일이 비호를 승인한 사람은 93,840명으로, 그리스의 7,655명, 프랑스의 34,580명, 영국의 12,430명보다 훨씬 많았고, EU 전체 179,300명 중에서 52.3%를 차지했다. 2017년에 와서 독일의 비호승인과 승인율이 모두 크게 높아졌는데, EU 28 회원국 전체 281,000여 건 중에서 독일이 전체의 56% 이상인 158,085건을 승인했고, 승인율은 무려 71%에 달했다.

결국 EU로 향한 거대한 난민의 물결은 우선은 EU 역내로 진입하고 나서 이후에 2차 이동을 통해 보다 유리한 국가로 이동하는 것을 최종 목표로 삼았다. 회원국과 EU는 이를 막기 위해 EU 차원에서 더블린 규정과 개별 회원국 차원에서 1차 입국을 저지하고, 동시에 2차 이동을 장려하는 방식으로 대응함으로써 EU 공동의 망명정책과 연대, 부담공유는 사실상 무용지물이나 마찬가지였다.

## 4. EU, 회원국 정부 수준의 이민/망명정책

### 가. 쉐ง겐국경 (임시)통제

〈그림 V-5〉 2015년 9월 이후 쉐ง겐 회원국 간 내부국경 통제



출처: FRONTEX (2016), *Risk Analysis for 2016*, p. 33.

EU 회원국을 포함해 모두 26개국이 참여하고 있는 쉥겐조약은 공동의 출입국 관리 정책을 통해 국경에서의 지체를 최소화시키기 위한 목적을 지니고 있다. 그러나 2015년 11월 파리 테러가 쉥겐조약의 허점을 이용해 모의, 실행했다는 사실이 밝혀지면서 각국은 서둘러 쉥겐 회원국 사이의 국경검문을 재도입했다.

스웨덴은 2015년 11월 스웨덴-덴마크 간 페리와 교량을 통한 국경 통과 시 검문을 실시했고, 입국자가 국경에서 비호를 신청하면, 이들을 체계적으로 등록하고 지문 날인을 받았다. 또한 스웨덴은 2016년 1월 4일부터 운송업체들에게 입국 승객들이 유효한 여행서류를 갖추고 있는지를 확인하도록 하는 법안을 통과시켰다. 노르웨이는 2015년 11월에서 2016년 2월 14일까지 한시적으로 국경검문을 실시했으며, 덴마크 역시 2016년 1월 4일부터 2월 3일까지 한시적으로 독일과의 해로, 육로 국경을 집중적으로 통제했다.

독일은 2015년 9월 13일부터 쉥겐 국경에서 검문을 시작했는데, 특히 오스트리아와의 국경에 초점을 맞추어 체계적인 감시, 등록, 송환을 실시했다. 프랑스 테러 이후인 11월에는 연방경찰이 임시 검문소를 포함하여 국경검문을 강화했다. 이런 조치는 2016년 2월 13일에 종료되었다. 프랑스는 2015년 11월 파리테러와 12월 유엔기후변화협약당사국총회(COP21) 정상회의 준비 조치로 벨기에, 룩셈부르크, 독일, 스위스, 이탈리아, 스페인과의 국경검문을 강화했다. 벨기에는 프랑스와의 주요 국경에서 검문을 강화했는데, 벨기에 경찰이 인접국에서 들어오는 루트(대부분 기차와 대형트럭 이용)와 쉥겐국가에서 비행기로 입국하는 자들에 대한 무작위 검문을 실시하여 불법 입국자를 적발했다. 몰타는 발레타(Valleta) 이민회의 및 영연방 정상회의 기간인 2015년 11월 9일에서 12월 31일까지 한시적으로 쉥겐 국경에서 검문을 실시했다. 오스트리아도 2015년 9월 16



일에서 2016년 2월 15일까지 슬로베니아, 이탈리아, 헝가리, 슬로바키아와의 국경에서 한시적으로 국경검문을 실시해 불법적인 입국을 막았다. 슬로베니아 역시 헝가리와의 국경에서 검문을 실시했는데, 특히 헝가리가 난민의 유입을 막기 위해 장벽을 설치하면서 난민의 물결이 슬로베니아로 몰려들 것을 우려했다. 헝가리는 2015년 10월 중순에 열흘 동안 슬로베니아와의 국경에서 검문을 실시했다. 당시 헝가리는 세르비아, 크로아티아와의 국경에 장벽을 설치하여 난민들이 헝가리를 통과하지 못하도록 하고 이들을 슬로베니아와 오스트리아 방향으로 이동하도록 유도했다. 체코는 공식적으로 국경 검문을 실시하지는 않았지만, 경찰이 국경지대에 상주하면서 불법이주를 감시했다.<sup>176)</sup>

## 나. 난민할당

EU로 유입되는 난민의 물결이 거세지면서 회원국들 사이에서 난민수용을 둘러싼 분열이 나타났다. 가장 큰 영향을 받았던 그리스와 이탈리아는 2015년 최절정에 이르렀던 거대한 난민의 물결에 압도당했고, 독자적으로는 이들을 수용하고 이들의 비호신청을 감당할 수 없었다. EU와 개별 회원국의 재정, 인력 지원도 부족한 상황이었다. 이에 대해 EU 이사회는 그리스, 이탈리아 양국에 몰려든 난민 12만 명을 회원국의 GDP 규모, 국토규모, 인구수, 수용능력에 따라 의무적으로 할당할 것을 결정했다.<sup>177)</sup>

---

176) FRONTEX, *Risk Analysis for 2016*, p. 33.

177) COUNCIL DECISION (EU) 2015/1523 of 14 September 2015, establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece; COUNCIL DECISION (EU) 2015/1601 of 22 September 2015, establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015D1601>> (Accessed July 22, 2018).

그러나 일부 회원국들은 의무적인 난민 할당방식에 강력히 반대했는데, 이미 이사회 표결 당시 체코, 루마니아, 헝가리, 슬로바키아는 반대표를 던졌었다. 난민할당에 대한 결정이 내리진 이후에도 여전히 폴란드, 헝가리 등은 단 한명의 난민도 수용하고 있지 않아, 이사의결정과 EU사법재판소의 판결에 정면 도전한다. 2018년 5월 31일 집행위원회의 발표에 따르면, 난민할당 프로그램으로 총 34,689명의 난민이 회원국과 기타 자발적 참여국으로 이주해 이행률은 35.3%에 불과했다. 몰타와 같이 이행률 128.2%를 기록한 경우도 있었지만, 헝가리와 폴란드는 현재까지 단 한명의 난민도 수용하지 않고 있으며(이행률 0%), 체코(0.44%), 오스트리아(2.2%), 불가리아(4.6%) 등도 난민수용의 의지가 전혀 없는 것으로 드러났다.

〈표 V-3〉 난민할당 및 이행률

할당	이탈리아로 부터	그리스로 부터	전체	할당인원	이행률
독일	5,434	5,391	10,825	27,536	39.3
프랑스	635	4,394	5,029	19,714	25.5
스웨덴	1,392	1,656	3,048	3,766	80.9
네덜란드	1,020	1,755	2,775	5,947	46.6
핀란드	778	1,202	1,980	2,078	95.3
포르투갈	356	1,192	1,548	2,951	52.4
노르웨이	816	693	1,509		
스위스	920	580	1,500		
스페인	235	1,124	1,359	9,323	14.6
벨기에	471	700	1,171	3,812	30.7
아일랜드	0	1,022	1,022	600	170
루마니아	45	683	728	4,180	17.4
룩셈부르크	249	300	549	557	98.6
리투아니아	29	355	384	671	57.2
라트비아	34	294	328	481	68.2
슬로베니아	81	172	253	567	44.6

할당	이탈리아로 부터	그리스로 부터	전체	할당인원	이행률
몰타	67	101	168	131	128,2
에스토니아	6	141	147	329	44,7
키프로스	47	96	143	320	44,6
크로아티아	22	60	82	968	8,5
불가리아	10	50	60	1,302	4,6
오스트리아	43	0	43	1,953	2,2
슬로바키아	0	16	16	902	1,78
체코	0	12	12	2,691	0,44
리히텐슈타인	0	10	10		
덴마크	0	0	0		
헝가리	0	0	0	1,294	0
폴란드	0	0	0	6,182	0
영국	0	0	0		
아이슬란드	0	0	0		
	12,690	21,999	34,689	98,255	35,3

출처: the European Commission (31 May, 2018).

## 다. EU-터키 협정

2016년 3월 EU-터키 협정을 한마디로 요약하면 1:1 시스템이었다. 즉, 터키가 그리스 섬으로 이동한 난민 1명을 수용할 때마다, EU는 터키에 있는 시리아인 1명을 받아들이고 최대 72,000명까지 수용한다는 내용이었다. 이 협정에 따라 EU와 그리스는 터키를 안전국으로 규정해, 이미 터키를 통해 그리스에 진입한 난민을 다시 터키로 송환할 수 있게 되었다.<sup>178)</sup> 이런 조치로 인해 터키에서 그리스로 이동하는 시리아인이 일간 1,740명에서 47명 수준으로 급감했

178) Council of the EU, "EU-Turkey statement, 18 March 2016," PRESS RELEASE, 144/16, (March 18, 2018), <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>> (Accessed July 9, 2018).

고 협정체결 이후 에게해에서 사망한 난민도 2015년 592명에서 63명으로 크게 줄어들었다.

이처럼 EU가 터키와 협정을 체결한 이후에 난민의 유입이 크게 줄어들었지만, 이것을 전적으로 EU-터키 협정의 결과로 볼 수는 없다. 무엇보다도 시리아 등에서 발생하는 난민의 수가 줄어든 것이 가장 큰 이유였으며, 동시에 이 기간 중 발칸루트가 폐쇄되었고 그리스로부터의 2차 이동의 규모가 크지 않았던 것도 유럽으로 진입하는 난민의 수가 급감한 이유였다. EU-터키 협정 역시 난민유입을 줄이는데 기여한 것은 사실이지만 이에 대한 비난과 비판이 이어지고 있다. 무엇보다도 터키 자체가 주요 난민 발생국이기 때문에 협정 자체의 타당성에 의문이 제기되며, 궁극적으로는 EU가 국제법상 난민 보호 규정을 30억 유로(및 추가 30억 유로)와 맞바꾼 셈이기 때문이었다.<sup>179)</sup>

## 라. 핫-스팟(hot-spot) 설치

핫-스팟은 난민이 유입되는 주요 지점에서 EASO, FRONTEX(EBCG), EUROPOL과 회원국 정부가 협력해 난민의 신원을 파악하고 지문을 포함한 신상정보 등록, 공유 시스템 구축을 의미한다.<sup>180)</sup> 당초 이탈리아와 그리스는 집행위원회의 핫-스팟 설치에 부정적이었지만, 양국으로 밀려드는 난민의 물결을 감당하지 못함에 따라 FRONTEX, EASO의 지원을 받아 각각 4곳과 5곳에 핫-스팟을 설치했다.<sup>181)</sup>

179) “EU, 터키에 4조 원 쥐어주며 추악한 난민 뒷거래 벌였다.” 『중앙일보』, 2018.5.17., <<https://news.joins.com/article/22541707>> (검색일: 2018.7.10.).

180) Petra Bendel, *EU Refugee Policy in Crisis: Blockades, Decisions, Solutions* (Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017), p. 11.

181) European Asylum Support Office, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2016* (Valletta: European Asylum Support Office, 2017), pp. 79~83.

〈표 V-4〉 이탈리아와 그리스의 핫-스팟

이탈리아				
람페두사 (500)	포잘로 (300)	타란토 (400)	트라파니 (400)	
FRONTEX 관료 24명	FRONTEX 관료 24명	FRONTEX 관료 14명	FRONTEX 관료 22명	
EASO 관료 2명	EASO 관료 2명	EASO 관료 3명	EASO 관료 2명	
EASO 통역 3명	EASO 통역 2명	EASO 통역 3명	EASO 통역 2명	
그리스				
레스보스	치오스	사모스	레로스	코스
FRONTEX 관료 141명 인터뷰, 검증, 지문날인, 등록 팀, 국경수비대 문서전문가	FRONTEX 관료 103명 인터뷰, 검증, 문서 전문관 국경수비대	FRONTEX 관료 102명 건증, 인터뷰 팀, 국경수비대, 문서전문가	FRONTEX 관료 55명 검증, 인터뷰 팀 국경수비대 문서전문가	FRONTEX 관료 61명 검증, 인터뷰 팀 국경수비대 문서전문가
FRONTEX 68명 지원요 원: EU-터키 협정에 따른	FRONTEX EU-터키 협정 에 따른 2명			
EASO 관료 21명	EASO 관료 20명	EASO 관료 11명	EASO 관료 7명	EASO 관료 9명
통역 31명 5명의 EASO 관료 그리스 망명부 서에서 파견한 7명의 임시직	통역 25명 3명의 EASO 관료 그리스 망명부 서에서 파견한 4명의 임시직	통역 14명 3명의 EASO 관료 그리스 망명부 서에서 파견한 2명의 임시직	통역 9명 2명의 EASO 관료 그리스 망명부 서에서 파견한 2명의 임시직	통역 4명 2명의 EASO 직원 그리스 망명부 서에서 파견한 2명의 임시직

출처: Petra Bendel, *EU Refugee Policy in Crisis: Blockades, Decisions, Solutions*, p. 25.

## 마. CEAS, EASO, FRONTEX 개혁

### (1) 자격규정, 절차규정, 수용지침

EU는 기존의 비호 자격지침과 비호 절차지침을 ‘규정(regulation)’으로 변경했다. 지침과는 달리 규정은 모든 회원국에 법적 구속력이 부과됨을 의미한다. 자격지침을 자격규정으로 변경한 것은 회원국 간 상이했던 비호승인을, 즉 일종의 ‘비호뽑기’를 없애고 수렴시키기 위한 목적이었다.<sup>182)</sup> 이에 따라 회원국은 비호신청자가 회원국에서 비호신청을 할 것인지 아니면 단순히 다른 국가로 이동하기 위한 통과국으로 여기는지를 확인해야 한다. 더블린 규정에 따라 1차 입국지가 될 경우 다른 회원국으로의 이동을 막아야 하고 자국에서 비호신청을 진행해야 한다. 따라서 해당 신청자가 난민의 자격이 있는지에 대한 단일한 규정을 적용한 것이다.

새로운 규정에 따라 만약 비호신청자가 다른 회원국에서 불법 이주나 체류로 체포된 적이 있다면 5년차 이후에 부여했던 장기체류자격을 처음부터(zero base) 적용하도록 했다. 또한 회원국들은 정기적으로 이미 부여된 해당인의 지위가 유효한지 아니면 비호신청자의 본국 상황으로 신청자에 대한 보호를 철회하고 송환해야 하는지를 평가해야 한다. 이때 EASO가 작성한 본국정보(Country of Origin Information: COI)가 해당인의 비호자격에 대한 기초자료로 활용된다.<sup>183)</sup>

---

182) Petra Bendel, *EU Refugee Policy in Crisis: Blockades, Decisions, Solutions*, p. 30.

183) European Commission (2016) 466, Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003

또한 기존의 절차지침을 절차규정으로 변경했는데, 이는 비호절차를 표준화시키고 단순화해 절차를 보다 빠르게 진행하도록 하려는 목적이다. 동시에 비호신청자에 대한 절차적 기준을 표준화시키고, 망명권 남용에 대해서는 단호한 제재를 부과하고, 난민의 본국을 안전국으로 지정하는 규칙을 일치시키려는 목적도 있다. 이에 따라 비호신청 절차가 보다 빠르게 진행될 수 있게 되었는데, 만약 신청자가 안전한 제3국 혹은 1차 진입국에서 이동한 경우라면, 최대 10일 이내에 이들을 송환하도록 했다. 새 규정을 통해 난민이 무료로 법률지원을 받을 수 있게 되었으며, 보호자 미동반 미성년자와 특별한 보호가 필요한 경우에는 비호 기회를 넓혀주고, 원칙상 절차가 종료될 때까지 체류할 수 있도록 했다.<sup>184)</sup>

수용지침의 목적은 회원국 간 상이했던 비호신청자의 수용에 관한 기준과 지표를 단일하게 조정, 실행하기 위한 것이다. 개정된 수용지침을 통해 난민들이 좀 더 빨리 노동시장에 참여할 수 있게 되었는데, 기존의 9개월에서 6개월로 기간이 단축되었다. 만약 비호 서류가 잘 갖추어진 경우라면 비호신청 3개월 이후부터 노동시장에 참여할 수도 있게 되었다.<sup>185)</sup>

---

concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, <[https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016\\_223](https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_223)> (Accessed August 10, 2018).

184) European Commission (2016) 467, final 2016/0224(COD) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU, <[https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016\\_224](https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_224)> (Accessed August 10, 2018).

185) European Commission (2016) 465, final 2016/0222(COD) Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL laying down standards for the reception of applicants for international protection, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX%3A52016PC0465>> (Accessed August 10, 2018).

## (2) EASO 강화

2016년 EU 집행위원회는 유럽망명지원청(EASO)에 더블린 규정과 국가별 난민할당에 대한 관리 감독 권한을 부여할 것을 제안했다. 이에 따르면, EASO는 회원국 간의 실질적 협력과 정보교환을 증진시키고, 독자적으로 회원국에 필요한 작전, 기술을 제공할 수 있는 완전한 형태의 독립기구로 재편될 가능성이 있다. 또한 EASO는 보호 요청의 지속성과 공정한 배분을 지원하고, CEAS의 실행을 감독, 평가하며, 회원국의 비호신청 능력을 감독, 평가할 수 있게 될 것인데, EASO가 이런 능력을 부여받게 된다면, 회원국 사이의 상이한 난민/망명체제의 수렴을 촉진시키는 도구가 될 것이다. 즉, 기존의 자발적 정보교환에서 회원국에게 강제적으로 EASO 및 다른 회원국과의 정보교환을 유도하고, 회원국 간 상이한 안전국 목록을 EASO가 작성하게 됨으로써, 비호신청자에 대한 송환을 일관적이고 신속하게 처리할 수 있게 될 것이다.<sup>186)</sup>

이런 측면에서 EASO의 권한 강화를 통해 회원국 간 격차가 컸던 비호신청의 기준과 비호절차 및 수용 기준의 차이가 줄게 되어, 그동안 EU 내부 2차 이동의 원인이었던 소위 ‘비호뽑기’ 혹은 ‘비호쇼핑’이 대폭 줄어들 것으로 기대한다.

## (3) FRONTEX를 EBCG로 개편

2004년에 이사회 규정(2007/2004 EC)을 통해 설립된 FRONTEX는 “회원국이 역외국경 관리를 용이하고 효과적으로 진행할 수 있도록

---

186) European Commission (2016) 271, Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010, <[https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016\\_131](https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_131)> (Accessed July 15, 2018).



록” 지원하는 목적을 지니고 있었다. 그러나 국경관리에 대한 기본적인 책임과 권한이 회원국에 있다고 전제하고 있었기 때문에 FRONTEX가 독자적으로 활동할 수 없었고, 다만 외부국경에 대한 공동 관리를 조정하는 부수적인 역할만을 수행했다.<sup>187)</sup>

그러나 2015년 외부국경을 면한 국가들이 더는 이주의 물결을 통제하지 못하는 사태가 벌어지면서, EU는 FRONTEX의 역할과 권한 확대를 모색했고, 2016년 이를 유럽국경해안경비대(EBCG)로 개편하면서 독자적으로 인력확충, 자체 장비를 통한 군사 작전을 전개할 수 있는 권한을 부여했다. 이사회 규정(1624/2016 EC)에 명시된 EBCG의 주요 기능은 첫째, 회원국 국경통제 능력에 대한 취약성 평가, 둘째, 공동의 조직 구성 그리고 신속국경대응군 설치와 운영을 통해 외부국경을 면한 회원국의 국경관리 능력 증진, 셋째, 불법 이주 혹은 초-국경 범죄와 관련해 발생하는 도전에 대응, 넷째, 회원국이 외부국경에서 상당한 이주의 압박을 받을 경우 지원팀을 파견해 회원국 당국과의 협력 추진, 다섯째, 외부국경에서 긴급한 조치가 필요할 상황에서 군사적 대응, 여섯째, 국경감시 활동 중에 일어난 해난 사고의 수색, 구조작전의 일환으로 기술적, 작전상 지원 제공, 일곱째, 회원국에 연락관 파견, 여덟째, 송환 조치와 개입 수행, 조직 구성, 조율 그리고 마지막으로 국경관리에서 회원국과 제3국의 작전 협력 증진 등이다.<sup>188)</sup>

---

187) Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133216>> (Accessed July 15, 2018).

188) Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624>>

이에 따라 EBCG는 1,600명 이상의 독자적인 국경수비대를 보유하게 되었으며 기존의 위기대응 능력을 확대시켰고, 그동안 회원국의 자원에 의존하고 회원국의 요청이 있을 경우에만 활동하던 방식에서 벗어나 독자적으로 작전을 수행할 수 있는 역량을 갖추었다. 그럼에도 불구하고 EBCG는 여전히 인적자원과 장비가 충분치 못한데, 이를 극복하기 위해 EASO, EUROPOL의 지원을 받고 있으며, EUROPOL과 함께 난민관리지원팀(MMSI)을 구성한다.

#### (4) 더블린 규정

더블린 규정은 비호신청을 처리하는 회원국의 책임을 규정하고 있는 법령으로 비호신청을 검토하는 책임이 1차 입국지에 있음을 규정한다. 더블린 규정의 목적은 회원국이 비호처리 과정을 신속히 진행하고, 검토할 수 있도록 하려는 것인데, EU 전체적으로 비호신청 처리에 대한 부담공유를 보장하지 않고 있어 그동안 개혁이 필요하다는 목소리가 높았다. 가장 큰 문제는 외부국경을 면한 이탈리아, 그리스, 헝가리 등과 같은 몇몇 회원국만이 비호신청의 부담을 지고 있다는 점이었다. 따라서 2016년 5월 EU 집행위원회는 어느 한 회원국에 비호신청이 과도하게 몰릴 경우, 즉, 비호신청자의 수가 해당 국가가 감당할 능력을 초과할 경우 이를 다른 회원국에 분산시키려는 목적의 더블린 규정 개혁을 제안했다.

집행위원회가 제안한 더블린 규정은 첫째, 기존의 한시적인 정책을 영구적이며, 집단적인 난민할당 메커니즘으로 대체하는 것이다. 회원국 간 난민할당은 인구규모, GDP 등에 따라 정해지며, 어떤 국가가 수용량의 150%를 초과할 경우 자동적으로 할당 메커니즘이 작동되도록 했다. 둘째, 재정연대 메커니즘을 도입하여 어떤 회원국이

---

3A32016R1624) (Accessed July 15, 2018).

비호신청을 거부할 경우 1인당 25만 유로의 벌금을 부과하도록 했다. 셋째, 회원국별로 상이한 수용 조건을 대폭 강화하고, 이를 EU 수준으로 수렴시키도록 했다. 넷째, 비호신청의 조건도 강화했는데, 신청자는 1차 입국한 국가에 비호신청을 해야 하고, 만약 이를 위반할 경우에는 제재를 부과하도록 했다.<sup>189)</sup>

이러한 개혁안은 회원국별 상이한 입장으로 아직까지 결론을 내리지 못하고 있지만, 이런 개혁이 추진될 경우 회원국 간 난민수용, 절차, 조건, 승인률 격차가 크게 줄어들 것으로 예상된다.

## 바. 주요국의 대응

2015~2016년 난민위기에서 EU는 연대와 부담공유의 원칙에 따라 특정 회원국에 집중되어 있는 난민을 분산시키려는 조치를 취했고, 이와 관련해 CEAS, EASO, FRONTEX를 비롯한 초국가 기구의 권한 강화를 추진한다. EU는 그동안 난민/망명정책을 사법내무 영역으로 인식해 개별 회원국의 권한이 아닌 공동체의 권한으로 두면서 회원국 간 상이한 규정, 조건, 절차를 공동체 방식으로 수렴시키려 하고 있으며, 이를 위해서 회원국들에게 자발적 참여를 독려하거나 혹은 지침, 결정, 권고 등을 규정으로 바꾸면서 법적 강제력을 부과하려고 한다.

회원국의 입장에서는 공동체 방식으로 문제를 처리할 경우 개별

---

189) European Commission (2016) 270, Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) COM/2016/0270 final/2 - 2016/0133 (COD), <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0270%2801%29>> (Accessed August 10, 2018).

국의 권한이 줄어들 것을 우려할 뿐만 아니라 2015년 난민위기를 통해 경험한 국경불안으로 이 문제를 사회, 경제, 정치적 안보의 위기로 파악한다. 이는 각국의 여론에도 반영되어 나타나고 있는데, 2016년 여론조사에 따르면 상당수의 응답자들은 난민 유입으로 자국에서의 테러 가능성이 높아진다고 인식한다. 헝가리의 경우 76%가, 폴란드에서는 71% 그리고 독일과 네덜란드, 이탈리아 응답자의 60% 이상이 난민의 유입으로 테러의 가능성이 높아질 것이라고 응답했다. 동시에 시리아, 이라크 난민이 자국민 및 EU에 위협적인 요소라고 응답한 비율도 상당히 높았는데, 폴란드의 경우 73%, 헝가리와 그리스에서는 69%가 이런 응답을 했다.<sup>190)</sup>

따라서 일부 회원국들은 난민/망명정책을 사법내무 분야가 아닌 개별 회원국이 주권을 가지고 결정권을 지니는 외교안보 영역으로 유지해야 한다고 강조한다. 이와 관련해 최근 EU 내부에서 극우세력이 크게 약진하고 있는데, 이는 최근 치러진 각국의 총선결과에서도 나타나고 있다. 이런 측면에서 EU가 공동의 난민/망명정책을 지속적이고 일관되게 추진할 수 있을지에 대한 의문이 만연되어 있으며, 더 큰 우려는 난민, 망명정책을 둘러싼 EU의 균열 그리고 연대, 부담공유의 원칙이 사라질 수도 있다는 점이다.

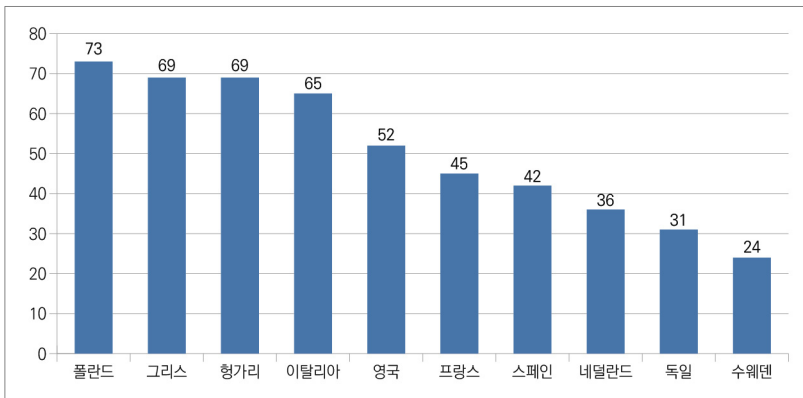
특히 유럽공동의 난민정책에 강력히 반대하는 국가는 동유럽 신규 회원국들이며, 이중 폴란드와 헝가리가 가장 대표적인 국가들이다. 난민수용에 동참하지 않는 국가를 제재하기로 한 최근 EU의 결정에 대해 폴란드의 시드워(Beata Szydło) 총리는 폴란드는 EU 관료들의 협박에 굴복하지 않을 것이며, EU 엘리트들의 광기에 동참

---

190) Jacob Poushter, "European opinions of the refugee crisis in 5 charts," *Pew Research Center* (September 16, 2016), <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/16/european-opinions-of-the-refugee-crisis-in-5-charts/>> (Accessed August 12, 2018).

할 의도가 전혀 없다고 선언했다.<sup>191)</sup> 헝가리의 우르반(V. Orban) 총리 역시 유럽인과 무슬림 이민자들 사이의 문화 충돌로 인한 ‘폭발적 결과’를 경고하면서, 현재의 난민은 경제적 이민자일 뿐이기 때문에 EU의 난민할당은 원천 무효라고 주장했다. 그는 유럽으로 들어오는 사람들은 다른 종교를 갖고 있고, 아주 상이한 문화를 갖고 있음을 잊지 말아야 한다면서, 이들 대부분이 기독교인이 아니라 무슬림이라는 것을 유념해야 한다고 강조했다. 그는 서유럽에 들어선 거대한 무슬림 공동체의 결말은 테러라면서 EU의 난민할당 프로그램을 강력히 비판하고 있다.<sup>192)</sup>

〈그림 V-6〉 여론조사: 시리아와 이라크 난민은 EU와 자국에 위협 요소인가?



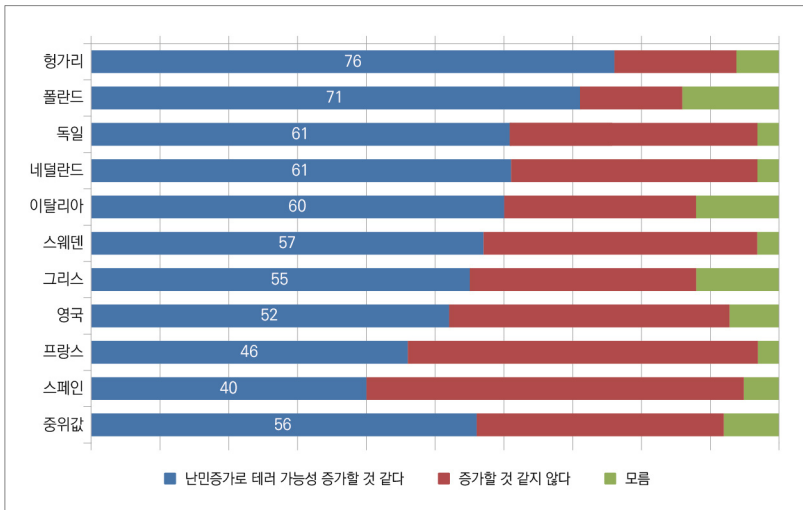
출처: Jacob Poushter, “European opinions of the refugee crisis in 5 charts,” Pew Research Center (September 16, 2016), p. 2.

191) Soeren Kern, “Europe’s Migrant Crisis: Views from Central Europe ‘We are not going to take part in the madness of the Brussels elite,’” July 2, 2017, <<https://www.gatestoneinstitute.org/10610/migrant-crisis-central-europe>> (Accessed May 5, 2018).

192) “Relocation of migrants and solidarity: when the elites of Western Europe take the inhabitants of Central and Eastern Europe for fools,” *Visegrad Post*, May 31, 2017, <<https://visegradpost.com/en/home/>> (Accessed April 10, 2018).

EU 전역에서 이민자와 난민에 대한 반대가 거세지고 있는 것과 동시에, 이 문제는 그동안 수용에 우호적이었던 서유럽국가와 수용을 거부하는 동유럽국가 사이의 균열을 만들어 놓고 있다. 이는 결국 EU의 ‘다양성 속의 통일’이라는 모토에 배치되는 것임은 물론 EU의 원칙인 연대의 정신과 부담공유 원칙을 무시한다는 점에서 2009년의 유로존 위기와는 비교할 수 없을 정도의 EU 분열을 초래할 가능성도 있다.

〈그림 V-7〉 여론조사: 난민과 테러리즘 가능성



출처: Jacob Poushter, "European opinions of the refugee crisis in 5 charts," Pew Research Center (September 16, 2016), p. 1.

## 5. 시민사회와 유로시티(EUROCIRES)의 활동과 역할

### 가. 시민사회의 대응

2016년 EU 회원국 10개국 시민 대상의 퓨 리서치(Pew Research)의 여론조사에 따르면, 난민문제를 해결하는 EU의 방식에 동의하지 않는다고 응답한 비율이 그리스 94%, 스웨덴 88%, 이탈리아 77% 등이었고, 10개국의 평균비율도 74.7%에 달했다.<sup>193)</sup> 이와 관련해 유럽의 시민사회와 자원봉사자들은 유럽의 난민위기는 난민의 물결을 막고자 했던 EU의 ‘연대’와 ‘부담공유’ 원칙이 제대로 작동하지 않았기 때문이라고 지적하고, 대안적인 연대의 개념을 제시한다. 이들은 기존의 연대와 부담공유는 회원국 사이의 연대이며, 특정 회원국이 단독으로 처리하기 어려운 문제를 다른 회원국들과 나눈다는 개념은 난민을 EU 및 회원국을 위협하는 ‘문제’로 인식하는 것이라고 보고, 진정한 연대는 ‘난민과의 연대’라고 파악한다. 이들은 문제는 난민 자체가 아니라 난민의 유입과 수용을 막고자 하는 EU 및 회원국의 태도이며, 그들을 사회로 통합시킬 수 있는 효율적인 방법이 전혀 없다는 점이라고 강조한다.<sup>194)</sup>

2015~2016년에 절정을 이루었던 난민의 물결에 대한 시민사회 및 자원봉사자들의 활동은 EU나 회원국 정부들이 난민의 물결을 차단하려고 했던 것과는 완전히 상반된 모습이었다. 난민의 이동 루트에서의 직접적인 구조작전을 포함해, 유입된 난민과 비호신청자들에 음식과 의복을 제공하거나 주거를 제공해주는 단순 구호활동에서부터 이들에게 비호신청 절차나 법적 권리에 대한 정보를 제공하

193) Jacob Poushter, “European opinions of the refugee crisis in 5 charts,” p. 4.

194) Katharina Crepez, “Common Commitment Civil Society and European Solidarity in the ‘Refugee Crisis’,” pp. 2~3.

고 실제 법률 서비스를 제공하는 활동, 언어교육, 직업교육을 통해 노동시장에 참여시키고 사회통합을 촉진시키는 활동까지 전 영역에 걸쳐 EU나 회원국 정부보다 더 큰 역할을 한 경우가 많았다.

시민사회나 자원봉사자들이 정확히 어느 정도의 인력과 재원을 투입해 구호활동을 하고 또 이들의 통합을 지원했는지는 파악할 수 없지만, EU 내부의 350여 개의 시민사회를 회원으로 두면서 EU 제도와 시민사회를 연결하는 역할을 맡고 있는 유럽경제사회위원회(European Economic and Social Committee)를 통해서 그들의 활동과 의미를 어느 정도는 파악할 수 있다. 경제사회위원회는 난민위기의 순간에 중요한 역할을 했던 시민사회와 그들이 추진한 271건의 프로젝트 혹은 이니셔티브를 대상으로 2016년 시민사회상(Civil Society Prize)을 수여한바 있다. 이들 시민사회는 국가 혹은 지역 수준에서 활동을 하는 경우도 있었지만, 대부분은 난민의 인권과 기본권을 지키기 위해 초국경적인 활동을 통해 지역과 국경을 넘어서 범유럽 수준에서 난민위기에 대응함으로써 EU와 회원국 정부가 집중했던 난민의 물결 막기와는 정반대인 ‘물결의 수용’을 실천했다.

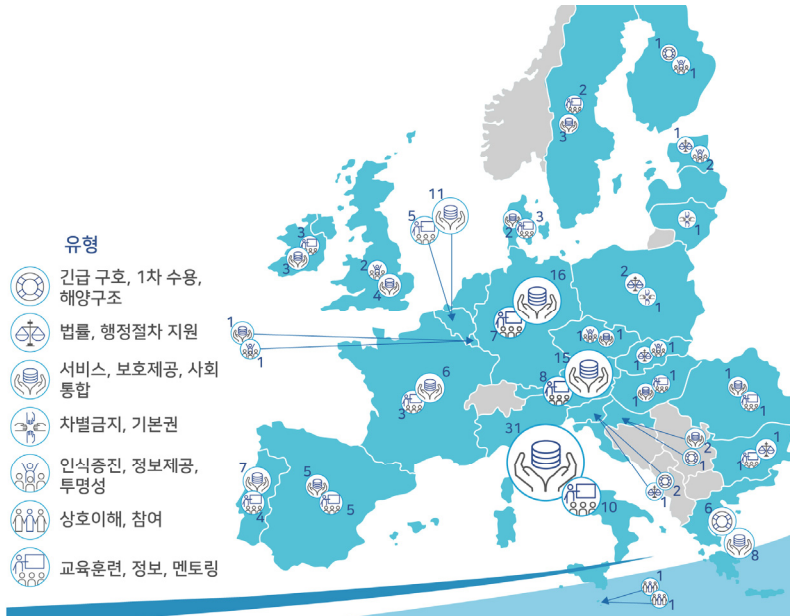
2015~2016년 유럽경제사회위원회가 선정한 난민문제 우수 시민사회 사례 중에서 이탈리아의 시민사회가 61건으로 가장 활발한 활동을 했으며, 오스트리아 33건, 독일 29건, 벨기에 24건, 그리스 15건 등이었다. 경제사회위원회는 긴급구호 및 구제활동, 법률지원, 행정절차 지원, 서비스, 보호 제공 및 (사회)통합, 차별금지 및 기본권, 인식증진, 상호이해, 교육훈련과 멘토링 그리고 기타 정보교류와 유용한 실천 등 모두 8개의 기준을 통해 난민에 대한 시민사회의 활동을 평가했는데, 이렇게 해서 선정된 5개 시민사회의 활동을 간략히 요약하면 다음과 같다.<sup>195)</sup>

---

195) European Economic and Social Committee, *How Civil Society Organisations*



〈그림 V-8〉 회원국 시민사회 지원 유형과 수



출처: EESC, op. cit., p. 7.

헝가리 시민사회인 아르테미치오 재단(Artemisszio Foundation)은 난민, 이민자의 원활한 사회통합을 위해 이들에게 다양한 언어교육, 직업 능력 함양, 시민교육을 제공했다. 아르테미치오 재단은 ‘가교건설(Building Bridges)’ 프로젝트를 통해 난민, 이민자들과 한시적인 멘토 관계를 맺고 이들이 일상생활을 영유할 수 있도록 돕고 있으며, 궁극적으로는 이런 멘토 관계를 상시적으로 운영하려고 계획한다.

둘째, 그리스 레스보스에 근거를 둔 비영리 단체 일리아티티다(Iliaktida AMKE)는 지원봉사자들을 조직해 난민과 이민자들의 필요에 부응한다. 이들은 특히 보호자 미동반 아동, 노년층, 장애인

*Assist Refugees and Migrants in the EU: Successful experiences ad promising practices from the 2016 EESC Civil Society Prize* (Brussels: EESC, 2017), p. 3.

난민, 이민자들과 그 가족들에게 사회적, 법률적, 심리적 지원을 한다. 일리아트티다가 내세우고 있는 가장 중요한 목표는 난민들을 난민캠프에서 빼내 지역 공동체로 통합시키는 것인데, 자체적으로 게스트하우스를 운영하거나 아파트를 임대해 그곳에서 난민들이 새로운 일상에 적응할 수 있도록 하는 것을 목표로 삼고 있다.

셋째, 독일의 SOS 지중해(SOS Mediterranée)는 2016년 2월 활동을 개시한 이후 지중해에서 의사 위기에 처한 5,400명 이상의 난민을 구조했다. SOS 지중해는 국경없는 의사회(Medecins Sans Frontieres)와 함께 지중해에서도 가장 위험한 난민 이동루트인 시칠리 람페두사와 리비아 사이의 해역에서 아쿠아리우스 구조선을 운영한다. 독일, 프랑스, 이탈리아 자원봉사자들과 함께 범유럽 네트워크를 형성하고 있는 SOS 지중해는 지중해에서의 직접적인 구조 활동 이외에도 난민들의 목소리를 통해 난민과 유럽인들의 상호 이해를 돕고 있다.

이외에도 스페인의 SOS Racismo Gipuzkoa Gipuzkoako는 특히 인종차별주의, 불관용, 외국인혐오주의와 맞서 싸우는 단체이다. 이들이 진행하고 있는 ‘옆집가족(Next Door Family)’ 프로젝트는 지역 주민이 난민들을 집으로 초대해 식사를 함께 하며 서로를 이해하고, 상대방을 진정한 이웃으로 대하게 하려는 목적을 지니고 있다. 한편 시민사회가 아닌 개인의 구호활동도 많았는데, 난민들에게 매일 100kg의 빵을 제공한 그리스 코스 섬의 제빵사 아르바니타키스(D. Arvanitakis)의 사례가 대표적인 경우였다. 이후 다른 시민들도 이와 유사한 활동에 동참하면서 시민의 자발적인 참여가 크게 증가했다.

## 나. 유로시티의 대응

많은 시민사회가 난민의 구조, 구호활동뿐만 아니라 이들을 사회로 통합시키기 위해 지역, 국가, 유럽 수준의 프로젝트를 진행하고 있지만, 사실 정부로부터 충분한 재정지원이 없다면 이들의 활동은 단기에 그칠 가능성이 크다. 이런 측면에서 유럽경제사회위원회가 직, 간접적으로 유럽 시민사회에 대한 재정 지원을 하고 있지만, 시민사회의 수가 많고 활동 범위가 넓기 때문에 개별 프로젝트에 많은 재원을 투입하기는 불가능하다. 자원봉사자들의 활동 역시 단기에 그칠 가능성이 있고, 개인적인 능력으로는 난민에 대한 직접적인 구조 활동을 전개하거나 장기적인 측면에서의 사회통합을 추진하기도 어렵다.

이런 측면에서 EU와 회원국 정부 수준의 활동과 시민사회, 자원봉사자들의 활동을 잇는 유로시티의 역할이 중요해지고 있다. 유로시티는 1986년 바르셀로나, 버밍햄, 프랑크푸르트, 리옹, 밀라노, 로테르담 등 6개국 6개 도시로 출범한 범유럽 도시 간 네트워크로 현재 유럽의 130개 이상의 도시와 40개 이상의 파트너 도시가 참여해 EU와의 관계에서 도시를 대표하는 정치적 플랫폼으로 성장한다.<sup>196)</sup>

이번 유럽의 난민위기에 대해 유로시티는 도시가 난민의 도착점이자 이동의 허브이며, 궁극적으로는 그들의 최종 목표지가 될 수 있음을 인식하면서 도시가 EU나 중앙정부가 대응하지 못하는 다양하고 긴급한 일상의 문제를 해결하고 중장기적으로는 이들을 사회에 통합시키고 결속을 다지는 주체라고 강조했다.<sup>197)</sup> 특히 2015년

---

196) EUROCIITIES, *Strategic Framework 2014–2020: Towards an Urban Agenda for the EU* (Brussels: Eurocities, 2016), p. 7.

197) EUROCIITIES, *Refugee Reception and Integration in Cities* (Brussels: Eurocities, 2016), p. 6.

난민위기가 시작될 조짐을 보이는 시점에서 이미 유로시티는 “비호 자격을 부여하는 주체는 중앙 정부지만, 그들에게 쉼터를 제공하는 주체는 도시”라고 선언하면서 도시가 중앙정부와 비교해서 훨씬 더 유연하고 창의적으로 난민문제에 대응하고 EU와 정부가 처한 도전을 해결할 수 있다고 강조했다. 이런 측면에서 유로시티는 다양한 소규모 파일럿 프로젝트를 통해 난민수용과 이들의 사회 통합을 매우 효율적으로 수행할 능력이 있다고 선언했다.<sup>198)</sup>

또한 도시는 일시적인 수용이나 구조 활동 이외에도 EU 수준, 국가수준에서 만연되어 있는 난민, 비호신청자, 이민자들에 대한 부정적인 이미지를 지우고 이들이 진정한 이웃임을 알리기 위한 다양한 프로그램을 진행하면서 보다 장기적인 통합에 대비한다. 독일의 라이프치히와 네덜란드의 유트레히트에서는 수시로 주민 설명회를 개최해 도시 내 난민 상황을 시민들에게 설명하여, 난민에 대한 막연한 두려움, 공포, 적의, 부정적 이미지를 없애는 데 주력한다. 유트레히트 시의 경우 주민 설명회에 난민/망명담당 부시장, 경찰서장, 난민캠프 의사, 지역정책 담당 부시장, 자원봉사 활동가 등이 참석하여, 주민들이 난민, 이민자에 대해 올바른 판단을 할 수 있도록 자세한 정보를 전달하고 관용과 인권, 법치 등에 대한 시민적 태도를 강화시키고 있다. 도시들은 이와 관련해 시 공식 웹사이트와 소셜 미디어를 활용해서 정보를 전달하며, 어떤 경우에는 난민 관련 어플리케이션을 개발하거나 웹사이트를 개설해 주민과 난민 모두에게 유용한 정보를 전달한다. 이런 활동은 실생활에 유용한 정보를 제공하는데 아주 중요한데, 예를 들어 경찰, 병원, NGO, 쉼터 등의 전달 사항을 빠르게 공지할 수 있다. 뮌헨과 비엔나는 이미 이런 정보망을 운영하고 있으며, 다른 도시들의 경우도 이와 유사한 정보를

---

198) *Ibid.*, p. 7.

구축한다.<sup>199)</sup>

도시의 활동 중에서 가장 중요한 부분 중 하나는 난민, 비호신청자들에게 주거를 제공하는 것이다. 이들은 난민캠프가 주민과 난민을 심리적으로 분리시키고 물리적으로 ‘계토화’시키고 있다고 강조하고, 난민을 분산해 도시 전역에 주거를 제공하는 것이 중요하다고 판단한다. 베를린 시 당국의 경우 2016년에 21,500곳의 주거를 확보했고 연방정부로부터 매년 3,150만 유로를 지원받아 24,000개의 주거를 마련할 계획이다. 독일 동부의 캄니츠 시 당국도 난민을 분산하여 도시 전역에 산재시킴으로써 주민과의 장벽을 허물려고 노력하고 있으며, 2015년을 기준으로 난민과 비호신청자 79%에게 도시 전역의 아파트를 제공했다.<sup>200)</sup>

도시의 또 다른 역할은 중장기적인 측면에서 난민의 사회통합이다. 도시들은 이 중에서도 아동 교육과 성인의 직업교육 및 노동시장 접근을 가장 중요한 정책으로 내세우고 있다. 베를린, 라이프치히와 핀란드의 에스포 시 등은 미성년 난민을 빨리 수용하고, 보호자 미동반 아동에 대한 특별 지원을 위해 모든 수준에서의 교육 인프라를 확충하고 있으며, 유트레히트 시 당국은 특히 미성년 난민을 도착 즉시 교육기관에 등록해 교육 서비스를 제공한다. 스웨덴의 솔라 시는 보호자 미동반 아동을 위해 아동, 청소년, 교육, 사회 서비스, 문화, 레저 담당관이 공동으로 다양한 교육, 레저 활동을 제공한다. 솔라 시의 중등학교에서는 다양한 레저 활동을 조직하여 언어능력 향상은 물론 스웨덴 학생들과의 소통을 통한 통합을 장려하고 있다.<sup>201)</sup>

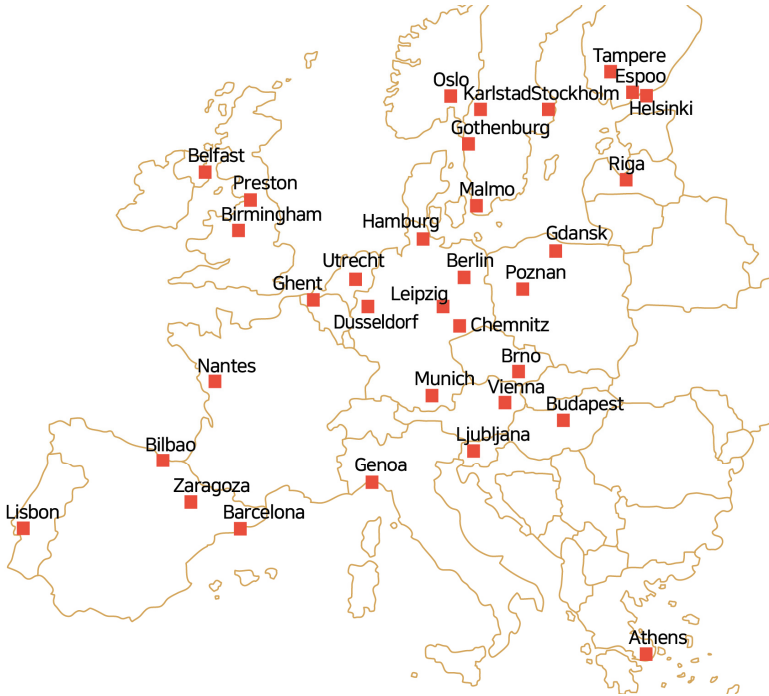
---

199) *Ibid.*, p. 9.

200) *Ibid.*, pp. 11~12.

201) *Ibid.*, p. 14.

〈그림 V-9〉 EUROCITIES 회원 도시



출처: EUROCITIES, *Refugee Reception and Integration in Cities* (Brussels: Eurocities, 2016), p. 2.

그러나 문제는 난민문제 대응에 필요한 시 자체의 예산과 직원이 절대적으로 부족하다는 점이다. 즉, 단기적으로는 난민을 수용하고, 장기적으로는 이들을 지역 사회로 통합시키는 역할을 맡고 있는 도시들이 중앙정부로부터 충분한 예산을 받지 못하고 있어 효율적인 정책을 시행할 수 없다는 것이다. 더군다나 도시는 EU의 ‘망명이민’과 통합기금(Asylum Migration & Integration Fund: AMIF)의 신청자격이 없기 때문에 EU로부터의 지원도 받지 못하고 있어, 단기적인 난민수용과 중장기적인 난민 통합에 충분한 역할을 하기 어려운 상황이다.

## 6. 맺음말: EU 난민/망명정책의 시사점

2015년 이후 EU를 위협하고 있는 난민위기는 결코 EU와 그 회원국에만 한정되는 문제는 아니다. 내전, 정치적·종교적 탄압, 기후 변화에 따른 기근, 경제적 문제로 인한 자발적 이주 등 이주의 밀어내기 요인은 실로 다양해서 다른 지역에서도 어떤 요인이 어느 순간에 갑자기 폭발할지 전혀 예측할 수 없기 때문이다. 실제로 2015년 기준 세계적으로 비자발적 이주자는 6,500만 명 이상이며, 이 중 2,130만 명 이상이 국경을 넘어 다른 국가나 지역으로 이주한 난민들이다.

이런 측면에서 볼 때, 만약 한반도에 위기가 발생하거나 혹은 대기근, 파멸적인 자연재해 등과 같이 인간안보를 위협하는 심각한 위기가 발생할 경우, 대한민국으로 향하는 이주의 물결이 거세질 수 있는 상황에 대비할 필요가 있다. 그동안 난민문제에 대해 관계적 대응을 해왔던 국가나 지역은 언제나 이 문제가 ‘위기’였지만, 이 문제를 선제적으로 대응해왔던 국가나 지역은 이 문제를 위기가 아닌 기회로 전환시키는데 성공했었다. 이런 측면에서 대한민국으로 거대한 이주의 물결이 밀려올 상황을 대비해서 다음과 같은 측면의 선제적 대응이 필요할 것이다.

첫째, 북한을 포함한 인접국에서의 밀어내기 요인을 분석하고 감시하는 위기감시 프로그램을 개발하고 이를 통해 항시 위기요인을 분석해야 한다. 자연재해를 제외하고 대규모 이주를 발생시키는 정치, 경제, 사회적 요인은 어느 정도는 사전에 감지할 수 있으며, 그러한 요인에 대한 분석을 통해 언제, 어느 정도의 규모로 이주가 발생할 것이며, 유입된 이주민 혹은 난민들이 얼마나 오랫동안 대한민국에 체류할 것인지에 대한 분석 시스템을 갖추어야 한다.

둘째, 만약 밀어내기 요인에 의해서 실제 대규모 이주가 대한민국으로 향한다면, 대한민국은 이들을 어느 정도 규모로, 얼마의 기간에 수용할 수 있는지에 대한 자체 수용능력 분석을 실시해야 한다. 만약 이주의 규모가 작다면 이들을 수용하여 사회 내부로 통합시키는 것이 상대적으로 쉽고 또 중장기적으로도 유리할 것이다. 이는 이미 EU의 난민수용에 대한 경제효과 예측분석을 통해 확인된 바 있다.<sup>202)</sup> 대한민국의 경우는 EU 보다 더 빠른 속도로 노령화가 진행되기 때문에, 난민과 이민자의 수용에 따른 사회적, 경제적 혜택을 검토해야 할 것이다. 그러나 문제는 그 수가 너무 많다면, 이를 독자적으로 감당할 수 있는 여력이 있는지에 대한 자기 능력 검증을 실시해서 적정한 수용인원에 대한 사전 예측 프로그램을 개발해야 할 것이다.

셋째, 수십만 명 이상의 난민이 유입되고 이들이 제2의 이동을 준비한다면, 주변국이나 제3국과 공동의 망명체제를 구축하는 것도 필요하다. 대한민국에 입국한 이들이 입국 즉시 비호신청을 하지 않고, 제3국으로의 이동을 원한다면 이들을 어떤 식으로 수용하고, 송출할지에 대한 절차, 조건 등을 제3국과 조율해 공동으로 이에 대응해야 할 것이다.

넷째, 단순한 경제적 이민자와 난민을 구분하여 비호신청자를 정확히 가려내는 망명에 대한 기준을 설정하고 이를 빨리 판별해낼 수

---

202) 이에 따르면 EU는 인구감소와 노령화로 인해 노인부양 비율이 2060년에 50%로 증가할 것이기 때문에, 외부로부터의 이주민을 수용해야 하며, 이주를 수용할 경우 2015년에서 2023년까지 연간 생산증가율이 1.1%에서 1.3%까지 높아지고, 연평균 성장률은 0.2%에서 0.4%로 두 배 높아질 것으로 예상된다. Credit Suisse, "Can Migrants Boost European Growth, Ease Labor Constraints," October 16,; World Bank, "Migration and Remittance Flow: Recent Trends and Outlook, 2013-2016," Migration and Development Brief 21, <<http://pubdocs.worldbank.org/en/471191444756853938/MigrationandDevelopmentBrief21.pdf>> (Accessed April 23, 2018).



있도록 실무진에게 매뉴얼을 제공하고 사전에 교육시키는 것도 필요하다.

다섯째, 난민, 망명, 이민정책에서 가장 중요한 문제는 일단 수용한 난민과 이주민들을 어떻게 사회로 통합시킬지에 대한 측면일 것이다. 언어교육과 직업교육이 이들의 통합에 가장 핵심적인 부분임은 분명하지만, 지속적이고 안전한 통합을 위해서는 난민, 이민자에 대한 일방적 교육에 그치는 것이 아니라 대한민국 국민에게도 이들을 수용하는 법적, 인도적, 도덕적, 경제적 타당성을 인식시키고, 이들을 기꺼이 수용할 수 있는 관용 증진과 다양성 인정 확대를 위한 폭넓은 시민교육도 병행해야 할 것이다. 이를 위해 중앙정부는 난민, 이주민과 일상의 접촉을 유지하면서 다양하고 유연한 통합 정책을 실시하게 될 자치단체의 활동과 그들의 역할을 인정하고, 위기발생 이전에 자치단체의 수용능력과 통합능력 강화를 위한 법적, 행정적 조치를 검토할 필요가 있다.





# VI

---

## 결론

이기태 (통일연구원)



현재 한반도를 둘러싼 정세는 북한의 비핵화를 모색하면서 한반도 평화 무드가 전개되고 있다. 이러한 한반도 평화 분위기는 궁극적으로 평화적인 한반도 통일로 연결될 것으로 생각한다. 한반도는 대륙으로는 중국, 러시아와 직접적 경계를 이루고 있고, 해양으로는 중국, 일본과 경계를 이루고 있다. 하지만 향후 국경은 단순한 지리적 경계가 아닌 초국가적, 초국경적 형태로 나타날 것이다.

이전에는 국가 간 안보위협과 글로벌 차원의 안보위협 속에 국경 안보에 대한 논의가 중요했지만, 이제는 평화로운 한반도 정세를 감안할 때 국경 협력을 통한 국가 간 혹은 초국가, 초국경 협력을 모색해야 할 시기이다. 이러한 문제의식을 갖고 본 연구에서는 국경 협력의 가능성과 미래에 대해 알아보았다.

무엇보다 냉전 종식 이후 ‘선’으로의 국경이 아닌 ‘공간’으로의 국경이 중요한 연구대상으로 부상하였고, 기존의 지리적 인접성뿐만 아니라 ‘교류의 공간’으로의 국경도 중요시된다. 따라서 초국경적 협력의 관점에서 국경을 바라보면서 정치경제적, 사회문화적 시각에서 국경 협력의 가능성과 미래를 살펴본 것은 나름대로 의미가 있다.

또한 이러한 두 가지 이론적 배경 설명과 함께 동북아와 유럽의 에너지, 인프라 등 정치경제적 국경 협력 사례와 유럽의 난민문제와 같은 사회문화적 국경 협력 사례를 제시함으로써 향후 동북아시아 지역에서 국경 협력을 어떻게 전개해야 할지에 대한 선행적 연구 사례를 제시하였다는 점에서도 의미가 있다.

단, 본 연구에서는 그동안 국경 협력이 국가 혹은 중앙정부가 주도하는 ‘하향식’ 방식에서 벗어나 지방정부, 시민단체 등이 계획하고 실행하는 ‘상향식’ 방식의 국경 협력 사례를 제시하려고 하였다. 물론 이러한 사례는 존재하지만, 여전히 국경 협력에서 국가 및 중앙정부의 역할을 무시할 수는 없다. 특히 난민문제 같은 경우에는 국

가 및 중앙정부의 역할이 많은 부분을 차지한다. 따라서 ‘상향식’ 방식의 국경 협력에서도 여전히 국가 및 중앙정부의 역할을 인정하면서 지방정부, 시민단체의 역할과 어떻게 융합되고 협력될 수 있는지를 알아볼 필요가 있다. 이와 같은 중앙과 지방, 국가(정부)와 비정부 행위자 간의 국경 협력에 대한 구체적 협력 사항은 다음 과제로 남겨 놓고자 한다.

앞서 본 연구는 배경이론 설명과 함께 주로 유럽 사례를 중심으로 국경 협력을 설명하였다. 그렇다면 이러한 논의가 향후 한반도 통일 환경에서 국경 협력을 추진하는데 어떠한 시사점을 주는지 제시하고자 한다.

첫째, 인간안보와 국경 협력에 대한 구체적인 대응이 필요하다. 현대 국경 개념에서도 설명했듯이 글로벌화가 진행되는 가운데 국민들의 일상생활과 밀접한 안보위협이 국경안보 차원에서 발생할 수 있다. 예를 들어 감염병이나 테러, 난민문제 등이 바로 그것이다. 이러한 위협은 비전통적 안보 혹은 인간안보로 규정할 수 있는데 한반도 통일환경에서 이러한 위협요인은 상존한다고 볼 수 있다. 따라서 국가 간 혹은 국경 도시 간 국경 협력을 통해 이러한 안보위협요인을 억제하고, 평소에 대응책 마련을 위한 긴밀한 상호 교류가 있어야 한다. 또한 정부 차원에서는 위기관리 시스템 혹은 프로그램을 사전에 마련해서 위기 상황 시에 신속하게 대응해야 하며, 이를 실행할 정부 차원의 컨트롤 타워의 설정 및 역할 분담을 명확히 해야 한다.

둘째, 문재인 정부의 ‘동북아플러스 책임공동체’와 국경 협력의 정책적 공통성이 있음을 인지하고, 지역협력정책 차원에서 추진전략을 모색한다. 한반도 통일환경에서 지리적 접근성 차원에서 남북 방정책은 국경 협력 부분과 일치하는 부분이 많다. 또한 지리적으로

접근하지 않지만 국경의 ‘교류의 공간’이라는 차원에서 신남방정책 역시 국경 협력과 관련이 있다. 예를 들어 앞서 언급한 인간안보는 지리적 접근성과 상관 없이 한국-아세안, 인도와 협력 가능한 부분이 있다. 따라서 여기서 논의된 정치경제적, 사회문화적 국경 협력 사례는 향후 문재인 정부가 ‘동북아플러스 책임공동체’를 추진하는데 있어 많은 정책적 시사점을 줄 수 있다. 이러한 차원에서 향후 국경 협력을 위한 구체적 추진전략에 대한 정책연구가 필요하다.

셋째, 국경 협력을 위한 동북아 지역 내 다층적 행위자들 간의 교류협력을 확대해야 한다. 여기서 다층적 행위자는 개인(민간), 도시, 정부를 말한다. 한반도를 둘러싼 동북아 지역은 영토 및 영해 문제, 역사 문제 등 갈등 및 대립 요인이 많다. 위와 같은 문제로 정부 레벨에서의 교류가 중단되는 경우가 많다. 예를 들어 한일 관계에서 독도 문제 등으로 일시에 정부 간 교류가 중단되는 경우를 많이 경험했다. 그럼에도 불구하고 한일 간 민간단체 및 도시 간 교류는 계속해서 유지되었고, 이것이 최악의 상황으로 치닫지 않는 밑바탕이 된다. 따라서 평상시에도 동북아 지역 내 다층적 행위자들이 정치경제적, 사회문화적 공유이익을 확대하는데 인식을 같이 하고, 이것을 국경 협력에 관여시킬 수 있는 정책적 제도 장치를 모색해야 할 시점이다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 김군수 외. 『환황해권 경제협력에 대한 연구』. 수원: 경기연구원, 2008.
- 김석우. 『국제통상의 정치·경제학』. 서울: 한올아카데미, 1998.
- 김천규 외. 『압록강 유역에서의 남·북·중 초국경 협력을 위한 실천전략 연구』. 안양: 국토연구원, 2013.
- 동북아역사재단 편. 『동아시아 평화와 초국경 협력: 남북한, 중러 변경 지역을 중심으로』. 서울: 동북아역사재단, 2013.
- 이정훈. 『NAFTA 이후 미국-멕시코 초국경 생활·경제권 형성과 동북아에 대한 시사점』. 수원: 경기개발연구원, 2014.
- 최수경. 『미국과 캐나다의 정치경제적 관계』. 대전: 충남대학교 출판문화원, 2018.
- 최영중. 『동아시아 지역통합과 한국의 선택』. 서울: 아연출판부, 2003.
- Aggarawal, Vinod K. and Kristi Govella eds. *Linking Trade and Security: Evolving Institutions and Strategies in Asia, Europe, and the United States*. New York: Springer, 2013.
- Altai Consulting for IOM MENA Regional Office. *Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots*. IOM-OIM, 2015.
- Axelrod, Robert. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, 1984.
- BAK Basel Economics. *L'espace du rhin supérieur en tant que région métropolitaine européenne*. 2006.
- Bendel, Petra. *EU Refugee Policy in Crisis: Blockades, Decisions, Solutions*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017.



- Black, R. and K. Korser, K. *The End of the Refugee Cycle: Refugee Repatriation and Reconstruction*. Oxford: Berghahn Books, 1999.
- Blake, David H. and Robert S. Walters. *The Politics of Global Economic Relations*. New Jersey: Priceton-Hall, 1983.
- Canclini, García Néstor. *Hybrid Cultures: Strategies for Entering and Leaving Modernity*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2005.
- Castells, Manuel. *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban Regional Process*. Oxford: Blackwell, 1989.
- Donnan, Hastings and Thomas Wilson. *Borders: Frontiers of Identity, Nation and State*. Oxford and New York: Berg, 1999.
- EUROCITIES. *Refugee reception and integration in cities*. Brussels: Eurocities, 2016.
- \_\_\_\_\_. *Strategic Framework 2014–2020: Towards an Urban Agenda for the EU*. Brussels: Eurocities, 2016.
- European Asylum Support Office. *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2016*. Valletta: European Asylum Support Office, 2017.
- European Economic and Social Committee. *How Civil Society Organisations Assit Refugees and Migrants in the EU: Successful experiences ad promising practices from the 2016 EESC Civil Society Prize*. Brussels: EESC, 2017.
- Flores, Juan. *The Diaspora Strikes Back*. New York: Routledge, 2009.
- Frontex. *Risk Analysis for 2016*. Frontex: Warsaw, 2016.
- \_\_\_\_\_. *Risk Analysis for 2017*. Frontex: Warsaw, 2017.
- Gilpin, Rober. *Global political economy: Understanding the*

- international economic order*, New Jersey: Princeton University Press, 2001.
- Keating, Michael and John Loughlin eds. *The Political Economy of Regionalism*, Oxford: Routledge, 1997.
- Keesing's Research Report 3. *The Sino-Soviet Dispute*, New York: Charles Scriber's Sons, 1969.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye eds. *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1977.
- Keohane, Robert. *After Hegemony*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1984.
- Lairson, Thomas D. and David Skidmore. *International Political Economy: The Struggle for Power and Wealth*, Belmont: Thomson Wadsworth, 2003.
- Levitt, Peggy. *The Transnational Villagers*, California: University of California Press, 2001.
- Loesch, August. *The Economics of Location*, New Haven: Yale University Press, 1954.
- Martinez, Oscar. *Border People: Life and Society in the U.S.-Mexico Borderlands*, Tuscon: University of Arizona Press, 1994.
- Mearsheimer, John et al, Disorder Restored, Graham Allison and Gregory F. Treverton eds. *Rethinking America's Security*, New York: W. W. Norton, 1992.
- Meinhof, Ulrike H. ed. *Living with Borders: Identity Discourses on East-West Borders in Europe*, Aldershot: Ashgate, 2002.
- Morgenthau, Hans J. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 3<sup>rd</sup> edition, New York: Knopf, 1964.
- Rajaram, Kumar, and C. Grundy-Warr. *Borderscapes: Hidden Geographies and Politics at Territory's Edge*.

- Minneapolis: University of Minnesota Press, 2007.
- Rosecrance, Richard. *The Rise of Trading States: Commerce and Conquest in the Modern World*. New York: Basic Books, 1986.
- Schofield, Clive H. *Global Boundaries: World Boundaries*. New York: Routledge, 1994.

## 2. 논문

- 고상두. “유럽연합의 러시아가스 통과리스크 최소화 방안.” 『국가전략』. 제19권 2호, 2013.
- 김남국. “유럽연합(EU)의 인권정책: 전쟁, 난민 그리고 정체성.” 『유럽연구』. 제12권 2호, 2007.
- 김대성. “소련해체 이후 강대국의 對중아시아 지역패권주의 정책과 국제질서: 카자흐스탄과 우즈베키스탄의 일반개황.” 『한국중동학회논총』. 19호, 1998.
- 김상철. “중국-카자흐스탄의 호르고스 자유경제지대 개발과 한국에 주는 함의.” *Turkic Economic Belt*. 19호, 2017.
- 김송죽. “중국-러시아 송유관 건설의 정치적 동학.” 『사회과학연구』. 제38집 1호, 2014.
- 김태현. “상호주의와 국제협력: 한반도 핵문제의 경우.” 『국가전략』. 제8권 3호, 2002.
- 김형수·이필구. “마르티네스의 상호작용 모델을 활용한 남북접경지역의 평화적 활용 방안.” 『평화학연구』. 제18권 3호, 2017.
- 나용우. “근대 주권의 진화와 유럽연합의 형성: 새로운 공유주권을 중심으로.” 『평화학연구』. 제17권 2호, 2016.
- \_\_\_\_\_. “동북아 안보딜레마와 에너지협력: 한·일 공동에너지시장의 가능성을 중심으로.” 성균관대학교 박사학위논문, 2016.
- 류동원. “중국의 다자안보협력에 대한 인식과 실천: 상하이협력기구(SCO)를 중심으로.” 『국제정치학보』. 제44집 4호, 2004.

- 문남철. “유럽연합의 국경소멸과 국경기능 변화.” 『국토지리학회지』. 제48권 2호, 2014.
- \_\_\_\_\_. “유럽연합의 접경지역 개발 전략: 프랑스-벨기에-룩셈부르크의 P. E. D.를 사례로.” 『대한지리학회지』. 제37권 4호, 2002.
- 박병인. “상하이협력기구 성립의 기원.” 『중국학연구』. 제33집, 2005.
- 박상남. “미국의 선택과 중앙아시아.” 『국제지역정보』. 11월호, 2003.
- \_\_\_\_\_. “상하이 협력기구의 평가와 전망.” 『유라시아연구』. 제11권 4호, 2014.
- 박선희. “프랑스-독일 영토갈등에서 협력으로: 라인강 상류 메트로폴리탄 지역 만들기.” 『통합유럽연구』. 제8권 2집, 2017.
- 박정민. “상하이협력기구(SCO) 발전과정에 대한 고찰: 리중 전략적 안보관계를 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 제29권 4호, 2013.
- 박정원. “왜 경계인가? 멕시코 미국 국경연구의 성과와 과제.” 『트랜스라틴』. 8호, 2009.
- 박치완. “탈영토화된 문화의 재영토화.” 『철학연구』. 제42집, 2011.
- 백서인·장현준. “동북아 에너지 협력 강화를 위한 한·중·일 슈퍼그리드 구축 전략.” 『신아세아』. 제22권 4호, 2015.
- 신범식. “다자 안보협력 체제의 개념과 현실: 집단안보, 공동안보, 협력안보를 중심으로.” 『JPI 정책포럼』. No. 2015-09, 2015.
- 우양호. “초국적 협력체제로서의 ‘해역(海域):’ 흑해(黑海) 연안의 경험.” 『해양도시문화교섭학』. 제13권, 2015.
- \_\_\_\_\_. “흑해(黑海) 연안의 초국적 경제협력모델과 정부 간 네트워크: 동북아시아 해역에 주는 교훈과 함의.” 『지방정부연구』. 제19권 1호, 2015.
- 우준모. “러시아의 영토의식과 지정학적 경계설정: 중국과의 국경설정 사례분석.” 『국제지역연구』. 제16권 1호, 2012.
- \_\_\_\_\_. “지정학적 탈근대성과 영토·국경갈등의 평화적 해결.” 『21세기정치학회보』. 제16집 2호, 2006.
- 원동욱. “변경의 정치·경제학: 중국 동북지역 개발과 환동해권 국제협력 구상.” 『아태연구』. 제22권 2호, 2015.
- 윤영미. “상하이협력기구에서의 러시아 역할과 입장.” 『국제문제연구』.

- 제9권 4호, 2009.
- 윤익중·이성규. “우크라이나 사태 이후 러시아-중국 간 에너지협력의 정치경제적 의미: 가스 부문을 중심으로.” 『슬라브학보』. 제30권 4호, 2009.
- 이성훈·김창민. “세계화 시대 문화적 혼종성의 가능성.” 『이베로아메리카연구』. 제19권 2호, 2008.
- 이윤경. “초국가주의와 거주국 사회통합에 대한 이론적 접근.” 『정신문화연구』. 제40권 4호, 2017.
- 이은아. “푸에르토리코 디아스포라의 형성과 정체성 담론.” 『이베로아메리카연구』. 제27권 2호, 2016.
- 이재승. “유럽연합(EU) 공동에너지정책의 전개과정에 대한 연구: 시기적 고찰을 중심으로.” 『국제관계연구』. 제16권 1호, 2011.
- 이종서. “유로존 경제위기 이후 EU의 경제개편 전략: 지역정책에서 도시간 협력정책으로.” 『통합유럽연구』. 제7권 2집, 2016.
- 임정훈. “멕시코 마칼라도라 산업의 공급 사슬 지배구조에 관한 연구.” 『국제지역연구』. 제16권 3호, 2012.
- 정규재. “세계 주요 슈퍼그리드(전력망) 추진 동향과 시사점.” 『세계에너지시장 인사이트』. 제17-16호, 2017.
- 조홍식. “화폐와 정체성: 유로와 유럽의 사례.” 『국제지역연구』. 제19권 3호, 2010.

Fábián, Attila. “Constructivist Views of Cooperation along the Border.” *Acta Universitatis Sapientiae: Economics and Business*, vol. 1, 2013.

Grieco, Joseph M. “Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism.” *International Organization*, vol. 42, 1998.

\_\_\_\_\_. “Realist Theory and the Problem of International Cooperation: Analysis with an Amended Prisoner’s Dilemma Model.” *Journal of Politics*, vol. 50, 1988.

- Guarnizo, Luis. "The Emergence of a Transnational Social Formation and the Mirage of Return Migration among Dominican Transmigrants." *Identities*, vol. 4, no. 2, 1997.
- Herzog, Lawrence A, and Christophe Sohn. "The Co-mingling of Bordering Dynamics in the San Diego-Tijuana Cross-border Metropolis." Working paper n°2016-01. Luxemburg Institute of Socio-economic Research, 2015.
- Herberg, Mikkal E. "Pipeline Politics in Asia: Energy Nationalism and Energy Markets," in *Pipeline Politics in Asia: The Intersection of Demand, Energy Markets, and Supply Routes*, ed. Edward C. Chow. Seattle: The National Bureau of Asian Research, 2010.
- Hewett, A. "The Pipeline Connection Issues for Alliance." *The Brookings Review*, vol. 1, no. 1, 1982.
- Heyman, Josiah. "Culture Theory and the US-Mexico Border." in *A Companion to Border Studies*, eds. Thomas Wilson and Hastings Donnan. Hoboken, New Jersey: Wiley-Blackwell, 2012.
- Holliefield, James. "The Emerging Migration State." *International Migration Journal*, vol. 38, no. 3, 2006.
- Holsti, Kal J. "Politics in Command: Foreign Trade as National Security Policy." *International Organization*, vol. 40, no. 3, Summer 1986.
- Knežević, Duška. "'We Were as One': Local and National Narratives of a Border Regime between Slovenia and Croatia." *European Studies*, vol. 19, 2003.
- Kolossov, Vladimir. "Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches." *Geopolitics*, vol. 10, 2005.
- Koukoutsaki-Monnier, Angelik. "Toward a Trans-border Identity in the Upper Rhine Area? Regional Cohesion in the Grip of the Nation-State." *Studies in Ethnicity and*

- Nationalism*, vol. 15, no. 2, 2015.
- Kraetke, Stefan. "Problems of Cross-border Regional Integration: The Case of the German-Polish Border Area," *European Urban and Regional Studies*, vol. 5, no. 3, 1998.
- Kraetke, Stefan. "Regional Integration or Fragmentation? The German-Polish Border Region in a New European," *Regional Studies*, vol. 33, no. 7, 1999.
- Kramsch, Olivier. "Camuspace: Towards a Genealogy of Europe's De-colonial Frontier," in *Transnational Migrations, Cosmopolitanism and Dis-located Borders*, eds. Chiara Brambilla and Bruno Riccio. Rimini: Guaraldi, 2010.
- Lavenex, S. "EU External Governance in Wider Europe," *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no. 4, 2004.
- Macfarlane, S. Neil. "The United States and Regionalism in Central Asia," *International Affairs*, vol. 80, no. 3, 2004.
- Martinez, Oscar J. "The Dynamics of Border Interaction: New Approaches to Border Analysis," in *Global Boundaries: World Boundaries*, Volume 1, ed. Clive H. Schofield. Abingdon, U.K.: Taylor & Francis Group, 1994.
- Nadalutti, Elisabeth. "Is EU Cross-border Cooperation Ethical? Reading Cross-border Cooperation through the 'Needs for Roots' by Simone Weil," *Geopolitics*, vol. 20, no. 3, 2015.
- Oneal, John R. and Bruce M. Russett. "The Classical Liberals Were Right: Democracy, Interdependence, and Conflict, 1950~1985," *International Studies Quarterly*, vol. 41, issue 2, June 1997.
- Ratti, Remigio. "Spatial and Economic Effects of Frontiers: Overview of Traditional and New Approaches and

- Theories of Border Area Development.” in *Theory and Practice of Transborder Cooperation*, eds. Ratti Remigio and Shalom Reichmann. Base and Frankfurt: Verlag Helbing and Lichtenhahn, 1993.
- Penrose, Jan. “Nations, States and Homelands: Territory and Territoriality in Nationalist Thought.” *Nation and Nationalism*, vol. 8, no. 3. July 2002.
- Roberts, John. “Energy Reserve, Pipeline Politics and Security Implications.” *The South Caucasus: A Challenge for EU. Chaillot Paper*, no. 65. 2003.
- Roll, Gulnara. “Civil Society Cooperation in the Face of Territorial Adversity: The Estonian–Russian Case.” *European Integration*, vol. 32, no. 5. 2010.
- Popescu, Gabriel. “The Conflicting Logics of Cross–Border Reterritorialization: Geopolitics of Euroregions in Eastern Europe.” *Political Geography*, vol. 27, no. 4. 2008.
- Portes, Alejandro, Luis E. Guarnizo and Patricia Landolt. “The Study of Transnationalism: Pitfalls and Promise of an Emergent Research Field.” *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, no. 2. 2011.
- Scott, James Wesley, “European Politics of Borders, Border Symbolism and Cross–Border Cooperation.” in *A Companion to Border Studies*, eds. Thomas Wilson and Hastings Donnan. Hoboken, New Jersey: Wiley–Blackwell Publishing, 2012.
- Scott, James W. and Jussi Laine. “Borderwork: Finnish–Russian Co–operation and Civil Society Engagement in the Social Economy of Transformation.” *Entrepreneurship & Regional Development*, vol. 24. 2012.



- Van Houtum, Henk. "Borders of Comfort, Spatial Economic Bordering Processes in the European Union." *Regional and Federal Studies*. vol. 12, no. 4. 2012.
- Victor, David G. and Nadejda M. Victor. "Axis of Oil?" *Foreign Affairs*. vol. 82, no. 2. 2003.
- Wallace, William. "The Sharing of Sovereignty: the European Paradox." In *Sovereignty at the Millennium*, ed. Robert Jackson. Oxford: Blackwell Publishers, 1999.

### 3. 기타자료

- Manoli, P. "Reinvigorating Black Sea Cooperation: A Policy Discussion," *Policy Report*. <[https://www.files.ethz.ch/isn/115943/2010\\_PolicyReport-3.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/115943/2010_PolicyReport-3.pdf)> (Accessed August 20, 2018).

『에너지타임즈』.

『중앙일보』.

『한겨레』.

South China Morning Post.

Visegrad Post.

한국에너지 <[www.koenergy.co.kr](http://www.koenergy.co.kr)>.

동해안권경제자유구역청 <[www.efez.go.kr](http://www.efez.go.kr)>.

Association of European Border Regions <[www.aebr.eu](http://www.aebr.eu)>.

CEU LIBRARY <[www.etd.ceu.hu](http://www.etd.ceu.hu)>.

EUR-Lex, europa.eu <[eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu)>.

FACTANK <[www.pewresearch.org](http://www.pewresearch.org)>.

Gatestone <[www.gatestoneinstitute.org](http://www.gatestoneinstitute.org)>.

Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs Directorate for EU Affairs <[www.ab.gov.tr](http://www.ab.gov.tr)>.

ResearchGate <[www.researchgate.net](http://www.researchgate.net)>.

The World Bank <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>.

Unhcr <<http://www.unhcr.org>>.

# 최근 발간자료 안내

## KINU 통일포럼 시리즈

2016-01	제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02	제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03	제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

## 통일나침반

2016-01	효율적 대북제재: 데이터 분석과 합의	이 석
2016-02	2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03	4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04	4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05	사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06	4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀
2017-01	트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언	통일연구원
2017-02	2017년 북한 신년사 분석	홍 민 외

## KINU Insight

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병근
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외

## 북한인권백서

북한인권백서 2016	도경옥 외 18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경옥 외 22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경옥 외 24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	도경옥 외 24,000원

## 연구보고서

### 2016년도 연구보고서

#### <연구총서>

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성윤 외	14,000원
2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	장구연, 이기태	6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공식경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14	「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	14,000원
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일예측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외	12,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016	국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016	북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

〈정책연구시리즈〉

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
2016-02	대북제재 평가와 향후 정책 방향	신종호 외
2016-03	개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈	임강택, 이강우
2016-04	북한 해외노동자 실태 연구	이상신, 오경섭, 임예준

〈Study Series〉

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula(2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

2017년도 연구보고서

〈연구총서〉

2017-01	북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외 11,500원
2017-03	2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외 12,000원
2017-04	통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어서 통일담론의 모색	이상신 외 8,500원
2017-05	대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외 9,500원
2017-06	북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외 13,000원
2017-07	전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외 7,500원
2017-08	한반도 평화로드맵 실천전략	홍민 외 7,000원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시장화	임강택 8,000원
2017-10	한반도 평화체제 구성과 대북정책	정성윤 외 8,000원
2017-11	평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조영아, 최은영 9,500원
2017-12	북중관계 주요분야별 현황 분석	임강택 외 12,000원
2017-13	트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외 11,000원
2017-14	동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외 7,000원
2017-15	북한인권 정책환경 분석	한동호 외 7,500원
2017-16	북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창 9,000원
2017-17	김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자 13,000원
2017-18	김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환 7,500원

2017-19	김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍민	6,000원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	전병곤 외	9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병곤 외	9,500원
2017-22-01	주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02	주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원
2017	사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편	13,500원

### 〈정책연구시리즈〉

2017-01	지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02	통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태
2017-03	동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04	대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환
2017-05	평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

### 〈Study Series〉

2017-01	Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02	Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.
2017-03	Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun·Lee, Kitae
2017-04	Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.

### 2018년도 연구보고서

#### 〈연구총서〉

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외	19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외	14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외	10,500원
2018-04	국경 협력의 가능성과 미래	이기태 외	9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외	8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	이기태 외	12,000원
2018-07	KINU 통일외식조사 2018: 남북평화 시대의 통일외식	이상신 외	11,000원
2018-08	한반도 비핵평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외	8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외	11,500원

2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외	9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외	9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외	9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외	11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외	6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외	10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구 (총괄보고서)	김상기 외	5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성윤 외	21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외	10,000원
2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신중호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신중호 외	12,000원

#### 〈정책연구시리즈〉

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외

#### 〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

#### 연례정세보고서

2016	통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
2017	통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원

## 논총

---

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원

## 기타

---

2016	북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016	Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016	북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016	Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016	러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017	북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017	Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외



## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.





KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION



# 국경 협력의 가능성과 미래

