

Journal of the Korean Geographical Society

대한지리학회지

Volume 52, Number 6 (Series No. 183), December 2017

Special Issue

- Relational Space and Geography of InclusionChoi, Byung-Doo (661)
- Directions for revision of Framework Act on the National Land:
in relation to UN Sustainable Development Goals(SDGs) Jongheon Jin (683)
- The Spatial Problems of the Constitutional Amendment and the Constituency Reform: Bicameral
and Regional Proportional Representation System.....Lee Chung Sup · Chi Sang-Hyun (701)

Articles

- The Understanding on the Upper Tumen River System and the Endpoint of Boundary Markers
in the Yimjin(1712) Boundary Making and DemarcationKang-Won Lee (715)
- The Draining of the Sangnam Wetlands in the Lower Milyang River.....Keumsoo Hong (763)
- Changes in the Contents and Structure in Korean Middle School Regional Geography
.....Sunmee Park (797)
- A Comparison Study of Management Cost in Lease and Ownership Apartments Through a
Propensity Score Matching Approach.....Chang Ro Lee · Key Ho Park (813)
- Optimal Location Modeling of Early Voting Polls Considering Spatial Accessibility: Cases of
Seocho and Gangnam-gu in SeoulHajin Song · Gunhak Lee (827)
- A Study on the Present Condition and Utilization of the Historical Geography Information System
in Japan - Examples of Space Restoration in Japan's Historical Area - Myungjin Hong (845)

Book Reveiw

- Strategy of Regeneration in a Depopulated RegionJu-Seong Han (863)



THE KOREAN GEOGRAPHICAL SOCIETY
사 단 법 인 대 한 지 리 학 회

대한지리학회지

Journal of the Korean Geographical Society

제52권 제6호 (통권 183호) 2017. 12

특 집 : 촛불 이후의 사회와 공간

- 관계적 공간과 포용의 지리학.....최병두 (661)
- 포용적 국토발전을 위한 국토기본법 개정방향
-유엔 지속가능발전목표(SDGs)와 관련하여-.....진종현 (683)
- 개헌과 선거구 개편의 공간적 문제에 대한 시론:
양원제와 권역별 비례대표제를 중심으로이정섭 · 지상현 (701)

논문

- 임진정계시 두만강 상류 수계 인식과 경계표지물의 종점李康源 (715)
- 밀양강 하류의 저습지 개간.....홍금수 (763)
- 우리나라 중학교 지리교육과정의 지역 학습 내용과 그 조직 방법의 변화.....박선미 (797)
- 경향점수 매칭을 활용한 임대 및 분양 아파트 관리비 비교이창로 · 박기호 (813)
- 공간 접근성을 고려한 사전투표소 최적 입지 모델링:
서울시 서초구와 강남구를 사례로송하진 · 이진학 (827)
- 일본 역사지리정보시스템(HGIS)의 연구현황과 활용에 관한 연구
-일본 근세 시대 지역공간 복원방법을 사례로-.....홍명진 (845)

서평

- 過疎地域再生の戦略 -地方創生から地方再生へ-韓柱成 (863)



대한지리학회
THE KOREAN GEOGRAPHICAL SOCIETY

관계적 공간과 포용의 지리학

최병두*

Relational Space and Geography of Inclusion

Choi, Byung-Doo*

요약 : 이 논문은 포용의 지리학이 포용의 개념을 진정하게 포용하여 새로운 패러다임으로 발전하기 위한 4가지 핵심 논제들을 논의하고자 한다. 첫째, 포용의 개념에 내재된 공간적 측면을 이해하기 위하여, 관계적 공간에 관한 단순한 형태적 유형화에서 나아가 철학적 성찰을 통한 개념화가 필요하다. 둘째, 포용과 배제의 개념을 현실적 배경 속에서 규정하기 위하여 포용과 배제를 동시적으로 작동하는 2개의 모멘텀으로 이해하고 그 구조적 메커니즘들을 고찰해야 한다. 셋째, 사회공간적 포용의 개념이 이데올로기로 동원되는 것을 가능한 차단하면서 진정한 규범적 개념으로 재정립될 수 있도록, 관련된 여러 윤리적 개념들, 예로 관용, 상호인정, 환대, 시민성 등의 개념을 검토한다. 그리고 마지막으로 포용성장이나 포용도시에 관한 지표개발의 의의와 한계를 살펴보고, 포용의 거버넌스 구축과 배제된 집단들의 역량강화 방안을 논의한다. 이와 같이 포용의 개념을 지리학적으로 재구성하고 이를 정책과 사회실천에 반영함으로써, 포용의 지리학은 지리학의 학술적 발전뿐 아니라 현실 문제를 해결하기 위한 정책에 기여할 수 있는 새로운 패러다임이 될 것으로 기대한다.

주요어 : 포용과 배제, 관계적 공간, 포용의 지리학, 포용도시, 포용성장, 포용의 윤리

Abstract : This paper is to discuss and argue for 4 key issues for geography of inclusion to be a new paradigm - to include authentically the concept of socio-spatial inclusion. First of all, a deeper philosophical reflection rather than mere formal typology of relational space is needed to see the spatial aspect inherent in the concept of inclusion. Secondly, it is highly important to see inclusion and exclusion as two momentums operating simultaneously, and to explore structural mechanisms through which those momentums are operated. Third, several ethical concepts such as tolerance, mutual recognition, hospitality, citizenship, etc. can be reappraised to conceptualize inclusion as a true normative term, while preventing the concept of inclusion from ideological mobilization by dominant powers. Finely, considering some significance and limitations of indicator approach to inclusive growth and inclusive city, and suggesting hegemonic governance of inclusion initiated by leadership of excluded and alienated groups in civil society, it is expected that geography of inclusion would be a new academic and policy paradigm which can contribute to both resolution of socio-spatial problems and to development of geography.

Key Words : inclusion and exclusion, relational space, geography of inclusion, inclusive city, inclusive growth, ethics for inclusion

이 논문은 2017년 지리학회회 기초강연으로 발표되었음.

이 논문은 2016학년도 대구대학교 학술연구비 지원에 의한 논문임.

* 대구대학교 지리교육과 교수(Professor, Dept. of Geography Education, Daegu Univ.), bdchoi@daegu.ac.kr

1. 서론: 포용의 지리학, 새로운 패러다임?

최근 ‘포용’을 수식어로 한 용어들이 많은 관심을 끌고 있다. 포용도시, 포용성장, 포용적 지역 발전, 포용적 국토, 포용국가 등이 그 예이다. 이러한 용례에서 포용은 기존의 도시·지역·국토의 개념이나 이와 관련된 정책을 새로운 관점이나 패러다임으로 이해하고 접근할 수 있도록 하는 용어가 된 것처럼 보인다. 이러한 점에서, 예로 박인권(2015)은 포용도시를 “현대사회의 도시에서 발생하는 다차원적이고 복합적인 사회적 배제를 극복할 도시 비전”이며 또한 “이와 관련된 한국의 도시 정책들을 평가·재해석”하기 위한 개념으로 정의한다. 즉 포용도시는 도시 차원에서 다양한 형태의 사회(공간)적 배제를 극복하고 새로운 미래 도시를 전망하는 개념으로 간주된다. 포용에 관심을 가진 연구자들에 의하면, 포용도시, 포용성장의 개념은 현대 도시, 현대사회에서 만연한 사회공간적 배제 현상들을 파악하기 위한 분석틀이며, 또한 동시에 이들을 해소하고 나아갈 미래 도시의 규범적 모형으로서 의미를 가진다.

포용도시, 포용성장의 개념은 우리 도시, 우리 사회에서 점점 심화되는 배제의 문제가 기존의 도시 및 성장(발전) 패러다임으로는 더 이상 해결되기 어렵게 됨에 따라, 이 문제를 사회경제적 및 공간적 측면에서 분석하고 해결하기 위해 도전하는 새로운 패러다임으로 간주될 수 있을 것이다. 사회경제적 측면에서, 우리 사회는 경제적 양극화의 심화와 사회적 취약집단들(저소득층, 고령층뿐만 아니라 심지어 청년층까지 포함)의 생활문제의 악화로 위기를 맞고 있으며, 따라서 경제적 불평등을 완화하고 주변화된 계층들을 포용하기 위한 새로운 성장 패러다임으로서 ‘포용성장’을 필요로 한다. 또한 공간적 측면에서 오늘날 도시는 토지 및 주택에 대한 차별적 접근과 서민주거의 불안정, 거주지 분리 및 젠트리피케이션, 무분별한 지역개발, 나아가 국토공간의 불균등 심화 등의 문제에 직면해 있으며, 이에 따라 도시의 소외된 집단들의 포용과 도시 공간환경의 지속가능성을 추구하는 ‘포

용도시’로 거듭나야 할 것이다.

이러한 의미의 포용/배제의 개념은 학술적이라기보다 사회적, 정책적 관심에서 출발했다. 이 용어는 1960년대에서 70년대 중반 프랑스에서 편부모 가정, 장애인, 노인, 약물중독자 등 사회 안전망의 보호를 받지 못하는 소외계층의 문제를 논의하기 위해 제시되었고, 1980~90년대에는 사회적 결속을 저해하는 다양한 유형의 사회적 균열들을 다루기 위해 광범위하게 사용되게 되었다. 예로, 1980년대 후반 유럽 연합(EU)은 사회적 배제/포용을 유럽 통합을 위한 사회정책의 핵심 의제로 채택했으며, 1990년대 영국 노동당 정부는 이를 사회경제적 정책과 각종 연구의 핵심과제로 설정했다(Aalbers, 2009; 박인권, 2015). 이러한 사회적 배제를 극복하고 포용성을 지향하는 포용성장과 이를 도시 차원에 원용한 포용도시의 개념은 2000년대 들어와서는 세계적 차원으로 확산되었다. 특히 포용성장은 2008년 세계적 금융위기 이후 세계은행(World Bank, 2015), 유엔 하비타트(UN-HABITAT, 2015) 등이 주도하는 국제사회에서 새로운 화두로 부각되었고, 포용도시는 그 정책적 시사점을 보다 적극적으로 해석하여 도시 차원에 반영한 규범적 개념으로 강조되게 되었다(문정호, 2017).

이와 같이 새로운 패러다임으로서 포용도시, 포용성장의 개념에 대한 관심은 사실 지난 30여 년 간 전개되었던 신자유주의적 자본주의 경제체제에 대한 비판적 또는 회의적 성찰에 근거한다는 점에서 매우 중요한 의미를 가진다. 지난 1980년대에서 2010년대 중반까지 시장경쟁 논리에 바탕을 둔 신자유주의적 경제체제가 지구적 규모로 확산됨에 따라, 한편으로 자본의 초과이윤 전유와 초국적 금융자본의 투기적 흐름 등과 같이 하비(2007)가 지칭한 이른바 ‘탈취에 의한 축적’이 만연하는 반면, 노동계급의 비정규직화와 실업, 사회적 복지서비스의 축소 등으로 경제적 양극화와 사회적 배제가 심화되었다. 이러한 점에서 사회적 배제/포용에 대한 관심은 서구 선진국들에서 초래된 복지국가의 위기에 대한 반성의 결과라고 할 수 있다. 즉 포용성장의 개념은 사회적 배제의 심화를 초래한 1990년대 워싱턴합의에 대한 비판과 대안적 성장모형으로 제시되었고, 2000년대에 들어와서 세계

은행, 유엔 하비타트 등 주요 국제기구들의 정책 아젠다로 명시되게 되었다. 이에 따라 사회적 포용/배제의 개념은 서구 선진국들뿐 아니라 개발도상국들도 확산되어, 한편으로 경제성장을 촉진하면서 다른 한편으로 빈곤집단이나 사회적 소외집단들의 주변화를 억제하기 위한 성장 전략으로 인식되고 있다.

그러나 다른 한편, 이러한 포용성장, 포용도시의 개념이 과연 우리 사회와 도시가 직면한 사회공간적 배제의 위기를 해소하고 포용적 미래를 전망하는 새로운 패러다임이 될 수 있는가에 대한 의문을 가져볼 필요가 있다. 어떤 의미에서 보면, '포용'이라는 단어는 일상적 규범으로 사용되는 진부한 용어를 마치 새로운 수식어인 것처럼 포장한 것에 불과하다고 할 수도 있다. 뿐만 아니라 비록 포용/배제의 개념이 새로운 의미를 가진다고 할지라고 할지라도, 이에 대한 접근이나 분석 방법이 진부하다면 이 또한 새로운 패러다임이라고 보기 어렵다. 사실 포용도시, 포용성장의 개념에 바탕을 둔 최근 연구들이나 정책보고서들은 포용이라는 용어를 적당히 규범적으로 정의하고, 우리 사회나 도시가 당면한 배제의 문제들을 파악하기 위한 평가지표들을 개발하여 이에 따라 도시를 등급화하거나 도시 문제들에 접근하려는 시도들을 보여주고 있다. 그러나 이러한 접근방법은 기존에 다양한 수식어들을 사용하여 우리 사회나 도시가 처해 있던 사회공간적 문제들을 파악하고 해소하고자 했던 학술적 또는 정책적 시도들과 별반 다를 바 없다고 할 수 있다.

우리나라에서도 지난 10여 년간 역대 정부들의 정책과 이를 정당화하거나 비판하고자 했던 연구들을 살펴보면, 이러한 경향을 여실히 알 수 있다. 예로 노무현정부에서는 국가균형발전을 목표로 수도의 기능을 (일부) 이전하는 행정중심복합도시의 건설과 더불어 혁신도시, 기업도시, 마을만들기 등이 핵심적 정책 과제로 추진되었다. 이명박정부로 넘어와서는 저탄소녹색성장과 녹색도시가 정책 기조로 설정되면서, 기후변화 대응, 에너지·자원 문제의 해결, 새로운 성장 동력 확충, 국토의 효율적 활용과 쾌적한 환경 조성 등을 부각시킴으로써 그 정당성을 뒷받침하고자 했다. 또한 박근혜 정부에 들어와서는 창조경제와 창

조도시가 새로운 화두로 부상하면서, 기업이나 산업보다 인간의 창조성 또는 창조적 인재의 육성에 우선적인 관심을 가지고 투자를 해야 한다는 점이 강조되었다. 문재인정부에 와서는 아직 국가발전정책 또는 도시정책이나 계획의 성격을 규정하는 특정한 용어나 개념 또는 정책기조가 명시적으로 제시되지는 않았지만, 현 정부가 정책적 관심을 집중하고 있는 비정규직의 정규직화, 새로운 일자리 창출 등은 분명 포용성장의 기조에 바탕을 둔 것이라고 할 수 있다.

이와 같이 그 동안 정권이 교체될 때마다 새로운 정책 기조들이 제시되었고, 정부 연구기관뿐만 아니라 대학의 연구자들도 이러한 정책 기조를 정당화(또는 비판)하는 개념이나 이론들에 관심을 가졌다. 그러나 이러한 관심에 근거한 대부분의 연구들은 정책 기조를 이루는 핵심 개념들을 규범적으로 뒷받침하면서, 이와 관련된 현실 문제들을 접근하기 위한 주요 방안으로 관련된 변수들과 세부 지표들을 설정하여 분석하는 방법을 채택했다. 그러나 실제 이러한 정책 기조들에 바탕을 둔 정책들의 시행은 대부분 심각한 문제들(예로 이명박정부의 4대강 사업과 해외자원개발 정책의 실패)을 자초하거나 매우 편향된 방향(예로 박근혜정부에서 경제민주화를 무시한 창조경제 정책)으로 나아갔다. 물론 문재인정부는 아직 새로운 국가·도시발전정책의 기조를 명시하지는 않았지만, 기술·규범적 측면에서 4차 산업혁명에 대한 우선적인 관심과 일자리 창출을 통한 소득주도(포용)성장 정책이 앞으로 어떤 방향으로 나아갈 것인가, 그리고 어떤 성과를 이룰 것인가에 대해서는 지켜봐야 할 것이다.

이러한 점들에서, 사회공간적 포용의 개념은 학술적·정책적으로 새로운 패러다임이 되기에 충분하지만, 그렇게 되기 위해서는 몇 가지 주요 문제들이 보다 심도 있게 논의되어야 한다. 첫째 포용의 개념, 특히 지리학의 입장에서 포용의 지리학이 새로운 패러다임이 되기 위해서는 포용의 개념에 내재한 공간적 측면을 보다 철학적으로 성찰할 필요가 있다. 둘째, 포용과 배제의 개념은 상호 대립적으로 분리된 현상이라기보다는 문제가 유발되는 현실적 배경 속에서 경제·정치적 메커니즘들이 작동하는 두 개의 모네템

(momentum)으로 이해되어야 한다. 셋째, 포용도시나 포용성장의 개념 등은 정책적으로 중요한 의미를 가지지만 또한 동시에 이데올로기적 담론으로 전락할 가능성이 있으며, 따라서 포용에 대한 윤리적 성찰이 요구된다. 넷째, 포용도시, 포용성장의 실현을 위한 학술적 연구와 정책적 시행을 위하여 기존의 관행적인 접근방법(예로 지표개발 중심 연구와 이를 반영한 정책 추진)에서 나아가 실제 포용을 위한 새로운 거버넌스의 구축과 배제된 집단들의 주체적 참여 방안을 모색할 필요가 있다.

이 논문은 포용의 지리학이 포용의 개념을 진정하게 포용하는 새로운 패러다임이 될 수 있도록 이러한 4가지 핵심 논제들을 논의하고자 한다. 제2절에서는 포용의 개념에 내재된 공간적 측면을 이해하기 위하여, 관계적 공간의 개념을 성찰하고자 한다. 제3절에서는 포용과 배제의 개념을 현실적 배경 속에서 규정하기 위하여 포용과 배제의 동시성을 강조하면서, 그 구조적 메커니즘을 고찰할 것이다. 제4절에서는 사회공간적 포용의 개념을 규범적으로 재정립하기 위하여 이와 관련된 여러 윤리적 개념들을 검토할 것이다. 그리고 마지막 절에서는 포용성장이나 포용도시에 관한 지표개발의 의의와 한계를 살펴보고, 포용의 거버넌스 구축과 배제된 집단들의 역량강화 방안을 논의하고자 한다. 이와 같이 포용의 개념을 지리학적으로 재구성하고 이를 정책과 사회실천에 반영함으로써, 포용의 지리학은 지리학의 학문적 발전뿐 아니라 현실 문제를 극복하기 위한 정책에 기여할 수 있을 것이다. 물론 이러한 논의에도 불구하고, 포용의 지리학은 2가지 측면, 즉 포용과 배제는 분리된 것이 아니라 2개의 모멘텀으로 동시에 작동한다는 점(즉 포용과 배제의 변증법)과 포용의 윤리성은 항상 그 이데올로기적 성향을 벗어날 수 없다는 점(윤리와 이데올로기의 양면성)에서 불가피한 한계를 가진다.

2. 관계적 공간과 사물의 사회공간적 질서

포용의 개념을 지리학적으로 고찰하기 위해서는

이 개념에 함의된 2가지 측면에 주목할 필요가 있다. 첫째, 포용/배제는 사회(공간)적 관계에서 발생하는 개념이다. 포용과 배제는 흔히 한 개인이나 집단이 어떤 자원을 가지고 있거나 또는 그렇지 못한 상태와 관련된 것처럼 보인다. 경제적 자원(예로, 화폐)의 사용과 관련하여, 포용은 이러한 자원을 충분히 이용할 수 있는 상태를 말하며, 배제는 이의 이용이 불가능하거나 불충분한 상태를 말한다고 할 수 있다. 그러나 포용/배제의 개념은 단지 한 개인이나 집단이 어떤 자원을 가지고 있거나 그렇지 않은 상태를 나타내는 것이 아니라 그러한 상태를 유발시키는 과정과 사회적 관계에 관심을 갖는다. 이러한 점에서 사회적 배제는 구체적 사회적 자원이나 요소의 결핍 상태(예로 빈곤)라기보다는 다소 포괄적이고 모호하지만, “그런 상태를 발생하는 과정과 사회적 관계에 관심을 갖는다는 점에서 동태적이고 관계적인 개념”이라고 할 수 있다(박인권, 2015, 110). 이러한 점에서 사회적 배제는 기존에 흔히 사용되는 ‘빈곤’의 개념과는 구분된다. 즉 빈곤의 사고는 개인이나 가계의 처분에서 자원의 부족을 문제시한다면, 사회적 배제는 불공정한 사회적 참여, 제한된 사회적 통합, 권력의 불균형 또는 결여 등 관계적 이슈에 먼저 관심을 둔다는 점이 강조된다(Room, 1995; 박인권, 2015).

다른 한 측면은 포용의 개념에 함의된 공간적 측면이다. 포용/배제의 개념에 함의된 공간적 측면은 포용도시의 개념 정의에서 우선 확인된다. 예로, 박인권(2015, 114)에 의하면, “현대사회의 도시는 물리적 조건에 의해 정의되는 지리적 실체라기보다는 정치적 의사결정의 기본단위이며, 노동시장과 주택시장의 범위와 중첩된 관계적 실체”라는 점이 강조되며, 이와 같이 “관계적으로 정의된 도시는 사회통합을 저해하는 많은 모순적 사회 문제들이 물질화되는 특별한 장소”로 규정된다. 이러한 점에서 포용도시는 역동적이며, 관계적이며, 또한 공간적인 실체라고 할 수 있다. 이 점은 포용도시의 변수 또는 지표의 설정에서 사회적 의존성 및 참여와 더불어 공간적 접근성이 3대 핵심요소로 포함된다는 점에서 확인된다(박인권, 2015). 또한 포용도시에 관한 하비타트 3차회의의 정책의제도 같은 맥락에서 도시계획 수립 및 시행 시 참

여 확대와 사회적 혁신, 모든 사람이 양질의 기초서비스에 접근할 수 있는 권리의 증진, 포용성 제고를 위한 도시계획 등을 주요 내용으로 담고 있다(UN-HABITAT, 2015). 또한 세계은행도 포용성장의 개념에 관한 논의를 보다 구체화하여 포용도시의 개념을 제시하면서(World Bank, 2009; 2015), 포용의 차원을 공간적, 사회적, 경제적 측면으로 구분하고 있다(표 1). 이와 같이 포용의 개념은 공간적 측면에서 생활 인프라와 공공서비스에의 균등한 접근성 향상이나 도시 빈민에 대한 기본서비스의 제공 및 공적 공간의 복원 등을 핵심 의제로 포함한다.

이와 같이 포용의 개념에 내포된 공간적 의미들은 흔히 특정한 규모의 공동체(예로 이웃사회, 도시, 국가 등)에 바탕을 둔 것으로 이해될 수 있다. 예로 카메론(Cameron, 2005)은 포용의 지리학을 개념화하면서, 흔히 사회적 배제는 주로 공동체나 이웃사회와 같이 ‘국지적인’ 것으로 이해되는 반면, 사회적 포용은 특정한 공간적 차원이나 입지와 관련되지 않는 것처럼 간주되는 경향이 있지만, 사회적 배제와 포용은 모두 특정한 지리적 또는 공간적 규모에서 나타난다는 점을 강조한다. 포용도시의 개념은 분명 그 도시의 거주자들에게 소속감과 공통의 정체성을 부여하는 지리적 범위의 존재를 전제로 한다. 또한 단어의 의미로 보면, 배제/포용은 특정 사회공간적 집단이나 공동체의 영역으로부터 배척당하거나 또한 참여한다(내포

된다)는 점에서 분명 규모적 또는 (엄격히 말해) 영역적 의미를 가진다. 그러나 영역적 측면에서 개념화된 배제/포용의 공간성은 이에 내재된 관계성과 결합된 것으로 이해해야 한다. 배제는 특정한 사회공간적 영역으로부터 거부뿐만 아니라 사회적 관계로 구성된 네트워크로부터 제외를 의미한다. 즉 배제와 포용의 개념은 개인이나 집단들 간의 사회공간적 관계에서 발생하며, 따라서 이들은 공간적 측면에서 영역성과 관계성을 동시에 가진다고 할 수 있다.

사실 최근 관계적 공간(또는 지역)의 개념에 관한 관심이 증가하면서, 관계적 측면을 부각시키고자 하는 학자들과 영역적 측면을 다시 강조하려는 학자들 간에 상당한 논쟁이 있었다(Varr and Lagendijk, 2013 등 참조). 관계적 공간의 개념은 지구적 이동성과 상호연계성의 증대 등 현실의 변화에 기반을 두고 있다. 지구화 과정에서 네트워크의 망 또는 관계적 연계를 통해 새롭게 등장한 공간적 편성들은 더 이상 장소에 고정되거나 영역적이지 아니하며, 다양한 순환적, 관계적 실체들로 구성되는 것으로 인식된다. 이러한 점에서 영역적 관점에서 관계적 관점에서의 전환이 주목을 받게 되었다(MacLeod and Jones, 2007, 1179). 하지만, 관계적 관점에서 공간이나 지역을 지나치게 강조할 경우, 현실에서 여전히 드러나는 지역적 차이나 특이성을 어떻게 분석할 것인가, 그리고 이러한 특성들이 왜 발생하거나 지속되고 있는가에 대

표 1. 포용도시에 대한 다차원적 접근

차원	핵심과제	주요 세부내용
공간적 포용	접근: 모든 사람을 위한 적절한 토지, 주거 및 서비스에의 접근성 향상	<ul style="list-style-type: none"> - 적절한 토지·주거 - 도시빈민에 대한 기본 서비스 - 도시계획과 관리 - 공적 공간의 복원 - 슬럼 개조 및 방지 - 임대 보증 - 토지 및 토지사용 조정 - 토지사용 규제 - 토지기반 금융
사회적 포용	권리와 참여: 개인과 집단들이 사회에 참여할 수 있는 조건 향상	<ul style="list-style-type: none"> - 범죄 및 폭력 방지 - 권리 기반적 접근 - 도시빈민 조직 지원 - 공동체 주도적 발전 - 참여 계획 및 거버넌스
경제적 포용	기회: 모든 사람이 번영의 증대에 기여하고 공유할 수 있는 기회 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 일자리에 대한 공간적 접근 향상 - 제도적 접근 향상 - 기능 함양, 교육 접근 - 친빈곤 경제 발전 - 금융에의 접근

자료: World Bank(2015, 13)

한 의문에 답하기 어렵게 된다(Jones, 2009). 자본주의 경제의 지구화 과정 속에서도 개별 국가들은 상호 의존성이나 관계성을 증대시키고 다규모화되고 있다고 할지라도, 여전히 영역에 기반을 둔 정치를 추구하고 있다. 이러한 점에서 ‘관계적 전환’은 아직 완전한 합의를 보지 못한 논쟁적 개념이라고 할 수 있다.

이 논쟁과 관련하여, 맥케인과 와드(McCann and Ward, 2010)는 지역 정책은 관계적이며 또한 동시에 영역적 관점에서 수립되어야 한다고 주장한다. 결국 문제는 관계적 접근과 영역적 접근 간 균형을 어떻게 설정할 것인가의 의문으로 귀결되거나, 그렇지 않을 경우 이러한 접근들 간의 구분과 논쟁은 비판적 관점에서 보면 쓸모없는 것이라고 지적되기도 한다(Jonas, 2012). 이러한 점에서 사회공간적 관계성에 관한 대안적 논의들이 제시되기도 했다. 즉 네트워크 또는 관계성만 지나치게 강조할 경우, 사회공간적 관계들의 다른 형태들, 예로 영역, 장소, 스케일 등을 무시하고, 공간을 한 차원으로만 이해할 위험에 빠지게 된다는 것이다. 이러한 점에서 제습(Jessop *et al.*, 2008)은 4가지 형태의 사회공간적 관계들(즉 영역, 장소, 스케일, 네트워크)을 동시에 고려할 것을 주장한다. 이들이 제시한 4가지 형태의 사회공간적 관계들은 공간에 대한 영역적 사고와 관계적 사고를 결합 시킴으로써, 자본주의 경제와 정치를 수직적 스케일 차원(국지적-지역적-국가적-지구적 스케일)뿐만 아니라 수평적 네트워크 차원(지구적 연계를 포함하는 지역 또는 장소들 간 관계 및 차이)에서 작동하는 것으로 이해할 수 있도록 한다는 점에서 유의성을 가진다고 하겠다(박배균, 2012).

그러나 공간에 관한 영역적/관계적 관점에 관한 이러한 결합은 공간의 외형적(형태적) 접근을 크게 벗어나지 못한 것처럼 보인다. 즉 이와 같은 결합은 관계적 공간(또는 영역적 공간)의 속성에 접근하기 위한 철학적 사유의 결과로 보기는 어렵다. 사실 오래 전 애그뉴(Agnew, 1999, 93)는 신지역지리학의 등장과 관련된 장소나 공간, 지역에 관한 많은 논의들에서 철학적 혼돈만 무성하다고 주장한 바 있다. 그러나 그 동안 지리학에서 공간에 관해 정말 깊이 있는 철학적인 논의는 거의 없었다고 할 수 있다. 왜냐하면 관계

적 공간의 개념화에서 외형적인 혼돈이 심층적인 사유를 어렵게 했기 때문이다. 하지만 공간에 관한 논의 모두가 이러한 혼돈에 빠져 있었던 것만은 아니다. 예로 매시(Massey, 1979)는 신지역지리학의 등장 초기에 공간(장소와 지역)은 국지화된 사회적 관계 및 물질적 조건들과 거시적인 자본주의적 재구조화 과정 간 상호작용의 조합 또는 개연적 결과로 이론화할 수 있다고 주장했다. 그 후 공간에 관한 매시의 주장은 보다 철학적인 사유를 반영하고 있다. 예로, 그녀는 “공간은 공존의 영역으로, 궤적의 다중성을 포괄하며, 이전에는 관련되지 않았던 주체와 객체, 사람과 사물들을 포함하며, 이들이 서로 접촉하도록 한다”고 주장한다(Massey, 2005). 포용의 지리학을 위한 공간적 철학은 바로 이러한 공간의 개념을 정립하는 것, 즉 공존의 공간, 접촉과 관계의 공간을 개념화하는 것이라고 할 수 있다.

어떤 의미에서 보면, 이러한 포용/배제의 지리학은 인간의 역사와 함께 전개되어 왔다고 할 수 있다. 물론 최초의 지리학적 물음은 포용과 배제가 미분화된 상태였을 것이다. 인간이 이 지구상에 등장하여 수렵과 채취를 위해 떠돌이 생활을 하면서 낯선 주변을 둘러보고 끊임없이 자신에게 물었던 물음은 ‘여기는 어디인가?’라는 의문이었을 것이다. 그러나 인간은 정착 생활을 하면서 ‘여기’에 대해서는 더 이상 묻지 않게 되었다. 사람들은 ‘여기’에서 살아온 삶의 체험을 통해 ‘여기가 어디인지’를 알고 있다고 생각했기 때문이다. 대신 사람들은 자신이 가보지 않았던 곳, ‘저기’에 대해 관심을 가지게 되었다. 자신이 살아보지 않은 ‘저기’는 새로운 지리학적 물음에 답하기 위한 대상, 즉 물음의 주체와는 분리된 객관적 지식의 대상으로서 공간(즉 절대적 공간)으로 인식되게 되었다. 그리스-로마시대의 지리학에서부터 근대의 지리학에 이르기까지 지리학은 ‘여기’가 아니라 ‘저기’의 지리학으로 발달해 왔고, 실증주의적 지리학은 이러한 발달의 정점에 달한 것처럼 보인다. 그러나 실증주의적 지리학에 대한 비판과 더불어 절대적 공간관을 극복하기 위한 대안들이 모색되었고, 이러한 점에서 신지역지리학은 ‘여기’와 ‘저기’를 관계적으로 이해하려는 시도를 통해 등장하였다고 할 수 있다.

이러한 지리학적 물음의 변화는 공간의 역사와 궤적을 같이 한다. 일정한 영토를 가진 고대 국가의 등장은 국경을 가로지르는 침략과 식민지배에 바탕을 두었다. 공간은 더 이상 그 곳에서 살아가는 사람들이 생산한 것이 아니라, 전쟁에서 승리한 집단이 정복하고 지배하는 것이 되었다. 국가 영토의 범위를 규정하는 경계는 특정 영역에의 소속을 좌우하는 포용/배제의 구획선이 되었다. 근대 국민국가의 영토는 국가 주권의 지배력 하에서 완전히 폐쇄된 공간이 되었고, 형식적인 포용(소속)과 배제는 국경을 가로지르는 이동을 완전히 통제하게 되었다. 뿐만 아니라 자본주의적 공간에서 원로나 상품의 지리적 이동은 점차 지구적 규모로 확장되었지만, 공간 자체의 생산은 자본에 의해 지배되면서 점점 더 상품화·물신화되면서 일상생활로부터 소원하게 되었다. 오늘날 지구지방화 과정은 국경의 제도적 이완과 더불어 상품과 자본뿐만 아니라 노동력의 자유 이동을 촉진하며, 공간의 다규모화를 만들어 내고 있다. 이러한 점에서 개별 국민국가와 그 영토성에 근거를 둔 기존 방법론들의 오류가 지적되고 있으며, ‘장소의 공간’에서 ‘흐름의 공간’으로의 전환, 즉 관계적 전환과 더불어 네트워크, 스케일 등의 새로운 공간 개념이 등장하게 된 것이다.

실증주의적 지리학과 절대적 공간관에 대해 가장 앞서 비판을 제기하고 그 대안을 모색한 지리학자는 잘 알려진 바와 같이 하비이다. 그는 공간을 절대적 공간, 상대적 공간, 관계적 공간으로 구분한다(Harvey, 1973; Harvey, 2009). 절대적 공간은 사물과 분리된 공간 그 자체, 상대적 공간은 사물의 개체들이 위치해 있는 공간, 그리고 관계적 공간은 사물들이 단순한 개체가 아니라 이들 간 관계에 의해 형성되는 공간을 의미한다. 물론 현실 세계에서 공간은 이렇게 유형화되어 분리된 실체로 존재하는 것이 아니라 이들의 총체로서 존재하며, 공간을 어떤 관점에서 개념화할 것인가의 문제는 이에 관한 인간의 실천에 좌우된다(Harvey, 1973, 13). 하비는 다양한 인간 실천 유형들을 규명하기 위하여 이러한 3가지 공간 개념과 르페브르가 제시한 공간의 3차원적 유형화, 즉 물질적 공간(경험적 공간), 공간의 재현(개념화된 공간), 재현의 공간(체현의 공간)과 행렬적으로 연계시키고

자 한다. 하비의 이러한 공간 유형화는 절대적 공간에서 벗어나 다른 관점의 공간관으로 사람들의 공간적 활동이나 사물들의 공간적 질서를 이해할 수 있도록 한다는 점에서 의의를 가진다. 그러나 이러한 유형화는 공간을 사람과 사물의 사회공간적 활동을 이해하는 ‘인식의 틀’(또는 관점)로 이해할 따름이고, 관계적 공간 개념에 내재하는 심원한 철학적 함의를 드러낸 것이라고 보기 어렵다.¹⁾

관계적 공간 개념을 이와 같은 공간의 유형화에 따른 관점 또는 준거틀로 이해하는 데에서 나아가 이 개념 자체 내에 함의된 보다 철학적인 의미를 성찰해 볼 필요가 있다. 최근 지리학뿐 아니라 사회이론 및 인문학에서 2가지 전환, 즉 관계적 전환과 공간적 전환이 동시에 진행되고 있다. 이들이 동시에 진행되는 것은 분명 이들 간에 어떤 내적 관련성이 있기 때문이라고 하겠다. 이러한 점에서 크랭과 스리프트(2013)은 ‘공간적 전환’의 관점에서 다양한 사회이론가와 철학자들을 논의하면서, 이들이 주목한 공간의 개념은 단순히 절대적, 물리적, 유클리드적 공간 개념이 아니라 관계적, 사회적, 위상학적 공간 개념이라고 주장한다. 예로, 들뢰즈의 철학은 다양한 측면에서 논의될 수 있지만, 특히 지리학적 철학이라는 점에서 ‘지철학’(geophilosophy)이라고 칭해진다. 왜냐하면 그에 의하면, “‘공간화’ 없이 사유할 수 없으며, ‘사유하기’ 없이 공간화할 수 없기 때문이다”(도엘, 2013). 이러한 지철학적 사유는 예로 들뢰즈와 가타리의 저서, 〈천개의 고원〉에서 빈번하게 출현한다. 예로 이들이 제시한 관계적 공간 메타포는 땅 속 줄기를 지칭하는 ‘리좀’의 개념에서 찾아 볼 수 있다. 이들에 의하면, “리좀의 어떤 지점이건 다른 어떤 지점과도 연결 접속될 수 있고 또 연결 접속되어야만 한다. 그것은 하나의 점, 하나의 질서를 고정시키는 나무나 뿌리와는 전혀 다르다”(들뢰즈와 가타리, 2004, 12). 또한 이들이 제시한 탈영토화와 재영토화의 개념은 영역성의 개념과 관계성의 개념을 결합한 것으로 이해될 수 있다.

최근 관계적 전환과 공간적 전환을 함께 부각시킨 사회이론으로 행위자-네트워크이론(actor-network theory)을 들 수 있다(최병두, 2015b). 이 이론의 주장자인 라투르에 의하면, 사람뿐만 아니라 비인간 사

물들은 그 자체로서 하나의 실체로 존재하는 것이 아니라 이들 간의 상호관계를 맺어주는 네트워크에 의해 규정된다고 주장한다. 특히 그는 “우리가 모든 관계를 네트워크로 정의할 때 겪는 어려움은 지리학의 보급 탓”이라고 비판한다. 즉 유클리드적 공간관에 기초한 “지리학적 개념은 단지 거리와 규모를 정의하는 격자에 대한 또 다른 연결일 뿐이다. [그러나 위상학적 관계적 공간관에 근거한] 네트워크 개념은 우리가 공간을 정의하는 데서 지리학자들의 횡포를 견어내는 것을 돕고, 우리에게 사회적이거나 ‘실제’의 공간이라는 관념이 아닌 관계라는 관념을 제공한다”(라투르, 2010, 102-103). 이러한 점에서 머독(Murdoch, 1998)은 행위자-네트워크이론을 ‘유클리드주의에 대한 전쟁 기계’라고 지칭하면서, 이 이론이 가지는 핵심적 유의성을 2가지로 요약한다. 첫째, 이 이론은 지리학적 연구에 흔히 나타나는 자연/사회, 행동/구조, 국지적/지구적인 것과 같은 이원론을 극복하기 위한 관계적 사고를 제공한다. 둘째, 이 이론은 공간을 절대적인 것으로 간주하는 유클리드적 공간관을 극복하고 새로운 네트워크 공간 개념을 제시한다.

이와 같은 관계적 공간에 관한 철학적 사유나 이론적 개념화는 서구 사회에서 역사적으로 공간의식을 지배해 온 절대적, 비공간적(특히 시간적) 사고에서 벗어나서 관계적이고 공간적인 사고로의 전환을 추구하기 위한 것이라고 할 수 있다. 이 점은 또한 사물의 존재와 공간에 관한 서구적 의식과 동양적 사고를 비교해 볼 수 있도록 한다. 신영복(2004, 24)의 동양 철학적 강독에 의하면, 서구사회의 사회론은 원자론적 존재론에 따른 세계 인식을 전제하고 개별 존재들 간의 충돌을 최소화하는 질서를 만들어내고자 했다. 동양적 사고는 “세계의 모든 존재는 관계망으로서 존재한다”는 점을 전제로 했다. 동양의 이러한 관계론적 구성원리는 “배타적 독립성이나 개별적 정체성에 주목하는 것이 아니라 최대한의 관계성을 존재의 본질로 규정하는 것”이라고 지적된다. 이러한 점에서 관계적 존재론과 이에 내재한 관계적 공간론이 제시될 수 있을 것이다. 즉 세계의 모든 사물들은 그 자체로서 실체적 존재가 아니라 다른 사물들과의 상호관계 속에서 그 실체성을 형성하게 된다. 그리고 공

간은 사물들이 그 실체성을 형성하게 되는 관계를 통해 형성·변화한다.

관계적 공간에 관한 이러한 철학적 사유는 사물의 질서에 관한 논의를 가능하게 한다. 서구 사회에서 관계적 공간에 기반한 사물의 질서에 관한 논의는 라이프니츠에서 화이트헤드로 이어진다. 라이프니츠에 의하면, 공간은 사물과 시간과의 상호작용이나 또는 사물들 간의 상호작용 없이는 인지될 수 없으며, 사물들의 질서가 바로 공간이라고 생각했다(임진아, 2014, 185). 그러나 세계의 실체를 정신의 원자인 ‘모나드’로 파악하는 그의 모나드 개념은 이러한 관계적 공간 개념과는 모순적이라는 점이 지적된다. 화이트헤드에게 있어서도 공간은 사물들의 관계성을 설명하는 ‘의미관련’적 개념이다. 임진아(2014, 179)의 해석에 의하면 “화이트헤드가 말하는 의미관련은 물질과 (시)공간이 상호 독립적이고 무목적적인 주체-객체라는 이원화할 수 있는 존재들이 아니라, 물질과 (시)공간이 상호관계가 있다는 것을 말한다.” 이와 관련된 하비(Harvey, 2009)의 설명에 의하면, 화이트헤드는 “사고의 근본적 질서는 우선 관계를 가진 사물들의 세계이며, 그 다음으로 공간인데, 공간은 이 관계를 통해 그 근본적 실체가 규정되며 이 관계의 본질로부터 그 속성이 유도된다”고 주장한다.

이와 같이 관계적 공간 개념에 내재된 사물의 사회공간적 질서에 관한 사유는 철학적으로 보다 명확하게 서술되어야 하겠지만, 이에 관한 예시를 통해 구체적으로 이해할 수 있을 것이다. 사물들의 관계로서 질서 또는 혼란은 절대적(영역적) 공간뿐 아니라 관계적(위상적) 공간에서 표출된다는 점은 분명하다. 예로, 방에 있는 책장에 꽂이지 않은 채 흩어져 있는 책들이나 도시에서 보행도로를 가로 막고 있는 자동차나 장애물들은 그 방이나 도시가 무질서한 공간으로 이루어져 있음을 말해 준다. 이러한 점에서 책들을 책장에 꽂는 것, 보행도로를 보행자들에 내어주는 것과 같이 사물들 간 관계성을 복원하는 것은 그 방이나 도시의 사회공간적 질서를 회복하는 것이다. 즉 사물들의 사회공간적 질서란 사물들이 자신의 자리로 돌아가는 것을 의미한다. 이러한 점에서 ‘시인과 촌장’이라는 이름을 가진 가수들의 노래, ‘풍경’은 이 의미를

다음과 같이 간결하게 표현한다.

“세상 풍경 중에서 제일 아름다운 풍경
모든 것들이 제자리로 돌아가는 [돌아오는] 풍경”

사물들 간의 관계성과 이에 따른 ‘제자리’는 사물들 자체에 고유하게 내재하거나 또는 선형적으로 또는 객관적으로 주어진 것이 아니라 사물들이 서로 관계를 형성하는 과정에서 구성되는 것이다. 포용은 이러한 사회공간적 관계의 존재론에 바탕을 두고 철학적으로 개념화될 수 있을 것이다. 물론 사물들 간 관계성과 이에 따른 ‘제자리’는 특정 지배집단이나 사회구조적 조건(예로 자본주의)에 의해 임의적으로 규정될 수 있겠지만, 이렇게 규정된 관계성이나 ‘제자리’는 진정성(또는 아름다움)을 가질 수 없다. 진정한 포용이란 단순히 타자에 대한 외형적 배려(또는 관용)가 아니라 상호인정을 통해 존재론적 안정감을 구축하고 나아가 사물들의 아름다운 질서를 회복하는 것이다. 즉 포용의 지리학에서 포용은 사물(사람 포함)들 간 진정한 관계를 구축하는 과정이며, 포용의 공간은 임의적인 사회적 통합의 공간이라기보다 상호인정(투쟁)을 통한 조화와 공존의 공간으로 사물들의 ‘제자리 풍경’이라는 메타포로 표현된다. 포용의 지리학은 사물의 공간적 질서 회복과 존재적 관계성의 복원을 지향해야 한다.

3. 현대 사회공간에서 배제와 포용의 역동성

현대 사회공간에서 배제와 포용은 다양한 양상으로 나타난다. 예로, 사회적 배제로는 경제적 측면에서 실업과 비정규직의 확대, 소득 및 자산의 양극화, 부채와 빈곤에 의한 사회경제적 한계화 등이 흔히 거론되며, 정치·정책적인 측면에서 지배집단의 정치권력으로부터의 배제, 정책적 의사결정과정 참여 거부 또는 기회 박탈, 사회적 측면에서 사회안전망의 부재, 교육 및 보건 의료 서비스에 접근성 제한, 사회적 소

속이나 교류로부터 배제, 문화적 측면에서 특정한 문화적 생활양식(예로 종교, 언어 등) 제한, 정체성에 대한 억압, 소외와 박탈감 등이 포함된다. 또한 보다 공간적 측면에서 이동성 제약, 거주지 분리, 젠트리피케이션(이른바 ‘등지 내몰림’) 등도 배제의 주요 양상들 가운데 일부라고 할 수 있다. 사회공간적 포용은 이러한 배제의 양상들에 대립되는 것들로 파악될 수 있다. 물론 이와 같은 배제와 포용의 다양한 양상들을 체계적으로 분석하기 위하여 몇 가지 주요 지표들을 설정하고, 그 세부 내용들을 파악해 볼 수 있을 것이다. 예로, 제로메타 등(Gerometta *et al.*, 2005)은 사회적 배제와 포용의 2가지 핵심적 차원으로 상호의존성과 참여를 제안했으며, 박인권(2015)은 여기에 공간적 포용을 더하여 3가지 구성요소를 설정하고 있다.

이와 같이 사회공간적 배제와 포용의 양상들을 파악하고 개념화함에 있어서, 기존의 연구들은 대부분 포용을 이와 반대되는 배제에 대한 대립적 양상으로 파악하거나 규정하고 있다. 즉 카메론(Cameron, 2006)이 지적한 바와 같이, “사회적 포용은 단지 부정적으로만, 즉 사회적으로 배제되지 않은 것으로 규정된다. 이러한 이유에서 사회적 포용에 관한 논의의 대부분은 개념적으로 배제에 의해 지배된다. 사회적 배제는 사회적 포용이 경험적으로 측정되고 개념적으로 규정되는 대척점”으로 간주되는 경향이 있다. 이러한 점에서, 사회적 포용은 사회적 배제에 대한 대립적 개념으로 논의되고, 사회적 배제에 관한 연구에서 배제의 다양한 양상들로 인해 발생하는 문제들을 해소하기 위한 대안으로서만 주로 고려된다. 카메론(Cameron, 2005; 2006)에 의하면, 이러한 단점은 사회적 포용에 관한 실질적이고 담론적인 지리학에 관한 비판적 이해가 전반적으로 부족했기 때문에 유발된 것이라고 주장된다.

물론 포용과 배제의 개념을 역으로 정의할 수도 있을 것이다. 예로, 제로메타 등(Gerometta *et al.*, 2005, 2010)은 사회적 배제의 개념을 “사회적 관계와 노동관계에서 탈소속 또는 비통합” 및 “다양한 차원의 사회생활에서 참여의 부재”로 정의한다. 이 점을 역으로 이해하면, 사회적 포용은 사회적 관계와 노동관계에서 소속 또는 통합 그리고 다양한 차원의 사회

생활에서 참여로 정의될 수 있고, 반대로 사회적 배제는 이러한 관계에서 탈소속 또는 비통합 및 참여의 부재와 같이 ‘부정적으로’ 정의될 수도 있다. 또한 이들은 사회적 포용을 2가지 측면 즉 사회적 관계에의 포용과 참여로서의 포용을 제시하면서, 포용을 우선적으로 정의하고 이에 대립되는 개념으로 배제를 정의하고 있다. 즉 이들에 의하면, 사회적 관계에의 포용은 공식적인 노동분업 내 상호의존성과 공식적 협력, 그리고 사적 관계에서 호혜적 의무, 수용, 인정과 연대 등으로 특징 지워진다. 반면 사회적 관계에서 배제는 이러한 관계들의 폐기 또는 와해를 의미한다. 이와 같이 포용을 배제에 앞서 개념적으로 규정하고 그 다음 배제를 대립적으로 정의할 수 있을 것이다. 또한 뒤에서 논의할 바와 같이, 포용을 배제의 개념과 (외형적으로) 무관하게 그 자체로서 실질적이고 윤리적인 개념으로 정립할 수도 있을 것이다.

하지만 포용을 배제와 대립적 개념으로 이해하는 데는 2가지 이유가 있는 것처럼 보인다. 첫 번째 이유는 포용에 관한 담론이 현실 사회에서 배제로 인한 사회공간적 문제들에 대한 논의와 이들을 해소하기 위한 방안의 모색에서 출발하였고, 이로 인해 포용의 개념이 배제에 대한 대안적 의미를 가지기 때문이라고 할 수 있다. 물론 이 점과 관련하여 사회적 배제의 개념이 기존에 사회적 문제들을 서술하던 다른 용어들에 비해 더 유의한가라는 의문에 관심을 가질 수 있다. 예로, 사회적 배제/포용에 관한 논의들은 흔히 사회적 배제라는 용어가 기존에 사용되던 ‘빈곤’의 개념에 비해 보다 유용하다는 점을 강조한다. 즉 사회적 배제는 어떤 구체적 사회적 요소의 결핍 상태(예로 빈곤)라기보다는 “사회의 여러 영역들에서 나타나는 균열과 사회적 관계로부터의 단절을 포괄하는 개념”이라고 할 수 있다(박인권, 2015, 110). 사실 서구 선진국들을 포함하여 일정한 경제성장을 이룩한 사회에서 빈곤의 개념은 사회적으로 불리한 집단들의 특성을 완전히 묘사하기 어렵고, 따라서 배제/포용의 개념이 이러한 용어를 대체하는 것이 더 적절한 것처럼 보인다.

사회적 배제/포용의 개념은 빈곤이라는 용어와는 달리 사람들의 삶에서 특정 (경제적) 측면에서 확인

되는 결핍 상태보다도 더 다양한 측면들을 함의한다는 점에서 유럽의 정책 담론에서 우월성을 획득한 것처럼 보인다. 즉 사회(공간)적 배제는 단지 저소득과 이로 인한 자원이나 구매력의 부족뿐만 아니라 정치적 의사결정과정에서의 배제나 부분적 참여, 주거 불안정이나 교육적 불이익, 주류문화와 다른 독특한 생활양식이나 정체성에 대한 억압 등 다양한 측면들을 포괄한다. 즉 사회적 배제는 다면적이고 복합적으로 발생한다. 그러나 이러한 사회적 배제에 대한 관심은 예로 빈곤의 개념 못지않게 모호하며, 사회공간적 문제를 적실하게 드러내지 못한다는 점이 지적될 수 있다. 이러한 점에서 사회적 배제의 개념은 빈곤하고 주변화된 개인이나 집단들의 체험된 경험에 주로 초점을 두는 한편, 탈복지주의적(postwelfarist) 세계에서 빈곤을 병리화하기 위한 용어로 설정하려 한다고 비난된다(Cameron, 2005). 뿐만 아니라 사회적 배제에 관한 연구는 빈곤을 포함하여 사회적 배제의 다양한 양상들을 유발하는 사회경제적, 정치적 메커니즘(즉 신자유주의적 경제체제와 기업주의적 도시정책)에 대해서는 직접 논의하지 않고 간과하기도 한다.

사회(공간)적 포용이 배제와 대립적으로 개념화되는 또 다른 이유는 실제 이들이 동시에 발생하기 때문이라고 할 수 있다. 즉 사회적 포용이 그 자체적으로 개념화되기 어려운 것은 포용과 배제가 동전의 양면처럼 분리불가능하기 때문이다. 이러한 점에서 잭슨(Jackson, 1999)은 많은 문헌들에서 사회적 포용을 사회적 배제의 관점에서 규정하지만, 배제와 포용은 동시적으로 존재할 수 있다고 주장하고, 몇 가지 사례들을 제시한다. 예로, 오늘날 사회는 다양한 영역들로 구성되며, 개인이나 집단은 어떤 한 영역에서는 배제되지만, 또 다른 영역에서는 포용될 수 있다. 또한 어떤 한 개인이나 집단이 가지는 사회적 한계성은 배제 또는 제약의 근원이지만, 또한 동시에 포용이나 창의성의 원천이 될 수 있다. 뿐만 아니라 잭슨은 포용이 배제를 만들어 낼 수 있다고 지적한다. 즉 배제된 집단들이 그들 자신보다도 더 약한 집단들을 배제시킴으로써 포용을 상대적으로 달성할 수 있다는 것이다. 프레텐(Pradhan, 2006)도 이러한 점에서 특정 개인이나 집단이 배제된 타자를 만들어냄으로써 자신의

포용을 확인할 수 있다고 주장한다. 예로 전통사회에서 남성에게 비해 여성은 사회적으로 배제되지만, 상위 여성은 하위 여성을 배제함으로써 자신이 상위집단에 소속되거나 참여할 수 있다는 점, 즉 사회적 포용을 획득할 수 있다는 점을 확인하게 된다.

배제와 포용이 동시에 발생하는 또 다른 여러 사례들을 찾아 볼 수 있다. 예로, 동일한 사건이나 사업에서 배제와 포용의 대상이 다를 수 있다. 도시재생 과정에서 흔히 발생하는 젠트리피케이션은 상가나 주택의 임대자의 입장에서 보면, 명백한 배제를 유발하지만, 건물이나 토지의 소유자 또는 이 지역으로의 새로운 이주자들의 입장에서 보면 수혜적이다. 또한 배제와 포용은 다규모적이라는 점에서 동시에 발생한다고 할 수 있다. 예로 도시의 개발은 포괄적으로 보면 도시인들 전체에 혜택을 줄 수 있지만, 실제 개발이익은 이와 직접 관련된 집단들에게 배분되고, 그 외 도시 주민들은 이의 배분에서 배제된다. 또 다른 사례로, 댐이나 원전의 건설 및 운영이 추진되는 지역의 주민들은 이로 인해 상당한 손실(즉 배제)을 입게 되지만, 정부가 이들에게 개인이나 지역사회 차원에서 많은 보상을 해준다면, 이는 또 다른 의미에서 포용하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 정부 정책사업에 대한 비용-편익분석은 결국 비용의 전가에 따른 배제와 편익의 제공에 따른 포용을 동시에 고려하여 그 차이를 비교하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 배제와 포용의 양면성은 훨씬 더 구조적이라고 할 수 있다. 예로 자본주의 경제에서 사람들이 기업가에게 고용되는 것은 어떤 의미에서 경제적 활동과 이에 따른 임금 획득을 보장 받는 것이라는 점에서 사회적 포용이라고 할 수 있지만, 이 노동자는 일정한 화폐소득을 대가로 자신의 노동력을 상품화하고 노동시간을 기업가의 통제 하에 맡기게 된다는 점에서 자신의 노동에 대한 관리로부터 배제되게 된다.²⁾

이와 같이 포용과 배제가 대립적이면서도 양면적으로 개념화되는 궁극적 이유는 이들이 어떤 사회구조적 메커니즘에 의해 추동되는 두 가지 모멘텀으로 작동하기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 포용과 배제는 사회 구조적 메커니즘에 의해 역동적으로 발생하는 변증법적 관계로 이해되어야 할 것이다. 이러한 점

에서 자본주의 사회에서 발생하는 배제와 포용의 메커니즘을 설명하기 위하여 우선 불균등발전에 주목할 수 있다. 근대화 또는 경제성장 과정은 기본적으로 배제와 포용의 모멘텀을 동시에 작동시킨다. 즉 한 국가나 도시의 경제성장은 전체 구성원들에게 성장의 혜택을 부여하지만, 실제 창출된 부의 분배과정은 불공정한 포용/배제를 초래한다. 정부가 한정된 예산으로 이른바 ‘성장거점’도시를 선별하여 집중 투자를 한다면, 그 도시는 근대적 경제발전과정에 포용되는 반면, 그 외 지역들은 배제되게 된다. 특히 이러한 성장거점 도시에 대한 선별적 집중은 경제성장의 효과가 주변 지역으로 과급되어 그 지역 주민들을 포용할 것으로 기대하지만, 지속적인 역류효과는 해당 지역 주민들을 경제성장의 혜택으로부터 계속 배제하게 된다. 물론 선별적 집중투자의 결과는 과급효과와 역류효과의 중첩으로 나타난다. 이 과정에서 어떤 통합적 결과가 초래될 것인가는 결국 동시에 작동하는 포용과 배제의 모멘텀의 벡터 값에 의해 정해 질 것이다.

포용/배제의 모멘텀은 이와 같은 선별적 투자와 이에 따른 경제성장의 결과를 과급/역류효과와 이로 인해 유발되는 지역격차에서 찾아 볼 수 있지만, 더 나아가 구조적 측면에서 불균등발전을 설명하는 모순적 메커니즘에서도 확인해 볼 수 있다. 특히 지역적 차원에서 불균등발전론으로 관심의 전환은 단위지역들 간의 비교에서 지역들 간 구조적 관계성에 주목하도록 한다. 예로 닐 스미스(2017)에 의하면, 불균등발전은 자본주의 공간 생산에 내재된 차별화와 균등화의 대립적 또는 변증법적 과정으로 이해된다. 여기서 차별화 경향은 자연적 차이에서 시작된 노동의 분업이 점차 사회화되면서 건조환경의 불균등한 집중과 집적으로 나타나며, 균등화 경향은 생산물 시장의 지구적 확장뿐만 아니라 노동의 조건이나 생산력 발전 수준의 평준화도 포함한다. 불균등발전은 이러한 차별화와 균등화 경향의 시소운동으로 전개된다. 이와 같은 불균등발전의 메커니즘에서 차별화(노동 분업, 생산설비와 건조환경, 자본의 집중 등) 경향은 배제의 모멘텀으로, 그리고 균등화(상품시장 및 노동 조건, 생산력의 발전 등) 경향은 포용의 모멘텀으로 이해될 수 있을 것이다. 자본주의 경제발전(또는 자본축

적) 과정에 내재된 불균등발전은 이와 같이 차별화와 균등화의 시소운동 또는 포용과 배제의 모멘텀의 동학으로 설명될 수 있다.

자본축적 과정 자체에 내재되어 있는 이러한 포용과 배제의 역동성은 신자유주의적 지구화와 ‘공간적 조정’ 과정 속에서 더욱 심화된다. 자본주의 경제에서 체계적으로 발생하는 과잉축적의 위기는 해당 지역의 경제적 및 공간적 재구조화를 촉진하고, 이로 인한 자본의 지리적 이동은 하비(2007)가 제시한 ‘공간적 조정’에 내재된 모순에 봉착하게 된다. 즉 자본은 한 지역에서 과잉축적의 위기를 벗어나기 위해 다른 지역으로 이전하지만, 이전한 새로운 지역에서 또 다시 과잉축적을 유발하게 된다. 이 과정에서 자본축적에 대한 공간적 장애와 지역적 차이는 파괴되어야 하지만, 이 목적을 달성하기 위한 공간적 조정은 극복되어야 할 새로운 공간적 장애와 지역적 차이를 만들어 낸다. 이러한 공간적 조정은 새로운 공간 편성을 창출하기 위해 기존 건조환경의 감가(또는 파괴)를 전제로 한다는 점에서 ‘창조적 파괴’라고 지칭된다. 이와 같이 하비가 제시한 지역불균등발전에 관한 설명, 즉 자본축적에 내재된 역동적 과정으로서 공간적 조정과 창조적 파괴는 결국 감가의 피해를 지역적으로 차별화할 뿐 아니라 건조환경 구축의 파괴적/창조적 계기를 만들어낸다는 주장은 포용과 배제의 모멘텀이 어떻게 작동하는가를 이해할 수 있도록 한다.

그 외에도 신자유주의적 자본주의의 전개과정은 다양한 세부 메커니즘들을 통해 포용과 배제의 모멘텀들을 만들어낸다. 예로 신용체제의 구축과 금융자본의 발달은 금융대출 및 금융시장(주식시장, 선물시장, 환시장 등도 포함)에 대한 접근의 차별성을 심화시킨다. 또한 정보통신기술을 포함하여 과학기술의 고도화는 이를 활용할 수 있는 능력에 따른 차별성(예로, 디지털 격차)을 확대시킨다. 무엇보다도 도시 재개발(또는 도시재생)과정에서 촉진되는 공적 공간의 사유화(즉 인클로저)는 토지의 소유와 이용에 있어 배제와 포용을 공간적으로 재편하게 된다. 김용창(2015)이 주장하는 바와 같이, 이러한 “도시 인클로저는 생산 및 생존수단으로부터 노동자의 분리·소외를 더욱 심화시키는 물상화, 자유로운 장소향유의 제

지, 세습가산제 형태로의 도시경제 전환을 동반하면서 인클로저의 일상화를 촉진하고 있고, 사적이익으로 뒤얽힌 사회적 규범들이 공적공간과 공간의 공공성을 지배하도록 만든다.” 이러한 사적 이익에 포섭된 도시공간이 공적 공간에 대한 시민들의 포용을 배제한다는 점은 도시 공간뿐만 아니라 공유자원에서 자연의 상품화 과정에도 분명하게 나타난다.

현대 사회공간에서 포용과 배제의 역동성은 자본축적의 불균등발전을 핵심 메커니즘으로 작동하는 경제적 측면뿐 아니라 정치적, 사회문화적 측면에서 보다 용이하게 확인될 수 있다. 자본주의 국가는 기본적으로 총량적 경제성장을 촉진하면서, 자본의 입장을 우선적으로 포용하는 경향이 있다. 특히 1970년대 포드주의적 경제 위기 이후 등장한 신자유주의적 정부는 기존의 복지국가에서 수행해 온 복지 재정과 전달체계를 축소시키고 그 책임을 국가에서 시장으로 전환시킴으로써 복지서비스를 체계적으로 감축하고, 노동자와 도시 서민들을 배제해 왔다. 이러한 신자유주의 정부는 관련된 정책들을 수행하는 과정에서 새로운 공적 관리 전략으로 민영화, 공사파트너십, 지방서비스의 경쟁적 선별성 등을 채택했다(Brenner *et al.*, 2010; 최병두, 2015a).

이러한 정책 시행 방식은 흔히 ‘정부에서 거버넌스의 전환’이라는 점에서 강조되며, 특히 이러한 거버넌스에 이해당사자들뿐 아니라 다양한 관련 주체들의 참여를 개방·촉진하는 포용 전략으로 간주된다. 그러나 실제 신자유주의 정부에서 장려된 거버넌스는 국가가 책임지고 해결해야 할 사회공간적 문제들(특히 공공재화와 서비스의 제공)을 시민사회에 전가하기 위한 방안으로 간주되고, 이러한 거버넌스에의 참여는 결국 신자유주의 정부 정책을 정당화시켜주는 역할을 한 것으로 비판되기도 한다. 즉 신자유주의적 거버넌스는 의사결정과정에서의 참여(포용)를 통해 공공재화와 서비스의 축소(즉 배제)를 유도하는 패러독스를 안고 있다고 하겠다.

이러한 포용과 배제의 역동적이고 역설적인 작동은 탈산업사회(도시)에서 과시적 소비문화와 의식의 파편화 등에서도 찾아 볼 수 있다. 예로, 탈산업사회에서 다양한 매체들을 통한 광고에 의해 촉진되는 소

비는 개인의 물질적 필요 충족에서 나아가 서로 차별화하거나 또는 다른 사람들과의 비교를 통해 자신을 드러내기 위한 과시적 소비의 경향을 띠게 되었다. 이러한 소비자들은 과시적 (명품)소비를 통해 상류사회로의 포용(심리)을 달성하겠지만, 그렇지 못한 사람들은 배제된다. 그러나 이러한 과시적 소비는 소비상품에 대한 경쟁을 통해 개인주의를 부추기고 의식의 파편화를 촉진하는 한편, 사회적 연대와 결속력을 해체시킨다. 결국 포용되기를 욕망하는 개별 소비자들의 과시적 소비는 사회적 배제를 전반적으로 확대시킨다. 다른 한편 자본(기업)의 전략 역시 배제와 포용의 양면성을 드러낸다. 드보르(Debord)는 이를 다음과 같이 묘사한다. “업무시간이 끝나면, 노동자는 갑자기 생산의 조직과 감시의 모든 측면에서 그토록 노골적으로 가해지던 총체적 멸시[배제]로부터 벗어나 소비라는 이름으로 지극히 공손하게 어른 취급[포용]을 받게 된다”(최병두, 2016a, 587에서 재인용). 배제와 포용의 모멘텀은 동일한 주체들(예로, 노동자-소비자) 간에도 시차를 두고 연이어 발생한다.

다른 한편, 포용과 배제를 구분하는 새로운 영역 또는 균열의 선들이 생성되고 있다. 최근 급속히 증가하고 있는 외국인 이주자들은 한편으로 개인적 측면에서 이들의 자발적 선택에 따른 것이라고 할지라도 한국 사회의 경제적, 사회적 필요에 따라 유입되었다고 할 수 있다. 이들은 우선 이주과정에서 차별적 포용과 배제를 겪게 되며, 이주 후 정착과정에서도 다양한 형태의 포용과 배제를 동시에 경험하게 된다. 이주노동자라고 할지라도 단순 노동자와 전문직 노동자들에 대한 비자의 지위나 체류조건, 국적 취득 조건 등이 다르다. 동일한 외국인 이주자라고 할지라도 인종이나 국적 등에 따른 문화적 편견은 이들에 대한 포용/배제의 정도에 차이를 드러낸다. 이와 같이 외국인 이주자들의 증가와 이에 따른 인종적, 문화적 혼종화는 배제/포용에 따른 새로운 사회공간적 갈등/통합의 문제를 심화시키고 있다. 이와 같은 인종적 차이뿐만 아니라 소득과 연령의 차이 그리고 젠더, 성, 장애 등에 따른 차이는 정체성의 억압과 차별화를 유발한다는 점에서 사회적 배제/포용의 주요한 논제라고 할 수 있다.

4. 사회공간적 관계의 윤리로서 포용

사회공간적 포용은 앞서 논의한 바와 같이 이에 반대되는 배제의 개념에 대립되게 개념화되는 경향이 있다. 이는 포용의 개념과 정책이 배제로 인한 사회공간적 문제의 해소 방안의 모색에서 출발했으며, 또한 포용과 배제는 동전의 양면과 같이 동시에 전개되는 두 가지 모멘텀으로 작동하기 때문이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 이유로 인해 사회공간적 포용이 그 자체로 개념화될 수 없는 것은 아니다. 사실 대부분의 개념(이론)이나 정책들은 한편으로 현실 문제의 분석과 대책으로서 경험적 내용을 가지며, 다른 한편 미래 (이상) 사회의 전망을 위한 규범적 내용을 가진다. 포용의 개념 역시 이러한 경험적 기반과 규범적 전망을 동시에 내포한다. 사회공간적 포용을 경험적 현상들로 설명한다면, 명시적으로 이에 반대되는 배제의 개념과 함께 고려되어야 할 것이다. 그러나 사회공간적 포용을 윤리적 기반에서 규정할 경우, 포용의 개념화는 배제의 개념을 명시적으로 반영할 수도 있겠지만, 또한 단지 암묵적으로만 전제할 수도 있을 것이다.

물론 포용의 윤리가 필요한 이유는 우선 그 동안 우리 사회가 자본주의적, 특히 신자유주의적 발전과정에서 구조적 메커니즘에 의해 다양한 유형의 사회공간적 배제의 양상들을 누적·확대시켜 왔고, 이로 인한 갈등과 긴장, 아노미와 병리현상의 심화 등으로 위기를 고조시키게 되었기 때문이다. 이러한 상황에서 포용의 윤리는 사물의 사회공간적 관계성과 조화로운 질서를 회복하고 나아가 인간을 포함하여 모든 사물들이 제자리에서 존재론적 안전감을 가질 수 있도록 할 것이다. 이러한 점에서 포용의 개념은 그 자체로서 윤리적 또는 규범적 성향을 내재하고 있다고 할 수 있다. 예로, 변미리(2017, 26)에 의하면, “포용은 사회나 집단에 속한 사람들이 타인을 너그럽게 감싸주거나 받아들인다는 의미”를 가진다. 이를 영어로 번역하면 외래어 톨레랑스(tolerance)와 같은 의미가 되지만, “포용도시에서 사용하는 포용성(inclusiveness)은 톨레랑스의 의미보다는 포괄성의 개념”에 더

가깝다고 한다. 이러한 점에서 포용은 몰레랑스를 한글로 번역한 ‘관용’의 개념과 같은 맥락에서 이해되거나 더 포괄적인 개념으로 간주될 수 있을 것이다.

뿐만 아니라, 문정호(2017)에 의하면, 포용도시의 개념에 내재된 규범적 의미는 2가지 철학적 이슈를 함의한다. 첫 번째 이슈는 사회정의로, “포용적 성장 개념 혹은 포용 개념은 사회철학으로서 자유주의(또는 자유주의적 평등주의)에서 제시하는 사회정의의 철학적 입장을 함의한다.” 이러한 [사회정의에 관한] 자유주의의 관점은 “기회의 균등화를 포용의 핵심 개념 중 하나로 견인”하며, “기회의 균등화를 위해 사회 안에서의 소득불평등을 줄이고, 그와 같은 사회정책이 지속가능한 경제성장의 선순환을 실현”하도록 한다고 주장된다. 이러한 주장은 “물스로 대표되는 자유주의적 평등주의의 연장선상에서 ‘공동선’을 강조한 샌델(Sandel)의 자유주의적 정의관과 일맥상통”한 것으로 이해된다.

포용이 함의하는 두 번째 철학적 이슈는 ‘공간적 권리’ 또는 르페브르가 제시한 ‘도시에 대한 권리’(right to the city)의 개념이다. ‘도시에 대한 권리’는 “도시 거주자 누구나 도시가 제공하는 편의를 누릴 권리, 도시정치와 행정에 참여할 권리, 자신들이 원하는 도시를 스스로 만들 권리” 등을 포함한다. 오늘날 이 개념은 “2016년 UN Habitat III의 의제로 검토될 만큼 넓은 의미로 계승·확산되고” 있으며, “포용도시에 대해 보다 주체적이고 진보적인 철학적 함의를 제공”한다고 주장된다. 박인권(2016) 역시 포용도시의 규범적 함의로 ‘정의로운 도시’와 ‘도시에 대한 권리’를 제시한다.

이처럼 포용도시(그리고 포용성장)의 개념은 그 자체로 규범적 윤리적 의미를 내포하는 것으로 이해할 수 있다. 그러나 포용을 사회공간적 관계의 윤리적 개념으로 규정할 경우에도 2가지 측면은 항상 고려되어야 한다. 첫째 포용의 윤리적 함의가 그 자체로 개념화될 수 있다고 할지라도, 배제의 발생 배경에 대한 관심을 놓치면 안 될 것이다. 왜냐하면 배제/포용은 사회공간적 관계의 속성으로 파악되지만, 이를 조건지우는 것은 구조적 메커니즘이기 때문이다. 달리 말해 배제를 유발하는 사회공간적 메커니즘을 전환시

키거나 제어하지 않고서는, 포용은 실현될 수 없으며 불가능하기 때문이다. 이러한 점에서 포용의 윤리는 그 자체로서 개념화될 수 있다고 할지라도, 이를 실현하기 위해서는 배제를 유발하는 사회구조적 메커니즘의 분석과 이를 극복할 수 있는 방안의 모색, 즉 대안적 포용사회로의 전환을 위한 사회공간적 이론의 구축을 요구한다.

포용의 윤리학 정립에서 또 다른 고려사항은 아무리 윤리적으로 정교한 개념이나 논리라고 할지라도, 정치적 이데올로기로 동원될 수 있다는 점이다. 즉 사회공간적 배제를 극복하고 새로운 포용도시를 구축하기 위한 작업은 분명 이러한 개념의 정책적, 정치적 동원을 전제로 하며, 따라서 이데올로기적 담론화가 불가피하다고 할 수 있다. 그러나 이 과정에서 포용의 개념이 진정하게 윤리적 개념으로 실현되기 위해서는 첫째 포용의 윤리에 관한 개념적 진정성과 둘째 이러한 윤리를 실현하기 위한 정책적, 실천적 진정성이 뒷받침되어야 할 것이다. 이러한 점에서 이 절에서는 포용의 윤리에 관한 개념적 진정성을 검토하고, 다음 절에서 이에 관한 정책적, 실천적 진정성을 논의하고자 한다.

그 동안 신자유주의적 세계경제를 주도했던 세계은행(World Bank, 2009; 2015)과 세계통화기금(IMF, 2015) 등도 소득불평등 등을 우려하면서 포용성장을 강조하고 있다는 점은 포용의 (윤리적) 담론에 관한 개념적 진정성에 대해 의구심을 자아낸다.³⁾ 문정호(2017)가 서술한 바와 같이, 이들이 2008년 세계금융위기를 겪으면서 포용성장의 개념을 특히 부각시키게 된 것은 지난 30년간 지구적 차원에서 전개되었던 신자유주의적 경제·정치체제가 소득불평등 뿐만 아니라 교육기회의 차별화, 공공서비스 제공 부족 등으로 심각한 사회문제들을 유발했고, 이러한 사회문제들이 다시 장기적인 경제침체와 실업률 상승으로 이어질 것을 우려했기 때문이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 우려는 그와 같은 다양한 배제의 양상들로 고통 받는 소외계층들에 대한 진정한 배려가 아니라 이로 인한 경제체제의 붕괴나 위기를 더 염려했기 때문인 것처럼 보인다. 세계은행의 우려에 대한 이러한 해석은 다음과 같은 서술에 근거한다.

“급속하고 지속적인 빈곤 감소를 위하여, 사람들이 경제성장에 기여하며 또한 이로부터 혜택을 받을 수 있도록 하는 포용성장이 요청된다. 급속한 성장 추세는 실질적인 빈곤 감소를 위하여 의심할 바 없이 필수적이지만, 이러한 성장이 장기적으로 유지되기 위하여 부문들에 걸쳐 폭넓은 기반이 구축되어야 하며, 국가의 노동력의 대부분이 포용되어야 한다”(World Bank, 2009, 1).

이 인용문에서 세계은행은 이른바 ‘포용성장’의 개념을 빌려, 빈곤 감소를 위해 “급속한 성장 추세”가 필수적으로 지속되어야 하며, 이를 위해 “광범위한 기반 구축과 국가 노동력의 포용”이 요구된다고 주장하고 있다. 뿐만 아니라 세계은행은 이 인용문에 각주를 달면서, “폭넓게 기반한 포용적 성장을 장려하는 것은 정부지원의 산업정책으로 회귀를 의미하는 것이 아니라 성장에 대한 제약을 제거하고 투자를 위한 장으로 작동하는 표준을 창출하는 정책을 강조하기” 위함이라고 주장하면서, 규제 완화와 글로벌 표준을 명시적으로 부각시키고자 한다.

이와 같이 포용(성장)의 개념을 노골적으로 신자유주의적 지구경제체제를 유지하기 위한 이데올로기로 동원하지 않는다고 할지라도, 이 개념을 사회공간적 통합이나 결속으로 이끌고자 하는 경향에서도 이 개념의 이데올로기적 한계를 확인할 수 있다. 포용성장, 포용도시에 관한 논의에서, 사회통합이란 “구성원들이 서로 ‘다름’을 인정하면서도 동시에 사회의 일원으로 동등하게 ‘함께’ 살아가는 상태”를 의미한다(박인권, 2015, 114). 물론 이러한 의미의 사회통합 그 자체가 이데올로기적인 것은 아니지만, 한편으로 서로 ‘다름’을 인정하고 다른 한편으로 이를 전제로 동등하게 ‘함께’ 살아가는 것은 상호 모순적이지는 않다고 할지라도 분명 긴장관계를 나타내며, “이러한 긴장은 오직 동태적이고 복잡한 사회적 관계 속에서만 변증법적으로 해소될 수 있기 때문에” 사회공간적 문제들에 대한 구체적 접근방법과 실천적 함의와 더불어 사회공간적 관계에 대한 규범적, 윤리적 개념들에 대한 세심한 고려가 없다면, 포용과 이에 근거한 ‘사회통합’의 담론은 쉽게 이데올로기화될 수 있을 것이다.

이와 같이 포용의 개념 그 자체와 이를 반영한 포용도시, 포용성장의 개념은 규범적, 윤리적 함의를 가진다. 사회적 규범 또는 윤리는 흔히 인간의 이성을 전제로 하는 것으로 이해된다. 이러한 점에서 윤리는 이성을 가지지 못한 동물들의 사회에서는 찾아 볼 수 없다. 그러나 이성을 가진 인간 사회에서 윤리에 관한 오랜 관심에도 불구하고, 사회적 조화나 공생보다는 갈등과 긴장이 지속되는 것은 무엇 때문인가라는 의문이 제기된다. 이러한 점에서 서구 철학 및 사회이론에서 근대성, 즉 계몽주의적 이성의 유의성과 한계를 둘러싼 논쟁들이 지속되어 왔다. 이 논쟁에서 우선 문제가 되는 것은 데카르트 이후 칸트를 거쳐 롤스에 이르기까지 인간의 이성이 보편적 또는 원자적(개인의주의적) 이성으로 간주되었기 때문이라고 할 수 있다. 반면 훗설의 간주관성이나 하버마스의 의사소통적 이성은 ‘관계적 이성’이라고 할 수 있지만, 다른 한편 이에 반대하는 포스트모던 이론가들은 인간의 이성 자체를 부정적으로 이해한다. 이러한 논쟁들에서 보면, 일단 포용의 윤리학이 기본적으로 인간 이성이 보편적·선형적으로 주어지기보다 사회적 관계를 통해 형성된다는 점을 전제로 한다.

물론 사회적 관계에 관한 윤리적 개념들도 매우 다양하게 논의되어 왔다.⁴⁾ 앞서 소개한 바와 같이 포용성장이나 포용도시의 규범적 함의와 관련하여 우선 롤스의 자유주의적 정의론이 논의되고 있다. 롤스의 정의론은 매우 복잡한 논리적 준거들에 근거하지만, 기본적으로 ‘원초적 입장’에 있는 계약당사자들이 사회적 기본가치로서 정의에 관한 2가지 원칙에 합의한다는 것이다. 즉 ‘무지의 베일’ 뒤에서 자신의 재능이나 지위, 정체성을 알지 못하는 원초적 입장에서 각 개인들은 평등한 기본적 자유와 권리를 가지지만(제1원칙, 평등한 자유의 원칙), 최소수혜자에게 최대의 이익이 될 경우 불평등이 허용된다는 점(제2원칙, 차등의 원칙)에 합의하게 된다. 이러한 롤스의 정의론을 포용의 개념화에 원용하면, 사회적 소수자들(소속이나 자산뿐 아니라 인종이나 장애, 젠더와 성 등에 의해 차별화된 취약집단들)에 대한 자의적인 차별이나 불이익은 불공정하며, 따라서 다양한 방법들(예로, 적합한 보상이나 수혜)을 통해 포용해야 하며, 이들을

포용함으로써 사회 전체의 발전과 정의가 실현될 수 있다.

롤스의 정의론은 오늘날 사회적 부의 정의로운 재분배를 위한 가장 대표적인 이론으로 알려져 있다. 그러나 롤스의 정의론은 현실의 사회적 관계가 아니라 개인의 보편적 자유와 평등을 강조하는 자유주의에 근거한다. 이로 인해 그의 이론에서 ‘무지의 베일’ 이면에 있는 원초적 개인들은 현실의 상황을 전혀 반영하지 못하는 ‘무연고적 자아’이고, 또한 사회공간적 권력관계를 무시한 ‘우연적 공간’에서 살고 있는 것처럼 인식된다는 점에서 비판된다. 이러한 점에서 자유주의적 정의론자들은 현실의 불평등한 권력관계를 반영하면서 이를 극복할 수 있는 윤리적 개념으로 ‘관용’을 제시한다. 관용이란 넓은 의미로 타자에 대한 배려를 의미하며, 자신의 가치관이나 정체성과 다르더라도 타자의 권리를 용인하거나 존중하는 태도로 표현된다. 이러한 관용은 약자에 대한 관대함에 그치는 것이 아니라 자기중심주의를 포기하고 싫어하거나 미워하는 타자라고 할지라도 그의 보편적 권리를 인정하는 것이다. 변미리(2017)가 지적한 것처럼, 포용은 ‘타인을 너그럽게 감싸주거나 받아들이는’ 태도라는 점에서 관용의 철학적 논의에 근거하여 개념화될 수 있다. 하지만 이러한 관용의 개념이라고 할지라도, 그 전제가 되는 사회적 권력의 불균형을 벗어날 수 없다. 뿐만 아니라, 자신이 옳다고 확신하는 가치관이나 신념에서 판단하면 윤리적으로 옳지 않은 것까지도 관용(포용)하는 것은 결국 타자에 대해 무관심으로 이어지거나 자신의 정체성을 포기 또는 약화시키는 논리적 모순을 안고 있다.

이러한 자유주의와 논쟁적 관계에 있는 공동체주의는 자유주의가 전제하는 개인의 자율성과 국가의 불간섭 원칙으로는 소수집단의 권리 보장과 나아가 진정한 사회통합을 달성할 수 없다고 주장하고, 공동체의 전통이나 문화, 구성원으로서 가치와 덕목, 사회적 권리와 책무 등을 적극 고려해야 한다고 주장한다. 특히 테일러(Taylor)나 호네스(Honneth)에 의해 제시된 공동체주의의 관점에서 보면, 자유주의적 관용 담론은 개인의 보편적 정체성을 전제로 하기 때문에, 사회구성원들 간 상호관심과 이에 바탕을 둔 포용

이나 사회통합에 관한 논의에 부적절하고, 대신 개인의 정체성이 타자로부터 동등하고 가치 있는 존재로 인정받는 과정, 즉 상호 인정(recognition) 과정이 필요하다고 주장한다. 특히 이러한 주장은 상호인정이 사회적 관계 속에서 그냥 주어지는 것이 아니라 주체와 객체 간에 실천적으로 진행되는 인정투쟁 과정에 의해 획득된다는 점에서 ‘인정의 정치’를 중시한다(최병두, 2017). 이를 통해 형성되는 인정의 공간은 상생과 공존의 공간으로서 매시가 제시한 ‘관계적 공간’과 같은 함의를 가진다. 또한 이러한 상호인정은 포용적 거버넌스에서 강조하는 ‘공적 속의’(deliberation)의 전제가 된다. 이러한 점에서 페인스타인(Fainstein, 2014)의 ‘정의로운 도시’의 개념과 이를 위한 3가지 원칙(속의민주주의, 다양성, 형평성)이 포용도시의 규범으로 인용되기도 한다(Murie *et al.*, 2011; 박인권, 2015; 변미리, 2017). 그러나 이러한 상호인정의 개념은 흔히 억압된 문화나 정체성에 대한 포용을 강조하지만, 물질적 부의 재분배에서 배제의 문제를 다루기에는 부적절하다는 점이 지적되고 있다.

사회공간적 관계에서 포용의 윤리를 위해 고려될 수 있는 또 다른 윤리적 개념으로 ‘환대’(hospitality)를 고려해 볼 수 있다. 환대의 개념은 그리스-로마시대에 이미 논의가 시작되어 칸트의 ‘영구평화론’을 거쳐 오늘날 많은 관심을 끌고 있는 ‘세계시민주의’의 근거를 이룬다. 세계시민주의는 한 지방이나 국가에 대한 한정적 소속감이나 인종적 편견을 초월하여 모든 인류를 하나의 시민으로 포괄하는 세계적 공동체를 추구하는 이념이라고 할 수 있다. 환대란 다른 집단이나 지역에 속하는 이방인 또는 타자라고 할지라도 (이들이 피해를 입하지 않는 한) 자신이 원하는 다른 집단이나 지역에 참여할 또는 방문할 권리를 가진다는 점을 의미한다. 이러한 환대의 권리를 허용함에 있어, 칸트는 이방인이 자신의 정체성을 밝히고 피해를 입히지 않는다는 조건을 전제로 하지만, 데리다는 아무런 조건 없이 무조건 환대해야 한다는 주장을 펼친다(최병두, 2012; 2017). 환대의 공간은 인정의 공간과는 또 다른 맥락에서 자아와 타자, 주체와 객체가 함께 하는 공간으로서, 사회공간적 포용의 윤리를 위한 주요한 시사점을 제공할 수 있다. 그러나 이 개념

은 이러한 환대의 공간을 누가 만들 것인가, 무조건 환대의 실현이 가능한가 등의 의문을 남긴다. 또한 이러한 세계시민주의는 흔히 오늘날 세계도시에서 사회공간적 갈등을 완화(또는 은폐)시키기 위한 이데올로기라고 주장되기도 한다.

자유주의적 정의론이나 공동체주의적 정의론 또는 세계시민주의에 근거한 환대이론 등은 사회공간적 관계의 윤리로서 주요한 통찰력을 제공하지만, 이들을 철학적 사유에서 다시 사회(공간)적 이론으로 전환하여 보다 현실적 의미를 가지도록 하기 위하여, ‘시민성’(citizenship)에 주목할 수 있다. 시민성이란 좁은 의미로 특정 공동체의 구성원을 규정하는 일단의 권리와 의무(책임)와 관련되지만, 최근에는 정치적 측면을 넘어서 사회문화적 영역으로 확장되고 있다(조철기, 2016). 이러한 점에서 시민성의 개념은 한 사회의 구성원이 부의 재분배과정이나 정치적 의사결정 과정에 참여할 뿐만 아니라 나아가 자신의 고유한 정체성이나 문화를 영위할 권리와 의무를 가진다는 점을 함의한다. 따라서 포용의 윤리에서 시민성은 어떤 개인이나 집단이 왜 또는 어떻게 경제적, 정치적, 사회문화적으로 배제되지 아니하고 참여할 권리(그리고 의무)를 가지는가에 관한 논의를 위한 준거를 제공한다. 특히 최근 논의들은 현대 사회의 사회공간적 변화와 지구지방화 과정을 반영하여 시민성이 약화되기 보다는 오히려 확장되어, 지구지방적으로 다규모화되고 있다고 주장한다. 즉 오늘날 시민성은 보편적 자유와 평등을 향유할 권리로서 지구적(보편적) 시민성, 일정 장소에 생활하는 주민으로서 가지는 사회(복지)적 권리로서 지방적(장소-특정적) 시민성, 그리고 이러한 지구적, 지방적 시민성을 제도화한 국가적(제도적) 시민성들이 다규모적으로 작동하고 있다고 주장된다. 이러한 점과 관련하여, 박인권(2015)은 사회통합을 위한 포용이 스케일(국가/광역, 도시/지역, 근린단위)에 따라 다양하게 다루어져야 한다고 주장한 점을 이해할 수 있다.

시민성에 기반한 포용의 윤리는 사회공간적으로 배제된 개인이나 집단들이 포용을 요구할 수 있는 권리가 있음을 정당화시켜주지만, 실제 왜 그러한 권리를 가지는가를 명시적으로 밝히지는 못한다. 또한 이

러한 시민성의 개념은 필수적으로 공간적 측면을 함의한다는 점을 간과한다. 이러한 점에서 시민성에 관한 새로운 개념화, 특히 공간적 권리로서 포용에 대한 권리를 논의할 필요가 있다(Purcell, 2003). ‘도시에 대한 권리’ 개념은 바로 이러한 점에서 공간적 권리로서 포용에 관한 규범적 측면의 주요 요소가 된다. 르페브르(Lefebvre)에 의해 처음 제시된 이 개념은 최근 하비와 그 외 많은 연구자들에 의해 논의되고 있다. 이 개념은 도시인들이 도시가 제공하는 편의를 누릴 권리, 도시정치에 참여할 권리, 자신들이 원하는 도시를 스스로 만들 권리 등을 내포한다(강현수, 2010; 문정호, 2017). 하비(2014, 54)는 이 개념이 “내재적이고 초월적이지 않은 여러 가능성으로 채워져야 하는 텅 빈 기표”라고 지적하지만, 이러한 도시적 권리가 정당화되는 것은 도시인들이 도시(도시의 잉여나 건조환경)를 공동으로 생산했으며 따라서 이에 대한 배분과 재투자를 통한 도시공간의 재편을 위한 의사결정과정에 당연히 참여할 권리를 가진다고 주장한다. 이러한 점에서 국가 중심적 시민권의 개념에서 탈피하여 이를 재규문화(또는 재영역화)한 도시에 관한 권리의 개념을 보다 적극적으로 논의할 필요가 있다. 또한 이 개념은 2016년 UN Habitat III(2015)의 의제에 반영되어, “도시에 대한 권리 논의는 포용도시에 대해 보다 주체적이고 진보적인 철학적 함의를 제공”한다고 서술되게 되었다.

5. 결론: 포용을 위한 정책과 실천 전략

포용성장, 포용도시의 개념은 그 동안 우리 사회를 지배해 온 신자유주의적 자본주의 경제와 시장지향적 기업주의 정부(중앙 및 지방) 정책으로 인해 심화된 사회적 배제의 문제들에 관심을 가지고, 적극적인 사회공간적 포용 전략을 통해 이러한 문제들을 해소하고 정의로운 사회 또는 도시로 나아가고자 한다는 점에서 매우 중요한 의미를 가지며, 이러한 점에서 포용의 지리학은 새로운 학술적, 정책적 패러다임이 될 수 있는 충분한 가능성을 가진다. 그러나 이러한 포용

의 개념 또는 패러다임일지라도, 앞선 다른 다양한 규범적 개념들이나 정책기조들(예로 녹색도시, 창조도시 등)들처럼 외형적으로는 규범적 담론을 확산시키면서도 실제로 기존의 지배적 사회공간 질서를 유지하기 위한 이데올로기로 동원될 수 있다. 이러한 점에서, 이 논문은 첫째, 포용성장, 포용도시의 개념에 내재된 ‘관계적 공간’ 개념을 정립하기 위하여 단순히 공간의 형태적 유형화에서 나아가 보다 심층적인 철학적 사유가 필요하다는 점을 강조하였다. 둘째 사회공간적 포용을 배제의 다양한 양상들에 대해 대립적인 것들로 개념화하기보다 동전의 양면처럼 불가분의 관계에 있는 사회적 메커니즘의 2가지 모멘텀으로 설정하고, 포용/배제의 양상들을 유발하는 사회구조적 배경의 여러 측면들을 분석해 보았다. 셋째, 포용/배제의 개념은 분명 지배집단의 새로운 이데올로기로 동원될 수 있지만, 이를 벗어나기 위하여 이에 함의된 윤리적 개념들을 진정하게 성찰하고자 한다.

이러한 점들의 연장선상에서 끝으로 포용의 지리학은 정책적으로 원용되고 실천적으로 구현될 수 있는 방안들을 모색해 볼 필요가 있다. 특히 어떠한 윤리적 개념이나 이론이라고 할지라도 이데올로기로 동원될 가능성이 항상 도사리고 있음을 전제로 이에 바탕을 둔 현실적 전략을 모색할 필요가 있다. 이를 위해 손쉬운 방법들 가운데 하나는 포용성장, 포용도시를 평가하기 위한 지표들을 개발하고 이에 근거하여 경험적 자료들을 수집하여 현실 문제들을 평가한 다음, 이들의 해소 방안들을 강구해 보는 것이다. 예로, 제로메타 등(Gerometta *et al.*, 2005)은 사회적 배제와 포용의 2가지 핵심적 차원으로 상호의존성과 참여를 제시했다. 상호의존성은 “형식적인 노동 분업 내의 상호의존성과 형식적 협력”뿐만 아니라 “사회적 관계에서의 호혜적 의무, 수용, 인정, 그리고 연대” 등을 포함하며, 참여는 정치적 의사결정 과정뿐만 아니라 물질적 소비, 교육, 사회문화, 그리고 정서 등의 모든 사회영역에서 부여되는 각종 기회에 개입하여 들어갈 수 있는 권능과 실질적 능력을 보장 받는 것을 말한다. 특히 참여는 물질적 참여(소비능력을 갖는 것을 필요), 정치적 제도적 참여(권능의 부여), 문화적 참여(문화적 자본과 교육의 기회 필요), 나아가 모

든 과정에서 거부나 소외와 같은 배제적 느낌조차 가져서는 안 된다는 점을 의미한다(Gerometta *et al.*, 2005; 박인권, 2015, 111).

박인권(2015)은 포용도시의 지표 설정에서 이러한 두 차원이 “사회”라는 일반적 실체를 대상으로 하고 있어서, 도시의 비전을 설정함에서는 공간적 차원의 중요성을 간과하는 한계”를 가진다는 점에서 공간적 포용을 또 다른 핵심 차원으로 설정한다. 그에 의하면 공간적 포용은 “포용도시의 가장 기본적인 조건으로서 한 도시에 거주하는 사람들이 모두 ‘살만한 주거 공간’(decent housing)을 도시 내에서 갖는 것을 의미”하며, 이러한 공간적 포용이 이뤄져야 하는 지리적 범위는 사람들이 주로 활동하는 장소와 일치해야 한다고 주장한다.⁵⁾ 앞서 <표 1>에서 제시된 바와 같이 세계은행(World Bank, 2015)도 최근 포용도시에 대한 다차원적 접근을 위하여 사회적 포용, 경제적 포용에 더하여 공간적 포용을 강조하고 있다. 여기서 공간적 포용의 핵심과제로 “모든 사람을 위한 적절한 토지, 주거 및 서비스에의 접근성 향상”으로 설정하고, 그 주요 세부내용으로 적절한 토지와 주거와 이를 위한 토지 및 토지사용 조정과 규제, 토지기반 금융 등과 더불어 도시빈민에 대한 기본서비스와 임대 보증, 슬럼 개조 및 방지, 그리고 도시계획과 관리 및 이를 통한 공적 공간의 복원 등이 제시된다.

이와 같이 포용성장이나 포용도시의 개념을 경험적으로 적용·확인하기 위하여 공간적 차원을 포함한 구체적 지표들의 설정과 이를 통한 성장전략이나 도시정책의 모색은 한편으로 중요한 의미를 가진다. 포용도시의 구체적 지표들은 어떤 도시나 사회가 현재 어떤 상태에 처해 있는가를 파악하고, 상대적으로 열악한 지표들을 우선 개선하기 위한 정책들을 모색할 필요가 있음을 알려준다. 그러나 다른 한편 이러한 접근은 중요한 한계를 가진다. 포용/배제는 사회나 도시의 어떤 정태적 상태를 의미하는 것이 아니라 이러한 “상태를 발생하는 과정과 사회적 관계에 관심”을 가지는 “동태적이고 관계적” 개념이라는 점이 거듭 주장된다(박인권, 2015). 이러한 개념 정의에 따르면, 포용/배제는 어떤 정태적이고 비관계적인 상태를 나타내는 지표들로는 제대로 파악되기 어렵다. 뿐만 아

나라 이러한 지표 분석으로는 포용/배제의 상태를 발생시키는 과정에 접근하기란 거의 불가능하다. 또한 사실 포용/배제의 개념은 우리 사회의 모든 측면들과 세부내용들을 포괄하기 때문에, 이들을 어떻게 분류하여 핵심과제와 세부내용을 설정할 것인가의 문제는 결국 자의적일 수밖에 없게 된다.

이러한 점들에서 사회공간적 포용을 위한 정책적 전략의 모색은 다른 규범적 개념 및 정책 기조들, 예로 저탄소 녹색성장과 녹색도시, 창조경제와 창조도시 등보다도 더 어려운 딜레마를 내포하고 있다고 하겠다. 왜냐하면 후자의 정책 기조들은 탄소저감 또는 창조적 인재 육성이라는 한정되고 보다 명시적인 목표를 설정할 수 있지만, 사회공간적 포용은 매우 포괄적이고 모호한 개념 또는 구체적 의제가 없는 정책 기조이기 때문이다. 물론 저탄소녹색성장이나 창조경제의 정책 기조 역시 규범적이고 포괄적이었으며, 이를 구체화하기 위한 지표들도 상당히 모호하거나 실제 효과를 제대로 분석하지 않은 채 채택되었다고 할 수 있다. 예로 플로리다(2008)가 창조성 지수로 설정한 3가지 변수들, 즉 관용, 인재, 기술은 구체적으로 어떤 의미를 가지며, 이들 간에는 어떤 관계가 있는가를 둘러싸고 많은 비판을 받았다. 이들 가운데 관용은 개방성, 포용성, 다양성으로 이해되지만, 실제 이러한 의미를 반영한 변수로 한 도시에서 게이나 외국인의 수로 표현되기도 했다. 물론 이들에 대한 관용 또는 환영은 중요하지만, 창조적 인재 양성을 위해서는 이러한 태도에서 나아가 상호 인정을 통한 공존의 문화와 호혜적 경제관계의 구축이 필요하다고 주장될 수 있다(최병두, 2016b).⁶⁾

사회공간적 포용을 위한 실천 전략들은 이와 같은 지표 설정과 이를 개선하기 위한 정책들도 필요하지만, 보다 중요하게는 이를 위한 거버넌스의 구축과 배제된 개인이나 집단들이 정치적 의사결정과 사회적 네트워크에의 참여를 촉진할 수 있는 역량강화 방안들을 모색해 보아야 한다. 이러한 점에서 사회경제적 양극화와 사회적 배제의 심화를 해소하고, 경제적, 정치적, 사회문화적 구조 전환을 위하여 우리 사회나 도시에서 새로운 거버넌스 방식이 요청되고 있다. 제로미터 등(Gerometta, et al., 2005)은 거버넌스 관계

의 재구축을 강조하면서, 특히 시민사회의 역할에 주목하고자 한다. 이들에 의하면, 시민사회의 역할은 다소 모호하긴 하지만 특정한 조건 하에서 좀 더 통합적인 도시와 이를 촉진하는 거버넌스 편제를 향한 가치 있는 기여를 할 것으로 기대된다. 여기서 특정한 조건이란 공적 속의와 사회경제적 선도성(initiative)을 선호하는 다규모적이고 민주적인 거버넌스 체제의 구축을 의미한다. 이들은 기존에 성공적인 프로젝트처럼 보였던 지구적 신자유주의 레짐이 사회공간적 배제의 심화로 한계에 봉착하여 위기로 내몰린 상황에서, 사회적 포용을 향상시키기 위한 사회제도와 정책으로의 전환, 즉 '새로운 복지 레짐'으로의 전환을 위하여 새로운 거버넌스의 구축이 필수적이라고 주장한다.

물론 문제는 포용을 위한 새로운 거버넌스가 어떻게 구축되어야 하는가라는 점이다. 사실 협력적 거버넌스의 개념은 이미 신자유주의 체제 하에서 제시되었고, 그 규범적 실천적 함의에도 불구하고 신자유주의적 이데올로기를 반영한 것으로 비난되기도 했다. 이러한 점에서 신자유주의적 거버넌스 체제에 대해 대응할 수 있는 새로운 체제로 제소(Jessop, 2002)는 신공동체주의를 제시했다. 그가 제안한 신공동체주의는 사회적 변화를 추동하는 핵심으로 시민사회에 초점을 두는 것으로, 시민사회가 국가와 시장, 시민들 간을 상호 매개할 수 있도록 공동체-지향적 장소를 창출하는 것이다(Gerometta et al., 2005). 이러한 제소의 신공동체주의적 거버넌스는 시민사회의 공동체-지향적 장소 창출을 강조한다는 점에서 기존의 거버넌스 체제와는 다소 다르다고 할지라도⁷⁾, 이를 통해 국가, 시장, 시민들이 어떻게 매개될 수 있는가에 대해서는 여전히 매우 모호하다. 이러한 점에서 로빈(Robin, 2015)은 장소-기반적 혁신을 통해 포용 도시를 선도할 것을 강조하고, 이를 위해 민주적이고 참여적인 과정에서 국지적 공동체의 포용을 향상시키는 시민 주도적인 거버넌스를 제안한다.

이와 같이 사회공간적 포용을 위한 새로운 거버넌스의 구축은 매우 중요한 의미를 가진다. 유엔 하비타트(UN Habitat, 2015)도 이러한 점에서 포용도시의 비전을 달성하기 위해 참여적 계획과 참여적 의사결

정을 핵심적 전략으로 채택하고, 최종 산출보다는 민주적 도시 거버넌스의 구축에 초점을 둘 것을 제안한다. 그러나 어떻게 포용의 거버넌스를 구축할 것인가의 문제는 현실적으로 뿐만 아니라 논리적으로 어떤 딜레마를 안고 있다. 왜냐하면, 논리적으로 보면, 배제된 개인이나 집단들은 포용의 대상이지 주체가 될 수 없기 때문이다. 이러한 점에서 배제된 개인이나 집단들이 장소-기반적인 시민사회에 바탕을 두고 스스로 자신의 역량을 강화하는 것이 무엇보다 중요하다. 즉 시민사회의 취약한 집단들이 스스로 자신을 포용할 수 있는 능력, 즉 우선 서로 인정하고 연대하여 헤게모니 거버넌스를 구축하고, 이러한 거버넌스 체제에서 공적 속의를 통해 자신들의 전망과 실천 전략을 모색해야 한다. 도시에 대한 권리의 개념에 포함되어 있는 바와 같이, 도시의 소외된 집단들이 스스로 자치 역량을 강화하고 자신들이 바라는 바대로 도시를 만들어 나가는 것이 바로 포용성장, 포용도시의 기본원리라고 할 수 있을 것이다.

주

- 1) 하비(Harvey, 2009)는 이러한 공간의 유형화와 관련하여, “절대적, 상대적 또는 관계적 준거들의 선택을 위한 정당성을 간단히 서술”할 필요가 있다고 주장하면서, 이 “3가지 개념들이 상호변증법적 긴장을 유지하고 있으며, 이들 간 상호작용에 바탕을 두고 항상 사고하는 것”이 중요하다고 강조했다.
- 2) 그 외에도 또 다른 유형의 포용과 배제의 양면성은 아감벤(Agamben)이 제시한 “예외상태” 또는 ‘예외공간’의 개념 또는 전략에서도 찾아 볼 수 있다(Cameron, 2006). 예외공간이란 법에 의해 법의 시행이 유보된 공간(예로 감옥, 수용소 등)을 의미한다. 이러한 예외공간의 개념을 일반화하면 산업특구나 경제자유구역 등에도 적용될 수 있다. 경제자유구역은 역외자본을 포용하기 위하여 일정 구역을 국가의 나머지 영토로부터 배제(법적 규제로부터 면제)한 공간이라고 할 수 있다.
- 3) 또한 OECD(2012; 2015)도 포용성장에 대해 많은 관심을 기울이고 그 정책적 함의를 검토하고 있다.
- 4) 제4절의 후반부는 최병두(2017)의 논문을 압축적으로 요약한 것으로, 보다 자세한 내용은 이 논문 참조.

- 5) 포용도시에 관한 지표설정과 이를 통한 구체적인 연구 결과에 관한 논의로, 박인권 외(2017), 황선아 외(2016) 등 참조.
- 6) 이러한 점에서 정운찬(2016)은 “창의적 인재는 특정한 장소에 축적된 자산이 아니라 언제라도 다른 공간으로 빠져 나갈 수 있는 유동성이 특징”이기 때문에, “이들을 잡아둘 수 있는 공간적 능력이 바로 사회적 관용이며, 이것이 도시에서 축적하는 저장(stock)자산”이라고 주장한다(정운찬, 2016).
- 7) Cameron(2015)에 의하면, 1990년 후반 사회적 배제에 관한 학술 논쟁이 있었으며, 당시 다양한 유형의 공동체주의에 의해 주도되었던 사회적 배제 논쟁의 초기 단계에는 국지적 주민들의 역량을 재강화하려는 새로운 투자계획이 제안되었고, 사회적 경제를 촉진하고 토지 재분배와 같은 급진적 방안들이 제시되기도 했다고 한다.

참고문헌

- 강현수, 2010, 도시에 대한 권리: 도시의 주인은 누구인가, 책세상.
- 김용창, 2015, “신자유주의 도시화와 도시 인클로저(1): 이론적 검토,” *대한지리학회지*, 50(4), 431-449.
- 도엘(최병두 역), 2013, *지리학에서 글렁크 없애기: 닥터 수스와 질 들뢰즈 이후의 공간과학*, 크랭 & 스리프트 편, 공간적 사유, 에코 리브로, 201-232(Doel, M.A., 2000, Un-glunking geography: spatial Science after Dr. Seuss and Gilles Deleuze, in Crang, M. and Thrift, N.(eds), Thinking Space, Routledge, London, 117-135).
- 들뢰즈·기타리(김재인 역), 2004, *천개의 고원*, 새물결 (Deleuze, G. and Guattari, F., 1980, *Mille Plateaux*, Les Editions de Minuit, Paris).
- 라투르(홍성욱 역), 2010, *행위자네트워크이론에 관하여: 약간의 해명, 그리고 문제를 더 복잡하게 만들기*, 홍성욱 편, 인간·사물·동맹, 이음, 95-124 (Latour, B., 1997, *On actor-network theory: a few clarifications plus more than a few complications*, <http://www.cours.fse.ulaval.ca/edd-65804/latour-clarifications.pdf>).
- 문정호, 2017, “포용도시 등장 배경과 의미, 도시문제,” 582, 22-25.

- 박배균, 2012, “한국학 연구에서 사회-공간론적 관점의 필요성에 대한 소고,” *대한지리학회지*, 47(1), 37-59.
- 박인권, 2015, “포용도시: 개념과 한국의 경험,” *공간과 사회*, 25(1), 95-139.
- 박인권, 2016, “도시에 대한 권리와 포용도시: 한국의 ‘신도시의제’ 설정을 위하여,” *대한지리학회 2016년 지리학대회 발표논문 요약집*.
- 박인권 · 이민주 · 홍철 · 임인선, 2017, “한국 도시의 포용성 진단과 유형별 특성 분석,” *도시행정정보*, 30(3), 111-130.
- 변미리, 2017, “포용도시 연구동향과 특징,” *도시문제*, 582,
- 스미스, 닐(최병두 외 역), 2017, 불균등발전, 한울(Smith, N., 2008(3rd edn), *Uneven Development*, Univ. of Georgia Press, Athens and London).
- 신영복, 2004, 강의: 나의 동양고전 독법, 돌베개.
- 임진아, 2014, “화이트헤드의 관계적 공간개념에 대한 비판적 분석,” *화이트헤드연구*, 28, 155-193.
- 정운찬, 2016, “인간의 도시, 같이 크는 사회 - 혁신과 포용의 길,” *부산발전포럼*, 161, 64-75.
- 조철기, 2016, “새로운 시민성의 공간 등장 - 국가 시민성에서 문화적 시민성으로,” *한국지역지리학회지*, 22(3), 714-729.
- 최병두, 2012, “이방인의 권리와 환대의 윤리: 칸트와 데리다 사상의 지리학적 함의,” *문화역사지리*, 24(3), 16-36.
- 최병두, 2015a, “협력적 거버넌스와 영남권 지역발전,” *한국지역지리학회지*, 21(3), 427-449.
- 최병두, 2015b, “행위자-네트워크이론과 위상학적 공간 개념,” *공간과 사회*, 53, 126-173.
- 최병두, 2016a, “도시적 소외와 정의로운 도시,” *한국지역지리학회지*, 22(3), 576-598.
- 최병두, 2016b, *창조경제와 창조도시: 이론과 정책, 비판과 대안*, 열린길(대구대학교 출판부).
- 최병두, 2017, “다문화사회의 윤리적 개념들과 공간,” *한국지역지리학회지*, 23(3), 694-715.
- 크랭 · 스리프트 편(최병두 역), 2013, *공간적 사유, 에코리프로* (Crang, M. and Thrift, N. (eds), *Thinking Space*, Routledge, London).
- 플로리다, 리차드(이원호 · 이종호 · 서민철 역), 2008, *도시와 창조계급*, 푸른길(Florida, R., 2005, *Cities and the Creative Class*, Routledge, London).
- 하비, 데이비드(최병두 역), 2007, *신자유주의*, 한울(Harvey, D., 2005, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Univ. Press).
- 하비, 데이비드(한상연 역), 2014, *반란의 도시*, 에이도스(Harvey, D., *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*, Verso).
- 황선아 · 김종구 · 손지현, 2016, “포용도시를 위한 사회적, 물리적 지표의 구축과 활용방안에 관한 연구,” *대한토목학회논문집*, 36(4), 735-745.
- Aalbers, M. B., 2009, Social exclusion, in R. Hutchison (ed.), *Encyclopedia of Urban Studies*. Sage Publications, 731-735.
- Agnew, J, 1999, Regions on the mind does not equal regions of the mind, *Progress in Human Geography*, 23, 91-96.
- Brenner, N., Peck, J., Theodore, N., 2010, After neoliberalization?, *Globalizations*, 7(3), 327-345.
- Cameron, A., 2005, Geographies of welfare and exclusion: initial report, *Progress in Human Geography*, 29, 194-203.
- Cameron, A., 2006, Geographies of welfare and exclusion: social inclusion and exception, *Progress in Human Geography*, 30(3), 396-404.
- Fainstein, 2014, The just city, *International Journal of Urban Sciences*, 18(1), 1-18.
- Gerometta, J. Haussermann, H. & Longo, G. 2005, Social innovation and civil society in urban governance strategies for inclusive city, *Urban Studies*, 42(11), 2007-2021.
- Harvey, D., 1973, *Social Justice and the City*, Edward Arnold, London (최병두 역, 1982, *사회정의와 도시*, 종로서적).
- Harvey, D., 2009, *Cosmopolitanism and the Geographies of Freedom*, Columbia Univ. New York (최병두 역, *근간, 세계시민주의와 자유와 해방의 지리학*, 삼천리).
- IMF. 2015. *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*.
- Jackson, C., 1999, Social exclusion and gender: Does one size fit all? *The European Journal of Development Research*, 11(1), 125-146

- Jessop, B., 2002, Liberalism, neoliberalism and urban governance: a state-theoretical perspective, *Antipode*, 34(2), pp. 452-472.
- Jessop, B., Brenner, N., Jones, M., 2008, Theorizing socio-spatial relations, *Environment and Planning D: Society and Space*, 26, 389-401.
- Jonas, A., 2012, Region and place: regionalism in question, *Progress in Human Geography*, 36, 263-272.
- Jones, M., 2009, Phase space: geography, relational thinking and beyond, *Progress in Human Geography*, 33, 487-506.
- MacLeod G and Jones M., 2007, Territorial, scalar, networked, connected: In what sense a 'regional world'? *Regional Studies* 41(9): 1177-1192.
- Massey, D., 1979, In What sense a regional problem? *Regional Studies*, 12(2), 233-243.
- Massey, D., 2005, *For Space*, Sage, London.
- McCann, E. and Ward, K., 2010, Relationality/territoriality: toward a conceptualization of cities in the world, *Geoforum*, 41, 175-184.
- Murdoch, J., 1998, The spaces of actor-network theory. *Geoforum*, 29(4): 357-374.
- Murie A., and Musterd S., 2004, Social exclusion and opportunity structures in European cities and neighbourhoods, *Urban studies*, 41(8), 1441-1459.
- OECD. 2012. *Promoting inclusive growth: Challenges and policies*. Paris: OECD.
- OECD. 2015. *All on Board: Making Inclusive Growth Happen*. Paris: OECD.
- Purcell, M., 2003, Citizenship and the right to the global city: reimagining the capitalist world order, *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(3), 564-591.
- Pradhan, R., 2006, Understanding social exclusion and social inclusion in Nepalese Context: some preliminary remarks, *The Organisation*, 9(3), i-xi.
- Rawal, N., 2008, Social inclusion and exclusion: a review, *Dhaulagiri Journal of Sociology and Anthropology*, 2, 161-180.
- Robin, H., 2015. *Leading the Inclusive City: Place-Based Innovation for a Bounded Planet*. Bristol, UK: Policy Press.
- Room. G. 1995, Poverty and social exclusion: The new European agenda for policy and research, in G. Room (ed.). *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Policy Press, Bristol, 1-9.
- UN-Habitat. 2015. *Inclusive Cities*. Habitat III Issue Papers.
- Varró, K. and Lagendijk, A., 2013, Conceptualizing the region: in what sense relational? *Regional Studies*, 47(1), 18-28.
- World Bank. 2009. What is Inclusive Growth? World Bank, Washington DC.
- World Bank. 2015. *Inclusive Cities Approach* Paper. GSURR.
- 교신: 최병두, 712-714, 경북 경산시 진량읍 내리리 15, 대구대학교 사범대 지리교육과(이메일: bdchoi@daegu.ac.kr, 전화: 053-850-4155, 팩스: 053-850-4151)
- Correspondence: Byung-Doo Choi, Department of Geography Education, Daegu University, 15 Naeri-ri, Jillryang-up, Gyeongsan-si, Gyeongbuk, 712-714, Korea (e-mail: bdchoi@daegu.ac.kr, phone: +82-53-850-4155, fax: +82-053-850-4151)

최초투고일 2017. 12. 4

수정일 2017. 12. 26

최종접수일 2017. 12. 29

포용적 국토발전을 위한 국토기본법 개정방향 -유엔 지속가능발전목표(SDGs)와 관련하여-

진중현*

Directions for revision of Framework Act on the National Land: in relation to UN Sustainable Development Goals(SDGs)

Jongheon Jin*

요약 : 본 논문은 현행 국토기본법이 변화하는 국토환경과 사회의식을 반영하여, 제반 국토정책의 방향성을 제시하고 지침으로 기능할 수 있기 위해서는 주요조항의 개정이 필요하다고 주장한다. 구체적으로, 국토와 관련한 국민의 권리, 국토정책의 기본원칙 등을 분명하게 제시하여 기본법으로서의 위상을 강화할 필요가 있다. 개정 방향과 관련하여 핵심적 가치로서 포용적 국토발전을 제시하는 바, 이는 유엔 지속가능발전목표(SDGs, 2016~2030)의 도시와 정주지관련 항목에서 강조되고 있는 것이기도 하다. 도시와 정주지이용과 관리에 대해 대안적인 관점을 내포하면서, 동시에 국제적으로 제도화된 기준을 제시하는 SDGs와 해비타트III 새로운 도시의제 등을 적극 활용하여 국토기본법의 개정방향을 구성해보고자 한다. 또한 기본법개정에서 주요 키워드로서 국토에 대해 국민이 갖는 기본적 권리라는 의미에서 '국토권'에 대해 시론적으로 검토한다.

주요어 : 국토기본법, 포용적 국토발전, 유엔 지속가능발전목표, 해비타트III 새로운 도시의제, 국토권

Abstract : The paper argues that the present Framework Act on the National Land need to be amended in order for the law to provide directions and guiding principles to all sorts of National Territorial Policies reflecting the changing national territorial environment and social consciousness of people. Specifically, rights to national land, basic principles for national land policy should be clearly provided to strengthen the Framework Act's presence. The vision of Inclusive national land is considered as a key value for the directions for revision of the law. Inclusiveness is also emphasized in 11th goal about cities and human settlement among UN Sustainable Development Goals(SDGs, 2016-2030). The paper, thus, attempts to concretize the direction for revision, utilizing SDGs and New Urban Agenda, HabitatIII. Besides, the concept of 'Rights to National Land', a keyword implying the new ideology of the revision as a basic right of people is examined.

Key Words : Framework Act on the National Land, inclusive national land development, UN Sustainable Development Goals(SDGs), HabitatIII New Urban Agenda, Right to National Land

이 논문의 요지는 2017년 11월 지리학회에서 발표되었음.

*공주대학교 지리학과 부교수(Associate Professor, Department of Geography, Kongju National University), jhjin@kongju.ac.kr

1. 서론

본 논문은 현행 국토기본법이 제반 국토정책의 방향성을 제시하고 지침으로 기능할 수 있기 위해서는 부분적인 개정이 필요하다는 문제의식에서 시작되었다. 문화기본법, 환경정책기본법, 주거기본법에 이르기까지 비교가능한 관련분야의 타 기본법이 갖추고 있는 기본적인 조항과 체계가 현재 국토기본법에는 미비하거나 없다. 예컨대 해당분야에서 국민의 권리에 대한 조항이 대표적인 사례이다. ‘문화권’, ‘환경권’, ‘주거권’ 등과 같이 명확히 표현되는 국민의 권리에 대한 조항을 국토기본법에서는 찾을 수 없고, 그에 따라 정부와 지자체의 의무 또한 명확하게 제시하지 않고 있다. 이처럼 현행 국토기본법에서 수정보완이 필요한 쟁점들을 검토한 뒤에 개정방향을 제시함으로써 다양한 분야에서의 국토정책의 지침으로서의 기능을 강화하는 것이 본 논문의 목적이다.

그리고 그 개정방향의 근거를 새롭게 제안된 유엔 지속가능발전목표(SDGs, 2016~2030)의 도시와 정주지(국토) 관련항목과 연계하여 찾아보고자 한다. 유엔의 전체 회원국들이 공감하고 공유하는 발전의 의제 속에 ‘(목표11)포용적이고, 안전하며, 회복력 있고, 지속가능한 도시와 정주지 조성’이 포함되어 있으며, 이 중 일부 내용은 향후 국토발전의 중요한 키워드로 고려할만한 가치와 개념들을 담고 있다. 또한 2016년의 해비타트III 새로운 도시의제는 SDGs의 도시와 정주지관련 항목의 의미를 ‘모두를 위한 도시’로 보다 구체화하여 제시했다. 그리하여, 유엔의 SDGs 도시항목과 해비타트III 새로운 도시의제는, 그동안 도시권(right to the city)에 대한 급진적 관점에서의 이론적 논의와 실천적 성과물을 제도화하여 국토발전에 대한 새로운 비전의 근거로 삼을 수 있는 방향성을 제공하고 있다고 할 수 있다. 이를 구체적으로 검토하는 과정에서, 특히 SDGs에서 강조되는 포용성(inclusiveness)의 의미를 검토하고, 국토기본법에 새로운 이념과 원칙을 구체화하는데 키워드로서의 의미를 강조할 것이다.

그리하여 논문의 구성은 크게 두 부분으로 나눌 수

있는데, 먼저, SDGs의 전반적 의의와 특징, 그리고 도시관련 목표를 구체적으로 분석하여 어떤 측면들을 국토기본법 개정과정에서 참고할 수 있을지를 확인할 것이다. 두 번째로, 현행 국토기본법의 기본구조에 대한 평가를 거쳐 개략적인 개정방향을 제시하는 것으로 마무리하고자 한다.

2. 유엔 지속가능발전목표에 대한 검토:

지속가능한 도시와 정주지 항목을

중심으로

1) UN SDGs 수립의 맥락과 의미

2000년 UN 정상회의에서 밀레니엄선언의 형식으로 발표된 밀레니엄 발전목표(MDGs)는 새로운 세기의 첫 15년 동안 유엔 회원국이 공유하는 발전의 비전이 되어 왔다. MDGs는 유엔체제하 모든 회원국들이 동의하는 최초의 개발목표라는 점에서 의의가 있었고 상당한 성과를 거두기도 했지만, 대부분의 발전목표가(8개 목표 중 마지막을 제외한 7개 목표) 개발도상국의 긴급한 요구를 반영하고 있다는 점에서 한계가 있었다. UN은 “각 목표가 분절적으로 이루어져 있었고, 빈곤의 다양한 양상을 고려하지 않은 채 소득수준의 개선과 같은 획일적이고 단순한 차원의 목표만 설정”하고 있었다고 자처 진단하고 있다(<http://www.un.org/sustainabledevelopment/>). 또한 개발도상국뿐만 아니라 모든 나라에서 불평등이 구조적으로 나타나고 있음에 대해서도 지적하고 있다. 이러한 성찰 속에서 이후 15년을 위한 새로운 발전의제가 준비되었다.

2012년, UN지속가능발전회의(UNCSD, 또는 Rio+20)는 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 설정에 합의했다. 2015년 9월 제70차 유엔총회에서 2030지속가능 발전의제(2030 Agenda for Sustainable Development)를 채택했으며, 17개 목표(goal)와 169개 세부목표(target)를 설정했다. SDGs는 기존의 ‘밀레니엄 발전목표(MDGs)’

를 대체하는 새로운 발전모델로서, 세계 각국은 SDGs를 국제규범으로 수용·이행하기 위해 국내법 제도를 개편하고 있는 중이다. <표 1>를 보면, SDGs와 MDGs간의 차이를 간단히 정리하고 있는데, 무엇보다도 MDGs는 전통적인 발전(개발)이슈에 무게를 두어, 개발도상국과 저개발국의 사회개발에 초점

을 두었으나, SDGs는 선진국도 포함하고 있다는 점이 큰 차이라고 볼 수 있다. 이는 앞서 언급한 바 있는 세계 곳곳에서 나타나는 불평등과 사회정의의 훼손에 대한 구조적 인식의 반영이다. 그리고, MDGs는 8번째 목표에서 제시하듯이 주로 (호혜적인 관계와는 거리가 있는) ‘남-북’ 협력의 중심이었으나, SDGs는

표 1. MDGs와 SDGs의 주요사항 비교

	MDGs(2001~2015)	SDGs(2016~2030)
목표	8개 목표(21개 세부목표)	17개 목표(169개 세부목표)
대상	개도국, 저개발국	선진국을 포함한 모든 국가
분야	교육·빈곤·의료 등 사회개발 중심	지속가능발전(경제·사회·환경)에 대한 통합적 접근
참여	정부 중심	정부와 함께 시민사회의 참여를 중시

표 2. SDGs의 17개 발전목표와 MDGs 8개 목표와의 비교

	SDGs	MDGs
1	모든 국가에서 모든 형태의 빈곤 종식	1. 극심한 빈곤과 기아 퇴치
2	기아 종식, 식량안보 확보, 영양상태 개선 및 지속가능한 농업 발전	
3	모든 사람의 건강한 삶을 보장하고 복지 증진	4. 아동 사망률 감소 5. 임산부 건강 개선 6. AIDS, 말라리아 등 질병 퇴치
4	모든 사람을 위한 포용적이고 형평성 있는 양질의 교육 보장 및 평생 교육 기회 증진	2. 초등 교육 보편화
5	성 평등 달성 and 여성·여아의 역량 강화	3. 성 평등 촉진 and 여권 신장
6	모두를 위한 식수와 위생 시설 접근성 및 지속가능한 관리 확립	
7	모두에게 지속가능한 에너지 보급	
8	지속적, 포용적, 지속가능한 경제 성장 및 생산적 완전 고용과 양질의 일자리 증진	
9	건설한 인프라 구축, 포용적이고 지속가능한 산업화 진흥 및 혁신	
10	국가 내·국가 간 불평등 완화	
11	포용적이고, 안전하며, 회복력 있고, 지속가능한 도시와 정주지 조성	
12	지속가능한 소비 및 생산 패턴 증진	
13	기후 변화와 그 영향에 대처하는 긴급 조치 시행	
14	지속가능 발전을 위해 해양, 바다, 해양 자원의 보존과 지속가능한 이용	7. 환경의 지속가능성 보장
15	육지 생태계 보호와 복원 및 지속가능한 수준에서의 사용 증진, 산림의 지속가능한 관리, 사막화 대치, 토지 황폐화 중단 및 회복 및 생물 다양성 손실 중단	
16	지속가능 발전을 위한 평화적이고 포용적인 사회 증진과 모두가 접근할 수 있는 사법 제도, 모든 수준에서 효과적이고, 책무성 있는 포용적인 제도 구축	
17	이행 수단 강화 및 지속가능 발전을 위한 글로벌 파트너십 강화	8. 발전을 위한 글로벌 협력 증진

자료: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/>

‘남-남 협력’도 포괄한다.

〈표 2〉는 SDGs의 17개 지속가능발전목표를 제시하고 있으며, 이를 MDGs와 비교하고 있다. 이 비교를 통해서 SDGs가 다루고 있는 주제의 상대적 포괄성을 인식할 수 있다. MDGs 8개 목표 중 2개가 빈곤 퇴치, 3개가 보건의료에 관한 것으로 전통적인 개발도상국 입장에서의 수요를 반영한 것임을 알 수 있다. 본 논문에서 중요하게 다루는 부분은 〈목표11-지속가능한 도시와 정주지〉이며, 이러한 부분은 MDGs에서 전혀 다루지 않는다. SDGs가 MDGs와 어떻게 차별화되는가를 맥락과 함께 간략히 설명하면 다음과 같다. 첫째, SDGs는 빈곤퇴치와 삶의 질을 고려함에 있어서 절대치뿐만 아니라 내부적 차이와 형평성에 초점을 둔다. MDGs가 빈곤퇴치와 보건의료에서 절대수치에서 많은 성과를 낳았지만 지역과 계층에 따른 차이는 여전히 남아 있거나 심화되었다. 이러한 인식에서, SDGs의 다수 항목에서 반복적으로 강조하는 모든 곳에서(everywhere), 모든 이에게(for all), 연령구분 없이(at all ages) 등은 계층간, 지역간 차이를 극복하고 사회통합의 비전을 나타내며 포용적 사고의 중요성을 표현하는 것이다.

예를 들면, 첫 번째 목표는 ‘모든 국가 및 지역에서 모든 형태의 빈곤종식(end poverty in all its forms everywhere)’으로서 빈곤퇴치에서 심화된 사회적 인식을 보여준다. 그리고 세부목표에서 여성, 어린이, 노인, 장애인 등의 취약계층 보호와 접근성에 대한 특별한 고려 또한 ‘모두를 위한’의 의미를 구체화한 것이다. 이는 MDGs의 양화된 기준을 중시하는 다소 단선적인 접근—극심한 빈곤퇴치(to eradicate extreme poverty and hunger)—과 대조를 이룬다. 두 번째, MDGs에서 환경적 지속가능성이 비교적 단순하게 제안된 반면에, SDGs에서는 다양하게, 많은 항목에서—17개 목표 중 무려 11개 목표에서—‘지속가능한’을 직접적으로 명시하고 있다. 당연하게도 SDGs에서 가장 핵심적인 키워드인 ‘지속가능한’은 기존의 ‘경제개발-환경보전’이론법에서 벗어나 다양한 사회발전의 항목에서, ‘경제-사회-환경’의 삼각연계에 기초한 대안적인 발전모델을 제시하고 있다(김병완 2005참조).

2) SDGs 목표11: 포용적이고 지속가능한 도시와 정주지의 조성(Make cities inclusive, safe, resilient and sustainable)에 대한 검토

(1) 목표11의 세부목표와 지표

SDGs(2016-2030)에 의하면 도시에서의 지속가능한 발전의 주요요소 중 하나는 사회적 배제의 극복으로서의 ‘포용’이다. ‘포용적이고 지속가능한 도시화’와 이를 위한 시민의 참여역량강화를 강조한다. 먼저, 목표11에서 이상적인 도시의 가치는 네 가지로 집약되고 있다. 포용적(inclusive)이고, 안전하고(safe), 회복력 있고(resilient) 지속가능한(sustainable) 도시이다. 이 중에서도 가장 핵심적이고 의미 있는 키워드는 포용과 지속가능성이며, 당대 도시의 과제로서 포용성에 주목할 필요가 있다. 지속가능성 역시 핵심적인 과제이지만 이전부터 강조되어온 가치임에 반해 포용성은 SDGs에서 특별히 강조되면서 지속가능성의 의미를 심화시키는 키워드로 역할하고 있다.

MDGs와 비교할 때 SDGs에서 새롭게 제기된 목표 중 가장 두드러진 것이 바로 도시와 정주지에서의 삶의 조건을 실질적으로 개선하는 것이다. MDGs에서의 8개 목표와 이를 실천하기 위한 21개 지표에는 빈곤퇴치, 교육, 성평등, 아동사망률감소, 질병퇴치, 환경적 지속가능성 등 다양한 사회발전의 과제들이 망라되어 있지만 도시와 정주지의 삶의 조건개선에 대해 직접적으로 다루고 있지 않다. 도시를 다루는 ‘목표11’ 전체는 SDGs 전체에서도 중요한 항목에 해당한다고 할 수 있다. SDGs에서 도시와 정주지에 대한 관심은 새로운 세기가 시작된 이후 다수의 국제기구 및 협약을 통해 도시 삶의 질에 대한 관심과 도시권에 대한 논의가 확산되어온 과정의 연장선상에 있다. 특히, 도시환경을 발전시키는데 있어서 포용성에 대한 강조가 여러 국제기구 및 회의에서 가시적으로 나타났다. ADB(2011)에서는 양극화를 강화시키는 기존의 도시재개발에 비판적인 관점에서, 포용적 도시재개발을 주장했다. UN-HabitatⅢ(2016)에서는 민주적 절차의 회복을 통해 도시의 최종적 의사결정에 모든 사람이 참여할 수 있는 도시거버넌스의 구축이 포용도시의 관건이라고 제시했다. 이처럼 포용도

시가 광범위한 컨센서스하에서 국제적으로 제기되는 것은 지난 2~30여 년간 세계화와 함께 많은 국제도시, 세계도시에서 사회경제적 발전과 함께, 사회공간적 양극화가 강화되어왔기 때문이다. 포용적 가치(포용성)은 도시항목의 세부목표 곳곳에서 구체적으로

제시되고 있다(〈표 3〉참조).

SDGs 도시와 정주지 관련항목에서 핵심가치를 추출하자면 다음과 같다. 첫째, 포용성의 강조이다. 김수진(2015)에 의하면, 정확한 개념은 포용성이라기보다 ‘도시포용성(urban inclusiveness)’이다. 도시포용

표 3. SDGs의 도시와 정주지 관련 항목 세부목표와 지표

	세부목표(Targets)	지표(Indicators)
11.1	2030년까지 적정 수준 및 가격대의, 안전한 주택과 주택과 기본서비스의 접근성을 확립하고 도시 불량주거지를 개선한다.	11.1.1 슬럼, 무허가 주거촌, 적정수준이하의 주택에 살고 있는 도시인구비율
11.2	2030년까지 안전하고, 적정가격에 쉽게 이용할 수 있고, 지속가능한 교통체계를 모든 사람들에게 제공한다. 이를 위해 대중교통을 확대하고 여성, 아이, 장애인이나 노인 등 취약한 환경에 있는 사람들을 보호한다.	11.2.1 대중교통을 쉽게 이용할 수 있는 (성/연령/장애유무에 따른) 인구 비율
11.3	2030년까지 모든 국가에서 포용적이고 지속가능한 도시화를 강화하고, 참여적·통합적이고 지속가능한 인간 정주 계획과 관리를 증진한다.	11.3.1 인구증가율에 대한 토지소비의 비율 11.3.2 도시계획 및 도시관리에 대한 시민사회의 직접적 참여조가 규칙적이고 민주적으로 작동하는 도시의 비율
11.4	전 세계 문화유산 및 자연유산을 보호하고 지키기 위한 노력을 강화한다.	11.4.1 문화 및 자연유산의 보전, 보존, 보호에 대한 (공/사적 부문의) 1인당 총 지출: 유산의 유형(문화, 자연, 혼합 그리고 세계유산 센터 지정), 정부의 범위(국가, 지역, 로컬/시군), 지출유형(운영비/투자), 사적 펀딩의 유형(기부 등)에 따른 지출
11.5	2030년까지, 수해 등 재해로 인한 인적 피해와 (세계GDP대비) 직접적 경제손실을 크게 구축한다. 특히, 빈민과 취약계층을 보호하는데 초점을 둔다.	11.5.1 인구 10만 명당 재해로 인한 사망자, 실종자수 11.5.2 기초서비스 중단, 기반시설 파괴 등을 포함한 재해로 인한 직접적 경제손실
11.6	2030년까지 1인당 도시의 환경에 미치는 부정적 효과를 감소시킨다. 특히 대기질 및 폐기물관리에 초점을 둔다.	11.6.1 도시의 총 고체폐기물 중 주기적으로 수집되거나, 적절하게 처리되는 폐기물의 비율 11.6.2 도시 초미세먼지의 연평균치
11.7	안전하고, 포용적이고, 쉽게 접근할 수 있는 녹지·공공 공간을 제공한다. 특히, 여성과 어린이 노인, 장애인에 초점을 둔다.	11.7.1 도시에서 공공적 목적으로 모두에게(성, 연령, 장애 차별 없이) 개방된 시가지 비율 11.7.2 성, 연령, 장애유무에 따른 신체적, 성적 괴롭힘의 희생자 비율과 사건 장소(12개월 동안)
11.a	국가 및 지역개발계획을 강화하여, 도시, 근교(perurban), 촌락간의 건전한 경제, 사회, 환경적 연계를 구축한다.	11.a.1 인구추계와 자원수요를 통합적으로 고려한 도시 및 지역계획을 시행하는 도시에 살고 있는 인구비율(도시규모별)
11.b	2020년까지 포용, 자원효율성, 기후변화 완화 및 적응, 재해회복력을 위한 통합적 정책 및 계획을 실행하는 도시와 정주지의 수를 대폭 늘린다. 이는 샌다이강령(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030)에 조응하여 총체적인 재해위험관리체계를 갖추는 것이다.	11.b.1 재해위험저감을 위한 샌다이 강령에 따라 지역의 재해위험저감을 위한 전략을 채택, 실행하는 지방정부의 비율 11.b.2 국가적, 지역적 재해위험저감전략을 수립한 나라의 수
11.c	최빈국에서 재정적, 기술적 원조를 통해 지역원자재를 활용하여 지속가능하고 회복력있는 건물의 건축을 지원한다.	11.c.1 지속가능하고 회복력 있고 자원절약형의 지역원자재를 활용하는 건축물을 만드는데 사용되는, 최빈국에 대한 재정지원의 비율

자료: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/>

성은 도시거주민이 삶의 질 향상을 위해 필요조건인 공공재로서의 도시(그리고 도시가 제공하는 서비스, 기회, 자원)에의 접근을 포함)를 사용하고 점유하고 변화시킬 수 있는 정도를 의미한다(김수진, 21). ‘포용적이며 지속가능한’ 도시는 이미 오래전부터 ‘도시에 대한 권리’의 핵심적 가치지향이기도 하다. 문정호 외(2016)는 도시스케일에서 논의를 더 진전시켜 공간적 포용 혹은 ‘포용적 국토’가 보다 거시적인 정책 키워드가 될 수 있는지에 대해 연구했다. 이처럼 도시와 국토의 실현가능한 비전으로서 포용적 도시와 정주지는 <표 3>의 세부목표(11.3)에 “포용적이고 지속가능한 도시화”, “참여적·통합적이고 지속가능한 인간정주 계획과 관리”로 집약적으로 표현되어 있다.

둘째, 도시와 정주지 공간스케일의 강조이다. UN 발전의제에서 도시와 정주지가 핵심내용으로 제안된 것 자체도 중요하지만 다양한 공간스케일에 대한 강조와 상호간의 연계성을 증시한 것은 의미 있다. 이는 도시관련 의제에서 사회적 정의(및 형평성)와 공간적 정의를 동시에 추구할 수 있는 하나의 예로 제시된다. 즉, 도시에서 각종 공공서비스는 누구에게나(어떤 사회집단에게나) 평등하게 제공되어야 하며, 동시에 어떤 지리적 공간에 거주하든지 형평성 있게 공급되어야 한다는 전제를 표현한 것이다. (11.a)에서 ‘도시, 근교(perio-urban), 촌락간의 건전한 경제, 사회, 환경적 연계를 구축’목표에서 함축적으로 제시되고 있다. 이는 포용도시에 대한 기존의 논의를 보다 확대된 공간적 범위의 정주지전체에 적용한다는 의미가 있다.

셋째, 지속가능성의 개념이 기존에 비해 한층 심화되었다는 점이다. 지속가능성은 전통적으로 경제개발-환경보전의 이분법적인 틀에서 크게 벗어나지 못했으나 새로운 SDGs에서는 사회적 가치를 크게 담아내면서 ‘경제-사회-환경’의 삼각구도로 변화되었다. 물론 이러한 논의 자체가 완전히 새로운 것은 아니다. 1992년 리우환경회의 이후 지속가능한 발전을 위해서는 삼각구도에 대한 이해가 필요하다는 원론적인 관점에 대한 동의는 오래전에 있었으나, 실제 정책이나 사회지표와 관련하여 연구성과가 많이 축적되지 않았다. 이런 탓에 개념적인 이해와 달리 실제 조

사와 분석은 여전히 ‘경제-환경’을 축으로 이루어진 측면이 강하다. Daly(1996)는 사회적 차원의 개념을 심화하기 위해서는 사회영역과 경제영역을 명확하게 구분하는 것이 필요하다고 주장했다. 이러한 점을 고려하면, SDGs에서 지속가능한 발전이 사회적 형평성 및 포용의 주제와 긴밀하게 연결된 것은 의미 있는 진보라고 할 수 있다.

(2) UN SDGs와 해비타트Ⅲ : (도시)포용성에 대한 논의

포용성은 지속가능성 개념의 심화와 관련된 것으로, 도시 및 지역(공동체)에서의 사회정의 및 형평성의 제의 강화를 의미한다. 도시와 정주지 관련항목에서 총 10개 세부목표(Targets)의 상당부분에서 포용적(inclusive) 정책을 직접 강조하고 있으며, 그 의미와 중요성은 세 번째 목표인 ‘포용적이고 지속가능한 도시화’에 잘 나타나 있다. 즉, 환경적으로 지속가능할 뿐만 아니라 사회적으로 공정한 도시를 모델로 제시하고 있다. 여기서 확인되는 포용의 의미는 두 가지이다. 하나는 도시와 정주지의 모든 사람들이 ‘어디서나’ 적절한 수준의 물질적 삶을 누릴 수 있도록 해야 한다는 것이다. 두번째는 도시공간이 어린이, 여성, 노인 등의 취약계층을 보호하는 울타리를 지향해야 한다는 것이다. 각각 공간적이고 사회적인 의미의 포용을 의미한다. 예를 들면, (목표11.7)에서 도시공간에서 모두가 차별받지 않고 쾌적한 삶을 누릴 권리의 형태로 포용적인 도시의 비전을 제안하고 있다(<표3>을 참조).

박인권·이민주(2016)는 포용에 대한 기존의 사회학적 논의에 포용의 공간적 차원을 부가하여 강조했다. 즉, 도시포용성을 구성하는 역량강화, 상호의존, 참여의 세 가지 차원에 공간적 개방(spatial openness)를 추가하여 도시가 사회적 배제를 극복하고 열린 공간이 되어야 함을 강조했다. 그는 네 가지 핵심 원칙을 통해 정의되는 포용도시가 ‘모든 거주민이 사회의 일원으로서 기본적인 삶을 영위할 역량을 갖추고, 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 삶의 영역에서 공식적으로나 비공식적으로 상호의존하며, 각종 의사결정 과정과 시민사회의 다양한 활동에서 배제되지

않고 참여하고, 이들을 뒷받침할 공간적 개방성을 갖춘 도시'라고 말한다(박인권·이민주, 2016, 126). 이 정의 속에서는 참여와 역량강화에 방점을 두어 포용 도시를 상당히 적극적으로 해석한다고 볼 수 있다.

사실상 SDGs에서는 포용의 적극적 의미가 분명히 드러나 있지는 않다. 즉, 도시거주자와 사회적 약자를 위한 공간전략의 필요성과 함께 취약계층 등의 도시 거주자가 스스로 역량을 강화하여 자립적 발전의 토대를 구축할 수 있도록 해야 한다는 것이 '적극적 의미'의 포용이라고 할 수 있다. 이러한 적극적 의미의 포용은 해비타트III(2016년 10월)를 위한 정책문서(도시에 대한 권리와 모두를 위한 도시)에서 보다 명

시적으로 표현되었다. 해비타트III는 SDGs의 도시와 정주지에 대한 항목에 담긴 과제를 보다 구체화시켰다.

해비타트III는 〈새로운 도시의제〉의 곳곳에서 SDGs의 주요의제를 계승하고 있음을 명시적으로 밝히고 있다. 박세훈(2016)은 『지속가능한 도시와 주거지를 위한 키토선언(2016)』에서 다음과 같이 포용성, 지속가능한 발전, 도시화의 키워드간의 간명한 연계를 다음과 같이 밝히고 있다.

“...우리는 지속가능하고 포용적인 경제발전, 사회문화발전, 환경보호, 그리고 변혁적이고 지속가능

표 4. 해비타트III 새로운 도시의제의 비전과 원칙(비전은 원문 그대로, 나머지 내용—음영부분—은 저자가 재구성한 것임)

	도시 및 인간정주지의 비전	요약 및 범주화		원칙
(a)	차별없이 적절한 기준의 삶에 대한 권리, 적정 주거에 대한 권리의 실현, 안전하고 지불가능한 음용수에 대한 접근, 식량안보, 영양, 보건, 교육, 인프라, 이동성 및 교통, 에너지, 대기의 질, 생계 수단 등의 영역에서 공공재 및 양질의 서비스에 대한 액세스의 달성과 토지에 대한 사회적 생태적 기능을 포함하면서 사회적 기능을 이행	공공서비스의 공급	사회경제적 형평성과 포용성	(a) “아무도 소외시키지 않는다”. (공공서비스공급과 인프라제공에서의 사회적, 공간적 형평성) (b) 포용적 발전: 시민참여의 증진과 약자집단의 역량강화
(b)	시민참여를 증진시키고 거주민들이 소속감과 소유의식을 느낄 수 있고 안전하고 포용적이고 접근가능하고 녹색이고 양질의 공적 서비스를 제공하며 가족 중심적이고 사회적이고 세대간 교류, 문화적 표현, 정치적 참여를 격려하며 사회적 결속, 포용 및 안전, 모든 거주민의 수요가 충족되고 취약한 상황에 있는 사람들의 구체적인 필요를 인식하는 평화롭고 다원적 사회	시민참여		
(c)	성평등, 여성과 여자아이들의 역량강화, 모든 의사결정과정에서 모든 분야와 리더십에서 여성의 완전하고 효율적인 참여를 보장하고 양질의 일자리를 보장하고 평등한 일에 대해서는 평등한 보수, 공적 사적 공간에서 여성과 여자아이들이 어떤 형태의 차별, 폭력, 억압에서 자유로운 곳	사회적 약자 보호와 평등의 추구		
(d)	현재와 미래의 포용적이고 지속가능한 경제 성장의 도전과제들과 기회를 활용하며 구조적 변화, 생산적이고 가치 있는 활동 및 효율적 자원의 이용, 지역 경제를 활용하고 비공식경제부문의 공식경제부문으로의 전환을 지원	포용적, 지속가능한 경제		
(e)	행정구역전역에서 지역적 기능을 이행, 모든 차원에서 균형 잡힌 지속가능한 통합된 도시 및 지역개발의 허브이자 엔진으로 기능하는 곳	도시의 공간적 정의와 형평성		(c) 환경 도시개발에서 문화적 차이와 다양성을 반영하는 통합적 접근
(f)	승객과 화물에 대한 효율적인 자원수송체계 및 모두를 위해 지속가능하고 안전하고 접근가능한 도시 이동성을 위한 연령별 성별에 따른 계획 및 투자, 효과적인 사람, 장소, 재화, 용역 및 서비스, 경제적 기회의 연계			
(g)	재난위험저감 및 관리의 채택 및 이행, 취약성 저감, 자연 및 인적 위험에 대한 복원력과 대응 마련, 기후변화 감축 및 적응	환경적 지속가능성		
(h)	생태계, 물, 자연서식지, 생물다양성의 보호, 보존, 복원 및 증진, 환경적 영향의 최소화 그리고 지속가능한 소비 및 생산 패턴의 변화.			

자료: UN Habitat(2016), New Urban Agenda(허광진·윤경효 역, 2016, 해비타트III: 새로운 도시의제, 한국지속가능발전센터)

한 발전에 기여할 수 있는 잠재력의 원천이자 동력으로서 도시화를 인식하고 그것이 제공하는 기회를 충분히 활용할 필요가 있다 … (박세훈 2016에서 재인용)”

해비타트Ⅲ의 정책문서에 나타난 바람직한 도시의 비전으로서 모두를 위한 도시는 ‘도시와 인간정주지를 공평하게 사용하고 누릴 수 있고 포용성을 증진시키고 어떤 종류의 차별도 없이 현재와 미래 세대의 도시 거주민들이 정의롭고, 안전하고, 건강하고 쉽게 접근할 수 있고 지불할 능력을 갖추고 복원력이 있고 지속가능한 도시이자 인간정주지에 거주할 수 있고 모두가 번영하고 삶의 질을 누릴 수 있는 곳’이다. 해비타트Ⅲ의 모두를 위한 도시와 SDGs의 도시와 정주지 항목을 비교할 때 양자간의 명백한 유사성과 연속성을 확인할 수 있다. 해비타트Ⅲ에서 포용성(혹은 도시 포용성)은 가장 중요한 키워드로 간주되고 있으며, 동시에 사회적 형평성과 정의, (보다 심화된) 환경적 지속가능성의 가치를 담아내고 있다. 해비타트Ⅲ는 여기서 한걸음 더 나아가 모두를 위한 도시비전을 8개로 구체화하여 제시한다(〈표 4〉참조).

8개의 도시비전을 주제에 의거하여 분류하면, 다음과 같은 같이 분류할 수 있다: ① 사회경제적 형평성과 포용성의 추구 ② 도시의 공간적 정의와 형평성 ③ 환경적 지속가능성. 도시비전을 세 개의 범주로 정리한 결과, 해비타트의 모두를 위한 도시비전이 SDGs의 도시와 정주지 발전목표의 연장선상에 있으면서 더 구체화된 버전임을 확인할 수 있다. 8개의 주제는 이를 실현하기 위한 세 개의 원칙으로 다시 재구성할 수 있다. 사회적 포용, 공간적 정의, 환경적 지속가능성의 도시비전은 〈표 4〉에서처럼, 세 개의 원칙으로 재구성된다(이는 해비타트Ⅲ 〈새로운 도시의제〉의 일부내용을 재구성한 것이다). 정부와 지자체 등 도시 개발 및 관리(서비스 및 인프라공급)의 형평성, 시민 참여 등 포용성의 추구, 문화적 다양성의 원칙이 그것이다. 이 세 가지 원칙은 사실상 그동안 해비타트Ⅲ에 강조해온 도시권의 세 가지 원칙과도 거의 일치하는 것이기에 큰 변화는 없는 것이라고 보아도 무방하다.

3. 현행 국토기본법에 대한 검토

1) 현 국토기본법 개관

국토기본법은 국토에 관한 계획 및 정책의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국토의 건전한 발전과 국민의 복리향상에 이바지함을 목적으로 2002년 2월4일 제정한 법률을 말한다. 1963년 제정된 국토건설종합계획법이 폐지되면서 이를 발전적으로 대체하기 위해 입법되었다. 2002년 이래 수차례 개정되면서 그동안 새롭게 제기된 국토에 대한 가치와 관점, 정책지침의 변화를 반영하였다. 그리하여 제2조 국토관리의 기본이념 조항에는 ‘개발과 환경의 조화’, ‘국토의 균형있는 발전’, ‘국토의 지속가능한 발전’등의 진화된 개념이 포함되었다. 그럼에도 불구하고, 국토기본법은 현재 시점에서 국토발전과 관련한 법제도 및 정책의 적절한 방향과 지침을 충분히 제공하고 있다고는 말하기 힘들다. 현 국토기본법에서 국토와 관련한 기본이념이나 기본원칙을 제시하고 있는 제1장 총칙은 불과 한 페이지에 불과하며, ‘제2장 국토계획의 수립 등’ 이후의 내용은 국토계획, 국토정보체계, 국토정책위원회에 대한 내용으로 국토관련 다양한 분야의 내용을 포괄적으로 다루고 있지 않다. 다시 말하면, 국토기본법이라기보다는 사실상 ‘국토계획’에 대한 법에 가까운 것이다. 예를 들면, 국토법, 제도, 정책에서 당연히 고려되어야 할 교통, 경관, 환경 등 다양한 분야에 대한 기초적인 언급조차도 없다. 이러한 점은 국토기본법이 기존의 국토건설종합계획법이 가지고 있던 속성을 어느 정도 유지하고 있기 때문이라고 보여진다. 즉, 국토를 사고할 때 토권위주의 접근이 지배적이었던 시대에 만들어진 법률의 유산이 남아 있는 것이다.

2) 타 기본법과의 비교

(1) 국민의 권리와 의무

국토기본법을 문화기본법 등 타 분야 기본법과 비교하면 차이를 더 명확히 알 수 있다. 〈표 5〉를 보면,

가장 큰 차이는 문화기본법 및 환경기본법과는 달리 국토기본법에서는 국민의 권리를 명시하지 않고 있다는 점이다. 이는 개정안에서도 가장 중요하게 다루어질 필요가 있는 부분이기도 하다. 예를 들면, 문화기본법에서는 국민의 권리를, 환경정책기본법에서는 국민의 권리와 의무를 명시하고 있다. 문화기본법 제4조에서 모든 국민이 차별받지 않고 문화를 향유할 권리를 명시하고 있으며, 이를 ‘문화권’으로 표현하고 있다.¹⁾ 문화기본법에 국민의 기본권으로서 문화권(cultural rights)에 대한 인식이 뚜렷하게 표현된 것은, 민주화이후 지난 수십년동안 여러 정부를 거치면서 문화 및 문화정책에 대한 관념이 지속적으로 진화하였는데 그 성과물이 문화기본법에 충실히 반영되었기 때문이다(전혜영·고재옥, 2016 참조). 환경정책기본법에서는 분야의 특성상 권리와 함께 의무까지 명시하고 있다.²⁾ 그런데 두 번째와 세 번째의 의무조항은 사실상 첫 번째 조항 즉, 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 실현하기 위한 것이므로 국민의 권리에 대한 조항이 더 근본적이고 핵심적인 요소라고 볼 수 있다.

그렇다면 왜 국토기본법에서는 타 기본법에 명시적으로 존재하는 국민의 권리(와 의무)에 대한 조항

이 없는 것인지 질문해 볼 수 있다. 다시 강조하자면 국토를 개발패러다임의 연장선상에서 인식하는 관점이 여전히 부분적으로 남아 있으면서, 국토를 국민의 기본권이라는 관점에서 인식하는데까지는 나아가지 못하고 있는 것으로 보여진다. 이는, 건조환경과 공간계획에 초점을 두는 토목국가적 국토개발패러다임의 유산으로 해석할 수 있다. 물론 그동안 국토관의 변화는 국토기본법에 상당히 반영되어 왔다. 구체적으로, 제3조(국토의 균형 있는 발전)에서 ‘국민 모두가 안정되고 편리한 삶을 누릴 수’ 있도록 해야 한다고 말하고 있으며, 제1조(목적)에서는 국토기본법의 목적을 국토의 건전한 발전과 ‘국민의 복리향상’이라고 못박고 있다. 즉, 내용적으로는 이미 국토를 자원의 효율적인 개발의 관점을 어느 정도 극복하고, 국토에 대한 국민의 권리와 삶의 질, 복지의 차원에서 인식하는 변화된 관점을 어느 정도 담아내고 있다. 그러나 이러한 국토에 대한 새로운 인식을 국민의 권리로 명시적으로 표현하는 것은 또다른 과제이고 현시점에서 필요하다고 판단된다. 일단 국토에 대한 국민의 권리(기본권)을 도시권의 의미를 고려하면서 “국토권(國土權)”이라고 부르기로 한다. 국토권에는 어떤 내용이 담길 수 있을지는 논문의 후반부에 다시 논의하기로 한다.

표 5. 기본법간 비교: 문화기본법, 환경정책기본법과 국토기본법

문화기본법(2013.12.30.)	환경정책기본법(2015.12.1.)	국토기본법(2003.1.1.)
제1조 목적	제1조 목적	제1조 목적
제2조 기본이념	제2조 기본이념	제2조 국토관리의 기본이념
제3조 정의	제3조 정의	해당 없음
제4조 국민의 권리	제6조 국민의 권리와 의무	해당 없음
제5조 국가와 지방자치단체의 책무	제4조 국가 및 지방자치단체의 책무 제5조 사업자의 책무	해당 없음
제6조 다른 법률과의 관계	해당 없음	해당 없음
제7조 문화정책수립·시행상의 기본원칙	제7조 오염원인자 책임원칙 제8조 환경오염 등의 사전예방 제9조 환경과 경제의 통합적 고려 제10조 자원등의 절약 및 순환적 사용촉진	제3조 국토의 균형있는 발전 제4조 경쟁력있는 국토여건의 조성 제5조 환경친화적 국토관리
제8조 문화진흥기본계획의 수립	제2장 환경보전계획의 수립등	제2장 국토계획의 수립 등
제9조 문화진흥을 위한 분야별 문화정책의 추진	해당 없음	해당 없음

(2) 정의(定意)

국토기본법에서 사용되는 각종 핵심 용어들에 대해 정의하는 것 또한 필요하다. <표 5>에서 알 수 있듯이, 문화기본법에서는 문화에 대해 “문화예술, 생활 양식, 공동체적 삶의 방식, 가치 체계, 전통 및 신념 등을 포함하는 사회나 사회 구성원의 고유한 정신적·물질적·지적·감성적 특성의 총체”라고 정의하고 있다. 환경정책기본법에서는 더 나아가, 환경, 자연환경, 생활환경, 환경오염, 환경훼손, 환경보전, 환경용량, 환경기준 등 8개의 핵심용어에 대해 정의하고 있다. 국토기본법에서는 정의와 관련된 조항이 없다. 국토, 국토발전, 지속가능한 국토발전, 국토균형발전 등 정의가 필요한 핵심용어들에 대한 정의가 필요하며, 일부는 이미 내용적으로 다른 조항 속에 삽입되어 있다. 정의를 명확히 기술하는 것이 중요한 이유는 해당 법률이 다루는 대상을 구체적으로 결정하는데 지침으로 역할할 수 있기 때문이다. 예컨대, 문화에 대한 정의로부터 우리는 문화기본법에서 다루는 문화의 정의는 문화정관이나 문화공간과 같은 유형의 물질적 문화와 문화예술, 문화양식과 같은 무형의 문화를 모두 포괄하고 있음을 알 수 있다. 국토를 정의함을 통해서 우리 사회와 국민이 국토에 대해 어떤 가치를 부여하고 있는지, 그 중에 어떤 부분들이 법·제도적 개입을 통해 보장되고 발전될 필요가 있는지 명확해질 것이다.

(3) 타 법률과의 관계

이 부분은 기본법의 근본적 의미에 대한 질문이 될 수 있으므로 보다 신중한 접근이 요구된다. 문화기본법에서는 제6조(다른 법률과의 관계)에서 문화에 관한 다른 법률에 우선함을 명시하고 있지만³⁾ 환경정책기본법에서는 언급이 없다. 특별법은 ‘특별법우선의 원칙’에 의거해 일반법에 대해 구속력이 있지만, 기본법과 일반법간의 관계에 대해서는 관련학계에서도 지속적인 논쟁의 주제가 되어 왔다. 우리나라의 기본법체계는 일본의 입법체계를 상당히 참고했는데, 일본의 경우 ‘기본법 우월성의 원칙’에 따라 관련분야 정책의 방향성을 제시하고 다른 법률이나 행정을 유도하는 역할을 하고 있다(박정훈, 2009). 따라서 원론

적으로 볼 때, 기본법이 효력이 있고 일반법에 대해 구속력이 있기 위해서는 문화기본법과 같은 조항의 삽입을 검토해 볼 수 있다.

4. 국토기본법 개정방향

1) 신설조항

(1) 국민의 권리와 의무

가장 중요한 것은 (국토의) 기본이념에 ‘국토권’에 대한 내용을 삽입하는 것이다. 이는 국토를 효율적 관리의 대상으로 보는 관점에서 시민적 권리의 핵심적 매개로 보는 관점(과 패러다임)으로의 대전환을 의미한다.

(2) 국가 및 지방자치단체의 책무

이는 국민의 권리에 상응하는 중요한 조항이다. 국민의 권리를 정의한 만큼, 그와 쌍으로 이루는 권리실현을 위한 국가 및 지자체의 의무는 당연히 필요한 조항이다.

(3) 정의

앞서 논의한 것과 같은 이유에서 신설이 필요하다.

(4) 타 법률과의 관계

다른 법률과의 관계에서 우선순위를 명시할 필요성이 있다. 명목상 국토‘기본법’임에도 불구하고, 다른 법률과 법적 구속력에서 상하가 아닌 수평관계이다. 따라서 관련법과의 충돌 혹은 중복위험이 있다. 이는 일본의 기본법 역시 마찬가지이며, ‘기본법’역시 형식적으로는 법률이기에 다른 법률에 대해 우월적 지위를 갖지는 않는다(박정훈, 2009: 302). 예를 들면, 국토기본법과 경관법에서 각각 경관을 언급할 때가 하나의 예가 될 수 있다. 물론, 기본법에서의 언급은 원칙적인 수준에 머무를 것이므로 중복이 실제 적용에서 문제가 될 가능성은 낮다. 그럼에도 불구하고, 국토기본법으로서 최소한의 지위와 상징적 의미를

맞기 위해서는 “국토에 대한 다른 법률을 제정하거나 개정할 때에는 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다”라는 조항의 삽입을 고려할 필요가 있다.

2) 수정보완조항

(1) 기본이념

국토관리의 기본이념은 그동안 변화된 국토관 및 국토정책을 비교적 반영해 왔음에도 불구하고, 여전히 보완해야 할 필요성이 있다⁴⁾. ‘개발과 환경의 조화’라는 관점에 기초한 환경적 지속가능성의 의미를 보다 심화하여 도시정책 및 사회제도와 연계시킬 필요가 있다. 또한 사회적 형평성과 포용성의 관점을 담아내는 것 또한 유엔 지속가능발전목표와 국제적 추세를 고려할 때 긴요하다. 그리고 국토이용의 주체에 대해 재고함으로써, 국토관리를 넘어서 시민을 위한 국토이용 및 국토관리, 나아가 기본권으로서의 국토권의 가치를 제시하는 것이 중요하다. 국토권은 국민의 권리이면서 동시에 시민적 권리로서 제시될 필요가 있다. 즉, 사회적, 공간적 형평성과 정의에 민감한 권리로 정의된다는 의미이다. 현재의 기본이념에서도 ‘국민의 삶의 질을 개선’이라는 문구는 삽입되어 있지만 사회적 약자 혹은 취약계층에 대한 보호와 그들 또한 동등하게 국토를 이용할 권리에 대한 언급하지 않고 있어 사실상 선언적 의미에 그치고 있다. 동질적이고 단일한 집단으로서의 ‘국민’을 넘어서 차이와 다양성에 기초한 시민적 권리의 인정으로 나아갈 필요가 있다. 따라서 필연적으로 도시권(도시에 대한 권리)에 관한 논의와 연결될 수밖에 없다.

르페브르 이래로 도시권에 관한 논의는 기본적으로 도시를 지배하는 정치경제엘리트에 저항하는 시민의 정치적 권리의 성격을 갖고 있다. 강현수(2009, 53)에 의하면, 르페브르의 도시권은 ‘도시에서의 특정 권리(specific rights in city)’라기 보다는 ‘도시에 대한 전반적인 권리(right to the city as a whole)’이며, 이는 도시변화를 위해 참여하는 정치적 시민의 권리일 것이다. 이같은 도시권의 다소 급진적인 이론적 맥락보다는 2000년대 이후 유엔 해비타트와 유네스코 등에서 빈번하게 논의되었던 제도화된 ‘도시에 대

한 권리’(혹은 ‘모두를 위한 도시’)에서 국토권에 대한 개념적 기반을 형성할 수 있을 수 있을 것이다. 물론 이조차도 도시권의 ‘급진적인’ 배경에 대해 불편함을 표출한 선진국들이 해비타트Ⅲ의 새로운 도시의제에서 공식적 사용에 대해 반대하면서 키워드가 ‘모두를 위한 도시’로 수정된 것은 잘 알려진 바이다. 그럼에도 불구하고 ‘도시에 대한 권리’라는 용어 자체는 <새로운 도시의제>에 분명히 삽입되었으며 이는 의미 있는 성과라고 할 수 있다(이에 대한 상세한 이해를 위해서는 박세훈(2016)을 참조). SDGs와 해비타트Ⅲ에서 표현된 것처럼, 국토를 추상적이고 단일한 개체에서 도시-근교-소도시-촌락의 공간적 연결망으로 표출되는 ‘도시와 정주지’로 이해하고, ‘국민’속의 시민적 다양성과 차이에 기초한 ‘국토권’을 제시할 필요가 있다.

구체적으로 살펴보면, ‘국토관리의 기본이념’이라는 표현은 국토를 여전히 효율적 관리의 대상, 하향식 관리행정의 대상으로 간주하고 있다는 오해를 살 여지가 있으므로, 수정보완할 필요가 있다. 대안은 첫째, ‘국토이용(혹은 국토발전) 및 국토관리의 기본이념’ 등으로 수정하는 것과 둘째, 국토이용과 국토발전의 기본이념으로 수정하는 것, 셋째, 문화기본법이나 환경정책기본법에서처럼 단순히 ‘기본이념’으로 대체하는 것이다. 이같은 수정보완이 필요한 가장 큰 이유는, 제2장 국토계획에 대한 조항들이 국토기본법의 기본이념에 내용적으로 종속되도록 하기 위한 것이다. 현재는 국토계획에 대한 법조항들이 기본이념과 다소 독립적으로 구성되어 있고, 총칙의 국토이념에 의해 그다지 영향 받지 않는 식으로 서술되어 있다. 기본이념앞에 수식어를 붙이는 것은 사실상 중복의 의미가 있기 때문에 수식어를 삭제하고 ‘기본이념’과 같이 단순히 제시해도 무방할 것이다.

(2) 기본원칙

기본원칙은 기본법의 실제적 의미를 생각할 때 매우 중요한 부분이다. 왜냐하면 기본법은 타 법률에 우선하고 방향성을 제시하는 의미도 있지만 실제적으로 큰 영향을 미치는 것은 수시로 만들어지고 집행되는 행정 및 정책에 지침(guiding principle)으로 작용

할 수 있기 때문이다. 문화기본법에서는 제7조 기본 원칙에 대한 조항에서 ‘국가와 지방자치단체는 문화 정책을 수립하고 시행할 때에는 다음 각 호의 사항을 충분히 고려하여야 한다’고 명시하고 있다. 반면에 환경정책기본법에서는 제7조(오염원인자 책임원칙)에서 제10조(자원 등의 절약 및 순환적 사용 촉진)에 이르기까지 각 조항에서 기본원칙을 상술하는 방식을 택하고 있다. 두 가지 방법은 각각 장단점이 있고 어느 것이 우월하다고 말하기 힘들지만 문화기본법에서처럼 기본법과 해당부처 정책간의 관계를 명시하는 것은 분명히 큰 의미가 있고, 기본법의 존재이유를 명확히 하는데 더 효과적인 방법이라고 생각된다. 국토기본법에서도 개정안에서 반영할 필요가 있다. 현 국토기본법에서는 목적과 기본이념 다음에 제3조(국토의 균형 있는 발전) 제4조(경쟁력 있는 국토여건의 조성) 제5조(환경친화적 국토관리)의 세 조항이 기본원칙을 대신하고 있다.

기존의 원칙에 해당하는 세 조항을 보완하고 또한 추가적인 원칙을 고려함에 있어서, 앞서 논의한 지속가능발전목표(SDGs)의 도시관련 항목을 참고할 수 있다. 위 세 조항 외에 기본원칙으로서 추가적으로 신설을 고려할 만한 항목은 다음과 같다: ㉠ 국토이용 및 계획·관리에 있어서 사회적 형평성·사회통합·사회적 약자보호의 강조, ㉡ 국토정책에 대한 국민참

여, ㉢ 국토의 다양성과 정체성·가치의 보전이다. 이 중에서도 ㉠과 ㉡은 포용적 국토(발전)의 이상과 밀접하게 관련되어 있으며, ㉠은 사회적·공간적 정의와 형평성을 실현하기 위한 ‘모든 이가 ‘어디서나’ 적절한 수준의 공공서비스를 공급받을 권리(국토권)의 강조와 이에 대한 정부·지자체의 책무를 의미한다. ㉡은 ㉠을 실현해 나감에 있어서 시민 특히, 사회적 약자가 의사결정에 참여하는 포용적 거버넌스 모델(Inclusive Governance Model)의 형성과 이를 가능케 하는 역량강화를 의미한다. 참고로, ㉠과 ㉡은 문정호 외(2016)가 제시한 포용적 국토의 목표1·2·3 중 두 가지와 내용적으로 거의 일치한다(목표1: ‘사회적 약자가 배제되지 않는 공간서비스의 구현’, 목표2: 권리증진과 행복추구로서의 참여역량 강화 및 거버넌스 구축).

여기서 제안하는 세 가지의 신설조항을 하나씩 살펴보면, 첫째, 국토이용에서 사회적 형평성과 포용성을 강조하는 것으로, ‘포용적 국토’의 가치 혹은 ‘국토이용에 대한 사회적 약자보호나 권리의 보장(국토권)’을 언급하는 주요항목을 추가할 필요성이 있다. 이는 논문의 전반부에서 논의한 유엔 지속가능발전목표(SDGs11)에서 제안되고 해비타트III에서 더욱 구체화된 ‘포용적이고 지속가능한 도시’의 핵심적 가치이기도 하다. SDGs11에서 사회적 취약계층에 대한 강

표 6. 국토기본법 기본원칙의 기존조항 및 신설조항 제안

	국토기본법 기본원칙		‘기본원칙’과의 연계성	
			SDGs11	해비타트III 비전
기존 조항	제3조	국토의 균형 있는 발전	(11.a)도시, 근교, 촌락간의 건전한 경제, 사회, 환경적 연계를 구축	(e)행정구역 전역에서 지역적 기능
	제4조	경쟁력 있는 국토여건의 조성		
	제5조	환경친화적 국토관리		
신설 조항 (제안)	㉠	국토이용 및 계획·관리에 있어서 사회적 형평성·사회통합·사회적 약자보호	(11.2) 교통체계(11.5) 재해손실감소 (11.7)녹지·공공공간 제공(공히 취약계층 보호명시)	(a)공공서비스의 적정하고 형평성 있는 공급
	㉡	국토정책에 대한 국민참여	(11.3)참여적,통합적,지속가능한 인간정주계획과 관리 증진	(b)시민참여의 증진
	㉢	국토의 다양성과 정체성·가치의 보전 등	(11.4)전 세계 문화유산 및 자연유산 보호	(b)다원적 사회

조는 곳곳에서 드러난다. (목표 11.2)교통체계의 공급, (11.5)재해손실감소, (11.7)녹지·공공공간의 공급 항목에서 반복적으로 여성, 어린이, 노인, 장애인 등의 취약계층의 보호를 명시적으로 언급하고 있다. 특히 (11.7)에서는 포용적인 녹지·공공공간이라고 서술하고 있다. 해비타트III에서 보다 체계적인 형태로 이러한 과제를 제시한다. 적절한 기준의 삶, 주거에 대한 권리, 교통·교육·보건 등 모든 공공서비스에서의 형평성 있는 접근을 가능케 해야 한다고 말한다.

기존의 세 가지 원칙이 각각 국토개발패러다임이 지배하던 시기(제4조), 국토균형발전(제3조), 환경보전과 개발의 조화(제5조)에 대한 관점을 반영하는 것이라면, 사회적 형평성과 포용의 관점은 국토에 대한 국민의 기본권적인 관점을 강조한다. 문정호 외(2016)는 ‘국토개발’에서 ‘포용국토’로의 패러다임 전환이라는 거시적 맥락 하에서 포용성의 의미를 다루었다. 그에 따르면, 포용적 국토는 “공간의 물리적 개발을 통한 성장을 넘어 누구나 어디서나 안전·쾌적·편리하게 살아갈 수 있고, 모든 사회적 계층·지역 간의 격차·배제·갈등을 최소화할 수 있으며, 그 기회의 균등, 잠재능력 증진과 행복을 추구하는 사회의 모든 구성원이 적극적 권리 추구하고 자발적 참여를 실천하는 삶의 터전”이다(문정호 외, 40). 포용적 국토의 관점은 기존의 원칙(가치)들의 의미를 심화하는데 있어서도 중요한 역할을 한다. 균형발전이 국토의 공간적 정의와 형평성을 추구하는 것이라면, 사회적 형평성과 정의의 가치를 부가함으로써 국토정책의 보다 균형 잡힌 지침을 제공할 수 있다. 예컨대 기본이념에서는 ‘국민의 삶의 질’이라는 포괄적인 이념을 제시하고 있지만, 기본원칙에 해당하는 ‘국토의 균형 있는 발전’에서는 지역간의 균형발전, 낙후지역의 발전, 지역의 자립적인 발전을 주로 언급하고 있다. 즉, 여전히 지역을 동질적인 대상으로 간주하여 그 내부의 격차에 대해서는 상대적으로 관심이 덜하다. SDGs11의 의제를 적극적으로 반영한다면, 국토발전의 원칙 내에 사회적 형평성과 포용의 가치를 반영하여, 국토의 모든 곳에서(도시와 정주지) ‘모든’ 국민들이, 특히 사회적 약자에 해당하는 어린이, 여성, 노인, 장애자 등의 사회안전망이 필요한 이들이 적절한 비용으로

국토이용이 가능하도록 해야 할 것이다.

보완방안은 ‘국토의 포용적 이용’ 혹은 ‘포용적 국토’에 대한 조항을 신설하는 방안, 혹은 기존의 원칙들 그 중에서도 균형발전에 대한 항목에 일부 조항을 추가하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 만약 후자를 선택한다면, 현재 국토균형발전항목의 세 개의 세부 조항 이후에 ‘④ 국가와 지방자치단체는 모든 사람들 특히, 여성, 아이, 장애인이나 노인 등 취약한 환경에 있는 사람들이 국토공간에서 충분하고, 안전하고, 지속가능한 삶을 누릴 수 있도록 국토여건을 조성해야 한다.’라는 요지의 항목을 추가할 필요가 있다.

두 번째로, ‘㉠ 국토정책에 대한 국민 참여’ 역시 중요하며 이 또한 포용성의 한 부분으로 고려될 필요가 있다. 포용을 강자(혹은 주류)가 약자에게 베푸는 시혜로 이해해서는 곤란하다. 포용은 실제 호혜적 협력 관계를 ‘지속가능’하게 만드는 주변화된 집단의 (참여 뿐만 아니라) 역량강화를 중시한다. 김수진(2015, 20)에 의하면 이는 적극적 의미의 포용으로 정의된다. 이는 수동적 단계인 통합(integration)이 사회적으로 취약하고 소외된 집단이 서비스와 기회에 대한 접근하기 쉽도록 지원하는 것과 구분하여 적극적 의미의 포용은 교육, 복지, 창업지원 등의 역량강화 프로그램을 통해 의사결정과정에 참가하고 자신의 목소리를 낼 수 있도록 플랫폼을 제공하는 것이라는 의미이다(김수진 2015: 20). 역량강화의 의미가 다소 축소된 느낌은 있지만, 의미 있는 구분이라고 볼 수 있다. 또한, 문정호 외(2016) 역시 포용적 국토정책의 근간으로 정부에 의한 서비스공급의 형평성과 함께, 참여 및 역량강화 그리고 거버넌스와 같은 시민주체의 형성을 중요시했다⁵⁾.

즉, 포용은 결과인 동시에 그것을 현실화하는 ‘과정’이다. 따라서 포용적 국토정책의 한 축은 위에서 논의한 사회적 약자보호를 포함한 형평성 있는 국토이용의 제도화이면서, 다른 한축은 그것이 위로부터의 하향식, 일회적 방식이 아니라 공동체와 주민들의 참여 및 역량강화를 통해 이루어져야한다는 것이다. <표 6>에서 확인할 수 있듯이 SDGs11과 해비타트III에서 공히 시민참여를 명시적으로 강조하고 있음을 알 수 있다. 에서 ‘참여적’이라고 표현하는 것의 의미

는 그러하다. 특히, (11.3)에서 ‘참여적, 통합적...인간 정주계획과 관리’에서 참여와 통합은 각각 시민과 정부의 관점에서의 포용적 도시화를 의미한다. 참여와 관련한 내용은 현재 국토기본법의 기본원칙에 해당하는 조항들 속에서 가장 미미하게 혹은 표현되지 않는 부분이기도 하다.

박인권(2015, 108)에 의하면, 포용도시에 대한 이론적 논의에서 참여(participation)는, ‘단순히 어떤 일이나 관계에 들어가서 관여하는 것을 넘어서서 다른 사람들과 호혜적 관계(reciprocity)를 맺으면서 도움을 서로 주고받는다’는 적극적인 의미를 갖는다. 참여에 대한 이같은 정의는 위에서 적극적 의미의 포용과 연결지어 생각할 수 있다.

사회적 형평성과 약자보호에 대한 내용은 사실 현재 조항속의 ‘국민모두’라는 표현 속에 이미 대체적인 의미는 전달되고 있다고 할 수 있다. 그러나 국민참여의 관점은 기존 항목들 속에 거의 드러나지 않고 있다. 아마도 그 이유는 국민참여의 원칙이 기존의 ‘국토관리’의 개념과 배치되는 측면이 있기 때문이 아닐까 한다. 여전히 ‘국토관리의 기본이념’ 등 국토기본법 곳곳에 국토를 관리의 대상으로 보는 관점이 강하게 남아 있는 것이 그 예라 할 수 있다. 국민참여를 원칙으로 제시할 경우 그 구체적인 방식과 이를 실현하기 위해 가능하고 필요한 법제도적 개정이 어떤 범위에 걸쳐서 이루어져야 하는가에 대해 포괄적인 논의가 필요할 것이다. 따라서, 당장 국민참여의 원칙을 제시하기 힘들 경우에 이와 관련한 내용을 〈기본이념〉에 추상적인 형태로 포함시키는 것을 고려할 만하다.

마지막으로, ㉔ 국토발전에서 다양성을 추구하고 각 지역이 자립적 발전을 추구하는 가운데 정체성과 고유한 가치를 보전하도록 한다는 원칙이 필요하다. 여기서 암묵적 키워드는 사실상 ‘문화적’ 국토발전이다. 이는 기존의 개발주의 시대 국토패러다임에서 대안적인 패러다임으로 근본적인 전환을 이루기 위해 반드시 필요한 원칙이다. 기존의 국토정책이 국토종합계획에 의해서 많은 영향을 받았고, 이는 국토발전에서 물리적 경관변화와 건조환경의 조성을 절대적으로 우선시하는 경향을 가져왔다. 이 과정에서 국토발전의 문화적 측면은 충분히 고려되지 않았다. 그럼

에도 불구하고 이러한 문제가 아직도 제대로 인식되거나 충분히 제기되지 않은 것은, 물리적이고 양적이며 경제적인 측면에서의 국토발전조차 극심한 불균형 속에 이루어졌기 때문이다. 이는 ‘경쟁력 있는’ 국토를 만들기 위한 70년대 이후 개발시대 국토계획의 유산이며, 참여정부이후의 국토균형발전정책은 이러한 양적인, 그리고 경제적이고 공간적인 측면에서의 불균형을 시정하고 전 국토가 고르게 발전하는 방향을 가야한다는 인식에서 비롯되었다.

양적이고 공간적인 차원에서의 불균형을 시정하려는 노력이 어느 정도 성과를 거두고 있는 지금 국토발전의 방향은 기존의 가치에 덧붙여 다양성 있는 국토, 지역마다 고유의 정체성이 뚜렷한 국토, 문화적 기반 위에 발전하는 국토가 될 필요가 있다. 이는 국토발전을 위한 다양한 국토정책에서 실제로 적용될 수 있다. 예컨대 경관관련 법제도를 발전시켜 나감에 있어, 경관이 가지고 있는 문화적 속성을 강조하고 지역문화의 특성을 반영하여 지역정체성의 구축의 중요한 매개가 되도록 하기 위해서는 문화경관의 관점을 적극적으로 고려할 필요가 있다.⁶⁾ 경관향상을 위한 법제도적 개선과 정책사업이 더 근본적인 의미를 갖기 위해서는 ‘경관’의 의미를 외관을 물리적으로 단장하는 것에 제한하지 않고, 다양한 국토사업의 전 영역에서 경관의 다양성을 문화정체성과 연계하여 발전시키는 방안을 찾을 필요가 있다. 국토발전의 다양성은 ‘과정’인 동시에 결과로서 인식될 필요가 있다. 경관을 물리적 외관에만 한정한다면 이는 과정과 무관한 결과에만 초점을 두는 것으로 자연히 토목사업성의 물리적 경관 가꾸기 사업이 될 수밖에 없고 이는 국토발전의 다양성을 근본적으로 제고하는 것과는 거리가 있다.

(3) 다양한 관련분야 및 관련법(계획)의 기본방향을 제시하는 내용의 삽입

현재 국토기본법에서는 기본이념과 원칙을 간략하게 다루고 있을 뿐 나머지는 국토계획의 수립에 대한 내용을 주로 담고 있다. 즉, 국토정책의 다양한 분야라고 할 수 있는 교통, 경관, 환경 등 다양한 국토 관련법과 관련한 내용은 거의 없다. 따라서 현재 국토

기본법은 ‘국토’에 대한 기본법이라기보다 사실상 ‘국토계획’에 대한 법이라고 해도 무방하다. 제1장 총칙의 ‘제2장 국토계획의 수립 등’ 이후의 내용은 국토계획, 국토정보체계, 국토정책위원회에 대한 내용으로 국토관련 다양한 분야의 내용을 전혀 담고 있지 않다. 참고로, ‘문화기본법’의 경우, 충분하지는 않지만 문화정책의 분야들이 나열되어 있다. ‘제9조 문화진흥을 위한 분야별 문화정책의 추진’ 조항 하에 문화유산·전통문화의 보전과 활용, 국어의 발전과 보전, 문화예술의 진흥, 문화산업의 진흥, 문화자원의 개발과 활용, 문화복지의 증진, 여가문화의 활성화, 문화경관의 관리와 조성, 국제 문화 교류·협력의 활성화, 지역문화의 활성화, 남북 문화 교류의 활성화 등을 명시하고 있다.

5. 결론을 대신하여:

국토권(國土權) 재고(再考)

지금까지 유엔 SDGs와 관련하여 국토기본법의 개정방향에 대해 간략히 논의했다. 그런데, 개정내용의 핵심가치라 할 수 있는 국토권에 대해서는 추가적으로 그 의미를 언급하는 것이 필요할 듯하다. 거두절미하고, 국토권은 현 시점에서 지역위기 혹은 지방소멸담론에 대한 의미 있는 답변이 될 수 있다고 생각한다. 무엇보다도 최근 몇 년 새 가장 관심을 모으는 지방담론 중 하나는 지방소멸 담론이다. 한국의 지방소멸담론의 시초는 2016년 7월 이상호(한국고용정보연구원)의 보고서에서 비롯되었다. 그의 시뮬레이션에 따르면 전체 3483개 전국 읍면동리 중 소멸위험직전에 있는(소멸위험지수 0.5 이하) 곳은 무려 1383개로 전체의 39.7%에 달한다. ‘지방소멸’이 다소 근본적인 문제제기이면서 장기적이고 부정적인 미래전망과 관련되어 있는 프로파간다적 담론이라면, ‘축소도시’는 이와 연관되어 있으면서도 보다 구체적이고, 문제에 대한 현실적이며 당장에 해결해야 할 정책과제의 성격을 갖고 있다.

최근 국토연구원의 구형수 (2017)에 따르면 우리

나라의 지방도시들은 현재 “지속적이고 심각한 인구 감소와 이로 인해 발생하는 물리적 스톱의 공급과잉”을 경험하고 있다. 그에 따르면, 축소도시의 보편적 현상은 경제여건의 변화, 저출산·고령화, 교외화·스프롤 등이 작용하여, 인구가 감소하고, 방치되는 부동산이 증가하여, 궁극적으로 지역공동체와 지방정부가 생존위기에 처하게 되는 것을 의미한다. 한국의 지방중소도시 역시 인구 및 도시공간의 축소현상을 경험하고 있는데, 정부나 지자체의 도시발전계획은 이러한 추세에 전혀 대응하지 못하고 있다는 것이다. 그 주된 이유로, 중소도시에서 특히 공동주택의 공실률이 두드러지고 있음에도 불구하고, 각종의 개발사업은 인구감소를 전제하지 않고 여전히 활발하게 진행되고 있다는 점을 지적한다. 반면에, 방치된 부동산이 밀집된 지역에서의 공공서비스가 원활히 공급되지 않으면 주민들의 삶의 질이 하락하고 지역공동체가 와해될 위험성이 있다. 특히 공공서비스상태의 악화는 저소득층이나 노인, 여성, 어린이, 장애인 등의 취약계층에 영향을 크게 미친다.⁷⁾ 따라서 축소도시현상은 서비스공급의 공간스케일에 관한 문제인 동시에 사회계층간 형평성과 표용의 의제와 관련되어 있기도 하다. 특정 중소도시 내에서 축소도시현상은 도시공간상에 골고루 분포되어 있다기보다 일부 낙후된 근린(축소도시의 유희·방치부동산 밀집지역)으로 중심으로 집중되어 있기에, 공간적 격차와 사회적 격차는 증폭되어 있는 것으로 나타난다.

지방소멸담론과 축소도시 연구는 범위와 방향은 다르지만 광범위하게 나타나고 있는 우리나라 도시 및 지역의 지속가능성 위기에 주목하고 있다는 점에서 밀접하게 연계되어 있다. 특히 정책적 대안형성에 초점을 두는 축소도시 연구는 일본 등을 사례로 ‘적정 규모화계획’, ‘공공서비스 공동이용 지원체계’, ‘유희·방치 부동산 정비활용체계’등의 다양한 대안을 제시하고 있다는 점에서 의미가 크다. 도시축소에 대한 이러한 접근 자원의 효율적 분배와 인구규모에 맞는 공간재조정전략으로서 시의성이 있는 접근임에도 불구하고, 선택의 여지가 없이 축소도시에서 계속 거주해야만 하는 취약계층에게 실질적인 대안이 될 수 있는지에 대해서는 보다 섬세한 접근이 필요하다. ‘예컨

대 적정규모화계획’에 따라 조정된 도시기능으로 인해 특정 근린에 거주하는 노인 등의 취약계층에 대한 공공서비스 공급 상황을 더욱 악화시킬 수 있는 가능성에 대해서도 고려할 필요가 있다. 따라서, 포용적 국토발전의 이념과 같은 보다 상위의 가치를 통해 방향성을 제시할 필요가 있다. 즉, 문제해결방법으로서의 도시축소가 사회적, 공간적 형평성을 훼손하지 않도록 국토에 대한 규범적 접근을 통해 양자간 균형을 이루는 것이 중요하다. 이러한 맥락에서 국토권(國土權)은 역설적으로 지역위기의 조건에서 더 중요한 의미를 갖는다.

국토권의 규범적 성격은 이미 기존 연구에서 언급된 바 있다. 이용우 외(2016, 143)는 정책대안의 지침으로서 국토권 개념에 대해 간략하게 검토했다. “국토권이란 대도시권 내 중심도시나 주변지역, 대도시권 또는 비대도시권 등 국토 공간 어디에 거주하든 상관없이, 개개인의 기본권 보장 차원에서 인간다운 삶에 필요한 기초적인 재화 및 서비스 공급은 받을 수 있도록 대도시권 정책 등 공간정책을 전개해야 함을 의미한다.” 이 보고서에서는 미래대도시권의 10개 정책과제 중 하나로서 수도권과 지방, 대도시권과 비대도시권에 관계없이 균등한 온라인 접근성, 응급의료 및 노인복지 접근성, 안전서비스 제공 등의 내용을 담은 국토권 정립을 제안했다. 보고서의 주제는 대도시권의 전망에 대한 것이며, 국토권은 대도시권화의 그늘에서 잘 보이지 않는 사회적 취약계층의 삶의 질을 유지하기 위한 항목으로 제안되었다. 본 논문은 대도시권의 공간스케일 뿐만 아니라 다양한 지리적 스케일에서의 국토권을 고려할 필요가 있다고 가정한다. 그리하여 국토권은 국가와 지자체의 공적인 의무와 국민의 기본권이라는 관점에서 정당화된다. ‘지방소멸’이 현실화되고, 도시축소의 정책적 필요성이 커질수록, 역설적으로 국토권에 대한 사회적 요구도 커질 수밖에 없다. 도시의 미래는 공학적 기술만으로 결정되지 않고, 삶의 공간으로서의 생기를 유지하기 위해서는 규범적 가치를 지키기 위한 시도는 포기되어서는 안된다. 지방의 인구축소 혹은 축소도시현상에 따라 철거와 복원을 수반하는 공간의 재구조화 즉, ‘중심부로의 집적 유도’를 통한 주변부의 계획적 축소’는 때로

는 필수적이지만, 그 과정에서 발생하는 사회적 약자의 배제를 최소화하기 위한 담론의 키워드가 국토권이 될 수 있다.

사사

이 논문은 2017년 대한지리학회 TF 세미나로 진행된 토론회에서 초기 아이디어를 발전시킨 것입니다. 세미나에 같이 참여해서 도움 말씀을 주신 류제현교수님, 조창현교수님, 최영은교수님, 조아라박사님, 정해준 교수님께 깊이 감사드립니다.

주

- 1) “모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 정치적 견해, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리(이하 “문화권”이라 한다)를 가진다.” 출처: 문화기본법 제4조(국민의 권리)
- 2) ① 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가진다. ② 모든 국민은 국가 및 지방자치단체의 환경보전 정책에 협력하여야 한다. ③ 모든 국민은 일상생활에서 발생하는 환경오염과 환경훼손을 줄이고, 국토 및 자연환경의 보전을 위하여 노력하여야 한다. 출처: 환경정책기본법 제6조 국민의 권리와 의무
- 3) ① 문화에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정할 때에는 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 문화에 관한 정책을 수립·시행할 때에 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다. 출처: 문화기본법 제6조(다른 법률과의 관계)
- 4) 현행: 국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산이므로, 국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로 국토를 균형 있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 수립·집행하여야 한다. 출처: 국토기본법 제2조(국토관리의 기본이념)
- 5) 문정호 외(2016: 102)에 의하면, 포용적 국토정책의 핵심

목표는 다음과 같다: ① 사회적 약자가 배제되지 않는 공간서비스의 구현 ② 권리증진과 행복추구로서의 참여역량 강화 및 거버넌스 구축 ③ 지역발전의 기회 형평성 강화 및 제도 환경개선. 두 번째는 적극적 의미의 포용을 의미한다. 6) 구체적인 사례를 살펴보면, 지역경관향상 공모사업 중 국토환경디자인시범사업의 핵심은 ‘생활밀착형 공공시설의 경관개선을 중심으로 지역정체성, 지역성이 반영된 통합적 경관형성 전략수립(국토부 홈페이지)’을 목표로 하고 있다. 7) 예를 들어, 구형수의 연구에서도 기초생활서비스이용과 관련한 질문에서, 고소득자(월 349만원 이상)는 24.5%가 불편하다고 답한 반면에, 저소득자(160만원 이하)는 두배가 넘는 51.9%가 불편하다고 답했다. 저소득층이 공간 이동성(mobility)이 낮고 지역기반의 공공 서비스공급에 크게 의존하기 때문에 이는 자연스러운 귀결이다.

참고문헌

- 강현수, 2009, “도시에 대한 권리’ 개념 및 관련 실천 운동의 흐름,” *공간과 사회*, 32, 42-90.
- 구형수 외, 2016, *저성장시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구*, 국토연구원.
- 김수진, 2015, *포용도시정책 수립을 위한 기초연구*, 국토연구원.
- 권구순·김유식, 2016, “한국의 도시분야 국제개발협력의 방향성과 역할: 지속가능발전목표(SDGs)와 새로운 도시의제(NUA)간 상호연계성을 중심으로,” *공간과 사회*, 26(4), 77-108.
- 김병완, 2005, “한국 농촌지역의 지속가능성 위기분석 및 발전전략 연구-경제사회환경정책의 통합적 접근을 통한 대안 모색-,” *한국정책학회보*, 14(4), 193-222.
- 노영순, 2017, *UN지속가능발전목표(UN SDGs)와 문화정책의 대응방안*, 한국문화관광연구원.
- 문정호 외, 2016, *포용적 국토실현을 위한 정책과제 연구*, 국토연구원.
- 박세훈, 2016, “『새로운 도시의제』의 성립배경과 의의,” *공간과 사회*, 26(4), 9-39.
- 박인권, 2015, “포용도시: 개념과 한국의 경험,” *공간과 사회*, 25(1), 95-139.
- 박인권·이민주, 2016, “도시 포용성 구성개념과 지표체계의 개발: 한국의 포용도시 의제설정을 위하여,” *공간과 사회*, 26(4), 109-158.
- 박정훈, 2009, “입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구-일본의 기본법을 중심으로-,” *法曹*, 12, 272-316.
- 변필성, 2016, *공공재원투입효율성과 주민복지를 위한 중심도시 육성방향 연구*, 국토연구원.
- 서수정 외, 2015, *국민 삶의 질 향상을 위한 공간복지 실현 및 공공건축 조성 정책방안 연구*, 국가건축정책위원회.
- 이상호, 2016, “지역고용동향 심층분석: 한국의 ‘지방소멸’에 관한 7가지 분석,” *지역고용동향 브리프*, 한국고용정보원.
- 이용우 외, 2016, *미래대도시권 전망과 대응전략 연구*, 국토연구원.
- 전혜영·고재욱, 2016, “문화기본법 제정을 통해 본 문화정책 변화 탐색,” *스포츠엔터테인먼트와 법*, 19(2), 97-117.
- 한상미·이명훈, 2017, “지속가능하고 회복력 있는 도시개발 및 관리 평가지표: UN 지속가능한 발전목표(SDGs)의 목표 11을 중심으로,” *한국지역개발학회지*, 29(3), 1-24.
- ADB(Asian Development Bank). 2011. *Inclusive Cities*. F. Steinberg & M. Lindfield (Eds.). Urban Development Series. Manila: Asian Development Bank.
- Daly, H. 1996. *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development*, Beacon Press. Boston.
- UN Habitat, 2016. *New Urban Agenda*(허광진·윤경효 역, 2016, *해비타트III: 새로운 도시의제*, 한국지속가능발전센터)
- 교신: 진종현, 314-701, 충청남도 공주시 공주대학교로 56, 국립공주대학교 인문사회과학대학 지리학과(이메일: jhjin@kongju.ac.kr, 전화: 041-850-8422)
- Correspondence: Jongheon Jin, Department of Geography, Kongju National University, 56 Gongjudachak-ro, Gongju-si, Chungcheongnam-do 314-701, Korea (e-mail: jhjin@kongju.ac.kr, phone: +82-41-850-8422)

최초투고일 2017. 12. 4
수정일 2017. 12. 27
최종접수일 2017. 12. 29

개헌과 선거구 개편의 공간적 문제에 대한 시론: 양원제와 권역별 비례대표제를 중심으로

이정섭* · 지상현**

The Spatial Problems of the Constitutional Amendment and the Constituency Reform: Bicameral and Regional Proportional Representation System

Lee Chung Sup* · Chi Sang-Hyun**

요약 : 지금까지 선거구와 관련된 위헌소송과 판결의 핵심적인 기준은 투표가치의 평등이었다. 이에 따라 유권자의 투표 가치의 차이를 최소화하기 위한 방안이 필요하였으며, 이를 위해 선거구 조정이라는 지리적 해법이 적용되어왔다. 그러나 지속적인 선거구 조정은 임시방편의 성격을 지니며, 그 과정에서 지역대표성의 침해, 과대선거구의 등장, 행정구역과 일치하지 않는 선거구의 등장이라는 문제를 야기하였다. 최근 개헌 논의가 진행되면서 선거구 조정으로 인한 문제점과 함께, 지역주의 투표의 부작용, 사표의 양산 등 현존하는 선거제도의 한계점을 극복하기 위한 여러 대안이 제시되고 있다. 그러나 양원제, 권역별 비례대표제 등 기존의 문제점을 해결하기 위해 제시된 새로운 대안들은 선거구 제도의 근간을 이루는 공간적 관점에 대한 고찰이 부족하고, 이는 향후 또 다른 공간적 문제를 만들 가능성이 있다. 본 연구의 목적은 선거구와 관련한 기존의 논의와 현재의 주된 논쟁에서 누락된 공간의 문제를 재고찰하는 것이다. 이러한 선거지리학적 논의는 기존 선거구제가 내포하고 있는 문제들을 극복하고 아울러 지방자치 발전의 밑거름이 되는 헌법 개정 논의로 연결될 수 있을 것이다.

주요어 : 개헌, 국회의원 선거구, 지방자치, 양원제, 권역별 비례대표제, 선거지리학

Abstract : To date, the key criteria for unconstitutional lawsuits and judgements related to constituency have been the equality of voting values. Therefore it was necessary to narrow the gap between the voter's voting value, which has been managed by the introduction of the adjustment of electoral districts as a geographical solution. The merge-and-divide, however, was a temporary solution and also produced other problems, such as the infringement of the local representative, the appearance of the excessive electoral district, and the emergence of the electoral district which is inconsistent with the administrative district. Recently, as the discussion on the constitutional amendment has progressed, various alternatives have been proposed to overcome the limitations of the existing electoral system, such as negative consequences of regional voting, mass production of dead votes as well. However, the alternatives proposed to tackle the existing problems such as the bicameral and the regional proportional representative system show the lack of spatial perspectives on the electoral system, which may create another spatial problem in the future. The purpose of this study is to reexamine the spatial problems, missing parts in the existing and current discussions and debates on the constituency. This electoral geographical discussion would be incorporated into the debates on the constitutional amendment to overcome the problems posed by the existing electoral system and to make a solid foundation

이 연구는 필자들의 2017 지리학회 발표문을 수정, 보완하여 작성한 것임.

* 경상대학교 지리교육과 조교수(yisup@gnu.ac.kr)

** 경희대학교 지리학과 조교수(hyungeo@khu.ac.kr)

for the growth local autonomy.

Key Words : Consitutional amendment, Constituency, Local Autonomy, Bicameral system, Regional Proportional Representation system, Electoral Geography

1. 국가 권력구조, 지방분권 그리고 선거구의 연동

지난해 탄핵 정국과 촛불 시위로 촉발된 조기 대선 기간 동안 주요 후보들 모두 시기와 방법의 차이는 있으나 개헌의 필요성에 동의하는 모습을 보였다. 비록 몇몇 후보들의 주장인 ‘대선전 개헌’은 받아들여지지 않았지만, 대선 기간 주요 후보 및 정당들은 개헌을 공약으로 제시하였고, 대선 직후인 2017년 5월 19일 문재인 대통령과 여야 5당 원내대표들은 청와대 회동을 통해서 2018년 6월의 제7회 전국동시 지방선거와 개헌 국민투표를 연동시키자는 일정까지 도출하였다.

앞으로 새 헌법개정안에 담기게 될 구체적인 정신과 내용, 구성 등을 미리 가늠하기란 매우 어려운 일이지만, 분명 국회의원 선거구 개편의 문제는 개헌 논의 과정에서 핵심적인 사항이 될 것이다¹⁾.

1948년 제헌 이후 현재의 제10호 헌법까지의 개헌에서 국회의원 선거제도 및 선거구의 개편은 대체로 함께 진행되었다. 특히 선거구제는 제헌 당시에는 소선거구제로 출발하여, 1960년 헌법 제4호에서는 대선선거제(참의원)와 소선거구제(민의원)의 결합, 1962년 헌법 제6호에서 다시 소선거구제, 1973년 헌법 제9호에서는 중선거구제 그리고 1988년 지금 헌법에서 소선거구제로 환원되는 등의 변동이 개헌과 맞물려 왔다.

물론 10개의 헌법 중에 국회의원 선거구를 개별 법률이 아닌 헌법에 명시한 것은 1960년 6월과 11월에 시행된 제4호와 제5호 뿐이며, 그것도 양원제 국회 구성 중 참의원의 선거구에 한정 된다²⁾. 그렇다면 국회의원 선거구는 관련 법률, 예컨대 ‘공직선거법’에서 다룰 사항이지, 굳이 개헌과 연계되어야 하는가? 라는 의문이 제기될 수도 있다. 이에 대한 해답은 다시 헌법 제4호와 제5호로 되돌아가서 살펴볼 필요가 있다. 우리 정치 역사에서 제2공화국은 유일하게 이원집정부제(二元執政府) 정부형태와 양원제 국회구성을 지향한 헌법에 기초하였고, 나머지 헌법들에서는 국가 권력구조가 대통령중심제와 단원제로 설정되었다. 따라서 이번 개헌을 통해 대통령제가 아닌 이원집정부제, 내각책임제 등의 정부 형태 또는 양원제 입법부 구성 등 국가 권력구조에 변화를 목표로한다면 정당제도, 선거제도와 함께 선거구 개편은 서로 연동되어야 한다.

또한 선거구제는 지방분권과 자치에 관한 헌법적 가치와도 밀접하게 연계되어 있다는 점도 개헌 논의와 선거구제 개편이 연동되어야만 하는 이유가 된다. 현행 국회의원 선거구제는 지방자치단체의 행정구역 그리고 시·도의회의원 선거구제와 밀접하게 연계³⁾되어 있어서, 지역구 국회의원 선출을 위한 정치적 경계 설정, 획정은 결과적으로 지방자치 및 분권과는 공간적으로 분리할 수 없는 사항이다. 따라서 양원제로 입법부 구성을 변경할 것인지, 지역구 국회의원을 소선거구제가 아닌 중대선거구제로 바꿔 선출할 것인지, 비례대표 국회의원을 전국 혹은 권역별 단위로 선출할 것인지 등 선거구와 관련된 내용은 결과적으로 지방자치와 분권에 관한 헌법적 가치 실현의 공간적 토대가 된다.

이처럼 국회의원 선거구제는 국회, 정부, 선거관리 그리고 지방자치 등 우리 헌법 내용 구성의 절반⁴⁾ 정도와 연계되는 중요한 사항이며, 이러한 이유로 정치권, 학계, 시민 사회가 선거구제 개편 및 개혁과 관련된 문제제기와 함께 이에 대한 다양한 대안을 제시하고 있는 것이다.

일부에서는 지역을 대표하는 상원(참의원)과 인구비례·투표등가치의 하원(민의원)으로 구성되는 양원

제를 대안으로 제시하기도 하고, 다른 대안으로서 과도한 사표에 따른 대표성의 문제 및 지역주의 문제 극복을 위해서 권역별 연동/병립형 비례대표제가 적절하다는 주장 등을 내놓고 있다. 그러나 지역대표성, 투표등가치성, 사표의 방지, 유권자 민의의 대표성, 지역주의 극복 등은 우리 정치와 사회 모두가 추구해야 할 소중한 가치가 분명하지만, 일부 가치 간에는 본질적으로 비양립 및 가치 선택(trade-off)의 문제들이 존재한다. 이와 같은 충돌하는 가치 사이의 비양립과 선택 문제의 본질적 이유는 바로 지리와 공간의 문제, 즉 지표상에 유권자들이 균등하게 분포하고 있지 않기 때문이다.

이상과 같은 배경에서 이 연구는 무엇보다도 개헌 논의와 선거구 개편은 함께 진행되어야 한다는 것을 전제로 새 헌법과 선거구제를 만들어가는 과정에 공간의 문제가 반드시 검토되어야 함을 주장하고, 이와 관련된 쟁점들을 고찰하는 것을 목표로 한다. 지금까지 소선거구제와 관련된 세 번의 위헌·헌법불합치는 결국 공간과 지역의 문제였고, 이를 되풀이 하지 않기 위해서 그리고 지방자치, 지방분권의 헌법적 가치가 진정으로 실현되기 위해서 지금 헌법과 선거구제, 동시에 논의되고 있는 대안들을 대상으로 공간, 지역과 관련된 쟁점들을 미리 살펴보고자 한다.

2. 선거제도에 대한 헌법재판소의 판결들 그리고 문제점

위에서 언급한 바와 같이 선거제도는 선거구의 문제와 직접적으로 연결되어 있으며, 선거구 획정은 정치적 단위로서의 지역을 규정하는 일로부터 시작한다. 그러나 이러한 선거구와 관련된 논의에서 지역이 중심적인 위치를 차지하지는 못하였다. 이는 기존의 논의에서 핵심은 선거제도를 통한 ‘정치’의 개편이었기 때문이었다. 적지 않은 논문이 지역주의 극복, 사표의 방지, 민의의 공정한 반영을 위한 새로운 선거제도의 도입이라는 정치적 논의를 진행시켜왔지만, 해당 논문에서 지역은 정치적 가치를 달성하기 위해 조

정할 수 있는 변수의 역할에서 크게 벗어나지 못하였다(홍완식, 2015; 황아란, 2015). 또한 정치권의 선거제도 개편 논의는 늘 정치적 이해관계에 의해 좌절되었고, 정치적 논의 대신 헌법재판소의 법적 판결이 선거구 재조정을 강제하는 근거가 되었다. 최근 개헌에 대한 정치권의 합의와 정부의 의지는 선거제도와 선거구에 관한 논의를 법적 판결에서 다시 정치의 영역으로 이동시킬 수 있을 것으로 예상된다. 향후의 논의를 위해서는 기존의 선거제도와 선거구에 대해 헌법재판소가 결정한 판결들을 살펴볼 필요가 있으며, 판결 이후의 논쟁과 판결 과정에서의 서로 다른 의견을 검토해야만 한다.

1) 헌법재판소가 제시한 투표가치 평등과 인구 비례 원칙

1988년 제10호 헌법에 따라 8차례 국회의원 총선거(제13대~제20대)가 진행되어 왔다. 소선거구제⁵⁾를 토대로 하는 지금의 국회의원 선거구는 ‘선거구 법정주의’ 원칙에 따라 여러 차례 관련 법률인 ‘국회의원 선거법’, ‘공직선거법 및 선거부정방지법’ 그리고 ‘공직선거법’ 개정을 통해 변경되었고, 이에 따라 전체 국회의원 정수, 선거구 수·지역구 국회의원 정수 및 비례대표 국회의원 정수도 함께 변경되어 왔다. 이 과정에서 법률 개정 사유 중 헌법재판소의 판결들이 선거구 획정 원칙과 투표제도에 큰 영향을 끼쳤다는 점은 매우 중요하다.

즉, 선거구를 직접적으로 획정·규정하는 ‘공직선거법’ 등에 대해서 여러 차례에 걸쳐 위헌 소송이 제기되었는데, 해당 법률의 ‘국회의원 지역선거구 구역표’에 대해서 헌법재판소는 1995년, 2001년 그리고 2014년에 위헌 또는 헌법불합치 판결⁶⁾을 내렸다. 아울러 비례대표 국회의원 의석의 배분 방식 및 1인 1표에 대해서도 2001년 헌법재판소는 한정위헌 판결⁷⁾을 내렸고, 그 결과 제17대(2004년) 총선 이후부터 1인 2표 정당명부식 비례대표제가 도입, 실시되었다.

이상의 헌법재판소가 ‘공직선거법’ 등에 대한 몇 차례 위헌, 헌법불합치 판결의 핵심 근거는 바로 투표가치의 평등이었다.

우선 지역구 국회의원에 대해서는 평등선거의 원칙은 수적(數的) 평등으로서 1인 1표(one person, one vote) 뿐만 아니라, 투표의 성과가치의 평등으로서 1표 1가치(one vote, one value)를 포함하는 것이고, 따라서 선거구 획정에 있어서 인구비례의 원칙을 “가장 중요하고 기본적인 기준”으로 삼아야 함을 판결에서 제시하였다. 헌법재판소는 1995년에는 지역구 국회의원 선거구의 인구편차를 1:4 이내로, 2001년에는 1:3 이내 그리고 2014년에는 1:2 이내로 해야 한다는 원칙을 판례에서 제시해 왔고, 결과적으로 ‘공직선거법’ 등의 ‘국회의원 지역선거구 구역표’도 이에 맞추어 변동되어 왔으며, 선거구의 분리와 통합은 이러한 결정에 기반하고 있다.

한편 제16대 총선까지 1인 1표 투표방식 아래에서의 비례대표 의석배분에 대한 위헌 소송에서 헌법재판소는 2001년 7월 아래와 같이 판결하였다. 이는 1인 2표 방식의 정당명부식 비례대표제의 도입 근거가 되었다.

“지역구후보자에 대한 투표는 지역구의원의 선출에 기여함과 아울러 그가 속한 정당의 비례대표 의원의 선출에도 기여하는 2중의 가치를 지니게 되는데 반하여, 무소속후보자에 대한 투표는 그 무소속후보자의 선출에만 기여할 뿐 비례대표의원의 선출에는 전혀 기여하지 못하므로 투표가치의 불평등을 강요당하게 되는바, 이는 합리적 이유 없이 무소속 후보자에게 투표하는 유권자를 차별하는 것이라 할 것이므로 평등선거의 원칙에 위배된다.” (2000헌마91,112,134)

2) 지역대표성 약화와 지역 간의 격차

우리 헌법이 제41조에 “①국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다.” 그리고 “③국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.”라고 명시하고 있기에 앞서 살펴본 헌법재판소의 네 차례 판결에서 제시된 평등선거의 원칙으로서 ‘투표가치 평

등’과 ‘인구비례의 원칙’은 선거구획정과 관련된 유일한 헌법적 가치이며, ‘공직선거법’ 등보다 분명 상위의 가치이다.

그러나 이러한 원칙은 이것은 대통령중심제와 단원제 국회라는 현재 국가권력 구조에서는 반드시 지켜야져야 하는 것이지만, 향후 개헌 논의를 통해 다른 국가권력 구조와 형태가 도입된다면 동일한 방식으로 적용될 수 있는 원칙은 아니다.

실제로 2014년 2:1 이내라는 새로운 인구비례의 원칙을 제시한 헌법재판소의 판결 중 반대의견에서 이러한 고민의 흔적을 찾을 수 있다. 아래의 재판관 박한철, 이정미, 서기석 등 3인의 반대의견에서 나타나는 바와 같이 우리의 단원제 국회구성에서 인구비례 원칙은 상대적으로 지역대표성을 약화시키게 된다는 점을 지적하고 있다.

“국회의원이 지역대표의 기능을 상당한 정도 수행하고 있음을 부인할 수 없다. … 도농간에는 서로 다른 이해관계가 형성되었으며, … 인구비례를 중시하여 선거구 인구편차를 엄격하게 적용하는 나라들에서는 지역대표성을 보장하는 제도를 두고 있음을 알 수 있다. 즉 상하 양원제를 취하면서 각 연방이나 지방을 대표하는…” (2012헌마190·192·211·262·325, 2013헌마781, 2014헌마53)

급격한 산업화와 도시화에 따른 농어촌 인구의 급격한 감소와 수도권 집중은 부인할 수 없는 우리의 현실이다. 헌법재판소의 판결에 따라 선거구 설정에 있어서 인구비례의 원칙에 충실 해 질수록 농촌지역은 대표성이 약화되어왔고, 동시에 지역구 국회의원의 석 중에서 수도권이 차지하는 비중은 높아져 왔다.

제20대 총선의 253개 선거구 중에서 37개 선거구가 2개 이상의 기초자치단체들이 결합된 곳이고, 이들 기초자치단체 대부분은 군(郡) 지역이었다. 특히 강원도의 홍천군·철원군·화천군·양구군·인제군 선거구는 그 면적이 약 5,970㎢로서 49개 지역구를 가진 서울특별시 면적 약 605㎢의 10배에 육박하는 것이다. 반면에 기초자치단체를 분할하여 설정된 선거

표 1. 제20대 총선에서 여러 기초자치단체가 결합된 선거구

1개 국회의원 선거구에 포함된 기초자치단체 수	선거구 수	해당 선거구		
5개	2	- 홍천군·철원군·화천군·양구군·인제군 - 태백시·횡성군·영월군·평창군·정선군		
4개	9	- 인천 중구·동구·강화군·옹진군 - 담양군·함평군·영광군·장성군 - 영양군·영덕군·봉화군·울진군	- 보은군·옥천군·영동군·괴산군 - 고흥군·보성군·장흥군·강진군 - 밀양시·의령군·함안군·창녕군	- 완주군·진안군·무주군·장수군 - 상주시·군위군·의성군·청송군 - 산청군·함양군·거창군·합천군
3개	11	- 속초시·고성군·양양군 - 논산시·계룡시·금산군 - 해남군·완도군·진도군 - 고령군·성주군·칠곡군	- 중평군·진천군·음성군 - 남원시·임실군·순창군 - 영암군·무안군·신안군 - 사천시·남해군·하동군	- 공주시·부여군·청양군 - 광양시·곡성군·구례군 - 영주시·문경시·예천군
2개	15	- 부산 중구·영도구 - 포천시·가평군 - 제천시·단양군 - 홍성군·예산군 - 나주시·화순군	- 부산 서구·동구 - 여주시·양평군 - 보령시·서천군 - 정읍시·고창군 - 영천시·청도군	- 대구 중구·남구 - 동해시·삼척시 - 서산시·태안군 - 김제시·부안군 - 통영시·고성군

표 2. 제13대~제20대 총선의 수도권과 비수도권 지역구 국회의원 선거구수 변화

인구편차 기준	총선	지역구 국회의원 의석수 및 비중(%)		
		전국	수도권	비수도권
1 : 4 이상	제13대(1988년)	224	77 (34.4%)	147 (65.6%)
	제14대(1992년)	238	83 (34.9%)	155 (65.1%)
1 : 4 이내	제15대(1996년)	253	96 (37.9%)	157 (62.1%)
	제16대(2000년)	227	97 (42.7%)	130 (57.3%)
1 : 3 이내	제17대(2004년)	243	109 (44.9%)	134 (55.1%)
	제18대(2008년)	245	111 (45.3%)	134 (54.7%)
	제19대(2012년)	246	112 (45.5%)	135 (54.9%)
1 : 2 이내	제20대(2016년)	253	122 (48.2%)	131 (51.8%)

구는 168개인데, 이 중 108개 선거구가 수도권에 속하고, 29개는 수도권 이외의 광역시들에 속한다.

한편, 전체 지역구 국회의원 선거구 중에서 수도권 지역이 차지하는 비중은 계속 높아졌는데, 인구편차가 1:4 이상이었던 제13대 총선에서 수도권의 지역구 국회의원 선거구 비중은 약 34.4%였지만, 1:3 이내가 적용된 제17대 총선에서는 44.9% 그리고 1:2 이내로 적용된 제20대 총선의 경우 약 48.2%를 차지하게 되었다.

제다가 비수도권 군과 중소도시 지역에서의 인구

절벽, 축소(shrinking) 도시 현상이 급속하게 전개될 것이 예상되는 상황임을 감안한다면, 이후의 국회의원 선거에서 이들 지역에서 대표성 약화는 더욱 심하게 될 것이다.

3) 불가피한 게리맨더링

선거구의 경계를 설정함에 있어서 인구비례의 원칙은 불가피하게 게리맨더링을 발생시키게 된다. 인구비례의 원칙이 가장 강력하게 적용되는 미국 하원

표 3. 제20대 총선의 지역구 국회의원 정당별 득표수와 의석수

	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당	무소속	기타 정당
득표율(%)	38.3	37.0	14.9	1.6	7.0	1.2
의석수(석)	105	110	25	2	11	0
전체 의석수 대비 비중(%)	41.5	43.5	9.9	0.8	4.3	0

의원의 선거구가 가장 대표적인 사례이다. 게리맨더링이란 용어가 시작되고, 동시에 상당수 교과서에도 전형적인 사례로 간주하는 비지(飛地)를 포함한 불연속적인 미국 하원의원 선거구는 인구비례 1:1에 근접하기 위해 선거구를 기술적으로 획정(redistricting)함으로써 발생한 결과이다.

우리 국회의원 선거구 획정에 있어서도 게리맨더링으로 의심되는 사례들이 인구비례 원칙이 강화됨으로 인해서 나타나고 있다. 이정섭(2012, 2014)의 주장과 같이, 제19대 총선을 앞두고 개정된 ‘공직선거법’에서 자치구가 아닌 구에서는 그 일부를 분할하여 다른 국회의원 선거구에 속하는 것을 허용한 것이 이러한 사례이다. 제19대 총선에서는 수원시와 용인시, 천안시에서 그리고 제20대 총선에서는 수원시, 용인시, 천안시와 함께 고양시, 전주시 등의 일부 동지역이 다른 행정구에 속하여 1개 선거구로 획정되었다.

4) 지역주의 그리고 사표, 득표와 의석 간 불비례

지역주의 문제는 현행 헌법 아래에서 처음 실시된 1988년 제13대 총선부터 지금까지 지속적으로 우리 정치 환경의 고질적인 병폐로 비판받고 있다. 물론 우리 정치의 지역주의 문제의 근원을 인구비례의 원칙으로 환원하는 것은 타당하지 않다. 소선거구제라는 선거구와 단순다수대표제라는 투표방식, 그 위에 지역감정과 패권주의라는 기제가 복합적으로 결합된 현상이다. 하지만 강원택(2008)의 지적과 같이 제13대 총선 이후부터 1노 3김 등 ‘지역의 맹주’로 자리 잡은 정치지도자들은 해당 선거구·투표방식 제도 아래에서 혜택을 누렸고, 지역주의적 정치 균열이 존재하는 상황에서 이로 인한 정치적 결과가 심화되었음은 부인할 수 없는 사실이다.

아울러 지금의 국회의원 소선거구제·단순다수대표제는 상당한 규모의 사표(死票)를 발생하게 만들었고, 득표와 의석 간의 불비례 문제도 초래하였다.

실제로 제19대 총선의 경우에는 전국 평균 사표 비율이 약 53.2%(국가지도집, 2015; 226), 제20대 총선에서는 51.9%였는데, 결국 사표가 유효투표의 절반 이상을 차지하기 때문에 각 정당의 득표수와 총선 결과인 의석수 간에는 상당한 불비례 문제가 발생하였다. 이에 대해서 시민단체인 비례민주주의연대(2017)는 제17대 총선에서 열린우리당, 제18대 한나라당, 제19대 새누리당의 득표율은 각각 38.3%, 37.5%, 42.8%에 불과하지만 과반수 의석을 차지하였고, 이것은 민심의 왜곡이라고 주장하였다. 제20대 총선에서는 비록 과반수 의석을 차지한 정당이 없었지만, 지역구 국회의원 선거에서 정당별 득표수와 의석수 간의 비례성은 왜곡된 형태로 나타나고 있다.

3. 현재 논의되고 있는 대안들

1987년 체제의 대통령 중심제와 단원제 국회로 구성되는 국가 권력구조, 그리고 정당명부식 비례대표와 소선거구·단순다수대표로 선출되는 지역대표제, 선거구 획정에 있어서 인구 비례의 원칙 적용 등의 법률과 제도는 지역주의, 대규모 사표, 득표와 의석 배분의 불비례, 지역 대표성의 약화 및 격차, 게리맨더링 등 여러 가지 문제와 갈등으로 이어지고 있다. 그리고 이런 문제들을 해소하기 위한 대안들은 오래전부터 제시되어왔고, 최근 개헌과 맞물려 그 논의의 범위와 깊이가 확대되고 있다.

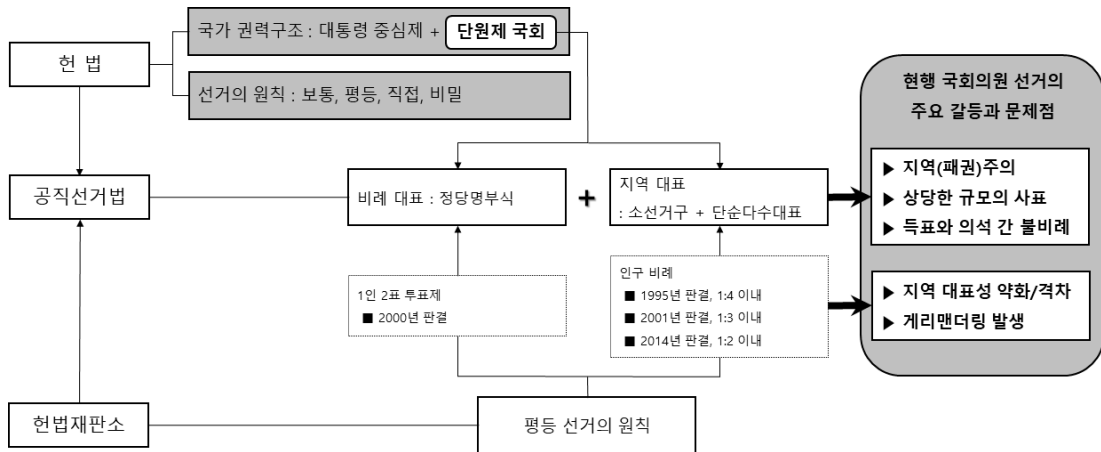


그림 1. 현행 국회의원 선거의 헌법과 법률적 원칙 그리고 주요 문제점

1) 양원제의 도입: 지역대표성 강화를 목적으로

제2공화국에서 채택했던 참의원과 민의원과 같은 양원제를 도입하자는 주장은 인구비례의 원칙이 강조됨으로 인해서 나타나고 있는 농촌, 비수도권 지역의 지역대표성 약화 및 수도권 집중에 따른 폐해를 보완할 수 있는 대안으로 이해할 수 있다.

앞서 살펴본 2014년 헌법재판소 판결 중 재판관 3인의 반대 의견이 대표적인 논의에 해당될 것이며, 아울러 같은 해의 ‘국회 헌법개정 자문위원회 헌법개정안’, 및 ‘지방분권개헌국민회의(2017)’, ‘대화문화아카데미 새헌법안(2016)’ 등에서도 지역균형 발전, 지역대표성 등을 위한 대안으로서 제시되고 있다.

이들 주장을 보다 구체적으로 살펴본다면, 국회 헌법개정 자문위원회에서는 상원을 참의원, 하원은 민의원으로 명명하고, “지역을 대표하는 참의원을 통하여 각 지방의 의사가 입법과정에서 공식적으로 반영되어 지역균형 발전을 유도”하기 위해서 양원제가 필요함을 제시하였다. 그리고 지방분권개헌국민행동이라는 시민단체와 전국 시장·군수·구청장 협의회, 전국 시·군·자치구의회의 의장협의회, 전국 시·도의회의장협의회 등으로 구성된 지방분권개헌국민회의에서는 “지역격차 해결 및 지방분권을 위해서는 양원제 도입”이 필요하고, 이때 “상원은 지역대표로 그리고

하원은 국민대표로 구성”하는 것을 헌법에 명시해야 한다고 제시하고 있다. 한편 2000년대 중반부터 헌법 개정을 논의해 왔던 대화문화아카데미는 2016년 새 헌법안에 “국회는 민의원과 참의원으로 조직하고, 이때 참의원은 도 단위 선거구와 비례대표제에 의하여 선출”됨을 제시하였다.

2) 권역별 병립/연동형 비례대표제의 도입: 지역주의 해소와 비례성 강화를 목적으로

또 다른 대안으로 논의되고 있는 권역별 병립 또는 연동형 비례대표제에 대해서는 우선 그 용어에 대한 의미를 해석, 정리하는 것이 필요해 보인다. 우리나라 비례대표제는 1963년 제6대 총선에서 처음 도입되어⁸⁾ 제16대 총선까지는 지역구 선거의 정당별 득표 비율 또는 획득한 의석수가 배분의 기준이었고, 2001년 헌법재판소가 1인 1투표 제도를 통한 비례대표 국회의원의 의석 배분방식에 대해서 위헌 판결을 내리면서 제17대 총선부터는 1인 2투표의 정당명부식으로 변경되었다. 하지만 각 정당이 작성하는 비례대표 후보자의 명부는 변함없이 전국을 공간적 범위로 하였고, 이러한 이유로 비례대표라는 용어와 함께 ‘전국구 국회의원’이라는 용어도 일상에서 사용되고 있다. 전국단위의 비례대표 후보 명부를 권역별 명부로 바꾸

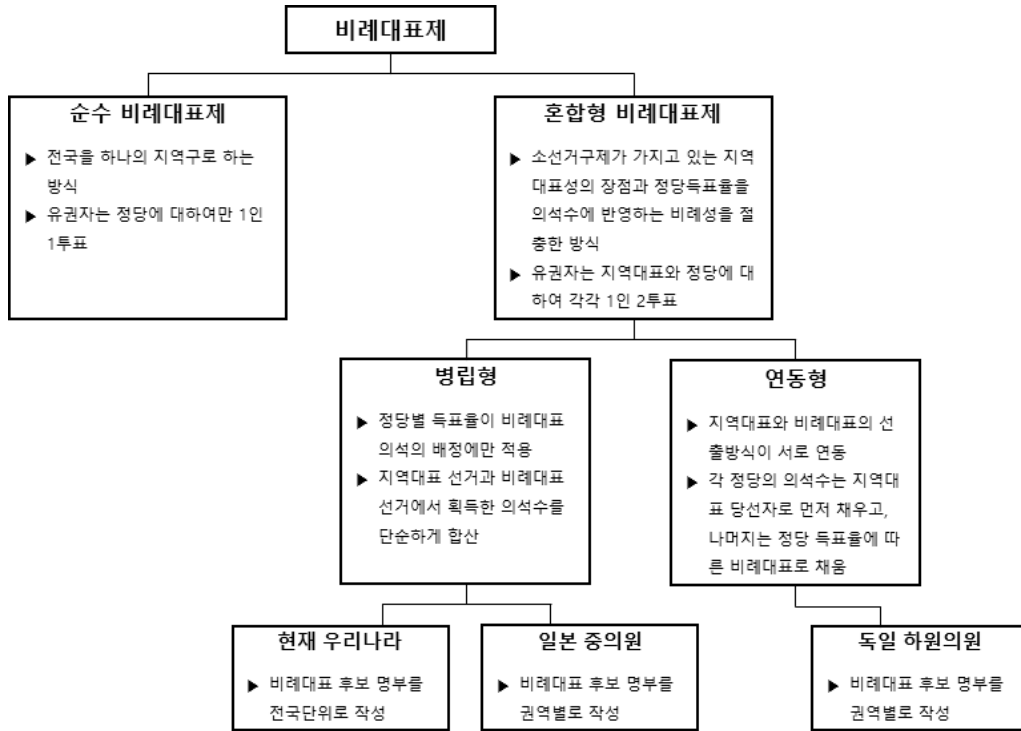


그림 2. 우리나라, 그리고 일본과 독일의 비례대표제 구분

표 4. 병립형과 연동형 비례대표제 비교

	병립형(일본식)	연동형(독일식)
배분방식	- 정당별 득표율이 비례대표의석의 배정에만 적용 (정당득표율≠실제 국회의원수)	- 지역구대표와 비례대표의 선출방식이 서로 연동 (정당득표율=실제 국회의원수)
기대효과	- 정국운영의 안정성 및 제도의 간편성 - 양당제 강화 - 유권자의 투표방식 이해 용이(현행과 비슷)	- 선거제도 득표-의석 간 비례성 제고, 사표 방지 - 군소정당 부각 및 다당제 경향 - 지역주의 해소
비판	- 비례대표 의석수를 늘리지 않고 권역별 병립제만을 도입한다면 거대 양당들에게만 유리한 불비례적 선거제도로 작동 우려	- 연동제 방식의 권역별 비례대표제가 채택될 경우 여소야대 상황이 구조화될 가능성이 커 정치적 혼란 가중 - 초과의석 발생으로 인한 문제 발생

출처: 국회사무처, 2017, 헌법개정연구자료집 5: 정당 및 선거제도, p.29.

는 것이 ‘권역별 비례대표제’의 기본 원리이다.

이러한 권역별 비례대표제를 채택한 나라로는 독일 하원의원과 일본 중의원이 대표적이지만, 정당별 득표율 비례 대표 의석으로 배분하는 방식에서 있어서 두 나라 사이에는 큰 차이가 있다. 즉 독일에서는 지역구대표와 비례대표의 선출방식이 서로 ‘연동’되

어 있지만, 일본은 정당별 득표율을 비례대표 의석 배정에만 적용시키는 ‘병립’의 방식이며, 따라서 상대적으로 독일의 방식이 정당득표율과 의석수 간의 비례성은 높고, 사표율은 낮게 나타난다.

비록 병립형이나 연동형이냐에 따라 구분되지만, 권역별 비례대표제를 도입하자는 여러 주장들이 공

통적으로 추구하는 바는 지역주의의 해소이다. 우리 정치현실에서 총선 때마다 당명은 바뀌었지만, 영남과 호남에 기반을 둔 정당들은 해당 지역의 지역구 국회의원 의석을 상당부분 독점해 온 것이 사실이고, 결과적으로 소수 정당이나 정치 신인의 국회 진입에는 큰 제약이 존재하고, 반대로 지역주의에 기반한 거대 양당들이 주도하는 정국운영이 지속되어 왔다.

따라서 지역주의 해소를 위한 정치와 선거제도 개혁을 목표로 2000년대 중반 이후 권역별 연동형 혹은 병립형 비례대표제 도입은 꾸준히 논의되어 왔었다. 다만 매 총선 직전에 활발한 문제제기와 논의가 있었지만, 주요 정치세력 간에 합의는 실패하면서 그 실행은 차일피일 미뤄졌다. 실제로 지난 20대 총선을 앞두고 2015년 2월에 중앙선거관리위원회는 정치관계법 개정의견으로서 지역대표 200명, 비례대표 100명이라는 국회의원 정수를 전제로 비례대표에 대해서 그 후보자명부를 6개 권역별로 작성하고, 동시에 권역별 연동형 비례대표 의석배분을 제안하였지만, ‘공직선거법’ 개정의 주체인 당시 여당과 야당은 서로 합의에 이르지 못하고 제19대 총선과 거의 동일한 방식으로 제20대 총선을 진행하였다.

최근 논의를 더 살펴본다면, 비록 의석배분의 방식이 병립형인지, 연동형인지를 명확하게 밝히지 않았지만, 올해 대선에서 더불어민주당은 “국회 구성의 비례성 강화와 지역편중을 완화”시키기 위해서 권역별 정당명부 비례대표제의 도입을 정책공약으로 제시하였다. 그리고 같은 이유로 여러 ‘공직선거법’ 개정안들이 제안되어 있는데, 소병훈, 김상희, 박주민 의원안은 권역별 연동형 비례대표제를, 박주현 의원안은 전국단위의 연동형 비례대표제를 표방하고 있다.

4. 논의되고 있는 대안들의 공간적 문제: 행정구역의 헌법적 위상

국민의 평등선거, 지역대표성, 투표의 비례성, 사표 방지와 소수의견의 존중 그리고 지역주의 해소 등이 모두는 그 하나하나가 우리가 목표해야 하는 소중

한 가치들이고, 같은 이유로 국회의원 선거구와 투표제도 등의 대안 모색의 논의와 과정도 존중되어야 한다. 하지만 개헌과 관련되어 논의되고 있는 대안들에서 지역 또는 공간적 관점에 대한 심도는 여전히 본격적으로 이루어지고 있지 못하다.

1) 연방제 국가들이 채택하고 있는 선거(구) 제도

양원제 또는 권역별 비례대표제를 채택하고 있는 국가 모두가 연방제 국가가 아니다. 하지만 양원제나 권역별 비례대표제를 채택하고 있는 국가들 다수가 연방제 국가인 것도 사실이다. 미국 상원이 표방하는 지역대표성은 바로 50개 주(state)를 의미하는 것이고, 독일의 권역별 연동형 비례대표제에서 말하는 권역도 바로 16개 주(bundesland)이다. 게다가 독일의 연방상원(bundesrat)의 구성원은 각 주의 총리, 장관, 시장 등이고, 이들은 각 주 정부에서 선출된다.

정부 수립 이후, 우리나라는 연방제를 표방한 적이 없다. 일부에서는 우리의 특별시·광역시·도 등의 광역자치단체를 미국과 독일의 주에 대응하는 것으로 간주하지만, 이는 행정 단위로서 이해에 불과하며, 우리나라의 10차례 헌법에서 광역자치단체의 정의와 그 위상에 대해서 규정한 바는 없다. 따라서 연방제 국가가 표방하고 있는 ‘주’의 대표성이 우리나라 광역자치단체에도 그대로 규정되어야 하는가에 대해서는 논란의 여지가 있다.

2) 지역/권역별 의석할당(apportionment)의 공간적 적절성

연방제가 아니라고 해서 양원제, 권역별 비례대표제를 채택하지 못하는 것은 결코 아니다. 하지만 앞에 언급한 광역자치단체에 대한 헌법적 규정이 필요한 추가적인 이유는 선거구 획정에 있어서 의석할당(apportionment)과 경계 설정(redistricting) 때문이다.

현재 논의되고 있는 대안 중에서 양원제는 그간 헌법재판소 판결에 따라 인구비례의 원칙이 강화되어 왔고, 그 반대급부로 지역대표성이 축소되는 것을 근

거로 하고 있다. 하지만 양원제 국회 구성에서 상원이 지역대표성을 보완하기 위한 것이라면, 하원은 인구 비례의 원칙에 여전히 충실해야만 하는데, 하원 의석을 할당할 때의 공간적 단위와 영역을 어떻게 설정할 것인지에 대한 논의는 상당히 미진하다.

미국 하원의 경우에는 널리 알려진 바와 같이 인구비례가 1:1.1 이내로 우리나라보다 더욱 엄격하다. 그리고 이와 같은 엄격한 인구비례의 원칙을 적용하기 위해서 먼저 각 주의 인구규모에 따른 의석할당(apportionment) 과정을 거치고, 이후 각 주에서 개별 선거구에 대한 경계를 설정(redistricting)하고 있다. 따라서 일부 주에서는 의석할당의 과정에서 상원의원이 하원의원보다 많은 경우도 있다.

권역별 비례대표제를 채택한다고 하더라도 마찬가지로 의석할당의 과정이 필요하다. 독일 하원의원 선거에서는 각 주별 인구규모 비례를 근거로 사전에 각 주별 지역대표와 비례대표 의석이 사전에 할당되어 있다⁹⁾. 따라서 우리가 권역별로 비례대표 명부를 작성한다면, 그것이 연동형이든, 병립형이든 간에 우선적으로 각 권역에서 몇 개의 의석을 또는 몇 명씩의 비례대표를 선출해야 되는지 결정해야 되고, 이것이 바로 의석할당의 과정에 해당된다.

이제까지 우리나라 국회의원 선거구 획정에서는 지역별 의석할당의 과정이 생략되어 왔다. 아울러 헌법에는 국회의원 정수에 대한 규정만 있을 뿐이고, 지역대표와 비례대표 의석수나 그 비율에 대해서는 헌법 그리고 ‘공직선거법’에서도 규정하지 않았었다. 일단 지역구 의석수를 정하고 남은 의석수를 전국 단위 비례대표로 할당했을 따름이었다.

3) 권역설정의 관습과 법적지위의 문제

앞의 논의에서 독일 하원의 권역별 비례대표제에서 의미하는 권역은 연방을 구성하는 각 주를 의미함을 지적하였다. 그러나 현재 우리나라에서 논의하고 있는 권역은 서울 그리고 2~4개 광역자치단체를 결합시킨 공간적 범위로서, 권역의 총수는 4개 또는 6개 등이다. 이를 통해서 각 권역에서 여러 정당의 대표가 선출되도록 함으로써 지역주의 완화, 동시에 득

표율과 의석 간의 비례성을 높이고 사표는 줄이는 것을 목표로 한다는 점에서 현행 선거제도와 비교할 때, 진일보한 개혁적인 논의라고 평가할 수 있을 것이다.

하지만 광역자치단체보다 확대된 공간적 범위로서 권역 설정의 근거에 대해서는 의문이 제기된다. 왜 권역이라는 옥상옥(屋上屋), 즉 광역자치단체보다 더 넓은 규모 그리고 상위 계층의 공간 영역을 만들어야 하고, 또 하필 6개 권역이 되어야 하는가, 그리고 무엇보다도 그것의 헌법과 법률상의 위상은 무엇인가라는 것이다.

2015년 중앙선거관리위원회의 정치관계법 개정의 견에 따르면, “전국을 지리적 여건과 생활권 등을 고려하여”, ①서울, ②인천·경기·강원, ③부산·울산·경남, ④대구·경북, ⑤광주·전북·전남·제주, ⑥대전·세종·충북·충남 등 6개 권역을 예시로 제안하였다. 이 때 ‘지리적 여건’과 ‘생활권’이 과연 권역 설정의 충분한 근거인지는 의문이다. 지리적 여건, 생활권이라는 용어는 2016년 2월에 ‘공직선거법’이 개정되면서 처음 등장한 것으로, 제25조에서 “국회의원지역구는 시도의 관할구역 안에서 인구, 행정구역, 지리적 여건, 교통, 생활문화권 등을 고려하여…획정한다.”로 명시¹⁰⁾하였다.

국회의원들은 지리적 여건과 생활권 등을 고려하여 매 총선마다 전국의 수많은 선거구들을 그토록 변화무쌍하게 바꾸어 왔으며, 이는 역설적으로 지리적 여건과 생활권이 객관적인 자료나 연구에 기반한 것이 아니라 선거구의 이합집산을 정당화하는 논리로 사용되었음을 의미한다. 예를 들어 제19대 총선의 김제시·완주군 선거구가 제20대 총선 때는, 김제시·부안군 그리고 완주군·진안군·무주군·장수군 선거구로 변경되었고, 이 과정에서 지리적 여건과 생활권이 어떻게 변동되었는지에 대해서는 알려진 바가 없다. 제21대 총선과 제22대 총선 또는 제23대 총선의 권역 설정도 이와 같이 가변적일 것이라는 추론을 가능하게 한다.

권역 설정에는 또 다른 문제가 있다. 전북 남원시와 전남 구례군, 충남 천안시와 충북 진천군, 경기 양평군과 강원 화천군처럼 같은 권역 내에 있지만, 다른 광역자치단체에 속한 기초자치단체를 결합시키는 지

역대표 선거구를 획정하는 것도 허용될 수 있나? 라는 것이다. 현행 ‘공직선거법’ 제25조에는 “①국회의 원지역구는 시·도의 관할구역 안에서…”로 하여 광역자치단체 경계를 넘어서는 선거구 획정을 막고 있지만, 권역이 여러 광역자치단체를 결합시킨 것이라면 그 하위의 기초자치단체들이 결합되는 선거구 획정이 가능하다는 것이다.

지금 논의되고 있는 대안으로서 권역은 헌법과 ‘지방자치법’에 근거한 것이 아니라 오직 ‘공직선거법’에만 존재하는 임시적이고 기술적인 접근으로서의 공간적 영역임을 예정하고 있는 것이다¹¹⁾.

4) 헌법이 규정하지 못한 광역/기초자치단체

특별시, 광역시, 도, 특별자치도, 특별자치시 등 다양한 명칭과 종류의 17개 광역자치단체로 우리나라는 구성되어 있다. 이들 광역자치단체가 양원제에서는 상원의 선거구가 될 수도 있고, 또는 권역별 비례대표제의 각 권역으로 설정될 수도 있다. 과도한 주관적, 자의적 해석의 가능성이 높은 ‘지리적 여건’, ‘생활권’보다는 광역자치단체의 ‘구역’들이 대표성, 역사성 등의 기준에서 현실적으로 우위에 있다고 볼 수 있다. 굳이 광역자치단체의 구역을 대체하는 새로운 권역 설정이 필요한 이유를 현재로서는 찾기 어렵고, 논리적으로도 그것을 수긍하기 어려운 점이 많아 보인다.

다만 광역자치단체가 상원의 선거구 또는 권역으로 설정되기 위해서는 우선적으로 헌법상에서 이미 법적인 위치를 정확하게 규정하는 것이 필요하다. ‘지방자치’는 1948년 우리나라의 첫 헌법에서부터 지금 제10호 헌법까지 단 한차례로 빠지지 않고 한 장(章) 혹은 한 절(節)을 구성하였다. 하지만 지금 헌법 제117조에 “②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.”로 명시하고 있고, 종류를 정한 법률 즉, ‘지방자치법’의 제2조에 “①지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다. 1.특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도, 2.시, 군, 구”라고 규정하고 있다. 결국 ‘지방자치법’ 제2조 제①항의 제1호를 우리는 광역자치단체로, 제2호를 기초자치단체라고 일상적으로 그 용어를 쓰고 있다.

광역자치단체라는 용어는 헌법에, 나아가 ‘지방자치법’에서 명시된 적이 없고, 단지 양원제를 채택했던 제2공화국의 헌법 제32조 ④항에 “참의원의원은 특별시와 도를 선거구로 하여…”를 명시한 적이 있었을 뿐이다. 단지 헌법재판소의 관례에 의해 우리나라 수도가 성문(成文) 헌법이 아닌 관습(慣習) 헌법으로 규정되어 있음이 확인된 것처럼, 광역 또는 기초자치단체도 관습적으로 헌법상의 지위를 가지고 있다고 판단할 근거는 있지만 여전히 논쟁점을 남겨놓고 있다.

5. 마치면서

국회의원 선거구 개편은 국가권력 구조의 변경에 있어서 필수불가결한 요소이며, 동시에 지방자치와 밀접하게 관련되어 있기에 개헌을 위한 논의에서 핵심적인 쟁점이 된다. 그런데 선거구와 지방자치 단체의 영역, 범위는 지리적인 것이라는 사실을 간과해서는 안 된다. 우리 헌법은 지방자치를 선언하고 있음에도 광역과 기초 자치단체의 위상마저 명확히 규정하고 있지 못한 것이 현실이다. 이것이 선거구 개혁을 위한 대안 마련, 나아가 지방분권 실현에 적지 않은 걸림돌이 되고 있다.

지금의 헌법 제10호에서 선거구와 관련된 여러 차례 위헌소송과 판결들은 투표 가치의 평등이 그 기준이었다. 그리고 지역대표의 선출에 있어서 인구비례의 원칙을 선거구라는 공간에 적용시킬 때마다 적지 않은 마찰과 파열이 발생해 왔다. 모든 사회적, 정치적 그리고 공간적 문제가 그러하듯 완벽한 해법이란 존재하지 않는다. 과다 대표 문제를 극복하기 위해서 헌법재판소는 선거구간 인구편차를 지속적으로 줄인 기준을 제시했지만, 반대급부로 지역대표성 약화와 그것의 도시·농촌, 수도권·비수도권 간 격차를 넓히는 결과로 이어졌다. 그리고 1987년 체제의 상징인 지금의 헌법이 규정한 대통령중심제와 단원제 국회라는 국가권력 구조, 이에 조응되는 소선거구·단순다수대표제는 지역주의, 득표율과 의석배분 불비례, 과도한 사표 발생 등 정치개혁의 과제를 남기고 있다.

최근 활발하게 진행되고 있는 정치권에서의 개헌 논의를 기회로 위의 문제들을 해결하기 위한 대안이 제시되고 있음은 긍정적인 현상이다. 그러나 국회의원 선거구 문제의 핵심부분에는 지리와 공간이 자리 잡고 있음에도 이와 관련된 심도 깊은 이야기가 전개되고 있지 못한 현실이 여전히 아쉽다. 이 연구는 양원제, 권역별 비례대표제를 비판, 반대하거나 특정 대안을 지지하는 것이 결코 아니다. 현재 논의되고 있는 대안에 공간적 관점, 예컨대 양원제를 도입한다면 그것의 선거구역은 어떻게 설정할 것인가? 왜 광역자치단체를 넘어서는 권역이 필요한지? 현재의 광역자치단체는 지역의 대표성을 대변하는 현실적이고 법률적인 공간단위가 될 수 있을까?와 같은 공간적 시각에서의 접근과 연구들을 덧붙이는 것도 반드시 필요하며, 그것이 미래의 선거구와 관련된 또 다른 문제에 대처하거나 준비할 수 있는 최소한의 노력일 것이다.

개헌과 선거제도 개편 이후의 정치적 논란을 최소화하기 위해서는 정치적 단위로서의 지역과 행정구역 어떻게 일치시킬 것인가라는 공간적인 문제를 우선 해결해야 한다. 이를 위해서는 첫째, 지역대표성에 대한 논의가 필요하다. 투표등가치성의 원리는 그 구현방법이 매우 구체적이지만, 지역대표성에 대한 논의는 지역의 정체성과 지방자치에 대한 가치에 대한 심도 깊은 논의를 필요로 한다. 둘째, 현재의 소위 광역자치단체들이 지역을 대표할 수 있는 법적인 지위를 가질 수 있는가에 대한 논의와 이에 따른 법적인 조치가 필요하다. 또는 복수의 광역자치단체와 그 행정구역들을 결합한 것이 하나의 정치적 단위로 고려할 수 있는가의 논의도 이루어져야 한다. 이를 통해 마지막으로 권역에 대한 논의가 진행되어야 한다. 이 과정에서는 '지리적 요인' 혹은 '생활권'이 구체적으로 의미하는 바에 대한 최소한의 근거나 기준이 마련되어야 할 것이다.

주

- 1) 2017년 5월 19일, 청와대에서 있었던 대통령의 여야 5당 원내 대표 초청 오찬에서 '...대통령은 개헌은 대선 공약대

로 추진하겠다는 의지를 재확인하였다. 대통령은 정치권의 개헌 논의 과정에 국민의 의견을 충실히 수렴하여 반영하고 선거제도 개편도 함께 논의하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다....'고 청와대는 공식 브리핑하였다. 그리고 언론에서도 '개헌 문제는 선거제도 개편과도 밀접한 관련이 있으니 선거제도 개편과 함께 논의하는 것이 합리적이지 않느냐'(중앙일보), '스스로는 권력분산형으로 가더라도 대통령제 체제를 유지하는 게 맞다고 생각해 왔으나 만약 선거구제 개편 등이 같이 논의가 된다면 다른 권력구조도 선택할 수 있지 않을까 생각한다.'(동아일보) 등 개헌과 선거구 개편을 연동시키는 대통령의 제안이 보도되었다.

- 2) 제32호 ③ 민의원의원의 정수와 선거에 관한 사항은 법률로써 정한다. ④ 참의원의원은 특별시와 도를 선거구로 하여 법률의 정하는 바에 의하여 선거하며 그 정수는 민의원의원정수의 4분의 1을 초과하지 못한다.
- 3) 공직선거법에 따르면 시·도회의의 의원정수(제22조) 그리고 지방의회의원선거구의 획정(제26조)에 따르면 자치구·시·군의 행정구역이 기준이지만, 하나의 자치구·시·군이 2개 이상의 국회의원지역구로 된 경우에는 국회의원지역구가 기준이 된다.
- 4) 현행 우리 헌법은 전문과 10개 장(章)으로 구성되어 있는데, 각 장은 제1장 총강, 제2장 국민의 권리와 의무, 제3장 국회, 제4장 정부, 제5장 법원, 제6장 헌법재판소, 제7장 선거관리, 제8장 지방자치, 제9장 경제, 제10장 헌법 개정이다.
- 5) 1988년 3월 17일 시행된 '국회의원선거법'의 제정·개정이유에 '중전의 중선거구제에서 소선거구제를 채택하여 총 224개 지역구에서 224인의 의원을 선출하도록 함'을 밝히고 있지만, 이런 선거구제 변동의 구체적인 이유는 생략되어 있다.
- 6) 각각 95헌마224 등(1995년 12월 27일) 위헌 결정, 2000헌마92 등(2001년 10월 25일) 헌법불합치 결정, 2012헌마192 등(2014년 10월 30일) 헌법불합치 결정이다.
- 7) 2000헌마91 등(2001년 7월 19일) 한정위헌 결정이다.
- 8) 제9대와 제10대의 통일주체국민회의가 선출한 '유신정우회'가 비례대표제에 부합되는 것인지에 대해서는 논란이 있다.
- 9) 선거결과에 따라서 할당된 의석수를 넘는 초과 의석이 발생된다.
- 10) 2016년 3월 이전의 '공직선거법'에서 해당 조문은 '인구, 행정구역, 지세, 교통 기타 조건을 고려하여...'였다.
- 11) 우연하게도 6개 권역은 1982년 프로야구가 출범할 당시 6개 구단의 연고지와 정확하게 일치할 따름이다.

참고문헌

- 강원택, 2008, 정치 선진화를 위한 선거구제 개선 및 대표성 강화 방안, 중앙선거관리위원회.
- 국회 헌법개정 자문위원회, 2014, 헌법개정 자문위원회 헌법개정안, 대한민국 국회.
- 국회사무처, 2017, 헌법개정 연구자료집 5: 정당 및 선거제도.
- 국회사무처, 2017, 헌법개정 연구자료집 6: 지방자치 및 그 밖의 사항.
- 김문현·김선택·김재원·박명림·박은정·박찬욱·이기우, 2016, 2016 새헌법안, 대화문화아카데미.
- 김부년·천우정, 2017, 공직선거법 일부개정안/공직선거법 개정에 관한 청원 검토보고서, 국회 정치개혁특별위원회.
- 김종갑, 2017, “독일의 선거제도 개혁논의와 한국에의 시사점,” 국회입법조사처 이슈와 논점, 1283호.
- 이정섭, 2012, “지역균열정치와 국회의원선거구 획정의 게리맨더링과 투표 등가치성 훼손,” 대한지리학회지, 47(5), 718-734.
- 이정섭, 2014, “자치구가 아닌 구’의 선거구획정 문제,” 대한지리학회지, 49(3), 371-389.
- 지방분권개헌국민회의, 2017, 양원제 개헌을 통한 지역격차 해결 및 지방분권 정책토론회 자료집.
- 지방분권개헌국민회의, 2017, 지방분권 개헌안 설명서.
- 하혜영, 2017, “지방분권형 헌법개정을 둘러싼 주요 쟁점과 과제,” 국회입법조사처 이슈와 논점, 1266호.
- 홍완식, 2015, “선거제도 개편에 관한 연구: 중대선거구제와 권역별 비례대표제를 중심으로,” 법학연구, 59, 305-329.
- 황아란, 2015, “국회의원선거의 권역별 비례대표제 도입의 대안 제시,” 21세기정치학회보, 25(4), 1-24.
- 헌법재판소, 헌법재판정보, http://search.court.go.kr/ths/pr/ths_pr0101_L1.do
- 법제처, 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>
- 교신: 지상현, 02447, 서울특별시 동대문구 경희대로 26, 경희대학교 지리학과(이메일: hyunggeo@khu.ac.kr)
- Correspondence: Chi, Sang-Hyun, Department of Geography, Kyunghee University, 26, Kyunghee-daero, Dongdaemun-gu, Seoul, Korea (e-mail: hyunggeo@khu.ac.kr)

최초투고일 2017. 12. 4

수정일 2017. 12. 12

최종접수일 2017. 12. 13

임진정계시 두만강 상류 수계 인식과 경계표지물의 종점

李康源*

The Understanding on the Upper Tumen River System and the Endpoint of Boundary Markers in the Yimjin(1712) Boundary Making and Demarcation

Kang-Won Lee*

요약 : 이 논문의 목적은 임진정계 당시 두만강 상류 수계에 대한 인식을 분석하고, 조선측에 의해 설치된 경계표지물(목책) 종점의 위치를 밝히는 것이다. 이를 위해 「목극등 지도」와 홍치중의 상소, 허량·박도상의 진술 등을 분석하였다. 홍치중의 상소와 허량·박도상의 진술에 언급된 '초파'는 송화강으로 유입되는 동봉수 동남쪽 두 번째 지류('무명수2')이며, '제1파'는 모수림하이고, '제2파'는 홍토수(안심수)라는 점, 허량·박도상의 '제3파'·'제4파'는 각각 산전수(용수전)·석을수라는 점, 홍치중의 '제3파'·'제4파'는 각각 석을수·대홍단수라는 점, 경계표지물의 종점은 '제2파'의 용출처로서 오늘날 홍토수(안심수) 용출처라는 점, 그리고 목극등의 두만강 상류 수계에 대한 인식은 오류이며, 조선측이 목극등의 요구대로 경계표지물을 설치하지도 않았다는 점이 연구결과로서 밝혀졌다. 이러한 발견에 기초하여, 임진정계는 지리적 오류에 기초하고 있으며, 조·청이나 한·중간의 국경 논의의 근거로 사용될 수 없다는 주장을 결론으로 제시하고 있다.

주요어 : 백두산정계비, 임진정계, 두만강(토문강), 제1파, 제2파, 제3파, 제4파

Abstract : This paper tries to analyse Mukedeng's and Korean officials' understanding on the upper Tumen river system and to confirm the endpoint of boundary markers built by Korean in 1712~1713. As the results, this paper suggests that 'Chopa(初派)', Jeyilpa(第一派) and 'Jeyipa(第二派)' mentioned in the documents could be defined in order named as the second stream of Dongpengshui(董棚水)'s east-south side that flows into Songhua(Sungari) river, Mushulinhe(母樹林河) stream and Hongtosu(紅土水: Ansimsu) stream, and that Heo Ryang and Bak Dosang's 'Jesampa(第三派)' and 'Jesapa(第四派)' could be defined as Sancheonsu(山泉水) stream and Seokeulsu(石乙水) in order named, but Hong Chijoong's 'Jesampa(第三派)' and 'Jesapa(第四派)' could be defined as Seokeulsu(石乙水) stream and Daehongdansu(大紅丹水) stream in order named. Therefore this paper confirms that the endpoint of wooden fence built by Korean in 1712 was located at the spring point of Hongtosu(Ansimsu) stream. According to these results, this paper asserts that Mukedeng's understanding on the upper Tumen river system rested on several kinds of geographic fallacy, and that on the other hand the boundary markers built by Korean did not follow Mukedeng's order. Based on these findings, this paper concludes that Yimjin(1712) Boundary Making and Demarcation rested on several kinds of geographic fallacy, so we should not use this boundary making and demarcation as the reasonable reference of discussion on the boundary between Korea and China today.

Key Words : Baekdusanjeonggyeobi, Yimjin(1712) Boundary Making and Demarcation, Tumen River, Chopa, Jeyilpa, Jeyipa, Jesampa, Jesapa

이 논문은 동북아역사재단의 기획연구과제로 수행된 연구임(NAHF-2017-기획연구(공동)). 동북아역사재단 주최 「2017 백두산 국제학술회의: 만주 역사지리 연구와 백두산」(2017. 6. 23.)과 「2017 지리학대회」(2017. 11. 18.)에서 초고형태로 발표된 내용을 수정·보완한 것임.

* 전북대학교 사범대학 지리교육과 교수(Professor, Department of Geography Education, College of Education, Chonbuk National University), haekong@chonbuk.ac.kr

1. 연구의 배경과 목적

1712년(숙종 38년) 음력 5월 15일 백두산정계비 설치를 전후한 조선과 청 사이의 국경획정 및 경계표지물 설치 과정을 ‘임진정계(壬辰定界)’라 부르기로 한다. 임진정계는 조·청뿐만 아니라 양국을 뒤흔든 국가들 사이에서도 외교적 쟁점 또는 잠재적 의제가 되어 왔다.

최근 이화자(2012)에 의해 임진정계 경계표지물 중 두만강 상류 방향 토퇴군이 재발견되면서, 임진정계에 대한 전면적 재검토가 필요하게 되었다. 필자는 백두산정계비의 정확한 위치, 「목극등 지도(穆克登地圖)」에 표시된 ‘입지암류(入地暗流)’ 시작지점의 위치, 흑석구(黑石溝: 백두천(白頭川)) 동남안에 설치된 경계표지물 목록·석퇴·토퇴 등의 분포, 흑석구 마지막 토퇴로부터 두만강 상류 방향으로 이어지는 토퇴의 분포 상황, 「목극등 지도」에 표시된 ‘수출(水出)’의 위치 등을 확인하였다(이강원, 2015; 2016; 2017).

이러한 연구의 연장선에서, 이 논문은 1712년에 설치된 경계표지물의 종점이 두만강 상류 어느 물줄기의 어느 부분에 위치하는지 실증하는 것을 목적으로 한다. 이러한 연구목적에 도달하기 위해서는 임진정계 당시 목극등(穆克登)과 조선측 관리들의 두만강 상류 수계에 대한 인식이 검토되어야 한다. 『숙종실록』 38년(1712) 12월 7일자 기록에 의하면, 두만강 상류 경계표지물의 종점은 ‘제2파 용출처(第二派湧出處)’이다. 그러나 『숙종실록』의 기록만으로는 ‘제2파’(두 번째 물줄기)가 어느 물줄기인지 가려내기 쉽지 않다.

시노다 지사쿠(篠田治策, 1938)는 임진정계 경계표지물이 정계비 부근의 송화강 상류 동남안에만 설치된 것으로 보았다. 때문에 그는 두만강 상류 방향으로 설치된 경계표지물의 존재를 인정하지 않았다(신영길(역), 2005, 133). 이러한 시노다 지사쿠의 견해는 신기석(1979)에 의해 반복되었다. 타이완의 장춘우(張存武, 1987, 198)는 『숙종실록』 38년(1712) 12월 7일자에 언급된 ‘초파’·‘제1파’·‘제2파’·‘제3파’ 등

의 물줄기가 정계비 부근에 있는 것으로 보았다. 이는 그가 이 물줄기들이 송화강 수계에 속하는 것으로 간주한다는 것을 의미한다. 강석화(2000, 59-73)는 목극등이 처음 정한 물은 정계비 북쪽의 오늘날 백두산 삭도 백두역 부근에서 발원하여 십이도하(十二道河)-삼도백하(三道白河)-오도백하(五道白河)-송화강(松花江)으로 이어지는 것이었는데 반해, 조선측 실무자들은 그보다 약간 남쪽에 있는 흑석구에 경계표지물을 설치하였다고 보았다. 강석화에 의해 언급된 물줄기들도 모두 송화강 수계에 속한다. 강석화의 논의에 기대고 있는 것으로 보이는 서길수(2009, 126)는 ‘제1파’·‘제2파’ 모두 삼도백하의 상류인 내두하(奶頭河) 수계에 있다고 주장하였다. 서길수에 의해 언급된 물줄기들 역시 모두 송화강 수계에 속한다.

한편, 중국의 양자오취안 등(楊昭全 等, 1993, 188)과 쑤쿠 등(孫庫 等, 2002, 86)은 기록에 언급된 ‘초파’와 ‘제1파’를 구분하지 않았으며, 또한 목극등 일행이 1712년 5월 11일에 ‘초파(初派)’·‘차파(次派)’·‘제3파(第三派)’ 등을 발견한 것으로 보았다. 목극등이 5월 15일에 정계비를 세웠기 때문에, 이들 역시 이러한 물줄기들이 송화강 수계에 속하는 것으로 보고 있다는 것을 알 수 있다. 이들은 목극등이 세운 정계비로 인해 본래 중국에 속했던 장백산 천지 이남을 조선에 떼어주게 되었고, 결과적으로 장백산의 절반을 조선에 공짜로 내어주는 결과가 초래되었다고 보았다(楊昭全 等, 1993, 195-196; 孫庫 等, 2002, 91).

최근 중국의 천후이(陳慧, 2011, 114; 145; 172-176)는 1712년의 정계비는 소홍단수(小紅丹水: 大紅丹水)¹⁾ 최상류에 세워졌고, 그 사이에 최소한 2~3차례 조선측에 의해 옮겨졌으며, 1885년 을유감계 때 정계비가 지금의 자리에서 발견되었다고 주장하였다. 그는 홍치중과 허량·박도상이 언급한 ‘제1파’·‘제2파’ 등이 소홍단수 최상류 지류들을 가리키는 것으로 보았다. 이는 임진정계 당시 목극등과 조선측이 「압록강-이명수(鯉明水)-허항령(虛項嶺: 鶴項嶺)-삼지연(三池淵: 三汲泡)-소홍단수-두만강」을 경계로 보았다고 주장하는 것으로서, 을유감계에서 청측의 주장을 변주하는 것에 지나지 않는다. ‘이비설(移

碑說)이라 불리는 이러한 주장은 필자가 이미 진행한 바 있는 임진정계 경계표지물 분포에 대한 연구에 의해 오류라는 점이 밝혀졌다(이강원, 2016). 이하에서 진행되는 두만강 상류 수계의 비정과 경계표지물의 종점에 대한 확인을 통해, 이러한 주장이 무리한 추측이라는 점이 더욱 분명해질 것이다.

이상의 선행 연구들은 임진정계시 목극등의 일자별 동선을 구체적으로 확인하지 않았거나 잘못 파악하고 있다는 공통점이 있다. 이미 경계표지물의 분포, ‘입지암류’ 시작지점 그리고 ‘수출’의 위치가 파악되었기 때문에, 이들의 주장은 더 이상 성립되지 않는다.

임진정계에 대한 보다 진전된 견해는 이중하(李重夏)와 이화자(李花子)에 의해 제출되었다. 이중하는 1885년 을유감계 후반에, 1712~1713년 설치된 두만강 상류 방향 경계표지물을 발견하였고, 그 종점이 홍토산수(紅土山水)라고 보았다. 그가 말하는 홍토산수는 오늘날 모수림하(母樹林河)이다. 이화자(2012; 2013; 李花子, 2013; 2014a; 2014b; 2015; 2017)는 이중하가 발견한 두만강 상류 방향 경계표지물을 재발견하였으며, 경계표지물의 종점에 대해 이중하와 마찬가지로 홍토산수, 곧 오늘날 모수림하로 비정하였다.

그러나 이중하와 이화자는 모두 흑석구 마지막 토퇴로부터 모수림하로 이어지는 하천 또는 복류하천을 상징하고 있다는 점에서 오류이다. 단언컨대, 그러한 하천은 없다. 또한 이중하와 이화자는 목극등의 수계 인식이 과연 옳았던 것인지, 나아가 목극등의 경계표지물 설치 요구 구간과 조선측의 실제 경계표지물 설치 구간이 일치하였는지를 검토하지 않았다. 특히 이화자는 흑석구 마지막 토퇴로부터 두만강 상류 모수림하까지 경계표지물이 설치되었다고 주장하였다. 목극등은 본래 황화송전자(黃花松甸子: 흑석구 마지막 토퇴)로부터 약류까지 경계표지물을 설치하라고 요구했는데, 조선측 실무자들이 황화송전자(1713년 설치된 흑석구 마지막 토퇴 지점)로부터 모수림하까지 경계표지물을 설치했다는 것이다. 나아가 이화자는 홍치중과 허량·박도상 사이의 견해 차이가 흑석구 마지막 토퇴로부터 두만강 상류까지의 구간에 관한 것이라고 보았다. 이화자가 이렇게 주장하는 것

은 「목극등 지도」에 표시된 ‘수출(水出)’과 ‘수출’이라고 표시된 물줄기가 두만강에 유입되지 않는다는 점에 주목하지 않았기 때문이다. 목극등은 그의 지도에 표시된 「土門江原碑」(정계비)–‘入地暗流’–‘水出’을 경계로 보았으며, 이를 따라 경계표지물을 설치하도록 요구하였다. ‘입지암류’ 시작지점은 황화송전자가 아니라 대각봉 북북동 흑석구 하도 1,840m 지점이라는 점이 밝혀졌고(이강원, 2015), ‘수출’의 위치도 동봉수 동남쪽 두 번째 지류(‘무명수2’)의 수출처로서, 해발고도 약 1,340m 지점이라는 것이 확인되었다(이강원, 2017). 이러한 결과에 따르면, 홍치중과 허량·박도상 사이의 견해 차이는 경계표지물의 종점에 국한된 것이었다. 다시 말해서, 필자가 ‘무명수2’라고 부르는 동봉수 동남쪽 두 번째 지류의 수출처 부근으로부터 모수림하로 연결시킬 것인지, 아니면 홍토수(안심수) 용출처로 연결시킬 것인지에 관한 것이었다.

필자는 이미 임진정계 경계표지물의 두만강 상류 종점, 곧 ‘제2과 용출처’가 오늘날 북·중 조약 지명의 ‘홍토수」(「북한 지형도」의 ‘안심수’) 용출처라는 점, 대략 북위 42°00′26.80″ 동경 128°23′58.44″ 지점이라는 점을 언급한 바 있다(이강원, 2016; 2017). 그러나 당시 논문에서는 분량상 제2과 외의 두만강 상류 물줄기에 대한 상세한 논의를 진행하기 어려웠다.

이 논문에서는 「목극등 지도」에 그려지고, 『속종실록』 38년(1712) 12월 7일자 기록과 『비변사등록』 속종 39년(1713) 1월 28일자 기록에서 언급된 두만강 상류 지역의 물줄기를 현재 물줄기에 구체적으로 하나하나 대응하여 비정하고자 한다. 이를 통하여 임진정계 경계표지물의 종점이 앞서 언급한 홍토수(안심수)의 용출처라는 점을 보다 명확히 하고자 한다. 나아가, 필자의 그간의 연구와 이 논문을 통해 밝혀진 임진정계의 결과와 문제점을 총괄하는 것으로써 결론을 대신하고자 한다.

2. 임진정계시 목극등의 경로

김지남(金指南)의 『북정록(北征錄)』에 따르면, 목극등은 1712년 음력 4월 6일 심양(瀋陽)을 출발하였고, 30일 압록강을 건너 후주(厚州) 동대과수(東臺把守) 앞 강변에 도착하였으며, 5월 1일 구갈과보(舊鰐坡堡)에서 접반사 박권 일행과 상견례를 가졌고, 5월 4일 혜산진(惠山鎭)에 이르렀으며, 5월 7일 혜산진을 출발하였다. 이후 압록강을 따라 백두산 지역에 도달하였다.

목극등 일행은 1712년 5월 10일부터 15일까지 백두산 남쪽의 박달곶 갈밭 지속처를 중심으로 움직이면서, 백두산 정상에 오르고, 압록강과 두만강의 수원을 조사하였다(이강원, 2015, 575). 그러나 「목극등 지도」에는 11일부터 15일까지의 이러한 동선이 일자별로 자세히 표시되어 있지 않다. 오히려 「박달곶 갈밭 지속처-대각봉 부근 지속처-북류하천 시작점 부근 지속처」로 연결되는 선으로 하여금 자신이 11일부터 15일까지의 기간 동안에 가본 지점들을 거치도록 그렸다(이강원, 2015, 576).

5월 15일 목극등 일행은 정계비를 세웠다. 그리고 16일 박달곶을 떠나 흑석구 하도 동남안을 따라 내려가다가 대각봉 근처에서 지속하였고, 17·18일은 「목극등 지도」(그림 5)에 표시된 북류하천 시작 지점에서 지속하였다. 지속처는 대략 흑석구의 황화송전자 부근으로 추정된다. 17~18일 사이에 목극등은 자신이 따라 내려온 하도에 이어지는 물줄기가 북류하다가 서류하는 물로 들어간다는 것을 알았다. 이는 이의복이 박권에게 보낸 서신을 통해 알 수 있다. 박권의 「北征日記」 5월 19일자에 다음과 같은 기록이 있다.

저녁에 이의복 선전관의 서신을 보았다. 다음과 같은 내용이었다. “비를 세운 곳에서 동류하는 물은 마침내는 서류하는 물로 들어갑니다. 총관은 이것이 두만강의 원류가 아니라고 여기고, 다시 가찰봉 아래 용출하는 물로 향한다고 합니다. 접반사·감사와 상의하여 이를 처리한다고 합니다.”²⁾

5월 19일 목극등은 두만강 상류를 향하던 중에 소위 ‘초과’를 지목하고, 두만강을 따라 내려가 5월 22일 무산부(茂山府) 객사에 이르렀다. 5월 24일 무산부 풍산진(豐山鎭)에서 「목극등 지도」의 사본을 김지남을 통해 접반사 박권에게 전달하였다. 이후 두만강을 계속 따라 내려가면서 28일 경원부(慶源府)에서 외교문서인 자문(咨文)을 조선측에 전달하였고, 다시 두만강을 따라 내려가면서 30일 경흥부(慶興府)에서 유숙한 후, 6월 1일 두리산(斗里山: 그림 1, 2) 정상에 올라 두만강이 바다에 들어가는 것을 확인하였다. 당일 곧바로 경흥부를 출발하여 아산진(阿山鎭)에서 유숙하였고, 6월 2일 경원부에서 외교문서인 정문(呈文)을 수령하고, 3일 두만강을 건너 청으로 돌아갔다.

필자가 복원한 1712년 목극등의 경로 및 일정은 그림 3과 표 1에, 그 중에서도 백두산 지역 경로 및 일정은 그림 4에 제시되어 있다. 목극등의 이러한 경로만 보아도 그가 말하는 ‘토문강(土門江)’, 곧 정계비의 ‘토문(土門)’이 두만강(豆滿江)이라는 점은 분명하다. 그리고 이러한 노정은 『용비어천가』나 『태조실록』에 보이는 두만강 유로와 일치하며, 『제승방략(制勝方略)』의 「열진방어(列鎭防禦)」에 열거된 두만강 남안진보(鎭堡)의 배치와도 일치한다. 목극등이나 조선측 일행 모두 압록강과 두만강을 조·청의 국경으로 삼는다는 것에 의견의 일치를 보고 있었다. 문제는 백두산 지역의 압록강과 두만강 최상류 구역에 있었다.

3. 임진정계 경계표지물 설치과정

1) 경계표지물 설치에 관한 교섭

1712년 목극등은 「압록강-백두산-두만강」을 답사하면서, 그 결과를 지도로 그렸고, 5월 24일 무산부 풍산진에서 조선측에 그 사본³⁾을 전달하였다. 동시에 물 흐름이 불분명한 곳에 경계표지물 설치를 요구하였다. 이와 관련된 논의에 대해 『숙종실록』 38년(1712) 6월 3일자는 다음과 같이 기록하고 있다.



그림 1. 두리산 원경

주: 두리산은 함경북도 경흥군(현 라진-선봉시 선봉군) 부포리에 위치한다. 중국 훈춘시 팡촨(防川)에서 2015년 6월 28일 필자 촬영.



그림 2. 「북한 지형도」의 두리산

주: 경인문화사(1997) 「두만강」 도엽. 원 표시 부분에 ‘두리봉’으로 표시되어 있다. 남쪽의 호수는 서변포이다.

집만사 박권과 함경감사 이선부가 치계(급보)하기를, 「총관이 백두산에서 내려왔습니다. …총관이 말하기를 “그대 나라의 길을 아는 사람이 말하기를, 동쪽으로 흐르는 물은 흐름이 끊긴 뒤 백여 리에서 비로소 솟아난다고 하였는데, 지금 내가 찾은 수원이 이 말과 서로 부합된다.”」고 하였으며, 차원·군관·역관배의 말이 또한 총관의 말과 같았

습니다. 총관이 또 산도를 가리켜 보이며 말하기를, “수원의 단류처가 이처럼 모호하고 분명하지 않아 표지를 세우지 않는다면, 피차 추정하는 데 어려움이 있을 것이니, 목책으로 한계를 정함이 어떻겠는가?” 하기에, 신 등이 대답하기를, “목책은 그곳에 나무가 혹 있기도 하고 혹 없기도 하니, 차라리 그 상황에 따라서 혹은 흙을 쌓고, 혹은 돌



그림 3. 1712년 목극등의 답사 경로

주: 國家測繪局編制(1997) 지도 위에 표시함. 숫자는 표 1의 지속지점 번호, E는 두리산.

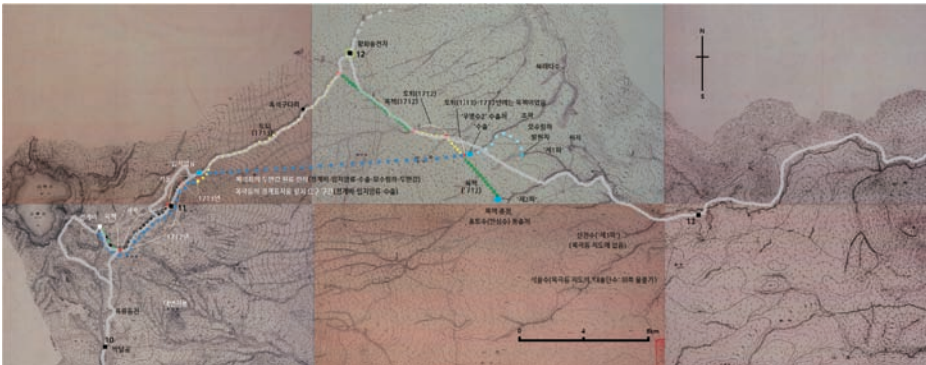


그림 4. 1712년 목극등의 백두산 지역 답사 경로

주: 「일제 지형도」 위에 표시함. 흰색 실선이 목극등의 경로이며, 숫자 10, 11, 12, 13은 지속지점을 나타낸다. 경계표지물의 분포가 확인되어야만 목극등의 경로를 파악할 수 있다.

을 모으며, 혹은 목책을 설치하여야 할 것입니다. 하지만 감히 저희들 마음대로 하지는 못합니다. 마땅히 조정에 품하여서 편의에 따라 역사를 시작해야 할 것이니, 대국 사람이 와서 살펴보고 검사하면 좋겠습니다.” 하니, 총관이 말하기를 “대국 사람이 반드시 와서 볼 것 없이 거행 여부를 매년 절사 편에 내가 있는 곳에 알려 (황상께) 전달하는

근거지로 삼을 것이며, 표지를 설치한 뒤에는 매년 순찰을 그치지 말아야 한다.” 하고, 또 말하기를, “산도 1벌은 돌아가 황상께 아뢰어야 하고, 1벌은 마땅히 국왕 앞으로 보내야 한다.”고 하였습 니다.”⁴⁾

이러한 논의는 외교문서인 ‘자문(咨文)’과 ‘정문(呈

표 1. 1712년 목극등의 조선 경내 전체 일정

날짜	통과지점	지속지점	지속지점 번호	비고
4월 30일	압록강 건너 후주 동태파수(厚州 東臺把守) 앞 강변 도착	조선경내 진입	1	도강 지점(지속하지 않음)
30일	압록강을 따라 이동	송전역참(松田驛站)	2	
5월 1일	충천령(衝天嶺)	구갈파보(舊架坡堡)	3	상견례
2일	장진강(長津江), 어면진(魚面鎭)	나난진(羅暖鎭)	4	만호 박도상
3일	장령(長嶺)	인차외진(仁遮外鎭)	5	
4일	허천강(虛川江), 혜산령(惠山嶺)	혜산진(惠山鎭)	6	참사 정사의
5일	—	혜산진	6	사냥꾼 김애순 면담
6일	—	혜산진	6	
7일	오시천(五是川), 백덕령(栢德嶺)	검천(劍川)물가(普天)	7	
8일	서수라덕(西水羅德), 곤장우(棍杖隅), 압록강 대안	속돌천(束芑川)	8	접반사와 헤어짐, 압록강 대안에 서 지속
9일	압록강 대안	화피덕(樺皮德)	9	목극등 지도의 ‘樺德’
10일	압록강 5회 건넌	박달곶(朴達串)	10	
11일	백두산 정상, 중천(中泉), 분수령	박달곶	10	
12일	‘토문강원(土門江源)’(흑석구), ‘입지암류(入地暗流)’ 시 작지점	박달곶	10	청측 관원에게 ‘토문강원’(흑석구) 흐름을 따라 가보도록 함
13일	—	박달곶	10	비석 새김
14일	—	박달곶	10	비석 새김
15일	—	박달곶	10	비석 세움
16일	‘토문강원’(흑석구) 동남안	대각봉 근처	11	
17일	‘토문강원’(흑석구) 동남안	북류하천 시점	12	
18일	「목극등 지도」의 북류하천 조사	북류하천 시점	12	북류하천이 서류하여 두만강으로 들어가지 않는다는 것을 인식
19일	두만강 상류로 방향 전환, ‘수출(水出)’, ‘제2파’ 중간 지 점, 두만강 본류 남안	석을수(石乙水) 북안	13	
20일	두만강 건너 대안 지방 경로	광평구(廣坪溝) 동쪽	14	
21일	두만강을 다시 건너 조선 경내에 진입, 대흥단수, 어윤강 건넌	어윤강(漁潤江) 역참	15	접반사 만남
22일	박하천(朴下川) 건넌	무산부(茂山府) 객사	16	
23일	—	무산부 객사	16	지도 원본 보여줌
24일	시위 등 일부는 마상선(馬尙船)을 타고 두만강 본류를 따라 내려감, 목극등은 양영보(梁永堡)를 거쳐 풍산진에 이름	풍산진(豐山鎭)	17	지도 사본 전달
25일	불하진(虬下鎭)	회령부(會寧府)	18	
26일	고령진(高嶺鎭), 방원진(防垣鎭)	종성부(鍾城府)	19	
27일	동관진(潼關鎭), 영달진(永達鎭)	온성부(穩城府)	20	
28일	미전진(美錢鎭), 훈용진(訓戎鎭)	경원부(慶源府)	21	경원부에서 자문 전달
29일	안원보(安原堡), 건원보(乾原堡)	아산진(阿山鎭)	22	
30일	아오지(阿吾地), 무이진(撫夷鎭)	경흥부(慶興府)	23	
6월 1일	두리산(斗里山)—지도의 E	아산진	22	
2일	건원보	경원부	21	경원부에서 정문 수령
3일	경원부에서 두만강 건너 귀국	훈춘(琿春) 경내로 추정	24	귀국

근거: 「壬辰穆胡克登定界時所模」(奎章閣 所藏『輿地圖』(古 4709-1) 收錄), 金指南『北征錄』, 朴權『北征日記』, 洪世泰(金慶門)『白頭山記』, 金魯奎『大韓北輿要選』, 李義記事, 李康源(2015, 575).

文)’으로 교환되기에 이른다.

2) 경계표지물 설치에 관한 외교문서

목극등의 자문은 5월 28일 경원부에서 조선측에 전달되었다. 그 내용은 『동문회고(同文彙考)』에 실려 있으며, 전문을 번역하면 다음과 같다.

직사가 경계표지물을 세우는 것이 어떻겠냐고 물어 의논하는 자문:

황제의 뜻을 받들어 변경을 조사하는 대인 목극등 등은 조선 접반사·관찰사에게 공문을 보냅니다. 변경을 조사할 일로써 내가 친히 백두산에 이르러 살펴보니, 압록과 토문 두 강이 모두 백두산의 근처에서 발원하여 동·서 양쪽으로 나뉘어 흐르고 있습니다. 원래 강의 북쪽을 대국의 영토로, 강의 남쪽을 조선의 영토로 정한 것은 세월이 이미 오래 되어 논의할 것이 없습니다. 두 강이 발원하는 분수령 가운데 비를 세우고 토문강의 근원으로부터 물 흐름을 따라 내려오면서 살펴보았는데, 물 흐름이 수 십리에 이르러 물의 흔적을 보이지 않고, 돌 틈을 따라 숨어 흘러 100리에 이르러서야 비로소 큰물이 나타나 무산으로 흐릅니다. 양안에는 풀이 드물고 땅이 평평하여 사람들이 변계를 알지 못하고 있습니다. 그 때문에 왕래하면서 월경하고 짐을 짓고 길이 여러 갈래로 나 있습니다. 이러한 까닭에 접반사·관찰사와 같이 상의하고자 합니다. 무산과 해산에서 서로 가까운, 물이 없는 이 지역에 무엇을 어떻게 세워 굳게 지켜야, 사람들로 하여금 경계가 어느 곳인 줄 알게 하고, 감히 월경하여 일을 만들지 않게 하여, 황제께서 백성들을 아끼시는 지극한 뜻에 따를 수 있고, 또한 조선과 중국 양쪽 변경이 무사할 수 있을까요? 이것을 상의하고자 자문을 보냅니다. 강희 51년 5월 28일.⁵⁾

이 자문에서 목극등은 “정계비 부근의 물 흐름이 토문강(두만강)의 근원이며, 그 물줄기가 수십 리를 흐르다가 돌 틈으로 복류하기 시작하여, 정계비로부터

터 100리에 이르러 큰물로 지표로 나와 두만강이 된다.”고 보고 있다. 그리고 “그 사이 물이 없는 곳에 경계표지물을 설치해야 할 것인데, 이곳에 무엇으로 경계표지물을 세우는 것이 좋겠는지?” 묻고 있다.

이러한 자문에 대해 접반사 박권과 함경감사 이선부는 6월 2일 경원부에서 정문으로 답하였다. 긴요치 않은 내용을 제외하고 번역하면 다음과 같다.

경계표지물을 설치하는 것이 좋겠다는 정문:

조선국 접반사 의정부 우참찬 박권, 함경도 관찰사 이선부 등은 삼가 바칩니다.…토문강 원류가 복류하여 분명하지 않은 곳이 있다는 점을 염려하시고, 이미 지도를 가지고 직접 지시해주셨습니다.…일전에 목책을 설치하는 것이 어떻겠냐고 물어 물어주셨습니다. 저희들은 목책은 오랫동안 지속될 수 있는 계책이 아니라고 여겨서 혹은 흙을 쌓거나 혹은 돌을 모으거나 혹은 울타리를 세우거나 하는 일을 농한기에 시작하겠다는 뜻을…삼가 여쭙았습니다. 강희 51년 6월 2일 조선국 접반사 의정부 우참찬 박권, 함경도 관찰사 이선부.⁶⁾

이 정문의 골자는 목극등이 지도에 표시한 바대로 경계표지물을 설치하되, 농한기를 이용하여 흙을 쌓거나 돌을 모으거나 울타리를 세우겠다는 것이다. 목극등은 이 정문을 6월 2일 수령하고, 6월 3일 두만강을 건너 청으로 돌아갔다.

한편, 1885년의 을유감계와 1887년의 정해감계에 참여한 중국측 관원들과 이후의 일부 기록 및 연구들은 백두산정계비의 성격을 ‘정계(定界: 국경획정)’가 아닌 ‘사변(査邊: 변경조사)’이라고 주장하고 있다. 이들은 정계비의 내용에 ‘사변’만이 언급되고 있다는 것을 근거로 그러한 주장을 한다. 그러나 1712년 목극등의 답사 목적이 단순히 ‘사변’이라면, 외교문서인 자문과 정문에서 경계표지물 설치에 관해 언급할 까닭이 없다. 1712년 목극등의 「압록강-백두산-두만강」 답사의 목적은 ‘정계’, 곧 국경획정이었다.

3) 1712년 경계표지물 설치공사의 진행과정

(1) 경계표지물 설치 주관기관과 시기

목극등과 박권·이선부 사이에 합의된 경계표지물 설치는 1712년 농한기에 함경도 주관으로 시행되었다. 이에 대해 『숙종실록』 38년(1712) 7월 20일자는 다음과 같이 기록하고 있다.

영의정 서종태가 말하기를 “백두산에 경계를 정하고 영원히 범월의 근심을 막아 두 나라가 모두 편리하니, 이 일은 마땅히 감사를 표시하여야 합니다.” 하니, 임금이 그대로 따랐다. …서종태가 아뢴 바로 인하여, 북로의 경계를 정한 곳에도 토축과 목책으로 표지를 설치할 일을 본도(함경도)에 명하여, 농한기를 기다려 고을의 수령과 변경의 장교로 하여금 편의에 따라 하게 하였다.⁷⁾

이 기록을 통하여, 경계표지물 설치공사를 함경감사가 총괄하고 고을 수령과 장교들이 주축이 되어, 인력동원에 부담이 적은 농한기에 실시한다는 것을 알 수 있다. 『숙종실록』 38년(1712) 12월 7일자 기록을 검토해보면, 경계표지물 설치공사는 함경도 감사 이선부가 총괄하고, 당시 북평사 홍치중이 관리하며, 당시 거산찰방 허량과 나난만호 박도상이 실무책임을 맡았고, 공사는 음력 8월 초부터 시작되었던 것으로 파악된다.

(2) 경계표지물 설치공사의 완료시기

경계표지물 설치공사의 완료시기는 『승정원일기』 숙종 38년(1712) 10월 10일자 기록을 통해 추정할 수 있다.

영의정 이유가 계하기를, “함경감사 이선부의 보고 중에 백두산의 입본처(立本處)에 이미 설책(設柵)·입표(立標)하였다 하고, 앞으로 절사(節使)를 보낼 때에 목극등에게 전언하는 말로 삼자 합니다. 무릇 목극등이 돌아갈 때 비석을 세운 곳 이하의 경계표지물 설치하는 훗날 사신이 왕래할 때 전하면 될 것이라고 하였다 합니다. 이번에 사신

이 갈 때 역관들로 하여금 이로써 전언하는 것이 어떻겠습니까?” 하니, 임금께서 말씀하시길, “저들이 이미 그런 말을 했다면, 이번에 사신이 갈 때 그들로 하여금 전언하게 하는 것이 좋겠다.” 하셨다.⁸⁾

이 기록을 통하여 1712년 10월 10일(음력)에 함경감사 이선부의 경계표지물 공사완료 보고가 조정에 도착했다는 것을 알 수 있다. 백두산의 공사완료 시점부터 함흥을 거쳐 보고서가 한양에 도착하는 데 걸린 시간을 고려하면, 경계표지물 설치공사는 1712년 음력 8월 초부터 9월 말까지 대략 2개월간 진행되었던 것으로 추정된다.

1712년 음력 8월 1일은 양력 9월 1일이었다. 따라서 양력 9월 초순부터 서리가 내리는 백두산 지역의 기후조건에 비추어 보아 농한기는 음력 8월 초에 시작되었을 것이다. 음력 10월(양력 11월)이 되면 백두산 경계표지물 설치구간에도 눈이 쌓이기 시작하므로 공사를 진행하기 어려웠을 것이다. 백두산 정상부로부터 날씨가 추워지고 눈이 내리기 시작하므로, 홍치중은 “먼저 비를 세운 곳에서부터 공사를 시작하여 위에서 아래로 내려가라”⁹⁾고 했던 것이다.

(3) 경계표지물 설치공사의 인력동원 내역

경계표지물 설치공사에 동원된 인력에 대해서는 『승정원일기』 숙종 38년(1712) 11월 5일자 기록을 참조할 수 있다.

임금께서 불러서 만나보실 때 영의정 이유가 아뢰기를, 「백두산 경계표지물 세울 곳의 설축공사 사항은 함경감사의 장계에 의거하여, 공사가 끝났다는 뜻으로 이번 사행시에 목극등에게 전하기로, 전에 이미 여쭙고 의논하여 결정하였습니다(『승정원일기』 숙종 38년(1712) 10월 10일에 기록된 결정을 말함). 박권의 말을 들으니, “3백 명의 일꾼(三百名之軍)으로써 그리 오래지 않아 설축공사가 끝났다고 하는데, 매우 빠르게 진행된 것 같아, 그 사이 혹시나 착실하지 못한 일이 없지 않을까 합니다. 지금 만약 이미 공사가 끝났다고 전언

하면, 훗날 저들이 혹시나 다시 자세히 살펴보고 하는 일이 있을까 싶고, 부실의 염려가 없지 않으니, 우선은 공사를 시작했다고 말해두고 공사가 끝났다는 뜻을 말할 필요는 없겠습니다.” 하였습니 다. 그 말이 과연 그러하니, 이에 따라 사행에게 다시 분부하시는 것이 어떻겠습니까?」 하니, 임금 께서 말씀하시길, “3백 명의 일꾼으로써 신속히 공사를 마쳤다는 것은 나 역시 미심쩍은 바가 있다. 지금은 우선 공사를 시작했다고 전언하는 것이 실로 마땅하다.” 하시고, 아뢴 바에 의거하여 분부하시길, “공사에 착실하지 못한 점이 없지 않을까 하는 염려는 본도(함경도)에 물어보는 것이 좋겠다.” 고 하셨다.¹⁰⁾

이 기록을 통하여, ‘3백 명의 일꾼’이 동원되었다는 것을 알 수 있다. 뒤에 살펴볼 허량·박도상의 진술에 “머나먼 변경의 고달픈 백성이 4~5일의 일정으로 여러 차례 공사에 동원되어 그 폐단이 적지 않았다.”고 한 것으로 미루어, 동원된 인력이 경계표지물 공사현 장으로부터 도보로 4~5일 거리에 사는 백성들이었다는 것을 알 수 있다. 이들은 함경감사와 북평사의 관할구역에 거주하였을 것이므로, 대략 무산~장파(長坡) 일대의 백성들이었을 것이다.

한편, 이 기록을 통하여, 경계표지물 설치의 정확성에 대한 조정의 입장이 매우 신중하다는 것을 알 수 있다. 물론, 이 기록에서 언급되고 있는 ‘공사가 착실하게 진행되었는지 여부’가 뒤에서 살펴볼 경계표지물 종점을 둘러싼 논란에 관련된 것인지는 불분명하다. 그저 너무 빠르게 진행된 것 같은 경계표지물 설치공사에 대한 막연한 우려일 가능성이 높다. 어쨌든, 이 기록에 나타난 바대로 함경도에 물어본 것에 대한 답변이 『승정원일기』 숙종 39년(1712) 11월 20일에 기록된 내용이다.

(4) 경계표지물 설치공사의 오류에 대한 우려

앞서 언급한 『승정원일기』 숙종 38년(1712) 11월 5일 기록에서 “공사에 착실하지 못한 일이 없는지 함경도에 물어보는 것이 필요하다.”는 숙종의 지시에 대하여, 함경감사 이선부는 11월 20일 조정에 당도한

장계에서 “전후에 잘 살피지 못한 실책이 있다.”고 하였다.

함경감사가 장계하여, “백두산 정계 표지물을 세우는 일에 있어서 전후에 잘 살피지 못한 실책이 있으니, 황공히 처벌을 기다립니다.” 하니, (임금께서) 이덕영(좌부승지)에게 전하여 말씀하시길, “처벌을 기다릴 것이 없다.”고 회답하는 유지를 내리셨다.¹¹⁾

이 기록에 언급된 ‘전후에 잘 살피지 못한 실책’이 뒤에 논란이 되는 경계표지물 종점에 관한 것인지는 분명치 않다. 이선부는 박권과 더불어 정계 과정에서 태만을 사유로 6월 9일에 사헌부로부터 파직 압력을 받았다.¹²⁾ 게다가 이제 임금마저 자신의 일처리에 대해 의구심을 나타냈으니, 그 자체로 자신에게 허물이 있다는 식의 겸양일 가능성이 높다고 추정된다. 만약 ‘전후에 잘 살피지 못한 실책’이 경계표지물의 종점에 관한 것이라면, 이선부 역시 장계에서 그 점에 문제가 있다는 것을 밝혔을 것이고, 그것은 이 시점에서 조정의 논란거리가 되었을 것이다. 그러나 경계표지물 종점에 관한 논란은 홍치중의 상소가 도착한 다음에 있었다.

『승정원일기』 숙종 38년(1712) 10월 10일자와 11월 20일자에 기록된 이선부의 보고가 바로 『숙종실록』 38년(1712) 12월 7일자에서 언급된 이선부의 보고일 것이다.

4. 두만강 상류 수계의 비정과 경계표지물 종점의 위치

1) 홍치중의 상소와 허량·박도상의 진술

임진정계시 두만강 상류 수계 인식과 경계표지물의 종점에 관한 일차적인 사료는 홍치중의 상소와 허량·박도상의 진술이다. 전자는 『숙종실록』 38년(1712) 12월 7일자에 실려 있다. 후자는 『비변사등록』 숙종

39년(1713) 1월 28일자와 『숙종실록』 38년(1712) 12월 7일자에 거의 유사한 내용으로 실려 있다.

번역자들의 노고에도 불구하고, 기존의 번역문으로는 임진정계에 대한 수미일관한 해석이 불가능하다. 이러한 문제는 다른 무엇보다도 백두산 현지의 지리적 실체가 잘 알려지지 않았던 것에서 기인한다고 생각된다. 내용이 길지만, 이 논문의 주제와 관련하여 핵심적인 내용을 담고 있으므로, 『숙종실록』의 홍치중 상소와 『비변사등록』의 허량·박도상 진술 전문을 번역하기로 한다. 필요하다고 생각되는 곳에서 문단을 나누었다.

(1) 홍치중의 상소

홍치중은 1712년 1월 26일 북평사에 임명되었고,¹³⁾ 4월 16일 숙종에게 임지로 떠나는 인사(下直)를 하였다.¹⁴⁾ 함경도에서 언제 서울로 돌아왔는지는 확인되지 않는다. 8월 초에는 백두산에 있었으므로, 그 이후에 돌아왔을 것이다. 11월 27일 임금이 불렀는데도 나오지 않은 홍치중에 대해 파직 건의가 있었고, 숙종은 이에 대해 따지기만하고 파직은 하지 말라고 하였다.¹⁵⁾ 같은 날 홍치중은 부사직(副司直)에 임명되었다.¹⁶⁾ 그런데 『승정원일기』 12월 6일자에 홍치중이 이 부사직 임명에 대해 ‘집안 일’을 이유로 벼슬을 바꾸어줄 것을 요청하면서, 백두산 경계표지물 설치의 문제점을 지적하는 내용의 상소를 올렸다는 기록이 있다.¹⁷⁾ 이에 따르면, 『숙종실록』 38년(1712) 12월 7일자에 실린 홍치중의 상소는 전날인 6일에 제출되었다. 홍치중의 상소 전문은 다음과 같다.

1712년 12월 7일(병진): 이 무렵 함경감사 이선부가 백두산 경계표지물 설치공사를 거의 다 마쳤다는 내용으로 임금께 보고하였다. 겸문학 홍치중은 일찍이 북평사로서 경계표지물 설치 초기에 가서 살펴보았는데, 그 곡절에 대해 상소하여 다음과 같이 아뢰었다.

「신이 북관에 있을 때 백두산의 경계표지물 설치할 곳을 살펴보았습니다. 대체로 보아 백두산의 동쪽, 진장산의 안쪽에서 나와 합쳐져 두만강이 되는 물은 모두 4파(派: 갈래)인데, 그 중에 가

장 남쪽의 제4파는 북평사 장한상이 맨 처음 가서 살펴보다가 빙설에 막혀 전진하지 못한 곳입니다. 그 북쪽의 제3파는 북우후 김사정 등이 추후로 살펴본 것입니다. 그 북쪽의 제2파는 나난만호 박도상이 청나라 차사가 나왔을 때 도로 차원으로 따라갔다가 찾아낸 것입니다. 그 가장 북쪽의 제1파는 수원이 조금 짧고 제2파와 가장 가까운 까닭에, 하류에서 제2파로 흘러들어 두만강의 최초의 원류가 되는 것입니다. 더 나아가 청나라 차사가 가리키며, “강원이 땅속으로 들어가 복류하다가 다시 용출하는 물이 되었다.”라고 한 것은 제1파의 북쪽 10수 리 밖에 있으며 사봉의 아래인데, 당초 청나라 차사가 백두산에서 내려와 수원을 두루 찾을 때, 이곳에 이르러 말을 세우고 말하기를, “이것이 곧 토문강의 원류이다.”라고 하였고, 더는 그 하류를 찾아보지 않고 언덕을 통하여 갔으며, 제2파에 당도하여, 제1파가 와서 합쳐지는 것을 보고, “그 물이 과연 여기에서 합쳐지니, 그것이 토문강의 원류임이 명백하여 의심할 것이 없다. 이것으로 경계를 정한다.”고 하였습니다. 이상이 그 여러 수원의 갈래와 경계를 정한 곡절의 대략입니다.¹⁸⁾

신이 여러 차원들을 데리고, 청나라 차사가 “강원이 돌아 들어가는 곳”이라고 일컬은 곳에 도착하니, 감역과 차원 모두가 하는 말이 “이 물이 비록 청나라 차사가 정한 강원이지만, 그때는 일이 급박하여 미처 그 하류를 두루 찾아보지 못했습니다. 이번에 경계표지물을 세우게 되었으니, 한 번 가보지 않을 수 없습니다.”라고 하였습니다. 신이 거산찰방 허량과 나난만호 박도상 두 차원을 시켜 함께 가서 살펴보게 했더니, 돌아와서 고하기를, “흐름을 따라 거의 30리까지 갔는데, 이 물의 하류는 또 북쪽에서 오는 다른 물과 합쳐서 점점 동북을 향해 갔고, 두만강에 이어지지 않았습니다. 기필코 끝까지 찾아보려 한다면, 장차 오랑개 땅으로 깊이 들어갈 형편이었습니다. 만약 혹시라도 저들을 만난다면 일이 불편하게 되겠기에, 곧바로 돌아오지 않을 수 없었습니다.”라고 하였습니다.¹⁹⁾

전체적으로 보아, 대략 청나라 차사는 단지 수출처 및 제1파와 제2파가 합류하는 곳만 보았을

뿐이고, 일찍이 물을 따라 내려가 끝까지 흘러가는 곳을 찾아보지 않았기 때문에, 그가 본 물이 다른 곳으로 흘러들어간다는 것을 알지 못했고, 중간에 이른바 제1파라는 것이 별도로 있어서 제2파로 와서 합쳐지는데도, 자신이 본 것이 두만강으로 흘러든다고 오인했으니, 이는 진실로 경술한 소치에서 나온 것입니다.²⁰⁾

이미 강원이 과연 잘못된 것을 알면서도, 청나라 차사가 정한 것임을 핑계로 이 물에다가 바로 경계표지물을 설치한다면, 하류는 이미 저들의 땅으로 들어가 향해가는 곳을 알지 못하는데다가 국경의 한계는 다시 의거할 데가 없을 것이니, 뒷날 어려움에 처할 우려가 없지 않을 것입니다. 그러므로 신이 여러 차원들과 함께 상의하여 말하기를, “이미 잘못 짚은 강원은 비록 우리가 마음대로 변경할 수 없다 할지라도, 하류가 어떠한지는 논할 것 없이 단류쳐 이상은 진실로 마땅히 경계표지물 설치 범위 중에 있어야 하니, 먼저 정계비를 세운 곳에서부터 공사를 시작하여 위에서부터 아래로 내려가되, 나무가 없고 돌만 있으면 돌을 쌓아 돈대를 만들고, 나무만 있고 돌이 없으면 나무를 베어 목책을 세우기로 하며, 오늘 조정의 명령이 본래 한 번에 공사를 마치라는 뜻이 아니니, 빨리 마치려 하지 말고 오직 견고하게 하는 데 힘쓰되, 이른바 수출처 못미처, 잠시 역사를 정지하고 돌아가기로 한다. 강원을 변경하는 것은 조정의 계획이 정해지기를 서서히 기다려서, 내년에 공사를 계속할 때 나아감과 물러섬의 근거로 삼아도 늦지 않을 것이다.”라고 했더니, 차원들이 모두 옳다고 하였습니다.²¹⁾

그런데 신이 뒤에 들으니, 허량 등이 미봉하는 데만 급급하여 조정의 명령을 기다리지 않고, 바로 목책을 제2파 수원에 연결했다고 합니다. 대저 목책이 끝나는 곳은 바로 땅의 경계가 나누어지는 곳입니다. 두 나라의 경계를 정하는 일이 얼마나 중대한 일입니까? 그런데 한 두 차원의 뜻만으로 조정에서 알지도 못하는 물에다 강역을 제멋대로 정했으니, 이는 마땅히 별로 다스려 강토에 관한 일을 중시한다는 것을 보여야 합니다. 그리고 강

원에 관한 사항은 또한 묘당으로 하여금 좋은 안에 따라 잘 처리하게 하소서.”²²⁾

(2) 허량·박도상의 진술

홍지중의 상소를 두고 조정의 논의가 있었으며, 결론은 다음과 같았다. 첫째, 함경도의 도신(道臣: 감사)과 수신(帥臣: 병사)로 하여금 사람을 보내 자세히 살펴보고도록 하고, 그 결과를 조정에 보고하도록 한다. 둘째, 허량·박도상을 비변사로 압송하여 문초한다.

허량·박도상에 대한 압송과 문초는 비변사에 이관되었다. 1713년 1월 4일 비변사는 이 문제에 대해 다음과 같은 의견을 제시하였다.

비변사에서 아뢰기를, 「작년 말 정부 보고할 때, 두만강원을 다시 조사하는 일에 대해 여쭙니, “문관당상은 당분간 과견하지 말고, 먼저 본도(함경도) 감사와 병사로 하여금 편의에 따라 사람을 보내서 그 수원이 귀결되는 곳을 자세히 살피게 하여 분명하게 보고토록 할 것이며, 또 차원을 잡아다가 조사한 뒤에 상의하여 처리하는 것이 좋겠다.”고 하교하셨습니다(『숙종실록』 38년(1712) 12월 7일의 기록을 말함). 지금 이와 같이 본도에 공문을 보내는 것이 마땅하나, 당초 수파(水派)를 살펴서 정한 것과 이번에 경계표지물을 설치할 때 그 착오를 깨달은 상황을 순서대로 생각하니, 마땅히 차원을 조사한 뒤에 본도에 분부하시어 그 사실 여부를 다시 살펴야만 할 것입니다. 차원에 대한 조사를 기다리지 않고 곧바로 본도에 분부하여 다시 살피게 하는 것은 선후 순서에 어긋나는 것 같고, 또 이것이 목전의 긴급한 일도 아니니, 우선 공문의 발송은 서서히 하고, 차원이 잡혀오기를 기다려 그 진술내용을 살펴보고서, 품지하고 분부하시는 것이 어떻겠습니까?」 하니, “윤허한다.”고 답하셨다.²³⁾

비변사의 이러한 의견은 1월 5일에 조정에서 논의된 것으로 보인다. 『승정원일기』 숙종 39년(1713) 1월 5일의 기록²⁴⁾에 동일한 내용이 있기 때문이다. 내용의 골자는 함경도로 하여금 경계표지물의 설치가

제대로 되었는지 조사하여 보고하도록 하는 내용의 공문 발송은 미루고, 먼저 허량·박도상을 잡아다 문초한다는 것이다.

그런데 허량·박도상은 비변사로 잡혀오기 전에 사면령에 의해 사면되었다. 『승정원일기』 숙종 39년(1713) 1월 10일자 기록에 사면과 관련한 논의가 있는 것으로 보아, 대략 이날 사면이 이루어진 것으로 보인다. 이에 따라 1월 20일 비변사는 이들에 대한 조사와 관련하여 숙종의 윤허를 다시 받아야 했다.

비변사에서 아뢰기를, “백두산 경계표지물 설치한 곳 수파(水派)의 착오 여부는 차원을 잡아와 조사하기를 기다려 그 진술내용을 살펴본 후에 처리하기로 일찍이 결정한 바 있습니다. 그때의 차원인 전 거산찰방 허량과 전 나난만호 박도상 등은 미처 잡아오기 전에 사면령을 입어 사면되었습니다. 비변사에서 불러 물은 뒤에 품처하는 것이 어떻겠습니까?” 하니, “윤허한다.”고 답하였다.²⁵⁾

따라서 허량·박도상은 ‘잡혀와 문초당하는 신분’에서 ‘불러와 물음에 답하는 신분’으로 전환되었다. 이들이 비변사에서 진술한 내용이 『숙종실록』 38년(1712) 12월 7일자와 『비변사등록』 39년(1713) 1월 28일자에 실려 있다. 이들에 대한 조사는 비변사가 담당했으므로, 이들의 진술은 1713년 1월 28일이나 그에 가까운 시점에 이루어진 것으로 보인다. 『숙종실록』 편찬자들은 이들의 진술이 홍치중의 상소에 관련된 것이기 때문에, 조정에서 홍치중의 상소에 대해 논의한 1712년 12월 7일자에 이들의 진술을 삽입했을 것이다(이강원, 2016, 579). 두 기록을 대조해보면, 『비변사등록』의 기록이 더 자세하고 생생하다는 것을 알 수 있다. 비변사의 기록은 이두식(吏讀式) 표현이 첨가되어 있는데, 실록에서는 이두식 표현이 사라지고, 일부 축약이 이루어져 있다. 따라서 『비변사등록』의 기록을 전문 번역하기로 한다.

(비변)사에서 아뢰기를, “전 거산찰방 허량과 전 나난만호 박도상 등에게 앞서 임금께 여쭙어 결정한 바에 의거하여 본사에서 불러 물으니, 그 대답한 바는 이러하였습니다. 그러므로 별단으로 써서 제출합니다. 또 허량이 그려 온 지도가 있는데, 이

것이 작아서 살피기에 불편하여, 잘 그리는 자로 하여금 그 지도에 따라 허량과 상의하여 고쳐 그리게 하였고, 별단과 더불어 제출하여 살펴보시도록 준비하였습니다.”²⁶⁾

그 대답한 바를 보니, 제2과에 멋대로 경계표지물을 설치한 일을 여러 말로 변명하였고, 목극등 차관이 복류하다가 다시 나온 물이라고 정한 것은 분명히 두만강으로 들어가지 않고 북쪽으로 흐른다고 하였으며, (이에 대해) 손우제·한치익·월이·순전 등을 끌어들여 증거로 삼았습니다. 지난 여름 목극등 차관이 수원을 살펴서 정할 때, 이른바 초과가 제1과로 와서 합치지 않는다는 것을 당초에 상세히 살피지 않은 것은 맡은 바 일이 각각 달라서 당초 초과의 하류를 찾아보지 않았기 때문이라고 하는데, 그 혼자 해명하는 말을 그대로 믿기 어려우니, 본도(함경도)로 하여금 손우제·한치익·월이·순전 및 지난여름에 동행한 조태상 등에게 캐묻도록 하고, 그들의 진술 후에 이들과 그들의 같고 다름과 거짓과 참됨을 대조하여 장계를 올려 아뢰도록 하여, 그 물 갈래가 흘러가는 곳이 맞는지 여부를 서서히 다시 살펴서 품정하는 것이 어떻겠습니까?” 하니, (임금께서) “윤허한다.”고 답하였다.²⁷⁾

전 거산찰방 허량과 전 나난만호 박도상에 대한 문제:

① 「아뢰입니다. 저희들은 두만강 원류에 경계표지물을 설치함으로써 경계를 정하는 차사원으로 나아갔으므로, 마땅히 지난여름 목극등이 지형을 가리키고 그린 것에 의거해야 하고, 목극등 차관이 정한 수원이 비록 착오가 있지만, 이는 차사원이 변통할 수 있는 것이 아니기에, 북평사가 본디 “비를 세운 곳으로부터 공사를 시작하고, 위로부터 아래로 내려가되, 수출처 못미쳐, 잠시 공사를 정지하며, 조정의 계획이 정해지기를 서서히 기다리라.”고 명령하였으므로, 차사원이 된 자 역시 마땅히 북평사가 말한 바에 의거하여 거행해야 하거늘, 저희들이 어찌서 제 마음대로 미봉하여 제1과 수원을 버려두고 제멋대로 제2과 수원에 목책을

설치하였는지, 물으셨습니다.²⁸⁾

경계를 정하고 경계표지물을 설치하는 것은 매우 중대한 일인데, 저희들이 이를 도신에게 말하여 임금께 보고한 후 처리하는 것에 의거하지 않고, 이와 같이 멋대로 행한 것은 매우 놀라운 일이라고 하셨을 뿐만 아니라, 지난 여름 목극등 차관이 백두산으로부터 물 흐름에 따라 경계를 정할 때 저희들이 그와 더불어 처음부터 끝까지 동행한 즉, 목극등 차관이 복류하다가 다시 나온 물을 제1과에 들어가는 것으로 지정하였는데, 그 물이 따로 동북으로 흘러가는 것에 대해서는 더 의심치 않았으니, 전혀 살피지 않은 것은 비록 허술하게 한 소치라고 할지라도, 저희들이 애초에 자세히 살피지 않고 (목극등 차관이) 잘못 정하도록 맡겨두고 끝까지 찾아볼 것을 청하지 않다가, 지금 경계표지물을 설치할 때에 비로소 그 잘못을 깨달았으니, 흐리멍덩한 책임 역시 벗어나기 어려운 바인데, 위에서 언급한 복류하다가 다시 나온 물을 처음에는 어찌하여 제1과에 들어간다고 정하였고, 지금에는 어찌하여 따로 동북으로 흘러간다는 것을 알았는지, 이 물이 비록 동북으로 흘러가지만 한편 혹은 진장산을 빙 돌아와서 두만강에 합수되는 것은 아닌지, 물으셨습니다.²⁹⁾

이 물이 흘러가는 곳을 명백히 가린 후에 비로소 피아의 경계를 단정할 수 있을 것인데, 저희들이 전에 이미 목극등 차관과 동행하였고, 지금 또 물 흐름을 따라 살펴본 것이 30리에 이르므로, 이곳의 산천 형세를 자세히 알고 있을 것이니, 당초에 끝까지 찾아보지 아니하고 잘못 정하게 된 사유를 지금에 와서 또한 숨겨서는 아니 된다고 하셨습니다. 저희들이 비록 사면령을 만나 잡혀와 심문당하는 것을 면할 수 있었지만, 이 일의 관계가 가볍지 않아 저희들을 조사한 후에 조정에서 처리하는 방도가 있을 것이라고 하셨습니다.³⁰⁾

② 따라서 본사(비변사)에서 불러 물을 것을 전교하셨습니다. 물어보시는 내용을 하나하나 자세하게 열거고, 또한 꾸짖어 깨물으니, (다음과 같이 답하였습니다.)³¹⁾

③ 「저는 작년 4월 청나라 차관의 행차에서 사

람의 양식과 말의 먹이 및 청측의 짐을 실어주는 차사원으로 후주로부터 백두산까지 실무자들을 거느리고 청나라 사신을 따라 갔사옵니다.³²⁾

백두산의 지도로 대략 말하자면, 목극등 차관이 가리킨 소류가 제1과이며, 도로 차사원 박도상과 갑산사람 등이 수원이 용출하는 것이라고 가리킨 것은 곧 현재 경계표지물을 설치한 곳인데 제2과이고, 송태선이 용출처라고 가리킨 것은 제3과입니다. 제1과·제2과는 목극등 차관의 지도에 들어가 있고, 제3과는 감영에서 이전에 올린 지도에 첨가되었으며, 긴요치 않은 소류 2~3과는 지도에 들어가 있지 않습니다.³³⁾

당초 목극등 차관이 백두산으로부터 내려올 때에 박도상과 갑산 출신 길 안내인 등을 먼저 두만강 용출처에 보내 기다리도록 했는데, 목극등 차관 또한 뒤따라 와서 용출처 10여 리 못미처 한 소류를 보고 말을 세워 가리켜 말하기를, “이 산세를 보니 이 물은 웅당 두만강으로 흘러 들어갈 것이다.”라고 하였는데, 떼면떼면하게 언급하였고, 제2과의 물 흐름이 시작되는 곳(源頭: 발원지)으로부터 아래로 4~5리 되는 지점에 곧장 이르렀으며, 목극등 차관이 또 말하기를, “이 물이 원파(元派: 으뜸이 되는 물줄기)임이 분명하니, 내가 굳이 발원하는 곳까지 가볼 것이 없다.”고 하기에, 군관 조태상 한 사람만이 혼자 가서 발원처를 보았고, 목극등 차관 일행은 물 흐름을 따라 내려갔는데, 4~5리를 지나지 않아서 또 소류가 북쪽으로부터 오는 것을 보고 말하기를, “앞서 본 첫 흐름의 물이 와서 이곳으로 들어간다.”하였고, 또 옮기어 20리를 내려가 지속할 때, 목극등 차관이 우리나라 여러 사람들을 불러놓고 산도를 내보이며 말하기를, “초과의 물에 목책을 설치한다면, 이는 너희 나라가 용출처라고 말하는 곳으로부터 10여 리가 더 멀어지니, 너희 나라에서 땅을 많이 얻게 되어 다행이다.”라고 하므로, 따라간 여러 사람들이 모두 기뻐하며 의심 없이 믿었으며, 중간의 8~9리는 더 살피보지 않고, 거듭하여 물을 따라 내려와 노은동산을 지나 어윤강의 사신이 기다리고 있는 곳으로 와서 모였습니다. 경계를 정하는 사안은 제

가 본래 맡은 임무가 아니었으므로, 그 경위를 사신에게 직접 설명할 일이 없었습니다.³⁴⁾

8월 초, 순찰사가 비변사의 공문에 근거하여 백두산에 경계표지물을 설치하는 차사원으로 또 차출하므로, 경성부로 달려가 북평사와 더불어 일꾼들을 데리고 공사할 곳으로 갔으며, 제 생각에, 지난번 목극등 차관이 수원을 살펴서 정할 때 제가 말을 부리는 차사원으로 비록 따라 가가기는 했으나, 맡은 바가 각각 다를 뿐만 아니라, 거느린 사람과 말의 식량과 먹이 및 저들의 짐 실어주는 일을 뒤에서 두루 살피고 점검하고 요구에 응하느라 겨루기 없었으므로, 당초 목극등이 가리킨 초과의 하류를 찾아보지 않았고, 따라서 이번 경계표지물을 설치할 때 자세히 살피지 않고 공사를 시작하는 것은 불가하였습니다. 북평사에게 보고하고, 그가 거느리고 간 장교 손우제 및 나난만호 박도상, 무산사람 한치의 등과 30여 리까지 함께 가며 찾아보니, 수세는 점점 커지며 북쪽으로 갔고 두만강으로는 들어가지 않았으며, 왕래한 이 30리 사이에 저쪽 사람의 행적이 있었으므로, 손우제는 혹시 저쪽 사람과 만나게 될까 염려하여 나가려 하지 않았고 번번이 뒤쳐졌으며, 한치익도 그 자신은 변경에서 나고 자란 사람으로서 이쪽과 저쪽의 지형을 자세히 아는데, 이 물은 분명히 북쪽으로 흐르고 두만강으로는 들어가지 않으며, 만약 혹시라도 두만강으로 들어간다고 하면, 훗날 그 자신이 거짓으로 꾸민 죄를 입을 것이라고 하였으며, 목극등 차관이 말한 ‘소류가 와서 합치는 곳’을 또 살펴보니, 곧 산골짜기 사이에 몇 리(數里) 남짓 가로로 나온 것이었습니다. 그러므로 이러한 내용을 돌아가 북평사에게 보고하니, 북평사는 “이 물은 이미 잘못된 것이니, 비석을 세운 곳으로부터 공사를 시작하되, 용출처에 이르러서는 잠시 공사를 멈추고, 조정에 여쭙고 그 결정을 기다린 후 처리하는 것이 마땅하다.”고 하였습니다. 북평사가 먼저 돌아갈 때에 한치익 및 갑산사람, 성은 모르겠고 월이라 불리는 사람이 수세를 살펴보고, 북평사에게 돌아와 보고하였으며, 그 후 저도 두 사람과 같이 다시 수세를 살펴보았습니다.³⁵⁾

월이 및 마두·순전 등이 돌아온 길은 남중산 국경 건너편이었는데, 두만강으로 와서 합쳐지는 물은 없었다고 합니다. 당초에 청나라 사람들과 우리나라 사람들은 물 흐름을 따라 내려갔는데, 현재 경계표지물을 설치한 곳으로부터 아래의 대홍단수까지는 이틀 반의 일정으로, 목극등 차관이 초과라고 가리킨 곳으로부터 현재 경계표지물을 설치한 곳까지의 사이에는 미미하게 올라온 언덕이 있어서 그대로 이어져 진장산이 되고, 구불구불 무산까지 내려가며, 그 사이에는 저쪽 땅으로부터 본래 다른 물이 와서 합치는 것이 없었습니다.³⁶⁾

목극등 차관이 초과라고 가리킨 곳으로부터 현재 경계표지물을 설치한 곳까지는 거리가 대략 10리 남짓 되며, 북평사가 제1과라고 일컬은 것은 곧 목극등 차관이 소류가 와서 합치는 곳이라고 한 곳인데, 현재 경계표지물을 설치한 곳과의 거리는 몇 리(數里)에 불과합니다. 목극등 차관이 가리킨 물은 이미 착오이고, 박도상 및 갑산사람 등이 가리킨 제2과가 원류임이 분명하여 조금도 의심할 만한 단서가 없으니, 이곳에 경계표지물을 설치하는 외에 전혀 다른 도리가 없었습니다. 북평사가 제1과라고 일컬은 것은 본래 산골짜기 사이에 몇 리(數里) 남짓 가로로 나온 세류(細流)이니, 결코 이를 용출처라고 지목할 수 없었으며, 반드시 이 물에 목책을 옹기려 한다면, 원류임이 분명한 상류를 버리고 8~9리 남짓 내려가 비로소 경계표지물을 설치하는 것이니, 또한 매우 부당합니다.³⁷⁾

또 단류처로부터 용출처까지의 사이에 소류가 북쪽으로 향하는 것이 5~6과이며, 용출처로부터 아래로 남중산까지 소류가 두만강으로 들어가는 것이 4~5과인데, 수목이 하늘에 닿아 지척을 분간할 수 없는 곳에 소류가 이처럼 혼잡하므로, 무식하고 얕은 생각에, 만약 훗날의 차사원이 잘못 알고 북쪽으로 흐르는 물에 목책을 설치한다면, 앞날에 걱정이 없지 않을까 두려웠으며, 영문(營門)을 오가는 동안에 반드시 열흘 내지 한 달을 쓰게 되므로 형편상 기다리기 어려웠고, 머나먼 변경의 고달픈 백성이 4~5일의 일정으로 여러 차례 공사

에 동원되어 그 폐단이 적지 않았으므로, 형편에 따라 잠시 먼저 경계표지물을 설치하고, 영문에 달려가 실상을 자세히 알리는 것이 무방할 것 같았습니다.³⁸⁾

그래서 여러 차사원들과 상의한 후, 비석을 세운 곳으로부터 아래로 25리 구간은 혹은 목책을 하거나 혹은 돌을 쌓았고, 그 아래 수출처 5리 및 건천 20여 리 구간은 산이 높고 골짜기가 깊어 내의 흔적이 분명한 까닭에, 경계표지물을 설치하지 않았으며, 또 그 아래로 용출처까지 40여 리에는 모두 목책을 설치하되, 그 사이의 5~6리는 원래 나무와 돌은 없었지만 토질이 강하기에 다만 흙으로 돈대(土墩)를 설치하였습니다. 전후의 실상에 이에 불과하다고 사유를 갖추어 아뢰입니다.³⁹⁾

④ 전 나난만호 박도상 문계: 「저는 작년 4월 청나라 차관의 행차에 도로 차사원으로 먼저 가며 길을 인도하여 백두산에 갔었고, 작년 8월에는 또 경계표지물 설치할 곳의 감역 차사원으로 차출되어 허량과 같이 공사를 감독하였습니다. 문계 내용은 허량이 진술한 바와 조금도 다른 것이 없으므로 번거롭게 아뢰지 않습니다.⁴⁰⁾

위의 인용문 중 ① 부분은 조정에서 비변사로 하여금 물어보도록 한 내용을 허량·박도상이 스스로 읽어보는 식으로 작성되어 있다. 따라서 원문 그대로 번역해서는 뜻이 통하지 않는다. 이들은 전에 찰방과 만호의 직책에 있었으므로 글을 읽을 능력이 충분하다. 『비변사등록』의 다른 문답 기록들 중에는 이와 달리 비변사 관리들이 질문서에 따라 직접 묻는 것으로 기록된 경우가 있는데, 대부분 그 대상이 글을 읽을 줄 모르는 경우이다. 따라서 허량·박도상이 질문서를 스스로 읽고 있다는 전제 하에 번역을 하면 그 뜻이 통한다. 필자의 번역은 이러한 상황을 전제한 것이다. ② 부분은 비변사의 관리들이 삽입한 서류 격식이다. 이것은 ①의 내용을 물어보라는 전교가 있었고, 그 내용을 자세하게 열거하였으며, 또 추가적으로 물어보았더니, 다음과 같이 대답하더라, 라는 내용이다. ③ 부분은 허량이 대답한 내용이며, ④는 박도상에게 물었는데, 박도상 자신이 진술할 내용이 허량의 그것과

같다는 것을 확인한 것이다.

두만강 상류 수계 인식 및 경계표지물 종점과 관련하여, 핵심적인 내용은 ③ 부분에 들어 있다. 이 부분은 두만강 상류 수계의 대략을 묘사하고, 목극등이 ‘초파’를 두만강원으로 지목하게 된 경위, 8월 초 ‘초파’가 복류한다는 것을 확인한 과정, 진장산을 빙 돌아와 두만강 대안에서 두만강으로 유입되는 다른 물이 없다는 점, ‘제1파’가 경계표지물의 종점이 될 수 없다는 점, 자신들이 ‘제2파’에 경계표지물을 설치한 상황적인 이유, 그리고 마지막으로 전체적인 경계표지물 설치 내용에 대해 설명하고 있다.

허량·박도상의 비변사에서의 진술은 1713년 1월 28일 숙종에게 보고되었고, 숙종은 이 진술의 신빙성에 대해 함경도로 하여금 조사·보고하도록 하였다.⁴¹⁾ 후술하겠지만, 허량·박도상의 이러한 진술은 3월 15일 조정에서 인정되었다.

이제 홍치중의 상소와 허량·박도상의 진술 내용에 근거하여, 임진정계 당시 두만강 상류 수계 인식과 경계표지물 종점에 대한 견해에 대해 분석하기로 한다.

2) 홍치중의 상소와 허량·박도상의 진술 내용 대조

위의 두 기록에서 보이는 홍치중과 허량·박도상 사이의 견해 차이는 기본적으로 두만강 상류에 국한된 것이며, 경계표지물의 종점에 관한 것이다. 위의 두 가지 기록을 대조해보면, 홍치중은 남에서 북으로 ‘제4파’·‘제3파’·‘제2파’·‘제1파’의 물줄기를 언급하고 있고, 허량·박도상은 북에서 남으로 ‘제1파’·‘제2파’·‘제3파’를 언급하고 있다는 것을 알 수 있다. 허량·박도상은 3개의 물줄기만을 언급하였는데, 그중 ‘제3파’는 「목극등 지도」에 표시되지 않았다고 하였다. 이러한 점을 염두에 두고, 앞에서 언급한 홍치중의 상소와 허량·박도상의 진술에 나타난 ‘제1파’·‘제2파’·‘제3파’·‘제4파’ 등에 관련된 골자를 정리하면 표 2와 같다.

표 2. 허량·박도상과 홍치중의 두만강 상류 수계 언급 내용 비교

수파 (水派)	홍치중	허량·박도상	비고
초파	<ul style="list-style-type: none"> - 목극등이 처음 지목한 물줄기 - 목극등은 이 물줄기가 제1파와 이어져 있다고 보았는데, 오류임 - 두만강에 유입되지 않음 - 제1파의 북쪽 10수 리 밖에 있고, 사봉의 아래임 - 하류는 또 북쪽에서 내려오는 다른 물과 합류하여 점점 동북을 향해 갔고, 두만강에는 속하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> - 목극등이 처음 지목한 물줄기 - 목극등은 이 물줄기가 제1파 소류와 이어져 있다고 보았는데, 오류임 - 두만강에 유입되지 않음 - 제2파 용출처로부터 “10여 리 못미친 거리에” 또는 “10리 남짓 떨어져” 있음 - 하류는 북쪽으로 흐름 	<ul style="list-style-type: none"> - 일치 - 필자가 ‘무명수2’라고 명명한 물줄기
제1파	<ul style="list-style-type: none"> - 수원이 짧고 제2파에 유입 - 두만강 최초 원류 	<ul style="list-style-type: none"> - 목극등이 가리킨 소류 - 가로로 나온 세류 - 제2파로 유입됨 	<ul style="list-style-type: none"> - 일치 - 모수림하
제2파	<ul style="list-style-type: none"> - 박도상 등이 발견 - 허량·박도상이 설치한 경계표지물 종점 	<ul style="list-style-type: none"> - 박도상과 갑산인 등이 발견 - 자신들이 설치한 경계표지물 종점 - 제2파의 용출처는 제1파와 합류점으로부터 8~9리 남짓 상류에 있음 - 목극등이 초파로부터 곧장 제2파 원두 아래 4~5리 되는 곳에 이르렀으며, 다시 물 흐름을 따라 4~5리를 내려가 제1파와 제2파 합류점에 이름 	<ul style="list-style-type: none"> - 일치 - 북·중 조약 지명의 ‘홍토수’, 북한지리학자들의 ‘신무성수’, 「북한 지형도」의 〈안산무수-북류-안심수〉 구간 중 ‘안심수’ - 이하 ‘홍토수(안심수)’로 표기함
제3파	<ul style="list-style-type: none"> - 김사정 등이 추후로 살펴봄 	<ul style="list-style-type: none"> - 송태선이 발견 - 목극등 지도에 없음 - 감영에서 이전에 올린 지도에는 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 발견 경위로는 일치, 「목극등 지도」로는 불일치 - 김지남의 『북정록』 5월 21일: “송태선 등이 말한 세 물줄기가 솟아난다는 곳” - 박권의 「북정일기」 5월 8일: “북우후 김사정의 두만강 간심시 태만” - 박종의 「백두산유록」(1764), 5월 20일: “갑산엽부 송태선” - 홍치중의 ‘제3파’는 「목극등 지도」에 그려진, 위로부터 세 번째 물줄기, 곧 석을수로 추정됨 - 허량·박도상의 ‘제3파’는 산천수(용수천, 대랑하)임
제4파	<ul style="list-style-type: none"> - 장한상이 빙설에 막혀 전진하지 못함 	<ul style="list-style-type: none"> - 언급 없음 - 문맥상 목극등 지도의 대홍단수 북쪽 물줄기를 제4파로 인정하는 것으로 보임 - 제1파와 제2파 합류점으로부터 20리를 내려가 지속했음 - 「목극등 지도」의 5월 19일 지속처 바로 남쪽의 물줄기가 ‘제4파’임 	<ul style="list-style-type: none"> - 「목극등 지도」로 불일치 - 『숙종실록』 38년 3월 6일: 장한상의 수원조사 내용 - 『숙종실록』 38년 4월 7일: 장한상의 오류 - 박권의 「북정일기」 5월 13일: 장한상의 지도 중 두만강 수원이라고 그려진 것은 대홍단수라는 어윤강(서두수) 주민 원익성의 증언 - 김지남의 『북정록』 5월 16일: 원익성이 접반사에게 한 말을 전해 들음 - 홍치중의 ‘제4파’는 「목극등 지도」의 네 번째 물줄기, 곧 대홍단수로 추정됨 - 허량·박도상은 ‘제4파’를 언급하고 있지 않으나, 문맥상 「목극등 지도」의 대홍단수 북쪽(위쪽) 물줄기를 제4파로 인정하는 것으로 보임. 따라서 이들의 ‘제4파’는 석을수임.

3) 목극등의 두만강 상류 수계 인식과 그 오류

(1) 목극등의 두만강 상류 수계 인식

홍치중의 상소와 허량·박도상의 진술을 통해 목극등의 두만강 상류 수계 인식과 그 오류를 살펴볼 수 있다.

흑석구의 황화송전자 부근으로 추정되는 지점에서 두만강 상류 방향으로 이동한 목극등은 중간에 하나의 작은 물줄기를 보고, “이 산세를 보니, 이 물은 웅당 두만강으로 흘러들어가게 될 것이다.”라고 언급하였다. 그리고 이 물줄기는 “(두만)강원이 땅속으로 들어가 북류하다가 다시 용출하는” 것이라고 하였다. 또 ‘제2파’ 물 흐름이 시작되는 곳으로부터 아래로 4~5리 되는 지점에 곧장 이르렀으며, 목극등이 또 말하기를, “이 물이 원파(元派)임이 분명하니, 내가 굳이 그 발원처까지 가볼 필요가 없다.”고 말하였고, 군관 조태상 한 사람만이 혼자 가서 발원처를 보았다. 다시 목극등은 물 흐름을 따라 내려갔는데, 4~5리를 지나지 않아서 또 소류가 북쪽으로부터 오는 것을 보고 말하기를, “앞서 본 초파의 물이 와서 이곳으로 들어간다.”고 하였다. 곧 그가 처음 본 작은 물줄기, 곧 ‘초파’가 하류에서 빙 돌아 소류(제1파)가 되어 ‘제2파’에 유입되고, 두만강이 된다는 것이다.

목극등은 정계비를 세운 곳으로부터 이어지는 골짜기를 따라 내려갔는데, 그 골짜기의 ‘입지암류’ 시작지점 이하는 물 흐름이 없는 건천이었고, 또 그 골짜기가 송화강으로 유입되는 물줄기와 연결된다는 것을 발견하자, ‘입지암류’ 시작지점에서 동쪽으로 북류하는 물이 ‘초파’ 수출처에서 지표로 나온다고 생각했다. 그리고 ‘입지암류’ 시작지점 이하의 흑석구 골짜기는 송화강 수계에 속한다고 생각했는데, 건천으로 물 흐름이 없었으므로, 건천 구간은 지도에 물줄기를 표시하지 않았다. 이러한 점은 「목극등 지도」(그림 5)를 통해서 분명히 확인되며, 「강희 황여전람도」(그림 7)를 통해서도 간접적으로 확인된다.

목극등이 「정계비-흑석구-‘입지암류’ 시작지점-북류-‘수출’-‘초파’-‘제1파’-‘제2파’-두만강」으로 물줄기가 이어져 있다고 생각했다는 것을 알 수 있다(이강원, 2017). 「목극등 지도」는 그의 이러한 생각을 나

타내고 있다. 이러한 인식에 입각하여 목극등은 「정계비-흑석구 동남안-‘입지암류’ 시작지점(대각봉 북북동 흑석구 하도 약 1,840m 지점)-‘수출’(무명수2 수출처, 해발고도 1,340m)」의 경로를 따라 경계표지물을 설치할 것을 요구하였다. 이중에서도 ‘물이 없는 곳(無水之地)’에 경계표지물을 설치할 것을 요구하였다. 따라서 ‘입지암류’ 시작지점으로부터 ‘수출’에 이르는 구간이 경계표지물 설치가 특히 필요한 곳이 된다.

이것은 목극등이 자문에서 경계표지물을 설치할 곳에 대하여, “양안이 풀이 드물고 땅이 평평하다(兩岸草稀地平)”고 한 것과도 일치한다. 목극등이 나무를 언급하지 않고 풀만 언급한 것은 그의 「‘입지암류’ 시작지점-‘수출’」 구간이 「황화송전자 부근-무명수2 수출처」 구간이 아니라, 「대각봉 북북동 흑석구 하도 1,840m 지점-무명수2 수출처」를 의미한다는 것에 대한 더욱 확실한 근거가 된다. 만약 그의 「‘입지암류’ 시작지점-‘수출’」 구간이 「황화송전자 부근-무명수2 수출처」를 의미한다면, 목책이 설치된 이 구간에 존재했던 나무들을 언급하지 않고, “양안이 풀이 드물고 땅이 평평하다”고 했을 까닭이 없다. 한편으로 그는 무명수2 수출처에서 시작하는 물줄기가 동북류하다가 ‘제1파’를 거쳐 ‘제2파’에 합류하여 두만강이 된다고 보았기 때문에, 무명수2 수출처 이하에는 경계표지물 설치를 요구하지 않았다.

(2) 목극등의 두만강 상류 수계 인식 오류

그러나 목극등이 생각한 것과 같은 하천은 없다. 목극등은 두만강 상류 수계 인식에 있어서 다음과 같은 오류를 범하고 있다.

첫째, 백두산정계비의 위치가 잘못되었다. 그는 백두산정계비를 압록강과 두만강의 ‘분수령’ 위에 세웠다고 생각했다. 백두산 지역 압록강과 두만강의 분수계는 송화강과의 관계 속에서 고려해야 하기 때문에, 만약 지표수 분수계를 기준으로 경계를 설정하고자 했다면, 「압록강-백두산 남쪽의 압록강과 송화강 분수계-천지 외륜산 능선 관면봉(2,525.8m)-백두산 정상(장군봉: 2,750m)-장군봉과 향도봉 사이의 압록강과 송화강 분수계-대연지봉(2,359.5m)-무두봉 북쪽 1867m 고지-그 동쪽의 1,645m 고지-



그림 5. 「목극등 지도」(1712)

주: 「壬辰穆胡克登定界時所模」, 규장각 『輿地圖』(古4709-1) 수록. 원 표시 부분은 수계가 잘못 그려졌으며, 그림 6의 원 표시 부분과 같이 수정되어야 한다.



그림 6. 「목극등 지도」의 두만강 최상류 부분 수계 수정

주: ‘入地暗流’와 ‘水出’이라고 각각 표기된 물줄기들은 두만강과 연결되지 않으며, 따라서 송화강 수계에 속하는 것으로 수정하였다.

신무성 서북쪽 1,669m 고지-장산령(1,422m)-두만강」에 이르는 압록강·송화강, 두만강·송화강의 분수계 위에 정계비와 같은 경계표지물들을 여러 개 세웠어야 했다. 다른 한편으로, 단순히 압록강·두만강의 최상류 분수계 위에 정계비를 세우고자 했다면, 대연지봉에 세웠어야 했다. 대연지봉은 압록강·송화강·두만강 등 세 강의 지표수 분수계가 된다. 그런데 목극등은 장군봉과 향도봉 사이에서 시작되어 내려오는 압록강·송화강의 분수계 상에 정계비를 세우고 나서, 압록강·두만강 최상류 분수계에 정계비를 세웠다고 생각했다. 결국 목극등이 세운 정계비의 위치는 잘못된 것이다.

둘째, 목극등이 지목한 ‘초파’(무명수2)는 두만강에 유입되지 않으며, 송화강에 유입된다. ‘초파’는 두만강에 유입되는 제1파와 이어져 있지 않다. 이것은 앞서 제시한 홍치중의 상소와 허량·박도상의 진술에서 일관되게 확인되는 바이다.

셋째, 대각봉 북북동 흑석구 하도에서 ‘입지암류’(북류)하는 물이 ‘무명수2’의 수출구에서 ‘수출’한다는 것은 현재로서는 확인할 수 없다. 백두산의 북류 구조상 그러할 가능성도 없지 않으나, 현재 그것을 확증할 근거는 없다. 설사 ‘입지암류’ 시작지점에서 북류하기 시작하는 물이 ‘수출’에서 나온다 해도, 위에서 언급한 첫째와 둘째의 이유로 인해 목극등의 수계판단은 오류로 판정된다.

따라서 「목극등 지도」의 두만강 상류 수계는 그림 6의 원 표시 부분과 같이 수정되어야 한다(이강원, 2016; 2017). ‘입지암류’라고 표시된 물줄기는 북류하다가 서류하는 물줄기에 연결되어 송화강의 지류가 되며, ‘수출’에서 나오는 물줄기 역시 두만강으로 이어지지 않고, 동북류하는 물줄기가 되어 “저들의 땅”으로 들어가는 것으로 그려져야 한다. 이렇게 수정된 지도에서 ‘입지암류’와 ‘수출’이라는 글자만 제거하면, 압록강·백두산·두만강에 대한 비교적 사실적인 지도가 된다.

이상에서 언급한 목극등의 두만강 상류 수계 인식 오류는 임진정계가 근본적으로 지리적 오류에 기초하고 있다는 것을 보여준다. 그런데 임진정계의 또 다른 문제는 조선측의 경계표지물 설치공사가 목극등

이 주문한 바대로 이행되지 않았다는 점에 있다. 이 문제를 검토하기 전에 홍치중의 상소와 허량·박도상의 진술에서 언급되는 두만강 상류의 여러 물줄기(水派)들을 오늘날의 물줄기와 대조하여 비정하기로 한다.

4) 두만강 상류 수계의 비정

홍치중의 상소와 허량·박도상의 진술을 통해, 백두산의 동쪽, 진장산 안쪽(남쪽) 두만강 상류에는 그 흐름이 비교적 분명한 4개의 물줄기가 있다는 것을 알 수 있다. 진장산(眞長山)은 오늘날 장산령(長山嶺)을 말하며, 「연변조선족자치주 행정구획도」에는 원지(圓池) 동쪽에 있는 봉우리로, 「일제 지형도」에는 오늘날 ‘무포 낚시터(김일성 낚시터)’ 부근 대안의 고개로 표시되어 있다. 전자나 후자의 지도에 표시된 것이 모두 하나의 산줄기이므로, ‘장산령’을 두만강 상류로부터 홍기하(紅旗河)에 이르는 두만강 대안의 긴 산줄기를 가리키는 것으로 보아도 무방하다. 그러나 허량·박도상이 진술에서 “미미하게 올라온 언덕이 있어서 그대로 이어져 진장산이 되고, 구불구불 무산까지 내려가며”라고 한 것으로 보아, 전자의 지도에 표시된 장산령이 ‘진장산’이라는 것을 알 수 있다. 표 2의 내용을 「북한 지형도」 및 「일제 지형도」에 대조하여 수계를 비정하면 다음과 같다.

(1) 초파

‘초파(初派)’와 ‘제1파(第一派)’는 의미상 같은 용어이다. 목극등의 입장에서는 ‘초파’가 곧 ‘제1파’이다. 목극등은 ‘초파’와 ‘제1파’를 구분하지 않았다. 그런데 홍치중이나 허량·박도상은 이 두 가지를 구분하여 사용하였다. 목극등이 “초파가 제2파와 합류한다.”고 본 것과 달리, 실제로는 ‘초파’가 ‘제2파’와 이어져 있지 않았다. ‘초파’와 ‘제2파’ 사이에 별도로 ‘제1파’가 있었으며, 이 물줄기는 ‘제2파’에 합류하지만, ‘초파’에는 이어져 있지 않았다. 따라서 그들에게 있어서 ‘초파’는 목극등이 처음 지목한 물줄기라는 의미이고, ‘제1파’는 두만강의 최상류, 가장 북쪽 물줄기라는 의미이다.

‘초파’는 목극등이 두만강 상류 방향으로 이동하여 처음으로 두만강 원류라고 지목한 하천으로서, ① 최소한 허량·박도상이 1712년에 설치한 토퇴의 동쪽 바깥쪽에 있어야 하고, ② 수출처를 가지고 있으며, ③ 동북류 내지 북류하면서 다른 하천이 북쪽으로부터 합류해야 하고, ④ 미미한 언덕이 분수령을 이루어 두만강으로 유입되지 않아야 하며, ⑤ 제1과의 북쪽 10수 리 밖에 있어야 하고, ⑥ 사봉의 아래에 있어야 한다.

이 조건들 가운데 앞의 4가지를 충족시키는 하천은 동봉수 동쪽 두 번째 지류, 필자가 ‘무명수2’라고 부르는 하천이다. ① 이 하천은 ‘도화선 도로변 토퇴군’의 동쪽 마지막 토퇴로부터 동남쪽에 있다. ② 이 하천은 수출처를 가지고 있다. 마지막 토퇴로부터 동남쪽으로 약 220m 지점이다. 「목극등 지도」에 ‘湧出(용출)’이 아니라 ‘水出(수출)’이라고 표기한 것은, 물이 ‘솟아 나온다’기보다 ‘흘러 나온다’ 또는 ‘새어 나온다’는 뜻이다. 필자의 답사 결과 무명수2가 지표유출을 시작하는 지점은 이러한 형태를 지니고 있다. ③ 이 하천은 동북류-북류하고 있으며, 「북한 지형도」에서 볼 때 수출처로부터 대략 11km 정도에서 서쪽으로부터 다른 하천이 합류하고 있다. 이 서쪽으로부터 합류하는 하천을 홍치중의 상소에서는 “북쪽에서 오는 다른 물(北來他水)”이라고 했는데, 이는 나침반의 방위와 지도상의 방위차인 도자각 때문이다. 자북을 도북으로 삼자면, 「북한 지형도」는 도자각(약 8°17′~8°29′)만큼 오른쪽(동쪽)으로 기울여야 한다. 그렇게 하면 이 하천이 북쪽에서 유입되는 것으로 나타난다. ④ ‘무명수2’의 동쪽에 미미한 언덕 형태의 송화강·두만강 분수계가 지난다.

이상에서 검토한 ①~④의 조건만 보아도 무명수2가 홍치중의 상소와 허량·박도상의 진술에서 언급되고 있는 ‘초파’라는 것을 알 수 있다. 이 하천의 수출처가 바로 「목극등 지도」에 ‘水出’이라고 표시된 지점이다. 또한 이 하천이 쌍목봉(쌍두봉) 기슭에서 ‘수출’하므로, 「목극등 지도」의 ‘甘土峰(감토봉)’은 쌍목봉(쌍두봉)이다.

홍치중에 따르면, ⑤ 초파는 제1과의 북쪽에 있고, ⑥ 사봉의 아래에 있다. 홍치중의 언급에는 이 두 가

지 조건이 하나의 문장으로 되어 있다. 원문은 “至於清差所指, 以爲江源入地伏流還爲湧出之水, 則在第一派之北十數里外沙峰之下”이다. 이에 대한 일반적 번역은 「나아가 청차가 가리키며, “강원이 땅속으로 들어가 북류하다가 다시 용출하는 물이 되었다.”라고 한 것은 제1과의 북쪽 10수 리 밖 사봉의 아래에 있습니다.」이다. 이러한 번역에 따르면, 제1과의 후보가 되는 약류하와 모수림하로부터 “북쪽 10수 리 밖”, 곧 대략 “북쪽 11~19리” 정도에 사봉이 있어야 한다.

그러나 「북한 지형도」와 답사를 통해 확인한 바에 의하면, 제1과의 후보가 되는 약류하나 모수림하 발원지의 나침반 방향 북쪽 “11~19리” 거리에는 눈에 들어오는 봉우리가 없다. 약류하(원지)나 모수림하 발원지에서 주위를 둘러보면, 봉우리로는 쌍목봉(쌍두봉: 감토봉, 「북한 지형도」의 1,562m 고지), 장홍령(長紅嶺, 「북한 지형도」의 1,446m 고지), 장산령(「북한 지형도」의 1,422m 고지)이 보인다. 「북한 지형도」에서 이 봉우리들은 각각 약류하나 모수림하 발원지에서 각각 서·북·동에 위치한다. 그러나 같은 위치에서 나침반으로 측정하면, 도자각으로 인해 쌍목봉은 서북, 장홍령은 북동, 장산령은 동남에 위치한다.⁴²⁾ 홍치중 등이 사용하고 있는 방향은 나침반에 의거한 것이므로, 사봉의 후보로는 쌍목봉(서북 방향)과 장홍령(동북 방향)만 남게 되며, 장산령(동남 방향)은 제외된다. 장산령을 홍치중이 이미 ‘진장산’이라고 부르고 있기 때문에 ‘사봉’이라는 별칭을 사용할 까닭도 없다.

이러한 점들을 고려하면, 앞의 원문은 「나아가 청차가 가리키며, “강원이 땅속으로 들어가 북류하다가 다시 용출하는 물이 되었다.”라고 한 것은 제1과의 북쪽 10수 리 밖에 있으며, 사봉(沙峰)의 아래입니다.」라고 번역하는 것이 지리적 실체와 부합한다. 다시 말해서, 초파는 제1과의 북쪽 10수 리 밖에 있으며, 사봉 아래서 흘러나온다는 것이다. ①~④의 조건을 충족시키는 ‘무명수2’가 쌍목봉 기슭에서 흘러나오므로, 사봉은 쌍목봉이며, 「목극등 지도」의 감토봉(甘土峰)이다. 동시에 ‘무명수2’는 나침반 방향으로 보았을 때, 제1과의 후보가 되는 약류하와 모수림하의 북

쪽을 흐른다.

‘사봉(沙峰)’이라는 한자어는 ‘모래 봉우리’를 뜻한다. 1712년 당시 두만강 상류 방향 토퇴 설치 지역으로부터 백두산 정상부에 이르는 구간은 수목이 없는 일종의 ‘부석사막’이었다(이강원, 2016, 91-92). 듬성 듬성 풀과 이끼류가 자라고, 부분적으로 소량의 관목류가 분포하는 거의 사막에 가까운 경관이었을 것이다. 따라서 이 구간에 속하는 쌍목봉을 홍치중은 “모래 봉우리”라고 부른 것이다. 이의복은 이를 가찰봉(加察峰)이라 하였는데, 이는 ‘거찰봉’ 곧 ‘거친 봉우리’ 내지 황무지 봉우리(荒峰)를 뜻한다. 수목이 없고 풀만 듬성듬성 나 있는 황무지(‘부석사막’) 봉우리라는 것과 연관된 지명이다. 조선 후기의 몇몇 지도는 이 봉우리를 ‘가찰봉’과 유사한 음가를 따라 한자로 기록하고 있다. 이의복은 압록강변을 따라 올라가면서 ‘가차봉(可次峰)’을 언급했는데, 이 역시 식생이 거의 없는 봉우리를 말한다.⁴³⁾ 당시 백두산은 정상부로부터 아래로 일종의 ‘부석사막’과 같은 황무지가 넓은 면적을 차지하고 있었다.

이상의 논의를 통해, 홍치중 상소와 하량·박도상 진술의 ‘초파’는 필자가 ‘무명수2’라고 부르는 하천이라는 것이 확인되었다.

(2) 제1파

‘제1파’는 다음과 같은 조건을 충족시켜야 한다. ① ‘초파’가 ‘제1파’의 북쪽 10수 리 밖에 있어야 하고, 또 ‘초파’와 ‘제1파’·‘제2파’ 합류처 사이에 8~9리의 간격이 있다. ② 제2파 용출처로부터 ‘8~9리 남짓’ 또는 ‘8~10리’ 하류에서 제2파에 합류하여야 하고, ③ 옆으로 나오는 세류여야 한다.

①의 조건을 살펴보기로 한다. 「북한 지형도」에서 필자가 ‘무명수2’라고 부르는 하천은 ‘제1파’의 후보인 약류하나 모수림하의 서북쪽에 있다. 그런데 홍치중은 북쪽에 있다고 하였다. 이는 그가 자북을 기준으로 하고 있기 때문이다. 이 경우 무명수2는 ‘제1파’의 후보인 약류하나 모수림하의 북쪽에 위치하게 된다. 따라서 무명수2는 ‘초파’가 ‘제1파’의 북쪽에 있다는 조건을 충족한다.

모수림하 발원지와 무명수2 수출처 사이의 직선거

리는 약 4.6km, 모수림하 발원지와 무명수2의 최소간격은 약 2.2km, 무명수2 수출처와 모수림하·홍토수(안심수) 합류처 사이의 직선거리는 약 6km, 무명수2와 모수림하·홍토수(안심수) 합류처 사이의 최소간격은 약 3.8km이다. 홍치중이 ‘초파’로부터 ‘제1파’까지의 거리를 “10수 리”라고 한 것은 ‘초파’ 수출처로부터 ‘제1파’ 수출처 내지 ‘제1파’·‘제2파’ 합류처까지의 거리를 말한다(아마 그 중에서도 ‘초파’ 수출처로부터 ‘제1파’·‘제2파’ 합류처까지의 거리를 의미할 것이다). 허량·박도상이 “중간의 8~9리는 더 살펴보지 않고, 거듭하여 물을 따라 내려와 노은동산(대로운산)을 지나 어운강의 사신이 기다리고 있는 곳으로 와서 모였습니다.”라고 진술한 내용 중의 이 ‘8~9리’는 ‘초파’로부터 ‘제1파’·‘제2파’ 합류처까지의 간격을 말한다. 허량·박도상은 1712년 5월 19일 ‘초파’와 ‘제1파’·‘제2파’ 합류처 사이를 살펴보지 않았고, 8월 초에 ‘초파’가 ‘제1파’와 연결되지 않는다는 것을 알게 되었다. 그들은 ‘초파’와 ‘제1파’·‘제2파’ 합류처 사이의 최소간격을 8~9리라고 말하고 있는 것이다. 홍치중이 “초파가 제1파의 북쪽 10수 리 밖에 있다.”고 한 것은 무명수2 수출처가 모수림하 발원지로부터 약 4.5km, 모수림하·홍토수(안심수) 합류처로부터 약 6km 거리에 있다는 것과 부합하며, 허량·박도상이 언급한 “중간의 8~9리”는 무명수2와 모수림하·홍토수(안심수) 합류처 사이의 최소간격 약 3.8km에 일치한다. 따라서 홍치중, 허량·박도상의 ‘제1파’는 모수림하를 가리킨다.

한편 약류하 합류처로부터 무명수2 수출처까지의 직선거리는 약 8km, 약류하 합류처로부터 무명수2까지의 최소간격은 약 5.5km, 약류하의 원지(圓池)로부터 무명수2까지의 거리 역시, 최대 약 6.2km, 최소 약 3km 정도로 대략 ‘10수 리’ 내지 ‘8~9리’ 떨어져 있다고 볼 수 있다. 그러나 「목극등 지도」에는 약류하가 표시되지 않았다. 목극등은 그 흐름이 미약한 약류하를 보지 못했거나 주목하지 않았을 가능성이 있다. 그가 약류하를 목격했다고 해도 백두산 쪽에서 흘러나오는 물이 아니라는 이유에서 두만강원으로 간주하지 않았을 것이다. 「목극등 지도」에는 원지도 표시되지 않았다. 이는 그의 답사경로가 원지를 통과하지 않

왔기 때문이기도 하지만, 다른 한편으로 당시에 원지가 오늘날과 같은 호수의 형태를 갖추지 못했기 때문이기도 하다.

원지는 10세기로 추정되는 백두산 대분출 강하부 석 퇴적층 위에 형성된 호수이다. 따라서 물이 고이기 위해서는 유기물에 의한 이탄습지의 형성이 필요하다. 중국의 지리학자들은 원지에 대한 이탄 단면 분석(泥炭剖面分析)을 통하여, 1400년 이전에는 소택화(沼澤化)가 시작되지 않았으며, 1400~1770년 사이에는 소택화가 시작되기는 하였으나 발육 정도가 매우 낮았고, 1770~1860년 사이에는 이탄의 퇴적 속도가 비교적 느렸으며, 1860~1910년 사이에는 이탄의 퇴적 속도가 빨랐고, 1910년 이후 현재까지는 소택이탄 형성과 소택화 역시 가속되었다고 보고하고 있다(張彥等, 2012, 275).

이러한 보고에 비추어 보면, 1712년에 원지는 지금과 같은 호수가 아니라 계절적으로 약간의 물이 고이는 하도 형태였을 것으로 짐작된다. 때문에 「강희 황여전람도(康熙皇輿全覽圖)」(外文出版社影印本, 2007)에 아주 짧은 선으로 표시되었을 것이다(그림 7의 작은 원 표시 부분).⁴⁴⁾ 이 보고에서 1770년 이후 느리게 진행된 이탄 퇴적이 1860년 이후 가속화되었다고 하였으므로, 을유감계(1885년)와 정해감계(1887년) 시기에는 이미 호수의 형태를 갖추었다는 것을 알 수 있다. 정해감계 1887년 5월 조선과 청이 합의하여 그린 「백두산정계비지도」(奎 26675)에 원지가 표시된 것은 이러한 지형 변화를 반영한 것이다.

약류하가 제1과가 될 수 없는 근거는 「목극등 지도」와 「강희 황여전람도」의 대조에서 더욱 분명하게 드러난다. 「강희 황여전람도」(그림 7)에 'Tumen Giyang Sekiyen(투먼강 썬켄: 土門江源)'으로 표시된 물줄기는, 「목극등 지도」에 그려진 것처럼, 목극등이 백두산 정상부 호수 부근으로부터 시작하여 '입지암류' 시작지점을 거쳐 '수출'에 이르는 물줄기가 있다고 생각한 것을 반영한 것이다. 물론, 두 지도를 단순히 대조하면, 「목극등 지도」에 표시된 물줄기의 방향과 「강희 황여전람도」에 표시된 물줄기의 방향이 일치하지 않는다. 그러나 「목극등 지도」는 자북을 도북으로 한 것이고,⁴⁵⁾ 「강희 황여전람도」의 경선은 진

북을 표시한 것이다. 따라서 「목극등 지도」를 「강희 황여전람도」와 대조하자면, 「강희 황여전람도」백두산 부분의 경선을 기준으로 「목극등 지도」를 왼쪽(서쪽)으로 자편각 만큼(대략 $8^{\circ}52' \sim 8^{\circ}54'$ 정도)⁴⁶⁾ 기울여야 하고, 나아가 「강희 황여전람도」백두산 부분의 도북이 진북의 오른쪽에 있으므로,⁴⁷⁾ 「강희 황여전람도」의 도편각(약 $8^{\circ}30'$)만큼 더 왼쪽(서쪽)으로 기울여야 한다. 다시 말해서, 《백두산 동사면 일대의 자편각(서편차 $8^{\circ}52' \sim 8^{\circ}54'$) + 「강희 황여전람도」의 도편각(동편차 $8^{\circ}30'$) = $17^{\circ}22' \sim 17^{\circ}24'$ 》이므로, 「목극등 지도」를 $17^{\circ}22' \sim 17^{\circ}24'$ 만큼 왼쪽(서쪽)으로 기울여야 「강희 황여전람도」의 도북과 일치하게 된다. 그럴 경우, 목극등이 두만강원이라고 생각하고 「목극등 지도」에 표시한 「정계비-「입지암류」 시작지점-(북류)-「수출」-「제1과」-「제2과」와 합류-두만강」에 이르는 물줄기는 「강희 황여전람도」에 'Tumen Giyang Sekiyen'으로 표시된 물줄기와 일치하게 된다. 따라서 「강희 황여전람도」의 'Tumen Giyang Sekiyen'은 예수회 선교사들이 처음 그린 지도에 목극등의 1712년 답사 결과를 반영하여 추가하거나 수정한 것으로 보아야 할 것이다. 'Tumen Giyang Sekiyen'으로 표시된 이 물줄기는 목극등의 답사 결과를 반영하고 있으므로, 목극등의 두만강 수계 인식 오류 역시 그대로 반영하고 있다. 따라서 백두산 지역의 수계를 정확하게 표현하자면, 「목극등 지도」의 수계 수정(그림 6)과 마찬가지로, 그림 8의 큰 원표시 부분과 같이 'Tumen Giyang Sekiyen' 물줄기의 수계를 수정해야 한다.

만약 목극등이 약류하를 '초과'와 이어져 '제2과'로 들어가는 소류('제1과')로 보았다면, 「강희 황여전람도」에 'Tumen Giyang Sekiyen'으로 표시된 물줄기는 약류하 시작점에 이어져 있어야만 한다. 그러나 그렇지 않으므로, 약류하는 '제1과'가 아니다.⁴⁸⁾

②의 조건을 살펴보기로 한다. '제1과'는 '제2과' 용출처로부터 하류로 '8~9리 남짓' 또는 '8~10리' 떨어진 지점에서 '제2과'와 합류하여야 한다. 「북한 지형도」에 '안심수'⁴⁹⁾로 표시된 하천의 길이가 지도상 평면거리 대략 4km 정도로, 대략 8~9리 남짓 또는 8~10리의 길이에 해당한다. 따라서 '제2과'는 오늘날 북·중 조약 지명의 '홍토수', 북한 지리학자들의 '신

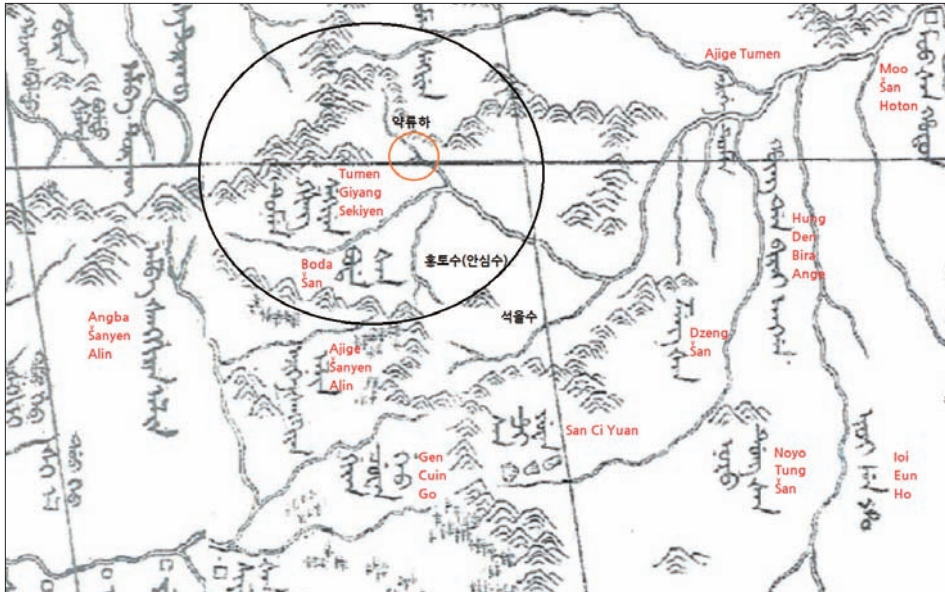


그림 7. 「강희 황여전람도」의 백두산 지역

주: 中國 外門出版社 影印本(2007). 작은 원 표시 부분이 원지(圓池)로 추정되는 부분이다. 로마자 표기는 필자에 의한 것이며, 만주어 필렌도르프 전사 방식을 따랐다. 그 뜻은 다음과 같다. Angba Sanyen Alin(大白山: 장백산: 백두산), Tumen Giyang Sekiyen(土門江源), Boda San(甫多山: 포태산), Aijige Sanyen Alin(小白山), Gen Cuin Go(乾川溝), San Ci Yuan(三池淵), Aijige Tumen(小土門), Dzeng San(甌山), Noyo Tung San(蘆隱東山), Hung Den Bira Ange(紅丹河口), Ioi Eun Ho(漁潤河), Moo San Hoton(茂山城).



그림 8. 「강희 황여전람도」 백두산 지역 수계의 수정

주: 「목극등 지도」의 수계 수정과 마찬가지로, 큰 원 표시 부분에서 'Tumen Giyang Sekiyen'으로 표시된 물줄기를 수정하였다.

무성수', 「북한 지형도」의 '안심수'를 가리키며, 이 하천과 합류하는 모수림하가 바로 '제1파'이다.

③의 조건을 검토하기로 한다. 허량·박도상의 진술에 따르면, '제1파'는 “가로로 나온 세류(細流)”이다. 『비변사등록』에 “허량이 그려 온 지도가 있는데, 이것이 작아서 살피기에 불편하여, 잘 그리는 자로 하여금 그 지도에 따라 허량과 상의하여 고쳐 그리게 하였고, 별단과 더불어 제출하여 살펴보시도록 준비하였습니다.”라고 하였는데, 허량이 자신이 가지고 온 지도를 앞에 두고 설명했다는 것을 의미한다. 따라서 '제1파'가 “산골짜기 수리쯤에서 가로로 나온 세류”라는 것은 이 하천이 지도상 가로 방향, 곧 서-동 방향이라는 것을 의미한다. '제1파'의 후보가 되는 약류하와 모수림하 중 하천의 전체적인 형태가 동-서 방향인 것은 모수림하이다. 약류하는 북쪽에서 남으로 흐르는 하천으로, 이 조건에 부합하지 않는다.

나아가, 허량·박도상의 진술에 의하면, '제1파'는 그보다 남쪽에 있는 '제2파'보다 흐름이 가늘다. 반면 오늘날 정상유출 기간에 모수림하는 홍토수(안심수)보다 유량이 크다. 이러한 점 때문에 이화자는 '제1파'를 이름 그대로 흐름이 약한 약류하(弱流河)로, 제2파를 모수림하로 비정한다. 그러나 1712년 모수림하·홍토수(안심수)·약류하의 상황은 지금과 달랐다. 앞서 언급하였듯이, 원지에는 오늘날과 같은 크기의 호수가 형성되지 않았고, 약류하의 흐름도 지금보다 미약했을 것이다. 또한 정상유출이 진행되는 시기에 홍토수(안심수)의 유량이 모수림하보다 컸을 것이다. 현재와 같은 변화가 일어난 것은 다음과 같은 요인으로 추정된다.

지금이나 당시나 모수림하와 홍토수(안심수)는 눈석임이나 비가 오는 계절에만 지표유출이 일어나는 계절하천 내지 임시하천이다. 두 하천 모두 양력 5월~9월 사이에 정상유출이 이루어지는데, 융설수나 빙물이 부식층으로 스며들어 복류하다가 솟아나는 용출수가 지표유출의 근원이 된다. 두 하천 모두 양력 10월~4월까지의 고갈된다(백두산총서편찬위원회, 1992, 백두산 수문).⁵⁰⁾ 쌍목봉에서부터 시작하는 모수림하의 집수구역은 홍토수(안심수)보다 작다. 북한의 지리학자들이 「대연지봉과 무두봉 사이에서 발

원-도망강(망류 및 지표유출과 복류의 반복)-신무성-신무성수-복류-안신무수-복류-홍토수(안심수)-모수림하 합류점-약류하 합류점'에 이르는 하천을 두만강 원류(正源)로 보고 있듯이, 홍토수(안심수)의 집수구역은 모수림하보다 크다. 따라서 복류수의 용출량과 눈석임이나 강우시 지표유출량은 원래 홍토수(안심수)가 모수림하보다 컸을 것이다.

허량·박도상이 경계표지물 종점 부근에 대해 “수목이 하늘에 닿아 지척을 분간할 수 없는 곳”이라고 하였으므로, 1712년 모수림하나 홍토수(안심수) 주변에는 지금과 마찬가지로 당시에도 삼림이 상당히 침투해 있었다. 상대적으로 작은 모수림하의 집수구역 대부분에 이미 삼림이 형성되어 있었고, 그에 따라 모수림하의 유량은 1712년이나 현재나 큰 변동이 없을 것으로 추정된다. 반면 1712년 당시 홍토수(안심수) 구간 위쪽(대연지봉·무두봉 사이-안신무수 구간)에는 삼림이 존재하지 않았다. 따라서 복류수의 용출량과 눈석임이나 강우시 지표유출량은 지금보다 컸을 것이다. 이후 「대연지봉·무두봉 사이-안신무수」구간에 삼림이 침투하기 시작했고, '유물건곡'이 형성되었으며, “복류수의 대부분이 산천수(湧水) 쪽으로”(백두산총서, 1992, 수문) 흐르게 되었다. 을유감계(1885년)와 정해감계(1887년) 시기에 이르면, 홍토수(안심수)가 모수림하보다 물 흐름이 확연하게 가늘게 되었다. 때문에 이중하는 홍토산수(홍토수) 원류(正源)를 오늘날 모수림하로 부리는 물줄기로 보았던 것이다. 현재는 신무성이라는 취락이 발달했으며, 모래채취가 이루어지고 있고, 홍토수(안심수) 하류에는 북한군 병영이 설치되어 있다. 이 과정에서 복류량이 감소했으며, 최종적으로 용출량이 줄어들었다. 따라서 1712년 당시에는 홍토수(안심수)가 모수림하보다 유량이 많았다는 것은 충분히 추정가능한 일이다.

이상의 논의를 종합하면, '제1파'가 모수림하라는 결론에 다가설 수 있다. 모수림하가 '제1파'라는 보다 확실한 결론은 '제2파'를 비정하면서 얻을 수 있다.

(3) 제2파

'제2파'가 홍토수(안심수)라는 점은 앞서 '제1파'를 비정하면서 어느 정도 윤곽이 드러났다. 다음과 같은

조건을 충족시켜야 한다. ① 발원지로부터 ‘제2과’ 합류점까지 ‘8~9리 남짓’ 또는 ‘8~10리’여야 하고, ② 용출하는 발원지가 있으며, ③ ‘제2과’ 용출처는 ‘초과’와 ‘10리 남짓’ 떨어져 있어야 하고, ④ ‘제1과’가 유입되어야 하며, ⑤ ‘초과’로부터 다른 물을 거치지 않고 곧장 원두(源頭: 발원지) 아래 4~5리 지점에 도달할 수 있어야 한다. ⑥ 그 용출처가 ‘도화선 도로변 토퇴군’의 배치 방향 연장선에 있어야 한다.

①의 조건을 검토하기로 한다. 「북한 지형도」에 나타난 약류하의 길이는 약 3km이다. 모수림하가 홍토수(안심수)와 합류하는 지점으로부터 모수림하 발원지까지의 하천 길이는 약 3.2km이다. 「북한 지형도」에서 모수림하의 하도는 쌍목봉 방향으로 상류가 더 길게 그려져 있지만, 필자가 직접 우중에 답사한 바에 따르면, ‘유물건곡’이 형성되어 있어서 상당한 강우에도 불구하고 지표유출을 관찰할 수 없었다. 따라서 모수림하의 발원지는 그림 9, 12, 15, 16에 표시된 지점이다. 홍토수(안심수)가 모수림하와 합류하는 지점으로부터 홍토수(안심수) 용출처까지의 하천 길이는 대략 4km이다. ‘제2과’의 길이가 ‘8~9리 남짓’ 또는 ‘8~10리’라고 한 것과 거의 일치한다. 만약 약류하가 ‘제1과’라면, 모수림하 발원지로부터 약류하 합류점까지의 하도 길이는 대략 6.2km이므로, 이는 ‘제2과’의 길이가 ‘8~9리 남짓’ 또는 ‘8~10리’라고 한 것과 부합하지 않는다. 따라서 하천의 길이로 보아 홍토수(안심수)가 ‘제2과’라는 점을 알 수 있다.

②의 조건에 대해 검토하기로 한다. 「북한 지형도」상에 표시된 홍토수(안심수)를 거슬러 올라가면, 실선이 점선으로 변한다. 점선의 상류 끝 지점의 좌표는 대략 북위 42°00′26.80″ 동경 128°23′58.44″ 지점이다. 이 지점에 용출처가 있는 것으로 추정된다. 구글 어스(Google Earth)를 통해 이 지점으로부터 약 100m 서쪽에 건물이 확인되는데, 이 건물의 거주자들이 사용하는 수원지가 바로 홍토수(안심수)의 용출처, 곧 ‘제2과’의 용출처일 것이다.

③의 조건을 살펴보기로 한다. ‘제2과’ 용출처는 ‘초과’와 10리 남짓 떨어져 있어야 한다. 홍토수(안심수)의 용출처로부터 ‘무명수2’ 수출처까지의 지도상 직선거리가 약 4.1km 정도로 대략 ‘10리’에 해당한다는

것을 알 수 있다. 참고로, 무명수2 수출처로부터 모수림하 발원지까지의 지도상 직선거리는 약 4.6km, 모수림하와 홍토수(안심수) 합류점까지의 직선거리는 약 6km로서 ‘10리’를 크게 벗어난다. ④의 조건은 1712년 당시 제1과가 제2과에 합류한다고 하였는데, 모수림하가 홍토수(안심수)에 합류한다.

⑤의 조건을 살펴보기로 한다. 목극등은 초과로부터 다른 물을 거치지 않고, “제2과 물 흐름이 시작되는 곳으로부터 아래로 4~5리 되는 지점에 곧장 이르렀다.”고 하였다. 목극등이 제2과 시작점 아래 4~5리 지점에 도착했다가 다시 4~5리를 내려가 ‘제1과’가 ‘제2과’에 합류하는 것을 보았다고 했으므로, ‘제2과’의 길이는 8~10리 정도이다. 이는 “제2과 용출처를 버리고 제1과와 제2과의 합류점에 경계표지물을 설치하는 것은 8~9리 남짓 하류로 내려가는 것”이라는 진술에서도 확인된다. 이러한 제2과의 길이에 부합하는 하천은 홍토수(안심수)이다. 모수림하 발원지로부터 약류하 합류점까지의 하도 길이는 대략 6.2km이기 때문에, 모수림하를 ‘제2과’로 보기 어렵다.

그럼에도 불구하고, 다음과 같은 추론을 진행해보기로 한다. 첫째, 만약 약류하가 ‘제1과’이고, 모수림하 발원지로부터 약류하 합류점까지가 ‘제2과’이며, 목극등이 초과로부터 모수림하 발원지 남쪽을 지나 모수림하 발원지로부터 4~5리(대략 2km 전후) 지점을 건넜다면, 이 경우 목극등은 두만강을 따라 내려가기 위해 모수림하를 한 번 더 건너야 한다. 이것은 ‘제2과’를 한 번 건넌 것으로 표시된 그의 지도와 일치하지 않는다.

둘째, 만약 약류하가 ‘제1과’이고, 모수림하 발원지로부터 약류하 합류점까지가 ‘제2과’이며, 목극등이 초과로부터 모수림하 발원지 남쪽을 지나 약류하 합류점으로부터 상류 4~5리 지점에 이르렀다면, 이 경우 목극등은 홍토수(안심수)를 지나지 않을 수 없으며, 역시 모수림하를 두 번 건너야 한다. 이 또한 ‘제2과’를 한 번 건넌 것으로 표시된 그의 지도와 일치하지 않는다.

셋째, 만약 약류하가 ‘제1과’이고, 모수림하 발원지로부터 약류하 합류점까지가 ‘제2과’이며, 목극등이 초과로부터 모수림하 발원지 북쪽을 지나 모수림하

발원지로부터 4~5리 지점에 이르렀다면, 이 경우 또한 홍토수(안심수)를 지나지 않을 수 없으며, 목극등이 ‘초파’로부터 ‘제2파’ 중간으로 “곧장 왔다(直到)”는 것과도 다르다. 또한 이 경로를 지나는 동안 ‘초파’(무명수2)와 약류하 사이의 분수령을 인식하지 않을 수 없다. 다시 말해서, 무명수2와 약류하(원지)가 이어져 있지 않다는 것을 알게 되었을 것이다. 따라서 이 경우도 「목극등 지도」 및 허량·박도상의 진술과 일치하지 않는다.

넷째, 만약 약류하가 ‘제1파’이고, 모수림하 발원지로부터 약류하 합류점까지가 ‘제2파’이며, 목극등이 무명수2로부터 모수림하 발원지 북쪽을 지나 약류하 합류점으로부터 4~5리 지점(적봉의 약간 서쪽)에 이르렀다면, 이 역시 무명수2와 약류하 사이의 분수령을 인식하지 않을 수 없었을 것이다. 이러한 추론 중 이 네 번째 추론이 그나마 약류하가 ‘제1파’이고, 모수림하가 ‘제2파’라는 주장에 근접한다. 그러나 허량·박도상의 진술에 ‘초파’로부터 ‘제2파’ 원두(용출처) 아래 4~5리 지점에 “곧장(똑바로) 왔다.”⁵¹⁾ 했으므로,

모수림하 발원지를 북쪽으로 빙 돌아 홍토수(안심수) 합류점으로부터 약류하 합류점 사이에 이르렀을 가능성은 거의 없다.

다섯 번째, 만약 약류하가 ‘제1파’이고, 모수림하 발원지로부터 약류하 합류점까지가 하도 길이 8~10리의 ‘제2파’이며, 홍토수(안심수)의 수량이 매우 작거나 없었고, 목극등이 무명수2 수출처로부터 모수림하 발원지와 약류하 합류점 사이의 중간(양쪽에서 4~5리 지점)에 곧장 이르렀다면, 이는 「목극등 지도」와 달리 제2파를 건너지 않은 것이 된다. 따라서 「목극등 지도」에 표시된 물줄기 및 동선과 부합하지 않는다.

이상의 추론을 통해, 목극등이나 허량·박도상 및 홍치중이 약류하를 ‘제1파’로, 모수림하를 ‘제2파’로 보았을 가능성은 없다는 것을 알 수 있다. 그들은 모수림하를 ‘제1파’로 홍토수(안심수)를 ‘제2파’로 보았다.

1712년 5월 19일 목극등은 ‘초파’(무명수2) 수출처 부근을 지나면서, 초파가 장산령에서 장홍령을 거

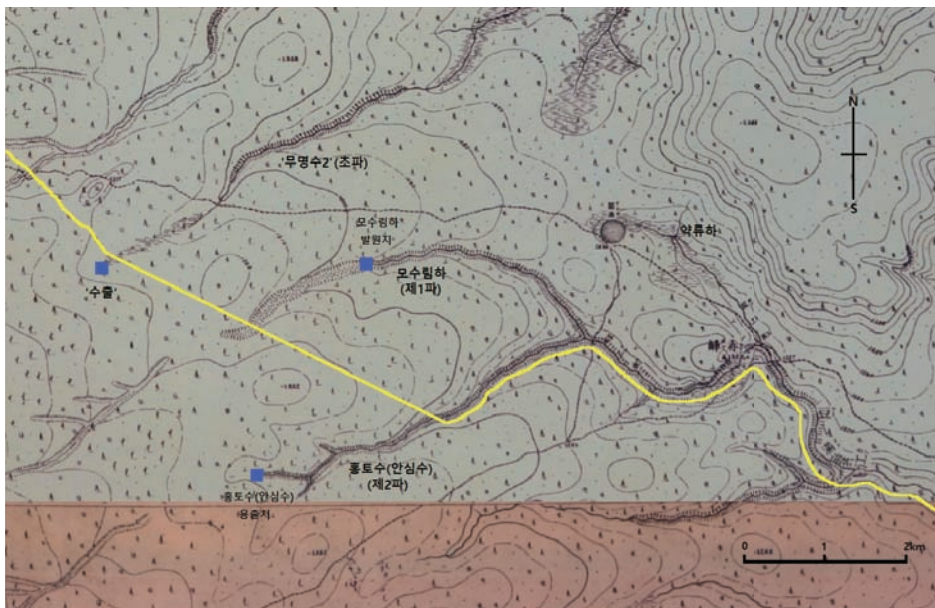


그림 9. 「일제 지형도」의 두만강 최상류 수계와 목극등의 경로

주: 실선은 목극등이 지나간 경로의 개념적 표현이다. 한편, 「일제 지형도」에는 오늘날의 약류하가 ‘紅土水’로 표시되어 있다. 이는 간도협약 이래 일제에 의해 제작된 지도에서 반복되는 현상이다.

쳐 북쪽으로 달리는 산줄기에 막혀 북쪽으로 흐를 가능성이 없다고 생각하고, 곧장 홍토수(안심수) 용출처 아래 4~5리 지점에 이르렀고, 이후 물줄기를 따라 4~5리를 내려갔으며, 그곳에서 한 물줄기가 합쳐지는 것을 보고, 자신이 전에 본 초파가 흘러와 합치는 것으로 생각하였다. 이후 다시 물줄기를 따라갔으나 흐름이 미약했을 약류하는 보지 못했거나 주의하지 않았다.

⑥의 조건을 살펴보기로 한다. 홍치중과 허량·박도상의 언급에는 나타나지 않지만, 홍토수(안심수)가 ‘제2파’라는 중요한 단서 중의 하나는 ‘도화선 도로변 토퇴군’의 방향(그림 15, 16 참조)이다. ‘도화선 도로변 토퇴군’의 동쪽 절반이 홍토수(안심수)의 용출처 방향으로 설치되어 있다. 따라서 그에 이어졌던 목적은 홍토수(안심수)에 연결되었을 것이다.

이상의 논의를 통하여, ‘제2파’가 신무성수-안신무수의 하류 최후 용출처로부터 지표유출이 시작되는, 북·중 조약지명의 ‘홍토수,’ 「북한 지형도」의 ‘안심수’라는 것을 확인할 수 있다. ‘제2파 용출처’가 경계표지물의 종점이므로, 경계표지물 종점의 위치는 대략 북위 42°00′26.80″ 동경 128°23′58.44″ 지점이다.

(4) 제3파

허량·박도상의 진술에 따르면, ‘제3파’는 송태선(宋太善)이 찾아낸 것이고, 「목극등 지도」에 그려지지 않았다. 김지남의 『북정록』 5월 21일 기록에 “송태선 등이 말한 세 물줄기가 솟아난다는 곳”이라는 표현이 있다. 또한 박종의 「백두산유록」 5월 20일 기록에도 “갑산 엽부(獵夫) 송태선”이라는 표현이 있다.

조선 조정은 임진정계의 준비를 위하여, 1712년 3월 6일 북병사 장한상(張漢相)과 남병사 윤각(尹鰲)에게 명하여 두만강과 압록강의 수원을 조사하도록 하였다.⁵²⁾ 4월 7일 그들이 그린 지도가 조정에 도착하였는데, 윤각의 보고는 의거할 만한 것이 있는데, 장한상의 보고는 두만강의 실제와 어긋났다고 보았다.⁵³⁾

집반사 박권은 「북정일기」에서 5월 3일 인차외만호 이중창(李重昌)과 혜산첨사 정사의(鄭思義)가 두만강과 압록강의 수원을 조사한 후 와서 인사하였다

고 하였는데, 인차외만호와 혜산첨사는 갑산부 소속이었으므로, “갑산 사냥꾼” 송태선을 길잡이로 삼아 수원을 조사한 것이다. 5월 15일 함경감사 이선부가 “다시 혜산 첨사로 하여금 두만강원을 자세히 살피게 하였더니, 강원은 백두산 산꼭대기 중간에서 나와 거의 80~90리 흐름이 끊어졌다가 감토봉(甘土峰) 아래 1식(息: 30리) 정도 되는 곳에 이르러 비로소 땅 구멍 속에서 모두 3파가 용출하여 두만강이 된다고 합니다.”⁵⁴⁾라는 내용으로 조정에 급보하였는데, 이는 인차외만호 이중창과 혜산첨사 정사의의 그리고 갑산 사냥꾼 송태선의 조사결과를 보고한 것이다. 따라서 허량·박도상이 말한 ‘제3파’는 송태선이 발견했다고 했으므로, 이선부의 이 보고에 묘사된 물줄기가 ‘제3파’라고 할 수 있다.

홍치중의 상소에는 ‘제3파’를 북우후 김사정(金嗣鼎) 등이 추후로 살펴본 것이라고 했는데, 박권의 「북정일기」 5월 8일자에 “북우후 김사정이 두만강 원류를 조사할 때 걸어가는 것을 꺼려 군관으로 하여금 대행케 하고, 또한 칭병하고 인사도 오지 않았다. 감사가 북우후를 잡아들여 곤장 20대를 쳤다.”⁵⁵⁾는 기록이 있다. 따라서 홍치중이 ‘제3파’에 대해 “북우후 김사정 등이 ‘추후’로 살펴본 것”이라고 한 것은 장한상의 ‘제4파’ 조사 시도에 뒤이어서 살펴보았다는 것을 의미한다. 시점으로 보아 김사정의 ‘제3파’ 조사는 인차외만호 이중창과 혜산첨사 정사의·갑산사냥꾼 송태선 등의 두만강 상류 수계 조사와 동일한 사건이다. 김사정이 태만했기 때문에, 허량·박도상과 김지남은 사냥꾼 송태선이 찾은 것으로 보았고, 홍치중은 조사 임무 계선상 송태선의 상관인 북우후 김사정을 언급한 것이다. 이렇듯 허량·박도상이 말하는 ‘제3파’와 홍치중이 말하는 ‘제3파’는 발견의 경위에 있어서는 동일한 하천이다.

그러나 「목극등 지도」 상에서 볼 때, 홍치중과 허량·박도상은 ‘제3파’를 각각 다른 물줄기로 보고 있음이 분명하다. 홍치중은 「목극등 지도」에 ‘제3파’가 그려지지 않은 것을 모르고 있었던 것 같다. 후술하겠지만, 이것은 그가 대홍단수를 ‘제4파’로 보고 있다는 것에서 미루어 짐작할 수 있다. 따라서 그의 ‘제3파’는 「목극등 지도」에 그려진 두만강 상류로부터 세 번째



그림 10. 유건봉의 『장백산강지략(長白山江岡志略)』에 실린 지도

주: 필자가 산천수(용수천)로 비정하는 ‘大浪河’의 발원(원 표시 부분)이 3개의 샘으로 표시되어 있다.

물줄기를 가리키는 것으로 추정된다.

한편, 이선부의 보고에서 언급된 하천은 감토봉 아래 1식(30리) 정도 되는 곳에서 땅 속에서 솟아나와서, 3파(派)가 용출하여야 한다. 이러한 조건을 충족시키는 하천은 산천수(용수천: 유건봉의 ‘大浪河’)이다. 산천수의 발원지는 쌍목봉으로부터 지도상 직선거리 약 12~13km 떨어져 있다. 따라서 ‘1식(30리)’에 부합한다. 유건봉의 지도(그림 10)에는 석을수에 합류하는 대랑하(大浪河)가 3개의 샘에서 발원하는 것으로 그려져 있다. 석을수에 가장 가까운 북쪽 하천이 산천수이다. 따라서 이선부의 급보에서 ‘3파(三派)’는 허량·박도상, 홍치중 등이 말하는 ‘제1파’, ‘제2파’, ‘제3파’가 아니라, 3개의 땅 구멍에서 나와서 산천수(용수천: 대랑하)를 이루는 각각의 물줄기를 말한다.

북한에서 사용하는 ‘산천수’라는 지명은 아마도 ‘三泉水(삼천수)’를 중국어 발음, 곧 “싼취엔-수이(싼첸-수)”로 읽은 것에서 비롯된 것으로 보인다. 세 개의 샘에서 하천이 시작된다는 것을 반영했을 것이다. 때로 이 하천을 ‘용수천’이라 표시한 북한 지도를 볼

수 있는데, 이 역시 한자로 “湧水川(또는 湧水泉)”이라고 표기할 것이다. 모두 산천수 발원지의 ‘용출’이라는 특성을 반영하는 지명이다. 현재는 두만강 본류와의 합류 지점에 댐을 막아 산천어(山川魚) 양식장으로 사용하고 있다. 이 하천은 유량이 석을수보다 크지만, 길이는 석을수보다 작다.

허량·박도상의 ‘제3파’는 산천수(용수천: 대랑하)이며, 홍치중은 자신이 복우후 김사정이 발견한 것으로 알고 있는 ‘제3파’를 「목극등 지도」에 표시된 두만강 상류 세 번째 물줄기, 곧 석을수로 착각하였다.

(5) 제4파

‘제4파’에 대해 허량·박도상은 언급하지 않았다. 그러나 그들이 ‘제1파’와 ‘제2파’의 합류점으로부터 20리를 내려가 지속했다고 하였다. 「목극등 지도」의 두만강 상류 물줄기 중 위로부터 두 번째 물줄기와 세 번째 물줄기 사이의 두만강 본류 서남안에 표시된 지속지점이 그곳이다. 허량·박도상에 따르면, 「목극등 지도」에 ‘제3파’(산천수: 용수천)가 그려지지 않았으므로, 이 지도의 이 세 번째 물줄기가 바로 허량·박

도상이 말하는 ‘제4파’이다. ‘제1파’(모수림하)와 ‘제2파’(홍토수(안심수)) 합류점으로부터 석을수의 두만강 본류 합류점까지의 거리는 하도를 따라 대략 11km 정도이다. 목극등 일행이 두만강 하도에 바짝 붙지 않고 어느 정도 떨어져서 내려가다가, 석을수에 못 미친 지점에서 지숙하였을 것이므로, 5월 19일 제1파(모수림하)와 제2파(홍토수(안심수)) 합류점으로부터 이 지숙지점까지의 거리는 11km에 미치지 못하는 대략 8~9km였을 것이다. 따라서 이 지숙지점 남쪽에 있는 물줄기는 석을수(石乙水)이다.

한편, 홍치중은 “제4파는 북병사 장한상이 맨 처음 가서 살펴보다가 빙설에 막혀 전진하지 못한 곳”이라고 하였다. 앞서의 『숙종실록』 38년(1712) 4월 7일 기록에 따르면, “장한상의 보고는 두만강의 실제 상황과 어긋났다.” 여기서 실제상황과 어긋났다는 것은 장한상이 조사한 물줄기보다 더 북쪽의 물줄기가 있다는 것을 의미한다. 이러한 점에 비추어 보면, 홍치중이 말한 ‘장한상이 조사한 제4파’는 산천수 아래의 석을수라고 볼 수도 있다. 그러나 박권의 「북정일기」 5월 13일자에는 다음과 같은 기록이 있다.

어윤강(서두수)에서 유숙하였다.…주인 원익성…말하기를, “북병사(장한상)가 올린 지도 중에 이른바 두만강은 곧 대흥단수이고, 두만강이 아닙니다. 하나의 큰 물줄기가 백두산에서 흘러나와서 남중산의 북쪽으로 조금 아래에서 합쳐지는 것이 곧 진짜 두만강인데, 이 강을 상세히 아는 자는 주민 채진귀와 한치익입니다.”라고 하였다. 그리하여 이 날 밤에 글을 써서 감사에게 보고하였다.⁵⁶⁾

이 기록에 따르면, 홍치중이 언급한 ‘제4파’는 대흥단수이다. 그러나 허량·박도상은 「목극등 지도」에 ‘제3파’(산천수: 용수천)가 그려지지 않았다고 했고, ‘제4파’에 대해서는 언급하지 않았으므로, 「목극등 지도」의 대흥단수 바로 위쪽 물줄기, 곧 석을수를 ‘제4파’로 보고 있는 것이 분명하다. 원익성이 말하는 ‘남중산의 북쪽으로 조금 아래에서 합쳐지는 물’은 석을수이다.

(6) 제1파·제2파·제3파·제4파 비정의 소결

이상의 논의를 수계를 수정한 「목극등 지도」에 대입하면 그림 11과 같다. 홍치중, 허량·박도상이 언급한 ‘초파’는 A를 말하며, 필자가 ‘무명수2’라고 부르는 물줄기를 가리킨다. ‘제1파’는 B 물줄기로서, 모수림하를 가리키며, ‘제2파’는 C 물줄기로서, 홍토수(안심수)를 가리킨다. 허량·박도상에 따르면, ‘제3파’(산천수: 용수천)는 「목극등 지도」에 표시되지 않았다. 따라서 그들의 ‘제4파’는 D 물줄기이며, 석을수이다. 반면 홍치중의 ‘제3파’는 D 물줄기, 곧 석을수이며, ‘제4파’는 E 물줄기, 곧 대흥단수이다.

한편, 조선측이 발견한 두만강 최상류 물줄기가 가장 남쪽의 대흥단수, 그보다 북쪽의 산천수(용수천: 대량하), 다시 그보다 북쪽의 홍토수(안심수) 및 모수림하로 바뀌는 것은 탐사의 시기와 관련된다. 장한상은 음력 3월 중순, 김사정과 송태선은 5월 초순, 박도상과 갑산사람은 5월 19일에 각각 자신들이 발견한 물줄기에 도달하였고, 그것들을 각각 두만강의 최상류로 보았다. 남쪽에서부터 북쪽 순으로 눈이 녹으므로, 여름이 가까울수록 두만강 최상류의 발견은 북쪽으로 진전되었던 것이다.

(7) 단류처~용출처 사이에서 북쪽으로 향하는 소류 5~6파

허량·박도상은 “단류처로부터 용출처까지의 사이에 소류가 북쪽으로 향하는 것이 5~6파, 용출처로부터 남중산(南甌山)까지 두만강으로 유입되는 소류가 4~5파”라고 하였다. 이 대목의 서술 스케일로 보자면, ‘5~6파’가 황화송전자로부터 ‘제2파’(홍토수(안심수)) 용출처 사이에 있는 사을수(斜乙水) 및 동봉수 수계의 물줄기들을 가리키는 것으로 보는 것이 합리적이다. 그러나 홍치중과 허량·박도상의 진술을 읽어보면, 그 전체 내용이 경계표지물의 중점 구역, 곧 동봉수 동남쪽 두 번째 지류(무명수2)와 두만강 상류 구역(모수림하, 홍토수(안심수))에 관한 것이라는 것을 알 수 있다. 그들은 홍치중의 공사지침에 따라, 무명수2 수출처 못 미친 지점, 즉 그 직전의 어느 지점까지는 경계표지물을 설치하는 것이 당연했으므로, “5~6파”는 무명수2 수출처 동쪽에 있어야 한다. 따라



그림 11. 수계 수정 「목극등 지도」에 표시한 수파(水派)

주: 허량·박도상의 진술에 의거하여 표시한 것이다. a-초파 수출처, A-초파(무명수2), B-제1파(모수림하), C-제2파(홍토수(안심수)), D-제4파(석을수), E-대홍단수, F-광평구, M1-중산(남중산), M2-대로운동산(노은동산). 제3파는 「목극등 지도」에 그려지지 않았다.

서 “단류처로부터 용출처까지의 사이”를 다른 방식으로 규명할 필요가 있다.

여기서 ‘단류처’는 말 그대로 ‘물 흐름이 끊어진 곳’ 이이며, ‘용출처’는 ‘물이 솟아나는 곳’이다. 임진정계 관련 기록에서 ‘단류처’가 언급되는 대목은 이 곳 외에 두 곳이 더 있다. 하나는 『숙종실록』 38년(1712) 6월 3일자에 기록된 박권·이선부의 치계(급보)에서 목극등이 산도를 가리켜 보이며 말하기를, “수원의 단류처(斷流處)가 이처럼 모호하고 분명하지 않아 표지를 세우지 않는다면, 피차 추정하는 데 어려움이 있을 것이니, 목책으로 한계를 정함이 어떻겠는가?”라고 한 대목에 나오는 ‘단류처’이다. 여기서 ‘단류처’는 문맥상 ‘입지암류’ 시작지점(대각봉 북북동 흑석구 하도 해발고도 약 1,840m 지점) 으로부터 ‘수출’ 지점(무명수2의 수출처 해발고도 약 1,340m) 까지를 말한다(그림 11의 ‘목극등의 단류처’).

다른 하나는 홍치중이 경계표지물 설치공사와 관련하여, “이미 잘못 짚은 강원은 비록 우리가 마음대

로 변경할 수 없다 할지라도, 하류가 어떠한지는 논할 것 없이 단류처(斷流處) 이상은 진실로 마땅히 경계표지물 설치 범위 중에 있어야 하니, 먼저 정계비를 세운 곳에서부터 공사를 시작하여 위에서부터 아래로 내려가되, ...이른바 수출처 못미쳐, 잠시 역사를 정지하고 돌아가기로 한다.”라고 한 대목에 나오는 ‘단류처’이다. 이 ‘단류처’는 두 가지로 해석될 수 있다. 첫째, 황화송전자 부근으로부터 ‘초파’(무명수2) 수출처까지를 ‘단류처’로 보는 것인데, 이는 홍치중과 허량·박도상이 목극등의 ‘입지암류’ 시작지점을 황화송전자 부근으로 보았던 것에서 비롯된 것이다(그림 11의 ‘단류처1’). 둘째, ‘초파’(무명수2)와 ‘제1파’(모수림하) 발원지 사이의 ‘단류처’이다. 목극등은 ‘초파’(무명수2)와 ‘제1파’(모수림하)가 이어진다고 생각했는데, 1712년 8월 초에 조선측 실무자들이 경계표지물 설치를 위해 조사해보니, ‘초파’(무명수2)와 ‘제1파’(모수림하)가 끊어져 있었다. 이 구간은 기록에 명시적으로 ‘단류처(斷流處)’라는 용어로 언급되지 않지만,

문맥상 홍치중과 허량·박도상이 ‘단류처’로 보고 있다는 것을 알 수 있다. 이 경우 ‘단류처’는 ‘무명수2’와 모수림하 사이를 가리킨다(그림 11의 ‘단류처2’).

‘단류처’에 대한 이 두 가지 해석 중에서 홍치중이 언급한 ‘단류처’는 ‘황화송전자~초파(무명수2) 수출처’ 구간을 가리키는 것으로 보는 것이 문맥상 합리적이다. 그러나 이 두 가지 중 어떤 의미의 ‘단류처’를 택하건, 홍치중이 “수출처 못미처, 잠시 역사를 정지하고 돌아가기로 한다.”고 했으므로, 「정계비로부터 황화송전자를 거쳐 무명수2 수출처」로 설치해 내려오는 경계표지물 설치공사를 무명수2 수출처에 연결하지 않고 그 직전에서 정지하라고 했다는 것에는 변함이 없다.

문제는 허량·박도상이 언급한 “단류처로부터 용출처까지의 사이에 소류가 북쪽으로 향하는 것이 5~6파이다.”에서 ‘단류처’와 ‘용출처’가 어디인가 하는 점이다. 이들이 언급한 ‘단류처’에 대해, 홍치중의 ‘단류처’와 마찬가지로, ‘황화송전자~무명수2 수출처’로 보는 것과 ‘무명수2~모수림하 발원지’로 보는 것, 두 가지가 가능하다. 이들이 진술에서 언급한 ‘용출처’들은 ‘초파’(무명수2) 수출처와 ‘제2파’(홍토수(안심수)) 용출처 두 가지 의미로 각각 사용되고 있다.⁵⁷⁾ 곧 이

들은 ‘수출처’와 ‘용출처’를 구분하지 않고 ‘용출처’로 지칭하고 있다. 홍치중이 “수출처 못미처, 잠시 역사를 정지하고 돌아가기로 한다.”라고 한 것을 허량·박도상은 “(홍치중이) 용출처에 이르러서는 잠시 공사를 멈추라.”고 말했다고 했으므로, 허량·박도상이 이 대목에서 언급한 ‘용출처’는 홍치중이 언급한 ‘수출처’와 같다. 곧 ‘초파’(무명수2) 수출처를 가리킨다.

그런데, “단류처로부터 용출처까지의 사이에 소류가 북쪽으로 향하는 것이 5~6파이며, 용출처로부터 아래로 남중산까지 소류가 두만강으로 들어가는 것이 4~5파”라는 대목의 ‘용출처’는 문맥상 ‘제2파’(홍토수(안심수))용출처를 가리키는 것이 분명하다. 따라서 이 언급 중의 “단류처로부터 용출처까지의 사이”는 ‘무명수2 수출처~홍토수(안심수) 용출처 사이’ 또는 ‘무명수2와 모수림하 발원지 사이의 최소간격(‘단류처2’~홍토수(안심수) 용출처 사이)’를 가리키는 것이 된다. 결국, 무명수2 수출처, 홍토수(안심수) 용출처, 모수림하 발원지와 그로부터 최소간격에 있는 무명수2 하도를 잇는 4각형 내의 구역을 의미한다(그림 12 참조).

허량·박도상에 따르면, 이 구간은 “수목이 하늘에 닿아 지척을 분간할 수 없는 곳”이며, “소류가 혼잡



그림 12. 단류처~용출처 사이에서 북으로 향하는 소류 5~6파의 위치

주: Google Earth(2007)에 표시함. 도화선 도로 중간의 작은 사각형은 암거 및 소형 교량의 위치이며, 이것들을 통과하는 물줄기가 허량·박도상이 말하는 ‘북쪽으로 향하는 소류 5~6파’로 추정된다. 분수계는 「북한 지형도」에 근거하여 표시하였다.

한 곳”이다. 이곳에 북쪽으로 향하는 5~6 갈래의 작은 물줄기가 있다는 것이다. 그러나 「북한 지형도」나 「일제 지형도」(1933년)에는 물줄기가 표시되어 있지 않다.

필자는 답사과정에서 이 구간에 수목이 울창하고, 하도가 망류(網流)한다는 것을 알 수 있었다. 또한 도화선 도로의 ‘무명수2 다리’로부터 모수림하 발원지 근처에 이르는 구간에서 도로 밑에 놓인 암거(暗渠) 내지 소형 교량이 6개임을 발견하였다.⁵⁸⁾ 도화선 도로 밑에 암거 내지 소형 교량이 있다는 것은 도로를 가로질러 북쪽으로 작은 물줄기가 흐른다는 것을 의미한다. 따라서 허량·박도상이 말한 “5~6과와 작은 물줄기”와 대략 일치한다.

이 물줄기들은 폭우나 눈석임 시기에만 관찰되며, 평소에는 물 흐름이 거의 없이 드문드문 분포하는 습지처럼 보였다. 그 중 송화강·두만강 사이의 분수계 서북쪽에 있는 암거의 숫자는 2개였다. 이 물줄기들은 분수계 서북쪽에 있으므로 송화강 유역에 속한다. 필자의 답사 중 강도 높은 강우로 인해서인지 비교적 뚜렷한 물줄기가 이루어졌다. 분수계 동남쪽에 있는 물줄기들도 북류하지만 매우 낮은 분수령에 막혀있으며, 강도 높은 강우시기에는 비교적 뚜렷한 물줄기가 이루어졌지만, 모수림하나 약류하 또는 홍토수(안심수)에 이어지지도 않으며, 최종적으로 부석층으로 스며들어 사라졌다.

허량·박도상은 이 “5~6과”를 언급한 후, “훗날 차사원이 잘못 알고 북쪽으로 흐르는 물에 목책을 설치한다면, 앞날에 걱정이 없지 않을까 두려웠다.”고 했다. 이는 훗날 차사원이 북쪽으로 향하는 이 5~6과중에 북류하여 송화강 수계에 속하는 것에 목책을 연결한다면, “저들의 땅”으로 깊이 들어가는 것이 될 것이기 때문에 두려웠다는 것으로 해석된다. 또한 북류하다가 분수령에 막혀 부석층으로 사라지는 물줄기에다 목책을 설치하는 것은 이도저도 아닌 결과를 초래하는 것이 된다. 그래서 그들은 물줄기가 뚜렷하고 동류(자북기준)하여 두만강으로 들어가는 것이 분명한 ‘홍토수(안심수)’에 목책을 연결하였다는 것이다.

결론적으로, 허량·박도상이 언급한 “단류처로부터 용출처까지의 사이에 북쪽으로 향하는 소류 5~6과”

는 황화송전자로부터 ‘제2과’(홍토수(안심수)) 용출처 사이에 있는 사을수(斜乙水) 및 동봉수 수계의 물줄기들로 볼 수도 있지만, ‘초과’(무명수2)와 ‘제2과’(홍토수(안심수)) 사이를 흐르는 5~6개의 희미한 물줄기로 보는 것이 비교적 합리적이라고 생각한다.

(8) 용출처~남증산 사이에서 두만강으로 유입되는 소류 4~5과

허량·박도상은 “용출처로부터 남증산(南甞山)까지 두만강으로 유입되는 소류가 4~5과”라고 하였다. 여기서 용출처는 자신들이 경계표지물을 설치한 ‘제2과’ 용출처, 곧 홍토수(안심수) 용출처를 말하며, 남증산은 오늘날 대흥단군의 증산(甞山)을 말한다.⁵⁹⁾

현재 입수할 수 있는 「북한 지형도」는 증산 부분이 결락되어 있어서 전체적인 상황을 파악할 수 없다. 따라서 「일제 지형도」(1933년)에 의지할 수밖에 없는 데, 이 지도에는 홍토수(안심수) 용출처로부터 증산에 이르는 사이에서 두만강에 합류하는 8개의 하천표시가 있다(그림 13).

이 하천들 중 물 흐름이 비교적 뚜렷한 것으로는 ③ 산천수(용수천), ④ 석을수(상도랑수: 上トランス), ⑤ 적개골수(무포수: 하도랑수(下トランス)), 그리고 증산 북북서에서 두만강에 합류하는 ⑦과 ⑧이 있다. 이 5개의 물줄기들이 『백두산총서』의 『백두산지도첩』에 수록된 「자연지도」(그림 14)에 표시되었다는 사실을 통해, 그것들의 물 흐름이 비교적 뚜렷하다는 것을 추정할 수 있다.

이러한 상황을 염두에 두고 ‘4~5과’를 추정하면, 다음과 같은 두 가지 가능성이 있다. 첫째, “제1과·제2과는 목극등 차관의 지도에 들어가 있고, 제3과는 감영에서 이전에 올린 지도에 첨가되었으며, 긴요치 않은 소류 2~3과는 지도에 들어가 있지 않다.”고 한 것에서 ‘긴요치 않은 소류 2~3과’가 허량·박도상이 말하는 두만강의 최상류 구역, 곧 제2과와 제3과 사이에 있는 것을 의미한다면, 그것들은 「일제 지형도」의 ①과 ②일 것이다. 여기에 ③ 산천수(용수천: 허량·박도상의 ‘제3과’)와 ④ 석을수(허량·박도상의 ‘제4과’)를 합하면, 4개의 물줄기가 된다. 이 경우 이 물줄기들이 허량·박도상이 ‘제2과’(홍토수(안심수))

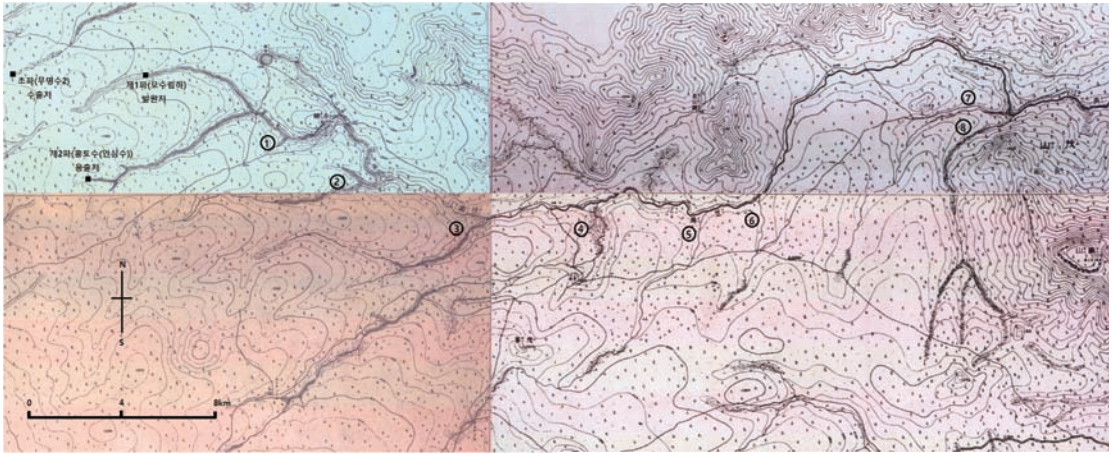


그림 13. 「일제 지형도」의 제2파(홍토수(안심수)) 용출처~남증산 사이 물줄기



그림 14. 백두산 지역 「자연지도」(부분)에 표시된 두만강 상류 물줄기

주: 백두산총서편찬위원회(1994)

용출처~남증산 사이에서 두만강에 합류한다고 한 ‘4~5파’일 것이다.

둘째, ‘긴요치 않은 소류 2~3파’가 「목극등 지도」에 표시된 석을수(허량·박도상의 ‘제4파’) 이하에서 두만강에 합류하는 것을 의미한다면, 그 ‘2~3파’는 석을수 이하에서 물줄기가 비교적 뚜렷한 ⑤, ⑦, ⑧일 것이다. 이 경우 ‘제2파’(홍토수(안심수)) 용출처~남증산 사이에서 두만강에 합류한다고 한 ‘4~5파’는 ③ 산천수(용수천: 허량·박도상의 ‘제3파’)와 ④ 석을

수(허량·박도상의 ‘제4파’)로 추정, ⑤ 적개골수(무포수) 및 이름이 알려지지 않은 ⑦과 ⑧ 등 5개 물줄기를 가리키는 것이 된다.

필자는 이 두 가지 추정 중 두 번째 추정이 가능성이 높다고 생각한다. 허량·박도상은 각각 거산찰방과 나난만호였으므로, 목극등의 답사 수행 후 북병영(경성)에서 각각 북청과 나난(삼수군(현 김정숙군))의 임지로 돌아갔다. 이들은 다시 북병영이 있는 경성으로 가서 홍치중과 함께 무산부를 거쳐 8월 초 백두산

에 갔으며, 공사 종결 후 다시 무산부를 거쳐 북병영으로 가 그 결과를 보고해야 했다. 이때 이들은 5월 목극등의 답사 때와 같이 두만강 대안의 경로를 이용해서는 안 되었고, 또한 지형상의 이유로 남중산(중산)의 남쪽을 경유해야만 했다. 이들이 돌아갈 때는 1712년 경계표지물 설치공사가 끝난 시점인 음력 9월 말(양력 10월 말)이었다. 백두산 지구의 중산 이북 두만강 최상류 지류들 중, 산천수(제3파)·석을수(제4파)·적개골수(무포수) 그리고 이름이 알려지지 않은 ⑦과 ⑧의 물줄기들을 제외한 작은 물줄기들은 10월~4월 사이에 고갈되며, 언급한 물줄기들도 이 기간에는 눈에 띄어서 물줄기를 확인하기 어려운 경우가 많다. 허량·박도상은 양력 10월 말에 제2파(홍토수(안심수)) 용출처로부터 남중산(중산) 남쪽을 거쳐 돌아갔으므로, 비교적 뚜렷한 이들 물줄기들만을 보았을 것이다.

따라서 허량·박도상이 “용출처로부터 아래로 남중산까지 소류가 두만강으로 들어가는 것이 4~5파”라고 언급한 물줄기는 산천수(제3파: ③), 석을수(제4파: ④), 적개골수(무포수: ⑤) 그리고 이름이 알려지지 않은 ⑦과 ⑧의 물줄기로 추정된다.

이상의 논의를 통하여, 임진정계시 언급된 두만강 상류 수계를 지형도에 표시된 하천에 대응하여 확정하였다. 임진정계 경계표지물의 종점, 곧 두만강 상류 목책의 종점은 제2파 용출처에 연결되었고, 제2파 용출처는 홍토수(안심수)의 용출처라는 결론을 얻을 수 있었다. 이 용출처의 좌표는 구글 어스를 통해 대략 북위 42°00'26.80" 동경 128°23'58.44"로 추정되었다. 이러한 결론은 이중하와 이화자의 주장과 다르다. 그들은 두만강 상류 방향 경계표지물을 발견·재발견한 성과에도 불구하고, 경계표지물(목책)의 종점이 모수림하 발원지라고 주장하였다.

5) 경계표지물의 종점을 둘러싼 홍치중과 허량·박도상 사이의 견해 차이

홍치중과 허량·박도상은 경계표지물 설치와 관련하여, 그것이 백두산정계비로부터 흑석구 동남안을 따라 황화송전자에 이르고, 다시 그곳으로부터 두만

강 상류에 이르러야 한다는 것에 대해서는 의견의 일치가 있었다. 그리고 앞서 살펴보았듯이, 두만강 상류 수계 중 ‘제1파’, ‘제2파’에 대한 인식을 공유하고 있었다. 그러나 경계표지물 종점에 대해서는 견해 차이가 있었다.

(1) 홍치중의 견해

홍치중의 상소와 허량·박도상의 진술에 따르면, 1712년 8월 초 홍치중은 ‘초파’(무명수2)와 ‘제1파’(모수림하)가 연결되지 않는다는 것을 확인하였다. 이 상소와 진술을 분석해보면, 경계표지물의 종점에 관해서 다음과 같은 3가지 방식이 논의되었다는 것을 간접적으로 알 수 있다.

첫째, 정계비로부터 황화송전자 부근을 거쳐 설치해서 내려올 경계표지물을 ‘초파’(무명수2) 수출처에 연결시키고 공사를 종료하는 방식.

둘째, 정계비로부터 황화송전자 부근을 거쳐 설치해서 내려올 경계표지물을 「초파(무명수2) 수출처-무명수2 동남안-제1파(모수림하) 발원지」로 연결하는 방식.

셋째, 정계비로부터 황화송전자 부근을 거쳐 설치해서 내려올 경계표지물을 「제2파(홍토수(안심수)) 발원지」로 연결하는 방식.

이 세 가지 방식에 대한 홍치중의 입장은 다음과 같았다. 첫째 방식은 “초파 수출처까지 경계표지물을 설치한다면, 하류는 이미 저들의 땅으로 들어가 향해 가는 곳을 알지 못하는데다가 국경의 한계는 다시 의거할 데가 없을 것이니, 뒷날 어려움에 처할 우려가 없지 않을 것”이기 때문에, 수용할 수 없었다. 둘째 방식은 ‘초파’(무명수2)와 ‘제1파’(모수림하)가 단류되어 있었기 때문에, 수용할 수 없었다. 셋째 방식은 목극 등이 지목한 물줄기에 해당되지 않는 것이고, 조선의 영토를 축소하는 결과를 초래하는 것이므로, 수용할 수 없었다.

이러한 이유로 홍치중은 “이미 잘못 짚은 강원은 비록 우리가 마음대로 변경할 수 없다 할지라도, 하류가 어떠한지는 논할 것 없이 단류처 이상은 진실로 마땅히 경계표지물 설치 범위 중에 있어야 하니,···이른바 수출처 못미처, 잠시 역사를 정지하고 돌아가기로

한다. 강원을 변경하는 것은 조정의 계획이 정해지기를 서서히 기다리라.”고 하였다.

홍치중의 입장을 오늘날의 시점에서 다시 표현하면, “목극등의 뜻에 따르자면, 정계비로부터 단류치 이상, 곧 ‘초파’(무명수2) 수출처까지 경계표지물을 설치해야 마땅하겠지만, 그 물줄기가 ‘제1파’(모수림하)에 연결되어 있지 않으니, 그럴 수 없다. 정계비로부터 위에서 아래로 순차적으로 설치하되, 그것도 목극등이 지목한 ‘초파’(무명수2) 수출처 못미쳐, 그 직전에 잠시 공사를 중지하라.”는 것과 같다.

(2) 허량·박도상의 견해

홍치중은 1712년 8월 초 경계표지물 설치공사 초기에 백두산에 가서 전체적인 공사지침을 주고 곧 바로 경성 북병영으로 돌아갔다. 뒤이어 9월 말까지 경계표지물 설치공사가 진행되었다. 허량·박도상은 정계비로부터 경계표지물을 설치해 내려왔고, ‘강원을 변경하는 것’에 관한 조정의 논의를 기다리지 않고, ‘제2파’(홍토수(안심수)) 용출처에 경계표지물(목책)을 설치하였다.

허량·박도상의 진술에는 “(홍치중이) 비석을 세운 곳으로부터 공사를 시작하되, 용출처에 이르러서는 (용출처 부분은) 잠시 공사를 멈추라고 말했다.”⁶¹⁾고 하였다. 여기서 ‘용출처’는, 앞서 언급했듯이, ‘초파’(무명수2) 수출처를 말한다. 그런데 허량·박도상은 당시 ‘제1파’(모수림하)보다 유량이 많았던 ‘제2파’(홍토수(안심수)) 용출처를 두만강의 원류로 확신했으며,⁶²⁾ 그곳에 경계표지물(목책)을 연결하였다. 특히 박도상은 당시 갑산출신 길잡이⁶³⁾ 등과 함께 5월 19일 두만강 용출처를 찾아 먼저 가서 목극등을 기다린 적이 있다.⁶⁴⁾ 따라서 백두산 일대의 지형에 밝은 갑산출신 길잡이 등 사냥꾼들의 견해에 따라 ‘제2파’(홍토수(안심수))를 두만강의 원류로 확신했을 것이다.

그런데 허량·박도상이 ‘제2파’(홍토수(안심수))를 두만강원으로 본 것은 갑산출신 길잡이가 그것을 두만강원으로 본 것과 맥락이 달랐을 것이다. 박도상은 지표유출이든 복류든 「정계비-흑석구-황화송전자-복류-제2파」로 이어지는 물줄기가 있다고 보고, 그러한 맥락에서 ‘제2파’를 두만강원으로 본 것 같다. 반

면 갑산출신 길잡이는 「대연지봉과 무두봉 사이에서 발원-도망강(망류 및 지표유출과 복류의 반복)-신무성-신무성수-복류-안신무수-복류-홍토수(안심수)」로 이어지는 물줄기를 두만강원으로 본 것 같다. 갑산 ‘사냥꾼’ 김애순으로 추정되는 ‘갑산출신 길잡이’는 백두산 지형에 밝았을 것이므로, 오늘날 북한 지리학자들이 두만강원으로 보는 물줄기와 같은 맥락에서 ‘제2파’(홍토수(안심수)) 용출처를 두만강원 용출처로 보았을 것이다.

허량·박도상은 “영문(營門: 鏡城의 북병영)을 오는 동안에 반드시 열흘 내지 한 달을 쓰게 되므로, 사세로 보아 기다리기 어렵고, 고립된 변경의 피로한 백성들이 4~5일 길에 여러 차례 역사에 동원되어 폐해가 적지 않으며,” 어차피 목극등이 지목한 물줄기가 오류이므로, 그보다 남쪽에 있는 ‘제2파’(홍토수(안심수)) 용출처에 경계표지물(목책)을 연결하는 것이 두 번 일할 가능성이 적다고 생각했다.

허량·박도상의 진술에 따르면, “(1712년 8월 초부터 9월 말까지) 정계비로부터 25리 구간은 목책을 하거나 돌을 쌓았고, 흑석구 하도의 지표유출이 있는 5리 및 건천 20여 리 구간은 산이 높고 골짜기가 깊어 내의 흔적이 분명하므로 경계표지물을 설치하지 않았으며, 또 그 아래로 두만강 상류 홍토수(안심수) 용출처까지 40여 리는 목책을 설치하되, 그中间的 5~6리는 나무와 돌이 없었고 토질이 강해서 흙으로 돈대를 쌓았다.”

목극등의 자문에 “물이 없는 곳(無水之地)”에 경계표지물을 설치해야 한다고 했으므로, 1712년의 공사에서는 물이 있거나 내의 흔적이 있는 곳에는 경계표지물을 설치하지 않았다. 2015년 필자가 확인한 경계표지물은 이러한 1712년의 경계표지물 설치공사에 이어 실행된 1713년의 보강공사가 더해진 결과이다. 1713년 공사에서는 물이 있는 곳이나 내의 흔적이 있는 곳 모두에 경계표지물을 설치하였다(이강원, 2016).

5. 임진정계 경계표지물 설치 결과와 조·청의 태도

1) 목극등의 요구와 조선측에 의한 경계표지물 설치 결과의 차이

이상의 논의를 통하여, 필자가 복원한 임진정계 경계표지물의 분포는 그림 15 및 16과 같다. 이 그림들을 통해 경계표지물 설치가 목극등의 요구와 일치하지 않는다는 점을 알 수 있다.

목극등은 「백두산정계비-흑석구 동남안-‘입지암류’ 시작지점(대각봉 북북동 흑석구 하도 약 1,840m 지점)-‘수출’(무명수2 수출처, 해발고도 1,340m)」의 경로를 따라 ‘물이 없는 곳(無水之地)’에 경계표지물을 설치하도록 요구했다. 그는 ‘무명수2’ 수출처에서 시작하는 물줄기가 동북류하다가 모수림하를 거쳐 홍토수(안심수)와 합류하여 두만강이 된다고 보았기 때문에, 이 구간에는 경계표지물 설치를 요구하지 않았다.

반면, 1712~1713년 조선측이 설치한 경계표지물은 「백두산정계비-흑석구 동남안-황화송전자 부근-무명수2 수출처-홍토수(안심수) 용출처」로 이어졌다. 특히 흑석구 동남안 경계표지물이 목극등이 가리킨 ‘입지암류’ 시작지점을 지나 황화송전자까지 이어졌고, 그로부터 홍토수(안심수) 용출처까지 「목책-토퇴-목책」이 설치되었다는 점이 목극등의 요구와 큰 차이점이다. 물론 목극등의 요구가 없었던 무명수2 수출처로부터 홍토수(안심수) 용출처에 이르는 구간엔 경계표지물을 설치한 것도 목극등의 요구와 차이가 있는 것이지만, 이것은 목극등의 수계 인식이 오류라는 점에 기인한 것이라는 참작의 사유가 있다. 만약 목극등의 요구대로 경계표지물이 무명수2 수출처까지만 설치되었다면, 그 역시 또 다른 유형의 ‘간도영유권’ 주장을 불러일으켰을 것이다. 무명수2는 「오도백하-송화강-흑룡강-아무르강-오호츠크 해 남단 타타르 해협」으로 이어지기 때문이다.

1712년 홍치중, 허량·박도상은 오늘날 「대각봉 밀영(해발고도 1,980m)~황화송전자」 구간은 “5리에 걸쳐 물이 나왔고, 산이 높고 골짜기가 깊으며, 내의

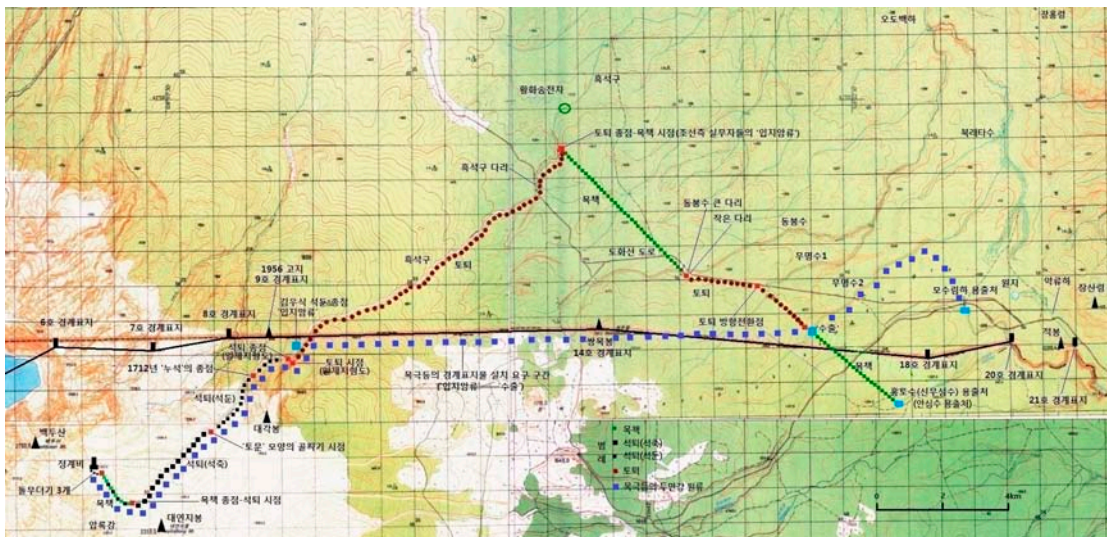


그림 15. 「북한 지형도」에 표시한 목극등의 수계 인식과 1712~1713년 경계표지물 설치 결과

주: 홍토수(안심수) 용출처의 위치를 필자의 이전 논문들(이강원, 2016, 608; 2017, 99)보다 약간 서남쪽으로 이동시켰다. 이전 논문에서 「북한 지형도」에 좌표 값을 잘못 적용했기 때문이다. “홍토수(안심수)의 모수림하 합류점으로부터 상류 방향으로 대략 4km 정도, 대략 북위 42°00′26.80″ 동경 128°23′58.44″ 지점”이라는 점은 앞서의 논문들과 같다.

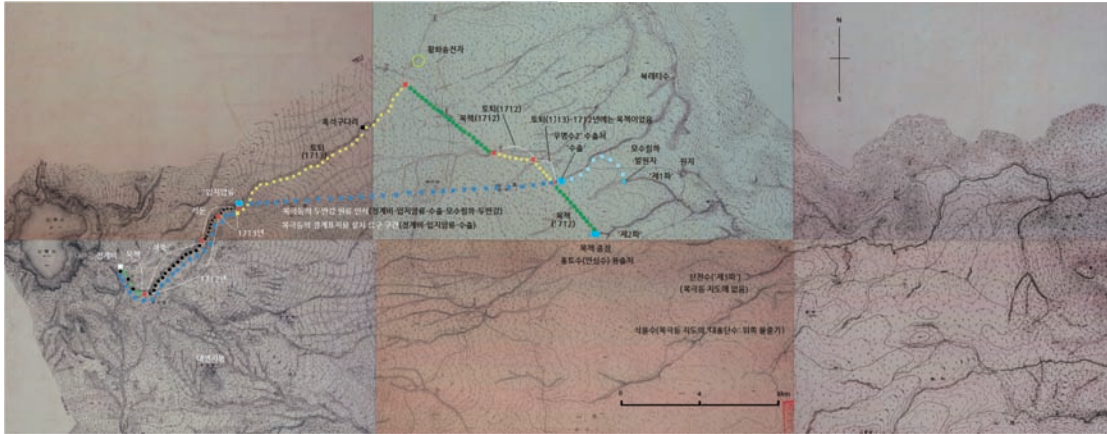


그림 16. 「일제 지형도」에 표시한 목극등의 수계 인식과 1712~1713년 경계표지물 설치 결과

흔적이 분명하기 때문에 경계표지물을 설치하지 않았다.”⁶⁵⁾ 그리고 황화송전자 부근으로부터 두만강 상류 제2과(홍토수(안심수)) 용출처로 이어지는 「목척-토퇴-목척」을 설치하였다. 따라서 그들은 「목극등 지도」에 표시된 ‘입지암류’ 시작지점을 황화송전자 부근으로 판단했을 가능성이 높다. 그러나 고도계와 나침반을 가지고 온 목극등이 황화송전자 부근 마지막 토퇴(1,390m)에서 북류(伏流)하기 시작하는 물이 40여 리 떨어진 무명수2 수출처(1,340m)에서 ‘수출(水出)’한다고 생각했을 가능성은 거의 없다. 목극등은 1712년 5월 12일 자신이 이의복과 함께 대각봉 북북동 흑석구 하도(1,840m)에서 마지막으로 본 물이 동쪽으로 북류하여 무명수2 수출구(1,340m)에서 나온다고 생각했다.

한편, 목극등의 경계표지물 설치 요구 구간과 조선측이 설치한 경계표지물 분포의 차이는 「강희 황여전람도」(그림 7)에 의해서도 확인된다. 이 지도에 ‘Tu-men Giyang Sekiyeu’으로 표시된 물줄기는 「목극등 지도」에 표시한 경계표지물 분포(이강원, 2016, 607)와 매우 큰 차이를 보이기 때문이다. 「목극등 지도」와 제소남의 『수도제강』을 참조하자면, 그림 15와 16에 표시된 목극등의 두만강원 물줄기 인식과 조선측이 설치한 경계표지물 분포 중 전자가 후자에 비해 「강희 황여전람도」에 표시된 ‘Tumen Giyang Sekiyeu’ 물줄기에 비교적 가깝다는 점도 목극등의 요구와 조

선측의 경계표지물 설치 결과가 달랐다는 한 근거가 된다.

경계표지물 설치공사 논의와 결과만 놓고 본다면, 허량·박도상, 나아가 조선측은 「백두산정계비-흑석구 하도-황화송전자 부근-홍토수(안심수)」를 두만강원으로 인식한 것으로 보인다. 어쨌든 이들의 경계표지물 설치공사는 목극등의 요구와 다른 것이었다.

2) 경계표지물 설치공사 결과에 대한 조선정부와 목극등의 태도

(1) 조선정부의 태도

조선 조정은 완료된 경계표지물 설치공사가 목극등의 요구와 달리 진행되었다는 것을 홍치중의 상소를 통해 알게 되었다. 그러나 홍치중이나 조선 조정이 목극등의 요구와 달리 진행되었다고 생각한 부분은 ‘초과’ 수출처로부터 ‘제2과’ 용출처에 이르는 구간, 곧 무명수2 수출구로부터 홍토수(안심수) 용출처에 이르는 구간이었다. 그 이상의 구간은 목극등의 요구와 일치한 것으로 받아들였다. 마지막 경계표지물(목척)을 홍토수(안심수) 용출처에 연결한 것과 관련하여, 앞서 언급한 것처럼, 1713년 1월 하순 허량·박도상이 비변사로 불려와 진술하였다. 조선 조정은 허량·박도상의 진술내용에 대해 함경감사 이선부에게 사실관계를 조사토록 하였다. 3월 15일 이선부가 백

두산 경계표지물 설치의 실상이 허량·박도상의 진술과 같다 보고하자, 조선 조정은 내부적으로 실무자들의 경계표지물 설치공사 결과를 인정하였다.⁶⁶⁾ 1713년 4월 10일 조선 조정은 1712년 경계표지물을 설치한 곳에 고산·심곡을 막론하고 모두 돌을 쌓고 목책을 세우기로 결정하였지만,⁶⁷⁾ 이것은 경계표지물에 대한 일종의 ‘보강공사’였으며, 경계표지물의 경로를 변경하는 것이 아니었다. 그것도 흉년으로 인해 9월 19일 중단하기로 결정하였다(이강원, 2017, 100).⁶⁸⁾

당시 보강공사의 내용은 다음과 같다. ① 지표유출이 있는 흑석구 ‘수출처 5리’ 구간(대각봉 밀영(흑석구 하도 해발고도 1,980m)~‘입지암류’ 시작지점(흑석구 하도 1,840m)) 동남안에 석퇴 설치, ② 그 아래 건천 20여 리(‘입지암류’ 시작지점~황화송전자 부근(해발고도 1,390m)) 동남안에 토퇴 설치, ③ 1712년에 설치된 두만강 상류 방향 토퇴 5~6리에 이어지는 5리 정도의 토퇴(‘도화선 도로변 토퇴군’의 후반부 약 2.1km 정도), ④ 이외에도 황화송전자 부근으로부터 두만강 상류 방향 토퇴 시작지점에 이르는 목책 구간 중간에 먼 간격으로 토퇴들을 설치했을 가능성이 있다.

1712년에 설치된 석퇴·토퇴에 비해 1713년에 설치된 그것들이 규모가 작거나 간격이 먼 것은, 경계표지물 설치 재료(돌과 흙)의 많고 적음도 영향을 주었겠지만, 흉년으로 인해 인력동원이 여의치 않았던 상황과 관련된 것으로 추정된다.

(2) 목극등의 태도

한편, 조선 조정은 목극등의 요구와 달리 경계표지물이 설치된 두만강 상류 구간에 대해 목극등에게 어떻게 전해야 할지 고민하게 되었다. 1712년 11월 5일, 논의 끝에 사신을 통해 목극등에게 “경계표지물 설치공사를 시작했다고만 전언하기로 하였고,”⁶⁹⁾ 실제 진행된 공사결과와는 전달하지 않기로 하였다. 1713년 3월 15일, 연경에서 보내 온 사신의 보고에 “목극등이 다시 조사할 것이 없다고 하였다.”⁷⁰⁾고 한 것에 따르면, 목극등은 자신의 정계가 옳으며, 조선측이 자신의 의도대로 경계표지물 설치공사를 진행할 것으로 믿고 있었다.

1713년 5월 칙사로 한양에 온 목극등은 경계표지물 공사에 대해 별다른 관심을 보이지 않았다. 조선 조정 역시 경계표지물 설치공사에 대해 침묵하며 조용히 넘어갔다. 1713년 8~9월 경계표지물 보강공사가 진행되었으나 이와 관련하여서도 목극등과 소통이 있었다는 기록은 없다(이강원, 2017, 100).

6. 결론: 임진정계 연구결과의 총결

필자는 일련의 연구를 통하여 「목극등 지도」에 표시된 ‘입지암류’ 시작 지점, ‘수출’ 등의 실제 위치를 확인하였고, 임진정계 경계표지물의 분포에 대해 검토한 바 있다. 이 논문에서는 임진정계 당시 두만강 상류 수계와 경계표지물의 종점을 비정하였다. 그간의 연구와 이 논문을 통해 밝혀진 결과를 통해 임진정계의 함의에 대해 논의하는 것으로 결론을 대신하고자 한다.

(1) 각종 위치의 확정

① 백두산정계비의 위치는 백두산 정상 동남쪽 「북한 지형도」의 해발고도 2,383m, 「일제 지형도」의 해발고도 2,320m, 대략 북위 41°59′24.34″, 동경 128°05′57.48″ 지점이다. 정계비에 이어져 설치된 경계표지물이 다음과 같이 확인되기 때문에, 정계비는 설치 이후 이동되지 않았다.

② 임진정계 외교문서 자문의 ‘석봉암류(石縫暗流)’와 정문의 ‘암복잠류(暗伏潛流)’, 「목극등 지도」의 ‘입지암류(入地暗流)’는 같은 의미이며, 그 시작지점은 대각봉 북북동 흑석구 하도 해발고도 약 1,840m 지점, 대략 북위 42°01′09.13″, 동경 128°10′26.00″ 지점이다.

③ 1713년 흑석구 동남안에 설치된 토퇴의 종점은 대략 북위 42°04′20.09″, 동경 128°16′08.42″이다. 정계비로부터 흑석구 하도를 따라 대략 23km 떨어진 지점이며, 이곳으로부터 하류(동북쪽)로 약 1.5km 떨어진 지점에 습지성 초지 황화송전자가 있다.

④ 흑석구 마지막 토퇴로부터 두만강 상류 방향으

로 향하는 경계표지물(「목책-토퇴-목책」) 중 토퇴는 ‘동봉수 다리’ 부근으로부터 동봉수 동쪽 두 번째 지류(‘무명수2’) 사이에 분포하며, 그 분포 길이는 약 4.2km이다.

⑤ 「목극등 지도」에 표시된 ‘수출’의 위치는 동봉수 동남쪽 두 번째 지류(무명수2)의 수출처(水出處: seepage zone)를 말하며, 해발고도 약 1,340m, 대략 북위 42°01′30.36″, 동경 128°21′33.62″ 지점이다.

⑥ 허량·박도상의 진술과 홍치중의 상소에 언급된 ‘초파’는 동봉수 동쪽 두 번째 지류(무명수2)를 말하며, ‘제1파’는 모수림하, ‘제2파’는 홍토수(안심수)이다. 허량·박도상의 ‘제3파’는 산천수(용수천: 대랑하)를 가리킨다. 이 ‘제3파’는 「목극등 지도」에 그려지지 않았다. 따라서 「목극등 지도」에 그려진 두만강 상류의 북쪽으로부터 3번째 물줄기(곧 ‘대홍단수’ 북쪽의 물줄기)가 허량·박도상의 ‘제4파’이며, 석을수이다. 홍치중의 ‘제3파’는 석을수이며, ‘제4파’는 대홍단수이다. 홍치중은 산천수(용수천: 허량·박도상의 ‘제3파’)가 「목극등 지도」에 그려지지 않은 것을 몰랐던 것으로 추정된다.

⑦ “단류처와 용출처 사이에서 북쪽으로 향하는 소류 5~6 갈래”는 황화송전자로부터 무명수2 수출처에 이르는 구간에서 송화강으로 들어가는 몇 개의 물줄기를 가리키는 것일 수도 있지만, 그보다는 도화선 도로의 ‘무명수2 다리’로부터 동쪽에 있는 5~6개의 암거를 지나는 물줄기로 보는 것이 비교적 합리적이라고 생각한다. “용출처에서 남중산까지 두만강으로 들어가는 소류 4~5갈래”는 홍토수(안심수)로부터 증산에 이르는 사이에 두만강으로 들어가는 8개의 물줄기 중 산천수(용수천), 석을수, 적개골수(무포수) 그리고 증산 북북서에서 두만강에 유입되는, 이름이 알려지지 않은 2개의 물줄기로 추정된다.

⑧ 임진정계 경계표지물의 중점은 ‘제2파 용출처’이며, 따라서 홍토수(안심수)의 용출처이다. 위치는 모수림하와 이 하천의 합류점으로부터 상류방향 약 4km 지점으로, 좌표는 대략 북위 42°00′26.80″ 동경 128°23′58.44″이다.

(2) 임진정계 결과와 한·중 국경 논의

임진정계는 조·청 양국 모두 국경이 「압록강-백두산-두만강」이라는 전제하에 출발하였다. 그중에서도 백두산 지역의 압록강과 두만강의 관계를 파악하는 것이 관건이었다.

목극등은 「정계비-‘입지암류’ 시작지점(대각봉 북북동 흑석구 하도 약 1,840m 지점)-‘수출’(무명수2 수출처, 해발고도 1,340m)-무명수2-모수림하-두만강-바다」로 이어지는 하천이 있다고 생각했고, 그것을 두만강 원류로 보았으며, 조선과 청의 국경으로 생각했다. 그리고 「백두산정계비-‘입지암류’ 시작지점-‘수출’ 구간 중 ‘물이 없는 곳’에 경계표지물 설치를 요구했다. 그는 ‘수출’(무명수2 수출처)로부터 동북류하는 물줄기가 모수림하가 되어 홍토수(안심수)와 합류한 후 바다까지 이어진다고 보았기 때문에, ‘수출’ 이하에는 경계표지물 설치를 요구하지 않았다. 그러나 두만강 상류에 목극등이 인식한 것과 같은 하천은 없으며, 따라서 그가 요구한 경계표지물의 경로도 근본적으로 잘못된 것이었다.

반면, 1712~1713년 조선측이 설치한 경계표지물은 「정계비-흑석구 동남안-황화송전자 부근-무명수2 수출처-홍토수(안심수) 용출처」로 이어졌다. 경계표지물이 대각봉 북북동의 ‘입지암류’ 시작지점을 훨씬 벗어나 황화송전자까지 설치되었고, 그로부터 홍토수(안심수) 용출처까지 「목책-토퇴-목책」이 설치되었다는 점은 목극등의 요구와 큰 차이를 보인다. 당초 목극등이 요구하지 않았던 「무명수2 수출처-홍토수(안심수) 용출처」 구간에 경계표지물을 설치한 것도 그의 요구와 차이를 보이는 부분이다. 조선측은 자신들이 설치한 경계표지물을 따라 두만강이 이어진다고 보았다. 조선측의 경계표지물 설치의 목극등의 수계 인식 오류에 또 다른 오류를 덧칠한 것이었다. 조선측 임진정계 참여자들 중 길잡이 사냥꾼들을 제외한 홍치중, 허량·박도상 등의 두만강 상류 수계에 대한 인식 역시 오류였다.

나아가 경계표지물 설치 과정에서나 그 결과를 놓고도 조선측과 청측 사이에 의사소통이나 상호검증이 없었다. 임진정계의 실상이 이러하므로, 임진정계를 근거로 중국과의 국경을 논의하는 것 자체가 합리

성을 갖추었다고 보기 어렵다.

만약 중국과의 국경에 대해 논의하고자 한다면, 백두산 지역 압록강과 두만강의 분수계는 송화강과의 관계 속에서 고찰해야 한다는 점, 압록강과 두만강이 모두 천지와 지질구조적으로 연결되어 있다는 점, 임진정계 이전에 양국이 모두 송화강·압록강·두만강이 천지에서 발원 내지 유출한다는 생각을 가지고 있었다는 점, 무엇보다도 양국이 공히 백두산 천지에 대해 신성성과 역사성을 부여하고 있다는 점 등에서 출발하는 것이 합리적일 것이다. 이러한 점에 비추어볼 때, 1962~1964년의 북·중 국경조약은 임진정계, 을유강계, 정해강계 그리고 간도협약에서의 국경논의 내지 국경획정보다 상당한 합리성을 갖는 것으로 평가할 수 있다. 을유강계에서 북·중 국경조약에 이르는 국경논의 내지 국경획정에 대해서는 별도의 지면에서 다루고자 한다.

주

- 1) 「紅丹水」는 「목극등 지도」에는 「大紅丹水」로, 「일제 지형도」에는 「小紅湍水」로 표시되어 있다. 홍단수·대홍단수·소홍단수는 실제로 하나의 물줄기이다. 김지남의 『북정록』 5월 12일자에 따르면, “이른바 홍단수는 사태봉 밑에서 발원하며, 굽어 돌고 돌아 두만강으로 들어가는 것을 말한다. 오늘의 행로에서 같은 물줄기를 세 번 건넜다. 물 흐름이 하루로 갈수록 점점 커지므로 소·중·대의 명칭이 있다(所謂紅丹水, 源出沙汰峯底, 繞回旋曲流, 入於豆滿江者, 今日之行, 三過一水, 而水勢漸大於下流, 故有小中大之稱).”
- 2) 朴權, 「北征日記」 5월 19일: 夕, 見李宣傳官書, 有曰, 立碑處東流之水, 末皎西流, 摠管以爲此非豆滿江源流, 更向加察峯下湧出之水, 與半使監司相議處之云.
- 3) 이 사본이 바로 「목극등 지도」이다.
- 4) 『속중실록』 38년(1712) 6월 3일: 接伴使朴權, 咸鏡監司李善溥馳啓曰, 摠管自白山下來, …摠管以爲, 爾國知路人言, 東流之水, 斷流後百餘里, 始爲湧出云, 今吾所得水源, 與此言相符. …差員, 軍官, 譯官輩, 所言亦如摠管之言. 摠管又指示山圖曰, 水源斷流處, 若是其模糊不明, 苟無立標, 則彼此有難考據, 以木柵限定何如, 臣等答曰, 木柵則其處樹木, 或有或無, 毋寧隨其便否, 或築土或聚

石或設柵, 而不敢擅便. 當稟于朝廷, 隨便始役, 而大國人來檢則好矣. 摠管曰, 大國人不必來看, 舉行與否, 每年節使便, 通于俺處, 以爲轉奏之地, 而設標後, 每年巡審, 在所不已. 且言, 山圖一本, 歸奏皇上, 一本當送國王前云.

- 5) 『同文彙考』原編 48권(疆界), 康熙 51年 5月 28日: 勅使問議立柵便否咨: 奉旨查邊大人穆等, 移咨朝鮮接伴使·觀察使, 爲查邊事, 我親至白山, 審視鴨綠土門兩江, 俱從白山根底發源, 東西兩邊分流, 原定江北爲大國之境, 江南爲朝鮮之境, 歷年已久, 不議外, 在兩江發源分水嶺之中立碑, 從土門江之源, 順流而下, 審視, 流至數十里, 不見水痕, 從石縫暗流, 至百里, 方現巨水, 流於茂山, 兩岸草稀地平, 人不知邊界, 所以往返越境結舍, 路徑交雜, 故此於接伴觀察同商議, 於茂山惠山相近, 此無水之地, 如何設立堅守, 使衆人知有邊界, 不敢越境生事, 庶可以副皇帝軫念生民之至意, 且你我兩邊無事, 爲此, 相議咨送, 康熙五十一年五月二十八日. 김지남의 『북정록』, 5월 28일자에도 같은 내용이 실려 있다.
- 6) 『同文彙考』原編 48권(疆界), 康熙 51年 5月 28日: 設柵便宜呈文: 朝鮮國接伴使議政府右參贊朴權, 咸慶道觀察使李善溥等, 謹呈. …而又慮土門江源暗伏潛流有欠明白, 既以圖本親自指示. …日者, 閣下以設柵便宜, 俯賜詢問, 職等, 以木柵非長久之計, 或築土或聚石或樹柵, 趁農歇始役之意, …仰稟. 康熙五十一年六月初二日. 朝鮮國接伴使議政府右參贊朴權, 咸慶道觀察使李善溥. 김지남의 『북정록』, 6월 2일자에도 같은 내용이 실려 있다.
- 7) 『속중실록』 38년(1712) 7월 20일: 領議政徐宗泰…宗泰曰, 白山定界, 永杜犯越之患, 兩國俱甚便利, 此事宜有陳謝之舉, 上從之. …又因宗泰所白, 北路定界處, 土築·木柵設標事, 命本道農隙, 使守令·邊將, 隨便爲之.
- 8) 『승정원일기』 숙종 38년(1712) 10월 10일(472책, 달초본 25책): 領議政李濡所啓, 咸鏡監司李善溥啓本中, 以白山立本處, 既已設柵, 立標, 前頭節使時, 傳言于穆差爲言, 蓋穆差入去時, 立碑以下設標, 後使往來時, 傳通於渠云矣. 今番使行時, 使譯輩, 以此傳言, 何如. 上曰, 彼既有此言, 則今番使行時, 使之傳言, 可也.
- 9) 이 논문의 뒤에 인용한 홍지중의 상소 참조.
- 10) 『승정원일기』 숙종 38년(1712) 11월 5일(473책, 달초본 25책): 引見時, 領議政李濡所啓, 白頭山定界立標處設築一款, 因咸鏡監司狀啓, 以其完役之意, 今番使行時, 傳言于穆克登事, 前已稟定矣. 聞朴權之言, 則以三百名之軍, 未久完築云者, 似涉太速, 其間或不無不能着實之事, 今若以已爲完役傳言, 而日後彼人, 或有更爲看審之舉, 不無不實之慮, 姑以始役爲言, 不必言其完役之意云, 其言誠然, 依此更爲分付於使行, 何如, 上曰, 以三百名之

- 軍, 卽速完役云者, 予亦有所未審矣, 今姑以始役傳言之說, 實爲得當, 依所達分付, 築役不無不能着實之慮, 問于本道, 可也.
- 11) 『승정원일기』 숙종 38년(1712) 11월 20일(474책, 탈초본 25책): 咸鏡監司狀啓, 以白頭山定界立標事, 有前後不察之失, 惶恐待罪事, 傳于李德英曰, 勿待罪事, 回諭.
- 12) 『숙종실록』 38년(1712) 6월 9일.
- 13) 『승정원일기』 숙종 38년(1712) 1월 26일: …洪致中爲北評事….
- 14) 『승정원일기』 숙종 38년(1712) 4월 16일: …下直, 北評事洪致中, 加德僉使鄭善綱….
- 15) 『승정원일기』 숙종 38년(1712) 11월 27일: …兼文學洪致中, 牌不進, 罷職傳旨, 傳曰, 只推勿罷….
- 16) 『승정원일기』 숙종 38년(1712) 11월 27일: 都政, 兵批…洪致中爲副司直.
- 17) 『승정원일기』 숙종 38년(1712) 12월 6일: 겸문학 홍치중(洪致中)이 상소하였다. 그 대강은 체직시켜주셔서 지극한 정을 펼 수 있게 해주시기 바라며, 더불어 백두산 경계표지물 설치 시의 곡절을 아뢰니 임금께서 살펴주십사 하는 것이다. 임금께 올리니, 답하시기를, “상소를 보고 잘 알았다. 상소의 내용은 묘당으로 하여금 품처하도록 하고, 너는 사직하지 말고 갔다 오너라.” 하셨다(兼文學洪致中上疏, 大概, 冀蒙恩遇, 俾伸至情, 兼陳白山設標時委折, 以備審察事. 入啓, 答曰, 省疏具悉, 疏辭令廟堂稟處, 爾其勿辭往來焉).
- 18) 『숙종실록』 38년(1712) 12월 7일: 時, 咸鏡監司李善溥, 以白頭山設標, 幾盡完役之意, 啓聞. 兼文學洪致中, 曾以北評事, 往審於設標之初, 上疏陳其委折曰, 臣在北關時, 審白頭山設標處矣. 夫水出白山之東眞長山之內, 合而爲豆滿江者, 凡四派, 其最南第四派, 卽北兵使張漢相最先往審, 而阻冰雪不得前進處也. 其北第三派, 卽北虞候金嗣鼎等追後所看審者也. 其北第二派, 卽羅暖萬戶朴道常以清差時道路差員, 隨往尋得者也. 其最北第一派, 則水源稍短, 而與第二派相去最近, 故下流入於第二派, 而爲豆江之最初源流者也. 至於清差所指以爲, 江源入地伏流, 還爲湧出之水, 則在第一派之北十數里外, 沙峰之下, 當初清差自白山而下, 遍尋水源之際, 行到此地, 駐馬而言曰, 此卽土門之源也, 不復窮其下流. 由陸而行, 及到第二派, 見第一派之來合曰, 其水果合於此, 其爲土門之源, 明的無疑, 以此定爲境界云. 此其衆水源派定界曲折之大略也.
- 19) 『숙종실록』 38년(1712) 12월 7일: 臣率諸差使員, 到清差所謂江源還入之處, 監役差員皆以爲, 此水雖摠管所定江源, 而伊時事急, 不及遍尋其下流, 今當立標, 不可不一見云. 臣使許朴(居山察訪許樸, 羅暖萬戶朴道常)兩差

- 員, 同往審見, 還告曰, 順流而行幾至三十里, 此水下流, 又與北來他水合, 漸向東北而去, 不屬於豆滿江, 必欲窮尋, 則勢將深入胡地, 如或逢着彼人, 事涉不便, 未免徑還云.
- 20) 『숙종실록』 38년(1712) 12월 7일: 蓋清差只見水出處及第一派二派合流處而已, 未嘗逐水而下, 窮探去處, 故不知渠所見之水, 則流向別處去, 中間別有所謂第一派, 來合於二派, 而誤認以渠所見者, 流入於豆江, 此固出於輕率之致.
- 21) 『숙종실록』 38년(1712) 12월 7일: 既知江源果誤, 而談以清差所定, 直爲設標於此水, 則下流既入彼地, 不知去向, 而疆界之限, 更無依據, 不無日後難處之憂, 故臣與諸差員, 相議以爲, 既誤之江源, 雖不可擅自變通, 而勿論下流之如何, 斷流處以上, 則固當在設標之中, 先自立碑處始役, 自上而下, 無木而有石, 則築石作墩, 有木而無石, 則斫木設柵, 而今日朝令, 初非一舉卒役之意, 毋求速完, 惟務堅牢, 未及所謂水出處, 姑爲停役而歸, 則江源變通, 徐待朝家定議, 以爲明年繼役時進退之地未晚云, 則差員輩皆以爲可矣.
- 22) 『숙종실록』 38년(1712) 12월 7일: 臣追聞樸等, 急於彌縫, 不待朝令, 直以木柵屬之第二派水源. 夫木柵所止之處, 卽地界之所由分也. 兩國定界, 何等重大, 而乃以一二差員之意, 擅定疆域於朝廷所不知之水, 此則宜加懲治, 以重疆事, 而江源一款 亦令廟堂, 從長善處.
- 23) 『비변사등록』 숙종 39년(1713) 1월 4일: 司啓辭, 歲前次對時, 以豆滿江源更審事仰稟, 則以文官堂上姑勿差遣, 先使本道監·兵使, 從便送人, 詳審其水源歸處, 明白啓聞, 且待差員拿來查問後, 商議處之, 可也, 爲教矣. 今當以此發關本道, 而第念, 當初水派之審定, 及今番設標時, 覺其差誤之狀, 固當查問於差員而後, 分付本道, 更審其虛實, 則不待查問於差員, 經(徑)先分付本道, 使之更審, 似違先後之序, 且此亦非目前緊急之事, 姑徐發關, 以待差員拿來, 觀其供辭, 而稟旨分付, 何如, 答曰, 允.
- 24) 『승정원일기』 숙종 39년(1713) 1월 5일(475책, 탈초본 25책): (비변사낭청이) 또 아뢰기를, 「작년 말 경무 보고할 때, 두만강원을 다시 조사하는 일에 대해 여쭙으니, “문관 당상은 당분간 과견하지 말고, 먼저 본도(함경도) 감사와 병사로 하여금 편의에 따라 사람을 보내서 그 수원의 바른 곳을 자세히 살피게 하여 분명하게 보고토록 할 것이며, 또 차원을 잡아다가 조사한 뒤에 상의하여 처리하는 것이 좋겠다.”고 하교하셨습니다(숙종실록 12월 7일의 기록을 말함). 지금 이와 같이 본도에 공문을 보내는 것이 마땅하나, 당초 수파(水派)를 살펴서 정한 것과 이번엔 경계표지물 설치할 때 그 착오를 깨달은 상황을 순서대로 생각하니, 마땅히 차원을 조사하여야 하며, 곧바로 먼저 본도에 분부하

- 시어 다시 살펴보도록 하는 것은 앞뒤 순서에 어긋나는 것 같고, 또 이것이 목전의 긴급한 일도 아니니, 우선 공문 발송은 서서히 하고, 차원이 잡혀오기를 기다려 그 진술내용을 살펴보고서 품지하고 분부하시는 것이 어떻겠습니까?」 하니, “유타한다.” 말씀하셨다.(又啓曰, 辭歲前次對時, 以豆滿江源更審事仰稟, 則以文官堂上姑勿差遣, 先使本道監·兵使, 從便送人, 詳審其水源端處, 明白啓聞, 且待差員拿來查問後, 商議處之, 可也, 爲教矣. 今當以此發關本道, 而第念, 當初水派之審定, 及今番設標時, 覺其差誤之狀, 因當查問於差員, 徑先分付本道, 使之更審, 似違前後之序, 且此亦非目前緊急之事. 姑徐發關, 以待差員拿來, 觀其供辭而稟旨分付, 何如, 傳曰, 允.)
- 25) 『비변사등록』 1713년 1월 20일: 司啓辭, 白山設標處, 水派錯誤虛實, 待差員拿來查問, 觀其拱辭而處之之意, 曾已定奪矣. 其時差員, 前居山察訪許樑, 羅暖萬戶朴道常等, 未及拿來, 因敕蒙有, 自備局, 招問後稟處, 何如, 答曰, 允.
- 26) 『비변사등록』 숙종 39년(1713) 1월 28일: 司啓辭, 前居山察訪許樑·前羅暖萬戶朴道常等處, 謹依前所稟定, 自本司招問, 則其所對如此, 故別單書入, 且樑有所畫來地圖, 而以其窄小, 不便省察, 使善畫者, 按其圖本, 與樑同議改畫, 竝與別單入啓, 以備乙覽矣.
- 27) 『비변사등록』 숙종 39년(1713) 1월 28일: 觀其所對, 則其擅自設標第二派之事, 費辭分疏, 穆差所定伏流復出之水, 明其不入豆江, 而北流, 引孫佑齊·韓致益·月伊·順全等而爲證, 前夏穆差審定水源時, 初不詳察其所謂初派之不來合第一派事, 則謂之以所幹各異, 初不尋見初派下流云, 而其所自明之辭, 有難遽信, 令本道, 查問於佑齊·致益·月伊·順全及前夏同行入趙台相等, 而狀聞其所供後參互彼此同異虛實, 而徐而更審其水派去處之當否, 稟定, 何如, 答曰, 允.
- 28) 『비변사등록』 숙종 39년(1713) 1월 28일: 前居山察訪許樑·前羅暖萬戶朴道常處問啓: 白等, 矣徒等, 以豆滿江源流設標定界, 差使員進去, 則所當一依前夏穆克登所指畫地形設標是遣, 穆差所定水源, 雖有所差誤, 此非差員所可變通, 故評事既令先自立碑處始役, 自上以下, 未及水出處, 姑爲停役, 徐待朝家議定, 則爲差員者, 亦當依評事所言舉行是去乙, 矣徒等, 何以任意彌縫, 捨置第一派水源, 擅自設標於第二派水源是喻.
- 29) 『비변사등록』 숙종 39년(1713) 1월 28일: 定界設標, 何等重大, 而矣徒等之不以此言于道臣以爲啓聞處置之, 而如是擅行者, 事極可駭訝不喻, 前夏穆差, 自白頭山沿流定界之時, 矣徒等, 與之終始同行, 則穆差之以伏流復出之水, 指定爲入於第一派, 不復致疑於其水之別向東北去, 全不審察者, 雖其疎謬所致, 矣徒等, 初不詳審, 任其

- 謬定, 不請窮尋是如可, 今於設標之際, 始覺其誤, 朦朧之責, 亦所難免是在如中, 上項伏流復出之水, 初何以定其爲入於第一派, 而今何以知其別向東北去是旡, 此水雖向東北去, 亦或迤回眞長山來, 合於豆滿江者是喻.
- 30) 『비변사등록』 숙종 39년(1713) 1월 28일: 此水去處, 明白辨別而後, 方可斷定彼我境界, 矣徒等, 前既與穆差同行, 今又順流往審者, 至於三十里, 則同山川形勢, 可以詳知是沙除良, 當初不爲窮尋, 以致誤定緣由, 到今亦不可隱諱是置, 矣徒等, 雖值赦今(令), 得免拿問, 此事關係不輕, 查問矣徒等處後, 朝家有處置之道.
- 31) 『비변사등록』 숙종 39년(1713) 1월 28일: 故自本司招問事, 傳教敕是置, 問目內辭緣一一詳陳, 亦推問教是臥乎在亦.
- 32) 『비변사등록』 숙종 39년(1713) 1월 28일: 矣身, 於上年四月清差之行, 以人馬糧資及彼人卜馱差員, 自厚州至白頭山, 領率隨往是白如乎.
- 33) 『비변사등록』 숙종 39년(1713) 1월 28일: 大概白頭山圖形言之, 則穆差所指小流爲第一派, 道路差使員朴道常及甲山人等, 所指水源湧出, 即今設標處爲第二派, 宋太先所指湧出處爲第三派, 一派二派則入於穆差圖本中, 三派則添入於監營進御圖本中, 不緊小流二三派, 則不入圖本中是白在果.
- 34) 『비변사등록』 숙종 39년(1713) 1월 28일: 當初穆差, 自白山下來時, 朴道常及甲山指路人等, 先送于豆江湧出處, 使之等待是白遣, 穆差亦爲追往爲白如可, 未及湧出處十餘里, 見一小流, 駐馬指示曰, 見此山勢, 則此水應爲流入於豆江是如, 泛然言及, 而直到第二派源頭之下四五里地, 穆差乃曰, 此水元派分明, 吾不必往見其發源處是如乙仍于, 軍官趙台相一人忿, 往見發源處是白乎旡, 穆差一行, 沿流而下, 未過四五里, 又見小流之自北來者曰, 前所見初流之水, 來入於此是如爲白遣, 又轉二十里下止宿之時, 穆差招致我國諸人, 出示山圖曰, 以初派之水設柵, 則此於爾國所謂湧出處加遠十餘里, 爾國之多得地方爲幸是如, 云云乙仍于, 從行諸人, 舉以爲喜, 信之無疑, 中間八九里, 不復看審是白遣, 仍爲沿流而下過處隱東山, 來會於魚潤江使臣待候處, 而定界一款, 矣身, 則元非已任, 未有面陳其曲折於使臣之事是白如乎.
- 35) 『비변사등록』 숙종 39년(1713) 1월 28일: 八月初, 巡察使因備局關, 又差白山設標差員是白去乙, 馳往鏡城府, 與北評事, 率役軍往赴役所是白如乎, 矣身, 以爲向者, 穆差審定水源之時, 矣身, 以夫馬差員, 雖爲隨往, 所幹各異忿不喻, 領率人馬糧資及彼人卜馱, 在後看檢酬應不暇乙仍于, 初不尋見穆差所指初派之下流是白在如中, 令當設柵之日, 不可不詳審始役是白乎等以. 稟告評事, 與其帶行將校孫佑齊及羅暖萬戶朴道常茂山人韓致益等,

同往尋到三十餘里，則水勢漸大，向北而去，不入於豆滿江是白乎沱，同往來三十里之間，有彼人行跡，故孫佑齊慮其或與彼人相遇，不欲進去，每每落後，為白乎沱，韓致益段置，亦以為渠，以邊上生長之人，詳知彼此地形，此水明是北流，不入於豆滿江，如或入於豆滿江，則日後渠當被虛罔之罪是如為白乎沱，穆差所謂小流來合處，又為看審，則乃是山谷間數里許橫出者是白去乙，以此辭緣回告評事，則評事以為此水既誤，則自立碑處始役，而至於湧出處，姑為停役，以待稟定後處之宜當是如為白乎沱，評事先歸之際，韓致益及甲山人姓不記月伊稱名人，看審水勢，而回報於評事是白遣，其後矣身，亦與兩人，更為看審水勢。

36) 『비변사등록』 숙종 39년(1713) 1월 28일: 而月伊及馬頭順全等歸行，則南甌山越邊，無來合豆江之水是白乎沱，當初彼我人，沿流而下，自即今設標處，下至大紅丹水二日半程，則自穆差所指初派處，與即今設標處之間，微有起岸，仍作眞長山，遙迤而下至茂山是白乎矣，其間自彼地元無他水之來合者是白乎沱。

37) 『비변사등록』 숙종 39년(1713) 1월 28일: 自穆差所指初派，至即今設標處，相距大約十里許是白乎沱，評事所謂第一派，即穆差所指小流來合處，而與即今設標處相距不過數里是白如乎，穆差所指之水，既為錯誤，朴道常及甲山人等所指第二派，源流分明，少無可疑之端，則此處立標之外，更無他道是白乎沱，評事所謂第一派，元是自山谷間數里許，橫出細流，則決不可以此指為湧出處，而必若移就木柵於此水，則棄源流分明之上流，而迤下八九里之許，始為設標，亦涉不當是白乎沱。

38) 『비변사등록』 숙종 39년(1713) 1월 28일: 且自斷流處，至湧出處之間，小流向北者五六派，而自湧出處，下至南甌山，小流入于豆滿江者四五派是白如乎，樹木參天，咫尺不辯(辨)之處，小流如是混雜是白乎所，矣身，無識淺慮，若使日後差使員誤知，而設柵於北流之水，則恐不無前頭之虞是白乎沱，營門往復之際，必費旬月，勢難等待是白乎沱，絕塞疲氓，四五日程屢次動役，其弊不些，一從形便，姑先設標，馳進營門，詳陳實狀，似無所防是白乎乙可。

39) 『비변사등록』 숙종 39년(1713) 1월 28일: 與諸差使員等相議後，自立碑下二十五里段，或木柵，或累石是白遣，其下水出處五里及乾川二十餘里段，山高谷深，川痕分明之故，不為設標是白乎沱，又於其下至湧出處四十餘里良中，皆為設柵是白乎矣，其間五六里則既無木石 土品且強乙仍于，只設土墩為白有如乎，前後實狀，不過如斯是白乎等以，具由仰達為白齊。

40) 『비변사등록』 숙종 39년(1713) 1월 28일: 前羅暖萬戶朴道常問啓，矣身，上年四月清差之行，以道路差使員，先

行引路，進往白頭山是白遣，上年八月份，又差設標處監役差使員，與許樑同為看役乙仍于，問啓辭緣，與許樑所供，少無異同是白乎等以，不為煩達是白齊。

41) 『숙종실록』 38년(1712) 12월 7일: …備局以此啓奏，且進其所進圖本，仍覆奏曰，自明之辭，有難遽信，令本道，查問於佑齊等各人及趙台相處，而狀聞以其所供參互彼此同異，而徐稟其更審當否，上允之. 이 내용은 비변사의 1713년 1월 28일 보고가 『숙종실록』 편찬과정에서 1712년 12월 7일자에 삽입된 것이다.

42) 「북한 지형도」 상의 방향과 이론상 도자각 만큼의 차이가 있어야 하나, 실제로는 그 차이가 약간 더 크게 나타났다.

43) 金魯奎, 『大韓北輿要選』, 白頭圖本攷, 李義復記事: 백두산 앞에 종이나 가미술을 얹어 놓은 것과 같은 모양의 작은 산이 있는데, 우리말로 '가차봉'이라 한다(白山前有金星一小山諺傳可次峰也).

44) 「강희 황여전람도」에 약류하 상류가 원지 북쪽으로 뻗어 있는 것은 유건봉의 지도(그림 9)와 「일제 지형도」에서도 확인된다.

45) 따라서 도자각 편차가 0°이다.

46) 자북의 위치는 계속 변화한다. 따라서 1712년 당시의 자편각을 적용해야겠지만, 현재 그것을 알 수 없으므로, 1977년 러시아에 의해 측정된 「북한 지형도」의 자편각을 이용하였다. 「북한 지형도」에 의하면, 백두산 정상부에서 원지(圓池)에 이르는 구간의 자편각은 8°52'~8°54' 정도이다. 한편, 오늘날 북경의 자편각은 5°50' 정도로 측정된다.

47) 「강희 황여전람도」는 북경을 지나는 경선상에서만 진북과 도북이 일치한다. 이 경선의 서쪽에서는 도북이 진북의 왼쪽(서쪽)에 있고, 동쪽에서는 도북이 진북의 오른쪽(동쪽)에 있다.

48) 「강희 황여전람도」에는 제3과(산천수(용수천, 대랑하))가 그려지지 않았는데, 이는 「목극등 지도」에 제3과가 그려지지 않았다는 허량·박도상의 진술과 합치한다. 한편, 제소남(齊召南)의 『수도제강(水道提綱)』에 “토문강원은 장백산 정상의 동쪽 기슭에서 나오는데, ‘투먼씨진(土門色禽)’이라 하며, 숨은 듯 보일 듯 수십 리를 동류하고, 꺾여서 또 수십 리를 동북류며, 한 물이 서북으로부터, 두 개의 근원이 합쳐진 한 물이 남으로부터 와서 함께 합치는데, 장백산 줄기를 끼고 있다. 백여 리를 동남류하여, 두 개의 근원이 합쳐진 한 물이 서남으로부터 와서 합친다. (토문강원에서 여기까지의) 물줄기 남쪽이 곧 조선국이다. …(土門江源, 出長白山頂之東麓, 曰土門色禽, 東流若隱若見數十里, 折東北流又數十里, 有一水自西北, 一水合二源自西南, 來竝會, 俱長白之峰也. 東南流百餘里, 有一水合二源, 自西南來, 水南即朝鮮國…)”라고 하였다. 이는 「황여전람도」를 보면서 물줄기를 기술한 것인데, 처음의 “서

- 북으로부터 온 물”은 약류하이고, 첫 번째 “두 개의 근원이 합쳐진 한 물이 남으로부터 와서 함께 합친다.”고 한 것은 홍토수(안심수)이다. 「일제 지형도」에 오늘날 홍토수(안심수)로 불리는 하천은 두 개의 근원을 갖는 것으로 그려져 있다. 두 번째 “두 개의 근원이 합쳐진 한 물이 서남으로부터 와서 합친다.”고 한 것은 석을수이다. 「일제 지형도」에 석을수 역시 두 개의 근원을 갖는 것으로 그려져 있다. 한편, 「강희 황여전람도」의 조선도 수록 경위에 대해서는 장상훈(2006)과 김기혁(2015)을 참조할 수 있다.
- 49) 「북한 지형도」의 안신무수와 안심수는 북류로 연결되는 하나의 하천이라는 점은 북한 지리학자들의 조사에서 밝혀져 있다.
- 50) 두만강의 연중 정상유출은 약류하 합류점 이하에서 이루어진다.
- 51) 『속중실록』, 38년 5월 15일: 허량·박도상의 진술 중 “...則此水應爲流入於豆江, 泛然言及, 而直到第二派源頭之下四五里地...”
- 52) 『속중실록』 38년(1712) 3월 6일.
- 53) 『속중실록』 38년(1712) 4월 7일.
- 54) 『속중실록』 38년(1712) 5월 15일: 善溥又馳啓曰, 更令惠山僉使, 詳審豆滿江源, 則江源出自白頭山顚中間, 斷流幾八九十里, 至甘土峰下一息許, 始自土穴中湧出凡三派, 而爲豆滿江云.
- 55) 박권의 「북정일기」 5월 8일: ...北虞候金嗣鼎, 豆江源看審時, 殫(憚)於徒步, 使軍官代行, 又稱病不卽來現, 故監司拿入虞候, 決棍二十度...
- 56) 박권, 「북정일기」 5월 13일: ...留宿魚潤江...主人元益成入謁, 話間偶及豆江源流, 則以爲北兵使啓聞地圖中, 所謂豆江卽大紅丹水, 非豆江也. 有一大水, 源出白山, 合流於南靑山北邊稍下者, 乃眞豆江, 而詳知此水者, 土人蔡震龜·韓致益云. 故是也, 裁書報于監司... 김지남은 “절충장군(折衝將軍) 채진귀, 한량(閑良) 한치익”이라 기록하였다.
- 57) 허량·박도상은 ‘제1파’(모수림하)에 대해서는 “세류이니, 결코 이를 용출처라고 지목할 수 없었다.”라고 하였다.
- 58) 그 중 1개는 공사중이어서 암거인지 분명치 않았다.
- 59) 남중산에 대응하는 ‘북중산’은 연변조선족자치주 화룡시 청산(靑山)의 증봉산(甞峰山)을 말한다. 모두 떡시루를 엮어 놓은 것과 같은 모양에서 비롯된 지명이다.
- 60) 필자의 답사 결과 중산 북쪽의 두만강 남안은 경사가 매우 급하고 절벽구간이 있어서 도보로 지나기 어렵다. 때문에 목극등은 1712년 5월 20일 두만강의 이 구간을 지날 때 대안(對岸)의 경로를 이용했던 것으로 추정된다.
- 61) 이 문장에서 “至於湧出處, 姑爲停役”은 “용출처까지 연결하고 잠시 공사를 멈춘다.”가 아니라, “용출처에 다 와서

- 는(또는 용출처 부분은) 잠시 공사를 멈춘다.”는 의미이다.
- 62) 그들은 홍치중이 ‘제1파’(모수림하)에 경계표지물을 설치할 수 있다는 가능성을 언급했던 것에 대해 반박하고 있다.
- 63) 해산진에서부터 목극등 일행과 합류한 것이 확인되는 갑산 사냥꾼 김애순(金愛順)으로 추정된다. 한편, 박종의 「백두산유록」 5월 20일 기록에 따르면, 임진정계 당시 길잡이로는 무산 사냥꾼 한치익(韓致益), 갑산 사냥꾼 송태선(宋太善)도 있었다. 그러나 허량·박도상이 “송태선이 용출처라고 가리킨 것은 제3파”라고 언급하고 있으므로, 이 ‘갑산 출신 길 안내인(甲山指路人)’이 송태선일 가능성은 없다. 만약 ‘갑산 출신 길 안내인(甲山指路人)’이 송태선이었다면, 이 부분에서 그의 이름을 언급했을 것이다.
- 64) 그러나 목극등은 이들이 기다리는 용출처에 이르지 않고, 용출처 하류 4~5리 지점에서 물줄기를 따라 모수림하와의 합류점에 이르고, 이후 두만강을 따라 내려갔다.
- 65) 허량·박도상의 진술 중 “水出處五里及乾川二十餘里段, 山高谷深, 川痕分明之故, 不爲設標.” 이 구간에는 1713년 보강공사를 통해 석되(석둔)와 토퇴가 설치되었다.
- 66) 『속중실록』 39년(1713) 3월 15일: 대신과 비변사의 여러 신하들을 인견하셨다....(영의정) 이유가 또 함경도 감사 이신부의 장계로써 나아가 아뢰기를, 「백산(백두산)에다 경계표지물을 설치하는 일은 일찍이 허량 등에게 사문한 뒤에 도신으로 하여금 다시 조사케 했는데, 이제 이 장계를 살펴보건대, 허량의 말과 같으니, 다시 살펴볼 필요가 없습니다. 또 사신의 장계 중에, “목차가 전언하기를, ‘이제 다시 살펴볼 것이 없으니 모름지기 염려할 필요가 없으며, 경계표지물을 세우는 일도 농사 틈을 기다려서 하고, 백성을 혹시라도 상하는 일이 없어야 한다.’고 하였다.” 하였으니, 더욱 서둘러 끝내려고 할 필요가 없습니다. 마땅히 전일에 경계표지물을 설치했던 곳에 따라 천천히 일을 끝마치게 하는 것이 좋을 듯합니다.” 하였다. ...임금이 그대로 따랐다(引見大臣備局諸臣. 領議政李濡...濡又以威鏡監司李善溥狀啓進奏曰, 白山設標事, 曾於許樑等(卽其時蓋員, 事見上.) 查問後, 使道臣更覈矣, 今此狀啓, 與樑言一般, 不必更審, 且使臣狀啓中以爲, 穆差傳言, 今無更審之事, 須勿爲慮, 而立標亦俟農隙, 毋或傷民云, 尤不必趁速了當, 使從日前設標處, 徐徐完役似宜矣...從之.).
- 67) 『속중실록』 39년(1713) 4월 10일: 대신과 비변사의 여러 신하들을 인견하셨다. ...영의정 이유가... 또 백두산의 정계한 곳에 고산·심곡을 막론하고 모두 돌을 쌓고 목책을 세워 뒷날의 걱정이 없게 할 것을 청하였다. ...모두 그대로 따랐다(引見大臣備局諸臣, 領議政李濡...又請白頭山定界處, 勿論高山深谷, 皆令累石立柵, 俾無後慮...竝從之.). 『승정원일기』 속중 39년(1713) 4월 10일: 이유가 계하기를, “근자에 돌아온 사신을 만나실 때, 정사 김창집이

‘백두산의 경계가 나뉘는 곳이 산이 높고 물이 깊어 혹은 돌을 쌓고 혹은 목책을 세웠다 할지라도, 경계 방어가 전혀 없어서는 불가하니, …(결)…도신에게 분부하실 것’에 대해 아뢰었습니다. 묘당에 품쳐하도록 명하여…(결)…이미 실상을 사문하였으므로, 지금 다시 조사할 일이 없으니, 비록 산이 높고 물이 깊을지라도, 피차의 지형이 분명한 곳은 혹은 돌을 쌓고 혹은 목책을 세워, 뒷날 말꼬리를 잡고 서로 싸우는 폐단이 없도록 해야 할 것입니다. 마땅히 이로써 본도(함경도) 감사에게 단단히 타일러 경계하도록 하는 것이 어떻겠습니까?” 하니, 임금이 “그대로 하라.” 하셨다(李滹所啓, 頃者回還使臣引見時, 正使金昌集, 以白頭山分界處, 雖山高水深, 或累石, 或立柵, 不可全無防限(缺) 分付道臣事, 陳達, 有令廟堂稟處(缺) 既已查問實狀, 今無更覈之事, 雖山高水深, 彼此地形分明之處, 或累石, 或設柵, 俾無日後執言相爭之弊, 宜當, 以此申飭本道監司處, 何如, 上曰, 依爲之.).

68) 『속중실록』 39년(1713) 9월 19일: 비변사의 보고 내용에 근거하여, 백두산 경계표지물 설치공사를 흉년 때문에 잠시 정지하였다(因備局啓辭, 白頭山設柵之役, 以凶歲姑停).

69) 『승정원일기』 숙종 38년(1712) 11월 5일: 앞서의 인용 참조.

70) 『속중실록』 39년(1713) 3월 15일: …또 사신의 장계 중에, “목차가 전언하기를, ‘이제 다시 살펴볼 것이 없으니 모름지기 염려할 필요가 없으며, 경계표지물을 세우는 일도 농사 틈을 기다려서 하고, 백성을 혹시라도 상하는 일이 없어야 한다.’고 하였다.” 하였으니…(…且使臣狀啓中以爲, 穆差傳言, 今無更審之事, 須勿爲慮, 而立標亦俟農隙, 毋或傷民云…).

참고문헌

勘界使謄錄 上, 李重夏, 국립중앙도서관(古2102-84-1).
 勘界使謄錄 下, 李重夏, 국립중앙도서관(古2102-84-2).
 康熙皇輿全覽圖, 外文出版社 影印本(2007).
 大韓北輿要選, 金魯奎, 국립중앙도서관(M古1-2001-27).
 同文彙考, 국사편찬위원회(1978).
 鎭洲集, 朴琮, 국립중앙도서관(한古朝46-가1121).
 白頭山定界碑地圖, 규장각(奎26675).
 北征錄, 金指南, 동북아역사재단 편, 백두산정계비 자료집(2006).
 北征日記, 朴權, 白山學報 第16號(1974).
 備邊司謄錄, 국사편찬위원회 홈페이지.

水道提綱, 齊召南, 臺灣商務印書館 文淵閣四庫全書 影印本(1988).
 承政院日記, 국사편찬위원회 홈페이지.
 延吉邊務報告, 吳祿貞, 學務公所(1908).
 龍飛御天歌, 亞細亞文化史影印本(1972).
 壬辰穆胡克登定界時所模, 규장각, 輿地圖(古4709-1).
 長白山江岡志略, 劉建封, 국립중앙도서관(朝68-61).
 制勝方略, 세종대왕기념사업회 영인본(1999).
 朝鮮王朝實錄, 국사편찬위원회 홈페이지.
 土門勘界, 李重夏, 규장각(奎21036).
 강석화, 2000, 조선후기 함경도와 북방영토의식, 경세원, 서울.
 景仁文化社 編輯, 1997, 最近北韓五萬分之一地形圖, 景仁文化社, 서울.
 김기혁, 2015, “『황여전람도』 「조선도」의 모본(母本) 지도 형태 연구—규장각한국학연구원 소장 관동·관서지도 를 중심으로—,” 한국지역지리학회지, 21(1), 153-175.
 김인섭·강순재·윤의규·김봉희·김명선, 1997, 조선지도첩, 교육도서출판사, 평양.
 동북아역사재단 편, 2006, 백두산정계비 자료집, 동북아역사재단, 서울.
 동북아역사재단(역), 2013, 譯註『統監府臨時間島派出所紀要』, 동북아역사자료총서 43, 동북아역사재단, 서울(篠田治策 編著, 1910, 統監府臨時間島派出所紀要, 日本外務省外交史料館所藏).
 백두산총서편찬위원회, 1992, 백두산총서, 과학기술출판사, 평양(한국과학기술정보연구원·중앙과학기술동보사 홈페이지).
 백두산총서편찬위원회, 1994, 백두총서: 백두산 지도첩, 과학기술출판사, 평양(CNC 북한학술정보 백두산데이터베이스 홈페이지).
 서길수, 2009, 백두산 국경 연구, 여유당, 서울.
 申基碩, 1979, 間島領有權에 關한 研究, 探求堂, 서울.
 辛永吉(역), 2005, 간도는 조선땅이다: 백두산정계비와 국경, 知說堂, 서울(篠田治策, 1938, 白頭山定界碑, 樂浪書院).
 李康源, 2007a, “조선 초 기록 중 ‘豆滿’ 및 ‘土門’의 개념과 국경인식,” 문화역사지리, 19(2), 45-57.
 李康源, 2007b, “조선후기 국경인식에 있어서 豆滿江·土門江·分界江 개념과 그에 대한 검토,” 정신문화연구, 30(3), 91-118.

- 李康源, 2010, “「大東輿地圖」白頭山·豆滿江 일대에 표시된 몇 가지 地名의 검토-國境認識, 位置·語源 및 誤記 문제를 중심으로,” 한국지역지리학회지, 16(5), 474-496.
- 李康源, 2015, “임진정계시 ‘입지암류(入地暗流)’의 위치와 ‘토문강원(土門江源)’의 송화강 유입 여부,” 대한지리학회지, 50(6), 571-605.
- 李康源, 2016, “역대 실지조사기록 검토를 통한 임진정계 경계표지물 분포 복원,” 대한지리학회지, 51(5), 577-612.
- 李康源, 2017, “임진정계 경계표지 토퇴의 분포와 목극등 지도에 표시된 ‘수출(水出)’의 위치,” 대한지리학회지, 52(1), 73-103.
- 이상태, 1998, 조선시대 선비들의 백두산 답사기, 해안, 서울.
- 이왕무·정옥재·양승률·서동일 역, 2008, 譯主『勘界使 謄錄(上)』, 동북아역사재단, 서울.
- 이왕무·정옥재·양승률·서동일 역, 2010, 譯主『勘界使 謄錄(下)』, 동북아역사재단, 서울.
- 이화자, 2011, 한중국경사연구, 해안, 서울.
- 이화자, 2012, “중국·북한 국경 답사기: 백두산 토퇴군(土堆群)의 새로운 발견,” 문화역사지리, 24(3), 140-159.
- 이화자, 2013, “백두산 정계의 표식물: 흑석구(黑石溝)의 토석퇴에 대한 새로운 고찰,” 東方學志, 162, 241-281.
- 蔣尙勳, 2006, “清代 皇輿全覽圖 收錄〈朝鮮圖〉研究,” 東垣學術論文集, 8, 113-152.
- 國家測繪局 編制, 1997, 中國 1:1000,000 地圖, 中國地圖出版社, 北京.
- 吉林省革命委員會外事處辦公室編印, 1974, 中朝·中蘇·中蒙有關條約·協定·議定書匯編, 長春.
- 山東省地圖出版社 發行, 2002, 延邊朝鮮族自治州行政區劃圖, 1:300,000, 濟南.
- 孫庫·柴壽德·傅玉民 編, 2002, 中朝邊界的歷史演變, (軍內讀物), 沈陽市第二市政工程公司印刷廠印刷, 沈陽.
- 楊昭全·孫玉梅, 1993, 中朝邊界史, 吉林文史出版社, 長春.
- 李花子, 2013, “康熙年間長白山定界與圖們江上流堆柵的走向,” 朝鮮·韓國史研究, 13, 175-212.
- 李花子, 2014a, “黑石溝土堆考,” 清史研究, 第1期, 37-52.
- 李花子, 2014b, “豆滿江正源形成考,” 韓國學論文集, 第22輯, 90-102.
- 李花子, 2015, “1885年, 1887年中朝勘界的重新認識,” 社會科學輯刊, 第1期(總第216期), 111-120.
- 李花子, 2017, “试析1907—1909年日本界定的“間島”地理范围,” 近代史研究, 第3期, 148-159.
- 張彥·史彩奎·王健·馬小凡·呂宪國·王國平, 2012, “長白山圓池泥炭沼澤演變及環境信息記錄,” 濕地科學, 第10卷 第3期, 271-277.
- 張存武, 1987, 清代中韓關係論文集, 臺灣商務印書館, 臺北.
- 中國測繪史編輯委員會 編, 2002, 中國測繪史第三卷(中華人民共和國 1949-1989), 測繪出版社, 北京.
- 陳慧, 2011, 穆克登碑問題研究-清代中朝圖們江界務考證, 全國百佳出版社·中央編譯出版社, 北京.
- 篠田治策, 1938, 白頭山定界碑, 樂浪書院, 東京.
- 朝鮮總督府臨時土地調查局·大日本帝國陸地測量部, 1933, 假製版 五萬分之一地形圖.
- 교신: 이강원, 54896 전북 전주시 덕진구 백제대로 567, 전북대학교 사범대학 지리교육과(이메일: haekong@chonbuk.ac.kr, 전화 063-270-2770)
- Correspondence: Kang-Won Lee, Department of Geography Education, College of Education, Chonbuk National University, Jeonju-city, Jeonbuk, 54896 Korea (e-mail: haekong@chonbuk.ac.kr, phone: +82-63-270-2770)
- 최초투고일 2017. 12. 5
- 수정일 2017. 12. 11
- 최종접수일 2017. 12. 21

밀양강 하류의 저습지 개간

홍금수*

The Draining of the Sangnam Wetlands in the Lower Milyang River

Keumsoo Hong*

요약 : 밀양시 상남면 전방에는 밀양강과 낙동강의 운반물질에 의해 형성된 광활한 평야가 펼쳐진다. 자연제방과 배후습지로 구성된 이곳 충적지는 범람수와 내수로 인해 오랜 기간 상습침수지로 남아 있다가 韓末에 황무지 탈취를 의도한 일본 근대자본에 의해 개간이 추진된 역사의 현상이었다. <토지가옥증명규칙>(1906)과 <국유미간지이용법>(1907)이 침탈의 정당성을 부여한 가운데 밭, 논, 노전, 초지가 혼재했던 상남저습지는 1904년부터 松下定次郎 주도로 개발되는데, 배수에 이어 용두연에 보를 막아 취수한 뒤 용두산 터널과 밀양강 하상에 매립한 잠관을 통해 관개수를 유도함으로써 개간지는 옥토로 변모한다. 개량된 상남면 북부의 경지는 1909년에 설립한 밀양수리조합 구역으로 편입·관리되며, 중부 및 남부도 역대 수리(토지개량·농지개량)조합이 설치한 제방, 배수로, 승수로, 갑문, 배수장, 양수장, 용수로에 의거해 개발된다. 개간한 토지는 밭작물 재배에 할애된 고지대 일부를 제외하면 대부분 논으로 활용되며, 산기슭 전통촌락으로부터 멀리 떨어진 농지를 경영하기 위해 평야 중간에는 개간촌이 조성되었다. 수리조합 구역 내 토지는 지주에의 종속이 강화된 계약소작제로 운영되었다.

주요어 : 개간촌, 밀양강, 밀양수리조합, 상남들, 松下定次郎, 용두보

Abstract : The Sangnam Plains at the confluence of Milyang and Nakdong Rivers had remained for a delayed period of time as swampland overflowed periodically by rivers and rainwater. The wetlands began to be reclaimed by colonial agriculturalists in the early 20th century. It was Matsushida Sadajiro who set to develop the northern part of the swampland in Sangnam myeon in 1904 with the help of embankment, drainage ditches, Yongdu dam and irrigation canals. The improved land was then organized into Milyang Irrigation Fraternity. Other watering associations tamed the middle and southern parts of the land at various times. Most of the drained land was utilized as paddy with the exception of a portion of dry fields for the cultivation of small grains. New outposts manned by Japanese peasants were established on the plains in order to manage the agrarian land distant from the native villages at the foot of mountains. The exploitive taxation for watering deprived local yeoman of land ownership while Japanese landlords forced peasants to sign unequal contracts. The Sangnam Plains turned out to be the place of colonial exploitation instead of mastery of engineering.

Key Words : reclamation village, Milyang River, Milyang Irrigation Fraternity, Sangnam Plains, Matsushida Sadajiro, Yongdu dam

* 고려대학교 사범대학 지리교육과 교수(Professor, Dept. of Geography Education, Korea University), kshong85@korea.ac.kr

1. 서론

경상남도 밀양시 상남면은 일찍이 密陽平野로 알려진 곡창을 동쪽 전방에 둔 지역으로서 낙동강으로 유입하는 국가하천 밀양강 하류 서안에 해당한다. 후빙기 해수면 상승이 둔화되는 6,000년 BP부터 두 하천이 싹고 온 모래, 실트, 점토가 쌓여 이루어진 충적지형으로서 성인은 주기적인 하천의 범람이었다. 실제로 이곳은 경지개발을 앞둔 20세기 초까지 상습적인 침수지로 남아 있었다. 낙동강 하류지역에 해당하여 장마에 막대한 양의 물이 상류로부터 흘러들뿐더러 남해의 바닷물이 거슬러 오를 때면 영향이 삼랑진까지 미쳤던 까닭에 강물은 빠져나가지 못하고 하도를 넘쳤던 것이다. 산지와 평지에 내린 내수까지 더해지면 물에 잠기는 시간은 길어질 수밖에 없었고, 이처럼 범람이 반복되는 상황에서 비옥한 토지는 그다지 큰 의미를 갖지 못하였다. 홍수가 비껴가기를 고대하며 지대가 다소 높은 곳은 밭, 저지대는 논으로 조방적으로 활용하는 데 만족해야 했다. 무엇보다 옥토로 일구는 데 필요한 막대한 재원을 조달할 여력이 닿지 않았다.

생태환경과 농촌경관에 변화의 조짐이 나타나기 시작한 것은 일본 농업자본의 진출이 본격화하는 한말, 정확히 러일전쟁 직후이다. 한반도에 대한 통제권을 확보한 일제는 자국민의 부동산 소유 범위를 개항장 인근에서 전국으로 확대하고 그때까지 자연상태로 이용되던 소위 황무지 또는 미간지를 합법적으로 점유할 수 있는 장치까지 마련하는데, 상남면의 저습지는 정확히 그 전환점에 해당하는 1904년에 경부철도 건설에 관여해온 일본인 사업가 주도의 개간국면을 맞는다. 급변하는 20세기 초의 동아시아 지정학적 상황은 자본의 욕망을 자극하였고, 제국주의의 한반도 침탈이 노골화되는 시류에 편승하여 가칭 상남저습지까지 손을 뻗친 것이다.

그간 경지개발사 분야에서 해만과 도서를 배경으로 펼쳐진 간척에 관한 의미 있는 연구가 이루어졌고, 조차가 큰 서·남해안의 경우 고려중엽 이래 간석지 개간이 꾸준히 진행된 사실이 규명되었다. 강과 바다

가 만나는 연해지역도 같은 맥락에서 주목을 받았으며, 하천유역의 개간사례는 1970년대 이래 충적지형에 대한 관심이 제고되면서 성과를 축적해오고 있는 상황이다. 본고에서 다루려는 밀양시 상남면의 평야는 지형학적으로 범람원으로 분류되지만 낙동강하구댐이 축조되기 전에는 하루 두 차례 반복되는 밀물의 영향 때문에 갈대가 무성한 하해혼성지로 존재하였다. 상남저습지는 내륙 깊숙이 잠입한 연해지역과 하천유역이 교차하는 중간지대에서 진행된 특수한 개간 사례인 셈이다.

저습지로부터 농경지로의 경관변화는 인간의지에 의한 자연정복의 은유를 함축하는 동시에 장소와 생활양식의 사회사적 변동을 내포하는데, 상남면의 경우 일본 제국주의에 의한 정치적 정복까지 더해짐으로써 경관해석은 문화정치의 관점을 요구한다. 이를 염두에 두면서 필자는 1904년으로 소급되는 상남면의 대규모 토지개발 113년 역사 가운데 식민지시기에 초점을 두고 개간의 경과와 함께 수리관개·토지이용·취락의 역사지리적 변화를 형태와 과정에 입각해 비판적으로 복원해보았다. 하천변 저습지 개간의 정치경제 및 제도적 맥락을 재구성하는 과정에 역사학계의 연구성과를 원용하였으며, 당대 작성된 일차문서와 여러 기관이 펴낸 이차문헌, 특히 국가기록원이 보유한 수리조합 관련 서류철은 사업의 진행과정을 체계적으로 짚어가는 데 유효하였다. 수차례의 현지답사에서 획득한 자료는 논지를 수립하는 근거로 활용하였으며 필요한 경우 지도로 복원해 제시하였다.

2. 상남저습지의 형성과 범람환경

농촌의 경제활동에 직결된 충적지는 1970년대 중반 이전에는 지형으로보다는 평야 또는 들이라는 보편적인 명명으로 이해되었다. 성인에 대한 판단도 피상적이어서 명확히 하·해성 충적토로 구성된 부분과 복합평야를 제외한 나머지는 준평원의 침식평야로 간주되기도 했다. 해수면을 향해 하방침식이 진행되

다 측방침식으로 전환되어 하곡이 확장되고 그렇게 형성된 하상의 기반암 위에 운반물질이 얇게 덮였을 것이라는 가정으로서, 기본적으로 해수면 변동이 하천하류의 지형에 미친 영향을 제대로 파악하지 못한 데 따른 곡해였다. 다행히 층서분석을 위한 시추가 진전되면서 층적층 두께가 가정한 것보다 훨씬 두텁고, 후빙기 해수면 상승과 함께 빙기에 파인 하곡이 순차적으로 매립되었다는 사실이 해명될 수 있었다(Russell, 1957, 417-418). 하천 하류의 층적지형이 해수면변동에 의한 하곡의 침식과 매립으로 형성·발달한다는 점에 대해서는 우리의 입장도 크게 다르지 않다. 빙기에 하곡이 깊게 파인 다음 빙하가 물러남에 따라 1만 7,000년 BP부터 해수가 밀려와 만입이 형성되고, 해면이 현 수준에 도달한 6,000년 BP이래 본격적으로 하천의 운반물질로 메워졌다는 것이다(權赫在, 1974; 曹華龍 등, 1987).

낙동강 하류의 범람원 또한 빙기의 침식곡이 후빙기 해진에 의해 익곡으로 전환되고 해수면이 안정화 단계로 진입하면서 점차 하천의 운반물질로 매립·형성되었다는 사실은 시추자료에 근거해 밀양강 중·하류 일대의 침식 및 퇴적환경을 고찰한 연구(황상일 등, 2009, 23-26)를 통해 재확인된다. 분석에 따르면 주빙하기후의 해수면 하강국면에서 밀양강과 낙동강이 합류하는 지점의 하상은 하방침식과 두부침식으로 지하 30m까지 낮아진다. 빙기가 끝나갈 무렵 기후가 온난해지면서 기계적 풍화작용이 둔화되고 식생피복이 양호해져 물질공급은 줄어든 반면, 강우량 증가에 따라 밀양강의 침식력이 회복되어 기저역층 일부가 개석됨으로써 하곡은 깊어졌다고 한다. 이때 낙동과 밀양 양 강의 수위도 동반 상승하면서 모래를 포함한 자갈층이 퇴적되고 해수면이 현 수준으로 고정된 이후에는 밀양강에서 모래와 실트, 낙동강으로부터 세립물질이 공급되어 범람원이 모식적으로 발달한 것으로 추론되었다.

밀양 시내에서 남쪽으로 낙동강 합류지점까지 약 0.74%의 완만한 하상을 흐르는 밀양강 우안의 상남 평야를 미시적으로 분석한 연구 역시 최종빙기에 형성된 침식곡이 후빙기 해진과 더불어 낙동강과 밀양강의 운반물질로 매립되는 메커니즘을 밝혀냈다(孫

壽英, 1992). 표고 7~8m의 한 지점에서 채취한 시료로부터 지하 31m의 기반암 위로 20m 두께의 층적층을 확인하였는데, 풍화대, 역층(2.5m), 자갈과 모래의 호층(4m), 유기질 실트(3.7m), 매립층(60cm) 순이었다. 퇴적물 분석을 위해 하상 9개, 평야 28개 지점을 선정한 다음 인위적 교란을 피해 50cm이상의 깊이에서 시료를 채취해 입도를 검토한 결과, 밀양강이 낙동강으로 유입하는 지점은 양 하천 기원의 모래와 실트가 혼재하였다. 밀양강 하구에서 6km지점의 평촌리 일대가 가장 세립이었고 그로부터 상류로 갈수록 평균입경은 커지며 하류 방면으로도 이례적으로 조립화의 경향이 나타나는데, 홍수시 낙동강물이 밀양강 하도로 역류하면서 형성한 자연제방과 관련된다고 해석하였다. 결과적으로 평촌리는 밀양강과 낙동강 양 방향의 물질공급이 평형을 이루는 경계로 비정되었다.

상남저습지의 형성 원인과 과정은 이처럼 水文과 범람상황에 대한 이해에 기초한다. 밀양강은 유역면적 1,421.3km², 유로연장 101.5km, 하천연장(청도천 합류점~낙동강 합류점) 33.2km, 하폭 610m, 홍수량 6,930m³/sec 규모의 국가하천으로서 과거에는 癡川과 南川으로 불렸으며 지금도 현지주민에게는 ‘남천강’이 친숙한 이름이다. 경사는 동창천과 운문천 합류점에서 유천까지 1/720, 이하 단창천 합류점까지 1/520, 이하 낙동강 합류점까지 1/2,000로서 구간마다 차이가 있다(건설교통부·한국수자원공사, 2002, 236; 朝鮮總督官房土木部, 1920, 124). 울산 두서면의 백운산(984m)과 고현산(1,026m) 사이에서 발원하여 동창천이 되고 유천에서 청도천을 받아들이며 밀양 시내 인근에 용평하중도와 삼문동 포인트바를 형성한 다음, 영남루 아래로 크게 ‘乙’字를 그리며 곡류한 뒤 남쪽으로 방향을 바꾸어 흐르다 삼랑리에서 낙동강으로 들어간다. 물이 불었을 때에는 일시 삼문동 동단의 미앤더 목 부분을 가로지르는 직선상의 유로를 따랐다. 1920년 무렵 밀양강의 폭은 영남루 아래에서 평수시 72m, 평균 162m 내외였고, 홍수위는 밀양부근에서 3.9m, 낙동강 역류구간에서 4.5~7.5m 수준이었으며, 제방이 설치되지 않은 곳에서 범람수는 평균 2,160m 폭을 보였었다(朝鮮總督官房土木部,

1920, 125-126).

감조구간으로서 조석의 영향을 직·간접적으로 받은 것도 밀양강의 특징 가운데 하나이다. 낙동강의 하상구배는 우리나라 주요 하천 가운데 가장 완만하여 약 1.5m의 미약한 조차에도 조수는 한때 하구에서 약 80km 떨어진 창녕 부곡면의 臨‘海’津까지 미쳤다(權赫在, 1986, 68). 『경상도지리지』(1432)와 『경상도속찬지리지』(1469)에는 밀양읍치 남쪽 5리 지점의 耳倉에서 세곡을 싣고 凝川과 海陽江(낙동강)의 뱃길로 상주까지 12일 소강한 뒤 새재(草岾)를 넘어 경원창(뒤에 가흥창)에 납부하였던 조세 수송로가 상세히 소개되어 있다. 조선 초기까지도 밀양강물이 깊어 조수의 왕래를 이용하면 손쉽게 세곡선을 띄울 수 있었던 정황을 말해주며, 적재지점은 귀창나루(耳倉津) 자리인 지금의 南浦里로 추정된다. 20세기 초반 낙동강 철교 아래서 측정된 간만의 차이는 최대 60cm 내외, 조수의 영향을 받는 밀양강의 평수로는 126~270m의 폭을 가졌다. 결국 하류에 빈발하던 홍수는 집중호우, 낙동강의 역류, 밀물이 겹쳤을 때 커지며

그때마다 상남평야는 일시 거대 호수로 돌변하였다(朝鮮總督官房土木部, 1920, 93, 96-97, 100, 125; 그림 1).

조석의 흐름이 감지되던 밀양강 하류 약 5.9km 구간은 침수가 잦은 초생지로서 현지의 갈대는 선박으로 철도역까지 운반되어 부산방면으로 팔려나갔다(朝鮮總督官房土木部, 1920, 162). 이처럼 갈대가 밀생함에도 토층하부에서 토탄이 발견되지 않는다는 사실은 상남저습지의 범람환경과 관련해 중요한 시사점을 전한다. 토탄은 갈대, 부들과, 쭉쭉 등의 식물 유체가 항시 물에 잠겨 산소의 공급이 차단되고 기후가 냉량하여 박테리아의 분해가 억제되는 환경에서 잘 형성되는데(曹華龍, 1990, 109-110, 126), 이곳은 조건이 여의치 않았다는 뜻이다. 장마와 집중호우에 습지환경이 일정 기간 유지되지만 갈수기에는 연중 호소로 유지되는 저지를 제외하면 대부분 대기에 노출됨으로써 식물유체의 분해가 비교적 활발히 진행되었던 것이다.

이례적인 홍수가 있었던 1856년과 1885년의 밀

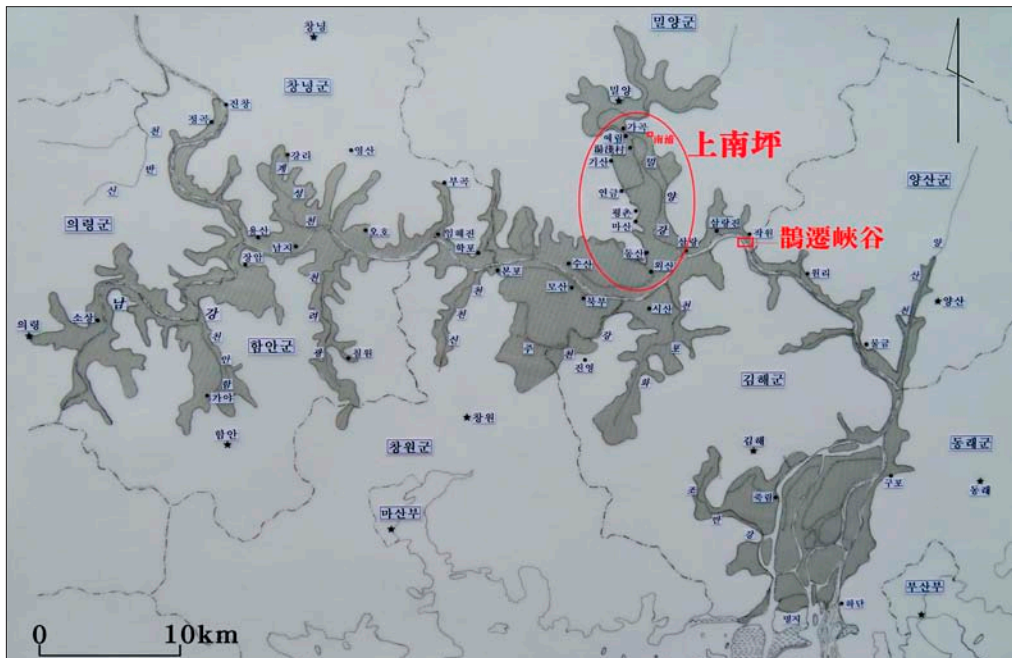


그림 1. 낙동강 하류 을축년(1925) 홍수의 범람구역

자료: 朝鮮總督府, 1926, 大正十四年 朝鮮의洪水

표 1. 홍수위표

양수표	영점표고	관측	1885	1916	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25	'34
수산	0.847m	'16	10	7.45	5.31	6.36	6.33	7.61	6.88	7	6.09	7	8.90	9.32
밀양	11.4m	'17	4.05	3.45		3.38	4.39	3.36	2.55	5.03	2.48	2.44	5.60	
삼랑진	-0.518m	'15	10.7	7.15	5.35	6.48	6.36	8.09	7.21	6.68	5.54	7.41	9.36	10.22
원동	-0.803m	'15	8.94	6.52				6.31	6.05	5.72	4.63	6.1	7.64	8.56

자료: 朝鮮總督府, 1926, 朝鮮의洪水; 朝鮮總督府內務局, 1938, 朝鮮河川調査年報.

양강 및 낙동강 수위 기록과 1915년부터 체계적으로 집계된 관측치는 일제강점기에 습지개간을 위한 참고로 활용되었다. 밀양강 용평리 관측소의 수위는 1925년의 5.6m를 최고로 1922년 5m, 1919년 4.4m, 1885년 4.1m의 순서를 보였으며, 낙동강 삼랑리 수위표에서는 최고치인 1885년의 10.7m 이하 1934년 10.2m, 1925년 9.4m, 1920년 8.1m, 1921년 7.2m, 1916년 7.2m의 기록을 확인할 수 있다(朝鮮總督府, 1926, 53-54; 표 1). 하구로부터 49km 떨어진 삼랑리의 1935년 관측치에서는 조수의 영향을 다소나마 짐작할 수 있는데, 사리의 고조 및 저조 평균수위 1.53m와 0.92m 사이에 0.61m의 차이가 나타나고 조금의 고조 평균수위 1.01m에 비해 저조의 그것은 0.83m로서 0.18m의 편차가 있었던 것이다(朝鮮總督府內務局, 1938, 206; 朝鮮總督府, 1937, 205). 조수 영향권에 놓인 삼랑리 이하 관측소에서 기록된 역대 최고수위는 집중호우와 사리의 고조가 겹칠 때 나타날 것임을 예상할 수 있다. 5년에 한 차례 빈도로 발생하는 밀양강 하류의 홍수는 단장천 수량이 최대

에 도달하면서 시작하여 청도천 최대수량과 함께 정점에 달하는데, 남포리를 기준으로 상류는 밀양강의 증수, 하류는 낙동강의 역류가 홍수를 조장하는 주요 동인이었다. 저습지의 침수기간은 길면 1주, 큰 홍수에는 10일 이상에 걸치기 때문에 농작에 커다란 위협이 아닐 수 없었다(朝鮮總督官房土木部, 1920, 142-143).

역대로 밀양 일대에서는 병진년(1856), 을유년(1885), 을축년(1925), 갑술년(1934) 홍수가 컸던 것으로 기억된다. 고종 22년(1885) 홍수의 경우 밀양강 하류는 15일간 물에 잠겼으며, 그로 인한 피해는 논 230ha, 밭 600ha, 기타 1,000ha 등 총 1,830ha의 토지에 미쳤다(朝鮮總督官房土木部, 1920, 130-133, 143). 미증유의 을축년 홍수에 밀양관측소의 수위는 5.6m에 이르렀고 양수표의 영점이 해발 11.4m에 맞춰졌던 점을 감안해 양자를 보합하면 해발 17m까지 물이 들어섰다고 하겠으며, 영점 -0.518m의 삼랑리 관측소는 갑술년에 수위가 해발 9.702m까지 이르렀다. 1924년과 1997년에 제작된 1:50,000 지형도를



그림 2. 鵲遷과 작천협곡

경부선 철도 부설로 접근이 불가했던 ‘까치베랑길’ 가운데 원형을 확인할 수 있는 구간에는 견고한 돌로 노면을 관리한 흔적이 나타난다.

검토한 결과 상남저습지 일대의 해발고도는 탕천촌 앞 7.6m, 외산리 밀양강변 6.8m, 평촌리 밀양강변 5.1m, 동산리 낙동강변 5m, 연금리 전방의 논 4.7m, 평촌리 앞들 3.3m로 확인되었다. 밀양과 삼랑리 관측소의 홍수위를 기준으로 한다면 범람을 피할 수 없는 수준으로서 실제로 제방이 터진 1925년에 상남저습지는 거의 전체가 물에 잠겼다(朝鮮總督府, 1926, 55-58; 1937, 326).¹⁾

반복되는 수해의 원인은 명확하였다. 강우량이 다른 하천유역에 비해 이례적으로 많은 것이 아님에도 하천의 구배가 완만하고 유로는 좁고 길며 연안의 토지 또한 고도가 낮은 취약성을 안고 있었던 것이다. 특히 범람수의 소통을 방해하는 밀양 작원관~양산 물금 간 협곡의 상황은 심각하였다(朝鮮總督官房土木部, 1920, 95-96). 이곳은 천태산(632m)과 무척산(702.5m) 사이를 낙동강이 횡류하는 16km 남짓의 좁은 골짜기로서 과거에는 험준한 鵲院棧路, 즉 鵲遷이 지났다. 遷이란 물가의 돌길(水邊石路)을 일컫는 고어로서²⁾ 벼랑을 의미하는 순 우리말 ‘벼루’ 또는 경상·전라·강원방언 ‘비리’, ‘비루’, ‘베루’, ‘베랑’으로 불리는데(그림 2), 이곳 鵲遷峽谷에서는 하폭이 급격히 좁아져 물의 흐름이 일시적으로 정체됨으로써 증수기에는 상류 쪽 수위가 현저히 상승하였고 그 여파가 상남저습지까지 미쳤다. 이처럼 밀양강 범람수, 낙동강의 역류수, 배후산지에서 흘러내린 내수는 상남면에 심각한 수해를 초래하였음에도 이들이 신고 온 모래, 실트, 점토는 주기적으로 저습지를 복돋고 비옥도를 증진하여 개간을 유도하는 일차적인 원인으로 작용하였다.

3. 상남저습지의 개간

개간을 앞둔 상남면의 토지는 상습적으로 침수되는 면적이 넓었다. 때문에 촌락은 산기슭에 바짝 기대어 들어섰으며 주민은 산간계곡의 전답, 산복이하완사면에 조성한 밭, 습지의 불안정한 밭과 논에 의거해 생활하였다. 개인 또는 마을 차원의 저습지 개

간이 시도되었겠지만 규모는 작았을 것으로 추정된다. 관건은 방수와 배수였다. 대대적인 경지개발을 생각한다면 삼랑리 매봉산(283.9m)과 대안의 작약산(377.8m) 사이를 빠져나가지 못하고 역류해 들어오는 낙동강물과 삼문동을 감싸는 미앤더의 목 부분을 가로질러 거세게 밀려오는 밀양강물을 막아낼 수 있는 견고한 제방이 필요한 것은 물론, 평야에 고이는 빗물과 배후산지에서 습지로 흘러내리는 내수가 효율적으로 처리되어야 했다.

막대한 재원을 요하는 대규모 개간이 불가능한 상황에서 주민들은 일찍부터 주변에 비해 고도가 높은 데다 물 빠짐과 보수력이 좋은 양토로 구성된 자연제방을 밭과 상전으로 개발하였지만 촌락에서 멀어 조방적으로 활용하는 데 그쳤다. 노동·시간·비료 집약적 영농은 농가 인근의 토지에 국한된다. 그런 의미에서 〈密陽府地圖〉(1872)의 영남루 아래 栗林과 마암산 동쪽 長林이 주목되는데, 裨補藪인 동시에 주민이 개간한 소규모 경지와 마을을 수해로부터 보호하는 기능을 수행했을 것이기 때문이다(그림 3). 軍用秘圖(1899) 단계에서도 치소 주변의 논을 제외하면 읍성이하 낙동강 합류점까지 밀양강(南川·大江川) 연변의 상남저습지는 밭, 잡종지, 갈밭이 우세하였던 것으로 보인다. 평야 가운데를 사행하는 지천까지 확인된다. 그리고 『韓國土地農産調査報告』(1906)에 따르면 ‘밀양천’ 하류 좌·우안에 각각 310ha와 225ha의 砂地가 있었고 낙동강 유입부에 점토질 草生地가 넓게 펼쳐졌으며 침수면적은 대략 4,000ha에 이르렀다. 보고서에 첨부된 지도에는 아직 미경지로 남아 있는 상남저습지 남부와 대조적으로 북부는 이미 논으로 개발되어 있다(農商務省, 1906, 221, 240). 대규모 개간이 시작되었음을 처음으로 알리는 의미심장한 자료라 하겠다.

개간이전 잦은 범람으로 유동성이 컸던 저습지 상황은 中樞院調査資料로 편찬된 〈錦江及洛東江沿岸泥生浦落慣習調査報告書〉 가운데 밀양군 참사 金贊奎·李宜貞, 서기 金晞淵이 작성한 기사에서 엿볼 수 있는데, 토지상황의 변화와 소유권 처분에 관한 구체적인 내용이 담겨 있다. 요컨대 홍수 전후의 변동사항으로는 하천보다 높은 토지가 무너지는 浦落, 낮은

토지가 함락하는 反川 또는 成川, 토사의 퇴적으로 땅이 생겨나는 泥生, 포락된 곳에 다시 땅이 생겨나는 還生, 모래로 덮이는 覆沙 등이 있었다. 성천포락의 피해를 입은 토지는 면세되고 복사의 경우 今災로서 당해의 결세가 면제되었으며, 사라지고 새로 생긴 땅은 지역 특유의 소유권 조정 관습에 따라 처분되었다.³⁾ 그러나 원칙이 명확하게 적용된 것은 아닌 듯한데, 상남면에서 발생한 소유권 분쟁을 통해 확인된다. 일례로, 1900년 무렵 내장원경 임시서리 李容翊은 황실 부속 상남면 陳達員과 孤山員⁴⁾ 24字 규모의 포락니생처에 감관 겸 봉세관을 파견하여 병작제에 입각해 소작료를 수납하도록 하고 밀양군수 앞으로 훈령을 내려 거납할 경우 작인을 징계하라 훈령을 내린 일이 있다. 민중호, 민봉호, 민명언 세 명이 사적으로 도조를 수취한 것이 빌미였는데,⁵⁾ 외산리와 동산리의 민씨 일가가 관례에 따라 취득해 개간한 토지를 내장원이 황실의 권위를 동원해 탈취하려 했던 것으로 짐

작된다.

개간과 소유권 분쟁의 흔적은 勳洞 金判書家의 입안처인 예림리 運禮坪에서도 확인된다. 19세기 후반에 지역 내 논의를 거쳐 개발이 모색된 禮林藪 인근의 토지로서 한때 향리가 암암리에 탈취하려던 정황이 암행어사에게 발각되어 엄정한 관리가 촉구된 곳이기도 하다. 경계를 정해 숲은 水口를 여미고 홍수를 막는 역할을 계속 수행하며 그 바깥 하천변 개간지는 1결에 8냥씩 납세하도록 조처된 상황에서⁶⁾ 내장원은 재실재산 확충을 위해 예림수 편입 계획을 밀양군수에게 전하고 전답 면적을 조사해 보고토록 지시한다.⁷⁾ 이후 내장원 莊園課長이 해당 토지가 ‘여주김참판댁’ 사패지임을 인정한 사실로 미루어 다행히 원 소유자의 권리는 회복된 듯하다.

마을을 은폐하는 풍수의 상징적 기능에 더하여 상남저습지 주변의 既墾地를 홍수로부터 보호해준 예림수가 바로 〈밀양부지도〉의 長林으로서 『신증동국

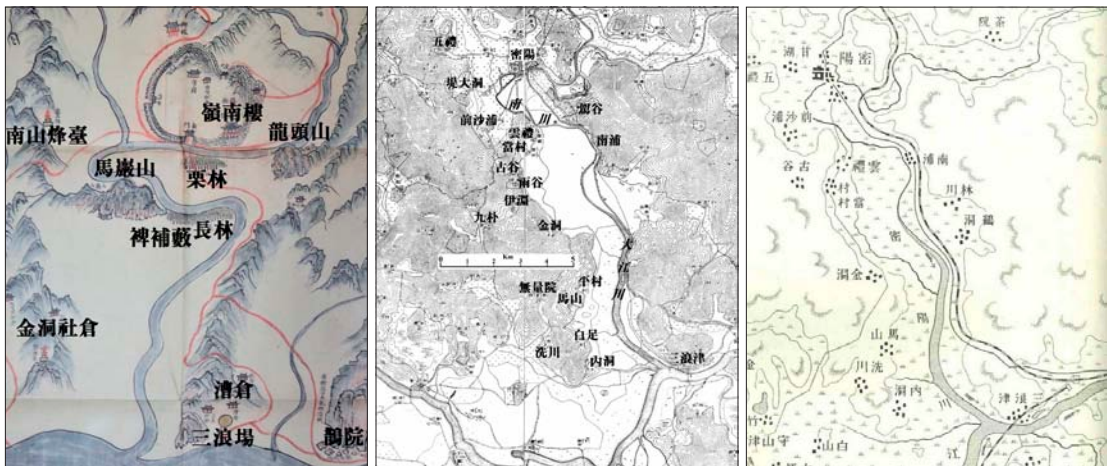


그림 3. 밀양부지도(1872)·군용비도(1899)·농상무성지도(1906)의 상남저습지



그림 4. ‘무너미’ 하중도 일대와 상남들

여지승람』(1530)에는 運禮藪로 소개된다(그림 4). 運禮村에 조성된 숲의 의미라 하겠으며, 밀려드는 밀양강물로부터 마을 앞 1만여 頃의 토지를 보호하기 위해 풀과 나무를 심었다는 유래가 『邑誌』(1832)에 전한다. 가슴높이 직경 140cm 규모의 아름드리 팽나무, 버드나무, 느티나무, 굴참나무 등으로 구성된 혼효림이 길게 뻗어난 형태의 수해방비림이었던 것이다(朝鮮總督府林業試驗場, 1938, 150). 조성 시기는 정확히 비정할 수 없지만 『신증동국여지승람』을 교정·증보하기 전의 원본인 『동국여지승람』(1481)에 같은 내용이 들어 있다면 숲에 관한 문헌상의 기록은 15세기 말까지 소급되는 셈이다. 품질이 우수해 전국적으로 명성이 높았던 ‘密栗’의 주산지였던 栗林(南林) 또한 비보와 방수의 기능을 동시에 수행하였다.⁸⁾ 밤나무 숲이 자리했던 삼문동은 과거 沙門洞으로 불렸으며 『密州誌』에는 水越里라는 또 다른 이름으로 설명되는데, 밀양강물이 불었을 때 곡류하는 원 유로를 따르는 대신 하도를 흘러넘치는 ‘무너미’였다. 범람으로 민가와 전답에 초래될 피해를 대비해 울림을 조성한 것이다.

인조 9년(1631)에는 홍수 시 용두산과 울림 사이 저지를 셋강 삼아 삼문동은 물론 가곡동과 상남평으로 들이닥치는 격류를 차단할 목적으로 밀양부사 李必榮이 도백에게 청원하여 인근 7개 고을의 군졸을 동원해 제방을 축조하였지만 채 1년을 넘기지 못했다. 현종 9년(1668)과 숙종 원년(1675)에도 길이 1,400척, 너비 24척, 높이 20척 규모의 堰을 수·개축하여 수세를 완하시키려 했으나 허사였다.⁹⁾ 그런 가운데 울림마저 순조 4년(1804)에 전답으로 개간된다. 7년 뒤 작물을 재배하기에 토질이 마땅치 않고, 진상용 최상품 밤의 수확 이상으로 급류를 막아 아래쪽 경지를 보호하는 역할이 막중했다는 이유에서 숲으로의 환원이 거론되지만 만사지탄이었다.¹⁰⁾ 울림이 원상을 회복하지는 못했을 것으로 판단되는데, 융희 2년(1908)에 측량된 <府內面 水月飛洞 栗林基址原圖>에는 砂地가 넓게 펼쳐져 있고 잔존한 숲 중간에 민가와 농경지 필지가 조성되어 있으며 소유자로 일본인 이름까지 올라 있다. 지적도 명칭도 울림 ‘옛터’였다(전봉희 등, 2012 참조).

한편, 20세기 초까지 명맥을 유지한 윤례수는 상남저습지의 전면적인 개발 앞에서 훼손되며, 1904년부터 개간의 기초공사를 수행한 松下定次郎과 1905년에 일대의 토지를 구입해 일본인 이주촌을 조성한 湯淺凡平 두 사람과 무관하지 않다. 松下는 1909년경 밀양강을 따라 제방을 축조하기 시작한 인물이고, 湯淺은 숲이 자리했던 강변 광활한 면적의 밭과 대지의 소유자로 1912년 지적도와 토지조사부에 이름을 올렸는데 공교롭게도 그는 沙門洞 南林을 개간한다는 명분으로 수백 기의 분묘를 파헤친 장본인이었다.¹¹⁾ 전통 숲의 파괴는 상남들 개간의 시작을 알리는 동시에 다가올 토지침탈을 상징적으로 말해주는 일대 사건이었다.

저습지 개간을 둘러싼 저간의 사정은 경상남도관찰사 趙民熙가 밀양군수 李載益이 전해온 용두산 훼손문제를 의정부 參政大臣 앞으로 보고한 1906년 문건에 자세히 기록되어 있다.¹²⁾ 농업용수 확보 대책으로 龍頭淵 인근에 보를 막고 龍頭山에 도수터널을 뚫어 상남면으로 인수하려던 계획에 대한 주민들의 청원이었다. 생동하는 용이 물을 헤치고 머리를 드러낸 형상의 용두산은, 밀양읍치 동쪽을 병풍처럼 둘러친 좌청룡이자 상류 7개 고을의 물이 머무는 영남좌도의 수구이며 기우제단이 설치된 신령한 산이었기 때문이다. 1905년 봄 金贊奎 등이 밀양강물을 이용해 예림리와 기산리 앞들을 개발할 요량으로 開梁引水 허가를 얻어 京釜鐵道 사업 시행자였던 松下에게 양도한 것이 사건의 발단이었다. 신성한 산에 터널을 뚫는 데 대한 주민의 원성이 자자한 가운데 시공자측은 기차에 급수하기 위해 물을 끌어오는 것이며 남은 물로 관개하여 개답하는 데 불과하다고 현혹하면서 경부선 공사에 동원된 인부를 시켜 수로개착을 시작하였다. 이미 관의 허가가 내려졌고 외세의 압력이 거세진 상황인지라 현지주민은 지켜볼 수밖에 없었는데, 金連俊 외 5인의 소장 작성자들이 느끼기에 경지개발은 단지 소수의 이익을 위한 뿐 정작 고을의 흥망은 수구의 虛實과 병풍의 緊歇에 달렸는데도 용두산에 구멍을 뚫어 용맥이 훼손되면 생기는 흠어지고 기우제의 영험 또한 기대할 수 없을 터였다. 이에 김찬규 등을 엄중히 문책하고 사업을 중단시켜 또 다른 피

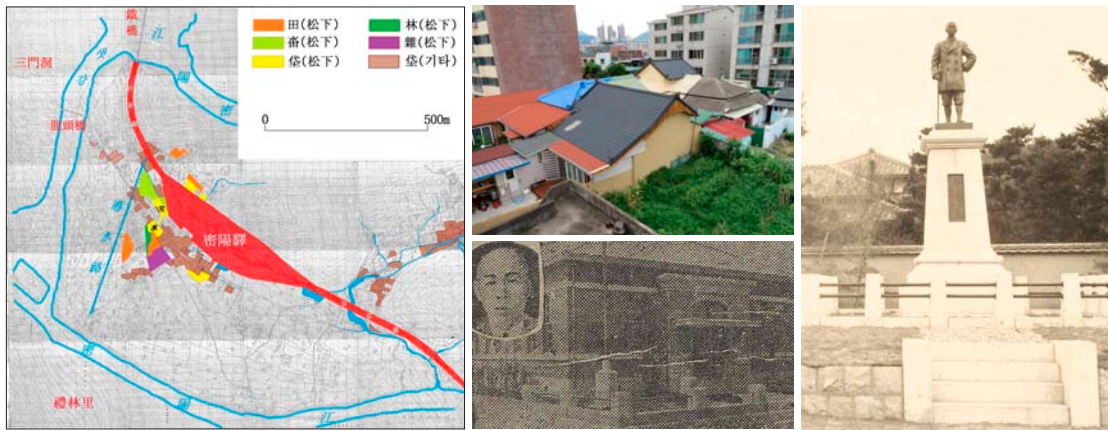


그림 5. 가곡동松下定次郎 소유의 토지(1912)와 동상

밀양역 인근에 사택(宅)과 수리조합(水) 등松下 소유의 자산이 몰려 있다. 사진은 구 사택과 1930년 당시 밀양수조 사무소이며松下의 동상은 해방 후 철거된다(釜山日報 1939.8.31, 5면; 岩手縣 奥州市立 齋藤實記念館 소장, 국사편찬위원회 전자사료관(archive.history.go.kr) 공시).

해가 예상되는 산 남쪽 양지바른 곳에 안치된 수백 기의 무덤과 터전도 보호해달라고 요청한 것이다.

문건에 등장하는 사업추진 주체의 조력자인 김찬규는 기산리 태생으로서 밀양군 참사와 상남면장을 역임한 뒤 1920년대 중반 밀양수리조합장으로 활동한 인물이다.¹³⁾ 면장재직 당시松下의 구상에 공감하고 청원하여 사업허가를 대신 얻어낸 듯한데, 山泉齋에서 전통교육을 받은 점을 감안하면 풍수지리적으로 신성한 용두산에 터전을 굴착하는 안은 본인이 아닌 밀양의 유력자로 부상한松下定次郎이 수립한 것으로 사료된다.松下는 지역민의 반발을 우려해 현지의 유지를 전면에 내세워 절차를 밟았던 것 같다. 오카야마 현에서 태어난 그는 1904년 경부선 계획이 발표되자 밀양으로 건너와 밀양철교를 완성하고馬山線(삼랑진~마산) 공사에도 관여하였다. 토목사업으로 축적한 자본을 수리사업에 투자하였고〈수리조합조례〉(1906) 공포와 함께 자신의 농지개량 관련 사업을 조합조직으로 개정·추진하기 위해 1909년에密陽水利組合을 설립, 조합장에 취임하여 1917년까지 사무를 총괄하였다(朝鮮總督府土地改良部, 1928, 16).¹⁴⁾ 1912년 자료에 따르면松下는 상남면에만 논 87필 46.7ha, 밭 3필 5.1ha, 대지 4필 1.7ha를 합해 53.5ha의 토지를 소유하였고 가곡동 밀양역 인근에

도 사택과 수리조합 건물을 포함해 개인소유의 전답을 두고 있었으며(그림 5), 지역의 부호로 성장함에 따라 공공연히‘松下의 밀양’이 언급될 정도였다.

松下의 행보는 국유미간지 개간과 수리조합에 의한 식민지 대자본 축적의 전형을 대변한다. 일제의 한반도 식민화 전략은防備, 外政, 財政, 交通, 通信, 拓殖 등 제 방면의〈對韓施設綱領〉으로 구체화되며, 적식과 관련해서는 자국의 식량 및 원료 문제를 해결하고 일본인 이민을 도모할 수 있는 관유항무지 경영에 관심을 쏟는다(外務省 編, 1958, 351-356).¹⁵⁾ 1904년에 개간과 관개 업무를 주도한御供院을 폐지하고¹⁶⁾ 1906년에는 궁내부와 궁가의 황무지 개간에 관한 인·허가권까지 박탈하여 황실의 영향력을 약화시키는 한편,¹⁷⁾〈土地家屋證明規則〉(1906)을 제정하여 외국인이 일본 이사관을 경유해 국내 부동산을 취득할 수 있는 합법적인 통로를 마련한다. 그리고 1907년이 되면 내각총리대신 이완용과 농상공부대신 송병준 명의로〈國有未墾地利用法〉과〈施行細則〉을 공포하여 미간지의 대여, 무상부여, 불하, 대여권 상속 등 개간허가에 관한 전권을 통감부 농상공부에 귀속시킨다.¹⁸⁾

상남면의 미간지 개간 허가 사례를 보면, 부산거주和田清太郎의 경우 1909년 2월에 금동과 평촌리의

토지 106ha를 貸與받아 1916년 12월 말까지 개발하고자 했으나 사업에 착수하지 못해 1912년 7월부터 황무지 전제에 대한 이용권이 취소된다. 松下도 수리조합장 자격으로 금동 소재 초생지 52ha를 1914년 12월말까지 논으로 개발한다는 조건으로 1909년 7월에 허가를 취득한 바 있다.¹⁹⁾ 이처럼 일본인은 자본력과 지배집단의 사회적 위상을 발동해 실제 개발여부와 무관하게 이용허가를 얻는 방식으로 미간지를 선점하였다. 사업 종료와 함께 소유권이 부여되기도 하지만 착수조차 하지 않아 허가가 취소된 사례가 적지 않았다. 그간 현지인이 비교적 자유롭게 개간하여 소유할 수 있었던 ‘민유 이외의 原野, 荒蕪地, 草生地, 沼澤地, 干瀉地’ 등은 국유미간지로 분류, 철저히 장악됨으로써 일제가 토지를 대량으로 탈취하는 수단으로 악용된다. 개간 청원자에게 대여료와 함께 각종 서류와 도면을 제출하도록 강제하여 허가를 통제하였을 뿐만 아니라, 소유를 인정해줄 구체적인 문기와 납세를 증명할 서류를 갖추지 못한 사유지 또한 국유지로 강제 편입하였다(金載勳, 1983; 朝鮮總督府殖産局, 1922, 33). 소규모 국유미간지(3ha 이하)는 저항과 반발을 우려해 구관에 따르도록 예외조항을 마련하였지만 이마저도 1911년의 개정 시행규칙에서는 누락된다.

미간지 개간, 토지매입, 대출상환 불능에 따른 담보 압류 등의 방법으로 일본인 자본가와 韓國興業(1904), 密陽銀行(1907), 東洋拓殖(1908) 등의 은행·회사에 의해 탈취된 상남들의 개발, 운영, 생산성 증대에는 치수 및 관개가 절대적이었다(朝鮮總督府殖産局, 1922, 23-26; 金載勳, 1983, 12; 宋圭振, 1991, 43-45 참조). 수리조합을 위한 일련의 제도적 조치가 취해진 이유인데, 일본에서는 이미 1890년에 수리조합조례가 정해지고 1899년에 경지정리법이 공포되며 1909년에 수리조합법이 제정된 바 있다(金載勳, 1983, 22). 국내에서는 탁지부령으로 〈水利組合條例〉(1906.3.26)를 제정해 官報에 공포하고, 조합설립을 촉진하기 위해 1908년 7월 9일 서류작성 방법을 〈水利組合設立要領·水利組合模範規約〉에 예시해 배포하며, 일체의 규정을 〈朝鮮水利組合令〉(1917.7.17)으로 정리한다.²⁰⁾ 관개개선과 수해예방

사업을 공동으로 추진함으로써 농업생산성을 증대한다는 취지를 내세우지만, 수리조합은 국유미간지 개간의 토대인 동시에 민유지를 조합구역으로 편입한 뒤 과중한 조합비 부담을 이기지 못한 영세 지주로부터 토지를 탈취하는 장치로도 작동하였다.

〈그림 3〉의 1906년 지도에 논으로 표시된 상남평북부는 松下定次郎의 수리사업으로 개발, 뒤에 密陽水利組合 구역으로 편입된 곳이다. 조합설립의 경과는 『朝鮮産業指針』(1915)과 국가기록원의 수리조합서류철을 통해 상세히 살필 수 있는데, 수해로부터 비교적 안전한 고지대만이 밭으로 이용될 뿐 대부분 미개발 상태였던 비옥한 충적지를 개량하고자 松下는 용두연에서 시작하여 용두산을 관통하는 길이 324m의 터널(松下隧道)(폭 2.1m×높이 1.8m), 가곡동 導水路, 밀양강 하상에 매립한 木管(길이 235m×직경 1.1m)을 차례로 지나온 밀양강물을 예림리의 석재 사이펀(높이 5.1m×사방 4.2m)으로 인수한 다음 상남들로 배급하는 계획을 수립한다. 1904년에 시작된 공사는 이듬해 홍수로 구조물이 파손되는 불상사를 겪었음에도 1906년 11월 무렵에는 토대를 다지게 되며 취수한 물이 통수함을 지나 농지에 처음으로 닿게 된 것은 1907년의 일이다. 관개수는 밀양강변에서 남쪽으로 약 4km에 걸쳐 용수간선(폭 2.1m×깊이 1.5m)과 다수의 지선으로 구성된 수로망을 타고 풍족하게 공급될 수 있었다(大橋清三郎 등, 1915, 663-666).²¹⁾

경지개발의 기틀을 다진 松下는 수리조합 설립을 염두에 두고 후속 행보에 나서 1908년 12월 24일 ‘日韓協同’水利組合 정관을 인가받는데, 일본인에 대해 아직은 적대적인 지주들의 동의를 얻어야 하는 상황에서 한일 공동으로 추진하는 대안을 선택하였다(李勳求, 1932, 33). 사업구역 제1구인 가곡동에 조합사무소를 두고 25년에 걸쳐 2~10구에 해당하는 예림동, 운하동, 운내동, 당촌동, 기산동, 우곡동, 이연동, 용연동, 금동의 황무지까지 전담으로 개발할 계획이었다. 그는 발기인과 함께 1909년 1월 15일 조합설립을 청원해 2월 15일에 허가를 얻는다. 4월 6일에는 ‘密陽’水利組合 규약에 대한 탁지부대신의 인가가 내려지는데, 중간에 설립위원 및 총대 회의에서 조합명

변경이 결의된 것으로 보인다. 그리고 12일에는 조합장 松下定次郎, 이사 山崎胤義, 평의원 湯淺凡平, 近藤寛舜, 平城埼太郎, 野瀬廣吉, 金贊奎, 申機均, 孫瑾鉉, 朴晋永, 朴秀翰, 矢吹啓太郎 등의 임원이 선임된다.²²⁾

조합설립 후 ‘수리를 도모하기 위한 疏鑿·開拓·植林, 수해예방 자원의 사방과 제방축조, 기타 수리에 필요한 시설의 설치’ 등의 사업이 계획된다. 구체적으로 지대가 가장 낮은 4년에 한 해만 수확이 가능한 130ha, 저지로서 3년에 한 번 수확을 기대할 수 있는 130ha, 밭을 포함하며 2년에 한 번 수확이 가능한 240ha, 지반이 높아 4년 중 3년간 경영할 수 있는 50ha 등 550ha의 토지를 대상으로 제방, 배수로, 산기슭 배수구(승수로), 갑문 등의 방수 및 배수 설비 공사를 1909년 11월에 시작하여 이듬해 6월에 마무리하였다.²³⁾ 그러나 준공 직후인 1910년 7월 16일 경 장맛비로 밀양강이 범람하여 예림동 일대 신축 제방이 파손되었으며 낙동강의 역류까지 가세해 19일까지 침수가 지속됨으로써 조합구역 600ha 가운데 500ha 가까이 피해를 보았다.²⁴⁾ 1911년 8월에 재차 발생한 홍수로 제방 여러 곳이 터져 수확을 기대할 수 없는 상황에 처하자 평의원회는 15년 상환 조건으로 경상농공은행으로부터 10만 엔을 대부받아 3만 4,000엔으로 松下의 수리사업 일체를 매수하고, 나머지 6만 5,000여 엔으로 12월부터 약 5.4km에 이르는 제방(높이 6m×하폭 27m×상폭 1.8m)의 복구와 개축공사를 실시하였다. 제방 양측에는 갈대, 띪, 버들 등의 속성 초목을 식재하여 대홍수에 견딜 수 있도록 하였다. 이듬 해 6월 공사 마무리와 함께 조합구역도 743ha로 늘었다(慶尙南道, 1922, 72; 朝鮮總督府殖産局, 1922, 9).²⁵⁾

그런 가운데 1916년 9월 9일에는 밀양수조 관할구역 동쪽과 남쪽의 토지 262ha를 개발하기 위해 上南水利組合이 설립된다. 예림리, 기산리, 연금리, 평촌리 외곽지역으로서 조합의 설립과 운영을 책임진 것은 조합장 湯淺凡平이었고 사무소는 예림리에 두었다. 기간설비 공사는 당해 11월부터 이듬해 5월까지 실시되었고, 경부선 밀양철교 인근에서 취입된 농업용수는 밀양수조의 도수로와 나란한 목관(길이 225m

×직경 90cm)으로 밀양강을 잠류한 다음 예림리로 분출하여 조합구역으로 인수되었다. 그러나 상남수조는 관개설비가 불충분하여 개답 예정면적 262ha 가운데 50ha만을 달성했을 뿐이고 홍수 대비 방수시설 또한 부실하여 한해와 수해를 반복적으로 겪었다. 유지관리를 위한 부채도 1926년 6월 당시 8만 엔에 이를 만큼 여건은 좋지 못했다(朝鮮總督府殖産局, 1922, 10).²⁶⁾ 한편, 상남면 남단 외산리 일부는 下南水利組合 구역으로 편입·개발된다. 동양척식 부산지점 지배인이었던 大和田眞治 외 7인이 공동으로 청원하여 1923년 12월 25일에 인가를 얻은 조합으로서 하남면 수산, 백산, 명례, 파서, 대사, 양동, 귀명 등 7리, 초동면 김포, 검암 등 2리, 상남면 외산리 일부에 분포하는 1,057ha의 토지를 개량하기 위해 설립된다. 사무소는 수산리에 자리하였고 조합구역에 대한 공사는 1925년 7월에 대체로 마무리된 듯하다.²⁷⁾

1925년은 미증유의 ‘乙丑年 홍수’가 있었던 해로 기억된다. 한 해 두 차례 범람을 겪은 밀양수조와 상남수조에도 막대한 피해가 초래되었다. 7월에 잠관입구 주변 180m가 하상으로 변하였고 연장 540m의 예림제방 세 곳이 무너져 경지가 침수되고 현지인과 일본인 가옥 다수가 유실 또는 붕괴되었다. 9월 7일 미명에 불어나기 시작한 밀양강 수위는 이전보다 높았고 무너진 제방으로 격류가 유입하면서 파손구간이 확대되어 피해는 가중되었다. 전후 거둬들인 홍수로 시설물이 철저히 파괴됨에 따라 특히 적자재정에 허덕이던 상남수조는 파산을 염려하지 않을 수 없었다. 이에 조합원 379인의 밀양수조와 85인의 상남수조를 대표한 김찬규와 宗吉寬太는 평의회 결의로 1926년 4월 16일 합병을 공식적으로 신청하고 1927년 3월 8일에 흡수·통합 절차를 마무리한다.²⁸⁾ 사실 양 지구는 인접함에도 독립적으로 운영된 까닭에 공사와 유지관리에 비용이 이중으로 지출되어 총독부와 경상남도가 나서 여러 차례 합병을 종용해온 터였다. 피해복구를 앞두고 양 조합은 상의를 거쳐 잦은 수해로 개량이 여의치 않은 190ha를 제외한 상남구역의 밭 20.8ha, 논 53ha, 대지 0.12ha, 잡종지 2.9ha 가운데 65ha만을 밀양수조의 蒙利面積 713ha에 흡수하기로 한다. 통합 후 밀양면 가곡동, 상남면

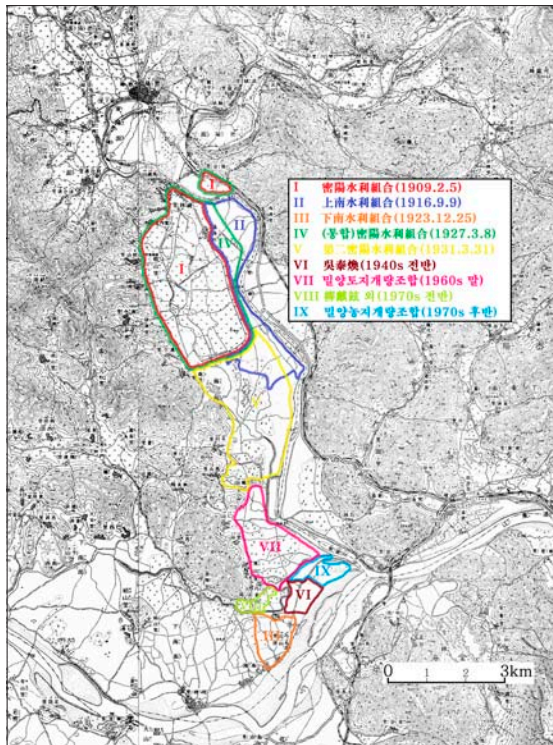


그림 6. 상남평의 개간 추이

1924년 지형도 위에 시기별 개간 진전 상황을 추가하였다.

예림·기산·연금리의 경지를 관할할 조합의 명칭으로 密陽水利組合을 존치하고 가곡동 사무소 또한 그대로 사용하기로 하였다. 신 밀양수조의 면적은 밭 109ha, 논 693.8ha, 대지 7.7ha, 잡종지 2.9ha를 합한 813ha로서 이 중에서 관개의 혜택을 보는 경지는 778.8ha였다.²⁹⁾ 조합장은 김찬규, 神代市藏(1930~1935.3.24), 金義鏞(1935.3.25~1935.6.17), 古川淸春(1935.6.18~해방 전) 등 松下 인사로 채워진다(阿部薰, 1935, 182; 中村資良, 1940, 778).³⁰⁾

밀양수조 남쪽 연금리와 평촌리의 저습지는 일찍이 和田淸太郎이 106ha의 개발을 의도했으나 착수하지 못해 1912년에 대여가 취소된 일이 있다. 1912년 지지도에는 晩山과 그 북쪽의 구릉지를 연결해 저지의 논과 갈밭을 둘러친 馬山堤가 확인되는데, 주채와 시기는 미상이나 수리조합에 앞서 개간이 시도된 흔적이라 하겠다(朝鮮總督府, 1911). 이들 일체와 마산리의 상습 침수지를 추가해 개발을 주도한 것은

1931년 3월 31일 인가된 第二密陽水利組合이었다(그림 6).³¹⁾ 밭에 육도를 재배하지만 수확이 불안정하고 논은 확실한 수원이 없어 정상적 운영이 어려우며 저지는 내수의 정체로 피해가 큰 상황에서, 상남면장 申鉉憲은 1927년 8월 7일 상남소학교에서 토지 3ha 이상을 소유한 지주 26명과 회합, 제2밀양수조 발기회를 열고 창립위원 11명을 선출함으로써 광범위에 걸친 개발의 단초를 마련한다.³²⁾

개발에 대한 열망에도 막대한 비용 때문에 미루어온 수리조합 계획은 국비로 진행된 낙동강 개수사업의 일환으로 1930년부터 밀양강 연안을 따라 제방축조가 시작되면서 비로소 구체화되는데, 그해 6월 신현덕을 포함한 11인의 창립위원을 대표해 朝鮮興業(주)³³⁾ 삼랑진관리소장 下村忠이 제2밀양수조 창립위원장 자격으로 조합설립을 신청하여 이듬해 승인을 얻는다. 신현덕의 역할은 현지 주민의 반발을 무마하고 동의를 얻어내는 데 국한되었을 것으로 짐작되며 초대 조합장으로 선출된 下村忠은 평촌리에 사무소를 마련한다.³⁴⁾ 기간설비 공사는 1931년 11월에 착수, 1932년 6월에 완료되며 후속작업으로 진행된 開畝도 연내에 마무리된다.³⁵⁾ 세부적으로 평탄화, 갈아엎기, 논두렁 조성 등의 기본공사와 함께 부대작업으로 도로 6조 8.8km의 개수가 추진되었다. 연금리(57.4ha), 마산리(93.3ha), 평촌리(331.7ha) 소재 밭 355.1ha, 잡종지 100.3ha, 임야 26.9ha에 도랑 5.5ha를 합한 487.8ha 가운데 수로, 도로, 택지, 지반이 높아 관개가 어려운 제척지 등 41ha를 제외한 나머지 446.8ha를 개량하고 그 중에서 이미 논으로 개간된 28.6ha 외에 418.2ha를 논으로 조성하였던 것이다. 관개는 밀양강변에 양수장을 설치해 농업용수를 확보하고 54×36m 크기의 필지 표준구 사이로 난 용수지선 61조 19.1km로 운반·공급하는 방식이었다.

상남들 남단 낙동강변의 외산리 경지는 1940년대 전반에 개발된 것으로 사료된다. 『한국지명총람』에 吳農場으로 소개된 곳으로서 ‘일정 때 오테환이 제방을 쌓고 농장으로 개간하였다.’고 한다(한글학회, 1980, 55). 구 등기부등본에는 1940년 2월 20일 매매가 성사되어 6월 19일에 이전이 결정되고 취득자는 동래군 철마면 와여리의 吳泰煥이었던 것으로 기

재되어 있다. 고종 21년(1884) ‘철마 오부자’로 불리는 대지주 가문에서 출생하여 1948년 사망할 때까지 민족자본 계열의 금융기관에 관여한 사업가이자 교육자였다(김동철·강재순, 1996; 차철욱, 2001; 김동철, 2001). 추측컨대, 오탁환은 1910년대 말부터 시작된 호경기에 자본을 증식한 뒤 1920년대 말의 불경기와 설립요건을 자본금 200만 엔 이상으로 상향 조정한 〈개정 銀行令〉(1928.12.24)의 여파로 소자본의 민족 계열 금융기관이 타격을 입자 회수한 자본을 외산리의 토지를 매입하고 학교법인 龜山學園(현 東萊學園)에 투자한 것 같다. 개발은 조방적으로 이용되던 자연제방의 발을 논으로 전환하는 방식으로 진행되었을 것으로 보며,³⁶⁾ 1956년 지형도에도 동일 지역은 논으로 표시되어 있다.

해방 후 6·25 동란중인 1952년 3월 10일에는 三南水利組合이 결성된다. 주기적으로 범람하는 500여 ha를 개발해 1만 여 석의 미곡을 증산할 요량으로 문이호와 조중환이 주도한 조합으로서 당해 사업비로 계상된 12억 원의 정부예산으로 공사를 시행할 예정이었다. 그러나 삼남수조는 출범 6개월만인 9월 30일에 제2밀양수조와 함께 密城水利組合으로 통합된 듯 한데, 신설 조합의 물리면적(1,003.7ha)이 제2밀양수조의 450ha에 삼남수조의 553.7ha를 더한 수지와 같았기 때문이다. 통합과 함께 삼남수조 구역은 밀성수조 南地區로 명명되었다(그림 7).³⁷⁾ 이후 밀성수조는 〈수리조합 합병에 관한 특별조치법〉(1961.8)의 1郡1組合 원칙에 따라 1961년 12월 13일 인가된 密陽



그림 7. 밀성수리조합 남지구 제방 공사

자료: 大韓水利組合聯合會, 1959, 韓國의 水利事業

土地改良組合 밀성지구로 재편되며, 남지구는 1968년 8월 7일에 기초공사를 마무리하고 1973년 4월 25일부터 密陽農地改良組合 확장지구로 관리된다(농업진흥공사, 1974, 258-259; 農地改良組合聯合會, 1981, 520-521).

남산리와 조음리 일대 산간 계곡에서 흘러나온 상남천은 현재 낙동강으로 들어가지만 1980년대 말~1990년대 초까지는 외산리를 동서로 가로질러 밀양강으로 유입하였다. 갈대가 무성했던 산기슭의 하천변 상습침수지는 사업가 柳麒鉉이 매입·개발한다. 오탁환 이후 사적으로 개간에 나선 또 다른 사례인 것이다. 해당지역 일부 필지의 구 등기부등본을 살펴보면 잡종지, 임야, 구거로 구성된 토지에 대한 매매가 현지인, 일본인, 동양척식, 조선농업 사이에서 이루어졌으며, 해방 후 1959년에 서울시 영등포구 구로동의 정광호가 호주상속으로 취득하고 이를 1973년 3월 31일 같은 주소지의 유기현에게 이전한 것으로 확인된다. 비닐 제품을 제작하는 성형제조업에 종사하여 부를 축적한 유기현은 저습지를 매입하여 1975년에 일차 공사를 마친다.³⁸⁾ 그러나 시기별 지형도 비교를 통해 개발지역은 얼마 지나지 않아 수해를 입었고 미루어온 복구공사는 1980년대 중반 농지개량조합이 소속 지구에 대한 사업을 진행할 때 마무리된 것으로 보인다. 유기환의 경지 약 20ha를 둘러싼 제방은 원밀양농조 하남지구의 용·배수로 독과 지방하천 관찰주체인 밀양시가 상남천을 개수할 때 쌓은 독이다.

마지막 남은 상남면 동남단의 낙동강과 밀양강 합류지점은 1970년대 후반 밀양농조 확장지구로 개발되어 1983년 6월 경지정리에 의한 환지를 종료한다.

4. 개간지의 수리관개와 토지이용

1) 치수 및 관개 체계

상남평야의 개발과 안정적 운영에는 낙동강 하류의 수문상황을 종합적으로 고려한 다각적인 치수계획이 전제되어야 했으며, 그 계기를 마련한 것은 공

교륙계도 밀양수조와 상남수조를 비롯해 낙동강 연안의 수리조합에 막대한 피해를 안긴 1925년의 대홍수였다. 재해복구를 겸해 거시적이고 단계적인 치수방안을 강구하는 전기가 된 것인데(池田泰治郎, 1925), 토사유출을 방지하기 위한 식림 및 사방공사, 유로이동을 막고 수심을 유지하여 수운의 편의를 도모하기 위한 준설, 삼랑진~물금 사이 약 16km에 달하는 협착부의 굴착과 가옥 이전, 제방축조, 南江放水路 등의 계획이 수립되었다(朝鮮總督官房土木部, 1920, 180-183, 188-189; 朝鮮總督府, 1937, 327, 333).³⁹⁾ 그러나 홍수에 대한 인위적 통제가 어느 정도 가능해진 것이 최근의 일임을 감안하면⁴⁰⁾ 치수대책은 현지 상황에 맞게 마련되어야 했으며, 상남저습지의 경우 하천범람과 아울러 배수의 현안을 동시에 고민해야 했다.

사실 하천변 비옥한 충적지의 개발이 지체되고 오랫동안 갈대와 수초가 무성한 습지로 남았던 배경에는 잦은 범람과 불량한 배수가 있었다(八尋生男, 1911). 갈밭에서 신탄, 사료, 비료, 지붕재료를 얻어 생활하던 관행, 그리고 피수를 위해 산지에 연해 자리잡은 농가로부터 멀리 떨어진 경지를 오가며 영농해야 하는 제약도 경지개발을 지체시킨 원인의 하나였다. 그러나 상남저습지의 개간을 위한 선결과제는 빈번한 침수에 대처할 수 있는 인위적인 장치로서 제방을 축조하고 경지에 고인 물을 밀양강과 낙동강으로 효과적으로 배출할 수 있는 설비를 갖추는 일이었다. 外水와 內水 모두를 고려한 방책이 요구되었던 것

이다.

삼문동의 울림과 예림리의 운레수는 비보를 겸한 전통방식의 수해방비책이었지만 저습지의 적극적인 개발을 유도하는 데에는 걸림돌이었다. 결국 운레수는 밀양수조가 쌓은 상폭 0.9~1.8m, 연장 5,400m 규모의 제방으로 대체되는데, 1909년 6월에 탁지부 대신이 인가한 2만 엔의 起債는 제방성토(4만 2,900㎡), 제방부지 및 채토지(7만 2,600㎡) 매입, 배수갑문 건립, 承水路 개착, 배수로 및 도로 조성 등을 추진하는 원천이었다. 1911년 6월에는 식산은행으로부터 14만 엔의 거액을 차입하여 방수, 배수, 관개 등의 사업을 추가적으로 시행하였으며,⁴¹⁾ 그해 8월 홍수에 무너진 제방은 평균 높이 6m, 상폭 1.8m, 하폭 27m 규모로 견고하게 개축되었다. 제방 양 측면에 띠와 강버들 같은 속성 초목을 식재하였으며 그로부터 획득한 잡풀은 새로운 수익원으로 추가될 수 있었다(朝鮮總督官房土木部, 1920, 177; 大橋清三郎 등, 1915, 861). 이후 1916년 7월 홍수에 부분적으로 침하 및 파손된 제방 2,160m 구간은 이듬해 보강되었고,⁴²⁾ 1920년 7월에 훼손된 2,700m 구간도 복구작업을 거쳤다. 대체로 제방의 높이를 올리고 폭을 넓히는 보강공사였다. 이례적이었던 1925년 수해에 원형이 크게 훼손된 예림리 1호 제방은 원 위치에 복구하는 것이 어려워 뒤로 물러 신설하고 중앙의 남북방향 2호 제방은 상남수조로부터 편입한 구역을 아우르도록 3,600m 길이로 축조하되 높이는 을축년 홍수 위에서 60~90cm 여유를 두도록 설계하였다.⁴³⁾



그림 8. 승수로·배수로·연금천 배수갑문

배후산지에서 경지로 유입되는 내수를 통제하기 위해 산기슭을 따라 등고선 방향으로 승수로를 조성하였다. 승수로와 평지의 배수로에 모여든 물은 갑문을 거쳐 배출되었다.

배수는 여러 상황을 함께 고려해야 하는 훨씬 복잡한 작업이었다. 충적지는 하안에서 배후산지로 가면 서 경사가 완만해지므로 홍수가 발생하면 산지 인근의 저지가 먼저 침수되고 하천 방향으로 서서히 범위를 넓혀 가는데, 일반적으로 밀양강물이 줄어들 즈음 작천협곡에 막힌 낙동강물이 역류해옴으로써 상남들의 침수가 지속되는 경향이 있고, 강우까지 재개된다면 수위조절은 더욱 난망해진다(八尋生男, 1913a; 1913b). 자연상태의 소하천 유로를 이용한 신속하고 효과적인 배수를 기대하기 힘들어지고 본류인 밀양강과 낙동강의 수위가 높아지면 그 즉시 기능이 마비되기 때문이다. 제방을 사이에 둔 하천과 경지의 수위차를 이용해 배수문을 여닫는 방법도 하천수위가 장시간 높게 유지되어 내수의 저류가 길어진다면 제대로 작동할 수 없다. 게다가 배후산지에서 흘러내린 물을 모아 배출하는 승수로가 구비 내지 정비되지 않아 다량의 흙탕물이 일시에 평지로 쏟아지기 다반사였다. 이처럼 한계를 내포한 상남들의 배수는 기본적으로 중앙 저지의 자연유로와 지구 남단에 설치한 갑문을 활용하는 한편, 산야의 경계지점에 승수로를 조

성하여 경지에 내리는 빗물의 4배에 달하는 배후산지의 내수를 모아 적절한 지점으로 유도해 배출하는 방식이었다(朝鮮總督官房土木部, 1920, 177; 八尋生男, 1914; 그림 8). 1917년에 1.8km 구간에 걸쳐 승수로의 폭을 7.2m로 확장하는 개축공사가 실시되었고 1925년 홍수로 파손된 부분에 대한 정비는 1926년 4월 초순에 이루어진다.⁴⁴⁾

저습지 개간은 방수 및 배수 설비와 함께 토대를 갖추고 수도작에 필수한 충분한 양의 관개용수를 확보함으로써 완결된다. 상남들에서는 용두보가 핵심에 있었다(그림 9). 용두산 북쪽에 막은 일명 松下沓에서 취수된 관개수는 사이펀(siphon) 원리에 따라 분출점과의 고도차에서 발생하는 위치 에너지에 추동되어 이동하는데, 324m의 터널 통과 후 한 갈래가 駕谷用水支線을 거쳐 31.5ha의 경지로 유도되고 나머지는 도수로를 따라다가 잠관을 통해 밀양강을 건넌 다음 密陽用水幹線에 실려 619.3ha의 들녘에 주입되었다. 상남수조의 관개수는 경부선 밀양철교 인근에서 취수되어 밀양수조의 것과 평행하게 상류쪽 조금 떨어진 지점에 묻은 잠관(직경 90cm×연



그림 9. 용두보와 관개체계

1926년 촬영된 용두보는 밀양강을 가로질러 석재를 쌓아둔 형태의 것이었다. 밀양수조 한일 양측을 대표하는 설립자 金贊奎(우)와 松下定次郎(좌)의 회귀 사진이 보인다. 용두산 터널을 빠져나온 용수는 수조에 일시 고였다가 밀양강 너머 밀양용수간선을 타고 경지까지 운반된다(釜山日報 1926.7.20, 2면 4~7단; 密陽水利組合災害復舊工事設計書(1933, CJA0008661).

장 270m)을 거쳐 밀양강을 잠류하였다(朝鮮總督府, 1926, 62).⁴⁵⁾

용두보의 수량은 비교적 풍부했지만 돌을 쌓아 56m 길이로 축조한 조잡한 구조 때문에 누수가 심했다. 을축년 대홍수에는 도수로 180m가 파손되고 잠관 입구가 밀양강 중간에 곧추설 정도로 파손되었으며(朝鮮總督府, 1926, 61-62), 조합지구 곳곳이 매몰 또는 유실되는 피해를 겪었다. 상남수조의 경우 취입부에서 말단까지 용수로 거의 전체가 토사로 매몰되거나 흔적을 알 수 없을 정도였고, 잠관 입구는 하상과 구별이 되지 않을 만큼 훼손되어 복구를 기대할 수 없었다. 관심을 끄는 또 다른 치수설비는 용두보 아래 乙字형으로 곡류하는 밀양강 본류 목 부분을 종단하는 삼문동 셋강의 보이다. 평수에 4.5km의 원유로를 따르던 강물이 홍수에는 2.1km의 지천으로 밀어닥쳐 가곡동과 삼문동에 수해를 유발한 것은 물론 예림리 하안으로 직행하여 상남들을 보호하는 제방을 파손하는 일이 잦았다. 셋강의 보는 수세를 완화하는 일종의 조정보로서 『읍지』에 堰, 일제강점기 문헌에는 密陽洗堰 또는 密陽淤所 소개된다. 인조 9년 이래 여러 차례 치폐가 반복되었고 가깝게는 1919년 수해를 겪고 난 뒤인 1924년에 연장 117m 규모로 축조되었지만, 용재의 부식이 진행된 상황에서 맞은 1925년 7월 홍수의 압력을 견디지 못하고 재차 유실된다(朝鮮總督府, 1926, 61-63). 밀양 일대에 기록된 일 최대강우량은 바로 그 달 11일의 176mm였는데,⁴⁶⁾ 이로 인해 12일 오전 9시 경 밀양보가 허물어져 셋강의 급류가 밀어닥친 결과 대안의 예림리 제방 216m, 하안 288m, 탕천촌 아래 제방 90m가 파손되었다.

밀양수조의 用水, 防水, 排水 등 제반 설비의 복구 공사는 조합장 김찬규 주도 아래 용두보·잠관·용수로·수문을 개축하여 수원을 안정되게 관리하고, 무너진 제방을 보강하며, 배수로·승수구·갑문 등의 시설을 복원 및 확장하는 데 맞추어 시행하였다. 상남수조 통합 후 신규로 편입한 65ha에 대한 관개는 전적으로 밀양용수로에 의거하였기 때문에 용두보의 누수를 줄이는 한편 수로를 확대하고 제수문을 설치해 물의 배급을 조절하기로 하였다. 용두보와 취수문 작업은 수중에서 이루어지는 난공사로서 수위가 낮아

지는 1926년 10월 착수하여 12월 말에 마무리되며 신축 용두보는 높이 1.2m, 연장 56m 규모였다. 잠관 복구는 그에 앞선 1926년 2월 시작되어 6월에 통수식을 보게 되며 두께 15cm, 지름 135cm, 길이 3m의 콘크리트 관 70개가 소요되었다(朝鮮總督府土地改良部, 1928, 29). 333m에 걸친 돌망태(蛇籠)와 연장 77m의 수제공 두 곳에 대한 호안공사도 이루어졌다.⁴⁷⁾

때마침 1927년 11월에는 낙동강 전 구간에 대한 10개년 개수사업이 시작된다. 밀양일대에서는 침수가 심한 곳을 중심으로 駕谷堤·三門里堤·城內堤를 축조하고, 읍내와 삼문리를 연결하던 배다리(船橋)를 철근콘크리트로 교체하며, 밀양보와 용수로 등 훼손된 시설에 대한 보수가 예정되었다. 밀양수조 구역에 대해서는 밀양강 하상의 토사를 굴착해 예림리 산록에서 마산리까지 이어지는 제방 9,700m를 수·개축 및 신축하고 배수를 위해 갑문 2개소를 설치하며 필요한 곳에 호안공사를 실시한다는 계획이 수립되었다(朝鮮總督府, 1937, 329-330). 조합 차원에서는 하천수의 유입을 대비해 갑문을 닫았을 때 약 100ha의 저지에 고일 내수를 처리하기 위해 승수로를 30m 정도 연장·확대하고 배수문(폭 1.8m×높이 2.1m×4련)의 규모를 조정하여 효율을 높이는 공사를 1932년에 완료한다. 또한 제2밀양수조의 양배수장에서 밀양수조 구역의 배수를 함께 담당하는 방안과 함께⁴⁸⁾ 누수가 심한 목재의 잠관을 전면적으로 교체하자는 논의가 있었는데, 이미 1926년에 복구를 마친 곳을 제외한 273m 구간에 대해 1932년 4월까지 철근콘크리트 홈관(Hume pipe 내경 1.37m×길이 2.4m)으로 대체한다는 복안이었다.⁴⁹⁾

그럼에도 설비의 피해와 복구는 반복된다. 1933년 6월 18일부터 7월 3일까지 내린 459mm의 호우에 예림리의 배수갑문과 제방 여러 곳에서 누수가 발생하고 승수로가 매몰·붕괴되며 용수간선과 배수로가 파손되었다. 8월 14일부터 20일까지 계속된 강우에도 용두보 56m가 유실되고 용수간선 108m가 붕괴되었으며 상승수로 414m가 매몰되었다. 하승수로는 파열 83m, 붕괴 196m, 매몰 840m의 피해를 입었다.⁵⁰⁾ 설비는 파손 즉시 복구되었지만 배후산지로

부터 유입되는 내수의 피해가 작지 않았던 만큼 예방차원의 조치도 필요해 1935년에는 평촌, 마산, 동산, 외산, 조음 등 5개 리에서 사방사업이 추진된다.⁵¹⁾ 예림리에서 마산리로 이어지는 제방 바깥쪽 사면에는 1936년 3월 말까지 30cm 간격의 버드나무 군락 2만 7,250㎡를 조성하였다.⁵²⁾ 1938년 무렵 밀양수조는 호안공사와 9.7km의 제방 개수를 거쳐 안정화되었으며, 갑문을 비롯한 다양한 치수설비가 구비될 수 있었다(朝鮮總督府林業試驗場, 1938, 149). 핵심설비인 용두보(높이 1.2m×길이 56m)는 초당 1.98㎡의 용수를 취입해 공급해오다 1950년대에는 높이 1.8m, 길이 82m, 취수량 2㎡로 제원을 달리하고, 1970년 자료에는 연장이 146m로 확장된 것으로 나타나며, 1977년에는 높이가 3m, 길이가 154m로 바뀐다(朝鮮總督府土地改良部, 1928, 29; 大韓水利組合聯合會, 1959, 137, 438-439; 농업진흥공사 1971, 157; 1978, 483). 지금은 높이 0.7m, 마루폭 1.5m, 길이 140m, 몽리면적 592ha 규모의 주수원공으로 관리되고 있다.⁵³⁾

연금리, 평촌리, 마산리의 경지를 관할구역으로 가진 제2밀양수조의 제방은 1925년 홍수위보다 3m 정도 여유를 두어 안전을 기하였다. 전체적으로 표고가 낮아 침수에 취약한 지구의 특성상 배수에 만전을 기해야 했는데, 집수면적 1,051ha 가운데 584.5ha의 물은 서·중앙·동 배수로를 거쳐 종점에 설치한 중앙배수갑문(폭 1.8m×높이 1.8m×4련)을 통해 제방 바깥으로 배출하였다. 갑문 폐쇄 후의 내수는 기계배수로 처리하되 일 최대강우량을 기준으로 이례적이었던 1925년 7월 11일의 176mm 다음으로 많았던 1916년 7월 23일의 89.3mm를 이틀간 배출할 수 있도록 설계하였다. 중앙배수로와 서배수로의 물은 중앙배수갑문으로 통과시키며 이 가운데 1련은 기계배수에 이용하였다. 밀양수조의 송수로에서 배출된 물과 지구 서부의 산지인근 466.5ha로 유입되는 내수는 북·서 송수로를 통해 지구 내 저지로 유도한 다음 배수갑문을 통해 밀양강으로 배출하였다.⁵⁴⁾

관개는 100마력의 증유기와 구경 66cm의 펌프를 가동해 양정 5.4m 높이로 초당 0.78㎡의 밀양강물을 양수해 450ha를 관개하는 방식으로서 양수장은

마산리 晩山 동쪽의 제방 끝 지점에 조성하였다. 밀양강에서 양수장 수조에 이르는 도수로는 바닥 넓이 10.8m, 연장 639m 규모로서 배수로를 겸하도록 설계하였다. 관개수는 밀양강에서 제방까지 길이 360m의 수로로 인수한 다음 갑문을 열어 제방 안쪽으로 유도하고 계속해서 양수장까지 송수한다. 배수는 역으로 중앙 및 서 배수로 종점에서 시작하여 갑문과 수로를 거쳐 밀양강으로 방출하는 형태였다. 용·배수 겸용으로 활용하기 위해 수로 바닥을 수평으로 유지하여 양 방향 소통을 원활히 하였다. 용수로는 양수장에서 시작하여 지구 동부의 제방에 연해 북쪽으로 달려 북송수로 배수갑문(2.7m×3.6m×2련)까지 이어지는 간선 1조(4.2km)와 지선 8조(11.4km)로 구성된다. 특별히 밀양수조에서 관개하고 남은 물은 북송수로를 잠관으로 횡단하는 309.6m의 連絡水路를 매개로 지구 내 5호 용수지선으로 유도하여 재활용하였다.⁵⁵⁾ 1933년 6월말~7월초의 수해를 겪은 뒤에는 250마력의 원동기 1대와 200마력짜리 2대를 보강하여 양수 및 배수능력을 향상시켰다(朝鮮總督府農林局, 1932, 36-37; 1937, 32-33).⁵⁶⁾ 제2밀양수조는 1952년 9월 30일을 기해 密城水利組合으로 계승되며 300마력 전동기 1대, 250마력 3대, 150마력 1대 등 총 5대의 원동기를 가동해 1,003.7ha의 면적을 관개하고자 하였다. 몽리면적이 크게 증대된 것은 앞서 설명한 것처럼 단명한 삼남수조 구역을 통합하였기 때문이다(大韓水利組合聯合會, 1956, 442-443; 大韓水利組合聯合會, 1962, 146-147).⁵⁷⁾

1981년 밀양군 통계연보에는 상남면의 농지개량 조합 몽리면적이 919ha 규모인 것으로 보고된다. 南山池에 의해 관개되는 면 서부의 남산리와 조음리의 103ha를 제외하면 밀양강변 상남들의 몽리면적은 816ha로 계산된다. 같은 방식으로 산정할 때 1990년 시점의 상남들 몽리면적은 1,591ha로서 1995년과 2000년에도 동일 수준을 유지한다(밀양군, 1982, 178-179; 1991, 112; 밀양시, 1996, 79; 2001, 104). 현재 상남들의 수리관개는 한국농어촌공사가 관리하는 취입보(용두보), 유도보, 예림(2004년)·외산(1984)·금동(1950)·연금(1950)·평촌(1950) 양수장, 밀성(2017)·광탄(1986)·확장(2008) 양배수장, 마산



그림 10. 상남들의 관개체계

(2005)·밀양(1992)·외산(1971) 배수장이 중추적인 기능을 담당하고 있으며, 밀양시가 관리하거나 개인 자격으로 농지를 개간한 유기현의 설비가 보조기능을 수행한다(그림 10). 밀양시는 밀양보를 두고 홍수 유출을 조정하는 한편 2004년에는 고무재질의 수중 2보(높이 2.5m×길이 226m)를 설치해 상남들 용수 공급에 대비하고 있으며, 촌락 배후의 농경지를 대상으로 한 물리면적 2~3ha의 기산지(1943년), 인산지(1945), 이연지(1946), 내금지, 배죽지 등을 주 수원으로 관할하고 있다(한글학회, 1980, 51, 53-54).

2) 토지이용

고종 22년(1885) 대홍수에 밀양강 하류의 논 230ha, 밭 600ha, 기타 1,000ha가 15일간 침수되었다(朝鮮總督官房土木部, 1920, 130, 133). 수치를 통해 저습지는 논보다는 밭으로 이용되었고 기타로 분류된 토지 대부분을 잡종지로 인정할 경우 아직은 미개발 상태였음을 알 수 있다. 장시간 물에 잠기던 토지 하부는 ‘굴개’라 불리는 유기질 점토로 두텁게 쌓여있을 것으로 추정되는데, 부들과, 갈대 등 향쑥속(Artemisia) 식물유체가 섞인 분해가 불완전한 퇴적상을 말한다(權赫在, 1986, 70; 曹華龍, 1990, 109, 126). 민물과 짙물이 섞인 汽水가 드나들며 갈대가 밀생할 수 있는 환경을 형성한 듯하며, 밀양강에 바다를 오가는 은어가 풍족했다는 기록도 같은 맥락에서 이해될 수 있다(田中愼一, 2003; 경상도속찬지리지). 김해 일대 7,100ha의 광활한 蘆田에 필적할 수는 없지만 밀양강 하류의 갈밭도 비교적 넓었고 1911년 무렵 민유노전 10a에서 상등의 갈대 64束과 하등 22속이 생산되었던 것으로 보고된다. 갈대는 손가락 굵기로 1.8~3m 정도 자라난 음력 7~8월에 채취하는데, 질이 우수한 眞木은 돛자리와 갈삿갓(雨笠)의 원료가 되고 茅良은 담장 및 지붕 재료로 쓰이며 질이 떨어지는 秋木은 연료로 베어냈다(福岡榮太郎, 1912).

물 빠짐이 좋은 밀양강 연안 사질양토의 자연재배는 땅콩재배에 적합하였다. 다른 곡물의 적응이 어려운 토질에서 재배되며 수확 후 남은 줄기는 퇴비로 순환되는 이점이 있었다. 10a 당 수확량은 300~600

근으로서 많은 편이고 품종도 1912년부터 伏莖種에서 대립의 立莖種으로 대체되었다. 밀양 일대 곡물상이 매입한 2등급 이하의 땅콩은 부산과 마산의 과자점에 판매되고, 품질이 우수한 것은 대부분 일본 코베의 商館을 거쳐 미국으로 수출되었으며, 일부는 영국, 홍콩, 캐나다, 호주로 반출되었다. 1ha 당 종자, 제조, 정지, 비료, 파종, 수확, 타락, 선별, 건조, 소작료 명목의 지출 81엔 70전과 1·2등급 판매를 통한 180엔의 수입을 보합하면 98엔 30전의 수익을 낚는 유리한 구조였다(八尋生男, 1911; 南多平, 1913). 밀양은 또한 잡업의 최적지로서 따뜻한 기후, 저렴한 토지, 풍부한 노동력, 편리한 교통 모든 면에서 유리한 조건을 구비하였다. 주기적인 범람으로 비옥도가 증진된 사질양토의 미경지는 뽕나무 식재에 더없이 좋은 환경이었다. 단장, 천화산의, 부북, 부내, 하동, 하남 등의 유망지 이상으로 상남면의 잡업은 규모가 크고 활발했다고 한다. 蠶種은 春蠶(又昔·靑熟·小石九), 夏蠶(新屋), 秋蠶(白龍)으로 분화되고 뽕나무도 市桑(市平), 中桑(魯桑), 晚桑(十文字)의 차이가 있었는데, 누에의 掃立(부화)은 춘잠 4월 28일~5월 23일, 추잠 7월 20일경 시작되며 하잠종은 농번기와 겹쳐 거의 사육하지 않았다(平野愛之助, 1914).

상남면의 평야로 禮林野, 藪田坪, 運禮野, 眞木坪, 耳倉坪, 岐山野, 点一坪, 雨谷野, 柯藪坪, 伊淵野, 大良坪, 金洞野, 嶺南坪, 廣灘坪, 平村野, 大坪野, 馬山野, 島嶼坪, 仁山野, 石津野, 東山野, 狐狸坪, 陳建坪 등의 이름이 확인되지만(朝鮮總督府, 1911) 대체로 촌락 인근에 자리하며 외곽의 드넓은 상습 침수지는 오랫동안 초생지로 유지되었다. 피수를 위해 농가가 산지 가까이 입지한 까닭에 경지로부터 거리가 멀어져 집약적인 이용이 어려웠으며 일상 생활과 촌락경제에서 차지하는 갈대밭의 중요성도 작지 않아 개간이 적극적으로 모색되지 않았다. 배수를 통해 습지환경을 개선하고 관개의 혜택을 더한다면 생산성 높은 논으로 개량할 수 있는 후보지는 도처에 있었지만 여건이 허락하지 않았다. 무엇보다 배수 작업에 필요한 막대한 자본이 부담이었는데, 농민 대다수를 구성한 단기계약의 소작농은 높은 비용을 감수할만한 여력이 없어 적극성을 띠기 어려웠다(八尋

生男, 1911; Phillips & Clout, 1970).

밀양수조 설립을 추진할 무렵 松下는 제방설치를 전후한 논밭의 수확량 변화를 예상하면서 기존의 토지이용에 관한 중요한 암시를 내비친다. 그에 따르면 지대가 가장 낮은 토지는 습하기 때문에 논으로 밖에 활용할 수 없으며 4년에 한 번, 그것도 10a 당 8두 7승의 저조한 실적에 그치는 정도였다. 저지는 3년에 한 차례 1석 1두 6승의 수확을 기대할 수 있었다. 조금 높은 곳은 밭을 포함하며 2년에 한 차례 1석 7두 5승 정도의 수확을 올렸는데, 밭에서는 보리 1석, 콩 4두가 평균적으로 생산되었다. 가장 높은 지대에서는 4년에 3년 비율로 농사가 가능하였고 생산량 또한 2석 6두 7승으로 다른 곳보다 우세하였으며, 밭작물로 보리 2석과 콩 6두의 추가적인 생산을 기대할 수 있는 정도였다고 한다.⁵⁸⁾

제2밀양수조가 설립되기 전의 토지이용은 밀양수조의 축소판이라 할 수 있다. 연금리, 평촌리, 마산리 일대의 토지 504.5ha는 대개 평탄한 범람지로서 필지의 형상과 면적은 일정하지 않으나 평균적으로 논 1.95a, 밭 6.2a, 잡종지 4.9a 수준이었다. 논에서 表作으로 논벼, 裏作으로 보리를 재배하고, 밭에서는 겨울작물로 보리, 여름작물로 옥도를 얻었지만 지반이 낮아 범람수와 내수에 의한 피해를 면할 수 없었으며 따라서 수확량은 등락이 심했다. 평촌리는 6.3ha에서 논벼 33석, 45ha에서 밭벼 135석, 142.1ha에서 보리 1,564석을 생산하였으며, 마산리의 경우 31ha에서 191석의 논벼, 2.5ha에서 13석의 밭벼, 70.9ha에서 732석의 보리를 거두었다. 잡종지에서는 여러 단의 蘆草를 취득하였다.⁵⁹⁾

상남면 미경지 개발의 추진 여부와 방식에 대한 결정권은 일본인 권력층과 자본가에 있었다. 한반도의 정치적 실권을 장악한 일본 식민자본의 동향은 밀양에서는 松下의 방수·배수·관개사업으로 구체화되며 상남면 식민을 위한 막후의 미동도 감지되는데, 1908년 3월에 한국으로의 이주농업을 장려하기 위해 오카야마 현 유지가 결성한 韓國農業獎勵組合이 한 예이다. 그해 10월 12일로 예정된 밀양역전 사무소 낙성식에 참석하고 토지의 매입과 농장운영을 타진하기 위해 방한한 이사장 藤原, 이사 水田, 간사 高見

에 따르면, 동서 약 3.93km, 남북 11.8km의 상남면 저평지 일대에서는 논벼, 밭벼, 보리, 밀, 조, 콩, 팥, 대마, 담배, 고추, 마늘, 배추, 무, 오이, 호박, 연, 파, 우엉, 상추 등 다양한 작물이 재배되고 있었다. 동향인 松下가 그때까지 300ha의 토지개발에 성공한 것을 높게 평가하면서 범람만 제어한다면 충적지를 미답으로 개량할 수 있는 여지가 많을 것으로 판단하였다. 토지 매매가는 농가로부터의 거리, 비옥도, 수·한해 등에 따라 다르고 밀양강 양안은 뽕나무 식재에 적합하지만 아직 양잠이 부업으로 정착된 것은 아니라는 추가적인 사실도 전한다. 동 조합은 나아가 오카야마 현 농민의 이주를 독려하기 위해 예림리 우곡에서 高宮, 農場の光, 日の出, 石白, 出雲, 早神力 등 일본품종과 多多租, 趙同知, 倭平 등 재래품종을 시험 재배하여 출수일, 성숙일, 나락·현미의 양, 쉼의 길이 등을 비교한 결과, 일본종은 낱알이 크고 수확이 많았던 農場の光, 재래종은 倭平이 우세하였던 결과를 도출하였다(田中愼一, 2003).

1912년의 『土地調査簿』에 집계된 상남면의 토지 5,820.9ha는 전(3,176.9ha), 답(1,440.5ha), 잡종지(900.7ha), 대지(131.7ha), 임야(106.5ha), 분묘(62.5ha), 지소(1.6ha), 구거(0.5ha)로 이용되었다. 산간계곡의 남산리와 조음리를 제외한 평야부 7개 리의 토지는 전 3,078.5ha(55.5%), 답 1,285.1ha(23.2%), 잡종지 900.6ha(16.2%), 대지 119.5ha(2.2%), 임

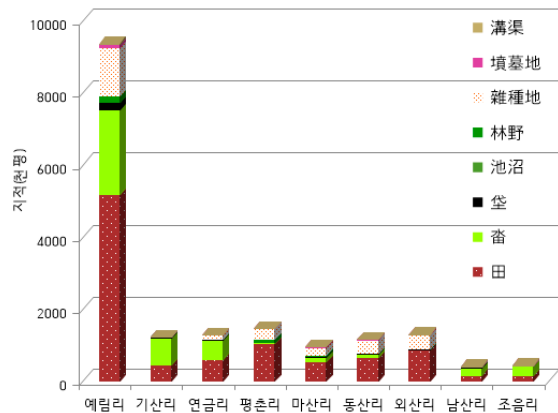


그림 11. 상남면의 지적(1912)

자료: 朝鮮總督府臨時土地調査局, 1912, 土地調査簿

야 106.1ha(1.9%), 분묘 57.5ha(1%), 지소 1.6ha(0.03%), 구거 0.5ha(0.01%) 등 총 5,549.4ha 규모였다. 논 면적은 밀양수조 관내 예림리(782.4ha), 기산리(243.4ha), 연금리(181.7ha)에서 넓게 나타났으며, 수해로부터 안전한 조음리(86.5ha)와 남산리(68.9ha)는 아직 개량을 기다리고 있는 평야부 마산리(35.4ha), 동산리(33.5ha), 평촌리(6.4ha), 외산리(2.4ha)보다 비중이 상대적으로 높았다. 잡종지는 예림리(451.7ha), 외산리(129.8ha), 동산리(119.9ha), 평촌리(97.8ha), 마산리(63.6ha), 연금리(37.8ha) 순이었다(그림 11).

경지운영 및 농업개량과 관련해서는 관계기관 전문가의 연석회의를 통해 정보가 교환되었던 것으로 보인다. 일례로 농장, 수리조합, 동척 부산지점, 총독부 농무과 관계자가 참석한 가운데 부산에서 개최된 1925년 6월의 회의에서는 녹비, 퇴비, 콩깻묵의 시비 표준을 정하고 장려하는 방안이 논의되었다. 종래 상남면에서는 분뇨, 목회, 양자를 섞은 분회, 짚과 잡초를 축사에 깔아 만든 퇴비 등을 논밭에 뿌렸는데,松下가 밀양수리조합장 자격으로 참석한 부산회의에서는 질소고정에 탁월한 자운영과 콩 재배면적을 늘리자는 논의가 이루어졌다. 고가의 화학비료 대신 생초 100관에 콩깻묵 1枚에 상당하는 유기질 비료성분이 담겨 토질개량에 효과적이었던 자운영이 장려되었던 것이다. 실제로 1930년 당시 상남면 약 600ha의 면적에서 자운영이 재배되었고 밀양수조 지구는 10a 당 대두 300관, 자운영 800관의 수확을 올린 것으로 보고되었다(朝鮮農會, 1925).⁶⁰⁾

개간지의 토지이용은 수도작에 맞추어졌고 이는 벼 수확량에 고스란히 반영된다. 밀양수조와 상남수조가 통합하여 출범한 신 밀양수리조합의 1927년 수도 재배면적은 699.9ha로 시작한다. 몽리면적 778ha의 90%에 해당하는 몫이며 이로부터 2만 9,803석의 벼가 산출되었다. 밭은 81.2ha에 불과하였으며 산출된 작물은 2,565석 규모였다. 해마다 반복되는 한해와 수해로 수도 재배면적은 한결같지 않아 1928년에는 701.5ha로 늘었다가 가뭄이 있었던 1929년에는 699.2ha로 조금 줄었고 수확도 2만 7,482석으로 동반 감소한다. 1931년에는 696.6ha로 늘었지만 수확

은 오히려 2만 2,992석으로 줄었고, 1932년의 경우 695ha로서 근소하게 줄었음에도 수확은 3만 671석으로 증가한다. 1933년 수해의 영향은 이듬해 통계에 반영되는데, 재배면적 712.4ha에서 실 수확면적은 613.7ha에 불과하였으며 수확량도 1만 9,639석으로 대폭 감소하였다. 1935년 이후 1940년까지의 재배면적은 1936년의 717.6ha에서 1939년의 726.6ha까지 다양하였고, 수확량 또한 1936년의 2만 5,201석에서 1935년의 3만 1,819석까지 차이가 있었다(朝鮮總督府土地改良部, 1927~1929; 朝鮮總督府農林局, 1930~1940).⁶¹⁾

해방 이후 1950년대 전반의 상황은 통계로 정리되지 않아 확인할 수 없지만 1954년부터 1963년까지 밀양수조(밀양토조 밀양지구)의 몽리면적은 791.7ha로 조금 늘고 수도 수확면적은 696~711ha 선을 유지하며, 수확량은 1959년의 7,435석을 예외로 한다면 대체로 1만 3,000석 전후였다. 중간에 775.5ha로 감소한 몽리면적은 1978년부터 728.4ha로 재차 줄어 1980년대로 진입하는데, 미곡 자급도가 높아지면서 상품작물로의 전환이 모색된 결과로 보인다. 1961년에서 1980년까지의 미곡 재배면적은 1964년의 611ha에서 1978년의 728.4ha까지 차이가 작지 않으며 18년 평균치인 700ha 선에서 등락을 반복한다. 1963년 이후의 생산량 통계는 톤으로 단위를 달리하며 1968년의 2,163톤에서 1971년의 3,835.9톤까지 다양하였는데, 백미 144kg을 1석으로 환산하면 각각 1만 5,020.8석과 2만 6,659석에 해당한다(大韓水利組合聯合會, 1957~1962; 土地改良組合聯合會, 1962~1969; 농업진흥공사, 1970~1989).

제2밀양수조와 그 뒤를 계승한 밀성수조의 몽리면적, 작부면적, 수확량 추이도 마찬가지로 시대적 맥락에 부응하며 변화를 거쳤다.⁶²⁾ 상남평에 해당하는 밀양수조와 밀성수조 관할구역은 밀양토조의 밀양지구와 밀성지구로 관리된 후 시기별로 7~28개 지구로 구성을 달리한 밀양농조 단계에서는 밀양, 밀성, 확장, 상남지구로 운영되지만, 아쉽게도 1980년 이후 지구단위 통계가 집계되지 않아 상남평만의 토지이용을 세밀하게 추적할 수는 없다. 대신 상남면 전체를 대상으로 최근까지의 지목별 면적을 추출하여

변화를 어렵해볼 수 있었는데, 특히 논, 밭, 잡종지, 구거와 관련된 수지는 농업적 토지이용 추이를 살피는 데 유효하였다. 먼저, 논은 1980년의 1,833.2ha에서 1990년 1,830ha, 2000년 1,722.8ha, 2010년 1,609.9ha, 2015년 1,595.3ha로 점차 감소한 것으로 나타난다. 1912년의 논 면적이 1,440.5ha이었던 사실을 상기하면 그간 꾸준히 증가해오다 1980년대를 정점으로 감소세로 전환한 것으로 추정되는데, 상남면 수리(토지개량·농지개량)조합의 작부면적이 1933년 1,125.9ha, 1935년 1,140.9ha, 1940년 1,153.5ha, 1954년 1,120.5ha, 1960년 1,130.2ha, 1970년 1,461.9ha, 1980년 1,474.3ha로서 6.25 전후 복구 시점을 제외하면 대체로 상승곡선을 그리는 점이 대신 말해준다(朝鮮總督府農林局, 1930~1940; 大韓水利組合聯合會, 1957~1962; 土地改良組合聯合會, 1962~1969; 농업진흥공사, 1970~1989; 밀양군, 1980~1995; 밀양시, 1995~2015).

밭은 1980년 699.9ha, 1990년 676.2ha, 2000년 647.4ha, 2010년 629.3ha, 2015년 622.9ha의 추이를 보인다. 농업 이외의 토지수요가 증가함에 따라 완만하지만 일관되게 감소하고 있음을 알 수 있다. 1912년의 면적이 3,176.9ha에 달했고 수리조합 설립을 계기로 논으로 대폭 변환된 사실을 감안하면 축소 폭은 상남수조가 결성된 1916년, 밀양수조와 상남수조가 통합한 1927년, 제2밀양수조가 창립된 1931년, 밀성수조의 기초공사가 마무리된 1960년 직후에 컸을 것으로 사료된다. 저습지개간이 진행되면서 형태변화가 심했던 것은 잡종지도 다르지 않다. 황무지 상태의 토지가 밭과 논으로 개발된 것인데, 1912년 900.7ha에 달했던 것이 1980년에는 24.2ha로 크게 줄었다. 이후 1990년 25.4ha, 2000년 37.3ha, 2010년 37.1ha, 2015년 43.3ha의 규모로 근소하지만 증가국면으로 전환되며 이는 농촌인구의 감소에 따른 결과로 보인다. 수리관개의 가시적 흔적으로 볼 수 있는 구거는 1912년에 0.46ha에 불과했으나 조합구역의 정비에 따라 급격하게 늘어난 것으로 짐작된다. 1980년에 431ha의 규모를 보였고 1990년에 438.2ha까지 상승한 뒤 용·배수로의 효율화로 인해 2000년 217.7ha, 2010년 215.5ha로 줄었으며, 2015년 최근

에는 217.5ha로 미약하게 늘어난 상황이다(밀양군, 1980~1995; 밀양시, 1995~2015).

저습지 개간을 통해 획득한 농지의 효율적 이용을 위해 경지정리가 함께 진행되었다. 제2밀양수조의 필지 표준구가 54m×36m 크기였음을 상기하면 일제강점기에도 수로망 사이의 필지는 어느 정도 규칙성을 띤 것으로 판단되지만 당시 정리된 면적을 수치로 확인할 수는 없었다. 입수 가능한 통계를 보면 밀양농조 밀양지구의 경지정리 면적은 1973년 109ha, 1974년 673.6ha, 1977년 682.5ha로 늘었고, 밀성지구는 1977년 162.8ha, 1980년 363.2ha로 확대되었다. 1986년의 지형도에는 이미 상남평야 전체가 경지정리를 마친 것으로 나타났다(농업진흥공사, 1974~1989; 농어촌진흥공사, 1990~1999). 아울러 농업시장 개방과 식생활 변화에 따라 미곡수요가 감소하면서 상남들에서는 배추, 무, 고추, 깻잎, 딸기, 참외 등 시설 원예작물과 약용작물인 맥문동 재배가 이루어지기 시작한다.

5. 상남들의 취락

효종 3년(1652)에 申翊奎이 지은 것으로 전하는 『東江遺集』 「密陽志」에 ‘府南은 運禮里, 古谷, 北谷, 伊冬音里, 舊金洞, 白足里, 馬山里, 東山里, 召音村, 無量院, 仇朴村, 西田里, 破西幕, 柏山村, 覓禮里, 揮影藪, 守山縣, 貴命洞, 谷良洞, 牛巖, 祀堂洞, 守良洞을 거느린다.’고 적혀 있다. 문집에 수록된 촌락으로 미루어 상남면은 하남면과 함께 府南面으로 편제되었던 사실을 알 수 있다. ‘府南亦一府大里且士族攸處 而以多陳浦田 游民多來輳’한다는 추가적인 기록 또한 유의할 만한데, 사대부가 거주하는 곳인 동시에 개간할 수 있는 갯밭(浦田)이 넓어 유민의 정착이 활발했음을 전하기 때문이다.⁶³⁾ 『여지도서』(1760년대)에 수록된 〈密陽府之地圖〉에는 부남면이 初洞·二洞·三洞面으로 삼분되며 이 가운데 府南初洞面은 같은 책 坊里條에 上南面으로 대체된다. 지명으로 현재의 상남면이 처음 등장한 것이다.

표 2. 상남평 주요 성씨의 始居 및 集居

성씨	입향조	입향시기	시거지	집거지
昌寧 曹氏	曹昱先	성종	이연	이연; 무안면 영안동
坡平 尹氏	尹弘	광해	우곡	우곡
慶州 李氏	李山壽	숙종	우곡	우곡; 삼랑진읍 입천리
驪陽 陳氏	陳大坤	영조 경술(1730)	평촌	평촌
晉陽 河氏	河應三	1926	평촌리 대흥동	평촌리 대흥동
密城 孫氏	孫競訓	고려 태조	밀 성 남정촌	내금; 밀양읍 교동, 내이동...
密陽 朴氏	朴陟	공민왕 신축(1361)	하남읍 귀명동	연금; 하남읍 우암리...
廣州 安氏	安億壽	단종	부내면 삼포리	기산; 부북면 전사포리, 청운리...
驪興 閔氏	閔除	세조	부북면 제대리	동산; 상동면 매화리...
平山 申氏	申承潛	성종	부내면 삼포리	예림; 부북면 사포리...
達城 徐氏	徐貴生	선조	초동면 덕산리	우곡; 초동면 덕산리
曲阜 孔氏	孔興平	영조	초동면 덕산리	평촌; 초동면 덕산리
高靈 金氏	金誠愚	고종	산내면 임고리	예림; 부북면 운전리
盆城 裴氏	裴翊俊	고종	무안면 성덕리	외산리 오산

자료: 密陽誌編纂委員會, 1987, 密陽誌, 644-650.

밀양강변 상남평을 전방에 둔 마을에는 昌寧曹氏, 坡平尹氏, 慶州李氏, 驪陽陳氏, 晉陽河氏, 密城孫氏, 密陽朴氏, 廣州安氏, 驪興閔氏, 平山申氏, 達城徐氏, 曲阜孔氏, 高靈金氏, 盆城裴氏 등의 성씨가 집거하였다(표 2). 입향처를 떠나지 않고 터전으로 지켜오거나 타지로부터 뒤늦게 합류한 성씨였다. 유력 집단은 우곡 龍雲齋, 기산 山泉齋, 연금 履陽齋·樂賜亭·靜觀堂, 마산 裕遠堂, 동산 迎陽齋 등의 재숙 및 강학공간을 마련해 가문의 위상을 상징적으로 과시하는 한편 학맥 형성의 근거로 삼았다(密陽誌編纂委員會, 1987, 605, 609; 密州徵信錄). 상류층 자체의 교육과 상호부조를 위한 면 차원의契 운영도 확인된다. 1876년에 결성된 上南面 大洞興學契가 한 예로서 私塾의 제술과 강습에 소요되는 비용을 충당하고 흥년의 구휼을 목적으로 매 호 2전을 각출하여 공유재산을 마련하고 동에서 선정한 임원이 이식하는 방식으로 관리하였다(金漢陸, 1912).

상남저습지의 개간을 전후해 취락에는 적지 않은 변화가 초래된다. 일제 농업자본 주도로 제방과 각종 치수설비가 갖추어짐에 따라 반복되는 홍수를 피해 산기슭이나 계곡 안쪽에 자연발생적으로 형성된

전통촌락과 별도로 들녘 한 가운데 신촌이 형성된 점이 주목된다. 주민의 구성과 권력관계도 확연히 달라지는데, 일본인 지주와 이주농민이 터를 잡고 세를 불리면서 주류와 비주류집단의 사회적 분화가 극명해진 것이다. 상남면 소속 자연촌의 구체상은 密陽志(1652), 『호구총수』(1789), 『읍지』(1832), 『조선지리지』(1911), 『지방행정구역명칭일람』(1912), 『慶尙南道地誌調書』(1914), 『密州誌』(1931년경), 『密州徵信錄』(1936), 『밀양군지명조사첩』(1960년대), 『통계연보』(1976; 1991) 등의 자료를 종합해 살펴볼 수 있다.

예림리에는 運禮(雲內), 禮林, 堂村(雲外), 雲下, 兩林間, 湯淺村(東村)이 소속되어 있었다. 운례촌 앞에는 1만경에 달하는 너른 들판이 펼쳐져 있었으며 경지를 보호하기 위해 凝川(南川) 강변을 따라 운례수가 조성되었다. 운례를 대신해 禮林이 지역의 상징성을 담보한 지명으로 부상한 데에는 1634년에 영남 사람파의 宗祖 金宗直(1431~1492)을 배향한 德城書院이 옮겨와 1637년에 禮林書院으로 개칭, 1670년에 사액된 사정이 있었다. 吉再와 金叔滋를 계승해 학문을 정립하고 金宏弼·鄭汝昌·金聖孫에게 전



그림 12. 예림서원과 예림리(1912)

전통취락인 예림, 운례, 당촌은 배후산지에 연해 자리하며 제방 안쪽 평지에 들어선 湯淺村은 일본인 이주촌이다. 논 중간에 전통 수리시설(池)의 흔적이 확인된다. 1680년의 화재로 전소되어 예림리에서 북북면 후사포리로 이진된 '예림'서원과 배향인 물인 김종직의 제대리 소재 묘가 보인다.

수함으로써 결과적으로 기묘명현 趙光祖와 金安國을 매개로 李彦迪·李滉·曹植으로 대표되는 16세기 영남학과로까지 학맥을 이어준 대유학자의 명성이 예림리를 전면으로 이끈 것이다(여지도서; 읍지; 李樹健, 1979; 그림 12). 마을 전방의 밀양강 구간은 屏川江으로 불렸으며 가곡동을 오가는 屏川津과 禮林酒幕이 운영되었다(朝鮮總督府, 1911). 1916년에 상남수조 사무소, 1918년에 警察駐在所가 설립되고 1936년에는 架橋를 대신해 禮林橋가 놓이면서 밀양역으로의 이동이 쉬워진다.⁶⁴⁾

湯淺村과 양림간은 일본의 이주농민에 의해 형성된 촌락이다. 양철마, 泰野村으로도 불린 탕천촌은 히로시마 현의 湯淺凡平⁶⁵⁾이 설립한 마을로서 거주민은 참나무들(眞木坪)에 인접하여 참나무정(人)으로 불렸다. 湯淺은 1903년에 한반도로 건너와 삼랑진에 머물다가 1905년 무렵 비옥한 상남저습지 대부분이 미개발인 상태에 주목하고 3,000여 ha의 토지를 구입한 다음 사택을 지어 정착하였다. 마을과 경지로 물이 넘치는 것을 대비해 높이 105cm 남짓의 제방 1km를 쌓았다. 후쿠오카 현의 野瀬廣吉도 상남

면 현지 시찰을 마치고 일시 귀국한 차에 농사경영이 유망하다는 점을 홍보하여 동향민의 이주를 촉진하는데, 실제로 1905년 4호(4명)에 불과했던 탕천촌은 1906년 13호, 1907년 20여 호, 1908년 35여 호, 1909년 50여 호, 1910년 70여 호, 1911년 90여 호로 성장하며, 이주의 성격도 가솔을 대동한 영구이주로 전환된다. 1915년 7월 무렵 전체 97호(471명) 가운데 후쿠오카 현민이 82호(404명)로 최대였고, 오이타 현 3호, 히로시마 현 3호, 돗토리 현 3호, 오카야마 현 2호, 시마네 현 2호, 에히메 현 1호, 나라 현 1호가 뒤를 이었다(大橋清三郎 등, 1915, 854-859).⁶⁶⁾

탕천촌이 기반을 확고히 다질 수 있었던 배경에는 松下의 수리사업과 밀양수조의 설립이 있었다. 홍수를 막아줄 제방이 축조되어 저습지 개간이 진전되고 관개수를 활용해 안정적으로 영농에 임할 수 있게 되면서 경기변동에도 토지가격은 대체로 상향선을 그렸다. 탕천촌민은 대부분 자신의 농지와 대지주의 소작지를 경작하는 자·소작농으로서 도작과 담배농사에 종사하였고 보리·콩·채소를 재배하는 한편 양잠을 부업으로 경영하면서 호당 2~3인의 조선인 농업

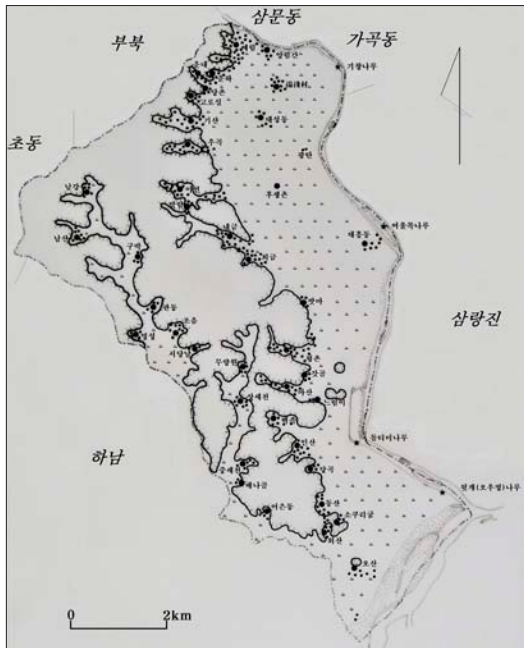


그림 13. 상남면 촌락의 입지와 분포

노동자를 고용하였다. 이주민의 영향력이 커지는 가운데 단기 또는 중장기 계약노동자로서 일인 소유의 토지에서 사역당하는 현지인의 수는 늘어났다. ‘왜식 풍속과 언어를 배우려는 현지인이 많아지고 일본 품종, 正條植, 경지정리 등의 새로운 영농방식이 확산되고 있다.’는 일인 측의 판단은(大橋清三郎 등, 1915, 861-865) 고용관계가 일상화하면서 초기의 갈등국면이 해소되고 종속관계가 굳어져 감을 방증한다. 삼문동의 울림을 탈취해 개간하는 과정에서 군민의 묘역을 파헤치고 그것도 모자라 예림리 운례수 부지까지 차지한 장본인이 湯淺凡平이었던 만큼 탕천촌은 식민자본에 의한 상남면 침탈의 전위였던 셈이다.

기산리의 본촌인 岐山은 『음지』(1832)에 ‘箕’山으로 기재되어 키 형상의 산세를 표현한 지명이었을 것으로 짐작된다. 그 밖의 자연촌으로 古谷, 雨谷(폭실), 千年村(大成洞), 廣灘, 厚生村을 포함한다. 古魯谷과 古老室로 달리 표기되는 고곡은 15세기 중반을 넘어서까지 助火院이 운영된 교통요지였다.⁶⁷⁾ 면사무소 소재지 우곡은 행정기능을 수행해오

고 있으며 일제강점기 역대 상남면장은 김찬규(1915년 경), 陳一度(1920~1921), 閔享植(1922~1924), 申鉉憲(1925~1931), 閔享植(1932~1939), 若松伸(1940~1945) 등으로서 패망을 앞둔 시점을 제외하면 지역 내 유지가 담당하였다. 습지개간과 함께 평야한 복판에 들어선 천년촌은 대다수 주민의 출신지역을 반영해 福岡村으로 불렸고 짐일등이라는 이칭을 가졌으며 해방 후에는 대성동으로 개칭되었다. 광탄은 밀양강 건너 하동면 임천리로 가는 나루 인근의 소촌이었고 그 남쪽의 후생촌은 태평양전쟁이 발발한 1941년 무렵 조성한 일본군 비행장 자리에 6.25 피난민 구호를 위한 國民厚生住宅으로 설립한 촌락이었다(그림 13).⁶⁸⁾ 평야 중간에 들어선 난민촌은 1973년에 시행된 농지개량조합의 경지정리로 흔적도 없이 사라졌다.

연금리는 伊冬音(伊淵), 舊金洞(內金), 金洞驛(外金), 米谷(四美谷), 龍淵(晚林) 등의 자연촌을 두고 있다. 이동음(이담)은 과거 諸·孫·尹 세 성씨가 세거한 部曲에서 출발하며, 구금동은 일명 金山으로 불리다 내금으로 지명을 달리해 오늘에 이르는데 원 伊冬音驛 터로 추정된다. 『경상도지리지』에 소개된 伊冬音新驛은 노변인근으로 역이 이전되었음을 시사하며 15세기 후반부터 기록에 등장하는 금동역에 해당할 것으로 본다. 금동이 안금동(內金)과 밖금동(外金)으로 분화된 정황과도 무관하지 않다. 大馬 1필, 中馬 2필, 卜馬 8필이 비치된 금동역에서는 驛吏 245명, 驛奴 13명, 驛婢 8명이 우역업무를 수행하였으며 인근에는 주막이 운영되었다(경상도지리지; 경상도속찬지리지; 여지도서; 密陽誌編纂委員會, 1987, 160; 朝鮮總督府, 1911). 일제강점기 연금리의 제2밀양수조 사무소는 밀성수조를 거쳐 한국농어촌공사 밀양지사 상삼지소로 이어진다.

평촌리는 너른 갈대밭을 앞에 둔 골짜기 안쪽의 촌락으로서 대밭골(竹田谷), 밭마, 大興洞으로 구성된다. 개간촌인 대흥동은 1930년 경 제방공사에 동원된 인부의 숙식을 위해 마련한 가건물이 출발점이 되는데, 제2밀양수조의 출범과 때를 같이 하며 공사가 마무리 된 후 인력 상당수가 소작인으로 현지에 정착한다. 상남면 중간 위치를 점하는 평촌리에는 1938년

에 연금리로 이전되기까지 제2밀양수조 사무소가 위치하였고 1970년대에는 5·10일 주기의 정기시장이 열렸다(金成勳 등, 1977, 407). 마산리에는 공무수행자에게 편의를 제공한 馬山院과 無量院의 유서 깊은 취락을 포함해 갯골과 느리미(晩山)가 자리한다. 마산원은 임진왜란 뒤 금동역이 이전해옴으로써 馬山驛으로 기능을 이어가며 『읍지』에 ‘金洞驛 一名馬山’이라 한 것은 저간의 사정을 일러준다. 무량원은 무오사화에 김종직이 弔義帝文을 이유로 剖棺斬屍의 참변을 당한 현장으로서 上川으로도 불린다. 동산리는 東山, 白足(백죽), 仁山, 洗川, 堂谷, 매나골로 구성된다. 雲幕鄉 옛 터였던 백죽은 금동역이 마산원으로 이전되기 전 잠시 역의 기능을 수행하였다.⁶⁹⁾ 인산에는 1927년에 公立普通學校가 설립되었고 지금의 상남초등학교로 이어진다. 밀양강이 낙동강 본류와 합류하는 외산리는 外山, 吳山, 魚隱洞, 소쿠리굴 등의 마을을 관내에 두고 있으며, 남단 일부에는 하남 제방이 축조되어 일찍부터 개발의 혜택이 미쳤다. 오산은 오산벌에 둘러싸인 ‘동피’로서 원지명은 鰲山이었다. 자라 형상의 산 주위로는 물을 피해 가옥이 밀집하였다.

상남들을 앞에 둔 취락은 이처럼 역사가 오랜 전통촌에서 저습지 개발 후 성립된 개간촌과 6.25 난민 정착을 위해 계획적으로 조성한 후생촌까지 다양하였다. 전통마을은 수해를 의식해 산지지향이 강하고 자연발생적으로 형성된 까닭에 밀도가 높은 반면, 제방 축조와 함께 평지로 진출한 개간촌은 분산도가 다소 높고 필지구획에서 규칙성도 드러난다. 취락 내부의 변용은 그 이상의 의미를 함축할 것으로 보는데, 일본 농업자본의 침투에 의한 식민지 지주제의 강화라는 공통의 흐름에 놓인다. 침탈 양상을 확인하기 위해 1912년 토지조사부에서 湯淺凡平, 松下定次郎, 한국흥업(주), 동양척식(주), 밀양수조 등 유력자와 주요 기관 소유의 토지를 분석하였고, 전수조사는 아니었지만 그런대로 의미 있는 결과를 도출하였다.

이들 중심인물과 기관은 예림리 토지 전체의 2%(62.4ha), 외산리의 5.4%(23ha), 기산리의 14.2%(57.6ha), 평촌리의 17.2%(83.2ha), 동산리의 22.3%(85.8ha), 마산리의 23.4%(72.7ha), 연금리의

28.6%(121ha)까지 탈취한 것으로 드러났다. 조음리와 남산리를 제외한 7개 리 평균 16.2%로서 결코 작지 않은 비중이었다. 다수의 군소 일본인 지주와 기관 소유의 토지까지 계산한다면 비율은 훨씬 커질 터였다. 1939년에 밀양수조의 43%에 해당하는 332ha가 일본인 소유였다는 의견이 제시된 바 있으나,⁷⁰⁾ 실상은 1927년에 밀양수조 답사기를 게재한 일간지의 표현대로 ‘강안의 옥야 8할’을 소유하고 일체의 권리를 행사하였다고 보는 것이 옳을 것이다.⁷¹⁾ 연 30엔 이상의 조합비를 납부하는 조합원 중에서 선출하는 총대 130인 가운데 현지인은 30여 명에 불과했고, 총대에 의해 선출된 평의원 정수 10인 중 일본인이 7인을 점하였던 사실과도 부합한다. 과중한 조합비, 속칭 ‘수세’의 부담을 견디지 못하고 현지 농민이 소유지를 방매한 것도 토지집중의 한 원인이었을 것이다.

1930년 무렵 부재지주 643명과 현지의 지주 2호를 제외한 상남면의 농가 1,702호는 지주 겸 자작 10호, 자작 79호, 자·소작 404호, 소작 1,209호로 구성되었다. 일대에서는 전통적으로 打租法에 입각해 지주와 작인이 수확을 반분하였으며, 지주는 공과금을 부담하고 소작인은 비료대를 지불하는 대신 값을 취하였다.⁷²⁾ 수리조합 설립 직후에도 수확이 불규칙하여 잠정적으로 看坪과 타조에 의거하였지만 구역이 정비되어 소출이 일정해짐에 따라 定租法으로 전환하여 지주 60%, 소작인 40%의 분배가 이루어졌다(朝鮮農會, 1925). 1927년 무렵 밀양수조의 소작료가 10a 당 최고 4석, 최저 1석, 평균 2석 5두였고, 1909년부터 1926년까지의 수확량이 최고 4석 6두, 최저 4석, 평균 4석 3두였던 점을 감안하면 소작료는 58% 수준이었다. 타조법에 비해 약 8% 이상의 추가징수가 이루어진 셈인데, ‘소수의 악한 지주가 조합비 부담을 구실로 소작인에게 과도한 소작료를 징수’하는 일이 암암리에 자행되었던 것이다.⁷³⁾

수리조합의 수익구조는 총독부의 농업정책과 연동되어 있었다. 전반적으로 1922~1931년, 1937~1945년 두 기간은 産米増殖計劃과 朝鮮増米計劃의 여파로 우호적인 분위기가 조성되었다. 미곡증산을 위한 경종법 개선과 토지개량의 핵심사업을 주도한 것이 바로 수리조합이었기 때문이다. 그러나 1920년대

말에 촉발된 昭和公황에 따라 1931년 가을부터 국내 미국가격이 떨어지기 시작하면서 수리조합은 재정적 타격을 입고 조합비와 공과금을 납부해야 하는 지주의 미납과 체납이 속출하였다. 이런 상황에서 수리조합은 ‘농촌의 중대한 사회문제’이자 ‘농촌경제의 암’으로 비춰졌다(李勳求, 1932, 32-34; 李榮薰 등, 1992, 1-8). 압박에 당면한 상남면의 수리조합에서도 영세농민의 토지상실과 정액의 소작료를 납부해야 하는 소작인에게 상당한 경제적 압박이 가해졌을 것으로 판단된다.

현지 자영농과 소작인의 희생위에 배를 불린 것은 식민지 농업자본으로서 근대농법과 임노동에 입각한 자본주의 경영보다는 평년작이라 해도 20%의 고수익을 올릴 수 있는 소작제에 기생하였다. 철저한 계약에 의해 지주권에 대한 예측을 강화한 점에서 토착 소작제와 차이가 있었다. 소작료 납부기일의 엄수, 소작미의 품질·운반·포장 등의 책임 이행, 개량 품종 도입, 비료주입, 거주제한, 연대보증, 어용 소작인조합 가입 등 작인의 의무를 명기한 소작계약을 매개로 통제를 강화하면서 축적의 목적을 달성한 것이다(裴英淳, 1983, 201-202, 207-212). 실제로 한국 흥업의 소작계약증서에는 소작료와 공과금을 소작인이 부담하고 풍흉에 무관하게 지정된 기간과 장소에 납부하며 체납한 소작료와 공과금 및 기타 손해에 대한 변상을 2명의 보증인이 이행해야 한다는 조항이 들어 있다. 허가 없이 지목을 변경하고 소작을 게을리할 때에는 계약 해지를 강제할 수 있었다(田中卯三, 1913).

일본인 농업자본과 수리조합이 주도한 상남면 개간은 일면 삶의 터전을 빼앗는 결과로 이어진다. 농지로 개발되기 전 습지에서 돛자리와 지붕 재료 및 사료로 사용할 갈대와 토탄을 얻고, 산란과 부화를 위해 모여든 어류와 조류를 포획하며, 광활한 수초지를 목축에 활용한 잉글랜드 와시 灣의 펜랜드(The Fens)와 마찬가지로(Darby, 1983, 60-61), 상남저습지는 쓸모없는 진구령이나 극복해야 할 부정적 환경이 아닌 생활의 원천이었다. 수리조합 운영에 따른 간접적인 피해도 발생한다. 일례로 낙동강 역류수가 습지 전역으로 퍼지던 과거에 비해 밀양수조의 제방이 축조

되면서 조합구역 바깥 미개발지에 전답을 두고 있던 농민에게 수해가 가중된 일이 있었다. 서부 산지에서 흘러내린 물을 배수하기 위한 승수로의 출구까지 그 곳으로 열려 이중의 피해가 초래되었다. 문제를 밀양수조에 진정해도 시설보완은 물론 해결을 위한 논의조차 일체 없었다. 여파는 밀양강물을 음용하던 읍내 2만 여 주민에게도 미쳤다. 상남들로 다량의 관개수가 송수됨으로써 한발에 극심한 식수문제가 야기되었던 것이다. 1927년 6월에는 두 달 동안 계속된 가뭄으로 강물이 마르고 심하게 혼탁해져 민심이 흉흉하였다.⁷⁴⁾ 일본 자본주의 체제로 편입되면서 겪게 된 예상치 못한 사태였다.

취락은 내·외적 동인에 영향을 받으며 양적으로 변모하였다. 저습지 개간이 일차로 마무리된 직후인 1907년의 상남면은 1,657호 7,112명 규모였고 1916년 4월 조사 시점에는 9,186명으로 늘어난다. 예림리가 1,846명으로 가장 컸고 다음으로 기산리(1,479), 연금리(1,263), 동산리(1,074), 마산리(786), 평촌리(734), 외산리(725), 조음리(689), 남산리(590) 순이었다. 이주 일본인으로 구성된 탕천촌은 342명 규모였다. 패망직전인 1944년의 호구는 2,946호 1만 4,836명으로 보고되며 미군정 체제인 1946에 파악된 인구는 1만 9,667명이었다.⁷⁵⁾ 1960년에 3,858호 2만 1,952명을 기록한 상남면은 다른 지역과 마찬가지로 이촌향도 국면을 맞으며 1976년에는 1만 8,410명까지 감소하는데, 예림리 5,341명, 평촌리 2,423명, 기산리 2,322명, 외산리 2,042명, 동산리 1,918명, 연금리 1,908명, 마산리 1,106명, 조음리 740명, 남산리 610명의 분포를 보였다. 개간촌의 규모는 양림간 1,154명, 동촌(탕천촌) 543명, 대흥동 497명, 대성동 411명 순이었다. 상남면은 2015년에는 4,308호에 9,923명이 거주하는 취락으로 바뀌어 있었다(內務部統計局, 1960; 밀양군, 1976; 밀양시, 2016). 그 사이 농촌경관은 반듯한 필지, 현대식 수리시설, 포장도로, 양육으로 대체되는 한편, 농토에서는 경운기, 트랙터, 이앙기, 파종기, 탈곡기, 바인더, 콤팩트, 양수기, 분무기 등의 농기계·기구가 바쁘게 움직이는 변화가 있었다. 미국 중심의 작물구성도 고등채소, 시설작물, 약초 등으로 다각화된다.

6. 결론

밀양시는 하남읍, 상남면, 부북면, 초동면 등지에 넓은 평야를 두고 있다. 이 가운데 밀양 시내와 낙동강 사이 상남면 전방에는 한때 密陽平野로 불리던 곡창이 펼쳐진다. 해수면이 안정된 직후부터 밀양강과 낙동강의 운반물질이 쌓여 자연제방과 배후습지를 이룬 범람원으로서 1904년에 시작된 개간 과정을 거쳐 현재 관개면적 1,590ha 규모의 농경지로 탈바꿈한 곳이다. 개발이 있기 전 상남면은 장마철마다 작천협곡과 남해로부터 거슬러 올라온 밀물에 가로막힌 밀양강물, 낙동강 역류수, 배후산지에서 흘러내린 내수 등이 고여 다른 지역에 비해 습지가 넓었다. 주민들은 저습한 환경을 주체적으로 활용해온 것으로 보이는데, 담수와 해수가 교차하는 환경에 서식하던 갈대는 연료, 사료, 공예품 원료, 지붕재료로 긴요하였고, 자연제방을 포함해 지대가 다소 높은 곳에는 밭이나 상전을 조성하였으며, 그렇지 못한 저지대에서는 4년에 1~3회 벼를 수확하였다. 예림리 주민들은 마을과 토지를 보호하기 위해 밀양강변을 따라 마을 숲인 운례수를 조성하였다.

전국의 하천변 미개발지는 러일전쟁의 지정학적 격변을 거친 직후 제정된 <토지가옥증명규칙>과 <국유미간지이용법>에 탄력을 받아 식민자본의 탈취 대상으로 부상한다. 상남저습지는 일본인 사업가 松下定次郎이 현지 유력자 金贊奎의 협조를 얻어 1904년부터 개발을 준비하며 개답을 통한 미국의 생산을 염두에 두었기 때문에 사업의 성패는 수리관개에 달려 있었다. 松下는 위치에너지에 추동되는 사이펀 원리에 착안하여 용두연에 보(龍頭湫·松下湫)를 막아 수원으로 삼고, 풍수상 지역 내 성산으로 인식된 용두산에 뚫은 터널과 밀양강 바닥에 매설한 잠관으로 관개수를 유도한 다음 최종적으로 상남면 개간지에 주입하는 독자적인 방식을 고안하였다. 막대한 자본력을 동원하여 얻어낸 성과였다.

개간을 마친 상남면 북부의 평야는 1909년에 설립된 밀양수조 구역으로 편입된다. 자국의 식량문제 해결을 위해 총독부는 경종범개선과 토지개량을 수행

한 수리조합의 설립과 각종 사업의 인허가에 관여한다. 수리조합은 법과 통치기관의 행정적 지원을 받는 강력한 조직이었던 것이다. 상남면 중부의 저습지 개간을 주도한 것은 상남, 제2밀양 등 역대 수리조합이었고, 남부도 민족자본가에 의해 개발된 일부를 제외하면 대부분은 하남수조, 밀성수조, 밀양토조, 밀양농조 체제에서 완결된다. 개발을 위해 일차적으로 하천수의 범람을 막아낼 제방을 높고 두텁게 구축하고 양사면에 초목을 심어 강화하였다. 배수는 저습지 개간의 핵심으로서 배수로, 갑문, 배수장과 함께 배후산지에서 흘러내리는 내수 처리를 위한 승수로 체계를 갖추었다. 농업용수는 기본적으로 용두보를 활용해 확보하고 밀양수조에서 관개한 다음 배출한 여수를 일부 재활용하거나 밀양강물을 양수해 충당하였다. 확보한 농지는 주로 논으로 활용되었고 기존의 밭 일부도 개답을 위한 추가 작업을 거쳤다. 개간지에서는 이모작으로 일본산 신품종 벼와 보리를 재배하였고 옥도, 콩, 연초, 자운영의 산출도 적지 않았다.

상남저습지의 전통촌락은 피수를 위해 종남산 줄기가 남북으로 달리는 서부 산지에 기대어 형성되었고, 경지개발과 함께 제방이 축조됨으로써 평야 한복판에는 湯淺村을 필두로 양림간, 천년촌, 대흥동 등의 개간촌이 새로 조성된다. 개간을 계기로 토지소유 구조에서 일본인 지주와 기관의 비중이 커지는 만큼 이주농민과 현지인 사이의 사회적 차별은 점차 심해진다. 토지 일체를 소작에 붙이는 대지주와 일부를 자작하고 나머지를 소작시키는 소수의 대농을 제외하면 경작의 주체는 자·소작농과 다수의 순 소작농이었는데, 일인 농민은 현지의 농업노동자를 고용해 영농에 임했던 것으로 파악된다. 비옥하고 관개수원이 확보되어 있으며 가까운 거리에 경부선 밀양역을 둔 상남평야의 농업생산관계는 근대 자본주의 체제에서 경제외적 강제가 관철되는 강화된 지주제의 한 형태인 계약소작제를 특징으로 하였다. 과도한 조합비의 부담을 이기지 못한 일부 영세지주는 토지를 잃고 소작인으로 전락한다.

이처럼 습지에서 경지로의 상남면 경관변화의 이면에는 일본 근대자본에 의한 황무지 침탈의 역사가 함축되어 있지만, 松下定次郎의 후손을 찾아 밀양을

육토로 일군 그의 공적을 기리자는 일각의 움직임을 생각하면 식민지 과거에 대한 현지인의 기억이 하나가 아님을 알게 된다. 망각의 역사는 환경에서도 재현된다. 상남저습지의 다양하고 복잡했던 생태환경은 방수와 배수를 거쳐 개간된 뒤 단일작물 지향의 단조로운 경관으로 재구성됨으로써, 파괴적인 범람에 완충작용을 수행하고 다양한 생물의 서식지로 기능하며 삶의 터전으로 존속한 과거의 역할을 더 이상 이어갈 수 없게 된다. 남해 조수의 유입을 차단하는 낙동강 하구의 수문과 둑, 증수의 주원인이었던 남강의 물을 사천만으로 방류하는 방수로, 밀양강 상류의 댐으로 인해 홍수로부터 상대적으로 안전해진 상남평야가 지난날 철마다 물에 잠기던 저습지였던 사실을 기억하는 이는 많지 않다.

주

- 1) 1925년 7월 9일 오전 9시경 밀양수리조합 구역으로 물이 직접 들이치는 것을 방지할 목적으로 1924년에 막은 密陽淤 36m가 유실됨으로써 강물이 제방을 넘어 맹렬한 기세로 湯淺村으로 밀려든 것이 화근이었다. 12일 오전 9시 경보 147m 정도가 파손됨으로써 밀양역 일대는 물바다로 변했고, 예림리 제방 세 곳 600m가량 무너진 데다 낙동강 역류까지 가세하면서 제방 내부 전역이 침수되었다. 15일에 다시 제방 하단 100m가 절개되고 18일 전후의 홍수에 밀양강이 급격히 불어 재차 범람이 초래됨으로써 농작물이 큰 피해를 보았다. 인접한 상남수리조합 구역은 제방을 갖추지 못해 불어난 물에 3m나 잠겼다(朝鮮總督府, 1926, 61-62).
- 2) 島潭行程記 入峽記 卷上, 癸未四月 十三日壬子. 작전은 서울-동래 간 영남로 구간 가운데 문경의 串甲遷과 쌍벽을 이루는 전략적 요충으로서 행려에게 숙식을 제공하던 鶴院과 동행단숙을 위한 鶴院關이 세워졌다.
- 3) 성천포락의 피해를 당한 지주는 맞은편 또는 하류 2km 이내에 이생지가 새로 생길 경우 타인의 포락지가 아니라면 취득할 권한을 가지며, 신생지 면적이 손실 부분에 비해 넓더라도 이의제기가 없으면 전부 차지할 수 있었다. 성천포락지의 소유주가 여럿일 때에는 취득한 이생지의 명의로 유실된 토지의 면적과 토질에 비례해 분할되었다. 포락을 보상할만한 이생지가 형성되지 않으면 새로 생길 때까지 기다릴 권한을 文記로 보장받는다. 즉, 포락지를 전매할 수 있는 것은 물론 해당 자리에 이생지가 생겨도 타인이 허가 없이 자의적으로 갈대를 심거나 개간하여 소유권을 취득하는 것은 원천적으로 불가능하였다. 설사 강행하더라도 포락지주의 요청에 따라 인도하는 것이 관례였다. 피해 토지가 없이 땅이 새로 생겼을 때에는 먼저 점유해 개간하는 사람의 차지가 되었다. 포락 후 이생지를 취득한 뒤 기존의 포락지에 재차 이생지가 형성되었다 해도 상류 또는 맞은편에 피해를 당한 지주가 달리 없다면 이증으로 취득하는 것도 무방하였다.
- 4) 員은 契(도리)와 같이 坪의 의미를 가진다(度支部, 1909, 土地調查參考書, 4).
- 5) 訓令照會存案 第12冊 訓令 第4號, 1900.10.1; 第14冊 訓令 第5號, 1900.12.21
- 6) 〈密陽上南面運禮坪收稅完文〉(1885)
- 7) 訓令照會存案 第2冊 訓令 第1號, 1899.9.4; 第8冊 訓令 第2號, 1900.6.18
- 8) 新增東國輿地勝覽 密陽都護府 山川條·土產條; 邑誌 密陽府 林藪條. 일대는 龍頭山과 馬巖의 두 마리 용이 舞鳳山の 여의주 하나를 두고 다투는 형국이라 하여 울림 내에 造山을 장지하고 乾堤를 조성하여 양자를 갈라놓음으로써 싸움을 중재하였다고 한다.
- 9) 邑誌 密陽府 山川條; 密州舊誌 龍頭山祈雨淵條(密陽誌編纂委員會, 1987, 570에서 재인용)
- 10) 純祖實錄 卷14, 11年 辛未 3月 戊寅條
- 11) 梅泉野錄 卷6, 1910年 庚戌, “湯淺凡平의 南林墓地 간척”. 湯淺凡平이 1909년 1월 삼문동 말오들(末吾員)의 황무지 38ha를 貸與했을 때의 일을 일컫는 듯하다(官報 4298호, 1909.2.11; 4316호, 1909.3.4; 朝鮮總督府官報 842호, 1915.5.26; 1282호, 1916.11.11).
- 12) 各司謄錄 觀察道去來案 2, 報告 第一號(1906.6.16)
- 13) 密州誌; 泥生浦落ニ關スル調査聴取書(1912) ‘密陽ニ於ケル調査’ 密陽郡 參事 金贊奎·金宜貞 書記 金晞淵; 朝鮮總督府官報 826호 1915.5.7; 號外 1915.10.31; 釜山日報 1939.8.31, 5면 3-9단).
- 14) 釜山日報 1917.7.15, 6면 2-3단. 일본인회 회장으로 활동한 松下는 1919년 12월 가곡동에 금융신탁업체 密陽財興(株)을 설립하며(中村資良, 1921), 1920년 3월 19일에 창녕군 도천면 도천리, 송진리, 영산면 신제리 147ha의 개발을 위해 都泉水利組合 허가를 얻는다(都泉水利組合設立許可申請書附組合規約·事業計劃書(국가기록원 CJA0006568); 朝鮮總督府官報 2284호 1920.3.25; 釜山日報 1926.7.20, 2면 5-6단).
- 15) 〈對韓方針并ニ對韓施設綱領決定ノ件〉(1904.5.31); 駐韓日本公使館記錄 22, 未耕地經營 韓國農事調査ノ件(1904.3).

- 16) 대한제국은 1899년 宮內府 內藏司에 水輪課를 설치해 관련 업무를 처리하고 1902년에 水輪院으로 위상을 강화하며, 일제의 간섭으로 수륜원 업무가 1904년에 農商工部로 이속되자 御供院을 신설해 대응한다. 이 무렵 長森藤吉郎은 <韓國荒蕪地拓殖案>을 제출해 전국의 황무지를 어공원에 편입시킨 다음 50년 간 개척권을 위임해 줄 것을 청원하며, 개간을 빙자해 국토를 강탈하려는 의의를 간파한 언론과 지식인의 저항이 이어지자 입장을 철회하는 대신 어공원의 폐지를 관철시킨다(布達 제45호 宮內府官制改正(1899.1.23); 宮內府所屬內藏司水輪課章程(1899.2.7); 布達 제80호 宮內府官制改正(1902.4.11); 水輪院章程附規則(1902.11.19); 奏本 前水輪院 前平式院을 農商工部로 前管理署를 內部로 移屬시키되 그 冗官을 減下하는 件(1904.2.3); 布達 제115호 宮內府官制改正(1904.5.19); 布達 제121호 宮內府官制改正(1904.7.30); 尹炳奭, 1964).
- 17) 宮內府令 제4호 土地開墾에 관한 件(1906.7.27)
- 18) 勅令 제65호 土地家屋證明規則(1906.10.27); 法律 제4호 國有未墾地利用法(1907.7.4); 農商工部令 제50호 國有未墾地利用法施行細則(1907.7.6); 官通牒 제202호 三町步ヲ超エサル國有未墾地ニ關スル職權委任ノ件(1911.7.5); 朝鮮總督府令 제81호 國有未墾地利用法施行規則(1911.6.29); 朝鮮總督府訓令 제4호 森林山野及未墾地國有私有區分標準(1912.2.3)
- 19) 朝鮮總督府官報 382호 1911.12.5; 570호 1912.7.20; 官報 4450호 1909.8.9; 朝鮮總督府官報 348호 1911.10.24
- 20) 水利組合條例(官報 3418호, 1906.4.4), 水利組合設立要領·水利組合模範規約(CJA0006533), 朝鮮水利組合令(朝鮮總督府官報 1486호, 1917.7.17)
- 21) 密陽水利組合事業及成績(1915, CJA0006539); 釜山日報 1926.7.20, 2면 4-7단; 東亞日報 1927.8.30, 5면; 釜山日報 1939.8.31, 5면 3-9단
- 22) 密陽水利組合關係書 密陽水利組合設立認可件·密陽水利組合規約認可件(1909~1910, CJA0006527)
- 23) 皇城新聞 1909.8.13, 3면 2단; 東亞日報 1927.8.30, 5면
- 24) 密陽水利組合關係書 水害報告書·復命書(1909~1910)
- 25) 密陽水利組合事業及成績(1915)
- 26) 密陽上南水利組合合併書類綴 上南水利組合規約(1926, CJA0006737); 密陽上南水利組合水害復舊合併事業計劃·水利組合合併認可申請(1927, CJA0006736); 朝鮮總督府官報 1234호, 1916.9.12; 1337호, 1917.1.22; 2471호, 1920.11.5
- 27) 下南水利組合認可申請書·下南水利組合事業計劃書(1922, CJA0006639); 土地改良事業設計書及圖面送付件(1937, CJA0009541)
- 28) 朝鮮總督府官報 4090호, 1926.4.10; 57호, 1927.3.11; 東亞日報 1927.8.30, 5면
- 29) 密陽上南水利組合合併書類綴 密陽上南水利組合合併ノ件·密陽及上南水利組合合併認可申請ノ件(1926); 密陽上南水利組合水害復舊合併事業計劃·密陽及上南水利組合合併並水害復舊工事施行認可申請ノ件·水利組合合併認可申請(1927)
- 30) 釜山日報 1935.6.18, 3면 6-7단
- 31) 朝鮮總督府官報 1274호, 1931.4.8
- 32) 東亞日報 1927.8.15, 4면
- 33) 東京에 본사를 둔 한국흥업은 澁澤榮一이 주도하여 1904년 설립된 주식회사로서 1913년에 자본금을 300만 엔으로 증액하고 사명을 朝鮮興業(주)으로 개칭하였다. 1930년대 중반 경 황주, 목포, 대전, 경산, 삼랑진, 부산의 논 4,000ha, 밭 9,800ha, 잡종지 700ha를 경영하였다(阿部薰, 1935, 69; 中村資良, 1940, 641; 澁澤榮一傳記資料刊行會, 1957, 589-594; 李培鎔, 1989).
- 34) 筒井嘉平 체제인 1938년에 사무소는 연금리로 이전된다(朝鮮總督府農林局, 1940, 17).
- 35) 第二密陽水利組合設置認可申請ノ件·第二密陽水利組合設置認可ノ件·第二密陽水利組合事業計劃書(1931, CJA0013594); 第二密陽水利組合災害復舊工事認可書(1934, CJA0008847)
- 36) 해당 토지는 오태환이 사망하기 직전인 1947년에 매도되며, 제방건설과 수해에 따른 지목변환을 거쳐 1983년에는 밀양농조 확장지구로 편입되어 농지개량에 의한 환지를 마무리한 것으로 등기부등본에서 확인하였다.
- 37) 東亞日報 1952.4.24, 2면 7-8단; 1953.5.16, 2면 6-8단; 京鄉新聞 1957.6.11, 3면 1-2단
- 38) 제보: 柳麒鉉(1937년 생, 밀양시 상남면 외산리 603-1)
- 39) 남조선민보 1948.12.19, 2면 2단
- 40) 남강 물을 사천만으로 방류하는 방수로는 1969년에 완공된다(건설부, 1973, 297; 産業基地開發公社, 1982, 7-12). 밀물을 유발하여 범람상황을 악화시키는 해수차단 조치도 순차적으로 취해지는데, 김해수리조합이 1934년에 건설한 대저수문과 녹산수문에 이어(朝鮮總督府, 1937, 328) 낙동강하구댐이 준공된 1987년에 완전한 통제가 가능해진다. 밀양강 상류 동창천의 운문댐과 단장천의 밀양댐도 1996년과 2001년에 완공된다.
- 41) 密陽水利組合關係書 密陽水利組合起債認可案(1909); 東亞日報 1927.8.31, 5면
- 42) 東亞日報 1927.8.30, 5면
- 43) 密陽江護岸災害復舊工事(1926, CJA0013007); 東亞日報 1927.8.30, 5면
- 44) 東亞日報 1927.8.30, 5면

- 45) 密陽水利組合 密陽江用水潛管改築工事計畫說明書 (1932, CJA0007950)
- 46) 密陽水利組合改良工事施行認可申請ノ件(1928, CJA0007070)
- 47) 密陽上南水利組合合併書類 密陽上南水利組合合併ノ件·密陽及上南水利組合合併認可申請ノ件(1926); 密陽上南水利組合水害復舊合併事業計劃·密陽及上南水利組合合併並水害復舊工事施行認可申請ノ件·水利組合合併認可申請(1927); 東亞日報 1927.8.30, 5면; 密陽江護岸災害復舊工事(1926, CJA0013007)
- 48) 密陽水利組合改良工事施行認可申請ノ件(1928); 密陽水利組合災害復舊工事認可書(1934, CJA0008846)
- 49) 密陽水利組合 密陽江用水潛管改築工事計畫說明書 (1931)
- 50) 密陽水利組合災害復舊工事認可書(1934)
- 51) 朝鮮總督府官報 2394호, 1935.1.8
- 52) 密陽水利組合附近堤防 柳枝植栽工事設計書(1935, CJA0014899)
- 53) 그밖에 배수와 양수를 위한 설비가 확충되는데, 1950년대부터 1970년까지 200마력의 디젤엔진 2대와 구경 10cm의 펌프가 마산배수장에 구비되었으며, 예림양수장에 100마력의 전동기와 구경 6cm의 펌프, 연금양수장에 20마력 전동기와 구경 2cm의 펌프가 설치된다. 1971년에는 365마력의 디젤엔진 3대, 구경 10cm의 펌프가 마산양배수장에 추가되었다. 1977년 통계에는 깊이 46m에서 하루 2,497㎥를 채수하여 25.1ha를 관개할 수 있는 관정 6기도 확인된다(농업진흥공사, 1978).
- 54) 第二密陽水利組合設置認可申請ノ件·第二密陽水利組合設置認可ノ件·第二密陽水利組合事業計劃書(1931)
- 55) 第二密陽水利組合事業計劃書(1931)
- 56) 第二密陽水利組合災害復舊工事認可書(1934)
- 57) 밀성수조는 정비가 일단락된 1961년에 밀양토지개발조합 밀성지구로 재편되며 전동기는 300마력과 150마력 각각 1대와 20마력 2대를 구비한 것으로 확인된다. 이후 1968년까지 추가된 전동기는 마산 양배수장(300마력, 150마력), 7호 양수장(20마력), 9호 양수장(20마력), 1호 양배수장(250마력), 보조양수장(30마력)에 비친다. 1973년 무렵에는 밀양농조 밀성지구가 몽리면적 427ha의 밀성지구와 380.5ha의 확장지구로 분리된다. 밀성지구의 경우 마산 양배수장, 7호 및 9호 양수장에 더하여 365마력의 디젤엔진으로 구동되는 마산배수장이 추가되며, 확장지구는 1호 양배수장이 확장양배수장, 보조양수장이 동산양수장으로 명칭을 달리해 운영되었다. 1984년 자료에서는 밀성지구와 확장지구가 몽리면적 817.7ha의 상남지구로 편성을 달리하고 30마력의 확장 제2양배수장이 추가되었음을

- 알 수 있다(土地改良組合聯合會, 1962, 146-147; 1965, 128-129; 1968, 156-157; 농업진흥공사, 1971, 270-271; 1974, 430-431; 1981, 490-491; 1985, 466-467).
- 58) 밀양수조의 몽리면적은 1906년의 55ha에서 1907년에는 240ha로 늘었으며, 논 10a 당 수확은 2석 5두에서 4석 6두, 수익은 13엔 75전에서 26엔 22전으로 상승하였다. 몽리면적은 1908년 325ha, 1911년 410ha, 1914년 510ha, 1919년 600ha, 1926년 680ha로 해를 거듭하면서 늘었다. 대홍수가 있었던 1925년을 제외하면 10a 당 수확은 최소 4석에서 최대 4석 6두로 그다지 변동은 없었지만, 수익구조는 작황과 미국시장 상황을 반영해 다소간 등락이 있었는데, 전반적으로 1918년 이전에는 25~46엔 수준이었고 이례적인 1919년의 99엔을 제외하면 이후로는 54~75엔 수준이었다(密陽水利組合關係書 密陽水利組合起債認可案(1909); 東亞日報 1927.8.30, 5면).
- 59) 朝鮮新聞 1931.5.13; 第二密陽水利組合事業計劃書 (1931)
- 60) 朝鮮新聞 1931.5.13; 第二密陽水利組合事業計劃書 (1931)
- 61) 1930년 무렵 밀양수조는 새로운 농법에 의거해 범씨를 鹽水로 선별하고 正條植을 채택하였으며 녹비를 적극 활용하였다. 벼 품종은 穀良都, 旱神力 등의 개량종이 우세하였다(第二密陽水利組合事業計劃書 1931).
- 62) 제2밀양수조의 기본구상은 504.5ha에 대한 공사를 통해 수리시설 부지 54.5ha를 제외한 450ha를 개량하고 이 가운데 418ha를 개답하는 데 있었다. 기초공사가 마무리된 1932년부터 1940년까지 몽리면적은 450ha 규모였고 작부면적은 1932년의 394ha에서 1938년의 445.1ha에 걸쳐 있다. 수확량은 1934년의 1만 4,623석이 최소로서 수해 때문에 작부면적 434.7ha 가운데 403.7ha에서만 수확이 가능하였다. 반면 1939년에는 442.1ha에서 2만 2,687석의 소출이 있었다. 기후를 비롯한 여러 조건이 적합했던 것이다(第二密陽水利組合開闢工事認可圖(1932), CJA0008235; 朝鮮總督府土地改良部, 1927~1929; 朝鮮總督府農林局, 1930~1940). 제2밀양수조는 1952년에 출범한 밀성수조 복지구로 편입되며 1950년대 후반까지 수확면적 430ha에서 5,967~7,967석의 미국을 산출한다. 1953년에 시작된 남지구 공사가 1960년에 마무리되면서 밀양토조 밀성지구의 몽리면적은 1972년까지 980.7~1,003.7ha로 상향된다. 작부면적은 432~770.1ha로서 기대에 다소 못 미쳤는데, 충분한 양의 관개수를 확보하지 못했던 것이 아닐까 한다. 1961년의 수확량은 8,373석, 1962년은 7,926석이였다. 다음해부터 수확량은 톤으로 집계되며 작부면적이 432ha로 줄았던 1963년의 1,199톤에서 761.1ha로 넓었던 1971년의 4,160.7톤까지 편차가 컸다. 1973년에는

- 남지구가 밀양농조 확장지구로 분리됨에 따라 밀성지구의 물리면적은 427ha로 축소되며 작부면적도 동반 감소한다. 1973년부터 1980년까지의 수확량은 최소 1,104.4톤, 최대 2,202.3톤, 평균 1,644.6톤이었다. 같은 기간 확장지구의 물리면적은 333.1~380.5ha, 수확량은 732.8~1,598.9톤 사이로서 7년 평균치는 1,220.4톤이었다(大韓水利組合聯合會, 1957~1962; 土地改良組合聯合會, 1962~1969; 농업진흥공사, 1970~1989).
- 63) 慶尙南道地誌調書; 第二密陽水利組合事業計劃書(1931)
- 64) 嶠南誌(鄭源鎬 著, 1940); 밀양군지명조사철
- 65) 湯淺凡平은 1907년에 밀양읍의 密陽銀行(合)과 상남수조의 창립자이다(釜山日報 1917.7.15, 6면 5-6단; 中村資良, 1923; 1939).
- 66) 농가는 2km 범위에 걸쳐 4개 부락으로 산재하였다. 촌내에 湯淺村消防組와 영농자금을 충당하기 위한 禮林後樂貯金組合이 결성되며, 주민의 건강관리를 위해 위생위원, 의사, 산과를 두었다. 전염병 발발 시 밀양군의 避病院을 이용하였고, 종교생활은 부내면 大谷派 本願寺의 포교소가 실시하는 출장설교의 방식으로 이루어졌다. 架橋 건너 삼문동 密陽尋常小學校로 통학하던 아들은 1911년 4월부터 湯淺이 기부한 부지에 密陽學校組合이 설립한 密陽公立尋常小學校에서 교육을 받는다. 폭이 90cm에 불과하여 농번기와 수확기에 우마의 통행이 어려웠던 협소한 도로는 1915년에 180cm로 확장된다(大橋清三郎 등, 1915, 854-863).
- 67) 慶尙道續撰地理誌 院宇條
- 68) 東亞日報 1951.9.11, 2면 6-7단; 1951.11.25, 2면 5-7단; 1951.12.9, 2면 12단; 1952.2.10, 2면 9-10단; 1952.3.8, 2면 3-10단; 1952.3.25, 2면 8-9단; 1952.4.14, 1면 9-11단
- 69) 雲幕鄉 屬號白足在府南25里(輿地圖書); 金洞驛 古稱伊冬音驛 壬亂後 移白足又移馬山(密州徵信錄)
- 70) 釜山日報 1939.8.31, 5면 3-9단
- 71) 東亞日報 1927.8.31, 5면. 농가의 수지는 수확한 정곡을 금액으로 환산한 수입과 조합비·지세·공과금·운영비 등의 지출에 의해 결정된다. 1909년 밀양수조 설립 당시 9엔 40전의 수익은 1913년에 27엔 90전으로 증가하고 1914년에 11엔 80전으로 일시 감소하였다가 상승국면으로 전환되어 1919년에는 일본 내 미국소동으로 무려 81엔 30전으로 폭등한다. 1920년에 39엔 9전으로 조정을 거쳐 대홍수가 있었던 1925년을 제외하면 1926년까지 45엔 34전에서 61엔 9전의 이익이 창출된다. 그러나 동시에 조합비는 평균 2엔 70전(1909~1919년)에서 3엔 51전(1920~1926년), 지세 및 공과금도 1909년의 80전에서 1917년 1엔 50전,

1918년부터 1923년까지 2엔, 1926년 2엔 50전으로 상승한다. 운영비는 최저 6원에서 최고 13엔 사이였다. 게다가 조합은 1925년 홍수를 계기로 복구를 위한 기채의 연부상환에 충당할 특별조합비를 부과하지 않을 수 없었다. 원금과 고율의 이자를 상환할 때까지 긴축을 감내해야 했고 그에 따른 부담은 영세농과 소작농에게 전가된다.

- 72) 第二密陽水利組合事業計劃書(1931)
- 73) 東亞日報 1927.8.31, 5면
- 74) 東亞日報 1927.8.31, 5면; 1927.6.30, 4면
- 75) 政府財政顧問本部, 1907, 韓國戶口表; 慶尙南道地誌調書(1916); 朝鮮總督府, 1944, 人口調査緊急報告; 保健厚生部 生政局, 1946, 南朝鮮地域及性別現住人口. 일본인 지주가 남기고 떠난 토지는 적산으로 분류·관리된다. 농지개혁을 거쳐 현지 농민에게 불하되며 그 대략적 상황은 1955년 통계에서 확인할 수 있다. 당시 밀양수조에서 1.5~2ha 이상을 경영한 농민은 6명에 불과하였고 조합원 1,862명의 56.2%인 1,047명이 50a 이하의 경작자로 파악되었으며 인접한 밀성수리조합원의 경우도 1,991명의 75.3%인 1,500명이 50a 미만의 토지를 경작하였다(大韓水利組合聯合會, 1956, 580-585).

참고문헌

- 各司謄錄, 慶尙南道地誌調書(1916), 慶尙道地理志, 慶尙道續撰地理誌, 高宗時代史, 官報, 嶠南誌(鄭源鎬 著, 1940), 東江遺集 密陽志(申翊全 著, 1652), 梅泉野錄, 밀양군지명조사철(1960년대), 密州徵信錄(宋秉禧 著, 1936), 密州誌(1936 이후), 世宗實錄地理志, 水利組合設立要領·水利組合模範規約, 新增東國輿地勝覽, 邑誌, 駐韓日本公使館記錄, 訓令照會存案.
- 건설교통부·한국수자원공사, 2002, 우리 ㅁ를 길라잡이. 건설부, 1973, 한국의 댐.
- 權赫在, 1974, “韓國의 河川과 沖積地形,” 教育論叢(高麗大學校 教育大學院), 1, 75-92.
- 權赫在, 1986, “大山平野,” 師大論集(고려대학교 사범대학), 11, 65-87.
- 김도형, 1997, “일본인 농장·농업회사의 농업기술 보급체계,” 국사관논총, 77, 167-212.
- 김동철, 2001, “東萊銀行의 설립과 경영,” 지역과 역사, 9, 45-80.
- 김동철·강재순, 1996, “1920~1930년대 초 기장지역 사

- 회운동,” 한국민족문화, 8, 125-186.
- 金成勳 외, 1977, 韓國農村市場의 制度와 機能研究, 國立農業經濟研究所.
- 金載勳, 1983, 韓末 日帝의 土地占奪에 관한 研究, 韓國精神文化研究院 석사학위논문.
- 內務部統計局, 1960, 國勢調查結果人口數速報.
- 농어촌진흥공사, 1990~1995, 농업기반조성사업통계연보.
- 농어촌진흥공사, 1996~1999, 농업생산기반정비사업통계연보.
- 농업기반공사, 2000~2005, 농업생산기반정비사업통계연보.
- 농업진흥공사, 1970~1974, 농지개량사업통계연보.
- 농업진흥공사, 1973, 농업용수사업요람.
- 농업진흥공사, 1975~1989, 농업기반조성사업통계연보.
- 農地改良組合聯合會, 1989, 農組聯合會十年史.
- 대한수리조합연합회, 1955~1960, 토지개량사업통계연보.
- 大韓水利組合聯合會, 1956, 韓國土地改良事業十年史.
- 大韓水利組合聯合會, 1959, 韓國의 水利事業.
- 밀양군, 1968, 군세일람.
- 밀양군, 1970~1995, 밀양군통계연보.
- 밀양시, 1995~2016, 밀양시통계연보.
- 密陽誌編纂委員會, 1987, 密陽誌, 密陽文化院.
- 裴英淳, 1983, “韓末·日帝初 日本人 大地主의 農場經營,” 人文研究, 3, 197-219.
- 産業基地開發公社, 1982, 南江多目的댐 管理年報.
- 孫壽英, 1992, 密陽江下流 沖積平野의 地形發達, 慶北大學校 教育大學院 碩士學位論文.
- 宋圭振, 1991, “舊韓末·日帝初(1904-1918) 日帝의 未墾地政策에 관한 研究,” 史叢, 39, 31-68.
- 宋喜準, 2005, “文獻으로 통해본 臨鏡臺 위치의 비정,” 嶺南學, 7, 345-376.
- 尹炳奭, 1964, “日本人的 荒蕪地開拓權 要求에 대하여,” 歷史學報, 22, 25-72.
- 李培鎔, 1989, “澁澤榮一과 對韓經濟侵略,” 國史館論叢, 6, 185-221.
- 李樹健, 1979, 嶺南士林派의 形成, 嶺南大學校出版部.
- 이영호, 2000, “일제의 식민지 토지정책과 미간지 문제,” 역사와 현실, 37, 289-325.
- 李榮薰·張矢遠·宮嶋博史·松本武祝, 1992, 近代朝鮮水利組合研究, 一潮閣.
- 李勳求, 1932, “水利組合의 危機 -朝鮮農村의 癌腫-,” 東光, 30, 32-34.
- 전봉희·이규철·서영희, 2012, 한국 근대 도면의 원점, 서울대학교출판문화원.
- 曹華龍, 1990, “韓國의 土炭地 研究,” 地理學, 41, 109-127.
- 曹華龍·朴春洛·李美幸, 1987, “三浪津周邊平野의 地形發達,” 地理學, 23, 1-14.
- 차철욱, 2001, “구포(경남)은행의 설립과 경영,” 지역과 역사, 9, 5-43.
- 土地改良組合聯合會, 1956, 土地改良事業十年史.
- 토지개량조합연합회, 1960~1969, 토지개량사업통계연보.
- 土地改良組合聯合會, 1967, 土地改良事業二十年史.
- 한국농어촌공사, 2009~2011, 농업생산기반정비사업통계연보.
- 한국농어촌공사, 2012~2014, 농업생산기반정비통계연보.
- 한국농촌공사, 2006~2008, 농업생산기반정비사업통계연보.
- 한글학회, 1980, 한국지명총람 9(경남편 2).
- 한승희, 2007, 낙동강 하류부 배후습지의 경관변화, 경북대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 황상일·윤순옥·최정민, 2009, “밀양강 중·하류부 범람원 지형발달과 제4기 기후변화,” 한국지형학회지, 16(2), 15-27.
- 慶尙南道, 1922, 大正十一年度 道勢一斑.
- 金贊奎·李宜貞·金晞淵, 1912, “密陽ニ於ケル調査,” 錦江及洛東江沿岸 泥生蒲落慣習調査報告書, 中樞院.
- 金漢陸, 1912, 慶尙南道, 慶尙北道管内 契, 親族關係, 財産相續ノ概況報告, 中樞院.
- 南多平, 1913, “密陽附近의 落花生,” 朝鮮農會報, 8(9), 18-20.
- 農商務省, 1906, 韓國土地農產調査報告(慶尙道·全羅道).
- 大橋清三郎·川端源太郎·三輪信一, 1915, 朝鮮産業指針.
- 万代清一, 1935, 密陽郡棉作獎勵施設及成績.
- 福岡榮太郎, 1912, “蘆田に關する調査,” 朝鮮農會報, 7(4), 20-23.
- 澁澤榮一傳記資料刊行會, 1957, 澁澤榮一傳記資料 第16卷, 澁澤青淵記念財團龍門社.
- 阿部薰編, 1935, 朝鮮功勞者銘鑑.
- 外務省編, 1958, 日本外交文書 37卷 1冊(明治 37年 1月~12月), 日本國際連合協會.

田中卯三, 1913, 慶尙南北道 全羅南道 小作制度.
 田中愼一, 2003, “〈資料紹介〉韓國農場視察報告および明治四十三年度水稻試作成績,” 經濟學研究, 53(2), 87-94.
 朝鮮農會, 1925, “慶南農場水利組合長協議會,” 朝鮮農會報, 20(7), 84-86.
 朝鮮總督官房土木部, 1920, 治水及水利踏査書.
 朝鮮總督府, 1911, 朝鮮地誌資料.
 朝鮮總督府, 1926, 朝鮮ノ洪水.
 朝鮮總督府, 1934, 南鮮ノ洪水.
 朝鮮總督府, 1937, 朝鮮土木事業誌.
 朝鮮總督府內務局, 1938, 朝鮮河川調査年報(昭和十年度).
 朝鮮總督府農林局, 1930-1940, 朝鮮土地改良事業要覽.
 朝鮮總督府林業試驗場, 1938, 朝鮮の林藪.
 朝鮮總督府殖産局, 1922, 朝鮮の灌溉及開墾事業.
 朝鮮總督府殖産局, 1927, 朝鮮の土地改良事業.
 朝鮮總督府土地改良部, 1927-1929, 朝鮮土地改良事業要覽.
 中村資良, 1921・1923・1939・1940, 銀行會社組合要録, 東亞經濟時報社.
 池田泰治郎, 1925, “水利組合の被害を視察して,” 朝鮮農會報, 20(10), 30-33.
 八尋生男, 1911, “河成沖積地に於ける未耕地に就いて,” 朝鮮農會報, 6(12), 1-6.
 八尋生男, 1913a, “水害地の開墾に就て(上),” 朝鮮農會

報, 8(10), 5-8.
 八尋生男, 1913b, “水害地の開墾に就て(下),” 朝鮮農會報, 8(11), 10-15.
 八尋生男, 1914, “承水溝の整備,” 朝鮮農會報, 9(6), 10-15.
 平野愛之助, 1914, “密陽の蠶業,” 朝鮮農會報, 9(5), 35-37.
 Darby, H. C., 1983, *The Changing Fenland*, Cambridge University Press.
 Phillips, A. D. M. and Clout, H. D., 1970, Underdraining in France during the Second Half of the Nineteenth Century, *Transactions of the IBG*, 51, 71-94.
 Russell, R. J., 1957, Instability of Sea Level, *American Scientist*, 45(5), 414-430.

교신: 홍금수, 02841, 서울시 성북구 안암로 145 고려대학교 사범대학 지리교육과(이메일: kshong85@korea.ac.kr, 전화: 3290-2366)

Correspondence: Hong, Keumsoo, Department of Geography Education, Korea University, 145, Anam-ro, Seongbuk-gu, Seoul 02841, Korea (e-mail: kshong85@korea.ac.kr, phone: +82-2-3290-2366)

최초투고일 2017. 11. 17
 수정일 2017. 11. 29
 최종접수일 2017. 12. 5

우리나라 중학교 지리교육과정의 지역 학습 내용과 그 조직 방법의 변화

박선미*

Changes in the Contents and Structure in Korean Middle School Regional Geography

Sunmee Park*

요약 : 본 연구는 교수요목기부터 2015 개정 교육과정까지 중학교 지리교육과정에 나타난 지역의 의미와 지역 지리 내용 조직의 변화를 분석하고 그 특징과 문제점을 파악하였다. 연구 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 교수요목기에서 2015 개정 교육과정까지 중학교 지리교육의 외적 여건은 배당된 시수 감축, 통합 교육과정 요구 등으로 인해 점점 불리해졌다. 둘째, 교수요목기부터 제7차 교육과정까지 중학교 지리 내용은 지역지리의 비중이 약 100~70%를 차지할 정도로 지역지리를 중심으로 조직되었다. 이 시기에는 우리나라 지역학습과 세계 지역학습이 별도로 구성되었고, 일관된 논리가 불분명한 상태에서 대규모 지역을 먼저 학습하기도 하였고, 소규모 지역을 먼저 학습하기도 하였다. 그리고 지역 규모와 상관없이 자연환경, 자원과 산업, 인구와 취락이라는 고정된 학습 내용을 배우도록 하였다. 셋째, 2007 개정교육과정 이후 중학교 교육과정은 계통적 주제를 중심으로 조직되었다. 그 결과 지역지리 비중은 급감하였고 지역은 사례 수준에서 취급되었다. 그리고 지역 간 상호작용과 지역 변화가 주제나 쟁점을 중심으로 다루어졌으나 지역이 전면에 부각되지는 못했다.

주요어 : 지리교육과정, 지역지리, 지역학습내용, 내용조직방법, 지역적 방법, 지역-주제 방법

Abstract : This article aims to analyze changes in the meaning of region and the structure of contents in Korean middle school geography curriculum from the Syllabus period to the 2015 version of the national geography education curriculum. The findings are as follows. First, overall, geography education in the whole period has had to cope with difficulties from outside such as the reduction of assigned credit hours and pressures such as integrated curriculum of social studies. Second, from the period between Syllabus and the 7th National Curriculum, regional geography took the majority part of the whole geography education ranging from 70 to 100 percent. Also, in this period, Korea and other regions were separated in the curriculum and there was no systematic consideration for priority of learning between large regions such as continents and small regions such as states. The contents of learning were typical such as natural environment, resources and industry, and population and settlement regardless of the scale of region. Third, after the revision of the national curriculum in 2007, the curriculum was organized according to themes of systematic geography not to regions. As a result, regions became less important and were considered as specific cases. Interactions between regions and regional changes were included only in context of topics and issues and became marginalized.

Key Words : geography curriculum, regional geography, contents of regional study, method of contents organization, regional method, region-theme method

이 논문 또는 저서는 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A5A01027172).

*인하대학교 사회교육과 교수(Professor, Dept. of Social Studies Education, Inha University), sminha@inha.ac.kr

1. 서론

지리학이나 지리교육에서 지역(region)은 지리학의 연구 대상이자 지리교육의 학습 대상으로 학문 정체성과 교과 정체성을 담보하는데 매우 중요한 역할을 한다. “지역의 특성이 무엇인가?”, “다른 지역과 어떻게 다른가, 왜 다른가?” 등은 지리학의 가장 기본적인 질문이고, 오래된 탐구 질문이고, 지역 중심의 내용 조직 방법인 지역적 방법은 오랫동안 지리교육 내용 선정의 준거이자 내용 구성 방법으로 활용되어 왔다.

1950년대 개성기술적(idiographic) 지역지리학에 대한 반작용으로 1960~70년대 법칙정립적(nomothetic) 계통지리학이 체계화됨에 따라 지역지리학은 과학적이지 못하고 시대에 뒤떨어진 학문이라고 간주되었다. 계통지리학에서는 지리학의 기본 개념, 원리, 방법 등에 대한 논의를 통해 지리학의 구조를 과학적으로 정립하고자 하였고, 많은 지리학자들은 지리학의 실체적 개념 구조를 확인하거나 지리학의 고유성을 드러내면서 전이가능성(transferability)이 높은 기본 개념을 모색하고자 하였다. 그런데 Guelke (1977)는 법칙정립적 계통지리학이 공간적 패턴의 일반 법칙만을 강조하면서 구체적 지역 연구를 간과했다고 비판하였다. 그는 계통지리학에서 추구하였던 공간 개념을 생명력이 없는 텅 빈 추상에 불과하다고 하면서 개성기술적 지역지리학의 쇠퇴로 인하여 지리학의 정체성을 구성하는 중요한 기반이 상실되었다고 하였다.

1970년대 이후 지리학의 관심이 지역지리학에서 계통지리학으로 이동하면서, 우리나라에서도 지리교육 내용으로서 지리학의 기본 개념에 대한 논의가 본격적으로 이루어졌고, 교육과정의 내용 구성에 지역적 방법뿐만 아니라 계통적 방법이 적용되었다. 나아가 1990년대 후반부터는 학교에서 학생들이 지리를 왜 배워하는가에 대한 논의가 활발하게 이루어지면서 가치중립적이고 과학적인 방법에 의해 생산된 지식 중심의 내용 조직에 대하여 비판의 목소리가 커졌다. 그래서 지리교육에서는 학생들이 살아가는 삶의 공간을 지리적으로 해석하고 이해할 수 있도록 지리

주제와 쟁점을 중심으로 내용을 선정하고 조직하기 시작하였다.

지리교육계에서는 지리적 통찰력과 책임감 있는 세계시민교육을 위해 지리 주제와 쟁점 중심으로 내용을 선정하고 조직하는 방안에 대한 연구가 활발하게 이루어지는 한편 그러한 조직이 지리 정체성을 약화시키기 때문에 지역지리로 복귀해야 한다는 주장도 제기되고 있다. 2013년에 개정된 영국의 지리교육과정에서도 “학교 지리교육에서 무엇을 배워야 하는가?”라는 질문을 제기하고 지리교육의 정체성을 확보하기 위해서 지역을 강조할 필요가 있다고 하였다(심승희·권정화, 2013). 최근 우리나라 지리교육계에서는 지리 주제와 쟁점을 중심으로 구성된 중학교 지리교육과정이 지리적 사고력과 책임감 있는 세계시민을 기르는데 적합하지만, 지리교육의 정체성을 약화시키고 통합의 발미를 제공하기 때문에 지역지리로 복귀해야 한다는 주장이 제기되기도 하였다.

지역지리를 재조명한다는 의미는 지역지리 중심으로 회귀하거나 지역지리에 계통적 주제를 어떻게 결합시킬 것인가의 문제로 환원될 만큼 단순하지 않다. 세계화 시대에 지역의 성격이 과거에 비해 매우 역동적으로 변화하고 있고, 특정 주제를 통해 특정 지역을 이해할 수 없을 정도로 다층적이며, 지리학습의 방향과 의미 또한 매우 논쟁적이기 때문이다. 그렇지만 지리 주제와 쟁점 중심으로 내용을 조직해야 한다는 주장과 지리 정체성 강화를 위해 지역지리로 복귀해야 한다는 주장은 양자택일의 문제일 수 없다. 다양한 공간스케일에서 일어나는 지리 현상과 쟁점에 관심을 갖도록 하면서도 지리 정체성이 분명하게 드러날 수 있도록 내용을 조직하는 것은 지리교육이 해결해야 하는 매우 중요한 과제이다.

본 연구는 변화된 지역 개념에 기반 하여 지리교육의 정체성을 확보하면서도 지리적 통찰력을 길러줄 수 있는 내용 조직 가능성을 탐색하기 위한 1차 연구로서 우리나라의 지역지리 내용 조직의 변천 과정을 반성적으로 고찰하는데 그 목적이 있다. 이를 위하여 사회과 통합교육과정으로 운영되면서 교육과정 개정 시기마다 다른 영역과의 통합적 단위 구성을 둘러싼 갈등이 심각하게 제기되는 중학교를 대상으로 교

육과정 개정 시기별 지리 시수 및 대단원 내용 체계의 변화를 정리한 후, 교수요목기부터 2015 개정교육과정까지 우리나라 중학교 지리 내용 중 지역지리가 차지하는 비중 변화를 살펴보고, 지역 학습 내용과 그 조직 방식의 특징과 문제점을 분석하고자 한다.

지역지리 비중은 단원명과 내용 성격에 비추어 지역지리 성격의 단원인지 그 여부를 판단한 후 산출한다. 지역지리는 대륙별, 문화권별, 경제발전 수준 등 어떤 기준을 사용하였건 간에, 그리고 대륙, 국가, 지역 등 어떤 스케일에서든지 특정 지역의 지역성 이해에 초점이 맞춰져 있는 경우 지역지리로 분류하였다. 지역지리 내용은 한국지리, 세계지리, 지역 간 관계로 다시 분류되었다. 그리고 ‘향토 생활’이나 ‘지역과 사회 탐구’ 단원 등은 지역이 아닌 지도 읽기와 지리 방법론에 초점이 있기 때문에 지역지리 단원에서 제외하였다.

지역 학습 내용과 그 조직 방법의 특징과 문제점은 지역적 방법에 의해 중학교 지리 내용의 상당 부분을 조직한 교수요목기부터 제7차 교육과정 시기에 집중하여 살펴보고자 한다. 2007 개정 교육과정 이후 중학교 지리 내용은 계통적 주제와 지역을 결합하는 방식으로 조직되어 지역지리 단원인지 아닌지 그 여부를 판단하기 어려워졌다. 2007 개정 교육과정 이후의 중학교 지리 내용은 내용 조직 방식의 변화에 따른 지역 개념과 학습 내용의 변화에 초점을 맞춰 분석하고자 한다.

2. 중학교 지리 시수 및 대단원 내용 체계의 변화

1) 중학교 편제와 시수 변화

교수요목기부터 제3차 교육과정까지의 중학교 지리교육은 비록 사회과교육과정으로 일부로 운영되기는 했지만 비교적 독립된 시수를 배당받았다. 교수요목기와 제1차 교육과정에서는 중학교 사회과는 매 학년마다 지리, 역사, 일반사회를 가르치도록 천(川)

자형으로 조직되었다. 교수요목기때 지리는 매 학년에서 주당 2시간씩 가르치도록 배당되었고(홍웅선, 1992, 39), 제1차 교육과정에서는 매주 1학년 때 1시간씩, 2학년 때 2시간씩, 3학년 때 1시간씩으로 가르치도록 되었다(문교부, 1954).

제2차 교육과정과 제3차 교육과정에서는 사회과교육과정의 편제가 1학년에 지리, 2학년에 역사, 3학년에 일반사회를 가르치도록 중학교 삼(三)자형으로 조직되었다. 제2차 교육과정에서 지리는 1학년 때만 주당 3~4시간씩(문교부, 1963), 3차 교육과정에서 지리는 1학년 때 3시간씩 가르치도록 되었다(문교부, 1973).

제4차 교육과정부터 사회과 학문 영역 간 통합 요구가 점차 강해지면서 중학교 지리에 배당된 시수는 감축되었고, 독립성도 줄었다. 제4차~제7차 교육과정까지 각 학년마다 2~3개 학문 영역이 묶여 배치되었다. 제4차 교육과정에서 지리는 1학년에서 일반사회와 묶여 주당 3시간, 2학년에서 세계사와 묶여 주당 2~3시간씩 배당되었다(문교부, 1981). 제5차 교육과정에서는 1학년에 주당 3시간씩 지리와 세계사를, 3학년에 주당 2~3시간씩 일반사회와 지리를 가르치도록 되었다(문교부, 1987). 제6차 교육과정에서는 매 학년 지리를 학습하도록 편성되었으나 학문영역 간 통합 요구가 강해졌다. 1학년에서는 세계사와 묶여 주당 3시간이, 2학년은 세계사, 일반사회와 함께 주당 2시간이, 3학년은 일반사회와 묶여 주당 2시간씩 배당되었다(교육부, 1992). 제7차 교육과정에서는 1학년과 3학년에서 배우도록 하였는데, 1학년에서는 세계사와 묶여 주당 3시간이, 3학년에서는 일반사회와 함께 주당 2시간이 배당되었다(교육부, 1997).

2007 개정교육과정 이후 세계사가 국사와 함께 「역사」과목으로 독립함에 따라 중학교 사회과교육과정은 지리와 일반사회 영역으로만 구성되었다. 지리는 일반사회와 묶여 1학년과 3학년에서 주당 3시간씩 가르치도록 편성되었다(교육인적자원부, 2007). 2009 개정교육과정과 2015 개정교육과정에서는 학년군제와 교과군제가 도입되어 지리를 몇 학년에서 어느 정도 가르치라고 제시되지 않았고, 중학교 1~3학년에서 사회(역사 포함)/도덕 교과군이 510시간

표 1. 교육과정 개정 시기별 중학교 사회과에 배당된 수업 시수 및 편제

	교수 요목기	제1차	제2차	제3차	제4차	제5차	제6차	제7차	2007 개정	2009 개정	2015 개정
3년간 주당 평균 지리 시수*	2	1.3	1~1.3	1	0.8~1	0.8~1	1.3	0.9	1	0.8	0.8
사회과 편제 특성	매 학년 지리, 역사, 일반사회 영역을 모 두 배우는 Ⅲ자형	지리, 역사, 일반사 회 영역 중 각 학년 에 한 영역만 배우 는 三자형	지리, 역사, 일반사회 영역 중 각 학년에 2~3영역씩 배치 중학교 지리교과서 사라짐	사회(지 리와 일 반사회)/ 역사	사회(역사 포함)/ 도덕						

* 제4차 교육과정부터는 사회과 시수 중 지리 영역이 차지하는 시수(지리영역의 대단원 수를 전체 대단원 수로 나눠 그에 비례하여 시수 계산)를 산출하여 34주로 나눈 후 다시 3개 년도로 나눈 시수임.

을 나눠서 가르치라고 명시되었다(교육과학기술부, 2011; 교육부, 2015). 사회과에 주어진 510시간을 사회, 역사, 도덕이 1/3씩 나누고, 사회에 할당된 170시간을 일반사회와 나눈다면 중학교 3년 동안 지리에 배당된 총 시수는 85시간에 불과했다. 표 1은 교육과정 개정 시기별로 중학교 사회과 편제와 배당 시수를 정리한 것이다.

2) 지리 단위 체계와 시수 변화

교수요목기부터 제1차 교육과정까지 중학교 지리 교육과정은 모두 지역지리로 구성되었다. 교수요목기는 1학년의 「이웃나라 생활」, 2학년의 「먼 나라 생활」, 3학년의 「우리나라 생활」이라는 과목으로 구성되었고, 이들 과목에 각각 주당 2시간씩 배당되었다(강창숙, 2017). 제1차 교육과정도 대단원이 모두 지역지리로 조직되었는데, 「우리나라」, 「아시아 여러 지역」, 「유럽과 아프리카」, 「아메리카와 태평양」 등 대단원 수로 보면 한국지리보다 세계지리 비중이 높았다.

제2차~제4차 교육과정은 계통지리로 분류되는 지

역탐구방법 관련 단원이 신설되었지만 여전히 지역 지리 중심으로 조직되었다. 당시 단위 체계는 그림 1에서 볼 수 있듯이, 「지역탐구방법→우리나라 여러 지방→우리나라 전체 지역→세계 여러 지역→세계 전체 지역→세계와 우리나라의 관계」로 도식화되었다.

제2차 교육과정의 중학교 지리 대단원 6개 중 5개가 지역지리 관련 단원이었는데, 그 중에서 한국지리와 세계지리 관련 단원이 각각 2개씩이고, 우리나라와 세계의 관계 관련 단위 1개였다. 제3차~제4차 교육과정은 계통적 방법에 의해 조직된 단위 비중이 증가하였지만 여전히 지역지리 비중이 높은 편이었다.

제5차 교육과정은 제2차~제4차 교육과정과 달리, 1학년에서 우리나라와 세계의 여러 지역을 학습하고, 3학년에서 우리나라와 세계 전체 지역을 학습하도록 조직되었다. 이는 그림 2에서 볼 수 있듯이 지역지리를 학습한 후 계통지리를 학습하도록 한 제6차~제7차 교육과정의 내용 조직의 과도기적 형태로 볼 수 있다. 제6차~제7차 교육과정은 우리나라와 세계 여러 지역을 학습한 후 계통지리를 배우도록 조직되었다. 제6차 교육과정의 중학교 지리 11개의 대단원 중에

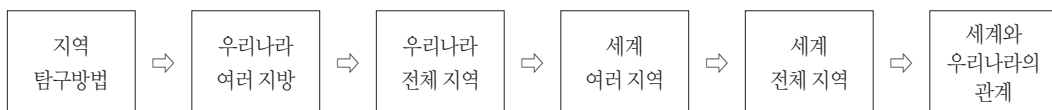


그림 1. 제2차~제4차 교육과정 중학교 지리 단위 체계

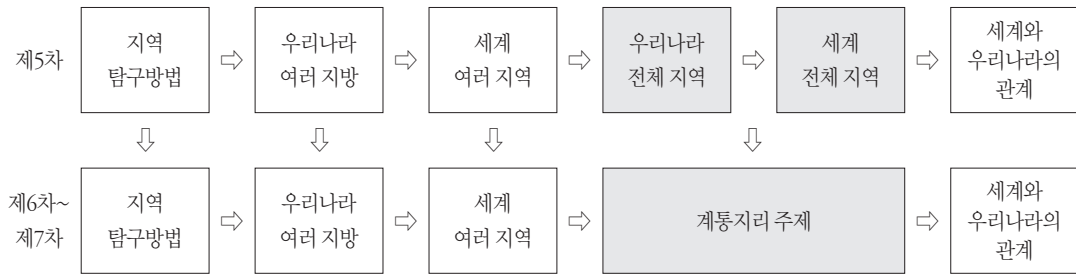


그림 2. 제5차~제7차 교육과정 중학교 지리 단위 체계

서 지역지리 관련 단원은 8개, 계통지리 관련 단원은 3개였다. 지역지리 중 한국지리 단원 3개, 세계지리 단원은 4개였으며, 우리나라와 세계의 관계를 다룬 단원은 1개였다. 제7차 교육과정은 10개의 대단원으로 조직되었는데, 지역지리 7개, 계통지리 3개로 제6차 교육과정에 비해 지역지리 비중이 약간 줄었고, 지역지리 내에서 세계지리 비중도 감소하였다.

2007 개정교육과정 이후 중학교 지리 내용은 계통적 개념과 주제를 중심으로 조직되었다. 그래서 지리 11개의 대단원 중 계통지리 단원 9개, 지역지리 단원 2개로 지역지리 비중이 대폭 감소하였다. 2개의 지역지리 단원에서는 계통지리 중심의 단원에서 다루기 어려운 접경지역, 세계와 우리나라의 관계를 다뤘다. 2009 개정교육과정과 2015 개정교육과정도 계통지리학의 주요 개념과 주제를 중심으로 구성되었기 때문에 지역지리 성격이 명백하게 드러난 단원은 많지 않았다. 2009 개정교육과정과 2015 개정교육과정에서는 2007 개정교육과정과 마찬가지로 계통적 주제 중심의 단원에서 다루기 힘든 지역을 다룬 단원뿐만 아니라, 기후를 기준으로 지역을 구분한 후 각 지역의 기후 특성과 생활 모습을 다룬 단원도 있었다.

정리하면 교수요목기에서 2015개정 교육과정까지 중학교 지리교육과정에서 지역지리가 차지하는 비중은 그림 3에서 볼 수 있듯이 점차 감소하였다. 특히 학문 중심 교육과정을 표방했던 제3차 교육과정과 계통지리 개념과 주제를 중심으로 구성된 2007 개정 교육과정 시기에 지역지리 비중의 감소폭이 가장 컸다. 교수요목기부터 제2차 교육과정까지는 지역적 방법에 의해 조직되었다면 제3차 교육과정에서 제7차 교



그림 3. 중학교 지리교육과정에서의 지역지리 비중 변화

육과정까지 지역지리 비중이 약 60~80% 정도를 유지하다가 2007 개정교육과정 이후 급격하게 감소하여 10~30% 수준까지 떨어졌다. 그리고 제7차 교육과정까지 지역지리 단원과 계통지리 단원의 구분이 비교적 명확한 반면, 2007 개정교육과정 이후 지역지리와 계통지리의 구분이 어려워졌고, 지역 개념도 지역 간 경계가 좀 더 느슨해진 유연한 개념으로 사용되었다.

3. 한국 지역학습 내용과 조직 방법의 특징과 문제점

1) 내용 조직 방법

교수요목기의 중학교 교육과정 문서가 남아 있지

않기 때문에 중학교 지리의 구체적인 내용 체계를 알기 어렵지만 선행 연구를 보면 우리나라 전체 규모에서 위치, 자연 특색, 인구나 취락, 경제활동의 전형, 사회와 정치의 개관 등을 이해하도록 내용을 구성하였고(홍웅선, 1992), 각 지방에 대한 내용을 깊이 있게 다루지 않았다.²⁾

내용 체계에 대한 교육과정 문서가 남아 있는 제1차~제7차 교육과정을 보면 중학교 지역지리 내용 조직은 그림 4에서 볼 수 있듯이 제1차~제5차 교육과정은 지역적 방법으로 조직되었고, 제6~제7차 교육과정은 지역-주제 방법으로 조직되었다. 지역적 방법으로 조직된 제1차~제5차 교육과정도 넓은 지역에서 좁은 지역으로 줌아웃(zoom-out)하는 방식과 좁은 지역에서 넓은 지역으로 줌인(zoom-in)하는 방식으로 구분될 수 있다.

제1차 교육과정은 넓은 지역에서 좁은 지역으로 줌아웃하는 방식하는 방식으로 조직된 대표적 사례다. 우리나라 전체 규모에서 자연환경, 산업, 인구나 취락 등을 배운 후 우리나라 각 지방의 생활을 학습하도록 조직되었다. 우리나라 각 지방은 중부지방, 남부지방, 북부지방으로 구분되었고, 다시 중부지방은 충청, 경기, 강원지역으로, 남부지방은 영남, 호남, 제주도로, 북부지방은 관서, 황해, 관북지방으로 세분되었다. 교육과정에서는 세분된 각 지방에서 학습할 내용이 구체적으로 제시되지 않았다.

좁은 지역에서 넓은 지역으로 줌인하는 방식으로 지역학습 내용이 조직된 교육과정은 제2차~제3차 교육과정을 들 수 있다. 이들 시기의 교육과정은 우리나라 각 지역의 생활을 먼저 배운 후 우리나라 전체 지역을 배우도록 조직되었다. 각 지역을 별도로 구분하여 명시하지 않은 채 각 지역의 위치, 자연환경 특색, 자원 개발과 산업, 교역, 취락과 인구 등의 학습 내용

을 제시하였다. 우리나라 전체 지역을 다룬 ‘우리나라의 자연과 생활’ 단원의 내용도 자연환경 특색, 인구, 자원과 산업, 교역 등으로 구성되었다.

제4차~제5차 교육과정도 줌인하는 방식으로 조직되었다. 제2차~제3차 교육과정이 각 지역을 명시하지 않고 학습 내용을 제시하는 방식으로 조직되었다면, 제4차~제5차 교육과정은 우리나라 각 지방을 중부지방, 남부지방, 북부지방으로 구분하여 제시하였다. 각 지방의 자연환경·인문환경과 생활 특색 간의 관계를 학습하도록 한 후 우리나라 전체 규모에서 자연 환경, 자원과 산업, 교통, 무역 및 관광 산업, 인구와 취락을 학습하도록 하였다.

줌인 방식이든, 줌아웃 방식이든 지역적 방법으로 조직된 제1차~제5차 교육과정까지 지역학습 내용 조직의 특징은 지역이 매번 바뀌어도, 그리고 지역 규모가 달라져도 각 지역에서 다루는 학습 내용이 기본적으로 자연환경(기후와 지형), 자원과 산업, 인구, 취락 등이라는 점이다. 이처럼 우리나라 모든 지역을 빠짐 없이 다루고 중요한 기초 정보를 제공하는 방식의 내용 조직은 교수 자료가 많고 내용 조직이 용이하며 완전한 범위를 갖췄기 때문에 학습자들이 지역에 대한 정보를 비교적 체계적으로 습득할 수 있다는 장점이 있다.

그렇지만 이는 지역에 관련되는 사실들을 지역이라는 틀에 의해 분류해 놓는 것에 불과하기 때문에 지역성을 파악할 수 있는 지리적 안목이나 사고방식을 길러주기 어렵다는 문제가 있다. 즉, 지역은 지형과 기후가 중심이 되는 자연 환경, 산업과 도시가 중심이 되는 인문 환경에 관련된 내용을 단순히 모아 놓는 바구니 역할을 할 뿐이다(조성욱, 2005, 354). 또한 이러한 방식의 내용 조직의 문제점은 지역만 바뀔 뿐 일정한 틀을 가지고 내용이 서술되기 때문에 백과사전

표 2. 중학교 한국 지역학습을 위한 내용 조직 방식

유형	지역적 방법		지역-주제 방법
	줌아웃(zoom-out) 방식	줌인(zoom-in)	
교육과정	제1차 교육과정	제2차~제5차 교육과정	제6차~제7차 교육과정

이 되어버리기 쉽고 학습자가 흥미나 지리적 상상력을 갖고 지역을 탐구하기보다는 암기 식으로 학습하기 쉽다는데 있다. 류재명(1998)은 큰 규모의 지역을 다룰 때나 그 지역을 몇 개의 소지역으로 구분하여 다룰 때나 학습 내용에 차이가 없다는 것은 지역을 굳이 구분하여 학습할 필요가 없다는 것을 의미한다고 하면서, 학습 대상 지역 규모가 달라지면 학습 주제도 지역 규모에 적합하게 달라져야 한다고 하였다.

지역적 방법이 지닌 문제점을 극복하기 위해 제6차~제7차 교육과정의 중학교 지역지리 내용은 지역-주제 방법으로 조직되었다. 지역-주제 방법은 지역을 범주화한 후 지역성이 분명하게 드러나는 주제를 중심으로 내용과 활동이 조직되는 것이다. 지역 인식에 있어서 가장 중요한 것은 그것이 하나의 단위로서 공통 속성을 지니고 있다는 사실보다 오히려 그 내부적 다양성에도 불구하고 우리가 그것을 하나로 간주할 수 있는 공통 속성 내지 그것을 하나로 묶어주는 요인이 작용한다는 것을 이해하는 것이다(권정화, 2001). 그래서 지역-주제 방법은 각 지역의 동질성과 다른 지역과의 차별성을 가장 잘 설명할 수 있는, 즉 지역의 속성을 잘 설명할 수 있는 지리 주제를 통해 학습하도록 조직하는 방법이다.

지역-주제 방법으로 조직된 제6차~제7차 교육과정은 그림 4에서 볼 수 있듯이 지역 규모를 세분화한

후 가장 하위 지역별로 학습 주제를 제시하였다. 단위 조직을 보면 제1차~제5차 교육과정에 제시된 우리나라 전체 규모의 학습 단위를 없애고, 중부지방, 남부지방, 북부지방을 대단원으로 편성하였다. 그리고 중부지방은 수도권, 관동지방, 대전권으로, 남부지방은 호남지방, 영남지방, 제주도로, 북부지방은 관서지방과 관북지방으로 세분하고 ‘인구·사회 기능이 집중된 수도권’이나 ‘자원이 풍부하고 관광산업이 발달한 관동지방’ 등 주제를 제시하였다.

제6차~제7차 지역-주제 방법에 따른 지역학습 내용 조직은 세계화 시대에 한국과 세계 간 상호작용을 통해 빠르게 변화하는 지역의 역동적 변화 과정을 파악하기 어렵다고 비판받았다. 2007 개정교육과정~2015 개정교육과정은 계통적 주제를 중심으로 한국지리 관련 내용을 세계지리적 맥락 속에서 접근할 수 있도록 조직하였다. 그리고 지역보다는 주제를 중심으로 한국지리와 세계지리의 통합을 시도하였기 때문에 우리나라 지역을 다루는 지역지리 단원은 대폭 축소되었다.

2) 지역 구분과 학습 내용의 문제점

제1차 교육과정에서 제7차 교육과정까지 우리나라의 지역은 위치를 기준으로 구분되었다. 1차로 중부

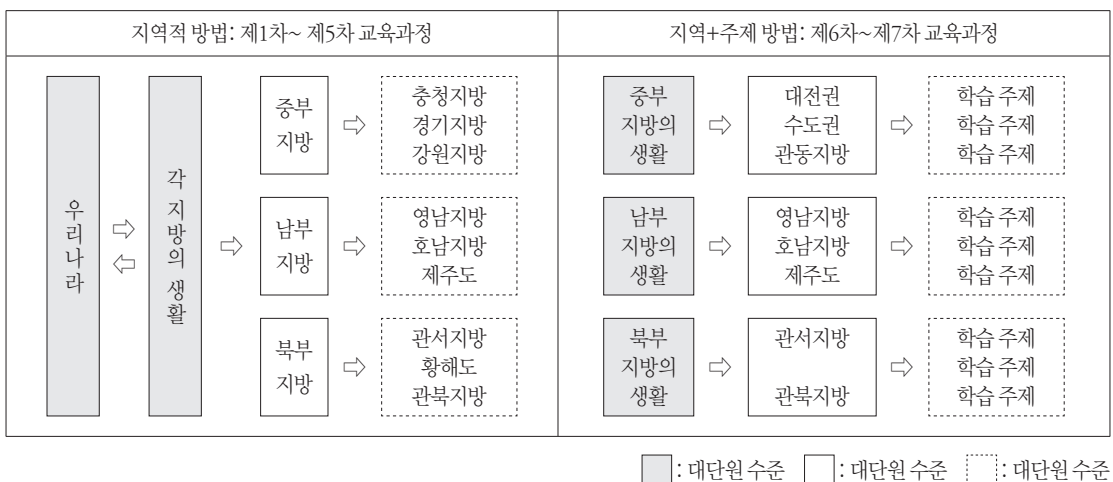


그림 4. 중학교 한국 지역지리 내용 조직 방식

지방, 남부 지방, 북부 지방으로 구분된 후, 2차로 중부지방은 수도권, 충청권, 관동지방으로, 남부지방은 호남지방, 영남지방, 제주도로, 북부지방은 관북지방, 관서지방으로 구분되었다. 그리고 지역학습은 우리나라 규모와 제2차 구분된 지역 규모에서 이루어지도록 하였다. 이렇게 경직된 지역 구분과 학습 내용 제시의 지역 간의 상호작용이나 그것이 특정 지역 변화에 미친 영향 등을 파악하는데 적합하지 않다(류재명, 1998).

문제는 이러한 학습 내용과 지역 구분 방법이 초·중·고등학교에서도 반복하여 적용된다는 것이다. 제1차 교육과정은 초등학교에서 우리나라를 북부지방과 남부지방으로 구분하여 학습한 후 우리나라의 자연환경을 배우도록 하였다. 그리고 중학교에서 우리나라 전체 지역과 세분한 하위 지역에 대하여 학습하도록 하였다. 초등학교와 중학교의 차이가 있다면 초등학교에서는 학습 내용이 우리나라 자연환경에 국한되었다면, 중학교에서는 산업, 인구와 취락 등으로 확대되었고, 중학교의 지역 구분이 초등학교보다 한 단계 더 세분되었다는 점이다.

제2차~제3차 교육과정에서도 초등학교에서 우리나라 전체와 각 지방의 특색을 학습하고, 중학교에서도 우리나라 여러 지역과 전체 지역을 학습하도록 하였다. 제2차 교육과정의 경우 고등학교 「지리 I」에서도 우리나라 전체 자연환경과 인문환경을 학습한 후 각 지역의 특색을 배우도록 하였다. 즉, 제2차 교육과정의 경우 지역이나 주제의 차이 없이 전체 지역과 하위 지역에 대한 학습을 초·중·고등학교에서 3차례나 반복하도록 조직되었다.

제4차 교육과정에서는 지역 구분 기준을 달리함으로써, 제5차 교육과정은 학습 지역의 규모를 달리함으로써 지역학습의 학교급별 차별화를 꾀했다. 구체적으로 살펴보면 제4차 교육과정에서는 지리교육의 학교급별 계열성을 확보하고자 초등학교의 경우 우리나라 지역을 평야지역, 산간지역, 해안·도시 지역 등 지형을 기준으로 구분하여 학습한 후 우리나라 전체를 학습하도록 조직하였고, 중학교에서는 중부지방, 남부지방, 북부지방으로 세분하여 각 지방의 생활을 배운 후 우리나라의 전체를 학습하도록 조직하는

등 초등학교와 중학교의 지역 구분 방법을 달리하였다. 제5차 교육과정에서는 중학교의 경우 중부지방, 남부지방, 북부지방으로 구분하여 각 지역을 학습하도록 한 반면, 초등학교에서는 중학교보다 지역을 한 단계 더 세분하여 접근하였다. 고등학교 「한국지리」에서는 우리나라의 전체를 학습한 후 수도권, 태백산 지역, 남동지역, 남서지역, 북부지방으로 구분하여 배우도록 하였다.

이처럼 제4차 교육과정 이후 우리나라 지역학습은 지역의 규모를 달리하거나 지역 구분 기준을 달리하는 방식으로 학교급별 내용을 차별화하고자 하였다. 그러나 어떤 기준에 의해서든 일단 지역이 구분되면 다루는 내용은 유사하게 구성되었다. 지역의 규모나 학교급별로 학습 내용의 차별화가 수반되지 못했기 때문에 여전히 지역학습 내용은 지역을 보는 안목을 길러주는 방향으로 심화되지 못하고 초·중·고등학교에서 반복된다고 비판받았다. 이에 대하여 권정화(2001)는 학교급별로 다루는 지역과 내용 수준을 학생들의 지역 인식 발달 단계를 고려하여 계열화할 필요가 있다고 하였다. 류재명(2002)도 학교급별로 지역의 스케일을 달리하고, 지역 스케일에 따라 주제의 상세성이나 구체성을 적절하게 조정하는 방식으로 지역학습 계열성을 체계화할 것을 제안하였다.

제6차~제7차 교육과정에서는 학교급별로 지역 구분 기준을 달리했고, 공통의 지역 학습 내용뿐만 아니라 지역별로 학습 주제를 별도로 제시함으로써 학습 내용의 차별화를 꾀했다. 제6차 교육과정에서는 초등학교는 우리나라를 수도권, 강 유역, 산간지역, 해안·도시지역으로 구분하였고, 중학교에서 중부지방, 남부지방, 북부지방으로 구분하였으며, 고등학교 「공통사회」는 서울~인천지역, 군산~장항지역, 영남북부산지지역, 평양~남포지역으로 세분하였다. 그리고 제7차 교육과정에서는 초등학교에서는 넓은 지역을, 중학교에서는 좀 더 좁은 지역을 학습하도록 지역의 규모를 달리하였고, 지역별로 별도의 주제를 제시하는 방식으로 학교급별로 학습 내용을 차별화하였다. 그럼에도 불구하고 지역별 주제가 자연환경, 산업, 인구, 도시 등 공통의 학습 내용에 부가되는 방식으로 구성되었기 때문에 학습 내용 반복이라는 문제는 여

전히 남아 있었다.

2007 개정 교육과정에서는 초·중·고등학교 중 초등학교 6학년 ‘아름다운 우리 국토’ 단원에서만 우리나라의 위치, 자연환경과 인문환경을 다뤘고, 중학교나 고등학교에서는 지역 학습을 체계적으로 배울 기회가 없었다. 중학교 지리교육과정은 계통적 주제를 중심으로 세계지리와 한국지리를 통합하는 방식으로 조직되면서 우리나라 지역을 탐구하는 학습 단원이 대폭 감소되었으며, 고등학교 공통필수과목인 「사회」에서는 우리나라 지역학습 내용을 다루지 않았다. 2009개정~2015 개정과정도 초등학교에서만 우리나라 지역을 학습할 기회가 있었고, 고등학교에서 공통필수과목이 없어지면서 한국지리를 선택하지 않은 학생들은 중등학교에서 우리나라 지역을 배울 기회가 없었다. 즉, 2007 개정 교육과정 이전에는 우리나라 지역을 반복하여 학습하도록 조직된 점이 문제였다면, 2007 개정 교육과정 이후에는 중등학교에서 우리나라 지역을 배울 기회가 거의 사라졌다는 것이 문제였다.

4. 세계 지역학습 내용과 조직방법의 특징과 문제점

1) 내용 조직 방법

교수요목기부터 제7차 교육과정까지 중학교 지리에서 다루는 세계 지역은 대륙별로 구분되었다. 그리고 세계 지역은 어떠한 단위지역도 더 작은 단위지역으로 세분될 수 있고, 부분 지역들의 합이 총체적인 지역이라는 가정 하에 하위 지역으로 구분되었는데, 이러한 내용 조직 방법은 교수요목기부터 제7차 교육과정까지 세계 지역학습의 내용 조직을 위한 문법처럼 사용되었다.

교수요목기의 중학교 지리에서 배우는 세계는 우리나라와의 거리를 기준으로 이웃나라와 먼 나라로 구분되었다. 실제로 이웃나라는 아시아 대륙을, 먼나라는 아시아 대륙을 제외한 다른 대륙을 의미했기 때

문에 대륙별 구분이라고 할 수 있다. 교수요목기의 중학교 세계 지역학습은 이웃나라인 아시아를 먼저 배우고 먼 나라인 오세아니아, 유럽, 아프리카, 아메리카 대륙을 학습하도록 조직되었다. 이웃나라인 아시아는 다시 동부 아시아, 남부 아시아, 서남아시아, 서북아시아로 구분되었고, 동부 아시아는 중국과 일본으로 다시 세분되었다. 먼나라는 오세아니아, 유럽, 아프리카, 북아메리카, 남아메리카, 양극지방으로 구분되었다(홍웅선, 1992).

제1차 교육과정에서는 아시아, 유럽과 아프리카, 아메리카와 태평양 지역으로 구분한 후 교수요목기와 마찬가지로 아시아는 동부 아시아, 동남아시아, 서남아시아로 세분하고, 유럽과 아프리카는 서구 및 남구유럽, 소련 및 동구유럽, 아프리카로 구분하며, 아메리카와 태평양 지역은 미국 및 캐나다, 라틴아메리카, 태평양과 오스트레일리아로 세분하였다. 그리고 세분된 지역을 또 다시 세분한 수준인 국가나 소규모 지역을 명시하였다.

Herbertson(1905)은 지역이란 지표공간의 한 조각이므로 지역을 파악하기 위해서는 우선 지역의 개체성을 확인할 수 있는 지역의 범위 내지 경계를 설정하는 작업이 요구된다고 하였다. 지역을 이해하기 위해서는 그 지역을 구성하는 지표의 부분 공간들이 어떠한 짜임새로 이루어져 있는지를 알아야 한다는 것이다. 그는 단위 지역의 개체성이 파악되는 수준에서 지역성을 탐구하고, 이들 단위 지역의 지역성을 결합하면 상위 수준의 지역성을 이해할 수 있다고 보았다. 그러므로 그는 일단 개체성이 잘 드러나는 수준에서 지역을 구분한 다음, 각 지역을 설명하여 나가고자 하였다. 각각의 단위 지역이 모여 더 큰 지역을 이루게 되는 것을 가리켜 ‘모자이크’라고 표현하였는데, 모자이크 방식은 부분의 합이 곧 전체라는 것을 가정하는 것으로 오랫동안 지역지리 내용 조직의 주요 근거였다(권정화, 2001).

이러한 방식으로 세계를 아시아, 유럽, 아프리카, 아메리카 등 주로 대륙별로 구분하고, 아시아 대륙을 다시 동부 아시아, 동남아시아, 서남아시아 등으로 다시 세분한다. 그리고 세분된 지역을 또 다시 세분하는 방식으로 지역을 나누어 해당 지역을 학습하도록 한

것이다.

모자이크 방식의 문제는 소규모 지역에 대한 이해의 함이 더 큰 규모 지역의 이해가 아니라는 점이다. 대규모 지역에 대한 이해는 소규모에 대한 이해를 합하면 가능하다는 것은 인간을 구성하고 있는 여러 요소를 독립적으로 이해한 후 그것을 합하면 그 인간을 이해할 수 있다는 논리와 같다. 지역을 이해한다는 것은 그렇게 단순하지 않다(박선미, 2004, 138).

제2차~제5차 교육과정은 제1차 교육과정과는 달리 세계 여러 지역과 세계 전체 지역으로 지역 규모를 달리하여 내용을 조직하였다. 세계 여러 지역에서는 각 지역의 특성을 이해하도록 하였고, 세계 전체 지역에서는 자연환경, 자원과 산업, 인종과 문화, 인구와 취락 등을 다뤘다. 이러한 내용 조직은 세계 전체 지역과 여러 지역의 학습 순서에 따라 넓은 지역에서 좁은 지역으로 좁아오는 방식과 좁은 지역에서 넓은 지역으로 좁아오는 방식으로 구분될 수 있다.

제2차~제3차 교육과정과 제5차 교육과정은 세계 여러 지역을 배운 후, 세계 전체 지역을 학습하도록 하는 좁은 방식으로 조직되었다. 제2차 교육과정은 세계 여러 지역을 대륙의 하위 지역(예: 동부 아시아)으로 구분하여 각 지역의 특성을 파악한 후, 세계 전체 규모에서 자연 환경, 인류 집단(민족, 인구), 자원, 교역을 학습하도록 하였다. 제3차 교육과정 또한 대륙 수준에서 각 지역의 생활을 학습한 후, 세계 전체 수준에서 자연 환경, 자원과 산업, 인류 집단을 배우도록 조직되었다. 제5차 교육과정에서도 대륙별로 하위 지역을 세분하여 학습하도록 한 후, 세계 전체의 자연환경, 자원과 산업, 인종과 문화, 인구와 취락을 배우도록 하였다. 반면, 제4차 교육과정은 넓은 지역에서 좁은 지역으로 좁아오는 방식에 따라 세계 전체의 자연 환경, 자원과 산업 활동, 인종과 종교, 인구와 도시를 먼저 배운 후, 대륙별로 하위 지역의 지역성을 학습하도록 조직되었다.

좁은 방식 혹은 좁아오 방식이든지 지역을 다른 지역과 구분되는 독특한 특성을 지닌 폐쇄적 단위로 간주하고, 지역 특성을 자연환경, 자원과 산업, 인구와 취락 등에서 찾으려고 했기 때문에 스케일에 상관 없이 지역 학습 내용은 비슷해졌다. 그러나 전체에 대

한 인식은 부분에 대한 인식과 질적으로 다른 것으로 이에 대한 접근 방법과 학습 내용 자체가 달라져야 한다. 소규모 지역을 이해하기 위한 내용과 관점은 대규모 지역을 이해하기 위한 그것과는 다를 수밖에 없다.

제6차~제7차 교육과정은 지역에 따라 학습 내용을 달리하는 방식인 지역-주제 방법으로 내용을 조직하였다. 지리 주제는 자연지리, 인문지리 등 계통지리에서의 학문적 연구물이 실생활과 접목된 것으로, 예를 들면 ‘자연 환경과 인간의 적응’, ‘자원과 산업 발달’, ‘문화의 기원과 전파’, ‘취락 체계의 형성과 도시화’ 등을 들 수 있다(Walter & Bernard, 1973, 21-23). 지역-주제 방식으로 내용을 조직하기 위해서는 먼저 특정 지역에서 일어나는 다양한 지리적 현상 중 어떤 현상에 주목해야 하는지 논의할 필요가 있다. 그리고 이러한 현상이 어떤 지리 개념과 연관성을 가지고 있으며 이를 가장 드러내는 주제가 무엇인지를 결정해야 한다. 주제를 중심으로 내용을 조직한다고 해도 지역에 대한 이해가 훼손되지 않는다.

제6차 교육과정과 제7차 교육과정에서 세계 전체 지역을 다뤘던 단원이 사라졌다. 대륙별로 대단원이 구성되었고, 각 대륙은 3~4개의 하위 지역으로 세분되었다. 그리고 하위 지역별로 인구와 자원을 바탕으로 발전하는 중국, 경제 대국으로 성장한 일본, 급속하게 발전하는 동남아시아 등 해당 지역의 지역성을 잘 드러낼 수 있는 주제를 제시하였다. 이러한 내용 조직은 특정 주제를 통하여 지역성을 파악하기 때문에 지역 학습의 초점을 유지할 수 있고, 전통적 지역적 방법이 지닌 정태적이고 백과사전식 내용 구성의 한계를 극복할 수 있다.

지역-주제 방식으로 내용을 조직하기 위해서는 특정 지역의 지리적 현상을 잘 설명할 수 있는 주제를 선정하는 것 못지않게 “특정 지역성이 드러나는 지역의 공간적 스케일을 어느 수준에서 범주화해야 하는가?” 문제 또한 매우 중요하다. 세계 지역에 대한 내용을 조직할 때 겪게 되는 어려움은 지역도 너무 많고, 지역에 대한 내용도 너무 많다는 것이다. 여기서 가장 중요한 것은 선택의 문제이다. 선택은 지역을 보는 눈이라는 맥락에서 의미가 있다고 증명되는 것을 기준으로 이루어질 필요가 있다. 지역은 단순한 사실

을 아는 것으로서 이해되는 것이 아니라 다양한 현상들이 어떻게 결합되어 있는지를 파악함으로써 이해된다.

지역의 공간적 스케일에 따라 그 지역성이 가장 잘 드러나는 주제도 달라질 수 있다. 전종한(2015)은 동부 아시아, 동남아시아, 남부아시아를 별도의 구분할 때의 지리 주제와 이들 지역을 하나의 권역으로 묶었을 때의 지리 주제는 달라질 수 있다고 하였다. 그는 동부 아시아, 동남아시아, 남부아시아를 별도 지역으로 구분한다면 동부 아시아의 경우 새로운 경제성장 지역이라는 주제를 통해, 동남아시아를 벵골사와 플랜테이션이라는 주제를 통해, 남부아시아를 인구와 식량 문제라는 주제를 통해 학습할 수 있지만, 이들 지역을 하나의 권역으로 묶는다면 문순기후지역이라는 공통점을 중심으로 ‘문순기후와 생활모습’이라는 주제로 접근할 수 있다고 하였다.

그런데 제6차~제7차 교육과정에서는 모든 지역을 동일한 스케일로 구분하여 지역-주제를 1:1로 매칭시키는 방식으로 조직하였기 때문에 다양한 주제를 다룰 수 있다는 지역-주제 방법이 갖는 장점을 살리지 못하였다. 또한 지역을 폐쇄된 공간 단위로 간주하여 여전히 특정 지역의 ‘유사성과 차이점’에 초점을 맞췄기 때문에 산업의 공간적 이동, 난민, 환경변화와 지속가능한 발전, 문화적 이해와 다양성 등과 같은 현대사회의 중요한 사회적 이슈이자 지역 간 연계(links)나 상호작용을 나타내는 주제를 충분히 고려하지 못했다.

한편, 세계 지역에 대한 학습 내용 조직의 또 다른 문제는 지역에 대한 고정관념이나 편견을 강화시키는 방식으로 조직되었다는 점이다. 예를 들어 제1차 교육과정을 보면 서구 및 남구 유럽에 대해서는 자연환경의 우월성과 진보된 근대 산업에 관한 내용을, 미국 및 캐나다에 대해서는 경이적으로 발달한 근대 공업에 관한 내용을 다룬 반면, 아프리카에 대해서는 불리한 자연 환경과 미개 민족의 생활양식 등에 대한 내용으로 구성되었다. 지역성이 가장 잘 드러날 수 있는 주제를 추출하여 해당 지역을 학습하도록 한 제6차-제7차 교육과정에서도 예를 들어 북서부 유럽은 일찍 이룬 산업화에, 서남아시아와 북부 아프리카는

이슬람 문화에, 남부아시아는 종교와 인구에 초점을 맞춰 학습하도록 함으로써 특정 지역에 대한 고정관념을 형성시키거나 강화시킬 수 있도록 내용이 조직되었다(박선미·우선영, 2009).

2007 개정 교육과정 이후 세계 지역학습을 위한 전통적 지역 구분 틀은 해체되었다. 2007 개정 교육과정의 중학교 지리는 지역지리 중심의 단원 구성을 대폭 줄이고 기후학, 지형학, 문화지리학, 인구지리학, 도시지리학 등 계통지리학의 학문적 추세를 반영하면서도 현실 공간에서 일어나는 지리 현상을 설명할 수 있는 지리 개념과 주제 중심으로 내용을 조직하였다. 그러나 지리학의 계통적 개념이나 주제를 중심으로 조직되었다고 할지라도 그 주제가 잘 드러나는 지역을 선정하여 전개하는 방식으로 계통지리와 지역지리의 통합을 시도하였다. 또한 각 개념이나 주제에 대한 지역 간 차이를 강조하였고, 해당 주제에 대해 우리나라와 세계를 비교하도록 내용을 구성하였다(박선미, 2016).

2) 지역 구분과 학습 내용의 문제점

지역은 경계가 절대적 기준에 의하여 고정되어 있기보다는 기준 지표에 따라 달라지고 그에 따라 지역의 경계 설정도 달라진다. 따라서 지역의 공통성과 유사성에 착안하여 지역의 경향성을 파악하기 위해 “어느 수준에서 지역을 구분해야 하는가?”라는 질문은 지역 중심으로 지리교육 내용을 조직하고자 할 때 중요하게 고려해야 하는 문제다. 우리나라 중학교 교육과정에서는 주로 대륙을 기준으로 세계를 구분하였다. 중학교 세계 지역학습은 우리나라에 대한 지역학습과 마찬가지로 세계 전체의 자연환경과 인문환경을 이해하도록 하고, 대륙별로 하위 지역을 구분하여 각 지역의 특색을 파악하도록 조직되었다.

세계지역은 우리나라 지역보다 지역 규모에 대한 인식이 더욱 중요하게 고려되어야 한다. 아시아 또는 동남아시아처럼 대규모 지역으로 구분한다면 지역 간 상호작용 등을 포착할 수 있는 내용으로 조직될 수 있다. 한편 소규모의 지역이나 거점 국가 수준으로 지역을 구분한다면 지역 특성을 구체적이고 심도 깊게

탐색할 수 있다. 조성옥(2005)은 세계를 대규모 지역으로 구분하면 같은 범주에 속한 수많은 지역들의 공통점을 중심으로 조직하기 때문에 학습 내용이 일반적이고 피상적이기 쉬운 반면, 국가 수준의 소규모 지역으로 구분하면 지역성을 탐구하는 방식의 학습이 가능하고, 학습 전이력이 높기 때문에 그 효과가 높다고 하였다. 그렇지만 유의미하고 효과적인 지역학습은 지역규모 뿐만 아니라 학습해야 하는 지역의 수나 학습 주제와 밀접하게 관련된다.

지역적 방법을 중심으로 상당수의 단원을 조직한 교수요목기부터 제7차 교육과정까지를 대상으로 세계의 지역학습 단위를 소규모(국가 수준, 예; 인도), 중규모(대륙의 하위지역 수준, 예; 남부아시아), 대규모(대륙 수준, 예; 아시아)로 구분하여 분석한 결과, 표 3에서 볼 수 있듯이 중규모 수준에서 학습 내용을 제시한 경우가 가장 많았다. 학습 내용을 국가 단위에서 제시한 시기는 교수요목기와 제1차 교육과정이었으며, 대륙 수준에서 제시한 시기는 제3차 교육과정이었으며, 이외의 교육과정은 모두 중규모 수준에서 제시되었다. 지역 규모가 작을수록 교육과정에 제시된 지역 수는 많았다.

교수요목기에서 제5차 교육과정까지 세계 전체 규모에서는 학습 내용이 제시되었으나 이 이하의 지역 규모에서는 학습 지역만 제시되고 학습 내용이 제시되지 않았다. 그리고 학교급별로 지역을 구분하는 기준을 달리함으로써 학습 내용의 차별화를 꾀하였다.

교수요목기와 제3차 교육과정은 주로 초등학교에서는 기후를 기준으로, 중학교에서는 대륙을 기준으로 지역을 구분함으로써 차별화를 꾀하였다. 먼저 교수요목기의 중학교 지리에서 배우는 세계는 대륙별

주요 국가 수준에서 학습하도록 하였다면, 초등학교에서는 기후와 지형을 기준으로 세계를 한대지방, 열대지방, 산간지방, 해양도서 지역으로 구분한 후 열대지방의 경우 사하라 사막을, 산간지방의 경우 스위스를, 해양도서 지방의 경우 하와이를 중심으로 학습하도록 하였다. 제3차 교육과정도 중학교에서는 대륙별로 각 지역의 생활을 학습한 후 세계 전체 수준에서 자연 환경, 자원과 산업, 인류 집단을 배우도록 한 반면, 초등학교에서는 기후를 기준으로 열대지방, 사막과 초원, 한대지방에 대해 배운 후 대륙별로 학습하도록 함으로써 차별화하였다.

그리고 제1차~제2차 교육과정, 제4차~제5차 교육과정은 초등학교에서 세계 전체 지역학습과 우리나라와 밀접한 관계가 있는 지역을 중심으로, 중학교에서는 모든 지역을 포괄하는 방식으로 차별화하였다. 이처럼 교수요목기에서 제5차 교육과정까지 학교급별 차별화를 통한 학습 내용 반복의 문제를 해결하고자 하였으나 학교급이 올라갈수록 지역이 점진적으로 분화된든지, 포괄성이 높아진다든지 등 지역 구분이나 내용 조직의 일관성을 찾아보기 어려웠고, 공간인지발달이나 지리학의 구조에 따른 논리적 근거도 분명하지 않았다.

제6차~제7차 교육과정은 초등학교에서 세계의 전체적인 모습을 이해하고, 우리나라와 교류가 많은 나라를 학습한 후 중학교에서 대륙별로 하위 지역을 배우도록 하였다. 제7차 교육과정에서는 초등학교에서 세계의 전체적인 모습에 대해서 배우지 않고 우리나라와 교류가 많은 나라를 학습한 후, 중학교에서 대륙별로 하위 지역을 배우도록 하였다. 이처럼 제6차 교육과정과 제7차 교육과정에서도 초등학교와 중학교

표 3. 중학교 세계 지역학습을 위한 지역 구분 수준

지역학습단위	소규모 지역: 국가 단위	중규모 지역: 대륙의 하위 지역 (예: 동부 아시아 등)	대규모 지역(대륙 수준)
해당 교육과정	<ul style="list-style-type: none"> • 교수요목기 • 제1차 교육과정 	<ul style="list-style-type: none"> • 제2차 교육과정 • 제4차 교육과정 • 제5차 교육과정 • 제6차 교육과정 • 제7차 교육과정 	<ul style="list-style-type: none"> • 제3차 교육과정

의 공간적 스케일을 달리함으로써 세계 지역학습 내용을 구분하였다는 점은 이전 교육과정과 유사하다. 그렇지만 제6차~제7차 교육과정은 지역-주제 방식으로 조직되었기 때문에 학교급별 학습 내용 자체도 약간씩 다르다는 점에서 차이가 났다.

2007 개정교육과정 이후 지역을 구분한 후 각 지역의 자연환경과 인문환경을 학습하도록 하는 중학교 세계 지역학습의 전통적인 내용조직 틀은 해체되었다. 대단원은 계통지리학의 개념과 주제를 중심으로 조직되었고, 해당 개념이나 주제가 가장 잘 나타나는 지역 사례를 통해 학습하도록 조직되었다.

2009 개정교육과정 중 지역지리 성격이 강한 「극한지역에서의 생활」이나 「인간거주에 유리한 지역」 단원은 기후를 기준으로 인간 거주에 유리한 지역, 불리한 지역으로 구분한 후, 불리한 지역을 열대우림 지역, 건조 지역, 툰드라 지역으로 다시 세분화하였다. 그리고 이들 지역의 생활양식과 변화 양상을 학습하도록 하였다. 2015 개정교육과정의 「우리과 다른 기후, 다른 생활」 단원도 인간 거주에 적합한 기후 조건을 논의하도록 한 후 열대우림 기후지역, 지중해성 기후 지역, 서안해양성 기후지역, 건조 기후지역, 툰드라 기후지역으로 구분하여 기후 특징과 생활모습의 다양성을 학습하도록 조직되었다.

5. 지역 간 상호작용에 대한 내용 조직의 특징과 문제점

우리나라 중학교 지리교육과정에서는 별도의 대단원을 만들어 지역 간 상호작용을 다루었다. 제2차 교육과정에서 「세계와 우리나라」라는 지역 간 상호작용을 다룬 대단원이 처음 만들어졌다. 이 단원은 세계경제, 국제 연합 및 민주 우방과의 관계, 국토 통일 문제 등을 다뤘다. 제3차 교육과정은 지역 간 상호작용을 다룬 대단원이 없었고, 제4차 교육과정의 「지역 간의 상호 의존과 세계 속의 한국」 단원과 제5차 교육과정의 「발전하는 우리나라와 미래 사회」 단원은 상호 의존성이 증가된 세계에 초점을 맞췄다.

제6차 교육과정과 제7차 교육과정에서는 세계 공동 문제나 갈등과 분쟁에 관심을 갖기 시작하였다. 제6차 교육과정은 「국제 사회 속의 한국인」에서 지역 간 상호작용 내용으로 인종·지역 간의 갈등과 분쟁을 다뤘고, 제7차 교육과정의 「지구촌 사회와 한국」단원에서는 세계화 시대의 시민성이라는 용어를 처음 사용했다.

2007 개정교육과정에서는 자원, 환경 등을 둘러싼 국가 간 분쟁과 협력 내용이 계통지리 단원으로 흡수되었다. 그리고 지역 간 상호작용이 국가 수준이 아닌 소규모 지역 수준에서 다뤄지기 시작하였고, 상호작용으로 인한 지역 변화에 관심을 갖기 시작하였다. 2009 개정교육과정의 「통일 한국과 세계 시민의 역할」 단원과 2015 개정교육과정의 「세계 속의 우리나라」 단원은 세계 속에서 우리나라의 위치와 각 지역이 지닌 경쟁력, 통일의 필요성, 지구상의 다양한 문제를 다뤘다. 2009 개정교육과정과 2015 개정교육과정에서 지역 간 상호작용은 별도의 대단원으로 다뤄지기도 했지만 문화 접촉과 변용, 세계화와 지역화, 세계화와 경제활동, 국경을 넘는 환경문제, 영토·영해 갈등, 세계화와 인구 이동 등 대부분 단원의 내용 조직에 반영되었다.

2009 개정교육과정과 2015 개정교육과정에서의 지역 개념은 이전 교육과정에서 다뤘던 지역 개념과 차이가 났다. 이전 교육과정에서는 일정한 경계와 고정된 스케일의 폐쇄적 영역으로서의 지역을 상정하였다면 2009 개정교육과정부터는 지역의 고유성을 파악하는 기존의 지역 학습대신 세계화로 인한 지역 간 상호작용과 그에 따른 공간 변화 및 지역 변화를 추동한 동인과 지역 간 다층적 권력 관계에 관한 내용이 포함되었다. 이를 위하여 지리학의 전통적 지식보다 GMO, 로컬푸드 등 학생이 살아가고 있는 현실 세계와 관련된 구체적이고 실제적인 주제를 적극적으로 도입하였다. 2015 개정 교육과정에서는 지역의 사회적 성격을 더욱 강하게 반영하여 빈곤이나 분쟁 발생 요인, 공간적 불평등 기제 등의 내용을 비중 있게 다뤘다. 그리고 부분적으로나마 우리나라-세계, 상위지역-하위지역, 중심-주변이라는 이원적 대립 구조가 깨지고 한국지리와 세계지리 경계의 넘나들

이 좀 더 자유로운 개방적 공간으로 접근하기 시작하였다.

6. 결론

본 연구는 해방 이후 교수요목기부터 2015 개정 교육과정까지 중학교 지리교육과정에 나타난 지역지리 학습 내용과 그 조직의 변화를 분석하였다. 해방 이후 교수요목기에서 2015 개정 교육과정까지 중학교 지리교육의 외적 여건은 배당된 시수 감축, 통합 교육과정 요구 등으로 인해 점점 불리해졌다. 해방이후 1970년대 초반까지 중학교 지리교육은 지역지리를 중심으로 조직되었다. 제3차 교육과정부터 2007 개정교육과정 이전까지 지리교육은 지역지리와 계통지리의 양적 균형을 맞추려고 하였으나 여전히 지역지리의 비중이 약 70%를 차지할 정도로 높았다.

2007 개정교육과정 이전의 중학교 지역학습은 지역 특성에 초점이 맞춰졌다. 우리나라 지역학습과 세계 지역학습을 별도로 구성하여 자연환경, 위치, 자원과 산업, 인구와 취락 등을 전체 지역 규모와 하위 지역 규모에서도 배우도록 하였다. 학교급별로 자연환경(기후, 지형 등)에 따라 구분된 지역을 먼저 배우기도, 혹은 대륙이나 위치에 따라 구분된 지역을 먼저 배우기도 하였다. 그리고 대규모 지역을 먼저 학습하기도 하였고, 소규모 지역을 먼저 학습하기도 하였다. 이처럼 지역학습은 일관된 계열성조차 불분명한 상태에서 교육과정 시기마다 다르게 조직되었다. 그렇지만 자연환경, 자원과 산업, 인구와 취락이라는 기본적인 학습요소는 모든 학교급에서 대부분 반복적으로 다뤄졌다. 이러한 방식의 지역지리의 내용조직 방식으로는 역동적으로 변화하는 지역성을 포착하기 어렵다는 비판이 꾸준히 제기되었다.

2007 개정교육과정에서는 중학교 교육과정의 전통적 지역학습 틀이 해체되었고 계통지리학의 주제를 중심으로 조직되었다. 그 결과 지역지리 비중은 급감하였고 지역은 사례 수준에서 취급되었다. 2009 개정 교육과정과 2015 개정교육과정은 주제나 쟁점을 중

심으로 지역 간 상호작용과 지역 변화를 적극적으로 다루었으나 지역이 전면에서 부각되지 못한 채 쟁점과 주제 이면에 숨겨져 있었다. 2007 개정교육과정 이후 주제와 쟁점 중심으로 지리교육과정을 조직하는 것은 일반사회와 통합의 빌미를 제공할 수 있기 때문에 전통적 지역지리 중심의 교육과정으로 복귀해야 한다는 주장도 제기되고 있다. 현재 중학교 지리교육과정이 해결해야 할 과제는 다양한 공간스케일에서 일어나는 지리 문제와 쟁점에 관심을 갖도록 하면서도 역동적으로 변화하는 지리 정체성과 그 동인을 포착할 수 있도록 내용을 조직하는 것이다. 이는 자연환경, 산업, 인구 등의 주제와 특정 지역의 결합으로 설계된 과거 지역지리로의 복귀를 통해서 해결할 수 없고 타당하지도 않다.

1990년대 이후 정치경제적·사회문화적 상호작용이 개별 지역이나 국가의 경계를 넘어서 세계적 규모로 확대되면서 다양한 공간 스케일에서의 네트워크, 다층적 공간에서의 거버넌스 시스템, 문화적 혼종화 등 여러 요인에 의해 지역의 정체성이 빠르게 변화하고 있다. 지역은 경쟁력을 가진 지역으로 변모하기도 하고 쇠퇴·침체지역으로 전락하기도 하면서 새로운 경관과 정체성을 보인다. 역동적으로 변화하는 지역 정체성을 파악하고 다층적인 관계와 변동 요인을 해석하는 것은 지리학계의 주요 연구 주제로 대두되었다.

지리교육제도 경계 설정에 바탕을 둔 폐쇄적 단위로서 기존 지역 개념이 아닌 다양한 수준에서 연결되고 상호작용하는 개방적 지역 개념으로 지역성을 파악하고, 복잡한 세계의 다층적 구조를 인식할 수 있는 지리적 안목과 통찰력을 길러줄 수 있도록 내용을 조직할 필요가 있다. 새로운 지역학습은 자아정체성을 형성하는 뿌리이자 생활 터전으로서 지역이 전면으로 부각되면서도 우리나라와 세계의 다층적 공간 구조와 그 변화 양상을 파악하고, 공간 구조 안에 내재되어 있는 사회·경제적 동인을 동시에 볼 수 있도록 구조화되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강창숙, 2017, “교수요목에 의거한 고급중학교 지리교과서 『자연환경과 인류생활』의 내용체계와 특징,” 한국지리환경교육학회지, 25(3), 51-68.
- 권정화, 2001, “부분과 전체 : 근대 지역지리 방법론의 고찰,” 한국지역지리학회지, 7(4), 81-92.
- 류재명, 1998, “지리교육 내용의 계열적 조직 방안에 대한 연구,” 지리·환경교육, 6(2), 1-18.
- 박광희, 1963, 한국 사회와 성립과정과 그 과정변천에 관한 연구, 서울대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 박선미, 2016, “우리나라 사회과교육과정의 통합구조 변화에 따른 지리교육의 목표와 내용 변화: 중학교를 중심으로,” 대한지리학회지, 51(6), 1-21.
- 박선미, 2004, 한국의 지리교육과정론, 문음사.
- 박선미·우선영, 2009, “사회교과서에 나타난 국가별 스테레오타입,” 사회과교육, 48(4), 19-34.
- 박정일, 1979, “사회과 지리교육과정의 변천에 관한 연구: 1945~1975,” 지리학과 지리교육, 9, 332-353.
- 심승희·권정화, 2013, “영국의 2014 개정 지리교육과정의 특징과 그 시사점,” 한국지리환경교육학회, 21(3), 17-31.
- 전종한, 2015, “세계지리에서 권역 단위의 조직 방안과 필수 내용 요소의 탐구,” 한국지역지리학회지, 21(1), 192-205.
- 조성욱, 2005, “거점국가 중심의 세계지리 교육내용 구성방법,” 한국지리환경교육학회지, 13(3), 349-362.
- 홍용선, 1992, “최초의 사회생활과 교수요목의 특징,” 한국교육, 19, 23-46.
- Guelke, L., 1977, Regional geography, *The Professional Geographer*, 29(1), 1-7.
- Herbertson, A. J., 1905, The Major Natural Regions: An Essay in Systematic Geography, *The Geographical Journal*, 25(3), 300-310.
- Walter, B. J. & Bernard, F. E., 1973, A Thematic Approach to Regional Geography, *Journal of Geography*, 72(8), 14-28.
- 〈교육과정〉
- 文教部, 1954, 國民學校·中學校·高等學校·師範學校教育課程時間配當基準令, 文教部令 第35號.
- 문교부, 1955, 중학교 교과과정, 문교부령 제45호 별책.
- 문교부, 1963, 중학교 교육과정.
- 문교부, 1973, 중학교 교육과정, 문교부령 제325호.
- 문교부, 1981, 중학교 교육과정.
- 문교부, 1987, 중학교 교육과정, 문교부 고시 제87-7호.
- 교육부, 1992, 중학교 교육과정, 교육부 고시 제1992-11호.
- 교육부, 1997, 중학교 교육과정, 교육부 고시 제1997-15호 [별책 3].
- 교육인적자원부, 2007, 중학교 교육과정, 교육인적자원부 고시 제2007-79호 [별책 3].
- 교육과학기술부, 2009, 초·중등학교 교육과정, 교육과학기술부 고시 제2009-41호 [별책 1].
- 교육과학기술부, 2009, 사회과 교육과정, 교육과학기술부 고시 제2009-10호 [별책 7].
- 교육과학기술부, 2011, 사회과 교육과정, 교육과학기술부 고시 제2011-361호 [별책 7].
- 교육부, 2015, 사회과 교육과정, 교육부 고시 제2015-74호 [별책 7].
- 교신: 박선미, 22212. 인천광역시 남구 인하로 100, 인하대학교 사범대학 사회교육과(이메일: sminha@inha.ac.kr)
- Correspondence: Sunmee Park, Department of Social Studies Education, Inha University, 100 Inharo, Nam-gu Incheon 22212, Korea (e-mail: sminha@inha.ac.kr)

최초투고일 2017. 10. 31

수정일 2017. 11. 15

최종접수일 2017. 12. 19

경향점수 매칭을 활용한 임대 및 분양 아파트 관리비 비교

이창로* · 박기호**

A Comparison Study of Management Cost in Lease and Ownership Apartments Through a Propensity Score Matching Approach

Chang Ro Lee* · Key Ho Park**

요약 : 본 연구에서는 임대 및 분양 아파트의 관리비를 검토하되, 다수준 모형의 틀을 이용하여 비교 절차를 진행하였다. 정부가 운영하는 공동주택관리정보시스템에서 광주광역시의 최근 2년간 관리비 자료를 수집하여 분석에 활용하였다. 수집한 데이터 전부를 사용하여 다수준 모형을 적합한 결과, 임대 아파트의 관리비가 분양 아파트보다 약 2.7배 높은 것으로 산출되었다. 이후 인과관계적 추론을 위해 경향점수 매칭 기법을 활용하여 관리면적 등 특징이 서로 유사한 임대 아파트와 분양 아파트를 한 쌍씩 매칭하였다. 매칭된 축소 데이터에 기초하여 분석한 결과, 여전히 임대 아파트 관리비가 분양 아파트보다 약 2.5배 높은 것으로 나타났다.

이러한 관리비 수준의 차이는 아파트 단지의 규모, 경과연수 등 물리적 요인의 차이가 아니라 관리주체의 업무 효율성 차이에서 기인하는 것으로 추정된다. 임대 아파트와 분양 아파트 매칭시 단지 규모, 경과연수, 난방방식 등 물리적 요인의 차이는 적절히 통제하였기 때문이다. 일반적으로 임대 아파트는 공공기관이 관리하며, 관리 물량은 수십만 호에 이른다. 반면 분양 아파트는 개별 호마다 관리비 집행에 관심이 많은 개별 소유자가 존재하며, 관리비 절감에 대한 관심이 매우 높다. 저소득층의 주거부담을 줄이기 위한 취지로 공급되는 임대 아파트의 입주민이 높은 관리비를 부담하고 있다면 이는 역설이 아닐 수 없다. 본 연구 결과가 임대 아파트 관리방식에 대한 사회적 관심을 제고시키고, 제도 개선이 이루어지도록 하는 초석이 되기를 바란다.

주요어 : 임대 아파트, 관리비, 다수준 모형, 경향점수 매칭

Abstract : This study investigated whether management cost of lease apartments was higher than that of ownership ones. We compared the management cost of lease apartments with that of ownership ones through a multilevel modeling framework. The input data is monthly management cost of 2-year period in Gwangju Metropolitan City, which was collected from a government-operating apartment information system. Based on the original full data, the coefficient on the management cost of lease apartments was 2.7 times higher than that of ownership ones. We reduced the full data into a matched data through a propensity score matching technique in order to make a causal inference about the management cost. The result was that the coefficient on lease apartments was still 2.5 times higher than that of ownership ones.

We suggested that the higher cost of lease apartments could be due to the operational inefficiency of managing agents, not the physical differences, such as the size of apartment complex and property age. Since we matched the input data based on the apartment complex size, property age, and heating system, it could be argued that the physical differences between apartments were properly controlled. In general, lease apartments are managed by a government enterprise and it is responsible for hundreds of thousands of apartment

* 서울대학교 국토문제연구소 연구원(Researcher, Institute for Korean Regional Studies), spatialstat@naver.com

** 서울대학교 지리학과 교수 및 국토문제연구소 겸무 연구원(Professor, Department of Geography, Seoul National University, and Researcher, Institute for Korean Regional Studies), khp@snu.ac.kr

units. On the other hand, ownership apartments are managed by each vigilant resident. Therefore, the difference in operational efficiency between two types of apartments seems to be inevitable. It is irony that low-income residents in lease apartments bear higher burden of management cost. It is time to rethink current management system of lease apartments and enhance its operational efficiency.

Key Words : Lease apartment, Management cost, Multilevel model, Propensity score matching

1. 서론

주택 보급률이 100%를 상회하고 저출산과 고령화가 지속되는 등 우리나라의 주거환경은 2000년 이후 과거에 경험하지 못한 방식으로 변화하고 있다. 정부의 주택정책도 물량 위주의 공급정책에서 유지관리의 고도화를 통한 주거복지 향상으로 바뀌었고, 주택정책의 이러한 패러다임 변화에 맞추어 국민의 주거권 보호를 국가의 의무로 명시한 주거기본법이 2015년 6월 제정되기도 하였다. 주거기본법은 소득 수준에 따른 주택의 우선 공급, 주거비 지원 등을 중앙정부와 지방자치단체의 의무로 규정하고 있으며, 이에 따라 정부가 수립한 제2차 장기주택종합계획(2013~2022년)에는 임대주택의 공급과 관리, 주거급여 제공, 주거복지 상담 등 보편적 주거복지 프로그램이 광범위하게 수립되어 있다.

임대주택의 공급은 이러한 보편적 주거복지 실현의 주된 정책도구로, 공공부문에서 임대주택을 꾸준히 공급함에 따라 그 재고량은 계속하여 증가하고 있다(표 1). 특히 2017년 5월 새로운 정부 출범에 따라 이러한 주거복지 정책은 더욱 강화되어 공적임대주택의 확대 공급(공공임대주택 연 13만호 공급 및 공공지원 임대주택 연 4만호 공급), 신혼부부를 대상으로 공공임대주택 20만호 공급, 대학생 등을 대상으로 청년임대주택 30만호 공급 등 사회적 취약계층에 대한 주거지원이 적극적으로 계획되고 있다(국정기획자문위원회, 2017).

이와 같이 국민의 기본적 주거형태로 임대 주택의 비중은 지속적으로 증가하고 있으며, 이러한 임대 주택의 건물 유형은 대부분 아파트라고 할 수 있다. 임대 아파트 정책은 그간 공급에 주력하다보니 기 공급

된 임대 아파트의 유지관리 측면은 상대적으로 소홀하였던 것이 사실이다. 최근 들어 임대 아파트의 관리비가 인근의 일반적인 분양 아파트보다 비싸다는 주장이 보도되고 있으며 이는 임대 아파트에 대한 관리업무 효율성을 짚어볼 필요가 있음을 의미한다. 특히 2015년 국정감사 보도자료(2015.10.5.)에 따르면, 평균 연수 5년에 불과한 공공임대주택의 관리비가 16년 경과한 아파트보다 높게 나와 여러 모로 다각적인 분석이 필요하다는 의견이 제시되었다. 공공임대주택이 저소득층의 주거부담을 줄이기 위한 취지로 시행되는 만큼, 이들이 입주 후 높은 관리비를 부담하고 있다면 이는 역설이 아닐 수 없다.

이처럼 언론 보도 등을 통해 임대 아파트와 분양 아파트 간 관리비 차이가 보고되고 있으나, 객관적인 연구 결과는 적은 것으로 보인다. 앞서 언급한 2015년 국정감사 보도자료에도 “여기에서 조사한 자료가 공공임대아파트 4개 단지에 불과해 일반화하는데 무리가 있을 수 있다”라고 언급하면서 단정적 결론을 피하고 있다.

최근에는 비단 사회적 취약계층을 대상으로 한 임대 아파트뿐 아니라 중산층 이상의 입주민을 겨냥한 기업형 임대사업, 즉 뉴스테이 사업이 본격화되는 등 임대 아파트는 이제 우리 사회에 보편적 주거형태로 자리매김할 가능성이 높다. 이러한 시점에 임대 및 분양 아파트의 관리비를 실증적으로 비교·검토하는 것은 의미 있는 시도로 생각된다. 실증 비교를 통해 임대 아파트의 관리비가 높은 것이 아니라면 불필요한 사회적 갈등을 조장할 필요가 없으며, 현재 시행하고 있는 임대 아파트 정책과 관리업무가 효율적으로 수행되도록 지지할 필요가 있다. 반면, 임대 아파트의 관리비가 실제 높다면 그 원인을 짚어보고 임대 아파트의 공급 확대뿐 아니라 기존 아파트 관리업무의 효

표 1. 임대 아파트 재고 추이(단위: 호)

연도	2009 년	2010 년	2011 년	2012 년	2013 년	2014 년	2015 년	2016 년
전체	1,311,369	1,399,227	1,459,513	1,487,421	1,616,221	1,708,716	1,937,685	2,273,362
공공부문	864,685	924,455	1,019,195	1,038,135	1,124,620	1,176,840	1,257,461	1,357,701

출처: 국가통계포털, 임대주택 재고현황(kosis.kr)

울성 제고에 대해 고민할 필요가 있다.

2. 선행연구 검토

1) 임대 아파트 제도에 대한 연구

임대 아파트와 관련된 선행연구를 살펴보면 크게 다음과 같이 세 가지 주제로 대별할 수 있다. 첫 번째는 주거만족도 측면에서 임대 아파트 및 분양 아파트 입주자가 느끼는 주거 쾌적성 등을 분석한 것으로 임대 아파트 입주자들의 주거만족도가 성별, 연령, 소득수준 등에 상관없이 일관되게 ‘보통 이하’인 것으로 나타나 임대 아파트 주거환경에 대한 일제 점검이 필요하다는 총론적인 연구(배장오·전영일, 2014)에서부터 구체적으로 어떠한 요인이 입주자 주거만족에 영향을 미치는지 분석한 사례 중심의 연구도 풍부하다. 예를 들어 최유진·권대중(2017)은 분양 아파트 수준의 내부 품질 및 단지 환경의 조성, 외부인 통제 및 방범 시스템 강화를 통해 주거 안정성을 확보할 경우 임대 아파트 입주자들의 만족도가 높아질 것이라는 결론을 제시하였다.

두 번째는 임대 아파트라는 건물의 입지가 주변 분양 아파트 가격에 미치는 영향이나 임대 아파트 입주자와 분양 아파트 입주자 사이의 갈등 등 사회적 혼합(social mix)을 다룬 연구 흐름을 들 수 있다. 아파트 가격에 미치는 영향과 관련된 연구는 공공임대주택과 가까이 인접할수록 지가 상승률이 낮아지는 경향이 있다는 보고(문장혁 외, 2006)부터 공공임대주택을 입지시킬 때 주변에 양호한 교통, 교육, 문화시설

건설을 병행할 경우 주변 분양 아파트 가격에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 결과(김정훈, 2013)까지 다양한 편이다. 반면 임대 아파트 및 분양 아파트 입주자 사이의 갈등도 자주 거론되는 주제인데, 임대 아파트 입주자가 일반적으로 경제활동 수준이 낮은 사회적 약자인 바, 이들을 대상으로 한 집단 거주공간 제공은 위축심리, 차별, 사회적 낙인, 소외감, 반사회적 행동을 야기하고 지역의 계층화, 인근 주민과의 생활 갈등을 발생시키기 마련이다(김준형 외, 2005; 장한수·박태원, 2017). 이러한 사회적 배제 현상은 다시 슬럼화, 낙인화 과정을 거쳐 주거환경이 더욱 열악해지는 등 악순환을 되풀이하게 되므로 임대주택 입주자를 배려한 제도적 뒷받침이 필요하다는 것이 이 분야 연구의 일관된 주장인 것으로 보인다.

마지막으로 임대 아파트 및 분양 아파트를 포함한 관리비 분석 등 관리비 결정요인을 검토한 연구를 들 수 있다. 공동주택의 규모와 관련된 요인(세대수, 관리면적, 동수 등), 건물의 구조적 특징과 관련된 요인(복도 유형, 난방방식, 승강기 대수 등), 관리방식(자치관리 또는 위탁관리 여부), 그리고 노후도(경과연수) 등을 관리비 수준 형성에 미치는 주요 요인으로 보는 것이 일반적 결론으로 보인다(허재완·이정연, 2011 등). 본 연구에서는 임대 아파트와 분양 아파트의 관리비 비교에 초점을 두었으므로 관리비 결정요인에 대한 선행연구는 절을 달리하여 살펴본다.

2) 아파트 관리비 결정요인에 대한 연구

관리비 결정요인에 대한 연구는 그 성격상 관리비 자료를 수집하여 정량적으로 분석한 사례가 많은데, 황미라(2013)는 전국의 임대 아파트를 대상으로 관리

비를 분석하였고, 관리방식, 복도 유형, 난방방식, 동수, 경과연수, 신재생 에너지 사용 여부 등을 주요 결정요인으로 보았다. 김선주·김행중(2014)은 서울 소재 아파트를 대상으로 관리비를 검토한 결과, 세대수, 관리면적, 최고층수, 난방방식, 경과연수, 승강기수 등이 관리비 형성에 있어 중요한 변수임을 보여주었다. 이창로·박기호(2017)는 아파트 단지의 개별적 특징을 관리비 결정에 가장 큰 영향을 미치는 요인으로 파악하였다. 이처럼 국내 관리비 선행연구의 경우 난방방식이나 경과연수 등 주로 아파트 단지의 물리적 요인에 초점을 둔 사례가 많은 편이다.

반면, 아파트 관리비 관련 외국의 연구사례는 많지 않은데, 일부 연구의 내용을 설명하면 다음과 같다. 먼저 El-Haran and Horner(2002)는 영국의 스코틀랜드 지방정부를 대상으로 주택의 관리비 결정요인을 분석하였으며, 관리서비스에 대해 임차인이 갖는 기대수준, 적시에 이루어지지 않은 부대시설 수선, 에너지 사용료 등이 관리비에 영향을 미치는 주요 요인으로 확인되었다. 또한 Ali et al.(2010)은 말레이시아의 주택 관리비를 살펴보고, 임차인이 갖는 기대수준, 건물이나 시설물 공사의 지연 정도, 건축자재, 관리서비스 수준, 경과연수 등을 주요 결정요인으로 보았다.

아파트와 같은 구분소유 건물제도는 한국, 싱가포르 등 협소한 땅에 많은 인구가 거주하는 국가에 주로 발달하였으며, 유럽이나 북미의 경우 이러한 구분소유 건물 제도가 활성화되지 않아 연구 실적 자체가 적

은 것으로 보인다. 또한 아파트라 하더라도 임대 아파트인 경우가 많아 임차인이 주거서비스에 대하여 갖는 기대수준이 관리비 결정에 큰 영향을 미치는 것으로 파악되었다. 마지막으로 앞서 제시한 해외의 두 연구사례 모두 실기(失期)한 수선유지 공사를 관리비 증가의 주된 요인으로 제시하고 있어, 시설물 보수 주기에 맞춘 적시 공사를 강조하고 있다.

이와 같이 아파트 관리비 결정요인에 관한 연구는 주로 국내에 많이 집중되어 있는 편이다. 그러나 국내 선행연구의 경우 아파트 관리비 자체의 결정요인을 파악하려 한 것이 대부분이고 본 연구에서처럼 임대 아파트와 분양 아파트의 관리비를 명시적으로 비교한 시도는 드문 편이라 할 수 있다.

3. 임대 및 분양 아파트 관리비 비교

1) 데이터 구득 및 기초 통계량

본 연구는 국토교통부가 주관하는 공동주택관리정보시스템(www.k-apt.go.kr)에 등록된 관리비 정보를 활용하였다. 사례 지역으로 광주광역시를 선정하였으며, 2016년 12월 현재 공동주택관리정보시스템에 등록된 광주광역시 아파트 703개 단지 중 약 10%에 해당하는 70개 단지를 무작위 추출(random sampling)하였다¹⁾. 관리비 정보는 월 단위로 등록

표 2. 70개 단지(표본) 기초 통계량

구분	최소	1사분위	중위수	평균	3사분위	최대
월 관리비(원/㎡)	341	946	1,359	1,496	1,772	5,739
세대수	153	281	435	552	707	1,956
관리면적(㎡)	4,029	20,080	31,060	40,340	53,530	134,300
경과연수(년)	1	8	18	16	23	39
난방방식	개별난방 58단지		중앙난방 5단지		지역난방 7단지	
임대 및 분양 여부	임대 아파트 8단지(평균 관리비: 1,924원/㎡)			분양 아파트 62단지(평균 관리비: 1,279원/㎡)		

주: 관리면적(㎡)은 세대 전용면적의 합계

및 공개되고 있으며, 본 연구에서는 2015년 1월부터 2016년 12월까지 24개월간의 월 관리비 자료를 사용하였다²⁾. 다음 표는 70개 단지에 대한 기초 통계량을 보여준다.

상기 표를 보면 평균적 월 관리비는 1,400원/㎡ 내외인 것으로 확인된다. 약 400~500세대 규모로 구성되고 16~18년 정도 경과된 아파트가 광주광역시 전형적인 아파트 단지임을 알 수 있다. 난방방식은 개별난방이 가장 많으며(58단지, 약 83%), 임대 아파트가 8단지로 전체 표본 70개 단지 중 약 11%를 차지하고 있다.

분석에 사용한 상기 자료는 70개 단지에 대한 24개월 간의 관리비 관측치로 전형적인 종단자료(longitudinal data)이며, 총 1,652개의 관측치로 구성되어 있다³⁾. 종단자료는 포섭구조를 갖는 경우가 대부분인데, 이 자료 역시 24번 반복 측정된 월 관리비는 자신이 속한 아파트 단지에 포섭되는 구조를 갖고 있다.

2) 다수준 모형을 통한 관리비 비교

표 2의 자료에서 월 관리비는 보다 상위 수준인 아파트 단지에 포함되는 위계를 가지며, 이와 같은 계층적 구조의 데이터에 대해 단일 오차항을 가정한 회귀분석 등은 적절하지 않다. 월 관리비 수준 및 보다 상위 수준인 아파트 단지에 따라 상이한 오차항 분산(error variance)을 가정하는 것이 데이터의 구조를 보다 잘 반영하는 것이라 판단되며, 따라서 본 연구에서는 다수준 모형(multi-level model)을 적용하였다. 다수준 모형을 적용하게 되는 경우 자료의 계층적 구조에 따라 월 관리비에 미치는 요인들을 다른 수준으로 처리할 수 있게 되고, 특정 단지에 속한 관찰치가 적다하더라도 다른 단지에 속한 개별 관찰치의 정보를 일부 빌려 올 수 있다는 점(partial pooling) 등 모형 적합과 결과 해석에 있어 여러 가지 유리한 이점을 갖게 된다. 사실 사회과학자료는 어떠한 측면에서든 계층적 구조를 갖기 마련이며(학생-학급, 주민-인근지역 등), 다수준 모형을 기본 모형으로 하되, 특별한 사유가 있는 경우에만 전통적인 단일 수준 모형을 예외적으로 적용하는 것이 바람직하다.

또한 공동주택관리정보시스템에서 구독 가능한 항목을 바탕으로 하여 관리면적과 경과연수를 설명변수로 선정하였다. 측정연도(2015년, 2016년), 난방방식, 복도유형 등은 탐색적 분석 단계에서 유의하지 않은 것으로 나타나 제외하였다⁴⁾. 이러한 물리적 요인 외에 아파트 관리비는 여름철 전기사용료, 겨울철 난방비 등 계절적 주기가 강한 것이 특징이므로 시간 변수(월 더미)를 모형의 구성요소로 추가하였다. 마지막으로 본 연구의 초점인 임대 및 분양 아파트 간의 관리비 격차를 파악하기 위해 임대 및 분양 아파트 여부를 나타내는 더미를 설명변수로 활용하였다. 모형의 전체적 구성은 자료의 포섭구조를 반영하기 위해 월 관리비를 하위수준으로, 아파트 단지를 상위수준으로 한 2수준 모형으로 정하였다. 따라서 아파트 단지의 물리적 요인과 계절적 주기, 자료의 포섭구조 등 관리비 형성에 영향을 미치는 중요하고 기본적인 요인들은 모두 모형에 반영한 것으로 판단된다. 이상에서 설명한 모형의 구성 내용을 공식으로 나타내면 다음과 같다.

$$Y_i \sim \text{Normal}(\mu, \sigma) \quad (1)$$

$$\mu = \alpha + \alpha_{APT[i]} + b_{\text{month}}\text{MONTH} + b_{\text{age}}\text{AGE} + b_{\text{area}}\text{AREA} + b_{\text{type}}\text{TYPE}$$

위 식에서 Y_i 는 월 관리비(단위: 1,000원/㎡)를 나타내며, 이러한 월 관리비는 평균 μ , 표준편차 σ 를 모수로 하는 정규 확률분포로부터 발생함을 보여준다. 평균 μ 를 추정하기 위해 다음의 설명변수를 동원하였다.

α : 상수항

$\alpha_{APT[i]}$: Y_i 가 속한 아파트 단지의 계수

b_{month} : 월 더미(MONTH)에 대한 계수

b_{age} : 경과연수(AGE)에 대한 계수

b_{area} : 관리면적(AREA)에 대한 계수

b_{type} : 임대 및 분양 아파트 여부(TYPE)에 대한 계수

위 식에서 $\alpha_{APT[i]}$ 는 24개월 간 반복 측정된 관리비가 보다 상위(아파트 단지)의 분포로부터 생성된 모수라는 점을 반영하기 위해(위계구조를 표현하기

위해) 다음과 같이 사전확률(prior) 및 초사전확률(hyper-prior)을 지정하였다.

$$\begin{aligned}\alpha_{APT[i]} &\sim \text{Normal}(0, \sigma_{APT})^{5)} \\ \sigma_{APT} &\sim \text{Half Cauchy}(0, 1)\end{aligned}\quad (2)$$

1수준의 오차항 분산을 나타내는 식(1)의 σ 와 2수준(아파트 단지)의 오차항 분산을 나타내는 식(2)의 σ_{APT} 크기를 비교하여 보면 관리비 변동을 일으키는 요인이 어느 수준에서 보다 큰지 가늠할 수 있으며, 이러한 분석은 다수준 모형의 틀 안에서 수월하게 진행할 수 있다. 마지막으로 이와 같은 다수준 모형을 베이지안(Bayesian) 추론방법의 일종인 MCMC(Markov Chain Monte Carlo) 알고리즘⁶⁾을 활용하여 적합하였고, 그 결과는 다음 표 3과 같다. 표 3에서 n_eff는 유효 샘플수(number of effective samples), 즉 독립된 샘플수를 의미한다. Rhat(Gelman-Rubin convergence statistic)은 모형이 의도한 사후확률분

포에 수렴하였는지 판단하는 지표로, 샘플링 초기에는 그 값이 매우 크지만 일단 수렴상태에 도달하면 1.0에 가까워진다. n_eff의 경우 개별 모수당 샘플수가 대부분 100개를 상회하며, Rhat 값 대부분 1.0에 가까워 사후확률분포에 모두 수렴하였다고 볼 수 있다. 따라서 표 3의 결과를 기초로 추론하는데 문제가 없는 것으로 판단된다.

표 3을 보면 광주광역시 아파트의 기본적 월 관리비 수준이 $\alpha=0.98$, 즉 980원/㎡이며, 이러한 기본적 관리비 수준은 $\alpha_{APT}[1]$ 에서부터 $\alpha_{APT}[70]$ 에 이르기까지 70개 단지에 따라 조금씩 상향 또는 하향 조정됨을 알 수 있다. 예를 들어 65번째 단지인 $\alpha_{APT}[65]$ 의 계수값은 1.05인 바, 이 아파트 단지의 관리비 수준은 980원+1,050원=2,030원/㎡ 정도에 형성되어 있음을 알 수 있다. 계절적 주기를 나타내는 표 3의 b_{month} 계수 크기는 그림 1 좌측에서 그래프로 표현하였는데, 겨울철에 가장 높고 8월에 잠시 높아지는 등

표 3. 모형 적합 결과

Parameters	Mean	n_eff	Rhat	Parameters	Mean	n_eff	Rhat
α	0.98	538	1.00	$b_{month}[1]$	0.99	203	1.01
$\alpha_{APT}[1]$	-0.66	301	1.01	$b_{month}[2]$	0.97	203	1.01
$\alpha_{APT}[2]$	-0.47	194	1.01	$b_{month}[3]$	0.83	203	1.01
$\alpha_{APT}[3]$	-0.22	192	1.00	$b_{month}[4]$	0.72	203	1.01
$\alpha_{APT}[4]$	-0.52	217	1.00	$b_{month}[5]$	0.53	203	1.01
$\alpha_{APT}[5]$	-0.03	246	1.00	$b_{month}[6]$	0.43	203	1.01
$\alpha_{APT}[6]$	0.00	246	1.00	$b_{month}[7]$	0.43	203	1.01
$\alpha_{APT}[7]$	-0.29	238	1.00	$b_{month}[8]$	0.49	203	1.01
$\alpha_{APT}[8]$	0.17	244	1.00	$b_{month}[9]$	0.42	203	1.01
...	$b_{month}[10]$	0.41	203	1.01
$\alpha_{APT}[63]$	-0.15	184	1.01	$b_{month}[11]$	0.51	203	1.01
$\alpha_{APT}[64]$	1.04	196	1.01	$b_{month}[12]$	0.57	203	1.01
$\alpha_{APT}[65]$	1.05	209	1.01	b_{age}	-0.02	160	1.01
$\alpha_{APT}[66]$	0.37	198	1.01	b_{area}	-0.02	183	1.01
$\alpha_{APT}[67]$	-0.20	199	1.01	$b_{type}[1]$	0.85	587	1.00
$\alpha_{APT}[68]$	0.09	211	1.01	$b_{type}[2]$	0.31	584	1.00
$\alpha_{APT}[69]$	0.25	194	1.01	σ	0.39	2,263	1.00
$\alpha_{APT}[70]$	-0.06	264	1.00	σ_{APT}	0.56	1,996	1.00

주: $b_{type}[1]$ 은 임대 아파트, $b_{type}[2]$ 는 분양 아파트를 의미

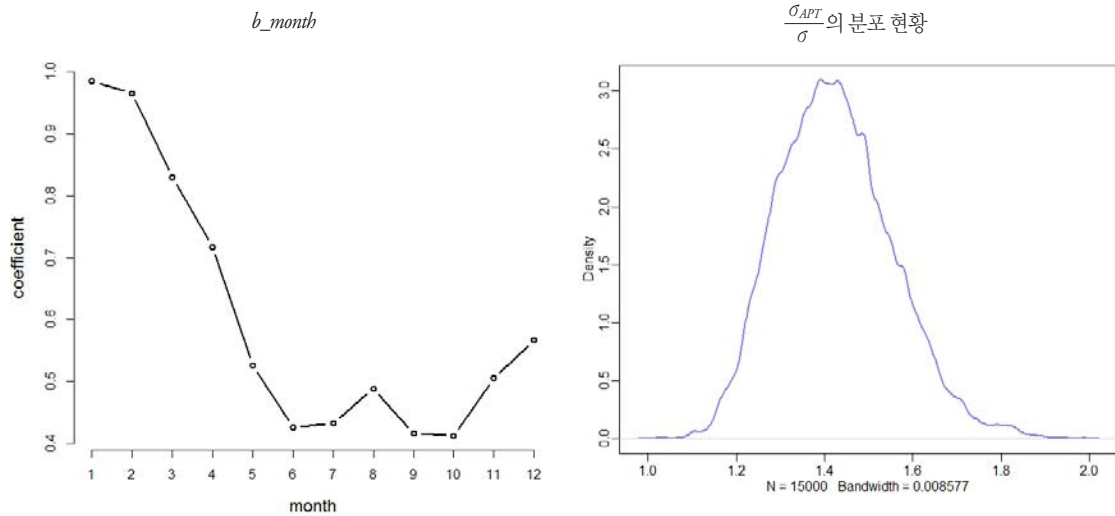


그림 1. 계수 크기의 비교

일반적 기대와 일치한다. b_age 는 -0.02 로서 신축 이후 경과연수가 늘어날수록 관리비 수준이 하락하고 있음을 의미한다⁷⁾. b_area 역시 -0.02 로서 관리면적이 증가할수록 규모의 경제에 의해 관리비 단가가 떨어지고 있음을 나타낸다. 또한 월 관리비 수준(1수준)에서의 변동성 σ 와 아파트 단지 수준(2수준)에서의 변동성 α_{APT} 를 비교하면 아파트 단지 수준에서의 변동성이 평균적으로 약 1.4배($=0.56/0.39$) 높아 단일 수준이 아닌 2수준 모형을 구성한 것은 적절한 조치였음을 알 수 있다. 그림 1 우측은 MCMC 알고리즘 적합 과정에서 산출된 σ_{APT}/σ 의 분포를 보여주는데, 약 1.4배 정도 비율이 전형적이며, 대부분 시뮬레이션에서 1.00을 상회하고 있어 월 관리비 수준보다 아파트 단지 수준의 변동성이 더 큰 것을 알 수 있다.

마지막으로 $b_type[1]$ 은 임대 아파트를 나타내는데, 분양 아파트인 $b_type[2]$ 에 비해 평균적으로 약 2.7배 높게($=0.85/0.31$) 산출되었다. 즉 분양 아파트에 비해 임대 아파트의 관리비 수준이 높음을 보여준다. 그러나 이 같은 결과에 기초하여 임대 아파트의 관리 효율성이 분양 아파트보다 떨어진다고 단언할 수는 없다. 그 이유는 절을 달리하여 설명한다.

3) 인과관계적 추론을 위한 처리집단과 통제집단의 매칭

임대 아파트이므로 분양 아파트보다 관리비가 비싸다는 추론, 즉 인과관계적 추론(causal inference)이 가능하기 위해서는 앞 절에서 제시한 결과에 모형 설정 오류(model mis-specification)가 없거나 그 오류의 정도가 경미하여야 한다. 그러나 앞에서 제시한 모형에 설정 오류가 없거나 그 정도가 미미하다고 확신하기 어렵다. 우선 관리비 결정에 중요한 영향을 미친다고 생각되는 변수들, 예를 들어 조정공간·놀이터·어린이집·헬스센터 등 아파트 단지마다 시설 수준이 다른 각종 부대시설의 운영방법 등이 설명변수로 활용되지 못하였다. 데이터 확보 또는 측정의 현실적 제약으로 인해 일부 변수들(경과연수, 관리면적, 임대 또는 분양 아파트 여부)만 모형 구성에 동원되었다. 또한 모형 설정과 관련된 여러 가지 암묵적 가정들, 예를 들어 설명변수의 가산성(additivity)이라든가 종속변수에 미치는 영향력이 선형(linearity)이라는 가정, 모형의 오차항이 공간적 및 시간적으로 자기상관성(autocorrelation)이 없다는 가정 등의 유효성에 대해 별도의 노력을 투입하여 검토하지 않았다⁸⁾.

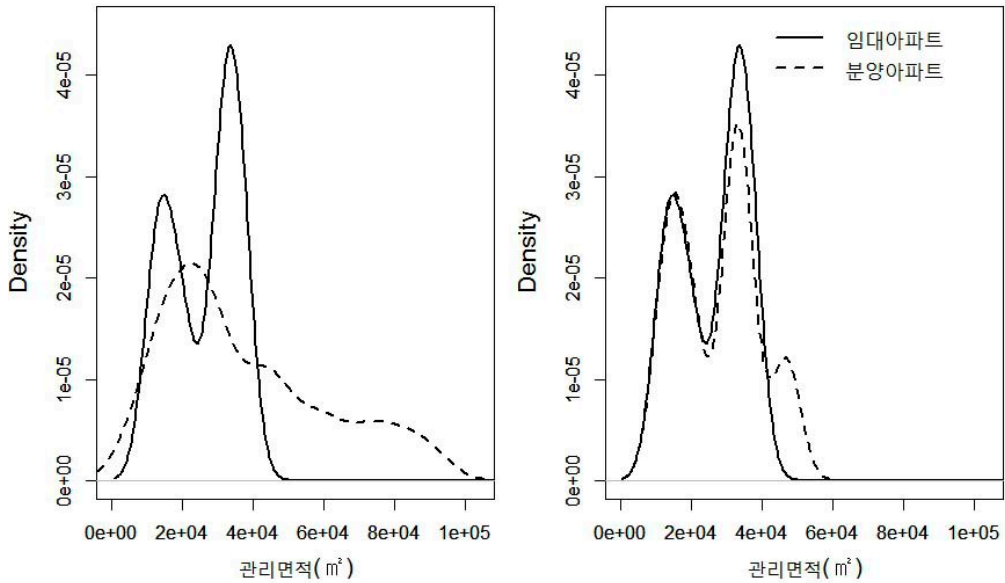


그림 2. 임대 아파트 및 분양 아파트 간 관리면적 분포 비교
주: (좌) 균형과 중첩 미흡, (우) 균형과 중첩의 적정성 확보

그러나 모형에 투입한 데이터의 분포가 균형(balance)을 이루고 있고 분포의 중첩(overlap in distributions)이 적정한 수준에서 보장될 경우, 연구자는 모형에 의존하기보다는 데이터로부터 추론에 필요한 증거들을 직접 찾아낼 수 있다(Gelman and Hill, 2007: 199–210). 즉 모형 설정 오류의 정도에 확신이 없더라도 데이터 분포의 균형과 중첩이 확보될 경우 확인적 추론(confirmative inference), 즉 인과관계적 추론이 가능해진다. 모형에 동원된 설명변수 값의 분포가 처리집단(treatment group) 및 통제집단(control group) 간에(여기에서는 임대 아파트와 분양 아파트) 상이할 때, 데이터 불균형이 발생한다. 처리집단에는 존재하는 설명변수 값 범위가 통제집단에는 존재하지 않을 때, 혹은 그 반대의 경우 데이터 분포의 적절한 중첩이 확보되지 못한다. 그림 2의 좌측은 앞 절의 모형에서 활용한 설명변수 중 관리면적에 대한 분포 현황을 보여 주는데, 균형과 중첩이 적절하게 이루어졌다고 보기 어렵다(우측 그림은 별도의 작업을 통해 균형과 중첩을 증진시킨 것으로 이에 대해서는 후술한다).

예를 들어 관리비 수준을 y 라 하고, 처리집단(여기

에서는 임대 아파트)이 y 에 미치는 효과를 θ 라 가정하자. 또한 y 에 영향을 주는 유일한 설명변수가 관리면적 x 이고, 이 둘 간의 진정한 관계를 표현하는 모형(즉 설정 오류가 없는 모형)이 다음과 같은 2차항 모형이라고 하자⁹⁾.

처리집단(임대 아파트):

$$y_i = \alpha + \beta_1 x_i + \beta_2 x_i^2 + \theta + \text{error}_i$$

통제집단(분양 아파트):

$$y_i = \alpha + \beta_1 x_i + \beta_2 x_i^2 + \text{error}_i$$

분양 아파트 대비 임대 아파트인 사실이 관리비 수준에 미치는 영향력 추정치 $\hat{\theta}$ 은 다음과 같이 계산할 수 있다.

$$\hat{\theta} = \bar{y}_1 - \bar{y}_0 - \beta_1(\bar{x}_1 - \bar{x}_0) - \beta_2(\bar{x}_1^2 - \bar{x}_0^2)$$

\bar{y}_1, \bar{y}_0 는 임대 아파트 및 분양 아파트의 평균 관리비, \bar{x}_1, \bar{x}_0 는 임대 아파트 및 분양 아파트의 평균 관리면적, 그리고 \bar{x}_1^2, \bar{x}_0^2 는 평균 관리면적의 제곱을 나타낸다. 설명변수 x 를 무시할 경우, 즉 임대 아파트 및 분양 아파트의 단순 관리비 평균 차이인 $\bar{y}_1 - \bar{y}_0$ 를

$\hat{\theta}$ 으로 추정하게 되면 $\beta_1(\bar{x}_1 - \bar{x}_0) + \beta_2(\bar{x}_1^2 - \bar{x}_0^2)$ 만큼 편의가 발생한다. 편의의 크기는 관리면적 x 가 임대 아파트 및 분양 아파트 간 얼마나 분포 차이가 있는지, 그리고 β_1, β_2 의 크기에 달려있다. 하지만 관리면적 x 의 분포가 임대 아파트 및 분양 아파트 간 차이가 적을수록 편의는 작아진다.

마지막으로 관리면적 x 를 설명변수로 활용하였다 하더라도 1차항 활용에 그쳤다면(즉 모형 설정 오류가 있는 경우) $\beta_2(\bar{x}_1^2 - \bar{x}_0^2)$ 만큼 여전히 편의가 발생한다. 마찬가지로 관리면적 x 의 분포가 임대 아파트 및 분양 아파트 간 차이가 적을수록 $(\bar{x}_1^2 - \bar{x}_0^2)$ 의 값도 작아지고, 따라서 모형을 1차항이 아닌 2차항으로 구성해야 하는, 즉 설정 오류가 존재하지 않도록 구성해야 하는 부담에서 비교적 자유로울 수 있게 된다.

4) 경향점수 매칭을 통한 관리비 비교

임대 아파트와 분양 아파트의 관리비 차이를 확인적으로 비교하기 위해서는 모형에 투입한 데이터(설명변수)의 균형과 분포 중첩이 보장되어야 한다. 본 연구에서는 경향점수 매칭(propensity score matching)을 통해 임대 아파트 및 분양 아파트 간 설명변수 값의 분포가 균형을 이루고 중첩이 되도록 조정하였다. 경향점수는 여러 설명변수, 예를 들어 관리면적과 경과연수를 고려하였을 때 분양 아파트가 처리집단인 임대 아파트로 분류될 확률을 의미하며, 특정 분양 아파트의 관리면적 및 경과연수가 임대 아파트의 그것과 비슷하다면 임대 아파트로 분류될 확률, 즉 경향점수는 높아진다.

경향점수를 산정하는 방법에는 여러 가지가 있으나 본 연구에서는 비교적 널리 활용되는 로지스틱 회귀모형(logistic regression model)을 활용하여 경향점수를 산출하였다. 로지스틱 회귀모형에서 종속변수는 임대 아파트 여부가 되며, 설명변수로는 관리면적, 경과연수 그리고 난방방식을 사용하였다. 임대 아파트 1개 단지에 대해 해당 단지와 관리면적, 경과연수, 그리고 난방방식이 유사한, 그래서 경향점수 값이 가장 유사한 분양 아파트 1개 단지를 매칭하였으며, 다음 표는 매칭 결과를 보여 준다.

표 4. 데이터 매칭 결과

구분	임대 아파트 (처리집단)	분양 아파트 (통제집단)	합계
매칭 전	8 단지	62 단지	70단지(n=1,652)
매칭 후	8 단지	8 단지	16 단지(n=383)

다음 그림은 매칭 전후에 따른 설명변수, 즉 관리면적, 경과연수 및 난방방식의 분포 변화를 보여준다(관리면적은 앞에 그림 2 참조). 관리면적뿐 아니라 경과연수, 난방방식 등의 분포가 임대 아파트 및 분양 아파트 간 큰 차이가 없게, 즉 균형과 중첩이 보장되도록 매칭되었음을 알 수 있다.

표 5는 이러한 매칭 데이터에 기초하여 MCMC 알고리즘을 활용하여 적합한 결과를 보여준다. n_{eff} 및 $Rhat$ 값 모두 의도한 사후확률분포로 적절하게 수렴되었음을 알 수 있다.

표 5의 해석은 표 3과 크게 다를 바 없다. 따라서 중복되는 부분의 논의는 생략하고 본 연구의 초점인 임대 및 분양 아파트 계수만 살펴보기로 한다. 매칭 데이터가 아닌 전체 데이터를 사용한 경우, 분양 아파트 대비 임대 아파트의 계수는 약 2.7배 높게 산출되었다. 매칭 데이터에 기초하여 다수준 모형을 적용한 경우 그 비율은 2.5배($=0.72/0.29$)로 산출되었다. 즉 이전 분석에 비하여 절대적 수치는 감소하였지만 임대 아파트가 분양 아파트에 비해 관리비 수준이 높은 경향이 있음을 어느 정도의 확신을 가지고 주장할 수 있게 되었다.

그렇다면 임대 아파트의 경우 왜 분양 아파트보다 관리비 수준이 일관되게 높게 형성되는 것일까? 그 원인이 관리면적, 경과연수, 난방방식 같은 물리적 요인에 기인하지 않는 것은 비교적 명확해 보인다. 확인적 추론을 위해 임대 아파트와 분양 아파트 매칭시 이러한 물리적 요인을 기준으로 데이터를 선별하였기 때문이다. 따라서 임대 아파트의 높은 관리비 수준은 아파트 단지의 물리적 요인이 아니라 관리방식, 즉 행위주체의 업무 효율성에 기인하는 것으로 해석하는 것이 타당할 수 있다. 임대 아파트는 대부분 공공기관이 관리하며, 실제 관리업무의 수행은 외부 민간기업

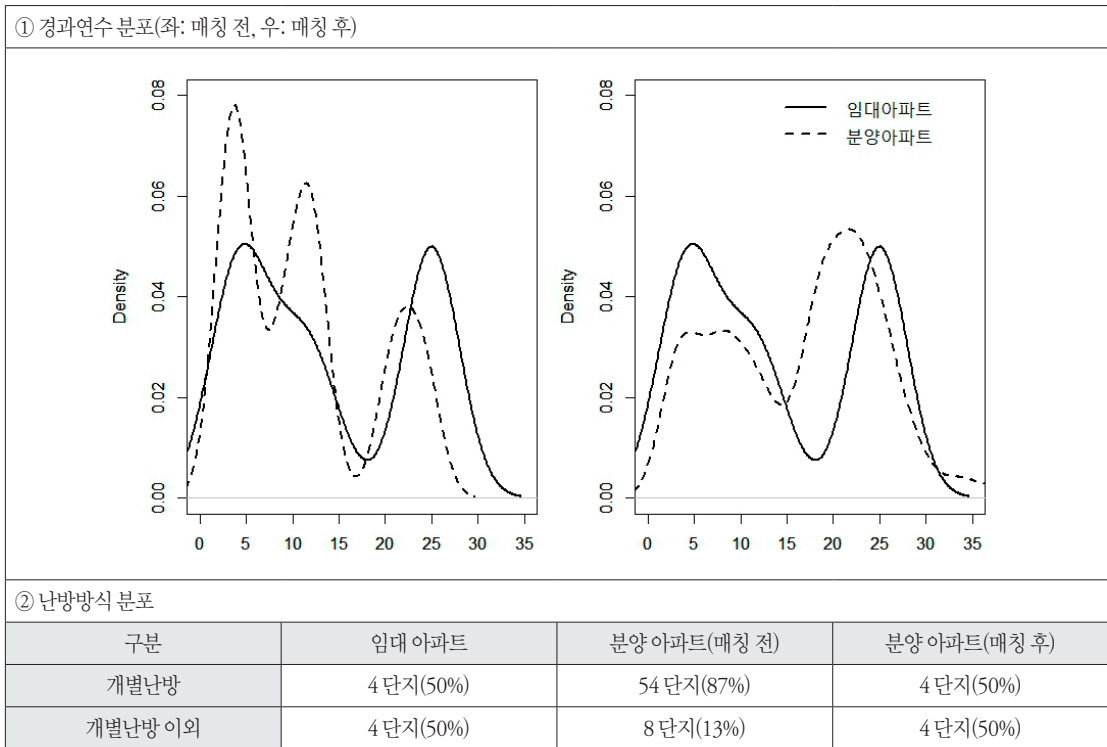


그림 3. 경과연수 및 난방방식의 매칭 결과 비교

에 위탁을 주는 것이 통상이다. 반면 분양 아파트는 입주민이 구성한 의사결정기구, 즉 입주자대표회의가 관리하며 실제 업무의 수행은 입주자대표회의가 직접 수행하거나(자치관리), 외부 민간기업에 위탁하기도 한다(위탁관리).

분양 아파트의 경우 입주자대표회의는 전기공급 계약방식에서부터 승강기 교체와 같은 공사 시행에 이르기까지 “우리 집 관리비 줄이기”에 대한 유인이 크다. 예를 들어 아파트 단지는 크게 두 가지 방식, 즉 단일계약과 종합계약의 방식으로 한국전력공사로부터 전기를 공급받을 수 있는데, 전체 전기요금 중에서 공용부분의 전기요금이 차지하는 비중에 따라 단일계약 또는 종합계약이 유리할 수 있다. 승강기 관리 방식에 있어서도 간단한 유지업무만 승강기업체에서 수행하는 단순보수 계약과, 부품의 교체, 예방정비 등 대부분의 승강기 관리업무를 승강기업체에서 담당하는 책임보수 계약방식이 있다. 해당 단지의 승강기 고

장물, 입주민들의 안전의식 수준 등에 따라 단순보수 또는 책임보수 방식이 유리할 수 있다. 입주자대표회의 구성원들은 관리비 절감을 위해 이러한 계약방식의 선택에 관심이 매우 높다.

반면, 공공기관이 운영하는 임대 아파트는 관리비 절감에 노력을 집중하기 어려운 여건인 경우가 많다. 아파트 한 개 호마다 주인이 존재하는 분양 아파트와 달리, 임대 아파트는 수만 또는 수십만 호를 공공기관 내 1개 부서가 담당하는 것이 일반적이며, 부서 내 담당 인력도 많지 않다. 이러한 상황에서 현재의 관리업무 수준을 유지하기도 벅찬 상황이며 업무 개선을 기대하기는 더욱 힘들다. 분양 아파트의 경우 입주자대표회의의 성향에 따라, 관리업체가 5,000원의 식대를 부적절하게 집행하였다고 하여 해당 관리업체의 징계, 교체를 요구할 정도로 매우 세세한 항목까지 비용 집행에 대해 관심이 높다. 반면 임대 아파트의 경우 이러한 세부 항목까지 들여다 볼 인력이나 시간적 여

표 5. 모형 적합 결과(매칭 데이터 기준)

Parameters	Mean	n_eff	Rhat	Parameters	Mean	n_eff	Rhat
α	1.32	403	1.00	$b_month[1]$	0.79	397	1.00
$\alpha_{APT}[1]$	-0.18	496	1.00	$b_month[2]$	0.74	397	1.00
$\alpha_{APT}[2]$	0.32	507	1.00	$b_month[3]$	0.54	397	1.00
$\alpha_{APT}[3]$	-0.21	514	1.00	$b_month[4]$	0.30	397	1.00
$\alpha_{APT}[4]$	-0.15	658	1.00	$b_month[5]$	-0.04	397	1.00
$\alpha_{APT}[5]$	0.24	332	1.00	$b_month[6]$	-0.25	397	1.00
$\alpha_{APT}[6]$	-0.17	605	1.00	$b_month[7]$	-0.30	397	1.00
$\alpha_{APT}[7]$	-0.20	886	1.00	$b_month[8]$	-0.21	397	1.00
$\alpha_{APT}[8]$	-0.08	667	1.00	$b_month[9]$	-0.27	397	1.00
$\alpha_{APT}[9]$	1.97	317	1.00	$b_month[10]$	-0.26	397	1.00
$\alpha_{APT}[10]$	0.99	448	1.00	$b_month[11]$	-0.04	397	1.00
$\alpha_{APT}[11]$	-0.71	682	1.00	$b_month[12]$	0.08	397	1.00
$\alpha_{APT}[12]$	-0.14	493	1.00	b_age	-0.02	334	1.00
$\alpha_{APT}[13]$	-1.19	668	1.00	b_area	-0.02	436	1.00
$\alpha_{APT}[14]$	-0.44	595	1.00	$b_type[1]$	0.72	642	1.00
$\alpha_{APT}[15]$	-0.04	401	1.00	$b_type[2]$	0.29	628	1.00
$\alpha_{APT}[16]$	0.00	406	1.00	σ	0.54	3,127	1.00
-	-	-	-	σ_{APT}	0.84	2,080	1.00

주: $b_type[1]$ 은 임대 아파트, $b_type[2]$ 는 분양 아파트를 의미

력이 없다고 할 수 있다. 이러한 여러 가지 이유로 인해 본 연구에서는 임대 아파트의 관리비가 분양 아파트보다 높게 산출된 것으로 풀이된다.

이러한 현상이 발생하는 근본적 원인은 정부실패 이론에서 찾을 수 있다. 정부실패란 용어는 매우 다양한 맥락에서 사용되고 있어 단순하고 일관되게 설명할 수는 없으나, 시장실패와 대(對)를 이루는 개념으로 볼 경우 정부조직의 내부목표와 사회적 목표의 괴리, 시간의 흐름에 따른 행위주체의 관료화와 X-비효율성(X-inefficiency), 정부정책의 형식주의, 파생된 외부효과(derived externalities) 등으로 인해 정부활동이 민간에 비해 업무수행의 효율성이 떨어짐을 의미한다. 특히 임대아파트 관리업무의 경우 정부가 직접 수행하기보다는 공공기관이 위탁수행하는 경우가 많은데, 이 과정에서 공공기관이 갖는 고유의 문제점이 부가되어 업무수행의 효율성을 더욱 떨어뜨린다. 공공기관 고유의 문제점이란 재산권과 소유

자가 명료하게 정의되지 않은 소유구조의 문제(흔히 ‘주인 없는 기업’이라는 지칭되는 이유), 도덕적 해이로 대표되는 본인(정부) - 대리인(경영자) 문제, 공공기업 경영자가 소비자를 따르지 않고 정부를 따르는 행태 등을 의미한다(곽채기, 2003; 최유진 2016).

4. 결론

본 연구에서는 임대 아파트의 관리비가 분양 아파트보다 높다는 주장 내지는 가설에 대해 실증적 분석을 수행하였다. 공동주택관리정보시스템에서 광주광역시 최근 2개년 간 관리비 자료를 수집하였고, 자료의 포섭 구조를 반영한 2수준 모형을 적용하여 양 아파트의 관리비 수준을 비교하였다. 설명변수의 균형이나 중첩을 고려하지 않고, 전체 데이터(70개 단

지)를 기초로 분석한 결과 임대 아파트의 관리비 계수가 분양 아파트보다 약 2.7배 높은 것으로 나타났다. 확인 또는 인과관계적 추론을 위해 경향점수 매칭을 통해 설명변수의 균형과 중첩을 확보한 후(16개 단지) 동일한 2수준 모형을 적용한 결과, 역시 임대 아파트의 관리비 계수가 분양 아파트보다 약 2.5배 높은 것으로 산출되었다.

이러한 실증 결과에 대해 본 연구에서는 관리면적이나 경과연수와 같은 물리적 요인이 상이하여 관리비 차이가 발생한 것이 아니라, 행위주체의 관리업무 효율성으로부터 기인하는 것으로 논의를 진행하였다. 확인적 추론을 위해 임대 아파트와 분양 아파트 매칭시 관리면적, 경과연수, 난방방식 등을 기준으로 데이터를 선별하였으므로 물리적 요인의 차이는 어느 정도 통제하였기 때문이다. 임대 아파트는 공공기관이 대량의 아파트 호수를 일괄 관리하는 방식인 반면, 분양 아파트는 입주자대표회의라는 기구를 통해 개개의 입주인이 각자 자신의 집을 관리하는 셈이다. 따라서 업무 수행의 효율성에 차이가 날 수 밖에 없다. 그럼에도 불구하고 임대 아파트가 사회적 취약계층을 배려해 공급되는 것임을 생각하면, 이들 사회적 취약계층이 입주 후 부담하는 관리비가 인근의 분양 아파트보다 높다는 것은 아이러니가 아닐 수 없다. 본 연구 결과가 임대 아파트 관리방식에 대한 사회적 관심을 제고시키고, 근본적 제도 개선이 이루어지도록 하는 초석이 되기를 바란다.

실험자료가 아닌 관찰자료(observational data)에 기초하여 인과관계를 명확하게 밝히는 것은 쉽지 않다. 회귀모형을 통해 상관관계를 넘어 인과관계까지 제시하려는 경우 종속변수에 영향을 준다고 생각되는 모든 교란변수(confounding covariate)가 모형에 포함되어야 하고, 이러한 교란변수 값의 분포가 처리집단 및 통제집단 간 중첩과 균형이 보장되어야 한다. 이러한 전제조건은 관찰자료의 경우 충족되기 어려우며, 실제로 회귀모형을 통해 인과관계의 존재를 밝힌 연구사례는 찾기 힘들다. 따라서 회귀모형 대신 자료의 층화(subclassification), 매칭, 도구변수(instrumental variable)와 같은 대안을 활용하게 되는데, 본 연구에서는 매칭의 기법을, 그 중에서 경향점

수 매칭 방법을 사용하였다. 회귀모형을 포함한 이러한 대안들은 모두 교란변수를 통제하기 위함인데, 이러한 방법을 사용한다 하더라도 교란변수가 성공적으로 통제되었다고 단언하기는 어려우며, 이 점에서 본 연구의 한계가 존재한다.

마지막으로 본 연구는 광주광역시라는 한 개 도시에 대해, 그리고 최근 2개년 동안의 자료를 기초로 분석을 수행한 한계가 존재한다. 즉 자료의 공간 및 시간상 제약에 의해 일반화하기에 다소 무리가 있을 수 있다. 좀더 광범위하고 풍부한 자료의 수집을 통해 후속 연구가 활발히 진행되기를 기대한다.

주

- 1) 공동주택관리정보시스템은 관리비 정보를 총 47개 항목으로 세분하여 공개하고 있으나, 지역에 따라 난방비 기재 누락, 장기수선충당금 관련 항목의 입력 오류 등이 자주 발견되었다. 이러한 결측이나 오기가 비교적 적은 지역은 대전, 충남, 광주 등이었고, 이 지역 중 대한주택관리사협회에 임대 아파트의 관리비가 분양 아파트보다 높다는 관리사무소장의 의견 제출이 빈번했던 곳은 광주였으며, 이러한 사유로 광주를 사례지역으로 정하였다. 아파트 단지 표본은 703개 단지 목록을 기준으로 70개 단지를 무작위 추출하였고, 추출한 70개 단지를 대상으로 24개월간의 관리비 자료를 추적 수집하였다. 표본비율 10%는 사회과학 연구에서 낮은 비율은 아니며, 광주 지역의 의무관리대상 아파트 단지를 대표하는데 무리가 없는 것으로 보인다.
- 2) 공동주택관리법 시행령 제23조는 입주인이 관리주체에게 납부해야 할 비용을 크게 세 가지(공용관리비, 개별 세대의 에너지 사용료, 장기수선충당금)로 구분하고 있으며, 본 연구에서는 장기수선충당금을 제외한 비용을 관리비로 사용하였다. 장기수선충당금은 분양 아파트의 경우 입주인에게 부과하지만, 임대 아파트는 그러하지 않기 때문에 포함시켜 비교하기에 부적당하다.
- 3) 1,680(70×24)개이어야 하나, 일부 단지에 결측치가 있어 최종 관찰치는 1,652개임.
- 4) 공동주택관리정보시스템에 등록된 자료상 관리면적, 경과연수, 관리방식, 난방방식, 복도유형, 층점 시점, 세대수, 임대 및 분양 여부 정도가 대체로 빠짐없이 값이 채워져 있는 항목이었고, 이외에 건물구조, 전기계약방식, 공사·용역 입찰방식, 경비원 수, 청소원 수, 승강기 대수, 주차대

- 수, CCTV수 항목이 존재하기는 하나 대부분 입력값이 누락되어 있거나 값 자체를 신뢰하기 어려운 경우가 많았다(예를 들어 500세대 규모 단지에 배치된 경비원수가 56명). 이는 공동주택관리정보시스템에 관리비 자료를 등록만 하면 될 뿐, 등록된 자료의 논리적 오류, 입력의 성실성 등을 점검하는 절차가 없기 때문인 것으로 풀이된다.
- 5) 사전확률은 정규분포의 형태로, 조사확률은 반코쉬 분포(half-cauchy distribution)의 형태로 지정하였다. Half Cauchy(0,1)은 location=0, scale=1의 모수값을 갖는 반코쉬 분포를 의미하며 표준편차의 사전확률분포를 지정하는데 자주 사용된다.
- 6) 최우추정법(maximum likelihood estimation)과 같은 전통적 모수 추정방법이 아닌 베이지안 추론방법을 활용한 이유는 첫째, 베이지안 추론방법을 사용할 경우 추정한 모수의 불확실성을 풍부하게 분석할 수 있는 장점이 있기 때문이다. 본 연구에서는 임대 및 분양 아파트 여부에 따른 계수의 크기 및 불확실성을 비교하는 것이 주된 관심이므로 베이지안 추론방법이 보다 적절한 것으로 판단하였다. 둘째, 모형의 모수를 실제로 추정하는 MCMC 알고리즘에는 Metropolis-Hastings algorithm, Gibbs sampling, Hamiltonian Monte Carlo(HMC) 등 여러 가지가 있는데, 여기에서는 모수 추정이 효율적(efficient)일 뿐 아니라, 본 연구처럼 모수의 수가 상당히 많아도(총 89개) 비교적 수월하게 수렴 능력을 보이는 HMC를 활용하였다. 최우추정법의 경우 자료의 수에 비해 모수의 수가 과도하게 많아지면 자유도가 급격하게 소모되어 모형 적합 자체가 어려울 수 있다. HMC 관련 자세한 사항은 McElreath(2016), Papaspiliopoulos et al.(2007)를 참조하기 바라며, 국내의 경우 이창로 박기호(2017)가 HMC를 적용하여 대전지역의 관리비를 분석한 바 있다. 앞에 연구는 관리비 결정요인을 파악한 것인 반면, 본 연구는 경향 점수 매칭 기법을 활용한 임대 아파트와 분양 아파트의 관리비 수준 비교에 초점을 두었다.
- 7) 신축 이후 경과연수가 늘어날수록 관리비가 하락하는 것은 얼핏 직관에 반하는 것으로 보인다. 그러나 아파트 입주 초기에는 관리인원, 경비원 등을 여유 있게 배치하지만 이후 시간이 흐를수록 최적 인력 규모가 파악됨에 따라 차츰 인력을 줄이는 경향이 있어 신축 이후 관리비가 하락하는 것으로 해석된다(광주광역시 현직 관리사무소장 면담 결과). 또한 b_{age} 의 평균 계수값은 -0.02 이며, 90% 신뢰구간 또한 $-0.03 \sim -0.01$ 로 나타나 적어도 데이터에 의하면 경과연수는 일관되게 관리비를 하락시키는 요인으로 작용함을 알 수 있다.
- 8) 본 연구만의 한계는 아니며, 대부분의 계량적 논문에서는 이러한 가정들에 대한 위배가 심각하지 않다는 전제 또는

희망 하에 연구를 전개하는 것이 일반적이다.

- 9) 이 예는 Gelman and Hill(2007, p.200)의 예를 맥락을 달리하여 변형한 것이다.

참고문헌

- 곽재기, 2003, “정부투자기관의 비효율성 통제를 위한 경영평가제도의 역할 및 운영 성과,” *공기업논총*, 15, 49-91.
- 국정감사 보도자료, 2015, “경기도 공급 공공임대주택 관리비 20% 더 비싸,” 2015.10.
- 국정기획자문위원회, 2017, “문재인 정부 국정운영 5개년 계획,” 2017.7.
- 김선주·김행중, 2014, “서울지역 아파트 공용관리비 결정 요인,” *주거환경*, 12, 117-129.
- 김정훈, 2013, “임대주택단지 입지여건이 주변 아파트 가격에 미치는 영향 분석: 대구광역시를 중심으로,” *국토연구*, 79, 23-32.
- 김준형·김성제·최막중, 2005, “임대주택 사회적 혼합의 장애요인과 해소방안에 관한 연구,” *국토계획*, 40(5), 153-163.
- 문장혁·서경천·이성호, 2006, “공공임대주택이 커뮤니티 지가에 미치는 영향에 관한 연구,” *국토계획*, 41(4), 103-115.
- 배장오·전영일, 2014, “임대아파트 거주자의 주거만족에 관한 연구,” *부동산학보*, 59, 173-187.
- 이창로·박기호, 2017, “공동주택 관리비 결정요인 분석: 다수준 종단분석,” *국토연구*, 93, 169-185.
- 장한수·박태원, 2017, “사회적 혼합 유형별 공공임대아파트 거주자의 주거만족도에 관한 연구,” *한국주택학회 학술대회 발표논문집*, 221-245.
- 최유진, 2016, “정부 실패와 사회적 경제의 확산: 협동조합을 중심으로,” *한국정책분석평가학회 학술대회 발표논문집*, 131-155.
- 최유진·권대중, 2017, “민간임대주택 거주자의 주거 환경만족도가 매입의향에 미치는 영향,” *대한부동산학회지*, 35(1), 321-334.
- 허재완·이정연, 2011, “공동주택 관리비 결정요인에 관한 실증분석,” *도시행정학보*, 24(2), 173-185.
- 황미라, 2013, “공동주택관리비 결정요인에 관한 연구:

- 신재생에너지와 공용전기로 관계를 포함하여,”
경기대학교 석사학위논문.
- Ali, A. S., Kamaruzzaman, S. N., Sulaiman, R. and Cheong
Peng, Y., 2010, Factors affecting housing maintenance cost in Malaysia, *Journal of Facilities Management*, 8(4), 285-298.
- El-Haram, M. A. and Horner, M. W., 2002, Factors affecting housing maintenance cost, *Journal of Quality in maintenance Engineering*, 8(2), 115-123.
- Gelman, A. and Hill, J., 2007, *Data analysis using regression and multilevelhierarchical models* (Vol. 1), Cambridge University Press, New York.
- McElreath, R., 2016, *Statistical rethinking: A Bayesian course with examples in R and Stan* (Vol. 122). CRC Press, New York.
- Papaspiliopoulos, O., Roberts, G. O. and Sköld, M., 2007, A general framework for the parameterization of hierarchical models, *Statistical Science*, 59-73.
- 교신: 박기호, 151-742, 서울시 관악구 관악로 599, 서울대학교 지리학과(이메일: khp@snu.ac.kr, 전화: 02-880-6453)
- Correspondence: Key Ho Park, Department of Geography, Seoul National University, 599 Gwanangno, Gwanak-gu, Seoul 151-742, Korea (e-mail: khp@snu.ac.kr, phone: +82-2-880-6453)
- 최초투고일 2017. 11. 6
수정일 2017. 11. 28
최종접수일 2017. 12. 12

공간 접근성을 고려한 사전투표소 최적 입지 모델링: 서울시 서초구와 강남구를 사례로

송하진* · 이진학**

Optimal Location Modeling of Early Voting Polls Considering Spatial Accessibility: Cases of Seocho and Gangnam-gu in Seoul

Hajin Song* · Gunhak Lee**

요약 : 2014년 시행된 사전투표제는 유권자의 편의성을 높여 투표율을 제고하기 위한 새로운 대안으로 주목받고 있다. 하지만 이러한 기대에도 불구하고 행정 단위에 기반한 사전투표소의 설치와 운영은 유권자의 실제적인 투표 편의를 제대로 보장하지 못하고 있는 실정이다. 이러한 맥락에서 본 연구는 기존 사전투표소의 입지를 체계적으로 검토하고, 공간 최적화 기법을 활용하여 투표소의 공간 접근성을 극대화할 수 있는 다양한 사전투표소 입지 대안을 새롭게 제시하고 있다. 구체적으로 서울의 서초구와 강남구를 대상으로 주중, 주간의 유동인구와 직장인구 분포를 활용한 실제적인 사전투표 수요를 반영한 투표소의 최적 입지를 보여주고 있다. 이러한 최적화 결과물은 사전투표소의 공간 접근성과 인구 규모에 따른 행정동 간 투표 형평성이 개선된 공간 계획안들로 향후 선거를 위한 사전투표소를 추가 설치하거나 전면 재배치에 관한 계획이나 정책 입안에 매우 유용한 이론적, 경험적 자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

주요어 : 사전투표소, 편의 투표제, 공간 접근성, 공간 최적화, 최적 입지, P -median

Abstract : The early voting system started in 2014 has been paid attention as a new alternative for increasing a voting rate by improving voters convenience. Improper locations of early voting polls typically based on the administrative unit and management cannot provide a better service for voters voting convenience actually. In this regard, this paper examines the exiting system of early voting in a systematic way, and attempts to suggest various locational solutions for early voting polls using spatial optimization techniques which maximize spatial accessibility of voting polls. Specifically, we present the optimal locations of newly sited early voting polls by considering actual demands of early voters based on floating population and workers distributions in Seocho and Gangnam-gu, Seoul. The major results are thought of as the enhanced spatial plans for providing better spatial accessibility and voting equity among different population administrative units, and they would be utilized as theoretical and empirical references when planning new places or replacements of early voting polls for further elections.

Key Words : early voting poll, convenience voting system, spatial accessibility, spatial optimization, optimal location, P -median

본 연구는 교육부와 한국연구재단의 BK21플러스 사업(4-Zero 지향 국토공간창조 사업단, 서울대학교 지리학과)의 지원을 받아 수행된 연구결과임.

* 서울대학교 지리학과 석사과정(M.A. Student, Department of Geography, Seoul National University, durant35@snu.ac.kr)

** 서울대학교 지리학과 부교수 및 국토문제연구소 겸무연구원(Associate Professor, Department of Geography and Institute for Korean Regional Studies, Seoul National University), gunhlee@snu.ac.kr

1. 서론

최근 한국의 선거제도는 사전투표제의 도입으로 큰 변화에 직면했다. 사전투표제는 선거 당일에 투표 하기가 힘든 선거인이 선거일 이전 정해진 기간에 사전에 할당된 투표소가 아니라 전국 어디에서나 투표 할 수 있게 마련한 제도로 2013년 상반기 재·보궐 선거에 처음으로 도입되었다. 이러한 사전투표제는 전체 투표율을 높임으로써 직접 민주주의를 실현하고, 높은 투표율을 통해 당선된 당선인의 절차적 정당성을 부여하는데 기여할 수 있다. 사전투표제의 투표율 제고 효과는 선거의 특성에 따라 조금씩 차이를 보였다. 도입 당시인 2013년 재·보궐 선거, 2014년 6회 지방선거의 경우 점차 낮아지고 있는 투표율을 반등시키는 효과를 보인 것으로 평가되었지만(김대년, 2014; 윤기쁨·엄기홍, 2016), 19대 대선 경우 사전투표제를 시행하지 않은 18대 대선 투표율과 비교했을 때 고작 1.4%의 상승에 그쳐 투표율 견인 효과가 뚜렷하지 않은 것으로 나타났다. 이러한 차이는 재·보궐/지방선거와 대선이 투표율 자체의 절대적 차이가 있다는 점에 기인하지만, 일반적으로 주요 선거보다는 특수한 원인으로 인해 진행되는 특별 선거에서 사전투표제가 유의한 영향을 미치고 있는 것으로 알려져 있다(Fitzgerald, 2005; Southwell, 2009). 우리나라에서 도입된 사전투표제의 효과는 2017년 치러진 19대 대통령 선거에서 명확히 드러났다. 헌정 사상 유례없는 대통령 탄핵에 따른 갑작스럽게 이루어진 대선이라는 특수한 상황이 있었지만 전체 77.2% 투표율 중 33.8%에 해당하는 26.06%의 사전투표율을 기록하여 전체 투표율을 높이는 데 유의미한 기여를 한 것으로 나타났다(중앙선거관리위원회, 2017).

이렇듯 직접 민주주의의 실현에 있어 중요한 방법론적 대안으로 부각되고 있는 사전투표제는 향후 계속 유지될 전망이다. 이를 통한 투표율을 보다 높일 수 있는 다양한 방식들에 대한 고민이 중요한 시점이라 할 수 있다. 사전투표제의 투표율을 높이는 방법은 투표일을 늘리거나 투표일의 투표 시간을 연장하는 등 유권자가 투표할 수 있는 시간적 기회를 늘리는 것

이 가능하다(김대년, 2014). 이와 더불어 투표 장소를 늘리거나 투표소 위치를 재고하는 공간적 전략을 채택할 수 있다. 사전투표의 경우 본 투표와 달리 유권자의 거주지에 기반한 지정된 장소가 아니라 전국 어디에서나 투표할 수 있도록 하기 때문에 투표소에 대한 접근성은 유권자의 선거 편의성에 직접적인 영향을 미치는 중요한 요소라 할 수 있다. 현재로서는 공직선거법 개정을 통해 사전투표소에 대한 일부 근거를 제고하고 있는데, 행정동별 1개소의 사전투표소를 설치하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이러한 원칙은 각 지역에 대한 형평성을 고려하는 것처럼 보이지만 행정동 간의 면적과 인구, 특히 사전투표 가능성이 있는 유권자의 규모가 동질적임을 전제하고 있기 때문에, 현실적으로는 형평성 있는 투표소 접근성을 보장하지 못하고 있다. 예컨대 면적이 큰 행정동의 경우 유권자는 투표를 위해 다른 지역 주민보다 훨씬 먼 거리를 이동해야 하며, 동별 인구 규모 역시 서로 다르고, 사전투표를 하려는 유권자의 경우 주민등록상의 거주지가 아니라 사회경제적 활동이 일어나는 장소(직장, 쇼핑 장소 등)에서 투표 행위가 이루어질 수 있기 때문에 행정구역에 따른 인구와는 큰 차이를 보일 수 있으며, 투표 시간에 따라 잠재적 유권자 수 역시 매우 유동적이다. 또한 상시적으로 유동인구가 많아 사전투표 인원 역시 많은 것으로 예상되는 고속버스터미널, 기차역, 쇼핑센터, 관광지 등은 동별 1개소 사전투표소 원칙과 달리 추가적으로 투표소가 설치되어야 하는 중요 장소들이라 할 수 있다. 실제로, 19대 대선에서 1개 사전투표소만 설치한 인천공항의 경우, 연휴 기간 출국 인원이 급격하게 몰리며 투표대기시간이 1시간까지 늘어난 사례가 있고(연합뉴스, 2017), 이와 달리 서울 고속버스터미널에서는 사전투표소가 설치되지 않아 사전투표가 이루어지지 못하였다(매일경제, 2017). 유권자의 투표 편의를 높여 투표율을 제고하고자 하는 사전투표제의 취지를 제대로 달성하기 위해서는 매우 단순한 해법이 있는 투표 시기보다 투표소의 공간 접근성에 대한 심도 있는 고민이 보다 더 필요할 것이다.

그럼에도 불구하고, 현재 사전투표소의 입지와 관련한 연구는 거의 없는 실정이다. 기존 투표 제도는

미리 주소지에 따라 할당된 투표소에서 선거인명부를 일일이 확인한 후 투표에 나섰기 때문에 명부의 전산화 전까지는 사전투표제 자체가 도입이 불가능했고, 사전투표소의 입지연구 역시 2010년대에 들어서야 시작되었다. 도심지의 쇼핑센터 등 유동인구가 많은 지점에 사전투표소의 일종인 공통투표소를 설치한 일본의 사례를 소개한 연구(이미란·고선규, 2016)와 주요 선거에서 투표율을 크게 끌어올리지 못하는 한국의 사전투표제도에 대해 사전투표소를 터미널과 같은 지점으로 이동시키는 방안을 고려한 연구(김대년, 2014)가 있으나, 공간과학적인 차원에서 사전투표소의 입지 변화까지 논의를 확장하지는 못하였다.

이러한 맥락에서 본 연구는 동별, 유권자의 인구분포별 특성을 고려하지 않고 획일적인 기준으로만 사전투표소의 입지를 결정한 현 공직선거법에 대해 고찰하고 이를 개선할 수 있는 새로운 사전투표소 입지대안을 모색하고자 한다. 보다 구체적으로 현재 운영되고 있는 사전투표소의 입지 실태를 파악하고 유권자의 실제적인 투표소 접근성을 향상시킬 수 있는 추가적인 사전투표소의 최적 입지를 제안할 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 공간 정보의 효율적 처리, 분석, 시각화가 가능한 GIS와 최적 의사결정 문제를 효율적으로 해결할 수 있는 공간 최적화(spatial optimization) 기법을 활용하여 보다 과학적이고 합리적인 공간 의사결정을 수행할 것이다. 본 연구의 결과는 최근 선거의 새로운 대안으로 각광받고 있는 사전투표소의 공간적 현황을 체계적으로 살펴보고, 투표자의 편의성과 선거 효율성을 높일 수 있는 입지적 대안들을 제시함으로써 향후 선거 관련 정책이나 계획자에게 유용한 참고자료를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 선행 연구

선거 민주주의가 도입된 이래로 정계 및 학계에서는 투표율을 상승시킬 수 있는 방안을 계속해서 연구해 왔다. 최대한 많은 유권자가 투표를 통해 후보

를 지지해주어야 당선자의 정당성을 확보할 수 있으며 반대로 낮은 투표율은 곧 당선자에 대한 사회경제적인 편향된 지지가 의심되기 때문에 투표율은 선거에 있어 매우 중요한 성공 잣대가 되고 있다(Lijphart, 1997). 따라서 숨어 있는 지지층 및 부동층을 최대한 투표소로 끌어내기 위한 다양한 편의 투표(convenience voting) 제도가 개발되어 왔다. 투표 확률과 관련한 기대효용모델(expected utility model)에 따르면 투표를 함으로써 얻는 편익이 투표 행위를 위한 비용을 초과할 경우에 유권자들은 투표를 하게 된다(Downs, 1957). 결국 유권자의 편익을 올리거나 투표에 드는 비용을 줄임으로써 투표율을 높일 수 있다. 투표 행위를 통한 개별 유권자의 편익은 매우 다양할 수 있어 실제적인 편익 상승을 위한 제도적 장치가 마련이 제한이 있을 수 있다면, 투표에 드는 비용적 측면을 최소화하는 것이 보다 합리적인 대안이 될 수 있을 것이다. 투표 시간, 절차적 복잡성을 줄인다거나(Levine and Palfrey, 2007) 적절한 투표소 설치를 통한 투표 접근성을 확대하는 것은 투표를 위한 편의성을 높임으로써 투표 행위에 발생할 수 있는 총체적 비용을 줄일 수 있는 방법들이라 할 수 있다.

사전투표제는 이러한 편의 투표의 한 유형이라 할 수 있으며, 미국, 일본, 스웨덴 등의 국가에서 이미 오래 전부터 시행되어 오고 있다. 투표의 편의성이 곧 투표율 상승과 직결될 수 있다는 전제 하에(Karp and Banducci, 2000), 미국의 경우, 일반적인 소매점들에서 투표를 할 수 있도록 하고, 차량 이동시 차안에서 투표가 가능하게 하는 등 최대한 유권자의 편의를 존중할 수 있는 방법들이 적용되고 있다. 일본의 사전투표는 2004년부터 시작되어 점차 사전투표율이 증가해 현재 투표율의 감소를 최소화하는 주요 요인으로 작용하고 있다. 사전투표소의 개수 또한 증가하여 2016년 참의원선거에서 5,300여 개소가 사전투표소로 활용되었고, 이 중에는 학교, 역, 상업시설이 포함된다(이미란·고선규, 2016). 유럽의 스웨덴은 1942년부터 사전투표제를 도입하였는데, 중앙집권적인 조직시스템의 부재로 과거 한국의 부재자투표와 같이 사전투표자가 미리 신청한 투표카드를 받아서 투표하는 방식을 택하고 있다. 다만 법적으로 사전투표

자의 자격에 어떤 제한도 두고 있지 않아 시민들은 자유롭게 사전투표 여부를 택할 수 있다(김대년, 2014).

우리나라의 경우, 사전투표제뿐 아니라 부재자투표, 중증 장애인을 위한 거소투표와 같은 다른 유형의 편의 투표 역시 시행되고 있다. 부재자투표는 본래 군인, 경찰, 학생 등 특정 대상에 대해서만 인정하였으나 2004년 이후 투표소에 갈 수 없는 모든 유권자로 확대되었다(이상신, 2014). 또한 우편을 통해 표지를 받아 직접 부재자 투표소를 방문해 기표하는 절차적 복잡성이 있음에도 해외 거주자, 선상 부재자 등 대상을 점차 확대하여 선거 투표율을 높이는 장치로 계속 활용하고 있었다. 이 부재자투표제를 대체한 것이 2013년부터 시범 운영을 거쳐 2014년 시행된 사전투표제이다. 사전투표는 부재자명단에 등록 후 우편을 통해 공보물과 기표지를 받아 제한된 기표소에서 투표를 하는 번거로움을 해소하여 해당 기간에 전국에 설치된 임의의 사전투표소만 방문하면 곧바로 투표가 가능하기 때문에 투표율을 높이는데 크게 일조할 것으로 기대되었다. 하지만 이러한 기대와 달리 대선과 같은 주요 선거에서는 투표율을 올리는데 한계를 보이기도 하였다. 이는 사전투표제 자체의 한계라기보다 운영에 있어 투표 편의성을 제대로 제공하지 못하여 투표 비용적 측면을 효과적으로 줄이지 못한 데 기인한다.

투표를 위한 비용을 줄일 수 있는 중요한 요소이지만, 다소 해법이 어려운 이유로 크게 주목받지 못한 것은 사전투표소의 위치 선정이다. 투표 기간 및 시간의 조정이나 투표 절차의 간소화 역시 투표율을 높일 수 있는 항목들이지만 사전투표소의 위치에 비해 결정 과정이 단순할 수 있고, 이미 여러 논의들과 대안들이 적용되어 왔다. 하지만 적절한 투표소 위치 선정은 보다 체계적이고 과학적인 분석을 통한 접근이 필요하다. 실제로 투표소와 유권자의 위치와의 관계의 중요성은 일반적인 투표 행위와 관련한 여러 연구들을 통해 인식되어 왔다. 특히 이러한 연구들은 정치학 및 정치지리학적 관점에서 이루어져 왔는데, 주로 Downs(1957)의 기대효용모델을 이론적 틀로 하여 해당 지역의 투표율과 유권자의 거주지와 투표소와의 거리, 성별, 연령, 소득 수준 등 다양한 변수들과의

관계를 밝히고 있다(Gimpel and Schknecht, 2003; Haspel and Knotts, 2005; McNulty et al., 2009; Brady and McNulty, 2011; Bhatti, 2012). 정도의 차이는 있으나 공통적인 결과 중 하나는 유권자의 거주지에서 투표소까지의 거리가 멀어질수록 투표율이 급격하게 하락한다는 것으로 적절한 위치에 투표소가 설치되지 않을 경우 투표율이 낮게 발생할 가능성을 시사하고 있다. 이렇듯 유권자와 투표소와의 물리적 거리, 즉 공간 접근성 측면이 실제 투표율에 유의미한 변수로 작동하고 있음을 여러 연구들을 통해 밝히고 있지만, 실제로 적절한 투표소의 입지에 대한 해답을 제시해 주는 연구는 거의 없는 실정이다.

유권자와 투표소의 위치적 관계는 유권자의 거주지에 기반한 지정된 장소에서 투표가 이루어지는 본 투표와 달리 전국 어디에서나 투표를 할 수 있는 사전투표의 경우, 유권자의 투표소에 대한 접근성은 투표 편의성, 곧 투표율 상승에 직접적인 영향을 줄 수 있다. 그러나 투표 제도가 국가마다 상이하고 사전투표제를 실시하는 국가가 많지 않은 이유로 일반적인 투표제의 투표소와 관련한 연구를 제외하고 사전투표소의 입지에 대한 연구들은 거의 찾아보기 힘들다. 이러한 측면에서 사전투표소의 입지적 특성을 고려한 투표소 입지 계획, 특히 공간 최적화 접근은 매우 새로운 연구 주제라 할 수 있으며, 경험적 사례 연구가 거의 없는 관계로 우리나라 사전투표제의 특성과 법적 근거에 기반하여 연구를 진행하는 것이 가장 합리적인 접근이 될 수 있다.

3. 사전투표소 최적 입지 모델링

1) 사례 지역

본 연구의 사례 지역은 서울특별시 서초구와 강남구로 서울시의 대표적인 도심 지역이며 각각 18개, 22개의 행정동으로 이뤄져 있다. 이 두 행정구는 다른 구에 비해 상대적으로 넓은 행정동 면적으로 가지고 있어(<표 1>을 참고) 단일 사전투표소가 담당하

는 범위가 넓다. 이는 <그림 1>과 <표 1>에서 확인할 수 있는 것처럼 다른 구에 비해 강남과 서초구의 사전투표소에 대한 접근성이 떨어질 수 있음을 시사하며 따라서 본 연구에 적절한 사례 지역이라 할 수 있다. 실제로 서초구와 강남구에서 사전투표소 간의 평균 거리는 각각 약 2.9km, 3.4km로 서울 전체 평균 2.4km에 비해 상대적으로 멀리 떨어져 있다. 이러한 입지 특성은 유동인구와 직장인이 많이 분포하는 대표적인 업무 지구인 서초대로와 테헤란로 근방 400m에 단 한 개의 사전투표소만이 위치하는 등 현실 수요를 제대로 반영하지 못하는 결과를 보여주고 있다. 또한 <표 1>과 같이 2014년 통계청 인구조사를 통해 알 수 있는 종사자밀도의 평균은 서초구 8,312명/㎢, 강남구 16,330명/㎢로 전체 평균 7,832명/㎢를 상회

했다. 이는 서초구와 강남구에 일자리를 가지로 있는 인구가 다른 서울 지역에 비해 밀집되어 있다는 것을 의미한다. 특히 강남구 역삼1동의 경우 종사자 수가 147,358명, 종사자 밀도가 62,706명/㎢로 전체 서울시에서 각각 2위, 4위로 많은 종사자 수와 밀도를 보이고 있었고, 논현1·2동, 대치4동, 서초2동, 삼성1동, 역삼2동의 7개동이 종사자밀도 상위 20개 동 안에 들었다.

아울러, 서초구와 강남구는 남부터미널, 고속터미널, COEX-한국도심공항, SETEC 등의 대형 교통시설이나 컨벤션 센터가 밀집되어 있어 매우 많은 유동인구를 발생시키고 있다. 이러한 유동인구는 사전투표에 있어 실제적인 수요로 간주할 수 있음에도 불구하고, 현재 강남 지역의 이러한 시설들은 단 한곳의

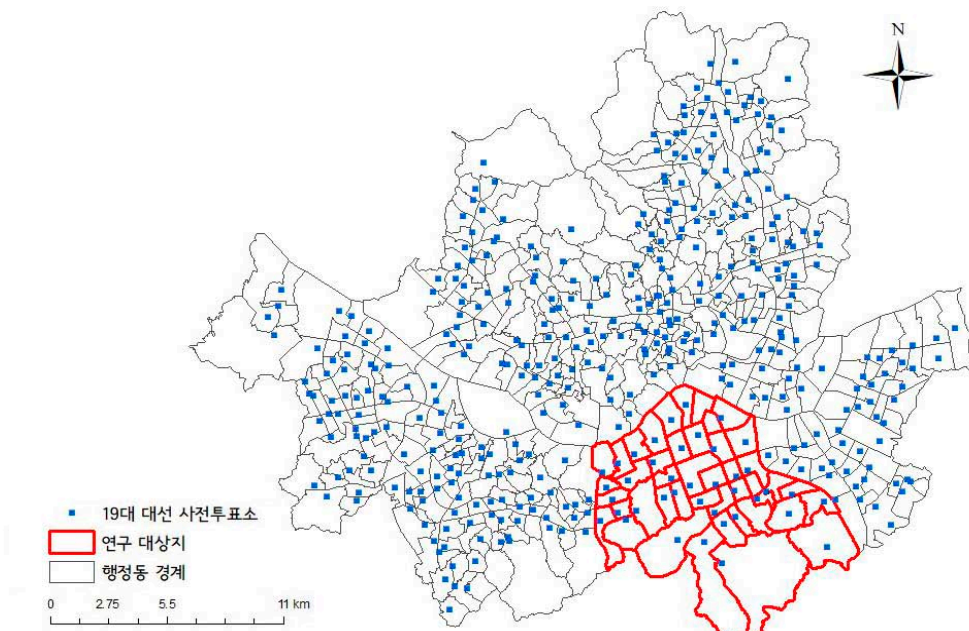


그림 1. 19대 대선 당시 서울특별시 사전투표소 분포

표 1. 사례 지역의 행정동 면적, 종사자 밀도, 사전투표소간 거리

지역	평균 면적(㎢)	평균 종사자 밀도(명/㎢)	역내 투표소간 평균 거리(m)	투표소 개수
서초구	2.61	8,312	2,877.54	18
강남구	1.8	16,330	3,446.04	22
서울 전체	1.43	7,832	2,393.54	424

사전투표소도 설치되어 있지 않다. 따라서 사전투표의 접근성과 편의가 제대로 제공되지 못하고 있는 강남과 서초 지역에 대한 신규 투표소의 입지 계획은 매우 의미 있는 연구가 될 수 있을 것이다.

2) 연구 방법 및 데이터

사전투표가 이루어지는 주중 주간(06시~18시) 시간대는 대부분의 유권자가 생업에 종사 중이기 때문에 투표에 걸리는 시간은 최대한 짧고 효율적이어야 한다. 이를 위해서는 유권자가 활동하는 장소와 가까운 곳에 사전투표소가 많이 존재하여 투표의 기회를 늘리는 것이 필요하다. 현재 공직선거법 제148조 1항에서 읍면동 당 1개의 사전투표소를 둔다는 원칙을 통해 1개 행정동 당 최소 1개 사전투표소를 확보하고 있지만, 투표소 설치와 운영을 위한 관리적 비용을 크게 고려하지 않는다면 잠재적 유권자가 많이 존재하는 곳에 보다 많은 사전투표소를 추가하는 것이 바람직하다. 이와 관련 동법 같은 항에서 군부대 등 밀집 지역이 있을 경우 추가로 사전투표소를 설치할 수 있도록 규정하고 있어 법적인 근거도 존재한다. 문제는 추가적인 사전투표소 설치를 위한 입지 결정 과정은 보다 합리적이고 효율적이어야 한다는 것이다.

오래 전부터 공간 과학에서는 공적, 사적 시설물의 최적 입지와 관련한 여러 방법론적 토대가 개발되어 왔다. 이들 중 수학적 모델에 기반한 최적화 기법은 실제로 정확한 최적의 해를 도출할 수 있어 실세계 공간 계획에 매우 폭넓게 이용되고 있다. 공간 최적화는 이러한 수리 최적화(mathematical optimization) 기법에 기반을 두고 있으며, 보다 복잡하고 다양한 공간 의사결정 변수와 공간적 맥락을 반영할 수 있는 공간 모델들을 포함하고 있다. 본 연구에서는 편의 투표의 일종인 사전투표소를 추가적으로 설치하는 데 초점을 두고, 사전투표소의 편의성을 극대화하는 입지 대안을 도출하고자 한다. 일반적으로 입지 문제를 해결하기 위한 공간 최적화 모델은 입지 문제의 구조, 입지할 시설물의 수, 제약 조건들 등에 따라 매우 다양한 형태가 존재한다(이건학, 2010). 이 중 본 연구에서는 사전투표소의 편의성을 구체화

한 공간 접근성을 최대화하는 데 적합한 것으로 판단되는 P -median 모델을 적용하고자 한다. 보통 최적화 문제는 정의된 문제를 수학적 모델로 변환하는 단계를 거치는데 문제에 대한 목적함수와 제약조건들이 핵심 구성 요소라 할 수 있다. 목적함수는 문제의 구체적인 목적으로 최소화 또는 최대화하고자 하는 함수로 정의되는데 P -median 모델은 최소합 문제(MinSum problem)의 일종이라 할 수 있다(Daskin, 1995). 즉, 수요지와 입지할 시설물 간의 총 비용을 최소화하는 해를 도출할 수 있는데 본 연구의 경우 잠재적 유권자가 사전투표소에 도달할 수 있는 거리적 마찰이 비용에 해당하며 이를 최소화하는 것은 결국 사전투표소의 접근성을 최대화하는 것을 의미한다. Hakimi(1965)에 의해 정의된 P -median 문제는 특정 시설에 대해 특정 수요를 최소 비용으로 할당할 수 있어 물류센터 입지, 상권 분석 등의 입지배분 문제(location-allocation)나 학군, 선거구, 치안구역 등 관할구역(districting problem) 문제 등에 폭넓게 활용되고 있다(이건학, 2010; Baray and Cliquet, 2013). P -median 문제의 전형적인 선형정수계획법(integer linear programming)은 다음과 같이 공식화될 수 있다.

목적함수:

$$\text{Maximize } Z = \sum_i \sum_j h_{ij} d_{ij} Y_j \quad (1)$$

제약조건식:

$$\sum_i Y_{ij} = 1 \quad \forall i \quad (2)$$

$$\sum_j X_j = P \quad (3)$$

$$Y_{ij} - X_j \leq 0 \quad \forall i, j \quad (4)$$

$$X_j \in \{0, 1\} \quad \forall j \quad (5)$$

$$Y_{ij} \in \{0, 1\} \quad \forall i, j \quad (6)$$

결정 변수는 X_j 는 새로운 사전투표소의 입지를 결정하는 이진 정수로 j 지점에 사전투표소가 설치된다면 1, 그렇지 않으면 0이 된다. 또 다른 결정 변수 Y_{ij} 는 수요 지점 i 의 수요가 가장 가까운 거리에 있는 j 에 설치된 사전투표소에 할당되면 1, 그렇지 않으면 0이 된다. 목적함수 Z 는 모든 수요 지점과 사전투표

소간의 가중화된 거리(hd_{ij})를 최소화함으로써 유권자의 사전투표소에 대한 접근성을 최대화한다. 가중화된 거리는 각 수요지점의 수요량에 최근린 사전투표소의 거리를 곱한 값으로 총 가중거리는 모든 수요지점에서 최근린 사전투표소까지의 총 이동 거리를 의미한다. 따라서 총 가중거리가 작을수록 유권자의 총 이동거리 또는 평균거리가 짧아져 공간적으로 효율적인 투표 서비스를 제공할 수 있다. 제약식 (2)~(6)은 전형적인 P -median 문제의 제약 조건들로 제약식 (2)는 모든 수요지점은 반드시 한 개의 가장 가까운 사전투표소만을 이용하게 하며, 제약식 (3)은 사전투표소의 설치 개수를 P 로 정의함으로써 다양한 설치 시나리오에 따른 접근성과 비용 측면을 실험할 수 있다. 제약식 (4)는 사전투표소가 설치되었을 때에만 수요 지점이 할당될 수 있도록 하며, 제약식 (5)와 (6)은 이진형 결정 변수를 정의하고 있다.

P -median 문제는 계산이 어렵고 복잡한 NP-Complete 문제로 알려져 있어 정확한 해를 도출하기 어렵다. 이에 대한 대안으로 최적해를 보장할 수는 없지만 최적해에 근접한 준최적해(sub-optimal solution)를 빠르게 찾아주는 휴리스틱 방법들이 많이 개발되어 왔다(Beasley, 1993; Rolland et al., 1997; Hansen et al., 1998; Resende and Werneck, 2004; Mladenovic et al., 2007). 이들 알고리즘 중 본 연구에서는 P -median의 최적해를 찾는 데 매우 효과적인 휴리스틱으로 검증되어 있는 교환 알고리즘(Teitz and Bart, 1968)을 기반으로 문제를 해결하였다.

앞서 언급한 P -median 모델을 토대로 서울시 서초구와 강남구를 대상으로 유권자의 접근성을 극대화할 수 있는 사전투표소의 신규 최적 입지를 새로운 조건들을 기반으로 탐색하였다. 이 입지 조건들은 유권자의 투표 편의 효율성을 높이는 한편, 법적 기준을 충족시키고 지역 간 형평성을 고려하기 위함이다. 구체적으로 행정동 간 면적과 종사자 밀도의 편차를 최소화하고자 하였으며, 법적 기준인 1개 행정동 당 1개 사전투표소 설치 기준을 준용하여 기존 사전투표소를 모델링에 포함한다. 행정동 간 면적의 편차를 최소화한다면 면적이 넓은 행정동 거주민이 사전투표소에 도달하는 거리를 짧게 할 수 있고, 종사자 밀도

의 편차를 최소화한다면 투표 시간대에 집중적으로 인구가 분포하는 지역에 더 많은 사전투표소를 배치하여 투표의 편의성을 제고할 수 있다. 사전투표소의 최적 입지 도출에 앞서 19대 대선에 운영된 사전투표소의 입지를 분석하였고, 유동인구와 직장인구 데이터를 활용하여 사전투표 가능성이 높은 실제 수요에 기반한 추가 사전투표소의 입지를 도출하였다.

3) 사전투표소의 수요 분포와 입지 후보지

사전투표소 입지를 위한 실제적인 수요를 산정하기 위해 크게 서울시 2012~2015년 유동인구와 2015년 직장인구를 사용하였다. 또한 기존 19대 대선 때 선거관리위원회에서 제공한 사전투표소 40개소를 모델에 포함시켰다. 유동인구(floating population)는 관찰자가 지점별 통행인구를 시간별로 측정하는 방식으로 집계한 인구로 강남구와 서초구 내 1,283개의 지점에서 측정되었다. 이 중 서초구 및 강남구 자료에서 사전투표소 운영시간인 주중 07시부터 18시까지의 유동인구를 대상으로 하였다. 유동인구 자료는 해당 지점에 방문하는 인구수를 집계할 수 있으며, 자주 방문하는 인구의 경우 서초·강남구에 직접적으로 적을 두고 있지 않더라도 관측된 지점과 가까운 위치의 사전투표소로 향할 가능성을 제공한다. 유동인구가 높게 관찰되는 터미널·지하철역·대로변 등에 사전투표소가 세워진다면, 단골로 방문하는 인원이 적더라도 유동인구 자체가 많이 오가기 때문에 높은 사전투표율을 기대해볼 수 있다.

하지만, 서울시의 연도별 측정 지점이 충분히 다양하지 못하여 2012년부터 2015년까지의 유동인구 관측 자료를 모두 사용하여, 시간에 따른 변화를 일부 무시한 단점이 있다. 이외에도 유동인구는 사전투표소의 중요한 수요로 간주할 수 있는 이동하지 않고 건물 안에서 업무하는 직장인구를 쉽게 구별하지 못하는 단점이 있다. 따라서 2015년 전국사업체조사를 기반으로 각 필지별로 종사자인구를 측정한 직장인구 자료를 추가적으로 사용하여 유동인구와 직장인구를 합산한 값을 실제 수요로 사용하였다. 직장인구 중 5인 이상 사업장에 대해 2015년 상반기와 하반기의 관

측값을 평균하여 추출하였다. 직장인구 자료는 고정된 위치에서 근로하는 인원을 파악할 수 있는데, 특히 주중 주간에 진행되는 사전투표의 시간대를 감안하면 직장인구가 많은 지점에 사전투표소가 위치해야 더 많은 인원이 쉽고 빠르게 사전투표에 참여할 수 있다. 또한 선거일은 임시공휴일로서 근로기준법 제10조에 의해 선거권의 행사를 고용인이 제약할 수 없을 뿐, 투표시간이 보장된다면 당일출근도 가능하기 때문에 투표율을 높이기 위해서는 투표자의 생활 동선과 투표소를 최대한 가까이 하여 선거비용을 최소화시킬 필요성이 있다.

유동인구와 직장인구는 둘 다 서초구와 강남구 전역에 걸쳐 있지 않고 특정 지점에 대한 관측 자료로만 존재하고 있어 대표적인 공간 보간법인 크리깅(여기에서는 정규 크리깅(Ordinary Kriging))을 이용하여 결측 지역에 대한 데이터를 추정하였다. <그림 2>는 추정된 유동인구와 직장인구 분포를 반경 100m의 정육각형 그리드 공간 단위로 표현한 것이다. 유동인구 추정값은 강남대로와 테헤란로 인근의 서초·역삼

동이 가장 높고, COEX-한국도심공항이 위치한 삼성동, 한티역 인근의 대치·도곡동, 압구정역 인근의 신사·압구정동에서 높으며 고속터미널 인근에 한해 논현1동에서 높은 값을 보이고 있다. 반면 세곡동, 내곡동의 서초 및 강남구 남부 지역이 대부분 0으로 추정된 것을 볼 수 있는데, 이는 해당 지역에서 유동인구를 관측한 지점이 없거나 측정된 유동인구 자체가 극소수이기 때문이다. 직장인구 추정값은 내곡동에서 가장 높은 추정치를 보이는데, 해당 지역에 위치한 현대인가구단지 생산공단의 개별 직장인구가 높은 값을 보이는 것이 그 원인이다. 두 지도에서 공통적으로 0의 값을 보이는 최남단 지역은 자연녹지지구로서 개발이 이루어지지 않은 지역이다. 유동인구와 직장인구를 합친 결과를 토대로 수요를 산정하였고, 그 결과 테헤란로와 강남대로 일대가 가장 높은 값을 보이고 있으며 압구정·신사·도곡·대치·일원·반포2동 일대도 높은 수요 분포를 보여주고 있다. 유동인구와 직장인구 분포를 합산한 값을 최종적인 사전투표소 수요로 정의하였으며, 육각형 테셀레이션의 각 폴리곤

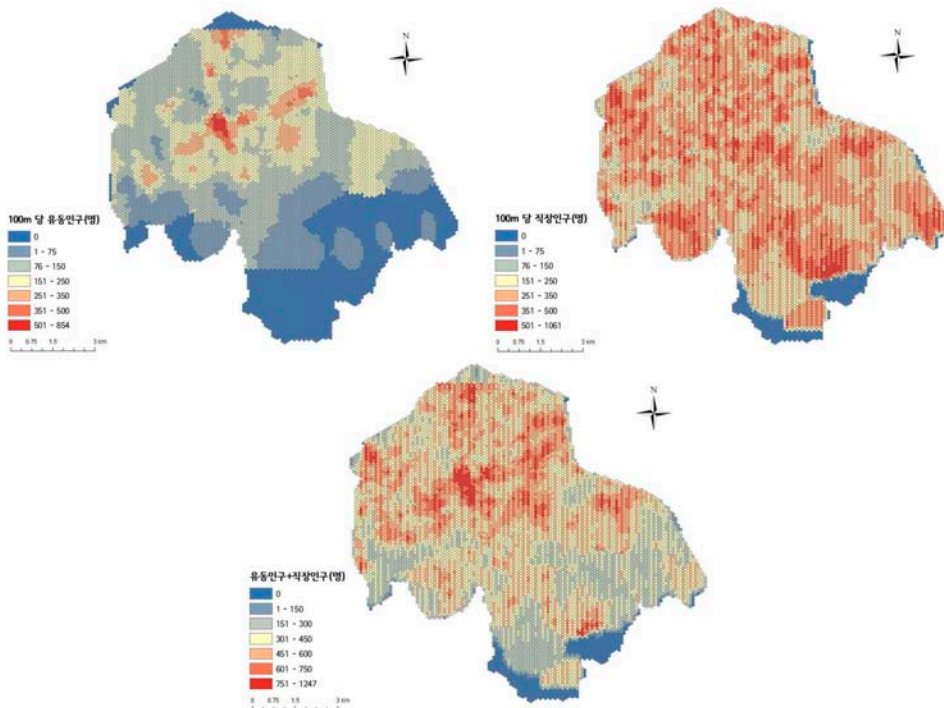


그림 2. 사례 지역의 수요 분포

센트로이드를 수요 지점으로 정의하였다. 연구 지역에 걸쳐 총 9,898개의 수요 지점이 생성되었다.

한편, 사전투표소의 추가 입지를 위한 후보지 선정이 필요한데, 기본적으로 공직선거법의 기준을 준용하였다. 공직선거법에 따르면 사전투표소는 시민과 장애인의 편의를 최대한 반영하여야 하며 되도록 1층에서 투표가 이루어지도록 하며, 또한 종교시설은 사전투표소 입지가 금지되며 개표소 역시 사전투표소를 설치할 수 없도록 규정하고 있다. 이러한 기본적인 후보지 원칙에 기반하고 동시에 시설의 사용이 용이한 공공시설을 중심으로 정의하였다. 이에 따라 강남 서초 지역에 존재하고 있는 초·중·고등학교, 주민센터, 보건소, 경로당, 문화센터, 구청·구의회청사, 청소년수련시설, 복지관, 국가기관청사, 기타 각종 공공건물 등을 입지 후보지로 정의하였고, 그 외 남부터미널, 고속터미널 등 유동인구 밀집 시설도 추가적으로 정의하였고 앞서 언급한 것처럼 19대 대선에서 사용된 기존 40개의 사전투표소도 포함하였다. 그 결과 총 249개의 입지 후보지가 도출되었다. <그림 3>은

19대 대선 당시의 사전투표소의 접근성을 거리에 기반한 보로노이 폴리곤(Voronoi polygon)으로 구획한 서비스 구역(각 수요 지점을 최근린 사전투표소로 할당)과 입지 후보지의 분포를 보여주고 있다. 서초구와 강남구의 총 40개 행정동에 각 1개소씩 40개의 사전투표소가 위치하고 있는 것을 알 수 있으며, 이 중 38개소가 해당 동의 주민센터에 집중하고 있다. 이는 거주지 분포에 기반하고 있는 주민편의 시설을 사전투표소로 그대로 이용함으로써 거주민 이외의 직장인, 유동인구와 같은 사전투표의 실제적인 유권자층의 접근성은 제대로 고려하지 못하고 있음을 보여준다. 기존 사전투표소 간 평균 거리는 <표 1>과 같이 서초구가 약 2.9km, 강남구가 3.4km였으며 사전투표소 간 최단거리는 방배1동 사전투표소(방배1동 주민센터)와 방배3동 사전투표소(방배3동 주민센터) 간의 약 500m였다. 반면 세곡동의 경우 사전투표소(세곡동 주민센터)와 가장 근접한 사전투표소(수서동 주민센터)와의 거리가 2km 이상으로 방배동과 약 4배의 차이를 보이고 있다. 이는 <그림 3>에서도 나타나

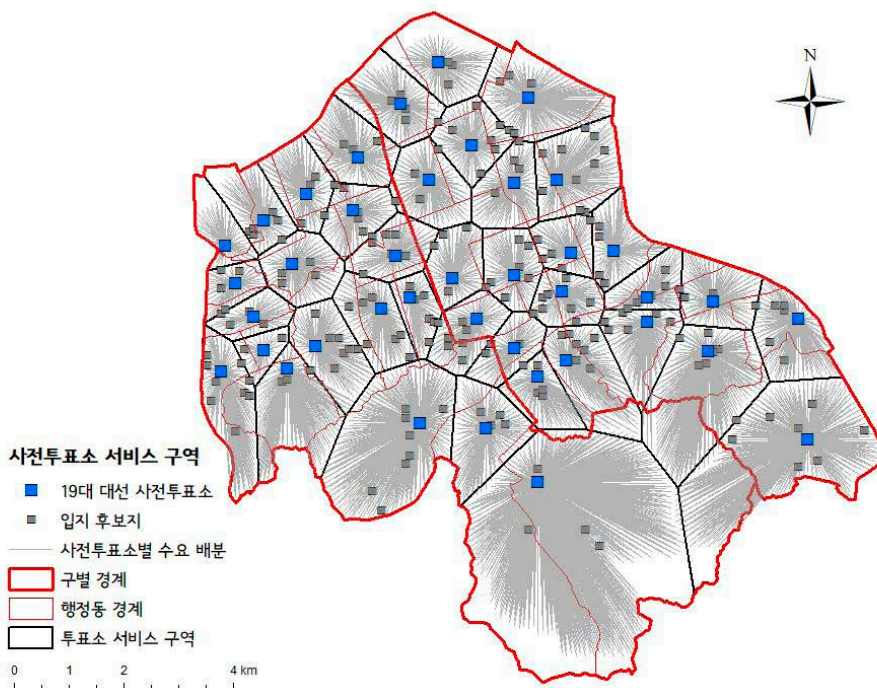


그림 3. 19대 대선 사전투표소 서비스 구역 및 입지 후보지 분포

는데, 세곡동 및 내곡동의 사전투표소 배후지가 각각 7.07km², 14.75km²로 평균적으로 약 1.72km²인 다른 사전투표소에 비해 매우 넓은 것을 확인할 수 있다.

4. 사전투표소 최적 입지 결과

앞서 언급한 것처럼 사전투표소의 최적 신규 입지를 위해 새로운 조건들을 전제하였다. 구체적으로 행정동 간 면적과 종사자밀도의 편차를 최소화하기 위한 신규 사전투표소 수(p)를 정의하였다. 이는 유권자들의 투표 접근성을 높이는 한편, 지역 간 투표의 형평성도 동시에 고려하기 위함이다. 먼저 서울시 전체 평균 행정동 면적과 서초구·강남구의 평균 행정동 면적을 비교한 결과 서초구와 강남구의 행정동 면적이 약 152% 정도 더 크게 나왔다. 따라서 면적당 사전투표소의 수가 서울시 평균과 유사하도록 기존 40개 사전투표소에 21개의 투표소를 추가하여 총 61개의 사전투표소 입지를 고려하였다. 또한 서울시 전체 평균 종사자밀도와 서초구·강남구의 종사자밀도를 계산한 결과 서초구·강남구가 205% 더 종사자밀도가 높았기 때문에 면적 기준과 유사하게 총 40개 투표소의 205%에 해당하는 82개의 사전투표소(42개 추가) 입지를 추가적으로 고려하였다.

한편, 사전투표소의 입지에 있어 법적인 기준도 반영하기 위해 최소 요구 시설을 설정하였다. 법적으로 사전투표소는 1개 행정동 당 최소 1개씩 설치되어야 한다. 해당 규정이 없을 경우 일부 인구가 많은 지역에 사전투표소가 극도로 몰려 인구밀도가 낮은 지역에 사는 소수가 피해를 볼 수 있으므로, 사전투표소의 지역별 형평성을 고려하는 안전장치의 역할도 하고 있다. 그러므로 19대 대선 당시 사용한 사전투표소 40개소를 그대로 고정시켜 1개 행정동에 최소 1개 사전투표소가 입지할 수 있게 설정했고, 1개 행정동 당 1개 사전투표소의 입지가 도출되지 않을 경우 사후검토를 통해 최소 요구 시설을 추가하는 방식을 적용하였다. 먼저 동별 면적 편차를 최소화하기 위한 면적 비례 모델($P=61$)의 경우 기존 40개 사전투표소와 합

계 21개의 신규 최적 입지를 도출하였고, 결과는 〈그림 4〉와 같다. 신규 사전투표소는 세곡동에 3개소, 내곡동·양재1동에 2개소, 양재2동에 1개소 등 동 면적이 클수록 기존 투표소의 수가 제한된 지역에 주로 입지함을 알 수 있다. 그러나 최근된 투표소에 대한 유권자의 접근을 전제하였을 때 각 투표소의 서비스 범위에 해당하는 투표소 당 보르노이 폴리곤의 크기는 여전히 가장 큰 사전투표소 그룹에 속한다. 이는 서초3동(2개소), 서초1동, 역삼1동, 대치2·4동, 압구정동 등 유동인구와 직장인구, 즉 실제적인 수요가 많은 지역에 신규 투표소가 입지하였기 때문이다. 그 외 사전투표소가 신규 입지한 지역은 방배2동, 개포1동, 수서동, 일원본동·1동으로 적은 수의 사전투표소로 넓은 지역을 포괄하고 있던 지역에 대한 투표 접근성을 높이고 있다.

신규 사전투표소가 입지하지 않은 24개 동은 방배동, 반포동 등 주로 서초구와 강남구 북부 지역에 밀집되어 있었으며 도곡동 등 일부 주거기능이 집중된 지역에서도 신규 투표소가 입지하지 않았다. 해당 지역들은 모두 동 크기가 상대적으로 작은 지역으로, 서초-강남구 평균 행정동 면적인 2.16km²에 대비해 24개 동 중 3개동(방배3동, 청담동, 개포2동)을 제외한 21개동이 평균을 밑도는 동 면적을 가지고 있었다. 반면 1개 이상 신규 사전투표소가 입지한 지역은 16개 중 8개 동이 평균 이상이었으며 2개 이상 입지한 4개 동은 모두 평균 이상의 동 면적을 보였다. 따라서 $P=61$ 모델의 경우 행정동 간 면적 편차를 최소화하면서 신규 사전투표소는 수요 지점과의 거리, 즉 유권자의 투표소 접근성을 높이는 최적해를 보여주고 있다. 실제로 수요 지점과 사전투표소간의 평균 거리는 면적 비례 모델이 538.79m로 나타나 기존 사전투표소 분포상의 이동 거리(691.92m)를 22%만큼 감소시키는 효과를 보이고 있다.

한편, 종사자밀도에 비례해 사전투표소의 수를 $P=82$ 로 설정하고 40개 기존 사전투표소에 42개 신규 사전투표소를 최적 입지한 결과는 〈그림 5〉와 같다. 면적 비례 모델에서 선정한 신규 최적입지점 21개소 중 17개소가 종사자밀도 비례 모델에서도 같은 최적 입지 지점으로 선정될 정도로 두 모델의 최적해

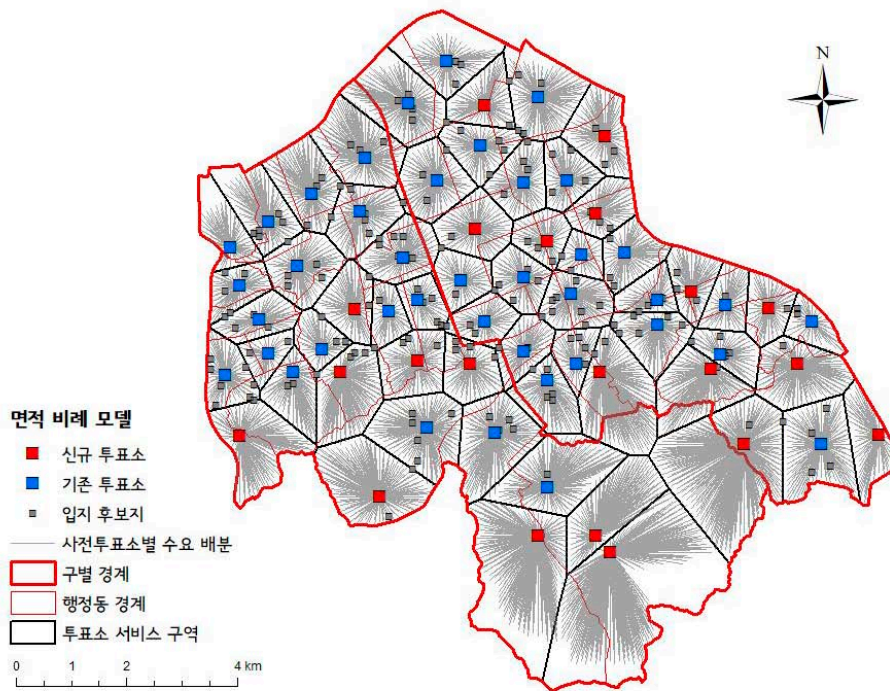


그림 4. 면적 비례 모델($p=61$)의 최적 사전투표소 입지

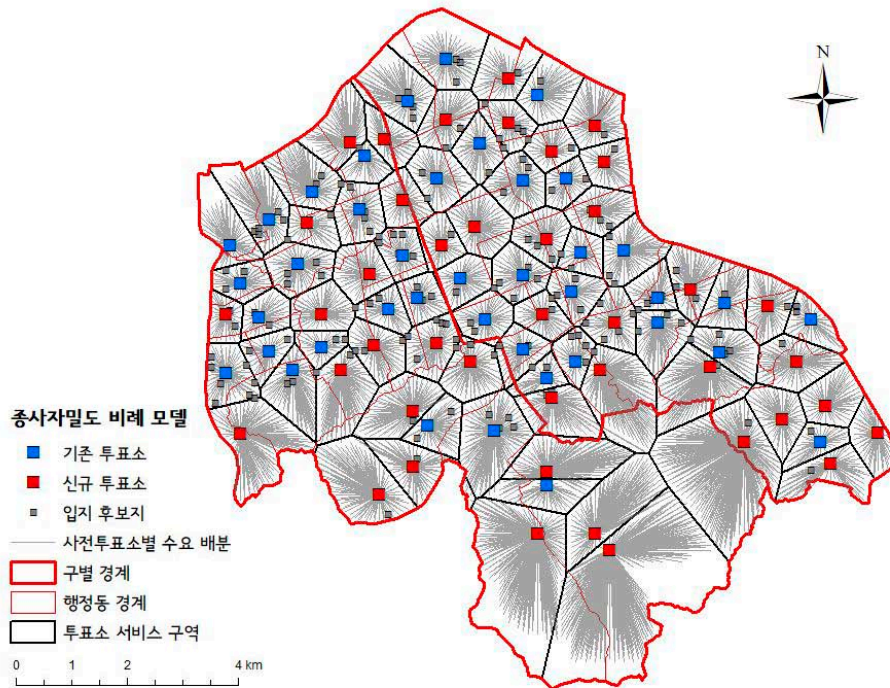


그림 5. 총사자밀도 비례 모델($p=82$)의 최적 사전투표소 입지

는 유사하게 나타나고 있다. 이는 대체로 면적 규모가 큰 행정동에 실제 수요 인구 역시 많이 분포하고 있는 공간적 특성에 기인한다고 볼 수 있다. 두 모델에서 서로 다른 신규 사전투표소로 선정된 4개소 역시 서로 인접한 후보지로 위치적 유사성을 보이고 있다. 대체적으로 종사자밀도 비례 모델에서 신규 입지한 사전투표소들은 면적 비례 모델에서 입지하지 않던 서초구와 강남구 북부 지역의 미서비스 지역을 채워서 입지하는 경향이 강했다. 한강에 접하는 8개동(잠원동, 반포본동·2동·3동, 신사동, 압구정동, 청담동, 삼성1동)에 신규 입지한 투표소는 면적 비례 모델에서 2개소, 종사자밀도 비례 모델에서 8개소로 4배가 늘었다. 또한 면적 비례 모델에서는 신규 사전투표소가 없던 21개 동 중 10개 동에서 새로 입지하였고, 이 중 잠원동은 2개소가 입지하였다. 해당 지역들은 논현동, 역삼동, 서초동, 반포동 등 대표적인 업무지구로 직장인구와 유동인구가 높게 관측되는 지역적 특성을 보인다. 반면 서초1동은 면적 비례 모델에서는 신규 사전투표소가 입지하였으나 종사자밀도 비례 모델에서는 추가 입지하지 않았다. 가장 많은 사전투표소가 입지한 지역은 세곡동(7개소)이었고, 양재1동(5개소), 내곡동·서초3동(4개소)이 그 뒤를 이어 종사자밀도 비례 모델에서도 동 면적이 큰 지역일수록 더 많은 입지가 이뤄지는 경향을 보였다.

종사자밀도 비례 모델은 유동인구가 많이 관측되는 일부 시설에 신규 사전투표소를 명시적으로 입지시키고 있다. 특히 시외교통을 이용하는 인구가 많은 남부터미널과 고속터미널(호남선)에 투표소가 추가 입지되었는데 이는 19대 대선 당시 일부 KTX 역사에만 사전투표소를 입지시킨 것에 대한 시민들의 불편(매일경제, 2017)을 해소할 수 있는 대안이 될 수 있다. 또한 새로 입지한 지점 중 서초4동 주민센터의 경우 서울고등법원 및 등기국과 300m, 서초고등학교는 대법원 및 대검찰청과 300m 내에 위치하여 광역자치단체급 공공기관과의 접근성을 보장하고 있다.

마지막으로 기존의 사전투표소 입지를 고려하지 않은 상태의, 다시 말해서 1개 행정동 당 1개소 규정을 감안하지 않은 그린필드 상태의 최적 입지를 살펴보았다. <그림 6>과 <그림 7>은 면적과 종사자밀도에

비례한 각 모델에 대한 최적 입지안을 보여주고 있다. 두 모델 모두 최적 입지로 선정된 사전투표소의 위치는 19대 대선 당시 사용된 기존 투표소와 상당한 불일치를 보이고 있다. 61개의 사전투표소를 새롭게 입지시킨 면적 비례 모델의 경우 기존 투표소 40개소 중 7개소(약 18%)만이 동일한 최적해로 도출되었고, 82개 사전투표소를 입지한 종사자비례 모델의 경우 기존 40개소 중 13개소(약 33%)만 동일한 입지로 제시되었다. 이는 유권자의 실제 수요에 따른 접근 편의성을 고려하였을 때 기존의 입지는 최적의 대안이 되지 못하고 있음을 재확인시켜 준다. 또한 기존 투표소를 반영하지 않은 두 모델을 비교한 경우 종사자밀도 비례 모델에서 양재천 이남의 개포동, 양재동, 일원동, 내곡동, 세곡동 등지에서 신설된 투표소가 7개인 반면, 유동인구와 직장인구의 합이 상대적으로 많은 서초동, 역삼동, 삼성동, 대치동, 도곡동, 압구정동, 청담동에서는 16개소가 신설되었다. 즉 사전투표소를 늘릴수록 직장인구와 유동인구가 많은 지역에 투표소 입지가 집중적으로 위치함을 알 수 있다. 보다 구체적인 위치와 관련하여 고속터미널(호남선), 남부터미널은 종사자밀도 비례 모델에서 모두 투표소가 입지하지만, 면적 비례 모델에서는 선정되지 않았는데 이는 수요가 단순히 유동인구뿐 아니라 직장인구의 밀집도가 동시에 고려되었기 때문으로 풀이된다. COEX-한국도심공항은 모든 모델에서 최적 입지로 선정되지 않았지만 COEX-한국도심공항과 300m가량 떨어진 한국문화의 집이 모든 모델에서 사전투표소 입지로 선택되었다. 또한 기존 투표소였던 삼성1동 주민센터 역시 400m 근방에 위치하고 있는 등 시설 주변부에 사전투표소가 다수 위치하여 모델이 유동인구가 많은 특정 시설물뿐 아니라 주변의 직장인구를 동시에 고려하고 있음을 알 수 있다.

이와 같은 기존 투표소를 감안하지 않는 그린필드 모델 결과는 실질적인 투표 접근성을 제고할 수 있는 최적해를 보여줄 수 있지만, 현실의 법적 기준은 충족시키지 못할 수도 있다. 기존 투표소를 고려하지 않을 시, 61개 사전투표소 입지 모델은 세곡동·양재1동(각 5개소), 삼성1동·서초3동·내곡동(각 3개소)에 집중되지만 역삼1동, 도곡2동, 서초1동, 방배4동에는 1

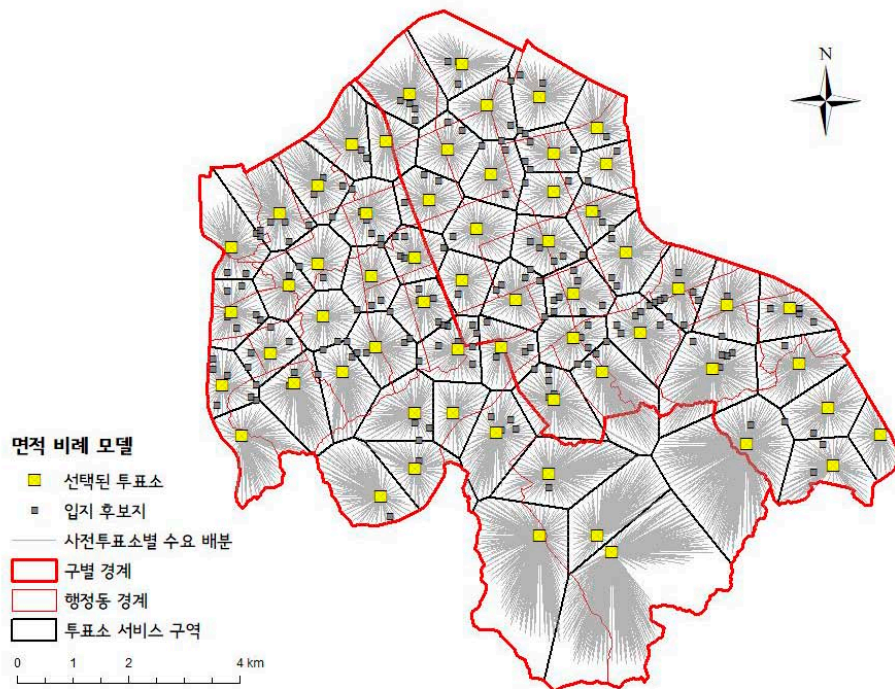


그림 6. 기존 투표소를 고려하지 않은 최적 사전투표소 입지($p=61$)

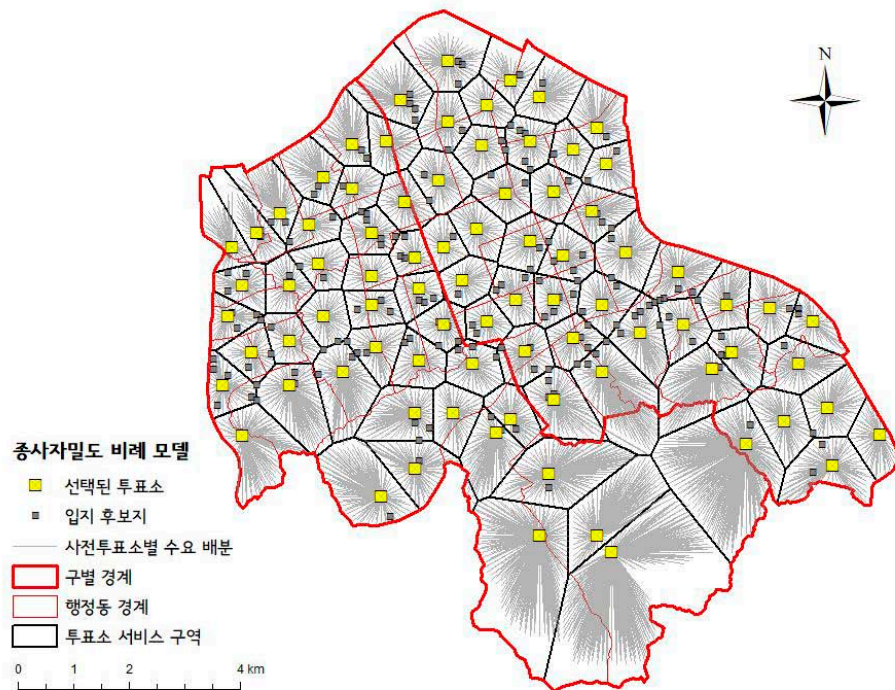


그림 7. 기존 투표소를 고려하지 않은 최적 사전투표소 입지($p=82$)

표 2. 모델별 결과 비교

모델	총 가중거리(km)	사전투표소 당 평균 가중거리(km)	사전투표소 당 수요(명)	사전투표소 총 이동거리(km)	사전투표소 당 평균 이동거리(m)
기존 사전투표소 서비스 구역($p=40$)	3,370,264.78	288.35	101,222.78	10,007.53	691.92
면적 비례 모델 ($p=61$)	2,364,541.59	229.95	66,375.59	5,996.23	538.79
중사자밀도 비례 모델 ($p=82$)	2,130,044.42	199.8	49,376.96	5,451.25	468.94
면적 비례 모델 (그린필드 입지)	2,265,234.69	223.23	66,375.59	5,760.8	526.96
중사자밀도 비례 모델 (그린필드 입지)	2,074,071.45	195.62	49,376.96	5,323.89	455.17

개의 사전투표소도 입지시키지 못하고 있다. 결국 현 투표소의 2배에 달하는 82개소의 사전투표소를 재입지시켜야 모든 행정동에 사전투표소를 설치할 수 있다. <표 2>는 앞서 언급한 모든 입지 최적화 모델의 결과를 비교하고 있다. 항목 중 총 가중거리와 평균 가중거리는 9,898개 수요 지점의 가중거리의 총합과 사전투표소 당 가중거리의 합이며, 사전투표소 당 수요는 1개 사전투표소의 평균 수요를 보여준다. 또한 사전투표소 당 총 이동거리와 사전투표소 당 평균 이동거리는 개별 사전투표소 서비스권에 포함되는 수요 지점들의 이동거리의 총합과 평균값을 나타낸다. 입지할 사전투표소의 개수가 늘어날수록, 이미 설치된 투표소를 고려하지 않을수록 사전투표소에 대한 접근성이 대폭 개선되고 있음을 보여주고 있다. 구체적으로 40개 투표소를 61개로 확대했을 경우 투표소 당 평균 이동거리가 기존 시스템보다 22% 개선되었으며, 82개소로 확대할 경우 기존 시스템의 32% 가량 접근성이 높아졌다. 가중거리에서도 기존 모델에 비해 면적 비례 모델이 20%, 중사자밀도 비례 모델이 31% 더 개선된 모습을 보여준다. 뿐만 아니라 1개 투표소당 커버하는 수요를 제외한 모든 부분에서 기존 투표소를 고려하지 않은 그린필드 모델이 기존 투표소를 고려한 신규 입지 모델에 비해 우수한 결과를 보여주고 있다(면적 비례의 경우 약 2%, 중사자 비례의 경우 약 3%의 접근성 개선). 결론적으로 기존 투표소

에 대한 재배치 유무에 상관없이 사전투표소 최적 입지 대안들은 기존 사전투표소 시스템에 비해 투표 효율성을 높이는데 매우 효과적임을 명확하게 보여주고 있다.

5. 결론 및 토의

사전투표제는 제한된 시간, 제한된 장소에서 치러지는 일반적인 투표 시스템의 한계를 극복하여 유권자의 편의성을 높여 투표율을 제고하기 위한 대안적 방법이다. 이를 통해 전체 투표율을 높임으로써 직접 민주주의를 현실화하고, 높은 투표율에 따른 당선인의 정당성을 부여하는데 긍정적 효과를 가지는 것으로 알려져 있다. 이러한 기대에도 불구하고 행정 단위에 기반한 투표소의 운영은 유권자의 실제적인 투표 편의를 보장하지 못하는 실정이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 기존 사전투표소의 입지를 체계적으로 검토하였고, 이를 통해 투표 효율성을 극대화할 수 있는 보다 나은 사전투표소 입지 대안을 과학적 방법을 토대로 제시하였다. 구체적으로 서울의 서초구와 강남구를 대상으로 주중, 주간의 유동 인구와 직장인구를 활용하여 실제적인 사전투표 수요를 반영한 투표소의 최적 입지를 도출하였다. 또한

1개 행정동 당 1개 투표소의 단순한 원칙을 넘어 행정동 간 상이한 면적이나 종사자밀도를 고려한 추가 입지 모델을 적용하였다. 그 결과 신규 투표소를 추가 할수록 넓은 면적이나 수요가 많은 행정동에 집중적으로 입지하여, 사전투표소의 접근성과 인구 규모에 따른 행정동 간 불균형이 개선된 공간 계획안을 도출할 수 있었다. 특히 거주지의 분포에 의존하여 입지했던 기존 모델에 비해 사전투표의 실제적인 유권자층의 접근성을 높일 수 있는 대안이라는 점에서 의의가 있다. 또한 기존 사전투표소의 입지를 무시하고 전면 재배치하는 경우 기존 시스템에 일부 신규 투표소를 추가하는 대안보다 전체적인 접근성이 높아지는 반면, 수요가 많은 일부 행정동에 집중적으로 위치함에 따라 최소 요구 시설을 만족시키지는 못하고 있다. 한편, 고속터미널, 남부터미널 및 COEX-한국도심공항 등 유동인구가 많은 대형 시설의 경우 82개의 사전투표소를 설치하는 종사자밀도 비례 모델에서는 사전투표소가 입지하지만, 이보다 적은 61개 사전투표소를 설치하는 면적 비례 모델에서는 기존 투표소의 존재와 상관없이 입지 지점으로 선정되지 않고 있어, 유동인구뿐 아니라 최종 수요를 구성하는 직장인구 분포도 최적해 선정에 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 실제로 사전투표소의 입지는 직장인구와 유동인구가 모두 높은 서초·역삼·대치·도곡·압구정동 등 양재전 이북의 업무 지역에 집중하고 있다. 서초구와 강남구는 내곡동, 세곡동, 양재1·2동 등 비교적 다른 자치구에 비해 넓이가 큰 행정동이 입지하고 있는데 이들은 모든 모델에서 동당 최소 1개소 이상의 사전투표소가 위치하여 사전투표소의 전체적인 입지에 영향을 미친다. 많은 지역이 개발제한구역으로 설정되어 있지만 내곡공공주택지구·현인가구단지 등의 수요가 다른 수요지와 거리를 두고 위치하고 있어 추가적인 사전투표소의 입지가 발생한 것으로 해석된다.

본 연구는 선거의 투표율을 제고할 수 있는 효과적인 대안으로 주목받고 있는 사전투표소의 입지적 요인을 체계적으로 살펴보고, 이를 통해 투표소 접근성을 극대화할 수 있는 다양한 최적 입지 대안을 제시하였다. 하지만 여기에서 보여주고 있는 사전투표

소 입지 분석과 최적해는 서초구와 강남구에만 국한되어 있다는 한계가 있다. 모델링의 대상을 두 자치구의 경계를 따라 명확하게 구분함으로써 사례 지역의 결과에 실제적인 영향을 줄 수 있는 주변 지역의 수요 분포나 기존 사전투표소의 입지를 고려하지 못하고 있다. 유사한 측면에서 측정 지점별 자료를 토대로 추정한 투표 수요는 사례 지역 내외의 불균등한 측정 지점 분포로 인해 결측치를 포함하거나 다소 정확하지 못한 추정값일 수 있는 한계를 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 그간 제대로 연구된 적이 없는 사전투표소 입지 문제를 보다 체계적이고 과학적인 접근을 통해 살펴보고 있으며, 연구 결과는 향후 선거를 위한 사전투표소를 추가 설치하거나 전면 재배치에 관한 계획이나 정책 입안에 매우 유용한 이론적, 경험적 자료로 활용될 수 있을 것이다. 한편, 본 연구에서 도출된 사전투표소의 입지는 수요지와 사전투표소간의 평균적인 투표소 이동 거리를 최소화하여 전체적 차원에서 공간 접근성을 극대화하는데 분명 효과적이지만, 이러한 입지로 인해 가장 멀리 위치하게 되는 수요 지점은 오히려 이전보다 접근성이 떨어져 회생을 감수해야할 수도 있다. 즉, 이러한 입지 대안은 다수의 공익을 보장할 수는 있지만, 관점을 달리하여 조금이라도 피해를 볼 수 있는 소수를 먼저 고려하고자 할 때는 최적의 입지라 확신할 수 없게 된다. 본 연구에서는 다루지 않지만 이러한 차원의 공간적 형평성 역시 공공 시설물 입지에 있어 중요한 연구 주제라 할 수 있으며, 이 경우 수요지와 시설물간의 최대 거리를 최소화하는 최대-최소 문제(MinMax problem)로 접근하는 것이 적절하며 P -center와 같은 입지 모델이 적용될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 가상준, 2016, “사전투표제는 투표율을 제고하는가?,” 한국정당학회보, 15(1), 5-28.
- 김대년, 2014, “사전투표제도의 도입 경과와 그 확대 방안에 관한 연구,” 한국지방자치학회보, 26(4), 287-314.

- 윤기쁨·엄대홍, 2016, “사전투표제가 새로운 유권자의 투표참여를 동원하였는가?: 제6회 지방선거에 대한 경험적 분석,” *미래정치연구*, 6(2), 31-53.
- 이건학, 2010, “동통폐합에 따른 동주민센터의 입지 변화 분석과 최적 입지 모델링: 공간적 효율성 및 형평성 접근,” *대한지리학회지*, 45(4), 521-539.
- 이미란·고선규, 2016, “유권자의 투표편의성과 일본·미국의 사전투표소,” *일본연구논총*, 44, 109-133.
- 이상신, 2014, “사전투표의 明(명)과 暗(암): 제도적 특성과 문제점, 그리고 보완의 가능성,” *세계지역연구논총*, 32(1), 33-60.
- Aldrich, J., 1993, “Rational Choice and Turnout,” *American Journal of Political Science*, 37(1), 246-278.
- Baray J., and Cliquet G., 2013, “Optimizing Locations Through a Maximum Covering/P-median Hierarchical Model: Maternity Hospitals in France,” *Journal of Business Research*, 66(1), 127-132.
- Bhatti, Y., 2012, “Distance and Voting: Evidence from Danish Municipalities,” *Scandinavian Political Studies*, 35(2), 141-158
- Beasley, J.E., 1993, “Lagrangean Heuristics for Location Problems,” *European Journal of Operational Research*, 65(3), 383-399.
- Brady H. and McNulty J., 2011, “Turning Out to Vote: The Costs of Finding and Getting to the Polling Place,” *American Political Science Review*, 105(1), 115-134.
- Daskin, M., 1995, *Network and Discrete Location*, John & Wiley Sons.
- Downs, A., 1957, *An Economy Theory of Political Action in a Democracy*, Harper and Row, New York.
- Fitzgerald, M., 2005, “Greater convenience but not greater turnout: The impact of alternative voting methods on electoral participation in the United States,” *American Politics Research*, 33(6), 842-867.
- Gimpel, J.G. and Schuknecht, J.E., 2003, “Political Participation and the accessibility of the ballot box,” *Political Geography*, 22(5), 471-488.
- Haspel, M., and Knotts, G., 2005, “Location Location Location: Precinct placement and the costs of voting,” *The Journal of Politics*, 67(2), 560-573.
- Karp, K., and Banducci, S., 2000, “Going Postal: How all-mail elections influence turnout,” *Political Behavior*, 22(3), 223-239.
- Levine, D.K., and Palfrey, T., 2007, “The Paradox of Voter Participation?: a laboratory study,” *The American Political Science Review*, 101(1), 143-158.
- Lijphart, A., 1997, “Unequal Participation: democracy’s unresolved dilemma,” *American Political Science Review*, 91(1), 1-14.
- Hakimi, S.L., 1965, “Optimum Distribution of Switching Centers in a Communication Network and Some Related Graph Theoretic Problems,” *Operations Research*, 13(3), 462-475.
- Hansen P., Mladenovic N., and Taillard E., 1998, “Heuristic Solution of the Multisource Weber Problem as a P-median Problem,” *Operations Research Letters*, 22(2), 55-62.
- Maranzana, F., 1964, “On the Location of Supply Points to Minimize Transport Costs,” *Operational Research Society*, 15(3), 261-270.
- McNulty J., Dowling C., and Ariotti M., 2009, “Driving Saints to Sin: How Increasing the Difficulty of Voting Dissuades Even the Most Motivated Voters,” *Political Analysis*, 17(4), 435-455.
- Mladenovic N., Brimberg J., Hansen P., and Moreno-Perez J., 2007, “The P-median Problem: A Survey of Metaheuristic Approaches,” *European Journal of Operational Research*, 179(3), 927-939.
- Resende M., and Werneck R., 2004, “A Hybrid Heuristic for the P-median Problem,” *Journal of Heuristics*, 10(1), 59-88.
- Rolland E., Schilling D., and Current J., 1997, “An Efficient Tabu Search Procedure for the P-median Problem,” *European Journal of Operational Research*, 96(2), 329-342.
- Southwell, P., 2009, “Analysis of the Turnout Effects of Vote by Mail Elections,” 1980-2007, *Social Science Journal*, 46(1), 211-217.
- Teitz, M., and Bart, P., 1968, “Heuristic Methods for Estimating Generalized Vertex Median of a Weighted Graph,” *Operations Research*, 16(5), 955-961.
- 매일경제, 2017년 5월 5일, “줄서서 사전투표하는 유권자들 “버스터미널에 왜 투표소 없나” 불만도.”
- 연합뉴스, 2017년 5월 4일, “인천공항 투표소에 약 8천

500명 몰려...30분 대기 '기본'."
중앙일보, 2017년 5월 4일, "선거하지 말라는거야? ... 공
공 숨어 찾기 어려운 부산 사전투표소."
서울열린데이터광장, <http://data.seoul.go.kr/index.jsp>.
서울특별시 빅데이터 캠퍼스, <https://bigdata.seoul.go.kr/main.do>.
중앙선거관리위원회 선거통계시스템, <http://info.nec.go.kr/>.
통계청, <http://kosis.kr/index/index.do>.

교신: 이건학, 08826 서울특별시 관악구 관악로 1, 서울
대학교 지리학과 부교수 및 국토문제연구소 겸무연구원
(이메일: gunhlee@snu.ac.kr)

Correspondence: Gunhak Lee, Associate Professor, Department of Geography and Institute for Korean Regional Studies, Seoul National University, 1, Gwanak-ro, Gwanak-gu, Seoul, 08826 Korea (e-mail: gunhlee@snu.ac.kr)

최초투고일 2017. 11. 18

수정일 2017. 12. 3

최종접수일 2017. 12. 20

일본 역사지리정보시스템(HGIS)의 연구현황과 활용에 관한 연구 - 일본 근세 시대 지역공간 복원방법을 사례로 -

홍명진*

A Study on the Present Condition and Utilization of the Historical Geography Information System in Japan - Examples of Space Restoration in Japan's Historical Area -

Myungjin Hong*

요약 : 일본 역사지역의 경관 형성과 변천을 주된 연구과제로 하는 역사지리학 분야에서는, 당시의 지역 공간 복원의 방법으로 고지도와 고문헌 등의 역사적 자료를 사용해 왔다. 점차 지적도, 대축척 지도의 제작과정이 기술과 더불어 발달하였고, 기술 향상으로 항공사진 등의 자료를 이용하게 되었다. 특히 1990년 이후 등장한 고도의 지리정보시스템(GIS, Geographic Information System)과 보급으로 지역 공간을 복원하는 방법이 있어서 새로운 동향을 맞이하게 된다. 지리정보시스템은 지역에 대한 위치정보의 정확성과 방대한 지역의 정보로 더욱 세밀한 지역 공간의 분석이 가능하게 되었다. 이 논문에서는 일본의 역사지리학 분야에서 새로운 연구 동향으로 거론되는 있는 역사지리정보시스템(HGIS, Historical Geographic Information System)을 이용하여, 일본 도쿄도 다이토쿠 우에노(日本東京都台東区上野) 지역을 사례로 근세 시대에 간행된 문헌 자료의 조합을 통한 복원도를 제작하였다. 이러한 과거 지역의 공간 복원 시도는 궁극적으로 지역의 사회 문화적 이해를 높임은 물론, 향후 지리정보시스템을 교육환경에 반영함과 동시에 토지 행정 정책에서도 유용하게 활용될 수 있다고 전망한다.

주요어 : 일본, 역사지리학, 역사지리정보시스템(HGIS), 공간 복원, 문헌 자료

Abstract : Historical Geography has made an important role to examine the restoration and changes of Japanese historical regions using historical old maps and documents. Increasingly with advances in technological map-making procedure, cadaster, large-scale maps and aerial photographs have been used in researches. Especially in the 1990s, the introduction of GIS (Geographic Information System) brought current trends. Accurate information of regional location as well as data on vast regions from GIS help to analyze regional space in detail. This study restored the map of Ueno area in Tokyo Taitoku through Historical Geographic Information System discussed as a new tool in Historical Geography. Also historical materials in Edo era were researched and based in conjunction with Historical Geographic Information System (HGIS) data when map-restoring. The practice of regional space restoration helps enhance social and cultural understanding of a local area. Lastly the study predicts that the restoration of an area in the past is useful to educational environment and administrative policies.

Key Words : Japan, Historical Geography, Historical Geographic Information System, Space restoration, Historical material

이 논문은 2015년도부터 진행되고 있는 일본 도쿄도(日本東京都) 우에노 관광연맹(上野観光連盟)의 수탁연구인 「쇼와 시대 39년 이후의 우에노 지역의 역사편찬(昭和39年以降の上野地域の歴史編纂)」과, 도쿄대학 공간정보과학 연구센터 CSIS(Center for Spatial Information Science, The University of Tokyo: 신청 번호 2685)의 공동연구의 지원을 받아 수행된 연구이다.

* 스루가다이대학 현대문화학부/강사(Lecturer, Faculty of Contemporary Cultural Studies, Surugadai University), rozong@hotmail.com

1. 머리말

디지털 아카이브(Digital Archive)가 대두하게 된 배경에는 1990년대 이후 컴퓨터 기술의 발전과 더불어 인터넷 이용자의 급증이 주요한 요인으로 판단되고 있으며, 점차 세계 각국에서 자국의 문화와 역사를 보존하기 위한 유용한 매체로써 컴퓨터 이용에 대해 주목하기 시작하였다(原田, 2002).¹⁾

일본에서는 1990년대 중반부터 고지도, 고문헌, 그림, 문화재 등 역사적 자료를 데이터로 구축하기 위한 디지털 아카이브 작업이 진행되었고 그 성과를 웹사이트상에서 일반에게 공개하는 사례가 증가하게 되었다. 일본의 박물관, 미술관, 도서관, 공문서관, 자치단체, 교육기관, 신문사가, 역사자료의 소장 형태를 전환하는 주체적 시설기관으로 그 역할을 담당하게 되었다. 그중에서 일본의 디지털 아카이브를 주도한 대표적인 시설기관은 국립 국회도서관과 국립 역사민속박물관이었다. 국립 국회도서관은 일본의 고지도를 비롯한 문헌 자료, 미술품, 문화재 등을 디지털 화상으로 구축하는 디지털 아카이브 작업을 수행하였다. 국립 역사민속박물관은 역사와 민속에 관한 디지털 데이터를 약 23만 점을 소장하고 있으며, 역사적 문헌 자료 일부를 전문 연구진들에 의하여 활용 가능한 형태의 데이터베이스로 구축하는 디지털 아카이브 성과를 이루어냈다. 이 두 기관에서 진행된 디지털 아카이브를 통한 데이터베이스 구축과 정비의 성과는 웹사이트상에서 공개하고 있으며, 이는 폭넓은 일본의 학술연구 활용에 목적을 둔다고 밝히고 있다. 또 일본의 대학교육기관에 의해서도 디지털 아카이브 작업이 자체적으로 활발하게 진행되었으며, 그 디지털 소장자료에는 일본뿐만 아니라 중국의 문헌, 한국의 고지도 등 일본 국내의 역사적 자료가 다수 포함되어 있다.

이러한 디지털 아카이브 작업은 방대한 역사자료를 취급하며 그 자료를 디지털 화상으로 전환하기 위해서는 해당 자료의 전문가, 정보학, 보존학 분야의 연구진 참여가 요구되고 상당한 비용과 시간이 소요된다. 이렇게 일본에서는 약 20여 년에 걸쳐 구축된

디지털 데이터가 있으나 현재 학술연구에 있어서의 적극적인 활용이 미약한 상황이며 향후 해결해 나가야 할 과제로 고려되고 있다. 디지털 아카이브의 대두와 비슷한 시기인 1990년대에는 고도의 지리정보시스템(GIS, Geographic Information System)이 등장하게 되었다. 점차 지도제작 기술이 발전되고 향상되어 지적도, 대축척 지도, 항공사진 등이 보급됨에 따라 국토연구의 자료로 이용되어 왔는데, GIS의 등장으로 국토연구 및 지리학 분야에서도 새로운 동향을 맞이하게 된다. 지역의 위치 정보에 대한 정확성과 지역 공간의 방대한 정보처리 능력으로 세밀한 분석이 가능하게 되었고, 데이터의 가공이 용이해짐에 따라 국토정책 및 학술연구에도 도입되어 적극적으로 활용하게 되었다.

이와 같은 디지털 아카이브와 GIS의 배경과 함께 최근 일본 역사지리학 분야에서는 복원도 제작에 있어서 역사지리정보시스템(HGIS, Historical Geographic Information System)이 새로운 연구 동향으로 거론되기 시작하였다. 역사지리학 분야에서 HGIS에 의해 제작한 복원도는 일본 근세 시대²⁾ 실측도가 베이스 맵으로 이용되었고, 제작한 복원도의 분석을 통하여 당시의 지도 측량 기술의 정밀성과 오차 검증을 명백히 밝히고 있으며 과거 지역의 토지이용에 관하여 설명하고 있다.

일찍이 일본에서는 행정, 산업, 국민 생활에 과학을 반영하고 투영하기 위해 특별기관으로 일본학술회의(日本学術會議)를 1949년에 설립하였다. 그 안의 부속 단체인 지역연구 위원회(地域研究委員会)와 지구惑성과학위원회(地球惑星科学委員会)가 합동으로 초중고 지리교육 학습현장에서 지도에 대한 이해능력과 GIS를 이용한 지도의 활용능력을 향상하기 위한 제언을 2014년에 발표하였다. 이 제언의 개요는 일본 정부와 지방자치단체가 주도하여 GIS 데이터베이스를 구축하고 활용할 수 있는 환경을 정비해야 하며, 학습현장에서의 실천적 GIS 교육으로 말미암아 지진 재해 시 국민과 지역의 피해를 감소시키는 중요한 역할을 담당하리라 전망하는 것이다.³⁾ 이처럼 일본 국내 연구기관은 지역 공간에 대한 이해를 높이기 위해 학습현장에서 GIS 교육 실시와 학술 분야의 활

용을 적극적으로 권장하고 있다.

본 연구에서는 위에서 언급한 일본 디지털 아카이브의 구축 목적에 착안하여, 실증적 학술연구에 활용하는 방안을 모색하였다. 일본 역사지리학의 HGIS에 근거한 복원도 제작 시 공간 데이터로써 디지털 아카이브 자료를 이용하였다. 또한 당시의 사회, 문화, 경제적인 지표를 파악할 수 있는 역사적인 문헌 자료를 디지털 아카이브 화상 데이터에서 발췌하여 가시화(可視化)를 시도하였다.⁴⁾ 본 연구에서 제시하는 지역 공간의 복원방법은 향후 지리교육환경에 반영하는 것은 물론이고 토지 행정에서 HGIS를 사용하여 도시 정책에 유용하게 활용될 수 있으리라 기대한다.⁵⁾

2. 역사지리정보시스템(HGIS)을 통한 일본의 지역 공간 복원연구의 현황

이노우 타다타카(伊能忠敬, 1745~1818)에 의해 제작된 일본 고지도인 『대일본연해여지전도 大日本沿海輿地全図』를 HGIS의 기술로 현재 일본 지역의 지명과 대응시켜, 과거와의 지역 공간을 비교할 수 있게 한 전자지도가 제작되었다. 이 성과는 일본 HGIS 연구에서 선구자적인 인물로 평가받는 무라야마 유지(村山祐司)에 의한 연구의 결과물이다. 일본 이바라키현(日本茨城県)에 소재하고 있는 쓰쿠바(筑波) 대학 생명환경과학연구과 공간정보과학 분야의 무라야마 유지 연구실에서는, 1990년대에 들어서부터 ‘역사지역 통계 데이터’의 구축과 정비를 시도하였다. 앞에서 언급한 일본의 GIS 교육연구 취지와 마찬가지로 지역 공간의 사회문화에 관한 이해와 관심을 높이고, 일본의 행정정책 및 교육환경에 반영하여 활용하는 것을 목적으로 한다고 밝히고 있다. 무라야마 유지에 의한 연구업적 중에서 높은 평가를 받는 HGIS에 관한 연구를 소개하면 다음과 같다. 메이지(明治)시대 중기부터 현재에 이르기까지 일본 전 지역의 행정 구역에 관한 HGIS 통계 데이터를 구축하였고, 그것을 바탕으로 연대별 역사지도를 제작하였다. 이 연구 성과는 무라야마 유지 연구실의 홈페이지에서 일반

에게 공개하고 있으며, ‘역사지역 통계 데이터’는 간단한 이용자 등록만 하면 누구든지 무료로 다운로드할 수 있다. 또 연대별로 제작된 역사지도인 ‘행정구역 변천 지도’와 ‘통계지도’는 이용자 등록을 하지 않아도 되며, 디지털 데이터의 열람과 무료로 다운로드가 가능하다. ‘역사지역 통계 데이터’의 연구성과는 1993년부터 일본 문부과학성(文部科学省)의 학술연구비 지원에 의한 연구활동을 출발점으로 하였다. 무라야마 유지 연구실에 의한 HGIS 결과물인 『대일본연해여지전도 大日本沿海輿地全図』가 2015년에 간행되기까지 무려 20여 년이 넘게 지속해서 연구가 수행되었다. 일본 메이지 시대 이후의 행정구역 변천과 인구변동, 토지면적, 토지이용에 관한 방대한 통계 데이터를 구축하고 그 정비작업이 이루어져 일본 HGIS를 통한 역사지도의 제작이 비로소 실현되었다. 이렇게 장기간 지속된 무라야마 유지 연구실의 연구 활동은 일본의 HGIS의 기반을 마련하는 계기가 되었다고 평가된다.⁶⁾ 그러나 이 방대한 ‘역사지역 통계 데이터’를 사용해 제작한 역사지도는 1889년 이후의 지역 공간을 복원하였고, 그 이전의 일본 행정구역 즉 근세 시대의 지리 공간정보에 관한 연구는 수행되지 못하였다. 무라야마 유지가 역사지도 및 전자지도에서 복원한 일본 지역 공간의 범위는 거시적 스케일에 해당하며 특히 과거 도쿄 지역의 미시적 스케일의 지역 공간을 복원하는 것은 어렵다고 판단되었다. 따라서, 본 논문에서 연구대상으로 선정한 도쿄의 과거 지역 중에서 미시적 스케일로 제작하는 복원도는 중요한 의미가 있다.

그리고 일본 국내에서 대표적인 지역 공간 복원 연구로 거론되는 사례가 일본 문부과학성의 연구비 지원을 통해 수행된 ‘교토 아트·엔터테인먼트 창성(京都アート・エンタテインメント創成)’이다. 이 공동연구 프로젝트는 일본 교토(京都)에 소재하고 있는 리쓰메이칸(立命館) 대학에서 2002년부터 2006년까지 4년간 수행된 인문학과 정보학의 융합을 시도한 공동연구 프로젝트이다. 일본의 역사 도시 교토를 사례로 하여, 유형과 무형의 일본문화의 디지털 아카이브를 바탕으로 한 새로운 학문 분야의 형성을 목표로 하고 있다.

표 1. 일본의 대학교육기관에 의한 디지털 아카이브(Digital Archive)

기관명	명칭	디지털 아카이브의 자료 및 개요
와세다대학 도서관 早稲田大学図書館	고전적종합데이터베이스 古典籍総合データベース	<ul style="list-style-type: none"> 와세다대학에는 부속 도서관이 소장하는 국보 2건과 중요문화재 5건을 포함한 약 30만 점의 데이터베이스 구축과 정비를 2005년부터 개시하여 현재까지 이르고 있다. 일본의 고대시대부터 근대시대까지의 문헌자료 및 중국의 문헌자료를 공개하고 있으며, 자료에 대하여 상세한 정보가 기재되어 있고, 선명한 화질의 디지털 화상으로 열람 가능하다. 디지털 아카이브 구축의 이유로는 일반인에 널리 보급하기 위한 목적에 있으므로 자료를 공개한다고 밝히고 있다.
도쿄대학 부속 도서관 東京大学附属図書館	컬렉션 コレクション	<ul style="list-style-type: none"> 일본 근세시대와 근대시대의 귀중서, 그림, 서적, 소설 등 각종 문헌자료를 소장하고 있으며 공개하고 있다. 한국, 중국, 유럽의 문헌자료를 소장하고 있고 그중에는, 우리나라의 『조선왕조실록』 47책을 화상 데이터로 공개하고 있다. 일본 국내의 대학 도서관 중에서도 경제, 철학, 불교, 서양미술 등의 폭넓은 분야의 자료를 다수 소장하고 있다
교토대학 부속 도서관 京都大学附属図書館	특수컬렉션 特殊コレクション	<ul style="list-style-type: none"> 교토대학 도서관기구의 이름으로 2017년 9월 7일부터 교토대학의 귀중자료를 시험적으로 공개하고 있다. 일본의 국보와 중요문화재, 명치유신 자료, 의학자료 등 14만여 개의 귀중자료를 선명한 디지털 화상으로 볼 수 있다.
토호쿠대학 부속 도서관 東北大学附属図書館	토호쿠대학 디지털컬렉션 東北大学デジタルコレクション	<ul style="list-style-type: none"> 고지도가 약 450점, 회화가 280점, 각종 문헌자료 등 일본의 역사자료를 중심으로 소장하고 있다. 동북대학 부속 도서관(東北大学附属図書館)에서 소장하고 있는 37여 개의 문고 중, 카노 문고(狩野文庫)는 일본 명치(明治) 시대의 사상가이자 교육자였던 카노 코키치(狩野亨吉, 1865-1942)의 소장서이다. 철학, 미술 병학 등 다양한 분야에 있어서의 역사자료가 무려 108,000점에 이르고, 「고전의 백과」 또는 「에도학(江戸学)의 보고(宝庫)」로 세계적으로 널리 알려져 있는 문고이다. 카노 문고(狩野文庫)에는, 우리나라와 관련된 수십여 개의 역사자료도 소장하고 있으며, 『조선국전도 朝鮮國全圖』, 『조선국도 朝鮮國圖』, 『조선세도 朝鮮細圖』, 『조선팔도지도 朝鮮八道之圖』, 『조선팔도지도 류구삼성병삼심육도지도 朝鮮八道之圖 琉球三省並三十六嶋之圖』를 카노 문고(狩野文庫) 데이터베이스에 공개하고 있다.

자료: 일본의 디지털 아카이브(Digital Archive)를 실시한 대학교육기관을 조사한 내용을 바탕으로 필자가 작성.

이처럼 대규모의 두 공동연구 프로젝트에서는 과거 교토의 지리 공간정보와 문화유산을 HGIS 데이터베이스로 구축하였다. 8년이라는 연구 수행 기간에 의한 성과는 일반에게 공개할 의무가 있었기 때문에, 리쓰메이칸대학 홈페이지상에 ‘버추얼 교토(バーチャル京都)’라는 연구 프로젝트 이름으로 공개되고 있다. 이 연구의 목적은 일본의 역사 도시 교토의 GIS 데이터베이스를 구축하여 지도를 제작한 후, 현존하는 교토의 역사적 문화유산을 GIS 지도상에 3차원적으로 배치하여 도시 모델을 제시하는 것이었다. 그러나 이 연구 프로젝트가 추진되었을 당시에는 교토에

현존하며 보존되고 있는 문화재가 가장 많이 제작되었다고 하는 근세 시대의 지리 공간정보 구축 및 지도제작, 3차원적 역사 도시의 모델은 완성되지 못하고 있었다. 다른 이공계 분야보다는 연구비용이 윤택하지 않은 인문사회과학 연구 분야에서 이 공동연구 프로젝트로는 드물게 막대한 연구비가 투입되었음에도, 수많은 역사문화 데이터베이스의 구축과 오랜 연구 기간에 드는 인건비로 연구여건이 어려운 상황이었다. 이 막대한 연구비용 절감을 위한 수단을 모색하는 중 기존의 GIS 활용에 착안하게 되었다. 고도의 GIS를 활용함으로써 이전보다 훨씬 경제적이고 효율

적인 방법으로 교토의 3차원적 지역 공간 복원이 실현될 것이라는 전망 하에 추진되었다. 이러한 리쓰메이칸대학에 의한 지역 공간의 복원 연구 사례는 일본의 HGIS의 활용 가능성을 제시한 연구로 평가받고 있다.⁷⁾ 디지털 아카이브는 리쓰메이칸대학에 의한 교토를 사례로 한 HGIS 연구 목표의 바탕이 되었다고 밝히듯이 일찍이 일본 국내 대학교육기관에서는 디지털 아카이브를 자체적으로 활발하게 구축하고 있었다(표 1). 뒤늦게 일본 총무성(総務省)이 국가 시설 기관이 아닌 국내 대학교육기관의 디지털 아카이브 현황을 파악하고자 하였고 2012년 가이드라인을 작성하게 되었다. 이 가이드라인에는 디지털 아카이브가 학술연구에 활용이 미비한 상황이며 사회 문화적 이해를 위해 활용방안을 향후 과제로 삼는다고 기술하고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 일본의 지역 복원의 연구 동향과 함께 역사지리학 분야에서도 HGIS에 대한 공동연구가 이루어졌다. 일본 역사지리학회는 정식으로 1958년 4월 29일 발족하였고, 지금까지 일본의 과거 지역 공간의 형성과정 및 경관 변천을 주요 연구과제로 삼고 있다. 현재까지도 고지도와 역사적 문헌 자료를 통한 방법으로 지역 공간에 관한 많은 연구가 수행되었다. 지도제작의 기술 향상으로 국토지리원(国土地理院)의 대축척 지도와 항공사진의 이용으로 인해 세밀한 지역의 공간분석이 가능하게 되었고, 1990

년대에 들어서는 정보기술의 발전으로 GIS가 등장하였고, 지리학 분야에서도 1990년대 후반에 GIS를 도입한 연구가 실행되었다. 하지만 역사지리학에서의 GIS 활용은 미약한 편이었는데, 2010년 이후 HGIS라고 불리는 새로운 연구 동향을 적극적으로 받아들여지게 된다. 이는 앞서 언급한 일본의 디지털 아카이브와 HGIS 데이터베이스 구축의 연구 동향에 기인하였다고도 말할 수 있겠다.

과거 지역 공간의 문화 역사적 경관과 그 변천 과정을 더욱 명백히 밝히려는 연구 방안으로 착안하게 되었고, 경도, 위도, 등고선 등의 지리 공간정보와 다양한 역사 자료를 기반으로 한 정밀한 시공간 해석법이 최근에 제시되었다(平井松午 등, 2014). 이 연구는 일본 문부과학성 연구비 조성금 기반연구로 수행되었고 일본의 역사지리학, 고고학, 정보학 분야를 주축으로 한 15명의 연구진이 참여하고 있다. 2009년부터 2012년까지 3년간의 공동연구로 과거 지역 공간 복원시 HGIS를 통한 방법론과 해석법을 구체적으로 제시하였다. 첫째, 일본 근세 시대에 제작된 실측도를 현재의 지리 공간정보와 GIS상에서 병합도 제작의 방법과 과정을 통해 당시의 측량기술에 대한 평가 및 지도제작에 있어서 정밀도 및 오차 검증을 검토하였다. 둘째, 일본 근세 시대에 제작된 실측도의 변천 과정을 검토하여 과거 지역 공간의 토지이용 구분, 토지면적, 지역 거주자, 건물 배치, 촌락 형태를 복원하고 있다.



그림 1. 일본 근세 시대 측량지도의 예

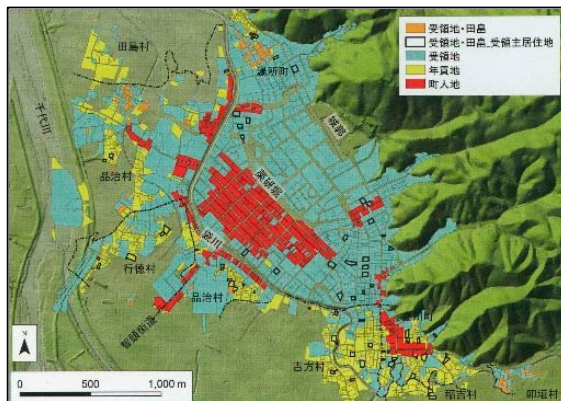


그림 2. HGIS에 의한 지역 공간 복원도의 예

그림 1~2의 출처: 平井松午 등, 2014, 近世測量絵図のGIS分析, 古今書院

이러한 일본 역사지리학 분야에서의 HGIS 방법론 연구는 과거 지역 공간에 대한 사회 문화적 실태와 도시 계획을 파악할 수 있으며 활용 가능성을 모색한 실증적 연구로 평가받고 있다(그림 1~2).

위에서 살펴본 바에 의하면 일본의 HGIS를 통한 지역 공간 복원 연구의 배경에는, 일본 정부의 연구 지원을 통한 환경, 학술 분야의 공동연구, 수행 연구의 일반 공개 의무로 인한 연구비용의 투명성 등의 체계적인 연구환경의 확립과 마련에 있었다. 이를 바탕으로 지역 공간의 계승 연구로 발전시킬 수 있었으며, 진정성을 가진 학술연구를 도모할 수 있다고 헤아려지며 일본 지역 공간 복원 연구는 실증적 관점에 비중을 두고 있다고 말할 수 있다.

한편 한국에서도 과거 지역을 복원한 대표적인 사례가 있으며, 학술진흥원의 기초학문 과제 연구비 지원 프로그램 연구사업으로 제작된 복원도가 있다. 바로 고려대학교 민족문화연구원의 연구진들에 의해 완성된 '조선시대 전자문화지도'이고 이 복원도는 조선 시대에 간행된 전도와 지리서, 민속 등의 문화 역사적인 카테고리와의 조합이 큰 특징이라고 할 수 있다. 한국의 역사지도 제작에 관한 개념을 정리하고 HGIS에 의한 구체적인 방법론을 제시한 연구에서는(김종혁, 2013), 역사지도의 제작 시 기본도의 중요성과 이를 구성하는 기본 요소로 행정구역, 자연환경, 교통망, 지명의 네 영역으로 나누어 설명하고 있다. 이 연구에서 기본도 입수와 과거와 현재 지역의 동일한 지리공간 정보의 확보 등 지리 공간 데이터에 관하여 심층적으로 논의하였다. 이와 관련하여 HGIS를 이용한 조선시대 교통망의 복원도 제작 시의 문제점으로 위치 정보의 공간 값 부여에 대해 거론하고 있다(김현중, 2017). 본 연구는 비록 국가는 다르나 일본 도쿄의 과거 도시 지역이라는 미시적 범위를 역사지도 제작 대상으로 채택할 때, 어떠한 공간 값을 부여하면 시공간이 일치되는지에 대한 사례가 되리라 생각한다.

3. 역사지리정보시스템(HGIS)을 통한 과거 지역의 공간 복원

1) HGIS를 통한 지역 공간의 복원도 제작

HGIS를 이용한 지역 복원의 궁극적 목표는 지역 공간의 문화역사에 관한 관심과 이해의 활성화에 있다고 선행연구에서 밝히고 있으며, 디지털 아카이브의 구축 및 정비의 목표 또한, 지역사회의 문화의 이해와 학술연구에 활용에 있다. 이와 부합하도록 본 연구에서는 과거 지역 공간의 복원에 디지털 아카이브 데이터의 이용과 HGIS를 통한 학술적 활용방안을 제시하고자 한다. 공간 복원하는 연구대상 지역으로 도쿄 타이토쿠 우에노(東京都台東区上野) 지역을 선정하였다(그림 3). 타이토쿠에서 서쪽의 절반 정도의 면적이 우에노 지역이고 동쪽이 아사쿠사 지역에 해당한다.

일본 근세 시대의 에도(江戸) 지역은 성곽을 중심으로 발달한 도시형태에 속하며 토지이용 구분은 크게 세 지역으로 구분된다. 사찰(寺)과 신사(神社)가 모여있었던 사찰지역인 지사치(寺社地), 상인계층(町人)들이 거주하는 초닌치(町人地), 무사(武士) 계급이 거주하는 부케치(武士地)로 구성되어 있었다.

일본 근세 시대 에도의 사찰지역에 관한 연구는, 사찰지역의 공간구조, 토지이용 구분과 변화에 관하여 연구가 많이 수행되었다. 근세 시대에 일어난 엄청난 화재로써 일본 역사에 남아있는 1657년 1월 18~19일 이틀간 에도에서 발생한 명력 대화(明暦大火)는 사찰지역의 토지 변화에 큰 영향을 끼쳤다. 명력 대화 이전에 제작된 고지도 『관영강호전도 寛永江戸全図』와, 명력 대화 이후에 제작된 고지도 『명력강호대회도 明暦江戸大絵図』를 비교 분석하여 사찰지역의 토지 이용 변화와 사찰과 신사의 이동을 검토한 연구가 있다(田中麻衣・古田悦造, 2010).金子(1995)의 연구에서는 에도 시대 후기의 문화역사의 이해와 관련한 연구로 지리서 『에도메쇼즈에 江戸名所図会』에 수록되어 있는 656점의 삽입도를 종교, 사회, 자연 역사 중에서 어떤 항목으로 묘사가 되었는지를 내

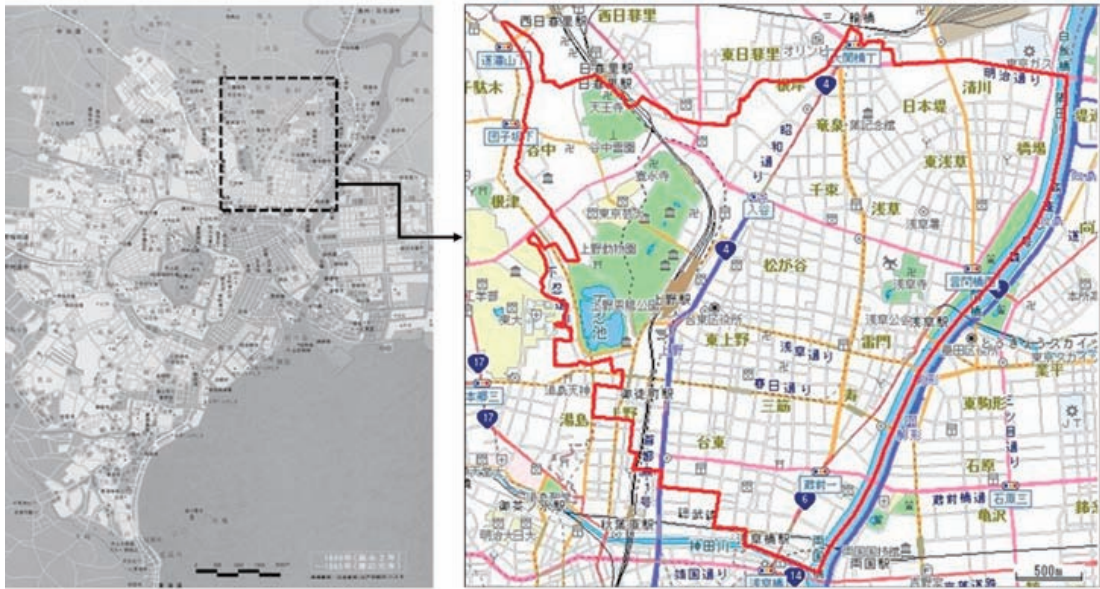


그림 3. HGIS에 의한 복원도 제작의 대상지역

출처: 그림 왼쪽은 内藤 昌, 2010, 江戸の町(下), 草思社.

그림 오른쪽은 타이토쿠약쇼(台東区役所) 홈페이지 www2.wagamachi-guide.com/taito/

용을 상세히 분류하였고, 각 삽입도에 그려져 있는 사람 수를 모두 세어서 당시 사람들의 행락 행동(行樂行動)과 지역의 특성을 관련지어 고찰하였다. 古田(2014)의 논문에서는 당시의 사찰지역은 사람들이 참배를 통하여 즐거움을 느끼는 오락(娛樂)적 성격이 매우 강한 지역이었다고 거론하고 있다. 그리고 에도 지역에서 행해진 사찰과 신사의 참배는 지배계급을 막론하고 모든 계층에게 높이 인식되어 있었고, 행락적(行樂的) 성격이 매우 높았다는 점을 지적하고 있다. 선행연구에서 에도의 사찰지역 공간은 단지 사찰과 신사가 있는 종교적 공간이 아니라 당시의 사람들의 행락적 도시시설의 측면을 가지고 있었다고 언급하고 있다(山本, 2005). 이상의 선행연구는 일본 역사지리학의 전통적인 연구방법에 근거하여 수행된 과거 지역 중 사찰지역에 관한 연구이다.

본 연구도 기존의 역사지리학적 연구 관점을 바탕으로 최근 주목받고 있는 HGIS를 통하여 일본 과거 지역 공간을 복원하였다. 연구대상 지역으로 에도에서 대표적인 사찰지역으로 꼽히는 우에노 지역을 선정하였다. 현재 우에노 지역은 도쿄의 중심적인 관광

지이고, 봄철에는 벚꽃으로 유명한 우에노 공원(上野公園)이 있다. 그리고 주변의 아메요코(アメ横)는 재래시장과 상점가로 봄비는 일본의 서민적인 지역 공간으로 국내외 관광객들에게도 인기가 높다.

이 연구는 역사지리학 관점에 근거하므로 우선 복원하는 대상 지역인 우에노 지역이 어떻게 형성되었는지 그 역사적 배경을 살펴볼 필요가 있다. 1603년 도쿠가와 이에야스(徳川家康)에 의해 에도막부(江戸幕府)가 세워지고, 에도는 일본 전국을 실질적으로 지배하는 정치적인 중심지가 되었다. 새로운 도시로 탄생한 에도에는 전국 각지를 연결하기 위한 도로의 정비, 시가지의 확대, 상수도의 건설, 토지 구분 등의 도시건설 계획이 시행되었다. 이러한 도시계획과 우에노 지역의 형성과는 아주 밀접한 관련이 있다. 1559년 기록에 의하면, 우에노 지역은 인적이 아주 드문 곳에 소나무와 삼나무에 에워싸여 있는 야산으로, 이곳에는 까마귀와 그 배설물만 잔뜩 있었다고 전해진다.⁸⁾ 이렇게 황량한 곳이 에도에서 막부의 권위를 상징하는 토에이잔 간에지(東叡山寛永寺)를 축조하는 장소로써 도쿠가와 이에야스와 승려 텐카이(天

海)에 의해서 선정되었다.

우에노 지역은 에도성(江戸城)의 귀문(鬼門)에 상응하는 동북 방향에 위치하였고, 이것은 음양학(陰陽學)의 위치 관계에 부합하는 중요한 사항이었다. 또한, 큰 규모의 사찰을 건조할 수 있는 넓은 면적을 보유하고 있었다. 앞서 서술한 기록의 내용에서 파악할 수 있듯이 우에노 지역이 산이라는 지형적 요인이 건설 조건에 합치되었으며, 이런 이유로 에도의 새로운 도시시설이자 종교적 공간으로 탄생하는 ‘토에이잔 칸에지’의 축조에 매우 적합한 장소로 부각하였다. 본래 ‘토에이잔 칸에지’는, 일본 서쪽의 천태종 사찰인 히에이잔 엔라쿠지를 모방하여 창건되었다. 일본 시가현(滋賀縣)에 있는 히에이잔 엔라쿠지(比叡山延暦寺)는 1571년에 노부나가(織田信長)와의 싸움에서 전부 소실되었다. 당시 에도 지역에는 가장 오래된 사찰로 서민들로부터 깊은 신앙과 인기를 끌고 있었던 아사쿠사(淺草) 지역의 센소지(淺草寺)가 있었다. 그러나 도쿠가와 이에야스는 새로운 정치적 행정적 기능을 갖게 된 도시 에도에 원래 거주하였던 에도 시민의 민심을 얻어야 할 목적이 있었다. 서민들의 즐거움으로 대변하는 참배라는 행락 행동을 반영할 새로운 도시시설인 불교의 성지(聖地) ‘토에이잔 칸에지’를 건설하게 된 것이다.

호국불교의 성격을 띠고 있는 천태종의 사찰은, 피지배자에게는 신성한 곳으로 인식되었을 것이며, 아사쿠사 지역의 센소지에 견줄만한 새로운 이 도시시설은 에도막부의 취지대로 점차 행락 행동이 나타나게 되었다. 우에노 지역의 ‘토에이잔 칸에지’는 피지배자를 견제하면서도 결과적으로는 에도막부 권위를 상징하는 장소가 되었다. 히에이잔 엔라쿠지 이외에도 나라(奈良)와 교토에 있는 대불(大仏)은 우에노 지역의 대불 좌상(大仏の座像)으로 하고, 교토의 키요미즈테라(清水寺)는 키요미즈 관음당(清水觀音堂)으로 했으며, 비와코(琵琶湖)의 치쿠부시마(竹生島)는 벤자이텐시마(弁天島)로, 그 밖에 인왕문(仁王門), 오중탑(五重塔)도 모방하여 축조되었다.

이상과 같이 우에노 지역의 형성 과정을 문헌 자료를 통하여 서술하는 이유는 역사지리학의 전통적인 지역 공간의 복원방법론이며, 복원도의 제작 시에 우

에노 지역의 공간 인지 능력으로써 작용한다.⁹⁾ GIS상에서 과거 우에노 지역 공간을 복원하기 위해서는, 우선 현재와 과거의 지리 공간을 일치시켜야 한다. 이 과정을 위해 가장 중요한 것은 지역 공간의 베이스 맵의 확보이고, 그것에 뒤이어 과거와 현재의 동일한 지리 공간정보의 확보이다. 본 연구에서 베이스 맵으로 사용되는 지도는 근세 시대의 토지이용 구분을 알 수 있어야 하는데, 현재와 같은 일본의 행정구역은 메이지 시대인 1880년대에 들어서부터 정비되기 시작하였다. 선행연구에서 도쿄의 과거 지역에 관한 연구가 수행되지 못한 가장 큰 이유가 여기에 있으며, 따라서 도쿄의 근세 시대 행정구역을 공간 데이터로 작성하는 것은 어렵다. 그러나 역사지리학의 방법에 입각한 토지이용 구분에 대한 정보, 지역에 관한 문헌 자료, 고지도를 참조하면 과거 지역의 공간 데이터 작성은 충분히 가능성이 있다. 이 문제를 해결할 방법은 역사지리학에서 사용되는 ‘정명(町名) 변천’이다. 정명 변천이란, 현재 토지구획의 명칭 변화를 시대별로 조사해 나가는 것으로 시간 축을 기준으로 하여 과거의 지역으로 거슬러 올라가는 것을 의미한다. 정(町)은, 일본의 시(市) 혹은 구(区)를 구성하는 행정상의 토지 단위이다. 이와 같은 개념으로써 김종혁(2013)은 위치비정(位置比定)이라 하여, 과거와 위치와 현재의 위치를 일치시키는 일로써 개체의 공간 값을 찾는 것이라고 설명하고 있다. 본 연구는 일본 과거 지역의 정(町)에 관한 공간 데이터를 작성하고 있으므로 일본 역사지리학의 정명 변천을 용어로서 사용하였다. GIS상에서 현재와 과거의 지리 공간을 일치시키기 위한 것으로 이는 복원도 제작의 필수적 단계로 설명된다.

복원도에서 참조하는 자료로, 첫 번째는 근세 시대에 제작된 고지도, 두 번째로는 근대 시대 이후의 우에노 지역에 관한 지도, 세 번째로는 우에노 지역에 관한 문헌 자료이다.¹⁰⁾ 이 세 가지 복원도의 참조 자료는 제작 초기 단계인 정명 변천을 비롯하여 병합 지도와 과거 지역 공간데이터 작성, 에도 지역의 사회문화지표의 문헌 자료에서 우에노 지역의 상업 활동 내용 발췌 시에 사용된다.

복원도 제작에 병합 지도의 베이스 맵으로 사용

할 현재의 지역 공간 데이터를 일본 국토지리원의 기반지도정보(基盤地図情報)에서 입수하여 아크 지아 이एस(ArcGIS) 상으로 불러들였다(그림 4). 일본의 HGIS에 관한 복원도 제작의 선행연구에서는 근세 시대에 측량기술로 만들어진 실측도로 베이스 맵으로 하였고 그 범위는 거시적 지역 범위에 해당한다. 본 연구에서는 도쿄 우에노 지역이라는 미시적 지역 범위를 선정하였으므로 현재의 지도와 병합하는 고지도 또한 같은 지역의 정보가 있어야만 한다. 본 연구의 첫 번째 참조 자료인 『에도키리에즈 江戸切絵図』는 도쿄의 과거 시가지의 토지이용과 사찰과 신사의 위치, 도로, 강, 방위 등 아주 상세한 사항이 그려진 고지도이다(그림 5). 이 고지도는 1848년~1853년에 출판되었고, 에도 지역을 분할한 지도로, 당시 에도에 용무차 온 무사 계급과 여행자에게 인기가 있었고 에도 여행의 기념품으로도 애용되었다.

『에도키리에즈 江戸切絵図』는 근세 시대의 복원도 제작과정에서 지역 공간 데이터 작성과 동시에 문헌 자료의 지리적 정보의 인지(認知)를 위해서는 없어서는 안 될 고지도이고, 실측도가 아니므로 복원도 제작 시의 베이스 맵으로 사용하기에는 적합하지 않다. 무수한 컨트롤 포인트 설정에 의한 지도 병합을 가정하

여 ArcGIS상에 약 90개의 컨트롤 포인트를 설정하였으나, 엇갈림은 여전히 축소되지 않았다. 복원도 제작의 단계에서 베이스 맵으로 적합한 지도를 확보하는 것이 매우 중요하다는 사실을 고려하여, 우에노 지역에 관한 지역 자료를 재조사하여 『타이토쿠에도즈 台東区江戸図』를 발췌하였다.¹¹⁾

그런 다음 과거와 현재의 지도에 좌표를 투영시키고 컨트롤 포인트의 설정에 들어갔다.¹²⁾ 앞서 언급한 세 가지 참조 자료를 이용하여 과거 우에노 지역의 화재 기록, 행정구역 변화, 도로망 정비 등의 토지변화의 유무 기록을 토대로 연대별 지도를 확인해 나가며 현재 지역과 과거 지역의 동일한 지리 공간정보를 확보한다. 여러 가지 요인으로 인하여 행정구역이 크게 변화된 지역에 대해서는 우에노 지역의 복원도 제작 시와 다른 자료 활용이 요구되나, 기본적으로 요구되는 과거 지역의 복원도 제작 방법은 같다.¹³⁾

과거와 현재의 동일한 지리 공간정보에 의한 컨트롤 포인트의 설정으로 병합 지도가 만들어진다(그림 6). 다음 단계에서 복원도 제작 시의 참조 자료 중 특히 『에도키리에즈 江戸切絵図』는 과거 지역의 공간 데이터 작성을 위해서 매우 중요하다. 과거의 지리적 위치를 확인 및 참조 자료로 검증하여 폴리곤 데



그림 4. 지역 공간의 현재지도



그림 5. 과거지역 공간데이터작성을 위한 고지도

출처: 그림 4 일본 국토지리원의 기반지도정보(基盤地図情報)

그림 5 일본 국립 국회도서관 전자도서관 디지털 컬렉션(日本 国立国会図書館 電子図書館デジタルコレクション)

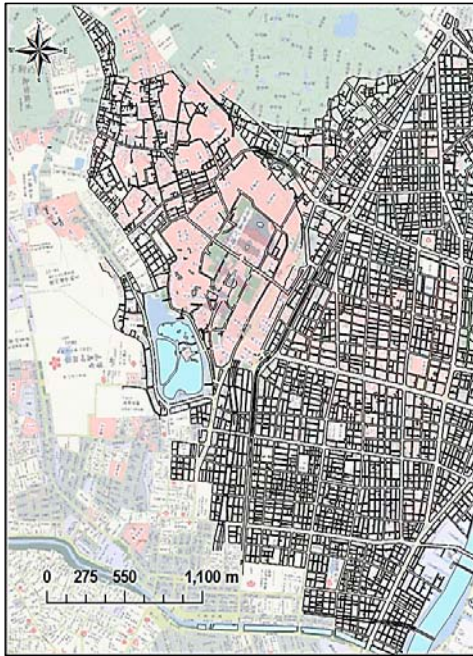


그림 6. 병합 지도 작성

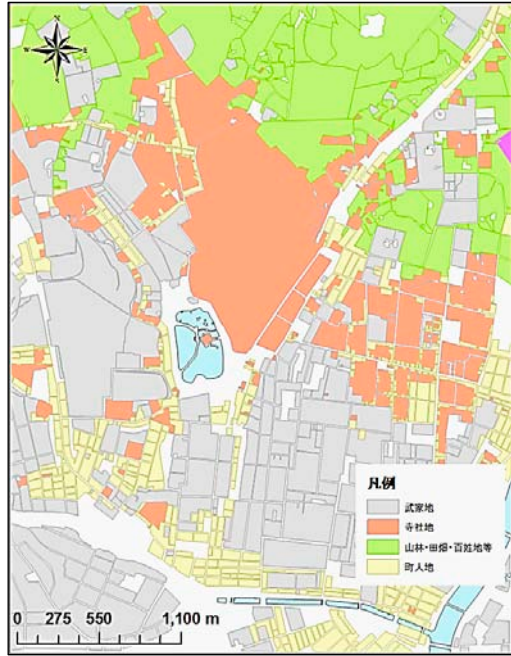


그림 7. 과거 지역의 복원도

그림 6~7의 출처: 복원도 제작 시의 참조자료로 필자가 작성하였다.

이터를 작성해야 하는데, 근세 시대의 토지이용 내용을 ArcGIS상에 옮겨 면지도를 제작하는 단계이다. 본 연구에서는 고지도와 같은 범례를 채택하여, 사찰지역인 종교적 공간, 무사 계급의 거주지역인 정치적 공간, 초년지역인 상업적 공간, 그 밖에 산림 지역으로 구분하여 폴리곤 데이터를 작성하였다. ArcGIS상에서 과거 우에노 지역의 공간 데이터로 작성한 상업적 공간의 폴리곤 데이터는 468개체, 종교적 공간의 폴리곤 데이터는 309개체, 정치적 공간의 폴리곤 데이터는 194개체, 그밖의 산림 지역의 폴리곤 데이터는 94개체를 작성하였다. 그러나, 여기서 무엇보다 중요한 공간 데이터는 사회 문화지표를 투영하기 위한 문헌 자료에서 발췌한 우에노 지역의 상업 활동의 소재지인 27개체의 폴리곤 데이터이다. 이렇게 ArcGIS상에서 병합 지도를 만든 뒤 폴리곤 데이터에 의한 면지도 작성으로 복원도를 완성하였다(그림 7).

여기서 유의했던 점은 우에노 지역의 사회 문화적 지표 데이터 즉 상업 활동의 내용을 공간 데이터와 속성 결합을 할 때, 상업적 공간의 27개체의 폴리곤 데

이터의 순서나 위치에 대한 정보를 인식해야 한다는 것이다. 그렇지 않으면, 작성된 폴리곤 데이터의 정보와 일치하지 않는 사회 문화적 지표 데이터와 결합하게 되므로 신중해야 할 부분이다.

본 연구에서 현재와 과거의 지리 공간정보와 병합하는 과정에서는 동일한 지리 공간 확보는 우에노 지역의 형성 배경에서 찾을 수 있었다. 과거 우에노 지역은 사찰지역이었고, 그 주변에 무사들이 거주하였던 넓은 면적의 부케야시키(武家屋敷), 산림 지역의 지형적 요인과 관련하고 있었다. 우에노 지역과 비슷한 공간 구조의 지역의 경우라면 동일한 지리 공간정보의 확보에 적용할 수 있을 것이고, 종교적 공간은 과거에 형성되었다 하더라도 현재까지 현존하고 있는 경우가 많다. 다시 말하자면 행정구역의 변화가 적은 지역의 경우는 동일한 지리 공간정보를 확보하기 용이하다는 것을 뜻하며 일본 역사 도시 교토를 복원한 사례를 보더라도 이해할 수 있다. 만약, 재해 발생이나 전쟁 등으로 인하여 행정구역이 크게 훼손된 지역의 경우에는, 사찰지역의 복원도 제작 방법에서는

다르게 접근해야 한다. 도쿄의 행정구역은 교토와 다르게 메이지유신 후 끊임없이 변화한 지역으로 손꼽히고 있고 현재까지 HGIS를 통한 근세 시대 지역 복원의 사례가 거의 없었던 이유이다. 일본 HGIS 연구분야의 권위자로 알려진 무라야마 유지(村山祐司)도 도쿄의 근세 시대 지역의 복원도 제작은 메이지 시대 토지 행정실시 이전의 상황을 알아야 하므로 상당히 복잡하여 수행되기 어려웠다고 언급하였다.

그리고 복원도 제작 시의 가장 문제가 되는 점은 연구대상 지역의 베이스 맵 확보이며, 과거 지역을 대상으로 한 실측도가 있느냐 하는 것이다. 특히, 본 연구를 통해 복원도 제작 시의 베이스 맵의 확보에는 일본 국내의 지방자치단체 내부 사업을 살펴볼 여지가 있다는 중요한 사실이 부각되었다.

지역 공간의 역사와 문화를 재조명하는 사업의 진행 상황은 지역자치단체마다 큰 차이가 있으며, 더욱 활성화된 지역 공간 창출을 위해 노력하는 행정 단체의 경우에는, 지역 문화를 재조명하는 서적 및 자료를 제작하고 있다는 사실이다. 우에노 지역으로 말할 것 같으면 과거 메이지유신(明治維新) 이후, 공원(公園), 동물원(動物園), 미술관(美術館) 등 도쿄를 대표하는 문화적 도시시설이 소재하게 된 역사적 배경이 있다.¹⁴⁾

우에노 지역의 자치단체에 의해 연구사업은 근세 시대에 축조된 종교적 시설과, 근대 시대 건설된 문화 시설을 이용하여 지역의 활성화를 꾀하고 있으며, 활발히 진행되고 있다. 따라서 본 연구의 복원도 제작 시의 베이스 맵의 확보가 가능한 배경이 되었으며, 이는 지역 공간의 문화를 소중히 여기고 발전시키기 위한 지역자치단체에 의한 노력으로 말할 수 있다. 본 연구는 지역 공간에 관한 결과물의 재발견과 활용으로 지역 공간의 지속적 연구로 계승할 수 있다는 점을 시사하고 있다.

2) HGIS를 통한 사회 문화적 공간복원

일본 국내 HGIS에 의한 연구는 근세 시대의 실측도가 주된 연구과제 대상이었으므로 거시적인 지역 공간 범위가 채택되었고, 미시적인 지역 공간 범위라

할지라도 지도제작 방법론에 그치고 있으며 문헌 자료와의 조합은 수행되지 못하였다. 본 연구에서는 일본 근세 시대 지역 공간을 당시의 행동 문화가 구체적이고 객관적으로 반영되어 있고, 사회 문화적 상황을 파악할 수 있는 역사적 문헌 자료와의 조합을 시도하였다. 1824년 간행된 『에도카이모노히토리안나이 江戸買物独案内』와 1848년에 간행된 『에도메이부즈슈한테비키구사 江戸名物酒飯手引草』를 과거 시대 사회 문화적 지표로 사용하였다. 『에도카이모노히토리안나이 江戸買物独案内』는 에도 지역의 상점과 위치 정보, 상점의 업종, 상인의 이름이 기재되어 있으며 당시의 상업 활동을 파악할 수 있는 귀중한 문헌 자료로써, 일본 근세 시대의 지역사, 경제사, 사회사 등 역사학 분야의 연구에서 거론되어 왔다(그림 8).

일본 국립 국회도서관의 전자도서관, 와세다(早稲田) 대학, 고베(神戸) 대학에서 각각 디지털 아카이브로 구축하여 웹 사이트상으로 공개하고 있다. 2015년에는 비로소 일본 국립 역사민족박물관이 구축한 『에도카이모노히토리안나이 江戸買物独案内』에 관한 데이터베이스를 구축하였으나 수록된 위치 정보가 현재의 행정구역인 구(区)로 처리되어 있다. 이 데이터베이스는 문자정보 기록에 그쳤다는 한계점을 가지며, 상업 활동의 수량 분석은 쉽게 확인할 수 있다. 그러나 과거 지역 공간의 상점 위치 정보는 ‘정명 변천’을 통하여 검증할 수 있으나, 무엇보다 이 문헌 자료의 방대한 지역 정보에 관한 처리가 어려워 상점 입지 분포의 가시화는 이루어지지 못하였다. 『에도메이부즈슈한테비키구사 江戸名物酒飯手引草』는 앞서 출판된 『에도카이모노히토리안나이 江戸買物独案内』의 형식을 모방하고 있으며, 에도 지역의 음식점종에 관한 위치 정보, 음식점의 업종, 상인의 이름이 기재되어 있고, 일본 국립 국회도서관 전자도서관에서 디지털 화상으로 2011년에 공개하고 있다(그림 9).

이 두 가지 문헌 자료를 사용한 선행연구에서는, 상업 활동 중 음식점종의 수량 비교를 통하여 근세 시대 식생활에 대해 검토하였으나, 음식점종이라는 단일 업종에 국한되어 있으며, 상세한 시공간적 분석은 수행되지 못한 한계점이 있다(巖川, 2006).



그림 8. 『에도카이모노히토리안나이 江戸買物独案内』

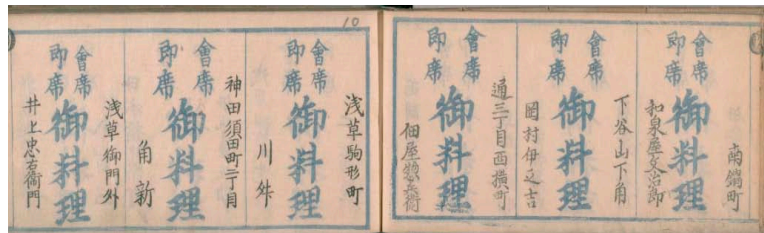


그림 9. 『에도메이부츠슈한테비키구사 江戸名物酒飯手引草』

그림 8~9의 출처: 일본 국립 국회도서관 전자도서관 디지털 컬렉션(日本 国立国会図書館 電子図書館デジタルコレクション)

본 연구에서는 이 두 가지 문헌 자료에 수록된 방대한 정보량과 지역 공간의 시공간 처리능력의 문제점을 해결하는 방안으로 선행연구와 마찬가지로 HGIS를 이용하였고 일본 디지털 아카이브의 데이터를 활용하였다. 동시에 일본 국내 HGIS의 연구에서 도쿄의 과거 지역 공간의 복원은 매우 어려웠으나, 본 연구에서 HGIS 방법론을 위해 복원도 제작과 사회문화적 지표의 투영을 시도하였다.

역사지리환경을 표현한 역사지도는 시각화된 이미지로 의미를 전달한다는 점에서 공간상의 변화를 설명하는 경우에 매우 효율적이다(김종혁, 2013). 이러한 지적은, 현재까지 수행된 HGIS의 가시화는 행정적, 정치적 변화는 명백히 밝히고 있으나, 당시 시대를 반영하고 있는 생활 문화의 표출이 시각화되어 설명되지 못한다는 한계가 있다.

이러한 연구 과제와 그 한계들을 바탕으로 과거 우에노 지역 공간의 시각화한 복원방법은 다음과 같다.

에도 지역의 모든 상업 활동이 수록된 『에도카이모노히토리안나이 江戸買物独案内』는, 일본 국립 국회도서관의 전자도서관 디지털 화상의 내용을 집계한 후, 일본 국립 역사민속박물관의 데이터베이스와 참

조 자료를 통하여 자료 검증을 거쳤다. 그러나, 에도의 음식점종이 수록된 문헌 자료 『에도메이부츠슈한테비키구사 江戸名物酒飯手引草』는 작성된 데이터베이스가 없으므로 일본 국립 국회도서관의 전자도서관의 디지털 화상을 집계한 후, 문헌 자료를 통하여 검증하였다. 이 두 가지 문헌 자료의 데이터를 사용하기 위해서는 복원도 제작의 과정에서의 마찬가지로 문헌 자료와 고지도를 바탕으로 과거 지역의 지리공간정보를 조사해야 했다. ‘정명 변천’단계에서 인식한 과거의 지리공간정보를 토대로 우에노 지역의 상업 활동의 업종과 소재지, 상인 이름을 엑셀 데이터로 작성하였다. 이때 상인 이름이 필요한 이유는 두 가지 문헌 자료에서 중복되는 상점을 배제하기 위함이다. 그런 다음, 앞서 제작한 상업적 공간의 폴리곤 데이터와 수량 검증을 거친 두 가지 문헌 자료의 엑셀 데이터를 ArcGIS상에서 속성 정보를 결합하였다. 즉, 복원도 상의 과거 우에노 지역에 당시의 사회문화적 지표를 투영하는 것이다. 우에노 지역의 상업 활동을 두 문헌 자료에서 발췌한 결과 총 138점포에 대한 상업 활동이 확인되었다. 이 중에서 72점포가 음식점종이었으며, 이는 우에노 지역의 상업 활동의 무려 52.2%

표 2. 근세 시대 우에노 지역의 상업활동

과거 우에노 지역의 상업활동	『에도카이모노히토리안나이 江戸買物独案内』	『에도메이부츠슈한테비키구사 江戸名物酒飯手引草』	두 문헌 자료 상점 합계
음식업종	26점포	46점포	72점포
생활 관련 업종	66점포	-	66점포
업종 합계	92점포	46점포	138점포

자료: 과거 우에노 지역의 디지털 화상 데이터와 참조자료 및 데이터 검증으로 필자가 작성.

과거 지역 복원도 제작 단계	1. 지역에 관한 문헌자료와 고지도 ① 지역에 관한 문헌자료와 고지도를 참조하여 지명을 조사한다. ② 지역에 관한 문헌자료와 고지도를 참조하여 동일한 지리정보를 조사한다. ③ 과거 지역에 대한 베이스 맵을 입수한다. 2. 조합하는 문헌자료 ④ 사회 문화적 지표를 엑셀 데이터로 작성한다. 3. ArcGIS 상 ⑤ 지역 공간의 현재 지리 공간정보를 입수한다. ⑥ ArcGIS 상에서 현재와 과거의 지리 공간정보를 입수한다.
과거의 사회 문화적 지표를 투영한 복원도 제작 단계	4. ArcGIS 상 ⑦ *1을 참조하여 ArcGIS 상에서 과거 지역의 공간 데이터를 작성한다. ⑧ 「⑦공간 데이터」와 「④엑셀 데이터」의 속성을 결합한다.

그림 10. 지역 공간 복원도 제작과정

를 차지하고 있었다(표 2).

여기까지는 수량 비교로도 파악할 수 있는 사실이나, HGIS의 가시화를 통하여 과거 지역의 공간적 분석이 가능하게 된다. 단순하게 상업 활동을 투영하는 것으로 끝나는 게 아니라 지역 공간의 업종 구분함으로써 그 분포 입지를 상세히 파악할 수 있고 다양한 해석을 시도할 수 있다. 과거 우에노 지역의 상업 활동을 생활 관련 업종과 음식업종 관련으로 업종을 구분하여 그 입지 분포를 통해 당시의 지역적 특성을 고찰할 수 있다(그림10).

음식업종의 경우는, ‘토에이잔 칸에지’를 중심으로 하여 서쪽의 아사쿠사 지역으로 뻗어 있는 북쪽과 서쪽 길가에 분포하고 있었던 것을 복원도를 통해 알 수 있다. 생활 관련 업종의 경우는 ‘토에이잔 칸에지’에서 중심으로 하여 남쪽에 있는 상업 공간으로 가는 길가에 입지 분포를 하였던 사실을 가시화를 통하여 알

수 있다. 또 음식업종에 당시의 물가(物価)를 투영시켜 입지 분포를 살펴보면 지역 공간과 당시 사람들의 행동 양상에 대한 검토도 가능하다. 기록에 의하면 음식업종 분류에는 일종의 코스 요리에 비유할 수 있는 카이세키 요리(懷石料理)와 장어 요리는 당시 물가로 일 인당 200문(文)을 지급해야 먹을 수 있는 고가의 음식업종으로 분류된다.¹⁵⁾

또, 간장을 취급하는 상점의 경우는 한 병당 60~100문, 된장은 개당 100문, 과자 종류는 개당 4~70문, 메밀국수는 한 그릇 50문, 밥에 차를 부은 오차즈케(茶漬け)는 20문, 초밥은 하나에 8문을 지급해야 먹을 수가 있었다고 전해진다. 당시의 물가를 투영시킨 음식업종의 경우, 저렴한 음식업종이 환락가로 가는 방향과 우에노 지역 동쪽에 있는 아사쿠사 지역으로 가는 방향, 남쪽에 있는 초닌치로 향하는 도로 주변에 분포하고 있었던 것을 공간적으로 파악할 수 있

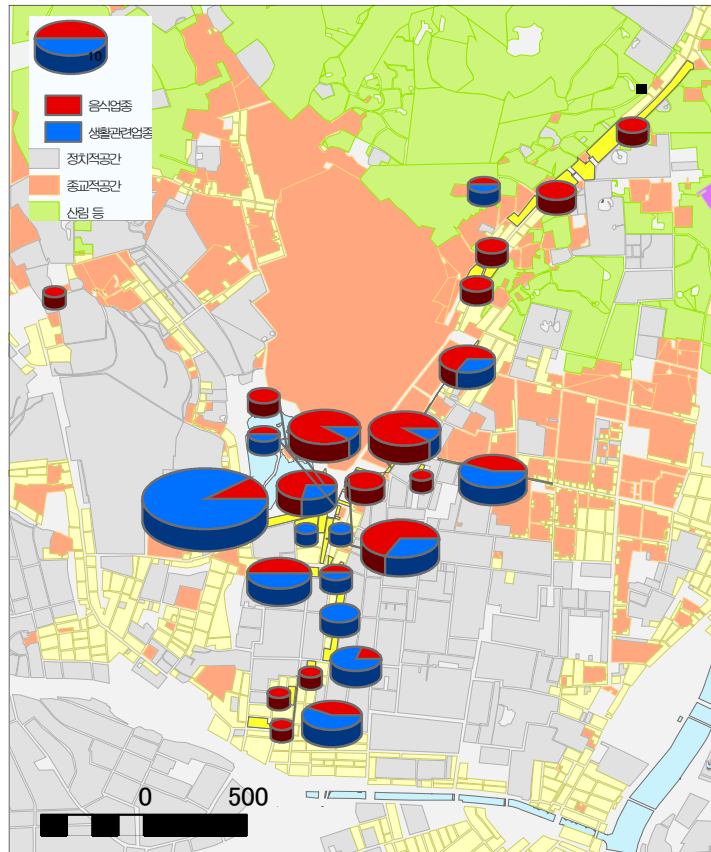


그림 11. 과거 지역의 복원도에 사회문화지표 투영

다. 반대로 비싼 음식업종으로 분류한 카이세키 요리(懷石料理)와 장어 요리 우에노 지역의 중심적 도시 시설이었던 '토에이잔 칸에지' 주변에 분포하고 있었다. 메밀국수와 오차즈케, 초밥과 같은 저렴한 음식업종은 당시 여행자와 서민들에게 인기 있는 소박한 먹거리였고 과거 우에노 지역의 관광 행동과 소비 성향을 파악할 수 있다. 과거 우에노 지역의 상업 활동의 대부분이 음식업종이 있었고, '토에이잔 칸에지' 중심으로 주위 사찰 부근에 고급 요리가 많이 있었다는 것을 객관적으로 증명하고 있다.

이것은 근세 시대 후기의 일본 사찰지역에 거주하였거나 방문하였던 사람들의 시간과 경제적 여유를 반영하는 것으로써 관광 행동으로 연관된다.

본 연구에서는 일본의 과거 지역 공간을 사례로 복원도를 제작 후 당시의 사회 문화적 지표를 투영하여

가시화하였다(그림11). 복원도 제작 초기 단계부터 마지막 단계까지 방대한 참조 자료를 통한 확인 작업과 베이스 맵의 입수, 동일한 지리 공간정보의 확보를 어려운 점으로 말할 수 있다. 이러한 문제점은 선행연구에서와 마찬가지로 공동 연구와 연계를 통해 충분히 해결할 수 있을 것으로 생각하고 미시적인 공간 범위를 점차 거시적 공간 범위로 넓혀갈 것을 향후 과제로 남겨 두겠다.

4. 맺음말

일본 과거 지역의 경관 형성과 변천을 연구과제로 하는 역사지리학 분야에서는, 현재까지도 당시의 지

역 공간 복원의 방법으로 고지도와 고문서 등의 역사적 자료를 바탕으로 연구가 수행되고 있다. 기술이 발전되고 향상되어 지적도, 대축척 지도, 항공사진 등이 제작되고 보급되어서 지리학 분야에서 사용되었다. GIS 등장과 함께 지리학에서 적극적으로 이용되었으나 역사지리학 분야에서는 연구가 그다지 활용되지 않았다. 1990년대 과거의 인구 데이터와 통계 데이터를 중심으로 하는 HGIS 데이터베이스가 구축되기 시작하였고, 2010년대에 들어서 비로소 HGIS에 의한 지역복원의 방법론과 해석법이 제안되었다. 일본보다 앞서 한국에는 고려대학교 민족문화연구원의 연구진들에 의해 지역 공간 복원도가 제작되었다. 한국의 HGIS 연구는, 행정구역과 지명 데이터의 제작에서는 일본보다 무려 10년이나 늦은 시기에 출발하였음에도 불구하고, 복원도 제작은 불과 5년이라는 짧은 기간에 성과를 이루어냈고, 한국의 문화적 카테고리와의 조합이 특징이라고 할 수 있다.

반면 일본의 HGIS를 통한 지역 공간 복원 연구는 근세 시대 제작된 고지도의 측량기술 평가와 복원 방법론에 비중을 두는 실증적 관점으로 접근하고 있다. 과거 일본 지역사회의 문화적인 양상을 파악할 수 있는 역사자료와의 조합과 인간의 행동과 관련한 검토는 이루어지지 않았다. 일본의 도쿄는 메이지 시대 초기까지도 화재로 인한 목조건축의 막대한 피해가 발생하였고, 화재 예방을 위해 건축에서 나무자재의 사용이 금지와 근대화 국가 재건을 위한 새로운 도시계획, 패전 후 복구공사 등으로 시대별로 행정구역이 크게 변모하였다. 따라서 도쿄의 과거 지역에 GIS를 적용한 공간 연구로 어려웠고 최근 들어서 연구가 수행되고 있는 실정이다.¹⁶⁾

본 연구에서는 역사적 자료와 복원도 제작의 신빙성과 정확성을 기하기 위해 문헌 자료의 수록한 내용을 집계한 후, 일본 국립 역사민속박물관의 데이터베이스와 방대한 지역에 관한 참조 자료를 통하여 충분한 자료 검증을 거쳤다. 또 본원도 제작 과정에서 가장 큰 문제였던 베이스 맵은 재조사를 통해 입수하였으며 정확한 지리정보 데이터로 병합 지도를 제작하였다. 이러한 과거 지역의 복원도 제작 과정을 공개함으로써 다른 지역에도 적용할 수 있는 계승 연구로 이

어질 수 있으리라 예측한다. 일본에서는 2020년 개최되는 도쿄 올림픽을 앞두고 지역 문화를 관광적 목적을 가지고 변화를 꾀하려는 방안이 활발히 진행되는 상황에 있다. 일본 정부는 올림픽이라는 기폭제를 이용하여 새로운 지역사회의 정보 구축을 시도하고 있으며 그것은 단기적인 관점이 아닌 장기적으로 일본 국내인은 물론 해외 관광객의 지속적 유치를 위한 관광자원으로써의 활용을 목표로 하고 있다. 세계문화유산 등재 사업 또한 지역의 활성화와 관광 산업에도 입하고 있는 실정이다. 산업적인 측면과 교육적 측면에서 HGIS를 이용하면 지역 공간의 문화와 역사, 지리에 관한 관심과 이해가 지속 가능하리라 전망한다.

본 연구는 향후 HGIS에 관한 다각적 연구 시점을 공유하고자 일본에 관한 HGIS 연구 현황 중심으로 한 실증적 연구 사례를 실었다. 역사 깊은 우리 국토의 지역 공간에 적용한다면, 행정은 물론 사회 문화적 활용에 유용하리라고 기대한다.

주

- 1) 일본에서 디지털 아카이브 (Digital Archive)의 영어 표기 그대로 채용하여 학술용어로서 사용되고 있으며, 같은 의미로 한국에서는 자료 전산화(資料電算化)로도 표기하고 있다. 본 연구에서 사용하는 용어로는 국제적으로 통용하는 것을 우선하며, 일본 사례의 경우 현지에서 사용하는 용어를 채택하였으며 전반적인 지리학적 용어는 한국어 표기를 우선으로 하였다.
- 2) 본 연구에서 언급하는 일본의 근세 시대는 에도 시대(1603~1868년)를 뜻한다.
- 3) 日本学術会議・地域研究委員会・地球惑星科学委員会, 2014, “地理教育におけるオープンデータの利活用と地図力 / GIS 技能の育成 —地域の課題を分析し地域づくりに参画する人材育成—,”
- 4) 이 논문은 2016년 3월 일본지리학회 춘계 학술대회(日本地理学会), 2016년 5월 다이토쿠 야쿠소(台東区役所), 도쿄대학 공간정보과학 연구센터가 주최한 CSIS DAYS 2016 전국 공동이용 연구발표대회(全国共同利用研究発表大会)에서 발표한 내용을 골자로 하여 수정, 보완하여 작성하였다.
- 5) 후쿠오카 하카타(福岡博多) 역의 주변 공사 시 2016년 11

- 월 8일에 발생한 도로 함몰 사고는 과거의 지역 공간 복구의 중요성을 깨닫게 해 주는 사례이다. 하카타역 주변은 근세 시대 고지도상으로도 습지로 표기되어 있었고, 도로건설에 앞서 토지 행정 측면에서 면밀히 검토가 이루어질 사안으로 고려된다.
- 6) 무라야마 유지(村山祐司)연구실에서는, 메이지·타이쇼우 시대 인구통계 지도정보(明治・大正期人口統計地図情報: 1993~1997년), 행정구역 변천의 지도표시 시스템-메이지 시대 이후의 시정촌계를 대상으로 한 인터넷 지리정보시스템의 개발(行政変遷の地図表示システム-明治期以降の市町村界を対象としたインターネットの開発-2003년), 메이지 시대 이후의 행정구역 변천 디지털 지도(明治期以降行政変遷デジタル地図: 2006~2007년) 이외에도 수많은 역사지리정보시스템(HGIS) 데이터베이스 작성 및 통계 지도제작이 수행되었다. 이러한 업적을 토대로 한 결과물로 무라야마 유지(村山祐司)가 참여한 전자지도『디지털 이노우즈 デジタル伊能図』가 2015년에 간행되었다.
 - 7) 矢野桂司 등, 2011, シリーズ 日本文化デジタル・ビュー マニティーズ03 京都のGIS, 株式会社ナカニシヤ出版.
 - 8) 岸井良衛, 1965, 江戸・町づくし 下巻, 青蛙房, “古くは鳥糞野と書いて, 松や杉が茂って, 人跡が絶えたところなので, 飛鳥の糞ばかりであった.”
 - 9) 歴史地理学会, 1985, 空間認知の歴史地理, 歴史地理学 紀要, 27, 古今書院.
 - 10) 첫번째 참조 자료로『江戸切絵図』중『東都下谷絵図』, 『今戸箕輪浅草絵図』, 『根岸谷中日暮里豊島辺図』이고, 두번째 참조 자료는『台東区江戸図』, 『復元・情報地図』, 『東京時代MAP 大江戸篇』이고, 세번째 참조 자료는『江戸・町づくし稿 下巻』, 『下谷浅草町名由来考』, 『下谷区史』, 『台東区史 沿革』, 『台東区史 上巻』, 『台東区史 社会文化編』이다.
 - 11) 台東区役所文化 産業観光部 にぎわい計画課, 2012, 上野・浅草・隅田川 歴史散歩, 東京都台東区.
 - 12) 컨트롤 포인트로 설정한 동일한 지리 공간정보는, 과거 우에노 지역의 넓은 면적을 보유한 무사 계급의 거주지, 사찰 지역, 산림 지역의 일각으로 하였다. 사찰지역의 경우, 東叡山寛永寺, 法清寺, 善性寺, 宗延寺, 廣徳寺 등의 일각을 컨트롤 포인트로 설정하였다.
 - 13) 필자는 코바야시 기금(小林基金)의 지원을 받아, 일본의 대표적인 상업지역인 도쿄 니혼바시(東京都 日本橋) 지역의 공간 복원도 제작에 대한 연구 수행 중이다.
 - 14) 프랑스의 세계적인 건축가인 르 코르뷔제의 건축물을 세계문화유산으로 등재하기 위한 프랑스 정부의 협력 요청으로 시작되어, 2007년 유네스코 세계문화유산 잠정목록에 올려놓았다. 일본 정부는 국립 서양 미술관을 2012년에 건

축물 중요문화재로 지정하고 그 뒤 2016년에 세계문화유산에 등재되었다. 일본 정부와 지역행정의 연계 활동에 의한 단계적 추진과정은 지역 문화의 가치를 장려하는데 중요한 측면을 가진다.

- 15) 渡辺信一郎, 1997, 江戸の生業事典, 東京堂出版.
- 16) 문부과학성(文部科学省)의 학술연구비의 지원을 받아 2013년부터 2015년까지 수행된 江戸武家地の空間変容に関する文理統合的研究라는 연구 이름으로 보고되었다. 건축학 분야에서 과거 무사 계급 공간을 복원한 최근의 연구사례이다. 본 연구는 2015년부터 수행하기 시작하였고 도쿄의 과거 지역 공간을 대상으로 하고 있다.

참고문헌

- 김남신, 2010, 지리정보활용 ArcGIS를 이용한 자료관리와 공간분석, 도서출판 한울.
- 김종혁, 2006, “한국 지명데이터베이스의 구조 분석과 발전 방향,” 한국지도학회지, 6(1), 47-59.
- 김종혁, 2013, “역사지도 제작을 위한 역사지리환경의 복원,” 한국지도학회지, 13(2), 77-94.
- 김현중, 2017, “역사지리정보시스템(HGIS)을 활용한 조선시대 교통로 복원 방법론 연구-경기도 광주부를 중심으로-,” 한국문화역사지리학회, 29(3), 145-165.
- 양보경, 2015, “일본 동양문고(東洋文庫)소장 한국본 고지도 연구,” 대한지리학회지, 50(6), 711-734.
- 최진무·박선엽, 2012, “대학의GIS교육과정 비교 분석 - 한국과 미국의 지리학 전공학과-,” 대한지리학회지, 47(6), 921-933.
- 江戸買物独案内
江戸切絵図
江戸名物酒飯手引草
- 菊地利夫, 1984, 日本歴史地理概説, 古今書院.
- 菊地利夫, 1987, 新訂・歴史地理学方法論, 大明堂
- 古田悦造, 2014, “江戸の3つの「六阿弥陀参」における「武州六阿弥陀参」の特徴,” 歴史地理学, 第269(56-2), 25-37.
- 橋本雄一, 2016, 四訂版 GISと地理空間情報 -Arc-GIS10.3.1とダウンロードデータの活用-, 古今書院.
- 内藤 昌, 2010, 江戸の町(上), 草思社.

- 内藤 昌, 2010, 江戸の町(下), 草思社.
- 渡辺信一郎, 1997, 江戸の生業事典, 東京堂出版.
- 東京市下谷区役所, 1935, 下谷区史, 東京市下谷区役所.
- 東京都台東区役所, 1966, 台東区史 沿革編, 東京都台東区役所.
- 東京都台東区役所, 1966, 台東区史 社会文化編, 東京都台東区役所.
- 東京都台東区役所, 1955, 台東区史 上巻, 東京都台東区役所.
- 藤本利治, 1970, 門前町, 古今書院.
- 山室恭子, 2015, 大江戸商い白書 -数量分析が解き明かす商人の真実-, 講談社.
- 山本光正, 2005, 江戸見物と東京観光, 臨川書店.
- 矢崎武夫, 1962, 日本都市の発展過程, 弘文堂.
- 矢野桂司 等, 2011, シリーズ 日本文化デジタル・ビュー マニティーズ03 京都のGIS, 株式会社ナカニシヤ出版.
- 新創社, 2006, 東京時代MAP 大江戸編, 光村推古書院.
- 新創社, 2010, 城下町時代MAP 関東編, PHP研究所.
- 岸井良衛, 1965, 江戸・町づくし 下巻, 青蛙房.
- 歴史地理学会, 1985, 空間認知の歴史地理, 歴史地理学紀要, 27, 古今書院.
- 原田隆史, 2002, “デジタル・アーカイブの現状と問題点,” レコード・マネジメント, 44, 23-34.
- 有蘭 正一郎 等, 2001, 歴史地理調査ハンドブック, 古今書院.
- 蟻川トモ子, 2006, “『江戸名物酒飯手引草』に見る江戸の食文化圏を『江戸買物独案内』と比較して,” 日本生活文化史, 50, 88-102.
- 人文編集部, 2006, 古地図ライブラリー別冊 切絵図・現代図で歩く もち歩き江戸東京散歩, 人文社.
- 田中麻衣・古田悦造, 2010, “明暦大火前後における江戸の土地利用変化,” 東京学芸大学紀要, 人文社会科学系Ⅱ(61), 61-77.
- 佐野昌巳, 2015, “デジタル・アーカイブ一般公開の抱える問題,” 文教大学大学院情報研究科 IT New Letter, 10(1), 3-4.
- 村山修一, 1976, 比叡山と天台仏教の研究, 名著出版.
- かみゆ歴史編集部, 2014, 新版 大江戸今昔マップ, KADOKAWA.
- 台東区役所文化 産業観光部にぎわい計画課, 2012, 上野・浅草・隅田川 歴史散歩, 東京都台東区.
- 平井松午 等, 2014, 近世測量絵図のGIS分析, 古今書院.
- 戸沢行夫, 2013, 江戸町人の生活空間 -都市民の成長-, 塙書房.
- 고려대학교 민족문화연구원 <https://riks.korea.ac.kr/>
- 일본국립국회도서관 전자도서관 <http://dl.ndl.go.jp/>
- 일본역사민속박물관 <http://www.rekihaku.ac.jp/>
- 교신: 홍명진, 3578555,埼玉県飯能市阿須698, 駿河台大学 現代文化学部(이메일: rozong@hotmail.com)
- Correspondence: Myungjin Hong, Faculty of Contemporary Cultural Studies, Surugadai University, 698Azu, Hano-shi, Saitama, 3578555, Japan (e-mail: rozong@hotmail.com)
- 최초투고일 2017. 11. 12
- 수정일 2017. 12. 20
- 최종접수일 2017. 12. 29

서평

過疎地域再生の戦略 - 地方創生から地方再生へ -

(과소지역 재생의 전략 - 지방재활성화에서 지방재생으로 -)

中藤康俊(나카토 야스토시), 2016, 大學教育出版, 岡山, 239쪽.

韓柱成*

과소¹⁾란 단지 인구감소만이 아니라 이에 따른 사회·경제적 기능이 유지될 수 없는 상태를 말한다. 저자는 일본의 고도경제성장기에 급격히 확대된 과소지역에 대해 1972년부터 관심을 가졌고, 오카야마(岡山)시에 거주하면서 주코쿠(中國) 산지 일대를 답사하며 이곳에 분포한 과소지역에 대한 문제의식을 갖게 되었다고 한다. 한편 오늘날 세계는 새로운 경제사회 시스템을 모색하고 탈성장이라는 새로운 시대를 맞아 자본주의 발전과 더불어 토지이용 과정에서 여러 가지 지역문제가 발생하고 있다. 이와 같은 점들을 해명하기 위해 저자는 지역구조의 틀로서 이 책을 집필하게 되었다고 한다. 그리고 이 책은 저자가 2014년 출판한『日本經濟と過疎地域の再生(일본경제와 과소지역의 재생)』에 대폭 내용을 추가해 재집필한 것이다.

이 책은 여덟 개 장으로 구성되었으며 후기가 붙여 있다. 제1장[연구동향과 과제]에서는 지역재생, 문화·스포츠에 관한 연구동향과 과제를 제시했다. 지역재생에 대해서는 기존의 대표적인 관련문헌을 분권형과 생활기능 중시, 지역경제 진흥, 개성적인 도시 만들기 등 11가지로 분류했다. 그리고 과소지역을 생산과 생활의 재생산이 불가능한 지역으로 위치 짓고 이를 해결하기 위한 과제로서, 먼저 다중 공간스케일에서 주변지역으로서의 과소지역, 도쿄권과 지방이라는 도시와 지방의 문제, 문화의 중요성을 들었다.

다음으로 문화·스포츠에 관한 연구동향과 과제에서 일본의 풍토와 문화 등 여섯 가지 지역문화에 대한 내용을 개관하기보다는 지역재생이나 문화·스포츠의 지리학 연구동향을 서술했으면 더 좋았으리라 생각한다.

제2장[국토와 인구]에서는 인구와 국내총생산의 지역편중과 지방 농산촌의 과소화 및 고령화에 대해 언급하고, 공업화·도시화로 국토가 황폐해져 재해가 심화되었다고 하며 이에 대한 요인들을 검토하고 또 생물다양성의 파괴에 대한 지적도 했다. 이어서 2009년 이후 인구감소기에 들어간 일본은 도쿄 대도시권으로의 인구가동이 사회시스템을 재구축하게 되었다고 하며 소자녀·고령화로 인한 노동력 문제의 현황에 대해 기술했다. 또 인구감소와 고령화에 의한 가족 유형의 변화 및 사회문제, 그리고 장래인구가 감소함에 따라 주변지역의 과소화가 심화되고, 지방도시는 인구가 집중하나 농·산촌은 인구감소로 사회기능을 유지할 수 없게 변모해 한계지역이 되었다고 지적했다. 이에 주변지역의 고령자는 식료사막(구매난민)이 되므로 이러한 지역에 상품이나 서비스를 제공하는 고령자 마켓으로서 편의점이 등장했다고 한다. 또 인구감소에 따라 지역 커뮤니티의 기능이 저하되고 의료·복지 이외에도 보육·교육 등의 서비스가 유지될 수 없는 이른바 ‘한계지방자치단체’가 전국에 널리 분포하게 되었다고 한다.

* 충북대학교 명예교수(Emeritus professor, Chungbuk National University), jshan@chungbuk.ac.kr

제3장[글로벌화시대와 지역경제]에서는 다국적기업의 등장, 동서 냉전구조의 붕괴, 다국화, 정보통신의 발달로 종래 국민경제의 틀이 무너진 것을 글로벌화라고 하며 이로 인한 장단점을 언급했다. 한편 국지화(localization)는 글로벌화로 나타난 지역의 독자성, 다양성으로 지역의 자립과 매력을 창출하는 지역만들기를 겨냥하는 것이라고 하며, 글로벌화 된 경제에서 자립한 지역경제에 이르기까지 다양한 수준의 권역이 존재하는 중층구조를 가진 경제사회가 등장했다고 한다. 또 초국적기업의 등장으로 국내의 고용이나 성장의 토대를 뿌리부터 뒤흔드는 변화가 시작되었고, 이에 따른 수요와 노동의 문제를 언급하면서 국내수요를 지키고 경제성장을 유지하기 위한 방안이 무엇인지를 묻고 있다. 다음으로 산업구조의 변화와 농·임업에서는 성장산업과 다섯 개의 전략적 분야에 대해 기술하고 지방 활성화를 위한 개성 있고 매력적인 지역 만들기를 해야 한다고 했다. 그리고 일본의 농·임업에 대한 현황을 설명하고, 일본경제의 상대적 지위저하에 대해 기술한 후 대담한 금융정책, 기동적인 재정정책, 민간투자를 환기시킨 성장전략으로 ‘아베(安倍)노믹스’와 지역경제의 변화에 대해 언급했다.

다음으로 도쿄의 국제경쟁력과 국토의 재편성은 기존의 학술지에 게재한 논문으로 가름했다. 먼저 세계도시 도쿄의 문제점을 소개하고 글로벌화 시대의 국제경쟁력을 강화하기 위한 과제를 밝혔다. 이를 위해 도쿄의 인구·경제의 집중, 정치·행정기능의 중앙집권형 시스템 및 국제경쟁력과 그 강화에 따른 시민생활과 관련된 내용으로 재개발, 접근성 향상을 위한 고속교통망 정비 및 생활자 관점에서 본 고령화 사회와 자녀양육, 통근통학, 지진과 수해의 재해위험에 대해 살펴보았다. 마지막으로 메가 지역(mega region)²⁾의 형성에 대해 도쿄와 지방과의 노동력·식량·수자원·에너지 공급 등의 의존관계, 도쿄를 정점으로 한 피라미드형 국토구조 및 고속교통망의 정비에 따른 지역변화에 대해 설명했다.

제4장[지방도시의 경제와 교통]의 내용은 일본경제지리학회 정례발표회에서 ‘콤팩트(compact)시³⁾ 만들기의 배경과 과제’로 발표한 것을 정리한 것이다. 먼

저 도시와 지방의 격차에 대해 도쿄 一極 중심 내지는 태평양 벨트지대의 대도시 인구집중과 지방의 인구감소·과소화라는 이극분화가 진행 중이라고 하고, 지방도시의 역할과 현상을 도시시스템으로 파악하고, 대기업의 중추관리기능 역할에서 도쿄는 세계도시이며 지방도시는 중계기지로 전국적인 네트워크를 만든다고 했다. 그리고 오카야마시의 일반적 현상으로 의료·복지, 상업, 교통, 도시계획 등과 오카야마현 남쪽에서 노동력이 집중한다는 점을 서술했다. 그리고 1911년에 개설된 오카야마현의 가사오카(笠岡)시와 내륙부의 야카게(矢掛)읍이나 이바라(井原)시를 연결해 발전을 도모한 이가사(井笠) 철도는 1971년에 폐선이 되었는데, 그 이유는 과소화와 자가용 자동차의 보급, 소자녀, 고령화 때문이라고 했다. 그런데 왜 오카야마시를 대상으로, 또 폐선철도로서 이가사 철도를 사례로 들었는지는 불명확하다.

다음으로 콤팩트 시 만들기의 배경과 과제에 대해 일본은 고도경제성장으로 도쿄권과 지방권의 이분된 국토를 다극 분산형으로 바꾸도록 노력했으나 도쿄 일극 집중형으로 나아가므로 지방도시 만들기가 필요하다고 지적했다. 그리고 도야마(富山)시를 대상으로 콤팩트 시 만들기의 구상과 배경 및 과제에서는 철도망의 폐·신설의 변화, 풍토와 주민기질, 수자원, 시가지의 교외화, 진즈우(神通)강 상류로부터의 이타이 이타이(痛い痛い) 공해병⁴⁾을 경험한 환경과 공생하는 도시 만들기, 시민 서비스와 행정투자에 대해 밝히고 오카야마시와 관련지어 검토한다고 했으나 두 도시의 관련성에 대한 내용은 거의 찾아 볼 수 없었다. 또 실제로 콤팩트 시 만들기의 내용을 분석하기보다는 소개하는 정도의 내용이었으며, 과제로서 도시와 농촌이 상호순환하고 자립적인 지역을 만드는 것이 중요하다고 지적했다.

제5장[주고쿠 산지의 도(縣) 경계지역에서 과소문제와 진흥책]은 오카야마대학 연구회 연구보고서를 가필·수정한 것으로 이 책에서 처음으로 사회경제적 과소의 개념과 과소지역에 대한 설명을 했다. 이어서 분산형 취락이 분포한 주고쿠 산지의 과소와 한계취락⁵⁾에 대해 분수령에 가까울수록 인구감소율과 고령화율이 높아 소멸 가능성이 높은 취락은 지형적으로

산간부의 막다른 지역에, 한계취락은 도경제지역에 많이 분포한다고 했다. 한계취락의 유지를 위해 생애 최소(life minimum)의 개념을 소개하고, 취락의 고령화→한계→소멸이라는 패턴으로 나아간다고 주장하며, 도 외부지역의 사람들을 지역부흥 협력대로 받아들이는 사례도 소개했다. 그리고 한계취락은 농·임업의 진흥, 생활권의 정비 등, 나아가 다른 지역과의 관계강화가 중요하다고 지적했다. 이어서 주고쿠 산지의 자연과 역사에 대해 언급하고, 역사와 문화를 살리는 지역진흥에서는 철 생산의 역사와 문화, 이와미(石見) 은광의 세계문화유산등록, 미부(壬生)의 꽃모내기 유네스코 세계무형문화유산 등록 후의 관광산업, 나기읍(奈義町) 현대미술관의 개관 등으로 방문객이 증가했다고 하였다.

다음으로 농·임업의 진흥에서는 주고쿠 산지 농업의 특징과 경작방기지⁶⁾의 분포, 특산물 및 6차 산업의 사례를 소개하고, 임업은 역외기업 위탁개발 등으로 이루어진다고 하며 기업유치보다는 사람, 물, 토지, 자연경관 등을 포함해 지역의 역사나 문화 등 지역자원을 발굴해 지역개성을 살리는 1차 산업부터 3차 산업까지 다양한 형태로 산업진흥을 꾀해야 한다고 했다. 또 농·산촌과 도시의 교류 및 교통망에서는 거품경제 이후 에코투어로 농산촌의 체제, 도립농업공원, 읍 전체의 田園박물관 등을 구상하고 있다고 소개했다. 그리고 과소지역의 계단식 논의 소유주 제도⁷⁾와 지역부흥 협력대 조직 등을 소개하는 한편으로 한계취락, 경작방기지가 나타나는 데 대한 대책으로 이주가 필요하지만 도시와 농촌의 생활환경 등이 다른데 따른 문제점도 지적했다. 이와 더불어 농촌에서 농·임업보다는 공업, 건설업, 관광업이 유리한 산업인데, 주고쿠 산지에서 잠재발전성이 있는 관광업 진흥책은 그 중 하나로 교통의 발달, 주 2일 휴무제 등으로 가족중심의 관광객이 늘고 있다고 했다. 다음으로 지역정책의 혜택을 전혀 받지 못하는 「지속가능한 자립적 로컬(里山)」 자본주의⁸⁾와 바이오매스 발전사업에 대해 마을 산은 풍족한 자연, 문화, 공동체 등이 존재하고 지금까지의 가치관 대신에 새로운 여유로움을 찾으려는 움직임이 주고쿠 산지에서 시작되었다고 한다. 그 사례로 계단식 논을 재생시키고, 삼림

자원의 재생·활용, 바이오매스 연료화와 소수력발전 프로젝트, 숲 유치원, 생업학원 등의 과소지역 재생을 소개했다.

제6장[낙도(離島)의 문화진흥과 관광]에서는 1970년대 전반부터 지방의 시대가 제창되어 그 문화가 재검토되고 또 활발해졌다고 하며, 문화의 발달과 성숙이 건전하고 풍부한 새로운 지역 만들기를 위한 불가결한 요인이 되었다고 했다. 최근 일본에서는 관광의 개념변화로 지역에 존재하는 자원을 활성화시키고, 없는 자원은 새로 개발해 지속적인 방향으로 전환시키는 필요성을 강조하고 있다. 낙도의 경관과 지역에 착근된 생활양식이나 고유문화가 새로운 지역 만들기가 되었다고 하면서 세토나이카이(瀬戸内海) 낙도를 사례로 아트(art) 섬을 만들고자 미술관 개관, 각종 전시회 등 현대아트제전인 세토나이 국제예술제를 개최해 주민과 내방자, 노인층과 젊은층, 도시와 농촌의 교류가 진전되어 낙도가 활성화되었다고 한다.

제7장[교류·체류를 위한 조직과 교통인프라의 정비]의 대부분은 이시카와(石川)현 ‘노도(能登)섬의 산업구조와 架橋문제’ 연구보고서를 가필·수정한 것으로, 광역행정구역의 합병은 과소화·고령화로 재정기반이 약화되어 하나의 시·읍·면에서 장래에 복지·환경대책, 사회자본정비 등을 감당하지 못하기 때문이라고 했다. 특히 주고쿠 지방 각 현의 경제지역은 과소화와 고령화가 심각함에 따라 ‘산림문화도시권’을 창출해 생명력이나 약동감을 갖는 새로운 교류 존(zone)으로서 각종 사업을 전개해 국토청의 ‘에메랄드 시티 사업’으로 선정되기도 했는데, 이러한 광역적 교류와 연대사업이 과소화와 고령화를 해결하는 하나의 유력한 정책이라고 했다.

다음으로 1950년에 지정된 특정지역종합개발지역, 또 1970년에 여성잡지 ‘안안(An-an), ‘논노(Non-no)’를 애독해 영향을 받은 젊은 여성들로 인해, 그리고 노도반도의 지진으로 전국적인 주목을 받은 이 지역의 과소문제와 공공교통에서는 자연환경과 인간성 및 그 생활에 대해, 또 과소지역으로서의 노동력 문제, 그리고 재래 철도노선과 버스노선의 폐선 및 고속교통기관의 등장과정과 노도반도의 각종 관광자원을 소개했다. 나나오(七尾)만에 떠있는 노도 섬의 과소

와 가교문제에서는 낙도의 개발문제를 소개하고 노도 섬에 가교를 설치함에 따라 커다란 관광거점이 되어 관광객이 증가하는 다소의 긍정적 효과도 보이지만 인구유출, 관광객 증가에 따른 물 부족 등 부정적인 효과를 가져와 대규모 외부자본보다는 소규모의 지역자본에 의한 개발이 필요하다고 지적했다. 끝으로 환동해 교류에서는 동해 연안지역의 진흥, 일본경제의 구조전환과 일극집중의 시정, 동해를 둘러싼 국가들의 상호보완성, 일본의 국제공헌이 그 의의를 갖는다고 했다. 이를 위한 일본과 주변국과의 과제를 제시하며 환동해경제권에서 일본의 역할을 서술했다.

제8장[글로벌(glocal) 지역 만들기]에서는 지역이 가진 가치를 발견해 공동체를 재생하기 위해 실질적인 능력을 가진 사람들이 각각 가능한 범위에서 함께 모임을 가짐으로 상승효과로 과제를 해결해 가는 활동을 共立이라 하고, 이들이 만든 공동체를 '연결의 공동체'라 하면서 협동·공생형 사회의 형성이 필요하다고 지적했다. 또 과소지역에서 필요한 인재확보를 위해 대학유치나 지역 만들기 협동대원의 육성과 더불어 지역밀착형 스포츠 단 창설이 강한 인연을 만들고, 또 농산물 직매장, 농산물 가공공장, 농촌레스토랑이 지역재생의 3종 세트라고 했다. 마지막으로 지방재활성화에서 지방재생으로의 시대에서는 지방재활성화의 종합전략 기본방침으로서 지방에 일자리 창출, 이주자 증가, 결혼이나 출산 등 젊은이의 희망 실현, 소자녀·고령화에 대응한 도시 만들기를 들고, 그 정책을 실현하기 위한 인구전입 및 고령자의 식료, 간병문제, 지역진흥을 위한 地産地消과 같은 공생·순환형 경제를 지향하는 지역자원의 재발견으로 지역순환형 경제구조를 구축해야 한다고 주장했다.

다음으로 지속가능·순환형 지역 만들기를 위해 자연 에너지의 이용이 지방재활성화라고 하고, 국제사회나 지역사회의 장래를 유지하기 위해 지속가능한 개발은 교육이 큰 역할을 한다고 했다. 또 콤팩트 시 만들기와 함께 주변 농·산촌과의 교류나 연대가 매우 중요하다고 하고, 공공교통의 역할과 자동차사회의 현황을 소개하며 지역 공동체의 불모상태에서 인간성 회복과 생활의 풍요로움을 실현시키기 위한 재생방안에 대해 서술했다. 마지막으로 지방의 재생과

자립을 위한 지방분권형 사회와 기업 및 각종 기관의 지방이전, 글로벌화와 국토의 재편성을 설명하고, 지방소멸과 지방재활성화에서 하천유역을 공동 관리해 새로운 지역편성을 하는 것을 지방재생이라고 했다.

후기에서는 이 책이 로컬 경제지역 가운데 과소문제가 심각한 지역의 재생을 추구하기 위한 전략으로 첫째, 지역주권형사회로 지역자원을 재발견하고 지역진흥을 통한 주민참가의 개성적·매력적인 지역 만들기로 지역경제의 재생을 도모하고, 둘째 인구감소를 맞이한 사회시스템이 도쿄 일극 집중형에서 다극 분산형으로 전환되고 교류와 제휴로 지역재생을 겨냥한 지역 만들기로 국토구조를 재구축하며, 셋째 자연·혈연으로 묶어진 지역공동체에서 주민이나 행정, 기업, 각종단체 등 여러 주체를 협동형으로 조직해 지역의 풍토와 문화로 뿌리내린 다양한 생활의 지역공동체를 재생하며, 넷째 주민생활이 가능한 취락의 기초적인 단위로서 생활권의 정비와 충실, 다섯째 과소지역을 재생시키기 위한 중앙정부의 세금과 권한을 지방으로 이양하고, 지방은 지역 만들기에 새로운 공간단위로서 하천 유역권, 광역권을 검토하는 것이 불가결한 지방분권형 사회의 형성이라고 했다.

이 책을 읽고 느낀 소감은 먼저 과소지역의 현황을 파악하고 사례 과소지역의 재생전략을 대도시와 주변지역의 여러 가지 여건을 고려해 살펴보고 해당지역에서 개발해야 한다는 내생적 발전의 관점을 소개한 것은 매우 바람직한 생각이다. 그러나 책의 앞부분에 과소지역에 대한 연구동향을 서술하고, 또 과소지역의 지역적 분포변화를 파악해 연구대상지역을 도출했으면 한다. 특히 관련내용에서 지방적인 설명에 전국적인 내용을 곳곳에 서술해 내용을 단절시키고 가지 뻗기씩 서술이 곳곳에서 발견되었다. 또 일본에서 과소지역이 등장한 배경으로서 도쿄의 성장 등에 대한 내용이 거의 절반을 차지해 정작 과소지역의 재생전략에 대한 내용은 5장 이후로 적은 편이어서 책명을 오히려 '과소지역 형성의 배경과 재생전략'이라고 하는 것이 더 타당하다고 생각한다. 그리고 이 책은 분석적이라기보다는 설명적이어서 과소지역이 넓어지고 있는 한국의 경우 각 지역이 어떻게 대처해 나가야 할지에 대한 전략을 수립하는데 많은 참고가 되

리라 생각한다. 또 지역의 자원을 활용하고 출신 지역민의 적극적인 참여로 지방재생을 일으켜가는 과정을 보여주어 고령화, 소자녀로 인한 지방의 소멸에 대비한 정책을 수립하는데도 도움이 되리라 생각하므로 이 분야에 관심을 갖는 연구자나 행정가들이 읽으면 유익하리라 생각한다. 일본에서 지방재활성화란 지역경제나 지역사회가 아니고 어디까지나 국가수준에서의 인구, 경제, 사회의 지속가능성을 담보로 하는 것이기에(中澤, 2016, 290) 저자가 후기에서 지적한 바와 같이 지방재활성화보다는 지방의 자원을 이용해 유역권이나 광역권을 중심으로 문화와 풍토를 바탕으로 정비된 생활권에서 지역주민은 지방재생을 하는 것이 더 바람직하다고 보았다. 그러나 과소지역 지방재생의 내발적 발전으로 일촌일품이나 지역브랜드 등의 산업발전에 대한 내용의 언급은 다음을 기대해 본다.

주

- 1) 과소를 측정하는 다섯 가지 지표는 첫째, 개개인의 생활에서 본 과소도(통원, 구매의 측면), 둘째 주민의 공동생활에서 본 과소도(이웃돕기 정도: 사회적 자본(social capital), 셋째 귀속의식에서 본 과소도(정착률 및 U턴율), 넷째 재정에서 본 과소도, 다섯째 지역산업에서 본 과소도이다(城戸, 2016, 319).
- 2) 메가 도시를 중심으로 발전영역을 확대해 다른 도시와 연결한 하나의 큰 경제권을 형성한 새로운 경제단위로서의 넓은 지역을 말한다.
- 3) 지방도시가 안고 있는 문제를 해결하고 도시를 재생시키

기 위해 많은 연구자들의 견해가 주장되었지만 그 중에서도 지방 도시문제를 해결하는 카드로서 최근 주목을 받는 것이 콤팩트 시 만들기이다. 콤팩트 시 만들기에서 가장 핵심이 되는 것이 도시중심부, 도심시가지의 재생을 꾀하는 것이 중요한 정책과제이다.

- 4) 카드뮴 중독으로 인해 중년 이상의 여성에게 허리·무릎이 쭈시고 뼈가 약해져서 골절이 되고 전신쇠약으로 사망을 가져오게 한 병이다.
- 5) 65세 이상의 인구가 반 이상을 차지하고 독거노인 가구가 증가해 사회적 공동생활의 기능이 저하됨으로 그 유지가 곤란한 상황의 취락을 말한다.
- 6) 고령화와 농업후계자의 부족 등으로 1년 이상 작물을 재배하지 않고 다시 경작을 할 것 같지 않는 농지를 말한다.
- 7) 5월에 모내기를 하고 9월에 추수를 하며, 벼단길이 등의 농작업을 농가의 지도를 받아 행하고 그 밖의 계절에는 농가가 논을 관리한다. 임대료는 연 3만 엔 정도로 회원에게는 수확한 현미 약 40kg이나 그 지방 특산품 등을 보낸다. 이 제도는 농업체험을 통해 소유자 회원과 지역농가와의 교류에 중점을 둔 것이다.
- 8) 자본에 의존하지 않는 서브시스템으로 모다니(藻谷浩介)가 제창한 용어이다.

참고문헌

- 城戸宏史, 2016, 「地方創生」政策の問題と今後の市町村合併の可能性 - 一村一品運動のインプリケーションを踏まえて -, 經濟地理學年報, 62, 306-323.
- 中澤高志, 2016, 「地方創生」の目的論, 經濟地理學年報, 62, 285-305.

사단법인 대한지리학회 31대 임원(2017.1.1 ~ 2018.12.31)



회 장	이승호(건국대)		
부 회 장	이원섭(국토연구원)	권상철(제주대)	이의한(강원대)
감 사	정재준(성신여대)	김영훈(교원대)	
지리연구소장	전경숙(전남대)		
미래위원회공동위원장	안영진(전남대)	이원호(성신여대)	
지리교육특별위원회위원장	강창숙(충북대)		
총무이사	황철수(경희대)	진종현(공주대)	김민호(상명대)
학술이사	박정재(서울대)	홍일영(남서울대)	구양미(서울대)
국제이사	이용균(전남대)	이영아(대구대)	최광용(제주대)
홍보이사	전종한(경인교대)	이정운(부경대)	김 결(교원대)
편집이사	이태수(전남대)	이종원(이화여대)	지상현(경희대)
이 사	강영옥(이화여대)	강창숙(충북대)	권동희(동국대)
	기근도(경상대)	김미정(국토연구원)	김선기((주)푸른길)
	김오진(중문고)	김형태(한국국토정보공사)	김회환(전남대)
	남기포(농협대)	남승일(극지연구소)	노영순(한국문화관광연구원)
	Douglas R. Gress(서울대)	박병익(서울대)	박선엽(부산대)
	박지만(한국국토정보공사)	박효석(한국지질자원연구원)	백선헌(서울연구원)
	송언근(대구교대)	신영재(잡신고)	오충원(남서울대)
	유성종(조도고)	이강원(전북대)	이인희(충남연구원)
	이자원(성신여대)	이재덕(서원대)	이종용(한국토지주택공사)
	임석희(대구대)	임은진(공주대)	전병운(경북대)
	전보애(가톨릭관동대)	전영권(대구가톨릭대)	정치영(한국학중앙연구원)
	정환영(공주대)	정희선(상명대)	조일현(중동중)
	조철기(경북대)	최영은(건국대)	최진무(경희대)
	홍성조(해양수산과학기술진흥원)	황유정(청주대)	
고 문	권용우(전 성신여대)	권혁재(전 고려대)	김일기(전 한국교원대)
	류우익(전 서울대)	박삼옥(전 서울대)	박영한(전 서울대)
	박찬석(전 경북대)	서찬기(전 경북대)	손 일(전 부산대)
	양보경(성신여대)	이기석(전 서울대)	이민부(한국교원대)
	이정록(전남대)	이철우(경북대)	이현영(전 건국대)
	장보웅(전 전남대)	최형규(성지문화사)	허우궁(전 서울대)
	형기주(전 동국대)	황재기(전 서울대)	
사 무 장	황선영		

학회비 납부 및 회원 가입 안내

본 학회의 원활한 운영을 위해 학회비를 납부하지 않은 회원님들께서는 빠른 시일 내에 납부하여 주시면 감사하겠습니다. 회비납부 계좌는 다음과 같습니다.

국민은행 : 841-25-0006-810 [예금주 : (사)대한지리학회]

본 학회의 회원가입을 희망하시는 분은 홈페이지에 탑재되어 있는 회원가입신청서를 작성하여 대한지리학회 사무실(geography77@hanmail.net)로 보내주시기 바랍니다.

편 집 위 원 회

위 원 장	남기범(서울시립대)		
부위원장	오충원(남서울대)	이태수(전남대)	이종원(이화여대)
	지상현(경희대)		
편집위원	구동희(부산대)	김숙진(건국대)	김영훈(교원대학교)
	백선헌(서울연구원)	신혜란(서울대)	이광률(경북대)
	이용균(전남대)	이정훈(경기연구원)	장동호(공주대)
	정성훈(강원대)	정현주(서울대)	홍금수(고려대)
	Heejun Chang(Portland State University)		Douglas R. Gress(서울대)
	Robert Hassink(Kiel University, Germany)		
	Jeong Chang Seong(University of West Georgia)		

대한지리학회지

제52권 제6호(2017년 12월 31일)

발 행 인 : 이승호

발 행 처 : 사단법인 대한지리학회

☎ 04376 서울시 용산구 새창로 213-12, 1413호

전화 : 02) 875-1463, 팩스 : 02) 876-2853

e-mail: geography77@hanmail.net

http://www.kgeography.or.kr

조판·인쇄 : (주)푸른길

전화 : 02) 6942-9570~2, 523-2907 팩스 : 02) 523-2951

Copyright © 2017, 사단법인 대한지리학회

본지에 게재된 논문, 기사, 도표 등의 저작권은 본 학회가 갖는다.

* 이 학술지는 2016년도 정부재원(교육과학기술부)으로 한국연구재단의 지원을 받아 출판되었음.