

북중 접경지역 단동의 대북 생산 네트워크의 예외적 성격

이승철* · 김부현** · 정수열*** · 김민호**** · 지상현*****

Exceptional Characteristics of Cross-border Production Networks in Dandong, North Korea-China Border Region

Sung-Cheol Lee* · Boo-Heon Kim** · Su-Yeul Chung*** · Minho Kim**** · Sang-Hyun Chi*****

요약 : 2000년대 후반 이후 북중 접경지역에 입지한 한국 투자기업은 북한의 핵실험 및 미사일 도발 행위에 대한 국제 사회 및 우리나라 독자적 대북 제재 조치로 인해 위탁가공 거래 단절과 탈입지를 경험하고 있다. 그러나 2013년 북중 접경지역에 출경가공무역 제도의 도입은 중국 내수 시장 기반의 대북 위탁가공 생산의 활성화를 가져왔다. 그 결과, 그동안 대북 위탁가공 거래에서 우리나라가 차지했던 역할을 중국기업들이 대신하면서 북중 접경지역의 대북 위탁가공 네트워크의 지리는 더욱 복잡하게 형성되었다. 따라서 본 논문은 북중 접경지역 라오닝성 단동시에 입지하고 있는 대북 위탁가공 업체들을 사례로 이들의 대북 위탁가공 생산 네트워크의 특성을 분석함으로써 접경지역이 갖는 예외적 성격을 분석하였다. 기본적으로 대북 위탁가공 생산 네트워크의 형성은 북한의 양질의 저임금 노동력 활용하기 위해서이다. 이와 같은 네트워크 형성을 가능하게 한 요인은 크게 두 가지 측면에서 바라볼 수 있다. 첫째, 북중 간 경제교류 강화와 북한을 개발의 대상으로 바라본 지경학적 요인이다. 예를 들어, 출경가공무역의 도입은 제3국 수출보다는 중국 내수 시장을 기반으로 하는 접경지역 기업에게 대북 위탁가공무역을 허용함으로써 이들 기업이 제도적으로 북한의 풍부한 양질의 저임금 노동력에 접근 가능하게 하였다. 둘째, 지경학적 수단을 통한 북한 체제 안정을 위한 지정학적 요인이다. 대북 위탁가공 생산 네트워크의 활성화는 북한의 외화벌이를 보장하기 때문에 북한이 체제의 완충국으로서 역할을 지속 가능하게 한다. 이는 체제의 완충국으로서 북한의 경제 및 체제 안정을 적극적으로 관리하기 위한 중국의 지전략적 의도가 반영된 것이라 할 수 있다. 다시 말해, 대북 위탁가공 네트워크는 지정학이라는 두 가지 대비되는 담론적 실천에 의해 영향을 받고, 더 나아가 북중 접경지역의 공간경제 특성을 우연적이면서 다채로운 모습으로 그려낸다. 결론적으로 북중 접경지역은 각종 변경무역제도와 출경가공무역제도와 같이 자

이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A5A2A03926463).

* 동국대학교 (서울캠퍼스) 사범대학 지리교육과 교수(Professor, Department of Geography Education, Dongguk University-Seoul campus, leesc@dongguk.edu)

** 동국대학교 대학원 지리학과 박사과정, 월계고등학교 교사(Doctoral candidate, Graduate School of Geography, Dongguk University-Seoul campus; Teacher, Wolgye High School, owlman78@hanmail.net)

*** 상명대학교 인문사회과학대학 공간환경학부(지리학과) 부교수(Associate Professor, School of Space and Environment Studies(formerly, Department of Geography), Sangmyung University, sychung@smu.ac.kr)

**** 상명대학교 인문사회과학대학 공간환경학부(지리학과) 조교수(Assistant Professor, School of Space and Environment Studies(formerly, Department of Geography), Sangmyung University, mhkim@smu.ac.kr)

***** 경희대학교 지리학과 조교수(Assistant Professor, Department of Geography, Kyung Hee University, hyungeo@khu.ac.kr)

본과 노동의 이동성을 높여주는 예외적인 법률과 제도가 작동하는 공간이며, 대북 위탁가공을 통해서 북한의 양질의 노동력을 매우 낮은 비용으로 활용함으로써 잉여가치가 창출되는 착취의 공간적 특성이 나타난다.

주요어 : 대북 위탁가공(출경가공) 네트워크, 접경지역, 예외 공간, 라오닝성 단둥시, 자본의 절합, 정세적 경제지리학

Abstract : Since the late 2000s Korean foreign direct investors in North Korea and China border regions have gone through the closure of outward processing trade(OPT) networks and changes in their location due to UN security council resolution and Korean independent sanctions against North Korea's nuclear and missile tests. However, the introduction of new Chinese OPT policy has led to the invigoration of domestic market-based OPT networks towards North Korea. The main aim of this paper is to identify the exceptional characteristics of Dandong in Liaoning province, a North Korea and China border region by analyzing OPT networks towards North Korea. Fundamentally the establishment of OPT networks towards North Korea is likely to be based on the utilization of a plenty of low wages in North Korea. The main reasons for this are fallen into two perspectives: geo-economics and geo-politics. The first perspective is geo-economics centering on the consolidation of economic exchange between North Korea and China, and North Korean economic development. For example, the introduction of Chinese OPT in border region has enabled Chinese local firms based on domestic market to access a plenty of low wage in North Korea in formal and institutional contexts. The second is geo-politics for the stability of North Korean regime based on the means of geo-economics. As the invigoration of domestic market-based OPT networks might make North Korea possible promoting foreign money earning, it enable North Korea to be sustainable as a buffering region between capitalist and socialist regime for China. It shows Chinese geo-strategic attempts to deal with the economic and regime stability of North Korean as a buffering state. In other words, OPT networks in North Korea should be concerned with the discourse practice of geo-economics and geo-politics which might lead to various and contingent spatial economies in border region. As a consequence, North Korea and China border regions could defined as a space in which is applicable to exceptional institutions and policies, and an exploitative space in which create surplus and rents by utilizing a plenty of low wages in North Korea through OPT networks.

Key Words : Chinese outward processing trade(OPT) in North Korea, border region, exceptional space, Dandong(Liaoning Province), articulations of capital, conjunctural economic geography

1. 서론

최근 북한은 국제 사회를 향한 일련의 도발 행위를 지속하고 있다. 2016년 이후 2017년 8월까지만 해도 북한은 무려 21차례의 크고 작은 미사일 발사 시도를 감행했으며, 2017년 7월 4일에는 대륙간 탄도미사일(ICBM)급 미사일을 시험 발사하고, 8월

10일에는 미군기지가 위치한 괌에 대한 미사일 포위사격을 경고하고 나섰으며, 8월 29일에 또다시 탄도미사일을 일본 상공을 넘겨 발사함으로써 동북아 정세에 안보 불안을 높여가고 있다(연합뉴스, 2017.08.10., 2017.08.29.). 급기야 9월 3일에 함경북도 길주군 풍계리 지하 핵 실험장에서 여섯 번째 핵실험을 단행함으로써 국제 사회에 대한 도발 수위를 최고조로 끌어올리고 있다(중앙일보, 2017.

09.03.).

지정학적 측면에서 북한의 도발이 지속될수록 북한에 대한 국제사회의 제재와 압박 강도는 커지고 있다. 국제사회의 제재와 압박은 주로 국제연합(UN) 안전보장이사회의 대북 제재 결의안을 통해 이루어지고 있다. 북한의 탄도미사일이나 핵실험으로 인해 이미 2006년부터 여덟 차례의 UN 대북 제재 결의안이 채택되어 이행되어 왔는데, 2016년 9월 9일 북한의 다섯 번째 핵실험에 따른 가장 마지막에 채택된 제2321호 결의안(2016년 11월 30일 채택)은 이전 제2770호(2016년 3월 2일 채택) 결의안의 틈새를 보완하고 제재 대상 기관 및 개인의 범위를 더욱 확대하였다는 점에서 지금까지 UN이 내놓은 가장 강력한 결의안으로 평가되고 있다(권영경, 2017; 임을출, 2017). 예를 들어, 기존 제2770호 대북 제재 결의안에서는 북한과의 교역에 있어서 석탄, 철광석 등 특정 품목의 수출입을 금지하였지만, 대량살상무기 개발과 관련이 없거나 민생과 관련이 있을 경우에는 예외적으로 거래를 허용하였다. 그렇지만 제2321호 대북 제재 결의안에서는 대량살상무기 개발과 관계가 있든 없든 간에 수출입 금지 품목의 거래를 제한하는 방향으로 제재 수준을 높였다(임을출, 2017: 80-86).

현재 북한의 여섯 번째 핵실험에 대해서 UN 안전보장이사회에서는 보다 강력하고 새로운 대북 제재안을 논의 중에 있다. 그동안 민생과 관련된 분야에 대해서는 민생 보호를 위해서 제재를 완화하는 방향으로 나갔지만 앞으로 결의될 UN의 추가 대북 제재안은 더욱 북한을 고립시키고 북한으로 흘러드는 자본을 강력하게 차단하는 방향에서 결정될 가능성이 높다. 물론 국제사회는 북한의 핵실험에 대해서 이전보다 훨씬 강력한 제재가 필요하다는 점에 대해서는 전반적으로 공감하고 있지만 세부적인 사항에 관해서는 미국과 중국, 러시아 간의 입장 차이가 첨예하게 대립하고 있기 때문에 최종적인 결의안이 어떤 형태로 도출될지는 아직은 불분명하다. 그렇

지만 이번 제재 논의에서 석유 거래 차단을 비롯하여 북한 노동자의 해외 파견 금지, 섬유 및 의류 제품의 대북 교역 금지가 쟁점 사안으로 다뤄지고 있는 점이 주목된다(중앙일보, 2017.09.06.). 그 중에서도 의류 제품의 북한 내 위탁가공 사업이 북한의 외화 벌이에 큰 기여를 했으며 이를 하루속히 차단해야 실질적인 대북 제재 효과가 커질 것이라는 주장들이 제기되고 있다(중앙일보, 2017.09.07.).

북한의 외화 벌이 의류 위탁가공 사업은 구소련과 중동부유럽 사회주의 국가들과의 위탁가공 관계를 형성하면서 발전해왔다(정은이, 2015b: 134). 북한의 대외 교역에서 의류 위탁가공 수출 비중이 증가하기 시작한 것은 1984년 북한의 최고인민회의에서 '남남협력과 대외 경제 사업을 강화하고 무역을 가일층 발전시키기 위하여'란 제목의 결정이 통과되고 같은 해 합영법이 제정되면서부터였다(강정모, 1995: 34-35; 김연철, 1994). 북한과 우리나라 간의 경제교류와 협력 사업은 1988년에 발표된 '민족자본과 통일번영을 위한 특별선언,' 일명 7·7 선언이 발표되면서 시작되었다. 1991년부터 시작된 대북 위탁가공은 김대중·노무현 대통령 집권 당시에 크게 성장했다가 2010년 북한의 천안함 폭침에 따른 5·24 대북 제재 조치가 발표되면서 공식적으로 중단되었다(강정모, 1995: 34; 이효근, 1996; 임을출, 2010). 우리 정부의 독자적인 대북 제재안인 5·24조치는 그동안 북중 접경지역에서 직·간접적으로 북한과 위탁가공 거래를 하던 많은 우리나라의 대중국 투자 기업들이 대북 사업을 포기하거나 새로운 저임금 투자처인 동남아시아로 탈입지(dislocalization)하도록 하는데 영향을 미쳤다(임을출, 2010). 그리고 북한에 대한 국제사회의 제재와 압박이 심화되면서 북중 접경지역의 대북 생산 네트워크의 성격은 더욱 불안해지고 있다. 만약 북한의 6차 핵실험에 대한 UN의 대북 제재 결의안이 기존 결의안보다 훨씬 강력해진다면 북중 접경지역의 대북 생산 네트워크의 지리(geographies of

cross-border production networks)는 또 다시 새로운 모습으로 변모하게 될 것이다.

본 논문의 목적은 이와 같은 배경 하에서 북중 접경지역 랴오닝성(辽宁省) 단둥(丹东)에 입지하고 있는 대북 위탁가공 기업들을 사례로 이들의 위탁가공 생산 네트워크의 특성을 분석함으로써 접경지역의 예외적 성격을 규명하는데 있다. 그동안 북중 접경지역을 사례로 한 생산 네트워크 연구는 그리 많지 않다. 우선 Stephan Haggard와 Jennifer Lee, Marcus Noland(2011, 2012)가 북중 접경지역 내에서 대북 관계를 갖는 300개 기업을 사례로 설문조사한 후 그 결과를 정량적으로 분석한 연구가 있다. 그렇지만 면대면 심층 인터뷰 없이 설문조사만으로 이루어졌고 설문지의 회수율 또한 낮아서 북중 접경지역의 대북 생산 네트워크의 특성을 정확하게 규명하지 못했다는 한계를 안고 있다. 김병연·정승호(2015)연구는 단둥시에 입지한 대북 무역 및 투자 기업들을 사례로 직접 현지 조사와 설문조사를 통해서 그 특성을 규명했다는 점에서 북중 접경지역을 연구하려는 후발 연구자들에게 큰 도움을 주고 있다. 그렇지만 연구자의 전공분야가 경제학이다 보니 북중 접경지역의 공간적 특성을 지리적인 관점에서 정확하게 밝혀내지는 못한 한계를 갖는다. 한편 접경지역의 무역을 비롯한 위탁가공 네트워크에 관한 연구들도 많은데(강정모, 1995; 이효근, 1996; 임을출, 2010, 2017; 정은이, 2015a, 2015b; 권영경, 2017; 심완섭, 2016; 이석기 외, 2007; 이정균 외, 2016), 2010년 5·24 대북 제재 조치 이전에는 위탁가공 네트워크가 남북경협에서 갖는 의미에 초점을 두었다면, 5·24 대북 제재 조치 이후에는 분석의 초점이 북한에 대한 각종 제재가 어느 정도 효과를 발휘하고 있는 지로 이동하는 경향을 보인다.

본 논문은 경제지리학의 시선으로 북중 접경지역의 대북 위탁가공 생산 네트워크의 특성을 규명하고자 한다는 점에서 기존 연구들과 차별화된다. 구체적으로 본 논문은 북중 접경지역의 대북 생산 네

트워크의 정체성과 공간경제의 전환을 차별적인 경제적 영역성(economic territorialities)과 정치-법률적 영역성(political-juridical territorialities) 간의 역동적인 관계를 통해서 규명하고자 한다. 이와 같은 관점은 북중 접경지역을 (1) 대북 제재를 강화함으로써 국경선을 단절하려는 지정학적 논리와 (2) 대북 제재를 완화함으로써 국경선을 개방하려는 지정학적 논리가 복합적으로 중층 결정(over-determination)되어 나타나는 공간으로 설명한다. 본 논문은 이 두 가지 대비되는 논리가 접경지역의 대북 생산 네트워크 형성에 영향을 미치고 더 나아가서 북중 접경지역의 지리를 복잡하고 우연적이면서 다채로운 모습으로 그려낸다고 설명한다. 더 나아가 북중 간의 경제 협력을 강화하는 지정학의 논리와 이에 반대되는 지정학의 논리는 Kortelainen and Rannikko(2015)가 핀란드-러시아 접경지대의 입업 커뮤니티를 연구하면서 제안했던 '위치성 전환(positionality switch)' 관점과도 통하는데(위치성 논의에 관해서는 다음을 참조할 것. Sheppard, 2002), 이는 지정학과 지정학의 관계에 따라서 북중 간의 경계가 갑작스럽게 닫히고 열리는 현실을 잘 포착해낼 수 있는 관점이라고 판단된다.

다음으로 본 논문은 대북 위탁가공 생산 네트워크의 특성을 분석하는데 있어서 Pickles와 Smith 등(2016)이 제안한 자본의 절합(articulations of capital), 정세적 경제지리학(conjunctural economic geography)의 관점을 적용하고자 한다. 이를 통해서 북중 접경지역의 지리(geographies of North Korea-China border region)가 어떻게 대북 위탁가공 생산 네트워크를 글로벌 자본의 흐름 속으로 통합시켰는지를 파악해보고자 한다. 그리고 그와 같은 통합이 안정적인 것이 아니라 지정학-지정학의 절합과 특정 공시간성(spatiotemporalities)에 따라 얼마나 균열을 내포한 불안정한 절합인지를 보여주하고자 한다. 또한 북중 접경지역이라는 공시간적 맥락을 과거 국가 사회주의의 유산과

신자유주의로 대표되는 시장 중심의 경제 논리, 주체사상을 기반으로 하는 폐쇄적 성격의 북한의 정치경제학적 정체성이 복잡하게 작용하는 곳으로 이해하고, 이곳에서의 경제적 의사 결정을 복잡하고 다양한 힘들이 중층 결정되어 나타나는 것으로 이해하고자 했다(S.-O. Lee, 2014a, 2014b; 김부현·이승철, 2008; Smith and Swain, 1998).

본 연구를 위해서 2016년 2월 20일~2월 27일, 2017년 2월 20일~2월 26일, 7월 23일~7월 29일, 이렇게 세 차례에 걸쳐 북중 접경지역 랴오닝성 단동을 대상으로 현지 조사를 하였으며, 2017년 5월 초~7월 말 3개월에 걸쳐 개별 방문 방식으로 설문 조사를 시행했다. 현지 조사에서는 중국 랴오닝성 단동시에 입지하고 있는 기업들 중에 과거나 현재 대북 사업 관계를 갖고 있는 업체들을 중심으로 면대면 심층 인터뷰를 실시했다.

2. 북중 접경지역 대북 위탁가공 생산 네트워크에 대한 차별적인 접근

1) 생산 네트워크와 자본의 절합

상품 사슬 또는 가치 사슬 논의와 비교해서 생산 네트워크가 강조하고자 하는 점은 크게 두 가지이다(Henderson *et al.*, 2002: 442, 444). 우선 사슬(chains)이 생산과 유통과정을 수직적이고 선형적인 관점에서 개념화했다면 네트워크(networks)는 이들 경제 활동을 관계적 관점에서 다차원적이고 다중적인 격자로 이해한다는 점이다. 다음으로 시간과 공간 속에서 비교적 영속적인 상품(commodity)은 Karl Marx가 지적한 것처럼 사회적 과정 및 관계를 은폐하는 물신적 성격을 갖고 있기 때문에 재화와 서비스를 생산하고 지식과 자본, 노동력을 재생산하는 기초인 사회적 과정에 주목하지

못하는 한계를 갖는다. 따라서 생산 네트워크 개념들은 이와 같은 한계를 넘어서서 상품이 생산 및 소비되는 전체적인 사회적 관계를 이해하기 위해 상품 대신 생산에 주목한다.

이와 같은 관점에서 글로벌 생산 네트워크(GPNs; Global Production Networks)를 비롯한 생산 네트워크 논의에서 다루는 생산 네트워크의 의미를 재고찰할 필요가 있다. Glassman(2011: 157)은 GPNs이 동시에 정치적이며 경제적이고 문화적이라고 주장했는데, 그것은 생산 네트워크가 경제와 비경제적 측면 모두를 포섭해야 한다는 점을 의미한다. 특히 연구 대상이 북중 접경지역과 같이 지정학적 논리와 지정학적 논리가 충돌하는 현장이라면 생산 네트워크를 연구할 때 정치적 요소를 반드시 포함시켜야 할 것이다.

생산 네트워크를 둘러싼 논의에 대한 또 다른 비판은 (주로 마르크스 정치경제학적 지리학으로 훈련 받은 학자들이 Henri W.-C. Yeung을 비롯한 맨체스터 학파의 GPNs에 가한 비판으로 이해되지만) 기존 GPNs을 비롯한 기존 생산 네트워크 논의에서는 자본의 순환과 가치 창출에 관한 분석이 간과되어 왔다는 것이다(맨체스터 학파의 GPNs 논의는 Henderson *et al.*, 2002; Coe *et al.*, 2004; Coe and Yeung, 2015을 참조할 것.). 이에 대해 Pickles와 Smith는 다음과 같이 주장한다.

“그렇지만 이들(글로벌 생산 네트워크 관련) 대다수의 연구들은 - 모두는 아닐지라도 - 가치와 자본 축적 이론, 그리고 변화하는 공간적 분업과의 관계에 대해서는 매우 제한적이었다. …… 이러한 개념화에서 누락된 점은 자본 순환에 대한 이해(an understanding of circuit of capital)이다. 그리고 이는 의류 산업과 특정 입지와 고정 자본 투자의 지리와 같은 글로벌 수준에서 독립적인 생산 체계(곧, 가치 네트워크)의 자본 축적 형태와 전개(forms of capital accumula-

tion and deployment)를 보다 직접적으로 구조화하는데 초점을 맞출 수 있도록 해준다. 이 경우 중요한 점은 공간적으로 해체된 생산 체계에서 자본의 전개(the deployment of capital)를 분석하고 이해하는 것이며, 자본의 회전시간(the turnover time of capital)을 다루는 메커니즘을 얻어내는 것이다(Pickles and Smith *et al.*, 2016: 27).”

이에 본 논문은 북중 접경지역에서의 대북 위탁 가공 생산 네트워크의 자본의 순환과 가치 창출 맥락을 강조하기 위해서 Pickles와 Smith 등(2016)이 제시한 ‘자본의 절합(articulations of capital)’¹⁾이란 개념을 도입하고자 한다. 저명한 문화 연구가인 Stuart Hall은 현실의 복잡한 측면을 포착하기 위해서 절합이 중요하다는 점을 강조한 바 있다. 그에 따르면 어떤 체제의 통일성(결정성)과 다양성(자율성)을 결합한 ‘복합적 통일성 속의 다양성’이 바로 절합의 속성이라고 한다(임영호 편역, 2015: 22). Pickles와 Smith 등(2016: 42)도 절합에 대한 Hall의 설명을 다음과 같이 인용하였다.

“절합은 상이한 수준의 모든 종류의 사물들 간의 연결 및 정서적 관계를 지칭한다. …… 이들이 형태를 이룬 통일체(unity)는 단일한 정체성을 갖지 않으며 완벽하게 요약될 수 있거나 재생산되거나 심지어 다른 것으로 표현할 수 없다. …… 이러한 조합(combination)이나 절합으로 형성된 통일체는 항상, 필연적으로 ‘복잡한 구조(complex structure)’라야 한다. …… (이 구조는) 무작위 연합(random association)이 아닌 절합된 조합(articulated combination)으로 형성된 구조이기 때문에 부분들 간의 구조화된 관계성이 존재한다(Pickles and Smith *et al.*, 2016: 42 재인용).”

본 논문은 ‘자본의 절합’이란 개념을 도입함으로써 생산 네트워크를 이루고 있는 경제 주체들은 구조화된 관계성 속에서 복잡한 통일성을 이루고 있으며, 지속적으로 잉여가치를 창출하거나 가치 실현을 통해 이윤을 확보하기 위해서 특정 공시간적 맥락 속에서 끊임없이 노력한다는 점을 강조하고자 한다. 자본을 절합된 측면에서 바라본다는 것은 생산 네트워크 내의 가치 창출과 강화, 포획을 공시간적으로 특수한 계기에 비추어 파악한다는 것을 의미할 뿐만 아니라, 어떤 산업의 자본 형태가 사회적 관계로 이루어진 구분되는 체계 내에 착근되고 이들과 연결되는 복잡하면서도 우연한 방식에 주목한다는 것을 의미한다(Pickles and Smith *et al.*, 2016: 10).

2) 생산 네트워크와 정세적 경제지리학

‘정세(conjuncture)’는 원래 Louis Althusser에 의해 널리 알려진 개념이다(Pickles and Smith *et al.*, 2016: 51). Althusser에 따르면, 정세란 ‘개별 역사적 시기의 사회를 포괄하는 상호작용적 사회 체계의 복잡한 관계망’을 의미한다. 그는 문화적 산물이 정세 속에서 생산된 복잡한 산물임을 지칭하기 위해서 이 개념을 사용했다(심세광 역, 2014: 93-94; Althusser의 반본질주의 전략에 대해서는 다음을 참조할 것. 엄은희·이현재 역, 2013: 2장). 결국 정세란 관계들의 꾸러미 또는 묶음(bundles of relations)이며, 경제지리학에서 말하는 관계론적 접근과 같은 맥락에서 주장되는 개념이다. Massey(2005)도 공간과 장소를 다중 스케일 속에서 발생하는 흐름과 관계들이 일시적으로 결정화·물질화(temporary crystallization and materialization)된 것으로 이해하면서 정세적인 분석을 정교화했다. 본 논문은 정세 개념을 도입함으로써 북중 접경지역 네트워크의 정체성 형성은 자발적이고 개별적이며 경제적인 개인들에 의해서 한 방향으로

치우쳐져 형성되거나 간접적인 요인들을 배제한 채 직접적인 요인들만으로 사회를 설명하려는 기존 시각을 기각하고 복잡한 맥락 속에서 중층 결정되어 있는 것으로 설명하고자 한다.

북중 접경지역의 대북 생산 네트워크에 초점을 맞춘 정세적 경제지리학은 다음의 두 가지 측면에 주목한다(이와 관련하여 다음을 볼 것. Pickles and Smith *et al.*, 2016: 41-43). 첫째, 대북 생산 네트워크에 착근되어 있는 여러 행위주체들 간의 역동적인 긴장 관계에 주목한다. 하나의 생산 네트워크는 위탁가공 업체, 원청업체, 선도업체, 구매업체, 무역업체 등을 비롯하여 국가와 기관, 노동 등과 같이 여러 종류의 자본의 분절(fractions of capital)을 포함하고 있는데, 이들 사이의 역동적인 긴장(dynamic tensions)이 거시적인 수준에서 지역의 발전 궤적을 만들어내는 방식을 파악할 필요가 있다.

둘째, 대북 생산 네트워크 안과 바깥에 놓여 있는 여러 과정들 간의 상호작용에 주목한다. 경제란 수많은 과정들과 조절들, 규준 및 실천들에 의해 중층 결정되어 있기 때문에 북중 접경지역의 맥락에서 대북 생산 네트워크의 형성을 이해하기 위해서는 생산 네트워크의 안과 바깥에 놓인 다양한 행위주체들과 실천들을 절합하여 이해할 필요가 있다. 맨체스터 학파의 GPNs에서 제시한 ‘전략적 결합(strategic coupling)’은 이와 가장 유사한 분석 틀이다. GPNs의 ‘전략적 결합’은 내생적 발전과 클러스터론을 넘어서 지역발전을 관계적 과정이자 상호의존적 과정으로 이해하려는 차원에서 등장했다(Coe *et al.*, 2004: 469). 맨체스터 학파는 지역발전을 “변화하는 지역 거버넌스 구조(changing regional governance structures)의 맥락 속에서 영역화된 관계망(territorialized relational networks)과 GPNs 간의 복잡한 상호작용에 따른 역동적인 결과”로 개념화하면서 지역 발전에서 GPNs을 조절하는 초지역적 행위주체(trans-local actors)의 전략적 요구 사항(strategic needs)과 지역적/토착적 행

위주체들 간의 절합을 중요하게 다루었다(이용숙, 이돈순, 2015: 22-23; Coe *et al.*, 2004). 그러나 Pickles와 Smith 등(2016: 43)은 정세적 경제지리학에서 강조하는 안과 바깥에 놓인 여러 과정들 간의 상호작용에 대한 관심이 맨체스터 학파가 제시한 ‘전략적 결합’보다 그 이상의 것을 담아낼 수 있다고 주장한다. 실제로 북중 접경지역에서 대북 위탁가공 네트워크의 형성은 GPNs의 ‘전략적 결합’만으로는 설명되지 않는 부분들이 많다. 예를 들어, 초지역적 행위주체에 해당하는 중국 내 원청업체들이 북한의 평양 등지에 입지하고 있는 위탁가공 제조업체와 연결되는 일은 북중 접경지역을 둘러싸고 있는 지경학·지정학적 맥락의 영향을 받는 등 복잡하고 우연적인 요소들이 많이 개입되어 있다.

이와 같은 문제의식을 갖고 본 논문은 대북 위탁가공 생산 네트워크가 형성 및 재형성되고 작동하는 방식들에 관한 기존 관점과 설명들을 다시 생각해볼 것을 요구한다. 북중 접경지역 대북 위탁가공 생산 네트워크의 경쟁력과 생산성, 가치라는 개념들은 어떻게 구체적인 제도와 정책 그리고 ‘특정한 정세(particular conjunctures)’ 속에서 다양하게 생산되는지에 주목할 필요가 있다.

3) 본 논문의 분석 틀

북중 접경지역의 대북 위탁가공 생산 네트워크를 분석하기 위한 분석 틀은 그림 1과 같다.²⁾ 우선 본 논문의 분석 틀은 지경학과 지정학의 논리를 통해서 북중 접경지역의 영토 전략(territorial strategies)이 중층 결정되고 있음을 강조한다. 그림 1에서 지정학은 북한을 개발의 대상(object of development)으로 바라보고 교류·협력과 개방, 변화, 대북 제재 완화와 관련한 담론적 실천으로 이해한다. 한편 지정학은 북한을 정치-군사적 차원에서 영토적, 이념적 흡수의 대상(object of territorial and ideological absorption)으로 바라보고 차단과

폐쇄, 고립, 대북 제재 강화와 관련한 담론적 실천으로 이해한다(S.-O. Lee, 2015). 따라서 북중 접경 지역에서 대북 위탁가공 생산 네트워크가 형성되어 있는 것을 북한 입장에서 단순히 경제난에 따른 생존 전략의 일환으로 설명하거나 중국 입장에서 생산성이 좋은 저임금 북한 노동력을 활용함으로써 많은 이윤을 창출하려는 지경학적 동기만으로 이해해서는 안 된다. 여기에는 북한의 도발 행위에 따른 국제 사회 차원의 제재와 압박, 한반도를 둘러싼 지정학적 갈등 측면, 북중 간의 관계 등이 복합적으로 작용하고 있는 것으로 이해할 필요가 있다.

접경지역을 둘러싼 지정학-지경학적 절합은 대북 위탁가공 생산 네트워크의 성격에 영향을 주는 것으로 개념화했다. 그리고 생산 네트워크에는 선

도업체(구매업체), 제조업체, 임가공(위탁가공)업체와 같은 자본의 분절(fractions of capital)들이 제시되는데, 여기에는 개별 기업 수준에서의 자본 순환과 전체 생산 네트워크 수준에서의 자본 순환으로 이루어져 있다. Dunford 등(2012: 16-17)은 자본의 순환 관점에서 바라본 개별 경제주체의 자본 지출, 신용, 투자 보조금, 시장의 창출들이 산업의 역동성을 가져오는 핵심적인 동인이라고 주장하였다. 이와 같은 의미에서 본 연구는 생산 네트워크 내 자본의 분절들의 가치 창출 활동들에 주목한다. 그리고 전체 생산 네트워크에서 각 개별 행위주체들 간의 관계는 새로운 공간 분업을 형성하고 있는 것으로 이해한다.

끝으로 북중 접경지역의 대북 위탁가공 생산 네트

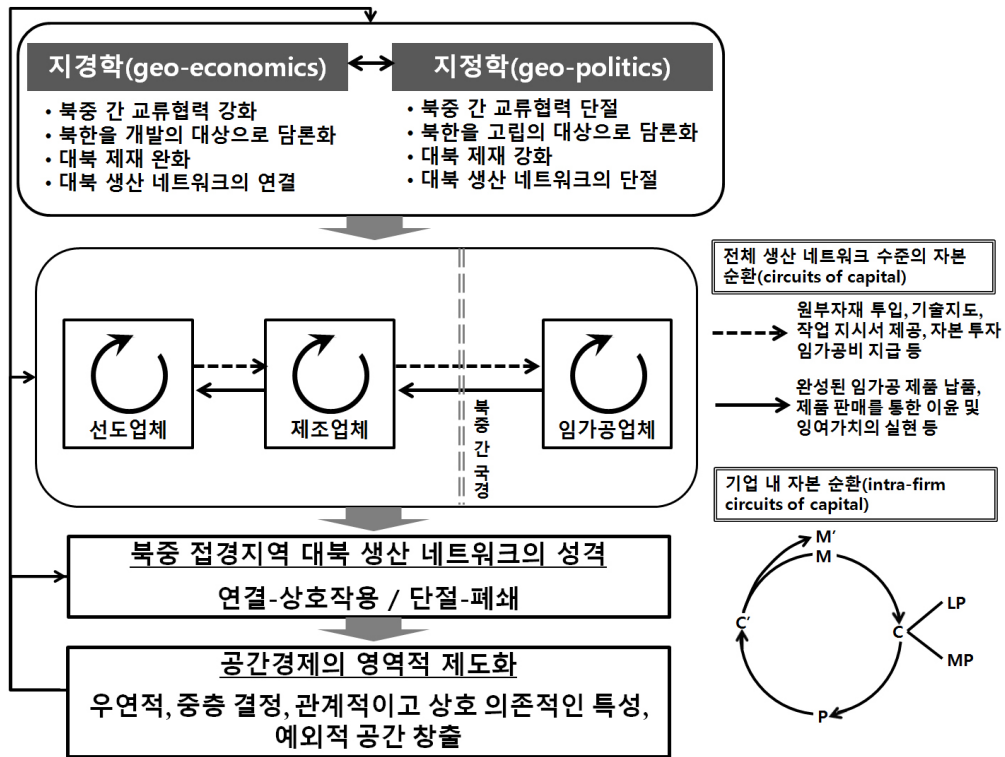


그림 1. 연구 분석 틀

주: Pickles and Smith *et al.*, 2016와 Smith and Swain, 1998을 기반으로 수정 및 보완한 것임.

워크의 성격은 공시간적으로 특수한 맥락 속에서 연결-상호작용과 단절-폐쇄가 복합적으로 나타나는 것으로 이해한다. 다시 말해서 대북 생산 네트워크의 특성은 연결-상호작용의 모습을 보여주거나 단절-폐쇄의 모습을 보여줄 뿐만 아니라, 이 두 가지의 특성이 공존하는 모습을 보여주기도 한다. 이와 같은 북중 접경지역의 대북 위탁가공 생산 네트워크의 특성을 토대로 공간경제의 영역적 제도화, 즉 북중 접경지역의 예외적 특성을 도출하고자 한다.

3. 북중 접경지역의 대북 위탁가공 생산 및 교역 현황

위탁가공(outward processing)은 원청업체가 위탁가공을 담당하는 생산업체에게 원부자재를 제공하고 가공에 따른 비용을 제공하는 조건으로 제품을 생산하도록 하는 하청의 한 유형이다. 최근에는 위탁가공 생산이 활발하게 이루어지면서 위탁가공 교역(OPT; outward processing trade)이 국제교역에서 차지하는 비중이 점차 커지고 있다(안재진, 2007: 206). 위탁가공 생산은 생산업체에게 원부자재 무상 제공 여부에 따라 내료가공(來料加工)과 진료가공(進料加工)으로 구분되기도 한다(김바우·이용호, 2013). 위탁가공 생산과 교역은 남북한이 지정학적 측면에서 대립하고 있는 상황 속에서 지경학적인 측면의 경제교류를 통해서 남과 북이 상생하고 번영할 수 있는 가능성을 제시해주는 좋은 모델로 평가되기도 한다(임을출, 2010; 김진향, 2015).

북한이 외국 업체로부터 주문을 받아 위탁가공 생산을 본격적으로 추진하게 된 시기는 1980년대 초 중반이었다. 1984년 북한의 최고인민회의에서 ‘남남협력과 대외 경제 사업을 강화하고 무역을 가일층 발전시키기 위하여’란 제목의 결정이 통과되면서 직접무역뿐만 아니라 중계무역, 가공무역, 보상

무역 등 다양한 형태의 무역을 확대해야 한다는 점을 강조하기 시작했다(강정모, 1995: 34). 물론 그 이전인 1960년대부터 구소련과 중동부유럽의 사회주의 국가로부터 의류 생산 주문을 받아 임가공의 형태로 의류를 생산해 공급하기도 했는데, 외화벌이를 목적으로 하는 임가공 사업은 1980년대 초중반 일본의 조총련계 기업들이 북한에 투자하기 시작하면서 본격적으로 발전하기 시작했다(정은이, 2015b; 강정모, 1995).

계획경제체제를 채택하고 있는 북한이 일찍부터 위탁가공 생산에 대해 강조하고 있는 것을 보면 예외적이라고 볼 수 있다. 북한 사회과학출판사의 『경제사전』에 따르면, 가공무역과 위탁가공 무역을 같은 개념으로 다루고 있는데, 특히 가공무역에 대해서는 “제국주의자들은 뒤떨어진 나라로부터 헐값으로 수입한 원료를 가공하여 비싼 값으로 다시 수출하므로 막대한 리윤을 얻고 있다. 최근년간 미제는 식민지 예속국가들에게 가공무역을 기본으로 하는 경제발전로선을 집요하게 강요함으로써 이 나라들을 저들의 가공무역기지로 전변시키려 하고 있다.”며 가공무역, 곧 위탁가공 무역의 문제점을 지적하고 있다. 그러나 한편으로 위탁가공을 적절하게 활용하게 되면 경제 발전을 추진할 수 있게 된다는 점을 강조하고 있다(강정모, 1995: 34 재인용). 김연철(1994: 66)은 북한이 위탁가공을 선호하는 이유를 다음과 같이 두 가지로 정리했다. 첫째, 위탁가공 방식이 자본주의 사고의 확산을 방지하면서 추진할 수 있는 기업 운영 방식이라는 것이다. 구체적으로 기업 경영권이 북한이라는 국가에 있기 때문에 위탁가공 작업장에서 일하는 북한 노동력은 물질적 보상체계에 기반을 두고 일하기보다 정치사상 체계에 기반을 두고 일한다는 것이다. 둘째, 고정자본 투자가 없어도 단기간 내에 제한된 설비만으로 수출을 증대시킬 수 있는 방식이라는 것이다.

남북 간의 위탁가공 거래는 1991년 처음 시작되었다가 2016년 북한의 4차 핵실험과 장거리 미사일

도발에 대한 대응으로 우리 정부가 개성공단을 폐쇄함으로써 공식적으로 완전히 중단되었다. 2010년 5·24 대북 제재 조치가 발표되기 전까지 북중 접경지역에는 약 150개의 의류 브랜드 업체 및 프로모션 업체들이 대북 위탁가공 사업을 진행하고 있었다. 당시의 남북교역은 무관세 혜택을 받았을 뿐만 아니라 북한의 위탁가공 생산의 품질관리도 높은 수준에서 이루어지고 있어서 대북 위탁가공 사업에 참여했던 우리나라의 기업들의 만족도는 매우 높았다(임우철, 2010). 그러나 2010년 북한의 천안함 폭침에 따른 우리나라의 독자적인 제재 조치가 발표되면서 북중 접경지역에서의 우리나라 사업가들의 대북 위탁가공 사업은 큰 타격을 받았다.

중국은 2000년대 산업 구조가 고도화되고 인건비가 크게 상승하면서 저임금 노동력을 확보하기가 어려워지자 대북 위탁가공 생산에 큰 관심을 가지기 시작했다. 북한 교역에 있어서 중국에 대한 편중 현상은 2000년대 후반부터 두드러지게 관찰되고 있다(이중운, 2014; 2017). 특히 섬유 및 의류의 북중 교역 자료를 분석해보면 이와 같은 변화를 파악할 수 있다. 그림 2와 그림 3의 자료가 국가 수준에서 정리된 자료이기는 하지만 2015년을 기준으로 한 성

별 북한의 봉제 의류 수입 자료를 보면 북한에서 생산된 전체 의류의 약 94%를 랴오닝성에서 수입하고 있는 것에 비추어본다면, 해당 자료를 통해서 북중 접경지역에서의 의류 위탁가공 흐름을 파악하는 데에 무리가 없는 것으로 판단된다(심완섭, 2016).

그림 2에 따르면, 2000년대 후반 이후 북한의 대중국 섬유류 수입액이 크게 증가하였다. 예를 들어, 2000년에 591만 달러에 불과했던 인조필라멘트 섬유(HS 54)의 수입 규모가 2008년에는 5,501만 달러로 2000년 대비 9배 이상 크게 증가했으며, 2009년 이후부터는 수입 규모가 더욱 커지기 시작해서 2010년에 7,936만 달러였던 수입 규모가 2016년에는 무려 1억 8,704만 달러로 크게 증가하였다. 인조필라멘트 섬유 외에 다른 섬유류 수입 규모 변화도 마찬가지로인데 2000년대 후반부터 수입 규모가 급등하고 있는 것을 살펴볼 수 있다. 이와 유사하게 북한의 대중국 의류 수출도 2009년 이후 크게 증가하였다. 그림 3을 보면 특히 비편물제 의류(HS 62)의 수출 규모가 2009년부터 크게 급등하고 있는 것을 확인할 수 있다. 예를 들어, 2009년에 5,630만 달러의 수출 규모였던 비편물제 의류의 수출 규모가 2016년에는 6억 1,150만 달러로 10배 이상 크게 증

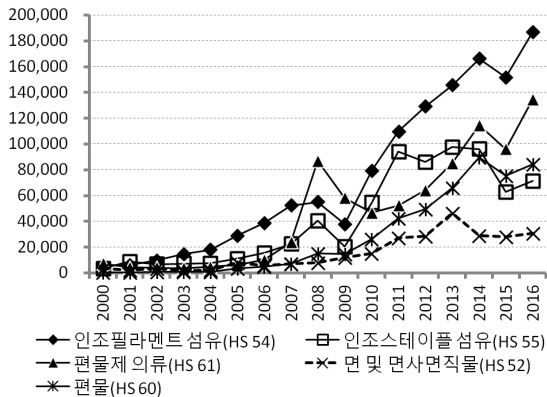


그림 2. 북한의 대중국 섬유류 수입(2000~2016년)
(단위: 천 US\$)

출처: 한국무역협회, 중국세관 통계자료 활용

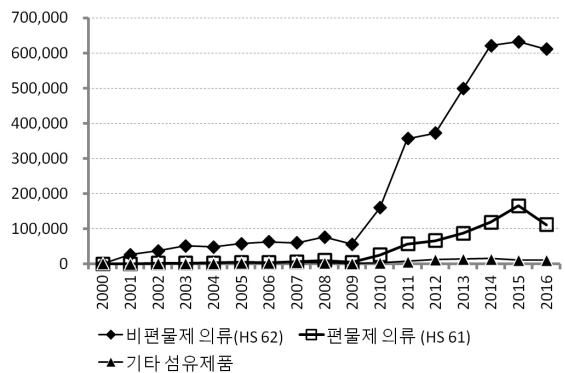


그림 3. 북한의 대중국 의류 수출(2000~2016년)
(단위: 천 US\$)

출처: 한국무역협회, 중국세관 통계자료 활용

가했다.

북한의 방직 및 의류 산업의 상태에 비추어볼 때 중국에서 북한으로 들어가는 섬유류들은 대부분 북한에서 위탁가공 형태로 의류를 생산하기 위한 원부자재로 간주하는 것이 적절하며, 북한에서 중국으로 나오는 의류들은 대부분 북한에서 위탁가공 형태로 생산된 의류로 간주하는 것이 적절하다(심완섭, 2016: 85). 이렇게 볼 때, 개성공단을 제외한 나머지 모든 곳에서의 대북 사업을 원칙적으로 금지하는 2010년 5·24 대북 제재 조치 발표 이후 북중 접경지역에서 대북 의류 위탁가공 생산의 주도권은 우리나라 기업에서 중국기업으로 이전되었음을 볼 수 있다. 다시 말해, 이는 남북 간의 긴장 관계의 심화로 인한 지정학적, 지경학적 단절이 오히려 북중 간의 경제 협력을 촉진시키는 결과를 가져왔음을 의미한다. 아직까지 발표된 UN의 대북 제재 결의안은 북중 간의 의류 위탁가공 품목을 민생과 관련된 것으로 분류하고 있어 제재를 하지 않고 있다. 그렇지만 2017년 9월 3일에 있었던 북한의 제6차 핵실험으로 인해 현재 UN 안전보장이사회에서는 섬유 및 의류 제품의 교역을 포함하여 더욱 강력한 제재안을 마련하려는 움직임이 나타나고 있다(중앙일보, 2017.09.06.). 만약 북한의 6차 핵실험에 대한 UN의 대북 제재 결의안이 기존 결의안보다 훨씬 강력해진다면 북중 접경지역의 대북 생산 네트워크의 지리(geographies of cross-border production networks)는 또 다시 새로운 모습으로 변모하게 될 것이다.

4. 북중 접경지역의 대북 위탁가공 생산 네트워크: 불안정하고 위태로운 자본의 절합

본 연구는 2016년 2월부터 2017년 6월까지 세 차

례에 걸쳐 북중 접경지역인 단동³⁾에 소재한 32개 제조업체(한국 기업 3개, 조선족 기업 4개, 한족 기업 14개, 기타 11개 포함)를 대상으로 면대면 심층 면접과 3개월 간의 개별 면접 방식의 설문 조사를 실시하였다. 김병연·정승호(2015)에 따르면, 단동에 등록된 대북 거래기업의 수는 약 2,000개 정도이고, 이 중에서 지속적으로 북한과 거래하는 기업은 500여 개이며 이들 기업 대부분 변경소액무역경영권을 소유한 무역업체이다. 따라서 대북 거래관계를 가지고 있는 제조업체의 수는 정확하게 밝혀지지 않았지만 매우 소수에 지나지 않음을 추정할 수 있다. 따라서 본 논문에서 수행한 설문 조사 및 인터뷰 대상 제조업체의 수는 31개에 불과하지만 단동 제조업체의 대북 거래를 분석하는데 의미 있는 표본수로 판단된다.

설문 조사 및 인터뷰는 비공식적으로 획득한 정보를 토대로 대북 거래 관계가 있거나 북한 노동자를 고용한 업체를 대상으로 실시하였으나, 최근 중국의 대북 제재가 심화되어 비공식적인 대북 거래를 하거나 북한 노동자를 고용하고 있는 대부분의 업체가 북한과의 거래 관계에 대한 응답을 거부하여 실질적으로 유효한 설문 및 인터뷰 업체의 표본수는 13개에 그쳤다. 그러나 이들 기업 중 12개 기업이 대북 위탁가공 생산을 하고 있어 전체 설문 조사 업체의 38.7%가 대북 거래를 하고 있는 것으로 나타났다(표 1). 또한 이들 업체 중 세 개의 기업과 면대면 심층 면접을 실시하여 유의미한 대북 위탁가공 생산 네트워크에 대한 질적 분석이 가능하였다.

대북 거래의 대부분이 위탁가공 생산 네트워크를 중심으로 이루어진 가장 큰 원인은 2013년에 새롭게 도입된 '출경가공(出境加工)' 제도에 기인한다고 볼 수 있다. 이 제도는 북중 간 공식적 거래를 활성화하기 위해 접경지역에서 시행되는 특수한 형태의 위탁가공 무역제도이다. 이 제도가 도입되기 전에는 북한에서 위탁가공 생산된 제품은 거의 대부분 단동 내 보세창고로 들어왔다가 제3국으로 수출되

표 1. 업종별 설문 조사 업체와 대북 위탁가공 생산 거래업체 현황

(단위: 개, %)

업종	설문 조사 대상업체(A)	대북 위탁가공 생산 거래업체(B)	B/A (%)
섬유·의류	6	3	50.0
자동차 부품	10	5	50.0
기계·금속	8	0	0.0
식품 가공	4	2	50.0
기타	3	2	66.7
계	31	12	38.7

출처: 설문 조사, 2017

표 2. 북중 접경지역 단동의 대북 위탁가공 거래 경로 및 현황

(단위: 개)

대북 위탁가공 거래 경로	업종				계
	섬유·의류	자동차 부품	식품 가공	기타*	
입가공 → 단동 보세구(해관) → 제3국 수출	0	0	0	0	0
입가공 → 원청업체 → 중국 내수	0	0	2	0	2
입가공 → 원청업체 → 최종 마무리 → 제3국 수출	1	0	0	1	2
입가공 → 원청업체 → 최종 마무리 → 중국 내수	2**	5	0	1	8
계	3	5	2	2	12

출처: 설문 조사, 2017

주: *기타 업종에는 전자부품업체와 건축자재업체가 포함되어 있음.

**섬유·의류 업종의 두 개 기업은 한국 투자기업이며, 이를 제외한 나머지 10개 기업은 모두 중국 기업임.

었다(김병연·정승호, 2015: 30-31). 중국에 입지 하고 있는 의류 위탁가공 원청기업이 외국으로부터 원부자재를 수입하고 이를 다시 북한에 수출하게 되면 수출에 따른 부가가치세에 해당하는 수출 증치세(增值稅)를 15~16% 정도 환급받게 되므로 장점이 있었지만 북한에서 생산된 의류를 중국 시장으로 들여올 경우에 90~130%에 달하는 의류 제품에 대한 수입 관세가 부과되기 때문이었다(김병연·정승호, 2015: 30-31). 그러나 출경가공 제도가 도입되면서 북한에서 위탁가공 생산된 제품에 대해 관세가 부과되는 기준이 기존 완제품 가격에서 위탁가공비로 변경되면서 관세가 많이 줄어들어 중국 내수 시장을 목표로 한 중국기업의 대북 위탁가공 거래를 더욱 활성화시켰다(이정균 외, 2016: 45-

47; 이종운, 2017). 표 2에 따르면, 12개 대북 위탁가공 거래 기업 중 9개 업체의 최종 소비지가 중국인 한편, 제3국으로 수출하는 업체는 3개에 불과한 것으로 나타났다. 이는 출경가공무역의 출현으로 기존의 위탁가공 거래를 할 수 없었던 기존 내수 중심의 중국 업체와 한국 투자기업들도 대북 위탁가공 생산 방식 활용을 가능하게 함으로써 대북 거래가 유지되고 있음을 보여준다. 본 절은 이와 같은 제도를 기반을 한 대북 위탁가공 생산 네트워크를 통한 북중 간 자본의 결합이 이루어지는 방식과 그 특성을 도출하고자 한다.

1) 한국 의류업체의 대북 위탁가공 생산 네트워크의 특성

북중 접경지역의 남북 간 위탁가공 거래는 2010년 5·24 대북 제재 조치를 기점으로 큰 변화가 나타났다. 남북 간 지정학 및 지정학적 관계 변화가 북중 접경지역의 대북 위탁가공 사업에 큰 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 본 절에서는 현지답사를 통해서 접촉할 수 있었던 단동의 한국 의류업체 두 곳을 대상으로 5·24 대북 제재 조치 이전과 이후의 대북 위탁가공 네트워크의 특성 변화와 기업 관행 변화를 분석해보고자 한다.

단동에서 한국인 사장이 직접 운영하는 섬유 및 의류 제조업체의 수는 2012년 11개에서 2017년 7월 현재 4개로 감소했다. 이들 업체 중 현지 조사에서 직접 인터뷰에 응한 한인 의류기업은 두 곳((가)업체, (나)업체)이 있었는데⁴⁾, 2010년 5·24 대북 제재 조치 발표와 UN의 각종 대북 제재 결의안에도 불구하고 이 두 업체가 단동에서 지금까지 생존할 수 있었던 이유는 주로 세 가지로 요약된다. 첫째, 생산량의 일부를 대북 위탁가공을 통해 생산하고 단동 내 공장의 현지 인력을 줄여나감으로써 생산비용을 절감할 수 있었으며, 둘째, 중국 내수시장 개척을 통해서 안정적인 수요를 확보할 수 있었기 때문이다. 셋째, 일부 품목의 경우 자체 브랜드를 개발함으로써 주문자상표부착생산(OEM; Original Equipment Manufacturing) 방식이 갖는 한계를 보완함으로써 기업의 경쟁력을 향상시킬 수 있었기 때문이다.

(가)업체는 한국의 준 브랜드급 주문업체와 거래 관계를 갖고 OEM 방식으로 의류를 생산하는 기업으로 2005년 단동에 처음 입지하였다. (가)업체가 단동에 입지하게 된 가장 결정적인 이유는 북한과의 위탁가공 거래를 하기 위해서였다. 당시에 남북 관계가 좋았기 때문에 직접적인 대북 위탁가공 생산이 가능했다. 2010년 5·24 대북 제재 조치 이전

에 (가)업체는 북한 평양에 위치한 의류 위탁가공 공장과 직접 관계를 맺고 의류를 생산하고 거래 관계를 형성했다(그림 4). (가)업체는 한국의 주문업체(브랜드 업체)로부터 하청 받은 물량의 상당수를 북한의 위탁가공 공장에서 생산하였으며, 주로 1,000장 이상의 큰 주문량은 북한에서 생산되었고, 200~300장 정도의 적은 주문량은 (가)업체가 직접 생산하였다. 이와 같이 주문 물량이 큰 경우에는 북한에 바로 위탁가공을 주는데 남북 간 관계가 좋았을 때만 해도 북한의 무역 대표부가 단동에 직접 나와서 위탁가공과 관련된 업무를 추진했다고 한다. 일반적인 원부자재는 중국 현지에서 조달 받기도 하지만 도금이 되어 있거나 지퍼와 같은 특수한 원부자재는 한국에서 수입하기도 한다. 북한에서 위탁가공 생산된 의류를 받은 (가)업체는 품질 검사와 다림질, 상표 부착, 포장 등을 한 후 이를 한국의 브랜드 주문업체에 납품을 하거나 제3국으로 수출했다. 2000년대 초반까지만 하더라도 접경지역의 중국 업체들의 대북 거래는 위탁가공 거래보다는 북한산 무연탄과 철광석 등의 자원 수입에 초점을 둔 것으로 볼 수 있다.

그러나 2010년 5·24 대북 제재 조치의 발표는 북중 접경지역의 대북 위탁가공 생산 네트워크의 지리를 크게 변화시켰다. 특히, 단동에 입지했던 많은 한국 의류업체들 상당수가 투자를 철회하거나 그나마 저임금 노동력이 풍부한 동남아시아 국가로 입지를 이전하는 탈입지(dislocalization) 현상이 두드러지게 나타났다. 한편, 대북 위탁가공 생산에 대한 의존도가 큰 기업은 5·24 대북 제재 조치 이후에도 타 국가로 이전하지 않고 단동에 남아 사업 활동을 하고 있다. 이와 같이 5·24 대북 제재 조치로 우리나라 사람의 대북 사업이 전면 금지된 이후에도 단동에 남아있는 기업은 비공식적인 관계망을 통해서 간접적인 방식으로 여전히 대북 위탁가공 의류 생산 네트워크를 형성하고 있음을 보여준다.

(나)업체는 2000년에 투자를 시작한 기업으로 현

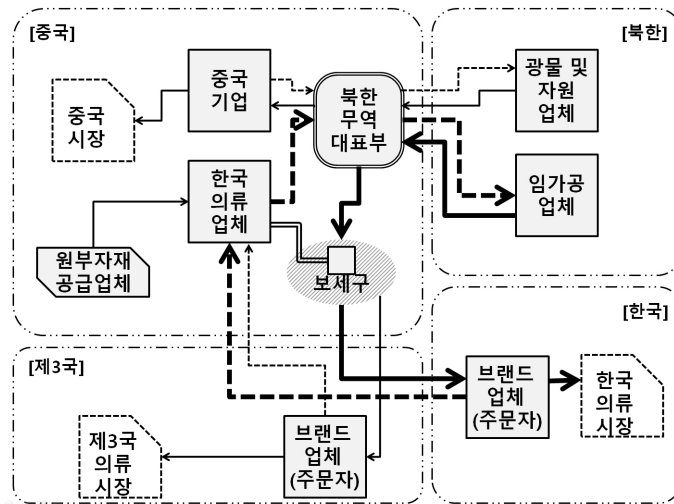


그림 4.5·24 대북 제재 조치 이전 북중 접경지역에서의 대북 위탁가공 네트워크의 특징
출처: 인터뷰 내용(2016년 2월 26일, 2017년 2월 21일)

재 중국의 브랜드업체로부터 주문을 받아 아웃도어 의류를 비롯하여 패딩 점퍼, 여성복 등을 OEM 방식으로 생산하는 대중국 한인 투자기업이다. 투자 초기에는 한국 브랜드업체와의 관계가 중요했지만 현재는 중국 내수 시장 확대를 목표로 사업 활동을 하고 있다. (나)업체도 이곳에 입주하게 된 결정적인 동기로 대북 사업을 꼽았다. 현재 (나)업체는 간접적인 방식으로 북한과의 거래 관계를 갖고 있다. 위탁가공 생산 네트워크를 형성하고 있는 북한의 업체들은 주로 평양, 남포, 대동강 주변에 입지하고 있다고 답변했다. 2010년 5·24 대북 제재가 우리나라 사업가의 직접적인 대북 접촉을 금지하고 있기 때문에 중국의 무역회사를 통해서 간접적인 방식으로 거래 관계를 맺고 있다고 한다.

“(위탁가공 생산은) 저희가 직접 할 수 없기 때문에 무역회사를 끼고 합니다. 5·24 조치 전에는 단둥에 북한 무역 대표부가 들어와 있었습니다. 5·24 조치 전에는 북한 무역 대표부를 통해서 직접 거래를 했지만 지금은 대북 사업이 막혀 있어

서 접촉 자체가 안 됩니다. …… (중국 무역회사를 끼고 하기 전과 비교해서) 이윤이 좀 떨어집니다. 직거래를 할 때의 이윤율이 10% 정도라고 한다면 중국 무역회사를 끼고 간접적으로 할 때는 5~6% 정도밖에 되지 않습니다((나)업체 사장과 의 인터뷰, 2017년 2월 21일).”

실질적으로 (나)업체는 5·24 대북 제재 조치에 따른 영향이 크지 않다고 답했다. 한·중 자유무역협정(FTA) 발효에 따른 무관세 혜택을 내다보면서 일차적으로는 중국 내 생산 비중을 감소시키고 간접적인 방식으로 대북 위탁가공 생산 비중을 늘리는 전략을 추구하고, 중국 내수 시장 확대와 자체 브랜드 개발을 통해서 기업의 생산성과 경쟁력을 높이는 방향으로 나갔다. 그림 5는 5·24 대북 제재 조치 이후 북중 접경지역에서의 대북 위탁가공 네트워크의 특징을 보여준다. 원부자재의 약 80%가 중국산이지만 나머지 20%에 해당하는 지퍼, 슬라이더 등과 같은 특수한 부속들은 한국에서 공급받는다. 이렇게 확보된 원부자재를 중국 무역회사에 넘

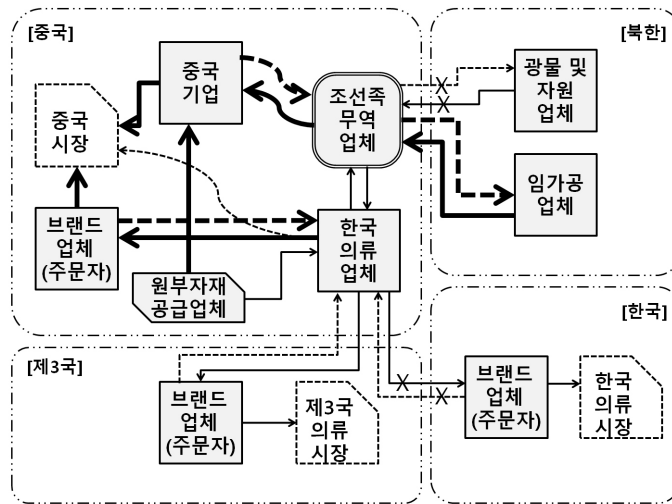


그림 5. 5·24 대북 제재 조치 이후 북중 접경지역에서의 대북 위탁가공 네트워크의 특징
출처: 인터뷰 내용(2016년 2월 26일, 2017년 2월 21일)

기면 이 무역회사가 원부자재의 통관 절차라든지 북한 위탁가공 업체와의 업무 연락, 작업 지시, 기술 지도 등을 해준다. 평양의 의류 공장에서 위탁가공 방식으로 생산된 의류는 곧바로 중국 무역회사를 통해서 (나)업체에 납품되는데, 납품된 의류가 곧바로 시장으로 나가는 것은 아니고 품질 검사와 마무리 공정을 거친 후 시장으로 나간다.

이와 더불어 단동에 남은 일부 업체들은 한국의 브랜드 업체와의 관계보다 제3국의 브랜드 업체나 중국 내수 시장 개척을 위해 노력하고 있다. 5·24 대북 제재가 우리나라 기업가의 직접적인 대북 접촉과 사업 관계를 금지시키지만 간접적인 대북 사업 관계를 제재할 수 있거나 이를 확인할 수 있는 방법은 없기 때문에 이러한 제재의 빈틈을 활용한 기업들은 중국의 무역업체를 중간에 끼고 대북 위탁가공 의류 생산에 참여한다. 그렇지만 북한산 제품의 제3국을 우회적으로 통한 우리나라로의 반입이 금지되기 때문에 한국 시장보다는 제3국 시장이나 중국 현지 시장 개척을 위해 노력하게 된다.

북중 접경지역의 한국 의류업체의 대북 위탁가

공 생산 네트워크는 지경학적 논리와 지정학적 논리가 복합적으로 중층 결정되어 형성된 것으로 판단된다. 우선 남북 간의 공식적인 위탁가공 거래가 시작된 1990년대 초반부터 2010년 5·24 대북 제재 조치가 발표되기 전까지는 남북 간 경제 협력을 통한 한반도의 긴장 완화를 추구하려는 지경학적-지정학적 논리가 작동했다. 이와 같은 정세 속에서 우리나라의 많은 의류생산업체는 대북 사업에 참여하기 위해서 북중 접경지역에 투자했다. 당시 우리나라 의류생산업체가 북중 접경지역에서 대북 위탁가공 거래를 한다는 것은 기업 입장에서 저임금 양질의 북한 노동력을 활용함으로써 이윤을 창출한다는 의미도 있지만, 북한과의 경제 교류를 통해서 북한 사람들이 자본주의적인 시장 경제 원리와 가치관을 학습하게 함으로써 통일을 준비하고 한반도에서의 군사적 충돌 가능성과 긴장을 완화시키는 민간 부문의 노력이라는 의미도 있었다. 그렇지만 북한의 지속적인 미사일 및 핵실험과 서해안에서의 군사적 충돌은 북한에 대한 국제 사회의 제재와 압박의 수위를 점차 높여갔으며, 북한 역시 이와

같은 제재와 압박에 대해 한층 강화된 도발로 반응하면서 한반도의 긴장은 하나의 '예외 상태(state of exception)'로서 상존하게 되었다(김항 역, 2009).

이와 같은 정세 속에서 북중 접경지역에서의 우리나라 기업의 대북 위탁가공 거래 행위는 점차 제약을 받게 되었다. 특히 2010년 5·24 대북 제재 조치 이후에는 이전에 작동하던 남북 간 경제 협력을 통한 한반도의 긴장 완화라는 지경학적-지정학적 논리가 폐기되고 북한에 대한 더욱 강력한 제재와 압박을 통해서 북한으로 흘러들어가는 자금을 차단해야 한다는 지정학적 논리가 힘을 얻게 되었다. 이와 같은 정세 변화 속에서 북중 접경지역에서 대북 위탁가공 거래에 참여했던 대부분의 한국 의류업체들은 탈입지하게 되었다. 현재 남아 있는 일부 업체들의 경우 이전처럼 자유로운 대북 거래를 할 수 없기 때문에 대북 위탁가공 네트워크는 더욱 일시적·비공식적·간접적인 성격을 갖게 되었다. 이와 같은 상황 속에서 한국의류업체와 북한의 위탁가공 생산업체를 연결시켜주는 중국 내 무역회사의 역할이 더욱 커지고 있다. 이들 무역회사는 대부분 한국어(조선어)를 구사할 수 있는 조선족들이 운영하는 회사로 북한의 대방(거래처)과의 관계를 구축하고 있다.

공간 분업 체제 측면에서 북중 접경지역 내 한국의류업체는 글로벌 주문업체나 국내 주문업체의 하청업체에 해당되는 위치성을 갖고 있다. 따라서 북한의 위탁가공 생산업체는 위탁가공 거래를 통해서 글로벌 자본주의의 분업 체제 속으로 편입되었다. 그런데 북중 접경지역에서의 지경학적-지정학적 관계 변화에 따른 불안정한 정세의 지속은 이 지역에서의 대북 위탁가공 생산 네트워크의 연결을 불안정하게 만들고 있다. 특히 지정학적 논리에 따른 강력한 대북 제재의 지속은 북한 노동력을 활용하기 위한 한국 의류업체가 더욱더 비공식적인 관계, 예를 들어 중국 내 무역업체와의 관계에 의존하도록 했으며 네트워크의 성격을 일시적·비공식적·간접적인 성격을 갖도록 한 것으로 평가된다.

2) 중국 변압기 생산업체의 대북 위탁가공 생산 네트워크의 특성

2017년 7월 27일 단둥에서 면대면 심층 인터뷰를 했던 중국 변압기 생산업체는 생산량의 대부분을 북한에 맡겨서 생산하는 업체이다. 업체 명을 감추기 위해서 본 논문에서는 편의상 (다)업체로 지칭하기로 한다.

(다)업체는 TV나 에어컨 등의 백색가전에 들어가는 변압기를 북한에 위탁가공을 주는 방식으로 생산하여 원청업체에 납품하는 기업으로 한족 사장이 2008년 단둥에 창업한 업체이다.⁵⁾ 창업 당시에도 북한에 100% 위탁가공을 주는 방식으로 변압기(정확하게 말하면 라인필터라는 변압기의 부품)를 생산하여 원청업체에 납품하였다고 한다. (다)업체가 주로 하는 일은 북한에서 위탁가공으로 생산된 제품의 검수와 포장, 일반 사무 업무이다.

변압기 생산을 둘러싼 주요 행위자는 브랜드 가전업체와 Set업체, 변압기 제조업체, 북한의 임가공 업체이다(그림 6). 변압기 제조업체는 변압기 자체를 생산하고, Set업체는 생산된 변압기를 기판에 장착하여 일종의 Set를 생산하는 역할을 담당한다. (다)업체가 거래하는 Set업체는 대부분 산동성에 입지하고 있다. TV나 에어컨 등을 만드는 중국 내 브랜드 가전업체가 필요로 하는 변압기 생산을 Set업체에게 요구하면 이 Set업체는 (다)업체와 같은 변압기 생산업체들에게 요구받은 변압기의 생산을 의뢰한다. 변압기 생산업체들마다 생산하는 방식은 다르지만 (다)업체는 변압기 생산을 북한에 100% 위탁가공을 주어 생산하고 완성된 변압기를 검수와 포장을 거쳐 Set업체에 납품한다.

(다)업체가 생산하는 변압기 모델은 20여 가지로 종류가 다양하다. 그리고 각 모델마다 생산량이 아주 많지 않기 때문에 자동화의 필요성이 그리 높지 않다고 한다. 다시 말해서 변압기의 자동화가 기술적으로 어렵다기보다 모델이 다양하고 생산 수량

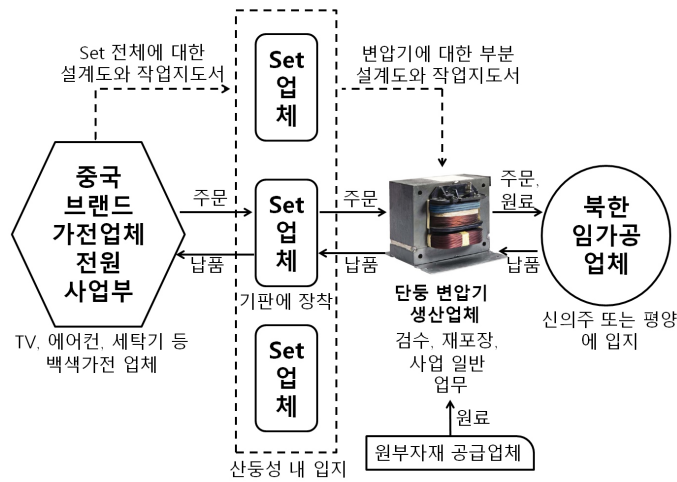


그림 6. 변압기 생산을 둘러싼 주요 행위 주체

출처: 인터뷰 내용(2017년 7월 27일)

이 많지 않기 때문에 현재로서는 자동화보다 사람의 노동력으로 제품을 생산하는 편이 더욱 경제적이기 때문인 것으로 이해할 수 있다. 실제로 변압기 생산의 핵심 공정은 코일에 구리선을 감는 작업이라고 볼 수 있는데 이 일은 자동화가 어렵기 때문에 일일이 사람이 수작업으로 일을 해야만 한다.

(다)업체는 북한의 신의주와 평양에 위탁가공을 준다. 그런데 신의주와 평양에 위탁가공을 주는 방식에 있어 차이가 있다. 신의주의 위탁가공 업체와는 중국의 중간관리업체를 통해 간접적인 관계를 맺고 있는 반면, 평양의 위탁가공 업체와는 중간 대행업체 없이 직접 관계(권선 대방과의 관계)를 맺고 있다(그림 7). 중간관리업체는 신의주 측 위탁가공 업체 정보를 독점하고 있는 일종의 브로커로서 위탁가공 연계와 생산 관리를 하는 전문화된 서비스 업체이다. 대부분은 조선족이나 북한 화교가 운영하는 기업들이 많다고 한다.

신의주와 평양 쪽의 위탁가공 거래 방식이 다르기 때문에 품질관리 및 기술지도 방식 역시 차이가 있다. 신의주는 중간관리업체를 통해서 기술지도가 이루어진다. 단동 사람들은 임시 여행 허가증에 해

당하는 도강증(渡江证)을 발급받아 신의주 내 단기간 체류가 가능하기 때문에 신의주 사업장에 대해서는 보통 1주일에 1회 정도 정기적으로 기술지도가 가능하다. 반면 평양은 신의주보다 지리적으로 멀리 떨어져 있고 기술지도 요원이 직접 방문하기에는 비용이 많이 들어 꾸준한 지도가 어렵기 때문에 평상시에는 전자 우편이나 전화로 품질관리 및 작업지시를 한다고 한다. 가끔 평양에 있는 위탁가공 업체 직원이 단동으로 나올 때에는 직접 만나서 기술지도하기도 한다고 한다. 이와 같은 기술지도 방식의 차이는 두 지역 노동력의 질적 차이에 영향을 미친 것으로 평가된다.⁶⁾

창업 초기와 비교할 때 가장 큰 변화는 종사자가 큰 규모로 감소했다는 점이다. 예를 들어, 창업 초기 고용 인원은 약 100명이었지만 현재는 5명으로 급격한 인원 감축이 발생했다. 특히 예전에는 북한에서 생산된 제품을 전량 검수했고 이로 인해 많은 단순 노동력이 필요했지만 지금은 인력 감축과 함께 검수 업무의 대다수를 상위 납품 업체인 Set업체에 이전했고 앞으로는 검수의 전부를 Set업체에 이할 계획이라고 한다. 종사자 수 감소의 가장 큰 원

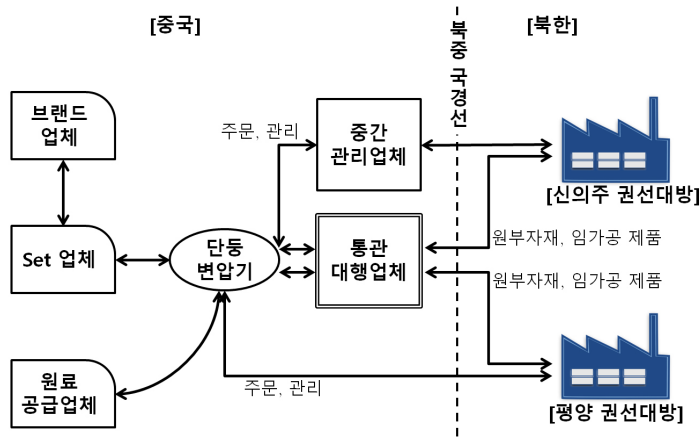


그림 7. 단동 변압기 생산업체의 대북 위탁생산 네트워크

출처: 인터뷰 내용(2017년 7월 27일)

인으로는 (1) 인건비 상승과 (2) 공장 임대료 상승을 꼽았다. 특히 2010년을 기점으로 종사자 수를 큰 폭으로 줄여나갈 수밖에 없었다고 하는데, 이 시점을 기준으로 중국의 신노동법이 본격적으로 적용되면서 인건비가 큰 폭으로 상승되었고 이는 기업들의 이윤 창출에 압박 요인이 되었을 것이다.⁷⁾

최상위 원청업체의 단가 절감 요구가 북한의 위탁 가공 생산업체에까지 미치지 않는다는 점은 이곳에서 이루어지는 대북 위탁가공 생산 네트워크의 특징 중 하나이다. 일반적으로 단가 절감에 대한 폐해는 고스란히 말단 생산 업체로 그대로 이전된다고 이해되지만, 여기에서 단가 절감에 따른 이윤 감소는 변압기 업체, 변압기 업체에 원자재를 납품하는 원료 공급업체가 분담해서 수용한다고 한다. 브랜드 제조업체의 단가 절감 요구를 하위 생산업체들이 공동으로 수용하고 있는 셈이다. 특이한 점은 중국 내 기업 입장에서 북한 위탁가공 업체에게 위탁 가공비 감축을 요구하기 어렵기 때문에 북한의 위탁가공 업체의 위탁가공비 감소는 이루어지지 않는다고 한다. 오히려 최근에는 북한에서 위탁가공비를 높여달라고 요구해서 (다)업체와 같은 변압기 업체는 원청업체 쪽과 위탁가공 업체 쪽의 양방향에

서 이윤 압박을 견뎌내야 하는 어려움에 직면하고 있다.

대북 제재에 따른 압박은 (다)업체에게 큰 도전이 되고 있다. 변압기 생산에 필요한 일부 원부자재가 북한으로 수출되지 못하는 상황이 발생한 것이다.

“변압기(라인필터)를 만드는 데 필요한 원부자재 중에는 자심(core)이라는 부품이 있습니다. 원래 변압기에 사용되는 자심은 자력이 없는 자심입니다. 자력이 있는 자심은 미사일 제조와 관련이 있는 품목으로 간주되기 때문에 그동안 통관이 되지 않았습니니다. 그런데 강력한 대북 제재가 시행되면서 자력이 있든 없든 상관없이 자심의 북한으로의 통관이 거부되고 있습니다. 단동해관(세관)에서는 자력이 있는지 없는지는 눈으로 보아 알 수 없기 때문에 이를 인증기관에 의뢰하여 증명서를 받아오라고 합니다. 현재 인증기관에 의뢰해놓긴 했지만 그 결과가 언제 나올지는 알 수 없습니다((다)업체 중간관리자와의 인터뷰, 2017년 7월 27일).”

이미 2006년에 채택된 UN 대북 제재 결의안에서

부터 북한의 미사일 개발과 관련한 부품 및 물자의 북한 내 유입을 금지하고 있었는데, 계속되는 북한의 도발에 따른 보다 강화된 제재가 나오면서 국제 사회는 계속해서 중국의 책임 있는 대북 제재 이행을 촉구하였다(권영경, 2017). 이와 같은 정세 속에서 중국은 최소한 세관을 통과하는 북중 간 교역 물품에 대한 검사의 수준을 높이는 방식으로 국제 사회의 이와 같은 요구를 일정 부분 수용할 수밖에 없던 것으로 판단된다.

제재에 따라서 원부자재가 북한 위탁가공 업체에게 공급되지 못하면 위탁가공 거래 관계는 단절될 우려가 크다고 한다. 단절에 따른 피해는 (다)업체와 같은 소규모 하청업체들에게 돌아간다고 한다. 북한의 위탁가공 생산업체는 대체 가능한 다른 중국 업체들과 얼마든지 위탁가공 거래 관계를 형성할 수 있는 가능성을 지니고 있기 때문이다. 일반적으로 볼 때 위탁가공 생산 네트워크에서 구매자 쪽인 원청업체 쪽이 상대적으로 많은 권력을 갖는 비대칭성이 나타난다고 하는데, 북중 접경지역에서의 대북 위탁가공 생산 네트워크에서는 위탁가공 업체가 갖는 위치성을 간과하기가 어려운 것으로 판단된다. 이 역시 북중 접경지역의 대북 위탁가공 생산 네트워크의 예외적 성격이라고 볼 수 있다.

북중 접경지역의 중국 변압기 생산업체의 대북 위탁가공 생산 네트워크도 앞에서 분석했던 한국 의류업체의 대북 위탁가공 생산 네트워크처럼 지경학적 논리와 지정학적 논리가 복합적으로 중층 결정되어 형성된 것으로 판단된다. 2000년 이후부터 북한에 대한 중국의 지정학적-지정학적 논리는 북중간의 보다 긴밀한 경제 협력 관계를 통한 한반도의 지정학적 안보 불안을 완화시키는 방향으로 나아가고 있다(S.-H. Yoon and S.-O. Lee, 2013). 중국은 국제 사회의 대북 제재와 압박이 근본적인 북한의 핵 폐기와 국제 사회로의 개방과 동참을 이끌어 내지 못할 것이라고 본다. 이러한 측면에서 북중 접경지역에서의 경제 교류는 단지 지정학적 측면에서

의 교류만을 의미하는 것이 아니라 북한의 갑작스러운 붕괴를 막고 더 나아가서는 북한이 미국을 위시한 외세에 대응할 수 있는 완충국의 역할을 지속적으로 수행할 수 있기를 바라는 지정학적 의도가 내포되어 있는 것으로 해석된다.

인터뷰한 (다)업체의 경우 대북 위탁가공 제품이 면세 품목에 해당되는 라인필터였기 때문에 관세제도 변화에 큰 영향을 받지 않았지만, 면세 품목이 아닌 다른 품목을 북한에서 생산하도록 위탁하는 중국 내 다른 업체들은 2013년부터 새롭게 도입된 ‘출경가공’ 제도의 혜택을 많이 본 것으로 추측된다(이정균 외, 2016; 이종운, 2017).

북중 접경지역의 중국 변압기 생산업체의 대북 위탁가공 생산 네트워크에서 나타나는 예외적 특성은 ‘정보의 비대칭성이 권력의 비대칭성보다 우세’하다는 표현으로 요약될 수 있을 것 같다. (다)업체의 경우 신의주 권선대방과의 위탁가공 거래에 있어서는 중간관리업체에 전적으로 의존할 수밖에 없는 구조를 갖고 있다. 여기에서도 중간관리업체는 조선족이 운영하는 무역회사의 성격을 갖고 있는데, 앞으로 북중 간 거래에 있어서 조선족 무역상이 차지하는 위치성이 어떻게 변화될 지 관심을 갖고 지켜볼 필요가 있다고 판단된다. 그리고 상위 원청업체의 단가 절감 요구를 (다)업체가 북한의 위탁가공 업체에게 요구하지 않는다는 점, 제재에 따른 원부자재의 북한으로의 공급이 차단되면 거래 관계 단절에 따른 피해는 (다)업체가 고스란히 떠안게 된다는 점은 북한의 위탁가공 생산업체가 일반적인 위탁가공 생산 네트워크에서 가장 낮은 단계에 해당하는 생산업체가 갖는 위치성과는 차별화된다는 점을 뒷받침한다. 이렇게 볼 때, 대북 위탁가공 생산 네트워크를 구매자 주도형의 거버넌스(buyer-driven governance)로 단순하게 적용시키기에는 적절하지 않은 것으로 판단된다.

5. 결론

지금까지 본 논문은 북중 접경지역에서 대북 위탁가공 거래 관계를 갖는 업체를 사례로 대북 위탁가공 생산 네트워크가 갖는 특성과 공간경제의 예외적 성격을 규명하고자 하였다. 북중 접경지역의 대북 위탁가공 생산 네트워크는 이 지역을 둘러싸고 있는 지경학적, 지정학적 담론 변화의 영향을 받아 역동적으로 변화되고 있다. 남북 간 관계가 우호적일 때인 1990년대 초반부터 2000년대 후반까지 우리나라의 업체들은 북한과의 거래 관계를 위해서 북중 접경지역에 전략적으로 투자해왔다. 그동안 국제 사회는 북한이 감행한 일련에 도발행위에 대하여 제재와 압박의 강도를 높여왔지만, 민생과의 관련성이 높은 품목에 대해서는 제재 대상에서 제외하거나 수준을 낮추는 등의 방법을 통해서 제재의 빈틈을 만들어왔다. 바로 위탁가공 생산이 여기에 해당되며 그동안 여러 차례의 UN 대북 제재 결의안 채택에도 불구하고 북중 접경지역에서 대북 의류 위탁가공 거래 규모는 큰 침체 없이 꾸준히 성장해왔다.

그러나 2010년 북한의 천안함 폭침에 따른 우리나라의 독자적인 대북 제재안인 5·24 조치가 발표되면서 남북 간 일반교역 및 위탁가공 교역을 위한 모든 물품의 반입과 반출이 전면 금지되는 등 북한에 대한 포괄적인 제재 조치가 취해지면서 북중 접경지역에서 대북 위탁가공 거래를 하던 우리나라 업체들이 큰 타격을 입게 되었다. 이에 따라 그동안 북중 접경지역에 형성되었던 남북 간의 위탁가공 생산 네트워크는 공식적으로 단절되는 양상을 보였다. 북중 교역의 대표적인 중심 도시인 랴오닝성(遼寧省)의 단둥(丹東)을 예로 들면, 과거 이곳에서 대북 사업을 통해서 많은 이윤을 확보했던 우리나라 업체들의 상당수가 5·24 대북 제재 조치 이후 이곳에서의 사업을 포기하고 사업 분야를 변경하거나

동남아시아의 베트남 등지로 기업을 이전하였다. 하지만 단둥에 남아 생존한 일부 업체들은 간접적인 방식으로 대북 위탁가공 거래를 지속하고 있는 경우도 있는 것으로 알려져 있다. 또한 남북 간의 위탁가공 거래가 위축되면서 거래 선으로부터 이탈한 북한의 위탁가공 업체들은 외화 벌이를 위해서 북중 접경지역 내 중국 업체와 위탁가공 거래를 늘려나가고 있는 형편이다.

본 논문은 저임금, 저기술, 단순 노동력 중심의 산업이 어떻게 작동하는지에 관한 지금까지의 지극히 상식적인 가정에 대해 의문을 제기한다. 다시 말해, 북중 접경지역에서 5·24 대북 제재 조치 이전 우리나라와 북한 간의 위탁가공 생산 네트워크의 형성, 그리고 5·24 대북 제재 조치 이후 우리나라의 빈자리를 차지한 중국과 북한 간의 위탁가공 생산 네트워크의 형성은 글로벌 자본의 이윤 축적 경향이 북한의 저임금 노동력을 활용하는 논리로 단순하게 설명할 수 없음을 강조한다. 여기에는 이윤 창출을 목적으로 하는 지경학의 논리와 경제협력을 통한 한반도의 긴장완화를 추구하려는 지정학의 논리가 복잡하게 개입되어 영향을 미치고 있다. 이처럼 본 논문은 북중 접경지역의 대북 위탁가공 생산 네트워크에 대한 기존 경제 중심적 연구에 의문을 제기하면서 ‘자본의 절합(articulations of capital)’과 ‘정세적 경제지리학(conjunctural economic geography)’의 관점을 기반으로 북중 접경지역의 위탁가공 생산 네트워크의 형성과 가치 창출 전략, 경쟁력 향상과 관련한 산업적 향상(industrial upgrading)이 특정한 공시간의 맥락 속에서 어떻게 생산되는지에 주목하고 이들이 복잡한 맥락 속에서 중층 결정되어 있는 것으로 바라볼 필요가 있음을 주장하였다. 연구를 통해 얻은 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 한국 의류업체의 대북 위탁가공 생산 네트워크의 경우, 1990년대 초반부터 북중 접경지역에서 대북 거래 관계가 단절된 2010년 5·24 대북 제

재 조치 발표 전까지는 남북 간의 경제 협력을 통한 지경학적 교류가 한반도의 군사적 충돌 가능성 완화와 같은 지정학적 긴장 완화를 가져온다는 지경학적-지정학적 논리가 작동하면서 우리나라의 많은 의류업체들이 북중 접경지역으로 진출하는데 영향을 주었으며, 한국의 의류업체들은 이곳에서 북한의 위탁가공 생산업체들과 직접적인 거래 관계를 맺고 북한의 노동력을 활용하여 의류 제품을 생산해왔다. 그러나 북한의 천안함 폭침에 따른 5·24 대북 제재 조치가 발표되면서 남북 간 경제 협력을 통한 한반도의 긴장 완화라는 기존 지경학적-지정학적 논리가 폐기되고 북한에 대한 강력한 제재와 압박이 필요하다는 지정학적 논리가 힘을 얻게 되면서 그동안 북중 접경지역에서 대북 사업에 참여했던 많은 한국의 의류업체들은 사업을 접거나 동남아시아 등지로 입지를 이전하게 되었다.

인터뷰를 통해 확인한 (가), (나) 한국의 의류업체들의 대북 위탁가공 생산 네트워크는 일시적·비공식적·간접적인 특성을 보이고 있다. 5·24 대북 제재로 인해 한국 사업체의 직접적인 대북 거래가 차단되었기 때문에 북중 접경지역에서 대북 사업을 지속적으로 유지해나가려는 한국 의류업체들은 주로 조선족들이 운영하는 무역회사를 통해서 북한의 위탁가공 생산업체와 간접적인 거래 관계를 형성하고 있다. 북중 접경지역에서 한국 의류업체들의 대북 거래 관계를 단절시키는 지정학적인 논리가 지속될수록 위탁가공 생산 네트워크에서 북한 측 대방과 자유롭게 접촉할 수 있고 많은 거래선을 확보하고 있는 조선족 무역회사가 차지하는 중요성이 점차 커지게 될 것이다.

둘째, 북중 접경지역에서 중국 업체의 대북 위탁가공 생산 네트워크도 지경학적 논리와 지정학적 논리가 복합적으로 중층 결정되어 형성된 것으로 판단된다. 지정학적인 측면에서 북한의 무력 도발에 따른 국제 사회의 대북 제재와 압박은 강화되고 있지만 북중 접경지역에서의 북한과 중국 간의 지

경학적 경제 교류와 협력은 더욱 긴밀해지는 양상을 보이고 있다. 이는 북한에 대한 중국의 지전략적 초점이 기존의 일방적인 경제적 지원에서 탈피해 지경학적 경제 협력 관계를 통한 한반도의 지정학적 안보 위기를 완화시키려는 방향으로 변화되었기 때문이다. 2013년에 도입되어 북중 접경지역에서 내수 시장을 겨냥한 기업들의 대북 위탁가공 생산 네트워크를 활성화시킨 출경가공 제도도 큰 틀에서 보면 지경학적 교류를 통한 지정학적 안보 관리를 위한 중국의 지전략의 한 부분으로 이해할 수 있다.

인터뷰에 참여한 (다) 중국의 변압기 생산업체의 대북 위탁가공 생산 네트워크에서도 한국의 의류업체들의 대북 거래 네트워크에서와 마찬가지로 북한 측 대방의 정보를 독점한 중간관리업체의 역할이 주목된다. (다)업체의 경우 신의주 권선 대방과의 접촉에 있어서 중간관리업체를 통한 간접적인 거래 방식을 보여주었다. 다음으로 (다)업체의 대북 위탁가공 생산 네트워크는 자본주의 국가들의 공간 분업에서 확인되는 일반적인 거버넌스 구조에서의 권력 관계와는 다소 차별화되는 모습을 보여준다. 상위 원청업체의 단가 절감 요구를 북한의 위탁가공 생산업체에게까지 전달할 수 없다는 점, 제재에 따른 원부자재 공급 차질로 인한 생산 및 거래 관계 단절로 인한 피해는 중국 내 (다)업체와 같은 소규모 하청업체들에게 전가된다는 점에서 대북 위탁가공 생산 네트워크는 ‘정보의 비대칭성이 권력의 비대칭정보보다 우세’한 예외적 특성을 보여준다.

주

- 1) 여기에서 ‘절합(節合)’으로 번역된 ‘articulation’은 분할, 분절이라는 의미와 결합의 의미를 동시에 갖고 있다. 예를 들어, 무지개의 빛깔은 연속적으로 이어져 있어 구분할 수 없는 가시광선의 스펙트럼이지만, 빨강-주황-노랑-초록-파랑-남색-보라라는 기준으로 무지개의 빛깔을 인식하면 무지개의 빛깔은 ‘빨주노초파남보’의 일곱 가지 색으로 보

- 이게 된다. 이처럼 강밀도들의 연속적인 흐름을 구분하여 인식하는 것을 절합이라고 한다(이진경, 2013: 179-185).
- 2) 이 그림은 Pickles와 Smith 등(2016: 29)이 제시한 '의류 생산 하청 네트워크에서 자본의 두 가지 순환'과 Smith와 Swain(1998: 41)이 제시한 '전환 과정에서 제도과 네트워크'를 기반으로 북중 접경지역의 대북 위탁가공 생산 네트워크 분석에 적용할 수 있도록 수정 및 보완한 것이다.
- 3) 중국의 행정단위는 네 개의 수직적인 단위로 구성되어 있다. 제1급 행정구역은 23개의 성, 5개 자치구, 4개의 직할시로 구성되어 있으며, 제2급은 지급시(地级市), 자치주, 지구 등이 있고, 제3급은 현과 현급시로 구성되며, 제4급은 향 또는 진으로 구성된다. 현재의 단둥(丹東)은 중국의 동북 3성 중 하나인 랴오닝성(辽宁省)에 속한 지급시로 단둥의 원도시인 전싱구(振兴区)·위안바오구(元宝区)·전안구(振安区), 현급시인 동강시(东港市)와 평청시(凤城市), 그리고 관토편만족자치현(宽甸满族自治县)으로 구성된다. 설문 조사 및 인터뷰는 단둥시에 소재한 14개 기업, 평청시에 소재한 16개 기업, 동강시에 소재한 1개 기업을 대상으로 시행되었다.
- 4) 최근 북한의 여러 차례 무력 도발과 미사일 개발, 핵실험 등으로 여러 수준의 대북 제재 결의안이 채택되면서 북한과 직·간접적인 거래 관계를 갖고 있는 업체들이 인터뷰를 꺼리거나 기업 이름이 공개되지 않기를 원하고 있다. 따라서 본 연구에서 인터뷰하게 된 한인 의류기업 두 업체의 이름은 편의상 (가)업체, (나)업체로 지칭한다.
- 5) (다)업체가 북한에 위탁가공을 주는 제품은 변압기의 여러 종류들 중에서 라인필터라는 제품으로 이 제품은 현재 국경을 넘나들 때 무관세 혜택을 받는 품목이라고 한다. 따라서 원부자재가 국경을 넘을 때 관세 17%가 부과되지 않는다고 한다. 완성된 제품이 국경을 넘어 중국으로 들어올 때 마 찬가지이다. 따라서 관세에 대한 부담 없이 위탁가공 생산된 변압기를 중국 시장으로 들여올 수 있다고 한다.
- 6) 의류 위탁가공의 경우, 대부분이 평양과 평양 인근에서 이루어지고 있다. 그 이유는 평양과 평양 인근에 현대화된 의류 생산 공장들이 입지하고 있기 때문이다. 북한의 의류 위탁가공 산업은 구소련 시절부터 중동부유럽의 사회주의 국가들의 의류를 위탁받아 생산했던 경험에 기반을 두고 있다. 1980년대 조총련계 일본인이 수출용 전문 의류 공장들을 평양 인근에 건설하면서 평양은 의류 생산과 관련한 노하우가 집적한 북한의 대표적인 의류 생산지로 발전하게 되었다(정은이, 2015b; 김연철, 1994). 변압기의 코일을 감는 권선(捲線) 작업의 경우, 의류 생산보다 작업의 기술적 중요도가 낮고 따라서 작업지도도 상대적으로 쉬운 산업에 속

한다. 따라서 기술 지도를 정기적으로 받을 수 있는 신의주 노동자들의 숙련도가 평양에 비해서 높게 나타나는 것으로 추론할 수 있다.

- 7) 일반적인 제조업체들은 중국 노동력의 인건비 상승에 따른 이윤 압박 외에도 인력 자재를 구하는데 어려움을 느끼고 있다. 평청시(凤城市)에 위치한 한 주물제조업체 사장은 인력 수급의 어려움을 다음과 같이 진술하였다(인터뷰, 2017년 7월 27일). "학생들이 일단 이런 곳에 오기 싫어합니다. 이번 학기에 10명을 뽑았는데 현재 남은 사람은 2명밖에 없습니다. 이런 업종에서 일하는 것을 싫어합니다. 너무나 힘들어합니다."

참고 문헌

- 강정모, 1995, "북한의 위탁가공 교역 현황과 전망," ITBI Review 1(2), pp.31-52.
- 권영경, 2017, "김정은시대 북중 교역관계의 특징 분석과 유엔 2270호 제재 이후 전망," 통일문제연구 29(1), pp.1-35.
- 김바우·이용호, 2013, "한·중 가공무역 변화와 전략적 시사점," KIET 산업경제, pp.57-66.
- 김병연·정승호, 2015, 중국의 대북 무역과 투자: 단둥시 현지 기업 조사, 서울대학교출판문화원.
- 김부현·이승철, 2008, "공간경제 전환의 이론화: 체제전환에 대한 조절이론적 접근," 한국경제지리학회지 11(1), pp.24-44.
- 김연철, 1994, "북한경제 이것이 알고 싶다: 위탁가공 무역," 통일한국 132, pp.65-67.
- 김진향, 2015, 개성공단 사람들: 날마다 작은 통일이 이루어지는 기적의 공간, 내일을 여는 책.
- 김항 역, 2009, 예외 상태, 새물결. (= Agamben, G., 2003, *Stato di Eccezione*, Bollati Boringhieri editore.)
- 심세광 역, 2014, 루이 알튀세르의 이데올로기, 엘피. (= Ferretter, L., 2006, *Louis Althusser, Routledge Critical Thinkers*, UK: Routledge.)
- 심완섭, 2016, "북한의 대중 의류 임가공 교역 실태 및 전망," 산업경제분석, pp.84-95.
- 안재진, 2007, "EU 역외가공규정의 주요 내용과 한-EU FTA에 대한 시사점: EU CCC and Origin Pro-

- tolcol 역외가공규정을 중심으로,” 통상정보연구 9(2), pp.205-230.
- 엄은희·이현재 역, 2013, 그따위 자본주의는 벌써 끝났다, 알트. (= Gibson-Graham, J. K., 1996, *The End of Capitalism(As We Knew It): A Feminist Critique of Political Economy*, University of Minnesota Press.)
- 연합뉴스 2017.08.10., ‘북, 광 포위사격 사거리 100m 단위 예고 ... 정밀도 자신감?’ (2017.09.07. 검색 <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/08/10/0200000000AKR20170810110000014.HTML?input=1179m>)
- 연합뉴스 2017.08.29., ‘북한 미사일 발사 일지’ (2017.09.07. 검색 <http://v.media.daum.net/v/20170829111049783?f=o>)
- 이석기·오영석·조윤애·박훈·홍진기·박정수·김석진·이원비·송우경, 2007, 남북한 산업협력 기본전략과 실행방안, 연구보고서 제523호, 산업연구원.
- 이용숙, 이돈순, 2015, “세계생산네트워크 논쟁의 유용성과 한계,” 공간과 사회 25(2), pp.14-51.
- 이정균·김준영·임소정·안국산·미무라 미쓰히로, 2016, 대북제재로 인한 북·중 접경지역에서의 무역 거래관행 변화 분석, 연구자료 16-12, 대외경제정책연구원.
- 이종운, 2014, “북중 경제관계의 구조적 특성과 함의,” KDI 북한경제리뷰, 2014년 1월호, pp.51-73.
- 이종운, 2017, “중국경제의 변화와 대북 노동력 활용의 특성,” 국가전략 23(3), pp.95-125.
- 이진경, 2013, 노마디즘 1: 천의 고원을 넘나드는 유쾌한 철학적 유목, 휴머니스트.
- 이효근, 1996, “남북관계 주요 이슈들: 남북한 임가공협력, 부대비용 절감위해 직거래 절실,” 통일한국 145, pp.34-35.
- 임영호 편역, 2015, 문화, 이데올로기, 정체성, 스텐우트홀 선집, 컬처북. (= Hall, S., 1996, *Critical Dialogues in Cultural Studies*, London: Routledge, Ch, 1, 4, 6, 7, 8, 13, 14, 15.)
- 임을출, 2010, “남북 위탁가공 교역 기업들 어떻게 생존하고 있나?,” 통일한국 321, pp.42-43.
- 임을출, 2017, “대북 제재의 이행평가와 북한 경제에 미친 영향: 유엔 안보리 결의 2270, 2321호를 중심으로,” 통일연구 21(1), pp.75-107.
- 정은이, 2015a, “5·24 조치가 북·중 무역에 미친 영향에 관한 분석: 한·중·북 삼국무역에서 편익·비용의 변동 추세를 중심으로,” 통일문제연구 27(1), pp.101-130.
- 정은이, 2015b, “북한의 외화벌이 회사와 북중 무역: 무연탄, 철광석, 의류 임가공을 사례로,” 북한연구학회 동계학술발표논문집, pp.111-136.
- 중앙일보 2017.09.03., ‘북 지진 발생한 풍계리 ... 1~5차 핵 실험 장소’ (2017.09.07. 검색 <http://news.joins.com/article/21900569>)
- 중앙일보 2017.09.06., ‘미·중 대북 식유·해의 노동자·섬유 제품 제재 교섭 중’ (2017.09.07. 검색 <http://news.joins.com/article/21910257>)
- 중앙일보 2017.09.07., ‘1위 제품 석탄 막혔지만 ... 북 연간 8억 달러 벌어들이는 옷 수출은 건재’ (2017.09.07. 검색 <http://news.joins.com/article/21913299>)
- 한국무역협회, 중국 세관 통계.
- Coe, N. and Yeung, H. W.-C., 2015, *Global Production Networks: Theorizing Economic Development in an Interconnected World*, UK: Oxford University Press.
- Coe, N., Hess, M., Yeung, H. W.-C., Dicken, P. and Henderson, J., 2004, “Globalizing Regional Development: A Global Production Networks Perspective,” *Transactions of the Institute of British Geographer* 29, pp.468-484.
- Dunford, M., Lee, K. H., Liu, W. and Yeung, G., 2012, “Geographical Interdependence, International Trade and Economic Dynamics: The Chinese and German Solar Industries,” *European Urban and Regional Studies* 20(1), pp.14-36.
- Glassman, J., 2011, “The Geo-political Economy of Global Production Networks,” *Geography Compass* 5(4), pp.154-164.
- Haggard, S. and Noland, M., 2012, “Networks, Trust, and Trade: The Microeconomics of China-North Korea Integration,” *Working Paper Series*, May, Peterson Institute for International Economics, pp.1-28.
- Haggard, S., Lee, J. and Noland, M., 2011, “Integration in the Absence of Institutions: China-North Korea

- Cross-Border Exchange,” *Working Paper Series*, August, Peterson Institute for International Economics, pp.1-30.
- Henderson, J., *et al.* 2002, “Global Production Networks and the Analysis of Economic Development,” *Review of International Political Economy* 9(3), pp.436-464.
- Kortelainen, J. and Rannikko, P., 2015, “Positionality Switch: Remapping Resource Communities in Russian Borderlands,” *Economic Geography* 91(1), pp.59-82.
- Lee, S.-O., 2014a, “China’s New Territorial Strategies towards North Korea: Security, Development, and Inter-scalar Politics,” *Eurasian Geography and Economics* 55(2), pp.175-200.
- Lee, S.-O., 2014b, “The Production of Territory in North Korea: Security First, Economy Next,” *Geopolitics* 19, pp.206-226.
- Lee, S.-O., 2015, “A Geo-Economic Object or an Object of Geo-Political Absorption? Competing Visions of North Korea in South Korean Politics,” *Journal of Contemporary Asia* 45(4), pp.693-714.
- Massey, D., 2005, *For Space*, Sage Publications.
- Ong, A., 2006, *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*, Duke University Press.
- Pickles, J., Smith, A., Begg, R., Buček, M., Roukova, P. and Pástor, R., 2016, *Articulations of Capital: Global Production Networks and Regional Transformations*, 1st ed., UK: John Wiley & Sons Ltd.
- Smith, A. and Swain, A., 1998, “Regulating and Institutionalising Capitalisms: the Micro-foundations of Transformation in Eastern and Central Europe,” in Pickles, J. and Smith, A. (eds.), *Theorising Transition: The Political Economy of Post-Communist Transformations*, London and New York: Routledge.
- Sheppard, E., 2002, “The Spaces and Times of Globalization: Place, Scale, Networks, and Positionality,” *Economic Geography* 78(3), pp.307-330.
- Yoon, S.-H. and Lee, S.-O., 2013, From Old Comrades to New Partnerships: Dynamic Development of Economic Relations between China and North Korea, *The Geographical Journal* 179(1), pp.19-31.
- 교신: 이승철, 서울 중구 필동로 1길 30 동국대학교 사범대학 지리교육과, 전화: 02-2260-3402, 팩스: 02-2285-3409, 이메일: leesc@dongguk.edu
- Correspondence: Sung-Cheol Lee, Department of Geography Education, Dongguk University(Seoul Campus), 30, Phildong-ro 1-gil, Jung-gu, Seoul, Korea, Tel: 82-2-2260-3402, Fax: 82-2-2285-3409, E-mail: leesc@dongguk.edu
- 최초투고일 2017년 9월 8일
수정일 2017년 9월 20일
최종접수일 2017년 9월 25일