중국경제의 변화와 대북 노동력 활용의 특성*

이종운**

❖ 요 약 ❖

본고는 2010년대 들어 빠르게 확대되는 중국기업의 대북 위탁가공거래와 접경지역 북한 인력 고용을 중국경제의 변화 관점에서 분석하여 중국의 대북 노동력 활용의 실태와 특징, 문제점을 파악하고자 한다. 중국기업이 원부자재와 관련 설비를 제공하면서 북한에서 위탁가공품을 반입하는 임가공사업은 괄목할 성장세를 보이고 있다. 중국의 대북 위탁가공거래와 북한의 의류제품 수출이 급증하는 추이는 중국 의류생산의 공간적 재배치 및 기업의 해외 아웃소싱 활성화와 맞물려 중국기업이 북한에서 제품생산을 확대하면서 발생하는 현상이다. 또한 생산비용 상승에 더불어 인력공동화로 어려움을 겪고 있는 지린성과 랴오닝성의 기업들이 지방정부의 지원 하에 북한 근로자를 직접 고용하게 되면서 북·중 간의 노동부문 협력이 심화되고 있다. 따라서 최근 활성화되고 있는 중국의 대북 노동력 활용은 중국경제의 구조적 변화와 노무환경의 악화, 비용절감을 위한 생산기반의 해외이전 및 중국정부의 지원전략과 맥이 닿아 있다. 특히 기업의 수익창출 활동이 북·중 간의 경제교류 확대에 원동력으로 작용하고 있다. 북한은 중국의 광물자원 수요에 이어서 2010년대 들어서는 중국기업의 노무환경 악화에 따른 해외노동력 활용의 필요에 편승하여 의류생산과 수출을 크게 향상시켰다. 중국의 수요가 있는 북한 내의 일부 산업은 중국 중심의 생산네트워크에 편입되고 있다. 따라서 대북 경제제재 강화에도 불구하고 북한의 임가공사업과 대중 인력 송출은 확대될 가능성이 높다. 그러나 부가가치가 낮은 위탁가공품을 생산하고 저임 노동력의 공급원으로 한정된 대중 경제협력으로 북한이 얻은 자본도입, 기술이전, 산업발전의 효과는 매우 제한적일 수밖에 없어 개선이 필요하다.

핵심어: 북중관계, 중국, 북한, 경제제재, 위탁가공, 노동력

『국가전략』 2017년 제23권 3호

* 중국 현지조사에서 도움을 주신 기업 관계자들과 유익한 제안을 해주신 세분의 심사위원께 감사드립니다. 이 연구는 2016년도 극동대학교 교내연구비 지원에 의하여 수행된 것임 (FEU2016R05).

** 극동대학교 아레테교양대학 국제개발 교수

Ⅰ. 서 론

북·중 경제관계에서 최근 나타나는 주요 특징은 2000년대 양국 경협을 주도하던 중국의 자원 수요와 북한산 광산물의 수출이 감소하는데 반하여 저임 노동력을 활용하기 위한 중국기업의 대북 위탁가공거래와 중국 내 북한 인력의 고용이 확대되는 것이다. 중국의 경기둔화에 따른 산업 수요의 감소와 중국정부의 환경규제 강화로 인해서 북한의 가장 큰 외화공급원으로 역할 하였던 무연탄의 대중 수출 여건은 악화되어 왔다. 더욱이 2016년 11월에 채택된 북한산 석탄의 수출 상한제가 포함된 UN안보리 대북제재 결의안 2321호의 이행 차원에서 중국정부는 2017년 2월 19일부터 연말까지 무연탄 수입을 중단한다고 밝혔다. 그러나 북한 노동력 활용에 대한 중국 민간기업들의 관심은 증가하고 있다. 강화된 경제제재 국면에서도 위탁가공품의 무역량은 크게 증가하고 북·중 접경지역에서의 경제협력은 무역, 투자, 인력이 보다 긴밀히 결합되는 구조로 발전하고 있다(정은이·박종철 2014; 김병연·정승호 2015; 이종석 2015, 2016; 임수호·김준영 2015; 최장호 외 2015). 특히 중국기업이 자금과 생산설비, 원부자재를 공급하면서 북한에서 제품을 생산하는 의류봉제 부문의 임가공사업이 빠른 성장세를 보이고 있다. 북한산 의류제품은 2015년에 7억 9,930만 달러 상당을 중국에 수출하였으며, 큰 폭의 수출 증가에 힘입어 의류는 북한의 전체 대중 수출에서 32.2%를 차지하였다. 더욱이 북한과 접경한 랴오닝성과 지린성에 위치한 일부 중국기업들이 최근 들어 북한 근로자를 공식적으로 활용하게 되면서 노동부문의 북·중 협력은 강화되고 있다.

본고는 북·중 경제교류의 질적 변화에 중요한 역할을 하고 있는 중국기업의 대북 노동력 활용에 대한 실태를 파악하면서, 중국의 노무환경 변화가 대북 위탁가공거래 확대와 접경도시의 북한인력 고용에 미친 영향을 분석하고자 한다. 2010년대 들어 급증한 중국의 대북한 노동력 활용은 뉴노멀(New Normal) 시대에 진입한 중국경제의 구조적 변화에 기인한다(임수호·김준영 2015). 경제발전 과정에서 나타난 인건비 상승과 인력난, 노동환경 개선을 위한 법제도 강화와 같은 노무환경 변화는 중국기업들의 생산활동과 경영수익에 큰 영향을 미치고 있다. 경쟁력이 약화되고 있는 노동집약적 제조업체들은 새로운 저임 노동력 활용을 위해 중국

내의 저개발지역 또는 해외로 생산공정 이전을 추진하고 있다. 중국정부는 기본적으로 의류산업의 중국 내에서의 생산거점 재배치를 권장하지만, 제품생산의 부가가치가 낮고 저임 노동력 활용이 한계에 다다른 생산공정은 해외 아웃소싱과 분업체계 구축을 지원하고 있다(Zhu & Pickles 2014). 이러한 노동집약업종의 공간적 재배치(spatial relocation) 과정에서 일부 중국기업들은 지리적으로 가까운 접경국가인 북한의 노동력을 활용하는 방안으로 임가공 방식의 위탁제조를 확대하였다.

북·중 위탁가공거래에는 노동의 기능적 분업(functional division of labour)이 매개가 되고 있다. 북한의 특수성으로 인해 국제적으로 나타나는 일반적인 위탁가공무역에 비해서 북·중 간의 임가공사업에는 구매자 주도의 성격이 더욱 강해서 중국기업의 역할이 중요하다. 중국기업의 대북 위탁가공제조와 북한 의류제품의 대중 수출이 증대되는 현상은 중국의 수요가 있는 북한 내의 일부 산업이 중국 중심의 생산네트워크에 편입되고 있음을 보여주고 있다(이종운 2015; Lee & Gray 2016). 북한은 중국의 광물자원 수요에 이어서 2010년대 들어서는 중국기업들의 노무환경 악화에 따른 해외노동력 활용의 필요에 편승하여 임가공사업과 인력송출을 크게 확대하고 있는 것이다.

따라서 변화하는 북·중 경제관계를 이해하기 위해서는 해외자원과 노동력 확보를 포함한 자국 경제발전을 위한 중국의 전략적 의도와 중국 민간기업의 해외진출과 이를 뒷받침하는 정부의 지원정책에 대한 검토가 필요하다. 위탁가공생산은 특성상 주문자인 중국기업들이 대규모 투자비용의 손실에 대한 우려 없이 북한에 필요한 원자재를 적기에 공급하면서 가공생산품을 중국으로 반입·판매할 수 있다. 민간기업의 수익 창출이 용이한 장점이 있는 것이다. 더욱이 파견된 북한 노동자 고용은 랴오닝성과 지린성 변경도시의 생산직 인력 부족을 완화하는 방안으로 부상하였다. 북한 인력을 안정적으로 확보만 할 수 있으면 생산비용 증가와 노동력 부족으로 어려움을 겪는 노동집약업종의 기업도 저임금 노동력 활용에 따른 수익성 제고가 가능할 것이다. 따라서 동북지역의 지방정부들은 단둥, 훈춘, 투먼 등의 변경도시에 설립된 경제개발구와 북한 접경지역의 운송물류인프라 구축을 지속하면서 우대조치가 포함된 새로운 위탁가공무역제도를 2013년에 도입하고 북한 근로자 직접고용을 위한 정책을 마련하여 지역 기업들을 지원하고 있다.

중국의 대북 노동력 활용의 특성을 조사함으로써 본 연구는 국제사회의 제재조치가 강화된 상황에서도 심화되고 있는 북·중 경제교류의 시사점을 제시할 것이다.

특히 북·중 간의 특이한 생산과정상의 협력체계가 형성된 것으로 보이는 중국기업의 대북 위탁가공거래 실태를 파악하여 양자간 거래방식의 특징과 문제점에 대한 이해를 증진하고자 한다. 또한 2010년대 급증한 북한 인력의 취업은 전통적으로 노동자 송출국가였던 중국에서도 유례없는 경우이기 때문에 본고에서 분석한 동북지역 변경도시들에 고용된 북한 근로자 사례는 중국기업의 해외 노동력 활용에 대한 연구동향에 일조할 것이다. 본 연구를 통해 조사된 중국기업의 대북 노동력 활용의 특이점과 문제점은 향후 남북한 관계가 개선되어 남한기업의 대북 경협이 확대되는 과정에서 참조할 수 있는 자료를 제공할 것이다. 한반도 긴장 고조로 남한기업들의 대북 사업이 중단됨에 따라 북한은 남한기업과의 임가공사업을 중국시장으로 대체하였고 중국은 북한의 자원과 노동력을 독점적으로 활용하고 있다. 비록 초기단계이고 여전히 불안정성이 높지만 위탁가공거래를 중심으로 중국기업의 대북 노동력 활용과 생산협력체계가 형성되고 있기 때문에 새로운 형태의 북·중 경제협력이 북한경제와 남북관계에 함의하는 바를 파악할 필요가 있다.

Ⅱ. 중국의 해외진출과 노동력 활용에 대한 논의

1. 중국경제의 신장과 해외진출에 따른 영향력 강화

개혁개방과 이후의 비약적인 경제성장은 중국의 위상 강화와 함께 세계정치경제 질서의 변화를 초래하고 있다. 더불어 G2의 위상을 차지한 중국은 미국의 경제력 약화, 여타 브릭스(BRICS)국가들과 신흥개도국의 성장 등의 변화하는 국제환경에서 환경파괴, 테러리즘, 빈곤문제와 같은 글로벌 현안과 지역적 이슈들에 대해 '책임있는 강대국'의 모습을 보여야 하는 과제를 맡게 되었다. 중국의 증대된 국력과 대외 영향력 확대는 다양한 학술적 논쟁을 낳았다. 특히 아시아, 아프리카, 중남미를 포함하는 개도국 지역(Global South)을 대상으로 한 중국 진출의 함의에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 개도국 지역에 대한 중국의 급격한 교역 및 투자 증가와 경제협력 확대는 2000년대 들어 본격화된 중국기업의 해외진출과 자국 경제성장을 위한 해외자원, 시장, 노동력, 인프라 확보의 필요성이 원동력으로 작용하

였다.

따라서 개도국 지역에서는 중국경제의 부상과 증가하는 국제적 영향력 확장과정에서 중국에 대한 '경계'와 국제사회의 안정 및 경제발전에 기여하는 중국의 '역할'이 강조되는 중국 대외진출의 양면성이 보다 중첩되어 나타나고 있다. 신흥시장에서의 경제력이 신장되어 중국의 수출에서 아세안(ASEAN), 중남미, 아프리카가 차지하는 비중은 2003년 11.7%에서 매년 1%의 증가세를 유지하여 2012년에는 20%로 증가하였다(최필수 외 2013). 또한 중국은 2000년대 들어 급격한 경제성장과 수출증대, 외환보유고를 기반으로 자국 기업들의 해외진출과 국제화를 지원하는 저우추취(走出去)전략을 추진하였다. 13년 동안 년 평균 33.6%의 성장세를 보인 중국의 해외직접투자는 2015년에 1,180억 달러를 기록하여 누적금액이 처음으로 1조 달러를 넘게 되었다.[1] 투자액과 분야가 급격히 확대되면서 중국은 2015년 일본을 제치고 미국 다음인 세계 2위의 해외직접투자국으로 자리매김하였다.

해외진출 초기단계인 중국기업은 에너지 및 자원분야에 치중하는 모습을 보였다. 중국정부는 자원 발굴·확보의 증진과 에너지수입선의 다변화를 11·5 규획기간(2006-10년)에 핵심과제로 포함하고 개발금융과 다양한 자원외교(resource diplomacy) 수단을 활용하여 기업의 해외진출을 지원하였다(김동하 2013, 586). 따라서 중국기업의 자원개발은 전 세계 많은 개도국 지역에서 진행되었다. 아프리카에서는 석유와 금속광물을 중심으로 투자가 활발히 진행되고, 동남아시아와 중남미 지역에서도 에너지와 광물자원 개발이 확대되었다. 또한 중앙아시아의 카자흐스탄과 2005년 석유 송유관이 연결되고 투르크메니스탄과 2009년 가스공급계약을 체결하면서 에너지수입선이 다변화되었다. 특히 중국과 국경을 맞대고 있는 접경국가들에서는 개발 잠재력이 높은 천연자원이 풍부한 몽골, 베트남, 미얀마, 라오스, 카자흐스탄에 대한 중국의 교통 및 물류인프라 건설을 위한 지원이 본격화되고 중국기업의 투자가 크게 증가하였다(이종운 2015).

무역, 투자, 금융, 인프라 등의 경제영역에서 중국의 개도국 지역에 대한 영향력이 크게 증대됨에 따라 중국의 역할과 파급효과에 대한 논쟁이 촉발되었다. 특히 제3세계에 위치한 저소득국가 및 빈곤국을 대상으로 한 중국의 경제관계 증진에 대해 기존의 서방국가들이 주도하였던 남북협력(North-South Cooperation)과는 다른 호

1) 중국 상무부 (http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/policyreleasing/201602/20160201251488.shtml) 참조.

혜적인 협력관계를 강조하는 개도국 간의 남남협력(South-South Cooperation)으로 접근하는 견해가 일각에서 나타났다.[2] 중국정부 또한 '조화로운 세계'(和谐世界) 구축을 위한 자국의 국제적 기여를 강조하면서 개도국에 대한 영향력 확대가 모두에게 이익이 되는 관계(win-win relations)로 표명하고 있다. 그러나 중국의 아프리카를 포함한 저개발국에 대한 교역과 투자는 남남협력의 성격보다는 기존의 서구 강대국들이 주도권을 가졌던 남북관계와 유사한 형태를 보이고 있다는 비판이 증가하고 있다. 상당수의 제3세계 개도국의 경우 미국과 서방국가에 대해 가지던 경제적 의존이 중국에 대한 경제적 밀착으로 대체된 것뿐이라는 견해가 제기되었다(Tan-Mullins et al. 2010; Brant 2013; Breslin 2013). 중국이 내정 불간섭의 원칙을 표방하고 경제지원의 조건으로 수원국의 정치개혁과 경제 구조조정을 직접적으로 요구하지 않는 방식을 채택함에 따라 정치적 개입의 정도가 약한 것 외에는 서방 강대국들이 과거 행사하였던 제3세계 개입의 형태와 거의 차이가 없다는 것이다.

자원개발과 인프라 건설을 위한 중국기업의 해외진출에는 중국정부의 지원수단이 크게 기여하였다. 중국은 외부에 자금운영 내용과 현황이 잘 공개되지 않는 우대차관, 수출신용, 민간해외투자 보조금 등을 혼합한 패키지금융(package financing) 방식을 통해 개도국에 대한 중국의 인프라 투자를 확대하였다(박영호 외 2011). 이러한 지원책을 통해서 중국은 '앙골라 모델(Angola Model)'로 알려진 자원이 풍부한 저개발국에 차관을 제공하고 수원국의 천연자원을 현물로 상환 받는 방식을 활용하였다. 또한 개도국의 산업인프라 건설사업과 중국기업이 해외에서 추진하는 합작사업에 중국정부의 금융지원이 확대되었다.

경제지원과 에너지·광물자원 확보, 인프라 확충을 연계하는 중국의 저개발국 진출 방식은 북한산 광산물의 대중 수출이 크게 증가하고 지하자원 개발을 위주로 중국의 대북 투자가 확대된 2000년대 중반부터 2010년대 상반기까지의 북·중 경제관계와 북한경제에 미친 영향을 파악하는데 시사점을 제공한다(이종운 2015; Lee & Gray 2016). 국제적 고립과 장기화된 경제난으로 산업생산 기반이 취약하고 거래품목이 매우 제한된 북한을 대상으로 중국은 경제성이 높은 광물자원의 확보와

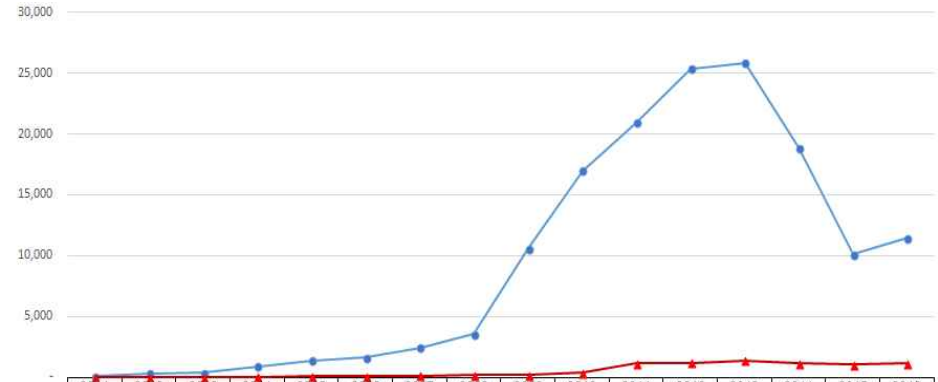
2) 잠비아 출신의 경제학자인 Dambisa Moyo는 그녀의 저서 '죽은 원조'(Dead Aid)에서 식민지 종주국이던 서방국가들의 원조에 의존하면서 경제적 침체를 벗어나지 못하던 아프리카 국가들에게 무역과 투자를 급격히 확대하고 경제발전의 기반 구축에 필요한 인프라 건설을 지원하는 중국의 경제력 신장은 아프리카에게 "좋은 기회(golden opportunity)"라고 밝혔다(Moyo 2009, 120).

동북3성의 배후지역으로 개발되는 나진항 등의 접경지역 운송인프라 연계에 주된 관심을 보였다.

잘 알려진 바와 같이 2000년대 후반기 들어 무연탄의 급격한 수출 증대는 북한의 대중 수출이 큰 폭으로 증가한 원인이다. 수입된 북한산 무연탄은 중국 화력발전소와 철강업체에서 주로 활용되었다. 중국 석탄 수입의 2000년대 추이를 보여주는 〈그림 1〉에서 북한산 무연탄의 수입은 중국의 해외시장에서의 수입 움직임과 연동됨을 알 수 있다. 전년대비 192%의 수출 증가율을 보인 2011년 이후 북한은 중국의 5대 석탄 수입국으로 자리매김 하였다. 중국의 수입 증가세가 유지되었던 2013년에 북한의 무연탄 수출은 13억 7,979만 달러로 최대치를 기록하였다. 그러나 중국의 2014년 해외 수입은 전년에 비해 26.9%가 감소하였다. 북한산 무연탄의 수입 감소폭은 다른 주요 수입국에 비해 적게 나타났지만, 북한의 가장 큰 외화 공급원이었던 무연탄의 대중 수출은 중국의 경기하강, 원자재 가격의 하락, 중국정부의 정책 변화와 같은 외부적 요인에 의해서 여건이 악화되었다. 이와 같은 북한 무연탄의 대중 수출에서 나타나는 등락 추이를 보면, 북한이 2000년대 들어 생산기반을 어느 정도 확충한 것으로 알려진 광업부문의 생산과 수출이 중국 내부의 환경변화에 따른 수요 변화와 중국기업의 상업적 이해관계에 큰 영향을 받고 있음이 확인된다.

〈그림 1〉 중국의 무연탄 수입 추이

(단위: 백만 달러)



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
세계	88	328	364	886	1,382	1,621	2,422	3,544	10,578	17,016	20,960	25,365	25,813	18,875	10,115	11,445
북한	2	7	15	49	108	97	163	201	209	390	1,141	1,198	1,380	1,136	1,050	1,181

자료: KITA.NET의 중국세관 통계자료 활용

2. 중국경제의 변화와 기업의 해외 노동력 활용

북한산 무연탄의 대중 수출여건에서 드러나듯이 중국경제 환경의 변화가 북한의 교역, 투자, 산업구조에 미치는 영향력은 2010년대 들어 급증하고 있는 노동력을 매개로 한 중국기업의 대북 위탁가공무역과 중국 내 북한 인력의 활용에서도 나타난다. 풍부한 저임 노동력을 토대로 '세계의 공장'으로 발전하였던 중국은 고도성장 과정에서 나타난 인건비 상승과 같은 노무환경의 악화와 증대되고 있는 노동 및 환경규제의 압박, 전통 제조업의 국제경쟁력 약화 등으로 노동집약적 산업의 성장이 한계에 직면하게 되었다(이장규 외 2016, 234). 따라서 중국은 국내 산업의 구조조정과 기업 경쟁력 강화를 목적으로 제조업체의 해외진출을 확대하고 있다.

제조업 분야의 해외투자는 이미 2006년 시행된 11·5 규획기간에 정부 차원에서 장려되었다. 중국 제조업체를 대상으로 한 '저우추취'전략이 2000년대 중반 들어 본격적으로 추진되면서 롄상(聯想, 레노버)의 2005년 IBM의 PC사업부문 인수 사례와 같이 중국기업의 기술력 제고, 국제 인지도 강화 및 해외시장 점유 확대를 위한 해외투자가 확대되었다. 따라서 중국의 해외투자는 시장과 선진기술을 동시에 획득하면서 투자의 효과가 빠른 선진국 기업의 인수합병(M&A) 방식이 크게 늘어났다(KIEP 북경사무소 2015). 이와 같은 비교우위를 확보한 중국 대기업의 해외투자 경향에 비해 의류봉제, 신발 등의 노동집약업종 기업의 해외진출은 상대적으로 최근의 현상으로 나타난다. 특히 생산비용이 낮은 저소득 개도국으로의 중국 중소기업의 진출은 글로벌 금융위기 직후부터 발생한 중국 내의 큰 폭의 임금상승과 회사의 수요에 못 미치는 인력 부족이 주요 원인으로 작용하면서 2010년대 들어와 크게 증가하였다. 이로 인해 아시아, 아프리카, 중남미 등의 개도국에서 자원분야와 인프라 건설에 치중하던 중국의 투자와 생산품의 아웃소싱은 제조업 분야로 확대되었고 민간기업의 역할이 더욱 중요해지고 있다(Strauss & Armony eds. 2012; Brant 2013; Shen 2015).

따라서 최근 들어 크게 증가한 중국기업의 대북 위탁가공제조는 인건비 상승과 여타 생산여건의 악화로 경쟁력이 약화되고 있는 노동집약업체들이 새로운 저임 노동력을 확보하기 위해 생산거점을 재배치(relocation)하는 과정에서 발생한 현상으로 이해된다. 중국 도시지역 근로자의 실질임금은 2008년부터 2014년까지 년

평균 9.1% 인상되었다(ILO 2016).[3] 인건비 급증은 중국기업의 경영환경 악화에 직접적인 영향을 미쳤다. ILO 자료(2016)에 따르면 제조업 근로자의 실질임금은 2003-13년 동안에 176% 증가하였다. 특히 인건비가 낮았던 업종의 임금이 상대적으로 높게 인상되어 섬유업의 경우는 242%가 증가하였다. 더욱이 제조업 노동자의 파업 발생과 같은 노사분규의 증가와 소득·지역격차의 확대는 중국 내부에 잠재된 사회적 불안정에 대한 우려를 증가시켰으며, 이에 대한 대응으로 중국정부는 가계소득 증대와 노동환경 개선과 관련된 법적 장치를 강화하게 되었다.[4]

이와 같은 중국의 높은 임금 상승과 사회보험비용 증가에도 불구하고 2000년대 중반부터 제조업이 밀집한 동부연해지역을 중심으로 기업들은 노동력 수급 불균형에 따른 구인난을 겪고 있다. 글로벌 금융위기 이후의 회복기인 2009년 이래 생산직 노동자 부족 현상은 중국 중서부와 동북지역으로 확산되었으며, 이제는 중국 제조업체에게 구인난은 상시적으로 야기되는 문제가 되었다(임민경 2011, 2012). 기업의 노동력 수급 불균형이 가장 심각한 계층은 고졸 학력의 젊은 근로자이다. 높은 임금상승률에도 불구하고 인력난을 겪고 있는 중국의 노무환경 변화에는 1980년대부터 시행해온 '한 가구·한 자녀' 정책으로 인한 20~30대 연령대의 노동력 부족, 내륙지역 성장으로 인한 신세대 농민공의 귀향현상 및 의식변화, 노동집약형 업종의 기업수요와 젊은 노동자의 취업 선호도가 불일치하는 문제 등이 주요 배경으로 작용하고 있다(임민경 2011, 4-8; 김부용 외 2012).

낮은 생산비용에 기반하였던 중국의 과거 수출지향적 성장모델이 한계에 도달하면서 동부연해지역의 제조업은 경영환경이 악화되었다. 인력난으로 공장가동률이 크게 낮아진 기업도 발생하게 되었다. 인력의 고비용화 추세에 대응하여 기업들은 내부적 생산구조의 효율성을 제고하는 방안을 추진하기도 하였으며, 2000년대 후반기 노무환경이 빠르게 악화되면서 생산지를 비용을 절감할 수 있는 지역으로

3) 중국의 최저임금은 2010년에 전국 30개 성시에서 평균 23% 정도가 인상되고 2011년에는 23개 성시에서 평균 16.7%가 인상되었다(김부용 외 2012, 11). 이후 평균 인상 폭은 하락하였으나 중국정부가 가계소득 증대를 위해 12·5 규획기간(2011-2015년) 동안 법정 최저임금을 년 13%가량 인상하는 정책을 추진함에 따라 동기간 최저임금은 2배 수준으로 상승하였다.

4) 중국정부는 신노동법인 '노동계약법'(勞動合同法)을 2008년 1월부터 시행하고 있으며, 2010년 10월 개정된 사회보험법의 적용, 신산재보험조례(2011년) 등의 법제도 개편을 통해 근로환경 개선과 노동자의 권익 강화를 추진하였다.

이전하는 사례가 크게 늘어났다. 생산거점의 공간적 재배치는 기업들이 기존 공장을 가동하던 성(省)내의 지역으로 이전, 서부내륙 또는 동북지역으로 국내 이전, 동남아시아를 포함한 해외 이전의 형태로 나타났다(Yang 2016, 4). 중국 의류산업 생산네트워크의 경제지리적 변화를 심도 있게 분석한 것으로 평가되는 Zhu Shengjun과 John Pickles(2014)의 연구는 산업구조조정 과정과 정부의 지원정책을 크게 산업고도화(Go Up), 지역주의와 서부내륙 진출(Go West), 해외 진출(Go Out)의 특징으로 강조하였다.

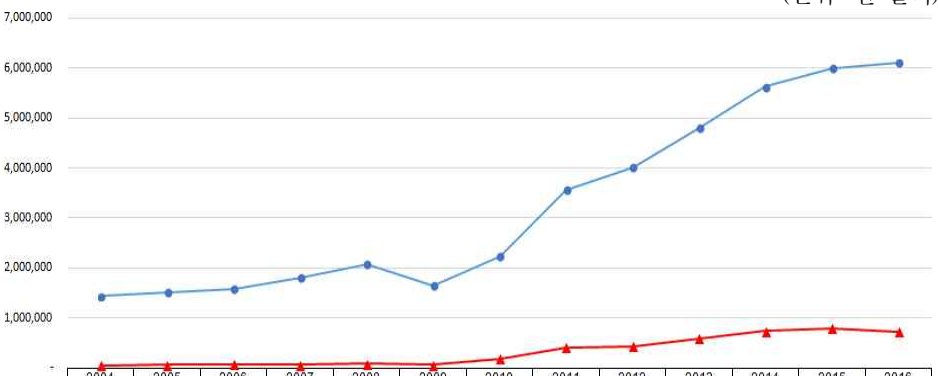
비록 의류, 섬유, 가전제품 제조업은 노동집약적이며 저부가가치 업종에 해당되지만 여전히 지역에서 경제성장과 고용창출에 중요한 위상을 차지함에 따라 저장성, 광둥성 등의 지방정부들은 생산업체들의 역외 이전을 억제하기 위해 정책적 노력을 강화하였다. 이들 지방정부는 기업들이 공장을 성내에서 재배치하는데 다양한 인센티브를 제공하였다. 인건비가 낮은 역외의 지역으로 생산설비를 옮기더라도 연구개발과 제품 디자인, 마케팅, 브랜드 사업 등의 핵심기능은 지역에 유지하기를 원하고 있다. 규모가 큰 중국기업들이 지방정부의 이러한 정책에 주로 부응하는 것으로 알려져 있다. 본고의 다음장에서 살펴볼 지린성 훈춘에 대규모 의류공장을 2015년 신설한 중국 최대 남성복 생산업체인 야거얼의류그룹(雅戈尔集团股份有限公司, Youngor Group)은 저장성 닝보(寧波)에 본사와 부가가치가 높은 생산설비를 유지하면서 서부지역인 충칭과 신장, 동북지역 훈춘 등에 설립한 공장에 일부 생산기반을 이전하였다. 이와 같이 노동집약적인 생산기능이 동부연해에서 중부내륙과 같은 저개발지역으로 빠르게 확산되면서 섬유와 의류산업의 경우는 전체 투자에서 중서부 지역이 차지하는 비중이 2005년 21%에서 2010년 47%로 크게 증가하였다(Zhu & Pickles 2014, 49).

노무환경 변화와 제품생산의 가격경쟁력 약화로 인해 중국에서 해외로 생산거점을 이전하는 기업도 증가하고 있다. 인텔, 폭스콘, 마이크로소프트(노키아 휴대폰 생산부문) 등의 사례에서 알 수 있듯이 다국적 기업들은 중국에서 전자제품조립 규모를 줄이고 베트남 등으로 생산기반을 이전하고 있다. 유럽의 의류소매 대기업인 H&M은 중국에서 아웃소싱하던 스웨터 의류제품의 생산을 최근 미얀마에 소재한 중국계 업체로 옮겼다(Economist 2015). 중국기업들도 제조원가에서 인건비의 비중이 높은 업종을 중심으로 인접한 아시아 개도국 지역에 공장을 설립하거나 생산품을 아웃소싱하는 방안을 마련하였다. 중국세관 통계를 분석하면 동남아시아

에서는 베트남, 방글라데시, 인도네시아, 캄보디아에서 중국 의류봉제 기업의 현지 생산과 아웃소싱 활동이 활발한 것으로 파악된다. 숙련된 저임 노동력의 활용이 가능한 북한 또한 중국기업들의 위탁가공 생산처로 부상하였다. 〈그림 2〉에서 보듯이 2009년까지 20억 달러 수준을 넘지 못하던 중국의 해외 의류제품 수입은 2015년에 60억 달러 이상을 기록하였다. 이와 같은 중국의 급격한 의류 수입증가는 노무환경 변화에 대응한 중국기업의 해외 생산과 아웃소싱이 증가하는 추이를 반영하고 있다. 따라서 2000년대 중반이후 완만한 성장세를 보이다 2010년대 들어 빠르게 증가한 북한의 대중 의류수출은 동기간에 대폭 상승한 중국의 의류제품 수입 추세에 편승하는 성장효과를 보고 있음을 알 수 있다.

〈그림 2〉 중국의 의류제품 수입 추이

(단위: 천 달러)



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
세계	1,434,044	1,511,458	1,584,527	1,811,376	2,075,082	1,651,017	2,233,910	3,571,331	4,009,403	4,807,276	5,626,162	6,004,753	6,100,905
북한	52,644	63,276	67,552	66,652	87,728	61,196	186,417	414,452	439,604	587,084	741,019	799,303	723,372

주: 의류제품은 HS코드 61-62류
자료: KITA.NET의 중국세관 통계자료 활용

선행연구에서 파악된 중국 노동집약업종의 생산거점 재배치 및 해외 아웃소싱과 관련된 기업전략과 정부정책 방향을 고려할 때 대북 위탁가공제조에 참여하는 중국기업들은 저임금 노동력 활용이 불가피한 부가가치가 낮은 생산의 저급부문(low-end parts of production)을 북한으로 이전하는 것으로 보인다. 또한 인건비 상승에 더불어 인력공동화 현상이 발생하고 있는 지린성과 랴오닝성의 변경지역에 위치한 일부 중국기업들은 정부의 지원 하에 최근 북한 근로자를 직접 고용하면서

가중되는 노무환경 악화에 대응하는 것으로 판단된다. 따라서 다음장에서는 중국기업의 대북 위탁가공거래의 실태와 특성을 파악하고, 이어서 북·중 간의 새로운 경협사업으로 추진되는 접경지역의 북한 인력 고용에 대해 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 중국기업의 노무환경 악화에 따른 대북 노동력 활용의 확대

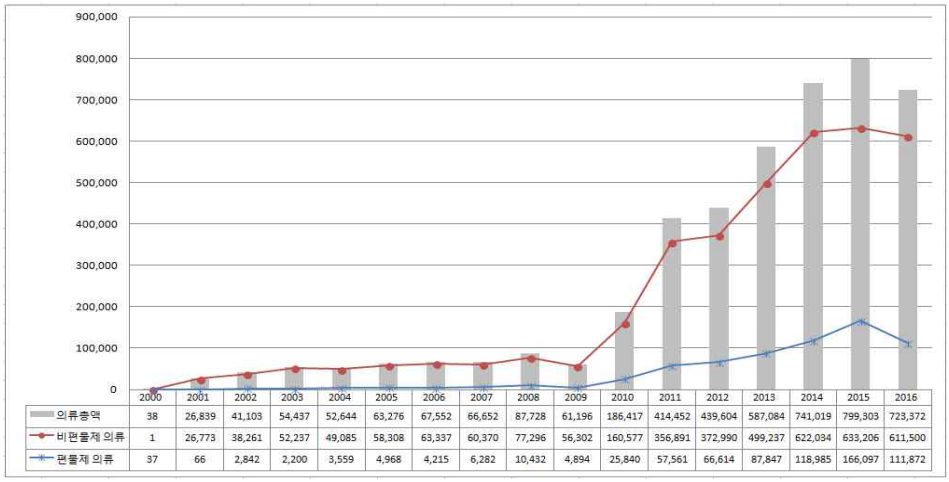
1. 북·중 위탁가공거래의 현황과 특성

앞에서 살펴본 바와 같이 경제성장에 따른 중국 내의 인건비와 부대비용 상승과 함께 노동집약형 업종의 인력 수급 불균형이 심화됨에 따라 중국기업은 해외진출을 확대하였다. 따라서 2010년대 들어 급증한 북한산 의류제품의 대중 수출은 중국의 노무환경 악화, 기업의 수익창출을 위한 생산기반의 해외이전 및 중국정부의 지원전략과 맥이 닿아 있다. 북한에서의 위탁가공생산을 통해 비용을 절감하려는 중국 업체들의 관심이 크게 증가함에 따라 생산품목도 의류봉제 부문에서 신발류 가공, 가발 제작, 전자부품 조립, 수산물 가공 등으로 다양화되고 있다. 이러한 현상은 북·중 간의 경협구조가 기존의 북한의 자원 수출과 소비재 수입 위주의 형태에서 일부 중국기업의 노동집약적인 생산공정의 대북 이전을 통한 북·중 분업체계가 형성되므로 인해 위탁가공생산과 상품교역의 역할이 증대되는 변화로 이해된다(임수호·김준영 2015; 최장호 외 2015).

특히 북한의 최대 위탁가공 업종인 의류부문의 대중 수출은 괄목한 성장을 보이고 있다. 중국 세관통계에 따르면 의류제품과 관련 부속품의 대중 수출은 〈그림 3〉과 같이 2010년에 1억 9천만 달러 규모로 증가하였다. 이후 큰 폭의 성장세를 보이며 2015년에는 7억 9,930만 달러를 기록하였다. 의류가공품에서 와이셔츠, 블라우스, 남성 및 여성용 재킷, 코드 등을 포함한 비편물제 의류(HS 62류)는 2015년에 6억 3,321만 달러 상당을 중국에 수출하였다. 다소 감소세를 보였지만 2016년 북한산 의류제품의 대중 수출은 7억 달러 이상을 유지하였다. 북한의 수출에서 의류제품의 증가는 제재대상 품목으로 지정된 무연탄과 철광석의 수출 감소로 인한 손실을 완화하는데 기여하고 있다.

〈그림 3〉 북한의 대중 의류 수출 현황

(단위: 천 달러)



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
의류총액	38	26,839	41,103	54,437	52,644	63,276	67,552	66,652	87,728	61,196	186,417	414,452	439,604	587,084	741,019	799,303	723,372
비편물제 의류	1	26,773	38,261	52,237	49,085	58,308	63,337	60,370	77,296	56,302	160,577	356,891	372,990	499,237	622,034	633,206	611,500
편물제 의류	37	66	2,842	2,200	3,559	4,968	4,215	6,282	10,432	4,894	25,840	57,561	66,614	87,847	118,985	166,097	111,872

주: 편물제 의류는 HS코드 61류, 편물제 이외 의류제품은 HS코드 62류
자료: 중국세관 통계 분석

더욱이 북·중 간의 위탁가공거래가 크게 확대되면서 북한은 중국의 최대 의류 수입국의 일원이 되었다. 중국의 대세계 의류 수입을 살펴보면 2000년대 중반까지 중국은 홍콩, 이탈리아, 일본, 마카오, 한국 등에서 주로 의류제품을 수입하였다. 북한은 중국의 의류 수입국으로 2001년에 10위권에 처음 진입한 이후 2009년까지

〈표 1〉 중국의 해외 의류제품 수입 현황

(단위: 천 달러, %)

순위	2014년			2015년			2016년		
	국가	금액	비중	국가	금액	비중	국가	금액	비중
1	이탈리아	927,034	16.5	이탈리아	847,716	15.1	베트남	838,579	13.7
2	북한	741,019	13.2	북한	799,303	14.2	이탈리아	808,430	13.3
3	베트남	552,335	9.8	베트남	726,781	12.9	북한	723,372	11.9
4	방글라데시	335,043	6.0	방글라데시	25,718	7.6	방글라데시	469,674	7.7
5	터키	248,117	4.4	인도네시아	57,734	4.6	터키	269,316	4.4
6	인도네시아	195,035	3.5	터키	45,502	4.4	인도네시아	263,925	4.3
7	루마니아	168,437	3.0	캄보디아	92,083	3.4	캄보디아	217,286	3.6
8	한국	149,174	2.7	루마니아	73,786	3.1	루마니아	164,147	2.7
9	캄보디아	142,292	2.5	한국	51,939	2.7	포르투갈	160,809	2.6
10	포르투갈	116,670	2.1	포르투갈	43,379	2.5	태국	146,197	2.4

자료: 중국세관 통계 분석

주로 6위에 위치하며 중국의 의류수입에서 5% 가량의 비중을 차지하였다. 중국기업의 위탁가공생산이 크게 증가한 2010-15년 사이에 북한은 이탈리아에 이어서 중국의 2대 의류 수입국으로 부상하였다. 중국의 전체 의류수입에서 금액기준으로 북한은 2014년에 13.2%, 2015년 14.2%, 2016년 11.9%의 높은 비중을 차지하였다. 아래의 〈표 1〉에서 보듯이 중국의 주요 의류 공급국들의 대부분이 최근 베트남, 방글라데시 등의 개도국으로 변경되고 있으며, 생산비가 상대적으로 낮은 국가들로부터 의류 수입을 확대하는 중국기업의 움직임에 동반하여 북한산 의류가공품의 대중 수출도 함께 증가함을 알 수 있다.

중국기업은 수작업 공정이 많은 의류봉제 제품을 중심으로 북한에 위탁주문을 크게 늘리고 있다. 특히 북한과의 원자재 공급과 완제품 반입이 지리적으로 용이한 중국 접경지역에 소재한 기업체와 중간 거래자들이 대북 위탁가공무역에 적극적으로 참여하고 있다. 실례로 지린성 옌볜지역에 위치한 훈춘운달편직복장회사(琿春運達針織服裝有限公司)는 나선에 소재한 은하의류회사 등의 공장에서 위탁가공제조를 2005년부터 지속하고 있다(림금숙 2012, 71). 또한 2015년을 기준으로 훈춘에 위치한 11개의 기업이 저임 노동력을 활용한 의류생산을 위해 나선에서 투자를 진행한 것으로 알려져 있다(배종렬·윤승현 2015, 170). 대북 위탁가공사업에는 규모가 큰 의류기업들 외에도 중국 내에 자체 공장이 없는 소규모 의류업체, 중국 또는 해외 의류기업의 중개자 역할을 하는 무역대리회사와 개인 사업자를 포함하여 규모와 성격이 다양한 사업체가 활동하고 있다.

중국기업의 대북 위탁생산은 부가가치가 낮은 임가공 거래방식으로 한정된 특징이 있다. 특히 의류 가공품의 생산에는 중국 위탁업체들이 북한에 원부자재와 관련 설비를 제공하고 노임에 해당하는 비용을 북한 수탁처에 지급하는 임가공 방식이 활용되고 있다(이종운·홍이경 2013). 북한 내의 열악한 생산인프라와 연관산업이 발전하지 않는 상태에서 중국기업은 북한 현지에서 원재료와 설비의 조달이 거의 불가능한 실정이다. 또한 중국기업의 입장에서는 공장 가동을 위한 자체 고용부담 없이도 원재료를 투입하여 원하는 제품을 생산하는 장점이 있다. 따라서 중국기업은 발주한 제품의 생산에 필요한 각종 의류 원부자재를 중국에서 구입하여 북한 공장에 제공하고 생산된 완제품을 중국 국내시장 판매를 위해 반입하거나 보세무역 형태로 제3국의 원청업체에게 재수출하는 방식을 일반적으로 취한다. 북한의 대중 임가공 생산이 확대되고 있는 것은 〈그림 4〉의 북·중 무역통계에서도 확인이 가능

하다. 북한산 의류제품의 대중 수출 급증과 함께 인조섬유, 합성섬유직물, 메리야스 편물, 부직포와 같은 중국산 섬유제품의 수입이 같은 기간에 높은 증가세를 보이는 것이 임가공사업 확대를 방증한다.

〈그림 4〉 북한의 대중 섬유류 수입 추이

(단위: 천 달러)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
인조필라멘트섬유(HS54)	18,003	28,896	38,639	52,323	55,016	37,840	79,359	109,698	128,983	145,571	166,278	151,664	187,042
인조스테이플섬유(HS55)	7,322	11,025	15,480	22,442	40,508	20,432	54,623	94,307	86,179	97,891	96,175	62,765	71,184
편물제의류(HS61)	4,787	6,171	10,055	23,794	86,911	58,067	46,692	52,244	64,229	85,120	114,718	96,105	134,823
면·면사면직물(HS52)	2,232	8,078	5,835	7,295	7,997	12,049	15,210	27,275	28,480	46,427	29,106	28,265	30,896
편물(HS60)	1,029	3,422	5,062	6,985	15,270	14,746	26,400	42,364	49,519	66,066	89,706	75,468	84,494

자료: 중국세관 통계 분석

중국업체들은 북한 생산공장의 수익에 해당하는 가공임을 관할 무역회사나 기업소에 지급한다. 임가공비는 재킷, 상의 등과 같은 의류 1벌에 1.5달러의 경우처럼 단위로 투입되는 인건비를 위주로 산정된다. 따라서 공정이 많고 노동력이 많이 투입되는 고급제품은 임가공 단가가 일반제품에 비해 높다. 중국의 대북 임가공 거래에 나타나는 또 다른 특징은 제품 생산에 소요되는 원부자재 외에도 기계설비와 장비, 화학제품, 연료 등과 같이 생산과 관련된 물품을 제공하는 경우가 많다는 것이다. 북한은 중국기업들과의 설비 반입형 임가공사업을 통해 의류공장의 시설 개보수와 생산능력을 확대한 것으로 알려져 있다. 중국 측에서 기계설비가 지원된 경우에는 생산제품의 임가공비에서 설비가격을 추후 차감하는 방식이 활용되고 있다.

2. 대북 위탁가공거래에 대한 중국의 정책적 지원

생산에 필요한 거의 모든 원재료가 중국에서 공급되고 북한 수탁공장의 설비 확충과 제조경험이 축적되면서 중국 위탁업체들은 북한에서의 생산이 가격과 품질 면에서 경쟁력이 있다고 평가한다.[5] 그러나 북한에서 가공된 의류 완제품이 중국시장으로 반입될 때에는 의류제품에 대해 부과하는 일반무역 세율이 적용된 중국세관 수입관세가 부과되어 가격이 크게 상승하는 문제가 있었다. 이러한 이유로 중국업체의 대북 위탁가공거래는 수출은 일반무역과 변경무역 방식으로, 수입의 경우에는 보세무역을 통해 반입한 제품을 제3국의 원청기업에게 재수출하는 방식을 주로 활용하였다(김병연·정승호 2015, 30-31). 중국의 가공무역제도에서 진료가공(進料加工) 방식을 이용하여 대북 위탁가공무역에 참여하는 중국업체들은 북한 공장에서 중국산 원재료로 만든 제품을 중국으로 수입하여 대부분은 내수가 아닌 제3국으로 수출한 것이다(이정균 외 2016, 45). 의류제품에 대한 수입관세로 인해 중국시장 반입이 어려웠던 중국기업의 애로점을 완화하는 출경가공무역(出境加貿) 방식이 2013년에 새롭게 도입되면서 중국의 대북 위탁가공거래가 더욱 활기를 띠게 되었다.

지린성과 랴오닝성의 경기침체와 생산직 노동자 부족에 따른 기업의 경영환경이 악화됨에 따라 중국정부는 대북 위탁가공무역을 통한 의류제품 수입을 공식적으로 허용하고 관세인하 혜택을 제공한 것이다.[6] 훈춘과 단둥에 소재한 의류제조업체들은 2013년과 2014년부터 출경가공무역이 각각 시범적으로 허가된 것으로 알려져 있다. 중국으로 반입되는 북한산 가공제품은 통관 시 일반무역 관세의 1/5만 부과되는 상당한 관세인하 효과를 누리고 통관절차 간소화 및 검역과정에서 국내 생산으로 간주하는 추가적인 우대를 받게 되었다(최장호 외 2015, 108-109).[7]

---

5) 대북 위탁가공무역에 종사하는 중국기업 관계자들 면담.

6) 동북지역 변경도시들의 상대적으로 낙후된 발전수준에 더불어 중국 내 다른 지역보다도 경기침체 문제가 심각해지면서 지방정부들은 민간기업의 대북 무역과 위탁가공 등의 경제교류를 지원하기 위한 정책을 강화하였다(최장호 외 2015, 88). 동북지역은 2011년부터 경제성장률 둔화가 진행되어 2014년 이후에는 지방행정단위 31개 성시(省市) 중에서 최저수준을 기록하고 있다. 특히 2015년의 성장률 3%로 전국 최하위에 이어서 랴오닝성은 2016년에 마이너스 성장(-2.5%)을 기록하여 지역경제 침체의 심각성을 드러내고 있다.

7) 실례로 수입가격이 200위안인 의류 한 벌의 경우에 과거에는 중국산 원자재를 이용한 제품이더라도 일반무역 통관에서는 54위안의 수입관세가 부과되었지만, 출경가공방식을 통한 북한산 의류제품에 대해서는 약 1/5에 해당되는 10.8위안의 관세가 부과된다(인민넷 2013;

북한과의 접경지역에서 출경가공무역제도가 도입됨에 따라 내수시장 판매를 위해 반입된 제품에 대한 상당한 우대혜택이 제공되었고 이로 인한 중국 국내 원청기업의 주문이 증가함으로써 대북 위탁가공거래의 가격 경쟁력과 사업성이 크게 향상되었다(배종렬·윤승현 2015, 167; 이정균 외 2016, 45-46). 특히 지방정부의 적극적인 지원 하에 출경가공무역이 처음으로 허가된 훈춘지역의 의류업체는 판매가 증가하면서 괄목할 사업성과를 거둔 것으로 알려졌다. 실례로 의류산업의 국제적 경쟁심화와 중국 노무환경의 악화 등으로 적자 증가와 경영상의 어려움을 겪었던 훈춘 운달편직복장회사는 대북 출경가공방식을 적용한 2014년에 북한에서 의류 38만 벌을 생산하여 순이익 210만 위안의 성과를 거둔 것으로 알려졌다(배종렬·윤승현 2015, 167). 따라서 2000년대 후반부터 증가하던 지린성의 대북 의류제품 수입은 〈표 2〉에서 보듯이 2014년과 2015년에 큰 폭의 증가세를 보였다. 비록 랴오닝성의 규모에는 미치지 못하지만, 지린성의 대북 의류수입은 2014년에 7,461만 달러로 전년에 비해 104% 증가하였다. 또한 2015년에는 지린성의 대북 수입품목에서 광물류를 제치고 티셔츠와 조끼 등의 제품(HS 6109)이 최초로 1위를 차지하였고, 의류제품의 전체 수입액은 1억 5,426만 달러를 기록하였다.

중국 전반에 비해서도 급격하게 경기가 하강하는 동북지역의 특수한 상황에 처하여 2016년에는 지린성의 대북 의류수입은 감소세를 보였고 랴오닝성은 6억 3천만 달러 수준에서 정체하는 모습을 보였다. 그러나 경기침체가 진행되는 상황에서도 2010년대 위탁가공거래에 의한 무역량이 크게 증가하고 북·중 경제협력이 확대되면서 랴오닝성과 지린성의 대외무역에서 북한의 위상은 증가하였다. 중국의 전체 무역에서 북한이 차지하는 비중은 2015년의 경우 0.14%에 불과하지만 대외개방도가 낮은 동북지역의 무역에서 북한의 위상은 상대적으로 높다. 특히 지린성은 북한과의 교역 규모가 2014년부터 10억 달러를 넘게 되면서 전체 무역에서 북한의 비중은 2014년 4.4%, 2015년 5.1%, 2016년 5.5%로 증가하였다. 최근 들어 지린성의 수출에서 북한의 중요성은 더욱 커져서 2014년 이후에는 10%를 넘는 비중을 차지하고 있다. 저성장 국면에서 발생하는 기업 경영난과 경제사회 불안정으로 인한 문제에 대처하는 차원에서 랴오닝성과 지린성 지방정부는 지역기업의 대북 위탁가공무역 확대와 접경지역의 개발사업을 지원하여 이웃한 북한과의 경제교류를 강화하고 있다.

중국조선어방송넷 2014).

〈표 2〉 중국의 성별 대북한 의류 수입 추이 (2009-16년)

(단위: 천 달러, %)

2009년				2010년			2011년			2012년		
순위	성	금액	증감률	성	금액	증감률	성	금액	증감률	성	금액	증감률
1	랴오닝	60,061	-30	랴오닝	156,257	160	랴오닝	340,981	118	랴오닝	401,974	18
2	산둥	615	78	장시	13,336		장시	32,228	141	지린	27,232	88
3	지린	506	-70	몽골	10,067		몽골	22,797	127	산둥	9,290	1254
4	상하이	13	-97	지린	3,734	638	지린	14,462	287	톈진	912	54
5				칭하이	2,319		칭하이	2,524	9	상하이	131	-26
6				상하이	424	3162	산둥	686	387	장쑤	62	
7				산둥	141	-77	톈진	594	324	베이징	4	
8				톈진	140		상하이	178	-58			
9							간쑤	1				

2013년				2014년			2015년			2016년		
순위	성	금액	증감률	성	금액	증감률	성	금액	증감률	성	금액	증감률
1	랴오닝	542,259	35	랴오닝	654,463	21	랴오닝	638,706	3	랴오닝	639,554	0.1
2	지린	36,609	34	지린	74,612	104	지린	154,264	107	지린	72,202	-53
3	산둥	5,849	-37	산둥	8,672	48	산둥	3,832	-56	산둥	7,682	101
4	톈진	1,471	61	톈진	1,134	-23	상하이	1,073	135	상하이	1,931	80
5	저장	864		상하이	954	3080	장쑤	733		장쑤	1,815	148
6	상하이	30	-77	저장	739	-15	톈진	462	-59	톈진	188	-59
7	허베이	2		헤이룽장	412		베이징	205	521			
8				베이징	33		저장	18	-98			
9							광둥	10				

자료: 중국세관 통계 분석

3. 중국 접경지역의 북한 근로자 고용

임가공 형태의 대북 노동력 활용뿐만 아니라 최근 들어서는 랴오닝성과 지린성의 접경지역에 위치한 중국 제조업체들이 북한 인력을 직접 고용하는 방식으로 양국 간의 노동부문 협력이 확대되고 있다. 북한 근로자 활용이 2010년대 들어 공식화된 배경에는 낙후된 지역경제로 인해 젊은 노동계층의 인구유출이 증가하는 변경도시들에서 노동집약업종의 구인난이 더욱 심각해지면서 생산인력을 확보하려는 중국 기업의 필요와 지방정부 차원의 지원이 주요 요인으로 작용하였다(임수호·김준영 2015).

북한 노동자들이 집단적으로 근무하는 중국 생산업체들은 랴오닝성 단둥, 인근 변경도시들과 훈춘, 투먼을 위주로 지린성 옌볜조선족자치주에 주로 소재하고 있다. 단둥지역에 취업한 북한 생산인력은 2016년에 3만명 수준이며, 임금으로 월 2,000위안 정도가 지급되는 것으로 알려졌다(최영진 2016, 104). 지린성의 옌볜조선족자치주에서는 9천명 정도의 북한 노동자가 공식적으로 근무하는 것으로 추정된다. 북한 인력의 고용이 활발한 것으로 알려진 옌볜에서는 훈춘지역에 소재한 35개 정도의 중국기업들이 4천명이 넘는 북한 인력을 의류봉제, 수산물, 목재 및 건축자재 가공업 등에 활용하고 있다.[8] 북한과 노동력 공급계약을 체결한 투먼시의 조선공업원은 2015년 6월까지 2,680명의 북한 근로자를 유치하였으며, 1년이 경과한 2016년 중반에는 20여개의 중국업체에 근무하는 북한 노동자가 4천명 정도로 증가한 것으로 알려졌다(이종석 2016, 9). 북한 인력을 유치하는 변경지역의 중국기업들은 생산비용 절감뿐만 아니라 지역에서 심화되는 인력난과 생산직 근로자의 높은 이직률에 대응하는 방안으로 2-3년 이상 계약하여 숙련도가 높은 북한 인력을 안정적으로 확보하려 한다.[9]

중소규모 중국기업에서 100여명 정도의 북한 근로자를 고용하여 생산과정에 활용하는 형태가 대부분이었지만, 최근 들어서 대규모의 북한 인력을 제조업체에서 운영하는 사례도 나타나고 있다. 중국 100대 민영기업에 포함되어 있는 야거얼의류그룹(雅戈尔集团股份有限公司)은 지린성 훈춘에 와이셔츠 등의 남성의류를 생산하는 공장을 2015년 건설하여 1년 만에 1,500여명의 북한 노동자를 고용하였다. 2016년 기준으로 공장 가동을 위한 전체 고용인원에서 북한 인력이 70%를 넘게 차지하고 있으며, 북한당국과 협의를 진행하여 향후 5,000명 수준의 생산인력을 고용할 계획을 가지고 있다.[10]

야거얼 의류공장의 사례에서도 지역의 노무환경 악화와 심화되는 인력난에 대응하는 중국 기업체와 지방정부의 해결책으로 북한 인력의 수급 필요성을 알 수 있다. 저장성 닝보(寧波)에 본사를 두고 전체 종업원 5만명의 최대 남성복 판매기업으로 성장한 야거얼의류그룹은 2004년에 서부지역인 충칭에 2,000명 고용규모의 공장을

8) 훈춘 시정부 관계자 및 지역 기업인 면담(2016년 7월).
9) 필자가 현지조사를 위해 방문한 훈춘에 위치한 의류업체의 경우는 북한 인력 위주로 공장을 가동하고 있다. 작업장 내에서는 약 140명의 북한 여성 근로자들이 여러 단계의 아동복, 여성복 제작공정을 진행하고 관리자로 보이는 5명 정도의 북한 남성 근로자들이 근무하였다.
10) 훈춘국제합작시범구 기업관계자 면담.

건설하여 생산기반의 일부를 이전하였다. 또한 동부연해지역 생산시설의 중국 내 공간적 재배치 전략의 일환으로 야거얼그룹은 2014년 10월 훈춘시정부와 계약을 체결하고 10억 위안의 투자계획으로 대규모 의류공장 건설을 진행하고 있다. 2016년 6월까지 1단계 투자를 마무리하여 연간 500만 벌의 남성용 셔츠와 100만 벌의 바지를 제작하는 생산설비를 갖춘 것으로 알려졌다.[11] 훈춘의 야거얼 의류공장은 투자액과 생산능력, 고용인원에서 서부지역의 충칭공장에 비해서 규모가 매우 크고 훈춘에서 생산된 의류제품의 대부분은 저장성 닝보의 물류시설로 운송되어 판매되고 있다.

산업인프라와 인적자원이 취약한 변방지역의 훈춘이 중국 최대 의류브랜드 기업의 대규모 생산공장을 유치하는 데는 지린성과 훈춘시 지방정부의 적극적인 지원과 북한과의 위탁가공무역을 촉진하는 출경가공제도 등의 기업 지원책이 긍정적으로 작용하였다(배종렬·윤승현 2015, 170). 또한 훈춘시정부 관계자에 따르면 지역 내의 노동력 부족으로 인한 생산차질 우려를 해소하기 위해 의류공장의 유치단계에서 북한 인력의 대규모 활용이 대안으로 제시되었다. 따라서 지린성의 대표적인 의류생산처로 등장한 야거얼 훈춘공장의 안정적인 가동을 위해서는 완공된 공장설비 규모에 해당하는 5천명 수준의 북한 노동력을 확보하기 위한 협의가 북한당국과 진행될 가능성이 높다. 더욱이 북한 근로자의 활용이 변경도시 인력난을 타개하고 민간기업 수익성 증대의 중요 수단이 되면서 북한 인력을 확보하기 위한 중국기업들 간의 경쟁과 변경도시 행정기관들의 노력이 증가하고 있다(김승재 2014). 인력유출 현상으로 지역 내의 생산직 근로자뿐만 아니라 숙련된 기술인력이 부족한 동북지역 변경도시에서의 북한 노동력에 대한 수요는 상당기간 지속될 전망이다. 중국기업의 필요에 의해 북한 근로자의 진출 업종과 규모는 더욱 확대될 가능성이 크다.

11) 연변일보(2015년 10월 19일자), "훈춘 야거얼 국제복장성 공사 순항." http://www.iybrb.com/news_vew.aspx?id=40481

Ⅳ. 중국의 대북 노동력 활용의 이해관계와 함의

김정은 집권이후 북한의 대외관계는 더욱 악화되었으며 거듭된 핵실험으로 인해 북·중 간의 정치적 관계는 경색되어 왔다. 또한 비합리적인 법제도와 경제체제, 열악한 산업인프라, 외화 부족 등의 다양한 내부요인이 북한의 무역 및 외자유치를 제약하고 있다. 국제적 기준에 맞지 않은 기업운영방식과 불투명한 사업관행으로 인해 대북 경협에 참여한 상당수의 중국기업들은 갈등을 경험한 것으로 알려지고 있다. 북한과의 합작과정에서 심각한 분쟁을 겪고 2012년 계약이 파기된 시양그룹(西洋集团) 사례와 같이 사업을 중단한 경우도 발생하였다.[12] 그러나 북한의 불안정한 대내외적 환경에도 불구하고 대북 사업에 참여하는 중국기업과 사업가들은 지속적으로 증가하고 있다.

이와 같이 북·중 간의 경제교류가 확대된 이면에는 북한과의 거래를 통해 수익을 창출하려는 중국 민간기업의 관심 증대가 우선적으로 작용하고 있다. 중국기업에게 대북한 거래는 사업상의 위험이 상당히 크지만, 일단 안정적으로 사업이 진행되면 높은 수익을 거두는 특징이 있어 중국기업의 대북 진출이 확대되는 것이다(김병연·정승호 2015). 또한 북한 내부의 시장화에 따른 경제부문에서의 관리방식이 변화하면서 북한기업은 수익구조 개선이 필요하게 되었고 이를 위해 중국과의 거래에 더욱 적극적이다. 이처럼 북·중 경제교류는 이윤추구가 바탕이 되고 있다. 현금거래와 같은 비공식적, 음성적 거래방식이 관행화되어 있지만 양국 기업들 간의 거래에는 수익창출과 사업성과의 증대를 추구하는 일정한 시장기능이 작동한다고 볼 수 있다(이종운·홍이경 2013; Lee & Gray 2017). 이러한 경제적 이해관계가 최근 들어 더욱 맞물리면서 북·중 경제교류는 과거의 물품교역 위주에서 투자, 가공무역, 노동력 활용, 접경지역 관광, 서비스분야 협력 등으로 확대되고 상호간의 구조적인 연계성은 더욱 강화되고 있다(정은이·박종철 2014; 이종석 2015, 2016; 최장호 외 2015). 특히 중국기업의 위탁가공제조는 북한공장 가동을 위한 원자재 및 설비의 공급부터 제품판매에 이르는 생산과정의 여러 단계에서 긴밀한 분업과 협력이 진행된다고 볼 수 있다.

---

12) 中国企业报(2012년 12월 17일자), 西洋集团在朝投资僵局难破.

경기둔화에 더불어 노무환경이 급격히 악화되는 상황에서 중국기업은 저임 노동력을 활용한 대북 위탁가공생산과 중국 내 북한 근로자 고용을 더욱 확대할 것으로 전망된다. 대북 임가공사업은 위탁기업의 입장에서는 해외에 공장을 설립하지 않고도 원하는 제품을 생산할 수 있는 아웃소싱 경영전략의 일환이다. 광산개발에 참여한 후 북한당국과 이윤분배방식에서의 갈등이 발생하거나 투자한 광산의 낮은 채산성에 따른 사업 실패의 가능성이 상존하는 자원부문에 비해, 중국의 대북 위탁가공거래는 중국기업이 필요한 제품을 발주하고 임가공 방식으로 생산된 제품을 납품받기 때문에 구매자인 중국기업의 역할이 주도적이다. 따라서 대북 사업의 안정성이 상대적으로 높다. 더욱이 북한의 파견 인력을 고용하여 중국 내 생산시설에서 활용하는 랴오닝성과 지린성의 중국기업들의 경우는 해외 위탁생산과정에서 발생할 수 있는 제품 품질문제와 납기지연, 수탁업체와의 분쟁 가능성 등에 대한 부담이 없는 추가적 장점이 있다.

북한의 저임 노동력을 활용하여 중국기업들은 다양한 방식으로 이윤을 추구하고 있다. 경우에 따라서는 중국기업 간의 하도급 체계가 구축되어 제조업체와 무역회사, 투자기업들이 참여하여 북한과 거래가 진행되기도 한다. 특히 중국에서 원부자재가 공급되고 노동력이 많이 필요한 의류제품 생산을 위한 대북 위탁거래에는 중국 내 원청과 하청업체 간의 거래를 거쳐 북한의 무역회사와 의류생산 공장 등에 이르는 다층적인 생산협력구조가 형성되는 경우도 있다. 앞에서 언급하였던 훈춘운달복장의 경우는 2013년 출경가공제도가 도입된 이후에 야거얼그룹의 하청주문을 받은 셔츠제품을 나선의 의류공장에서 생산하였다(인민넷 2013). 지린성의 다른 의류업체는 대북제재가 강화된 이후 지역의 대리회사를 통해 자사 제품을 북한에서 위탁생산하였다. 또한 최근에는 북한 근로자를 직접고용하고 있는 옌볜지역의 소규모 공장에서 생산된 제품을 납품받고 있다. 이와 같이 외형적으로 규모가 큰 의류기업들에 더불어 중국 동북지역에는 외부에 영업활동을 잘 드러내지 않으면서 중국 연해지역 또는 제3국 기업의 위탁주문을 받아 북한 생산공장과의 사이에서 원자재 공급과 생산관리를 수행하는 소규모 사업체와 무역대리회사, 개인사업자들이 상당수 영업하고 있다. 따라서 제3국의 원청기업 주문이나 중국 내수시장의 수요만 있으면 이들 중소업체 및 대리사업체는 북한과의 중개업무를 통해 상당한 수익을 거둘 가능성이 크다.

중국의 생산주문이 증가함에 따라 북한당국은 은하, 봉화무역총회사와 같은 대표

적인 무역회사에 소속된 대형 의류공장들과 지방 단위 기업체의 생산설비와 근로자를 확충하면서 외화수익 증대의 기회로 활용하고 있다. 북한 의류봉제부문은 경험이 오래된 숙련공이 많아 수작업 공정이 많은 니트류를 포함해 가공비가 높은 피복의 생산도 가능한 것으로 알려져 있다. 또한 의류공장은 전기 소모가 많지 않고 북한의 잦은 정전에도 제품생산에 차질이 크지 않기 때문에 고질적인 에너지난을 겪고 있는 북한으로서는 생산활동이 상대적으로 용이하다. 따라서 의류산업은 북한의 여타 제조업 분야에 비해 생산회복의 속도가 빠르고 가시적인 성과를 보이는 기업 사례들도 나타나고 있다.

북한은 2010년대 들어 산업기반 강화와 외화 획득을 위한 수단으로 의류가공사업과 수출 확대를 더욱 강조하고 있다. 북한당국의 경제정책과 관련된 입장이 반영되는 것으로 알려진 '경제연구'에 실린 리옥삼의 논문(2013)은 김정일 국방위원장이 과거 외국기업과의 위탁가공사업을 통해 경제적 이익 확보를 강조한 사항을 언급하면서, 의류분야의 "가공능력을 높게 조성하는 것은 한마디로 국제적 가치를 창조하는데 필요한 생산조건을 갖춘다는 것을 의미"한다고 기술하였다. 또한 국제시장에서 높아지는 가격경쟁과 수익창출 노력을 언급하면서 "이러한 조건에서 피복가공무역 실천에서 가공능력을 옳게 조성하지 못하고 끊임없이 높여나가지 못하면 무역활동에서 응당한 경제적 실리를 얻지 못하게 될 뿐 아니라 국제시장 수요를 잃게 되는 결과를 초래하게 된다"면서 대외경쟁력 강화를 강조하였다(리옥삼 2013, 49-50). 경제연구에 실린 논문에서 북한당국이 의류와 같은 노동집약업종에서 나름의 비교우위가 있다고 판단하고 노무환경 악화에 따라 주변국으로 생산공정을 이전하는 중국기업의 움직임을 활용하려는 북한의 전략을 엿볼 수 있다.

최근 약 8억 달러 수준으로 성장한 북한의 대중 의류수출에는 중국 위탁업체의 주문 증가가 주요 동인으로 작용하고 있지만, 북한이 경제 관리방식의 개선이라는 명목으로 추진해 온 생산단위의 자율권 확대와 성과 인센티브 강화와 같은 조치들이 대중국 사업에 우호적인 환경을 제공한 것으로 평가할 수 있다. 북한의 주요 의류공장들은 2000년대 들어 중국기업들과의 설비 반입형 임가공사업을 통해 생산능력을 향상시킨 것으로 알려져 있다. 2002년의 '7·1 경제관리 개선조치'와 이후에 실행된 일련의 기업부문 실적제 시스템의 강화로 인해 북한의 무역회사와 생산기업들은 수익창출을 위한 노력을 강화하였으며 외국기업들과의 무역 및 임가공사업에 큰 관심을 가지게 되었다.

김정은 체제의 북한 경제정책에서 획기적인 변화는 나타나지 않고 있지만, 북한에서 경제부문의 관리체계 개선을 위한 조치들은 진행되고 있다. 김정은 정권에서 제시하는 '우리식 경제관리방법'의 주요 내용은 농업분야에서의 포전담당제 도입과 같은 협동농장 관리제도의 변화, 공장·기업소의 자율권과 인센티브 강화, 근로자 임금과 분배체계의 변화로 나타나고 있다.[13] 독립채산제의 제도화와 함께 기업소 분야의 개선조치로 도입된 핵심사항은 자체 계획에 의해서 원자재를 구매하여 생산·판매한 후에 국가와 기업소가 수익을 분할하게 되어 단위 기업의 권한과 자율성을 공식적으로 확대한 것이다(백학순 2015, 48; 김중호 2016, 52). 이와 같은 개별 생산단위에서의 관리방식 변화로 북한기업들이 수익의 상당부분을 내부의 운영자금이나 근로자의 생활조건 개선을 위해 사용할 수 있는 여지를 확대하였다(양문수 2014, 65-66). 북한에서 시행되고 있는 기업소·공장의 권한 강화는 한편으로는 경영활동의 자율성 확대를 촉진하면서도, 개별 기업 차원에서는 원자재 조달부터 제품판매에 이르는 생산과정에서의 책임이 증가됨에 따라 실적 향상을 위한 부담을 가중시키게 되었다(임을출 2016, 82). 직장의 실적에 따라 생활조건이 달라지고 근로자의 급여도 차별화되면서 소속 기업의 수익 증대를 위한 노력은 강화되었다. 따라서 자체적으로 '외화벌이'가 가능한 북한의 무역회사와 의류공장들은 중국과의 거래를 더욱 활발히 진행하도록 북한 내부의 환경이 조성된 것으로 보인다.

Ⅴ. 결론: 변화하는 북·중 경제협력의 시사점

본고에서 살펴본 바와 같이 중국경제의 구조적 변화와 이와 동반되어 나타난 노무환경 악화는 중국기업의 대북 위탁가공거래와 접경지역 북한인력 활용을 확대하였다. 중국의 최근 노무환경 변화는 인구구조 및 생산직 노동력 수급의 불균형,

13) 김정은 정권의 등장이후에 2012년 6월부터 언급되었던 '6·28방침'과 2013년의 '5·30조치'는 내부적인 시범운영을 거쳐 '우리식 경제관리방법'을 핵심내용으로 하는 경제관리 개선조치의 시행으로 구체화되었다. 양문수(2016, 29)는 김정은 체제에서 시행되고 있는 '우리식 경제관리방법'은 북한경제의 구조적 변화와 시장화 확산과 밀접한 연관성이 있으며, '7·1조치'의 목적과 유사하게 계획경제에서 벗어난 비공식경제 영역의 사적경제활동의 상당 부분을 수용하고 북한당국의 경제관리에서 시장의 역할을 보다 적극적으로 활용하려는 의도로 평가하였다.

제조업의 공급 과잉과 경쟁 격화에 따른 산업구조조정, 경제성장의 둔화, 소득·지역 격차의 확대에 따른 사회적 불안정 증가, 이러한 문제들에 대처한 중국정부의 정책 변화 등과 같은 다양한 요인들이 결합되어 발생한 사회경제적 현상이다. 특히 임금 인상에도 불구하고 야기되고 있는 기업의 인력난은 상당기간 가중될 전망이다. 노무환경 악화에 대응하여 제조업 분야의 중국기업들은 내부적으로 신기술 도입과 설비자동화 투자 등을 통해 제품의 고부가가치화와 경쟁력을 강화하거나, 생산거점을 국내의 상대적 낙후지역 또는 노동자원이 풍부한 저개발국으로 이전하는 방안을 모색해야 하는 상황에 처해 있다. 따라서 2010년대 북한의 의류제품 수출이 급증하는 추이는 중국 의류생산의 공간적 재배치 및 기업의 해외 아웃소싱 활성화와 맞물려 중국기업이 임가공방식으로 북한 노동력을 활용하면서 발생한 현상이다.

중국의 수요가 크게 증가하면서 북한의 의류산업은 중국의 해외자원 확보로 인해 대중 수출이 크게 늘어났던 무연탄에 이어서 저임 노동력을 매개로 중국기업의 생산네트워크에 편입되고 있다. 더욱이 북한은 동북지역의 중국기업에 인력 파견을 확대하여 외화수입을 확보하고 있다. 중국기업의 북한 근로자 직접고용은 변경지역의 부족한 노동력을 안정적으로 확보하기 위해 선택한 전략으로 양국 간에 상호보완적 성격을 지니기 때문에 2010년대 중반기의 짧은 기간에도 불구하고 크게 확대되었다(이종석 2016). 대부분의 북한 생산직 노동자가 고용되어 있는 접경도시들은 창지투개발계획과 랴오닝연해경제벨트계획과 같은 북한과 연계된 지역발전전략이 추진되는 지역이다. 지역의 젊은 노동자 유출이 심각한 단둥, 훈춘, 투먼, 허룽 등에 설립된 산업단지의 개발과 현지 기업의 생산활동에 북한 노동력의 공급이 불가피하게 되면서 동북지역 경제발전 측면에서도 북한과의 협력은 필요성이 증가되고 있다(배종렬·윤승현 2015; 임수호·김준영 2015; 최장호 외 2015).

따라서 국제사회의 제재 강화에도 불구하고 북·중 간의 임가공과 노동부문 협력이 확대되면서 중국의 대북 경협은 과거에 비해서 오히려 다각화되고 구조적으로 심화되는 양상을 보이고 있다. 북·중 간의 정치관계가 냉각되고 국가간 경협사업이 정체된 상황에서도 동북지역에서 진행되었던 북한과 연계된 지역개발사업의 기조는 크게 변화하지 않았다. UN 차원의 대북 제재조치에 원칙적으로 동참하는 모습을 보이면서도 민간기업의 대북 사업과 경제교류를 적극적으로 제한하지 않는 중국의 이중적 태도에서 제재와 지원을 병행하면서 북한 문제를 다루는 중국의 관리전략과 딜레마가 드러난다(김유리 2016). 중국정부는 UN 제재결의안을 이행하는

차원에서 중국 4대 은행의 대북거래 중단, 이중용도품목을 포함한 금수품목 확대, 화물검색 강화 등의 조치를 취해 왔다. 가장 최근에는 UN안보리 결의안 2321호에 대한 후속조치로 북한의 최대 자금원인 석탄의 수입을 2017년 연말까지 중단하면서 국제사회의 북한산 광물 수출통제에 동참하였다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 위탁가공거래와 접경지역에서의 북한 생산인력 활용이 확대되면서 북·중 경제교류는 구조적으로 더욱 강화되고 있다. 중국경제의 변화로 인해 노동력을 매개로 한 북·중 경협이 진행되면서 대북 경제제재는 봉쇄와 압박의 효과가 떨어지게 되었다. 중국의 북한산 의류제품 및 여타 위탁가공품의 수입 증가는 제재품목으로 교역이 제한된 북한의 무연탄, 철광석 등의 광산물 수출 감소를 상당부분 상쇄하였다. 더욱이 변경지역 공장들을 위주로 동북지역에 수만 명에 달하는 북한 근로자들이 취업하면서 북한당국은 노무인력 송출을 통해 상당한 외화자금을 확보할 수 있게 되었다.

최근 북한의 고도화되는 핵·미사일 개발에 대응하여 전략물자 및 자금 유입을 차단하는 완결성이 높은 제재조치로 북한과 거래하는 제3국 금융기관과 기업 등을 규제하는 '세컨더리 보이콧'(secondary boycott) 방식이 미국을 중심으로 추진되고 있다. 그동안의 대북 제재조치들이 중국의 미온적 대처로 성과를 거두지 못하고 있다는 인식을 바탕으로 트럼프 행정부가 실질적으로 중국정부를 압박하기 위해 취하는 조치로 평가된다. 미국정부와 의회는 대북 원유 수출 금지, 북한 노동자 해외 송출 금지 등의 내용을 담은 고강도 제재법안을 마련하고 있다. 또한 2017년 6월말 발표된 재무부의 단둥은행 제재에 이어서 미국은 의류기업을 포함하여 10여 개의 중국기업을 제재대상으로 곧 명시할 것으로 알려져 있다. 미국의 강화된 대북 압박의 방안에 북한 인력 고용 금지와 함께 중국 의류기업이 대상으로 포함된 것은 광물자원 거래에서 벗어나 북한 노동력을 활용하는 방향으로 전환되는 북·중 경제협력의 최근 실태를 반영한 조치일 것이다. 그러나 중국정부는 자국 기업을 주요 대상으로 설정한 트럼프 행정부의 독자적 대북 제재안에 반발하고 있으며, 북한의 핵·미사일 문제에 대한 해법에도 상당한 이견을 보이고 있다. 중국은 북한의 체제 불안정과 경제적 혼란을 야기할 수 있는 초강경 대북 봉쇄에는 호응하지 않아 왔다. 북한의 지정학적 특수성에 더불어 증가하는 경제적 이해관계는 중국당국이 세컨더리 보이콧에 협조하지 않는 원인으로 작용한다. 경쟁력이 약화되고 있는 중국 노동집약업종의 제조업체들이 주도하는 대북 위탁가공거래와 노동력 활용에 대해서

중국정부가 경제제재 강화의 일환으로 중단 조치를 취할 가능성은 현재로서는 매우 낮다. 따라서 북한과의 사업을 통한 중국 민간기업의 이윤추구 활동이 지속되면서 대북 제재조치는 수위가 높아짐에도 불구하고 실효성 문제를 드러낼 수밖에 없다.

더욱이 중국기업의 대북 임가공사업과 접경지역의 북한 노동자 고용 등을 통한 경제협력의 확대는 북한경제에 대한 중국의 영향력을 더욱 강화시키고 있다. 개성공단 폐쇄 이후 남북경협이 완전히 단절되면서 북한경제의 대중 지역편중 현상은 더욱 고착화되었다. 중국기업의 위탁가공사업은 원부자재와 생산품의 운송이 상대적으로 용이한 접경국가인 북한의 지리적 이점을 활용할 수 있다. 생산인프라와 연관산업이 발전하지 않은 북한에게 노동집약업종인 의류산업의 생산증가와 수출증대에 기여하는 측면이 있다. 생산비용 증대와 가중되는 인력난으로 어려움을 겪고 있는 중국기업들의 저임금 노동력 확보에 대한 필요성과 자원 수출에 대한 경제제재의 강도가 높아진 상황에서 새로운 경협사업이 절실한 북한의 이해관계가 결합되면서 노동력을 활용하는 방향으로 북·중 경제교류의 주요 영역이 변화하고 있다.

그러나 지금과 같은 대중 노동부문 경제협력을 통해서 북한이 얻은 자본도입, 기술이전, 산업구조 개선의 효과는 매우 제한적일 수밖에 없다. 북한이 최근 역량을 기울이는 위탁가공품 수출의 경우는 중국기업들이 하청하는 의류제품의 생산에서 북한공장은 노임에 해당하는 임가공비를 지급받게 됨에 따라 북한의 수익은 상대적으로 매우 적을 수밖에 없다(김석진 2015). 또한 동북지역에 소재하며 지리적 인접성을 바탕으로 북한과 거래하는 상당수의 중국 위탁업체와 개인 사업자들은 자금과 규모면에서 영세하기 때문에 북·중 간의 위탁가공무역에서 주로 중간 거래자 역할을 수행하며 차액을 남기는 영업을 한다. 상대적으로 규모가 큰 의류기업의 경우에도 중국의 노무환경 변화에 따라 중국에서 경쟁력이 사라진 저가 제품을 북한에 위탁주문하기 때문에 북한기업은 부가가치가 매우 낮은 생산공정의 저급부문을 담당하는 역할에 한정될 가능성이 높다. 북한이 중국기업과 설비반입형 임가공사업을 진행하면서 의류공장들은 생산설비를 확충하는 성과가 있을 것이다. 그러나 북한의 산업기반과 기술이 미약한 상태에서 위탁 주문자인 중국기업들이 북한 생산처의 원재료 조달부터 수입 원자재의 가공, 중국으로의 반입까지의 제품생산과정을 관리하기 때문에 북한이 자체적인 산업 경쟁력을 강화하기는 지극히 어려울 것이다. 더욱이 인력의 대중 송출은 단기적으로 북한의 외화수입에 기여하겠지만, 북한

내의 산업기반 확충과는 무관한 사업이며 향후 중국정부의 정책변화에 따라 규모가 축소될 가능성도 상존한다.

따라서 중국이 필요한 자원과 저임 노동력의 공급원 역할에 머무르는 북한의 대중 경협 형태는 북한경제의 중장기적 발전을 위해 개선이 필요하다. 북한경제의 고착화되는 대중 의존문제를 시정하기 위해서는 단절된 남북경협의 복원이 시급하다. 개성공단 재가동과 남한기업들의 북한 내륙지역 투자진출이 재개될 경우 북한의 의류봉제, 전자제품조립 등의 노동집약산업의 설비·기술 현대화가 촉진되어 발전 잠재력이 구현되는 계기가 될 것이다.

투고일 : 2017.05.31.
심사완료일 : 2017.06.08.
게재일 : 2017.08.30.

참고문헌

김동하. 2013.『현대 중국경제와 통상제도』. 부산외국어대학교 출판부.

김병연·정승호. 2015.『중국의 대북 무역과 투자: 단둥시 현지 기업 조사』. 서울대학교 출판문화원.

김부용·이상훈·임민경. 2012.『중국의 노무환경 변화와 우리기업의 대응방안: 환발해 지역을 중심으로』. 대외경제정책연구원.

김석진. 2015.『북한 외화벌이 추세와 전망』. 통일연구원.

김승재. 2014. “투먼 vs 훈춘 기업인 머리채 잡고 몸싸움 왜? 중국 지방정부끼리 “북한 인력 달라” 아우성.”『주간동아』. 921호. pp. 40~42.http://weekly.donga.com/Library/3/all/11/96973/1

김유리. 2016. “북·중 경제 관계와 대북제재: 관리를 위한 제재의 딜레마.”『국가전략』. 제22권, 제3호. pp. 61-87.

김중호. 2016. “북한의 7차 당대회 이후 경제변화 전망.”『KDI 북한경제리뷰』. 제18권, 제6호. pp. 45-57.

리옥삼. 2013. “피복가공무역 실천에서 가공능력 조성이 가지는 의의.”『경제연구』. 2013년 1호(통권 제158호). pp. 49-50. 평양: 과학백과사전출판사.

림금숙. 2012. “길림성의 대북 무역과 투자 현황 및 과제.”『KDI 북한경제리뷰』. 2012년 1월호. pp. 63-82.

박영호·전혜린·김성남·김민희. 2011.『세계 주요국의 아프리카 진출전략 및 시사점』. 대외경제정책연구원.

배종렬·윤승현. 2015.『길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로』. 통일연구원.

백학순. 2015.『김정은 시대의 북한정치 2012-2014: 사상·정체성·구조』. 세종연구소.

양문수. 2014. “김정은 시대의 경제개혁과 시장화.” 양문수 편저.『김정은 시대의 경제와 사회』. pp. 55-84. 서울: 한울.

양문수. 2016. “2015년 북한 시장화 동향과 향후 전망.”『KDI 북한경제리뷰』. 제18권, 제1호. pp. 13-34.

이장규 외. 2016.『중국경제의 구조변화와 한국경제에 대한 시사점』. 대외경제정책연구원.

이정균·김준영·임소정·안국산·미무라 미쓰히로. 2016.『대북제재로 인한 북·중 접경

지역에서의 무역 거래관행 변화 분석』. 대외경제정책연구원.

이종석. 2015. “국경에서 본 북-중 관계와 북한 실태.”『세종정책브리핑』. No. 2015-5. (세종연구소, 2015.11.11)

이종석. 2016. “국경에서 본 북-중 경제교류와 북한 경제 실상.”『세종정책브리핑』. No. 2016-21. (세종연구소, 2016.8.22)

이종운. 2015. “중국 경제력 신장이 북한 및 접경국가들에 미친 영향의 비교분석.”『동북아경제연구』. 27권, 4호. pp. 261-300.

이종운·홍이경. 2013.『북·중 접경지역 경제교류 실태와 거래관행 분석』. 대외경제정책연구원.

인민넷. 2013. “대조선 위탁가공무역 빗장 연다.” 2013년 2월 5일자. http://korean.people.com.cn/65106/65130/69621/15291361.html

임민경. 2011. “중국의 노동력 부족 현황과 전망: 랴오닝성 사례를 중심으로.”『중국 성별 동향 브리핑』. Vol. 2, No. 2.

임민경. 2012. “동북 3성의 노무환경 현황과 시사점.”『중국 성별 동향 브리핑』. Vol. 3, No. 7.

임수호·김준영. 2015. “중국 뉴노멀 시대 북·중 경협의 구조적 변화.”『KIEP 오늘의 세계경제』. Vol. 15, No. 22.

임을출. 2016.『김정은 시대의 북한 경제: 사금융과 돈주』. 한울아카데미.

정은이·박종철. 2014. “중국의 대북한 무역에 관한 연구: 무역 관행과 행태 및 행위자의 변화추세에 따른 역동성을 중심으로.”『통일문제연구』. 26권, 2호. pp. 293-341.

중국조선어방송넷. 2014. “길림성 중국에서 처음으로 대조선 출경가공.” 2014년 1월 6일자. http://www.krcnr.cn/jj/jjxw/201302/t20130222_451545.html

최영진. 2016. “동북아 접경지역의 경제기술개발구, 소지역협력 그리고 일대일로(一帶一路): 환황해권과 환동해권 비교.”『세계지역연구논총』. 34집, 3호. pp. 97-124.

최장호·김준영·임소정·최유정. 2015.『북·중 분업체계 분석과 대북 경제협력에 대한 시사점』. 대외경제정책연구원.

최필수·박영호·권기수·정재완·이효진. 2013.『중국의 신흥시장 진출과 한국의 대응방안: 동남아, 중남미, 아프리카를 중심으로』. 대외경제정책연구원.

KIEP 북경사무소. 2015. “중국의 해외직접투자 현황과 전망.”『KIEP 북경사무소 브리핑』. Vol. 18, No. 3.

Brant, Philippa. 2013. “Chinese Aid in the South Pacific: Linked to Resources?”

Asian Studies Review. Vol. 37, No. 2, pp. 158-177.

Breslin, Shaun. 2013. "China and the South: Objectives, Actors and Interactions." *Development and Change.* Vol. 44, No. 6, pp. 1273-1294.

International Labour Organization. 2016. "Wages, Productivity and Labour Share in China." Research Note (April 2016). Bangkok: ILO Regional Office for Asia and the Pacific.

Lee, Jong-Woon and Kevin Gray. 2016. "Neo-Colonialism in South-South Relations?: The Case of China and North Korea." *Development and Change.* Vol. 47, No. 2, pp. 293–316.

Lee, Jong-Woon and Kevin Gray. 2017. "Cause for Optimism? Financial Sanctions and the Rise of the Sino-North Korean Border Economy." *Review of International Political Economy.* Vol. 24, No. 3. pp. 424-453.

Moyo, Dambisa. 2009. *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa.* New York: Farrar, Straus and Giroux.

Shen, Xiaofang. 2015. "Private Chinese Investment in Africa: Myths and Realities." *Development Policy Review.* Vol. 33, No. 1, pp. 83-106.

Strauss, Julia C. and Ariel C. Armony eds. 2012. From the Great Wall to the New World: China and Latin America in the 21st Century. Cambridge: Cambridge University Press.

Tan-Mullins, May, Giles Mohan and Marcus Power. 2010. "Redefining 'Aid' in the China–Africa Context." *Development and Change.* Vol. 41, No. 5, pp. 857-881.

The Economist. 2015. "The Future of Factory Asia: A Tightening Grip." March 12, 2015.

Yang, Chun. 2016. "Relocating Labour-Intensive Manufacturing Firms from China to Southeast Asia: A Preliminary Investigation." *Bandung: Journal of the Global South.* Vol. 3, No. 3, pp. 1-13.

Zhu, Shengjun and John Pickles. 2014. "Bring In, Go Up, Go West, Go Out: Upgrading, Regionalisation and Delocalisation in China's Apparel Production Networks." *Journal of Contemporary Asia.* Vol. 44, No. 1. pp. 36-63.