



남북한 민간 어업 협력 합의의 의미와 과제

유동운 / 부경대학교 경제학부 교수

중선 이후의 남북 관계 전망과 대북 정책 방향

고유환 / 동국대학교 북한학과 교수

남북 경협에서 바세나르체제의 영향과 시사점

황동언 / 현대경제연구원 연구위원

남북한 민간 어업 협력 합의의 의미와 과제

유동운 / 부경대학교 경제학부 교수

지난 2월 23일 남한의 전국어민총연합회(전어총)와 북한의 민족경제협력연합회(민경련)은 「민간 어업 협력에 관한 합의서」를 체결하였다. 이를 통해 북측은 북한의 어장을 제공하고 남측은 어선과 어선원 및 어구 자재를 제공하여, 그 결과 생산되는 어획물로부터 생기는 이익금의 절반씩을 서로 나누어 가지기로 합의하였다. 이러한 합의 배경에는 북한의 식량 부족 및 외화 획득의 유인과 남한의 과잉 어선의 진출을 통한 경영체의 안정 유지라는 유인이 자리잡고 있다.

남한의 경우 수산물 총공급량 가운데 수입 물량이 약 30%의 비중을 차지하고 있는 상황에서 지리적으로 인접한 북한으로부터의 수산물 반입을 통하여 경제적 이익을 얻을 수 있을 것이다. 북측으로서도 당면한 경제난을 타개하기 위해 부족한 외화를 확보할 수 있고 예년 지남으로 조업이 여의치 못한 북한의 어선의 조업으로 식량 생산에 기여할 수 있다.

그러나, 이 합의서 체결과 관련하여 남한 어민에 대한 전어총의 대표성 및 북한의 의도 등에 대하여 많은 논란을 불러일으키고 있다.

남한의 경우 합의 시점이 신한일어업협정의 체결로 남측 어민들이 어장과 일자리가 줄어든 상황이라는 점과 어장 정보가 불확실한 가운데 때문에 어업 수역의 명칭이 은덕어장(은혜와 덕을 베푸는 어장이란 의미)이라고 한 점 등을 들어 북한의 정치적 의도가 다분히 담긴 내용이라는 해석하고 있다. 또한, 합의문에 표시된 조업 수역은 원산으로부터 150~200 km 나 떨어진 곳으로 실제 조업이 가능할지 어장성에도 의구심이 제기되고 있다. 특히, 동해안 어업인들은 북측 어장에서 조업이 이루어지는 경우, 어장 경합으로 생산량이 줄어들 것을 이유로 반대 입장을 취하고 있다.

이러한 부정적인 측면에도 불구하고 북한의 잉여 어장과 남한의 잉여 어선과 어선원을 활용한다는 측면에서 금번의 합의서는 긍정적으로 받아들여져야만 할 것이다. 그러기 위해 조업이 이루어지기 이전에, 첫째 북한 해역에 대한 자원 조사가 선행되어야 할 것이고, 둘째 남한측에는 조업에 필요한 관련 제도의 사전 정비가 필요하다. 셋째 국제 교역의 일반적인 전제 조건인 어선 수용 또는 국유화에 대한 보장, 분쟁 해결의 보장, 이종 과세 방지, 어선원과 어선에 대한 안전 보장이 이루어져야만 하고, 넷째 조업 방식을 재협약하여 보험제 이윤 분배 방식을 어선원에게도 적용하여야 할 것이다.

머리말

북한의 어업 정책 방향

신 한일어업협정으로 남측의 어장이 줄어들어 시점에, 최근 남한의 전국어민총연합회(전어총)와 북한의 민족경제협력연합회(민경련)은 「민간 어업 협력에 관한 합의서」를 체결하였다. 이를 통해 북측은 북한의 어장을 제공하고 남측은 어선과 어선원 및 어구 자재를 제공하여, 그 결과 생산되는 어획물로부터 생기는 이익금의 절반씩을 서로 나누어 가지기로 합의하였다고 발표함으로써 국민적 관심사가 되었다.

본 고에서는 이러한 남북한간 민간 어업 협력에 대한 합의가 갖는 의미와 효과 및 이를 추진하는 데 요구되는 과제들을 검토하고자 한다. 그러기 위해 먼저 남북한 사이에 이루어졌던 그동안의 어업 협력 사업의 성과와 문제점을 살펴본 후, 급변에 전어총과 민경련이 합의한 「민간 어업 협력에 관한 합의서」를 이행하는 데 따른 여러 가지 문제점들을 설명하고 이를 효과적으로 추진할 수 있는 과제들을 정리하고자 한다.

북한은 “바다로부터 인민의 식량을 공급 받고, 한편으로는 외화벌이의 중요한 산업으로 이를 장려하며, 이 목적을 달성하기 위하여 어장의 확대, 수산의 과학화, 생산의 극대화를 추진해나간다”는 것을 수산 정책의 기본 방향으로 설정하고 있다.

북한은 절대적으로 좁은 경지 면적에 농업 기술마저 낙후되어 있어 식량 문제 해결을 최대의 정책 과제로 해왔지만, 해방 이후 현재까지 식량난은 만성화되어 있다. 수산업은 이와 같은 식량 산업의 구조적 특질 위에서 전개되고 있는데, 여기에서 외화 획득을 위한 전략 산업으로서, 80년대부터 10대 생산 목표 가운데 수산업 생산을 포함시켜 발전을 도모해오고 있다.

그러한 의욕적인 노력에도 불구하고 북한의 수산물 생산은 연근해 지역의 환경 오염, 어업 자원 관리의 실패, 어로 장비의 노후, 유류난 등으로 급격히 줄어들어 1997년 현재 65만 톤의 생산으로 남한의 1/4의 실적에 불과하다. 수산물 생산이 줄어들고 저조한

〈표 1〉 90년대 북한의 수산물 생산량

(단위: 천 톤)

연도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
북한	1,456	1,200	1,140	1,090	998	1,052	876	650	-
남한	3,275	2,983	3,289	3,336	3,477	3,348	3,244	3,243	2,834

자료: 연합뉴스(1999), 「2000 북한연감」; 한국수산회, 「한국수산연감」, 각연도.

이유는 무엇보다도 어선의 부족과 노후화, 어선 수리 시설의 부족 및 에너지난으로 인해 조업이 축소되었기 때문으로 보인다.

이처럼 어업 생산량이 줄어들자 1997년에 들어와 식량을 확보한다는 차원에서 과학원 수산과학분원 산하의 양어과학연구소를 중심으로 양식 어종을 개발·보급하는 운동을 벌이고 양어장의 보수와 건설에 치중하는 등 양어 사업(주로 내수면 양식)을 적극 권장하고 있는 것으로 알려졌다. 그러나 어류 양식에는 사료를 필요로 하므로 부족한 식량난으로 양식 사료를 제대로 충당하기에는 어려움이 따를 것으로 전망된다. 따라서 북한의 어류 양식업은 사료를 필요로 하지 않는 내수면 위주의 사업을 확장하는 데 지나지 않을 것으로 보인다.

남북한 어업 협력 추진 경과

남북한간의 어업 관계

1953년 휴전협정 이후 47년 동안에 여러 각도로 남북 대화가 있었고, 특히 냉전체제 붕괴 이후 남북한간의 물자 반입 및 반출 등 경제 협력이 확대되고 있다. 그럼에도 불구하고 어업 분야에서는 과거 남측 어선의 피납 사건 등으로 불신의 장벽이 가로놓여 있었다.

남북한 사이의 어장 경계는 동서해 군사분계선(휴전선)을 기준으로 하고 있는데, 동해의 경우 북위 38도 35분 45초, 서해의 경우는 북위 38도 03분 선으로 되어있다. 우리 정부는 1964년 처음으로 「농림부예규」로서 이것을 '동서어로한계선'으로 규정하고, 이를 군사분계선과 동일하게 하였다.

그러나 이후 북한의 어선나포에 따라 우리측 어선에 대한 자체 경계를 강화하고자 동해안에서는 북위 38도 30분까지, 서해안에서는 북위 37도 선까지 어로한계선을 남하하였다. 이에 더하여 어업자들의 안전 조업을 위하여 또 다시 특정 수역을 설정하는 등 어로한계선을 재차 남하시킴으로써, 결과적으로는 어로한계선이 군사분계선으로부터 동해에서는 6해리, 서해에서는 5~7해리 정도 남쪽에 설정되기에 이르렀다.

남북간 어업 협력의 필요성과 이득

남북한의 수산업 분야의 협력 및 교류는 남북측 모두에게 긍정적인 영향을 미칠 수 있는데, 이는 어업 협력으로 상호 보완적인 자원 이용으로 경제적인 이득을 누릴 수 있기 때문이다. 남한의 경우 수산물 총공급량 가운데 수입 물량이 약 30%의 비중을 차지하고 있는 상황에서 지리적으로 인접한 북한으로부터의 수산물 반입을 통하여 경제적 이

득을 얻을 수 있을 것으로 기대된다. 또한 북측으로서는 당면한 경제난을 타개하기 위해 부족한 외화를 확보할 수 있고 에너지난으로 조업이 여의치 못한 북한 어선의 조업으로 식량 생산에 기여할 수 있다.

1997년 12월 현재, 우리나라가 수산물을 수입하고 있는 나라별 금액을 살펴보면, 동남아 및 러시아에서 수입하는 금액은 5억 9,987만 4,000 달러로 총수입 금액 가운데서 57%를 차지하고 있으며, 북한이 3,916만 8,000 달러로 4%, 기타(일본, 미국, 호주, 등) 나라가 4억 643만 2,000 달러로 39%를 차지하고 있다. 이러한 상황에서 위치상으로 가깝고, 같은 해역에서 동일한 어종을 공유하고 있는 남한측으로서는 북한과의 교역 확대는 수산물의 수입 대체 효과를 거둘 수 있을 뿐만 아니라 북한의 수산업을 향상시킬 수 있는 계기가 된다.

남북한의 협력은 상호간의 이득이 전제되어야만 추진될 수 있는데 어업 협력 사업의 경우, 한국의 자본과 기술, 북한의 노동과 자원(어장)의 결합된다면 상호간의 비교 우위를 통해 교역으로 인한 이득을 누릴 수 있다.¹⁾

남북한 어업 분야 경험 사업의 추진 현황

○ 어로 합작 사업

현재까지의 어업 분야 남북 경제 협력 사업은 남북 당국자 사이의 직접 대화나 협의 없이 남측 기업(개별)과 북한 당국의 기업 사이에 제3국의 중개인(또는 북측 제3국 현지법인 등) 등을 통해 협의에 의하여 추진되고 있는 실정이다. 그리고 남북 수산 분야에 대한 경제 협력 사업은 「남북 교류 협력에 관한 법률」(제16조 및 제17조)에 따라 사업자 승인 및 사업 승인(통일부 장관 승인, 해수부 등 관련 부처 협의)을 거치도록 규정하고 있다. 현재까지 남북 어업 분야 협력 사업자로는 미홍식품, 파라우 수산, 태영수산, (주)해주 등 4 개사, 남북 협력 사업 승인은 미홍식품 1 개사로 되어 있다.

이러한 어업 분야 협력 사업은 크게 어로 합작 사업, 양식업(가공 포함) 합작 사업, 회유성 어류(연어) 사업의 추진 등으로 구분할 수 있으나 현재 단계에서 실현성이 높은 사업은 어로 합작 사업이다.

1) 유동운(1992. 7), "북방 각국의 대외 어업 협력 현황과 우리나라의 대응책", 「수산연구」, pp. 65~90.

• 서해안의 남북 어로 합작 사업 현황

정부(통일부)에서는 1999년 1월 부산의 (주)해주를 어로 부문 남북 경험 협력 사업자로 첫 승인했다. (주)해주는 북한의 광명성총회사와 풍어수산물합작회사를 세워 서해 대동강 하류의 북위 38.5~39.5도 해역에 120톤급 쌍끌이 기선저인망 3 통을 투입한다는 것이다. 총 투자 규모 397만 달러 가운데 (주)해주가 75.3%에 달하는 299만 달러, 북한측이 나머지 98만 달러를 투자하여 5년간 조기와 홍어, 게 등을 잡아 국내 반입 또는 수출하고, 우리측은 선박과 어로 기술을 제공, 북한측은 어장 및 노동력을 제공하기로 하였다.

그러나 1999년 3월경, 인천 지역 연근해 어업인들과 서해 5도서 지역 어업인들이 정부가 서해특정해역 북방한계선 위쪽 해역에 남북 협력 사업의 일환으로 특정 업체를 선정하여 공동 어로 조업토록 한다는 방침과 관련하여 크게 반발하였다.

합작 사업의 반대 사유로는 첫째, 서해안의 어장 실태는 웅진반도를 중심으로 한 황금어장으로서, 서북 상단의 북해역에서 산란회유함으로써 주요 길목에서 어장이 형성되고 있는 점 둘째, 서해 5개 도서 어업인들은 그동안 선박 안전 조업 규칙에 의거하여 제한된 어장 내에서 군사적 위협과 위치적·지

리적 악조건을 이겨가면서 10톤 미만의 어선으로 생계 유지를 해왔으나 어장의 훼손으로 생계 유지가 힘들 것으로 예상되며 셋째, 서해 특정 해역은 마지막 남은 청정해역으로 남북 공동 조업이 이루어질 경우 어장의 황폐화가 우려된다는 점을 들었다.

이에 대하여 정부에서는 (주)해주는 현재 '남북 경제 협력 사업자 승인'만 얻은 상태로, 실제 조업까지에는 앞으로 해결해야 할 몇가지 과제가 있기 때문에 크게 우려할 사항이 아니라는 입장이다. 즉 실제 조업을 위해서는 '남북 경제 협력 사업 승인'을 얻어야 하는 절차가 남아있기 때문에, 同사안에 대해서는 협력 사업 검토 과정에서 문제 발생 가능성 등에 대해 관계 부처와 충분한 협의를 거쳐 승인 여부를 결정할 것이라고 신중한 입장을 취하고 있다.

• 동해안 어로 합작 사업

2000년 2월 23일 남측의 전국어민총연합회 대표와 북측의 민족경제협력연합회 대표가 중국 베이징에서 만나 「남북 민간 어업 협력에 관한 합의서」에 서명했다. 정부의 사전 승인없는 북한 주민 접촉 불가 방침에도 불구하고 합의서를 작성하였기 때문에 대표성 및 북한의 의도 등에 대하여 많은 논란을 불러일으키고 있다.

합의서의 구체적인 내용을 살펴보면, 남한측은 전어총 소속 어선들(선주들이 주주 자격으로)인 대게저자망 5 척, 통발 10 척, 근해연승 10 척, 오징어채낚기 10 척, 잠수기조업선 5 척, 활어운반선 2 척 등 총 42 척을 투입하여, 북측 동해의 북위 38도 36분 50초, 동경 130도 30분 00초의 점과, 북위 40도 00분, 동경 131도 23분 00초의 점들을 연결하고 이 점들에서 震方位 90도 방향으로 연장한 200 마일 경제 수역 경계선과 닿는 선까지의 수역에서 조업하도록 하였다.

어업 기간은 2000년 봄부터 2005년 봄까지로 하며 어업 효과에 따라 5 년씩 연장할 수 있으며 어장의 명칭은 은덕어장으로 명명하기로 하였다. 또한 앞으로 5 년간 전어총 소속 어선이 원산 앞바다 은덕어장에서 조업토록 하는 조건으로 어업 경비를 제외한 이

익을 양측이 절반씩 나눠 갖는다는 것이다.

이러한 합의에 대하여 찬반이 엇갈리고 있는 가운데 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 긍정적인 측면으로는 남북 공동 어장의 개발을 들 수 있다. 연근해 어업 자원이 고갈되던 80년대 중반부터 정부는 북한 수역으로의 진출을 시도해왔다. 이러한 정부의 움직임은 남북한 어업 협력을 통해 통일의 기틀을 다지고 나아가서 어업인 소득 증대에 이바지할 수 있을 것이란 기대감때문에 모든 어업인들의 관심의 대상이었다. 실제로 수협중앙회가 지난 1998년부터 북측 실무자들과 무려 네 차례나 만나 남북 공동 어장 개발과 관련, 협의에 들어갔으나 이런 저런 이유로 여지껏 타결을 보지 못하고 담보 상태에 놓여있었다. 이런 시점에서 구체적인 어로 수

〈표 2〉 전어총과 민경련의 사업 추진 내용

구분	합의서 주요 내용
사업 주체	· 남측: 전어총(전국어민총연합회) · 북측: 민경련(민족경제협력연합회)
사업 형태	· 민경련이 어장보장. 전어총어선들이 지정된 어장에서 조업
투자 규모(합의서상)	· 총투자 규모: 남측 어선 42 척
사업 내용	· 남한측: 지정된 동해 해역에 통발, 연승, 채낚기 어선 투입 · 북한측: 어장 제공 · 이익분 각각 50 : 50 배분
어장 및 어획물 처리	· 어로 예정 수역은 북측 동해의 북위 38도 36분 50초, 동경 130도 30분 00초의 점과, 북위 40도 00분, 동경 131도 23분 00초 · 대게, 털게, 가자미, 명태 등을 남한으로 반입
어업 기간	· 1차적으로 2000년 봄부터 2005년 봄까지 · 사업 효과에 따라 5 년씩 연장

역을 설정하여 남한 어선들이 조업할 수 있는 계기를 마련하였다는 점에서 합법적인 방법으로 일을 추진해나가도록 협력해야 된다는 의견이 지배적이었다.

다음으로 협력 사업을 추진하는 데 있어 이익 분배 방식의 합리성을 지적할 수 있다. 양측이 이익 분배를 어획 수입에서 조업 경비를 공제하고 남는 잔여 이익에 대해 50%씩 가져가기로 하였다는 점은 어업과 같은 불확실성이 높은 산업 활동에서 오는 위험을 서로 분담한다는 측면에서 효율적인 어장 이용 방식으로 지적된다. 즉 대개 어장을 이용하는 대가로 로열티 방식, 총괄금 부과 방식, 로열티와 총괄금 병행 방식, 이윤 참가 방식 등이 있는데,²⁾ 자원을 효율적으로 이용하는 방식은 한계 수입이 한계 비용과 같아지도록 하는 총괄금 부과 방식과 이윤 참가 방식이다. 그러나 이 가운데서 어업과 같이 어획 수입이나 어획 비용이 불확실한 산업에서는 위험 비용을 줄이는 측면에서는 이윤 참가 방식이 가장 바람직한 제도이다.³⁾ 금번 민간 어업 협력 사업에서 북측이 이윤 참가 방식으로 어장 이용에 대한 대가를 지급받는 것은 어장 자원을 효율적인 수준으로 이용하도록 하는 합리적인 방식이라고 할 수 있다.

다음으로 부정적인 측면은 전어총과 민경련의 합의문에 북한의 정치적 의도가 다분히 담겨있다는 점이다. 이러한 근거는 신한일어업협정의 체결로 남측 어민들이 어장과 일자리를 잃었다는 상황, 어업 수역 명칭을 은덕어장이라고 한 점 등을 들 수 있다. 또한, 합의문에 표시된 조업수역은 원산으로부터 150~200 km나 떨어진 곳으로 실제 조업이 가능할지 어장성 자체도 검증되지 못한 곳을 은덕어장(은혜와 덕을 베푸어장)이라고 표현한 것은 북한의 의도가 담겨져 있다는 것이다. 또한, 전어총이 대북 접촉 승인을 받지 않은 데다가 북측의 민경련이 사업을 적극적으로 추진시킬 수 있는 경제적 능력이나 법률상 행위 능력이 없는 단체를 대상으로 합의한 것은 어업 협력의 실현을 의도해서라기보다는 정치적인 의도를 깔고 합의한 것이 아닌가 하는 의구심을 자아내고 있다.

특히, 동해안 어업인들은 채산성 악화와 생계 불안을 이유로 강력히 반대하고 있어 사업 승인 여부에 따라 많은 파장이 예상되고 있다. 명태, 대구, 꽁치 등 동해안에서 어획되는 어종들은 대부분 회유성 어종들이므로 은덕어장에서 조업이 이루어지는 경우, 남하하는 어류들의 회유를 차단시켜, 동해

2) 로열티 방식은 수입에 일정률을 적용하는 방법이며, 총괄금 부과 방식은 일정 기간 동안 이용하는 대가로 얼마를 결정하여 지급하는 방식이다. 이윤 참가 방식은 이윤에 대해 일정률을 지급받는 방식을 말한다.

3) 유동운(1983. 6), "해양 자원의 합리적 개발·이용에 관한 경제학적 연구(II)", 「수산경영론집」, pp. 19~43.

접적 지역 어업인(소형어선)들의 어획 생산량이 감소하고, 대량 반입시에 어가가 하락하여 채산성이 악화되고, 불분명한 특정 단체에 대한 사업의 특혜 등을 이유로 강력한 반대 입장을 취하고 있다.

이러한 부정적인 측면에도 불구하고 북한의 잉여 어장과 남한의 잉여 어선과 어선원을 활용하다는 측면에서 금번의 합의서는 긍정적으로 받아들여져야만 할 것이다. 이미 남한측의 풍부한 어로 경험과 실적, 남한의 유향 어선의 재활용을 내세워 남북한 어로 합작 사업을 적극 추진해야 한다는 학계의 주장이 제시되었고,⁴⁾ 그동안 북한과의 어업 협력 사업은 담보 상태를 면치 못하였기 때문이다.

민간 어업 협력 사업의 문제점 및 과제

남북한 어업 협력 사업의 문제점

북한 근해에서 남측 어선이 조업하게 되면 남북한 양측에 모두 이득이 되며 남북 관계 개선에도 이바지할 것이라는 주장은 전부터 있어왔다. 그러나 실제로 어업 협력이 이루어지기 위해서는 넘어야 할 산이 많다. 이러한 문제는 타 분야와 공통적인 측면이 많

이 있으므로, 여기에서는 최근에 논의되고 있는 어업 분야에 한정하여 몇가지를 지적하면 다음과 같다.

첫째, 회유성 어종의 차단으로 인한 동해안 인접 지역의 생산량 감소를 지적할 수 있다. 어로 합작 사업의 경우, 주대상 어종이 대부분 회유성 어종이므로 특정한 해역을 설정하여 조업할 경우, 남하하는 어류들의 회유가 차단돼 동해 접적 지역의 소형 어선으로 생계를 유지하고 있는 어업인들의 생산량이 감소하여 많은 피해를 일으킬 것으로 우려된다.

둘째, 협력 사업 추진 주체의 대표성 문제를 지적할 수 있다. 실질적인 생산자 단체나 어업인 대표 기관으로서의 명분이 불분명한 특정 단체에 사업 승인이 날 경우 나머지 대다수 어업인들의 불만과 특혜성 시비를 간과할 수 없다. 전어종의 접촉 창구가 남측 어선이 북한 내에서 조업하는 도중에 발생할 수 있는 민감한 제반 사항에 대해 북한 당국으로부터 의사 결정 등의 권한을 위임받았는지 협상의 효력도 의문이고, 남북한의 정치·군사적 상황 변동에 대비해 사업의 연속성을 유지할 수 있는 규모인지 또는 영향력있는 기구인지도 문제로 지적될 수 있다.

셋째, 북한은 실질적인 의미에서 입어 형

4) 최정윤(1999. 1), "대망의 남북 수산 협력 어떻게 이루나", 「현대해양」, pp. 70~79.

태의 조업을 허용함으로써 외국 어선에 대한 입어료 징수 및 '하나의 조선'이라는 정치적 목적을 동시에 달성하고자 하고 있다는 점이다. 북한은 1978년 8월 북한 경제 수역에서의 외국인과 외국 배의 경제 활동에 관한 규정을 토대로 일본에 대해 입어료를 받고 어장을 개방한 경험이 있다. 북한은 '하나의 조선 정책'을 채택하여 한반도를 '공화국 영역내'로 간주하고 있기 때문에, 금번의 어업 협력 합의를 내국의 남쪽 어선이 내국의 북쪽 어장에 합작 사업이란 형식을 빌려 조업하는 행위를 허용하는 데 지나지 않는 것으로 해석할 수 있다. 게다가 상호 사업에서 위험을 부담하는 사업이어야 하는데 어업 협력에 관한 합의는 남측의 경영체(어선과 어선원 및 기자재)가 북한의 제한된 어장에 입어하는 형태에 지나지 않는다. 그러므로 어로에서 생기는 이익금의 절반을 북측이 입어료대신으로 회수한다는 것 이외에는 배타적 경제 수역에 입어를 허용하여 외국 어선이 어획하여 귀향하는 단순한 어장 제공 사업에 지나지 않는다.

특히 주목을 끄는 사실은 「민간 어업 협력에 관한 부속합의서」 제7항(어장 이용 질서)에서 어로 활동 기간 북측 어장 보호선과 해당 선박들의 단속과 검열에 무조건 응해야 한다고 규정하고 있다는 점이다. 이는 전어 총지도선이 북측어장보호선의 지휘 밑에서

활동하도록 규정하여 사실상 입어 조업의 형식을 갖추고 있다. 이러한 측면에서 본다면 북한은 자국의 법령인 외국인과 외국 배의 경제 활동에 관한 규정을 남한측에 적용하지 않고서도 실질적으로는 남한측을 입어시키는 효과를 거둠으로써 '하나의 조선'이라는 정치적 목적을 달성하는 셈이 된다.

어업 협력 사업의 추진 과제

민간 어업 협력 사업으로 남한은 위축된 수산업 재건을, 북한은 산업 기반의 현대화와 식량 문제를 해결할 수 있을 것으로 전망된다. 또 이러한 수산 부문 합작 사업은 다른 산업의 경험을 유도하여, 남북 경험 확대에 촉매제 역할을 할 것임은 말할 나위 없다. 따라서 남북한 어업 협력에 있어서 긍정적 효과를 극대화하고 가시적 성과를 얻기 위해서는 다음과 같은 사안들의 선행·해결에 정책적 역량을 모아야 할 것이다.

○ 북한 해역의 자원 조사 및 이용 문제

북한내 이용 가능한 수산 자원에 대해 정확한 평가를 내리기는 현실적으로 매우 어려운 실정이다. 이로 인해 자칫 어업 합작을 통한 협력체제 구축이 사상누각에 불과한 결과로 이어지기 쉽고, 전체 남북한 경제 교류에

찬물을 끼얹는 결과를 초래할 우려가 크다. 따라서, 사전에 해당 수역의 어족 자원을 면밀히 조사한 후, 다음으로 어종별 어획 쿼터를 정하여 입어 조건, 이익 배분 문제 등 복잡한 사항에 대해 합의를 보아야 한다. 이는 일반적으로 어장에 대한 진출은 사전에 어장에 대한 정보가 충분히 제공되는 것을 전제로 해야 하는데, 현재 북한의 실정으로 보아 은덕어장에서 서식하는 어종이나 자원 규모 등에 관한 정보가 전혀 없는 실정이다. 이러한 정보가 부족한 상태에서는 협력 사업을 추진하는 데 필요로 하는 정보를 구하는 오랜 기간의 자원 조사 활동이 선행될 필요가 있다.

어업자들은 미지의 인덕어장에 대한 시험 조업이 이루어져 채산성이 있다고 판단되는 경우에만 뛰어드는 생리를 가지고 있으므로 사전에 자원 조사와 조업 방법이 구체화되기 이전까지는 선불리 나서지 않을 것으로 전망된다. 그러므로 전어총이나 정부의 재원으로 은덕어장에 대한 자원을 조사하는 작업을 먼저 추진하여야 한다. 특히 은덕어장은 수심 2,000 m로 표층 및 중층 어류에 대한 조업은 가능하지만 해저 깊은 곳에서 서식하는 低棲 어종에 대한 조업이 가능하려면 어구의 개량을 필요로 한다. 그러므로 자원 조사와 함께 조업 방법과 어구 개량을 위한 시험 연구도 병행할 필요가 있다.

또한, 자원이 많다고 해서 영원한 것은 아니다. 비록 남측 해역이 아니기 때문에 어획 강도가 높은 대형 어선을 투입, 마구잡이식 조업을 한다면 얼마 안 가서 자원은 바닥날 것이다. 따라서, 공동 조업시 이러한 측면을 고려하여 지속적인 어로 합작 사업이 될 수 있도록 유의할 필요가 있다.

○ 관련 제도의 사전 정비 필요

어업 분야 협력시 우리 어업인의 신변 안전 보장과 이익 분배 등에 대한 이행 보장책이 구체적으로 다루어져야 한다. 특히, 현행 3부 공동부령으로 돼있는 선박안전조업규칙상 어로한계선 이북 조업은 불가능하기 때문에 남한 자체 내에서 관련 법령의 개정이 선행되어야 한다.

정부에서는 현재 다른 나라도 아닌 북한에서 생산된 어획물은 내국 물품으로 규정하고 있고, 이들 물품에는 관세가 붙지 않는다. 반입 물량 정도에 따라 국내 시장 가격을 주도할지, 안 할지는 모르지만 어떤 방식으로든 반입 물량을 점검, 이에 따른 유통 대책을 세우는 것도 남북한 합작 사업을 활성화시키는 하나의 방안이 될 수 있다. 또한, 경우에 따라 현지 조업 어선들이 중국 어선들로부터 어획물을 몰래 구입, 국내에 들여오는 경우도 예상할 수 있으므로 이에 대한 대책도

필요하다.

○ 정부와 교류 당사자 사이의 협력

전어총이 금번 어업 협력 사업에 관한 합의를 이끌어내는 과정에서 통일부의 북한 당사자 접촉 승인을 사전에 받지 않아 통일부가 전어총을 검찰에 고발하는 조치를 취하기도 하였으나 同사업을 보완하는 경우에는 승인할 것으로 알려졌다. 통일부에서는 관계 부서의 협의를 거쳐 어민의 이익을 대변하는 사업이 되도록 하기 위해 수산업협동조합과 강원도 어민의 참여를 전제 조건으로 하고 어선의 안전 및 해난 사고 대비, 분쟁 처리절차 등에 관하여 보완할 것을 전어총에 요구하였다. 통일부가 당초 전어총의 합의를 승인하지 않기로 하였던 방침을, 남북 경제 협력의 정상적인 발전을 위한 차원에서 철회하고 전향적으로 검토하게 된 것은 남북간의 협조 이전에 남남간의 협조가 필요하다는 사실을 재삼 확인케 하였다.

따라서 정부는 규제 위주로 민간 경험 사업에 대해 일일이 간섭하기 보다 실현 가능한 중단기 가이드라인을 제시하고 남한 민간 부문을 지원하는 역할을 떠맡을 자세를 가져야만 할 것이다. 민간도 정부의 미승인 상태

에서 북측과 협의하여 정부 배제를 의도하고 있는 북한측의 이간 책동에 말려들지 않도록 유의하여야 할 것이다.⁵⁾ 그러므로 정부와 민간 단체가 한발짝씩 물러나 실질적인 남북 경협이 이루어질 수 있도록 상호 양보 내지 협력하는 자세로 同사업을 긍정적으로 평가할 필요가 있다.

○ 국제 교역의 일반적 전제 조건의 보완

국제간의 교역·투자를 촉진시키기 위해서는 물자 교류·경제 협력에 수반하는 자금 이동, 투자 보장, 투자 원본 회수와 과실 송금 보장, 이중 과세 방지, 분쟁 조정 절차, 노무 관리, 현지 물자 조달, 인원과 시설에 대한 안전 보장 등에 관해 구체적이고도 현실적인 안전판이 보장되어야만 한다. 금번의 어업 협력 사업은 어로 사업이므로 북측의 어선 수용이나 국유화 조치에 대한 보장, 이중 과세 방지, 분쟁 조정 절차, 어선원과 어선에 대한 안전 보장이 향후 문제가 될 여지가 있으므로 이를 보완할 필요가 있다. 가령 합작 사업에서 관심의 대상이 되는 과실 송금 문제는 단순 입어에 불과하므로 일어나지 않는다.

5) 정순원(1996. 1), "남북 교류 협력의 필요성과 추진 방향", 『통일경제』, pp. 70~99.

• 어선 수용 또는 국유화에 대한 보상

북한의 「외국인투자법」 제16조에서는 “불가피한 사정으로 국유화하거나 거두어들일 경우에는 해당 보상을 한다”라고 규정하고 있다. 그러나 이는 어디까지나 선언적인 의미에 머물 뿐, 남한과 별도의 투자보호협정을 체결하지 않기 때문에 전어총 소속의 어선이 북한 수역에서 조업하는 경우에 어선에 대한 몰수 행위로 투자 회수가 이루어지지 못할 우려가 있다. 비록 불가피한 사정으로 국유화하거나 몰수하는 경우에는 해당 보상을 한다고 외국인투자법 제19조에 명시하고 있으나 불가피한 사유와 해당 보상이라고 막연하게 규정하고 있어,⁶⁾ 전어총 어업자에 대한 불안감만 가중시킨다. 그러므로 남한측의 어선이 국유화되는 경우에는 국제적인 관례에 따라 ‘즉각적이고 적절하며, 효과적’인 보상을 제고한다는 규정을 마련할 필요가 있다.

• 분쟁 해결의 보장

투자 당사자간에 분쟁이 일어났을 경우, 합작 기업과 외국인 기업에 대해서는 북한의 중재 기관과 재판 기관을 통한 중재만을

허용하고 있다. 그런데 북한의 중재 기관이나 사법 기관이 공정하게 중립적인 입장에서 분쟁을 해결하리라고 기대할 수는 없다. 비록 이러한 기관을 통해 분쟁을 해결하였다고 하더라도 실질적인 집행은 법에 의거 집행되지 않는 것이 후진국들의 법 집행 관행이므로 투자계약서를 작성할 때 분쟁의 발생 소지를 가급적이면 없애는 대책이 마련되어야 한다.

북한은 유고, 슬로바키아, 루마니아, 불가리아와 같은 동구권 국가와 스위스와 같은 중립국과는 1998년에 투자보호협정을 체결한 것을 제외하고는 외국인의 투자에 따른 위험을 보장하는 양 당사국간의 투자보장협정을 체결하지도 않고 또한 국제간의 상사 분쟁을 중재하는 기구인 국제금융공사(IFC), 국제투자보장기구(MIGA), 국제투자분쟁해결센터(ICSID) 등의 국제 기구에 가입하지 않고 있다. 그러므로 어로 협력 사업과 관련하여 사전에 이루어져야만 하는 투자 보장, 원금 회수, 국유화에 대한 보상 및 분쟁 해결 등의 사안에 대해 남북 당사자간의 투자보장협정이나, 그렇지 못한 경우 신뢰성있는 민간 사업 단체 사이의 투자보장협정을 체결하여 추진할 필요가 있다.

6) 권재열(1996. 7), “북한에서 합영 기업의 설립과 운영”, 『통일경제』, pp. 57~71.

• 이중 과세 방지

이익 분배에 있어서 입어로 방식이 아닌 공동 분배 방식에 합의하였고 어업 이익에서 생긴 소득과 어선원의 근로 소득이 북한 수역에서 이루어진 것이므로 필연적으로 사업 소득세와 근로소득세에 대한 과세 문제가 제기될 것이다. 이는 다른 경제 협력 사업의 경우와 마찬가지로 남북한 사이에 이중 과세 방지를 위한 합의를 필요로 한다.⁷⁾

• 어선원과 어선에 대한 안전 보장

어업은 불확실한 海況 환경에서 조업 활동이 이루어지는 사업이므로 급작스런 海況 변경으로 인해 긴급 피난을 필요로 하는 경우가 일어난다. 금번 합의한 합의서에서는 해난 구조를 위해 가장 가까운 선박이 구조하도록 규정하고 있으나 현실적으로 북한의 선박이 구조에 나서기에는 어려움이 있을 것으로 예상된다. 그리고 북한측의 항구를 피항항으로 규정하지 않고 남한의 속초와 동해항을 피항항으로 정하여 실효적인 해난 구조에 어려움이 뒤따를 것으로 예상되므로 적극적으로 해난 구조 대책을 준비하여야 한다.

○ 조업 방식의 재협의

어업은 성질에 따라 야간에서 조업이 이루어지고 필요에 따라 며칠간 해상에서 머물면서 조업이 이루어져야만 어업 생산성을 높일 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 금번 합의서에서는 군사적 이유로 주간에 북한측 영해를 통과하도록 규정하고 있어 조업에 필요한 준비 기간에 시간을 허비하여 어업 생산성을 올리기가 어려울 것이다. 어업 생산성이 떨어지면 남한측은 물론 북한측도 이득을 보지 못하므로 조업 시간을 야간으로 확대하고 필요에 따라 상당 기간 어장에 머물 수 있도록 하는 등의 조업 방식을 새로 규정할 필요가 있다.

○ 보합제임금제도에 따른 이익 분배 방식의 재협의

어업이 갖는 특수성을 감안하여 협력 사업이 이루어져야 하는데 합의한 내용이 그렇지 못해 현실을 고려하기 위해서는 합의서가 수정되어야만 할 것이다. 민간 어업 협력 사업은 어로 사업에 국한됨으로써 국내 어업에서 채택하고 있는 보합제임금제도가 반영되지 않아 어획 노력이 제대로 성과를 거둘

7) 제성호(1995. 7), "남북 경험에 따른 법적 문제와 대응 방안", 『통일경제』, pp. 87~97.

수 있을 지가 의문이다. 어로 행위는 생산량이 불확실한 상황에서 어선 및 어구 제공자와 어선원 사이에 주인-대리인 관계를 토대로 하는 계약을 바탕으로 이루어진다. 그런데 어선원의 어획 노력이 관찰되지 않은 먼 어장에서 조업이 이루어지므로 어선원의 어획 노력을 유인하려고 어업 노동과 자본은 어획고에서 조업 경비(어업 노동 비용을 제외)를 제외한 조업 이익을 어업 종류에 따라 비율로 나누어 몫을 가지는 것이 관례이다.

불행하게도 금번에 합의한 어업 협력 사업에서는 어업 노동 비용을 조업 경비에 포함시키는 바람에 보험제 형태의 임금 형태가 되지 못해 어선원들로부터 어획 노력을 이끌어낼 수 없을 것이다. 그러므로 노동을 제공하는 어선원과 어장을 제공하는 북측과 어선을 제공하는 남측 선주 3자 사이에 몫을 나누어 가지는 새로운 형태의 보험 비율을 결정할 필요가 있다. 이러한 수정없이 조업이 이루어지는 경우에는 북측이나 남측이 모두 이득을 얻지 못해 모처럼의 남북 어업 협력 사업이 기대한 소기의 성과를 거두지 못할 것이다.

맺음말

남북한 사이에 경제 협력 합작 투자 운영 방식은 단시간 내의 경제적 이익을 추구하려

는 목적에서라기 보다 인내를 가지고 '남북한 경제 통합의 실현'이라는 장기 안목에서 추진해야 할만큼 신중히 대처해야 할 필요가 있다. 당장 남한측에 실익이 없더라도 국가 통일을 위한 경제 통합의 전초 단계로 보고 범국가적인 참여와 지원이 요구된다.

남북한 어업 분야 협력 문제도 이러한 측면에서 접근되어야 할 것이다. 남북한간에 물자 및 인적 교류가 원만히 이루어지고 상호 협력을 통해 상당한 신뢰가 조성, 민족의 동질성이 회복된 상태, 더 나아가 남북한 경제협력체 형성에 대한 구체적 실행 합의가 있으면 가장 가시적인 성과가 기대되는 분야이다.

따라서 최근에 어로 합작 협력을 발표한 전국어민총연합회(전어총)와 북한의 민족경제협력연합회(민경련)간의 어업협력합의서에서 나타난 다양한 문제점을 거울삼아, 향후 지속될 어업 분야 협력 사업이 성과를 거둘 수 있도록 모든 관련 주체들의 협조적 자세가 요망된다. 따라서 정부와 전어총은 그동안의 불협화음을 불식하여 가시적인 남북한 민간 어업 협력이 이루어지도록 성의를 다하여야 할 것이다. 또한 합의서에서 배제된 남측의 수산업협동조합은 同사업이 실현될 수 있도록, 명분에 집착하지 말고, 협력 사업에 적극 동참할 필요가 있다. 