

남북 해양수산 협력에 대한 상호주의적 고찰 : 명분과 실리를 중심으로

손 재 학[†]
부경대학교(교수)

A Reciprocal Study on the Cooperation of Maritime Affairs and Fisheries between South and North Korea : Focusing on Justification and Practical Benefit

Jae-Hak SON[†]
Pukyong National University(professor)

Abstract

The purpose of this study was to analyze how inter-Korean maritime affairs & fisheries cooperation should be promoted in order to increase feasibility. The hypothesis is that the feasibility of cooperation with the analysis framework of justification(political interest) and practical benefit(economic benefit) can be increased with the theory of reciprocity pursuing benefits together from both sides, rather than from either side. The result is judged to be theoretical because the analysis framework of justification and practical benefit is valid in analyzing historical progress and can be compared with prior research. However, the need for a more extended theory was raised when that theory was applied to the issue of establishing a peace zone in the West Sea under the Panmunjom Declaration. In other words, there is a significant difference in the size of reciprocity, not just the existence of justification and practical benefit. Therefore, a model is presented in this study to analyze the possibility of cooperation in cases where the size of the justification and practical benefit was relatively different.

Key words : Inter-Korea, Maritime affairs & Fisheries, Reciprocity, Justification, Practical benefit

I. 서론

협력이란 상호 간 인적 물적 교류를 통하여 공동의 이익을 추구하거나, 상대방의 필요에 따라 인적 물적 자원을 지원하는 것이다. 남과 북은 그동안 기회 있을 때마다 협력을 거론해 왔고 여기에는 인도적인 차원의 교류와 지원을 넘어 금강산관광이나 개성공단과 같은 실제적인 경제협력도 있었다. 하지만 대부분의 경우 정치·군사적

인 이유로 진전을 이루기 어려웠다. 해양수산 분야의 경우도 1956년 5월 26일 북측이 어장 상호 이용을 제의한 것을 시작으로 많은 논의가 있었지만 해상운송과 수산물교역 이상의 진전은 이루어지지 않았다. 즉 남북관계의 정치적 진전이 없는 상태에서는 해양수산 분야의 협력 역시 기대하기 어렵다는 현실적 교훈을 얻었다.

그러던 중 2018년 4월 27일 남북 정상은 전 세계의 이목을 집중시키며 ‘판문점 선언’을 발표하

[†] Corresponding author : 051-629-5646, gowithson@pknu.ac.kr

* 이 논문은 부경대학교 자율창의학술연구비(2018년)에 의해 연구되었음

였고, 이후 남북관계는 급물살을 타는 듯 진전되기 시작하였다. 2018년 9월 문재인 대통령의 평양방문으로 남북정상회담과 ‘평양공동선언’이 있었고 같은 기간에 남북군사회담과 ‘판문점 선언 이행을 위한 군사 분야 합의서’ 발표도 있었다. 판문점 선언과 이의 이행을 위한 군사 분야 합의서에서 우리가 주목하는 부분은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로 활동을 보장하기로 한 것이다. 그리고 2019년 신년사에서 김정은 위원장은 북남 사이의 협력과 교류를 전면적으로 확대 발전시켜 민족적 화해와 단합을 공고히 하며 온 겨레가 북남 관계개선의 득을 실지로 볼 수 있게 하여야 한다고 했고, 문재인 대통령도 (한반도) 평화가 우리 경제에 큰 힘이 되는 시대를 반드시 만들겠다고 하였다.

그러나 2019년 남북 정상이 신년사에서 밝힌 희망적인 남북관계는 2020년 신년사에서는 실종하고 말았다. 김정은 위원장은 집권 후 처음으로 신년사를 발표하지 않았고, 문재인 대통령은 지난 1년간 남북협력에서 더 큰 진전을 이루지 못한 아쉬움이 크다고 하면서, 한반도 평화를 위한 원칙(전쟁불용, 상호안전보장, 공동번영)을 지켜 나가기 위해 국제적인 해결이 필요하지만, 남과 북 사이의 협력으로 할 수 있는 일도 있다며, 남과 북이 머리를 맞대고 진지하게 논의할 것을 제안하였다.

우리는 최근 표출되는 북한의 입장이 북한과 미국 관계의 냉각이 원인이었을 것으로 판단하지만 동시에 남과 북은 서해 평화수역 설정 및 안전한 어로 활동 보장 등 해양수산 분야의 협력 과제에 서로의 이해(interest)가 잘 맞을 수 있는지에 대한 궁금증도 가지게 된다. 나아가 문재인 대통령이 제안한 남과 북 사이의 협력, 특히 남북 해양수산 협력 과제를 어떤 관점에서 분석하고 추진 방향을 설정해 나가야 할지 생각하지 않을 수 없다.

북한연구방법론과 관련, Koh(2019)는 사회주의

권 붕괴 이후 북한연구는 양적·질적으로 비약적인 발전이 이루어지고 있으며, 어떤 특정한 연구 방법이나 흐름으로 정리하기 쉽지 않을 정도로 다원화되었다고 하였다.

그동안 남북 해양수산에 관한 연구는 주로 북한연구에 치우친 경향이 많은 가운데 크게 세 가지 방향에서 진행되어왔다.

첫 번째는 한국해양수산개발원(KMI)을 중심으로 진행된 북한 내부(노동신문 분석 등)에 관한 연구이고, 두 번째는 남북 해양수산 관계의 주요 현안과 쟁점을 다루는 연구이다. 하지만 이들 연구는 대부분 우리의 관점에서 협력문제를 검토했지 상호주의 관점에서 다루지는 않았다. 상호주의(reciprocity)란 국가 간에 동일한 가치를 가진 것을 교환하거나 동일한 행동을 취하는 주의로 외교의 기본적인 원칙 중 하나이다. 경제관계에 있어서도 서로 같은 수준의 이익이나 대우(예를 들면 무역에 있어서의 우대조치 등)를 교환하는 것을 상호주의(또는 호혜주의)라고 할 수 있다.

세 번째는 남북 해양수산 관계를 국제관계 이론, 특히 게임이론으로 분석한 연구이다. 게임이론은 복수의 의사결정 주체가 상호의존적이고 전략적인 상황에서 각각의 이익을 위해 어떤 행동을 선택할지를 추측하는 방법으로 Neumann and Morgenstern(1944)이 발표한 이후 본격적으로 발전되기 시작한 이론이다. 이 이론에서 의사결정 주체는 게임의 주체로서 더 상위의 의사결정 주체가 없다는 전제 하에 성립하기 때문에 해양수산 분야가 남북관계 > 경제협력 > 해양수산으로 연결되는 계층적 의사결정의 경우에는 남북 해양수산 협력을 게임이론으로 다루는 데에는 한계가 있다고 하겠다. 또한 게임이론이 상호주의적인 관점을 가지고는 있으나 협력과 배반 등 양자택일의 이분법적 프레임으로 다루고 있어 다양한 조건과 선택이 오고가는 구체적인 협력 사업에 적용하는 데에는 어려움이 있다. 물론 상호주의에는 가치 있는 것을 교환한다는 측면과 가치 있는 것을 박탈한다는 두 가지 측면이 있지만, 협

력이라는 관점에서는 상호 이익이 되는 방향으로 접근 방법을 모색할 필요가 있다.

따라서 본 연구는 남북 해양수산 협력의 실행 가능성을 높일 수 있는 접근 방법을 찾는 것을 목적으로 하되, 기존의 연구가 가진 한계를 고려하여 상호 이익에 초점을 맞춘 새로운 접근 방법을 모색해 보고자 한다. 특히, 대외정책에 있어 국가이익을 명분과 실리로 나누는 사례(Yoo ES, 2016)에 착안하여 그동안 해양수산 분야의 연구에서 한 번도 시도되지 못했던 명분(justification)과 실리(practical benefit)라는 새로운 분석 틀을 가지고 남북 해양수산 협력에 대한 실질적 접근을 시도해보고자 한다.

II. 연구 방법

본 연구는 상호주의 관점에서 게임이론의 분석틀을 참고하되 협력과 배반이라는 이분법적 프레임 대신 협력에 초점을 맞추고, 협력을 위해서는 상호 이익이 되는 방향으로 접근을 해야 한다는 전제를 한다. 또한 상호 이익은 대외정책론에서 국가이익을 명분과 실리로 다루는 사례를 인용한다. 다만, 명분과 실리라는 용어는 대외정책론뿐만 아니라 일부 언론 등에서도 많이 사용되고 있기는 하나 그 정의를 명확히 한 경우는 찾아보기 힘들다. 따라서 본 연구에서는 명분을 정치적 이익으로, 실리를 경제적 이익으로 정의하고, 명분과 실리를 각각 ‘무시’, ‘고려’, ‘중시’ 등 3가지 수준으로 나눈다. 즉 명분에 있어서는 ‘명분무시’, ‘명분고려’, ‘명분중시’로 나누고, 실리에 있어서는 ‘실리무시’, ‘실리고려’, ‘실리중시’로 나눈다. 그리고 이들을 조합해보면, 명분무시·실리무시(A), 명분무시·실리고려(B), 명분무시·실리중시(C), 명분고려·실리무시(D), 명분고려·실리고려(E), 명분고려·실리중시(F), 명분중시·실리무시(G), 명분중시·실리고려(H), 명분중시·실리중시(I) 등 9가지로 나눌 수 있다. 이를 도식화하면 <Table 1>과

같다.

<Table 1> Combination of Justification and Practical Benefit

Benefit \ Justification	ignore	consider	regard
	ignore	A	B
consider	D	E	F
regard	G	H	I

그리고 위와 같은 명분과 실리의 조합 중 어떠한 조합이 협력의 가능성이 낮고 어떠한 조합이 협력의 가능성이 높은지를 파악하기 위하여 남북 관계 및 해양수산 협력의 역사적 경과를 고찰하고, 선행 연구들 중 시계열분석을 통해 규명한 시기별 특징들과 비교 분석한다. 물론 명분이 있고 실리가 있는 조합이 협력의 가능성이 높을 것으로 예측되지만 지금까지 이러한 접근 방법을 시도해보지 못했기 때문에 체계적으로 이를 규명하는 것은 의미가 있다. 또한 이러한 방법이 서해 평화수역과 관련된 해양수산 협력에도 그대로 적용될 수 있는지 검토하고자 한다. 그리고 결론적으로 남북 협력에 있어 명분과 실리가 어떻게 균형을 이룰 수 있는지에 관한 이론적 모형을 제시해보기로 한다.

III. 본론

1. 역사적 고찰 및 선행연구와의 비교 분석

해양수산 분야의 남북 협력에 관한 논의는 수산부문부터 출발하였다. Park and Lee(2016)에 의하면, 6.25전쟁 이후 북한 공산정권은 공산주의권의 원조 덕분에 해양수산 생산력이 수산부문을 중심으로 매우 빠른 속도로 성장해갔으며 이를 토대로 남북관계에서 공세적인 입장을 취하게 된다. 1956년 5월 26일 북한의 수산상은 남측 어민의 북측 영해 어로를 위해 남측 어민대표와 회담할 용의가 있음을 표명하고, 남북한 어장의 상호 이용 및 관련 문제들을 협상하기 위한 남북한 수

산 당국자 회담 또는 일반 어민대표들의 예비회담을 제의하였고, 이어서 1958년 12월 29일 수산상·내무상 공동성명 형식으로 남측에 남북 수산기관 및 어민단체 대표와의 협상을 제의하였다. 또한 1960년 11월 22일 북한은 제2기 최고인민회의 제8차 회의를 통해 남북 경제·문화 교류의 일환으로 남북한 어민들의 자유로운 어로활동을 보장하고, 남북 어장과 어항들의 상호개발 및 공동이용을 제의한 바 있었다. 하지만 당시 우리 정부는 이러한 일련의 북측 제안에 대해 반응을 보이지 않았고, 오히려 북한과 인접한 어장에서 우리 어선의 피랍을 방지할 목적으로 ‘어로 한계선’을 설정했다.

Sim(1998)은 이 시기(1948~1970)를 제로섬 게임(남북한 적대관계 유지)의 시기로 보았고, Park(2013)은 이 시기(1950~1960년대)의 남북관계의 유형을 북한이 힘의 크기에서 우위에 있던 비대칭-적대관계로 특징 지었다.

1972년 11월 3일 북한의 김일성수상은 북한 동해의 풍부한 명태자원을 예로 들면서 경제 분야의 주요한 합작(협력) 사업의 일환으로 ‘남북한 어로합작’을 제의한 바 있고, 이는 남북조절위원회 회담으로 이어져 제1차 회담에서 북측은 ‘북측 어장의 남측 어민에 대한 개방’을 제의하였고, 남측도 제2차, 제3차 회담에서 이와 같은 제의를 이어받으려 했으나 정치·군사 문제의 논의를 앞세운 북측과의 입장차로 진전을 이루지는 못했다.

Sim(1998)은 이 때 부터 죄수의 딜레마 게임(상호신뢰의 기반 조성)이 시작된 시기로 보았고, Park(2013)은 이 시기(1970년대)의 남북관계의 유형을 힘의 크기가 대등해지는 대칭-적대관계로 특징 지었다.

이후 1980년대부터는 경제력이 상승한 남한 주도로 해양수산 분야의 협력이 추진되었다. 1982년 2월 1일 손재식 통일원장관은 남북 공동 어로구역 설정을 포함한 20개항의 평화통일시범실천사업을 발표하였고, 1984년 11월 15일 제1차 남

북경제회담이 열렸다. 이 때 남측은 북한으로부터 명태 반입을 희망하는 한편, 남북한 공동어로구역의 설정, 남북 공동의 새 어장 공동개발 및 이용 등 일련의 수산협력 사업을 제의했다. 또한 교류물자 수송과 관련 해 북측의 남포항 및 원산항, 남측의 인천항 및 포항항을 이용할 것도 동시에 제의했다. 이후 남북경제회담은 1985년 11월의 마지막 회담까지 총 5차례에 걸쳐 진행됐으며, 이후 전개될 남북 해양수산 협력 논의의 기반을 제공했다.

Sim(1998)은 이 때 까지를 죄수의 딜레마 게임(상호신뢰의 기반 조성)이 지속된 시기로 보았고, Park(2013)은 이 시기(1980년대)의 남북관계의 유형을 힘의 크기에서 남한이 앞서기 시작하는 비대칭-적대관계라고 특징 지었다. 한편, 1988년 최초로 남북 수산물교역이 시작되자 Sim(1998)은 이 시기부터 사슴사냥 게임(실질적 교류·협력)이 시작되었다고 보았다.

남북 대화와 협상은 2000년 6월 15일 김대중 대통령과 김정일 위원장이 발표한 역사적인 남북공동선언에 따라 해양수산 분야에서도 의미 있는 합의들을 도출하였는데, 2004년 5월 28일 채택되고 2005년 8월 10일 발표된 남북해운합의서와 그 부속합의서, 2005년 7월 27일 남북수산협력실무협의회 제1차 회의 합의서, 그리고 2007년 12월 15일 남북농수산협력분과위원회 제1차 회의 합의서 등이 대표적이다.

하지만 2000년대 후반부터 급격히 악화되기 시작한 남북 관계는 2010년 3월 26일 천안함 침몰 사건으로 이어졌고, 이 사건에 대한 대응으로 취해진 5.24 대북 제재조치는 해양수산 분야 협력의 전면 중단을 가져왔다.

KMI(2018)는 ‘남북한 해양수산협력 70년 변천사’에서 해양수산 분야 남북협력은 모색기, 태동기, 이행기, 조정기, 교류협력기 등 다섯 단계로 구분된다고 하면서, 모색기(1950~1970년대)는 경제력이 상대적으로 높았던 북한이 수산분야의 협력을 제안했으며, 태동기(1980~1990년대)는 경제

력이 상승한 남한 주도로 수산·해운 분야의 협력이 추진되었고, 이행기(2000년대)는 남북관계 개선과 경제협력이 본격화되었으며, 조정기(2010년대)에는 남북관계 악화에 따라 협력이 중단되었다가, 2018년 남북정상회담을 시작으로 교류협력기로 새롭게 진입하였다고 보았다.

이러한 선행연구에 의한 시기별 분석을 명분과 실리라는 관점에서 보면 다음과 같다.

첫째, 북한이 힘의 우위에 있던 시기는 북한 정권이 정통성 측면에서 우위를 점하기 위하여 경제적 실리를 무시하고 정치적 명분만을 앞세운 반면, 남한 정부는 당시 남북관계에서의 수세를 의식하여 일방적 실리에도 불구하고 협의에 응하지 않았던, 즉 명분이 대립되고 실리가 무시되었던 시기로 볼 수 있으며, 그 결과 협력이 이루어지지 못하였다.

둘째, 남과 북이 비슷한 힘의 크기를 가졌던 시기는 여전히 북한 정권이 정통성 측면에서의 우위를 점하기 위해 명분을 앞세우면서 실리적인 면도 함께 제안하였고, 이에 남한 정부도 남북관계 개선이라는 명분과 경제적 실리를 고려하기 시작한, 즉 명분이 형성되고 실리가 형성되기 시작한 시기로 볼 수 있으며, 그 결과 남북 경제협

력 논의가 시작되었다.

셋째, 남한이 힘의 우위를 점하기 시작하면서 남북 관계개선의 명분과 경제협력이라는 실리를 고려하여 선제적인 협력을 제안하게 되었고, 이에 북측도 남측의 명분과 실리에 동조하면서 적극적인 협의가 진행된, 즉 명분이 중시되고 실리가 중시된 시기로 볼 수 있으며, 그 결과 수산물 교역과 해상운송 등 낮은 수준이라도 남북 해양수산 협력 사업이 실행될 수 있었다.

이상의 분석 결과를 정리해 보면 <Table 2>와 같고, 이 결과는 명분과 실리라는 분석 틀이 역사적 경과를 분석하는데 있어 유효하고, 선행연구와도 비교 가능하므로 이론적 적용성이 있다고 판단된다.

2. 서해 평화수역 설정에 대한 적용성 검토

서해 평화수역과 관련된 과거의 경과를 보면, 2004년 6월 4일 제2차 남북장성급 군사회담에서 서해 해상에서의 우발충돌을 방지하기 위한 합의서를 도출하였지만, 2007년 7월 24일 제7차 남북장성급 군사회담에서는 서해 공동어로구역 설정과 관련해서 NLL(Northern Limit Line; 북방한계선) 문제로 난항을 겪었는데, 당시 우리측은 NLL

<Table 2> Analysis of Characteristics by Period

Prior Research	Period					
	1950~60's	1970's	1980's	1990's	2000's	2018~
KMI	searching period	searching period	beginning period	carrying out period	adjusting period	exchange-cooperation period
Sim KS	zero-sum game	prisoner's dilemma	prisoner's dilemma	stag hunt game		
Park SJ	asymmetric •hostile relations	symmetric •hostile relations	asymmetric •hostile relations			
Justification	(opposite)	consider	regard	regard		
Benefit	ignore	consider	consider	regard		
Discussion	no	low	high	(partly) cooperation		

기준 등거리·등면적을 주장한 반면, 북측은 NLL 이남에 공동 어로구역을 설정해야한다고 고집하였다(Park and Lee, 2016).

사실 NLL은 1953년 7월 27일 이루어진 정전협정에서는 남북한 간 육상 경계선만 설정하고 해양 경계선은 설정하지 않았다. 다만 정전협정 제 2조 13항에 "서해 5도(백령도·대청도·소청도·연평도·우도)는 유엔군 사령관의 통제 하에 둔다"라는 내용만 명시하였다. 1953년 8월 30일 당시 주한 유엔군 사령관이던 마크 클라크(Mark W. Clark)가 한반도 해역에서의 남북 간의 우발적 무력충돌 발생 가능성을 줄이기 위한 목적으로 서해 5개 도서와 북한 황해도 지역의 중간선을 기준으로 NLL을 설정하였다. 그러나 북한은 서해 NLL의 경우 유엔사가 일반적으로 선언한 것에 불과하다며, 1973년 10월~11월에 NLL을 43차례 의도적으로 침범했다. 이 사태를 논의하기 위해 1973년 12월에 개최된 제346차 및 제347차 군사정전 위원회에서 북한은 황해도와 경기도 도계선의 연장선 이북 수역은 북측의 연해라고 주장하였다(Choi et al., 2019).

2007년 10월 2~4일 노무현 대통령과 김정일 위원장 사이에 이뤄진 제2차 남북정상회담에 이어 제1차 남북총리회담(2007. 11. 16, 한덕수 국무총리와 김영일 내각총리)에서는 '서해상에서 공동어 및 민간선박의 운항과 해상수송을 보장하기 위한 서해상 일정 수역의 평화수역 지정' 등 서해평화협력특별지대의 설치에 대한 합의가 이뤄졌으나, 이후 남북관계의 악화로 인하여 진전되지 못했다(Park and Lee, 2016).

2018년 4월 27일 문재인 대통령과 김정은 위원장은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로 활동을 보장하기로 한 '판문점 선언'을 발표하였다.

남북 정상 간의 합의와 방향 제시에도 불구하고 NLL 이슈는 남북 모두에게 여전히 첨예한 이슈이다. 우리 정부는 "남북 공동어로수역이든 평

화수역이든 북방한계선을 바꾸는 것이 아니다"라며 "남북관계가 완전히 달라지고 평화협정을 체결하면 모르겠지만, 그 전에는 북방한계선을 손대지 않는다"고 강조하고 있다(Koo, 2019).

이상에서 보듯이 서해 평화수역 설정은 NLL과 연계되어 있고, NLL은 북측이 여전히 공식적으로 인정하지 않고 있는 상황에서 과연 평화수역 설정은 가능할 것인가? 평화수역 설정이 없어도 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로 활동을 보장할 수 있을 것인가? 하는 문제가 제기된다. 이 문제에 대한 답을 찾기 위해서는 이 문제가 가지고 있는 3가지 수준을 이해해야 한다. 첫째, 최상위 수준으로서 평화수역 설정의 문제이다. 둘째, 그 하위 수준으로서 군사적 충돌 방지이다. 셋째, 그 다음 수준으로서 안전한 어로 활동의 보장이다.

이 문제를 명분과 실리의 관점에서 보면, 군사적 충돌 방지는 명분(명분중시)이 있고, 어로 활동 보장은 실리(실리중시)가 있는 것이며, 명분이 중시되고 실리가 중시되면 협력은 실행가능하다는 것을 역사적 고찰에서 확인할 수 있었지만, 서론에서 지적한 바와 같이 상위 의사결정 단계인 평화수역 설정 문제가 선결되지 않으면 하위 의사결정이 어려워지는 것이다.

여기서 다시 명분과 실리의 분석 틀을 적용해 보면, 군사적 충돌 방지는 정치적 명분은 크나 경제적 실리는 없다. 반면 어로활동은 경제적 실리가 크다. 특히 중국어선의 불법조업을 원천 배제하고 남과 북의 수산 협력이 이루어질 경우 그 가치는 더욱 커지고, 그 성과는 북한 보다는 우리에게 훨씬 클 것으로 예상된다. 여기서 우리는 상호성에는 단순히 명분과 실리의 존재만이 아니라 그 크기에 있어서도 차이가 있다는 것을 알 수 있다. 즉, 위에서 언급한 3가지 수준별로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 서해 평화수역 설정의 문제는 남북 모두 명분이 중시되나 북한에게 훨씬 심각한 사안이라는 점을 고려하면, 물론 협상의 결과를 예단할

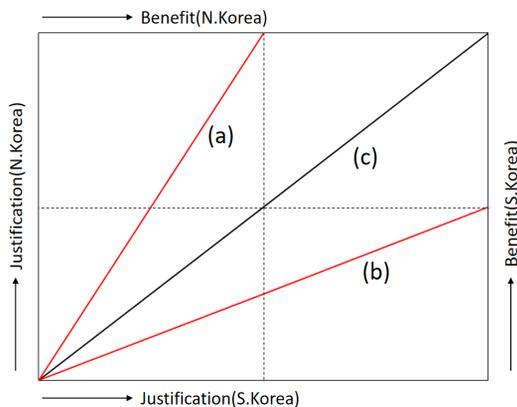
수는 없지만, 그 크기는 북한측에 상당히 있다.

둘째, 군사적 충돌 방지는 남과 북 모두에게 명분이 있고 과거 구체적인 내용에 합의하고 실행한 바도 있는 것을 고려하면 그 크기는 비슷하거나, 그 후 북측이 이 실행을 중단한 것을 고려하면 우리에게 조금 더 크기가 있다.

셋째, 안전한 어로 활동 보장은 남북 모두 실리가 중시되나 중국어선의 불법조업을 원천 배제할 수 있을 경우 그 크기는 우리측에 상당히 있다.

결국, 북한은 NLL문제와 평화수역 설정에 초점이, 우리는 긴장완화와 어로 활동에 초점이 있는 것이다. 북한이 NLL에 대한 명분을 갖고자 평화수역 설정 문제에 접근한다면, 남한은 평화수역 설정을 통하여 긴장완화와 어로 활동이라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있다는 명분과 실리의 계산이 있는 것이다.

정리해 보면, 비록 서로 초점을 맞추는 사안이 다르다고 하더라도 상호간에 명분과 실리를 합한 크기가 균형을 이룰 수 있다면 협력은 실행될 수 있다고 판단되며, 명분과 실리의 상대적 균형을 분석할 수 있는 모형은 [Fig. 1]과 같다.



[Fig. 1] Relative Balance of Justification and Practical Benefit.

여기서 (a)선은 북한이 명분을 우선하고 실리를 양보하는 반면 남한은 실리를 우선하고 명분

을 양보하는 경우의 균형이고, (b)선은 남한이 명분을 우선하고 실리를 양보하는 반면 북한은 실리를 우선하고 명분을 양보하는 경우의 균형이다. 그리고 (c)선은 명분과 실리의 크기가 양쪽 모두에게 똑같은 경우의 균형이고 완전한 상호주의적 균형을 이루고 있다.

IV. 결론 및 시사점

본 연구는 남북 해양수산 협력이 어떤 관점에서 추진되어야 실행가능성이 높아지는지를 분석하였다. 협력은 어느 일방의 입장에서만 이익을 추구하는 것이 아니라 쌍방의 입장에서 함께 이익을 추구해야 실행가능성이 높아진다는 사실을 상호주의 이론과 함께 명분(정치적 이익)과 실리(경제적 이익)라는 분석 틀을 가지고 확인해보았고, 그 결과는 다음과 같다.

첫째, 상호주의 관점은 국제관계에 있어 중요하게 다루어지고 있으나, 대표적 이론인 게임이론은 배반과 협력 등 양자택일의 이분법적 프레임워크를 가지고 있어, 다양한 조건과 썸법이 오고가는 구체적인 협력 사업에 적용하는 데에는 어려움이 있다. 또한 상호주의에는 가치 있는 것을 교환한다는 측면과 가치 있는 것을 박탈한다는 두 가지 측면이 있지만, 협력이라는 관점에서는 상호 이익이 되는 방향으로 새로운 접근 방법을 모색할 필요가 있다.

둘째, 대외정책에 있어 국가이익을 명분과 실리로 나누는 사례에 착안하여 그동안 해양수산 분야의 연구에서 한 번도 시도되지 못했던 명분과 실리라는 새로운 분석 틀을 가지고 남북 해양수산 협력에 대한 실질적 접근을 시도해 본 결과, 그 효용성이 아래와 같이 확인되었다.

먼저 본 연구에서 처음으로 시도하는 이러한 분석의 틀이 적용가능성이 있는지를 확인하기 위하여 명분과 실리의 수준을 각각 3가지로 구분하고, 9가지 조합을 만들어, 어떠한 조합이 협력의

가능성이 낮고 어떠한 조합이 협력의 가능성이 높은지를 파악하기 위하여 남북관계 및 해양수산 협력의 역사적 경과를 고찰하고, 선행연구들 중 시계열분석을 통해 규명한 시기별 특징들과 비교 분석한 결과, 명분이 증시되고 실리가 증시되면 협력은 실행가능하다는 것을 확인할 수 있었으며, 그 결과를 정리하여 <Table 2>로 제시하였다.

이 결과는 명분과 실리라는 분석 틀이 역사적 경과를 분석하는데 있어 유효하고, 선행연구와도 비교 가능하므로 이론적 적용성이 있다고 판단된다. 따라서 명분과 실리 이론은 다음과 같이 성립된다. (1) 서로의 명분이 무시되거나 실리가 무시될 때 협력은 시작되지 못한다. (2) 서로의 명분이 고려되고 실리가 고려될 때 비로소 협력은 진행된다. (3) 서로의 명분이 증시되고 실리가 증시될 때 협력은 실행된다.

셋째, 그러나 이 이론을 판문점 선언에 의한 서해 평화수역 설정 문제에 적용할 경우 보다 확장된 이론의 필요성이 제기되었다. 즉 상호성에는 단순히 명분과 실리의 존재만이 아니라 그 크기에 있어서도 차이가 있기 때문이다. 따라서 상대적으로 명분과 실리의 크기가 다른 경우의 협력가능성을 아래와 같이 분석하였다.

서해 평화수역 설정 문제는 3가지 수준으로 나누어진다. (1) 최상위 수준으로서 평화수역 설정의 문제이다. (2) 그 하위 수준으로서 군사적 충돌 방지이다. (3) 그 다음 수준으로서 안전한 어로 활동의 보장이다. 이를 명분과 실리의 상대적 크기로 보면, 서해 평화수역 설정의 문제는 남북 모두 명분이 증시되나 북한에게 훨씬 심각한 사안이라는 점을 고려하면 그 크기는 북한측에 상당히 있다. 군사적 충돌 방지는 남과 북 모두에게 명분이 있고 과거 구체적인 내용에 합의하고 실행한 바도 있는 것을 고려하면 그 크기는 비슷하거나, 우리에게 조금 더 크기가 있다. 안전한 어로활동 보장은 남북 모두 실리가 증시되나 중국어선의 불법조업을 원천 배제할 수 있을 경우 그 크기는 우리측에 상당히 있다. 결국, 북한은

NLL문제와 평화수역 설정에 초점이, 우리는 긴장완화와 어로 활동에 초점이 있는 것이다. 비록 서로 초점을 맞추는 사안이 다르다고 하더라도 상호간에 명분과 실리를 합한 크기가 균형을 이룰 수 있다면 협력은 실행될 수 있다.

본 연구에서는 최종적으로 명분과 실리의 상대적 균형을 분석할 수 있는 모형을 <Fig. 1>과 같이 제시하였다. 이는 최초로 상호주의적 관점에서 명분과 실리라는 분석 틀을 가지고 연구를 시도한 결과물이라는 측면에서 나름 의미를 부여할 수 있겠으나, 다른 한편으로는 명분과 실리의 크기를 측정하는 방법과 아울러 협상에서 활용할 수 있는 서해 평화수역 설정 문제에 대한 보다 심도있는 검토 등 후속 연구가 필요하다.

남북관계가 새로운 국면을 맞이한 2018년 그리고 판문점 선언은 해양수산계의 기대를 한껏 부풀게 했고, 여기저기서 남북 해양수산 협력의 과제들을 제안하면서 우선순위도 정하는 등 많은 관심과 노력이 있었지만, 모두 우리측 입장에서 진행된 점을 감안하면, 이제는 상호주의적 관점에서 명분과 실리에 입각한 호혜적인 사업에 우선순위를 두어야 할 필요성을 다시 한번 강조한다.

References

- Choi JH, Nam JH, Park YG, Kim M and Kim JH(2019). Solving the Legal Conundrum of Overlapping Maritime Areas at the times of Peace-Building era over Korean Peninsular. Korea Maritime Institute, Busan, Korea.
- Jin HK and Yoon IJ(2019). A Study on North Korean Fisheries Policy of the Kim Jong-un Era: Focusing on 「Rodong Shinmoon」 Analysis. Ocean Policy Review, 32(2), 41~70.
- Kim JD, Yoon IJ and Choi Na YH(2018). Report on the National Recognition Survey and Demand for Inter-Korean Cooperation Projects. In: Proceedings of the Seminar on Inter-Korean Maritime and Fisheries Cooperation. Press center, Seoul. 1~34.

- KMI(2018). 70 Years of Cooperation in Maritime Affairs and Fisheries Inter-Korea. KMI Info Graphic, 08, 36~39.
- Koh YH(2019). A Study on Trends and Issues of North Korean Studies. *Unification and Peace*, 11(1), 5~32.
<https://doi.org/10.35369/jpus.11.1.201906.5>
- Koo MG(2019). Inter-Korean Maritime Cooperation under the Peace Regime on the Korean Peninsula: Joint Development of Fisheries, Shipping, and Offshore Oil Fields. *International Development and Cooperation Review*, 11(3), 1~16.
<https://doi.org/10.32580/idcr.2019.11.3.1>
- Kwak SJ, Yoo SH and Shin CO(2002). Application of the Delphi Method to Analyzing Domestic Marine Industry: Prospects and Policy Issues. *Ocean Policy Review*, 17(2), 1~18.
- Lee SW(2018). Direction of North Korean Port Development for Logistics Integration and Expansion on the Korean Peninsula. *KDI Review of the North Korean Economy*, 20(9), 23~41.
- Lee TH(2009). *A Study on Inter-Korea Cooperation Scheme Development Using an AHP Analysis: Focusing on Fisheries Cooperation*. Unpublished doctoral dissertation, Korea University.
- Neumann JV and Morgenstern O(1944). *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton University Press, Princeton, U.S.A.
- Park SJ(2013). *A Study on Inter-Korean Fisheries Cooperation: Focusing on changes of North Korean Cooperation motivations*. Unpublished doctoral dissertation, Gyeongsang National University.
- Park SJ and Lee SW(2016). *Inter-Korean Maritime and Fishery Relation 1945-2015*. Korea Maritime Institute, Busan, Korea.
- Sim KS(1998). An Application of Game Theory on the Fishery Cooperation between South and North Korea. *Ocean Policy Review*, 13(2), 189~211.
- Song BJ(2014). *A Study on the North Korea's Position towards the United Nations Convention on the Law of the Sea: Focused on the Maritime Jurisdiction Waters*. Unpublished doctoral dissertation, Hankuk University of Foreign Studies.
- Yoo ES(2016). *The Justification and Practical Benefit of Diplomatic Relations with Japan: Restoration of the Negotiation Process for the Right to Claim Japan, Historic Space*, Seoul, Korea.
- Yoon IJ, Choi JS, Jin HK and Heo JY(2019). Implications in Maritime Affairs and Fisheries Based on Keyword Analysis of North Korea's Rodong Shinmoon. *KMI Weekly Report*, 126, 1~11.

-
- Received : 30 April, 2020
 - Revised : 29 May, 2020
 - Accepted : 08 June, 2020