

남북한 공유하천의 법적 지위

Legal Position of the International Rivers Shared by South and North Korea

이영근*, 박성제**, 류시생***, 박상우****

Young Kune Yi, Sung Je Park, Si Saeng Ryu, Sang Woo Park

요 지

본 연구는 남북한 공유하천을 둘러싼 문제를 가장 근본적인 사항에서부터 재조명하고자 하는 시도로 이루어졌다. 우선 국제법상 논의의 대상이 되고 있는 국제적인 공유하천(international rivers)의 범리성을 살펴보고, 공유하천이 가질 수밖에 없는 특수성을 이해하고자 하였다. 공유하천의 상류지역에 접한 국가와 하류지역에 접한 국가의 법적·정치적인 입장 차이를 알아보고, 분쟁의 원인과 분쟁해결과정을 고찰하였다. 그리고 국제적인 법전화 노력이 지속적으로 추진되고 있음에도 불구하고 국가 간 합의를 이루지 못하고 있는 사안을 집중적으로 분석하였다. 공유하천의 문제는 비단 남북한에 국한된 문제는 아니다. 상당히 오랜 시간 국제사회에서 갈등의 원인을 제공하여 왔으며, 그 해결방법을 찾는 일은 현재에도 지속적으로 이루어지고 있다. 우리나라의 경우, 궁극적으로 공공관리를 위한 방안을 마련하여야 할 것이다. 그 전제조건으로 남북 공유하천의 법적지위를 명확히 할 필요가 있다. 본 연구는 국제적인 공유하천의 사례연구를 통하여 남북한 공유하천의 법적인 지위를 명확히 하고, 이에 따른 법적 정당성을 모색하고자 한다.

핵심용어 : 공유하천, 국제하천, 법적지위, 공동관리, 수자원

1. 서 론

rival(경쟁자)의 어원은 ‘rivus’라는 라틴어에서 파생되었다. rivus는 시냇물, 조그만 하천을 이르는 말로 여기서 물을 둘러싼 당사자 간의 갈등이 일어나게 되면서 rival이 경쟁상태를 뜻하는 말이 되었다(田中幸夫, 2009). 물은 인간을 비롯한 모든 생물이 생존하는데 있어서 필요불가결의 대상인 동시에, 국가를 다스리는 일에 있어서도 위정자가 반드시 해결해야 할 항목으로 중요시되어 왔다. 고대의 위정자들에게 있어서도 그 점은 예외가 아니었다. 하천은 중요한 취수원인 동시에 수많은 물자와 사람의 이동을 가능하게 하는 교통수단이었다. 물이 이렇듯 중요한 수단이고 자원이기는 하지만 역사적으로 볼 때 물이 전쟁의 원인을 제공하는 경우는 흔치 않았다¹⁾(清水學 등, 2004). 물이 분쟁요인을 넘어 전쟁의 원인을 제공할 수 있다는 위기감이 높아진 것은 20세기에 들어서다. 이집트 출신의 UN 6대 사무총장 갈리(Boutros Boutros Ghali)는 “중동에서의 다음 전쟁은(석유가 아니라) 수자원을 둘러싼 분쟁이 될 것”이라고 경고한 바 있다(National Geographics, 1993). 또한 전 세계은행 환경문제담당 부총재를 역임했던 이스마일 세라겔딘(Ismail Serageldin)은 “21세기에서는 수자원의 쟁탈에서 전쟁으로 옮겨갈 것”이라고 언급하였다(World Press Review, 1995).

* 정회원 · 미래자원연구원 선임연구원 · E-mail : yiyk08@gmail.com
** 정회원 · 미래자원연구원 원장 · E-mail : psungje@gmail.com
*** 정회원 · 미래자원연구원 수석연구위원 · E-mail : ssaeng@gmail.com
**** 정회원 · 서남대학교 토목공학과 교수 · E-mail : hydropsw@hanmail.net

1) 이광만 등(2008)은 국제적인 물분쟁에 대하여 역사적, 원인별, 지역별로 분석하고 발생빈도가 높았던 점을 지적하고 있다. pp.2-3. 즉, 물은 그 중요성으로 말미암아 인간에게 끊임없이 분쟁의 구실을 제공하지만, 모두를 파멸의 길로 이끄는 않았다는 점에 주목할 수 있다. 한편, 한국환경정책·평가연구원(2009)은 갈등사례에 비해 물을 둘러싼 국가 간 협력사례가 많은 점을 지적하고 있다. p.9.

물에 대한 중요성은 커다란 국제적인 움직임을 형성하였는데, 우선 1967년 세계물평화회의를 필두로 하여 1977년에는 아르헨티나에서 UN수자원회의가 개최되어 ‘인류는 그 기본적인 욕구를 충족하기 위하여 음료를 입을 권리가 있다’고 하는 행동계획을 채택하였다. 1992년에는 더블린선언을 통해 4개의 더블린 원칙(Dublin Principles)²⁾이 채택되었으며, UNCED 더블린 리오 원칙, 지구환경회의에서 채택된 Agenda 21 등 물과 관련된 국제규범들이 봇물처럼 터져 나왔다. 또한 UN총회에서 3월 22일을 “물의 날”로 할 것을 채택한 것도 같은 해의 일이었다. 현재는 세계물포럼(WWF)을 비롯하여 애틀랜타 국제물포럼(Atlanta Annual International Water Forum), 스톡홀름 세계물주간(World Water Week in Stockholm), 싱가포르 국제물주간(Singapore International Water Week), 물과 에너지 2009 컨퍼런스(Water & Energy 2009 Conference) 등 세계각지에서 물문제에 대처하기 위한 국제회의가 개최되고 있다. 우리나라도 예외는 아니어서 춘천 세계물포럼, 경남 물포럼, 인천 세계도시물포럼 등이 항상적으로 개최되거나 그런 경향을 보이고 있다³⁾.

2. 공유하천의 법적 지위

국제하천(international river)이란 지리적으로 복수 국가의 국경을 구성하거나 복수 국가를 관류(貫流)하는 하천을 이른다(Encyclopedic Dictionary of International Law, 1998). 국제하천을 지칭하는 표현은 다수 존재하며, 남북한에 걸쳐 관류하는 하천을 일반적으로 공유하천이라 칭하고 있다⁴⁾. 우리나라의 경우 북한강과 임진강이 대표적인 공유하천으로 남북한 공동관리를 위하여 지속적으로 협력을 모색하고 있다. 그러나 우리나라가 하류에 위치하고 있기 때문에 북한의 일방적인 행위에 대하여 홍수나 오염 등의 피해를 최소화하고자 하는 방향으로 사업이 진행되어 왔다. 임진강의 경우 수해대책을 위하여 2000년 이후 다양한 협력사업을 펼쳤으나 구체적인 협의를 도출하지는 못하고 있다(한국환경정책·평가연구원, 2009).

2009년 11월 황진하의원 대표로 발의된 하천법개정안은 이러한 요구에 따른 노력의 일환으로 평가될 수 있다. 동 법안은 제안이유에서 “(공유하천은) 남북한 간 공동관리 시스템의 구축 등 국가차원의 관리가 요구되는 하천이나, 공유하천에 대한 명확한 규정이 없고, 공유하천의 유지·보수를 하천관리청(국토해양부장관)이 아닌 시·도지사가 하고 있음. …시·도지사가 공유하천을 유지·보수하는 것은 남북한 간 협력 및 협정체결 등에 있어서 권한상의 한계뿐만 아니라, 국가차원에서 공유하천을 체계적으로 관리하지 못하게” 된다고 지적하고 있다. 공유하천의 안정적이고 미래지향적 관리를 위해서 이는 대단히 정확한 지적이라고 할 수 있다. 국내적으로 정부차원의 관리체계를 확립한 후에 북한과의 협력체계를 구축하는 것이 타당하다. 지금까지의 협력방안이 궁극적인 협력관계에 역점을 두고 있기 때문에, 앞으로 이러한 관점에서 접근해야 할 것이다.

하지만 개정안은 여러 가지 면에서 한계를 드러내고 있다. 개정 법안은 공유하천의 법적 정의를 마련하는 것에 그치고 있을 뿐, 공유하천의 역할 및 기능에 따른 법적인 지위를 부여하지는 못하고 있다. 특히, 공유하천에 대한 법적인 정의로 하천법 제2조에 제1호의2를 신설하여 공유하천이란 “지표면에 내린 빗물 등이 모여 흐르는 물길로서 공공의 이해에 밀접한 관계가 있어 제7조 제2항제4호에 따라 국가하천으로 지정된 것을 말하며, 하천구역과 하천시설을 포함”한다고 규정하고 있다. 공유하천에 대한 법적인 정의를 시도한 것은 대단히 큰 의의를 지닌다고 할 수 있으나,

2) 더블린 4원칙은 구체적으로 다음과 같다. ①수자원의 유한성, ②참여형 수자원 개발 및 관리, ③물공급, 관리 및 보전에 있어서 여성의 역할, ④경제재로서의 물. 더블린 원칙은 수자원이면서 물의 역할을 분명하게 인식하게 했다는 의미를 가지며, 이는 물이 분쟁의 원인이 될 수도 있다는 가능성을 언급한 것이라 할 수 있다. 실제로 국제관계에 있어서 국제하천유역을 둘러싼 외교적 사안의 수는 1996년이 1948년에서 1984년의 평균보다 약 8.5배 상승하였다. 田中幸夫(2009), 國際河川流域から世界の水問題を考える, pp.15-19.

3) 물 관련 국제적 논의에 대해서는 수자원의 지속적 확보기술개발 사업단(2003), 제3회 세계물포럼 자료집, 한국환경정책·평가연구원(2009), 기후변화 대응을 위한 미래지향적 물관리체계 구축방안 연구 등 참조.

4) 김덕주(2009), pp.6-9 등. 국제하천과 공유하천의 개념적인 차이는 없으며, 본 연구에서는 편의에 따라 양자를 구분하여 사용한다.

본 법안에서 마련하고 있는 공유하천의 정의에 그것이 가지는 특성은 전혀 찾아볼 수가 없다. 즉, 국가하천이 아니라 국제하천인 공유하천을 어떻게 관리할 것이며, 복수의 국가가 하나의 수계를 관리하기 위해서는 어떠한 법철학을 가져야 하는지에 대한 아무런 사상을 내포하지 못하고 있는 점은 앞으로 개선해야 할 사항이라고 할 수 있다.

3. 국제하천을 둘러싼 분쟁 사례

수개국을 관류하거나 국경을 이루는 하천은 자연이 만들어낸 수로로서 그 자체가 중요성을 가진다. 오랜 기간 수로는 선박의 항해에 이용되어 왔다. 국제사회는 각 연안국의 영역에 속하는 국제하천 부분에 대하여 이익공동관계⁵⁾의 존재를 인식하게 됨으로써 19세기부터 특별한 조약에 근거한 국제하천체도를 설정하였다⁶⁾. 하지만 이와 같은 하천의 국제화 논의가 진전되더라도 조약에 정해져있는 일정 범위에서 영역주권의 행사가 억제되는 정도일 뿐, 이들 하천부분이 여전히 연안국의 영역이라는 사실에는 변함이 없다.

한편 오늘날의 하천은 농업용 개관, 수력발전, 기타 개발을 위한 목적 등에 사용되며 연안국의 경제개발에 중요한 역할을 수행한다. 그러나 이와 같은 비항행목적의 하천이용은 오히려 연안국에 의한 영역주권의 행사를 조장하게 됨으로써 국제하천의 이용목적과 관련하여 연안국 간, 혹은 연안국과 비연안국과의 이해관계 조정이 필요로 하게 되었다. 1992년 헝가리와 슬로바키아 간의 유역변경과 관련된 분쟁은 국제하천을 둘러싼 환경과 개발의 갈등문제가 얽힌 중요한 사례로 꼽히고 있다.

3.1 국제판례연구(Gabačíkovo-Nagymaros Project)

1997년 9월25일 국제사법재판소(International Court of Justice)는 5년간 계속되던 헝가리와 슬로바키아 간 국제하천의 이용에 관한 사건에 대한 본안 판결을 내렸다⁷⁾. 이 사건은 헝가리가 환경에 대한 배려를 이유로 1977년 양국이 맺었던 「Gabcikovo와 Nagymaros 지역의 수문장치 건설 및 운영에 관한 조약(이하 1977조약)」의 이행을 거부함으로써 시작되었다. 슬로바키아는 헝가리가 우려하는 환경에 대한 영향을 부정하고 조약에 따른 계획의 속행을 주장하였다.

1977조약은 Gabcikovo(상류, 슬로바키아)와 Nagymaros(하류, 헝가리)의 양 지점에 댐과 발전소, 항행시설을 건설하여 도나우강의 범람에 의한 홍수방지와 하상침식의 방지, 항행조건의 개선을 위해 체결되었다(그림 1 참조). 또한 1977조약은 단순히 발전소 등 시설물의 설치에 관한 규정에 그치지 않고 시설물이 완성된 후의 운영과 공유에 대해서도 규정하고 있다⁸⁾.

5) 한편은 영역주권 행사의 규제에 속하며, 다른 한편은 항행자유의 확보의 측면이다.

6) 1815년에 채택된 「제 국가를 관류하는 하천의 항행규칙」에서 특정 국제하천(다뉴브강, 라인강, 엘베강, 콩고강 등)에 대해서는 외국 선박의 자유항해가 국제법상 인정되었다.

7) *Gabačíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgement, I.C.J. Reports 1997*. 본 사례의 상세에 대해서는 ICJ 사이트 참조 (<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=hs&case=92&k=8d>)

8) *Ibid.*, Paras. 28-31, pp.29-31.

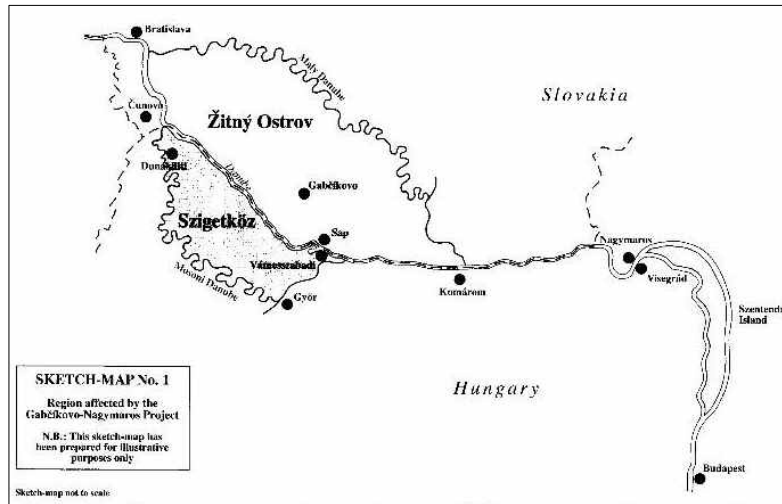


그림 1 슬로바키아와 헝가리간의 G/N계획

※출전 : ICJ Report(1997) p.16.

1977조약은 커다란 공사계획의 변경 없이 순조롭게 진행되었고, 1989년 도나우강 슬로바키아 측의 물이 분류되면서 발전이 가능한 단계까지 이르렀다. 그러나 동년 5월 헝가리는 Nagymaros 지점의 댐 건설로 인하여 하천 및 지하수의 수질에 악영향을 미친다는 이유로 공사의 정지를 결정하였다. 헝가리는 G/N계획의 실시로 인하여 환경에 중대한 영향이 미칠 수 있음을 지적하고, 환경영향평가가 종료될 때까지는 도나우강의 분류를 행해서는 안 된다고 주장하였다. 슬로바키아는 헝가리의 주장에 근거가 없다는 입장을 취하고, 문제해결을 위한 양국 간 협의를 지속하였다. 협상이 결렬되어 1992년 헝가리는 1977조약이 종료되었음을 선언하였고⁹⁾, 국제사법재판소에 분쟁의 해결이 위탁되었다.

국제사법재판소에 부탁(付託)된 사안은 크게 3가지로 요약된다. 첫째, 헝가리는 1989년에 자국이 분담해야 할 부분의 공사를 정지 및 포기할 수 있는 권리가 있었는가, 둘째, 舊체코슬로바키아는 1991년 11월에 variante C의 공사를 개시하여 1992년 10월에 가동을 개시할 권리가 있었나, 셋째, 1992년 5월에 헝가리가 행한 1977조약의 종료선언의 법적효력은 있는가 등이다. 상기의 쟁점은 한쪽의 당사국이 일방적인 판단에 의해 조약에 규정되어 있지 않은 작위·부작위의 합법성, 혹은 그에 따른 조약의 유효성에 관한 논점이라고 볼 수 있다(河野眞理子, 1999).

각 사안에 대하여 재판소는 다음과 같은 판결을 행했다. 첫 번째 사안에 대하여, 헝가리는 환경에 대한 배려, 즉 생태학적 긴급상태가 존재하고 있음을 주장하였다. 재판소는 헝가리가 주장하는 긴급상태를 인정하기 위해서는 ①국가의 사활적 이익이 위협받을 것, ②국가의 사활적 이익에 대한 위협이 ③그 행위가 국가의 사활적 이익을 지킬 수 있는 유일한 방법일 것, ④상대국의 사활적 이익과의 형평이 과도하게 침해받지 않을 것, ⑤그 행위를 행한 국가가 그 상태의 발생에 기여하지 않을 것, 이상 5개의 조건이 충족되어야 한다고 지적하였다. 긴급상태는 상기 조건이 엄격하게 적용되어야 하며 또한 조약의 일부 당사국의 판단만으로는 불충분하다고 하여 헝가리의 주장을 물리쳤다¹⁰⁾. 두 번째 사안에 대하여, 슬로바키아는 헝가리의 위법행위(조약의 일방적 종료)에 의한 대항조치임을 주장하였다. 재판소는 대항조치의 요건으로, ①상대국의 위법행위가 존재할 것, ②위법행위에 대한 행위의 정지 혹은 사후구제의 청구를 행하였을 것, ③대항조치의 효과가 위법

9) *Ibid.*, Paras. 90-91, pp.57-58.

10) *Ibid.*, Paras. 51-52, pp.40-41.

행위에 의한 손해와 균형성을 가져야 한다고 지적하면서, 슬로바키아의 행위가 3번째 요건을 만족하지 않는다고 판시하였다¹¹⁾ 세 번째 사안에 대하여, 헝가리는 1977조약의 이행은 환경에 회복불가능한 영향을 미칠 수 있다는 “후발적 이행불능”과 더불어 “사정의 근본적 변화”가 조약의 종료를 정당화할 수 있다고 주장하였다. 재판소는 헝가리가 주장하는 후발적 이행불능 및 사정의 근본적 변화로 조약의 일방적 종료요건을 만족시키기 위해서는 국제 관습법상 극히 예외적으로 인정되어야 하며, 본 사안은 그것에 해당하지 않는다고 지적하였다¹²⁾.

3.2 남북 공유하천에의 시사점

국제사법재판소에 의한 국제재판은 재판조약 등에 의해 당사국이 수락하는 경우를 제외하고 양국의 동의가 없이는 재판이 진행되지 않는다. G/N계획사건은 헝가리와 슬로바키아가 ‘환경’과 ‘조약의 이행’이라는 큰 축을 가지고 법정 논쟁을 이어갔다. 궁극적으로 본 재판에서 헝가리가 패소하는 것으로 결론이 나기는 하였지만, 국제재판의 경우 국내와는 달리 재판소의 강제집행권이 존재하지 않는다. 따라서 재판소의 판결은 선언적인 효력만을 가지고 끝이 날 수도 있으며, 재판소의 권고 의견을 전폭적으로 수용할 수도 있다(Brownlie, 1990).

2009년 북한의 황강댐 무단 방류를 이유로 국제재판을 제기하기는 어렵고, 설사 제소한다고 하더라도 북한이 이에 응하는 일은 없을 것이다. 하지만 공유하천에 대한 국제적인 흐름을 정확하게 파악하고, 그에 따른 관리방안에 대한 적절한 대책을 강구하는 것은 중요한 일이다. 왜냐하면 북한에서조차 “국제법상에 비추어 명백한 위반”이란 표현이 국영 보도기관을 통해 발표되는 경우가 흔치 않기 때문이다.

4. 결 론

참여정부 시대까지는 남북 공유하천의 협력방안을 둘러싼 논의가 활발하게 전개되었으며, 상당히 구체적인 접근방법까지 거론되었다. 그러나 2008년 신정부가 들어서면서부터 기존의 대북정책과는 다른 기조를 취하게 되면서, 그간의 논의는 침묵에 빠지고 말았다. 남북한 간의 공유하천을 어떻게 개발하고 관리할 것인가 하는 점은 남북한 긴장관계에 의존하는 경향이 크다고 할 수 있다. 본 연구는 공유하천에 대한 보편타당한 논리성을 제공함으로써 대북 정책의 일관성을 유지하는 일관성 있는 정책방안을 제시하고자 하였다.

북한은 유례를 찾아보기 힘든 이질적인 정치구조를 가지고 있다. 따라서 공유하천의 이용과 관련하여 국제관습 혹은 일반 국제법상의 규범으로 행위규제를 하기는 어려운 실정이다. 이러한 특수성으로 인하여 남북한 공유하천에 대한 선행연구가 북한의 “협력”을 전제조건으로 하고 있으며, 북한의 협력을 이끌어내기 위한 방안으로 경제협력, 지속적인 신뢰구축 등을 유력한 방안으로 제시하고 있다.

본 연구는 공유하천에 대한 국제규범의 성격을 국가적 입장에 맞추어 조명하였다. 북한의 정치구조의 여하에 따라 국제규범의 성격이 변하는 것이 아니라면, 우선적으로 북한을 규범의 테두리안으로 끌어와야 할 것이다. 공유하천이 한 국가의 일방의사에 의해 좌지우지되어서는 안 되며, 일반 국제법을 비롯한 국제관습법 및 국제판례가 이를 지속적으로 확인하고 있다. 우리 정부가 국제규범을 지키려고 하는 확고한 의지와 일관된 정책을 보여주는 것이 무엇보다 중요한 일이다. 북한과의 경제력의 차가 클수록 북한의 동인(動因)을 유발할 수 있는 여지는 커지게 마련이다. 오히려 그러한 과정 없이 북한이 국제적으로 인정된 일반 원칙을 준수하게 하는 것이야말로 지난한

11) *Second Report on State Responsibility* by Mr. Crawford, A/CN.4/498/Add.2, Paras. 83-85, pp.55-57.

12) *I.C.J. Reports 1997*, Paras. 108-115, pp.55-69.

일이 될 것이다.

감사의 글

본 연구는 국토해양부가 출연하고 한국건설교통기술평가원에서 위탁 시행한 건설기술혁신사업(08기술혁신F01)에 의한 차세대홍수방어기술개발연구단의 연구비 지원에 의해 수행되었습니다.

참고문헌

1. 김광목, 이승복, 박태선, 최동진(2002), 물 분쟁과 21세기
2. 김덕주(2009), 국제공유하천의 분쟁 및 해결사례, 외교안보연구원 정책보고서
3. 김영봉(2006), 임진강유역의 평화적 이용을 위한 남북한 협력방안, 국토연구 제48권, pp.37-54.
4. 이광만, 강부식, 홍일표(2008), 남북한 공유하천의 갈등해소와 공동이용을 위한 협력체계, 대한토목학회논문집 제28권 5B호, pp.1-10.
5. 통일연구원(2006), 남북한 공유하천 교류협력 방안
6. 한국환경정책·평가연구원(2009), 남·북한 공유하천의 관리 현황과 물안보 확보 방향
7. Ian Brownlie(1990), International Principles of Public International Law, 4ed.
8. Gabačíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgement, I.C.J. Reports 1997.
9. 河野眞理子(1999), ガブチコブォ・ナジュマロシュ計畫事件判決の國際法における意義, 世界法年報 제19호, pp.98-126.
10. 田中幸夫(2009), 國際河川流域から世界の水問題を考える, 東京대학 총괄프로젝트기구 「水の知」 총괄기부장좌 발표자료
11. 清水學, 伊能武次(2004), 國際河川を巡る政治經濟學的分析—中東・中央アジア—, 一橋大學經濟學研究科 Discussion Paper #2004-6, pp.1-32.