

국제수법에 근거한 남북공유하천의 물 문제 분석

Analysis of Water Problems based on International Water Law for South-North Korea's Shared Rivers

이광만*

Gwang Man Lee

1. 서론

국공유하천에서 물 이용의 기본원칙은 공평성(equity)과 무피해(no harm)이다. 그러나 실제 문제에서 공평성에 대한 애매한 기준에 관한 용어는 물 분쟁 시 물 배분 결정을 어렵게 하고 있는 것도 사실이다. 또한 국제수법 역시 모호하고 어떤 때는 모순적이며 하의에 의한 원칙을 강제할 수 있는 메커니즘이 존재하지 않는다는 것이다. 그러나 국제공유하천에서 공평한 물 배분 협약은 대립을 떠나 협력을 바탕으로 한 정치적 힘을 발휘하는데 도움을 주는 수문정치학의 전제조건이 된다. 이것은 수 십 년간의 긴장관계의 협의를 통해 얻어지는 것이 대부분으로 다뉴브, 인더스, 갠지스 및 요르단을 예로 들 수 있으며, 파라나, 나일 및 티그리스-유프라테스 강에서는 아직도 분쟁이 지속되고 있다.

국제수로를 대상으로 한 국제수법이 공식화된 것은 1차 세계대전 이후이다. 그 후 국제법 관련 기관에 의해 국제공유하천에 적용할 수 있는 일반적 지침에 맞추어 급증하는 물 이용 문제에 대한 프레임이 제시되었다. 대표적인 것이 1966년 국제법협회가 제시한 Helsinki Rule이다. UN은 이 룰을 정식으로 채용하여 회원국이 준수토록 하였고 이후 이를 명문화된 법으로 제도화한 것이 1997년 UN총회에서 통과된 국제수로의 비항해적 이용에 관한 법(Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses)이다. 이 법은 수로에서 물 이용에 관한 국제협약으로는 유일한 것이며, 35개국이 비준함에 따라 2014년 8월 17일자 발효되었다. 이 법에 대한 논의는 아직도 지속되고 있으나 이미 국제사법재판소가 헝가리와 슬로바키아의 다뉴브강 분쟁의 심리에 인용하였고 나이강의 Nile Cooperative Framework 하천협약에서도 명문화하고 있다.

이런 점을 고려하여 향후 남북공유하천의 물 이용관리 문제나 하천협약에 접근하기 위한 방안으로 1997년 UN협약이 중요한 기준이 될 것으로 판단하였다. 본 연구는 남북공유하천에서 공평하고 합리적인 물 이용에 관한 원칙을 어떻게 적용하는 것이 바람직한지를 남북관계, 국제하천의 사례 및 1997년 UN협약에 근거하여 제시하고자 하였다.

2. 97 UNWC(UN Watercourses Convention)

1970년 UN은 국제수로의 물 이용관련 증가하는 분쟁을 합리적으로 해결하기 위해 ILC(International Law Commission)에 Helsinki Rule을 대체할 수 있는 실행가능한 수로의 물

* 정희원 · K-water연구원 수석연구원 · E-mail : lkm@kwater.or.kr

이용에 관한 국제적 지침을 마련해 줄 것을 요청하였다. Helsinki Rule은 1966년 ILA (International Law Association)가 국제수로의 물 이용에 관한 국제관습을 법으로 체계화 한 것으로 UN이 이를 채용하였다. 이에 UN은 보다 확고한 국제수로의 비항해적 이용, 즉 물 이용과 관련된 기본법 체계를 마련하고자 하였다. ILC는 1994년 국제수로의 물 이용에 관한 법률 초안 작업을 완료하였고, UN 6차 위원회는 ILC 초안에 기초하여 국제수로의 비항해적 이용에 관한 법의 협약 안을 만들었다. 1997년 UN총회에서 국제수로의 비항해적 이용에 관한 법의 협약에 관한 법안을 통과시켰는데 106국가 중 3개국이 반대한 가운데 이 협약을 통과시켰다. 97UNWC(The United Nations Convention on the law of the Non-navigational Uses of International watercourses)는 국가간 경계를 가로지르는 국제수로의 지표수와 지하수를 포함하는 주운을 제외한 모든 물의 이용과 보존에 관한 것으로 물 수요의 증가와 인간 활동에 의한 영향을 염두에 두고 현재와 미래세대를 위해 수자원 보존과 관리에 도움을 주기 위한 협약이라 할 수 있다.

본 협약의 36조에 의거 2014년 5월 베트남이 35번째 비준국으로 등록하여 2014년 8월 17일 효력이 발생하게 되었다(35번째 비준이후 90일후). 본 협약은 물 관리를 위한 국제수법(International Water Law)을 수립하는데 중요한 진전으로 평가 되고 있다. 특히 국제수로의 물 이용에 관한 유일한 국제법으로 원칙과 기준을 제시한 골격법이라 할 수 있다. 본 협약은 표 1과 같이 7개분야 37개의 조항으로 구성되어있다.

Table 1 Articles of UN Watercourses Convention

Part	Article	Title
Preface		
Part I		Introduction
	Article 1	Scope of the present convention
	Article 2	Use of terms
	Article 3	Watercourse agreements
	Article 4	Parties to watercourse agreements
Part II		General Principles
	Article 5	Equitable and reasonable utilization and participation
	Article 6	Factors relevant to equitable and reasonable utilization
	Article 7	Obligation not to cause significant harm
	Article 8	General obligation to cooperate
	Article 9	Regular exchange of data and information
	Article 10	Relationship between different kinds of uses
Part III		Planned Measures
	Article 11	Information concerning planned measures
	Article 12	Notification concerning planned measures with possible adverse effects
	Article 13	Period for reply to notification
	Article 14	Obligation of the notifying State during the period for reply
	Article 15	Reply to notification
	Article 16	Absence of reply to notification
	Article 17	Consultations and negotiations concerning planned measures
	Article 18	Procedures in the absence of notification
	Article 19	Urgent implementation of planned measures
Part IV		Protection, Preservation and Management
	Article 20	Protection and preservation of ecosystems
	Article 21	Prevention, reduction and control of pollution

	Article 22	Introduction of alien or new species
	Article 23	Protection and preservation of the marine environment
	Article 24	Management
	Article 25	Regulation
	Article 26	Installations
Part V		Harmful Conditions and Emergency Situations
	Article 27	Prevention and mitigation of harmful conditions
	Article 28	Emergency situations
Part VI		Miscellaneous Provisions
	Article 29	International watercourses and installations in time of armed conflict
	Article 30	Indirect procedures
	Article 31	Data and information vital to national defense or security
	Article 32	Non-discrimination
	Article 33	Settlement of disputes
Part VII		Final Clauses
	Article 34	Signature
	Article 35	Ratification, acceptance, approval or accession
	Article 36	Entry into force
	Article 37	Authentic texts
Annex		Arbitration(14 Articles)

3. 주요 내용

본 협정은 1997년 5월 21일 UN총회에서 결의안으로 채택되었다(General Assembly resolution 51/229). 본 협정안의 채택은 UN총회가 20년 전에 시작한 본 건에 대한 진행절차의 결론이라 할 수 있다. 1970년 12월 8일 UN총회는 “Progressive Development and Codification of the Rules of International law Relating to International Watercourses”로 명명된 결의안을 채택하였다. 국제법위원회는 1970년 UN결의안에 따라 1974년 국제수로의 이용에 관한 연구를 시작하였다. 이후 20년 동안 위원회는 5명의 특별 조사위원이 연속적으로 연구를 진행하였다. 일반적인 관례에 따라 위원회는 1974년 국제공유하천의 주제와 관련된 여러 쟁점에 대한 의견을 구하기 위해 UN회원국에 설문조사를 실시하였다. 1976년 위원회는 작업시초에 국제수로(international watercourse)라는 표현의 범위를 결정하는 것이 불필요하다고 결론지었다. 사실 위원회는 1991년 제1독해 시 주제에 관한 법률안의 풀세트가 채택되기 전까지 이 표현을 정의하지 않았다. 그 해에 채택된 정의는 대체로 변화가 없었다. 위원회는 1994년 국제수로에 대한 작업을 끝내고 33개 조항의 완성 본을 채택하여 제2독해로 넘겼다. 위원회는 또한 지하수의 국제공유에 대한 같은 법안을 채택하였다. 지하수의 형태를 규정하는 초안이 포함된 원칙이 국가에 적용되도록 권고하였다. 위원회는 법률초안에 기초하여 다듬어진 최종안과 결의안을 총회에 제출하였다. 권고에 대해 1994년 총회는 워킹그룹 소집을 결정하였다. 워킹그룹의 검토를 거쳐 본 협정에 관한 법률안은 1997년 5월 21일 UN총회에서 채택되었다.

본 협약의 핵심 내용은 국제수로에서의 “제5조: 공평하고 합리적인 이용과 참여”, “제7조: 다른 공유국가에 피해를 주지 않을 의무” 그리고 “고지의 의무” 등이다. 본 협약은 UN 회원국에게 국제수로의 수자원 이용에 있어 다른 자원의 이용여부와 인구 수와 같은 변수들을 고려하는 방법으로 자원의 공평한 배분에 기초하여 어떤 국가의 행위(물 이용이나 하천개발)가 다른 국가에 미치는 영향을 고려할 의무를 부과하고 있다. 자원을 공유하는 각 회원국은 수로조건과 물 이용 계획

에 관한 정보를 공유국가에 제공하여야 하며, 다른 공유국가가 물 이용에 대해 검토할 수 있는 충분한 시간을 주고 물 이용이 해가된다고 인지될 때 거부할 수 있도록 하였다. 본 협약은 공유국가에게 물 이용의 시급성을 알리는 조건으로 긴급 물 이용을 허용하고 있다. 물 이용에 따른 해가 인지될 경우 회원국은 상호 받아들일 수 있는 해법을 논의할 것을 요구하고 있으며, 필요할 경우 제3국에 중재를 요청하거나 국제사법재판소(International Court of Justice, ICJ) 등과 같은 국제기구에 제소할 수 있게 정하였다. 또한 본 협약은 오염이나 외래종의 하천유입에 따른 피해를 조절할 수 있도록 적절한 조치를 취할 것을 요구하고 있으며, 피해 유발 국가는 피해처리와 공유국가에서 손실이 발생할시 보상에 관한 의무를 부과하였다. 또한 부칙에는 가뭄이나 세굴에 의한 수로에서의 자연재해 관리와 홍수나 수인성전염병 등과 같은 긴급 상황에 의해 영향을 받는 공유국가에 즉각 알려줄 것을 정하고 있다.

실제 본 협약은 비인준국의 경우 강제할 방법이 없으며, 본 법 자체에도 위반에 대한 강제조항이 없다. 특히 제5조(공평한 이용, equitable utilization)와 제7조(무피해 원칙, no-harm rule)에 대한 논쟁이 상존하며, 논쟁 처리 방법에 대한 의견 차이도 여전하다. 이를 증명하듯이 본 협약은 UN이 국제법위원회에 법률검토를 의뢰한지 22년이 지난 1997년 5월 106개국이 찬성하여 통과되었지만 실제 발효되기까지 17년이 걸리는 등(35개국이 비준하기까지) 각국의 이해관계가 복잡하게 적용되고 있음을 알 수 있다. 아울러 국제수로에서의 물 이용과 관련된 문제, 즉 수로수문학을 법률체계로 정립하는 것이 얼마나 어려운지를 잘 보여주고 있다.

4. 결론

본 협약은 국제공유하천에 광범위하게 적용할 수 있는 유일한 국제조약이다. 이 협정은 특정 국제하천의 특성에 맞게 적용하고 조정할 수 있는 원칙과 규칙을 세운 기본조약이다. 이 협정이 발효되기까지의 배경과 진행과정을 이해하는 것이 본 협약의 정신을 이해하는데 큰 도움을 줄 것이다. 특히 주요 조항이 내포하고 있는 의미와 그 한계성을 알아보는 것이 남북공유하천의 물 이용과 관련된 문제를 국제법적 차원에서 이해하는데 필요하다.

공유하천을 둘러싼 남북의 갈등은 북한이 대부분의 유량을 유역변경하는 임남댐 건설로 표면화되었다. 2000년 남북정상회담을 기회로 임진강수해방지공동사업에 합의하고 공동조사 등을 추진해 오다 중단되기도 하였다. 특히 이 기간 동안 북은 임진강 본류에 황강댐을 건설하여 유역변경하므로써 하류인 남에서 여러 피해가 나타나고 있다. 정부도 황강댐이 건설되면 하류에 피해가 우려된다고 네 차례에 걸쳐 북측에 문제를 제기했지만 북은 ‘군사적 문제’라며 답변을 회피하였다. 임진강 하류는 2008년 황강댐 담수 전과 후 임진강 유량은 평수량은 18.1%, 갈수량은 44.4%가 감소한 것으로 나타났다. 북한강 역시 북의 임남댐으로 인해 유량이 절대적으로 감소하여 용수공급 및 수력발전 감소는 물론 하천생태환경의 변화를 초래하였고 평화의댐 상류 하천구간은 건천화로 인해 하상이 노출되고 수로침식현상이 발생하고 있으며 수변 동·식물의 변화를 초래하였다.

결국 공유하천인 임진강과 북한강에서 북의 일방적인 하천수 이용은 국제관습법과 97년 UN Watercourses Convention의 “공평하고 합리적인 이용과 참여(제5조)”, “연안국에게 중대한 위협을 야기하지 않을 의무(제7조)”, “고지의 의무(제12조)” 등을 위배하였다고 볼 수 있다.