

# 인도의 州間 하천수 분쟁

R.B. SHAH · 李 在 炯 譯\*

## 1. 서 언

인도는 하나의 연방기구를 가지며 수자원의 약 80%를 州間 하천들로부터 취수하고 있다. 여기서는 당연히 州間 하천수의 이용 및 배분에 관련된 州들 사이에 많은 분쟁이 있었다. 이 글은 현재의 위원회 협정에 의한 이들 분쟁의 해결과 거기에서 얻어진 경험에 대한 역사적 고찰이다. 이 글이 다른 나라에서 그러한 문제를 해결하는데 도움이 되었으면 한다.

종류와 대상에 관계없이 모든 분쟁은 바람직하지 못하고 해로운 것이다. 그럼에도 불구하고 이것은 개인들 사이에, 사회에서, 국내에서, 국가간에 일어난다. 그러나 물과 같이 필수적이고 귀중한 천연 자원의 경우에, 그러한 분쟁이 원만한 방법으로 빠르게 해결되지 않을 때, 관련된 州들은 물론이고 전체적으로는 해당 국가에도 장기적으로 막대한 위험이 있다. 인도에서는 지속적인 인구증가와 그들의 음식과 생활에 부합한 수요로 인하여 분쟁의 대상인 물을 바다에 버릴 수 없음을 물론이고 유익하게 이용하고 있다.

한가지 사례만으로도 이러한 점을 충분히 설명할 수 있다. Punjab의 3개 하천—Sutlej와 Ravi, Beas—의 수량과 거의 같은 Narmada의 전체 수량(28 MAF)은 큰 가뭄이 들곤하는 Madhya Pradesh와 Gujarat 사이의 초기 분쟁 때문에 오

랫동안 전혀 사용되지 않고 바다로 방류되었다. 반면에 Beas와 Sutlej의 물 이용은 Punjab과 Haryana, Rajasthan의 일부에 관계 및 발전 모두를 통하여 막대한 수익을 제공하였다.

## 2. 역사적 배경

州間 하천수의 이용에 대한 역사적 배경과 인도 독립 이전부터 이를 관리해온 법률과 정책을 고찰하는 것이 좋을 것 같다.

영국 통치 기간 동안인 1866년에 관개 사업의 수행과 재정에 관한 중요하고 광범위한 정책 수정이 단행되었다. 그 건설은 정부의 기관을 통해서 정부에 의해 수행되어야 하고, 그 목적을 위해 그 목적으로 특별히 발행된 공채로 자금이 용자되어야 하며, 하천수는 제영 인도와 당시의 왕실 주들의 정치적 한계와 관계없이 최적으로 이용되어야 한다고 결정되었다. 1882년에 완성된 Sirhind 운하의 이와 같은 정책의 직접적인 최고봉이었다. 그 당시의 Punjab(제영 통치)과 Patiala의 왕실 주들(Princely States), Nabha와 Jind의 토지는 동의를 통해 획득하였다. 공급과 연간 유지에 이용 가능한 공동 작업(common works)의 비용은 영국과 왕실 주들에 의해 64:36의 비율로 분담하였다. 이것이 합의에 근거하여 수자원을 이용하는 州間 협동 시대의 시초였다.

1921년 Montagu-Chelmsford 개혁이 있을 때

\* 전북대학교 토목·환경공학부 교수

까지 실질적인 관개 사업은 중앙 정부의 통제하에서 이루어 졌다. 1921년에 관개사업이 지방화(provincial) 되었지만 제한적인 것이었다. 이와 같은 제도하에서 州間 하천에 관한 주요 관개 공사와 사업은 아직도 기본적으로는 중앙 정부의 최고 통치하에 있었다.

1935년에는 상황이 실질적으로 변경되었다. 1935년, 인도 정부의 법률(Act) 가결에 따르면 관개는 전적으로 지방의 입법권 내에서 지방권이 되었다(1935년 법률, 지방 입법권 목록 19항 참조). 현 헌법의 목록 II, 17항은 1935년 법률 19항과 일치한다. 그럼에도 불구하고 인도 정부의 책임은 州間 분쟁으로의 확장이 계속되고 있다(1935년 법률 130-132절). 만일 포함된 논쟁이 충분히 중요한 것이라면, 州間 분쟁은 채택되어질 결정의 기준에 대한 권한을 만들기 위해 관개 공학의 특수한 지식과 경험을 가진 사람들로 이루어진 위원회에 의해 권한이 주어진 장관(Governor-General)에 의해 처리되었다. 이와 같은 뚜렷한 예는 Indus 물의 분배와 관련하여 Sind와 Punjab의 州 정부 사이의 분쟁을 조사하기 위해 Sir B.N. Rau 의장하에서 1941년 구성된 Indus 위원회이다. 이 위원회의 제안은 Bhakra 댐 건설을 위한 길을 터 놓았다.

### 3. 현존의 헌법 조항

인도 헌법하에서 각 州정부는 물에 관한 법률의 제정권을 갖고 있으며, 이는 그 州의 전체 혹은 일부에 대해 시행될 수 있다. 연방은 공익에 유리한 법이 제정되도록 의회가 공표한 범위내에서 州間 하천과 하천 유역의 규제와 개발을 위한 법을 제정할 수 있는 권한을 갖고 있다. 그러므로 물에 대한 州정부의 권한은 의회의 법에 의해서 부여되는 한 체내에서 시행될 수 있다. 헌법은 문제가 타 지방과 관계되므로 하천에 관련된 모든 문제를 연방에 위임한다. 현존 입법의 구성은 州 List의 17항, 연방 List의 56항, 헌법의 262조에 기초한 것이다. 이에 대한 세부사항은 다음과 같다.

(i) 헌법의 부속 조항 VII의 List II(州 List) 의 17항 :

물, 즉 용수 공급과 관개와 운하, 배수와 제방, 저류, 발전은 List I의 예비 56항에 관련 된다.

(ii) List I의 56항(연방 List) :

연방의 통제하에서 규제와 개발의 범위는 州間 하천과 계곡의 규제와 개발이 공익에 유리하도록 의회에 의해 법으로 공표되었다.

(iii) 헌법의 262조 :

(1) 의회는 법을 통하여 州間 하천 혹은 하천 계곡의 물 사용, 배분 혹은 통제에 관한 분쟁 혹은 불만을 조정할 수 있다.

(2) 이 헌법의 어떤 조항에도 불구하고 의회는 법에 의거하여 조항(I)에 관련된 그러한 분쟁이나 불평에 관한 조정을 대법원 혹은 어떤 법원에도 제기하지 않을 수 있다.

따라서 州의 권한은 자유롭지 않거나 절대적이라기 보다는 인도 헌법의 56항에서 제시된 중앙 정부의 권한에 지배를 받는다는 것을 알 수 있을 것이다. 인도 의회가 州間 하천과 하천 계곡의 규제와 개발에 관한 권한을 연방 정부에 부여하는 법안을 제정하지 않았기 때문에 州 정부는 州間 하천의 물에 대하여 많은 권한을 갖는다.

그러나 헌법 262조하에서 의회는 1956년의 州間 물 분쟁법을 제정하였다. 분쟁이 협상에 의해 해결될 수 없음을 중앙 정부가 확신한 후에 이 법은 州間 하천 분쟁에 있어서 판결을 위한 물 분쟁 법정을 구성할 수 있는 권한을 중앙 정부에 주었다. 1-3명의 판사로 이루어진 이 법정은 재판의 합법적 권한을 가지며 그들의 판결은 모든 관련 州들에 법적 구속력이 있다.

### 4. 州間 하천 분쟁의 특성

인도 전역의 전체 하천 수량의 약 80%가 州間 하천으로 흐른다. 州間 하천 유역의 일부를 구성하는 각 州는 그들 자신의 생각으로 그들 州에 수익이 있다는 점에서 그 지역을 통해 흐르는 물을 개발하고 이용하려고 한다. 대부분의 경우에 그러한 개발은 부분적으로 최적인데, 이는 특정 하천 유역

내의 모든 州가 지형을 고려한 개발에 좋은 지점을 가질 수 없기 때문이다. 그러나 만일 댐의 모든 잠재력을 개발한다면, 적절한 위치를 갖지 못한 다른 州들의 수요와 상충될 수도 있다. 동시에 한 州에서의 개발은 다른 州에 역효과를 가져올 수 있다. 그러므로 전체적인 이익에 있어서 최적 개발은 정치적 영역과 관계없이 고려되어야 한다. 비록 물 부족이 1987년의 국가 물 정책에서 인식되었다 할 지라도 물은 국가의 재산이고, 가능한 한 많은 사람의 이익을 위해 최적으로 개발되고 이용되어야 하는 기본적인 접근방법과 철학이 부족하다. 이는 州間 하천 물 분쟁의 주요 원인이다. 여러 가지 분쟁의 형식은 물의 배분과 계획, 사업의 수행과 운영을 위한 적절한 방법을 요구한다. 분쟁을 야기하는 몇가지 주요 원인은 다음과 같이 분류할 수 있다.

- (a) 유역을 공유한 州들 사이에 하천 유역의 물은 동일하게 배분한다—Krishna와 Godavari 하천 유역의 경우.
- (b) 하류 州에서 특정한 높이의 댐을 축조한 이 유로 인한 상류 州에서의 수물 문제—Narmada 유역의 경우.
- (c) 하류 州의 沿岸權, 유역을 공유한 상류 州에서 후속적인 개발과 이용—Cauvery 유역의 경우.
- (d) 통제 지점(control point)에서 공동 시설의 부적절한 운영—Yamuna와 Chambal 유역의 경우.
- (e) 특정한 사업에 있어서 다른 州들에 의한 이익 배당—Uttar Pardesh의 州에서 Yamuna의 Kishau 댐에 제공될 경우.

## 5. 과거의 우호적인 해결책

현재의 헌법 제도에는 헌법 56항 하에서 의회가 입법화한 것이 없기 때문에 중앙 정부는 262조하에서의 법정 구성을 제외하고는 州間 물 분쟁을 해결할 법적 권한이 없다. 현행 절차하에서 중앙 물 위원회의 도움을 받고 있는 수자원부(Ministry of Water Resources)는 어떠한 대규모/중규모 관계, 발전 혹은 다목적 사업이 5개년 혹은 연간 계획과

계획 자본의 투자가 포함된 계획 위원회에 의한 승인을 받기 전에 州間의 견해를 일치시켜야 한다. 이는 州間 사업에 관하여 州들의 센터에 의해 이루어지는 간접적인 통제의 한 유형이다.

부가적으로 과거에 중앙 정부는 州間 하천수의 할당/분배, 주요 州間 사업의 규모 결정, 그리고 그러한 사업의 비용과 편익의 분담에 대한 협약을 위해 관계되는 州가 함께 참여하여 우호적인 사무실—정치적인 수준 뿐만 아니라 관리 수준까지—을 이용해 왔다. 과거에 몇가지 협약이 이루어진 주요 사항은 다음과 같다.

- (1) 1955년 1월, Punjab, Rajasthan과 Jammu and Kashmir 州 사이에 Ravi와 Beas 물의 배분.
- (2) 1956년, Andhra Pradesh와 Karnataka 州 사이에 Tungabhadra 물의 이용, 비용과 편익의 분담.
- (3) 1964년, Bihar, Orissa와 West Bengal 州 사이에 Subarnarekha 물의 분배와 1976년, Kharkai and Chandil Dams and Galudhi Barrage의 비용과 편익의 배분.
- (4) 1966, 1975, 1976, 1978년, Gujarat와 Rajasthan 州 사이의 Mahi 물의 배분과 Gujarat의 Kadana 댐과 Rajasthan의 Banswara 댐에서 비용과 편익의 분담.
- (5) 1972년, Madhya Pradesh와 Uttar Pradesh 州 사이의 Betwa의 Rajghat 사업.
- (6) 1973년, Madhya Pradesh, Uttar Pradesh와 Bihar 州 사이의 Sone 물의 분배와 Bansagar 사업의 건설.

州間 사업의 건설 기간 동안에 분쟁의 해결 뿐만 아니라 효율적이고 경제적인 건설을 위해서 州 정부의 동의에 따라 중앙 정부는 연방 장관과 중앙 정부 및 州 정부 공무원의 도움을 받는 관련 州의 주요 장관의 지휘하에서 조정 위원회(Control Boards)를 구성하였다. 이와 같은 형태의 예는 1950년, Bhakra 건설 위원회, 1960년대의 Chambal과 Mahi 조정 위원회, 1970년대의 Rajghat와 Bansagar 조정 위원회이다.

마찬가지로 1개 州 이상의 州間 사업 편익의 적

표 1. 인도에서 구성된 물 분쟁 법정의 연혁

| 물 분쟁 법정      | 구성년  | 최종 판결 확정년      |
|--------------|------|----------------|
| 1. Narmada   | 1969 | 1979           |
| 2. Krishna   | 1969 | 1976           |
| 3. Godavari  | 1969 | 1979           |
| 4. Ravi-Beas | 1986 | 1987           |
|              |      | (결과의 확정이나 연기됨) |
| 5. Cauvery   | 1990 | 진행중            |

절한 운영을 위해서 중앙관리가 이끄는 유사한 위원회가 구성되어 왔으며 만족할만한 기능을 하고 있다. 그 사례로 Bhakra-Beas 운영 위원회, Tungabhadra 위원회, Damodar Reservoirs Operation 위원회가 있다.

중앙 정부의 직접적인 관여 없이 몇몇 주는 그들의 분쟁을 해결하였으며 그 이후로 사업의 특성, 비용과 편익의 분배에 관하여 그들 자신들 사이에 쌍무적이고 3자간의 의견을 일치시켜 왔다. 모범적이고 성공적인 예는 Maharashtra와 Madhya Pradesh의 예이다. 이들 주는 Tapi Basin과 Bawanthadi의 Bagh와 PENCH, Bhopalpatanam, Kalisar 등과 같은 많은 사업에 관해 우호적인 협상을 보았다. 이들 주는 각 사업의 영역, 비용과 편익의 분담, 수물 문제, 토지 매입, 운영에 관한 분쟁을 해결하기 위해 Standing Bilateral 州間 조정 위원회를 갖고 있다.

다른 몇 가지 예를 분류하면 다음과 같다.

- (1) 1954년, Punjab(현재는 Haryana)과 Uttar Pradesh 州 사이에 있는 Tajewala 에서 Yamuna 물의 배분.
- (2) 1966년, Gujarat와 Rajasthan 州 사이의 Mahi 물의 배분.
- (3) 1958년과 1970년, Tamil과 Nadu의 州사이에 Parambikulam-Aliyar 사업에 관한 협약.
- (4) 1978년 Bihar과 West Bengal 州 사이의 Damodar, Ajoy, Mayurakshi, Mahanada 하천의 물 이용.

## 6. 물 분쟁 법정(Water Disputes Tribunals)

인도 정부와 州들의 능동적이고 지속적인 노력에도 불구하고 대부분의 州間 하천수 분쟁이 우호적으로 해결되지 못하고 있다. 그 결과로 인도 헌법 262조 하에서 1956년에 州間 물 분쟁 헌법의 준비하에서 법정이 구성되어야 했다. 그래서 지금까지 표 1에 제시된 것처럼 5개의 법정이 있었다. 각 재판에 대한 개략적인 내용을 고찰을 해보면 다음과 같다.

### 6.1 Narmada 법정

Narmada 유역은 면적이 98,796km<sup>2</sup>이고 연평균 유출량은 4×10<sup>6</sup>ha·m(32×10<sup>6</sup> acre·ft (MAF))이다. Narmada의 물을 이용하려고 Gujarat는 1963년에 Navgam에 높은 댐의 건설을 제안하였다. 인도 정부는 유능한 기술자인 Dr. A. N. Khosla에게 제안을 검토하도록 요청하였고 댐을 추천하도록 하였다. 그는 1965년에 500 ft 높이의 댐(관개를 위해 465ft와 나머지는 수력발전 을 위해)을 추천하였고 Madhya Pradesh에 15.60 MAF와 Gujarat에 10.65 MAF의 물 분배를 제안하였다. 1965년과 1968년 사이에 성공적인 것은 없었지만 인도 정부 주관하에 회의가 많이 열렸다. 결국 법정이 1969년에 구성됐다.

법정이 결성된 후에도 州間的 협상은 계속됐다. Madhya Pradesh, Gujarat, Maharashtra 그리고 Rajasthan의 장관들은 1972년 7월 22일 회의에서 Narmada의 75% 보장 유량이 28 MAF이고, 이것 중에서 Maharashtra의 몫은 0.25 MAF, Rajasthan의 몫은 0.50 MAF라고 동의하였다. 모든 州장관들은 인도의 국무총리가 Madhya Pradesh와 Gujarat 사이에 남은 27.25 MAF의 할당을 책임져야 하고, Gujarat의 Navgam 댐에 대한 적절한 높이를 결정하여 줄것을 요청하였다.

1975년 3월 8일에 이들 州에서는 Narmada 법정 결정에 대해 편견을 갖지 않는다면 Gujarat는 Karjan, Heran, Rami 그리고 Sukhi와 같은 지류들에 대해서 일련의 사업 구성을 추진할 수 있었을 것이고, Madhya Pradesh는 Kolar, Bichia, Sukta, Latia에서의 사업을 계속 추진할 수 있었을 것이라는데 동의하였다. Gujarat와 Madhya

Pradesh에서 부가된 4-5개 사업에서도 1978년 4월 5일에 이와 유사한 동의안을 채택하였다.

그 법정 판결은 1979년 12월에 발표되었다. 75% 보장유량이 28 MAF라고 합의하고, 각 州間의 배분을 다음과 같이 결정하였다: Madhya는 18.25MAF, Gujarat는 9.00MAF, Maharashtra는 0.25MAF, Rajasthan는 0.50MAF. Navgam 댐의 높이는 Dr. Khosla에 의해 제안된 500ft와는 달리 455ft로 결정되었다. 법정은 Madhya Pradesh의 Narmadasagar댐과 Gujarat의 Sardar Sarovar댐은 가용 수원으로부터 최대의 수익을 얻도록 동시에 추진할 것을 권고하였다. 그 판결은 45년 후에 재고하기로 하였다.

법정은 또한 판결의 이행을 감독하고 저수지의 통합 운영을 실행하기 위한 州間 기구를 추천하였다. 따라서 Narmada 통제국(Control Authority)이 구성되었다.

Gujarat 정부는 1983년에 법정 판결을 근거로 수정된 사업을 준비하여 1988년에 설계위원회에서 승인을 받았다. 그러므로 Narmada의 물을 이용하는 데 전체기간 약 25년이 허비되었다.

## 6.2 Krishna 법정

Krishna 유역은 면적이 258,948km<sup>2</sup>이고 6.78 × 10<sup>6</sup> ha·m(55 MAF)의 연평균 유출량을 가지고 있다. 1951년 7월 28일로 거슬러 올라가면 설계 위원회의 부의장이었던 故 Shri V.T Krishna-machri는 남쪽에 위치한 Krishna와 Godanari 하천 물을 분배하려고 두 하천 유역에 위치한 각 州들의 장관 회의를 소집하였다. 1951년에 그는 물이 국가 자원으로 취급되어야 한다는 것과 또한 증가하는 한 국가의 식량 수요에 대응하기 위해서 신속하게 이용되어야 한다고 강조한 것은 주목할 만하

표 2. Krishna 법정의 판결들, 1976

| 판  | 결                   | TMC* | MAF   |
|--|---------------------|------|-------|
| Vijayawada에서   | 75% 보장유량            | 2060 | 47.29 |
| 배 분  | Maharashtra         | 560  | 12.86 |
|  | Karnataka           | 700  | 16.07 |
|  | Andhra Pradesh      | 800  | 18.36 |
|  | 총 계                 | 2060 | 47.29 |
| Koyna에 대한  | 유역변경 도수량의 한도        | 78   | 1.79  |
| Maharashtra에서  | 수력발전 사업             |      |       |
| Maharashtra 등  | : Ghataprabha에서 비초과 | 7    | 0.16  |
| 일부 소유역의  | :                   |      |       |
| 용수 이용을   | : Bhima에서 비초과       | 90   | 2.07  |
| 위한 특별 약정   |                     |      |       |
| 2000년 5월 31일 이후 (즉, 25년 이후)에 합법적 기관에 의해 재고 또는 수정되어야 할 법정 명령들   |                     |      |       |
| 분쟁 당사자들간의 협정이나 의회의 법률안에 의한 수정이나 개정을 막을 수는 없다.  |                     |      |       |
| 각 州는 완벽하고 상세하며 정확한 도수량과 다양한 목적의 용수사용, 관계지역, 다양하게 지정된 지점들의 하천 유량 관측치 등을 매년 연례적으로 준비하여 보존한다. 또한 그들 자료를 연례적으로 다른 州들에 보내고 다른 州들이 검토할 수 있도록 공개할 것을 협정하였다. |                     |      |       |

Note : \*1 TMC( × 10<sup>9</sup> ft<sup>3</sup>) = 22960 acre feet.

다. 유역을 공유한 州들—그 당시에 Bombay, Hyderabad, Mysore, Madras 그리고 Madhya Pradesh—사이에서 Krishna와 Godanari 두 하천의 물 분배는 그 당시의 각 州의 현재 이용량과 각 州의 장래 필요량을 고려한 후에 결정되었다. 또한 이 배분은 25년 후에 재고될 것임에 동의하였다. 이 협정은 모든 州 정부에 의해 비준되었다.

그러나 이들 유역내 모든 州들(Bombay, Hyderabad, Madras, Mysore)의 재구성 때문에 1951년에 결정된 그 배분은 개정되어야 했다. 불행히도 계속된 협상에도 불구하고 어떤 협정도 체결하지 못하여 결국 Krishna와 Godavari 법정이 1969년에 구성되었다.

1976년 5월에 발표된 Krishna법정의 판결에서 나타난 결정사항들을 요약하면 표 2와 같다. 이 판결이 있는 직후, 이들 3개의 州에서는 Madras 시의 물 공급을 위해 Tamil Nadu에 그들의 몫에서 각각 5 TMC씩 주기로 결정하였다.

### 6.3 Godavari 법정

Godavari 유역은 면적이 312,812km<sup>2</sup>이고, 연평균 21.9×10<sup>6</sup> ha·m(97 MAF)의 유출량을 갖는다. 1951년 7월, 협약에서 결함 중의 하나는 河岸 소유자인 Orissa 州가 그 협약에 속해 있지 않다는 것이었다. 뿐만 아니라 1953년 10월부터 새로운 州인 Andhra Pradesh의 탄생과 1956년 11월 1일부터 다른 州들의 재편성(州 재편성 법, 1956)으로 Godanari 하천 물의 재 분배가 새로운 州들 사이에서 이루어져야만 하였다. 중앙 물 위원회는 재분배의 초안을 준비하였고 이것은 1960년 9월에 각 州간의 회의에서 거론되었지만 해결책을 찾지 못하였다.

州 정부는 1951년의 분배에 기반을 두고 다른 州들에 의해 준비된 새로운 사업의 허가에 반대를 하기 시작하였다. 1961년 5월 1일 중앙 정부는 Krishna—Godavari 위원회를 결성하였다. 그러나 중앙정부에 의해 소집된 몇몇 州간의 회의에도 불구하고 그 논쟁은 해결되지 않았다.

1963년 3월 관개 및 동력 담당 연방 장관이 작성한 의회 보고서에서는 연방 법무장관이 1951년

협정은 법적으로 전체적으로 비효율적이고 실행할 수 없는 것임을 조언했다고 언급하고 있다. 또한 법무 장관은 그 협정은 무효로 처리되어야 한다고 진술하였다.

Mysore 정부는 1962년 2월에 이미 그 분쟁을 법정에 상정해 줄 것을 중앙 정부에 요청하였고, 1968년에는 모든 관련된 州 정부가 그 분쟁을 법정에 상정해 줄 것을 중앙 정부에 요구하였다. 그 결과, 1969년 4월에 중앙 정부는 법정을 구성하였다. 재판이 진행되는 동안, 5개 州 모두가 1975년 12월 19일에 다른 州들에 의해 작성된 Godavaria 강과 그 지류들에 대한 일련의 사업의 재가와 허가에 동의하였다. 이 협약은 1976년 7월의 재판 전에 결정되었다. 때때로 몇몇 협약은 州들 사이에 직접 체결되기도 하였고 재판 전에 정리되기도 하였다.

흥미롭게도 Krishna와 Godavari 분쟁에 대해 동일한 법정에서 판결을 내리고 있었다. 관련된 州들은 모두가 Krishna 법정이 먼저 거론되어야 한다고 하였다. Krishna 판결은 1973년 12월에 발표됐고 Godavari 청문은 1974년 2월에 시작되었다.

Godavari 법정의 경우, 1969년에 결정된 법정이 1974년 2월에 Godavari 분쟁을 청문하기 시작해서 1979년 11월에 최종 판결을 하였으며, 모든 州들은 자체적인 협상을 계속해서 여러 州들에 의해 계획된 다양한 사업의 영역 뿐만아니라 물 분배에 대한 법정 판결이 없이 협약을 체결하였다. 그러므로 법정에서는 타결된 협상을 판결 이전에 이어서하고 정리하는 것을 제외하고는 그 여섯 개의 분쟁들 중 어느 것에 대해서도 판결할 필요가 없었다.

마침내 법정은 다음과 같은 결론을 남겼다.

물 분쟁에 관련있는 州들이 스스로 협상을 통해서 상당히 기술적이고 복잡한 물 분쟁을 해결하기 위해 진심을 다해 노력했다는 것을 기록하게 되어서 다행한 일이다. 관련 州들의 상호 노력으로 이 분쟁을 성공적으로 해결하게 된 것을 축하한다. 실제로 Godavari의 물 분쟁 해결은 관련 州들 사이에 협약이 수립된 유일한 사례로서, 우리는 이 전례가 앞으로 일어날지도 모르는 물 분쟁을 해결하는데 좋은

본보기로 남을 것임을 믿어 의심치 않는다.

Godavari 분쟁에서 다른 흥미로운 사실은 총 유량을 계산해서 이것을 州들 사이에서 분배하는 대신에 특정 지역에 해당되는 다른 지류 유역에서 생기는 모든 유량을 한 州, 혹은 다른 州에서 사용하도록 합의하였다. 그래서 첫째, 유량의 총량을 구하지는 않았지만 지역적으로 분배되었다. 둘째, 그 협약을 재고하기 위해 규정된 기간은 없다. 그러므로 州의 협정과 법정 판결은 계속적으로 유효하게 된다. 셋째, 협정/판결의 수행을 감시/통제할 어떤 기구도 없다.

#### 6.4 Ravi-Beas 법정

1921~1945년 동안의 유용한 유량 자료를 근거로 Ravi와 Beas의 물(평균 유량)은 실제 사전 분배 유량보다 많은 15.85MAF로 평가되었다. 1955년 1월, 중앙 정부에 의해 소집된 州間 회의는 다음과 같이 여러 州에 이 물을 분배하였다. Rajasthan는 80MAF, Punjab는 5.90MAF, PEPSU는 1.3MAF, Jammu와 Kashmir는 0.65MAF이다.

1956년 11월, PEPSU가 Punjab으로 합병되어 통합된 Punjab 州의 배당량은 7.20MAF가 되었다. 1960년, 인더스 물 조약(Indus Waters Treaty)에 의해 승인된 3개의 동쪽 하천, 즉 Ravi, Beas 그리고 Sutlej의 물은 인도의 독점적 사용을 위해 유보되어 있었다. 1955년 1월의 협정하에서 Punjab에 배분된 물에 대해 Haryana의 몫에 대한 문제를 야기했던 Punjab 州는 1966년 11월 1일부로 효력이 발생하도록 재편성하였다.

Punjab의 재편성 법 78(1)항에 의해 논의된 권한 실행에 있어서 중앙정부는 이전에 주어진 통합 Punjab 州의 배분량 7.2MAF 중에서 3.5MAF를 Haryana에 배분하는 내용의 공고를 1976년 3월 24일 발표하였다. 그러나 Punjab 州는 이 결정에 만족하지 못하였다. 그러므로 몇 차례의 회의 끝에 1981년 12월 31일, 인도의 총리가 참석한 가운데 해당 州 사이에 새로운 협정이 수용되었는데 가용 공급량이 1921년부터 1960년까지의 유량을 기준

으로 17.17MAF로 산정되었으며, 이 양은 다음과 같이 다른 州에 할당되었다. Punjab은 4.22MAF, Haryana는 3.50MAF, Rajasthan는 8.60MAF, Jammu와 Kashmir는 0.65MAF, Delhi Water Supply는 0.20MAF이다.

관련 각 州의 수석 장관들에 의해 이 협정이 승인된 후에도 수자원의 분배에 관한 문제는 Punjab 지역의 정치적인 당면 과제로 계속되었다.

1985년 7월 24일 인도와 Sant Longolwa의 총리는 Punjab 협정에 승인하였다. 물 배분 문제에 관한 협정의 내용은 다음과 같다.

- (1) 1985년 7월 1일부로 각 州들에 의해 결정된 Ravi-beas System으로부터 물의 사용량은 재판에 의해 입증되어야 한다.
- (2) 나머지 유량에서 그들의 몫에 관해 Punjab과 Haryana의 주장은 재판의 판결에 따르며 그것에 대한 결정은 양측 모두에 구속력이 있다.

이에 따라서 그 법정은 1986년 4월 2일에 구성되었다. 이 법정은 6개월 이내에 판결을 내리도록 되었으나 더 연장되었다.

주요 분쟁은 Punjab과 Haryana 사이의 물 분배에 관한 것으로 법정은 Punjab과 Haryana에 대한 지형적 면적, 유역 면적, 경작 지역, 물 수요량, 인구밀도, 건조지역의 규모, 강우 등과 같은 여러 가지 요소들을 조사하였고, 1.05에서 1.30까지 변하는 Punjab과 Haryana 사이에 이 변수들의 비를 계산하였다. 중앙정부의 1981년의 유효 수량에 대한 17.17MAF의 사정 평가를 받아들이는 것과는 별도로, 40%가 이용 가능한 1.85MAF에 이르는 해수면(rim stations) 이하의 잔여 가용 유량을 고려하였다. 이러한 가용 공급량에서도 단지 60%인 1.11MAF 만이 Punjab과 Haryana 지역의 사용을 위해 할당되도록 고려되어졌다. 따라서 법정에 의해 주어진 각 州의 최종 할당량은 Rajasthan 8.60MAF, Jammu 0.65MAF, Delhi Water Supply 0.20MAF, Punjab 5.00MAF, Haryana 3.83MAF(총계 18.28MAF)이다.

규정된 절차에 의하여 州정부가 법정의 판결 후

에 해명을 요구할 수 있도록 허용되었다. 이에 따라 두 주는 모두 법정으로부터의 해명을 요구했으나 이에 대한 답은 아직까지 주어지지 않았다.

### 6.5 Cauvery 법정

Cauvery강 유역은 면적이 81.155km<sup>2</sup>이고 연평균 유출량이 2.1×106 ha·m(17MAF)이다. Cauvery 물이용은 영국령 Madras와 Mysore 州 사이의 1892년과 1924년의 협정에 따라 관리되었다. 1924년의 협정은 재조사를 위해 50년 후에 각 조항들을 공개하도록 규정하였다. 얼마가지 않아서 州의 재편성으로 인해 이전의 Madras와 Mysore의 토지 관할권에 변화가 발생하였다. 동시에 공동 유역의 하나인 Kerala 州도 1924년 당시 협정의 일원이 아니었다. 이 분쟁에 포함된 州들은 Tamil Nadu, Karnataka, Kerala 그리고 Union Territory of Pondicherry이다.

Karnataka 州에 따르면 1924년의 협정은 전체적으로 Karnataka에게 불공평하고 불공정하다는 것인데 물의 새로운 분배가 고려되어야 한다는 것이다. 그러므로 1974년에 분쟁이 시작되었다. 연방 관계 장관에 의해 소집된 회합의 토의 결과, Cauvery 진상 조사 위원회로 알려진 기술 위원회가 구성되었다. 이 위원회는 물 분배에 대한 어떠한 권고를 만들기 위한 것이 아니라 Cauvery 유효 유량과 다른 州에서 현재 사용하는 것에 대한 사실들을 조사하기 위한 것이었다.

이 위원회의 보고와 그 이후의 논의를 토대로 관련 각 州들에게 수정된 할당량을 주는 합의가 1976년 그 당시 관개 및 농업 연방 장관이 주재한 회합에서 도출되었다. 그러나 그 당시 Tamil Nadu 州는 대통령 통치하에 있었기 때문에 이 합의는 비준되지 못하였다. 인도 정부의 분쟁 해결을 위한 차후의 노력에도 불구하고 아무런 성과도 얻지 못하였다. 이후 Karnataka는 그 지역 내에서 Cauvery 하천의 지류에 댐의 건설 계획을 세웠다. 이 분쟁 때문에 이 사업은 중앙 정부에 의해 승인을 받지 못했으며, 궁극적으로 1990년의 Cauvery 법정을 구성하였다. 법정은 아직까지도 그 작업을 계속하고 있다.

## 7. 법정의 경험

현재로서는 州間 물 분쟁 해결에서 법정의 결정은 제외하고는 헌법하의 어떠한 합법적 처방도 없다는 점을 알 수 있다. 법정을 통해 이러한 분쟁의 해결이 엄청난 시간을 필요로 한다는 것이 경험으로부터 명백해질 것이다. 부가적으로 3명의 저명한 판사로 구성된 법정으로부터 진단되어야 할 복잡한 법적 논점도 거의 없다. 한편, 법정이 법률적 절차를 거치는 관례로 소송들은 결국 5~10년이 지나서야 판결되어진다. 정부가 분쟁이 협상에 의해 해결될 수 없음을 확실하게 알 수 있을 때까지도 상당한 시간이 걸리기 때문에, 심지어 정부가 법정 구성을 결정하는데도 3~5년이 걸린다. 따라서 이러한 방법이 州間 물 분쟁에 대한 신속한 해결 방안이라고는 볼 수 없다.

또 다른 문제점은 하천과 물의 속성에 대한 이해의 부족이 Cauvery 법정의 중간 판결과 같은 변칙적이고도 실행 불가능한 결정들을 야기시킨다는 것이다. 법정은 Mettur 저수지에 유효한 유량 205TMC의 물을 6월부터 5월까지 보장하기 위해 Karnataka의 저수지부터 물을 방류할 것을 Karnataka에 지시하였다. 이 결정은 누구도 규제할 수 없는 우기와 건조기의 순환에 대한 기본적인 사실을 무시한 것이었다. Karnataka의 지류에 저수지가 없던 과거에도 Mettur로의 유입량은 205 TMC보다 훨씬 적었다.

법정은 후에 Karnataka에 의해 매달 확보되어야 할 일정한 배당량을 지시하였다. Karnataka 지점에서 저류 이전에 관측된 16년 동안(1964~65년부터 1979~80년까지)의 유용한 자료들에 의하면, 법정이 지시한 유량은 역사적으로 6월 중에는 56%, 7월, 8월과 11월에 31%, 12월 43%, 10월 25% 그리고 9월 19%가 이용 불가능하였음을 나타내고 있다. 건조한 해에는 불가용수량이 60%에서 80%에 이른다. 이 판결은 차후에 부분적으로 수정되었다.

## 8. 미해결 분쟁 - Yamuna 물

앞서 지적된 것처럼 비록 수 년 동안 州間 물 분



쟁의 실마리를 찾지 못했을 지라도 대부분의 분쟁은 곧 해결되어왔다. 유일한 미해결 주요 분쟁은 Cauvery와 Yamuna이다.

Sone와 Cauvery 유역과 같이 Yamuna의 물은 거의 전부 이용되고 있다. Tajewala에서 약 7.6MAF와 Okhla에서 약 9.6MAF의 물을 이용하는데 물의 거의 85%에서 90%가 주로 Uttar Pradesh와 Haryana에서 관개를 위해 이미 이용되고 있으며, 물의 대부분이 Tajewala Barrage에서 공급되며, 일부가 Okhla Barrage로부터 온다. 약간은 Delhi의 물공급과 Rajasthan의 관개를 위해 사용된다.

현재 Yamuna에는 조절하여 이용할 수 있는 초과 홍수량을 저류시킬 수 있는 단 하나의 저수지도 건설되어 있지 않다. 몬순 계절에 며칠 동안을 제외하고 Tajewala에서 유용한 유량은 Eastern과 Western Yamuna 수로 시스템을 통해 Uttar Pradesh와 Haryana의 관개를 위해 분배되었는데 이는 실제로 Tajewala Barrage의 하류인 Yamuna를 건조하게 만든다. 하천의 제방에 위치한 수도 Delhi 조차도 현재의 식수와 시의 필요량의 약 30%만을 Yamuna로부터 얻고, 서쪽의 Bhakra 댐과 동쪽의 Ramganga 댐에서 취수하여 수지를 맞춘다. 건조기에는 계절에 하천의 유량이 거의 없기 때문에 Delhi에서는 오염의 문제도 있다.

Yamuna에는 댐 건설이 타당한 2개의 지점 - Uttar Pradesh의 Kishau와 Himachal Pradesh의 Renuka - 이 있는데 단지 약 1.3MAF(년 유출량의 약 13%)의 저류량을 가질 뿐이다. 그러나 이러한 댐 사업이 인가되지 않았으며 Yamuna 물의 분배에 대해 州 사이에 분쟁 때문에 건설을 위한 준비도 취하지 못하고 있다. 기술적, 정치적 수준에서 수많은 州間 회의가 열렸는데 협의를 도출하지 못하였으며 주요 장관 회의가 마지막으로 1993년 12월 24일에 열렸다. 그러므로 이 분쟁은 재판에 따라야 될 것 같다. 모든 유역 州의 주장은 약 26MAF인 반면에 유용한 물은 약 10MAF이다.

1989년 9~10월에 중앙 물 위원회의 의장이라는 공식적인 지위에서 저자는 협약을 유도하도록 수자원 장관의 요청을 받았다. 여러 州의 비서관/

주요 기술자와 개별적으로 비공식인 논의를 개최한 후에, 여론이 Delhi의 물 공급을 포함하고 생태학적 보존과 비사용 수량의 분배를 위해 Yamuna에서 최소 유량을 방류하는 거의 모든 분쟁 사안에 관한 협상 초안이 마련된 1989년 1월에 공식적인 회의를 개최하였다. 협상 초안은 관련 州들에 의해 비준되어야만 했다. 그러나 협상이 비준되기 위해 구체화되어야 할 정치적 수준에서의 사전회의가 없었다.

그 후에 지난 3년 동안, 매우 적은 수의 회의만이 개최되었고, 중앙 수자원 위원회에 의해 이해의 정관(Memorandum of Understanding)만이 준비되었으며, 수자원 장관은 Rajasthan을 제외한 모든 州의 승인을 받았다. 그러나 마지막 회의에서 Rajasthan을 제외한 다른 州들은 최종 협상에 이르지 못하였다. Yamuna의 총 물의 분배에 관해 합의하지 못하였기 때문에 Kishau 댐 계획이 채택되지 못하였다. 최악의 피해자는 장래에 용수 공급 증대의 수원이 두 개 - Kishau와 Tehri 댐 - 뿐인 Delhi가 될 것이다. Yamuna의 분쟁은 앞으로도 몇 년 동안 계속될 것이며, 이는 정말로 불행한 일이다.

## 9. 해결되어 가는 분쟁

다음에 기술한 바와 같이 인도와 외국의 당국자들이 밝힌 견해들은 가장 만족스러운 州間 하천 분쟁의 해결 방법은 상호 협약에 의한 것이라는 하나의 원칙으로 수렴된다.

### 1966년 Helsinki의 국제법 연합회의

1966년 Helsinki에서 개최된 국제법 연합회의에서 여러 河岸의 州 사이에 물 분배에 관한 분쟁의 해결책에 대한 지표 설정 문제가 제기되었을 때, 국제적 물과 관련된 분쟁을 해결하는데 있어서 재판은 부적절한 방법이라는 것이 인식되었다. 회의 진행 내용에서 가장 관련이 깊은 사항들은 다음과 같다.

국제적 하천과 하천 유역 사이에 어떠한 분쟁을 규정된 국제법하에서 제 3자의 판결에 따

르게 할 수 있다 할지라도, 국제 유역의 최대 이용은 협동 계획을 통해 보다 효과적으로 수행될 수 있다. 수로 여건의 장래의 변화 가능성과, 유역 州에서 긍정적인 사업을 제공할 필요성, 하천 유역의 수 많은 복잡성 등을 포함하는 수많은 변수들이 유역 州 사이에 각 마찰 요인의 판결 보다 유역의 합동 운영을 매우 선호하게 한다.

이러한 점은 1972년 판개 위원회의 의견에서도 나타나 있다. 위원회(p.349, para 15.33)는 다음과 같이 추천하고 있다.

많은 복잡한 논쟁이 포함되어 있기 때문에 협상에 의한 협약 방법은 대단히 만족스러운 것이며 사법적 결정은 이와 같은 논쟁과 적절하지 않을 수도 있다. 그러한 결정은 법률적인 힘에도 불구하고 동일한 확신을 가지고 수행할 수 없으며 협상에 의한 협약이나 계약과 같은 정신적인 만족을 줄 수 없다. 상호 화해와 협약은 중재인의 정직과 공정성에도 불구하고 沿岸州의 고통을 연장하는 효과에 불과한 사법적 판결 보다는 공정성의 보장, 불균형의 시정, 자발적인 수행의 방향으로 훨씬 더 개선된 것이다. 사법적 판결에 의해 강요될 수 있는 것 이상으로 확장된 상호 협약의 범위가 해결을 위한 협상과 상호 화해, 자발적인 이익의 희생이 수많은 해결책을 제공했던 인도에서의 성공적인 협상의 역사에 의해 태어났다.

**1979년, Godavari 재판의 판결**  
보고서 IV, Vol. I 에서 관련된 사항을 발췌한 내용

만일 州間과 하천 계곡의 물 배분에 관하여 모든 州에 적용시킬 수 있는 법이 의회에 의해 제정된다면 모순된 분배란 있을 수 없다. 재판은 최고의 중앙 법률에 우선할 권한이 없다.

1956년, 州間 물 분쟁 조항의 2절과 3절은 사용에 관련된 州 사이에 물의 분배나 조절에 대한 협약이 된 경우, 협약은 준수되어야 한다. 협약은 그들 각자의 권리와 의무를 결정하고 약속법으로 취

급된다.

마찬가지로 적절한 판결과 사법적 판결은 존중되어야 한다.

법령, 협약, 판결과 사법적 판결이 없다면, 법정은 이해 관계가 있는 州에 동등한 권리가 있다고 보고 동시에 그들 사이에 공정성을 가지고 분쟁을 조정해야 한다. 동등한 권리는 물의 동등한 분배를 의미하지 않는다. 각 단위가 공정한 몫을 가지는 하천 수익의 동등한 분배를 의미한다.

하천 분쟁은 협상과 협약에 의해 적절히 해결되어야 할 것이다. 국제 하천의 물 이용에 관한 Helsinki 법은 그들의 법적 권리나 다른 이익에 관한 州들 사이의 분쟁의 경우에, 그들이 협상에 의한 해결을 추구해야 한다고 강조하고 있다.

가장 바람직한 분쟁의 해결책은 관련된 당사자 사이의 협상에 의한 것이다.

## 10. 공정한 분배의 지배 원칙

### 10.1 미국의 최고 법원

미국의 최고 법원의 판결은 州間 하천에서 편익의 공정한 분배 원칙을 확고히 수립하였다. 그 원칙은 이미 1878년에 스위스 연방 재판에 의해 인식 - Zwillikon 댐의 경우 - 되었는데 이는 그 문제에 관한 국제법의 본질을 포함한다.

### 10.2 Helsinki 법

1966년, 국제법은 다름이 있는 州들/국가들 사이에 공정한 물의 분배를 위해 일정한 지표를 마련하기 위한 법을 작성하였다(Helsinki 법으로 알려짐, 1966).

관련조항 IV조와 V조는 다음과 같다.

IV조 : 각 유역 州는 그들 영토 내에서 국제 유역의 물을 유리하게 이용하는데 있어서 합리적이고 공정한 분배를 위한 권한을 갖고 있다.

V조 : (1) IV조의 목적 내에서 합리적이고 공정한 분배가 각각의 경우와 관련된 모든 인자들에 대하여 결정되어야 한다.

Helsinki법은 현재 각하되어 가고 있으며, 국제법 위원회는 조만간 결말이 나서 승인될 초안 보고서(Draft Report)를 준비하고 있다.

### 10.3 인도에서 사법적 재판의 견해

4개의 완벽한 재판, 즉 Narmada, Krishna, Godavari, Ravi-Beas는 공정한 분배 원칙을 확인했다. 그러나 그들은 이와 같은 개념이 상세한 정의라고 할 수 없으며 모든 하천에 대해 적용할 수 있는 공정한 분배의 기계적 원칙은 없다는데 동의하고 있다.

#### (1) Krishna 재판의 의견

모든 하천에 적용시킬 수 있는 공정한 분배의 기계적 원칙은 없다. 각 하천 시스템은 그 자신의 특성을 갖고 있다. 건조한 지역에서 원칙적으로 필요한 것은 관개를 위한 것이고 반면에 습한 지역에서는 수력발전, 도시 용수 공급, 주운과 낚시를 위해 더 필요하다. 한 하천 시스템은 다른 것 보다 더욱 많이 개발해야 할 수도 있다. 한 곳에서는 물이 부족할 수 있으며 반면에 다른 곳에서는 홍수 대비가 문제일 수 있다. 한 하천 시스템에서 어떤 州는 수

자원의 최적 개발을 위해 협동적인 접근 방법에 관해 강조하고 다른 곳에는 사용을 분리하기 위해 물의 분배 이외에 어떤 것을 바라지 않는다. 한 하천에서는 최대 수력발전의 개발을 위해 도수된 물이 바다로 버려질 수 있으며, 또 다른 하천에서는 방수로의 물이 하류의 관개를 위해 다시 유용하게 쓰일 수도 있다.

#### (2) Ravi-Beas 재판, 위의 의견에 부가적인 사항

그러므로 물의 공정한 분배와 관련된 요인들은 각각의 경우별로 다양하고, 각 요인에 어떠한 가중치를 두어야 할지를 결정하는 것은 최적의 정확한 법정 판결에 달려있는데, 확고하고 신속한 기계적 원칙은 도출될 수도, 적용할 수도 없다.

## 11. 결 론

州間 물 분쟁의 해결은 아주 복잡하고 미묘한 문제이다. 사법적 재판을 통한 분쟁 해결에 대한 인도에서의 기존 판례는 특히 조기 해결의 입장에서 매우 성공적이지 못하다. 국가적 이익에 있어서, 그러한 분쟁은 상부 상조의 정신에 따른 상호 협약과 상호 협조를 통해서 해결되어야 한다. ☞