

금강산댐 개발은 UN인간환경선언에 위배된다.

本會協 개발부
부장 安 基 熙

I. 서 언

북한이 최근 휴전선 북방일원에 금강산 발전소를 건설하기 위하여 저수량 200억톤 이상의 대규모 댐 건설을 착수하여, 이를 단기간에 완공하겠다고 선언한 바 있다.

원래 수력발전소의 타당성은 풍부한 수자원과 낙차를 최우선적으로 고려해야 한다고 전제해 볼 때 북한지역을 흐르는 북한강의 수자원을 최대한 댐으로 모아 터널수로를 굴착 이를 통해 貯水한 물을 逆流시켜 自然落差를 이용할 것으로 분석되고 있다.

북한측의 금강산 댐 건설에 따른 不當性을 몇 가지 지적하면 다음과 같다.

첫째, 「UN人間 環境宣言」 제 21 항에 의하면, 각국은 UN헌장과 국제법의 원칙에 合致하여 자국의 환경정책에 따라 자국의 자원은 개발할 수 있는 권리가 있으나, 자국의 관할권내의 활동이 他國의 환경이나 국가 관할권의 외부에 대하여 환경의 피해를 가져오지 않도록 할 책임이 있다고 명백히 규정되어 있는바, 이번

북한측의 일방적인 대규모 댐 건설 착수행위는 분명히 韓國의 한강하류 生態系에 지대한 영향을 미칠 것이므로 이러한 행위는 「UN헌장」 「UN인간 환경선언」 「세계 자연헌장」 및 「국제조약 등의 國際的 慣例」를 무시한 수자원의 야만적 탈취행위로 즉각 중지되어야 마땅하며, 이러한 재난을 자초하는 행위가 계속될 경우 국제사회에서 飛騰할 엄청난 비난과 고립을 면치 못할 것이다.

둘째, 예나 지금이나 물은 인간생존의 기본적인 공유물로서 이러한 강물이 상대국으로 貫流할 경우 어느 한 국가에서 임의로 그 강물의 形質을 변경할 수 없는 이유는 공기나 물은 非分割性, 非所有性으로 만인공유의 절대적, 필수적인 環境要素이기 때문이다.

그러므로 이렇게 南北韓이 마땅히 公有하여야 할 강물을 북한이 獨斷적으로 形質을 변경하려는 처사는 오늘날, 긴밀한 國際條約과 相互協議下에 강물을 公有하고 있는 「다뉴브」강의 8개국과 동·서독 등 4개국을 貫流하는 「라인」강

의 교훈을 전혀 알지 못하고 있는 폐쇄적인 북한사회의 일면을 국제사회에 드러낸 것으로 밖에 볼 수 없으며, 또한 국제분쟁의 대부분이 이러한 판례를 무시한데서 기인하였다는 사실을 마땅히 알아야 할 것이다.

세계, 「UN인간 환경선언」 제 22항과 같이 각국은 한 국가내에서의 개발활동이 타국의 영역에 야기한 환경파괴에 대한 責任과 對象에 대한 國際法를 발전시키기 위하여 協力하여야 한다는 원칙에 입각하더라도 북한의 이번 자연생태계의 예측변화를 전혀 고려하지 않은 댐건설행위는 당연히 韓國과 協議하여야 함에도 불구하고, 이러한 국제법을 무시하고 일방적으로 착수한 만행을 지금이라도 당장 중지하고, 그러한 개발에 대한 적절한 규모의 조정을 위해 환경영향평가의 施行 등 우리 韓國의 정당한 環境保全的인 要求를 받아 들여 댐 건설에 대한 協議를 하여야 할 것이다.

그럼 북한의 이번 금강산 댐 건설의 부당성을 「UN헌장」 「UN인간 환경선언」 「세계자연헌장」 및 「국제하천 분쟁에 따른 조약사례」를 중심으로 몇 가지 언급하고자 한다.

II. UN헌장의 위배

유엔헌장 제 33 조는 어떤 분쟁이라도 國際平和와 安全을 위협할 경우 일단 그 당사자들이 交渉을 통해 분쟁해결을 도모할 것을 규정하고 있다.

당사자 교섭으로 문제가 해결되지 않을 경우, 심사, 중개, 조정, 중재재판, 사법적 해결 등의 절차로서 분쟁해결의 실마리를 풀어나가며 그것도 되지 않을 경우에는 지역적 기관이나 협정 또는 당사자가 선택하는 平和의 手段에 의한 해결방법을 취하도록 한다. 또한 모든 분쟁해결절차에 필요한 경우 유엔 안보리가 介入할 권리를 인정하고 있다.

유엔이 介入하는 국제환경법은 환경문제에 관한 일반정책을 확립하는 문제로서 국제헌장, 원칙, 조약, 협정, 관습 또는 여타의 방법으로 확립할 수 있는 것으로서 국제환경법의 범위는 생태학적 문제(ecological problems)뿐만 아니라 환경적인 사회문제까지도 포함하는 광범위한

문제라는 것을 나타내고 있다.

이러한 국제환경문제들은 ① 한 국가 내에서의 행동은 초국가적 영향력을 끼칠 수 있으며, ② 일정 국가나 국민의 어떤 일상 행위가 人類共同的 資源(common resources)에 유해한 결과를 가져올 수도 있으며, ③ 환경계획 사업이 국제무역이나 개발원조를 오히려 왜곡하는 결과를 가져올 수도 있고, ④ 특정의 환경문제들은 상당히 많은 나라들에게 공통적인 것이어서 국가간의 協同의 노력을 통하여 해결하는 것이 바람직스러운 것이며, ⑤ 유전학적, 審美的(aesthetic), 문화적, 역사적으로 볼 때 그 막중한 가치 때문에 그 어떤 특정 국가의 영역내에 있으나 그 특정국가의 것이 아니기 때문에 구체적 보호조치를 받아야 마땅함에도 불구하고, 그 보존이 현실적으로 위협을 받고 있다는 의미인 것이다.

그러므로 국제환경자원은 자국의 관할권내 행위나 통제가 자국의 국가영역을 넘어서 타국의 영역의 환경에 피해를 발생시키지 않아야 할 책임과 각국은 자국의 자원을 관리, 개발, 할당하고 분배할 다시말해서 통제할 주권적 권리를 가지는 한편, 타국내의 권익을 침해하지 않을 책임(국내법상의 sic utere 원칙: 타인의 권익을 침해하지 않도록 너의 재산을 이용하라는 원칙)을 가진다는 것을 내포하고 있다. 이러한 점에서 볼 때 포괄적 성질의 자원인 국제하천은 관계국이 공동 참여하여 이용가능한 것을 공동으로 이용하는 것에 대해 국제사회의 집단적 관행이나 합의에 의하여 도출된다는 법체제에 의한 규제를 받아야 한다. 그럼에도 불구하고 북한이 일방적으로 대규모의 댐 개발을 건설하는 처사는 당연히 생태학적 측면에서 UN憲章에 違背된다.

III. UN인간 환경선언에 위배

1972년 스웨덴의 수도 스톡홀름에서 “인간 환경의 보호와 개선은 인간의 복지와 경제발전에 영향을 미치는 주요 문제이므로 전세계 인간의 절박한 염원이요 모든 정부의 책임이다.” 라는 비록 법적 구속력은 없으나 환경문제에 대한 국제적 조치에 관한 규정인 UN인간 환경선

언문을 중공을 비롯한 세계 113개국 대표들이 모여 채택하게 되었다. 이러한 UN인간 환경선언은 이 지구상에서 인간은 장구하고 시련많은 진화과정을 통해서 과학과 기술의 급속한 발전은 이제 인간으로 하여금 무수한 방법과 과거에 보지 못하였던 거대한 규모로 環境을 變化시킬 수 있는 능력을 획득케 한 획기적인 시기에 도달하였다. 자연 그대로의 人間環境과 人爲的인 人間環境은 다같이 인간의 복지, 기본적 인권 나아가서는 生存權 그 자체의 향유를 위해서 필요 불가결한 것이다.

UN인간 환경선언 중 개발에 따른 생활환경과 생태계의 보호라는 측면을 강조하여 다음과 같은 항을 삽입하였다.

모든 국가의 환경대책은 개발도상국의 현재와 장래의 개발가능성을 향상시키는 것이어야 하며, 결코 이에 악영향을 미치거나 모든 사람의 보나 나온 생활조건의 달성을 방해하여서는 안된다. (원칙 11 조) 그러므로 美國을 통하여 이번 댐 건설에 소련측이 技術支援을 하고 있다는 점을 들어 「타국의 기술지원이 타국에 악영향을 미치는 행위는 금지되어야 한다」는 UN헌장 원칙에 입각한 중재를 요청할 수 있을 것이다. 한편 UN인간 환경선언의 참가국인 중공을 통하여 이번 금강산 대규모 댐의 자연생태계에 미칠 영향은 중공에까지 그 영향이 있다는 사실을 명백히 밝히므로써 이번 북한의 대규모 댐 건설에 정당한 중재를 요청해야 할 것이다.

모든 자원은 개발도상국의 사정과 특수한 필요성 그리고 그들의 개발계획에 환경보호 조치를 융합시킴으로써 발생하는 비용을 고려에 넣고 환경보호와 그 향상을 위해서 제공되어야 하고, 또 그 목적을 위해서 개발도상국들이 요구하면 추가적인 기술 및 경제적 국제원조를 제공할 필요가 있다.(원칙 제 12 조) 예컨대 개발도상국에서 저렴한 인건비와 잉여전력을 이용하여 외국에서 기술과 원자재를 도입하여 제품을 생산코자 할 때에는 여기에서 발생하는 공해는 적절한 제반 시설비와 운영비를 생산비에 가산되지 않으면 안되고, 이를 무시한 때에는 그 지역에 환경오염내지는 공해가 誘發된다. 따라서 이러한 현상을 防止하기 위한 비용이 원자재원

가에서 적절히 공제되거나 제품생산가에 가산되어야 하고 공해방지기술이나 경제적인 국제적 지원이 요청될 때에는 생산 당사국에 이것이 보장되어야 한다는 것이다.

모든 국가는 국제연합헌장 및 국제법의 원칙에 의거하여 자국의 자원을 그 환경정책에 따라 개발할 주권을 보유함과 동시에 자국의 관할권내의 활동이나 규제가 타국의 환경이나 자국 관할권외의 지역에 피해를 야기시키는 일이 없도록 할 책임이 있다.(원칙 제 21 조)

모든 국가는 자국의 관할권 및 규제권이 미치는 범위에서의 활동이 자국 관할권외의 지역에 미칠 오염, 기타의 환경 피해의 희생자들에 대한 책임 및 보상에 관한 국제법을 보다 진전시키도록 협력하지 않으면 안된다.(원칙 제 22 조)

환경보전 및 개선에 관한 國際問題는 대소를 막론하고 모든 국가가 평등한 입장에 입각한 협조정신으로 다루어야만 한다. 양국가 또는 다국가간의 조정 기타 적절한 조치를 통한 협조는 세계 각처에서 행해진 행동으로 초래될 환경에 대한 악영향을 방지제거 감소시키거나 효과적으로 규제하기 위하여 필요 불가결하다. 이와 같은 협조에는 모든 국가의 주권과 이익을 충분히 고려하여야 한다.(원칙 제 24 조)

그리고 환경문제의 해결을 위한 정책 수행은 경제성장을 하고 난 다음에 공급하기 보다는 현재의 생태계의 自淨能力의 힘을 빌어 문제점이 작을 때부터 오히려 적은 경비로 종합성, 현실성, 계속성 있게 장기적 전략으로 추진하기 위해 1974년 OECD(경제협력기구)는 이미 환경영향평가(Environmental Impact Assessment)와 오염자 부담원칙(polluter pays principle)의 의무를 규정하여 국제적인 차원에서 전지구적 관리문제로서 전세계 환경보호에 지대한 관심을 표명하여 開發(成長)과 保全(生態保護)의 문제를 적극적인 자세로 대처하였다. 그러므로 UN인간 환경선언과 국제기구의 제 원칙을 무시한 이번 댐 개발은 UN과 국제사회에 비난을 면치 못할 것이다.

IV. 세계 자연 현상의 위배

1982년 10.28 UN總會 결의로 모든 人間의 自然에 대한 행위 규범으로서의 세계자연헌장(World Charter for Nature)을 宣布하였는바 범세계적인 자연보호운동에 적극 대응하기 위해 이러한 내용을 요약하여 보면 다음과 같다.

지구상에 있는 유전인자의 생존능력은 위협받지 않아야 한다. 야생이거나 길들여졌거나, 모든 생물의 개체수는 적어도 그들이 생존하기에 충분한 것이어야 하며, 이를 위해 필요한 서식처는 보호되어야 한다. ②

자연은 전쟁 또는 절대적 행위로 인한 파괴로부터 보호되어야 한다. ⑤

자연에 충격을 줄 수 있는 행위는 규제되어야 하며, 자연에 대한 중대한 위험은 극소화할 수 있는 가능한 최선의 기술이 이용되어야 한다. 그러므로 자연에 대해 회복할 수 없는 피해를 야기시킬 수 있는 행위는 피해야 하며, 자연에 중대한 위험을 끼칠 듯한 행위는 철저히 조사가 선행되어 이 행위의 제안자는 기대되는 이익이 자연에 대한 잠재적 피해를 능가함을 보여 주어야 하며, 잠재적인 부(負)의 영향이 충분히 알려지지 못할 경우는 그 행위는 중지되어야 하며, 자연을 교란시킬 행위는 그 결과의 평가가 선행되어야 하며, 개발사업이 環境에 미치는 評價는 충분히 사전에 검토되어야 한다. ⑩

자연의 과정, 생태계 그리고 종의 현황은 긴밀히 측정되어서 악화와 위협을 조기에 발견할 수 있게 하고, 適期에 관여할 수 있게 하고, 보전정책과 방법의 평가를 촉진시키도록 하여야 한다. ⑬

자연에 피해를 주는 군사활동은 피해야 한다. ⑳

국가 또는 그리고 가능한 범위 내에서 공공기관, 국제기구는 정보교환과 협의를 포함한 공동의 활동과 기타 적절한 행동을 통해서 자연을 보전하기 위하여 協力하여야 한다. 그리고 관할 또는 규제 범위 내에서의 행위가 다른 국가 내에 있는 또는 국가관할권 밖에 있는 지역의 생태계에 피해를 주지 않도록 하여야 한다. ㉔

그러므로 범세계적인 자연보호운동에 위배되는 급강댐 계획은 세계자연헌장정신에 입각하여 헌장내용을 준수하여야 할 것이다.

V. 하천의 국제분쟁과 해결에 따른 조약과의 관계

댐이나 발전소건설을 둘러싼 국제분쟁을 살펴 보면, '47년 인도와 파키스탄간의 인더스江 농업용수 및 운하수공급분쟁, '62년 칠레와 볼리비아간의 라우카江 수로변경 및 발전소건설 분쟁, '74년 인도와 방글라데시간 갠지스江의 파라카뎀 건설분쟁, '77년 아르헨티나-브라질-파라과이간 3國의 파라나江의 댐건설분쟁 등을 예로 들 수 있다.

이러한 國際分爭은 대부분 국제조약의 체결 또는 관련국가간의 條約에 의한 위원회 등 기구 설치, 중재재판소 설치나 국제사법 재판소에의 제소, 당사국간의 직접 협상 등의 방법으로 해결되었거나 해결을 하였다.

먼저 4개국에 걸쳐 있는 라인江의 경우 江의 形質變更 등 모든 問題를 유역국가는 물론 유관 국가들의 만장일치로 합의를 보아야만 되는 1815년 빈條約을 체결하여 라인江 중앙위원회를 설치하여 모든 유관국가들이 회원국으로 참여하고 있다.

아르헨티나와 브라질간의 파라나江의 경우는 양국간의 합의로 아르헨티나는 댐의 높이를 당초 계획보다 낮게 하고 브라질은 수문의 수를 줄이기로 합의하였다.

라우카江을 둘러싼 칠레와 볼리비아간의 分爭에서는 칠레는 하천공유인 볼리비아의 權利를 인정하였다.

美國과 멕시코는 지난 44년 콜로라도江의 물 이용에 관한 조약을 맺어 하천분쟁을 해결하였으며, 프랑스와 스페인은 라눅스湖水의 水力發電所問題를 놓고 지난 '57년 중재재판에 회부하여 國際法의 형평원칙에 따라 문제의 타협점을 찾아냈다.

방글라데시와 인도간의 하천분쟁사례는 지난 '74년 인도측이 방글라데시로 본류가 흘러들어가는 갠지스江의 물에 파라카뎀을 건설하여 물을 인도쪽으로 빼돌리려는 것을 방글라데시가 이 문제의 해결을 위해 '76년 제 31 차 유엔총회에 정식의제로 채택토록 하여, 유엔을 통하여 국제여론화로 해결하였다.

그리고 또 다른 예로서 나일江의 아스완댐의

에는 저수지 건설로 인해 아주 귀중한 고고학적 유적들이 존재위기에 놓여 있으며, 물관리가 댐의 건설로 이익을 주려고 했던 사회를 심하게 변화시킬지도 모르는 새로운 힘을 작용케 하였다. 또한 이 저수지의 건설로 인해 질병을 유발시킬 위험요소도 내포하고 있었다.

법의 일반원칙에 따라 판결된 예로써 뮤즈江(river meuse)의 강물변경사건에 관한 국제상설재판소의 판결을 들 수 있으며, 국제법의 일부로서 형평(equity)의 중요성을 강조해 온 허드슨(Hudson)판사의 판결은 특히 이 법의 일반원칙에 의하여 인도된 것이었다. 이 사건에서 운하를 건설하기 위하여 벨기에가 강물을 전환시킨 사건으로부터 네덜란드가 벨기에에 대하여 제기한 주장은 네덜란드 자신도 이전에 그와 동일한 일을 했었다는 이유에서 거부되었다. 그러나 北韓側의 금강산 댐 건설은 일반적으로 행한 강물의 形質變更事件이기 때문에 北韓이 스스로 국제사법권의 일반원칙을 무시한 것에 대한 책임을 통감하여야 할 것이다.

그러므로 우리들이 할 수 있는 하천관리의 최선의 방도는 지구상의 물을 좀 더 이용하는데 대해 중대한 결정을 내리기 전에 할 수 있는 많은 특별한 연구와 판단을 필요로 한다. 단순히 공학적인 설계를 개발하는 것만으로는 충분하지 못하고, 변화가 가능한 생태계의 문제나 물의 현상에 대한 정확한 과학적 지식에 기초를 두어야 할 것이다.

Ⅵ. 결 언

금강산 댐 건설로 인해 급격히 심화되어가는 인류의 생태학적 위기를 극복하려는 것은 어느 국가간의 어떠한 정치체제를 불문하고, 범세계적인 최대 우선 과제가 아닐 수 없는 실정이다.

그리고 개발이 주변변수와의 융통성이 없고, 생태학적 고려에만 큰 영향을 미친다면, 그 개발은 결국 생태학적 손상을 초래하게 되므로 경

제적, 사회적손실을 가져오기 쉽다. 이러한 문제를 피하는 길은 초기의 개발정책수립의 구상 단계에서부터 마지막 시행단계인 집행단계에 이르기까지 보전과 개발을 통합시키는 일이다. 즉 충분한 상관변수와 각 부문간의 상관관계를 포괄하는 정책을 채택한다는 뜻이다. 통합과정에서의 문제점은 생태학적 요인이 방해가 된다고 무시해 버린다는 것은 매우 잘못된 생각이다.

그러므로 북한측이 일방적인 전력생산에만 집중한 결과 재생할 수 있는 자원을 손실하여 버리고, 생태학적 고려가 형식에만 치우치는 경향은 이제 남북한은 물론 인류 전체가 생태학적 위기라는 현실에 직면하게 되므로 본 협회는 북한측이 국제관계를 완전히 무시하고 일방적으로 자연환경의 훼손과 생태계의 엄청난 파괴를 자행하려는 처사를 즉각 중지하도록 촉구할 것이다.

그러나 북한측이 계속하여 금강산 댐 건설을 강행할 경우 다음과 같은 강력한 대응방안으로 대처할 수 있다.

첫째, 소련의 기술지원을 받아서 댐이 건설되고 있다는 점을 중시하여 중공이나 일본등의 중재로 하여 해결할 수 있도록 유엔안보리에 보고하는 방안이 있다.

둘째, 나이로비에 본부가 있는 UNEP에 댐 건설에 따른 생태계 등의 문제점을 포함한 내용의 강력한 항의서한을 발송하여, UNEP회원국들이 북한에 간접적으로 자제할 수 있도록 하는 방안이 있다.

셋째, 세계자연현장에 위배되는 점들과 국제조약에 규정되어 있는 하천관계사례와 분쟁사례들을 유엔총회의 의제로 정식 제출하여 유엔총회의 중재를 촉구하는 방안이 있다.

끝으로 우리나라 스스로 댐 건설에 대응할 수 있는 방안으로서는 금강산댐 하류지역에 큰 댐을 쌓는 水攻防禦댐으로서 댐 건설 무기화에 적극적으로 대응할 수 있을 것이다. *

“한집 한등끄기”에 너도나도 솔선수범합시다.