

지속가능한 개발 원칙*

- 북극의 지속가능한 개발을 중심으로 -

서 원 상

(한국해양과학기술원 부설 극지연구소 선임연구원)

◀ 차 례 ▶

- | | |
|---------------------|---------------------|
| I. 지속가능한 개발 원칙의 발전 | 2. 지속가능한 개발의 내용 |
| 1. 지속가능한 개발의 등장 배경 | III. 북극에서의 지속가능한 개발 |
| 2. 지속가능한 개발의 등장과 발전 | 1. 북극이사회의 지속가능한 개발 |
| 3. 우리나라의 지속가능한 개발 | 2. 북극의 지속가능한 개발의 특징 |
| II. 지속가능한 개발의 개념 | IV. 맺음말 |
| 1. 지속가능한 개발의 정의 | |

I. 지속가능한 개발¹⁾ 원칙의 발전

1. 지속가능한 개발의 등장 배경

산업혁명 이후, 인류는 환경의 소중함을 망각한 채 산업화와 개발을 통한

* 논문투고일: 2013. 10. 10, 심사완료일: 2013. 10. 20, 게재확정일: 2013. 10. 27.

1) 우리나라 전문가들이 'sustainable development'라는 용어를 우리말로 번역하면서,

부의 확대에만 집중하여 왔다. 그로 인하여, 일국의 영토내 행위로 인한 환경오염의 부작용을 일으켜 인접국은 물론 국제공역에까지 피해를 야기하게 되었고, 오염된 지구환경이 인류 생존을 위협하게 되고서야 세계 각국은 환경문제를 국경을 초월한 국제적 관심사로 취급하기 시작하였다. 이미 1830년대부터 몇몇 선각자들이 자연보존운동을 전개하기 시작하였지만,²⁾ 1960년대 말부터 현재의 국제환경법 형식의 규범화가 시작되면서, 주로 연기, 소음, 수질오염 등에 관한 부분적인 조치에서 탈피하여 자연보호에 관한 국제적 관심을 법적·구조적으로 구체화기 시작하였다.³⁾

지구환경보호를 위한 국제조약이 본격적으로 증대된 것은 1972년 스톡홀름회의의부터이다. 1986년 '지구환경보호의 행동 참여'를 선언한 유엔 총회에 의하여 소집된⁴⁾ 스톡홀름회의의(UN conference on Human Environment)는 환경보호문제에 관하여 국제적인 차원에서 시원적인 가치를 가지는 것으로,⁵⁾ 이 회의에서는 「인간환경에 관한 스톡홀름선언」(Stockholm Declaration on Human and Environment, 이하 스톡홀름선언)과 「행동계획」(Action Plan)이 채택되었다. 이 회의를 기점으로, 국경을 넘는 오염으로부터 지구적 차원의 오염으로, 특정 종(種)의 보존으로부터 전체 생태계의 보존으로, 직접적인 배출의 통제로부터 포괄적인 체제로, 일국의 영토내 자원보호로부터 인류공동유산의 보호로 그 대상이 확대되었다.⁶⁾ 스톡홀름선언은 그 서문에서 “인간이 자연의 창조물”임을 언급하면서 “인간환경의 보호와 개선은 인간의 복지와 인류의 발전을 위하여 중요한 주제”임을 강조하고 있다. 즉 스톡홀름회의까지의 국제적 관심사는 사람 또는 사람의 생존을 위한 환경보호 또는 환경오염의 억제에 초점을 두고 있었다.

sustainable을 '지속적', '지탱 가능한', '지속 가능한' 등으로, development를 '개발', '발전', '성경' 등을 사용하여 다양한 조합의 용어를 혼용하고 있다. 필자는 지속가능한 개발이라는 용어를 사용하기로 한다.

2) 이러한 선각자로서는 Alexander von Humbolt, Henry-David Thoreau, George Perkins Marsh, John Muir, Gifford Pinchot, Hugo Conwentz 등을 들 수 있다. 성재호, “국제환경법의 기본구조,” 『국제환경보호와 국제법 질서』(아시아사회과학연구원, 1997), 7면.

3) Alexandre C. Kiss and Dinah Shelton, *International Environmental Law*(Transnational Publishers, 1991), p.33.

4) UN GA Resolution 2398(XXIII) of December 3, 1968.

5) E.B. Weiss, D.B. Magraw, and P.C. Szasz, *International Environmental Law-Basic Instruments and References*(Transnational Publishers, 1992), p.171.

6) *Ibid.*, p.9.

2. 지속가능한 개발의 등장과 발전

스톡홀름선언 이후 새로운 인류의 결단이 없이는 공멸하고 말 것이라는 인식과 국제법적 환경오염 규제의 노력에도 불구하고, 지구환경의 상황은 끊임없이 악화되었다.⁷⁾ 그 중요한 원인은 환경과 개발에 관한 각국의 우선적 필요와 이해관계가 상이하어 보편적이며 강제적인 국제환경조약의 합의가 어려웠기 때문이다. 1992년 6월 브라질의 리우 데 자네이로에서, 114개국 국가정상과 183개국 정부대표 그리고 3만여 명의 환경전문가 및 민간환경단체 대표 등이 참여한 가운데 지구정상회담(Earth Summit)이라 불리는 '유엔환경개발회의'(United Nations Conference on Environment and Development: UNCED)가 개최되었다. 이 회의에서 인간을 중심으로 '환경적으로 건강하고 지속가능한 개발'(Environmentally Sound and Sustainable Development)이 논의되어야 하며, 인간은 자연과 조화된 건강하고 생산적인 생활을 영위할 권리가 있다는 것을 주요 내용으로 하는 「환경과 개발에 관한 리우선언」(Rio Declaration on Environment and Development, 이하 리우선언)과 그 실천계획인 '의제21'(Agenda 21)을 채택하였다. 리우선언은 개발에 관한 권리는 현재와 미래세대의 개발과 환경적 필요를 공정하게 충족될 수 있도록 이행될 것을 강조하였는데, 형평의 원리로써 지속가능한 개발의 원칙과 환경손상에 대한 역사적 책임을 고려한 차별적 공동책임(common but differentiated responsibilities)을 연결짓고 있다.⁸⁾ 리우회의는 환경과 개발의 우선순위에 대한 국가간의 대립을 극복할 수 있는 근본적인 법적 해결방안은 마련하지 못하였지

7) 이재곤, "스톡홀름환경선언, 세계자연현장 및 리우환경선언의 국제환경법적 비교연구," 『법학연구』, 제9권 2호(충남대학교 법학연구소, 1999), 87면.

8) 리우선언 원칙 3, 원칙 7. 'Common But Differentiated Responsibility' 원칙의 한국어 명칭에 있어 '공동(또는 공동)의 그러나 차별화된(또는 차별적인) 책임'이라는 용어를 혼용하고 있다. 'differentiated responsibility'이라는 표현은 분명 '차별화된 책임'으로 번역된다. 그러나 이는 지구환경오염에 대한 선진국의 역사적 책임에 따라 차별화되어야 한다는 공감각이 표현된 것으로, 역사적 책임이 곧 국제법상 불법행위책임을 구성하는 것은 아니고 선진국의 동의를 얻어 채택된 이 원칙의 실제적 의미는 공동의(common) 책임을 달성하기 위한 수단적 접근으로서 '차별화' 방식을 취하자는 것이다. 따라서 필자는, 지구환경보호가 국제사회 구성원의 공동책임이나 환경손상에 대한 역사적 책임 및 국제환경의무의 이행능력을 감안하여 차별화한다는 개념상 내용을 살리되, 지구환경은 지구상 모든 국가의 공동책임이라는 궁극적 가치와 이를 실현하기 위하여 차별화의 범리를 필요로 한다는 수단적 가치의 결합구도로 보아 공동책임을 차별적 책임이 수식하는 형태로 차별적 공동책임(差別的 共同責任)이라는 용어를 사용한다.

만 개발 및 성장이 환경의 지속가능성이라는 전제 또는 공동목표 아래 이루어져야 한다는 점에 대한 공감대를 확인하였고, 리우회의 합의사항의 실효적 이행과 산림, 사막화, 독성화학물질, 담수 및 해양오염, 해양생물자원 등 각종 분야에 대한 규범화 작업이 가속화되었다.⁹⁾

리우회의 이후에도 선진국과 개발도상국 간의 의견 차이로 인하여 지구 환경보전과 개발 문제의 해결방안을 찾지 못하였다.¹⁰⁾ 그리하여 유엔 총회는 2002년 남아프리카공화국 요하네스버그에서 191개국 정부를 비롯한 국제단체 및 전문가들이 모여 '지속적 개발을 위한 세계정상회의'(World Summit on Sustainable Development: WSSD)를 개최하여 그간의 성과를 평가하고 구체적인 실천방안을 논의하게 되었다. 이 회의는 「지속가능한 개발에 관한 요하네스버그 선언」을 채택하여, 지속가능한 개발원칙에 대한 국제적인 지지를 재확인하였는데,¹¹⁾ 「요하네스버그선언」은 비록 법적 구속력은 없으나, 지속가능한 개발 원칙을 국제법과 국제환경법의 골격을 이루는 의무로서 받아들이고 있다는 점에 의의가 있다.¹²⁾

3. 우리나라의 지속가능한 개발

지속가능한 개발은 그 등장과 동시에 환경과 개발 그리고 인권을 아우르는 국제환경법의 원칙 및 최종목표로 자리 잡았고, 그 달성을 위한 다각적인 노력이 진행되어 왔다. 이러한 국제적 합의는 곧 개별 국가의 실행을 요구하는데, 우리나라도 국제법상 지속가능한 개발 원칙의 이행을 위하여 국내법에 지속가능한 개발 원칙을 수용하였으며,¹³⁾ 2003년에는 WSSD에서 채택

9) 외무부, 『UN환경개발회의(UNCED) 참가보고서』(외무부, 1992), 42-43면.

10) 노명준, 『신국제환경법』(법문사, 2003), 23면.

11) See The Johannesburg Declaration on Sustainable Development, 2002, A/CONF.199/L.6/Rev.2.

12) Graham Mayeda, "Where Should Johannesburg Take Us? Ethical and Legal Approaches to Sustainable Development in the Context of International Environmental Law," 15 *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy* (2004), p.30.

13) 헌법 제120조와 제122조가 국토와 자원의 균형 있는 개발과 이용을 선언하고 있고, 환경정책기본법 제2조는 "환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려할 것, 지구의 환경상 위해를 예방하기 위한 공동의 노력을 강구할 것, 현재의 환경혜택을 미래의 세대에게 계승될 수 있도록 할 것" 등을 기본이념으로 규정하였고, 자연환경보전법 제

된 이행계획의 시행, 그리고 환경친화적이고 지속적인 국가발전 및 이와 관련된 사회적 갈등의 해결을 위하여 '지속가능발전위원회'라는 대통령자문기관을 두었으며, 2007년에는 "지속가능발전을 이룩하고, 지속가능발전을 위한 국제사회의 노력에 동참하여 현재세대와 미래세대가 보다 나은 삶의 질을 누릴 수 있도록 함"을 목적으로 「지속가능발전 기본법」이 제정되었다. 이처럼 지속가능한 개발 개념은 국제사회의 일원인 우리나라의 환경법과 환경정책 속에서도 핵심가치로서 자리 잡았다.

이명박 정부가 녹색성장정책을 강조하면서, 녹색성장이 지속가능한 개발의 개념을 포괄하게 되었다. 2010년 제정된 「저탄소녹색성장 기본법」은 녹색성장을 "에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장 동력을 확보하며 새로운 일자리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장"으로 정의하면서,¹⁴⁾ "지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전"으로 정의되는¹⁵⁾ 지속가능한 개발 개념을 포괄하였다. 동시에 지속가능발전위원회 대신 국무총리실 산하의 녹색성장위원회를 설치하였다.

지난 5월 우리나라 정부는 다시금 지속가능한 개발에 주목하게 된다. 그 계기는 북극이사회(Arctic Council)의 옵서버 지위 획득이었다. 북극이사회의 옵서버 지위가 반가운 이유는 첫째로 폐쇄적인 의사결정 체제를 유지하고 있는 정부간 협의체에 정식 옵서버로 상시 참여하게 되었다는 점이고, 둘째로 북극이사회에서 다루게 되는 북극해가 전 세계 석유의 10.5%와 세계 천연가스의 25.5%가 생산되고 있으며,¹⁶⁾ 2020년 북극해 수산자원의 연간 총어획고는 전 세계 37%로 전망되고 있을 만큼 우리나라의 필요에 부합된다는 점이다. 그러나 옵서버의 자격을 얻었다 할지라도 북극이사회의 회원국과는 달리 의사결정권을 갖지 못하며 북극이사회의 주요 협의 안건이 북극권의 환경보

3조는 "자연은 모든 국민의 자산으로서 공익에 적합하게 보전되고 현재와 장래의 세대를 위하여 지속 가능하게 이용되어야 한다"고 규정하여 지속가능한 개발원칙을 확인하였으며, 기타 환경 및 개발 관련 국내입법 역시 지속가능한 개발의 원칙과 그 궤를 같이 하는 것으로 해석할 수 있다.

14) 저탄소녹색성장 기본법 제2조 2호.

15) 저탄소녹색성장 기본법 제2조 4호; 지속가능발전법 제2조 2호.

16) 북극해 대륙붕에는 미개발된 원유의 24%, 로모노소프해 인근(러시아 영유권 주장)에는 1,000억 톤에 이르는 석유와 가스가 묻혀 있다고 한다.

호와 지속가능한 개발이라는 점 등을 고려하여 볼 때, 우리나라의 북극정책의 출발점은 선 북극권의 지속가능한 개발 지원 및 동참이어야만 한다.

북극권 해빙에 따른 북극해 개방시대를 대비하여 '범정부 북극정책 마스터플랜(가칭)'을 마련 중인 현 시점에서 지속가능한 개발의 근본적 의미를 되새겨볼 필요가 있다. 이 글에서는 국제환경법에서 일반적으로 논의되어 온 지속가능한 개발 원칙의 의미를 검토하고, 북극권이라는 특정 지역에 수용된 지속가능한 개발의 의미와 관심 사항을 살펴봄으로써, 지속가능한 개발의 개념을 입체적으로 분석해 보고자 한다.

II. 지속가능한 개발의 개념

1. 지속가능한 개발의 정의

지속가능한 개발에 대한 수많은 논의에도 불구하고 아직도 합의된 법적 정의는 존재하지 않는다. 다만 1987년 Brundtland위원회가 「우리 공동의 미래」(Our Common Future)를 통하여 제시한 “미래세대의 필요를 충족시킬 능력을 손상시키지 않으면서 현재세대의 필요를 충족하는 개발”이라는 정의가 일반적으로 인용되고 있다.¹⁷⁾ 동 위원회는 지속가능한 개발 개념이 어떠한 절대적 한계치(absolute limits)를 설정하는 것이 아니며, 그 한계는 당대의 과학기술과 사회조직, 그리고 생태계에 인간활동이 미치는 효과에 따라 결정된다고 하였다.¹⁸⁾ 즉, 동 보고서는 지속가능한 개발의 개념을 지구환경에 관한 경제적·사회적·문화적 권리의 확보와 연계시키고 있으며, 지속가능한 개발이란 그러한 권리행사가 장래에도 실현될 수 있도록 보장하기 위한 것이라고 하고 있다.¹⁹⁾

이 원칙은 여러 가지 법적 요소 및 원칙의 복합체로서 다양한 개념을 함

17) World Commission on Environment and Development(WCED), *Our Common Future* (Oxford Univ. Press, 1987), p.43.

18) *Ibid.*, p.8: Alexandre Kiss, “The Rights and Interests of Future Generations and the Precautionary Principle,” in D. Freestone and E. Hey(ed.), *The Precautionary Principle and International Law* (Kluwer Law International, 1996), p.23.

19) A.F. Lowenfeld, *International Economic Law* (Oxford University Press, 2002), p.304.

유하고 있다. 우선 필요와 제한이라는 권리·의무적 개념이 상존한다. 특히 세계 빈곤층에게 필수적인 필요에 최우선적으로 부합하여야 한다는 것이 '필요'(necessity)의 개념이고, 다른 하나는 현재 및 미래세대의 필요를 충족시킬 수 있는 환경적 능력(environment's ability)을 보존하기 위하여 기술적·사회적 조직체로서의 국가에게 부과되는 것이 '제한'(limitation)의 개념이다.²⁰⁾ 즉, 환경보존이라는 목적에 부합하는 한도 내에서 개발의 필요와 개발의 제한이라는 개념이 충돌하는 것이다. 이와 함께 두 가지 시간적 개념이 용해되어 있는 바, 그 하나는 세대내(intra-generation) 책임이라 불리는 현재세대 간의 책임분배 문제이고, 다른 하나는 세대간(inter-generation) 책임이라 불리는 현재세대의 미래세대에 대한 책임문제이다.²¹⁾

지속가능한 개발의 개념을 파악하기 위한 방법으로서 전문가들에게 가장 일반화된 것은 소위 '포괄적 접근방식'(umbrella approach)이라 할 수 있다.²²⁾ 예컨대, '국제지속가능개발법본부'(Centre for International Sustainable Development Law: CISDL)는, 국제지속가능개발법이 아직도 모호성을 지니고 있기에 다양한 정의가 이루지는 과정에 있으나, 각 조약규정이나 법적 문서에서 집약된 내용들은 국제적 환경·사회·경제문제를 포섭하는 기능을 할 것이라고 밝히고 있다.²³⁾ 동일한 취지로써 「요하네스버그선언」도 지속가능한 개발을 국내적·민족적·지역적·지구적 차원에서의 경제개발·사회개발·환경보호라는 다양한 기둥으로 구성된 개념으로 파악하고 있다.

20) WCED, *supra* note 17, p.8.

21) G.F. Maggio, "Inter/intra-generational Equity: Current Applications under International Law for Promoting the Sustainable Development of Natural Resources," 4 *Buffalo Environmental Law Journal* (1996-1997), p.163.

22) 일부 학자는 지속가능한 개발을 일개 원칙이 아니라 여러 원칙의 집합적 개념으로서 국제환경법상 모든 원칙을 포괄하는 것으로 파악하기도 한다. V. Lowe, "Sustainable Development and Unsustainable Arguments," in A. Boyle and D. Freestone(eds.), *International Law and Sustainable Development*(Oxford University Press, 1999), pp.25-26; 헝가리와 슬로바키아 간의 Gabčíkovo-Nagymaros댐 사건에서, Weeramantry 판사는 "지속가능한 개발은 세대간 권리 및 개발과 환경보호를 위한 협력에 관한 자원분배의 원칙으로서 국제인권법, 국가책임, 국제환경법, 국제경제법 및 산업관련법, 형평, 국가주권, 권리남용금지 및 신의성실 등과 관련이 있다"는 의견을 제시하였다. Gabčíkovo-Nagymaros Dam(Hung. v. Slov.), 37 *I.L.M.*(Judgment of Sept. 25, 1997), p.162.

23) See CISDL, "International Sustainable Development Law Principles, Practice and Prospects," A CISDL Legal Brief(Second Preparatory Committee Meeting for the World Summit on Sustainable Development 2002).

2. 지속가능한 개발의 내용

앞서 언급한 바와 같이 지속가능한 개발이 가지는 개념이 광범하여 단 하나의 문장으로 명쾌한 정의를 내리기는 어렵다. 다만 원칙이 내포하고 있는 내용을 몇 가지로 요약해 본다면, 일반적으로 지속가능한 개발을 위한 고려사항으로서 미래세대의 이익을 위한 자연자원의 보존이라는 '세대간 형평의 원칙', 합리적 방법으로 자연자원을 이용해야 한다는 '자연과 환경의 지속가능한 이용 원칙', 경제개발 및 기타 개발계획에 반드시 환경적인 고려를 하도록 보장하여야 한다는 '환경과 개발의 통합 원칙', 다른 국가의 필요를 고려하여 자연자원을 형평에 입각하여 이용하여야 한다는 '자연자원의 공평한 이용' 등이 있으며, 상기 네 가지 원칙은 상호 중첩 또는 결합되어 사용되는 개념으로 이해되고 있다.²⁴⁾

1) 세대간 형평

국제사회는 과학문명의 발달이 인류의 능력으로는 회복할 수 없을 정도의 환경파괴를 가져올 수 있음을 확인하였고, 미래세대가 현재보다 불리한 환경상태에 처할 정도로 행하여지는 현재세대의 자원사용이나 환경훼손을 반드시 규제하여야 한다는 필요성을 절감하게 되었다. 현재세대가 자신의 계속적 존재를 위하여 총의(consensus)로써 스스로에게 미래세대에 대한 환경보존 의무를 부담시키는 것은 피할 수 없는 선택이었다. 그리하여 과거·현재·미래의 세대를 불문하고 공동으로 지구의 자연환경을 공유하고 있다는 기초 위에, 현재세대는 환경을 이용·개발함에 앞서 미래세대의 환경적 필요를 고려하여야 한다는 세대간 형평(intergenerational equity)이 도출되었다.²⁵⁾

세대간 형평의 원칙상 현재세대의 지위는 무엇인가? “현재세대의 일원인 우리는 미래세대를 위하여 지구를 보관하는 자일 뿐이다”(members of the present generation, we hold the earth in trust for future generation)라는 Weiss의 명제는 세대간 형평의 핵심을 명확히 밝히고 있다.²⁶⁾ 각 세대는 그

24) Philippe Sands, "International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principle," in W. Lang(ed.), *Sustainable Development and International Law* (Graham & Trotman, 1995), p.62.

25) Edith Brown Weiss, *In Fairness to Future Generations* (The United Nations University, 1989), p.17.

과거세대로부터 신탁(trust)에 의하여 자연 및 문화적 유산을 받았고, 그 신탁으로써 보존하여 미래세대에게 물려주어야 한다. 세대간 형평원칙에 의하여 각 세대는 자연 및 문화유산 대하여 관리자인 동시에 사용자가 된다. 다시 말해서, 과거세대가 관리자로서의 책임을 부담하였듯이 미래세대에 대한 일정한 의무를 져야 하며, 동시에 미래세대가 자연유산의 수혜자이듯이 유산의 과실(fruit of legacy)을 향유할 일정한 권리는 갖는다.²⁷⁾

세대간 형평의 내용을 세분화하면, 다음의 세 가지 요소로 구성되어 있음을 볼 수 있다. 첫째는 '선택권의 보존'(conservation of option)으로서, 현재세대가 자신의 필요를 충족시키기 위하여 미래세대의 선택권을 박탈해서는 안된다는 것이다. 둘째는 '질의 보존'(conservation of quality)으로서, 각 세대는 과거세대가 누려 왔던 것과 동일한 질(quality)의 지구환경을 과거세대로부터 물려받을 권리가 있으며, 동시에 자신이 누렸던 것과 동일한 질의 지구환경을 미래세대에게 물려 줄 의무가 있다. 셋째 '접근의 보존'(conservation of access)으로 각 세대는 공평하게 환경의 혜택과 환경의 이용에 접근할 수 있어야 한다는 것이다.²⁸⁾

세대간 형평의 취지를 담은 법적 선언은 일찍이 1893년 태평양물개중재 사건(*Pacific Fur Seals Arbitration case*) 중 미국의 주장에서도 유사한 취지를 찾아볼 수 있을 만큼 그 역사가 깊다.²⁹⁾ 실제로 세대간 형평은 법적 의무로 존재하는가의 논의가 시작되기 전부터 국제법규의 형성과정에 돌입하였다.³⁰⁾ 세대간 형평이 지속가능한 개발의 핵심 중의 하나라는 사실은 다수의 국제선언문을 통하여 거듭 확인할 수 있다. 1972년의 「스톡홀름선언」은 “미래세대를 위하여 지구의 자연유산을 보존할 필요가 있다”는 참가국들의 합의를 밝히면서, “인간은 현세대와 미래세대를 위하여 환경을 보존하고 증진할 엄숙한 책임이 있다”고 선언하였고, 아울러 “공기, 물, 토지, 동물계 및 식물계를 포함한 지구의 자연자원을 주의 깊은 계획과 관리를 통하여 현재세대 및 미

26) Edith Brown Weiss, "Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment," 84(1990), p.199.

27) Weiss, *supra* note 25, p.21.

28) Weiss, *supra* note 25, p.38.

29) Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law* (Cambridge Univ. Press, 2003), p.256.

30) Lothar Gundling, "Our Responsibility to Future Generations," 84 *American Journal of International Law* (1990), p.207.

래세대의 이익을 위하여 보존하여야 한다”고 지적하였다.³¹⁾ 1980년 UN 총회는 자연보존(preservation of nature)이 현재세대와 미래세대에 대한 역사적으로 중요한 책임이라고 선언하여, 환경보호를 미래세대에 대한 책임으로서 강조하였다.³²⁾ 1992년 「리우선언」은 “개발의 권리(right to development)는 개발과 환경에 대한 현재세대와 미래세대의 요구를 공평하게(equitable) 충족시킬 수 있도록 실현되어야 한다”고 역설함으로써 세대간 형평을 원칙으로서 재확인하였다.³³⁾

이러한 국제적 합의³⁴⁾에도 불구하고, 형평(equity)이라는 용어가 다의적으로 해석될 수 있다는 이유로 세대간 형평을 법적인 원칙이 아니라 정치적 목표에 불과한 것으로 파악하는 전문가들도 있다.³⁵⁾ 그러나 세대간 형평에 관한 국제적 공감은 국제법원의 판단에도 영향을 미치고 있다. ICJ는 ‘핵무기 위협 및 사용의 합법성’(*The Legality of the Treat or Use of Nuclear Weapons*)에 관한 권고적 의견에서, “환경이란 추상적 상념의 대상이 아니라 실제로 존재하는 삶의 터전이며, 건강 및 삶의 질의 주체인 인류의 개념에는 아직 태어나지 않은 세대도 포함된다”라고 판시하였다.³⁶⁾

2) 자연자원의 지속적 이용

다수의 환경조약들이 지속가능한 개발을 언급하면서 자연자원의 지속가능한 이용(sustainable use of natural resources)이라는 표현을 사용하기도 한다. 자연자원의 지속가능한 이용이란 자연자원과 환경의 재생능력을 고려하여 그들의 적절한 양적·질적 상태의 유지가 가능하도록 하면서 자연자원 및

31) 스톡홀름선언 서문, 원칙 1, 원칙 2.

32) UN General Assembly Resolution 35/8(1980).

33) 리우선언 원칙 3.

34) 상기한 국제선언 외에도 국제포경조약(1946), 아프리카보존협정(1968), 세계문화유산보존협약(1972) 등을 비롯한 몇몇 조약들이 간접적으로 미래세대에 대한 배려의 취지를 담고 있다.

35) Rüdiger Wolfrum, “International Environmental Law: Purposes, Principles and Means of Ensuring Compliance,” in Fred L. Morrison and Rüdiger Wolfrum(eds.), *International, Regional and National Environmental Law* (Kluwer Law International, 2000), p.22; Ulrich Beyerlin, “The Concept of Sustainable Development,” in R. Wolfrum(ed.), *Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means* (Springer, 1996), p.24.

36) *ICJ Reports* (1996), p.226.

환경을 이용해야 한다는 원칙이다.³⁷⁾ 이것은 미래세대를 위한 환경보존의 필요성을 호소하는 차원을 넘어, 특정 자연자원을 어느 정도까지 사용하고 개발할 것인가라는 기준의 채택에 초점을 맞추고 있다.³⁸⁾ 이를 위하여 국제조약은 “해양생물자원의 보존을 위하여, 최적의(optimal) 또는 지속가능한(sustainable) 수준에서 자원의 채취가 제한되어야 한다”³⁹⁾는 표준적 접근방식(standard approach)을 채택하고 있다.⁴⁰⁾

이 원칙은 원래 해양생물자원의 보존을 위한 협약에 도입되기 시작한 것이지만,⁴¹⁾ 점차 산림, 야생생물, 습지, 생물다양성, 기후변화 등 일반 자연생태계의 보호를 위한 보호협약으로 전파되어 그 기본원칙으로서 규정되어 왔다.⁴²⁾ 또한 지속가능한 이용(sustainable use)이라는 표현을 대신하여, 모든 자연자원의 이용이 환경의 수용능력에 따라 인간의 필요를 충족시키도록 이루어져야 한다든지,⁴³⁾ 재생 가능한 자연자원을 생산함에 있어 지구의 능력을 제고해야 한다는⁴⁴⁾ 등의 표현으로 그 취지를 담기도 한다.

가장 중요한 문제는 지속가능한 이용의 기준, 즉 지속가능성(sustainability)의 판단기준이다. 환경 관련 조약 및 국제선언문을 통하여 합리적(rational), 현명한(wise), 건강한(sound), 적절한(appropriate), 최적의(optimal), 적합한(proper) 등의 개념이 제시되고 있으나, 이들 기준을 법적으로 정의하고 있는 조약은 찾아보기 어렵다.⁴⁵⁾ 다만, 1982년 UN이 「세계자연헌장」(World Charter for Nature)에서 “생태계 및 생명체는 지상·해양·대기자원과 마찬가지로 최대 지속가능한 생산성을 달성하고 유지하도록 관리되어야 한다”고 선언한 이후,⁴⁶⁾ 각 학문 분야의 전문가들은 자연자원 관련 사업을

37) 김정진·이재근, “지속가능한 개발원칙과 한국환경법규,” 『대한국제법학회논총』, 제43권 1호(1997), 87면.

38) Sands, *supra* note 29, p.257.

39) Article 2 of Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks(Aug. 4, 1995), 34 *ILM* 1542(1995).

40) Sands, *supra* note 29, pp.257-258.

41) 노명준, 앞의 주 10), 86면.

42) 국제열대목재보존협약(1983), ASEAN 자연 및 자연자원보존협약(1985), 잠베지실천계획협정(1987), 기후변화협약(1992), 생물다양성협약(1992) 등이 그 예이다.

43) 아프리카자연보존협정(1968) 서문.

44) 스톡홀름선언(1972) 원칙 3, 원칙 5.

45) Sands, *supra* note 29, pp.260-261.

46) 세계자연헌장(1982) 일반원칙 4.

계속적으로 번영시키기 위한 관리지표로서 '최대 지속가능한 생산량'(maximum sustainable yield)의 개념을 가장 이상적으로 생각해 왔다. 최대 지속가능한 생산량이란 자원의 생물학적 특성에 기초를 두어 해마다 자원의 생산 및 사용량을 극대화할 수 있는 개체 수(Stock)를 유지해야 한다는 것이다.⁴⁷⁾ 이를 해양수족자원의 경우에 대입해 보면, 특정 해역이나 어장에서 특정 어종의 자연적인 재생산의 균형을 유지함으로써 자원이 고갈되지 않는 상태로 최대한의 어획고를 올릴 수 있는 어획량의 한계가 최대 지속가능한 생산량이라 할 수 있다. 그러나 최근에는 환경경제학 분야를 중심으로, 최대 지속가능한 생산량이 개념상 모호하다는 점과 비용 측면을 고려하지 않았다는 점을 꼬집어 비판하고 있다.⁴⁸⁾ 결국 현재로서는 지속성의 개념은 규율하는 분야나 상황에 따라서 그 의미를 구체화할 수밖에 없고, 좀 더 많은 국가관행, 국제기구의 결의, 국제법원의 판결이 쌓여야 할 부분으로 남는다.⁴⁹⁾

3) 자연자원의 공평한 이용

자연자원의 공평한 이용(equitable use of natural resources)은 모든 국가는 타국의 사정을 고려한 형평성에 입각하여 자국의 자연자원을 이용하여야 한다는 원칙이다.⁵⁰⁾ 여기서 형평(equity) 또는 공평의 원칙(equitable principle)이라는 개념은 국제환경법 관련 문헌들에서 자주 접할 수 있다. 세부 규칙이 없는 상태에서 권리·의무의 범위가 미처 결정되지 못하였다면, 형평이 그 범위 설정에 탄력적인 수단을 제공할 수 있을 것이다.⁵¹⁾ 다시 말해서 형평의 원칙은 각국에게 환경보존을 위한 재정 및 자원의 기여(의무적 성격)를 재분배하고, 자연자원 개발의 이익(권리적 성격)을 적합하게 분배하는 기능을 수행하는 것이다.

이러한 예는 UN환경개발회의(UNCED)에서 흔히 볼 수 있다. UNCED는 한마디로 형평에 관한 회의라 칭할 수 있다.⁵²⁾ 경제발전의 수준이 천양지차

47) 오호성, "수산자원의 최적관리를 위한 경영지표," 『한국경제』, 제18권 1호(성균관대학교 한국산업연구소, 1991), 113면.

48) 그 대안으로 '경제적 최대생산량'(maximum economic yield) 또는 '생물·경제적 최적생산량'(bio-economic yield)이라는 새로운 개념의 도입 필요성이 제기되고 있다. 오호성, 위의 논문, 113면.

49) Sands, *supra* note 29, p.261.

50) 노명준, 앞의 주 10), 86면.

51) Sands, *supra* note 29, p.262.

인 각국에게 환경보호의 책임과 자연자원의 이용권한 및 이익을 분배하는 적절한 기준을 세우는 것은 매우 어려운 과제이다. 빈부격차에 따라 환경과 개발에 대한 필요(needs)와 우선순위(priority)가 다르며, 동시에 개별 환경문제에 대한 환경보호활동의 기여도가 다르기 때문이다. 이러한 환경보호책임의 적절한 분배에 대하여 UNCED의 각 문서들은 개별적 현안에 세대내 형평의 원칙을 적용할 것을 기술하고 있다. 「리우선언」은 미래세대의 개발 및 환경적 필요를 충족시킬 수 있는 공평한(equitable) 방법으로써 개발권(right of development)을 행사하도록 호소하고 있다.⁵³⁾ 「기후변화협약」에서 모든 회원국들은 협약의 목적 달성을 위한 활동은 형평에 기초할(on basis of equity) 것에 합의하였고, 「부속서 I」의 국가들은 협약의 목적 달성을 위한 공동의 노력 차원에서 '공평하고 적절한 기여'(equitable and appropriate contribution)의 필요에 동의하였다.⁵⁴⁾ 「생물다양성협약」에서도 천연자원의 사용으로부터 발생하는 이익은 정당하고 공평하게(fair and equitable) 분배할 것을 규정하고 있다.⁵⁵⁾

국제사법법원도 공유적 성격의 자연자원의 배분에 형평의 원칙을 대입하고 있다. ICJ는 *Gabcikovo-Nagymaros case*⁵⁶⁾에서 체코슬로바키아와 헝가리가 공유하는 자원에 대하여 체코슬로바키아가 일방적으로 개발사업을 진행한 것이 명백한 국제법 위반이라고 지적하면서, 다뉴브강의 자연자원에 대하여 공평하고 합리적으로 가질 수 있는 헝가리의 권리를 침해하였다고 판시하였다.⁵⁷⁾

52) *Ibid.*

53) 리우선언(1992) 원칙 3.

54) 기후변화협약(1992) 제3조 1항 및 제4조 2항 (a) 참조.

55) 생물다양성협약(1992) 제1조 및 제15조 7항 참조.

56) 이 사건은 헝가리와 체코슬로바키아 사이에 다뉴브강의 수문체계를 둘러싼 분쟁이다. 1977년 체코슬로바키아와 헝가리는 조약을 체결하여 다뉴브강의 수자원개발을 위한 공사를 시작하였다. 공사가 진행되던 중, 이 공사가 다뉴브강의 오염을 야기한다는 비판이 제기되자 헝가리는 공사를 중지하였다. 그러나 체코슬로바키아는 단독으로 이 공사를 강행하기로 결정하였고, 이에 헝가리는 체코슬로바키아에 대하여 1977년 조약의 폐기를 통고하게 된다. 이러한 상황에서 헝가리의 조약 폐기가 적합한지 그리고 체코슬로바키아의 일방적 공사시행이 적법한지 등의 문제가 양국간의 분쟁으로 발전한 것이다. 자세한 내용은 전경일, 「ICJ 최초의 환경관련 판례: Gabcikovo-Nagymaros Project에 관한 사건(Hungary/Slovakia)」 『국제법평론』, 제10호(1998), 125-149면 참조.

57) *ICJ Reports*(1997), p.56.

4) 환경과 개발의 통합

환경과 개발의 통합(integration of environment and development)이란 경제 및 기타 개발정책의 입안은 반드시 환경적 고려를 거쳐서 이루어져야 하며, 환경의무를 입법·적용·해석하는 과정에서도 경제 및 기타 사회개발의 필요성을 반드시 고려하여야 한다는 것이다. 이 원칙은 지속가능한 개발의 4요소 중에서 가장 요식적(legalistic) 성격을 갖는다. 원칙의 적용과정에서 환경정보의 수집과 보급이 요구되고, 환경영향평가의 수행이 요구되기 때문이다. 환경과 개발의 통합적 접근은 양국간 또는 다국간 개발협력에 필요한 환경조건(green conditionality)을 요구하거나 허가하는 데에 기초(basis)가 된다.⁵⁸⁾

국제조약이 지구환경을 논의하는 과정에서도 환경과 개발이 통합되어 하나의 현안으로 다루어지고 있음을 볼 수 있다. 예컨대 국제연합환경계획(UNEP)과 환경조약 체결국회의에서 경제개발을 염두에 둔 국제적 환경규제를 논의하여 왔고, 세계은행(World Bank)과 세계무역기구(WTO) 등의 국제경제기구도 환경문제를 다루어 왔다. 그러나 국제연합(UN), UN 전문기관, WTO, 세계은행, 다자간개발은행, EC(European Community)와 같은 지역경제통합기구 등의 현장적 협정문(constituent instrument)에는 정작 환경보호를 요구한다거나 개발은 환경 지속성을 담보해야 한다는 식의 규정이 없다는 것은 여전히 문제로 남아 있다.

1971년 UN 총회 결의⁵⁹⁾와 세계자연헌장⁶⁰⁾을 비롯하여 환경과 개발을 통합하여 고려하자는 취지를 찾아볼 수 있는 조약도 더러 있지만,⁶¹⁾ 역사적으로 환경에 대한 관심은 경제개발에 대한 관심의 가장자리에 머물러 왔던 것이 사실이다. 국제공동체가 환경과 개발을 동등한 비중을 두어 양자의 관계에 초점을 맞추게 된 것은 비로소 UNCED 이후라 해도 과언이 아니다.⁶²⁾

58) Sands, *supra* note 29, p.263.

59) 1971년 UN 총회는 “국내 및 국제 모든 차원에서 개발계획은 건전한 생태계와 양립적인 것이어야 하며 국내 및 국제 모든 차원에서 적절한 환경조건은 개발의 증진에 의하여 가장 잘 보장될 수 있다”고 선언하였다. UNGA Res. 2849(XXVII)(1971).

60) 제7호에서 “사회적·경제적인 개발활동을 계획 및 실행할 시에는 자연의 보전은 이들 계획의 불가분의 일부라는 사실을 충분히 고려해야 한다”고 선언하였다.

61) ASEAN 자연 및 자연자원보존협약(제2조 1항), 1978 아마존협약(서문), 1989 Lome협약(제4조).

62) Sands, *supra* note 29, p.264.

리우선언은 “지속가능한 개발을 성취하기 위하여 환경보호는 개발과정의 중요한 일부를 구성하며 개발과정과 분리시켜 고려되어서는 안된다”고 선언하였다.⁶³⁾ 그리고 생물다양성협약도 “생물다양성의 보전과 지속가능한 이용을 관련 분야별 계획과 정책에 가능한 한 통합하여야 하고, 생물자원의 보전과 지속가능한 이용에 대한 고려를 국가정책 결정에 통합하여야 한다”고 규정하고 있다.⁶⁴⁾ 이러한 환경과 개발의 통합 노력은 국제사회의 관심과 우선순위에 대한 시각을 변화시켰고, 환경적 고려(environmental consideration)는 국제경제정책 및 국제경제법의 일부이자 특징으로서 자리를 잡아가고 있다.⁶⁵⁾

Ⅲ. 북극에서의 지속가능한 개발

1. 북극이사회의 지속가능한 개발

1) 북극 환경보호를 위한 북극이사회⁶⁶⁾

과거 냉전시기에 러시아 북극 바다를 통행하는 북동항로(Northern Sea Route: NSR)는 군사안보 차원에서 타국의 통행이 금지되었다. 그러나 1987년 고르바초프(Mikhail Gorbachev)가 “유럽에서 극동 및 태평양으로 갈 수 있는 가장 짧은 항로인 북동항로를 타국 선박에 개방하고 쇄빙선 보호 서비스를 제공”할 것과 “북극권 자원 공동개발 및 환경보호를 위한 북극권 국가와의 협력”할 것을 제안하는 무르만스크선언을 발표하면서 러시아 북극권 개방이 가시화되었다.

무르만스크선언을 계기로, 북극해를 둘러싼 8개국⁶⁷⁾은 1989년부터 북극해 해양환경보호 공동협력 차원에서 본격적인 논의를 시작하였고, 1991년

63) 리우선언(1992) 원칙 4.

64) 생물다양성협약(1992) 제6조 b 및 제10조 a.

65) Sands, *supra* note 29, p.264.

66) 북극이사회의 연혁 및 구조에 관한 상세한 내용은 진동민·서현교·최선웅, “북극의 관리체제와 국제기구: 북극이사회(Arctic Council)를 중심으로,” 『Ocean and Polar Research』, Vol. 32, No. 1(2010), 1-11면 참조.

67) 이 글에서 북극권 8개국은 캐나다, 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 러시아, 스웨덴, 미국 등 북극해를 둘러싼 국가들(RIMs)을 말한다.

핀란드 로바니에미에서 '북극권 환경보호선언'(Declaration on the Protection of the Arctic Environment: Rovaniemi Declaration)을 채택하였다. 이 선언은 북극환경보호전략(Arctic Environmental Protection Strategy: AEPS) 개념을 최초로 정의하였는데, 이 전략은 북극권 산성화, 방사능, 소음, 중금속, 오일, 비분해성 유기오염물 등 오염의 근원과 그것이 환경 및 원주민에 미치는 영향, 미래전망 등을 위한 과학연구에서 협력하고 이와 관련한 자료 공유를 주목적으로 한다. 또한 북극환경보호전략을 실행하기 위하여 '북극모니터링·평가프로그램'(Arctic Monitoring and Assessment Programme: AMAP), '북극동식물보전'(Conservation of Arctic Flora and Fauna: CAFF), 비상사태예방준비대응(Emergency Prevention, Preparedness and Response: EPPR), 북극해양환경보호(Protection of Marine Environment in the Arctic: PAME) 등 4개 프로그램의 실행을 담고 있는데, 각 프로그램은 현재 북극이사회 산하 6개 워킹그룹 중 4개 워킹그룹을 각각 구성하게 되었다.⁶⁸⁾

북극권 8개국은 1993년 9월 그린란드 누크(Nuuk)에서 북극권 환경보호 11개 행동강령을 구체화한 누크선언문(Nuuk Declaration)을 발표하였다. 이 선언문은 AEPS 실행 지지, 「생물다양성협약」 및 「기후변화협약」 규정에 대한 인정, 북극환경보호 실행을 위한 자국의 환경법안 제정, 북극의 지속가능한 개발 등의 내용을 포함하고 있다. 1996년 3월 이누비크선언(Inuvik Declaration)에서 8개국 정부간 모임인 북극이사회(Arctic Council)를 결성하기 위하여 서로 노력한다는 내용과 지속가능한 개발 및 이용에 관한 대책반 활동(Work of the Task Force on Sustainable Development and Utilization: TFSDU) 등을 발표하였다. 그리고 마침내 1996년 9월 19일 캐나다 오타와에서 이들 8개국은 회원국 및 옵서버, 워킹그룹, 회의개최 방식, 의사규칙(Rules of Procedure) 제정 등 9개 조항을 담은 북극이사회 설립선언문(Ottawa Declaration)을 발표하였다. 이처럼 북극이사회는 북극권 환경보호와 원주민의 보호, 지속가능한 개발을 위하여 북극권 국가들이 관련 선언문 채택 과정에서 출범한 국가간 포럼이다.

한편, 1998년 9월 캐나다 이퀄루트에서 열린 북극이사회 장관회의에서 채택한 이퀄루트 선언(Iqaluit Declaration)을 통하여 북극이사회 워킹그룹의

68) 북극이사회 산하 6개 워킹그룹은 북극오염조치프로그램(ACAP), 북극모니터링·평가프로그램(AMAP), 북극동식물보전(CAFF), 비상사태예방준비대응(EPPR), 북극해양환경보호(PAME), 지속가능개발워킹그룹(SDWG) 등이 있다.

하나인 지속가능개발워킹그룹(Sustainable Development Working Group: SDWG)이 출범하였다(Arctic Council 1998a). 이 워킹그룹은 북극의 경제·사회발전뿐만 아니라, 거주민 및 원주민 건강 증진, 문화적 복지 실현, 미래세대 고려 등을 포괄하는 지속가능개발 프로그램(Sustainable Development Program)⁶⁹⁾을 추진하고자 제안된 것이다. 마지막으로, 2006년 10월 러시아 살레하르트(Salekhard) 북극이사사회장관 회의에서는 국지적(Local) 및 지역적(Regional) 오염물질의 배출을 감소시키고, 이를 위한 국제협력을 도모할 북극오염조치 프로그램(Arctic Contaminants Action Program: ACAP) 워킹그룹을 출범시킴으로써 현재 북극이사사회 산하 6개 워킹그룹 조직을 이때 갖추게 되었다.

2) 지속가능한 개발 워킹그룹⁷⁰⁾

북극권 8개국은 1992년 리우 정상회담의 이듬해인 1993년 누크선언을 통하여 리우선언을 인정함과 동시에 북극의 지속가능한 개발을 선언하였다. 이는 다자간환경협상을 통해 합의된 지속가능한 개발 원칙을 북극 거버넌스 체제에 수용함을 의미한다. 이처럼 북극의 지속가능한 개발을 본격적으로 논의하기 위하여 설립된 워킹그룹이 바로 지속가능한 개발 워킹그룹(SDWG)이다. 아래 내용에서 눈여겨보아야 할 것은 북극의 지속가능한 개발이 누구를 향하고 있는가, 즉 누구를 위한 것인가의 문제이다.

1998년 이퀄루트선언(Iqaluit Declaration)을 통하여 창설된 지속가능개발워킹그룹(SDWG)은 북극의 지속가능 개발을 도모하고, 북극공동체의 환경적·경제적·사회적 조건을 개선하기 위한 목적으로 설립되었다.⁷¹⁾ 2000년 10월 미국 배로우(Barrow)의 북극이사사회 각료회의에서 채택된 북극지속가능개발기본서(Sustainable Development Framework Document)에는 SDWG의 6개 중점과제가 선정되어 있는데,⁷²⁾ i) 북극권 거주민의 복지 및 건강 이슈(health issues and the wellbeing of people living in the Arctic), ii) 북극권에서의 각 공동체의 지속가능한 경제활동 및 공동체 번영의 증대(sustainable economic activities and increasing community prosperity), iii) 교육과 문화적 유산(education and cultural heritage), iv) 아동 및 청소년(children and

69) Arctic Council(2000).

70) See <http://portal.sdwg.org/>〈최종방문일: 2013년 10월 9일〉.

71) 사무국은 캐나다 오타와에 소재하고 있으며, 2013년 7월 현재 의장국 역시 캐나다이다.

72) See <http://www.sdwg.org/content.php?doc=12>〈최종방문일: 2013년 10월 9일〉.

youth), v) 생물자원을 포함한 천연자원의 관리(Management of natural, including living, resources), vi) 인프라 건설(Infrastructure development) 등 중점과제의 내용은 북극 거주민의 복지 증진으로 수렴되고 있다.

북극이사회는 지속가능한 개발 프로그램을 운영하는 목적으로, 첫째, 북극권 국가들로 하여금 북극의 지속가능한 개발을 진전시킬 수 있는 방안을 제시하고 채택하게끔 하는 것, 둘째, 환경과 경제, 원주민(Indigenous Peoples)의 건강과 문화, 그리고 북극공동체의 보호 및 강화, 셋째, 북극공동체 전체의 환경·경제·사회적 여건의 향상을 달성하기 위한 것이라 하였다.⁷³⁾ 전반적인 내용의 지향점이 거주민 삶의 질적 향상에 있음을 알 수 있다. 또한 고위실무자회의(Senior Arctic Officials: SAOs)는 북극이사회의 목적 달성을 위하여 SDWG에게 북극주민의 건강, 북극의 사회-경제이슈, 기후변화에의 적응, 에너지와 북극공동체, 자연자원의 관리, 북극의 문화와 언어 등의 주요 과제를 부과하였는데, 그 세부내용을 보면 북극의 지속가능한 개발이라는 개념의 중심에 '북극 원주민 및 거주민'의 복지가 자리잡고 있음이 더욱 명확해진다. '북극주민의 건강'(Arctic Human Health)은 북극권의 개발이 원주민 및 북극 거주민의 건강과 복지를 증진시키는 방향으로 이루어지도록 하라는 것이고, '북극의 사회-경제이슈'(Arctic Socio-Economic Issues)는 북극의 환경과 원주민 및 북극 거주민의 사회·경제적 여건의 향상을 도모하라는 것이며, '기후변화에의 적응'(Adaptation to Climate Change)은 북극 원주민 및 거주민의 기후변화에 대한 취약성을 제거하는 동시에 북극의 기후변화에 대한 적응 조치를 마련하라는 것이고, '에너지와 북극공동체'(Energy and Arctic Communities)는 북극지역의 사회·경제적 개발은 에너지 소비자로서 친환경적 경제활동으로 이루어져야 한다는 것이며, '자연자원의 관리'(Management of Natural Resources)는 북극 원주민과 북극공동체의 건강과 복지를 위해서는 자연자원의 지속가능한 이용이 매우 중요하므로 해운, 어로, 해저개발 등의 행위는 자연자원의 지속가능성과 함께 거시적으로 접근하라는 것이고, '북극 문화와 언어'(Arctic Culture and Languages)는 북극의 문화를 지지함과 동시에 북극 원주민 언어의 보존을 위해 힘쓸 것을 요구하는 것이다.⁷⁴⁾

73) See <http://www.arctic-council.org/index.php/en/economics?>〈최종방문일: 2013년 10월 9일〉.

74) *Ibid.*

3) 북극비전⁷⁵⁾

우리나라의 옅서버 가입을 확정 한 키루나 각료회의(2013. 5. 15)는 “변화하는 북극이 세계적인 관심을 받고 있는 상황에서 북극의 목소리가 세계로 퍼지고 고려되도록 하기 위하여” 북극비전(Vision for the Arctic)을 채택하였다. 이 문서의 내용이 북극이사회의 가장 중요하고 시급한 의제라는 점에서 우리에게 시사하는 바가 큰데, 그 주요 골자는 북극 원주민의 복지증진을 위한 지속가능한 개발의 실현으로 요약할 수 있다. 북극비전이 제시하는 7개 항목들도 지속가능한 개발의 중요성을 거듭 확인하고 있는데, ‘북극 거주환경’에서 북극 원주민의 사회구조, 문화적 전통, 언어의 보존과 최소한의 생활수준의 보장 등 원주민의 권리보호에 책임이 있음을 전제한 후에, ‘변영하는 북극’을 만들기 위해서는 지속가능한 개발이 중요한 열쇠이며 경제적 협력이 의제(비전)의 최고 가치라고 선언하였다. 이어서 ‘건강한 북극’ 환경에서 기후변화에 취약한 북극은 기후변화와 같은 북극 이외의 상황으로 인하여 계속적으로 영향을 받을 것이며, 동시에 북극의 파급력을 고려하여 자연자원의 지속가능한 이용을 위한 생태기반적 접근이 필요함을 선언하였다.

2. 북극의 지속가능한 개발의 특징

1) 지속가능한 개발의 이해당사자

1972년 인간환경에 관한 스톡홀름선언이 있었음에도, 개발 우선의 개도국 그룹과 환경 우선의 선진국 그룹의 이해 대립으로 인하여 환경과 개발의 조화가 필요하였고, 이로부터 1992년 환경과 개발에 관한 리우선언과 함께 지속가능한 개발이 등장하였다. 일반적으로 논의되는 지속가능한 개발의 경우, 인류 특히 미래세대를 위한 지구환경보호(스톡홀름적 접근)라는 큰 틀에서 접근하여, 환경관리와 경제개발의 조화(리우적 접근)를 시도한다. 과거·현재·미래의 인류 및 모든 국가가 지구환경을 공유하는 것으로 여기기 때문에, 전체 인류의 세대개념을 대입하여 현재세대와 미래세대의 형평을 논할 수 있고, 일국의 자원을 타국을 고려하여 공평하게 이용하자는 논의도 가능하며, 일국의 개발행위에 환경을 고려하여 통합적이고 조화로운 정책을 요구

75) *Vision for the Arctic*, MM08-15 May 2013-Kiruna, Sweden.

할 수도 있다. 여기서 환경 지속의 필요와 개발 필요의 주체는 크게 보면 인류이지만, 국가별로 이해관계를 달리하기에 통합적인 사고와 접근이 필요한 것이다.

반면에 북극이 지향하는 지속가능한 개발의 경우, 개발과 환경의 수익자, 최소한 제1차적 수익자가 모두 북극 원주민 및 거주민이다. 이러한 차이는 지구환경의 성격과 북극해 환경의 성격이 다르기 때문인데, 북극 거버넌스의 의사결정권이 북극이사회 8개 회원국에게 집중되어 있듯이, 북극해는 인류공동의 유산이나 공동관심사라기보다는 북극권 8개국의 주권적 해역으로 이해되고 있다. 특히 북극해 연안 5개국⁷⁶⁾은 2008년 일루리샷(Ilulissat)선언문을 통하여, 북극에서의 새로운 국제법 체제에 반대하며 유엔해양법협약에 따라 200해리 EEZ 및 그 이원지역에 대한 대륙붕에 대한 권리를 주장하였다.⁷⁷⁾ 해빙으로 인하여 북극의 공해지역에 새로운 뱃길이 열리게 되고 다수 국가들이 북극의 이용가치에 관심을 갖게 되면서, 북극권 국가들은 북극해에 대한 관할권을 주장하여 외부 국가들의 진입을 차단하고, 타 국가들의 북극해 진입과 개발의 전제로서 북극 원주민 및 거주민의 이익이 보장되는 개발일 것파 개발로 인하여 북극 원주민 및 거주민의 이익이 침해되지 않을 것을 요구하였다.

다시 말해서, 일반적인 지속가능한 개발은 일국의 개발행위에 앞서 타국 또는 미래세대에 미칠 환경적 위해가 고려되어야 한다는 것이고, 북극의 지속가능한 개발은 북극권 국가 및 여타 국가의 북극 공해지역의 개발행위에 앞서 북극권 국가와 북극 원주민 및 거주민의 환경적 위해가 고려되어야 한다는 것이다.

2) 북극 원주민 및 거주민의 인권

환경과 개발 모두 지구공동체의 구성원에게 필수불가결한 법적 권리 또는 의무의 대상이기 때문에, 지속가능한 개발에 관한 논의는 국제환경법에서 뿐만 아니라, 국제인권법 및 국제경제법의 논의의 장에서도 빠질 수 없는 국제법 분야의 핵심과제 중의 하나라 할 수 있다.⁷⁸⁾ 다만, 일반 국제환경법상

76) 미국, 캐나다, 러시아, 노르웨이, 덴마크(그린란드) 등 5개 북극 연안국을 일컬어 'A5'라 한다.

77) Declaration from the Arctic Ocean conference, 28 May 2008, Ilulissat.

78) 이에 관한 자세한 내용은 박병도, "지속가능한 개발개념의 통합적 구조에 관한 연구," 『국제법학회논총』, 제43권 2호(1998) 참조.

지속가능한 개발은 인권보다는 환경과 개발의 '필요'에 초점을 두고 있는 반면, 북극의 지속가능한 개발은 북극 원주민 및 거주민의 '인권'에 초점을 맞추고 있다. 물론 앞에서 언급한 바와 같이 개발과 환경에 관한 권리는 1차적으로 북극 원주민과 거주민에게 향해 있는데, 특히 인권으로서 확립되었는가에 대한 합의가 이루어지지 않은 '환경권'의 차원에서 인권에 기반한 지속가능한 개발이 요구된다는 점이 북극의 지속가능한 개발의 특징이다. 과연 원주민의 인권으로서 개발권과 환경권은 국제법적으로 원용 가능한 것인가?

우선 개발권(right to development)은 그 자체로서 독립된 인권이자 다른 인권을 향유하기 위한 전제조건으로 받아들여지고 있으며, 개발권을 지속가능한 개발의 구성요소로 파악하려는 입장이 증가하고 있다.⁷⁹⁾ UN 총회가 "개발권은 인권이며, (국제사회에서) 동등한 개발의 기회는 국가 내에서 개인이 갖는 동등한 개발의 기회와 동일한 국가의 특권이며, 개발권은 모든 사람에게 속하는 불가침의 인권"이라고 강조하였고,⁸⁰⁾ 리우선언 역시 원칙 3에서 "개발의 권리는 ... 실현되어야 한다"고 규정한 바 있다.⁸¹⁾ 개발권은 개인과 국가에 대하여, 「세계인권선언」과 「국제인권규약」과 같은 국제인권문서에서 정의한 인권을 실현하는데 필요한 수단을 가지는 권리로서 필연적으로 자결권에 귀결된다. 따라서 개발권은 모든 인간이 경제적, 사회적, 문화적 및 정치적 발전에 참여하고 기여하며 향유할 권한을 가지는 이유로 불가침의 인권이며, 이를 통하여 모든 인권과 기본적 자유가 충분히 실현될 수 있는 것이다.⁸²⁾ 개발권은 UN헌장과 국제적 인권장전에 기초하고, 국제법에서 인간의 개발권을 규정하는 협약, 선언 및 결의에 의해 강화된 실질적 성격의 개념이다.

반면에 환경의 보존과 인권의 보호 간에 밀접한 관계가 있음은 일반적으로 인정되고 있으나, 환경권(right to environment)이 실정법상 실제로 존

79) 김기순, "지속가능발전 개념의 법적 지위와 적용사례 분석," 『국제법학회논총』, 제52권 3호(2007), 23-24면; 오선영, "지속가능한 개발의 국제법적 발전과정 및 국내 법체계에 대한 시사점에 관한 소고," 『법학연구』, 제21집 4호(연세대학교 법학연구원, 2011), 178-179면 참조.

80) UN General Assembly resolution 36/133, 14 December 1981.

81) 다만 개발권은 권리가 아닌 목표에 지나지 않는다는 입장에서 리우선언 원칙 3을 수락하지 않은 국가들도 있다. Patrica Birnie & Alan Boyle, *International Law & the Environment*(Oxford Univ. Press, 2002), pp.44-45.

82) 장복희, "신국제경제질서에 관한 국제법원칙의 발전," 『인권법학논집』, 제2집(1999), 22면.

재하느냐에 대해서는 그 찬반론이 분분하다. 긍정론자들은 환경권이 국제환경법상 확립되어가고 있다고 주장하는 반면에,⁸³⁾ 반대론자들은 환경권 자체가 존재하지 않는다고 반박하고 있다.⁸⁴⁾ 환경권의 구체적 내용에 관하여, 건강에 해로운 환경오염물질에 노출되지 않을 권리, 생명을 단축시키는 영향력에 종속되지 않을 권리, 과도한 소음에 시달리지 않을 권리, 야생 동식물이 서식하는 자연생태계가 아직도 존재한다는 것을 알 권리 등 수많은 주장에도 불구하고 환경권의 의미는 아직도 정확히 정의되지 않고 있다.⁸⁵⁾ 이처럼 환경권에 대한 합의가 존재하지 않는다면, 환경권을 깨끗한 환경을 향유할 인간의 실체적 권리(substantive rights)라고 보기보다는, 국가의 환경 관련 결정에 국민이 참여하고 국민이 환경 관련 정보에 접할 수 있으며 환경오염으로 인하여 손해가 발생할 경우 이를 구제받을 수 있는 절차적 권리(procedural rights)로 이해해야 한다는 주장도 있다.⁸⁶⁾

1972년 스톡홀름선언 제1원칙의 내용이 그러하듯이,⁸⁷⁾ 환경과 인권의 연관성을 부정할 수는 없지만, 환경에 관한 논의의 초점은 권리로서보다는 의무의 강화에 맞추어질 수밖에 없다. 환경권의 내용이 '건전한 환경을 가질 인간의 권리'이든 또는 '환경이 보유하고 있는 또는 그 자체적으로 수반되는 권리'이든 간에, 환경권의 궁극적인 목적은 인간의 생명과 건강의 보호, 자연환경의 보전, 현재와 미래세대의 이익을 위해 전 세계의 환경을 보호할 의무를 확립하는 것이기 때문이다. 안전하고 건전하며 생태적으로 균형된 환경을 가질 권리의 확립은 그러한 환경조건의 파괴를 사전에 예방하거나 사후에 회복시킴으로써 가능한 것이다.

83) See Alexandre Kiss, "An Introductory Note on a Human Right to Environment," in E.B. Weiss(ed.), *Environmental Challenge and International Law*(1992) and R.S. Pathak, "The Human Right System as a Conceptual Framework for Environmental Law," in E.D. Weiss(ed.), *ibid.*

84) See Günther Handl, "Human Rights and Protection of the Environment," in A. Eide, C. Krause and A. Rosas(ed.), *Economic, Social and Cultural Rights*(2001).

85) Dinah Shelton, "Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment," *Stanford Journal of International Law*, Vol. 28, No. 1(1991), p.117.

86) 노명준, 앞의 주 10), 95면.

87) 스톡홀름선언은 제1원칙에서 인간은 존엄과 복지를 유지할 수 있는 환경에서 자유, 평등 및 충분한 생활수준을 향유할 기본적 권리를 가지고 있으며 동시에 현재 및 미래세대를 위해 환경을 보호하고 개선할 엄숙한 책임을 진다고 선언하였다.

IV. 맺음말

북극 원주민의 현실을 들여다 보면, 북극의 얼음이 녹아 그들 삶의 터전과 생존을 위한 수단이 사라져가고 있음을 알 수 있다. 기존의 지속가능한 개발의 논의가 현재는 물론 미래세대를 위한 환경 지속가능성을 고려할 만한 시간적 여유가 있었던 반면, 북극에서는 원주민의 생존을 위하여 기존의 환경을 지속 또는 회복하든지 아니면 이를 대체할 경제적 생존수단을 당장 확보해야 하는 다급한 상황에 처해 있다. 이는 비단 북극과 북극 원주민 또는 기후변화에 취약한 계층만의 문제가 아니라, 언젠가 인류 전체가 직면할 미래일 수 있기 때문에, 지속가능한 개발의 원칙이 환경보존과 경제개발의 이해 대립에 앞서 인류 생존에 초점을 두어야 한다는 교훈을 준다.

그러나 동일한 국제법의 원칙이 지역과 대상에 따라 그 내용이 달라져서는 안된다. 지속가능한 개발이 이미 국제환경조약에서는 물론 ICJ나 WTO 등의 국제재판에서도 인용되고 있음에도 불구하고, 여전히 국제관습으로 확립되었는데 대한 논란이 끊이지 않는 것은 그 개념상의 불명확성과 포괄성이 문제되는 것인데,⁸⁸⁾ 북극 특유의 상이한 개념은 지속가능한 개발의 이해와 적용을 더욱 혼란스럽게 한다. 위의 II.(지속가능한 개발의 개념)와 III.(북극에서의 지속가능한 개발)에서 논의한 내용을 다음 <표>와 같이 정리해 볼 수 있다.

다음 표에서 볼 수 있듯이 지속가능한 개발의 본질이 환경의 지속가능성을 전제로 개발이 이루어져야 한다는 것은 동일하지만, 여러 가지 면에서 차이가 존재한다. 기본적으로 논의의 출발은 북극의 지속가능한 개발이란 북극권 국가의 영역(영토 및 해양) 그리고 공해적 성격의 북극해라는 장소적 제한에서 시작된다. 그러나 순수한 공해에 해당하는 해역은 아직까지는 빙하에 덮여 있기 때문에, 현재 북극의 육지 및 해양은 연안국의 관할권이 미치는 주권적 영역에 해당하며, 그 개발에 참여할 수 있는 국가는 연안국과의 협력 관계를 통해 허가를 얻은 국가만이 가능하다. 이는 환경지속가능성의 판단 주체가 북극해 연안국에게 집중될 우려를 낳는다. 기존의 지속가능한 개발

88) Sands와 Weeramentary 판사는 관습법적 성격을 인정하고 있으나, Birnie와 Boyle 등은 규범적 성격을 부정하고 있다. 김기순, 앞의 주 79), 21면.

<표> 지속가능한 개발의 개념 비교

	일반적인 지속가능한 개발	북극의 지속가능한 개발
개발한계	환경의 지속가능성 유지, 확보	
개발주체	모든 국가	북극권 국가, 북극권 국가의 협력국가
개발대상	국가영역, 국제공역	북극권 국가영역, 북극해(공해)
의사결정	모든 국가 참여 가능	북극권 국가 중심
환경수익자	인류, 모든 국가	북극 거주민, 북극권 국가
개발수익자	개발행위국	북극 거주민, 북극권 국가, 개발행위국
권리·의무	개발행위국 개발권 v. 환경보호의무	① 북극권 국가의 개발 - 북극권 국가/거주민 개발권 v. 환경권 ② 비북극권 국가의 개발 - 비북극권 국가/거주민 개발권 및 환경권 v. 개발행위국 개발권 및 환경보호의무

개념은 개발국의 (경제적) 이익을 취하기 위하여 미래세대와 인류의 생존을 위협하지 않아야 한다는 접근이었다면, 북극에서는 환경의 지속가능성, 즉 환경적 이익의 보존과 개발에 의한 경제적 이익이 우선적으로 북극 원주민의 필요에 부합할 것을 요구한다. 이에 더하여 원주민 그룹이 주장하고 있는 원주민의 ‘환경권’을 인정한다면, 개발행위에 결부되는 권리·의무의 충돌이 더욱 복잡해질 수 있다.

필자는 이러한 이중적인 개념이 도출된 원인을 북극 거버넌스의 폐쇄성에 있다고 본다. 원주민의 생존이 위협받고 있음은 주지의 사실이지만, 기후변화와 북극 해빙은 순환하며 인류 전체를 위협하고 있다. 북극의 환경도 개발도 인류 전체가 함께 논의하고 결정해야 한다. 북극해 연안국은 북극해에 대한 관할권 확대를 선언함과 동시에 개발계획을 수립하면서, 원주민 인권을 방패삼아 제3국의 북극해 진입을 막아서는 안된다. 북극해도, 기후도, 환경도 모두 인류공동의 관심사이며, 생존을 위한 과제이기 때문이다. 북극에 대한 개방적 접근과 협의만이 진정한 지속가능한 개발의 실현을 가능케 할 것이다.

주제어 : 지속가능한 개발, 세대간 형평, 자연자원의 지속가능한 이용, 자연자원의 공평한 이용, 환경과 개발의 통합, 북극, 북극해

<Abstract>

Principle of Sustainable Development

— Focusing on sustainable development for the Arctic —

Seo, Won Sang

"Sustainable development" is a basic principle of international environmental law. This principle has known as concept composed of intergenerational equity, sustainable use of natural resources, equitable use of natural resources, and Integration of environment and development in general.

Between Sustainable development of international environmental law and sustainable development for the Arctic, the aims to establish environmental sustainability are same, but differences exist in many ways. The Arctic region is comprised of territory or jurisdictional sea area of the Arctic countries and the high sea. However, as the seas including pure international waters are still covered in ice, currently, the Arctic land and ocean are the Arctic countries' territory under the jurisdiction of the geographical domain. It is only possible for other countries obtaining permission through cooperation with them to participate in the development of the Arctic. In fact, this situation raises concern that principal judgments of the environmental sustainability are focused on the only Arctic country. Sustainable development has demanded that human, especially future generation, survival will be unthreatened by economic development activity. On the other hand, sustainable development for the Arctic region has demanded that all benefits of the environmental sustainability and economic development will accord with the needs of indigenous people and states of the Arctic.

I consider that the reason to derive this dual concept causes closed and exclusive system of the Arctic governance. The cycle of climate change and the thawing of the Arctic is threatening to the survival of not only the indigenous people but also the entire human race. The Arctic environment and development should be discussed with the entire human race and should be determined. The Arctic ocean, climate change, and environmental protection and development of the earth are worldwide common

interests and task for survival of human beings. An open approach with cooperation will allow a realization of sustainable development possible towards the Arctic.

Key Words : Sustainable development, Intergenerational equity, Sustainable use of natural resources, Equitable use of natural resources, Integration of environment and development, The Arctic, The Arctic Ocean