

동아시아에서의 초국경환경오염에 대한 국제협력노력

- 동남아시아를 중심으로 -

채 영 근*

차 례

- I. 서론
- II. 메콩강 유역의 환경협력
- III. ASEAN 연무협약
- IV. 동북아시아의 초국경오염사례와 동남아시아 환경협력의 시사점
- V. 결론

I. 서론

현재 동아시아는 세계에서 가장 빠른 속도로 경제성장을 이루고 있으며 이에 따라 에너지 및 자원 소비 역시 급팽창하고 있다. 그러나 환경을 무시한 무분별한 개발과 경제활동으로 자연 생태계와 시민의 건강이 위협받고 있다.¹⁾ 동아시아의 다양한 환경문제는 한 국가 내에 머물지 않고 타국가의 영토에까지 심각하게 영향을 미치고 있어 지역의 중요 현안이 되고 있을 뿐만 아니라 범지구적 문제로까

* 인하대학교 법과대학 교수

1) 최근 Time, Newsweek, 그리고 the Economist 등 세계 주요 시사 주간지가 아시아의 심각한 환경문제를 특집으로 다루며 지적하고 있는 것이 그 심각성을 반영하는 것이기도 하다.

지 인식되고 있다.

특히 최근 아무르강 지류인 송화강유역의 중국국영 중화학기업들은 노후한 시설과 방만한 기업 경영으로 잇따라 대규모 오염사고를 유발하여 러시아의 아무르강을 심각하게 오염시켰고 피해를 초래하고 있다. 또한 중국은 메콩강 상류인 란창강에 수많은 댐을 건설하여 메콩강의 생태계변화를 초래하였고 어획량감소 등 하류국가들에 다양한 피해를 초래하고 있다. 동남아시아에서도 경제개발을 위한 무분별한 자원남용이 이루어지고 있다. 인도네시아에서는 수많은 기업농 및 소농들이 매년 삼림에 불을 놓아 삼림을 파괴하고 새로운 농경지를 개간하고 있다. 이로 인하여 인근 국가들이 심각한 연무피해를 보고 있다.

1972년 스톡홀름선언과 1992년 리우선언을 거치면서 국제환경법의 발전과²⁾ 국제환경협력 레짐의 형성이 두드러지고 있는 가운데 동남아시아에서도 지역협력 체제인 ASEAN³⁾을 토대로 하여 환경협력을 강화해 오고 있다. 메콩강유역 4개국은 Mekong강 유역의 환경보호를 위한 지역협력협약⁴⁾을 체결하여 공동기구를 창설하였고 국제환경법상의 원칙들을 채택하여 시행해 오고 있다. 특히 국가책임의 원칙과 분쟁해결 수단에 관한 규정까지 마련함으로써 매우 진일보한 국제환경협력레짐을 구축하고 있다. 동남아시아의 다수 국가들은 연무피해의 확산을 방지하기 위한 목적에서 연무확산방지를 위한 지역협약⁵⁾도 체결하였다. 그러나 동

2) 초국경환경오염에 대한 사전예방의 원칙과 문제 해결을 위한 국가간 협력의무 등이 이미 확고히 확립되었으며 더 나아가 사후 배상책임에 관한 법리 역시 UN의 주도하에 심도있게 논의되고 있다. 환경오염에 대한 국가책임에 관한 논의는 소병천, 국제환경법상 국가책임, 2006년 국제법학자대회 (제6회) 발표논문 (2006.11.4), 성재호 & 서원상, 환경보호를 위한 국제의무와 국가책임, 성균관법학 475 (2006) 참조.

3) 동남아시아국가연합(Association of Southeast Asian Nations)의 약칭으로 1967년 설립되었고 현재 필리핀, 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아, 타이, 브루나이, 베트남, 라오스, 미얀마, 캄보디아 등 10개국이 가입하였다.

4) “메콩강유역의 지속가능한 개발을 위한 협력에 관한 협약”(Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin) 1995. 34 I.L.M. 864 (1995). (이하 “메콩강협약”)

5) “초국경연무오염에 관한 동남아시아국가연합 협약”(ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution)(2002) (이하 “ASEAN연무협약”)

ASEAN연무협약의 경우 메콩강협약과 달리 국가책임원칙을 채택하지 아니하였고 분쟁의 해결방법도 정치적 방법만을 채택하는 등 보다 제한적인 국제법레짐을 이루고 있다.

동북아시아의 경우 일반적인 환경협력을 다짐하는 양자조약⁶⁾은 다수 체결되었지만 다자간 조약의 체결을 통한 국제환경협력레짐은 아직 마련되지 못한 상태이다. 다만 한국, 일본 그리고 중국 등 동북아 3개국의 고위급 환경관료들은 다양한 루트를 통해 정기적인 회의를 계속 하며 상호신뢰구축을 위한 노력을 해오고 있다.⁷⁾ 동북아시아의 경우 동남아시아와 달리 해당국들은 침략과 전쟁 또는 식민의 역사를 경험한 바 있으며 오랜 기간 냉전으로 대립하였고 국가간 정치적 교류와 신뢰가 구축된 지 그리 오래되지 않았다. 또한 러시아, 중국, 일본 등 과거 또는 현재 세계 열강의 반열에 있었던 국가들이 다수 존재하여 세력경쟁이 존재한다. 이러한 사정들은 국가들간에 비교적 힘의 균형이 존재하는 동남아시아와 다른 점이며 동북아시아에서 국제환경협력 레짐의 수립을 어렵게 만드는 근본적인 이유가 되고 있다. 그러나 최근 중국과 러시아의 관계가 개선되고 협력이 확대되고 있으며 양국을 흐르는 국제하천오염문제가 양국 국민의 큰 관심을 불러 일으켰으며 중국정부의 환경보호에 대한 관심이 커지는 등 변화의 바람이 불고 있다.

국제환경협력이 성공하기 위해서는 협력의 필요성에 대한 상호인식과 신뢰가

6) 중국은 일반적인 환경보호와 관련하여 몽고(6.5.90), 북한(26.12.92), 인도(7.9.93), 한국(28.10.93), 일본(20.3.94), 러시아(27.5.94), 파키스탄(1.12.96), 그리고 스리랑카(18.12.98) 등과 양자조약을 체결한 바 있다. Zhang Kunmin & Wang Can, China's Sustainable Development Strategie and International Cooperation on Environment in Tao Zhenghua and Rudiger Wolfrum(eds), Implementing International Environmental Law in Germany and China (London: Kluwer Law 2001) 16-18 (Zou Keyuan, Transnational Cooperation for Managing the Control of Environmental Disputes in East Asia, 16 J. Env'tl. L. 341, 343 FN8 (2004)에서 재인용.)

7) 한중일 환경장관회의(1999년 이래 매년 한차례 회의), 사안별로 국장급회의 개최, ASEAN + 3 고위급회의, ASEAN + 3 환경장관회의, 한일환경협력공동위원회(93년부터 개최): 한일철새보호협정 체결 검토, 동아시아 산성강하물 모니터링사업 검토, 동북아 월경성 대기오염물질 공동연구사업 등. 환경부웹사이트 <http://www.me.go.kr> 참조 (2007.2.22 마지막방문).

전제되어야 한다. 중국의 팽창과 전세계에서 벌어지고 있는 강대국 사이의 자원 확보경쟁이 국제안보의 새로운 위협요인으로 등장하고 있는 가운데 심각한 초국경환경오염 문제 역시 지역안보의 위기를 초래할 여지가 있다.⁸⁾ 급진적인 환경협력체제를 추진할 경우 오히려 국가간 불신을 초래할 수 있다. 경제성장우선원칙을 고수하고 있는 중국은 국가책임원칙을 포함하는 국제환경협력협약이 자국에 큰 부담으로 작용할 것으로 여겨 참여를 거부할 가능성이 크다. 국제평화와 선린은 국제환경협력에 있어서도 대전제가 되어야 한다. 따라서 지역의 강대국들이 자발적으로 환경협력에 참여할 때까지는 대화와 협력의 창구를 확보해 두는 것만으로도 의미가 있다. 따라서 동북아시아 국제환경협력의 한계를 직시하고 지나치게 서두르거나 성급한 기대를 갖는 것은 삼가야 할 것이다.⁹⁾ 그리고 현재상황의 동북아시아 국가들로서는 ASEAN연무협약과 같이 구속력이 약한 국제협력 레짐이 현실적인 모델이라고 사료된다.¹⁰⁾

이 글의 II와 III에서는 동남아시아에서 형성된 메콩강협약과 ASEAN연무협

8) 정서용, 환경과 안보, 명지법학 제4호, 47, 56 (2005) 참조.

9) 환경오염은 경제발전의 과정의 문제로서 국민소득이 향상되고 국민들의 환경의식과 환경질에 대한 욕구가 커지게 되면 환경보호 역시 따라온다는 것이 일반적인 선진국의 경험인바 급속히 성장하는 경제대국 중국도 환경보호에 관심을 기울일 수 밖에 없고 결과적으로 초국경환경오염도 줄어들 가능성이 크다. Grossman-Krueger가설에 의하면 경제성장과 환경오염 사이의 관계는 경제성장 단계에 따라 달라지는데, 경제성장 초기(대체로 1인당 국민소득 5천달러)에는 경제성장이 진척됨에 따라 환경오염과 파괴도 가속화되는 경향이 있으나, 경제성장이 상당히 이루어져 1인당 국민소득(대략 1인당 국민소득 1만달러)이 어느 수준에 이르면 경제성장이 진척됨에 따라 오히려 환경파괴의 정도가 감소하는 경향이 있다. 이정진, 환경경제학 74 (2000). 중국은 이미 최근 환경문제에 많은 관심을 기울이고 전향적인 태도를 보여주고 있다.

10) 동북아환경협력의 방법론으로서 연성법(Soft law)의 형식을 활용해야 한다는 주장으로는 노명준 외 3인, 동북아 환경협력 체제에 관한 법적 연구, 국제법학회논총 제46권 제1호, 47 (2001)(장기적으로는 구속력 있는 협정을 체결하고 의무이행체제를 갖추는 것이지만 단기적으로는 환경문제의 공동연구 등을 통하여 환경협력의 필요성을 상호 공유하기 위한 노력을 기울일 필요가 있으며 방법적으로는 연성법의 형태를 활용할 필요가 있다는 것을 강조); 정서용, 동북아시아, 환경, 평화, 그리고 국제법, 대한국제법학회 2006. 12 학회발표논문집 (동북아시아의 지정학적 특수성을 반영하여 강제력이 없는 골격협약을 우선 체결하고 여건이 무르익으면 구체적으로 구속적인 내용을 담은 의정서를 채택할 것을 강조).

약의 주요내용을 살펴보고 그 한계를 지적한다. IV에서는 동북아시아의 국제하천 오염에 대한 중국과 러시아의 대응을 살펴보고 동남아시아의 지역환경협력과 동북아시아의 현황을 비교한 후, 동남아시아 환경협력사례로부터의 시사점을 지적하고자 한다. V에서는 국제협력레짐의 수립을 위해서는 상호협력과 신뢰의 구축이 전제되어야 하므로 동북아시아 국가들은 현재 진행되고 있는 교류를 지속시켜야 하고 현재로서는 ASEAN연무협약과 같이 느슨한 형태의 국제협력레짐이 동북아시아 환경협력레짐의 모델이 될 수 있을 것이라고 지적하며 글을 맺는다.

II. 메콩강 유역의 환경협력

1. 메콩강과 중국의 상류 댐개발¹¹⁾

메콩강은 세계에서 12번째로 긴 강으로 티벳고원에서 시발하여 중국의 윈난성을 거쳐 미얀마, 라오스, 타이, 캄보디아, 그리고 베트남에 이르는 길이 4,193Km에 달하는 하천이다. 6천만명 이상의 인구가 식량, 물, 교통, 그 밖의 다양한 일상의 생활을 메콩강에 의존하여 살고 있다. 연간 메콩강에서 잡히는 어족자원은 20억 달러에 이른다. 매년 주기적으로 반복되는 홍수와 가뭄은 범람지와 천변에서의 지속가능한 식량생산에 필수적인 역할을 하고 있다. 메콩강유역은 전세계 하천유역중 두 번째로 풍부한 생물다양성을 보여주고 있다. 메콩강은 지역민들의

11) 메콩강유역의 자연환경보호에 관한 다양한 견해들은 다음과 같은 논문들이 있다. Adam S. Rix, *The Mekong River Basin: A Resource at the Cross-Roads of Sustainable Development*, 21 *Temp. Envtl. L. & Tech. J.* 103 (2003); Phillip Hirsch, *Beyond the Nation State: Natural Resource Conflict and "National Interest" in Mekong Hydropower Development*, 29 *Golden Gate U. L. Rev.* 399 (1999); Tun Myint, *Democracy in Global Environmental Governance: Issues, Interests, Actors in the Mekong and the Rhine*, 10 *Ind. J. Global legal Stud.* 287 (2003); L. Waldron Davis, *Reversing the Flow: International Law and Chinese Hydropower Development on the headwaters of the Mekong River*, 19 *N.Y. Int'l L. Rev.* 1 (2006).

생존을 위한 생명지탱장치의 역할을 해 왔다.

중국은 윈난성 메콩강 상류에 '만완'댐(1996)과 다차오산댐(2003)을 건설하였고 사오완댐(2001)에 시작하여 높이 292m로 세계에서 가장 커다란 댐 중 하나로 2012년 완공될 예정)과 징홍댐을 건설중에 있으며 누오자두댐 등 4개의 댐을 추가로 건설하려는 계획을 가지고 있다. 중국은 이들 8개 댐의 건설과 관련하여 메콩강 하류 국가들과 협의를 하지 않았으며 메콩강에 미칠 영향에 대하여 고려하지 않고 댐건설에 나섰다.¹²⁾

이로 인하여 메콩강의 하류지역인 태국 라오스 캄보디아 베트남 지역 하천 수량의 감소로 인한 수온 곤란, 상류댐으로부터의 급속한 대량 방류의 경우 소규모 선박 운항곤란, 경작지 토사부족으로 인한 농업생산량 감소, 농업용수의 부족, 남지나해 해수의 베트남 메콩델타 유입으로 인한 농업용수확보곤란 및 경작지 훼손, 댐건설로 인한 침전물강하로 인한 댐 하류지역의 영양물질감소로 인한 하류 토양 비옥도 감소 및 강안침식발생 및 경작지유실, 교량, 독, 건물 등 하천변 사회기반시설의 구조 취약 등 심각한 문제가 나타나고 있고 앞으로 더욱 심각해 질 것으로 예상된다.¹³⁾ 수량의 증감과 수온변화에 매우 민감한 어류 역시 대폭 감소되었다. 메콩강위원회에 따르면 2004년 메콩강의 어획량 50% 감소하였다. 태국의 어획량 역시 1/3이 감소했다고 하며 2004년 태일랜드 북부 메콩강상류의 어족은 100종에서 88종으로 감소한 것으로 나타났다.¹⁴⁾ 수온의 변화가 심해졌고 수량의 변화 또한 급히 자주 나타나게 되었다. 특히 캄보디아의 경우 메콩강 범람으로 톤리삽(Tonle Sap) 호수로 하천물이 역류하던 것이 중국댐의 개발 이후 일어나지 않아 톤리삽 수자원환경이 급속도로 변화하게 되었고 어획량에 큰 타격을 주게 되었다.

메콩강유역은 아마존강유역 다음으로 생물다양성이 풍부한 곳이다. 중국의 댐 개발로 인하여 메콩강에 서식하는 다수의 멸종위기 조류, 어류 등이 멸종위기에

12) Davis, 상계논문 20.

13) Davis, 상계논문 3-10.

14) New York Times, March 19, 2005 A1, CHINA'S REACH: The trouble downstream In Life on the Mekong, China's Dams Dominate.

놓이게 된다. 메콩강하류 국가들은 중국의 댐개발로 인한 메콩강 환경변화가 매우 심각한 문제라는 것을 인식하고 있으면서도 중국과의 관계악화를 우려하여 공식적인 문제제기를 못하고 있다.¹⁵⁾ 라오스는 자국 세계은행이나 중국의 도움을 얻어 자국내 메콩강지류에 댐을 건설하려는 계획에 있으며 태국은 중국 원난성으로부터 전력을 수입하려는 입장이며 베트남은 중국경제에 매우 의존하고 있다.¹⁶⁾ 이들 국가들은 중국과의 교역확대를 바라고 있으며 중국의 아시아개발은행에서의 영향력 확대 역시 아시아개발은행으로부터 차관을 이용하는 이들 국가들에 대한 중국의 영향력을 강화시키는 원인이 되고 있다.

중국은 국제하천인 메콩강의 유역국임에도 불구하고 UN이 주도한 메콩강위원회 회의 공동협력에 참여를 거부하고 있다. 그럼에도 불구하고 2002년 4월 중국정부는 메콩강위원회와 합의를 맺고 수력정보를 하류 4개국에 제공하기로 하였다.¹⁷⁾ 하천의 수량에 있어서 하류국가들이 영향을 받으므로 댐에서 방류하는 수량에 관한 정보가 특히 관련되어 있다. 2004년 메콩강위원회는 이 문제의 심각성에 관하여 토론하였으며 중국정부에 대하여 공식서한을 통해 중국의 댐설치 및 운영에 관한 정보의 제공을 요청한 바 있다.

15) 피해국가들 대신에 여러 시민단체들이 다양한 채널을 통해 문제제기를 해 오고 있다. 메콩강유역은 아마존강 다음으로 생태계의 보고로 알려져 있어 국제적으로 관심을 받아왔다. 세계 각지의 전문가, 환경보호 운동가들과 NGO들은 메콩강의 생태자원을 보호하기 위해 많은 관심을 표명하고 있다. 메콩강감시단(Mekong Watch), 동남아하천연합(Southeast Asian River Network), 국제하천연합(International River Network) 등이 활발하게 활동하고 있다. 특히 2003년 이들 그룹은 중국 위난성 쿤밍시에서 워크숍을 열고 중국의 댐프로젝트에 대하여 우려를 표시한 바 있다.

16) 태국은 중국과의 교역확대를 원하고 있으며 라오스와 캄보디아는 자국의 경제개발을 위해 중국의 지원을 기대하고 있으며 미얀마는 중국과 마찬가지로 장래 수력개발을 도모하고 있어 중국의 이러한 댐개발에 이들 국가들은 미온적인 태도를 취하고 있는 것이다. New York Times March 15, 2005 상계 기사 참조. Davis 상계논문 41 참조.

17) 'China signs data-sharing agreement', Mekong News (April-June 2002/2) 1-2. (Zou Keyuan, Transnational Cooperation for Managing the Control of Environmental Disputes in East Asia, 16 J. Envtl. L. 341, 347 (2004)에서 재인용).

2. 지역기구: 메콩강위원회(The Mekong River Commission)¹⁸⁾

메콩강유역의 국제협력은 1957년으로 거슬러 올라간다. 메콩강하류에 위치한 베트남, 캄보디아, 라오스, 태국 4개국은 UN의 조력을 받아 메콩강협력기구(Mekong River Committee)를 결성하였으나 1975년 캄보디아의 탈퇴로 와해되었고, 지역의 긴장관계가 해소된 1991년 다시 UN의 제안으로 교섭을 시작하여 1995년 캄보디아, 라오스, 태국 그리고 베트남 4개국 정부가 메콩강협약에 서명하였고 이에 기하여 메콩강위원회(Mekong River Commission)를 창설하게 되었다. 4개국은 “메콩강유역의 지속가능한 개발을 위한 협력에 관한 합의”에 서명하였고 4개국이 공유하는 수자원과 하천의 경제적인 잠재력의 개발을 공동으로 관리하기로 합의하였다. 메콩강위원회는 1957년 유엔이 설립한 메콩강협력기구(Mekong River Committee) 이래 지난 50년간 누적된 지식과 경험이 기초가 되어 창설되었다.¹⁹⁾ 1996년 중국과 미얀마가 메콩강위원회의 대화파트너로 참여하기 시작하였고 현재 지역협력의 구조에 함께 참여하고 있다.

메콩강위원회는 국제적인 국가주도 하천유역기구로서 1995년 협약의 이행을 위한 기관 체제이다. 메콩강위원회는 UN의 지속가능한 개발 목표에 기여하기 위해 체약국들이 지속가능한 개발을 하고 빈곤완화를 위한 활동과 결정을 촉진하도록 도모하고 지원한다. 메콩강위원회는 체약국이 소유한 메콩강유역의 수자원과 기타 자원의 지속가능한 개발을 위한 지역협력 프로그램인 메콩강계획(Mekong Programme)을 지원한다.²⁰⁾

18) <http://www.mrcmekong.org> (2007.1.30 마지막 방문)

19) 1957년 유엔 유네스코 아태위원회 홍수통제국(the Bureau of Flood Control of the United Nations Economic Commission for Asia and Far East) 의해 설립된 이 기구는 동남아시아 최초의 지역협력기구였다. Tun Myint, 상계논문 298.

20) 2006년부터 2010년까지의 4가지 목표는 다음과 같다: 협력적이고 지속가능한 빈민개생 개발을 도모하고 지원한다; 효과적인 지역 협력을 증진한다; 유역의 환경감시와 영향분석을 강화한다; 통합하천자원관리능력을 강화하고 메콩강위원회 조직, 각국의 메콩강위원회들, 연락기관(Line Agencies) 그리고 기타 이해기관의 지식기반을 강화한다. 상계웹사이트. 메콩강위원회는 메콩강유역의 오염문제와 생태계파괴의 문제에 대하여는 이제 걸음마를 시작한 단계이고 빈곤구제와 유역국들간 신뢰구축이 주요 역할로 자리잡고 있다. Tun

메콩강위원회는 장관회의(Council), 공동실무기구(Joint Committee) 그리고 사무처(Secretary) 등 세 개의 상설기구로 구성된다.²¹⁾ 체약국의 장관급 대표자로 구성된 장관회의(Council)는 매년 개최되며 정책방향을 세우고 각국의 입장을 조율하며 분쟁을 해소하고 정책결정을 내리는 역할을 하며 결정은 만장일치에 의한다.²²⁾ 체약국내에는 해당국 메콩강기구(National Mekong Committee)를 두고 국제메콩강위원회에서 합의된 정책과 계획을 이행하는 역할을 하도록 한다. 즉 각국 메콩강기구는 메콩강협약의 이행을 관장하는 역할을 맡게 된다. 각국 메콩강기구는 공동실무기구(Joint Committee)를 구성하게 된다.²³⁾ 공동실무기구는 각 체약국의 국장급 공무원 1인으로 구성되며 매년 정기적으로 2차례 이상 소집되며 필요한 경우 회합할 수 있다. 사무국(Secretariat)에서는 장관회의와 공동실무기구의 운영과 진행과정에 필요한 기술적 행정적 지원을 제공하며 공동실무기구의 감독을 받는다.²⁴⁾ NGO, 기부자 및 이해관계자들이 장관회의의과정이나 각국의 이행과정에 참여할 수 있도록 지원하는 역할도 한다.

3. 1995 메콩강협약의 주요 내용

동 협약의 목적은 메콩강유역의 지속가능한 개발·사용·관리와 수자원 및 관련자원의 보전 등에 있어 협력을 한다는 것이다. 주요한 원칙은 분쟁의 평화적 해결, 항행의 자유, 메콩강의 합리적이고 형평에 맞는 활용, 침해적 행위에 대한 국가의 책임, 메콩강의 자연적 유수보전을 포함한 환경적 완전성 유지 등이다.

체약국은 메콩강과 메콩강의 관련 자원들, 예를 들면 관개, 수력, 항행, 홍수조절, 어족자원, 목재운송, 오락, 관광의 지속가능한 개발, 사용, 관리 그리고 보전의 영역에서 협력하며 다방면의 활용과 모든 유역 국가들의 공동이익을 최적화하

Myint, 상계논문, 297.

21) 메콩강협약 제12조.

22) Council의 회의진행절차에 관하여는 메콩강협약 제15-20조 참조.

23) Joint Committee의 구성과 운영절차에 관하여는 메콩강협약 21조-27조 참조.

24) Secretariat의 기능과 운영절차에 관하여는 메콩강협약 28조-33조 참조.

며 자연환경 및 인간행위에 의한 위대한 효과를 최소화하기 위해 노력한다.(1조) 특히 유역국가들은 어떠한 개발계획과 물과 유역의 관련자원의 사용으로 인한 오염 또는 기타 유해한 영향으로부터 환경, 자연자원, 수생생물과 조건, 메콩강유역 생태계의 조화를 보호할 의무를 진다.(3조)

체약국들은 메콩강유역의 수자원 활용과 보호에 있어서 주권평등과 영토의 완전성의 원칙하에 협력한다.²⁵⁾(4조) 체약국은 자국의 영토내에서 합리적이고 형평에 맞는 방식으로 메콩강의 물을 이용한다. (5조) 체약국들은 개발과 유역의 수자원이용 및 폐기물배출 등으로 인하여 수량과 수질을 비롯한 환경에 발생할지도 모를 위대한 효과를 회피하고 최소화하며 완화하기 위한 모든 노력을 기울인다. (7조) 동협약은 국가책임에 관한 규정도 마련하였다. 유역국의 하천사용 또는 배출행위등으로 인한 위대한 영향이 기타 체약국에게 상당한 손해를 야기할 때에는 국제법상 국가책임의 원칙에 입각하여 손해와 배상책임의 정도 등을 결정하며 유엔헌장에 따라 우호적이고 시의적절하고 평화적인 방법으로 해결해야 한다.(8조)²⁶⁾ 또한 수질과 수량과 관련한 비상사태를 발견한 체약국은 즉시 기타

25) 주권평등의 원칙은 영토주권(territorial sovereignty)의 개념과 관련이 있다. 스톡홀름 선언과 리오 21 선언등에서 영토주권의 원칙을 확인하였다. 즉 자국의 영토내의 자원에 대하여 영토국은 독점적으로 개발할 권리를 가진다는 것이다. 중국은 메콩강상류의 댐건설을 바로 이 영토주권에 입각하여 주장하고 있다. 그러나 국제하천의 경우 다수 국가를 흐르는 것이므로 하천자원에 대하여도 배타적 영토주권을 인정할 것인가에 대하여 논란이 있다. 영토완전성(territorial integrity)은 일국은 타국의 간섭과 침입로부터 자유로울 권리가 있다는 것이다. 일국의 영토내에서 타국내의 타국의 행위로 인하여 간섭이나 부정적 영향을 받지 않을 권리가 있다. 그러므로 영토완정성의 원리는 영토주권을 제한하는 역할을 한다. 즉 영토주권하에서 일국은 자국의 영토내에서 어떠한 조치도 취할 수 있으나 그러한 조치의 영향이 영토밖 타국에 영향을 미쳐서는 아니된다. 1997년 체결된 국제하천의비행행적사용법에관한UN협약(1997 UN Convention on the Law of Non-navigational Uses of International Watercourses)에서도 이러한 원칙을 채택한 바 있다. 즉, “국제하천의 유역국은 자국내에서 당해 하천을 사용함에 있어 기타 유역국에 심각한 위해가 발생하는 것을 예방하기 위하여 필요한 모든 조치를 취해야 한다”고 천명하고 있다. The United Nations Convention on the Non-navigational Uses of International Watercourses 36 I.L.M 719 (1997). (동협약은 UN에서 103개국의 찬성으로 채택되었고 중국, 터키, 부룬디 3개국의 반대와 27개국의 기권이 있었으며 발효를 위해서 35개국의 비준을 요하고 있으나 2006년 현재 아직 발효되지 않고 있다.)

체약국 및 메콩강위원회에 고지하고 협의하여야 한다.(10조)²⁷⁾

하천자원의 사용과 관련된 분쟁이 발생할 경우 메콩강위원회가 우선 문제를 해결하기 위한 모든 노력을 기울여야 한다.(34조)²⁸⁾ 메콩강위원회가 시의적절하게 해결하지 못하는 경우에는 국가들간의 외교채널을 통한 교섭에 의한 해결이 시도되어야 하고 필요한 경우 국가들은 합의에 의해 제3자에 의한 조정(mediation)을 요구할 수 있다.(제35조)²⁹⁾ 동협약에 의한 분쟁해결수단으로는 교섭과 협의,

26) "Article 8. State Responsibility for Damages: Where harmful effects cause substantial damage to one or more riparians from the use of and/or discharge to waters of the Mekong River by any riparian State, the party(ies) concerned shall determine all relative factors, the cause, extent of damage and responsibility for damages caused by that State in conformity with the principles of international law relating to state responsibility, and to address and resolve all issues, differences and disputes in an amicable and timely manner by peaceful means as provided in Articles 34 and 35 of this Agreement, and in conformity with the Charter of the United Nations."

27) "Article 10. Emergency Situations: Whenever a Party becomes aware of any special water quantity or quality problems constituting an emergency that requires an immediate response, it shall notify and consult directly with the party(ies) concerned and the Joint Committee without delay in order to take appropriate remedial action."

28) "Article 34. Resolution by Mekong River Commission: Whenever any difference or dispute may arise between two or more parties to this Agreement regarding any matters covered by this Agreement and/or actions taken by the implementing organization through its various bodies, particularly as to the interpretations of the Agreement and the legal rights of the parties, the Commission shall first make every effort to resolve the issue as provided in Articles 18.C and 24."

29) "Article 35. Resolution by Governments: In the event the Commission is unable to resolve the difference or dispute within a timely manner, the issue shall be referred to the Governments to take cognizance of the matter for resolution by negotiation through diplomatic channels within a timely manner, and may communicate their decision to the Council for further proceedings as may be necessary to carry out such decision. Should the Governments find it necessary or beneficial to facilitate the resolution of the matter, they may, by mutual agreement, request the assistance of mediation through an entity or party mutually agreed upon, and thereafter to proceed according to the principles of international law."

조정, 그리고 동협약에 의해 창설된 기구의 관여 등이 있다. 다른 수단들은 모두 정치적인 분쟁해결 수단들이지만 조정의 경우 제3자의 관여가 허용된다는 점에서 주목할 만한 것이다.

4. 메콩강협약의 의미 및 평가

메콩강협약의 탄생에는 지역에서 활동하는 NGO 그룹과 1992년 리우선언의 영향이 컸다. 메콩강위원회는 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(Asia Development Bank) 그리고 유엔개발기구(UNDP)로부터 자금지원을 받고 있다. 지속가능한 개발을 모토로 하는 리우선언의 모범사례로서 세계에서 가장 낙후되었으며서 보전가치가 높은 환경자원을 보유한 이 지역을 국제사회가 주목한 것은 우연이 아니다. 자금지원을 하는 국제기구들과 메콩강위원회는 메콩강유역의 낙후한 사회기반시설의 확충을 꾀하고 있으며 지역의 빈곤을 퇴치하면서 동시에 환경보전을 양립시키기 위해 노력하고 있다. 메콩강유역국가들은 국제사회로부터 이러한 지원을 마다할 리 없으며 메콩강협약은 리우선언의 원칙들을 최대한 반영하게 되었다. 이러한 협약의 내용들이 체약국들의 자발적인 의지에서 나왔다고 보기는 어려울 것 같다. 메콩강협약에 참여하고 있는 4개국중 베트남, 캄보디아, 라오스는 민주주의 전통과는 거리가 먼 사회주의국가이며 경제적으로 매우 낙후되어 있다. 태국의 메콩강 연안지역은 태국북부 일부 국경을 이루는 지역으로서 경제적으로 매우 낙후된 지역이다. 유역국가들이 미개한 지역의 경제개발에 커다란 관심을 가지고 있는 가운데 동협약이 환경보호를 위한 국제협약으로서 얼마나 실효성을 가질 지 미지수이다.

중국은 메콩강환경보호협약에 가입하지 않았으므로 중국과 메콩강 하류 지역의 국가들 사이에는 메콩강유역의 사용과 관련하여 조약관계에 있지 않다.³⁰⁾ 메

30) 중국의 댐개발에 직접 적용할 조약은 존재하지 않는다고 보아야 한다. 1997년 UN 국제하천협약(the United Nations Convention on the Law of Non-navigational Uses of International Watercourses)은 국제하천을 공유하는 국가들 사이에서 항행목적 이외의 하천의 사용으로 인하여 야기될 수 있는 국제분쟁을 예방하고 분쟁의 해결수단을 규율

콩강위원회는 메콩강유역국가인 중국과 미얀마와 정규적인 대화를 해오고 있으나 이들 국가의 협약에의 불참은 메콩강협약의 실효성을 반감시키고 있다. 중국은 자국의 강대한 정치적 영향력을 반감시킬 수 있는 다자조약에의 가입을 원치 않으며 메콩강유역국들과 양자관계를 통한 개발지원 및 경제원조 등을 통해 당해지역에서의 영향력을 확대하고 있다. 중국은 태국 북부지역에 전력수출을 논의하고 있고 라오스지역에 댐개발지원을 제안한 바 있으며 캄보디아에 대하여 고속도로의 건설지원을 약속하는 등 자국의 우월한 경제적·정치적 지위를 십분 활용하고 있다.

III. ASEAN 연무협약

1. 인도네시아의 산불과 동남아시아의 연무피해³¹⁾

인도네시아에서 매년 되풀이되는 대규모 열대림 산불로 인하여 발생하는 연무는 인근 동남아시아에 심각한 환경 및 건강문제를 야기해 왔다. 인도네시아의 산불은 자연발생적으로 발생하는 경우도 있지만 많은 경우 인위적으로 발생한다. 화전은 덩불들과 벌채후 남은 쓰레기를 정리하는 가장 값싸고 쉬운 방법이므로 인도네시아에서 새로운 제지용 목재, 기업용 목재 또는 야자유 채취를 위한 농장

하고자 기존의 국제하천과 관련된 양자조약과 다자조약들 그 밖의 국제환경 선언 등의 주요한 내용을 망라 정리한 것이다. 그러나 아직 동협약은 아직 발효되지 않았다. 중국이 자국의 하천에 댐건설을 하면서 그로 인하여 영향을 받는 하류국가와 협의를 하지 않은 점 그리고 하류국가에 미치는 환경영향평가를 거치지 아니한 것이 국제관습법에 위반하는지 문제된다. 일반적으로 국가책임의 법리는 EU 내에서는 이미 조약으로 그 구체적인 내용이 확립되었고 기타 다른 지역에서도 그 내용을 구체화하려는 시도를 하고 있다. 그러나 동남아시아에서는 아직 국가책임의 개념이 구체화되지도 관습화되지도 않았을 뿐만 아니라 이에 대한 법적확신이 있다고 보기는 힘들다.

31) Alan Khee-Jin Tan, *The Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution: Prospects for Compliance and Effectiveness in Post-Suharto Indonesia*, 13 N.Y.U. Envtl. L. J. 647 (2005).

을 조성하려는 기업들은 대규모로 밀림의 숲에 불을 놓는다. 영세농가들 역시 새로운 경작지를 확보하고자 소규모 화전을 일삼는다. 이러한 기업들과 소농들의 관행은 인도네시아 국토개발 및 자원 정책과도 관련이 있다.³²⁾

심각한 연무가 발생하면 오염지수가 높아져 수 만 명이 호흡기 장애를 일으키는 등 건강피해를 야기한다. 또한 시정이 급격히 떨어져 항공기운항이 취소되고 관광수입이 줄어드는 등 경제적 피해 또한 심각하다. 1997-98년 산불은 유례없이 동남아시아의 많은 지역에 피해를 야기하였는데 국제적인 피해의 추정치는 적게는 45억 달러 내지 많게는 93억 달러로 추정되었다.³³⁾ 인도네시아는 다수지역이 이탄지역이어서 산불로 인해 다량의 탄소가 연무와 함께 방출되어 지구온난화를 재촉하는 결과도 가져온다.

그럼에도 불구하고 막대한 피해를 경험한 주변 동남아시아 국가들은 인도네시아 정부에 대하여 국가책임이나 손해배상을 요구한 바 없다.³⁴⁾ 특히 1997-98 산불의 경우 당시 가장 커다란 피해를 입은 말레이시아, 싱가포르, 그리고 브루나이는 인도네시아에 대하여 조심스런 외교적인 수사만을 사용하여 인도네시아 정부에 대하여 이웃 국가들과 협력하고 산불을 야기한 범법자들을 인도네시아법을 집행하여 상응한 조치를 취할 것을 촉구하는 데 그쳤다. 동남아시아 국가기구인 ASEAN은 비법적수단에 의존하고 참여국의 만장일치에 의한 결정 그리고 국내 문제에 불간섭의 원칙들을 근간으로 하고 있다.³⁵⁾ 이러한 전통을 고수하여 주변국들은 인도네시아 내의 산불문제를 인도네시아의 국내문제로 취급하여 간섭을 자제해 왔다.

32) Tan, 상계논문 654-655.

33) Tan, 상계논문 650.

34) 싱가포르국립대학의 법학자 Tan에 의하면, 국내정치불간섭원칙과 만장일치에 의한 의사결정이 핵심인 ASEAN의 원칙이 1997년 연무사태에도 작용했다고 보았다. 물론 당시 인도네시아는 아시아경제위기로 가장 극심한 경제적 정치적 혼란을 겪고 있었던 상황도 작용하였다. ASEAN의 역사, 문화 그리고 시대적 상황의 관점에서 보면, 인도네시아에 대하여 배상책임을 묻는 것은 문제해결의 효과가 없거나 오히려 상황을 더 악화시킬 뿐이라고 보았다. Tan 상계논문 660.

35) 동남아시아 국가들은 상호간에 내정에는 간섭하지 않으며 상호협력을 통해 선린우호관계를 지속시킨다는 전통을 수립해 왔다. Tan, 상계논문 660.

2. 2002 ASEAN연무협약

1997-98년에 발생한 산불은 동남아시아에 유례없이 심각한 건강 및 금전 피해 문제를 야기하였다. 이에 ASEAN 국가들은 2002년 ASEAN 연무협약을 체결하였고 싱가포르, 말레이시아, 미얀마, 브루나이, 베트남, 태일랜드, 캄보디아, 그리고 라오스가 서명하고 비준하여 발효되었다. 그러나 이 지역에서 가장 연무오염을 가장 많이 일으키는 인도네시아는 동협약에 가입하지 않고 있다.

동협약이 체결되기 이전에도 ASEAN 환경협력의 전통은 1990년대 이미 시작하였다. 1990 Kuala Lumpur 환경과 개발에 관한 합의(1990 Kuala Lumpur Accord on the Environment and Development), 1994 환경에관한 전략행동계획(1994 Strategic Plan of Action on the Environment), 1995 초국경오염에 관한 ASEAN 협력계획(1995 ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Pollution), 1997 지역연무행동계획(1997 Regional Haze Action Plan), 1998 하노이행동계획(1998 Hanoi Plan of Action)등 국가간 협력들이 지속되어 왔다. 이러한 국제협력을 통하여 당사국들은 초국경오염을 예방하고, 감시하며, 대처함에 있어 상호협력을 증진하고자 하였다. 그러나 그 어느 것도 예방수단, 집행의무 그리고 불이행에 대한 책임 등에 대하여 구체적 규정들을 마련하고 있지 않았다. 이들은 사실 법적으로 구속력 있는 조약들이 아니며 지역에 있어서 연성법("soft law")에 해당하는 성격의 것들이었다.³⁶⁾

2002년 ASEAN연무협약은 법적 구속력을 갖는 조약의 형식을 갖추었다는 점에 의의가 있다. 동협약의 목적은 연무오염을 예방하고 연무오염이 저감될 수 있도록 감시하기 위함이며 국가간 노력을 모으고 지역의 국제협력을 강화함으로써 이를 달성하는 것을 목적으로 삼고 있다.(2조) 동협약의 기본원칙들로서, 체약국들은 영토주권에 입각한 자원활용을 인정하는 한편, 그러한 자원활용이 타국에 피해를 끼치지 않도록 하며, 초국경연무오염을 예방하고 감시하기 위한 협력과 조정을 제공하고, 화전으로 인한 연무피해를 예견하고 예방하기 위한 사전조치를

36) Tan, 상계논문 661.

취하며, 자국의 자원을 생태적으로 건전하고 지속가능한 방법으로 관리하도록 하며 초국경연무오염문제를 취급함에 있어 지역사회, NGO, 농부들 및 민간기업 등 모든 이해관계자들과 관여해야 한다.(3조)³⁷⁾ 체약국의 의무로서는, 지상 및 삼림화재로 인한 초국경연무오염을 예방하고 감시하기 위한 수단들과 화재의 발견, 감시방법, 평가와 조기경보시스템, 정보 및 기술의 교환 그리고 상호 지원에 관한 규정 등 화재를 통제하기 위한 수단들을 개발하고 시행하는데 협력할 의무가 있다. 자국의 영토내에서 초국경연무오염이 발생한 때에는 이로 인해 영향을 받는 타체약국에 의해 요청된 관련정보 또는 협의를 신속히 제공해야 할 의무가 있다. 체약국은 동협약상의 의무를 이행하기 위한 입법 행정 기타 수단들을 취해야 할 의무가 있다.(4조)³⁸⁾ 여기에 더 나아가, 체약국들은 초국경연무오염을 유발할 수 있는 산불과 화전의 발생과 관련된 행위들을 방지하고 통제할 의무가 있다.(9조)³⁹⁾ 이를 위해 각국은 화전을 금지하는 정책의 추진을 위해 필요한 법령

37) 이 원칙들을 선언하면서 동협약은 “shall” 대신에 비구속적 조약용어인 “should”를 사용하고 있어 구속력을 갖지 못한다. 구속적 합의와 비구속적 합의의 구별과 관련해서는 박배근, 국제법상의 ‘비구속적 합의’, 국제법평론, 2005-II (통권 제22호) 1.

38) 동조항에서는 3조와는 달리 “shall”을 사용하고 있어 구속적이다. “Article 4 General Obligations: In pursuing the objective of this Agreement, the Parties shall: 1. Co-operate in developing and implementing measures to prevent and monitor transboundary haze pollution as a result of land and/or forest fires which should be mitigated, and to control sources of fires, including by the identification of fires, development of monitoring, assessment and early warning systems, exchange of information and technology, and the provision of mutual assistance. 2. When the transboundary haze pollution originates from within their territories, respond promptly to a request for relevant information or consultations sought by a State or States that are or may be affected by such transboundary haze pollution, with a view to minimizing the consequences of the transboundary haze pollution. 3. Take legislative, administrative and/or other measures to implement their obligations under this Agreement.”

39) “Article 9 Prevention: Each Party shall undertake measures to prevent and control activities related to land and/or forest fires that may lead to transboundary haze pollution, which include: a. Developing and implementing legislative and other regulatory measures, as well as programmes and strategies to promote zero burning policy to deal with land and/or forest fires resulting in transboundary

을 정비하고 시행해야 할 의무가 있다.⁴⁰⁾

동협약은 ASEAN 초국경연무오염통제조정센터(ASEAN Co-ordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control, 이하 ASEAN센터)를 수립한다.(5조) 동기관은 산불 또는 화전으로 인해 야기되는 연무오염 등 그 영향을 관리하기 위한 체약국들 사이의 협력과 협조의 기반을 마련한다. 산불이 발생할 경우 산불을 제압하는 것은 해당 국가의 권한이며 해당국은 비상상황을 선포하고 ASEAN센터에 조력의 제공을 요청할 수 있다. 체약국의 대표들로 구성된 위원회가 ASEAN센터의 운영을 관장하여야 한다. 체약국은 동협약에서 요구되는 행정적 역할의 이행을 위하여 적어도 하나 이상의 행정기관과 연락책임자를 지정해야 한다.(제6조) 체약국은 또한 자국내에 산불과 화전을 감시할 감시센터를 지정하고 자국의 법이 정한 절차에 따라 적절한 감시활동을 하도록 해야 할 의무가 있다.(제7조) 체약국의 감시센터는 ASEAN센터와 화재 및 연무에 관한 정보에 관하여 정기적인 연락을 유지한다.(제8조) ASEAN센터는 체약국으로부터 제공받은 정보를 분석하고 발생한 산불과 연무로 인한 인간의 건강과 환경에의 위험도를 분석하여 각 국가에 제공한다. 체약국은 산불과 그로 인한 연무피해에 대한 대응계획을 마련하고 자국의 행동방안 및 지역협력 방안을 마련하여야 한다.(제10조) 체약국은 자국의 비상사태시 적절한 입법, 행정, 재정적인 수단들을 동원하여 산불 및 연무 피해에 대응하고 저감하기 위한 장비, 도구, 인력 및 재원을 마련하여야 한다.(제11조) 체약국은 이러한 비상사태의 수단들을 다른 체약국들과 ASEAN센터에 고지하여야 한다.

동협약은 ASEAN 초국경연무오염통제기금을 설립하고 ASEAN 사무총장의 관리하에 두기로 하였다.(제20조) 체약국들은 체약당사국회의의 결정에 따라 자

haze pollution; b. Developing other appropriate policies to curb activities that may lead to land and/or forest fires; ... "

40) 동조상의 화전방지를 위한 국내법정비 의무에는 구체적으로 위반행위자에 대한 무거운 형사처벌 규정을 두도록 하고 있지는 않으나 이러한 국내법의 실효성을 위해서는 이와 같은 무거운 처벌조항 역시 채택되어야 하는 것으로 해석하여야 한다고 주장하는 견해도 있다. Tan, 상계논문 663.

발적으로 기금에 출연한다. 동기금은 또한 당사국들의 동의하에 제3자로부터의 기부를 허용한다. 체약국들은 필요할 경우, 동협약의 이행을 위해 필요한 재원을 다른 관련 국제기구들로부터 마련할 수 있다.

체약국은 협약의 이행으로부터 나타나는 분쟁을 협의와 교섭을 통해 우호적으로 해결해야 한다.(27조)⁴¹⁾ 동협약은 국제법정이나 중재재판과 같은 분쟁해결수단을 채택하지 않았다.

3. 협약의 성과 및 평가

동협약의 발효 이후에도 동남아시아 연무 피해는 줄어들지 않고 있다. 2005년 8월 인도네시아의 플랜테이션농장에서 발생한 불은 이웃한 말레이시아에 심각한 연무피해를 야기하였고 쿠알라룸프르 인근지역에서는 비상사태가 선포되기도 하였다. 말레이시아는 인도네시아에 대하여 ASEAN연무협약에 가입을 할 것과 사고회사에 대하여 즉각적인 조치를 취할 것을 강력히 요구하였으나 인도네시아는 오히려 사고원인은 일부 말레이시아 회사에 있다고 항변하며 말레이시아의 요구를 거부하였다. 2006년 10월에도 수마트라와 보르네오섬에서 대규모 불법 화전이 발생하여 심각한 오염을 야기한 바 있다.

동협약은 초국경오염문제에 대하여 법적인 권리와 의무를 협약국들에게 부여한 이 지역의 최초의 보다 형식적인 조약으로서 의미를 갖는다. 종래 지역국가의 주권행사에 간섭하기를 꺼려하고 조약의 체결과 법적인 분쟁해결을 회피해 오던 ASEAN의 지역협력 방식에 비추어 볼 때 동협약은 법적인 권리와 일국이 심각한 피해를 입을 경우 국가간 협력을 의무화한 선구적인 동남아 국제정치 형식으로서 의미를 가진다.

그러나 동협약의 구체적인 내용과 협약의 체결과정에서의 정치역학관계를 들여다 보면 ASEAN의 종래의 접근방식이 그대로 남아 있다는 비판이 있다.⁴²⁾

41) "Article 27 Settlement of Disputes: Any dispute between Parties as to the interpretation or application of, or compliance with, this Agreement or any protocol thereto, shall be settled amicably by consultation or negotiation."

ASEAN은 국가주권과 내정불간섭 원칙이 가장 중요한 원칙으로 지배한다. 동 협 약 제5조에 의하여 설립된 ASEAN센터가 화재가 발생한 곳에서 활동을 펼치려 면 해당국이 비상상황을 선포하고 조력 요구가 있어야 한다. 해당국은 발생한 화 재가 심각한지에 대한 판단과 ASEAN센터의 개입을 요청할 것인지와 관련하여 재량권을 가지므로 경우에 따라서는 ASEAN센터의 개입을 거부할 수 있다.⁴²⁾ 협약국이 화재 또는 산불이 심각하지 않다고 여기고 자국의 힘으로 문제를 해결 하겠다고 하면 아세안연무협약은 이에 관여할 수 없게 된다. 동협약 제7조에서 지정하도록 되어 있는 감시센터 역시 자국의 법절차에 따라 감시활동을 펼치도록 되어 있고 동협약은 감시활동의 최소기준을 제시하고 있지 않다. 제8조에서 정하 고 있는 ASEAN센터의 권한 역시 체약국들로부터 제공받은 정보를 가지고 인간 과 환경에 미치는 위험을 분석하여 각국에 제공하도록 하고 있을 뿐 당사국이 당 장 취해야 할 조치를 제시하도록 하고 있지 않아 그 효과에 한계가 있다.

기본적으로 최대오염원인국인 인도네시아가 가입하지 않고 있어서 동협약의 효과는 반감된다. 동협약은 체약국에 대하여 화재의 예방을 위해 적절한 정책을 수립하도록 하고 있을 뿐 문제의 근본적인 원인이 되는 불법벌채에 관하여 아무 런 언급이 없다. 동남아시아 연무오염문제의 근원은 인도네시아에서 벌어지고 있 는 삼림남용과 삼림관리의 허술함에 있다. 당해 지역에서 불을 놓아 수풀을 태우 거나 삼림에 불을 놓는 것은 불법적인 벌채를 위한 수단인 경우가 많다. 잘못된 삼림관리에 관하여 보다 실효성 있는 삼림관리 행정을 요구하는 것이 필요하다. 인도네시아의 국내 정치 행정 사회의 문제점을 시정할 수 있는 근원적인 대응이

42) Tan에 의하면 2002년 협약의 주요내용은 ASEAN의 방식을 그대로 반영하고 있다고 보 았다. 동협약은 집행수단과 책임규정을 마련하고 있지 않을 뿐만 아니라 조력을 요구하고 받음, 감시, 보고, 정보교환 및 연구수행 등에 있어서 상당한 문제점을 가지고 있다고 보 았다. “협력”(cooperation), “조정”(coordination) 그리고 “협의”(consultation)과 같은 정치적 수단을 강조하면서 협약국들은 전통적인 ASEAN 방식의 동반자관계 및 지역연대 방식을 고수하고 있다고 지적하고 있다. Tan, 상계논문 660.

43) 1997년 연무피해 당시에도 인도네시아는 산불이 인위적인 화재의 결과라는 사실을 부인 하고 사태의 심각성을 인정하지 않고 아무런 조치도 하지 않은 채 엘니뇨현상을 탓하기만 하 고 있다가 뒤늦게 이웃국가들의 화재진압 도움을 받아들여 피해를 키운 바 있다. Tan, 666.

필요하나 동협약은 기술적이고 비정치적인 문제접근 수단만을 채택하고 있어 근본적인 문제해결 수단이 되지 못한다는 견해가 있다.⁴⁴⁾ 인도네시아의 경우, 정부의 자원관리 시스템의 특징이 국내법의 집행을 어렵게 만들고 있을 뿐만 아니라 ASEAN연무협약의 효과에도 심각한 영향을 미치고 있다.⁴⁵⁾

또한 국가책임의 개념과 국가간의 문제를 법에 기초하여 해결하는 것에 익숙하지 않은 지역의 전통에 입각하여 동협약은 법적인 이행의무와 불이행시의 책임 등 법적인 수단에 관해서는 언급하지 않고 대신에 협력, 조정, 그리고 협의 등과 같은 정치적 수단만을 채택하고 있다. 국가책임이나 국제배상책임과 같은 법적인 이행확보수단이 채택되지 아니한 관계로 협의나 교섭을 통해 배상조치가 합의되지 않는 한, 초국경연무의 결과 발생하는 피해에 대하여 국가 또는 타국 시민들에 대한 배상은 기대하기 힘들다.⁴⁶⁾ 물론, 분쟁의 당사국들이 합의할 경우 여전히 국제사법재판소나 제3자에 의한 중재재판이 이론상 가능하다.

동협약이 갖는 이러한 한계에도 불구하고 국가의 자부심, 명예, 수치심 그리고 도덕적 의무 등을 중시하는 동남아시아 국제정치의 특징상 법적인 레짐보다 동협약의 느슨한 체제가 더 효과적이라는 지적도 있다.⁴⁷⁾ 내정간섭으로 비쳐질 수단

44) Tan, 669.

45) Tan, 718-19. 수하르토 대통령의 퇴진과 지방자치도입 이후에도 삼림정책은 보호와 보전 대신에 삼림개발과 남획에 초점이 맞추어져 있다. 지방분권은 삼림의 효과적인 관리를 위한 기관역량이나 정치적 동기 그리고 재정재원의 마련없이 이루어졌다. 지방정부와 법원은 부패하고 지방도호들의 세력이 전통적으로 강하며 사회적으로 소외된 세력들은 스스로 조직할 능력이 없어 지방분권화는 민주주의적인 의사결정과정을 촉진하기는커녕 왜곡된 사회구조를 더욱 악화시켰다. 인도네시아정부는 화전을 불법으로 규정하였으나 인도네시아의 내부정치상황이 지방도호들에게 법의 지배가 미치지 못하는 한계가 있다. 인도네시아 중앙정부내에서 환경보호부처는 여전히 힘없는 부처로 남아 있다. 불법벌채와 삼림화전을 취급하는 지방관서의 역량 역시 개선되지 못했다. 재정적 관리적 기술적 능력 모두 그대로이고 임업과 플랜테이션 업자들에게 휘둘리기 일췌이다. 임업산업을 개혁하려는 시도와 강력한 법집행을 도입하려는 주요한 시도들은 방해받아 무산되었다.

46) Tan, 664. 동남아시아국가간의 “협의와 교섭”이라고 하는 것은 고작 설득과 막후에서의 외교적 수사의 교환 및 토론에 그칠 것이며 1997년과 1998년 극심했던 연무피해당시에도 경험했던 것처럼 별다른 성과없이 끝나는 것이 일반적이라며 “협의와 교섭”의 의미를 낮게 평가하고 있다.

47) 동협약의 작동원리는 체약국이 갖는 의무감이나 의무위반시 이웃국가들의 기대를 저버렸

이나 강제적인 의무이행수단을 도입했다라면 협약의 발효에 필요한 체약국들의 비준을 이끌어내지 못했을 것이라는 현실론 또한 주목할 가치가 있다. 현재의 느슨한 체제에도 불구하고 인도네시아는 협약에 가입을 거부하고 있는 것을 볼 때 동협약이 채택하고 있는 수단들은 동남아시아의 정치현실상 최선의 것이라고 볼 수도 있다.

IV. 동북아시아의 초국경오염사례와 동남아시아 환경협력의 시사점

1. 송화강유역 화학공장폭발사고와 화학물질 유출사고

2005년 11월 13일 길림성 지린 인근의 중국국영석유회사 PetroChina의 자매기업인 Jilin석유화학공장의 폭발로 8명이 사망, 60여명이 부상하고 380만 가구에 수도물공급이 중단되는 사고가 발생하였다. 사고공장에서부터 약 100톤의 벤젠, 질소벤젠, 그 밖의 관련 화학물질이 누출되었다. 사고로 인하여 송화강에 90km에 걸친 유막이 형성되었다. 사고지점으로부터 떨어져 있었던 하얼빈정부는 사고의 규모에 대하여 한 주 동안 밝히지 않고 있다가 유해물질이 밀려오던 5일간 수도물공급을 중단하였다.⁴⁸⁾ 사고 직후 중국정부는 폭발로 인한 하천오염 및 유독물질의 누출 사실을 부인하였고 10일이나 지나서 중국환경보호총국이 공식적으로 유독물질의 누출사실을 확인하였다.⁴⁹⁾ 사고 직후 관련공무원들은 사고 사실을 은폐하려고 했던 사실이 드러났다.

2005년 폭발사고가 발생한지 6개월이 지난 2006년 5월 러시아의 과학자들과 중국정부의 공동조사에 의하면 송화강의 벤젠농도는 안전한 수준인 것으로 확인

다는 수치심 같은 수단에 의존하고 있다. 연무오염피해를 예방하여 이웃국가에 피해를 주지 말아야 한다는 의무를 선언함으로써 이를 지키지 못한 국가는 이웃국가들 볼 면목이 없게 됨으로서 의무를 이행할 동기가 생기게 되는 것이다. Tan, 721.

48) Financial Times, Sep. 20, 2006, FT Report: Chemicals.

49) World Watch, Incident at Jilin: Wake-up call or business as usual? March 1, 2006 Vol 19; Issue 2.

되었으나 벤젠의 잔류물이 부분적으로 하상에서 잔류하고 있는 것이 발견되었고 동식물에 심각한 위협이 될 수 있다고 발표하였다. 러시아 지역인 하바로프스크, 아무르스크, 콤소몰스크 지역을 수질을 조사한 결과 역시 벤젠성분은 검출되지 않았다고 한다. 그러나 휘발성 페놀은 최고허용한도의 1.5배가 검출되었다.⁵⁰⁾ 하바로프스크시는 그해 여름 페놀과 벤젠의 오염농도로 인하여 아무르강변의 해수욕장을 폐쇄하였다.⁵¹⁾

그러나 2006년 6월 3일 송화강에서 약 500m 떨어진 하얼빈의 락카와 페인트를 생산하는 공장에서 다시 화재와 오염사고가 일어났으며 2006년 8월 20일 질린의 한 화학공장이 산업폐기물을 송화강에 버린 사고가 발생하였다. 중국정부는 또다시 5일이나 지난 후에 러시아 정부에 알렸다. 러시아 당국은 중국정부에 오염의 상태와 현재의 수질상태에 대한 세부적인 정보 내용을 알려줄 것을 요구하였다. 러시아정부는 중국정부가 알려주는 정보 즉 누출된 오염물질의 성상과 수량 등이 정확하지 않아 러시아측이 이에 대비하는데 어렵다고 호소하였다. 러시아정부는 중국내의 사고지점에 대하여도 양국이 공동조사하자는 입장이지만 중국정부는 이에 응하지 않았다.

2. 송화강 오염사고가 미친 영향 및 양국관계의 전망

잇따른 송화강의 환경오염사고와 이에 따른 아무르강의 오염은 중국과 러시아 시민들의 환경에 대한 관심을 불러 일으켰다. 시민들의 우려에 대응하여 중국과 러시아정부도 환경보호를 위한 노력을 약속하였고 강화하고 있다. 2005년 사고 이후 중국정부는 계속되는 불신을 불식시키고자 UN 관련기관을 초청하여 수질상태를 조사하게 하였고 수질오염에 대한 전문가를 위촉하였다. 러시아에 대하여 공식 사과를 하였고 핫라인을 설치하여 러시아 정부에 오염물질이 도착하는 시점에 대하여 즉각 통보하기로 약속하였다. 중국정부는 이 사태에 대한 책임을 물어 환경보호총국장을 경질하였으며 사고 Jilin석유화학의 고위 임원을 과실과 공장

50) ITAR TASS 통신 2006. 6.11자

51) BBC News, 2006. 7.30.

의 운영기준의 위반을 이유로 해고하였다. 중국정부는 2006년 3월 송화강의 하천오염을 정화하기 위해 향후 5년간 200개가 넘는 프로젝트에 12억 달러를 지출할 것이라고 밝혔다.⁵²⁾ 여기에는 산업폐기물의 방류를 억제하고 하수처리장치를 개선하며 수질상태를 지속적으로 점검하는 활동들을 포함한다고 하였다. 또한 중국의 환경보호총국은 중국 전역의 화학공장들의 사고가능성에 대하여 조사 진단하였고 그 결과 다수의 공장들이 사고위험에 노출되어 있는 것으로 드러나자 많은 공장들에 대하여 폐쇄명령을 내리고 환경법의 엄격한 집행을 강조하기도 하였다.

송화강의 오염이 거듭 발생하자 러시아 연방 자연자원감독청은 아무르강의 지류인 송화강의 수질상태를 지속적으로 검사하기로 하였다. 하바로프스크시당국은 수도의 공급원을 하천에서 지하수로 전환할 계획을 수립하였다. 하바로프스크주지사 러시아정부에게 중국정부에 대하여 보다 강경한 조치를 취할 것을 요구하였다.⁵³⁾ 러시아연방정부는 중국정부와 중국의 환경피해에 대한 보상에 관한 조약을 체결하려고 여러 차례 시도를 하였으나 아직 결과를 내고 있지 못하다고 하였다.⁵⁴⁾

중국과 러시아는 일찍이 2003년 중국과 러시아 사이의 국경을 이루는 아무르강과 우수리강에 대하여 하천의 사용 및 보호와 관련하여 분쟁의 소지를 없애기 위해 매년 두차례 공동으로 조사하고 두차례 각기 조사를 벌이기로 합의하였다.⁵⁵⁾ 러시아와 중국은 2006년 6월 다시 양국의 국경을 이루는 아무르강, 아르군강, 우수리 강, 캑카호 등에 대하여 2007년부터 향후 5년간 공동으로 감시하고 관리하기로 합의하였다.⁵⁶⁾ 러시아는 이 사업을 위해 2,500백만 루블을 배정하기로 하

52) Financial Times March 30, 2006, China to spend \$1.2bn on cleaning polluted river. FT.com

53) 중국의 급속한 개발의 피해를 러시아가 모두 떠맡고 있다고 지적하였다. 중국의 100여개의 공장들이 송화강변에 밀집해 있으나 이들 공장들은 폐수처리시설을 갖추고 있지 않거나 너무 시설이 낡았고 일부는 있어도 가동하지 않고 있다고 지적하였다. 주지사는 러시아 정부에 대하여 중국정부의 보상을 요구할 것을 촉구하였다.

54) 러시아정부는 1997년 러중환경협약을 제안하였다. 핵심적인 내용은 세 가지인데, 첫째, 송화강과 아무르유역의 환경상태에 대한 완전하고 신뢰할 수 있는 정보를 제공할 것; 둘째, 중국은 하수 및 폐수를 안전하게 처리한 후 방류할 것; 셋째, 환경피해에 대한 완전 보상할 것 등이었다. 그러나 중국은 이에 서명하지 않았다.

55) People's Daily 29 April 2003 at 4.

였다. 2006년 9월 11-12일 러시아 중국 환경협력 소위원회에서 중국측 대표는 초국경하천 조사 결과와 송화강 오염예방계획 및 오염제거조치를 보고하였다. 소위원회의 활동은 하천의 오염에 관한 정보를 신속히 얻을 수 있게 하기 위함이다.

중국과 러시아는 넓은 범위에 걸쳐 국경을 공유하는 이웃국가로서 공산주의 동맹국으로서 밀접한 관계를 유지하였으나 동시에 공산국의 맹주자리를 놓고 경쟁을 하였으며 국경분쟁으로 다툼이 있어왔다. 그러나 중국의 개방과 경제성장이 계속되고 러시아 역시 경제성장에 매진하면서 양국은 상호 협력의 필요성을 공유하게 되었다. 2001년 양국은 상호관계를 개선하고 국경문제를 해결하며 경제적 유대를 강화하기 위하여 “선린우호협력조약”(the Treaty of Good-Neighborliness and Friendly Cooperation)을 체결하였다. 그리고 러시아는 중국의 도움과 격려속에 WTO에의 가입을 위해 준비하고 있다. 중국과 러시아 양국은 모두 현재 고도 경제성장기에 있으며 상호 군사 및 경제교류에 주력하고 있다. 중국은 시베리아의 자원개발에 큰 관심을 가지고 있으며 러시아는 커져가는 중국시장 진출과 자본유치에 관심을 가지고 있어 양국의 관계는 매우 우호적인 상태이다. 러시아는 중국에 있어 군사적으로나 자원개발에 있어 중요한 협력파트너가 되고 있다. 중국과 러시아는 강대국으로서 힘의 균형을 이루고 있으며 상호 환경협력의 이익과 중요성을 양국이 현실적으로 공유하고 있어 양국간 국제법적 환경협력의 발전이 기대된다. 중국과 러시아간의 초국경하천오염문제에 대한 협력은 동북아시아 국제협력의 발전에 초석이 될 수 있다.

3. 동남아시아 환경협력의 시사점

동아시아에서 초국경환경오염을 주로 유발하는 국가들은 지역의 강대국으로서 피해국들에 대하여 정치적 경제적 우위를 가지고 있으며 이들 오염유발국들은 다자조약인 지역환경협약에 가입을 거부하고 있다. 지역의 주요 오염유발국들이 국제환경협력레짐에 참여하지 않는다면 그 국제협력은 앞으로의 발전과 변화에 심

56) Itar-Tass World Serv. June 6, 2006, Environmental situation improves in Amur river basin.

각한 한계를 가질 수 밖에 없다.⁵⁷⁾ 중국은 메콩강협약에 가입하지 않은 채 일방적으로 자국의 유역에 댐을 건설하였거나 현재 건설중이며 러시아와의 국제하천 보호 조약의 체결을 거부하고 있다. 인도네시아 역시 ASEAN연무협약에 가입하지 않은 채 인근국가와의 협력에 소극적인 태도로 일관하고 있다.

법에 의한 문제해결에 익숙하지 않고 도의와 선린관계를 강조하는 동남아시아의 정서에 비추어 볼 때, 이들 국가들이 초국경환경오염문제를 국가책임의 범위 등 구속력이 강한 법적 조약의 체결을 통해 해결할 것을 기대하기는 어렵다. 메콩강협약의 경우, 조약문에는 이러한 조항이 삽입되었으나 이는 당해 지역의 지속 가능한 개발을 지원하고 있는 세계은행 등 UN의 폭넓은 관여의 결과이지 해당 국가들의 자발적인 의사결정의 결과로는 보이지 않는다. 메콩강협약과 ASEAN 연무협약은 국제환경협력을 위한 지역협약으로서 환경오염의 예방의무를 규정하고 피해의 확산방지를 위한 계약국간의 교섭과 협의의무 등을 중심적인 내용으로 하고 있다. 교섭과 협의는 동아시아에서 환경분쟁을 회피하고 해결하는 주요한 형식이다. 동아시아의 각종 환경협력 협약에는 교섭과 협의 이후의 후속적인 조치와 시간적인 제한도 마련되어 있지 않다. 분쟁의 해결을 위한 교섭과 협의가 실패하면 의지할 더 이상의 법적인 구제장치가 없기 때문에 분쟁은 무한정 해결되지 않은 채 남아 있을 수 밖에 없다. 이러한 경우 당사국대표간의 교섭과 협의에 의해 분쟁이 해결될 것이 예정되어 있다고 보거나 협약에 의해 설립된 국제기구가 조약상 명백한 기준 없이 분쟁해결의 역할까지 맡도록 되어 있는 것으로 볼 수 있다. 동남아시아의 이들 환경협약은 동북아시아 보다는 한걸 진보된 것이나 북아메리카나 유럽의 환경협약의 내용에 비추어보면 아직 국제법적 수단이 덜 반영된 것이다.⁵⁸⁾

57) Christopher C. Joyner, Rethinking International Environmental Regimes: What Role for Partnership Coalitions?, 1 J. Int'l & Int'l Rel. 89, 92 (2005).

58) 캐나다와 미국이 1991년 합의한 공기질에 관한 협약(Canada-United States: Agreement on Air Quality 1991) 제13조에 따르면 “협약의 해석과 관련하여 발생하는 어떠한 분쟁도 양국은 별도의 합의가 없는 한 90일 이내에, 가능한 신속히 교섭(negotiation)에 의한 해결을 시도해야 한다. 양국이 교섭에 의해 분쟁을 해결하지 못할 경우, 양국은 당해 분쟁을 국제공동위원회에 회부할 것인지 아니면 양국의 합의에 따라 기타의 분쟁해결기관

동남아시아의 두 협약의 다른 점은 메콩강협약의 경우 분쟁의 해결수단을 보다 구체적으로 제시하고 있으며 피해에 대한 책임부담의 원칙까지 담고 있다는 점이다. 이러한 점에서 메콩강협약이 보다 국제법적인 체재를 갖추었다고 볼 수 있다. 반면 ASEAN연무협약의 경우 책임에 관한 부분을 전혀 언급하지 않고 분쟁의 해결도 교섭과 협의 즉 정치적인 방법에만 맡기고 있다. ASEAN연무협약은 지역의 국제정치질서에 입각한 문제해결의 수단을 취하고 있다. 메콩강협약의 경우 UN의 관심과 관여를 바탕으로 협력이 이루어진 결과 국제환경법의 발전된 양상들이 협약안에 채택되게 된 반면 ASEAN연무협약의 경우 ASEAN의 전통이 많이 반영되었다. 반면에 동북아시아의 경우 러시아와 중국은 종합적인 국가책임에 대한 규정들을 포함한 종합적인 국제환경협력의 단계에는 이르지 못하고 국경하천에서의 공동조사를 하기로 하는 제한적이고 한시적인 양자합의만을 가지고 있다.

ASEAN연무협약의 경우 인도네시아에서 발생한 산불과 이로 인한 극심한 피해가 협약체결의 동력이 되었다. 오염의 원인과 피해의 인과관계가 비교적 명확하고 협약 참여국의 문제에 대한 공동인식이 분명하였기 때문에 국제협약을 이끌어 낼 수 있었다. 메콩강협약의 경우, UN주도의 메콩강 공동관리의 경험이 수십 년간 이루어져 오면서 참여국간에 협약에의 참여가 국제자본의 유치와 국제사회의 지원을 통해 유역국가가 이익을 도모할 수 있다는 인식이 공유되었고 또한 상류에 위치한 중국의 하천이용 및 개발에 대하여 하류 약소국들이 힘을 합쳐 대응하려는 의지 또한 국제협약의 체결을 가능하게 하였다. 반면 환경책임에 관한 협약이 성립되지 못한 중국과 러시아의 관계의 경우 하천오염의 성질상 원인과 피해 사이의 인과관계의 규명이 쉽지 않고 양국 국경분쟁 또는 주도권 다툼 등으로 반목이 오래 지속되었다는 특징이 있다.

에 회부할 것인지 고려해야 한다.”고 규정을 두고 있다. 또한 유럽의 장거리 초국경 대기오염에 관한 협약(the Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution 1979) 제13조는 분쟁해결의 주요수단으로서 교섭(negotiation)을 채택하고 있다. 그러나 또한 당사국들은 합의에 의해 분쟁해결의 어떠한 다른 수단에 의해 분쟁의 해결을 도모할 수 있다고 하고 있다. 즉 분쟁의 해결수단을 교섭이나 협의에 국한하지 아니하고 다른 수단의 길을 열어놓고 있다.

인도네시아의 정치 사회적 후진성은 ASEAN연무협약의 실효성을 크게 반감시키는 주요 원인이 되고 있다. 동북아시아 환경오염의 주요 원인국인 중국도 유사한 상황이다. 중국의 정치체도는 아직도 권위주의 공산당 1당독재 체제이므로 시민들의 정치참여 기회가 제한되고 의사결정과정도 투명하지 못하다. 중국의 정치 상황에서 환경단체나 시민들이 정부의 행정결정에 반론을 제시하는 것은 반정부 활동으로 지목되어 탄압을 받을 가능성이 크다. 중국의 환경법은 중앙정부가 제정하며 전국에 통일적으로 적용되게 된다. 그러나 환경법의 집행권이 지방정부에 부여되어 있다. 지방정부의 자치권이 강하나 지방정부는 심각한 예산부족에 시달리고 있어 지방정부는 세수확보를 위해 자치영역내에 각종 경제활동을 유인하려고 경쟁을 벌이고 있으며 그 결과 환경을 파괴하는 산업의 유치도 불사하며 환경법의 충실한 적용과 집행이 이루어지고 있지 않다.⁵⁹⁾ 또한 많은 환경법규가 매우 관대하여 실제 효과가 적다. 매우 중대한 사고를 야기하더라도 해당 기업에 대한 제재는 25,000 달러(U.S.)를 넘는 경우가 드물다. 중국의 법문화 자체가 법에 의한 강제 보다는 도덕에 의존하는 전통을 가지고 있다.

V. 결론

동남아시아에서 환경협력레짐이 구축된 것은 지역 국가들간의 수십년에 걸친 오랜 노력의 결과이다.⁶⁰⁾ 동북아시아에서도 동남아시아에서처럼 지역협력기구를 상설화하고 조약에 의한 법제화를 이루기 위해서는 앞으로도 지역 국가들간에 신뢰구축을 위해 협력과 교류가 계속 시도되어야 할 것이다. 참여국가들 사이에 국제협력에 참여하고 국제협력레짐의 창설함으로써 이익을 얻는다는 자각이 선행되

59) Stefanie Beyer, *Environmental Law and Policy in the People's Republic of China*, 5 *Chinese J. Int'l L.* 185, 209-211 (2006).

60) Myint, 상계논문 304. 라인강유역국가들 사이에 이러한 신뢰가 구축되는데에는 15년이 넘는 기간이 소요되었다고 한다. 메콩강협약과 ASEAN연무협약의 발전도 ASEAN의 수립 이후 30여년간의 상호 협력과 신뢰구축노력을 기울여 온 바 있다.

고 자발적으로 참여하려는 의지가 형성되어야 한다. 경제성장우선원칙을 고수하고 있는 중국은 환경보호의무를 규정하는 구속력이 있는 다자간 국제협약에의 가입을 꺼리고 있다. 이러한 동북아시아의 현실에서 ASEAN의 모델은 많은 시사점을 준다. 주권평등의 원칙과 내정불간섭의 원칙 그리고 만장일치에 의한 의사결정원리 등의 도입은 조약에 기한 동북아시아 지역 협력에 국가들의 참여를 이끌어 낼 수 있는 현실적인 대안이 될 수 있다. ASEAN연무협약과 같이 지역의 상설기구를 구성하고 당해 기구에 의해 초국경환경오염에 대한 체계적인 조사 연구가 수행되도록 하며 참여국의 요청하에 오염의 예방과 제거에 조력을 제공하도록 하는 수준의 느슨한 국제협력 레짐이 현재로서는 현실적인 모델이라고 사료된다.

중앙정부간 협력채널만으로는 실질적인 환경개선과 초국경환경오염의 예방이 힘들다. 초국경환경오염을 예방하기 위해서는 지방정부의 자각과 환경역량의 강화가 필수적이다. 지방정부의 현실을 개선하기 위한 협력방안이 필요하다. 국가간 협력채널에 지방정부와 시민단체들 또한 참여시키는 방안이 연구되어야 한다. 지역주민과 NGO 등의 활발한 활동은 국가에 압력으로 작용하여 국가들이 국제협력에 더 적극적으로 나서게 되는 동력이 된다.⁶¹⁾ 세계은행과 UN 등의 참여는 메콩강협약의 발전에 큰 기여를 했다. 동북아시아 지역 환경협력레짐의 수립에도 국제사회의 지원과 참여를 이끌어 내는 방안 역시 연구되어야 할 것이다.

61) Myint, 상계논문 304. 송화강오염사태 역시 중국 및 러시아 지역주민들의 문제제기가 중국 정부 및 러시아 정부가 문제해결을 위해 적극적으로 나서게 만든 동기가 되었다. 중국과 인도네시아의 환경문제의 기저에는 지역의 주민들이 충분한 정보를 가지고 자신들의 이익을 증진시킬 수 있는 정치적 힘이 보장되어 있지 못하다는데 있다. 환경보호의 측면과 민주주의 발전의 측면이 교차하는 대목이다.

참고문헌

- 노명준 외 3인, 동북아 환경협력 체제에 관한 법적 연구, 국제법학회논문총 제46권 제1호, 47, 2001.
- 박배근, 국제법상의 '비구속적 합의', 국제법평론, 2005-II (통권 제22호) 1, 2005.
- 성재호·서원상, 환경보호를 위한 국제의무와 국가책임, 성균관법학 475, 2006.
- 소병천, 국제환경법상 국가책임, 2006년 국제법학자대회 (제6회) 발표논문, 2006.11.4.
- 정서용, 동북아시아, 환경, 평화, 그리고 국제법, 대한국제법학회 2006. 12 학회 발표논문집, 2006.
- 정서용, 환경과 안보, 명지법학 제4호, 47, 56, 2005.
- 이정진, 환경경제학, 2000.
- Stefanie Beyer, Environmental Law and Policy in the People's Republic of China, 5 Chinese J. Int'l L. 185, 2006.
- L. Waldron Davis, Reversing the Flow: International Law and Chinese Hydropower Development on the headwaters of the Mekong River, 19 N.Y. Int'l L. Rev. 1, 2006.
- Phillip Hirsch, Beyond the Nation State: Natural Resource Conflict and "National Interest" in Mekong Hydropower Development, 29 Golden Gate U. L. Rev. 399, 1999.
- Christopher C. Joyner, Rethinking International Environmental Regimes: What Role for Partnership Coalitions?, 1 J. Int'l & Int'l Rel. 89, 2005.
- Zou Keyuan, Transnational Cooperation for Managing the Control of Environmental Disputes in East Asia, 16 J. Env'tl. L. 341, 2004.

- Tun Myint, Democracy in Global Environmental Governance: Issues, Interests, Actors in the Mekong and the Rhine, 10 *Ind. J. Global legal Stud.* 287, 2003.
- Adam S. Rix, The Mekong River Basin: A Resource at the Cross-Roads of Sustainable Development, 21 *Temp. Env'tl. L. & Tech. J.* 103, 2003.
- Alan Khee-Jin Tan, The Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution: Prospects for Compliance and Effectiveness in Post-Suharto Indonesia, 13 *N.Y.U. Env'tl. L. J.* 647, 2005.
- Itar-Tass World Serv. June 6, 2006, Environmental situation improves in Amur river basin.
- People's Daily 29 April 2003 at 4.
- Financial Times March 30, 2006, China to spend \$1.2bn on cleaning polluted river. FT.com
- BBC News, 2006. 7.30.
- Itar-Tass World Serv. June 11, 2006.
- World Watch, Incident at Jilin: Wake-up call or business as usual? March 1, 2006 Vol 19; Issue 2.
- Financial Times, Sep. 20, 2006, FT Report: Chemicals.
- New York Times, March 19, 2005 A1, CHINA's REACH: The trouble downstream In Life on the Mekong, China's Dams Dominate.

<Abstract>

International Environmental Cooperation in East Asia Concerning Trans-boundary Pollution

Chae, Young Geun

In East Asia, various trans-boundary environmental pollution problems have been appearing. For example, in Mekong river basin, upper riparian country China already developed two hydraulic dams and is constructing or plans to build six more causing various damages to downstream countries. In Southeast Asia, haze pollution which resulted from annually repeated forest fires, most seriously from Indonesia, is causing serious health and economic problems in the region, especially Singapore and Malaysia. Repeated accidents at the chemical factories northeast China caused serious contamination of Songhwa River which runs up north to Russian Amur River.

ASEAN(Association of Southeast Asian Nations) member countries succeeded in developing regional environmental cooperation regimes concerning sustainable development of Mekong River basin and haze pollution. The "Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin" (hereinafter "Mekong Agreement") was signed by Cambodia, Laos, Thailand, and Vietnam. The upper riparian countries China and Myanmar did not participate in the agreement. The Mekong agreement created Mekong commission for the mission of implementing the agreement. The agreement also adopted various latest principles of international environmental law such as precautionary rule, state responsibility rule, and dispute resolution rule and so on.

ASEAN Agreement on Trans-boundary Haze Pollution (hereinafter "Haze

Agreement") also established another regional institution to provide various preventive and supportive activities when fires appear in the region. Unlike Mekong agreement, this agreement did not adopt the state responsibility rule either the dispute resolution by the third party. This agreement also allows each party's sovereignty untouched. Member countries cannot provide any aid even in emergency situation unless the exact party says so.

In the Northeast Asia, on the contrary, there is no regional treaty concerning trans-boundary pollution. Unlike Southeast Asia, the region experienced wars to each other last century. Consisted with powerful neighbors, power competition in the region still exists. Military tension throughout the Korean peninsula, the center of the region did not fade out yet. However recently Russia-China relationship has been smoothed and Korea and Japan take environmental pollution from China into consideration. High ranked officials from the regional countries regularly convene and share information concerning environmental conditions of the region. There is more than enough reason to adopt regional environmental cooperative regime. At this moment, the Northeast Asian countries had better keep developing trust to each other. And it seems to me that the ASEAN Haze Agreement could be an ideal model for the Northeast Asian regional regime.

주 제 어 : 동아시아 환경협력, 메콩강위원회, 송화강 벤젠오염, 국가책임, UN 국제하천협약, ASEAN 연무협약

Keywords : ASEAN Haze Agreement, Mekong Commission, Transboundary Environmental Pollution, Benzene Pollution in Songhwa River, Regional Environmental Cooperation