

**특집논문**    **메콩과 국제개발**

## 메콩 유역의 지속가능한 개발을 위한 법적 과제\*

The Legal Issues for Sustainable Development in the Mekong River Basin

이준표\*\*

대표적인 국제공유하천인 메콩강에서는 ‘개발과 환경’이라는 이슈와 관련하여 상류유역(중국, 미얀마)과 하류유역(라오스, 태국, 캄보디아, 베트남) 간의 이해관계가 복잡하게 얽혀져 있다. 메콩강위원회(MRC)를 중심으로 한 현재의 메콩강 협력체계는 이러한 문제들을 제대로 해결하지 못하고 있다. 향후 메콩강과 연계된 다양한 이익주체들 간의 갈등 해소 내지 지속적인 협력을 위해서는 실질적인 협력체계 즉 강제력 있는 거버넌스 및 법·제도적 기반이 마련될 필요가 있다. 본 연구에서는 먼저 메콩강 협력체계의 형성과 발전과정에 대하여 개관한 후, ‘메콩강위원회’의 기반이 되는 「메콩강유역의 지속가능한 개발을 위한 협력에 관한 협약」(1995)의 연혁과 체계 및 주요 내용을 검토하고자 한다. 이를 통해 현재 메콩강 협력체계의 문제점을 도출하고, 향후 메콩강의 지속가능한 개발을 위한 법적 과제를 모색해 보고자 한다.

주요어: 메콩 유역, 메콩강 협력체계, 메콩강위원회, 「메콩협약」(1995), 지속가능한 개발

\* 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2014S1A 5A2A03064915).

\*\* 서울대학교 아시아연구소 초빙연구원(eagleeeagle55@naver.com)

## 1. 서론

메콩강은 중국 윈난(雲南)성에서 발원하여 황금의 삼각지대(Golden Triangle)로 불리는 미얀마, 라오스, 태국 국경지대를 지나, 라오스와 태국 사이에 국경을 형성하여 흐르다가 캄보디아와 베트남을 거쳐 남중국해로 흘러나가는 대표적인 국제공유하천이다(Bearden, 2010: 799). 메콩 유역 국가는 상류국가(중국, 미얀마)와 하류국가(라오스, 태국, 캄보디아, 베트남)로 나뉘는데, ‘개발과 환경’이라는 이슈와 관련하여 국가 간의 이해관계가 복잡하게 얽혀져 있다(Ellen, 2007: 47). 특히, 이 지역에 에너지 수요가 급증하면서 수력발전을 위한 댐 건설이 늘어나게 되었고, 이로 인해 국가 간의 갈등은 더욱 심화되고 있다.<sup>1)</sup> 메콩지역에서 수력발전이 중요한 이유는 무엇보다도 지형적 이점으로 인해 잠재적 생산량이 매우 크고, 다른 화석연료기반 에너지 생산에 비해 비용이 적게 들기 때문이다. 그리고 현재 추진 중인 아시아개발은행의 GMS(Greater Mekong Subregion) 프로그램 등을 통해 메콩 지역에 전력망이 구축될 경우 사회·경제발전, 빈곤퇴치, 산업화에 박차를 가할 수 있는 강력한 에너지원이기 때문이다(이승호, 2013). 수력발전을 위한 댐 건설과 관련하여, 한편에서는 에너지 빈곤을 겪고 있는 메콩 지역을 위한 필수적인 대안이라는 견해와 다른 한편에서는 강유역의 생태계를 파괴할 뿐 아니라 궁극적으로는 그것에 의존하며 살아가는 주민들의 삶의 터전을 잃게 만들 것이라는 견해가 대립되고 있다(김주현, 2013: 29). 이처럼 ‘경제개발과 환경문제 사이의 딜레마’는 현재 메콩 유역이 당면하고 있는 매우 중요한 문제라고 할 수 있다.

그러나 현재의 메콩강 협력체계는 이러한 당면 과제들을 제대로 해결

1) 메콩 유역 최상류에 위치한 중국은 1980년대부터 메콩강 본류에 수력발전을 위한 댐 건설을 꾸준히 추진해 왔다. 2014년 현재, 8개의 댐이 완공되었고 20개의 댐이 메콩강 본류에 추가로 건설될 계획이다. 한편, 메콩 유역 하류국가에 속하는 라오스는 2012년부터 메콩강 본류에 샤야부리 댐 프로젝트를 진행 중이며, 최근에는 돈사홍 댐 건설에 착수하였다(Alistair, 2015: 143~144).

하지 못하고 있다. 2019년 완공예정인 라오스의 샤야부리(Xayaburi) 댐 건설 프로젝트는 이러한 메콩강 협력체계의 한계를 단적으로 보여주는 사례라고 할 수 있다.<sup>2)</sup> 지난 2012년 11월, 라오스 정부는 메콩강 본류에 샤야부리 댐을 건설하겠다고 공식 발표했다. 주변 유역국인 캄보디아와 베트남 정부는 라오스의 샤야부리 댐 건설 프로젝트에 반대의사를 분명히 밝혔지만, 메콩강위원회(Mekong River Commission; MRC)<sup>3)</sup>를 중심으로 하는 현재의 메콩강 협력체계는 유역국 간의 이해관계 조정에 실패하였다. 물론 정치적인 요인들이 고려되어야 하겠지만, 메콩강 협력체계의 모호한 법적 지위야말로 가장 근본적인 문제점이라고 할 수 있다. 과연 현재의 메콩강 협력체계하에서, 메콩 유역이 미래의 여러 도전들에 맞서 지속가능한 개발로 나아갈 수 있을지 의문이 든다. 지난 2013년 2월, 제 19차 메콩강위원회 이사회에서 캄보디아는 메콩 유역의 좀 더 효과적인 협력체계를 요청하였고, 태국은 유역국의 절차 준수와 메콩강위원회(MRC)의 역할 강화의 필요성을 강조한 바 있다(Alistair, 2015: 145).

전 세계적으로 볼 때, 국제하천의 약 40%만이 강 협력체계를 보유하고 있는데, 그나마 존재하는 대부분의 협약도 실상을 들여다보면 국제하천의 사용과 관련하여 국가들을 적절히 강제할 수 있는 관리조항이나 집행 메커니즘 등이 결여되어 있다(김주현, 2013: 28). 메콩 유역의 경우도 크게 다르지 않다. 물론 아시아개발은행이 주도하고 수송망 구축에 역점을 둔 GMS 프로그램, 아세안이 주도하는 메콩 유역 개발사업(AMBDC), 인적 자원 개발을 목표로 하는 메콩연구소(MI), 태국이 주도하는 메콩경제협력전략(ACMECS), 지역통합을 위한 개발격차 축소가 목적인 아세안 통합이니셔티브(IAI) 등 메콩지역 개발협력을 위한 다양한 협력체계가 존

2) 샤야부리 댐 건설의 법적 문제와 관련하여 좀 더 자세한 내용은, Herbertson (2013)을 참조할 것.

3) 메콩강위원회는 1995년 ‘메콩강유역의 지속가능한 개발을 위한 협력에 관한 협약’에 기초하여 설립된 정부간기구(inter-governmental agency)로서, 메콩 유역의 하류 4개국(캄보디아, 태국, 라오스, 베트남)이 회원국으로 활동하고 있으며, 중국과 미얀마는 대화상대국으로 참여하고 있다.

재한다(이요한, 2014: 199). 그러나 앞서 언급한 라오스의 사야부리 댐 건설 프로젝트 사례에서 보듯이 메콩 유역의 협력을 총괄하는 메콩강위원회와 그 기반이 되는 『메콩강유역의 지속가능한 개발을 위한 협력에 관한 협약』(1995)(이하 『메콩협약』(1995)이라고 함)은 제 기능을 발휘하지 못하고 있는 실정이다.

메콩강 협력체계의 내용을 파악하고 문제점을 도출해 내기 위해서는 먼저 메콩강을 중심으로 한 법제도가 어떻게 발생하고 발전해 왔는지에 대한 연구가 전제되어야 할 것이다. 본 연구에서는 먼저 메콩강 협력체계의 형성과 발전과정에 대하여 개관한 후, 메콩강위원회의 기반이 되는 『메콩협약』의 연혁과 체계 및 주요 내용을 검토하고자 한다. 이를 통해 현재 메콩강 협력체계의 문제점을 파악하고, 향후 메콩강의 지속가능한 개발을 위한 법적 과제를 모색해 보고자 한다. 본 연구는 우리나라에서 아직까지 연구가 미흡한 메콩 유역의 법제도에 관한 연구라는 점에서 향후 메콩지역 연구의 기초자료를 제공해 줄 수 있으며, 동남아시아에서 가장 중요한 국제하천 중 하나인 메콩강에서 미래에 좀 더 효과적인 초국가적 물 관리가 가능할 수 있도록 하는 길잡이가 되어 줄 것으로 기대한다.

## 2. 메콩강 협력체계의 형성과 발전<sup>4)</sup>

### 1) 메콩위원회(1957~1975)

메콩강 협력체계의 첫 번째 시기는 메콩위원회(The Mekong Committee) 시대이다. UN 극동아시아경제위원회(Economic and Social Commission for Asia

4) 이 논문에서는 메콩강 협력체계의 발전과정을 세 단계로 세분화하여 설명하고자 한다. 메콩강 협력체계의 역사에 관하여 좀 더 자세한 내용은 Ha, Mai-Lan (2011), Bearden(2010), Alistair(2015), Jacobs (2002) 등을 참조할 것.

and the Pacific; ESCAP)의 도움을 받은 캄보디아, 라오스, 남베트남, 태국 정부는 메콩강 하류유역에 대한 협력조사를 목적으로 1957년 「메콩법」(Mekong Statute, 이하 「메콩법」(1957)이라고 함)을 제정하고, 이에 기초하여 메콩위원회(Mekong Committee)를 설립하였다.<sup>5)</sup> 당시 메콩강 협력체계의 주된 초점은 메콩강 하류국가들의 경제적 발전에 있었으며, 상대적으로 환경 이슈에 대해서는 크게 관심을 두지 않았었다. 1960년대 들어서 미국이 메콩 유역개발에 직접적인 관심을 가지기 시작하였다. 1965년 미국의 메콩강 협력체계에 관한 플랜이 발표된 이후,<sup>6)</sup> 메콩위원회는 1971년에 물 헌장(Water Charter) 초안 작성에 착수하여, 1975년 완성하였다.<sup>7)</sup> 또한 메콩위원회 시대에 주목할 만한 것은 4개의 국가메콩위원회(National Mekong Committees; NMCs) 설립이다. 국가메콩위원회는 현재 메콩강위원회의 정책과 계획을 검토하는 등 「메콩협약」 이행을 관장하는 역할을 맡고 있으며(환경부, 2007: 95), 메콩강 협력체계, 특히 메콩 법제도 부문에서 매우 중요한 부분을 차지하고 있다.

1975년 채택된 메콩강 하류의 물 이용 원칙에 관한 공동선언(The Joint Declaration, 이하 「공동선언」(1975)이라고 함)은 메콩강 하류국가들에 의해 채택된 합의문 중에서 가장 진보적인 것으로서, 메콩강 협력체계의 제도적 발전에서 시금석과 같은 역할을 했다고 평가받고 있다(Browder, 1998).

- 
- 5) 메콩법(1957) 제4조에 따르면, 메콩위원회의 기능은 메콩강 하류의 수자원개발 사업 계획과 조사를 촉진(promote), 조정(coordinate), 감독(supervise), 통제(control)하는 것이었으며, 계획안 제출, 재정적·기술적 지원요청, 물 이용 기준 제시 및 권고, 인력고용 등의 권한을 가지고 있었다.
  - 6) 린든 존슨 당시 미국 대통령은 메콩 유역에 미국 내 통합유역개발의 상징인 테네시 강 유역개발공사(Tennessee Valley Authority; TVA) 사업형태의 개발 틀을 적용하였다. 그는 1965년 존 홉킨스 대학 연설에서 메콩사업을 염두에 두고 동남아시아를 위한 10억 원의 개발자금을 약속했다(Browder et al, 2000: 499 ~ 531).
  - 7) 주목할 만한 문헌으로서, 1961년 미국 간척국과 포드연구재단의 합동보고서인 메콩강 하류의 주요 지류에 관한 종합 관찰 보고서, 메콩강의 수자원개발과 홍수관리에 관한 기술적 문제에 관한 보고서 등이 있다(Pichyakorn, 2005: 167 ~ 192).

이는 메콩강 협력체계가 「메콩법」(1957)하에서는 단순히 수자원 사업을 계획하는 것에 머물렀던 것에서 비해, 「공동선언」(1975)하에서는 계획을 넘어 구체적인 이행으로 확대된 점과 공동선언에서 명시된 여러 원칙들이 「메콩협약」 체결을 위한 협상 당시에 논의의 핵심이 되었다는 점 등에서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다. 공동선언은 1997년 체결된 UN 다국적 수로협약(UN Watercourses Convention, 이하 「UN협약」(1997)이라고 함<sup>8)</sup>에 규정되어 있는 다양한 국제수자원 관련 법원칙들을 이미 포함하고 있었다. 본류, 지류, 기타 수자원의 3개 장으로 구성된 「공동선언」은 메콩강의 ‘공평하고 합리적인 이용’과 ‘환경보호’를 핵심 개념으로 삼고 있었다. ‘권리의 평등’ 개념은 메콩강 본류에서 물 이용의 기준으로 등장했다. 또한 「공동선언」은 메콩강 본류에서의 사업을 진행하기 전, 다른 유역국가들에게 미치는 환경영향평가(Environment Impact Assessment; EIA)를 요구하였으며, 메콩강에 상당한 부분을 차지하고 있는 주요 지류들을 본류로 파악하였다(Hirsch et al., 2006). 따라서 모든 지류에 관한 사업은 메콩 유역 국가들의 사전 승인을 받아야 했다.<sup>9)</sup> 그러나 이러한 「공동선언」도 실제 이행까지는 이르지 못했다. 이 선언은 메콩강 하류국가인 라오스, 태국, 캄보디아, 베트남 정부에 의해 서명되었지만, 공식적으로 비준된 것은 아니었으며, 구속력을 가진 협약도 아니었다. 메콩위원회 시대는 동남아시아의 지정학적 혼란시기와 맞물리게 되면서 갑자기 종말을

8) 「UN협약」(1997)은 1997년 5월21일, UN 경제사회이사회의 포괄적 협의지위의 국제환경 NGO인 그린크로스과 세계자연기금, UNESCO 물 환경법, 정책, 과학 센터의 주도로 UN 총회에 발의된 민물관련 세계최초의 국제 협약이다. 이 협약은 2개국 이상이 1개의 강을 사이에 두고 있는 경우, 상류 국가의 물의 점유와 오염, 독점으로 인한 분쟁과 전쟁 등을 방지하고 해결하기 위한 내용의 협약이다. 또한 전 세계에 276개의 강을 접경으로 두고 있는 145개 국가 간의 환경, 정치, 경제의 안정을 도모하며 세계평화와 인권을 보호할 수 있는 국제협약이다.

9) 「메콩협약」 제5조에 의하면, 지류에 관한 사업은 메콩강위원회에 통지만 하면 착수될 수 있다. 이 「메콩협약」 제5조에 대하여, 국제수자원법의 세계 권위자 중 한 명이자 당시 「UN협약」(1997) 초안에 관한 특별조사위원이었던 McCaffrey는 이 내용이 미래에 심각한 문제를 야기할 것이라고 보았다(McCaffrey, 2007).

맞이하었는데, 당시 캄보디아의 크메르루주 정권은 고립된 외교정책을 취하면서 이웃 국가들과의 외교적 관계를 단절하였다(Bearden, 2010: 801~802).

## 2) 임시메콩위원회(1978~1995)

1978년 메콩강 협력체계는 임시메콩위원회(The Interim Mekong Committee)라는 새로운 시대를 맞이하게 된다. 당시 크메르루주 정권의 통치 아래 있었던 캄보디아가 메콩강 협력체계에 참여하지 않기로 결정함으로써 (Alistair, 2015: 147), 메콩강 하류유역의 나머지 국가(라오스, 태국, 베트남) 간의 협력정신은 점점 희미해져 갔다. 그러나 향후 캄보디아가 메콩강 협력체계 안으로 다시 들어올 것이라는 희망을 품고 라오스, 태국, 베트남 정부는 새로운 선언에 서명하게 된다. 이 선언은 메콩강 하류유역 조사를 위한 임시메콩위원회에 관한 임시메콩위원회 선언(IMC Declaration, 이하 「임시메콩위원회 선언」(1978)이라고 함)이라고 불린다(Browder, 2010: 241). 임시메콩위원회 시대에는 메콩강 하류유역의 개발이 주로 국가 단위 사업에 맞추어져 있었다. 당시 중국 윈난성 란창(Lancang)강의 8개 수력발전 댐 등 일련의 메콩강 수력발전계획과 더불어 등장한 신민족주의의 현상은 임시메콩위원회의 종식을 가져 왔다. 이러한 점에서 임시메콩위원회 시대는 메콩강 하류유역에서의 국제하천법 발전의 정체기로 평가받는다. 그러나 환경영향평가정책의 검토, 수질감독네트워크 설립 등 몇 가지 중요한 환경프로그램은 임시메콩위원회의 성과로 볼 수 있다 (Pichyakorn, 2005: 167~192).

1990년대 탈냉전시대를 맞이하면서, 메콩 유역의 수자원관리에서도 새롭고 강력한 협력체계가 요구되었다. 당시 캄보디아는 메콩강 협력체계의 재가입을 추진하고 있었고, 중국은 메콩강 본류에 초대형 댐 건설을 눈앞에 두고 있었다. 외견상으로 보면, 이러한 상황들이 메콩강 하류유역에서의 새로운 협력 가능성을 열어 놓았다고 볼 수도 있다. 왜냐

하면 임시메콩위원회의 회원 국가들이었던 라오스, 태국, 베트남은 캄보디아의 메콩강 협력체계로의 재진입을 기대하고 있었으며, 중국도 임시메콩위원회와의 정보공유에 관심을 표명하고 있었기 때문이다. 앞선 언급하였듯이, 1990년까지는 메콩강 협력체계의 본래 목적이 희미해진 채, 메콩 유역의 개별 국가들은 국가적 차원의 수자원개발계획을 독자적으로 추진하고 있었다. 결국, 물 할당문제는 각 국가의 긴급한 사안으로 떠오르게 되었고, 메콩강 협력체계의 재정립의 목소리가 높아지게 되었다(Browder, 1998).

또한 태국과 베트남 간의 첨예한 갈등은 당시의 메콩강 협력체계를 조금씩 약화시켜갔다. 태국의 친서방정부가 국가적 차원의 댐 사업을 추진하고자 하는 열망을 품기 시작하면서 「메콩법」(1957)과 「공동선언」상의 만장일치제도 폐지를 주장하고 나섰다(Makim, 2002). 이는 만장일치제도하에서는 한 국가가 다른 국가의 물 사업에 효과적으로 거부권을 행사할 수 있었기 때문이었다. 반면, 베트남은 태국의 물 조절이 메콩강 본류의 흐름에 영향을 미칠 수 있을 뿐 아니라 메콩델타로의 염수 유입으로 인해 농업에 해를 입힐 수 있다고 경고하면서, 「메콩법」과 「공동선언」의 철저한 준수를 주장하였다. 즉, 모든 메콩강 관련 사업에 대하여 만장일치제도에 의한 승인절차를 유지해야 한다고 주장한 것이었다(Browder et al., 2000: 499~531).

1980년대에 걸쳐 펼쳐진 지정학적 소용돌이 속에서 임시메콩위원회는 제대로 가동되지 못하였고, 1992년 국제연합개발계획(United Nations Development Programme; UNDP, 이하 UNDP라고 함)의 제안에 따라 메콩강 하류국가들 간 메콩강 수자원에 관한 새로운 협력체계 확립을 위한 협상에 들어갔다. UNDP의 지원 아래, 4개의 메콩강 하류국가들(라오스, 태국, 베트남, 캄보디아)은 새로운 협약기안을 위한 실무그룹을 구성하게 되었다. 1995년 4월 5일, 21개월간의 협상 끝에 「메콩협약」이 체결되었다. 이 협약은 기존의 「공동선언」(1975)을 대체하는 것으로서 새로운 메콩강 협력체인 메콩강위원회 시대를 여는 계기가 되었다. 다만, 여전히 메콩

강 상류에 있는 중국 그리고 미얀마는 여기에 참여하지 않았다.

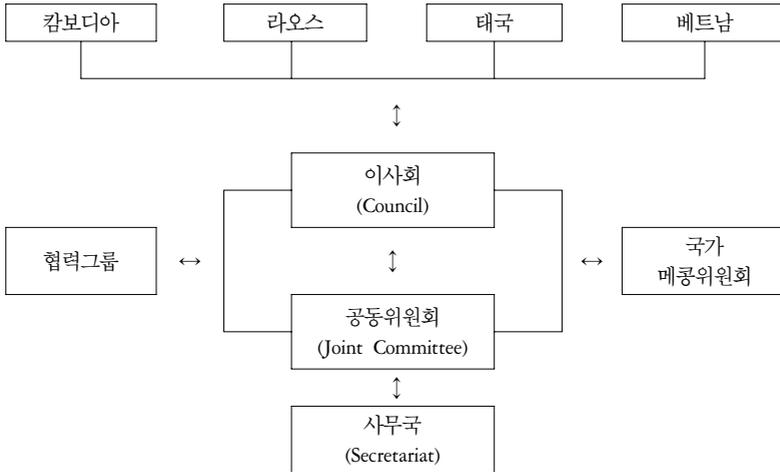
### 3) 메콩강위원회(1995~현재)

다자간 「메콩협약」과 이에 기초하여 세워진 메콩강위원회는 당시 ‘세계적 모델(model for the world)’로 평가받았다. 「메콩협약」의 핵심개념은 ‘지속가능한 개발(Sustainable Development)’로서, 「메콩협약」은 이러한 패러다임을 채택한 최초의 초국가적 물 관리 협약이었다. 「메콩협약」과 메콩강위원회, 그리고 여기에 깊이 녹아 있는 메콩정신(Mekong Spirit)은 외견상 오늘날 많은 초국가적 하천 협약과 강유역위원회가 무엇을 해야 하는지를 상징적으로 보여주는데 기여해 왔다. 또한 이것은 제3세계에서 발생한 국제공유하천 개발사례 중에서 국제 공동체에 의한 개입이 가장 두드러진 경우라는 점에 주목할 필요가 있다(Elhance, 1999: 216~219).

메콩강위원회의 설립은 메콩강 협력체계에 새로운 장을 열었다. 메콩강위원회는 <표 1>과 같이 캄보디아, 라오스, 태국, 베트남 4개의 국가들로 구성되어 있으며, 메콩강 상류국가인 중국과 미얀마는 공식적인 회원국이 아닌 대화상대국의 지위로 참여하고 있다.<sup>10)</sup> 회원국들은 분담금을 지출하고 있으며, 기타 국가들과도 기술적, 재정적인 부분에서 협력

10) 중국의 경우, 메콩 유역이 중국 영토 내에서 차지하는 비중이 3% 밖에 되지 않는다. 중국 내의 메콩 유역은 가파른 협곡과 계곡으로 이루어져 있으며 매우 협소한 모양을 지니고 있다. 현재 메콩강에서 중국 댐은 이미 강의 흐름에 상당한 영향을 미치고 있으며, 환경적, 경제적 부작용을 일으킬 가능성이 매우 높다. 물론 중국은 메콩강 상류를 이용한 수력발전개발이 메콩강 하류유역에 환경적으로 문제될 것이 없을 것이라고 주장하고 있다. 중국은 국제포럼 등에서는 메콩강 하류국가에 의해 제기된 문제를 이해한다는 입장을 밝히고 있지만, 실제로 국가 차원의 의사결정단계에서 이러한 점을 전혀 고려하고 있지 않다. 그럼에도 불구하고 현재 중국은 대화상대국으로서 메콩강위원회에 참여하고 있다. 한편, 미얀마는 메콩 유역의 4%만이 자국 영토에 포함되어 있으며, 강으로 유입되는 수량은 2%에 불과하다(Dore, 2003: 423). 중국과 마찬가지로 메콩강위원회의 대화상대국이지만, 메콩강 협력체계에서 미얀마의 역할을 가장 적다고 할 수 있다.

<표 1> 메콩강위원회 조직도



자료: 메콩강위원회 홈페이지 참조

하고 있다. 메콩강위원회에 협력하고 있는 국가들에는 호주, 핀란드, 일본, 뉴질랜드, 미국, 벨기에, 프랑스, 룩셈부르크, 스웨덴, 덴마크, 독일, 네덜란드, 스위스 등이 있다.

한편, 「메콩협약」은 메콩강의 수자원이용과 개발을 위한 기본 체계를 세웠다. McCaffrey는 국제수자원법에 관한 그의 논문에서 「메콩협약」의 내용을 다음과 같이 요약했다.

“이 협약에서 정의된 협력의 범위는 관개, 수력, 항해, 홍수통제, 어업, 임업, 오락 및 관광이다. 당사국들은 모든 유역국가들의 상호이익 및 다양한 물 이용을 최대한 잘 활용하되 인위적인 활동과 자연 재해로부터 야기될 수 있는 해로운 영향을 최소화하는 방식으로 이루어지는 활동들에 관한 협력이 합의한다. 그들은 나아가 메콩강의 환경과 생태계 균형을 보호하는 것과 합리적이고 공평한 방식에 의한 메콩강 협력체계를 통한 물 이용에 동의한다. 기타 규정들은 본류의 유속유지에 관한 문제와 손해에 대한 국가책임, 항행의 자유와 긴급상황 등과 관련된 내용이

다”(McCaffrey, 2007).

여기서 말하는 협력의 범위는 「메콩협약」의 핵심 내용이기도 하지만, 다른 측면에서 볼 때, 이것은 개발도상국으로서 메콩강 하류국가들이 직면하게 될 여러 가지 분쟁의 범위를 반영하는 것이기도 하다. 유역국 간의 협상을 통해 새로운 협력체계를 이끌어 낸 것은 이 협약의 큰 성과였다. 하지만 「메콩협약」과 메콩강위원회는 법적 구속력이 없기 때문에 의무가 강제되거나 이행이 보장되지 않는다는 결정적인 한계를 가지고 있다. 그 결과 협약체결 이후부터 메콩강위원회의 권한과 기능 및 그 역할에 대한 논란이 끊임없이 있어 왔다.

메콩강위원회를 중심으로 하는 현재의 메콩강 협력체계에 대한 각 회원국들의 입장에는 차이가 있다. 영토 내 메콩 유역이 차지하는 비중이 3분의 1(36%)에 해당하는 태국은 경제적인 발전은 물론이고 법체계 및 관련 기구들도 잘 갖추어져 있는 편이다. 따라서 다른 메콩 유역 국가들에 비해 메콩강위원회가 제공할 수 있는 자원개발에 대한 필요가 상대적으로 적은 편이다. 또한 협력체계 내에서 상대적 상류국가로서의 입장을 가지고 있기 때문에 다른 회원국들의 요구에 소극적이며, 메콩강위원회의 정책에 전반적으로 회의적인 편이다. 따라서 태국은 조금은 느슨한 협력체계를 원한다. 즉, 메콩강위원회가 회원국에 규제하고 감독하는 기구로서가 아닌 단순한 기능자로서의 역할을 하기 바란다. 한편, 라오스는 영토 내 메콩 유역이 차지하는 비중이 97%이며, 메콩강 지류에는 아직 개발되지 않은 풍부한 수자원을 보유하고 있다. 라오스는 유역 위치와 유역 내 차지하는 크기를 고려할 때, 메콩강 협력체계에서 매우 중요한 나라임에 틀림이 없다. 그럼에도 불구하고 라오스 정부는 자신들의 기호에 따라, 협력체계의 권고와는 별개로 메콩강 지류를 개발하는 자유를 가지길 원한다. 즉, 라오스도 강력한 협력체계를 원하지 않는다고 할 수 있다. 캄보디아의 경우, 영토 내 메콩 유역이 차지하는 비중이 86%이다. 많은 캄보디아 주민들이 메콩강의 물고기에 의존하여 살아간다. 상류에 의해 메콩강 생태계가 파괴된다면 캄보디아 어업은 심각한 결과를

맞게 될 것이다. 이 때문에 캄보디아에서 메콩 유역개발은 자국의 안녕에 직접적이고 심각한 영향을 주는 것으로 인식되곤 한다. 따라서 캄보디아는 다른 회원국들에 비하여 좀 더 강력한 협력체계를 원한다. 베트남의 경우, 영토의 약 20%가 메콩 유역 내에 있다. 베트남 남쪽의 델타는 가장 크고 논쟁이 많은 지역이다. 델타에는 1,700만 사람들이 거주하며 쌀의 90% 이상을 생산하고 새우 어류 수출의 53%를 차지하고 있다. 베트남 GDP의 27%를 이 델타지역이 담당하고 있는 셈이다. 특별히 델타지역은 건기에 염수침입에 의해 많은 어려움을 겪고 있다. 따라서 베트남의 경우에도 메콩강을 위한 엄격한 협력체계가 존재하기를 원한다고 볼 수 있다(Ellen, 2007: 39~41).<sup>11)</sup>

### 3. 「메콩협약」 개관

#### 1) 연혁

##### (1) 사전협상

「메콩협약」을 위한 협상과정은 순탄하지 않았다. 기존의 임시메콩강 위원회는 수자원개발계획이나 관련 사업을 통제할 어떠한 권한도 가지고 있지 않았으며, 심지어 회원국들은 임시메콩강위원회와 협의할 의무도 없었다. 라오스, 캄보디아, 베트남 정부는 임시메콩강위원회 체제 하에서 태국이 언제든지 협의 없이 일방적으로 메콩강 관련 사업을 진행할 수도 있다는 점을 예의주시하고 있었다. 1991년 캄보디아 정부가 메콩강 협력체계의 회원으로의 재가입을 요청하면서부터, 새로운 메콩강 협력체계 구상을 위한 본격적인 사전협상이 시작되었다. 당시 태국 정부는 기존의 임시메콩위원회를 대체하는 새로운 거버넌스의 등장을 환영하지

11) 물론 경우에 따라 정보공유를 꺼리는 등 국수주의적 태도를 보이기도 한다.

않았다. 왜냐하면 수자원개발계획을 통제하는 강력한 협력체계의 등장 이 자국의 이익에 제약을 가져올 것이라고 생각했기 때문이었다. 오히려 태국 정부는 중국과 미얀마를 포함한 모든 유역국가들의 비공식회의를 제안하였다. 태국의 입장에서는 중국이 진행하는 메콩강 관련 사업들이 향후 태국에 직접적인 영향을 줄 수 있었기 때문에, 중국이 메콩강 협력 체계 안으로 들어오기를 원했다. 그러나 중국은 자국의 수자원개발이 다른 유역국가들에 의해 제한받는 것을 원하지 않았다(Browder, 2000: 244~247). 한편, 베트남 정부는 태국의 비공식회의 제안을 거절하였다. 왜냐하면 기존의 4개 회원국들도 협상을 진행하기 어려운데, 6개 국가가 만난다면 더 어려워질 수 있다고 판단했기 때문이었다. 또한 베트남은 메콩강의 힘의 균형이 상류유역국가로 옮겨갈 수 있다는 점을 염려하였다. 이러한 베트남의 반대에도 불구하고, 나머지 5개 국가의 대표들은 태국 치앙마이에서 1992년 3월 만남을 가졌지만, 캄보디아와 라오스가 베트남 없이 진행되는 협상에 소극적인 태도로 임하면서 베트남과 태국 사이의 적대감만 커지는 계기가 되었다(Kanwerayothin, 1992).

한편, 태국은 기존의 메콩사무국이 협상에 개입하는 것을 원하지 않았다. 메콩사무국은 당시 메콩강 협력체계의 중심으로서, 사무국의 책임자인 집행관은 메콩 유역 회원국 사이의 분쟁해결에 선도적인 역할을 해왔었다. 그러나 태국은 메콩사무국이 중립을 잃었다고 판단했고, 사무국의 1992년 3월 회의 참가를 반대하였다. 이로 인해, 당시 메콩사무국 집행관이었던 Chuck Lankester와 태국외무상 간의 대립은 절정에 달하였고, 3월 회의 이후 태국정부는 일방적으로 Chuck Lankester를 해고하고 그에게 태국을 떠날 것을 요구하였다. 그러나 캄보디아, 라오스, 베트남 대표단들은 메콩사무국과 집행관 Chuck Lankester에 대해서 향후 메콩강 협력체계를 새롭게 건설하기 위한 협상에서 동맹자로서의 역할을 기대하고 있었다. 1992년 중반, 메콩강 협력체계는 붕괴 직전에 있었다. 그 상황을 타개하기 위하여, UNDP는 비공식 회의를 제안하며 중재에 나섰다. 1992년 10월, 홍콩에서 만난 태국, 베트남, 캄보디아, 라오스 대표들은

협상결과에 대한 상호간의 이행을 위한 노력의 필요성에 공감하였고, UNDP는 협상 과정에서 사무국이 논리적, 재정적, 중재적 지원만 제공할 것을 제안함으로써, 향후 사무국의 적극적인 개입의 여지를 차단하였다. 또한 각국 대표단은 메콩강 상류국가들의 필요를 충족시킬 협약에 대하여 협상하기로 하였고, 중국과 미얀마가 향후 메콩강 협력체계에 함께할 수 있는 여지를 마련하였다. 결과적으로 UNDP의 개입이 메콩강 협력체계의 붕괴를 막았다고 볼 수 있다. 마침내 1992년 12월, 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 라오스, 태국, 캄보디아, 베트남 대표들은 쿠알라룸푸르 성명에서 서명하였다. 쿠알라룸푸르 성명은 메콩강 수자원의 지속가능한 개발을 위한 각 국가의 정치적 의지를 반영하고 있을 뿐 아니라, 협상을 위한 실무그룹 창설을 비롯한 메콩강 협력체계 확립에 대한 구체적인 합의를 담고 있었다(Browder, 2000: 248).

## (2) 메콩실무그룹회의

1993년 2월, 메콩실무그룹(Mekong Working Group) 1차 회의가 베트남 하노이에서 개최되었다. 메콩실무그룹은 UNDP에 협상을 이끌어 줄 수석 고문(Senior Advisor)을 보내 줄 것을 요청하였다. 이에 UNDP는 콜로라도 주립대학 국제수법 교수이자 전직 메콩사무국 법률고문이었던 Radosevich를 임명하였다. 또한 UNDP는 1993년 말까지 협상을 완료하는 것을 목표로 하여, 메콩실무그룹의 협약초안 작업을 적극 지원하기로 하였다. 특히, UNDP는 메콩실무그룹이 체계화된 협상 절차를 만드는 데 큰 도움을 주었다. Radosevich의 주도하에 UNDP는 특정한 사안에서 국가 상호 간의 갈등을 사전에 방지하기 위하여, Radosevich와의 ‘개별협의’라는 당사국 간의 완충장치를 마련하였다. Radosevich의 법률관련 전문지식과 Radosevich에 대한 당사국들의 인정과 신뢰는 협상의 성공적인 진행에서 매우 중요한 요소로 작용하였다(Browder, 2000: 249). 1993년 3월 Radosevich는 메콩 유역국가들을 순회하며 각 국가의 협상팀을 만났고, 이후 ‘메콩실무그룹-II 보고서’를 작성하였다. 이 보고서에는 인터뷰 내

용, 인터뷰에 기초한 국가 기록, 각 협상 논점에 대한 국가별 입장에 대한 사항이 포함되어 있었다.

메콩실무그룹 2차 회의는 1993년 4월 방콕에서 개최되었고, 각 국가 협상팀은 위 보고서의 안전과 관련된 토의를 진행하였다. 그러나 UNDP 보고서에 따르면, 본 회의에서 실질적인 이슈에 대한 토의가 진행되면서 태국과 베트남 사이의 경쟁의식이 재점화되었고, 이로 인해 결과적으로 매우 비생산적인 회의가 되어 버렸다고 한다(Browder, 2000: 153). Radosevich는 지속적으로 개별 국가 협상팀과 협의를 진행하였고, 각 국가의 입장 보고서를 작성하였다.

1993년 6월, 메콩실무그룹 3차 회의가 라오스 비엔티안에서 개최되었고, 이때 「메콩협약」 초안을 만들게 된다. 또한 메콩 유역 국가들의 협상팀은 메콩강 협력체계의 새로운 거버넌스로서, 임시메콩위원회를 승계하는 메콩강위원회 창설에 합의했다. 메콩강위원회는 3개의 기구로 구성되는데 기술적·행정적 지원을 제공하는 사무국(Secretariat), 각 개별국가의 대표들로 구성되며 기술적 의사결정에 책임을 지고 사무국을 감독하는 공동위원회(Joint Committee), 각 정부를 대신해 의사결정권한을 부여받는 각국 대표들로 구성된 이사회(Council)가 그것이다. 메콩실무그룹 3차 회의에서 가장 주요한 이슈는 메콩 유역 내에서 어떻게 합리적이고 공평한 이용의 원칙을 구현해 낼 것인지에 관한 것이었다(Browder, 2000: 251). 메콩실무그룹 3차 회의에서 작성된 「메콩협약」 초안은 최초의 단일협상문서로서 「메콩협약」의 모체가 되는 것이었다. 메콩협상에서, Radosevich의 단일협상문서기술(Single Negotiating Text Technique)<sup>12)</sup>의 활용과 적절한 범

12) 메콩실무그룹에서 이용된 단일협상문서기술은 종종 국제협상 특히 다자간 협상에서 자주 활용되고 있다. 여기서 단일협상문서기술이란, 협상에서 전문적인 중재자가 존재하며, 그 중재자는 빠른 시간 내에 가시적인 결과물인 협약초안을 만들어 내려고 하기보다는 오히려 그 협약초안을 당사자들로 하여금 비관적이고 세밀하게 검토하게 하여 수정과 재수정이라는 과정을 반복적으로 거치게 하는 것을 의미한다. 다만, 문서 수정의 최종권한은 중재자에 있으며, 중재자는 당사자들이 상호간에 수용할 수 있도록 조화로운 접근방법을 모색할 수 있어야 한다.

적 조인, 국가 간의 갈등을 조정하는 탁월한 능력 등은 협상초안도출에 이르기까지 상당한 역할을 했다고 할 수 있다(Browder, 2000: 256).

메콩실무그룹 4차 회의에서는 새로운 「메콩협약」이 국제적 조약의 지위를 가져야 한다는 논의가 있었다. 즉 서명한 당사국들은 “약속은 지켜져야 한다(pacta sunt servanda)”는 법원칙을 준수할 의무가 있으며, 당사국들은 조약에 구속되어 신의와 성실로 약속을 이행하여야 하고 조약의 목적을 과기하는 일체의 행위를 삼가야 한다고 보았다. 그러나 실제 「메콩협약」은 주요규정의 이행 기한이나 벌칙을 구체적으로 담고 있지 않다. 명시적이든 묵시적이든 「메콩협약」의 주요 내용들의 이행에 대한 구속력이나 이행 기한에 대하여 구체적인 합의에 이르지 못한 것이다. 아마도 태국은 메콩유역 내에서의 경제적 우위와 함께 상대적으로 메콩강 상류에 위치하는 국가의 입장에서 다른 회원국가들처럼 물 이용규칙을 구체적으로 제도화하는 것에 적극적이지 않았을 것이다(Browder, 2000: 257).

### (3) 「메콩협약」의 비준과 초기이행

「메콩협약」 초안은 1994년 11월, 메콩실무그룹 5차 회의에서 각국 협상팀에 의해 서명되었다. 메콩강 하류유역의 4개 국가 중 오직 태국만이 조약의 국회 비준이라는 헌법적 절차를 갖추고 있었지만, 당시 태국 외무부는 「메콩협약」이 국회 비준 절차를 거칠 필요가 없다고 주장하였다. 그 이유는 영토변경이나 국내법 개정을 요하는 국제 협약만이 국회 비준 대상으로 정해져 있는데, 「메콩협약」은 이러한 부류에 속하지 않았기 때문이었다. 결국 태국 정부는 「메콩협약」에 대한 3번의 회의를 거친 끝에 국회 비준 없이 1995년 2월 협약을 승인하기로 최종결정하였다.<sup>13)</sup> 1995

13) 태국 정부가 「메콩협약」의 국회 비준을 요하지 않은 것은 다행이었다. 태국 정치인들은 「메콩협약」이 태국 주권에 많은 제한을 가져올 것이라고 느끼고 있었고, 태국 환경 관련 NGO들은 메콩강위원회가 향후 지속가능하지 않은 물 개발 사업들을 추진할 것에 대한 두려움을 가지고 있었다. 이러한 점에서 태국에서 협약의 국회 비준을 구하는 것은 장기적이고 정치적으로 논쟁으로 흘러갈 가능성이 매우 높았었다(Nation, 1995).

&lt; 표 2 &gt; 「메콩협약」 협상 주요 일지

일시	주요 사건
1991. 6	캄보디아정부의 메콩협력체제로의 재가입 요구
1992. 2	태국 치앙라이 정기회의 취소
1992. 3	태국의 모든 유역국과의 새로운 협력체계 논의를 위한 회의 제안
1992.10	홍콩에서의 비공식 회의
1992.12	말레이시아 쿠알라룸푸르 회의
1993. 2	메콩실무그룹 1차 회의(베트남 하노이)
1993. 4	메콩실무그룹 2차 회의(태국 방콕)
1993. 6	메콩실무그룹 3차 회의(라오스 비엔티안)
1993. 8	기술제도 1차 회의(라오스 비엔티안)
1993.10	메콩실무그룹 4차 회의(캄보디아 프놈펜)
1994. 1	기술제도 2차 회의(라오스 비엔티안)
1994. 4	태국수상과 베트남수상의 만남(베트남 하노이)
1994. 5	베트남, 라오스, 캄보디아 팀 만남(베트남 호치민)
1994.11	메콩실무그룹 5차 회의(베트남 하노이)
1995. 4	「메콩협약」 최종서명(태국 치앙라이)

자료: Browder(2000)

년 4월 5일, 태국 치앙라이에서 라오스, 태국, 베트남 수상과 캄보디아 부수상에 의해 「메콩협약」이 최종 승인되었다. 당시 방콕포스트지는 이 협약이 역사적 이정표이자 4개의 메콩 유역 국가들에 의해 서명된 가장 중요한 합의라고 기록하였다(Bangkok Post, 1995).

「메콩협약」이 서명된 직후, 메콩강위원회 공동위원회는 「메콩협약」 이행을 위하여 물 이용세칙 마련<sup>14)</sup>과 함께 유역개발계획의 체계화를 우선 핵심과제로 선언하였다. 그러나 물 이용규칙과 관련된 협상은 초기단계부터 태국과 베트남의 갈등으로 인해 진전을 이루지 못하였고, 메콩강위원회는 중재역할을 제대로 해내지 못했다. 또한 재정적 지원이 부족하

14) 물 이용세칙은 「메콩협약」 제5조(합리적이고 형평에 맞는 사용)와 제6조(분류의 흐름 유지)의 이행에 초점이 맞추어졌다.

여 유역개발계획은 계속 미뤄지게 되었다. 한편, 1999년 10월 메콩강위원회 이사회는 2005년까지 물 이용세칙을 마련하기 위하여, 회원국들이 성실하게 협상할 것을 각 정부에게 요구하는 결의안을 통과시켰다. 이 결의는 메콩강위원회 회원국들의 『메콩협약』 이행에 대한 각국의 정치적 의지를 보여주는 것이었다. 이와 더불어, 2000년 초 메콩강위원회는 세계은행을 통해 6년간 1,100만 달러를 지원받게 되었고, 세계환경기구로부터도 물이용프로그램 지원을 약속받게 되었다(Browder, 2000: 258).

## 2) 체계 및 주요내용

『메콩협약』은 총 6장, 42개의 조문으로 구성되어 있다. 제1장은 전문으로 협약의 근본정신에 대하여 설명하고 있다. 전문은 메콩 유역과 관련된 천연자원환경은 모든 유역국가들에게 경제적 가치를 지니고 있을 뿐 아니라 그 지역에 사는 국민들의 생활과도 밀접한 관련을 맺고 있는 높은 가치의 자산을 인식하면서, 항행과 비항행 목적, 유역국의 사회적·경제적 개발과 복지, 환경과 수질 보호 및 보전, 개선, 관리를 위하여, 메콩 유역의 특별한 생태적 균형 유지와 건설적이고 상호이익이 되는 방식으로 메콩 유역의 수자원과 관련 자원들을 지속가능한 개발, 활용, 보전 및 관리할 것을 확인하고 있다. 또한 메콩 유역국가들의 지역사회의 성장과 협력을 증진시키거나 증진에 조력할 것을 확인하면서, 각 체약국 및 국제사회와의 협력과 조정에 의거, 합의를 이행하기 위해, 그리고 메콩강의 사용과 개발로부터 초래될 수 있는 문제들을 우호적이고 시의적절하고 선린관계에 입각한 방식으로 취급하고 해결하기 위해, 적절하고 효율적이고 기능적인 공동기구의 필요성을 확인하고 있다. 나아가 제 규정들을 유엔헌장과 국제법의 목표와 원칙들에 부합되게 추진할 것을 선언하고 있다(MRC, 2011: 4).

제2장은 협약 내에 포함된 주요 용어에 대하여 정의하고 있으며, 제3

<표 3> 「메콩협약」 목차

제1장 전문
제2장 용어의 정의
제3장 목적과 일반원칙(제1조~제10조)
제4장 제도적 구조
제1절 메콩강위원회(제11조~제14조)
제2절 이사회(제15조~제20조)
제3절 공동위원회(제21조~제27조)
제4절 사무국(제28조~제33조)
제5장 분쟁해결(제34조~제35조)
제6장 경과규정(제36조~제42조)

장은 협약의 목적과 일반원칙에 대하여 규정하고 있다. 협약의 범위는 메콩강과 메콩강 관련 자원들, 예를 들면 관개, 수력, 항행, 홍수조절, 어업, 목재운송, 오락, 관광 등을 들 수 있다. 동 협약은 이러한 자원들의 지속가능한 개발, 이용, 관리, 보전의 영역에서 협력하고, 다방면으로 활용하여 모든 유역 국가들의 공동이익을 최적화하며, 인간의 행위로 인한 자연환경의 위협과 손해를 최소화하기 위해 노력하는 것을 목적으로 한다(「메콩협약」 제1조).

특히, 제3장에서는 환경과 생태계 균형의 보호(「메콩협약」 제3조),<sup>15)</sup> 주권평등과 영토의 완전성(「메콩협약」 제4조),<sup>16)</sup> 합리적이고 형평에 맞는 이용(「메콩협약」 제5조) 등 메콩강과 관련된 일반원칙을 제시하고 있다. 특히, 체약국이 자국의 영토 내에서 메콩강의 물을 이용하는 경우, 일정한 절차를 준수하여야 한다. 먼저, 툰레삽 호수를 포함하여 메콩강 지류에 대한 유역 내 이용(intra-basin uses)<sup>17)</sup>과 유역 간 전환(inter-basin diversions)<sup>18)</sup>

15) 개발계획이나 물을 포함한 메콩강의 자연자원을 이용함으로써 발생할 수 있는 오염이나 기타 유해한 영향으로부터 메콩 유역의 생태계를 보호하는 것을 말한다.

16) 메콩 유역의 수자원 활용과 보호에서 주권평등과 영토의 완전성 원칙에 기초하여 협력해야 한다는 것을 말한다.

17) 유역 내 이용이란, 메콩강 내에서의 물 전환을 의미하는 것으로서 캄보디아의

은 메콩강위원회 공동위원회에 통지하여야 한다. 메콩강 본류에서는 우기의 경우, 유역 내 이용은 메콩강위원회 공동위원회에 통지해야 하며, 유역 간 전환은 메콩강위원회 공동위원회에 의한 합의 달성을 목표로 하여 사전협의를 거쳐야 한다. 그러나 건기의 경우, 유역 내 이용은 메콩강위원회 공동위원회에 의한 합의 달성을 목표로 하여 사전협의를 거쳐야 하며, 유역 간 전환사업도 메콩강위원회 공동위원회에 의한 합의가 있어야 하며 전환에 앞서서 개별 사업마다 특별협의를 거쳐야 한다. 다만, 메콩강 내에 수량 여유분이 존재하는 경우에 한하여, 메콩강위원회 공동위원회의 만장일치 승인에 의해 유역 간 전환도 사전 협의를 거쳐 허용될 수 있다(「메콩협약」 제5조).

한편, 심각한 가뭄과 또는 홍수를 제외하고, 메콩강 본류상의 흐름을 유지시키기 위하여 협력하여야 한다. 이를 위해 메콩강위원회 공동위원회는 관련 지침을 도입하여, 감시 및 필요한 조치를 취해야 한다(「메콩협약」 제6조). 또한 「메콩협약」에 따르면, 회원국은 메콩 유역의 수자원 이용과 개발 및 폐기물배출 등으로 인하여 발생할 수 있는 모든 종류의 환경오염 피해를 최소화하기 위하여 최선의 노력을 기울여야 한다. 또한 다른 국가에게 상당한 손해를 야기하는 회원국을 상대로 그 손해를 일으키는 원인이 밝혀질 때까지 협의가 있는 사용을 즉시 중단할 것으로 요청할 수 있다(「메콩협약」 제7조). 한편, 다른 유역국에게 중대한 손해를 끼친 유역국은 국제법상 국가책임의 원칙에 입각하여 손해와 배상책임의 정도 등을 결정하며, 유엔헌장과 「메콩협약」 제34조와 제35조의 분쟁해결방식에 입각하여 우호적이고 시의적절하며 평화적인 방식으로 문제를

---

톤레삽 호수로부터 지리적으로 연결되어 흐르는 근처 유역까지의 물 이용을 말한다.

- 18) 유역 간 전환이란, 메콩강으로부터 메콩강 이외 다른 유역으로의 물의 전환을 의미하는 것으로서, 이 유역은 지리적으로 메콩 유역과 연결되어 있지 않기 때문에 전환된 물이 메콩 유역으로 되돌아올 수 없는 것이다. 예를 들어 메콩강 본류로부터 태국의 차오프라야(Chao phraya) 강 유역으로 전환이 여기에 해당된다.

해결해야 나가야 한다(『메콩협약』 제8조). 또한 지역협력을 도모하고 동 협약에 따른 사업을 성공적으로 이행하기 위하여 교통과 통신의 목적으로 국경에 관계없이 메콩강 본류를 항행할 자유가 보장된다. 메콩강은 항행을 직접 또는 간접적으로 방해하는 장애물, 수단들, 행위 및 조치들로부터 자유로워야 하며, 유역국들은 자국 내의 메콩 유역의 영역에 대하여 위생, 관세 및 이민 문제, 경찰, 그리고 안보와 관련된 법령을 제정할 수 있다(『메콩협약』 제9조). 어느 한 당사국이 즉각적인 대응을 요하는 비상상황에 해당하는 수량 또는 수질 관련 문제를 발견하게 되는 경우, 적절한 구제조치를 취하기 위해 즉시 기타 체약국 및 공동위원회에 통지하고 협의하여야 한다(『메콩협약』 제10조).

『메콩협약』 제4장은 메콩강위원회의 제도적 구조에 대하여 규정하고 있는데, 총 4개의 절로 구성되어 있다. 제1절은 메콩강위원회, 2절은 이사회, 제3절은 공동위원회, 제4절은 사무국에 대하여 규율하고 있다. 제1절은 메콩강위원회의 지위와 구성, 권리와 의무, 예산에 대하여 정하고 있으며, 제2절은 이사회의 구성과 의장, 회기, 기능, 절차규정, 결정에 대하여 정하고 있다. 제3절은 공동위원회의 구성, 의장, 회기, 기능, 절차규정, 수자원의 활용 및 유역 간 전환에 대한 규정, 결정에 대한 규정을 두고 있으며, 제4절은 사무국의 목적, 위치, 기능, 사무처장, 사무부처장 등에 대한 규정을 두고 있다.

이 밖에 제5장은 분쟁해결과 관련하여, 메콩강위원회에 의한 분쟁해결(『메콩협약』 제34조)과 정부들 간의 분쟁해결(『메콩협약』 제35조)에 대한 내용을 규정하고 있다. 동 협약과 동 협약의 실행기구 및 기관들에 의해 취해진 조치들과 관련하여, 특히 동 협약의 해석과 당사국들의 법적인 권리와 관련하여, 동 협약의 둘 이상의 당사국들 간의 분쟁이 발생할 때마다 메콩강위원회는 문제를 해결하기 위한 모든 노력을 기울여야 한다. 한편 메콩강위원회가 분쟁을 시의적절하게 해결하지 못하는 경우에는 국가들 간의 외교채널을 통한 교섭에 의해 분쟁이 해결되어야 하며, 상안의 해결에 필요하거나 도움이 된다고 판단되는 경우, 합의에 의해, 상

호 동의하는 기구 또는 제3자에 의한 중재의 도움을 요구할 수 있으며, 그 절차는 국제법원칙에 따라 진행하도록 규정하고 있다.

마지막으로 제6장은 경과규정으로, 동 협약으로 인한 효력에 대하여 규정하고 있다. 본 협약의 체결로 인하여 기존의 「메콩법」(1957), 공동선언(1975), 임시메콩위원회 선언(1978) 및 이에 기초하여 채택된 모든 절차 규칙들은 본 조약으로 대체된다. 당사국들은 동 협약 내에서 채택된 각종 계획 및 사업의 이행과 관리를 위하여, 양자 또는 다자간의 특별 합의를 체결할 수 있다. 다만, 이러한 합의는 동 협약과 충돌되지 않아야 하며, 비회원국가에 대하여 어떠한 권리나 의무를 부여해서는 안 된다. 그 밖에 제6장에서는 협약의 추가 당사국(「메콩협약」 제39조), 회원국의 유예 및 탈퇴(「메콩협약」 제40조) 및 국제연합과 국제사회의 관여(「메콩협약」 제41조)에 관하여도 규정하고 있다.

### 3) 검토

「메콩협약」에 포함된 국제환경법 원칙들 중에서 가장 중요한 개념은 ‘지속가능한 개발(Sustainable Development)’이다(Sands, 2003: 252~266). 「메콩협약」에서 지속가능한 개발의 개념은 수량유지와 수질보전 사이의 균형으로 이해될 수 있다. 이러한 균형을 이루기 위하여 합리적이고 형평에 맞는 사용(「메콩협약」 제5조), 본류의 흐름유지(「메콩협약」 제6조), 환경보호(「메콩협약」 제3조)에 관한 규정들이 「메콩협약」상에 포함되어 있다. 이러한 규정들은 「메콩협약」에서 핵심적인 지속가능한 개발 메커니즘을 형성하고 있으며, 이것이 효과적으로 이행된다면 풍부한 수량과 좋은 수질의 물을 이용할 수 있게 될 것이다. 한편, 「메콩협약」을 「UN협약」과 비교하여 살펴볼 때,<sup>19)</sup> 「메콩협약」이 「UN협약」보다 더 포괄적이라고 할

19) 비록 「UN협약」이 「메콩협약」보다 2년 뒤에 완성되었지만, 「UN협약」 초안의 내용은 「메콩협약」을 기안하는데 상당한 영향을 준 것으로 알려져 있다 (McCaffrey, 2001: 11~19).

수 있다. 「UN협약」은 관리기구의 설립을 강유역국가들에게 요구하지 않으며, 물 이용을 통지하거나 상호이익을 위해 협의할 것을 요구하지도 않는다. 다만, 다른 유역국가들에게 피해를 입히지 않도록 하기 위한 최소한의 기준을 제시하고 있을 뿐이다. 그러나 두 개의 협약을 단편적으로 비교해 보면, 「UN협약」에 포함된 세부 규정들이 「메콩협약」에는 많이 결여되어 있음을 발견할 수 있다.<sup>20)</sup> 「메콩협약」이 「UN협약」 초안의 모든 장점을 기안하여 만들어졌다고는 하지만, 「UN협약」에 상응하는 많은 규정들이 「메콩협약」에 존재하지 않는다는 점은 실질적으로 수자원 관리 및 이행에서 「메콩협약」의 실효성을 상당부분 감소시키고 있는 요인이라고 볼 수 있다.

「메콩협약」은 조약의 형식을 취하고 있지만, 효력면에서 볼 때, 합의를 위한 합의이며, 본질적으로는 구속력이 없는 일종의 권고에 불과하다. 물 할당과 같은 민감한 이슈는 「메콩협약」 체결을 위한 사전협상 과정에서 협상국가들에 의해 제외되었다. 일반적이고 추상적인 협약 규정은 이후 제정된 일련의 절차 규칙들을 통해 구체화되기도 하였다. 2000년부터 2008까지 지속되었던 메콩강위원회의 물 이용 프로그램에 따라 여러 가지 절차규칙들이 제정되었다. 절차규칙에는 2001년 승인된 문서와 정보교환 및 공유에 관한 절차, 2003년 승인된 통지와 사전협의 및 합의에 관한 절차, 2006년 승인된 본류의 흐름의 지속성을 위한 절차, 2006년 승인된 수질에 관한 절차 등이 있다. 그러나 이러한 절차규칙 역시 법적 구속력은 없다.<sup>21)</sup>

20) 예를 들어, 「UN협약」은 하천을 지류를 포함한 지표수와 지하수 모두를 포함하는 개념으로 정의하고 있으며, 담수관리에 대하여도 좀 더 포괄적이며 복합적으로 접근하고 있다. 반면, 「메콩협약」에서는 메콩강에서의 본류 또는 지류에 대한 용어를 명확히 정의하지 않고 있다(Bearden, 2010: 810).

21) 절차규칙에 대해 좀 더 자세한 내용은 MRC(2011), Qi Gao(2014)를 참조할 것.

#### 4. 메콩 유역의 지속가능한 개발을 위한 법적 과제

##### 1) 지속가능한 개발을 위한 「메콩협약」의 개정

메콩 유역의 지속가능한 개발을 위하여 먼저 기존의 「메콩협약」 규정들을 「UN협약」(1997)을 포함한 국제조약을 참고하여 검토 및 보완해 나갈 필요가 있다. 「메콩협약」의 핵심개념인 지속가능한 개발이란, 환경, 경제, 사회라는 세 가지 요소의 융합을 의미하는 것으로서, 메콩강 하류 국가들이 메콩강의 생태계 균형을 보전·유지하면서 효과적으로 천연자원을 이용하기 위하여 협력하는 것이 말한다. Birnie과 Boyle는 지속가능한 개발의 개념을 설명하면서 핵심요소로서 요소로서, 첫째, 환경보호와 경제개발의 통합, 둘째, 개발할 수 있는 권리, 셋째, 천연자원의 지속가능한 이용과 보전, 넷째, 세대 간 형평, 다섯째, 동일세대 내에서의 형평, 여섯째, 오염유발자 부담의 원칙, 일곱째, 지속가능한 개발을 위한 절차적 요소(환경영향평가, 이해관계자 참여, 정보에의 접근)를 제시하고 있다 (Birnie, 2002: 84~97). 나아가 Pichyakorn은 국제하천에 관한 글에서 지속가능한 물 개발을 “좋은 수질의 물을 충분히 공급하면서 미래 세대를 위해 생태계를 유지하는 물 개발”이라고 정의하면서, 지속가능한 물 개발의 5가지 요소로서, 첫째, 물을 이용할 권리, 둘째, 물 보호 및 수질 보전, 셋째, 유수량 유지 및 보전, 넷째, 생태계, 다섯째, 지속가능한 개발을 위한 절차적 요소(환경영향평가, 이해관계자 참여, 정보에의 접근)를 제시하고 있다. 국제환경법상 지속가능한 개발은 ‘절차적 요소’와 매우 밀접한 관계를 맺고 있다. 즉, 절차규칙의 준수의무는 지속가능한 개발을 보장해주는 중요한 요소가 된다(Qi Gao, 2014: 8~9). 메콩강의 지속가능한 개발이 「메콩협약」을 중심으로 한 제반 절차의 성실한 이행에 의해서 담보된다고 볼 때, 관련된 절차적 요소의 도입은 메콩강 협력체계에 있어서 중요한 법적과제라고 본다.

「메콩협약」은 지속가능한 개발이라는 패러다임을 추구한다고 하면서

도 환경영향평가와 같은 핵심적인 제도를 협약상 명시적으로 규정하지 않고 있다.<sup>22)</sup> 다만, 「메콩협약」 제7조에서 메콩 유역의 생태계 환경에 미칠 수 있는 위해 효과들을 피하고, 줄이고, 완화시키기 위한 모든 노력을 회원국에서 선언적으로 요구하고 있을 뿐이다. 오히려 공동선언(1975)에는 메콩본류에 사업을 착수하기 전에 다른 유역국에 장단기적인 생태계에 미칠 수 있는 영향에 대한 환경평가를 진행할 것을 명시적으로 규정하고 있었다. 또한 「UN협약」 제12조는 환경영향평가는 물론 상당한 부작용을 겪을 수 있는 국가에게 해당 사업에 대한 기술적 자료와 정보를 제공할 것을 요구하고 있다. 초국가적 사업에 있어서 지속가능한 개발의 중요한 절차적 요소 중 하나인 환경영향평가 규정의 결여는 「메콩협약」이 개선해야 할 중요한 과제 중 하나라고 할 수 있다.

한편, 메콩강에서 지류가 차지하는 비중이 매우 크다. 「메콩협약」 체결 전까지 메콩강 주요 지류개발은 공동선언(1975)에 의해 규율되었는데, 이에 의하면 메콩강의 주요 지류개발은 본류와 마찬가지로 메콩강위원회를 통한 사전승인 없이 일방적으로 계획되어서는 안 되며, 모든 유역국의 합의를 얻어야 하는 사항이었다. 그러나 「메콩협약」은 본류와 지류를 구별하면서, 지류 개발에 대한 특별한 법원칙이나 메커니즘은 간과하고 있다. 「메콩협약」은 톤레삽을 포함한 메콩강 지류에서의 유역 내 이용과 유역 간 전환에 대하여, 메콩강위원회 공동위원회에 통지만 하면 해당 사업이 가능하도록 규정하고 있다. 따라서 메콩강 협력체계 내에서 지류개발을 추진하는 일방 유역국은 과거처럼 만장일치를 구해야 하는 것이 아니므로 다자간 방식보다는 일방이나 쌍방 간의 합의 방식을 취하게 되는데, 이는 메콩강에서의 협력적인 초국가 거버넌스를 구축하는데 있어서 걸림돌이 되고 있다. 따라서 메콩강의 물 자원이 패권국가들에

22) 메콩 유역 국가들에게는 아직까지 환경문제보다는 개발협력에 더 큰 관심이 있다. 국가별 다양한 개발협력 사업들로 인해 메콩강은 지속불가능한 유역개발 및 관리의 현실을 그대로 보여주고 있다. 이는 「메콩협약」에서의 정치적 합의와 메콩 유역에서 현실의 간극을 보여주는 것이기도 하다.

의해 잠식되지 않도록, 메콩강 지류개발에 대한 법적 메커니즘을 강화할 필요가 있다.

또한 「메콩협약」에는 이해관계자를 포함한 이해관계자 참여(public participation)나 정보접근(access to information)에 대한 규정이 없다. 이러한 규정들은 절차의 투명성을 확보하는데 매우 중요한 요건이며, 지속가능한 개발을 달성하는 핵심 요소이기도 하다. 1999년 메콩강위원회 공동위원회 보고서에는 회원국에게 이해관계자 참여에 대한 책임을 부과하는 내용이 담겨져 있다. 이 보고서에 따르면, 직접 당사자에게 정보접근 및 일정한 범위 내에서의 의사결정에 개입할 수 있는 권한을 부여하도록 하고 있다. 그러나 이 보고서는 회원국에게 법적 구속력이 없는 문서이다. 결론적으로 메콩강 협력체계 내에서 합법적인 절차로서 이해관계자의 참여를 위한 법적 체계는 존재하지 않는다고 할 수 있다. 「메콩협약」이 지속가능한 개발을 위한 범으로서의 제 기능을 발휘하려면 근본적인 투명성 제고와 함께 이해관계자의 공개 참여 및 정보접근이 허용·강화될 필요가 있다.

## 2) 메콩강위원회의 기능과 권한 강화

「메콩협약」 체결 당시, 동 협약에 기초하여 설립된 메콩강위원회는 국제하천의 거버넌스를 위한 가장 진보적인 협력체계라고 평가받았었다. 메콩강위원회의 경우, 국제기구들의 지원 하에 메콩 유역의 낙후한 사회 기반시설의 확충을 꾀하여 왔으며, 현재도 지역의 빈곤을 퇴치하고 동시에 환경을 보전하기 위해 노력하고 있다. 그러나 메콩강위원회는 메콩 유역에 속하지 않는 원조국가나 국제기구의 대표들에 의해 운영되어 왔으며, 메콩강위원회 사무국이 메콩 유역과 천연자원에 대한 상당한 정보와 기술적 지식을 확보하고 있다고는 하지만 실제 강유역 관리에 관한 의사결정에서는 주도적인 역할을 담당하지 못하고 있다. 결정적으로 회원국에 대한 실효적 집행력이 없다 보니 그 기능과 역할에서 유명무실하

다는 평가를 받고 있다. 즉, 메콩강위원회를 중심으로 한, 현재의 메콩강 협력체계는 각 회원국가들의 정책에 효과적으로 영향력을 미치지 못하고 있다. 「메콩협약」이 체결된 지 20년이 지난 현재의 시점에서 볼 때, 「메콩협약」이 규정하고 있는 지속가능한 개발, 즉 메콩 유역의 환경적, 경제적, 사회적 이익을 실질적으로 보호하기 위해서는, 메콩강위원회가 그 지위와 실효성의 측면에서 더욱 강화되어야 할 필요가 있다.

메콩강위원회가 실효성 있는 거버넌스로 인정받기 위해서는 그 기반이 되는 「메콩협약」의 개정 내지 법적 구속력을 갖는 새로운 합의가 필요하다. 「메콩협약」은 회원국들에게 강제력을 가지는 조약이 아니며, 체결당시 회원국의 물 관련 국내법을 세심하게 반영한 것도 아니었다. 오히려 정치적 현실에 기초한 선언적 합의로서, 물 수요로 인한 갈등해소 및 유역 내 정치·경제적 통합이라는 광대한 목표를 이루어야 한다는 당시의 급박한 필요에 의해서 만들어졌다. 또한 「메콩협약」은 메콩강 협력체계에 관한 기본원칙과 절차 및 공동기구의 조직을 규정한 기본협정일 뿐, 특정한 물관리 이슈를 세심하게 다루고 있지 않다. 강 유역을 효과적으로 관리하기 위하여, 먼저 정확하고 세심한 법규정을 만들어야 할 필요가 있으며, 이러한 기초 위에 각 회원국의 강력한 정치적 의지가 결합하여 협약상 법적 구속력을 부여할 때, 비로소 좀 더 효과적인 협력체계를 구축할 수 있을 것이다(Campbell, 2011: 736~737). 효과적인 협력체계 구축을 위하여 가장 필요한 것은 강력한 집행력이라고 할 수 있다. 여기서 집행력이란 규칙을 준수하도록 만드는 조약의 힘 내지 능력을 반영하는 것이다. 집행력은 조약이 분쟁해결에 있어서 강제력을 가지고 있는지 여부, 조약에 의한 의사결정이 체약 당사국들에 대하여 강제력을 가지는지 여부, 조약이행에서 감시 시스템을 보장하고 있는지 여부, 조약이 일방당사자에 의해 위반되는 경우 벌칙을 부과할 수 있는지 여부와 밀접한 관련이 있다(Ma et al., 2011: 1076~1078). 현재 「메콩협약」상 메콩강위원회의 결정과 관련하여 법적 강제력을 보장하는 규정이 없으며, 조약이행 기한 및 불이행시 사유를 보고하는 시스템도 명시되어 있지 않다.

강력한 집행력을 가진 효과적인 협력체계 구축을 위하여, 라인강 협력 체계를 참고할 필요가 있다. 라인강 협력체계에는 법적 구속력을 가진 라인강보호협약과 실효적인 집행력을 가진 국제라인강보호위원회(International Commission for the Protection of the Rhine: ICPR)가 존재한다. 이러한 협력체계는 유럽연합이라는 지역공동체의 큰 틀 안에서 더 자연스럽게 발전해 올 수 있었다. 유럽연합발전사의 기초가 되는 파리조약이 1951년도에 체결되었는데, 이것은 프랑스와 독일을 중심으로 한 6개 국가 간의 유럽석탄철강공동체를 설립을 위한 조약이었다. 이것이 성공적으로 정착되면서 이후 원자력공동체, 경제공동체 등이 만들어 지게 된다. 이러한 흐름에서 자연스럽게 라인강의 연안국가가 모두 참여한 국제라인강보호위원회가 설립되었고, 1963년 베른협약 즉 라인강보호협약의 체결을 통해 국제라인강보호위원회의 법적구속력을 강화하였다. 또한 유럽연합은 집행위원회를 통해 개별 회원국에게 직접효력을 가지는 다양한 물 관련 지침 만들고, 지속적인 협력이 이루어지고 더욱 강화되도록 하는데 영향을 미치고 있다. 따라서 장기적인 측면에서 메콩 유역의 지속가능한 개발 및 실효성 있는 협력체계 확립을 위해서는 아세안의 역할이 매우 크다고 생각한다. 메콩강 협력체계와 아세안 공동체가 별개로 가는 것이 아니라 아세안 공동체의 큰 흐름의 협력과 연계하여 발전시켜 나가야 하는 것이다. 유럽연합이라는 지역공동체 안에서 구속력 있는 협약과 다양한 공동체 지침을 바탕으로 국제라인강보호위원회가 실제적인 집행력을 가지고 라인강 협력체계를 성공적으로 이끌어 왔다는 점에 주목할 필요가 있다.

### 3) 개별 국가들의 관련 법제도 정비 및 실효성 제고

메콩강 협력체계가 당면하고 있는 낮은 수준의 효과성(Effectiveness)의 원인으로 개별 회원국가들의 의지와 역량 부족을 들 수 있다. 하나의 협력체계 안에서, 법과 집행기구가 잘 갖추어져 있다고 하더라도 개별 회

원국가마다 이를 이행할 수 있는 기반이 마련되어 있지 않거나 회원국 간 역량의 차이가 크다면 협력체계의 효과는 반감될 것이다. 따라서 메콩 유역의 지속가능한 개발을 위한 법적 과제로서, 메콩강 협력체계의 기능과 권한을 강화해 나가는 것과 동시에 개별 회원국가들의 수자원이 나 메콩강 관련 법제도를 정비하고 실효성을 제고해 나가는 노력이 필요하다.

태국에서는 통합물관리에 대한 개념이 여러 개의 국가정책으로 만들어져 있고, 물을 국가의 주요 의제 중 하나로 선언하고 있다. 그러나 그것을 이행하기 위한 강제력 있는 법령은 여전히 불충분하다(World Bank, 2011: 39). 다른 회원국인 베트남, 라오스, 캄보디아가 1998, 1996, 2007년에 각각 통합된 수자원법을 통과시킨 것과 달리, 태국에는 아직까지 통합된 수자원법이 존재하지 않는다. 태국의 경우, 지하수, 관개, 수질에 관한 개별 법률들은 있지만 산발적이고, 중복적인 내용이 많으며 일관된 체계가 결여되어 있다. 한편, 라오스는 1996년 물과 수자원에 관한 법을 제정하였는데, 이 법은 라오스 내 물 관리에 법적 기초가 되고 있다. 그러나 실제 이 법이 이행되기 시작한 것은 이 법과 관련된 총리시행령이 발효된 2001년부터였다. 이 법은 다양한 물 관련 부분들의 역할과 책임을 모호하게 규정하고 있으며, 구체적인 내용들은 아직 만들어지지 않고 있다. 또한 수력발전을 개발하는 동안 동반되어야 할 환경적 필요를 고려한 실제적인 메커니즘이 결여되어 있다. 상대적으로 캄보디아는 다양한 원조와 국제기구의 영향으로 물 관리와 관련하여 빠른 개혁이 이루어지고 있는 편이다. 예를 들어 2000년 이래 발효된 여러 가지 물 관련 법률을 들 수 있는데, 특히 2007년 승인된 수자원관리법은 통합물관리의 원리를 분명히 밝히고 있다. 이 법 아래에서 캄보디아 수자원부는 물 관련 활동에 선도적 역할을 지속하게 되었다. 최고상위법이라고 할 수 있는 헌법상 명문화되어 있는 물 관련 규정들은 캄보디아 정부로 하여금 캄보디아의 물 기타 수자원의 효과적인 관리의무를 명문으로 인정하고 있다. 특히 캄보디아 헌법 제59조<sup>23)</sup>는 국가로 하여금 수자원을 위한 관

리 계획을 개발하도록 하고 있으며, 동법 제61조<sup>24)</sup>는 경제발전과 관련하여 물 정책의 개발을 요구하고 있다. 반면 동법 제72조<sup>25)</sup>는 수질오염에 대하여 국가의 모든 노력을 기울이도록 정하고 있다.

메콩강 협력체계 내의 유역국가들은 전체적으로 물 부문에서의 제도적 개혁에서 상당한 도전에 직면하고 있다. 협력을 확대하고 통합을 촉진시키는 데에서는 공감대를 이루고 있지만, 메콩강 협력체계 내의 주요 국가들의 법제도는 전반적으로 실효성이 결여되어 있고, 특히 물 관련 법률은 체계적이지 않다. 나아가 투명하고 공정한 집행이라는 사고 자체가 아직은 이 지역 국가들에게는 익숙하지 않다. 따라서 개별 회원국가가 메콩강 협력체계 내에서 역량을 발휘하기 위하여, 수자원을 포함한 물 관련 국내법을 완비하고, 통합물관리의 개념하에서 현재의 시스템을 개선하기 위한 적절한 전략을 개발해 나갈 필요가 있다.

## 5. 결론

메콩 유역 하류의 4개 국가(라오스, 태국, 캄보디아, 베트남)는 50여 년 기간 동안 협력의 역사를 가지고 있으며, 현재, MRC와 그 기반이 되는 「메콩협약」이라는 외형상으로는 잘 갖추어진 협력체계가 존재하고 있다. 그러나 메콩강의 지속가능한 개발의 측면에서 볼 때, 메콩강 협력체계의 근본적인 개선이 필요하다. 메콩강의 지속가능한 개발은 「메콩협약」을

23) 국가는 환경을 보호해야 하며, 풍부한 천연자원과 토지, 물, 공기, 풍력, 생태계, 에너지, 가스, 암석, 모래, 동산, 야생, 어류 기타 수자원을 균형을 유지할 책임이 있다(캄보디아 헌법 제59조).

24) 국가는 모든 부문과 외딴 부문 특히 농업, 가내수공업, 물, 전기, 도로 정책 및 운송수단, 현대기술 등의 경제적 발전을 보호해야 한다(캄보디아 헌법 제61조).

25) 국민건강은 보호되어야 한다. 국가는 질병예방 및 의학적 치료에 모든 노력을 제공하여야 하며, 가난한 시민들은 공공병원에서 무료 의학 상담을 받아야 한다(캄보디아 헌법 제72조).

중심으로 한 제반 절차의 성실한 이행에 의해서 담보되는 것이다. 이를 위하여 무엇보다 「메콩협약」과 이를 기반으로 존재하는 메콩강위원회가 각각 실효성 있는 법과 강력한 집행력을 가진 기구가 될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이것이야말로 메콩강 협력체계의 성공을 촉진시키는 근본적인 해결책이라 할 수 있다. 꾸준한 대화와 협상을 통해 신뢰를 기반으로 자발적인 협약을 수립하고, 메콩강위원회는 단순한 조정역할을 넘어 집행능력의 한계를 극복하여 메콩 유역의 국가별 강 개발계획에 영향력을 행사할 수 있는 수준까지 나아가야 할 필요가 있다.

한편, 메콩강의 최상류국가이자 지역의 패권을 가진 중국은 미얀마와 함께 메콩강 협력체계의 회원국이 아닌 대화상대국의 지위에 머물러 있다. 메콩강위원회는 회원국 내에서만 그 기능과 권한을 가지기 때문에, 비회원국가들의 정보에 재량으로 접근하는 것이 불가능하다.<sup>26)</sup> 또한 일반적으로 협력체계에 참여하지 않는 비회원국은 강 유역개발에 일방적인 입장을 주장하게 마련이다(Hirsch, 2006: 193). 따라서 메콩강위원회가 메콩 유역 전체를 다루는 계획을 추진하는 것은 현재로서 불가능하다. 메콩 유역 상류에 위치한 중국의 전략적인 입장과 함께 그동안 지역 내 수력발전의 주도권 확보를 위해 중국이 양자간 합의를 선호해 왔던 것을 생각하면, 중국이 여러 가지 제한이 많은 다자간 협력체제로의 편입에 관심이 없는 것은 당연한 일일지도 모른다(Zeitoun et al., 2006: 435~460). 더구나 최근 중국은 국가에 이익이 되는 수력발전사업 및 메콩강 상류에 존재하는 항행 장애물을 제거하는 일에 상당한 관심을 쏟고 있다. 이는 메콩강 하류국가들에게는 상당한 손해를 입힐 수 있는 것들이다

26) 물론, 중국과 미얀마는 1996년 이래로 메콩강위원회 연례회의에 정규 대화상대국으로서 참가해 오고 있다. 또한 2002년 4월 중국은 메콩강위원회와 합의를 맺고 수력정보를 하류 4개국에 제공하기로 한 바 있다. 하천의 수량에서도 메콩강 하류국가들이 영향을 받으므로 댐에서 방류하는 수량에 관한 정보와 관련하여 2004년 메콩강위원회는 이 문제의 심각성에 관하여 토론하였으며, 중국정부에 대하여 공식서한을 통해 중국의 댐 설치 및 운영에 관한 정보의 제공을 요청한 바 있다(환경부, 2007: 95). 또한 메콩강위원회는 원난성에 2개의 수자원본부를 세우고 쿤밍에 정보센터를 세우기도 하였다.

(International Rivers Network, 2003). 포괄성은 협력체계를 위한 기본적인 요구사항 중 하나이다(Kutting, 2000: 35). 모든 이해관계 국가들이 포함되어 있는 협력체계와 비교할 때, 그렇지 않은 협력체계의 경우, 그 정책과 행위의 범위가 제한될 수밖에 없다. 특히, 협력체계가 강유역과 같이 생태계와 관련이 있는 경우에는 협력체계의 포괄성은 더욱 중요하다. 특정 이해관계 국가들에 포함되어 있지 않은 협력체계의 경우, 그 협력체계는 전체 생태계에 접근하고 관리하는 데에서 대표성과 실효성을 가지기가 매우 어렵다. 이는 협력체계를 규율하는 법규정 자체가 얼마나 엄격하고 구체적으로 정의되어 있는지 여부와는 별개의 문제다. 즉. 메콩강 상류 국가, 특히 중국이 메콩강 협력체계의 회원국으로 편입되지 않는 한 메콩강 협력체계의 효과성은 제한될 수밖에 없다고 할 것이다. 중국이 메콩강 협력체계에 회원국으로서 참여하는 것은 그 효과성을 높이는 데에 매우 중요하며 다른 유역국가들을 위해서도 필요하다(Sokhem, 2006: 402). 중국이 메콩강 협력체제로의 편입을 무조건 거절한 채, 자신들의 조건만을 내세우며 일방적으로 메콩강을 이용하기는 쉽지 않다. 왜냐하면 메콩강 하류국가들의 경우 항행과 같은 또 다른 측면에서 중요한 이슈들이 있어서 협상력을 가지고 있기 때문이다. 메콩 유역 내 경제개발을 촉진하는 또 다른 제도적 메커니즘인 GMS는 수자원분야의 이슈뿐 아니라 중국이 상당한 관심을 가지고 있는 항행과 같은 국경이슈도 다루고 있다. 따라서 이러한 협력체계는 중국과 메콩강 하류국가들 간의 의사소통에서 새로운 전망을 열 수도 있을 것이다.

요컨대, 지속가능한 개발을 목표로 메콩강 협력체계를 개선해 나가는 국제적, 지역적, 국가적 차원의 다양한 노력들은 미래에 메콩 유역에서의 개발협력을 증진시키는 것뿐만 아니라 장기적으로 메콩공동체의 평화로운 공존을 보장하는 데에서도 매우 중요한 기여를 하게 될 것이다 (Fleur, 2011: 20). 나아가 동아시아의 중심부에 위치하고 있는 메콩 유역의 지속가능한 개발은 동남아 발전은 물론 동아시아 전체의 연계성 증진과 경제성장에도 많은 기여를 할 것으로 기대된다. 국제개발협력의 측면에

서 살펴볼 때, 법제협력은 협력대상국의 국가·사회적 기초를 만드는 매우 중요한 사업이다. 다만, 기존의 선진국들과는 차별화될 수 있는 우리나라만의 특수한 협력분야를 만들어내는 것이 필요하다. 이와 관련하여, 우리나라의 우수한 사법시스템, 남북공유하천과 관련된 다양한 환경법적 연구 등은 새로운 메콩강 협력체계의 구축에 있어서 활용가치가 높다고 하겠다.

메콩 유역의 지속가능한 개발을 둘러싸고 있는 지역 거버넌스들은 매우 다양하다. 본 논문은 메콩강위원회를 중심으로, 메콩강 협력체계의 형성과 발전, 그리고 주요 법제도인 『메콩협약』을 개관하고, 이를 바탕으로 향후 메콩 유역의 지속가능한 개발을 위한 법적 과제에 대하여 살펴보았다. GMS, AMBDC 등을 포함한 다양한 지역 거버넌스의 법·제도의 비교·분석을 포함한 메콩지역의 종합적인 거버넌스 연구는 차후의 과제로 삼고자 한다.

원고접수일 : 2015년 11월 14일

심사완료일 : 2015년 11월 30일

게재확정일 : 2015년 12월 7일

최종원고접수일 2015년 12월 12일

## ❖ Abstract

## The Legal Issues for Sustainable Development in the Mekong River Basin

Joon-Pyo Lee

The Mekong River Basin is divided into two distinguished hydro-politics, four Lower Mekong Basin States — Laos, Thailand, Cambodia and Vietnam and two Upper Mekong Basin States — China and Myanmar. This basin is in the midst of a regional debate over development cooperation versus ecological preservation. The lower Mekong states, Laos, Thailand, Cambodia and Vietnam have a long history of cooperation. The Mekong regime has evolved over three distinct periods, each with its own constitutional framework: the Mekong Committee era(1957~1975), the Interim Mekong Committee era(1976~1995), and the Mekong River Commission era(1995~present). In 1995, Cambodia, Laos, Thailand and Vietnam concluded the ‘Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin’ and formed the Mekong River Commission, which has been lauded as the most progressive institution of river and a model for the world. However, there are many aspects of the Mekong Regime that should be strengthened in order to secure environmental, economic and social benefits. Improved regional coordination of sustainable water management among Mekong countries and stakeholders is crucial to foster equitable development and economic cooperation and ensure the peaceful coexistence of Mekong communities in the long term. This article suggests the following four assignments for sustainable development in the Mekong River Basin: (a) the amendment of the ‘Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin(1995)’, (b) the reinforcement of power and function of ‘Mekong River Commission(MRC)’, (c) the arrangement of legal system and improvement of its effectiveness under each basin’s country.

Keywords: Mekong River Basin, Mekong regime, 1995 Mekong Agreement, Mekong River Commission, Sustainable development

## 참고문헌

- 김주현. 2013. 「국제하천 이슈: 메콩강 유역의 수력발전 사례」. 《한국수자원학회논문집》 제46권 제6호, 28~33쪽.
- 엄은희. 2014. 「메콩유역 수자원 개발과 지역거버넌스의 한계」. 『한국환경사회학회 학술대회 자료집』.
- 이승호. 2013. 「KIEP 전문가칼럼-메콩강 수력발전 중국천하」. 《THE ASIAN》 (<http://kor.theasian.asia/archives/89736>, 2015.9.8. 방문).
- 이요한. 2014. 「메콩 수자원 개발 이익과 비용 주체의 쟁점과 갈등: 본류 댐 싸야부리와 돈사홍을 중심으로」. 《동남아시아연구》 24권 4호, 195~238쪽.
- 환경부. 2007. 『환경피해의 국제법상 책임에 관한 연구』.
- Alistair RIEU-CLARKE. 2015. “Notification and Consultation Procedures Under the Mekong Agreement: Insights from the Xayaburi Controversy.” *Asian Journal of International Law* 5(1), pp. 143~175.
- Bearden, Bennett L. 2010. “The legal regime of the Mekong River: a look back and some proposals for the way ahead.” *Water Policy* 12, pp. 798~821.
- Birnie, P. and Boyle, A. and Redgwell, C. 2009. *International Law and the Environment*. Oxford University Press.
- Browder, G. 2000. “An Analysis of the Negotiations for the 1995 Mekong Agreement.” *International Negotiation* 5(2), pp. 237~261.
- Browder, G. and Ortolano, L. 2000. “The evolution of an international water resources management regime in the Mekong river basin.” *Natural Resources Journal* 40(3), pp. 499~531.
- Campbell, Ian C. 2011. “Managing international river basins: successes and failures of the Mekong River Commission.” in Grafton, R. Questin and Hussey, K(eds.). *Water Resources Planning and Management*. Cambridge University Press, pp. 724~740.
- Dore, J. 2003. “The governance of increasing Mekong regionalism.” in Dore, J. and Kaosa-ard, M(eds.). *Social challenges for the Mekong Region*. Bangkok: White, pp. 409~444.
- Elhance. A. P. 1999. *Hydro-politics in the 3rd World Conflict and Cooperation in the international River Basins*. United States Institute of Peace Press. Washington. D.C. USA.
- Ellen Bruzelius Backer. 2007. “The Mekong River Commission: Does it Work, and How does the Mekong Basin’s Geography Influence its Effectiveness.” *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, pp. 31~55.

- Fleur, J. and Saul, B. and Hirsch, P. and Stephens, T. and Bore, B. 2011. "Law and the Mekong River Basin: A Socio-Legal Research Agenda on the Role of Hard and Soft Law in Regulating the Transboundary Water Resources." *Melbourne Journal of International Law* 11, pp. 154~174.
- Ha, Mai-Lan. 2011. "The Role of Regional Institutions in Sustainable Development: A Review of the Mekong River Commission's First 15 Years." *The Journal of Sustainable Development* 5(1), pp. 125~140.
- Herbertson, K. 2013. *Xayaburi Dam: How Laos Violated the 1995 Mekong Agreement*. International Rivers.
- Hirsch, P, 2006. "Water Governance Reform and Catchment Management in the Mekong Region." *Journal of Environment & Development* 15(2), pp. 184~201.
- International Rivers Network. 2003. *Mekong Watch—Lancang-Mekong: A River of Controversy*, in Kate, L(ed.). California: Berkeley.
- Jacobs, J. W. 2002. "The Mekong River Commission: transboundary water resources planning and regional security." *The Geographical Journal* 168(4), pp. 354~364.
- Kanwerayothin, 1992. "The Mekong: More of a liability than asset?" *Bangkok Post*.
- Kutting, C. 2000. *Environment, Society and International Relations, Towards more effective international environmental agreements*. London: Routledge.
- Ma, J. and Hipel, K. W. and De, M. and Cai, J. 2011. "Transboundary Water Policies: Assessment, Comparison and Enhancement." *Water Resources Management* 22, pp. 1069~1087.
- Makim, A. 2002. "The changing face of Mekong resource politics in the post-cold war era: Re-negotiating arrangements for water resources management in the Lower Mekong River Basin." *Working Paper* 6. Australian Mekong Resources Centre. University of Sydney. Australia.
- McCaffrey, S. C. 2001. "International water law for the 21st century: the contribution of the U.N. convention." *Water Resources*, pp. 11~19.
- \_\_\_\_\_. 2007. *The Law of International Watercourses*. Oxford University Press.
- Mekong Secretariat. 1992. *Record of the Mekong Consultant Meeting*. Kuala Lumpur.
- MRC, Minutes: 11th Meeting of the Council, Paper read at MRC Council Meeting 2004. 12. 8~9, at Vientiane, Lao PDR, 2004.
- \_\_\_\_\_, 1995. *Mekong Agreement and Procedural Rules*, 2011.3.
- Nation. 1995. "Parliament, NGOs come out against Mekong Pact." *The Nation*. Bangkok.
- Pichyakorn, B. 2002. *Sustainable development and international watercourse agreements: The Mekong and the Rhine*, IUCN Draft Paper.
- \_\_\_\_\_. 2005. "International watercourses law: the experience of the Mekong river basin."

- in Subedi, S. P.(ed.). *International Watercourses Law for the 21st Century: The Case of the River Ganges Basin*. Hampshire: Ashgate Publishing Ltd, Aldershot.
- Qi Gao. 2014. *A Procedural Framework for Transboundary Water Management in the Mekong River Basin*. The Netherlands: Brill Nijhoff, Leiden.
- Sands, P. 2003. *Principles of International Environmental Law*. Cambridge University Press.
- Sokhem, P. and Sunada, K. 2006. "The Governance of the Tonle Sap Lake, Cambodia: Integration of Local, National and International Levels." *Water Resources Development* 22(3), London: Routledge, pp. 399~416.
- Watt, B. Strategic. 2015. *Priorities for trans-boundary water cooperation in the Sekong, Sesan and Sre Pok(3S) Basins*. IUCN.
- World Bank. 2011. *Thailand Environment Monitor: Integrated Water Resources Management-Away Forward*.
- Zeitoun, M. and Warner, J. 2006. "Hydo-hegemony: a framework for analysis of trans-boundary water conflicts." *Water Policy* 8(5), pp. 435~460.