

美國과 멕시코의 國境地域의 環境問題

李 相 敦*

《————》차 레《————》

- I. 美國—멕시코 國境地域의 특징
- II. 國境地域의 環境問題
 - 1. 水資源의 부족
 - 2. 地下水源의 汚濁
 - 3. 地表水汚染
 - 4. 大氣汚染
- III. 兩國間的 協力體制
 - 1. 背景과 問題點
 - 2. 共有水資源의 利用과 保護에 관한 協力體制
- IV. “美國과 멕시코 사이의 國境地域의 環境의 保護와 向上을 위한 協調 協定”
 - 1. 目的과 範圍
 - 2. 目的達成을 위한 措置
 - 3. 通知와 協議
 - 4. 機 構
 - 5. 協定の 問題點과 이후의 發展
- V. 結 語

I. 美國—멕시코 國境地域의 특징

美國과 멕시코의 國境은 太平洋 연안으로부터 멕시코灣에 이르는 약 2,000마일에 이른다. 매우 건조한 이 국경의 서쪽의 반은 인위적인 경계선이며 동쪽의 반은 Rio Grande 江이다. 美國과 멕시코의 국경은 美國의 4 個州(California, Arizona, New Mexico, Texas)와 멕시코의 6 個州(Tamaulipas, Nuevo Leon, Coahuila, Chihuahua, Sonora, Baja California)에 걸쳐 있다. 국경 지역의 人口는 美國과 멕시코의 서로 마주보고 있는 이른바 ‘쌍둥이 市’(twin cities)에 집중되어 있다. 이러한 ‘쌍둥이 市’는 San Diego와 Tijuana, El Paso와 Ciudad Juárez, Calxico와 Mexicali, Laredo와 Nuevo Laredo, 그리고 Brownsville과

* 中央大學校 法大 助教授

Matamoros 를 두고 일컫는 것인바 이들 지역의 相互依存性을 가장 잘 나타내 준다고 하겠다.

美國에 있어서 이 국경지역은 이른바 'sun belt'로서 70년대부터 人口成長이 가장 두드러진 남부 California 와 Arizona 를 포함하고 있다. 멕시코에 있어서도 국경지역은 首都인 Mexico City 다음으로 人口의 成長과 產業의 발전이 빠르는데 이는 美國과의 交易이 편리한데에서 기인하며, 멕시코에서의 이러한 추세는 계속될 것으로 예측되고 있다.¹⁾ 따라서 美國과 멕시코의 국경지대의 문제는 양국에 있어서 여러 가지의 측면에서 중대한 공통 관심사가 아닐 수 없다.

環境的인 측면에서 본다면 美國과 멕시코의 국경지역은 大氣와 水資源을 共有하고 있는 單一한 地理的 單位이다. 따라서 이 지역의 水質汚染 및 大氣汚染은 兩國에 의하여 취하여지지 않는 한 實效性을 발휘할 수 없는 것이다.

그러나, 일반적으로 모든 國家는 이러한 문제의 해결을 위하여 自國內의 資源에 대한 統制權限을 포기하려 하지는 않으며 따라서 단지 느슨한 협력적인 體制에만 동의하는 경향이 있다.²⁾ 뿐만 아니라 先進產業 國家인 美國과 開發途上國인 멕시코가 環境問題를 보는 視角은 상당히 다르다. 게다가 두 국가의 政府體制의 구조가 또한 다른 것도 協助의 不振을 가져오는 이유 가운데 하나인데 이는 멕시코에서는 中央政府가 都市計劃, 水質·大氣汚染規制 등에 대한 권한을 갖고 있는데 美國에서는 州 및 地方政府가 이러한 문제에 대한 1次的인 權限을 갖고 있기 때문에 국경을 넘어서는 協力을 추구하기가 더욱 어렵다는 것을 의미한다.³⁾

이러한 여러 이유, 즉 人口의 急成長, 無計劃的인 都市化 및 급속한 産業化로 인하여 양국에 공통된 문제인 국경지역의 環境은 급격히 惡化

1) Alba, Mexico's Northern Border; A Framework of Reference, 22 *Natural Resources Journal* 749, 751-758(1982).

2) Utton, International Water Quality Law, in L. Teclaff and A. Utton (eds.), *International Environmental Law*, 154, 174-175(1978).

3) Utton, Overview, 22 *Natural Resources Journal* 735, 737(1982).

되고 있는 것이다. 이 지역의 環境問題는 대체로 用水供給(water supply), 水質(water quality), 地下水의 量과 質(ground water quantity and quality) 및 大氣의 質(air quality)의 문제로 구분될 수 있다.⁴⁾

本稿에서는 우선 美國—멕시코 國境地域에서의 環境問題를 개관하고 이를 解決·改善하려는 兩國의 協力體制와 그 問題點을 검토하고자 한다.

II. 國境地域의 環境問題

앞서도 지적한 바와 같이 美國과 멕시코의 國境地域의 環境問題는 水資源의 부족, 地下水源의 枯竭, 地表水汚染 및 大氣汚染으로 구분할 수 있다.⁵⁾

1. 水資源의 부족

적절한 用水의 공급이 都市生活, 農業 및 産業發展에 필수적임은 두 말할 나위도 없다. 그 가운데서도 美國과 멕시코의 國境地域에서 급속히 진행되고 있는 都市化와 産業化야 말로 갈수록 새로운 水資源의 供給源을 찾도록 하는 주된 원인인데 이는 이 지역이 매우 건조하기 때문이다.

이러한 이유로 19세기 말부터 美國과 멕시코는 이 지역의 共有河川인 Colorado江과 Rio Grande江의 使用을 두고서 분쟁을 일으켜 왔다. Rio Grande江의 用水變更을 두고서 멕시코와 분쟁이 발생하자 당시 美國의 Harmon 法務長官이 絕對的 主權論을 주장(이른바 'Harmon主義')한 것도 이러한 國境地域의 共有河川의 用水紛爭에서 비롯된 것이다.⁶⁾ 그러나, 1944년의 條約('The Treaty Relating to the Utilization

4) *Ibid.*, at 737-746.

5) Notes, The Environmental Cooperation Agreement Between Mexico and the U.S.: A Response to the Pollution Problems of the Borderlands, 19 *Cornell Int'l L. J.* 87, 89-102(1986).

6) "Harmon主義"(Harmon Doctrine)는 1895년에 당시 미국의 法務長官 Harmon이 "국제법상 기본원칙은 모든 국가가 그의 영토내에서 絕對的 主權을 행사하는 것이며 따라서 어느 국가가 다른 국가의 用水의 수요를 고려하여 자국 영토내에서 用水를 제한할 필요는 존재하지 않는다"고 주장한 바에서 유래한 명칭이다. 이의 문제점과

of Waters of the Colorado and Tijuana Rivers and of the Rio Grande')에 의하여 水資源의 量的 分配 문제는 두나라 사이에서 일단 해결을 보았다. 그러나, 國境地域의 人口集中과 産業化로 인하여 水資源의 質에 관한 분쟁이 계속되고 있는 실정일 뿐더러 西紀 2,000년까지는 共有河川의 用水供給能力이 絶對적인 限界點에 올 것으로 예측되어서 증대한 문제가 되고 있다. 7)

2. 地下水源의 枯渴

河川을 위시한 地表水(surface water)가 매우 부족한 이 지역에서는 일찍부터 地下水(underground water)의 개발에 열을 올렸다. 그리하여 都市, 産業 및 産業用水의 확보에 크게 기여하였으나 이제는 地下水源 자체가 枯渴될 위기에 처하게 된 것이다. 즉, 地下水가 降雨의 滲透에 의하여 自然充塡(natural recharge) 되는 것에 비하여 엄청난 분량의 地下水가 인위적으로 湧出되어 사용됨에 따라서 地下水源 자체가 고갈될 뿐 더러 汚染을 초래하고 또한 地盤의 沈下마저 초래할 수 있는데⁸⁾ 이러한 현상이 가장 우려되는 곳은 바로 美國과 멕시코의 國境地域인 것이다. 그 가운데서도 Texas 州의 El Paso 市와 멕시코의 Ciudad Juárez 市 지역은 두 도시가 국경선을 마주 보아서 地下水源을 경쟁적으로 개발하여 사용하고 있어서 이러한 상태가 계속되면 서기 2000년 이후에는 이 지역의 地下水源이 枯渴될 위험이 있다고 예측되고 있다. 9)

地下水의 과다한 추출은 또한 地下水面(water table)을 低下시키며 地上의 강한 鹽度를 띤 農業廢水와 産業廢水가 浸透하여서 전체 地下水層을 汚染시킬 수 있다. 이러한 현상이 가장 두드러진 곳도 역시 El

消滅에 관하여는, 李相敦, 國際公害에 관한 國際法上 國家責任, 中央大 法學論文集 제 8집(1983), pp. 123-146, pp. 125-127 참조.

7) Utton, An Assessment of the Management of U.S.-Mexican Water Resources: Anticipating the Year 2000, 22 *Natural Resources Journal* 1093, 1093-1098(1982)

8) 상세는 具然昌 外, 地下水汚染의 防止對策, 環境法研究 제 7권(1985), pp. 79-131, pp. 86-90.

9) Charbeneau, Groundwater Resources of the Texas Rio Grande Basin, 22 *Natural Resources Journal* 957, 962-970(1982).

Paso市—Ciudad Juárez市 지역으로 이미 심각한 地下水 汚染의 문제를 겪고 있다. 10) 地下水帶는 自淨(self-cleaning) 能力이 없어서 汚染物質을 그대로 축적하고 있게 되며 汚染을 測定하기도 어렵고 또한 汚染이 확인된다 하더라도 그 除去(clean-up)가 技術的 및 經濟的 측면에서 사실상 불가능한 경우가 많으며, 더구나 地下水帶가 2個 國家에 걸쳐 있는 경우에는 관계 국가간의 協력이 없이는 管理가 불가능한 실정인데 美國과 멕시코의 Rio Grande江 流域, 특히 El Paso市—Ciudad Juárez市 지역이 바로 그러한 例이다. 따라서 地下水源의 管理를 위한 국제協력이 絶실히 요구되고 있지만¹¹⁾ 현실은 오히려 兩國이 경쟁적으로 地下水를 뽑아 쓰는데만 主力하고 있으며 따라서 地下水源은 不遠間 枯渴되거나 심지어 고갈되기 전에도 鹽度蓄積으로 사용하지 못하게 될 것이라고 추측되고 있다. 12)

3. 地表水汚染

美國—멕시코 國境地域의 地表水汚染 문제는 주로 멕시코 領內로부터 都市生活下水와 産業廢水가 共有河川에 배출되는데에서 비롯된다.

國境地域의 Mexicali, Tijuana, Nuevo Laredo 및 Naco와 같은 멕시코 都市들은 적절한 下水處理施設을 갖추고 있지 못한데 이는 멕시코의 財政의 한계에서 비롯되는 것이다. 이러한 이유로 美國의 San Diego市, 13) Laredo市¹⁴⁾ 등이 피해를 입고 있다.

10) *Ibid.*

11) Cf. Burman & Cornish, Needed: A Groundwater Treaty Between the U.S. and Mexico, 15 *Natural Resources Journal* 385(1975).

12) Notes, *supra* note 5, at 94.

13) 멕시코의 Tijuana市는 1970년 이래 10년간 人口가 3배가 되어 1백만이 되어서 도저히 下水處理를 할 수 없는 상황에 이르렀고 이에 처리되지 않은 下水를 太平洋에 배출하였다. 이로 인하여 마주 보고 있는 San Diego市의 해안이 오염되었다. 1965년 이후 San Diego市는 잠정적으로 Tijuana市로부터 배출되는 下水의 65%를 처리하여 주고 있는데 연간 비용 2백만불 중 멕시코가 20만불을 지불하고 있다. 멕시코는 1980년부터 매일 6천만 갤론을 처리할 수 있는 시설을 건설 중에 있으나 財政上의 문제로 완공은 지연되고 있다고 한다. Notes, *supra* note 5, at 95, fn. 35.

14) 멕시코의 Nuevo Laredo市도 역시 下水處理能力이 부족하여 都市下水를 Rio Grande江에 그대로 방출하고 있다고 한다. 이에 대해서 마주 보고 있는 미국의 Laredo市는

또한 국경지역의 멕시코의 産業體는 적절한 廢水處理施設을 갖추고 있지 못하며 따라서 이러한 廢水는 그대로 江에 유출되고 있는 실정이다. 뿐만 아니라 건조한 이 지역에서의 農業은 관계에 크게 의존할 수 밖에 없는데 일단 관계되었던 물은 토양 속의 소금 성분을 흡수한 후 다시 江으로 유입되기 때문에 下流 지역의 江水는 강한 鹽度를 띠게 된다. Colorado 江에서의 江水의 鹽度를 둘러싼 분쟁은 30 년간이나 지속되었으나 1973 년의 協定으로 일단락되었다. 15) Colorado 江의 鹽度 분쟁은 上流 지역인 美國內의 農業이 下流의 멕시코내의 江水의 鹽度を 증가시켰지만 70 년대 말부터 문제가 되고 있는 Mexicali 계곡의 New River 는 멕시코내에서 시작되어서 California 의 內陸湖水인 Salton Sea 로 흘러가고 있는데 Salton Sea 로 유입되는 강물의 鹽度가 급격이 높아져서 美國側은 이의 시정을 요구하고 있는 것이다. 16)

4. 大氣汚染

水質汚染 그리고 水資源의 확보를 위한 분쟁에 비한다면 大氣汚染은 이 지역에 있어서 그다지 큰 문제가 되지 못하였다. 이는 국경지대에 重工業이 거의 발달하지 않은 데에서 기인한다. 다만 한 지역에서는 大氣汚染이 양국에 큰 현안문제가 되고 있는데 이는 마주보고 있는 El Paso 市와 Ciudad Juárez 市에서이다. 17) 멕시코의 Ciudad Juárez 市의 인구는 1960 년에 25 만명에서 1980 년에 80 만명이 되었는데 이는 필연코 급속한 都市化를 촉진시켰다. 미국의 El Paso 市도 역시 매우 급속히 성장하는 도시로서 인구가 45 만명을 초과하고 있다. Ciudad Juárez 市는 미국의 수출을 목적으로 하는 輕工業이 발달한 정도이나 El Paso 市에는

향의하였으나 사실은 Laredo 市도 처리 능력의 부족으로 상당량의 下水를 江에 그대로 방출하고 있음이 밝혀 졌다. Notes, supra note 5, at 96 fn. 35.

15) Colorado 江 鹽度 紛爭은 Brownell and Eaton, The Colorado River Salinity Problem with Mexico, 69 A. J. I. L. 255(1975) 참조.

16) Notes, supra note 5, at 98-99.

17) Bath, U.S.-Mexico Experience in Managing Transboundary Air Resources: Problems, Prospects, and Recommendations for the Future, 22 *Natural Resources Journal* 1147(1982).

ASARCO의 製鍊所 등 重工業施設이 있어서 질소 및 유황물질을 배출시키고 있다. 따라서 이 지역의 産業施設로 인한 大氣汚染의 85%가 美國內에서 유래하는 것으로 추산되고 있다. 또한 두 도시는 모두 大衆交通手段을 결여하고 있어서 El Paso市에는 30만臺, 그리고 Ciudad Juárez市에는 15만臺의 자동차가 운행하고 있는데 멕시코는 아직도 有鉛휘발유를 사용하고 있어서 大氣汚染을 한층 심화시키고 있는 형편이다. 이들 두도시 지역의 大氣汚染은 서로가 상대방을 비난하는 상황에 있기 때문에 협조란 요원할 따름이다. 한편 美國의 環境廳은 Ciudad Juárez市로부터의 大氣汚染 때문에 El Paso市는 淸淨大氣法(Clean Air Act)의 基準을 준수할 수 없다고 판단하여 同法の 適用을 면제시켰다.¹⁸⁾ El Paso-Ciudad Juárez에서 발생한 이러한 大氣汚染의 문제는 불원간 Laredo-Nuevo Laredo 및 Brownsville-Matamoros에서도 제기될 것으로 예상되고 있다.¹⁹⁾

Ⅲ. 兩國간의 協力體制

1. 背景과 問題點

美國과 멕시코의 國境地域의 環境을 보호하기 위하여는 이들 兩國國家가 協力的인 體制를 구축하는 것이 필수적이다. 그러나 이러한 協調는 다음과 같은 이유로 달성하기가 매우 어려웠다.

첫째, 兩國間的 뿌리 깊은 不信感이다. 주지하는 바와 같이 1846~48년의 戰爭으로 멕시코는 당시의 영토의 거의 2/3을 상실하였기 때문에 멕시코는 美國에 대하여 본질적으로 友好的인 감정을 갖고 있지 못하다. 그럼에도 불구하고 멕시코는 輸出入의 2/3를 美國에 의존하고 있으며, 또한 美國의 관광객은 멕시코에 年間 20억弗의 外貨를 떨어뜨리고 있

18) Bath, Alternative Cooperative Arrangements for Managing Air Resources Along the Border, 18 *Natural Resources Journal* 181, 187(1978).

19) Applegate, Transboundary Air Quality: Problems and Prospects from El Paso to Brownsville, 22 *Natural Resources Journal* 1133(1982).

을 정도로 멕시코의 對美經濟依存은 심각하다. 그리고 멕시코로부터의 不法入國者는 美國에 있어서 가장 큰 사회적 문제의 하나이기도 하다. 이와 같이 兩國은 相互依存性을 갖고 있지만 서로를 不信하고 있는데 이러한 것들이 어떠한 형태의 協力體制를 가져오는데 있어 가장 큰 장애물이라고 하겠다.²⁰⁾

둘째는 環境問題에 관한 兩國의 認識의 차이이다. 이는 물론 兩國의 經濟發展의 단계의 차이에서 비롯되는 것이다. 멕시코의 環境問題는 아직까지도 貧困과 低開發에서 비롯되고 있어서 과도한 産業化와 都市化가 環境問題의 원인인 美國과 비교된다. 따라서, 멕시코는 강력한 産業化만이 貧困과 失業과 같은 1차적인 문제를 해결할 수 있다고 보고 있다. 뿐만 아니라 멕시코는 그들이 해결할 시급한 環境問題는 國境地或이 아니고 Mexico City, Guadalajara 및 Monterrey 와 같은 內陸의 大都市로 보고 있으며, 國境地域은 오히려 美國과 인접하여 있는 지리적 長點을 살려 産業化를 기하여야 한다고 생각하고 있는 것이다.²¹⁾

세째는 兩國의 法的 構造의 相異點이다. 美國은 환경분야에 관한 기본적인 聯邦法인 環境政策法을 위시하여 淸淨大氣法(Clean Air Act) 및 淸淨水質法(Clean Water Act)을 70년대 초에 제정하여 집행하여 오고 있으나 이러한 大氣 및 水質에 관한 위의 두 法律은 聯邦基準을 설정하고 州가 이를 충족하는 계획을 수행하도록 요구하고 있으며 이를 環境廳이 관장하도록 하고 있다. 이러한 多元的인 규제의 구조는 멕시코에 많은 混亂을 주고 있는 것이다. 한편, 멕시코는 1971년에 環境汚染豫防規制法(Federal Law for the Prevention and Control of Environmental Contamination)을 제정하였고, 1982년에는 이를 강화한 環境保護法(Federal Law for Protection of the Environment)을 새로이 제정하였다. 멕시코의 법률은 환경문제에 대한 규제권을 政府에 전속시켜서 美國에서와 같은 分散的인 측면은 없으나 그 執行이 매우 약하여서 實效

20) Ross, Introduction, in S. Ross(ed.), Views Across the Border(1978), pp. 1-21.

21) Notes, supra note 5, at 102-104.

性은 미약한데 國境地域과 같이 首都에서 멀리 떨어진 곳은 특히 더욱 그러한 것이다. 22)

이러한 어려운 與件下에서도 共有水資源의 利用과 保護에 관하여는 일찍부터 協力的 體制가 이루어져 상존하기도 한다.

2. 共有水資源의 利用과 保護에 관한 協力體制

1944년의 條約(The Treaty Relating to the Utilization of Waters of the Colorado and Tijuana Rivers and of the Rio Grande)은 兩國의 共有河川인 Tijuana 江, Rio Grande 江 및 Colorado 江의 水資源의 利用을 규정하였다. 이 條約에 의하여 멕시코는 Colorado 江에서 年間 150 만 에이커·피트의 用水의 公급을 上流지역인 美國으로부터 보장받았다. 이로써 Rio Grande 江에서 5만 에이커·피트의 用水의 公급을 보장받은 1906년의 條約(Treaty Relating to the Rio Grande and Distribution of the Waters Thereof of 1906)에 이어서 두번째의 妥結이 이루어진 것이다. 그러나, 1944년의 條約은 美國人的 견해에 의하더라도 멕시코에 不平等한 것이었다. 23) 이는 年間 150 만 에이커·피트가 Colorado 江의 水量에 비하여 볼 때 멕시코에 부족하다는 것이며, 또한 강물의 質에 관하여는 言及이 없었기 때문이었다. 따라서 Colorado 江의 汚染 문제는 그 후 곧 제기되게 되었다.

1944년의 條約은 1899년에 설치된 國際境界委員會(International Boundary Commission)를 철폐하고 새로이 國際境界 및 水資源委員會(International Boundary and Water Commission: IBWC)를 설치하였다. 24) 國際境界 및 水資源委員會(이하 IBWC로 약칭)는 條約을 적용하여 이에

22) *Ibid.*, at 104-108. 멕시코의 環境法에 관한 미국 문헌으로는, Juergensmeyer & Blizzard, Legal Aspects of Environmental Control in Mexico: An Analysis of Mexico's New Environmental Law, 12 *Natural Resources Journal* 580(1972); Acevedo, Legal Protection of the Environment in Mexico, 8 *Cal. W. Int'l L. J.* 22(1978).

23) Notes, A History and Interpretation of the Water Treaty of 1944, 12 *Natural Resources Journal* 600(1972).

24) Notes, *supra* note 5, at 111-112.

관한 양국 정부의 권리와 의무를 규율하고 이 과정에서 발생하는 紛爭을 해결하며(조약 제2조) 또한 水資源 관계 工事を 계획, 진행 및 관리하고 共有水資源에 관한 協定을 체결할 수 있다(조약 제24조). 그리고 분쟁의 해결을 위하여 仲裁部를 설치할 수 있다고 되어 있으나(제24조) 실제로 仲裁가 시도된 적은 없다.

IBWC의 지리적인 管轄은 양국의 경계를 이루는 Rio Grande 江과 Colorado 江 및 국경지대의 구조물로 국한되어 있으며, 실제로 IBWC가 행사한 기능은 거의 전적으로 洪水調節과 都市下水處理 문제로 제한되어 있다. IBWC는 결코 獨立된 超國家的 기구는 아니고 美國部와 멕시코부의 2개의 部로 나뉘어져 있으며 이들 部는 각기 엔지니어와 法律家로 구성되어 있으며 自國政府의 外務省에 보고하며 지시를 받는다. IBWC의 활동 가운데 가장 성공적인 것은 監視기능인데 이는 각 양국의 部가 파견소를 설치하여 國境地帶의 문제를 계속적으로 감시하며 이로 얻어진 정보를 신속하게 교환하고 있기 때문이다. IBWC는 조사를 하고 관찰이 있는 사항에 대하여 決定을 하는데 이 決定은 'Minute'라고 불리워지며, IBWC가 결정을 한 후 30일 내에 양국정부 가운데 어느 하나가 반대하지 않으면 양국을 기속한다(제25조).

IBWC의 활동은 상당한 성과를 거두기도 하였지만 1944년의 條約은 IBWC의 규제대상을 단지 地表水로 한정하였기 때문에 地下水와 大氣의 汚染은 그 대상이 될 수 없었고 또한 보다 넓은 國境地域을 하나의 生態界로 보고서 관리할 수 없었기 때문에 環境保護를 위하여 적절하다고 할 수가 없었다. 뿐만 아니라 이 條約은 1944년에 체결된 것이어서 産業廢棄物의 처리 및 地下水의 과다 개발로 인한 地下水源의 汚染과 같은 現代的問題를 예상하지 못하고 있는 것이다.²⁵⁾

IBWC가 처리한 가장 유명한 사건은 1973년에 타결된 Colorado 江의 鹽度紛爭이다. 즉, 1961년 이후 상류지역인 美國에서의 Colorado 江의 水路變更과 과다한 用水로 멕시코에 유입되는 강물의 鹽度가 급격히 상

25) *Ibid.*, at 111-112.

승되어 멕시코의 農業에 큰 피해를 주었다. 처음에는 美國은 1944 년의 條約이 단지 멕시코에 流入되는 강물의 量만을 보장하고 質에 관하여는 아는 바가 없다고 하였으나 결국 12 년에 걸친 교섭 끝에 合意를 이루었다. 이것이 Minute No. 242 인데 이로 인하여 美國은 2억8천만 弗을 들여서 脫鹽施設을 설치하였다.²⁶⁾

IBWC 가 최근에 타결한 중요한 분쟁으로는 New River 에 관한 것이 있다. New River 는 멕시코의 영토내에서 시작하여 California 州의 Salton Sea 로 흘러가는데 Mexicali 지역의 生活下水와 산업폐수가 유입되어 Salton Sea 가 汚染된 것이다. 1980 년에는 IBWC 는 Minute No. 264 를 체결하여 Mexico 가 New River 의 汚染을 막기 위하여 필요한 조치를 취하도록 하였다. Minute No. 264 는 IBWC 가 최초로 境界 지역 뿐만 아니라 보다 넓은 지역을 하나의 生態界로 파악하여 조치를 취한 것으로 주목되었으나 1982 년 이후 멕시코는 Minute No. 264 의 이행에 필요한 工事を 매우 지연하고 있으며 따라서 New River 는 아직도 계속 오염되고 있다 한다.²⁷⁾

IV. 「美國과 멕시코 사이의 國境地域의 環境의 保護와 向上을 위한 協調協定」

1983 년 8 월 14 일 美國의 Reagan 大統領과 멕시코의 de la Madrid 大統領은 멕시코의 La Paz 市에서 會同하여 「美國과 멕시코 사이의 國境地域의 環境의 保護와 向上을 위한 協調協定」(Agreement Between the United States of America and the United Mexican States on Cooperation for the Protection and Improvement of the Environment in the Border Area)에 署名하였다. 이 協定은 정질상 行政協定(executive agreement)이나 兩國의 國家首腦가 會同하여 署名하였다는 점에서 중요

26) Brownell and Eaton, The Colorado River Salinity Problem with Mexico 69 A. J. I. L. 259(1975).

27) Notes, supra note 5, at 120-121.

한 政治的 의미를 지니고 있는 것이다. 이 協定은 1984년 2월 16일에 효력을 발휘하였는데 그 구조는 다음과 같다.

1. 目的과 範圍

協定 제 1 조는 세가지 目的을 열거하고 있다. 첫째, 이 협정은 環境의 保護(Protection), 向上(Improvement) 그리고 保存(Preservation)을 위한 協調의 기초를 조성하며, 둘째, 汚染의 예방과 통제를 위하여 양국은 필요한 조치를 취하며, 셋째, 비상시의 通告를 위한 체제를 개발한다는 것이다. 이러한 目的은 매우 추상적인 것이지만 未來의 협력을 위한 礎石을 제공하였다는데 의의가 있다. 제 2 조는 양국이 상대방 국가의 경제지역에 영향을 미치는 자국 영토내의 汚染源(Sources of Pollution)을 예방, 감소 및 제거(Prevent, reduce and eliminate)하기 위하여 최대한의 실용적인 범위내에서(to the fullest extent practical) 적절한 조치(Appropriate measures)를 취하여야 한다고 규정한다. 따라서 이는 모든 형태의 環境汚染에 관하여 양국이 필요한 조치를 취하여야 함을 천명한 것이며 또한 단순히 國境線 부근만이 아니라 보다 넓은 地域이 同一한 生態圈임을 확인한 것이기도 하다. 후자에 관하여 제 4 조는 이 協定에서의 國境地域(Border area)이란 국경선 및 해양경계선에서 兩國의 領土內의 100km까지의 內陸 및 海洋을 포함한다고 규정하고 있다.

2. 目的達成을 위한 措置

협정 제 2 조는 사실상 위와 같은 目的을 달성하기 위하여 필요한 조치에 관하여는 當事國의 전적인 재량에 맡기고 있다. 다만 제 6 조는 양국이 自國의 정책을 조정하며 과학적 및 교육적인 자료와 정보를 교환하고 또한 환경영향의 평가를 행하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나, 협정은 국경지역에 劃一的인 環境基準을 부과하고 있지는 아니하며, 단지 제 5 조가 당사국은 자국의 法과 기존의 협정의 의무를 이행하여야 한다고 규정할 뿐이다.

그러나, 한편으로 제18조는 이 협정은 결코 당사국의 국내법에 우선 할 수 없다고 규정하여 그 實效性에 스스로의 한계를 설정하고 말았다. 따라서, 이 協定の 기본정신은 매우 화려하지만 실제로 어느 정도의 實效性 있는 協調를 가져올 지는 매우 의심스럽다고 평가된다.²⁸⁾

3. 通知와 協議

제 7 조는 兩國이 自國內의 어떠한 事業活動이 國境地域의 環境에 중대한 影響(significant impacts)을 가져올 수 있는 경우에는 自國의 法과 정책의 범위 내에서 이러한 環境에의 惡影響을 회피·완화시키기 위한 적절한 조치를 고려하여야 한다고 규정한다. 이는 美國의 環境政策法(The National Environmental Policy Act)이 채택한 環境影響評價制의 영향을 받은 것이나 구체적으로 이 경우에 어떠한 조치를 취할 것인가에 관하여는 규정하지 못하였다. 다만, 協定은 이러한 評價를 위시한 자료의 상대방에 대한 通知(제 7 조), 기술적인 문제에 관한 초안 등의 교환(제11조) 등을 규정하고 있다.

4. 機構

協定 제 8 조는 양국이 이 協定の 조치를 조정하고 감시하기 위한 調停機構(coordinator)를 선정하는데, 이 경우 美國은 環境廳(The Environmental Protection Agency: EPA), 그리고 멕시코는 都市開發環境省(Secretariat of Urban Development and Ecology: SDUE)을 調停機構로 지정하였다. 이 두 기관은 이 協定の 目的 달성을 위하여 필요한 會合을 갖는 등의 기능을 하며, 필요한 경우 이후의 附屬書를 통하여 다른 기능을 부여받을 수 있도록 되어 있다.

그리고 양국은 협정의 목적실현을 심사하기 위하여 1년에 1회 이상 高位(high level) 會談을 갖도록 되어있으며(제10조), 필요한 경우 전문가 회의를 개최할 수 있는 권한을 부여받고 있다(제11조).

28) *Ibid.*, at 127.

한편 제12조는 이 協定이 IBWC의 역할에 하등의 영향을 주지않는다고 규정한다. 그리고 이 協定은 IBWC에 하등의 새로운 임무를 부과하고 있지는 않는데 이로 미루어 볼 때 兩國은 과거의 IBWC의 활동을 불만족하게 생각하였으며 따라서 兩國의 環境部署가 이 協定の 목적달성을 위한 주도적 역할을 부여한 것으로 판단되고 있다.²⁹⁾

5. 協定の 問題點과 이후의 發展

이 協定이 지닌 상징적인 의미는 대단한 것이나 위에서 본 바와 같이 協定만으로서 여하한 具體的인 변화를 가져 오지는 못하였다. 그 밖에도 이 協定이 지니고 있는 한계로서는 다음이 지적된다. 첫째, 이 協定이 양국에 하등의 資金의 지출을 요구하지 않은 점이다. 環境汚染의 방지, 감시 및 개선을 위하여는 막대한 자금이 소요되는데 外債危機에 서 있는 멕시코에게 국경지역의 환경보호를 위하여 비용을 지출하는 것을 기대하는 것은 사실상 불가능하다. 둘째 이 協定은 '汚染'(pollution)을 定義하지 않았기 때문에 이후에 분쟁을 야기시킬 가능성이 있다는 것이다. 셋째, 이 協定은 시급히 해결해야 할 環境問題의 리스트와 타임 테이블을 전혀 시도하지 못하였다는 것이다. 넷째, 이 協定은 집행 및 분쟁해결의 메카니즘을 전혀 규정하지 못하였다는 점이다.³⁰⁾

따라서, 결국 이 協定은 하나의 出發點에 불과한 것이며 兩國은 보다 구체적인 결과를 가져오도록 노력하여야 한다고 결론내리는 수 밖에 없는 것이다.

한편, 1984년 3월, 협정체결 후 최초로 양국의 高位代表者들은 이 協定の 年例審査와 未來의 協調를 위하여 會同하였는데 여기서 3개의 實務團(working group)을 결성하기로 합의를 보았다. 이에 따라 水質實務團(Water Quality Working Group), 大氣質實務團(Air Quality Working Group) 및 危險物質 및 廢棄物 實務團(Hazardous Materials and Waste

29) *Ibid.*, at 131.

30) *Ibid.*, at 133-134.

Management Working Group)이 양국의 실무자대표로서 구성되어서 水質實務團은 Tijuana市—San Diego市の 위생처리 문제와 New River 등의 문제를, 大氣質實務團은 국경부근의 제련소와 자동차배기가스의 규제, 그리고 危險物質 및 廢棄物實務團은 有毒性 廢棄物과 危險物質의 國際的 移動을 통제하는 방법을 연구하고 있다.

1985년에 들어와서 멕시코는 Tijuana市 지역에 下水處理施設을 擴充하겠다고 일반적으로 발표하였으며, 또한 양국은 국경지역의 製鍊所로부터 야기되는 大氣汚染을 규제할 방법을 강구할 것을 발표하였다. 또한, EPA와 SDUE는 위험물질의 오염사고가 발생한 경우에는 상호간에 應急措置를 취하도록 하는 'Joint Inland Contingency Plan'을 수립하였다.³¹⁾ 이러한 발전이 매우 고무적인 것임은 두말할 나위가 없다.

V. 結 語

美國과 멕시코 사이의 위와 같은 環境保護協力體制는 아직은 未洽하다고 할 수 밖에 없다. 그러나, 美國과 캐나다, 또는 西유럽국가 사이에서의 環境保護協力 보다도 美國과 멕시코 사이의 協力は 더욱 더 큰 의미를 갖고 있다. 이는 물론 美國은 先進産業國이며 멕시코는 여러 가지의 難題를 안고 있는 開發途上國이며, 또한 이들 두 국가는 여러 가지 면에서 서로를 不信의 눈초리로 보아왔기 때문이다. 같은 이유에서 만일에 美國과 멕시코가 그들의 공통적인 문제인 國境地域의 環境의 保護를 위하여 지속적으로 協力體制를 유지·발전시킨다면 이는 環境保護를 위하여 편협한 國家的 利害를 초월한 매우 뜻깊은 先例가 될 것이다. 따라서, 앞으로 兩國이 어떠한 발전과 진보를 이룩하느냐는 세계의 모든 나라의 관심거리가 될 것이다.

31) *Ibid.*, at 134-136.

<後記>

「美國과 멕시코 사이의 國境地域의 環境의 保護와 向上을 위한 協調 協定」이 1984년 2월 16일에 발효한 후 兩國은 4개의 중요한 附屬書를 추가하는데 성공하였다. 이들 4개의 附屬書는 다음과 같다.

○ 附屬書 I : San Diego와 Tijuana 사이의 국경지대의 下水衛生處理에 관한 협정(1985년 7월 18일 체결, 동일 발효)

○ 附屬書 II : 위험물질에 의한 내륙경계의 환경오염에 관한 협조 협정(1985년 7월 18일 체결, 동년 11월 29일 발효)

○ 附屬書 III : 위험물질 및 유해폐기물의 타국송출에 관한 협조 협정(1986년 11월 12일 체결, 1987년 1월 29일 발효)

○ 附屬書 IV : 양국의 국경지대의 제련소에 의한 타국에의 대기오염에 관한 협조 협정(1987년 1월 29일 체결, 동일 발효)

그외에도 중요한 현안문제에 관한 협정이 계속 附屬書의 형식으로 체결될 전망인바, 이러한 협조체제의 발전은 실로 고무적인 것이라 하겠다.

위의 附屬書 I ~ IV는 26 International Legal Materials 16~37(1987)에 수록되어 있다.