

# BBNJ에 대한 논의 내용과 그 함의\*

조 아 영\*\*

## 차 례

- I. 서 론
- II. 관할권 이원지역의 생물다양성 관련 국제 레짐
- III. 관할권 이원지역 생물다양성 관련 국제사회의 논의경과
- IV. 주요 법적 쟁점들 : 4가지 패키지 이슈
- V. 결론

## [국문초록]

국가관할권 이원지역이 지구상에서 차지하는 표면적과 부피는 상당하나 인간의 활동이 주로 육지 또는 근해에서 이루어져온 만큼 상대적으로 많은 주목을 받지 못해왔다. 하지만 인구의 증가로 인해 더 많은 자원이 필요해지고 과학기술발전에 따라 먼 바다에 대한 접근이 용이해지면서 인간의 활동무대의 범위가 늘어나게 되었다. 이러한 흐름은 국가관할권 이원지역의 환경문제 발생 가능성을 높이고 있으나, 아직 해당 공간에 대한 권리의무 관계가 모호한 상태이다. 특히 관할권이원 지역의 생물다양성은 현존하는 국제법규범만으로는 충분한 보호를 기대할 수 없기에 국제사회에서는 이에 대한 문제의식을 갖기 시작하였고 그 결과 2015년 유엔총회에서 관할권 이원 지역의 해양생물다양성의 보존 및 지속가능한 이용에 관한 유엔해양법 협약하의 법적으로 구속력 있는 국제문서를 개발하는 결의를 채택하였다. 그리고 2017년 7월까지 4번의 준비위원회를 개최하여 2011년도 임시작업반에서 채택한 네 가지 패키지 이슈(이익공유 문제를 포함한 해양유전자원 이슈, 해양보호구역을 포함한 지역기반관리수단과 같은 조치, 환경영향평가, 역량강화와 해양과학기술이전)에 대하여 논의하였고 그 결과를 담은 권고문을 채택하였다.

동 논문은 지금까지 이루어진 국제사회 논의과정의 세부쟁점들을 개괄적으로 살펴보고 이를 바탕으로 그것이 가지고 있는 함의 및 앞으로 진행과정에서 고려되

\* 이 논문은 한국해양과학기술원 PE99536 사업의 지원을 받아 수행된 연구임.

\*\* 한국해양과학기술원 연구원, 변호사.

어야 할 내용을 다음과 같이 제안한다. 첫째, 관할권 이원 해양생물의 다양성 보존과 지속가능한 이용의 달성이 논의의 근본적 목적임을 잊어서는 안 될 것이며 논의 또한 이에 초점을 맞출 필요가 있다. 둘째로는 “유엔해양법협약 하”에 법적 구속력 있는 국제문서를 개발해야 한다는 점을 명심하고 새로운 국제규범을 만들어 가는데 있어 국제사회의 합의라는 한계점을 우선하여야 할 것이다. 마지막으로 환경문제는 매우 복잡하며 종합적 해결책을 요구하는 분야인 만큼 과학적 문제를 법안에 어떻게 품어야 할지에 대해 보다 신중한 고민이 필요하다.

## I. 서론

해양은 지구 표면적의 70%이상을 차지하고 있는 만큼 매우 오랜 시간 동안 인류역사에서 중요한 역할을 해왔으며 해양의 생물자원, 특히 수산자원은 인류에게 주요 식량 공급원이 되어왔다. 그리고 과학기술의 발달과 인구의 증가는 해양에서의 어업활동을 더 용이하게 하였는데 시간이 지남에 따라 무분별하고 경쟁적인 남획, 저층어업 등으로 이어졌다. 그런데 여느 생물자원과 같이 어족자원은 회복가능성이 있는 자원이지만 분명 유한성이 존재하기에 적절한 보호와 관리가 어업과 병행되지 않는다면 이는 이 자원들의 개체 수 감소로 이어지고 심한 경우에는 멸종에까지 다다를 수 있다. 이러한 우려는 국제사회에서 일찌감치 제기되었고 해당 문제를 해결하기 위한 법적·제도적 장치를 개발해오고 있다. 이는 1) 유엔해양법협약과 유엔공해어업협정의 바탕 위에 유엔, FAO 수산위원회 및 경제협력개발기구 수산위원회 등에 의한 전지구적 규제, 2) 지역수산관리기구(Regional Fisheries Management Organization : RFMO, 이하 RFMO)에 의한 지역적 규제, 3) 그리고 양자협정 및 국내법 등을 통한 개별국의 국내법적 규제로 나누어 볼 수 있다.<sup>1)</sup> 이러한 여러 종류의 법적 수단을 통해 현재 많은 부분이 관리 및 규율되고 있으며 특히 공동의 관리가 필요한 공해상의 경우, 지역수산기구가 일정수역과 특정 어종에 대해 어업활동을 관리하고 있으며 이를 통해 국제수산질서가 구축되어왔다.

반면 기존에는 접근하기 힘들었던 심해저, 열수광상, 해구 등을 포함하고 있는 관할권 이원지역의 경우에는 특정 수산자원 이외의 해양생물을 보호하는 법적체제가 특히

1) 국제해양법학회, 유엔해양법협약 관련 쟁점과 대응방안, 세창출판사, 2012, 115면.

나 부실한 상태이다. 하지만 해양 공간에서의 인간 활동은 과학의 발달로 인해 기존에 단순 어업에 한정되어있던 것이, 점점 해저케이블, 심해저 광물채취, 해운활동 등 그 범위와 내용이 다양해졌고 그에 따라 해양환경의 오염 및 그로 인한 해양생물다양성의 감소의 가능성이 높아지고 있다. 그리고 최근에 들어서야 이에 대한 문제점을 국제사회가 인식하게 되었고, 해양생물을 보호하고 보전해야 한다는 각성의 목소리가 국제사회에서 나오기 시작하였다.

해양유전자원에 대한 논의를 활발하고도 또 어렵도록 만든 요인 중 하나로 작용하고 있는 것이 있는데 그것은 바로 기존에 많은 주목을 받지 못하였던 수산자원 이외의 해양생물자원 가치에 대한 평가의 변화이다. 최근 해양생명공학 시장의 성장과 해양생명자원의 잠재력 및 그 가치는 해양생물자원을 단지 식량자원으로만 여기지 않고, 의약품 또는 신물질 개발 등의 원료로 바라보게 하였다. 해양 생물다양성에 대한 지식과 해양 생물과 생태계에 접근하고 연구할 수 있는 기술력이 과학적 진보의 결과 획득되었고 이를 통해 의약품 등을 개발하는 해양생명공학에 대한 관심 역시 증가하게 되었다. OECD는 해양생명공학을 이용한 제품 및 공정에 대한 세계 시장은 의미 있는 성장 기회를 제공 할 것으로 평가했다. 또한 Global Industry Analysts, Inc.는 연간 생명 공학 성장률(Compound Annual Growth Rate, CAGR)이 4~5 % (조금 더 낙관적인 가정 하에서는 10~12 %)인 해양생명공학 시장의 가치를 2010년 28억 유로로 추정하였다.<sup>2)</sup> 특히 관할권 이원지역의 경우 심해 또는 열수광상 등을 포함하고 있고 이 지역은 매우 높은 수압, 고온, 빛이 도달하지 않는 공간 등 다른 지역에서 볼 수 없는 특수한 환경을 가지고 있기에 이러한 극한 환경에 적응하며 살아가고 있는 생물체 및 유전자원이 가지는 잠재적 가치는 매우 크다고 할 수 있다. 하지만 지금 우리사회는 이러한 자원을 극대화하여 자신의 목적을 달성하는 것이 우선되고, 그러다 보니 환경문제를 해결하기 위해 스스로 나서기 보다는 다른 이들의 노력에 편승하려는 시도가 계속된다.<sup>3)</sup> 그렇기에 루소의 지언대로 우리 사회에 권리를 의무와 결합시키는 법과 관례가 확고히 정립되지 않고서는 환경문제의 해결을 기대하기는 어려울 것이다.<sup>4)</sup> 하지만 아직 국가관할권 이원지역에 대한 권리와 의무는 모호한

2) OECD, "Marine Biotechnology Enabling Solutions for Ocean Productivity and Sustainability", 2013, p.55.

3) 조홍식, 환경법의 해석과 자유민주주의, 서울대학교 법학 51권1호 (2010), 246면.

상태다.

이러한 연유로 사회가 발달함에 따라 국가관할권 이원지역의 해양생물의 중요성과 함께 이와 관련된 환경문제가 발생할 가능성이 커졌다. 이에 대한 국제사회의 인식이 있는 후에는 논의의 광장에 모여 각 국가들이 생각을 나누기 시작하였다. 그리고 마침내 이를 규율할 수 있는 새로운 국제 문서를 개발하는 것에 대한 직접적 논의가 이루어지고 있다. 그렇다면 이러한 문제에 대하여 국제사회는 무엇을 고려하고 어떻게 답해야 하는 것인가? 이 질문에 답하기 위해서는 먼저 현재 진행되고 있는 국가관할권 이원영역의 해양생물다양성 보존 및 지속가능 이용(Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity Beyond Areas of National Jurisdiction : BBNJ, 이하 BBNJ)에 관한 논의의 경과와 논의 내용 중 주요 법적 쟁점에 대해 파악할 필요가 있다. 이 글에서는 BBNJ에 대한 기존의 국제 레짐과 새로운 법문서를 고안해내기 위해 지금까지 제기되었던 기존의 논의들을 비판적으로 검토해보고 그것이 가지고 있는 함의 및 앞으로 진행과정에서 고려되어야 할 내용에 대하여 나름의 의견을 내놓고자 한다.

## II. 관할권 이원지역의 생물다양성 관련 국제 레짐

### 1. 국가관할권 이원지역의 개념

국가관할권 이원지역에서의 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용에 관한 논의에 대한 설명을 시작하기에 앞서 국가관할권 이원지역(Areas Beyond National Jurisdiction : ABNJ, 이하 ABNJ)이 무엇인지에 대한 이해가 필요하다. 흔히 ABNJ를 이야기 할 때, 공해와 심해저를 포함하는 공간적 개념으로서 국가관할권에 속한 권한이 미치지 않는 지역을 칭한다고 이해하고 있다. 국제법상 국가관할권(National Jurisdiction)이란 한 국가가 사람, 사건, 물건 혹은 자원 등에 대해 행사할 수 있는 권한의 총체를 이야기 하며 이러한 관할권은 국가주권의 구체적 발현으로 본다.<sup>5)</sup>

4) 위의 논문

5) 김대순, 국제법론 제18판, 삼영사, 2015, 430면 ; 정인섭, 신국제법강의 제5판, 박영사, 2014,

그런데 국제법상 관할권이란 매우 다의적으로 사용되는 개념으로서 국가영역 자체를 의미하거나 사법기관이 재판권을 행사할 수 있는 범위를 가리키기도 하는데, 그 구체적인 내용에 대해서는 외교관계법, 주권면제법, 해양법 등을 통해 다시 설명되고 있다.<sup>6)</sup> BBNJ에 관한 논의는 해양이라는 공간을 대상으로 하여 이루어지는 것이므로 해양법을 중심으로 해당 개념을 이해하는 것이 매우 중요할 것으로 보인다.

이러한 국가관할권은 통상 국가영역이라는 제약성을 가지게 되는데, 영토의 범위는 명확하며 이에 대해 해당 국가가 배타적 관할권을 갖는 것에는 의문의 여지가 없고, 국가영역 중 물론 이루어진 영수의 경우에는 내수와 영해를 포함한다.<sup>7)</sup> 그런데 해양공간의 경우, 해양이 가지는 중요성의 변화에 따라 해양공간이 다양화 되었고 법적 성질 역시 그에 따라 복잡화 되었다. 1945년 이전에는 해양이 공해 및 영해로만 구분이 되었으나 영해와 공해의 단순한 구분을 넘어 대륙붕 및 배타적 경제수역과 같은 새로운 해양 영역이 탄생하였으며 이들 공간은 조금은 독특한 법적지위를 갖는다.<sup>8)</sup> 그리고 이러한 공간들을 규율할 유엔해양법협약이 만들어지게 되었으나 해당 협약의 경우 주권, 주권적 권리, 그리고 관할권이라는 용어를 사용하고 있음에도 이에 대한 명확한 관계를 정하고 있지 않다.<sup>9)</sup>

먼저 유엔해양법협약에 따르면 각국은 영해와 내수에 대한 완전한 주권(sovcreignty)을 향유하며 이는 군도 수역에도 똑같이 적용된다.<sup>10)</sup> 그리고 이러한 영해와 내수에 대하여서는 연안 국가가 주권에 따라 해양 생물자원에 대한 결정적인 관할권을 행사한다. 반면 배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone: EEZ, 이하 EEZ)의 경우에는 유엔해양법협약 제 56조에 따라 연안국이 천연 자원의 탐사와 개발, 보전 및 관리를 목적으로 '주권적 권리(sovcreign right)'를 향유하게 된다.<sup>11)</sup> 유엔해

194면.

- 6) 정인섭, 위의 책, 194-195면.  
 7) 위의 책, 제480면.  
 8) 이기범, 영토·해양 분쟁의 심화와 새로운 국제법적 해결, 아산국제법 인포커스, 2016, 6-7면; Antonio Cassese, *International Law Second Edition*, Oxford, 2005, p.84.  
 9) 이창열, 유엔해양법협약상 영해에서의 연안국 행위에 대한 재판관할권, 국제법학회논총, 제160권 4호, 2015, 188면.  
 10) 유엔해양법협약 제49조 (1)  
 11) 배타적 경제수역은 영해를 측정하는 기선, 즉 해안선으로부터 200해리 범위까지의 해역으로서 연안국의 경제적 목적을 위한 주권적 권리와 관할권이 인정되는 곳을 말하는데, 이는 제3차 유엔해양법회의(The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: UNCLOS

양법협약은 EEZ 밖의 지역에 있는 수층이나 EEZ가 선언되지 않은 영해를 “공해(The High Seas)”라고 하고 공해의 해저 및 대륙붕 경계를 넘은 해저를 포함하여 국가 관할권의 한계를 넘어서는 공간에 대해서는 “심해저(The Area)”라고 칭하여 제7부 및 제11부에서 각각 공해와 심해저에 대한 법적 틀을 제공한다. 공해와 심해저의 경우에는 연안국의 관할권이 존재하지 않는 지역이기 때문에, 해양생물자원의 관리는 EEZ 내 생물자원 관리와 매우 다르다고 할 수 있다. 특히 심해저 및 그 자원은 “인류 공동의 유산(Common heritage of mankind)”이며, 어떠한 국가도 해당 지역 또는 그 자원의 일부에 대해 주권 또는 주권적 권리를 요구하거나 행사할 수 없도록 되어 있다. 마지막으로 공해상의 활동에 대해서는 유엔해양법협약에서 상정하고 있는 조건에 따라 공해의 자유를 행사할 수 있도록 하고 있다.<sup>12)</sup> 하지만 이러한 내용만으로는 주권, 주권적 권리, 관할권의 정확한 관계 및 법적 지위를 확정하기는 어려워 보이며, 따라서 이에 대한 정확한 이해를 위해서는 앞으로 추가 연구가 더 필요한 것으로 판단된다. 하지만 BBNJ 논의에서 ABNJ의 의미를 쉽게 파악하자면 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다. 주권적 권리는 일정한 합의에 의하여 부여된 임의적 권리이기 때문에 분명 주권과는 다르지만 주어진 범위 내에서 주권과 매우 유사한 속성을 가진다.<sup>13)</sup> 또한 대륙붕과 배타적 경제수역에는 해당 공간에 대하여 주권적 권리를 행사할 수 있는 국가가 정해져 있으나 공해와 심해저의 경우에는 그렇지 않다. 따라서 국가관할권을 주권이 발현되는 한 형태로 보았을 때 한정된 권리조차도 주장할 수 없는 공간인 공해와 심해저를 ABNJ라는 개념을 통해 이해한 것으로 볼 수 있을 것이다.

이러한 ABNJ는 지구 표면적의 40%, 해양 면적의 64%, 그리고 부피 자체로는 해양의 95%를 차지한다고 알려져 있다.<sup>14)</sup> 이러한 ABNJ는 해양생태계를 지탱하는 생물다양성과 그 환경을 제공하는 중요한 공간이므로 더욱 보호의 필요성이 절실하다고 할 수 있을 것이다. 특히 심해저 및 육지에서 멀리 떨어진 공해의 경우 환경의

III, 1973년~1982년)에서 처음 법적으로 제도화된 개념이다 : 박찬호/김재형 등, 유엔해양법협약 해설서 I, 지인북스, 2010, 208면 참조.

<sup>12)</sup> 반면 대륙붕에 대한 레짐은 해저 및 하층토의 무기 및 기타 비생물 자원의 탐사와 개발에 주로 관심이 있다. 유엔해양법협약 제77조 대륙붕에 대한 연안국의 권리 참조

<sup>13)</sup> 이창열, 앞의 논문, 189면.

<sup>14)</sup> GEF, “Areas Beyond National Jurisdiction”, <https://www.thegef.org/topics/areas-beyond-national-jurisdiction>(마지막 검색일 :2017. 10. 24)

특수성과 육지에서의 거리 때문에 충분한 과학 기술 및 설비를 갖춰 과학선진국으로 분류되는 몇 안 되는 국가만 접근 가능하고, 이로 인해 아직 파악되지 않은 부분이 많은 공간이다. 따라서 앞으로 과학기술이 더욱 발전함에 따라 인간의 활동이 증가할 가능성이 굉장히 큰 ABNJ에 대해서는 사전예방적 접근을 통해 발생 가능한 부정적 결과를 최소화시켜야 할 것이고 이러한 측면에서 BBNJ에 관련한 논의가 갖는 의미는 매우 크다.

## 2. 국가관할권 이원지역의 생물다양성의 보존과 지속가능한 사용에 관한 기존의 레짐

앞서 언급하였듯이 국제법 체제 중 ABNJ의 생물다양성의 보호·관리에 대한 규정이 완전히 존재하지 않는 것은 아니나 그 내용이 매우 모호하고 제한적이다.

유엔해양법협약은 제12부에서 해양 환경의 보호 및 보존을 위한 범규범을 제공하고 있고 이는 ABNJ를 포함한 해양 전체에 적용된다. 특히 제192조에서는 회원국에게 해양환경을 보호하고 보존할 의무를 부과하고 있으며 이에 대한 지리적 범위에는 제한이 없다. 그리고 유엔해양법협약 제237조는 협약과 다른 관련 협약 간의 지속적인 조화를 예기하고 장려하면서 해양 환경의 보호 및 보존에 관한 다른 협약과의 보완 관계를 강조한다.<sup>15)</sup> 즉 유엔해양법협약은 국제 해양 환경법의 발전이 다른 국제법의 영역에서도 이미 일어나고 있으며 국제법 원칙의 보완·발전이 계속 이루어질 것임을 인정하고 있는 것이다.<sup>16)</sup> 또한 유엔해양법협약은 두 가지 이행 협정, 즉 심해저에 관련된 문제들을 다루는 유엔해양법협약 제11부에 관한 협정과 1982년 12월 10일 해양법에 관한 국제연합협약의 경계왕래어족 및 고도회유성어족 보존과 관리에 관한 조항의 이행을 위한 협정(Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and

<sup>15)</sup> Robin Waner, *Conservation and sustainable use of high-seas biodiversity; steps towards global agreement*, Australian Journal of Maritime and Ocean Affairs, Vol7 No.3, 2015, p.218.

<sup>16)</sup> *Ibid.*

Highly Migratory Fish Stocks, 이하 유엔공해어업협정)으로 보완되고 있다. 하지만 유엔해양법협약이 해양환경에 대해 매우 일반적이고 모호한 내용만을 규정하고 있기에 이것만으로는 ABNJ에 대한 생물자원을 효과적으로 관리하기가 어렵다. 또한 두 개의 이행협정 역시 매우 특수한 사항에 대해서만 한정적으로 규제하고 있기에 현실에서 발생하고 있는 문제 해결에 있어서 법적 공백이 존재하고 있다. 예를 들어, 유엔공해어업협정의 경우 공해의 어류를 보존하고 관리하기 위한 규정을 담고 있으나 전세계적으로 모두 적용되는 것이 아니며 집행의 제약이 존재하는 등 여러 법적 흠결이 문제시 되고 있다.<sup>17)</sup>

유엔해양법 및 그 이행협정 이외에도 전 세계(global level) 및 지역수준(regional level)의 해양생물 다양성의 보존 및 지속가능한 이용과 관련한 규정을 가지고 있는 국제규범들이 존재한다. 그 중에서 1992년 채택된 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity : CBD)의 경우 생물다양성 보존을 위한 범규범이므로 ABNJ의 생물다양성과도 매우 직접적으로 연결되어 있다고 할 수 있겠으나, 일반적으로 ‘국가 관할권 내의 지역’에 적용된다는 것에 그친다. 비록 생물다양성 제4조에서 협약의 관할범위로 국가의 관할권 또는 통제권 하에서 수행된 과정 및 활동의 경우에는, 그 효과가 미치는 장소에 관계없이 그 국가의 관할지역 내 또는 관할권 이원지역을 포함하도록 하고 있으나, 접근에 관한 규정이 국가주권에 기초를 두고 있어 공해상의 유전자원에 대한 접근에는 영향을 미치지 않고 또한 ABNJ의 행위에 대해 법적 구속력 있는 조항이 존재하지 않는 등의 문제점을 가지고 있다.<sup>18)</sup> 이외에도 수산업과 관련된 내용이 유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization : FAO)가 채택한 국제문서에 포함되어 있고, 국제 해사기구(International Maritime Organization : IMO) 역시 오염원 등에 대해 문서를 채택하고 있으며, 세계무역기구(World Trade Organization : WTO) 및 세계지적재산권기구(World Intellectual Property Organization)에서 고려된 조치에도 ABNJ의 생물다양성에 대한 규정들이 일부 포함되어 있다. 이외에도 법적구속력 없는 다양한 문서들에서 국가관할권 내측 및 외측의 해양생물다양성에 대한 정책 지침을 제공한다.<sup>19)</sup> 하지만 이들 문서에는 법적 구속력

17) *Ibid.*

18) 경익수, UN해양법협약과 생물다양성협약간의 상호관계에 대한 연구, 한국해법학회지 제27권 제1호, 2005, 194면.



이 없기 때문에 ABNJ의 생물다양성을 규율하는 체제로서는 부족하다.

이와 같이 ABNJ의 생물다양성에 관련되는 기존 국제법 체제는 다양하지만 매우 일반적인 내용만을 규정해 놓았거나, 관련 내용이 파편화되어있어 이를 규정하는 국제 규범 간의 내용이 중복되거나 오히려 반대로 법적 공백이 존재하는 부분이 있다. 그 뿐만 아니라 각기 다른 층위의(국제적, 지역적, 부문별) 기구들이 서로 다른 목적을 달성하기 위해 채택한 문서이기 때문에 기존의 법체제는 일관성과 정합성이 부족하다고 할 것이다. 그러므로 기존의 법체제만으로는 해양생물다양성, 특히 ABNJ의 생물 다양성을 효과적이고 효율적으로 규율하는데 어려움이 존재한다.

### Ⅲ. 관할권 이원지역 생물다양성 관련 국제사회의 논의경과

기존 법체제가 가지고 있는 부족함을 인식하고 2004년에 59/24 유엔총회 결의에 따라 ABNJ의 해양생물다양성의 보존과 지속가능한 이용에 관한 임시작업반(BBNJ Working Group)이 설치되면서부터 ABNJ에서 해양 생물 다양성 보존을 위해 강화된 법적 틀을 마련하기 위한 국제적 노력이 시작되었다. 임시작업반은 1) ABNJ에서의 해양 생물 다양성의 보전 및 지속 가능한 이용에 관한 유엔 및 기타 관련 국제기구의 과거 및 현재 활동에 대한 조사 2) 과학적, 기술적, 경제적, 법적, 환경적, 사회 경제적 및 관련 이슈의 기타 측면에 대한 조사 3) 보다 자세한 배경 연구를 통해 국가별 고려를 용이하게 할 주요 이슈와 문제에 대한 확인 4) 적절하다면 국가 관할권의 영역을 넘어서는 해양 생물 다양성의 보전 및 지속 가능한 이용을 위한 국제 협력과 조정을 촉진하기 위한 가능한 선택 방안 및 접근 방법을 제시하는 것을 요청받았다.<sup>20)</sup> BBNJ 임시작업반에 대한 이러한 위임내용은 국제 사회가 국가적 관할권 영역을

<sup>19)</sup> 여기에는 리우 선언 및 1992년 유엔 환경 개발 회의에서 채택된 Agenda21 제17장, 2002년 지속 가능 발전 세계 정상 회의에서 채택된 요하네스버그 이행 계획(특히 30-36 절), 2012년 유엔 지속 가능 발전 회의, “The Future we want(특히 158-177 항)”와 해양법 및 지속가능한 어업에 관한 총회 결의안에 대한 문서가 포함된다 ; DOALOS, Marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction Legal and policy framework, p.1 참조

<sup>20)</sup> Oceans and the Law of the Sea, G.A. Res.59/24, Doc. A/Res/59/24. 2004.11.17, para 73.

넘어선 해양 생물 다양성과 관련된 모든 문제를 통합적이고 교차 및 부문 간 방식으로 고려할 수 있는 기회를 제공하였다.<sup>21)</sup>

이러한 논의가 계속되던 중 2012년 유엔 지속가능발전 회의(Rio +20)에서 국제사회가 해당 주제에 관한 국제 협상을 시작하기 위한 협상을 유엔총회에 제안하는 정치적 합의에 도달 할 것이라는 기대가 있었으나 결과적으로는 예상되었던 그 어떤 합의에도 도달하지 못했다. 하지만 이 회의에서 제69차 유엔회의(2015년 8월)가 끝날 때까지 유엔해양법협약 하에서 국제 협약의 체결을 위한 협상을 시작할지 여부를 결정할 것이라는 데에는 합의가 이루어졌다.<sup>22)</sup> 또한 유엔총회 결의안 68/70에서는 BBNJ에 대한 국제문서의 범위, 요소 및 타당성에 대한 권고안을 유엔총회에 제출할 것을 요청했다. 이에 따라 2015년 마지막 임시작업반 회의를 통하여 국제사회는 ABNJ의 해양생물다양성의 보존 및 지속가능한 이용에 관한 유엔해양법협약 상 법적으로 구속력 있는 국제문서 개발을 위하여 준비위원회를 개최할 것을 총회에 권고하였다.

2015년 유엔총회에서는 이러한 임시작업반의 권고안에 따라 ABNJ의 해양생물다양성의 보존 및 지속가능한 이용에 관한 유엔해양법 협약하의 법적으로 구속력 있는 국제문서를 개발하는 결의를 채택하였다.<sup>23)</sup> 이를 위해 2016년부터 2017년까지 매년 2회 준비위원회를 개최하고 국제문서 초안을 위한 구성요소에 대하여 논의하여 결과를 총회에 제출하기로 하였다.<sup>24)</sup> 그리고 준비위원회에서는 2011년도 임시작업반에서 채택한 네 가지 패키지 이슈(이익공유 문제를 포함한 해양유전자원 이슈, 해양보호구역을 포함한 지역기반관리수단과 같은 조치, 환경영향평가, 역량강화와 해양과학기술 이전)에 대하여 논의하기로 합의하고, 새로운 국제문서는 기존의 법문서, 체제, 관련 국제적·지역적·부문별 기구를 훼손(undermine)시키지 않아야 한다는 원칙에 합의하였다.<sup>25)</sup> 이러한 원칙을 가지고 2016년, 2017년 두 해에 걸쳐 준비위원회가 각

<sup>21)</sup> 임시작업반 회의는 2006년, 2008년, 2010년, 2011년, 2012년, 2013년, 2014년(2회), 2015년 총 9차례에 걸쳐 개최됨

<sup>22)</sup> Oceans and the law of the Sea, G.A. Res.67/78, Doc. A/Res/67/78, 2012.12.11, para 181.

<sup>23)</sup> Development of an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, G.A. Res.69/292, Doc. A/Res/69/292, 2015. 6. 19.

<sup>24)</sup> *Ibid.* p.2

회의 당 10일씩 4회에 걸쳐 이루어졌다. 회의는 많은 국가들의 참여 속에서 각국의 이해관계가 충돌함에 따라 열띤 양상을 보였고 의장문서 채택에 난항을 겪기도 하였다. 하지만 결국 제4차 준비위원회 회의의 마지막 날인, 2017년 7월 21일 준비위원회에서 논의된 내용의 결과를 담은 권고문을 채택하였고 이를 2017년 9월에 시작된 제72차 유엔총회에 제출하게 된다.

## IV. 주요 법적 쟁점들 : 4가지 패키지 이슈

### 1. 이익공유 문제를 포함한 해양유전자원 이슈(Marine genetic resources, including questions on the sharing of benefits)

이 쟁점은 4가지 패키지 이슈 중에서도 가장 선진국과 개발도상국 사이의 입장이 첨예하게 대립하는 이슈에 해당된다. 제4차 BBNJ 준비위원회가 마무리 된 현 시점조차도 의견차가 전혀 좁혀지지 않은 부분으로, 앞으로의 문안 작성을 위한 정부 간 회의 단계에서 해당 내용에 대한 의견 수렴여부가 새로운 국제문서가 성안되기까지의 기간을 결정할 주요 변수가 될 것으로 예측된다. 해당 주제에 대한 세부 쟁점 중 가장 근본적인 것은 ABNJ에 공해 자유의 원칙과 인류공동유산의 원칙 중 어떠한 원칙이 적용 가능한 것인지에 대한 문제였다. 개발도상국의 경우 인류공동유산의 원칙이 심해저를 포함해 ABNJ 모두에 적용되는 원칙이라고 주장하는 반면 선진국들은 유엔해양법협약에서 인류공동유산의 범위는 심해저의 광물자원에만 한정적으로 적용되는 개념이므로 이를 확대 적용할 수 없다는 입장을 취하고 있다.

공해를 규율하는 현대국제법은 공해가 개별적이든 집단적이든 국가의 선점에 의하여 취득의 대상이 되지 않는다는 규칙에 그 기초를 두고 있다.<sup>25)</sup> 이러한 기초위에 유엔해양법협약은 제87조에서 “공해는 연안국이거나 내륙국이거나 관계없이 모든 국가에 개방된다.”고 하여 공해자유 원칙을 천명하였으며 세부적으로 항행의 자유, 상공비행의 자유, 제6부에 따른 해저전선과 관선 부설의 자유, 제6부에 따라 국제법상

25) *Ibid.* p.3

26) 박찬호/김한택, 국제해양법 제3판, 와이북스, 2016, 131면.

허용되는 인공섬과 그 밖의 시설 건설의 자유, 제2절에 정하여진 조건에 따른 어로의 자유, 제6부와 제13부에 따른 과학조사의 자유를 열거하고 있다.

하지만 이러한 공해의 자유는 인류공동유산 개념과는 구별된다. 인류공동유산의 개념은 심해저에 적용되는 개념으로 유엔해양법협약 제136조에서 심해저를 인류 공동의 유산이라고 명시하고 있다. 이는 국제공역을 국제공동체가 공동으로 관리하는 적극적인 국제화 현상으로, 국제공동체의 발전의 일면을 보여주고 있는 획기적인 개념이라고 평가된다.<sup>27)</sup> 유엔해양법협약 제137조 제1항에서는 어느 국가도 심해저 또는 그 자원에 대해 주권 또는 주권적 권리를 주장하거나 행사할 수 없다고 규정되어 있는 것이다.

공해자유 원칙과 심해저의 인류공동유산 원칙은 매우 비슷하다고 볼 수도 있으나 이 둘은 확실히 다른 개념이라 할 것이다. 두 개념을 비교이해하기 위해서는 공해의 법적 성질에 대한 이해가 우선되어야 한다. 공해의 법적 성질에 대해서는 그 동안 많은 견해가 존재했지만 최근에는 공공물(res communis omnium) 또는 국제공역(res extra commercium)이라고 이해하는 것이 대부분인 것으로 보인다.<sup>28)</sup> 만약 공해의 법적 성격을 res extra commercium이라고 하였을 때는 두 원칙의 차이는 다음과 같이 설명할 수 있다. Bin Cheng 교수는 “res extra commercium(공해)<sup>29)</sup>과 인류공동유산영역이 어떤 국가에 의해서도 영토로서 전유될 수 없다는 점에서 같은 성격을 지니나 전자가 소극적인 개념이고 후자가 적극적인 개념이라는 점에서 차이가 있다. 즉 res extra commercium에 있어서는 평화 시에 한 국가가 다른 국가의 선박, 항공기, 우주선에 대하여 배타적 경제수역 준영토관할권을 존중하는 한 일반 국제법은 그러한 국가에게 동 지역을 사용할 것과 심지어는 원하면 다소의 남용을 허용하고 있다. 즉 동지역 내에서 국가들은 천연자원의 취득, 무기실험과 국가훈련을 위해서 광범위한 지역을 봉쇄할 수 있고 심지어는 국내산업쓰레기를 버릴 수 있는 쓰레기장으로서도 이곳을 사용할 수 있다. 그러나 인류공동유산개념은 아직까지 이에 관한 명확한 정의가 이루어지고 있지는 못하지만 인류공동유산영역 내에서의 천연자원의 경영, 개발,

27) 위의 책.

28) 그 외에도 과거 공해에 대한 역사적 측면에 집착하여 공해가 누구의 소유도, 누구의 권한에도 속하지 않고 그에 따라 선점하는 자가 이를 취득할 수 있다는 무주지설(terra nullius)이 존재한다. 하지만 이 학설은 현재 어느 국가도 공해를 영유할 수 없는 상황이므로 타당하지 않다.

29) 공해는 상거래의 대상으로 되지 않는 ‘국제공역(res extra commercium)’으로 이해할 수 있다.

분배는 개별국가나 국민의 창의나 재량에 의해서가 아니라 국제공동체에 의하여 결정될 문제라는 사고를 근본적으로 제시하고 있다” 고 하여 이 둘의 관계를 명확히 하였다.<sup>30)</sup> 즉 다른 국가에게 피해를 주지 않는 한 공해를 자유롭게 사용 가능한 반면 인류공동유산원칙이 적용되는 범위에 대해서는 국가공동체국제공동체가 이를 향유하는 방식에 관하여 의사결정을 하게 되는 것이다.

반면 공해를 공공물(res communis omnium)이라고 보는 경우에도 공공물과 인류공동유산이라는 개념 모두 해당 객체가 국가의 영유의 대상이 되지 않음은 분명하나 공공물 체제에서는 국가의 이기심에 기초한 접근·탐사·개발의 자유를 허용하지만 인류공동유산영역인 심해저의 경우에는 이러한 자유가 제한되며 국가들 간의 약속에 의하여 엄격히 규율된다.<sup>31)</sup>

그렇지만 사실 공해의 법적 성질이 어떤 것인지에 대한 질문에 위의 두 개념 중 어느 한 쪽을 택한다고 하더라도 인류공동유산개념과는 분명 다르며, 결국 현재의 체제 내에서는 유엔해양법협약 상의 공해에 대해 규정하고 있는 내용을 근거로 하여 설명하는 것이 가장 합리적으로 보인다. 즉, 많은 견해들 중 공해를 완벽히 설명하는 오직 하나의 입장을 택하기에는 어려운 점이 있으며, 공해의 법적 지위를 하나의 관점 제한하여 이해하는 것 보다는 유엔해양법협약에서 공해에 대해 정한 내용을 우선으로 하여 이해해야 할 것이다. 이러한 판단에 기초하여 ABNJ에 인류공동유산의 원칙과 공해 자유의 원칙, 두 원칙의 적용문제를 살펴보면 다음과 같다.

두 원칙 중 어떤 것이 새로운 국제문서에 적용되는가에 따라 해양유전자원의 경영, 개발, 분배가 국제공동체에 의해서 결정되는 사안인지 여부가 결정되고 이에 대한 이익분배의 형태도 정해지게 될 것이다. 하지만 심해저에서 인류공동유산 원칙이 적용되는 자원은 유엔해양법협약 제133조에 따라 복합금속단괴를 비롯하여, 심해저의 해저나 해저 아래에 있는 자연상태의 모든 고체성, 액체성 또는 기체성 광물자원으로 한정된다. 따라서 ABNJ를 규율하는 기본 원칙이 인류공동유산 원칙이라는 의견은 기존의 법리를 훼손(undermine)하는 과도한 주장으로 판단된다. 심해저는 ABNJ의

30) Bin Cheng, *The Legal Regime of Airspace and Outerspace; The Boundary Problem, Fictionalism versus Spatialism; The Major Premises*, 5 *Annals of Air and Space Law*, 1980, p.337 앞의 책 132면에서 재인용

31) 김대순, 앞의 책, 954면.

공간적 구성요소 중 하나이며 심해저의 ‘생물자원’에 해당 원칙이 적용된다고 보기 어렵기 때문이다. 또한 채취하여 사용하면 그만큼의 양이 생성되기 위해 많은 시간 및 환경적 조건이 필요한 광물자원과 달리 생물자원의 경우에는 번식 등을 통해 개체 수 조절이 조금 더 용이하기에 광물자원에 적용되는 인류공동유산의 원칙을 그대로 적용하기에는 어려운 점이 있다. 그렇다면 공해의 자유의 원칙이 적용되어야 한다는 주장에는 문제가 없는 것일까? 물론 이에 대해서도 ABNJ를 공해와 심해저를 합친 공간적 개념으로 전제하는 관점에서는 공해자유 원칙을 ABNJ의 전체에 적용하는 것을 반대한다.<sup>32)</sup> 하지만 유엔해양법협약에서 공해의 정의를 따로 하고 있지는 않으나 협약 제86조(이 부 규정의 적용)를 보면 “(공해를 규정하고 있는 제7)부의 규정은 어느 한 국가의 배타적 경제수역·영해·내수 또는 군도국가의 군도 수역에 속하지 아니하는 바다의 모든 부분에 적용된다.”고 하고 있으므로 공해자유 원칙의 적용범위에 심해저의 유전자원이 포함되는 것으로 해석할 수 있다. 물론 공해자유 원칙이 공해의 모든 행위에 대하여 자유를 보장하는 것이 아니기에 공해자유 원칙이 적용된다고 하더라도 ABNJ의 해양유전자원을 아무런 제한 없이 자유로이 이용하고 개발할 수 있는 것은 아니라는 점은 유의해야 할 것이다.

그렇지만 새로운 국제문서의 원칙에 대한 선진국과 개발도상국의 참여한 대답은 하나의 원칙에 수렴되지 못하고 계속되었다. 끝이 보이지 않고 계속 평행선을 달리고 있는 적용 원칙 관련 논의에 대해 유럽연합은 해양유전자원의 법적 지위의 결정이 향후 이행협정에서 해양유전자원의 잠재적 이익 분배에 관한 관련 조항을 다루는데 있어서 선결문제가 아니라고 하여 유럽연합과 그 회원국은 협상 진전이 국가 관할권 밖의 해양 유전자원 (MGRs)이용의 합법적 지위 여부에 의존하지 않는 실용적인 접근법을 주장하였다.<sup>33)</sup>

해양유전자원의 범위 및 정의에 대해서도 많은 논의가 오고갔다. 왜냐하면 유엔해

<sup>32)</sup> Dire Tladi, *The Common Heritage of Mankind and the Proposed Treaty on Biodiversity in Areas beyond National Jurisdiction: The Choice between Pragmatism and Sustainability*, *Yearbook of international Environmental Law*, Vol. 25, No.1, 2015, p.119.

<sup>33)</sup> WRITTEN SUBMISSION OF THE EU AND ITS MEMBER STATES MARINE GENETIC RESOURCES, INCLUDING QUESTIONS ON THE SHARING OF BENEFITS, 2017. 2. 22. p.2, [http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom\\_files/rolling\\_comp/EU\\_Written\\_Submission\\_on\\_Marine\\_Genetic\\_Resources.pdf](http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/rolling_comp/EU_Written_Submission_on_Marine_Genetic_Resources.pdf)(마지막 접속일 2017. 11. 22)

양법협약에는 해양유전자원에 대한 정의 및 해양유전자원이라는 용어가 사용된 조항이 존재하지 않기 때문이다. 대신 협약에서는 해양생물자원(marine living resources)이라는 표현을 사용하고 있다. 따라서 유엔해양법협약 상 생물자원(living resources)이 생물다양성협약 상 생물자원(biological resources)과 동일한 개념인가에 대해서 의견이 나뉘고 있다. 이에 대해 유엔해양법협약 상 생물자원이 등장하는 조항들을 분석하였을 때 협약 상의 생물자원은 협의의 개념인 수산자원에 가깝다고 판단된다.<sup>34)</sup> 이러한 이유로 인해 해양유전자원에 대한 새로운 정의가 필요하게 되었다. 그런데 정의에 대한 논의가 이뤄지고 있는 동안에도 해양유전자원에 대한 접근 및 이익공유가 어떻게 이루어질 것인지에 대한 방향성이 확정되지 않은 상태였고 지금도 마찬가지이다. 해양유전자원의 정의는 이익공유의 범위 및 방식과 매우 밀접하기에 해양유전자원의 범위 등 정의문제에 대해서 각국은 자신들의 이해관계에 따라 격렬한 논쟁을 펼쳤다. 먼저 해양 유전 자원의 범위에 대해서는 유전적 특성을 이용하는 경우 어류(fish)를 포함시켜야 한다는 것에 일반적인 의견 일치에 있는 것처럼 보이지만, 이미 다른 국제법 문서에서 다루고 있는 상품(commodity)으로 사용되는 어류를 포함시켜야 하는지에 대해서는 아직 합의에 이르지 못한 것으로 판단된다.<sup>35)36)</sup> 또한 나고야 의정서에서도 문제가 되고 있는 파생물포함 여부에 대한 견해와, 현지 내(in-situ), 현지 외(ex-situ), 그리고 유전자 염기서열 데이터 등의 해양유전자원의 디지털 정보(in silico)가 해양유전자원 정의 뿐 아니라 접근 및 이익공유의 대상에 포함되어야 하는지에 대해서도 많은 국가가 발언하였으나 이들 쟁점에 대해서는 합의가 도출되지 어려워 더 많은 논의가 필요한 내용으로 분류되었다.<sup>37)</sup>

접근(access)과 이익공유(benefit sharing)에 대해서도 하나의 의견으로 수렴되지 못하고 많은 부분에서 이견이 있었다. 먼저 접근에 대해서는 접근이 규제되어야 하는지 여부, 그리고 만약 규제되어야 한다면 어느 정도로 제한되어야 하는지에 대해

34) 박수진, 국가관할권 이원지역(ABNJ)에서의 국제해양법질서와 향후 과제: 해양유전자원에 관한 국제레짐 논의를 중심으로, 경희법학 제47권 제4호, 2012, 135면.

35) Chair's overview of the third session of the Preparatory Committee, p.5, [http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom\\_files/Chair\\_Overview.pdf](http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/Chair_Overview.pdf) (마지막 접속일 2017. 9. 7.)

36) 과학적 정보를 바탕으로 특정한 수산자원이 일정량 이상으로 수확 된 경우에는 상품으로 간주되어야한다는 추론을 가지고 기준을 수립하는 것이 제안되었음.

37) Chair's overview of the third session of the Preparatory Committee, p.5

다양한 견해가 표명되었다. 선진국의 접근을 제한하는 경우 해양과학조사(Marine Scientific Research)에 큰 타격이 있을 수밖에 없기 때문에 선진국은 이로 인한 과학 발달의 저해를 우려하였다. 또한 이에 더하여 이익공유에 대해서도 논의가 이루어졌다.<sup>38)</sup> 개발도상국의 경우에는 인류공동유산의 원칙의 연장선상에서 모든 이익에 대한 공유가 필요하다고 보았고 이익공유의 형태로서 금전적·비금전적 형태를 모두 포함하여야 한다고 주장하였다. 반면 선진국의 경우에는 의무적 이익공유를 원칙적으로 반대하고 만약 이익공유가 이루어진다고 하더라도 비금전적 형태로만 이루어지도록 그 범위를 한정지우려는 모습을 보였다.

그런데 개발도상국의 주장이 모두 수용되는 경우에는 선진국이 우려하였듯이 해양과학조사 등 기초과학 연구에 많은 장애물이 생기기 때문에 지속가능성 여부를 떠나 해양생물의 이용 및 발전 자체가 어려워질 가능성이 있다. 또한 해양유전자원을 개발하여 상품을 판매하는 사업자들에게 과도한 의무가 주어져 새로운 비용을 발생시키는 경우, 이 비용은 다시 소비자들에게 전가될 가능성이 분명 존재한다. 그렇다면 이것이 과연 개발도상국이 주장하는 형평성에 합치하는 방향인지에 대한 의문이 든다.

접근 및 이익공유와 관련하여 많은 개발도상국은 해양과학조사와 생물탐사(bioprospecting)를 구별해서 정의하고 별도로 취급해야 한다는 의견을 많이 제시하였다. 즉 상업적 이익을 목적으로 하는 생물탐사의 경우에는 접근과 그에 대한 이익공유가 순수한 과학목적의 해양조사로 이루어지는 경우와는 달라야 한다고 본 것이다. 유엔해양법협약에서 해양과학조사를 하나의 부에서 자세히 다루고 있으며 공해 상 자유의 범주 안에 포함되어 있지만 정작 해양과학조사가 무엇인지에 대해서는 정의되어 있지 않다. 해양과학조사에 대한 정의를 포함하지 않는 것으로 끝난 유엔해양법협약의 협상과정에 대한 많은 연구는 이에 대한 다양한 접근법이 있었고 많은 국가가 다양한 안을 제시했었다는 것을 보여준다.<sup>39)</sup> 즉 해양과학조사에 대한 정의를 내리는 것에는 많은 어려움이 존재하며 그 뿐 아니라 해양과학조사와 생물탐사를 완벽히 분리하는 것 역시 쉽지 않은 일이다. 해양생물에 대한 연구가 상업용 물질을 개발하려는 의도로 시작되는 경우도 있지만, 대부분의 경우 해양과학조사로 시작하고 이후에

<sup>38)</sup> Ibid.

<sup>39)</sup> George K. Walker, *Definitions for the Law of the Sea: Terms Not Defined by the 1982 Convention*, 2011 p.241.



생물탐사로 발전 하는 경우가 많았다. 그렇지만 해양과학조사가 생물탐사로 변화하는 시점은 분명하지 않으며 생물탐사에 대한 전 세계적으로 통용되는 정의 역시 존재하지 않으므로 이 둘을 구분하는 것에는 어려움이 따른다.

## 2. 해양보호구역을 포함한 지역기반관리수단과 같은 조치(Measures such as area-based management tools, including marine protected areas)

생태계 접근법은 해양 환경의 상호 연결된 현실을 고려하여 해양 관리자가 해양 이용을 규제해야 할 필요성을 강조한다. 그에 따라 이러한 목표를 달성하는데 도움을 주는 해양공간계획(marine spatial planning: MSP), 해양보호구역(marine protected areas: MPA), 해양오염방지협약(MARPOL73/78)의 특수지역(special areas) 등을 포함한 지역기반관리수단이 주목을 받고 있다.<sup>40)</sup> 그런데 육상의 보호구역이 육지 표면적의 12%를 넘는 수치로 지정되어 있는 반면, 해양의 생물다양성을 보존하기 위해 지정되는 해양보호구역의 경우 현재 전 세계 해양 표면적의 2.8%밖에 안 되는 수준에 그치고 있다.<sup>41)</sup>

이러한 지역기반관리수단에 대해 BBNJ 논의는 해양보호구역을 그 중심으로 하여 진행되고 있다. 해양보호구역에 대한 국제법상 보편적으로 확립된 정의는 존재하지는 않지만 보호구역(Protected area)의 경우에는 생물다양성협약 및 IUCN 2008가이드라인에서 각각 “특정 보전목적을 달성하기 위하여 지정되거나 또는 규제되고 관리되는 지리적으로 한정된 지역”, “관련된 생태계 서비스 및 문화적 가치와 함께 자연을 장기간 보존하기 위해 법률 또는 기타 효과적인 수단을 통해 식별·현신·관리되는 명확하게 정의된 지리적 공간”으로 정의하고 있다. 그리고 지역 협정이라 할 수 있는 북동대서양 해양환경보호협약(OSPAR Convention)의 경우 MPA에 대해서 “해양 환경의 생물종, 서식지, 생태계 또는 생태적 과정을 보호하고 보존하기 위한 목적으로 국제법에 부합하는 보호, 보존, 복원 또는 사전 예방적 조치가 수립된 해양 지역 내의

<sup>40)</sup> Donald R Rothwell, Tim Stephens, *The international Law of the Sea*, 2nd edition (2016) pp.510-511

<sup>41)</sup> UNESCO, “Facts and Figures on Marine Biodiversity”, <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/ioc-oceans/focus-areas/rio-20-ocean/blueprint-for-the-future-we-want/marine-biodiversity/facts-and-figures-on-marine-biodiversity/>(마지막 접속일 2017. 10. 25)

구역”이라고 정하고 있다.<sup>42)</sup>

해양보호구역을 포함한 지역 기반관리수단의 목적 역시 BBNJ 논의의 기본 목적인 “해양생물다양성의 보존과 지속가능한 이용”을 달성하기 위한 것이라는 점에는 논의 참여한 국가 사이에서 합의가 이루어진 것으로 보이나 그 외에도 기후변화에 대한 회복력, 해양의 복원(restoration) 등을 목적에 포함시키려는 국가들도 존재하였다.

그리고 현재 많은 국제적, 지역적, 부문별 체제에서 지역관리수단을 이미 채택하고 있는 경우가 많으므로 이런 단체들 간 강화된 협력과 조율의 필요성 및 각 기관의 권한을 침해하지 않는 것에도 합의가 있었다. 하지만 이들 대부분은 지역수산기구에 속하기 때문에 보호구역을 설정함에 있어 생물다양성보다는 특정 어종의 보호를 목적으로 하여 지정된 경우가 많다. 하지만 각 구역, 국가마다 경제적, 기술적 및 생태학적 차이로 인해 특정지역의 국가들의 요구를 충족시키기 위한 보다 구체적 규칙을 정하는 경우 지역협정과 협력 및 조정이 필수적이라고 할 것이다.<sup>43)</sup> 또한 보호를 필요로 하는 구역을 식별하기 위하여 특수성, 희귀성, 취약성, 생물학적 생산성, 대표성, 의존성, 자연성, 연계성 등을 고려하는 것에 합의가 있었다.<sup>44)</sup>

반면 해양보호구역을 포함한 지역기반관리수단 관련 절차에 대해서는 국가들 간 이견이 많았고 따라서 앞으로 추가 논의가 필요한 부분이다. 특히 의사결정 구조에 대하여 다수결 또는 만장일치제 중 어떠한 방식을 택할 것인지에 대해서 격렬한 논쟁이 있었다. 만장일치제를 택하는 경우 한 국가라도 반대를 하면 해양보호구역 등의 설정이 불가능하기 때문에 필요함에도 불구하고 많은 시간이 걸릴 수 있다는 단점이 지적되었다. 이에 대한 단적인 예를 최근에 이루어진 남극 로스해의 해양보호구역 지정과정에서 찾아볼 수 있다. 남극보호연합(Antarctic and Southern Ocean Coalition : ASOC)은 다년간 남극 해양생물자원 보존위원회(Convention for the Conservation

42) An area within the maritime area for which protective, conservation, restorative or precautionary measures, consistent with international law have been instituted for the purpose of protecting and conserving species, habitats, ecosystems or ecological processes of the marine environment.

43) Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*, 2012, p.333.

44) Report of the Preparatory Committee established by General Assembly resolution 69/292: Development of an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (Advance, unedited version), p.13.

of Antarctic Marine Living Resources : CCAMLR) 회원국에게 로스해에 해양보호 구역을 지정해야한다고 주장하며 이에 대한 결의안 채택을 촉구해 왔으나 만장일치가 이루어져야 하는 의사결정구조로 인해 2012년 CCAMLR 연례회의에서 미국과 뉴질랜드가 남극의 로스해에 MPA지정을 제안한 이래 4년이 지난 2016년에야 겨우 이루어지게 되었다. 그러나 BBNJ의 지역기반관리수단에 관한 의사결정구조가 만장일치체에 찬성하는 국가들은 대부분의 국제다자협약의 경우 의사결정의 구조로 만장일치체를 추구하고 있으며 이를 택할 경우 결정이 이루어진 후 이행준수 확보가 용이하다는 장점을 가지고 있다는 점을 근거로 삼아 주장을 전개하였다.

### 3. 환경영향평가(Environmental impact assessments : EIA)

현재 많은 국제법 문서에는 환경영향평가에 대한 내용 및 의무를 담은 조항이 포함되어 있다. 이는 환경에 피해를 줄 수 있는 활동을 개시하기 전에 환경영향 평가를 실시할 의무가 국제적 차원에서 승인 및 수락되고 있음을 의미한다. 많은 국가가 환경영향평가라는 제도를 채택하고 있다는 사실 역시 환경영향평가가 국제환경법의 원칙으로 확립될 수 있음을 시사한다.<sup>45)</sup> 특히 최근의 Pulp Mill Case에서 국제사법재판소는 “국경을 넘어 특히 공유천연자원에 중대하게 부정적 영향을 미칠 수 있는 개발행위를 준비하는 과정에서는 환경영향평가를 수행하는 것이 일반국제법상 요구된다”고 하여 환경영향평가를 국제관습법상의 일부를 구성하는 것으로 보았다.<sup>46)</sup> BBNJ의 논의 진행과정에서도 ABNJ에서의 활동에 대해 환경영향평가를 거치도록 규정할 필요성에 대해서는 참여 국가들의 합의가 있었으나 절차, 적용범위 등에 대해서는 조금씩의 이견을 보였다.

유엔해양법협약에서는 환경영향평가의 의무에 대해 정하고 있다. 각국은 자국의 관할권 또는 통제 하에서 계획된 활동이 해양환경에 실질적인 오염 또는 중대하고 해로운 변화를 가져올 것이라고 믿을 합리적인 근거가 있는 경우, 그 국가는 실행 가능한 한 그 활동의 해양환경에 대한 잠재적인 영향을 평가하고, 그 평가결과에 관한 보고서를 적당한 간격을 두고 권한 있는 국제조직에 송부하여야 하며, 이를

45) 박병도, 국제환경법상 환경영향평가에 관한 연구, 환경법연구 제27권 2호, 2005, 182면

46) *Pulp mills on the river uruguay case*, ICJ Report 2010, para 204, pp.72-73.

모든 국가가 이용할 수 있도록 하고 있다. 하지만 유엔해양법협약의 규정은 매우 일반적이고 추상적이므로, 새로운 구속력 있는 국제문서에서 효과적인 환경영향평가 체제를 마련하기 위해서는 각 요소들을 구체화하는 작업이 필요한 상황이다. 이에 따라 BBNJ 준비위원회에서는 지리적 범위, 환경영향평가 발동요건, 절차, 보고서의 내용, 전략적 환경영향평가 등에 대해 세부적으로 논의가 이루어졌다.

먼저 지리적 범위를 논하는데 있어 Trans boundary EIA, 즉 월경성 환경영향평가의 범위에 대해 국가 간 서로 다른 의견이 충돌하였다. 이는 다른 사안들과 달리 선진국과 개발도상국 사이의 대립이 아닌 각 국가의 지리적 위치 및 자국의 이익을 고려한 태도에 따른 대립으로 보인다. 먼저 영향의 위치가 아니라, 행위가 이루어지는 위치에 기반을 두어 “행위 위주의” 접근법을 취해야 한다고 주장한 국가들이 존재하였다. 이 접근법 하에서 국제문서는 국가 관할권 밖의 영역에서 영향이 발생할 가능성과 관계없이 국가 관할권 이외의 영역에서 수행되는 활동만을 환경영향평가의 대상으로 한하게 된다.<sup>47)</sup> 이와 반대로 행위의 위치가 아닌 영향의 위치에 기반을 둔 “영향 위주의” 접근법을 주장한 국가도 다수 있었다. 이 접근법에 따르면 새로운 국제문서는 국가 관할권 밖의 영역 또는 국가 관할권 영역에서 수행되는지 여부와 상관없이 국가 관할권 밖의 영역에 영향을 미치는 활동을 환경영향평가의 대상으로 포함시키게 된다.<sup>48)</sup>

또한 환경영향평가에 대한 체계 또는 규정을 이미 채택한 지역 및 부문, 국제기구의 업무를 존중할 필요성에 대해서는 의견수렴이 있었고 특히 국제해저기구(International Seabed Authority : ISA)의 업무와 관련하여 구체적 언급이 이루어졌다.<sup>49)</sup>

환경영향평가의 발동요건에 대해서는 새로운 국제문서가 유엔해양법협약 하에서 이루어지는 것에 착안하여 유엔해양법협약의 환경영향평가에 대해 정하고 있는 제 206조를 하나의 중요한 기준으로 삼았다. 즉 제206조에서는 “각국은 자국의 관할권이 나 통제 하에 계획된 활동이 해양환경에 실질적인 오염이나 중대하고 해로운 변화를 가져올 것이라고 믿을만한 합리적인 근거가 있는 경우, 해양환경에 대한 이러한 활동

47) Chair’s overview of the third session of the Preparatory Committee, p.15.

48) *Ibid*, p. 16.

49) *Ibid*.

의 잠재적 영향을 실행 가능한 한 평가하고 제205조가 규정한 방식에 따라 이러한 평가의 결과에 관한 보고서를 송부한다.”라고 정하고 있으므로 “실질적인 오염이나 중대하고 해로운 변화”를 환경영향평가 실시 여부를 결정하는 발동요건의 기준으로 사용하지는 주장이 있었으며 이에 대해 많은 국가들의 지지가 있었다. 나아가 환경영향평가의 대상에 관하여 이러한 기준에 더해 구체적 리스트를 정하지는 국가들도 존재하였으나, 이에 대한 합의는 이루어지지 않았다. 이를 반대하는 국가들은 앞으로의 ABNJ에서 이루어질 행위 및 활동들이 어떻게 발전하고 변할지 미리 예측할 수 없으며, 국제문서의 개정이 쉽지 않은 점을 들어 자세한 대상사업을 구체적으로 열거하는 방식은 비효율적이라고 지적하였다.

전략적 환경영향평가(Strategic Environmental Assessment : SEA)에 대해서도 합의가 이루어지지 않은 채로 제4차 준비위원회가 마무리되었기에 앞으로 추가적인 논의가 필요한 부분으로 남아있다. 전략적환경영향평가의 도입을 찬성하는 국가의 경우에는 전략적환경영향평가가 특히 누적 영향과 그 이후의 프로젝트 기반 환경영향평가를 다루는데 유용하다고 설명했다. 또한 전략적 환경영향평가를 통해서 해양공간 계획(Marine Spatial Planning : MPA) 사이의 연계가 보다 탐구될 수 있다는 주장도 제기되었다. 또한 MPA를 설정함에 있어서 중요한 정보를 제공할 수 있다는 점도 전략적환경영향평가가 포함되어야 한다는 근거 중 하나로 주장되었다. 하지만 이를 반대하는 국가의 경우 전략적환경영향평가의 개념이 아직 모호하고 특히 국제사회에서 이루어지는 경우를 상징하기가 어렵다고 반박하였다. 특히 중국의 경우에는 유엔환경법협약에는 전략적환경영향평가의 대상이라고 할 수 있는 국가 계획, 프로그램 등에 대하여 환경영향평가를 거치도록 하는 의무를 규정하고 있지 않기 때문에 새로운 국제문서에 포함되어서는 안 된다고 강조하였다.<sup>50)</sup>

환경영향평가는 사전예방적 관리 수단 중 하나로 어떠한 행위를 수행한다고 했을 때 이 행위가 환경에 미칠 영향을 종합적으로 조사하고 예측하여 그 피해를 최소화하고 개발과 보전이라는 두 주요 가치를 확보할 수 있도록 한다. 하지만 환경문제는 외부성이 크고, 과학적 전문성을 강조하지만 상대적으로 불확실성도 매우 높은 분야이기 때문에 모든 것을 미리 예측할 수 없고 그만큼 환경영향평가의 절차법적 성격이

<sup>50)</sup> Earth Negotiations Bulletin (ENB), <http://enb.iisd.org/vol25/enb25127e.html> (마지막 접속일, 2017. 9. 5.)

강조된다고 할 것이다. 그렇기 때문에 절차적 의무와 실체적 의무는 서로 개별적이라고 했을 때 실체적 의무위반을 입증하고 인정하기는 어려우며, 이러한 면은 Pulp Mill Case에서도 확인된다. 그렇기 때문에 환경영향평가제도는 사전예방적 조치로서 어느 정도 성과를 얻을 수 있을지는 몰라도 근본적인 해결책이 되기는 어렵다.<sup>51)</sup> 하지만 환경영향평가의 실효성을 높이기 위해 국제법 체제에서 강한 의무를 부과하는 경우에는 이는 다시 국가 주권의 문제와 부딪히게 된다는 문제점이 있다.

환경영향평가 시행의 의무는 국제관습법 상의 의무로 받아들여지고 있는 만큼 BBNJ 논의에서도 많은 국가들이 그 필요성을 공감하고 있으나 많은 국가들이 참여하고 있는 논의인 만큼 그 세부 내용을 정함에 있어 각기 서로 다른 의견을 가지고 있다. 앞으로 논의를 진행해나감에 있어 국가의 영토주권과 환경보호의무에서 어느 정도의 균형점을 찾을 수 있도록 해야 할 것이다.

#### 4. 역량강화와 해양과학기술이전(Capacity-building and transfer of marine technology)

환경문제의 특성상 아무리 특정국가가 환경오염 및 그로 인한 부작용을 저감하고 없애기 위해 노력한다고 하여도 다른 국가들이 환경의 보호를 위한 노력을 하지 않는다면 긍정적인 결과를 기대하기 어렵다. 이러한 맥락에서 개발도상국 역시 환경보호의 노력을 할 수 있도록 하기 위하여 개발도상국의 역량강화와 그에 대한 과학기술이전의 중요성이 강조되고 있다. 최근의 국제환경협약에서는 관련 조항을 포함시키고 있는바, 그 필요성에 대하여 공감대가 어느 정도 형성되어 있다고 할 것이다.

유엔해양법협약은 제14부 해양기술의 개발과 이전(제266조~제278조)에서 해양기술개발의 이전과 국제사회의 협력에 대해 이미 기술하고 있다. 특히 제266조에서는 회원국이 개발도상국의 사회적, 경제적 발전을 촉진하기 위하여 해양자원의 탐사·개발·보존 및 관리, 해양환경의 보호와 보전, 해양 환경 내에서의 해양과학조사 및 이 협약과 양립하는 그 밖의 활동에 관하여 해양과학기술분야에서 원조를 필요로 하고 이를 요청한 국가, 특히 내륙국(land-locked states)과 지리적불리국(geographically

<sup>51)</sup> 소병천, 국제하천의 수질오염에 대한 국제법규범 고찰, 국제법학회논총 제56권 제3호, 2011, 63면.

disadvantaged states)을 비롯한 개발도상국의 해양과학기술분야의 능력개발을 촉진하도록 정하고 있다. 이러한 점에 비추어보면 새로운 국제문서에서의 역량강화와 해양과학기술이전에 대한 내용을 포함하도록 하는 것의 당위성은 확보되었다고 할 수 있다. 준비위원회의 많은 국가 역시 새로운 국제문서의 목적을 달성하기 위해서는 주요 구성요소로서 역량강화 및 해양과학기술이전을 포함시켜야 한다는 점에 합의하였다. 하지만 이를 새로운 국제문서에서 자발적으로 규정할 것인지 아니면 법적 의무를 부과할 것인지에 대해서는 의견 수렴이 이루어지지 못하였다.

그런데 역량강화와 해양과학기술이전의 경우에는 교차이슈(cross cutting issue)의 성격을 가지고 있다는 의견이 많은 국가들에 의해 제기되었다. 즉 해양유전자원과 이익공유, 해양보호구역을 포함한 지역기반관리수단과 같은 조치, 환경영향평가의 경우에 개발도상국의 경우에는 이를 이행하고 활용할 충분한 능력과 인프라가 갖춰져 있지 않기 때문에 이에 대한 역량강화 및 해양과학기술이전이 논의될 필요가 있다는 것이었다.

또한 많은 개발도상국들이 “공통의 그러나 차별적 책임(Common But Differentiated Responsibilities : CBDR, 이하 CBDR)”을 주장하며 역량강화와 해양과학기술이전이 의무적으로 이루어져야 한다는 의견을 제안한 경우가 많았다. 하지만 BBNJ의 논의는 기후변화와 성격이 다르기 때문에 기후변화에 관한 논의에서와 같이 CBDR 원칙을 바로 적용할 수 있을지에 대해서는 많은 의문이 든다. 기후변화의 경우 많은 선진국들이 화석연료를 사용하여 온실가스를 대기에 배출해 온 것이 분명하기에 선진국이 역사적 책임을 지는 것이 정당화된다. 하지만 현재 공해 및 심해저에서 이루어진 행위의 경우 이 행위들의 주체가 선진국에 한정되는 것도 아니며 역사적 책임을 인정할 만큼의 많은 행위가 이루어진 것 역시 아니기 때문에 CBDR 원칙이 적용되는 영역이라고 보기 어렵다. 특히 심해저 활동의 경우에는 아직까지도 상업적인 개발이 개시되고 있지 않은 상태이다.<sup>52)</sup> 이에 더해 이미 유엔해양법협약과 이에 대한 이행협정에서 환경적 피해를 최소화하기 위한 규정을 포함하고 있으며 심해저로부터 채굴된 광물은 심해저기구의 규칙과 절차에 따라 양도되도록 규정하고 있기 때문에 선진국이 독점적으로 얻은 과거의 이익이 있다고 볼 수도 없다. 물론 기후변화로 인해 해수의

52) 박찬호/김한택, 앞의 책, 158면

온도가 올라가거나 대기 중 높아진 이산화탄소 농도로 인해 해양산성화가 진행되어 해양생물다양성에 영향을 끼친다고 할 수 있을 것이다. 하지만 이는 이미 유엔기후변화 협약에서 다루고 있는 문제이므로 유엔기후변화협약의 포럼에서 논의되는 것이 더 효과적이고 타당하다고 판단된다.

이에 더해 기술이전의 경우 기술에 관련한 특허를 가지고 있는 주체가 국제협약의 주체인 국가가 아닌 민간인인 경우가 대부분이기 때문에 지적재산권과 관련한 문제가 발생하게 된다. 당사자인 국가가 의무를 이행하기 위해 특허를 가지고 있는 개인에게 강제적인 기술이전을 요구하는 경우에는 이는 개인의 재산권을 부당하게 침해하는 결과를 초래할 수 있으며 이는 WTO 및 TRIPs 협정 등 다른 규범과의 충돌로 이어질 가능성이 있다. 이에 대해 해양과학기술의 특허를 많이 보유하고 있는 선진국의 경우 지적재산권 문제는 다른 국제협약 포럼에서 논의하여야 할 문제이고 새로운 국제문서에서 이와 관련된 내용은 포함시키지 않을 것을 주장하고 있다.

그런데 역량강화와 과학기술이전에 관하여 규정하고 있는 다자간환경협약들의 경우 제공국의 의무만을 규정하는 경우가 대부분이다. 하지만 효과적인 이행을 위해서는 제공국뿐만 아니라 수혜국 역시 노력할 필요가 있다고 판단된다. 특히 이미 기후변화나 심해저와 같은 많은 분야에서 역량강화 및 기술이전과 관련된 여러 프로그램이 진행되고 있으나 이를 통하여 눈에 띄는 성장을 하거나 성과를 거둔 경우가 많지 않다. 먼저 수혜국의 수요를 적절히 파악하지 못한 것이 실패요인 중 하나로 많이 거론된다. 하지만 이에 더해 해당교육을 받은 개발도상국의 인재들이 그 분야와 관련해 계속 전문성을 가지고 일을 하는 경우가 드물고, 교육 이후 관리가 되지 않는 것도 성공적 역량강화 및 과학기술이전의 장애물로 작용하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 제공국과 수혜국의 정보교환이 원활하게 이루어져야 할 필요가 있다. 따라서 정보공유체계인 Clearing House Mechanism을 구축하여 제공국과 수혜국이 각자 필요한 정보를 제공하도록 촉구할 필요가 있는 것으로 판단된다. 더 나아가, 수혜국의 인재들에 대한 사후 관리 및 현황을 모니터링하고 이를 보고하는 등의 의무를 부과하는 것도 효과적인 결과를 얻기 위한 방안이 될 수 있을 것이다.



## V. 결론

이상으로 ABNJ의 해양생물다양성의 보존과 지속가능한 이용에 관한 유엔해양법 협약 하의 법적구속력 있는 법문서 개발을 위해서 진행된 국제사회의 논의과정과 4가지 패키지 이슈 및 각 이슈의 주요 세부 쟁점들에 대하여 살펴보았다.

앞서 살펴본 바와 같이, 현재 BBNJ에 대한 새로운 국제문서의 논의 양상에는 해양유전자원 및 이익공유 이슈에 대한 선진국과 개발도상국의 격렬한 대립이 가장 중심에 위치해 있다. 그리고 그 밖의 다른 이슈들과 관련해서는 해양보호구역, 환경영향평가, 역량강화 및 해양기술이전이 필요하다는 문제의식을 대부분의 국가가 공유하고 있는 것으로 보이나 각국의 이해관계에 따라 세부적인 내용에 대해서는 이견이 있는 부분이 존재하므로 앞으로 추가 논의를 통한 합의가 필요한 상황이다.

그런데 우리가 여기서 주목하고 잊지 말아야 할 첫 번째 점은 BBNJ에 대한 새로운 법적구속력 있는 국제문서를 마련하기로 국제사회가 합의한 것은 ABNJ의 생물다양성의 감소를 막고 인간 활동으로 인한 부작용을 최소화하고 지속가능한 이용을 위해서였다는 것이다. 하지만 지금까지의 논의 양상을 보면 BBNJ 논의의 목적이라고 선언하고 있는 “관할권 이원 해양생물의 다양성 보존과 지속가능한 이용의 달성”보다는 각 국가들이 미래에 해양유전자원으로부터 발생할 수 있는 경제적 이익을 자국이 조금이라도 더 누릴 수 있도록 하는 것을 최우선으로 삼고 있는 것으로 보여, 주객이 전도되어 있다는 느낌을 지우기 힘들다. 이러한 상황이 지속된다면 새로운 국제문서 탄생에 차질을 빚을 것이고 설령 성안이 된다고 하더라도 많은 국가의 참여를 기대할 수는 없을 것이다. 물론 경제적 이익 역시 중요한 가치로서 각 국가가 포기하기 어려운 부분이기엔 침예한 대립으로 이어질 수밖에 없고, 그에 따라 성안이 이루어지기까지의 과정이 험난하고 많은 시간을 필요로 하게 되는 것은 당연한 결과다. 하지만 모든 국가들이 동의하는 환경의 중요성에 대한 인식을 기본으로 한 ABNJ의 해양생물의 다양성 보존과 지속가능한 이용의 달성이 BBNJ의 근본적 목적임을 잊어서는 안 될 것이며 이에 초점을 맞출 필요가 있다.

둘째로는 정식명칭에도 나와 있듯이 “유엔해양법협약 하(under UNCLOS)”에 법적 구속력 있는 국제문서를 개발해야 한다는 점이다. 또한 새로운 국제문서는 기존의 법문서, 체제, 관련 국제적, 지역적, 부문별 기구를 훼손(undermine)시키지 않아야

한다는 원칙에도 합의가 있었다는 점 역시 중요한 대목이다. 왜냐하면 이들은 새로운 국제문서를 개발하고 새로운 법질서를 확립하는데 있어 한계 범위를 설정해주는 역할을 하기 때문이다. 현재 새로운 국제문서를 개발하려는 것은 기존의 범규범이 형성될 시점에는 예상하지 못했던 새로운 상황들이 등장함으로 인하여 야기된 법적 공백을 메우기 위해서이다. 육상위주로 이루어졌던 인간의 활동이 과학기술의 진화에 따라 해양, 특히 ABNJ까지 확대되면서 법적 진화가 필요해진 것이다. 그렇다면 이러한 법적 공백을 채우기 위한 법적 진화에는 한계가 없는 것인가? 앞서 언급하였듯이 현재 BBNJ의 논의에 있어서 국제사회는 유엔해양법협약 하에 새로운 문서를 개발하는데 있어 합의하였고 이는 분명 새로운 해양법질서가 형성될 범위의 한계를 결정한 것이다. 아무리 입법의 공백이 있다고 할지라도 새로운 국제규범을 만들어 가는데 있어 국제사회의 합의라는 한계점이 우선되어야 할 것이다. 따라서 유엔해양법협약의 근본적인 법리를 바꾸지 않는 범위 내에서 논의가 이루어지고 새로운 법문서가 성안될 필요가 있다. 물론 훼손(undermine)이 무엇을 뜻하는지에 대한 각 국가, 그리고 학자들 간에 많은 이견들이 있고 이에 대해서는 앞으로 연구가 수행되어야 할 것이다.

마지막으로 유념해야 할 점은 환경문제는 매우 복잡하며 종합적 해결책을 요구하는 분야라는 것이다. 그리고 해양생태계는 육지생태계와 매우 다른 성질을 가지고 있으며 과학적 불확실성의 크기가 매우 큰 분야이다. 그러므로 현존하는 육상위주의 범규범을 그대로 적용하기 보다는 해양의 특성에 알맞고 적절한 방향을 찾아내야 한다. 이를 위해서는 BBNJ논의에 있어 과학적 문제를 법안에 어떻게 품어야 할지에 대해 보다 신중한 고민이 필요하다.

논문투고일 : 2017. 10. 31. 심사일 : 2017. 11. 23. 게재확정일 : 2017. 11. 24.

## 참고문헌

- 경익수, “UN해양법협약과 생물다양성협약간의 상호관계에 대한 연구”, 『한국해법학회지』, 제27권 제1호, 2005.
- 국제해양법학회, 『유엔해양법협약 관련 쟁점과 대응방안』, 세창출판사, 2012.
- 김대순, 『국제법론 제18판』, 삼영사, 2015.
- 박병도, “국제환경법상 환경영향평가에 관한 연구”, 『환경법연구』, 제27권 2호, 2005.
- 박수진, “국가관할권 이원지역(ABNJ)에서의 국제해양법질서와 향후 과제: 해양유전 자원에 관한 국제레짐 논의를 중심으로”, 『경희법학』, 제47권 제4호, 2012.
- 박찬호/김채형 등, 『유엔해양법협약 해설서 I』, 지인북스, 2010.
- 박찬호/김한택, 『국제해양법 제3판』, 와이북스, 2016.
- 소병천, “국제하천의 수질오염에 대한 국제법규범 고찰”, 『국제법학회논문집』, 제56권 제3호, 2011.
- 이창열, “유엔해양법협약상 영해에서의 연안국 행위에 대한 재판관할권”, 『국제법학회논문집』, 제60권 제4호, 2015.
- 정인섭, 『신국제법강의』, 박영사, 2014.
- 조홍식, “환경법의 해석과 자유민주주의”, 『서울대학교 법학』, 51권1호, 2010.
- Antonio Cassese, *International Law*, Oxford, 2005.
- Bin Cheng, *The Legal Regime of Airspace and Outerspace; The Boundary Problem, Fuctionalism versus Spatialism; The Major Premises*, 5 *Annals of Air and Space Law* (1980)
- Dire Tladi, *The Common Heritage of Mankind and the Proposed Treaty on Biodiversity in Areas beyond National Jurisdiction : The Choice between Pragmatism and Sustainability*, *Yearbook of international Environmental Law*, Vol. 25, No.1, 2015.
- Donald R Rothwell, Tim Stephens, *The international Law of the Sea*, Bloomsbury Publishing, 2016.
- George K. Walker, *Definitions for the Law of the Sea: Terms Not Defined by the 1982 Convention*, Martinus Nijhoff Publishers, 2011.

OECD, *Marine Biotechnology Enabling Solutions for Ocean Productivity and Sustainability*, OECD Publishing, 2013.

Robin Waner, Conservation and sustainable use of high-seas biodiversity; steps towards global agreement, *Australian Journal of Maritime and Ocean Affairs*, Vol. 7, No.3, 2015.

Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*, Cambridge University Press, 2012.

UNGA resolution 59/24 (2004. 11. 17.)

UNGA resolution 67/78 (2012. 12. 11.)

UNGA resolution 69/292 (2015. 6. 19.)

ICJ Pulp mills on the river uruguay case, ICJ Judgments, International Court of Justice, 2010.

유엔해양법국 웹사이트 <http://www.un.org/depts/los/>

유네스코 웹사이트 <http://www.unesco.org/>

Earth Negotiations Bulletin (ENB) <http://enb.iisd.org/>

GEF 웹사이트 <https://www.thegef.org/>

**[Abstract]****Analysis of the Discussion on the BBNJ and its  
Implication**

Ah Young Cho

(Korea Institute of Ocean Science &amp; Technology)

Although Areas Beyond National Jurisdiction (ABNJ) cover a substantial portion of the earth's surface, marine ecosystems are subject to negative impacts from human activities. However, the threats to marine biodiversity in ABNJ have not been sufficiently addressed by existing legal framework, which in turn, led to a call for a comprehensive set of rules at the international level. Consequently, the General Assembly decided to develop an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction in 2015. The Preparatory Committee had discussed the elements of a new Implementing Agreement, and adopted its report to the General Assembly at its fourth session.

This paper will present a brief overview of recent discussions taking place at the global scale, examine potential legal and policy implications, and identify some of the challenges that require further consideration. First, the overarching goal of the discussion is to promote the conservation and sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction. Second, keeping in mind that the parties are obliged under UNCLOS to create an international legally binding instrument, new international regime should be limited to the agreement reached among international communities. Finally, environmental issues are often so complex and require comprehensive response that careful approach must be taken to fully incorporate science into legal decisions.

**주 제 어** 국가관할권 이원지역, 생물다양성, 해양유전자원, 이익공유, 지역기반관리수단, 환경영향평가, 역량강화 및 해양과학기술이전

**Key Words** Areas Beyond National Jurisdiction, Biodiversity, Marine Genetic Resources, Sharing of benefits, Area-based management tools, Environmental impact assessments, Capacity-building and transfer of marine technology