

# 지속가능한 개발의 원칙과 생물다양성 보전의 법적 연계성의 검토\*

윤익준\*\*

## 차 례

- I. 서론
- II. 생물다양성의 개념 및 협약의 주요내용
- III. 생물다양성 보전과 지속가능한 개발의 관계
- IV. 지속가능한 개발 원칙의 국내 환경법적 수용현황 및 평가
- V. 결론

## [국문초록]

지속가능한 개발은 환경보전과 경제개발의 균형점을 찾음으로써 성장의 한계 및 재화의 비효율적인 활용에 따른 형평성의 문제를 극복하기 위한 대안으로 등장하였다. 이러한 지속가능한 개발원칙은 비록 선언적 규정으로 그 자체로 법적 구속력을 지니지 못한다 할지라도 국제환경법의 일반원칙으로서 관련 국제문서의 해석과 적용의 기준이 되거나 새로운 국제환경협약의 체결에 반영될 수 있다.

이러한 지속가능한 개념이 가장 잘 반영된 것인 생물다양성협약이다. 동 협약은 생물종과 유전자원 그리고 생태계의 보전과 더불어 생물자원의 지속가능한 이용, 유전자원의 접근 및 이익공유, 전통지식의 보전의 측면에서 지속가능한 발전의 개념을 포함하고 있다.

\* 이 논문은 2009년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2009-413-B00026).

\*\* 연세대학교 법학연구원 연구교수, 법학박사

지속가능한 개발 원칙은 생물다양성 협약상 갈등의 해소와 보전의 목적을 달성하기 위해 내재적으로 함축되어 있으며, 국내법적으로도 물다양성의 보전과 관련하여 보전 또는 보호지역제도, 생물다양성관리계약제도, 생태계보전협력금제도 등을 통해 보전과 지속가능한 이용의 맥락에서 수용·발전되어 가고 있다.

## I. 서론

자연에 대한 인간의 태도는 상당한 변화를 겪고 있다. 즉, 오늘날 자연보전이란 생태계와 생물종의 다양성 및 생물종 내의 유전적 다양성의 보호라는 생물다양성의 보전 개념으로 전환되고 있다.<sup>1)</sup> 과거 '자연보전'이란 인간이 자연을 향유할 수 있는 기회를 지속적으로 누리기 위해 그리고 경관보호와 같은 미적 가치의 보호를 위해 이루어져 왔다. 또한 생물종의 보호와 관련한 국제환경협약들 역시 특정 생물종의 보호 및 보전이란 측면에서 발전되어 왔다. 1971년 체결된 물새서식지로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약(Ramsar Convention on wetlands of International Importance, Especially as Waterfowl Habitat, Ramsar Convention)<sup>2)</sup>이나 멸종위기에 처한 야생동·식물 국제거래에 관한 협약(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Founa and Flora, CITES)<sup>3)</sup> 등이 그 대표적인 예이다.<sup>4)</sup>

그렇다면 오늘날 보전의 대상인 생물다양성(biodiversity)이란 어떠한 개념인가?<sup>5)</sup>

1) David Farrier, *Conserving Biodiversity on Private Land: Incentives for Management or Compensation for Lost Expectation?*, 19 Harv. Envtl. L. Rev 1 (1995), p. 304.

2) 11 I. L. M. 963 (1972).

3) 12 I. L. M. 1085 (1973).

4) 이 밖에도 남극물개보전협약(Convention for Conservation of Antarctic Seals, 1972)이나 포경의 규제를 위한 국제협약(International Convention on the Regulation of Whaling, 1946) 등 다양한 국제협약들이 특정 생물종의 보전과 관련하여 수립되었다.

5) 생물다양성의 개념과 관련해서는 그 이해의 폭을 달리하고 있다. 즉, 생물학자들은 생물다양성을 모든 살아있는 존재의 다양성으로 정의하고자 할 것이고, 농업인은 토양, 내륙 그리고 지역에 대한 변화로부터 산출하는 다양한 잠재력을 이용하는 것에 더 관심을 기울인다. 산업의 측면에서 생물다양성은 생명공학에 유용한 유전자원의 보고 또는 이용가능한 생물자원의 집합으로 여겨질 것이다. 이와 같은 다양한 관점에 따라 생물다양성의 보전 및 지속가능한 이용에 대한 대응방법이 달라지게 된다.

먼저, 생물다양성은 ‘생명 또는 인생’을 뜻하는 ‘*bios*’와 ‘다양성’을 뜻하는 라틴어 ‘*diversitas*’에 어원을 둔 용어로 문자 그대로 생물다양성은 모든 자연적인 생명의 형태들의 변이성을 대변하는 용어이다.<sup>6)</sup> 쉽게 표현하자면 생물다양성이란 지구상의 존재의 본질을 구성하는 모든 유전자(*gene*), 생물종(*species*), 서식지(*habitats*) 그리고 자연적인 과정을 포함하는 개념이다.<sup>7)</sup>

역사적으로 인류는 자연환경과 끊임없이 투쟁하면서 생존에 필수적인 모든 것을 얻어 왔고, 또한 지구라는 폐쇄된 자연환경 즉, 생물다양성의 일부로 존재해 왔다. 그러나 산업혁명 이후, 인구의 폭발적인 증가와 더불어 화석연료의 무분별한 사용과 경제 성장이나 기술의 발달에 따른 재화의 남용은 극심한 생물다양성의 손실은 물론 인류를 성장잠재력의 한계상황으로 내몰았다.<sup>8)</sup> 오늘날 생물다양성의 손실은 지역적인 범위에 국한되는 것이 아니라 국경을 초월하여 전 세계적으로 영향을 미치며, 종국적으로 현세대는 물론 미래세대에 이르기까지 인류의 지속적인 생존을 위협하게 되었다.<sup>9)</sup>

이러한 위기의식 하에 1992년 리우 유엔환경개발회의를 계기로 채택된 리우선언(Rio Declaration)은 국제환경법의 새로운 패러다임을 제시해주었다. 특히 주목할 만한 것은 환경보전과 경제 개발을 상호의존적인 관계로 전향할 수 있는 ‘지속가능한 개발(*sustainable development*)’의 원칙을 제안하였다는 점이다. 이러한 지속가능한 개발의 개념을 적극 수용한 생물다양성협약<sup>10)</sup>은 생물종, 유전자원, 생태계의 보전

Christian Lévêque, Jean-Claude Mounolou., *Biodiversity*, Jhon Wiley & Sons, Ltd. (2003), p. 5.

6) Snape, William J, *eds.*, *Biodiversity and the law*, Washington, DC : Island Press (1995), p. xix.

7) *Ibid.*

8) 1962년 사이언스지에 공동체 모두가 사용하여야 할 재화인 자연자원을 시장기능에 맡겨두고 무분별하게 남용하게 되면 자원이 고갈될 위험이 있다는 내용을 담은 『공유지의 비극(The Tragedy of the Commons)』은 경제학을 비롯한 환경과 관련한 분야에 있어서 공동체의 합의를 통해 이용을 제한하는 제도의 필요성을 제기하고 있다. Garrett Hardin, “The Tragedy of the Commons”, *Science*, 162 (1968), pp. 1243-1248.

9) 생물다양성의 감소는 회복이 불가능한 비가역적인 현상이며, 건강하고 쾌적한 환경을 영위할 터전을 상실하게 됨을 의미하므로 생물다양성 내지 생물자원을 보전한다는 것은 인류의 생존을 위한 필수적인 과제이다. 함태성, “한국의 자연환경보전법제의 현황 및 발전방향”, 『환경법연구』 제28권 제2호 (2006), 36면.

10) Convention on Biological Diversity, 31 I. L. M. 818 (1992).

(conservation)<sup>11)</sup>은 물론 그 다양성의 보전과 함께 지속가능하게 이를 이용함(sustainable use)<sup>12)</sup>을 규정하고 있다. 그러나 지속가능한 개발을 위한 동 협약 내의 보전과 지속가능한 이용의 개념상의 혼란은 개도국과 선진국간의 대립(남북문제), 환경과 경제의 통합과 관련하여 많은 논란을 야기하고 있다.

이에 생물다양성의 보전 생물다양성협약과 환경과 사회 전반에 새롭게 제시된 지속가능한 개발 원칙의 개념과 구체적 내용은 무엇이며, 생물다양성협약 내에 이러한 지속가능한 개발 원칙이 어떻게 내재되어 있는지를 검토해보고 국내 법제의 수용 현황 및 그 발전방안에 대해 논의하고자 한다.

## II. 생물다양성의 개념 및 협약의 주요내용

### 1. 개관

생물다양성협약은 리우선언과 근접한 시기에 체결된 협약으로 수많은 다자간 국제 환경협약 가운데 여러 가지 측면에서 중요한 의미를 지니고 있다. 먼저, 동 협약이 채택되기 이전에 환경보호 또는 보전의 대상은 특정 생물종(CITES 등)이나 이러한 생물종을 보호하기 위한 서식지 중심이었다(람사르협약 등). 반면 동 협약이 채택된 이후에는 생물종과 유전자 그리고 생태계 전반에 걸쳐 그 다양성을 보전하기 위한 포괄적이고 체계적인 접근이 시도되고 있다. 또한 생물다양성협약은 환경의 보전뿐만 아니라 사회·경제적인 요소 및 정치적 문제 특히 개도국과 선진국간의 형평의 문제들 까지도 고려하고 있다.

11) 보전(conservation)은 “자원기반의 장기간 생존능력(viability)을 위태롭게 하거나, 과도한 환경적 피해를 입히지 않는 방법으로 개인 또는 지역사회나 상업적인 이용을 위해 자연자원의 부분적 또는 전체적인 이용을 허용하면서 관리하는 과정”을 말한다. 반면 보존(preservation)은 “인력이나 자연력의 간섭 이전의 존재했던 자연의 원래의(pristine) 상태를 유지하는 것”으로 이해된다. Andy Crump, Dictionary of Environment and Development: People, Places, Ideas and Organizations, 1993, p. 61.

12) 생물다양성협약은 ‘지속가능한 이용’을 “장기적으로 생물다양성의 감소를 유발하지 아니하는 방식과 속도로 생물다양성의 구성요소를 이용함으로써 현재세대와 미래세대의 필요와 욕망을 충족시키기 위한 잠재력을 유지하는 것을 말한다”고 규정하고 있다(제2조).

생물다양성협약은 그 전문 및 제1조에 협약의 3가지 목적을 규정하고 있다. 첫째는 생물학적 다양성의 보전을, 다음으로 생물다양성 구성요소들의 지속가능한 이용을, 끝으로 유전자원의 이용으로부터 발생하는 이익의 공정하고 공평한 공유를 목적으로 한다.<sup>13)</sup> 동 협약은 이러한 세 가지 목적의 균형을 추구하고 있다.

비록 동 협약상 ‘지속가능한 개발’이라는 용어가 직접적으로 언급된 경우는 불과 단 한 번에 불과하지만, 생물다양성은 ‘인류 공동의 관심사(common concern of mankind)’로서 인간의 삶에 필수불가결한 존재이며, 지속가능한 개발의 개념과 가장 핵심적으로 결부되는 협약이라고 할 수 있다. 협약에서는 지속가능한 개발의 하나의 요소인 지속가능한 이용의 개념이 보전과 더불어 주요하게 다루어진다.

## 2. 생물다양성의 개념

생물다양성협약이 채택되기 이전까지 생태계 보전 노력은 ‘야생(wildlife)’이라고 불리는 것을 대상으로 하였다.<sup>14)</sup> 그러나 보전의 대상이 되는 야생동·식물의 범위가 대형 포유류나 조류들에 한정되어 있었기 때문에 그 밖에 지구상에 살고 있는 다양한 생물종 및 생태계의 중요성이 간과되어 왔다.

반면 생물다양성협약은 생물다양성을 “육상·해양 및 그 밖의 수중 생태계와 이들 생태계가 부분을 이루는 복합 생태계등 모든 분야의 생물체간의 변이성을 말한다. 이는 종 내의 다양성, 종간의 다양성 및 생태계 다양성을 포함한다”고 정의함으로써 광범위한 생태계 및 생물종 전반을 포함하고 있다(제2조). 이처럼 협약이 생물다양성의 개념상 생명체의 모든 형태를 포함하였기 때문에 생태계 및 환경 보전에 있어 보다 포괄적인 접근을 용이하게 하는 도구가 될 수 있다.

협약상 생물다양성은 서로 다른 생태계의 빈도와 다양함을 의미하는 생태계<sup>15)</sup> 다

13) 생물다양성협약 전문 및 제1조.

14) 생물다양성협약은 생물다양성을 정의하면서 ‘야생(wild)’과 ‘길들여진 또는 사육된(domesticate or cultivated)’ 동·식물을 구별하고 있다. 즉, 후자의 경우 “인간의 필요를 충족시키기 위하여 진화과정에 인위적인 영향을 받은 종”이라고 정의하고 있다(제2조). 이러한 개념은 생물자원의 원산지와 관련하여 주요한 특성을 가지며, 가령 외래종일지라도 길들여지거나 사육되어 고유한 특성을 지니게 되는 경우에는 그 원산지가 인정된다(제2조 참조).

15) 1935년 영국의 식물학자 탄슬리(A. Tansley)는 동물들이 식물에 의존할 뿐만 아니라 식물도 여러 가

양성(ecosystem diversity)과 서로 다른 생물종의 빈도와 다양함을 의미하는 생물종<sup>16)</sup> 다양성(species diversity) 그리고 서로 다른 유전자 혹은 그 다양성을 의미하는 유전적 다양성(genetic diversity)을 포함하고 있다.

또한 경우에 따라서는 ‘생물자원(biological resources)’<sup>17)</sup>이나 생태계와 같이 특정한 유형을 지칭하는 말로도 사용하고 있다. 그러나 생물다양성은 ‘생물자원’과 구별되는 개념이다. 생물자원은 실질적으로 또는 잠재적으로 인간을 위하여 이용가치가 있거나 이용가치를 지닐 수 있는 자원만을 그 대상으로 하기 때문에 지구상의 모든 생물을 포함하지 않으며 생물다양성의 일부 또는 구성요소라고 할 수 있다.

마찬가지로 협약은 유전적 다양성과 관련하여 ‘유전물질(genetic material)’<sup>18)</sup>과 ‘유전자원(genetic resources)’<sup>19)</sup>을 정의하고 있는데 과학적인 의미에서 유전물질은 실제적, 잠재적 가치 여부에 관계없이 그 의미가 적용되고 있으나, 반면에 유전자원은 실용성과 관련되는 용어로 정의되고 있다. 또한 협약에서는 생물을 ‘유전물질’을 가진

---

지 방법으로 동물에 의존하며, 이들은 모두 살아있지 않은 비생물적 요소와 밀접한 관계를 이루고 있다는 사실을 밝히면서 생물적 그리고 비생물적 요소를 포함하는 하나의 개념으로 ‘생태계’라는 용어를 제창하였다. 최영길 외, 『환경과 인간, 교학사 (1999), 22면; 혹은 1869년 ‘생태학(ecology)’이라는 용어를 제창한 독일의 생물학자 Haeckel이 생태계의 의미를 처음으로 정의했다고도 하며, 생태계를 “어떤 지역의 모든 생물이 물리·화학적 환경(무생물적 환경)과 상호작용을 하며 에너지의 흐름에 의해 뚜렷한 영양단계, 생물의 다양성 및 물질의 순환을 만들어내는 하나의 시스템”이라고 정의하기도 한다. 김만구 외, 『인간과 환경』, 도서출판 따님 (1999), 20면.

16) E. O. Wilson은 그의 저서 『생명의 다양성(The Diversity of Life)』에서 ‘생물종(species)’을 “하나의 개체군이나 유연성이 가까운 생물들로 된 일련의 개체군들로 구성된 분류의 기본 단위”로 정의하면서, 유성생식을 하는 생물종은 좁은 의미에서 “생물학적인 종의 개념, 즉 자연상태에서 서로 자유로이 교배하지만 다른 생물종의 구성원들과는 교배하지 않는 개체군(population)”이라고 정의하였다. 에드워드 윌슨(Edward O. Wilson), 황현숙 역, 『생명의 다양성(The Diversity of Life)』, 도서출판 까치 (1995), 391면. 동 저서에서 윌슨은 생물다양성을 “동일한 종에 속하는 유전적 변종들로부터 속, 과, 더 높은 분류단계를 망라하며 모든 단계에서 고려되는 생물들의 다양성을 말하며, 여기에는 특정 서식 지내의 생물군집들과 그들이 살아가는 물리적 환경으로 구성되는 생태계의 다양성도 포함된다”고 정의하고 있다. *Ibid.*

17) 생물다양성협약은 ‘생물자원(biological resources)’을 “인류를 위하여 실질적 또는 잠재적으로 사용되거나 가치가 있는 유전자원·생물체 또는 그 부분·개체군 또는 생태계의 그 밖의 생물적 구성요소를 포함한다”고 정의하고 있다(제2조).

18) ‘유전물질’이라 함은 유전의 기능적 단위를 포함한 식물·동물·미생물 또는 그 밖의 기원의 물질을 말한다(제2조).

19) ‘유전자원’이라 함은 실질적 또는 잠재적 가치를 지닌 유전물질을 말한다(제2조).

유기물의 한 부분이라는 뜻으로 사용한다. 예를 들어 유전물질에는 종자, 정자 혹은 개개의 유기물 등을 비롯하여 식물이나 동물 또는 미생물에서 추출한 염색체, 유전인자, 박테리아와 같은 DNA도 포함된다. 그렇지만 DNA를 갖고 있지 않은 생화학적 파생물은 포함되지 않는다.<sup>20)</sup> 즉 유전의 기능적 단위(functional units of heredity)를 포함하는 동·식물, 미생물 또는 그 밖의 유전적 기원이 되는 물질이 유전물질이고, 이 중 실체적 또는 잠재적 가치를 가진 것이 유전자원이다. 이와 같이 유전의 기능적 단위를 가지기 위해서는 최소한 DNA 정보를 가진 핵을 가지고 있어야 한다.

나아가 동 협약에서는 생물다양성을 과학적인 의미로, 즉 생물의 다양함과 생물이 살아가는 시스템의 다양함으로 정의하고 있는데, 협약의 법적 의무를 이행하기 위한 당사국들은 필요에 따라 생물다양성의 실체적인 존재 즉, 유전물질, 개체군 및 생태계의 보전을 위해 노력하도록 하고 있다. 특히 생물다양성의 보전은 '생물'이라는 그 속성으로 인해, 인간의 이용과 결부되어 생물자원과 그 '지속가능한 이용'을 배제할 수 없다.

따라서 생물다양성 보전을 위한 법률의 규정은 생태계, 생물종, 개체군 혹은 유전자와 같은 생물다양성의 요소들을 보전하기 위해서 적절한 범위를 포함하여야 한다. 이러한 이유 때문에 생물종, 유전물질, 생태계 등의 개념이 중요하며, 협약의 이행에 있어서 중요한 역할을 한다.<sup>21)</sup>

또한 생물다양성의 정의에서는 생물종·유전자·생태계의 다양성만을 염두에 두고 있으나, 문화적 다양성 역시 인간사회와 결부되어 온 생물다양성의 일종으로 보아야 할 것이다.<sup>22)</sup> 생물종 다양성, 유전적 다양성, 생태계 다양성이 생물학적인 개념이라

20) Glowka, L, *et al.*, A Guide to the Convention on Biological Diversity, IUCN Gland and Cambridge (1994), p. 18.

21) 문제는 얼마나 많은 알려지지 않은 생물종들이 인간에게 발견되지 않고 지구상에 살고 있는 지에 대해 과학적으로 불확실하다는 점이며, 이는 생물종에 대한 인간의 이해에 있어 한계로 여겨진다. John Charles Kunich, *The Uncertainty of Life and Death: The Precautionary Principle, Gödel, and the Hotspots Wäger*, 17 Mich. St. J. Int'l L. 1 (2008), p. 15. 이러한 점에서 협약이 그 전문을 통해 "생물 다양성이 현저히 감소 또는 손실될 위협이 있는 경우, 완전한 과학적 확실성의 결여가 이러한 위협을 피하거나 최소화하는 대책을 지연시키는 구실이 되어서는 아니된다"는 사전배려원칙을 반영하고 있음은 중요한 의미를 지닌다고 할 것이다.

22) David Hunter *et al.*, International Environmental Law and Policy, Foundation Press, (2002), pp. 936-937.

면 문화적 다양성은 인류사회의 발전과 생물학적인 다양성과의 관계를 나타내는 것이다. 인류 역시도 생물다양성의 하나의 구성체로 볼 수 있으며, 인류의 문화와 삶은 생물다양성과의 상호작용을 통해 존재한다고 볼 수 있을 것이며, 전통지식의 보전이나 지속가능한 이용과 관련하여 문화적 다양성 역시 중요한 의미를 지닌다고 할 것이다.

이처럼 보전의 주체가 특정 생물종이나 서식지 중심에서 생물다양성으로 전환된 데에는 생물다양성이 지니는 가치의 중요성이 제고되었기 때문이다. 그렇다면 생물다양성이 지니는 가치는 무엇인가? 과학자들과 환경주의자들은 단순히 야생동·식물 또는 심지어 생태계 보다 생물다양성이 더 큰 경제적 가치를 지닌 자원을 뜻한다고 믿기 때문에 생물다양성의 개념을 강조한다. 실제로 생물다양성은 야생동·식물과 생태계 양자 모두의 가치를 포함하기에 충분할 정도로 포괄적인 개념이다.

야생동·식물의 이용은 식량, 애완동물, 관상어, 조류 관찰과 같은 레크리에이션을 위한 의도를 포함하여 비교적 잘 알려져 있다. 이는 생물다양성과 특히 야생동·식물의 보전과 이용의 중요한 동기이기도 하다. 또한 생태계는 오늘날 인류에 대한 실질적인 경제적 혜택을 제공하는 것으로 잘 알려져 있다.

그러나 생태계의 명백한 중요성에도 불구하고, 생태계의 기능과 가치는 여전히 논란의 여지가 있다. 이러한 논란의 근본적인 이유는 생물다양성이 제공하는 기능과 가치는 '그냥 주어진 것'이고 따라서 이는 '무료'라고 여기기 때문이다. 물론 목재와 어류와 같은 생물종을 통해 얻는 상품에 대해서는 그 경제적 가치를 매길 수 있다. 그러나 대부분의 생물다양성의 가치는 그것이 가치가 없기 때문이 아니라 시장가치로 환산하기 어렵기 때문에 그 경제적 가치가 무시되는 경향이 있다.<sup>23)</sup>

자연이 제공하는 무료 서비스는 인간 사회와 경제를 뒷받침하는 보이지 않는 토대를 이루고 있으며, 언제나 그것이 존재할 것이라는 전제를 통해 개발과 발전을 도모하고 있다. 그러나 이러한 자연이 주는 서비스의 무절제한 이용은 결국 서비스의 질적 저하, 즉 생물다양성의 훼손으로 인한 자연의 서비스 제공능력의 감소를 불러왔다. 그 결과 경제적인 피해뿐만 아니라 인류의 생존마저도 위협함으로써 가렛 하딩이

23) James Salzman, *Valuing Ecosystem Service*, 24 *Ecology L. Q.* (1997), p. 887; Gretchen Daily, *eds.*, *Nature's Service: Societal Dependence on Natural Ecosystem Services and Natural Capital*, *Nature* (1997), p. 387.

지적한 이른바 『공유지의 비극(The Tragedy of the Commons)』을 초래하고 있다.

생물다양성의 손실은 어떤 식물, 동물 혹은 미생물이 다음세대에 이용될 수 있는지 알지 못하고 또 이를 예측할 수도 없기 때문에, 실제로 거의 모든 생물종 혹은 생태계는 어떤 종류이든 보전되어야 한다. 이러한 맥락에서 생물다양성의 보전은 중요한 의미를 가진다. 생물다양성의 보전이 가지는 의미에 대해서 생물다양성 손실의 회복불가능성, 미 발견된 생물종과 그러한 생물종의 생태학적 역할의 중요성, 생태계의 한계적 속성, 생물다양성의 경제적 영향 등을 들기도 한다.<sup>24)</sup>

### 3. 생물다양성의 보전

생물다양성협약은 생물다양성의 보전과 생물자원의 지속가능한 이용 그리고 유전 자원과 관련한 공평한 접근 및 이익공유를 목적으로 하고 있다. 생물다양성협약은 이러한 목적들 간의 관계에 있어 보전이 다른 두 가지 목적에 비해 우월하다거나 보전의 목적을 달성하기 위한 부수적인 도구라고 명시하지 않았으므로 이러한 목적들은 동등하게 고려되어야 할 것이다.<sup>25)</sup>

이와 같이 보전이 최우선 과제를 배제하는 경우, 다른 목적들 즉, 지속가능한 이용과 유전자원에 대한 접근 및 이익공유 사이의 적절한 균형을 어떻게 찾아가야 할 것인가? 먼저 개도국과 선진국간의 타협점을 모색하고자 했던 협약의 설립배경을 검토해보면 선진국은 보전을 지향한 반면 개도국은 보전에 있어 개발의 문제와 지역적 특성을 고려할 수 있기를 원하였다.

협약은 보전(conservation)과 관련하여 ‘현지내(in-situ)’ 보전과 ‘현지외(ex-situ)’ 보전을 구분하고 있다. 협약은 ‘현지내’ 보전을 “생태계 및 자연서식지의 보전과 자연환경에서의 종의 적정한 개체군의 유지 및 회복을 말한다. 사육종 또는 배양종의 경우,

24) 이경희 외, 「생물다양성의 환경법적 보호: 자연환경 및 멸종위기종의 보호를 위한 국내의 입법동향과 향후과제」, 길안사, (1997), 33-34면.

25) Duncan French, *International Law and Policy of Sustainable development*, Juris Publishing, Inc. (2005), p. 132. 반면 협약의 핵심은 생물자원의 보전에 관한 것이고, 다른 목적들은 어떻게 보전할 것인가에 대한 방법론이라는 견해도 있다. D. McGraw, *The CBD - Key Characteristics and Implications for Implementations*, 11 *Review of European Community and International Environmental Law* (2002), p. 23.

그들이 그들의 고유한 특성을 발전시킨 주위환경에서의 보전·유지 및 회복을 말한다.”고 정의하는 한편 ‘현지의’ 보전을 “생물다양성의 구성요소를 그 자연서식지외에서 보전하는 것을 말한다.”고 정의하고 있다(제2조).

나아가 협약은 현지내 보전의 구체적인 내용으로 당사국들에 “가능한 한 그리고 적절하게(as far as possible and as appropriate)” 다음의 조치를 취하도록 하고 있다: i) 생물다양성의 보전에 필요한 보호지역의 확정; ii) 관리기준의 설정 iii) 보전과 지속가능한 이용을 보장하기 위한 생물자원의 규제·관리; iv) 생태계, 자연 서식지 보호의 장려; v) 보호지역의 인접지역에서의 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발을 촉진; vi) 악화된 생태계를 회복·복원시키며 위협받는 종의 회복을 촉진; vii) 생명공학에 의한 생물변형체의 이용 및 방출에 연관된 위해성을 규제·관리 또는 통제하는 방법을 수립 또는 유지; viii) 생태계·서식지 또는 종을 위협하는 외래종의 도입을 방지·통제·박멸; ix) 전통지식의 보전 및 유지와 그 이용으로부터 발생하는 이익의 공평한 공유; x) 멸종위기의 생물종 보호를 위한 법적 및 규제방법의 개발 및 기타 개도국에 대한 재정지원 및 협력에 관한 사항(제8조).

현지의 보전의 구체적인 내용으로 동식물, 미생물의 현지의 보전시설의 설치 및 유지, 현지의 보전을 위한 생물종 수집의 관리 및 규제 등을 들 수 있다(제9조).

제8조의 규정에 따라 협약은 생물다양성 보전에 있어 핵심적 사항으로 당사국에 자국의 생물다양성 자원을 관리하고, 해당 자원의 주변지역을 보호지역으로 지정할 의무를 지우고 있다.

그러나 이를 제외하고 동 협약은 대부분의 규정들에 있어 인간의 관여를 전제로 하고 있다. 즉, 협약의 다수의 조항들은 생물다양성 요소의 식별과 모니터링, 보전 그리고 토지이용계획, 현지의 보전 및 지속가능한 이용행위, 연구와 교육 그리고 기술적·과학적 협력을 통해 긍정적인 요소로 인간의 행위 또는 간섭을 조장하고 있다. 동시에 협약은 생물다양성에 중대한 역효과를 지니거나 지닐 우려가 있는 행위와 외래종의 도입을 식별하고 규제하면서 생물다양성에 위협이 되는 인간의 행위를 제한할 필요에 대해서도 다루고 있다(제8조(g)). 이러한 협약의 상반된 조문은 인간의 개발 목표와 자연의 수요가 조화될 수 있는지에 대한 불확실성이 반영되어 있다.

#### 4. 지속가능한 이용

생물다양성협약의 채택 이후 특별한 관심의 대상이 된 하나의 문제는 생물자원의 지속가능한 이용을 증진하기 위한 당사국들의 의무에 관한 것이었다. 생물다양성협약은 보전과 지속가능한 이용의 개념을 구별하고 있지만, 협약 전반에 걸쳐 지속가능한 이용을 규정하고 있다. 즉, 생물다양성협약은 협약의 전문, 제1조(목적), 제6조(보전 및 지속가능한 이용을 위한 일반조치), 제7조(확인 및 감시), 제8조(현지내 보전), 제10조(생물다양성 구성요소와 지속가능한 이용), 제11조(유인조치), 제12조(연구 및 훈련), 제13조(공공교육 및 홍보), 제16조(기술에의 접근 및 기술이전), 제17조(정보교환), 제18조(기술·과학협력) 등의 조문에 지속가능한 이용에 관한 규정을 두고 있다.

보전과 지속가능한 이용은 서로 상호보완적인 관계를 지니도록 의도되었다.<sup>26)</sup> 그림에도 불구하고 지속가능한 이용은 보전과 달리 생물다양성의 지속적인 감소를 야기하지 않는 방법과 비율로 생물다양성의 구성요소를 이용하는 것으로 정의되고 있으며, 이는 현세대와 미래세대의 수요와 욕구를 충족할 수 있도록 유지되도록 규정되어 있다.

이는 몇 가지 점에서 보전과 구별되는 특징을 지닌다. 먼저, 협약에서의 지속가능한 이용은 이용의 속도와 특성뿐만 아니라 수단들까지 고려하고 있다는 점이다. 둘째, 지속가능한 이용의 목적은 환경적이라는 측면과 구별된다는 점이다. 셋째, 생물학적인 목적에서 출발하지만 폭넓은 사회적 수요와 지속가능한 개발의 원칙을 반영하고 있다. 넷째, 지속가능한 이용의 요건은 생물다양성이 아니라 생물자원에 대한 것이라는 점이다.<sup>27)</sup>

지속가능한 이용은 주로 협약 제6조와 제10조에 규정되어 있는데 협약 제6조는 보전과 지속가능한 이용의 통합이 국가의 의사결정에 통합될 것을 요하며, 당사국들에게 생물다양성에 악영향을 회피하거나 최소화할 것을 요구하고, 당사국들에 전통적인 문화적 관행에 따른 생물자원의 보호와 관습적인 이용을 장려할 것을 의무화하고 있다. 나아가 생물학적 다양성이 감소된 경우 훼손된 지역에 대한 시급한 조치를 수행

26) Duncan French, *supra* note. 25, p. 141.

27) *Ibid.*

하고 지속가능한 이용을 위해 공공기관과 사적영역의 협력을 증진할 것을 요구한다.<sup>28)</sup>

이러한 협약의 조문들은 지속가능한 이용이 생물다양성의 보전을 증진하기 위한 유용한 도구라는 것을 전제로 한다. 그러나 이러한 전제는 효과적인 보전조치 없이는 달성될 수 없을 것이므로<sup>29)</sup> 보전과 지속가능한 이용의 관계는 상호보완적인 것이라 할 수 있다.

##### 5. 공평한 접근과 이익 공유

공평한 접근과 이익 공유(fair access and benefit sharing: ABS)는 유전자원 또는 유전적 다양성과 관련이 있다. 유전적 다양성은 제약산업과 특히 관련이 깊는데 가령 현재 사용되고 있는 약품의 40% 이상이 생물로부터 유래한 것이다.<sup>30)</sup> 이러한 유전적 다양성과 풍부함은 개도국의 영토 내에 존재하는 반면, 산업적 그리고 기술적·재정적인 능력은 주로 선진국들이 가지고 있다.<sup>31)</sup> 그 결과 이러한 이익의 접근과 잠재적인 이익의 공유 문제가 발생하게 된다.

공평한 접근과 이용과 관련하여 유전적 다양성의 지속적인 탐사와 연구 및 이용이 필요하다는 점은 분명하다. 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용은 식량과 보건 기타 세계 인구성장에 따른 수요를 충족시키기 위해서 인류의 지속가능한 발전을 위해 필수불가결한 문제로 인식되고 있다. 문제는 이러한 목적을 달성하기 위해서는 기술과 유전자원 그리고 형평의 관점에서 이익의 공유 모두가 충족되어야 한다는 점이다.

이에 생물다양성협약은 제15조에 유전자원에 대한 접근에 관한 규정을 두고 있으며, 제16조에 기술협력과 제19조에 이익공유에 관한 규정을 두고 있다. 특히 협약은 상호 동의하에서 유전자원의 접근 이용이 이루어질 수 있도록 제15조 제5항에서 사전 통고승인절차를 거치도록 함으로써 지속가능한 이용의 증진을 꾀하고 있다.

이러한 유전자원에 대한 접근 및 이익공유의 문제는 문화다양성 또는 전통지식의

28) *Ibid.*, p. 142.

29) Decision VII/12 (2204) annex II.

30) 리차드 리키, 황현숙 (역), 『제6의 멸종(The Sixth Extinction)』 세종서적(1996), 168면.

31) Duncan French, *supra* note 25, p. 146.

보전과 이용의 문제와 깊은 관련을 맺고 있으므로 전통지식에 대한 문제 역시 살펴보아야 한다.

## 6. 전통지식

협약은 현지내(in-situ) 보전에 관한 제8(j)조에서 “국내 입법에 따라 생물다양성의 보전 및 지속가능한 이용에 적합한 전통적인 생활방식이 구현된 원주민 사회 및 현지 사회의 지식·혁신적 기술 및 관행을 존중·보전 및 유지하고, 이러한 지식·기술 및 관행 보유자의 승인 및 참여 하에 이들의 보다 더 광범위한 적용을 촉진하며, 그 지식·기술 및 관행의 이용으로부터 발생하는 이익의 공평한 공유를 장려한다”고 규정하고 있다.

또한 지속가능한 이용의 요건에 따라 전통지식(traditional knowledge)으로서 “전통적인 문화적 관행에 따른 생물자원의 관습적인 이용을 보호하고 장려할 의무”를 당사국에게 부여하고 있다(제10(c)). 협약은 전통지식을 논함에 있어 유전자원과 관련한 전통지식(Traditional Knowledge Associated with Genetic Resources)이라는 의미에서 제한적으로 사용하고 있다. 협약에 있어 전통지식과 관련한 조문은 생물다양성의 보전 및 이용과 관련하여 지역주민과 토착민의 중요성과 역할에 대해 상당히 발전적인 시각을 지니고 있음에 틀림없지만 여전히 인식가능한 법적인 권리로서 이러한 전통지식의 보유자 또는 그 자체로 권리로서 인정되는지 여부는 불분명하다.<sup>32)</sup> 이는 협약이 전문이나 실체적 문구에 있어 ‘권리(rights)’라는 용어의 사용을 의도적으로 회피하고 있음을 통해서도 알 수 있다.<sup>33)</sup> 그러나 2010년 체결된 나고야의정서(Nagoya Protocol)에서는 이를 명시적인 권리로 인정함으로써 유전자원 관련 전통지식의 문제에 있어 진일보하게 되었다.<sup>34)</sup>

32) 특히 지적재산권과 전통지식의 갈등을 통해 이 점은 극명하게 드러나고 있다.

33) P. Brinie and A. Boyle, *International Law and the Environment*, Oxford, Oxford University Press, 2nd ed (2002), p. 580.

34) 나고야의정서 제5.2조, <http://www.cbd.int/abs/text/articles/?sec=abs-05>(최종방문일 : 2011년 11월 22일).

### Ⅲ. 생물다양성 보전과 지속가능한 개발의 관계

#### 1. 지속가능한 개발 원칙의 개관

지속가능한 개발의 개념은 명확하지 않다. 다만 지속가능한 개발의 개념요소들은 새로운 것은 아니지만, 리우선언을 통해 보다 체계적으로 제시되고 있다.

지속가능한 개발이 법적 구속력을 지닌 규범적인 지위를 가지고 있는지 여부와 관련하여 지속가능한 개발의 원칙과 관련하여 공식적으로 동의된 정의가 부재하다는 점은 여전히 국제관습법으로서의 지위를 지니지 못하고 있음을 보여준다. 일반적으로 가장 많이 인용되는 지속가능한 개발의 정의는 브룬트란트 위원회의 보고서인 『우리 공동의 미래』에서 언급하고 있는 지속가능한 개발의 개념이다. 동 보고서는 지속가능한 개발을 “미래세대가 그들의 필요성을 충족시킬 능력을 손상시키지 않으면서 현재 세대의 필요성을 충족시키는 개발”이라고 정의하였다.<sup>35)</sup>

지속가능한 개발은 실제적이고 절차적인 요소를 포함하고 있다.<sup>36)</sup> 실제적 요소들은 주로 리우선언 원칙 3 내지 원칙 8에서 규정하고 있다. 동 원칙들은 환경보호와 경제 개발의 통합, 개발할 권리, 자연자원의 지속가능한 이용, 현재 세대 내와 현재와 미래 세대 간의 자원의 공정한 할당을 포함하고 있다.<sup>37)</sup>

국내 학계에서는 흔히 지속가능한 개발을 샌즈(Sands) 교수의 견해에 따라 “개발은 미래세대의 이익을 고려하여야 한다”는 ‘세대간 형평성’과 “개발이 세계의 가난한 사람들의 수요를 우선적으로 충족시켜야 한다”는 ‘세대내 형평성’을 구분하고, “환경이 적어도 본질적인 환경 서비스를 제공할 수 있도록 하기 위해서 상당한 정도로 보호되어야만 한다”는 관점에서 ‘지속가능한 이용’<sup>38)</sup>과 “환경적, 경제적 그리고 사회적 문제들이 분리되어 고려될 수 없고 통합되어야만 한다”는 ‘환경과 경제의 통합’으로 구분하고 있다.<sup>39)</sup>

35) The World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* (1987), p. 43.

36) Patricia Birnie *et al.*, *International Law and the Environment*, New York: Oxford University Press (2009), p. 116.

37) *Ibid.*, pp. 116-117.

38) 자연자원의 지속가능한 이용의 기준으로 ‘합리적(rational)’, ‘현명한(wise)’, ‘건전한(sound)’, ‘적절한(appropriate)’, ‘최적의(optimal)’ 등의 개념이 제시되고 있다. 노명준, 「신국제환경법」, 법문사 (2003), 86면; 김홍균, 「국제환경법」, 홍문사 (2010), 76면.

## 2. 지속가능한 개발 원칙 요소들과 생물다양성 협약의 법적 연계성 검토

생물다양성협약은 개도국과 선진국간의 상반된 주장을 반영하기 위해 대체로 모호하고 불명확한 규정들로 이루어져 있다. 그럼에도 불구하고 보전과 지속가능한 이용, 접근 및 이익공유의 문제들은 오늘날 환경과 경제개발의 통합을 위한 지속가능한 개발의 원칙과 일응 상통하고 있으며, 양자의 논의 속에서 생물다양성 보전 또는 지속가능한 개발과 관련한 논쟁들에 대한 적절한 합의점 또는 대안을 찾을 수 있다고 여겨진다. 이러한 맥락에서 양자의 관계와 논의를 비교해보고자 한다.

### (1) 개발할 권리와 세대간 형평성 문제

개발할 권리에 대해 리우선언 원칙 2는 “각 국가는 유엔헌장과 국제법원칙에 따라 자국의 환경 및 개발정책에 의거하여 자국의 자원을 개발할 수 있는 주권적 권리를 갖고 있으며 …”라고 규정하고 있다. 나아가 원칙 3은 “개발과 환경에 대한 현세대와 미래세대의 요구를 공정하게 충족할 수 있도록 실현되어야 한다”고 규정하고 있다.

개발할 권리가 법적인 지위를 지니는 것인가에 대해서는 논란이 있지만, 리우선언에 있어서는 개도국들의 입장을 대변하여 환경보호가 개도국의 경제 개발의 필요를 초과해서는 안 된다는 점을 반영하고 있다고 보인다.

이와 같이 원칙 2가 개발할 권리를 인정하지만 반면 원칙 3은 이러한 권리에 대해 중대한 제한을 두고 있다. 즉, 리우선언 원칙 3은 현세대와 미래세대의 개발과 환경의 수요 모두를 충족하기 위해 공정하게 실현되어야만 한다. 이러한 점에서 개발할 권리는 절대적인 권리라기보다는 다른 고려요소들과의 관계에 있어 한정된 범위 내에서만 인정되는 것으로 여겨진다.

나아가 원칙 3이 제시하고자 하는 핵심은 자연자원 및 자연환경의 질을 포함하여 자원의 미래 이용에 관한 선택권을 보전해야 한다는 것이다. 이는 브룬트란트 보고서

39) Philippe Sands, *Principle of International Environmental Law: Framework, Standards and Implementation*, vol. 1 (1995), pp. 194–195; Brown Weiss, *eds.*, *International Environmental Law and Policy*, Aspen Law & Business: 2 edition (2006), pp. 46–47; 노명준, 전게서, 2003, 85면; 김홍균, 전게서, 2010, 76면.

에서 알 수 있듯이 지속가능한 개발이 본질적으로 강조하고자 하는 바는 ‘세대간 형평성’이다.<sup>40)</sup> 지속가능한 개발에 있어 세대간 형평성(inter-generational equity)은 현재 대와 미래세대 모두의 이익을 위하여 형평성 있게 보전되어야 한다는 원칙을 말한다.

이와 같은 미래세대를 위한, 보전을 목적으로 현재대의 개발 및 이용을 제한하는 예는 경제적인 목적을 위한 자연자원의 이용과 관련한 1946년 포경 규제에 관한 국제 협약(International Convention for the Regulation of Whaling)에서도 나타난다.<sup>41)</sup>

자연자원의 개발과 관련하여 생물다양성 협약에서도 “각 당사국은 자국의 환경정책에 따라 자국의 자원을 개발할 수 있는 주권적 권리를 가지며”(제3조)라고 하여 개발할 권리를 인정하고 있다. 다만 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용을 위해 “관할권 이원지역 또는 그 밖의 공동의 관심사”에 대해서는 다른 당사국이나 권한있는 국제기구를 통해 가능한 한 그리고 적절히 협력하도록 규정하고 있다(제4조).

더불어 개발할 권리는 유엔헌장에 따라 국가들 사이의 우호적인 관계와 협력에 관한 국제법의 원칙을 충분히 존중함으로써 인정될 수 있다. 이점에 있어 환경법과 개발에 관한 법은 대체적인 것이 아니라 상호보완적인 필수불가결한 개념이며, 가령 개발이 환경에 대해 심각한 피해를 야기할 수 있는 경우에 예방 또는 적어도 그러한 피해를 완화해야 할 의무를 부과하는 것으로 이해될 수 있다.<sup>42)</sup>

또한 생물다양성협약을 비롯한 다수의 국제환경협약들은 회복불가능한 피해를 회피하도록 규정하고 있으며, 생물다양성협약과 지속가능한 개발의 원칙 모두 사전배려 원칙을 폭넓게 수용하고 있다. 이러한 점에서 개발 즉, 지속가능한 이용을 유지할 목적으로 생태계와 재생가능한 자원을 보전하도록 하는 규정들은 미래세대를 고려한 세대간 형평성이 지속가능한 개발의 본질적인 요소이다. 이에 웨이스(Weiss) 교수는 세대간 형평성이 이미 국제법의 일부로 체화되었다고 주장하기도 한다.<sup>43)</sup> 그러나 ‘형평(equity)’이라는 개념에 대해서 명확한 법적 근거가 존재하지 않고, 다양한 개념으로

40) The World Commission on Environment and Development, *supra* note 35, p. 43.

41) Patricia Birnie *et al.*, *supra* note 36, p. 120.

42) Schrijver, in Bugge and Voigt, *eds.*, Sustainable Development in International and National Law, Martinus Nijhoff Publishers and VSP (2009), pp. 35-56.

43) Brown Weiss, In Fairness to Future Generation: International Law, Common Patrimony and International Equity, The United Nations University, Transnational Publisher, Inc. (1992).

이해될 수 있으므로 법적인 원칙이라기보다는 정치적인 목표에 불과하다는 주장도 제기되고 있다.<sup>44)</sup> 생각건대 지속가능한 개발의 원칙이 다의적으로 해석되듯이 세대간의 형평성이라는 개념 역시 형평이라는 측면에서 일의적으로 정의되기 어려운 개념이라고 보인다. 다만, 지속가능한 개발과 생물다양성의 지속가능한 이용과 보전에 있어 “지속가능한”이라는 의미상 세대간의 형평성은 필수적으로 원용될 수밖에 없는 개념이라고 여겨진다.

## (2) 지속가능한 개발과 지속가능한 이용

지속가능한 이용은 미래세대를 위한 보전보다 오히려 현세대의 자연자원의 보전에 관한 국제법의 맥락에서 지속가능한 개발의 중요한 요소의 하나로 재생가능한 자연자원, 가령 어류와 같은 자연자원의 복원력을 넘어서는 이용·개발을 제한하는 구체적인 기준을 설정하는 것으로 이해된다. 가령 해양생물종과 어류에 대한 국제적·국내적 야생생물에 관한 법률은 “최대 지속가능한 생산량(maximum sustainable yield)”을 기준으로 한다.

그렇다면 생물다양성을 재생가능한 자원이라고 볼 수 있을 것인가? 예를 들어 산림, 동물과 초지와 같이 재생가능한 자원으로 볼 수 있는가? 자원으로서는 생물다양성의 요소는 보전되는 경우에는 재생가능한 자원으로 볼 수 있으나, 보전되지 않은 경우에는 파괴되고, 멸종될 수 있으므로 생물다양성은 비재생가능한 자원에 준하는 것으로 고려되어야 한다. 이러한 주장의 논거는 최대 지속가능한 생산량 접근방법이 인류가 지속가능하지 않은 수확 이상의 수준을 정확히 찾아낼 수 있다는 전제에서 출발하고 있으나 사실상 현재의 과학적 수준에서 이는 실현불가능하고, 그 결과 이러한 방법은 대다수 생물의 개체수를 성공적으로 보호하지 못하였다는 경험에서 비롯될 수 있다.

그럼에도 불구하고 지속가능한 이용은 개발할 권리의 제한요소이자, 다양성의 유지와 존속을 위한 필수불가결한 정책수단인 동시에 지속가능한 개발의 원칙을 이행함에 있어 본질적 요소라고 할 수 있다. 이 원칙은 보전할 권리부터 지속가능한 이용(exploitation)

44) P. Sands, *supra* note 39, p. 200.

에 이르기까지를 그 범위로 하면서, 자연과 인간의 상호작용(interaction)의 대부분의 영역에 걸쳐 있다. 따라서 지속가능한 이용은 자연자원의 기반을 보전할 필요와 최대한의 인간의 생계(livelihood) 유지를 위한 필요 사이의 균형을 유지하는 것이 중요하다.

보전과 지속가능한 이용은 모두 지속가능한 개발을 달성하기 위한 요소이지만, 양자의 관계에 대해서는 명확하게 언급되어 있지 않다. 다만 많은 예에서 인간이 지속가능한 이용으로부터 얻는 사회적, 문화적 그리고 경제적 혜택을 얻고 있기 때문에 지속가능한 이용이 생물다양성의 보전과 복원을 위한 인센티브를 제공하는 보전을 위한 유용한 도구라고 여겨진다. 특히, 개도국의 입장에서 지속가능한 이용을 통한 경제적 이익의 획득 또는 빈곤의 구제는 생물다양성 보전의 중요한 유인수단이라는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

### (3) 보전과 개발의 통합

생물다양성협약은 “생물다양성의 보전과 지속가능한 이용을 관련 개별 분야별 또는 분야간별 계획·프로그램 및 정책에 가능한 한 그리고 적절히 통합한다”고 규정하고 있으며(제6(b)조), “생물자원의 보전과 지속가능한 이용에 대한 고려를 국가정책 결정에 통합한다”고 규정하고 있다(제10(a)조).

리우선언 원칙 4는 “지속가능한 개발을 성취하기 위하여 환경보호는 개발과정의 중요한 일부를 구성하며 개발과정과 분리시켜 고려되어서는 아니 된다.”고 규정하고 있다. 이러한 원칙 4의 규정은 국제관계의 주변부에 머물러 있던 환경적인 고려를 경제 개발에 있어 핵심적인 고려사항으로 반영될 수 있도록 하였다.<sup>45)</sup>

통합은 비록 의무적인 문구를 아닐지라도 1972년 스톡홀름 선언 원칙 13과 특정한 지역협정에서도 살펴볼 수 있으나, 리우선언 및 의제 21(Agenda 21) 물론 생물다양성 협약, 기후변화협약 및 사막화방지협약 등 다른 국제협약과 선언문에도 반영되어 있다.

또한 환경보호와 경제적 발전을 통합할 필요성에 대해서는 *Gabcikovo-Nagyymaros 댐 사건*에서 국제사법재판소에 의해 결정적인 요소의 하나로 간주되었다. 동 재판소는 “경제적인 이유 등으로 인류가 환경에 대한 영향을 고려하지 않고 계속해서 자연

45) *Ibid.*

을 침해하여 왔던 점을 지적하면서 당해 국가는 새로운 행위를 고려하거나 과거에 시작된 행위를 계속함에 있어서 경제 개발과 환경보호를 조화시키는 지속가능한 개발 개념에 주목하여야 함을 언급하였다.<sup>46)</sup>

리우선언 원칙 4의 목적은 개발을 결정함에 있어 환경적인 고려사항이 간과되지 않도록 보장하는 데 있다. 경제 개발과 환경보호와 같이 상반된 가치의 통합은 지속가능한 개발의 개념의 근본이고, 환경적 고려사항의 통합은 비록 상당한 범위의 개선 여지는 남아있지만 국제적인 무역에 영향을 미치는 이슈 중에 하나로 개별 국가와 국제적인 정책의 광범위한 범위에 내재해 있다.<sup>47)</sup>

그러나 리우선언 원칙 4에서 규정하고 있는 지속가능한 개발의 구체적 개념으로서 통합은 순수한 환경적 가치의 추구라고 보기 어렵고, 통합에 그치는 것이 아니라 환경보호와 경제 개발의 조화를 이루기 위해 균형점을 찾아야 한다는 점에서 일정한 한계를 지니고 있다. 더욱이 비교적 잘 정립된 국제 환경규제는 선진국들이 개도국을 제약하는 수단으로 악용될 우려도 있다.<sup>48)</sup>

#### (4) 세대 내 형평성

이른바 세대간 형평성만을 강조하게 되면 세대내의 문제를 간과할 우려가 있다. 세대내의 형평성은 국제적으로 또는 국내적으로 동일한 세대의 형평의 문제를 다루는 것을 말하며, 의제 21이나 브룬트란트 보고서에서 모두 개도국과 선진국간의 불균형을 보상하기 위해 가난한 자의 수요가 지속가능성(sustainability)의 중요한 정책적 우선요소임을 지적하고 있다.<sup>49)</sup> 그러므로 세대간 형평성과 달리 세대내 형평성은 기존의 경제체제 내의 불공평(inequity)을 다루게 된다.

리우선언에서는 이와 같은 세대내 형평성의 개념을 다루고 있지는 않지만, 생물다

46) ICJ Reports (1997) 7, para 140.

47) 반면 리우선언 원칙 12는 환경논리가 자유무역에 대한 위장되거나 자의적인 방해를 구성하지 않도록 함으로써 자유무역을 옹호하는 규정을 두고 있다.

48) 가령 *Tuna-Dolphin 사건*이나 *Shrimp-Turtle 사건*에서와 같이 국내적인 환경을 고려한 어획방법의 제약과 어획물에 대한 환경표시제도가 개도국과의 무역을 제한하는 효과를 지닐 수 있으며, 이는 선진국들에 의해 자국 산업의 보호를 위해 악용될 소지가 있다.

49) Patricia Birnie *et al.*, *supra* note 36, p. 122.

양성협약을 비롯한 개별 국제환경협약 내에서 다루어지고 있다. 또한 세대내 형평성 문제는 오늘날 국제환경법의 발전에 하나의 요인으로 자리매김하고 있다.

세대내 형평성은 빈곤퇴치를 위해 협력할 것을 요구하는 리우선언 원칙 5와 반대로 개도국의 특별한 수요의 인식에 의해 고려되고 있다. 오늘날 국제환경법은 세대내 형평의 원칙에 따라 각 국가의 재정적 또는 기술적 역량의 차이로 인한 차이를 인정하고 각 국가가 각자의 역량과 책임에 따라 공동의 그러나 차별적인 책임의 원칙을 적용하고 있다. 가령 생물다양성협약은 개도국이 자국의 영토 내에서 발견된 유전자원의 이용으로부터 발생한 이익을 “공정하고 공평하게(fair and equitable)” 획득할 수 있는 체계를 마련해 놓고 있다.<sup>50)</sup>

### 3. 소결

살펴본 바와 같이 생물다양성협약은 지속가능한 개발의 원칙이 가장 잘 드러나는 국제환경협약이며, 동 협약은 생물다양성 문제뿐만 아니라 경제적 요소와 형평의 문제를 아울러 고려하면서 생물다양성의 보전과 더불어 지속가능한 이용의 측면을 강조하고 있다.

지속가능한 개발에 있어 4가지 요소인 환경과 경제의 통합, 세대간 형평성, 세대내 형평성 그리고 지속가능한 이용은 생물다양성협약 내의 지속가능한 이용, 유전자원의 접근 및 이익 공유 그리고 전통지식의 보전에 대한 규정을 통해서도 잘 드러나고 있다. 나아가 이러한 세 가지 요소는 보전과 지속가능한 개발 사이의 시너지를 창출·유지하는 역할을 한다.

생물다양성, 빈곤퇴치, 사회적인 발전은 생물다양성협약을 비롯한 다른 국제문서들을 통해서 지속가능한 발전의 원칙에 부합하면서 보다 설득력 있는 규정으로 여겨질 수 있다. 그러나 분명한 것은 이러한 규정들만으로 지속가능한 개발의 원칙에 부합하여 환경보전과 경제 개발의 균형을 유지하면서 사회적 형평성을 유지하는 것은 쉽지 않다. 즉, 이와 같이 국제환경법의 원칙과 각 개념 요소들 간의 연계에도 불구하고 더 많은 협력적 그리고 체계적인 접근과 이행이 이루어져야만 한다.

50) 생물다양성협약 제19조 제2항.

## IV. 지속가능한 개발 원칙의 국내 환경법적 수용현황 및 평가

### 1. 개관

높은 인구밀도와 협소한 국토, 부족한 자연자원을 지닌 우리나라로서는 자연환경의 보전과 개발이라는 양자를 충족시키기 쉽지 않다. 게다가 상당 기간 지속되어온 성장위주의 국가 정책들은 개발과 이로 인한 이득을 내세우면서 최근까지 습지와 같은 생물의 서식지 및 생물다양성의 보고로서 중요한 자연환경을 훼손하여 왔다.

그럼에도 불구하고 한편으로 지속가능한 개발 원칙은 국내 환경 관련 법제, 특히 생물다양성과 관련한 법제에 수용되어 왔다.

특히, 자연환경보전법이나 자연공원법, 습지보전법 등에서는 자연환경의 보전과 더불어 지속가능한 개발 원칙의 주요한 요소로서 지속가능한 이용의 개념을 대부분 수용하여 다양한 제도를 두고 있다. 이 가운데 생물다양성 보전과 관련하여 지속가능한 개발 원칙의 대표적인 구현한 대표적인 제도로서 보전지역의 지정, 생물다양성관리계획제도 및 생태계보전협력금제도를 들 수 있다.

### 2. 생물다양성 보전과 관련한 지속가능한 개발 원칙의 구체적 구현형태 및 평가

#### (1) 보전지역의 지정 및 주민 지원

환경부장관은 자연생태·자연경관을 특별히 보전할 필요가 있는 지역을 생태·경관보전지역으로 지정할 수 있다(자연환경보전법 제12조 제1항). 지속가능한 보전 및 관리를 위해 생태·경관보전지역 지정 시 생태적 특성, 자연경관 및 지형여건 등을 고려하여 세분화하여 지정하도록 하고 있다(동조 제2항).

일반적으로 보전지역에 대해서는 엄격한 행위제한 규정을 두고 있는데(제15조 제1항) 생태·경관보전지역 안에 거주하는 주민의 생활양식의 유지 또는 생활향상을 위하여 필요하거나 생태·경관보전지역 지정 당시에 실시하던 영농행위를 지속하기 위하여, 생태·경관보전지역 또는 그 인근지역에 거주하는 주민이나 생태·경관보전지역 안의

토지·공유수면의 소유자·점유자 또는 관리인의 행위로서 생태적으로 지속가능하다고 인정되는 이용행위 즉, 농사, 어로행위, 수산물의 채취행위, 버섯·산나물 등의 채취행위 그 밖의 이에 준하는 행위를 예외적으로 허용하고 있다(제15조 제2항 및 시행령 제13조 제1항). 다만 취약한 자연생태·자연경관의 보전을 위해 필요한 경우에는 개발사업을 제한하거나 영농행위를 제한할 수 있도록 규정하고 있다(제15조 제5항).

그러나 생태·경관보전지역의 지정 시 당해 지역주민과 이해관계인 및 지방자치단체의 장의 의견을 수렴토록 하고 있으나, 주민참여를 위한 구체적인 절차가 미비하다는 점에서 보전과 지속가능한 이용의 측면에 부합하는 지 의문시 된다.

즉, 생태·경관보전지역이라 하더라도 일정 부분 행위제한의 예외를 허용하고 손실보상에 관한 규정을 두고 있으나, 보전지역의 지정이 지역 주민의 재산권에 상당한 제약은 주게 된다는 점에서 지역주민의 참여를 보장하기 위한 제도적 보완이 요구된다.

## (2) 생물다양성관리계약제도

생물다양성관리계약제도는 1997년 자연환경보전법 개정으로 신설된 제도이다. 동 제도는 멸종위기야생동·식물의 보호를 위하여 필요한 지역, 생물다양성의 증진이 필요한 지역, 생물다양성이 독특하거나 우수한 지역을 보전하기 위하여 토지의 소유자·점유자 또는 관리인과 경작방식의 변경, 화학물질의 사용감소, 습지의 조성 그 밖에 토지의 관리방법 등을 내용으로 하는 계약을 체결하는 제도이다(자연환경보전법 제37조 제1항). 환경부는 2002년 3개 시·군에서 시범사업으로 실시되어 2009년부터 20개 시·군으로 확대 실시하고 있다.<sup>51)</sup> 현재 시행되는 생물다양성관리계약제도의 유형은 경작관리계약과 보호활동관리계약이 있다. 경작관리계약은 사업대상 농경지에 지역주민이 보리(겉보리·쌀보리·맥주보리 등) 등을 계약경작하고, 철새 먹이제공 계약이행에 따른 인센티브를 제공하는 계약 방식을 말하며, 보호활동관리계약은 철새의 먹이 제공을 위한 농작물(벼) 미수확 존치, 벼짚존치, 습터 조성관리 등 지역주민의 철새 및 생태계보전 활동에 따른 인센티브를 제공하는 계약 방식을 말한다.<sup>52)</sup>

51) 환경부 자연자원과, 「2010년도 생물다양성관리계약사업 시행지침」, 2010. 3, 3-4면.

동 제도는 보호 또는 보전지역 지정에 따른 지역주민의 과도한 행위제한 없이 자발적인 계약을 통해 지역 주민 스스로 생물다양성 보전을 위해 노력하도록 한다는 점에서 보전과 지속가능한 이용의 관념에 가장 부합하는 제도라 할 수 있을 것이다.

### (3) 생태계보전협력금제도

생태계보전협력금제도는 불가피하게 훼손을 수반하는 개발사업에 대해 훼손되는 면적만큼 자연환경(생태계)의 복원·보전을 위해 필요한 비용을 부담토록 하는 제도로 2001년 도입되었다.

자연환경은 현세대뿐만 아니라 미래세대의 공동 자산으로 훼손된 자원에 대해 복원이 필요하고, 이러한 점에서 자연환경 또는 생태계에 미치는 영향이 현저하거나 생물다양성의 감소를 초래하는 사업을 하는 사업자에 대하여 생태계보전협력금을 부과·징수하는 것은 생태계보전협력금은 환경법상 원인자 책임원칙에 부합한다고 여겨진다. 나아가 개발사업에 있어 환경문제를 사전에 고려하게 함으로써 환경과 개발의 통합을 유인하는 효과를 지니고 있다.

그러나 훼손면적당 250원/m<sup>2</sup>을 부과하여 부과요율이 낮고, 그 상한액을 10억원으로 제한함으로써 대규모 개발사업에 대한 억제하지 못하고 있다. 그 결과 개발사업으로 인한 이득이 높은 반면 생물다양성의 감소 및 기능적 가치로 상실로 인해 개발사업으로 얻는 이익보다 큰 기회비용을 감수해야 할 우려가 있다. 또한 개발사업으로 얻은 이익으로부터 훼손된 자원을 보상 또는 상쇄(offset)하여야 하는 데 훼손된 자연환경의 보상(compensation)<sup>53)</sup>으로서 복원사업을 위한 재원으로써의 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다.

52) 환경부, 전거서, 2010, 4면.

53) 미국의 경우, 습지 환경에 영향을 줄 수 있는 개발행위에 대한 허가 신청자는 미국의 수역에 대한 영향을 회피하거나 최소화하고 불가피한 경우 보상조치를 취해야 한다. 영향의 회피(avoidance)는 주로 보상적 완화조치(compensatory mitigation)가 고려되기 이전에 행해져야 하고 회피할 수 없다면 환경에 미치는 영향을 최소화(minimization)할 수 있는 전략을 수립하도록 하며 불가피한 경우에는 습지의 복원 또는 조성 등을 통하여 보상적 완화조치를 취하여야 한다. Paul D. C *et al.*, *Wetlands, Streams, and Other Waters: Regulation·Conservation·Mitigation Planning*, Solano Pressbook (2004), p. 126.

## V. 결 론

지금까지 살펴본 바와 같이 지속가능한 개발은 환경보전과 경제개발의 균형점을 찾음으로써 성장의 한계 및 재화의 비효율적인 활용에 따른 형평성의 문제를 극복하기 위한 대안으로 등장하였다. 이러한 지속가능한 개발원칙은 비록 선언적 규정으로 그 자체로 법적 구속력을 지니지 못한다 할지라도 국제환경법의 일반원칙으로서 관련 국제문서의 해석과 적용의 기준이 되거나 새로운 국제환경협약의 체결에 반영될 수 있다.

이러한 지속가능한 개념이 가장 잘 반영된 것이 생물다양성협약이다. 동 협약은 생물종과 유전자원 그리고 생태계의 보전과 더불어 생물자원의 지속가능한 이용, 유전자원의 접근 및 이익공유, 전통지식의 보전의 측면에서 지속가능한 발전의 개념을 포함하고 있다.

무엇보다도 오늘날 생물다양성의 보전과 관련한 문제는 지구상의 생물종 및 개체 수 또는 이들과 다른 비생물적 요소들의 상호작용에 대한 과학적 지식이 부족한 상황에서 국제적으로도 상당한 어려움을 겪고 있다. 더욱이 리우선언을 비롯하여 생물다양성협약 및 관련 국제협약들은 구체적인 이행기준이나 지침이 부족하고, 대부분 권고적 사항만을 규정하고 있다.

더욱이 생물다양성은 인류의 생존에 필수불가결한 문제이며, 단순히 생물종의 개체수나 서식지 보전에 그치는 것이 아니라 그 보전에 있어 생물종과 서식지뿐만 아니라 지역주민, 생물자원으로 생계를 영위한 농림어업인, 제약업체와 같이 유전자원 등을 통해 약품을 제조하는 산업의 종사자 기타 개발사업자나 사회적 빈곤층에게까지 아우르는 환경과 사회 전반에 걸쳐 영향을 미치고 있다.

우리 법제에 있어서도 생물다양성의 보전과 관련하여 보전 또는 보호지역제도, 생물다양성관리계약제도, 생태계보전협력금제도 등을 대표적인 지속가능한 개발원칙의 구현형태라고 할 수 있으나, 지역주민의 이익과 훼손된 환경의 보상과 관련한 규정이 있어서는 상당 부분 미흡하다고 여겨진다.

결론적으로 지속가능한 개발의 원칙은 이념적 또는 선언적 원칙에 그치는 것이 아니라 환경협약 특히 생물다양성 협약상 갈등의 해소와 보전의 목적을 달성하기 위해

내재적으로 함축되어 있으며, 국내법적으로도 보전과 지속가능한 이용의 맥락에서 수용·발전되어 가고 있다.

논문투고일 : 2011. 11. 4.	심사일 : 2011. 11. 18.	게재확정일 : 2011. 11. 21.
----------------------	---------------------	-----------------------

## 참고문헌

- 김만구 외, 「인간과 환경」, 도서출판 따님, 1999.
- 김홍균, 「국제환경법」, 홍문사, 2010.
- 노명준, 「신국제환경법」, 법문사, 2003.
- 리차드 리키. 황현숙 (역), 「제6의 멸종(The Sixth Extinction)」, 세종서적, 1996.
- 에드워드 윌슨(Edward O. Wilson), 황현숙 역, 「생명의 다양성(The Diversity of Life)」, 도서출판 까치, 1995.
- 이경희 외, 「생물다양성의 환경법적 보호: 자연환경 및 멸종위기종의 보호를 위한 국내외 입법동향과 향후과제」, 길안사, 1997.
- 함태성, “한국의 자연환경보전법제의 현황 및 발전방향”, 「환경법연구」 제28권 제2호, 2006.
- 최영길 외, 「환경과 인간」, 교학사, 1999.
- Christian Lévêque, Jean-Claude Mounolou., Biodiversity, Jhon Wiley & Sons, Ltd. (2003).
- David Farrier, *Conserving Biodiversity on Private Land: Incentives for Management or Compensation for Lost Expectation?*, 19 Harv. Envtl. L. Rev. (1995).
- David Hunter, *et al.*, International Environmental Law and Policy, Foundation Press (2002).
- D. McGraw, *The CBD – Key Characteristics and Implications for Implementations*, 11 Review of European Community and International Environmental Law (2002).
- Duncan French, International Law and Policy of Sustainable development, Juris Publishing, Inc. (2005).
- Garrett Hardin, *The Tragedy of the Commons*, Science 162 (1968).
- Glowka, L, *et al.*, A Guide to the Convention on Biological Diversity, IUCN Gland and Cambridge (1994).

- John Charles Kunich, *The Uncertainty of Life and Death: The Precautionary Principle, Gödel, and the Hotspots Wager*, 17 Mich. St. J. Int'l L. 1 (2008).
- James Salzman, *Valuing Ecosystem Service*, 24 Ecology L. Q. (1997).
- Gretchen Daily, *eds.*, *Nature's Service: Societal Dependence on Natural Ecosystem Services and Natural Capital*, Nature (1997).
- Patricia Birnie et al., *International Law and the Environment*, New York: Oxford University Press (2009).
- Philippe Sands, *Principle of International Environmental Law: Framework, Standards and Implementation*, vol. 1 (1995).
- Schrijver, in Bugge and Voigt, *eds.*, *Sustainable Development in International and National Law*, Martinus Nijhoff Publishers and VSP (2009).
- Snape, William J, *eds.*, *Biodiversity and the law*, Washington, DC : Island Press (1995).
- The World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* (1987).
- Weiss, Edith Brown, In *Fairness to Future Generation: International Law, Common Patrimony and International Equity*, The United Nations University, Transnational Publisher, Inc. (1992).
- Weiss, Edith Brown, *eds.*, *International Environmental Law and Policy*, Aspen Law & Business; 2 edition, (2006).

[Abstract]

Review on Legal Articulation Between Sustainable  
Development Principle and Biodiversity Conservation

Yoon, Ick June

In 1992, Rio Declaration presents a coherent approach to sustainable development. Though the concept of sustainable development integrating environmental conservation and economic development is not a principle of international law, those elements such as the right of development, integration, sustainable use, intra/inter-generational equity have already embodied several environmental conventions as well as the Convention on Biological Diversity, the Convention on Climate Change.

Especially, the Convention on Biological Diversity establishes three main goals: the conservation of biological diversity, the sustainable use of its components, and the fair access and equitable sharing of the benefits from the use of genetic resources. Among these goals, the principle of sustainable use is an intrinsic element in the legal implementation of sustainable development.

The Convention on Biological Diversity shows that international law does appear to require state and international bodies to take account of the elements and objects of sustainable development principle. And these trends have been reflected in our domestic legislations such as designation of conservation area, biodiversity management contract, and ecosystem conservation cooperation charge.

주 제 어 지속가능한 개발, 생물다양성협약, 지속가능한 이용, 보전, 리우선언

Key Words Sustainable Development, Convention on Biological Diversity, Sustainable Use, Conservation, Rio Declaration