

국가관할권 이원지역의 해양생물다양성 (BBNJ) 논의현황과 한국에의 함의

심상민



이 글은 국립외교원 외교안보연구소에서 매주 개최되는
주요국제문제분석 세미나에서의 논의를 참고로 하여 저자가 작성한 것입니다.

세미나일자 **2017. 11. 21.**

발 표 **심상민** 국제법센터 교수

토 론 **박수진** 한국해양수산개발원 전문연구원

송다희 국제법규과 사무관

유준구 국제법센터 연구교수

발 행 일 **2017년 12월 13일**

발 행 처 **국립외교원 외교안보연구소**

편 집 **박정하** 연구원

디 자 인 **역사공간**

발간등록번호 11-1261021-000001-03

국립외교원 외교안보연구소

(우)06750 서울특별시 서초구 남부순환로 2572

<http://www.ifans.go.kr>

E-mail: ifans@mofa.go.kr

이 문건은 집필자의 견해를 바탕으로 '열린 외교'의 구현과 외교정책수립을 위한
참고자료로 작성된 것으로서 외교부의 공식입장과는 무관한 것입니다.

국가관할권 이원지역의 해양생물다양성 (BBNJ) 논의현황과 한국에의 함의

CONTENTS

문제 제기	01
유엔 BBNJ회의 경위	03
주요 논의사항	06
BBNJ 정부간회의 개최 전망	14
정책적 고려사항	16

1. 문제 제기

» 연안국 배타적경제수역(EEZ) 이원의 공해, 그리고 유엔해양법협약 제1조 1항 (1)호가 규정하고 있는 심해저는 국가관할권 이원지역(Areas Beyond National Jurisdiction, ABNJ)으로 분류되며 이들은 전 해양의 64%를 차지하고 있는 해양생물의 중요한 서식지임.

» 그러나 기존의 유엔해양법협약은 국가관할권 이내의 지역에서의 해양생물자원의 보전 및 관리를 주로 규정하고 있으며, 공해생물자원에 대하여서는 관리와 보존을 위한 국가들의 협력의무만을 규정하고 있음.

- 유엔해양법협약 제117조는 “모든 국가는 자국민을 대상으로 공해생물자원 보존에 필요한 조치를 취하거나, 그러한 조치를 취하기 위하여 다른 국가와 협력할 의무가 있다”고 규정하고 있음.

- 또한 유엔해양법협약 제118조는 “모든 국가는 공해수역에서 생물자원의 보존·관리를 위하여 서로 협력한다”라고도 규정하고 있음.

» 이러한 관할권의 공백의 결과 국가관할권 이원 지역의 해양생태계 및 해양생물다양성은 남획 및 환경오염 등에 의해 매우 취약한 상태에 있으며 일부는 멸종위기에 놓여 있다는 주장이 제기되어 왔음.

국가관할권 이원 지역의 해양생태계 및 해양생물다양성은 남획 및 환경오염 등에 의해 매우 취약한 상태에 있으며 일부는 멸종위기에 놓여...

» 따라서 국가관할권 이원지역에서의 해양생물자원의 보호 및 관리에 대한 별도의 국제적인 노력이 필요하였는데, 유엔에서 국가관할권 이원지역의 해양생물다양성(BBNJ)

문제를 다루기 위한 비공식 작업반이 설치되어 2006년부터 2015년까지 논의가 진행되었고, 이후 2016년부터 2017년까지 2년간 4차에 걸쳐 유엔 BBNJ 국제문서 준비위원회(Preparatory Committee; PrepCom)가 개최되었음.

» 2년간의 집중적인 논의 끝에 제4차 유엔 BBNJ 국제문서 준비위원회는 2017년 7월 21일 유엔총회에의 보고서¹⁾를 통해 유엔총회가 가급적 빠른 시기에 BBNJ에 관한 법적 구속력 있는 국제문서 작성을 위한 정부간회의(Intergovernmental Conference; IGC)의 개최 여부에 대한 결정을 내려 줄 것을 권고하였음.

» 이르면 유엔총회 제72차 회기인 2017~2018년에 BBNJ 정부간 회의에 관한 결정이 내려질 것으로 예측되는 상황에서, 현재까지의 BBNJ 관련 논의를 살피고 이러한 논의가 한국에 어떠한 함의를 가질 것인지를 분석하는 것은 반드시 필요한 작업일 것임.

» 따라서 본고에서는 유엔 BBNJ 국제문서 준비위원회의 보고내용을 중심으로 BBNJ 논의 현황을 분석하고, BBNJ 정부간회의의 개최 및 진행방향을 전망한 뒤 한국에의 함의 및 정책적 고려사항을 특정하기로 함.

1) 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, 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, U.N.Doc. A/AC.287/2017/PC.4/2.

2. 유엔 BBNJ회의의 경위

가. 유엔 BBNJ 비공식 작업반

» 유엔총회 제59차 회기중이던 2005년 2월 4일, 유엔총회는 결의 59/24²⁾를 통해 국가관할권 이원지역에서 취약한 해양생태계와 멸종위기에 직면한 생물다양성에 대한 위협과 위험을 인지하고, BBNJ의 보전 및 지속가능한 이용에 관한 비공식 작업반을 설치하기로 함.

» 비공식 작업반은 설치 후 다음의 활동을 수행하는 것으로 되어 있었음.

- BBNJ의 보전 및 지속가능한 이용에 관한 유엔 및 기타 국제기구의 과거와 현재의 활동 조사
- BBNJ 이슈들의 과학적, 기술적, 경제적, 법적, 환경적, 사회경제적 및 기타 측면 검토
- 상세한 배경연구를 통해 국가들의 적극적 고려를 촉진할 수 있는 주요 이슈 및 문제 발굴
- BBNJ의 보전 및 지속가능한 이용을 위한 국제적 협력 및 조율을 장려하기 위한 방안의 적시

» 비공식 작업반은 2006년부터 2015년까지 9차례의 회의를 개최하고, 해양유전자원, 해양보호구역, 환경영향평가, 역량강화 및 해양기술이전 등 주요 이슈들에 관한 국가들의 의견을 청취하고, 유엔해양법협약 등 현행 국제법적 규율체계의 이행공백을 메우기 위한 새로운 방식에 대한 논의를 진행함.

2) United Nations National Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 17 November 2004, 59/24. Oceans and the law of the sea, Feb. 4, 2005, U.N.Doc. A/RES/59/24.

》 2015년 1월의 9차 작업반회의에서는 제69차 유엔총회에 제출할 권고문이 채택되었는데, 핵심적 내용은 BBNJ의 보전 및 지속가능한 이용에 관하여 유엔해양법협약 하의 법적 구속력 있는 국제문서(international legally binding instrument)를 마련하고, 이를 위해 2016년에 BBNJ 국제문서 준비위원회를 개최할 것을 권고하는 것이었음.

○ 동 권고문은 또한 BBNJ 국제문서 준비위원회가 국제문서의 구성요소(elements)에 대해 논의를 펼쳐 그 결과를 유엔총회에 제출하고, 유엔총회는 그 논의결과를 바탕으로 정부간회의 개최 여부를 유엔총회 제72차 회기 종료시까지 결정할 것을 권고하였음.

○ 다만 BBNJ 국제문서 준비위원회 및 정부간 회의 등 관련 논의가 기존 규율체계를 약화시키거나 기존 협약에 관한 국가들의 법적 지위에 영향을 주지 않아야 한다는 단서가 첨부되었으며, 국제문서의 형태, 범위 등 컨센서스가 이루어지지 않은 부분에 대한 실질적인 논의를 진척시킬 것도 권고내용에 포함되었음.

나. 유엔 BBNJ 국제문서 준비위원회

》 2015년 6월 19일 유엔총회는 결의 69/292³⁾를 통하여 비공식 작업반의 권고를 수락하고 BBNJ의 보전 및 지속가능한 이용에 관한 유엔해양법협약 하의 법적 구속력 있는 국제문서의 성안을 위해 준비위원회를 설치할 것을 결정함.

》 동 결의는 또한 BBNJ 국제문서 준비위원회를 2016년과 2017년 각각 2회 개최하는 것으로 하고, 준비위원회는 2017년말 이전에 그 진척상황에 대한 보고를 유엔총회에 행하는 것으로 결정함.

3) United Nations General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 19 June 2015, 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, U.N.Doc. A/RES/69/292.

» 준비위원회는 2016년과 2017년 4차례에 걸쳐 법적 구속력 있는 국제문서 초안의 구성요소에 대해 논의하였으며, 해양유전자원의 이용 및 이익공유, 해양보호구역을 포함하는 지역기반관리수단, 환경영향평가, 역량강화 및 해양기술이전 등에 대한 포괄적 접근을 시도하였음.

» 논의의 결과 각국 정부대표들간에 의견이 근접한 구성요소들과 이견이 있는 구성요소들이 드러났으며, 제4차 준비위원회는 회의 종료 후 이들을 구분하여 유엔총회에의 보고서 A절 및 B절에 각각 포함시키고, 유엔총회가 BBNJ에 관한 법적 구속력 있는 국제문서 성안을 목표로 할 때에 이들을 검토할 것을 권고하였음.

» 또한 유엔총회가 가급적 빠른 시기에 BBNJ에 관한 법적 구속력 있는 국제문서 작성을 위한 정부간회의 개최 여부에 대한 결정을 내려 줄 것을 권고한 것은 전술한 바와 같음.

3. 주요 논의사항

▶ 제4차 준비위원회 회의 후 작성된 준비위원회 보고서는 BBNJ에 관한 법적 구속력 있는 국제문서의 성안을 위해 고려하여야 할 구성요소별로 논의사항을 정리하였음.

● 준비위원회는 법적 구속력 있는 국제문서로서 BBNJ 논의를 정리할 것을 목표로 하고, 보고서에 전문, 적용범위, 일반원칙, 기구 설치, 이행 준수, 분쟁해결, 책임, 검토 등 일반 국제협약에 포함될 내용에 대한 규정 작성을 상정하였음.

● 그러나 가장 핵심적인 과제는 BBNJ의 보전 및 지속가능한 이용에 관한 규정으로, 해양유전자원 및 이익공유, 해양보호구역에 포함하는 지역기반관리수단, 환경영향 평가, 역량강화 및 해양기술이전에 관한 내용을 확정하는 것임.

▶ 다만 보고서에서는 논의될 구성요소들을 특정하였을 뿐 어떠한 형태로 논의를 정리할 것인가에 대한 지침은 제공하고 있지 않아, 대부분의 내용이 정부간회의에서의 협상 결과에 따라 정해질 것으로 보임.

▶ 이하에서는 이들 4개 핵심의제에 초점을 맞추어 주요 논의사항을 정리하고, 각핵심의제의 쟁점사항에 관한 논의 현황을 간략히 검토하기로 함.

가. 해양유전자원 및 이익공유

▶ 해양유전자원 및 이익공유에 관한 논의는 해양유전자원의 개념 및 정의, 해양유전자원의 범위, 해양유전자원에의 접근, 이익공유의 내용 및 형태에 관한 문제들이 핵심 사항임.

» 해양유전자원에 대해서는 어류를 포함할 것인가의 문제가 초반에 큰 논란거리였으나, 이제는 포함하는 쪽으로 의견이 정리되었음.

○ 어류를 해양유전자원의 범위에 포함할 경우 법적 구속력 있는 국제문서가 국가 관할권 이원의 어업문제를 다루게 되므로, 원양어업이 발달한 국가들로서는 쉽게 받아들이기 어려운 문제였음.

○ 우리나라, 일본 등의 정부대표들은 상품으로서의 어류와 유전자원으로서 가치 있는 어류를 구분하여 후자에 대해서만 해양유전자원의 범위에 포함시키자는 주장을 폈으나, 양자의 구분이 실제로 쉽지 않다는 주장이 받아들여져 현재는 해양유전자원의 개념에 어류가 포함되는 것으로 이해되고 있음.

» 해양유전자원의 범위에 대하여는 해당영역에서 발견되는 것(in situ)에 한정할 것인지, 해당영역에서 도래한 것이지만 다른 영역에서 서식 내지 보관중인 것(ex situ)이나 가상실험 연구자료(in silico) 및 전자염기서열정보(digital sequencing data)도 포함할 것인지가 문제됨.

○ 제3차 준비위원회 의장이 작성한 non-paper⁴⁾에서도 이러한 문제가 논의되었으나 여러 가지 안을 제시하는 것에 그쳤으며 특정한 안으로의 컨센서스는 형성되지 않았음.

» 해양유전자원에의 접근에 관해서는 유엔 해양법협약상 심해저와 그 자원에 적용되고 있는 인류 공동 유산(Common Heritage of Mankind) 개념을 BBNJ에도 확대 적용하여 접근에 일정한 제한을 가할 것인지,

해양유전자원에의 접근에 관해서는
인류 공동 유산(Common Heritage of
Mankind) 개념을 BBNJ에도
확대 적용할 것인지가 문제되어...

4) Chair's streamlined non-paper on elements of a draft text 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, http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/rolling_comp/Submissions_StreamlineNP.pdf.

인류 공동 유산 개념은 심해저의 광물자원에만 한정하여 적용되므로 해양유전자원의 접근에는 공해 자유의 원칙을 적용하여 제한 없는 접근을 허용할 것인지도 문제됨.

- 제3차 준비위원회에서는 양자의 절충점으로서 해양유전자원접근의 사전통보 (prior notification)가 제안되었으나 다수국가의 지지를 얻지는 못하였음.

» 이익공유의 내용에 대하여는 제4차 준비위원회 보고서는 이익공유의 목적으로서 1) BBNJ의 보전 및 지속가능한 이용에 기여할 것, 2) BBNJ에 접근하여 이를 이용할 개도국의 역량을 강화할 것을 명시하고 있으나, 그 구체적인 내용에 대하여는 특별한 안을 제시하고 있지 않음.

- 공유될 이익에 관해서는 크게 사용료나 기금 출연 등의 금전적 이익 및 비금전적 이익을 모두 포함하는 안과 비금전적 이익만을 포함하는 안으로 구분되며, 비금전적 이익의 예로서는 해양과학조사 지원 및 협력, 해양유전자원에 관한 정보 및 연구결과 공유, 기술이전 등을 들 수 있음.

» 이익공유의 형태에 관하여는 생물다양성협약 부속서인 나고야 의정서의 정보공유 체계(clearing house mechanism)에 유사한 체제를 갖추어 이익공유를 실시하는 방법이 제4차 준비위원회 보고서에 제시되어 있으나 이는 단지 예시일 뿐이며, 다른 방식도 고려할 수 있음.

나. 해양보호구역을 포함하는 지역기반관리수단

» 인류의 해양생물자원 이용과 해양생태계 보전간의 조화를 목표로 하는 해양보호 구역을 포함한 지역기반관리수단(Area-Based Management Tools; ABMTs)은 해양의 지속가능한 이용을 보장하기 위하여 필요한 도구이며, 제4차 준비위원회 보고서에서도 이에 대한 내용을 담고 있음.

» 한편 국제협약체제 및 지역수산관리 기구에 의해 다양한 보호지역이 다수의 해역에 설정되어 있어, 이들 보호지역 체제와 새로이 설정될 지역기반관리수단간의 조화 문제가 계속적인 쟁점사항이 될 전망이다.

- 국제협약체제에 기반한 보호지역의 예로서는 생물다양성협약상의 '생태학적으로 또는 생물학적으로 중요한 보호가 필요한 해역(Ecologically or Biologically Significant Areas in need of Protection, EBSAs)'이 대표적이며, 후자의 경우에는 '취약해양생태계(Vulnerable Marine Ecosystems, VMEs)'이 한 예임.

국제협약체제 및 지역수산관리기구에 의해 설정된 다양한 보호지역과 새로이 설정될 지역기반 관리 수단 간의 조화 문제가 계속적인 쟁점사항이 될 전망으로...

» 그러나 해양보호구역을 포함한 지역기반관리수단의 제안/지정 주체, 지정 기준, 지정 기구 설정 방식, 기존 기구와의 관계 등은 국가들간의 입장의 차이로 인해 아직 해결되지 못한 사항이 많으며, 추후 정부간회의를 통해 내용이 확정되어야 할 부분임.

» 먼저 지역기반관리수단의 제안/지정 주체에 관하여서는 국가에 한정할 것인지, 국제문서에 의해 설립되는 과학위원회나 여타 관련 국제기구, 예를 들어 지역수산관리 기구에도 제안권을 부여할 것인지가 쟁점사항임.

» 지역기반관리수단의 지정 기준에 관하여서는 최상의 과학적 정보에 근거해야 함에는 이견이 없으나, 그 구체적 기준에 관하여는 독특성 내지 희소성, 멸종위기에 처한 종인 지의 여부, 취약성, 민감성, 생물학적 다양성, 대표성, 의존성 등의 상이한 기준들 중 어떠한 것들이 포함되어야 할지에 대해 결정이 이루어지지 않았음.

» 지역기반관리수단 지정기구 설정 방식에 관하여서는 크게 세 가지 접근방식이 논의되었는바, 특정한 안에 대한 컨센서스는 형성되지 않아 이에 관하여서도 차후 논의가 필요함.

- 전지구적 기관이 지역기반관리수단 지정을 검토하고 결정하는 지구적 방식(global model)
- 기존 지역 및 분야별 기구의 권한을 인정하는 지역 및 분야별 방식(regional and/or sectoral model)
- 기존 기구를 강화하면서 법적 구속력 있는 국제문서는 정책적 지침을 제공하고 감독하는 혼합적 방식(hybrid model)

» 기존 기구와의 관계에 관하여는 기존의 법적 규율체계 및 지역별, 분야별 기구의 권한을 “약화시키지 않아야(not to undermine)”한다는 데에는 공감대가 형성되어 있으나 이것이 어떻게 구체적인 형태로 발현되어야 할 것인지에 대해서는 추가적 논의가 필요한 상황임.

다. 환경영향평가

» 국가의 관할 내지 통제 내의 활동이 주변환경에 영향을 줄 우려가 있을 경우 관련국은 환경영향평가(environmental impact assessment)를 실시할 의무가 있다는 것은 국제환경법상 확립된 원칙이며, BBNJ에 관하여서도 이 원칙이 견지되는 것으로 이해되고 있음.

» 해양환경에 미치는 영향에 대한 환경평가 시행 의무는 이미 유엔해양법협약 제206조를 통해 구체화되어 있으며, 국가관할권 이원의 지역에서 행해지는 해양활동의 경우에도 이를 준수하여야 함은 당연함.

- 유엔해양법협약 제206조는 “각국은 자국의 관할권이나 통제 하에 계획된 활동이 해양환경에 실질적인 오염이나 중대하고 해로운 변화를 가져올 것이라고 믿을만한 합리적인 근거가 있는 경우, 해양환경에 대한 이러한 활동의 잠재적 영향을 실행 가능한 한 평가하고..”라고 규정하고 있음.

» BBNJ에 미치는 영향에 대한 환경영향 평가 실시에 관하여는 상대적으로 쟁점 사항이 적으나, 지리적 범위, 기준치 내지 발동요건, 평가 주체, 전략적 환경영향평가 실시에 관해서는 국가들간에 견해의 차이를 보이고 있음.

BBNJ에 미치는 영향에 대한 환경영향 평가 실시에 관하여는 지리적 범위, 기준치 내지 발동요건, 평가 주체, 전략적 환경영향평가 실시에 관해 국가들 간에 견해의 차이를 보이고 있으며...

» 먼저 지리적 범위에 관한 문제는 법적 구속력 있는 국제문서에 따른 환경영향평가 실시 의무가 월경성 영향의 활동, 즉 국가 관할권 이내의 영역에서 발생하여 국가관할권 이원 지역에 영향을 미치는 활동에도 적용되는가의 문제임.

- 준비위원회 회의에서 노르웨이, 호주, 인도네시아, 뉴질랜드, 아이슬란드, 캐나다 등은 이러한 활동의 경우 이미 국내법 및 유엔해양법협약의 관련규정에 의하여 규율되고 있음을 이유로 BBNJ에 관한 법적 구속력 있는 국제문서에는 이에 관한 별도의 규정은 불필요하다고 하였음.
- 반면 알제리, 나이지리아 등은 월경성 영향의 활동도 국제문서에 의해 환경영향 평가 실시의무가 부과되어야 한다고 강조하였음.

» 이와 관련, 제4차 준비위원회 보고서는 한 국가의 관할권이나 통제 하에 계획된 활동이 국가관할권 이원의 지역에 미칠 잠재적 영향을 평가할 의무를 국제문서에 명기하기로 함으로써 월경성 영향의 활동에 대해서도 국제문서상 환경영향평가 시행의무가 적용된다는 점을 적시하였음.

» 환경영향평가 시행대상인 활동에 대해서는 크게 환경영향평가가 필요한 활동 목록을 작성하는 방식과 기준치 또는 발동요건을 규정하는 방식간에 국가별로 선호도가 달랐는데, 제4차 준비위원회 보고서는 이 문제에 대해 정부간회의가 국제문서 성안시에 결정하는 것으로 하였음.

» 환경영향평가 실시 주체가 국가여야 하는지 국제기구 및 위원회여야 하는지에 대해서도 국가간에 의견이 대립되어, 이 문제는 추후 심도 깊게 논의하는 것으로 하였음.

● 이 문제는 국가가 시행한 환경영향평가의 공정성과 전문성을 담보할 방법에 관한 논의와 밀접한 관련을 맺고 있음.

» 전략적 환경영향평가(strategic environmental impact assessment)는 개별 활동에 대한 평가가 아닌 일련의 활동이 주변환경에 미치는 영향을 사전적, 종합적으로 검토하는 평가인데, 이것이 국제문서가 규정하는 환경영향평가 외에 추가적으로 규정될 것인가에 대하여서도 국가들간에 견해의 차이를 보여, 이 또한 정부간 회의에서 심도 있게 논의하기로 하였음.

라. 역량강화 및 해양기술이전

» BBNJ의 보전 및 지속가능한 이용을 지원하는 해양기술을 이를 필요로 하는 개도국에게 이전하는 것 및 그 역량강화를 지원하는 것은 유엔해양법협약 제266조 2항에도 규정된 회원국의 의무의 연장선상에 있다고 보이며, BBNJ에 관한 법적 구속력 있는 국제문서가 이를 규정함은 당연할 것임.

● 유엔해양법협약 제266조 2항은 “각국은 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 해양과학기술 분야의 원조를 필요로 하고 이를 요청한 국가, 특히 내륙국과 지리적 불리국을 비롯한 개발도상국의 해양과학기술 분야의 능력개발을 촉진한다”고 규정하고 있음.

» 다만 개도국의 역량강화 및 이들 국가에의 해양기술이전에 대한 원칙적인 공감대와는 별도로, 그 구체적인 실행방식과 자원조달 방식에는 국가들간에 견해의 차이가 존재함.

» 실행방식에 관하여, 다수의 국가들은 나고야 의정서의 정보공유체계 방식을 선호하는 것으로 나타났으나 그 정보공유체계의 관리주체 및 공유방식에 대해서는 국가별로 견해의 차이가 있었음.

- 유럽연합은 기존의 정보공유체계를 활용하는 방안을 선호한 반면, 몰디브 등 군소도서국가들은 중앙집중식의 체계를 선호하였으며, 미국과 우리나라는

자발적인 온라인 정보공유체계를 지지하였고, 멕시코는 공개적으로 접근가능한 단일 정보공유체계를 활용하되 새로운 국제문서의 관리사무국이 동 데이터베이스를 운영할 것을 제안하였음.

- 일부 국가들은 역량강화 및 해양기술이전에 관한 정보공유체계가 해양유전자원 이익공유 이행을 점검하는 도구로서 전용될 가능성을 우려하고 있어, 이에 대한 성격 규명도 필요한 과제임.

» 역량강화 및 해양기술이전을 위한 자원 확보를 둘러싸고도 국가들간에 견해의 차이가 존재하였음.

- 유럽연합, 일본, 노르웨이 등은 기존 자원 및 기금을 활용하는 방안을 선호한 반면 몰디브 등 군소도서국가, 페루, 네팔, 아르헨티나 등은 BBNJ 관련 역량강화를 위한 특별기금 설립을 지지하였고 브라질 등은 해양유전자원의 이익공유로부터 기금을 마련할 것을 제안하였으며, 캐나다 및 미국은 자발적인 자원 조달을 지지하였음.

» 개도국 역량강화 및 해양기술이전에 관한 국가별 견해의 차이를 고려하여, 제4차 준비위원회의 보고서는 해양기술이전의 내용 및 조건에 대해 추가적 논의가 필요하다고 적시하고 있어, 국제문서에 대한 정부간 회의가 개최되면 이 문제에 대한 논의가 재개 될 것으로 전망됨.

개도국의 역량강화 및 이들 국가에의 해양기술이전에 대한 원칙적인 공감대는 있으나, 그 구체적인 실행방식과 자원조달 방식에는 국가들간에 견해의 차이가 존재함에...

4. BBNJ 정부간회의 개최 전망

유엔총회는 이르면 2017년 말 이전에 BBNJ에 관한 국제문서 성안을 위한 정부간회의 개최를 결정하는 결의를 채택하게 될 것으로...

» 제4차 준비위원회 보고서의 권고내용이 유엔총회에서 받아들여질 경우, 유엔총회는 이르면 2017년 말 이전에 BBNJ에 관한 국제문서 성안을 위한 정부간회의 개최를 결정하는 결의를 채택하게 될 것임.

● 따라서 이르면 2018년 내에 이러한 정부간회의가 개최될 수 있을 것이나, 유엔총회가 정부간회의 개최를 위한 예산 확보에 관한

결정도 내려야 함을 고려한다면, 2019년에 정부간회의가 개최될 가능성도 있음.

» BBNJ에 관한 정부간회의가 개최될 경우, 이는 1982년 유엔해양법협약의 채택을 이루어낸 제3차 유엔해양법회의에 비견할 만한 중요도를 가질 것임.

» 동 회의는 그동안 공해에서의 자유로운 어업활동을 보장하여 왔던 이른바 공해의 자유 원칙에 일정한 제약을 가하는 국제법 규칙을 만들어낼 가능성이 높으며, 국가관할권 이원의 지역에서의 해양생물다양성의 보호를 위하여 모든 국가가 협력하여야 할 의무를 어떠한 형태로든 구체화하고 이에 구속력을 부여하게 될 것으로 예상됨.

» 단, 이러한 목적을 달성하기 위한 정부간회의 등 관련 프로세스는 이르면 2018년에 개시될 것이지만 논의의 진척속도는 매우 느릴 것으로 전망됨.

● 유엔해양법협약 채택을 위해 개시되었던 제3차 유엔해양법회의는 1973년 첫 회의가 개최되었으나 참여국들간의 다양한 이해관계 조정에 많은 시간이 소요되어 결국 유엔해양법협약 채택까지 9년의 시간이 걸렸던 점을 유념할 필요가 있음.

○ 유엔해양법협약의 채택 이후에도 심해저를 인류 공동의 유산으로 규정한 부분에 대한 선진국들의 반발로 협약 발효가 미뤄져 오다, 1994년 심해저에의 선행투자자의 기득권을 인정하고 이후의 심해저개발에는 국제해저기구의 관리를 받도록 하는 “유엔해양법협약 제11부 이행에 관한 협정(일명 심해저이행협정)”이 유엔총회에서 채택되고 난 이후인 1994년 11월 16일에 협약이 발효된 점도 정부간회의 개최시 선례로서 참고하여야 할 부분임.

≫ 무엇보다도 BBNJ에 관한 규정은 기존 유엔해양법협약의 연안국의 권리를 제약하는 내용을 다루게 될 가능성이 많아 관련국들 간의 총의 도출에 적지 않은 난관이 예상됨.

○ 특히 공해 자유의 원칙과 BBNJ의 인류 공동의 유산 개념과의 조화, 해양유전 자원의 범위 및 이익 공유방식, 해양보호구역 지정의 주체 및 절차의 일원화 등을 놓고 여러 국가 그룹별로 치열한 입장의 대립을 보일 것으로 전망됨.

≫ 특히 제4차 준비위원회 보고서 중 B절에 담긴 내용들은 “정부대표들간에 견해의 차이가 존재하는 주요 쟁점”인 성격의 부분으로서, 향후 법적 구속력 있는 국제문서 채택을 위해 이견을 좁혀야 하는 문제들이고 성안 협상의 막바지까지 걸림돌로 남아 있을 가능성이 높다고 전망됨.

5. 정책적 고려사항

▶ 비록 아직 유엔총회의 결정이 남아 있기는 하나, 지난 10여 년간 각국이 보여 온 BBNJ에 관한 국제법적 규율에 대한 관심에 비추어 본다면, BBNJ에 관한 법적 구속력 있는 국제문서의 성안을 위한 정부간회의가 개최될 것은 기정사실일 것임.

▶ 따라서 정부 간 회의에서 우리나라의 국익이 최대한 보장받는 방식으로 국제문서가 성안될 수 있도록 외교적 노력을 기울여야 할 것인바, 이하에서는 이러한 내용을 두 가지의 정책적 고려사항으로 정리하기로 함.

가. 공해의 자유 원칙의 최대한 보전

▶ 근본적으로 BBNJ에 관한 법적 구속력 있는 국제문서 성안작업은 “유엔해양법협약 하”의 국제문서를 작성하는 작업이라는 인식이 논의의 출발점이어야 함.

▶ 유엔해양법협약은 연안국에 해안선 이원 200해리의 인접해양 및 대륙붕에 대한 주권적 권리를 광범위하게 인정하는 한편, 그 이원의 해양에는 공해의 지위를 부여, 다른 국가들의 해양생물자원 이용을 허용함으로써 연안국과 비연안국간 권리와 의무의 균형을 도모하고 있음.

- 심해저에 관하여는 인류 공동 유산의 개념을 적용, 개발과 이익 향유에 국제해저 기구의 관여를 상정하고 있으나, 중요한 것은 이 개념이 적용되는 자원은 “광물” 자원이지 “해양생물”자원이 아니라는 점임.

▶ 이러한 유엔해양법협약의 기본정신에 따르면 BBNJ에 관한 국제문서 성안의 경우에도 기존 연안국과 비연안국간 권리와 의무의 균형을 급격히 변경하지 않는 것이

국제해양법질서의 안정성 측면에서 바람직하며, 결론적으로 공해 자유의 원칙이 유엔해양법협약의 원칙임을 내세워 BBNJ에 인류 공동 유산의 개념을 지나치게 확대적용하지 않도록 협상 포지션을 정할 필요가 있음.

- 단 이러한 포지션이 다양한 해양생태계 간의 연계성(connectivity)을 부정하는 것은 아님을 표명할 필요가 있으며, 해양생태계의 보호를 위한 전체적 접근방식의 하나로서 환경영향평가의 적극적 시행 등을 고려할 수 있음.

» 이와 같은 입장을 한국의 협상 포지션으로 정한다면, 간략하게나마 다음의 협상 방침을 도출할 수 있을 것임.

- 해양유전자원 및 이익 공유에 관하여는, 기본적으로는 해양유전자원에 인류 공동 유산 개념을 적용하지 말 것 및 이익공유의 형태를 비금전적 이익의 자발적 공유로 한정할 것을 주장한다면 우리나라 해양생물 및 바이오 관련 산업에의 잠재적 영향을 최소화할 뿐만 아니라 원양어업도 지원하게 될 것임.
- 해양보호구역을 포함한 지역기반관리수단에 관하여는, 새로운 국제문서가 기존 보호지역 메커니즘과 상충되지 않는 방식으로 해양보호구역 등을 설정하도록 규칙을 유도함으로써 공해 자유의 제한을 최소화할 것을 제안할 수 있을 것임.
- 또한 해양보호구역 지정 기준으로 실행가능성(feasibility)을 강조함으로써 지나친 해양보호구역의 확대를 막는 효과를 노릴 수 있을 것임.
- 환경영향평가 시행의무에 관하여는 특별한 이견은 없으나, 그 발동요건에 관하여는 엄밀한 과학적 정보에 근거한 객관적인 판단에 근거하여 환경영향평가가 시행될 수 있도록 요건을 세분화하여 규정할 것을 요구할 수 있을 것이며, 이러한 요건의 세분화를 전제로 환경영향평가의 주체를 국가에 한정하는 입장을 취할 필요가 있음.

공해 자유의 원칙이 유엔해양법협약의 원칙임을 내세워 BBNJ에 인류 공동 유산의 개념을 지나치게 확대적용하지 않도록 협상 포지션을 정할 필요가 있어...

○ 개도국의 역량강화 및 해양기술 이전에 대해서도 특별한 반대는 없지만, 이러한 지원은 자발적으로 이루어져야 하며 국가관할권 이원 지역에서의 특정 해양활동으로부터 수수료를 징수한다든지 하는 방식으로 개도국 지원에 관한 특별기금을 설립하는 데에는 반대하여야 할 것임.

나. 공통의 이해를 갖는 국가들로 협상그룹 조직 모색

BBNJ 관련이슈에 대하여 공통의 이해관계가 있는 국가들로 협상그룹을 조직하여 다른 국가군의 압력에 공동으로 대응하는 것이 협상전략상 유리할 뿐만 아니라 필수적이기에...

» 법적 구속력 있는 국제문서를 성안하는 국제협상 과정에서 한 국가의 입장을 독자적으로 대변하는 것보다는 BBNJ 관련이슈에 대하여 공통의 이해관계가 있는 국가들로 협상그룹을 조직하여 다른 국가군의 압력에 공동으로 대응하는 것이 협상전략상 유리할 뿐만 아니라 필수적이기도 함.

» 우리나라는 아직도 수산업 및 원양어업 부문에서 활발한 경제활동을 펼치고 있으므로, 우리나라와 유사하게 수산업 의존비율이 높은 국가와 공동의 협상 포지션을 형성하고 개별 쟁점사안에 대한 협상에 임할 필요가 있음.

○ 현재 원양수산업에 상당한 이해관계가 있는 국가들로서는 일본, 중국, 필리핀, 스페인, 프랑스, 미국, 인도네시아 등이 있는바, 이들 중 우리와 경제개발 정도 및 규모가 비슷한 스페인, 해양국가로서 활발한 연, 근해 어업활동을 벌이는 필리핀이나 인도네시아와 협상 시 연계하는 것이 유리할 것으로 생각됨.

○ 단 우리나라의 국익은 동태적 시각에서 파악하여야 할 것이며, 국제문서 성안에 장기간의 시일이 소요될 것으로 보이고 그 동안 바이오산업 등이 우리의 먹거리산업으로 새롭게 부상할 전망이 보인다면 새롭게 이해관계를 공유하는 국가들을 협상 그룹에 추가로 참여시키는 방안도 고려하여야 함.

CONTRARIA SVNT COMPLEMENTA

상반되는 것은 보완적인 것이다

