

UN의 공해상 해양생물다양성 보호 논의 동향과 수산분야 시사점



국제수산연구실

| 연구책임자 |

- **한덕훈** 전문연구원, bansock@kmi.re.kr 051-797-4573

| 감리위원 |

- **류정곤** 선임연구위원, jkryu@kmi.re.kr 051-797-4532

• 목 차

I. 서론	01
II. UN의 공해상 해양생물다양성 보호 논의 및 시사점	05
III. 관련 논의 및 시사점	13
IV. 결론 및 향후 과제	21
참고문헌.	27
부록1. BBNJ 전문가 작업반 권고안	31
부록2. BBNJ 관련 UN 결의안	33



I. 서론



□ UN에서 공해지역의 해양생물다양성 보호 논의 전개 중

- 국제연합(United Nations: 이하 “UN”)에서는 현재 각국의 EEZ를 넘어서 공해지역에서 해양생물다양성을 보호하기 위하여 해양보호구역(Marine Protected Area: 이하 “MPA”)의 설정과 해양유전자원에 대한 규율체계를 새로이 정립하려는 국제적 논의를 전개시키고 있음
 - 규율 체계(regime)와 관련하여서는 이를 담아내는 국제문서(international instrument)의 성격, 보호범위, 기준 등에 대하여 논의가 진행되고 있음
- 이러한 공해상의 해양생물다양성에 대한 국제적인 논의는 처음에는 해양유전자원에 대한 논의에서 출발하였음. 즉, 바이오산업이 육성됨에 따라 해양유전자원(marine genetic resources: MGR)의 중요성이 부각되었고, 공해상에서의 해양유전자원에 대한 과학탐사의 결과를 인류 공동유산으로 할 것인지 아니면 탐사국에게 일정한 권리를 인정할 것인지에 대한 여부를 두고서 선진국과 개발도상국간 의견의 대립이 발생하였음.¹⁾
 - 해양유전자원의 개념은 매우 넓고 범위도 다양할 수 있음. 특히 해조류 등 공해상 수심 및 심해저 등에 서식하는 생물자원 중 특히 어류자원이 그 개념에 포함될 소지가 매우 큼.
 - 어류는 해양유전자원을 포함하여 위 논의의 대상이 될 가능성이 매우 큼. 따라서 해양생태계를 보호하기 위한 국제문서의 설정 및 집행으로 해양보호구역이 설정된다면 해양환경 보호의 차원만의 문제로 끝나지 않을 수 있음. 즉, 공해상의 어업자원 (fisheries resources)에 대한 조업 규제의 성격을 가진 조업금지구역(no fishing zone)이 설정될 가능성도 존재함.
 - 이 경우 우리 원양산업과 해외수산자원 개발에 대한 일정한 부정적 영향이 예상되기 때문에 이를 분석하고 시사점을 도출할 필요가 존재함

1) Fernanda Millicay, A Legal Regime for the Biodiversity of the Area, p739-740

- 이와 관련된 기존 연구는 주로 해양환경 관점에서 진행하였으나, 수산분야에 미치는 영향을 연구할 필요가 있음. 이를 위하여 기존의 지역수산기구(Regional Fisheries Management Organizations: RFMOs) 및 해양관련 지역협약에서의 해양보호구역에 관한 기존 논의를 살펴볼 필요가 있음. 이를 통하여 향후 공해상 해양유전자원에 대한 법적 구속력 있는 규범이 등장하는 경우 중국적으로 우리나라 수산분야에서 대처할 수 있는 방향성에 대한 시사점을 제공해 줄 수 있을 것임.
- UN의 공해상 해양생물다양성 보호 논의에 대한 수산분야 시사점 연구는 기존 연구가 없기 때문에 본 연구의 차별화가 가능함

□ UN BBNJ 회의 의의

- 2004년 UN총회 결의를 통해 “국가관할권 이원지역에서의 해양생물다양성의 보전 및 지속가능한 이용에 관한 실무작업반”²⁾이 설치됨.
 - 동 작업반 회의 명칭과 관련하여 국가관할권 이원지역(Areas Beyond National Jurisdiction: ABNJ)에 중점을 두어 “ABNJ”로 약칭하거나 혹은 국가관할권 이원의 해양생물다양성(Biodiversity in the Area Beyond National Jurisdiction: BBNJ) 관련 회의라는 의미로 “BBNJ”라고 약칭하기도 함.³⁾
- 국가관할권 이원지역(ABNJ)은 공해 및 심해저를 의미하는 것으로 추정되나, 아직 까지 정확한 용어 정의와 그 적용 범위에 대한 세부적인 법적 합의는 존재하지 않는 상황임
- 동 회의에는 50여 개국 정부대표, UNEP⁴⁾, CBD⁵⁾, FAO⁶⁾, IUCN⁷⁾, WWF⁸⁾, 그린피스⁹⁾ 등 비정부기구(Non Governmental Organizations)가 참여하고 있음.
 - 미국은 UN해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS) 회원국은 아니지만 BBNJ회의에 적극적 참여하고 있음

2) 영문으로는 다음과 같음. Ad Hoc open-ended informal working group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction.

3) 본 현안분석에서는 BBNJ 회의로 통일하여 사용함. 국가관할권 “이원지역”으로 장소를 지칭하는 경우 ABNJ를 사용함.

4) 유엔환경계획(United Nations Environment Programme), <http://www.unep.org/>

5) 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity), <https://www.cbd.int/>

6) 세계식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations), <http://www.fao.org/home/en/>

7) 국제자연보전연맹(International Union for Conservation of Nature), <http://www.iucn.org/>

8) 세계자연기금(World Wildlife Fund), <http://www.worldwildlife.org/>

9) 그린피스(Greenpeace), <http://www.greenpeace.org/international/en/>

- 국가관할권 이내에서는 생물다양성협약에 따라 유전자원에 대한 개별국가의 주권적 권리를 인정하고, 2010년 나고야 의정서¹⁰⁾의 채택으로 유전자원에 관한 국제규범이 강화되었음

□ UN BBNJ 회의 주요의제

- 국가관할권 이원영역에서의 해양생물다양성 및 지속가능한 이용에 관한 과거 및 현재의 활동에 대한 종합적인 검토가 진행되고 있음
 - 과학기술, 사회경제, 법률, 환경적 이슈에 대한 광범위한 논의가 진행됨
 - ABNJ 범위 내 국제협력 강화를 위한 실행 가능한 접근방법을 논의함
- ABNJ 내 국제레짐, 해양보호구역, 해양유전자원, 공해상의 어업활동, 지역기반관리 기구, 환경영향평가, 해양과학연구, 국제협력방식 등에 대한 논의를 전개함
 - 2015년 말 현재까지 9회에 걸쳐 논의를 전개함¹¹⁾

10) <https://www.cbd.int/abs/> 참조 (2016.14. 최종검색)

11) 아래 본문 II UN의 공해상 해양생물다양성 보호 논의 및 시사점에서 상술함



II. UN의 공해상 해양생물다양성 보호 논의 및 시사점



1. UN BBNJ회의 논의 경과¹²⁾

□ 제1차 BBNJ회의 (2006.2)

- UN해양법협약(UNCLOS) 등 현행 국제법적 규율체계(Regime)의 이행공백(implementation gap)이 있을 경우에 새로운 방식에 대한 논의를 전개함
- 공해상 불법조업(IUU : Illegal, Unreported and Unregulated fishing), 공해상 해양보호구역 지정, 해양유전자원의 법적 성질, 해양과학연구 등에 대해 논의를 전개함

□ 제2차 BBNJ회의 (2008.4)

- 선진국과 개발도상국이 공통적으로 ABNJ 내 해양생물다양성 보전 및 지속가능한 이용에 관한 활동은 UNCLOS 체제를 유지할 필요성에 대해 공감대를 보임
- 현재의 거버넌스와 존재하는 국제규범 간 격차를 감소하기 위한 향후 논의를 지속할 필요성을 인식함
- 공해상 불법조업 문제점이 있으며 따라서 저충트롤어업을 금지하는 것에 대하여 대다수 국가들이 동의의 의사를 표시함. 공해상 해양보호구역은 유효한 생물다양성 관리수단이라고 특히 EU측에서 적극적인 입장을 내보임. 또한 해양유전자원의 법적 성질과 환경영향평가 등에 대해서도 논의함

□ 제3차 BBNJ회의 (2010.2)

- ABNJ에서의 국제 규율체계 개발에 대한 선진국과 개도국 간 입장 대립이 지속됨
 - 개발도상국은 새로운 이행협정 체결시 해양유전자원, 해양보호구역, 환경영향평가 등 이슈에 대하여 일괄협상(package deal) 방식으로 타결할 것을 주장함
 - 선진국은 일괄협상 방식에 강력히 반대의견 표명함. 현행 UNCLOS 체제 내 개별적 논의의 필요성을 강조함
- 해양유전자원의 법적성질에 대한 선진국과 개도국 간의 의견 대립이 지속됨

12) 동 회의 논의 동향은 해양수산부 제1차 ~ 제9차 BBNJ 회의 참석 결과보고서를 수정하여 인용함

□ 제4차 BBNJ회의 (2011.5)

- 패키지 딜(package deal) 협상방식과 관련하여, ABNJ 내 이행협정개발, 해양유전 자원, 해양보호구역, 환경영향평가 등 주요 이슈에 관해 선진국과 개도국 간 대립의 상황이 유지됨
 - ‘기존 협정의 이행과 함께 유엔해양법협약 체제하에서의 다자협정(multilateral agreement) 개발 가능성을 고려’한다는 타협안이 권고안에 포함됨
- 해양유전자원의 법적성질에 대한 선진국과 개도국 간의 의견 대립이 지속됨
 - G-77¹³⁾, 중국, 칠레, 인도네시아, 브라질, 아르헨티나 등은 이에 대해 ‘인류 공동유산’임을 주장함
 - 우리나라, 미국, 일본, 캐나다, 노르웨이 등 선진국은 UNCLOS 제7부(공해) 체제가 적용되어야 하며, 해양유전자원(Marine Genetic Resource : MGR) 개발을 위한 각국의 비용과 노력이 고려되어야 함을 주장함
 - EU는 ABNJ 내 해양유전자원에 대한 UNCLOS 이행협정의 체결 필요성을 강조함

□ 제5차 BBNJ회의 (2012.5)

- 해양생물다양성 보전, 유전자원 이용 및 이익공유, 해양보호구역(MPA) 지정, 환경영향평가(EIA), 능력배양, 해양과학기술 이전 등에 대해 포괄적인 논의가 진행됨
- 해양유전자원의 법적성질과 관련하여, G77 및 중국그룹 등 개도국은 해양유전자원은 인류공동유산에 해당하며, 국제관습법의 일부를 차지하고 있는 ‘인류공동유산’에 대해서는 유엔총회와 유엔해양법협약의 역할이 중요함을 강조함.
- 반면, 일본, 캐나다 등 선진국은 유엔해양법협약 제11부(the Area)는 심해저의 광물 자원(mineral resources)에 대해서만 적용되는 것으로 ABNJ 내 해양유전자원에는 적용되지 않는다는 점을 강조함¹⁴⁾
- ABNJ에 관한 새로운 법적 체제와 관련하여서는 우리나라를 비롯한 노르웨이, 미국, 일본, 아이슬란드, 캐나다 등 선진국은 새로운 법적체제 보다는 기존 체제를 충분히 활용하는 것이 필요하다고 주장함.

13) Group of 77을 의미함. 남남협력을 통하여 공동의 경제적 이익 추구 및 주요 국제경제문제에 대한 협상력 증진을 목표로 1964년 6월15일 설립된 개발도상국 77개국의 모임. 현재는 134국으로 확대되었으나 역사적 의미로 인하여 여전히 명칭을 유지하고 있음. <http://www.g77.org/doc> (2015.11.26.최종방문)

14) 유엔해양법협약 제133조



□ 제6차 BBNJ회의 (2013.8)

- 각국은 기존 입장을 재확인하였으며, 본회의에서 입장 표명을 최대한 자제하였으나, 그룹별 비공식협의를 활발히 전개하는 양상을 보임.
 - 프렌즈 그룹(Friends of Co-chair)에서는 해양생물다양성 보존을 위한 법적 체제와 관련하여 EU, G-77 및 중국그룹과 아이슬란드, 호주 등 선진국의 문안 제안을 기초로 각국의 이해관계에 따른 보다 적극적인 논의가 전개됨.
 - 우리나라는 미국, 아이슬란드, 노르웨이, 일본 등 선진국과 비공식회의를 통해 향후 협상이 유엔해양법협약에 기반을 두어야 하고, 유연한 논의가 필요함을 강조
- 향후 BBNJ회의의 성격에 대하여, BBNJ회의가 ‘이행협정(implementing agreement)’을 전제로 한 회의라는 EU와 개도국의 의견과 ‘가능한 국제문서(a possible international instrument)’라고 하여 포괄적으로 접근해야 한다는 미국, 아이슬란드, 일본 등 선진국의 입장이 대립하였음. 우리나라는 일본과 미국의 견해에 지지를 표명함.
 - ‘유엔해양법협약 하의 국제문서(international instrument under the United Nations Convention)’로 합의함.

□ 제7차 BBNJ회의 (2014.4.)

- UN해양법협약(UNCLOS)에 기초하여 ABNJ 내 법적체제 개발을 위한 본격적인 협상
 - 쟁점 및 미합의 사항(Pending contents)과 관련하여 향후 3차례 실무작업반 회의를 통해 기존 체제를 포함한 국제문서의 적용범위, 구성요소, 실현가능성 등에 대하여 구체적으로 논의하기로 함
 - 제7차(14.4.1~4.4), 제8차(14.6.16~19), 제9차(15.1.20~23) 기간 동안 작업반 회의를 개최하기로 함
- ABNJ 내 유전자원의 이익공유, MPA, 환경평가영향(Environment Impact Assessment: EIA), 과학기술이전, 능력배양 등에 대한 법적 체제에 대한 논의는 공해 및 심해저 자원의 이용 및 해양유전자원을 활용한 생명공학연구 및 관련 산업 등에 영향을 미칠 수 있음.



□ 제8차 BBNJ회의 (2014.6.)

- (BBNJ 국제문서 개발에 대한 입장 차이) 우리나라, 미국, 아이슬란드, 러시아, 캐나다, 일본, 노르웨이는 기존 법적 정치적 제도적 레짐의 활용으로 충분히 BBNJ 문제를 해결할 수 있다고 주장함.
- 반면, EU 및 G77+중국 등 대다수의 국가들은 법 공백 상태인 현 상태를 받아들일 수 없음을 수차례 강조하면서(status quo is not acceptable), 법적 구속력이 있는 UNCLOS의 새로운 이행협정(a new implementing agreement) 개발을 적극 주장함.
- (국제문서에 포함될 구성요소(parameters)에 대한 입장 차이) 우리나라를 포함한 7개 국가들은 지역수산기구(RFMOs), 지역수산협정, 국제해사기구(IMO) 등 기존의 체제(regime)를 통해 ABNJ 내 해양생물다양성 보전과 지속가능한 이용을 달성할 수 있다고 강조함.
- EU 및 G77+중국은 ABNJ 내의 해양유전자원(MGR), 해양보호구역을 포함한 지역 기반관리수단과 같은 조치(measures such as area-based management tools), 환경영향평가(EIA), 능력배양(capacity-building) 및 해양과학기술 이전(transfer of marine technology) 등 5개 사항이 반드시 포함되어야 한다고 주장함.

□ 제9차 BBNJ회의 (2015.1.20.~23)

- 국가관할권 이원해역의 생물다양성(BBNJ)의 보전 및 지속가능 이용에 관한 UNCLOS 하 법적 구속력이 있는 문서(legally-binding instrument)를 마련하고, 이를 위해 2016년부터 준비 위원회(preparatory committee)를 개최하기로 함.
- 국제문서의 구성 요소(elements)에 대해 논의하여 그 결과를 유엔총회에 제출하고, 준비 위원회 논의 결과를 바탕으로 정부 간 회의(intergovernmental conference: IGC) 개최 여부를 72차 총회 종료 (2017년) 시까지 결정하는 것을 권고하였음.
- 협의 과정에서, G77+중국 및 EU는 대다수 국가(majority)들이 법적 구속력을 갖는 UNCLOS 이행협정 체결에 대해 찬성하고 있는 상황을 고려하여 'UNCLOS 이행협정' 체결을 위한 협상을 개시할 것을 적극 주장함.



- 반면, 미국, 러시아, 아이슬란드, 캐나다, 일본 등은 1) 국제문서의 형태 및 법적 구속력 등 국제문서와 관련한 세부 논의가 진행되지 않았고, 2) 국가들 간 컨센서스도 부재한 상황에서, 3) 법적 구속력을 갖는 UNCLOS 이행협정을 위한 협상을 개시하는 것은 아직 시기상조라는 입장을 개진하면서, 정부 간 회의 개최 필요성에 대해 유보적인 입장을 표명함.
- 결국 뉴질랜드가 제안한 중재안을 기초로 법적 구속력을 갖는 UNCLOS 하 국제문서 성안을 위해 준비 위원회와 정부 간 회의를 개최하기로 최종 합의함.

□ 제9차 BBNJ 회의 평가

- (BBNJ 관련 법적 공백 유무) UNCLOS를 중심으로 FAO, IMO, ISA, 지역수산기구(RFMOs) 등 BBNJ 관련 국제규범이 존재하고 기존 레짐을 통해 BBNJ의 보존과 지속가능한 이용을 달성할 수 있다는 입장(미국, 러시아 등)과 BBNJ 관련 법적 공백이 존재하므로 법적 구속력이 있는 이행협정 등이 필요하다는 입장(G77+중국, EU)이 대립함
- (2011년 작업반이 합의한 패키지 내용에 대한 해석) UNCLOS 및 기존 레짐의 활용까지 작업반에서 포괄적으로 검토하는 것을 의미한다는 광의적 해석의 입장(러시아 등)과 해양유전자원, 해양보호구역, 환경영향평가, 능력배양, 기술이전 등을 포함한 국제문서의 범위(scope)를 의미한다는 협의적 해석의 입장(G77+중국, EU)이 대립함
- BBNJ 작업반 회의를 완료하고 별도의 새로운 단계로 이행하기를 희망하던 G77+중국의 주장대로 준비 위원회 등 새로운 논의 절차를 진행하기로 함.
- 법적 구속력을 갖는 국제문서에 대한 논의를 시작하고자 하는 EU의 주장이 반영되어 법적 구속력을 갖는 국제문서 성안을 위한 준비 위원회를 개최하기로 함.
- 준비 위원회 및 정부 간 회의 등 관련 논의가 기존 레짐을 약화시키거나 기존 협약에 관한 국가들의 법적 지위에 영향을 주지 않아야 한다는 입장을 관철시키고, 준비 위원회에서 국제문서의 형태, 범위 등 현재까지 컨센서스가 이루어지지 않은 부분을 실질적으로 논의하는 것으로 결정함으로써 우리나라, 미국, 러시아, 캐나다, 아이슬란드, 일본의 입장도 반영됨.



□ 시사점

- (UN에서의 BBNJ 관련 합의 시사점) UNCLOS 하에서 법적 구속력을 갖는 BBNJ 관련 국제문서를 만들기 위한 협상 개시를 총회에 권고한 점은 1982년 UNCLOS 채택 이래 구축된 기존 공해질서의 변동을 가져올 수 있는 중요한 계기로 판단됨
 - 새롭게 형성될 BBNJ 관련 국제문서가 우리 국익을 보호할 수 있는 형태가 될 수 있도록 관련 준비위원회의 적극 참여 및 관련 법규범에 대한 깊은 연구와 협상 전략 형성이 필요함.
 - 특히, 해양환경분야, 해양생물다양성보호, 해양유전자원개발의 측면 외에 기존의 BBNJ 관련 회의에서 다소 소외시 되어온 공해상 조업에 대한 영향을 미리 파악하고 관련 논리를 개발하는 것이 긴요함
 - 중요한 공해상 조업국 중의 하나인 우리나라에게는 동 준비위원회 논의 및 그 결과물은 매우 중요한 영향을 미칠 것으로 사료됨
- BBNJ와 관련하여 논의되는 해양보호구역(MPA)의 설정은 지역기반관리방식(area based management tools)의 하나로 논의되나 균형감 있는 접근이 필요
 - 향후 해양생태계의 국제적 보호를 위하여 공해상 조업금지구역의 설정을 논의할 수 있을 것으로 예상됨
 - 이 경우 해양생물다양성 보호의 측면에서 판단한다면 사전 예방적 방법으로서 일정 부분 유익한 측면이 존재하지만, 한국 조업선사와 어선의 공해상 조업에 대하여 제약이 발생할 것으로 사료됨. 따라서 해양환경의 보호측면에서의 접근과 함께 균형감 있는 다각적인 문제 접근이 필요할 것으로 판단됨.



2. 공해상 BBNJ 보호를 위한 법률적 시나리오¹⁵⁾

□ 국제사회의 논의 흐름¹⁶⁾

- 공해상 MPA를 설정하는 노력을 포함한 해양생물다양성을 보호하는 틀을 향후 어떤 식으로 추진하여야 효율적이며, 가능할지에 대한 논의가 있어 왔음. 크게 아래의 네 가지 방향으로 논의가 되어 옴.
- 첫째는 지역수산기구 기능 확장 혹은 지역해양기구 설립
 - 즉, 공해, 즉 국가관할권 이원영역에는 이미 기존의 지역수산관리기구(RFMOs)가 설립되어 있기 때문에 이 기구들과 지역해양협약(regional seas convention)의 기능등을 합하고 추가하여 지역해양관리기구(regional oceans management organizations)의 설립 및 운영을 위해 새로이 협상할 것을 주장함.
 - 이 새로운 기구에서 기존 지역수산기구(RFMOs)의 기능을 개선하고 여기서 해양보호구역(MPA)을 채택하고 관리하자는 주장임.
 - 만약 기존의 지역수산기구가 없는 경우에는 지역 이니셔티브나 연합(regional initiative or coalition)을 새로이 형성하여 결국 새로운 기구를 구성하여 해양보호구역(MPA)을 위한 관리조치를 채택하자고 하는 주장임.
- 둘째, UN해양법협약에 대한 이행협정 (implementing agreement) 신설
 - 법적 근거로 UN해양법협약 제12부 해양환경의 보전 부분을 들고 있음.
 - UNCLOS를 근거로 하여 별도의 이행협정을 체결하여 이행협정에 근거한 관리기구설치, 해양보호구역을 설정하고 관리, 감독할 것을 주장함.
- 셋째, 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity: CBD) 당사국의 추가의 정서 채택 및 추진
 - 당사국이 추가의정서(protocol)를 채택하여 해양보호구역 설정과 관리를 세부적으로 규정하자는 주장임.
 - 법적근거로는 공해상 국제협력에 관한 동 협약 제5조를 들고 있음.¹⁷⁾

15) 이 부분은 UN의 BBNJ 논의 내용이 아니라 UN 이외에서 BBNJ와 관련되어 진행된 논의를 축약하여 분석하고자 함.

16) Ducl, E., Bille, R., Treyer, S., 2011. A legal scenario analysis for marine protected areas in areas beyond national jurisdiction, Report from the Boulogne-sur-Mer seminar, 19-21 September, Studies N 06/11, IDDRI-IUCN-Agence des aires marines protegees, Paris, France, 28p. 국가관할권 이원 영역에서의 해양보호구역 설정을 위한 법적인 시나리오를 분석하는 세미나와 연구보고서로서 최근 해양수산 관련 국제사회의 논의동향을 잘 정리한 자료임. 즉, 해양보호구역 설정을 위한 국제 거버넌스를 향후 어떻게 가져가야 할지에 대한 논의를 다루었음.



- 넷째, 사전예방원칙의 엄격 적용하는 합의 도출
 - 공해상 해양생물다양성에 대한 위협이 너무 심대하여서 매우 강력한 다자협정을 체결하여 사전예방하자는 주장임. 즉, 적절한 기구가 결정하는 명백히 허가받는 경우를 제외하고 국가관할권 이원영역(ABNJ)에서의 모든 인간 활동을 금지하자는 주장임.

□ 시사점

- 첫 번째 시나리오는 공해상 해양보호구역 설정에 대한 선진국의 정책적 의도와 방향을 잘 보여주고 있음. UN수산결의안에서도 이러한 의도를 가진 제안서를 EU가 제출한 적이 있음. 향후 지역수산기구 기능의 확대 내지 개편의 주장이 더 커질 공산이 있음.
- 두 번째 UN해양법협약(UNCLOS) 이행협정 제안은 UN에서 이루어지고 있는 BBNJ 논의와 연결되어 있음. UN의 제9차 BBNJ회의에서 결국 큰 틀에서의 의제 합의를 하였기 때문에, 향후 이행협정의 가능성과 법적 구속력 있는 규범의 창출 여부를 결정하게 될 것임.
- 세 번째의 생물다양성협약의 추가 의정서 방안과 관련하여 이것이 두 번째 방안이 추진되지 않는 경우에 별도로 추진되어야 한다는 목소리가 있기 때문에 향후 이에 대한 동향도 중요할 것으로 보임.
- 네 번째 방안은 사전예방의 원칙을 강조하는 의도는 좋으나 현 상태에서는 너무 앞서나가는 면이 존재함. 공해상 모든 인간 활동에 대한 허가권을 수권받아야 한다는 의미는 지나치게 포괄적이고 과도위임적 측면이 존재함
- 제9차 UN BBNJ회의에서 합의하였듯이 향후의 BBNJ 관련 UN의 회의는 바로 두 번째 방안, 즉 UN해양법협약의 이행협정을 구성하여 공해상 해양생물다양성 보호하는 방안을 추진하는 것임. 하지만 위의 첫 번째 방안과, 세 번째 생물다양성협약(CBD)을 통한 방안들도 주목할 필요가 있음.

17) Convention on Biological Diversity Article 5. Cooperation Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate, cooperate with other Contracting Parties, directly or, where appropriate, through competent international organizations, in respect of areas beyond national jurisdiction and on other matters of mutual interest, for the conservation and sustainable use of biological diversity.



III. 관련 논의 및 시사점



1. 남극에서의 해양보호구역 논의

□ 논의 배경

- 남극해양생물자원보존위원회(Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources: 이하 “CCAMLR”¹⁸⁾)는 지역수산물관리기구(Regional Fisheries Management Organizations: RFMOs)의 형태가 아닌 국제협약(Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources)¹⁹⁾을 기반으로 하여 위원회의 형태로 남극 해역을 규율하고 있음. 해양보호구역(MPA) 문제는 동 위원회가 과학위원회, 전문가 워크숍, 총회 등의 형태로 최근 매년 다루고 있음.²⁰⁾
- CCAMLR협약은 생물자원관리에 있어서 사전예방적 원칙(precautionary approach)과 생태계적 접근방식(Ecosystem approach)을 기초로 함.
 - 자원남획과 남극주변 해양생물과 생태계에 대한 위험 방지 차원에서 접근함.
 - 1972년 사우스조지아섬 주변에서 크릴새우에 대한 상업적 조업이 시작되면서 고래를 비롯한 남극생물의 먹이감에 대한 남획은 종국적으로 생태계 파괴로 이어질 것이라는 우려에서 CCAMLR 협약이 태동되는 배경이 있었음.²¹⁾

18) 1981년 남극 주변 해양생물의 지속적 보존과 합리적 이용을 위하여 설립된 국제기구임. 호주 호바트에 본부를 두고 있음. 위원회 회원국은 아르헨티나, 호주, 브라질, 칠레, 중국, EU, 프랑스, 독일, 일본, 뉴질랜드, 노르웨이, 러시아 스페인, 영국, 미국 우루과이 등 25개국임. 한국도 가입함. <https://www.ccamlr.org/>. 참고

19) 1980년 5월 남극해양생물자원보존에 관한 협약이 성립되고, 1982년 4월 발효됨. 우리나라는 1985년 4월 28일에 가입 발효함. 협약은 남극의 평화적 이용, 국제협력, 영토권 동결을 규정하고 남극지역 생물자원보존도 규정함. http://www.mofa.go.kr/trade/treatylaw/antarctica/law/index.jsp?menu=m_30_50_90&tabmenu=t_3 (외교부 웹사이트 2015.11.25. 최종검색)

20) 한편, 우리나라는 남극환경보호와 남극관련 과학기술발전에 기여함을 목적으로 2004년 남극활동 및 환경보호에 관한 법률(약칭: 남극활동법)을 제정하였음. 동법은 남극활동을 위한 외교부장관의 허가, 남극환경 보호, 남극활동 결과보고, 남극연구활동의 진흥의 내용을 담고 있음. http://www.mofa.go.kr/trade/treatylaw/antarctica/law/index.jsp?menu=m_30_50_90&tabmenu=t_3 (외교부 웹사이트 2015.11.25. 최종검색)

21) 현재 CCAMLR에서 조업가능 어종은 크릴새우, 파타고니아 이빨고기, 남극빙어, 별오징어, 게 등이 있음. CCAMLR 회원국은 조업관련자료를 상세히 보고할 의무가 존재하고, 조업사들은 CCAMLR협약상 규정되며 매년 업데이트되는 보존관리조치(Conservation and Management Measure: CMM)를 준수할 의무가 존재한다.



- 향후 국가관할권 이원의 해역에서 새로운 국제레짐이 등장하여 동 레짐을 통한 해양보호구역 설정이 논의되는 경우, CCAMLR에서의 논의와 유사한 형태로 논의가 진행될 가능성이 존재함. 따라서 향후 공해상 해양보호구역 논의를 사전에 예상해보고 그 시사점을 얻고자 현재 CCAMLR에서 해양보호구역과 관련 되는 논의를 다루고자 함.

□ 논의 현황

- 2009년 영국이 남극 사우스 오크니(South Orkney)섬 인근해역 일부를 해양보호구역으로 제안하여 이 지역뿐만 아니라 공해상에서 세계 최초로 채택됨.²²⁾
 - 기본적으로 CCAMLR지역에서는 해양생물자원에 대한 연구조사계획서를 제출해야 조업할 수 있는 방향으로 바뀌고 있음. 이는 해양생태계에 최소 영향을 주는 방향으로 조업하라는 의미를 가짐.
- CCAMLR에서 해양보호구역(MPA) 설정을 위하여 EU, 호주 프랑스가 남극해 동부에 1백만 제곱미터 면적의 해양보호구역(MPA) 설정제안서를 제출함.
 - 또한 미국, 뉴질랜드가 로스해(Ross Sea)에서 1.3백만 제곱미터의 해양보호구역(MPA) 설정제안서(이중 1.25백만 제곱미터는 조업금지구역("no take" zone)를 제안함.
 - 그러나, 모든 회원국의 만장일치(Consensus) 찬성을 요구하는 CCAMLR 회의에서 부결됨.²³⁾
- 뉴질랜드는 로스해 지역에 해양보호구역(MPA)을 설정하고자 매년 제안서를 제출하고 있음²⁴⁾
 - 남극해환경연합(AOA)²⁵⁾은 로스해 및 동남극해(East Antarctica)의 해양보호구역(MPA) 설정을 위한 제안을 카밀라 회원국이 받아들여야 한다고 주장하고 있음.²⁶⁾

22) CCAMLR에서의 MPA논의에 대하여 참조 <https://www.ccamlr.org/en/science/marine-protected-areas-mpas> (2015.11.26.최종검색)

23) National Resources Policy & Practice, 2014년 10월자 기사

<http://nr.iisd.org/news/ccamlr-adopts-measures-on-toothfish-vessel-monitoring-defers-mpa-proposals/> (2015.11.25.최종검색)

24) 뉴질랜드 MPA제안서 참조 (출처: 뉴질랜드 외교통상부 웹사이트 참조)

<http://www.mfat.govt.nz/ross-sea-mpa/docs/CCAMLR%20-%20RSRMPA.pdf> (2015.11.25. 최종검색)

25) 남극해환경연합 The Antarctic Ocean Alliance 남극환경과 관련된 30여개 환경단체(NGO)연합을 말함. 구성단체로는 퓨환경재단(Pew Charitable Trusts), 그린피스, WWF 등이 있음.

26) <http://www.pmnwswire.com/news-releases/aoa-calls-on-ccamlr-to-agree-on-marine-protection-of-the-ross-sea-and-east-antarctica-647030674.html> (2015.11.25.최종검색)



- 한편, 중국, 러시아, 일본 등 주요 조업국들은 해양보호구역의 추가적 설정에는 보다 명확한 과학적 근거가 있어야 하며, 과학적 근거를 파악하기 위해서는 확인할 사항들도 필요하다고 주장함. 즉, 해양보호구역 설정에 대하여 이견이 존재하기 때문에 쉽게 합의에 이르는 것은 어려운 상황임.
- 일본의 해양보호구역(MPA) 설정 관련 제안²⁷⁾
 - 일본은 해양보호구역 설정에 대한 각국의 제안을 환영하나, 또한 회원국의 제안서들이 각각 별개로 논의되고 평가하는 방법도 일관되지 못함을 지적함
 - 따라서 과학적 배경과 그 세부내용을 확인할 수 있는 '체크리스트'를 만들어 활용하자고 주장함.
 - 그렇게 된다면 회원국들이 토의도 보다 촉진되고 제안하는 입장에서 명확한 제안서를 작성하게 하는 양식(template)으로 작용할 수 있을 것이라고 하여 회원국들의 긍정적 반응을 얻음.
- 현재 한국은 주로 48.1, 48.2, 48.3 해구에서 조업 중이며, 48.1 해구에서 크릴새우에 대한 시험 조업이 주로 이루어지고 있음.
 - 이에 대하여 아르헨티나, 칠레가 해양보호구역을 설정하려고 노력하는 상황임.

□ 시사점

- CCAMLR에서도 일부 회원국은 매년 해양보호구역의 설정을 위하여 제안서를 제출하고 있으나, 반대국은 주로 과학적인 근거가 불충분함을 이유로 이를 거부하고 있음. 하지만 수년에 걸쳐서 과학적 입증자료가 축적이 된다면 동 해양보호구역 제안서도 지속적으로 설득력을 가지게 될 것으로 사료됨.
 - 해양보호구역 주장국 입장에서 자신의 주장에 대한 과학적 근거가 충분하거나 일관된 심사의 틀이 존재한다면 실제로 해양보호구역 확정에 있어서 도움이 될 것임. 이런 면에서 심사의 틀이 필요할 것으로 사료됨
- 조업국의 입장에서는 과학적 자료를 근거로 하여 해양보호구역 설정에 대한 재고요청이 가능할 것으로 사료됨
 - 자료가 충실히 축적된다면 해양보호구역 제안이 조업금지구역을 포함하여 제안되는 경우라고 하더라도 오히려 이를 반대하여 공박의 자료로 사용하는 것도 가능할 것임.

27) Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, Report of Thirty-Third Meeting 2014, Hobart, Australia, 20-31 October 2014.



- 또한 조업선사의 어획량 보고는 지역수산기구 보존관리조치이며 우리법상의 의무이기도하기 때문에 충실하게 이루어지는 것이 바람직하고 이와 동시에 현지의 취약생태계보호를 위한 노력과도 부합될 것임.

CCAMLR 협약 지역도

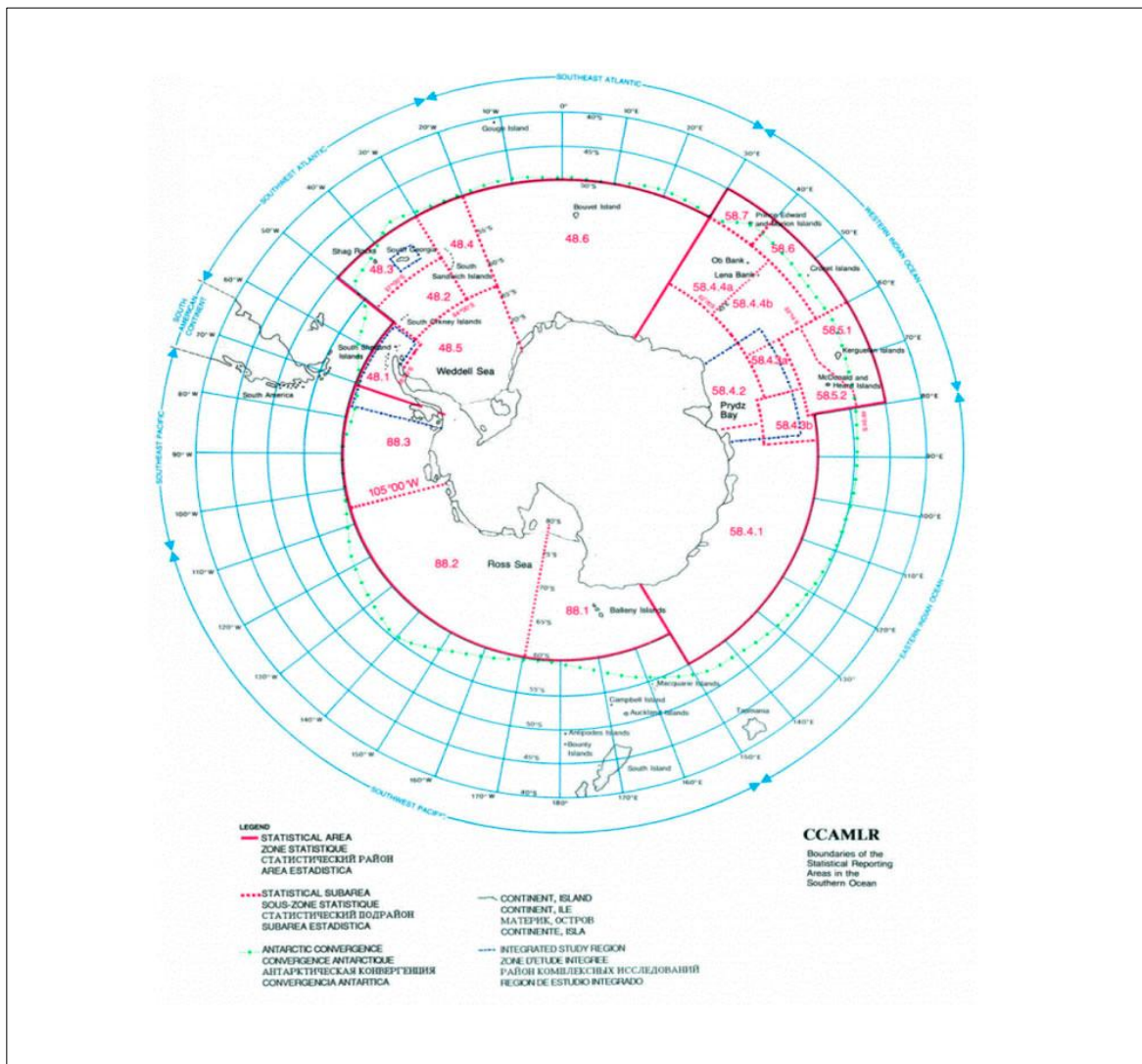


그림 1. CCAMLR 협약 지역도

(Figure from <http://www.ccamlr.org/>)(<http://firms.fao.org/firms/resource/10528/en>)(2016.5.22. 최종접속)



2. 우리나라의 관련제도

□ 논의 배경

- 공해상 해양생물다양성 보호 논의는 결국 공해상의 국제법적 규율체계를 설정하려는 노력이며, 그러한 노력의 핵심적인 부분은 해양유전자원, 해양생물자원에 대한 보호의 틀을 성립시키고자 하는 것임.
- 아래의 해양보호구역과 수산자원보호구역 제도는 비록 우리의 국가 관할권 내의 제도이지만, 우리가 관련 제도를 어떤 식으로 운영하면서 해양생물다양성을 보호하고, 수산자원을 보호하는 것인지 비교하여 파악하는 것은 의미가 있을 것임. 왜냐면 이를 통하여 향후 국제회의에서 해양보호구역이나 조업금지지역을 설정함에 있어서 우리의 논리 전개를 위한 시사점을 찾을 수 있을 것으로 사료되기 때문임.

해양보호구역과 수산자원보호구역 제도 비교

	해양보호구역	수산자원보호구역
근거법률	해양생태계 보전관리법 ²⁸⁾	수산자원관리법 ²⁹⁾ 및 국토계획법 ³⁰⁾
법 목적	해양생태계를 인위적인 훼손으로부터 보호하고, 해양생물다양성을 보전하며 해양생물 자원의 지속가능한 이용을 도모하는 등 해양생태계를 종합적이고 체계적으로 보전·관리함으로써 국민의 삶의 질을 높이고 해양자산을 보호함을 목적 (법 제1조)	수산자원관리를 위한 계획을 수립하고, 수산자원의 보호·회복 및 조성 등에 필요한 사항을 규정하여 수산자원을 효율적으로 관리함으로써 어업의 지속적 발전과 어업인의 소득증대에 기여함을 목적 (수산자원관리법 제1조)
개념	14. "해양보호구역"이라 함은 해양생물다양성이 풍부하여 생태적으로 중요하거나 해양경관 등 해양자산이 우수하여 특별히 보전할 가치가 큰 구역으로서 제25조의 규정에 의하여 해양수산부장관이 지정하는 구역을 말한다. (동법 제2조 제14호)	1. "수산자원"이란 수중에 서식하는 수산동식물로서 국민경제 및 국민생활에 유용한 자원을 말한다. 2. "수산자원관리"란 수산자원의 보호·회복 및 조성 등의 행위를 말한다. 4. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조에 따라 수산자원의보호·육성을 위하여 지정된 공유수면이나 그에 인접된 토지(이하 "수산자원보호구역"이라 한다) (수산자원관리법 제3조, 적용범위)
담당부서	해양수산부 해양생태과	해양수산부 수산자원정책과
지정권자	해양수산부장관 (동법 제25조, 해양보호구역의 지정·관리)	해양수산부장관(국토계획법 제40조, 수산자원보호구역의 지정)

28) 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 (약칭: 해양생태계법) [시행 2015.3.27.] [법률 제13275호, 2015.3.27., 일부개정]

29) 수산자원관리법 [시행 2015.11.12.] [법률 제13495호, 2015.8.11., 일부개정]



지정절차	미리 당해 지역주민, 이해관계인 및 지방자치단체의 장의 의견을 들은 후 관계 중앙행정기관의 장과의 협의 및 「해양수산발전 기본법」 제7조에 따른 해양수산발전위원회의 심의를 거쳐야 (동법 제26조)	해양수산부장관은 직접 또는 관계 행정기관의 장의 요청을 받아 수산자원을 보호·육성하기 위하여 필요한 공유수면이나 그에 인접한 토지에 대한 수산자원보호구역의 지정 또는 변경을 도시·군 관리계획으로 결정할 수 있다.
설정사유	해양생태계 및 해양경관 등을 특별히 보전할 필요가 있는 구역 (동법 제25조)	수산자원을 보호·육성
행위제한	누구든지 해양보호구역에서는 다음의 행위를 하여서는 안됨 <ul style="list-style-type: none"> - 해양생물을 포획 채취 이식 훼손하는 행위 또는 포획 훼손하기 위하여 폭발물 그물 함정어구 설치, 유독물질 전류 사용행위 - 건축물 공작물 신축 증축행위 - 공유수면 또는 토지 형질변경행위 - 폐기물 또는 유독물질 투기행위 등 (동법 제27조, 해양보호구역에서의 행위 제한 등) 	<ul style="list-style-type: none"> - 다음 각호 행위에 한하여 그 구역 관할 관리관청의 허가 받아야 할 수 있음 - 수산자원보호·조성을 위하여 필요한 건축물 건축 - 주민생활을 영위하는 데 필요한 건축물 건축 - 산림자원조성관리법에 따른 조림, 육림 행위 (수산자원관리법 제52조 제2항, 수산자원보호구역에서의 행위제한) 수산자원 번식 보호를 위하여 다음의 행위를 정할 수 있음 제14조(포획·채취금지) 제15조(조업금지구역): 해양수산부장관이 수산자원의 번식 보호를 위하여 어업의 종류별로 설정할 수 있음 제16조(불법어획물의 방류명령) 제17조(불법어획물의 판매 등의 금지) 제18조(비어업인의 포획·채취의 제한) 제19조(휴어기의 설정) 등 (수산자원관리법 제3장 수산자원 보호)
예외적 허용	<ul style="list-style-type: none"> - 군사목적상 필요한 경우 - 천재지변 등 재해발생 후 긴급조치 필요시 - 해양보호구역 및 인접지역 주민의 고유생활양식 유지 향상 위한 영농 영어 행위(제1항 제2호 내지 제5호행위에 대하여만) - 해양생태계조사 및 학술적 조사연구목적 행위 - 다른 법령에 의해 개발행위 인허가 받은 경우, 단 해수부장관과 사전협의 요함 등 (동법 제27조 제2항) 	관리관청은 제52조 제2항의 허가를 하는 경우 기반시설의 설치, 환경오염방지 등의 조치를 할 것을 조건으로 허가할 수 있음. (동법 제52조 제4항)

자료: 법령정보센터상의 자료를 기반으로 필자 재작성 (2015.11.25. 최종검색)

30) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 (약칭: 국토계획법) [시행 2015.8.11.] [법률 제13475호, 2015.8.11., 일부개정]



□ 시사점

- 해양보호구역에서는 해양생물의 포획, 채취행위 및 건축물 신축을 금지하고 있음. 수산자원보호구역에서는 주로 인접지역 건축의 제한을 요구하고 있음. 한편, 해양수산부장관은 수산자원의 번식 보호를 위하여 수산자원의 포획·채취를 금하거나 조업금지구역을 설정할 수 있음.
- 따라서 양 제도는 각각 해양생물다양성 보호와 수산자원보호라는 제도 목적은 다르지만 그 설정의 효과로서 포획·채취를 일정부분 금지할 수 있는 점에서는 공통점이 존재함
- 다만, 해양보호구역에서는 해양학술조사, 해양생태계의 조사행위를 예외적으로 허용하여 과학조사의 가능성을 계속적으로 열어 놓고 있음.
- 향후 우리법상 해양보호구역 설정을 고려하는 경우, 해양학술조사, 생태계조사 결과를 근거로 이를 설정할 수 있는 근거를 마련함이 필요할 것으로 사료됨.



IV. 결론 및 향후 과제



1. 결론

□ 수산분야에 대한 상당한 영향이 예상됨

- 해양유전자원의 핵심적인 부분은 어류 등 어족자원에서 유래할 수 있다는 점을 고려할 때 BBNJ에서의 논의는 필연적으로 공해상 수산자원의 문제와 맞물려 있음.
- 따라서 향후 법적 구속력 있는 해양법협약에 대한 이행협정을 논의하는 과정에서 수산을 포함한 다양한 분야의 우리나라의 국익을 충분히 고려한 협상 과정이 되어야 할 것임.
- 또한 BBNJ 논의는 향후 5년, 10년, 20년 이상의 국제적 해양질서의 논의에서 핵심적인 그림을 그려나갈 것으로 예상하기에 이에 대한 체계적인 대응과 연구가 매우 긴요한 상황임.
- CCAMLR에서의 각 회원국 간의 해양보호구역 논의는 현지의 해양생태계 보호를 위한 회원국의 치열한 노력을 보여주며, 이는 향후의 국제적 공해상 질서에 대하여 하나의 시사점을 주는 것으로 보임.

□ BBNJ 논의를 통해 선진국들의 향후 공해상 해양질서에 대한 전략이 드러남

- EU나 선진국의 UN, CCAMLR에서의 주장에서 파악되는 중요한 고찰점은 공해상 수산질서의 한 축을 잘 담당하여 현재 운영되는 지역수산관리기구(RFMOs)를 확대하거나 별도의 기구로서 창설하여 전반적인 해양문제를 포괄하는 방향을 추진하는 점임.
- 법적 구속력을 갖춘 이행협정안에서 혹은 별개의 노력으로 이러한 기구를 창설하여 결국 해양생태계, 해양유전자원, 해양생물다양성 보호 등을 포괄한 관리기구를 만들고 여기서 공해상 질서를 주도하도록 하는 것임.
- 새로운 법적구속력 있는 이행협정은 그러한 내용과 권한 및 범위를 추진할 수 있는 관리기구의 형성 및 거버넌스 체제를 담게 될 것으로 사료됨. 그러나 향후 법적 구속력 있는 규범체계가 어떠한 내용을 담게 되는지는 좀 더 고찰이 필요함.



- 국가관할권 이원의 영역인 공해지역의 해양유전자원, 해양수산자원에 대한 국제 거버넌스가 2030년까지를 목표점으로 삼아 차례로 변화하는 단계에 와 있음.
(Post-2015 지속가능한 개발의제 (UN Sustainable Development Goals) 참고)³¹⁾

□ 향후 우리나라에 미치는 영향을 보다 균형감 있게 분석 대응 필요

- 해양유전자원을 보호하고 관리하는 기구라고 하여 바로 MPA 설정으로 가는 것은 아닐 것임. 그 설정의 요건 등에 과학적인 근거가 충분히 보강될 필요성이 존재할 것임.
 - 해양보호구역의 논의는 CCAMLR에서 현재 많이 제기되고 있으나 충분한 과학적 근거가 없거나 혹은 일관된 기준이 아직 없기 때문에 확산되지 않는 상황 고려 필요
- 한편, 과학적 영역에서 우리의 기술력으로 보았을 때 어느 정도가 유리할 지는 고찰 필요. 우리에게도 동 문제에 대한 균형감 있는 접근이 필요할 것임.
 - 미국 등 선진국에서는 최소한의 제약을 선호하는 것임.

□ 향후 CCAMLR 사례가 다른 공해 지역 특히 북극해에서도 재현 가능

- 즉, 북극에 RFMO를 설립하거나 (미국의 근래의 주장처럼) 혹은 지역해양기구(가제)를 만들어서 해양보호구역을 설정하려고 추진할 수 도 있음.
- 해양보호구역의 설정에 있어서 객관적 기준을 고려할 때에는 과학적인 증거와 함께 관련국, 즉 조업국의 기존의 이익 및 성실한 준수 여부, 해양생물 자원량, 연안국 주민의 어획을 통한 생계 등도 종합적으로 고려하는 것이 필요할 것임.
- 또한 수산업도 단지 어획 및 가공 유통의 식품으로서의 수산업 이외에 미래에는 어류의 비닐, 유전을 이용한 제품 개발 등 다양하게 확대되고 있기 때문에 이러한 점도 고려가 될 필요가 있음. 즉, 수산업 및 유관산업에도 영향을 미칠 것으로 예상됨.

31) 세계의 변화: 지속가능한 개발을 위한 2030아젠다 관련 UN결의안 Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1

14.5 By 2020, conserve at least 10 per cent of coastal and marine areas, consistent with national and international law and based on the best available scientific information

14.c Enhance the conservation and sustainable use of oceans and their resources by implementing international law as reflected in the United Nations Convention on the Law of the Sea, which provides the legal framework for the conservation and sustainable use of oceans and their resources, as recalled in paragraph 158 of “The future we want”



2. 향후과제

□ BBNJ 거버넌스 연구는 향후 북극해 연구와 연동하여 추진해야 함

- 당해 국제레짐의 형성은 결국 북극해 해양질서의 형성에도 영향을 미칠 것으로 예상됨. CCAMLR에서 해양보호구역 논의와 해양 거버넌스가 향후 북극해에서도 유사하게 진행될 것으로 예상됨. 따라서 관련 제반 이슈에 해외 동향과 제반 분석을 포함한 체계적인 다년간의 연구 추진 반드시 필요함.
- 기존의 BBNJ연구에서는 해양환경보호, 해양유전자원개발에 초점이 맞추어져 있었으나, 바다와 관련된 규율체계의 변화는 필수불가결하게 어류, 수산자원에 대한 영향이 파생된다는 점을 인식하고, 수산 및 다양한 타 산업분야의 논점을 아울러서 파악하고 대응하는 것이 바람직할 것임.
 - 이를 위하여 관련 전문가의 적극적인 참여와 자문이 필요할 것임.
 - 기반이 되는 연구를 추진하여 본 연구와 같이 현황분석에 그치지 않고 향후 10년 내지 20년간 진행될 국제적인 거버넌스 개편에 적극 동참하고, 우리에게 과연 어떠한 방향으로 논의를 전개시켜야 국익에 부합할지 차분히 따져보는 것이 반드시 필요할 것임.
 - 현 단계에서는, UN에서 2017년까지 구체적인 규범의 틀을 형성하기로 추진하고 있기에 이에 꾸준히 참여하여 우리 국익을 적극 반영할 필요성이 큰 것으로 사료됨.

□ 해양환경, 수산분야 포괄한 BBNJ 공동 대응 국내 거버넌스 확립 시급

- 본 이슈는 향후 국제법적 레짐의 거대한 변화를 예고하는 문제임. Post-2015 지속가능한 개발의제 (UN Sustainable Development Goals) 에서 보듯이 향후 2020년까지 지속 추진될 뿐만 아니라 10년, 20년간 그 구체적인 내용을 확정시켜 나갈 것으로 예상됨.
- 해양수산 분야의 여러 이슈가 종합적으로 다루어지는 국제회의에 대한 대응을 위하여 단순한 업무분장을 넘어서는 종합 대응 거버넌스를 구축해야 함.
- BBNJ 논의에서 수산관련 이슈에 대한 검토가 누락되어서는 안 될 것임. 따라서 수산관련 국제적 논의에 대응하기 위하여 해수부와 외교부를 포함한 유관기관의 T/F를 구성하여 대응하는 것이 바람직함.



- 주무부서를 해수부의 해양생태과 및 국제협력총괄과가 공동 담당하고, KMI, 국립 수산과학원, 학계, 업계가 참여하여 의제분석, 대응논리 개발, 결과 공유 및 확산 등을 체계적으로 추진하여야 함.
 - 특히 UN해양법협약 및 이행협정과 관련되며 해양생물다양성협약 등 국제법적 분석이 중요한 점도 고려하여야하며 국제법 전문가의 참여도 필요할 것임.
 - 국제수산흐름에 대한 이해와 그 흐름 안에서 통용되는 합리적인 설득과 주장을 뒷받침하는 언어와 논리의 꾸준한 개발이 필요함.
 - 한편으로는, 입장이 유사한 조업국들이라 하여도 완전히 입장이 처음부터 끝까지 일치하는 경우는 없고, 아이슬란드, 일본, 중국 등도 한국과 입장이 완전히 일치하지 않음. 따라서 한국도 관련 국제회의에서 대응 논리의 지속적 개발이 필요하다고 판단됨.

□ 국내 유사제도 및 해외 사례 심층 조사하여 향후 대응방안 마련 필요

- 한국은 해양보호구역을 설정하고 운영한 경험을 보유함. 또한 수산자원보호구역제도도 존재함. 다만 보호의 취지가 조금 다른 면은 존재함. 즉, 후자는 주로 치어를 보호하려고 하는 것임.
 - 각 구역의 설정기준, 설정대상의 차이가 존재하기 때문에 국내적으로 양 제도를 조사 비교하여 향후 국제적 해양보호구역(MPA) 설립 시에 우리도 목소리를 낼 수 있지 않나 생각됨. 이를 통하여 우리의 입장을 반영하는 꼭지를 넣을 수 있다면 국익보호에 기여할 것임.
 - 이행협정의 체계는 법적 구속력 있는 문서이지만 우리나라에 미치는 영향을 최소화하는 것이 필요함.
 - 이를 위하여 체계적인 연구와 회의 참가를 연동시켜 준비해 나가야 할 것임.
 - 법학 분야에도 본 논의는 해양법협약, 해양관련 국제판례, 생물다양성협약 등 해양환경 연관 협약, 국제수산, 지역수산기구의 보존관리조치 등에 대한 분석이 체계적으로 필요할 듯함.
 - 수산 분야 국제법, 국제규범에 대한 연구들이 일회성 연구에 그치지 말고 지속적으로 이루어져 오랜 조업국가인 우리나라의 국내 어업관련 종사자와 해외 수역 조업선사의 이익도 보호하고 책임 있는 조업국가로서 우리나라의 국제적 위상 제고에 기여하는 것이 필요함



- UN 해양법결의안, 수산결의안 등 타 회의와 유기적으로 공동 대응할 필요성
 - BBNJ 논의는 오히려 UN수산결의안 회의 보다는 UN 해양법결의안에서도 이루어지고 있음. 따라서 UN 해양법결의안회의 등에 대하여 수산분야가 연관된 경우 종합적으로 대처하는 것이 바람직함



참고 문헌



〈국내 문헌〉

UN해양법협약, UN공해어족자원협정,
 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity)
 불법, 비보고, 비규제어업에 관한 국제행동계획(FAO IPOA-IUU)
 불법, 비보고, 비규제어업에 관한 국가행동계획(NPOA-IUU)(한국)
 기국책임에 관한 자발적 지침, FAO, 2014
 원양산업발전법 및 개정안
 수산자원보호법 및 부속법령
 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 부속법령
 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 및 부속법령
 한국원양산업협회, 『2014 원양산업 통계연보』, 2014.
 한국해양수산개발원, 『2014 글로벌 해양수산 동향과 전망』, 2014.
 한국국제협력단(KOICA), 내부자료.
 제31차 FAO 수산위원회 결과보고서, 2014.06.
 제114차 OECD 수산위원회 결과보고서, 2014.10.
 제65~70차 UN총회 수산결의안 비공식검토회의 결과보고서, 2014.11.
 제1~9차 UN의 공해상 해양생물다양성 보전을 위한 회의 결과보고서, 2015.02
 박찬호, 김채형 외 3인, 『유엔해양법협약 해설서 I』, 해양법포럼, 2009.



〈해외 문헌〉

Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, Report of Thirty-Third Meeting 2014, Hobart, Australia, 20-31 October 2014.

Oceans and the law of the sea: sustainable fisheries, including through the 1995 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 Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments (2003-2014) Druel, E., Bille, R., Treyer, S., 2011. A legal scenario analysis for marine protected areas in areas beyond national jurisdiction, Report from the Boulogne-sur-Mer seminar, 19-21 September, Studies N 06/11, IDDRI-IUCN-Agence des aires marines protegees, Paris, France, 28p.

Fernanda Millicay, A Legal Regime for the Biodiversity of the Area

Duncan E.J, Currie LL,B, (Hons.) LL,M, Overview of Legal Regulatory and Implementation Gaps in the Conservation and Sustainable Use of Biodiversity in Marine Areas beyond National Jurisdiction Summary, June 2014.

High Seas Alliance & Deep Sea Conservaton Coalition Elements for a Possible Ocean Sustainable Development Goal.

Ocean and the law of the sea Report of the Secretary-General, Seventieth session Item 80 (a) of the preliminarly list Oceans and the law of the sea, A/70/50.

Sixteenth meeting: "Ocean and sustainable development: integration of the three dimensions of sustainable development, nan environmental, social and economic" , United Nations Headquarters, April 2015.

J. Rochetter and R. Bille, "Governance of Marine Biodiversity Beyond National Jurisdictions: Issues and Perspective" Report of the International Seminar

"Towards a New Governance of Highs Seas Biodiversity" , Ocean & Coastal Management Vol.51, 2008.

United Nations Convention on the Law of the Sea, U.N. Doc. A/CONF. 62/122(1982); 21 I.L.M. 1261, 1982.

Report of the Ad Hoc Open-Ended Working Group on Access and Benefit Sharing on the Work of Its Sixth Meeting, <http://www.cbd.int/abs/background/#before-mandate>.



〈온라인 자료〉

법제처 국가법령정보센터, www.law.go.kr

한국원양산업협회, <http://www.kosfa.org/index.asp>

해양수산부, [http://www.mof.go.kr/EU IUU fishing](http://www.mof.go.kr/EU_IUU_fishing)

http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/illegal_fishing/index_en.htm

FAO IUU fishing <http://www.fao.org/fishery/topic/3195/en>

NOAA fisheries <http://www.nmfs.noaa.gov>

<https://www.cbd.int/abs/>

<http://www.g77.org/doc>

<https://www.ccamlr.org/>, http://www.mofa.go.kr/trade/treatylaw/antarctica/law/index.jsp?menu=m_30_50_90&tabmenu=t_3

<http://nr.iisd.org/news/ccamlr-adopts-measures-on-toothfish-vessel-monitoring-defers-mpa-proposals>

<http://www.mfat.govt.nz/ross-sea-mpa/docs/CCAMLR%20-%20RSRMPA.pdf>

<http://www.prnewswire.com/news-releases/aoa-calls-on-ccamlr-to-agree-on-marine-protection-of-the-ross-sea-and-east-antarctica-647030674.html>

CCAMLR 협약도 <http://firms.fao.org/firms/resource/10528/en>



부록1. BBNJ 전문가 작업반 권고안



Recommendations of the Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction To the sixty-ninth session of the General Assembly

23 January 2015

The Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction recommends to the General Assembly that it:

1. *Reaffirm* the commitment in paragraph 162 of the outcome document of the United Nations Conference on Sustainable Development, held in Rio de Janeiro, Brazil, from 20 to 22 June 2012, entitled “The Future We Want”, as endorsed by the General Assembly in its resolution 66/288 of 27 July 2012, in which the heads of State and Government committed to address, on an urgent basis, building on the work of the Ad Hoc Open-ended Informal Working Group, the issue of the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction, including by taking a decision on the development of an international instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea (“the Convention”), before the end of the sixty-ninth session of the United Nations General Assembly;
2. *Note* the request of the General Assembly to the Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to make recommendations on the scope, parameters and feasibility of an international instrument under the Convention as contained in paragraph 214 of resolution 69/245;
3. *Welcome* the exchange of views on the scope, parameters and feasibility of an international instrument under the Convention and the progress made within the Ad Hoc Open-ended Informal Working Group, within its mandate established by resolution 66/231 and in the light of resolution 67/78 to prepare for the decision on the development of an international instrument under the Convention to be taken at the sixty-ninth session of the General Assembly;
4. *Stress* the need for the comprehensive global regime to better address the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction and having considered the feasibility of developing an international instrument under the Convention



5. *Decide* to develop an internationally legally-binding instrument under the Convention on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction and to that end:

a) prior to holding an intergovernmental conference, decide to establish a preparatory committee, open to all Member State of the UN, members of specialized agencies, and Parties to the Convention, with others invited as observers in accordance with past practice of the UN, to make substantive recommendations to the GA on the elements of a draft text of an internationally legally-binding instrument under the Convention, taking into account the various reports of the Co-Chairs on the work of the Ad Hoc Open-ended Informal Working Group established pursuant to paragraph 73 of GA resolution 59/24. The preparatory committee will start its work in 2016 and by the end of 2017 will report to the GA on its progress.

b) before the end of the 72nd session of GA, and taking into account the aforementioned report of the pc, will decide on the convening and on the starting date of an IGC, under the auspices of UN, to consider the recommendations of the PC on the elements and to elaborate the text of an internationally legally-binding instrument under the Convention.

6. *Decide* that negotiations shall address the topics identified in the package agreed in 2011, namely the conservation and sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction, in particular, together and as a whole, marine genetic resources, including questions on the sharing of benefits, measures such as area-based management tools, including marine protected areas, environmental impact assessments and capacity building and the transfer of marine technology;

7. *Recognize* the process indicated in paragraph 5 should not undermine existing relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional and sectoral bodies

8. *Recognize* also that neither the participation in the negotiations nor their outcome may affect the legal status of non-parties to the Convention or any other related agreements with regard to those instruments, or the legal status of parties to the Convention or any other related agreements with regard to those instruments;

/End/



부록2. BBNJ 관련 UN 결의안



Sixty-ninth session
Agenda item 74 (a)

Resolution adopted by the General Assembly on 19 June 2015

[without reference to a Main Committee (A/69/L.65 and Add.1)]

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

The General Assembly,

Reaffirming the commitment made by Heads of State and Government in paragraph 162 of the outcome document of the United Nations Conference on Sustainable Development, held in Rio de Janeiro, Brazil, from 20 to 22 June 2012, entitled "The future we want", endorsed by the General Assembly in its resolution 66/288 of 27 July 2012, to address, on an urgent basis, building on the work of the Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction, the issue of the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, including by taking a decision on the development of an international instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea,¹ before the end of the sixty-ninth session of the Assembly,

Noting its request, in paragraph 214 of its resolution 69/245 of 29 December 2014, for the Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to make recommendations on the scope, parameters and feasibility of an international instrument under the Convention,

Having considered the recommendations of the Ad Hoc Open-ended Informal Working Group,²

Welcoming the exchange of views on the scope, parameters and feasibility of an international instrument under the Convention and the progress made within the Ad Hoc Open-ended Informal Working Group, within its mandate as established by the General Assembly in its resolution 66/231 of 24 December 2011 and in the light of its resolution 67/78 of 11 December 2012, to prepare for the decision on the

¹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1833, No. 31363.

² A/69/780, annex, sect. I.

15-10235 (E)



Please recycle





A/RES/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

development of an international instrument under the Convention to be taken by the Assembly at its sixty-ninth session,

Stressing the need for the comprehensive global regime to better address the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, and having considered the feasibility of developing an international instrument under the Convention,

1. *Decides* to develop an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea¹ on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction and to that end:

(a) *Decides* to establish, prior to holding an intergovernmental conference, a preparatory committee, open to all States Members of the United Nations, members of the specialized agencies and parties to the Convention, with others invited as observers in accordance with past practice of the United Nations, to make substantive recommendations to the General Assembly on the elements of a draft text of an international legally binding instrument under the Convention, taking into account the various reports of the Co-Chairs on the work of the Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction, and that the preparatory committee will start its work in 2016 and, by the end of 2017, report to the Assembly on its progress;

(b) *Decides* that the preparatory committee shall meet for no less than two sessions of a duration of 10 working days each in 2016 as well as in 2017 with full conference services, with the recognition that, with respect to documentation, any documents of the preparatory committee other than the agenda, the programme of work and the report of the preparatory committee shall be considered informal working documents;

(c) *Requests* the Secretary-General to convene the sessions of the preparatory committee in 2016 from 28 March to 8 April and from 29 August to 12 September;

(d) *Decides* that the preparatory committee shall be chaired by one presiding officer, who will be appointed by the President of the General Assembly, in consultation with Member States, as soon as possible;

(e) *Decides* that the preparatory committee shall elect a bureau consisting of two members from each regional group, and that these 10 members shall assist the Chair on procedural matters in the general conduct of his or her work;

(f) *Requests* the President of the Assembly to invite the regional groups to nominate candidates to the bureau as soon as possible;

(g) *Recognizes* the desirability that any legally binding instrument relating to marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction under the Convention would secure the widest possible acceptance, and for that reason;

(h) *Decides* that the preparatory committee shall exhaust every effort to reach agreement on substantive matters by consensus;

(i) *Recognizes* the importance of proceeding efficiently in the preparatory committee on the development of the elements of a draft text of an international legally binding instrument under the Convention, and recognizes further that any elements where consensus is not attained, even after exhausting every effort, may

2/3

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

A/RES/69/292

also be included in a section of the recommendations of the preparatory committee to the General Assembly;

(j) Decides that, except as provided for in subparagraph (i) above, the rules relating to the procedure and the established practice of the committees of the General Assembly shall apply to the procedure of the preparatory committee, and that, for the meetings of the preparatory committee, the participation rights of the international organization that is a party to the Convention shall be as in the Meeting of States Parties to the Convention and that this provision shall constitute no precedent for all meetings to which Assembly resolution 65/276 of 3 May 2011 is applicable;

(k) Decides that, before the end of its seventy-second session, and taking into account the aforementioned report of the preparatory committee, it will decide on the convening and on the starting date of an intergovernmental conference, under the auspices of the United Nations, to consider the recommendations of the preparatory committee on the elements and to elaborate the text of an international legally binding instrument under the Convention;

2. *Also decides* that negotiations shall address the topics identified in the package agreed in 2011, namely the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, in particular, together and as a whole, marine genetic resources, including questions on the sharing of benefits, measures such as area-based management tools, including marine protected areas, environmental impact assessments and capacity-building and the transfer of marine technology;

3. *Recognizes* that the process indicated in paragraph 1 above should not undermine existing relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional and sectoral bodies;

4. *Also recognizes* that neither participation in the negotiations nor their outcome may affect the legal status of non-parties to the Convention or any other related agreements with regard to those instruments, or the legal status of parties to the Convention or any other related agreements with regard to those instruments;

5. *Requests* the Secretary-General to establish a special voluntary trust fund for the purpose of assisting developing countries, in particular the least developed countries, landlocked developing countries and small island developing States, in attending the meetings of the preparatory committee and the intergovernmental conference referred to in paragraph 1 (a) above, and invites Member States, international financial institutions, donor agencies, intergovernmental organizations, non-governmental organizations and natural and juridical persons to make financial contributions to the voluntary trust fund;

6. *Also requests* the Secretary-General to provide the preparatory committee with the necessary assistance for the performance of its work, including secretariat services and the provision of essential background information and relevant documents, and to arrange for support to be provided by the Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea of the Office of Legal Affairs of the Secretariat.

96th plenary meeting
19 June 2015

