

# 국제법 현안 Brief



국제법 현안 Brief 편집위원회

편집위원장 박배근 교수 (부산대학교)  
편집위원 김성원 교수 (한양대학교)  
이기범 교수 (연세대학교)  
오선영 교수 (승실대학교)

투고문의 ksilbrief@gmail.com  
웹사이트 www.ksil.or.kr

국제법 현안 Brief는 국제법 관련 현안문제에 관해 간략한 설명을 제공함으로써 국제법 연구자는 물론 일반인에게 국제법에 대한 이해를 돕는 것을 목표로 합니다. 국제사회에서 발생하는 최근 현안과 관련된 국제법 쟁점에 대한 인식과 최근 국제법 동향에 대한 지식을 공유함으로써 국제법에 대한 사회적 인지도를 향상시키는데 도움이 되기를 기대합니다.

## 국가관할권 이원지역 해양생물다양성(BBNJ) 보전과 지속가능한 이용에 관한 협정문 초안 협상 과정과 주요 내용

이 창 일 (한국해양과학기술원 책임연구원)



사진 출처: UN / <https://www.un.org/en/delegate/un-delegates-reach-historic-agreement-marine-biodiversity>

2023년 3월 4일, 오후 9시 30분 무렵 미국 뉴욕에 있는 국제연합 본부의 컨퍼런스룸 2에서 세계 각국 대표가 모두 일어나 연단을 향하여 박수와 갈채를 보냈다. 연단에는 지난 2017년 유엔총회 결의 72/294로 시작된 국가관할권 이원지역 해양생물다양성 보전과 지속가능한 이용을 위한 문서의 문안 상세화를 목적으로 하는 정부간회의(이하 'BBNJ 정부간회의')를 이끌어온 싱가포르의 레나 리(Rena Lee) 의장이 감격스러운 표정으로 대표석을

바라보며 감사의 인사를 전했다. 이러한 환대는 COVID-19 확산으로 공식회의가 중단되었던 기간을 합쳐 6년여의 협상을 맡아 국가관할권 이원지역 해양생물다양성 보전과 지속가능한 이용에 관한 정부간회의를 잘 이끌고 온 노고에 대한 인사였다.

2017년 유엔총회는 4번의 정부간회의 개최를 결정하였으나, 합의안을 채택하기에는 시간적 여유가 충분하지 않아 제5차 BBNJ 정부간회의가 추가 개최되었다.

제5차 정부간회의의 마지막 날 저녁까지도 회의가 마무리 되지 못하여 이를 휴정하고 다시 개최하는 방식을 택하였기 때문에 실질적으로는 총 6번의 정부간회의를 개최하는 셈이 되었다. 현재 제5차 BBNJ 정부간회의의 속개회의는 공식 협정문 마련을 위하여 다시 휴정 중이다. 제5차 BBNJ 정부간회의는 가까스로 회의 문서 형태의 문안에 합의하였기 때문에, BBNJ 협정 초안을 공식적으로 채택하기 위한 추가 작업이 요구되었다. 이에 국가들은 회기간에 개방형비공식작업그룹(Open-Ended Informal Working Group) 설립을 결정하였고, BBNJ 협정에 대한 기술적 수정(조문 번호 수정) 및 문구 통일과 6개 유엔 공식 언어로 작성한 협정문 초안 마련 작업을 위임하였다. 개방형비공식작업그룹은 마련한 협정문 초안의 검토를 6월까지 완료할 계획이다. 이 글을 작성하는 4월 현재 6개 언어 번역본 초안에 대한 서면의견 수렴이 진행 중이다.

BBNJ 협정은 전통적인 국제법 주체인 국가 이외에 시민사회를 포함하는 다양한 이해관계자와의 협의를 바탕으로 국가관할권 이원지역에 해양보호구역 설정 또는 그 밖의 필요한 조치를 취할 수 있거나 국가관할권 이원지역에서 수행되는 것으로 계획된 활동에 대하여 환경영향평가를 수행토록 하는 과정을 마련함으로써 국가관할권 이원지역의 해양생물다양성 보전과 지속가능한 이용을 위한 중요한 기반을 마련했다는 점에는 큰 의의가 있다. 그러나 해양유전자원에 관한 제2부와 관련하여, BBNJ 협정의 일반 목적과 과연 합치하는 것인지에 대한 의문과 이익공유 측면에서 법적 명확성이 부족하다는 점에 아쉬움이 남는다.

이익공유 측면에서 제7조 일반원칙과 접근법에 관한 조항 (b)호는 ‘협약에 규정하고 있는 인류의 공동유산 원칙(the principle of the common heritage of humankind)’ 이라는 문구를 규정하고 있다. 유엔해양법협약 제136조에서 사용하고 있는 인류의 공동유산(the common heritage of mankind)과 조금 다른 용어를 사용하고는 있다. 이는 ‘mankind’ 는 인류 전체를 지칭하는 용어로는 적절하지 않다는 젠더에 관한 문제의식에서 비롯된 수정으로 의미에 변화가 의도된 것은 아니었다.

선진국들은 제2부의 국가관할권 이원지역의 해양유전자원은 인류의 공동유산이 아니라는 점을 BBNJ 준비위원회부터 BBNJ 정부간회의의 협상 동안 항상 주장하여 왔다. 국가관할권 이원지역의 해양유전자원에 관한 법적

지위 문제가 해결되지 않으니, 선진국들은 그보다는 실질적인 이익공유 방법을 어떻게 규정할 것인지를 논의하는데 초점을 맞추기로 한 것이었다. 협약 제136조에는 심해저와 그 자원은 인류의 공동유산이라 정의하고 있다. 그러나, 합의된 BBNJ 협정 초안은 그 어디에도 국가관할권 이원지역의 해양유전자원이 인류의 공동유산이라는 사실을 명시한 문구는 찾아볼 수 없다. BBNJ 협정 초안은 이 협정 전체에 적용되는 일반원칙을 규정하면서도, 그 원칙이 어디에 어떻게 적용되는지에 대하여는 명시적 합의가 없었다는 점은 큰 문제다.

BBNJ 협정 초안 제7조 (b)호의 “협약에서 규정하고 있는 인류의 공동유산 원칙” 이라는 문구는 그 자체로도 그 의미가 모호하다. 왜냐하면, 협약에서 규정하고 있는 인류의 공동유산 원칙은 협약 제136조를 의미하는 것이어야 하는데, 그 내용은 심해저와 그 자원(액체, 기체 광물자원)이 인류의 공동유산이라는 점을 의미하기 때문이다. 이는 BBNJ 협정 제7조 (b)호가 의미하는 것이 무엇인지 더욱 이해하기 어렵게 한다. 개발도상국들은 이 원칙을 삽입하면서 국가관할권 이원지역 해양유전자원에 적용되는 것으로 고려하고 삽입을 주장하였을 것이다. 그렇다면, 그 뒤에 “which is set out in the Convention” 문구는 추가하지 않았어야 하는데, 두 협상 그룹 간 의견이 다르면서도 그렇게는 하지 못하였다. BBNJ 협정 제7조 (b)호가 삽입된 배경은 해양유전자원의 법적 성격의 정립이나 법의 해석과 적용과는 아무 관련이 없다. BBNJ 협정 초안 채택을 위한 정치적 타협의 결과물이다.

BBNJ 정부간회의의 협상 초기부터, 국가관할권 이원지역 해양유전자원에 관한 법적지위는 합의가 도저히 될 수 없는 사안이었다. 선진국과 개발도상국은 평행선에서 서로의 주장을 되풀이할 뿐이었다. 그러자 각국 대표들은 국가관할권 이원지역 해양유전자원에 관한 법적지위 문제는 더이상 논의하지 말고, 어떠한 유형의 이익을 어떠한 방법으로 공유할 수 있을지 현실적 문제에 집중하기로 하였다. 그 결과 통고와 정보 공유 및 접근 형태의 비금전적 이익공유, 그리고 상업화 이후의 금전적 이익의 공유 방법 마련을 위한 법적 의무를 창설하는 것으로 최종 합의를 한 것이다. 선진국 그룹은 이익공유의 범위에 해양유전자원의 정의에 속하지 않는 해양유전자원에 관한 디지털염기서열정보를 포함하는 문제도 양보하였다.

그런데, 개발도상국들은 그들이 원하였던

해양유전자원과 그 해양유전자원의 디지털염기서열정보에 관한 이익 공유라는 실질을 얻어내고도, BBNJ 협정 초안 채택을 불모로 국가관할권 이원지역 해양유전자원을 인류의 공동유산으로 규정할 것을 요구하는 전략을 구사하였다. 선진국들은 개발도상국의 그러한 주장을 수용하기 매우 어려운 입장이었다. 왜냐하면, 이 주장을 수용한다면, 지금까지 국가관할권 이원지역 해양유전자원을 둘러싼 이익공유 유형과 방법에 관한 논의는 모두 무용지물로 돌아가기 때문이다. 개발도상국은 인류의 공동유산 원칙이라는 용어가 이 협정 어딘가에는 규정될 것 같고, 선진국은 국가관할권 이원지역 해양유전자원은 인류의 공동유산이 되어서는 안되었다. 결국, BBNJ 협정 초안 제7조 (b)에는 어디에 적용되는지에 관하여 의견 교환도 그리고 합의도 되지 않은 ‘협약에서 규정하고 있는 인류의 공동유산 원칙’이라는 문구가 삽입된 것이다. BBNJ 협정 초안 채택을 위한 정치적 타협의 산물이었을 뿐, 조약의 모호함에 대한 책임은 이제 이를 해석하고 적용하는 당사국의 몫이 되었다.

BBNJ 협정 초안은 크게 4가지 이슈를 패키지로 다루고 있다. 첫 번째는 이익공유 문제를 포함하는 해양유전자원(제2부), 두 번째는 해양보호구역을 포함하는 구역기반관리수단(제3부), 세 번째는 환경영향평가(제4부), 네 번째는 역량강화와 해양기술이전(제5부)이다. BBNJ 협정 초안 각 부 본문에도 위에서 언급한 해석과 적용의 문제를 찾을 수 있는데, 일부는 당사국 총회에서 추후 논의를 통하여 결정하도록 하는 위임규정을 두는 것으로 합의를 뒤로 미루거나, 이 협정 이행을 위한 표준과 지침을 통하여 구체화하는 방법을 채택하고 있다. 이번에 합의된 BBNJ 협정 초안에 대한 주요 내용을 간략히 소개하면 다음과 같다. 조문 번호는 앞으로 수정될 번호를 기준으로 한다.

첫째, 제2부에는 공정하고 공평한 이익공유를 포함하는 해양유전자원에 관한 내용을 규정한다. 제10조에 따라, 이 협정 규정은 발효 이후에 채집된 해양유전자원과 그에 관한 디지털염기서열정보와 관련한 활동에 적용되는데, 발효 이전에 채집된 해양유전자원과 그에 관한 디지털염기서열정보라 하더라도 발효 이후에 이용이 있는 경우에는 이 협정이 적용된다. 단, 회원국은 이 협정 서명, 비준, 승인, 수락 또는 가입 시 서면으로 적용 예외 선언이 가능하도록 규정하고 있다. 또한, 이 부의 의무는 회원국의 군사활동에는 적용되지 않는다. 다음으로 제12조는 해양유전자원과 그에 관한 디지털염기서열정보 관련

활동에 관한 통고 의무를 규정하는데, 회원국은 국가관할권 이원지역 해양유전자원의 현지 내 채집 6개월 이전과 채집 이후 1년 이내, 그리고 해양유전자원과 그에 관한 디지털염기서열정보가 회원국에 의하여 상업화되거나 이용되는 경우에 일정한 정보를 정보공유체계에 통고할 의무가 있다. 정보공유체계에 사전통고 시 BBNJ 표준배치식별자가 부여된다. 제14조는 제2부의 핵심 내용인 이익공유에 관한 사항을 규정하고 있는데, 비금전적 이익공유로 해양유전자원 샘플과 그에 관한 디지털염기서열정보 및 과학적 자료에 대한 접근, 역량강화와 해양기술이전을 규정하고 있다. 또한, 금전적 이익공유로는 선진국에게 분담금의 50%를 특별기금으로 매년 제공하도록 규정하고 있다. 그리고 국가관할권 이원지역 해양유전자원 또는 그에 관한 디지털염기서열정보의 이용으로부터 발생하는 금전적 이익에 대하여는 당사국 총회에서 이익공유 방법을 결정하도록 하였다. 회원국은 그 방법의 적용 유예를 선언할 수 있으며, 유예기간 동안에는 분담금의 50%를 특별기금으로 계속하여 제공하여야 한다.

둘째, 제3부는 해양보호구역을 포함하는 구역기반관리수단과 같은 조치에 관한 규정을 두고 있다. 제18조는 적용범위를 규정하는데, 이 부에 따른 구역기반관리의 설정은 국가관할권 이내의 해역을 포함하여서는 안 되며 분쟁을 포함하여 주권, 주권적 권리 또는 관할권을 주장하거나 그 주장을 부인하는 기초가 될 수 없도록 규정한다. 이는 섬에 관한 협약 제121조에 따라 200해리 배타적경제수역이나 대륙붕을 가질 수 있을지에 여부에 대한 법적 다툼이 있을 경우에 의미를 가진다. 이 부는 구역기반관리수단 설정 제안의 주체를 회원국으로 한정하고 있고, 이해관계자 협의와 과학기술기구 검토를 거쳐 당사국 총회에서 결정하는 과정을 규정한다. 제22조는 관련 법문서, 체제, 기구와의 관계를 고려하는 당사국 총회 결정의 권한 범위를 규정하고 있다. 협의 기간 동안 제시되었던 초안보다는 관련 법문서, 체제, 기구를 존중하는 방식으로 타협되었다. 먼저, BBNJ 당사국 총회는 국가관할권 이원지역에 구역기반관리수단을 설정하는 포괄적 권한을 가진다. 관련 법문서, 체제, 기구에 의하여 채택된 기존 조치와 양립가능한 조치에 관한 결정을 할 수 있는데, 이 경우 그러한 법문서, 체제, 기구와 협력 및 조정을 거치도록 하고 있다. 또한, 제안된 조치가 관련 법문서, 체제, 기구의 권한 범위 내에 있을 경우에 당사국

총회는 그러한 법문서, 체제, 기구를 통하여 관련 조치의 채택을 증진하도록 이 협정과 관련 법문서, 체제, 기구에 회원인 국가에게 권고를 할 수 있다. 위와 같은 결정 과정에서 당사국 총회는 관련 법문서, 체제, 기구의 권한을 존중하고 저해하지(undermine) 않아야 한다. 이 부는 구역기반관리수단 설정과 조치에 관한 의사결정 방법을 별도로 규정한다. 제23조에 따라, 원칙적으로 모든 결정은 컨센서스(어느 누구도 반대하지 않는 경우)로 결정한다. 국가들이 컨센서스로 합의하기 위한 모든 노력을 다하였으나 컨센서스에 의한 합의가 이루어지지 않는다면, 컨센서스로 합의하기 위한 모든 노력을 다하였고 다른 방식에 의한 의사결정이 이루어져야 한다는 것을 회의에 참여한 당사국의 2/3이상으로 결정한다. 이후 본안에 대한 의사결정은 회의에 참여한 당사국의 3/4이상의 동의를 얻어 결정한다. BBNJ 협정 초안은 모든 국가의 참여를 보장하기 위하여 제23조 제4항~제10항에 이 부에 따른 결정에 관한 유보 선언 규정을 두고 있다. 이에 따르면, 당사국 총회의 구역기반관리수단 설정에 대한 결정이 있는 이후에, 그 결정에 구속되기를 원하지 않은 회원국은 제23조 제5항에서 열거한 이유를 들어 적용 배제를 선언할 수 있다. 이 경우 적용 배제를 선언한 국가는 제23조 제6항에 따라 원래 결정과 동일한 효과를 가지는 대체 조치 또는 접근법을 채택할 의무가 있으며 당사국 총회에 정기적으로 그 이행에 관한 사항을 보고하여야 한다. 이러한 규정은 BBNJ 협정 초안의 포괄적인 권한에 대한 우려를 가진 국가들의 배제 선언 조항에 일정한 추가 의무 조항을 추가하여 타협된 내용이다.

셋째, 제4부는 국가관할권 이원지역에서 수행되는 활동에 대한 환경영향평가 과정을 규정하고 있다. 환경영향평가에 관한 논의는 적용범위, 발동요건, 의사결정 세 가지 쟁점을 중심으로 논의가 이루어졌다. 적용범위와 관련하여, 국가관할권 이내 해역에서 수행되는 활동이 국가관할권 이원지역에 잠재적 부정적 영향을 주는 경우에 BBNJ 협정에 따른 환경영향평가를 수행하여야 할 것인지에 대하여 이견이 있었다. 이른바 영향기반 대 위치기반 간 대립이었는데, 결과적으로 이 부는 위치 기반 중심으로 국가관할권 이원지역에서 수행되는 활동에 적용되는 것으로 규정되었다. 다만, 국가관할권 이내해역에서 수행되는 활동이 이원해역에 영향을 주는 경우 회원국이 BBNJ 협정 과정 또는 국내 과정 중에 선택하여 환경영향평가를 수행할 수 있으며, 국내 과정에 따라

환경영향평가가 수행되었다고 관련 정보를 공유할 의무가 있다. 발동요건 관련하여, 남극환경보호의정서에서 규정된 사소하거나 일시적 변화를 발동요건으로 주장하는 입장과 유엔해양법협약에 규정된 실질적 오염 또는 심각하거나 해로운 변화를 발동요건으로 주장하는 입장 간 대립이 있었다. 마지막까지 이 부분에 대한 합의가 어려웠는데 두 발동요건을 결합하는 방식으로 타협하면서 스크리닝을 위한 발동요건이 별도로 규정되는 양상을 초래하였다. 사소하거나 일시적인 영향을 초과하거나 그 영향을 알 수 없거나 이해가 어려운 경우에는 스크리닝을 하도록 규정하였고, 스크리닝 결과 실질적인 오염 또는 심각하거나 해로운 변화가 있을 경우에는 환경영향평가를 실시하도록 하고 있다. 의사결정은 환경영향평가 과정에서 국제기구에 의한 검토, 권고 등의 절차에 대한 참여가 어느 정도로 이루어져야 하는지와 관련이 있다. BBNJ 협정 환경영향평가 과정의 객관성과 투명성 확보를 위하여 국제기구의 과정에 대한 참여가 얼마나 이루어져야 하는가 여부다. 이와 관련하여, 환경영향평가 보고서 제출 이후에 해당 활동의 수행 여부에 대한 결정 책임을 당사국 총회에 줄 것인지 또는 회원국에 줄 것인지에 관한 대립이 있었다. 이 쟁점 또한 마지막까지 합의가 어려웠다. 회원국들이 환경영향평가에 대한 우려를 제출하고 이에 기초하여 기결정을 재검토하도록 하는 이른바 소환체제(call in-mecahnism)를 스크리닝과 검토단계에 도입하고, 최종 결정권을 회원국에 주는 것으로 타협하였다.

BBNJ 협정 초안은 당사국 총회, 사무국 설립을 규정하고 있어 새로운 국제기구를 설립하는 조약으로 체결되었다. 과학기술기구, 접근 및 이익공유위원회, 역량강화와 해양기술이전 위원회, 이행준수위원회, 재정위원회 5개의 보조기관을 규정하고 있어 발효 이후에도 BBNJ 기구의 업무량이 상당할 것임을 예상할 수 있다. BBNJ 협정 초안은 60개국의 비준으로 발효될 것을 규정하고 있다. 서명을 언제부터 얼마동안 개방할 것인지는 아직 미정이며, BBNJ 협정 초안 공식 채택을 위한 제5차 BBNJ 정부간회의가 재개되면 결정될 것으로 보인다. 발효 이후 1년 이내에 개최되어야 하는 첫 번째 당사국 총회는 여러 중요한 규칙들을 결정하도록 하고 있어, 첫 번째 당사국 총회의 역할이 매우 중요할 것으로 보인다.

BBNJ 협정 초안은 세부적으로 더 많은 내용을 담고 있으나, 지면상의 관계로 다음의 소회로 결론을 갈음하며 이 글을 마치고자 한다. BBNJ 정부간회의는 필자가

처음으로 참여한 조약 제정을 위한 다자회의였다. 필자는 국제법을 공부하면서 조약 문안을 해석하고 적용하기 위하여 조약 체결 과정에서 생성된 여러 문서를 바탕으로 해석 논리를 세우기도 하였는데, BBNJ 정부간회의 협상 참여는 국제법이 특정 쟁점에 있어서는 해석과 적용에 있어 한계를 가질 수밖에 없다는 점을 이해할 수 있게 해준 좋은 경험이었다. 대학원 재학 시절 모교의故김정균 교수님께 국제법 강의를 들을 때, 교수님께서 매 학기 시작마다 국제정치사와 국제외교사는 국제법과 불가분의 관계라는 말과 함께 강의를 시작하셨다. 그때는 그 의미가 무엇인지 깊이 알지 못하였는데, 이제는 그 말의 의미를 조금이나마 이해할 수 있게 되었다.

### ∴ 필자 소개 ∴

**이창열 박사**는 한국해양과학기술원 책임연구원으로 재직 중이다.

**국제법 현안 Brief**의 내용은 필자 개인의 견해이며 **대한국제법학회**의 공식적인 입장은 아닙니다.