



국가관할권 이원 생물다양성 협정상 어업 문제에 관한 검토

한덕훈¹ · 최지현^{2*}

¹한국해양수산개발원 대외협력사업부
(49111) 부산광역시 영도구 해양로301번길, 26,
²제주대학교 법학전문대학원
(63243) 제주특별자치도 제주시 제주대학로 102

Fisheries under the BBNJ Agreement

Deukhoon Han¹ and Choi Jee-hyun^{*}

¹*International Cooperation Bureau, Korea Maritime Institute, 49111, Korea*

²*Law School, Jeju National University, 63243, Korea*

Abstract : The BBNJ Agreement, adopted on June 19, 2023, is considered to be the third implementation agreement of the United Nations Convention on the Law of the Sea after the 1994 Part XI Implementation Agreement and the 1995 High Seas Fisheries Agreement. Of the four themes of the BBNJ Agreement, namely marine genetic resources, area-based management measures, environmental impact assessment, and capacity building and technology transfer, only the part relating to marine genetic resources is explicitly excluded from the scope of the BBNJ Agreement. There are no explicit exclusions in relation to area-based management measures and environmental impact assessments. Therefore, the sections on area-based management instruments and environmental impact assessments may conflict with fisheries issues in other international fisheries instruments during the implementation of the BBNJ Agreement. Although the BBNJ Agreement has a so-called “not-undermine” provision to ensure that it does not conflict with international fisheries instrument represented by the United Nations Convention on the Law of the Sea, the 1995 High Seas Fisheries Agreement, and regional fisheries management organizations, it cannot be ruled out that the BBNJ Agreement may conflict with regional fisheries organizations' area-based management measures and environmental impact assessments. However, the potential for conflicts also implies the potential for developmental outcomes if they are harmoniously interpreted and implemented. First of all, the emergence of the BBNJ Agreement as a comprehensive treaty covering the high seas and the Area provides an opportunity to build an integrated mechanism for international fisheries instruments that were previously fragmented by regions and species. In addition, the BBNJ Agreement can establish a cooperation system with existing regional fisheries management organizations in the process of establishing area-based management measures and environmental impact assessment of cumulative fishing activities. In line with this, regional fisheries organizations may evolve in the future to proactively adopt legal framework changes and environmental protection measures that emerge from the implementation of the BBNJ Agreement.

Key words : BBNJ agreement, regional fishery management organization, fishery, law of the sea

*Corresponding author. E-mail: 21cjoshua@hanmail.net

1. 서론

국가관할권 이원 생물다양성 협정(BBNJ협정, 2023, UN doc. A/RES/77/321 (2023)), 이하 ‘BBNJ협정’ 혹은 BBNJ Agreement)이 2023년 6월 19일 채택되었다. 이로써 1994년 11부 이행협정(UNC 2001a) 및 1995년 공해어업협정(UNC 2001b) 이래로 3번째 유엔해양법협약의 이행협정이 채택되었다. BBNJ협정의 주요 규율 사항은 4가지 즉 해양유전자원, 구역기반관리수단, 환경영향평가 그리고 역량강화와 해양기술이전이다. BBNJ협정에서 어업이 배제되었다고 이야기되고 있으나, BBNJ협정에서 어업 문제에 대한 규율이 명시적으로 배제된 것은 해양유전자원과 관련한 부분에서 만이다. 구역기반관리수단 및 환경영향평가와 관련하여서는 명시적 배제 규정을 두지 않았다. 따라서 BBNJ협정 이행 과정에서 구역기반관리수단 및 환경영향평가와 관련하여서는 어업이 중요한 문제로 대두될 것으로 예상된다. BBNJ협정이 소위 ‘저해금지 의무’를 통하여 기존에 존재하던 법체계를 저해하지 않을 것을 명령하고 있다고는 하나, 명시적으로 저촉되지 않는 한도 내에서 새로운 어업에 관한 법질서가 탄생될 가능성은 충분하다고 할 수 있으며, 오히려 이에 대한 기대가 존재하는 것도 사실이다. 이러한 점을 파악하기 위해서 일단 BBNJ협정의 협상 단계에서 협상국들은 어떠한 입장을 취하였으며, 그 결과 최종적으로 BBNJ협정문에 어떻게 반영되었는지를 살펴보고 지역수산기구를 포함한 국제수산규범에 어떠한 변화가 예상되는지를 고찰한다. 이를 통해서 BBNJ협정 발효 이후 국제수산규범의 변화 방향을 예측하고, 향후 국제사회가 국제수산규범의 발전에 있어서 주목해야 할 부분은 무엇인지 검토해보고자 한다.

2. BBNJ협정과 어업 문제

협정 채택 경과

BBNJ협정을 유엔해양법협약의 3번째 이행협정으로 체결하기 위한 과정은 처음부터 확정된 것이 아니었다. 우선 국가관할권 이원 해역의 생물다양성에 관한 논의가 시작된 것은 2006년-2015년까지 9차례 걸친 작업반(Working Group)회의를 통해서였다(UN doc. A/RES/60/30 (2005)). 이 작업반은 국가관할권 이원 해역의 생물다양성의 중요성에 관한 자각에서 시작되었으나, 2011년 국가관할권 이원 해역에서 생물다양성 문제 뿐만 아니라, 해양환경보호구역 등 구역기반관리수단, 환경영향평가, 역량강화와 해양기술이전 문제가 중요하다는 점을 수용하여 4가지 주제를 한꺼번에 다루기로 하는 패키지딜(package deal)이 이루어졌다.

2015년에는 작업반이 법적 구속력이 있는 문서로 발전시켜 나가자는 점에 관한 권고를 채택하였다(UN doc. A/69/780 (2015)). 이 권고의 영향으로 유엔총회는 결의 제69/292를 통하여 준비위원회(Preparatory Committee, PrepCom)에 이행협정으로서의 BBNJ문서를 발전시킬 것과 법적 구속력 있는 결의의 초안 작성에 관한 권한(mandate)을 부여하는 권고를 하였다(UN doc. A/RES/69/292 (2015)). 준비위원회는 4차례 회의를 통하여 실질적인 내용에 대한 풍부한 토론을 하였지만, 내용에 있어서 표준이 될 만한 문서 형태의 초안을 만들지 못한 채 종료되었다. 그러나, 적어도 BBNJ와 관련한 조약을 채택할 필요가 있다는 점을 확인하였다는 점에서 의의가 있었다.

준비위원회 활동의 결과로 유엔총회가 2017년 결의 제72/249호를 통하여 BBNJ와 관련한 법적 구속력 있는 문서를 채택할 것을 위임하는 내용의 국가 간 공식회의(이하 ‘BBNJ 공식회의’)를 개최할 것을 결의하였다(UN doc. A/RES/72/249 (2017), para. 2). 이 유엔총회 결의 제72/249호는 BBNJ 협상을 통하여 4개의 주제(i) 이익공유 문제를 포함한 해양유전자원, ii) 해양보호구역을 포함한 지역기반관리수단, iii) 환경영향평가, iv) 역량강화와 해양기술이전)와 관련하여 패키지 논의를 진행할 것을 결의하였다(UN doc. A/RES/72/249 (2017), para. 2).

BBNJ공식회의는 처음에는 2018년부터 시작하여 총 4회로 기획되었으나, 기간 중 코로나 팬데믹 현상으로 4차 공식회의의부터 일정이 연기되었다(UN doc. A/DEC/74/543 (2020)). 이후 2022년 4차 BBNJ공식회의가 다시 재개되었으나 결론이 나오지 않자 유엔총회 결의를 통하여 5차 BBNJ공식회의 추가 개최를 결정하였다(UN doc. A/76/L.46 (2022)). 마지막으로 5차 공식회의를 통하여 BBNJ협정에 관한 합의에 다다를 수 있었다. 5차 BBNJ공식회의는 2023년 2월에 일단락을 맺고, 자구 및 조문 배치에 관한 검토를 마친 후 다시 재개된 2023년 6월 19일에 BBNJ공식회의에서 BBNJ협정을 채택하였다(UN doc. A/CONF.232/2023/4 (2023)). 이는 유엔총회에 보고 되었으며, 제77차 유엔총회는 결의 제77/321호를 통하여 BBNJ협정 채택을 환영하였다(UN doc. A/RES/77/321 (2023)). 이후 해당 협정은 서명을 위하여 개방되었으며, 제68조에 따라서 60번째 비준서, 승인서, 수락서 또는 가입서가 기탁된 날로부터 120일째 발효된다.

협정 주요내용과 어업

BBNJ협정은 총 11개 부의 76개 조문 및 두 개의 부속서로 구성되어 있다. 중요한 핵심이 되는 것은 4개 분야인데 제2부가 해양유전자원, 제3부가 구역기반관리수단, 제4부가 환경영향평가, 제5부가 역량강화와 해양기

술이전으로 구성되어 있다. 이는 작업반에서 합의한 패키지딜의 결과물이라고 할 수 있다.

해양유전자원에 관한 제2부에서는 해양생물다양성 보전과 지속가능한 이용을 위하여 해양유전자원의 활동에서 발생하는 이익을 어떻게 국제사회와 공평하게 공유할 것인지에 대해서 규정하고 있다. 채집된 해양유전자원을 어떻게 채집하며 이를 정보공유체계(Clearing-House Mechanism)에 통보(제12조)하고 이를 이용하여 발생하는 이익을 어떻게 국제사회와 공정하고 공평하게 공유(제14조)할 것인지 그 방법에 대해서 규정하고 있다. 어업의 적용 여부와 관련하여서 가장 많은 논의가 되었던 것이 이 해양유전자원에 관한 문제인데, 주로 논의의 방향은 이미 공해어업협정 등으로부터 규율받고 있던, 공해 및 국가관할권 이원 해역에서 수산물의 이용을 해양유전자원에 관한 BBNJ협정 제2부에서 배제시킬 것인지의 문제였다. 결국 최종 협정문에서 수산물 및 어업 활동은 적용 배제하는 것으로 합의하였다.

제3부에서는 국가관할권 이원 해역에 설정하는 해양보호구역역을 포함한 구역기반관리수단에 대해서 규정하고 있다. 협정의 당사국은 구역기반관리수단의 설정을 제한할 수 있으며(제19조), 제안된 구역기반관리수단은 공개와 예비검토(제20조)를 거친 이후 지역수산기구를 포함하는 지역협력체제와 협의 과정 등을 거친 이후에(제21조), 당사국총회의 결정을 통하여 구역기반관리수단을 수립하게 된다(제22조). 이렇게 설정된 구역기반관리수단에 대해서 당사국은 자신의 활동이 해당 결정에 부합하도록 보장해야 하며 그 이행에 관한 내용을 당사국총회에 보고해야 한다(제25조, 제26조). 여기서 지역협력체제가 이미 설정한 기존의 구역기반관리수단이 BBNJ협정 상의 구역기반관리수단과 충돌하지 않도록 여러 법적 방안을 마련해 두었으며, 이러한 지역협력체제에는 지역수산기구 역시 포함된다고 할 수 있으며, 국제수산규범의 변화는 향후 상호 간의 작용을 통해서 발생할 것으로 예상된다.

제4부에서는 국가관할권 이원 해역에서 국가들이 계획된 활동을 할 경우 이에 관한 환경영향평가를 수행할 의무를 부담하는 것에 대해서 규정하고 있다. 당사국은 국가관할권 이원 해역에서 ‘계획된 활동’을 할 경우에 환경영향평가를 수행할 의무를 부담한다(제28조). 우선 당사국은 자신의 계획된 활동이 해양환경에 사소하거나 일시적인 효과를 주는 것으로 판단하면 검사(screening)를 수행해야 하며, 환경영향평가를 수행할 범위를 설정(scoping)하며, 이를 기반으로 계획된 활동이 미칠 수 있는 잠재적 누적영향을 평가해야 한다(제30조, 제31조). 환경영향평가 과정은 공시되어야 하며, 인접 국가 및 다른 국가들의 참여를 보장해야 한다(제32조). 이러한 환

영향평가는 계획된 활동을 수행할 당사국이 직접 진행하며, 환경영향평가를 통하여 계획된 활동에 대한 허가를 한다. 이때 당사국은 계획된 활동에 대한 환경영향평가 내용이 충분히 고려된 가운데 수행되도록 보장하며, 경감 또는 관리 조치에 관한 사항을 결정문에 담아야 한다(제33조, 제34조). 계획된 활동에 과연 어업이 포함될 것인지에 대해서 협정문은 명시적 규정을 두고 있지 않다. 실제 국가들이 국가 관할권 이원 수역에서 어업을 할 때 환경영향평가를 수행하고 어업을 한다는 보고도 존재하지 않는다. 다만, 해악이 큰 저인망 어업(bottom fishing)에 대해서만 일부 환경영향평가 필요성이 주장되었을 뿐이다. 오히려 실무적으로 의미가 있는 분야는 여러 지역수산기구가 행하고 있는 어족 자원에 대한 평가가 협정이 예상하고 있는 다른 지역협력체제에서의 환경영향평가와의 협정 상 환경영향평가의 관계를 어떻게 규율할 것인지 여부일 것이다. 협정은 계획된 활동이 이미 다른 법체제에서 환경영향평가를 받은 경우 협정상 환경영향평가를 수행할 의무를 지지 않는다고 규정하였다(제29조 제4항).

협정과 국제수산규범 간 관계 지역수산기구 중심의 국제수산규범

국가관할권 이원 해역인 공해의 어업과 관련하여서는 유엔해양법협약을 비롯한 1995년 공해어업협정에서 규정하고 있다. 유엔해양법협약은 제7부 제87조 이하에서 항해·상공비행·해저전선 관선 부설·인공섬 건설·해양과학조사에 관한 자유를 비롯하여 어업의 자유에 대해서 규정하고 있다. 공해는 공해의 자유가 지배하는 영역이며, 국가들에게 어업에 대한 자유가 허락된 해역으로 규정되어 있다(유엔해양법협약 제87조). 하지만 동시에 생물자원의 보존 및 관리를 위하여 국가간에 협력할 의무를 부과하고 있으며(유엔해양법협약 제118조), 공해생물자원의 보존을 위하여 보존조치를 취할 수 있다고 규정하고 있다(유엔해양법협약 제119조).

해당 규정만으로는 오랜동안 문제되고 있는 불법어업 문제와 어족 자원의 고갈 및 남획 문제를 해결할 수 없기 때문에 1995년 공해어업협정이 체결된다. 이 협정은 기본적으로 경계왕래어족 및 고도회유성어족의 장기적 보존과 지속가능한 이용을 보장하기 위한 목적으로 제정되었으며 그 적용범위를 국가관할권 이원 해역으로 확정하고 있다(1995년 공해어업협정 제2조, 제3조). 또한 공해 어족 자원의 보존을 위하여 어종의 보존, 관리, 및 이용에 있어서 예방적 접근을 광범위하게 적용한다는 점을 확인하고 있다(공해어업협정 제2조, 제6조). 하지만 실질적인 규제는 제8조에 의해서 규율되고 있는 지역수산기구를 통하여 이루어지도록 하였다. 제8조는 “소

지역적·지역적 수산관리기구 또는 약정”으로 표현하고 있는데 이는 통상 지역수산기구(Regional Fishery Management Organization, RFMO)를 의미. 당사국들은 지역 수산기구가 정한 보존 및 관리 조치를 준수하고 보장할 의무를 부담한다(공해어업협정 제19조). 이를 토대로 지역수산규범이 어종별로 그리고 지역별로 공해 등의 지역에서 어업에 대한 규율, 및 어족 자원의 보존 및 관리에 관한 규율을 하고 있는 것이다. 공해어업에 대한 실질적인 보존 및 관리 조치는 개별 지역수산기구를 통하여 이루어지고 있다. 따라서 현재 국제 사회에서 수산에 관한 법질서는 개별 지역수산기구의 보존 및 관리 조치를 통하여 실질적으로 형성되고 있다. 이 지역수산기구가 공해를 규율대상으로 삼고있기 때문에 BBNJ협정 상 어업에 관한 규율의 성패는 결국 지역수산기구의 보존 및 관리 조치와 어떻게 조화시킬 것이냐의 문제로 치환된다고 할 수 있다.

지역수산기구 중심의 국제수산규범 체계에 대해서 여러가지 비판점이 있다. 일단 지역별로 어종별로 나뉘어져 있기 때문에 통합적 규제가 되고 있지 못하며, 오히려 분야별 지역별 대응으로 풍선효과만 발생하고 있다는 비판이 있다(UN doc. A/CONF.210/2006/1 (2006)). 또한 해당 지역수산기구의 당사국이 아닌 국가들에게는 보존 및 관리 조치의 이행을 강제할 수 없다는 한계가 있어서 이른바 프리라이더(Free Rider)의 문제가 항상 발생하고 있다(Southern Bluefin Tuna Case (2000), para. 22 참조). 해당 지역의 특성에 따라서 그 지역의 지역수산기구가 사정에 맞는 실질적인 규율을 하고 있기는 하나(공해어업협정 제8조 이하), 통합적 규율에는 문제가 노정되고 있다. 지역수산기구 사이의 정보 교환을 위하여 FAO에 지역수산기구 사무국 네트워크(Regional Fishery Body Secretariats Network)가 설치되어 있고 특히 참치 어종에 관해서는 정보 교환을 위한 고베 프로세스(Kobe Process)가 마련되어 있으나 이것은 자발적인 기구이기 때문에

그 참여가 의무적이지 않다는 점에서 한계가 있다(Long Distance Fleet Advisory Council 2024).

또한 지역수산기구가 공해어업협정에 따라서 규율되도록 하였다면 상하 간의 법적 위계가 명백하였겠지만 애석하게도 상호간의 위계 규정은 존재하지 않는다. 또한 공해어업협정이 서문에서 생물다양성에 대해서 언급하고 있지만 공해어업협정과 이에 기반한 지역수산기구는 기본적으로 상업적으로 가치가 있는 어족만을 규율하고 있을 뿐 모든 어족 자원을 포함한 해양생태계의 생물다양성에 대한 고려를 포괄하고 있지 못하다는 점도 문제로 지적되고 있다.

BBNJ협정 상 저해금지의무

BBNJ협정은 공해 어업에 있어서 새로운 통합적인 규율 체계로 작동할 수 있다(목차 4. 국제수산규범의 변화, 국가관할권 이원 해역에 대한 통합적 규율 시도 참조). 우선 통합적인 공해 어업 체계를 구축하는데 일조할 수 있다고 하더라도 유엔해양법협약을 비롯한 기존의 법체계 및 수산 관련 규범을 침해하는 방식이어서는 안 된다. BBNJ협정은 유엔해양법협약 상 배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 국가의 권리와 의무를 침해하지 않는다는 점과 ‘관련 법문서와 체제, 그리고 관련 세계적, 지역적, 소지역적, 분야별 기구와의 관계(relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies)’- 이하 ‘지역협력체제’ - 를 저해하지 않는다는 점을 확인하였다(제5조, Table 1 참조). 참고로 BBNJ협정은 “관련 법문서, 체제, 관련 세계적, 지역적, 소지역적, 분야별 기구(relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies)”라는 문구를 반복적으로 사용하고 있다. 기존에 존재하고 있는 국제법 체제로 폭넓게 해석할 수 있을 것이다. 그러나 이 논문의 주제가 되는 어업과 관련하여서는 지역수산기구(RFMO)를 의미하는 것으로 이

Table 1. BBNJ Agreement, Article 5

Article 5 Relationship between Agreement and the Convention and relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies

1. This Agreement shall be interpreted and applied in the context of and in a manner consistent with the Convention. Nothing in this Agreement shall prejudice the rights, jurisdiction and duties of States under the Convention, including in respect of the exclusive economic zone and the continental shelf within and beyond 200 nautical miles.
2. This Agreement shall be interpreted and applied in a manner that does not undermine relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies and that promotes coherence and coordination with those instruments, frameworks and bodies.
3. The legal status of non-parties to the Convention or any other related agreements with regard to those instruments is not affected by this Agreement.

해할 수 있다. 이 논문에서는 표현의 중립성을 위하여 ‘지역협력체제’로 축약하여 표시하도록 한다.

이 ‘지역협력체제’에는 협정에 명시되어 있지 않으나, 공해어업협정을 포함한 지역수산기구의 설립 조약 및 관련 규범이 포함된다. 따라서 BBNJ협정은 유엔해양법 협약을 위시한 기타 다른 수산 관련 국제 조약 및 국제규범에 우선할 수 없으며, 이에 합치되도록 적용된다.

또한 더불어서 구역기반관리수단을 당사국총회에서 결정하더라도 해당 결정이 지역수산기구로 대표되는 ‘지역협력체제’를 저해하는 방식이어서는 안 되며(제22조 제2항, 표2 참조), 또한 국가관할권 이내 수역을 대상으로 채택된 조치의 유효성을 저해하는 방식이어서도 안 된다(제22조 제5항, Table 2 참조).

BBNJ협정이 최초로 공해를 포함한 국가관할권 이원해역에 대한 통합적 법체제를 마련하였다고 하더라도, 기존 법질서 및 해양법 체계를 저해하지 않는 한도에서만 유효하게 국가관할권 이원 수역의 어업질서를 형성할 수 있는 것이다. 비록 수산물 및 어업 활동이 해양유전자원에 관한 제2부의 규율대상에서 제외되었음에도 불구하고, 제3부의 구역기반관리수단과 제4부의 환경영향평가에서는 수산물 및 어업 활동에 대해서는 적용을 제외하지 않고 있는 상황이다. 따라서 구역기반관리수단 및 환경영향평가와 관련하여서는 지역수산기구의 역할과 중첩되는 부분이 발생할 수 있다. 이러한 상황을 고려한다면 기존의 법체제와 BBNJ협정이 충돌은 예상할 수 있었다. 그래서 BBNJ협정은 명확하게 제5조와 제22조를 통하여 BBNJ협정이 아닌 다른 법체제의 우위를 인정하고 있는 것이다.

참고로 조약법에 관한 비엔나 협약 제30는 동일한 주제의 전/후 조약의 적용이라는 표제 아래 동일한 주제(BBNJ협정 및 기존 해양법의 관계에 대해서는 어업 및 국가관할권 이원 수역의 활동에 관한 사항이 될 것임)에

대해서 규율하고 있다. 특히 동조 제2항은 “2. 조약이 전 조약 또는 후 조약을 따른다고 명시하고 있거나, 전 조약 또는 후 조약과 양립하지 않는다고 간주되지 않음을 명시하고 있는 경우에는 그 다른 조약의 규정이 우선한다”고 규정하고 있다. 제5조와 제22조가 여기에 해당할 것이다. 제5조와 제22조는 BBNJ협정이 아니라 다른 조약의 규정이 우선한다고 규정하고 있는 것으로 볼 수 있다.

3. BBNJ협정 상 어업에 대한 규율

해양생물자원 분야와 어업 등의 적용 배제 협상 과정 검토

(1) 작업반 회의

BBNJ 작업반 회의의 주요 목적에 어업은 포함되어 있지 않았다. 그럼에도 불구하고 작업반 회의 처음부터 어업에 관한 문제제기는 지속적으로 있었다(UN doc. A/61/65 (2006), paras. 9, 23.). 초기부터 IUU어업과 파과적인 어업 관행이 국가관할이원해역에 대해서 크나큰 해가 되고 있다는 점이 지적되었다(UN doc. A/61/65 (2006), para. 33, and Annex I, paras. 7-8). 작업반 회의에서는 공해 어업과 관련한 기국의 통제 부족, RFMO의 활동에 관한 검토에 있어서 문제점, RFMO의 지리적 범위와 어족의 차이점 문제, 트롤어업 등의 문제가 지적되었다(UN doc. A/63/79 (2008), paras. 40-42; UN doc. A/67/95 (2012), para. 30; UN doc. A/68/82 (2013), para. 47). 특히 RFMO와 관련하여서는 유엔공해어업협정이 그 근거가 됨에도 불구하고 유엔공해어업협정에 일치할 것을 요구하고 있지 못하다는 점도 한계로 지적되었다(Gjerde et al. 2008).

그러나 어업 문제를 BBNJ협정에 포함하는 것에 대해서는 협상 초기부터 상당한 반대가 있었다. 어업 문제를 포함시키는 것에 반대하는 어업국들의 가장 큰

Table 2. BBNJ Agreement, Article 22

Article 22 Establishment of area-based management tools, including marine protected areas

....

2. In taking decisions under this article, the Conference of the Parties shall respect the competences of, and not undermine, relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies.

...

5. Decisions and recommendations adopted by the Conference of the Parties in accordance with this Part shall not undermine the effectiveness of measures adopted in respect of areas within national jurisdiction and shall be made with due regard for the rights and duties of all States, in accordance with the Convention. In cases where measures proposed under this Part would affect or could reasonably be expected to affect the superjacent water above the seabed and subsoil of submarine areas over which a coastal State exercises sovereign rights in accordance with the Convention, such measures shall have due regard to the sovereign rights of such coastal States. Consultations shall be undertaken to that end, in accordance with the provisions of this Part.

이유는 이미 어업 문제가 공해어업협정을 통해서 규율되고 있으므로 BBNJ협정에 어업이 포함될 필요가 없다는 것이었다. 2011년 패키지 딜에 관한 합의가 있었을 때에도 어업 문제가 포함될 것인지 여부는 명확하지 않았다. 결과적으로 BBNJ 워킹 그룹의 결과를 담은 보고서에서는 어업이 국가관할권 이원의 해양생물다양성에 큰 장애가 있다는 점을 확인하였으며 이를 위하여 새로운 규정에서도 더 검토할 필요가 있다는 점을 확인하는 것으로 논의를 불확정적으로 마무리하였다(UN doc A/69/177 (2014), Item 75 (a), paras, 19, 43).

(2) 준비위원회

준비위원회에서도 어업 문제를 BBNJ협정에 포함시킬 것인지 여부와 관련하여 두 입장 사이에 차이가 분명하였다. 1차 준비위원회 회의에서 어업 국가인 아이슬란드, 일본, 러시아는 어업을 협정에 포함시키는 것에 반대하였다. 반면 대부분의 개발도상국 즉 아프리카, 코스타리카, 인도네시아, 자메이카, 뉴질랜드, 노르웨이, 페루는 포함에 찬성하는 입장이었다(ENB 2016).

이에 대한 해결의 실마리가 2차 준비위원회 회의 과정에서 제공된다. 상품(commodity)으로서의 수산물(fish)을 유전자원으로 사용되는 수산물(fish)과는 다르게 보는 입장을 미국이 주장하였으며, 우리나라와 캐나다가 이에 동조하였다(사실 이러한 입장은 첫 번째 회의에서 칠레와 태평양소도서국가연합(Pacific Small Island Developing States, PSIDS)가 처음 주장한 것이지만 별다른 주목을 크게 받지 못한 것으로 파악된다(ENB 2016)). 그러나 입장 차이가 한번에 정리된 것은 아니었다. 3차 준비위원회 회의에서 멕시코, 아르헨티나, 브라질, 칠레, 코스타리카, 도미니카 공화국, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 우루과이는 수산물을 해양유전자원에 포함시키자는 주장을 굽히지 않았다(ENB 2017a). 이러한 입장 차이는 준비위원회가 끝날 때까지 해결되지 않았으며, 4차 준비위원회 회의에서도 결국 해결을 보지 못하고 준비위원회 회의가 마무리 되었다(ENB 2017b).

(3) BBNJ공식회의

어업의 포함 여부에 관한 문제는 결국 2018년부터 시작된 국가 간 공식회의를 통해서 해결되게 된다. 1차 BBNJ공식회의에서도 방글라데시, 인도네시아, 스위스, 에콰도르는 상품으로서의 수산물까지 해양유전자원의 대상 범위에 포함하자는 입장을 취하였다(ENB 2018). 하지만 조금씩 상품으로서의 수산물은 배제하지만 그렇지 않은 경우에는 적용대상이 되어야 한다는 입장이 힘을 얻기 시작하였다. 아르헨티나, 콜롬비아, 미국, 온두라스, 아이슬란드, EU, 피지 등이 이런 입장이었다. 피지는 수산물의 유전자원이 상품으로 쓰이는 경우에는 해당 규정이 적용되어야 한다고 하였다(ENB 2018). 1차 BBNJ공식회의 중 이루어진 비공식 작업반의 조정자 Coyo-Felson이 비공식 작업반의 논의 결과를 전달하면서 상품으로서의 수산물은 적용대상에서 제외하지만 유전자원으로서의 수산물은 그렇지 않다는 어느 정도의 공감대가 이루어졌다는 사실을 전체 회의에 보고하였다(ENB 2018). 이후 3차 BBNJ공식회의에서 논의의 토대가 된 “제로 드래프트(zero draft)와 4차 BBNJ공식회의의 논의의 토대가 된 “revised draft text”(UN doc. A/CONF.232/2022/5 (2022)), 5차 BBNJ공식회의는 “further revised draft text”(UN doc. A/CONF.232/2022/5 (2022)), 5차 공식회의를 연장하여 치루어진 ‘재개된(resumed) 5차 공식회의’의 “further refreshed draft text”(UN doc. A/CONF.232/2023/2 (2023))에서도 상품으로서의 수산물(fish as a commonality)에 대해서는 협정이 적용되지 않는다는 점에 대해서 국가들 사이 대체적인 의견의 일치가 이루어지게 된다.

최종 협정문

최종 채택된 협정문에서는 해양생물자원에 관한 제2부의 규정이 ‘어업(fishing)’, ‘어업관련 활동(fishing related activities)’ 이에 따라 국가관할권 이원 해역에서 획득된 ‘수산물(fish)’과 ‘그 밖의 해양생물자원(other living marine resources)’에 대해서 적용되지 않는 것으로 하였다(제10조 제2항, Table 3 참조).

이렇게 합의될 수 있었던 것은 국가관할권 이원 해역

Table 3. BBNJ Agreement, Article 10 paragraph 2

2. The provisions of this Part shall not apply to:
(a) Fishing regulated under relevant international law and fishing-related activities; or
(b) Fish or other living marine resources known to have been taken in fishing and fishing-related activities from areas beyond national jurisdiction, except where such fish or other living marine resources are regulated as utilization under this Part

에서의 어업 활동에 대해서는 공해어업협정을 비롯한 지역수산기구 규율하고 있다고 여겨졌기 때문이다(ENB 2023). 공해어업협정과 지역수산기구를 통하여 어업에 관한 문제가 규율되고 있으므로 BBNJ협정이 어업 행위에 대해서 규율할 필요가 없다는 소위 ‘어업 국가’들의 입장이 반영된 결과라고 할 수 있다. 어업에 대해서는 특정적으로 협정의 적용을 금지했지만 사실 해당 규정이 존재하지 않았다고 하더라도 후에 살펴볼 협정 제5조가 유엔해양법협약을 비롯한 기존의 국제 조약 및 규범과 충돌하지 않도록, ‘저축하지 않을(not undermine) 의무’를 부과하고 있기 때문에 굳이 제10조와 같은 규정이 필요하지 않았을 수도 있다. 그럼에도 불구하고 BBNJ협정이 명백하게 어업 및 수산물에 대한 적용을 제한한 것은 제5조만으로는 규율될 수 없는 법적 상황마저도 저지하기 위한 것으로 BBNJ협정을 통해서 공해 어업에 대한 불필요한 제한이 추가되는 것을 막기 위한 주요 어업국의 노력의 산물이라고 평가할 수 있을 것이다.

구역기반관리수단 및 환경영향평가와 어업

구역기반관리수단 및 환경영향평가에 관한 협상과 관련하여서도 협정에 어업을 포함시킬 것인지 여부에 관한 논의가 있었다. 해양생물다양성에 관한 2부와는 현격한 차이가 있었으며, 이미 초기에 해양생물다양성에 대해서는 협정이 적용되지 않지만, 나머지 구역기반관리수단 및 해양에 대한 환경영향평가와 관련하여서는 적용되는 것으로 어느 정도 정리가 되었다는 점에서 논란이 해양생물다양성의 경우처럼 심했던 것은 아니다. 또한 2023년 BBNJ협정이 채택되기 이전에도 학자들은 그 적용과 관련하여서 구역기반관리수단 및 해양환경영향평가에 관해서는 어업이 적용대상에 포함되는 것으로 이해하고 있었다(Marciniak 2017; Bianca et. al. 2021). 1차 준비위원회 회의에서 미국은 구역기반관리수단의 논의 범위에 어업을 포함시키자고 하였으며, 파푸아뉴기니는 어업 문제가 누적적 환경영향평가의 대상이라고 발언한 점 정도가 주목할 만한 주장이었을 뿐이다(ENB 2016). 실질적인 논의는 BBNJ공식회의를 통하여 진행되었으므로 이하에서는 이를 중심으로 검토한다.

구역기반관리수단과 어업

어업 문제가 포함되어야 한다고 찬성 입장이 공식회의 과정에서 제안되기도 했지만 공식회의 과정에서 핵심 논의는 기존의 지역수산기구의 조치가 일종의 구역기반관리수단으로서 협약과 충돌하는 문제를 어떻게 해결해야 할 것인지였다(ENB 2018). 4차 공식회의에서 구역기반관리수단과 지역수산기구의 문제가 본격적으로 논의되었는데, 추후 BBNJ협정의 당사국이 될 국가들에

게 지역수산기구와 협력할 의무를 부과하는 것과 관련하여 여러 의견이 표출되었다. 협력할 의무를 부과하는 것에 유보를 표명하는 국가도 있었고(ENB 2022), 유엔해양법협약 제118조 상의 지역수산기구와 협력할 의무와 함께 조정되어야 할 필요성이 있다는 점을 강조하는 의견도 있었다(ENB 2022). 일부에서는 지역수산기구를 포함한 기존의 지역협력체제가 충분히 구역기반관리수단을 운영할 수 있는 능력이 있으므로 협력에 관한 규정은 “불필요한 해결책(unproductive solution)”으로서 혼란만 가중할 것이라는 반대 입장도 존재하였다(ENB 2022). 그러나 국제적인 협력에 관한 사항은 최종안 채택 과정에서 살아남게 되었는데, 대부분의 의견이 기존의 구역기반관리수단과의 문제는 구역기반관리수단을 설립할 권한을 가진 당사국총회의 내부 논의 과정에서 해소될 수 있다고 입장이었기 때문이다(ENB 2022). 그 결과 협정문의 최종안에는 국제적 협력과 조정에 관한 조항(UN doc. A/CONF.232/2020/3 (2020), 초안 제15조)은 삭제되었지만, 기존의 지역수산기구의 구역기반관리수단과 충돌을 회피하기 위한 여러 조항이 포함되게 되었다.

우선 협정상 구역기반관리수단은 당사국이 제안하는데 이때 해당 구역의 확인을 위해서 부속서I에 규정된 사항을 예시적 기준으로 참고하여 지리적 공간적 기술을 해야 함과 동시에 지역협력체제의 구역기반관리수단에 관한 정보를 포함해야 한다(제19조 제4항(a)). 또한 부속서I은 (V)에는 보전과 관리 조치의 존재를 포함하고 있으므로 이에 따르면 지역수산기구가 확정된 구역기반관리수단, 혹은 보존 및 관리 조치(conservation and management measures)를 당사국의 구역기반관리수단 제안서에 반드시 포함시켜야 한다. 이를 통하여 당사국이 제안하고 있는 국가관할권 이원 해역에서의 구역기반관리수단이 지역수산기구를 포함한 다른 지역협력체제의 구역기반관리수단과 중첩적으로 설정되지 않았다는 점을 제시해야 한다. 만약 공간적으로 중첩된 보호구역 설정을 제안하는 경우라고 하더라도, 그 내용에 있어서는 양자가 상호 충돌하지 않는다는 점에 대한 근거를 명확하게 제시해주는 것이 필요하다.

또한 구역기반관리수단을 당사국이 제안할 경우 ‘지역협력체제’와 협의해야 한다(제19조 제2항). 따라서 여기에는 지역수산기구도 포함될 것이다. 또한 사무국은 구역기반관리수단을 제안한 국가와 지역협력체제가 협의할 수 있도록 장려해야 하며(제21조 제2항) 이에 따라서 해당 국가가 제안한 구역기반관리수단에 영향을 받는 지역수산기구는 협의를 할 수 있을 것이다.

제안된 구역기반관리수단에 대해서는 이를 당사국총회가 판단하는데 이에 따른 결론은 3가지이다. i) 구역기반관리수단 결정(제22조 제1항(a)), ii) 다른 구역기반관

리수단과 양립가능한 구역기반관리수단 결정(제22조 제1항(b)), iii) 다른 지역협력체제에 대한 권고이다(제22조 제1항(c)). 즉 당사국총회는 지역수산기구가 주최한 구역기반관리수단 혹은 ‘보존 및 관리 조치’ 제안된 구역기반관리수단 사이에 충돌이 있는지 여부를 그 논의 과정에서 판단하고, 양자가 양립가능한 경우에만 구역기반관리수단 설정에 관한 결정을 내릴 수 있으며, 만약 이것이 상호 충돌할 가능성이 있다면 권고만을 지역수산기구에 내릴 수 있는 것이다.

또한 구역기반관리수단을 결정하였다고 하더라도 지역협력체제가 자신의 구역기반관리수단을 변경하고 그 결과 당사국총회가 결정한 구역기반관리수단이 해당 지역협력체제의 권한 내에 있게 되는 경우 해당 구역기반관리수단을 유지, 수정, 철회하여야 한다(제22조 제7항). 지역수산기구가 자신의 구역기반관리수단 혹은 ‘보존 및 관리 조치’를 변경하고 그 결과로 양자가 충돌하게 되면 당사국총회는 검토를 통하여 자신이 결정한 구역기반관리수단을 유지, 수정, 철회하여야 할 의무가 있다.

환경영향평가와 어업

환경영향평가에 관한 협상 과정에서 모든 어업 행위에 대해서 환경영향평가가 필요하다는 주장은 없었다. 다만, 3차 BBNJ공식회의에서 한 NGO가 저인망어업(bottom trawl fishing)에 대해서 환경영향평가가 필요하다는 점을 강조한 바 있었다(The Deep Sea Conservation Coalition이라는 NGO가 이러한 입장을 취함, ENB 2019). 5차 BBNJ공식회의에 가서야 기존의 다른 국제기구가 행한 환경영향평가와 중첩되는 경우가 생길 수 있다는 문제점이 논의되었다. 이 논의과정에서 국제기구 중에서 특별히 지역수산기구의 환경영향평가 문제만 별도로 논의된 기록은 존재하지 않는다. 그렇다고 지역수산기구가 환경영향평가를 하지 않는 것도 아니다. BBNJ협정에 따르면 환경영향평가는 ‘의사결정에 영향을 미치기 위한 목적에서 활동의 잠재적 영향을 판별하고 이를 평가하는 과정’이라고 정의된다. 이 정의에 따르면 이미 여러 지역수산기구가 환경영향평가와 동일한 행위를 하고 있는 것을 확인할 수 있다. 공해어업협정을 비롯한 지역수산기구 설립에 관한 조약에서 환경영향평가에 관해서 규정하고 있는 예로는 다음을 들 수 있다.

1995년 공해어업협정 제5조 (라)(UNTC 2001b), 남극해양생물자원 보존조약 제20조 제4항(UNTC 1982), 인도양 참치위원회 설립협정 제12조(4)(b)(UNTC 1996a), 남동대서양 수산자원의 보존과 관리에 관한 협약 제3조(UNTC 2003), 남인도양수산협정 제7조 제1항(a)(i)(UNTC 2012a), 남태평양 공해수산자원의 보존과 관리에 관한 협약 제10조 제2항(나)(UNTC 2012b), 중서부 태평양 고

도회유성 어족의 보존과 관리에 관한 협약 제5조(UNTC 1996b)이다. 이 지역수산기구에서 회원국들이 어족에 대해서 미치는 영향을 평가하기도 하지만, 과학위원회 등의 내부 기관이 이러한 환경영향평가를 한다는 것을 확인할 수 있다.

최종 합의된 BBNJ협정문이 지역수산기구를 특정해서 명시하고 있지는 않지만, 그럼에도 지역협력체제에 관한 내용에서 지역수산기구와의 관련성을 찾을 수 있다. 지역협력체제가 환경영향평가를 이미 한 경우에는 해당 계획된 활동에 대해서 당사국이 환경영향평가를 이행할 의무를 지지 않게 된다(제29조 제4항(a)). 그러므로 지역수산기구가 수행한 환경영향평가와 관련하여서는 당사국들이 계획된 활동을 하더라도 환경영향평가를 할 의무에서 벗어날 수 있게 된다. 다만 지역협력체제에 이미 수행한 환경영향평가 보고서를 당사국이 출판하도록 이를 보장할 의무가 부과되어 있으므로(제29조 제5항) 지역수산기구 및 그 회원국인 BBNJ협정 당사국은 해당 보고서 출판을 보장해야 한다.

또한 추가적으로 지역협력체제가 설립한 규칙 또는 표준이 환경영향평가를 위한 발동요건 이하의 잠재적 영향을 방지, 경감, 또는 관리하기 위하여 설계된 경우라면, 이 경우에도 환경영향평가를 수행하지 않아도 되며(제29조 제4항(a)) 지역수산기구 역시 마찬가지로 해당 기구가 설립한 준칙이 있을 경우 이에 근거하여 어업 활동 등을 계획하는 국가 역시도 환경영향평가를 수행하지 않아도 된다(제29조 제4항(b)).

4. 국제수산규범의 변화

국가관할권 이원 해역에 대한 통합적 규율 시도

해양 생물다양성의 보호 및 유전자원에 대한 규율, 구역기반관리수단, 환경영향평가를 통하여 공해 어족 자원의 보호를 위한 통합적 접근에 대한 기대가 나타나게 되었다. 다른 해양 행위자들과 협력적 접근이 가능해졌기 때문이다. 상품으로서의 수산물은 해양유전자원에 관한 제2부의 적용대상은 아니지만(제10조), 해양보호구역 등 구역기반관리수단과 환경영향평가와 관련하여서는 상호 중첩되는 부분이 발생할 수 있게 되었다. 이러한 측면에서 BBNJ협정은 자신이 유엔해양법협약 및 지역협력체제의 협력을 저해할 수 없다는 점을 확인하였다(제5조). 따라서 BBNJ협정을 통하여 어업에 대한 규제를 하게 되더라도 해당 규제가 기존의 유엔해양법협약 및 공해어업협정, 그리고 지역수산기구의 법체제를 우선할 수 없다는 한계 내에 놓이게 된다. 다른 한편으로는 BBNJ협정 상의 조치를 어업에 관하여 하더라도 이는 기존의 법체제와 협력적 메커니즘을 설립해야만 가능해진

다. 즉 BBNJ협정 상의 새로운 수단을 도입하더라도 기존의 지역수산기구를 포함한 유엔해양법협약 등의 법체제와 협력 체제를 구축하지 않고는 BBNJ협정 만의 단독적 해양 규율 체제를 마련할 수 없다.

요약하자면 BBNJ협정을 통하여 통합적인 국가관할권 이원 해역 관리를 위한 협력 체제를 마련하는 것이 가능해졌다고 할 수 있다(The Pew Charitable Trust 2022). 현재 실질적인 어업에 대한 규제는 공해에서 지역수산기구를 통하여 이루어질 수 있다. 그러나 지역수산기구는 지역별로 그리고 어종별로 별개의 보전 및 관리 체제를 구축하고 있다. 따라서 통합적 접근을 할 수 있는 기반은 없는 상황이다. 이러한 상황에서 BBNJ협정이 발효 되면 BBNJ협정의 이행을 통하여 통합적 규율 체제를 구축할 수 있는 가능성이 열리게 된다. 그러나 이는 어디까지나 가능성일 뿐이며 실제 BBNJ협정의 이행 및 운영의 성과가 통합적인 규율의 성패를 결정짓게 될 것이다.

BBNJ협정 발효 이후 변화의 방향

구역기반관리수단과 환경영향평가가 어업 행위에 대해서도 적용될 수 있다는 점은 이미 지적한 바이다. 문제는 ‘어업 행위’ 자체를 구역기반관리수단으로 볼 수 있을 것인지 혹은 환경영향평가의 대상이 되는 행위로 볼 수 있을 것인지 여부이다. 우선 해양보호구역으로 대표되는 구역기반관리수단을 설정하면서, 어업 행위를 제한하는 조치를 생각할 수 있을 것인데, 이에 대해서는 이미 목차 3에서 살펴보았다. BBNJ협정은 중첩적인 혹은 충돌하는 구역기반관리수단이 설립되지 않도록 여러 가지 법적 장치를 마련하고 있다.

두 번째로 생각할 수 있는 것은 환경영향평가의 대상이 되는 ‘계획된 활동’에 어업 행위를 포함시킬 수 있을 것인지 여부이다. BBNJ협정 상 “해양환경에 사소하거나 일시적인 것을 초과하는 효과를 주는 경우”(제31조)에 어업 행위가 포함될 것인지에 대해서 이를 긍정하는 견해도 있다(HSA/Civil Society, High Seas Alliance 2021). 계획된 활동에 어업이 포함된다는 입장에서 모든 어업 활동에 대해서 환경영향평가를 해야 한다는 견해도 존재하지만 실제 BBNJ협정의 이행 과정에서 이러한 견해가 전면적으로 받아들여 질 수 있을지는 알 수 없다. 환경영향평가가 국제관습법상의 의무라고는 하지만, 국가관할권 이원 해역에서 계획된 활동의 경우에도 이러한 국제관습법상의 의무가 적용되는지 여부는 아직 확정되었다고 볼 수 없기 때문이다. 그러나 지금과 같은 환경위기 및 기후변화 상황에서 어업 활동에 대한 환경영향평가가 의무인 상황이 도래할 가능성을 무시할 수 없다. 더 나아가 일반적인 환경영향평가가 아니라 누적적 환경영향평가의 경우는 논의의 방향이 전혀 달라질 수 있

다. 유엔해양법협약은 누적적 환경영향평가를 포함한 특성의 환경영향평가 방식에 대해서는 규정하고 있지 않다. 그러나 BBNJ협정은 새롭게 누적적 환경영향평가에 대해서 규정하고 있다. 이와 대조적으로 BBNJ협정은 환경영향평가를 수행해야 하는지 여부를 판단함에 있어서 “누적영향”을 고려하여 판단해야 한다고 규정하고 있다(제30조 제1항). 그리고 환경영향평가를 수행하는 과정은 검사-범위설정-영향평가의 단계로 이루어지는데 그 범위를 설정함에 있어서 “잠재적 누적영향”에 따라서 이루어져야 한다고 규정하고 있다(제31조 제1항(b)). 또한 환경영향평가를 수행함에 있어서 “잠재적 누적영향”을 평가해야 한다고 규정하고 있다(제31조 제1항(b)). 누적적 환경영향평가가 도입된 상황에서 공해상의 어업행위가 환경에 주는 현재까지의 누적적 효과에 대해서 그 환경영향평가를 하는 것이 법적 의무라고 주장할 시점이 다가오고 있을 수 있다.

공해 양식도 문제될 수 있다. 공해 양식은 아직까지 대중화되거나 널리 알려진 방식이 아니다. 이러한 상황에서 기존의 국가관할권 이원 해역에서의 양식이 아니라 공해에서의 양식이 시도될 경우 이는 식량자원 확보에 매우 소중한 자산이 될 수 있다. 그러나 동시에 대규모의 양식은 국가관할권 이원 해역의 해양 환경에 상당한 영향을 초래할 수 있다. 이러한 점을 고려한다면 공해 양식을 포함한 국가관할권 이원 해역에서의 양식에 대해서는 환경영향평가의 대상이 되는 것으로 고려할 수 있다(The Pew Charitable Trust 2022). 이를 통하여 공해 양식이 해양 환경에 주는 피해를 줄일 수 있으며, 신뢰성을 증가시킬 수 있을 것이다.

지역수산기구의 변화

BBNJ협정 제5조는 지역수산기구를 포함한 기타 다른 법체제의 우위를 인정하고 있지만 BBNJ협정 이행 과정에서 실질적인 내용은 얼마든지 다른 방식으로 형성될 수 있다. BBNJ협정 상의 조치가 이후 지역수산기구를 포함한 국제수산규범의 변화를 촉진할 가능성을 배제할 수 없다. BBNJ협정 발효 이후 지역수산기구의 국제수산규범의 이행 방향 역시 BBNJ협정의 이행 과정과 상호연동되어 있다고 할 수 있다.

우선 지역수산기구의 구역기반관리수단이 BBNJ협정 상 중첩될 가능성에 대해서는 이미 언급한 바이다. 이러한 가능성을 확인하기 위해서 BBNJ협정 사무국은 협의를 장려하고 내용을 수집할 의무가 있다(제19조 제2항(a)). 또한 제안된 구역관리기반 수단에 대해서 지역수산기구에 관련 정보를 요구할 수 있다(제19조 제2항(b)). 또한 구역기반관리수단이 설정된 경우 그 이행에 관한 정보를 교환하기 위하여 지역수산기구는 BBNJ협정의

당사국회의에 초청되어야 한다(제25조 제2항). 이러한 결과 지역수산기구는 자신의 근거 조약이나 혹은 법문서 상에 존재하지 않는 활동을 해야 한다. BBNJ협정문의 내용은 참여의 보장이라는 형태로 기술되어 있지만, 만약 이를 하지 않을 경우 해당 지역수산기구가 가지고 있던 구역기물관리수단이 BBNJ협정 체제 내에서 그 법적 의미가 퇴색되므로 지역수산기구는 사실상 협조에 관한 의무를 지는 것으로 해석할 수 있다.

지역수산기구가 계획된 활동과 관련하여 환경영향평가를 이미 수행한 경우라면 당사국은 환경영향평가를 이행할 의무를 지지 않는다(제29조 제4항(a))는 점은 이미 지적한 바이다. 그런데 이미 존재하고 있는 지역수산기구 상의 여러 환경영향평가 BBNJ협정 상의 환경영향평가와 중첩되는 것인지 여부는 명확하지 않다. 예를 들어 인도양 참치위원회 설립협정 제12조에 따르면 인도양 참치위원회는 하부위원회를 1개 이상의 어족을 대상으로 둘 수 있는데, 그 임무는 해당 관할 어족의 상태와 추세의 평가 및 분석과 관련 상호 협력 및 협의하는 것이다. 그런데 인도양 참치위원회 설립협정 제12조에 따르면 하부위원회가 대상으로 하는 ‘해당 어족’만을 대상으로 환경영향평가를 할 수 있을 뿐 해당 어족에 대한 어업으로 인하여 발생할 수 있는 해양 생태계 전반에 대한 환경영향평가를 수행할 권한은 명시적 인정하고 있지 않다. 따라서 BBNJ협정 상 계획된 어업 활동이 인도양 참치위원회의 하부위원회가 대상으로 하는 ‘해당 어족’을 대상으로 하더라도 반드시 인도양 참치위원회 설립협정 제12조와 중첩한다고 단정할 수 없다. 따라서 이 또한 추후 법발전의 경과를 보아야 한다. 지역수산기구가 관련 관할권을 폭넓게 행사하게 된다면, 예를 들어 하부위원회가 해당 어족에 대한 환경영향평가를 하면서 이로 인하여 전체 연관 해양 생태계에 미치는 영향까지 함께 평가하는 관행을 형성하는 경우라면, 이에 따라서 BBNJ협정 상의 환경영향평가 역시 그 실행이 변화될 수밖에 없다.

결과적으로 BBNJ협정의 발효 이후 이행 과정에서 그 연쇄적인 효과로 지역수산기구의 역할이 다변화되거나, 혹은 확장될 가능성을 염두에 둘 수밖에 없다. 지역수산기구가 한정된 역할만을 수행하려고 할 지라도 BBNJ협정 발효 이후 설정될 수 있는 구역기물관리수단 및 환경영향평가의 이행과 관련하여 지역수산기구에 일정한 역할이 강제될 수밖에 없으며, 그 과정에서 원하지 않더라도 지역수산기구는 이전과는 다른 방식으로 자신의 역할을 변화시킬 수밖에 없는 것이다.

5. 결 론

국제수산규범에 있어 중심이 되는 지역수산기구의 변화를 중심으로 BBNJ협정의 국제수산규범의 변화에 대해서 고찰하였다. 특히나 지역수산기구가 BBNJ협정의 이행 과정에서 어떠한 역할을 담당하고 있으며, 이에 따라서 나타날 수 있는 변화를 중심으로 고찰하였다. 그러나 본문에서 적극적으로 검토하지 않았지만, 국제체 크게 문제될 수 있는 상황은 지역수산기구가 BBNJ협정의 존재를 무시하는 상황일 것이다. 국제기구 간의 예상상 그러한 경우를 찾아보기 힘들다, 개별 국제기구 혹은 지역수산기구에서 중요한 것은 회원국들의 입장이다. 이익에 일치할 쉽게 이를 수 있는 특정 지역수산기구 소속 회원국들이 BBNJ협정 체제에 대한 불만을 토대로 이를 무시하는 조치를 적극적으로 취하는 상황을 배제하기 어렵다. 물론 현재까지 극한 대립이 나타날 수 있는 사안이 존재하는 것은 아니며, 통합된 체제를 갖추지는 못했다고 하더라도 협력적 메커니즘을 형성하고 있던 것이 현재까지의 지역수산기구의 국제수산규범 이행 메커니즘이었다는 점을 무시할 수는 없다. 따라서 BBNJ협정 발효 이후 어떠한 방향으로 국제사회가 통합적 국제수산규범을 형성하게 될 것인지가 매우 중요해질 것이다. 이 과정에서 당사국총회에 부여된 관련 지역수산기구를 포함한 지역협력체제와의 적절한 과정, 협력, 조정 체제를 촉진할 의무(제47조 제6항)가 부여되어 있다는 점을 활용하여서 협의 체제를 구축하는 것에 힘을 기울이는 것이 필요하다(제48조 제3항). 이러한 체제적 노력이 선행될 때 지역수산기구에서 나오는 여러 가지 구체적인 요구사항과 논의 사항을 포괄하여 BBNJ협정을 통하여 통합적 체제를 구축해 나가는 것이 가능해질 것이다.

사 사

이 연구논문은 한국해양수산개발원 “해양수산 학·연협력 연구사업”의 지원을 받아 수행된 연구입니다.

참고문헌

- Bianca H, Marcus H, Jeffrey MG, Aysha F (2021) Regional fisheries management organizations and the new biodiversity agreement: challenge or opportunity? *FISH FISH* **22**(1):226-231. doi:10.1111/faf.12511
- ENB (2016) <https://enb.iisd.org/events/1st-session-bbnj-preparatory-committee/summary-report-28-march-8-april-2016> Accessed 24 May 2024
- ENB (2017a) <https://enb.iisd.org/events/3rd-session-bbnj-prep>

- aratory-committee/summary-report-27-march-7-april-2017 Accessed 24 May 2024
- ENB (2017b) <https://enb.iisd.org/events/4th-session-bbnj-preparatory-committee/summary-report-10-21-july-2017> Accessed 24 May 2024
- ENB (2018) <https://enb.iisd.org/events/1st-session-intergovernmental-conference-igc-international-legally-binding-instrument-12> Accessed 24 May 2024
- ENB (2019) <https://enb.iisd.org/events/3rd-session-intergovernmental-conference-igc-conservation-and-sustainable-use-marine/summary> Accessed 24 May 2024
- ENB (2022) <https://enb.iisd.org/marine-biodiversity-beyond-national-jurisdiction-bbnj-igc4-summary> Accessed 24 May 2024
- ENB (2023) <https://enb.iisd.org/marine-biodiversity-beyond-national-jurisdiction-bbnj-igc5-resumed-summary> Accessed 24 May 2024
- Gjerde K, Dotinga H, Hart S, Molenaar EJ, Rayfuse R and Warner R (2008) Regulatory and governance gaps in the international regime for the conservation and sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction. Gland, Switzerland, International Union for Conservation of Nature, pp. 1-70
- HSA/Civil Society, High Seas Alliance (2021) How could the EIA provisions of the BBNJ Agreement apply to activities and existing bodies? 12 July 2021. <https://www.highseasalliance.org/wp-content/uploads/2021/07/FINAL-How-would-the-EIA-provisions-of-the-BBNJ-Treaty-apply-in-practice-7.8.21.pdf> Accessed 24 Apr 2024
- Long Distance Fleet Advisory Council (2024) What is the role for regional fisheries management organisations in the future organisation of marine biodiversity management discussed at the United Nations?, https://ldac.eu/images/ORG_P_BBNJ-EN.pdf Accessed 24 May 2024
- Marciniak KJ (2017) New implementing agreement under UNCLOS: a threat or an opportunity for fisheries governance? *Mar Policy* **84**(October): 320–326. doi:10.1016/j.marpol.2017.06.035
- Southern Bluefin Tuna Case (2000) Southern Bluefin Tuna Case between Australia and Japan and between New Zealand and Japan, Award on Jurisdiction and Admissibility Decision of 4 August 2000, Report of International Arbitration Awards, Vol. XXIII, para. 22. https://legal.un.org/riaa/cases/vol_XXIII/1-57.pdf Accessed 24 May 2024
- The Pew Charitable Trust (2022) High seas treaty must reflect critical role of fish in marine ecosystems: agreement can complement current efforts to manage valuable species such as tunas. <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/issue-briefs/2022/03/high-seas-treaty-must-reflect-critical-role-of-fish-in-marine-ecosystems> Accessed 24 May 2024
- UN doc. A/69/177 (2014) <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n14/480/49/pdf/n1448049.pdf> Accessed 24 May 2024
- UN doc. A/61/65 (2006) <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n06/277/50/pdf/n0627750.pdf> Accessed 24 May 2024
- UN doc. A/63/79 (2008) <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n08/344/16/pdf/n0834416.pdf> Accessed 24 May 2024
- UN doc. A/67/95 (2012) <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n12/372/82/pdf/n1237282.pdf> Accessed 24 May 2024
- UN doc. A/68/82 (2013) <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n13/334/83/pdf/n1333483.pdf> Accessed 24 May 2024
- UN doc. A/69/780 (2015) <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/041/82/pdf/n1504182.pdf> Accessed 24 May 2024
- UN doc. A/76/L.46 (2022) <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n22/298/78/pdf/n2229878.pdf> Accessed 24 May 2024
- UN doc. A/CONF.210/2006/1 (2006) <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n05/669/00/pdf/n0566900.pdf> Accessed 24 May 2024
- UN doc. A/CONF.232/2020/3 (2020) <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n19/372/88/pdf/n1937288.pdf> Accessed 24 May 2024
- UN doc. A/CONF.232/2022/5 (2022) <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/368/56/pdf/n2236856.pdf> Accessed 24 May 2024
- UN doc. A/CONF.232/2023/2 (2023) <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/467/94/pdf/n2246794.pdf> Accessed 24 May 2024
- UN doc. A/CONF.232/2023/4 (2023) <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n23/177/28/pdf/n2317728.pdf> Accessed 24 May 2024
- UN doc. A/DEC/74/543 (2020) Resolutions and Decisions adopted by the General Assembly during its 74th session - Volume 3 - A/74/49(Vol.III) - 2020 <https://digitallibrary.un.org/record/3892973?v=pdf> Accessed 24 May 2024
- UN doc. A/RES/60/30 (2005) https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_30.pdf Accessed 24 May 2024
- UN doc. A/RES/69/292 (2015) <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/187/55/pdf/n1518755.pdf> Accessed 24 May 2024
- UN doc. A/RES/72/249 (2017) <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n17/468/77/pdf/n1746877.pdf> Accessed 24 May 2024
- UN doc. A/RES/77/321 (2023) <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/232/92/pdf/n2323292.pdf> Accessed 24 May 2024
- UNTC (1982) https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=08000002800dc364&clang=_en Accessed 24 May 2024

2024

UNTC (1996a) https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=08000002800a7f47&clang=_en Accessed 24 May 2024

UNTC (1996b) <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280074802> Accessed 24 May 2024

UNTC (2001a) https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028004b51e&clang=_en Accessed 24 May 2024

UNTC (2001b) https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXI-7&chapter=21&clang=_en Accessed 24 May 2024

UNTC (2003) https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028007bd54&clang=_en Accessed 24 May 2024

UNTC (2012a) https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=08000002803296a6&clang=_en Accessed 24 May 2024

UNTC (2012b) https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280363a44&clang=_en Accessed 24 May 2024

Author's Information

Deukhoon Han

Research Fellow, Korea Maritime Institute

Jee-hyun Choi

Associate Professor, Jeju National University

Received Jun. 17, 2024

Revised Jul. 27, 2024

Accepted Sep. 4, 2024

Copyright © 2024 Ocean and Polar Research

This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/>), which permits unrestricted educational and non-commercial use, provided the original work is properly cited.