creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

法學博士 學位論文

공해 해양보호구역제도에 관한 국제법적 연구

A Study on the International Legal Regime of the Marine Protected Areas in the High Seas

指導敎授 李 溶 熙

2010년 8월

韓國海洋大學校 大學院

海 事 法 學 科

盧 和 燮

本 論文을 盧和燮의 法學博士 學位論文으로 認准함

위원장　　崔 宗 和　　인

위　원　　鄭 甲 龍　　인

위　원　　鄭 暎 錫　　인

위　원　　丁　　大　　인

위　원　　李 溶 熙　　인

2010년　6월　17일

한 국 해 양 대 학 교　대 학 원

< 목 차 >

제1장 서 론 ····· 1

제1절 연구의 목적 및 필요성 ····· 1
제2절 연구의 범위 및 방법 ····· 7

제2장 해양보호구역의 개념과 적용사례 분석 ····· 9

제1절 해양보호구역의 개념 및 유형 ····· 9
1. 해양보호구역의 개념 ····· 9
2. 해양보호구역의 유형 ····· 21

제2절 해양보호구역관련 적용사례 분석 ····· 26
1. 해양보호구역과 해양관할권과의 관계 ····· 26
2. 해양보호구역관련 주요국의 법제도 분석 ····· 29

제3절 소 결 ····· 47

제3장 공해 해양보호구역 설정에 관한 국제동향 ····· 50

제1절 주요 국제기구 동향 분석 ····· 50
1. 세계자연보전연맹 ····· 50
2. 국제해사기구 ····· 54
3. 지역수산관리기구 ····· 58
4. 세계자연보호기금 ····· 64

제2절 주요 국제회의 동향 분석 ····· 66
1. 유엔환경개발회의의 Agenda 21 ····· 66
2. 유엔총회 ····· 69
3. 생물다양성협약 당사국 총회 ····· 69
4. 지속가능발전 세계정상회의 ····· 74
5. 유엔의 해양 및 해양법에 관한 특별공개비공식협의회 ····· 75
6. 세계보호구역회의 ····· 78

제3절 소 결 ····· 85

제4장 국제법상 공해 해양보호구역 설정 가능성 및 관련문제 분석 ····· 87

제1절 공해 해양보호구역과 공해자유와의 상관관계 ····· 88
1. 공해의 법적 지위 ····· 88
2. 공해자유와 한계 ····· 93
3. 공해 해양보호구역 설정으로 인한 공해자유의 제한 ····· 106

제2절 국제법상 공해 해양보호구역 설정근거 ····· 114
1. 전지구적 협약 ····· 114
2. 지역적 협약 ····· 127

제3절 공해 해양보호구역 설정에 관한 현행 국제법의 한계 ····· 135

제5장 공해 해양보호구역의 지정 및 관리에 관한 국제입법 방안 ····· 138

제1절 입법 방식에 대한 태도 ····· 138

1. 기존조약을 보완하는 방식과 새로운 국제 규범의 제정 방식 비교 · 138
2. 구체적 입법 방식 검토 ····· 141

제2절 가칭 '공해 해양보호구역 지정 및 관리에 관한 이행협정(안)'의 내용 ····· 146

1. 총칙적 부분 ····· 146
2. 절차적 부분 ····· 153

제3절 소 결 ····· 162

제6장 결 론 ····· 166

참고문헌 ····· 174

Abstract ····· 191

그림 및 표 목차

<그림 2-1> IUCN의 각 유형별 해양보호구역 비율 ····· 26
<그림 3-1> 지역수산관리기구 현황 ····· 59
<그림 4-1> 펠라고스 보호구역 ····· 63

<표 2-1> IUCN의 유형별 보호구역 ····· 21
<표 2-2> IUCN의 해양보호구역 관리 유형 및 관리 목표 ····· 24
<표 2-3> IUCN의 각 유형별 해양보호구역 사례 ····· 25
<표 2-4> IUCN의 보호구역 분류기준에 따른 우리나라 보호구역 분류 ····· 31
<표 2-5> 호주의 해양보호구역 관련 법 ····· 36
<표 2-6> 미국의 해양보호구역 관련 연방정부 법 ····· 41
<표 3-1> IUCN의 해양보호구역 지정 및 관리 과정 ····· 50
<표 3-2> 특별구역 설정현황 ····· 55
<표 3-3> 지리상 특정 공해의 보호 대책을 도입한 조치 요약 ····· 61
<표 3-4> 세계보호구역회의 개최 현황과 주요현안 ····· 79

제1장 서 론

제1절 연구의 목적 및 필요성

오늘날 해양은 무한한 자원의 보고로 여겨지고 있다. 전 세계 해양의 약 64%를 차지하고 있는 공해는 해양생물자원과 해양생물다양성을 포함하는 해양생태계와 서식지로서 독특한 과학적, 미적, 문화적 가치를 지니고 있다. 또한, 동시에 인간 활동에 의한 훼손 또는 파괴되기 쉬운 특성을 지니고 있다.

그러나 공해는 최근 과학기술의 발전에 따른 인간 활동의 영역이 연안에서 공해에 까지 확대됨에 따라 해양생물자원이 고갈되고 있으며, 해양생태계 및 서식지가 파괴되고 있다. 이와 관련하여 과학적 연구의 결과는 공해의 해양생태계 및 서식지가 인간 활동 및 기후 변화에 의해 영향받고 또 위협받고 있음을 보여주고 있다.[1] 즉, 현재 공해에서의 어업활동, 폐기물의 투기 및 군사활동, 해양오염 및 쓰레기의 증가로 인해 서식지 및 생태계 파괴, 그리고 해양과학조사 및 생물탐사(bioprospecting), 해저전선 및 관선 부설 등과 같은 행위들로 인해 공해 해양생태계 및 서식지는 위험에 노출되어 있다.[2]

유엔환경계획 세계 환경보존 모니터링센터(UNEP World Conservation Monitoring Centre: UNEP-WCMC)의 최근 보고서에 따르면 공해 해양생태계의 1% 이하만이 보호받고 있다고 한다.[3]

이에 현재 공해 해양환경은 위기의 상태이며 복구할 기회를 갖아야 할 필요성이 있다. 즉, 전지구적 수준에서 해양생태계와 서식지를 보호, 보존 및 관리할 필요성이 있다고 판단된다.

---

1) UNEP-WCMC, *State of the world's protected areas: an annual review of global conservation progress* (UNEP-WCMC, Cambridge, 2008), p.26.

2) Dan Laffoley, "Protecting earth's last frontier: why we need a global system of High Seas marine protected area networks", *IUCN PARKS*, vol.15, no.3(2005), p.6.

3) IUCN, *TEN-YEAR HIGH SEAS MARINE PROTECTED AREA STRATEGY: A ten-year strategy to promote the development of a global representative system of high seas marine protected area networks* (Summary Version), as agreed by Marine Theme Participants at the Vth IUCN World Parks Congress, Durban, South Africa (8-17 September 2003), (IUCN, Gland, 2004), pp.1-2.

이와 관련 국제기구와 국제회의에서 공해 해양환경을 보호 및 보존하고자 하는 논의가 진행되고 있다.

공해 해양보호구역관련 회의에 대한 개략적인 국제적 흐름은 다음과 같다. 국가관할권 이원의 해양생물다양성에 대한 내용은 1995년 11월, 인도네시아 자카르타에서 개최된 '생물다양성협약 제2차 당사국 총회(Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity: CBD COP)'에서 처음 나왔다. 이 회의결과 해양 및 연안의 생물다양성 보존을 위한 Jakarta Mandate 합의가 이루어졌다.

1999년 9월, 프랑스 파리에서 유럽의회가 주관하여 개최한 제1차 범유럽생태네트워크(Pan European Ecological Network) 심포지엄은 보호구역과 관련하여 '자연의 무경계성(Nature Does Not Have Any Borders)'을 주제로 논의가 있었다.

2002년 8월, 남아프리카공화국에서 개최된 지속가능발전 세계정상회의(World Summit on Sustainable Development: WSSD)는 전지구적 해양보호구역 네트워크를 2012년까지 구축하는 것에 관한 결의를 채택하였다.

2003년 3월, 생물다양성협약 과학기술자문위원회 제8차 회의(Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice: SBSTTA)는 국가관할권 이원의 해양생물다양성 보존을 위한 위기상황을 인지하고, 해당 해역의 생물다양성협약의 목적이 '해양보호구역의 설정 및 관리'임을 강조하였으며, 2003년 6월에 개최된 제4차 유엔의 해양 및 해양법에 관한 특별공개비공식협의회(United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea: UNICPOLOS)는 유엔총회에서 과학적이며, 사전예방적 접근법으로 국가관할권 이원의 해양생물다양성과 멸종위기에 놓인 해양생태계에 대해서 논의할 것을 요구하였다.

Nelson R. Mandela와 Her Majesty Queen Noor는 2003년 제5차 세계보호구역회의(World Parks Congress, WPC)에서 세계유산(World Heritage)을 포함하여 보호구역이 미래를 보호하는 데 있어서 중요하다고 말했다. 제5차 세계보호구역회의는 '경계를 넘어서 모두에게 이익을(Benefits Beyond Boundaries)'이라는 주제로 열렸으며, 여기에서 경계를 초월한 협력이 강조되

었다. 또한, 참가국들이 국가관할권 이원의 해양생물자원과 해양생물다양성의 보호 및 보존을 위한 해양보호구역 설정에 관한 권고를 채택하였고, 전지구적인 관점에서 효율적으로 관리되는 전지구적 해양보호구역 네트워크 시스템 구축을 촉구하였다.

2004년 2월, 말레이시아에서 개최된 생물다양성협약 제7차 당사국 총회(CBD COP7)는 공해의 해양시스템 및 해양보호구역에 관한 주제로 해양 및 연안의 생물다양성 이행프로그램(Programme of Work)을 채택하였으며, 많은 해양보호구역의 설정을 통하여 국가관할권 이원의 해양생물자원과 해양생물다양성의 보호, 보존 및 지속가능한 이용을 위해서 국제협력의 중요성을 강조하였다.

그리고 각 국가의 해양보호구역 제도와 관련 정책을 결합함으로써 시너지 효과를 창출하고자하는 국제적인 노력으로 제1차 국제해양보호구역회의(International Marine Protected Area Congress: IMPAC)가 2005년 10월에 호주 절롱(Geelong)에서 개최되었으며, 이와 연계하여 2009년 5월에 국제해양보존총회(International Marine Conservation Congress: IMCC)가 미국 워싱톤에서 개최되었다.

2006년 2월, 유엔본부는 '국가관할권 이원 해역의 해양생물다양성 보존 및 지속가능한 이용에 관한 실무작업반회의'(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)'를 개최하였고, 회의의 주요내용 중 국가관할권 이원의 해양생물다양성을 위한 법적 구조 및 공해 해양보호구역 설정에 관한 논의가 포함되었다.

공해 해양환경의 보호와 보존을 어떻게 할 것인가에 대하여, 효과적인 해양생태계 보호, 보존과 지속적인 이용을 위한 방안의 수단으로서, 그리고 국제회의를 통하여 가장 많이 관심과 지지를 받고 있는 것으로는 해당 해역을 해양보호구역으로 지정하여 관리하는 것이다. 국제사회에서도 이러한 해양보호구역 제도가 해양을 체계적이고 계획적으로 보전·이용·관리하는 것으로서 해양관리의 중요한 수단으로 평가하고 있다.

20세기 후반 해양환경에 대한 과학 지식의 증대와 더불어 해양보호구역(Marine Protected Areas: MPAs)은 연안 및 근해에서 해양환경의 주요 보호 및 보존 수단으로서 그 설정이 점점 증가되어 왔다.

일반적으로 해양보호구역이란 해양의 일부 혹은 전체를 보호하기 위하여 법 또는 그 외 효과적인 수단에 의하여 보호하는 구역을 말한다. 이러한 해양보호구역을 설정하는 목적은 해양의 보존, 어족자원의 보호, 가치 있는 유산의 보호, 관광·휴양·교육 활동의 기회제공 등을 하기 위한 것이다. 그러나 전 세계의 해양보호구역은 지정 목적이나 보호규제 정도 등에 따라 매우 다양한 형태로 설정되어 있다.

2003년 유엔 목록상 보호구역(United Nations List of Protected Areas)은 102,102개이며, 세계해양의 18.8백만㎢을 차지하고 있다. 전체 보호구역은 해역의 8.7% 또는 1.64백만㎢을 구성한다. 세계자연보전연맹은 보호구역의 68,066개를 관리하며, 국제적인 협약 하에 4,633개가 보호구역으로 지정되었다.[4)]

다른 보고서(Corrigan *et al.*, 2008)에 의하면 현재 약 4600개의 해양보호구역이 있으며, 이는 해양의 2.2백만㎢를 덮고 있으며,[5)] 대부분의 해양보호구역(62%)은 해안으로부터 12해리 안에 있다고 한다.

따라서 국가관할권 이원의 해양생물자원과 해양생물다양성, 서식지, 그리고 생태시스템의 지속가능한 관리 및 보호를 확보하기 위하여 제안된 가장 유망한 수단 중 하나가 공해 해양보호구역(High Seas Marine Protected Areas: HSMPAs)을 설정하는 것이다.

공해에 해양보호구역을 설정하는 이유는 사전예방적 차원에서 통합적이며, 생태계를 기반으로 한 관리를 지속적으로 이루고자 하는 것이다. 그리고 이에 대한 중장기적으로 해양보호구역을 관리하거나 또는 시스템을 개발하여 효과적으로 관리하기 위한 통합적인 지침을 마련할 필요가 있기 때문이다.[6)]

---

4) Nigel Dudley and Sue Stolton. (eds)., *Defining protected areas: an international conference in Almeria*, Spain, (IUCN, Gland, 2008), p.89.

5) C. Corrigan and F. Kershaw, *Working Toward High Seas Marine Protected Areas: An Assessment of Progress Made and Recommendations for Collaboration* (UNEP-WCMC, Cambridge, 2008), p 4.

더불어 관련 이해당사자들간 국가관할권 이원의 해역에 해양보호구역 설정을 위한 시범 사이트를 찾아내고, 중장기적인 목표에 따른 공해 해양보호구역을 설정하는 것에 대한 충분한 지식이 쌓였다고 하는 의견도 증가하고 있다.[7)]

그러나 공해에 해양보호구역을 설정하는 것이 간단하지는 않다. 그 이유는 공해에 해양보호구역을 설정할 경우 전통국제법상의 공해자유원칙을 제한할 가능성이 제기될 수 있기 때문이다. 즉, 공해를 주관하는 체제는 국제관습법이며, 공해는 1958년 공해협약에 이어 유엔해양법협약으로 성문화되었는바, 공해에 해양보호구역을 설정할 경우, 해당 해역에 대한 타국의 과학조사와 생물탐사 등의 특정한 상황에 따라 제한 또는 금지할 수도 있다. 그리고 공해상 어업활동 금지구역 또는 저층트롤어업 금지 등을 지정함으로서 해당 해역의 공해자원을 확보할 수 있다. 이는 공해에 해양보호구역을 설정하여 공해 생물자원과 생물다양성에 대한 실질적 통제를 강화하는 것으로 나타날 수도 있다. 최근 지역수산관리기구, 즉, 북동대서양 수산위원회(North-east Atlantic Fisheries Commission: NEAFC), 지중해일반수산위원회(General Fisheries Commission for the Mediterranean: GFCM), 북서대서양수산기구(Northwest Atlantic Fisheries Organization: NAFO) 등이 관할 해역 이내에서 금지구역을 지정하고 있다.

또 다른 이유는 공해 해양보호구역 설정에 관한 구체적인 과학적 증거가 미미하고, 이에 따른 그 유효성이 아직 제대로 평가되지 못하고 있다.

따라서 공해 해양보호구역을 설정하는 것이 해양환경 보호 및 보존에 관한 일반적 의무로서 먼저 공해자유원칙을 적법하게 제한할 수 있는지 검토해 볼 필요가 있다.

그리고 유엔해양법협약상의 모든 국가의 일반적 의무에 따라 멸종하거나 멸종 위기에 처한 종 및 기타 형태의 해양생물들의 서식지뿐만 아니라 희귀하거나 취약한 생태계의 보호 및 보존을 해야 함에도 불구하고, 공해 해양보

---

6) IUCN, *op.cit.*, pp.1-2.

7) C. Corrigan and F. Kershaw, *op.cit.*, p.4; Dan Laffoley, *op.cit.*, pp.5-10; Secretariat of the Convention on Biological Diversity, "Synthesis and Review of the Best Available Scientific Studies on Priority Areas for Biodiversity Conservation in Marine Areas beyond the limits of National Jurisdiction", *Technical Series*, no.37, 2008, p.50.

호구역 설정에 관한 국제법적 제도나 국가간 협의는 미비한 실정이다.[8] 즉, 공해 해양생태계 및 서식지에 대해서 인간 활동이 내포하고 있는 위험이나 피해로부터 해양환경의 보호 및 보존을 위해서 규제할 구체적이고 적절한 국제법적 제도가 없다는 것이다. 그리고 과학적 기초에 근거하여 해역을 보호하기 위한 전지구적인 조약도 없다. 단지 지역적 수준에서, 유엔해양법협약하의 공해 자유와 일치하는 특수 활동의 규제를 확보하면서 각국의 관할권 이원의 해양보호구역 설정을 위해 제공되는 몇몇 구속적 협약이 있을 뿐이다.[9]

따라서 국제법 전문가들에게 공해 해양보호구역 설정을 위한 법제도와 관리체제 마련이 요구되고 있으며, 이에 각 국가 및 국제기구가 공해 해양보호구역 설정을 위한 많은 노력을 기울이고 있다.

위의 사항을 반영하여 본 논문은 다음과 같이 연구를 진행하고자 한다. 현재 공해에 대한 해양생태계와 서식지가 심각한 위험에 노출되어 있거나 파괴되고 있기 때문에, 국제기구와 국제회의에서 공해 해양환경의 보호와 보존의 수단으로써 해양보호구역 설정에 대해서 논의를 하고 있는 등 공감대를 형성하고 있다. 그러나 공해에 해양보호구역을 설정하는 것은 전통국제법상의 공해자유원칙을 제한할 수 있는 가능성이 있기 때문에, 공해자유원칙과 공해 해양보호구역 설정에 관한 상관관계를 분석하고자 한다. 즉, 국제법상 공해자유를 제한하는 공해 해양보호구역 설정이 가능한지, 가능하다면 그 근거는 무엇인지를 검토해보고 더불어 공해 해양보호구역 설정 근거에 따른 한계는 무엇인가에 대해서 살펴보고자 한다.

그리고 공해에 해양보호구역 설정이 국제법적 근거로서 가능하다고 할 경우, 공해 해양보호구역 설정에 관한 구체적이고 적절한 국제법적 제도가 없

---

8) Robin Warner, "Marine Protected Areas Beyond National Jurisdiction-Existing Legal Principles and Future Legal Frameworks", in H. Thiel & J.A. Koslow (eds.), *Managing Risks to Biodiversity and the Environment on the High Sea, Including Tools Such as Marine Protected Areas—Scientific Requirements and Legal Aspects* (Bonn-Bad Godesberg: BfN-Skripten no.43, 2001), pp.149-150; C. Corrigan and F. Kershaw, *ibid*.

9) Lee A. Kimball, "The International Legal Regime of the High Seas and the Seabed Beyond the Limits of National Jurisdiction and Options for Cooperation for the establishment of Marine Protected Areas (MPAs) in Marine Areas Beyond the Limits of National Jurisdiction", *Technical Series* no.19 (CBD, Montreal, 2005), p.3.

기 때문에, 이에 대한 국제법적 입법방식을 살펴보고, 또한 공해 해양보호구역 지정 및 관리에 관한 국제법적 입법방안을 모색하고자 한다.

따라서 본 연구는 공해 해양보호구역 설정 가능 여부에 대한 국제법적 고찰 및 공해 해양보호구역 설정에 대하여 새로운 국제 규범 도입을 위한 입법방안을 제시하는 데에 목적을 두고 있다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 공해 해양환경 보호 및 보존을 위한 국제기구와 국제회의 등에서 공해 해양보호구역 설정에 대한 많은 관심과 지지를 통해서 공감대가 형성되고 있다. 이에 해양보호구역에 대한 개념 이해와 공해 해양보호구역 설정과 관련한 국제기구와 국제회의에 대한 동향을 파악하고, 해양보호구역 설정과 관련한 사례분석을 하였다.

그리고 공해 해양보호구역 설정에 따른 전통국제법상의 공해자유원칙에 대한 제한 가능성을 분석하고, 공해 해양보호구역 설정 가능 여부에 관한 법적 타당성을 전지구적 또는 지역적 차원의 조약을 분석하여 공해에 해양보호구역 설정 근거를 검토하였다. 더불어 공해 해양보호구역 설정에 따른 현행 국제법 한계에 대해서 고찰해 보았다.

한편, 현재까지 공해 해양보호구역 설정에 관한 구체적인 국제법적 제도가 마련되어 있지 않기 때문에, 이에 대한 국제법적 입법방안에 대해서 고찰하였다.

본 연구는 서론 및 결론을 포함하여 모두 6개의 장으로 구성된다.

제1장은 서론으로서 연구의 목적과 필요성 및 연구의 범위와 방법에 대해서 기술하였다.

제2장은 해양보호구역의 발전과정, 개념, 지정 목적, 지정 필요성 및 해양보호구역의 유형에 관하여 논의하였고, 해양보호구역과 해양관할권과의 관계 및 해양보호구역에 관한 주요 국가별 법제도에 관하여 살펴보았다.

제3장은 해양보호구역과 관련하여 국제기구와 국제회의에서 최근 동향을

파악함으로써 국제기구와 국제회의가 공해 해양보호구역 설정에 관하여 어떠한 노력을 하고 있는지 살펴보았다.

제4장은 공해 해양보호구역 설정 가능성 및 관련 문제를 분석하였는바, 공해 해양보호구역 설정과 관련하여 전통국제법상의 공해자유원칙에 대한 제한 가능성을 분석하였고, 전지구적 또는 지역적 차원의 조약을 분석하여 공해에 해양보호구역 설정 근거에 대하여 검토하였다. 또한, 공해 해양보호구역 설정에 따른 한계에 대해서 고찰해 보았다.

제5장은 제4장과 더불어 본 연구의 가장 핵심이 되는 장으로서, 현재까지 공해 해양보호구역 설정에 관한 구체적인 국제적인 제도적 장치가 부존재하기 때문에, 공해 해양보호구역의 지정 및 관리에 관한 국제법적 입법방안에 대해서 검토하였다. 즉, 공해 해양보호구역의 설정과 관련하여 입법방식에 대해서 고찰해보고, 기존 국제법 제도를 이용한 공해 해양보호구역 지정 및 관리에 관한 국제법적 입법방안을 제안하였다.

제6장은 결론의 장으로서 지금까지 살펴본 내용들을 요약정리 하였다. 즉, 공해에 해양보호구역을 설정해야 할 필요성과 그 필요성에 따른 공해 해양보호구역 설정과 공해자유원칙과의 상관관계를 통하여 국제법상 공해 해양보호구역 설정 근거와 그 한계에 대해서 서술하였다. 또한, 현재까지 공해 해양보호구역제도에 대한 구체적인 국제법적 장치가 부존재하기 때문에 이에 대한 조약의 입법방식과 유엔해양법협약에 가칭 「공해 해양보호구역 지정 및 관리에 관한 이행협정」을 추가하는 입법방안을 제시하였다.

연구방법으로는 위의 연구를 위해 해양보호구역에 관한 국제기구와 국제회의 등의 최근 동향에 대해서 1차적으로 문헌 및 인터넷 자료를 분석하였으며, 2차적으로 공해 해양보호구역 설정 가능여부에 대한 학술논문과 보고서를 참조하였다.

더불어 유엔해양법협약, 생물다양성협약 및 지역적 협약 등을 참조하여 공해 해양보호구역 제도 설정 방안에 대한 입법론적 해결방안을 제시하였다.

제2장 해양보호구역의 개념과 적용사례 분석

제1절 해양보호구역의 개념 및 유형

1. 해양보호구역의 개념

가. 해양보호구역의 발전과정

처음 해양보호구역은 육지보호구역의 작은 연장 부분인 경우가 많았고, 경계선을 긋기 편하다는 이유 하나만으로 포함되기도 했다. 예를 들어 하나의 헤드랜드(headland)에서 그 다음 헤드랜드까지 경계선이 일직선으로 이어진다면 만(bay)이 포함되는 식이다. 이런 상황에서 보호구역으로서 해양은 별다른 주목을 받지 못했다. 그리고 해양보호구역에 대한 지원이 충분하지 않았기 때문에, 해양에서 보호구역은 자체적으로 설정되기도 하였다.

그리고 대부분의 해양보호구역은 인간 활동이 해양에 크게 영향을 미치는 해안이나 해안 가까이에 지정되었고, 해양 전체가 해양보호구역으로 지정되는 경우도 있었다.[10] 세계 최초의 해양보호구역은 1935년 미국 플로리다주에 지정된 Jefferson National Monument이다.[11]

해양환경을 보호하고 합리적으로 관리하려는 국제사회의 인식은 1950년대와 1960년대 초반을 거치면서 형성되었고, 이러한 인식의 변화를 토대로 연안과 해양 공간의 보호에 대한 최초의 논의는 1962년 열린 제1차 세계보호구역회의[12]에서 이루어졌다.

1970년대에는 해양생물자원의 보호와 주변 환경 관리에 관한 제도 정비가

---

10) 인도양의 고래보호구역이 그 한 예이다. Gubbay, S., "Marine protected areas-past, present and future", In Gubbay, S.(ed), *Marine Protected Areas, Principles and Techniques for Management* (London: Chapman & Hall, 1995), p.2.

11) *Ibid.*, p.1.

12) 1962년, 미국 시애틀에서 'First World Conference on National Parks'로 세계자연보전연맹의 후원으로 개최되었다.

이루어졌는데, 1971년 람사협약(The Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat: Ramsar Convention)[13] 채택, 1972년 세계 문화 및 자연 유산 보호 협약(Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage: World Heritage Convention) 채택, 1974년 유엔환경계획(United Nations Environment Programme: UNEP) 운영위원회의 지역해 관리프로그램(regional seas programme) 설치 결정은 국제사회의 인식 변화를 보여주는 사례라 할 수 있다.[14]

해양보호구역을 확대하고 체계적 관리를 실현하기 위한 노력은 1986년 호주와 캐나다에서 해양보호구역에 관한 법과 제도를 도입하고, 이어 1987년 세계환경개발회의(World Commission on Environment and Development: WCED)와 1988년 세계자연보전연맹(International Union of Conservation of Nature and Nature Resources: IUCN) 총회를 거치면서 해양보호구역이 국제사회의 중요한 현안으로 대두되었다.

전지구적 차원의 해양 연안보호구역 네트워크 구축에 관한 사항은 1988년 제17차 세계자연보전연맹 총회와 1992년 제4차 세계보호구역회의[15]에서 채택되었다.

1990년대 후반, 호주와 뉴질랜드 양국 정부가 공동으로 국가 해양보호구역 전략적 관리계획(Strategic Plan of Action for the National Representative System for Marine Protected Areas)과 국가관리 지침을 수립하면서 지역해 차원에서 보호구역 네트워크 구축의 실현가능성이 확인되었다.

2000년, 세계자연보전총회(World Conservation Congress: WCC)는 공해 해양보호구역 설정에 관하여 통합적인 관리가 가능한 공해를 지정하여, 보호와 관리를 위한 협력 체제를 구축하고자 하는 결의를 채택하였다.

---

13) 람사협약은 습지보호 뿐만 아니라 습지와 습지를 서식지와 이동경유지로 이용하고 있는 생물종(조류)의 보호도 포함하고 있다.

14) 남정호・최지연・육근형・최희정, 「연안·해양보호구역 통합관리체제 구축방안 연구」, 기본연구 2004-07, 한국해양수산개발원, 2004, 5-6쪽.

15) 1992년 2월, 베네주엘라 카라카스에서 'the Fourth World Congress on National Parks and Protected Areas'로 개최되었다.

2002년, 지속가능발전 세계정상회의는 2012년까지 대표 네트워크를 포함하여 국제법에 일치하고 과학적 정보에 근거하는 해양보호구역를 수립한다는 목표를 채택하였다. 이 목표를 설정한 이후, 해양의 미개척지중 하나인 공해를 해양보호구역으로 설정하려는 노력이 증대되었다. 그러나 공해 해양보호구역 설정과 관련하여 유엔해양법협약의 규정상 공해는 국가의 법적 관할이 미치지 못하기에 쉽지가 않다. 그렇지만 이 영역이 지구 표면의 거의 60%를 차지하고 지구 생물량의 90%를 차지하므로 해양환경의 대표적인 영역을 보호하는 해양보호 노력의 중심에 두어야 한다.[16)]

2003년, 제8차 생물다양성협약 과학기술자문위원회는 국가관할권 이원의 해양생물다양성 보존을 위한 위기상황을 인지하고, 해당 해역의 생물다양성 협약의 목적이 '해양보호구역의 설정 및 관리'임을 강조하였다.

2003년, 제4차 유엔의 해양 및 해양법에 관한 특별공개비공식협의회는 국가관할권 이원의 해역에 대해서 논의하기 시작하였으며, 관련 국제기구들이 국가관할권 이원의 해역에서 멸종위기에 처한 해양생물자원과 해양생물다양성이 받고 있는 위협과 위험을 과학적이고 사전예방적인 차원에서 해결할 방안을 모색하였다. 또한, 다수의 대표단들이 국가관할권 이내와 이원의 해역에서 통합해양관리를 위한 관리 수단으로서 해양보호구역을 설정하는 것에 대해 지지하였다.

2003년, 제5차 세계보호구역회의는 '경계를 넘어서 모두에게 이익을(Benefits Beyond Boundaries)'이라는 주제로 열렸으며, 보호구역에 전지구적인 통합관리의 필요성을 제시하였다. 또한, 참가국들이 국가관할권 이원의 해양생태계 및 서식지의 보호를 위한 해양보호구역 설정에 대한 권고를 채택하였고, 전지구적인 해양보호구역 네트워크 시스템 구축을 촉구하였다.

2004년, 생물다양성협약 제7차 당사국 총회는 공해의 생물다양성 및 해양보호구역에 관한 주제로 해양 및 연안의 생물다양성 이행프로그램이 채택하였으며, 해양보호구역의 설정을 통하여 국가관할권 이원의 해양생물다양성의 보존 및 지속가능한 이용을 위해서 국제협력의 중요성을 강조하였다.

2006년, 국가관할권 이원 해역에서 해양생물자원과 해양생물다양성의 보호,

16) C. Corrigan and F. Kershaw, *op.cit.*, p.4.

보존 및 지속가능한 이용에 관한 실무작업반회의는 국가관할권 이원의 해역에 해양생물자원과 해양생물다양성의 조건 및 지속적인 이용과 관련있는 이슈들을 연구하기 위해서, 해양생물자원과 해양생물다양성의 보호, 보존 및 지속가능한 이용을 위한 법적 구조 및 공해 해양보호구역 설정 등에 관한 논의를 하였다. 또한 2008년 4월, 국가관할권 이원의 해역에 관한 여러 논제중 하나인 해양보호구역에 관한 논의를 하였는데, 주요 의제로는 국가관할권 이원의 해역에서의 해양생태계 보존, 해양생물자원과 해양생물다양성 보호, 보존 및 관리를 위한 국가간, 관련정부간 기구, 기구의 협조 및 협력, 지역기반관리 수단의 역할 및 저층트롤어업 규제, 유전자원에 대한 이익공유, 해양보호구역 등이다.

2008년, 세계자연보전총회는 보호 가치가 있는 중요 공해 10곳을 선정하였다.

나. 해양보호구역의 개념

공해 해양보호구역 개념은 공해 해양환경 보호에 관한 현재 수준 및 범위 문제에 대한 합의를 도출할 수 있는 공통적이고, 적절한 공간적 및 법적내용을 포함해야 하기 때문에 상당히 복잡하다.

해양보호구역의 정의는 1987년 제4차 세계자연보호구역대회(the 4th World Wilderness Congress)에서 논의가 결정되어, 1988년 제17차 세계자연보전연맹 총회에서 채택되었다.[17]

세계자연보전연맹은 해양보호구역을 '바다・조간대・해저와 그 구역에 서식하는 생물, 역사적・문화적 유산이 법제도와 기타 관리수단에 의해 보존적 관리가 이루어지고 있는 구역'[18]으로 정의하고 있다.[19]

---

17) "만조와 간조의 영향을 받는 구역으로 물로 덮여 있으며, 해양 동식물 및 역사적 문화적 특징을 지니고 있고, 법률 및 다른 효과적인 수단에 의해 폐쇄된 환경의 일부 혹은 전체."(any area of the intertidal or subtidal terrain, together with its overlying water and associated flora, fauna, historical and cultural features, which has been reserved by law or other effective means to protect part or all of the enclosed environment)

18) "an area of intertidal or subtidal terrain, together with overlying waters and associated flora and fauna, and historical and cultural features, that have been reserved by law or

그리고 생물다양성협약 제2조의 용어 정의에서 '보호구역'이라 함은 특정 보존 목적을 달성하기 위하여 지정되거나 또는 규제되고 관리되는 지리적으로 한정된 구역이라고 정의하고 있다.[20] 또한, 지역적 협약인 바르셀로나협약 의정서인 '지중해 생물다양성 및 특별보호구역에 관한 의정서(Protocol concerning Specially Protected Areas and Biological Diversity in the Mediterranean)' 제4조는 특별보호구역을 정하는 목적이 대표적인 연안 및 해양생태계의 생존을 보장하고 생물다양성 유지, 서식지 보호, 그리고 과학적, 미적, 역사적, 고고학적, 문화적, 교육적 이익으로 인해 특별히 중요한 구역의 보호를 위한 것이라고 해양보호구역에 대한 포괄적인 규정을 하고 있다.[21] 이밖에도 환경보호에 관한 남극조약의정서 제5부속서 제3조는 남극특별보호구역을 환경적, 과학적, 역사적, 미적 또는 자연적 가치를 보호하기 위하여 지정할 수 있다고 규정하고 있다.[22]

생물다양성협약의 결의 VII/5는 특별기술전문가 그룹(Ad Hoc Technical Expert Group)이 채택한 해양·연안보호구역(marine and coastal protected area)의[23] 정의에 대하여 지속가능한 이용을 위해 더 엄격하고, 다른 수준의

---

other effective means to protect part or all of the enclosed environment"로 이 개념은 UNESCO와 공동으로 채택하고 있다.

19) 세계 최초의 해양보호구역은 미국 플로리다주의 Jefferson National Monument로 연안육지부 35ha, 해면부 18,850ha를 대상으로 1935년에 지정되었다.

20) "Protected area" means a geographically defined area which is designated or regulated and managed to achieve specific conservation objectives.

21) 지중해 생물다양성 및 특별보호구역에 관한 의정서 제4조, The objective of specially protected areas is to safeguard:
(a) representative types of coastal and marine ecosystems of adequate size to ensure their long-term viability and to maintain their biological diversity;
(b) habitats which are in danger of disappearing in their natural area of distribution in the Mediterranean or which have a reduced natural area of distribution as a consequence of their regression or on account of their intrinsically restricted area;
(c) habitats critical to the survival, reproduction and recovery of endangered, threatened or endemic species of flora or fauna;
(d) sites of particular importance because of their scientific, aesthetic, cultural or educational interest.

22) 환경보호에 관한 남극조약의정서 제5부속서 제3조 제1항. Any area, including any marine area, may be designated as an Antarctic Specially Protected Area to protect outstanding environmental, scientific, historic, aesthetic or wilderness values, any combination of those values, or ongoing or planned scientific research.

23) (a) Marine and coastal protected area' means any defined area within or adjacent to the

보호를 규정하고 있는 세계자연보전연맹의 해양보호구역에 관한 모든 범주를 포함한다고 명시하고 있다.

국내의 경우, 해양생태계의 보존 및 관리에 관한 법률 제2조에서 '해양보호구역'을 해양생물다양성이 풍부하여 생태적으로 중요하거나 해양경관 등 해양자산이 우수하여 특별히 보존할 가치가 큰 구역으로 정의하고 있다. 그러나 그 내용적인 측면에서 전지구적 및 지역적 차원에서 정의하고 있는 해양보호구역보다는 협의의 내용이라 할 수 있겠다.

이와 같이 해양보호구역은 전지구적 및 지역적 협약에서 다양한 용어로 규정되어 있는데, 이 협약들의 해양보호구역관련 조항은 국가관할권 이원에 지정된 해양보호구역에 대해 그 해역 주변의 해양 및 해저보다 생물다양성을 높은 수준으로 보호하고 있다.

그리고 전지구적 및 지역적 협약에서 '해양보호구역'에 대한 용어의 정의를 직접적으로 정의하지 않고 있기 때문에 통일적인 정의가 필요하다.

일반적으로 해양보호구역은 1) 보호구역의 생물학적 다양성, 희귀성 및 취약성, 2) 적절한 조치의 필요성, 3) 인간 활동이 미친 악영향으로 인해 피해를 막기 위해, 4) 그리고 특정 생물에 대한 보존 목적을 달성하기 위해 생태계, 동·식물 및 그 서식지의 보호가 필요한 해역을 지리적으로 지정한 것이다.[24]

1999년, 해양보호구역에 관하여 유엔사무총장은 다음과 같이 기록하였다. "해양보호구역은 다양한 해양생태계를 관리하고 해양생물자원 및 연안 생물다양성의 지속적인 이용을 가능케 하는 중요하고 유용한 관리수단을 제공한다. 해양보호구역은 그 규모가 천차만별이며, 관리 목적도 엄격한 보호에서

---

marine environment, together with its overlying waters and associated flora, fauna and historical and cultural features, which has been reserved by legislation or other effective means, including custom, with the effect that its marine and/or coastal biodiversity enjoys a higher level of protection that is surroundings. (b) Areas within the marine environment include permanent shallow marine waters ; sea bays ; straits ; lagoons ; estuaries ; subtidal aquatic beds (kelp beds, seagrass beds ; tropical marine meadows) ; coral reefs ; intertidal muds ; sand or salt flats and marshes ; deep-water coral reefs ; deep-water vents ; and open ocean habitats; UNEP/CBD/COP/DEC/VII/5(2004), 제10항.

24) Detlef Czybulka, "The Convention on the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic", in H. Thiel & J.A. Koslow (eds.), *op.cit.*, p.184.

다수의 이용에 이르기까지 다양하다."[25]

다. 해양보호구역의 지정 목적

해양보호구역의 지정 목적은 일반적으로 해양의 생물다양성 및 생산성(생태학적 생물 지원 시스템)을 보호 및 보존하는 데 있다. 효과적으로 관리된 해양보호구역은 생물다양성, 특히 주요 서식지 및 유전학적 다양성 보호에 공헌한다. 그 구역들은 일반적으로 수산업에 대한 생태계 기반 접근법의 중요한 요소로 간주되며, 해양보호구역은 그 구역의 장기 생존 능력을 확보하기 위한 적절한 크기의 해양생태계의 대표 유형을 보호한다. 또한, 그 구역은 과학적 연구를 통해 향상된 지식을 제공하고, 문화적 다양성을 보호하는 데 도움을 준다.

해양보호구역의 지정에 따른 범위는 2가지 측면에서 영향을 받게 되는데, 첫 번째는 이동성 위험이다. 즉, 해양보호구역 외부의 활동에서 유발되는 오염 또는 기타 위험은 그 해역 내에서 악영향을 끼칠 수 있다. 국가관할권 이원의 해양보호구역에 있어서 이러한 효과는, 1) 200해리를 넘어서는 대륙붕에서의 활동을 포함하여 자국의 관할권 내에서의 활동(예: 석유 개발), 2) 연안국 관할권 내에서 모든 국가가 행사하는 특정 공해 자유(예: 어업활동에 따른 오염)[26], 3) 국가관할권 이원의 해역에서 일련의 활동 등에서 발생된다. 두 번째는 해양 종들의 이동성이다. 바다거북, 해양포유동물 및 특정 어류들은 고도회유성이 있지만, 기타 종들은 그들의 생활환경의 특정 단계에서 먹이 및 번식 장소에서 멀리 떨어진 범위에까지 유생을 퍼뜨린다. 국가관할권 이원의 해역에서 발견된 수많은 종들의 경우 자국의 관할권 내에서 서식하는

25) "Marine protected areas provide useful and important management tools for different levels of conservation, management and the sustainable use of marine and coastal biological diversity and resources. They can be small or vast in size and can be established for a variety of management objectives, ranging from strict protection to multiple uses." Report of the Secretary-General of 30 September 1999, UN-Doc. A/54/429, para.494.

26) 유엔해양법협약 제58조에 따라 모든 국가는 배타적 경제수역에서 제87조에 규정된 항행·상공비행의 자유, 해저전선·관선부설의 자유 및 선박·항공기·해저전선·관선의 운용 등과 같이 이러한 자유와 관련되는 것으로서, 이 협약의 다른 규정과 양립하는 그 밖의 국제적으로 적법한 해양이용의 자유를 향유한다.

종을 포함하고 있다.[27]

라. 해양보호구역 지정의 필요성

바다는 지구 표면의 약 3억 6천만㎢를 덮고 있는데, 그 중에서 2억 2천만㎢(약 60%)이 공해이다. 이 해역은 모든 국가의 배타적 경제수역(EEZ) 밖에 있고, 공해에서의 인간 활동은 대체로 통제가 없고 구속을 받지 않는다.[28]

생물다양성과 인간 활동은 불가분의 관계로서 인간 삶 자체와 밀접하게 연관되어 있지만 각 국가별 경제개발 위주의 정책으로 인해 생명의 궁극적인 원천으로서의 생물다양성은 심각하게 위협을 받고 있다. 향후 20년 이내에 50-100만종 이상의 생물이 추가적으로 멸종할 것으로 예상되고 있다.[29]

국가관할권 이원의 해역은 해산(sea mounts), 냉수성 산호초(cold water coral reefs) 및 열수분출구(hydrothermal vents)처럼 분산되어 있고, 동시에 파괴되기 쉬운 많은 서식지들을 가지고 있다. 알려진 14,000-100,000여 해산의 약 70%가 공해에 위치해 있으며 종종 냉수성 산호초 및 열수분출구와 연결되어 포식자들을 끌어 모아 많은 고유종을 보유한 풍부한 생물다양성으로 인해 특별히 주목되고 있다.

해산, 냉수성 산호초 및 심해 열수분출구 같은 이 구역의 많은 생태계들은 상상을 초월할 정도로 다양한 종들의 근거지이다. 그러나 이러한 생태계에 대한 우리의 지식은 제한되어 있다. 아직까지도 생태계 중심의 기능을 가진 국제적 모니터링이 없기 때문이다.

국가관할권 이원의 해역에서 보호 및 보존을 필요로 하는 것은 주로 해산, 냉수성 산호초 및 열수분출구와 기타 훼손에 취약한 해양생태계 등이 있다. 이들 해양생태계는 공해어업, 해양탐사기술 및 생물자원 등에 대한 자원 확

---

27) Lee A. Kimball, *op.cit.*, p.29.

28) Peter Harris, "High seas and marine protected areas", *AusGeo News*, Issue no.86, June 2007. p.1.

29) Secretariat of the CBD, *Global Biodiversity Outlook* (2001), p.70; 박수진, "생물다양성협약상 해양생물자원 관련 주요의제 분석을 통한 국내정책의 개선방향에 관한 연구", 「해양정책연구」 제23권 제1호(2008), 71쪽.

보 측면에서 훼손 또는 파괴 등으로 인해 공해 해양환경에 대한 보호 및 보존이 절실하게 요구되고 있다.

따라서 아래에서 해양생태계 및 서식지가 어떤 위험에 노출되어 있고, 어떻게 훼손되고 있는지에 관하여 검토하고자 한다.

먼저, 해산 생태시스템의 취약성에 대한 우려가 증대하고 있다. 해산에 관련된 많은 종들의 낮은 성장률과 제한된 분포는 그들을 산업 활동으로부터 특히 취약하게 하고 있다. 해산은 그 지역 주변의 특별한 동물군의 서식지로서의 역할을 하고 있지만 저층트롤어업에 의하여 직접적인 위협을 받고 있다. 이에 해산은 생물다양성 보존을 위해 가장 중요한 지역의 하나로 평가되고 있다. 현재 국가관할권 이원의 해산의 수는 배타적 경제수역(6739개, 47%)보다 많은 7548(53%)개 정도이며, 해산이 덮고 있는 면적은 전체 해양의 1% 미만이다. 해양에 있어서 해산은 태평양(49.7%), 대서양(25.8%), 인도양(22.3%) 및 남극(4.3%)의 순으로 분포가 되어 있다.[30]

2005년, 보호구역에 관한 실무작업반의 첫 번째 보고서에서 국가관할권 이원의 해역에서 우선순위의 보존 장소를 정하기 위해 분석을 통한 데이터를 취합한 결과, 열대 인도-태평양의 중요성과 태평양, 인도양, 대서양의 해산의 중요성이 확인되었다고 언급되어 있다.[31]

해산 지역 어족자원의 위기는 과도하고 파괴적인 어업활동이 그 원인이 되었다.[32] 그런데 다른 귀중한 심해자원에 대한 위기도 점차 확대되고 있다. 해산 생태계는 생물다양성이 풍부하며, 심해평원보다 생산성의 정도가 훨씬 높고, 해산에 특정 지역에만 서식하는 어종 고유성의 정도가 높으며, 해산 클러스터(seamount cluster)간 종의 일치도도 낮고, 또한 해산과 해산 위쪽에 서식하는 오렌지러피(orange roughy) 같은 어종은 경제적으로 중요하나 원양 트롤선들은 해산을 가로질러 어획을 하고 있다. 따라서 심해어족을 잡기위한 트롤어업으로 인해 해산 생태계가 파괴되고, 하나의 해산의 생태계가 파괴되

30) *Ibid.*, p.2.

31) Convention of Biological Diversity, First Meeting of the CBD Ad Hoc Working Group on Protected Areas, Montecatini, UNEP/CBD/WG-PA/1/2(2005), para.11.

32) 아시아-태평양 지역의 경우 하와이 북부 지역의 원양 갑주어(pelagic armour head), 남태평양 노포크 해산의 씨배스(seabass), 호주-뉴질랜드 남부의 오렌지러피(orange roughy)가 그 한 예이다.

면 다음 해산 구역으로 이동하게 된다. 기존에 어업활동이 없었던 인도양 공해의 해산 지역에까지 원양 트롤어업이 확대됨에 따라 국제적인 보호의 필요가 절실한 상태이다.[33]

심해에 서식한다고 알려진 냉수성 산호초 종들은 이제는 얕은 열대해에서 발견되는 수보다 많으며, 해산 커뮤니티 및 서식지와 마찬가지로 특히 취약하다. 냉수성 산호초의 풍부한 생물다양성이 기록되었고, 이들 지역에서의 저층트롤어업같은 파괴적인 인간 활동의 영향이 끼치는 결과도 기록되었다.[34] 냉수성 산호초는 생성에 수천 년이 걸리는 독특하고 매우 다양한 생태계로서, 열대 산호초처럼 이들은 바닷물에서 이산화탄소를 모으고, 인근 심해 생태계의 중요한 구조적 원소가 되며, 경제적으로 중요한 많은 어종의 치어에게 보금자리를 제공하고 있지만, 대서양의 한대와 심해 산호 군락이 트롤선에 의해 파괴되고[35], 어업인들은 그물이 울퉁불퉁한 산호초 표면에 걸리지 않도록 매우 무거운 추, 심지어 쇠사슬에 달린 건물해체용 철구를 산호초 위로 던져 산호를 파괴하고 있다. 노르웨이는 산호초 조사를 한 결과 가장 얕은 산호초의 30~50%가 이미 파괴된 것을 인지하여 주위 여러 지역을 원양 트롤어업 금지 구역으로 선포하였으며, 국가 관할지역 내 및 이원의 심해 산호초 생태계를 보호하기 위한 지속 가능한 관리 전략을 만들 것을 촉구하였다.[36]

북동대서양의 모든 심해어족은 안전한 생물학적 한도를 넘겨 과도하게 남획되고 있으며[37], 이미 과학자들은 총허용어획량제(Total Allowable Catches: TACs)와 같은 전통적인 어업 관리 방식이나 최소 어망목(mesh size) 크기 제한은 복합적 심해어업에는 절대 적합하지 않음을 알 만큼은 충분히 인지하

33) K.M. Gjerde, “Current Legal Development: High Seas Marine Protected Areas”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol.16, no.3, 2001, pp.517-518.

34) Malcolm R Clark et al., *Seamounts, Deep-Sea Corals and Fisheries: Vulnerability of Deep-Sea Corals to Fishing on Seamounts Beyond Areas on National Jurisdiction* (UNEP-WCMC, Cambridge, 2006), p.6.

35) Anthony J. Grehan, “Deep-water Coral Conservation”, in H. Thiel & J.A. Koslow (eds.), *op.cit.*, p.72.

36) K.M. Gjerde, *op.cit.*, p.518.

37) John D.M. Gordon, “Deep-water Fish and Fisheries”, in H. Thiel & J.A. Koslow (eds.), *op.cit.*, pp.31-33.

였고, 어획량 감소에 대해 국제해양개발위원회(International Council for the Exploration of the Seas: ICES)는 EU가 심해 트롤어업을 금지해야 한다고 조언하였으며, 국제해양개발위원회는 트롤어업이 새로운 구역으로 확장되는 것을 방지하기 위한 지역시스템(zoning system)을 제안하였는바, 이러한 방법은 공해 역시 포함되어야 한다.

다랑어 어족 및 이와 관련된 근해/원양(offshore/pelagic) 생태계는 심각한 상태[38]이기에 해양보호구역을 지정하면, 광대한 구역(예를 들어 분포지역의 약 20%), 산란구역 및 치어 양육 구역이 포함된 보호구역은 생태계 관리에 놀라운 기여를 할 뿐만 아니라, 다랑어 어족의 장기적 지속 이용 가능할 수 있도록 제공할 수 있다.

고래 종들은 여러 요인으로부터 위협을 받고 있는데, 주요 위협 요소를 다룰 수 있는 포괄적 관리 방법이 필요하고, 수염고래(baleen whales)의 서식지 및 보호는 특히 힘든 관계로 고래의 이동경로 역시 보호대상이 되어야 한다. 국제포경위원회에 의한 2곳의 고래 보호구역은 단지 포획에 대해서만 금지를 하고 있기에, 선박과 충돌, 어구에 걸리는 문제, 화학적 오염 및 먹이 고갈 등에 대해서도 효과적인 보호가 필요하다.

한편, 열수분출구 주변 생태계와 해령에서는 인류에게 유익한 여러 생물자원을 대표하는 수백 가지의 새로운 어종이 발견되었다. 이들 자원은 심해저의 약품 처리, 산업폐수 방류, 고방사성 폐기물 등에 매우 취약하다. 열수분출구는 열악한 심해환경에서의 생물다양성 및 생산력을 보여주는 고립된 섬과 같은 존재이다. 극단적인 물리-화학적 조건에 고도로 적응되어 이곳은 지구상에서 가장 높은 수준의 풍부한 생물이 사는 곳이며, 밝혀진 종들의 약 90%가 희귀하고 지역적이다. 열수분출구에 대한 유일한 현재의 위협은 바이오 탐색자들이 자연산 제품의 사용 가능한 양을 얻기 위하여 대량의 특정 유기체를 요구하는 해양과학조사이다. 근본적인 향후의 위협은 분출구 구역의 조직을 파괴하고 심각한 물리적 상처를 일으키는 다금속단괴 황화물의 채광일지도 모른다.[39]

---

38) *Ibid.*, pp.60-62.

39) C. Corrigan and F. Kershaw, *op.cit.*, p.31.

그리고 심해열수구 군집(hydrothermal vent community)은 매우 희귀하고 오래된 생태계로 이미 과학자들의 연구와 실험이 행해졌으며, 열수구(vent)에 형성되어 있는 다금속 황화물(polymetallic sulphide) 침전물 채광으로 인하여 더욱 심각한 위협에 직면하였다.[40] 동태평양 해령과 같은 특정 심해열수구 군집에서 광물 및 생물학적 표본을 채취하는 과학적 채집은 이미 인근 열수구 군집에 변화를 초래하게 되었으며 과학자들에 의해서 자체감시(self-policing)가 이루어졌으나, 이와 같은 자발적 운동이 유전적 자원(genetic resources)에 대한 상업적 생물탐사 활동에 수반될 것이라고는 기대하기 힘들다.[41] 그리고 열수구 구역에서의 채광 영향은 더욱 심각한 영향을 초래하는데, 이는 대상 구역을 파괴할 뿐만 아니라, 인근 서식지를 괴멸시킬 수 있다. 이에 국제해저기구는 국가관할권 이원의 해저 구역에 대한 광업활동의 영향에 대해서 해양환경 및 생물자원을 보호하기 위한 환경규정을 개발할 책임이 있는 것이다.

위의 서식지들은 대표적 중요 해양생물다양성 구역을 나타내며, 생태학적 공해 해양보호구역 대표 네트워크에서 보호되어야 한다. 그러나 이들은 대양에 걸쳐 균일하게 분포되어 있지 않다. 새로운 해산, 냉수성 산호초 및 열수분출구가 계속 발견되고 있으며, 해양생태계와 이들 서식지에 관한 인간 활동의 영향에 대해서 과학적 지식도 끊임없이 증가하고 있다. 이러한 지식이 신속히 공해 해양보호구역 계획자들에게 전달되어 피해를 입거나 파괴되기 전에 이들 취약한 해양생태계를 적절히 보호할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

비록 공해에서 해양생물자원과 해양생물다양성에 관하여 이용 가능한 정보량은 증가하고 있지만, 심해구역에 대한 엄청난 비용을 고려할 때 아직도 해양을 탐사하고 우리의 과학적 지식을 구축할 커다란 필요성이 존재한다. 이에 해산, 냉수성 산호초, 열수분출구 및 해령에서 발견되는 복잡한 해양생물자원과 해양생물다양성에 대해 개선된 과학적 이해가 필요하다.[42]

---

40) John D.M. Gordon, *op.cit.*, p.94.

41) Lyle Glowka, "Testing the Waters: Establishing the Legal Basis to Conserve and Sustainably Use Hydrothermal Vents and their Biological Communities", in H. Thiel & J.A. Koslow (eds.), *op.cit.*, pp.202-204.

위와 같이 해양생태계, 서식지가 여러 요인으로 인해 훼손 또는 멸종의 위협을 받고 있기 때문에 공해 해양보호구역 같은 수단이 필요하다. 즉, 공해 해양보호구역의 설정은 각 국가의 국가관할권 이내와 이원의 해양생태계의 보호와 보존을 위한 주요 수단으로서 역할을 할 수 있다.

2. 해양보호구역의 유형

세계자연보전연맹은 보호구역위원회(Commission on National Parks and Protected Areas: CNPPA)를 구성하여 보호구역 유형 목록을 작성하였다.

1987년, 해양보호구역을 10개 유형으로 설정하였다가, 1994년 6개 유형으로 축소하였다. 내용은 다음과 같다. 1) 엄격한 보호 [(절대자연보호구역, Strict Nature Reserve/Ia), (자연보호구역, Wilderness Area/Ib)], 2) 생태계 보호 및 레져(국립공원보호구역, National Park), 3) 자연지형의 보존(천연기념물보호구역, Natural Monument), 4) 적극적 관리를 통한 자연보호(서식지/동식물종 관리구역, Habitat/Species Management Area), 5) 육지 및 해양 경관보존과 레져(육지 및 해양 경관 보호구역, Protected Landscape/Seascape), 6) 자연생태계의 지속 가능한 이용(자원관리보호구역, Managed Resource Protected Area)

이 유형 분류의 기준은 규제의 정도와 지정 대상 보호구역의 특징을 고려하고 있다. 이 유형 분류에 따르면 출입 및 개발의 모든 행위가 금지되고, 학술연구와 야생동식물을 보호 및 관리만 가능한 절대보존구역에서 자원의 이용을 위한 보호구역까지 모든 공간의 이용과 관리를 포함하는 다양한 해양보호구역을 포괄하는 광범위한 분류라고 할 수 있다.

위의 내용을 표로 보면 다음과 같다.

<표 2-1> IUCN의 유형별 보호구역

---

42) UNGA A/61/65, para.42 (20 March 2006); UNEP, *Deep Sea biodiversity and Ecosystems : A scoping report on their socio-economy, management and governance*, UNEP-WCMC Biodiversity Series no.28, 2007, pp.11-13.

유형	내용
절대자연보호구역(I 구역)	엄격한 보호(Ia: 학술연구, Ib: 야생보호)
국립공원보호구역(II 구역)	생태계 보호 및 레저
천연기념물보호구역(III 구역)	자연지형 보존
서식지 및 동식물종 관리구역(IV 구역)	적극적 관리를 통한 자연보호
육지 및 해양 경관호구역 (V 구역)	육지 및 해양 경관보존과 레저
자원관리보호구역(VI 구역)	자연 생태계의 지속 가능한 이용

(출처: IUCN 홈페이지)

절대자연보호구역의 학술연구보호구역(Ia)은 주로 학술적 목적으로 관리되는 구역으로서, 특이한, 또는 대표적인 생태학적, 지질학적, 물리적 특징이나 생물종을 갖고 있는 육지 또는 해역으로 주로 과학적인 연구와 환경모니터링에 활용될 수 있는 구역이다. 그리고 야생보호구역(Ib)은 야생원시구역의 보호를 목적으로 지정된 구역으로서, 영구적 또는 중요한 거주지가 없는 구역으로서 자연적인 특성과 영향력이 그대로 보존되어 있어 자연환경이 훼손되어 있지 않거나 약간만 훼손된 육지 또는 해역으로서 지역의 자연적 특성과 환경을 보존하기 위하여 지정되고 관리되는 구역이다.[43]

국립공원보호구역은 생태계보호와 위락적 이용을 위해 보호 및 관리되는 구역으로서 육지와 해역의 자연구역으로서, 1) 현재와 미래의 세대를 위하여 한 개 또는 그 이상의 생태계의 생태학적 특성을 보호, 2) 구역의 지정 목적에 반하는 자원의 채취나 토지이용을 배제, 3) 환경적, 문화적으로 공존할 수 있는 정신적, 학술적, 교육적, 위락적인 요소와 탐방의 기회를 제공하는 목적으로 지정된 구역이다.[44]

43) Nigel Dudley and Sue Stolton. (eds)., *op.cit.*, pp.13-15.

천연기념물보호구역은 특별한 자연특징물의 보존을 위하여 보호, 관리되는 지역으로서, 희귀성, 대표적, 문화적 중요성에서 뛰어난 가치가 있는 한 개 또는 그 이상의 특별한 자연적 또는 문화적 특징을 갖고 있는 구역이다.[45]

서식지 및 동식물종 관리구역은 관리를 통한 보존을 목적으로 지정된 구역으로서, 특별한 생물종의 보호나 서식지 유지를 보장하기 위하여 적극적 관리가 요구되는 구역이다.[46]

육지 및 해양 경관보호구역은 주로 자연경관이나 해역경관의 보존과 위락적 이용을 위하여 보호, 관리되는 구역으로서 장기간 동안의 인간과 자연의 상호관계가 중요한 심미적, 생태학적 및 문화적 가치와 높은 생물학적 다양성을 갖는 뚜렷한 특성을 갖게 만든 육지 또는 해역에 지정된 구역이다.[47]

자원관리보호구역은 자연생태계의 지속가능한 이용을 위한 목적으로 보호, 관리되는 구역으로 장기적인 생물학적 다양성의 유지와 보호를 위해 관리되는 훼손되지 않은 자연구역으로서 지역사회의 요구를 충족시킬 수 있는 서비스와 자연생산물의 지속적 이용을 동시에 제공할 수 있는 구역이다.[48]

세계자연보전연맹은 보호구역을 보호의 수준과 지정 목적에 따라 위와 같이 6개 유형으로 구분하고 있는데, Ⅰ-Ⅲ 구역은 엄격한 관리를 필요로 하는 구역으로, Ⅰ 구역은 엄격한 출입통제가 이루어지는 구역이고, Ⅱ와 Ⅲ 구역은 Ⅰ 구역보다는 완화된 것으로 방문객을 위한 편의시설의 설치 등이 일부 가능한 구역이다. Ⅳ 구역은 생물종이나 서식지 복원을 위해 인위적인 관리가 이루어지는 구역이며, Ⅴ 구역은 농장이나 기타 토지이용과 결부되어 경관 보존 또는 문화적 가치 보존을 위해 설정된 구역이다. Ⅵ 구역은 지속가능한 이용이 가능한 보호구역으로 지역주민의 경제활동을 유지하기 위해 자연자원의 이용을 일정수준 이내에서 허용하는 구역이다.

이러한 보호구역의 분류기준을 보면, 자연 그 자체에 대한 보호뿐 아니라, 인간 활동의 간섭·간여 정도에 따른 구분임을 알 수 있다. 즉, Ⅰ구역은 인

---

44) *Ibid.*, pp. 16-17.

45) *Ibid.*, pp. 17-18.

46) *Ibid.*, pp. 19-20.

47) *Ibid.*, pp. 20-22.

48) *Ibid.*, pp. 22-23.

간의 간섭 또는 이용 정도가 전혀 없거나 거의 없는 구역이고, Ⅵ 구역은 인간의 간섭·간여 정도가 가장 많이 가능한 구역이라고 할 수 있다.

이러한 목적들을 관리 목표를 바탕으로 해서 분류할 수 있고(표 2-2), 또 각 유형별 해양보호구역 사례(표 2-3)와 유형별 해양보호구역 비율(그림 2-1)로 확인할 수 있다.

그러나 해양보호구역의 유형 또는 분류기준이 명확하게 나타나 있지 않기 때문에, 이에 대한 국제적 합의를 도출할 필요가 있다.

<표 2-2> IUCN의 해양보호구역 관리 유형 및 관리 목표

관리 목표	Ia	Ib	II	III	IV	V	VI
과학적 연구	1	3	2	2	2	2	3
자연 보호	2	1	2	3	3	-	2
종 또는 유전학적인 다양성 보존	1	2	1	1	1	2	1
특별한 자연/문화적인 특징 보호	2	1	1	-	1	2	1
관광 및 레저	-	-	2	1	3	1	3
교육	-	-	2	2	2	2	3
자연 생태계로부터의 자원의 지속적인 이용	-	3	3	-	2	2	1
문화적/전통적 특징의 유지	-	-	-	-	-	1	2

※ 1 : 첫 번째 목표, 2 : 두 번째 목표, 3 : 잠재적으로 적용 가능한 목표, - : 미적용

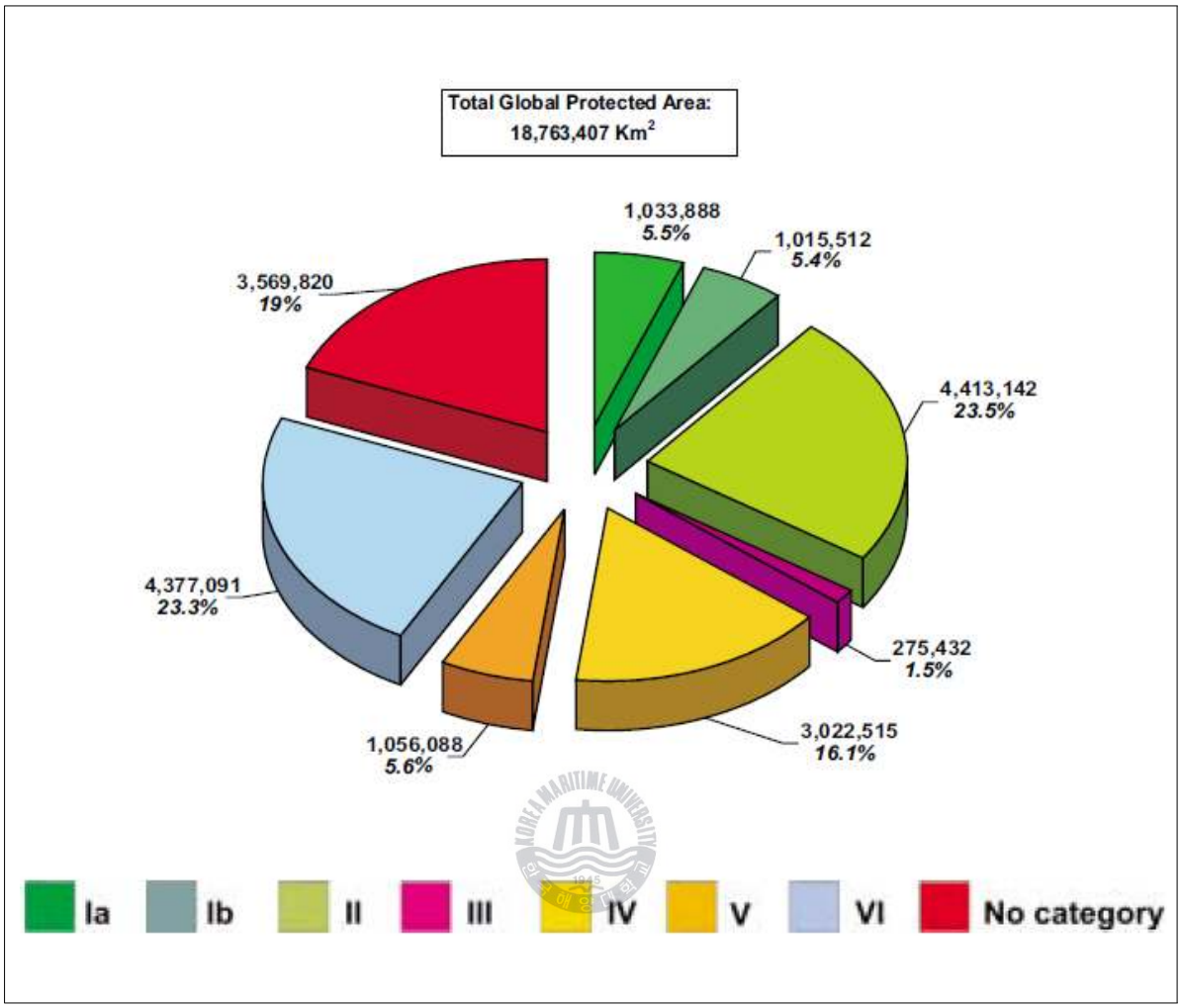
(출처: IUCN, Guidelines for Protected Area Management Categories(1994b))

<표 2-3> IUCN의 각 유형별 해양보호구역 사례

Category	Type	Marine examples
Ⅰ	엄격한 보호	Laut Banda, Indonesia Leigh Marine Reserve, New Zealand
Ⅱ	생태계 보호 및 레저	Ras Mohammed National Park, Egypt Hol Chan Marine Nature Reserve, Belize Sandy Bay, Honduras Watamu, Kenya Sanganeb Atoll, Sudan
Ⅲ	자연지형 보존	USS Monitor NMS, USA
Ⅳ	적극적 관리를 통한 자연보호	Galapagos Marine Reserve, Ecuador Sangalaki, Indonesia Isole Tremiti, Italy Skomer, UK
Ⅴ	육지 및 해양 경관보존과 레저	Cote Bleue, France Northern Sporades, Greece Taklong Island, Philippines Cordell Bank, USA
Ⅵ	자연 생태계의 지속 가능한 이용	Kiunga Marine National Reserve, Kenya

(출처: Gubbay, S. (ed.), Marine Protected Areas: Principles and Techniques for Management, 1995)

<그림 2-1> IUCN의 각 유형별 해양보호구역 비율



(출처: UNEP-WCMC, UN List of National Parks and Protected Areas, 2003)

제2절 해양보호구역관련 적용사례 분석

1. 해양보호구역과 해양관할권과의 관계

각 국가의 해양관할권은 해역별(영해, 접속수역, 배타적 경제수역, 대륙붕, 공해 등)로 각각 다르고, 해양오염원의 규제방안도 일률적이지 않지만, 여기서 국가관할권의 경계가 될 수 있는 배타적 경제수역과 공해에 관하여 검토하면 다음과 같다.

가. 배타적 경제수역(EEZ)

배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone: EEZ)에 관해서, 유엔해양법협약 제12장에 규정된 해양오염원에 대한 국가관할권의 집행에 관하여 “권한있는 국제기구 또는 일반외교회의를 통하여 확립되고 일반적으로 채택된 국제규칙과 기준에 합치하면 이에 대하여 효력을 부여하는 법력을 제정할 수 있다”라고 규정하고 있다.[49] 200해리 이내의 해역에서 발생한 해양오염에 대하여 연안국이 자국 해역의 해양환경 보호를 위한 관할권을 행사하기 위해서는 그 집행에 필요한 입법이 필수적이다. 따라서 단순히 해양오염에 관한 유엔해양법협약의 규정이 있다 할지라도 이를 구체적으로 집행할 수 있도록 하는 국가관할권 집행에 관한 국내법이 미비할 경우, 외국선박 또는 인접국가로부터 인접 배타적 경제수역으로 이월해 오는 육상기인오염 또는 대기를 통한 오염을 규제할 수 있는 실질적인 국가관할권은 집행될 수 없다.

그리고 배타적 경제수역에는 특별수역을 지정할 수 있다. 유엔해양법협약 제211조 제6항(a)[50]은 제211조 제1항에 따른 해양환경오염을 방지, 경감 및 통제하기 위한 국제규칙과 기준이 특별한 상황에 대처하기 부적당하고, 규정된 조건(해역의 이용, 자원의 보호, 교통상의 특수성, 해양학적·생태학적 상황 등)과 관련하여 선박으로부터 오염을 방지하기 위한 특별 강제조치를 채택할 필요가 있는 경우에 특별수역을 지정할 수 있다고 규정하고 있다. 또한,

---

49) 유엔해양법협약의 육상기인오염은 제213조, 해저활동으로부터의 오염에 관한 집행은 제214조, 심해저활동으로부터의 오염에 관한 집행은 제215조, 투기에 의한 오염은 제210조, 선박으로부터의 오염에 대한 연안국의 관할권은 제211조 제5항, 대기로부터 또는 대기를 통한 오염에 관한 집행은 제222조에서 각각 국제법에 양립하는 국내법의 도입을 규정하고 있다.

50) 유엔해양법협약 제21조 제6항(a) “제1항에 언급된 국제규칙과 기준이 특별한 상황에 대처하기 부적당하고, 연안국이 자국의 배타적 경제수역 중 명확히 지정된 특정수역이 그 수역의 이용, 그 자원의 보호 및 교통상의 특수성과 그 수역의 해양학적·생태학적 조건과 관련하여 인정된 기술적 이유에 비추어 선박으로부터의 오염을 방지하기 위한 특별 강제조치를 채택할 필요가 있는 수역이라고 믿을 만한 합리적인 근거가 있는 경우, 연안국은 권한있는 국제기구를 통하여 모든 관계국과 적절히 협의한 후, 그 국제기구에 수역을 통보하고 이를 뒷받침하는 과학기술적인 증거와 필요한 수용시설에 관한 정보를 제출할 수 있다. 국제기구는 이러한 통보를 접수한 후 12개월 이내에 통보된 수역이 위 요건에 부합하는지 여부를 결정한다. 국제기구가 이러한 요건에 적합하다고 결정한 경우, 연안국은 그 수역에 있어서 선박으로부터의 오염의 방지, 경감 및 통제를 위한 법령을 제정하여, 국제기구가 특별수역에 적용되는 국제규칙과 기준, 또는 항행상의 관행을 시행할 수 있다. 이러한 법령은 권한있는 국제기구에 통보한 후 15개월 동안 외국선박에 대하여 적용하지 아니한다.”

배타적 경제수역은 200해리까지 확장하여 획정될 수 있는 데 반해 수역이 좁은 해역에서는 인접국 간 배타적 경제수역이 겹치거나 매우 가까이 설정될 수 있기 때문에, 해양오염이 자국의 관할권을 넘어서 타국의 관할권에 피해를 야기하는 경우가 발생할 수 있다. 이 경우 당연히 오염원인국은 방지의 의무를 해태(懈怠)한 결과 국가책임을 져야 한다. 그리고 이러한 국가책임의 일환으로 손해배상을 해야 한다.

나. 공해(High Sea)

공해(High Sea)는 유엔해양법협약상 공해에서의 해양오염에 관한 별도의 규정은 없다. 단지 공해에서 선박 기국 이외의 어떠한 국가의 권한에도 귀속되지 아니하는 공해자유원칙이 유엔해양법협약에 규정되어 있다. 그러나 공해의 이용은 자유이나 공해에서의 해양오염은 그 자유에 반한 것이라 할 수 있다.

따라서 실제로 공해에서 해양오염이 발생할 경우, 그리고 그 오염에 대해 기국에서 대응할 수 없을 경우에 인접 연안국에서는 관할권이 없다는 이유로 묵인하고 있을 수도 없다. 유엔해양법협약 등 기타 국제조약에서 공해 해양오염이 발생할 경우, 그 선박의 기국(flag state)에서 관할권을 행사한다고 규정하고 있다. 그러나 공해 해양오염에 대한 기국의 관할권에 대한 규정은 효과적인 해양오염을 방지하기에는 문제점이 있다. 예를 들면 자국선박에 대하여 처벌하는 것이 쉽지만은 않기 때문에, 해양오염방지에 있어서 소홀히 할 수 있는 것이다.

그리고 1969년 유류오염에 따른 재난의 경우 공해에서의 간섭에 관한 국제협약(International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties)의 제1조에서 중대하고 긴급한 경우 연안국이 공해에서 유류오염으로 인해 자국의 피해를 방지하기 위하여 필요한 조치를 취할 수 있다고 규정하고 있다. 또한, 1973년 유류이외의 물질에 의한 해양오염의 경우 공해에서의 간섭에 관한 의정서(Protocol Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Marine Pollution by

Substances other than Oil)는 유류이외의 유해물질과 폐기물의 경우에도 연안국에 의한 필요한 조치를 할 수 있게 규정되어 있다.

이 2개의 조약의 경우 중대하고 긴급한 경우에 해당되는 경우로 한정되어 있기 때문에 예방적인 가치가 없고, 또한 조약 당사국에게만 구속력이 있는 관계로 제3국에게는 효과가 없다. 그래서 공해에서 해양오염이 발생한 경우 또는 발생할 경우에 대비해서라도 해양환경 보호라는 측면에서 해양보호구역 설정을 통한 대비를 할 필요가 있다.

2. 해양보호구역관련 주요국의 법제도 분석

가. 우리나라의 해양보호구역 지정 사례

(1) 해양환경관리 법제도

현재 전 세계 해양면적의 약 0.6% 정도가 해양보호구역으로 지정되어 있으며, 우리나라 해양보호구역의 지정 면적은 우리나라 전체 해양면적의 약 2.1%에 해당하는 것으로 집계되었다.[51]

우리나라에서 해양보호구역 제도를 도입한 것은 1960년대 천연기념물 및 국립공원을 지정한 것으로 시작되었으며, 1996년 해양수산부(구) 출범 이후 '습지보전법(1999)', '자연환경보전법(2001)', '해양수산발전기본법(2002)', '해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률(2006)'의 제정과 개정을 통하여 다양한 형태의 해양보호구역이 지정되었는데,[52] 이로써 해양자연자원 및 해양생태계 보전, 해양환경 보존의 측면에 관리 초점을 맞춘 해양보호구역제도가 실시되었다 할 수 있다. 즉, 해양수산부의 출범을 계기로 개별법에 의한 다양한 형태의 해양보호구역제도가 도입·정착할 수 있는 제도적 기반이 마련되었다고 볼 수 있다. 그러나 해양수산부(현 국토해양부)는 해양보호구역과 관련된 개

51) 최성애·박상우, 「우리나라 해양관련 보호구역에 관한 제도정비방향」, 기본연구 2004-13, 한국해양수산개발원, 2004, 1쪽.

52) 관련 부처의 기능과 보호 대상에 따라 해양보호구역, 습지보호지역, 해상·해안국립공원, 환경보전해역, 수산자원보호구역, 천연보호구역 등으로 다양하게 표현되고 있다.

별법령[53] 및 관련기관의 다원화[54]에 따른 제도적 한계로 인해 해양보호구역에 대한 주도적인 관리주체가 되지는 못하였다.[55]

해양보호구역의 지정과 관리의 근거가 되는 법은 습지보전법, 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률이다.

해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 제25조는 해양보호구역을 해양생태계의 특성에 따라 해양생물보호구역[56], 해양생태계보호구역[57] 및 해양경관보호구역[58]의 3개 구역으로 구분하여, 1) 해양의 자연 상태가 원시성을 유지하고 있거나 해양생물다양성이 풍부하여 학술적 연구가치가 있는 구역, 2) 해양의 지형·지질·생태가 특이하여 학술적 연구 또는 보전이 필요한 구역, 3) 해양의 기초 생산력이 높거나, 보호대상 해양생물의 서식지·산란지 등으로서 보전가치가 있다고 인정되는 해역, 4) 다양한 해양생태계를 대표할 수 있거나 표본에 해당하는 해역, 5) 그 밖의 해양생태계의 효과적인 보전 및 관리를 위하여 특별히 필요한 해역으로서 대통령령이 정하는 해역을 보호구역으로 지정하였다.

해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률은 '해양보호구역'을 법조문에 포함시켰다는 점에서 의의가 있으나, 해양보호구역을 해양생물보호구역, 해양생태계보호구역, 해양경관보호구역으로만 한정하여 규정하고 있는 것은 연안 및 해양에 소재하는 다양한 형태의 보호구역을 총괄하는 일반적 의미의 '해양보호구역'을 포괄하지 못한다는 한계가 있다.[59]

우리나라의 해양보호구역은 그 지정 방법에 따라 수산자원의 보호[60], 자연

---

53) 자연환경보전법, 습지보전법, 조수보호 및 수렵에 관한 법률, 독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 법률 등

54) 국토해양부(구, 해양수산부, 건설교통부), 환경부, 문화재청 등

55) 최성애·박상우, 전게보고서, 15쪽.

56) 해양생물보호구역: 보호대상해양생물의 보호를 위하여 필요한 구역

57) 해양생태계보호구역: 해양생태계가 특히 우수하거나 해양생물다양성이 풍부한 구역 또는 취약한 생태계로서 훼손되는 경우 복원하기 어려운 구역

58) 해양경관보호구역: 바닷가 또는 바다 속의 지형·지질 및 생물상(生物相) 등이 해양생태계와 잘 어우러져 해양 경관적 가치가 탁월한 구역

59) 장원근·신철오·최희정·남정호, 「해양보호구역 규제영향평가 방안 연구」, 기본연구 2006-13, 한국해양수산개발원, 2006, 22쪽.

60) 수산자원보호구역, 보호수면, 육성수면, 수산자원관리수면으로 구분

생태계보존・보전, 오염 등의 해양환경관리[61] 부분으로 구분해 볼 수 있다. 특히, 자연생태계 보존・보전과 관련된 해양보호구역으로는 해중경관지구, 습지보호지역, 해양생태계보전구역, 해상・해안국립공원, 특정도서, 조수보호구, 천연보호구역 등이 있다.

우리나라의 해양관련 보호구역과 관련된 제도는 수산자원보호구역, 보호수면[62], 육성수면, 수산자원관리수면, 해중경관지구, 습지보호지역, 생태계보전구역[63], 해상・해안국립공원, 환경보전해역 등 여러 가지 제도로 구분되어 있음을 알 수 있다. 이들 제도는 기본적으로 보전 및 관리계획을 수립하여 체계적인 관리를 유도하면서 행위제한을 하고 있는 것을 알 수가 있다. 즉, 모든 행위를 제한하거나 가능한 행위만을 허용하고 있는 것으로 규제의 강도가 높은 편이다.[64] 그리고 일정한 기간을 정하여 상황에 따라서 출입을 제한하는 경우도 있다.[65] 더불어 이들 제도는 위생조사, 오염원조사, 수질환경조사, 서식실태조사, 기초조사 등의 실시를 통하여 보호구역의 관리 또는 지정에 필요한 과학적 자료나 근거자료로 활용하고 있다.[66]

우리나라의 보호구역과 세계자연보전연맹의 보호구역을 비교하면 아래 표와 같다.

<표 2-4> IUCN의 보호구역 분류기준에 따른 우리나라 보호구역 분류

구역	내용	관련 연안・해양보호구역

61) 환경보전해역, 특별관리해역

62) 보호수면은 수산업법에 의해 지정 및 관리되는 것으로 우리나라 해양보호구역 중에서 가장 강력한 규제를 받는 해양보호구역이라 할 수 있다.

63) 생태계보전구역은 주민지원에 대한 우선적인 지원방안을 수립하여 오수 또는 분뇨의 정화시설을 설치하는 경비의 전부 또는 일부 지원할 수 있도록 하고 있는 점이 다른 제도에서 볼 수 없는 특징이라고 할 수 있다.

64) 여기에 해당되는 제도로는 수산자원보호구역, 보호수면, 수산자원관리수면, 그리고 해상・해안국립공원이 있다.

65) 여기에 해당되는 제도로는 습지보호지역과 생태계보전구역이 있다.

66) 최성애・박상우, 전게보고서, 90쪽.

절대보호구역 (I 구역)	학술연구(Ia)와 야생보호(Ib)를 위하여 관리하는 보호구역	출입이 제한된 일부 명승지
국립공원구역 (II 구역)	생태계 보존과 레크레이션을 위하여 관리하는 구역	국립공원(자원보존지구)
천연기념물보호구역 (III 구역)	특정한 자연적 특성을 보존하기 위하여 관리하는 보호구역	천연기념물(명승지)
서식지 및 종 관리구역 (IV 구역)	생태계 구성요소에 대한 적극적인 관리를 통하여 보존하는 구역	특정도서, 습지보호지역, 생태계보전구역
경관보호구역 (V 구역)	육상과 해양경관의 보전과 레크레이션을 위한 보호구역	국립공원, 해양경관지구
자원보호구역 (VI 구역)	자원의 지속가능한 이용을 위하여 관리하는 구역	환경보전구역, 수산자원보호구역

(출처: 남정호 외, 연안해양보호구역 통합관리체제 구축방안연구, 2004)

KOREA MARITIME UNIVERSITY 한국해양대학교 1945

(2) 해양보호구역 제도의 주요 특성

해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률은 '자연환경보전법(1991)'에서 해양공간의 생태계, 생물종, 서식지를 별도로 관리할 필요성 때문에, 2006년 10월 4일에 제정되었다. 이 법률의 목적은 '해양생태계를 인위적인 훼손으로부터 보호하고, 해양생물다양성을 보전하며, 해양생물자원의 지속가능한 이용을 도모하는 등 해양생태계를 종합적이고 체계적으로 보전·관리함으로서 국민의 삶의 질을 높이고 해양자산의 보호'이다(법률 제1조). 동 법률의 적용대상은 회유성 해양동물, 해양포유동물, 보호대상 해양생물 및 해양보호구역이다(법 제2조).

그리고 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률은 원시성을 유지하고 있거나 해양생물다양성이 풍부한 구역 등에 대해서 보호구역으로 지정하고 행위제한, 조사·관찰 및 관리기본계획 수립 등을 규정하고 있다. 그리고 보호구

역을 면적 개념으로 해양생물보호구역, 해양생태계보호구역, 해양경관보호구역으로 세분화하였다(법률 제25조). 또한, 해양보호구역의 지정과 변경은 지역주민, 이해관계자 및 지방자치단체의 의견 청취 및 관계 중앙 행정기관의 장과 협의, 해양환경보전자문위원회의 심의를 거쳐 이루어진다(법률 제26조).

해양보호구역으로 지정되면 보호구역 내의 해양포유류, 회유성 해양동물, 보호대상 해양생물뿐만 아니라 자연환경을 대상으로 한 행위가 제한된다(법률 제27조). 제한을 받는 행위는 해양생물의 포획, 채광, 이식, 훼손하는 행위나 이를 위해 기타 도구와 약물을 사용하는 행위, 건축물과 공작물의 신축 및 증축, 공유수면의 구조변경 및 해수의 수위 또는 수량에 증감을 가져오는 행위, 공유수면 및 토지의 형질변경행위, 공유수면에서 바다모래·규사 및 토석의 채취행위, 폐기물 및 유독물의 투기행위, 표지물 훼손행위 등은 할 수 없다. 다만 지역주민의 고유한 생활양식의 유지나 생계를 유지하기 위한 영농 및 어업활동에 대해서는 행위제한 규정을 적용하지 않을 수 있다.

이밖에도 긴급 해양보호구역의 지정은 특별하게 보호가치가 높은 해양생태계에 대해 지역주민과 이해관계자의 의견청취를 거치지 않고 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장의 의견을 들어 지정할 수 있다(법률 제31조). 긴급 해양보호구역으로 지정되면 해양생태계에 영향을 줄 수 있는 사업의 인가와 허가에 대해서는 관계 행정기관의 장에게 계획의 보완 및 시행시기의 조정, 시행방법의 변경, 인허가의 유보 등을 요청할 수 있다(법률 제31조). 다만, 요청에 대해 관계 행정기관의 장이 이를 수용하지 않을 경우 실질적인 행위제한이 적용되지 않게 된다. 따라서 규제적 속성이 있음에도 불구하고 실질적인 행위제한에는 한계가 있을 수 있다.[67]

습지보전법은 습지를 효율적으로 보전·관리하기 위하여 1999년 2월 8일에 제정되었다. 습지보전법의 목적은 '습지의 효율적 보전 및 관리에 필요한 사항을 규정하여 습지와 그 생물다양성의 보전을 도모하고, 습지에 관한 국제협약의 취지를 반영함으로써 국제협력의 증진에 기여'이다(법 제1조). 동 법에서 정의하는 습지는 '담수, 기수 또는 염수가 영구적 또는 일시적으로 그 표면을 덮고 있는 지역'으로 내륙습지와 연안습지로 구분하고 있다(법 제2

67) 장원근 외, 전게보고서, 33쪽

조). 내륙습지는 환경부 장관이, 연안습지는 국토해양부 장관이 지정과 관리 권한을 갖고 있고 또한 습지조사를 토대로 5년마다 습지보전기초계획을 수립해야 하며, 보전가치가 있는 습지는 보호지역으로 지정할 수 있다(법 제4조 내지 제5조).

습지보전법은 특별히 보전할 가치가 있는 지역을 '습지보호지역'으로 지정하고 그 주변지역을 '습지주변관리지역'으로 지정할 수 있도록 하였다. 또한, '습지보호지역'중 습지의 훼손이 심화되었거나 심화될 우려가 있는 지역, 습지생태계의 보전상태가 불량한 지역 중 인위적인 관리 등을 통하여 개선할 가치가 있는 지역을 '습지개선지역'으로 지정하도록 하고 있다(법 제8조).

습지보전법에서 규정하고 있는 주요 정책수단 중 습지에 대한 조사, 습지보전기본계획의 수립, 보전계획의 수립·시행, 인공습지의 조성 및 관리, 훼손 습지의 관리 등은 자연환경을 관리하는 일반적 관리수단이다. 따라서 관련 사항을 담고 있는 법조문 자체는 규제적 속성이 거의 없는 행정기관의 일반적 의무를 담는 '행정지도'의 성격이 강하다.[68]

나. 주요국의 해양보호구역관련 법제도

(1) 호주

호주의 해양보호구역의 설정의 법적 근거는 1999년도 제정된 환경보호 및 생물다양성 보존법(Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act: EPBC)에 따른다.

호주의 대표적인 해양보호구역은 2004년 기준으로 200개 구역(648,000㎢), 호주 해양관할권의 7%를 차지하고 있다. 호주의 해양관할권은 약 9,000,000㎢정도이며, 호주 남극 영역을 제외한 배타적 경제수역까지 포함한다.[69]

호주는 유엔해양법협약에 따라 해안선 이원의 1600만㎢에 달하는 대양과 호주 면적의 2배에 달하는 대륙붕에 대한 권리와 책임을 가지고 있다. 이미 충분한 자연자산을 보유하고 있음에도 불구하고 왜 공해까지 책임을 확대하

68) 상게보고서, 24쪽

69) http://www.environment.gov.au/coasts/mpa/nrsmpa/index.html (검색일자: 2009.8.15)

며, 공해 해양생물자원과 해양생물다양성 보호를 위해 국제사회에 해양보호구역과 같은 수단의 강구를 촉구하는 것일까?

호주의 해양 정책은 “호주는 우리의 바다를 관리하는 데 있어 전지구적, 지역적으로 리더쉽을 발휘하여 호주의 활동이 다른 나라의 해양관할구역에 영향을 미칠 수 있도록 해야 한다[70]”고 제안하고 있다.

호주는 해양보호구역에 대한 정의[71]에서 해양공간을 해양, 그 해저 및 하층토를 포함하고 있다. 또한, 해양보호구역을 통해 해양생물다양성을 보호할 수 있어야 하고, 그 보호는 효과적이어야 함을 원칙으로 하고 있다.[72]

해양보호구역과 관련된 호주의 법제도는 5개의 법이 있다. 먼저, 1) 대보초해양공원법(Great Barrier Reef Marine Park Act, 1975): 이 법은 제2A조에서 대보초해양공원을 환경, 생물다양성 및 유산적 가치의 보호와 보존을 장기간 제공하는 것을 목적으로 규정하고 있고 또한, 대보초해양공원을 지정 및 관리하기 위하여 제정된 법이다. 동 법 제5조는 대보초해양공원의 범위의 구역 및 해저 등을 대상으로 한다. 해양공원관리청은 장기적 공원관리계획에 지역사회와의 협력분야를 포함시켜 참여형 공원관리를 실현하고 있다. 그리고 동 법 제5장 제3부는 해양공원에서 환경 피해에 대한 예방 또는 최소화를 규정하는 의무를 규정하고 있다.

2) 고래보호법(Whale Protection Act, 1980): 이 법은 세계 모든 구역에서 선박 또는 비행기로 고래나 돌고래를 추적, 포획하거나, 인위적 간섭을 금지하도록 하는 법이다. 동 법 제9조에서 고래의 추적, 포획 등을 금지하고 있다. 모든 고래 제품 및 상품에 대해서 1981년부터 수입을 금지하고 있다.

3) 남극해양생물자원보존법(Antarctic Marine Living Resources Conservation Act, 1981): 이 법은 남극과 주변 해역의 해양생물자원을 보호하고 관리하기 위해서 남극해양생물자원보존협약의 국내 적용을 위해 제정된

---

70) Australia's Oceans Policy, vol.1, Commonwealth of Australia, 1998, p.40.

71) 호주는 세계자연보전연맹의 해양보호구역 정의에 의해서 해양보호구역을 ‘생물종다양성과 자연자원 및 문화유산의 보호·유지를 위해 특별히 지정되어 법률 또는 기타 유효한 수단을 통해 관리되는 육역 및 해역’으로 정의하고 있다.(An area of land and/or sea especially dedicated to the protection and maintenance of biological diversity and of natural and associated cultural resources, and managed through legal or other effective means)

72) 남정호·최지연·육근형·최희정, 전게보고서, 66쪽.

법이다. 이 법의 제8조는 모든 해양생물(marine organisms)의 어획을 금지하고 있다.

4) 세계문화유산보존법(World Heritage Properties Conservation Act, 1983): 이 법은 세계문화유산으로 지정된 문화·자연환경을 보존하기 위해 제정한 법으로, 자연환경, 건축물, 고고학적 유물, 원주민의 문화 등을 포괄적으로 지정, 관리하고 있다. 또한, 동 법 제4조는 그 적용범위를 국가관할권 이원의 구역까지 포함하여 문화유산을 보존하고자 규정하고 있다.

5) 환경보호 및 생물종다양성 보존법(Environment Protection and Biodiversity Conservation Act, 1999): 이 법은 국가적으로 중요한 생태계를 보호하기 위하여 제정된 법으로, 생태계의 보존과 지속가능한 이용을 통해 지속가능발전을 실현할 수 있도록 생물종다양성, 세계자연유산 및 국가자연유산, 습지 등의 생태계 보호 및 관리를 목적으로, 호주의 가장 기본적인 법이라고 할 수 있다. 동 법에 의해 수립되는 해양생물권역 관리계획은 각 생물권역의 해양보호구역 지정 및 관리에 대한 내용을 포함한다. 특히, 제2장 제3부는 해양환경을 포함한 위협받고 있는 종 또는 이동성 종 등에 대해서 환경인허가 규정을 하고 있으며, 동 법 제248조에서 해양 종의 목록(바다뱀류, 물개류, 바다거북류, 장수거북, 해마, 해룡, 실고기, 유령실고기, 조류 등)을 작성하여 보호해양생물종으로 지정 및 관리하고 있다.

이들 해양보호구역 관련법들을 요약하여 정리하면 아래 표와 같다.

<표 2-5> 호주의 해양보호구역 관련 법

법령	제정 년도	내용
대보초해양공원법(Great Barrier Reef Marine Park Act)	1975	대보초해양공원을 지정 및 관리
고래보호법 (Whale Protection Act)	1980	세계 모든 구역에서 고래를 추적, 포획하거나, 인위적 간섭을 금지
남극해양생물자원보존법(Antarctic Marine Living Resources Conservation Act)	1981	남극해양생물자원보존협약의 국내 이행을 목적

세계문화유산보존법(World Heritage Properties Conservation Act)	1983	세계문화유산으로 지정된 문화·자연환경을 보존
환경보호 및 생물종다양성 보존법(Environment Protection and Biodiversity Conservation Act)	1999	생태계의 보존과 지속가능한 이용을 통해 지속가능발전을 실현

(2) 미국

현재의 미국의 해양보호구역은 풍부한 천연자원 및 문화재의 보존에 도움을 주기 위한 수단으로 널리 활용되고 있다. 해양보호구역은 수백만의 미국 사람들에게 휴양과 경제적 기회를 제공하고, 중요한 서식지와 해양자원을 유지함에 있어 도움이 되며, 인간이 미치는 영향으로부터 해양자원을 보호하는 '보험 증권'과 같은 역할을 하고 있다.

연방정부는 보호가치가 높은 일정한 해역을 해양보호구역으로 지정 및 관리하였으며, 주정부나 지방정부는 개별적으로 해양보호구역을 지정 및 관리하여 왔다.

미국은 해양보호구역과 관련하여 11개의 연방정부 법이 있다.[73] 먼저, 1) 유물보존법(Antiquities Act, 1906): 이 법은 원래 선사시대 인디언 유적들이나 연방 서부지역의 고대 구조물들을 보호하기 위해 제정되었다. 그런데 이 법 섹션 2조(16 U.S.C.A. §431)는 대통령에게 역사적 유적지, 역사 및 선사시대 구조물, 그리고 역사적 또는 과학적 관심사가 있는 여러 유물을 국가기념지(National Monument)로 선언하여 보호할 수 있는 권한을 주었다. 따라서 그 대상이 되는 구역은 가장 작은 규모로 제한하고 있다. 또한, 법 섹션 3조(16 U.S.C.A. §432)는 유적의 탐사 허가, 고고학적 발굴, 각각의 관할권 하에 있는 구역에 대한 고대 유물의 수집은 내무부와 농무부 장관의 허가를 통하여 이와 같은 탐사, 발굴 및 수집을 수행할 수 있는 적절한 자격을 받고, 관련 규정을 따르게 되어있다.

동 법은 1906년 제정 이래 고대 유물만이 아니라, 자연적, 과학적 자원을

73) http://mpa.gov/helpful_resources/mpa_legislation.html (검색일자: 2009.12.15)

포괄하고, 크거나 작거나 하는 모든 구역을 포함하는 것으로 폭넓게 해석되었다. 더불어 공유지를 보호하기 위한 효과적인 수단으로 이용되고 있다.

2) 연안역관리법(Coastal Zone Management Act, 1972): 이 법은 미국의 해양생태계 관리에 있어서 가장 중요한 법으로, 연안역 관리 프로그램(Coastal Zone Management Program)과 국립하구지역연구보존시스템(National Estuarine Research Reserves System)을 확립한 연방 법이다. 연안 자원의 사용과 보존의 균형을 이루기 위해 의사결정 수단을 제공하고 있다. 이 법의 제정으로 인해 육지와 바다를 하나로 통합하는 연안역의 관리범위가 설정되었고, 이용과 보존을 종합적으로 계획하고, 실행하는 제도적 장치를 마련하게 되었다. 동 법 섹션 302조(16 U.S.C. §1451)의 따라 수립된 연안역 관리 프로그램(Coastal Zone Management Program)은 연방제도의 특성을 잘 반영하면서도 포괄적인 해안 관리정책으로 자리 잡아왔다. 연안역 관리 프로그램에서는 연안자원의 개발과 보존의 조화에 목적을 두고 다양한 연안환경 및 자원의 합리적인 이용을 위한 계획을 수립 및 이행하고 있다.

3) 멸종위기종보호법(Endangered Species Act, 1973): 1978년과 1982년에 개정된 1973년 연방법으로서, 멸종 위기에 처한 동·식물을 보호하기 위한 법이다. 미국 수산청(National Marine Fisheries Service)과 미국 어류 및 야생동물 관리국(U.S. Fish and Wildlife Service)은 위협을 받거나 위험에 처한 동식물의 목록을 작성하며, 연방 기관은 작성된 목록상의 종(species) 회복을 도와야 한다. 비슷한 책임이 민간 기관(non-federal entities)에도 부여된다. 이와 관련하여 동 법 섹션 4조는 멸종위기 종 및 위협받고 있는 종에 관한 구분 기준 및 관련 보호에 대해서 규정하고 있다.

4) 어류 및 야생 동물 조정법(Fish And Wildlife Coordination Act, 1934): 이 법은 홍수조절, 관개, 수력발전 등의 수자원개발계획(water resources development projects)에 의해서 환경파괴로부터 어류 및 야생동물을 보호하기 위한 법이다. 동 법 섹션 662조 (b)항은 어류 및 야생 동물 자원이 다른 프로젝트 기능과 동등한 고려를 받아야 한다고 규정하고 있다. 또한, 동 법 섹션 662조 (a)항은 수자원 개발 계획 구축, 자격, 허가하는 연방기관은 어류 및 야생 동물 자원에 미치는 영향과 관련하여 미국 어류 및 야생 동물 관리

국과 미국 수산청과 우선 협의하고 이러한 영향을 완화시킬 수 있도록 조치를 취해야 한다고 규정하고 있다. 이 법의 특징은 수자원 개발시 야생동물의 서식 및 생존에 부정적 영향을 저감하고 야생동물의 생존권을 인정하고 있다는 것이다.

5) 수산자원 보존과 관리법(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act, 1976년, 1996년 개정): 이 법은 어업활동 규제가 해양 수산 관리 계획에서 어업 종사자와 어업 공동체에 미치는 생태학적, 경제적, 사회적 영향을 평가 및 고려하도록 규정하고 있다. 제정 당시의 법의 목적은 외국인의 미국 구역내에서 어업활동을 금지시키는 것이었고, 개정을 통한 법의 주요 목적은 수산자원을 과잉어획으로부터 보호하고, 고갈된 자원을 최대 지속가능 생산수준까지 회복시키는 것이다. 동 법 섹션 102조에서 경계왕래어족에 대한 보존 및 관리에 대해서 협력에 관한 규정을 하고 있고, 동 법 섹션 603조에서 공해에서의 유자망어업 금지를 규정하고 있다.

6) 해양 포유류 보호법(Marine Mammal Protection Act, 1972, 1988년 개정): 이 법은 해양포유동물 및 부산물(가죽 및 고기의 사용)을 보호 및 관리하기 위해 제정된 것으로, 법을 집행하는 주요 기구는 미국 어류 및 야생동물 관리국(Fish and Wildlife Service)과 미국 수산청(National Marine Fisheries Service)이다. 이 법은 '모든 해양포유동물의 학대, 사냥, 포획, 사살 행위나 학대, 사냥, 포획, 사살을 위한 시도'로 정의된 해양동물에 대한 '포획'을 금지하고 있다. 즉, 동 법 섹션 102조는 고래를 포함한 물범, 바다사자, 해달 등의 사냥과 상업적 거래를 금지하고 있다.

7) 국립해양보호구역법(National Marine Sanctuaries Act, 1972): 이 법은 상무부로 하여금 보존, 휴양, 생태, 역사, 과학, 문화, 건축, 교육 및 미적 등 국가적 또는 국제적으로 중요성을 지닌 해양환경 구역을 국가 해양보호구역으로 지정 및 관리하기 위해 제정되었다. 동 법의 기본 목표는 산호초, 역사적 침몰선, 독특한 서식지 같은 해양자원들을 보호하는 것이다. 또한, 동 법은 상무성이 자원 보호라는 기본 목적에 부합하는 자원의 공적 및 사적인 모든 사용을 허용하고 있다. 동 법 섹션 303조(16 U.S.C. §1433)는 보호구역 지정 기준을 규정하고, 섹션 304조(16 U.S.C. §1434)는 보호구역 지정 과정을

규정하고 있다. 보호구역은 미국 해양대기청의 국립해양보호구역 프로그램(National Marine Sanctuary Program)에서 마련된 현장 중심의 관리 계획에 따라 관리된다.[74]

8) 국립공원조직법(National Park Service Organic Act, 1916): 이 법은 국립공원, 산, 보호구역으로 정해진 연방 관할구역의 이용을 증진 및 규제하기 위한 법으로서, 동 법 섹션 4조는 경관과 생태 및 역사적 개체와 야생을 보호하면서 즐거움을 제공하는 동시에 훼손되지 않는 상태로 미래 세대에게도 향유되도록 규정하고 있다.

9) 문화재 보호법(National Historic Preservation Act, 1966, 2006년 개정): 연방정부가 여러 가지 공공적인 활동을 함에 있어서, 문화유산, 특히 외국의 문화유산을 보존해야 한다는 법이다. 의회는 연방 정부를 문화재 보호에 관한 파트너 및 리더로 지정했다. 보호에 앞장서고 보호를 최대한 권고하며, 현대 사회와 선사시대 자원 및 역사적 자원들이 생산적으로 조화롭게 유지될 수 있는 환경을 만들기 위함이다. 동 법 섹션 1조(16 U.S.C. §470)는 연방정부가 유적관련 지역에서 일정한 정부차원의 경제적 또는 사회적 프로젝트를 수행하고자 할 때, 문화적 보호를 고려하는 상당히 종합적인 절차규정을 만들어 연방정부의 다른 사회적으로 긍정적인 활동으로부터도 문화재 지역을 보호하고 있다

10) 국립야생생물보호체계법(National Wildlife Refuge System Administration Act, 1966, 2000년 개정): 이 법은 야생 보호구역, 멸종 위기에 처한 어류 및 야생 동물 보호 및 보존, 야생 범위, 사냥 범위, 야생 관리 영역 및 물새 서식지를 포함한 국가 야생 보호구역 시스템 관리를 위한 법이다. 동 법 섹션 4조(a)(2)(16 U.S.C. §668dd)에서 이 체계의 임무는 현재와 미래 세대의 이익을 위해 어류 및 야생 동·식물 자원과 그들의 서식지의 적절한 복원 및 보존과 관리를 하고자 육지와 바다의 국가적인 네트워크를 관리하는 것으로 규정하고 있다.

11) 야생 보호법(Wilderness Act, 1964): 'Wilderness'의 개념은 사람의 영향이 적은 곳을 의미한다(16 U.S.C. §1131). 생태적, 역사적, 과학적 및 경험

74) 2006년 6월 하와이 북부구역을 추가하여 국립해양보호구역이 14개가 되었다.

적 자원을 위해 보호되는 구역으로, 특정 연방 구역을 야생 영역으로 지정한 법이다. 이 구역은 일반적으로 5000 에이커 이상이며, 땅이 자연 상태 그대로 보존된다. 즉, 가축을 기르거나, 광물을 캐내거나, 나무를 자르거나, 차량 이용 등이 제한된다는 것이다.[75] 미국 주 정부의 네 개의 연방 기관인 토지 관리국(Land Management), 미국 어류 및 야생동물 관리국(Fish and Wildlife Service), 미국 산림 관리국(U.S. Forest Service), 국립공원 관리국(National Park Service)이 국가 야생 보존 시스템을 관리하고 있다.

이들 연방정부 법들을 요약하여 정리하면 아래 표와 같다.

<표 2-6> 미국의 해양보호구역 관련 연방정부 법

법령	제정 년도	내용 및 규제
유물보존법 (Antiquities Act)	1906	국유지에 귀속된 역사·문화적 유물에 대한 보존 및 관리(행위제한, 접근금지 등)
연안관리법 (Coastal Zone Management Act)	1972	연안관리프로그램과 국립하구역연구보호구역 설정(용도구역에 따른 행위제한)
멸종위기종보호법 (Endangered Species Act)	1973	국립해양수산서비스, 수산야생생물국이 담당하여 멸종위기종 목록 관리(행위제한)
어류 및 야생동물 조정법 (Fish and Wildlife Coordination Act)	1934	어류 및 야생동물 관리국이 담당하여 연안관련 개발계획에 따른 어류 및 야생생물의 영향평가와 대책마련 (생태영향평가를 바탕으로 한 사업 승인 유무)
수산자원보존과 관리법 (Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act)	1976	수산자원보존을 위한 생태적, 경제적, 사회적 영향 평가(행위제한)

75) "지구와 지구의 생명 공동체는 사람에 의해 구속되지 않으며, 이곳에서 인간은 방문할 뿐 거주하지 않는다(16 U.S.C. §1131)"라고 명시하고 있다.

해양포유류보호법 (Marine Mammal Protection Act)	1972	해양포유류 포획 금지 및 보호(행위제한)
국립해양보호구역법 (National Marine Sanctuaries Act)	1972	중요한 해양자원(산호초, 해저난파선박, 특이 서식지 등)의 보호, NOAA 담당(접근금지, 국가해양보호구역프로그램)
국립공원조직법 (National Park Service Organic Act)	1916	국립공원, 문화재보호구역, 각종 보호구역 등의 이용과 규제 관련 근거법률(행위제한)
문화재 보호법 (National Historic Preservation Act)	1966	선사, 역사시대 유물의 보존 증진(행위제한)
국립야생생물보호체계법 (National Wildlife Refuge System Administration Act)	1966	야생생물보호구역, 멸종위기종보호구역, 수렵구역, 야생생물관리구역, 가금류육성지역 등 관리(접근금지, 행위제한)
야생 보호법(Wilderness Act)	1964	5,000에이커 이상의 야생구역 관리 및 보존을 통하여 자연상태 유지(접근금지, 행위제한)

(출처: http://mpa.gov)

미국 해양보호구역은 2000년 5월 26일에 서명된 해양보호구역에 관한 대통령령 13158을 기초로 하여, 해양보호구역의 복잡성과 해양보존 및 관리에 있어서의 중요한 수단으로 인식되었다[76].

대통령령 13158(Executive Order 13158)은 상무부(DOC)의 해양대기청(NOAA)과 내무부(DOI)가 국방부(Department of Defense), 국무부(Department of State), 미국 국제개발청(United States Agency for

76) 동 대통령령은 NOAA와 내무부가 여타 관련 연방정부 기관들과 협력하고 주, 준주(準州), 지방정부 및 일반 대중과 상의하여 과학적 근거를 갖춘 포괄적인 해양보호구역의 국가 체계를 마련할 것을 지시하고 있다.

International Development), 운수부(Department of Transportation), 환경보호국(Environmental Protection Agency), 국토안보부(Department of Homeland Security), 국립과학재단(National Science Foundation) 및 여타 관련 연방 기관들과 협의하여 해양보호구역의 국가 체계를 마련할 것을 규정하고 있다.

동 대통령령 13158의 '해양보호구역' 용어는 다목적 활동이 허가된 구역에서 포획이나 접근을 금지한 구역에 이르기까지 열거된 보호 수준을 나타낸다(제2항 (a)).[77]

동 대통령령은 해양생태계와 천연자원 및 문화재에 대한 과학적 근거가 있는 포괄적인 해양보호구역의 국가 체계에 대한 체제의 개발을 요구하고 있으며(제1항 (b)), 해양대기청 내에 국립 해양보호구역 센터를 설립하여 시스템을 개발하고, 그 부차적인 이행을 규정하고 있다(제4항 (e)).

이 해양보호구역의 국가 체계 개발을 위한 체제 초안에는 기존 해양보호구역의 구역, 시스템 및 연방, 주 및 지방정부가 구축하여 관리하고 있는 네트워크의 군집을 형성하고, 국가의 중요한 천연자원 및 문화재를 보존하는 공동의 목표를 달성하기 위하여 지방 및 국가 수준에서 총괄적으로 협력하기 위한 협력 프로세스가 기술되어 있다(제5항).

동 대통령령의 요건은 연방정부 기관에만 직접적으로 적용되지만, 주 및 지방정부가 모두 지속적으로 참여하는 것이 효과적인 국가 체계에 매우 중요하다. 따라서 관련 초안 작성에서 가장 역설하고 있는 것으로는 지속적인 참여로 그들이 관리하는 해양자원의 중요성을 인식하고 풍부한 경험을 통한 주 및 지방정부 파트너들이 자발적인 참여를 지원하도록 하여 국가 체계를 확립하고 관리하는 것이다.

국가해양서비스(NOAA's National Ocean Service: NOS)는 국립 해양보호구역 센터(National Marine Protected Areas Center)를 설립하여 국가 해양보호구역의 효율적인 입안과 관리를 위한 정보, 도구 및 전략을 제공하고 있다.

---

77) 'Marine protected area' means any area of the marine environment that has been reserved by Federal, State, territorial, tribal, or local laws or regulations to provide lasting protection for part or all of the natural and cultural resources therein.

해양보호구역 센터는 대통령령이 규정하고 있는 대부분의 명령을 이행하고 있다. 즉, 해양보호구역센터는 정책 개발, 연구 및 과학적 분석, 아웃리치(outreach), 정부 및 비정부 파트너들과의 조율에 주안점을 두고 있다. 또한, 국가 해양보호구역 웹사이트의 유지, 해양보호구역 목록의 작성, 해양보호구역 연방자문위원회 지원 및 해양보호구역 파트너 지원 등도 담당하고 있다.

해양보호구역의 국가 체계를 개발하고자 하는 노력으로 해양보호구역 센터는 국가 체계를 입안하면서 고려해야 할 효용, 가치 및 자원들에 대한 의견을 전국적인 이해관계자들로부터 수렴하면서 연방, 주 및 지방정부기관, 산업계, 과학계, 학계 및 국가 여러 구역의 연안 공동체 대표들과 면담을 하였다.

그리고 국가 해양자원에 미치는 압력을 강조하고 즉각적이고 장기적인 행동을 상술하고 있는 미국정부 해양실행전략(Ocean Action Plan: OAP)을 발표하였다. 해양실행전략은 해양 및 연안의 기존 공원, 보호소, 보호구역 및 하구 특별보류지 관리의 추가 통합 필요성을 강조하고 있다.

해양보호구역 목록에는 1600개[78] 이상의 구역에 관한 정보가 포함되어 있고 포괄적인 지리학적 데이터 자료로서는 유일하다. 또한, 해양보호구역 국가시스템(National System of MPA)의 개발에 쓰이게 될 기본 정보를 제공한다.

해양보호구역에 관한 포괄적인 목록은 정부와 이해 관계자들로 하여금 현재와 미래의 구역 보존을 위해 더 나은 결정을 내리는데 도움이 될 정보를 제공한다. 목록에는 지정 또는 관리되는 해양보호구역에 관한 다양한 정보가 포함되고, 각 구역에는 장소 명칭(Site Name), 지역(Region), 정부 등급(Level of Government), 보호 등급(Level of Protection), 성과(Permanence), 불변성(Constancy), 보호 범위(Scale of Protection), 보존(Conservation Focus), 주 보존(Primary Conservation Focus), 어업활동 제한(Fishing Restrictions), 구역(Area)에 관한 정보가 포함되어 있다.[79]

해양보호구역 목록은 2001년부터 2007년까지 활동한 해양관리구역(Marine Managed Areas: MMA,)[80] 목록을 기반으로 하고 있다. 해양관리구역은 해

78) http://mpa.gov/helpful_resources/inventory.html (검색일자: 2009.12.15)

79) http://mpa.gov/helpful_resources/inventory_sup.html (검색일자: 2009.12.15)

양보호구역보다 포괄적인 장소 기반 관리 체계이다. 따라서 해양보호구역 목록은 다양한 구역들 중에서 유일하게 포괄적이다. 대통령령에 정의된 것처럼 해양보호구역의 시스템 개발에 기여할 기본 정보를 제공한다. 또한, 해양보호구역 목록은 기관, 관리자, 과학자, 비정부 기구 및 이해 관계자들에게 귀중한 자원으로 작용하여 관리 기능, 자원 보호 및 평가 프로세스 같이 해당구역에 관한 다양한 특성들을 더욱 잘 이해할 수 있도록 한다. 결과적으로 이러한 목록을 데이터화함으로써 개인과 기관은 국가의 해양자원에 대한 현재와 미래의 관리에 대해 보다 나은, 그리고 현명한 결정을 내리는데 도움이 되며, 미국의 해양보호구역의 패턴을 분석하기 유용한 자료로 활용이 된다.

(3) 동북아 주변 국가

동북아 주변 국가들은 아직까지 국가관할권 이원의 해역에 해양보호구역을 설정하고자 하는 사례가 없다.

해양보호구역 네트워크관련 북서태평양 지역에는 4개 참여 국가가 있다. 한국, 중국, 일본 및 러시아이며, 북한은 옵저버 자격이다. 북서태평양보전실천계획(The North-West Pacific Action Plan: NOWPAP)은 1994년 도입되었고, 북서태평양보전실천계획 해양환경 종합정보관리시스템(Data and Information Network Regional Activity Centre: DINRAC)이 국가 보고서를 수집하고, 연안 및 해양보호구역에 대한 데이터베이스를 준비하고 있다.

북서태평양보전실천계획은 일본 환경청과 국제산호초 이니셔티브(ICRI, International Coral Reef Initiative) 사무국이 공동 주최하여 2008~2010년 기간에 계획된 연차 국제산호초 이니셔티브 동아시아 지역 워크샵을 통해 협력작업의 증가가 이제 제도화되고 있다. 지역 협력의 기초로서 워크샵은 동 아시아 해양보호구역 네트워크에 대한 지역적 전략의 개발을 모색하고 있다.

중국의 해안선은 온대 및 아열대에서 열대 지역까지 18,000km걸쳐 펼쳐져 있다. 3백만km^2의 해역과 6,500여개 도서를 관할하며, 중국은 약 20,300여의 기록된 종 중에서 최소 12,000여 종이 해양관련 종이다.[81]

80) 해양보호구역보다 좀 더 넓은 개념의 구역으로서 해당구역에 지정된 각종 유사 보호구역의 정보를 파악하여 이를 토대로 해양보호구역 목록을 해양보호구역센터에서 작성하고 있다.

중국은 생물다양성의 중요도에 따라 해양보호구역은 국가 또는 지방수준에서 지정하고 있다. 국가 수준은 4개 국가 기관에서 관리하고 있다. 환경보호부(Ministry of Environmental Protection), 국가해양관리청(State Oceanic Administration), 산림청(State Forestry Administration), 그리고 수산국(Bureau of Fisheries)이다. 국가해양관리청이 전체를 관장하며, 자체적으로도 해양보호구역의 56%를 관리한다.[82]

1980년대 이후 해양보호구역의 수와 면적은 급격히 증가하였으며, 2008년 10월 국가 해양보호구역 시스템은 377만ha, 158개 해양보호구역에 달하여 중국이 관할하는 총 해양의 1.26%에 해당된다.

중국의 경우 해양보호구역은 크게 두 범주로 나뉜다. 엄중해양자연보호구역(no-take marine nature reserves: MNRs)과 다용도 특별해양보호구역(multiple-use special marine protected areas: SMPAs)이다.

엄중해양자연보호구역은 국가해양보호구역 시스템 총면적의 94.4%를 점유한다. 자연보호규제(Regulations on Nature Reserves, 1994), 해양자원보호규제(Rule of Marine Nature Reserves, 1996), 그리고 특별해양보호구역중간규정(Interim Rule of Special Marine Protected Areas, 2005) 하에 엄중해양자연보호구역들은 대체로 핵심구역, 완충구역 및 실험구역으로 나누어졌다. 핵심구역은 순찰 및 모니터링 목적 외에는 출입을 금지하고 있다. 완충구역은 허가받은 과학연구 및 교육활동에 대해서 허가되며, 실험구역은 자연 보호와 어울리는 활동, 즉 관광이 허용될 수 있다.

다용도 특별해양보호구역은 연안 및 해양자원의 지속적인 사용이 가능하도록 관리되는 다용도 구역이며, 엄중구역(no-take areas: NTA), 생태학적 회복, 지속 가능 사용 및 기타 구역을 포함할 수 있다. 엄중해양자연보호구역들과 비교해 보면, 특별해양보호구역의 수립은 최초 특별해양보호구역이 2002년 선언된 것으로 최근 개발되어 오고 있다.[83]

일본의 환경기본법(1993)은 환경보전에 대한 기본법으로 환경보전에 대한

81) UNEP-WCMC, *National and Regional Networks of Marine Protected Areas: A Review of Progress* (UNEP-WCMC, Cambridge, 2008), p.75.

82) *Ibid.*

83) *Ibid.*

3가지 기본이념[84]과 인류의 복지에 공헌하는 것을 목적으로 하고 있다. 또한, 자연환경보전법(1972)은 자연환경에 대한 보전, 특히 필요한 구역 등에서의 자연환경에 대한 적정한 보전을 종합적으로 추진하는 것을 목적으로 하고 있다.

일본에서의 최초의 해양보호구역은 1970년대 초 국립공원 및 준국립공원의 일부로서 지정되었다. 현재 140개의 56,789.5ha를 지리적으로 포함하는 해양보호구역은 법적으로 관보에 게재되어 있는데, 4가지 지정 유형이 있다. 국립공원 및 준국립공원에 속하는 해양공원구역(69개 구역), 자연보호구역(1개 구역), 그리고 국립야생보호구역(18개 구역)이다. 이는 하나의 세계유산구역(World Heritage Sites)(Shiretoko[85])과 12개 람사르 구역을 포함한다. 이에 더하여 잘 알려지지 않았지만 많은 수산 관리 구역[86]이 있고, 이들 중 대다수가 현 정부 및 지역 수산협동조합에서 어자원 및 어장의 보전 및 관리를 위하여 자체 규제하고 있다.

일본의 국가 생물다양성 전략과 대양 정책 기본계획, 모두 해양보호구역의 지정과 관리에 대한 지원을 제공하고 있으며, 일본 정부는 해양보호구역 지정과 관련 2012년 목표 달성을 위한 자체 및 주변국가와 협력하고 있다.[87]

제3절 소 결

생물다양성협약 및 지역적 협약에서 해양보호구역은 다양한 개념으로 정의되어 있음을 확인할 수 있다. 즉, 국제적 및 지역적 협약에서 용어는 다르지만, 해양생태계의 해양생물자원과 해양생물다양성을 보호 및 보존하고자 하는 동일한 목적을 가지고 있다.

---

84) 환경혜택의 향유와 계승(제3조), 환경부하를 줄이고 지속적으로 발전 가능한 사회를 구축(제4조), 국제적 협조를 통해 지구환경보전을 적극적으로 추진(제5조).

85) 시레토코 [知床, Shiretoko], 일본 홋카이도 북쪽 시레토코 반도 지역으로, 자연경관이 아름답고 생태계가 잘 보존되어 있으며, 2005년 유네스코에서 세계자연유산으로 지정하였다.

86) 2008년 기준 50개 구역이 넘는다. UNEP-WCMC, *National and Regional Networks of Marine Protected Areas: A Review of Progress,* p.76.

87) *Ibid.*

국가관할권 이내의 경우 자국의 법제도에 의하여 해양보호구역을 설정할 수 있지만, 국가관할권의 이원의 해역은 해산, 냉수성 산호초, 열수분출구 및 훼손에 취약한 해양생태계로 등으로 구성이 되어 있고, 이들 해역에서 공해 어업, 생물자원 및 해양탐사기술에 대한 수요증대 등 인간 활동으로부터 영향을 받고 있기 때문에, 이들을 보호 및 보존하기 위해 공해 해양보호구역이 설정이 필요하다.

세계자연보전연맹은 해양보호구역을 유형별로 6개 보호구역, 즉 절대자연보호구역(I 구역), 국립공원보호구역(II 구역), 천연기념물보호구역(III 구역), 서식지 및 동식물종 관리구역(IV 구역), 육지 및 해양 경관보호구역(V 구역), 자원관리 보호구역(VI 구역)으로 분류하고 있다. I-III 구역은 엄격한 관리를 하는 구역으로, I 구역은 엄격한 출입통제가 이루어지는 구역이고, II와 III 구역은 I 구역보다는 완화된 것으로 방문객을 위한 편의시설의 설치 등이 일부 가능한 구역이다. Ⅳ 구역은 생물종이나 서식지 복원을 위해 인위적인 관리가 이루어지는 구역이며, Ⅴ 구역은 농장이나 기타 토지이용과 결부되어 경관 보존 또는 문화적 가치 보전을 위해 설정된 구역이다. Ⅵ 구역은 지속가능한 이용이 가능한 보호구역으로 지역주민의 경제활동을 유지하기 위해 자연자원의 이용을 일정수준 이내에서 허용하는 구역이다. 그러나 세계자연보전연맹은 유형별호 분류하고 있는 보호구역은 공해 해양보호구역의 유형에 직접적으로 적용하기에는 한계가 있는바 일부 유형을 통합하여 공해 해양보호구역의 유형에 적합하게 할 필요가 있다.

우리나라는 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률과 습지보전법으로 해양보호구역을 지정하고 있으며, 특히 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률은 해양생태계의 특성에 따라 해양생물보호구역, 해양생태계보호구역 및 해양경관보호구역으로 구분하고 있다. 그러나 해양보호구역의 정의가 국제적으로 정의하고 있는 해양보호구역을 포괄하지 못하는 단점이 있다.

호주는 환경보호 및 생물다양성 보존법에 따라 해양보호구역을 지정하고 있으며, 미국은 대통령령 13158을 기초로 하여 해양보호구역을 지정하고 있다. 그리고 중국이나 일본에서도 자체적인 법제도에 따라 해양보호구역을 지정하고 있다.

따라서 개별 국가마다 해양보호구역관련 용어가 다양하게 쓰이고 있고, 용도 또한 국내법 제도에 따라 다양하게 운용되고 있는바, 이에 대한 통합적인 단일의 해양보호구역관한 제도가 필요하다.

최근 국제적으로 해양보호구역관련 특히, 공해 해양보호구역 설정관련 논의가 지속적으로 하고 있음에도 불구하고, 국제적으로 통일된 '해양보호구역'에 대한 정의가 되어 못하고, 유형 또는 분류기준 명확하지 않기 때문에, 국제적인 합의를 할 필요가 있다.

제3장 공해 해양보호구역 설정에 관한 국제동향

제1절 주요 국제기구 동향 분석

1. 세계자연보전연맹(IUCN)

1948년 설립된 세계자연보전연맹은 현재 140개 국가의 111개 정부기관 및 870개 이상의 NGO가 가입되어 있으며, 11,000여명의 전문가 그룹이 6개 위원회에서 활동하고 있다. 세계자연보전연맹은 여러 활동 중 보호구역에 대해 크게 관심을 가지고 있으며, 이에 세계보호구역회의(World Parks Congress)[88]는 1962년 이래로 10년마다 한 번씩 개최하였다.

세계자연보전연맹은 산하에 '세계보호구역위원회(World Commission on Protected Area: WCPA)'를 설치하여 전 세계의 육지 및 해양의 보호구역에 관한 대표적인 네트워크 설립 및 보호구역을 효과적으로 관리하는 임무를 수행하고 있다.[89]

세계보호구역위원회가 세계 여러 나라의 해양보호구역 지정과 관리 사례를 종합적으로 분석하여 마련한 지침에는 해양보호구역의 지정과 관리, 평가과정이 다음 표와 같이 나타난다.

<표 3-1> IUCN의 해양보호구역 지정 및 관리 과정

구분	내용	세부내용
1단계	해양보호구역 관리 기반파악	해역에 영향을 줄 수 있는 육상의 활동이나 정책, 해역 이용형태 등을 고려. 배타적 경제수역, 생물다양성협약 등도 함께 고려대상

88) 회의의 권고안은 구속력은 없지만 각국 정부들과 정책가들에게 자연보존에 대한 안내지침을 제공하고 있다.

89) http://www.iucn.org/about/union/commissions/wcpa/wcpa_overview/wcpa_about/ (검색일자 : 2009.12.12)

2단계	법적인 제도 마련	정부나 지역사회의 보호구역 수립 활동의 기반
3단계	관련 이해당사자 파악과 협의 시작	해양보호구역의 설정에 이해관계가 걸린 각종 부문과의 협의(관광, 어업활동, 양식업, 연안개발, 농업, 임업, 산업, 국방, 과학 등)
4단계	이해당사자 및 지역사회와 협력관계 증진	관련 이해당사자 또는 지역사회의 해양보호구역에 대해 이해를 증진시키고 다양한 의견을 청취함으로써 협력관계 형성
5단계	해양보호구역 선정	보존과 지역주민의 요구사항의 조화가 필요하며, 보호구역 외곽의 오염물 유입 등을 고려하여 구역 선정
6단계	계획과 관리	지역주민의 이해에 융통성, 적응성 있는 운영 필요
7단계	구역(Zone) 설정	다양한 이용에 따른 구역 설정(핵심구역, 다목적 이용구역 등 설정)
8단계	재정적 지원 계획	재원확보에 관한 구체적인 계획이 해양보호구역 설정과 성공적인 관리에 중요한 요인
9단계	조사, 모니터링, 평가, 검토	조사와 모니터링의 결과에 따라 관리방법을 재검토

(출처: IUCN, Guidelines for Marine Protected Area, 1999)

첫 번째 단계는 보호구역 정책을 펼 수 있는 정책기반을 조사하는 단계로, 해양보호구역으로 가능한 대상 해역과 육역에서 이루어지고 있는 해역이용 활동과 적용되는 관련 정책·법률, 국제협약 등을 조사한다. 즉, 이 단계는 해양에 영향을 미치는 인간 활동을 종합적으로 조사하여 해양보호구역의 지정과 관리여건을 파악하는 단계이다. 해양보호구역으로 지정이 가능한 해역을 파악한 후에는 해양보호구역을 지정할 수 있는 법적 기반을 확보하는 것

이 중요하다. 법률적 기반의 확보는 정부나 지역사회가 해양보호구역을 설정하기 위한 일련의 과정을 시행할 수 있는 근거이자 시발점이 되기 때문이다.

세계자연보전연맹은 해양보호구역 지정 및 관리과정에서 이해당사자와 협력관계 증진을 최우선 과제로 꼽는다. 해양보호구역의 지정은 다양한 부문의 이해당사자에게 때로는 이익을, 때로는 손해를 미칠 가능성이 있기 때문에 이들 사이에 보호구역 설정 여부를 두고 첨예한 대립이 발생할 가능성이 높다. 더욱이 정확한 정보의 전달이 이루어지지 않을 경우 발생하는 오해와 불신은 이들 간의 갈등과 대립을 더욱 심각하게 만든다. 따라서 해양보호구역의 수립과정에서 보호구역 관리자 또는 조정자가 갖추어야 할 가장 기본적이며, 중요한 덕목으로 높은 신뢰성이 요구된다.

그리고 세계자연보전연맹은 해양보호구역의 설정에 관한 의사결정을 진행하는 과정에서 모든 정보를 투명하게 공개하고 정확한 정보를 전달하는 것을 보호구역 관리에서 가장 중요한 부분으로 보고 있다.

이와 더불어 해양보호구역의 지정에는 상당한 시간 소요가 불가피하다는 점을 주지할 필요가 있다. 즉, 대립된 이해당사자들을 조정하는 과정으로 인해 보호구역 지정 과정에는 예상 밖으로 오랜 시간이 소요될 수 있다. 따라서 다양한 이해당사자에게 해양보호구역에 관한 올바른 정보를 제공하고 때로는 교육이나 캠페인을 통해 이해당사자의 지지와 협조를 끌어내야 한다.

해양보호구역이 지정되고 관리계획이 수립되어 실질적인 관리가 이루어진다고 해서 모든 절차가 종료된 것은 아니다. 세계자연보전연맹의 해양보호구역 지정 및 관리과정의 제8단계에서 나타나듯이 해양보호구역을 관리하는 데 소요되는 재원을 지속적으로 확보할 수 있는 현실성 있는 계획이 필요하다. 많은 해양보호구역이 구역 지정 이후 지속적인 재원투자가 이루어지지 않아 지역주민이나 관련 이해당사자로부터 지지를 얻지 못한 상황이 나타났다. 심지어 해양보호구역 설정 자체를 반대하게 만드는 원인이 되기도 한다.

세계자연보전연맹의 해양보호구역 수립의 마지막인 제9단계는 보호구역 환경에 대한 조사와 모니터링을 통한 평가와 검토로 이루어진다. 세계자연보전연맹의 해양보호구역 지정과 관리는 일종의 적응(adaptive) 관리체계를 지향하고 있는데, 이는 이미 시행되고 있는 관리방식도 새로운 문제가 발생하였

거나 기존 관리방식이 효과적이지 않을 경우보다 개선된 방식으로 관리정책의 변화를 모색하는 것을 의미한다. 이 변화의 지렛대 역할을 하는 것이 바로 조사와 모니터링, 평가 부문이다. 이를 통해 해양보호구역의 환경변화 내지 관리여건의 변화를 감지하여 관리정책이나 계획에 능동적으로 반영한다. 즉, 해양보호구역 관리는 관리의 실효성을 끊임없이 유지하는 적응적 관리체계를 형성하게 된다.

위의 해양보호구역 단계별 추진전략을 다시 요약을 해보면, 전체 9단계로 구성되어 있고, 각 단계별로 제시된 추진전략은 각국이 합리적이고 계획적으로 해양보호구역을 지정·관리할 수 있도록 권유하는 지침이라고 할 수 있다. 그리고 9단계를 크게 두 단계로 분류해 보면 우선 1~4단계는 해양보호구역을 선정하기 전에 해양보호구역의 관리기반 파악과 법적인 제도 마련, 이해관계자 및 지역사회와의 협력관계를 증진하는 단계로 기반과 주변 분위기를 조성하는 토대작업단계라고 할 수 있다. 다음으로 5~9단계는 실제적 행동계획으로 오염물 유입 등을 고려하여 구역을 선정하고, 계획과 관리를 통해 지역주민의 이해를 이끌어낸다. 또한, 융통성과 적용 가능한 운영, 용도별 지구설정, 재정적 지원계획 수립, 해양보호구역에 대한 조사, 모니터링, 평가, 검토 등의 관리를 실시한다.

해양보호구역의 지정은 합리성과 객관성을 가질 수 있는 기준을 선정해야 한다. 세계자연보전연맹은 해양보호구역을 지정할 때 사용할 9개의 기준을 다음과 같이 제시하였다. 생물지리학적 기준(biogeographic criteria), 생태학적 기준(ecological criteria), 자연성(naturalness), 경제적 중요성(economic importance), 사회적 중요성(social importance), 과학적 중요성(scientific importance), 국제적 또는 국가적 중요성(international or national significance), 실행가능성(practicality or feasibility), 대체가능성(duality or replication) 그리고 Salm et al.(2000)은 해양보호구역을 지정할 때 5개 분야 31개 항목을 평가할 것을 제안하였다.[90]

최근 2008년 10월, 세계자연보전총회는 10개의 보호 가치가 있는 중요 공

90) Social Criteria, Economic Criteria, Ecological Criteria, Regional Criteria, Pragmatic Criteria. Salm, R.V., J. Clark and E. Siirila, *Marine and Coastal Protected Areas: A guide for planners and managers* (IUCN, Washington DC., 2000), pp.87-95.

해를 선정하였고[91] 세계자연보전연맹 세계보호구역위원회(IUCN-WCPA)와 해양보호 생물학연구소(Marine Conservation Biology Institute: MCBI)는 합동으로 이 내용을 알렸다.[92]

2. 국제해사기구(IMO)

전지구적 및 지역적 협약은 항만국의 역할을 강화하고 있는 바, 국제해사기구(International Maritime Organization: IMO) 및 유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization: FAO)를 통해 그에 대한 효과적인 적용을 활성화시키기 위하여 노력하고 있으며[93], 또한 관련 협약은 기국 이외의 국가들에게 협약된 국제규칙에 대한 준수를 입증하고 경우에 따라서는 공해에서 강제조치를 취할 수 있도록 하고 있다.[94]

국제해사기구의 규칙과 기준은 국가관할권 이내와 이원의 모든 국가의 선박에 적용되는 것으로 인식되고 있다. 국제해사기구는 해운업에 위험이 되는 특정된 구역에 대한 특별보호대책을 지정하는 국제기구이다. 국제해사기구는 해사 안전 및 보안을 향상시키고 해양환경을 보호하기 위하여 전지구적으로 적용 가능한 대책을 마련할 책임이 있다. 이러한 대책들은 모든 선박에 일괄적으로 적용된다.

국제해사기구에 의한 선박으로부터의 오염방지를 위한 국제협약(The International Convention for the Prevention of Pollution from ship, 1973/78: 이하에서 'MARPOL 73/78'이라 함)은 선박디자인, 장비 및 국가관할권 이내

---

91) 10개 공해 보호 대상 구역: Emperor Seamount Chain, Gakkel Ridge, Sargasso Sea, Southeast Shoal of the Grand Banks, Charlie Gibbs Fracture Zone, East Pacific Rise, Ross Sea, Pelagos Sanctuary, Saya de Malha Banks, and Lord Howe Rise.

92) C. Corrigan and F. Kershaw, *op.cit.*, p.15.

93) 제28차 FAO 수산위원회가 2009년 3월 2일부터 6일까지 이탈리아 로마 FAO 본부에서 개최되어 불법어업 근절을 위한 항구국 조치 협정과 국제어선기록제도 및 공해 저층트롤어업 지침 등 지난 2년간 중점적으로 추진된 사업들을 논의되었고, 특히 전세계 취약한 해양생태계(VME) 데이터베이스를 구축하는 등의 공해 저층트롤어업 지침 이행을 지원하기 위한 계획이 승인됐다. FAO, "Report of the Expert Consultation to Review Port State Measures to Combat IUU Fishing", *FAO Fisheries Report*, no.692 (Rome, 2002), pp.4-6.

94) Lee A. Kimball, *op.cit.*, p.6.

와 이원의 모든 선박 폐기물에 대해서 규정하고 있다. 또한, 더 엄격한 배출물 규정이 적용되는 기름, 유해액체물질 및 해양쓰레기에 관한 '특별 구역(special area)'을 지정[95]하여 규정하고 있다(표 3-2 참조).

MARPOL 73/78 협약의 제1부속서에 따른 기름오염에 관한 특별구역으로는 지중해(Mediterranean), 발트해(Baltic), 흑해(Black sea), 남극해(Antarctic)가 있다. 제2부속서에 따른 유독성 액체 물질 선적 화물에 관한 오염에 대한 특별구역으로는 발트해와 흑해가 있으며, 제5부속서에 따른 쓰레기 오염에 관한 특별구역은 발트해, 북해, 남극해, 카리브해가 있다.

1991년 국제해사기구에 의해서 기피구역으로 선정된 곳은 26개 구역으로서, 항해 안전의 이유로 지정된 기피구역도 있고, 환경오염과 피해의 위험을 피하기 위한 목적 등으로 설정된 곳으로 선박의 항해가 통제되는 구역이다. 이 구역들은 the Rochebonne shelf(프랑스), Cape Terpeniya(사할린, 구 소련), the North-west Hawaiian Islands, the Great Barrier Reef, the Bermuda Islands, Grassholme Island(웨일스), Aldabra and Mahe Islands(세이셸), California and Florida Coasts(미국), Fasht Buldani(사우디아라비아), Three Kings Island(뉴질랜드), Voriai Sporadhes(그리스)부근에 있다. 그러나 기피구역들은 조약을 바탕으로 한 게 아니기 때문에 권고적 지위만 갖고 있고 법적인 구속력은 없다.

<표 3-2> 특별구역 설정현황(2007. 7월 기준)

특별구역	채택일	발효일	적용일
Annex 1: Oil			
Mediterranean Sea area	2 Nov 1973	2 Oct 1983	2 Oct 1983
Baltic Sea area	2 Nov 1973	2 Oct 1983	2 Oct 1983
Black Sea area	2 Nov 1973	2 Oct 1983	2 Oct 1983

95) 2001년 11월에 국제해사기구 제22회 총회 결의 A.927(22) Annex I에서 MARPOL 73/78의 특별구역을 지정하기 위한 국제해사기구 지침을 만들었다.

Red Sea area	2 Nov 1973	2 Oct 1983	*
Gulfs area	2 Nov 1973	2 Oct 1983	*
Gulf of Aden area	1 Dec 1987	1 April 1989	*
Antarctic area	16 Nov 1990	17 Mar 1992	17 Mar 1992
North West European waters	25 Sept 1997	1 Feb 1999	1 Aug 1999
Oman area of the Arabian Sea	15 Oct 2004	1 Jan 2007	*
Southern South African Waters	13 Oct 2006	1 March 2008**	
Annex Ⅱ: Noxious liquid Substances			
Antarctic area	30 Oct 1992	1 July 1994	1 July 1994
Annex Ⅴ: Garbage			
Mediterranean Sea area	2 Nov 1973	31 Dec 1988	*
Baltic Sea area	2 Nov 1973	31 Dec 1988	1 Oct 1989
Black Sea area	2 Nov 1973	31 Dec 1988	*
Red Sea area	2 Nov 1973	31 Dec 1988	*
Gulfs area	2 Nov 1973	31 Dec 1988	*
North Sea area	17 Oct 1989	18 Feb 1991	18 Feb 1991
Antarctic area	16 Nov 1990	17 Mar 1992	17 Mar 1992
Wider Caribbean Region	4 July 1991	4 April 1993	*
Annex Ⅵ: Prevention of air pollution by ships(SOx Emission control areas)			
Baltic Sea area	26 Sept 1997	19 May 2005	19 May 2006
North Sea area	22 July 2005	22 Nov 2006	22 Nov 2007

*: 표시구역은 미적용 구역

(출처: IMO 홈페이지)

그리고 국제해사기구는 특별구역에 추가하여 '특별민감해역(Particularly Sensitive Sea Areas: PSSAs)' 지정을 규정하는 결의를 채택하였는바[96] 특

96) 2001년 11월에 국제해사기구 제22회 총회 결의 A.927(22) Annex Ⅱ에서 MARPOL 73/78의 특별

별민감해역[97]은 '국제해사기구가 생태적, 사회경제적, 과학적 근거를 바탕으로 그 중요성을 인식하고 그것이 해상 활동을 통해 손상을 입기 쉽다고 판단될 때 특별보호조치를 취할 필요가 있는 구역'으로 정의할 수 있다. 즉, 선박에 의한 오염의 취약성 때문에 특별민감해역을 지정한 것이다.[98] 이는 MARPOL 73/78의 특별해역이 오염물 배출만을 규제하는 것으로 한정되고 있어 연안국들은 더 강화된 해역의 보호를 위한 조치를 국제해사기구에 요청하였고, 이의 조치로서 국제해사기구는 특별민감해역 제도를 도입하게 되었다.

특별민감해역의 개념은 현재 해양보호구역보다 더 구체화되고 있다. 이는 Agenda 21의 제17장이나 생물다양성협약에서도 잘 드러나는 개념이다. Agenda 21의 제17장 제17.30항은 국제해사기구에 의해 확인된 특별민감해역에서 선박에 의한 오염을 평가하고 국제 규제에 부합되는 적용 가능한 조치를 시행할 것을 국가들에게 요구한다.

특별민감해역같은 지정을 통하여 국제해운공동체는 해운이 해양환경에 미치는 부정적인 영향을 제한할 의무를 인정하고 있다. 국제해사기구의 당사국 또는 단체 회원국들이 어느 구역에 대한 특별민감해역의 지정을 제안할 수 있다. 이 신청을 해운이 해양환경에 미치는 부정적인 영향을 제한하기 위한 조치를 검토하는 국제해사기구의 한 기구인 해양환경보호위원회(Marine Environment Protection Committee: MEPC)에서 검토한다.

따라서 특별민감해역은 특별 보호가 필요한 구역을 보호하기 위하여 일부 이용을 제한하는 국제 사회의 의지를 보여준 또 다른 예이다

현재까지 12개의 특별민감해역이 지정[99]되어 있다. 특별민감해역은 국가관

민감해역을 지정하기 위한 국제해사기구 지침을 만들었다.

97) 유엔해양법협약 제211조 제6항. 특별민감해역의 개념은 국제해사기구가 국가관할권 이내와 이원의 환경적으로 민감한 해역에 대해 국제 선박 운항 활동의 해로운 영향으로부터 보호를 하기 위해 생각해낸 soft law 개념이다.

98) 특별민감해역 지정은 MARPOL 73/78에서 규정하고 있는 특별해역이 오염물 배출만 규제하고 있는 단점을 보강하기 위하여 도입된 제도이기도 하다.

99) 호주 Great Barrier Reef(1990), 쿠바 Sabana-Camaguey Archipelago(1997), 콜롬비아 Malpelo Island(2002), 미국 Florida Keys(2002), 덴마크,독일,네덜란드의 Wadden Sea(2002), 페루 Paracas National Reserve(2003), Western European Waters(2004), Great Barrier Reef와 Torres 해협사이(2005), 스페인 Canary Islands(2005), 에콰도르 Galapagos Archipelago(2005),

할권 이원의 특별한 해역을 보호하기 위한 것으로 포함하고 있으나 그런 해역에 대한 개별적인 협약은 없다. 다만 특별민감해역은 지정된 구역의 가치에 대한 국제적 인식, 국제해사기구의 협약 및 유엔해양법협약의 보호 규정과 결합되어 있다.[100]

3. 지역수산관리기구(RFMOs)

지역수산관리협약은 지정된 구역이나 수산업에만 적용되는 것으로 일반적으로 지역수산관리기구(Regional Fisheries Management Organizations: RFMOs)[101]에서 수산자원의 관리와 보존에 집중하도록 하고 있다. 다수의 지역수산기구(Regional Fisheries Body: RFB)와 지역수산관리기구에도 불구하고, 공해 수산업의 관리는 완벽하게 이루어지지 않고 있으며, 참치와 참치유사 어종만을 전지구적 규모로 다루고 있다.[102] 따라서 이러한 문제는 최대한 빠른 시일내에 해결되어야만 한다. 물론 이것은 지역수산관리기구에 의해서만 해결될 수 있는 사안은 아니기에 전지구적인 해양보호구역 대표 네트워크 설정을 통한 각 국가와 국제기구의 역할과 이해관계자들의 적극적인 참여가 중요하다 하겠다.

그럼에도 불구하고 일부 협약은 지역수산관리기구가 보호와 과학적 연구를 위한 특별구역을 지정 또는 지정을 권고하거나 어족 보존을 위한 폐쇄구역을 지정하여, 구분된 공간에서 특정 활동을 금지하는 협약에 대한 선례(협약 당사국에만 해당)를 만들 것을 명백히 규정하고 있다.[103] 즉, 지역수산관리기구는 공해 해양보호구역을 지정한 이후에 당사국은 지역수산관리기구가 정당하

Baltic Sea area 주변(2005), 미국 Papahānaumokuākea Marine National Monument(2007) at http://www.imo.org/environment/mainframe.asp?topic_id=1357#list

100) *Ibid.*, pp.16-17.

101) 지역수산관리기구는 조약에 의해 설립된 기구로서 회원국에게 합법적으로 생태계 보존 및 관리 조치를 강제적으로 부과할 수 있는 권한을 가지고 있으며, 1995년 유엔공해어업이행협정과 유엔해양법협약에 의해 해양생물종에 대한 보존과 관리에 대해 책임을 가지고 있다.

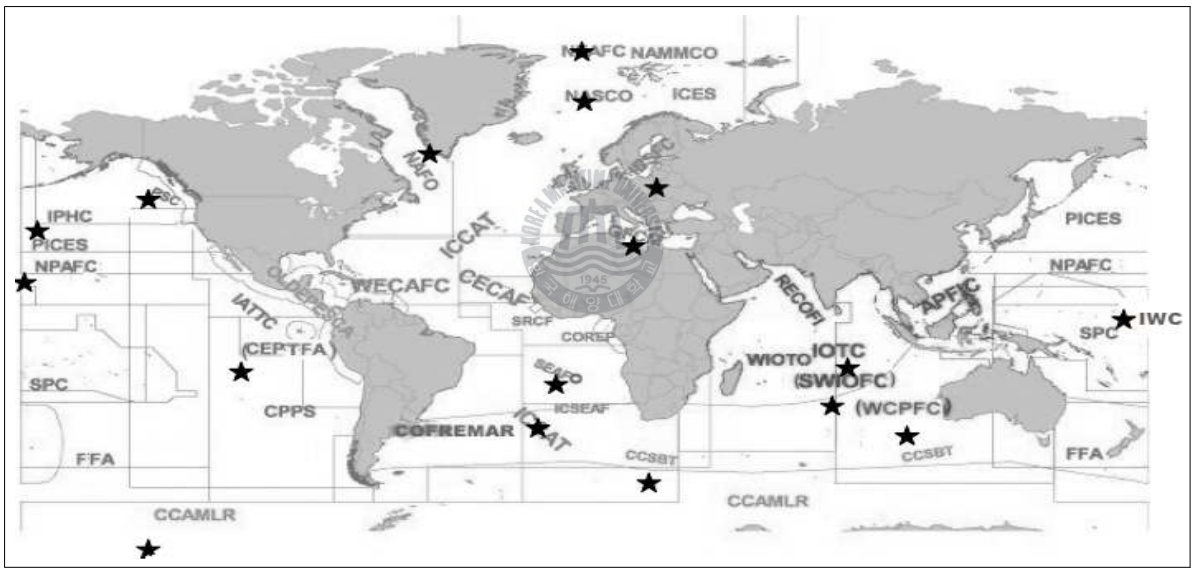
102) K.M. Gjerde and G. Kelleher, *op.cit.*, p.13.

103) *Ibid.*

게 지정한 보존 조치를 준수할 의무가 있는 바, 모든 당사국들은 제한을 받게 된다.[104] 몇몇 중요 지역수산관리기구들이 현재 어족자원협약에 요구되어 있는 바와 같이, 그 법과 적용범위에 생태계 기반의 관리와 생물다양성 보호가 포함되도록 개정 중에 있다.[105]

현재 국가관할권 이원의 해역을 포함하여 17개의 지역수산관리기구가 있다.[106](그림 3-1 참조) 그 중에서 남극해, 북서대서양, 북동대서양, 남동대서양 및 지중해 연안을 위한 5개의 지역수산관리기구만이 국가관할권 이원의 심해 어족의 관리를 포함해 그들의 적용 구역 내에서 대부분 혹은 모든 수산자원을 관리할 법적 권한을 지니고 있다.[107]

<그림 3-1> 지역수산관리기구 현황(2005년 기준)



★ : 지역수산관리기구

(출처: Patricia Lee Devaney, Regional Fisheries Management Organizations: Bringing Order to Disorder, 2005)

---

104) European Bureau for Conservation & Development, *Report of the Conference on Marine Biodiversity, Fisheries Management and Marine Protected Areas (MPAs)*, (IUCN & EBCD, 2005), p.10. (http://www.ebcd.org/News/Report%2018-1-2006%20final.pdf. 참조)

105) K.M. Gjerde and G. Kelleher, *op.cit.*, p.13.

106) Patricia Lee Devaney, "Regional Fisheries Management Organizations: Bringing Order to Disorder" in Lawrence Susskind and William Moomaw (eds.), *Papers on International Environmental Negotiation*, vol.14 (2005), p.4.

107) UNEP, "Ecosystems and Biodiversity in Deep Waters and High Seas", *UNEP Regional Seas Report and Studies*, no.178 (Switzerland: UNEP/ IUCN, 2006), p.37.

즉, 각각의 지역수산관리기구는 협정의 조건에 따라 그 책임의 범위가 다양하다. 일부 기구는 생태계 접근에 기초하여 대응방안을 개발할 의무가 있고(예, 남극해양생물자원보존협약[108]) 기타 기구는 비대상 어족 혹은 서식지와 관련하거나 자원에 관한 기타 문제에 관하여 무게를 두지 않고 보존 대상이 되는 수산자원을 관리하는 것에만 한정된 집중하고 있다.

그러나 여러 해역에서 경계왕래어족을 위한 관리기관이 부족한 상태이다. 이에 지역수산관리기구는 유엔공해어업이행협정과 남극해양생물자원보존협약[109] 발효에 따라 생태계 기반 접근법 및 사전예방적 접근법에 기초한 대책을 개발할 의무를 지고 있다.[110] 최근 서/중앙 태평양에 대한 고도회유성어족 및 남동부 대서양관련 협정들이 유엔공해어업이행협정의 생태계 기반 접근법 및 사전예방적 접근법을 반영하는 경향을 보이고 있다.

지역수산관리기구는 모든 구역은 아니지만 일부 구역(서/중앙 태평양)의 경계왕래어족 및 고도회유성어족 뿐만 아니라 공해의 어족을 보존하고 관리하는 제도를 개발해 왔다. 유엔공해어업이행협정하에서 지역수산관리기구들은 생태계 기반 접근법 및 사전예방적 접근법에 관련된 이행협정의 제5장과 제6장을 포함하여 유엔공해어업이행협정의 원칙에 기반을 둔 지리적 완화 한계 내에서 어족의 보존과 지속적인 활용을 해 왔다. 이에 많은 지역수산관리기구들이 특정 또는 모든 어족에 대해 어업을 금지하는 공해의 특정구역을 수립하여 해당 해역 내의 기타 종 및 생태시스템의 보호를 가져왔다. 물론 모든 지역수산관리기구들이 생물다양성 보호를 위해 어업 금지를 할 능력이

---

108) 남극해양생물자원보존협약 제2조 제3항. 이 협약이 적용되는 구역에서의 어떠한 어획이나 관련활동은 이 협약의 제 규정과 다음의 보존원칙에 따라 행하여져야 한다.
(a) 어획되는 자원에 대하여 그 규모가 당해 자원의 안정적인 보충을 확보하는 수준이하로 감소되는 것을 방지할 것, 이를 위하여 그 규모가 최대의 연 순증식량을 확보하는 수준에 가까운 수준이하로 저하되도록 허용되어서는 아니 된다.
(b) 남극 해양생물자원중 어획되는 자원, 그에 의존하는 자원 및 관계가 있는 자원간의 생태학적 관계를 유지할 것과 고갈된 자원에 대하여 그 규모를 상기 (a)항에 규정된 수준으로 회복시킬 것이다.
(c) 남극해양생물자원의 지속적 보존을 가능하게 하기 위하여 어획에 따른 직접 및 간접적 영향, 외래종의 도입이 미치는 영향, 연관활동이 해양생태계에 미치는 영향에 관하여 이용가능한 지식의 형편을 고려하여, 20년 또는 30년에 걸쳐 잠재적으로 회복될 수 없는 해양생태계에 있어서의 변화를 방지하거나 또는 변화 위험성을 최소화해야 한다.

109) 남극해양생물자원보존협약은 생태계 기반 접근법(ecosystem approach)의 하나의 모델로서 전체 남극 해양환경과 그 생태계의 자연 상태를 보호하기 위한 것이다.

110) UNEP, “Ecosystems and Biodiversity in Deep Waters and High Seas”, p.37.

나 위임을 받은 것은 아니다.[111]

기존의 지역수산관리기구(예: 북대서양수산기구, 북동대서양수산위원회)들의 경쟁력을 확대하고 보다 광범위한 환경보호 임무를 부여받은 새로운 지역수산관리기구(예, 남태평양지역수산관리기구)를 만들려는 프로세스가 진행 중이다. 그러나 현재의 지역수산관리기구는 어업 금지에 대하여 항구적이지 못하고 종종 특정 어업 장비 유형만을 통제하여 공해에 상당히 제한적인 보호만을 제공할 수 있다. 특히, 저층트롤어업 관리(예: 북대서양수산기구, 북동대서양수산위원회, 남동대서양수산기구, 그리고 지중해일반수산위원회)를 통해 해저의 종과 서식지를 지원하는 보호 활동이 가장 자주 일어난다. 반면 전미열대참치위원회(Inter-American Tropical Tuna Commission: IATTC)와 같은 일부 단일 종 지역수산관리기구들은 일시적으로 해역을 어족 보호를 위하여 선망 어선(purse seine vessels)에 의한 연승어업(long-line fishing)과 같은 활동들을 금지하고 있으며, 남극해양생물자원보존위원회는 년 주기 및 계절 주기의 어업 금지라는 일련의 보호 대책들을 실현하였다.[112] 종합하면 어업활동의 영향으로부터의 구역 보호를 수립하는 데 가용한 대책들은 거의 넓게 받아들여 지지 않으며, 공해에서의 수산 보호 및 관리에 대한 효과적인 전지구적 감독 기능은 결여되어 있는 상태이다.[113]

최근 공해의 보호와 관련하여 관련 기구 및 협약에 따른 조치사항을 보면 아래 표와 같다.

<표 3-3> 지리상 특정 공해의 보호 대책을 도입한 조치 요약

조치	현 대책
지역수산관리 기구들 (RFMOs)	▪ 남극해양 생물자원 보존위원회(CCAMLR): 다수의 종별로 정의된 폐쇄(2007년 및 2008년), 2개의 완전한 어업활동 폐쇄, CEMP 모니터링 사이트 1개, 그리고 구역 내 자망 및 트롤 금지

111) 현재의 폐쇄 조치들은 북대서양, 지중해, 그리고 남극해에 집중되어 있다.

112) C. Corrigan and F. Kershaw, *op.cit.*, p.13.

113) *Ibid.*, p.13; Lee A. Kimball, *op.cit.*, p.36.

수립중인 지역수산관리기구	▪ 지중해일반수산위원회(GFCM): 2005년 1000m 이상 모든 구역에서의 트롤 금지 및 2006년 저인망에 가까운 1000m 이하 구역 3개 추가 ▪ 북동대서양수산위원회(NEAFC): 중간 단계로 3년간 5개 저층트롤어업 폐쇄, 2009년까지 3개 저층트롤어업 폐쇄 ▪ 북서대서양수산기구(NAFO): 2007년부터 2010년까지 4개 저층트롤어업(bottom fishing) 폐쇄, 2007년 산호 보호구역에 해저 장비 금지 ▪ 남동대서양수산관리기구(SEAFO, South-east Atlantic Fisheries Organization): 2007~2010년 동안 모든 어업 폐쇄(10개) ▪ 남태평양지역수산관리기구(South Pacific RFMO): 예비적인 트롤 제한

(출처: C. Corrigan and F. Kershaw, Working Toward HSMPA, 2008)

국제적 해상운송, 포경활동, 어업활동 및 광업활동은 국제법에서 상세하게 다루고 있다. 수산어업과 관련해서는 전지구적 및 지역적 협약이 존재하지만 많은 중요한 차이가 있다. 지역수산관리기구는 어업활동이 발생하고 있는 특정 공해에서 아직 확립되지 않았기 때문에 합의된 보존 및 관리 조치가 이루어지지 않는다. 더욱이 일부 지역수산관리기구에서 채택한 조치들은 광역 생태계 기반 접근법을 아직 반영하고 있지 않고 특정한 종에 대해서만 다루고 있는 실정이다.

수산 관리에 생태계 기반 접근법을 취하기 위해서는 보호목적의 해양보호구역 수립을 포함하여 여러 지역수산관리기구 임무의 확대가 필요할 것이라고 주장되었다.[114] 예를 들어 지역수산관리기구들은 남극에서처럼 공해 해양보호구역 대책과 모든 관련 지역수산관리기구간 지역 차원의 협조 확보수단으로 특정 조항을 규정할 수 있다. 환경보호에 관한 남극조약의정서 제6조는 당사국들은 남극조약 구역에서 활동을 계획하고 수행함에 있어 상호 협력을 해야 한다고 규정하고 있으며, 6가지 사항에 대해서 협력 의무를 명시하고

114) C. Corrigan and F. Kershaw, *op.cit.*, p.36.

있다.[115]

유엔환경계획 총회 결의(59/25)의 제56항[116]에 요청된 유엔환경계획 지역해 총회와 같은 기타 지역기구와 지역수산관리기구간의 협력 및 협조는 이를 활성화하는 데 도움이 될 수 있다.[117]

지역수산관리기구 역량 증대의 시도 사례는 중/서태평양의 배타적 경제수역으로 둘러싸인 국제 해역 3곳을 완전히 보호하려는 그린피스의 현 캠페인으로 나타난다. 이들 '도넛 구멍(donut holes)'은 근접 배타적 경제수역 내에서 종종 파괴적인 어업을 하고 불법, 비보고, 비규제 어업(Illegal, Unreported and Unregulated: IUU)[118]에 참여하는 여러 나라의 선단에 의해 심각하게 남획되었다. 그린피스는 중서부태평양수산위원회(the West and Central Pacific Fisheries Commission: WCPFC)에게 관리 하에 있는 세 구역의 모든 어업을 폐쇄할 것을 요청하였고 남태평양지역수산관리기구(the South Pacific Regional Fisheries Management Organization: SPRFMO)의 북쪽 경계를 이 구역을 포함하여 확대할 것을 제안하였다. 일단 발효되면, 남태평양지역수산관리기구는 이들 구역을 공해 해양보호구역으로 지정하고 인간 활동에 대한 제한을 할 것이다. 만일 성공한다면, 이들 공해 해양보호구역은 처음으로 해양 구역의 완전한 보호를 제공하게 될 것이며, 결과적으로 종(중요한 참치의

115) 환경보호에 관한 남극조약의정서 제6조 제1항의 가. 남극환경 및 이에 종속되고 연관된 생태계의 보호에 관하여 과학적. 기술적 및 교육적 가치가 있는 협력계획의 촉진
나. 환경영향평가를 준비중인 다른 당사국에 대한 적절한 원조의 제공
다. 다른 당사국이 요청하는 경우 잠재적 환경위험에 관한 정보 제공 및 남극환경 또는 이에 종속되고 연관된 생태계를 손상시킬 수 있는 사고의 영양을 최소화하기 위한 원조의 제공
라. 기지가 특정지역에 과도하게 집중됨으로써 발생하는 누적적 영향을 피할 수 있도록 기지 및 기타 시설 예정지의 선택과 관련한 다른 당사국과의 협의
마. 적절한 경우 공동탐사의 수행과 기지 및 그 밖의 시설의 공동사용
바. 남극조약 협의당사국회의에서 합의되는 조치의 수행

116) UNGA Res. 59/25, para.56. "Encourages States to develop ocean policies and mechanisms on integrated management, including at the subregional and regional levels, and also including assistance to developing States in accomplishing these objectives, as well as by promoting improved cooperation between regional fisheries management organizations and other regional entities, such as the United Nations Environment Programme regional seas programmes and conventions." UNGA Res.

117) Lee A. Kimball, *op.cit.,* p.19.

118) 불법, 비보고, 비규제 어업에 따른 수산물 및 수산가공품에 대한 수입금지에 관한 규정을 EU가 지난 2008년 9월 29일 통과시켰으며, 2010년 1월 1일부터 시행할 계획이다. 이에 따라 우리나라에서도 합법적 어획 및 방법적인 측면에서 방안을 모색할 필요가 있다.

산란 및 회유 경로를 포함한 서식지 및 커뮤니티 제공) 그리고 해산 생태시스템을 보호할 수 있을 것이다.[119] 지역수산관리기구에 의한 특정 해역의 제한 사례는 다음과 같다. 해저 생태계를 보호하기 위해서 남극해양생물자원보존위원회는 특정 저서성 어장(demersal fisheries)에서 기선저인망어업 사용을 금지했다. 그리고 2004년 11월, 해저 서식지를 보호하기 위해서 북대서양 수산기구는 3년 동안 기선저인망어업 및 기타 해저 어업 유형을 할 수 없도록 공해의 해령 및 5개의 해산을 폐쇄했다.[120]

이와 관련하여 지역의 해양을 보호, 보존 및 관리하기 위한 대책은 다음과 같다. 1) 지역수산관리기구의 설립 목적의 이행을 위한 세부 하위 기구를 조직하여 특정 장구 유형을 사용하거나 금지, 특정 깊이에서 어업 제한같은 제한적인 내용으로서 특정 어업활동 유형에 대해서만 특정 해역을 보호할 수 있는 방안 마련이 필요하고, 2) 지역수산관리기구에 유효한 보존 대책으로 폐쇄 구역 및 기간설정(영구적 혹은 일시적으로 어업활동 금지 구역 또는 특별 대상 어종이든 모든 대상 어종이든 간에 금지 구역으로 지정된 구역)이 필요하며, 3) 남극해양생물자원보존위원회같은 일부 지역수산관리기구는 보호 및 과학 연구를 위한 특별 구역 지정을 더 명확하게 규정[121]할 필요가 있다.

따라서 지역수산관리기구에 특정 종과 서식지 보호뿐만 아니라 보다 넓은 권한을 부여함으로서 지역의 공해까지 포괄적으로 관리할 수 있는 제도를 마련할 필요가 있다. 지중해 생물다양성 및 특별보호구역에 관한 의정서에 의한 지중해에 공해를 포함한 해양보호구역 설정이 그 예이다.

4. 세계자연보호기금(WWF)

세계자연보호기금(World Wide Fund for Nature: WWF)[122]은 일반적으로

119) C. Corrigan and F. Kershaw, *op.cit.,* p.36.

120) Lee A. Kimball, *op.cit.,* p.25. (참조: www.neafc.org.)

121) 남극해양생물자원보존협약 제9조 제2항 (g) "보호 및 과학적 연구를 위한 특별구역을 포함하여 과학적 연구 또는 보존을 위한 구역, 구역 및 소구역의 어업 및 금어를 지정하는 것"

122) 세계자연보호기금(WWF)은 1961년 세계야생동물기금(World Wildlife Fund)으로 설립되어 1986

는 해양보호구역, 특별하게는 현재 공해에 살고 있는 생물자원, 천연자원, 그리고 이들의 위협에 대한 조사 및 여러 가지 공해 해양보호구역에 대해 논의하고 지정, 관리하는 다수의 포럼에 대해 공동으로 지원하고 있다.[123] 즉, 공해 해양보호구역이나 근해 해양보호구역과 관련하여 국제해사기구의 특별민감해역, 국제포경위원회의 고래보호구역, 북동대서양 해양환경보호협약의 서식지 보호, 국제해양탐사위원회, EU 및 다른 여러 지역 어업위원회의 보호구역을 포함한 지원을 하여왔다.

세계자연보호기금은 '2010년까지 전 세계 해양의 10%를 대표 생태 해양보호구역으로 효과적으로 관리하는 네트워크를 구성, 시행'하는 것을 운용목표로 두고 있다. 세계자연보호기금의 이러한 운용 목표에 있어 공해 해양보호구역의 포함이 적절한지에 대한 판단을 위해 각종 정보의 비교분석을 하고 있다.

세계자연보호기금의 운용 목표에서 핵심적인 단어는 '효과적인 관리', '생태대표', 그리고 '네트워크'이다. 이 세 단어가 공해 해양보호구역에 대한 논의와 연관을 가지고 있다.

국가관할권 이원의 해역에 있어서 생태계와 종에 관한 데이터는 여전히 부족하기에 연구 기관과 금융 기관은 식별된 데이터 차이를 극복하기 위해 협력해야 한다.[124]

세계자연보호기금은 전지구적 해양보호구역의 설정에 관하여 보호구역 상태를 확립, 관리, 실행에 옮기기까지 정치적 의지, 법적 보안 및 이해당사자 간의 지지가 필요하고, 특히 공해에서 이해당사자의 지원이 합법적인 이용자의 권리를 존중해주는 것으로서 안전을 유지될 수 있음을 제시했다.[125] 또한, 세계자연보호기금은 공해에 시험적(pilot) 해양보호구역의 지정을 촉진하는

년에 현재의 명칭으로 변경되었고, 2009년도 기준 5대륙 90개 이상의 나라에서 900만 명 이상의 회원이 활동하고 있다.

123) 세계자연보호기금은 국제해사기구(IMO), 국제포경규제협약(ICRW), 북동대서양 해양환경보호협약(OSPAR), 국제해양탐사위원회(ICES), 유엔해양법협약(UNCLOS), 남극해양생물자원보존협약(CCAMLR) 등에 지원하고 있다.

124) Convention of Biological Diversity, *op.cit.*, p.3.

125) K.M. Gjerde, *op.cit.*, p.523; Simon J. Cripps & Sabine Christiansen, "A Strategic Approach to Protecting Areas on the High Seas", in H. Thiel & J.A. Koslow (eds.), *op.cit.*, p.113.

협의 과정을 2003년 개최된 제4차 유엔의 해양 및 해양법에 관한 특별공개비공식협의회시에 요청했었다.[126]

제2절 주요 국제회의 동향 분석

1. 유엔환경개발회의의 Agenda 21

1992년 유엔환경개발회의에서 채택된 Agenda 21은 공해 해양보호구역 설정 가능성을 인정한 가장 중요한 협의사항이라 할 수 있다. Agenda 21은 40개의 장으로 나누어서 기술되어 있다.

유엔해양법협약 제192조에 규정된 해양환경의 보호 및 보존에 관한 일반의무는 Agenda 21의 제17장에서 더욱 발전되었다.[127] 제17장은 '폐쇄해 및 반폐쇄해와 연안 구역을 포함하는, 모든 종류의 해양의 보호와 그 생물자원의 보호, 합리적인 이용 및 개발'을 다루고 있다. 특히, 제17장의 단락 제17.22항에서 각국은 "유엔해양법협약의 조항들에 따라 해양환경을 보호 및 보존하고 해양환경의 파괴를 예방, 감소, 통제하기 위한 정책, 우선순위 및 자원에 따라 그 생존 및 번식 능력의 유지 및 향상시킬 것을 권고 받는다"[128]라고 기술되어 있다.

제17.21항은 해양환경 보호를 위해서는 반응적 접근법보다는 사전예방적 접근법이 더 요구된다는 것을 강조하고 있으며, 해양환경의 보호 및 보존을 위한 의무를 이행함에 있어 제17.30항은 "국가가 개별적, 양자적, 지역적 및 다국적으로 활동하여 국제해사기구의 제도 및 기타 관련 국제기구의 제도 안

126) T. Scovazzi, "Marine Protected Areas on the High Seas: Some Legal and Policy Considerations", *The International Journal of Marine, and Coastal Law*, vol.19, no.1 (2004), p.3.

127) Robin Warner, *op.cit.*, p.156; Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, UN Doc. A/Conf.151/26 (Vol. II).

128) Agenda 21, Chapter 17, para.17.22 "States, in accordance with the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea on protection and preservation of the marine environment, commit themselves, in accordance with their policies, priorities and resources, to prevent, reduce and control degradation of the marine environment so as to maintain and improve its life-support and productive capacities."

에서 해양환경 파괴에 대처하기 위한 추가적인 조치의 필요성에 대한 평가를 할 것"[129]을 명시하고 있다.

선박 운항과 관련하여 제17.30항(a)(iv)에서 "국제해사기구가 지정한 특별민감해역에 대하여 선박으로 인해 발생한 오염의 수준을 평가하고, 이러한 해양보호구역 내에 적용 가능한 조치를 취함으로서 일반적으로 통용되는 국제규정에 합치되도록 한다"[130]라고 각국에 권고하고 있다. 여기서 조치는 특별민감해역의 제약을 받지 않는다. 특별민감해역은 국가의 주권 영역 내에서 국제해사기구에 의해 지정되기도 하지만 국가관할권 이원의 해역에서도 가능하다.

그리고 제17장의 주요 단락 중의 하나는 연안 해역의 통합 관리 및 지속가능한 개발을 다루고 있으며, 연안국가들이 '… 보호구역의 지정 및 관리를 … 포함하여 … 국가관할권 하의 해양 어족들의 생물다양성과 생산성을 유지할 조치"를 취할 것을 요구하고 있다.[131]

Agenda 21은 국가관할권 이원의 해역에서 협력을 요구하고 있는 바, 제17.46항은 국가들이 멸종위기에 처한 어족의 보호, 복원과 서식지 및 기타 생태학적으로 중요한 구역에 대한 공해 해양생물자원의 보존을 요구하고 있다. 또한, Agenda 21은 국가들이 지속가능한 개발을 하기 위한 유용한 지침서로 인정받고 있으며, 이에 해양보호구역은 연안 및 공해 해양환경 보호에 있어 필수적인 것으로 인식되고 있고, 더불어 Agenda 21이 모든 당사국들 간의 협의인 만큼 공해에서의 해양보호구역 설정을 제한할 수 있는 것은 없다.[132]

현재 해양환경 보호와 해양보호구역의 설정은 현행 국제환경법의 가장 중

---

129) Agenda 21, Chapter 17, para.17.30 "States, acting individually, bilaterally, regionally or multilaterally and within the framework of IMO and other relevant international organizations, whether subregional, regional or global, as appropriate, should assess the need for additional measures to address degradation of the marine environment."

130) Agenda 21, Chapter 17, para.17.30(a)(iv) "Assessing the state of pollution caused by ships in particularly sensitive areas identified by IMO and taking action to implement applicable measures, where necessary, within such areas to ensure compliance with generally accepted international regulations."

131) Agenda 21, Chapter 17, para.17.7

132) WWF/IUCN, *The status of natural resources on the high-seas* (WWF/IUCN, Gland, Switzerland, 2001), p.83.

요한 측면의 하나인 지속가능한 발전이라는 개념과 관련이 있다. 따라서 Agenda 21은 공해뿐만 아니라 국가관할권 영역에 속한 서식지와 기타 생물학적으로 민감한 영역들을 보존하며, 멸종위기에 처한 해양생물 종들을 보호하고 복원시키는 것이 중요함을 강조하고 있다.[133] 그리고 제17.46항(f)에서 각국은 공해 해양생태계 보호, 보존 및 지속적인 이용을 위해 기타 생태민감구역(ecologically sensitive areas), 서식지 보존 등의 조치를 취하도록 하고 있다.

국가관할권 내의 해양생물 보호, 보존 및 지속적인 이용에 관한 내용을 담고 있는 제17장의 프로그램 영역 D에서[134] 해양보호구역의 설정은 관리 활동으로 간주된다. 제17.86항은 "협약 당사국은 해양생물다양성과 그 생산성 그리고 다른 중요 서식지를 보여줌으로서 해양생태계를 파악하고 이들 구역에 대해 보호구역의 지정 등을 통해 필요한 제한 조치를 제공해야 한다"[135] 고 명시하고 있다.

따라서 각국은 국가관할권 이내와 이원의 해양환경을 체계적으로 관찰하고 과학조사의 수행을 촉진할 필요가 있다.

그리고 제17장의 프로그램 영역 F는[136] 해양 문제에 대한 전지구적 및 지역적 협력 강화에 대한 내용을 담고 있다. 제17.115항은 유엔체제 내외에서 해양 문제와 관련하여 대처 능력을 갖추고 있는 각국 정부와 각 지역 및 국제기구간의 협력 강화 필요성을 나타내고 있다. 나아가 제17.118항은 국제 환경 문제를 다루는 환경 조치는 국제 합의를 바탕으로 이루어져야 한다는 것을 보여주고 있다. 공해 해양보호구역 설정을 위해서는 국제해사기구나 국제

133) Agenda 21, Chapter 17, para.17.46,(e),(f) "States commit themselves to the conservation and the sustainable use of marine living resources on the high seas. To this end, itis necessary to: (...) e) Protect and restore marine species ; f) Preserve habitats and other ecologically sensitive areas."

134) Program D : Sustainable use and conservation of marine living resources under national jurisdiction.

135) Agenda 21, Chapter 17, para.17.86 "States should identify marine ecosystems exhibiting high levels of biodiversity and productivity and other critical habitat areas and should provide necessary limitations on use in these areas, through, inter alia, designation of protected areas."

136) Program F : Strengthening international, including regional, cooperation and coordination.

해저기구와 같은 공해 해양문제담당 국제기구 및 각 지역 기관간의 협력이 필수적이다.[137]

2. 유엔총회(UNGA)

국가관할권 이원의 해역에서 취약하고 위협을 받고 있는 해양생태계 및 서식지에 관하여 2002년 이후 각종 국제회의에서 논의되기 시작하였는바, 2003년과 2004년 해양 및 해양법에 관한 유엔총회 결의는 '... 사전예방적 조치 적용을 포함해 과학적 지식에 근거해서 국가관할권 이원의 해역에서 취약하고 위협을 받고 있는 해양생태계 및 해양생물다양성에 대한 위협과 위험을 어떻게 좀 더 잘 처리할 것인지 또는 현재의 조약 및 기타 관련 협약들이, 국제법 특히, 유엔해양법협약과 관리에 관한 통합된 생태계 기반 접근법과 어떻게 일치하여 이용될 수 있는지에 관한 연구 ....'[138]와 같은 의무에 따라 전지구적 및 지역의 관련 기관을 초청했다.

또한, 유엔총회는 국가 및 국제기구에게 '... 국제법에 따라, 해산, 냉수성 산호초, 열수분출구를 포함한 해양생물다양성 및 해양생태계에 악영향을 미치는 파괴적인 관행을 건의할 긴급대책 마련 ....'[139]을 요청하였다.

3. 생물다양성협약 당사국 총회(CBD COP)

2004년 제7차 생물다양성협약 당사국 총회(CBD COP7) 결의 VII/5의 제29항과 제30항[140]은 국가관할권 이원의 해역에서 생물다양성에 위험성이 증가

137) Robin Warner, *op.cit.*, pp.157-158.

138) UNGA Res. 58/240, para.52 (23 December 2003).

139) UNGA Res. 59/24, para.70 (17 November 2004).

140) UNEP/CBD/COP/DEC/VII/5(2004). 제29항 "Notes that there are increasing risks to biodiversity in marine areas beyond national jurisdiction and that marine and coastal protected areas are extremely deficient in purpose, numbers and coverage in these areas."
제30항: "Agrees that there is an urgent need for international cooperation and action to improve conservation and sustainable use of biodiversity in marine areas beyond the limits of national jurisdiction, including the establishment of further marine protected areas

하고 있고 해양 및 연안 보호구역이 목적, 범위 부분에서 매우 부족하다고 명시하였다. 당사국 총회는 국가관할권 이원의 해역에 대해서 국제법에 부합하고 해산, 냉수성 산호초, 열수분출구, 기타 취약한 생태계를 포함하여 과학적 정보에 기반을 둔 해양보호구역을 통해 공해에 해양생물다양성의 보호, 보존 및 환경 친화적인 이용을 향상시킬 국제적인 협력과 조치의 긴박한 필요가 있다는 점에 동의하였다.

그리고 결의 VII/5의 제61항은 당사국 총회가 해양 관련 법제도를 국가관할권 이원의 해역에서 조치를 할 수 있도록 필요한 법적 체계를 제공하고, 사무총장이 향후 국가관할권 이원의 해역에 해양보호구역의 확립과 효과적인 관리를 위한 적절한 방식을 규명할 수 있도록 유엔총회의 업무를 지원하도록 승인했다.

이밖에도 결의 VII/28은 당사국 총회가 해양보호구역에 관한 워킹 프로그램을 채택하였고, 보호구역에 관한 실무작업반을 설치하도록 명시하였다. 본 프로그램의 전체적인 목표는 2010년까지 육지를, 2012년까지 해양 구역을 포괄적이고 효과적으로 관리하고, 생태학적으로 대표할 만한 국가적이고 지역적인 해양보호구역 시스템을 확립하는 것이다.[141] 그 중 글로벌 네트워크는 당사국 총회의 세 가지 목표와 현재의 생물다양성 손실 비율을 줄이고자 하는 2010년 목표를 달성하는 데 기여할 것이다. 이 워킹 프로그램의 목적은 당사국이 다른 당사국 및 관련 파트너와 유엔의 해양 및 해양법에 관한 특별 공개비공식협의회를 통해 서로 협력하여 국가관할권 이원의 해역에 관하여 유엔해양법협약을 포함한 국제법에 부합하고, 과학적 정보에 기반한 보호구역을 지정 및 관리하는 것이다.

그리고 결의 VII/28의 제29항 (a)[142]은 당사국 총회의 실무작업반이 국가관

---

consistent with international law, and based on scientific information, including areas such as seamounts, hydrothermal vents, coldwater corals and other vulnerable ecosystems."

141) UNEP/CBD/COP/DEC/VII/28(2004). 제18항 "Adopts the programme of work on protected areas annexed to the present decision with the objective of the establishment and maintenance by 2010 for terrestrial and by 2012 for marine areas of comprehensive, effectively managed, and ecologically representative national and regional systems of protected areas that collectively, inter alia through a global network4/ contribute to achieving the three objectives of the Convention and the 2010 target to significantly reduce the current rate of biodiversity loss."

할권 이원의 해역에 대해서 유엔해양법협약을 포함한 국제법에 부합하고 과학적 정보에 기반하여 해양보호구역을 설정할 수 있도록 협력 방안을 모색해야 한다고 제안하였다.

이러한 당사국 총회의 결정은 별개의 것이 아니라 다른 많은 국제 포럼 및 지역 포럼에서 국가관할권의 이원의 공해에서 생물다양성의 보호, 보존과 환경 친화적 이용 문제에 대해서 논의되었다.[143]

위에서 검토된 당사국 총회의 모든 결정들과 유엔총회 및 유엔의 해양 및 해양법에 관한 특별공개비공식협의회의 결정들은 해양보호구역에 대한 필요가 국가관할권 이원의 해역에서 국제법에 부합하고 과학적 정보에 의존하여 확립되어야 한다는 것을 규명하고 있다. 이를 감안하여 실무작업반을 지원하기 위해 사무총장은 두 가지의 연구를 수행하게 하였다. 이 연구는 유럽연합의 자금 지원을 받고 공해 생물다양성의 과학적 정보 연구(UNEP/CBD/WG-PA/INF/1)[144]와 공해에 해양보호구역 설정의 법적 측면에 대한 연구(UNEP/CBD/WG-PA/INF/2)[145]를 포함하였다. 전자의 연구는 전문가검토(peer review) 과정의 일부로써 각 국가에서 취합한 논평들을 취합하였고, 후자의 연구는 유엔해양법협약, 유엔식량농업기구, 유엔환경계획 및 생물다양성협약의 사무국의 검토를 거쳐 제공된 것이다.

해양 및 연안보호구역(Marine and Coastal Protected Areas: MCPA)에 관한 특별기술전문가그룹의 2003년 보고서는 해양 및 연안보호구역에 대한 이용가능한 정보가 부적합하고 오래된 것이라는 결론을 내렸다.[146] 제7차 생물

142) UNEP/CBD/COP/DEC/VII/28(2004). 제29항 (a) “To explore options for cooperation for the establishment of marine protected areas in marine areas beyond the limits of national jurisdiction, consistent with international law, including the United Nations Convention on the Law of the Sea, and based on scientific information.”

143) 제59차 유엔총회, 제4차와 제5차 유엔의 해양 및 해양법에 관한 특별공개비공식협의회(UNICPOLOS), 수산위원회(COFI)의 제26차 세션, 경계왕래어족과 고도회유성어족에 관한 비공식 협의회, 제3차 세계자연보존총회(World Conservation Congress), 세계보호구역회의(World Parks Congress) 등

144) http://www.cbd.int/doc/meetings/pa/pawg-01/information/pawg-01-inf-01-en.pdf (검색일자: 2009.12.31)

145) http://www.cbd.int/doc/meetings/pa/pawg-01/information/pawg-01-inf-02-en.pdf (검색일자: 2009.12.31)

146) CBD, *Summary Report of the Current Status of the Global Marine Protected Area Network*

다양성협약 당사국 총회의 결의 VII/5의 제38항[147]에서 유엔환경계획 세계환경보전 모니터링센터(UNEP-WCMC)가 관련 기구와 협력하여 결의 VII/5 부록 III에 제시된 기준과 해양 및 연안 보호구역에 관한 정보를 제공하고 업데이트 할 것을 요구하였다.

이러한 요구에 대한 대응의 일부로 유엔환경계획 세계 환경보전 모니터링 센터, 세계자연보호기금과 브리티시 콜롬비아대학 수산센터(the University of British Columbia Fisheries Centre)의 Sea Around Us Project(UBC-FC)는 세계자연보전연맹 세계보호구역위원회의 지원을 받아 세계보호구역데이터베이스(World Database on Marine Protected Areas: WDPA)에 있는 해양 및 연안보호구역 데이터를 업데이트 하였다. 이 결과 전지구적 해양보호구역의 데이터베이스가 확립되었다. 이 데이터베이스는 해양 중심의 정보가 저장되도록 재구축 되었고, 결의 VII/5의 부록 III의 일부 제안을 다루고 있다.[148]

2005년, 캐나다 오타와에서 열린 전문가 워크숍에서 기존의 생태학적 기준 및 생물지리학적 분류 시스템을 검토 및 평가하였고, 국가관할권 이원의 해역에서 잠재적 해양보호구역을 확인하는 데 사용 가능한 일련의 과학적으로 엄격한 생태학적 기준을 개발하였다.

2006년, 제8차 생물다양성협약 당사국 총회에서 당사국들은 과학적 및 기술적 정보를 제공하고 해양생물물리학적 분산에 대해 조언하며 생태계 기반 접근법 및 사전예방적 접근법을 제안하였다. 결과적으로, 해양보호구역 대표 네트워크 수립을 위한 지침뿐만 아니라 보호가 필요한 구역을 수립하기 위한 생물다양성협약 기준이 개발되었다.

2007년 1월, 국가관할권 이원의 해역에 대한 생물물리학적 분류 시스템에 관한 워크샵이 멕시코시티에서 개최되었다. 이 워크샵에서 공해의 분류 시스

---

and of Progress Monitoring Capabilities, UNEP/CBD/COP/8/INF/4(2006), p.2.

147) UNEP/CBD/COP/DEC/VII/5(2004). 제38항 "Invites the World Conservation Monitoring Centre of the United Nations Environment Programme, in collaboration with relevant organizations and authorities, to provide and maintain up-todate information on marine and coastal protected areas, in line with the proposed categories for inventory and contextual information set out in annex III below, to provide a basis for the assessment work under the Convention."

148) *Ibid.*

템을 위한 기준이 기존의 넓은 범위의 분류시스템 상에 잠정지도와 함께 개발되었고, 향후 작업을 위한 권고안이 만들어졌다.[149]

2007년 10월, 아조레스(Azores)의 후속 워크샵에서 공해 및 심해 서식지에 관한 대표 해양보호구역 네트워크 개발을 위한 지침과 생태학적 및 생물학적으로 중요한 구역을 확인하는 일련의 과학적 기준이 수집되었고, 이는 2008년 당사국 총회에서 채택되었다. 여기서 '생태학적 일관성(ecological coherence)'[150]을 확보하는 데 핵심이라고 생각되는 기준은 다음과 같이 고려되었다. 생태학적 및 생물물리학적으로 중요한 구역(Ecologically and Biologically Significant Areas: EBSAs), 대표성, 연결성, 복제성, 그리고 적절성/생존성이다. 국가관할권 이원의 해역에 대한 해양보호구역 네트워크 설계를 위하여 초기에 4단계가 제안되었다. 1) 생태학적 및 생물물리학적으로 중요한 구역의 초기 세트의 과학적 확인, 2) 생물지리학적, 서식지, 그리고 커뮤니티 분류 시스템의 선정, 3) 네트워크에 포함시킬 사이트를 확인하기 위하여 1, 2단계에 정성적 및 정량적 기법을 반복 사용, 4) 선정된 구역들의 적절성 및 생존성 평가

이들 기준과 지침들은 생물다양성을 대표하는 구역뿐만 아니라 생태학적 및 생물학적 중요성에 따라 공해 해양보호구역을 확인하는 과학적 근거를 포함하고 있다. 이 기준과 지침은 공해 해양보호구역을 계획하고 실현하는 중요한 자료로 제공된다.

2008년 2월, 생물다양성협약의 제13차 과학기술자문위원회 회의는 공해 해양보호구역을 지원하기 위해서 분명한 법적 위임이 필요함을 강조하였다.[151] 이러한 위임에는 어업활동, 선박 수송, 그리고 광업 등 여러 섹터 접근방법이 필요할 수 있으며, 필요한 비용을 확보할 수 있는 기회를 제공할 뿐만 아니라 메커니즘을 구현하는 기초를 제공할 잠재성이 있다.

2008년, 세계자연보전총회는 공해 관리의 10대 원칙[152]을 발표하여 국제적

149) UNEP-WCMC, *National and Regional Networks of Marine Protected Areas: A Review of Progress*, p.105.

150) 북동대서양 해양환경보호협약(OSPAR)과 발트해 해양환경보호협약(HELCOM)의 네트워크 발의에서 채택된 용어이다.

151) C. Corrigan and F. Kershaw, *op.cit.*, p.9.

협력, 투명한 의사결정, 그리고 정보의 대중 공개 등의 필요성뿐만 아니라 생태시스템의 중요성과 신중한 접근방법에 대한 합의를 도출하였다.[153] 또한, 공해 보호에 관한 유엔환경계획 세계 환경보전 모니터링센터는 2008년 5월 제9차 생물다양성협약 당사국 총회에서 결정된 기준에 따라 보호가 필요한 공해를 위한 기존 제안들을 최근 분석하였다.

관련 국제적인 노력이 전체 공해 해양생태시스템을 보호하기 위한 해양 부분의 우선순위 결정에서부터 단일 종이나 종의 그룹을 보호하기 위하여 설계된 구역에 이르기까지 여러 목적과 규모로 수행되고 있다. 약 32개 구역을 대상으로 맵핑한 결과, 확인된 높은 우선순위 구역은 북-중부 및 남서 대서양, 남서 태평양, 그리고 남극해의 로스해(Ross Sea)로 이들 해역에서 시범적인 공해 해양보호구역을 시기적절하게 지정하는 것이 세계 해양의 보호, 보존과 지속가능한 관리를 획득하는 데 있어 중요한 단계이다.[154]

4. 지속가능발전 세계정상회의(WSSD)

2002년 지속가능발전 세계정상회의는 다수의 특정 목표 및 목적을 성취하고, 특히 2010년까지 생물다양성의 손실 비율을 줄이고 생태계 기반 접근법의 적용을 2010년까지 권고하고 또한 2012년까지 해양보호구역의 대표 네트워크 구축을 위해 세계 지도자들과 함께 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDG)를 보완하였다. 각국 정상들은 생태계 기반 접근법을 개발·촉진하고 파괴적인 어업 관행을 제거하고 건전한 의사결정을 지원하기 위하여 해안 및 연안 생태계의 과학적 이해와 평가를 향상시키고 '국가관할권 이내와 이원의 중요한 해양 및 연안에 대한 모든 생산성과 생물다

152) 1) Conditional freedom of activity on the high seas, 2) Protection and Preservation of the marine environment, 3) International Cooperation, 4) Science-based approach to management, 5) Public availability of information, 6) Transparent and open decision making processes, 7) Precautionary Approach, 8) Ecosystem approach, 9) Sustainable and equitable use, 10) Responsibility of States as stewards of the global marine environment.

153) http://www.iucn.org/congress_08/live/topics_marine.cfm (검색일자: 2009.10.10)

154) UNEP-WCMC, *State of the world's protected areas: an annual review of global conservation progress*, p.27.

양성을 유지관리' 하는데 동의했다.[155]

따라서 지속가능발전 세계정상회의는 '2012년까지 대표 네트워크를 포함하여 국제법에 일치하고 과학적 정보에 근거하는 해양보호구역의 수립'을 요청하였다. 이 목표에 도달하는 수단으로서, 공해 해양보호구역의 중요성을 인식하여 세계보호구역회의는 2003년 5가지 과학적으로 중요한 전지구적인 대표 공해 해양보호구역을 2008년까지 수립하는 데 동의하였다. 목표는 생물다양성협약의 보호구역에 대한 작업 프로그램에 반영되었으며, 특히 세계자연보호연맹의 '10개년 공해 해양보호구역 전략'(Ten Year Plan HSMPA Strategy, 2004)과 북동대서양 해양환경 보호를 위한 '해양환경보호협약 위원회'와 같은 기타 전지구적 및 지역적 주체의 작업 프로그램에 통합되었다.[156]

5. 유엔의 해양 및 해양법에 관한 특별공개비공식협의회 (UNICPOLOS)

유엔의 해양 및 해양법에 관한 특별공개비공식협의회(United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea: UNICPOLOS)는 공해 해양보호구역 전략의 일원화된 정책구조를 위해, 국제적 행동과 합의를 추진하기 위해, 기관간 및 정부간의 조정 및 협력을 촉진하기 위해 그리고 전지구적인 정보교환과 정보접근을 권고하기 위해 특히 유용한 포럼이다.

유엔의 해양 및 해양법에 관한 특별공개비공식협의회는 해양에 대한 급박한 이슈에 대해 비공식 논의를 위한 협의체로 1999년 유엔총회에서 결정되었고, 2000년부터 첫 협의가 시작되었다.[157] 유엔의 해양 및 해양법에 관한 특별공개비공식협의회는 국가, 국제기구, 비정부기구 및 기타 기관이 이슈에 대해 연구하고 견해를 교환하며, 여기서 제기된 이슈에 대한 대응방안 또는 조

155) UNEP, "Ecosystems and Biodiversity in Deep Waters and High Seas", p.41.

156) C. Corrigan and F. Kershaw, *op.cit.*, p.9.

157) 해양생물다양성 보존을 위한 공해 다수 이용 해양보호구역의 필요성은 1999년초 열린 유엔지속개발위원회(UN Commission on Sustainable Development, UNCSD) 제7차 회의와 2000년 6월의 유엔의 해양 및 해양법에 관한 특별공개비공식협의회(UNICPOLOS) 개최 회의에서 호주 대표단을 통해 알려지게 되었다.

치를 논의한다. 당시에 유엔의 해양 및 해양법에 관한 특별공개비공식협의회는 공해의 생물다양성 및 해양자원에 대한 우리의 지식은 제한적이며, 점차 더 많은 구역이 지속적인 이용 및 보존을 통해 이익을 얻거나, 최소한 초기 탐사 및 이용에 있어 사전예방적인 조치를 통한 것이 더 이익이 되는 것으로 평가하였다.

다수가 이용하는 해양보호구역은 해양생태계 보존, 어업활동, 광물 탐사 및 채광, 관광, 군사 활동, 연구 등과 관련된 종합 관리 체제를 제공하는 수단으로서 여겨져 왔고, 기존 국제다자기구 및 법률 메커니즘의 연계 강화를 통한 해양보전관리체제에 대한 합의 도출 및 합동관리활동이 국제적 또는 지역적 법제도에 부합할 수 있도록 국제사회에서 계속 제기되어 왔다.[158]

유엔의 해양 및 해양법에 관한 특별공개비공식협의회의 보고서는 지침서 역할을 하였으며, 국가관할권 이원의 해역에 대해서는 2003년 제4차 회의부터 논의가 되기 시작했다. 이에 유엔의 해양 및 해양법에 관한 특별공개비공식협의회의 2003년 보고서는 유엔총회에서 '개별적인 권한에 따라서 모든 계층의 관련 국제기구들이 국가관할권 이원의 해역에서 멸종위기에 처한 해양생태계와 해양생물다양성이 받고 있는 위협과 위험을 과학적이고 사전예방적인 차원에서 해결할 더 나은 해결책을 조속히 강구할 것을 촉구'[159]해달라고 제안했다.

2003년, 유엔의 해양 및 해양법에 관한 특별공개비공식협의회는 대다수의 대표단이 통합 해양 및 연안 관리가 취약한 해양생태계를 보호하기 위한 효과적인 관리법이라는 것에 의견을 같이 하였으며, 이러한 관리법은 '해양보호구역 설정 등 다양한 상황에서 적용될 수 있는 광범위한 방법들을 포괄하기 위한 것'[160]이었다. 또한, 다수의 대표단들이 국가관할권 이내와 이원의 해역에서 통합해양관리를 위한 관리 수단으로서 해양보호구역을 설정하는 것에

158) 국가관할권 이원의 해역에 해양보호구역 설정 논의가 독일의 자연보호를 위한 전문가워크숍 "Marine Protected Areas on the High Seas - Scientific Requirements and Legal Aspects"가 2001년 개최되었고, 호주의 전문가 워크숍 "Protection of the High Seas Marine Biodiversity in the South West Pacific - the Role of Marine Protected Areas"가 2001년 개최되었다.

159) U.N., *Report on the Work of the United Nations Open-Ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea*, (Advance text), 2003, para.20, c.

160) *Ibid.*, para.103.

대해 지지 의사를 표시했다. “공해에 해양보호구역을 설정하는 것과 관련해서 일부 대표단들은 해양보호구역이 다음과 같은 조건이 충족시켜야 함을 강조했다: 1) 과학적 증거에 기반을 두어야 한다, 2) 이행 가능해야 한다, 3) 각 해당 해역 목표의 특수성이 고려되어야 한다, 4) 생태계 접근에 일관성이 있어야 한다, 5) 국제법을 준수해야 한다” [161]고 제안했다.[162]

2004년, 유엔총회 결의(Resolution 59/24)를 통하여 설치된 ‘국가관할권 이원 해역의 해양생물다양성 보존 및 지속가능한 이용에 관한 실무작업반회의’(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)는 국가관할권 이원의 해역에 해양생물다양성의 조건 및 지속적인 이용과 관련있는 이슈들을 연구하기 위해서 2006년 2월에 회의를 시작하였다. 실무작업반 회의 목적은 집중적인 토론을 통하여 미래의 협력(future cooperation)을 위한 핵심의제를 설정하려는 것이었다. 토론의 주제는 1) 유엔과 기타 관련 기구의 과거 및 현재 활동, 2) 과학, 기술, 경제, 법, 환경 및 사회경제적인 면, 3) 좀 더 상세한 배경 연구를 각 국가에서 고려하도록 촉진해야할 핵심사항, 4) 국가관할권 이원의 해역에 해양생물다양성의 보호, 보존 및 지속가능한 이용을 위한 국제 협력과 조정을 촉진시킬 가능성 있는 옵션 및 접근법이다.

그리고 국가관할권 이원의 해역에서의 해양생물다양성 보호, 보존 및 지속가능한 이용에 관한 실무작업반회의가 2008년 4월 28일부터 5일간 미국 뉴욕 유엔본부에서 국가관할권 이원에 관한 여러 논제중 하나인 해양보호구역에 관한 논의를 하였는바, 주요 의제로는 국가관할권 이원의 해역에서의 해양생태계 보존, 해양생물다양성 보존 및 관리를 위한 국가간, 관련정부간 기구, 기구의 협조 및 협력, 지역기반관리 수단의 역할 및 저층트롤어업 규제, 유전자원에 대한 이익공유, 해양보호구역 등이었다.

논의 내용 중 해양보호구역과 관련하여, 실무작업반회의의 결과는 기존입장과 동일하게 지역기반 관리수단(area-base management tool)은 국가관할

161) *Ibid.*, para.104.

162) T. Scovazzi, *op.cit.,* p.2.

권 이원의 해양생물다양성의 지속적인 이용과 보호와 보존을 위한 효과적이고 필수적이며, 해양보호구역은 해양생태계에 대한 인간 활동의 위협으로부터 생태계 기반 접근법과 사전예방적 접근법의 이행할 수 있는 하나의 중요한 수단이라는 것이다. 그럼에도 불구하고 해양보호구역은 유엔해양법협약에서 규정하고 있는 것처럼, 국제법에서 적용하는 여러 수단 중 하나일 뿐이다라고 명시하고 있다.

따라서 국가관할권 이원의 해역에 대한 보호 및 보존의 필요는 다양한 메카니즘의 필요성과 공해 해양보호구역의 네트워크 설립에 있어 협력적인 접근의 필요성을 강조하였다.

소수의 대표단은 보호의 필요성과 관련하여 기존의 지역기구가 필요한 보호구역을 설정할 수 있으며, 국제해사기구, 지역수산관리기구, 지역해협약 및 환경관련 기구들이 그러한 역할을 할 수 있다고 하였다. 그리고 국제적인 총의에 의하고 국제법에 따라서 국가관할권 이원의 해역에 시범적인 다용도 해양보호구역을 설정하기를 요구했다.[163]

이와 반대로, 다른 대표단은 지역기반 관리수단의 목적과 지역의 생태학적 및 생물학적 특징에 따른 지역적 상황, 개별적인 지역기반 관리수단의 발전의 필요성 및 최상의 이용가능한 과학적인 정보 또한 중요하다고 주장하였다.[164]

실무작업반회의의 결과중 하나는 단기적 목적으로 국가관할권 이원의 해역에 해양보호구역을 설정하여 과학조사 및 유전자원 지식 및 정보 분배, 상업적 이용의 가치를 공유하고 환경영향평가를 실시하고자 제안했다.

6. 세계보호구역회의(WPC)

세계자연보전연맹이 매 10년마다(표 3-4 참조) 개최하는 세계보호구역회의(World Congress on Protected Areas or World Parks Congress: WPC)[165]

163) UNGA A/63/79, para.30 (16 May 2008).

164) *Ibid.*, para.31.

165) http://www.iucn.org/about/union/commissions/wcpa/wcpa_work/wcpa_wpc/ (검색일자: 2009.7.17).

는 보호구역관련 포괄적인 관리방안과 계획을 수립하는 국제회의이다. 2003년, 제5차 회의주제는 '경계를 넘어서 모두에게 이익을' 이며, 보호구역에 대한 전지구적인 통합관리의 필요성을 시사하고 있다.

<표 3-4> 세계보호구역회의 개최 현황과 주요현안[166]

개최 시기	개최장소	회의주제	주요 현안
1962년 6월	시애틀 /미국	국제적으로 중요한 국가공원	· 야생생물에 미치는 인간의 영향 · 종 멸종 · 접경공원의 국제적인 관리 · 관광의 경제적 가치 · 공원 관리의 실질적인 문제점
1972년 9월	옐로스톤 /미국	국가공원 - 더 나은 세상을 위한 유산	· 보호구역에 있어서 관광의 영향 · 보호구역의 이생생물 현황 · 해양, 도서 보호구역의 사회, 과학, 환경적 문제점 · 국제적인 트레이닝 기회의 개선 · 지구적인 공원 시스템의 향상 · 공원 유지를 위한 공공지원의 필요성
1982년 10월	발리/ 인도네시아	발전을 위한 공원	· 기존의 지구적인 보호구역 네트워크의 부적합성 · 해양, 연안 보호구역의 지구적인 차원의 필요성 · 보존과 개발의 균형을 고려한 일관된 보호구역 시스템 · 보호구역과 지속가능한 발전 · 보호구역의 가치를 향상시키는 비용·이익 분석 · 국제적인 협력메커니즘의 구축 · IUCN을 활용한 국제 보호구역 프로그램

166) http://www.iucn.org/about/work/programmes/pa/pa_event/wcpa_wpc/ (검색일자: 2009.7.17); 남정호·최지연·육근형·최희정, 전게보고서, 84쪽.

1992년 2월	카라카스/ 베네수엘라	삶을 위한 공원	· 인간과 보호구역의 관계 · 생물다양성의 보전 · 지역적 규모의 보전 · 보호구역을 위한 기금 · 보전을 위한 강력한 기반 조성
2003년 9월	더반/ 남아공화국	경계를 넘어서 모두에게 이익을	· 빈곤저감에 있어서 보호구역의 역할 · 지구적인 변화에 대처하는 보호구역방안 · 지속가능한 미래 개념의 보호구역 · 환경적인 안전성에 대한 보호구역의 공헌

(출처: 남정호 외, 연안해양보호구역 통합관리체제 구축방안연구, 2004)

1962년 세계보호구역회의에서 해양보호구역에 대한 논의가 최초로 이루어졌으며, 해양보호구역의 국제대표 체계를 위한 정의 및 구체적인 목표가 개발되었다.[167]

그리고 해양보호구역 국제대표 체계에 대해 다음과 같이 채택하였다. 1) 실질적인 해양환경의 보호, 관리 및 생물다양성 유지 및 장기적인 유익을 도모, 2) 멸종 위기에 있는 희귀 동·식물, 특히 동·식물의 생존에 필수적인 서식지의 보전, 3) 경제적으로 중요한 해양생물 종의 삶에 중요한 구역의 보호 및 관리, 4) 해양보호구역에 유해한 영향을 끼치는 외부 활동 방지, 5) 해양보호구역의 설정을 통해 인간에게 지속적인 복지 제공 및 현재 및 미래 세대를 위해 해양 및 연안의 자연적 미적 가치 및 역사적 문화적 구역의 보전, 보호와 관리, 6) 교육, 관광, 보전을 위한 해양, 연안 체계의 확인, 7) 해양 및 연안에 대한 주요 목표 달성을 위해 다양한 인간 활동의 적절한 관리 체계 도모, 8) 주변 육상에 대해 직접·간접적으로 미치는 영향과 같은 환경에 인간 활동이 미치는 영향을 연구 및 모니터링[168]

세계보호구역위원회가 공해 해양보호구역에 관하여 제안을 한 것은 1988년

167) Gubbay, S. (ed.), *op.cit.*, pp.1-5; Robin Warner, *op.cit.*, p.153.

168) Robin Warner, *ibid.*, pp.153-154.

제17차 세계자연보전연맹 총회 결의를 통해서이다. 세계보호구역위원회의 주요 목표는 '전지구적 해양보호구역 대표 시스템 구축과 해양환경에 영향을 미치거나 이를 이용하는 인간 활동에 대한 세계 환경보전 전략에 일치한 관리를 통하여 영구적으로 세계해양유산을 이해하고 향유토록 하며, 보호, 복원 및 현명한 이용'이다. 이 주요목표는 1994년 제19차 총회에서 재차 표명되었다. 그리고 1995년 세계 모든 연안의 해양보호구역과 새로운 해양보호구역을 정하기 위한 우선순위를 기록한 '해양보호구역에 관한 전지구적 대표 시스템'(A Global Representative System of Marine Protected Areas)에 관한 보고서를 간행하였다.[169] 그리고 해양보호구역의 국제표준 체계의 일부분으로서, 세계자연보전연맹 보호 수준과 보호구역의 목적을 반영하여 각 보호구역을 항목별로 담은 리스트를 작성하였다.[170]

그런데 세계자연보전연맹의 해양보호구역의 정의는 국가관할권 이내로만 국한된 것이 아니라고 볼 수 있는데, 공해 해양보호구역 설정에 관한 내용이 세계자연보전연맹이 주관하는 2000년 10월 제2차 세계자연보전총회(WCC)[171]에서 공해 해양보호구역에 대한 결의가 총의로서 채택되었다. 이 총회에서 호주는 뉴질랜드와 협력하여 성공적으로 결의를 상정하여 통과시켰는

---

169) Graeme Kelleher, "An Action Plan for High Seas Marine Protected Areas", Outcome of the Workshop in Malaga, Spain, 2003. at http://www.highseasconservation.org/documents/graeme%20kelleher.pdf, p.2.

170) 1997 United Nations List of Protected Areas, World Conservation Monitoring Centre and the IUCN World Commission on Protected Areas, (1998), Gland, p. xviii lists the following protected Area Management Categories:
Category Ia - Strict Nature Reserve: protected area managed mainly for science.
Category Ib - Wilderness Area: protected area managed mainly for wilderness protection.
Category II - National Park: protected area managed mainly for ecosystem protection and recreation.
Category III - Natural Monument: protected area managed mainly for conservation of specific natural features.
Category IV - Habitat/Species Management Area: protected area managed mainly for conservation through management intervention.
Category V - Protected Landscape/Seascape: protected area managed mainly for landscape/seascape conservation and recreation.
Category VI - Managed Resource Protected Area: protected area managed mainly for the sustainable use of natural ecosystems.

171) 우리나라는 2012년 제5차 세계자연보전총회(WCC) 제주에서 개최하는 것으로 유치하였다(연합뉴스, 2009.11.26).

바, 그 결의의 2가지 주요내용은 “공해의 효과적인 보호, 복구, 생물다양성 및 생태계 변화의 지속가능한 이용을 충족시키는 목적으로 공해 해양보호구역을 포함한 적절한 범위의 방법을 조사하기 위해 연맹 사무총장이 세계자연보전연맹 당사국 및 다국적 기구와 협조한다.”, “국가, 국제기구 및 비정부기구는 공동관리에 적합한 공해를 식별하고, 이에 대한 관리, 보호를 위한 제도에 대해 총의로서 합의에 도달하기 위하여 기존에 설립된 다국적 기구와 현존하는 법체계가 원활히 통합되도록 한다”이다.[172]

제5차 세계해양보호구역회의의 권고사항 제22번째는 ‘해양 및 연안보호구역의 국제적인 네트워크 체제 구축’과 제23번째는 ‘국가관할권 이원의 해역에 해양보호구역을 통한 해양생물다양성과 해양생태계의 보호’를 주제로 하고 있다. 제22번째 권고사항[173]은 파괴되어지는 생물자원의 복원과 남획의 금지, 어획에 의해 생물종과 생태계에 미치는 생태학적 영향을 최소화며, 서식지의 파괴를 제한하고 서식지 보호구역의 경계를 설정하는 것을 시급한 실천방안으로 제안하였다. 이런 제안에 따른 해양보호구역 설정은 생물다양성, 종 보존, 지속가능한 어획을 효과적으로 이용할 수 있는 수단으로 제시되었다. 이에 따라 2012년까지 국제법과 연계 및 과학적인 정보에 의한 전지구적 해양 및 연안보호구역의 효과적인 관리 네트워크 구축과 해양생물다양성 보존과 지속가능한 수산자원 관리를 위해 생태계 기반 접근법을 이행하는 전략이 제시되었다.[174]

제23번째 권고사항[175]은 현재 해양이 처한 위기 상황(해양생물다양성, 생산성, 생태계 변화의 파괴, 어장의 고갈 등)을 제시하고 이를 회복하고 해양생물다양성을 보호 및 보존하기 위한 강력한 법적 구속력을 가진 실행방안의 중요성을 부각시켰다. 이는 2002년 지속가능발전 세계정상회의에서 채택한 이행계획[176]에서 처럼 국가관할권 이원의 해역에 공해 해양보호구역에 대한

172) Robin Warner, *op.cit.*, p.154.

173) http://cmsdata.iucn.org/downloads/recommendationen.pdf (검색일자: 2009.12.31)

174) 2002년 지속가능발전 세계정상회의(WSSD) 목표(2012년까지 국제법과 연계 및 과학적인 정보에 의한 대표적인 해양보호구역 네트워크 구축, 2015년까지 고갈된 어장의 복원, 2010년까지 해양 및 어족 관리를 위한 생태계 기반 접근법 적용)에 대한 전략 방안이다.

175) http://cmsdata.iucn.org/downloads/recommendationen.pdf (검색일자: 2009.12.31)

176) 1) 국가관할권 이원 및 이내의 중요하거나 취약한 해양 및 연안 구역의 생물종다양성과 생산성의

관리가 국가를 당사국으로 하는 네트워크 체계가 구축되어야 함을 의미한다. 전지구적인 해양보호구역 네트워크 체계가 이루어져야지만 해양생물다양성이나 해양생태계의 흐름을 단절하지 않고 지속가능한 이용을 할 수 있게 되기 때문이다.

2003년 1월, 스페인 말라가에서 공해 생물다양성 보호에 관한 프로그램의 일부로서 공해 해양보호구역에 관한 세부계획을 논의하고자 하는 목적으로 세계자연보호기금, 세계자연보전연맹, 세계보호구역위원회 및 그린피스가 참여하는 공동연구회가 개최되었다.

보호구역에 대해 세계보호구역위원회[177]는 공해의 해양보호구역에 관한 대표 시스템을 제정하고자 제안했다.

공동연구회는 가장 중요한 이슈와 관심사에 대한 사항을 정확히 밝혀 공해 해양보호구역을 위한 로드맵을 정하는 것과 메커니즘, 차이, 메시지, 일정, 기회, 자금지원에 대해 분명히 밝혀 개별 보호구역과 공해 해양보호구역의 대표 시스템 둘 다 활성화할 수 있는 전략 개발에 관하여 다음과 같이 논의하였다. 첫째, 로드맵을 정하기 위해 본회의에서 논의되었으며, 공해 해양보호구역의 잠재적 혜택과 일반적인 공해에 대한 보다 향상된 관리 요구에 대하여 깊은 논의가 이루어졌다. 둘째, 전략개발 관련해서는 4개의 그룹으로 나뉘어 새로운 기술 및 법적 접근을 포함한 논의를 하도록 하였다. 그룹 A는 유엔해양법협약, 생물다양성협약, 이동성야생동물보호협약, 유엔공해어업이행협정같은 국제적인 협약 및 유엔의 해양 및 해양법에 관한 특별공개비공식협의회, 국제해저기구 같은 전지구적인 기관이 공해 해양보호구역을 위해 이용할 수 있도록 일반적인 접근사항에 대해서 논의하였고, 또한 어업활동, 해저조사, 자원 보호 및 과학조사를 위한 공해 해양보호구역을 통해 생물다양성 보

유지, 2) 2010년까지 해양 및 수산관리에 적용될 생태계 기반 접근법의 권고, 3) 2012년까지 대표적인 네트워크 및 국제법 연계와 과학적인 정보에 의한 보호구역 설정을 포함하여 다양한 접근과 수단의 이용 및 개발.

177) 세계자연보전연맹(IUCN)의 6개 위원회(World Commission on Protected Areas (WCPA), Commission on Education and Communication (CEC), Commission on Environmental, Economic and Social Policy (CEESP), Commission on Environmental Law (CEL), Commission on Ecosystem Management (CEM), Species Survival Commission (SSC))의 중 하나로서 전지구적인 대표 네트워크 수립 및 해양보호구역에 대한 효과적인 관리를 목표로 하고 있다.

존을 촉진하는 특수한 부분도 논의하였다. 그룹 B는 전지구적 및 지역적 어업협정, 운영 규칙, 어업활동과 해산 식품과 관련된 논의 및 해산, 냉수성 산호초, 열수분출구, 기타 어업활동에 민감한 심해 서식지의 생물다양성 보호에 특화된 사업계획을 논의하였다. 그룹 C는 지역적인 메커니즘을 통해 공해 해양보호구역을 설정하는 로드맵 개발에 의한 지역적인 협약과 기구에 대해 논의하였다. 그룹 D는 특정 해역을 기본으로 하여 공해 해양보호구역의 설정과 이행을 가능, 이용 및 지원할 수 있는 방법에 대한 사례를 논의하였다. 6개의 다른 구역을 위해 개발된 사업 계획은 특별한 목표, 상황, 자원 및 요구사항에 맞게 조정될 필요성이 있었기 때문에 암시적 이였으며, 또한 과학자, 국가, 산업, 기타 이해관계자 및 관심있는 당사국 같은 발기인들을 만족시킬 필요가 있었다.[178]

말라가 공동연구회는 공해 해양생물다양성의 보존과 관련된 과학, 법률 및 제도적 분야에 대한 우선 활동에 대해서 다음과 같이 제안을 했다. 첫째, 공해 해양생물다양성 보존을 위한 지원을 구축하기 위해 주요 국제기구 및 국가기구, 비정부 기구, 과학자 및 미디어 등 간의 전문가 네트워크 구축이며 둘째, 유엔시스템, 국제 공개 토론 및 전지구적 협약에 의한 활동 등에 의해서 공해 해양보호구역에 대한 개념을 국제적으로 인식할 수 있도록 하는 것이다. 셋째, 공해 해양보호구역의 설정으로서, 계획, 실행 및 집행에 대한 실용성있는 경험을 구축하기 위해 시험 사례가 될 수 있는 하나 이상의 공해 해양보호구역 지정을 하는 것이다.

이와 같은 내용을 토대로 전문가들은 다음과 같은 방법과 지원 연구 개발을 제안했다.[179] 1) 정보, 네트워크 및 인식: 정보교환과 접근이 용이하게 이용 가능한 가장 최신의 과학, 관리, 정책 및 법적 정보를 수집하고 교환할 수 있는 쌍방향 웹사이트 구축을 권고, 2) 법적지원: 공해 해양보호구역 구축을 용이하게 할 수 있도록 공해 보존 및 관리를 위한 현재의 관련 법적 제도를 검토 및 분석, 현재의 국제, 지역 및 각국의 법을 조화·조정하도록 권고, 법적 차이에 대한 조치 방안마련, 새로운 체제가 필요한 경우 현재의 법률 및

178) Graeme Kelleher, *op.cit.*, pp.4-5.

179) *Ibid.*, pp.5-6.

개발의 사용을 포함한 공해 해양보호구역을 위한 전반적인 법적 제도에 대한 옵션 확인, 해산 보호를 위한 국제적 고려, 3) 기술 및 과학 지원: 공해 해양보호구역의 증명, 선택 및 관리를 위한 기술 기반의 개발을 지원하기 위해서 대표적인 심해 생태계에서 해양생물다양성의 기준에 대한 연구를 빠른 시일 내에 착수, 공해 해양보호구역으로서 잠재적인 설정 위치에 대한 적부를 결정하기 위한 평가 방법 및 기준 설정, 공해 해양보호구역을 정하기 위한 기본 지침서 개발, 잠재적으로 중요한 생물다양성, 생산성 구역에 대한 GIS 데이터베이스 개발, 4) 홍보 및 촉진: 공해 해양생물다양성을 지속적으로 보호하고 이용하기 위한 국제 협력의 지원을 향상시키기 위해서 생태계 기반 관리 환경에서 해양보호구역 이용을 활성화시킬 정책 개발과 공해 해양보호구역의 잠재적 후보구역 증명을 위한 지원을 포함해서 지역 및 국가적 차원에서 교육, 훈련 및 역량을 구축하기 위한 프로그램 개발을 권고, 5) 공해 해양보호구역을 위한 기타 목적 또는 목표에 대한 사례 논의: 해양보호구역을 통한 공해 해양생물다양성 및 생산성의 보존 및 지속적인 이용에 대한 전반적인 목표와 더불어 유네스코가 채택한 세계 문화 및 자연 유산 보호 협약에 준한 역사적 및 고고학적 현장을 보호하고 중요한 장기 과학 현장을 보호하는 것을 포함해 기타 가치를 지니고 있는 해양보호구역에 대해 언급, 6) 전 지구적인 네트워크를 구축하는 동안 급박한 활동이 필요한 구역: 공해에 대한 위험의 증가와 최근의 사항에 따라 유엔해양법협약에 관한 2002년 12월 유엔총회 결의에서 요구한 대로 취약한 해양생태계를 관리 및 보존하고, 해양관리를 위한 법적 제도 이행을 향상시킬 즉각적인 조치가 필요

제3절 소 결

제3장은 공해 해양보호구역의 설정에 대한 국제기구 및 국제회의의 동향에 대해서 검토해 보았다.

공해 해양보호구역 설정관련 기구는 세계자연보전연맹, 국제해사기구, 지역수산관리기구 등이 있으며, 세계자연보전연맹은 해양보호구역에 대한 관리

및 네트워크 설립 등에 대한 의무가 있고, 최근 공해 해양보호구역 설정을 위한 노력으로써 2008년에 중요 공해를 선정하였다.

국제해사기구는 생태적, 사회경제적, 과학적 근거에 따라 해상 활동에 피해가 예상되는 장소에 특별보호조치의 수단으로서 특별민감해역을 지정하고 있다. 이 특별민감해역은 그 적용대상이 특별민감해역 지침에 적용 범위에 대해서 어떠한 제한도 포함되어 있지 않기 때문에 공해에서도 적용이 가능할 수 있다.

지역수산관리기구 중 일부만이 공해에서 수산자원에 대한 관리를 포함한 관할권을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 공해에서의 상당히 제한적인 보호만을 제공할 수 있기 때문에, 최근 생태계 기반 접근법에 의한 수산관리기구의 임무확대를 모색하고 있다.

공해 해양보호구역 설정관련 전지구적으로 관심과 지지를 보내고 있는데, 유엔환경개발회의, 유엔총회, 지속가능발전 세계정상회의, 유엔의 해양 및 해양법에 관한 특별공개비공식협의회, 세계보호구역회의, 생물다양성협약 당사국 총회 등이 공해 해양보호구역 지정의 필요성, 시급성 등에 따라 최근 구체적으로 논의하고 있다. 이에 따라 국제사회도 공감대를 형성하고 있다.

최근의 해양환경 보호관련해서는 생태계 기반 접근법 및 사전예방적 접근법을 통하여 희귀 또는 취약한 생태계 및 멸종 위기에 처한 동·식물과 그 서식지를 보호 및 보존에 필요한 수단으로 활용되고 있다.

이와 관련하여 국가관할권 이원의 해역에 시범적인 해양보호구역을 설정하여 관련된 영향에 대해서 환경영향평가를 실시하고자 하였다. 즉, 기존의 전지구적 및 지역적 기구에서 어느 정도 해양생태계 및 서식지에 대한 보호와 보존을 하고는 있지만, 전체적인 해양을 아우르고, 체계적이며, 일관성있게 관리할 수 있는 수단으로서 해양보호구역이 필요하고, 또한 지속적으로 공해 해양생태계는 인간 활동에 의해서 영향을 받고 있기 때문에, 공해에 해양보호구역의 설정을 지지하고 있다.

제4장 국제법상 공해 해양보호구역 설정 가능성 및 관련문제 분석

공해 해양생태계를 보호 및 보존하기 위한 가장 효과적인 수단으로 해양보호구역의 설정이 다수의 국제회의를 통해 제시되고 있음은 전술한 바와 같다.[180] 또한, 공해 해양보호구역은 과학적 증거에 입각해야 한다는 점과 국제법에 일치되는 방식으로 설정되어야 한다는 것이 대다수 국가들의 공통된 입장이다. 문제는 전통적으로 어떠한 국가의 주권이나 관할권도 인정되지 않고, 자유로운 이용의 대상으로 간주해온 공해에[181] 해양보호구역을 설정하는 것은 필연적으로 기존에 누리던 자유의 범위를 축소 또는 제한하는 결과를 가져올 수 밖에 없다는 데 있다.[182] 이로 인해 공해 해양보호구역의 설정이 국제관습법상 인정되어온 공해자유를 저해한다는 반대의 목소리도 나오고 있는 실정이다.[183]

공해 해양보호구역의 설정 및 그 실효성 확보를 위해서는 광범위한 국가들의 참여가 필수적이라는 점을 감안하면[184] 이러한 반대의 의견을 국제법적으로 설득시키는 노력이 반드시 전제되어야 한다. 따라서 공해 해양보호구역이

---

180) Hjalmar Thiel, "Approaches to the Establishment of Protected Areas on the High Seas", in A. Kirchner (ed.), *International Marine Environmental Law-Institutions, Implementation and Innovations* (The Hague: Kluwer Law International, 2003), pp.169-192; Simon J. Cripps and Sabine Christiansen, *op.cit.*, pp.113-121; Delegates at the 2003 UNICPOLOS meeting took a similar view, see UN Doc. A/58/95, Report on the Work of the United Nations Open-Ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea, 26 June 2003, para.20.

181) 전통적으로 공해는 국가의 관할권이 미치지 아니하여 소유권과 책임의식이 존재하지 않는 공간이라는 인식이 지배하고 있다. 박기갑, "21세기 공해(公海)체제의 전망과 과제", 「독도연구저널」, 제5호(2009), 53쪽.

182) Renate Platzöder, "The United Nations Convention on the Law of the Sea and Marine Protected Areas on the High Seas", in H. Thiel & J.A. Koslow (eds.), *op.cit.*, pp.137-142.

183) 2003년 유엔의 해양 및 해양법에 관한 특별공개비공식협의회(UNICPOLOS)에서 노르웨이는 공해 해양보호구역의 설정이 유엔해양법협약에 위반되는 조치라고 주장한 바 있다. 이밖에도 공해 해양보호구역의 설정이 특정 해양생명체의 보호나 보존에 국한되지 않고, 연안국의 새로운 해양관할권 확대근거로 사용되고, 고도회유성어족과 같은 공해의 자원에 대한 타국의 접근을 박탈할 목적으로 남용될 것에 대한 우려의 목소리도 있다. Renate Platzder, *op.cit.*, p.139.

184) 공해 해양보호구역 설정에 관한 새로운 제도가 일부 강대국의 이익을 수용하기 위해 고안된 국제법 문서로 인식되지 않기 위해서는 국가들의 광범위한 참여가 핵심이라 할 수 있다.

공해자유를 침해하지 않는다는 점 즉, 공해자유를 제한하는 합법적인 근거에 따라 공해 해양보호구역의 설정이 가능하다는 것을 입증할 수 있어야 한다.[185]

이러한 배경하에서 이번 장에서는 국제법상 공해자유를 제한하는 공해 해양보호구역의 설정이 가능한지, 그 근거는 무엇인지 및 기존의 근거들이 가지는 한계점은 무엇인지를 살펴보기로 한다. 이러한 목적에 따라 먼저 국제법상 공해 해양보호구역 설정 가능성을 판단하기 위한 전제로서 공해의 법적 지위와 공해자유 제한 근거로서 해양환경 보호 및 보존에 관한 의무가 활용될 수 있을 것인가에 대해 분석하기로 한다.

다음으로 공해 해양보호구역 설정을 위한 국제법적 근거를 전지구적인 협약과 지역적 협약으로 나누어 그 구체적인 내용에 대해 살펴보기로 한다.

그리고 마지막으로는 제5장에 논의할 공해 해양보호구역 제도의 입법방안의 타당성을 뒷받침하기 위해 공해 해양보호구역의 설정에 관한 현행 국제법의 한계점을 지적하고자 한다.

제1절 공해 해양보호구역과 공해자유와의 상관관계

1. 공해의 법적 지위

가. 공해의 정의

유엔해양법협약은 '공해'라는 용어는 사용하고 있으나 정의규정을 두지는 않고 있다. 다만 협약 제86조에서는 제7장 공해제도의 적용범위를 "어느 한 국가의 배타적 경제수역·영해·내수 또는 군도국가의 군도 수역에 속하지 아니 하는 바다의 모든 부분에 적용된다"고 하여 소극적으로 정의하고 있을

185) 공해 해양보호구역의 설정 또는 지정이 공해자유에 관한 국가들의 권리 또는 심해저 광업활동에 관한 권리를 박탈하지 않는 다는 점, 해양보호구역의 설정을 통한 공해자유의 제한이 최소한도로 그칠 것이라는 점을 국가들에게 설득할 수 있다면 해양보호구역의 설정 제안은 모든 국가들의 지지를 이끌어 낼 수 있을 것이다. *Ibid.*, pp.139~140.

뿐이다.

과거 공해는 연안국의 영해와 내수에 포함되지 않는 모든 해역을 의미하였으나, 제3차 유엔해양법회의를 통하여 영해가 12해리로 확대되고, 새롭게 군도수역 및 200해리 배타적 경제수역이 도입됨에 따라 연안국의 주권 내지 관할권 영역이 확대된 반면 전통적으로 공해자유가 적용되던 공간적 범위는 크게 축소되었다. 또한, 과거 공해는 해저와 그 상부수역 및 상공을 포괄하는 개념으로 이해되어 왔으나, 유엔해양법협약상 새로운 연안국의 관할해역 제도를 도입하고, 국가관할권 이원의 해저 즉, 심해저에 대해서는 '인류공동유산'이라는 새로운 법적 지위를 부여함에 따라 심해저를 제외한 그 상부수역만을 지칭하는 것으로 오늘날 그 범위가 상당히 축소되었다.

나. 공해의 법적 지위

공해의 법적 지위에 관한 문제는 오랜 논쟁의 역사를 가지고 있다. 공해의 법적지위에 대한 지금까지의 논의는 대표적으로 무주물설(the theory of *res nullius*), 공유물설(the theory of *res communis*), 그리고 국제공역설((the theory of international public domain)로 구분되어진다.[186]

(1) 무주물설

무주물이란 주인이 없는 물건을 말하는 것으로, 그 상태가 전소유자가 소유권을 포기한 것에 기인한 것인지, 아니면 지금까지 아무에게도 점유된 적이 없었기 때문인지, 또는 사소유권이 미칠 수 없었는지 등의 이유는 불문한다.[187]

과거 15~16세기는 해양을 무주물로 보고 이에 대한 영역권이 주장된 바 있다.[188] 예를 들면 당시 주요 해양강대국인 베니스가 아드라아해를, 영국이 북

186) 유병화·박노형·박기갑, 「국제법Ⅱ」(서울 : 법문사, 2000), 85쪽; 공해의 법적 지위에 대하여 세 가지 학설 외에도 공해가 사법상의 거래 대상이 될 수 있는 불융통물로 보는 견해와 공동영유물로 보는 견해도 존재한다고 한다. 최종화,「현대 국제해양법」(서울 : 두남, 2008), 120쪽.

187) Black, Henry Campbell, *Balck's Law Dictionary* 5th ed.(St. Paul : West Publishing Co, 1979), p.1173.

해와 북대서양을, 스웨덴이 발틱해를, 스페인이 멕시코만과 태평양 전체를, 그리고 포르투칼이 대서양의 대부분과 인도양에 대하여 영역권을 주장하였다. 이들 국가는 해양 영역권 주장의 법적 근거를 공해의 무주물설에 찾고 있었다.[189] 즉, 무주물설은 공해의 역사적인 측면을 강조하여 공해는 누구의 소유도 아니며 누구의 권한에도 속하지 않기 때문에 이를 선점한 자가 소유할 수 있다고 보는 견해이다. 따라서 어떤 국가도 유효한 관할권을 행사하지 못하는 공해에는 당연히 공해자유원칙으로 귀결될 수 밖에 없다.

(2) 공유물설

공유물[190]이란 용어는 로마법에서 유래한 것으로 해양은 햇볕이나 공기와 같이 누구라도 그것을 이용할 수는 있으되, 그 전부를 배타적으로 지배할 수 없는 것이라는 의미를 갖는다.[191]

중세기에 들어와서 수산물의 수요가 증가하고 그에 따라 어업기술이 발달함으로써 수산자원의 확보를 위한 국가 간의 경쟁이 치열해졌기 때문에, 각국은 해양에 대한 관할권을 우선적으로 주장하게 되었다. 이에 대해 Hugo Grotius는 「자유해론」을 통하여 해양에 대한 일종의 공유물이론을 주장함으로써 한동안 팽배했던 무주물 선점이론을 배척하고 해양은 모든 사람의 자유로운 이용에 공개되어야 한다는 원칙을 수립하였다.[192] 그리고 19세기에

---

188) 공해 무주물설은 실제로 17세기까지 일반적인 견해로 수용되었다. 박춘호・유병화,「해양법」(서울 : 민음사, 1986), 105쪽.

189) R. R. Churchill, A. V. Lowe, *The Law of the Sea*, 3rd ed.(Manchester : Manchester University Press, 1999), p.204.

190) 여기서 말하는 공유물이란 관리주체를 필요로 하는 행정법상의 공물(공공용물, 공용물, 보존공물)이나, 민법상 공물자의 지분청구권이 인정되는 공유물(민법 제26조)과는 구분되는 개념이다. 최종화, 전게서, 119쪽 각주5) 참조; 故박춘호 국제해양법재판소 재판관과 유병화 교수는 공유물을 본래 의미 즉, 모든 공유자들이 지분을 청구할 수 있으며 언제라도 분할 될 수 있는 성질의 것으로 파악하여 공해를 공유물로 생각할 수 없다고 한다. 대신 공해의 성격이 특정 국가의 전속적 권한행사의 대상이 아닌 모든 국가가 공동으로 사용하는데 있으므로 지분이 인정되지 않는 특수한 형태의 공유 즉, 국제공역이라고 한다. 박춘호・유병화, 전게서, 106쪽; 이병조, 이중범교수는 공유물을 관리주체가 필요한 행정법상의 공물의 의미로 파악하여 공해 공유물설의 경우 국제법상 관리주체가 없다는 난점을 해결하지 못하는 단점을 가지고 있다는 견해를 보이고 있다. 이병조・이중범, 「국제법신강」(서울 : 일조각, 2003), 473쪽.

191) Ian Brownlie, *Principles of Public International Law,* 5th ed.(Oxford University Press, 1998), p.198.

들어와서 해양은 모든 사람의 자유로운 이용에 개방되어야 한다는 원칙이 확립된 것으로 널리 인정되었다.

(3) 국제공역설

공역이란 어느 특정국가에 의한 영유 또는 배타적 권리 행사의 대상이 아니라, 모든 국가가 공동으로 이용할 수 있다는 개념이다. 국제공역설은 공해가 국제사회 질서에 직접 귀속되어 국제법에 따라 인류의 공동사용이 보장된다는 견해이다.[193] 즉, 마치 국가의 도로나 공원이 개인의 소유에 속하지 않고 법규칙에 따라 공공의 사용에 제공되는 것처럼 공해도 국제사회 질서에 직접 종속되어 국제사회의 사용에 제공된 것이라고 한다.[194]

따라서 공해는 어느 특정한 국가의 전속적 권한 행사의 대상이 아닌 모든 국가가 공동으로 사용하는 공간으로, 국제법에 따라 합리적으로 사용할 수 있는 국제사회의 공동영역 즉, 국제공역이라는 것이다.[195] 이와 같은 의미에서 국제공역설이 공해에 대한 소유의 개념에 기초한 무주물설의 흠결을 보완하면서, 공해의 현대적 의의를 가장 잘 표현한 것이라 한다.[196]

(4) 소결

유엔해양법협약은 공해의 법적지위에 대해 명시적인 규정을 두고 있지는 않는다. 다만 모든 국가가 공해에 자유롭게 접근할 수 있음을 규정한 제87조와 공해의 일부분에 대한 주권 주장의 금지를 규정하고 있는 제89조를 통해 공해의 법적 지위를 확인할 수 있는 간접적인 근거를 제시하고 있다.

첫째, 공해는 모든 국가가 자유로이 이용할 수 있도록 개방되어 있음과 동시에 어느 국가도 이를 영유할 수 없기 때문에 선점의 대상이 될 수 는 없다. 따라서 공해를 무주물로 파악하는 견해는 수용하기 어렵다.

---

192) 최종화, 전게서, 119쪽.

193) 이민효, “공해의 군사적 이용과 공해자유원칙의 제한”, 「성균관법학」, 제16권 제1호(2004), 656쪽.

194) 박춘호・유병화, 전게서, 106쪽.

195) 상게서.

196) 최종화, 전게서, 120쪽.

둘째, 공유물설과 국제 공역설 모두 공해를 국가영역의 대상이 아니라는 점에서는 일치하나 공해자유를 행사하는 근거를 어디에서 찾고 있는지에 따라 구별된다. 즉, Grotius의 자유해론의 근간이 된 공유물설은 자연법사상에 따라 공해의 법적지위를 판단하는 반면 국제공역설은 국제법이라는 제도의 틀 속에서 공해의 법적지위를 판단하고 있다.

해양에 있어 심해저가 국제공역이라는 사실에는 아무런 반론이 없으므로[197] 공해제도와 심해저제도의 비교를 통해 공해의 법적지위가 무엇인지를 판단하는 것이 가장 확실한 설명이 될 것이다.

과거 공해의 일부분을 구성하고 있던 심해저는 현재의 공해와는 달리 유엔해양법협약 제136조에 따라 인류공동유산이라는 새로운 법적지위를 부여받고 있다. 인류의 공동유산체제는 국제공동체의 상호의존과 결속을 기초로 하여 탐사와 개발을 엄격히 규율하고 그 운영을 위한 기구를 수립하며, 그러한 활동의 이익을 배분함에 있어 형평(equity)의 기준을 사용한다.[198] 이에 반해 공유물체제는 개개 국가의 이기심에 기초한 접근·탐사·개발의 자유를 허용하고 있다는 점에서 커다란 차이를 보인다.

구체적으로 살펴보면 공해는 심해저와 같이 국제제도를 통한 또는 제도에 의해 설립된 국제해저기구와 같은 관리주체가 존재하지 않는다. 즉, 공해는 누구에게나 자유롭게 개방되고 이용된다는 전통적인 국제관습법상의 공해자유원칙이 아직까지 지배하고 있어, 공해는 물론 그 자원에 있어서도 자유로운 개방 및 접근이 가능하며 국제제도나 국제기구를 통한 관리가 전면적으로 실시되고 있지는 않는다.

이에 반해 인류공동유산 원칙이 적용되는 심해저는 광물자원의 개발에 있어 국가의 자유로운 접근이 배제된다.[199] 다시 말해 공해를 규율하는 규칙은 심해저처럼 새로운 법적 의미를 부여하기 위해 제정된 국제제도라기 보다는 과거부터 이어져 내려오는 국제관습법이라고 할 수 있다. 또한, 유엔해양법협

197) 최종화교수는 특히, 유엔해양법협약상 심해저 자원에 대한 인류공동유산 이론은 국제공역설에 따라 가장 잘 설명될 수 있다고 한다. 상게서.

198) A. Cassese, *International Law,* 2nd edition (New York : Oxford University Press, 2004), p.377.

199) 김대순, 「국제법론」(서울 : 삼양사, 2010), 868쪽.

약상 공해제도 역시 전통 국제관습법을 성문화 한 것이지 공해에 관한 새로운 제도를 창설한 것은 아니라는 것이다. 따라서 공해를 심해저와 같이 국제법에 의해 관리되는 영역으로 파악하기는 어려워 보인다.

그렇다 하더라도 국제법이 발전하고 해양환경의 보호 및 보존이라는 국제공동체의 가치가 증대되는 시점에서 공해의 국제적인 관리시대가 도래할 가능성 즉, 국제공역화로 변모될 가능성까지는 배제하기는 힘든 상황이라 하겠다. 예컨대, 후술하겠지만 공해어족자원 특히 경계왕래어족 및 고도회유성어족의 경우 새로운 국제제도 및 그에 따라 설립된 지역수산관리기구를 통해 관리되고 있다는 점에서 예외는 존재한다. 그러나 이 두 어족자원을 제외한 공해나 그 밖의 자원이 전면적으로 국제제도를 통해 규율된다거나 관리기구를 통해 관리 및 보호되는 것은 아니므로 여전히 공해는 국제공역이 아닌 공유물의 성격으로 보는 것이 합당하다고 생각된다.[200]

2. 공해자유와 한계

가. 공해자유

(1) 개념

중세기 때 발생된 공해자유는 국제관습법으로 발전하여, 1958년 공해협약에 성문화 되었으며, 그 후 유엔해양법협약에도 수용되고 있다. 공해자유원칙은 크게 귀속으로부터의 자유와 기국주의라는 두 가지 개념으로 설명될 수 있다.[201] 이 두 개념을 통해 공해는 타국의 간섭을 받지 않고 모든 국가가 공해를 자유로이 사용할 수 있는 권리로 귀결되게 된다.

---

200) 공해의 법적성격을 공유물로 보는 견해 이외에 국가간에 지분이 허용되지 않는 특수한 형태의 공유가 인정되는 국제공역으로 파악하는 견해, 박춘호·유병화, 전게서, 106쪽; 학설의 논리적 근거에 집착하기 보다는, 공해를 인류가 공동으로 이용하고 또한 그 자유가 국제법에 의하여 보장된다는 현실에 비추어 볼 때, 오히려 국제공역이라는 개념을 도입하여 공해의 법적성격은 '공유물성을 갖는 국제공역'이라고 표현하는 견해도 있다. 최종화, 전게서, 120쪽.

201) 최종화, 전게서, 122쪽.

(가) 귀속으로부터의 자유

앞서 살펴 본 바와 같이 공해는 공해에 대한 주권 주장을 금지시키고 있는 협약 제89조에 따라 어떤 국가의 영토주권에도 귀속될 수 없다. 그 결과 공해는 '모든 국가들'의 사용을 위해 개방되고, 타국의 간섭을 받지 않고 자유롭게 공해를 이용할 수 있게 된다. 이를 공해의 귀속으로부터의 자유라고 한다.

(나) 기국주의 (Flag State Jurisdiction)

기국주의 원칙이란, 공해 상 선박에 대해서는 기국이 배타적 관할권을 행사한다는 것으로 이는 전통적으로 확립된 원칙이다.[202] 이러한 원칙은 1958년 공해협약 제6조도 인정하고 있으며, 유엔해양법협약 제92조도 같은 내용의 규정을 하고 있다. 이러한 기국주의의 원칙은 공해자유 원칙에 의해 필연적으로 귀결되는 논리적 결론이라고 할 수 있다. 즉, 어떠한 국가도 공해에 주권을 행사하여 전유할 수 없기 때문에 평등한 주권을 가진 국가들로 구성된 국제사회에서 공해의 평등한 사용권이라는 결론에 이르게 된다. 이러한 국가들의 주권평등 및 공해의 평등한 사용권은 또한 타국의 선박을 간섭할 수 없는 국가들의 의무로 귀결되고, 타국 선박에 대한 간섭 금지의 의무는 또한 배타적인 기국관할권의 원칙으로 귀결되게 된다.[203]

이러한 기국주의원칙은 Lotus호 사건에서 PCIJ에 의해 확인되었다:

> 공해상의 선박은 선박이 게양하고 있는 국기의 국가의 권한 행사를 제외하고는 어떠한 권한에도 종속되지 아니한다. 공해자유원칙에 의해 공해에 어떠한 영토 주권(territorial sovereignty)도 존재할 수 없다는 것은 어떠한 국가도 공해상에서 타국 선박에 대하여 어떠한 종류의 관할권도 행사할 수 없다는 것을 의미한다.[204]

---

202) 유병화・박노형・박기갑, 전게서, 92쪽.

203) Robert C. F. Reuland, "Interference with Non-National Ships on the High Seas : Peacetime Exceptions to the Exclusivity of Flag State Jurisdiction" *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol.22, no.5 (1989), pp.1161.

204) *Lotus case* (France v. Turkey) (1927) *PCIJ. Rep., Ser. A,* no.10, p.25.

공해의 '자유'는 무질서를 의미하는 것은 아니며, 모든 국가들은 효과적으로 그들의 평등한 '자유'를 향유하기 위하여, 공해의 질서를 확보하기 위한 원칙이 필요하게 된다. 선박에 관련된 잠재적 행위자들과 이해관계가 매우 다양하기 때문에, 실용적인 접근법에 따라 선박의 기국에게 공해상에서 선박을 통제하고 선박에 대한 책임을 부담할 수 있게 하는 지위를 부여한 것이다. 이러한 용이성 때문에 기국주의원칙의 토대를 이루고 있던 이론적 근거는 국제법의 발전양상에 따라 변화했을 수 있지만, 배타적인 기국관할권의 원칙은 여전히 유지된다고 할 수 있다.

그러나 이러한 공해 상 선박에 대한 기국의 배타적 관할권의 원칙은 절대적인 것은 아니라는 것을 유의해야 한다. 이러한 점은 1958년 공해협약 제6조와 유엔해양법협약 제92조 제1항에서 재확인되고 있다:

> '국제조약이나 이 협약에 명시적으로 규정된 예외적인 경우를 제외하고는' 선박은 어느 한 국가의 국기만을 게양하고 항행하며 공해에서 그 국가의 배타적관할권에 속한다.

현대 국제법상 공해상 선박에 대한 기국주의 원칙을 좀 더 정확하게 표현하자면 기국에게 우선 적용되는, 즉 1차적인 관할권을 인정하는 것이며, 이러한 관할권 적용에 대한 반대의 규칙이 적용되지 않는 한 기국관할권이 적용되는 것으로 추정된다는 의미라 볼 수 있다. 이러한 기국주의원칙의 성격 변화는 중요한 의미를 지닌다. 기국주의원칙이 단지 반대되는 규칙이 존재하지 않는 한 우선적 적용이 추정되는 규칙(rule of primacy)으로서 인정될 때, 동 원칙은 모든 국가들을 구속하는 관습법적인 예외들 혹은 당사국들을 구속하는 조약상의 예외 의무들을 배제하고 적용될 수는 없다는 것을 의미한다.

따라서 관습법에 의해서든 조약에 의해서든 기국주의에 대한 신생의 반대규칙들 혹은 예외 의무들에 의해 기국주의원칙은 제한될 수 있는 가능성은 열려있는 것이다. 그러나 기국주의가 전통적으로 오랜 시간에 거쳐 일반적으로 인정되어온 원칙인 만큼 동 원칙에 대한 반대 규칙들이나 예외들을 입증

하는 것은 매우 어려울 것으로 생각된다.

(2) 종류

유엔해양법협약 제87조 제1항에 따라 모든 국가들은 공해에서 항행의 자유, 상공비행의 자유, 해저전선·관선 부설의 자유, 해양 구조물 설치의 자유, 어업의 자유, 과학조사의 자유를 누린다.

공해의 자유는 상기 6가지의 자유로 한정되지는 않는다. 왜냐하면 동 규정은 공해자유에 포함되는 모든 활동을 열거한 것이 아니라 '특히(inter alia)'라는 수식어를 통해 모든 국가가 누리는 자유 중 대표적인 공해자유를 예시한 것이기 때문이다.

Churchill, Lowe 교수도 새로운 기술이 지속적으로 개발되기 때문에 유엔해양법협약 제87조에 규정된 공해자유는 한정적으로 열거된 것이 아니라 단지 예시적인 것이고, 특별한 법규칙에 의해 배제되지 않으면 공해의 법적지위를 저해하지 않는 활동들은 원칙적으로 공해자유에 포함된다고 한다.[205] 또한, 제3차 유엔해양법회의 중 공해자유가 확대되는 것을 방지하기 위해 공해자유의 유형이 열거되어야 한다고 주장한 엘살바도르 대표의 주장이 있었으나,[206] 이러한 제안은 다른 국가들로부터 거절된 바 있다. 따라서 협약 제87조에 포함되지 않은 적법한 공해의 자유의 가능성은 열려 있다고 하겠다.

나. 공해자유의 제한

(1) 공해자유의 일반적 제한

모든 국가에게 공해자유의 인정이 곧 무제한한 자유의 향유를 의미 하는 것은 아니다. 개인의 권리가 그 남용이 금지되고 사회의 공익에 의해 제한되듯, 국가의 권리도 타국 및 국제공동체의 이익의 존중 및 평화적 이용이라는 합리적 범위 내에서 허용될 수 밖에 없다.

---

205) R. R. Churchill, A. V. Lowe, *op.cit.*, pp.205-206.

206) *Ibid.*, pp.76-77.

(가) 타국의 이익에 대한 정당한 고려(due regard)

유엔해양법협약 제87조 제2항은 공해의 자유를 행사함에 있어 모든 국가는 타국의 이익에 대하여 정당한 고려를 하여야 한다고 규정하고 있다.[207]

동 협약 제87조 제2항이 1958년 공해협약 제2조에 유래한 것이지만 두 협약의 문구에서 미묘한 차이를 발견할 수 있다. 즉, 1958년 공해협약은 모든 국가가 타 국가의 이익에 대하여 합리적 고려(reasonable regard)를 하여야 한다고 하는데 반해, 유엔해양법협약은 정당한 고려를 하여야 한다고 규정하고 있다.

이는 국제사회 전체의 이익을 조화시키고 보호하기 위하여 1958년 공해협약 제2조에서 사용된 타국 이익에 대한 합리적 고려라는 합리성의 요건을 정당한 고려라고 하는 적법성과 정당성의 요건으로 강화된 것으로 볼 수 있다.[208]

다시 말하면, 1958년 공해협약은 전통적 관습법상의 자유방임주의의 영향을 받아, 특히 공해의 해양환경보존과 해양생물자원의 보존에 있어서 미온적이고 부적절한 체제를 유지했던 것으로 평가되었다. 이에 따라 유엔해양법협약은 공해협약에서 사용했던 합리적 고려(reasonable regard)를 정당한 고려(due regard)로 변경함으로써 미비점을 보완함과 동시에, 국제사회 전체의 이익을 보호하고 더 나아가 진보적인 법체계를 수립하고자 의도했던 것으로 해석된다.[209]

타국의 이익에 대하여 정당한 고려를 하여야 함은 국제법상 모든 권리 행사에 있어서 당연히 요구되는 원칙이나 동 조항에서 이를 명문으로 규정함으로써 공해의 자유를 향유함에 있어서 법적 의무로 구체화되었다고 볼 수 있다. 따라서 타국의 권리를 부당하게 침해하는 공해 이용권은 허용될 수 없는 것이다.[210] 그러나 이러한 정당한 고려라는 기준도 공해자유의 행사의 한계

---

207) 유엔해양법협약 제87조 제2항은 타국의 이익은 물론 심해저 활동에 대한 타국의 권리의 정당한 고려할 것을 요구한다. 동 조항은 제3차 유엔해양법회의의를 통해 심해저 제도가 창설됨에 따라 도입된 것으로 1958년 공해협약에서는 찾아볼 수 없는 새로운 규정이라 할 수 있다.

208) 이민효, 전게논문, 658쪽.

209) 김영구, 「한국과 바다의 국제법」, (서울 : 21세기 북스, 2004), 612쪽.

에 있어서 명확한 객관적인 기준을 제시하지는 못하고 있으며, 합리적 고려와 마찬가지로 판단에 의해 좌우될 수 밖에 없다. 따라서 이와 관련하여 분쟁이 발생하게 되면, 사실상 각 사안별로 관련된 국가들의 이익을 비교하고 형량하여 판단할 수 밖에 없을 것이다.[211]

(나) 평화적 목적(peaceful purposes)

유엔해양법협약 제88조는 공해가 평화적 목적을 위하여 유보된다고 규정하고 있다. 실제로 제3차 유엔해양법회의에서 동 조항의 구체적 의미 즉, 해양에서의 군사활동과 관련해 어떤 규범력이 인정되는지에 관해 해양강대국과 개발도상국간의 논란이 있었다. 사실 이러한 논란은 오늘날에 계속되고 있는 실정이다. 즉, 해양강대국은 동 조항이 해양에서의 군사활동에 관한 제한을 부과하려는 의도로 고안 된 것이 아니라 유엔헌장 제2조 제4항에 규정된 무력의 위협 또는 사용의 금지를 해양법에 적용한 것으로 주장[212]하는 반면, 개발도상국은 동 조항이 해양의 이용을 평화적 목적에만 제한시키는 의무를 발생하는 규범적 의미를 가지고 있으므로 해양에서의 모든 군사활동을 금지하는 효과를 나타낸다고 주장하고 있다.[213] 문제의 소지는 동 조항이 해양에서의 군사활동을 배제 또는 실질적인 제한을 부여하는 규범력이 인정되는지 여부를 판단함에 있어 사용된 '평화적'이라는 용어가 애매하거나 막연하여 해석자의 주관에 좌우될 여지가 매우 넓다는데 있다.[214]

판단컨대 공해의 '평화적 이용'을 연안국의 영해 밖에서 타국에 의한 모든 군사 활동을 제한한다고 보는 것은 무리가 있다. 만약 그러한 규정들이 해양

---

210) 최종화, 전게서, 124-125쪽.

211) R. R. Churchill & A .V. Lowe, *op. cit.*, p.206.

212) 미국은 해양에서의 활동이 평화적 목적을 위하여 수행되어야 한다는 것은 지지하나 '평화적 목적'이란 말은 일반적으로 군사 활동을 배제하는 것이 아니며, 평화적 목적을 위한 군사 활동은 유엔헌장 및 기타 국제법의 원칙에 완전히 일치하는 것이다. 그리고 군사 활동에 관한 특정한 제한문제에 대해서는 무기규제의 합의를 위한 협상을 요구할 것이며, 그와 같이 복잡한 과제에 회의의 관심을 돌리려고 하는 시도는 해양법협약을 합의하기 위한 현재의 노력을 종식시킬 것이라고 주장하였다. *Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records*, vol. V, p.62. 참조.

213) F. Francioni. "Peacetime Use of Force, Military Activities and the New Law of the Sea", *Cornell International Law Journal,* vol.18, no.2 (1985), pp.222-223.

214) 이민효, 전게논문, 660쪽.

에서의 군사 활동 자체를 금지하려는 의도였다면, '타국의 영토보전 또는 정치적 독립에 해가 되거나 유엔헌장에 규정된 국제법의 원칙과 양립하지 않는 다른 방법에 의한 무력의 위협 또는 행사를 삼가야 한다'는 금지되는 해양의 무력 사용 형태를 명시할 필요가 없을 것이다. 다만 공해에서 핵실험을 하거나 고정적인 군사수역을 설정하고 대량살상무기를 배치하는 행위 등은 위법한 것으로 보아야 할 것이다.

(2) 공해자유 제한에 관한 최근 국제법 동향

(가) 배경

Grotius의 자유해론식 접근방법에 따라 설정된 공해제도는 20세기 초반까지 어떠한 도전도 받지 않았다. Grotius의 자유해론의 당연한 전제로서 해양은 무한한 자체정화능력이 있는 것으로 기대되었으며, 이것과 기국주의 및 주권절대의 원칙 등이 결합되어 성립된 공해에서의 자유방임체제는 공해에서의 '오염의 자유'를 보장하고 있는 것으로 표현될 수 있을 정도였다.[215]

오늘날 첨단 과학기술의 발전과, 해상교통의 급격한 증대로 인해 과거에는 누구도 생각해 보지 못한 해양 문제가 등장하게 되었다. 즉, Grotius나 그 추종자, 심지어 해양에 대한 주권을 제창한 그 반대파들도 오늘날 해양환경에 해로운 영향을 미치는 슈퍼탱커선(supertankers), 위험물질 운반선(ships carrying hazardous substances), 연안시추(offshore drilling), 다금속단괴 채취를 위한 광업활동(mining for polymetallic nodules), 유자망 어업활동(fishing with driftnets) 등이 야기하는 문제를 전혀 생각하지 못했다.[216]

그 결과 지금으로부터 4세기 전에 Grotius가 주장했던 해양자유론에 대한 우려 및 반성의 목소리가 높아지면서 동 이론을 오늘날에도 아무런 변형 없이 그대로 공해에 적용할 수 없게 되었다.

이러한 현실을 반영하여 1950년대에 들어 국제사회는 해양을 규율하는 법질서 수정을 위한 논의를 시작하게 되고, 공해자유를 제한하는 다수의 규정을 포함하고 있는 유엔해양법협약의 채택으로 이어지게 되었다. 특히, 비판의

215) 김영구, 전게서, 667쪽.

216) T. Scovazzi, *op.cit.,* p.5.

중심이 되었던 어족자원의 남획과 해양환경오염에 있어 많은 개선이 이루어지게 되었다.[217]

요약하면 공해자유는 과학기술의 발전, 국제공동체의 이익 혹은 가치의 변화에 따라 공해자유의 구체적인 예와 그 제한사항 등을 수정하고 추가하며 변화되어 왔다. 오늘날 공해자유의 구체적인 내용들은 국제적 합의 내지는 규범의 형성들로 인하여 예전보다 많은 제한을 받고 있는 것이 사실이다. 특히, 한 국가의 노력만으로는 그 해결이 불가능하고, 그 결과 전통적인 배타적 기국주의의 고수만으로는 도저히 해결할 수 없는 문제들이 발견됨에 따라 국가들은 기국주의의 실패를 받아들이고 다른 방안을 모색하게 되었다. 그 결과 공해자유의 핵심이라 할 수 있는 배타적 기국주의에도 변경이 가해지기 시작했다.

(나) 대표적인 사례 : 유엔공해어업이행협정

전통적인 공해자유원칙의 약화 현상은 현 해양법의 발전단계에 있어 여러 사례에 의해 뒷받침되고 있는데 그 중 가장 대표적인 사례로 경계왕래어족 및 고도회유성어족의 보존 및 관리에 관한 유엔해양법협약 규정의 이행을 위한 협정(Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention of the Law of the Sea of 10 December 1982, Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks : 이하 '유엔공해어업이행협정'이라 함)이 있다.

동 협정은 공해상 어업활동의 자유를 제한하는 것으로 그 본질적인 이유는 어족자원의 생물학적 특징에 기인한다고 할 수 있다. 즉, 어족자원은 인위적으로 설정한 해양경계선을 의식하지 않고 항상 이동하며, 연안국이 보존 및 관리조치를 취한 어종이 해당 연안국의 국가관할권 이원으로 이동하여 타국에 의해 어획되는 경우에는 자국의 이익이 침해되었다고 생각할 수 있기 때

217) 예를 들어 공해에서의 환경 및 자원보호의 문제는 국가들의 관할권 행사를 일정하게 강화 또는 제한하는 방향으로 전개되고 있고, 이러한 변화는 특히 공해어업에 관하여 특징적으로 나타난다. 권현호·최수정, "공해어업질서의 변화와 국제법적 한계", 「국제법학회논총」, 제52권 제2호(2005), 36-37쪽.

문에 어업활동의 자유는 특별한 고려를 해야한다는 것이다.[218]

1) 어업활동의 자유 제한근거

어업활동의 자유는 항행의 자유와 함께 오랜 역사를 가진 대표적인 공해의 자유라 할 수 있다. 유엔해양법협약 제87조에서도 제7장 제2절에 따른 어업활동의 자유를 공해자유의 하나로 적시하고 있다. 유엔해양법협약 제116조에서도 (a) 자국의 조약상의 의무, (b) 특히, 제63조 제2항과 제64조부터 제67조까지 규정된 연안국의 권리, 의무 및 이익, (c) 이 절 즉, 제7장 제2절의 규정을 따를 것을 조건으로 자국민이 공해에서 어업에 종사하도록 할 권리를 가진다고 규정하고 있다. 동 규정은 모든 국가가 (a), (b), (c) 조건의 준수를 전제로 공해에서의 어업활동의 자유를 누린다는 것이다. 역으로 말하면 이 세 규정은 공해상 어업활동의 자유를 합법적으로 제한하는 사유에 해당한다고 할 수 있다.[219]

보다 자세히 살펴보면 첫째, (a)에서 말하는 자국의 조약상의 의무라는 것은 주권국가가 스스로의 의지에 의해서 공해어업의 자유에 제약을 가한 것이므로 당연한 것이다. 둘째, (b)의 제63조 제2항은 경계왕래어족에 관한 규정이고, 제64조는 고도회유성어족에 관한 규정이며, 제65조내지 제67조까지의 규정은 해양포유동물, 소하성어족, 강하성어족에 대한 규정이다. 셋째, (c)는 공해생물자원의 관리 및 보존에 관한 일반적 규정으로, 이는 각 국가들이 자국민을 대상으로 공해생물자원 보존 조치를 취할 의무(제117조), 모든 국가들이 공해에서의 생물자원의 보존, 관리를 위해 협력할 의무(제118조)를 말한다.

따라서 제63조 제2항에서 규정된 바와 같이 경계왕래어족과 관련하여 연안국과 어업국이 협력하여야 하는 의무와 제64조에서 규정된 바와 같이 고도회유성어족에 관하여 협력하여야 하는 의무는 공해 어업활동의 자유를 제약하는 요인이 된다. 제63조 제2항에 따르면, 경계왕래어족과 관련하여 연안국과

218) 김대순, 전게서, 1010쪽.

219) 김선표·홍성걸, “새로운 공해어업질서와 우리의 대응”, 「해양정책연구」, 제15권 제2호(2000), 8-9쪽.

인접 해역에서 이를 어획하는 국가는 경계왕래어족자원의 보존조치에 합의하도록 노력하여야 하고, 제64조에 따르면, 고도회유성어족과 관련하여 연안국과 어업국가는 배타적 경제수역과 공해에서의 어족의 보존과 최적이용을 위하여 협력하여야 한다. 이러한 연안국과 어업국간의 협력과 관련해 제63조나 제64조 모두 관련국들이 직접적으로 또는 지역기구나 소지역기구를 통하도록 규정하고 있다. 또한, 유엔해양법협약 제118조는 공해 생물자원의 보존과 관리를 위하여 관련국가들이 지역기구 또는 소지역기구를 설립하는데 서로 협력하도록 규정하고 있다.

1992년 브라질의 리우데자네이로에서 열린 유엔환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Development: UNCED)에서 공해 어업문제에 대한 국제적 회의를 요구하였다. 이에 유엔총회는 공해 해양생물자원의 관리 및 보존을 위한 조치를 채택할 의무를 이행하기 위해 경계왕래어족 및 고도회유성어족에 관한 회의를 개최하였으며, 이 회의의 결과로서 1995년 8월 유엔공해어업이행협정이 채택되었다. 동 협정에서도 배타적 경제수역과 공해에서 연안국과 공해상에서 고도회유성 어족에 대한 어업활동을 수행하는 국가 간의 어족자원의 보존 및 최적이용을 보장하기 위해 협력할 것을 의무화하고 있다.

2) 주요내용

유엔공해어업이행협정은 제2조에서 동 협정의 목표가 유엔해양법협약의 관련규정을 효과적으로 이행함으로써 경계왕래어족과 고도회유성어족의 장기적인 보존과 지속가능한 개발을 확보하는 것이라고 명시하고 있다. 또한, 협정 전문에서도 해양환경에 대한 악영향을 피하고 생물다양성을 보존하며 어업활동에 대한 돌이킬 수 없는 악영향을 최소화할 필요성을 의식하여 이 협정을 체결하게 되었다는 점을 강조하고 있다. 이점에서 동 협정은 유엔해양법협약에서 말하는 해양자원의 단순한 이용에 그치는 것이 아니라 보존과 지속가능한 이용을 상호 연계시키고 있음을 알 수 있다.[220]

220) Francisco Orrego Vicuna, *The Changing International Law of High Seas Fisheries*(New York : Cambridge University Press, 1999), p.147.

협정 제3조는 동 협정의 적용대상 해역을 원칙적으로 공해로, 대상 어족은 경계왕래어족 및 고도회유성어족으로 설정하고 있다. 단, 일부 규정 제5조(일반원칙), 제6조(예방의 원칙), 제7조(보존 및 관리 조치의 양립성)은 배타적 경제수역에도 적용되는 것으로 해석된다.

경계왕래어족이라고 함은 유엔해양법협약 제63조 제1항 및 유엔공해어업이행협정 제3조에 규정된 바와 같이 배타적 경제수역과 공해에 걸쳐서 출현하는 어족을 말한다. 배타적 경제수역과 공해에 걸쳐서 출현하는 어족은 해역마다 다르며, 유엔해양법협약이나 유엔공해어업이행협정에서 경계왕래어족의 특별한 목록이 있는 것도 아니다. 고도회유성어족은 유엔해양법협약 제1부속서에 열거되어 있는데 그 목록은 다음과 같다: 날개 다랑어, 참다랑어, 눈다랑어, 가다랑어, 황다랑어, 검은지느러미 다랭이, 작은다랭이류, 남방참다랑어, 물치다래류, 새다래류, 새치류, 돛새치류, 황새치, 꽁치류, 만새기류, 원양성 상어류, 고래류(향고래과, 긴수염 고래과, 쇠고래과, 물돼지과)이다.

유엔공해어업이행협정 제7조에 따라 연안국과 공해 어업국은 경계왕래어족 및 고도회유성어족을 보존하고 관리하기 위하여 필요한 조치에 합의하여야 하며 직접 혹은 적절한 지역수산관리기구를 통하여 최적이용의 목표(objective of optimum utilization)를 증진하기 위하여 서로 협력하여야 한다. 이러한 어족의 보존과 관리를 위한 조치는 상호 모순되지 않아야 하며 모순되지 않는 조치에 합의하기 위하여 관계국은 상호 협력하여야 한다. 이와 같이 동 협정은 연안국과 공해 어업국의 이익을 조화시키고 있다.

동 협정의 규정들은 대부분 새로이 설치되거나 또는 기존의 지역수산관리기구에 의하여 이행되도록 되어 있다. 그리하여 이 협정은 지역기구의 설립이나 발달을 위하여 일반적이고 세부적인 기준을 정하고 있다. 기존 기구가 가지는 협력체제의 문제점을 인정하여 이 협정은 유엔해양법협약보다 협력의 의무를 더욱 강화시키고 있고 또한 이러한 의무를 더욱 명료하게 명문화하고 있다.[221] 특히, 경계왕래어족과 고도회유성어족이 남획될 우려가 있다는 증거가 있거나 또는 새로운 어장이 개발된 경우 관계국은 지체 없이 이 어족의

221) Julie R. Mack, "International Fisheries Management: How U. N. Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks changes the Law of Fishing on the High Seas", *California Western International Law Journal*, vol.26, no.2 (1996), pp.313-326.

보존을 위하여 성실히 협의하여야 한다. 이 어족의 보존을 위한 지역수산관리기구가 이미 존재하는 경우 연안국과 공해 어업국은 이러한 기구에 회원국으로 가입하거나 이 기구가 확립한 보존 및 관리조치에 따를 의무가 있다. 이러한 어족에 실질적인 이해관계를 가진 국가는 어느 국가도 이 기구의 회원국이 될 수 있다. 이러한 기구에 가입하거나 이 기구가 확립한 보존 및 관리조치에 따르기를 동의한 국가만이 이 어족을 어획할 수 있다. 협정 제8조에 따르면 상기 어족의 관리기구가 아직 존재하지 않는 경우에 연안국과 공해 어업국은 새로운 지역수산관리기구를 설립하기 위하여 협력하여야 하며 이러한 기구의 활동에 적극 참여하여야 한다.

이러한 기구의 회원국이 아닌 국가는 공해상에서 경계왕래어족과 고도회유성어족을 어획할 수 없다. 따라서 회원국은 비회원 어선의 불법 어업활동을 조사할 수 있고 심지어 나포도 할 수 있다. 공해 어업활동에 종사하는 어선의 기국은 제18조에 따라 자국어선이 지역수산관리기구의 보존 및 관리조치를 따르도록 하고 이러한 조치의 효력을 훼손하는 행동을 하는 일이 없도록 할 의무가 있다. 또한, 기국이 자국선박에 관한 유엔해양법협약과 유엔공해어업이행협정상 책임을 효과적으로 이행할 수 있을 때에만 이들 선박의 공해상 어업활동을 허용하여야 한다. 기국이 취해야 할 조치 중에는 어업허가나 면허증의 부여 등과 같은 수단을 통한 자국어선에 대한 규제, 어업활동에 관련된 제반 규제규칙의 제정, 어업활동이 허가된 자국어선 명부의 비치 등이 포함된다.

유엔공해어업이행협정 제19조는 수산관리기구 회원국에 대하여 유엔해양법협약보다 더 강한 이행조치를 취하도록 하고 있다. 기국은 자국어선이 지역수산관리기구의 보존 및 관리조치를 준수하도록 할 의무가 있다. 이러한 목적을 위하여 기국은 위반장소에 관계없이 이러한 보존조치를 집행해야 하고, 위반여부를 조사하여 고발국과 수산기구에 즉시 보고하여야 한다. 중대한 위반의 경우 어선과 선장은 신속하게 재판절차에 회부되어 응분의 처벌을 받아야 한다.

각국은 동 협정 제20조에 따라 수산관리기구가 채택한 보존 및 관리조치의 이행과 집행을 위하여 직접 또는 이 기구를 통하여 서로 협력하여야 한다.

회원국 또는 기국은 직접 또는 다른 관계국의 협조하에 그 이행여부를 조사할 수 있다. 각국은 위반행위 발견시 이를 처벌하기 위하여 관계당국과 협력할 의무가 있다.

협정 제21조에 따르면 지역수산관리기구의 회원국은 동 기구가 확립한 보존 및 관리조치의 준수여부를 파악하기 위하여 공해상에서 타회원국 어선에 승선하여 조사를 할 수 있다. 또한, 타국어선이 보존조치를 위반한 경우 조사국은 이러한 사실을 그 기국에게 통고하여야 하며 기국은 3일 이내에 이에 응답하여야 하고, 기국은 자체적으로 지체없이 그 위반여부를 조사하여 강제행동을 취하거나 또는 조사국으로 하여금 조사하도록 할 수 있다. 조사국에게 조사권을 부여한 경우 조사국은 조사결과를 즉시 기국에게 전달해야 하고 기국은 자국의 위반 어선에 대하여 응분의 강제행동을 취하여야 한다. 조사결과 '중대한 위반'이 발견되는 경우 위반어선을 더 세밀하게 조사하기 위하여 인근 항구로 예인할 수 있다. '중대한 위반'에는 금지된 어망의 사용과 정해진 쿼터의 위반 등이 포함된다.

협정 제23조는 항만국(port state)에게도 보존조치의 집행기능을 부여하고 있다. 항만국은 위반선이 자발적으로 자국 항구에 입항한 경우 이 어선에 승선하여 문서, 어망, 어획량 등을 조사할 수 있다. 만일 위반사례가 발견되면 항만국은 제23조에 따라 상륙을 금지하고 어획물의 하역을 금지시킬 수 있다(제23조). 협정상 기국이 보존조치의 주된 집행기능을 행사하거나 항만국도 이와같이 불법어선에 대하여 제한된 범위 내에서 적절한 행동을 취할 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 1995년 유엔공해어업이행협정은 공해상에서의 전통적 어업활동의 자유를 대폭 수정하고 있다. 이는 공해가 더 이상 무차별적인 자유제도가 규율되는 자유방임주의의 영역이 아닌 지속가능한 개발의 개념이 적용되는 영역으로 타국과 합의된 보존 및 관리조치를 저해하는 국가의 어업활동의 자유는 더 이상 공해제도내에서 존립기반을 상실하였음을 의미한다. 이러한 측면에서 유엔공해어업이행협정은 전통적인 공해자유원칙을 대폭 수정 및 제한하고 있는 대표적인 사례라 할 수 있다.

3. 공해 해양보호구역 설정으로 인한 공해자유의 제한

가. 문제제기

공해자유원칙에 따라 공해에는 어떠한 국가의 주권이나 관할권도 인정되지 않으며, 기국주의를 통해 질서가 유지되기 때문에 타국의 선박에 대해 자국의 국내법을 근거로 집행권(enforcement jurisdiction)을 행사할 수도 없다. 또한, 유엔해양법협약상 공해에 대한 권한의 부재 현상을 채워줄 어떠한 국제기구도 존재하지 않는 상황이다.[222] 그 결과 어떠한 국가도 일방적으로 해양보호구역을 설정하거나 자국의 국내법을 준수할 것을 외국선박에 강요할 수 없다.[223] 그렇다고 했을 때, 전통적인 공해자유원칙을 제한하는 효과가 있는 공해 해양보호구역의 설정이 국제법상 가능한가 하는 문제가 제기된다. 다시 말하면 공해자유원칙과 공해 해양보호구역 설정이 양립가능 한 것인지, 아니면 어떠한 이유에서도 공해자유원칙은 제한될 수 없는 절대적인 가치인지 하는 문제라 할 수 있다.

이 문제는 일반적으로 공해 해양보호구역이 공해 해양환경의 보호 및 보존을 목적으로 설정되는 것이라는 점을 감안했을 때, 유엔해양법협약상 해양환경의 보호 및 보존에 관한 규정이 공해자유의 제한 근거로서 활용될 수 있는지 여부에 달려 있다고 하겠다. 즉, 유엔해양법협약상 공해 해양환경의 보호 및 보존에 적용되는 규정이 공해자유의 제한을 위한 합법적인 근거로 인정되는지 하는 문제이다.

나. 공해자유원칙과 해양환경 보호 및 보존에 관한 일반의무와의 상관관계

---

222) Alfonso Ascencio and Michael Bliss, “Conserving the biodiversity of the high seas and deep oceans: Institutional gaps in the international system”, *contribution to the Cairns High Seas Biodiversity Workshop,* 16-20 June 2003, http://www.highseasconservation.org/documents/bliss-ascencio.pdf (검색일자 : 2010.6.3), p.26.

223) T. Scovazzi, *op.cit.,* p.5.

(1) 유엔해양법협약상 공해 해양환경의 보호 및 보존에 관한 규정

유엔해양법협약은 해양보호구역 또는 그와 유사한 개념을 사용하지는 않고 있다.[224] 따라서 유엔해양법협약이 공해 해양보호구역의 설정을 위한 직접적이고도 확실한 근거 규정을 제공한다고 말하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 유엔해양법협약은 해양환경의 보호와 보존에 관한 다수의 규정을 두고 있어, 이들 규정이 공해 해양보호구역 설정을 위한 근거로 활용될 수 있는 가능성은 열려있다.

해양환경의 보호 및 보전에 관한 사항은 유엔해양법협약 제12장에 규정된 종합적인 틀에 의해 일반적으로 다루어지고 있는데, 공해 해양보호구역의 설정근거로 제시될 수 있는 조항은 다음과 같다. 첫째, 협약 제192조는 국가에게 해양환경을 보호하고 보전[225]할 일반적인 의무를 부과하고 있다.[226] 유엔해양법협약은 여기서 사용된 '해양환경'이란 용어의 정의규정을 두고 있지는 않는다. 동 용어는 국가관할권 이내에 국한되지 않고 이원에까지 포괄하는 개념으로[227], 당연히 공해에도 적용된다.[228] 또한 동 용어는 국가관할권의 정도에 관계없이 모든 해양에 적용되므로 연안국의 절대적 주권이 미치는 내수 역시 동 의무의 적용대상에 포함된다.[229] 주목할 만한 점은 동 조항에 협약

224) 유엔해양법협약은 국가관할권 내측에 있어 연안국의 특별한 지위를 인정하는 특별구역(special areas)에 관한 두 조항을 두고 있다. 하나는 연안국이 안보보호를 목적으로 지정해역(specified areas)에 무해통항권을 일시 정지할 수 있도록 규정한 협약 제25조 3항이고, 나머지 하나는 연안국이 배타적 경제수역의 범위내에서 결빙해역(ice-covered areas)에 대해 보다 엄격한 선박통항조건을 입법할 수 있도록 한 협약 제234조이다.

225) 제192조는 해양환경에 대한 손해의 방지에 국한되지 않고, 해양환경의 보존에까지 확대된다. 여기서 보존이란 개념은 현재의 해양환경 상태를 유지 또는 개선하기 위한 적극적인 조치를 요구하는 용어이다. Myron H. Nordquist, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary,* vol. Ⅳ(Dordrech : Martinus Nijhoff Publishers, 1991), p.40.

226) 유엔해양법협약 제192조는 종래 해양오염의 규제를 국가의 '일반적 권리'로 파악하던 것을 의무로 전환시키는 기능을 한다고 한다. 김영구, 전게서, 706쪽; 또한, 전지구적 조약에 해양환경을 보호하고 보존해야할 일반적 의무를 명시한 최초의 규정이다. Myron H. Nordquist, *Ibid.*, p.36.

227) Robin Warner, *op.cit.,* p.155; Myron H. Nordquist, *Ibid.*, p.43.

228) T. Scovazzi, *op.cit.,* p.5.

229) Myron H. Nordquist., *op.cit.,* p.43.

당사국을 의미하는 'States Parties'란 표현 대신 단순히 국가라는 'States'란 표현을 사용하고 있다는 사실이다. 'States'란 표현은 국제법의 일반원칙으로서 모든 국가의 권리 또는 의무로 간주되는 경우에 사용되는 일반적이고 보편적인 용어라 할 수 있다.[230] 따라서 협약 제192조는 법의 일반원칙으로서 모든 국가가 해양환경을 보호하고 보존해야할 의무를 명시하고 있으며, 또한 해양환경을 고의적으로 훼손할 수 없는 의무가 있음을 의미한다고 하겠다.[231] 즉, 동 조항은 모든 국가에 적용되는 국제관습법상 의무를 성문화한 규정이라 하겠다.[232]

둘째, 제194조 제1항에서는 국가에게 모든 오염원으로부터 해양환경이 오염되는 것을 방지, 경감하고 통제하는데 필요한 유엔해양법협약과 부합하는 모든 조치를 취할 것을 요구하고 있으며, 이때 그 조치는 각국의 사정이 허용하는 범위내에서 최고로 실행 가능한 수단이어야 한다. 동 조항 역시 공해를 포함한 모든 해양공간에 적용되고, 국제관습법을 반영한 것으로서 비당사국이 해양환경오염의 방지, 경감 및 통제를 위해 취하는 조치 역시 유엔해양법협약과 부합하는 것이어야 한다.[233]

그리고 제194조 제1항에서 말하는 해양환경 오염의 방지, 경감 및 통제를 위해 취해져야 할 조치에는 제194조 제5항에 규정된 매우 희귀하거나 손상되기 쉬운 생태계, 고갈되거나 멸종의 위협을 받거나 위험에 처한 생물종 및 그 밖의 해양생물체 서식지의 보호와 보존에 필요한 조치를 포함한다. 동 조항은 해양환경 보호 및 보존의 개념을 희귀하고 연약한 생태계 뿐만 아니라 고갈 또는 멸종의 위협을 받거나 위험에 처한 생물종과 그 밖의 해양생명체의 서식지에까지 확대하고 있다는 점에서 매우 진일보한 규정이라 할 수 있다.[234] 동 조항에 규정된 조치 또한 공해를 포함한 모든 해양공간에 적용되며[235], 국제관습법상 의무를 유엔해양법협약에 성문화한 것으로 평가된다.[236]

---

230) *Ibid.*, p.39.

231) *Ibid.*, p.40.

232) T. Scovazzi, *op.cit.,* p.5.

233) Myron H. Nordquist., *op.cit.*, p.64.

234) *Ibid.*, p.68.

235) T. Scovazzi, *op.cit.,* p.5.

셋째, 협약 제196조는 국가로 하여금 해양환경의 특정부분에 유해한 변화를 야기할 수 있는 기술의 사용과 외래종의 고의 또는 사고에 의한 유입을 회피하도록 규정하고 있다.

이밖에도 국가는 협약 제197조에 따라 해양환경의 보호 및 보전을 위해 전지구적 차원에서 그리고 적절한 경우 지역적 차원에서 특수한 지역특성을 고려하여 직접 또는 권한있는 국제기구를 통하여 유엔해양법협약과 합치하는 국제규칙, 기준, 권고관행 및 절차의 수립이나 발전에 협력하여야 한다.[237] 동 조항에서 말하는 수립 이나 발전되어야 할 국제규칙, 기준 및 권고된 관행 그리고 절차는 국가관할권 이내는 물론 공해의 해양환경의 보호 및 보존에까지 적용된다.[238] 또한, 동 조항은 협약 제192조에 규정된 해양환경 보호 및 보존에 관한 당사국의 일반적 의무의 구체적인 이행을 위한 근거 규정으로서의 역할을 한다.

유엔해양법협약 전문에서 밝히고 있듯이[239] 해양이란 하나의 통일적 생태계이므로 어느 특정 국가 단독의 해양환경 보존의 노력으로 보호·보존될 수 있는 것이 아니다. 따라서 해양환경의 보호·보존을 위한 효율적 규제는 관련된 지역별 또는 전지구적인 협력이 있음으로써 비로소 가능하게 된다.[240] 특히, 이러한 협력의 의무는 어떠한 국가의 관할권도 인정되지 않는 공해에서 더욱 중요한 법적 의미를 가질 수 밖에 없다.

여기서 말하는 협력의 의무란 합의에 도달하기 위한 목적으로 성실하게 교섭을 수행하고, 다른 이해관계국의 입장을 고려하여 교섭할 의무를 의미한다고 할 수 있다.[241]

---

236) *Ibid.*

237) 지역적 협력을 규정하고 있는 유엔해양법 제197조에 따라 다수의 지역해협약 및 활동계획이 해양환경 보호를 다루고 있으며, 이중에는 지역해 차원에서 해양생물종 다양성을 특별히 다루는 조치를 포함하고 있는 것도 있다.

238) Robin Warner, *op.cit.,* p.155.

239) 유엔해양법협약 전문은 해양의 여러 문제가 서로 밀접하게 관련되어 있으며 전체로서 고려되어야 할 필요성이 있음을 인식하고, 이 협약을 통하여 모든 국가의 주권을 적절히 고려하면서, 국제교통의 촉진, 해양의 평화적 이용, 해양 자원의 공평하고도 효율적인 활용, 해양생물자원의 보존, 그리고 해양환경의 연구, 보호 및 보전을 촉진하기 위하여 해양에 대한 법질서를 확립하는 것이 바람직함을 인식한다고 규정되어 있다.

240) 김영구, 전게서, 714쪽.

먼저 합의에 도달하기 위한 성실교섭의무는 '교섭개시의무(obligation to enter into negotiation)'와 '성실교섭의무(obligation to negotiate in good faith)' 등 2개의 의무가 포함되어 있는 것으로 해석되고 있다.[242] 그러나 북해대륙붕사건 판결에서도 적시한 바와 같이 이 성실교섭의무가 합의에 도달할 의무를 포함하고 있는 것으로는 해석되지 않는다.[243] 그러나 성실교섭의무의 위반 여부를 판단하기 위한 기준은 분명히 제시되어 있지 않지만, 교섭국이 교섭에 응하지 않거나, 교섭을 지연시키거나, 당초 주장을 전혀 변경하려 하지 않거나 하는 경우에는 성실교섭의무의 위반으로 지적할 수 있을 것이다.[244] 또한, 동 의무는 독립된 의무라기보다는 앞서 살펴본 해양환경 보호 및 보존에 관한 일반적 의무를 규정한 협약 제192조를 보충하는 성격을 가지는 것으로서 이해된다.

다음으로 '다른 이해관계국의 입장을 고려하여 교섭할 의무'란 국가들로 하여금 교섭에 임함에 있어 상호간에 양보의 정신을 가지고 회유적인 접근을 요구한 것으로 해석된다. 이와 같은 회유적인 접근이 가능한 것은 해양이 하나의 생태계를 형성하고 있으므로 해양환경의 보호 및 보존이란 것은 크게는 전지구적, 적게는 지역적인 문제로서 일방의 입장만을 고수할 경우 그 해결 자체가 무산되며, 그 결과의 파급효과 역시 전지구적, 지역적인 피해로 확산된다는 해양환경 문제의 본질에서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다.

(2) 공해 해양보호구역 설정으로 인한 공해자유의 제한 가능성

권리의 이면에는 항상 의무가 존재한다. 누구나 자유롭게 공해를 사용할 권리로 대변되는 공해자유원칙도 무제한적 자유가 아니라 일정한 의무를 수반하는 상대적인 권리라 할 수 있다. 유엔해양법협약 제87조는 공해자유가

---

241) T. Scovazzi, *op.cit.*, p.6. 국제해양법재판소 MOX Plant 사건에서 "유엔해양법협약 제12장 및 일반국제법상 해양환경의 오염방지에 있어 협력의 의무는 기본적인 원칙이다"고 판시하고 있다.

242) 森田章夫, "係爭海域における活動の國際法上の評價", 山本草二 編, 「海上保安法制」(三省堂, 2009), 389面.

243) *North Sea Continental Shelf*, Judgement, *I.C.J. Reports 1969*, para.87.

244) 森田章夫, 前揭論文, 390面.

동 협약과 그 밖의 국제법 규칙에 따라 행사될 것과 타국의 이익을 정당하게 고려할 것을 요구하고 있고, 제88조는 평화적 이용의 제한을 부과하고 있는 것도 공해자유의 상대성을 증명하는 것이라 할 수 있다. 즉, 공해자유는 일정한 의무의 준수를 전제로 행사되는 권리라 할 수 있다. 또한, 과거 전통적인 공해자유가 오늘날에도 아무런 변형없이 그대로 적용될 수 없으며, 현대 국제법이 해양환경의 보호 및 보존을 근거로 공해자유를 상당부분 축소하려는 경향을 보이고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 유엔해양법협약 제192조와 제194조 제5항은 해양보호구역이라는 명시적인 표현을 사용하고 있지는 않으나 이들 조항은 국가들로 하여금 희귀하고 연약한 해양생태계를 포함해 해양환경을 보호하고 보존해야할 일반적인 의무를 규정하고 있다. 이들 규정은 법적 구속력이 인정되고, 국제관습법을 성문화한 것으로 유엔해양법협약의 비당사국 역시 이러한 일반적 의무에 구속된다. 즉, 모든 국가는 자국선박이 동 의무를 위반하지 않도록 보장하기 위한 적절한 수단을 제공해야 한다. 또한, 이러한 일반적 의무는 보편적 성격을 가진 것으로 국가관할권 이내 및 이원을 가리지 않고 공해를 포함한 모든 해양에 적용된다.[245]

요약하면 해양환경보호 및 보존에 관한 일반규정은 법적 구속력을 가진 보편적인 규범이라고 할 수 있다.

유엔해양법협약 제87조는 공해의 자유가 동 협약과 그 밖의 국제법 규칙이 정하는 조건에 따라 행사된다고 명시하고 있다. 여기서 말하는 '동 협약과 그 밖의 국제법 규칙'을 공해자유의 행사의 전제조건이 되는 즉, 공해자유를 합법적으로 행사하기 위해 준수해야 할 의무라 할 때, 해양환경 보호 및 보존에 관한 일반적 규정이 바로 그러한 예가 될 것이다.

앞서 설명한 바와 같이 해양환경 보호 및 보존에 관한 일반규정은 법적 구속력을 가지며 공해를 포함한 모든 해양에 적용되는 보편적 규범이기 때문이다. 따라서 해양환경의 보호 및 보존은 공해자유의 합법적인 제한의 근거로서 역할을 하며, 공해자유는 이러한 의무를 준수하는 조건에서 그 적법성이

245) Markus J. Kachel, *Particularly Sensitive Sea Areas : The IMO's Role in Protecting Vulnerable Marine Areas, Hamburg Studies on Maritime Affairs,* vol.13 (Verlag Berlin Heidelberg: Springer publications, 2009), p.75.

인정되는 제한된 자유라 할 수 있다.

공해 해양보호구역이 공해 해양환경 보호 및 보존을 위한 수단 즉, 법적 구속력을 가진 보편적 규범을 이행하기 위한 목적으로 설정되는 것이라고 했을 때[246], 동 구역의 설정으로 인해 과거에 비해 공해자유의 범위가 축소 및 제한된다 하더라도 합리적인 범위내에서 동 구역이 설정된 것이라고 한다면 적법한 조치로 생각된다. 따라서 해양환경 보호 및 보존에 관한 일반 규정을 근거로 생성된 공해 해양보호구역은 공해자유와 양립가능하며, 공해자유를 합법적으로 제한하는 조치로서 이해되며, 이 양자적인 관계는 상호 대립이 아닌 공존을 통해 공해제도의 한 축을 형성하고 있다고 판단된다.

그러나 해양환경 보호 및 보존에 관한 일반적 규정이 공해자유의 합법적인 제한 및 공해 해양보호구역 설정의 근거로 활용될 수는 있으나, 그 자체로 해양보호구역의 설정을 보장하는 것은 아니다. 그 이유는 이들 조항은 공해의 자유가 오염의 자유를 의미하지 않음을 암시할 뿐 공해상 선박이 기국이외의 타국에 구속될 수 있는 보호구역의 설정을 보장하지는 않기 때문이다.[247] 여전히 국가관할권이 미치지 않는 공해에 일방적으로 해양보호구역을 설정할 수 없음은 물론이거니와 기국주의에 따라 타국의 선박에 대한 법집행권 행사가 제약된다.

그 결과 현실적인 공해 해양보호구역의 설정은 협약 제197조에 따른 전지구적 및 지역적인 협력체제하에서 논의되고 실행될 수 밖에 없다. 이러한 상황에서 국가들은 전술한 바와 같이 다양한 국제회의를 통해서 어떻게 하면 공해 해양보호구역의 지정 및 관리를 위한 충분한 법체제를 개발할 수 있을지에 관한 논의를 진행 중에 있다.

(3) 공해 해양보호구역 설정의 제약

해양환경이나 생물다양성의 보호 및 보존을 목적으로 공해 해양보호구역이 설정될 수 있다고 하더라도 공해자유와 마찬가지로 공해 해양보호구역 그 자

246) 특히, 유엔해양법협약 제194조 5항은 생태계 접근법(ecosystem approach)을 강조한 것으로, 동 협약이 해양보호구역의 설정을 적극 권장하고 있다는 주장의 근거가 된다고 한다. Detlef Czybulka, *op.cit.*, p.176.

247) Markus J. Kachel, *op.cit.*, p.277.

체도 내재적인 한계는 존재할 수 밖에 없다.

유엔해양법협약 제194조 제4항에서도 각국이 해양환경의 오염을 방지, 경감 및 통제하기 위한 조치를 취함에 있어서 다른 국가가 이 협약에 따른 권리 행사나 의무 이행상 수행하는 활동을 부당하게 방해해서는 안된다고 규정하고 있어, 해양환경의 보호 및 보존 의무가 공해자유에 관한 협약 제7장 규정의 제한을 받음을 인정하고 있다. 즉, 권리가 남용되면 그 역시 위법이듯 해양환경 보호 및 보존이라는 일반적인 의무를 근거로 공해자유를 제한하는 해양보호구역의 설정이 가능하다 하더라도 그 제한의 정도는 합리적인 범위에서 이루어져야 하며 그 한계를 초월하여 설정되는 경우 국제사회에서 수용될 수 없을 것으로 판단된다.

국제법상 300년 이상 유지되어온 공해자유원칙이 해양환경의 보호 및 보전이라는 새로운 가치를 통해 많은 변화를 겪고 있는 것은 사실이지만, 어떠한 새로운 해양제도도 이 원칙을 훼손할 수는 없다고 보는 것이 타당하다고 할 것이다. 공해상 해양환경 보호 및 보존의 이익과 공해자유의 이익은 모두 국제공동체의 이익에 속하는 것이므로 양자는 어느 한쪽의 이익 내지 가치가 다른 그것에 우선하는 것으로 해석되지 않으며 동일한 가치로서 존중받아야 하기 때문이다. 따라서 어느 한쪽의 가치를 절대적으로 보장함으로써 다른 가치를 부정해서는 안되며 양쪽의 가치 모두 조화를 이룰 수 있도록 합리적인 제한과 보장이 이루어져야 할 것이다.

상술한 내용을 토대로 공해상 해양보호구역 설정을 위한 제약조건을 지적하면 다음과 같다.[248]

첫째, 공해 해양보호구역은 공해의 자유를 전면적으로 제한 내지 부정해서는 안된다.[249]

둘째, 공해자유의 제한을 정당화 할 만큼의 보호 필요성 및 시급성이 인정

248) 이와 관련해 Renate Platzder는 공해 해양보호구역 설정에 대한 요청을 위해서는 해양보호구역이 특정 생명체나 활동을 보호하기 위한 궁극적 수단으로 간주되어야 하며 어족관리, 오염통제, 국제해저기구가 채택한 규칙 규정 및 절차 또는 해양과학조사를 위한 행동규약과 같은 그 밖의 조치가 비효율적이거나 다른 방법으로는 그러한 목적을 달성할 수 없는 경우에만 요청될 수 있다는 견해를 제시하고 있다. Renate Platzder, *op.cit.*, p.140.

249) 공해 전체를 단일 해양보호구역으로 설정하는 경우를 공해자유를 전면적으로 제한 내지 부정하는 하나의 예로 들 수 있을 것이다.

되어야 한다. 즉, 보호하고자 하는 해양생태계가 현재 위협을 받고 있고, 동 생태계가 가지는 이익이 공해자유를 제한할 만큼 중대한 사안이며 시급하게 조치를 취하지 않으면 안되는 위급한 상황이어야 한다. 단, 동 조건은 과학적 증거를 통해 입증되어야 할 것이다.

셋째, 다른 수단을 통해서는 문제된 생태계를 적절히 보호할 수 없고, 해양보호구역의 설정이 최적의 수단이어야 한다.

넷째, 제한되는 공해의 자유의 범위는 해양생태계 보호 및 보존이라는 목적달성을 위해 필요한 범위 내에서 최소화 되어야 한다.

제2절 국제법상 공해 해양보호구역 설정근거

1. 전지구적 협약

가. 생물다양성협약

생물다양성협약은 생물다양성의 보존, 생물다양성의 구성요소의 지속가능한 이용 및 유전자원의 이용으로부터 발생하는 이익의 공평한 공유의무를 규정하고 있는 주요 국제법체제이다. 동 협약은 당사국 총회(Conference of the Parties)가 제공하는 지침에 근거해 당사국들이 국내적인 조치 취함으로써 동 협약의 목적을 달성하도록 규정하고 있는 골격협약(framework convention)으로,[250] 그 목적 달성을 위한 책임은 개별 당사국에게 위임되어 있다.[251] 또한, 동 협약은 생물다양성의 보존과 지속가능한 이용에 있어 사전예방적 원칙과 생태계적 접근방법을 수용하고 있는 국제조약이다.

---

250) UNEP/CBD/SBSTTA/8/INF/3/Rev.1(2003), para.68.

251) David Leary, "Bioprospecting and the Genetic Resources of Hydrothermal Vents on the High Seas: What is the Existing Legal Position, where are we heading and what are our options?", *Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law*, vol.1(2004), pp.137, 153.

(1) 생물다양성협약의 목적

생물다양성협약 제1조에서는 3가지 목적을 규정하고 있는데, ⅰ) 유전자원에 대한 적절한 접근, ii) 유전자원과 유전기술을 적절히 고려한 유전자원 관련기술의 적절한 이전, iii) 그리고 적절한 자금조달을 통하여 생물다양성을 보전하고, 그 구성 요소를 지속가능하게 이용하며, 또한 유전자원의 이용으로부터 발생되는 이익을 공정하고 공평하게 공유하는 것이 그것이다.

(2) 생물다양성협약의 적용범위

생물다양성협약은 제4조에서 그 적용범위를 규정하고 있다. 동 규정은 생물다양성의 구성요소와 국가의 관할권 또는 통제 하에서 수행된 과정 및 활동 그리고 국가관할권 이내와 이원에 관하여 분명한 구별을 두고 있다는 점이 그 특징이다.[252]

국가관할권 이내에서 동 협약은 생물다양성의 구성요소[253]뿐만 아니라 생물다양성에 영향을 미칠 수 있는 국가관할권 하에서 행하여지거나 국가의 통제를 받는 과정과 활동에도 적용된다. 따라서 국가관할권 이내 및 이원 그리고 그 효과가 미치는 장소를 불문하고, 당사국의 관할권 또는 통제 하에서 수행되는 모든 활동이 생물다양성협약의 적용범위에 포함된다. 이 경우에 있어 연안국은 국가관할권 이내의 유전자원에 적용할 법규칙을 결정할 권한을 가지고, 자국민 또는 외국인에 의해 수행되는 과정 및 활동을 규율할 수 있다.[254]

국가관할권 이원에서 동 협약은 단지 당사국의 관할권 혹은 통제하에 수행되는 과정 및 활동[255]에 적용되고, 동 해역의 생물다양성의 구성요소에는 적용되지 않는다. 단 당사국은 관할권 혹은 통제하에서 수행되는 과정 및 활동

252) UNEP/CBD/SBSTTA/8/INF/3/Rev.1(2003), para.68.

253) 생물다양성협약 제2조에 따르면 생물다양성의 구성요소는 생물자원을 의미하는 것으로, 이러한 생물자원은 인간에 실제적 혹은 잠재적으로 이용가치를 지닌 유전자원, 유기물, 그 밖의 생태계의 생물학적 구성요소를 포함한다. 생물다양성 구성요소는 식물, 동물, 미생물, 그 유전물질 및 주변생태계를 의미한다.

254) UNEP/CBD/SBSTTA/8/INF/3/Rev.1(2003), para.69.

255) 동 과정과 활동에는 국가관할권 이원의 공해와 심해저에서 수행되는 해양과학조사와 생물탐사를 포함한다.

으로 다른 국가의 환경 또는 국가관할권 이원의 해역에 환경에 피해가 발생하지 아니하도록 보장할 책임을 진다.

이밖에도 생물다양성협약은 제22조 제1항에서 기존의 국제협정에서 유래하는 당사국의 권리 및 의무에 영향을 미치지 아니한다. 다만, 이러한 권리 및 의무의 행사가 생물다양성에 심각한 피해 또는 위협을 초래할 경우에는 예외로 한다고 규정하고 있다. 제2항에서는 특별히 해양환경에 대해서는 유엔해양법협약 하의 국가의 권리와 의무에 합치되게 생물다양성협약을 이행하도록 요구하고 있다. 따라서 생물다양성의 보존과 지속가능한 이용을 위한 생물다양성협약 체제하에서 실행되는 모든 조치는 유엔해양법협약의 규정과 양립가능한 것이어야 한다.[256]

그 결과 어떠한 영토적 관할권도 인정되지 않는 공해에 있어 생물다양성협약 당사국은 동 협약 제8조 제1항에 따라 단지 당사국의 관할권 혹은 통제하에 수행되는 과정 및 활동이 생물다양성에 대해 심각한 부정적 영향을 미칠 때에 한해 규제 또는 관리의무가 발생한다. 그러나 오늘날까지 동 규정에 근거해 국가관할권 이원의 생물다양성을 보호 및 보존하기 위해 자국선박의 활동을 규제한 사례는 보고되지 않고 있다.[257] 즉, 생물다양성협약 당사국은 국가관할권 이원에서 자국민의 활동을 규율할 수 있지만, 사실상 국가관할권 이원의 생물다양성의 구성요소의 보존과 지속가능한 이용에 대해 어떠한 의무도 존재하지 않는다.[258]

(3) 공해 해양보호구역의 설정근거

생물다양성협약은 보호구역[259]이라는 개념을 도입하고 있어 현지내 보존(In-situ conditions)을 위한 수단으로 사용될 수 있다. 그러나 전술한 바와 같이 동 협약은 공해의 생물다양성의 구성요소에는 적용되지 못하는 한계점

256) UNEP/CBD/SBSTTA/8/INF/3/Rev.1(2003), para.18.

257) Friederike Lehmann, “The Legal Status of Genetic Resources of the Deep Seabed”, *New Zealand Journal of Environmental Law,* vol.11(2007), p.56.

258) UNEP/CBD/SBSTTA/8/INF/3/Rev.1(2003), para.70.

259) 생물다양성협약 제2조는 보호구역이라는 용어를 특정 보전목적을 달성하기 위하여 지정되거나 또는 규제되고 관리되는 지리적으로 한정된 지역을 말한다고 정의하고 있다.

을 가진다. 즉, 동 협약은 공해 해양보호구역 설정을 위한 명문의 규정을 제공하지 못하고 있다.

그러나 생물다양성협약은 제14조 제1항 c호에서 당사국이 타국 또는 자국 관할권 이원의 해역에 대해서 생물다양성에 심각한 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있는 자국 관할권 또는 통제 하에 있는 활동에 관한 통지·정보교환 및 협의를 촉진할 것을 요구하고 있다. 더욱이 동 협약 제5조는 유엔해양법협약과 유사한 방식으로 당사국으로 하여금 직접 또는 권한 있는 국제기구를 통하여 국가관할권 외측의 생물다양성의 보전 및 지속가능한 이용을 위하여 가능한 범위에서 적절한 경우 협력하여야 할 의무를 부과하고 있다.

따라서 이러한 협력의 의무를 바탕으로 공해 생물다양성의 보존 및 지속가능한 이용을 목적으로 하는 공해 해양보호구역이 설정될 가능성은 충분하다고 생각된다. 그러나 오늘날까지 생물다양성협약 당사국총회는 동 조항의 중요성과 그 이행방식을 구체적으로 다루고 있지는 않는다.[260]

나. 선박으로부터의 오염방지를 위한 국제협약

선박에 의한 해양오염 문제는 오래전부터 국제사회의 관심이 대상이 되어 왔다. 제2차 세계대전이 끝난 후 영국 정부의 주도로 1954년 4월 26일부터 5월 12일까지 런던에서 기름에 의한 해양의 오염에 관한 국제회의를 열고 '1954년 기름에 의한 해양의 오염방지를 위한 국제협약(International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil, 1954: OILPOL)[261]를 채택하였다.[262] 동 협약은 기름에 의한 오염을 규제하기 위한 최초의 국제협약이란 점에서 그 의의가 크다고 할 수 있지만 이행에 있어 한계를 드러내고 있다.[263]

---

260) UNEP/CBD/SBSTTA/8/INF/3/Rev.1(2003), para.76.

261) 최초의 해양오염방지협약이며, 일명 유탁방지협정이라고도 한다.

262) 동 협약 제3조는 탱커보유량이 50만톤 이상인 5개국 정부를 대표해서 10개국 이상이 당사자가 된 날로부터 12개월이 지나야 발효하게 되어 있었는데 이 요건은 1958년 7월 26일 발효되었다.

263) 기름 배출을 전면적으로 금지하지는 않았으며, 특히 배출규제에 관한 기준과 시행 및 처벌을 기국에게만 일임하는 기국주의를 고수하고 있어 협약의 실효성에 의문이 있었다. 또한, 이 협약의

1967년 3월 118천톤의 원유화물 중 절반을 유출시킨 총톤수 6만톤급 탱거 'Torrey Canyon'호 사건[264]과 같은 대량의 기름유출과 같은 해난사고가 빈번하게 발생하고 그 피해가 국제적으로 급속하고 광범위하게 진행되며, 대형 유조선의 해상 운송량이 급격히 증가함에 따라, 1954년 OILPOL협약만으로는 더 이상의 기름에 의한 해양오염을 막기 어렵다는 데에 국제사회의 합의가 이루어졌다.[265]

그에 따라 '1973년의 선박으로부터의 오염을 방지하기 위한 국제협약'(MARPOL 1973)이 채택되었다. 동 협약은 고의적인 선박기인 해양오염의 규제를 더욱 강화하는 새로운 협약으로, 협약 전문에 기름에 의한 오염에 한정되지 아니하고 폐기물 투기를 제외한 다양한 해양오염원을 규제하는 보편적인 성격의 규칙을 제정함으로써 해양오염방지라는 목적을 가장 잘 달성할 수 있음을 밝히고 있다. 그러나 동 협약은 몇 가지 기술적인 문제와 재정적인 부담[266] 그리고 부속서 Ⅱ(분쟁해결을 위한 중재재판절차)에 대한 국가들의 부담감 때문에 이 협약을 비준한 나라가 극소수에 불과하고 가까운 장래에 발효될 전망이 보이지 않았다.

이에 대처하기 위해 1978년에 개최된 '유조선의 안전과 오염방지에 관한 국제회의'(International Conference on Tanker Safety and Pollution Prevention: TSPP)에서 1973년 MARPOL 협약을 대폭 수정한 1978년

100ppm 유성혼합물과 같은 배출허용기준은 그 현실성에 있어 당시의 기술수준이 따라가지 못한다는 한계도 있었다.

264) 1967년 3월 18일 유조선 Torrey Canyon호가 영국 남서단에서 좌초되어 원유 93,000㎘가 유출되어 영국과 프랑스 해안 300여 킬로미터가 오염되고 10만 마리 이상의 조류가 희생되는 사고가 발생하였다.

265) 그 결과, 1969년 10월에 1954년의 기름에 의한 해양의 오염방지를 위한 국제협약을 개정하는 1969년 개정협약(The 1969년 Amendments to the International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil, 1954: OILPOL)과 1969년 기름오염사고의 경우에 있어서 공해상의 개입에 관한 국제협약(The International Convention relating to Intervention on the High Seas in cases of Oil Pullution Casualities, 1969)이 제정되었다.

266) 동 협약에서 요구되는 유수분리장치와 일종의 유분농도계(Oil content meter)인 기름배출감시·제어장치 특히, 비지속성 기름에 대한 이들 장치가 1973년에 존재하지 않았고, 그 개발이 예상보다 곤란하다는 것이 입증 된 점과 수용시설(유성잔재물과 유성혼합물의 배출이 금지되기 때문에)을 설치하려면 막대한 비용이 들고 재정적인 채산을 평가하기가 곤란한데 화확물질에 대한 수용시설의 경우에는 특히 그러하다. 그 까닭은 기름은 수선위에 배출하여야 하고 화확물질은 수선 아래에 배출을 하여야 하나, 선박은 서로 다른 시간에 부속서 Ⅰ의 물질과 부속서 Ⅱ의 물질을 운송하는 수가 있다. 그래서 이 협약을 지키려면 서로 다른 두 가지 장치를 보유하여야 한다.

MARPOL 의정서(1978 Protocol)를 마련하였다. 동 의정서는 1973년 협약의 일부를 수정하는 한편, 수정되지 아니한 부분도 모두 받아들인 것으로 결과적으로 1973년 협약을 수정·통합한 독자적인 1개의 문서로 보아야 하기 때문에 보통 MARPOL 73/78협약이라고 불린다. 동 협약은 20개조의 본문과 2개의 의정서 및 5개의 부속서로 구성된 방대한 분량으로 배출규제에 관한 기술적, 실질적 내용이 모두 부속서에 규정되어있다.

(1) 특별해역

MARPOL 73/78 협약은 선박으로부터 오염물질 배출과 관련해 특별히 엄격한 기준이 적용되는 특별해역의 설정을 규정하고 있다.

특별해역에 관한 구체적인 내용은 MARPOL 부속서 I(유류에 의한 오염방지를 위한 규칙 오염방지규칙에 관한), 부속서 II(산적된 유해 액체물질에 의한 오염규제를 위한 규칙), 부속서 V(선박으로부터의 폐기물에 의한 오염방지를 위한 규칙)에 규정되어 있다.

MARPOL 73/78 협약은 특별해역을 "해양학상 및 생태학상의 조건과 교통의 특수한 성격으로부터 인정되는 기술상의 이유로 유류(부속서 I), 유해 액체물질(부속서 II) 및 폐기물(부속서 V)에 의한 해양오염방지를 위한 특별한 강제조치의 채택이 요구되는 해역"으로 정의하고 있다. 즉, 특별해역이란 그 정의에서 알 수 있듯이 다른 해역에 비해 특별히 해양오염의 방지를 위해 특별한 강제조치가 요구되는 해역을 별도로 지정하여 보호하고자 하는데 목적이 있다고 하겠다.

공해 해양보호구역과 관련해 주목할 만 한 점은 부속서 I, 부속서 II, 부속서 V에 열거된 특별해역에 공해가 포함되어 있다는 점이다. 실제 부속서 I과 V의 목적상 전 지중해 해역이 특별해역으로 지정되어 있다.[267]

(2) 특별민감해역

MARPOL 73/78 협약상 특별해역은 선박으로부터의 오염물의 배출만을 규

267) T. Scovazzi, *op.cit.,* p.8.

제하는데 그치고 있어, 특별해역의 지정을 통한 해양오염방지나 해양생태계의 보존에 한계점이 드러나고, 해난사고가 계속적으로 발생함에 따라 연안국들은 더 강화된 해역보호를 위한 조치의 시행을 국제해사기구에 제안하였다. 이러한 시대적 상황 하에서 해양생태계를 보존하기 위한 새로운 방안으로 특별민감해역(PSSAs)이라는 제도가 국제해사기구에 의해 도입되었다. 특별민감해역은 기존의 MARPOL협약에서 규정하고 있는 특별해역과는 달리 그 목적상 더 강력한 해양생태계의 보호 및 보존을 위한 해당 해역에 강제도선, 선박위치보고제도 및 통항분리방식 등의 관련보호조치(Associated Protective Measures: APMs)를 취할 수 있도록 규정하고 있다.

특별민감해역제도에 관한 문제는 국제해사기구의 해양환경보호위원회에서 1978년 탱커선의 안전과 오염방지에 관한 국제회의(International Conference on Tanker Safety and Pullution Prevention of 1978)의 결의에 따라 연구되기 시작하였다. 1986년부터 1991년까지의 특별민감해역제도의 개념에 관한 논의는 국제해사기구 총회 결의 A.720(17), 1991에 의해 특별해역의 지정 및 특별민감해역의 식별에 관한 지침을 채택하면서 정점에 이르게 된다. 지침에 규정된 이러한 개념에 관해 더 명확한 이해를 돕기 위한 노력이 계속되면서 총회는 결의서 A.885(21)와 A.927(22)을 채택하였다. 이러한 결의서는 특별민감해역 지정 및 식별에 관한 개정 지침(Revised guidelines for the identification and designation of Particularly Sensitive Sea Areas)을 규정하고 있다.

1991년 국제해사기구에서 통과되고 2005년에 수정된 '특별민감해역의 확인 및 지정에 관한 가이드라인' 제1조 제2항에 따르면 특별민감해역이란 생태학적·사회경제학적·과학적인 중요성이 인정되는 보존가치가 높은 해역에 대하여 선박운항으로 야기 될 수 있는 피해로부터 보호하기 위해 국제해사기구의 특별보호가 필요한 해역을 의미한다. 따라서 특별민감해역에서 운항하는 선박은 통상기준보다 더 엄격한 규제를 받으며 연안국의 제안으로 국제해사기구에서 지정하도록 되어 있다.

특별민감해역 지침은 특별민감해역이 특별한 보호가 필요한 해역에 지정되는 것으로 전제하고 있을 뿐 그 적용 범위에 대해서 어떠한 제한도 규정하고

있지 않는다. 따라서 특별한 보호가 필요한 해역으로 인정되는 경우 그것이 공해의 법적지위를 가지는 해역이라 하더라도 특별민감해역으로 지정될 수 있다.[268] 예컨대 2004년 유럽의 제안으로 설정된 서부유럽해역은 공해를 포함하고 있다.[269]

국제해사기구의 당사국 또는 회원국들이 특정 구역에 대한 특별민감해역의 지정을 제안할 수 있다. 이 제안을 선박의 운항이 해양환경에 미치는 부정적인 영향을 제한하기 위한 조치를 검토하는 국제해사기구의 한 기구인 해양환경보호위원회(MEPC)에서 검토한다.

특별민감해역으로 지정되기 위해서는 다음과 같은 세 가지 조건을 만족해야 한다. ⅰ) 생태학적, 사회경제학적 및 과학적 기준 중 적어도 한 가지를 충족시켜야 하고, ⅱ) 국제해운업으로 인하여 위험에 처해있어야 하며, ⅲ) 채택 혹은 향상시킬 수 있는 국제해사기구의 권한 내에 있는 보호 대책을 필요로 한다.[270]

배타적 경제수역에서 특별민감해역의 설정은 해양보호구역과 마찬가지로 해양관할권을 강화하는 효과를 가진다. 엄격한 선박오염배출규제, 강제도선제도 도입 등으로 연안국의 실질적인 관할권이 강화될 수 있다. 따라서 특별민감해역을 공해까지 확장하는 경우 해당 해역을 연안국의 관할범위로 속하게 하는 효과를 가진다고 볼 수 있다.[271]

다. 국제포경규제협약

어류와는 달리 포유동물은 번식력이 약하여 서식처의 상실, 남획 등으로 인하여 멸종의 우려가 더욱 높다. 포유류에 해당하는 고래 역시 식용, 기름,

---

268) L. de la Fayette, *op.cit.,* p.158; T. Scovazzi, *op.cit.,* p.9.

269) 영국, 프랑스, 스페인, 포르투칼 등 서부 유럽국가들은 영국에서 포르투칼에 이르는 서부유럽해역을 특별민감해역으로 지정하자는 제안을 2003년 7월 제49차 해양환경보호위원회에 제출해 승인받은 바 있다.

270) Lee A. Kimball, *op.cit.,* p.16.

271) 丘君(역 박문진), "새로운 '해양영토' 확보경쟁: 해양보호구역의 설립 동향과 영향", 「독도연구저널」, 제9권(2010), 95-96쪽.

건축자재 등의 용도로 과거부터 남획되어 오늘날 극소수의 종만이 남아 있고 고도의 포획기술의 발달로 남아 있는 종마저 멸종의 위기에 처해있다.[272] 이러한 상황에 대처하기 위해 국제사회는 1931년 포경규제협약(Convention for the Regulation of Whaling)을 체결하였고, 그 후 동 협약은 현재의 국제포경규제협약(International Convention for the Regulation of Whaling: ICRW)으로 대체되었다.

(1) 주요내용

국제포경규제협약은 그 전문과 제5조 제1항에 명시된 바와 같이 고래자원의 '보존과 이용'[273]이라는 2가지 목표아래 채택된 규제적 성격의 조약이다. 동 협약은 규제대상으로 대형고래(수염고래: baleen whales)만을 다루고 있어 돌고래(dolphin or porpoise), 범고래(killer whale)와 상괭이(finless porpoise) 등 소형고래는 동 협약의 규제대상에서 제외된다.

동 협약은 제3조 제1항에 따라 협약 당사국으로 구성된 최고의사결정기구인 국제포경위원회(International Whaling Commission: IWC)를 두고 있다. 동 위원회는 제5조 제1항[274]에 따라 고래자원의 보존과 이용에 관한 규칙을 채택할 수 있는데[275], 여기에는 보호구역(sanctuaries)의 지정을 포함한 포경해역(open waters)과 금획해역(closed waters)의 지정을 포함한다. 위원회는 협약규정에 대한 집행권을 보유하고 있지 않고 제9조에 따라 규정위반에 대한 처벌은 기국인 회원국이 담당한다. 이 경우 회원국은 위반행위에 대하여

272) 노명준, 「신국제환경법」(파주 : 법문사, 2003), 293쪽.

273) 공해자원의 보존과 이용원칙은 1992년 유엔환경개발회의에서 채택된 리우선언과 의제21, 그리고 생물다양성협약 등 야생 동·식물과 자연환경의 보존 관련 조약·선언에서 채택된 '지속가능한 개발' 내지 '지속가능한 이용' 원칙의 선구적인 역할을 한 것으로 평가된다. 박현진·유재형, "국제포경규제협약 60주년과 양극화로 갈림길에 선 국제포경위원회 : 상업포경중지 20주년과 '책임포경'을 향한 한국의 선택", 「해사법연구」, 제18권 제2호(2006), 158쪽.

274) 제5조 제1항은 다음과 같다.
위원회는 수시로 고래자원의 보존 및 이용과 관련 아래 사항에 관한 규칙을 채택하여 부표의 규정을 개정할 수 있다. (가) 보호고래와 비보호고래; (나) 포획기와 금획기; (다) 포경해역과 금획해역(보호구역의 지정을 포함); (라) 각 종류에 따른 크기제한; (마) 포경의 시기, 방법 및 정도(1획기에 있어서의 고래의 최대포획량 포함); (바) 포경어구, 장비 및 기구의 형식과 특징; (사) 측정방법; (아) 포획보고 및 기타 통계적, 생물학적 기록

275) 국제포경위원회의 다양한 권한에 대해서는 박현진·유재형, 전게논문, 162-163쪽 참조.

취한 조치를 상세하게 위원회에 보고하여야 한다.

이와 관련하여 유엔해양법협약 제65조는 협약 제64조 제1항의 적용을 배제하고 연안국이나 관련 국제기구가 협약의 배타적 경제수역에 관한 협약규정보다 더 엄격하게 포유동물의 포획을 금지 또는 제한할 수 있는 권한을 가진다고 규정하고 있다. 각국은 이러한 동물의 보존을 위하여 협력하여야 하며 특히, 고래류의 경우 적절한 국제기구를 통하여 보존이나 관리를 위하여 특별한 행동을 취하여야 한다. 협약 제120조에서도 공해상의 포유동물의 보존과 관리에 제65조의 규정이 적용되도록 하고 있다. 따라서 전통적인 공해자유의 대표적인 유형의 하나인 어업의 자유는 해양포유류와 관련해 일정부분 제한을 받게 된다.

(2) 공해 해양보호구역의 설정근거

국제포경규제협약 제1조 제2항은 동 협약의 적용범위와 관련해 당사국의 관할권 하에 있는 모든 공모선, 육상처리장과 포경선은 물론, 그러한 공모선, 육상처리장과 포경선인 포경활동에 종사하는 모든 해역에 적용된다고 규정하고 있다. 즉, 동 협약은 당사국의 육지영역을 포함하여 영해, 배타적 경제수역은 물론 공해에 이르기까지 포경이 실시되는 모든 해양에 적용된다. 실제 국제포경위원회는 1979년에 인도양, 1984년에는 남극해를 상업적 포경활동이 금지된 고래 보호구역(Whaling Sanctuaries)[276]으로 지정한 바 있는데[277] 이 두 보호구역의 대부분은 공해에 설정되어 있다.

라. 환경보호에 관한 남극조약의정서

국제사회는 남극 영토에 대한 국가들 간의 영유권 분쟁을 막고, 남극을 과학적·평화적 목적으로 이용하기 위해 1959년 남극조약(Antarctic Treaty)[278]

276) 고래 보호구역내에서 금지되는 활동은 상업적 목적의 포경활동에 국한되며, 제8조에 따른 과학조사 목적의 포경활동은 허용되고 있다. 오늘날 과학조사 목적의 포경활동을 자제할 해 줄 것이 권고되고는 있지만 일본은 남극 보호구역내에서 과학조사 포경을 계속하고 있다.

277) http://www.iwcoffice.org/conservation/sanctuaries.htm.

278) 남극조약은 1957-1958년 사이에 실시된 국제지구물리관측년(International Geophysical Year,

을 채택하였다. 남극조약 체결 당시에는 남극의 환경보호에 대한 관심이 적었기 때문에 환경보호 관련 조치를 조약 내에 직접적으로 포함시키지 않았다. 단지 남극조약체제(Antartic Treaty System)를 구성하고 있는 일련의 협약들을 통해 환경보호 조치를 규정하고 있다. 그러나 이들이 채택한 조치는 단편적인 환경보호 조치에 지나지 않기 때문에, 남극에서의 과학적 연구뿐만 아니라 광범위한 인간 활동을 통합, 규제하는 포괄적인 법제도의 필요성이 제기되었다.

그에 따라 1991년 남극조약 협의당사국회의(Antarctic Treaty Consulattive Meeting: ATCM)[279]에서는 남극광물개발을 위해 1988년 채택된 남극광물자원활동규제협약(Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities: CRAMRA)의 비준을 거부하고, 환경보호에 관한 남극조약의정서(Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty: Madrid Protocol)[280]를 채택하였다. 이것은 남극광물을 상업적으로 개발하여 남극환경과 생태계에 중대한 피해를 입히기 보다는 환경보호에 관한 남극조약의정서를 채택하여 남극환경과 생태계를 보호해야 한다는 국제사회의 여론에 따른 것이다. 이 의정서는 포괄적이고 광범위한 형태의 환경협약으로, 남극의 환경에 관한 보호규정을 갖추고 있지 못한 기존의 남극조약체제를 보완하고 있다.[281] 또한, 남극을 '과학과 평화를 위한 자연보호구역'으로 인정하

IGY) 이후 영유권 주장 등으로 남극이 정치적 분쟁의 대상이 되는 것을 막고 이를 과학적, 평화적 목적으로 이용하기 위하여 채택된 조약이다. 1959년 12월 1일 채택되고, 1961년 6월 23일 발효되었다.

279) 남극조약 협의당사국회의는 남극조약 내에서 주요한 정책결정을 수행하는 기구로, 남극조약 원서명국 12개 국가와 남극에서 실질적인 탐사활동과 과학적, 기술적 활동을 수행할 능력이 있는 국가로서 협의당사국의 지위가 인정된 16개국을 포함한 28개국으로 구성되어 있다. 우리나라는 1989 10월 협의당사국의 지위를 취득하였다.

280) 환경보호에 관한 남극조약의정서는 1989년부터 3년간의 협상과정을 거친 후 1991년 10월에 개최된 제11차 특별협의당사국회의에서 채택되었으며, 27개 조항과 중재의정서에 관한 스케줄 및 부속서로 구성되어 있다.

281) 1964년 남극동식물군의 보호를 위한 합의규칙(Agreed measures for the Conservation of Antarctic Fauna and Flora), 1972년 남극물개보존협약(Convention for the Conservation of Antarctic Seals: CCAS), 1980년 남극해양생물자원보존협약(Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources: CCAMLR), 1988년 남극광물자원활동규제협약 등 남극조약체제에 속하는 합의규칙과 협약은 남극의 동식물과 조류, 물개 등 해양생물자원의 보호에서 남극환경의 보호에 이르는 남극환경정책을 구성하고 있지만, 그 대상과 규제내용이 단편적이며 제한된 범위내에 한정되어 있다.

고, 남극환경과 이에 의존하는 생태계 및 관련 생태계를 보호하기 위하여 남극에서 행해지는 모든 형태의 인간 활동을 단일한 기준에 따라 규제하고 있다.

세부적으로 살펴보면 환경보호에 관한 남극조약의정서 제3조에 따르면 남극조약 구역에서 실시되는 모든 인간 활동에서 남극환경과 이에 의존하는 생태계 및 관련 생태계, 남극의 야생적, 미적, 과학적 가치의 보존을 근본적으로 고려하는 것을 기본적인 환경원칙으로 한다. 즉, 남극환경뿐만 아니라 이에 의존하는 생태계 및 관련 생태계의 보호를 포함하는 포괄적이고 광범위한 접근방법을 취하고 있다. 이러한 접근방법에 따라 기존의 남극조약체제보다 훨씬 환경보호의 범위를 확대하고 있다. 이와 같이 남극환경과 그 생태계를 보호함으로써 남극을 평화적 목적으로 이용할 수 있도록 남극조약체제를 강화하는 데에 환경보호에 관한 남극조약의정서의 목적이 있다.

그리고 남극조약 구역의 인간 활동이 남극환경과 생태계에 악영향을 미치지 않는 범위 내에서 기획, 이행되고, 남극환경과 그 생태계 및 과학적 연구활동의 가치에 미치는 영향의 사전평가(prior assessment)와 정확한 판단을 하기에 충분한 정보를 기초로 기획, 이행될 것을 요구하고 있다.

환경보호에 관한 남극조약의정서 제4조에 따르면 이 의정서는 남극조약을 보충하는 것이며, 개정하거나 수정하는 것이 아니다. 따라서 이 의정서는 남극조약체제를 벗어나지 않고, 남극조약체제의 범위 내에서 남극환경과 그 생태계를 포괄적으로 보호하는 역할을 하고 있다. 이 의정서의 효력발생[282]으로 국제사회는 적어도 2048년까지는 남극광물개발을 금지하게 되었다.

(1) 주요내용

환경보호에 관한 남극조약의정서는 총 5개의 부속서를 채택하고 있는데, 그 중 공해 해양보호구역과 관련된 것은 제5부속서이다. 동 부속서는 남극의 보호와 관리를 규정하고 있다. 동 부속서 제2항에서는 해양을 포함한 특정한 구역을 보호하기 위하여 남극특별보호구역(Antarctic Specially Protected

282) 환경보호에 관한 남극조약의정서는 1998년 1월 14일 발효되었으며, 2008년 8월 현재 남극조약협의당사국 28개국을 포함한 32개국이 비준하였다.

Area: ASPA) 또는 남극특별관리구역(Antarctic Specially Managed Area: ASMA)으로 지정하고, 이 해역에서는 부속서 규정하에 채택된 관리계획에 따라 활동을 금지, 제한 또는 관리하도록 규정하고 있다.

동 부속서 제3조는 남극특별보호구역의 지정목적을 뛰어난 환경적, 과학적, 역사적, 미적, 야생적 가치를 보호하기 위한 것으로, 제4조는 남극특별관리지역의 지정목적을 당사국 사이에 기획과 공동작업을 지원하고, 가능한 갈등을 회피하며, 협력을 증진하거나 환경영향을 최소화하는 것으로 규정하고 있다. 이는 1991년 제16차 남극조약 협의당사국회의에서 권고안 ＸＶＩ-10(남극보호구역체제: 동체제의 재검토)으로 채택된 내용을 구체화시킨 것으로 기존에 체계화되지 못했던 보호구역을 '남극특별보호구역'과 '남극특별관리구역'으로 구분하였다. 전자는 제3조의 규정된 바와 같이 각종 이유로 출입이 엄격히 통제되는 구역으로 출입에 대한 관련 국내 관할기관으로부터의 허락이 필요하다. 한편 후자는 제4조에 규정된 바와 같이 자유로운 출입은 허용되지만 거기서 행하여지는 각종 활동 상호간 충돌을 피하기 위해 일정한 기관설치가 예정되는 곳이다.

(2) 공해 해양보호구역의 설정근거

남극조약 제6조는 동 협약의 적용범위를 모든 빙산을 포함하여 남위 60도 이남의 해역에 적용된다고 명시하고 있다. 따라서 남위 60도 이남의 남극대륙 주변의 해양에 대해서도 당연히 적용된다.

특이할 만한 사항은 1959년 남극조약의 체결로 남극에 대한 영유권이 동결됨에 따라 남극은 국가영토로서의 지위를 가지지 못한다는 사실이다. 따라서 남극 그 자체는 영해, 배타적 경제수역과 같은 국가관할해역을 창출할 수 없으므로 남극주변의 해역은 모두 공해의 법적지위를 가진다고 할 수 있다.[283] 즉, 제5부속서에 따라 해양에 설정되는 남극특별보호구역과 남극특별관리구역은 모두 공해에 설정된 것이라 할 수 있다.

283) 영유권의 동결을 명시하고 있는 남극조약이 남극에서의 배타적 경제수역 주장을 금지하지 못한다는 견해도 있다. 자세한 내용은 Erik Jaap Molenaar, *Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution* (Boston: Kluwer Law International, 1998), p.444 참조.

2. 지역적 협약

가. 북동대서양 해양환경보호협약

북동대서양을 규율하던 1972년 채택된 선박 및 항공기로부터 투기에 의한 오슬로해양오염방지협약(Oslo Convention for the Prevention of Marine Pollution by Dumping from Ships and Aircraft: 이하에서 '오슬로 협약'이라 함), 1974년의 육상기인 해양오염방지를 위한 파리협약(Paris Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-based Sources: 이하에서 '파리협약'이라 함)을 대체하기 위해여 양 협약 당사국은 1992년 북동대서양 해양환경보호협약(the Convention for the Protection of the Marine Environment of the North East Atlantic: OSPAR 협약)을 채택하였다. 이 협약은 오슬로 협약과 파리협약보다 이 해역의 환경문제에 대하여 더 종합적이고 포괄적으로 접근하고 있다. 동 협약은 기존 해양오염관련 협약과는 달리 모든 원천에 의한 해양오염을 하나의 단일문서에서 규제하고 있다. 또한, 동 협약의 규정들은 리우회의에서 채택된 많은 원칙들을 반영하고 있다. 예를 들면 이 협약은 사전예방의 원칙(Precautionary Principle)과 오염자부담의 원칙(Polluter-pay Principle)을 정식으로 도입하였고, 지속적인 개발(sustainable development)대신 지속적인 관리(sustainable management)를 더 중시하고 있다.[284] 또한, 법적으로 구속력 있는 결정을 내릴 수 있고 협약 규정을 집행할 수 있는 권한을 가진 위원회를 설립할 것을 규정하고 있으며 '최선의 이용가능한 기술(best available technology)', '최선의 이용 가능한 이행(best available practice)', '청결한 기술(clean technology)'의 개념도 도입하고 있다.

협약상 해양보호구역의 설치는 자연 보전 측면에서 해양보호구역을 사전 선택하는 단계에 있다. 이러한 작업은 헬싱키협약[285]과 유사하다. 헬싱키협약

284) 노명준, 전게서, 123쪽.

위원회는(Helsinki Commission on the Baltic Sea: HELCOM) 발트해보호구역이라는 시스템을 권장하였다.

협약 당사국들은 지역적 차원에서 해양환경오염을 예방 및 제거하고자 하는 측면, 그리고 다른 어떤 국제협약보다도 인간 활동의 역효과로부터 해양환경을 보호하기 위해 보다 엄격한 수단을 채택하고자 하는데 목적을 두었다.[286]

1998년에 해양생태계 및 생물다양성의 보호 및 보존에 관한 제5부속서(Annex V concerning the Protection and Conservation of the Ecosystems and Biological Diversity of the Maritime Area)가 북동대서양 해양환경보호협약에 추가되었다. 제5부속서가 2000년 8월 30일 발효한 이후 동 협약 당사국은 2010년까지 광범위하고 일관성있는 해양보호구역 네트워크를(소위 '북동대서양 해양환경보호협약 해양보호구역 네트워크'로 불림) 설정하기로 동의하였다. 그러나 북동대서양 해양환경보호협약의 제5부속서는 동 해양보호구역 네트워크의 목적에 관해 어떠한 규정도 두고 있지 않다.

(1) 주요내용

제5부속서의 당사국은 해양생태계 및 생물다양성을 보호 및 보존하고, 부정적인 영향을 받고 있는 해역을 회복하기 위해 필요한 조치를 취해야 한다. 또한 당사국은 개별적 또는 공동으로 통일된 양식을 이용하여 북동대서양 해양환경보호협약 해양보호구역으로 지정될 해역을 신청할 수 있다. 북동대서양 해양환경보호협약 위원회 내 참관자 지위를 가지는 정부 및 비정부기구 역시 후보구역을 제안할 수 있다. 북동대서양 해양환경보호협약 위원회는 해양보호구역 지정절차를 감독한다.

해양보호구역 선정 절차는 다음의 두 단계로 이루어진다. 첫 번째 단계로

---

285) 1974년 조약을 대체하는 1992년 발트해의 해양환경 보호에 관한 헬싱키협약(The Helsinki Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area 1992)은 위험 물질과 육지 기반의 원천, 선박, 유람선, 쓰레기투기, 해저활동에 따른 오염에 관한 상세한 통제규정을 담고 있으며, 해양오염방지를 위한 협력 조치를 규정하고 있다. 또한, 자연서식지와 생물다양성을 보존하기 위해서 일반적인 의무를 부과한다. 헬싱키협약(Helsinki Convention)은 국가 법률제정을 통해서 영해와 내수에서 협약 조항들을 이행하는 일에 협력해줄 것을 연안(littoral) 국가들에게 호소한다. 그 조치들 중 일부는 해당 전지구적 및 지역적 협약들 보다 더 엄격하다.

286) Detlef Czybulka, *op.cit.*, p.175.

북동대서양 해양환경보호협약 해양보호구역 네트워크의 구성요소로서의 자격이 있는 모든 해역을 확인하기 위해 생태학적 기준이 적용되고, 두 번째 단계로 이해당사국의 지지와 정책적인 수용가능성의 측면을 고려한 실제적인 기준을 적용함으로써 우선해역을 선정한다.

최종결정은 북동대서양 해양환경보호협약 위원회의 정기총회를 통해 이루어진다. 북동대서양 해양환경보호협약 해양보호구역의 지정을 위한 세부적인 기준은 북동대서양 해양환경보호협약의 해양에서의 해양보호구역의 확인 및 지정을 위한 지침에 자세히 규정되어 있다.

(2) 공해 해양보호구역의 설정근거

북동대서양 해양환경보호협약은 제1조에서 그 적용범위를 대서양 내 북위 36도 북부, 서경 42도와 동경 51도 사이에 해양으로 정의하고 있다. 이 중 약 60%가 공해에 해당한다. 따라서 동 협정 제5부속서에 따른 북동대서양 해양환경보호협약 해양보호구역이 공해를 포함한 상기 적용범위에 설정 가능하다.

나. 지중해 생물다양성 및 특별보호구역에 관한 의정서

지역적 측면에서 공해 해양보호구역과 관련해 주목할 만한 조약은 1995년 지중해 생물다양성 및 특별보호구역에 관한 의정서(Protocol Concerning Specially Protected Areas and Biological Diversity in the Mediterranean)[287]가 있다. 동 의정서는 유엔환경개발계획 지역해 프로그램에 따른 최초의 다자조약의 하나로 지중해 연안국 사이에 1976년에 채택된 바르셀로나 협약을 사실상 개정한 것으로서 해양보호구역과 관련해 지중해 국가의 천연·문화유산을 보호하고 개선하기 위한 목적의 소위 지중해특별보호구역

287) 동 의정서는 1995년 6월 10일 바르셀로나에서 조인되고, 1999년 12월에 12일에 발효되었으며, 1996년 모나코에서 채택된 지중해특별보호구역 목록(List of Specially Protected Areas of Mediterranean Interest: SPAMI List)에 포함될 수 있는 해양 및 연안보호구역의 선정을 위한 공통된 기준(부속서 I), 위협 또는 멸종위기 종(부속서 II), 개발이 규제된 생물종 목록(부속서 III) 등 3개의 부속서로 이루어져 있다.

(Specially Protected Areas of Mediterranean Importance: SPAMIs)의 개념을 도입하고 있다.

(1) 주요내용

지중해 생물다양성 및 특별보호구역에 관한 의정서의 특별보호구역 지정 목적은 제4조에서 ⅰ) 장기적인 측면에서 적절한 규모의 대표적인 연안 및 해양생태계의 생존을 보장하고, 생물다양성을 유지하도록 보호하며, ii) 지중해의 기존 구역 분포에 있어 사라질 위기에 처한 서식지를 보호하고, iii) 생존 번식, 멸종 위기에 처한 동·식물군 또는 구역 고유의 동·식물군의 생존, 번식, 회복에 중요한 서식지 보호를 하며, iv) 과학적, 미적, 문화적, 교육적 흥미로 인해 특별히 중요한 구역을 보호한다고 규정하고 있다.

의정서 제3조는 국가들의 일반적 의무를 다음의 3가지로 규정하고 있다. ⅰ) 동 의정서에 따라 설정된 해양보호구역을 통한 취약한 생태계의 보호, 보존 및 관리의무, ii) 지중해 생물다양성을 보존하고 지속가능하게 이용하기 위해 직접 또는 권한있는 국제기구를 통한 협력의무, iii) 동 의정서에 규정된 조치를 적용함에 있어 다른 당사국 또는 제3국의 주권 또는 관할권을 침해하지 하지 않을 의무가 그것이다.

제3조 제5항은 생물다양성의 보존 및 지속가능한 이용에 심각한 부정적 영향을 미치는 또는 미칠 가능성이 높은 활동의 과정 및 유형을 확인하고 처리할 의무의 범위내에서 사전예방의 원칙을 적용하도록 하고 있다.

제5조는 지중해 특별보호구역의 목적을 달성하기 위한 보호수단으로 첫째, 폐기물 또는 그 밖의 물질의 투기 및 방류의 금지, 둘째, 선박 통항 및 정선 또는 투묘의 규제, 셋째, 생태학·생물학적 과정 및 자연경관을 보호하기 위한 일체의 조치 등을 규정하고 있다. 제6조에 따라 당사국은 보호조치 집행시 국제법에 따라 행동할 것이 요구된다.

제8조는 동 의정서 하에서 당사국이 특별보호구역 지정에 동의한 지중해 특별보호구역 목록(List of Specially Protected Areas of Mediterranean Interest: SPAMI List)의 설정에 대해 규정하고 있다. 제2항에서는 지중해 내 생물다양성의 구성요소의 보존을 위해 중요성이 인정되는 해역, 특수한 생태

계 또는 멸종위기에 처한 생물종의 서식지 및 과학적, 미학적, 문화적, 또는 교육적 측면에서 특별한 이익이 인정되는 해역을 지중해 특별보호구역 목록에 포함시킬 수 있다고 규정하고 있다.[288]

일단 어떤 해역이 지중해 특별보호구역 목록에 등재되면, 제8조 제3항에 따라 모든 당사국은 첫째, 등재 해역이 지중해에서 가지는 특수한 중요성, 둘째, 지중해 특별보호구역 목록에 적용되는 조치의 준수 셋째, 지중해 특별보호구역 목록의 목적에 반하는 어떠한 활동도 허가하거나 이행하지 않을 것에 동의한다.

지중해 생물다양성 및 특별보호구역에 관한 의정서와 비당사국과의 관계에 있어 모든 당사국은 제28조 제1항에 따라 동 의정서의 이행에 협력하는 비당사국과 국제기구의 가입을 권유해야 한다. 또한, 당사국은 제28조 제2항에 따라 어떠한 국가도 의정서의 원칙과 목적에 반하는 어떠한 활동을 하지 못하도록 하기 위해 국제법에 따라 적절한 조치를 채택해야 한다.

지중해 특별보호구역 지정 제안에 대한 평가는 동 의정서 제24조에 따라 설립된 회원국의 행정당국(national focal points)을 통해 이루어진다. 제안된 해역이 특별보호구역 선정기준[289]을 만족한다면 행정당국은 평가 결과에 대해 통보하여야 한다. 그러나 해당 해역을 특별보호구역 목록에 등재할 의무는 없다.

(2) 공해 해양보호구역의 설정근거

동 의정서의 적용범위와 관련해 제2조에서는 해양의 법적지위에 관계없이 모든 지중해에 적용된다고 규정하고 있다. 따라서 지중해 연안국의 국가관할권이 미치지 않는 공해에도 지중해 특별보호구역의 설정 및 그에 따른 보호조치의 집행도 가능하다.[290] 단, 공해상에 특별보호구역은 동 의정서 제9조에

288) 지중해 특별보호구역 목록의 존재가 동 목록에 등재되지는 않았으나 국내법을 통해 보호될 필요가 있는 보호구역을 설정하고 관리할 수 있는 개별 당사국의 권리를 배제하지 않는다고 한다. T. Scovazzi, *op.cit.*, p.12.

289) 지중해 특별보호구역의 선정을 위한 공통기준은 동 의정서 제I부속서에 규정되어 있다.

290) 해양 포유류와 같은 고도회유성어족을 적절히 보호하기 위해 동 의정서의 당사국들은 그 적용범위를 지중해 내의 공해에 까지 확대한 것이다. T. Scovazzi, *op.cit.*, p.11.

따라 설정된다. 제9조에 따르면 일부분 또는 전체가 공해로 구성된 해역을 지중해 특별보호구역 목록에 등재하기 위해서는 의정서 둘 또는 그 이상의 관련 당사국이 제안이 요구되며, 지중해 특별보호구역 목록에 제안된 해역을 등재할지 여부는 정기회의를 통한 당사국의 총의(consensus)로서 결정되고 해당 해역에 적용되는 보호조치 역시 공식적인 승인이 요구된다.

(3) 설정사례 : 지중해 해양포유류 보호구역

지중해 특별보호구역 목록에 등재된 해역 중 지중해 펠라고스(Pelagos) 해양보호구역은 공해 해양보호역과 밀접한 관련성을 가지고 있다. 동 보호구역은 1999년 프랑스, 이탈리아, 모나코[291]가 로마에서 공동의 체결한 해양 포유동물을 위한 지중해 보호구역 설립협정(Agreement on the Creation of a Mediterranean Sanctuary for Marine Mammals)[292]에 따라 설정된 것으로서, 총 보호구역 면적 8만7,500㎢ 중 53%에 이르는 면적이 공해에 위치하고 있는 세계 최초의 공해 해양보호구역이다.[293](아래 그림 참조)

그러나 이러한 결과는 이집트와 모나코를 제외한 다른 지중해 연안국들이 200해리 배타적 경제수역을 주장하지 않음으로써 발생하는 것이라는 사실을 명심해야 한다. 즉, 지중해 연안의 12해리 영해 이원이 현재 공해의 지위를 가지지만, 연안국들의 의지에 따라 해양보호구역으로 설정된 이들 해역 전부가 배타적 경제수역에 포함될 수 있다는 것이다.

<그림 4-1> 펠라고스 보호구역

---

291) 초기에 일부 국가(프랑스, 이탈리아 및 모나코)의 종합적인 실천계획에 의하여 지정되었다가, 지역적 수준으로 채택된 공해 해양보호구역의 한 가지 사례이다.

292) 동 협정은 해양 포유류 보호구역의 설정이라는 특정 목적을 위해 체결된 최초의 보호구역 협정으로 2002년 2월 21일에 발효하였다.

293) 이 보호구역은 현재 보호받는 공해 중 최대 구역을 대표하고 있다. 그리고 펠라고스 보호구역의 면적은 87,500㎢이며, 공해(53%), 영해(32%) 및 내수(15%)를 포함하고 있다. http://www.disciara.net/gns_pelagos.htm. 참조

(출처: http://www.disciara.net/gns_pelagos.htm)

동 협정의 구체적인 내용을 살펴보면 먼저 제4조에서는 동 협정의 당사국은 모든 해양포유류의 보존에 유리한 환경을 보장하고, 이들 종 및 그 서식지를 직접 및 간접적인 악영향으로부터 보호하기 위한 조치를 채택하도록 하고 있다. 또한, 보호구역내에서는 해양포유류의 포획에서부터 그 생활을 방해하는 일체의 행위 및 시도도 금지된다. 단, 제7조 (a)호에 따라 긴급한 상황하에서 또는 과학적 목적을 위한 비살상 포획은 허용이 되며, 당사국의 유자망 어업활동의 경우 제7조 (b)호에 따라 관련 국제 및 유럽공동체의 제도[294]에 따라 수행하여야 한다. 또한, 동 협정 당사국은 제7조 (c)호에 따라 해양포유류 또는 그 먹이에 대한 부수어획을 야기할 수 있는 새로운 어업수단의 이용에 관한 규제의 채택을 위한 의견을 교환한다. 그리고 제9조에 따라 당사국은 규제의 목적에 대한 의견을 교환하며 적절한 경우 보호구역내 초고속

294) 1992년 1월 22일자 어족자원 보존을 위한 기술적 조치를 규정하고 있는 유럽규제 No. 345/92에 따르면 2.5킬로미터 이상의 유자망의 이용은 금지된다.

요트경기를 금한다. 또한 제8조에 따라 관광목적의 활동도 규제의 대상이 된다.[295]

가장 논란이 되는 협정 당사국이 합의한 조치의 집행과 관련해서는 제14조에 규정되어 있다. 먼저 제14조 제1항은 동 협정 당사국이 국가관할권 이내에 위치한 보호구역에 대해 동 협정상 규제조치의 집행을 보장해야 한다고 규정하고 있다. 또한, 제2항은 협정 당사국의 국가관할권 이원에 위치한 보호구역의 경우 자국선박에 대해서는 제1항과 마찬가지로 규제조치의 집행을 보장하여야 하며, 제3국 선박 즉, 비당사국에 대해서는 확립된 국제법 규칙의 범위 내에서 규제조치의 집행을 보장해야 한다. 즉, 제14조 제2항은 확립된 국제법 규칙의 범위내에서 공해에서 비당사국 선박에 대해 동 협정상 규제조치를 집행할 권리를 부여하고 있다.

제14조 제2항의 해석과 관련해 두 가지 방식이 사용될 수 있다. 하나는 공해자유를 침해하는 조치를 비당사국 선박에 대해 집행할 수 없다는 해석이고, 나머지 하나는 보호구역에 포함된 모든 해역은 동 협정의 당사국이 배타적 경제수역을 설정하기로 결정한다면 이 세 당사국 중 하나 또는 다른 당사국의 배타적 경제수역에 해당하므로 국가관할권 내측과 동일한 규제조치의 집행이 가능하다는 것이다.[296]

이는 12해리 영해밖의 해역의 법적지위를 공해로 간주할 것인지, 아니면 잠재적 배타적 경제수역으로 간주하여 유엔해양법협약 제65조상의 해양포유류에 대한 엄격한 규제조치를 연안국에게 인정할 것인지 하는 문제이다.[297]

판단컨대 이 문제는 유엔해양법협약상 배타적 경제수역의 법적 성질에 관한 것으로서 대륙붕과의 비교를 통해 그 실마리를 찾을 수 있을 것이다. 즉, 유엔해양법협약 제77조 제3항은 대륙붕에 대한 연안국의 권리는 실효적이거나 관념적인 점유 또는 명시적 선언에 의존하지 않는다고 규정하고 있는 반면에, 배타적 경제수역은 연안국의 명시적인 선언이 요구된다. 따라서 이 사

295) 상업적 목적의 고래관광이 이미 보호구역내에서 빈번하게 발생하고 있다는 점에 비추어 볼 때 곧 이러한 활동도 금지될 것으로 판단된다. T. Scovazzi, *op.cit.*, p.14.

296) *Ibid.,* p.15.

297) 펠라고스 보호구역은 해양포유류 보호 및 보존을 위해 설정된 것이나 현재는 상업적 포경활동의 규제를 통한 고래 종만을 보호하고 있는 실정이다.

례에 있어 12해리 영해 이원은 공해에 해당하는 것으로 제3국 선박에 대한 협정 당사국의 보호조치의 집행은 허용되지 않는 것으로 생각된다.

제3절 공해 해양보호구역 설정에 관한 현행 국제법의 한계

국제법적인 관점에서 해양은 다양한 법적지위를 가지는 공간들로 구성되어 있으나, 이는 인간에 의해 만들어진 인위적인 경계선 일 뿐 해양이란 본질적으로 분리되지 않는 하나의 연속된 공간이라 할 수 있다. 또한, 해양의 유동성으로 인해 일부 해역의 문제도 전지구적인 문제로 확산될 수 있는 개연성이 높다. 이러한 해양의 본질적 특성을 반영해 '해양의 헌법전'으로 불리는 유엔해양법협약도 그 전문에서 해양의 문제가 전체로서 고려되어야 할 필요성이 있음을 인정하고 있다.

인위적인 경계선을 뛰어 넘어 전체로서, 전지구적 차원에서 고려되고 대처해 나가야할 대표적인 것은 해양환경의 보호 및 보존에 관한 문제라고 할 수 있을 것이다. 동 문제는 해양의 본질적 특성에 따라 어느 한 국가의 노력을 통해 해결될 수 없는 전지구적인 문제임과 동시에 상호 밀접한 유기적 관계를 형성하고 있는 해양생태계의 특성을 고려하지 않을 수 없기 때문이다.

오늘날 어느 국가도 주권 또는 관할권을 보유할 수 없는, 그 결과 전통적인 공해자유원칙이 지배하는 공해에서의 해양환경의 보호 및 보존의 문제를 공해 해양보호구역의 설정을 통해 풀어가려는 노력이 다양하게 전게되어 왔다. 그러나 해양환경문제의 본질적인 특성을 감안했을 때, 앞서 살펴본 공해 해양보호구역의 설정 근거가 되는 현행 국제법에는 여러 한계점이 발견된다.

첫째, 전지구적이고 보편적인 조약의 경우 공해 해양보호구역의 설정을 직접적으로 다루지 않고 있어 공해 해양보호구역의 설정을 위한 명확한 법적근거를 제공하지 못하고 있다.[298] 설사 다루고 있다고는 하더라도 특정 생물종을 보존하기 위해 인간의 일부 활동만을 규제할 뿐이다. 이러한 상황은 지역적 조약에서도 동일하게 나타나고 있다. 그 결과 규제되지 않는 활동으로 인

298) Robin Warner, *op.cit.*, p.149.

한 해양환경의 피해나 보호받지 못하는 생물종의 문제가 발생하게 된다. 이는 전체로서 상호 유기적인 관계를 맺고 있는 해양환경의 보호 및 보존 문제에 접근하는 올바른 방식이 아니라 판단된다.

둘째, 지역적 조약의 경우 해양보호구역의 설정범위가 공해에까지 확대된다고는 하나 지리적 범위가 특정 해역에 한정된 것으로 전체로서 해양환경의 문제에 대처하기는 힘든 상황이다. 일부 조약의 경우 배타적 경제수역이 설정되지 않거나, 국제법적으로 어떠한 해양관할수역도 인정되지 않는 해역을 대상으로 하고 있어 엄격히 말하면 해양보호구역의 설정범위가 공해에 까지 확대된다고 말하기 어려운 경우도 있다.

셋째, 공해에 설정된 해양보호구역내 보호조치는 공해에 관한 기국주의에 따라 그 이행이 기국에게 전적으로 일임되어 있는 상황에서 커다란 실효성을 기대하기도 어렵다.

넷째, 전지구적 수준에서 국가관할권 이내와 이원의 경계에 걸쳐 있는 해양생태계를 보호하기 위한 목적의 해양보호구역을 설정할 국제법적 근거 역시 아직까지 존재하지 않는다.

이러한 한계점을 극복하기 위해서는 전지구적 수준의 공해 해양보호구역의 설정을 위한 가장 적절한 국제규범이 새롭게 제정되어야 한다. 그리고 새롭게 제정될 국제규범은 공해 전체를 대상으로 해야 하며, 공해 해양생태계를 통합적이고 포괄적으로 관리하기 위한 것이어야 한다. 즉, 특정 해양활동 만을 규제하거나 특정 생물 종만을 보호하는 것이 아닌 공해 전체를 대상으로 하고, 그 속에서 유기적인 관계를 맺고 있는 해양생태계 전체를 포괄하는 단일 규범이어야 한다.[299] 또한 연안국의 관할 이내와 이원의 공해에 걸쳐서 존재하는 해양생태계에 대해서도 새로운 국제규범 내에서 처리되어야 할 것이다.

이밖에도 공해 해양보호구역에 관한 새로운 국제규범은 공해 해양환경의 보호 및 보존이라는 목적을 충분히 달성할 수 있을 정도의 법적 구속력을 가지는 것이어야 한다.[300] 새롭게 제정될 국제규범의 법적 구속력과 관련해서

299) T. Scovazzi, *op.cit.*, p.16.

300) *Ibid.*

는 유엔해양법협약상 해양환경 보호 및 보존에 관한 일반 규정이 공해에도 적용됨은 물론 법적 구속력을 갖춘 보편적인 규범이라는 점을 고려할 필요가 있을 것으로 생각된다.

KOREA MARITIME UNIVERSITY
1945
한국해양대학교

제5장 공해 해양보호구역의 지정 및 관리에 관한 국제입법 방안

공해 해양보호구역 설정의 필요성에 대해서는 전술한 바와 같이 국제 사회의 공감대는 형성되어 있어 있으나, 현재까지 공해 해양보호구역 설정을 위한 구체적인 국제법적 제도가 없다. 따라서 공해 해양보호구역 설정을 실행하고 관리하는 통합적이고 구속력을 가진 규범의 제정이 우선시 되어야한다. 이에 규범을 제정하기 위해서는 어떠한 방식과 내용으로 할 것인가 하는 문제가 발생한다.

따라서 이 장에서는 이러한 문제를 해결하고 통합적이고 구속력을 가진 규범의 내용을 제안하고자 한다. 그러한 내용을 서술하기 위해서 첫째, 어떠한 방식으로 규범을 도입할 것인가에 대해 살펴보고 구체적인 입법 방식에 대해 검토하고자 한다. 둘째, 통합적인 국제 규범이 포함하여야 할 내용에 대하여 살펴보도록 한다.

제1절 입법 방식에 대한 태도

1. 기존조약을 보완하는 방식과 새로운 국제 규범의 제정 방식 비교

통합적이고 구속력을 가진 단일의 규범을 제정하는 방식에는 2가지 방법을 생각해 볼 수 있다. 첫 번째 방식은 기존 조약을 보완하는 것이고, 두 번째 방식은 기존 조약과는 별도의 단일 규범을 제정하는 것이다. 즉, 2가지 방식 모두 공해의 해양환경에 대한 기존의 국제법 제도의 결함을 개선하기 위해 단일 규범을 제정한다는 공통점을 가지고 있다. 그러나 그 규범의 입법 방식에 따라 법적 지위가 달라진다.

기존의 조약을 보완하는 방식은 시간적 측면에서 많은 장점을 가지고 있

다. 그리고 기존 조약은 이미 법적 틀(frame)이 존재한다. 이 법적 틀에 새로운 규범을 추가하는 것으로 보다 빠르게 규범을 제정하고 발효시킬 수 있다. 또한, 기존 조약을 이용하는 것이 보다 다수의 국가를 조약에 가입시킬 수 있으며, 변화하는 해양환경에 좀 더 유연하게 대처할 수 있다.

그러나 기존의 조약을 보완하는 방식은 그 적용범위에 한계점을 가지고 있다. 기존 조약의 부속서나 이행협정의 형식으로 규범을 제정하는 경우, 그 규범은 기존 조약에 구속 될 수 밖에 없는 것이다. 구체적이고 실천적인 규범이라 할지라도 기존 조약의 적용범위 이외의 모든 환경에 그것을 적용할 수 없다.

이에 반해, 새로운 국제규범을 제정하는 것은 특별한 해양환경에 초점을 맞추어 좀 더 특성화된 규범을 제정할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 새로운 협약을 우산(Umbrella)협약의 형태로 일반적 의무를 규정한다면 해양에 대해 포괄적으로 적용할 수 있을 것이다.

그러나 새로운 국제규범을 제정하는 방식은 법적 틀을 형성하기 위하여 국제사회의 관심을 이끌어내고 준비위원회 등을 만들며, 규범에 대한 각국의 초안을 수용하여 다시 회의를 진행해야하는 일련의 과정들을 새로이 거쳐야 한다. 또한, 제정된 이후에도 많은 국가가 이를 비준하도록 하여 협약을 발효하는 데에도 오랜 시간이 걸린다. 이러한 과정을 거치는 동안 얼마의 시간이 소요 될 것인가 하는 것은 불분명하다.

이와 같이 기존의 조약을 보완하는 방식과 새로운 국제규범을 제정하는 방식 모두 장단점을 가지고 있다. 하지만, 현재 해양환경 훼손의 시급성을 생각했을 때 시간의 장점을 가지고 있으며, 다수의 국가의 참여를 이끌어 낼 수 있는 기존의 조약을 보완하는 방식이 더욱 적합하다고 할 수 있다. 그리고 이러한 특징은 최근 국제환경법의 발달과정에서도 확인할 수 있다.

그 중 가장 대표적인 것이 국제해사기구의 MARPOL 73/78이다. 이 협약은 해양오염방지를 위하여 기름뿐만 아니라 육지에서 발생된 폐기물을 바다에 투기하는 것을 제외한 모든 형태의 해양오염을 규제한다.

국제해사기구는 해양환경보호위원회를 통해 기술적, 실제적 내용에 대한 개정작업을 꾸준히 진행하고 있다.[301] MARPOL 73/78 부속서의 경우 선박으

로부터의 기름 배출에 관한 제1부속서를 포함하여 2006년 발효된 선박으로부터의 대기오염에 관한 제6부속서까지 해양환경의 변화에 적극적으로 대처하고 있다. 특히, MARPOL 73/78의 제6부속서인 2006년 발효된 대기오염방지협약은 1980년대 중반부터 국제해사기구의 해양환경보호위원회에서 대기오염에 관해서 논의가 되었고, 1991년 국제해사기구 총회의 결의 719(17)를 통하여 선박으로부터의 대기오염에 관해서 규제하고자 제정되었다. 그리고 협약의 조기 발효를 위하여 별도의 협약이 아닌 MARPOL 73/78의 부속서의 형태로 1997년 채택되었다.[302]

2000년 1월에 채택된 바이오안전성에 관한 카르타헤나의정서(The Cartagena Protocol on Biosafty: 이하에서 '카르타헤나의정서'이라 함) 또한 하나의 예라고 할 수 있다. 카르타헤나의정서는 생물다양성협약을 그 모법으로 하고 있으며, 환경과 개발에 관하여 사전예방적 접근법에 따라 현대 생명공학기술로부터 탄생된 유전자변형생물체(Living Modified Organisms: LMOs)의 안전한 이동, 취급 및 사용분야에 있어 생물다양성의 보존 및 지속가능한 이용에 부정적 영향을 미칠 가능성과 인간 건강에 미치는 위해를 고려하고 있다. 특히, 국가간 이동에 초점을 두어 적절한 보호 수준을 보장하는데 그 목적을 두고 있다.[303]

카르타헤나 의정서 제정 당시 국제사회는 생물다양성 보존에 영향을 미칠 수 있는 유전자변형생물체의 이동 및 취급, 사용과 관련한 규범의 필요성에 대해서는 모두 인식하였다. 그러나 규범의 제정 형식에 대해서는 합의에 이르지 못하였다. 당사국들은 4번의 생물다양성협약 당사국 총회와 6번의 바이오안전성의정서 작성을 위한 실무그룹회의를 거치면서, 개별 규범이 아닌 생물다양성협약의 의정서 형식으로 제정하기로 합의하였다. 즉, 카르타헤나의정서는 의정서 형식을 채택하면서 기존에 반대하던 국가들의 가입을 이끌어 낼 수 있었던 것이다.[304]

---

301) 이창희, "국제해양환경협약의 제정 과정에 관한 연구", 「해양환경안전학회」, 춘계학술발표대회 논문집 (2008), 7-8쪽.

302) 상게논문, 6쪽.

303) 카르타헤나의정서 제1조.

304) 유엔환경계획 한국위원회, 「생물다양성협약에 따른 생물공학 안전성에 관한 카르타헤나의정서」

위와 같은 최근의 동향과 해양환경의 훼손 정도의 시급성 등을 고려했을 때, 통합적이고 구속력을 가진 단일화된 규범은 기존의 조약을 이용하여 부속서나 이행협정의 형태로 제정하는 것이 타당할 것으로 여겨진다.

2. 구체적 입법 방식 검토

기존 조약을 이용할 경우 어떤 조약을 이용할 것인가의 문제가 발생한다. 공해 해양보호구역 설정은 해양환경을 보호하고 보존하는 특징을 가지고 있으므로, 조약 선택 시 가장 중요한 기준은 공해 해양환경 보호 및 보존을 규제하는 환경조약이어야 하며, 다수의 국가의 참여를 이끌어 낼 수 있는 전지구적인 조약이어야 한다는 것이다.

이 기준에 부합되는 기존의 조약으로 '해양의 헌법전'이라 불리는 유엔해양법협약과 지구상의 생물종 보호를 위해 마련된 생물다양성협약이 있다.

생물다양성협약은 1992년 6월 유엔환경개발회의에서 채택되었다.[305] 생물다양성의 보존과 다양한 생물자원의 지속적인 이용을 목적으로 하는 생물다양성협약은 해양환경을 보호, 보존 및 관리하고자 새로이 제정하는 협약의 목적과 동일하다고 할 수 있다. 또한, 현재 193개국(2010년)이 가입하고 있는 전 지구적 협약이다. 따라서 해양환경 보호를 목적으로 하면서 다수의 국가가 가입하고 있는 생물다양성협약은 공해 해양보호구역 설정을 위한 적합한 조약이라고 할 수 있다.

그러나 그 적용범위에 있어 문제점이 있다. 생물다양성협약 제4조에서 적용범위를 규정하고 있는데, 동 조항은 국가관할권 이내와 이원을 구별하고 있다. 국가관할권 이원의 경우 국가 관할권 또는 통제권 하에서 수행된 과정 및 활동의 경우에 적용될 뿐, 생물다양성의 구성요소는 적용되지 않는다. 즉, 생물다양성의 구성요소의 경우는 국가관할권 이내에만 적용되는 것이다. 따라서 공해에 대한 해양환경 보호 및 보존을 위해서는 이 협약이 제한적일 수밖에 없는 것이다. 또한, 생물다양성협약에서 정의하는 생물다양성은 육상 ·

(서울 : 유넵프레스, 2003), 28-34쪽.

305) 1992년 유엔환경개발회의에서 기후변화협약과 생물다양성협약이 체결되었다.

해양 및 그 밖의 수중 생태계 모두를 포괄하는 것으로[306] 해양을 특성화하여 해양환경을 전반적으로 포괄하기가 힘들다는 단점을 가지고 있다. 즉, 전반적인 해양환경 요소를 이루고 있는 해양생물자원과 해양생물다양성의 해양생태계와 해양오염에 대해서, 본 협약은 포괄적으로 적용하기 어렵다.

이에 반해, 해양에 대한 포괄적인 국제 규정을 마련하고자 제정된 유엔해양법협약은[307] 해양의 평화적 이용과 해양생물자원의 보존 및 해양환경의 연구, 보호 및 보존의 촉진을 목적으로 한다.[308] 이에 따라 제12장에서 해양환경 보호 및 보존을 위한 일반적 의무를 규정하고 있으며, 모든 국가에게 해양환경을 보호하고 보존할 의무를 부과하고 있다. 그리고 유엔해양법협약은 모든 해양에 적용되어 국가관할권 이원에도 적용할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 또한, 해양을 영해・접속수역・배타적 경제수역・대륙붕・공해 등으로 구분하여 보다 효과적으로 해양을 관리하고 있다. 이밖에도 유엔해양법협약은 자체 규정을 보완한 사례가 있는바, 1982년 12월 10일자 해양법에 관한 국제연합협약 제11장의 이행에 관한 협정(Agreement Relating to the Implementation of the Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982: 이하에서 '심해저 이행협정'이라 함)과 유엔공해어업이행협정이다.

따라서 공해 해양보호구역 설정은 생물다양성협약보다는 유엔해양법협약이 더 타당하다고 보인다.

결론적으로 해양 분야에 대해서 특화되어 있으며 공해를 포함한 해양환경의 보호와 보존에 관한 일반규정을 담고 있는 유엔해양법협약의 이행협정 형태 즉, 가칭 '공해 해양보호구역 지정 및 관리에 관한 이행협정(Agreement Relating to the Implementation of the Designation and Management of High Sea Marine Protected Areas: 이하에서 '공해 해양보호구역 이행협정'

306) 생물다양성협약 제2조. "'Biological diversity' means the variability among living organisms from all sources including, inter alia, terrestrial, marine and other aquatic ecosystems and the ecological complexes of which they are part; this includes diversity within species, between species and of ecosystems."

307) 김영구, 전게서, 19쪽.

308) 유엔해양법협약 전문.

이라 함)'로 규범을 제정하는 것이 바람직하다고 본다.

다음으로 고려해야 할 것은 어떤 과정을 거쳐 유엔해양법협약의 이행협정으로 제정할 것인가 하는 것이다. 유엔해양법협약에는 위에서 언급한 것처럼 이미 자체규정을 보완하고 이행하기 위한 두 개의 이행협정이 존재한다. 즉, 유엔총회 결의를 이용한 심해저 이행협정과 개별 회의를 통해 채택된 유엔공해어업이행협정이다.

심해저 이행협정은 국가관할권 이원의 해저·해상 및 그 하층토(이하에서 '심해저'이라 함)와 심해저의 자원은 인류공동유산임을 재확인하고 유엔해양법협약의 보편적인 참여를 촉진하고자하는 목적[309]으로 제정된 규범이다. 이 협정은 유엔해양법협약 제11장의 심해저 제도를 이행하는 것으로 유엔해양법협약과 단일문서(single instrument)로 해석되고 적용된다. 초기 심해저 개발을 둘러싼 많은 분쟁을 해결하여 서방선진국[310]의 가입을 유도하고자 다음과 같은 과정을 거쳐 제정되었다.

기존 국제해양법의 기본원칙인 공해자유원칙을 부인하고 공해 해저면에 부존되어 있는 광물자원을 인류의 공동유산으로 규정하여 자유경쟁제도가 아닌 국제기구에 의한 통제개발제도를 근간으로 한 심해저 개발제도는 그 성립 단계부터 많은 문제점을 노출시켰다.[311] 이와 같은 문제점은 심해저 제도의 정상적인 가동에 커다란 걸림돌로 부각되었으며, 특히 서방선진국들의 비준 반대와 유엔해양법협약 제11장에 대한 수용거부는 협약 결의Ⅱ가 당초 의도했던 방향으로의 추진을 거의 불가능하게 만들었다.[312]

서방선진국의 거부 속에서 개도국 중심의 77그룹이 먼저 서방선진국들의 거부에 대하여 협상·절충할 용의가 있다는 의사를 공표하였다. 이러한 개도국의 적극적인 태도에 힘입어 제44차 유엔총회에서는 '모든 국가가 유엔해양법협약의 보편적 가동을 위해 새로운 노력을 경주할 것'을 요청하는 결의를

309) 심해저 이행협정 전문.

310) 홍승용, "유엔 심해저광업 체제의 변화와 평가; 유엔해양법협약 「제11장 이행협정」 타결을 중심으로", 「해양정책연구」, 제9권 제2호(1994), 273쪽.

311) 이용희, "새로운 심해저자원 개발제도와 우리나라의 대응방안에 관한 고찰", 「해양정책연구」, 제11권 제2호(1996), 233쪽.

312) 홍승용, 전게논문, 273쪽.

성립시켰다.[313] 이 결의에 따라 유엔해양법협약 제11장에 관련된 핵심 쟁점과제[314]를 논의하기 위한 '유엔 사무총장 주재 비공식협상회의(Secretary-General's Informal Consultations on Outstanding Issues relating to the Deep Seabed Mining Provisions of the UN Convention on the Law of the Sea: 이하에서 '비공식협상회의'이라 함)'를 개최하게 되었다. 비공식협상회의는 두 단계로 나눌 수 있다. 1단계는 Cuellar 유엔사무총장 주재한 1990년 7월부터 1991년 12월까지 총 6회의 비공식협상회의이며, 2단계는 Boutros Ghali 유엔사무총장이 1992년부터 총 9회를 주재한 비공식 협의이다. 2단계 중 1993년 8월의 제5차 회의 이후부터 협의의 내용이 급진전 되었으며 소위 'Boat Paper'[315]를 중심으로 핵심 쟁점과제를 협의하였다. 협의과정에 따라 1994년 2월과 4월 Boat Paper를 수정하여 '1982년 유엔해양법협약 제11장 이행에 관한 결의 및 협의 초안'으로 작성하였다. 이 초안을 1994년 5월 마지막 협의를 거쳐 1994년 7월 28일 제48차 유엔총회에서 심해저 이행협정으로 채택되었으며, 현재(2010년) 138개국이 가입하고 있다.

유엔공해어업이행협정은 경계왕래어족과 고도회유성어족의 장기보존과 지속적인 이용을 확보를 목적으로 국가 간의 협력을 증진하기 위한 것이다. 특히, 비규제어업, 과잉투자, 과잉어선 세력, 규제회피를 위한 편의국적 취득, 부실할 선택적 어구, 신빙성 없는 데이터 베이스 등 공해어업 관리가 여러 해역에 부적절하고 일부 자원들의 과도한 이용에 문제를 제기하고, 책임있는 어업을 하기 위해 제정된 규범이다.[316]

유엔공해어업이행협정이 채택되기 전 국제사회에서는 고도회유성어족과 경계왕래어족에 관련된 이해관계의 조종과 생물자원 보존 관리가 문제로 대두되었다. 이에 1992년 5월 멕시코에서 개최된 '책임있는 어업에 관한 국제회의(International Conference on Responsible Fisheries)'에서 책임 있는 어업에

313) 상게논문, 275쪽. 김영구, 전게서, 795쪽.

314) 핵심 쟁점사항은 1) 당사국이 부담하는 경비, 2) 개발청, 3) 의사결정방식, 4) 재검토회의, 5) 기술이전, 6) 생산제한제도, 7) 보상기금문제, 8) 계약의 재정조건, 9) 환경문제로 나눌 수 있다.

315) Boat Paper는 겉표지에 선박을 그려 넣어 각국 대표들이 Boat paper 또는 8월에 작성되어 August Paper이라 불렸으나, 최종적으로 Boat Paper라 명명되었다. 이용희, 전게논문, 235쪽.

316) 유엔공해어업이행협정 전문.

관한 새로운 행동 규범(International Code of Conduct on Responsible Fisheries)을 마련할 것을 촉구하는 선언(칸쿤 선언)을 채택하였다. 이 선언의 정신을 1992년 리우데자네이로에서 개최된 지구정상회의에서 확인하였다. 여기서 Agenda 21이 채택되었다. Agenda 21 중 제17장은 해양의 문제를 다루고 있으며, 제17장 중 프로그램 영역 C는 공해 해양생물자원의 지속적 이용과 보존을 다루고 있다. Agenda 21 제17장 C는 공해어업의 관리를 다음과 같이 지적하였다.[317] "효과적인 보존조치의 채택, 감시 및 집행 면에서 공해어업의 관리는 많은 지역에서 부적절하며 그 결과 일부 자원은 남획되고 있다. 주요한 문제점을 보면, 어획에 대한 규제 부재, 과잉투자, 과잉어선 세력, 규제를 피하기 위한 편의국적(vessel reflagging to escape control), 부적절한 어구, 신뢰성 없는 데이터베이스, 그리고 국가 간의 협력부족 등을 들 수 있다. 특히, 경계왕래어족과 고도회유성어족에 대해서는 공해에서 자국민 또는 자국 어선이 어업하는 국가의 노력, 그리고 쌍무적, 소지역적, 지역적 및 전 지구적인 수준에서의 협력이 매우 중요하다."

또한, 1992년 유엔환경개발회의는 경계왕래어족과 고도회유성어족에 대한 유엔해양법협약의 실행을 촉진시키는 정부간 회의를 개최하기로 합의하고, 그 회의에서 국가간의 어업협력을 증진시키는 방안을 연구하여 권고안을 만들기로 합의하였다. 이 회의의 결의와 유엔총회 결의 제47/192에 근거하여 1993년 6월 공해어업 문제에 대한 국제회의를 개최하였으며, 이 회의에는 120개국이 참가하였다. 1995년 8월까지 총 6차례에 걸친 공식회의와 회기간 회의(inter-sessional meeting), 그리고 비공식협의회의가 뉴욕, 부에노스아이레스, 제네바, 워싱턴에서 열렸다. 유엔공해어업이행협정은 1995년 8월 채택되고, 동년 12월 서명을 위해 개방되었다. 2001년 12월에 발효한 이 협약은 현재(2010년) 77개국이 가입되어 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 유엔해양법협약의 이행협정은 유엔결의와 개별화된 회의 방식으로 각각의 이행협정을 채택하였다.

공해 해양보호구역 이행협정은 유엔해양법협약 제192조의 일반적 의무 규

317) 김선표 외, 「유엔해양협약 이후 새로운 공해어업질서의 법적 성격 연구」, 기본연구 2000-19, 한국해양수산개발원, 2000, 13-14쪽.

정을 적용하여 공해를 보호 및 보존하고자 하는 것이다. 따라서 유엔해양법협약의 실질적 개정을 가져온 심해저 이행협정보다는 경계왕래어족과 고도회유성어족이라는 개별화된 특정 분야를 보호하기 위해 채택된 유엔공해어업이행협정의 과정을 따르는 것이 적합할 것으로 생각된다.

공해 해양보호구역 이행협정을 제정하기 위해서 가장 먼저 해야 할 일은 유엔총회를 개최하는 것이다. 유엔총회에서는 국제사회가 이미 인식하고 있는 공해 해양생태계 보호 및 보존에 관한 문제를 확인하고, 통합적이고 구속력을 가진 공해 해양보호구역 이행협정을 제정하기 위한 국제회의를 개최해야 할 것이다. 또한, 국제회의에 다수의 국가가 참여 할 수 있도록 독려해야 할 것이다. 이러한 국제회의는 여러 차례의 공식회의를 포함한 비공식협의회의를 개최하여 공해 해양보호구역 이행협정이 채택 될 수 있도록 최선의 노력을 기울여야 한다. 그리고 국제회의에서 채택된 공해 해양보호구역 이행협정의 이행을 위해 개방해야 되어야 한다.

이러한 과정을 통하여 공해 해양보호구역 이행협정을 제정하고 발효하는 것이 적절할 방법이라고 여겨진다.

제2절 가칭 '공해 해양보호구역 지정 및 관리에 관한 이행협정(안)'의 내용

공해 해양보호구역 이행협정은 유엔해양법협약의 이행협정으로서 공해 해양환경을 보호 및 보존하고 관리하기 위하여 공해에 해양보호구역을 설정하고 그에 따른 관리를 하는 국제법적 제도이다. 그 주요내용은 해양보호구역의 정의, 적용범위, 지정 목적, 당사국의 의무, 지정 절차, 보호 및 보존 조치 등이 있다. 따라서 아래에서는 이러한 주요 내용에 대해서 기술하고자 한다.

1. 총칙적 부분

가. 유엔해양법협약과의 관계

유엔해양법협약에 공해 해양보호구역 이행협정을 추가할 경우, 유엔해양법협약에 어떠한 형태로 추가할 것인지 고려할 필요가 있다. 이와 관련하여 이미 유엔해양법협약에는 심해저 이행협정과 유엔공해어업이행협정 제도가 있기 때문에 이 두개의 이행협정을 고려하여 살펴볼 필요가 있다.

유엔해양법협약의 심해저 제도는 불확실한 미래를 전제로 한 세밀하고 비탄력적인 이행규정의 제정, 통제개발체제에 대한 국제적 합의 부재, 이질적인 경제체제를 고려하지 않은 강제적인 국가의무의 부과 등으로 인해 선진국과 개도국 그리고 이해당사국간의 이해와 조정을 위한 협의가 필요하였다.[318]

이의 결과로, 심해저 이행협정이 1994년 7월, 제101차 유엔총회에서 결의의 형식으로 채택되었다. 총회에서 채택된 결의의 전문은 유엔해양법협약의 심해저 제도가 협약 채택 이후의 정치·경제적 변화, 특히 시장경제원리의 우월성이 입증됨에 따라 제도의 재평가가 필요하였음을 언급하고, 협약의 보편성을 확보하기 위하여 심해저 이행협정을 채택하는 것이 최선의 방법임을 강조하고 있다.[319]

따라서 심해저 이행협정은 그 내용의 중요성 때문에 이 협정과 유엔해양법협약은 단일문서로 간주된다. 또한, 협정과 유엔해양법협약의 내용이 상치될 경우 이 협정의 규정이 우선시됨에 따라서 이 협정은 심해저 개발을 규정한 유엔해양법협약 제11장에 대해 사실상의 개정효과를 부여하고 있다.[320] 그리고 기속적 동의와 관련하여 유엔해양법협약에 대한 기속적 동의를 사전에 확정하거나, 동시에 확정하지 않는 한 협정의 기속적 동의를 확정할 수 없다.[321]

한편, 유엔해양법협약의 채택 및 연안국의 200해리 배타적 경제수역 선포로 어업국의 원양어선들이 배타적 경제수역 해역 밖에서 어업활동을 함에 따라 배타적 경제수역의 경계를 왕래하는 어족의 자원상태가 악화되고, 장거리를 이동하는 고

318) 이용희, 전게논문, 233쪽.
319) 상게논문, 236쪽; 홍승용, 전게논문, 272쪽.
320) 심해저 이행협정 제2조 1항.
321) 상게협정 제4조 2항.

도회유성어족 등의 자원도 선망어업의 도입으로 급격히 감소되었다. 즉, 공해어업 관리가 여러 해역에서 부적절하고 일부 자원들은 과도하게 이용되고 있었다. 그래서 1992년 유엔환경개발회의에서 Agenda 21을 채택하였고, Agenda 21의 제17장 프로그램 영역 C는 공해어업의 문제점을 지적하면서 나아가 "국가들은 경계왕래어족과 고도회유성어족에 관한 유엔해양법협약 규정의 실효성을 제고하기 위하여 ... 유엔 후원하에 가급적 신속히 정부간 회의를 소집하여야 한다"고 촉구하였다.[322] 이에 따라 1995년, 공해 생물자원보존·관리 규범상의 미비점을 보완하기 위해서 유엔공해어업이행정이 체결되었다.

유엔공해어업이행협정은 유엔해양법협약의 공해어업관리제도의 보존과 관리에 관련한 규정들의 모호성을 명확하게 하거나 규정의 내용을 강화함으로써, 기존의 결함을 대폭적으로 개선하였다는 점에서 의의가 있다. 따라서 이 협정은 심해저 이행협정과 달리 유엔해양법협약의 경계왕래어족 및 고도회유성어족의 보존과 관리에 관한 추가 협정이라 할 수 있다. 즉, 협정은 유엔해양법협약을 지원하고 공해 수산 관리에 적용되므로 협약에서 나타나는 약점을 수정하여,[323] 그 목적을 달성하는 것으로 하고 있다. 그리고 유엔해양법협약의 관련 규정의 효율적인 이행[324]과 유엔해양법협약에 일치하는 방식으로 해석되고 적용된다.[325] 또한, 협정의 어떠한 내용도 유엔해양법협약의 국가의 권리, 관할권 및 의무를 침해하지 않는다고 규정하고 있다.[326]

결과적으로 심해저 이행협정과 유엔해양법협약은 단일문서로서, 심해저 이행협정은 유엔해양법협약을 개정한 것이라고 판단할 수 있고, 유엔공해어업이행협정의 경계왕래어족 및 고도회유성어족에 관한 보존과 관리는 유엔해양법협약의 내용을 개선한 것으로 유엔공해어업이행협정과 유엔해양법협약은 상호보완적 관계라고 할 수 있다. 이에 공해 해양보호구역 이행협정은 유엔해양법협약의 해양환경 보호와 보존에 관한 규정을 보완하는 것으로 판단되

322) 김선표·홍성걸, 전게논문, 162-163쪽.

323) Gordon R. Munro, "The United Nations Fish Stocks Agreement of 1995: History and problems of implementation", *Marine Resource Economics*. vol.15, no.4, 2001, p.269.

324) 유엔공해어업이행협정 제2조.

325) 상게협정 제4조.

326) 상게협정.

는바, 심해저 이행협정의의 형태가 아닌 유엔공해어업이행협정과 같은 형식으로 체결이 진행되어야 한다.

그리고 공해 해양보호구역 이행협정은 유엔해양법협약의 이행협정의 수단적 측면에서 유엔공해어업이행협정과 동일하지만, 유엔해양법협약과 관련하여 해양보호구역의 설정 및 관리는 상호보완적 관계라고 할 수 있다.

따라서 공해 해양보호구역 이행협정은 공해의 개별적인 특성에 따른 관련 국제기구 및 지역기구의 조치를 단일의 법제도로서 제안하고 있고, 공해 해양환경 보호, 보존 및 관리에 관한 종합적인 이행협정이라 할 수 있으며, 해양보호구역 설정을 통한 당사국의 의무 및 준수를 규정함으로써 구속력이 있다고 볼 수 있다.

나. 정의 및 적용범위

해양보호구역의 정의에 관하여 통일된 규정은 국제법적으로 아직까지 없다. 즉, '해양보호구역'의 용어가 다양하게 쓰이고 있고, 관련 조약에 따라 정의가 제한적으로 규정되어 있기 때문에, 해양보호구역의 정의를 어느 하나에 특화된 것이 아닌 해양환경 전체를 포함하는 좀 더 포괄적인 의미로 규정하여야 한다. 따라서 공해 해양보호구역의 정의는 해양환경관련 해양생물자원과 해양생물다양성 보호와 보존 및 그 구성요소들에 대한 지속적인 이용에 관한 내용이 기술되어야 한다. 따라서 "'해양보호구역'은 환경적, 과학적, 역사적, 미학적 및 자연적 가치를 대상으로, 그 자연자원을 보호, 보존 및 관리하고 지속적인 이용을 할 수 있도록 지정된 구역"이라고 정의할 수 있다.

공해 해양보호구역 정의에 따른 지리적 적용범위는 기초적으로 유엔해양법협약 제86조, 생물다양성협약 제4조, 유엔공해어업이행협정 제3조에 규정되어 있는 것처럼 공해를 그 대상으로 할 수 있다. 또한, 연안국의 관할권의 경계해역에 걸쳐서 해양보호구역을 지정해야 할 경우에는 유엔해양법협약의 연안국의 권리와 적법한 이익에 관한 제142조의 규정을 고려하여 해당 국가의 권리와 정당한 이익을 방지하기 위해서 상호 협의를 하여야 한다.

따라서 공해 해양보호구역 이행협정의 적용범위는 어느 한 국가의 배타적

경제수역, 영해, 내수 또는 군도국가의 군도수역에 속하지 아니하는 해양의 모든 부분에 적용되는 것이다.

공해 자유와 관련하여 본 이행협정의 내용이나 본 이행협정을 토대로 채택된 모든 조약은 협약과 관련된 권리, 현재 또는 미래에 생겨날 요구 또는 법적 견해를 비롯하여 특히, 국가관할권과 관계되는 경계와 공해에서 항행의 자유, 해저전선·관선 부설의 자유, 해양 구조물 설치의 자유, 어업활동의 자유, 과학조사의 자유 등 양립하는 범위내에서 허용한다. 또한, 공해를 포함하여 국가관할권 경계에 걸쳐 해양보호구역을 설정할 경우, 해당 해역의 관할권을 가지고 있는 연안국의 권리와 정당한 이익을 고려하여 상호 협의를 해야 하고, 국가관할권 경계 해역에서의 연안국의 권리와 이익을 보장해야할 필요가 있다.

그리고 연안국의 국내적 조치와 관련하여 국가관할권 경계에 걸쳐 해양보호구역이 설정되어도, 연안국이 해당 해역의 해양환경 보호 및 보존을 위해서 좀 더 엄격한 국내 조치를 채택할 수 있는 연안국의 권리에 영향을 미치지 아니한다.

KOREA MARITIME UNIVERSITY 1945 한국해양대학교

다. 지정 목적

공해 해양보호구역을 지정하는 목적은 국가관할권 이원의 해역이 더 이상 무한한 자원을 공급할 수 있는 해역이 될 수 없고, 해양생태계 및 서식지가 파괴되고 있기 때문에, 지정된 해역에 대한 해양환경을 보호, 보존 및 관리하고 더불어 지속적인 이용을 하고자 하는 국가적인 의무로서 해양보호구역을 설정할 수 있다.

따라서 공해 해양보호구역은 해양생태계 및 서식지 보호, 해양생물다양성 보호, 과학조사, 지속가능한 이용 등을 목적으로 설정할 수 있는바, 공해 해양보호구역 지정 목적은, 공해에서 멸종위기 또는 위협 등에 직면한 해양환경의 동·식물의 보존, 보호 및 지속적인 이용을 위하여 일정기간 이용을 제한 및 관리하는 것이다. 그리고 공해 해양생태계, 서식지의 대표적인 종 및 해역을 보호하여 공해 해양환경의 장기적인 생존 능력을 보장하고 생태학적,

생물지리학적 다양성을 보존하며 또한, 생존, 번식, 멸종 및 위협에 처한 동·식물 또는 해당 해역 고유의 동·식물의 생존, 번식, 복원에 중요한 서식지를 보호 및 관리하는 것이며, 더불어 환경적, 과학적, 심미적, 문화적, 교육적, 역사적 중요성을 지닌 장소를 보호 및 관리와 해당 해역에 식별된 취약성을 제거, 감소 또는 예방할 수 있도록 생태계 기반 관리 및 사전예방적 접근법에 의한 보호, 보존 및 관리를 하는 것이다.

라. 당사국의 의무

당사국의 의무는 유엔해양법협약 제117조, 제192조, 생물다양성협약 제3조, 유엔공해어업이행협정 제18조 및 기타 지역적 협약에 규정되어 있는 것처럼 타 협약을 준용하여, 전지구적 및 지역간 당사국의 의무를 보다 포괄적으로 적용할 수 있다.

당사국은 유엔해양법협약의 공해자유를 포함하여 공해 해양보호구역 이행협정의 목적을 이행하기 위해서 본 이행협정과 유엔해양법협약의 해양환경의 보호 및 보존을 할 준수할 의무가 존재한다. 그리고 당사국은 공해 해양보호구역의 해양생물자원과 해양생물다양성을 보호, 보존, 관리 및 지속적인 이용이 가능할 수 있도록 협력을 해야 한다.

따라서 공해 해양보호구역 이행협정의 당사국의 일반적 의무는, 1) 국가관할권 이내의 활동으로 인해, 다른 국가의 해양환경 또는 공해 해양환경에 피해가 발생하지 아니하도록 한다. 2) 당사국은 공해 해양보호구역 설정에 따른 관련 보호 및 보존 조치를 준수하도록 한다. 3) 당사국은 다른 당사국이나 국가의 주권이나 관할권을 침해하지 않으면서 본 이행협정에 명시되어 있는 관련 조치를 취해야 하는바, 이러한 조치를 시행하기 위하여 당사국이 취하는 조치는 국제법을 따라야 한다. 4) 인간 활동의 위협으로부터 피해를 초래할 가능성이 있는 경우에는 그 영향에 대한 인관관계를 증명하는 결정적인 증거가 없더라도 희귀 또는 취약한 생태계 및 멸종 위기에 처한 동·식물과 그 서식지를 보호 및 보존을 위해서 적절한 생태계 기반 접근법 및 사전예방적 접근법을 적용하도록 한다.

공해 해양보호구역 이행협정의 당사국의 국가적인 조치로는, 1) 해양보호구역 목록 즉, 해양생물자원과 해양생물다양성의 목록에 등재된 대상의 해양생태계, 서식지의 파괴와 피해를 금지시켜야 하며, 해양보호구역위원회에서 계획한 공통된 기준 또는 지침 및 이행 계획을 준수하도록 한다. 2) 공해 해양보호구역 설정에 따른 관련 보호 및 보존 조치를 위반하였을 경우, 기국은 자국기의 게양 선박이 관련보호조치를 위반한 행위나 활동에 대해서 자국법에 의해서 처리하고, 이에 대한 결과를 당사국 총회에 보고하도록 한다. 3) 당사국은 관련보호조치를 위반한 선박에 대해서 위반을 하였다고 판단할 수 있는 충분한 증거를 확보한 경우, 기국 및 사무국에 이를 통보하도록 한다. 4) 당사국 총회에서 결의한 해양보호구역의 보호, 보존 및 관리를 위한 계획, 관리, 감독, 평가 및 모니터링 조치를 채택하도록 한다. 5) 당사국은 해양환경오염이 발생할 경우를 대비하여 사무국의 관련 조치 계획을 채택하도록 하고, 해양환경오염이 발생한 경우에는 다른 당사국에게 즉시 이 사실을 통보하고, 모든 필요한 수단을 강구한다. 6) 당사국은 유엔해양법협약에 규정되어 있는 공해자유에 부합하고 더불어 협약 제12장의 해양환경의 보호와 보존의 의무 규정을 준수해야 한다. 7) 당사국은 관련 보호 및 보존 조치에 관하여 자국의 원인으로 위반 행위나 활동의 따른 피해가 발생한 경우, 해당 당사국은 국제법에 따른 배상책임이 있다.

마. 상호 협력

공해 해양보호구역 이행협정에서 당사국 또는 비당사국 그리고 관련 국제기구와의 상호 협력은 본 이행협정의 목적을 이루기 위해서 중요한 방법의 하나가 될 수 있다. 유엔해양법협약 제118조, 제197조 내지 제201조에서 해양환경 보호와 보존을 위해서 포괄적으로 상호 협력을 규정하고 있고, 생물다양성협약 제5조 및 유엔공해어업이행협정 제8조는 국가관할권 이원의 해역에 대한 보존 및 관리에 관하여 국가간 상호 협력을 규정하고 있다.

따라서 공해 해양보호구역 이행협정은 상호 협력에 대한 규정을 다음과 같이 할 수 있다. 해양보호구역의 설정과 관련하여, 1) 당사국은 해양보호구역

설정에 따른 관련 보호 및 보존조치를 준수하기 위해서 당사국의 자국민을 대상으로 공해 해양환경 보호 및 보존을 위한 필요한 조치를 취하거나, 그러한 조치를 취하기 위하여 다른 관련 국가 및 국제기구와 협력하도록 한다. 2) 해양보호구역으로 설정된 해역에서 공해자유에 따른 활동을 할 경우, 자연적, 생태적 균형이 파괴되거나 그 가치가 저하되지 아니하도록 하여야 하며, 그 대상이 파괴 또는 훼손되거나 침해되는 때에는 최대한 복원 및 복구되도록 노력한다. 3) 국가관할권의 경계 해역을 포함한 해양보호구역이 설정되면, 관련 당사국들은 해당 해양보호구역을 전체적으로 보호, 보존 및 관리하는데 협력한다. 4) 당사국은 공해 해양생물자원과 해양생물다양성의 보호, 보존 및 지속적인 이용을 위해서 필요한 조치를 취하거나, 그러한 조치를 취하기 위해서 직접적 또는 사무국을 통해 본 이행협정의 당사국이 아닌 국가와 협의하도록 노력한다.

기타 협력 사항으로서, 1) 해양생물자원과 해양생물다양성의 목록에 등재된 대상에 대해서 보호 및 보존을 위한 협력 조치를 채택하도록 한다. 2) 해양보호구역위원회에서 개발한 해양보호구역 목록과 목록에 포함될 수 있는 해양보호구역의 지정에 관한 공통 기준, 그리고 해양보호구역의 지정과 관리에 관한 지침 및 이행 계획을 이행하는데 지속적으로 협력하도록 한다. 3) 당사국은 해양생물자원과 해양생물다양성의 보호 및 보존을 위해 유엔해양법협약과 부합하는 모든 조치를 취하고, 기타 관련 법제도와 부합되도록 협력한다. 4) 당사국은 해양보호구역의 해양생태계, 서식지 또는 보호 및 보존의 대상인 동·식물종의 생존을 위험하게 하거나 위협하는 모든 상황에 대해 다른 당사국, 기타 관련 국가에게 조기에 통보하도록 한다. 5) 연안국 또는 관련 국가가 관련 보호 및 보존 조치를 위반한 선박에 대해서 위반을 하였다고 판단할 수 있는 충분한 증거를 확보한 경우, 기국 및 사무국에 이를 통보하도록 한다. 6) 당사국은 해양보호구역에 피해를 입히거나 위험을 초래할 가능성이 있는 사고에 대비한 국가별 비상대비계획을 사무국과 협력하여 수립하도록 한다.

2. 절차적 부분

가. 지정 기준 및 유형

공해 해양보호구역은 명확하고, 객관적이며, 과학적 기준에 의해서 설정되어야 한다. 유엔해양법협약 제200조는 해양환경오염의 방지, 감소 및 통제를 위한 기준 마련을 위해서 적절한 과학적 기준을 설정하도록 각 당사국의 협력을 규정하였다.

따라서 공해 해양보호구역 이행협정의 해양보호구역 지정 기준은, 인간 활동을 포함하여, 항행, 어업활동, 해저전선·관선 부설, 과학조사, 광물 채광으로부터 피해, 위험 또는 위협으로부터, 희귀하거나 취약한 해역의 보호 및 보존을 위해 다음과 기준을 채택하도록 한다. 1) 생태학적 기준으로서 특수성 또는 희귀성, 중요서식지, 의존성, 대표성, 다양성, 생산성, 산란성, 자연성, 완전성, 취약성, 생물지리학적 중요성이 있고, 2) 사회경제적 기준으로서 사회경제적 의존성, 인간 활동 의존성, 문화유산이 있으며, 3) 그리고 과학적 기준으로서 과학조사, 모니터링 연구를 위한 기준, 교육이 있다.[327]

이에 따라 해양보호구역을 설정하고자 하는 해당 해역은 위의 설정 기준의 하나 이상의 조건을 충족하도록 한다. 그리고 이러한 해양보호구역 설정을 위해서 다음과 같은 선결 조건을 충족하도록 한다.[328] 1) 과학적 증거의 필요 또는 충분 요건을 갖추어야 하고, 2) 이행 가능해야 하며, 3) 각 해당 해역의 특수성 고려하여, 4) 생태학적 일관성(ecological coherence)이 있어야 한다. 생태학적 일관성으로는 생태학적 및 생물물리학적으로 중요한 구역(EBSAs), 대표성, 연결성, 복제성, 그리고 적절성과 생존성이 있다.

그리고 국가관할권 이원의 해역에 대해서 해양보호구역을 분류하기 위한 기본적인 선결사항은 과학적 증거를 토대로 하여야 하기 때문에, 해양생태계 및 서식지에 대한 생태환경, 경제적, 사회적 요소를 고려하도록 한다.

---

327) 특별민감해역 지정 및 식별에 관한 개정 지침 제4.4항.

328) U.N., *Report on the Work of the United Nations Open-Ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea*, (Advance text), 2003, para.104; UNEP-WCMC, *National and Regional Networks of Marine Protected Areas: A Review of Progress,* p.105.

이에 세계자연보전연맹의 해양보호구역의 유형[329]과 공해 해양보호구역의 유형을 비교하면, 세계자연보전연맹의 구역의 V 구역(경관보호구역)과 VI 구역(자원관리 보호구역)은 지속적인 자연자원 이용과 문화적 가치를 보존하기 위한 것으로, 공해에서는 자연보호구역(national protected area)으로서 고려될 수 있는데, 현재의 보존의 필요성보다는 향후 발생할지 모르는 피해를 고려하여 지정할 수 있다.

IV 구역(서식지 및 동·식물종 관리구역)은 적극적 관리를 통하여 해양환경을 보호 및 보존할 수 있는 구역으로, 공해에서는 다목적 해양보호구역(multi-purpose MPA)으로서 고려될 수 있는데, 공해에서 해양생태계 및 서식지의 보호대상으로 어느 하나에 대한 보호 및 보존이 아닌 다목적으로 보호 및 보존을 할 수 있는 구역이다.

I 구역(절대자연보호구역)과 II 구역(국립공원보호구역)은 엄격한 관리가 필요로 하고, 이에 일부 이동이 금지되는 구역으로, 공해에서는 부분금지구역(partly limited no-take zone)으로서 고려될 수 있는데, 해당 해역의 상황 정도를 고려하여 항행을 규제 또는 금지하거나 어업활동을 규제 또는 금지하는 등의 부분적으로 제한을 할 수 있는 구역이다.

따라서, 공해 해양보호구역의 유형은 세계자연보전연맹의 해양보호구역 유형 기준을 국가관할권 이원의 해역에 부합되도록 일부 통합하여 보호, 보존 및 관리방법에 따라서 3가지로 유형 즉, 자연보호구역, 다목적 해양보호구역과 부분금지구역으로 구분할 수 있다. 첫 번째, 자연보호구역은 해당 해역의 해양생태계 및 서식지 보호 및 보존, 그리고 그 구성요소들에 대한 지속적인 이용을 위한 생태계 기반 접근법 및 사전예방적 접근법에 따른 특정 대상에 대한 보호구역이며, 비록 현재의 명확한 과학적 증거가 없다고 하여 이러한 조치를 연기하거나 부작위의 사유로 삼아서는 아니 된다. 두 번째, 다목적 해양보호구역은 보호 및 보존의 대상에 따른 2가지 이상의 대상에 대해서 보호 및 보존 조치를 하는 보호구역이다. 세 번째, 부분금지구역으로서 해양특성 및 상황에 따른 해역별 행위 또는 활동을 규제 또는 금지하는 보호구역이다.

329) 세계자연보전연맹은 해양보호구역을 6개 유형으로 구분하고 있다; Nigel Dudley and Sue Stolton. (eds)., *op.cit.*, pp.12-24.

나. 지정 절차

공해 해양보호구역 지정을 위한 절차는 공해 자유와 관련하여 당사국들의 이해관계에 대한 균형을 맞추어야 한다. 즉, 공해 자유와 관련하여 다른 국가의 이익과 당사국의 이익 간에 균형을 이루어야 한다. 그 방법적인 요소로는 객관성, 투명성, 일관성, 공정성 등이 있다. 그리고 절차의 단계는 신청, 검토 및 심의, 승인, 그리고 통보 및 회람 순이다.

공해 해양보호구역 이행협정의 해양보호구역 지정을 위한 첫 번째 단계로서 신청은 당사국이 해양보호구역의 지정을 요청하기 위해 일정한 형식이 갖춰진 신청서를 당사국 총회의 사무국에 제출하도록 한다. 물론 당사국 총회에서도 특정 해역에 대해서 해양보호구역 지정에 대한 시급성 및 위급성이 인정될 경우, 해양보호구역 지정에 대해서 제안을 할 수 있다. 신청서에는 해당 해역의 해양보호구역 지정 필요성, 식별된 피해, 지리적 위치, 물리적 및 생태학적 특성 등의 정보를 기재하고, 이에 대한 제거, 감소 및 예방할 수 있는 관련 보호 및 보존 조치와 그 이행 수단을 포함한다. 해양보호구역 지정 신청 후, 신청국가는 추가 정보를 제공할 수 있다. 사무국은 신청서가 접수되면, 당사국 총회에 보고한다. 당사국 총회는 제안된 신청서를 해양보호구역위원회에서 검토 및 심의가 이루어지도록 요청한다.

두 번째 단계로서 검토 및 심의에 관하여, 해양보호구역위원회는 신청된 해역에 대해서 본 이행협정이 규정하고 있는 기준을 기초로 검토 및 심의를 한다. 검토 및 심의의 대상은 관련 보호 및 보존 조치가 해당 해역에서 식별된 피해, 위험 또는 위협을 제거, 감소 또는 예방할 수 있는지 고려하며, 그러한 보호조치가 해당 해역의 원인 행위로 발생된 악영향을 해소할 수 있는지를 검토하고, 신청된 해역의 지리적 범위가 해양보호구역의 지정 필요성을 충족시킬 수 있을 정도로 적절한지를 고려한다. 이밖에도 해양보호구역위원회는 해양보호구역 지정 신청에 대하여 관련 국제기구에 통보하고, 동 기구로 하여금 신청된 해역에 대한 관련 보호 및 보존조치 절차, 기준요건, 그리고 다른 법적 문서의 요건을 충족하는지 재검토하도록 요청한다. 만약 해양

보호구역위원회와 관련 국제기구의 검토 및 심의에 따라 내용이 불충분할 경우, 신청국가에게 추가적인 정보를 요청할 수 있다.

세 번째 단계로서 승인에 관하여, 해양보호구역위원회는 검토 및 심의가 종료되면 그 결과를 기초로 당사국 총회에 해양보호구역 지정에 대한 최종 승인을 권고한다. 당사국 총회는 신청된 해당 해역을 해양보호구역으로 최종 승인을 결정한다.

마지막 단계로서 통보 및 회람에 관하여, 최종 승인이 되면 사무국은 이를 당사국 및 관련 국제기구에 통보 및 회람한다. 이와 관련하여 이의가 제기된 경우, 해양보호구역위원회는 관련 국가 및 관련 국제기구를 소집하여 적절한 대응방안을 모색하여 당사국 총회에서 최종 승인을 다시 권고한다. 만약 여전히 이의가 존재할 경우, 해양보호구역위원회는 신청국가에게 추가적인 정보를 제출하도록 요청할 수 있다. 그리고 해양보호구역위원회는 관련 국가에게 이의를 철회하지 않는 이유를 포함한 관련 상황에 관하여 보고서를 요청한다. 만약 5년 내에 이의 철회 또는 합의가 되지 않을 경우, 해당 해역은 해양보호구역 목록에서 잠정적으로 삭제된다. 신청에 실패한 신청국가는 언제든지 새로운 공해 해양보호구역 지정을 신청할 수 있다.

다. 관련 보호 및 보존 조치

유엔해양법협약 제194조, 제196조는 해양환경오염에 대한 조치를 주로 규정하고 있고, 생물다양성협약 제10조, 제11조는 실제적인 조치보다는 일반적인 조치사항만을 규정하고 있는 정도이다. 그리고 지중해 생물다양성 및 특별보호구역에 관한 의정서 제6조는 해양환경에 대한 전반적인 보호조치를 하고 있으나, 행위나 활동의 규제적인 측면만을 주로 규정하고 있다. 따라서 공해 해양보호구역 지정에 따른 보호 및 보존 조치는 인간 활동의 영향에 의해 발생 가능한 모든 경우를 고려하여 공해 해양환경의 보호, 보존 및 지속적인 이용이 가능하도록 한다. 이러한 관련 보호 및 보존 조치로는 당사국의 다른 관련 조약 및 협약의 다른 부속서와 결의 및 협정의 조치를 적용할 수 있고, 공해의 모든 자원이 전지구적 이익에 적합하도록 보호, 보존 및 관리되고, 지

속가능한 이용이 이루어지도록 조치를 할 수 있으며, 공해 이용은 공해 해양환경의 보호, 보존 및 관리와 조화 및 균형이 이루어지도록 한다.

그리고 해당 해양보호구역의 비토착종(non-indigenous species) 또는 유전자변형종(genetically modified species)의 유입 제한 및 해양보호구역에 현재 존재하지 않거나 이전에 존재하지 않았던 종의 유입 또는 재유입을 규제하고, 과학적인 평가 후에 이미 유입된 비토착종 또는 유전자변형종이 본 이행협정이 적용되는 해역에 피해, 위험 또는 위협을 미치거나 그럴 가능성이 있을 경우로 판단되는 경우에, 당해 종을 근절할 모든 가능한 조치를 이행하기 위해 노력하도록 한다. 또한, 종의 피해를 입힐 가능성이 있는 기타 활동의 규제 또는 금지, 해양생태계 또는 종의 보존 상태를 위협하거나 해양보호구역의 자연적 또는 문화적 특성에 피해가 예상되는 활동에 대해서 규제 또는 금지하고, 생태학적 및 생물물리학적 과정 및 경관을 보호할 목적의 기타 조치를 취한다.

이밖에도 각 해역별 발생되는 상황에 따라 해양보호구역을 설정할 수 있는데, 이에 따른 조치는 다음과 같다. 1) 자연보호구역을 설정할 경우, 해양생물자원과 해양생물다양성의 잠정적인 보호 및 보존 대상을 지속적인 이용이 가능하도록 필요한 조치를 한다. 2) 다목적 해양보호구역을 설정할 경우, 해양생물자원과 해양생물다양성의 보호 및 보존 대상에 따른 필요한 조치를 하며 중복이 될 경우에는 중복된 사항을 포괄하는 조치를 한다. 3) 부분금지구역을 설정할 경우, 선박 운항, 어업활동, 과학조사, 해저전선·관선 부설, 광물 채광을 규제 또는 금지한다.

라. 환경영향평가

환경영향평가는 유엔해양법협약 제206조, 생물다양성협약 제14조 등 다수의 국제법 및 지역해협약하에서 널리 활용되고 있으며, 국내 법제도에서도 확인할 수 있다. 일반적으로 환경영향평가는 인간 활동이 환경변화를 유발할 우려가 있는 경우에 어떻게 여기에 대처해야 좋은가를 평가하고 결정하기 위한 행동으로서 환경변화에 관한 정보를 확인, 예측, 분석 공표하는 행동을 말

한다.[330] 따라서 환경영향평가는 '공해 해양보호구역 이행협정'의 목적을 달성하는데 중요한 역할을 할 수 있다.

그래서 공해 해양보호구역 이행협정의 환경영향평가는 사무국에 의해서 해양보호구역과 보호 및 보존 대상인 해양생물자원과 해양생물다양성 그리고 이들의 해양생태계와 서식지에 큰 영향을 미칠 수 있는 인간 활동과 기타 연구, 산업적 활동에 대한 계획과 결정 과정에 대해서 가능한 직접 또는 간접적 영향과 즉각적 또는 장기적 영향을 평가를 하거나 고려되어져야 한다. 또한, 사무국은 해양보호구역 지정 신청국가와 협력하여 해양보호구역 지정을 신청하기 전에 전략적 환경평가[331]를 실시하도록 하며, 당사국은 그 평가 결과를 해양보호구역 지정 신청시 반영한다.

마. 재원

공해는 어느 일방 국가에 의해서 보호, 보존 및 관리될 수 있는 곳이 아니기 때문에, 상호 협력을 통하여 조치가 이루어져야 한다. 따라서 이러한 방법적인 측면에서 일부 비용을 분담하는 하는 것을 고려할 수 있다. 그리고 해양보호구역으로 지정된 해당 해역을 지속적으로 관리하고, 이와 병행하여 피해, 위험 또는 위협으로부터, 희귀하거나 취약한 해역의 보호, 보존 및 관리를 위해서 기금의 마련은 필수적이라 할 수 있다.

이와 관련하여 공해 해양보호구역 이행협정의 재원은 본 이행협정의 목적을 성취하기 위하여 당사국 총회의 합의에 의해 결정된 비율에 따라 당사국은 재정적 지원을 할 것을 약속하도록 하고, 해양환경 보호, 보존 및 관리에 따른 추가적인 비용은 당사국의 자발적인 기부금 및 지구환경기금[332] 또는 관련 국제기구로부터 지원을 받는다.

---

330) 노명준, 전게서, 357-358쪽.

331) 전략적 환경평가는 아직 승인되기 인전의 제안된 정책, 계획 및 프로그램들이 미칠 수 있는 중요한 환경 영향들을 사전에 평가하는 과정이다. 윤종설, "지속가능성 확보를 위한 전략적 환경영향평가 모델구축", 「한국행정학회 학술대회 발표논문집」, 하계학술대회 발표논문집(2000), 26쪽.

332) 지구환경기금(Global Environment Facility)은 개발도상국의 환경 분야 투자 및 관련 기술개발을 지원하기 위해 1990년 10월에 설립되었으며, 유엔개발계획(UNDP), 유엔환경계획(UNEP), 세계은행 등이 공동으로 관장하고 있다.(1994년 5월 11일, 한국 가입)

지원된 재원은 기초적으로 후진국, 개발도상국을 포함한 선진국의 당사국이 당사국 총회의 사무국과 협력하여 해양보호구역 지정 신청에 따른 전략적 환경평가를 실시할 경우, 해당 해역의 상황, 국가별 경제·사회적 여건 등을 고려하여 지원되고, 지원 기준은 당사국 총회에서 결정하고 별도의 문서로서 규정한다. 또한, 지정된 해양보구역의 보호, 보존 및 관리 조치와 더불어 환경영향평가 등 당사국 총회에서 결정한 사항에 운용된다. 그리고 기타 해양활동에 기반한 재원 수입의 세부적인 이용 사항은 당사국 총회에서 결정하고 별도의 문서로서 규정한다. 지원된 재원은 민주적이고, 합리적으로, 그리고 투명하게 관리 및 운영되어야 한다.

바. 당사국 총회

공해 해양보호구역 이행협정에 따라 당사국 총회는 해양보호구역의 지정 및 관리에 관한 심의 및 의결을 하며, 이에 따른 책임을 진다. 당사국 총회는 일반적 기능과 해양보호구역 지정 및 관리에 관하여 다음과 같은 기능을 수행한다. 일반적 기능으로서, 1) 당사국 총회 제1차 회의는 유엔총회 사무총장이 본 이행협정 발효후 1년 이내에 소집한다. 그 후, 당사국 총회 정기회의는 당사국 총회 제1차 회의에서 결정되는 일정한 간격으로 개최된다. 또한, 당사국 총회 특별회의는 당사국 총회가 필요하다고 인정하였을 때, 개최할 수 있다. 2) 본 이행협정의 이행 사항에 대한 지속적인 검토를 한다. 3) 본 이행협정의 이행과 관련하여 관련 위원회의 업무 감독과 그 활동에 대한 정책적 지침을 제공한다. 4) 당사국 총회의 의사규칙 및 당사국 총회가 설치하는 보조기구의 의사규칙뿐만 아니라 사무국의 재정을 규율하는 재정규칙을 총의로 합의·채택한다. 5) 본 이행협정의 이행을 위해서 채택되어야 하는 조치에 관하여 당사국에 대한 권고사항을 작성한다. 5) 각 정기회의에서 차기 정기회의까지 회계기간에 대한 예산을 채택한다.

해양보호구역 지정 및 관리에 관하여, 1) 해양보호구역과 해양생물자원과 해양생물다양성의 관리를 위해 채택된 조치의 효능을 평가한다. 2) 해양보호구역위원회에서 작성된 해양보호구역 목록과 해양보호구역의 지정에 관한 공통

기준, 지침 및 이행 계획을 채택한다. 3) 또한, 위의 해양보호구역 목록, 공통 기준 및 지침, 그리고 이의 이행을 위해 채택되어야 하는 조치에 관하여 당사국에 대한 권고사항을 작성한다. 4) 해양보호구역위원회의 해양보호구역 지정 권고에 대한 지정 여부를 결정한다. 5) 또한, 당사국 총회는 국가관할권 경계에 걸쳐 해양보호구역을 설정할 경우, 연안국의 권리와 정당한 이익의 침해를 방지하기 위하여 해양보호구역위원회를 통하여 관련국과 상호 협의를 할 수 있도록 한다.

사. 사무국

공해 해양보호구역 이행협정의 사무국은 관련 국제기구, 정부 간 기구 및 비정부 기관과 협조하여 당사국의 다음과 같은 기능을 지원한다. 1) 본 이행협정에 따라 사무국을 설치한다. 2) 본 이행협정에 적용되는 해역에서 특별히 보호되는 해역의 관리 및 해양보호구역, 해양생물자원과 해양생물다양성에 관한 관리 계획을 작성한다. 3) 기술 및 과학 연구 프로그램을 이행 및 당사국 간의 과학 및 기술정보를 교환하고, 해양보호구역의 보호 및 보존 조치의 계획, 그리고 관리와 보호 및 보존 대상의 동·식물종의 선별, 관리, 보존을 위한 협력 프로그램을 개발한다. 4) 또한, 지정된 해양보호구역의 피해와 위험을 초래할 가능성에 대한 비상대비계획을 수립한다. 5) 당사국 총회 회의를 준비·지원하고, 당사국 총회가 결정하는 기능을 수행한다. 6) 해양보호구역, 해양생물자원과 해양생물다양성 및 본 이행협정과 관련된 기타 사안의 데이터베이스를 작성 및 갱신한다. 7) 해양보호구역과 보호 및 보존대상인 해양생물자원과 해양생물다양성에 대한 환경영향평가를 실시한다. 8) 해양보호구역 지정 신청국가와 협력하여 전략적 환경평가를 실시한다. 9) 본 이행협정의 이행을 위해 요구되는 보고서를 준비한다. 10) 해양보호구역, 해양생물자원과 해양생물다양성의 보호, 보존 및 관리를 위하여 관련된 국제 및 지역기구, 정부 간 기구 및 비정부기관과 협력을 한다. 단, 활동의 중복을 피하기 위해 각 기관의 특수성과 필요성을 존중한다. 11) 본 이행협정의 틀에서 채택된 실천 계획의 할당된 기능을 수행한다.

아. 해양보호구역위원회

공해 해양보호구역 이행협정에서 해양보호구역 지정에 관한 전반적인 역할은 해양보호구역위원회에서 주관한다. 이와 관련 해양보호구역위원회에서는 다음과 같은 규정을 할 수 있다. 1) 본 이행협정에 따라 해양보호구역위원회를 설치한다. 2) 해양보호구역위원회는 해양환경 분야의 전문가로 30인의 위원으로 구성된다. 당사국은 최고 수준의 능력과 성실성을 갖춘 후보자를 1인을 추천한다. 위원은 당사국 총회에서 선출되며, 임기는 5년이며, 1회에 한하여 재선될 수 있다. 3) 본 이행협정의 당사국이 아닌 유엔해양법협약 당사국에게는 이 위원회에서 옵저버의 지위가 부여될 수 있다. 4) 해양보호구역위원회는 당사국 총회의 요청에 따라 해양보호구역 지정 신청에 관한 검토 및 심의를 한다. 5) 해양보호구역으로 신청된 해당 해역이 국가관할권 한계에 걸쳐서 신청이 된 경우, 관련국과 상호 협의를 통하여 해당 국가의 권리와 이익을 고려한다. 6) 해양보호구역 지정에 관한 검토 및 심의 결과를 당사국 총회에 권고한다. 7) 해양보호구역 목록을 별도의 문서로 작성하고, 목록에 포함될 수 있는 해양보호구역의 지정에 관한 공통 기준과 목록에 추가되는 해양생물자원과 해양생물다양성을 포함시키는 공통 기준을 마련한다. 그리고 해양보호구역의 지정에 관한 지침과 이행 계획을 마련한다. 8) 이러한 지침과 공통기준에 대한 권고사항을 준비한다. 9) 해양보호구역위원회는 매 회기에 관한 보고서를 당사국 총회에 제출한다. 보고서는 회기에서 심의된 모든 문제들을 다루며 제기된 의견을 반영한다. 보고서는 당사국과 회의에 참가한 옵저버에게 배포되고 그 후 공개적으로 이용될 수 있도록 한다. 10) 해양보호구역위원회는 그 기능을 수행함에 있어 적절한 경우 관련 국제기구에 해양보호구역 지정 신청에 관하여 재검토를 요청한다.

제3절 소 결

공해 해양보호구역 설정을 추진할 수 있는 법적 근거에도 불구하고, 공해 해양보호구역 설정에 관한 구체적이고 국제법적 제도가 부존재하기 때문에, 이에 대한 입법방안을 제시하였다.

입법의 내용은 단일의 통합적이 구속력을 가진 규범이며, 이에 어떠한 방식으로 도입할 것인가에 대해서는 새로운 국제 규범을 체결하는 방법과 기존조약을 보완하는 방법을 검토하였다. 2가지 방법 모두 공해 해양환경을 보호 및 보존하는 점에서 공통점이 있지만 입법방식에 따라서 법적지위는 달라진다. 새로운 국제 규범을 체결할 경우, 일반화된 국가간 준수사항이 없거나 의사결정이 상반될 수 있어서 비당사국에 의해 공해 해양환경 보호 및 보존에 대한 목적이 훼손될 수 있다. 또한, 규범이 체결되기까지 상당한 기간이 소요될 수 있다. 따라서 현재의 해양환경에 대한 보호 및 보존을 위한 시급성 측면과, 다수의 국가의 참여를 이끌어 낼 수 있는 기존의 국제법적 제도를 이용하여 공해 해양환경 보호 및 보존을 추진할 수 있다.

최근 해양환경관련 조약의 체결의 경우, 기본협약을 토대로 의정서, 부속서, 지침서의 형태로 보완되고 있다. 관련 사항으로는 선박으로부터의 대기오염방지협약이 MARPOL 73/78의 제6부속서로 채택되었거나 생물다양성협약의 카르타헤나의정서 등이 있다.

따라서 공해 해양보호구역 설정과 관련하여 기존의 조약을 보완할 경우에는 전지구적이고, 다수의 협약 당사국, 그리고 해양생태계를 포괄적으로 포함하고 있는 유엔해양법협약과 생물다양성협약을 고려할 수 있다.

그러나 생물다양성협약은 국가관할권 이내로 관할 범위를 제한하고 있고, 전반적인 해양환경 요소를 이루고 있는 생물자원과 생물다양성의 해양생태계와 해양오염, 해양만을 특화하고 있는 공해 해양보호구역 설정에 관하여 포괄적으로 적용하기 어려운 점이 있다. 이에 반해 유엔해양법협약은 해양과 그 자원의 이용과 보존에 관하여 광범위하게 규정하고 있고, 특히 공해 해양환경의 보호와 보존에 대하여 규정하고 있기 때문에, 유엔해양법협약상 별도의 가칭 '공해 해양보호구역 이행협정'을 추가하는 것이 바람직하다고 판단된다. 그리고 이 이행협정은 유엔해양법협약의 이행협정의 수단적 측면에서 유엔공해어업이행협정과 동일하지만 유엔해양법협약에 관한 해양보호구역 설정

및 관리는 상호보완적 관계이다.

따라서 동 이행협정은 공해의 개별적인 특성에 따른 관련 국제기구 및 지역기구의 조치를 단일의 법제도를 제안하고 있고, 공해 해양환경 보호, 보존 및 관리에 관한 종합적인 이행협정이라 할 수 있으며, 해양보호구역 설정을 통한 당사국의 의무 및 준수를 규정함으로써 구속력이 있다고 볼 수 있다.

이 이행협정은 기본적으로 공해 해양보호구역의 정의, 적용범위, 지정 목적, 당사국의 의무, 지정 기준 및 유형, 지정 절차, 보호 및 보존 조치 등이 있다.

이와 관련하여 공해 해양보호구역 이행협정의 공해 해양보호구역 지정 목적은 공해에서 멸종위기 또는 위험 등에 직면한 해양환경 및 서식지의 동·식물군의 보존, 보호 및 지속적인 이용을 위하여 일정기간 이용을 제한 및 관리하는 것으로 할 수 있고, 이에 따라 해양보호구역의 정의는 해양환경의 보호와 보존 및 그 구성요소들에 대한 지속적인 이용을 할 수 있도록 포함하여, 공해에서 환경적, 과학적, 역사적, 미학적 및 자연적 가치를 대상으로, 그 자연자원을 보호 및 보존하기 위하여 지정된 구역으로 정의할 수 있다.

그리고 적용범위는 유엔해양법협약의 공해 적용범위와 동일하고, 공해 자유와 관련하여서는 현재 또는 미래에 생겨날 요구 또는 법적 견해를 비롯하여 양립하는 범위내에서 허용할 수 있다. 또한, 공해를 포함하여 국가관할권 경계에 걸쳐 해양보호구역을 설정할 경우, 관련 연안국의 권리와 정당한 이익을 고려하여 상호 협의를 하도록 하고 있다.

당사국의 의무와 관련해서는 이 이행협정과 유엔해양법협약의 해양환경의 보호 및 보존을 할 준수할 의무가 존재하며, 당사국은 공해 해양보호구역의 해양생물자원과 해양생물다양성을 보호, 보존, 관리 및 지속적인 이용이 가능할 수 있도록 협력을 하도록 하고 있다.

그리고 공해 해양보호구역을 지정하는 기준은 명확하고, 객관적이며, 과학적 기준에 의해서 설정되어야 하며, 이에 따른 공해 해양보호구역 유형은 세계자연보전연맹에서 분류하고 있는 해양보호구역을 공해에 부합될 수 있도록 통합 및 조정하여 자연보호구역, 다목적 해양보호구역 및 부분금지구역으로 구분할 수 있다

공해 해양보호구역을 어떤식으로 지정할 것인가에 대한 지정절차는 현재의

공해 해양환경의 상황과 공해 자유와 관련하여 다른 국가의 이익과 당사국의 이익 간에 균형을 고려할 수 있다. 이에 그 방법적인 요소로는 객관성, 투명성, 일관성, 공정성 등이 있고, 절차의 단계로는 신청, 검토 및 심의, 승인, 그리고 통보 및 회람 순이다. 즉, 당사국과 당사국 총회에 의해서 공해 해양보호구역 지정 신청을 할 수 있으며, 해양보호구역위원회에서 신청된 해역에 대한 검토 및 심의를 하고, 신청된 내용에 하자가 없으면, 당사국 총회를 거쳐서 해당 해역에 대해서 해양보호구역으로 지정이 하는 것이다.

공해 해양보호구역의 지정 절차와 더불어 지정된 이후의 보호 및 보존 조치는 인간 활동의 영향에 의해 발생 가능한 모든 경우를 고려하여 공해 해양환경의 보호, 보존 및 지속적인 이용이 가능하도록 해야 하고, 이러한 관련 보호 및 보존 조치로는 당사국의 다른 관련 조약 및 협약의 다른 부속서와 결의 및 협정의 조치를 적용할 수 있거나, 공해의 모든 자원이 전지구적 이익에 적합하도록 보호, 보존 및 관리되며, 지속가능한 이용이 이루어지도록 조치를 할 수 있어야 한다.

KOREA MARITIME UNIVERSITY 1945 한국해양대학교

제6장 결 론

국가관할권 이원의 해역은 분산되어 있는 냉수성 산호초, 해산 그리고 열수분출구처럼 민감하고 독특한 과학적, 문화적, 미적 가치를 지닌 해양생태계와 서식지 등으로 이루어져 있다. 또한, 동시에 인간 활동에 의해서 해양생태계와 서식지가 훼손되거나 파괴되기 쉬운 특성도 지니고 있다. 특히, 공해는 어업활동, 폐기물의 투기, 군사활동, 해양오염 및 쓰레기 증가로 인해 해양생태계와 서식지가 파괴되고 있고, 해양과학조사 및 생물탐사, 해저전선 및 관선 부설 등과 같은 행위들로 인해 공해 해양환경은 위험에 노출되어 있다. 이에 따라 공해 해양환경을 보호, 보존 및 관리의 필요성이 국제사회에서 이슈가 되었고, 공감대를 형성하고 있다. 즉, 국제기구 및 국제회의는 공해 해양생태계를 보호, 보존 및 유지하기 위한 하나의 수단으로서 공해 해양보호구역을 설정하는 것에 대해서 관심과 지지를 보내고 있다.

이는 공해 해양보호구역이 국가관할권 이원의 해역에서 해양생물자원과 해양생물다양성의 보호, 보존 및 지속가능한 이용을 할 수 있도록 도움을 줄 수 있는 도구 역할을 할 수 있다는 것이다.

그러나 공해에 해양보호구역을 설정하는 것은 전통국제법상의 공해자유원칙을 제한할 수 있는 가능성이 있다. 따라서 공해자유원칙을 제한하는 공해 해양보호구역 설정이 가능한지 그리고 가능에 따른 한계가 있는지 검토를 하였다. 또한, 공해 해양보호구역 설정에 관한 구체적이고 적절한 국제법적 제도가 없기 때문에 이에 대한 입법방식을 살펴보고, 공해 해양보호구역 설정에 관한 새로운 국제 규범 도입을 위한 입법방안을 제시하였다.

따라서 본 연구는 먼저 해양보호구역이 무엇인지 대한 개념과 적용사례를 분석하고, 공해 해양보호구역 설정에 관한 국제동향과 공해 해양보호구역 설정이 국제법적으로 가능한 것인가에 관하여 분석하였다. 그리고 공해 해양보호구역 설정이 가능하다면, 어떻게 공해 해양보호구역을 설정한 것인가에 관한 공해 해양보호구역 지정 및 관리에 관한 국제입법 방안을 제시하였다.

이 결과 본 연구의 결과를 정리하면 다음과 같다.

해양보호구역은 일반적으로 해양의 일부 혹은 전체를 보호하기 위하여 법 또는 그 외의 효과적인 수단에 의해서 보호되는 구역으로, 세계자연보전연맹은 바다·조간대·해저와 그 구역에 서식하는 생물, 역사적·문화적 유산이 법제도와 기타 관리수단에 의해 보전적 관리가 이루어지고 있는 구역으로 정의하고 있다. 그러나 해양보호구역의 설정이 해양생태계의 해양생물자원과 해양생물다양성을 보호 및 보존하고자 하는 동일한 목적을 가지고 있지만, '해양보호구역'이라는 용어 및 정의가 생물다양성협약을 비롯한 다른 조약에서 다양한 쓰이고 있다. 또한, 해양보호구역에 대해서 세계자연보전연맹은 유형별로 6개의 보호구역으로 분류하고 있지만 이러한 분류기준이 명확하지 않고 특히 공해에 직접적으로 적용하기에는 어려운 점이 있다.

한편, 우리나라는 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률과 습지보전법으로 해양보호구역을 지정하고 있으나, 해양보호구역의 정의가 국제적으로 정의하고 있는 해양보호구역을 포괄하지 못하는 단점이 있다. 호주는 환경보호 및 생물다양성 보존법에 따라 해양보호구역을 지정하고 있으며, 미국은 대통령령 13158을 기초로 하여 해양보호구역을 지정하고 있다. 그리고 중국이나 일본에서도 자체적인 법제도에 따라 해양보호구역을 지정하고 있다. 그러나 위에서 언급하였다시피 해양보호구역의 용어와 용도가 관련 국내법 제도에 따라 다르게 쓰이고 있기 때문에 하나의 단일의 법제도로 통합할 필요가 있다.

따라서 해양보호구역의 정의를 해양환경 전체를 포괄하는 의미로 규정하여 해양생물자원과 해양생물다양성 보호와 보존 및 그 구성요소를 대한 지속적인 이용을 할 수 있도록 정의할 수 있다. 즉, 해양보호구역은 '환경적, 과학적, 역사적, 미학적 및 자연적 가치를 대상으로, 그 자연자원을 보호, 보존 및 관리하고 지속적인 이용을 할 수 있도록 지정된 구역'이라고 정의할 수 있다.

그리고 해양보호구역의 유형을 공해의 해양환경에 적합하도록 세계자연보전연맹의 해양보호구역 유형 기준을 국가관할권 이원의 해역에 부합되도록 일부 통합하여 보호, 보존 및 관리방법에 따라서 3가지로 유형 즉, 자연보호구역, 다목적 해양보호구역과 부분금지구역으로 구분할 수 있다.

공해 해양보호구역 설정관련 국제기구 중 세계자연보전연맹은 해양보호구

역에 대한 관리 및 네트워크 설립 등에 대한 의무가 있고, 국제해사기구는 생태적, 사회경제적, 과학적 근거에 따라 해상 활동에 피해가 예상되는 장소에 특별보호조치의 수단으로서 특별민감해역을 지정하고 있다. 그리고 지역수산관리기구 중 일부만이 공해를 포함한 수산자원에 대한 관리를 하고 있다. 그럼에도 불구하고 공해에서의 상당히 제한적인 보호만을 제공할 수 있기 때문에, 최근 생태계 기반 접근법에 의한 지역수산관리기구의 임무의 확대를 모색하고 있다.

공해 해양보호구역 설정관련 관련 국제회의에서 공해 해양보호구역 지정의 필요성, 시급성 등에 따라 최근 구체적으로 논의가 되고 있다. 즉, 유엔총회에서는 생태계 기반 접근법 또는 사전예방적 접근법에 따른 공해 해양생태계 및 해양생물다양성에 대한 보호와 보존에 대해서 결의하였고, 이에 따라 국가관할권 이원의 해역의 해양생물다양성 보존 및 지속가능한 이용에 관한 실무작업반회의가 설치되었다. 또한, 최근 이 회의에서 해양보호구역이 해양생태계에 대한 인간 활동의 위협으로부터 생태계 기반 접근법과 사전예방적 접근법을 이행할 수 있는 하나의 중요한 수단임을 확인하였다. 그리고 유엔의 해양 및 해양법에 관한 특별공개비공식협의회에서도 공해 해양보호구역 설정에 관하여 지속적인 논의를 해왔으며 통합해양관리를 위한 수단으로서 해양보호구역 설정에 대한 지지 의사를 표시했다. 그리고 생물다양성협약 총회에서는 공해 해양환경을 지속적으로 조사하고 있고, 최근 대표 해양보호구역 네트워크 개발을 위한 지침 등을 채택하였다.

이는 기존의 전지구적 및 지역적 기구에서 어느 정도 해양생태계 및 서식지에 대한 보호와 보존을 하고는 있지만, 전체적인 해양을 아우르고, 체계적이며, 일관성있게 관리할 수 있는 수단으로서 해양보호구역이 필요하고, 또한 지속적으로 공해 해양생태계가 인간 활동에 의해서 영향을 받고 있기 때문에, 공해에 해양보호구역의 설정을 지지하고 있음을 알 수 있다.

위와 같이 공해 해양환경의 훼손의 위협 등은 공해 해양보호구역 설정을 필요로 하고 있고, 국제기구와 국제회의에서 해양보호구역의 설정에 관한 관심과 지지는 보내고 있다.

그러나 공해 해양보호구역 설정은 전통국제법상의 공해자유원칙을 제한할

수 있는 가능성이 제기될 수 있다. 그럼에도 불구하고 다음과 같은 사항에 따라서 제한의 가능성은 상쇄될 수 있다. 즉, 유엔해양법협약 제87조의 공해자유는 동 협약과 그 밖의 국제법 규칙에 따라 행사될 것과 타국의 이익에 대한 정당한 고려와 동 협약 제88조의 공해의 평화적 목적 이용 등에 따라서 공해의 자유를 일반적으로 제한할 수 있다. 또한, '동 협약과 그 밖의 국제법 규칙이 정하는 조건에 따라 행사된다'고 규정하고 있는 것처럼, 동 협약의 제192조는 해양환경 보호 및 보존에 관하여 모든 국가의 일반적 의무로서 규정하고 있고, 이러한 의무는 공해에서도 적용이 가능하다.

따라서 해양환경의 보호 및 보존은 공해자유의 합법적인 제한의 근거로서 역할을 하며, 공해자유는 이러한 의무를 준수하는 조건에서 그 적법성이 인정되는 제한된 자유라고 볼 수 있다.

이에 해양환경 보호 및 보존에 관한 일반 규정을 근거로 설정된 공해 해양보구역은 공해자유원칙을 합법적으로 제한하는 조치로서 이해될 수 있고, 양립 가능한 관계라는 것을 알 수 있다.

그리고 다음은 공해 해양환경 보호 및 보존을 위한 공해 보호구역 설정의 근거가 될 수 있다. 1) 유엔해양법협약 제194조 제5항의 경우 해양생태계와 서식지 보호에 대하여 규정함으로서 취약한 해양생태계와 서식지의 보호와 보존을 하기 위한 해양보호구역 설정의 근거가 될 수 있으며, 협약 제211조 제6항의 특별수역 설정도 같은 맥락에서 해석될 수 있다. 2) 동 협약 제139조, 제235조 및 제263조는 국가관할권 이원의 해역을 포함한 해양환경의 오염에 의한 피해, 과학조사에서 발생한 피해 등 해양환경의 보호와 보존을 위한 책임과 의무를 규정하고 있다. 3) 또한, 동 협약 제7장의 제2절은 공해 생물자원의 관리 및 보존에 관하여 규정을 하여 생물자원의 보존과 관리를 위한 국가의 의무 및 국가간 협력을 요구하고 있다. 4) 그리고 생물다양성협약은 보호구역에 대한 정의 및 국가관할권 이원의 해역에 대하여 국가간 협력할 의무를 규정함으로서 공해 해양보호구역을 설정할 수 있는 근거를 규정하고 있다. 즉, 생물다양성협약 제1조 목적에서 생물다양성을 보존하고, 그 구성요소를 지속가능하게 이용하는 것에 대해 규정을 하고 있으며, 제5조에서도 국가관할권 이원의 해역에 대해서 생물다양성 보존과 지속가능한 이용에

관한 협력의무를 규정하고 있다. 5) 또한, 지역적 협약은 해양보호구역 설정에 대하여 직접적으로 규정을 하고 있다. 즉, 지중해 생물다양성 및 특별보호구역에 관한 의정서는 국가관할권 이원의 해역에 대해서도 보호구역 설정을 규정하고 있고, 북동대서양 해양환경보호협약 제5부속서는 해양보호구역을 공해에 설정하는 것을 허용하고 있으며, 환경보호에 관한 남극조약의정서 제5부속서는 남극특별보호구역과 남극특별관리구역을 설정할 수 있도록 규정하고 있다.

그러나 공해 해양보호구역을 공해 해양환경 보호와 보존을 위해서 무제한적으로 설정할 수 있는 것은 아니다. 즉, 공해자유를 제한하는 공해 해양보호구역 설정이 가능하다 할지라도 그 제한의 정도는 합리적인 범위안에서 이루어져야 한다는 것이다. 이는 공해 해양보호구역을 설정할 경우 다음과 같은 한계가 있다. 1) 공해자유를 제한할 수 있는 필요성과 시급성이 인정되어야 하며, 2) 해당 해역에 대한 공해자유를 제한할 정도의 위급성이 존재해야 한다. 이는 과학적 증거로서 확인되어야 한다. 3) 또한, 다른 수단에 의한 것이 아닌 해양보호구역의 설정만이 최적의 수단이 되어야 하며, 4) 제한되는 공해자유의 범위가 해양생태계의 보호와 보존을 위하여 필요한 범위내에서 최소화되어야 한다.

그리고 공해 해양보호구역 설정에 관한 현행 국제법은 다음과 같은 한계가 있다. 1) 전지구적이고 보편적인 조약의 경우, 공해 해양보호구역 설정에 관한 명확한 법적 근거를 제공하고 있지 못하고, 2) 지역적 조약의 경우, 해양보호역의 설정 범위가 공해를 포함하고 있다고 하나 지리적 범위가 특정 해역에 한정되어 있어 전체적인 해양환경을 다루기에는 어려움이 있다. 3) 또한, 국가관할권 이내와 이외에 걸쳐있는 해양생태계와 서식지를 보호 및 보존하기 위한 목적의 해양보호구역을 설정할 국제법적 근거가 아직까지는 없다.

따라서 공해 해양보호구역 설정을 위한 단일의 포괄적이고 구속력이 있는 국제법 제도를 마련해야 한다.

이와 관련하여 다음의 내용은 공해 해양보호구역 설정에 관한 입법 방식과 공해 해양보호구역 이행협정의 입법 방안에 관하여 정리를 하였다.

공해 해양보호구역 설정을 위한 규범을 어떠한 방식으로 제정할 것인가를 고려할 수 있는데, 기존 조약을 보완하는 방법과 새로운 국제 규범을 체결하는 방법이 있다. 2가지 방법 모두 공해 해양환경을 보호 및 보존하는 점에서 공통점이 있지만, 새로운 국제 규범을 체결할 경우, 조약이 체결되기까지 일련이 협의과정을 새로이 처음부터 해야 하며, 규범이 체결되기까지 상당한 기간이 소요될 수 있다. 그러나 기존 조약을 보완할 경우, 현재의 해양환경의 보호와 보존을 위한 시급성 측면과 다수의 국가의 참여를 이끌어 낼 수 있으며, 이에 따라 조기 발효를 시킬 수 있다. 또한, 최근의 해양환경관련 조약의 체결은 기본협약을 토대로 의정서, 부속서, 지침서의 형태로 보완되고 있다. 예를 들면, 선박으로부터의 대기오염방지협약이 MARPOL 73/78의 제6부속서로 채택되었거나 카르타헤나의정서가 생물다양성협약의 의정서로 채택이 된 경우이다.

따라서 공해 해양보호구역 설정과 관련하여 기존의 조약을 보완할 경우에는 전지구적이고, 다수의 협약 당사국을 가지고 있으며, 그리고 해양생태계를 포괄적으로 포함하고 있는 유엔해양법협약과 생물다양성협약을 고려할 수 있다.

그러나 생물다양성협약은 국가관할권 이내로 관할 범위를 제한하고 있고, 전반적인 해양환경 요소를 이루고 있는 생물자원과 생물다양성의 해양생태계와 해양오염, 해양에 대해서만 특화하고 있는 공해 해양보호구역 설정에 관하여 포괄적으로 적용하기 어려운 점이 있다. 이에 반해 유엔해양법협약은 해양과 그 자원의 이용과 보존에 관하여 광범위하게 규정하고 있고, 특히 공해 해양환경의 보호와 보존에 대하여 규정하고 있기 때문에, 유엔해양법협약을 보완하는 것이 더 적절하다고 보인다.

그러나 유엔해양법협약의 본문을 직접 개정하기에는 어려우며, 공해 해양보호구역만을 위해서 개정할 수도 없다. 그래서 유엔해양법협약의 두 이행협정 즉, 심해저 이행협정과 유엔공해어업이행협정과 같이 유엔해양법협약에 '공해 해양보호구역 이행협정'을 추가하는 것이 바람직하다고 보인다.

이와 관련하여 심해저 이행협정은 그 내용의 중요성 때문에 유엔해양법협약을 부분 개정하여 단일문서(single instrument), 즉 유엔해양법협약의 제11

장의 규정과 같이 하나의 문서로서 해석 및 적용된다. 그리고 유엔공해어업이행협정은 공해어업관리제도의 보존과 관리에 관한 규정들의 모호성을 명확하게 하거나 규정의 내용을 강화함으로써 유엔해양법협약을 개선한 추가 협정이다.

이에 공해 해양보호구역 이행협정은 유엔해양법협약의 해양환경 보호와 보존에 관한 규정을 보완하는 것으로 제안하였다. 따라서 동 이행협정은 심해저 이행협정의 형태가 아닌 유엔공해어업이행협정과 같은 형식으로 체결이 진행되어져야 할 것이다. 또한, 동 이행협정은 수단적 측면에서 유엔공해어업이행협정과 동일하지만 유엔해양법협약에 관한 해양보호구역 설정 및 관리는 상호보완적 관계라고 할 수 있다.

그리고 동 이행협정은 공해의 개별적인 특성에 따른 관련 국제기구 및 지역기구의 조치를 단일의 법제도로서 제안하고 있고, 공해 해양환경 보호, 보존 및 관리에 관한 종합적인 이행협정이라 할 수 있으며, 해양보호구역 설정을 통한 당사국의 의무 및 준수를 규정함으로써 구속력이 있다고 볼 수 있다.

공해 해양보호구역 이행협정은 지중해 생물다양성 및 특별보호구역에 관한 의정서 및 국제해사기구의 특별민감해역 지정 및 식별에 관한 개정 지침에서 보호구역 설정과 관련하여 목적, 당사국 의무, 지정 절차, 관련 보호 조치 등에 대해서 규정하고 있는 것처럼, 공해 해양보호구역의 지정 목적, 정의와 범위 및 체결 당사국의 의무, 그리고 공해 해양보호구역 지정 절차 및 관련 보호 및 보존 조치 등을 주요내용으로 하고 있다.

전체 공해에 대해서 획일적인 해양보호구역을 설정할 수는 없다. 그렇지만 각 해역마다 어떠한 보호가 필요한 것인지 판단할 수 있는 매트릭스 같은 매뉴얼 개발을 포함하여, 해양생물자원과 해양생물다양성의 존재 및 중요성에 대한 보호 조치뿐만 아니라, 과도한 이용이나 파괴적인 행위같은 해양생물자원과 해양생물다양성에 대한 잠재적 위협 가능성에 대한 고려는 할 수 있다.

현재까지 해양보호구역에 대한 영향 및 효과가 어느 정도인지 명확하게 판명되지 아니하였다고 해도 그 가치가 얼마나 중요한지에 대한 인식은 충분히 공유를 하고 있다. 따라서 해양보호구역을 설정함으로서 어떤 영향이 미칠지

모르거나, 어떤 이용이 지속 가능할지를 모르는 상황 하에서 해양생태계 및 서식지를 보호하는 경우, 해양보호구역은 사전예방적 접근법의 진정한 구현이 될 수 있다.

본 연구는 공해 해양보호구역 설정 가능에 대한 공해자유원칙의 제한 가능성과 한계 그리고 공해 해양보호구역 지정 및 관리에 관한 입법방안에 중점을 두었다. 이와 관련하여 공해 해양보호구역 설정에 관하여 국제사회 또는 국제기구의 논의 동향에 대해서 후속적인 분석이 면밀히 이루어져야 한다. 즉, 현재 공해 해양보호구역 설정에 관한 국제사회에서의 논의는 태동단계에 불과하다.

따라서 태동단계에서부터 우리나라는 어업활동에 의한 어획량 확보, 해양과학조사 등의 국가적 이익을 위해라도 해양보호구역에 관한 새로운 국제제도에 참여할 필요가 있는바, 정부, 학계 및 관련 전문가에 의해서 후속적인 작업과 참여가 지속적으로 이루어져야 하겠다.

< 참 고 문 헌 >

1. 동양 문헌

가. 단행본

강대석・남정호, 「황해 환경관리를 위한 관련국 협력체제 구축방안 연구」, 기본연구 2002-12, 한국해양수산개발원, 2002.

김대순, 「국제법론」, 서울 : 삼양사, 2010.

김선표・홍성걸・신영태・이형기, 「유엔해양협약 이후 새로운 공해어업질서의 법적 성격 연구」, 기본연구 2000-19, 한국해양수산개발원, 2000, 13-14쪽.

김성우・장주희, 「인천연안 해양보호구역의 효율적 보전 및 관리방안」, IDI 연구보고서 2005-07, 인천발전연구원, 2005.

김영구, 「한국과 바다의 국제법」, 서울 : 21세기북스, 2004.

김현수, 「국제해양법」, 서울 : 연경문화사, 2007.

남정호・강대석, 「서해연안 접경지역 남북한 협력관리 방안연구」, 기본연구 2003-02, 한국해양수산개발원, 2003.

남정호・최지연・육근형・최희정, 「연안・해양보호구역 통합관리체제 구축방안 연구」, 기본연구 2004-07, 한국해양수산개발원, 2004.

노명준, 「신국제환경법」, 파주 : 법문사, 2003.

박수진・목진용, 「우리나라 해양환경법체계 정비에 관한 연구」, 수시연구 2007-05, 한국해양수산개발원, 2007.

박수진・최수정, 「해양유전자원의 접근 및 이익공유에 대한 국가대응방안 연구- 생물다양성협약을 중심으로」, 정책연구 2008-03, 한국해양수산개발원, 2008.

박찬호・김한택, 「국제해양법」, 지인북스, 2009.

박춘호・유병화,「해양법」, 서울 : 민음사, 1986.
유엔환경계획 한국위원회, 「생물다양성협약에 따른 생물공학 안전성에 관한 카르타헤나의정서」, 서울 : 유넵프레스, 2003.
유병화・박노형・박기갑, 「국제법Ⅱ」, 서울 : 법문사, 2000.
이병조・이중범, 「국제법신강」, 서울 : 일조각, 2003.
외교통상부조약국, 「동북아해양법령집」, 서울 : 일조각, 2003.
장원근・신철오・최희정・남정호, 「해양보호구역 규제영향평가 방안 연구」, 기본연구 2006-13, 한국해양수산개발원, 2006.
최성애・박상우, 「우리나라 해양관련 보호구역에 관한 제도정비방향」, 기본연구 2004-13, 한국해양수산개발원, 2004.
최성애・Kurt Erik Schnier・한광석・김도훈, 「해양보호구역의 효과에 관한 기초연구」, 기본연구 2004-23, 한국해양수산개발원, 2004.
최수정・김정택, 「반폐쇄해(Semi-enclosed Sea)의 해양오염 방지를 위한 국가관할권 적용방안 연구 : 황해의 경우를 중심으로」, 기본연구 2002-18, 한국해양수산개발원, 2002.
최종화, 「현대 국제해양법」, 서울 : 두남, 2008.
해양수산부, 「해양생물다양성 보전대책 연구」, 2006.
_____, 「해양생태계 관리방안 연구」, 2006.
森田章夫, “係爭海域における活動の國際法上の評價”, 山本草二 編, 「海上保安法制」, 三省堂, 2009.

나. 논문

경익수, “UN 해양법협약과 생물다양성협약간의 상호관계에 관한 연구”, 「한국해법학회」, 제27권 제1호, 2005.
권현호・최수정, “공해어업질서의 변화와 국제법적 한계”, 「국제법학회논집」, 제50권 제2호, 2005.
김도훈, “MPA 효과에 대한 생물경제학적 분석”, 「자원 환경경제연구」, 제13권 4호, 2004.
김선표 “새로운 공해어업질서와 우리의 대응”, 「해양정책연구」, 제15권 제2

호, 2000.
남정호, “해양보호구역제도의 주요 현안에 대한 형성적 고찰”, 「월간해양수산」, no.259, 2006.
남정호, 육근형, “AHP를 이용한 연안·해양보호구역 지정기준 개선 연구”, 「환경정책연구」, 제6권 제3호, 2007.
박기갑, “21세기 공해체제의 전망과 과제”,「독도연구저널」, 제5호, 2009.
박문진 역, “새로운 ‘해양영토’ 확보경쟁: 해양보호구역의 설립 동향과 영향”, 「독도연구저널」, 제9권, 2010.
박병도, “UN을 통한 국제환경법의 발전”,「국제법학회논총」, 제42권 제2호, 1997.
박수진, “생물다양성협약상 해양생물자원 관련 주요의제 분석을 통한 국내정책의 개선방향에 관한 연구”, 「해양정책연구」, 제23권 제1호, 2008.
_____, “생물다양성협약상 유전자원의 접근 및 이익공유의 최근동향 및 정책방향에 관한 고찰”, 「국제법무연구」, 제12권 2호, 2008.
_____, “유엔 공해관리체제 강화 움직임에 대한 대응방안 마련 필요”, 「해양수산동향」, 제1149호, 2004.
박종원, “해양환경보전과 사전배려원칙: OSPAR협약 및 런던협약의정서를 중심으로”, 「해양정책연구」, 제23권 제1호, 2008.
박현진·유재형, “국제포경규제협약 60주년과 양극화로 갈림길에 선 국제포경위원회 : 상업포경중지 20주년과 '책임포경'을 향한 한국의 선택”, 「해사법연구」, 제18권 제2호, 2006.
육근형, “우리나라 해양보호구역 관리의 문제점과 정책방향”, 「월간해양수산」, no.249, 2005.
_____, “생물다양성협약(CBD) 동향 및 대응방향-연안·해양보호구역 분야-, 「월간해양수산」, no.268, 2007.
윤종설, “지속가능성 확보를 위한 전략적 환경영향평가 모델구축”, 「한국행정학회 학술대회 발표논문집」, 하계학술대회 발표논문집, 2006.
이민효, “공해의 군사적 이용과 공해자유원칙의 제한”, 「성균관법학」, 제16권 제1호, 2004.
이용희, “새로운 심해저자원 개발제도와 우리나라의 대응방안에 관한 고찰”, 「해양정책연구」, 제11권 제2호(1996), 233쪽.

_____, “심해저 광물자원 개발제도의 운영결과 분석 및 향후전망”, Ocean and polar research, vol.27, no.1 , 2005.
이재협, “국제환경협약에서의 이행 및 준수체제에 대한 소고”, 「서울국제법연구」, 제6권 제2호, 2000.
이창희, “국제해양환경협약의 제정 과정에 관한 연구”, 「해양환경안전학회지」, 2008년도 춘계학술발표회논문집, 2008.
이평현, “관습 규범의 성립에 관한 소고”, 「해양안전학회」, 제2권 제1호, 1996.
정갑용, “국제수산기구에 있어서 어업실체의 법적 지위 : 대만의 법적 지위를 중심으로”, 「토지공법연구」, 제43집 제3호, 2009.
최수정, “생물다양성협약(CBD) 동향 및 대응방향 :연안・해양보호구역 분야”, 「월간해양수산」, no.268, 2007.
최종화, “해양생물자원 관리규범으로서의 예방원칙에 관한 연구”, 「해사법연구」, 제18권 제1호, 2006.
홍승용, “유엔 심해저광업 체제의 변화와 평가; 유엔해양법협약 「제11장 이행협정」타결을 중심으로”, 「해양정책연구」, 제9권 제2호, 1994.

2. 외국 문헌

가. 단행본

Abdulla, Ameer ; Gomei, Marina ; Maison, Elodie & Piante, Catherine, *Status of Marine Protected Areas in the Mediterranean Sea*. IUCN, Malaga and WWF, France, 2008.
Ascencio, Alfonso; Bliss, Michael, *Conserving the biodiversity of the high seas and deep oceans: Institutional gaps in the international system*, Workshop on the governance of high seas biodiversity conservation, Cairns, Australia, 2003.
Brownlie, Ian, *Principle of Public International Law(paperback)*, 5th ed.,

Oxford University Press, 1998.

C. Breide & P. Saunders, *Legal challenges for the conservation and management of the high seas and areas of national jurisdiction*, WWF International, Gland, Switzerland, 2005.

Cassese, A., *International Law*, 2nd ed., New York: Oxford University Press, 2004.

CBD, *Options for Cooperation for the Establishment of Marine Protected Areas in Marine Areas Beyond the Limits of National Jurisdiction*, UNEP/CBD/WG-PA/1/2. 2005.

____, *First Meeting of the CBD Ad Hoc Working Group on Protected Areas*, Montecatini, UNEP/CBD/WG-PA/1/2, 2005.

____, *Summary report of the current status of the global marine protected area network, and of progress monitoring capabilities*, UNEP/CBD/COP/8/INF/4, 2006.

Churchill R. R.· Lowe, A. V., *The Law of the Sea*, 3rd ed., Manchester: Manchester University Press, 1999.

Clark, Malcolm et al., *Seamounts, Deep-Sea Corals and Fisheries: Vulnerability of Deep-Sea Corals to Fishing on Seamounts Beyond Areas on National Jurisdiction*, UNEP-WCMC, Cambridge, 2006.

Corrigan, C. & Kershaw, F., *Working Toward High Seas Marine Protected Areas: An Assessment of Progress Made and Recommendations for Collaboration*, UNEP-WCMC, Cambridge, 2008.

Cripps, Simon J. · Christiansen, Sabine, "A Strategic Approach to Protecting Areas on the High Seas", in H. Thiel & J.A. Koslow (eds.), Managing Risks to Biodiversity and the Environment on the High Sea, Including Tools Such as Marine Protected Areas－Scientific Requirements and Legal Aspects, Bonn-Bad Godesberg: BfN-Skripten no.43, 2001.

Czybulka, Detlef, "The Convention on the Protection of the Marine

Environment of the North-East Atlantic", in H. Thiel & J.A. Koslow (eds.), *Managing Risks to Biodiversity and the Environment on the High Sea, Including Tools Such as Marine Protected Areas－Scientific Requirements and Legal Aspects*, Bonn-Bad Godesberg: BfN-Skripten no.43, 2001.

David Hunter, James Salzman, Durwood Zaelke, *International Environmental Law*, Foundation Press, 1998.

Dixon, Martin , *Textbook on International Law*, 4th ed., Blackstone Press, 2000.

Dudley, Nigel and Sue Stolton (eds)., *Defining protected areas: an international conference in Almeria*, Spain, IUCN, Gland, Switzerland, 2008.

Dudley, N, *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. IUCN, Gland, Switzerland, 2008.

Ehler, C., Cicin-Sain, B. and Belfiore, S., *Incorporating Marine Protected Areas into Integrated Coastal and Ocean Management: Principles and Guidelines*, IUCN, Gland, Switzerland, 2004.

European Bureau for Conservation & Development, *Report of the Conference on Marine Biodiversity, Fisheries Management and Marine Protected Areas* (MPAs), IUCN & EBCD, 2005.

Gjerde, K.M., *Towards a Strategy for High Seas Marine Protected Areas*, in Proceedings of the IUCN, WCPA and WWF Experts Workshop on High Seas Marine Protected Areas, 15-17 January 2003, Spain, IUCN, Gland, Switzerland, 2003.

Glowka, Lyle, "Testing the Waters: Establishing the Legal Basis to Conserve and Sustainably Use Hydrothermal Vents and their Biological Communities", in H. Thiel & J.A. Koslow (eds.), *Managing Risks to Biodiversity and the Environment on the High Sea, Including Tools Such as Marine Protected Areas－Scientific Requirements and Legal Aspects*, Bonn-Bad Godesberg: BfN-Skripten no.43, 2001.

Gordon, J.D.M., "Deep-water Fish and Fisheries", in H. Thiel & J.A. Koslow (eds.), *Managing Risks to Biodiversity and the Environment on the High Sea, Including Tools Such as Marine Protected Areas－Scientific Requirements and Legal Aspects*, Bonn-Bad Godesberg: BfN-Skripten no.43, 2001.

Grehan, A.J., "Deep-water Coral Conservation", in H. Thiel & J.A. Koslow (eds.), *Managing Risks to Biodiversity and the Environment on the High Sea, Including Tools Such as Marine Protected Areas－Scientific Requirements and Legal Aspects*, Bonn-Bad Godesberg: BfN-Skripten no.43, 2001.

Henry Campbell Black, *Balck's Law Dictionary* 5th ed., St. Paul: West Publishing Co, 1979.

IUCN, *Ten-Year High Seas Marine Protected Areas Strategy*: A ten-year strategy to promote the development of a global representative system of high seas marine protected area networks (Summary Version), Vth IUCN World Parks Congress, Durban, South Africa (8 - 17 September 2003), IUCN, Gland, 2004.

Julian Roberts, *Marine environment protection and biodiversity conservation : the application and future development of the IMO's particularly sensitive sea area concept*, Berlin: Springer, 2007.

Kelleher, G., *An Action Plan for High Seas Marine Protected Areas*, Outcome of the Workshop in Malaga, Spain, 2003.

Kelleher, G., & Kenchington, R., "Political and Social Dynamics for Establishing MPAs", in Price, A., & Humphrey, S. (eds), *Application of the Biosphere Reserve Concept to Coastal Marine Areas*, Papers presented at the UNESCO/IUCN San Francisco Workshop of 14-20 August 1989. IUCN, Gland, Switzerland, 1993.

_____, *Guidelines for Establishing Marine Protected Areas*, Great Barrier Reef Marine Park Authority & IUCN, Gland, Switzerland, 1991.

Kotliar, Vladimir S., "Marine Protected Areas on the High Seas (Some Legal Aspects)", in H. Thiel & J.A. Koslow (eds.), *Managing Risks to Biodiversity and the Environment on the High Sea, Including Tools Such as Marine Protected Areas-Scientific Requirements and Legal Aspects*, Bonn-Bad Godesberg: BfN-Skripten no.43, 2001.

Laffoley, D., Jon Day, Louisa Wood and Brad Barr., *IUCN Categories -. their application in marine protected areas*, IUCN Categories Summit, Spain, 2007.

Lopez Ornat A., Pons Reynes A. (Pangea Consultores S.L.) in collaboration with Noguera M., *Use of IUCN protected areas management categories in the Mediterranean region*, Consejería de Medio Ambiente of Junta de Andalucía, Sevilla, Spain and IUCN, Gland, Switzerland and Malaga, Spain, 2007.

Mack, Julie R. "International Fisheries Management: How U. N. Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks changes the Law of Fishing on the High Seas", *California Western International Law Journal*, vol.26, no.2, 1996.

MacKinnon, J., Xie Yan, *Regional Action Plan for the Protected Areas of East Asia*, Bangkok, Thailand, 2008.

McCarthy, Elena, *International Regulation of Underwater Sound: Establishing Rules and Standards to Address Ocean Noise Pollution*, Boston: Kluwer Academic, 2004.

Molenaar, Erik Jaap, *Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution*, Boston: Kluwer Law International, 1998.

Nandan, Satya N. and Shabtai Rosenne., *United Nations Convention on The Law of The Sea*(1982), vol.Ⅱ, Martinow Nijhoff, Dordrecht, 1993.

Nordquist, Myron H., *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, vol. Ⅳ, Dordrech: Martinus Nijhoff Publishers, 1991.

Notarbartolo di Sciara G., IUCN - World Commission on Protected Areas Scoping Meeting to support Mediterranean States to meet the 2012 WSSD target on Networks of Mediterranean MPAs, 2005. (Report of the Meeting, Livorno, 6-8 December 2004.)

Orrego VicunÄa, Francisco, *The Changing International Law of High Seas Fisheries*, New York: Cambridge University Press, 1999.

Osborn, D, "Challenges to Conserving Marine Biodiversity on the High Seas Through the Use of Marine Protected Areas - An Australian Perspective", in H. Thiel & J.A. Koslow (eds.), *Managing Risks to Biodiversity and the Environment on the High Sea, Including Tools Such as Marine Protected Areas-Scientific Requirements and Legal Aspects*, Bonn-Bad Godesberg: BfN-Skripten no.43, 2001.

Platzoder, Renate, "The United Nations Convention on the Law of the Sea and Marine Protected Areas on the High Seas", in H. Thiel & J.A. Koslow (eds.), *Managing Risks to Biodiversity and the Environment on the High Sea, Including Tools Such as Marine Protected Areas-Scientific Requirements and Legal Aspects*, Bonn-Bad Godesberg: BfN-Skripten no.43, 2001.

Randall R. Reeves, *The Value of Sanctuaries, Parks, and Reserves as Tools for Conserving Marine Mammals*, Bethesda, MD: Marine Mammal Commission, 2000. (Contract No. T74465385.)

Rodney V. Salm and John R. Clark, *Marine and Coastal Protected Areas: A Guide for Planners and Managers*, IUCN, Washington DC., 2000.

Secretariat of the CBD, *Global Biodiversity Outlook*, 2001.

Stern, M.J., *Measuring conservation effectiveness in the marine environment: a review of evaluation techniques and recommendations for moving forward*, The Nature Conservancy, Washington DC, 2006.

Susan Gubbay, *Marine nature conservation in the pelagic environment: A*

case for pelagic marine protected areas?, WWF-UK, 2006.

Susan , "Marine protected areas-past, present and future", In Gubbay, S.(ed) Marine protected areas: principles and techniques for management, London: Chapman & Hall, 1995.

Thiel, Hjalmar, "Approaches to the Establishment of Protected Areas on the High Seas", in A. Kirchner (ed.), *International Marine Environmental Law-Institutions, Implementation and Innovations*, The Hague: Kluwer Law International, 2003.

UNEP, "Ecosystems and Biodiversity in Deep Waters and High Seas", UNEP Regional Seas Report and Studies, no.178, Switzerland: UNEP/IUCN, 2006.

UNEP-WCMC, *National and Regional Networks of Marine Protected Areas: A Review of Progress*, UNEP-WCMC, Cambridge, 2008.

_____, *State of the world's protected areas: an annual review of global conservation progress*, UNEP-WCMC, Cambridge, 2008.

Vierros, Marjo, Sam Johnston and Dan Ogalla, "The Convention on Biological Diversity (CBD) and Marine Protected Areas on the High Seas", in H. Thiel & J.A. Koslow (eds.), *Managing Risks to Biodiversity and the Environment on the High Sea, Including Tools Such as Marine Protected Areas－Scientific Requirements and Legal Aspects*, Bonn-Bad Godesberg: BfN-Skripten no.43, 2001.

Warner, Robin, "Marine Protected Areas Beyond National Jurisdiction-Existing Legal Principles and Future Legal Frameworks", in H. Thiel & J.A. Koslow (eds.), *Managing Risks to Biodiversity and the Environment on the High Sea, Including Tools Such as Marine Protected Areas－Scientific Requirements and Legal Aspects*, Bonn-Bad Godesberg: BfN-Skripten no.43, 2001.

WWF/IUCN, *The status of natural resources on the high-seas*, WWF/IUCN, Gland, Switzerland, 2001.

나. 논문

Balmford, A., et al., “The worldwide costs of marine protected areas”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol.101, no.26, 2004.

C, Lauren, et al., “Progress towards the Convention on Biological Diversity terrestrial 2010 and marine 2012 targets for protected areas coverage”, *IUCN PARKS*, vol.17, no.2, 2008.

Cheung, W., Alder, J., Karpouzi, V., Watson, R., Lam, V., Day, C., Kaschner, K., et al., “Patterns of Species Richness in the High Seas”, *Technical Series* no.20, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Montreal, 2005.

Cho, D.O. and M.A.Whitcom, “A review of the ocean science and technology partnership between US and Korea”, *Marine Policy*, vol.32, no.3, 2008.

De La Fayette, Louise, “The Marine Environment Protection Committee: The Conjunction of the Law of the Sea and International Environmental Law,” *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol.16, 2001.

Devaney, Patricia L., “Regional Fisheries Management Organizations: Bringing Order to Disorder” in Lawrence Susskind and William Moomaw (eds.), *Papers on International Environmental Negotiation*, vol.14, 2005.

Elisa Morgera “Competence or Confidence? The Most Appropriate Forum to Address Multi-Purpose High Seas Protected Areas”, *Review of European Community and International Environmental Law*, vol.16, no.1, 2007.

Erik J. Molenaar ; Alex G. Oude Elferink, “Marine Protected Areas in Areas beyond National Jurisdiction - The Pioneering Efforts under

the Ospar Convention", *Utrecht Law Review*, vol.5, no.1, 2009.

FAO, "The Ecosystem Approach to Fisheries", *FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries* no.4(Suppl. 2), Rome, FAO, 2003.

_____, "Report of the Expert Consultation to Review Port State Measures to Combat IUU Fishing", *FAO Fisheries Report*, no.692, Rome, 2002.

Francesco Francioni, "Peacetime Use of Force, Military Activities and the New Law of the Sea", *Cornell International Law Journal,* vol.18, no.2, 1985.

Gjerde, K.M., "High Seas Marine Protected Areas and Deep-Sea Fishing" in FAO, *Report and documentation of the Expert Consultation on Deep-Sea Fisheries in the High Seas*, Bangkok, Thailand, 21-23 November 2006, F*AO fisheries report.* no.838. Bangkok: FAO, 2007.

_____, "Current Legal Development: High Seas Marine Protected Areas", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol.16, no.3, 2001.

Gjerde, K. M. and Kelleher, G, "High Seas marine protected areas on the horizon: legal framework and recent progress", *IUCN PARKS*, vol.15, no.3, 2005.

Harris, P. T., "High seas and marine protected areas", *AusGeo News*, Issue no.86, June 2007.

International Institute for Sustainable Development (IISD), "A Reporting Service for Environment and Development Negotiations", *Earth Negotiations Bulletin*, vol.25, no.25, 2006.

Iudicello, Suzann and Lytle, Margaret., "Marine biodiversity and international law: instruments and institutions that can be used to conserve marine biological diversity internationally", *Tulane Environmental Law Journal*, vol.8, 1994.

Kachel, Markus J., *Particularly Sensitive Sea Areas : The IMO's Role in Protecting Vulnerable Marine Areas*, *Hamburg Studies on*

Maritime Affairs, vol.13, Verlag Berlin Heidelberg: Springer publications, 2009.

Kimball, Lee A., "The International Legal Regime of the High Seas and the Seabed Beyond the Limits of National Jurisdiction and Options for Cooperation for the establishment of Marine Protected Areas (MPAs) in Marine Areas Beyond the Limits of National Jurisdiction", *Technical Series* no.19, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Montreal, 2005.

Kraska, J., "The Law of the Sea Convention: a National Security Success: Global Strategic Mobility Through the Rule of Law", *The George Washington International Law Review,* vol.39, 2007.

Laffoley, D., "Protecting earth's last frontier: why we need a global system of High Seas marine protected area networks", *IUCN PARKS*, vol.15, no.3, 2005.

Leary, D., "Conservation and management of vulnerable deep-water ecosystems in areas beyond national jurisdiction: are marine protected areas sufficient?", *IUCN PARKS*, vol.15, no.3, 2005.

_____, "Bioprospecting and the Genetic Resources of Hydrothermal Vents on the High Seas: What is the Existing Legal Position, where are we heading and what are our options?", *Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law,* vol.1, 2004.

Lehmann, Friederike, "The Legal Status of Genetic Resources of the Deep Seabed", *New Zealand Journal of Environmental Law,* vol.11, 2007.

Lessmann, Ryan P., "Current Protections on the Galapagos Islands are Inadequate: the International Maritime Organization Should Declare the Islands a Particularly Sensitive Sea Area", *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy,* vol.15, 2004.

Morling, P., "The economic rationale for marine protected areas in the High Seas", *IUCN PARKS*, vol.15, no.3, 2005.

Munro, Gordon R., "The United Nations Fish Stocks Agreement of 1995:

History and problems of implementation", *Marine Resource Economics*. vol.15, no.4, 2001.

Rengifo, A., "Protection Marine Biodiversity: A Net Generation of Fisheries Agreement", *Review of European Community & International Environmental Law*, vol.6, 1997.

Reuland, Robert C., "Interference with Non-National Ships on the High Seas : Peacetime Exceptions to the Exclusivity of Flag State Jurisdiction" *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol.22, no.5, 1989.

Sarah Dromgoole, "The International Agreement for the Protection of the Titanic: Problems and Prospects", *ODIL*, vol.37, 2006.

Scovazzi, T., "Marine Protected Areas on the High Seas: Some Legal and Policy Considerations", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol.19, no.1, 2004.

Secretariat of the Convention on Biological Diversity, "Synthesis and Review of the Best Available Scientific Studies on Priority Areas for Biodiversity Conservation in Marine Areas beyond the limits of National Jurisdiction", *Technical Series*, no.37, 2008.

Spadi, Fabio, "Navigation in Marine Protected Areas: National and International Law", *ODIL*, vol.31, no.3, 2000.

UNEP, "Deep-Sea biodiversity and Ecosystems: A scoping report on their socio-economy, management and governance", *Biodiversity Series*, no.28, UNEP-WCMC, 2007.

Varmer, Ole., "Agreement to Protect Titanic Provides Model for High-Seas MPAs", *MPA News*, vol.6, no.3, 2004.

William T. Burke, "National legislation on ocean authority zones and the contemporary Law of the Sea", *ODIL*, vol.9, 1981.

Wolfrum, Rudiger and Matz, Nele., "The Interplay of the United Nations Convention on the Law of the Sea and the Convention on Biological Diversity", in: J. A. Frowein/ R. Wolfrum (eds.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol.4, 2000.

Young, Tomme Roseanne, “The legal framework for MPAs and successes and failures in their incorporation into international legislation”, in FAO, Report and documentation of the Expert Workshop on Marine Protected Areas and Fisheries Management: Review of Issues and Considerations, Rome, 12-14 June 2006, *FAO Fisheries Report*, no.825. Rome: FAO, 2007.

3. 기타 및 인터넷 자료

Australia's Oceans Policy, vol.1, Commonwealth of Australia, 1998.

ICJ., Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders, 1969.

ITLOS, The Mox Plant Case(IRELAND v. UNITED KINGDOM), Order of 3 December 2001.

Lotus case (France v. Turkey) (1927) *PCIJ. Rep., Ser. A*, no.10

Report of the Secretary-General of 30 September 1999, UN-Doc. A/54/429.

Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, UN Doc. A/Conf.151/26 (vol.II).

Report of the International Law Commission, U.N.Doc.Supplement no.10(A/56/10), 2001.

Rio Declaration on Environment and Development, U.N.Doc.A/CONF.151/26 (vol.I), 1992.

Ronald W. Reagan National Defense Authorization Act(FY 2005); U.S. Ocean Action Plan, 2005.
(http://www.crrc.unh.edu/workshops/data_standards/us_ocean_action_plan.pdf)

WORLD SUMMIT ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT PLAN OF IMPLEMENTATION
(http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/

WSSD_PlanImpl.pdf)
WPC Recommendation, V.23, 2005.
(http://cmsdata.iucn.org/downloads/recommendationen.pdf.)
U.N., Report on the Work of the United Nations Open-Ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea, Advance text, 6 June 2003.(UNGA A/58/95)
UNEP/CBD/WG-PA/1/INF/1, 2005.
UNEP/CBD/WG-PA/1/INF/2, 2005.
UNEP/CBD/COP/DEC/VII/5, 2004.
UNEP/CBD/COP/DEC/VII/28, 2004.
UNEP/CBD/SBSTTA/8/INF/3/Rev.1, 2003
UNGA Res. 2997(XXVII)
UNGA Res. 58/240, 2003.
UNGA Res. 59/24, 2004.
UNGA Res. 59/25, 2005.
UNGA A/61/65, 2006.
UNGA A/59/62/Add.1, 2004.
UNGA A/58/95, 2003,
http://blog.naver.com/mltm_ocean?Redirect=Log&logNo=60065115148
http://www.iucn.org/congress_08/live/topics_marine.cfm
http://www.unep.org/regionalseas/about/default.asp
http://www.iucn.org/about/union/commissions/wcpa/wcpa_work/wcpa_wpc/
http://www.iucn.org/about/work/programmes/pa/pa_event/wcpa_wpc/
http://cmsdata.iucn.org/downloads/recommendationen.pdf
http://www.cetaceanhabitat.org/indexa.php
http://www.oceanlab.abdn.ac.uk/research/esonet.php
http://www.iucn.org/about/union/commissions/wcpa/wcpa_overview/wcpa_about/
http://www.cbd.int/doc/meetings/pa/pawg-01/information/pawg-01-inf-01-en.pdf
http://www.cbd.int/doc/meetings/pa/pawg-01/information/pawg-01-inf-02-e

n.pdf
http://www.jncc.gov.uk/PDF/p00188_InitialListofspeciesandhabitats.pdf
http://www.ospar.org/documents/DBASE/DECRECS/Recommendations/or03-03e.doc
http://www.environment.gov.au/coasts/mpa/nrsmpa/index.html
http://mpa.gov/helpful_resources/mpa_legislation.html
http://mpa.gov/helpful_resources/inventory.html
http://mpa.gov/helpful_resources/inventory_sup.html
http://www.terranature.org/deepsea_bottomTrawling.htm
http://groups.google.com/group/wcpamarine-summit/web

A Study on the International Legal Regime of the Marine Protected Areas in the High Seas

by Roh Hwa Sop

Department of Maritime Law
Graduate School of Korea Maritime University
Busan, Korea

Abstract

High seas are composed of sensitive marine ecosystem and marine biological resources which have unique scientific, cultural and aesthetic values. However, the destruction of marine environments such as the destruction of marine ecosystem and habitats by human activities, i.e. IUU(Illegal, Unreported and Unregulated) fishing, excessive and destructive fishery activities and marine environment pollution is continuously under way in the high seas.

Accordingly, the need for the protection and preservation of marine environment in this regard became a big issue in the international society, and MPA (Marine Protected Areas) is regarded as a means for the protection, preservation, management and a tool for sustainable use of marine biological resources and marine biological diversity in the high seas.

In case of MPA is established in high seas, however, there may be a possibility to limit the principle of freedom of the high seas under the

conventional international laws. And at present there is no single systematic device in the international laws with regard to the establishment of MPA in the high seas. That is to say, as no treaty exists to identify and protect all vulnerable ecosystems beyond national jurisdiction in an integrated manner, we need to prepare the measures with it.

Accordingly, the purposes of this study are to review international organization, international conventions and international/regional agreement and system related to the establishment of MPA in the high seas, to review the feasibility as to whether the establishment of MPA in the high seas is possible even if there is a possibility to limit the freedom in the high seas stipulated in UNCLOS and to prepare international legislation on the designation and management of MPA in the high seas.

In relation to the need for the establishment of MPA in the high seas, the following issues should be considered and solved: 1) Possibility of limitation of the freedom of the high seas stipulated in the Article 87 of the UNCLOS, 2) Measures for the protection and preservation of marine environment by the existing international as well as regional organizations.

With regard to international legal basis for the establishment of MPA in the high seas: 1) The Article 192, 194 and 197 of the UNCLOS stipulate on the protection and preservation of marine environment, and the Article 211(6) of the UNCLOS stipulates on the establishment of special areas. That is to say, the freedom of the high seas requires the premises on the protection and preservation of marine environment in the hish seas as well as the consideration of other countries' interest stipulated in the Article 87-2 of the UNCLOS. 2) The Article 235 and 263 stipulate on the responsibilities and obligations for the protection and preservation of marine environment such as the damage of marine environment including

the waters within and beyond national jurisdiction by pollution of the marine environment and damages incurred from marine scientific research. 3) The Section 2 of the Chapter 7 of the UNCLOS requires a national obligations and cooperation among countries by stipulating on the management and preservation of marine biological resources in the high seas. 4) There are various agreements and regulations, which serve the basis for the establishment of MPA in the waters including high seas, such as international and regional agreement, i.e. Convention on Biological Diversity, Protocol concerning Specially Protected Areas and Biological Diversity in the Mediterranean, OSPAR Convention, Annex V to the 1991 Madrid Protocol. 5) The principle of freedom of the high seas is showing the weakening trend as time goes. That is to say, the freedom is partially restrained pursuant to the conclusion of the UNFSA and CBD.

Based on the above, we can make judgment that the freedom of the high seas will be possible only when the preconditions of the obligation on the protection and preservation of marine environment stipulated in the UNCLOS. We can understand that the establishment of MPA in the high seas does not limit the freedom of the high seas but the establishment of MPA is a measure which legitimately limit the freedom of the high seas, which means that the establishment of MPA in the high seas and the freedom of the high seas have compatible with each other. The establishment of MPA in the high seas has, however, the limit that the establishment of MPA should limit the freedom within reasonable scope and the need and urgency of the protection of marine environment should justify the limitation of the freedom of the high seas.

As to the international legislation on the designation and management of MPA in the high seas, we can consider the conclusion of new treaty or the revision of the existing treaties. The conclusion of new treaty has problems that it requires the bond of sympathy and that it takes long

time. However, in the case of revision or supplementation of existing treaties, we can solve these problems. Accordingly, we need to prepare international legal regime which is a single comprehensive and binding system for the establishment of MPA in the high seas.

In relation to this, in the case of CBD on the protection and preservation of marine biological diversity and marine biological resources, biological diversity covers both land and ocean but the scope of application is limited to within national jurisdiction and it is not enough to cover all oceans on overall basis. On the contrary, the Agreement relating to the Implementation of Part XI of the UNCLOS and the UNFSA partially limits human activities for the protection and preservation of marine environment. As the UNCLOS widely stipulates on the use and preservation of marine and its resources including the high seas and especially it stipulates on the protection and preservation of marine environment including the high seas, we may consider adding "the Agreement relating to the Implementation of the Designation and Management of High Seas Marine Protected Areas" (Provisional name) separately in the UNCLOS.

This Agreement relating to the Implementation is in fact the same as the UNFSA from the tool aspect of the implementation agreement but the establishment of MPA in the high seas and its relationship with the UNCLOS is supplementary each other. And this Implementation Agreement proposes a single law system on the measures of the relevant international and regional organization pursuant to individual characteristics of the high seas and is regarded as comprehensive implementation agreement on the protection and preservation of marine environment in the high seas. The Agreement will have binding effect by stipulating the obligations and compliance of the countries that enter into the agreement through the establishment of MPA.

Major contents of this implementation agreement are the purpose of the designation of MPA, coverage and definition of MPA, obligations, designation procedures, associated protection and preservation measures.

KOREA MARITIME UNIVERSITY
1945
한국해양대학교