

BBNJ 협정 이행을 위한 우리나라 국내 이행법제의 정비방향에 관한 연구:

호주 High Seas Biodiversity Act를 중심으로

강원대학교 국제무역학과 강사 정 현 기

*논문접수 : 2026. 7. 7. *심사개시 : 2026. 7. 22. *게재확정 : 2026. 8. 7.

〈목 차〉

I. 서론	3. 구역기반관리수단의 국내 이행 구조
1. 연구의 배경과 목적	4. 환경영향평가와 허가 구조
2. 연구의 범위와 방법	5. 집행·감사·정보관리 구조
II. BBNJ 협정의 국내 이행의무와 국내법제상 쟁점	IV. 호주 사례의 시사점과 우리나라 국내 이행 법제의 정비방향
1. BBNJ 협정의 발효와 국내 이행 과제	1. 국내 이행법제의 체계와 입법모델
2. 국내 이행법제의 개념과 분석틀	2. 통보·회부·심사·허가 및 사후보고 절차의 정비
3. 선행연구 검토와 본 연구의 차별성	3. 정보관리·공개 및 보호정보 체계의 연계·보완
4. BBNJ 협정 이행을 위한 현행 법제 검토	4. 감독·감사 및 제재수단의 단계적 정비
III. 호주 BBNJ 이행법의 주요 내용과 법적 특징	V. 결론
1. 입법 배경과 기본 체계	참고문헌
2. 통지·증서·등록 구조	

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

국가관할권 이원지역의 해양생물다양성 보전 및 지속가능한 이용에 관한 협정(Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable

Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction, 이하 BBNJ 협정)의 채택과 발효는 국제해양법 질서의 중요한 전환점을 이룬다. 그동안 국가관할권 이원지역은 유엔해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea, 이하 UNCLOS)을 중심으로 규율되어 왔으나, 해양유전자원의 이용, 공해상 생물다양성 보전, 구역기반관리수단, 환경영향평가, 역량강화 및 기술이전과 같은 쟁점에 대해서는 보다 구체적이고 종합적인 규범 정비의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. BBNJ 협정은 이러한 문제의식 속에서 채택된 UNCLOS의 제3차 이행협정으로서, 국가관할권 이원지역에 관한 새로운 국제규범의 형성을 의미한다.¹⁾

다만 BBNJ 협정의 의의는 국제규범의 형성 자체에 그치지 않는다. 최근 일부 국가에서는 협정상 의무를 국내 법질서 안에서 이행하기 위한 입법이 구체화되고 있다. 호주는 2026년 3월 31일 의회에서 공해 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용에 관한 국내 이행입법(High Seas Biodiversity Act 2026, 이하 호주 BBNJ 이행법)을 통과시키고, 같은 해 4월 8일 재가를 받았다.²⁾ 호주에서는 조약이 그 자체로 국내법에 편입되지 않으며, 이행에 입법이 필요한 경우 조약의 발효 전에 이를 일반적으로 마련한다. 동 법률 역시 협정의 비준을 가능하게 하기 위한 국내적 선행조치의 성격을 가진다.³⁾ 동 법률은 그 목적을 BBNJ 협정상 호주의 의무를 이행하기 위한 것으로 명시하면서도,⁴⁾ 협정상 모든 의무를 포괄적으로 국내법화하기보다 그중 일부 의무를 국내 절차와 집행구조로 구체화하는 법적 틀을 설정하고 있다.⁵⁾

우리나라는 2023년 10월 31일 BBNJ 협정에 서명하고 2025년 3월 19일 비준서를 기탁하

1) 외교부, “국가관할권 이원지역 해양생물다양성 보전 및 지속가능이용(BBNJ) 협정안 협상 타결”, 보도자료, 2023. 3. 5., https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=373431 (검색일: 2026년 8월 8일).

2) Australian Minister for Foreign Affairs, “Australia passes High Seas Biodiversity legislation”, 31 March 2026, <https://www.foreignminister.gov.au/minister/penny-wong/media-release/australia-passes-high-seas-biodiversity-legislation> (검색일: 2026년 8월 8일); High Seas Biodiversity Act 2026, No. 42, 2026, assented to 8 April 2026, <https://www.legislation.gov.au/C2026A00042/asmade> (검색일: 2026년 8월 8일).

3) Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, “The Relationship Between Treaties and Domestic Law”, 6 November 2003, <https://www.dfat.gov.au/news/speeches/Pages/the-relationship-between-treaties-and-domestic-law> (검색일: 2026년 8월 8일); Australian Government Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water, “High Seas Biodiversity Treaty”, <https://www.dcceew.gov.au/environment/marine/high-seas-biodiversity-treaty> (검색일: 2026년 8월 8일).

4) High Seas Biodiversity Act 2026, s. 3.

5) High Seas Biodiversity Act 2026, s. 4.

였으며, 협정이 2026년 1월 17일 발효함에 따라 당사국의 지위를 취득하였다.⁶⁾ 이로써 협정상 의무는 우리나라에 대하여 이미 효력을 발생하고 있으며, 그 이행은 장래의 정책과 제가 아니라 현재의 입법현안으로 전환되었다. 정부 역시 협정 발효를 계기로 국내 이행 법률을 마련하고, 공해 해양생태계 조사 등에 전문성을 갖춘 연구기관을 이행 전담기관으로 지정할 계획임을 밝힌 바 있다.⁷⁾

국제규범은 국내법질서와 행정체계 안에서 구체적인 절차와 집행수단으로 전환될 때 비로소 실질적으로 작동하며,⁸⁾ 그 제도화는 국제규범의 기계적 수용이 아니라 국내 정책 우선순위와 이해관계 조정, 행정체계의 재설계를 통해 이루어진다.⁹⁾ 특히 BBNJ 협정은 해양유전자원, 구역기반관리수단, 환경영향평가, 역량강화 및 기술이전 등 복수의 규율영역을 포괄하므로, 그 국내 이행은 개별 쟁점에 대한 부분적 대응을 넘어 적용대상, 주무기관, 통보·등록·정보공개·보호정보 관리 및 사후점검 절차를 통합적으로 설계하는 문제가 된다.¹⁰⁾

그럼에도 우리나라의 BBNJ 협정 연구는 해양유전자원과 디지털염기서열정보, 구역기반관리수단, 환경영향평가 등 개별 쟁점을 중심으로 축적되어 왔으며, 협정상 의무를 국내 이행법제의 적용범위, 행정절차, 정보관리 및 집행수단으로 연결하는 통합적 법제 설계를 직접적인 분석대상으로 삼은 연구는 상대적으로 제한적이다.¹¹⁾

6) United Nations Treaty Collection, “Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction”, Status of Treaties, Republic of Korea, signature on 31 October 2023, ratification on 19 March 2025; entry into force on 17 January 2026, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?chapter=21&clang=_en&mtdsg_no=XXI-10&src=TREATY (검색일: 2026년 8월 8일).

7) 해양수산부, “국가관할권이 미치지 않는 공해 등의 생물다양성 보호를 위한 국제 협약 발효”, 보도자료, 2026. 1. 15., <https://www.mof.go.kr/doc/ko/selectDoc.do?bbsSeq=10&docSeq=64563&menuSeq=971> (검색일: 2026년 8월 8일).

8) 정경수, “국제기구 2차 규범의 국내이행과 적용”, 『홍익법학』, 제14권·제1호, 801-802면, 2013.

9) 송영, “해양보호구역법 제정 추진의 배경: 국제환경규범과 국내 정책의 상호작용”, 『환경법과 정책』, 제34권·제1호, 132-135면, 2026.

10) Clark, Nichola A., “Institutional Arrangements for the New BBNJ Agreement: Moving Beyond Global, Regional, and Hybrid”, *Marine Policy*, Vol.122, 1-2, 2020.

11) 박수진·김대경·김주현·이혜영·안지은, 「유엔 BBNJ 신 공해질서에 대응한 정책방안 연구」, 한국해양수산개발원, 9-12면, 2019; 박수진·이윤정·민영훈·정현욱, 「전환기 글로벌 해양환경규범의 대응력 강화 연구」, 한국해양수산개발원, 10-19면, 2024; 박시원, “BBNJ 협상의 공해상 해양보호구역 포함 지역기반관리수단 쟁점 분석”, 『환경법연구』, 제44권·제2호, 227-233면, 2022.

이러한 문제의식에서 본 연구는 BBNJ 협정의 국내적 이행을 개별 쟁점별 검토에 머무르지 않고, 국내 이행법제의 체계적 설계라는 관점에서 접근한다. 여기서 국내 이행법제란 협정상 의무를 국내법상 적용범위, 행정절차, 정보관리 및 집행수단으로 전환하는 법적 구조를 말한다. 본 연구는 우리나라 현행 법제가 협정상 의무를 어느 범위까지 이행할 수 있는지를 먼저 진단하고, 이를 바탕으로 호주 BBNJ 이행법의 입법설계를 비교법적으로 검토함으로써, 협정상 의무가 국내 법질서 안에서 실질적으로 작동하기 위한 우리나라 국내 이행법제의 정비방향을 제시하는 데 목적이 있다.

2. 연구의 범위와 방법

본 연구는 BBNJ 협정의 모든 실체적 쟁점을 조문별로 해설하는 것을 목적으로 하지 않는다. 본 연구는 협정상 의무가 국내법상 적용범위, 절차규율, 정보관리 및 집행수단으로 전환되는 방식에 주목한다. 이에 따라 해양유전자원, 디지털염기서열정보, 환경영향평가, 구역기반관리수단 등은 국내 이행법제의 구조와 직접 관련되는 범위에서 검토한다. 이와 달리 해양유전자원의 이익공유 방식, 디지털염기서열정보의 법적 성격, 환경영향평가의 과학적·기술적 기준, 구역기반관리수단을 둘러싼 국제적 조정 문제, 역량강화 및 해양기술이전의 구체적 이행방안은 본 연구의 직접적인 검토대상에서 제외한다.

이를 위하여 본 연구는 비교법적 분석대상으로 호주 BBNJ 이행법을 검토한다. 호주 BBNJ 이행법을 분석대상으로 삼은 이유는 다음과 같다. 첫째, 이 법률은 BBNJ 협정 발효 이후 비교적 이른 시기에 협정상 의무를 국내 입법과 행정절차로 전환한 사례에 해당한다. 둘째, 이 법률은 협정상 의무를 해양유전자원 및 디지털염기서열정보, 구역기반관리수단, 환경영향평가, 등록부, 집행 및 정보관리 구조로 구체화하여, 이를 하나의 독립된 법률 안에서 절차적으로 연결하고 있다.¹²⁾ 셋째, 호주는 조약이 그 자체로 국내법에 직접 편입되지 않는 법체계를 취하고 있으며, 협정상 의무의 국내 이행을 위하여 입법적 조치가 필요한 경우에는 조약이 호주에 대하여 효력을 발생하기 전에 필요한 이행입법을 일반적으로 마련한다. 이에 따라 협정상 의무를 국내법상 권한과 절차로 전환하는 입법기술이 법률의 문언에 비교적 명확하게 드러난다. 다만 우리나라는 헌법 제6조 제1항에 따라 조약

12) High Seas Biodiversity Act 2026, pts. 2-7.

에 국내법과 같은 효력을 인정하는 구조를 취하고 있으므로, 본 연구는 호주 제도를 직접 이식할 입법모델로 다루지 않는다. 본 연구가 호주법에 주목하는 것은 양국의 조약 수용 구조가 동일하기 때문이 아니라, 협정상 의무를 국내법상 작동 가능한 절차와 권한으로 전환하는 입법방식을 검토하기 위한 것이다.¹³⁾

본 연구는 우리나라 국내 이행법제의 정비와 직접 관련되는 세 가지 측면을 중심으로 논의를 전개한다. 첫째, BBNJ 협정상 의무를 국내법질서 안에서 수용하기 위한 입법체계와 적용범위의 설정 방식이다. 둘째, 해양유전자원 수집·활용, 환경영향평가 및 관련 활동을 통보·회부·심사·허가·사후보고 절차로 연결하는 방식이다. 셋째, 정보공개와 보호정보 관리, 등록부 운영, 감독·감사 및 제재수단의 구축 방향이다. 다만 이러한 검토에 앞서 본 연구는 협정상 의무가 우리나라 현행 법제에 의하여 어느 범위까지 이행될 수 있는지를 먼저 진단한다. 현행 법제에 대한 진단을 거치지 않은 상태에서 입법모델을 논의할 경우, 정비방향의 제시가 실제 법제상 필요에 근거하지 못할 수 있기 때문이다.

연구방법은 문헌연구와 비교법적 분석을 중심으로 한다. 먼저 BBNJ 협정, 국내 선행연구 및 관련 공식 문서를 검토하여 국내 이행과 관련된 쟁점을 파악한다. 이어 협정상 주요 이행요소별로 관련 국내 법령을 대조하여 그 이행가능성과 공백을 진단하고 유형별로 구분한다. 그 결과를 바탕으로 호주 BBNJ 이행법의 절차적 입법설계를 분석하고, 우리나라 국내 이행법제의 체계, 절차규율, 정보관리 및 집행기반에 관한 정비방향을 도출한다. 국내 법령의 검토는 2026년 8월을 기준으로 하며, 이후 시행이 예정된 개정사항은 분석대상에서 제외한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 BBNJ 협정의 국내 이행의무와 국내법제상 쟁점을 검토하고, 우리나라 현행 법제의 이행가능성과 공백을 진단한다. 제3장에서는 호주 BBNJ 이행법의 주요 내용과 법적 특징을 분석하고, 제4장에서는 이를 바탕으로 우리

13) 영국 역시 2026년 BBNJ 협정의 국내 이행을 위하여 「Biodiversity Beyond National Jurisdiction Act 2026」을 제정하였다. 다만 영국법은 구역기반관리수단을 규칙제정권을 중심으로 규율하고 환경영향평가는 기존 해양허가법제의 개정·연계를 통하여 수용하는 반면, 호주 BBNJ 이행법은 통보·등록, 구역관리, 환경영향평가와 허가, 등록부, 감독·집행 및 정보관리를 하나의 독립된 법률 안에서 연결하고 있다. 본 연구는 복수 국가의 이행모델을 유형론적으로 비교하는 것이 아니라 이러한 통합적 절차설계를 검토하는 데 목적이 있으므로, 분석대상을 호주 BBNJ 이행법으로 한정한다. Biodiversity Beyond National Jurisdiction Act 2026 (UK), 2026 c. 6, Royal Assent 12 February 2026, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2026/6> (검색일: 2026년 8월 8일).

나라 국내 이행법제의 정비방향을 제시한다. 마지막으로 제5장에서는 연구의 주요 내용을 정리하고 향후 과제를 제시한다.

II. BBNJ 협정의 국내 이행의무와 국내법제상 쟁점

1. BBNJ 협정의 발효와 국내 이행 과제

BBNJ 협정은 국가관할권 이원지역의 해양생물다양성 보전과 지속가능한 이용을 위하여 해양유전자원, 구역기반관리수단, 환경영향평가, 역량강화 및 해양기술이전이라는 핵심 영역을 포괄하는 이행규범이다. 기존 UNCLOS 체제가 기본적 규율 틀과 일반적 의무를 제공하였다면, BBNJ 협정은 이를 보다 구체적인 절차와 제도적 장치로 보완한다는 점에서 의의가 있다. 협정의 발효는 이러한 규범이 국제적 협상 단계에서 각 당사국의 국내 이행 단계로 전환되었음을 의미한다.¹⁴⁾

당사국인 우리나라는 협정 제10조 및 제70조에 따라, 대한민국에 대하여 협정 발효 전에 수집되거나 생성된 국가관할권 이원지역의 해양유전자원 및 그 디지털염기서열정보의 이용에는 협정의 적용이 미치지 않는다는 비소급 적용 예외를 선언하였다.¹⁵⁾ 이러한 선언은 국내 이행법제의 설계에서 해양유전자원과 디지털염기서열정보에 관한 적용시점, 통보 의무, 정보관리 및 이익공유의 범위를 명확히 설정할 필요가 있음을 보여준다. 특히 협정 발효 전후에 수집된 자원과 정보를 국내 절차상 어떻게 구분하여 관리할 것인지는 적용범위 설정의 실무적 쟁점이 된다.

한편 BBNJ 협정은 UNCLOS 질서와 분리된 독자적 해양법 체계를 창설하는 규범이라기보다, UNCLOS가 설정한 기본질서를 전제로 그 미비한 영역을 보완하는 이행규범으로 이해할 필요가 있다.¹⁶⁾ 이 점은 국내 이행법제의 설계에서도 중요하다. 협정상 의무는 기존 해양법 질서, 수산관리 체계, 해양환경보호 체계 및 관련 국제기구의 권한과 분리되어 작동하는 것이 아니라, 이들과의 관계 속에서 조정·구체화되어야 하기 때문이다.¹⁷⁾ 특히 지

14) United Nations Treaty Collection, 전계자료, entry into force on 17 January 2026.

15) United Nations Treaty Collection, 전계자료, Republic of Korea, declaration pursuant to Articles 10 and 70.

16) Lothian, Sarah, “The BBNJ Preamble: More than Just Window Dressing”, Marine Policy, Vol.153, 5-10, 2023.

17) Clark, 전계논문, 2-4, 2020.

역수산물관리기구(RFMO), 국제해사기구(IMO), 지역해양협약 등 기존 제도와의 관계에서는 권한 중복, 절차적 조정, 비훼손 원칙의 해석 문제가 함께 제기될 수 있다. 따라서 BBNJ 협정의 국내 이행은 협정 자체의 수용을 넘어, 적용대상, 담당기관, 통보·심사 절차, 정보 관리 및 사후점검 수단을 기존 법제와 정합적으로 연결하는 문제로 이어진다.

이 과정에서 사전주의 원칙과 과학적 불확실성의 문제도 중요한 이행과제로 제기된다. 국가관할권 이원지역에서 이루어지는 활동은 지리적으로 원거리에 위치하고, 생태계 영향이 장기간에 걸쳐 누적될 수 있으며, 관련 과학자료가 충분하지 않은 경우가 많다. 따라서 국내 이행법제는 피해 발생 이후의 사후적 책임 추궁에 머무르기보다, 과학적 불확실성이 존재하더라도 중대한 해양환경상 위험이 예상되는 경우 통보, 회부, 예비검토, 환경영향평가 및 사후 모니터링을 통해 이를 단계적으로 확인·관리할 수 있는 절차를 포함할 필요가 있다.¹⁸⁾

국내 이행법제의 적용범위 또한 좁게 설정되기 어렵다. 우리나라는 원양어업, 국제해운 및 공해 해양과학조사 등에 적극 참여하고 있으며, 대외무역 역시 해상운송에 대한 의존도가 높으므로, BBNJ 협정의 이행은 수산·환경 분야에 한정되지 않는다.¹⁹⁾ 또한 협정은 국가관할권 이원지역에서 직접 이루어지는 활동뿐만 아니라, 국내 관할권 내에서 수행되더라도 국가관할권 이원지역의 해양환경에 중대한 영향을 미칠 수 있는 활동에 대해서도 평가와 정보제공의 문제를 제기한다.²⁰⁾ 따라서 국내 이행법제는 공해상 활동만을 대상으로 하는 협소한 규율체계에 머무르기보다, 국내 주체의 활동 및 국내 관할권 내 행위가 국가관할권 이원지역에 미치는 영향까지 포섭하는 방향으로 설계될 필요가 있다.

이상의 검토는 BBNJ 협정의 국내 이행이 개별 의무의 단순 수용을 넘어, 기존 국제해양법 질서 및 국내 법령과의 정합성, 복수 규율영역의 절차적 연계, 후속 국제논의에 대응할

18) 모영동·이창열·이길원·서원상, “국가관할권이원 해양환경보호 국제규범 논의 관련 사전주의 검토 - UN BBNJ 정부간회의와 국제해저기구 심해저 광물자원 개발규칙 논의를 중심으로 -”, 「법과정책」, 제29권·제1호, 94면, 2023.

19) Park, Su Jin and Juhyeoun Kim, “How Will the United Nations (UN) Biological Beyond National Jurisdiction (BBNJ) Agreement Affect the Shipping Industry in the Future?”, *Journal of Coastal Research*, Special Issue No. 116, 399-400, 2023.

20) Gjerde, Kristina M. and Stephanie Prufer, “Geoengineering: The Relevance of the UN Convention on the Law of the Sea and the BBNJ Agreement”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.40, 854-855, 2025.

수 있는 입법적 유연성을 함께 요구하는 문제임을 보여준다. 이하에서는 이를 국내 이행법제의 개념과 분석틀로 구체화한다.

2. 국내 이행법제의 개념과 분석틀

BBNJ 협정의 국내 이행을 논의하기 위해서는 먼저 ‘국내 이행법제’의 의미를 정리할 필요가 있다. 여기서 국내 이행법제란 BBNJ 협정상 의무를 국내 법질서 안에서 수용·집행하기 위하여 마련되는 법률, 하위법령, 행정절차, 정보관리체계 및 집행수단을 포괄하는 개념이다. 국내 이행법제는 조약 내용을 선언적으로 반영하는 수준에 머무르지 않고, 협정상 의무가 실제로 작동할 수 있도록 적용대상, 행위주체, 담당기관, 절차규율 및 정보관리 방식을 제도화하는 법적 구조로 이해되어야 한다.

우리나라에서 BBNJ 협정의 국내 이행을 검토할 때에는 조약의 국내법적 효력과 협정상 개별 의무의 구체적인 집행가능성을 구별할 필요가 있다. 우리 헌법 제6조 제1항은 헌법에 의하여 체결·공포된 조약에 국내법과 같은 효력을 인정하고 있으므로, BBNJ 협정 역시 국내 법질서와 분리된 규범으로 볼 수 없다.²¹⁾ 그러나 조약에 국내법적 효력이 인정된다는 사실이 협정상 모든 의무가 별도의 입법조치 없이 곧바로 국내 행정절차에서 집행될 수 있음을 의미하는 것은 아니다. 특히 새로운 행정기관의 권한 설정, 국내 주체에 대한 통보·보고 또는 정보제출 의무의 부과, 등록부의 설치·운영, 허가 및 감독절차의 마련, 위반행위에 대한 제재와 같이 구체적인 행정작용을 수반하는 사항은 현행 법률상 근거와의 관계를 별도로 검토할 필요가 있다.²²⁾

이러한 점은 호주와의 비교에서도 전제가 되어야 한다. 호주는 BBNJ 협정의 비준에 앞서 협정상 의무를 국내적으로 이행하기 위한 법률을 먼저 마련하였다. 이는 적법하게 체결·공포된 조약에 국내법과 같은 효력을 인정하는 우리나라와 달리, 조약이 그 자체로 국내법에 직접 편입되지 않고 필요한 경우 국내 이행을 위한 입법적 조치를 별도로 마련하는 호주의 구조를 보여준다.²³⁾ 따라서 호주 BBNJ 이행법을 우리나라가 그대로 수용하여

21) 대한민국헌법 제6조 제1항; 정경수, 전제논문, 812-813면, 2013.

22) 소병천은 BBNJ 협정의 환경영향평가제도를 검토하면서, 협정이 국내에 직접 적용될 수 있다고 보더라도 실제 이행을 위해서는 관련 국내법률 또는 법규의 정비가 필요하다고 지적한 바 있다. 소병천, “국가관할권 이원지역 환경영향평가제도와 우리나라 해양환경영향평가법에의 시사점”, 『환경법과 정책』, 제29권, 116면, 2022.

야 할 입법모델로 이해하는 것은 적절하지 않다. 다만 동 법률은 BBNJ 협정상 의무를 적용범위, 통지, 등록, 구역기반관리수단, 환경영향평가, 허가, 정보관리, 감독 및 제재와 같은 국내 행정법적 장치로 구체화한 사례라는 점에서 비교법적 의미를 가진다.

이와 같은 국내 이행법제의 필요성은 협정의 규범구조에서도 확인된다. 협정은 국가관할권 이원지역을 적용범위로 하면서 UNCLOS 체제와의 정합성을 전제로 하며, 사전주의 접근, 생태계 접근, 통합적 해양관리 접근, 최선의 이용 가능한 과학과 과학정보의 활용 등을 일반원칙과 접근방법으로 제시한다.²⁴⁾ 이러한 원칙들은 국내 이행 단계에서 행정절차의 설계기준으로 기능할 수 있다. 예컨대 사전주의 접근은 환경영향평가와 사후 모니터링 절차의 근거가 되고, 통합적 해양관리 접근은 해양환경, 수산, 해운, 해양과학기술 및 국제협력 영역을 하나의 이행체계 안에서 조정할 필요성을 제기한다.

나아가 BBNJ 협정의 국내 이행은 개별 의무를 따로 수용하는 방식만으로는 충분하지 않다. 해양유전자원과 디지털염기서열정보는 수집 전 통보, 수집 후 정보제공, 표준일괄식 별자 관리, 저장소 및 데이터베이스와 연결된다.²⁵⁾ 환경영향평가는 국가관할권 이원지역에서 이루어지는 계획 활동뿐만 아니라, 국내 관할권 내 활동이라도 국가관할권 이원지역의 해양환경에 중대한 영향을 미칠 수 있는 경우까지 평가대상으로 포함한다.²⁶⁾ 또한 정보공유체계(Clearing-House Mechanism)는 해양유전자원, 구역기반관리수단, 환경영향평가, 역량강화 및 기술이전에 관한 정보를 접근·제공·전파하는 중앙 플랫폼으로 기능하도록 규정되어 있다.²⁷⁾ 따라서 국내 이행법제는 각 규율영역을 개별 부문으로만 다루기보다, 이를 국내 행정절차와 정보관리체계 속에서 연계하는 구조를 갖추어야 한다.

이를 바탕으로 본 연구는 국내 이행법제의 분석틀을 세 가지로 설정한다. 첫째는 ‘입법체계와 적용범위’이다. 이는 협정상 의무를 독립된 특별법으로 수용할 것인지, 기존 관련

23) Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, 전게자료; Australian Government Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water, 전게자료.

24) United Nations, Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction(이하 BBNJ Agreement), arts. 3, 5(1)-(2), 7(e)-(i), 2023.

25) BBNJ Agreement, arts. 12(1)-(8), 14(3), 16(1).

26) BBNJ Agreement, arts. 27-28.

27) BBNJ Agreement, art. 51(3)(a).

법령의 개정을 통해 수용할 것인지, 또는 기본법적 규정과 하위규범을 병행할 것인지의 문제와 관련되며, 적용대상이 되는 활동, 행위주체, 선박·항공기 등 연결요소의 범위 설정도 포함한다. 둘째는 ‘절차규율’이다. 협정상 의무가 국내법상 실효성을 갖기 위해서는 관련 활동이 행정절차 안에서 식별·심사·관리될 수 있어야 하므로, 국내 이행법제는 해양유전자원 수집·활용, 환경영향평가 대상 활동, 구역기반관리수단 관련 활동에 대하여 통보, 회부, 예비검토, 심사, 허가, 조건 부과, 사후보고 및 모니터링 절차를 마련하여야 한다. 셋째는 ‘정보관리와 집행기반’이다. 협정은 정보의 통보와 공개, 표준일괄식별자, 데이터베이스, 정보공유체계와의 연계를 중요한 이행수단으로 활용하므로, 국내 이행법제는 행정청의 인허가 권한 배분에 그치지 않고 기존 국내 정보시스템·저장소·데이터베이스의 연계·보완과 필요한 경우 별도 등록체계의 마련, 정보공개와 보호정보 관리, 국제 정보공유체계와의 연계, 위반행위에 대한 감독·감사·시정명령·제재수단을 함께 포함하여야 한다.

다만 이러한 분석들은 검토의 대상을 설정하는 것일 뿐, 현행 법제가 협정상 의무를 어느 범위까지 이행할 수 있는지를 구분하는 기준을 제공하지는 않는다. 이에 본 연구는 국내 이행법제의 공백을 협정과 동일하거나 유사한 규정이 현행 국내법에 존재하는지 여부만으로 판단하지 않는다. BBNJ 협정 역시 당사국에게 협정 이행을 위하여 필요한 입법적·행정적 또는 정책적 조치를 취하고 그 이행상황을 점검·보고하도록 요구하고 있다.²⁸⁾ 이를 토대로 본 연구는 협정상 이행요소를, 첫째 별도의 새로운 권한 창설 없이 현행 법령상 권한과 일반적 행정작용을 통하여 협정상 의무를 이행하거나 그 원칙·기준을 적용할 수 있는 영역(A), 둘째 현행 법령을 통하여 협정상 의무를 상당 부분 이행할 수 있으나 일부 보완이 필요한 영역(B), 셋째 행정기관의 새로운 권한, 사인의 의무, 등록·허가·감독 또는 제재 등을 위하여 별도의 법적 근거가 필요한 영역(C)으로 구분한다. 이러한 기준은 이하에서 우리나라 현행 법제의 이행가능성과 공백을 진단하고, 그 결과를 국내 이행법제의 정비방향을 도출하기 위한 근거로 활용한다.

3. 선행연구 검토와 본 연구의 차별성

우리나라에서 BBNJ 협정과 관련된 연구는 협정의 논의과정과 채택 배경을 설명하는 단계에서 출발하여, 최근에는 해양유전자원, 디지털염기서열정보, 구역기반관리수단, 환경영

28) BBNJ Agreement, arts. 53-54.

향평가, 기존 국제해양법 질서와의 관계 및 국내 이행방향 등으로 세분화되고 있다. 초기 연구가 BBNJ 협정의 국제법적 의미와 새로운 공해질서의 형성에 주목하였다면, 최근 연구는 협정상 개별 의무가 국내 법제와 정책에 미치는 영향에 보다 직접적인 관심을 두고 있다.²⁹⁾

먼저 해양유전자원과 디지털염기서열정보 및 이익공유에 관한 연구는 해양유전자원의 적용범위, 접근과 이용, 수집 전·후 통보, 디지털염기서열정보의 관리, 비금전적·금전적 이익공유, 정보공유체계와 표준일괄식별자의 기능을 중심으로 전개되어 왔다. 이들 연구는 BBNJ 협정이 해양유전자원에 대한 접근 자체를 전면적으로 제한하기보다, 통보·정보 공유·추적체계를 통해 투명성을 확보하고 이익공유의 제도적 기반을 마련하려는 구조를 취하고 있음을 보여준다.³⁰⁾

다음으로 구역기반관리수단과 환경영향평가에 관한 연구는 공해상 해양보호구역의 설정, 기존 국제기구와의 관계, 환경영향평가의 대상과 절차, 공중통지와 협의, 정보공개 및 사후보고 등을 주요 쟁점으로 다루어 왔다. 이러한 연구들은 BBNJ 협정상 환경영향평가가 단순한 사후적 검토가 아니라, 국가관할권 이원지역에서 이루어지는 활동 또는 그 지역에 중대한 영향을 미칠 수 있는 활동을 사전에 식별하고 관리하기 위한 절차적 장치라는 점을 설명한다.³¹⁾ 특히 소병천은 BBNJ 협정상 환경영향평가제도와 당시 입법 예고된 우리나라의 해양환경영향평가법안을 직접 비교하여, 국가관할권 이원지역에서의 환경영향평가 이행을 위한 국내법적 보완사항을 제시한 바 있다.³²⁾ 또한 국내 해양보호구역 법제화 논의와 관련해서는, BBNJ 협정이나 30x30 목표가 국내 관할 해역에 직접적인 법적 의무를 부과한다기보다, 국제환경규범과 국내 이해관계 조정이 결합되는 과정에서 제도 정비의 정당화 자원으로 기능할 수 있다는 분석도 제시되고 있다.³³⁾

29) 박시원, 전계논문, 227-233면, 2022; 박원석, “국가관할권 이원지역의 해양유전자원의 이익공유에 관한 BBNJ 협정의 발효와 국내적 이행방안”, 『중양법학』, 제27집·제4호, 396-414면, 2025.

30) 박원석, 전계논문, 409-414면, 2025; 오선영, “디지털염기서열정보를 둘러싼 접근 및 이익공유 규범의 구조적 전환 - 나고야의정서와 BBNJ 협정을 중심으로 -”, 『연세법학』, 제50호, 445-468면, 2026; 모영동·맹철규, “UN BBNJ 협정 해양바이오 연구개발 절차 규정에 대한 법적 검토”, 『국제법학회논총』, 제70권·제1호, 18-25면, 2025.

31) 박시원, 전계논문, 228-233면, 2022; 모영동·이창열·이길원·서원상, 전계논문, 94-111면, 2023; Gjerde and Prufer, 전계논문, 852-855, 2025.

32) 소병천, 전계논문, 135-144면, 2022.

BBNJ 협정과 기존 국제해양법 질서의 관계를 다룬 연구들은 협정이 UNCLOS 체제를 대체하는 독립적 규범이 아니라, 기존 해양법 질서를 보완하는 이행협정이라는 점을 강조한다. 특히 지역수산물관리기구, 국제해사기구, 지역해양협약 등 기존 국제기구와의 관계, 비훼손 원칙의 의미, 제도 간 중복과 조정 가능성은 국내 이행법제를 설계할 때에도 중요한 고려요소가 된다.³⁴⁾ 한편 해양과학조사 관련 연구는 기술 변화와 조사 방식의 다양화로 인해 기존 국내법제가 국제규범과의 정합성을 어떻게 유지할 것인가가 과제가 되고 있음을 지적한다. 이는 BBNJ 협정의 직접적인 해석론은 아니지만, 해양과학조사, 정보관리, 국제협력 절차가 국내법제 안에서 어떻게 조정되어야 하는지를 보여준다는 점에서 국내 이행법제 논의에 참고가 된다.³⁵⁾

정책연구와 해양거버넌스 관점의 논의는 BBNJ 협정을 보다 넓은 국제 해양질서 전환의 맥락에서 파악한다. 이들 연구는 국제 해양질서가 환경보호, 과학기술, 안보, 경제 및 공급망 관리가 결합되는 방향으로 변화하고 있다고 보고, BBNJ 협정을 포함한 글로벌 해양환경규범에 대하여 통합적·연계적 대응과 국내 제도적 기반 강화가 필요하다고 제시한다. 특히 BBNJ 협정과 관련해서는 국내 이행법률 마련, 공해·심해저 환경영향평가 및 구역기반관리수단에 관한 가이드라인 개발, 국제협력 기반 구축의 필요성이 제시되고 있다.³⁶⁾

이와 같이 선행연구는 BBNJ 협정의 개별 쟁점과 국제법적 의미를 밝히는 데 중요한 기여를 하였다. 다만 상당수 연구는 해양유전자원, 디지털염기서열정보, 환경영향평가, 구역기반관리수단 등 특정 영역의 법적 쟁점을 중심으로 전개되어 왔으며, 환경영향평가와 같이 국내법과의 비교가 이루어진 영역에서도 그 검토는 해당 제도에 한정되었다. 또한 정책연구는 통합적 대응과 국내 제도기반 강화의 필요성을 제시하고 있으나, 이를 협정상 개별 의무와 현행 국내법의 구체적인 이행가능성 및 법적 공백을 판정하는 법제 분석까지

33) 송영, 전제논문, 132-147면, 2026.

34) Lothian, 전제논문, 5-10, 2023; 임지형·이창열, “BBNJ협정과 기존 국제해양법 질서와의 관계 분석: ITLOS의 기후변화에 대한 권고적 의견을 중심으로”, 『해사법연구』, 제37권·제2호, 42-63면, 2025; Gül Yılmaz, Seyhan and Berilşah Karan, “Implementation of the BBNJ Agreement: A General Overview and Turkish Perspective”, *Journal of the Black Sea/Mediterranean Environment*, Vol.31·No.2, 143-163, 2025.

35) 이경제, “기술 변화 속 해양과학조사 동의제도의 국내법적 과제: 해양과학조사법의 한계와 국제규범과의 정합성 검토”, 『해사법연구』, 제37권·제3호, 131-153면, 2025.

36) 박수진·김대경·김주현·이혜영·안지은, 전제서, 4-5면, 2019; 박수진·이윤정·민영훈·정현욱, 전제서, ix-x면, 2024; 박수진·최지연·이혜영, 「국제 해양질서 전환 대응 해양대외전략 기반 연구」, 한국해양수산개발원, 145-155면, 2025.

확장한 연구는 상대적으로 제한적이다.

이에 본 연구는 앞서 설정한 구분기준에 따라 우리나라 현행 법제의 이행가능성과 공백을 진단하고, 호주 BBNJ 이행법을 비교법적 분석대상으로 삼아, 협정상 의무를 국내법상 적용범위, 절차규율, 정보관리 및 집행기반으로 연결하기 위한 국내 이행법제의 정비방향을 검토한다.

4. BBNJ 협정 이행을 위한 현행 법제 검토

앞서 설정한 구분기준에 따라 BBNJ 협정상 주요 이행요소별로 관련 국내 법령을 대조하면, 우리나라 현행 법제는 협정 이행에 활용할 수 있는 제도적 기반을 상당 부분 갖추고 있다. 다만 그 기반은 대체로 관찰해역과 개별 규율분야를 축으로 설계되어 있어, 국가관할권 이원지역을 대상으로 하면서 복수의 규율영역을 가로지르는 협정상 의무를 그대로 수용하기에는 한계가 확인된다. 검토 결과는 다음과 같다.

〈표 1〉 BBNJ 협정상 주요 이행요소와 현행 국내법제

이행요소	협정 근거	관련 국내법	현행법상 검토 결과	유형
적용범위·주무기관	제3조, 제11조, 제25조, 제28조	「해양수산업발전 기본법」 「정부조직법」	협정 전반에 적용되는 인적·활동 연결기준과 집행권한 미비	C
해양유전자원·디지털염기서열정보	제10조-제16조	「해양생명자원법」 「유전자원법」	수집 전·후 통보, 표준일괄식별자, 적용시점 구분에 관한 규율 부재. 유전자원법은 국가관할권 이원지역 자원을 적용대상에서 제외	C
구역기반관리수단	제19조-제26조	「해양생태계법」 「원양산업발전법」	당사국총회 결정을 분야횡단적으로 수용·집행하는 근거 미비	C
환경영향평가	제28조, 제30조-제37조	「해양이용영향평가법」	국가관할권 이원지역에 대한 적용수역·대상활동 및 정보공유체계 연계근거 미비	C
정보관리·공개	제12조, 제16조, 제51조	「해양생명자원법」 「해양이용영향평가법」 「정보공개법」	표준일괄식별자 및 정보공유체계 연계와 보호정보 처리기준 보완 필요	B
감독·제재	제25조-제26조, 제35조-제37조, 제53조-제54조	「원양산업발전법」 「해양환경관리법」 「해양생명자원법」 「해양이용영향평가법」	협정상 의무 위반을 대상으로 하는 구성요건과 집행근거 미비	C
국제협력·정보공유체계 연계	제8조, 제51조	「해양생태계법」 「정부조직법」	국제협력 근거와 공식 연락창구가 존재하여 별도의 권한 창설 없이 연계 가능	A

주. A는 별도의 새로운 권한 창설 없이 현행 법령상 권한과 일반적 행정작용을 통하여 이행할 수 있는 영역, B는 현행 법령으로 상당부분 이행할 수 있으나 일부 보완이 필요한 영역, C는 행정기관의 새로운 권한이나 사인의 의무 등을 위하여 별도의 법적 근거가 필요한 영역을 말한다. 구체적 기준은 II.2 참조.

자료: 연구자 작성

이러한 검토에서 특히 확인되는 것은 개념적 포섭과 실제 규범적 작동 사이의 간극이다. 「해양이용영향평가법」 제2조 제1호는 ‘해양’을 「해양수산업발전 기본법」상 해양으로 정의하여 개념적 범위는 국가관할권 이원지역까지 포섭할 수 있으나, 같은 법 제5조는 적용 수역을 영해 및 내수, 배타적 경제수역 및 대륙붕, 그 밖에 대통령령으로 정하는 수역으로 한정하고 있고 현행 시행령에서 제5조 제3호의 위임에 따라 추가 수역을 정한 규정은 확인되지 않는다.³⁷⁾ 또한 제13조 제1항은 평가대상을 국내 면허등을 전제로 열거된 사업으로 구성하고 있어, 협정 제28조 제1항이 규정하는 국가관할권 이원지역에서 계획된 활동을 포섭하는 구조로 보기 어렵다.³⁸⁾ 이 점은 선행연구가 검토한 입법예고 단계의 법안에 국가관할권 이원지역의 환경영향평가에 관한 근거규정이 포함되어 있었던 것과도 구별된다.³⁹⁾

다른 한편 국제규범을 국내 수범자의 의무로 연결하는 방식 자체가 우리 법제에 없는 것은 아니다. 「원양산업발전법」 제13조 제1항은 원양어업자 등이 국제수산기구의 자원 보존관리조치에 관한 결의와 공해어업 관련 국제기준을 준수하도록 규정하여, 국제기구의 후속 결정을 국내 준수의무로 연결하는 수용방식을 이미 사용하고 있다.⁴⁰⁾ 다만 그 구조는 원양어업이라는 특정 분야에 한정되는 반면, 협정 제25조 제1항은 당사국의 관할 또는 통제 아래 국가관할권 이원지역에서 이루어지는 활동이 제3편에 따라 채택된 결정과 일치하도록 요구한다.⁴¹⁾ 따라서 현행법의 분야별 수용규정만으로는 해운, 해양과학조사 및 해양유전자원 관련 활동을 포함하는 분야횡단적 이행을 확보하기 어렵다.

이상의 검토는 현행 법제에 BBNJ 협정 이행에 활용할 수 있는 기반이 존재하지만, 일부 영역에서는 기존 제도와 협정상 의무 사이의 적용범위와 연계가 충분히 마련되어 있지 않음을 보여준다. 이에 따른 구체적인 국내 이행법제의 정비방향은 제4장에서 검토한다.

37) 「해양이용영향평가법」 제2조 제1호, 제5조; 「해양이용영향평가법 시행령」(2026년 8월 8일 현재) 참조.

38) 「해양이용영향평가법」 제13조 제1항; BBNJ Agreement, art. 28(1).

39) 소병천, 전제논문, 137-144면, 2022.

40) 「원양산업발전법」 제2조, 제13조 제1항; 정경수, 전제논문, 813, 815-816면, 2013.

41) BBNJ Agreement, art. 25(1).

III. 호주 BBNJ 이행법의 주요 내용과 법적 특징

1. 입법 배경과 기본 체제

호주 연방의회는 2026년 3월 31일 BBNJ 협정 이행입법을 통과시켰고, 「High Seas Biodiversity Act 2026」은 같은 해 4월 8일 재가를 받아 Act No. 42 of 2026으로 성립하였다.⁴²⁾ 동 법률은 BBNJ 협정상 호주의 의무를 이행하는 것을 목적으로 하며, 법률 전체의 시행시점은 재가일 다음 날과 BBNJ 협정이 호주에 대하여 발효하는 날 중 늦은 날로 정하고 있다.⁴³⁾

동 법률은 총 여덟 개의 편으로 구성되며, 주요 내용은 다음과 같다.

<표 2> 호주 BBNJ 이행법의 편별 구성

구분	주요 규율 내용	법적 기능
제1편	총칙, 목적, 정의, 사전주의 접근, 적용범위, 헌법상 근거	협정 이행을 위한 기본 원칙과 관할 근거 설정
제2편	해양유전자원 및 디지털염기서열정보의 수집·이용, 수집 전·후 통지, 활용 통지	자원·정보의 식별성과 추적가능성 확보
제3편	특별관리구역·관리계획, 대체조치 및 위반행위	당사국총회 구역기반관리수단 결정의 국내 수용·집행
제4편	활동 회부, 통제대상활동 판단, 환경영향평가, 허가	국가관할권 이원지역 활동의 사전심사와 조건부 통제
제5편	공해 생물다양성 등록부	수집·활용 통지증서 및 관련 정보의 공적 관리
제6편	검사관, 모니터링, 조사, 민사벌, 감사	의무위반에 대한 감독과 집행
제7편	보호정보의 이용·공개 제한 및 예외	정보공개와 민감정보 보호의 조정
제8편	재정지원, 정기검토, 위임입법	제도 운영과 후속 보완 근거 마련

자료: High Seas Biodiversity Act 2026을 바탕으로 연구자 작성.

이러한 구성에서 확인되는 기본 특징은 세 가지이다. 첫째, 동 법률은 사전주의 접근을 장관의 권한행사 기준으로 명시하여, 협정상 일반원칙을 국내 행정작용의 판단기준으로 전환하고 있다.⁴⁴⁾ 둘째, 호주 관할 밖의 행위에도 일정한 범위에서 적용되며, 그 역외 적용에서는 호주 국민·통상거주자·호주법상 법인 등을 포함하는 호주 주체(Australian entity)와 호주 선박·항공기 및 그 승무원 등을 연결요소로 설정한다.⁴⁵⁾ 셋째, 제7편 등 일부 규

42) Australian Minister for Foreign Affairs, 전제자료, 2026; High Seas Biodiversity Act 2026, ss. 1-2.

43) High Seas Biodiversity Act 2026, ss. 2-3.

44) High Seas Biodiversity Act 2026, s. 6.

정을 제외한 법률의 주된 헌법상 근거로 연방헌법 제51조(xxix)의 외부문제권(external affairs power)을 명시하고 있다.⁴⁶⁾

2. 통지·증서·등록 구조

제2편과 제5편의 통지·증서·등록 체계는 해양유전자원의 수집 단계와 활용 단계를 구분하여 관련 정보를 행정적으로 확인하고 축적하는 방식으로 구성된다. 수집 전 통지, 수집 후 통지 및 활용 통지가 순차적으로 이어지고, 각 단계는 증서 발급과 등록부 갱신을 통해 연결된다.

수집 단계에서는 활동 개시 전 장관에 대한 사전통지가 요구된다. 통지주체는 수집활동 개시일의 최소 6개월 전, 그것이 불가능한 경우 가능한 한 신속하게 사전통지를 제출하여야 하며, 통지사항에는 활동의 성격과 목적, 수집 대상 자원, 활동 해역, 사용 선박·장비, 타국 과학자의 참여 가능성 및 데이터관리계획 등이 포함된다.⁴⁷⁾ 주목할 점은 제2편의 적용대상이 되는 수집활동에서 수집 자체를 재량적 허가심사의 대상으로 삼지 않는다는 것이다. 규율의 초점은 활동의 승인 여부가 아니라 정보흐름의 사전 파악에 놓인다.

수집활동이 완료되면 사후통지가 요구된다. 수집통지증서 보유자는 활동 완료 후 10개월 이내에 BBNJ 식별번호, 해양유전자원의 보관·저장 장소, 디지털염기서열정보의 저장 장소, 실제 수집 위치의 위도·경도·수심, 공개 가능한 연구결과 및 데이터관리계획의 변경 사항을 제출하여야 한다.⁴⁸⁾ 이를 통해 수집 이후에도 자원과 정보의 소재를 식별번호를 매개로 추적할 수 있다.

수집통지증서(Collection Notification Certificate)는 이러한 통지를 행정적으로 확인하고 이후의 변경을 등록부와 연계하는 장치이다. 장관은 사전통지를 받으면 증서를 발급하고, 사후통지가 있거나 중대한 사항이 변경된 경우에는 증서를 새로 발급하거나 변경한 뒤 등록부를 갱신한다.⁴⁹⁾ 따라서 증서는 단순한 확인문서가 아니라 통지 내용의 기준점이자 정

45) High Seas Biodiversity Act 2026, ss. 5, 8.

46) High Seas Biodiversity Act 2026, s. 10.

47) High Seas Biodiversity Act 2026, ss. 20-21. 본 연구에서는 BBNJ 협정상 notification을 ‘통보’로, 호주 High Seas Biodiversity Act상 notice를 ‘통지’로 구분하여 표기한다.

48) High Seas Biodiversity Act 2026, ss. 23-25, particularly s. 24(1)(a).

보 변경을 추적하는 행정적 매개수단으로 기능한다.

활용 단계에서는 별도의 활용통지와 활용통지증서가 요구된다. 통지주체는 활용활동의 결과가 최초로 공개된 날 이후 가능한 한 신속하게 통지하여야 하고, 통지사항에는 관련 수집활동의 BBNJ 식별번호, 공개된 결과의 소재, 활용 중인 자원·정보의 보관 장소와 접근 방식, 상업적으로 생산된 물품의 판매 관련 사항 등이 포함된다. 나아가 활용된 물질 또는 정보는 원칙적으로 활용활동 개시일부터 3년 이내에 규제 저장소 또는 규제 데이터베이스에 기탁되어야 한다.⁵⁰⁾ 이는 추적의 범위를 수집 단계에 한정하지 않고 연구개발, 정보공개 및 상업화 단계까지 확장한 것이다.

등록부는 이러한 통지와 증서를 공적 정보체계에 편입시키는 수단이다. 이 법은 공해 생물다양성 등록부(High Seas Biodiversity Register)를 설치·유지하도록 하고 수집통지증서와 활용통지증서의 사본, 증서 보유자의 성명 및 변경 사항을 공개하도록 하되, 민감정보나 예외적 사정이 있는 정보는 삭제하거나 비공개할 수 있도록 한다.⁵¹⁾ 투명성과 정보보호를 조정하는 장치를 함께 둔 것이다.

종합하면 이 체계는 해양유전자원과 디지털염기서열정보의 수집·활용 여부를 재량적 허가심사의 대상으로 삼기보다, 통지·증서·등록·기탁을 결합하여 자원과 정보의 식별성과 추적가능성을 확보하는 정보기반 규율방식에 해당한다.

3. 구역기반관리수단의 국내 이행 구조

제3편은 당사국총회가 설정한 구역기반관리수단을 국내적으로 수용하기 위한 절차를 규정한다. 호주가 협정 제23조에 따른 이의를 제기하지 않았거나 이를 철회한 경우, 장관은 대상 해역을 특별관리구역(specially managed area)으로 지정하고 당사국총회 결정에 부합하는 특별관리계획(special management plan)을 위임입법의 형식으로 결정하여야 한다. 관리계획에는 해당 구역의 관리·모니터링·연구 및 검토에 관한 조치가 포함되며, 당사국총회가 구역기반관리수단을 변경하는 경우 관리계획도 이에 맞추어 변경된다.

49) High Seas Biodiversity Act 2026, ss. 26-30.

50) High Seas Biodiversity Act 2026, ss. 34-39, particularly ss. 34(2), 39(1), (4).

51) High Seas Biodiversity Act 2026, ss. 107-109.

반면 호주가 이의를 유지하고 해당 구역에 이를 대체할 동등한 효과의 다른 호주법이 적용되지 않는 경우에는, 장관이 당사국총회 결정과 가능한 범위에서 동등한 효과를 갖는 대체조치(alternative measures)를 정한다. 대체조치 역시 동등성이 유지되도록 변경될 수 있으며, 이의가 철회되면 폐지된다.

특별관리계획과 대체조치에는 행위의 금지, 허가 및 조건 부과가 연계될 수 있고, 이를 위반한 호주 주체에 대해서는 형사·민사상 제재가 적용된다.⁵²⁾ 이러한 구조는 당사국총회의 후속 결정을 국내 수범자에 대한 구체적 의무로 전환하는 법적 경로를 법률 단계에서 미리 마련해 둔 것이라는 점에 특징이 있다.

4. 환경영향평가와 허가 구조

제4편은 국가관할권 이원지역에서 이루어지는 활동뿐 아니라 호주 관할 내 활동이 국가관할권 이원지역의 해양환경에 미칠 영향까지 사전에 심사하기 위하여 환경영향평가와 허가를 연계한다.⁵³⁾ 모든 활동이 일률적으로 평가대상이 되는 것은 아니며, 먼저 회부 절차를 거쳐 장관이 해당 활동의 영향을 심사하고 통제대상활동(controlled action)에 해당한다고 판단한 경우 환경영향평가와 허가 절차가 진행된다.

절차의 출발점은 활동의 회부이다. 이 법은 일정한 요건을 충족하는 활동을 장관에게 회부하도록 하고, 장관도 필요한 경우 회부를 요구할 수 있다. 회부 시에는 활동의 목적, 위치, 기간, 강도, 국가관할권 이원지역 해양환경에 대한 잠재적 영향 및 대안의 가능성에 관한 심사보고서가 제출되어야 한다. 한편 국내활동에 대해서는 장관이 동등한 평가절차를 갖춘 것으로 지정한 다른 호주법에 따라 평가되는 경우, 국제활동에 대해서는 호주법 또는 호주가 당사국인 국제협정에 따른 기존 평가가 동등하다고 장관이 판단한 경우 회부를 면제할 수 있다.⁵⁴⁾ 이는 평가대상을 무한정 확장하기보다 사전 선별을 통해 심사 필요성이 있는 활동을 특정하는 방식이다.

회부 이후 장관은 회부 자료와 공중의견을 고려하여 해당 활동이 통제대상활동에 해당

52) High Seas Biodiversity Act 2026, ss. 52-63, particularly ss. 54-55, 58-59, 62-63.

53) High Seas Biodiversity Act 2026, s. 64.

54) High Seas Biodiversity Act 2026, ss. 66-69, particularly ss. 66(4)(c), 69.

하는지를 판단한다. 판단기준은 그 활동이 국가관할권 이원지역의 해양환경에 대하여 실질적 오염 또는 중대하고 유해한 변화를 초래하였거나 초래할 가능성이 있는지 여부이다. 이에 해당하면 장관의 허가 없이는 활동을 수행할 수 없고, 해당하지 않으면 이후의 허가 절차가 진행되지 않는다.⁵⁵⁾

통제대상활동으로 분류되면 환경영향평가가 실시된다. 장관이 평가 지침을 마련하고 활동 제안자가 그에 따라 초안 평가보고서를 작성·제출하며, 보고서에는 기존 해양환경의 상태, 잠재적 영향과 누적영향, 예방·완화·관리조치 및 공중협의 결과 등이 포함된다. 초안 보고서는 부처 홈페이지와 정보공유체계(Clearing-House Mechanism)를 통해 공개되어 공중의견 수렴을 거치며, 일정한 국제활동에 대해서는 인접 외국 정부와의 협의도 요구된다.⁵⁶⁾ 평가보고서의 작성 자체보다 정보공개와 의견수렴을 통해 최종 행정판단의 근거를 형성하는 데 중점을 둔 절차라고 할 수 있다.

평가가 완료되면 장관은 허가 여부를 결정한다. 허가 이후에도 조건·기간·보유자의 변경이 가능하며, 활동이 예상하지 못한 중대한 부정적 영향을 초래하거나 허가조건 위반으로 그러한 영향이 발생한 경우에는 허가를 정지하거나 취소할 수 있다. 허가 거부, 조건 부과, 변경, 정지 및 취소 등 주요 결정에 대해서는 행정심판기구에 의한 재심이 예정되어 있다.⁵⁷⁾ 따라서 허가는 일회성 승인에 그치지 않고 사후적 위험관리와 행정적 통제 대상이 된다. 나아가 이 법은 중대한 해양환경영향을 초래하는 활동의 수행, 회부 결정 이전의 활동 개시, 허가 없는 활동 수행 및 허가조건 위반을 각각 위반행위로 구성하여 절차의 실효성을 담보한다.⁵⁸⁾

이와 같이 제4편은 회부, 통제대상 여부 판단, 평가와 의견수렴, 허가 및 조건 부과, 변경·정지·취소, 위반행위 제재를 하나의 절차로 연결한다. 앞서 본 제2편이 통지와 등록을 통한 정보기반 규율에 해당한다면, 제4편은 활동의 개시 여부 자체를 행정청의 판단에 따라 통제하는 구조로서, 이 법이 활동의 성격과 예상되는 위험에 따라 서로 다른 통제강도를 배분하고 있음을 보여준다.

55) High Seas Biodiversity Act 2026, ss. 70-75, particularly s. 72(1).

56) High Seas Biodiversity Act 2026, ss. 76-80.

57) High Seas Biodiversity Act 2026, ss. 81-97, particularly ss. 92, 95, 97.

58) High Seas Biodiversity Act 2026, ss. 98-105.

5. 집행·감사·정보관리 구조

제6편과 제7편은 앞서 본 통지, 구역관리, 환경영향평가 및 허가 절차가 실질적으로 이행될 수 있도록 감독·조사·감사·제재 및 정보관리 수단을 마련한다.

감독주체로는 검사관 제도가 마련되어 있다. 사무차관은 연방, 주 또는 준주의 공무원 등을 검사관으로 임명할 수 있으며, 검사관에게는 법령 준수 여부를 확인하기 위한 모니터링 권한과 위반 여부를 조사하기 위한 조사 권한이 부여된다. 이때 호주법은 집행체계를 전면적으로 새로 창설하기보다 일반적 행정집행법제인 「Regulatory Powers (Standard Provisions) Act 2014」(이하 ‘규제권한법’)의 모니터링·조사 및 집행수단을 원용하면서, 이 법의 대상과 특성에 필요한 권한을 보완한다.⁵⁹⁾

집행수단은 복합적으로 구성된다. 각 규율영역의 의무 위반에는 사안에 따라 형사책임·엄격책임 또는 민사벌이 부과되며, 제6편은 민사벌, 침해통지, 집행가능한 확약 및 금지명령을 기존 집행법제와 연결한다.⁶⁰⁾ 이는 사후적 형벌만을 부과하는 방식이 아니라 예방, 시정, 준수 확보 및 사법적 통제를 단계적으로 결합하는 구조이다.

정보수집과 사후검증도 집행수단으로 기능한다. 사무차관은 위반행위의 조사 또는 예방을 위하여 필요한 정보나 문서의 제출을 요구할 수 있고, 관련자는 일정한 기록을 작성·보존할 의무를 부담하며, 요구 불이행은 엄격책임 위반 또는 민사벌 대상이 될 수 있다.⁶¹⁾ 나아가 사무차관은 허가·특별관리계획·대체조치가 적용되는 활동에 대하여 감사를 요구할 수 있으며, 감사의 대상은 해당 활동이 허가·특별관리계획·대체조치에 부합하는지와 관련 의무를 준수하였는지 여부이다.⁶²⁾ 이러한 장치는 위반행위의 적발만이 아니라 통지·허가·등록 절차의 진실성과 추적가능성을 확보하는 기능을 한다.

정보관리와 관련해서는 보호정보의 이용 및 공개에 관한 별도의 규율이 마련되어 있다. 보호정보는 비밀유지의무, 정부 기능의 효과적 수행, 범죄 예방·수사·기소, 사람의 생명

59) High Seas Biodiversity Act 2026, ss. 110-115; Regulatory Powers (Standard Provisions) Act 2014, No. 93, 2014, s. 3.

60) High Seas Biodiversity Act 2026, ss. 116-119; see, e.g., ss. 62-63, 98-105.

61) High Seas Biodiversity Act 2026, ss. 120-122.

62) High Seas Biodiversity Act 2026, ss. 123-128.

또는 신체 안전, 공공안전 또는 환경보호, 호주의 안보·국방·국제관계에 영향을 미칠 수 있는 정보를 포괄하며, 그 무단 이용 또는 공개는 제한되고 위반 시 민사벌이 부과될 수 있다.⁶³⁾ 다만 보호정보가 전면적으로 비공개되는 것은 아니다. 장관은 연방기관이나 법집행기관에 필요한 정보를 제공할 수 있고, 인체 건강 또는 환경에 대한 중대한 위험을 줄이기 위하여 정보를 이용·공개할 수 있다. 한편 위탁받은 자(entrusted person)는 호주의 국제 의무 이행을 위하여 외국정부·외국정부기관 또는 정부 간 국제기구에 관련 정보를 공개할 수 있다.⁶⁴⁾ 이는 정보공개와 정보보호를 대립적으로 파악하기보다 행정목적과 정보의 성격에 따라 공개 범위를 차등적으로 설정하는 방식이다.

앞서 본 등록부 제도와 결합하여 보면, 일정한 정보는 등록부를 통해 공개되어 외부적 확인 가능성을 확보하되 민감정보는 삭제·비공개 처리될 수 있고, 보호정보에 대해서는 별도의 이용·공개 제한과 허용사유가 적용된다. 따라서 정보관리는 단순한 자료 보관이 아니라 협정 이행의 투명성과 행정집행의 실효성을 함께 확보하기 위한 법적 장치로 이해된다.

호주법은 협정상 의무의 성격에 따라 서로 다른 통제방식을 설정하면서도, 이를 하나의 법률 안에서 절차·정보관리·집행체계로 연결하고 있다. 이러한 입법설계가 우리나라 국내 이행법제에 주는 시사점은 제4장에서 검토한다.

IV. 호주 사례의 시사점과 우리나라 국내 이행법제의 정비방향

1. 국내 이행법제의 체계와 입법모델

제2장에서 검토한 바와 같이, BBNJ 협정상 이행요소별로 현행 법제를 대조한 결과는 하나의 기준에 따라 정렬된다. 국제협력 및 공식 통신과 같이 별도의 새로운 권한 창설 없이 현행 법령상 권한과 일반적 행정작용을 통하여 이행할 수 있는 영역은 기존 제도로 대응할 수 있고, 정보의 등록·관리·공개와 같이 국내 행정기능의 조정으로 대응할 수 있는 영역은 기존 제도의 보완으로 이행할 수 있다. 반면 적용범위의 설정, 해양유전자원의 통

63) High Seas Biodiversity Act 2026, ss. 5, 129-131.

64) High Seas Biodiversity Act 2026, ss. 132-144.

보·식별, 구역기반관리수단의 국내 수용, 환경영향평가의 적용, 감독과 제재는 모두 국내 자연인·법인·선박 또는 그 활동에 새로운 의무를 연결하고 이를 집행할 권한을 요구하는 영역으로서 별도의 법적 근거를 필요로 한다.

이들 공백은 서로 다른 사유에서 도출되면서도 공통된 구조를 가진다. 적용범위에서는 협정 전반에 공통되는 연결기준의 부재가, 해양유전자원에서는 기존 관리기반과 협정상 통보·식별의무 사이의 불일치가, 구역기반관리수단에서는 국제기구 결정의 수용경로가 특정 분야에 한정되어 있다는 점, 환경영향평가에서는 적용수역의 제한이, 감독·제재에서는 구성요건과 적용대상의 특징이 각각 문제된다. 우리나라의 관련 법제가 대체로 관찰 해역과 개별 규율분야를 축으로 설계되어 있는 반면, 협정상 의무는 국가관할권 이원지역을 대상으로 하면서 복수의 규율영역을 가로지르기 때문이다. 따라서 국내 이행법제의 정비의 개별 규정의 신설에 그치기보다, 적용범위와 연결요소를 협정 전반에 공통적으로 설정하고 이를 절차와 집행수단으로 연결하는 문제가 된다.

이러한 체계 정립은 기존 국제해양법 질서와의 정합성을 전제로 한다. BBNJ 협정은 UNCLOS를 대체하는 독립적 질서라기보다, 국가관할권 이원지역의 규율 공백을 보완하기 위하여 보다 구체적인 절차와 제도를 도입한 이행협정이다.⁶⁵⁾ 따라서 국내법적 수용 역시 협정만을 위한 고립된 규범체계로 구성되기보다는, 해양환경보전, 수산자원관리, 해양과학조사 및 관련 국제기구와의 관계를 고려하여 정합성을 확보하는 방향으로 이루어져야 한다. 특히 협정 제5조 제2항의 비훼손 원칙(non-undermining principle)은 기존 제도와의 완전한 분리를 의미하는 것이 아니라, 협정 체제와 기존 국제기구·지역기구·분야별 규범 간 관계를 조정하기 위한 해석·적용 기준으로 이해될 필요가 있다.⁶⁶⁾

해양유전자원 및 디지털염기서열정보와 관련해서는 기존 접근 및 이익공유 체계와의 접점도 고려하여야 한다. 국내 이행과정에서는 협정 자체의 절차뿐만 아니라 생물다양성 협약(CBD) 체제의 디지털염기서열정보 다자적 이익공유 메커니즘 및 Cali Fund와의 병존 가능성, 중복 규제 및 이중지불 위험이 함께 문제될 수 있다.⁶⁷⁾ 또한 세부 규범의 상당 부

65) BBNJ Agreement, arts. 2, 5.

66) BBNJ Agreement, art. 5(2); 임지형·이창열, 전제논문, 42-63면, 2025; Lausen, Johan Nikolaj and Johanna Sophie Buerkert, "Fragmentation Revisited: A Critical Analysis of the Effects of Introducing the BBNJ Agreement into the Ocean Governance Landscape", *Nordic Journal of International Law*, Vol.94·No.2, 184-210, 2025.

분이 후속 국제논의를 통하여 구체화될 수밖에 없다는 점도 입법체계의 선택에 반영되어야 한다. 특히 해양유전자원 이익공유 체계의 경우 금전적 이익공유의 구체적 작동은 당사국총회의 후속 결정에 열려 있다.⁶⁸⁾

이러한 점을 고려할 때 우리나라가 선택할 수 있는 입법모델은 크게 세 가지로 구분된다. 첫째, 개별법 분산형 모델이다. 각 쟁점을 기존 개별 법률의 일부 개정을 통해 반영하는 방식으로, 기존 제도와 행정조직을 활용할 수 있다는 장점이 있으나 부처별 관할 충돌이나 절차적 공백이 발생할 가능성이 크다. 앞서 확인한 바와 같이 현행법의 공백이 분야별 설계에서 비롯되는 이상, 분야별 개정만으로는 그 구조적 원인이 해소되지 않는다. 둘째, 기존 해양환경 또는 생물자원 법제에 협정의 이행사항을 흡수하는 기존법 확장형 모델이다. 제도적 연속성을 유지할 수 있다는 장점이 있으나, 제2장의 검토에서 확인되듯 관련 법률들의 공백은 그 성격이 서로 다르다. 「해양수산생명자원의 확보·관리 및 이용 등에 관한 법률」은 공해 자원을 이미 포섭하면서도 협정상 통보·식별의무를 규율하지 않는 반면, 「유전자원의 접근·이용 및 이익 공유에 관한 법률」은 국가관할권 이원지역 자원을 적용대상에서 제외한다. 따라서 어느 하나의 법률을 확장하더라도 다른 법률과의 관계가 남는다. 셋째, 별도의 국내 이행법을 제정하되 기존 법제와 기능적으로 연계하는 특별법 중심의 연계형 모델이다.

비교법적으로도 동일한 협정을 이행하는 방식에는 차이가 확인된다. 영국은 별도의 「Biodiversity Beyond National Jurisdiction Act 2026」을 제정하되, 구역기반관리수단은 규칙 제정권을 중심으로 규율하고 환경영향평가는 기존 해양허가법제를 개정·연계하는 방식을 취하였다. 반면 호주는 통지·등록, 구역관리, 환경영향평가와 허가, 감독·집행 및 정보관리를 하나의 독립된 법률 안에서 보다 직접적으로 연결하였다.⁶⁹⁾ 어느 방식을 택할 것인지는 각국의 기존 법제 상태에 따라 달라질 수 있다.

우리나라의 경우에는 특별법 중심의 연계형 모델이 적절한 방향으로 보인다. 그 근거는

67) 오선영, 전계논문, 448-456면, 2026.

68) 박원석, 전계논문, 409-414면, 2025; Krabbe, Niels, “Sharing Benefits of Genetic Resources Under the BBNJ Agreement: Resolving the North-South Divide by Legal Creativity”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, Vol.28·No.1, 286-304, 2025; BBNJ Agreement, art. 14(6)-(8).

69) Biodiversity Beyond National Jurisdiction Act 2026 (UK), 2026 c. 6; High Seas Biodiversity Act 2026, pts. 1-8.

세 가지이다. 첫째, 협정 이행은 해양수산, 환경, 과학기술, 외교 및 연구개발 영역에 걸쳐 있어 특정 부처의 단일 사무로 귀속되기 어렵다. 둘째, 협정상 의무는 통보, 심사, 허가, 등록, 감독이 서로 연결될 때 비로소 작동하므로, 이를 개별 법률에 분산하면 절차적 연결이 끊어진다. 셋째, 제2장에서 확인된 공백은 개별 조문의 부재에 그치지 않고 협정 전반에 적용되는 연결요소와 집행권한의 부족으로 이어지므로, 이를 설정할 법적 근거를 하나의 법률에서 마련할 필요가 있다.

다만 이러한 특별법이 기존 법제와 단절될 이유는 없다. 「원양산업발전법」은 이미 국제 수산기구의 보존관리조치를 국내 수범자의 준수의무로 연결하는 수용방식을 사용하고 있으므로, 특별법은 이러한 국내 입법기술을 협정 전반으로 확장하는 방식으로 구성될 수 있다.⁷⁰⁾ 또한 협정 제25조 제2항은 구역기반관리수단과 관련하여 당사국이 자국 국민·선박 또는 관할·통제 아래의 활동에 대하여 제3편에서 채택된 조치보다 엄격한 조치를 취하는 것을 배제하지 않으므로, 이 영역의 국내 규율에는 일정한 재량이 인정된다.⁷¹⁾ 나아가 이러한 특별법은 모든 세부사항을 일시에 고정하는 방식을 취하기보다, 향후 당사국총회 결정과 후속 국제논의에 따라 보완될 수 있는 단계적·유연한 구조를 가져야 한다.

2. 통보·회부·심사·허가 및 사후보고 절차의 정비

BBNJ 협정상 의무가 국내에서 실질적으로 이행되기 위해서는 관련 활동이 행정절차 안에서 식별되고, 필요에 따라 심사·허가·사후관리로 이어질 수 있어야 한다. 어떠한 활동이 통보 또는 허가의 대상이 되는지, 누가 이를 심사하는지, 관계기관 간 협의는 어떤 방식으로 이루어지는지, 최종 결정과 사후관리는 어떠한 절차를 따르는지를 명확히 하는 것이 절차 정비의 핵심이다.

절차설계의 출발점은 대상행위의 선별과 위험수준에 따른 절차 배분이다. 협정이 포괄하는 행위는 해양유전자원의 수집·활용, 디지털염기서열정보의 이용, 구역기반관리수단과 관련된 활동, 환경영향평가 대상 활동 등으로 다양하며 각 행위의 성격과 위험수준도 동일하지 않다. 따라서 이를 모두 동일한 절차에 편입시키기보다는 통보 대상, 회부 대상,

70) 「원양산업발전법」 제13조 제1항; 정경수, 전제논문, 813, 815-816면, 2013.

71) BBNJ Agreement, art. 25(2).

심사 대상, 허가 대상 및 사후보고 대상으로 구분하는 다층적 절차가 필요하다. 특히 해양 유전자원 관련 활동의 경우에는 수집 전 통보, 수집 후 통보, 활용 단계 통보가 연속적으로 이어지므로 단계별 의무가 단절되지 않도록 국내 절차를 구성하여야 한다.⁷²⁾

앞서 본 호주법도 이러한 차등적 배분을 취하고 있다. 해양유전자원과 디지털염기서열 정보에 대해서는 통지와 등록을 중심으로 정보의 추적가능성을 확보하되 수집 자체를 재량적 허가심사의 대상으로 삼지 않는 반면, 해양환경에 중대한 영향을 미칠 수 있는 활동에 대해서는 회부, 통제대상 여부 판단, 환경영향평가, 허가 및 조건 부과로 이어지는 절차를 별도로 두고 있다.⁷³⁾ 이는 규율대상의 성격과 예상되는 위험에 따라 행정통제의 강도를 달리 배치한 것으로 이해된다.

이러한 차등적 배분은 규제의 실효성과 함께 비례성의 관점에서도 요구된다. 원양어업, 해양과학조사 및 해양바이오 연구개발은 활동의 성격과 예상되는 해양환경상 위험이 서로 상이하다. 따라서 모든 활동에 동일한 수준의 통보·심사·허가의무를 일률적으로 부과하기보다는, 규율대상의 성격과 예상되는 위험에 비례하여 절차적 통제의 강도를 달리할 필요가 있다. 정보제출과 추적가능성이 핵심인 영역에서는 통보와 등록을 중심으로, 중대한 환경위험이 예상되는 영역에서는 심사와 허가를 중심으로 절차를 설계하는 방식을 검토할 수 있다.

절차규율은 기존 제도와와의 관계를 조정하는 기능도 수행하여야 한다. 이 점에서 호주법이 취한 방식은 참고가 된다. 호주법은 국내활동에 대하여 장관이 동등한 평가절차를 갖춘 것으로 지정한 다른 법률에 따라 평가되는 경우 회부를 면제하고, 국제 활동에 대해서는 기존 평가의 동등성을 개별적으로 판단하도록 한다.⁷⁴⁾ 이는 협정 이행을 위하여 별도의 평가제도를 중복 신설하기보다 기존 제도를 활용하면서 그 동등성을 확인하는 방식이며, 협정 자체도 다른 관련 국제체제에서 이루어진 평가가 동등한 경우를 예정하고 있다. 우리나라의 경우에도 「해양이용영향평가법」이 평가대상의 선정, 평가서 작성, 의견수렴 및 사후관리에 관한 절차를 이미 갖추고 있으므로, 새로운 평가제도를 처음부터 구성하기보다 기존 절차를 활용하는 방안을 우선 검토할 수 있다. 다만 제2장에서 확인한 바와 같

72) 모영동·맹철규, 전제논문, 18-25면, 2025; BBNJ Agreement, art. 12(2), (5), (8), arts. 14(3), 16.

73) High Seas Biodiversity Act 2026, ss. 20-39, 66-97.

74) High Seas Biodiversity Act 2026, s. 69.

이 동 법률은 적용수역이 관할해역을 중심으로 설정되어 있고 평가대상도 국내 면허등을 전제로 하므로, 국가관할권 이원지역의 활동을 포섭할 수 있는 적용범위와 함께 협정상 평가기준·정보공개 및 정보공유체계 연계 요건의 충족 여부를 확인할 수 있는 연계규정이 함께 마련되어야 한다.⁷⁵⁾

관계기관 협의 절차는 기능별 역할 배분을 전제로 설계되어야 한다. 해양유전자원과 디지털염기서열정보에 관한 사항은 해양과학기술, 생명공학, 연구데이터 관리 및 이익공유 체계와 연결되고, 환경영향평가는 해양환경보전, 해양생태계, 항행 및 해양이용 활동과 관련되며, 구역기반관리수단은 수산질서, 해운 및 국제기구 결정의 국내적 수용 문제와 연결된다. 따라서 국내 이행법제는 하나의 주무기관을 중심으로 하되, 관계부처 협의체 또는 전문위원회를 통해 분야별 전문성을 반영할 수 있도록 구성되어야 한다. 이러한 절차적 조정장치는 협정 제5조 제2항의 비훼손 원칙을 국내 이행과정에서 구체화하는 수단이기도 하다.⁷⁶⁾

결국 절차규율의 정비는 협정상 의무를 실제 행정과정 속에서 작동하게 만드는 요소이다. 향후 우리나라의 절차설계는 통보, 회부, 심사, 협의, 허가 또는 불허, 조건 부과, 사후 보고 및 정보등록이 서로 단절되지 않도록 연결하는 방향으로 이루어져야 한다.

3. 정보관리·공개 및 보호정보 체계의 연계·보완

정보관리와 공개는 앞서 검토한 통보, 심사, 허가 및 사후보고 절차에서 생산되는 자료를 지속적으로 추적·관리하기 위한 기반이다. BBNJ 협정은 해양유전자원, 구역기반관리 수단, 환경영향평가 등에 관한 정보를 정보공유체계를 통하여 접근·제공·전파하도록 하면서, 동시에 관련 국가별 정보공유체계와 저장소·데이터베이스에 대한 연결을 제공하도록 예정하고 있다.⁷⁷⁾ 다만 협정이 당사국에게 단일한 국내 등록부의 설치를 요구하는 것은 아니다. 앞서 본 호주의 공해 생물다양성 등록부도 협정이 직접 요구한 제도라기보다, 분산된 통지·평가·관리정보를 하나의 국내 이행법 안에서 통합하기 위하여 호주가 선택한

75) 「해양이용영향평가법」 제5조, 제13조 제1항; BBNJ Agreement, arts. 28-33, particularly arts. 29(4)-(5), 32(1), 33(3), (5).

76) BBNJ Agreement, art. 5(2).

77) BBNJ Agreement, art. 51(3)(a), (c).

입법기술로 이해된다.

이 점은 우리나라의 정비방향에도 영향을 미친다. 제2장에서 확인한 바와 같이 「해양수산생명자원의 확보·관리 및 이용 등에 관한 법률」의 통합정보시스템과 「해양이용영향평가법」의 정보지원시스템은 이미 정보의 등록·관리·공개에 관한 절차를 갖추고 있고, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」은 비공개 대상 정보의 일반적 기준을 두고 있다.⁷⁸⁾ 따라서 정비의 방향은 새로운 정보관리체계를 전면적으로 창설하는 데 있기보다, 기존 시스템을 협정상 정보요건에 맞추어 연계하고 보완하는 데 두어야 한다.

연계의 핵심은 식별자를 매개로 한 정보의 연결이다. 협정상 해양유전자원 관련 의무는 수집 전·후 정보제공, 표준일괄식별자, 저장소 및 데이터베이스, 정보공유체계와 연결되어 있으므로,⁷⁹⁾ 국내 정보체계도 수집계획, 실제 수집 위치, 보관 장소, 연구결과의 공개 여부, 이용 단계의 추가 통보 및 변경신고를 하나의 식별자로 추적할 수 있어야 한다. 환경영향평가와 관련해서도 평가대상 활동, 평가보고서, 의견수렴 결과, 최종 결정, 조건부 허가의 내용 및 사후 모니터링 결과가 순차적으로 축적되고 정보공유체계를 통하여 제공될 수 있어야 한다.⁸⁰⁾ 이러한 연결이 이루어지지 않으면 개별 시스템에 자료가 존재하더라도 협정상 보고와 설명책임에는 활용되기 어렵다.

보호정보의 처리기준도 함께 보완되어야 한다. 협정은 국내법에 따라 공개가 보호되는 정보의 공유까지 요구하지 않으며,⁸¹⁾ 우리 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」도 외교관계, 연구개발, 개인정보 및 경영상·영업상 비밀에 관한 비공개 기준을 두고 있다. 다만 이러한 일반적 기준이 해양유전자원 연구 자료나 디지털염기서열정보와 같은 협정 특유의 정보유형에 어떻게 적용되는지는 별도로 정리될 필요가 있다. 호주 BBNJ 이행법이 보호정보의 범위와 그 이용·공개 허용사유를 법률에서 직접 정한 것도 이러한 판단기준의 명확성을 확보하기 위한 것으로 이해된다.⁸²⁾

78) 「해양수산생명자원의 확보·관리 및 이용 등에 관한 법률」 제27조; 「해양이용영향평가법」 제35조, 제45조; 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항.

79) BBNJ Agreement, arts. 12, 14(3), 16; 박원석, 전게논문, 409-414면, 2025; 오선영, 전게논문, 467-468면, 2026; 모영동·맹철규, 전게논문, 18-25면, 2025.

80) BBNJ Agreement, arts. 32-37, particularly arts. 32(1), 33(3), (5), 34(3), 36(2), 37(2); Gjerde and Prufer, 전게논문, 853-855, 2025.

81) BBNJ Agreement, arts. 32(7), 51(6).

이를 종합하면 국내 정보체계는 기능에 따라 세 층위로 구분하여 운영될 수 있다. 첫째, 통보 여부, 대상 활동의 개요, 환경영향평가 절차의 진행상황 및 최종 결정 등 일반에 공개되는 정보이다. 둘째, 관계 행정기관과 전문기관이 활용하는 심사자료, 관계기관 의견, 조건 이행 여부 및 점검 결과이다. 셋째, 공개가 제한되는 보호정보로서, 비공개 사유, 열람권자, 제공 요건, 목적 외 이용 제한 및 이의제기 절차를 명확히 할 필요가 있다.

이러한 구분은 정보공개와 정보보호를 대립적으로 파악하기 위한 것이 아니다. 협정 이행에서 정보공개는 투명성과 국제적 신뢰를 확보하기 위한 수단이고, 보호정보 관리는 연구개발, 산업상 이익, 외교·안보 및 법집행상 필요를 반영하기 위한 장치이다. 따라서 국내 이행법제는 공개 가능한 정보와 보호가 필요한 정보를 유형별로 구분하되, 그 판단의 기본기준은 법률에서 정하고 기술적·절차적 세부사항은 하위법령으로 보완할 필요가 있다.

4. 감독·감사 및 제재수단의 단계적 정비

감독·감사 및 제재수단은 앞서 살펴본 통보, 심사, 허가, 등록 및 정보관리 절차의 실효성을 확보하기 위한 집행장치이다. 특히 협정상 환경영향평가 의무는 국가관할권 이원지역에서 이루어지는 활동뿐 아니라, 국내 관할해역에서 이루어지더라도 국가관할권 이원지역의 해양환경에 실질적 오염 또는 중대하고 유해한 변화를 초래할 수 있는 활동까지 포섭한다.⁸³⁾ 이러한 특성상 관련 활동의 실제 수행 여부, 제출 자료의 정확성, 허가조건의 이행 및 사후보고의 충실성을 국내 행정기관이 직접 확인하기는 쉽지 않다. 따라서 벌칙 조항을 두는 방식만으로는 충분하지 않으며, 자료제출, 기록보존, 사후보고, 감사, 시정조치 및 제재가 상호 연계되는 집행체계가 마련되어야 한다.

감독수단은 제출된 정보의 진실성, 완전성 및 변경 여부를 확인할 수 있도록 설계되어야 한다. 통보나 등록이 형식적으로 이루어지더라도 그 내용이 부정확하거나 중요한 변경이 누락되면 정보체계는 관리기반으로 기능하기 어렵기 때문이다. 따라서 국내 법제에는 정보제출 요구, 자료보완 요구, 기록 작성 및 보존의무, 변경통보, 사후보고 및 필요한 범

82) High Seas Biodiversity Act 2026, ss. 5, 129-144.

83) BBNJ Agreement, art. 28(1)-(2).

위의 문서검사 근거가 포함될 필요가 있다.

감사제도는 사후점검 장치로서 별도의 의미를 가진다. 통보나 허가 단계에서 제출된 자료만으로는 실제 활동이 계획대로 이루어졌는지, 허가조건이 준수되었는지, 환경영향 저감 조치가 실효적으로 이행되었는지를 확인하기 어렵다. 따라서 고위험 활동, 조건부 허가 활동, 구역기반관리수단 관련 활동 등에 대해서는 사후감사를 실시할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 호주 BBNJ 이행법도 허가·특별관리계획·대체조치가 적용되는 활동에 대하여 감사요구와 감사인의 정보·문서 제출요구 권한을 규정하고 있다.⁸⁴⁾

제재수단은 위반행위의 유형과 중대성에 따라 달리 작동하여야 한다. 통보 지연이나 자료 누락과 같은 절차적 위반에 대해서는 보완요구, 시정명령 또는 자료제출 명령을 우선 활용하고, 허가 없는 활동 수행이나 허가조건 위반과 같이 반복적이거나 중대한 환경위험을 초래하는 행위에 대해서는 행정제재, 과태료, 허가정지·취소 또는 형사벌을 적용할 수 있어야 한다. 호주 BBNJ 이행법이 범죄, 민사벌, 침해통지, 집행가능한 확약 및 금지명령을 결합하여 대응수단을 다층화하고 있는 점도 이러한 방향을 뒷받침한다.⁸⁵⁾

다만 이러한 집행수단을 특별법에서 모두 새로 구성할 필요는 없다. 호주법은 집행체계를 전면적으로 신설하기보다 일반적 행정집행법제인 규제권한법의 모니터링·조사 및 집행수단을 원용하면서 이 법의 특성에 필요한 권한을 보완하는 방식을 취하였다.⁸⁶⁾ 우리나라의 경우에도 행정조사의 기본원칙·근거 및 절차, 과태료의 부과·징수 절차, 제재처분의 기준과 일정한 제재처분의 제척기간 등에 관한 일반법이 이미 마련되어 있으므로, 특별법은 협정 이행에 고유한 의무와 위반행위를 규정하고 조사·제재의 구체적 절차는 관련 일반법과 연계하는 방식을 검토할 수 있다.⁸⁷⁾ 다만 행정조사 권한 자체는 법령상 근거를 필요로 하므로, 협정 이행에 필요한 조사대상과 자료제출·검사 권한의 기본적 근거는 특별법에 명시하여야 한다. 이는 앞서 제시한 특별법 중심의 연계형 모델과도 부합한다.

이러한 연계에는 헌법상 한계가 따른다. 국민의 권리·의무에 직접 영향을 미치는 핵심

84) High Seas Biodiversity Act 2026, ss. 123-128.

85) High Seas Biodiversity Act 2026, ss. 98-105, 116-119.

86) High Seas Biodiversity Act 2026, ss. 110-115; Regulatory Powers (Standard Provisions) Act 2014, s. 3.

87) 「행정조사기본법」 제3조 제1항, 제4조, 제5조, 제9조-제15조; 「질서위반행위규제법」 제5조, 제6조, 제16조-제24조; 「행정기본법」 제5조, 제22조, 제23조.

사항과 제재의 기본적 내용은 법률에서 구체적으로 정하고, 하위법령에는 법률이 설정한 기준과 범위 안에서 기술적·절차적 세부사항만을 위임하는 방식이 요구된다. 특히 해양유전자원의 통보의무, 구역기반관리수단의 준수의무, 환경영향평가의 회부의무와 같이 사인에게 직접 부과되는 의무와 그 위반행위의 구성요건 및 제재수단의 기본적 범위를 포괄적으로 하위법령에 위임하는 방식은 지양할 필요가 있다.⁸⁸⁾ 협정의 세부 이행기준이 당사국총회의 후속 결정을 통하여 구체화된다는 점을 고려하면 하위법령의 역할이 작지 않을 것으로 보이나, 그 위임의 기준과 범위는 법률에서 명확히 설정되어야 한다.

한편 제재의 강화가 곧바로 이행의 실효성을 보장하는 것은 아니다. 협정의 국내 이행은 해양과학조사기관, 연구자, 기업, 선박운항자, 원양어업 관련 주체 등 다양한 행위자의 정보제공과 협력을 전제로 한다. 국제 혼획규제 사례에서는 일방적 식별조치와 무역제재의 위협 이후 연구협력과 어업인의 혼획저감·모니터링 프로그램 참여가 중단되었고, 이러한 정책이 다른 국가의 관련 자료 평가·보고를 위축시킬 유인을 만들 수 있다는 지적도 제기된 바 있다.⁸⁹⁾ 따라서 국내 이행법제는 지침, 표준서식, 사전상담 및 기술적 지원체계를 함께 마련하고, 초기 이행단계에서는 제재보다 절차 안내와 보완기회를 우선 제공하는 방식이 바람직하다. 이는 협정 제55조가 이행·준수위원회가 촉진적 성격을 가지며 투명하고 비대립적·비처벌적으로 기능하도록 규정하고 있는 점과도 조화를 이룬다.⁹⁰⁾

아울러 협정 제53조가 필요한 입법·행정·정책적 이행조치를 요구하고 제54조가 국내 이행상황의 모니터링과 당사국총회에 대한 보고를 규정하고 있다는 점에서, 감독·감사 및 기록체계는 국내 준수 여부의 확인뿐 아니라 국제적 이행점검과 보고를 지원할 수 있도록 설계될 필요가 있다.⁹¹⁾

결국 감독·감사 및 제재수단의 정비는 사후처벌 체계를 마련하는 문제가 아니라, 개별 집행수단을 위반의 유형과 중대성에 맞추어 연결하는 문제이다. 여기에 비례성, 예측가능성 및 협력적 준수의 원칙이 함께 반영될 때 협정의 국내 이행은 실질적인 준수 확보 체

88) 대한민국헌법 제75조; 「행정기본법」 제22조 제1항.

89) Senko, Jesse, Lekelia D. Jenkins and S. Hoyt Peckham, “At Loggerheads over International Bycatch: Initial Effects of a Unilaterally Imposed Bycatch Reduction Policy”, *Marine Policy*, Vol.76, 203-207, 2017.

90) BBNJ Agreement, art. 55. 동 조는 이행·준수위원회가 촉진적 성격을 가지며 투명하고 비대립적·비처벌적으로 기능하도록 규정한다.

91) BBNJ Agreement, arts. 53-54.

계로 작동할 수 있다.

<표 3> BBNJ 협정상 이행요소별 국내 이행법제 정비방향

이행요소	유형	정비방향
적용범위·주무기관	C	국민·법인·선박 및 관할·통제 활동을 포괄하는 연결기준과 주무기관 권한의 법률상 설정
해양유전자원·디지털염기서열정보	C	수집 전·후 및 활용 단계 통보, 식별자에 의한 추적, 적용시점 구분 근거 마련
구역기반관리수단	C	당사국총회 결정의 국내 수용경로와 이의제기 시 대체조치 절차의 법정화
환경영향평가	C	국가관할권 이원지역으로의 적용범위 확장 및 기존 평가절차와의 동등성·연계규정 마련
정보관리·공개	B	기존 정보체계의 연계, 식별자·정보공유체계 연결, 보호정보 처리기준 보완
감독·제재	C	위반행위 구성요건의 법정화 및 기존 일반 집행법제와의 연계
국제협력·정보공유체계 연계	A	현행 권한 유지, 사인에 대한 정보수집은 별도 근거 마련

자료: 연구자 작성

V. 결론

본 연구는 BBNJ 협정 이행을 위한 우리나라 국내 이행법제의 정비방향을 검토하기 위하여, 현행 법제의 이행가능성을 진단하고 호주 High Seas Biodiversity Act의 주요 내용과 법적 특징을 비교법적으로 분석하였다. 협정의 국내법적 효력이 인정된다고 하더라도 개별 의무가 곧바로 국내 행정절차와 집행권한으로 전환되는 것은 아니므로, 국내 수용은 개별 쟁점에 대한 부분적 대응에 그쳐서는 안 되며 협정상 의무를 국내 행정절차와 집행 구조 안에서 작동할 수 있도록 제도화하는 문제로 접근되어야 한다.

현행 법제를 협정상 이행요소별로 대조한 결과, 우리나라에는 협정 이행에 활용할 수 있는 제도적 기반이 상당 부분 존재한다. 다만 그 기반은 관할해역과 개별 규율분야를 축으로 설계되어 있어, 국가관할권 이원지역을 대상으로 하면서 복수의 규율영역을 가로지르는 협정상 의무를 그대로 수용하기에는 한계가 있다. 국제협력과 공식 통신은 현행 권한으로 이행할 수 있고 정보관리는 기존 제도의 보완으로 대응할 수 있으나, 적용범위의 설정, 해양유전자원의 통보·식별, 구역기반관리수단의 국내 수용, 환경영향평가의 적용 및 감독·제재는 별도의 법적 근거를 필요로 한다.

호주 BBNJ 이행법은 이러한 과제에 대하여 비교법적 시사점을 제공한다. 이 법은 협정상 의무를 통지·증서·등록, 당사국총회 결정의 국내 수용, 환경영향평가와 허가, 집행·감사·정보관리라는 절차적 구조로 구체화하면서, 의무와 활동의 성격에 따라 서로 다른 통제방식을 배치하고 있다. 동시에 기존 행정집행법제를 원용하고 다른 법률에 따른 동등한 평가를 인정하는 등, 협정 이행을 위하여 모든 제도를 새로 창설하지는 않는 방식도 함께 보여준다.

이러한 분석을 바탕으로 볼 때, 우리나라의 국내 이행법제는 별도의 국내 이행법을 마련하되 기존 법제와 기능적으로 연계하는 특별법 중심의 연계형 모델을 기본방향으로 검토할 필요가 있다. 구체적인 정비방향은 세 가지이다. 첫째, 협정의 국내법적 효력과 개별 의무의 집행가능성을 구별하는 전제 아래, 기본원칙, 적용범위, 주무기관 및 기존 법령과의 관계를 명확히 하는 기본체계가 마련되어야 한다. 둘째, 통보, 회부, 심사, 협의, 허가 및 사후보고가 단절되지 않도록 절차규율을 체계화하되, 활동의 성격과 위험수준에 비례하여 절차적 통제의 강도를 달리하여야 한다. 셋째, 정보관리·공개와 보호정보 기준, 감독·감사 및 제재수단을 기존 제도와 연계하여 정비하여야 한다. 요컨대 국내 이행법제는 개별 법령의 산발적 보완에 머무르기보다, 협정 이행을 위한 기본구조를 설정하고 기존 해양환경·수산·해양과학기술·국제협력 법제와 기능적으로 연계되는 방향으로 구성될 필요가 있다.

다만 현 단계에서 모든 세부사항을 일시에 확정하는 방식은 적절하지 않다. 협정의 구체적인 이행기준은 향후 당사국총회와 관련 국제논의를 통해 계속 보완될 가능성이 크기 때문이다. 따라서 법률 차원에서 기본원칙, 적용범위, 주무기관, 핵심 절차 및 집행수단을 우선 정립하되, 세부 운영기준은 하위규범과 행정지침을 통해 단계적으로 보완하는 방식이 요구된다. 다만 사인에게 직접 부과되는 의무와 제재의 기본적 내용은 법률에서 정하여야 하므로, 이러한 유연성은 위임의 기준과 범위가 법률에서 명확히 설정된다는 전제 위에서 확보될 수 있다.

본 연구는 다음과 같은 한계를 가진다. 첫째, 호주 BBNJ 이행법을 중심으로 비교법적 검토를 수행하고 영국 사례는 보조적으로 다루었으므로, 주요 해양국가의 이행모델을 유형론적으로 비교하지는 못하였다. 둘째, 국내 이행법제의 기본방향을 제시하는 데 중점을 두었으므로 각 규율영역의 세부 설계까지 다루지는 못하였다. 셋째, 협정의 후속 이행기준

이 아직 형성 중이라는 점에서, 본 연구의 논의는 현 단계에서 가능한 제도설계 방향을 제시하는 데 한정된다.

향후 연구에서는 호주 외 주요 국가와 지역기구의 이행모델을 비교하여 우리나라에 적합한 입법선택지를 보다 구체화할 필요가 있다. 또한 해양유전자원의 통보·관리·이익공유, 구역기반관리수단과 기존 수산질서의 조정, 환경영향평가의 발동요건과 심사절차, 정보관리와 보호정보 기준, 감독·감사 및 제재수단의 비례적 설계에 관한 후속 검토가 요구된다. 나아가 당사국총회 결정과 국제적 이행동향을 반영하여 국내 법령, 행정지침 및 관계부처 협력체계를 어떻게 구체화할 것인지에 대한 실무적·정책적 연구도 병행되어야 한다.

참고문헌

1. 국내문헌

모영동·맹철규, “UN BBNJ 협정 해양바이오 연구개발 절차 규정에 대한 법적 검토”. 「국제법학회논총」. 제70권·제1호. 2025.

모영동·이창열·이길원·서원상, “국가관할권이원 해양환경보호 국제규범 논의 관련 사전 주의 검토 - UN BBNJ 정부간회의와 국제해저기구 심해저 광물자원 개발규칙 논의를 중심으로 -”. 「법과정책」. 제29권·제1호. 2023.

박수진·김대경·김주현·이혜영·안지은, 「유엔 BBNJ 신 공해질서에 대응한 정책방안 연구」. 부산: 한국해양수산개발원, 2019.

박수진·이윤정·민영훈·정현욱, 「전환기 글로벌 해양환경규범의 대응력 강화 연구」. 부산: 한국해양수산개발원, 2024.

박수진·최지연·이혜영, 「국제 해양질서 전환 대응 해양대외전략 기반 연구」. 부산: 한국해양수산개발원, 2025.

박시원, “BBNJ 협상의 공해상 해양보호구역 포함 지역기반관리수단 쟁점 분석”. 「환경법연구」. 제44권·제2호. 2022.

박원석, “국가관할권 이원지역의 해양유전자원의 이익공유에 관한 BBNJ 협정의 발효와 국내적 이행방안”. 「중양법학」. 제27집·제4호. 2025.

소병천, “국가관할권 이원지역 환경영향평가제도와 우리나라 해양환경영향평가법에의 시사점”. 「환경법과 정책」. 제29권. 2022.

송영, “해양보호구역법 제정 추진의 배경: 국제환경규범과 국내 정책의 상호작용”. 「환경법과 정책」. 제34권·제1호. 2026.

오선영, “디지털염기서열정보를 둘러싼 접근 및 이익공유 규범의 구조적 전환 - 나고야의정서와 BBNJ 협정을 중심으로 -”. 「연세법학」. 제50호. 2026.

이경제, “기술 변화 속 해양과학조사 동의제도의 국내법적 과제: 해양과학조사법의 한

계와 국제규범과의 정합성 검토”. 「해사법연구」. 제37권·제3호. 2025.

임지형·이창열, “BBNJ협정과 기존 국제해양법 질서와의 관계 분석: ITLOS의 기후변화에 대한 권고적 의견을 중심으로”. 「해사법연구」. 제37권·제2호. 2025.

정경수, “국제기구 2차 규범의 국내이행과 적용”. 「홍익법학」. 제14권·제1호. 2013.

2. 외국문헌

Clark, Nichola A. “Institutional Arrangements for the New BBNJ Agreement: Moving Beyond Global, Regional, and Hybrid”. *Marine Policy*. Vol.122. 2020.

Gjerde, Kristina M. and Stephanie Prufer. “Geoengineering: The Relevance of the UN Convention on the Law of the Sea and the BBNJ Agreement”. *The International Journal of Marine and Coastal Law*. Vol.40. 2025.

Gül Yılmaz, Seyhan and Berilşah Karan. “Implementation of the BBNJ Agreement: A General Overview and Turkish Perspective”. *Journal of the Black Sea/Mediterranean Environment*. Vol.31·No.2. 2025.

Krabbe, Niels. “Sharing Benefits of Genetic Resources Under the BBNJ Agreement: Resolving the North-South Divide by Legal Creativity”. *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*. Vol.28·No.1. 2025.

Lausen, Johan Nikolaj and Johanna Sophie Buerkert. “Fragmentation Revisited: A Critical Analysis of the Effects of Introducing the BBNJ Agreement into the Ocean Governance Landscape”. *Nordic Journal of International Law*. Vol.94·No.2. 2025.

Lothian, Sarah. “The BBNJ Preamble: More than Just Window Dressing”. *Marine Policy*. Vol.153. 2023.

Park, Su Jin and Juhyeoun Kim. “How Will the United Nations (UN) Biological Beyond National Jurisdiction (BBNJ) Agreement Affect the Shipping Industry in the Future?”. *Journal of Coastal Research*. Special Issue No.116. 2023.

Senko, Jesse, Lekelia D. Jenkins and S. Hoyt Peckham. “At Loggerheads over International Bycatch: Initial Effects of a Unilaterally Imposed Bycatch Reduction Policy”. *Marine Policy*. Vol.76. 2017.

United Nations. Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction. 2023.

Australia. High Seas Biodiversity Act 2026. No. 42, 2026.

<https://www.legislation.gov.au/C2026A00042/asmade> (검색일: 2026년 8월 8일).

Australia. Regulatory Powers (Standard Provisions) Act 2014. No. 93, 2014.

United Kingdom. Biodiversity Beyond National Jurisdiction Act 2026. 2026 c. 6.

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2026/6> (검색일: 2026년 8월 8일).

외교부. “국가관할권 이원지역 해양생물다양성 보전 및 지속가능이용(BBNJ) 협정안 협상 타결”. 보도자료. 2023. 3. 5.

https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=373431 (검색일: 2026년 8월 8일).

해양수산부. “국가관할권이 미치지 않는 공해 등의 생물다양성 보호를 위한 국제 협약 발효”. 보도자료. 2026. 1. 15.

<https://www.mof.go.kr/doc/ko/selectDoc.do?bbsSeq=10&docSeq=64563&menuSeq=971>
(검색일: 2026년 8월 8일).

Australian Government Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water. “High Seas Biodiversity Treaty”. Last updated 1 April 2026.

<https://www.dcceew.gov.au/environment/marine/high-seas-biodiversity-treaty> (검색일: 2026년 8월 8일).

Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade. “The Relationship Between Treaties and Domestic Law”. 6 November 2003.

<https://www.dfat.gov.au/news/speeches/Pages/the-relationship-between-treaties-and-domestic-law> (검색일: 2026년 8월 8일).

Australian Minister for Foreign Affairs. “Australia passes High Seas Biodiversity legislation”. 31 March 2026.

<https://www.foreignminister.gov.au/minister/penny-wong/media-release/australia-passes-high-seas-biodiversity-legislation> (검색일: 2026년 8월 8일).

United Nations. “Notification 2026-001: Focal points for formal communications under the BBNJ Agreement”. 10 February 2026.

<https://www.un.org/bbnjagreement/en/notification-2026-001> (검색일: 2026년 8월 8일).

United Nations. “Focal points for formal communications”. <https://www.un.org/bbnjagreement/en/focal-points-formal-communications> (검색일: 2026년 8월 8일).

United Nations Treaty Collection. “Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction”. Status of Treaties.

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?chapter=21&clang=_en&mtdsg_no=XXI-10&src=TREATY (검색일: 2026년 8월 8일).

[국문초록]

BBNJ 협정 이행을 위한 우리나라 국내 이행법제의
정비방향에 관한 연구:

호주 High Seas Biodiversity Act를 중심으로

정현기

BBNJ 협정의 발효로 국가관할권 이원지역에 관한 국제규범은 협상 단계에서 국내 이행 단계로 전환되었다. 우리나라는 이미 당사국의 지위를 취득하였으나, 조약에 국내법적 효력이 인정된다는 사실이 협정상 모든 의무가 곧바로 국내 행정절차에서 집행될 수 있음을 의미하지는 않는다. 본 연구는 이러한 구별을 전제로 현행 법제의 이행가능성을 진단하고, 호주의 High Seas Biodiversity Act 2026을 비교법적 분석대상으로 삼아 국내 이행법제의 정비방향을 제시한다.

현행 법제에는 협정 이행에 활용할 수 있는 제도적 기반이 상당 부분 존재한다. 다만 그 기반은 관할해역과 개별 규율분야를 축으로 설계되어 있어, 국가관할권 이원지역을 대상으로 하면서 복수의 규율영역을 가로지르는 협정상 의무를 그대로 수용하기 어렵다. 국제 협력은 현행 권한으로, 정보관리는 기존 제도의 보완으로 대응할 수 있으나, 적용범위의 설정, 해양유전자원의 통보·식별, 구역기반관리수단의 국내 수용, 환경영향평가의 적용 및 감독·제재는 별도의 법적 근거를 필요로 한다.

호주 BBNJ 이행법은 협정상 의무를 통지·증서·등록, 당사국총회 결정의 국내 수용, 환경영향평가와 허가, 집행·감사·정보관리라는 절차적 구조로 구체화하면서, 의무와 활동의 성격에 따라 서로 다른 통제방식을 배치한다. 동시에 기존 행정집행법제를 원용하고 다른 법률에 따른 동등한 평가를 인정함으로써, 모든 제도를 새로 창설하지는 않는 방식도 보여준다. 이를 바탕으로 본 연구는 특별법 중심의 연계형 모델을 제안하고, 적용범위와 연결요소의 설정, 위험수준에 비례하는 절차 배분, 기존 정보체계의 연계, 위반행위와 집행 권한의 법정화를 정비방향으로 제시한다.

주제어: BBNJ 협정, 국가관할권 이원지역, 국내 이행법제, 호주 High Seas Biodiversity Act, 해양유전자원, 구역기반관리수단, 환경영향평가, 해양이용영향평가법, 정보공유 체계, 비교법 연구

[Abstract]

A Study on the Improvement of Korea's Domestic Implementation Legislation for the BBNJ Agreement:

Focusing on Australia's High Seas Biodiversity Act

Hyunki Jeong

With the entry into force of the BBNJ Agreement, the international regime governing areas beyond national jurisdiction has moved from negotiation to domestic implementation. Korea is already a party, yet the fact that a treaty has the force of domestic law does not mean that every obligation under it is immediately enforceable through domestic administrative procedures. On this premise, this study assesses how far Korea's existing legislation can give effect to the Agreement, and examines Australia's High Seas Biodiversity Act 2026 as a comparative case in order to identify directions for reform.

A considerable institutional basis is already in place. That basis, however, is organized around waters under national jurisdiction and around discrete regulatory sectors, whereas the obligations under the Agreement concern areas beyond national jurisdiction and cut across several regulatory fields. International cooperation can be carried out under existing powers, and information management can be addressed by supplementing existing systems, but the definition of scope, notification and identification of marine genetic resources, domestic reception of area-based management tools, application of environmental impact assessment, and supervision and sanctions each require a separate legal basis.

The Australian Act gives effect to the obligations of the Agreement through notification, certificates and registration, the domestic reception of decisions of the Conference of the Parties, environmental impact assessment and authorization, and enforcement, audit and information management, applying different modes of control according to the character of the obligation and the activity concerned. At the same time, by relying on existing general enforcement legislation and recognizing equivalent assessments conducted under other laws, it shows that

implementation need not require an entirely new set of institutions. Drawing on this analysis, the study proposes a linkage-based model centred on a special statute—a separate implementing act functionally connected to existing legislation—and identifies concrete directions for reform: establishing the scope of application and jurisdictional connecting factors; allocating procedures in proportion to the level of risk; linking existing information systems; and placing violations and enforcement powers on an express statutory basis.

Keywords: BBNJ Agreement, Areas Beyond National Jurisdiction, Domestic Implementation Legislation, High Seas Biodiversity Act 2026, Marine Genetic Resources, Area-based Management Tools, Environmental Impact Assessment, Marine Use Impact Assessment Act, Clearing-House Mechanism, Comparative Legal Study