

## Article

심해저 광물자원 개발제도의 운영결과 분석 및 향후전망<sup>†</sup>

이 용 희\*

한국해양대학교 국제대학 법학부  
(606-791) 부산시 영도구 동삼동 1번지

## Evaluation on the Outcome of International Deep Seabed Mining Regime and Its Prospect

Yong Hee Lee\*

Division of Law, College of International Studies  
Korea Maritime University, Busan 606-791, Korea

**Abstract :** The International Seabed Authority (ISA) formally came into existence upon the entry into force of the UNCLOS on 16 November 1994. By adopting the Implementing Agreement in 1994, UNCLOS has the universality as a Magna Carta of International Ocean Regime, and the Deep Seabed Mining Regime could be operated as a unique one for the benefit of mankind. During last 10 years, ISA established the institutional framework successfully and made substantial and tangible progress in formulating the rules, regulations and procedures for the prospecting and exploration for polymetallic nodules. Furthermore, RPI's obligations had been carried out completely, and the 7 RPI made contract with ISA to become a contractor who has an at least 15 year exclusive right for exploration in their allocated site. However, due to the uncertainty of commercial mining, the number of representatives from developing countries has been getting looser and looser and ISA has a problem of quorum of the Assembly. Land-based producers took a very strong opposite position to the contractors to make their loss in the minimum level. For the next decade, it might be prospected that ISA will focus on monitoring the contractor's activities, making rules, regulations and procedures for exploration on cobalt rich crust, sulphide and methane hydrate and implementing environment studies.

**Key words :** 국제해저기구(International Seabed Authority), 심해저 광물자원개발제도(International Deep Seabed Mining Regime), 유엔해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea)

## 1. 유엔해양법협약의 발효와 심해저 광물자원 개발제도

1994년 11월 16일 유엔해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea : 이하에서 '협약'이라 함)의 발효<sup>1)</sup>는 1958년 제네바 해양법협약체제를 대체하는 새로운 국제해양질서가 정식으로 발족하였다는 점에서 그

의미가 매우 크다고 할 것이다. 그러나 이러한 의미를 좀 더 깊이 고찰해보면 협약의 발효가 갖는 의미는 심해저 광물자원 개발제도의 발전과 불가분의 관계에 있으며, 더욱이 심해저 광물자원 개발제도의 정착이 새로운 국제해양질서의 본래의 의미를 고양시키는 것에 매우 중요한 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

새로운 해양질서의 토의를 위한 제3차 유엔해양법회의

<sup>†</sup>본고는 2004년 11월 12일 한국프레스센터 기자회견장에서 개최된 세계국제법협회 한국본부 주최의 「국제해양법의 현안과 대응」 세미나에서 발표된 원고를 일부 수정하였음.

\*Author. E-mail : yhlee@bada.hhu.ac.kr

를 태동시킨 동기가 심해저의 평화적 이용과 심해저 광물 자원의 국제공동관리체제 도입의 필요성에 있음은 주지의 사실이다. 또한 심해저제도가 단일 사안으로서도 협약상 가장 많은 비중을 차지하고 있다.<sup>2)</sup> 이러한 사실 이외에도 협약이 제3차 유엔해양법회의에서 토의되는 시점에서 「해양의 헌법전」으로서 역할을 할 것으로 설정되었는 바, 이러한 협약의 근본적인 채택목적이 심해저제도의 정상적인 운영을 통하여 달성되고 있다는 점이다. 즉, 협약이 「해양의 헌법전」으로서 역할하기 위해서는 국제해양 질서를 종합적으로 규율하는 것이어야 하며 동시에 전세계 국가들이 이를 수용하는 보편성(universality)을 확보하여야 한다는 조건이 충족되어야 하는 것이다(Oxman 1999, 15). 그러나 협약이 채택되는 시점부터 심해저제도에 대한 불만을 갖고 미국, 독일, 영국 등이 협약에 서명조차 하지 않았고, 많은 선진국들이 협약 비준을 거부하는 상황이 발생함으로써 협약 자체가 그 본래의 목적을 달성할 수 없는 위기에 처하였다. 이러한 위기상황은 1994년 7월 28일에 채택된 '유엔해양법협약 제11장의 이행에 관한 협정(Agreement Relating to the Implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, 이하에서 '이행협정'이라 함)'에 의해 협약 제11장의 심해저 광물자원 개발제도가 많은 부분 실질적으로 개정됨으로서 새로운 심해저제도가 적용되게 되었고, 이를 통하여 협약의 보편성을 확보하게 됨으로서 해소되었다.<sup>3)</sup> 이와 같은 사실들에 비추어 협약의 발효와 심해저 광물자원 개발제도의 발전이 매우 밀접한 상관성을 갖고 있음을 알 수 있다.

한편, 협약의 발효와 더불어 심해저 광물자원 개발제도도 많은 변화 속에 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 1967년의 주유엔 몰타대사의 심해저자원의 인류공동유산화 주장시점부터 1972년까지의 제3차 유엔해양법회의 준비회의, 1973년부터 1982년까지의 제3차 유엔해양법회의, 1983년부터 1994년까지의 국제해저기구 및 국제해

양법재판소 설립준비위원회(이하에서 '준비위원회'라 함)와 1990년부터 1994년까지의 유엔사무총장 주제 비공식 협상 기간 등 총 28년 동안 준비되어온 심해저제도가 실질적인 적용단계에 들어갔다는 점이다(이 1996a, 176). 또한 이행협정의 제정을 통하여 협약상 심해저제도가 갖고 있는 생산허가제도, 의무적 기술이전제도 등 통제경제적 요소를 삭제 또는 완화하고, 자유시장경제원리에 입각하여 일방통행적이던 국제해저기구(International Seabed Authority, 이하에서 '해저기구'라 함)와 일반개발자의 관계를 대등관계로 설정함과 동시에 해저기구의 이사회 의사결정절차에 유엔안전보장이사회의 거부권과 같은 특정이익그룹의 거부권(Chamber system)을 채택하여 심해저 투자자의 리익을 보호하는 등 사실상 심해저 광물자원 개발제도를 개정함으로써 새로운 심해저 광물자원 개발제도가 출범하였다는 점도 매우 중요한 요소이다.<sup>4)</sup>

이와 같은 사실이외에도 협약이 발효됨으로서 심해저 광물자원 개발제도의 핵심적 역할을 수행하는 해저기구가 협약 제308조 제3항에 의거하여 협약 발효일인 1994년 11월 16일에 자마이카의 수도 킹스턴에 설치되었다. 또한 협약 발효후 심해저 광물자원 개발제도의 운용기반을 마련하기 위하여 설치되었던 준비위원회도 1995년 해저기구 제1차 총회의 결정에 따라 해산되었으며, 선행투자가 제도를 규율하였던 결의 II도 제14항의 규정에 따라 협약 발효와 함께 효력이 소멸되고 제반 업무가 해저기구로 이관되었다.

이러한 제반 상황의 변화 속에서 적용 개시된 심해저 광물자원 개발제도가 협약 발효후 10년이 경과된 현시점까지 어떻게 운영되어 왔으며, 그 결과는 어떠하였는지를 살펴보는 것은 협약에서 심해저 광물자원 개발제도가 차지하는 비중을 고려할 때 매우 의미 있는 것으로 생각된다. 더욱이 국제법상 인류공동유산개념이 실제적으로 적용되는 최초의 사례라는 점에서 심해저 광물자원 개발제도의 운영은 우주등 다른 영역의 국제법 발전에 좋은 모

<sup>1)</sup>협약은 60개국이 비준 또는 가입한 날로부터 12개월이 경과된 후 발효되도록 규정되어 있다. 가이아나가 1993년 11월 16일 60번째로 비준서를 유엔에 기탁함으로써 1994년 11월 16일 협약이 발효되었다. 2005년 현재 협약의 비준국 또는 가입국은 148개국이며, 우리나라는 1996년 1월 29일 85번째로 유엔에 비준서를 기탁한 바 있다.

<sup>2)</sup>협약 전체 320개 조문중 심해저제도는 제11장에 58개 조문(제133조 내지 191조)으로 구성되어 있으며, 이밖에도 2개의 부속서 및 최종의정서상 2개의 결의 등 총 124개 조문이 협약상 심해저제도와 직접적인 관련성을 갖고 있다.

<sup>3)</sup>1993년 가이아나가 60번째로 협약에 비준하는 시점까지 비준국중 서구선진국은 하나도 포함되어 있지 않았으나, 이행협정 채택 이후 현재에는 148개국이 비준 또는 가입하였고, 서구선진국중에서도 미국만이 유일하게 협약에 가입하지 않고 있을 뿐이다.

<sup>4)</sup>이행협정의 채택에 따른 협약상 심해저제도의 개정요소중 조직측면의 개정요소로서는, i) 경제기획위원회 설치의 유보, ii) 심해저 기업의 설치 유보 및 합작방식의 초기운영형태 결정, iii) 이사회 구성의 조정을 통한 미국 및 러시아의 상임이사국 지위 인정 및 동구권의 의석 축소, iv) 이사회 의사결정요소로서 Chamber 제도의 도입을 통한 특정이익그룹의 거부권 인정, v) 심해저제도 개정을 위한 재검토회의제도 삭제, vi) 개정위원회의 신설 등을 들 수 있다. 한편, 심해저개발참여자의 이익보호 내지는 의무경감측면의 개정요소로서는, i) 심해저기업의 설치 유보 등을 통한 해저기구 회원국의 재정부담 경감, ii) 연간고정납부로 납부개시시기의 연기등 협약상 과중한 재정적 의무의 경감, iii) 생산허가제도의 폐지, iv) 강제적 기술이전의무의 삭제, v) 잠재적 선행투자가 지위의 사실상 존속 인정 등을 들 수 있다. 이에 관하여 자세한 것은 (이 1996b, 236-250) 참조.

델로 활용될 수 있을 것으로 판단된다.

이와 같은 인식을 전제로 이 논문에서는 해저기구를 중심으로 지난 10년간 심해저 광물자원 개발제도의 추진실적을 심해저 광물자원 개발제도의 운영주체인 해저기구의 기관 구성 및 운영적 측면을 대상으로 하는 해저기구 운영체제 구축부분과 이행협정 부속서 제1절 제5항에 규정된 해저기구의 초기기능에 따라 해저기구가 수행한 제반 활동실적을 주요 내용으로 하는 심해저활동의 실질적 관리 및 입법활동부분으로 나누어 분석하고, 그에 대한 평가와 함께 향후 심해저 광물자원 개발제도의 운용전망에 대하여 서술하기로 한다.

## 2. 국제해저기구 운영체제 구축 성과 분석

### 국제해저기구 기관의 구성 및 운영

협약 발효일에 설치된 해저기구는 본부가 위치한 자마이카 킹스턴에서 매년 최소 1회 이상의 회의를 개최하여 2004년 제10회기까지 17차에 걸쳐 회의를 진행하여 그 기능을 수행하여 오고 있다.<sup>5)</sup> 그 첫 번째 업무는 기관 및 하부기관의 구성이었으며, 각 기관 구성후에는 각 기관별 의사규칙(rule of procedure)을 제정하였다.

협약상 해저기구는 총회(Assembly), 이사회(Council), 법률기술위원회(Legal and Technical Commission), 경제기획위원회(Economic Planning Commission), 심해저기업(Enterprise), 사무국(Secretariat)으로 구성되도록 규정되었으나 이행협정에 의하여 그 구성 및 운영원칙이 변화되었다. 즉, 경제기획위원회는 이사회가 달리 결정하거나 최초의 개발사업계획서(plan of work for exploitation)가 승인되는 시점까지 설치하지 않고 그 기능을 법률기술위원회가 대신하도록 하였으며,<sup>6)</sup> 심해저기업의 경우도 해저기구 사무국이 독립적으로 운영되는 시점까지 해저기구 사무국이 그 기능을 대행하도록 하고 설치가 유보되었다.<sup>7)</sup> 그 대신 해저기구의 재정에 관한 사항을 처리하기 위하여 총회의 의사결정절차를 채택한 재정위원회(Financial Committee)가 신설되었다.<sup>8)</sup>

이와 같은 변화는 심해저 광물자원의 상업적 생산이 2010년 내에 실현되기 어렵다는 현실적 판단 하에 해저기구의 운영을 비용 효과적(cost-effective)으로 하며, 조직도 그 실질적 상황이 존재하는 경우 확대 개편하겠다는 '점진적 접근방식(evolutionary approach)'을 채택한 것에 기

인한다(Oxman 1999, 33-34).

한편, 해저기구의 예산은 이행협정의 규정<sup>9)</sup>에 따라 1997년까지는 유엔예산으로부터 충당되었으며, 해저기구가 예산안을 작성하여 유엔 총회의 승인을 받는 형태로 진행되었다. 1998년부터는 예산에 대하여 회원국간 유엔분담금 비율을 적용하여 재정위원회가 산정한 분담금 비율에 따라 분담금을 납부함으로써 예산의 재원을 확보하여 오고 있다. 1997년 시점의 예산은 US\$4,150,500이었으며, 2001년부터의 유엔 예산구조에 따라 2년 예산구조로 변경하여 예산을 매 2년마다 결정하여 오고 있으며, 2003-2004 회기간 해저기구 총 예산은 US\$10,509,700로 확정된 바 있다.

### 총회(Assembly)

총회는 해저기구의 최고기관(supreme organ)으로서 협약에 따라 협약 당사국으로 구성된다.<sup>10)</sup> 총회는 1994년 11월 16일 해저기구 설립을 위한 제1차 회의를 개최하였으며, 실질적으로는 1995년 2월부터 본격적인 기능을 수행하였다. 총회는 매회기별 1명의 의장과 4명의 부의장을 선출하여 운영하여 오고 있으며, 1997년부터 5개 지역그룹간 '순환의 원칙(principle of rotation)'에 따라 순차적으로 의장국과 부의장국을 지명하여 선출함으로써 임원 선출에 따라 경쟁을 회피한 바 있다. 한편, 총회는 1995년 제1회기 2차 회의에서 준비위원회의 작업결과를 바탕으로 작성한 의사규칙안을 총회의사규칙(Rules of procedure of the Assembly, ISBA/A/L.2)으로 채택한 바 있다.

### 이사회(Council)

이사회는 해저기구의 집행기관(executive organ)으로서 협약 제162조 제2항에 규정된 기능을 수행하고 있다. 이사회는 이행협정 부속서 제3절 제15항의 규정에 따라 총회에서 선출된 36개 이사국으로 구성된다.

그러나 최초의 이사회 구성단계에서 협약 및 이행협정의 규정을 적용함에 있어서 많은 난점이 도출되었다. 첫째, 이사회의 각 이익그룹을 대표하는 A, B, C, D그룹의 어느 국가가 충족하는 지 기준이 불분명하였고, 둘째, 각 그룹간 이사회 후보국의 추천절차도 불분명하였으며, 셋째, 최초 선거시 2년 임기의 이사국 선정방식이 절차적 근거를 찾기 어려웠으며, 마지막으로 이사회 구성상 5개 지역 그룹간 형평성을 도출하는 방식도 그 근거를 찾기가

<sup>5)</sup>해저기구의 회의 개최실적 및 주요 토의결과에 대하여는 (한국해양연구원 2002, 280-286) 참조.

<sup>6)</sup>이행협정 부속서 제1절 제4항

<sup>7)</sup>이행협정 부속서 제2절 제1항

<sup>8)</sup>이행협정 부속서 제9절 제1항

<sup>9)</sup>이행협정 부속서 제1절 제14항

<sup>10)</sup>협약 제160조

어려웠다(ISBA/10/A/3, para. 18).

이러한 어려움을 극복하기 위하여 사무국이 이사회 각 그룹의 요건을 충족하는 예시적 국가목록을 작성하여 이를 기본으로 각 그룹간 회의를 통하여 이사국 후보를 선출하였으며, 각 그룹간 형평성은 이사국 선출 당시 전체 회원국의 지역그룹간 비중을 기본으로 해결하였다. 이러한 과정에서 각 지역그룹간 또는 각 이해그룹간 이익이 상충됨에 따라 순환의 원칙과 floating seat system을 해결책으로 활용하였다. floating seat system은 추가적인 의석 배정을 요구한 라틴과 카리브해 국가그룹의 요구를 수용하여 동구그룹을 제외한 라틴 및 카리브해, 서구, 아프리카, 아시아의 순서로 매 1년씩 1개 의석을 라틴 및 카리브해 국가그룹에 양보하는 방식을 말한다.<sup>11)</sup>

이와 같은 지난한 과정을 거쳐 1996년 3월 제2회기 제1차 회의에서 36개 이사국이 선출되어 1996년 8월 제2회기 제2차 회의부터 본격적인 기능을 수행하기 시작하였다.

2004년 현재까지 1996년 이후 매 2년마다 18개국의 이사국 선출을 위한 선거가 총회에서 이루어지고 있다. 다만, 이러한 이사국 선출과정에서 아직도 문제로 남아있는 부분은 심해저활동 최대투자국의 이익을 대변하는 B그룹의 후보국 선정방식이다. 총회의사규칙 제83조 제1항에 의거할 경우 총회는 매 이사회 선거시마다 이사회 A 내지 D 그룹에 해당하는 회원국의 목록을 작성하도록 규정하고 있다. 이 규정에 따른 경우 B그룹의 이사국 선거를 위하여 매 2년 마다 심해저활동 투자국중 8개국 목록을 작성하고 그들중 4개국이 선출되어야함에도 불구하고, 현재 총회는 1995년 작성한 8대 투자국 목록을 기준으로 B그룹의 이사국을 선출하고 있다. 이와 같은 절차는 명백히 총회의사규칙에 반하는 바 시정이 요구되는 부분이라고 할 것이다.

#### 재정위원회(Financial Committee)

재정위원회는 협약 제162조 제2항 (y)호에 따라 설치되어야 하는 재정규칙 제정 등을 위한 하부기관을 이행협정 부속서 제9절에 의하여 새롭게 해저기구의 기관으로 신설한 조직으로서, 이행협정 부속서 제9절 제7항에 열거된 기능을 수행한다.

재정위원회는 동 부속서 제9절 제1항과 제3항에 의거하여 총회에서 선출된 5년 임기의 15명의 위원으로 구성된다. 재정위원회 위원 최초 선거는 1996년 제2회기에서 실시되었으며, 제2기 선거는 2001년에 실시된 바 있다.

재정위원회 활동성과중 가장 주목할 만한 것은 재정규

칙(Financial Regulation) 제정건으로서 재정위원회 구성 직후부터 준비위원회의 작업결과를 바탕으로 유엔의 재정규칙을 모델로 하여 사무국이 초안을 작성하여 토의를 개시하였으며, 3년간의 토의 끝에 2000년 3월 개최된 제6회기 제1차회의에서 총회에 의해 최종 채택되었다<sup>12)</sup>. 이밖에도 재정위원회는 해저기구 예산 및 예산에 따른 회원국간 분담금 비율(the scale of assessed contributions to the budget)에 대하여 이사회 및 총회에 권고를 하고 있다(ISBA/10/A/3, para. 28).

#### 법률기술위원회(Legal and Technical Commission)

법률기술위원회는 협약 제163조에 근거하여 이사회의 하부기관으로 설치된 것으로서 동 조 제2항의 요건에 따라 이사회에서 선출된 5년 임기의 15명의 위원으로 구성된다. 그러나 이사회는 경제성 및 효율성을 고려하여 위원회의 위원 수를 늘릴 수 있다.<sup>13)</sup>

법률기술위원회 위원의 최초 선출은 1996년 8월 제2회기 제2차 회의에서 실시되었는 바, 총 22명의 후보가 추천됨에 따라 위원 선출에 따른 각 회원국간 대립을 회피하고 조속한 해저기구 기능의 정상화를 위하여 협약 제163조 제2항 후단의 규정을 근거로 22명 후보 전체를 위원으로 선출하였다. 2차 선거는 2001년 7월 제7회기에서 실시되었는 바, 총 24명의 후보가 추천되었으며, 제1차 선거의 예에 따라 24명 전원이 법률기술위원회 위원으로 선출되었다. 이러한 이사회의 결정은 위원 선출시 지리적 형평성을 고려하여야 한다는 협약상 규정에 배치된다는 비판이 제기된 바가 있었다. 이런 비판을 고려하여 향후에는 위원 선출시 적어도 2월전까지 후보의 이력서를 제출토록 하여 이사회가 후보의 적격성을 검토할 수 있는 기회를 가질 것을 결정한 바가 있다(ISBA/10/A/3, para. 30).

한편, 법률기술위원회는 구성 직후 법률기술위원회 의사규칙 작성을 추진하였으며, 동 규칙은 2000년 7월 제6회기에서 이사회에 의해 최종 승인되었다. 법률기술위원회 의사규칙 제정과정에서 선진국과 개도국간의 대립이 발생하였는 바, 쟁점은 법률기술위원회 토의과정에 비위원이 참관자로 참석하도록 할 것인가 이었다. 법률기술위원회 위원의 비밀 준수 의무를 명시적으로 규정하고 있는 협약 제163조 제8항의 규정에 비추어 위원회의 회의는 비공개로 진행되는 것이 적절함에도 불구하고 개도국그룹은 위원회의 역할에 영향을 미칠 목적으로 참관을 주장하였으며, 결과적으로 조건부로 참관이 허용되는 결과를 도출하였다. 그러나 앞서 지적한 바와 같이 협약의 규정상 위

<sup>11)</sup>이에 대하여 자세한 것은 (한국해양연구소 1996, 21-22) 참조.

<sup>12)</sup>ISBA/6/A/3. 재정규칙의 채택과정에 대하여는 (ISBA/10/A/3, para. 27) 참조.

<sup>13)</sup>협약 제163조 제2항 후단

원회의 비밀성 보장은 당연함에도 불구하고 이의 공개를 요구하는 개도국의 태도는 아직 선진국에 대한 불신의 장벽이 매우 크며, 이행협정에 의거하여 개도국이 선진국에 많은 것을 양보하였다는 것에 대한 반발적 요소를 배경으로 한 것으로 판단된다.

이밖에도 법률기술위원회는 협약 발효후 해저기구의 업적중 가장 중요한 것중 하나로 제시될 수 있는 「심해저 망간단괴의 개괄탐사 및 탐사를 위한 규칙(Regulations on Prospecting and Exploration for Polymetallic Nodules in the Area, 이하에서 '심해저 망간단괴 광업규칙'이라 함)」안을 작성하여 채택하도록 하였으며, 현재는 망간단괴 이외의 자원에 관한 광업규칙 작성 및 계약자의 의무이행에 관한 사항을 주로 다루고 있다.

#### 사무총장 및 사무국(Secretary-General, Secretariat)

사무총장은 협약 제166조 제2항에 따라 4년 임기로 총회에서 선출된다. 제1대 사무총장 선거는 1996년 3월 제2회기 제1차회의시 진행되었는 바, 4명의 후보가 경합한 결과 피지의 난단후보가 사무총장으로 선출되었다. 이후 2000년과 2004년 제2기와 제3기 사무총장 선거가 실시되었는 바, 제1기 사무총장으로 선출된 난단총장이 연속하여 사무총장으로 선출되었다.

한편, 사무국은 1981년 제3차 유엔해양법회의의 257명이 적정규모로 판단된 바 있으나,<sup>14)</sup> 전술한 바와 같이 해저기구 운용의 비용효과의 원칙과 점진적 접근방식을 채택한 이행협정의 규정에 따라 1996년 최초 사무국 규모는 36명으로 제시되었으며, 현재까지 1명이 늘어난 37명 규모로 사무국이 구성되어 있다. 사무국은 사무총장실(Office of S-G), 행정관리실(Office of Administration and Management), 법무실(Office of Legal Affairs), 자원 및 환경감시실(Office of Resources and Environmental Monitoring)로 구성되어 있으며, 사무부총장이 이행협정 부속서 제2절 제1항의 규정에 따라 심해저기업의 임시사무국장(Interim Director-General) 역할을 수행하고 있다.

#### 국제해저기구 운영관련 제반제도의 형성

해저기구는 협약에 의하여 설치된 정부간 국제기구로서 '독자적인 국제조직(autonomous international organization)'의 성격을 띠고 있다. 이와 같은 기구의 성격을 바탕으로 주채국 정부와의 본부협정, 특권 및 면제의정서를 채택하였고, 유엔 및 국제해양법재판소와 관계협정을 체결하였다.

#### 본부협정과 보충협정

해저기구는 협약 제156조 제4항의 규정에 따라 그 본부를 자마йка에 두도록 함에 따라 1994년 11월 16일 협약 발효일에 자마йка의 수도 킹스톤에 본부를 설치하였다. 이러한 상황을 고려하여, 이사회는 사무총장으로 하여금 자마йка정부와 본부협정 체결을 위한 협상을 개시할 것을 1996년 11월에 공식적으로 요청하였다. 이에 사무총장은 준비위원회가 작성한 초안<sup>15)</sup>을 바탕으로 본부협정 초안을 작성하여 자마йка정부와 교섭을 개시하였다.

교섭의 쟁점은 본부건물의 소재로서, 많은 토론을 통하여 1994년 11월 16일 설립 당시의 건물을 계속적으로 사용하는 것으로 내용이 정리되었다. 이와 같은 내용의 본부협정안은 재정위원회와 이사회가 각각 검토하여 총회로 하여금 승인하도록 권고하였으며, 최종적으로 1999년 8월 25일 총회에 의하여 해저기구의 자마йка정부간 본부협정(Headquarters Agreement)이 승인되었다.<sup>16)</sup>

한편, 해저기구는 2000년부터 상주본부의 이용 및 점용에 관한 구체적 해결을 위하여 자마йка정부와 본부협정에 대한 보충협정 채택을 위한 협상을 추진하였다. 보충협정(Supplementary agreement)은 킹스톤에 위치한 해저기구의 상주본부(permanent headquarters)의 건물 유지 및 자마йка Conference Centre의 이용을 포함하는 것으로서 2003년 12월 17일 해저기구의 난단 사무총장과 자마йка의 Hon. K.D. Knight 외무장관에 의해 서명되었으며, 2004년 6월 제10회기 총회에서 승인되었다. 동 보충협정에 따라 해저기구는 99년간 본부건물을 무상으로 임대하고 월 유지비용으로서 US\$ 4,000를 지불하는 것으로 합의하였으며, 또한 해저기구는 그 건물 내에서 전기를 지불하고 공동지역(common area)의 전기를 비례하여 분담하도록 함과 동시에 자마йка Conference Centre의 이용을 보장받고 정부에서 이용하는 것과 동등하게 이용할 수 있도록 하였다(ISBA/10/A/3, para. 62-63).

#### 특권 및 면제 의정서(Protocol on Privileges and Immunities)

협약은 제176조 내지 제183조에 걸쳐 해저기구 및 해저기구 관계자의 법적 지위, 특권 및 면제에 관한 사항을 규정하고 있다. 동 협약의 내용은 유엔헌장 제104조 및 제105조, 1946년 유엔 특권 및 면제협약, 1947년 유엔특별기구 특권 및 면제협약을 모델로 하여 작성된 것으로서, 준비위원회는 동 규정을 바탕으로 해저기구 특권 및 면제 의정서 초안을 작성하였다.<sup>17)</sup>

해저기구는 1995년부터 동 의정서 검토를 위한 Work-

<sup>14)</sup>A/CONF.62/L.65.

<sup>15)</sup>LOS/PCN/WP.42/Rev.2.

<sup>16)</sup>ISBA/3/A/L.3.

<sup>17)</sup>LOS/PCN/WP.49/Rev.2

ing Group을 설치하여 1997년까지 준비위원회 초안을 바탕으로 개정안 작성 작업을 추진하였으며, 최종적으로 1998년 3월 26일 총회에서 총의로 채택되었다.

동 의정서는 1998년 8월 26일과 27일 양일간 해저기구 본부에서 서명을 위하여 공개되었으며, 2000년 8월 16일 까지 유엔본부에서 서명을 위해 공개되었다. 동 의정서는 제18조 제1항에서 10개국이 비준 또는 가입시 30일 경과 후 발효하는 것으로 규정하였는 바, 2003년 5월 1일 나이 지리아가 비준함으로써 2003년 5월 31일 발효되었다.<sup>18)</sup>

#### 타 국제기구의 관계협정

협약 제162조 제2항 (f)호는 총회의 승인을 조건으로 유엔 및 다른 국제기구와 협정을 체결할 것을 이사회의 기능으로 규정하고 있다. 동 규정에 근거하여 해저기구는 유엔, 국제해양법재판소 및 정부간 해양학위원회와 협정을 체결하였다.

유엔과의 관계협정(Relationship agreement with the United Nations)은 1997년초 논의를 개시하여 1997년 3월 양 기구 사무총장이 서명하였으며, 1997년 3월과 11월에 각각 해저기구 총회 및 유엔총회로부터 승인을 받아 발효되었다. 유엔과의 관계협정은 양 사무국간 효율적인 업무의 조정 및 중복성 회피를 위한 협력을 주된 목적으로 하고 있다. 특히, 동 협정의 내용중 해저기구 업무와 관련하여 주목되는 부분은 유엔이 후발제로 해저기구 회의시 필요한 통역 및 번역서비스, 문서화 작업 등을 유엔총회가 달리 결정하지 않는 한 지속적으로 제공한다는 내용이다.<sup>19)</sup> 또한 해저기구는 1996년 10월에 유엔총회 참관자의 자격을 획득하였으며, 1998년부터는 협약당사국회의에 참관자로 참석할 수 있는 자격을 갖게 되었다.

해저기구와 국제해양법재판소와의 협력협정은 준비위원회 과정부터 권고되었던 사안이었다. 그러나 제3회기에서 동 협정의 체결문제가 해저기구 총회에 상정된 시점에서, 국제해양법재판소와의 협력협정 체결이 바람직하지만, 국제해양법재판소가 심해저분쟁에 대하여 해저기구도 책임을 져야하는 법원이라는 점이 지적된 바 있다(ISBA/10/A/3, para. 78). 이에 따라 해저기구와 국제해양법재판소와의 협력협정은 해저기구 사무국과 국제해양법재판소 서기국간의 비공식적인 형태로 2003년 채택되었다. 비록 비공식적인 협정이지만, 동 협정은 양기관간 정보, 출판물 및 보고서의 무료교환, 회의개최서비스의 제공 등을 포함하고 있다(ISBA/10/A/3, para. 78).

한편, 해저기구는 협약 제143조 제2항의 규정에 의거하여 심해저에서의 해양과학조사를 촉진할 의무를 부여받고 있다. 이러한 의무의 효과적인 이행을 위하여 해양과학조사에 관한 권한있는 국제기구인 정부간 해양학위원회(Intergovernmental Oceanographic Commission)와 협력에 관한 양해각서(Memorandum of Understanding concerning cooperation)를 2000년 5월에 채택하였다. 동 양해각서는 양 기관이 해양과학조사분야에서 상호간 관심사에 대하여 협의하고, 환경 자료 및 정보의 수집에 협력한다는 내용을 포함하고 있다.

### 3. 심해저활동의 실질적 관리 및 입법활동 성과 분석

협약상 해저기구의 기능은 각 기관별로 상세히 규정되어 있으나, 이는 이행협정 부속서 제1절 제5항에 의해 해저기구의 초기기능이 한정적으로 규정된 바 있다. 이행협정은 해저기구의 설립시점부터 최초의 개발사업계획서 승인시점까지를 전제로 해저기구 활동이 심해저 광물자원의 상업생산에 대비한 준비작업에 집중되어야 함을 강조하고 있다. 해저기구가 상업생산 이전단계에 수행하여야 할 기능은 다음과 같이 11가지가 열거되어 있다.

- (a) 제11장과 이행협정에 따른 탐사사업계획서 승인 신청 처리
- (b) 준비위원회가 협약 제308조 제5항과 결의 II 제13항에 따라 등록선행투자가 및 그 인증국과 관련하여 내린 결정의 이행
- (c) 계약형식으로 승인된 탐사사업계획의 이행 감시
- (d) 심해저활동과 관련된 경향과 개발상황의 감시 및 재검토
- (e) 심해저광물 육상생산 개발도상국의 어려움을 최소화하고 이들의 경제조정을 지원할 목적으로, 준비위원회에서 이와 관련하여 검토된 사항을 고려하여, 심해저광물 생산으로 인하여 가장 심하게 피해를 입을 것으로 예상되는 육상생산 개발도상국의 경제에 미치는 심해저 광물생산의 잠재적 영향에 대한 연구
- (f) 심해저활동이 진전됨에 따라 이의 수행을 위하여 필요한 규칙, 규정 및 절차의 채택
- (g) 해양환경 보호와 보전을 위하여 적용가능한 기준을 구체화하는 규칙, 규정 및 절차의 채택
- (h) 심해저활동과 관련된 해양과학조사 수행의 촉진·장

<sup>18)</sup>2004년 2월 현재 카메룬, 크로아티아, 체코공화국, 이집트, 자마이카, 네덜란드, 나이지리아, 슬로바키아, 스페인, 영국등 10개국이 비준 또는 가입한 상태이다. 우리나라는 동 의정서에 2004년 10월 26일 가입하였다.

<sup>19)</sup>해저기구와 유엔간 관계협정 제12조

려 및 가능한 경우, 심해저 활동의 환경영향과 관련된 조사에 특별한 중점을 둔 그러한 조사와 분석 결과의 수집·배포의 촉진·장려

- (i) 심해저활동과 관련된 과학지식의 획득 및 해양기술, 특히 해양환경의 보호와 보전 관련 기술의 개발 관찰
- (j) 개괄탐사 및 탐사와 관련된 입수가능한 자료의 평가
- (k) 개발을 위한 규칙, 규정 및 절차(해양환경의 보호·보전과 관련된 것 포함)의 적기 정비

따라서 협약 발효후 해저기구의 실질적 활동은 위에서 열거한 기능을 중심으로 추진되어 왔다.

이상의 기능을 유사기능별로 재분류하면 등록선행투자자와 계약자 등 심해저활동 주체에 관한 사항, 심해저활동을 규율하기 위한 해저기구 자체 입법활동에 관한 사항, 해양환경보호 및 해양과학조사 촉진에 관한 사항 등으로 구분할 수 있다. 다만, 과거 10년간의 해저기구 활동을 살펴보면 대 상업적 생산과 직결되는 (d), (e), (k)에 해당하는 내용에 대해서는 특별히 주목할 만한 사업이 추진된 바 없는 것으로 보여진다.

#### 심해저활동 주체에 관한 사항

##### 탐사사업계획서 승인 및 15개년 탐사계약 체결

협약 발효후 해저기구의 실질적 활동중 가장 우선적으로 주목을 받은 것은 심해저활동을 실제로 수행할 주체를 확정하는 것이었다. 결의 II에 언급된 선행투자자중 선진국 콘소시엄은 미국의 협약체제 불참으로 선행투자자 등록을 하지 않은 상태이었으므로, 결의 II에 따라 선행투자자로 등록된 7개 등록선행투자자<sup>20)</sup>가 실질적으로 초기 심해저 광물자원 개발제도 운용의 핵심적 지위를 차지하게 되었다. 따라서 해저기구는 이들 7개 등록선행투자자의 법적 지위를 확고히 하는 것이 초기 제도의 운용에 매우 중요한 사안으로 간주되었다.

우선적으로 7개 등록선행투자자의 탐사사업계획서 승인문제는 1997년 8월 개최된 제3회기 제2차 회의에서 다루어졌다. 이는 이행협정 부속서 제1절 제6항 (a)(ii) 전단의 규정에 근거한 것으로서, 협약 발효후 36개월 이내에 등록선행투자자는 탐사사업계획서의 승인을 위하여 동

계획서를 제출하도록 한 것에 기인한 것이다. 이와 같은 규정은 결의 II 제8항 (a)호에서 등록선행투자자로 하여금 협약 발효후 6개월내에 탐사사업계획서를 제출하도록 한 것에 반하여 그 제출 기한을 이행협정이 연장한 것이었다.

해저기구의 승인을 위하여 제출된 탐사사업계획서는 준비위원회에 선행투자자가 등록 전후에 제출한 문서와 준비위원회가 발급한 등록선행투자자 의무이행 확인서를 기본으로 하고, 이에 더하여 개략적인 15개년 탐사계획과 탐사계획상의 활동이 심해저 환경에 미칠 수 있는 영향에 대한 잠재적 환경영향평가서로 구성되었다.<sup>21)</sup> 이와 같은 내용의 탐사사업계획서는 사무총장의 형식요건 충족 여부 심사, 법률기술위원회의 심의 및 승인권고안 작성과 이사회의 승인절차에 따라 처리되며,<sup>22)</sup> 사실상 형식요건이 충족된 경우 승인된 것으로 본다. 이 이행협정 채택시 결정된 바 있었다.<sup>23)</sup> 이러한 점도 불구하고, 이사회의 토의시 개도국을 중심으로 등록선행투자자의 탐사사업계획서에 대한 실질심사를 주장하였고, 동 건을 중심으로 등록선행투자자가 그룹과 개도국간에 의견대립이 전개되었다.<sup>24)</sup> 최종적으로 등록선행투자자의 탐사사업계획서는 수정없이 이사회의 승인을 받았지만,<sup>25)</sup> 등록선행투자자 또는 탐사사업계약자의 활동에 대하여 법률기술위원회의 전문적인 검토가 선행됨에도 불구하고 정치적 성격의 이사회가 실질적 문제에 대한 검토를 주장할 우려가 제기되었으며, 더욱이 등록선행투자자 및 탐사사업계약자가 제출하는 문서의 내용이 비밀성을 유지하여야 할 성격이 많음을 고려할 때 향후 많은 마찰이 예상된다.

한편, 이와 같이 승인을 받은 탐사사업계획서는 계약의 형태로 전환되어 해저기구와 등록선행투자자간에 서명하는 절차가 진행되어야 함에도 불구하고, 탐사계약을 다룰 수 있는 제반규정이 심해저 망간단괴 광업규칙안에 포함되어 있었고, 동 규칙안이 미완성단계에 있었으므로 승인된 탐사사업계획서는 동 광업규칙안이 총회에서 최종 채택된 2000년까지 계약 체결이 유보된 상태로 남게 되었다.

2000년 7월 13일 해저기구 제6회기 제2차 회의에서 심해저 망간단괴 광업규칙이 채택됨에 따라 1997년 승인된 탐사사업계획서를 바탕으로 해저기구와 등록선행투자자

<sup>20)</sup> 7개 등록선행투자자(registered pioneer investor)는 인도의 해양개발부(1987년 등록), 일본의 DORD(1987년 등록), 프랑스의 IFREMER(1987년 등록), 러시아의 YUZHMOREGEOLOGIYA(1987년 등록), 중국의 COMRA(1991년 등록), 동구권 콘소시엄 INTER OCEAN METAL(1991년 등록), 우리나라의 해양수산부(1994년 등록) 등이다.

<sup>21)</sup> 이행협정 부속서 제1절 제6항 (a)(ii), 제7항

<sup>22)</sup> 이행협정 부속서 제1절 제8항 및 제3절 제11항

<sup>23)</sup> 이행협정 부속서 제1절 제6항 (a)(ii)에서는 등록선행투자자의 탐사사업계획서는 형식요건을 갖추는 경우 '승인된 것으로 간주한다(Such a plan of work shall be considered to be approved.)'라고 명시한 바 있다.

<sup>24)</sup> 이에 대하여 자세한 것은 (한국해양연구소 1997, 37-41) 참조.

<sup>25)</sup> ISBA/3/C/9

간에 탐사계약 체결을 위한 협의가 진행되었다. 탐사계약은 심해저 망간단괴 광업규칙 제3부속서의 탐사계약서 양식과 제4부속서의 탐사계약서 표준조항을 기본으로 하고, 1997년 승인된 탐사사업계획서의 일정을 수정하여 첨부하는 형태로 구성되었다. 이와 같은 내용으로 7개 등록선행투자자는 2001년과 2002년에 걸쳐 각각 탐사계약서에 서명함으로써 계약 체결을 완료하였다. 탐사계약 체결의 의미는 등록선행투자자가 이제 그 법적 지위가 탐사계약자로 전환되었으며, 15년간 승인된 탐사지역에서 배타적인 탐사활동을 전개할 수 있게 되었다는 측면과 함께, 해저기구로서는 잠정적 성격의 선행투자자제도를 종료시키고 협약과 이행협정 및 심해저 망간단괴 광업규칙에 의해 규율되는 단일의 심해저제도아래서 심해저활동의 실질적 행동주체를 확립시켰다는 커다란 성과를 거두게 되었다는 점을 들 수 있다.

#### 등록선행투자자 및 탐사계약자의 의무이행 감독

결의 II에 의거하여 등록선행투자자의 지위를 획득한 7개 등록 주체는 등록과 함께 ① 정기적 비용지출의무, ② 연차보고서 제출의무, ③ 유보광구에 대한 자료의 제공의무, ④ 광구포기의무, ⑤ 유보광구에 대한 대행탐사의무, ⑥ 훈련제공의무 등을 부담하게 되었다. 이와 같은 등록선행투자자의 의무는 실질적인 심해저활동의 내용을 구성하고 있다는 점에서 중요한 의미를 갖고 있으며, 이들 의무의 원활한 이행을 감독하는 것이 준비위원회의 주요 임무중 하나로 인식되었다.

비록 협약의 발효와 함께 결의 II가 효력을 상실하였지만 결의 II 제13항에서 결의 II가 실효된다고 하여도 해저기구가 결의 II에 의거하여 발생한 권리와 의무를 존중하고 인정하여야 한다고 규정함에 따라 등록선행투자자의 의무이행사항은 협약 발효후 해저기구의 주요한 현안사항이 되었다.

위에서 언급된 의무중 대부분은 협약 발효 전 완결되었지만,<sup>26)</sup> 연차보고서 제출의무와 광구포기의무는 지속적으로 유지되었으며, 특히 한국의 경우 협약 발효 직전에 등록함으로써 제반의무사항의 이행이 해저기구의 감독 하에 이행되게 되었다.

한국의 경우 매년 연차보고서를 제출하였으며, 훈련제공의무는 해저기구가 선발한 4명의 개도국 훈련생을 대상으로 1999년 3월부터 1999년 12월까지 이행하였고, 등록 후 8년간에 걸쳐 완결하여야 하는 광구포기의무도 2002년 완료함으로써 등록선행투자자로서의 의무를 성공적으로 완료하였다.

한편, 2002년 탐사계약이 체결되면서 등록선행투자자

로서의 의무이행은 종료되었으며, 탐사계약자로서의 의무이행이 개시되었고, 탐사계약자의 의무이행 감시업무도 전체 해저기구 회원국의 관심속에 해저기구의 중요한 현안업무로 인식되어 법률기술위원회와 이사회에 의해 수행되고 있다.

현재 진행되고 있는 탐사계약자의 의무는 연차보고서 제출건으로서 매년 전년도 활동결과를 탐사계약 표준조항의 규정에 따라 제출하고 있으며, 법률기술위원회에서 면밀히 검토되고 있다. 이와 같은 연차보고서 제출과 관련하여 법적으로 주목되는 부분은 개도국을 중심으로 한 법률기술위원회 및 이사회 구성원들이 탐사계약자로 하여금 단순한 활동결과 뿐만 아니라 실질적인 원천적 데이터와 샘플 및 기술개발결과를 제시하라고 요구하고 있다는 점이다. 이와 같은 자료는 협약 제3부속서 제14조 제2항에 의거 재산권적 권리의 대상으로서 비밀성이 보장되어야 하며 비공개되어야 하는 성격을 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 개도국들은 동 자료들이 제14조 제1항에서 언급한 바와 같이 해저기구의 권한을 효과적으로 행사함에 있어 필요한 자료이며, 또한 환경보호를 위하여 필요한 자료임을 근거로 자료의 제출 및 공개적 활용을 주장하고 있다. 이와 같은 대립은 심해저 망간단괴 광업규칙 제정논의과정에서도 크게 제기되었던 사안으로서 향후에도 지속적인 마찰이 예상되는 부분이다.

#### 심해저활동 관리를 위한 입법활동에 관한 사항

##### 심해저 망간단괴 광업규칙의 제정

###### 구성

심해저 망간단괴 광업규칙은 심해저개발참여자가 심해저에서의 활동을 함에 있어 따라야 할 행동규범으로서, 협약 및 이행협정상 규정되어 있는 해저기구 및 일반개발참여자의 권리 및 의무에 근거하여 그 권리와 의무의 이행방법 등을 구체적으로 규정하는 문서이며, 이 규칙에 따라 실질적인 심해저활동이 실행되고 규율된다는 점에 중요성이 있다(김 1999, 803).

해저기구가 심해저 망간단괴 광업규칙의 제정을 추진한 법적 근거는 협약 제162조 제2항 (o)(ii)와 이행협정 부속서 제1절 제15조 및 협약 제3부속서 제17조에서 찾아볼 수 있다. 즉, 협약 제162조는 해저기구 이사회의 권한과 임무에 관한 사항의 하나로서 제2항 (o)(ii)에서 이사회로 하여금 법률기술위원회나 그 밖의 하부기관의 권고를 고려하여 심해저의 개발탐사, 탐사 및 개발에 관한 해저기구의 규칙, 규정 및 절차를 채택하도록 규정하고 있으며, 그 규정은 망간단괴에 관한 사항을 우선적으로 다룰 것을 규정하고 있다. 또한 이행협정 부속서 제1절 제15조에서는

<sup>26)</sup>등록선행투자자의 의무이행에 관한 자세한 사항은 LOS/PCN/L.115/Rev.1 참조.



이사회가 탐사 및 개발사업계획서 승인을 용이하게 하기 위한 절차를 마련할 것을 명문화하고 있다. 한편, 협약 제 3부속서 제17조에서는 심해저광업규칙이 포함하여야 할 내용에 대하여 열거하고 있다.

이와 같은 근거에 입각하여 해저기구는 준비위원회가 작성한 문서<sup>27)</sup>를 바탕으로 1997년부터 입법작업을 개시하여 격렬한 토론과정을 거쳐 전술한 바와 같이 2000년 7월 13일 최종적으로 채택되었다. 그러나 심해저 망간단괴 광업규칙은 개괄탐사(Prospecting)<sup>28)</sup>와 탐사(Exploration)<sup>29)</sup>에 국한될 뿐이며 개발단계(Exploitation)<sup>30)</sup>는 그 범위에서 제외되고 있으며, 또한 대상자원도 망간단괴(Manganese Nodule)<sup>31)</sup>에 국한하여 규정하고 있다. 그 이유는 현재까지의 심해저 개발기술의 발전정도와 심해저광물시장의 성숙도 측면에서 심해저광물의 상업적 생산시기가 2010년 이후에나 가능할 것으로 보이므로<sup>32)</sup> 현재단계에서 10여년 후의 개발단계를 예상하여 자세한 행동준칙을 설정하는 것이 적절하지 않다는 판단에 따른 것이다. 따라서 개발단계를 위한 심해저광업규칙은 해저기구 이사회가 상업생산이 임박하였다고 판단하거나 개발사업계획서를 제출하고 자하는 국민이 있는 경우 그 소속국가의 요청이 있을 때 제정하도록 결정된 바 있다.<sup>33)</sup>

한편, 동 규칙은 전문, 9개장 40개 조문과 4개의 부속서로 구성되어 있다.<sup>34)</sup> 전문은 심해저자원이 인류의 공동유산이기 때문에 이들 자원의 탐사 및 개발은 전체 인류의 이익을 위해 수행되어야 하며, 동 규칙은 개발단계를 제외한 개괄탐사와 탐사에 한정하여 규정된다고 하고 있다. 제 1장(총칙)은 용어의 정의 및 적용범위와 다른문서와의 관계를 규정하고 있으며, 제 2장(개괄탐사)은 개괄탐사에정자와 개괄탐사자의 권리 및 의무, 개괄탐사의 절차를 담고

있다. 제 3장(계약형식의 탐사사업계획 승인신청)은 탐사사업계획서의 내용과 탐사사업계획서의 승인절차에 대하여 규정하고 있으며, 제 4장(탐사계약)은 탐사계약의 형식과 내용, 제 5장(해양환경의 보호 및 보존)은 환경재난에 대응하기 위한 긴급명령을 포함하여 심해저활동으로부터 해양환경을 보호 및 보존하기 위한 조치가 포함되어 있으며, 제 6장(비밀)은 탐사계약자가 계약기간동안 해저기구에 제출한 자료와 정보의 비밀성 보장에 대해 규정하고 있고, 제 7장(일반절차)과 제 8장(분쟁해결), 제 9장(망간단괴 이외의 자원)에 대해 규정하고 있다.

한편, 제 1부속서(개괄탐사 개시의사의 통보)와 제 2부속서(계약체결을 위한 탐사사업계획의 승인 신청 서식)는 개괄탐사의 통보와 탐사사업계획서 신청의 형식을 규정하고 있으며, 제 3부속서(탐사계약서)는 탐사사업계약서 서식을, 제 4부속서(탐사계약서의 표준조항)는 탐사사업계약에 공통적으로 적용되어야 하는 사항을 규정하고 있다(이 2000, 148-149).

#### 주요내용

심해저 망간단괴 광업규칙은 개괄탐사, 탐사사업계획 승인신청분야, 탐사계약 체결후와 관련된 분야 등 3가지 분야로 나누어 규정되어 있다. 우선 개괄탐사와 관련하여 개괄탐사는 전체 심해저를 대상으로 실시할 수 있으나, 유보지역(reserved area) 또는 승인된 망간단괴의 탐사사업 계획에 포함된 지역 및 이사회가 해양환경에 심각한 피해의 위험을 이유로 개발을 금지하는 지역에서는 실시할 수 없으며(제 2조 3항), 개괄탐사자는 개괄탐사지역에 관하여 시간적 제약없이 개괄탐사활동을 실시할 수 있으며, 실험에 필요한 정도의 망간단괴를 회수할 수 있으나(제 2조 4

<sup>27)</sup>준비위원회의 작업결과에 대하여 자세한 내용은 (이 2000, 147-148) 참조.

<sup>28)</sup>개괄탐사의 정의에 대해서는 심해저광업규칙 제 1조 제 3항 (e)에서 다음과 같이 규정하고 있다. “개괄탐사란 망간단괴광상의 구성, 크기 및 배분에 대한 평가와 경제적 가치를 포함하여 이에 대한 여하한 배타적 권리없이 심해저에서 망간단괴광상에 대한 탐색을 의미한다.”

<sup>29)</sup>탐사의 정의에 대해서는 심해저광업규칙 제 1조 제 3항 (a)에서 다음과 같이 정의하고 있다. “탐사란 심해저에서 배타적인 권리를 가지고 망간 단괴광상을 찾는 것을 의미하며, 그러한 망간단괴광상의 분석, 채광시스템 및 장비와 체련시설, 수송체계의 시험 및 개발단계를 고려하여 반드시 수행되어야 하는 환경적, 기술적, 경제적, 상업적 및 기타 적절한 요소들에 대한 연구의 수행을 의미한다.”

<sup>30)</sup>개발의 정의에 대해서는 심해저광업규칙 제 1조 제 3항 (a)에서 다음과 같이 규정하고 있다. “개발이란 금속의 생산 및 판매를 위하여 채광, 체련 및 수송체계의 건설 및 운영을 포함하여 심해저에서 망간단괴를 상업적 목적으로 회수하여 광물을 추출하는 것을 의미한다.”

<sup>31)</sup>망간단괴는 수심 4,000~6,000 m의 해저면에 부존된 직경 1~15 cm의 감자모양의 광물로서, 전세계해저에 널리 부존되어 있으며, 특히 태평양 하와이 동남방 클라리온-클리퍼턴지역에 고밀도로 부존되어 있는 것으로 알려지고 있다. 동 광물은 니켈, 코발트, 구리, 망간 등 희유전략금속을 다량 함유하여 육상광물에 대한 대체자원으로 그 경제적 가치가 높기 평가되고 있다.

<sup>32)</sup>1994년 1월에 제출된 준비위원회 기술전문가그룹(Group of Technical Experts)의 보고서(LOS/PCN/BUR/R.32)에 따르면, 심해저 광업은 자원의 막대한 부존량, 기술의 개발가능성 측면에서 상업생산이 가능하지만 2010년 이전에 이루어 질 가능성은 희박하며, 보다 정확한 상업생산시점은 대규모 타당성 연구 및 실험적 시험단계에서 이루어 질 수 있다고 전망되었다(외무부 1994, 10-11).

<sup>33)</sup>이행협정 부속서 제 1절 제 15항 (a)

<sup>34)</sup>ISBA/6/A/18, 4 October 2000, Decision of the Assembly relating to the regulations on prospecting and exploration for polymetallic nodules in the Area.

항 후단 및 5항), 개괄탐사를 통하여 발견한 자원에 대한 어떠한 권리도 갖지 못한다고 규정하고 있다.<sup>35)</sup> 개괄탐사자의 권리와 의무는 대부분 협약상의 규정에 근거하여 작성된 것이나 연차보고서의 제출의무는 협약상 명문의 규정이 없이 탐사계약자의 의무에 준하여 개괄탐사자에게 부여하고 있으며, 개괄탐사자가 제출한 자료와 정보에 대해서는 비밀을 보장하고 있다(제6조 1항).

탐사사업계획 승인신청과 관련하여서는 탐사사업계획을 신청하고자 하는 자는 광업규칙 제2부속서에 따라 신청자에 관한 정보, 신청지역과 관련된 정보, 재정과 기술에 관한 정보, 탐사사업계획과 관련된 정보, 서약서, 사전계약에 관한 사항을 기재하여 사무총장에게 제출하여야 한다(제10조 1항). 이러한 자료제출은 제출될 자료의 범위를 유보지역 지정이전과 지정이후로 구분하고 있다. 그리고 유보광구에 대한 탐사사업계획의 신청절차(제17조)에 대해서도 자세히 규정되어 있으며,<sup>36)</sup> 탐사사업계획서의 심사절차와 등록신청투자자의 탐사사업계획서 신청 및 심사절차(제21조)에 대해서도 규정하고 있다(이 2000, 151-153).

탐사계약 체결후에 관한 사항으로 탐사계약자는 15년을 기본으로 망간단괴에 대하여 승인된 최대 15만 평방킬로미터의 탐사지역을 탐사할 수 있는 배타적인 권리를 가지며(제24조 1항), 탐사계약기간은 5년이 넘지 않는 범위 내에서 횡수에 관계없이 신청할 수 있다(제26조). 그리고 탐사계약자가 계약의 체결에 따라 부담하여야 할 의무는 광구포기의무(제25조),<sup>37)</sup> 자료제출의무(제4부속서 제11절),<sup>38)</sup> 환경보전의무(제31조),<sup>39)</sup> 훈련제공의무(제27조),<sup>40)</sup> 5년 단위의 활동계획 제출의무(제28조), 연차보고의무(제4부속서 제10절),<sup>41)</sup> 사찰수용의무(제4부속서 제14절),<sup>42)</sup> 이행책임 및 보상책임 이행의무(제30조)<sup>43)</sup> 등이 있다.

이와 같은 탐사계약자의 의무중 광구포기의무, 자료제출의무, 환경보전의무, 훈련제공의무, 연차보고의무, 사찰수용의무, 이행책임 및 보상책임 이행의무는 협약 및 이행협정을 근거로 하였으나, 5년 단위의 활동계획 제출의무

는 협약이나 이행협정상 아무런 근거를 두고 있지 않다(이 2000, 154-155). 그리고 탐사계약자가 제출하거나 제공한 자료<sup>44)</sup>에 대해 비밀을 보장하도록 하고 있는 바, 동 비밀보장규정(제35조)은 협약 제163조 제8항, 제168조 제2항, 협약 제3부속서 제14조를 근거로 하여 작성된 것이다.

#### 심해저 망간단괴 이외의 자원에 관한 광업규칙 제정 추진

해저열수광상 및 망간각에 대한 심해저 광업규칙(Regulation on prospecting and exploration for polymetallic sulphides and cobalt-rich ferromanganese crusts in the Area) 제정작업은 현재 해저기구의 제반의제증 가장 핵심적 의제로 다루어지고 있는 것으로서 1998년 러시아의 규칙제정 요청이후부터 시작되었으나, 실질적으로는 2000년 심해저 망간단괴 광업규칙의 제정 작업이 완료된 이후부터 본격적으로 개시되었다. 동 자원에 대한 규범제정을 위한 최초의 논의는 1999년 국제해양연구소(International Ocean Institute)에 의한 초안을 시작으로 개시된 바가 있으며, 2000년 해저기구 사무국이 심해저 망간단괴 광업규칙의 내용을 바탕으로 망간각 및 해저열수광상이 지니고 있는 자원적 특성을 고려한 Model Clauses를 제출함으로써 규칙제정 방향이 설정되었다(박과 이 2003, 289).

법률기술위원회는 Model Clauses에서 도출된 제반 문제점을 해소하고, 해저열수광상 및 망간각이 지니고 있는 자원적 특성에 대한 보다 정확한 이해를 증진하기 위하여 전문가 세미나를 수차례 걸쳐 개최하였다. 이와 같은 작업을 바탕으로 2004년 5월 해저기구 제10회기 회의에 법률기술위원회 초안<sup>45)</sup>을 이사회에 제출하였다. 이사회는 제11회기부터 동 초안을 바탕으로 공식적인 토의를 진행할 것으로 예정하고 있지만, 미국등 비회원국의 토의 참여 보장 및 비이사국의 참여를 허용하는 차원에서 심해저 망간단괴 광업규칙 제정과 마찬가지로 비공식토의를 진행하고, 초안에 대한 합의가 이루어진 시점에서 공식회의로 전환하여 최종 채택하는 방식을 활용할 것으로 예상된다.

<sup>35)</sup>협약 제3부속서 제2조 2항 및 심해저 망간단괴 광업규칙 제2조 4항

<sup>36)</sup>협약 제3부속서 제9조와 이행협정 부속서 제2절 5항의 규정을 수용하여 구체화한 것이다.

<sup>37)</sup>협약 제3부속서 제17조 제2항(a)와 결의 II 제1항 (e)의 규정을 수용한 것이며, 계약체결시점부터 3년차, 5년차, 8년차에 할당받은 광구의 20%, 10%, 20%를 각각 포기하여야 한다.

<sup>38)</sup>협약 제3부속서 제14조의 규정에 근거.

<sup>39)</sup>협약 제145조, 제162조 제2항(w), 제165조 제2항(h) 및 제199조, 이행협정 부속서 제1절 7항에 근거.

<sup>40)</sup>협약 제3부속서 제15조에 근거.

<sup>41)</sup>협약 제3부속서 제17조 제1항(b)(vi)에 근거.

<sup>42)</sup>협약 제153조 제6항에 근거.

<sup>43)</sup>협약 제3부속서 제22조에 근거.

<sup>44)</sup>탐사사업계획서 제출시, 연차보고서 제출시, 탐사사업계획의 이행에 관한 검토시, 탐사사업계획의 종료시, 사찰 수용시, 훈련제공시 등.

<sup>45)</sup>ISBA/10/C/WP.1.

법률기술위원회 초안은 전문과 8개장 43개 규칙 및 4개 부속서로 구성되어 있다. 동 초안은 전술한 바와 같이 심해저 망간단괴 광업규칙의 규정 대부분을 인용하였으며, 다만 망간각과 해저열수광상이 지니고 있는 자원적 특성을 고려하여 해당 규정을 신설하거나 부분수정하는 형태를 보이고 있다. 즉, 망간단괴가 2차원적인 평면상태로 분포되어 있고 그 자원량과 광구를 확정하는데 용이한 것에 반하여, 망간각과 해저열수광상은 3차원적으로 분포하고 있으며 자원량을 평가하고 광구를 확정하는데 많은 어려움이 있고, 더욱이 망간단괴에 비하여 보다 밀도있는 개괄탐사와 탐사활동이 필요할 것으로 예상됨에 따라 해양환경 및 주변생태계에 대한 피해가 우려됨에 따라 이러한 요소들을 고려하여 광업규칙안이 작성되어 있다.

주요 특징적 요소를 살펴보면, 첫째, 망간단괴의 경우 경위도 좌표로 광구를 표시하게 한 것에 비하여 초안은 광구의 구역을 격자모양의 셀로 나타내도록 하고 있으며(규칙 초안 제1조), 둘째, 개괄탐사단계에서의 해양환경보호의무를 강화하였고(규칙초안 제5조), 셋째, 탐사계약 신청광구를 연속된 100블럭(block) 이하로 신청하되, 유보광구 제출을 선택하는 경우 최대 200블럭까지를 탐사계약 신청의 광구로 제출하도록 하고 있다(규칙 초안 제12조). 넷째, 병행개발체제의 필수요소라고 할 수 있는 유보광구제도를 변형하여, 유보광구 제출방법 이외에 균등이익분배방식(equity interest), 합작투자방식(joint venture), 생산분배계약체결방식(production sharing participation) 등을 추가로 규정하고 이를 탐사계약신청자로 하여금 선택하도록 하고 있다(규칙초안 제16조). 다섯째, 광구포기방식을 계약일로부터 5년과 10년차에 각각 50%, 75%를 포기하도록 하고, 15년차 또는 개발권 신청시점중 빠른 날까지 전체 할당광구중 최대 25개 블럭을 계약자가 확보하는 광구로 지정하도록 규정하고 있다(규칙 초안 제27조).

#### 4. 심해저 광물자원 개발제도의 향후 운용전망

협약상 심해저제도에 불만을 가진 선진국의 불참으로 자칫 협약체제와 협약외 체제로 이원화되어 그 효율성의 위기를 맞았던 심해저 광물자원 개발제도는 1994년 이행협정의 채택으로 단일의 국제법체제로서 1994년 11월 6일 협약 발효와 함께 실질적 적용기에 착수하였다.

지난 10년 동안 해저기구를 중심으로 운영되어온 심해저 광물자원 개발제도의 적용성과를 살펴볼 때, 먼저, 제도의 증추적 역할을 수행할 해저기구가 협약과 이행협정의 규정에 따라 조직을 구성하여 정상적으로 가동함으로써 심해저 광물자원 개발제도의 운영기반을 구축하였다고 평가할 수 있다. 또한 심해저 망간단괴 광업규칙을 채택하여 망간단괴의 개괄탐사 및 탐사에 관한 세부규칙을 마련

함으로써 구체적인 심해저활동이 가능하고 또한 이를 효과적으로 감독할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다는 것도 커다란 성과로 생각된다. 마지막으로 등록선행투자와 2002년 15개년 탐사계약을 체결 완료함으로써 협약 발효 초기부터 유지되어온 잠정적 성격의 등록선행투자가제도를 종료시키고 실질적인 심해저활동 주체를 확정하는 결과를 생산한 것도 매우 의미있는 일이라고 생각한다.

이와 같은 성과와 함께 제도의 운용상 형식적 문제점으로 지적될 수 있는 것은 해저기구 총회의 의사정족수 충족문제이다. 협약 제159조 제5항은 총회의 의사정족수로서 회원국의 과반수를 규정하고 있다. 그러나 1998년 제4 회기부터 총회의 의사정족수가 충족되지 않아 긴급한 외교적 접촉을 통하여 신입장을 팩스로 받아 처리하는 등 편법이 동원되고 있다. 이와 같은 현상은 상업생산 개시시점이 2010년 이후에나 가능하다는 전망에 따라 심해저 광물자원 개발제도가 현안문제로 인식되지 못하고 있으며, 특히 개도국의 경우에는 탐사단계에서 실질적인 이익이 발생하고 있지 않음으로 해서 해저기구 회의 출석에 중요성을 부여하고 있지 않기 때문에 해석된다. 비록 해저기구의 중요사안은 이사회와 재정위원회 및 법률기술위원회에서 처리되고 있지만 최종적인 결정은 총회에서 이루어지고 있는 만큼 총회의 의사정족수 미충족사태는 제도의 운용에 커다란 문제점으로 지적하지 않을 수 없다.

향후 해저기구의 활동은 적어도 상업생산이 가시화되어 개발사업계획서가 승인되기 이전까지는 전술한 바 있는 이행협정의 규정상 설정된 초기기능 수행에 집중할 것으로 예상된다. 그 대표적 사안을 예시하면 다음과 같다.

첫째는 우리나라를 비롯하여 중국, 일본, 인도, 러시아, 프랑스, 동구권 콘소시엄 IOM 등 7개 탐사계약자의 활동에 대한 감독활동이다. 해저기구는 7개 탐사계약자의 의무행에 대한 평가와 현장 실사를 수행할 것으로 보이며, 그 대표적인 예가 연차보고서의 평가 및 제출자료의 축적, 15개년 탐사계약의 정기적 재검토, 현장방문을 통한 문서 및 장부 검토 등을 예상할 수 있다.

둘째는 심해저활동에 따른 환경연구활동이다. 전세계적으로 환경에 대한 중요성이 높이 인식되고 있는 상황에서 심해저활동으로 인한 해양환경의 보호가 주요한 관심사로 부각되고 있다. 더욱이 해저열수광상에 대한 개괄탐사 및 탐사활동이 주변 생태계에 미치는 영향에 대하여 관심이 고조되고 있다. 따라서 해저기구는 탐사계약자의 해양활동에 다른 해양환경의 악영향을 분석하고 이를 방지, 경감 및 통제하기 위한 국제규칙을 제정할 것으로 예상된다.

셋째는 망간단괴이외의 자원, 즉 망간각과 해저열수광상에 대한 광업규칙 제정과 동 규칙을 근거로 한 개괄탐사의 관리와 광구등록 등의 절차 이행이다. 망간각과 해저열수광상에 대한 규칙 제정은 향후 해저기구의 핵심의제

로서 최우선적으로 다루어질 것으로 예상되며, 동 규칙이 제정되는 경우 망간단괴의 예에서 경험한 바와 같이 광구 등록과정이 전개될 것이며, 그와 병행하여 개괄탐사의 관리활동이 진행될 것으로 보인다. 망간각과 해저열수광상 이외의 심해저자원, 예컨대 메탄가스수화물에 대한 규칙 제정도 순차적으로 추진될 것으로 예상된다.

마지막으로 미국이 협약에 가입하는 경우 잠재적 선행 투자가그룹이 협약체제내로 진입하여 광구등록을 추진할 가능성도 예상할 수 있는 바, 이 경우 탐사사업계약서 승인 및 탐사계약 체결과 의무이행 감독이 추진되어야 한다.

이와 같은 해저기구의 향후 활동은 협약 제154조에서 규정하고 있는 정기적 재검토제도(periodic review)에 따라 매 5년마다 총회에 의해 평가되고, 개선조치가 취해짐으로써 조정될 것으로 전망된다.

### 참고문헌

- 김영구. 1999. 한국과 바다의 국제법. 효성출판사, 서울, 948 p.
- 김찬규, 이영준. 1995. 국제법개설. 법문사, 서울, 483 p.
- 박성욱, 이용희. 2003. 새로운 심해저 광물자원 개발을 위한 국제동향과 우리나라의 대응방안에 대한 연구. *국제법학* 48(3), 283-305.
- 외무부. 1994. 국제해저기구 및 국제해양법재판소 설립준비 위원회 제12회기 본회의 참가보고서.
- 외무부. 1995. 해양법에 관한 국제연합협약. 185 p.
- 이병조, 이증범. 2003. 국제법신강, 일조각, 서울, 1131 p.
- 이용희. 1996a. 유엔해양법협약상 심해저자원개발제도의 현황 및 전망. *국제법평론*, 175-219.
- 이용희. 1996b. 새로운 심해저자원 개발제도와 우리나라의 대응방안에 관한 소고. *해양정책연구*, 11(2), 236-250.
- 이용희. 2000. 심해저활동관리를 위한 규범의 제정과 국제해저기구의 동향에 관한 고찰, *국제법학회논총*, 45(1), 143-161.
- 한국해양연구소. 1996. '96 심해저 광물자원탐사보고서 III. 유엔해양법협약 및 국제해저기구 동향분석분야. 해양수산연구개발사업보고서.
- 한국해양연구소. 1997. '97 심해저 광물자원탐사보고서 III. 법제도 및 경제성분석분야. 해양수산연구개발사업보고서.
- 한국해양연구원. 2002. 유엔해양법협약 대응체제 구축을 위한 분야별 전략수립연구. 해양수산연구개발사업보고서.
- International Seabed Authority. 2003. Basic Texts, Kingston, 156 p.
- International Seabed Authority. 2004. Report of the Secretary-General of the International Seabed Authority under Article 166, paragraph 4, of the United Nations Convention on the Law of the Sea, ISBA/10/A/3. 31 March 2004.
- Oxman, Bernard H. 1999. The 1994 Agreement relating to the Implementation of Part XI of the UN Convention on the Law of the Sea. p. 15-36. In: *Order for the Oceans at the Turn of the Century*. ed. by David Vidas and Willy Ostreng. Kluwer International, The Hague.

Received Jan. 27, 2005

Accepted Feb. 22, 2005