

국제해양정세리포트

No.43

2026/4

발행인 조정희 | 총괄 박수진 | 감수 육근형 | 담당 문규은

Email dokdo.ocean@kmi.re.kr

발행처 한국해양수산개발원 | 주소 49111 부산광역시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동) | 문의 독도·해양규범연구실(051-797-4709)

Contents

국제기구/ 국제규범

유엔 2
BBNJ 협정 BBNJ 협정 발효 이후 과제- 준비위원회 및 제1차 당사국총회

국제해저기구 7
ISA 국제해저기구 제31차 1부 회기 개최

지역별 동향

북미 및 아시아 15
미국-일본 미·일, 심해 광물자원 개발 협력 양해각서 체결





유엔

BBNJ 협정

BBNJ 협정 발효 이후 과제- 준비위원회 및 제1차 당사자총회

배경 및 발효 경과

2026년 1월 17일에 「국가관할권 이원지역 해양생물다양성의 보전 및 지속가능한 이용에 관한 협정(Agreement on Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction)」(이하, BBNJ 협정)이 공식 발효되었다. 2023년 3월 유엔의 주관으로 개최된 제5차 정부간회의의 속개회의(IGC-5 Resumed)에서 BBNJ 협정의 문안협상이 최종 타결되었으며, 같은 해 6월 19일에 유엔본부에서 공식 채택되었다. 이후 2025년 9월 19일에 모로코와 시에라리온이 각각 60번째, 61번째로 협정을 수락·비준함으로써 발효 요건이 충족되었다.

이 협정은 「유엔해양법협약 제11부 이행에 관한 협정」과 「경제왕래어족 및 고도회유성어족 보존과 관리에 관한 조항의 이행을 위한 협정(UNFSA: UN Fish Stocks Agreement)」에 이은 유엔해양법협약의 세 번째 이행 협정으로, 공해의 보전과 지속가능한 이용을 위한 최초의 포괄적인 법적 틀을 마련했다는 점에서 의의가 있다.

BBNJ 협정은 해양유전자원(MGR: Marine Genetic Resources), 해양보호구역을 포함한 구역기반관리수단(ABMTs: Area Based Management Tools), 환경영향평가(EIA: Environmental Impact Assessment), 그리고 역량 강화 및 해양기술 이전(Capacity-Building and Transfer of Marine Technology)으로 구분되는 4가지 주요 사안을 핵심으로 다루고 있다. 이에 협상 당시부터 지역수산관리기구를 포함하여 국제해사기구(IMO: International Maritime Organization)와 같은 관련 법적 도구나 프레임워크, 관련 국제기구들(IFBs: relevant legal Instruments and Frameworks, and relevant global, regional, subregional and sectoral Bodies)의 업무범위와 권한을 약화해서는 안된다는데 선진국과 개도국이 합의하였다. 이에 따라 BBNJ 협정 제5조제2항에서 기존 IFBs를 훼손하거나 약화하지 않으면서 일관성과 조화를 증진하는 방식으로 해석 및 적용해야 한다고 명시하고 있다.



PrepCom 3차 세션까지의 진행 현황

2025년 준비위원회(PrepCom: Preparatory Commission)는 세 차례에 걸쳐 회의를 개최하였다.¹⁾ 제1차 준비위원회는 2025년 4월 14~25일, 2차 회의는 2025년 8월 18~29일 개최되었다. 제1·2차 준비위원회를 통하여 협정 이행을 위한 제도적 기반 구축을 중점적으로 논의하였으나, 핵심 쟁점에서 합의를 이루지 못하고 협상을 마무리하였다. 특히 2차 준비위원회에서는 사무국 모델에 관한 논의를 두고 의견 대립이 발생하였다. 일부 정부 대표단은 사무국이 UNCLOS 체계에 맞게 설계되어야 한다고 강조했고, 일부는 독립 기관 모델부터 유엔 완전 통합 모델까지 다양한 옵션에 대한 검토문서를 만들자고 제안하였다. 그러나 이 역시 결정되지 않은 채로 2차 준비위원회가 종료되었다.

최근 진행된 제3차 준비위원회(2026.3.23.~4.2)는 2027년 1월로 예정된 제1차 당사자회의 직전에 열렸다는 점에서 의미가 있다. 각국 정부 대표단과 시민사회, 국제기구에서 200명 이상이 참여한 가운데, 공동의장인 벨리즈의 Janine Coye-Felson과 호주의 Adam McCarthy는 BBNJ 협정이 유엔 체제와 다자주의, 그리고 국제 협력의 주요한 성과이나 진정한 성공은 협정 조항을 실제로 이행하여 공해상의 해양환경 보존과 지속가능한 이용을 보장하는 데 있다고 강조하였다.

제3차 준비위원회에서는 보조기구에 대한 규칙 적용, 임원 선출, 사무국 설치 방안과 소재지 결정 절차 및 기능, 정족수, 운영규칙 개정, 그리고 BBNJ 협정 제6조에 따른 규칙에 대하여 논의하였고 의미 있는 진전이 있었다고 평가할 수 있다.

아울러, 제3차 준비위원회에서 벨기에, 칠레, 중국이 사무국 유치 신청을 발표하였다. 벨기에는 강력한 해양과학 역량과 외교적 경험을 바탕으로 사무국 유치에 적합한 후보국으로 평가된 가운데, 칠레와 중국은 공해 거버넌스에서 글로벌 사우스의 영향력 확대를 강조하였다. 중국은 사무국 설립에 7천만 달러(약 965억 원), 자발적 신탁기금에 3백만 달러(약 41억 원)를 추가로 지원하겠다는 공약을 내세웠다. 사무국의 소재지의 최종 결정은 제1차 당사자총회(COP1)에서 이루어질 예정이다. 사무국 운영에 방식의 경우, 유엔과의 제도적 연계 구축 방안, 그리고 유엔과 사무국 간 협정 체결 방안을

1) 준비위원회(the Preparatory Commission)는 유엔 총회 결의안 69/292에 따라 설립되어 협정의 원활한 이행과 COP1 개최 준비를 위해 유엔해양법협약에 따른 국제적으로 구속력 있는 문서 초안의 구성요소에 대한 실질적인 권고안을 제시하고 총회가 제72회차 회기에서 해당 문서의 구체화를 위한 정부간회의 소집 여부를 결정하도록 하는 임무를 맡았다. 준비위원회는 협정 이행을 위한 제도 및 재정적 문제와 관련하여 결정문과 필요 문서 등을 준비하는 것을 목적으로 한다. 제1차 당사국총회(COP1)가 종료되면 PrepCom의 임무도 함께 종료된다.



중심으로 논의가 이어졌으나, 합의에는 이르지 못하였다.



사진 출처: IISD

그림 1. 사무국 운영진의 주요 역할에 대하여 토론하는 각국 대표단

제1차 당사자총회(COP1)를 앞둔 시점에서의 핵심 쟁점

COP 의사 규칙 및 참관인 참여 문제: 당사자총회의 의사결정 방식과 옵서버(observer)의 참여 범위는 준비위원회의 전 과정에서 가장 첨예하게 대립한 쟁점 중 하나였다. 일부 국가는 옵서버에 대한 이의제기 권한을 도입하여 참여를 제한하려고 한 반면, 소도서국 및 시민사회는 협정의 협상 과정에서 유지되어 온 투명성과 포용적 참여의 전통이 훼손될 것을 우려하였다. 국가들이 옵서버의 참여에 이의를 제기할 수 있도록 하되, 최종 결정은 COP에 유보하는 2단계 타협안이 도출되었다. 이 방안은 옵서버 참여에 대하여 다른 방안만큼 제한적이지는 않으나 한편으로는 여전히 불분명하다는 점이 지적되며, 재정적 여력이 부족한 옵서버들의 기구 간 참여 일관성 문제가 여전히 미합의 쟁점사항으로 남아있다.

기존 레짐과의 관계 정립: BBNJ 협정에 따라 MPA 및 EIA 제도를 시행할 경우, 국제해저기구(ISA), 지역수산물관리기구(RFMO), IMO 등 기존 국제기구의 권한을 저해하지 않도록 조율하는 것이 핵심 과제로 부상하고 있다. BBNJ 협정과 관련 IFBs의 협력과 조정 방식에 대해서는 아직까지 국가간 이견이 있다. 예를 들면, 기존 IFBs가 지정·관리하고 있는 해역에 BBNJ협정을 근거로 해양보호구역(MPA)을 포함한 구역기반관리수단을 설립할 수 있는지, 또는 BBNJ협정이 IFBs에 일정 해양활동의 제한을 요구할 수 있는지 등의 협력과 조정 방식에 대해서는 추가적인 협의가 필요한 상황이다.

BBNJ협정 상 EIA제도의 적용과 관련해서도 심해광물 채굴에 관한 적용 가능성과 ISA의 심해저 광물자원 개발규칙과의 정합성을 어떻게 유지할



것인지도 향후 기존레짐과의 관계 정립에서 검토가 필요한 사항이다.

기금 규모 및 기여 현황: 재정문제에 대한 논의는 COP 결정안 초안과 자발적 신탁기금(VTF: Voluntary Trust Fund) 운영규정에 집중되었다. 비공식적인 의견 교환을 통해 정부 대표단은 VTF에 대한 기여가 자발적인 것이므로 모든 활동은 기금의 가용성에 따라 좌우된다는 점에 대하여 대체로 동의하였다. 일부 국가의 경우 당사자총회, 사무국 및 협정에 따라 설립된 보조기구 회의에 대한 재정 지원이 우선시되어야 한다고 강조하였다. 아울러, 재정 지원 규모와 방식을 두고 선진국과 개발도상국 간의 견해 차이가 지속되고 있다. 지구환경기금(GEF: Global Environment Facility) 제9차 기금 조성(GEF-9 replenishment)을 통한 지원 방식에 대하여 제3차 준비위원회에서도 합의에 실패함에 따라 이 문제가 COP1의 주요 협상 의제로 남아있다.

정책적 시사점

우리나라는 2025년 3월 동아시아에서는 최초, 전 세계에서는 21번째 비준국으로서 협정 발효와 함께 당사국의 지위를 갖게 되었다. 이에 따라 제1차 당사자총회(COP1)를 앞두고 몇 가지 정책적 대응이 요구된다.

우선, 우리나라는 ISA 이사국이자 심해저 광물 탐사 계약국으로서 BBNJ 협정의 EIA 및 ABMT 제도가 심해저 개발 활동에 미치는 영향을 면밀히 검토하여야 한다. 특히 ISA 채굴 규정 협상이 진행 중인 상황에서 두 레짐 간 정합성 확보 문제가 우리나라의 핵심 이해관계와 직결되는 만큼, COP1에서의 관련 논의에서 능동적으로 입장을 개진할 필요가 있다.

또한, GEF 제9차 기금 조성(GEF-9 replenishment)을 통한 지원 방식과 자발적 신탁기금(VTF) 운영 규정 논의에 적극 참여하여야 한다. 선진국과 개발도상국 간 견해차가 지속되는 만큼, 개발도상국 우선 지원 원칙에 동의하면서도 우리나라의 분담 방식에 대한 입장을 사전에 정립할 필요가 있다.

아울러, 당사자총회 의사규칙 관련 옵서버의 참여 범위를 둘러싼 2단계 타협안의 불확실성이 남아있는 만큼, 시민사회와 국제기구의 포용적인 참여가 보장되는 방향으로 COP1 논의에 임하는 것이 바람직하다.

마지막으로, 준비위원회의 논의에서 UNCLOS 체계와의 정합성을 강조하는 입장과 독립 기관 모델을 선호하는 입장이 대립한 바 있다. UNCLOS 이행협정으로서의 성격을 중시하는 관점에서 볼 때, 유엔과의 제도적 연계를 통한 운영 방식이 협정의 일관성 확보에 유리할 수 있다. 이에 따라, COP1에서 우리나라는 관련 논의에 참여하며 이를 고려한 입장을 검토할 필요가 있다.



- 출처 : [1] UN BBNJ Agreement 공식 페이지, <https://www.un.org/bbnjagreement/en> (검색일: 2026.4.16.)
- [2] Freestone et al., "Four Treaties in One: The BBNJ Agreement," *American Journal of International Law* (2024), <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/four-treaties-in-one-the-biodiversity-beyond-national-jurisdiction-agreement/9AAFC E1E5F60EF1ABF83AC8DB3829605> (검색일: 2026.4.16.)
- [3] IISD Earth Negotiations Bulletin, PrepCom 3 Summary (23 March–2 April 2026), <https://enb.iisd.org/marine-biodiversity-beyond-national-jurisdiction-bbnj-cop-prepcom3-summary> (검색일: 2026.4.16.)
- [4] IISD Earth Negotiations Bulletin, PrepCom 3 Highlights (31 March 2026), <https://enb.iisd.org/marine-biodiversity-beyond-national-jurisdiction-bbnj-cop-prepcom3-31mar2026> (검색일: 2026.4.16.)
- [5] High Seas Alliance, "Progress made, but critical gaps remain" (2026.4.3.), <https://highseasalliance.org/2026/04/03/progress-made-but-critical-gaps-remain-as-high-seas-treaty-prepcom-talks-conclude/> (검색일: 2026.4.21.)
- [6] Twin Politics, "Taking Stock at BBNJ PrepCom 3" (2026.4.14.), <https://twinpolitics.eu/taking-stock-at-bbnj-prepcom-3-what-has-been-delivered-to-cop1/> (검색일: 2026.4.16.)
- [7] Marine Conservation Institute, "Reflections on BBNJ PrepCom3 and the Road to COP1" (2026.4.7.), <https://marine-conservation.org/on-the-tide/prepcom-3/> (검색일: 2026.4.16.)

정선아 연구원

sunajung@kmi.re.kr



국제해저기구 제31차 1부 회기 개최

회의 개요

2026년 2월 23일부터 3월 19일까지 국제해저기구(ISA: International Seabed Authority)의 제31차 1부 회기 회의가 자메이카 킹스틴에서 개최되었다.²⁾ 구체적으로는 법률기술위원회(Legal and Technical Commission) 회의(2026.2.23.~3.6)와 이사회(Council) 회의(2026.3.9.~3.19)가 순차적으로 운영되었다. 국제해저기구는 유엔해양법협약과 1994년 이행협정에 근거하여 설립된 국제기구로, 인류공동유산인 심해저(The Area) 광물자원과 관련된 모든 활동을 조직·통제하고 해양환경 보호를 보장하는 역할을 수행한다.

Leticia Carvalho 사무총장은 이번 회기 개최 연설에서 이사회가 고려해야 할 주요 쟁점으로 △광물자원 개발규칙 초안 논의 △개발규칙 채택을 우선순위로 둘 것인지에 대한 논의 △BBNJ협정 이행과의 통합적 거버넌스 이행을 위한 협력 역량 논의를 제시하였다.

한편, 법률기술위원회에서는 기존 탐사 작업계획의 연장 신청을 검토하고, 바레인의 Impossible Metals Bahrain W.L.L이 제출한 클라리온-클리퍼튼 구역(CCZ: Clarion-Clipperton Zone) 내 다금속단괴 탐사 작업계획 승인 신청을 심사하였다. 또한, 심해저 활동으로 인한 환경영향의 허용 한계를 판단하는 기준이 되는 환경 임계값(ETV: Environmental Threshold Values) 설정과 관련하여 독립 전문가그룹의 작업 진행 상황을 점검하고, 향후 검토 결과를 바탕으로 제32차 회기에서 이사회에 권고를 제출할 예정임을 확인하였다. 아울러, 지역환경관리계획(REMPs: Regional Environmental Management Plans)의 개발 및 이행과 관련한 현황을 평가하였다.

이사회는 ISA의 주요 정책결정 기구로서, 심해저 광물자원 개발규칙 초안을 중심으로 핵심 현안을 논의하였다. 특히 협상 진전을 위해 이번 회기 개최에 앞서 사무국에 미해결 쟁점 목록 작성을 요청하였으며, 이에 따라 환경, 재정, 규제·절차, 거버넌스의 네 개 분야로 구분된 주요 쟁점이 제시되었다.

이사회는 법률기술위원회의 활동 및 보고서를 검토하는 가운데, 탐사

2) 제31차 2부 회기 회의는 2026년 6월 29일~7월 31일 개최될 예정이다.



작업계획 승인 및 계약 연장 여부를 심의하였다. 또한, 개발규칙 초안과 관련하여 환경보호 기준, 책임 체계, 검사 및 준수 메커니즘, 이익공유체계 등 핵심 사안에 대한 논의를 진행하였으나, 회원국 간 입장 차이로 인해 합의에 이르지 못하였다.

아울러, 거버넌스 및 제도적 측면에서 경제기획위원회(Economic Planning Commission) 설립 메커니즘과 준수위원회(Compliance Committee) 도입 방안에 대한 논의가 이루어졌으며, 심해저 활동에 대한 규제 및 감독 체계 강화를 위한 제도적 기반 마련이 주요 의제로 다루어졌다.



그림 출처: ISA 홈페이지

그림 2. 국제해저지구 제31차 1부 회기 이사회

법률기술위원회의 주요 논의

법률기술위원회는 법률, 기술, 과학 분야의 전문가들로 구성되어 이사회에 자문을 제공한다. 특히, ISA의 기능 수행과 관련하여 규칙·규정·절차, 탐사 계약, 환경 관리에 대한 논의를 진전시키고 권고하는 역할을 한다. 이번 회기에서는 총 41명 중 33명의 위원이 참여하였다.

위원회에서는 기존 탐사 작업계획의 연장에 대해 검토하였으며, 바레인의 Impossible Metals Bahrain W.L.L 사가 제출한 CCZ 내 다금속단괴 탐사 작업계획 승인 신청을 심의하였다. 이어 위원회는 ETV와 관련하여 독립전문가 그룹의 작업 진행 상황을 점검하였는데, 향후 협의 결과를 토대로 내년 개최될 제32차 회기에서 이사회에 권고안을 제시할 예정이다. 또한 REMPs의 개발 및 검토를 위해 현재 상황을 평가하였다. 아울러 올해 5월 18~21일 부산에서 개최될 REMPs 지역 워크숍과 관련하여, REMPs의



표준화 절차(ISBA/30/C/21)에 따른 관리 평가에 초점을 둘 필요성을 검토하였다.

이사회, 심해저 광물자원 개발규칙 초안 관련 주요 미해결 쟁점 논의

심해저 광물자원 개발규칙 초안(Draft Regulations on Exploitation of Mineral Resources in The Area)은 ISA를 중심으로 심해저 자원의 상업적 개발을 규율하기 위한 법적 틀로서 지속적으로 논의되어 왔다.

이사회는 협상 촉진을 위해 사무국에 주요 미해결 쟁점 목록의 작성을 요청하였다. 이에 따라 사무국은 제31차 1부 회기에 앞서 ISBA/31/C/CRP.4 문서를 통해 「미해결 쟁점의 예시적 목록 초안(Draft indicative list of outstanding issues)」을 제시하였다. 해당 문서는 주요 쟁점을 환경, 재정, 규제·절차, 거버넌스의 네 가지 범주로 구분하였다.

① **(환경 분야)** 심해저 광물자원 개발 개시 조건, 시험·시범 채굴, 환경보상기금, 환경목표 설정, 지역환경관리계획(REMPs) 법적 지위 ② **(재정 분야)** 로열티 체계 설계, 균등화 조치, 독점 방지 문제 등이 핵심 쟁점으로 논의되며, 특히 수익배분 구조의 형평성과 함께 환경비용의 반영 여부 ③ **(규제 및 절차 분야)** 실효적 통제(effective control)의 개념 정의, 규정 적용 대상 광물자원의 범위, 모회사 책임, 작업계획 변경 절차, 규정 검토 메커니즘 ④ **(거버넌스 분야)** 준수위원회 역할과 권한, 계약 제재 체계, 감독 및 검사 메커니즘, 비밀정보의 범위, 부패 방지 제도 등 심해저 광물자원 개발의 집행력 확보와 투명성 문제가 핵심 미해결 쟁점으로 제시되었다.

위의 핵심 미해결 핵심 쟁점을 중점으로 제31차 1부 회기에서 논의가 진행되었음에도 불구하고, 회원국들은 환경보호 기준, 책임 체계, 검사 메커니즘, 준수 절차, 이익공유 체계에 대해 여전히 합의에 이르지 못하였다.³⁾ 환경보호 기준과 관련하여 일부 국가들은 예방적 접근 및 과학 기반 환경 기준의 우선 확립을 강조하여 상업개발을 지지하는 입장을 보인 반면, 개발도상국들은 적응적 관리 방식에 기반한 개발 병행 필요성을 주장하였다. 또한, 책임체계와 관련하여서는 계약자·보증국·ISA 간 책임 범위와 배상 구조를 둘러싼 견해 차이가 지속되었으며, 특히 보증국의 환경감독 의무 수준과 엄격책임(strict liability) 도입 여부, 환경피해 보상기금 설립 필요성 등이 주요 쟁점으로 논의되었다. 이익 공유와 관련해서도 개발도상국들은 인류공동유산 원칙에 따른 공정한 배분 체계를 요구한 반면, 일부 국가

3)<https://technicalreviewmiddleeast.com/mining/isa-talks-end-without-deep-sea-mining-agreement>



들은 과도한 재정 부담이 산업 발전을 저해할 수 있다는 우려를 제기하였다.

한편, 프랑스, 코스타리카, 독일, 브라질, 팔라우 등 일부 국가는 과학적 불확실성과 거버넌스 공백에 대한 우려를 제기하면서, 이러한 문제가 해결 되기 전까지는 개발 활동이 진행되어서는 안 된다고 강조하였다.

| 구분 | 핵심 쟁점 | 관련 조항 |
|-------|-------------|--|
| 환경 | 개발 개시 조건 | 2조(3) |
| | 시험·시범 채굴 | 48ter, 7·11·12·13·46·48·48bis, 부속서 VII |
| | 환경보상기금 | 54, 56조 |
| | 환경목표 | 44ter조 |
| | REMPs 법적 지위 | 44bis조 |
| 재정 | 로열티 체계 | 81, 82조 |
| | 균등화 조치 | 64bis조 |
| | 환경비용 반영 | 64ter조 |
| | 인센티브 | 63조 |
| | 권리 이전 이익 | 65조 |
| | 독점 방지 | 23조, 107조 |
| 규제/절차 | 실효적 통제 | 5~7조, 13·21·24조 등 |
| | 광물자원 범위 | 전문(Preamble) |
| | 모회사 책임 | 23조, 24조 |
| | 작업계획 변경 | 57조 |
| | 규정 검토 | 107조 |
| 거버넌스 | 준수위원회 | 95bis조 |
| | 계약 제재 | 103조 |
| | 검사 체계 | 96~101조 |
| | 정보공개/비밀정보 | 89~91조 |
| | 내부고발/부패 방지 | 101bis조, 40조 |

표 1. 심해저 광물자원 개발규칙 초안상(ISBA/31/C/CRP.1/Rev.2) 미해결 핵심 쟁점 조항 정리

표 출처: 저자 작성

거버넌스 및 규제 책임 관련 사무총장 보고서에 대한 이사회 검토

이사회는 사무총장이 제출한 두 개의 추가 보고서를 검토하였다. 먼저 첫 번째 보고서에 대한 검토로서 BBNJ 협정의 발효가 ISA에 미치는 잠재적 영향과 기회를 분석(ISBA/31/C2/Rev.1)하였다. ISA는 BBNJ 협정에서 규정된 관련 정부간 기구 중 하나로서, 자율적인 국제기구의 지위를 유지하면서도 협정상 제도 및 절차와 상호 연계되는 방식으로 운영된다.

특히 탐사 계약자가 탐사 과정에서 환경 기준선(Environmental Baselines)을 설정하기 위해 생물군집 시료를 채취하는 행위는 BBNJ 협정에서 규정하는 국가관할권 이원지역에서 해양유전자원의 채집 또는 샘플링



의 범위에 포함될 가능성이 있다. 또한 BBNJ 협정 당사국이 제안하는 구역기반 관리수단과 관련하여, ISA는 이를 통보 받고 해당 해역 또는 인접 해역에 대해 ISA가 이미 채택한 조치를 포함한 의견·정보·자료를 제출하도록 요청받게 된다(BBNJ 협정 제22조 1항). BBNJ 협정은 기존 환경영향평가 결과와의 동등성이 인정되는 경우 추가적인 평가를 요구하지 않는다(BBNJ 협정 제29조 4항). 이에 따라 심해저 활동에 관한 환경영향평가에서 국제해저기구의 기술적 기준과 전문성이 사실상 핵심 기준으로 작용할 가능성이 존재한다.

두 번째 보고서는 향후 경제기획위원회(Economic Planning Commission) 선출 메커니즘에 대해 다루고 있다(ISABA/31/C/11). 경제기획위원회는 유엔해양법협약 제163조, 제164조와 1994년 이행협정의 부속서 제1항 및 제7항에 따라 이사회의 보조기구로 설립될 예정이다. 사무총장의 경제기획위원회 운영을 위한 보고서는 동 위원회가 심해저 광물자원 개발 활동이 초래할 수 있는 경제적 영향 평가에 핵심적인 역할을 수행함을 강조하였다. 이미 이사회는 반복적으로 광물자원 개발 작업계획이 승인되기 이전 경제기획위원회의 설립이 중요하다는 점을 언급하였다.

이사회는 경제기획위원회의 운영 방식으로 ‘점진적 접근’을 통한 단계적 운영이 필요하다고 보았다. 이는 위원 선출을 통한 기구의 형식적 출범 이후, 절차 규칙의 수립, 초기 작업계획 마련, 실질적 기능의 점진적 확대 순으로 운영을 발전시켜 나가는 방식을 의미한다. 동 보고서는 위원 선출 메커니즘을 구체화하여, 위원회를 15인의 전문가로 구성하고 지리적 형평성과 특별 이해관계, 특히 영향받는 개발도상국 대표성을 반영할 것을 제안하였다. 또한 사무국의 후보 추천 요청, 후보자 명단 사전 배포 등 절차를 마련하고, 이사회 합의를 원칙으로 하되 필요시 3분의 2 다수결로 선출하도록 규정하였다. 아울러 위원 임기는 5년으로 하며, 위원회는 활동 개시 전년도에 선출을 완료하는 방식으로 운영할 것을 제시하였다.

또한 이사회는 규제 체계의 주요 제도적 요소들을 검토하고, 준수위원회(Compliance Committee) 설립을 위한 논의를 진전시켜 관련 결정안(ISBA/31/C/CRP.5)을 마련하였다. 준수위원회 근거 규정은 개발규칙 규정 초안 제95조 bis에 포함되어 있으며, 심해저 광물자원 개발 활동으로 인한 피해를 최소화하기 위한 규제 체계에서 핵심적 역할을 수행하도록 설계되었다. 이는 ‘검사·이행·준수 비공식 작업반(Informal Working Group on ICE: Inspection, Compliance and Enforcement)’에서 진행된 논의와 회원국들의 제출 의견을 종합하여 마련된 것이다. 향후에는 미해결 쟁점을 중심으로 추가 논의가 이루어질 예정이며, 특히 준수위원회



의 권한 범위, 권한 및 기능의 위치, 검사 권한 및 법률기술위원회와의 관계, 긴급조치 여부, 수석 검사관의 책임 구조 등이 주요 논의 대상으로 제시되고 있다.⁴⁾

탐사 계약상 의무 불이행 위험이 있는 계약자들에 대한 추가 정보 요청 관련 이사회 결정

이사회는 금번 회기에서 법률기술위원회의 보고(ISBA/30/C/19)를 바탕으로, 계약 의무 불이행 가능성이 제기된 탐사 계약자들에 대한 추가 정보 요청 이행 상황을 검토하고 관련 결정(ISBA/31/C/18)을 채택하였다. 이사회는 현재까지 확인된 사항은 '잠재적 불이행 가능성에 대한 예비식별'에 해당하며, 이는 곧바로 위반으로 이어지는 것은 아님을 명확히 하였다. 특히, 이사회는 계약상 의무 준수와 함께 보증국의 역할을 다시 한번 강조하였다. 보증국은 자국이 보증하는 계약자의 활동이 협약에 부합하도록 상당한 주의 의무를 보장하며, 이는 2011년 국제해양법재판소 해저분쟁재판부 권고적 의견에서 확립된 해석을 재확인한 것이다. 또한, 이사회는 법률기술위원회가 추가 정보 요청 및 조사 절차를 지속하는 것을 요청함에 따라, 보증국에게 구체적인 감독 및 준수 확보 방안을 제시할 것을 요구하였다.

이사회는 ISBA/30/C/19 결정에 따라 법률기술위원회가 수행한 조사 결과를 재확인하고, 탐사 계약자들의 의무 비준수 위험이 현재까지 확인되지 않았음을 인정하면서도 일부 사안에 대한 추가 검토 필요성을 제기하였다. 아울러 보증국의 상당한 주의 의무를 재확인하며 법률기술위원회의 지속적인 조사활동을 지지하였다.⁵⁾

시사점

ISA 제31차 1부 회기에서도 심해저 광물자원 개발규칙상 주요 쟁점들이 합의에 도달하지 않음에 따라, 7월에 개최될 2부 회기에서 논의가 이어질 예정이다. 특히 환경 보호 기준, 책임체계, 이익 공유 등을 둘러싼 국가 간 입장 차이가 해소되지 않아, 자원 개발과 해양 환경 보호 간의 구조적 갈등이 심화되는 양상을 보이고 있다.

이러한 가운데 약 40개국이 심해저 채굴 모라토리엄을 지지하며 사전준의적 접근을 강조하고 있어, 향후에는 단순한 규칙 채택을 넘어 심해저 자원 개발 자체의 허용 여부가 주요 쟁점으로 부상할 가능성도 제기된다.

4) ISA, ICE Mechanism and Establishment of the Compliance Committee: Briefing Note, 13 March 2026

5) ISBA/31/C/18



동시에, 규정의 부재는 활동 억제가 아닌 규범적 불확실성을 초래한다는 점에서, 명확하고 집행 가능한 규제 체계의 조속한 마련 필요성 또한 강조되고 있다.

이와 관련하여, 제31차 1부 회기에 앞서 2026년 2월 24일 ISA 법률고문이자 법무국장인 Mariana Durney는 인터뷰⁶⁾를 통해, 법적 관점에서 규정의 부재는 억제가 아니라 불확실성을 초래하며, 예방원칙은 법을 통해 구현되는 것으로서 명확하고 집행 가능한 규정이 환경 보호와 책임성 확보의 전제조건임을 강조하였다. 이는 개발규칙이 단순히 개발을 촉진하는 수단 이 아니라, 활동 승인 조건 설정, 환경영향평가 및 규제 기준 확립을 통해 심해저를 보호하는 핵심 수단임을 시사한다. 나아가 이는 ISA가 규범 공백 상태를 방지하고 심해저 활동을 효과적으로 통제·관리하기 위해 개발규칙의 조속한 마련 필요성을 지속적으로 강조하고 있음을 보여준다.

한편, BBNJ 협정이 기존 국제기구 또는 협약 체계 하에서 수행된 환경영향평가 결과와의 동등성을 인정하는 구조를 채택함에 따라, 심해저 활동과 관련하여 축적된 ISA의 환경 기준과 평가 절차는 향후 사실상 국제적 기준으로 기능할 가능성이 크다. 특히 ISA는 심해저 광물자원 탐사 및 개발과 관련하여 환경기준 설정, 환경영향평가(EIA), 환경 기준선 구축 등에서 기술적 전문성과 경험을 축적해 온 바, 이러한 기준이 BBNJ 협정 이행 과정에서 참조 기준으로 활용될 가능성이 높다.

이에, 우리나라는 ISA 내 규정 제정뿐만 아니라 기준 및 지침 등 세부 기술 기준 마련 과정에도 적극 참여할 필요가 있다. 특히, 경제기획위원회 구성 메커니즘 및 준수위원회의 기능을 고려할 때, 선제적 대응이 요구된다. 경제기획위원회는 심해저 광물자원의 경제적 조건, 수익 배분 구조, 로열티 체계 등 핵심 재정·경제 요소를 설계하는 역할을 수행할 것으로 예상됨에 따라, 우리나라는 자원 확보 전략과 산업적 이해를 반영할 수 있도록 관련 논의에 적극 참여할 필요가 있다. 아울러, 국내 법률·과학·산업 분야 전문가를 중심으로 위원회 신설 단계에 대비한 대응 체계를 구축하고, 향후 위원회 운영 과정에서 주도적 역할을 확보하기 위한 전략 마련이 필요하다.

출처 : [1] ISBA/31/C/18
[2] ISBA/31/C/1
[3] ISBA/31/C/11

6) <https://isa.org.jm/news/ask-an-expert-on-the-road-to-the-31st-council-session-what-lies-ahead-for-the-mining-code-an-interview-with-mariana-durney-legal-counsel-international-seabed-authority/>



[4] ISBA/31/C/CRP.1/Rev.2

[5] ISA, *ICE Mechanism and Establishment of the Compliance Committee: Briefing Note*, 13 March 2026

[6] ISBA/31/C/18

[7] <https://technicalreviewmiddleeast.com/mining/isa-talks-end-without-deep-sea-mining-agreement/>(검색일: 2026.4.12.)

[8] <https://isa.org.jm/news/ask-an-expert-on-the-road-to-the-31st-council-session-what-lies-ahead-for-the-mining-code-an-interview-with-mariana-durney-legal-counsel-international-seabed-authority/>(검색일: 2026.4.16.)

문규은 연구원

moonge@kmi.re.kr



북미 및 아시아

미국-일본

미국-일본, 심해 광물자원 개발 협력 양해각서 체결

서론

미국과 일본은 2025년 10월 28일, 양국 산업에 필수적인 핵심 광물 및 희토류의 안정적 공급망 확보를 위해 「핵심 광물 및 희토류의 채굴 및 가공을 위한 공동 정책 프레임워크」를 체결하였다.⁷⁾

이후 2026년 3월 19일, 일본 다카이치 사나에 총리와 미국 도널드 트럼프 대통령은 워싱턴 DC에서 핵심 광물과 관련된 다음과 같이 세 가지 문서에 합의하는 회담을 가졌다. ① 「미·일 핵심 광물 공급망 회복력 행동계획(US-Japan Action Plan for Critical Minerals Supply Chain Resilience)」, ② 「심해 광물자원 개발 협력 양해각서(Memorandum of Cooperation Regarding Deep-Sea Mineral Resource Development)」 ③ 「미·일 핵심 광물 프로젝트 협력 공동 팩트시트(Joint Fact Sheet for Japan-U.S. Critical Minerals Project Cooperation)」

이 중 심해 핵심자원 개발 협력 양해각서는 ‘상업적으로 실행 가능한 개발’을 촉진하는 것을 목표로 한다. 일본은 미나미토리시마 섬 주변에 위치한(도쿄에서 남동쪽으로 약 2,000km 떨어진 북서태평양에 위치해 있으며, 수심 약 6,000m에 달함에 따라 지리적 고립성을 띄며, 높은 비용 부담을 가짐) 일본의 희토류 자원이 대미 관계 강화에 중요한 외교적 수단이라 판단한 것으로 평가된다.⁸⁾ 미국은 2025년 4월 24일 핵심 광물 공급망 강화를 위한 행정명령을 통해 심해저를 포함한 해양자원 개발을 적극 추진하고 있으며, TMC(The Metals Company)와 같은 미국 기업이 ISA 규제 체계를 우회하는 방식으로 개발을 모색하는 움직임도 나타나고 있다. 이러한 점에서, 금번 양해각서 체결은 핵심 광물 확보를 둘러싼 국제적 경쟁이 심화되는 가운데, 심해저 자원을 포함한 해양자원의 전략적 중요성이 증대되고 있음을 보여준다.

7) <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/10/united-states-japan-framework-for-securing-the-supply-of-critical-minerals-and-rare-earths-through-mining-and-processing>(검색일: 2026.4.16.)

8) <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2026/04/critical-minerals-and-japanus-engagement/>(검색일: 2026.4.16.)



그림 출처:
<https://www.reuters.com/business/energy/japan-us-announce-energy-projects-critical-minerals-action-plan-2026-03-19/>

그림 3. 일본 다카이치 사나에 총리와 미국 도널드 트럼프 대통령, 백악관 회담

심해 광물자원 개발 협력 양해각서의 주요 내용 및 합의

양국은 동 양해각서를 통해 심해 광물자원 개발과 관련된 연구, 기술, 정보 등을 공유하기로 하였으며, 이는 본격적 상업개발 단계에 돌입하지 않은 심해 채굴 산업을 함께 발전시키려는 의지를 보여준다.

주목할 점은 양해각서에는 동 프레임워크가 정책 및 계획을 제시하는 것으로, 국내법 또는 국제법상 권리나 의무를 창설하지 않으며 법적 구속력을 가지지 않는다는 것을 명문화했다는 것이다. 또한 해당 협력 프레임워크는 특정 자원 출처를 명시하고 있지는 않지만, '핵심 광물 및 희토류' 전반을 대상으로 하고 있어, 심해저 광물자원 또한 포함될 수 있는 구조를 가진다.

특히, 이번 합의는 미국의 독자적 심해저 광물자원 채굴 움직임과 함께 이루어졌다는 점에서 주목된다. 양국이 목적으로 하는 심해 광물자원이 국가관할권 이원지역에 위치한 인류공동유산인 '심해저' 광물자원에 포함되는지 여부에 따라 현재 ISA에서 논의 중인 광물자원 개발규칙과 저촉되는 문제가 발생할 수 있다. 이는 앞서 2025년 4월 24일에 트럼프 대통령의 '핵심 광물의 안정적 공급망 확보를 위해 서명한 행정명령(Unleashing America's Offshore Critical Minerals and Resources)'의 정책 기조와도 궤를 같이한다. 해당 행정명령은 심해를 포함한 해양자원 개발을 통해 핵심 광물의 국내외 공급 기반을 확대하고, 전략자원의 대외 의존도를 완화하려는 미국의 정책적 방향을 반영한 것으로 평가된다. 이러한 점에서, 금번 양해각서는 미국이 추진 중인 자원 안보 및 공급망 재편 전략을 동맹국



과의 협력을 통해 구체화하려는 일환으로 해석될 수 있다.

시사점

금번 미·일 간 심해저 광물자원 개발 협력 양해각서 체결은 핵심 광물자원 확보를 둘러싼 경쟁 속에서 심해저 자원을 포함한 해양자원의 전략적 가치가 증대되고 있음을 시사한다. 특히, 양자 또는 다자 협력체를 통한 자원 확보 경쟁이 확대될 가능성도 보여준다.

한편, 이러한 흐름은 유엔해양법협약 상 인류 공동유산의 원칙에 대한 적용과 해석에 대한 논란을 초래할 수 있다. 최근 우리나라 기업인 고려아연이 미국 기업 TMC(The Metals Company)에 지분을 투자하고 향후 심해저 광물자원 확보와 연계될 가능성이 제기되면서, 우리나라에도 이와 관련한 법적 논의 및 검토 필요성이 대두되고 있다.⁹⁾ 우리나라는 심해저 광물자원 개발을 둘러싼 국제질서 변화에 대응하여, 국제규범을 지지하는 입장을 유지하면서도, 자국 산업의 참여를 제도적으로 뒷받침할 수 있는 법·정책적 기반을 정비할 필요가 있다.

출처 : [1] 이창열, 「고려아연의 TMC 투자에 대한 유엔해양법협약 위반 여부 검토」, 『국제법학회논총』 제70권 제3호, 2025

[2]<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/10/united-states-japan-framework-for-securing-the-supply-of-critical-mineral-s-and-rare-earths-through-mining-and-processing>(검색일: 2026.4.16.)

[3]<https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2026/04/critical-minerals-and-japanus-engagement/>(검색일: 2026.4.16.)

[4]<https://www.nytimes.com/2026/03/27/climate/japan-united-states-seabed-mining.html/>(검색일: 2026.4.16.)

문규은 연구원

moonge@kmi.re.kr

9) 이창열, 「고려아연의 TMC 투자에 대한 유엔해양법협약 위반 여부 검토」, 『국제법학회논총』 제70권 제3호, 2025