www.kmi.re.kr

국제 해양정세 리포트

2026.10

VOL.48



Contents

• **국제기구**
유엔해양법협약 제7부속서 중재재판소
흑해·아조프해·케르치해협 연안국 권리 사건
최종판정의 해양법적 함의

• **아시아**
일본
- 2026년 8월 일본의 독도 관련 조치
- 일본 주장 EEZ 내 중국의 관할권 주장 행위와 일본의 대응

중국
중국, 파라셀 군도 앤틸로프 암초에 대규모 인공섬 건설사업 본격화

• **중동**
이란
이란 '페르시아만 해협청(PGSA)' 통항허가제와 호르무즈 해협 통항 관련 논쟁 심화

• **태평양 도서국**
태평양 도서국을 둘러싼 미·중 심해저 광물자원 개발 경쟁

발행인 조정희 총괄 박수진 감수 육근형 담당 문규은 발행처 한국해양수산개발원

주소 49111 부산광역시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동) Email dokdo.ocean@kmi.re.kr 문의 독도·해양규범연구실(051-797-4709)

KMI 한국해양수산개발원 KOREA MARITIME INSTITUTE

국제해양정세리포트는 최신 글로벌 동향을 소개하는 월간지로 홈페이지(www.kmi.re.kr)에서 확인하실 수 있습니다.
이메일 수신을 원하시는 분은 전화(051-797-4709) 또는 이메일(dokdo.ocean@kmi.re.kr)로 연락주시기 바랍니다.

국제 해양정세 리포트 요약 내용

P.4 | 유엔해양법협약 제7부속서 중재재판소 |

<흑해·아조프해·케르치해협 연안국 권리 사건 최종판정의 해양법적 함의>

2026년 4월 22일 중재재판소는 아조프해·케르치해협의 내수 지위를 인정하면서, 항행권 문제는 수역의 법적 지위와 당사자의 청구 구성에 따라 판단범위가 제한된다고 보았다. 반면 해양환경 분야에서는 러시아의 대규모 건설사업 관련 환경영향평가, 정보공개 및 협력의무 위반을 인정하며 UNCLOS 제12부의 사전적·절차적 의무를 구체화하였다.
이번 판정은 해양분쟁에서 권리주장의 법적 근거뿐 아니라 사전 위험평가, 환경영향평가, 정보공개와 협력 등 예방적 의무의 충실한 이행이 중요함을 보여준다.

P.9 | 일본 |

<2026년 8월 일본의 독도 관련 조치>

2026년 8월 일본은 방위백서에서 독도에 대한 영유권 주장을 반복하고, 독도 주변 해역에서 실시된 우리나라의 해양과학조사에 대해 자국의 배타적경제수역(EEZ)을 근거로 항의하였다. 이에 일본의 일방적 영유권 주장과 해양과학조사에 대한 사전 동의 요구를 국제해양법적 관점에서 검토하고, 방위백서 및 지도 표기의 법적 효력과 해양경계 미획정 수역에서의 관할권 문제를 분석한다. 이를 통해 독도에 대한 영토주권과 해양경계 미획정 문제를 구분하여 대응할 필요성을 제시한다.

P.13 | 일본 |

<일본 주장 EEZ 내 중국의 관할권 주장 행위와 일본의 대응>

2026년 3월 이후 동중국해에서 중국 조사선의 해양조사 활동과 중국 해경의 일본 측량선에 대한 조사 중지 및 퇴거 요구가 잇따르면서 양국 간 해양관할권 갈등이 심화되었다. 이에 해양과학조사와 수로측량의 법적 구별, 연안국의 사전 동의제도 및 해양경계 미획정 수역에서의 관할권 행사 문제를 국제해양법적 관점에서 검토한다. 특히 중국의 대응이 외교적 항의를 넘어 해경을 통한 현장 법집행적 조치로 확대되었다는 점에 주목하고, 경계 미획정 수역에서의 일방적 활동과 잠정약정 의무의 법적 함의를 분석한다.

P.17 | 중국 |

<중국, 파라셀 군도 앤틸로프 암초에 대규모 인공섬 건설사업 본격화>

2017년 이후 중국은 앤틸로프 암초에서 대규모 매립을 재개하며 신규 전략거점 조성에 나서고 있다. 최근 위성영상 분석에서는 조성을 재개한지 8개월 만에 활주로 추정 기반시설 건설의 초기 징후가 포착되었다.

P.21 | 이란 |

<이란 '페르시아만 해협청(PGSA)' 통항허가제와 호르무즈 해협 통항 관련 논쟁 심화>

2026년 5월 이란은 페르시아만 해협청(PGSA)을 설립하고 호르무즈 해협에 대한 통항허가제, 보험 의무화 및 비순응 선박 제재를 단계적으로 확대하며 해협 통제를 강화하였다. 이에 대한 걸프 국가들의 대응과 미국의 해협 영토 선언 주장을 살펴보고, 국제법상 통과통항권과 연안국의 관할권을 둘러싼 법적 쟁점을 검토한다.

P.25 | 태평양 도서국 |

<태평양 도서국을 둘러싼 미·중 심해저 광물자원 개발 경쟁 >

태평양 도서국을 둘러싼 미·중 심해저 광물자원 경쟁의 동향을 살펴보고, 미국의 독자적 개발 추진이 ISA 중심의 국제규범에 미치는 영향을 분석한다. 아울러 도서국별 개발·환경보호 입장을 비교하고, 우리나라의 핵심광물 공급망 및 해양협력 전략에 대한 시사점을 제시한다.

유엔해양법협약 제7부속서 중재재판소

흑해·아조프해·케르치해협 연안국 권리 사건 최종판정의 해양법적 함의

서론

2026년 4월 22일 유엔해양법협약(이하 '협약') 제7부속서에 따라 구성된 중재재판소(이하 '재판소')는 「흑해, 아조프해 및 케르치해협에서의 연안국 권리에 관한 분쟁(우크라이나 v. 러시아)」에 대한 최종 판정을 내렸다. 이 사건은 2014년 이후 흑해, 아조프해 및 케르치해협에서 이루어진 러시아의 여러 활동을 둘러싸고 양국 간 분쟁이 확대되는 과정에서, 우크라이나가 2016년 9월 협약에 따른 중재절차를 개시하면서 시작되었다.

우크라이나의 청구는 크게 항행, 해양환경, 수중문화유산 및 분쟁악화(aggravation of the dispute) 문제로 나뉘었다. 우크라이나는 러시아가 케르치해협에 교량을 건설하고 선박의 통항을 제한함으로써 협약상 항행권을 침해하였으며, 교량·전력케이블·가스 파이프라인 등의 건설 과정에서도 적절한 환경영향평가와 정보공개 및 협력의무를 이행하지 않았다고 주장하였다. 이와 함께 수중 문화 유산 보호 의무를 위반하고, 중재절차가 진행되는 동안 관련 활동을 계속함으로써 분쟁을 더욱 악화시켰다는 주장도 제기하였다.

이에 대해 러시아는 우선 아조프해와 케르치해협이 역사적 권원에 기초한 내수라는 점을 들어 재판소의 관할권을 다투었다. 또한 일부 청구는 크림반도 등 육지영토에 대한 주권 문제를 먼저 판단하지 않고서는 해결할 수 없다고 주장하였다. 재판소는 2020년 선결적 항변 판정에서 크림반도에 대한 주권을 직접 또는 간접적으로 결정할 필요가 있는 범위에서는 관할권을 행사할 수 없다고 판단하였지만, 아조프해와 케르치해협의 법적 지위 등 일부 쟁점은 본안 단계에서 추가로 심리하기로 하였다.

이에 따라 이번 최종 판정에서는 아조프해와 케르치해협의 법적 지위를 어떻게 볼 것인지가 항행 관련 청구의 전제가 되었고, 이와 별도로 러시아가 대규모 건설사업을 추진하는 과정에서 협약상 해양환경 보호의무를 적절히 이행하였는지가 핵심적으로 검토되었다. 그 결과 재판소는 러시아가 케르치해협의 교량 건설, 전력케이블 및 가스 파이프라인에 관한 환경영향평가를 협약 제206조에 부합하지 않는 방식으로 실시하였고, 그 결과 역시 제205조와 제206조가 요구하는 방식으로 공개·전달하지 않았으며, 이와 관련하여 협약 제123조·제192조·제194조상의 의무도 위반하였다고 판단하였다. 반면 항행 방해, 수중문화유산 보호 및 분쟁 악화와 관련된 나머지 청구는 받아들이지 않았다.

이번 판정은 영토 및 주권 갈등이 계속되는 상황에서도 협약상 쟁점을 주권 문제와 일정 부분 분리하여 판단할 수 있음을 보여주는 한편, 대규모 해양활동에 요구되는 환경영향평가, 정보공개 및 협력의무의 구체적인 내용을 제시하였다는 점에서 주목할 필요가 있다.

아조프해·케르치해협의 법적 지위

아조프해와 케르치해협의 법적 지위는 항행 관련 청구와 관련하여 적용 가능한 법을 결정하는 선결적 문제였다. 러시아는 양국이 협약 제298조 제1항 (a)(i)에 따라 역사적 권원에 관한 분쟁을 강제적 분쟁해결 절차에서 제외하였으므로, 재판소가 해당 수역의 지위를 판단할 수 없다고 주장하였다. 그러나 재판소는 당사국의 제298조 선언이 역사적 권원의 존부 자체를 확인하는 것까지 배제하는 것은 아니라고 보았다.

역사적 권원의 존재 여부를 판단하는 과정에서 재판소가 중요하게 본 자료 가운데 하나는 1985년 소련 각료회의 선언 제4450호였다. 이 선언은 아조프해를 직선으로 폐쇄된 내수로 취급하면서도 이를 별도로 열거된 '역사적으로 소련에 속하는 수역'에는 포함하지 않았다. 재판소는 이러한 점을 근거로 소련이 아조프해를 역사적 권원에 따른 내수라기보다 당시 적용되는 일반적인 만 또는 직선기선 규칙에 따라 내수로 취급하였던 것으로 보았다. 따라서 러시아가 주장한 역사적 권원의 존재는 인정되지 않았으며, 이를 전제로 한 제298조 상 관할권 배제 주장 역시 받아들여지지 않았다.

다만 역사적 권원이 인정되지 않았다는 사실이 곧 아조프해와 케르치해협의 내수 지위까지 부정한다는 의미는 아니었다. 재판소는 협약 제10조가 단일국가의 만에만 적용된다고 하여 복수 국가의 만이 내수의 지위를 가질 가능성 자체가 배제되는 것은 아니라고 보았다. 이와 관련하여 폰세카만과 피란만에 관한 국제판례는 선행국가가 보유하던 만의 법적 지위가 일정한 경우 승계국에게 이어질 수 있음을 보여주는 반면, 리가만의 사례는 승계국들이 해당 수역의 지위를 어떻게 합의하였는지가 중요하게 작용할 수 있음을 보여주는 사례로 검토되었다.

이에 따라 판정의 초점은 소련 해체 이후 러시아와 우크라이나가 아조프해와 케르치해협을 실제로 어떻게 취급해 왔는지로 옮겨졌다. 재판소가 주목한 자료는 크게 세 가지였다. 먼저 2001년 쿠치마 우크라이나 대통령이 해당 수역의 내수 지위를 유지하는 데 동의한다는 취지로 러시아 측에 보낸 서한이 있었고, 2003년 1월 28일 체결된 「러시아·우크라이나 국경조약」 제5조 역시 아조프해와 케르치해협의 내수 지위에 관한 양국의 입장을 유보하면서 이후 합의의 가능성을 열어두고 있었다. 여기에 2003년 12월 24일 체결된 「아조프해 및 케르치해협 이용 협력조약」 제2조에서 제3국 선박에 대한 별도의 제한적 항행권을 부여하고 있다는 점도 고려되었다. 재판소는 일반적인 영해나 배타적경제수역이라면 이러한 별도의 권리를 규정할 필요가 없다는 점에서, 해당 조항이 양국이 이 수역을 내수로 인식하고 있었음을 뒷받침한다고 보았다.

이러한 조약 문언과 양국 간 협상 및 후속 행위를 종합하여 재판소는 아조프해와 케르치해협의 내수 지위가 소련 해체 이후에도 계속되었다고 결론 내렸다. 다만 이는 국가승계가 발생하면 선행 국가의 내수 지위가 언제나 자동적으로 승계된다는 의미라기보다, 복수국가 만에 관한 명확한 국제법 규칙이 없는 상황에서 관련 국가의 합의와 후속 행태가 중요한 판단자료가 될 수 있음을 보여주는 판단으로 볼 수 있다. 한편 러시아가 2022년 이후의 상황을 근거로 제기한 이른바 '사정변경' 주장은 이미 성립한 재판소의 관할권을 사후적인 사정으로 소급하여 소멸시킬 수 없다는 이유로 인정되지 않았다.

항행 관련 문제

1. 청구 범위에 따른 판단의 한계

아조프해와 케르치해협의 내수 지위가 인정되면서 우크라이나가 항행 관련 청구의 근거로 제시한 협약 조항에도 변화가 생겼다. 재판소는 내수에서 발생한 항행 문제가 협약의 적용 범위에서 완전히 벗어나는 것은 아니라고 보았으나, 우크라이나가 원용한 통과통항 제도와 영해·배타적경제수역에 관한 조항은 이 사건에 적용될 수 없다고 판단하였다.

실제로 케르치해협에서 우크라이나와 러시아 선박의 항행에 관한 권리는 2003년 협력조약에 규정되어 있었다. 그러나 우크라이나는 중재절차에서 이 조약을 자신의 청구 근거로 삼지 않겠다는 입장을 명확히 하였고, 이에 따라 재판소가 스스로 협력조약의 위반 여부를 심리할 수 있는지도 문제가 되었다. 재판소는 적용 가능한 법을 확인하고 해석할 권한은 가지고 있지만, 당사자가 제기하지 않은 청구까지 판단할 수는 없다고 보았다. 따라서 협력조약을 근거로 러시아의 항행 제한이 위법한지를 판단하는 것은 ne ultra petita 원칙(당사자 청구의 범위를 넘는 판단을 금지하는 원칙)과 공정한 사법운영에 반한다고 보고 해당 쟁점에 대한 심리를 더 이상 진행하지 않았다.

결국 항행 관련 청구가 받아들여지지 않은 것은 러시아의 통항 제한이 모두 적법하다고 적극적으로 판단했기 때문이라기보다, 우크라이나가 원용한 협약상 항행규정이 해당 수역의 내수 지위와 맞지 않았고, 별도의 항행권을 규정한 협력조약은 청구의 근거에서 제외되어 있었기 때문으로 볼 수 있다.

2. 흑해 수역의 무해통항 정지

항행과 관련하여 재판소가 별도로 검토한 문제는 2021년 러시아가 약 6개월간 케르치해협 남쪽 입구의 흑해 수역에서 외국 군함과 정부선박의 무해통항을 정지한 조치였다. 협약 제25조 제3항은 연안국이 자국의 안보를 위해 영해의 특정 수역에서 외국선박의 무해통항을 일시적으로 정지할 수 있도록 하되, 외국선박 상호 간 차별을 금지하고 있다.

재판소는 여기에서 말하는 차별은 외국선박 상호 간 차별을 의미하므로, 러시아의 조치가 모든 외국 군함과 정부 선박에 동일하게 적용되었다면 이를 차별적 조치라고 볼 수 없다고 판단하였다. 또한 일시적이라는 요건 역시 단순히 기간만으로 결정되는 것이 아니라 해당 조치가 연안국의 안보상 필요와 어떠한 관계에 있는지를 함께 고려하여 판단해야 한다고 보았다. 이에 따라 러시아의 조치가 제25조 제3항을 위반하였다는 우크라이나의 주장은 받아들이지 않았다.

해양환경 관련 문제

항행 분야에서 수역의 법적 지위가 적용 가능한 법을 좌우한 것과 달리, 해양환경 분야에서는 다른 접근이 이루어졌다. 재판소는 협약 제12부가 내수를 포함한 모든 해역에 적용될 수 있다고 보았고, 이에 따라

아조프해와 케르치해협이 내수라는 사실은 환경 관련 청구의 심리를 배제하는 근거가 되지 않았다.

실제로 위반이 인정된 것은 케르치해협 교량, 전력케이블 및 가스 파이프라인 사업과 관련된 환경영향평가였다. 재판소는 이들 사업의 규모와 잠재적 영향을 고려할 때 환경영향평가의 수행기간이 충분하였는지 의문이 있고, 무엇보다 사업 착수 전에 확보되어야 할 환경 기초 자료가 충분하지 않았다고 판단하였다. 또한 평가를 실시하는 데 그치지 않고 그 결과를 제205조가 요구하는 방식으로 공개하거나 전달하여 다른 국가들이 실제로 이용할 수 있도록 해야 하는데, 러시아가 이러한 의무도 충족하지 못하였다고 보았다. 다만 모든 환경 관련 청구에서 위반이 인정된 것은 아니었다. 광섬유 케이블 부설과 관련해서는 당시의 공식적인 예비평가 기록이 확인되지 않았고, 재판소도 이 점을 유감으로 표명하였다. 그러나 재판소는 해당 활동이 실질적 오염이나 중대하고 해로운 환경변화를 초래할 위험이 없다고 본 러시아의 판단이 합리적이었다고 보아 제206조 위반을 인정하지 않았다.

유류 유출과 관련해서도 비슷한 접근이 이루어졌다. 재판소는 문제된 유출량이 수십 리터 수준에 그쳐 제198조상의 통보의무를 발생시킬 정도의 환경 위험에 이르지 않았다고 판단하였다. 결국 이번 판정은 위험의 정도와 활동의 성격에 따라 환경의무의 심사 강도를 달리 적용한 것으로 볼 수 있다. 규모가 크고 잠재적 영향이 상당한 건설사업에서는 평가기간, 기초자료, 정보공개와 같은 절차의 실질이 엄격하게 검토된 반면, 환경위험이 낮거나 피해 가능성이 경미한 활동에서는 절차상의 흠결이 곧바로 협약 위반으로 이어지지는 않았다.

이와 함께 재판소는 제194조 제2항 위반을 인정하기 위해 실제 환경피해가 반드시 입증되어야 하는 것은 아니라고 보았다. 상당한 주의의무는 피해 발생 이후의 책임만을 문제 삼는 것이 아니라 위험을 사전에 예방하고 관리하기 위한 행위를 요구하기 때문이다. 다만 개별 사실관계를 판단하는 과정에서는 실제 환경피해에 관한 증거가 존재하는지도 함께 고려하였다. 따라서 이번 판정은 해양환경 의무의 핵심이 결과적인 피해의 발생 여부에만 있는 것이 아니라, 사업 시행 전에 충분한 위험평가와 자료 확보, 정보공개가 이루어졌는지에도 있음을 보여준다.

분쟁악화 및 구제 관련 문제

재판소는 분쟁해결절차가 진행되는 동안 당사국이 분쟁을 악화시키지 않아야 할 의무가 협약 제279조와 제300조에서 도출될 수 있다고 보았다. 다만 이러한 의무를 인정한다고 해서 분쟁이 계속되는 동안 당사국의 모든 관련 활동이 자동적으로 금지되는 것은 아니라고 판단하였다. 단순히 기존 분쟁의 대상이 된 행위를 계속하는 것만으로는 부족하고, 그 행위가 기존 위반을 현저하게 심화시키거나 향후 판정의 실효성을 저해하고 분쟁해결절차 자체를 어렵게 할 정도에 이르러야 한다고 보았다.

이러한 기준에 따라 재판소는 케르치해협 교량이 중재절차 진행 중 완공되었다는 사실만으로 분쟁악화가 성립한다고 보지는 않았다. 특히 향후 본안판정에서 필요한 경우 교량의 철거나 변경을 구제로 명할 수 있었으므로, 교량의 완공 자체가 판정의 실효성을 회복할 수 없게 만든 것은 아니라고 판단하였다. 이에

따라 러시아가 제279조와 제300조를 위반하여 분쟁을 악화시켰다는 우크라이나의 청구는 받아들여지지 않았다.

반면 실제 위반이 인정된 해양환경 관련 청구에 대해서도 재판소는 별도의 중지명령이나 재발방지 보장, 배상을 명하지 않았다. 제205조·제206조 및 제123조·제192조·제194조 위반을 확인하는 판정 자체가 적절한 선언적 구제라고 보았기 때문이다. 다만 해양환경의 모니터링과 협력에 관한 의무는 양국 간 긴장이 존재하더라도 계속된다고 명시함으로써, 판정 이후에도 환경 보호를 위한 협력의 필요성이 유지된다는 점은 분명히 하였다.

시사점

이번 판정은 아조프해·케르치해협의 법적 지위 판단에서 역사적 권원과 국가승계 이후 기존 내수 지위의 계속 여부를 구분하고, 당사국의 조약·합의와 후속 행위를 중요한 판단자료로 보았다. 항행권 판단에서는 수역의 법적 지위뿐 아니라 당사자가 어떠한 법적 근거와 청구원인을 선택했는지가 재판소의 판단범위를 좌우한다는 점을 확인하였다. 해양환경 분야에서는 위험평가, 환경영향평가, 기초자료 확보 및 결과 공개 등 협약 제12부의 사전적·절차적 의무를 구체화하였다. 특히 실제 환경피해가 발생하지 않더라도 요구되는 수준의 상당한 주의를 다하지 않은 경우에는 제192조·제194조 위반이 성립할 수 있음을 명확히 하였다. 이는 향후 해양활동에 대한 국제법적 평가에서 활동의 결과뿐 아니라 수역의 법적 지위, 권리주장의 법적 근거, 사전 위험평가와 협력·정보공개 절차의 이행이 중요하다는 점을 시사한다.

출처

[1] Dispute Concerning Coastal State Rights in the Black Sea, Sea of Azov, and Kerch Strait (Ukraine v. the Russian Federation), Award, PCA Case No. 2017-06 (22 April 2026).

[2] Tolstykh, Vladislav(2026), Award of 22 April 2026 in the Case Concerning Coastal State Rights in the Black Sea, Sea of Azov, and Kerch Strait: Summary and Comments, Mezhdunarodnoe pravosudie (International Justice), 16(2), pp. 32–42.

[3] Schatz, Valentin J, & Koval, Dmytro(2018.9.6.), Insights from the Bifurcation Order in the Ukraine vs. Russia Arbitration under Annex VII of UNCLOS, EJIL: Talk!, https://www.ejiltalk.org/insights-from-the-bifurcation-order-in-the-ukraine-vs-russia-arbitration-under-annex-vii-of-unclos/ (검색일: 2026.9.17.).

김 민 전문연구원

km0517@kmi.re.kr

일 본

2026년 8월 일본의 독도 관련 조치

배경 및 주요 내용

독도는 역사적·지리적·국제법적으로 명백한 대한민국 고유의 영토이다. 우리 정부는 독도와 관련된 영유권 분쟁이 존재하지 않는다는 입장을 견지하고 있다. 다만 동해 수역에서 한일 간의 해양경계는 아직 획정되지 않았다. 이러한 가운데 일본은 2005년 이후 22년에 걸쳐 매년 방위백서에 독도를 자국 영토로 기술해 왔으며, 우리나라가 독도 주변 해역에서 해양과학조사를 실시할 때마다 해당 수역이 자국의 배타적경제수역(EEZ)임을 전제로 사전 동의 절차가 결여되었다는 항의를 반복했다. 2026년 8월 잇달아 등장한 일본의 두 조치 역시 그러한 주장의 연장선에 있다.

2026년판 방위백서의 독도 관련 기술: 일본 정부는 2026년 8월 4일 국무회의에 해당하는 각의(閣議)에서 다카이치 내각 출범 이후 처음으로 방위백서를 승인하고 이를 공개하였다. 2026년 방위백서에서는 인도·태평양 안보 환경을 기술하는 부분에서 "일본 고유의 영토인 북방영토와 다케시마의 영토 문제가 여전히 미해결 상태로 존재한다"라고 명시하였다. 나아가 '일본 주변 해·공역에서의 경계·감시' 지도에서 독도 주변 해역에 파란색 실선을 그어 자국 영해로 표시하였고, 우리나라의 방공식별구역(KADIZ)을 나타낸 지도에서도 독도를 '다케시마'라고 표기하였다. 이에 대하여 우리나라 외교부는 8월 4일 추조 가즈오 주한일본대사관 총괄공사를 초치하여 항의하였다.

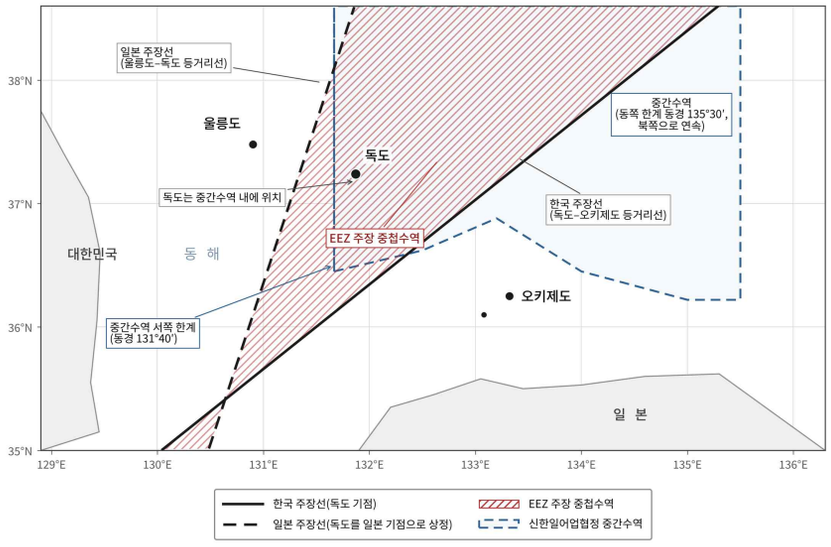
그림 1. 2026년 일본 방위백서에 수록된 독도 포함 지도



그림 출처: 日本 防衛省(2026), 『令和8年版 防衛白書』, 図表Ⅲ-1-1-3「わが国周辺海空域での警戒監視(イメージ)」, p. 293

독도 주변 해역 해양과학조사에 대한 일본의 항의: 일본 외무성은 2026년 8월 7일, 독도 서쪽의 일본 배타적경제수역(EEZ)에서 우리나라 조사선 탐해3호가 와이어 형태의 물체를 바다에 투입하는 것을 확인하였으며, 해당 조사에 관하여 한국 측이 사전 동의 신청을 하지 않았다고 발표하였다. 일본은 가나이 마사아키 아시아대양주국장이 주일 한국대사관 정무공사에게, 주한일본대사관 추조 가즈오 총괄공사는 우리 정부 외교부 아시아태평양국장에게 각각 항의 의사를 전달하였다. 이에 우리 정부는 독도가 역사적·지리적·국제법적으로 대한민국 고유의 영토이며, 영토주권에 관한 일본 측 주장을 수용할 수 없다는 기존 입장을 재확인하였다.

그림 2. 독도 주변 해역의 한일 EEZ 주장 중첩수역 및 신한일어업협정 중간수역 개념도



주: 개념도로서 각 선의 위치는 근사치이며, 실제 중간수역의 경계는 신한일어업협정 부속서의 좌표에 따른다.

그림 출처: Claude(Opus 4.8)(2026.9.30.) 본문 내용을 바탕으로 도식화

국제해양법적 쟁점 및 법적 성격

경계 미획정 수역에서의 조사와 동의제도: 일본의 항의는 해당 수역이 자국의 배타적경제수역임을 전제로 유엔해양법협약(이하 UNCLOS)상 해양과학조사에서 연안국 동의제도(제56조, 제246조)를 원용한 것이다. 그러나 이 논리가 성립하기 위해서는 두 가지 전제가 필요하다. 첫째, 그 활동이 해양과학조사에 해당하여야 하고, 둘째, 해당 수역이 일본의 배타적경제수역에 속해야 한다. 먼저 UNCLOS에서는 해양과학조사를 정의하지 않으면서 제19조 제2항과 제21조 제1항 등에서 “조사”와 “측량”을 병렬적으로 열거하여 양자를 구분하고, EEZ에서의 수로측량에 대해서는 연안국의 동의를 요구하는 명문 규정을 두고 있지 않다. 그러므로 활동의 성격은 실제 내용에 따라 판단되어야 하며, 일방 당사국의 규정으로 확정되는 것이 아니다. 한편, 독도 인근의 동해 수역은 한일 간 해양 경계가 획정되어 있지 않으며, 양국이 주장하는 EEZ의 범위가 서로 중첩되어 있다. 우리나라는 독도에 대한 영토 주권에 기초하여 독도와 일본 오키제도 간 중간선

원칙에 입각한 해양관할권을 행사하고 있으며, 일본이 항의의 근거로 삼은 수역은 이 중첩수역에 속한다. 중첩수역에서 일방의 동의를 구하는 행위는 해당 수역이 상대국의 관할에 속한다는 것을 승인하는 의미로 해석될 소지가 있어 동의제도를 기계적으로 적용하기는 어렵다. 동의의 요부(要否)를 둘러싼 입장 차이는 해양경계의 미획정 상태에서 비롯된 것으로, 경계획정 이전에 해소되기는 어려운 문제이다.

국내 문서상 기술의 법적 효과: 방위백서는 대외적 법률효과를 발생시키는 문서가 아니며 그 안에 수록된 지도 역시 마찬가지이다. 국제사법재판소에서는 부르키나파소와 말리의 국경에 관한 분쟁 사건에서, 지도는 그 자체로 영토 권원을 창설하지 아니하며, 관계국의 공식 문언에 부속되어 그 불가분의 일부를 이루는 경우에 한하여 권원으로서의 효력을 가지고, 그 밖의 경우에는 사실관계를 입증하기 위한 보조적이고 확인적인 증거에 그친다고 판시한 바 있다.[1] 즉, 일본의 방위백서와 그 지도는 일본 정부가 단독으로 작성한 국내 문서이므로 권원을 창설하는 효력을 가지지 못한다. 영토주권의 귀속은 일차적으로 권원의 존부에 따라 판단되고, 확정적인 권원이 존재하는 경우 그것이 다른 증거에 우선한다. 우리나라는 독도에 대하여 역사적 권원을 보유하고 있으며, 입법, 행정, 사법에 걸친 주권의 실효적 행사(effectivités)도 지속하고 있다. 이때 주권의 실효적 행사는 권원을 대체하는 것이 아니라 이를 확인하고 보강하는 데 의미가 있다.

시사점

2026년 8월 일본의 두 조치는 각각 영유권과 해양관할권 주장으로서 그 성격을 달리하지만, 어느 것도 독도의 법적 지위와 해양경계에 관한 법적 효과를 발생시키지 못한다는 점에서는 같다. 독도에 대한 영토주권은 역사적 권원에 기초하여 확립되어 있어 일본의 주장에 영향을 받지 않으나, 동해에서 한일 간 해양경계는 아직 획정되지 않은 상태이다. 따라서 조사의 동의 요부를 둘러싼 입장차의 해소는 해양경계 획정 여부에 달려있으며, 그전까지는 개별 사안마다 법적 입장을 밝히는 현재의 대응이 이어질 수밖에 없을 것으로 보인다.

출처

[1] 防衛省(2026), 令和8年版 防衛白書, 防衛省.
[2] 時事通信(2026.8.8.), 外務省、韓国海洋調査に抗議, https://www.jiji.com/jc/article?k=2026080800190&g=pol(검색일: 2026.9.16.)
[3] 외교부 대변인 논평(2026.8.4.), 일본 2026년 방위백서에 대한 외교부 대변인 논평, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=377479&page=10&item=10(검색일: 2026.9.16.)
[4] Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali), Judgment, I.C.J. Reports 1986, pp. 582–583, para. 54.
[5] 해양법에 관한 국제연합 협약(조약 제1328호, 1996.2.28.), 제19조 제2항(조사활동·측량활동), 제21조 제1항(해양과학조사 및 수로측량에 관한 연안국 법령 제정권), 제56조(EEZ 내 연안국의 관할권), 제246조(EEZ·대륙붕에서의 해양과학조사에 대한 연안국 동의).
[6] 뉴스1(2026.8.4.), 日다카이치 첫 방위백서도 '독도는 일본 땅'…22년째 억지주장, https://www.news1.kr/world/northeast-asia/6248664(검색일: 2026.9.16.)

1) Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali), Judgment, I.C.J. Reports 1986, pp. 582–583, para. 54.

[7] 부산일보(2026.8.8.), 日, 한국 선박 독도 해양조사 활동에…항의, https://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2026080809381773055(검색일: 2026.9.16.)

정선아 연구원
sunajung@kmi.re.kr

일 본

일본 주장 EEZ 내 중국의 관할권 주장 행위와 일본의 대응

배경 및 주요 내용

중국과 일본은 동중국해에서 배타적경제수역(EEZ)과 대륙붕의 경계를 획정하지 못한 상태이며, 양국 간에는 센카쿠 열도(중국명 댜오위다오(釣魚島) 및 그 부속도서)를 둘러싼 영유권 분쟁도 존재한다. 다만 일본은 영유권 분쟁이 존재하지 않는다는 입장이어서 이를 영유권 문제가 아닌 EEZ와 해양조사의 문제로 다루고 있다. 이러한 상황에서 2026년 3월 30일 이후 중국 선박의 해양조사로 보이는 행위가 일본이 주장하는 EEZ에서 잇달아 발생했고, 6월 이후 8월에 이르면서 그 빈도와 강도가 높아졌다. 특히 중국 해경이 일본 측량선에 조사 중지와 퇴거를 요구하는 양상이 나타났는데, 일본이 주장하는 EEZ에서 해상보안청 측량선이 중국 공선으로부터 중지 요구를 받은 것은 2012년 이후 14년 만이다. 이에 대하여 중국 외교부는 자국 조사선의 활동이 주권적 권리의 범위에 속하는 정당하고 합법적인 활동이며 일본 측의 방해에 반대한다는 입장을 밝혔다. 다만, 유엔해양법협약(UNCLOS)상 해양과학조사와 측량은 법적 취급이 다른데, 중국의 조사선과 일본의 측량선 활동이 각각 어느 범주에 속하는지는 양국의 발표만으로 확인하기 어렵다.

중국 해경의 일본 조사선에 대한 중지 및 퇴거 요구: 2026년 6월 30일, 일본이 주장하는 EEZ에 위치한 오키나와 본섬 북서 약 290km에서 일본 해상보안청 측량선 '다쿠요(拓洋)'가 해양조사를 실시하던 중 중국의 해경선으로부터 무선을 통해 반복적으로 조사 중지 및 퇴거 요구를 받았다. 다쿠요는 국제법에 따른 정당한 조사라고 응답하고 조사를 계속하였다. 이 사건에 대하여 기하라 관방장관은 7월 1일, 중국 측의 중지 요구는 받아들일 수 없다며 외교 경로를 통해 항의하였다고 밝혔다. 이어 7월 1~2일에도 센카쿠 우오쓰리시마(魚釣島, 중국명 댜오위다오(釣魚島)) 북북서 약 80km의 일본 주장 EEZ에서 측량선 '고요(光洋)'가 대륙붕 관련 기초 해저 조사를 시행하던 중 중국 해경선으로부터 중지 및 퇴거 요구를 이틀 연속으로 받는 일이 발생했다.

중국 조사선의 해양조사 활동: 3월 30일 이후 중국 조사선의 사전 동의 없는 조사로 보이는 활동이 일본이 주장하는 EEZ에서 반복적으로 확인되었다(5월 11일 다이쇼지마(중국명 츠웨이위) 인근, 6월 21, 28일 및 7월 21일 우오쓰리시마 인근 등). 8월 15일에는 센카쿠 구바지마(久場島, 중국명 황웨이위) 북방 약 120km의 일본 주장 EEZ에서 중국 조사선 '샹양훙21(向陽紅21)'이 와이어 형태의 물체를 해중에 투입하는 것이 확인되어 해상보안청이 중지를 요구하였고, 해당 조사선은 같은 날 22시경 일본과 중국의 지리적 중간선 서쪽(중국 측)으로 이동하였다. 이튿날인 8월 16일에는 오키나와현 구메지마(久米島) 서쪽 약 106km의 일본 주장 EEZ에서 중국의 조사선인 '둥팡훙2(東方紅2)'의 유사한 활동이 확인되어 일본이 중지를 요구하였고 동 조사선은 8월 21일 해당 수역을 벗어났다.

표 1. 2026년 일본 주장 EEZ 내 중·일 해양조사 및 관할권 주장 동향

일자	수역	일본 대응	중국 대응
3.30 이후	일본 주장 EEZ 일대 (센카쿠, 다이쇼지마 등)	중지 요구 및 항의	조사선 다수 활동
6.30– 7.2	오키나와 본섬 북서 290km 등	측량선 조사 (拓洋·光洋)	해경의 중지 및 퇴거 요구
8.15	구바지마 북방 약 120km	중지 요구	조사행위(向陽紅21), 중간선 서쪽으로 이동
8.16–21	구메지마 서방 약 106km	중지 요구	조사행위(東方紅2), 8.21. 역외 이탈

표 출처: 時事通信(2026.7.1.); 読売新聞(2026.7.2.); 日本経済新聞(2026.6.28., 2026.8.16.)를 바탕으로 저자 작성

국제해양법적 쟁점 및 법적 성격

해양조사의 성격과 동의제도의 적용: 유엔해양법협약 제56조에 따르면, 연안국은 자국의 배타적경제수역에서 이루어지는 해양과학조사(MSR: Marine Scientific Research)에 대하여 관할권을 가지며, 동 협약 제246조에 따르면 연안국이 아닌 국가가 해양과학조사를 실시하기 위해서는 원칙적으로 연안국의 사전 동의가 요구된다. 따라서 중국 조사선의 활동이 일본의 EEZ 내 MSR에 해당한다면, 일본의 동의 없이 수행한 조사행위는 이 동의제도에 반하는 것으로 평가될 수 있으며, 해상보안청의 중지 요구와 일본 정부의 항의는 연안국의 권한 행사에 해당하게 된다. 반면, 해당 활동이 수로측량이라면 평가가 달라질 수 있다. 앞서 본 바와 같이 협약은 EEZ에서의 수로측량에 관하여 연안국의 동의를 요구하는 명문 규정을 두고 있지 않으므로 그 허용 여부에 관하여 견해가 나뉘기 때문이다. 이 문제는 중국 해경이 중지를 요구한 해상보안청 측량선의 조사에 대해서도 동일하게 제기된다. 일본은 중국 선박의 활동을 MSR로 규정하면서도 자국 측량선의 활동에 대해서는 국제법에 따른 정당한 조사라고만 밝혔을 뿐 그 성격을 특정하지 않았고, 이는 중국도 마찬가지이다.

중국 해경의 중지 및 퇴거 요구: 여기서 주목할 것은 중국 해경이 일본 측량선에 조사 중지 및 퇴거를 요구한 것이다. EEZ에서 MSR을 규율할 수 있는 것은 연안국뿐이므로, 제3국인 중국이 일본의 조사선에 대하여 법집행적 성격의 중지를 요구하는 것은 해당 수역을 자국의 관할로 전제하는 것이라고 볼 수 있다. 이는 자국의 주장을 문서와 항의로 표명하는 단계를 넘어 해경이라는 법집행기관을 통해 관할권을 실력으로 행사하려는 성격을 가진다. 일본이 주장하는 EEZ에서 이러한 요구가 나온 것이 2012년 이후 14년 만이라는 점은, 중국이 한층 적극적인 단계로 관할권을 주장하고 있음을 시사한다.

동중국해의 경계 미획정 문제: 문제의 근원은 동중국해 수역에서 EEZ와 대륙붕의 경계가 획정되지 않았다는 데에 있다. 중국은 오키나와 해구까지 대륙붕의 자연 연장을 주장하는 한편, 일본은 중간선 원칙을 지지한다. 조사와 중지 요구가 이루어진 수역이 중간선을 기준으로 어느 쪽에 속하는지가 관할권 판단에서 관건인데, 일본이 여러 사건에서 중국의 조사선이 지리적 중간선을 서쪽으로 벗어났다는 사실을 명시하는

것은 중간선을 기준으로 할 때 해당 수역이 자국의 관할임을 부각하려는 것이다. 여기에 센카쿠 열도 영유권 문제가 기점 설정에 영향을 미친다.

한편, 경계가 획정되지 않은 수역에 관하여 유엔해양법협약 제74조 제3항은 당사국이 최종 합의에 이르기까지 잠정약정 체결을 위해 노력하고 최종 합의 도달을 저해하지 아니할 의무를 규정하고 있다. 따라서 일방적 해양조사와 그에 대한 법집행적 대응은 그 중 후자에 해당하는 최종 합의 도달을 저해하지 아니할 의무를 위반하는지가 쟁점이 된다. 중재재판소는 이 의무가 모든 일방적 활동을 금지하는 것이 아니라 해양환경에 항구적인 물리적 변경을 초래하는 활동을 금지하는 취지라고 해석한 바 있다.[2] 이에 따르면 일시적 성격의 조사 활동 자체가 곧바로 해당 의무의 위반이라고 보기는 어렵다. 다만 이 판례에서는 상대국이 허가한 시추선에 대한 무력 위협을 의무 위반으로 판단하였는데, 중국 해경의 중지 및 퇴거 요구가 그와 같은 수준에 이르는지는 별도의 검토가 필요하다.

시사점

2026년 여름 동중국해의 상황에서 일본은 중국 조사선에 대해서는 규율하는 쪽에, 중국 해경의 중지 요구에 대해서는 규율받는 쪽에 서게 되면서, 각각 연안국 관할권과 조사 활동의 정당성이라는 상반된 논거를 원용하였다. 주목할 점은 중국의 대응이 서면이나 항의를 통한 주장 표명에 그치지 않고, 현장에서 실제 행동으로 이어졌다는 것이다. 중국이 일본 주장 EEZ에서 해경을 동원해 관할권을 주장한 것은 14년 만이다. 이는 해당 수역에서 중국이 보다 적극적인 태세를 취하고 있음을 보여준다. 양국이 모두 조사 활동의 법적 성격을 특정하지 않은 채 각자의 위치에 따라 유리한 법리를 원용하는 상황에서 이러한 대립은 경계획정 혹은 잠정약정이 마련되기 전까지 반복될 것으로 전망된다.

출처

[1] 時事通信(2026.7.1.), 海保調査に中国が中止要求 日本政府、外交ルートで抗議, https://www.jiji.com/jc/article?k=2026070100942&g=pol(검색일: 2026.9.16.)

[2] 読売新聞オンライン(2026.7.2.), 中国海警船、日本のEEZで海保測量船に連日の調査中止要求「調査をやめてただちに退去せよ」, https://news.yahoo.co.jp/articles/f0fcb9363fbdfd387bdd9e41920f98e1d83fb9c3(검색일: 2026.9.16.)

[3] 日本経済新聞(2026.6.28.), 中国船が尖閣沖で海洋調査か EEZ、3月以降相次ぐ, https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA282I80Y6A620C2000000/(검색일: 2026.9.16.)

[4] 日本経済新聞(2026.8.16.), 中国が尖閣諸島周辺で海洋調査か、一時EEZ内に 海保が中止要求., https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUD152PL0V10C26A8000000/(검색일: 2026.9.16.)

[5] 海上保安庁(Jディフェンスニュース)(2026.8.17.), 中国海洋調査船「東方紅2」への対応状況 海上保安庁が公表（8月21日), https://j-defense.ikaros.jp/docs/mod/005806.html(검색일: 2026.9.16.)

[6] 해양법에 관한 국제연합 협약(조약 제1328호, 1996.2.28.). 제19조 제2항(조사활동·측량활동), 제21조 제1항(해양과학조사 및 수로측량에 관한 연안국 법령 제정권), 제40조(해협 통항 중 조사선·측량선의 활동 제한), 제56조(EE

2) Guyana v. Suriname, Award of 17 September 2007, PCA, paras. 467, 484.

Z 내 연안국의 관할권), 제74조 제3항(경계 미획정 시 잠정약정 및 최종합의 저해 금지 의무), 제246조(EEZ·대륙붕에서의 해양과학조사에 대한 연안국 동의).
[7] 高橋浩祐(2026.7.2.), 中国海警船が日本のEEZ
で海保測量船に退去要求―中国の「管轄権」主張が新段階に, Yahoo!ニュース(エキスパート), https://news.yahoo.co.jp/expert/articles/fe9aa374aaef03f990807aebca3688633be1e864(검색일: 2026.9.16.)
[8] 中華人民共和國外交部(2026.7.7.), 2026年7月7日外交部发言人毛宁主持例行记者会, https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/202607/t20260707_11976893.shtml(검색일: 2026.10.6.)

정선아 연구원
sunajung@kmi.re.kr

중 국

중국, 파라셀 군도 앤틸로프 암초에 대규모 인공섬 건설사업 본격화

배경 및 주요 내용

중국은 2013년 말부터 2015년 기간 동안 영유권 분쟁을 다투는 남중국해에서 암초를 대규모 육지로 전환하는 인공섬 조성 사업을 집중적으로 추진하였다. 이후 약 9년간 새로운 대규모 매립이 관찰되지 않다가 2025년 10월 앤틸로프 암초(Antelope Reef, 중국명 링양자오, 베트남명 다하이삼)를 준설·매립하여 대규모 인공섬 조성에 다시 나선 것으로 포착되었다. 2017년 이후 중국이 남중국해에서 대규모 준설 및 매립을 통한 새로운 인공섬 조성 작업을 재개했다는 점에서 앤틸로프 암초는 최근 국제사회의 주목을 받고 있다.

앤틸로프 암초는 파라셀 군도 서부의 크레센트 군도(Crescent Group)에 속하는 환초이다. 중국이 1974년 남베트남과의 해전 이후 파라셀군도 전체를 실효적으로 지배하고 있으며, 앤틸로프 암초는 하이난성 싼사시 관할로 편입하여 관리하고 있다. 베트남과 대만 또한 파라셀군도에 대한 영유권을 주장하고 있다.

지난 2026년 8월 미국 전략국제문제연구소(CSIS: Center for Strategic and International Studies) 산하 아시아해양투명성이니셔티브(AMTI: Asia Maritime Transparency Initiative)가 공개한 위성영상 분석에서는 중국이 준설 작업을 시작한 지 8개월 만에 조성된 인공섬에서 대규모 기반시설 건설의 초기 징후가 나타났다고 밝혔다. 아직 콘크리트나 다른 포장재는 깔리지 않았으며 활주로로 추정되는 구간 중 일부에서 공사가 시작된 상태이지만, 몇 가지 정황을 볼 때 활주로 건설을 위한 것이라는 판단을 공사일 것으로 주장하였다.

그림 3. 앤틸로프 암초 활주로 추정 기반시설 건설 징후



사진 출처: CSIS AMTI

현재 지형을 조성하고 있는 구역의 폭은 중국이 남중국해에 건설한 기존 활주로 폭인 180피트(약 55m)와 일치한다. 공사는 암초 북서쪽 가장자리를 따라 진행 중이고, 이곳은 중국의 다른 전초기지에 설치된 것과 같은 1만 피트(약 3,048m) 길이의 활주로를 조성할 수 있는 앤틸로프 암초 내 유일한 직선 구간이다. 현재 공사가 진행 중인 구역은 약 4,300피트(약 1,311m)에 불과하다. 북쪽 지역에서 이루어지는 또 다른 토공 작업은 활주로를 북서쪽 가장자리 전체 길이로 연장하려는 준비 작업으로 보인다. 또한 공사 현장과 인접한 곳에서는 최소 구조물 한 동의 기초를 위한 굴착 작업이 진행 중이다. 해당 구조물의 규모는 200 x 200피트(약 61m x 61m)로 중국이 남중국해의 다른 활주로에 설치한 대형 격납고 규격과 일치한다.

위성사진에서 준설선이 더 이상 발견되지 않았다는 점에서 앤틸로프 암초의 매립과 준설 작업이 사실상 완료된 것으로 보이며, 현재 최종적으로 조성된 육지 면적은 1,458 에이커(약 5.9㎢)에 이르는 것으로 파악된다. 이는 파라셀 군도에서는 가장 큰 인공섬이며,[3] 남중국해에서 가장 큰 인공섬인 미스치프 암초 크기(약 6.09㎢)에는 조금 못 미치는 면적이다.

그림 4. 앤틸로프 암초 변화

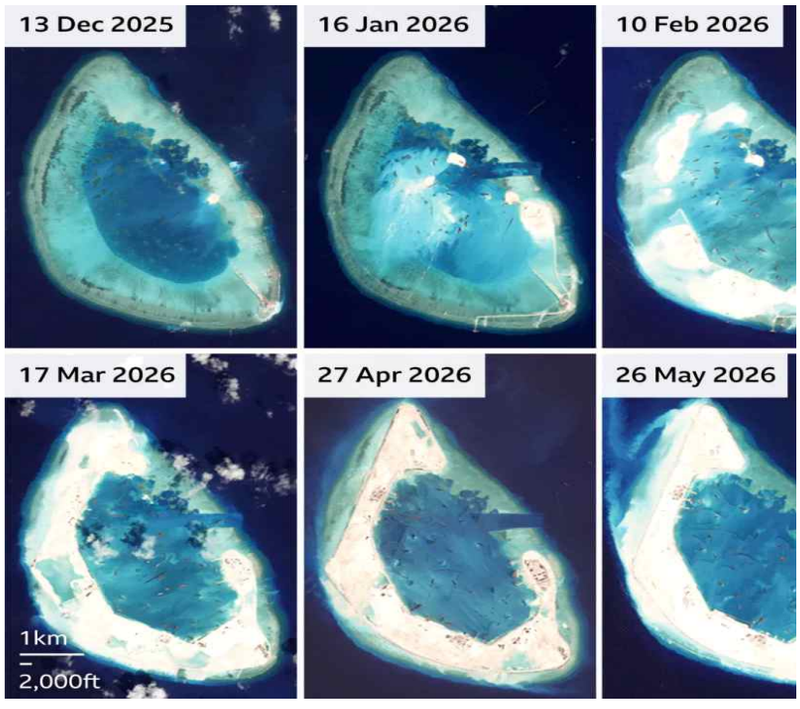


사진 출처: Modern Diplomacy(2026)

앤틸로프 암초는 중국 하이난섬 싼야에서 약 300km, 베트남 다낭에서 약 400km 떨어져 있어 중국과 베트남 사이의 남중국해 북측 수역을 통제하는 데 유리한 위치에 있다. 일각에서는 앤틸로프 암초에 조성된 인공섬의 크기와 3km가 넘는 직선구간이 활주로로 이용될 가능성을 고려하여 이곳에 중국이 남중국해

3) 기존 파라셀 군도에서 가장 큰 인공섬은 우디섬(890에이커)이다.

최대 규모의 군사기지를 건설하고 있다고 보기도 한다. 지난 3월에는 앤틸로프 암초 인근 야궁섬에서도 새로 건설된 섬 지형 구조물이 발견되었으며, 이 시설의 정확한 용도는 아직 확인되지 않았다. 다만, 남중국해의 다른 중국 군사시설에 설치된 레이더·조기경보 시설과 외형이 유사하다는 점에서 CSIS는 앤틸로프 암초에 들어설 군사시설을 지원하는 조기경보 레이더 또는 독립형 감시초소일 가능성이 있는 것으로 보고 있다.

안보 전문가들은 앤틸로프 암초에 조성된 인공섬에 항만·활주로·감시시설 등이 설치되면 중국의 해상 및 항공 작전 범위와 병참지원 능력이 강화될 것으로 본다. 또한, 중국이 이 인공섬을 파라셀군도에 대한 행정적·군사적 통제 공고화와 남중국해 북부의 해상교통로 감시에도 활용할 수 있을 것으로 본다.

중국 정부는 앤틸로프 암초에 군사기지 건설을 공식적으로 인정하지 않고 있으며, 활주로를 포함한 시설의 구체적인 용도와 군사적 목적에 대한 공식적인 설명을 제공하지 않고 있다. 다만, 중국 관영매체 환구시보는 8월 20일과 27일 보도에서 앤틸로프 암초의 기반시설이 기상예보, 해양과학연구, 어업을 포함한 해상활동 지원 및 재해 대응 등 공공서비스에 기여할 것이라고 설명하고 있다.

베트남 정부의 대응

베트남 정부는 중국이 실효적으로 통제하고 있는 파라셀 군도에 대한 중국의 주권 주장을 인정하지 않으며, 지속적인 외교적 항의를 통해 자국의 영유권 주장을 일관되게 유지함으로써 중국의 지배에 대한 묵인으로 해석될 가능성을 차단하고 있다. 베트남 외교부는 지난 3월 22일에 이어 8월 28일에도 성명서를 통해 중국의 앤틸로프 활동에 대해 단호히 반대하며, 중국의 앤틸로프 암초를 포함한 호앙사군도에 대한 베트남의 주권을 재확인하였다. 특히, 베트남의 허가 없이 이루어진 외국의 모든 활동은 "완전히 불법이고 무효"라고 강조했다.

다만, 베트남은 중국의 인공섬 건설을 비판하면서도 자국이 점유한 스프래틀리 지형에서는 2021년부터 유사한 방식으로 대규모 준설과 매립을 진행하였다. 2025년 기준 AMTI는 베트남이 분쟁해역에서 약 3,319에이커(약 13.43㎢)를 준설했고, 그중 스프래틀리군도에서 조성한 인공육지는 약 2,236 에이커(9.05㎢)라고 분석했다.

시사점

최근 앤틸로프 암초의 변화는 중국이 기존 전초기지를 보강하는 수준을 넘어 2017년 이후 처음으로 대규모 매립을 통한 신규 전략거점 조성에 나섰다는 점에서 주목할 필요가 있다. 앤틸로프 암초는 중국 본토 및 하이난섬의 주요 군사기지와 가까운 남중국해 북부에 위치하고 있어, 군사적 활용이 현실화될 경우 파라셀군도에 대한 통제력 강화뿐만 아니라 대만 유사시 전력의 분산·병참지원, 남중국해 북부 해상교통로 감시, 미국 및 동맹국의 군사활동에 대한 탐지·추적 능력 강화와 연계될 가능성이 있다. 따라서,

향후 활주로, 항만, 레이더 등 후속 시설의 배치와 실제 운용 양상을 지속적으로 관찰할 필요가 있다.

출처

[1] Asia Maritime Transparency Initiative(2026.8.14.), Is a new Chinese runway taking flight at antelope reef?, https://amti.csis.org/is-a-new-chinese-runway-taking-flight-at-antelope-reef/(검색일: 2026.9.1.)
[2] BBC(2026.6.3.), Grab what you can while you can: The new reality in the South China Sea, https://www.bbc.com/news/articles/cy823n3ln29o(검색일: 2026.9.1.)
[3] Asia Maritime Transparency Initiative(2025.3.21.), Scaling up: Vietnam's islands (and harbors) continue to grow, https://amti.csis.org/scaling-up-vietnams-islands-and-harbors-continue-to-grow/(검색일: 2026.9.1.)
[4] Reuters(2026.8.19.), China completes first stage of work at disputed South China Sea reef, images show, https://www.reuters.com/world/china/china-completes-first-stage-work-disputed-south-china-sea-reef-images-show-2026-08-19/(검색일: 2026.9.1.)
[5] Asia Maritime Transparency Initiative(2026.3.19.), Antelope Reef Could Now Be the Largest Island in the South China Sea, https://amti.csis.org/antelope-reef-could-now-be-the-largest-island-in-the-south-china-sea/(검색일: 2026.9.1.)
[6] Reuters(2026.8.25.), New installations emerge on islet as China accelerates South China Sea build-up, https://www.reuters.com/world/china/new-installations-emerge-islet-china-accelerates-south-china-sea-build-up-2026-08-25(검색일: 2026.9.1.)
[7] CSIS AMTI(2026.8.14.), Is a New Chinese Runway Taking Flight at Antelope Reef?, https://amti.csis.org/is-a-new-chinese-runway-taking-flight-at-antelope-reef/(검색일: 2026.9.1.)
[8] Modern Diplomacy(2026.9.4.), Military Ambitions Challenge Paracel Islands Sovereignty, https://moderndiplomacy.eu/2026/09/04/military-ambitions-challenge-paracel-islands-sovereignty/(검색일: 2026.9.1.)

김지혜 전문연구원

jhkim85@kmi.re.kr

이 란

이란 '페르시아만 해협청(PGSA)' 통항허가제와
호르무즈 해협 통항 관련 논쟁 심화

페르시아만 해협청 설립 배경 및 운영 현황

2026년 2월 28일, 미국과 이스라엘이 이란을 선제 타격하며 '이란전쟁'이 발발했다. 이에 대한 보복으로 이란은 호르무즈 해협을 통제하고 통과통항 중인 상선을 공격했고, 선박 수천 척과 선원 수만 명이 페르시아만 내에 고립된 바 있다.[4] 2026년 5월 5일~7일, 이란 정부는 검증 가능한 공식 창구를 만든다는 명분으로 페르시아만 해협청(PGSA: Persian Gulf Authority)을 공식 출범시켰다.

PGSA는 테헤란에 본부를 둔 이란의 정부 산하 기관으로 소개되었지만, 실제로는 최고국가안보회의(SNSC: Supreme National Security Council)와 이슬람혁명수비대(IRGC: Islamic Revolutionary Guard Corps)에 의해 운영되는 조직으로 보인다. 5월 18일 PGSA 공식 계정 개설을 발표한 조직도 정부 부처가 아닌 SNSC였으며, 이에 대해 미국은 IRCG가 상선을 갈취해 테러자금을 조달하려는 것으로 평가하였다.[5]

PGSA의 통제 수단은 시기별로 크게 세 단계로 확장되었다. 제1단계는 지난 5월부터 시작된 허가제로, 모든 선박에 선주·선박·화물 정보를 담은 '선박 정보 신고' 제출을 의무화하고, 심사 후 허가증을 발급하는 절차를 구축했다. 5월 20일에는 이란 쿠헤 모바라크~UAE 푸자이라(동측), 이란 게슘섬~UAE 움알쿠와인(서측)을 잇는 '관리 감독구역' 좌표를 공표하며 사전 허가 의무를 공식화 하였다. 제2단계는 6월부터 시작된 보험 의무제이다. 미-이란 종전 양해각서가 60일간 무료 통항을 보장하자, PGSA는 이를 우회하는 수단으로 '선체 전쟁 항해 보험' 가입을 의무화하였다. 제3단계는 지난 8월에 발표한 블랙리스트에 근거한 통제로 통항규제가 강화되었다. PGSA는 소셜미디어 X를 통해 비순응 선박 명단 46척을 공개하고, 소명하지 못할 경우 향후 통항 시 나포·억류·벌금이 있을 것이라고 위협하며 압박 수위를 높였다.

9월 초 기준, PGSA는 비순응 선박 명단에 11척을 추가해 총 56척이 되었고[6], 위반 시 나포·억류·벌금 경고 또한 계속되고 있다. 이에 더해 해운 데이터 분석업체 케이플러(Kpler) 집계에 따르면 9월 5일 기준, 호르무즈 해협 통과 선박은 단 2척에 그쳐 5월 이후 최저치를 기록했고, 같은 시기 미국은 이란 유조선 3척을 무력화하고 이란은 미 항공모함을 공격하는 등 양국 무력 충돌이 격화되었다. 한편 로이터와 CNN에 따르면, 9월 7일에는 최고 국가안보회의 의장 모센 레자에이(Mohsen Rezaei)는 호르무즈 해협 바깥까지 통제 구역을 확대하겠다고 예고해,[7] 실제 통항 마비와 제도적 통제 확장이라는 모순된 흐름이 나타나고 있다.

4) IMO 해사안전부의 Damien Chevallier 국장은 2026년 5월 5일자 CNN 인터뷰에서 현재 약 2만명의 선원들이 8주째 걸프 지역에 머물러 있으며, 이를 인도적 위기라 표현하였다. CNN(2026.5.5.)(검색일:2026.9.8.)

5) FDD(2026.7.31.)(검색일: 2026.9.14.)

6) Tasnimnews(2026.9.3.)(검색일: 2026.9.8.)

7) CNN(2026.9.7.)(검색일: 2026.9.8.)

표 2. 이란 PGSA 통항허가제 추진 경과

시점	내용
2026.5.4.	• 기존 통항분리제도 인근의 좁은 구역에 대한 PGSA 1차 지도 공개
2026.5.5.	• 이란, 호르무즈 해협 통항의 관리·심사·통항료 부과 명분으로 PGSA 공식 설립
2026.5.20.	• PGSA가 이란~UAE(푸자이라), 이란 게슘섬~UAE(움알쿠와인)을 잇는 통제 해역 선포, 사전 허가 의무화
2026.5.13~22	• IMO 해사안전위원회 제111차 회기에서 UAE 제안으로 이란의 PGSA 설립을 국제법 위반으로 규탄하는 결의 채택
2026.6.17.	• 미-이란 종전 MOU 체결, 60일간 무료 안전통항 보장. 해당 일 PGSA는 허용된 항로 이탈 시 보험·배상 책임 배제 및 PGSA 승인 보섬 의무화 발표
2026.8.17.	• MOU 기한 만료. 이란이 상선 공격 재개, 미국은 봉쇄 재개
2026.8.24.	• PGSA, '비순응 선박' 46척 공개(나포·억류·벌금 위협). 트럼프 행정부는 이란 및 지원국 대상 경제 전면 압박 캠페인 예고
2026.8.30.	• 미군, 라라크섬 이란 로켓 발사대 타격
2026.9.7.	• 이란, 통제 범위를 호르무즈 해협 바깥으로 확대하겠다고 예고

표 출처: 호르무즈 해협 통항허가제 관련 국내외 뉴스를 바탕으로 저자 작성

걸프 5개국 대응 및 오만의 입장

사우디아라비아·UAE·카타르·쿠웨이트·바레인 등 오만을 제외한 걸프 5개국은 이란의 PGSA 설립에 반대하는 입장을 표명했다. 이들은 2026년 5월 21일 공동 서한을 통해 '이란이 제안한 항로는 선박들을 이란 영해로 유도해 해협 통항을 통제하려는 시도'라며 PGSA를 정식 통항 체계로 인정하는 것 자체가 위험한 선례로 작용할 수 있다고 밝혔다. 이러한 반대 입장은 국제해사기구 해사안전위원회 제111차 회기에서 UAE가 제안한 결의에도 담겼는데, 이 결의는 상선의 항행 자유 및 통과통항권 보장 재확인, IMO 인정 항로를 통한 대피 지지 요청, 안전 항행을 위한 회원국들에게 공조 조치 촉구 등이 핵심 요구 사항이다.

다만, 오만은 위의 걸프 5개국과는 다른 입장을 보였다. 호르무즈 해협은 폭이 약 21해리로, 이란·오만이 각각 유엔해양법협약 상 12해리 영해를 주장하면 이 해협은 이들 두 나라의 영해로만 구성된다. 협약은 국제항행용 해협에 대해 '통과통항권'을 규정하는데, 이 권리는 연안국이 일방적으로 정지시킬 수 없는 성격을 갖는다. 오만은 협약의 당사국으로서 이 통과통항권 체제를 그대로 적용받는 반면, 이란은 협약에 서명만 하고 비준하지 않아 국제관습법상 무해통항권에 머물러 있다는 해석이 우세하다.[8] 즉, 같은 해협을 사이에 두고 두 연안국이 서로 다른 법적 근거를 주장하고 있는데, 이러한 상황에서 오만의 협조 여부가 이란의 통항 관리 구상이 국제법적 정당성을 확보할 수 있는지를 가르는 핵심 변수로 작용한다. 오만의 협조 없이는 이란이 통과통항권 체제를 우회해 PGSA를 관철하기 어렵기 때문이다.

6월부터 8월까지 오만의 외교적 입장은 통행료 부과는 불가하며 서비스 비용은 논의 가능한 것으로

8) 심상민(2026), 미-이란 전쟁의 국제법적 쟁점에 대한 검토와 우리나라에의 시사점, 아산정책연구원 이슈브리프, 2026-13.

수렴된다. 오만의 외무장관은 '국제법 준수와 통행료 없는 안전 통과'라는 입장을 통해 이란의 유료화 구상에 동조해 주지 않았다.[9] 결국 오만의 이런 태도는 이란과 해협 영해를 나눠 가진 연안국이라는 지리적 조건과 유엔해양법협약 당사국으로서 통과통항권 체제에 구속된다는 법적 지위가 만들어낸 균형점으로 해석된다.[10]

미국의 '영토 선언' 주장과 법적 함의

트럼프 대통령은 7월 14일 '이란을 물리친 후 호르무즈 해협을 조만간 미국 영토로 선언하게 될 것'이라 밝혔다. 그는 해협을 '트럼프 해협'으로 지칭하기도 했는데, 이는 집권 2기에 들어 멕시코만을 '아메리카만'으로 부르는 등 지명에 자신의 이름과 국가명을 붙이는 행위의 연장선으로 해석된다.

그러나 국제법상 이 발언이 실제 영유권 취득을 의미하지 않는다. 호르무즈 해협의 연안국은 이란과 오만뿐이며, 유엔해양법협약 제34조는 해협 연안국의 주권 및 관할권 행사에 영향을 미치지 않음을 규정하고 있어, 제3국인 미국이 군사적 우위를 근거로 해협에 대한 권리를 취득할 국제법적 근거는 없다. 이러한 발언에 대해 해사 전문가들도 이를 영유권 주장으로 볼 수 없으며 미 해군의 실질적 통제력을 극단적으로 강조한 정치적 수사로 해석한다.[11]

따라서 정치적 수사로 볼 수 있는 '영토 선언'에 매몰되기 보다는, 기존 호르무즈 해협과 관련된 국제법적 쟁점인 통항과 안보의 문제로 회귀할 필요가 있다.[12] 미국은 유엔해양법협약의 통과통항권 체제가 국제관습법을 실질적으로 반영한다고 주장하는 반면, 이란은 이를 인정하지 않는다. 미국의 해상·군사 조치는 해양법뿐 아니라 유엔헌장 제2조 4항, 자위권 법리 등 각각의 독자적 근거에 따라 평가해야 한다. 결국 트럼프의 영토 발언이 강한 정치적 수사를 동원하더라도, 해협을 둘러싼 실질적 쟁점은 여전히 통과통항권이 정지·제한될 수 있는지, 그리고 연안국의 자위권 행사와 무력충돌법이 이 통항권 체제와 어떻게 상호작용 하는지의 문제이다.[13]

시사점

우리나라는 국제항행용 해협에서 통과통항권이 국제관습법을 반영한다는 입장을 일관되게 유지해야 한다. 다만, 통과통항권의 국제관습법적 지위를 다투는 국가가 있다는 점을 고려하여, 최소한 국제항행용 해협에서는 연안국이 정지할 수 없는 무해통항권이 인정된다는 점을 보충적 법적 근거로 제시할 필요가 있다. 또한 항행의 자유 원칙에 대한 지지와 미국 개별 조치의 적법성(유엔헌장 제2조 4항, 자위권 요건)

9) The Washington Times(2026.7.25.)(검색일: 2026.9.11.)
10) EJIL:Talk!(2026.4.20.)(검색일: 2026.9.11.)
11) 해사신문(2026.8.22.)(검색일: 2026.9.11.)
12) https://www.diplomacyandlaw.com/post/can-the-united-states-make-the-strait-of-hormuz-u-s-territory
13) Just Security(2026.3.15.)(검색일: 2026.9.11.)

평가를 구별하여, 우리의 지지가 국제법상 통항권 원칙에 대한 것임을 분명히 해야 한다. 아울러 통항료 문제에서는 유엔해양법협약 제43조에 기반한 연안국-이용국 협력 논의에 참여하되, 명칭만 바꾼 사실상의 통항료는 수용할 수 없다는 기준을 견지해야 한다.

출처

[1] CNN(2026.5.5.), UN warns of 'unprecedented' crisis for seafarers in Persian Gulf as war strands crews at sea, [https://edition.cnn.com/2026/05/05/middleeast/seafarers-crisis-persian-gulf-intl](검색일: 2026.9.8.)

[2] FDD(2026.7.31.), U.S. Targets Iran's Hormuz Extortion but Leaves Foreign Financial Enablers Untouched, [https://www.fdd.org/analysis/2026/07/31/u-s-targets-irans-hormuz-extortion-but-leaves-foreign-financial-enablers-untouched/](검색일: 2026.9.14.)

[3] Tasnim News Agency(2026.9.3.), PGSA updates Hormuz Strait blacklist, [https://www.tasnimnews.ir/en/news/2026/09/03/3687490/pgsa-updates-hormuz-strait-blacklist](검색일: 2026.9.8.)

[4] https://edition.cnn.com/2026/09/05/middleeast/iran-us-tanker-kharg-intl(검색일: 2026.9.8.)

[5] 심상민(2026), 미-이란 전쟁의 국제법적 쟁점에 대한 검토와 우리나라에의 시사점, 아산정책연구원 이슈브리프, 2026-13.

[6] The Washington Times(2026.6.25.), Oman says Strait of Hormuz transit agreements will not include tolls, [https://www.washingtontimes.com/news/2026/jun/25/oman-says-strait-hormuz-transit-agreements-not-include-tolls/](검색일: 2026.9.11.)

[7] The Washington Times(2026.6.25.), Oman says Strait of Hormuz transit agreements will not include tolls, [https://www.ejiltalk.org/codifying-coercion-irans-new-legal-regime-and-the-law-of-international-straits/(검색일: 2026.9.11.)](검색일: 2026.9.11.)

[8] 해사신문(2026.8.22.), 트럼프 "호르무즈는 미국 영토"…美 통제권 주장 수위 최고조, [http://www.haesanews.com/news/articleView.html?idxno=150360](검색일: 2026.9.11.)

[9] Diplomacy and Law, Can the United States Make the Strait of Hormuz U.S. Territory? International Law Explained, [https://www.diplomacyandlaw.com/post/can-the-united-states-make-the-strait-of-hormuz-u-s-territory](검색일: 2026.9.11.)

[10] Just Security(2026.3.15.), Legal and Operational Issues in the Strait of Hormuz: Transit Passage Under Fire, [https://www.justsecurity.org/133996/legal-operational-strait-hormuz-transit-passage/](검색일: 2026.9.11.)

문규은 연구원

moonge@kmi.re.kr

태평양 도서국

태평양 도서국을 둘러싼 미·중 심해저 광물자원 경쟁

태평양 도서국, 미·중 경쟁의 새로운 무대

최근 태평양 도서국 EEZ와 인근 심해저에 부존하는 광물자원을 둘러싼 미국과 중국의 경쟁이 본격화되고 있다. 미·중 양국은 핵심광물의 안정적 공급망 확보를 목표로, 풍부한 해저광물자원과 광범위한 EEZ를 보유한 태평양 도서국과의 협력을 확대하며 역내 전략적 영향력 강화를 꾀하고 있다. 태평양 심해저에는 망간단괴, 망간각, 해저열수광상 등 다양한 광물자원이 분포하며, 이들 자원에는 니켈·코발트·구리·망간 등 경제적 가치가 높고 첨단산업에 필수적인 핵심광물이 다량 함유되어 있다. 이에 따라 광물자원 개발은 전통적인 해양자원 개발을 넘어 핵심광물 공급망과 경제안보, 더 나아가 태평양 지역에서의 전략적 영향력 확보 문제로 확대되고 있다.

미·중의 심해저 광물자원 전략

중국은 국제해저기구(ISA: International Seabed Authority)를 통한 심해저 탐사와 태평양 도서국과의 양자협력을 병행하고 있다. 특히 중국해양광물자원연구개발협회(COMRA: China Ocean Mineral Resources R&D Association)는 ISA와 총 3건의 탐사계약을 체결하는 등 심해저 광물자원 확보를 적극적으로 추진하고 있다.

미국은 2025년 이후 심해저 개발 관련 정책을 빠르게 강화하고 있다. 트럼프 대통령은 2025년 4월 행정명령 「Unleashing America's Offshore Critical Minerals and Resources」를 통해 심해저 광물자원 개발을 국가안보 및 경제안보와 직결된 국가적 우선과제로 규정했다. 이에 따라 미국은 심해저 광물자원의 탐사·개발·제련 역량을 강화하고 관련 인허가 절차를 신속화하는 한편, 자국 관할해역뿐 아니라 국가관할권 밖 심해저에서의 광물자원 개발을 추진 중이다.

미국의 독자 노선과 ISA 체제의 긴장

문제는 이러한 미국의 움직임이 유엔해양법협약과 유엔해양법협약 제11부 이행협정(Agreement relating to the Implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982)을 토대로 ISA가 심해저 광물자원을 관리해 온 기존 국제질서와 충돌할 가능성이 있다는 것이다. 유엔해양법협약 제156조 제2항은 "모든 당사국은 당연히 해저기구의 회원국이 된다"고 규정하고 있으며, 중국 역시 협약 당사국으로서 ISA 회원국이다. 반면 미국은 협약 당사국이 아니어서 ISA 회원국이 아니며, 옵서버 자격으로만 관련 회의에 참여한다. 현재 ISA는 심해저 광물자원의

탐사에 관한 규칙을 이미 채택했으나, 구속력 있는 광업규칙(Mining Code) 가운데 상업적 개발에 적용될 개발규칙은 아직 협상 중이다. 이에 따라 ISA가 승인한 상업적 개발은 아직 이루어지지 않고 있다. 회원국들은 특히 심해저 개발이 해양생태계와 수산자원에 미칠 잠재적 영향을 둘러싸고 개발의 조건과 환경보호 기준을 지속적으로 논의 중이다.

한편 미국은 유엔해양법협약의 비당사국으로서 자국의 「심해저경질광물자원법(Deep Seabed Hard Mineral Resources Act)」에 근거한 독자적인 허가체계를 통해 심해저 광물자원 개발을 추진하고 있다. 2025년에 발표된 행정명령은 이 법에 따른 탐사 허가 및 개발 허가 절차를 신속화하도록 지시했다. 이로써 미국 기업이 ISA 체제와 별도로 국가관할권 밖 심해저 광물자원 개발을 추진할 수 있는 제도적 경로가 강화되었다.

이러한 미국의 독자적 허가체계는 ISA 체제의 실효성을 약화시킬 수 있다는 우려를 낳고 있다. 실제로 자회사인 NORI(Nauru Ocean Resources Inc.)와 TOML(Tonga Offshore Mining Limited)을 통해 나우루·통가의 후원 아래 ISA 탐사계약을 보유해 온 더메탈스컴퍼니(TMC: The Metals Company)는 2025년 4월 미국 법인을 통해 미국 해양대기청(NOAA: National Oceanic and Atmospheric Administration)에 개발 허가를 신청했다. 이는 기업이 ISA 개발규칙의 채택을 기다리지 않고 비당사국의 국내법 절차를 활용하여 개발에 나설 수 있음을 보여주는 사례이다. 물론 유엔해양법협약 당사국은 협약제137조에 따라 제11부에 의하지 않은 심해저 광물자원에 대한 권리를 주장하거나 행사할 수 없으므로 당사국이 직접 독자적 개발에 나설 가능성은 높지 않다. 그러나 개발 의사를 가진 기업이 ISA 체제 밖의 경로를 선택할 수 있다는 사실 자체가 ISA 개발규칙 협상에 조속한 타결 압력으로 작용할 수도 있다. 그 결과 충분한 환경영향 평가와 국제적 환경기준이 확보되기 전에 상업적 개발이 시작될 가능성이 있다.

또한 미국이 심해저 광물자원 개발을 확대하더라도 단기간에 중국의 핵심광물 공급망 지배력을 대체하기는 어렵다는 지적도 제기된다. 심해저에서 광물을 채광하는 것만으로 공급망이 완성되는 것이 아니라 탐사·개발에서 제련과 최종 소재 생산에 이르는 공급망 전반의 역량이 필요하기 때문이다. 따라서 현재의 미·중 경쟁은 단순히 해저에서 더 많은 광물을 확보하는 경쟁이라기보다 탐사·개발 기술, 제련능력, 공급망, 국제규범, 그리고 태평양 도서국과의 협력관계를 포괄하는 경쟁으로 볼 필요가 있다.

미·중 경쟁 속 태평양 도서국의 대응

이러한 가운데 광대한 EEZ와 부존 광물자원을 보유한 태평양 도서국은 미·중 경쟁의 새로운 접점으로 부상하고 있다. 특히 쿡제도는 두 강대국과 동시에 협력관계를 구축하고 있다는 점에서 주목할만 하다. 쿡제도는 2025년 2월 중국과 「Blue Partnership in the Field of Seabed Minerals Affairs」 MOU를 체결하여 심해저 광물자원 연구·탐사, 과학연구, 기술이전, 역량강화 및 환경영향 연구 등에서 협력하기로 했다. 이와 별도로 중국은 쿡제도와 경제·기술 협력에 관한 협정을 체결하고 2,000만 위안 규모의 무상원조를 제공하기로 했다. 미국도 2025년 8월 쿡제도와 해저광물의 과학적 연구와 책임 있는 개발을 위한

협력을 공식화하며 중국의 움직임에 대응했다. 이후 양국은 2026년 2월 핵심광물·희토류 협력 프레임워크를 마련하여 과학연구에서 미국의 투자 촉진, 광물 제련 및 공급망 구축으로 협력 범위를 확대했다. 이처럼 쿡제도는 어느 한쪽에 편입되기보다 양국과 동시에 협력하면서, 자국의 해양자원을 활용해 기술 확보와 투자 유치 등 시장 접근 기회를 넓히는 모습을 보이고 있다.

다만 모든 태평양 도서국이 심해저 광물자원 개발에 동일한 입장을 취하고 있지는 않다. 나우루와 통가는 관련 기업을 후원하면서 광물자원의 경제적 활용을 추진 중인데, 나우루는 NORI를, 통가는 TOML을 후원하여 클라리온-클리퍼턴 해역(CCZ)의 망간단괴 탐사에 참여하고 있다. 키리바시의 경우, 개발의 가능성을 열어두면서 과학적 검토와 관리체계 정비를 강조한다. 다시 말해, 자원 활용 가능성을 검토하면서도 환경적·법적 영향을 함께 확인하려는 접근으로 볼 수 있다.

반면 팔라우, 피지, 마이크로네시아연방, 바누아투 등은 심해저 광물자원 개발에 대한 모라토리엄 또는 사전주의적 유예(precautionary pause)를 지지한다. 특히 마이크로네시아연방은 심해저 상업적 개발에 앞서 해양환경에 관한 충분한 과학적 지식과 자료를 확보하고, 개발규칙 및 관련 기준과 지침을 마련해야 한다는 입장을 밝혔다. 아울러 인접 연안국과 원주민, 지역사회의 의견을 충분히 반영해야 한다고 강조했다.

시사점

결국 태평양 도서국을 둘러싼 미·중 광물자원 경쟁은 핵심광물의 안정적인 공급망 확보, 심해저 탐사·개발 기술 경쟁, 태평양 도서국에 대한 전략적 영향력 확대뿐만 아니라 유엔해양법협약과 ISA를 중심으로 한 심해저 개발·관리 규범의 형성을 둘러싼 경쟁으로 확장되고 있다. 이와 동시에 태평양 도서국 내부에서는 광물자원 개발을 통한 경제적 기회를 모색하는 입장과, 과학적 불확실성을 이유로 상업적 개발의 유예를 요구하는 입장이 병존한다. 따라서 이 문제는 미·중 간 자원 확보 경쟁으로만 보기보다는, 도서국별 경제적 이해와 해양환경, 수산업의 보호 요구가 함께 작용하는 사안으로 이해할 필요가 있다. 또한, 미국의 ISA 체제 밖 개발 추진이 실제 상업적 개발로 이어질 경우, 이 경쟁은 단순한 자원 확보를 넘어 심해저 자원의 개발·관리 원칙과 기존 국제해양법 체제의 실효성에 영향을 미치는 문제로 확대될 가능성이 있다.

우리나라는 ISA와 클라리온-클리퍼턴 해역의 망간단괴(2001년), 인도양의 해저열수광상(2014년), 서태평양의 망간각(2018년) 등 3건의 탐사계약을 체결했다. 또한 통가, 피지 등 태평양 도서국의 EEZ에서도 해저열수광상 탐사를 수행해 왔다. 이렇게 축적한 탐사 경험과 광구를 핵심광물 공급망 전략과 연계할 필요가 있다. 우선 ISA의 심해저 광물자원 개발규칙 협상과 환경기준 수립 과정에 적극 참여함으로써 규범 형성 과정에서 우리나라의 이해와 입장을 반영하는 한편, 기술과 산업 협력 방안을 함께 모색해 나가야 할 것이다. 또한 태평양 도서국과의 협력도 단순한 자원 확보 차원을 넘어 공동 해양과학조사, 환경영향평가, 전문인력 양성 및 기술이전 등을 포괄하는 장기적 협력체계로 발전시킬 필요가 있다. 이를 통해 미·중 경쟁 심화에 따른 핵심광물 공급망의 불확실성을 완화하는 동시에 향후 심해저 광물자원 개발·관리 규범의 변화에도 선제적으로 대응해야 할 것이다.

출처

[1] The White House, Unleashing America's Offshore Critical Minerals and Resources(Executive Order 14285, 2025.4.24.).
[2] Financial Times(2025.4.24.), Donald Trump Orders Speedier Permits for Deep-Sea Mineral Projects,
https://www.ft.com/content/b0fb5751-f894-4ff7-8585-c362d8ec9d4f?syn-25a6b1a6=1(검색일 : 2026.9.10.)
[3] Kathryn Paik, & John Augé(2026.9.3.), The Pacific Is Ground Zero for Deep-Sea Mining, CSIS.
[4] Government of the Cook Islands and Government of the United States of America(2026.2.4.), Cook Islands-United States Framework for Securing of Supply in the Mining and Processing of Critical Minerals and Rare Earths.
[5] Government of the Republic of Nauru(2025.6.6.), TMC and Nauru Announce Updated Sponsorship Agreement for Nauru Ocean Resources Inc. (NORI).

김소연 전문연구원
sykim@kmi.re.kr