

북극항로의 성공적 운항을 위한 법적 과제

- 국제 제재 체제와 러시아 국내법의 충돌 구조 및
입법적 극복 방안을 중심으로 -

인하대 국제통상학부 교수 박 민 규

*논문접수 : 2026. 6. 30. *심사개시 : 2026. 7. 22. *게재확정 : 2026. 8. 12.

〈목 차〉

- | | |
|---|---|
| <p>I. 서론</p> <p>II. 북극항로의 법적 지위와 러시아 규제 체계</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 북극항로의 지리적 범위와 해양법적 성격 2. UNCLOS 제234조와 러시아 규제권의 국제법적 기초 3. 러시아 NSR 국내법 규제 체계 4. UNCLOS 체계와 러시아 국내법의 충돌 구조 분석 <p>III. 대러 국제 제재 체제와 북극항로 운항에 대한 법적 영향</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 대러 국제 제재 체계의 형성과 구조 2. 그림자 선단(Shadow Fleet)과 한국의 연루 위험 3. 제재 체제가 NSR 운항 실무에 미치는 복합적 영향 <p>IV. 국제 제재 상충에 따른 한국 기업의 법적 리스크</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 이중 규범 충돌 구조의 본질 | <ol style="list-style-type: none"> 2. 한국 선사의 구체적 법적 리스크 3. 한국 금융기관의 법적 리스크 4. 법적 리스크의 구조적 성격과 한계 <p>V. 성공적인 북극항로 운항을 위한 과제와 대안</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 특별법 시행과 법적 과제의 전환 2. 주요국의 대응 사례와 시사점: 극복 전략 설계의 출발점 3. NSR 통과운송 모델에 기반한 제재 표적 회피 전략 4. 고비용 선박 확보를 통한 쇄빙선 의존도 감소 5. 외교적 접근을 통한 제재 예외 확보 6. 특별법의 활용과 입법 보완 과제 <p>VI. 결론</p> <p>참고문헌</p> |
|---|---|

I. 서론

북극항로(Northern Sea Route, 이하 ‘NSR’)는 기후변화로 인한 북극해 해빙의 가속화를 배경으로 아시아와 유럽을 연결하는 새로운 전략적 해상 교통로로서 국제사회의 관심이 집중되고 있다. 수에즈 운하를 경유하는 기존 항로와 비교하여 운항 거리를 약 30~40% 단축할 수 있다는 경제적 이점은 해운 강국인 우리나라로 하여금 북극항로의 상업적 활용 가능성을 적극적으로 검토하게 하는 핵심 유인으로 작용하여 왔다.¹⁾

이러한 흐름 속에서 한국은 2026년 6월 16일 「북극항로 활용 촉진 및 연관산업 육성에 관한 특별법」(법률 제21823호, 이하 ‘특별법’)을 제정하였으며, 동법은 같은 해 12월 17일 시행을 앞두고 있다. 특별법은 국무총리 소속 북극항로위원회의 설치, 5년 단위 기본계획의 수립, 전문인력 양성, 재정·금융 지원, 북극항로종합지원센터의 운영 등을 규정함으로써 북극항로 진출을 위한 국가적 제도 기반을 처음으로 마련하였다. 같은 시기 한국해양진흥공사와 한국해운협회가 공동 추진한 시범 운항 사업자 선정 절차를 통해 2026년 5월 팬스타라인닷컴이 예비 사업자로 선정되었고, 같은 해 7월 시범 항로 투입 선박 매입을 완료함으로써, 부산-트롬쇠-로테르담 항로의 시범 운항은 한국의 북극항로 진출이 정책 구상의 단계를 넘어 구체적 실행의 단계에 진입하였음을 보여주는 사례가 되었다.²⁾

그러나 이러한 제도적·실무적 진전에도 불구하고, 북극항로가 갖는 지정학적 잠재력에 대한 기대는 2022년 러시아·우크라이나 전쟁의 발발과 이에 뒤따른 국제사회의 포괄적 대러 제재 체제의 구축으로 인하여 근본적인 재검토를 요구받고 있다. 오늘날 NSR을 이용하려는 외국 선사는 단순한 항행의 자유나 기술적 운항 리스크를 넘어, 국제 제재 체제와 러시아 국내법 규범이 서로 상충하는 이중적 법적 압력 속에서 자신의 법적 지위를 스스로 판단하여야 하는 전례 없는 규범적 환경에 직면하고 있다. 특별법이 산업 육성과 인프라 조성을 위한 제도적 기반을 마련하였다면, 그 기반 위에서 실제로 선박이 안전하고 합

1) 북극항로의 경제적 잠재력과 운항 현황에 관한 개관으로는, Arctic Council, Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report, 2009 참조. 한편 북극항로는 러시아 관할의 북동항로(Northeast Passage, NSR), 캐나다 군도를 통과하는 북서항로(Northwest Passage), 북극점 인근을 지나는 북중양항로(Central Arctic Route)로 구분되며, 본 논문에서 ‘북극항로’ 및 ‘NSR’은 이 중 북동항로만을 지칭한다. 그 지리적 범위와 법적 정의에 관한 상세는 II장 1절 참조.

2) 부산일보, “팬스타그룹, 북극항로 시범운항 ‘HMM 컨테이너선’ 매입”(2026. 8. 2.), <https://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2026080218102201878>.

법적으로 항행할 수 있는 법적 경로를 확보하는 것은 또 다른 차원의 과제로 남아 있다.

북극항로를 둘러싼 법적 리스크의 구조는 두 개의 층위에서 형성된다. 그 첫 번째 층위는 국제해양법 체계와 러시아 국내법 체계 간의 규범 충돌이다. 러시아는 유엔해양법협약(이하 ‘UNCLOS’) 제234조의 결빙수역(ice-covered areas) 조항을 근거로 NSR 전 구간에 걸쳐 배타적 규제권을 행사하고 있으며, 「상선항해법」 및 「북극항로 항행 규칙」을 통하여 외국 선박에 대한 사전 운항 허가제, 러시아 쇄빙선 이용, 러시아 빙해도선사 승선 요구, 항행 구역 및 시기 제한 등 광범위한 국내법적 규제를 부과하고 있다. 이에 대하여 미국을 비롯한 주요 해양 강국들은 UNCLOS가 보장하는 통과통항권 내지 무해통항권이 NSR에도 적용되어야 한다는 입장을 견지함으로써, 러시아의 일방적 규제 체제와 지속적인 규범적 긴장 관계를 형성하여 왔다.³⁾ 이 첫 번째 층위의 충돌은 외국 선사가 NSR을 이용하기 위하여 반드시 러시아 국내법상 기관 및 절차와 접촉하지 않을 수 없는 구조적 연결고리를 형성한다는 점에서 본 논문의 분석에서 특히 중요하다.

두 번째이자 보다 직접적인 층위는 2022년 이후 본격화된 서방의 대러 제재 체제와 NSR 운항 실무 간의 충돌이다. 미국, 유럽연합(EU), 영국 등 주요 서방 국가들이 부과한 포괄적 대러 제재는 러시아 국가 핵심 기관들을 광범위하게 제재 대상으로 지정하고 있다. NSR의 실질적 관할 기관인 국영 원자력 기업 ROSATOM 자체는 핵연료 공급망에 대한 서방의 의존 때문에 제재 대상에서 제외되어 있으나,⁴⁾ 그 최고경영진과 원자력 쇄빙선 운용 주체인 산하 기관 Atomflot은 제재 대상에 포함됨으로써, 외국 선박이 NSR을 합법적으로 이용하기 위하여 불가피하게 거쳐야 하는 행정적·계약적 절차 자체가 제재 위반의 위험 영역으로 전환되는 역설적 상황이 조성되었다. 아울러 2017년 개정되어 2018년 시행된 러시아 상선항해법이 러시아산 에너지 화물의 NSR 운송을 러시아 국기 계양 선박에 한정함으로써,⁵⁾ 우리 해운기업들은 러시아 국내법과 국제 제재 규범 양방향에서 동시에

3) UNCLOS 제234조의 해석론에 관하여는 Donat Pharand, “The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 38, 2007; Erik J. Molenaar, “Status and Reform of International Arctic Shipping Law”, in Timo Koivurova et al. (eds.), *Arctic Law and Governance*, Hart Publishing, 2017 참조.

4) European Parliament, Parliamentary Question E-002927/2025, “Sanctions against Rosatom and its subsidiary Atomflot”(2025), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2025-002927_EN.html.

5) Федеральный закон от 29.12.2017 № 460-ФЗ “О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации...”, Статья 4; TASS, “Putin introduces exclusive right for

규제 압력을 받는 이중적 법적 불확실성에 직면하게 되었다.

이러한 이중 규범 충돌 구조를 법적·제도적·외교적 수단을 통하여 능동적으로 관리하고 극복하는 것이 필요하다. 특별법이라는 제도적 기반이 마련된 지금이야말로 그 기반을 실질적으로 활용하여 이중 규범 충돌을 극복하는 구체적 방안을 모색하여야 할 시점이다. 국내 학계에서는 북극항로와 국제 제재의 교차 지점을 본격적으로 다룬 연구가 아직 충분히 축적되어 있지 않으며, 특히 특별법 제정 이후의 시점에서 그 법적 기반을 활용한 제재 리스크 극복 방안을 체계적으로 분석한 연구는 더욱 미흡한 실정이다.

이에 본 논문은 북극항로 운항에 수반되는 법적 리스크를 국제 제재 체제를 중심으로 하되, 그 배경 구조로서 UNCLOS와 러시아 국내법의 규범 충돌을 함께 분석하고, 이를 극복하여 성공적인 북극항로 운항을 실현하기 위한 구체적 과제와 대안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

이를 위하여 본 논문은 다음과 같이 구성된다. II장에서는 북극항로의 법적 지위와 UNCLOS 체계 및 러시아 국내법 규제 구조를 검토하고, 양자 간 규범 충돌의 성격을 분석한다. III장에서는 대러 국제 제재 체제의 구조와 내용을 개관하고, ROSATOM 제재를 중심으로 제재가 NSR 운항에 미치는 구체적 법적 영향을 분석한다. IV장에서는 러시아 국내법상 의무 이행과 국제 제재 준수 의무 사이의 규범 충돌 구조 및 우리 선사·금융기관의 구체적 법적 리스크를 검토한다. V장에서는 이러한 이중 규범 충돌을 극복하기 위한 구체적 과제와 대안을 제시하되, NSR 통과운송 모델에 기반한 제재 표적 회피, 고빙급 선박 확보를 통한 쇄빙선 의존도 감소, 외교적 채널을 통한 제재 예외 확보를 핵심 전략으로 제시하고, 이를 특별법의 관련 조문과 연계하여 그 실현 가능성을 검토한다. VI장에서는 이상의 분석을 종합하여 결론을 맺는다.

II. 북극항로의 법적 지위와 러시아 규제 체계

1. 북극항로의 지리적 범위와 해양법적 성격

북극항로(NSR)는 러시아가 「내수·영해·접속수역에 관한 연방법」(Federal Law No. 155-FZ,

Russian vessels to carry oil and gas over NSR” (2017. 12. 30.), <https://tass.com/economy/983828>.

1998) 및 「상선항해법」(Merchant Shipping Code)에 따라 “역사적으로 형성된 러시아 연방의 국가 교통로”로 정의하는 해상 항로로서,⁶⁾ 지리적으로는 노바야제믈라 서쪽의 카라 해협(Kara Gate)으로부터 동쪽의 베링 해협에 이르는 해역을 포괄한다.⁷⁾ 동 항로의 법적 복잡성은 그 수역이 단일한 법적 지위를 갖지 않는다는 점에서 비롯된다. NSR 수역은 러시아의 내수(internal waters), 영해(territorial sea, 12해리), 접속수역(contiguous zone, 24해리), 그리고 배타적 경제수역(EEZ, 200해리)에 걸쳐 있으며, 각 수역별로 상이한 국제법적 항행 체제가 적용된다.⁸⁾

특히 빌키츠키 해협(Vilkitsky Strait), 산니코프 해협(Sannikov Strait), 드미트리 랍테프 해협(Dmitry Laptev Strait) 등 NSR의 핵심 해협들은 러시아가 역사적 내수(historic internal waters)로 주장하는 반면, 미국 등은 이를 국제항행에 이용되는 해협으로서 UNCLOS 제37조 이하의 통과통항권(right of transit passage)이 적용되어야 한다는 입장을 취하고 있어, 항행 체제를 둘러싼 근본적인 법적 불일치가 존재한다.⁹⁾

2. UNCLOS 제234조와 러시아 규제권의 국제법적 기초

러시아 NSR 규제 체계의 핵심적인 국제법적 근거는 UNCLOS 제234조(결빙수역 조항)이다. 동 조항은 연안국이 자국 EEZ 내 “1년 중 대부분의 기간 동안 결빙되는 수역”에서 선박으로 인한 해양오염을 방지·경감·통제하기 위한 국내 법령을 제정·집행할 수 있는 특별한 권한을 부여한다.¹⁰⁾ 러시아 정부는 NSR 항행규칙의 목적 조항(제1항)에서 UNCLOS

6) Federal Law No. 155-FZ “On Internal Sea Waters, Territorial Sea and Contiguous Zone of the Russian Federation” (1998), Article 14 (as amended by Federal Law No. 132-FZ, 2012). 영문본: http://www.nsra.ru/en/ofitsialnaya_informatsiya/zakon_o_smp.html.

7) NSR 수역의 지리적 경계 설정에 관하여는 러시아 NSR 2020 항행규칙 부속서 3 참조. Rules of Navigation in the Water Area of the Northern Sea Route (2020), Appendix No. 3 (approved by Decree of the Government of the Russian Federation No. 1487 of September 18, 2020). 영문본: https://nsr.rosatom.ru/upload/iblock/423/Rules_of_navigation_in_the_water_area_of_the_Northern_Sea_Route.pdf

8) Østreng, W. et al., Shipping in Arctic Waters: A Comparison of the Northeast, Northwest and Trans Polar Passages, Springer, 2013, 37-41.

9) Jan Jakub Solski, “New Developments in Russian Regulation of Navigation on the Northern Sea Route”, Arctic Review on Law and Politics, Vol. 4, No. 1, 2013, 90-119.

10) UNCLOS Article 234: “Coastal States have the right to adopt and enforce non-discriminatory laws and regulations for the prevention, reduction and control of marine pollution from vessels in ice-covered areas within the limits of the exclusive economic zone...”

제234조의 문언(“해양오염의 방지·경감·통제”)을 그대로 원용하고 있다. 다만 ‘결빙수역’ 요건의 해석, 규제 범위의 한계(‘적절한 고려’ 의무), IMO 극지구칙과의 관계 등을 둘러싸고 국제사회의 해석이 갈리고 있어, 러시아의 광범위한 규제권 행사가 이 조항이 실제로 허용하는 범위를 넘어서는 것은 아닌지에 대한 논쟁이 계속되고 있다.¹¹⁾ 이러한 국제법적 정당성의 논쟁은 그 자체로 독립적인 연구 대상이나,¹²⁾ 본 논문에서는 러시아의 NSR 규제권 행사에 국제법적으로 다투어지는 기초가 있다는 점을 전제로, 그 위에서 발생하는 제재 체제와의 충돌 구조(제Ⅳ장)에 논의의 초점을 둔다.

3. 러시아 NSR 국내법 규제 체계

가. 법령 체계의 개관

러시아의 NSR 관련 국내법 체계는 연방법률·정부령·부처 명령의 구조이며, 핵심 규범은 「내수법」(Federal Law No. 155-FZ) 제14조, 「상선항해법」 제5.1조, 그리고 이를 구체화한 2020년 정부령 제1487호 「북극항로 수역 항행규칙」(2024년 1월 정부령 제97호로 일부 개정)이다.¹³⁾ 이 법령 체계의 연혁과 조문별 규율 내용에 관한 상세한 분석은 별도 연구로 예정되어 있다.¹⁴⁾ 이하에서는 본 논문의 제재 리스크 분석에 직접 관련되는 사전허가제와 쉐빙선·빙해도선 제도를 중심으로 살펴본다.

나. 사전허가제

외국 선박이 NSR 수역에 진입하기 위해서는 ROSATOM 산하 NSR 총괄행정청(FSBI NSR General Administration)에 진입 예정일로부터 120일 전부터 늦어도 5영업일 전까지 사전 허가를 신청하여야 한다.¹⁵⁾ 이 신청 절차 자체가 외국 선사와 ROSATOM 산하 기관 사

11) Chatham House, “The militarization of Russian polar politics”, June 2022. <https://www.chathamhouse.org/2022/06/militarization-russian-polar-politics/03-central-arctic-nsr-and-north-pole>. Jan Jakub Solski, “The Genesis of Article 234 of the UNCLOS,” Ocean Development & International Law, Vol. 52, No. 1, 2021, 1-30.

12) 이 논쟁에 관한 상세한 분석은 별도 연구로 예정되어 있다.

13) Federal Law No. 132-FZ (2012); 항행규칙은 앞의 글(각주 7) 참조. 2024년 개정의 구체적 내용에 관하여는 Decree of the Government of the Russian Federation No. 97 of January 31, 2024, <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202402020023> 참조.

14) 앞의 글(각주 12) 참조.

15) 앞의 글(각주 13) 제7항 참조.

이의 첫 번째 행정적 접촉점을 구성하며, 그 제재의 법적 함의는 제IV장에서 다룬다.

다. 쇄빙선 및 빙해도선 제도

NSR 규제 체계에서 가장 논란이 되는 요소 중 하나가 러시아의 쇄빙선 서비스 독점 및 빙해도선(ice pilotage) 제도이다.¹⁶⁾ NSR 항행규칙은 러시아 국적 쇄빙선만이 NSR에서 쇄빙 지원 서비스를 제공할 수 있도록 규정하고 있어, ROSATOM 산하 Atomflot이 원자력 쇄빙선 운영을 독점하고 있다. 이 독점 구조는 외국 선박으로 하여금 ROSATOM 계열 기관과의 계약 체결을 불가피하게 만드는 핵심 메커니즘으로, 후술하는 제재 리스크와 직접 연결되는 제도적 연결고리를 구성한다.

라. 선적국 기준 규제와 비우호국 규제

러시아산 에너지 화물의 NSR 운송에 관한 법적 제약은 두 개의 서로 다른 시기·근거를 가진 규제가 중첩되어 형성된다.

첫째는 선적국(flag-state) 기준 규제이다. 2017년 12월 29일 개정되어 2018년 2월 1일 시행된 「상선항해법」 제4조(연방법 제460-Φ3 호)는 NSR 수역에서 생산된 러시아산 석유·천연가스(LNG 포함)·가스콘테이너·석탄의 해상 운송을 러시아 국적 선박이 배타적으로 수행하도록 규정하였다.¹⁷⁾ 이 규정은 ‘비우호국’ 여부와 무관하게 모든 외국적 선박에 일률적으로 적용되는 일반 규제로서, 한국 선사가 러시아산 에너지 화물을 직접 운송하는 것을 원천적으로 봉쇄한다.

둘째는 비우호국 규제이다. 2022년 러·우 전쟁을 계기로 확대된 이 체계는 위 선적국 기준 규제와는 별도의 법적 근거(2022. 3. 5. 정부명령 제430- P 호)에 기반하여, 미국을 포함한 G7 전체 회원국 및 EU 27개 회원국 등 49개국을 ‘비우호국’으로 지정하고 통화·금

16) 러시아 항행규칙은 ‘ice pilotage(빙해도선)’를 일반 항만 도선(pilotage)과 구별되는 별도의 제도로 규정하고 있으며, 연방법 제132-FZ는 NSR 수역 내 빙해도선을 수행할 권리에 관한 자격증 발급 및 빙해도선 종사자 인증을 NSR 행정청의 기능으로 명시하고 있다. 이 빙해도선사는 특정 빙해 구간에서 선박에 승선하여 빙해 항행을 직접 보좌하는 역할을 수행하며, 그 기능은 항만 도선사(harbor pilot)와 실질적으로 동일하다.

17) Федеральный закон от 29.12.2017 № 460-ФЗ “О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации...”, Статья 4; TASS, “Putin introduces exclusive right for Russian vessels to carry oil and gas over NSR” (2017. 12. 30.), <https://tass.com/economy/983828>.

용·자산 거래 등에서 추가적인 규제를 하였다.¹⁸⁾ 한국은 이 비우호국 목록에 포함되어 있어, 설령 선적국 기준 규제를 우회하는 구조(예: 합작·용선)를 취하더라도 비우호국 규제에 따른 별도의 법적 제약에 다시 노출된다.

이처럼 두 규제가 결합함으로써, 러시아 국내법이 국적(flag)과 외교적 관계라는 이중의 기준으로 해운 규제를 차별적으로 운용하는 구조가 형성되어 있으며, 이는 국제해양법상 비차별 원칙과의 정합성 문제를 야기한다.

4. UNCLOS 체계와 러시아 국내법의 충돌 구조 분석

이상의 검토를 종합하면, UNCLOS 체계와 러시아 NSR 국내법 사이의 충돌은 크게 세 가지 측면에서 식별된다.

첫째, 러시아의 규제 방식과 UNCLOS가 정한 항행 자유 사이의 정합성 문제이다. 러시아의 사전허가제·쇄빙선 독점 및 빙해도선 의무는 UNCLOS 제234조를 그 근거로 명시하고 있으나,¹⁹⁾ 이것이 동 조항이 허용하는 범위(EEZ에서의 항행자유, 영해에서의 무해통항권) 내에 있는지에 관하여 국제사회의 해석이 갈리고 있다.²⁰⁾

둘째, 화물 운송 규제와 비차별 원칙의 충돌이다. 이 충돌은 두 층위에서 나타난다. 하나는 상선항해법(제460-Φ3호)에 따른 선적국 기준 규제로서, 러시아 국적 선박과 외국적 선박을 차별하는 규제이다. 다른 하나는 2022년 이후의 비우호국 규제로서, 외국적 선박 상호간에 ‘비우호국’ 여부에 따라 차별을 두는 규제이다.

외국 선박이 NSR을 이용하기 위해서는 러시아 국내법상 운항 허가 신청, 쇄빙선 이용 계약, 빙해도선사 승선 요청이라는 일련의 절차를 반드시 거쳐야 하며, 이 절차의 상대방

18) Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 марта 2022 г. № 430-р “Об утверждении списка иностранных государств и территорий, совершающих недружественные действия в отношении Российской Федерации, российских юридических и физических лиц.”

19) Explanatory Note to the Rules of Navigation in the Water Area of the NSR, 재인용: “3.3 The legislative framework of Russia with regards to the NSR”, MarIus, <https://www.sjorettsfondet.no/journal/2024/578/m-2736>.

20) NCLOS Blog, “Navigational rights of warships through the Northern Sea Route (NSR)”, May 31, 2019. <https://site.uit.no/nclos/2019/05/31/navigational-rights-of-warships-through-the-northern-sea-route-nsr-all-bark-and-no-bite/>. 이 정합성 문제에 관한 상세한 검토는 별도 연구로 예정되어 있다. 앞의 각주 12 참조.

이 바로 ROSATOM 및 그 산하 기관들이다. 2022년 이후 이 기관들이 국제 제재의 대상이 됨으로써, 러시아 국내법이 요구하는 적법한 절차 이행 자체가 제재 위반의 법적 위험으로 전환되는 문제가 발생하였다. 이것이 다음 장에서 검토할 제재 체제와의 충돌 문제의 핵심적 배경을 이룬다.

III. 대러 국제 제재 체제와 북극항로 운항에 대한 법적 영향

1. 대러 국제 제재 체제의 형성과 구조

가. 제재 체제의 발전 경과

2022년 2월 러시아의 우크라이나 전면 침공 직후, 미국·EU·영국을 비롯한 서방 주요국들은 전례 없는 규모의 포괄적 대러 제재를 신속하게 부과하기 시작하였다. 이 제재 체제는 단일한 법적 문서가 아니라, 복수의 국가·국제기구가 각자의 국내법 및 초국가적 법령에 근거하여 부과한 다층적 규범의 집합체로서, 적용 범위·대상·집행 메커니즘이 상이하다. 이하에서는 본 논문의 논증에 필요한 2차 제재의 확대(미국), EU의 러시아 쇄빙선 지원서비스 제공 금지를 중심으로 검토한다.

나. 미국의 2차 제재 확대와 ROSATOM 제재

미국의 대러 제재는 대통령 행정명령(Executive Order, 이하 ‘E.O.’)과 재무부 해외자산통제국(OFAC)의 지정을 통하여 실현된다. E.O. 14024에 따라 OFAC은 러시아의 국가기관·기업·개인을 특별지정국민(Specially Designated Nationals, 이하 ‘SDN’) 목록에 광범위하게 등재하여 왔다.²¹⁾

북극항로와 관련하여 가장 핵심적인 특징은 2차 제재(secondary sanctions)의 확대 적용이다. 먼저 2023년 5월에는 Atomflot이 자산 동결·거래금지·2차 제재 적용을 받았다.²²⁾

21) Executive Order 14024, “Blocking property with respect to specified harmful foreign activities of the government of the Russian Federation” (2021. 4. 15.). OFAC 공식 웹사이트: <https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information/russian-harmful-foreign-activities-sanctions>.

22) Atomflot의 2023년 5월 19일 지정에 관하여는 U.S. Department of State, “Sanctions to Disrupt Russia’s Military Industrial Base and Sanctions Evasion” (2025. 1. 16.), <https://2021-2025.state.gov/office-of-the-spokesperson/>

2024년 6월, 미국은 러시아 물류 부문 관련 기관과 거래하는 제3국 금융기관의 미국 금융 시스템 이용을 차단하기 위해 2차 제재 적용 범위를 확대하였으며, 이는 한국의 선사·금융기관도 제재 대상 러시아 기관과 거래할 경우 동일한 위험에 노출됨을 의미한다.²³⁾ 또한 2025년 1월에는 ROSATOM의 최고경영자 및 북극항로 총괄 부사장 루크샤(Ruksha)가 SDN 목록에 등재하였다.²⁴⁾

다. EU의 쇄빙선 지원서비스 제공금지와 영국의 보완적 규율

EU의 대러 제재는 이사회 규정 833/2014(이하 ‘규정 833/2014’)의 지속적 개정을 통하여 확대되어 왔다.²⁵⁾ 본 논문의 논증에서 가장 중요한 것은 EU 20차 제재 패키지(2026년 4월 23일 채택)이다. 신설된 규정 833/2014 제3sa조 제1항은 EU 법인·자연인이 러시아 국기를 계양하거나 러시아인이 소유·관리하는 쇄빙선 및 LNG 운반선에 대하여 기술 지원·중개·금융 지원을 제공하는 행위를 금지하였으며, 이는 2026년 4월 25일부터 시행되고 있다.²⁶⁾ 이는 NSR 운항에 불가결한 Atomflot의 원자력 쇄빙선 함대에 대한 서비스 제공이 EU 기업뿐만 아니라 EU 관련 금융·보험 시스템을 통하여 간접적으로라도 제공되는 경우에도 제재 위반이 됨을 의미한다.

영국은 「제재 및 자금세탁방지법」(2018)에 근거하여 독자적인 대러 제재 체제를 운용하며, 2025년 11월에는 해운 부문 사업자를 위한 제재 회피 방지 지침을 발표하여 미국·EU 제재 체제를 보완하고 있다.²⁷⁾

releases/2025/01/sanctions-to-disrupt-russias-military-industrial-base-and-sanctions-evasion/ (Atomflot 제재 우회 지원자에 대한 추가 제재 발표문에서 Atomflot의 2023년 5월 19일 지정 근거 재확인) 참조.

23) Wisconsin Project on Nuclear Arms Control, “Sanctioned sector analysis: Russian shipping” (2024. 11.), <https://www.wisconsinproject.org/sanctioned-sector-analysis-russian-shipping>.

24) U.S. Department of State, “Sanctions to degrade Russia’s energy sector” (2025. 1. 10.), <https://2021-2025.state.gov/office-of-the-spokesperson/releases/2025/01/sanctions-to-degrade-russias-energy-sector>.

25) Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia’s actions destabilising the situation in Ukraine (수차 개정).

26) Council Regulation (EU) 2026/506 of 23 April 2026 amending Regulation (EU) No 833/2014, Article 3sa(1). 상세 분석: Skadden, “EU adopts 20th sanctions package against Russia” (2026. 5.), <https://www.skadden.com/insights/publications/2026/05/eu-adopts-20th-sanctions-package-against-russia>.

27) Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018 (UK). 영국 OTSI의 2025년 11월 지침에 관하여는 Mayer Brown, “Russia/Ukraine sanctions update - month of November 2025” (2025. 11.), <https://www.mayerbrown.com/en/insights/publications/2025/11/russiaukraine-sanctions-update-month-of-november->

2. 그림자 선단(Shadow Fleet)과 한국의 연루 위험

2022년 이후 서방 제재를 회피하기 위해 편의치적·AIS 조작·불투명한 소유 구조를 활용하는 이른바 ‘그림자 선단’이 NSR에서도 활발히 운용되고 있다. NSR 화물의 대부분은 노바텍의 야말 LNG 프로젝트산 LNG이거나 아시아로 향하는 러시아 에너지 수출품인데,²⁸⁾ 2025년 NSR을 통과한 화물선의 약 3분의 1이 제재 대상 그림자 선단 소속으로 확인되었다.²⁹⁾ EU 20차 제재 패키지는 46척의 선박을 그림자 선단 목록에 추가하고 탱커 매각 시 러시아에 대한 재매각 및 러시아 에너지 수송 금지 조항을 의무화하는 요건을 도입하여 대응하고 있다.³⁰⁾

이 문제는 한국에 직접적인 함의를 가진다. 2022년부터 2024년 사이 러시아산 원유·석유제품의 선박 간 이전(STS) 거래의 약 90%가 그리스 칼라마타만·라코니아만, 스페인 세우타, 한국 여수, 오만 소하르 등 주요 환적 거점에서 발생하였다.³¹⁾ 여수항이 제재 회피 환적 거점으로 국제사회에 인식되고 있다는 사실은, 한국 정부와 선사에게 능동적인 제재 준수 체계 구축이 단순한 기업 리스크 관리가 아니라 국가 차원의 대외 신인도 문제임을 시사한다. 이처럼 서방 제재가 강화될수록 NSR의 행위자 구성 자체가 재편되고 있는데, 이러한 재편이 한국에 주는 시사점은 제 V 장에서 비교법적으로 검토한다.³²⁾

3. 제재 체제가 NSR 운항 실무에 미치는 복합적 영향

이상의 검토를 종합하면, 대러 국제 제재 체제가 NSR 운항 실무에 미치는 영향은 다음과 같이 정리된다.

2025 참조.

28) Wisconsin Project on Nuclear Arms Control, 앞의 글(각주 23).

29) High North News, “Russia’s Arctic shipping route turns into ‘dark fleet’ corridor used by 100 sanctioned vessels” (2025. 12. 18.), <https://www.highnorthnews.com/en/russias-arctic-shipping-route-turns-dark-fleet-corridor-used-100-sanctioned-vessels>.

30) Skadden, 앞의 글(각주 26).

31) Wisconsin Project on Nuclear Arms Control, 앞의 글(각주 23).

32) The Arctic Institute – Center for Circumpolar Security Studies, “A Pragmatic Approach to Conceptual Divergences in Russia-China Relations: the Case of the Northern Sea Route” (2025), <https://www.thearcticinstitute.org/pragmatic-approach-conceptual-divergences-russia-china-relations-case-northern-sea-route/>.

첫째, 쇄빙선 서비스 조달의 법적·구조적 제약이다. NSR 운항에 필수적인 원자력 쇄빙선 서비스가 ROSATOM/Atomflot이 독점하고 있고, 동 기관의 고위 임원 및 Atomflot이 SDN 목록에 등재되어 있는 상황에서, 외국 선사가 이 서비스를 합법적으로 조달할 수 있는 경로는 서방의 제재 위협에 상시 노출되어 있다.

둘째, 규범 준수 의무의 복합성이다. 우리 선사는 NSR 운항 관련 거래를 수행함에 있어 미국 OFAC 규정, EU 규정 833/2014, 영국 OFSI 규정을 동시에 준수하여야 한다. 세 제재 체제는 지정 대상과 금지 행위의 범위가 항상 일치하지 않아, 한 체제에서 허용된 거래가 다른 체제에서는 금지될 수 있는 복합적 규범 환경이 형성되어 있다.

셋째, 한국의 특수한 법적 지위이다. 한국은 EU 제재 규정 833/2014의 ‘파트너 국가(partner countries)’ 목록에 포함되어 있어,³³⁾ 동등한 수준의 수출 통제 조치를 이행하는 것으로 인정받고 있다. 이는 한국 기업이 일부 면제 조항을 활용할 수 있는 여지를 제공하지만, 동시에 한국이 이 파트너 체계에서 이탈하거나 제재 준수에 미흡한 것으로 평가받을 경우 해당 지위를 상실할 리스크도 수반한다.

IV. 국제 제재 상충에 따른 한국 기업의 법적 리스크

1. 이중 규범 충돌 구조의 본질

앞서 제II장과 제III장에서 각각 검토한 러시아 국내법 체계와 국제 제재 체계는 북극항로 운항이라는 하나의 실제 거래 국면에서 정면으로 충돌한다. 이 충돌의 본질은 단순한 규범 간 상충이 아니라, 두 규범 체계가 각각 외국 선사에게 상호 모순되는 법적 의무를 동시에 부과한다는 데 있다. 러시아 국내법은 NSR 이용을 위하여 ROSATOM 및 그 산하 기관과의 계약·결제·행정적 접촉을 법적으로 ‘의무화’하고 있고, 서방 제재 체계는 바로 그 기관들과의 거래를 법적으로 ‘금지’하고 있다. 외국 선사의 관점에서 이 두 의무는 논리적으로 동시에 이행될 수 없는 구조이다.

33) Council Regulation (EU) No 833/2014, Annex VIII 참조. 분석: White & Case, <https://www.whitecase.com/insight-alert/14th-eu-sanctions-package-targets-russian-Ing-and-political-donations-expands-import>; Skadden, “EU Expands Restrictive Measures in 13th Russian Sanctions Package and Publishes Guidance”, <https://www.skadden.com/insights/publications/2024/03/eu-expands-restrictive-measures>.

이 이중 규범 충돌은 국제법상 ‘규범 충돌(conflict of norms)’의 전형적 양상으로서, 국제법 차원에서는 아직 이를 해결하는 확립된 일반 원칙이 존재하지 않는다.³⁴⁾ 각국의 제재법은 자국 내지 자국 관할 인(person)에 대하여 적용되는 것을 원칙으로 하나, 미국의 2차 제재(secondary sanctions)는 이 원칙을 넘어 제3국 기업에까지 그 효과를 확장함으로써, 러시아 국내법의 적용을 받는 한국 선사가 미국 제재법의 적용도 동시에 받는 중첩 관할 상황을 야기한다.

2. 한국 선사의 구체적 법적 리스크

가. 쇄빙선 이용 계약 체결 단계의 리스크

NSR 운항을 위하여 한국 선사는 러시아 국내법상 쇄빙선 이용 계약을 ROSATOM 산하 Atomflot과 체결하여야 한다. FSUE Atomflot은 ROSATOM 국가원자력공사의 자회사로서 러시아의 원자력 쇄빙선 함대를 유지·운영하는 기관이다.³⁵⁾ 이 계약 체결 행위 자체가 다음과 같은 제재 위험을 수반한다.

첫째, Atomflot은 2023년 5월 19일 미국 국무부에 의하여 E.O. 14024에 근거하여 제재 대상으로 지정되었고 같은 날 영국도 이를 제재 목록에 추가하였으며, 그 모회사인 ROSATOM의 최고경영진(CEO 및 부사장) 역시 SDN 목록에 등재되어 있다.³⁶⁾ 따라서 이 계약 체결 및 관련 인물의 관여는 미국 OFAC 규정상 제재 위반을 구성한다.

둘째, EU 20차 제재 패키지로 신설된 규정 833/2014 제3sa조는 EU 법인·자연인이 러시아 국적·소유·관리 쇄빙선에 대하여 기술지원·중개서비스·금융지원 제공을 금지한다. 다만 동 규정 제1조(o)호의 정의상 “정상적인 상관행에 따른 재화·용역의 합의된 가격의 지급

34) 국제법상 규범 충돌 일반론에 관하여는 Joost Pauwelyn, *Conflict of Norms in Public International Law: How WTO Law Relates to other Rules of International Law*, Cambridge University Press, 2003 참조. 미국 2차 제재의 역외 적용 구조에 관하여는 Richard L. Kilpatrick Jr., “Monitoring Sanctions Compliance at Sea”, *Northwestern Journal of International Law & Business*, Vol. 42, No. 2, 2022, 221-250, <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1876&context=njilb> 참조.

35) 앞의 글(각주 23) 참조.

36) U.S. Department of State, 앞의 글(각주 24). SDN 등재 인물과의 거래 금지 일반 규정에 관하여는 31 C.F.R. Part 587 (Russian Harmful Foreign Activities Sanctions Regulations) 참조. OFAC 집행 지침: <https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information/russian-harmful-foreign-activities-sanctions>.

및 그 지급조건”은 금융지원에서 명시적으로 제외되므로, 한국 선사가 채빙선 이용료를 통상적 거래관행에 따라 결제하는 행위 자체는 원칙적으로 제3sa조의 규율 대상이 아니다. 반면 동 정의는 “모든 유형의 보험 및 재보험”을 금융지원의 범위에 명시적으로 포함하고 있으므로, 한국 선사가 채빙선 이용 구간에 대한 보험을 유럽 보험사를 통해 부보하는 경우에는 그 보험 제공 자체가 제3sa조가 금지하는 ‘채빙선과 관련된 금융지원’에 해당할 가능성이 크다.³⁷⁾

한국 선사는 EU 역내에 소재하지 아니하므로 제3sa조의 직접적 수범자는 원칙적으로 유럽 금융기관·보험사이다. 그러나 동 규정 제13조는 그 적용범위를 EU 회원국법에 의해 설립된 법인뿐 아니라 “EU 역내에서 전부 또는 일부가 수행되는 사업에 관한” 법인·단체에까지 확장하고 있으므로, 거래의 이행이 EU 영역 내에서 이루어지는 한도에서는 한국 선사 자신도 규정의 적용범위 안에 포함될 여지가 있다. 이에 더하여 동 규정 제12조는 이 규정상의 금지를 우회하는 것을 목적으로 하거나 그러한 효과를 갖는 활동에 고의로·인식하면서 참여하는 것을 별도로 금지하므로, 대체 결제경로가 존재함에도 유럽 금융기관·보험사를 의도적으로 매개로 선택하는 경우에는 이 우회금지조항에 따른 참여책임이 문제될 수 있다.³⁸⁾

나. 허가 신청 및 행정 절차 단계의 리스크

NSR 운항 허가 신청은 ROSATOM 산하 NSR 총괄행정청(FSBI NSR General Administration)에 대하여 이루어진다.³⁹⁾ 미국 국무부는 2025년 1월 ROSATOM의 북극항로 총괄 부사장

37) Council Regulation (EU) 2026/506 of 23 April 2026 amending Regulation (EU) No 833/2014, Article 3sa(1). “Financing or financial assistance”의 정의 및 정상적 상관행에 따른 대금 지급의 배제, 그리고 보험·재보험의 포함에 관하여는 Regulation (EU) No 833/2014, consolidated version of 17 July 2026 (CELEX: 02014R0833-20260717), Article 1(o) 참조. 상세 분석: Skadden, 앞의 글(각주 26); Morgan Lewis, “EU Adopts 20th Sanctions Package Against Russia, Expands Anti-Circumvention Efforts” (May 2026), <https://www.morganlewis.com/pubs/2026/05/eu-adopts-20th-sanctions-package-against-russia-expands-anti-circumvention-efforts>.

38) Regulation (EU) No 833/2014, consolidated version of 17 July 2026 (CELEX:02014R0833-20260717), Articles 12-13. 우회금지조항 및 관할범위 조항의 해석에 관하여는 European Commission, “Frequently asked questions - Sanctions against Russia”, https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine/frequently-asked-questions-sanctions-against-russia_en 참조.

39) NSR 총괄행정청의 기능 및 소재에 관하여는 FSBI NSR General Administration 공식 웹사이트, “Object of

비야체슬라프 루크샤(Vyacheslav Ruksha)를 E.O. 14024에 의거하여 SDN 목록에 등재하였다.⁴⁰⁾ 루크샤는 NSR 운영의 최고 실무 책임자이므로, 정상적인 NSR 허가 절차 진행 과정에서 그의 승인·관여가 이루어지는 경우, 이는 미국 제재법상 SDN 지정 인물과의 거래 금지 조항에 저촉될 수 있다. 이 리스크는 허가 신청 자체가 무상 행정절차라는 점에서 결제 경로를 통해 현실화되는 것이 아니라, SDN 지정 인물이 관여하는 행정절차에 신청인으로서 참여한다는 사실 자체에서 비롯된다는 점에 유의할 필요가 있다. 한국 선사가 미국인(U.S. person)에 해당하지 않는 이상 이는 원칙적으로 1차 제재의 직접 규율 대상은 아니나, E.O. 14024는 SDN 지정 인물과의 유의미한 거래(significant transaction)에 관여한 제3국 행위자에 대하여 2차 제재를 부과할 수 있는 근거를 두고 있으므로, 허가 절차의 반복적·계속적 성격과 그 규모에 따라 2차 제재 노출 가능성이 존재한다.

다. 쇄빙선 이용료 등 결제 및 금융 거래 단계의 리스크

쇄빙선 이용료, 빙해도선 비용의 결제는 필연적으로 금융 거래를 수반한다. 이 단계에서 다음과 같은 리스크가 발생한다.

첫째, 2024년 6월부로 미국 2차 제재는 러시아 물류 부문 제재 대상과 거래하는 제3국 금융기관이 미국 금융 시스템에 대한 접근할 수 없도록 확대 적용되었다.⁴¹⁾ 우리나라 해운 금융기관이 NSR 운항 관련 대출·보증·결제를 제공하는 경우 2차 제재에 노출된다.

둘째, SWIFT 배제 조치로 인하여 러시아 주요 금융기관을 경유하는 달러화 결제가 차단된 상황에서, 우리 선사가 루블화 결제나 대체 결제 경로를 이용하는 경우 이를 제재 회피로 간주할 위험이 있다.⁴²⁾

Activity and Functions of NSR General Administration”, <https://nsr.rosatom.ru/en/company/object-of-activity-and-functions-of-nsra/> 참조.

40) U.S. Department of State, 앞의 글(각주 24). 루크샤의 직위는 “Deputy Director General for the Northern Sea Route Directorate and a member of Rosatom’s Management Board”로 명기되어 있다.

41) Wisconsin Project on Nuclear Arms Control, 앞의 글(각주 23). 2024년 6월 2차 제재 확대에 관하여는 U.S. Department of the Treasury, “Updated Guidance for Foreign Financial Institutions on OFAC Sanctions Authorities Targeting Support to Russia’s Military-Industrial Base” (June 12, 2024), <https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information/russian-harmful-foreign-activities-sanctions> 참조.

42) SWIFT 배제 및 대체 결제 경로의 제재 위험에 관하여는 OFAC Alert, “Sanctions Risk for Foreign Financial Institutions that Join Russian Financial Messaging System, System for Transfer of Financial Messages” (November 21, 2024), <https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information/russian->

라. 보험 조달 리스크

NSR 운항 선박의 보험 조달은 제재 리스크의 또 다른 핵심 영역이다. 전통적으로 해상 보험, 특히 P&I(Protection & Indemnity) 보험은 영국 런던 시장을 중심으로 한 국제기구(IG P&I Clubs)를 통해 조달되어 왔다. 그러나 러시아 제재 체제의 확대로 서방 P&I 클럽들은 러시아 제재 대상 선박이나 항로에 대한 보험 인수를 거부하거나 제한하고 있다. EU, 영국, 미국은 러시아의 우크라이나 침공에 대한 대응의 핵심 수단으로 제재를 채택하였으며, 러시아 항만에 기항하거나 러시아 화물과 관련된 거래에 관여하는 선박의 경우 제재 대상 개인, 기관, 활동이 포함되지 않는지 반드시 확인하여야 한다.⁴³⁾ 서방 보험사로부터 NSR 운항 관련 보험을 조달받지 못하는 경우, 한국 선사는 러시아 보험사(예: Ingosstrakh)나 중국 보험사를 이용할 수밖에 없는데, Ingosstrakh는 미국에 의해 지정 제재 대상이 되었으며, 영국에서는 2024년 6월 13일자로 제재 대상에 추가되었다.⁴⁴⁾ 이처럼 대안적 보험 경로조차 제재의 타깃이 되고 있어, NSR 운항 선박의 적법한 보험 자체가 구조적으로 어려워지는 상황이다.

3. 한국 금융기관의 법적 리스크

한국의 은행·선박금융기관이 NSR 운항을 위한 선박 건조 자금, 운항 자금, 채빙선 이용료 결제 등의 금융을 제공하는 경우, 이는 직접적인 제재 위반이 되거나 2차 제재에 따른 미국 금융 시스템 접근 배제 위험에 노출된다. 특히 한국 조선사에서 건조 중인 선박이 제재 대상 기관(예: Sovcomflot)에 인도될 예정인 경우, 제재의 적용으로 인하여 발주처가 대금을 지급할 수 없게 되어 조선사가 대금 회수 불능 상태에 빠질 위험이 있다. 대우조선해양(DSME)은 2013년 노바텍(Novatek)으로부터 채빙 LNG 운반선 15척을 수주하였으나, 2022년 러시아에 대한 국제사회의 제재에 동참하면서 그중 3척의 건조 계약을 취소한 바 있다.⁴⁵⁾ 이 리스크는 NSR에 특화된 채빙 LNG 운반선 발주에서도 동일하게 적용될 수 있다.

harmful-foreign-activities-sanctions 참조.

43) Skuld, “Insight: Russia Sanctions” (Updated April 30, 2026),

<https://www.skuld.com/topics/legal/sanctions/russia/insight-russia-sanctions/>

44) Skuld, 앞의 글(각주 43). Ingosstrakh의 미국 SDN 지정 및 영국 제재 지정에 관하여는 동 자료의 “January 10, 2025 designations” 항목 참조.

45) Hyundai Heavy Industries 관계자는 “러시아가 제재를 받고 그들의 은행이 차단됨에 따라 선주로부터 대금을 받을 수 있을지 우려된다”고 밝혔다. 현대중공업은 2024년부터 Sovcomflot에 인도될 예정인 Atlanticmax

아울러 NSR 관련 계약에서 분쟁이 발생하는 경우 그 해결 절차 자체가 또 다른 법적 불확실성의 원천이 될 수 있다. 다만 이 문제는 러시아의 독자적인 국제사법·국제중재 법리(이른바 ‘루고보이법’)와 관련된 별도의 본격적 검토를 요하는 주제로서, 본 논문의 범위를 넘어서므로 후속 연구로 남겨둔다.⁴⁶⁾

4. 법적 리스크의 구조적 성격과 한계

이상의 분석을 종합하면, 한국 선사·금융기관이 NSR 운항 관련 거래에서 직면하는 법적 리스크는 개별 거래 단계의 우발적 위험이 아니라, 러시아 국내법 체계와 국제 제재 체계의 충돌이 빚어내는 구조적 리스크임이 명확하다. 이 구조적 리스크는 다음과 같은 세 가지 특성을 가진다.

첫째, 양면성이다. 한국 선사는 러시아 국내법을 준수하면 서방 제재를 위반하고, 서방 제재를 준수하면 러시아 국내법상 의무 불이행자가 되는 양면적 압박에 처한다. 이 양면성은 일방의 규범을 선택적으로 준수하는 방식으로서는 해소되지 않는다.

둘째, 비대칭성이다. 러시아 국내법 위반에 따른 제재는 주로 NSR 허가 거부, 쇄빙선 지원 중단 등 러시아 영역 내의 운항상 불이익으로 귀결되는 반면, 서방 제재 위반에 따른 결과는 미국 금융 시스템 배제, SDN 등재, 선박·화물의 압류·몰수 등 영업 기반 자체를 위협하는 훨씬 광범위하고 치명적인 결과를 수반한다. 이 비대칭성은 한국 선사에게 사실상 서방 제재 준수를 선택하게 만드는 강한 유인으로 작용한다.⁴⁷⁾

셋째, 동태성이다. 이 충돌 구조는 고정된 것이 아니라 지속적으로 변화하고 있다. EU는

급 LNG 운반선 3척을 보유하고 있었다. Lloyd's List, "Sanctions impact raises concern among South Korean shipbuilders" (2022. 3. 2.), <https://www.lloydslist.com/LL1140028/Sanctions-impact-raises-concern-among-South-Korean-shipbuilders>. 같은 시기 대우조선해양(DSME)도 2020년 Arctic LNG 2 프로젝트 공급용으로 계약된 Arc7급 LNG 운반선 6척(미쓰이상선 3척, Sovcomflot 3척)의 2023년 인도를 앞두고 동일한 리스크에 노출되어 있었다. 위의 글. Paal Sigurd Hilde, "북극해 항로 - 산업과 안보, 한국에 주는 시사점", 한국해양전략연구소(KIMS) Periscope 제303호, 2023. 1. 21., 8-9면.

46) 러시아 중재절차법(Arbitrazh Procedural Code) 제248조(일명 ‘루고보이법’)에 따른 러시아 법원의 배타적 관할권 주장 및 그에 따른 분쟁 해결의 법적 불확실성 문제는 독자적인 국제사법적 검토가 필요한 주제로서 별도 연구를 통하여 다루고자 한다.

47) 이 비대칭성에 관한 분석은 본 논문 제IV장 2절·3절에서 식별한 거래 단계별 리스크의 종합적 평가에 기초한다.

2026년 4월에 이미 20차 제재 패키지를 채택하였으며,⁴⁸⁾ 쇄빙선 및 LNG 운반선에 대한 서비스 금지는 2027년 1월까지 단계적으로 확대 적용될 예정이다. 러시아 역시 비우호국 규제의 범위를 조정하거나 NSR 규제 체계를 변화시킬 수 있다. 이러한 동태적 환경에서 한국의 법적 대응 역시 일회적 입법이 아닌 지속적인 모니터링과 적응적 규율 체계 구축을 요한다.

이상의 세 가지 구조적 특성(양면성, 비대칭성, 동태성)은 다음 장에서 제시할 극복 전략의 설계 기준이 된다. 특히 비대칭성은 전략의 방향을(러시아법과 제재의 동시 준수가 아니라) 서방 제재 준수를 전제로 러시아 국내법상 장애를 우회하는 경로의 설계로 이끄는 핵심 변수이며, 동태성은 일회적 대응이 아닌 지속적 제도 정비의 필요성을 뒷받침한다. 그런데 이러한 한국 고유의 법적 리스크에 대응하기에 앞서, 다른 행위자들이 동일한 이중 규범 충돌 상황에서 어떻게 대응하였는지를 비교법적으로 검토하는 것이 유용한 출발점이 된다.

V. 성공적인 북극항로 운항을 위한 과제와 대안

1. 특별법 시행과 법적 과제의 전환

특별법 제1조는 “미래 북극항로 활성화에 대비한 기술 및 인력 기반 조성과 북극항로와 연관된 산업의 육성에 필요한 사항을 규정함으로써 국가경쟁력을 강화하고 국민경제의 발전에 이바지함”을 목적으로 선언하고 있으며, 제4조는 이 법을 다른 법률에 우선하여 적용한다고 규정함으로써 북극항로 관련 규율의 법적 우선성을 확립하였다.⁴⁹⁾ 해양수산부는 국가 전략을 수행하기 위해 북극항로 전담 조직을 설치하였다.⁵⁰⁾ 앞서 I 장에서 살펴본 팬스타라인닷컴의 시범 운항 추진과 더불어, 특별법의 제정은 한국의 북극항로 진출이 개별 기업의 상업적 판단 수준을 넘어 국가 전략의 제도적 기반을 갖추는 단계에 진입

48) Council Regulation (EU) 2026/506 of 23 April 2026 amending Regulation (EU) No 833/2014, Article 3sa(1)(b).

49) 특별법 제1조, 제4조.

50) High North News, “South Korea To Enter Arctic Shipping With Pilot Operations During Summer 2026” (August 13, 2025), <https://en.highnorthnews.com/politics/south-korea-to-enter-arctic-shipping-with-pilot-operations-during-summer-2026/208700>.

하였음을 의미한다.⁵¹⁾

그러나 특별법과 시범 운항 추진이라는 정책적 진전에도 불구하고, 제Ⅱ장부터 제Ⅳ장에서 분석한 UNCLOS·러시아 국내법과의 규범 충돌 및 대러 국제 제재 체제의 중첩적 적용은 해소되지 않는다. 특별법은 국내 산업 육성과 기반 조성을 목적으로 하고 있어, 국제 제재 환경의 관리나 러시아 국내법과의 충돌 극복에 관한 직접적 대응 조항을 포함하고 있지 않다. 따라서 특별법의 시행을 전제로 하되, 그 틀 안에서 이중 규범 충돌을 법적·제도적으로 극복하기 위한 구체적 과제와 대안을 제시하는 것이 본 장의 목적이다.

북극항로가 직면한 핵심 장애는 서방 제재, 예측하기 어려운 해빙 상태, 높은 운항 비용의 세 가지로 요약되며,⁵²⁾ 이 중 법적·제도적으로 접근 가능한 제재 및 규범 충돌의 극복에 본 장은 집중한다.

2. 주요국의 대응 사례와 시사점: 극복 전략 설계의 출발점

본 논문이 제시하는 극복 전략을 구체화하기에 앞서, 이중 규범 충돌 상황에서 각국이 취한 대응을 비교법적으로 검토하는 것은 한국의 전략 설계에 중요한 시사점을 제공한다. 다만 ‘서방’이라는 표현은 그 자체로 법적 지위가 상이한 행위자들을 포괄하는 범주라는 점에 유의할 필요가 있다. EU·영국은 대러 제재를 직접 발동한 관할권으로서 그 기업들은 역내 법령에 따라 NSR 관련 활동이 원천적으로 금지되는 반면, 일본은 독자적인 대러 제재 발동국이 아니면서도 자국 기업이 서방 금융·보험 시스템 및 미국의 2차 제재 위협에 구조적으로 노출되어 사실상 유사한 규율에 편입되는 간접적 경로를 거친다. 이하에서는 이 두 유형을 구분하여 검토한 뒤, 중국의 대안적 참여 사례를 살펴봄으로써 한국이 택할 수 있는 선택지의 스펙트럼을 입체적으로 파악한다.

51) High North News, “South Korea selects Panstar for Arctic container trial voyage via Northern Sea Route and Tromsø”(2026. 5. 20.), <https://en.highnorthnews.com/business/south-korean-arctic-container-trial-voyage-to-stop-at-norways-tromso-port/1111591>; 부산일보, 앞의 글(각주 2).

52) International Finance, “Arctic Shipping Route Promises A Lot, But Delivers Far Less” (May 22, 2026), <https://internationalfinance.com/magazine/logistics-magazine/arctic-shipping-route-promises-a-lot-but-delivers-far-less/>.

가. EU·영국계 기업의 전면 철수: 조선·에너지 부문의 사례

2022년 이후 EU·영국 관할의 조선·에너지 기업들은 NSR 관련 서비스 제공을 중단하거나 러시아 프로젝트 지분을 정리하는 방식으로 제재 리스크에 대응하였다. 조선 부문에서는, 야말 LNG 프로젝트의 Arc7 채빙 LNG 운반선을 정비하던 프랑스 브레스트의 Damen Shiprepair와 덴마크 Fayard 조선소가 러시아 연계 선박에 대한 작업을 중단하였다.⁵³⁾

에너지 부문에서는 프랑스 TotalEnergies는 Arctic LNG 2 프로젝트의 최대 외국인 투자자(지분 10%)였음에도, 2022년 3월 제재 리스크의 불확실성을 이유로 확인매장량 계상을 중단하고 41억 달러 규모의 손상차손을 인식하였다.⁵⁴⁾ 2023년 11월 미국이 동 프로젝트를 제재 대상으로 지정한 이후에는 기존 계약상 불가항력(force majeure)을 선언하여 LNG 오프테이크 자체를 전면 중단하였으며,⁵⁵⁾ 2026년 6월에는 잔여 지분 전량을 노바텍 자회사 Nordline에 매각하는 방식으로 프로젝트에서 완전히 철수하였다.⁵⁶⁾ 이러한 단계적 철수는 유럽계 기업의 대응이 일회적 결정이 아니라 제재 강도의 상승에 연동한 순차적 관계 정리의 형태를 띠었음을 보여준다.

이러한 대응은 제재 준수 의무를 철저히 이행한다는 점에서는 법적으로 안전하나, NSR이 가지는 상업적 기회를 전면적으로 포기하는 결과를 낳는다는 한계가 있다.

나. 일본의 해징형 대응: 자산 보유와 운항 실무상 리스크 차단의 병존

일본은 대러 제재를 발동하지 않는 중국과, 제재를 직접 발동한 EU·영국 사이에서 독자적으로 검토할 실익을 가진다. 일본은 미국·EU 제재 체제의 발동국이 아니지만, 자국 기업이 서방 금융·보험 시스템 및 미국의 2차 제재 위협에 구조적으로 노출되어 있어 사실상 그 규율에 준하는 대응을 보여 왔다.⁵⁷⁾

53) High North News, “EU eyes ban on LNG tanker services in new sanctions, timing will be key to ensure effectiveness” (2026. 2. 9.), <https://en.highnorthnews.com/politics/eu-eyes-ban-on-lng-tanker-services-in-new-sanctions-timing-will-be-key-to-ensure-effectiveness/1103057>.

54) TotalEnergies, “Russia: TotalEnergies Records a 4.1 B\$ Impairment in Its Q1 2022 Accounts” (2022. 4. 27.), <https://www.businesswire.com/news/home/20220427005995/en>.

55) LNG Prime, “TotalEnergies issues force majeure over Novatek’s Arctic LNG 2 project” (2024. 1. 17.), <https://lngprime.com/asia/totalenergies-issues-force-majeure-over-novateks-arctic-lng-2-project/102579/>.

56) Euronext Live, “TotalEnergies to exit Arctic LNG 2 plant in Russia, CEO says” (2026. 7.), <https://live.euronext.com/en/financial-news/totalenergies-exit-arctic-lng-2-plant-russia-ceo-says>.

투자 부문에서는 미쓰이물산(Mitsui & Co.)이 Arctic LNG 2 프로젝트에 10% 지분을 보유하고 있었음에도, 2022년 제재 리스크를 이유로 약 7억 달러의 손상차손을 인식하면서도 지분 자체는 청산하지 않고 보유를 지속하였다.⁵⁸⁾ 이는 프랑스 TotalEnergies가 지분을 완전히 정리한 것과 대비되는 대응으로, 일본 정부 기관 JOGMEC과의 협력 구조 속에서 에너지 안보를 이유로 전면 철수 대신 지분의 잔존을 선택한 결과로 평가된다.

해운 부문에서는 일본 2위 선사인 미쓰이상선(MOL)이 보다 직접적인 제재 리스크에 노출되었다. EU는 2025년 5월 채택된 17차 제재 패키지에서 MOL이 소유·관리하는 LNG 운반선 3척(North Moon, North Ocean, North Light)을 제재 대상으로 지정하였는데, 이 선박들은 야말 LNG 프로젝트산 LNG를 선박 간 이전(STS) 방식으로 아시아에 운송했었다.⁵⁹⁾ EU는 2025년 7월 18차 제재 패키지에서, MOL 측이 해당 선박들을 러시아산 LNG 운송에 투입하지 않겠다는 공식 서약을 제출한 것을 확인하고 위 3척을 제재 대상에서 삭제(delisting)하였다.⁶⁰⁾ 이는 자산의 전면 처분이 아니라 운항 노선의 실질적 변경을 조건으로 제재가 해제된 사실상 최초의 사례로서, 일본 기업이 자산을 유지하면서도 행태 변경 서약을 통하여 제재 저축 위험을 관리한 선례이다.

이처럼 일본의 대응은 EU·영국계 기업의 전면 철수와도, 후술하는 중국 기업의 적극적 참여와도 구분되는 것으로, 지분·자산은 보유하되 운항 실무 차원에서 러시아산 에너지 화물과의 직접적 연계를 선제적으로 차단함으로써 제재 저축 위험을 관리하는 헤징형 대응에 해당한다. 이 유형은 한국의 전략 설계에 특히 유용한 참조점을 제공하는데, 일본과 한국은 모두 미국의 안보 동맹국이면서도 독자적 대러 제재 발동국은 아니라는 유사한 법적 지위에 있기 때문이다.

57) The Arctic Institute – Center for Circumpolar Security Studies, “Japan’s Corporate Engines in the Arctic: Industrial Drivers of LNG, Shipping, and Technological Adaptation” (2026), <https://www.thearcticinstitute.org/japans-corporate-engines-arctic-industrial-drivers-lng-shipping-technological-adaptation/>.

58) The Arctic Institute, 앞의 글(각주 32).

59) The Japan Times, “Mitsui OSK assessing EU sanction impact on its LNG vessels” (2025. 5. 21.), <https://www.japantimes.co.jp/business/2025/05/21/companies/mitsui-osk-sanctions/>.

60) gCaptain, “EU Delists Three Sanctioned MOL LNG Carriers After Assurances Vessels Will Not Carry Russian Arctic Gas” (2025. 7. 21.), <https://gcaptain.com/eu-delists-three-sanctioned-mol-lng-carriers-after-assurances-vessels-will-not-carry-russian-arctic-gas/>.

다. 중국의 대안적 참여와 잔존하는 제재 위험

제Ⅲ장에서 살펴본 바와 같이, EU·영국 기업들이 철수한 NSR의 공백을 메운 것은 주로 중국 기업들이다.⁶¹⁾ 이 현상이 한국의 전략 설계에 주는 시사점은 두 가지다. 첫째, 중국의 적극적 참여는 NSR 시장 기회가 서방의 철수로 소멸한 것이 아니라 단지 행위자가 교체되었을 뿐임을 보여준다. 이는 한국이 시장 자체를 단념할 이유가 없다는 점을 뒷받침한다. 둘째, 그러나 중국식 참여 역시 완전한 해법은 아니다. 미국의 2차 제재가 점차 중국 기업을 직접 겨냥하기 시작하고 있어,⁶²⁾ 제재 위험을 그대로 안고 시장에 진입하는 방식은 한국이 모방할 만한 모델이 되지 못한다. 따라서 중국의 사례는 “참여 가능성”은 입증하면서도 “안전한 참여 방법”은 입증하지 못하는 선례이다. 이는 본 논문이 거부하는 제재 위험을 감수한 채 시장 기회만을 추구하는 무분별한 참여의 한계를 구체적으로 보여준다.

라. 세 선례의 시사점

EU·영국의 전면 철수, 일본의 헤징형 대응, 중국의 위험 감수형 참여라는 세 가지 선례는, 한국이 택해야 할 전략의 방향성을 보다 입체적으로 규정한다. 한국은 EU·영국처럼 시장을 포기할 필요가 없으며, 중국처럼 제재 위험을 방치한 채 참여할 필요도 없다. 특히 미국의 안보 동맹국이면서 독자적 제재 발동국은 아니라는 점에서 한국과 법적 지위가 가장 유사한 일본이, 자산은 유지하되 운항 실무상 제재 저촉 요소를 선제적으로 차단하는 헤징형 대응을 통하여 리스크를 관리한 선례는, 한국의 전략 설계에 가장 근접한 참조점이 된다. 이하에서 제시하는 NSR 통과운송 모델에 기반한 제재 표적 회피, 고빙급 선박 확보, 외교적 제재 예외 협의라는 세 가지 전략은 바로 이 세 선례의 한계와 시사점을 종합적으로 반영하여 설계된 것이다. 즉 제재 위험을 구조적으로 낮추면서도(중국식 선례의 한계 보완) 시장 기회를 실질적으로 확보하고(EU·영국식 선례의 한계 보완), 자산 유지와 리스크 관리를 병행하는 일본식 헤징 논리를 한국의 제도적 조건에 맞추어 구체화한다는 삼중의 목표를 추구한다.

61) The Arctic Institute, 앞의 글(각주 32). 중국-러시아 NSR 소위원회 운영 현황 및 NewNew Shipping의 NSR 정기항로 협정(2024년 6월 ROSATOM과 체결)에 관한 사실관계 포함.

62) 미국의 대중 2차 제재 확대 동향에 관하여는 본 논문 제Ⅲ장 1절 나항에서 검토한 2차 제재의 일반적 확대 추세(앞의 글, 각주 23) 참조.

3. NSR 통과운송 모델에 기반한 제재 표적 회피 전략

가. 한국의 NSR 통과통항과 규제 해당 여부

제Ⅲ장의 분석에서 확인하였듯이, NSR을 둘러싼 국제 제재의 핵심 표적은 러시아산 에너지 화물(LNG와 원유)의 운송이다. NSR 전체 화물의 83%가 에너지 화물이며, LNG가 58%, 원유가 21%를 차지하고 있다.⁶³⁾ 그러나 한국의 NSR 이용은 처음부터 이 에너지 화물 운송과 결부되어 있지 않다. 앞서 살펴본 팬스타라인닷컴의 시범 항로가 컨테이너 화물을 중심으로 설계되어 한국의 NSR 이용은 러시아산 화물을 선적·운송하는 것이 아니라, 한국 또는 제3국의 화물을 실은 선박이 NSR을 통과통항(transit)하는 것을 주된 목적으로 한다. 이는 한국 해운업체가 NSR을 수에즈 운하 항로의 대체·단축 경로로 활용하려는 상업적 동기에서 비롯된 것으로, 러시아 에너지 수출 공급망에 참여하려는 것과는 애초에 성격이 다르다.

나아가 이러한 통과운송 모델은 단순히 상업적 선택의 문제에 그치지 않는다. 제Ⅳ장 2절 라항에서 확인한 바와 같이, 한국 국적 선박은 러시아 「상선항해법」상 선적국 기준 규제(2017년 개정)에 의하여 애초에 러시아산 에너지 화물의 선적 자체가 봉쇄되어 있으며, 이 규제는 에너지 화물에 한정되지 아니하고 비우호국 규제와 결합하여 러시아산 화물 일반에 대한 접근을 사실상 제한한다. 따라서 한국의 NSR 이용 자체가 러시아산 화물(에너지·비에너지 불문)의 운송과 결부되지 않는 통과통항을 기본으로 하고 있다.

이러한 구조적 조건은 법적으로 중요한 함의를 가진다. 첫째, Arctic LNG 2 프로젝트 연계 제재, 유가 상한제 위반 등 러시아산 에너지 화물 운송에 결부된 서방 제재 조항들은 그 구성요건 상 애초에 한국의 NSR 통과운송에 적용될 여지가 낮다. 둘째, 그럼에도 불구하고 쇄빙선 이용 계약 체결과 쇄빙선 이용료 결제라는 ROSATOM 접촉 요소는 화물의 국적·유형과 무관하게 NSR을 통과하는 모든 선박에 공통적으로 요구되므로, 제재 위험이 완전히 소거되는 것은 아니다. 즉 한국 선사가 직면하는 제재 리스크의 근원은 “어떤 화물을 운송하는가”가 아니라 “NSR 통과 자체에 수반되는 ROSATOM과의 필수적 접촉”에 있다는 점에서, 리스크의 성격이 화물 유형의 문제가 아니라 통과통항의 구조적 문제이다.

63) International Finance, 앞의 글(각주 52).

이러한 재정의는 실무적 대응 방향에도 영향을 미친다. OFAC의 특정허가(Specific License) 제도는 일반허가가 적용되지 않는 거래에 대하여 사안별로 허가를 발급하는 제도로서,⁶⁴⁾ 한국의 경우 “비에너지 화물 운송을 위한 쇄빙선 이용”이 아니라 “제3국 간 통과 운송을 위한 쇄빙선 이용”이라는 보다 정확한 사실관계에 기초하여 특정허가를 신청할 근거를 확보할 수 있다. 이는 후술하는 정부의 공식 해석 지침 발행 과제와도 직결된다.

나. 특별법상 활용 근거와 과제

특별법 제3조 제1항은 국가가 “외국 및 국제기구와 맺은 북극해 관련 국제조약을 준수하며 북극항로 활용 촉진 및 연관산업 육성에 필요한 시책을 수립”하여야 한다고 규정하고 있다.⁶⁵⁾ 이 조항은 정부가 제재 환경을 고려하여 화물 유형별 법적 리스크를 분석하고 업계에 지침을 제공하는 근거가 된다. 또한 특별법 제14조의 북극항로종합지원센터가 수행하는 “북극항로 운항 및 물류 데이터 구축·제공 및 상업 운항 지원” 기능을 활용하여, 센터가 비에너지 화물 운송의 제재 적합성에 관한 정보를 체계적으로 수집·분석하고 선사에게 제공하는 역할을 담당하여야 한다.⁶⁶⁾

정부는 한국의 통과통항에 따른 NSR 이용이 현행 미국·EU·영국 제재 체제상 금지 대상이 아님을 공식적으로 확인하고, 이를 업계에 공표하는 공식 해석 지침을 특별법 제14조 센터 운영과 연계하여 발행하여야 한다. 이는 법령 개정 없이도 해양수산부·산업통상부 공동 행정 지침의 형태로 즉시 실행 가능한 조치이다.

4. 고빙급 선박 확보를 통한 쇄빙선 의존도 감소

가. 고빙급 선박 독자 항행과 제재 극복

러시아의 2020 항행규칙은 선박의 빙급에 따라 쇄빙선 동반 의무를 차등 적용하고 있어, Arc7 이상의 고빙급 선박은 일정 조건 하에서 쇄빙선 없이 독자 항행이 가능하다. 2021년 1월 노바텍(Novatek)의 야말 LNG 프로젝트에 투입된 Arc7급 LNG 운반선 3척이

64) OFAC, “Are there exceptions to sanctions prohibitions?”, FAQ #4, <https://ofac.treasury.gov/faqs/4>.

65) 특별법 제3조 제1항.

66) 특별법 제14조 제2항 제2호.

쇄빙선 지원 없이 NSR을 성공적으로 완주하였으며,⁶⁷⁾ 이는 고빙급 선박을 통하여 ROSATOM·Atomflot과의 쇄빙선 계약이라는 핵심 제재 접촉점을 구조적으로 제거하는 것이 현실적으로 가능함을 보여준다.

한국의 조선소, 특히 한화오션과 삼성중공업은 세계 Arc7 빙급 선박의 상당 부분을 건조하여 왔으며, 이 기술적 역량은 NSR 운항용 고빙급 선박을 자체 건조할 수 있는 독보적인 기반이다.⁶⁸⁾ 중국의 NewNew Shipping Line이 연중 NSR 운항을 위한 Arc7급 컨테이너선 5척 건조를 추진 중이며, 그 계약이 한국 조선소에서 이루어질 가능성이 있는 점은 한국 조선 산업이 이미 NSR 특화 선박 시장의 중심에 있음을 보여준다.⁶⁹⁾

나. 특별법상 활용 근거와 과제

특별법 제11조는 “국가 및 지방자치단체는 북극항로 활용 촉진 및 연관산업 육성을 위하여 북극항로사업자에게 재정 및 금융 지원을 할 수 있다”고 규정하고 있다.⁷⁰⁾ 이 포괄적 재정·금융 지원 조항을 직접 근거로 하여 Arc7 이상 등급 극지 운항 선박의 건조·취득에 대한 정책금융 우대, 건조 보조금, 정부 보증을 시행할 수 있다. 특별법 제2조제3호바목은 “조선·플랜트 관련 산업 및 선박부품·기자재 관련 산업”을 북극항로 연관 산업으로 명시하고 있어, 고빙급 선박 건조 지원이 특별법의 직접적 적용 범위 안에 있음을 확인할 수 있다.

특별법 시행령에는 지원 대상 선박의 빙급 기준(Arc7 이상), 지원 한도, 정책금융기관(산업은행·한국수출입은행) 연계 방식을 구체적으로 명시하여야 한다. 특별법 제5조 제4항 제4호가 기본계획에 “북극항로 연관산업 육성을 위한 기반 조성 등에 관한 사항”을 포함하도록 규정하고 있으므로, 5년 단위 기본계획에 고빙급 선박 확보 목표와 지원 계획을

67) ScienceDirect, Shi-Yi Chen et al., “Navigability of the Northern Sea Route for Arc7 ice-class vessels during winter and spring sea-ice conditions”, *Advances in Climate Change Research*, Vol. 13, 2022, 676-687, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1674927822000946>; ArcticToday, “Winter transits along the Northern Sea Route open up a new frontier in Arctic shipping”, <https://www.arctictoday.com/winter-transits-along-the-northern-sea-route-open-up-a-new-frontier-in-arctic-shipping/>.

68) Polar Journal, “South Korea Is Investing Heavily in Building Arctic-Capable Ships” (November 29, 2025), <https://polarjournal.net/south-korea-is-investing-heavily-in-building-arctic-capable-ships/>

69) The Arctic Institute, 앞의 글(각주 32).

70) 특별법 제11조.

명시하는 방식으로 정책의 연속성도 확보할 수 있다.⁷¹⁾

5. 외교적 접근을 통한 제재 예외 확보

가. 중장기 과제로서의 OFAC 특정허가·EU 면제 조항 협의 기반 조성

미국 OFAC은 일반허가(General License)로 포괄하기 어려운 특정 유형의 거래에 대하여 사안별로 특정허가(Specific License)를 발급하는 제도를 운영하고 있다. OFAC은 카스피해 파이프라인 컨소시엄, Rosneft 독일 법인 등에 대하여 이미 개별 일반허가를 발급한 선례가 있다.⁷²⁾ 한국 정부는 이 선례를 활용하여, 러시아산 화물의 선적을 수반하지 않는 한국·제3국 화물의 통과운송을 목적으로 하는 ROSATOM 산하 기관과의 최소한의 행정적·계약적 접촉을 허용하는 허가의 발급을 미국 측에 외교 채널을 통하여 공식 요청하는 방안을 중장기 과제로 추진할 필요가 있다. 다만 이러한 특정허가 신청은 한국의 NSR 진출이 아직 시범 운항 단계에 있어 축적된 운항 실적이 부족한 현 단계에서 단기간 내 실현되기를 기대하기는 어렵다. 팬스타라인 시범 항로의 운항 실적이 축적되고 특별법에 따른 제도적 기반이 안정화된 이후, 한국의 NSR 이용이 러시아산 화물 운송과 결부되지 않는 통과통항이라는 사실관계를 구체적 실적으로 뒷받침하면서 단계적으로 추진하는 것이 현실적이다.

한국은 EU 규정 833/2014의 파트너 국가(Annex VIII)에 이미 포함되어 있어, EU와의 협의에서 신뢰할 수 있는 상대방의 지위를 갖고 있다.⁷³⁾ 이 지위를 활용하여 EU 20차 패키지에 신설된 EU의 채빙선 지원서비스 제공금지 조항(제3sa조)의 적용에 있어, 러시아산 화물의 선적을 수반하지 않는 통과운송을 목적으로 하는 한국 선사에 대한 예외적 면제 해석 가능성을 공식 협의하는 것 역시 같은 맥락의 중장기 과제로 설정할 수 있다. 다만

71) 특별법 제5조 제4항 제4호.

72) OFAC, “Selected General Licenses Issued by OFAC”, <https://ofac.treasury.gov/selected-general-licenses-issued-ofac>. 카스피해 파이프라인(GL 124B), Rosneft Deutschland(GL 129A), 루코일 불가리아(GL 130A) 등 개별 일반허가 발급 선례 참조.

73) Council Regulation (EU) 2026/506 of 23 April 2026 amending Regulation (EU) No 833/2014, Article 3sa. EU 파트너 국가 목록(Annex VIII) 및 면제 가능성에 관하여는 White & Case, “14th EU Sanctions Package”, <https://www.whitecase.com/insight-alert/14th-eu-sanctions-package-targets-russian-lng-and-political-donations-expands-import> 참조.

제3sa조는 2026년 4월에 신설된 조항으로서 EU 집행위 차원의 해석 가이드스나 면제 선례가 아직 축적되지 아니하였으므로, 단기간 내 협의 성과를 기대하기보다는 한국의 NSR 이용 실적과 특별법상 제도 정비를 병행하며 협의 기반을 조성해 나가는 접근이 현실적이다.

나. 한·러 양자 협의를 통한 NSR 통과통항 원활화

앞서 제Ⅳ장 2절에서 살펴본 바와 같이, 러시아산 에너지 화물의 NSR 운송 제약은 선적국 기준 규제(2017년 상선항해법)와 비우호국 규제(2022년 이후)의 이중 구조에서 비롯된다. 그러나 앞서 제Ⅴ장 3절 가항에서 확인한 바와 같이 한국의 NSR 이용은 애초에 러시아산 화물의 선적을 수반하지 않는 통과통항을 기본 모델로 하므로, 이 이중 구조가 한국 선사에게 미치는 실질적 영향은 화물 운송 제약 그 자체보다는 통과통항 과정에서 요구되는 행정·통관·결제 절차에서 발생한다. 즉 한·러 협의의 초점은 한국 선사가 자국·제3국 화물을 싣고 NSR을 통과하는 과정 자체를 원활화하는 데 두어야 한다.

비우호국 규제는 화물의 러시아 국적 여부와 무관하게 통관·서류·결제 절차 등에서 통과통항 선박에도 간접적 마찰 요인으로 작용할 수 있다. 해양수산부는 2026년 상반기 중 러시아 측과 NSR 허가 및 운항 요건에 관한 협의를 개시할 계획임을 표명하였다.⁷⁴⁾ 이 협의는 단순한 운항 실무 협의에 그치지 않고, 통과통항 선박에 대한 허가 절차의 신속화, 통관·서류 요건의 간소화, 비우호국 규제가 통과통항 자체에 미치는 절차적 마찰의 완화를 포함하는 실질적 협약의 체결을 목표로 격상시켜야 한다. 다만 이러한 협의는 한국의 NSR 이용이 러시아산 화물 운송을 목적으로 하지 않는다는 사실관계에 기초할 때 그 정당성과 협상력을 확보할 수 있으므로, 통과통항 원활화라는 프레임으로 설정하는 것이 현 단계의 한국의 실제 이용 형태와도 부합하고 협의의 실현 가능성도 높인다.

6. 특별법의 활용과 입법 보완 과제

가. 특별법 활용 현황과 한계

특별법은 북극항로 진출을 위한 제도적 기반을 마련하고 있으나, 본 논문이 분석한 이

74) Unravelling Geopolitics, “South Korea’s Arctic Push Signals a New Era for Russia’s Northern Sea Route” (June 2026), <https://unravellinggeopolitics.substack.com/p/south-koreas-arctic-push-signals>.

중 규범 충돌에 대한 직접적 대응 체계를 포함하고 있지 않다는 점에서 입법적 한계가 있다. 이 한계는 두 가지 방식으로 극복될 수 있다. 첫째는 현행 조문의 해석과 시행령 제정을 통한 방식이고, 둘째는 특별법 개정을 통한 방식이다.

현행 조문으로 실현 가능한 사항은 다음과 같다. 특별법 제8조의 위원회 산하에 외교부·법무부·산업통상부 합동의 ‘제재 리스크 관리 전문위원회’를 설치하는 것은 대통령령으로 가능하다. 제10조 추진본부의 업무에 제재 환경 모니터링 및 선사 지원 기능을 포함시키는 것도 대통령령 사항이다. 제14조 센터의 업무에 제재 관련 정보 제공 기능을 대통령령으로 추가할 수 있다. 제11조의 재정 지원 조항을 근거로 고빙급 선박 건조에 대한 정책금융 지원 프로그램을 설계하는 것도 법률 개정 없이 가능하다.

나. 특별법의 핵심적 보완 필요성

현행 특별법이 제재 리스크 대응에 관한 명시적 조항을 포함하지 않는 상황에서, 본 논문이 제안하는 이중 규범 충돌 극복 전략이 안정적으로 실행되기 위해서는 특별법의 입법 보완이 필요하다.

첫 번째 보완 과제는 제1조 목적 조항에 국제 제재 환경 및 국내법과의 규범 충돌을 관리하고 극복하는 것을 목적의 일환으로 명시하는 것이다. 목적 조항은 법률 전체의 해석 기준이 되므로, 이 문구가 추가되면 시행령 제정과 행정 집행의 방향이 이중 규범 충돌 관리를 포함하는 방향으로 설정된다.

두 번째 보완 과제는 제5조 제4항의 기본계획 필수 포함 사항에 “북극항로 운항에 관한 국제 제재 체제의 동향 분석 및 리스크 관리 방안에 관한 사항”을 추가하는 것이다. 이 항목이 포함되면 정부가 5년마다 제재 환경을 공식적으로 분석하고 대응 방안을 수립하는 법적 의무를 지게 된다.

세 번째 보완 과제는 이중 규범 충돌 상황에서 선사가 서방 제재 준수를 선택함으로써 러시아 국내법상 의무를 이행하지 못한 경우 발생하는 손해에 대한 국가 리스크 분담 조항의 신설이다. 제11조의 재정 지원은 사업 지원의 성격인 반면, 이 조항은 규범 충돌로 인한 불가피한 손해의 국가 분담이라는 별도의 법적 성격을 가지므로 독립된 조문으로 신설하여야 한다. 이 조항의 존재는 민간 선사의 시장 참여 유인을 높이는 동시에, 이중 규

범 충돌이라는 구조적 문제에 국가가 책임을 함께 진다는 공식적 의사 표명으로서의 의미도 가진다.

VI. 결론

1. 연구의 요약

본 논문은 북극항로(NSR) 운항에 수반되는 법적 리스크를 국제 제재 체제를 중심으로 분석하고, 이를 법적·제도적으로 극복하여 성공적인 북극항로 운항을 실현하기 위한 과제와 대안을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위하여 UNCLOS 체계와 러시아 국내법의 규범 충돌 구조, 대러 국제 제재 체제의 내용과 NSR 운항에 대한 구체적 영향, 한국 선사·금융기관이 직면하는 이중 규범 충돌의 양상, 그리고 성공적 운항을 위한 과제와 대안을 순차적으로 검토하였다.

제II장에서는 NSR의 법적 지위에 관한 UNCLOS 체계와 러시아 국내법 사이의 충돌 구조를 분석하였다. 러시아는 UNCLOS 제234조의 결빙수역 조항을 근거로 NSR 전 수역에 대한 광범위한 규제권을 행사하면서 외국 선박에 대한 사전허가제, 러시아 국적 쇄빙선 이용, 빙해도선사 승선 요구 등을 하고 있다. 이 규제들은 UNCLOS가 보장하는 항행의 자유 및 비차별 원칙과 충돌하며, 허가 절차와 쇄빙선 이용 계약의 상대방이 ROSATOM과 그 산하 기관이라는 점에서 제재 리스크와 구조적으로 연결된다는 점이 핵심 발견이다.

제III장에서는 2022년 이후 본격화된 대러 국제 제재 체제의 구조와 NSR 운항에 대한 구체적 영향을 분석하였다. 미국의 E.O. 14024에 따른 SDN 지정, 2024년 6월 2차 제재의 확대, EU 20차 제재 패키지(2026년 4월)에 의한 EU 법인·자연인의 러시아 국적 쇄빙선·LNG 운반선에 대한 기술지원·중개·금융지원 제공금지는 NSR 운항의 필수 요소들을 직접 타격하고 있다. 특히 ROSATOM의 NSR 총괄 부사장 루크샤의 SDN 등재, 그리고 Atomflot의 원자력 쇄빙선 독점이라는 두 요소가 결합하면서, 외국 선사의 NSR 합법적 이용이 제재 위반 위험과 사실상 불가분의 관계에 놓이게 되었다.

제IV장에서는 이 두 층위의 충돌이 한국 선사·금융기관에게 미치는 구체적 법적 리스크를 거래 단계별로 분석하였다. 쇄빙선 이용 계약 체결, NSR 운항 허가 신청, 쇄빙선 이

용료 결제, 보험 조달의 네 단계에서 모두 제재 위반 위험이 식별되었으며, 여수항의 그림자 선단 환적 거점 문제가 추가적 위험 요소로 확인되었다. 무엇보다 서방 제재 위반에 따른 결과가 러시아 국내법 위반에 따른 결과보다 훨씬 광범위하고 치명적이라는 비대칭성이, 한국 선사로 하여금 사실상 서방 제재 준수를 선택하게 만드는 강력한 유인으로 작용한다는 점이 확인되었다.

제V장에서는 이러한 이중 규범 충돌을 극복하기 위한 과제와 대안을 제시하였다. 고비용(Arc7 이상) 선박 확보를 통한 셰빙선 의존도의 구조적 감소, 외교 채널을 통한 OFAC 특정허가 및 EU 면제 조항 협의라는 세 가지 핵심 전략을 제시하고, 이를 특별법의 관련 조문과 연계하여 실현 가능성을 확인하였다.

2. 연구의 핵심 발견

본 논문의 분석을 통하여 확인된 핵심 발견은 다음과 같다.

첫째, 북극항로 법적 리스크의 중심축이 이동하였다. 기존의 NSR 법적 논의가 UNCLOS와 러시아 국내법의 규범 충돌을 중심으로 전개되어 왔다면, 2022년 이후의 현실은 국제 제재 체제라는 전혀 새로운 법적 층위가 추가되면서 리스크의 중심축 자체가 이동하였음을 보여준다. NSR을 이용하려는 외국 선사는 이제 항행권의 존부를 다투기 이전에, 이용 행위 자체가 제재 위반을 구성하는지를 먼저 판단하여야 하는 상황에 처해 있다.

둘째, 이중 규범 충돌은 구조적이며 단기간에 해소될 성격이 아니다. 러시아의 NSR 규제 체계는 UNCLOS 제234조에 법적 근거를 두고 있으며, 러시아가 NSR을 국가 전략 자산으로 유지하는 한 규제 완화의 가능성은 낮다. 반면 서방 제재 체계는 EU 20차 패키지에 서도 확인되듯이 오히려 심화되는 추세이다. 이 두 방향의 규범적 압력이 동시에 강화되는 구조는 단기간의 지정학적 상황 변화로 해소될 성격이 아니며, 한국의 법적 대응이 일회적 조치가 아닌 지속적 제도 정비를 전제로 설계되어야 함을 시사한다.

셋째, 비대칭적 제재 구조가 극복 전략의 방향을 결정한다. 러시아 국내법 위반에 따른 결과와 서방 제재 위반에 따른 결과의 비대칭성은, 한국 선사로 하여금 사실상 서방 제재 준수를 선택하게 만드는 강력한 유인을 형성한다. 이 비대칭성에 대한 법제적 인식은 극복 전략의 방향을 ‘러시아 국내법과 제재의 동시 이행’이 아니라 ‘제재 준수를 전제로 러

시아 국내법상 장애를 우회하는 경로의 설계'로 설정하게 만든다.

넷째, 특별법의 제정은 중요한 출발점이지만 보완이 필요하다. 2026년 12월 시행 예정인 특별법은 북극항로 개척의 법적 기반을 마련한 의의가 있다. 그러나 특별법 제1조의 목적 조항에 제재 리스크 관리라는 관점이 포함되지 않고, 기본계획 필수 포함 사항에 제재 환경 분석이 없으며, 이중 규범 충돌 상황에서 선사를 보호하는 국가 리스크 분담 조항이 존재하지 않는다는 점에서, 특별법 단독으로는 이중 규범 충돌 극복이라는 과제에 충분히 대응하지 못한다. 특별법의 현행 조문을 최대한 활용하는 동시에, 핵심 보완 조항의 추가를 위한 후속 입법이 필요하다.

3. 이론적·실천적 함의

본 논문의 분석은 다음과 같은 이론적·실천적 함의를 가진다.

이론적으로, 본 논문은 북극항로 법적 연구에서 상대적으로 미개척 분야였던 국제 제재 체제와 해양법의 교차 지점을 본격적으로 분석함으로써, 해양법 연구와 국제 제재법 연구를 통합하는 새로운 연구 관점의 필요성을 제시하였다. 특히 UNCLOS 제234조의 결빙수역 규제 권한이 쇄빙선 이용 의무라는 매개를 통하여 제재 접촉의 구조적 연결고리를 형성한다는 분석은, 두 규범 체계가 단순히 병렬적으로 존재하는 것이 아니라 상호작용하면서 하나의 규범에 대한 준수가 곧바로 다른 규범의 위반으로 귀결되는 상황을 만들어낸다는 점을 보여준다. 이는 향후 극지 해양법 연구에서 국제 제재법적 시각을 필수적으로 통합하여야 한다는 학술적 제언이기도 하다.

실천적으로, 본 논문은 한국 해운 기업·금융기관·정책 입안자가 NSR 관련 의사결정을 함에 있어 고려하여야 할 법적 리스크의 지형도를 제공한다. 특히 거래 단계별 제재 위험의 구체적 식별, NSR 통과운송 모델에 기반한 제재 표적 회피와 고빙급 선박 확보라는 두 가지 구조적 극복 전략, 그리고 특별법 조문을 활용한 제도적 지원 체계의 설계는 실무에서 직접 활용될 수 있는 분석 결과이다. 나아가 본 논문의 분석은 특별법의 시행령 제정 및 후속 입법 과정에서 고려되어야 할 핵심 쟁점들을 사전에 정리함으로써, 입법 정책 논의에도 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

4. 연구의 한계와 향후 과제

본 논문은 다음과 같은 한계를 가지며, 이는 향후 연구의 과제로 남긴다.

첫째, 본 논문은 법적 리스크의 분석과 극복 방향의 제시에 집중하였으며, 고빙급 선박 투자 대비 기대 효과, 제재 예외 협의 비용 대비 이익 등의 타당성에 대한 정량적 분석은 다루지 않았다. 이 부분은 경제학적 방법론을 결합한 후속 연구를 통하여 보완되어야 한다.

둘째, 본 논문이 분석한 제재 환경은 2026년 6월 현재를 기준으로 하며, 제재 체제의 동태적 변화에 따라 분석의 일부 내용이 빠르게 변화할 수 있다. EU 20차 패키지 이후의 추가 제재, 러시아의 NSR 규제 체계 변화, 한·러 외교 관계의 변동은 본 논문의 분석 기반을 변화시킬 수 있는 요인이므로, 지속적인 후속 연구가 필요하다.

셋째, 본 논문은 한국의 관점을 중심으로 분석하였다. 동일한 문제를 중국·일본·인도 등 아시아 주요 해운 국가의 관점에서 비교법적으로 분석하는 연구는 한국의 법적 대응 방향 설정에 중요한 참고 자료를 제공할 수 있으며, 이는 별도의 비교법 연구 과제로 남긴다.

2026년 12월 특별법의 시행과 함께, 한국은 북극항로 개척을 위한 법적 기반을 공식적으로 갖추게 된다. 그러나 팬스타라인닷컴의 시범 운항이 보여주듯 정책적·상업적 진전이 이루어지는 동안에도, UNCLOS와 러시아 국내법 간의 규범 충돌 및 서방의 대러 제재 체제라는 두 층위의 법적 장애는 해소되지 않은 채 병존하고 있다.

본 논문의 분석에 따르면 이러한 이중의 장애는 극복 가능하다. 첫째, NSR 통과통항을 중심으로 한국의 이용 형태를 재정의함으로써 제재의 핵심 표적에서 구조적으로 벗어날 수 있다. 둘째, Arc7 이상의 고빙급 선박을 확보함으로써 쇄빙선 사용 계약이라는 제재 접착점 자체를 제거할 수 있다. 셋째, 외교 채널을 통하여 OFAC 특정허가 및 EU 면제 조항의 협의 공간을 확보할 수 있다. 이 세 가지 전략이 특별법이 제공하는 제도적 기반 위에서 실행될 때, 한국의 북극항로 진출은 법적으로 안정된 형태로 실현될 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 국내 문헌

부산일보, “팬스타그룹, 북극항로 시범운항 ‘HMM 컨테이너선’ 매입,” 2026. 8. 2.

Hilde, Paal Sigurd, “북극해 항로 - 산업과 안보, 한국에 주는 시사점,” 한국해양전략연구소(KIMS) Periscope, 제303호, 8-9, 2023. 1.

2. 국외 단행본

Østreng, W. et al., *Shipping in Arctic Waters: A Comparison of the Northeast, Northwest and Trans Polar Passages*, Berlin: Springer, 2013.

Pauwelyn, Joost, *Conflict of Norms in Public International Law: How WTO Law Relates to other Rules of International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

3. 국외 논문

Chen, Shi-Yi et al., “Navigability of the Northern Sea Route for Arc7 ice-class vessels during winter and spring sea-ice conditions,” *Advances in Climate Change Research*, Vol. 13, 676-687, 2022.

Kilpatrick, Richard L. Jr., “Monitoring Sanctions Compliance at Sea,” *Northwestern Journal of International Law & Business*, Vol. 42, No. 2, 221-250, 2022.

“3.3 The Legislative Framework of Russia with Regards to the NSR,” *MarIus*, 2024, <https://www.sjorettsfondet.no/journal/2024/578/m-2736>.

Molenaar, Erik J., “Status and Reform of International Arctic Shipping Law,” in Timo Koivurova et al. (eds.), *Arctic Law and Governance*, Oxford: Hart Publishing, 2017.

Pharand, Donat, “The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit,” *Ocean Development & International Law*, Vol. 38, 2007.

Solski, Jan Jakub, “New Developments in Russian Regulation of Navigation on the Northern Sea Route,” Arctic Review on Law and Politics, Vol. 4, No. 1, 90-119, 2013.

Solski, Jan Jakub, “The Genesis of Article 234 of the UNCLOS,” Ocean Development & International Law, Vol. 52, No. 1, 1-30, 2021.

4. 외국 정부·국제기구 자료

Arctic Council, Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report, 2009.

European Commission, “Frequently asked questions - Sanctions against Russia,”

https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine/frequently-asked-questions-sanctions-against-russia_en.

European Parliament, Parliamentary Question E-002927/2025, “Sanctions against Rosatom and its subsidiary Atomflot,” 2025.

FSBI NSR General Administration, “Object of Activity and Functions of NSR General Administration,” <https://nsr.rosatom.ru/en/company/object-of-activity-and-functions-of-nsra/>.

U.S. Commercial Service, “Exporting to Russia: What You Need to Know,” Updated 2025. 8.

U.S. Department of State, “Sanctions to Degrade Russia’s Energy Sector,” 2025. 1. 10.

U.S. Department of State, “Sanctions to Disrupt Russia’s Military Industrial Base and Sanctions Evasion,” 2025. 1. 16.

U.S. Department of the Treasury (OFAC), “OFAC Guidance on Implementation of the Price Cap Policy for Crude Oil and Petroleum Products of Russian Federation Origin,” Updated 2023. 12. 20.

U.S. Department of the Treasury (OFAC), “Updated Guidance for Foreign Financial Institutions on OFAC Sanctions Authorities Targeting Support to Russia’s Military-Industrial Base,” 2024. 6. 12.

U.S. Department of the Treasury (OFAC), “Sanctions Risk for Foreign Financial Institutions that Join Russian Financial Messaging System, System for Transfer of Financial Messages,” 2024. 11. 21.

U.S. Department of the Treasury (OFAC), “Are there exceptions to sanctions prohibitions?,” FAQ #4, <https://ofac.treasury.gov/faqs/4>.

U.S. Department of the Treasury (OFAC), “Selected General Licenses Issued by OFAC,” <https://ofac.treasury.gov/selected-general-licenses-issued-ofac>.

5. 기관·민간 보고서

The Arctic Institute – Center for Circumpolar Security Studies, “A Pragmatic Approach to Conceptual Divergences in Russia-China Relations: the Case of the Northern Sea Route,” 2025.

The Arctic Institute – Center for Circumpolar Security Studies, “Japan’s Corporate Engines in the Arctic: Industrial Drivers of LNG, Shipping, and Technological Adaptation,” 2026.

ArcticToday, “Winter transits along the Northern Sea Route open up a new frontier in Arctic shipping,” <https://www.arctictoday.com/winter-transits-along-the-northern-sea-route-open-up-a-new-frontier-in-arctic-shipping/>.

Chatham House, “The militarization of Russian polar politics,” 2022. 6.

Covington & Burling LLP, “China Enacts New Law on Countering Foreign Sanctions,” 2021. 6.

Euronext Live, “TotalEnergies to exit Arctic LNG 2 plant in Russia, CEO says,” 2026. 7.

gCaptain, “EU Delists Three Sanctioned MOL LNG Carriers After Assurances Vessels Will Not Carry Russian Arctic Gas,” 2025. 7. 21.

High North News, “South Korea To Enter Arctic Shipping With Pilot Operations During

Summer 2026,” 2025. 8. 13.

High North News, “Russia’s Arctic Shipping Route Turns Into ‘Dark Fleet’ Corridor Used by 100 Sanctioned Vessels,” 2025. 12. 18.

High North News, “EU Eyes Ban on LNG Tanker Services in New Sanctions, Timing Will Be Key to Ensure Effectiveness,” 2026. 2. 9.

High North News, “South Korea selects Panstar for Arctic container trial voyage via Northern Sea Route and Tromsø,” 2026. 5. 20.

International Finance, “Arctic Shipping Route Promises A Lot, But Delivers Far Less,” 2026. 5. 22.

The Japan Times, “Mitsui OSK assessing EU sanction impact on its LNG vessels,” 2025. 5. 21.

Lloyd’s List, “Sanctions impact raises concern among South Korean shipbuilders,” 2022. 3. 2.

LNG Prime, “TotalEnergies issues force majeure over Novatek’s Arctic LNG 2 project,” 2024. 1. 17.

Mayer Brown LLP, “Russia/Ukraine Sanctions Update - Month of November 2025,” 2025. 11.

Morgan Lewis, “EU Adopts 20th Sanctions Package Against Russia, Expands Anti-Circumvention Efforts,” 2026. 5.

NCLOS Blog, “Navigational Rights of Warships through the Northern Sea Route (NSR),” 2019. 5. 31.

Polar Journal, “South Korea Is Investing Heavily in Building Arctic-Capable Ships,” 2025. 11. 29.

Skadden, Arps, Slate, Meagher & Flom LLP, “EU Expands Restrictive Measures in 13th Russian Sanctions Package and Publishes Guidance,” 2024. 3.,
<https://www.skadden.com/insights/publications/2024/03/eu-expands-restrictive-measures>.

Skadden, Arps, Slate, Meagher & Flom LLP, “EU Adopts 20th Sanctions Package Against

Russia,” 2026. 5.

Skuld, “Insight: Russia Sanctions,” Updated 2026. 4. 30.

TotalEnergies, “Russia: TotalEnergies Records a 4.1 B\$ Impairment in Its Q1 2022 Accounts,” 2022. 4. 27.

Unravelling Geopolitics, “South Korea’s Arctic Push Signals a New Era for Russia’s Northern Sea Route,” 2026. 6.

White & Case LLP, “14th EU Sanctions Package.”

Wisconsin Project on Nuclear Arms Control, “Sanctioned Sector Analysis: Russian Shipping,” 2024. 11.

6. 법령 및 판례

「북극항로 활용 촉진 및 연관산업 육성에 관한 특별법」, 법률 제21823호, 2026. 6. 16. 제정, 2026. 12. 17. 시행.

31 C.F.R. Part 587, Russian Harmful Foreign Activities Sanctions Regulations.

Council Regulation (EC) No 2271/96 of 22 November 1996 protecting against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country, as amended by Commission Delegated Regulation (EU) 2018/1100 of 6 June 2018.

Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia’s actions destabilising the situation in Ukraine.

Council Regulation (EU) 2026/506 of 23 April 2026 amending Regulation (EU) No 833/2014.

Decree of the Government of the Russian Federation No. 97 of January 31, 2024,

“On Amendments to the Rules of Navigation in the Water Area of the Northern Sea Route,” <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202402020023>.

Executive Order 14024, “Blocking Property With Respect To Specified Harmful Foreign Activities of the Government of the Russian Federation,” 2021.

Federal Law No. 132-FZ, “On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation Concerning State Regulation of Merchant Shipping on the Waterway of the Northern Sea Route,” 2012.

Federal Law No. 155-FZ, “On Internal Sea Waters, Territorial Sea and Contiguous Zone of the Russian Federation,” 1998 (as amended by Federal Law No. 132-FZ, 2012).

Federal Law No. 460-FZ, “On Amendments to the Merchant Shipping Code of the Russian Federation,” 2017.

Government Directive No. 430-r, “On the Approval of the List of Foreign States and Territories Committing Unfriendly Acts Against the Russian Federation, Russian Legal Entities and Individuals,” 2022.

Rules of Navigation in the Water Area of the Northern Sea Route, approved by Decree of the Government of the Russian Federation No. 1487, 2020.

Russian Federation Arbitrazh Procedural Code, Articles 248.1, 248.2 (“Lugovoy Law”).

Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018 (UK).

UNCLOS, United Nations Convention on the Law of the Sea, 1833 UNTS 397, 1982.

[국문초록]

북극항로의 성공적 운항을 위한 법적 과제

-국제 제재 체제와 러시아 국내법의 충돌 구조 및 입법적 극복 방안을 중심으로-

박민규

본 논문은 북극항로(Northern Sea Route, NSR) 운항에 수반되는 법적 리스크를 국제 제재 체제를 중심으로 분석하고, 이를 극복하여 성공적인 북극항로 운항을 실현하기 위한 구체적인 과제와 대안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

북극항로를 둘러싼 법적 리스크는 두 개의 층위에서 형성된다. 첫째는 국제해양법 체계와 러시아 국내법 체계 간의 규범 충돌이다. 러시아는 유엔해양법협약 제234조의 결빙수역 조항을 근거로 북극항로 전 구간에 걸쳐 배타적 규제권을 행사하면서 외국 선박에 대한 사전허가제, 쇄빙선 의무 동반, 빙해도선사 승선 요구 등 광범위한 국내법적 규제를 부과하고 있으며, 이는 통과통항권 및 비차별 원칙을 둘러싼 국제법적 논란이 있다. 둘째는 2022년 러시아·우크라이나 전쟁 이후 본격화된 서방의 대러 제재 체제와 북극항로 운항 실무 간의 충돌이다.

북극항로의 실질적 관할 기관인 ROSATOM 자체는 서방 제재 대상에서 제외되어 있으나, 그 최고경영진과 산하 원자력 쇄빙선 운영 기관 Atomflot이 미국·영국·호주 등 북수 관할권에서 제재 대상에 포함됨으로써, 외국 선박이 북극항로를 합법적으로 이용하기 위하여 거쳐야 하는 행정적·계약적 절차 자체가 제재 위반의 위험 영역으로 전환되는 역설적 상황이 발생하였다.

이 두 층위의 충돌은 한국 선사 및 금융기관에게 쇄빙선 이용 계약, 허가 신청, 쇄빙선 이용료 결제, 보험 조달이라는 거래 단계별 구체적인 법적 리스크로 현실화된다. 특히 러시아 국내법 위반과 서방 제재 위반의 결과가 갖는 비대칭성은 한국 선사로서 하여금 사실상 서방 제재 준수를 선택하게 만드는 강력한 유인으로 작용한다.

본 논문은 이러한 이중 규범 충돌에 대하여 EU·영국의 전면 철수, 일본의 헤징형 대응, 중국의 위험 감수형 참여라는 세 가지 선택을 비교 검토한 뒤, 수동적 복종이 아닌 능동적

극복의 관점을 취하며, NSR 통과운송 모델에 기반한 제재 표적 회피, Arc7 이상 고빙급 선박 확보를 통한 쇄빙선 의존도의 구조적 감소, 외교 채널을 통한 미국 OFAC 특정허가 및 EU 면제 조항 협의라는 세 가지 핵심 전략을 제시한다. 아울러 2026년 12월 시행되는 「북극항로 활용 촉진 및 연관산업 육성에 관한 특별법」의 관련 조문을 검토하여 위 전략들의 실현 가능성을 확인하고, 동법의 목적 조항 및 기본계획 포함 사항에 제재 리스크 관리의 관점을 추가하고 국가 리스크 분담 조항을 신설하는 등의 입법 보완 방향을 제안한다.

본 연구는 그간 항행권의 국제법적 성격 규명에 집중되어 온 북극항로 법적 연구에 국제 제재법적 시각을 통합함으로써 해양법 연구에 새로운 분석틀을 제시하는 동시에, 한국 해운 기업·금융기관·정책 입안자가 북극항로 진출을 결정함에 있어 고려하여야 할 법적 리스크의 지형도와 실천적 대응 방안을 제공한다는 점에서 의의를 가진다.

주제어: 북극항로, 국제 제재, 유엔해양법협약, 러시아 국내법, 로사토크, 비우호국 규제, 북극항로 특별법, 빙해도선사, 쇄빙선

[Abstract]

Legal Challenges for Successful Northern Sea Route Navigation: Overcoming the Conflict between the International Sanctions Regime and Russian Domestic Law

Mingyu Park

This paper analyzes the legal risks of Northern Sea Route (NSR) navigation through the lens of the international sanctions regime, and proposes concrete strategies for overcoming these risks to realize successful NSR operations.

The legal risks surrounding the NSR arise at two layers. First, Russia exercises exclusive regulatory authority over the NSR under Article 234 of UNCLOS, imposing extensive domestic requirements—prior authorization, mandatory icebreaker escort, and compulsory ice pilotage—that generate persistent tension with the right of transit passage and the principle of non-discrimination. Second, the Western sanctions regime against Russia, intensified after the 2022 war, conflicts directly with NSR shipping practice: because Atomflot—the subsidiary that operates NSR’s nuclear icebreaker fleet, together with ROSATOM’s senior leadership—has been designated under multiple sanctions programs even as ROSATOM itself remains outside the sanctions lists, the very procedures foreign vessels must follow to lawfully use the NSR have become a zone of sanctions violation risk.

These conflicts translate into concrete, transaction-stage risks for Korean shipping companies and financial institutions—spanning icebreaker contracts, permit applications, fee payments, and insurance procurement. The asymmetry between the consequences of violating Russian law and those of violating Western sanctions creates a strong incentive for Korean companies to prioritize sanctions compliance.

Having compared three precedents in response to this dual conflict—the full withdrawal of EU and UK firms, Japan’s hedging-based engagement, and China’s risk-tolerant participation—this paper adopts, rather than passive submission, a perspective of active overcoming, proposing

three core strategies: reframing Korea's NSR use around a transit-passage model to avoid the principal sanctions target; securing high ice-class (Arc7+) vessels to reduce dependence on Russian icebreaker services; and pursuing diplomatic engagement for OFAC specific licenses and EU exemptions. The paper examines these strategies against the Special Act on the Promotion of Northern Sea Route Utilization, effective December 2026, and proposes legislative refinements including a sanctions-risk management clause and a state risk-sharing provision.

By integrating international sanctions law into NSR legal scholarship—a field previously focused on navigational rights—this study offers both theoretical contribution and a practical risk map for Korean stakeholders considering Arctic shipping.

Keywords: Northern Sea Route, International Sanctions, UNCLOS, Russian Domestic Law, ROSATOM, Unfriendly States Regulation, Special Act on the Northern Sea Route, Ice Pilot, Icebreaker