

## 대북 제재를 둘러싼 국제사회의 갈등과 협력 : 중·러의 입장 변화와 제재 무력화를 중심으로\*

이기완\*\* · 채수란\*\*\*

### • 요 약 •

본 논문은 2006년 7월 15일 유엔 안보리 대북 제재 제1695호 채택에서 2025년 5월 29일 다국적 제재 모니터링팀의 첫 보고서 공개에 이르기까지 대북 제재를 둘러싼 국제사회의 갈등과 협력의 정치 동학을 분석한다. 특히 장기간의 대북 제재에도 불구하고 북한의 핵 능력이 고도화될 수 있었던 요인을 중·러 양국의 대북 제재에 대한 인식과 정치적 고려에 초점을 맞추어 규명한다.

분석 결과, 중·러 양국은 2006년 7월 대포동 미사일 발사부터 2017년 11월 대륙간 탄도미사일 발사 때까지 북한과의 관계를 고려하여 유엔 안보리 대북 제재에 동참하면서도 선택적 제재 이행을 병행하는 전략적 모호성 전략을 구사했다. 하지만 2018년 이후 중·러 양국은 국제 정세의 변화와 정치적 이해관계만을 우선시하여 북한에 의한 수평적 핵확산 방지라는 목표를 방기한 채, 제재 불이행과 전문가패널 해체, 그리고 군사협력 등과 같은 방식으로 유엔 안보리 대북 제재를 무력화시켜 왔다. 이러한 중·러 양국의 동향은 러시아의 경우에는 러시아-우크라이나 전쟁이 자국에 유리한 방식으로 끝날 때까지, 중국의 경우에는 미국의 대중국 봉쇄정책이 완화될 때까지 지속될 것으로 예상된다.

주제어 : 대북 제재, 유엔 안보리 대북 제재, 대북 독자 제재, 전문가패널, 다국적 제재 모니터링팀

\* 이 논문은 2025~2026년도 국립창원대학교 자율연구과제 연구비 지원으로 수행된 연구결과임.

\*\* 국립창원대학교 : 주저자

\*\*\* 한국해양수산개발원 : 교신저자

## I. 서론

2025년 8월 25일 이재명 대통령은 미국 워싱턴 DC 국제전략문제연구소(CSIS) 연설에서 “한반도와 전 세계의 항구적 평화 정착을 위해 ‘한반도 비핵화’ 목표를 견지하는 것은 중요하며, 한국도 이 체제를 철저히 준수하고 비핵화 공약을 지킬 것이다.”라고 언급했다.<sup>1)</sup> 이러한 이재명 대통령의 발언은 북한의 비핵화 실현을 위해 미·일 양국을 포함한 국제사회와 긴밀히 협력해 나갈 것임을 표명한 것이었다.

북한은 이재명 대통령의 발언을 폄훼하면서 핵을 절대로 내려놓지 않을 것임을 분명히 했다. 이러한 북한의 공세적 정책 배경에는 자국의 핵 능력이 고도화되었다는 현실적 판단과 함께 중·러·북 3국의 결속력이 한층 강화되었다는 정치적 판단이 내재해 있다. 특히 후자와 관련하여 2025년 9월 3일 중국의 전승절 기념행사에 중국(시진핑 국가 주석), 러시아(푸틴 대통령), 북한(김정일 국무위원장)의 최고 지도자가 1959년 이후 66년 만에 처음으로 한자리에 모인 ‘연대’ 의지를 드러낸 것에서 확인할 수 있다. 이러한 중·러·북 3국의 협력과 결속은, 비록 3국이 처한 국제정치적 상황을 고려한 ‘전략적 필요성’에서 비롯된 것이라 하더라도, 한·미·일 대 중·러·북의 대결 구도를 강화하고 북한의 공세적 정책을 부채질하는 등 한반도 정세와 남북 관계에 부정적인 영향을 미치고 있다.

중국은 트럼프(Donald Trump) 1기 행정부 출범 이후 미국이 무역·통상 분야를 포함하여 다층적 영역으로 전략 경쟁을 확대하자, 동남아시아·중앙아시아·남미 등 이른바 글로벌 사우스(Global South) 국가를 중심으로 세력을 확대하는 동시에 전통적 동맹국인 북한을 미국 견제를 위한 전략적 수단으로 인식하여 북핵 문제 해결에서 한 발짝 뒤로 물러나 북한과의 관계를 강화했다. 러시아는 2022년 러시아-우크라이나 전쟁을 계기로 북한과의 정치·군사적 협력 필요성에 의해 2023년 9월 보스토크니 우주기지에서 김정은 국무위원장과 정상회담과 2024년 6월 18일 ‘포괄적 전략 동반자 관계 조약’ 체결을 통해 북한과의 관계를 한층 확대·강화했다.

이러한 중·북 및 러·북 간 협조 체제의 성립으로 북한의 탄도미사일 발사에 대한 유엔 안보리 대북 추가 제재는 2021년부터 중·러 양국의 심의 보류 요청 또는 거부권 행사로 모두 불발되었다.<sup>2)</sup> 이러한 이유로 2024년 10월 31일 북한이 ICBM(화성-19형)을 시험 발사했을 때도, ‘화성-19형’은 북한이 보유한 ICBM 중 가장 큰 기종임에도 불구하고,

1) “북한, 이 대통령 비핵화 발언에 ‘위선자의 비핵화 망상증’ 비난,” 『jtbc』 (2025.8.27).

2) 이기완, “객관적 한반도 정세 인식 형성의 한계와 과제,” 『한국보훈논총』, 제22권 3호, 한국보훈학회, 2023, pp.50-51.

국제사회는 별다른 움직임을 보이지 못했다. 이는 2006년부터 2017년까지 중·러 양국이 유엔 안보리 대북 제재 채택 과정에서 소극적으로나마 ‘조건부 단서 조항’을 요구하면서 찬동했던 것과는 매우 다르다. 더욱이 2024년 3월 28일 대북 제재위원회 산하 전문가패널의 임기 연장 결의안이 중국의 기권과 러시아의 거부권 행사로 부결되면서 전문가패널은 4월 30일부로 해체되었다.

이러한 중·러 양국의 대북 중시 외교는 2006년 7월 15일 유엔 안보리 대북 제재 결의 제1695호의 채택으로 시작된 북한의 핵·미사일 개발을 저지하려는 국제사회의 노력을 일거에 물거품으로 만들고 한반도 정세를 한층 불안정화시키고 있다. 전문가패널 해체 이후 2024년 10월 16일 한·미·일을 포함한 11개국은 전문가패널의 기능을 수행할 수 있는 다국적 제재 모니터링팀(Multilateral Sanctions Monitoring Team, MSMT)을 발족하여 북한의 유엔 안보리 제재 위반을 조사·감시하고 있지만, 다국적 제재 모니터링팀은 당분간 중·러·북 3국의 협력과 반발 속에서 상당한 어려움에 직면할 것으로 예상된다.

본 논문은 2006년 7월 15일 유엔 안보리 대북 제재 제1695호 채택에서 2025년 5월 29일 다국적 제재 모니터링팀의 첫 보고서 공개에 이르기까지 유엔 안보리 대북 제재를 둘러싼 국제사회(유엔, 한·미·일 대 중·러·북)의 갈등과 협력의 정치 동학을 분석한다. 특히 장기간의 대북 제재에도 불구하고 북한의 핵 능력이 고도화될 수 있었던 요인을 중·러 양국의 대북 제재에 대한 인식과 정치적 고려에 초점을 맞추어 규명한다. 이하 제2장에서는 대북 제재 연구 동향을 설명하고, 제3에서는 북한의 핵·미사일 개발 동향과 그에 따른 유엔의 대북 제재 및 미·일 양국의 대북 독자 제재의 정치과정을 규명한다. 제4장에서는 유엔 안보리 대북 제재에 대한 중·러 양국의 입장과 대응 과정을 분석하고, 제5장에서는 전문가패널 해체 이후 국제사회의 대북 제재 동향을 살펴본다. 그리고 제6장에서는 결론을 제시한다.

## II. 선행 연구와의 차별성

그동안 유엔 안보리는 북한의 핵·미사일 도발을 한반도뿐 아니라 동북아, 그리고 세계의 평화와 안전을 심각하게 위협하는 글로벌 안보 요인으로 간주하여 북한에 대해 강도 높은 제재를 취해 왔다. 2006년 7월 5일 북한이 미사일 발사 유예 선언 준수 약속을 파기하고 국제사회에 사전 통보도 없이 대포동 미사일을 발사하자, 미국을 중심으로 한 유엔 안보리는 대북 제재 결의 제1695호를 채택했다. 이러한 유엔 안보리 대북 제재에도

불구하고 이후 북한이 핵실험 및 미사일 발사를 계속 강행하자, 유엔 안보리는 그에 비례하여 추가적인 대북 제재 결의안을 채택해 왔다.

이러한 일련의 과정과 맞물려 대북 제재 관련 연구는 크게 네 가지 차원에서 진행되었다. 첫째, 제재의 법적 근거와 정당성 연구이다. 이 주제는 2006년 유엔 안보리 대북 제재가 처음 시행되면서 해외에서 주를 이루었다. 먼저 Lee는 대북 제재 초기 유엔 안보리 대북 제재 결의 1695호와 1718호의 법적 구속력을 분석했다. 그에 따르면 1695호는 유엔 헌장 7장을 명시하지 않아 법적 구속력이 논쟁적이었던 반면, 1718호는 제41조에 근거한 비군사적 제재로 명확한 구속력을 갖는다고 평가했다.<sup>3)</sup> 국내에서 김부찬은 국제사회가 분권적 체계에서 유엔을 중심으로 한 집권적 체제로 전환되면서 제재 방식도 자력구제(self-help)에서 유엔 안보리의 집단적 강제조치로 발전했음을 설명했다.<sup>4)</sup>

둘째, 제재의 실효성 평가 연구이다. 대북 제재가 성공적인가에 대한 연구는 주로 제재의 효과를 높이기 위한 목적에서 진행되었다. 양운철·하상섭은 유엔 안보리 대북 제재 결의 1718호와 1874호의 실행 실태를 분석하며 유엔 회원국 중 48%만이 제재 이행을 보고했다는 점을 지적하며 제재 실효성이 낮은 원인으로 중국을 꼽았다.<sup>5)</sup> 이석은 데이터에 기반해 중·북 무역 비중이 압도적으로 높다는 대북 제재의 구조적 비대칭성을 지적했다.<sup>6)</sup> 임소정은 2016년 이후 강화된 제재의 실제 효과를 북한의 중국 수출액으로 분석한 바 있다.<sup>7)</sup> 민태은 외는 미국 내 정치 요인(의회주도, 이익집단)과 국제정치적 배경, 정책 결정 과정(법률, 행정명령), 그리고 계량 분석을 통해 실효성 평가까지 검토했다. 또 이란, 쿠바 제재 사례와 비교하여 미국의 대북 제재가 의회 주도로 강화되는 특징을 규명했다.<sup>8)</sup>

셋째, 제재 해제 절차 과정 연구이다. 이 주제는 주로 남북 관계가 개선 국면에서 진행되었다. 정형곤 외는 2018년 남북, 미·북 정상회담 이후 비핵화 진전에 따른 대북 제재 해제 시나리오를 분석했다.<sup>9)</sup> 김영준은 미국의 독자 제재 완화는 연방의회의 협조가 필요한 복잡한 과정이므로 한국 정부가 미국과의 공조를 통해 제재 완화 및 해제를 효율적으

3) Lee, Eric Yong-Joong, "Legal Analysis of the 2006 U.N. Security Council Resolutions Against North Korea's WMD Development," *Fordham International Law Journal*, Vol. 31, No. 1, 2007.

4) 김부찬, "국제법상 제재의 개념과 변천," 『국제법평론』, 제38호, 국제법평론회, 2013, pp.1-30.

5) 양운철·하상섭, "UN의 대북한 경제제재의 한계," 『통일정책연구』, 제21권 2호, 한국통일정책연구회, 2012, pp.143-175.

6) 이석, 『효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의』, 서울: 통일연구원, 2016.

7) 임소정, 『국제사회의 대북제재 현황과 전망』, 서울: 대외경제정책연구원, 2018.

8) 민태은·황태희·정진문, 『미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석』, 서울: 통일연구원, 2020.

9) 정형곤·이정균, 『비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점』, 서울: 대외경제정책연구원, 2018.

로 추진해야 한다고 주장했다.<sup>10)</sup>

넷째, 가장 최근 연구로 제재를 둘러싼 국가 간 전략적 역학관계 연구이다. 정민기·조명혜는 한·미·일 대 중·러·북 삼각관계의 질적 차이를 ‘전략적 협력의 삼각관계’와 ‘전략적 편협의 삼각관계’ 개념으로 분석했다.<sup>11)</sup>

이렇듯 대북 제재 관련 연구는 법적 정당성, 실효성 평가, 해제 절차, 그리고 국가 간 역학관계 등 다양한 차원에서 진행되었다. 그러나 기존 선행 연구는 몇 가지 한계를 가지고 있다. 대북 제재의 법적 근거, 효과, 해제 절차 등의 연구는 풍부하게 축적되었지만, 제재 결의안 채택과 이행을 둘러싼 국가 간 ‘정치적 역학관계’에 대한 심층 분석은 상대적으로 부족하다. 정민기·조명혜가 삼각관계의 구조적 특성을 비교·분석했지만, 이는 전반적인 안보협력 구도를 다룬 것으로 대북 제재 정책의 채택·이행 과정에서 나타나는 구체적인 정치적 동학과 시기별 변화를 직접적으로 규명하지는 않았다. 특히 중국과 러시아 양국이 왜 2006~2017년에는 소극적으로나마 제재에 동참했다가, 2018년 이후 제재를 무력화하는 방향으로 전환했는지에 대한 체계적 분석은 부족하다.

본 연구는 이러한 선행 연구의 공백을 메우기 위해 북한의 핵·미사일 도발에 대한 유엔 안보리 대북 제재 결의안 채택을 둘러싼 한·미·일 대 중·러의 국제정치 동학에 중점을 두고 진행한다. 이는 북한의 핵·미사일 개발을 바라보는 시각과 국가 간 관계가 대북 제재의 범위와 내용의 결정, 그리고 이행에 커다란 영향을 미치기 때문이다.

구체적으로 본 연구는 미국, 일본이 유엔 안보리 대북 제재에 적극 동참하고 그 제재의 효과성을 담보하기 위해 어떤 법률과 행정명령을 통해 대북 독자 제재를 시행해 왔는지를 분석할 것이다. 또한 본 연구는 북한의 지정학적 특수성을 고려하지 않을 수 없는 중국과 러시아가 북한과의 전통적 관계 및 국제체제의 구조적 압력을 어떻게 이해하고 있었으며, 어떤 정치적 계산에 따라 대북 제재의 내용, 범위, 이행, 그리고 방향성을 선택하고 결정해 왔는지를 규명할 것이다.

이러한 분석을 바탕으로 본 연구는 최근 중·러·북 3국의 협력과 밀착이 강화되고 전문가패널의 해체로 유엔의 대북 제재 기능이 약화하는 상황에서 유엔 안보리 대북 제재를 둘러싼 국제정치적 동학에 대한 체계적인 규명을 통해 북한의 비핵화와 대북 제재, 그리고 국제체제의 구조적 요인 간의 상관관계와 그 방향성을 제시하려는 점에서 기존의 대북 제재 관련 연구와 차별성을 가진다고 하겠다.

10) 김영준, “미국의 독자제재 완화 및 해제 절차와 대북제재에 대한 시사점,” 『국가안보전략연구원 이슈브리프』, 55호, 국가안보전략연구원, 2018.

11) 정민기·조명혜, “협력의 길, 편협의 선택: 한국-미국-일본과 북한-중국-러시아 삼각관계”, 제13회 KNDA 학술논문상 우수상 수상작.

### Ⅲ. 북한의 핵·미사일 도발과 대북 제재

#### 1. 북한의 핵·미사일 개발 동향

1959년 소련과 ‘소·조 원자력 협정’을 체결하고, 1962년 영변에 원자력연구소를 설립하면서 핵 개발을 시작한 북한이 1993년 3월 12일 핵확산금지조약(NPT)을 탈퇴하면서 제1차 북핵 위기가 발생했다. 제1차 북핵 위기를 둘러싸고 전개되던 미·북 갈등은 커터(Jimmy Carter) 전 대통령의 방북과 김일성 주석의 사망 이후 재개된 대화를 통해 제네바 기본 합의문에 서명함으로써 일단락되었다. 하지만 2003년 1월 고농축우라늄(HEU) 프로그램 문제로 재차 북한이 NPT를 탈퇴하면서 제2차 북핵 위기가 발생했다.

이러한 북한의 핵 위협은 2006년 10월 9일에 제1차 핵실험을 계기로 ‘우려’에서 ‘현실’로 전환되기 시작했다. 이후 북한은 2009년 5월 25일에 제2차 핵실험을, 2013년 2월 12일에 제3차 핵실험을 단행했다. 또한 북한은 2016년 1월 6일에 제4차 핵실험을, 9월 9일에 제5차 핵실험을, 그리고 2017년 9월 3일에 제6차 핵실험을 강행했다.<sup>12)</sup> 김정은 국무위원장은 2018년 1월 1일 신년사에서 “지난해 우리 당과 국가와 인민이 쟁취한 특출한 성과는 국가 핵 무력 완성의 역사적 대업을 성취한 것이다.”라고 언급하여 ‘핵 무력 건설’을 완료했음을 선언했다.<sup>13)</sup>

북한은 핵실험과 함께 다양한 핵 투발 능력을 보유하기 위해 다종의 탄도미사일 발사를 강행했다. 북한은 1993년 5월 노동미사일 발사를 시작으로 1998년 8월 31일 대포동미사일 발사를 거쳐 2017년 중거리 탄도미사일 화성-12형과 대륙간탄도미사일(ICBM) 화성-15형을 발사했다.<sup>14)</sup> 이러한 북한의 미사일 발사는 2018년 2월 평창 동계 올림픽 이후 조성된 남북 화해와 미·북 관계의 진전 속에서 일시적으로 중단되었지만, 2019년 2월 27일 제2차 미·북 정상회담 실패 이후 재개되어 2020년 3회, 2021년 11회, 2022년 31회, 2023년 18회, 2024년 20회를 발사했다.<sup>15)</sup> 2025년에 들어와서도 북한은 1월 14일에 탄도미사일 발사를 시작으로 2월 26일에 전략순항 미사일과 3월 10일에 근거리 탄도미사일을 발사하며, 6월 말까지 10회에 걸쳐 미사일 발사를 강행했다.

유엔은 이러한 북한의 핵실험과 탄도미사일 발사 강행을 국제사회의 안전과 평화를 크

12) 이기완, “북핵 문제와 북-미-중 관계,” 『한국지방정치학회보』, 제8집 1호, 한국지방정치학회, 2018, p.117.

13) “김정은 위원장 2018년 신년사, 미 전역 우리의 사정권 핵 단추가 내 사무실 책상 위에,” 『자주시보』 (2018.1.1.).

14) 이기완(2018), 앞의 논문, pp.116-118.

15) 이기완(2023), 앞의 논문, p.49.

게 위협하는 요인으로 간주하여 대북 제재를 취해 왔다. 한국, 미국, 일본을 비롯한 많은 국가는 유엔 안보리의 대북 제재에 적극적으로 동참했지만, 중국, 러시아 등 일부 국가는 유엔 안보리의 대북 제재 채택 과정에 예외 조항을 삽입하며 마지못해 찬성했다.

## 2. 대북 제재 동향

북한에 대한 제재에는 유엔 안보리 결의에 의한 제재(유엔 제재)와 개별 국가가 독자적으로 북한에 대해 취하는 제재(개별 국가의 대북 독자 제재) 등이 있다. 유엔 회원국은 기본적으로 유엔 안보리에서 채택한 대북 제재를 이행해야 하지만, 독자 제재는 개별 국가 주권에 속하는 문제로 개별 국가의 자율적 판단에 위임된다. 한국, 미국, 일본, 호주, 캐나다, EU 등은 대북 독자 제재를 취하고 있지만, 중국과 러시아는 대북 독자 제재를 취하고 있지 않다.

### 1) 유엔 안보리의 대북 제재

유엔과 국제사회는 북한의 핵실험과 미사일 발사를 동북아와 세계 평화를 위협하는 중대한 도발 행위로 간주하고, 이를 억제하기 위해 대북 제재를 취해 왔다. 유엔 안보리 대북 제재 결의는 비군사적 조치를 규정한 유엔 헌장 제7장 제41조에 근거하여 이루어져 왔다. 여기에는 “안전보장이사회는 국제 평화와 안전의 회복을 위해 회원국에 대해 무력의 사용을 수반하지 않는 조치를 하도록 요청할 수 있다.”라고 기술되어 있으며, 이 조치를 제재라고 한다.

유엔 안보리 결의에 의한 대북 제재는 2006년 7월 5일 북한의 대포동 미사일 발사 직후 채택된 제1695호부터 2017년 11월 29일 화성-15형 발사 후 채택된 제2397호까지 총 11회에 걸쳐 채택되었고, 북한의 도발에 비례하여 그 제재의 범위와 강도가 한층 확대·강화되었다. 이렇게 취해진 유엔 안보리 대북 제재의 내용은 크게 북한에 대한 수출 금지, 북한으로부터의 수입 금지, 금융 제한, 선박·항공기 관련 제재, 그리고 확산 방지 등으로 구분할 수 있다. <표 1>에서 나타나는 바와 같이 이러한 항목별 제재 내용은 결의안에 따라 계속 확대되었다.

〈표 1〉 유엔의 대북 제재 항목별 내용

구분	결의	주요 내용
북한에 대한 수출	1695호	- 미사일·미사일 관련 물품, 소재, 상품, 기술 등이 북한의 미사일·WMD 프로그램에 이전되는 것을 방지함(3항).
	2094호	- 각국은 어떤 물품이 북한 핵·탄도미사일 프로그램, 대북 제재 결의로 금지된 활동 또는 제재 결의로 부과된 조치 회피에 기여한다고 판단시 모든 국가는 동 물품의 수출을 금지할 것을 최초로 요청함(22항).
	2270호	- 북한의 군사능력 발전에 직접 기여한다고 판단하는 모든 물품의 수출을 금지함(식량 및 의약품 제외). - 항공 연료 수출 금지
	2375호	- 정유 제품과 원유의 수출 금지가 포함됨. - 원유 수출이 처음 유엔 제재 대상에 포함되었으며, 채택 이전 1년간 대북 수출량을 초과하는 원유 수출을 금지하고, 제재위가 사전 승인할 때 초과량 공급을 허용함(15항). - 정유 제품 수출을 예외적으로 허용했으며 공급 허용량은 연간 200만 배럴(14항)
	2397호	- 북한에 대한 정유 공급 한도를 연 50만 배럴(5항)로 제한 - 북한에 대한 원유 공급량은 400만 배럴 유지
북한으로부터 수입	1718호	- 회원국이 북한인에 의해 북한으로부터 또는 북한의 선박·항공기를 사용하여 조달하는 것을 금지
	2270호	- 석탄·철·철광석 수입 금지(29항) - 금·티타늄광·바나듐광·희토류(30항)의 수입 금지
	2321호	- 구리·니켈·은·아연(28항)의 수입 금지
	2371호	- 북한 광물자원 및 수산물에 대한 수출 전면 금지(결의 채택 이전 서면 계약이 완료된 거래의 경우와 관련 사항을 제재위에 사전 통보하고 핵·미사일 프로그램 활동과 관련 없는 경우만 예외 인정) - 수산물(9항) 및 남·철광석(10항), 각국의 섬유(직물·의류제품 포함) 수입, 그 외 식품·농산품, 기계류, 전자장비, 토석류, 목재, 선박 수입도 금지
금융 제한	1718호	- 회원국은 핵·탄도미사일 프로그램 또는 제재 결의상 금지 행위와 관련되거나 북한 정부나 당 또는 이들을 대신하는 개인·단체 또는 그들과 관련된 자산도 동결의 대상
	2094호	- 금융 서비스 제공 및 금융자산 이전 금지가 의무로 규정 - 회원국은 북한과의 무역을 위한 공적 금융 지원 제공을 금지(15항) - 북한 은행과 각국의 금융기관 간 신규 합작투자 설치 금지(12항)



대북 제재를 둘러싼 국제사회의 갈등과 협력: 중·러의 입장 변화와 제재 무력화를 중심으로 (이기완·채수란)

구분	결의	주요 내용
금융 제한	2270호	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금융 서비스 제공 및 금융자산 이전 금지가 금융 운반자를 통한 것도 포함(37항)</li> <li>- 회원국은 북한과의 무역을 위한 공적 금융 지원 제공을 금지하고, 동 의 무 내용을 확대하여 민간 금융 지원도 포함(36항)</li> <li>- 각국이 자국 내 또는 자국 관할권에 따르는 금융기관이 북한 내에 신규 대표사무소·자회사·지점·은행 계좌 개설이 금지되었음(34항)</li> </ul>
	2371호	- 금융 서비스 제공 및 금융자산 이전 금지를 대금 정산까지 확대(13항)
	2375호	- 북한 개인·단체와의 모든 신규·기존 합작투자 또는 협력체 운영 전면 금지함
선박·항공기 관련 제재	2094호	- 화물 검색 의무화
	2270호	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 회원국은 북한에 대해 자국 선박·항공기를 임대하거나 승무원 서비스 제공 금지, 북한에 의해 소유·운영·북한 선원이 탑승한 선박에 대한 등록 취소 요청</li> <li>- 자국 선박의 북한 등록이나 북한기 사용, 북한 선박 소유 및 이에 대한 각종 서비스 제공 금지함.</li> </ul>
	2321호	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 화물 검색 의무 대상을 북한행, 북한발 개인 수화물과 개인의 위탁 수화물까지 확대(13항)</li> <li>- 제2270호에서 요청되었던 것을 의무화</li> </ul>
	2397호	- 회원국은 합리적 근거가 있는 경우 자국 항만, 영해 내 자국 관할권에 따르는 어떤 선박이든지 나포, 검색, 동결(억류)할 수 있음(9항)
화산 방지	2270호	- 북핵 개발 등 금지된 활동을 위해 추방 대상을 북한 외교관·정부 대표·기타 북한 정부에서 일하는 북한인과 외국인으로 확대
	2371호	- 회원국 내 발급한 북한 주민에 대한 노동허가증 총수가 결의채택 당시 발급한 수를 초과하는 것 금지
	2375호	- 북한 해외 노동자에 대한 노동 허가 부여 금지(17항)
	2397호	- 회원국은 관할권 내에서 수입을 얻는 북한 주민 및 북한 노동자를 24개월 이내 북한으로 송환

출처: UN, “UNSC Resolutions”, 이기완 기존 연구를 토대로 작성.

## 2) 대북 독자 제재

개별 국가가 취하는 대북 독자 제재는 각국이 자국의 법체계에 따라 유엔 안보리 대북 제재 결의를 효과적으로 실행하기 위한 보완 조치로 이루어졌다. 여기서는 미국과 일본이 취한 독자 제재의 내용을 살펴본다.

(1) 미국

미국은 법률(Acts)과 행정명령(Executive Orders)이라는 법적 근거에 기반하여 대북 제재를 시행해 왔고,<sup>16)</sup> 북한의 핵·미사일 도발에 비례하여 점진적으로 대북 제재의 강도와 범위를 확대했다. 특히 2016년에 들어와서는 세컨더리 보이콧(secondary boycott)을 통해 북한과 거래하는 제3국의 개인, 기업, 금융기관까지 제재 대상에 포함하는 포괄적 제재를 시행하고 있다. 2006년 10월 북한의 제1차 핵실험부터 현재까지 미국이 시행한 법률과 행정명령을 살펴보면 다음과 같다.

2006년 10월 9일 북한의 제1차 핵실험 직후, 미국의 부시(George W. Bush) 행정부는 유엔 안보리 대북 제재 결의 제1718호의 채택을 주도하는 동시에 2008년 6월 26일 행정명령 제13466호를 발동하여 북한 관련 선박·무역·운송 활동을 제재하기 시작했다.

2009년 5월 25일 북한의 제2차 핵실험 직후, 오바마(Barack Obama) 행정부는 유엔 안보리 대북 제재 결의 제1874호의 채택을 주도하는 동시에 2010년 8월 30일 행정명령 제13551호를 발동하여 북한 정부와 노동당 소속 기관·개인의 자산을 동결하고 미국 내 금융거래를 금지했다.<sup>17)</sup> 또한 2011년 4월 18일 행정명령 제13570호를 통해 북한산 제품의 직·간접 수입을 전면 금지했다.<sup>18)</sup> 더욱이 2016년 1월 6일 북한의 제4차 핵실험과 2월 7일 장거리 미사일 발사에 대응하여 2016년 2월 18일 북한 제재 및 정책 강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act)을 제정하는<sup>19)</sup> 동시에 3월 15일 행정명령 제13722호를 통해 세컨더리 보이콧을 공식화했다.<sup>20)</sup>

2017년 9월 3일 북한의 제6차 핵실험에 대응하여 트럼프(Donald Trump) 행정부는 최대 압박을 공식화하고, 9월 20일 행정명령 제13810호를 발동하여 북한 관련 모든 산업·금융·운송 부문의 거래를 차단했다.<sup>21)</sup> 또한 2017년 적성국 제재법(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA), 2018년 아시아 안심법(Asia Reassurance

16) 임갑수·문덕호, 『유엔 안보리 제재의 국제정치학』, 경기: 한울아카데미, 2013, pp.266-284.

17) "Executive Order 13551: Blocking Property of Certain Persons with Respect to North Korea," <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2010/08/30/>(검색일: 2025.4.20).

18) "Executive Order 13570: Prohibiting Certain Transactions With Respect to North Korea," <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/04/18/> (검색일: 2025.4.22).

19) U.S. Congress, "North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016, H.R.757," <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/757> (검색일: 2025.4.23).

20) "Promulgation of Executive Order 13722: Blocking Property of the Government of North Korea and the Workers' Party of Korea," <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201600156/pdf> (검색일: 2025.4.25).

21) "Executive Order 13810: Imposing Additional Sanctions with Respect to North Korea," <https://www.ncnk.org/resources/publication> (검색일: 2025.4.27).

대북 제재를 둘러싼 국제사회의 갈등과 협력: 중·러의 입장 변화와 제재 무력화를 중심으로 (이기완·채수란)

Initiative Act, ARIA), 2019년 오토 워비어 법(Otto Warmbier Act) 등을 제정하여 대북 제재를 한층 강화했다.

바이든(Joe Biden) 행정부는 2021년 6월 8일 행정명령 제14036호를 통해 인권 중심 제재와 외화 차단 조치를 강화했다.<sup>22)</sup> 특히 바이든 행정부는 한·미·일 동맹 및 국제 공조 강화를 통해 제재 이행의 실효성을 높이려고 했다.

〈표 2〉 미국 대북 제재의 법적 근거와 주요 내용

구분	법적 근거	주요 내용
법률	북한 제재 및 정책 강화법(2016)	- 북한 관련 제재 대상·처벌 규정 - 핵·사이버·인권 분야에서의 포괄적 제재
	적성국 제재법(2017)	- 국가 선박 규제
	아시아 안심법(2018)	- 북한 핵·미사일 프로그램 폐기 목표 명시
	오토 워비어 법(2019)	- 대북 거래 제3국 대상 2차 제재 강화 - 북한 선박 관련 제재 강화
행정명령	13466호(2008)	- 북한 관련 선박·무역·운송 활동에 대한 제재 - 북한 기국 선박 소유·임대·운영·보험 등록 금지
	13551호(2010)	- 13466호 적용 범위 확대 - 북한의 미국 내 거래 금지
	13570호(2011)	- 북한산 제품의 직·간접 수입 전면 금지 - 민간기업의 간접 거래 금지
	13687호(2015)	- 북한 지원 개인 자금·입국 제한
	13722호(2016)	- 세컨더리 보이콧 도입 - 북한의 향만·섬유·광물 등 주요 산업 분야 제재
	13810호(2017)	- 북한 착륙·입항 선박의 180일간 미국 입항 금지 - 북한 관련 해상 거래 제재 강화 - 북한 거래 외국 금융기관에 세컨더리 보이콧 강화
	13826호(2018)	- 북한 해운회사·위장기업·환적 활동 연루 선박에 대한 금융 차단과 운송 제한
	14036(2021)	- 북한의 해외 강제노동·외화 획득 차단 루트 강화

출처: 채수란(외), 『국제사회의 대북제재 동향과 우리의 대응: 해양수산분야를 중심으로』

부산: 한국해양수산개발원, 2024, p.31.

22) “Executive Order 14036: Promoting Competition in the American Economy,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/07/09/>(검색일: 2025.4.30).

## (2) 일본

일본은 외환 및 외국 무역법(외환법), 특정 선박의 입항 금지에 관한 특별조치법(특정 선박입항금지법), 납치 문제 및 기타 북한 당국에 의한 인권침해 문제 등에 대한 대처에 관한 법률(북한인권법), 출입국관리 및 난민인정법(입관법), 화물검사특별조치법 등에 기초하여 대북 독자 제재를 취했고, 각 성청은 관계 법령에 기초하여 구체적인 제재의 내용을 결정했다. 즉 법무성과 외무성은 입관법에 근거하여 사람의 이동을, 경제산업성은 외환법에 근거하여 물자의 이동을, 재무성은 외환법에 근거하여 자금의 이동을, 국토교통성은 특정 선박입항금지법에 근거하여 운반 및 이동 수단을 관리·통제하고 있다.

일본은 2006년 7월 5일 북한의 미사일 발사 직후 채택된 제1695호와 10월 9일 제1차 핵실험 후 채택된 제1718호 등과 보조를 맞추어 북한 수입을 전면 금지했고, 2009년 5월 25일 제2차 핵실험에 대한 대응으로 북한으로의 수출을 전면 금지했다. 이러한 조치의 결과로 2009년부터는 북한으로부터의 수입도 없고 2012년부터는 북한으로의 수출도 없는 무역 교류가 완전히 단절되었다. 또한 북한의 제1차 핵실험을 계기로 특정선박입항금지법에 근거하여 만경봉 92호를 포함하여 북한의 모든 선박의 입항을 금지하는 조치를 발동함에 따라 2007년 이후 일본에 입항하는 북한 선박도 자취를 감추게 되었다. 일본은 북한의 핵·미사일 도발이 계속되자, <표 3>에서 나타나는 바와 같이 물자와 관련한 수출입의 전면 금지에서 자금과 관련한 대북 송금액의 계속적 인하와 사람과 관련한 재입국 금지 확대(북한 당국→조총련 간부) 등으로 ‘압박과 제재’를 한층 확대·강화했다.<sup>23)</sup>

〈표 3〉 일본의 對北 독자 제재: 변화 추이

정부	기조	사건	안보리 결의	對北 독자 제재의 주요 내용
아베	압박·제재	대포동 발사	1695호	- 만경봉 92호 6개월간 입항 금지 - 일·북 간 전세기 취항 금지
		제1차 핵실험	1718호	- 북한의 모든 선박 입항 금지 - 북한 생산품의 수입 전면 금지
아소	압박·제재	은하 2호 발사	의장 성명	- 대북 제재를 6개월에서 1년으로 연장 - 현금 반출 상한 보고액 →100만엔 이상에서 30만엔 이상
		제2차 핵실험	1874호	- 대북 송금 보고액 →3,000만엔에서 1,000만엔 이상

23) 이기완, “일본의 정치변화와 북일관계,” 『국제관계연구』, 제18권 2호, 고려대학교 일민국제관계연구원, 2013, pp.81-94.

대북 제재를 둘러싼 국제사회의 갈등과 협력: 중·러의 입장 변화와 제재 무력화를 중심으로 (이기완·채수란)

정부	기조	사건	안보리 결의	對北 독자 제재의 주요 내용
하토야마	대화·압박	천안함 사건	.	- 대북 제재의 조치 1년 연장 - 현금 반출 상한 보고액 →30만엔에서 10만엔 - 대북 송금 보고액 →1,000만엔에서 300만엔 이상
간	제재·압박		.	- 화물검사특별조치법 제정
아베	압박·제재	은하 3호 발사	2087호	- 조총련 간부 중 방북 제한 대상자를 4명에서 9명으로 확대
		제3차 핵실험	2094호	- 북한 국적 선박의 입항 금지와 대북 수출입 전면 금지 조치(2년 연장)
	완화	남북 전면 재조사(14.6.28)	.	- 대북 독자 제재 일부 완화 - 북한 국적 선박 입항 금지 단계적 완화
	압박·제재	제4차 핵실험	2270호	- 대북 지불 원칙 금지 - 외환법에 근거, 북한에 주소를 둔 개인에 대한 지불을 원칙적 금지
		제5차 핵실험	2321호	- 북한을 도항(渡航)지로 한 재입국 금지 대상 범위를 재일 외국인 핵·미사일 기술자로 확대 - 북한 기항한 일본 국적 선박 입항 금지 - 자산동결 대상이 되는 북한의 핵·미사일 프로그램 등과 관련한 단체·개인 확대
		탄도미사일 발사	2356호	- 캐치올(Catch All) 규제 도입 - 화물검사특별조치법 개정 시행령 의결
		탄도미사일 발사	2371호	- 자산동결 대상에 금융 서비스, 사치품 수출, 석탄을 포함한 광물 무역 관련자 등 추가 (단체 5개, 개인 9명 추가)
		독자 제재 조치 기한 만료 (19.4.13)	.	- 북한 국적의 선박 입항 금지와 대북 수출입 전면 금지 조치(2년 연장)
		독자 제재 조치 기한 만료 (21.4.13)	.	- 북한 국적의 선박 입항 금지와 대북 수출입 전면 금지 조치(2년 연장)
기시다	압박·제재	탄도미사일 발사 (22.3.24)	.	- 핵·미사일 개발 관여 러시아 4개 기관과 국적자 3명, 북한 국적 6명을 자산동결 대상에 추가

정부	기조	사건	안보리 결의	對北 독자 제재의 주요 내용
기시다	압박· 제재	탄도미사일 발사 (22.10.4)	.	- 핵·미사일 개발에 관여한 5개 단체를 외환 법에 근거하여 자산동결 대상에 추가 지정
		탄도미사일 발사 (23.2.18, 3.16)	.	- 지불 규제: 외무성 고시로 지정된 자에 대한 지불을 허가제로 전환 - 자본 거래 규제: 외무성 고시로 지정된 자와 의 자본 거래를 허가제로 전환
		독자 제재 조치 기한 만료 (23.4.13)	.	- 북한 국적 선박 입항 금지와 대북 수출입 전면 금지 조치(2년 연장)
이시바		독자 제재 조치 기한 만료 (25.4.13)	.	- 북한을 상대로 한 수출입과 북한 선적 선박 의 일본 입항 금지한 대북 제재를 2년간 연 장하기로 결정 - 북한에 기항했던 선박과 유엔 안보리 결의 등에 따라 제재 대상이 됐던 선박도 일본에 의 입항 금지

출처: 이기완, “일본의 정치 변화와 북일 관계,” 『국제관계연구』, 제18권 2호, 고려대학교 일민국제관계연구  
구원, 2013, p.139; 이기완, “일본의 한반도 정책과 한일-북일관계,” 이기완(외), 『동북아 국제질서  
와 한반도 통일』, 창원: 글서림, 2023, pp.232-234; 寺林裕介, “北朝鮮による日本人拉致に対する我が  
国の取組,” 『立法と調査』, 第334号, 参議院事務局企画調整室, 2012, p.95.

다만, 2014년 5월 28일 스톡홀름 합의 이후 일본은 북한에 대해 취했던 대북 송금 보  
고 규제 조치와 북한 선박의 입항 금지 조치를 일부 완화하기도 했지만, 2016년 1월 이  
후 이를 원래대로 부활하여 북한에 대한 제재를 그대로 유지하고 있다.<sup>24)</sup>

### (3) 한국

한국의 대북 독자 제재는 미국이나 일본과 비교해 늦게 시행되었다. 미국과 일본이 2006  
년 북한의 1차 핵실험 직후부터 대북 독자 제재를 시행한 것과는 달리, 한국은 유엔 안  
보리 대북 제재 결의를 이행하는 수준에서 국제사회의 대북 제재에 동참하는 데 그쳤다.  
또한 미국과 일본이 새로운 법률을 제정해 제재를 강화한 것과는 달리, 한국은 남북교류  
협력법 제17조(남북교류협력의 제한·금지), 대외무역법 제5조(국제평화 유지를 위한 무역  
제한), 외국환거래법 제15조(국제평화 유지를 위한 외환거래 제한) 등 기존 법률의 제한

24) 이기완, ““스톡홀름 합의”와 일본의 對北 제재 해제의 배경,” 『국제정치연구』, 제17집 제2호, 동아시아국  
제정치학회, 2014, pp.155-169.

조향을 활용했다.<sup>25)</sup>

한국이 대북 독자 제재를 본격화한 것은 2010년 천안함 사건 이후였다. 이명박 정부는 5·24조치를 발표하며 북한 선박의 남한 해역 운항 금지, 남북교역 중단(개성공단 제외), 신규 투자 불허, 대북 방문 불허, 인도적 지원 원칙적 보류 등 포괄적 제재를 단행했다. 이는 유엔 제재와 별개로 한국이 주도한 첫 대북 독자 제재였다.<sup>26)</sup>

이후 2016년 2월 박근혜 정부는 북한의 4차 핵실험과 장거리 미사일 발사에 대응하여 개성공단을 전면 중단했다.<sup>27)</sup> 이는 5·24조치에서도 예외였던 마지막 남북경협을 차단한 것으로, 당시 125개 기업과 5만 4천 명의 북한 근로자가 일하던 개성공단이 중단되며 정부는 약 8,000억 원의 손실보상금을 지급해야만 했다.<sup>28)</sup>

2016년 3월부터 한국 정부는 외교부 주도의 대북 독자 제재 대상 지정 및 공개 발표 시스템을 가동 중이다. 북한 핵·미사일 개발 관련 개인·단체·선박을 독자 지정하고 자산 동결, 금융거래 차단, 입국 금지 등의 조치를 발동했다. 2025년 현재 약 80개 이상의 북한 개인·단체·선박이 독자 제재 리스트에 등재되어 있으며, 이 체계는 지속적으로 운영되고 있다.<sup>29)</sup>

미국, 일본, 한국의 독자 제재를 살펴본 결과, 각 제재는 서로 다른 법적 근거와 목적을 가지고 있지만, 상호보완적인 관계를 형성하고 있다. 유엔 안보리 대북 제재는 보편적인 국제적 합의에 기초해 제재의 틀을 제공하고 있다면, 한·미·일 독자 제재는 이를 보완하는 역할을 하고 있다. 미국의 대북 제재는 강력한 역외적용과 강제력을, 한국의 대북 제재는 남북 관계의 특수성을, 일본의 대북 제재는 양자 간의 이슈 해결을 각각 담당하면서 유엔 안보리 대북 제재의 한계를 보완하고 있다.<sup>30)</sup>

25) 남북교류협력에 관한 법률, “제17조(협력사업의 승인 등),”; 대외무역법, “제5조(무역에 관한 제한등 특별 조치),”; 외국환거래법, “제15조(지급절차 등),” <https://www.law.go.kr>(검색일: 2025.11.15).

26) 통일부, “5.24조치 시행 10년 그 후,” [https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/card/?boardId=bbs\\_0000000000000002&mode=view&cntId=54231&category=&pageIdx=34](https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/card/?boardId=bbs_0000000000000002&mode=view&cntId=54231&category=&pageIdx=34)(검색일: 2025.11.15).

27) “개성공단 영육의 13년 역사,” 『KBS』 (2016.2.11).

28) “개성공단 기업 120곳 피해액 8152억원,” 『한겨레』 (2016.2.24).

29) 외교부, “대북 독자제재,” [https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m\\_25834/contents.do](https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_25834/contents.do)(검색일: 2025.11.15).

30) 채수란 외, “국제사회의 대북제재 동향과 우리의 대응: 해양수산분야를 중심으로,” 부산: 한국해양수산개발원. 2024. pp.48-51.

#### IV. 유엔의 대북 제재에 대한 중·러의 동향

##### 1. 중·러의 대북 현상 유지 정책과 제재의 소극적 찬성: 2006~2017

북한이 2006년 7월 5일 대포동 미사일을 발사하고 10월 9일 제1차 핵실험을 강행하기 전까지 중국과 러시아는 북한과 전통적인 우호 관계를 유지하면서도 북한을 대화의 장으로 유도하기 위한 외교적 노력을 전개했다. 하지만 2006년 10월 9일 북한이 제1차 핵실험을 강행하자, 중국과 러시아의 입장은 매우 비판적으로 변화하기 시작했다.

중국은 북한이 중·북 동맹조약 제4조를 위반했다고 비난하면서 미국 주도의 유엔 안보리 대북 제재 결의 제1718호에 찬동했다. 하지만 중국은 북한과 관계를 고려하여 군사적 행동에 반대하는 동시에 군사적 제재가 아니라 경제적 영역으로 제재의 범위를 제한하려고 했다. 러시아는 북한의 핵 문제가 한·러 경협에 부정적 영향을 미칠 것을 우려하여 제1차 핵실험 후인 2007년 5월 27일 대북 제재 시행령인 대통령령 665호를 발표·채택했다.<sup>31)</sup> 결과적으로 북한의 제1차 핵실험 직후 중·러 양국은 미국 주도의 대북 제재에 소극적으로 동참하면서도 북한의 지정학적 특수성을 고려하여 대북 정책의 기존 틀을 그대로 유지하려고 했다. 이러한 중국과 러시아의 입장은 2009년 5월 제2차 핵실험과 2013년 2월 제3차 핵실험 때에 다소 변화가 있었지만, 기본적으로는 북핵 문제와 북한 문제를 분리하여 접근하려고 했다.

이러한 중국과 러시아의 대북 현상 유지 정책은 국제정치적 상황과 맞물려 변화하기 시작했다. 2014년 러시아의 크림반도 합병 이후 러시아는 서구의 대러시아 제재를 구실 삼아 북한과의 관계 개선을 적극 모색했고, 유엔 안보리 대북 제재 결의안의 채택 지연과 예외 조항 삽입으로 나타났다. 2016년 3월 2일에 채택된 유엔 안보리 대북 제재 제2270호의 핵심 내용인 석탄, 희토류 등을 포함한 북한산 광물의 수출입 전면 금지에 대해 러시아는 북한 나진항을 통해 수출되는 외국산(러시아산) 석탄에는 적용되지 않는다는 예외 조항을 넣었다.<sup>32)</sup> 북한의 제4차 핵실험에 대해 “어떠한 소식도 들은 바가 없다.”라며 비판적이었던 중국은 2016년 7월 8일 한국 정부의 ‘사드 배치 결정’을 구실 삼아 유엔 안보리 대북 제재 제2270호를 보란 듯 위반하며 북한의 석탄을 전년 대비 더 많이 수입했다.<sup>33)</sup> 이러한 중국과 러시아의 동향은 2016년 9월 9일 북한의 제5차 핵실험을 두

31) “러시아, ‘북한 제재’ 대통령령 공포,” 『KBS』 (2007.5.31).

32) “러시아 ‘北나진항 포기못해’...안보리 결의안 수정 관철,” 『연합뉴스』 (2016.3.2).

33) 이기완(2018), 앞의 논문, p.119.



둔하는 양상으로 나타났다.

이러한 중·러 양국의 대응은 2017년 9월 3일 북한의 제6차 핵실험을 계기로 다소간의 차이가 있었다. 중국은 북한이 사실상 핵보유국으로 향하고 있다는 판단하에 자국 안보 차원에서 북한에 대한 개입이 불가피하다는 인식을 갖게 되었다. 이러한 사실은 중국이 공고문 제52호 조치—북한의 주요 수출 품목인 무연탄 수입쿼터를 제한하고 철광석 수입 금지 조치—를 통해 유엔 안보리 대북 제재 제2375호에 적극 동참함으로써 북한의 대중 무역 규모가 급격히 줄어든 것에서 알 수 있다.<sup>34)</sup> 이러한 중국의 동향과는 대조적으로 러시아는 북한과 협력 기조를 강화하면서 유엔 안보리 대북 제재 결의안의 수정을 요구하는 동시에 제재 이행에 반대하는 행보를 취하기 시작했다.

결론적으로 중·러 양국은 북한과의 전통적인 우호 관계와 함께 한국, 미국과의 전략적 이해관계를 동시에 고려하지 않을 수 없어 북한의 핵실험에 대해 ‘관여와 방관’의 엇박자를 드러냈다. 하지만 국제 정세의 변화 속에서 중·러 양국은 북한에 대해 관여보다는 방관으로, 그리고 협력 강화로 정책을 전환하기 시작했다.

## 2. 중·러의 대북 접근 강화와 제재의 무력화: 2018년 이후

2018년 2월 평창 동계 올림픽을 계기로 남북 관계와 미·북 관계가 개선 움직임을 보이자, 중·러 양국은 북한과의 관계를 강화하려고 했다. 우선 중국은 미·북 정상회담에 앞서 김정은 국무위원장을 중국으로 불러 환대했다. 이러한 중국의 동향은 매우 이례적인 일이었다. 중국은 2012년 김정은이 권력을 승계한 때부터 2018년 2월까지 북한과 정상회담을 개최하지 않았지만, 2018년 3월부터 2019년 1월까지 4회 정상회담을 개최했고, 심지어 2019년 6월에는 시진핑(習近平) 주석이 북한을 방문하기까지 했다.

이러한 대북 접근 움직임은 러시아에서도 그대로 나타났다. 2000년 7월 북한을 방문했던 푸틴(Vladimir Putin) 대통령은 김정은 집권 후 7년 만인 2019년 4월 블라디보스토크에서 처음으로 김정은 국무위원장과 정상회담을 가졌고, 2024년 6월 18일 24년 만에 평양을 방문하여 ‘러·북 포괄적 전략 동반자 관계 조약’을 체결했다.<sup>35)</sup>

이러한 중·러 양국의 대북 접근 강화는 유엔 안보리의 대북 제재 기능과 실효성을 무력화시키는 부정적 결과를 초래했다. 이를 세 가지 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째로, 북한에 대한 대북 추가 제재 채택 저지이다. 중·러 양국은 제재 위반을 자행하

34) 이기완, 『동북아 국제질서와 한국』, 창원: 창원대학교 출판부, 2021, p.67.

35) “푸틴 24년 만에 방북...역대 북러 정상회담은?,” 『경향신문』 (2024.6.18).

는 북한을 노골적으로 옹호하면서 유엔 안보리의 대북 추가 제재 논의가 성과 없이 끝나도록 하거나 거부권을 행사하여 부결시켰다. 그리하여 2021년부터 2023년 말까지 몇 차례에 걸쳐 개최된 유엔 안보리 대북 추가 제재 관련 논의는 아무런 성과를 거두지 못했다.<sup>36)</sup> 특히 2022년 1월 17일 ‘북한판 에이태킴스(KN-24)’로 추정되는 단거리 탄도미사일 발사에 대해 중국은 “검토할 시간이 더 필요하다.”라고 주장하며 보류를 요청하는 방식으로 대북 결의안이 상정되는 것을 차단했다.<sup>37)</sup> 또한 2022년 5월 4일 탄도미사일, 5월 7일 SLBM, 5월 25일 ICBM급 탄도미사일 발사 등을 규탄하기 위해 개최된 안보리는 중·러 양국의 거부권 행사로 별다른 성과를 내지 못했다.<sup>38)</sup>

둘째로, 유엔 안보리 대북 제재위원회 산하 전문가패널의 해체다. 전문가패널은 2009년 5월 25일 북한의 제2차 핵실험 이후 안보리 결의 제1874호에 따라 설치된 기구로 대북 제재 위반 사항을 직접 조사하는 역할을 담당해 왔다. 중국과 러시아는 2019년 제2차 미·북 정상회담 결렬 이후 북한과 우회적으로 제재 대상 품목을 비공식 무역을 통해 거래하기 시작했다. 특히 전문가패널이 러시아와 북한의 불법적 무기 거래 사실을 공개하자, 러시아는 2024년 3월 28일 전문가패널의 임기 연장 결의안에 대해 거부권을 행사했다(중국은 기권).

북한과의 밀착을 중시했던 푸틴 대통령은 “미국과 그 동맹국들이 유엔 안보리에서 주도한 ‘무기한’ 대북 제재는 뜯어고쳐야 한다.”라고 말하는 등 대북 제재에 비판적이었다.<sup>39)</sup> 이 때문에 거부권 행사에 앞서 러시아는 대북 제재 자체를 패널 임무 기간과 연계해 1년 시한을 두고 운영하자는 받아들이기 힘든 제안을 하면서 거부권 행사의 명분을 만들었다. 결과적으로 러시아의 거부권 행사로 인해 북한에 가해진 각종 제재 위반 사례를 조사하는 핵심 역할을 해온 대북 제재위원회 산하 전문가패널은 2024년 4월 30일을 기점으로 15년 만에 해체되었다.<sup>40)</sup> 이에 따라 대북 제재위원회는 유지되지만, 이것의 손과 발의 역할을 해온 전문가패널이 해체되어 효율적인 대북 제재 감시기구가 사실상 없어지게 되었다.

셋째로, 우회 수출을 통한 유엔 안보리 대북 제재 무력화이다. 2019년 2월 제2차 미·

36) 이기완(2023), 앞의 논문, pp.50-51; 이기완·여현철, “기시다 정부의 대북 전략과 북일 관계,” 『대한정치학회보』, 제32집 1호, 대한정치학회, 2024, p.9.

37) “유엔 안보리 대북 추가 제재 불발...중국이 보류 요청,” <https://www.yna.co.kr/view> (검색일: 2023.5.8).

38) “안보리 北 ICBM 논의 또 빈손.....한미일 VS 북중러 공개 대립,” <https://www.newsis.com> (검색일: 2023.6.13).

39) “일본, 북-러 군사협력 강화에 심각하게 우려,” 『한겨레』 (2024.6.21).

40) “對北제재 이행감시의 ‘저승사자’ 안보리 전문가패널 역사속으로,” 『연합뉴스』 (2024.3.29).

북 정상회담 결렬 이후 중·러 양국은 유엔 안보리가 채택한 대북 제재를 다양한 방식으로 회피 또는 무력화하려는 움직임을 보여 왔는데, 그 내용을 다섯 가지로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 정제유 수입 문제이다. 정제유 수입과 관련하여 유엔 안보리 대북 제재 결의 제2397호에서는 북한의 정제유 수입 한도를 연간 50만 배럴로 제한하고 있다. 전문가패널은 북한이 2018~2023년 사이에 연간 허용량의 46배에 달하는 정제유를 중국 연안 공해 상에서 선박 간 환적(Ship-To-Ship, STS)과 선박 자동식별장치(Automatic Identification System, AIS) 신호 조작을 활용해 불법 반입했다고 한다. 특히 전문가패널은 2022년에 1천 579톤급인 북한의 ‘신평 5호’가 중량의 90%에 달하는 2만 2천여 배럴의 정제유를 러시아로부터 북한에 불법으로 운반했을 가능성이 있다며, 관련 위성사진을 공개했다.<sup>41)</sup> 다만 러시아는 2014년 1월 북한에 1만 5천여 배럴의 정제유를 공급했다고 대북 제재위원회에 보고한 것을 끝으로 정제유 공급량을 보고하지도, 공개하지도 않았다.<sup>42)</sup>

둘째, 북한산 광물자원 수출입 문제이다. 이와 관련하여 유엔 안보리 대북 제재 결의 제2270호와 제2371호에서는 북한산 광물자원의 수출입을 금지하고 있다. 하지만 전문가패널은 석탄, 철광석, 희토류 등 북한산 광물자원이 러시아 블라디보스토크를 거쳐 ‘러시아산’으로 위조된 후 중국 남부 항구로 유입되거나 남포·송림 등 북한 항만에서 선적 후 중국 동해안 인근 해역(닝보·저우산, 룡커우)에서 제3국 국적 선박으로 환적되는 방식을 통해 안보리 결의를 위반했다고 한다.<sup>43)</sup>

셋째, 북한의 농수산물 수출 문제이다. 이와 관련하여 유엔 안보리 대북 제재 결의 제2371호에서는 북한의 수산물 수출을 금지하고 있다. 북한은 중국 어선에 자국의 조업권을 판매하는 방식으로 제2371호를 우회하면서 외화를 벌어들이고 있다. 글로벌피싱위치(GFW)와 VOA 자료에 따르면 북한 동해 해역에서 수백 척의 중국 어선이 조업 중이며, 조업권 판매는 연간 수천만 달러의 외화 수익을 가져다주는 것으로 평가되고 있다.<sup>44)</sup>

넷째, 북한 은행과의 환거래 문제이다. 이와 관련하여 유엔 안보리 대북 제재 결의 제2270호와 제2371호에서는 자국 내 북한 은행 지점을 90일 내로 폐쇄하도록 규정하고 있어 중·러 양국이 북한 은행과 환거래 관계를 유지하는 것은 안보리 결의에 대한 위반이다. 전문가패널에 따르면, 북한 해킹 조직(라자루스 등)이 탈취한 암호화폐가 중국뿐 아

41) “제재 위반 전력 북 유조선, 러 근해서 또 불법 환적 가담 정황,” 『RFA』 (2024.6.25).

42) “러시아, 대북 정제유 공급 사실상 보고 중단...10개월째 미보고,” 『연합뉴스』 (2025.1.3).

43) “올해 주요 北 석탄항에 선박 70여척 출입 포착...제3국 운송 가능성,” 『동아일보』 (2024.8.27).

44) “북한, 중국에 조업권 불법 판매...2018년 1억 달러 이상 수입,” 『VOA』 (2020.5.9).

나라 홍콩·마카오 등지의 중계 지점과 조력자를 통해 중국 본토로 재송금되고, 금융 추적을 회피하기 위해 중국 내 북한 교민 사회와 유학생 네트워크를 통해 비공식 환전이 이루어진 후 소액으로 북한에 송금되고 있다고 한다.

2022년 5월 22일 미 재무부와 국무부는 오토 웹비어 법을 적용하여 북한의 불법 금융 거래를 돕는 해외 금융기관에 세컨더리 보이콧을 적용하여 독자적으로 러시아 극동 은행(Far Eastern Bank)과 스푸트니크 은행(Sputnik Bank)을 제재 대상으로 지정했다. 북한과 관련하여 미국이 처음으로 제제한 러시아 극동 은행은 러·북 금융거래에 중요한 역할을 담당하는 은행으로 과거 마카오의 방코델타아시아(Banco Delta Asia, BDA)에 동결돼 있던 북한 통치 자금 2,500만 달러를 북한으로 송금하는 역할을 맡기도 했다.

다섯째, 북한으로의 사치품 수출이다. 이와 관련하여 유엔 안보리 대북 제재 결의 제1718호에서는 사치품 24종(주류, 향수, 보석, 귀금속, 승용차, 모터보트, 카메라, 손목시계, 악기, 골동품, 미술품 등)에 대해 대북 수출을 금지하고 있다. 2024년 6월 25일 푸틴 러시아 대통령은 러시아산 고급 승용차인 ‘아우루스(Aurus)’를 김정은 국무위원장에게 선물했다고 밝혔다.<sup>45)</sup> 이러한 승용차 전달 행위는 제1718호를 위반하는 중대한 문제이자 이를 언론에 공개함으로써 유엔 안보리 대북 제재를 무력화하겠다는 불순한 정치적 의도를 노골적으로 드러낸 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 유엔 안보리는 북한의 핵·미사일 개발 저지라는 목표하에 2006년 7월 15일 유엔 안보리 대북 제재 결의 제1695호 채택을 시작으로 2017년 12월 22일 제2397호까지 총 11회에 걸쳐 대북 제재를 발동했다. 이 과정에서 중·러 양국은 북한의 핵 보유가 동북아 안보 지형의 불확실성을 높이고 핵확산을 초래할 수 있다는 점에서 유엔 안보리 대북 제재 결의안 채택에는 소극적으로 동참하면서도 자국의 정치적 상황과 북한과의 관계를 고려하여 제재 이행 조치에 매우 소극적이거나 회피 조치를 모색하려고 시도했다. 이러한 동향은 2019년 2월 제2차 미·북 정상회담 결렬 이후 한층 강화되었고, 2024년 4월 30일 전문가패널의 해체로 명확히 드러났다. 특히 러·북 밀착 속에서 당분간 유엔 안보리의 대북 제재 기능은 상당히 약화할 것으로 보인다.

45) “푸틴이 김정은에 선물한 아우루스 리무진, 한국산 부품 상당수 사용,” 『ASEAN EXPRESS』 (2024.6.28).

## V. 전문가패널 해체 이후 국제사회의 동향

### 1. 다국적 제재 모니터링팀과 북한의 반응

2024년 10월 16일 한국, 미국, 일본 등 11개국은 유엔 안보리의 대북 제재 이행·감시를 위한 대북 제재 감시기구인 다국적 제재 모니터링팀을 발족했다.<sup>46)</sup> 다국적 제재 모니터링팀은 러시아가 2024년 3월 전문가패널의 임기 연장안에 거부권을 행사하며 해당 패널의 활동을 종료시킨 데 따른 후속 조치로 출범했다.

북한은 대북 제재위원회 산하 전문가패널 해체 이후에도 미국이 지속적인 대북 제재를 위한 감시기구를 만들려고 하는 것을 불법적 전횡이라고 비판했다.<sup>47)</sup> 북한은 “미국이 유엔 안팎에서 그 어떤 제재 기구를 내오든 우리의 전략적 강세는 순간의 담보와 침체를 허용하지 않을 것이며, 정의로운 국제사회는 주권 국가의 자주권을 침해하고 국제법을 난폭 위반하는 미국의 패퉁기 놀음을 절대로 용납하지 말아야 한다.”라고 주장했다.<sup>48)</sup> 북한과 우호적 관계를 유지하고 있는 중국과 러시아는 다국적 제재 모니터링팀의 설립과 그 활동에 어떠한 정당성도 없다며 반발했다. 특히 중·러 양국은 다국적 제재 모니터링팀이 유엔 안보리 산하 기구도 아니며, 단지 미국의 대북 정책에 편승하는 소수의 국가로 구성된 연합체에 불과하다며 북한 측 입장을 지지했다.

2025년 2월 19일 워싱턴 D.C.에서 다국적 제재 모니터링팀의 첫 회의가 개최되었고, 참가국들은 “국제 평화와 안보를 수호하고, 국제 비확산 체제를 보호할 것이다.”라는 점을 명확히 했다. 북한은 다국적 제재 모니터링팀을 “존재 명분과 목적에 있어서 철저히 불법적이고 비합법적이며 범죄적인 유령 집단이라고 깎아내리며, 협상을 통한 제재 해제는 오래전부터 관심사가 아니다.”라고 주장하며, 다국적 제재 모니터링팀의 공식 활동 개시를 격렬히 비난했다.<sup>49)</sup> 이러한 북한의 입장에 동조하여 세르게이 쇼이구(Sergei Shoigu) 러시아 국가안보회의 서기는 2025년 4월 30일 “북한에 대한 국제적 일방적 제재는 완전한 실패를 보여 왔고, 이 나라의 인도주의적 상황을 악화시키기만 했다.”라고 언급하면서 다국적 제재 모니터링팀의 활동에는 어떤 정당성도 없다고 주장했다.<sup>50)</sup>

46) “안보리 대북제재 이행 감시 ‘11개국 연합체’ 출범,” 『경향신문』 (2024.10.16).

47) 『통일뉴스』 (2024.5.9).

48) 『노동신문』 (2024.5.9).

49) “북한 ‘대북 제재 감시기구’ 비난에...정부 ‘자기 모순·어불성설,’” 『KBS』 (2025.2.24).

50) “러, 유엔 대북제재 고쳐야...북러조약, 한반도 전쟁 막아,” 『KBS 뉴스』 (2025.5.1).

## 2. 다국적 제재 모니터링팀의 보고서와 러·북 간 불법 사례

2025년 2월 19일 활동을 개시한 다국적 제재 모니터링팀은 3개월 만인 5월 29일 북한의 유엔 안보리 대북 제재 위반 사례를 담은 첫 보고서를 공개했다. 여기에는 북한과 러시아 간 불법적 군사협력이 구체적으로 기술되어 있으며, 크게 다섯 가지 항목으로 분류할 수 있다.<sup>51)</sup>

첫째로, 군사협력이다. 북한이 러시아에 제공한 군사협력과 러시아가 북한에 제공한 군사협력이다. 우선 북한이 러시아에 제공한 군사협력으로는 무기 이전과 북한군의 러시아 파병을 들 수 있다. 우크라이나 전쟁이 지속되면서 무기 공급에 차질이 생긴 러시아가 북한으로부터 무기를 제공받고, 북한군 병력까지 우크라이나 전쟁에 투입하면서 유엔 안보리 결의를 정면으로 위반하는 심각한 상황이 발생했다. 오픈소스센터에 따르면, 러시아 선박들이 2023년 8월부터 2025년 3월까지 122mm 및 152mm 포탄과 122mm 로켓을 포함하여 420만 발에서 580만 발의 탄약을 북한에서 러시아로 운송했다고 한다. 또한 다국적 제재 모니터링팀에 따르면, 러시아 국적 화물선들은 2024년 1월부터 12월 중순까지 49차례에 걸쳐 북한에서 러시아로 900만 발의 혼합 포탄과 다연장 로켓탄을 운반했다고 한다. 특히 북한산 170mm 장거리 자주포, 240mm 장거리 방사포, 최소 100발의 탄도미사일(화성-11A 또는 화성-11B 계열의 탄도미사일) 등이 이전되었다. 문제는 러시아와 북한 간 무기 이전은 유엔 안보리 대북 제재 결의 제1718호, 제1874호, 제2270호에 명시된 무기 금수조치 위반에 해당한다는 것이다.

이러한 무기 이전과 함께 북한은 2024년 말 러시아 동부에 11,000명 이상의 병력을 파병하여 러시아의 우크라이나 전쟁을 인적으로 지원했다. 또한 북한이 2025년 1월부터 3월까지 3천 명 이상의 병력을 러시아에 추가로 파병했다. 이러한 병력 파병과 관련하여 러시아와 북한은 양국 사이에 체결된 포괄적 전략 동반자 관계 조약에 근거한 합법적 파병이라고 주장했다. 문제는 러시아가 북한군에게 무기 또는 관련 물자를 사용하여 훈련한 것은 유엔 안보리 대북 제재 결의 제1718호, 제1874호, 제2270호에 명시된 군사훈련 지원 위반에 해당한다는 것이다.

다음으로 러시아가 북한에 제공한 군사협력으로는 무기 제공을 들 수 있다. 다국적 제재 모니터링팀에 따르면, 러시아는 2024년 11월 이후 북한에 단거리 방공 시스템 17과 러시아 화물기를 이용한 전파 방해 장비를 포함한 첨단 전자전 시스템을 제공하고, 작전

51) Multilateral Sanctions Monitoring Team(MSMT), "Unlawful Military Cooperation including Arms Transfers between North Korea and Russia," 『MSMT』 May 29, 2025; <https://msmt.info/Publications/detail/MSMT%20Report/4195> (검색일: 2025.5.30).

지식도 이전했다고 추정한다. 특히 북한은 러시아가 제공한 ‘판치르급 전투 차량’ 배치를 통해 현대화된 방공 시스템을 보유하게 되었다.

둘째로, 정제유 관련 협력이다. 유엔 안보리 대북 제재 결의 제2397호는 북한이 연간 조달할 수 있는 정제유의 상한선을 50만 배럴 이하로 규정하고 있다. 오픈소스센터에 따르면, 2024년 3월과 10월 사이에 북한 유조선이 러시아 극동 석유 터미널에 총 43회 도착했고, 러시아가 북한에 100만 배럴 이상의 석유를 공급했다고 추정한다. 특히 2024년 3월 전문가페널 임기 연장 결의안이 부결된 이후인 3월 31일, 선박 간 불법 환적으로 2018년 3월 유엔 안보리 대북 제재위원회로부터 제재 대상이 된 북한 유조선 ‘천마산호’가 러시아 연해주 남단에서 19분간 신호를 발신한 뒤 사라졌는데, 아마도 정제유를 선적했을 것으로 추정한다.<sup>52)</sup>

셋째로, 북한 노동자 파견 협력이다. 유엔 안보리 대북 제재 결의 제2375호 17항은 유엔 회원국이 대북 제재위원회의 승인 없이 자국 관할권 내에서 북한 국민에게 취업 허가를 제공하는 것을 금지하고 있다. 또한 유엔 안보리 대북 제재 결의 제2397호 8항은 유엔 회원국이 ‘제한된 예외를 제외하고’ 자국 관할권 내에서 소득을 올리는 모든 북한 국민을 북한으로 송환해야 한다고 규정하고 있다. 다국적 제재 모니터링팀에 따르면, 북한이 2024년 12월부터 2025년 2월 말까지 481명의 노동자(건설업 198명, 섬유업 283명)를 러시아에 파견했다고 추정한다.

넷째로, 금융 관련 협력이다. 유엔 안보리 대북 제재 결의 제2270호는 유엔 회원국 영토 내 또는 관할권에 속하는 금융기관이 대북 제재위원회의 사전 승인을 받지 않는 한 북한 은행과 환거래 관계를 유지하는 것을 금지하고 있다. 또한 국제자금세탁방지기구(FATF) 권고 7호와 즉각적 결의 11호는 확산 자금조달을 방지, 억제, 차단하기 위해 관련 유엔 안보리의 결의를 준수하는 데 있어 즉각 목표로 정한 금융제재의 이행을 요구하고 있다. 2025년 6월 15일 프랑스 스트라스부르 유럽의회 본부에서 개최된 국제자금세탁방지기구 총회는 ‘북한, 이란, 미얀마’를 블랙리스트(고위험 국가) 국가로 재지정했다. 이로써 북한은 2011년부터 15년째 고위험 국가로 분류되었다.

다섯째로, 대학 간 협력이다. 2025년 1월 30일 러시아 노보시비르스크 국립대학교가 북한 김일성종합대학과 공동으로 인턴십 및 교환학생 프로그램을 2025년 가을 학기부터 시행한다고 발표했다. 또한 김책공업대학은 2025년 1월 30일 카잔연방대학교(Kazan Federal University)와 교육, 과학, 기술 분야의 학술 교류에 합의했다고 발표했다.<sup>53)</sup> 문

52) “유엔 제재 북한 유조선, 러시아 근해서 포착...‘페널 활동’ 중단 맞물려 주목,” 『VOA』 (2024.4.6).

53) “러·북, 대학 간 과학 분야 교류 추진...對北제재 위반 가능성,” 『연합뉴스』 (2025.1.31).

제는 대학 간 협력이 ‘북한과 의학 분야를 제외한’ 과학기술 협력을 금지한 유엔 안보리 대북 제재 결의 제2321호에 명시된 군사적 목적으로 과학기술의 이전 금지 위반에 해당한다는 것이다.

이상에서 언급한 다국적 제재 모니터링팀의 위반 사례 발표에 대해 북한은 6월 2일 MSMT에 대해 “철저히 서방의 지정학적 이해관계에 따라 작동하는 정치적 도구로서 다른 나라들의 주권적 권리행사를 조사할 아무런 명분도 없다.”라고 주장하며 반발했다.<sup>54)</sup> 또한 북한은 러시아와의 군사협력에 대해 개별적·집단적 자위권을 규정한 유엔 헌장 제 51조와 러·북 간 포괄적 전략 동반자 관계 조약 4조에 따른 합법적 주권적 권리행사임을 강조했다.

문제는 다국적 제재 모니터링팀의 대북 감시 활동이 성과를 내기 위해서는 중·러 양국의 동참이 필수적인데, 러시아가 유엔의 무기한 대북 제재 수정을 제기하고 중·러 양국이 북한의 입장에 동조하고 있다는 것이다. 여기에 바로 다국적 제재 모니터링팀의 역할과 활동에 딜레마가 있다.

## VI. 결론

지금까지 살펴본 바와 같이 국제사회의 대북 제재는 북한의 핵·미사일 개발과 밀접히 관련되어 있으며, 특히 북한의 핵 능력과 탄도미사일 발사에 비례하여 그 제재의 범위와 강도가 한층 확대·강화되었다. 즉 유엔 안보리 대북 제재와 미·일 양국의 대북 독자 제재는 북한의 핵·미사일 개발 야욕을 차단하여 한반도와 동북아의 평화 실현을 위한 조치로 이루어진 것이었다.

유엔 안보리 대북 제재가 이러한 명분을 가지고 있었기 때문에 중·러 양국도 2006년 10월 9일 북한의 제1차 핵실험 때부터 2017년 9월 3일 제6차 핵실험 때까지 북한과의 관계를 고려하면서 유엔 안보리 대북 제재에 동참한 것이었다. 이 시기 중·러 양국은 정도의 차이가 있지만, 북한의 지정학적 특수성과 선택적 제재 이행을 병행하는 ‘전략적 모호성’ 전략을 구사했다.

중국은 북한의 핵 보유가 자국 안보에 위협이 된다는 판단하에 유엔 안보리 대북 제재에 동참하면서도 이러한 대북 제재로 인해 북한 체제가 붕괴해서는 안 된다는 정치적 고

54) “北, MSMT 첫 보고서에 반발 ‘유령집단’에 주권 국가들 비난할 권한 없어,” 『세계일보』 (2025.6.2).



러에서 ‘핵실험을 포기할 정도의 제재’로 제한하려고 했다. 러시아의 동향에는 시기에 따라 다소 차이가 있다. 러시아는 2014년 크림반도 합병 이전에는 미국과의 관계를 중시하여 유엔 안보리 대북 제재에 중국보다는 적극적으로 동참하려는 움직임을 보였다. 하지만 2014년 이후부터는 미국과의 관계 악화를 계기로 ‘북한 고려 외교’를 전개하기 시작했다. 이러한 점은 러시아가 2016~2017년 유엔 안보리 대북 제재 채택 과정에서 지연 전술과 함께 예외 조항을 삽입하려고 시도한 것에서 알 수 있다. 특히 북한의 제6차 핵 실험에 대해 중국이 강도 높게 북한을 비난했던 것과는 달리 러시아는 새로운 대북 제재의 채택과 이행에 소극적인 태도로 일관했다.

문제는 유엔 안보리 대북 제재 채택과 이행에 대한 중·러 양국의 소극적인 입장이 2018년 이후로 완전히 변화하게 되었다는 것이다. 즉 이 시기부터 중·러 양국은 국제 정세의 변화와 자국의 정치적 이해관계만을 우선시하여 ‘북한에 의한 수평적 핵확산 방지’라는 목표를 방기한 채, 유엔 안보리 대북 제재를 적극적으로 이행하지 않는 동시에 북한의 탄도미사일 발사를 규탄하기 위한 유엔 안보리의 추가 제재 논의도 무산시켜 버렸다. 이러한 중·러 양국의 대북 제재 불이행과 위반, 그리고 북한의 군사적 도발 행위에 대한 무조건적 동조는 2024년 3월 러시아의 거부권 행사와 중국의 기권에 의한 대북 제재위원회 산하 전문가패널의 해체와 함께 러·북 군사협력을 조래하면서 한반도 정세를 한층 불안정하게 만들고 있다.

이러한 중·러 양국의 유엔 안보리 대북 제재에 대한 우회적 회피 또는 공개적 부정행위는 러시아의 경우에는 러·우 전쟁이 자국에 유리한 방식으로 끝날 때까지, 중국의 경우에는 미국의 디리스킹(de-risking) 전략을 포함한 대중국 봉쇄정책이 완화될 때까지 지속될 것으로 예상된다. 이러한 중·러 양국의 대북 접근뿐만 아니라 트럼프 행정부 내 일부 외교·안보 라인에서 제기되는 유엔 안보리 대북 제재로는 북한의 비핵화를 추동해 내기 어렵다는 이견도 대북 제재의 정당성과 실효성을 약화시킬 수 있다. 여기에 트럼프 대통령과 김정은 국무위원장 간 미·북 협상이 가시화될 때, 북한은 2019년 제2차 미·북 정상회담 때에 제기했던 유엔 안보리 대북 제재의 일부 해제 또는 완전 해제를 요구할 것으로 보이며, 트럼프 대통령이 이를 수용할 개연성을 완전히 배제할 수 없다.

결론적으로 중·러 양국의 북한 중시 외교와 트럼프 대통령의 실적 중시 외교로 인해 북한의 비핵화 실현 이전에 유엔 안보리 대북 제재가 일부 해제되거나 무력화되는 상황이 발생할 가능성도 있다. 우리 정부는 북한의 비핵화가 유엔 안보리 대북 제재의 시발점이자 최종 목표임을 명확히 하면서 미·중·러를 포함한 국제사회가 북한의 비핵화와 한반도의 평화 정착에 적극 동참하도록 외교적 노력을 전개해야 한다. 또한 우리 정부는

한반도 정세와 남북 관계의 변화 가능성에 대비하여 대북 제재와 교류 협력이라는 정책적 수단을 마련해 두어야 한다.

## 참고문헌

- 김부찬, “국제법상 제재의 개념과 변천,” 『국제법평론』, 제38호, 국제법평론회, 2013.
- 김영준, “미국의 독자제재 완화 및 해제 절차와 대북제재에 대한 시사점,” 『국가안보전략연구원 이슈브리프』, 55호, 국가안보전략연구원, 2018.
- 민태은·황태희·정진문, 『미국의 대북 독자제재』, 서울: 통일연구원, 2020.
- 양운철·하상섭, “UN의 대북한 경제제재의 한계,” 『한국통일정책연구논총』, 제21권 2호, 한국통일정책연구회, 2012.
- 이기완, “일본의 정치변화와 북일관계,” 『국제관계연구』, 제18권 2호, 고려대학교 일민국제관계연구원, 2013.
- 이기완, “‘스톡홀름 합의’와 일본의 對北 제재 해제의 배경,” 『국제정치연구』, 제17집 제2호, 동아시아국제정치학회, 2014.
- 이기완, “북핵 문제와 북-미-중 관계,” 『한국지방정치학회보』, 8집 1호, 한국지방정치학회, 2018.
- 이기완, 『동북아 국제질서와 한국』, 창원: 창원대학교 출판부, 2021.
- 이기완, “객관적 한반도 정세 인식 형성의 한계와 과제,” 『한국보훈논총』, 제22권 3호, 한국보훈학회, 2023.
- 이기완, “일본의 한반도 정책과 한일-북일관계,” 이기완(외), 『동북아 국제질서와 한반도 통일』, 창원: 글서림, 2023.
- 이기완·여현철, “기시다 정부의 대북 전략과 북일 관계,” 『대한정치학회보』, 제32집 1호, 대한정치학회, 2024.
- 이석, 『효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의』, 서울: 통일연구원, 2016.
- 임갑수·문덕호, 『유엔 안보리 제재의 국제정치학』, 경기: 한울아카데미, 2013.
- 임소정, 『국제사회의 대북제재 현황과 전망』, 서울: 대외경제정책연구원, 2018.
- 정민기·조명혜, “협력의 길, 편익의 선택: 한국-미국-일본과 북한-중국-러시아 삼각관계”, 제13회 KNDA 학술논문상 우수상 수상작. <https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/bbs/IfansNoticeView.do?bbsSn=217>
- 정형곤·이정균, 『비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점』, 서울: 대외경제정책연구원, 2018.
- 채수란(외), 『국제사회의 대북제재 동향과 우리의 대응: 해양수산분야를 중심으로』, 부산: 한국해양수산개발원, 2024.
- “러시아, ‘북한 제재’ 대통령령 공포,” 『KBS』 (2007.5.31.).
- “개성공단 영육의 13년 역사,” 『KBS』 (2016.2.11.).
- “개성공단 기업 120곳 피해액 8152억원,” 『한겨레』 (2016.2.24).
- “러시아 ‘北나진항 포기못해’...안보리 결의안 수정 관철,” 『연합뉴스』 (2016.3.2).
- “김정은 위원장 2018년 신년사, 미 전역 우리의 사정권 핵 단추가 내 사무실 책상 위에,” 『자주시보』 (2018.1.1).

대북 제재를 둘러싼 국제사회의 갈등과 협력: 중·러의 입장 변화와 제재 무력화를 중심으로 (이기완·채수란)

- “북한, 중국에 조업권 불법 판매...2018년 1억 달러 이상 수입,” 『VOA』 (2020.5.9).
- “유엔 안보리 대북 추가 제재 불발...중국이 보류 요청,” <https://www.yna.co.kr/view> (검색일: 2023.5.8).
- “안보리 北 ICBM 논의 또 빈손.....한미일 VS 북중러 공개 대립,” <https://www.news1.com> (검색일: 2023.6.13).
- “對北제재 이행감시의 ‘저승사자’ 안보리 전문가패널 역사속으로,” 『연합뉴스』 (2024.3.29).
- “유엔 제재 북한 유조선, 러시아 근해서 포착...‘패널 활동’ 중단 맞물려 주목,” 『VOA』 (2024.4.6).
- “푸틴 24년 만에 방북...역대 북러 정상회담은?,” 『경향신문』 (2024.6.18).
- “일본, 북-러 군사협력 강화에 심각하게 우려,” 『한겨레』 (2024.6.21).
- “제재 위반 전력 북 유조선, 러 근해서 또 불법 환적 가담 정황,” 『RFA』 (2024.6.25).
- “푸틴이 김정연에 선물한 아우루스 리무진, 한국산 부품 상당수 사용,” 『ASEAN EXPRESS』 (2024.6.28).
- “올해 주요 北 석탄항에 선박 70여척 출입 포착...제3국 운송 가능성,” 『동아일보』 (2024.8.27).
- “안보리 대북제재 이행 감시 ‘11개국 연합체’ 출범,” 『경향신문』 (2024.10.16).
- “러시아, 대북 경제유 공급 사실상 보고 중단...10개월째 미보고,” 『연합뉴스』 (2025.1.3).
- “러·북, 대학 간 과학 분야 교류 추진...對北제재 위반 가능성,” 『연합뉴스』 (2025.1.31).
- “북한 ‘대북 제재 감시기구’ 비난에...정부 ‘자기 모순·어불성설,’” 『KBS』 (2025.2.24).
- “러, 유엔 대북제재 고쳐야...북러조약, 한반도 전쟁 막아,” 『KBS 뉴스』 (2025.5.1).
- “北, MSMT 첫 보고서에 반발 ‘유령집단’에 주권 국가들 비난할 권한 없어,” 『세계일보』 (2025.6.2).
- “북한, 이 대통령 비핵화 발언에 ‘위선자의 비핵화 망상증’ 비난,” 『jtbc』 (2025.8.27.).
- 남북교류협력에 관한 법률, <https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=151783#0000>(검색일: 2025.11.15).
- 대외무역법, <https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=72195#0000>(검색일: 2025.11.15.).
- 외국환거래법, <https://casenote.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%99%B8%EA%B5%AD%ED%99%98%EA%B1%B0%EB%9E%98%EB%B2%95/%EC%A0%9C15%EC%A1%B0>(검색일: 2025.11.15.).
- 외교부, “대북 독자제재,” [https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m\\_25834/contents.do](https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_25834/contents.do)(검색일: 2025.11.15).
- 통일부, “5.24조치 시행 10년 그 후,” [https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/card/?boardId=bbs\\_0000000000000002&mode=view&cntId=54231&category=&pageIdx=34](https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/card/?boardId=bbs_0000000000000002&mode=view&cntId=54231&category=&pageIdx=34)(검색일: 2025.11.15).
- Lee, Eric Yong-Joong, “Legal Analysis of the 2006 U.N. Security Council Resolutions Against North Korea’s WMD Development,” *Fordham International Law Journal*, Vol. 31, No. 1, 2007.
- 寺林裕介, “北朝鮮による日本人拉致に対する我が国の取組,” 『立法と調査』, 第334号, 参議院事務局企画調整室, 2012.
- “Executive Order 13551: Blocking Property of Certain Persons with Respect to North Korea,” <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2010/08/30/> (검색일: 2025.4.20).
- “Executive Order 13570: Prohibiting Certain Transactions With Respect to North Korea,” <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/04/18/> (검색일: 2025.4.22.).
- “Executive Order 13810: Imposing Additional Sanctions with Respect to North Korea,” <https://www.ncn.org/resources/publication> (검색일: 2025.4.27).
- “Executive Order 14036: Promoting Competition in the American Economy,” <https://www.whiteho>

- use.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/07/09/ (검색일: 2025.4.30).
- Multilateral Sanctions Monitoring Team(MSMT), “Unlawful Military Cooperation including Arms Transfers between North Korea and Russia,” 『MSMT』 May 29, 2025; <https://msmt.info/Publications/detail/MSMT%20Report/4195> (검색일: 2025.5.30).
- “Promulgation of Executive Order 13722: Blocking Property of the Government of North Korea and the Workers’ Party of Korea,” <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201600156/pdf> (검색일: 2025.4.25).
- U.S. Congress, “North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016, H.R.757,” <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/757> (검색일: 2025.4.23).

【 Abstract 】

Political Dynamics and Prospects of International Conflicts  
and Cooperation over Sanctions Against North Korea

Lee, Kiwan · Chae, Sulan

This paper analyzes the political dynamics of international conflicts and cooperation over sanctions against North Korea from the adoption of UN Security Council Resolution 1695 on July 15, 2006 to the release of the first report by the Multinational Sanctions Monitoring Team on May 29, 2025. In particular, we investigate the factors that allowed North Korea's nuclear capabilities to advance despite long-term sanctions, focusing on China and Russia's perceptions of sanctions and political considerations.

As a result of the analysis, China and Russia used a “strategic ambiguity” strategy that “reluctantly” participated in UN Security Council sanctions against North Korea while also implementing selective sanctions, considering relations with North Korea from the launch of Daepodong missiles in July 2006 to the launch of intercontinental ballistic missiles in November 2017. However, since 2018, China and Russia have prioritized only the changing international situation and political interests, abandoning the goal of preventing horizontal nuclear proliferation by North Korea. They have also been neutralizing UN Security Council sanctions against North Korea through methods such as non-implementation of sanctions, disbandment of the expert panels, and military cooperation. This trend between China and Russia is expected to continue until the Russia-Ukraine war ends in a way favorable to Russia, and until the U.S. policy of containment against China is relaxed in China's case.

**Key Words :** Sanctions against North Korea, UN Security Council sanctions on North Korea, Independent sanctions against North Korea, Expert Panel, Multinational Sanctions Monitoring Team

---

• 논문투고일 : 2025년 10월 20일 / 논문심사완료일 : 2025년 11월 17일 / 게재확정일 : 2025년 11월 21일

