

이슈브리프 856호
(2026. 6.24)

제11차 NPT 평가회의 결과 및 한국의 정책적 함의

제856호

조은정 ejrcho@inss.re.kr



국문초록

2026년 4-5월 뉴욕에서 열린 제11차 NPT 평가회의는 네 차례의 의장 합의문 초안에도 불구하고 채택에 이르지 못하며, 2015-2022년에 이어 3회 연속 합의에 실패하였다. 합의를 최종적으로 가로막은 표면적 쟁점은 이란 핵 문제였으나, 이번 실패의 본질은 '합의문의 부재'가 아니라 '합의 내용의 후퇴'에 있다. 본 이슈브리프는 이를 두 가지 변화로 포착한다. 첫째, New START 만료와 맞물려 군축 의제가 후퇴하였고, 직전 두 차례(2015-2022년)에는 끝까지 유지되었던 '북핵' 규탄 문안이 이번에는 통째로 소거되었다. 둘째, 단기적으로는 부각되지 않았으나 장기적 합의가 큰 변화로서, IAEA 「포괄적 안전조치협정」 제14항(Paragraph 14, 비금지 군사활동 조항)의 적용이 호주·브라질 사례를 통해 규범적 선례로 정착하기 시작하였다. 두 변화는 NPT가 합의 형성의 장에서 합의 실패의 장으로 이행하고, 비확산·군축 의무가 P5 내부의 정치적 거래로 환원되는 구조적 전환을 드러낸다. 이 전환은 한국에 양면적이다. 호주·브라질이 연 제14항 경로는 한국도 원칙적으로 보유하고 있으나, 「한미 원자력협정」이 핵물질의 군사적 이용을 봉쇄하는 '이중 구속 구조' 탓에 실질적 활용이 가로막혀 있기 때문이다. 한국은 「한미원자력협정」 개정과 IAEA 제14항 협의를 분리 불가능한 단일 의제로 통합 추진하는 동시에, 규범 수용자(norm-taker)에서 능동적 규범 형성자(norm-shaper)로 전환하여 핵규범 경쟁의 3라운드에서 자국의 좌표를 선제적으로 확보해야 한다.

키워드: 제11차 NPT 평가회의, IAEA 안전조치 제14항, 한미원자력협정, 핵추진 잠수함(SSN), 핵 규범경쟁

NPT 제11차 평가회의: 합의 없는 폐막

뉴욕 유엔본부에서 제11차 핵확산금지조약(NPT) 평가회의(2026.4.27.~5.22.)가 개최되었으나 네 차례에 걸쳐 회람한 합의문 초안은 끝내 채택되지 못한 채 폐막하였다. 이로써 2015·2022년에 이어 연속 3번째로 합의 도출에 실패하였다.¹⁾ 의장 도흥비엣(Đỗ Hùng Việt) 베트남 유엔대사는 “모든 당사국이 동등하게 불만족한 상태”를 목표로 한다고 사전 공언 하였으나, 실제 결과는 협상 구조의 균열과 핵국과 비핵국간의 의견 차이만 재확인하는 형태로 귀결되었다.²⁾

이는 이미 지난 3월 모스크바에서 발신된 신호의 연장선상에 있다. 모스크바 비확산회의(MNC)에서 라브로프 러시아 외무장관의 영상 메시지를 피해자화, 다자주의 언어의 전유(appropriation), 북핵에 대한 전략적 침묵이라는 세 가지 패턴으로 분석한 바 있다.³⁾ 이 같은 새로운 국면은 5월 뉴욕에서 열린 NPT 평가회의에서 재확인되었다.

이번 평가회의의 합의를 최종적으로 가로막은 표면적 쟁점은 이란의 핵 활동을 결과 문서에 어떻게 명기할 것인가였다. 미국은 이란의 비확산 의무 불이행을 명시할 것을 고수하였고 이란은 이를 거부하면서, 협상은 최종일에 교착되었다.⁴⁾ 그러나 한국의 관점에서 이번 회의의 합의는 그 표면적 교착에 그치지 않는다. 합의 실패를 단순히 실패 사례 하나가 더해진 것으로 보기 어려울 만큼 큰 구조적 후퇴가 동반

1) UN Meetings Coverage, “Review Conference Ends without Consensus Outcome amid Rising Nuclear Risks,” DC/3912 (22 May 2026), <https://press.un.org/en/2026/dc3912.doc.htm> (검색일: 2026.6.10.).

2) Ibid.

3) 조은정, “NPT 체제의 균열, 한국 안보의 딜레마: 2026 모스크바 비확산회의(MNC)가 던지는 질문” 「이슈브리프」 제829호 (2026.4.). https://inss.re.kr/publication/bbs/ib_view.do?nttId=41037798&bbbsId=ib&page=3&searchCnd=100&searchWrd= (검색일: 2026.6.10.).

4) 의장이 회람한 최종 초안에서 이란 관련 문단이 괄호 처리된 채 합의에 이르지 못함. “The 11th NPT Review Conference Ends with a Whimper,” Bulletin of the Atomic Scientists, 2026.5., <https://thebulletin.org/2026/05/the-11th-npt-review-conference-ends-with-a-whimper/>; “2026 NPT Review Conference Stymied by Disputes,” Arms Control Today, 2026.6. 참조.

되었기 때문이다. 이번 평가회의는 2월 만료된 New START에 이어 군축 의제가 후퇴하였으며, IAEA 안전조치 예외 조항이 일반화되면서 NPT 체제의 작동방식 자체에 근본적 의문을 남겼다. 이번 호에서는 이 두 의제를 차례로 분석한 뒤, 그것이 가리키는 국제 핵질서의 재편 방향과 한국 원자력 외교의 좌표를 검토한다.

군축 의제의 후퇴와 ‘북핵’의 소거

합의가 불발된 이번 NPT 평가회의의 최종 초안에서 가장 주목할 문안의 변화는 두 가지였다. 첫째, 마·러 간 뉴 스타트(New START) 후속 협상 촉구 문안이 최종 초안에서 삭제되었다. 2026년 2월 5일 뉴 스타트가 만료된 직후 열린 평가회의에서, 이를 대체할 양자 군비통제 합의 촉구 문안이 사라진 것은 단순한 누락이 아니다. NPT 제6조 군축 의무와 실질적 이행 경로가 의장 합의문에서 명시적으로 배제되었음을 뜻한다.

둘째, ‘북핵’ 명시 문안이 최종안에서 삭제되었다. 초기 초안에는 북한이 NPT상 핵보유국 지위를 가질 수 없음을 상기하고, 북한의 NPT·IAEA 안전조치 체제로의 조속한 복귀와 전면 준수를 촉구하는 문구가 포함되어 있었던 것으로 알려졌다. 그러나 러시아가 이 문안에 명시적으로 반대하였고, 191개 당사국 중 단 한 곳의 반대로도 합의가 무산되는 구조에서 의장국이 러시아의 최종 봉쇄를 우려해 해당 문구를 선제적으로 삭제한 것으로 전해졌다.⁵⁾ 의장국은 이란과 북한을 포괄적 ‘비확산 의무 불이행(non-compliance)’으로 묶어 처리하는 절충안도 모색하였으나, 당사국 간 이견 속에 이마저 무산되면서 최종 수정본에서 관련 언급이 전면 배제되었다. 이러한 소거는 사전 압박이 부재했던 탓이 아니다. 이미 2025년 제3차 준비위원회(PrepCom)에서

5) 윤지원, “‘북핵 단 한 줄도 못넣다니...’ 유엔서 항의한 韓외교관, 무슨 일,” 「중앙일보」 (미주중앙일보 게재), 2026.5.24.

프랑스 주도(한국 공동 제안)로 83개국과 EU가 「북핵 도전 대응 공동 성명」을 발표하며 강한 다자 압박을 형성하였음에도, 정작 평가회의 본회의는 그 동력을 최종 문서에 담아내지 못하였다.⁶⁾ 직전 두 차례(2015·2022년)의 합의 실패에서도 북핵 규탄 문안만은 끝까지 유지되었던 것과 달리, 이번에는 문안 자체가 사라졌다는 점에서 후퇴의 폭이 크다. 이는 향후 5년 뒤 다음 평가회의까지 북한 비핵화의 국제 의제화 동력이 약화될 가능성을 시사한다.

군축 의제와 북핵 의제의 소거는 서로 별개의 사건이 아니다. 이는 동일한 구조의 서로 다른 표현일 뿐이다. 군축 의무의 명문화도, 비확산 의무 위반의 명시도, 모두 P5 내부의 정치적 거래 대상으로 환원되었기 때문이다. 이는 NPT가 더 이상 합의 형성의 장이 아니라, 합의 실패의 장으로 기능하고 있음을 보여준다. 이는 조약의 제도적 재생산 메커니즘 자체가 작동 불능 상태에 가까워지고 있다는 진단과 맥을 같이 한다.⁷⁾

한국 대표단의 대응은 의제 차원에서는 적극적이었으나, 최종 합의안 도출에서 한계를 노출하였다. 정연두 외교전략정보본부장 겸 북핵 수석대표는 일반 토의 기조연설에서 북한을 글로벌 비확산 체제에 대한 “가장 시급한 도전(most pressing challenge)”으로 규정하고, 북한이 NPT의 평화적 혜택을 영위한 후 탈퇴를 선언하고 핵개발을 지속한 유일한 사례임을 부각하였다.⁸⁾ 이어 김상진 주유엔대표부

6) “Joint Statement on Addressing the North Korean Nuclear Challenge Endorsed by 83 States Parties and the European Union,” NPT/CONF.2026/PC.III/WP.43, 제3차 준비위원회(뉴욕, 2025.4.28. - 5.9.), UNODA, [https://docs-library.unoda.org/Treaty_on_the_Non-Proliferation_of_Nuclear_Weapons_-_Preparatory_Committee_for_the_Eleventh_Review_Conference_\(2025\)/NPT_CONF.2026_PC.III.WP.43_-_43_FINAL_ADVANCE_UNEDITED_VERSION_-_France_-_North_Korean_statement_EN.pdf](https://docs-library.unoda.org/Treaty_on_the_Non-Proliferation_of_Nuclear_Weapons_-_Preparatory_Committee_for_the_Eleventh_Review_Conference_(2025)/NPT_CONF.2026_PC.III.WP.43_-_43_FINAL_ADVANCE_UNEDITED_VERSION_-_France_-_North_Korean_statement_EN.pdf) (검색일: 2026.6.19.). 본 성명은 프랑스가 초안을 제안하고 한국을 포함한 83개국과 EU가 지지.

7) 조은정, “NPT 체제의 균열, 한국 안보의 딜레마: 2026 모스크바 비확산회의(MNC)가 던지는 질문” 「이슈브리프」 제829호 (2026.4.).

8) 주유엔 대한민국대표부, “일반토의 기조연설(Statement by the Republic of Korea, General Debate)”, 제11차 NPT 평가회의, 2026.4.27., Reaching Critical Will NPT 2026 Statements,

차석대사는 폐막 발언에서 “북한 문제에 대한 단 한 줄의 메시지조차 결과 문서에 담기지 못한 데 대한 깊은 유감”을 표하며, 북한이 NPT상 핵보유국 지위를 가질 수 없다는 점이 명시됐어야 했다고 강조하였다.⁹⁾

북한 김성 주유엔대사는 5월 7일 조선중앙통신 성명을 통해 “북한은 어떤 경우에도 NPT 구속을 받지 않는다”고 재천명하면서, 한미 핵추진 잠수함(SSN) 협력을 명시적으로 비난하였다.¹⁰⁾ 한국 통일부는 북한의 성명을 “한미 안보협력, 특히 핵추진잠수함 도입을 겨냥한 발언”으로 평가하였다.¹¹⁾ 이는 NPT 평가회의가 북핵 문제의 국제 의제화 무대인 동시에, 북한이 자신의 핵무력 보유 정당화 서사를 다자 무대에 투영하는 무대로 양면 활용하고 있음을 보여주는 한 사례이다.

봉인이 풀린 제14항과 한국의 ‘이중 구속 구조’

IAEA 「포괄적 안전조치협정」 (INFCIRC/153) 제14항의 일반화 문제는 이번 평가회의에서 부각되지 않았지만, 장기적으로 한국과 NPT 체제에 더 큰 함의를 갖는다는 점에서 주목할 필요가 있다. 이 조항은 비핵국이 안전조치 하의 핵물질을 ‘비금지 군사활동(non-proscribed military activity, e.g. 핵추진을 통한 이동)’에 사용할 경우 안전조치 적용을 한시적으로 중단할 수 있도록 규정한 것으로, 1972년 채택 이후 사실상 사문화되었다가 2021년 AUKUS 합의를 계기로 법적 논쟁의 전면에 등장하였다.

<https://reachingcriticalwill.org/disarmament-fora/npt/2026/statements> (검색일: 2026.6.18.).

- 9) 김상진 주유엔대표부 차석대사 발언, 제11차 NPT 평가회의 폐막 회의, 2026.5.22.(현지시간). 보도: 윤지원, “‘북핵 단 한 줄도 못넣다니...’ 유엔서 항의한 韓외교관, 무슨 일,” 「중앙일보」(미주중앙일보 게재), 2026.5.24., <https://www.koreadaily.com/article/20260524011351939> (검색일: 2026.6.19.).
- 10) 김성 주유엔 북한대사 성명, 조선중앙통신(KCNA), 2026.5.7. 보도: The Korea Herald, “North Korea says it is not bound by NPT as nuclear issue raised at UN meeting” (2026.5.7.), <https://www.koreaherald.com/article/10732931> (검색일: 2026.6.18.).
- 11) 통일부 정례브리핑(부대변인), 2026.5.7. 보도: Seoul Economic Daily, “Seoul Says North Korea’s NPT Statement Targets Korea-U.S. Security Cooperation” (2026.5.7.), <https://en.sedaily.com/politics/2026/05/07/seoul-says-north-koreas-npt-statement-targets-korea-us> (검색일: 2026.6.18.).

평가회의를 전후하여 호주와 브라질은 각자의 핵추진 프로그램이 NPT·IAEA 안전조치 체계와 양립한다는 입장을 다자 무대에서 거듭 확인하였다. 호주는 2025년 11월 IAEA 이사회에 대한 사무총장 보고를 계기로, 호주-IAEA 「포괄적 안전조치협정」 (INFCIRC/217) 제14항 약정(arrangement)이 미타결된 상태에서도 자국 프로그램에 “최고 수준의 비확산 기준(the highest non-proliferation standard)”을 적용하겠다는 의지를 재확인하였다.¹²⁾ 브라질은 이번 평가회의에 제출한 워킹페이퍼(NPT/CONF.2026/WP.13)를 통해 자국의 핵잠 건조를 위한 PROSUB 프로그램이 NPT 상 금지되지 않는 평화적 이용(제4조에 근거)에 기반한다는 입장을 밝혔다.¹³⁾ 두 사례 모두 IAEA와의 제14항 특별절차 약정은 여전히 미타결 상태이나, 그 자체로 이 조항의 적용 가능성이 국제적으로 인정되는 규범적 선례로 작동하기 시작하였다.

한국이 IAEA와 체결한 「포괄적 안전조치협정」 (INFCIRC/236) 역시 제14항에 상응하는 ‘비금지 군사활동’ 조항을 포함하고 있어 원칙적으로 호주·브라질과 동일한 법적 경로를 활용할 수 있다.¹⁴⁾ 그러나 2015년 「한미원자력협정」이 핵물질의 군사적 이용을 명시적으로 금지하고 있어 실질적 활용이 봉쇄된 상황이다. 이 같은 “이중 구속 구조”(IAEA 다자 층위와 한미 양자 층위에서 동시 구속 구조)에서 벗어나려면 경주 한미정상회담(2025.10.)에서 거론된 한국의 SSN 도입과 「한미원자력협정」 개정은 분리하여 논의할 수 없다.¹⁵⁾

12) Australia, “Naval Nuclear Propulsion: Australia (Agenda item 5(d)),” Statement to the IAEA Board of Governors, Nov. 2025, https://austria.embassy.gov.au/vien/2025NNPAustralia_5d.html (검색일: 2026.6.10.).

13) Brazil, “Brazil’s Naval Nuclear Propulsion Programme and the Safeguards Regime under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons,” NPT/CONF.2026/WP.13 (ADVANCE UNEDITED VERSION, 3 March 2026), UNODA, [https://docs-library.unoda.org/Treaty_on_the_Non-Proliferation_of_Nuclear_Weapons_-_Eleventh_Review_Conference_\(2026\)/NPT_CONF.2026_WP.13_-_13_ADVANCE_Brazil_-_naval_nuclear.pdf](https://docs-library.unoda.org/Treaty_on_the_Non-Proliferation_of_Nuclear_Weapons_-_Eleventh_Review_Conference_(2026)/NPT_CONF.2026_WP.13_-_13_ADVANCE_Brazil_-_naval_nuclear.pdf) (검색일: 2026.6.19.).

14) 조은정, “IAEA 「포괄적 안전조치협정」과 핵추진 잠수함: 호주·브라질 비교와 한국의 협상 전략” 「전략보고」 제393호 (2026.6.) https://www.inss.re.kr/publication/bbs/js_view.do?ntId=41037910&bbsId=js&page=1&searchCnd=100&searchWrd=%EC%A1%B0%EC%9D%80%EC%A0%95 (검색일: 2026.6.10.).

15) 조은정, “한국 원전수출의 구조적 제약 요인과 시사점: 美 원자력 기술통제 규정을 중심으로” 「전략보고」 제346호 (2025.11)

‘이중 구속’은 한국의 원전 수출시에도 중요한 한계점으로 작동한다. 「한미원자력협정」(양자 조약)과 美 국내법 DOE 10 CFR Part 810(시행규칙)이 결합한 이중 법적 지배 구조는 체코 원전 수주과정에서 한수원-웨스팅하우스 간의 “불공정 이면 합의” 논란을 야기한 바 있다.¹⁶⁾ SSN 도입과 원전 수출이라는 일견 별개의 두 의제가 동일하게 「한미원자력협정」의 구조적 제약 위에서 작동하고 있다는 점은 이번 평가회의 결과로 더욱 분명해졌다.

한국 원자력 외교의 좌표: 능동적 규범 형성자로의 전환

핵 규범은 결코 가치 중립적이지 않다. 모스크바 비확산회의(MNC)와 마찬가지로 NPT 평가회의에서도 이 명제는 입증되었다. 핵규범 경쟁의 3라운드가 본격화되는 지금, 한국은 규범 수용자(norm-taker)의 위치에서 능동적 규범 형성자(norm-shaper)로 전환할 전략적 유인을 갖는다. 그 전환의 첫 시험대가 「한미원자력협정」 개정과 IAEA 제14항 협상이며, 그 결과가 향후 한국 외교의 자율성 전반을 좌우할 것이다.

NPT 체제의 균열이 NPT 자체의 폐기를 의미하지는 않는다. 합의문 채택 실패에도 불구하고 모든 당사국이 NPT 체제의 중요성을 재확인하였다는 점에서, 체제는 형식적으로 유지되고 있다. 그러나 그 작동 방식은 명백히 변화하고 있으며, 한국은 이 변화에 능동적으로 대응할 시기를 맞이하였다. 모스크바 비확산회의 후 제시했던 4가지 방향은 이번 NPT에서 그 시급성이 더욱 분명해졌다: △비확산체제 수호자로서 정체성, △확장억제의 독자적 점검, △능동적 규범 형성자 전환, △핵 규범 경쟁시대의 전략적 포지셔닝.¹⁷⁾ 이번 이슈브리프는 이 4가지 방향에 따른 당면 과제를 제안한다.

https://www.inss.re.kr/publication/bbs/js_view.do?nttId=41037640&bbsId=js&page=1&searchCnd=100&searchWrd=%EC%A1%B0%EC%9D%80%EC%A0%95 (검색일: 2026.6.10.).

16) 조은정, “한국 원전수출의 구조적 제약 요인과 시사점: 美 원자력 기술통제 규정을 중심으로” 「전략보고」 제346호 (2025.11).

17) 조은정, “NPT 체제의 균열, 한국 안보의 딜레마: 2026 모스크바 비확산회의(MNC)가 던지는 질문” 「이슈브리프」 제829호 (2026.4.).

첫째, 「한미원자력협정」 개정 협상의 통합적 접근이다. 2026년 6월 현재 한미 협상이 본격화되고 있는 가운데, SSN 도입(IAEA 제14항 협의)과 원전 수출(10 CFR Part 810 적용 배제)의 두 의제를 동시에 다루는 통합적 접근이 필요하다. “핵주권”이라는 언어 대신 ‘AUKUS와의 형평성 회복’, ‘비확산 모범국에 대한 자율성 부여’, ‘AI 시대 청정에너지 공급망 기여’ 등 다층적 프레이밍만이 미 의회 비확산 강경과의 반발을 최소화할 수 있는 전략이다.

둘째, IAEA 제14항 협의에서 브라질 모델을 뛰어넘는 투명성을 선제적으로 제안할 필요가 있다. 핵연료 해외 조달이라는 물리적 제약은 한국을 호주와 유사한 구조에 위치시키나, 이것이 한국 협상의 기준점을 호주 수준으로 낮춰도 된다는 의미는 아니다. 출발 조건이 불리할수록 투명성을 높여 신뢰를 선점하는 것이 협상 레버리지를 만드는 경로이다. 브라질의 「4자안전조치협정」 (INFCIRC/435) 제13조 상회 수준의 자발적 보고와 검증 패키지를 역으로 제안한다면, 중국의 반대 논거를 약화시키는 동시에 미국과 농축·재처리 협상의 신뢰 자본으로 사용할 수 있을 것이다.

셋째, ‘핵무기금지조약(TPNW)’ 제1차 평가회의(26.11.30-12.4)에 대비한 의제 관리이다. 한국이 핵추진잠수함 도입과 「한미원자력협정」 개정을 동시에 추진하는 시점에 TPNW 평가회의가 열린다는 일정상의 충돌은 한국에 잠재적 평판 비용을 야기할 수 있다. 불필요한 노이즈를 피하기 위해서라도 핵잠과 한미원자력협정 패키지의 공개 발표 시점을 조정할 필요가 있다. 동시에 TPNW와 핵잠·한미원자력협정 이라는 두 무대에서 일관되게 비핵국으로서 한국의 평화적 핵사용 권리를 주장할 수 있으려면, 일본(RECNA), 유럽(ELN, UNIDIR 등)의 1.5트랙 네트워크를 사전에 활용할 줄 아는 외교적 시퀀싱도 중요하다.

마지막으로 북핵 의제를 다른 다자적 채널을 통해 의제화의 불씨를 살릴 필요가 있다. NPT 최종 문서에서 ‘북핵’ 문안이 완전히 사라진 만큼 한미일 3자 협력과 EU, NATO 등 다양한 채널을 통한 보완적 의제화 노력이 지속적으로 이루어져야 한다. 의장 합의문이 이상 한국의 안보 이익을 반영하는 직접적인 채널이 아니라면, 한국은 다른 다자 무대를 적극적으로 활용하는 보완 전략을 발전시킬 필요가 있다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.