

# 이슈브리프

No. 2026-14

## 북한 新헌법의 의미: 김정은 유일 체제하 새로운 북한의 건설 의지 표명

차두현

부원장

한기범

객원선임연구위원

2026-05-13

북한이 지난 3월의 최고인민회의 제15기 1차 회의에서 채택한 19차 개정헌법(이하 新헌법)의 주요 내용이 최근 공개되었다.<sup>1</sup> 1948년의 헌법제정 이래 북한 헌법은 권력엘리트, 특히 최고지도자인 '수령'의 권한 강화 과정을 역사적으로 반영했고, 김일성 일가의 1인 독재를 제도화하는 역할을 해왔다. 1972년의 '사회주의' 헌법개정, 국방위원장과 국방위원회를 주석직과 중앙인민위원회를 대체하는 최고 권위기구로 규정한 1998년의 헌법개정, 국무위원장과 국무위원회 체제로의 변환을 가져온 2016년의 헌법개정은 모두 이러한 특성을 지닌다. 이번의 新헌법 역시 김정은 국무위원장(이하 김정은)의 초월적 지위를 과시하는 데 중점을 두었다.

이번의 新헌법 서문에서 북한은 '인민대중중심의 사회주의 국가'라는 표현을 통해 인민 주권론을 내세웠지만, '절대영도체제'를 강조함으로써 수령의 초월적이고 절대적인 지위를 강조하고 있는데, 현재의 북한 '수령'은 결국 김정은이므로 '인민민주주의 독재'를 명분으로 한 1인 독재의 정당성을 부각한 것이다. 이는 김정은이 맡고 있는 국무위원장 직위의 권한 강

화에서도 그대로 드러난다. 국무위원장은 북한의 '최고주권기관'인 최고인민회의의 대의원을 겸하지 않지만, 동시에 최고인민회의의 휴회 중 최고인민회의의 의장과 내각총리를 비롯한 국가의 주요 간부들을 임명 또는 해임할 수 있다. 즉, 최고인민회의와 국무위원회가 명목상으로라도 권력을 양분하는 체제가 아니라 국무위원장에게 입법과 행정, 그리고 사법권이 모두 집중된 체제의 출범을 표방하는 것이다. 동시에 新헌법은 강력한 국방력 건설을 통한 병영국가(Garrison State)의 건설을 표방하고 있는데, 이는 '선군정치'가 아닌, '先수령정치'의 도구로서 군을 활용하겠다는 의지를 드러낸 것인 동시에 북한 사회통제상의 잠재적인 불안감을 암시하기도 한다. 또한, 일부 시장경제 요소의 도입을 합법화하면서도 오히려 국유화나 시장 개입을 통한 정권 차원의 통제는 더욱 강화될 것임도 시사했다.

일부에서는 新헌법에서 남북한 간의 '적대적 두 국가관계'가 명시되지 않았음을 들어, 북한이 남북관계에 있어서도 유연성을 발휘할지 모른다고 기대하기도 하지만, 영토 조항의 신설은 향후의 남북 경계선 분쟁을 위한 수순으로 봄이 더 타당할 것이다. 또한 국무위원장의 핵무력 지휘권을 새로이 추가한 것이라든지, '영토 완정', '민족 해방 및 계급 해방에 대한 지지 및 지원'의 표현 등은 한국에 대한 적대적 정책과 도발의 논리적 근거로 언제든지 활용될 수 있다. 이를 고려할 때, 현 시점에서 남북관계 개선이나 대화 복원을 지나치게 기대하는 대북 정책은 한계를 지닐 수밖에 없다. 따라서, 현 시점에서 우리에게 필요한 것은 남북 간 평화적 문제 해결을 지향하면서도 대북 대비태세를 동시에 강조하는 균형된 접근, 북한의 경계선 분쟁을 유발하기 위한 도발에 대한 대비, 그리고 국제사회 및 유사 입장국과의 공조를 통해 북한이 '비정상적 일상화' 상태 지속에 부담을 느끼게 유도하는 일일 것이다.

## 북한의 헌법개정과 '수령'에의 권력집중 과정

북한은 1948년 9월 8일 최고인민회의의 제1기 1차 회의에서 『조선민주주의 인민공화국 헌법』을 제정한 이래, 1972년까지 총 5차례의 개헌을 거쳤고, 1972년 12월 27일의 최고인민

회의 제5기 1차 회의에서는 기존 내용을 대폭 변경한 『조선민주주의 인민공화국 사회주의 헌법』(이하 사회주의 헌법)을 채택했으며, 그 이후 13차례 개정하였다. 즉, 최초 헌법을 중심으로 계산할 경우 이번의 新헌법은 19차 개헌에 해당하고, 사회주의 헌법을 기준으로 할 때에는 13차 개헌에 해당한다. 북한에서 헌법 및 정치제도는 특정 권력엘리트의 권력 강화 및 권력 투쟁 과정과 밀접하게 연관되어 왔다. 헌법은 미래에의 지향을 나타내는 동시에 현실 정치상황에 대한 합법화 문서로서의 성격도 띠고 있다. 1948년 제정된 북한 헌법에 따른 정권 및 정부 기관의 구성은 舊소련의 권력 구도를 그대로 차용한 것이었고, 이는 정권 창건에 구소련의 지원과 영향력에서 자유로울 수 없었던 북한 정권 초기의 상황을 반영하는 것이었다.

김일성은 1960년대를 기점으로 그의 '주체사상'을 대내외적으로 본격 설파하기 시작했는데, 이는 그의 동료들에 비해 그가 우월적 지위에 서게 됨을 의미했다. 1967년 5월의 리효순·박금철 숙청 사건을 계기로 북한 내에서는 김일성과 그의 추종자들에게 도전할 세력은 더 이상 존재하지 않게 되었고, 김일성은 당의 직위를 넘어 그의 '수령' 지위를 공식화할 대안을 모색하였는데, 이는 1972년 12월의 『사회주의 헌법』 개정으로 연결되었다.<sup>2</sup> 1972년의 『사회주의 헌법』에 따라 신설된 국가주석직은 국가원수와 내각수반을 겸하는 명실상부한 최고통치자로서의 권위를 보유하고,<sup>3</sup> 주요 국가정책의 심의·결정·감독 기능을 수행하는 중앙인민위원회의 탄생으로 인해 기존의 내각에서 명칭이 변경된 '정무원'은 단순한 정책집행기관으로 그 위상이 격하되었다. 1972년 『사회주의 헌법』하에서 국가주석은 최고인민회의에서 선출되며, ① 국가수반으로서 국가주권을 대표하고, ② 중앙인민위원회의 수위(首位)이며, ③ 전반적인 무력의 최고사령관인 동시에 국방위원회 위원장으로서(제89조, 제91조, 제93조) 사실상 모든 국가기관을 지도·감독하는 절대권력자의 역할을 수행하도록 되어 있었다. 또한 중앙인민위원회는 '국가주권의 최고지도기관'으로 수장인 주석의 지휘·감독·통제하에 사업하며, 국가의 대내외 정책을 수립하고 정무원, 지방인민회의 및 지방인민위원회 사업을 지도하는 기구로 규정되었으며, 산하에 국방위원회를 비롯한 6개 분과위원회를 두었다. 이는 1970년대에 들어서면서 1인 지배체제의 기반을 공고화한 김일성의 권력투쟁상의 성과를 그대로 반영하는 것이었다. 1992년 4월의 최고인민회의 제9기 4차 회의를 통한 7차 헌법개정은 김일성에서 김정일로

의 권력계승을 위한 일종의 권력 분할 내용을 담고 있었다. 7차 개정헌법은 제6장의 국가기구 편에 국방위원회 조항을 신설하여 국방위원회가 '국가주권의 최고군사지도기관'(제111조)이며 "일체의 무력을 지휘·통솔한다"(제113조)고 규정하였다. 국방위원회의 독립<sup>4</sup>과 함께 주석의 헌법상 군 통수권을 명기한 제6장 제93조는 삭제되었다. 또한 개정헌법에서는 최고인민회의의 권한이 상대적으로 강화된 데 비해, 기존 국정 최고기구인 중앙인민위원회의 역할은 상대적으로 축소되었다. 7차 헌법개정을 통해 북한의 최고 권력구조는 국가원수인 주석과 사실상의 국정 핵심기구인 국방위원회의 양두체제로 재편되었으며, 김일성의 후계자인 김정일은 국방위원회 제1부위원장 자격으로 대외적인 대표성과 중앙인민위원회에 대한 상징적 통제권을 제외하고는 대부분의 국가권력을 장악하게 되었다. 이러한 김정일로의 권력집중은 1993년 5월 최고인민회의 제9기 5차 회의에서 김정일이 김일성에 이어 새로운 국방위원장으로 추대됨으로써 다시 한번 확인되었다.

김일성 사망 후 3년여의 '유훈통치(遺訓統治)'가 이루어졌고, 김정일은 1997년 10월 노동당 총비서직에 추대되었지만, 여전히 최고지도자로서의 권위를 발휘하기 위해서는 국가주석직에 취임할 필요가 있었다. 그러나, 김일성에 비해 상대적으로 취약한 카리스마와 이미 대부분의 실권을 국방위원회가 행사하는 상황에서 대외적 책임을 지는 공식 국가원수직을 맡을 동기의 약화는 김정일로 하여금 다른 방향으로의 해결책을 모색하게 했으며, 이는 결국 1998년 9월 5일의 최고인민회의 제10기 1차 회의를 통한 8차 헌법개정으로 나타났다. 김일성을 북한의 '영원한 주석'으로 규정함으로써 "김일성 헌법"이라 불리기도 했던 8차 개정의 특징은 그 이전까지 국방위원회와 함께 절대권력의 상징이었던 국가주석직과 그 지휘하에 있는 중앙인민위원회를 폐지했다는 점이다. 8차 개정은 헌법상 주석이 가지고 있던 행정·외교권을 내각총리와 최고인민회의 상임위원장에게 분산시켰다. 국방위원회는 '최고 군사지도기관'에 '전반적 국방관리기관'의 역할도 추가로 맡게 되었다. 김정일은 헌법개정과 함께 국방위원장에 다시 추대됨으로써 명실상부한 자신의 시대를 열게 되었다. 국가주석직의 폐지로 인하여 개정 헌법상 대외적으로 국가를 대표하는 기능은 최고인민회의 상임위원장에게 주어져 있었으나, 이는 어디까지나 명목상의 대표성에 그칠 뿐이며, 북한의 통치와 관련된 전반적 권한은 그 역할과 기능이 더욱 강화된 국방위원장에 집중되었다.<sup>5</sup>

2009년의 9차 헌법개정은 국방위원장의 권한을 더욱 강화했는데, 이는 국방위원회와 국방위원장에 대한 규정에서 잘 나타난다. 1998년 개정헌법이 국방위원회와 국방위원장에 대해 총 6개조의 조항을 할애한 데 비해(제100조 ~ 105조), 9차 개정헌법에서는 관련 규정이 총 9개 조항으로 늘어났다. 기존의 헌법은 대부분 국방위원회의 권한 위주로 구성되었고, 국방위원장의 권한에 대한 규정은 제102조에서 “조선민주주의 인민공화국 국방위원회 위원장은 일체의 무력을 지휘통솔하며 국방사업 전반을 지휘·통솔한다”로만 규정되어 있었다. 그러나, 2009년의 개정헌법에서 국방위원장에 대한 규정은 제100조에서 제105조에 이르는 다양한 내용을 담고 있을 뿐만 아니라 누가 보아도 국방위원장이 북한의 최고지도자임을 분명히 인식할 수 있는 권한을 명시하고 있다. 9차 개정헌법 제100조는 국방위원장은 “조선민주주의인민공화국의 ‘최고령도자’이다”라고 규정하고 있고, 제102조에서는 “국방위원장은 전반적 무력의 최고사령관으로 되며 국가의 일체 무력을 지휘통솔한다”고 규정했고, 일반 국가에서 통상 국가원수가 행사하는 ‘특사권’ 역시 기존의 최고인민회의 상임위원회에서 국방위원장으로 이관되었다(제103조). 국방위원회의 권한 역시 명목상으로는 더욱 강화되었지만, 9차 개정헌법은 김정일이 집단회의체인 국방위원회의 수장으로서 북한을 통치하는 것이 아니라, 김정일이 국방위원장임으로 인해 국방위원회도 그 존재가치를 지닌다는 점을 분명히 한 것이었다.

2016년 6월 29~30일 개최된 최고인민회의 제13기 4차 회의에서 북한은 13차 개정헌법을 내놓았고, 새로운 최고권력기구로 국무위원회를 규정했다. 김정은이 2016년 5월의 제7차 노동당 대회를 통해 당의 최고 수위인 ‘당 위원장’을 겸직한 상태에서 ‘국무위원장’이 되기는 했지만, “국무위원회 위원장은 국가를 대표하는 조선민주주의인민공화국의 최고령도자이다”(제100조)라는 점을 분명히 함으로써, 북한 헌법상 실질적 최고권력기관은 조선노동당이라기보다는 ‘국무위원장 및 국무위원회’가 되었다. 2019년 8월에는 국무위원장이 최고인민회의 의원을 겸직하지 않도록 하는 15차 개정이 이루어졌지만, 이는 권력분산이라기보다는 국무위원장의 초월적 존재를 과시하는 의미가 더 강했다고 할 수 있다. 이와 같이, 북한의 현 정치체제는 ‘수령제’를 기반으로 기존 사회주의 국가 정치체제를 변형시킨 것이고, ‘수령’에 의한 1인 독재가 원활히 이루어질 수 있도록 헌법도 개정되어왔다. 이번의 新헌법 역시 이러한 기존의 추세들을 그대로 반영한 것으로 평가된다.

## 북한 新헌법에 나타난 권력구조와 사회체제

### 1. 김정은 유일 영도체제의 확립

이번 新헌법의 가장 큰 특징은 한마디로 ‘수령의, 수령에 의한, 수령을 위한 북한’을 공식화했다는 점일 것이다. 지금까지 어떤 북한의 헌법도 수령의 역할을 현 헌법처럼 강조한 적은 없었다. 이전의 헌법은 “조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법은 위대한 수령 김일성동지와 위대한 령도자 김정일동지의 주체적인 국가건설사상과 국가건설업적을 법화한 김일성-김정일 헌법이다”란 서문 규정을 통해 북한 정권 창건과 유지 과정에서 김일성과 김정일의 업적을 강조하고는 있지만, 수령의 절대적 권위에 대해서는 별도로 언급하지 않았다. 그러나, 新헌법에서는 “수령의 유일적 령도체계를 확립하고...인민대중제일주의를 철저히 구현하는 것을 국가건설과 활동의 근본원칙으로 한다...수령의 구상과 의도대로 국가사업 전반을 조직진행하며 수령의 국가건설사상과 업적을 견결히 옹호고수하고 끝없이 빛내여 나간다”라고 규정했다.

[표 1] 북한 헌법개정과 ‘수령’의 역할 강화 과정

	헌법제정 및 개정	시기	특징
1	조선민주주의 인민 공화국 헌법	1948. 09. 08.	· 북한 정권의 공식 수립과 함께 제정, 舊소련 법 체제 및 내용 모방
2	1차 개정	1954. 04. 23.	
3	2차 개정	1954. 10. 03.	
4	3차 개정	1955. 03. 11.	
5	4차 개정	1956. 11. 06.	
6	5차 개정	1962. 10. 18.	
7	조선민주주의 인민 공화국 사회주의 헌법 (6차 개정)	1972. 12. 27.	· 이 개정을 새 헌법제정으로 보기도 함 · 주석제 및 중앙인민위원회 체제 채택
8	7차 개정	1992. 04. 09.	· 마르크스-레닌주의 대신 ‘주체사상’을 사회 지도 이념으로 명문화 · 국방위원회를 ‘국가주권의 최고군사지도

9	8차 개정(김일성 헌법)	1998. 09. 05.	· 기관'으로 격상 · 중앙인민위원회와 주석직 폐지 · 국방위원장 및 국방위원회 권한 강화
10	9차 개정	2009. 04. 09.	· 국방위원장을 명실상부한 국가최고 지도자로 명시 · 국방위원장 권한 대폭 강화
11	10차 개정	2010. 04. 10.	
12	11차 개정	2012. 04. 13.	· '핵보유국 명시'
13	12차 개정	2013. 04. 01.	
14	13차 개정	2016. 06. 29.	· 국방위원회 체제에서 국무위원회 체제로 개편 · 국무위원회 위원장을 '조선민주주의 인민 공화국의 최고영도자'로 규정
15	14차 개정	2019. 04. 11.	· 선군정치의 퇴조 · 국무위원장의 '국가 대표' 역할 추가, '무력총사령관' 호칭 등장
16	15차 개정	2019. 08. 29.	· 최고인민회의 권한 축소 · 국무위원장의 최고인민회의의원 겸직 배제
17	16차 개정	2023. 09. 27.	· 핵무력정책법 내용 반영
18	17차 개정	2024. 10. 08.	
19	18차 개정	2025. 01. 23.	
20	19차 개정	2026. 03. 23.	· '조선민주주의 인민공화국 헌법'으로 명칭 재개칭 · 국무위원장에 포괄적이고 강력한 권한 집중

\* 출처: 북한 헌법 변화 내용을 반영, 자체 작성

'인민대중제일주의'를 구현하지만, 이를 위해서는 무엇보다 수령의 유일한 절대 영도체제가 구축되어야 하고, 수령의 국가건설방향을 충실히 추종해 나가는 것이 최대의 미덕이라는 점을 헌법에서 명시한 것이다. 즉, '인민대중제일주의'는 상징적 규정에 불과하고, 수령의 유일 영도가 실질적인 사회운영의 규범이 되는 체제를 구축했다.'김일성-

김정일 주의'를 국가건설의 전체적 방향과 목표로 한다고 했지만, 이를 실현하는 현재의 '수령'은 조선로동당 총비서이자 국무위원장인 김정은이다. 이러한 점에서 新헌법은 김정은 유일 영도체제라는 1인 독재체제를 제도화하고 정당화한 것이다.

## 2. 국무위원장 권한 대폭 강화

유사한 맥락에서 新헌법은 국무위원장의 위상과 권한을 대폭 강화해 김정은의 독보적이고 초월적인 지위를 정당화했다. 국가기구에 대해 언급한 '제6장' 부분에서는 기존의 최고인민회의와 국무위원장의 순서를 바꾸어 국무위원장을 제1절에 배치했고, 국무위원장이 "최고인민회의 휴회 중에 최고인민회의 의장, 내각총리를 비롯한 국가의 중요간부의 사업을 정지시키거나 임명 또는 해임"할 수 있도록 함으로써(제90조) 국무위원장이 모든 입법·사법·행정 기구의 위에 군림하는 절대적 존재임을 제도화했다. 또한 국무위원장을 기존의 '최고령도자'에서 '국가수반'으로 정의하여 국가 대표성을 부여했는데, 이는 '수령'이 '국무위원장'이 될 수밖에 없는 북한의 현실에서는 결국 수령 권한의 강화로 해석됨이 타당하다.

국가의 무력, 특히 핵 무력에 대한 국무위원장의 권한을 분명히 한 점 역시 특기할 만하다. 기존 헌법은 "국무위원장은 최고사령관으로 일체 무력을 지휘 통솔한다"고 규정하고 있었지만, 新헌법은 이 조항 이외에도 "핵 무력에 대한 지휘권은 국무위원장에 있다. 국무위원장은 국가핵무력지휘기구에 핵 무력사용권한을 위임할 수도 있다"는 내용을 추가했다(제89조). 재래 전력이든 핵 전력이든 간에 그 사용을 명령할 수 있는 인물은 국무위원장 1인이라는 점을 분명히 한 것이다. 북한이 헌법에 국무위원장의 독점적 핵 무력 지휘권을 명문화한 것은 2022년 9월의 『핵무력정책법』<sup>6</sup>에서 핵 선제공격과 핵 무력 지휘통제 체계를 정책화한 조치, 그리고 2023년에 김정은의 지시부터 핵무기 사용까지 전반을 지휘·통제하는 체계인 '핵 방아쇠' 개념을 도입한 것과 같은 연장선상에 있는 조치이다. 국무위원장(김정은)을 비롯한 정권지도부가 공격을 받으면 자동으로 핵 공격에 나설 수 있음을 위협하고, 또한 필요 시 핵무기 사용 권한을 위임하여 후속 핵 대응이 가능하도록 함으로써 김정은에 대한 지도부 타격작전(Decapitation Strike)이 이루어질 경우, 자동으로 핵전쟁이 시작될 수 있는 장치를 마련한 것이다.

### 3. 이제는 김정은 철학의 시대

김정은 시대는 이미 2016년의 7차 당대회를 통해 개막되었다고 할 수 있지만, 여전히 북한을 규정하는 통치 이데올로기는 김일성의 '주체사상'과 이를 기초로 한 김정일식 변형을 포함하는 '김일성-김정일주의'였다. 기존 헌법의 서문 부분에서 김일성과 김정일의 업적을 장황하게 나열한 것 역시 북한을 이끌어가는 사상적 지주로서 김일성과 김정일의 역할을 부각하는 조치라고 할 수 있다. 그러나, 新헌법의 서문 부분에는 "김일성-김정일주의를 국가 건설·활동의 총적 방향과 총적 목표로 한다"는 부분을 제외하고는 김일성과 김정일의 흔적을 모두 삭제했다. 김일성이 주창한 '자주, 평화통일, 민족대단결'의 통일원칙 역시 사라졌다. 주체사상 자체를 폐기하지는 않겠지만, 이제 '주체사상'과 '김일성-김정일주의'를 자기의 입맛대로 해석할 수 있는 유일한 인물은 김정은 1인이 된 것이다.

선대와 차별화를 시도하면서도 '김일성-김정일주의'까지 완전히 배제하지 않은 것은 '백두혈통'이라는 자신의 정통성의 근원을 의식한 조치로 볼 수 있다. 김정은이 김정일의 후계자로 등장하고 권력을 혈연세습할 수 있었던 가장 큰 원동력은 그가 김일성 가계의 인물이라는 점 때문이었다. '주체사상'과 '혁명가계론'이 결합된 북한의 통치이데올로기 속에서 '수령'이 될 수 있는 최적의 인물은 바로 김일성 가계에서 나올 수밖에 없다. 이러한 점에서 김일성과 김정일에 대한 완전한 부정은 곧 자기 부정으로 이어지는 결과를 초래할 수 있다. 단, 수령의 절대영도를 규정한 新헌법에서 '김일성-김정일주의'를 재해석할 수 있는 유일한 인물은 바로 김정은이다. 이러한 점에서 김정은은 新헌법을 통해 자신의 정통성의 근원을 유지하면서도 이제는 홀로서기를 외친 것이나 마찬가지라고 할 수 있다.

### 4. 21세기 병영국가의 건설

북한 헌법 서문은 "조선민주주의인민공화국은 인민군대를 강화하고 전민 무장화, 전국 요새화를 보다 높은 수준에서 실현하며 국방공업을 발전시켜 국가 방위력을 끊임없이 향상시켜나간다"고 선언했다. 1962년 김일성이 표방한 '4대 군사노선(인민군의 간부화, 인민군의 현대화, 전인민의 무장화, 전국토의 요새화)'의 현대적 형태인 이 규정은 결국 북한을 핵보유국이자 그에 걸맞은 재래 군사력을 겸비한 병영국가로 건설해 나갈 것임을 시사한다. 병영국가의 선포는 어떠한 어려움이나 재정상의 한계가 있더라도 북한이 현재

추진하고 있는 핵 무력과 재래 전력의 병진정책이 지속되어야 할 당위성을 강조하기 위한 것이라 할 수 있다.

21세기형 병영국가는 북한의 정치구조와 맞물려 두 가지의 의미를 지닌다. 첫째는 인민군의 정치개입 위험을 없애면서도 인민군을 비롯한 북한의 조직적 무력을 자신의 사병(私兵)으로 활용하겠다는 김정은의 의지를 반영했다고 볼 수 있다. 1994년 김일성 사망 이후 대내외적인 난국에 처해있던 김정일은 '선군정치'를 통해 권력을 강화했지만, 이는 인민군 장교단의 정치적 영향력 비대화라는 위협을 낳았고, 김정은 역시 선대로부터 이어진 '선군'의 흔적을 지우기 위해 오랫동안 부심해야 했다. 인민군 장교단이 아닌, 전체 조직으로서의 인민군의 역할을 강조하는 것은 '선군정치'의 우를 범하지 않고도 잠재적 경쟁자의 도전을 억제하고 김정은의 1인 권력을 강화하는 효과를 가져올 수 있다. 둘째는 대민 통제 및 억압체제의 강화이다. 2026년 3월의 최고인민회의 제15기 1차 회의에서 김정은은 기존의 국무위원회 직속 '국가보위성'을 '국가정보국'으로 개편하는 등 사회통제체제를 강화하려 시도했는데, 이는 김정은의 1인 권력 강화에 따른 자연스러운 수순으로도 볼 수 있으나, 기존의 대민 억압체제가 제대로 작동하지 않는 데 따른 처방으로도 해석할 수 있다. 김정은으로서는 대내적 억압과 대외적 폐쇄를 특징으로 하는 병영국가의 건설을 통해 한국으로부터의 정보 유입이나, 자신들의 체제 유지에 불리한 사조의 확산을 방지하고 싶은 욕구도 있었을 것이다.

## 5. 세금 철폐 등 명목상의 사회주의 시책 폐지

북한은 新헌법의 경제 및 문화 부문 규정에서 개인소유 범위를 줄이면서 국가 소유 대상을 늘렸고, 세금 철폐 등 일반적인 사회주의 시책 조항은 삭제하는 대신 지방발전정책 지원 조항을 신설하면서 '후대들을 위한 사회주의 시책 확대(어린이에게 우유 공급 추정)'를 표방했다. 대체로 실제 구현이 어려운 사회주의 체제의 대중을 시혜 대상으로 하는 방침적(프로그램적) 규정을 폐지하면서 김정은이 수년 전에 제기한 농촌진흥 및 지방발전정책에 대한 국가의 지원 규정을 신설했다. 사회주의 시책에서 "세금이 없어진 우리나라"(구헌법 제25조), "착취와 압박에서 해방된 근로자들" 및 "실업을 모르는 우리 근로자들"(구헌법 제29조) 표현을 삭제했고, "전반적 무상 치료제를 공고발전"(구헌법

제56조)을 “사회주의 보건제도를 공고발전”으로 수정했다. 시장을 공식적으로 인정함에 따른 장세·거래세 부과, 공장·기업소 가동률 저하에 따른 실업자 양산, 병원·보건시설을 확충하면서 주민들에게 소요 비용을 전가하는 행위 등 대표적인 사회주의 시책들이 시장 거래 형태로 바뀐 현실을 헌법에 반영했다. 소유제도에서는 국가 소유 대상으로 “국가 경제의 기본 명맥을 이르는 대상”을 추가해(제18조) 향후 산업의 다각화 과정에서 국유화 확대 가능성을 열어놓았다. 즉, 외형적으로는 시장경제 요소의 도입을 인정하여 정권에게 부담을 줄 수 있는 사회주의적 대민 복지 소요를 줄이면서도, 시장에 대한 통제는 강화하는 모순된 접근을 취한 것이다.

## 북한 新헌법과 ‘적대적’ 두 국가론

### 1. 구조적인 대남 적대

북한이 2023년 12월의 조선로동당 제8기 9차 전원회의 이후 ‘적대적 두 국가론’을 지속적으로 제기해온 만큼, 북한의 헌법개정 시 이러한 내용이 반영될 것이라는 전망이 많았지만, 新헌법에서 ‘적대적 두 국가론’은 명시되지 않았다. 일부에서는 이를 두고 북한의 ‘적대적 국가관계’론의 중점은 적대보다는 국가성의 강화이고, 북한이 남북관계의 미래에 대해 융통성을 두고 있다고 보기도 한다. 그러나, 新헌법에서의 표현과는 무관하게 현재의 김정은 체제 내에서 대남 적대성은 일종의 구조적 속성을 띄고 있다. 김정은은 ‘적대적 두 국가관계’론을 천명하면서 “우리 제도와 정권을 붕괴시키겠다는 괴뢰들의 흉악한 야망은 《민주》를 표방하든, 《보수》의 탈을 썼든 조금도 다를 바 없었다”고 주장했고, 김여정 조선로동당 총무부장 역시 2025년 8월의 담화를 통해 이러한 논리를 반복했다.<sup>7</sup> 결국 우리가 북한의 변화를 목적으로 한 대북 관여정책(Engagement Policy)을 추진하는 한, 북한은 적대적 관계를 표명할 수밖에 없다는 입장을 고수하고 있는 것이다. 또한, 남북 간의 ‘적대적’ 관계는 新헌법을 통해 더욱 강화된 1인 독재체제에 대한 북한 주민들의 불만과 좌절을 ‘외부의 적’에게 돌리기 위해서도 필요하다. 무엇보다 상대방이 우리에게 대해 ‘불변의 주적’이라는 위협 의도를 표명하고 있는데도 이를 단순히 자체적인 불안감을 해소하기 위한

고립과 단절의 시도라고 해석하는 것은 지나치게 방만하고 유화일변도의 접근이란 지적을 피하기 힘들다. 이런 점에서 김정은 정권의 '적대적 두 국가관계'에서 방점은 '두 국가관계'에 있는 것이 아니라, '적대적 관계'에 있다고 보는 것이 타당하다.

또한, 통일이라는 목표를 新헌법에서 삭제한 것을 남북 공존을 위한 포석으로 보는 시각도 있지만, 이 역시 논리적으로 한계가 있다. 新헌법상 '민족공조'에 의한 사상적 침투를 통한 북한식 '평화통일' 목표는 삭제되었지만, "나라의 자주권과 민족적, 계급적해방을 실현하기 위한 모든 나라 인민들의 투쟁을 적극지지 성원한다"는 계급투쟁과 민족해방의 개념은 제14조에 여전히 남아있고, 제57조에서는 북한 무장력의 사명으로 "국가주권과 령토완정..." 등을 이전의 헌법과 동일하게 설정했다. 실제로, 적대적 두 국가관계를 선포한 직후인 2024년 1월에 개최된 최고인민회의 제14기 10차 회의에서 김정은은 "조선반도에서 전쟁이 일어나는 경우에는 대한민국을 완전히 점령, 평정, 수복하고 공화국 영역에 편입"시킬 방안을 북한 헌법개정에 반영해야 한다고 주장했고, 금년 2월의 9차 당대회 총화보고를 통해서 "한국의 완전 붕괴 가능성을 배제할 수 없다"고 주장했다.<sup>8</sup> 따라서, 북한 新헌법의 각종 내용 역시 남북 간의 공존보다는 이러한 김정은의 교시에 충실한 논리를 제공할 수밖에 없음도 고려해야 한다. 이제는 남북이 같은 민족이 아니고 '평화통일'도 지향하지 않을 것이므로, 남북관계에서 적대성을 유지하면서 남북관계의 주도권을 틀어쥐겠다는 의지가 新헌법에 내포되어 있는 것이다. 그럼에도 불구하고, '적대적'인 남북관계를 新헌법에 명시하지 않은 것은 대외적 이미지 때문일 가능성이 있다. 아무리 김정은 정권이라도 헌법에 특정 국가가 '적대적'이라고 명시하는 것은 지나치게 비정상적이라고 생각했을 것이다.

## 2. 향후의 경계선 분쟁 근거로 활용될 수 있는 영토 규정

북한 新헌법 제2조는 "조선민주주의인민공화국 령역은 북쪽으로 중화인민공화국과 로씨야련방, 남쪽으로 대한민국과 접하고 있는 령토와 그에 기초하여 설정된 령해와 령공을 포함한다"고 규정한다. 이에 대해 북한이 서해 북방한계선(Northern Line Limit, NLL) 등을 언급하지 않아 남북 협력의 여지를 남겨두었다는 해석도 있지만, 북한의 영토 규정은 매우 추상적이다. 우리와의 접경 사실만을 확인하고 있을 뿐, 구체적으로 어떤 지역까지가 북한의 영토인지에 대해서는 규정하고 있지 않다.<sup>9</sup> 더욱이 북한은 같은 제2조에서

“조선민주주의인민공화국은 령역에 대한 그 어떤 침해도 절대로 허용하지 않는다”고 명시했다. 이는 자신들이 경계선으로 설정한 지역에 대해서는 결코 양보하지 않겠다는 의지의 표현이기도 하다.

따라서, 북한의 입장에서 이제는 남북한은 ‘두 국가’이기에 자기 나름의 12해리 영해규정을 할 수 있고, 이에 따라 서해 5도를 포함하고 서해 NLL을 무력화하는 ‘해상 국경선’을 언제든지 선포할 수 있는 태세를 갖추었다. 경우에 따라서는 기존의 군사분계선(Military Demarcation Line, MDL)과 비무장지대(Demilitarized Zone, DMZ)에서의 경계 설정이 모호한 지역에 대해서도 자신들의 권리를 주장하고 나올 수 있다. 新헌법의 여러 곳에 명시된 군사력 강화노선 등과 결합될 때, 북한의 新헌법의 영토규정은 남북한의 평화적인 공존보다는 향후의 경계선 획정을 명분으로 한 대남 도발의 논리로 사용될 위험을 다분히 내포하고 있다.

### 3. 권위주의/전체주의 연대의 지속 추구

북한 新헌법은 서문에서 “조선민주주의 인민공화국은 자주, 평화, 친선을 대외정책의 기본리념으로, 국익수호를 불변의 원칙으로 틀어쥐고 대외관계를 확대·발전시키며 세계의 평화와 안전, 인류공동의 번영을 위하여 투쟁한다”고 규정하고 있다. 외형상 이는 국제평화와 안전을 향한 의지의 성격을 띠지만, 실제로는 북한이 2023년의 북러 정상회담 이후 지속적으로 추구해온 북-중-러 권위주의 연대, 혹은 CRINK(중국, 러시아, 이란, 북한) 협력의 지속방향으로 해석함이 타당하다. 북한은 미국-이란 전쟁이 발생한 직후 외무성 대변인 담화를 통해 미국과 이스라엘의 작전을 “후안무치한 불량배적 행태”라고 비난하는 등 미국-이란 전쟁에서 反미/反서방 노선을 분명히 해왔고,<sup>10</sup> 2024년 9월 중국 ‘전승절’ 열병식에의 김정은 참석, 금년 5월 6일의 러시아 ‘전승절’ 군사대표단 파견 등의 활동을 통해 권위주의/전체주의 체제 간 협력을 지속적으로 과시해왔다. 이는 북한이 최소한 현 단계에서는 북한의 정상체제화, 미북 협상 및 비핵화를 통한 국제사회에의 편입, 남북관계 발전을 위한 경제건설보다는 ‘다극화’를 빙자한 강대국 간 각축 구도와 진영화에 편승하겠다는 의지가 강하다는 점을 의미한다. 탈냉전 이후 전통적 후원국의 상실, 제3세계와 비동맹 외교 기반의 약화, 미국을 비롯한 서방으로부터의 무관심으로 인해

국제적 고립을 면하기 어려웠던 북한에게는 현재와 같은 진영 구도가 더욱 편하고 유리하게 느껴질 수도 있으며,<sup>11</sup> 북한의 新헌법은 남북 간의 긴장완화보다는 대립을 증폭하는 기초가 될 수 있다.

## 우리의 대응방향

지난 수년간 북한이 보여온 대남정책은 우리와는 상당기간 절연과 단절을 계속하는 것이 북한의 입장에서 불리하지 않고, 이를 통해 통미봉남(通美封南) 혹은 통외봉남(通外封南)의 상태를 이루는 것이 향후 남북관계 운영에도 유리하다는 평양의 판단을 시사한다. 미북 협상에 있어서도 심각한 정치·경제적 한계에 봉착하기 이전에는 자신들의 최대 목표(핵보유국 지위 인정)를 양보해가면서까지 대화에 집착할 이유가 없다고 계산하는 듯하다. 경제발전에 필요한 국제 경제체제에의 접근을 위해서는 미국과의 관계 개선이 필요하지만, 현재와 같이 미-중 전략 경쟁과 공급망 재편이 진행되는 과정에서는 북-중-러 연대로 충격 흡수가 가능하다고 보는 듯하다.

특히, 북한은 러시아-우크라이나 전쟁, 미국-이란 전쟁 등을 통한 나름의 교훈을 바탕으로 현재의 대남 및 대외 정책을 전개하고 있다고 할 수 있다. 러-우 전쟁, 미-이란 전쟁 등을 통해 핵무기를 보유하는 것이 보상을 통해 포기하는 것에 비해 압도적인 효용성을 지닌다고 보고, 기본 재래전력(주력 전차 등)의 업그레이드를 통해 '핵 그림자(Nuclear Shadow)' 효과를 위한 기초 능력을 강화하는 한편, 드론, 무인화, 네트워크화 등에 대한 첨단 추세도 추격하려 하고 있다. 북한은 드론과 미사일 체계 등을 이용한 '섞어 쓰기'의 효용성에 대해서도 나름의 강점을 살릴 방안을 찾고 있을 것이고, 객관적 전력 차와는 무관하게 '인지전(Cognitive Warfare; 認知戰)' 효과에도 주목하고 있을 것이다. 특히, 정보와 시민사회에 대한 통제가 가능한 체제가 인지전을 전개할 경우, 민주적 의사결정 메커니즘을 보유한 체제에 대해 인지전에서 나름의 강점을 지닐 수 있다는 점도 북한의 입장에서는 인상 깊게 받아들여질 수 있다.

이러한 북한의 계산은 인내에 입각해 남북관계 발전을 기대하는 논거들의 기본 전제가 상당 부분 무력화될 수 있음을 의미하며, 이는 북한의 新헌법 곳곳에서 시사되고 있다. 북한의 '적대적 두 국가관계'가 '평화적 두 국가관계'로 전환될 수 있다는 일부의 논리가 타당하기 위해서는 북한의 행태가 우려와 자기 보호 욕구에서 시작되었다는 것이어야 하는데, 이는 우리의 일방적 기대일 뿐이다. 북한은 현재의 정책을 통해 단기적으로 버텨낼 뿐만 아니라, 오히려 중장기적으로는 한국 사회를 인지전을 통해 '변화'시킬 수 있다고 믿을 것이고, 북한이 지향하는 경제건설 역시 '자강을 통한 최소한의 자급자족=경제발전'으로 포장할 수 있으며, 무엇보다 한국으로부터의 지원이 없이도 자원 조달이 가능하다는 계산을 할 수도 있다. 오히려 트럼프 행정부하의 미국에서는 직접적인 미북 협상을 통해 미국의 대한 안보공약 상당 부분을 약화시킬 여지도 있다고 생각할 것이다.

따라서, 남북대화 통로 재개와 화해협력 복원은 기본 방향 면에서는 타당하지만, 북한의 新헌법은 다음과 같은 근본적 질문들에 대한 재검토가 필요한 현실을 일깨워주고 있다: (1) 한국 없이는 공급이 불가능한 효용을 북한에게 줄 수 있는 수단이 존재하며, 북한 역시 그렇게 인식하고 있는가? 과연 북한과 미국은 우리를 '페이스메이커'로 인식하고 있으며, 우리는 그러한 역할을 할 수 있는 레버리지를 미국과 북한에 대해 동시에 가지고 있는가? (2) 한미 간에는 대북 수단에 대한 합의가 존재하는가? 오히려 이러한 합의가 트럼프 행정부에게 역으로 활용되어 부담 감소의 빌미로 전환될 위험성은 없는가? (3) 북한에 대한 화해 협력 입장의 지속 표명이나 북한을 자극할 만한 외교·군사적 조치의 자제가 북한으로 하여금 대북 우세의 착시로 이어질 위험성은 없는가?

북한의 2026년 초반 행태, 그리고 新헌법의 함축성을 고려할 때, 조기 미북협상이나 남북대화의 재개를 기대하기 힘든 것이 현실이다. 미국의 대북 정책 우선순위가 낮은 상태에서 미-이란 전쟁으로 인해 이 우선순위는 더 낮아졌고, 미국이 대북 압박과 설득의 이중전략을 택할 수 있기 위해서는 전력의 보충기간이 선행되어야 하는데, 이는 대북 정책 우선순위를 더욱 낮게 만들 수 있다. 중국과 러시아의 경우, 북-중-러 연대 무드를 저해하면서까지 북한을 설득할 동기가 미약한데, 금년 1월의 한중 정상회담 시 중국이 남북관계에서 '인내'를 강조한 것은 '건설적 역할'을 할 의지가 없다는 것을 우회적으로

표명한 것으로 봄이 타당하다. 이러한 상황에서 워싱턴은 오히려 우리를 지켜볼 것이다. 즉, 향후의 지역 및 세계질서에 있어 한국의 기여를 강조하는 관행이 더 강화될 것이고, 이에 따라 대북 정책 방향을 일부 조정하려 할 가능성이 크다.

이러한 가운데, 금년 중에는 오히려 북한의 인지전이나 중·저강도 도발의 가능성을 배제할 수 없는 것이 현실이다. 북한은 '적대적 두 국가관계'에 입각해서 우리 정부의 초조감을 유도함으로써 미국을 더욱 설득하도록 만드는 한편, 국내적으로 우리의 대북 원칙론을 위축시키려 할 것이고, 이러한 차원에서 대남 인지전과 함께, 한국 정부 유화정책의 수준과 한계선을 실험하기 위한 중·저강도 도발을 선택할 가능성이 있다. 따라서, 대북 대화 및 협력에 대한 의지 표명을 지속하되, 대북 압력수단을 복원하거나 새로이 발굴하고 적극적으로 활용해 나가는 자세가 필요하다. 예를 들어, 정부 차원에서 대북 정보 유입 등의 활동이 부담스럽다면 민간 차원에서라도 이런 활동을 보장하는 유연성이 필요하다. 또한 현재 상황에서는 한미동맹에서의 우리의 기여가 한반도 긴장 방지를 위한 대북 억제에 있다는 점을 강조하고, 북한의 위협적 발언에는 적절한 대응 및 능력을 시현해야 한다. 북한이 新헌법을 통해 핵무력의 임의적 사용을 다시 한번 정당화한 만큼, 이제는 전술핵 재배치 등 실질적인 확장억제 공약을 협의 테이블 위에 올려놓자는 제안도 할 수 있어야 한다. 국제사회 및 유사 입장국과의 공조를 통해 북한이 현재의 대남·대외정책을 지속하는 것이 부담스럽도록 국제여론을 조성하는 일에도 적극 나서야 한다.

## 저자

**차두현** 부원장은 북한 문제 전문가로서 지난 20 여 년 동안 북한 정치·군사, 한·미 동맹관계, 국가위기관리 분야에서 다양한 연구실적을 쌓아왔다. 연세대학교 대학원에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 한국국방연구원 국방현안팀장(2005~2006), 대통령실 위기정보상황팀장(2008), 한국국방연구원 북한연구실장(2009) 등을 역임한 바 있다. 한국국제교류재단(Korea Foundation)의 교류·협력 이사를 지냈으며(2011~2014) 경기도 외교정책자문관(2015~2018), 통일연구원 객원연구위원(2015~2017), 북한대학원대학교 겸임교수(2017~2019)로 활동하기도 하였다. 현재는 아산정책연구원 부원장 겸 수석연구위원으로 있으면서, 경희대 평화복지대학원 객원교수직을 겸하고 있다. 국제관계분야의 다양한 부문에 대한 연구보고서 및 저서 100 여권이 있으며, 정부 여러 부처에 자문을 제공해왔다.

**한기범** 박사는 국가정보원에서 20 여년 북한 분석관으로 활동하다가 2009 년 2 월 3 차장(북한 업무 총괄)을 끝으로 퇴임했다. 퇴임 후 고려대 초빙교수, 통일연구원 객원연구위원으로 활동하다가 2013 년 4 월 ~ 2016 년 2 월 국정원 1 차장(북한 및 해외 업무 총괄)을 다시 맡았다. 이후 통일연구원 석좌연구위원에 이어 북한연구소에서 석좌연구위원으로 활동 중이며, 2024 년 1 월부터 아산정책연구원 객원연구위원으로도 활동을 시작했다.

<sup>1</sup> 북한 신헌법의 주요 개정 내용에 대해서는 통일부, “북한 헌법(2026년 3월 개정) 신구조문 대비표(2023년 9월 개정안과 비교),” 통일부 기자단 간담회 자료(2026.05.06)를 참조할 것.

<sup>2</sup> 1972년의 『사회주의 헌법』 개정을 그 이전과 구분하여 새로운 제정으로 보는 견해도 있다. 그러나, 이 기준을 적용할 경우, 이번의 **新헌법** 역시 『조선민주주의 인민공화국 헌법』으로의 개정을 통해 1948년 헌법과 동일한 명칭을 사용했다. 권력구조의 내용 역시 상당한 변화가 있었다. 이 경우 이것도 ‘제정’으로 보아야 하는가의 논란이 있을 수 있다. 따라서, 이 글에서는 1948년 이후의 모든 헌법 변화를 개정으로 계산함을 밝혀둔다. 북한 헌법 내용 및 조문에 대해서는 법무부, “통일법제데이터베이스”를 참조할 것(최초검색일: 2026.05.06.)  
[https://m.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardList.do?bbsId=BBSMSTR\\_00000000021&bbsSubId=001](https://m.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardList.do?bbsId=BBSMSTR_00000000021&bbsSubId=001)

<sup>3</sup> 1948년 헌법 체제하에서 내각수반은 ‘수상’이었고, 이는 김일성이 노동당 총비서직과 함께 겸임해왔다. 그러나, 헌법상 국가주권의 최고기관은 ‘최고인민회의’였고, 대외적으로 북한을 대표하는 명목상의 국가원수 역할은 최고인민회의 상임위원장이었다. 이 역할은 사회주의 헌법 개헌 때까지는 김일성의 동료 최용건이

말고 있었다.

- <sup>4</sup> 원래 1972년의 사회주의 헌법상 국방위원회는 중앙인민위원회 산하 6개 위원회 중 하나에 불과했다. 그러나, 1992년 개정으로 국방위원회는 중앙위원회와 동격의 권력기구로 격상되었다. 7차 개정헌법 내용 해석에 대해서는李明哲·車斗鉉, “7次 改定憲法을 中心으로 본 北韓 權力變動 展望,” 『國防論集』, 제21호 (1992년 봄), pp. 139-156을 참조할 것.
- <sup>5</sup> 車斗鉉, “金正日 時代 開幕에 따른 北韓 對南政策 路線 展望,” 『週刊國防論壇』, 제738호(1998.10.12), pp. 1-2.
- <sup>6</sup> 2022년 9월에 제정된 『핵무력 정책에 대하여』 (핵무력정책법)는 북한이 ‘핵보유국 지위’에 있음을 규정하면서 “전쟁 주도권을 장악하기 위한 작전상 필요” 등 다양한 ‘핵사용 5대 조건’을 제시해 ‘핵 선제공격’ 가능성을 열어놓아 핵 사용 문턱을 대폭 낮춘 공세적인 법이다. 이 법은 또한 “핵무력은 국무위원장의 유일적 지휘에 복종한다”고 김정은에게 핵 지휘 전권을 부여하고, “국무위원장이 임명하는 성원으로 구성된 ‘국가핵무력지휘기구’는 핵무기와 관련한 결정으로부터 집행에 이르는 전 과정에서 국무위원장을 보좌한다”고 했다. 특히 “핵무력 지휘통제체계가 적대세력의 공격으로 위협에 처하는 경우 사전에 결정된 작전방안에 따라 ... 핵타격이 자동적으로 단행된다”고 규정해 어떤 형태라도 수뇌부를 겨냥한 참수 작전 시도되면 선제 핵 공격을 할 수 있도록 했다.
- <sup>7</sup> 조선노동당 제8기 9차 회의 김정은 발언에 대해서는 “조선로동당 중앙위원회 제 8 기 제 9 차 전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『노동신문』 (2024.01.01)을, 김여정 발언에 대해서는 “김여정 부부장 조선에 대한 서울당국의 기만적인 《유화공세》 시도의 본질을 신랄히 비판,” 『조선중앙통신』 (2025.08.20)을 참조할 것.
- <sup>8</sup> 김정은은 2026년 2월 19~25일 9차 당대회 ‘총화 보고’에서 “한국에 대한 고려사항이 백지화된 지금 북한의 군사적 대응 기준은 본질적으로 달라져 (핵무기) 선제공격사명을 포함해 모든 물리력의 사용”이 가능하다면서 “핵보유국의 문전에서 실행되는 한국의 부잡스러운 행동이 우리의 안전환경을 다쳐놓는 행위로 인정되는 경우 임의의 행동을 개시할 수 있고, 한국의 완전붕괴 가능성도 배제될 수 없다”고 주장했다.
- <sup>9</sup> 더욱이 북한이, “한반도와 그 부속도서”를 대한민국 영토로 규정하고 있는 우리 헌법을 존중할 리는 없다.
- <sup>10</sup> 북한 외무성 대변인 담화에 대해서는 “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인담화,” 『조선중앙통신』 (2026.03.01) 참조.
- <sup>11</sup> 아산정책연구원(편), 『아산국제정세전망 2026: 무질서의 세계』 (서울: 아산정책연구원, 2025.12), p. 38.