

이슈브리프 840호
(2026. 5.13)

김정은 헌법과 '두 국가' 시대: 평화공존을 위한 제언

제840호

김일기 ikkim@inss.re.kr



국문초록

북한 개정 헌법은 김정은 유일 지배 체제의 제도적 완성과 한반도 '두 국가' 시대의 공식화를 핵심 특징으로 한다. 개정 헌법은 선대 지도자의 자취를 헌법에서 걷어내는 한편, 국무위원장의 권한을 극대화하고 견제 장치를 제거함으로써 김정은의 절대권력을 헌법적으로 보장하였다. 남북관계 차원에서는 헌법에 영토조항을 신설하고 대한민국을 별도의 국가로 명시함으로써 그동안 견지해 온 통일노선을 폐기하였다. 아울러 핵무력 운용체계를 헌법 차원으로 격상하여 핵보유국 지위를 국가 정체성의 핵심 요소로 고착화하였다. 이와 함께 '사회주의' 수사는 뒤로 물러나고 그 자리를 국가주의적 통치 원리가 채우고 있다. 우리는 두 국가 시대라는 현실 속에서 적대와 대결의 국면을 평화와 공존의 국면으로 전환해야 하는 과제에 직면해 있다. 오늘의 한반도에서 가장 시급한 것은 평화의 복원이며, 그 출발점은 남북 간 신뢰 구축에 있다. 북한의 호응 여부와 무관하게 우리가 독자적으로 추진할 수 있는 영역부터 신속하게 풀어가야 한다. 이와 더불어 최근 주목받고 있는 한조관계론에도 관심을 기울일 필요가 있다. 흑묘백묘론이 오늘의 중국을 만든 실용적 전환의 논리였다면, 한조관계론은 통일로 가는 조건을 만들어가는 실용적 공존의 논리라고 할 수 있다. 지금은 통일이라는 명분을 되풀이하기보다 평화공존의 실용을 정책 기준으로 삼아야 할 때이다.

주제어 : 김정은, 국무위원장, 두 국가, 북한 헌법, 한조관계론

지난 3월 북한 최고인민회의 제15기 1차 회의에서 개정된 북한 헌법이 공개되었다. 이번 개정 헌법의 가장 큰 특징은 김정은 유일 지배 체제의 제도적 완성과 한반도 ‘두 국가 시대’의 공식화라고 할 수 있다. 북한은 한반도를 남북으로 분리된 두 개의 국가로 규정하고, 북쪽을 ‘김정은의 국가’로 자리매김하겠다는 의지를 헌법에 못 박았다. 그런 점에서 이번 개정 헌법은 한마디로 표현하면 ‘수령 헌법’이자 ‘김정은 헌법’이라고 할 수 있다.

이러한 흐름은 제9차 노동당 대회와 최고인민회의 제15기 1차 회의에서 나타난 권력구조 개편 및 정책 방향과 맥을 같이 한다. 아직 공개되지는 않았으나, 제9차 당대회에서 개정된 「노동당 규약」 역시 두 국가 체제와 김정은 유일 지배 체제의 공고화를 반영하였을 것으로 보인다.

김정은 유일 지배 체제의 제도적 완성

개정 헌법은 서문에서 김일성·김정일 관련 내용을 삭제하고, 수령의 유일적 영도체계, 인민대중제일주의, 국익 수호 등 김정은 시대의 통치 원칙을 전면에 배치하였다. 과거의 혁명 서사를 약화시키는 대신 김정은 체제의 통치 원칙을 헌법에 직접 새겨 넣은 것이다.

가장 주목할 변화는 김정은 국무위원장의 권한 극대화이다. 개정 헌법은 국무위원장을 국가를 대표하는 ‘최고영도자’에서 ‘국가수반’으로 재정의하였다. ‘영도자’가 정치·사상적 권위를 함의하는 사회주의적 표현이라면, ‘국가수반’은 일반적으로 국제법상 국가원수로서의 지위를 의미한다. 김정은이 대외적으로 북한을 대표하는 공식 국가원수임을 헌법적으로 확정된 것이다. 그동안 대외적으로 국가를 대표해 온 최고인민회의 상임위원장의 권한과 외교 신임장 접수권 역시 국무위원장의 권한으로 이전되었다.

개정 헌법은 국무위원장과 국무위원회의 최고인민회의에 대한 책임조항을 삭제하고, 최고인민회의의 국무위원장 소환 권한도 없었다. 김정은 국무위원장이 어떠한 기관에도 책임지지 않는 절대권력자임을 헌법에 명시한 것이다. 제6장 국가기구 배치 순서가 ‘최고인민회의 → 국무위원장’에서 ‘국무위원장 → 최고인민회의’로 역전된 점도 이를 뒷받침한다. 이는 북한이 그동안 형식적으로나마 입법부 우위를 표방해 온 사회주의 헌법 원리를 폐기한 것을 의미한다.

김정은 국무위원장의 입법 거부권과 최고인민회의 휴회 중 인사권이 신설된 점도 중요하다. 개정 헌법은 국무위원장이 최고인민회의 또는 최고인민회의 상임위원회가 채택한 법령·정령·결정·지시에 대해 거부권을 행사할 수 있도록 하였다. 또한 최고인민회의 휴회 중 의장과 내각총리를 비롯한 국가 중요 간부의 임명·해임권과 대의원 사임권까지 국무위원장에게 부여하였다. 이는 국무위원장이 행정·군사권뿐만 아니라 입법권까지 장악하는 구조가 헌법적으로 구축되었음을 의미한다.

이번 헌법 개정은 김일성 유일 지배 체제가 1972년 헌법 개정을 통해 ‘주석제’를 도입하고 「사회주의 헌법」으로 명칭을 변경하면서 완성되었던 흐름과 유사하다. 그러나 권한의 범위와 견제 장치의 부재라는 측면에서 보면, 김일성 주석보다 김정은 국무위원장의 권력 집중도가 한층 더 높다고 할 수 있다.

두 국가론의 헌법화와 통일 담론의 폐기

개정 헌법이 남북관계에서 보여주는 핵심적 변화는 ‘두 국가론’의 헌법화이다. 김정은 위원장이 2023년 12월 당 전원회의와 2024년 1월 최고인민회의 시정연설에서 천명한 ‘적대적 두 국가’ 노선이 헌법에서 자리 잡은 것이다.

북한 헌법사상 최초로 본문에 영토조항이 신설되었으며 대한민국이 명시되었다. 북한 헌법 제2조는 “조선민주주의인민공화국 영역은 북쪽으로 중화인민공화국과 러시아 연방, 남쪽으로 대한민국과 접하고 있는 영토와 그에 기초하여 설정된 영해와 영공을 포함한다. 조선민주주의인민공화국은 영역에 대한 그 어떤 침해도 절대로 허용하지 않는다”고 규정하고 있다. 이는 북한이 대한민국을 통일의 상대가 아니라 국경을 접한 별개의 국가로 규정했음을 보여준다.

영토조항 신설과 함께 조국 통일, 북반부, 자주·평화통일·민족대단결 등 통일 관련 표현도 헌법 서문과 본문에서 전면 삭제되었다. 또한 ‘우리 말’을 ‘평양문화어’로 변경하여 남북이 더 이상 동일한 언어 공동체가 아님을 헌법에 명시하였다. ‘애국가’라는 국가 명칭을 삭제하고 서술적 정의로 대체한 것 역시 같은 민족이 같은 노래를 부른다는 함의를 약화시키려는 의도로 볼 수 있다.

북한 헌법의 영토조항 신설과 통일 관련 표현의 삭제는 북한 체제의 근간이었던 조국통일 노선의 공식적 폐기를 의미한다. 더 나아가 1948년 9월 북한 정권 수립 이후 유지해 온 통일 노선의 근본적 전환이자, 남북 합의서에서 전제했던 1민족·1국가 패러다임을 일방적으로 폐기한 것으로 볼 수 있다.

핵보유국 노선의 헌법적 고착화

개정 헌법의 또 다른 특징은 핵보유국 노선의 헌법적 고착화이다. 이미 2023년 헌법에서 ‘책임적인 핵보유국’을 표방한 북한은 이번 개정 헌법에서 한 걸음 더 나아갔다. 개정 헌법은 핵무력 지휘권을 국무위원장에게 부여하고, 국가핵무력지휘기구에 핵무력 사용 권한을 위임할 수 있도록 하는 규정을 신설하였다.

이는 2022년 9월 「핵무력정책법」의 핵무력 운용체계를 법률 차원을 넘어 헌법 차원으로 격상한 조치라고 할 수 있다. 북한은 핵 사용을 단순한 군사전략이나 법률 차원의 정책이 아니라 국가 정체성과 직결된 헌법적 원칙으로 고정하려 하고 있다. 이는 북한이 핵을 포기하지 않겠다는 명확한 대외적 선언으로 볼 수 있으며, 향후 북미 대화가 재개되면 핵보유국 지위 인정을 전제로 한 핵군축 협상을 진행할 것임을 명백히 한 것이라 할 수 있다.

우리가 특히 주목해야 할 부분은 ‘핵무력의 사용 권한을 국가핵무력지휘기구에 위임할 수 있다’는 단서 조항이다. 이는 김정은 유고 또는 부재 시 사전에 권한을 위임받은 기구나 인물에게 핵 사용 권한이 자동으로 이양될 수 있음을 의미한다. 북한은 이를 통해 김정은 유고 상황에서도 핵 보복이 가능하다는 인식을 대외적으로 각인시키려는 의도로 보인다. 이는 한미의 확장억제와 참수 작전에 대한 대응이자, 북한식 핵 억제체계의 생존성을 강화하려는 조치라고 볼 수 있다.

사회주의 수사의 후퇴와 국가주의의 부상

북한은 개정 헌법에서 사회주의라는 이념적 색채를 후퇴시키고, 그 자리를 국가주의적 표현으로 대체하고 있다. 북한은 ‘사회주의 헌법’이라는 공식 명칭을 ‘조선민주주의인민공화국 헌법’으로 변경하였다. 또한 기존 헌법 제1조에 명시되어 있던 ‘사회주의 국가’로서의 정체성도 삭제하였다. 헌법 서문의 선대 지도자의 업적과 본문 곳곳의 ‘사회주의’라는 표현도 대거 사라졌다. 제국주의 침략자들, 착취와 압박에서 해방, 내외 적대분자들의 파괴책동 등 이념적 색채가 강하고 현실과 괴리된 과거의 표현들도 모습을 감췄다.

사회주의 무상복지 관련 조항이 삭제된 점도 주목할 필요가 있다. 북한은 그동안 기존 헌법에서 사회주의의 우월성을 선전해 왔으나,

개정 헌법에서는 전반적 무상치료제, 의사담당구역제, 예방의학 제도 등의 표현을 삭제하였다. 국민의 권리 조항에서도 무상으로 라는 표현이 빠졌다. 또한 세금이 없어진 우리나라, 실업을 모르는 우리 근로자와 같이 사회주의 체제의 본질을 상징해 온 표현들도 삭제되었다.

이는 장마당을 통한 시장경제 활동의 보편화, 개인 의료비 부담의 일상화, 실업 문제 등 북한 사회 내부에서 이미 진행되고 있는 현실 변화를 헌법이 인정한 것으로 볼 수 있다. 북한은 사회주의 원칙과 현실 사이의 괴리를 더 이상 이념적 수사로 덮기보다 이를 인정하고 국가주의적 통치 원리 안으로 끌어안으려 하고 있다.

한반도 ‘두 국가’ 시대와 평화공존의 과제

북한의 헌법 개정은 내부적으로는 핵 보유와 김정은 유일 지배를 헌법적으로 영구화하고, 남북관계 차원에서는 통일이라는 기존 목표를 폐기하며 사실상의 두 국가 체제를 공식화한 조치이다. 이는 한반도 정세 관리의 새로운 출발점을 모색하려는 북한식 현실주의의 표현으로 볼 수 있다.

북한은 개정 헌법에서 NLL 등 국경선을 구체적으로 규정하지 않았으며, 대한민국을 헌법상 적국으로 명시하지 않았다. 헌법에 일정한 공백을 남겨둠으로써 향후 남북관계를 두 국가 관계로 관리하되, 상황에 따라 조정할 여지를 남긴 것이다. 이는 북한이 남북관계를 완전히 폐쇄하기보다는 현상 유지와 상황 관리의 공간을 남겨두었다는 의미로 볼 수 있다.

한반도의 두 국가 시대가 현실로 다가옴에 따라 우리는 이러한 변화를 어떻게 관리할 것인가라는 어려운 과제에 직면해 있다. 이 엄중한 현실 앞에서 우리의 정책 방향은 명확하다. 두 국가

시대라는 현실을 냉정하게 인식하되, 남북 간 ‘적대와 대결’의 국면을 ‘평화와 공존’의 국면으로 전환해야 한다. 오늘의 한반도 현실에서 가장 시급한 과제는 통일이라는 당위의 반복이 아니라 실질적 평화의 복원이라고 할 수 있다.

지금 우리에게 필요한 것은 현실 인정에서 출발하는 정책 전환이다. 한반도의 평화와 공존을 향한 출발점은 남북 간 신뢰 구축에 있다. 신뢰 구축은 즉각적 성과보다는 최악의 상황을 방지하기 위한 최소한의 안전장치이다. 이러한 측면에서 상호 비방과 심리전 중단, 우발적 충돌 방지 장치의 재가동, 9·19 군사합의의 단계적 복원과 같은 조치는 북한의 즉각적 호응 여부와 무관하게 우리가 독자적으로 추진할 수 있는 영역이다.

신뢰 구축의 출발은 상대방에 대한 인정과 존중에서 시작될 수 있다. 그런 의미에서 최근 제기되고 있는 한조관계론을 주목할 필요가 있다. 북한을 현실적 국가로 인정하는 것이 곧 통일 포기를 의미하는 것은 아니다. 오히려 통일이라는 목표를 지금 당장의 목표가 아니라 장기적이고 단계적 과정으로 인식하는 것이 한반도의 현실에 더 부합할 수 있다.

오늘날 중국을 강대국으로 이끈 흑묘백묘론도 처음에는 사회주의 체제를 배반하는 논리로 비판받았다. 그러나 흑묘백묘론의 실용주의는 사회주의를 파괴하기보다는 오히려 개혁·개방을 통해 중국을 강대국으로 이끄는 결과를 낳았다. 한조관계론도 이와 유사한 측면이 있다. 흑묘백묘론이 사회주의와 자본주의의 이분법을 넘어 ‘무엇이 인민에게 유익한가’를 물었다면, 한조관계론은 통일과 분단의 이분법을 넘어 ‘어떻게 하면 한반도에 평화·공존을 가져올 수 있는가’를 묻고 있다.

물론 흑묘백묘론과 한조관계론은 서로 다른 역사적·정치적 맥락에 놓여 있다. 하나는 한 국가 내부의 정책 전환 논리이고, 다른 하나는 분단된 두 정치체 사이의 관계 재설정 논리이다. 그럼에도 ‘명분의 이름으로 현실을 외면하면 결국 명분도 실리도 모두 잃을 수 있다’는 점에서 두 논리를 관통하는 핵심 명제는 동일하다고 할 수 있다.

한조관계론은 통일의 포기가 아니며, 통일이 가능한 조건 즉 평화공존의 질서를 먼저 만들자는 긴 호흡의 전략이다. 흑묘백묘론이 오늘의 중국을 만든 실용적 전환의 논리였다면, 한조관계론은 한반도 평화의 긴 여정에서 통일로 가는 조건을 만들어가는 실용적 공존의 논리가 될 수 있다. 한반도 두 국가 시대가 현실로 다가온 지금, 통일이라는 명분만을 반복하기보다 평화공존의 실용을 우리의 기준으로 삼아야 할 것이다.

//끝//

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