

June 2026
No. 398

INSS

전략보고

북한의 개정 헌법 분석과 정책적 고려 사항

김일기
ikkim@inss.re.kr
김인태
tae@inss.re.kr

- I. 문제 제기
- II. 북한 헌법 개정의 의미
- III. 북한 개정 헌법의 주요 내용 및 특징
- IV. 정책적 시사점 및 고려 사항

북한의 개정 헌법 분석과 정책적 고려 사항

I. 문제 제기

II. 북한 헌법 개정의 의미

1. 북한 헌법의 일반적 의미와 역할
2. 북한 헌법의 제도적 의미와 정치적 성격의 계보
3. 2026년 「개정 헌법」의 세습적 경로성과 제한적 차별성

III. 북한 개정 헌법의 주요 내용 및 특징

1. 국가성의 재정의와 김정은 유일 지배 체제의 제도화
2. 두 국가론의 헌법화와 통일노선의 폐기
3. 핵보유국 노선의 헌법적 고착화
4. 사회주의 수사의 후퇴와 국가주의의 부상

IV. 정책적 시사점 및 고려 사항

1. '김정은 시대 2.0'과 체제 기제의 일체화
2. 북한 체제의 중장기 일정과 '김정은 국가주의'의 경로
3. 한반도 '두 국가' 시대와 평화공존의 과제

북한의 개정 헌법 분석과 정책적 고려 사항

저자 | 김일가·김인태

국문 초록

북한은 2026년 3월 최고인민회의의 제15기 제1차 회의에서 헌법을 개정하고, 그 명칭을 「사회주의헌법」에서 「헌법」으로 변경하였다. 김정은 집권 이후 아홉 번째인 이번 개정은 유일 지배 체제의 제도적 완성과 한반도 '두 국가 시대'의 공식화를 핵심으로 하는 '수령 헌법'이자 '김정은 헌법'이라고 할 수 있다. 개정 헌법의 특징은 네 가지로 볼 수 있다. 첫째, 김일성·김정일 관련 서사를 삭제하고 국무위원장을 '국가수반'으로 재정의하는 한편 국무위원장에게 핵무력 지휘권·입법 거부권 등을 부여함으로써 김정은 유일 지배 체제를 제도화하였다. 둘째, 헌법사상 최초로 영토조항을 신설하고 통일·민족 관련 표현을 전면 삭제함으로써 '두 국가론'을 헌법화하고 조국통일 노선을 공식 폐기하였다. 셋째, 핵무력 운용체계를 법률 차원에서 헌법 차원으로 격상하여 핵보유국 노선을 고착화하였다. 넷째, '사회주의' 명칭과 무상복지 등 이념적 수사를 후퇴시키고 그 자리를 국가주의적 통치 원리로 대체하였다. 개정 헌법은 형식적 측면에서는 정상국가를 모방하고 있지만 내용적 측면에서 권력 견제보다 집중에 초점을 둔 '의미론적 헌법'이며, 사회주의의 외피를 국가주의로 채워가는 '김정은 국가주의'의 경로를 노정하고 있다. 두 국가 시대라는 엄중한 현실 앞에서 우리는 군사적 신뢰 구축 조치의 선제적 추진, '국내 차원 1국가·남북관계 차원 2국가' 전략, 보건의료·재난 등 인도적 협력 통로의 확보를 통해 평화공존의 토대를 마련해 나가야 한다.

주제어: 북한, 노동당 대회, 두 국가, 최고인민회의, 헌법

I 문제 제기

- 북한이 지난 3월 22일~23일까지 진행된 최고인민회의 제15기 제1차 회의에서 개정한 헌법이 공개
 - 북한은 헌법 명칭을 「조선민주주의인민공화국 헌법(1948, 제헌헌법)」 → 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법(1972, 사회주의헌법)」 → 「조선민주주의인민공화국 헌법(2026, 개정 헌법)」으로 변화
 - 2012년 김정은 정권 출범 이후 총 9차례의 헌법 개정이 이루어졌으나, 이번 2026년 헌법이 '두 국가'의 헌법화·제도화를 명문화함으로써 가장 주목을 받고 있음¹
- 개정 헌법의 가장 큰 특징은 유일 지배 체제의 제도적 완성과 한반도 '두 국가 시대'의 공식화로 내용상 '수령 헌법'이자 '김정은 헌법'으로 평가²
 - 올해 제9차 당대회와 최고인민회의 제15기 1차 회의는 사실상 '김정은 시대 2.0'³ 차원의 정치적 계기로, 이의 법·제도 구축 차원에서 당규약과 헌법 등 체제 기제도 재정비
 - (9차 당대회: 노동당) △당 지도체계 △당규약 개정 △「새 시대 5대 당건설 노선」 중심 '전당 강화' 목표 제시 △당 지도기관 재정비 등 김정은 총비서의 노동당에 대한 지배력 강화
 - (15기 1차 최고인민회의: 국가) △국가 지도기구 △헌법 개정 △국무위원회 재구성 △내각 전열 정비 등을 통해 김정은 국무위원장의 권한 강화와 국가 지배력 강화
- 본 전략 보고는 2026년 북한 「개정 헌법」의 의미와 내용을 분석하고 정책적 시사점 및 고려 사항을 제시

1 2026년 개정 「헌법」은 총 7개 장 168조로 이전 2023년 9월 「사회주의헌법」의 7장 172조에 비해 4개 조항을 축소했다.

2 김일기, “김정은 헌법과 ‘두 국가’ 시대: 평화공존을 위한 제언,” 『이슈브리프』 840호 (국가안보전략연구원, 2026), p. 1.

3 국가정보원은 노동당 9차 대회의 성격을 ‘김정은 시대 2.0’으로의 전환 본격화로 평가하였다. “국정원 “김주애, 일부 시책에 의견 내…‘후계 내정 단계’ 판단”(종합), 『연합뉴스』, 2026년 2월 12일, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20260212101951001>> (검색일: 2026.2.13).

II 북한 헌법 개정의 의미

1. 북한 헌법의 일반적 의미와 역할

- 북한은 헌법을 “국가사회제도, 국민의 기본적 권리와 의무, 국가주권의 조직 및 실현과 관련된 사회관계를 규제하는 법”으로서 “우리나라 사회주의법체계에서 주도적 부분을 이루고 있으며 공화국의 기본법”이라고 정의⁴
 - 북한은 헌법에 기초하여 모든 부분과 단위들에 해당하는 법규범과 규정·세칙들을 제정하였으며 현실의 변화에 맞게 법규범과 규정을 제정, 수정, 보충, 폐지한다고 주장⁵
- 전통적으로 수령제와 당-국가체제를 채택하고 있는 북한에서 헌법의 비중은 크게 높지 않음
 - 북한 주민의 생활을 규율하는 규범은 당의 유일적 영도체계 확립의 10대 원칙 → 노동당 규약 → 헌법의 순으로 위상이 확립⁶
 - 당-국가체제를 운영하고 있는 사회주의 국가는 당규약이 헌법에 우선하며, 북한은 다른 사회주의 국가들과는 달리 수령제를 근간으로 하고 있어 수령의 절대적 권위와 유일적 영도 보장이 최상위에 위치
- 최근 북한의 ‘우리국가제일주의’ 등 국가성 강조에 따라 국가의 역할과 권한을 규정하고 있는 헌법의 중요성이 점진적으로 증가
 - 현실 사회주의권의 붕괴 이후 ‘당 대 당’ 국제관계 축소와 ‘국가 대 국가’ 교류 확대로 국가 기능과 역할의 중요성 확대·강화
 - 이번 헌법 개정은 ‘김정은 시대 2.0’의 대내외 정책 변화와 방향을 법적으로 제도화하고 향후 나아갈 방향을 예측할 수 있는 의미 있는 지표로 기능

4 사회과학원 법학연구소 편, 『법학사전』 (평양: 사회과학출판사, 1971), p. 681.

5 김경현, “사회주의법무생활을 강화하는 것은 선군시대 혁명과 건설의 중요한 요구,” 『김일성종합대학학보: 력사법학』 제 55권 2호 (2009), p. 106.

6 김일기, “북한 헌법 개정의 특징과 의미,” 『평화학연구』 제10권 제4호 (2009), p. 106.

2. 북한 헌법의 제도적 의미와 정치적 성격의 계보

- 북한의 헌법은 유일 지배 체제의 구조적 특성을 기반으로 하며, 시기별 헌법 개정은 세습 정권의 계승성을 그대로 반영
 - 북한은 헌법을 총 19회 제·개정하였으며, 그 중 △조선민주주의인민공화국 헌법(제헌헌법, '48.9) △조선민주주의인민공화국 사회주의헌법('72.12) △조선민주주의인민공화국 헌법('26.3) 등이 가장 큰 변화를 보여준 헌법
 - 헌법의 성격은 제헌헌법에서 규정한 '조선민주주의인민공화국(제1조)'의 국가적 의미에서 출발 하였으나, 점차 유일 체제의 '통치 기제'로 변형되며 '김일성·김정일 헌법'으로 규정되었고 현재의 '개정 헌법'으로 계승
 - 역대 헌법 개정의 주요 내용은 헌법의 정치적 성격에 대한 정의 외에 △선거제도 개편 △수령제 제도화(주석제·국방위원장·국무위원장) △국가권력기구 개편 등 유일 체제 차원에 집중
- 1972년 사회주의헌법의 채택과 수령 체제의 제도화, 그 계승성
 - 1948년 제헌헌법의 과도적 특성에 비해 1972년 사회주의헌법은 사회주의와 전제주의 특성을 법 제화한 특징을 시현⁷
 - 사회주의헌법은 △조선노동당의 유일적 지위 명시 △사회주의 소유제도의 확립 △주체사상의 헌법 적 규범화 △주석제 도입 및 권한 강화 △집단주의의 제도화 등 유일 체제 및 전제주의 성격을 명문화⁸
 - 제헌헌법이 사회주의의 제도적 기반이라면 사회주의헌법은 유일 권력 및 세습 체제의 모태(母胎)로 채택되었고, 이는 김정일 시대의 「김일성 헌법」, 김정은 시대의 「김일성·김정일 헌법」으로 계보 유지
 - 비록 2026년 개정 헌법에서 선대 이상화 부분과 '김일성·김정일 헌법' 명시 내용을 삭제했지만, 헌법의 기반과 기조 등 전반적 내용은 유일 지배 체제를 명문화한 사회주의헌법의 전통적 계승성에 기반

7 1948년 제헌헌법에서 규정한 “우리나라는 조선민주주의인민공화국이다”(제1조)를 1972년 사회주의헌법에서 “조선민주주의인민공화국은 전체 조선민민의 리익을 대표하는 자주적인 사회주의국가이다”로 수정했다. 즉, 조선민주주의인민공화국을 “자주적인 사회주의 국가”로 규정해 혁명의 단계가 인민민주주의 혁명단계에서 사회주의 혁명단계로 넘어왔음을 명확히 했다. 참고로, 사회주의헌법에서는 제헌헌법의 “조선민주주의인민공화국의 수부(首部, 수도)는 서울시다”라는 내용을 ‘평양’으로 변경했다.

8 김일성, “조선민주주의인민공화국 사회주의헌법은 가장 혁명적인 헌법입니다. 국가기관체계를 위주로 서술한 헌법들과는 달리 사회주의사회에서 정치, 경제, 문화 분야의 제원칙들을 전면적으로 규제하고 있는 우리나라 사회주의헌법은 ... 사회주의경제건설을 힘있게 다그치며 사상혁명과 문화혁명을 힘있게 다그치며 사상혁명과 문화혁명을 강화하고 사회주의적 생활양식을 확립하여 온 사회를 혁명화, 로동계급화하는 강력한 수단으로 복무할것입니다.” “우리 나라 사회주의제도를 더욱 강화하자” 『로동신문』, 1972년 12월 26일.

- 시기별 헌법 개정은 체제 경로상의 정치적 환경과 차별성도 반영
 - 김일성 시기(46년간/7회): 정권 초기에는 사회주의 제도 수립과 기반 조성에, 1972년 사회주의 헌법 채택 이후에는 수령제(주석) 중심 권력 강화에 집중
 - 김정일 시기(17년간/3회): 제한적인 범위에서 권력 승계와 ‘국방위원장’ 중심의 권력 체계 정비, 선군 시대 체제 유지 방향에 우선
 - 김정은 시기(15년간/9회): 세습 체제 정당화와 유일 권력 강화를 위한 법제적 수단으로 활용되었고, 2026년 제15기 헌법 개정까지 전반적인 내용 변화 추세는 ‘김정은 헌법’의 성격과 의미를 확대
 - 종합적으로, 김일성·김정일 시기에 비해 김정은 시대가 헌법의 수시 개정과 권력 정비 등을 통해 유일 지배 체제 강화 흐름 반영

〈표 1〉 북한의 시대별 헌법 개정 연혁 (1948년~2026년)

시대별	최고인민회의	회기 연도	헌법개정 (총 19회)	명칭 및 주요 내용
김일성 시기: 1948.9~1994.7	제1기~9기	46년간	7회	△조선민주주의인민공화국 헌법 제정(제한헌법) △조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 채택 정권수립, ‘주석제’ 유일체제 명문화
김정일 시기: 1994.8~2011.12	제10기 ~12기 4차	17년간	3회	△조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 개정 △김일성 헌법, 국방위원회 개편 정통성, 체제 유지·유일 체제 명문화
김정은 시기: 2012.1~2026.3	제12기 5차 ~15기	15년간 (‘26.3)	9회	△조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 개정 김일성-김정일 헌법, 국가기구 개편, 핵무력정책 헌법화 △조선민주주의인민공화국 헌법 개정 선대 업적 삭제, 국가수반 지위 명문화, 영토조항 신설 및 두 국가관계 헌법화

3. 2026년 ‘개정 헌법’의 세습적 경로성과 제한적 차별성

- 김정은 체제 초기 과거 헌법 계승과 「김일성·김정일 헌법」의 명문화
 - 선대에 이어 3대 체제의 집권 절차도 제도적인 승계를 전제로 했고, 이는 사회주의 성격과 지도이념의 계승, ‘김일성·김정일 헌법’으로 명시한 헌법상의 세습적 경로성을 그대로 시현
 - 2026년까지 헌법의 세습적 성격을 그대로 유지하면서 체제 정통성을 앞세우고 선대의 권력구조와 방식을 체계적으로 이식 및 확장
 - 즉, 1972년 사회주의헌법 이후 근 50여 년을 유지하며 유일 체제의 통치 기제로 사문화된 세습헌법의 성격과 골격을 그대로 계승

- 「개정 헌법」은 '김정은 시대 2.0'의 출범에 걸맞게 세습 헌법의 성격은 최소화하고 김정은 헌법으로서의 정치적 의미와 내용은 확장
 - 그동안 북한 헌법의 정치적 성격으로 명시했던 「김일성·김정일 헌법」을 위시한 선대 위상과 업적 부분 삭제, 세습 체제의 상징성 최소화
 - 사회주의헌법 이후 처음으로 세습 헌법의 근본과 색채를 지우는 '파격적인 변화'를 추구하며 당대 수령인 김정은 국무위원장의 유일적 지위와 권위에 집중

〈표 2〉 북한의 헌법상 국가성격과 지도이념의 계승

구분	성격	
	위상	지도사상
제헌헌법 (1948.9)	우리나라는 조선민주주의인민공화국	未규정
사회주의헌법 (1972.12)	조선민주주의인민공화국은 전체 조선인민의 이익을 대표하는 자주적인 사회주의국가	맑스-레닌주의를 우리 나라의 현실에 창조적으로 적용한 조선노동당의 주체사상 을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다
사회주의헌법 (1992.4)	위와 동일	사람중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상 을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다
사회주의헌법 (1998.9)	위대한 수령 김일성동지의 사상과 영도를 구현한 주체의 사회주의조국 (김일성헌법 명문화)	위와 동일
사회주의헌법 (2009.4)	위와 동일	사람중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상, 선군사상 을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다
사회주의헌법 (2010.4)	위와 동일	위와 동일
사회주의헌법 (2012.4)	위대한 수령 김일성동지와 위대한 영도자 김정일동지의 사상과 영도를 구현한 주체의 사회주의조국 (김일성·김정일헌법 명문화)	위와 동일
사회주의헌법 (2016.6)	위와 동일	위와 동일
사회주의헌법 (2019.4)	위대한 수령 김일성동지와 위대한 영도자 김정일동지의 국가건설사상과 업적이 구현된 주체의 사회주의국가	위대한 김일성-김정일주의 를 국가건설과 활동의 유일한 지도적지침으로 삼는다

구분	성격	
	위상	지도사상
사회주의헌법 (2023.9)	위와 동일	위와 동일
헌법 (2026.3)	조선인민의 리익을 대표하며 사회주의위업을 위하여 투쟁하는 인민대중중심의 사회주의국가(김일성-김정일헌법 삭제)	김일성-김정일주의 를 국가건설과 활동의 유일한 지도적지침으로 하며 온 사회의 김일성-김정일주의 화를 국가전설의 총적방향, 총적목표로 한다

- 헌법의 구조와 내용상 ‘김정은 헌법’의 정치적 의미를 추구했으나, 사회주의·전체주의 국가성과 유일지배체제의 헌법적 특성을 중심으로 세습 체제의 경로의존성은 그대로 유지 및 변용
 - 김일성·김정일의 업적은 삭제했으나 유일 체제 중심의 통치 이념과 제도적 계승성 유지 및 강화, 헌법상의 정치적 성격과 의미는 확장
 - 수령의 절대 위상과 권위를 반영했고, ‘두 국가’ 시대의 헌법화로 통치 정당성과 장기 집권 체제 기반·환경을 추구
 - 종합적으로, 사회주의헌법의 ‘계승 헌법’, 김일성 수령 헌법의 ‘개량 헌법’으로 볼 수 있는 정치적 성격과 구조, 내용상의 경로성을 노정

〈표 3〉 김일성·김정일·김정은 시대 헌법상 구조 변화 비교

구분	사회주의헌법 ⁹ (1972.12)	사회주의헌법 ¹⁰ (1998.9)	헌법 ¹¹ (2026.3)	비고
서문	-	서문	서문	*서문('98년 신설)
제1장	정치	정치	정치	
제2장	경제	경제	경제	
제3장	문화	문화	문화	

9 1972년 「사회주의헌법」에서 「조선민주주의인민공화국 주석」의 직위를 헌법상의 권력구조로 처음 명시했다.

10 김정일은 1994년 7월 김일성 사망 이후 3년 간의 ‘유훈통치’ 시기를 거쳐 1997년 10월 8일 노동당 총비서로 추대되었다. 이후 1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 제1차 회의 헌법 개정에서 기존의 ‘주석제-중앙인민위원회’를 폐지하고 김일성을 ‘공화국의 영원한 주석’으로 명시했다. 1998년 헌법은 사실상 김정일 국방위원장의 국가 대표성을 명문화하는 헌법상의 공식적인 절차였다.

11 북한은 1972년 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」 이후 근 54년 만에 「조선민주주의인민공화국 헌법」으로 명칭을 개정했다. 헌법상에서 ‘사회주의’를 삭제하고 김정은 국무위원장의 지위를 기존 ‘최고영도자’에서 ‘국가수반’으로 변경하고 권한을 확대하는 등 국가 대표성을 명문화했다.

구분	사회주의헌법 ⁹ (1972.12)	사회주의헌법 ¹⁰ (1998.9)	헌법 ¹¹ (2026.3)	비고	
제4장	공민의 기본권리와 의무	국방	국방	*국방('92년 신설)	
제5장	최고인민회의	공민의 기본권리와 의무	공민의 기본권리와 의무		
제6장	조선민주주의 인민공화국 주석	국 가 기 구	최고인민회의	조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장	*국방위원회('92년 헌법 신설)
			국방위원회	최고인민회의	
			최고인민회의 상임위원회	국무위원회	*(김정일)국방위원장 체계 신설 (2009년 헌법)
			내각	최고인민회의 상임위원회	
			지방인민회의	내각	*(2026년 헌법) 국무위원회 위원장 국가기구 상위 배치
			지방인민위원회	지방인민회의	
			검찰소와 재판소	지방인민위원회 검찰소와 재판소	
제7장	중앙인민위원회	국장, 국기, 국가, 수도	국장, 국기, 국가, 수도		
제8장	정무원	*1998년 헌법개정 (7장 172조)	* 2026년 헌법개정 (7장 168조)	*1992년 헌법개정 (7장 171조)	
제9장	지방인민회의, 인민위원 회 및 행정위원회				
제10장	재판소 및 검찰소				
제11장	국장, 국기 및 수도 * (11장 149조)				

III 북한 개정 헌법의 주요 내용 및 특징

1. 국가성의 재정의와 김정은 유일 지배 체제의 제도화

- 김일성·김정일 관련 내용 삭제, 김정은 체제 통치 기조 전면적 반영
 - 서문과 본문에서 선대 지도자 중심의 ‘서사 주체’를 ‘조선민주주의인민공화국’으로 변경, ‘김일성·김정일 헌법’ 등 舊헌법에 일관된 인격성 논리를 국가성 표현들로 수정¹²
 - 국가의 성격을 기존 “주체의 사회주의국가”에서 “인민대중중심의 사회주의국가”로 수정, 인민 중심의 ‘김정은 국가상’을 헌법상에 명시
 - 세습 헌법의 전통적 서사는 최소화하는 대신 인민대중제일주의와 유일적 영도체계, 국익 수호 등 김정은 체제의 통치 원칙을 반영
 - 김정은 집권 이후 15년간 유지해 온 헌법상의 세습체제 색채를 소거하고 김정은 헌법의 성격을 명문화하는 상징적 변화를 추구
- 김정은 국무위원장의 대표성과 권능 강화를 통한 수령 체제 제도화
 - 핵심은 수령 체제의 절대적 지위와 유일적 권능을 법제화한 점으로, 이를 위해 김정은 국무위원장의 지위를 ‘최고영도자’에서 ‘국가수반’으로 재정의하고 헌법상의 국가 대표성을 명문화¹³
 - 국가기구(제6장)의 권력구조에서 ‘국무위원회 위원장’을 최상위에 배치하고,¹⁴ 이하 국무위원장의 지위와 주요 권한을 헌법상에 명문화
 - (지위) △국무위원장·국무위원회의 최고인민회의 ‘책임 조항’ 삭제 △최고인민회의 국무위원장 소환 권한 폐지 등 절대 권위 법제화

12 북한은 헌법 서문에서 김일성·김정일 관련 내용을 전부 삭제(서문의 총글자 수는 2023년 헌법 서문 2,322자 → 2026년 헌법 서문 1,225자로 축소)하고, 공화국 중심의 국가 성격과 논리들로 대체하였다. 헌법 서문의 기본적인 내용은 ‘김일성·김정일 중심’의 인격성 중심 논리에서 ‘조선민주주의인민공화국’ 중심의 국가성 논리로 대체되었다.

13 ‘최고영도자’가 정치·사상적 권위를 함의하는 사회주의적 표현이라면, ‘국가수반’은 일반적으로 국제법상 국가원수로서의 지위를 의미한다. 김정은이 대내적인 유일적 대표성을 넘어 대외적으로 북한을 대표하는 공식 국가원수임을 헌법적으로 명시한 것이다. 이에 따라 그동안 대외적으로 국가를 대표해 온 최고인민회의 상임위원장의 권한과 외교 신임장 접수권이 국무위원장의 권한으로 이전되었다. 개정 헌법은 “조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장은 조선민주주의인민공화국을 대표하는 국가수반이다”(제86조)로 새로 규정했다. 이는 과거 1972년 「사회주의헌법」에서 “조선민주주의인민공화국 주석은 국가의 수반이며 조선민주주의인민공화국 국가주권을 대표한다”(제89조)는 내용과 동일한 의미를 가진다.

14 1972년 「사회주의헌법」 이후 헌법상 ‘국가기구’의 권력구조는 최고인민회의를 ‘국가 최고주권기관’으로 최상위에 배치하는 헌법적 원리를 유지했으나, 2026년 개정 헌법에서 처음으로 ‘최고인민회의 → 국무위원장’에서 ‘국무위원장 → 최고인민회의’로 순서를 변경했다.

- (권능) 국무위원장의 △핵무력 지휘권·핵무력 사용 위임 권한 신설 △입법 거부권 신설 △인사권 수정 및 확대 △정령권 신설 등 행정·군사권·입법권의 유일적 권능을 헌법적 규제로 구체화
 - 북한 헌법상에서 그동안 형식상 유지했던 최고인민회의와 국가최고지도기구(국무위원회)의 상위적 개념을 수정하고, 김정은 국무위원장의 유일 대표성과 권능을 최상위에 배치하는 수령 체제를 헌법화
- 주요 국가기구의 기능·통제력 강화, 유일 지배 체제 강화 차원에서 국가 시스템 재정비
 - 김정은 국무위원장의 권능 강화에 비해 국무위원회와 최고인민회의 상임위원회의 기능이 축소된 반면, 내각 등 국가지도기구의 권능과 기능을 정비하고 이를 통해 체제 운용성 측면을 강화
 - (내각) △제1부총리 직제 신설 △행정명령권 신설¹⁵ △내각 직속기관 지시권 신설 등 ‘내각책임제’와 관련된 법적 기구·정책 기능 조치
 - (지방인민위원회) 지방인민회의 휴회 중에 주요 행정 간부(인민위원회 부위원장, 사무장, 위원, 재판소 판사, 참심원) 임면 권한 신설
 - (검찰·사법) △검찰소·재판소 정의 조항 신설¹⁶ △최고검찰소·최고재판소 지시권 신설 등 법적 지위와 기능적 측면 강화¹⁷
 - 헌법상 국무위원장의 지위와 권능을 명문화하는 동시에, 이하 국가기구의 주요 기능을 정비하여 체제 운용성 측면도 확대
 - 헌법상 ‘국가기구’의 수정·보충 내용은 김정은 국무위원장의 수령 지위 제도화에 중점을 두고, 이하 국가기구의 지위·권능을 조정
 - 과거 김일성의 유일 지배 체제가 1972년 헌법 개정에서 ‘주석제’를 반영한 「사회주의헌법」의 공표와 함께 완성되었던 흐름과 유사

15 개정 헌법 제119조 12항에서 “내각결정, 행정명령, 지시에 어긋나는 행정경제기관의 결정, 지시를 폐지한다.”고 밝혔다. 처음으로 내각의 ‘행정명령권’을 신설한 것으로, 기존의 결정·지시(2023년 헌법)에 비해 명령 하달과 집행의 법적 성격을 강화한 내용이다.

16 검찰소·재판소의 정의에 대해 “검찰소는 조선민주주의인민공화국의 준법성 감시 및 기소기관이다”(145조), “재판소는 조선민주주의인민공화국의 재판기관이다”(153조)로 규제하는 조항을 신설했다.

17 개정 헌법의 서문에 “조선민주주의인민공화국은 법률체도를 개선완비하고 법무생활을 강화하여 법이 인민을 지키고 인민이 법을 지키도록 한다”(舊헌법 제18조)는 조항을 수정·보충했다. 이는 기본적으로 최근 시기 강화하고 있는 체제 유지와 인민대중제일주의 차원에서 국가의 법제도 강화 목적과 방향성을 반영한 내용이다.

- 그러나, 유일적 지위의 최상위 구조와 절대 권한의 범위에 관한 견제 장치의 부재라는 측면에서 보면, 김일성 주석보다 김정은 국무위원장의 권력 집중도가 한층 더 높다고 평가

2. 두 국가론의 헌법화와 통일노선의 폐기

- ‘두 국가론’의 헌법화로 역대 헌법에서 명시한 통일 담론과 ‘조국통일’ 노선을 공식적으로 폐기, 이는 역사적 함의와 전략적 의미를 수반
 - 김정은이 2023년 12월 당 전원회의와 2024년 1월 최고인민회의에서 천명한 ‘적대적 두 국가’ 노선을 헌법상에 명문화
 - 북한 헌법사상 최초로 본문에 영토조항을 신설하고 대한민국과 중국, 러시아의 지리적 개념을 명시,¹⁸ 이를 통해 대한민국을 통일의 상대가 아닌 국경을 접한 별개의 국가로 규정
- 영토조항 신설과 함께 1972년 「사회주의헌법」 이후 50여 년간 명시해 온 통일 관련 조항을 폐기하고 ‘민족’ 관련 내용도 전부 삭제¹⁹
 - 두 국가론 차원에서 헌법 제1조에 “우리나라의 국호는 조선민주주의인민공화국”을 명기
 - 조국 통일, 북반부, 자주·평화통일·민족대단결 등 통일 관련 표현도 헌법 서문과 본문에서 전면 삭제
 - ‘우리 말’을 ‘평양문화어’로 변경하여 남북이 더 이상 동일한 언어 공동체가 아님을 헌법에 명시
- 「개정 헌법」의 영토조항 신설과 통일 관련 표현 삭제 등 두 국가론의 헌법화와 통일노선 폐기는 북한 체제의 근간을 구성해 온 조국통일 노선의 공식적 폐기를 의미
 - 1948년 9월 북한 정권 수립 이후 유지해 온 통일 노선의 근본적 전환이자, 남북 합의서에서 전제했던 1민족·1국가 패러다임의 일방적 폐기를 의미²⁰

18 헌법 제2조에 “조선민주주의인민공화국 영역은 북쪽으로 중화인민공화국과 로씨야련방, 남쪽으로 대한민국과 접하고 있는 령토와 그에 기초하여 설정된 령해와 령공을 포함한다. 조선민주주의인민공화국은 영역에 대한 그 어떤 침해도 절대로 허용하지 않는다”는 조항을 신설했다.

19 북한 헌법에서 ‘조국통일’ 관련 내용은 1948년 제헌헌법부터 명시되어 왔으나, 조국통일을 구체화한 노선과 방안을 처음으로 명문화한 것은 1972년 「사회주의헌법」이다. 1972년 「사회주의헌법」은 “조선민주주의인민공화국은 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 전국적 범위에서 외세를 물리치고 민주주의적 기초 위에서 조국을 평화적으로 통일하며 완전한 민족적 독립을 달성하기 위하여 투쟁한다”(제5조)고 밝혔다. 이후 1992년 헌법 개정을 통해 “조선민주주의인민공화국은 북반부에서 인민정권을 강화하고 사상, 기술, 문화의 3대혁명을 힘있게 벌려 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에서 조국통일을 실현하기 위하여 투쟁한다”(헌법 제9조) 등 이전에 비해 구체화된 ‘조국통일의 3대원칙’과 민족 관련 표현들을 서문과 본문에 명시했었다.

20 김일기, “김정은 헌법과 ‘두 국가’ 시대: 평화공존을 위한 제언,” 『이슈브리프』 840호 (국가안보전략연구원, 2026), p. 3.

3. 핵보유국 노선의 헌법적 고착화

- 핵보유국에 기반한 통치 전략의 헌법적 고착화를 통한 국가 정체성 과시
 - 헌법상 국무위원장에게 핵무력 지휘권의 부여와 “국가핵무력지휘기구에 핵무력사용권한을 위임할 수 있다”(제89조)는 별도 조항 신설
 - 이는 2022년 9월 「핵무력정책법」의 핵무력 운용체계를 법률 차원을 넘어 헌법 차원으로 격상한 조치로, 사실상 핵통치전략에 기반한 국가 정체성을 헌법적 원칙으로 고착화하려는 의도를 반영
 - 명실상부한 핵보유국의 지위에 이어 상시적인 핵무력 운용체계와 ‘체제 유사시’를 가정한 핵억제 체계의 생존성 관련 조항까지 구체화

〈표 4〉 김정은 시대 ‘핵무력정책 법제화’ 일정(2102~2026)

시기	기본 내용	최고인민회의, 법령 내용
2012.4.13	헌법개정 ‘핵보유국’ 용어 최초 명시	제12기 5차회의/ 서문 반영
2013.4.1	법령 채택 ‘ 자위적 핵보유국의 지위를 공고히 할데 대하여 우주개발법 채택, 우주개발국 신설	제12기 7차회의/ 법령 채택(10개 조항)
2022.9.8	법령 채택 ‘ 공화국 핵무력정책에 대하여 ’	제14기 7차회의/ 법령 채택(11개 조항)
2023.9.26	헌법개정 ‘ 핵무력 지위, 핵무력건설에 관한 활동원칙 공화국 기본법, 헌법에 반영 국가우주개발국 → 국가항공우주기술총국 개편	제14기 제9차/ 헌법 제4장 58조 수정 보충
2026.3.23	핵무력 지휘권 국무위원장에게 부여 국무위원장 핵무력지휘기구에 핵무력 사용권한 위임 권능 행사	제15기 제1차/ 헌법 제6장 89조 수정(신설)

- 이번 「개정 헌법」을 통해 김정은 집권 이후 지속해 온 핵무력 강화와 핵보유국을 목표로 하는 핵통치전략의 헌법화 과정까지 일단락
 - 북한은 핵 사용을 단순한 군사전략이나 법률 차원의 정책이 아니라 국가 정체성과 직결된 헌법적 원칙으로 고정
 - 북한이 핵을 포기하지 않겠다는 명확한 대외적 선언으로 볼 수 있으며 향후 핵보유국 지위 인정을 전제로 한 핵군축 협상 시사를

4. 사회주의 수사의 후퇴와 국가주의의 부상

- 헌법에서 사회주의의 이념적 색채를 후퇴시키고, 관련 내용을 국가주의적 표현으로 대체
 - 「사회주의헌법」의 명칭을 「헌법」으로 변경하여, 舊헌법 제1조에 명시되어 있던 ‘사회주의국가’로서의 정체성을 삭제하고 ‘조선민주주의인민공화국’의 국호 개념으로 단순화
 - 헌법에서 과거를 상징하는 ‘착취와 압박’, ‘인민민주주의독재’, ‘내외적대분자들의 파괴책동’ 등 이념적·계급적 표현들 삭제
 - 사회주의의 이념적 기반은 유지하되, 현실과 괴리된 유산의 개념과 표현을 정리하는 등 개정 헌법의 구조와 내용 등을 체계화

- 선대의 시대와 김정은 시대 사회주의를 구분하는 동시에, 현실과 괴리된 제도적 시책과 관련 내용들을 삭제
 - 기존 헌법에서 사회주의 제도의 우월성으로 명시된 ‘무상복지’ 관련 표현인 ‘무상치료제’, ‘의사담당구역제’, ‘예방의학제도’ 등 삭제
 - 또한 ‘세금이 없어진 우리나라, 실업을 모르는 우리 근로자’ 등 사회주의 제도의 본질을 상징해 온 표현들도 정리
 - 한편 “모든 근로자들에게 먹고 입고 쓰고 살수 있는 온갖 조건을 마련”(제25조)의 적시 내용을 “인민들에게 유족하고 문명한 생활조건을 마련해주기 위하여 투쟁”(제22조) 등의 은유적 표현으로 순화
 - 김일성 시대 「사회주의헌법」과 구분되는 제도적인 차이 또는 괴리되는 측면이며, 2026년 헌법에서 주목해야 할 현실적 내용으로도 평가

- 종합적으로, 선대 시기 사회주의와 김정은의 사회주의를 구분하고 현실 가능한 제도적 시책을 반영하는 등 헌법적 차별성을 추구
 - 북한은 사회주의 원칙과 현실 사이의 괴리를 더 이상 이념적 수사로 덮기보다 이를 인정하고 국가주의적 통치 원리 안으로 수용

IV 정책적 시사점 및 고려 사항

1. '김정은 시대 2.0'과 체제 기제의 일체화

- 북한은 '김정은 시대 2.0'에 걸맞은 체제 기반 완비 측면에서 당규약과 헌법 등 제도적 기제를 변화
 - 제9차 당대회와 제15기 최고인민회의 출범을 계기로 노동당과 국가의 권력구조 및 통치 시스템 등 제도적 기제를 일체화하고, 이를 김정은 체제 강화로 귀결
- 「개정 헌법」은 소위 '정상국가화'의 성격보다는 수령 체제의 유일성과 집중성 확장에 무게가 실린 조치로 유일 지배 체제의 명문화와 운용성 측면에 더 중점
 - '사회주의' 삭제와 경찰제 도입, 국가보위성의 국가정보국 개칭 등의 내용은 형식적으로 '사회주의 정상국가'를 지향하는 명목적 헌법(Nominal Constitution)으로의 진전처럼 보임²¹
 - 그러나 권력 제한의 실질적 내용 없이 형식만 정상국가를 모방하고 오히려 김정은 국무위원장의 권력 집중을 헌법화했다는 점에서 헌법의 장식성이 더 강화된 의미론적 헌법(Semantic Constitution)으로 평가
- 2026년 제9차 당대회의 노동당 규약 개정도 개정 헌법과 유사한 흐름에서 추진된 것으로 판단
 - △노동당 차원에서 김정은 유일 지배 체제 제도화 △'두 국가' 노선의 당규약 명문화와 통일전선 내용 삭제²² △노동당 기구의 역할과 기능 개편 등이 추진되었을 것으로 추정
 - 유일 지배 체제 제도화는 △선대 언급 부문 삭제 △새시대 5대 당건설노선(정치건설·조직건설·사상건설·규율건설·작풍건설) 추가 △노동당 총비서의 권능과 위상 강화 △노동당 기구의 역할·기능 개편 등이 이루어졌을 것으로 예상

21 칼 뢰벤슈타인(Karl Loewenstein)은 존재론적 분류에 따라 헌법을 규범적(normative), 명목적(nominalistische), 의미론적(semantisch) 헌법으로 구분하였다. 규범적 헌법은 헌법 규정이 국가 권력을 통제하는 기능을 정상적으로 수행하는 헌법을 의미한다. 명목적 헌법은 헌법 규범이 민주적이고 훌륭하지만, 정치적 현실이나 사회적 성숙도가 이를 따라가지 못해 헌법이 제 기능을 다하지 못하는 것을 상태를 의미한다. 반면, 의미론적 헌법은 헌법 규범이 현실 정치와 일치하는 것처럼 보이지만, 실제로는 권력자의 권력을 정당화하고 장기 집권을 합리화하기 위한 수단에 불과한 헌법이다. 칼 뢰벤슈타인 지음·김기범 옮김·김효전 역음, 『현대헌법론(1)』 『東亞法學』 제74호(2017), pp. 363-370.

22 국가정보원은 '두 국가 노선' 반영과 통일전선 삭제는 이미 2024년 당규약 개정을 통해 이루어졌다고 밝혔다. "국정원장 '김주애, 후계자로 봐도 돼'... '두 국가' 2년 전 당규약에 반영," 『KBS 뉴스』, 2026년 4월 7일, <<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8528577>> (검색일: 2026.4.10). 따라서 2026년 당규약에서는 이를 지속했거나 소폭 수정했을 것으로 보인다.

2. 북한 체제의 중장기 일정과 ‘김정은 국가주의’의 경로

- 노동당 제9기(2026~2031)와 창당 90주년인 2035년 등 중장기 체제 일정을 고려할 때 ‘김정은 국가주의’의 경로와 방향성에 주목할 필요
 - 헌법에 반영된 수령 체제의 명문화는 김정은 시대의 완결이라기보다 새로운 단계의 국가상과 전체주의를 추구하는 방향성을 농후하게 노정
- ‘김정은 국가주의’는 사회주의의 이념적 외피를 후퇴시키고 국가주의적 통치 원리로 그 자리를 채우는 흐름의 연장선상에 위치
 - 선대 시기의 사회주의는 혁명적 이상과 계급적 색채를 전면에 내세웠으나, 김정은 시대의 사회주의는 현실 가능한 제도 운영과 인민대중제일주의·국익 수호 등 국가주의적 통치 원리에 비중
 - 이는 시장화의 진전, 개인 부담의 일상화 등 북한 사회 내부의 변화를 헌법이 사후적으로 인정·수용하는 흐름과 맥을 같이함
 - 결국 김정은 국가주의는 수령 체제의 유일성을 정점에 두면서도, 국가의 운용성과 효율성을 강화하려는 ‘북한식 현실주의’의 표현

3. 한반도 ‘두 국가’ 시대와 평화공존의 과제

- 한반도 두 국가 시대라는 엄중한 현실 앞에서 평화공존을 향한 가장 시급한 과제는 남북 간 신뢰 구축
 - 신뢰 구축의 방향은 북한의 호응 여부와 무관하게 우리가 독자적으로 추진할 수 있는 군사적 신뢰 구축 조치부터 신속하게 추진
 - △상호 비방과 심리전의 단계적 중단 △우발적 충돌 방지 장치의 재가동 △9·19 군사합의의 단계적 복원 등은 북한의 즉각적 호응 없이도 우리의 의지만으로 추진 가능한 영역
- 두 국가 시대의 현실을 인정하면서도 통일의 명분을 포기하지 않는 긴 호흡의 전략으로서 국내 차원에서는 1국가, 남북 관계 차원에서는 2국가 전략 추진
 - 최근 제기되고 있는 ‘남북관계’와 ‘한조관계’의 논의는 어느 하나의 선택이 아니라, 국내 차원과 남북관계 차원으로 분리하여 동시 사용 가능
 - 한조관계 표현은 북한을 현실적인 사실상의 국가로 인정하는 것일 뿐 통일 포기를 의미하지 않으며, 오히려 통일이라는 목표를 장기적이고 단계적 과정으로 인식하는 접근법으로도 볼 수 있음

- 인도적·민생 협력 차원에서 정치·군사 환경과 분리되는 협력 통로를 확보해 둘 필요
 - 보건의료(감염병 공동 대응, 결핵·말라리아 등), 재난·재해(접경지역 산림 화재·홍수, 임진강 수계 관리), 이산가족 등은 정치적 부침과 무관하게 인도적 명분에서 추진이 가능한 영역
 - 특히 보건의료·재난 협력은 두 국가 체제하에서도 ‘국경을 가로지르는 위협에 대한 공동 대응’이라는 명분으로 정당화될 수 있다는 점에서 평화공존의 실용적 진입로로 평가

참고문헌

국가정보원, "조선민주주의인민공화국 사회주의헌법(2023)," 국가정보원, 『北韓法令集 上』(2024).

김일기, "김정은 헌법과 '두 국가' 시대: 평화공존을 위한 제언," 『이슈브리프』 840호 (국가안보전략연구원, 2026).

_____, "북한 헌법 개정의 특징과 의미," 『평화학연구』 제10권 제4호 (2009).

칼 퇴벤스타인 지음·김기범 옮김·김효전 역음, "현대헌법론(1)," 『東亞法學』 제74호 (2017).

"국정원 "김주애, 일부 시책에 의견 내... '후계 내정 단계' 판단"(종합)," 『연합뉴스』, 2026년 2월 12일, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20260212101951001>> (검색일: 2026.2.13).

"국정원장 "김주애, 후계자로 봐도 돼"... '두 국가' 2년 전 당규약에 반영," 『KBS 뉴스』, 2026년 4월 7일, <<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8528577>> (검색일: 2026.4.10).

"조선민주주의인민공화국 헌법(2026)," "북, 개정 헌법에 영토조항 신설... 대남적대 표현은 미반영: 김일성-김정일주의 '서문' 전면 개정... 국무위원장 권한 대폭 강화 특징(전문)," 통일뉴스, 2026년 5월 7일, <<https://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=216420>> (검색일: 2026.5.7).

김경현, "사회주의법무생활을 강화하는 것은 선군시대 혁명과 건설의 중요한 요구," 『김일성종합대학 학보: 력사법학』 제55권 2호 (2009).

사회과학원 법학연구소 편, 『법학사전』 (평양: 사회과학출판사, 1971).

Abstract

Analysis of North Korea's Revised Constitution and Policy Considerations

Il-Gi Kim·In-tae Kim

(Institute for National Security Strategy)

In March 2026, during the First Session of the 15th Supreme People's Assembly, North Korea amended its Constitution and renamed it from the "Socialist Constitution" to simply the "Constitution." This ninth constitutional revision under Kim Jong-un can be characterized as a "Suryŏng Constitution" and a "Kim Jong-un Constitution," aimed at institutionalizing his monolithic rule and formalizing the "Two-State Era" on the Korean Peninsula. The revised Constitution has four major features. First, it strengthens Kim Jong-un's personal rule by deleting references to Kim Il-sung and Kim Jong-il, redefining the Chairman of the State Affairs Commission as the "head of state," and granting him command over nuclear forces and legislative veto authority. Second, it constitutionalizes the "two-state theory" by introducing a territorial clause and removing references to reunification and the Korean nation, or minjok. Third, it entrenches North Korea's nuclear-armed-state line by elevating the nuclear force operation system from the statutory to the constitutional level. Fourth, it weakens socialist rhetoric, including references to "socialism" and free welfare, and replaces it with state-centered principles of governance. Overall, the revised Constitution represents a "semantic constitution" that imitates the form of a normal state without imposing substantive limits on power. It also reflects the emergence of "Kim Jong-un-style statism," in which socialist ideology is increasingly replaced by state-centered rule. In response, South Korea needs to prepare for peaceful coexistence by pursuing military confidence-building measures, adopting a strategy of "one state at the domestic level and two states at the inter-Korean level," and securing humanitarian cooperation channels in areas such as public health and disaster response.

Keywords: North Korea, Workers' Party Congress, Two States, Supreme People's Assembly, Constitution

본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장이 아닙니다.

INSS

전략보고

June 2026
No. 398