

북한 헌법 개정과 대응 방안 모색

권은민 | 김장법률사무소 변호사, 북한학 박사 | emkwon@kimchang.com

I. 들어가며

2026년 3월 23일 조선민주주의인민공화국¹⁾의 헌법이 개정되었다. 본고에서는 헌법 중 정치 부분을 중심으로 살펴본다. 개정 헌법의 주요 내용과 의미를 분석하고, 관련하여 남한 헌법의 영토조항에 대한 역사적인 설명을 한 후 남북한의 헌법이 충돌하는지를 살펴본다. 이어서 이재명 정부의 남북관계에 대한 입장을 정리한 후 현재의 상황을 전제로 향후 우리가 논의해야 할 사항을 제시한다.

II. 북한의 헌법 개정 검토

1. 헌법 개정 경위

2026년 5월 6일, 통일부가 북한의 새 헌법 전문을 공개하면서 이번 개정의 구체적 내용이 확인되었다. 이번 개정은 1972년 사회주의헌법 제정 이래 약 54년 만에 헌법의 명칭과 정체성이 근본적으로 바뀐 중대한 사건이다. 남북한에서 헌법이 갖는 의미를 살펴보면, 남한 헌법이 권력을 제한하는 ‘제한 규범’이라면, 북한 헌법은 최고지도자의 통치 정당성을 뒷받침하

1) 호칭 문제와 관련하여, 정식 국호를 사용할 것인지 논의하고 있는 상황이지만 본고에서는 ‘북한’으로 사용한다.

는 ‘도구적 규범’에 가깝다. 그래서 헌법의 변화는 곧 정치체제의 변화를 보여주는데, 이번 개정은 이런 측면에서도 큰 의미를 갖는다.

북한 헌법의 변화 과정을 살펴보자. 북한 최초의 헌법은 1948년 최고인민회의에서 채택된 조선민주주의인민공화국 헌법으로, 이른바 ‘인민민주주의 헌법’이다. 이후 북한은 1972년 최고인민회의에서 ‘사회주의 헌법’으로 전면 개정하면서 주석제 도입과 주체사상 명문화로 김일성 1인 지배체제를 제도화했다. 이후 1992년에는 마르크스-레닌주의를 삭제하고 ‘우리식 사회주의’를 강조했으며, 1998년에는 주석제를 폐지하고 서문을 신설하여 ‘김일성 헌법’으로 명명했고, 2012년 김정은 등장 이후에는 ‘김일성-김정일헌법’으로 불렸다. 김정은 시대 들어서는 헌법 개정이 빈번해졌는데, 국무위원장 1인에게 권력을 집중시키고 핵보유국 지위를 헌법화하는 방향으로 일관되게 진행되었다.

한편, 2023년 12월 노동당 전원회의에서 김정은 위원장이 남북관계를 ‘적대적 두 국가 관계’로 규정하였고, 2024년 1월에는 최고인민회의의 시정연설에서 헌법에 영토조항을 신설할 것을 직접 지시했다. 이 지시가 약 2년의 숙성 과정을 거쳐 헌법에 반영된 것이 2026년 3월 23일 개정이다. 김정은 정권이 두 국가 관계를 헌법화한 이유는 북한 주민들에게서 남한 동경과 친남한화가 체제를 위협할 정도로 확산했기 때문이며, 따라서 두 국가 관계는 전술적 변화가 아니라 전략적 변화를 의미한다는 분석²⁾이 있다.

2. 개정 헌법의 핵심 내용

통일부가 5월 6일 공개한 전문을 통해 확인된 핵심 변화는 크게 다섯 가지다. 헌법 명칭의 변경, 국호 및 영토조항의 신설, 통일·동족 개념의 전면 삭제, 국무위원장 권한 강화, 정상국가 지향이다.

먼저, 헌법 명칭의 변경이다. ‘사회주의’가 삭제되었다. 1972년 이래 사용되어 온 ‘조선민주주의인민공화국 사회주의헌법’이라는 명칭에서 ‘사회주의’라는 단어를 빼고 ‘조선민주주의인민공화국 헌법’으로 개칭함으로써 사회주의라는 이념을 국가주의적 표현으로 대체하였는데, 이는 정상적이고 일반적인 헌법국가의 외형을 갖추기 위한 것으로 보인다. 이것은 54년 만의 변화다. 다만, 1972년처럼 기존 헌법과 단절하지 않고 ‘수정보충’이라는 표현을 사용하여 연속성은 유지했다. 헌법의 명칭에서는 사회주의가 삭제되었지만, 서문에서는 “조선민주주의인민공화국은 조선인민의 리익을 대표하며 사회주의위업을 위하여 투쟁하는 인민대중중심의

2) 오경섭, 「2026 북한 헌법 개정 분석(1): 정치분야」, 통일연구원 Online Series, 통일연구원, 2026. 5. 8.

사회주의국가이다.”라고 시작하며 사회주의 국가임을 명시하였다. 또한 서문 중에는 “조선민주주의인민공화국은 법률제도를 개선완비하고 법무생활을 강화하여 법이 인민을 지키고 인민이 법을 지키도록 한다.”는 내용이 포함되어 있는데, 김정은 시대의 활발한 법제정비사업³⁾이 향후에도 지속될 것으로 보인다.

다음으로 국호와 영토조항 신설인데, 가장 핵심적인 변화다. 제1조 국호 조항, 제2조 영토조항의 신설이다. 국호 규정을 별도 조항으로 신설한 것은, 북한이 국제법상의 보통 주권국가임을 헌법에서 명문화하려는 의도로 보인다. 정상국가화 흐름의 하나로 볼 수 있다. 영토조항은 1948년 정권 수립 이래 처음으로 신설된 조항으로, 자국 영역을 휴전선 이북으로 한정하고 남쪽을 ‘대한민국’이라는 별개의 국가로 명시한다. 다만, 남쪽의 육·해상 경계선을 구체적으로 명시하지는 않았는데, 이는 해상 분쟁의 빌미를 스스로 만들지 않으려는 의도로 해석할 수 있다. 북한의 영토조항은 상세한 범위를 직접 규정한 유형에 속하는데, 이런 유형은 역사적으로 분쟁이 잦거나 약소한 국가의 방어적 규정 형태이며, 영토 확장의 의도가 크지 않다는 분석⁴⁾이 있다.

또한 ‘통일·동족 개념’의 전면 삭제도 중대한 변화다. 영토조항과 짝을 이루는 변화로, 기존 헌법의 통일 관련 표현이 모두 사라졌다. 종전 사회주의헌법 제9조에 “자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에서 조국통일을 실현하기 위하여 투쟁한다”라는 표현이 있었는데, 이번 개정에서 ‘북반부’, ‘평화통일’, ‘민족대단결’, ‘조국통일’ 등 통일과 동족 관계를 전제하는 모든 표현이 삭제되고, 서문에 ‘사회주의건설의 총노선으로 틀어쥐고 나간다’는 표현으로 대체되었다. 또한 서문에 있던 “위대한 수령 김일성동지와 위대한 령도자 김정일동지는 조국통일위업실현에 불멸의 업적을 쌓으신 민족만대의 은인이시다”라는 문장도 사라졌다. 김일성·김정일의 통일 유훈이 3대에 이르러 헌법에서 사라진 것이다.

국무위원장 권한의 헌법적 강화도 특징이다. 국무위원장의 위상은 또 한 번 격상되었다. 국가기관 배열 순서에서 국무위원장이 최고인민회의보다 먼저 배치되었는데, 이는 북한 헌법사상 처음이다. 국무위원장을 ‘조선민주주의인민공화국을 대표하는 국가수반’으로 명시했다. 국무위원장의 핵무력 지휘권이 헌법에 명문화되었다. 핵무력 사용 권한이 헌법 차원에서 처음으로 명시되었다. 최고인민회의의 국무위원장 소환권이 삭제되어 명목상 견제 장치마저 사라졌다. 김정은 유일영도체계가 강화되었다. 서문에서 “수령의 유일적령도체계 확립”,

3) 김정은 시대에 제정되거나 개정된 법률이 594건에 대한 분석 결과, 북한은 대내외 환경 변화가 발생하면 전략적 노선을 조정하고 이를 통치이념에 반영한 후 법제도를 변화시키고 있다(선병주, 『김정은 시대 법제연구』, 선인, 2025).

4) 영토조항은 단순하게 선언적 규정을 두는 유형, 상세한 범위를 직접 둔 유형, 구상단위를 열거하는 유형 등 3가지 유형으로 분류할 수 있다. 상세한 범위를 둔 유형의 국가로는 아제르바이잔, 방글라데시, 캄보디아, 코스타리카, 동티모르, 베네수엘라 등이 있다(류지성, 민주평등 비공개 회의 자료(2026. 5)).

“수령의 구상과 의도대로 국가사업 전반조직”, “수령의 국가건설사상과 업적을 견결히 옹호하고 수”라는 내용을 명시했다. 개정 헌법은 국무위원장에게 최고인민회의가 채택한 법령 등에 대한 거부권과 최고인민회의 휴회 중 의장과 내각총리를 비롯한 국가 중요간부의 임명·해임권을 부여하였다. 이는 국무위원장이 행정·군사권뿐만 아니라 입법권까지 장악하는 구조가 구축되었음을 의미한다.⁵⁾

기타 사항으로, 정상국가화를 지향하는 변화가 있다. 서문에서 ‘김일성-김정일주의’가 삭제되고 김정은의 통치 이념인 ‘인민대중제일주의’가 명기되었다. 또한 ‘무상치료’, ‘세금 없는 나라’, ‘실업을 모르는’ 등 현실과 괴리된 사회주의 무상복지 조항이 모두 사라졌고, ‘제국주의 침략자들’, ‘내외적대분자들’ 같은 전투적 표현도 정리되었다. 한편, 사회의 특별보호 대상에 ‘해외군사작전 참전열사’가 신설되었는데, 이는 러시아-우크라이나 전쟁 파병자에 대한 예우를 헌법화한 것으로 풀이된다. 이러한 개정 내용은 이념적 수사를 정리하고 보편적 주권국가의 외양을 갖추려는 시도로 평가할 수 있다.

이번 개정의 의미를 세 가지로 정리해 본다. 첫째, ‘하나의 조선’ 원칙의 공식 폐기다. 1948년 정권 수립 이래 견지해 온 통일 지향성이 헌법 차원에서 사라졌다. 이는 남북관계 패러다임의 근본적 재정의라 볼 수 있다. 둘째, 헌법적 충돌 문제다. 남한 헌법 제3조 영토조항은 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”라고 규정하며, 제4조는 평화통일을 지향한다고 규정하고 있다. 문리적 해석에 의할 경우에는 양측 헌법이 충돌할 수 있다. 다만, 남한 헌법의 해석에 대해서는 달리 볼 여지가 있다. 셋째, ‘정상국가’ 이미지 추구다. 이념적 수사를 정리하며, 국경을 가진 보편적 주권국가로 자신을 재정의하려는 흐름이 보인다. 이런 서술방식의 변화는 북한이 추구하는 국가공동체의 목표와 방향성은 유지하면서도 그 초점은 현실적인 문제들을 해결하는 방향으로 전환하고 있음을 보여준다.⁶⁾ 동시에 대한민국을 국경선 밖의 다른 나라로 규정함으로써 통일을 지향하는 분단국의 틀을 벗어나려 함을 알 수 있다.

한편, 김정은이 2024년 1월에 예고했던 “대한민국을 철두철미 제1의 적대국으로, 불변의 주적으로 확고히 간주”한다는 표현이 헌법에는 담기지 않았다. 이는 두 국가이긴 하되 적대적 수사는 자제했다는 점에서 역설적으로 정상적 국가 대 국가 관계, 평화적 공존관계로 전환할 여지를 남겼다고 볼 수 있다. 최근 남한 정부의 통일백서에도 ‘평화적 두 국가론’이 최초로 명시되었고, 이를 둘러싼 논란이 제기되고 있다. 따라서 향후 남북관계가 이전의 ‘특수관계’가 아닌 새로운 패러다임에서 다루어질 가능성이 높아졌다. 추후 정부의 통일정책 그리고 전문가들 및 여론의 변화에 주목할 필요가 있다.

5) 김일기, 「김정은 헌법과 ‘두 국가’ 시대: 평화공존을 위한 제언」, 국가안보전략연구원 Issue Brief, 제840호, 국가안보전략연구원(INSS), 2026. 5. 13.
6) 정구진, 「2026년 개정 북한헌법에 대한 검토」, 『제4회 통일법 북한법 공동학술대회 자료집』, 통일과 북한법학회·서울대헌법통일법센터·(사)통일법정책연구회, 2026. 5. 30.

3. 남한 헌법의 영토조항 검토

1948년에 제정된 남한 헌법은 북한과 통일에 대해 아무런 규정도 두지 않았고, 제헌헌법 제4조에서 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”라고 규정함으로써 북한의 실체를 인정하지 않고 북한지역도 대한민국의 일부라고 선언하였다. 이 조항을 근거로 지금까지도 북한지역도 대한민국의 일부라는 학설과 판례가 유지되고 있다. 그런데 1948년 당시 제헌헌법을 만든 국회의원 300명을 선출하는 선거는 남한 지역에서만 198명을 뽑았고(제주도 2석 제외), 북한지역 의석으로 남겨둔 100석은 선거하지 못하였다. 북한주민이 참여하지 않은 선거에서 선출된 국회의원들이 만든 남한의 제헌헌법상 영토조항을 근거로 북한지역에도 남한 헌법의 규범적 효력이 미친다는 주장을 하는 셈이다. 이러한 주장에 대해 북한주민이나 제3국 사람들이 동의할지는 의문이다.⁷⁾ 만일 북한에서 남한지역도 북한의 일부라고 주장하고, 그에 맞추어 법을 만든다고 가정해 보면, 이런 주장의 문제점은 더욱 분명해진다. 한편, 1962년 남한의 제5차 개정 헌법 부칙 제8조에서 “국토 수복 후의 국회의원의 수는 따로 법률로 정한다”라고 규정함으로써 한반도가 분단되어 있다는 사실이 남한 헌법에 반영되기 시작했다. 1972년 남한의 유신헌법 서문에서 “...조국의 평화적 통일의 역사적 사명에 입각하여...”라고 하여 분단을 전제로 한 통일을 언급하였고, 1973년 6월 23일 박정희 대통령은 ‘평화통일외교정책에 관한 특별성명’을 통해 북한이 UN을 포함한 국제기구에 한국과 함께 참여함에 반대하지 않는다고 발표했다. 이때 한국정부는 헌법의 영토조항에도 불구하고, 대외적으로는 대한민국 정부가 한반도 전체를 대표한다는 주장을 포기한 것이라는 해석⁸⁾이 있다. 남한의 1987년 현행 헌법에는 제3조 영토조항과 함께 제4조 평화통일조항이 있는데, 이 두 조항을 어떻게 조화롭게 해석할 것인지에 대해서는 다양한 의견이 있다. 헌법 제3조가 우위를 가진다는 제3조 우위설, 헌법 제4조가 우선한다는 제4조 우위설, 두 조항을 조화롭게 해석하여야 한다는 조화설이 있다. 헌법학자 정재황은 조화설을 주장한다. 즉, 헌법 제3조는 분단을 부정하고 우리 영토의 온전성과 통일지향의 헌법적 의지를 명시한 것이고, 헌법 제4조는 통일이라는 과제를 확인하고 통일의 방식을 규정한 것이므로 상호 모순되지 않는다는 것이다.⁹⁾ 필자는 조화설의 입장에서 영토조항을 장차 통일될 나라의 영토 범위로 해석하자는 입장이다. 이렇게 해석하면, 현재 남북한이 사실상 두 개의 국가로 존재하는 현실과 모순되지 않는다.

7) 권은민, 『통일을 보는 새로운 시선』, 박영사, 2025.

8) 정인섭, 「UN 총회 한국정부 승인결의(제195호) 성립과정과 의미분석」, 『서울국제법연구』, 제29권 제1호, 서울국제법연구원, 2022.

9) 정재황, 『신헌법입문』, 박영사, 2023. p.83.

제한헌법 이래 영토조항이 현재까지 유지되고 있고, 그 조항의 규범력을 주장하는 논의가 이어지는 반면, 제한헌법에 대한 관심이나 연구는 부족하다는 지적이 있다. 헌법제정이란 하나의 정치공동체가 내리는 근본결단이고, 이는 이질적인 요소들을 배척하고 통일을 이룬 인민이 단독으로 그리고 독단적으로 행사하는 시원적 권력의 소산이다. 그런데 1948년 제한헌법이 과연 민족의 통일된 정치적 의지에 의하여 만들어진 것인지, 민족의 반쪽에 의해서, 그것도 다분히 당시의 정치상황에 따라 만들어진 것인지 의문을 가질 수 있다. 또한 제한헌법으로 인해 근본적으로 새로운 질서가 탄생하였다고 볼 수 있을지도 논란이 된다. 다만, 이런 논의는 제한헌법의 가치를 낮추어 보자는 것이라기보다는 제한헌법이 지금의 나와 어떤 상관관계에 있는지 말해주는 이야기(narrative) 틀이 없기 때문이라는 반성을 하고, 그런 이야기 틀을 만드는 노력을 해야 한다는 주장¹⁰⁾이 있다. 필자는 이런 주장에 찬성하며, 통일시대에 대비하기 위해서라도 과거 역사를 바탕으로 미래의 비전을 찾아가는 노력과 통일의 당위성을 설명하는 이야기 틀이 필요하다고 본다.

III. 북한의 헌법 개정이 미칠 영향과 이재명 정부의 입장

1. 이재명 정부의 대북정책

이재명 정부에서 통일부가 주장하는 입장을 정리하면 아래와 같다.¹¹⁾

이재명 정부의 대북정책은 「한반도 평화공존 정책」이다. 통일부가 주장하는 ‘평화적 두 국가’는 「한반도 평화공존 정책」의 목표인 ‘남북 간 평화공존 제도화’를 달성하기 위한 이행 전략이고, 주무부처가 책임과 권한을 가지고 마련해서 추진해 나가는 것이다. ‘평화적 두 국가’는 새로운 주장이 아니라 역대 정부의 입장을 계승한 것이다. “남북이 사실상 두 국가로 존재하는 현실을 고려한다”라는 것은 1991년 남북이 유엔 동시가입을 통해 상호 간 국제법적 실체를 인정한다는 것과, 「남북기본합의서」에서 서로 정치적 실체를 존중하는 특수관계임을 인정한다는 것을 의미한다. “남북관계를 통일을 지향하면서 평화롭게 공존하는 관계로 만들어 나가고자 한다”라는 것은 남한 정부의 공식 통일방안인 「민족공동체통일방안」이 남북 간 평화 공존을 제도화하는 중간 과정으로서 남북이 서로 다른 체제로 공존하는 ‘남북연합’

10) 함재학, 「대한민국 헌법사를 어떻게 읽을 것인가? -1948년 헌법의 위상과 헌법이론의 빈곤」, 『헌법학연구』, 제15권 제2호, 2009. 6.
11) 통일부, 「2026 통일백서」, 통일부, 2026. 5.

단계를 설정하고 있는 취지에 부합한다. ‘평화적 두 국가’는 유엔에 동시 가입한 국제법상 두 국가, 「민족공동체통일방안」의 남북연합에서의 두 국가를 의미한다.

통일부는 ‘평화적 두 국가’는 북한의 ‘적대적 두 국가’ 주장과 다르다고 설명한다. 북한의 ‘적대적 두 국가’는 남북 간의 특수관계를 포기하고 남과 북을 외국으로 주장하며 통일을 부정하는 것이지만, 통일부의 ‘평화적 두 국가’는 남북 간의 특수관계성을 포기하는 것이 아니며, 북한을 외국으로 보지 않고 통일을 지향한다는 점에서 본질적 차이가 존재한다. 한반도에서 적대와 대결을 해소하고 평화공존의 관계로 바꾸어 나가는 것은 북한의 ‘적대적 두 국가’ 주장과는 근본적으로 다르다. ‘평화적 두 국가’는 북한을 법적인 국가로 승인하는 것이 아니며, 사실상의 국가성을 인정하는 가운데, 북한의 체제와 주권을 존중한다는 의미다. 이는 남북이 유엔 동시가입 등 사실상 두 국가로 존재하는 현실과 「남북기본합의서」의 특수관계를 존중하는 전제 위에 있다. ‘평화적 두 국가’는 「한반도 평화공존 정책」을 이행하기 위한 현실적·실용적 이행전략이다. 평화통일은 현실에 대한 정확한 인식 위에서 가능하며, 상대의 체제를 부정하거나 냉전적 적대만 반복한다고 해서 실현되는 것이 아니다. 한반도의 긴장을 완화하고 남북 간 신뢰를 회복하기 위한 노력을 일관되게 추진하는 것이야말로 국가의 올바른 자세다.

2. 북한 헌법 개정이 미칠 영향

북한은 헌법 개정을 통해 두 국가 관계를 명확히 하였고, 남한도 사실상 두 국가라는 것을 전제로 평화를 제도화하는 데 주력하고 있다. 그렇다면 기존의 쌍방적 특수관계에 기반한 남북관계는 역사적 사명을 다한 것으로 보인다. 이제 새로운 국면에 접어들었다. 남북한이 사실상 두 국가이고, 분단국가의 특성상 제3국 관계와 다른 점이 있다는 것을 고려하면서 새로운 관계를 구축해야 한다. 이 문제는 지금 논의가 시작되는 시점이므로 전문가들이 의견을 제시하고 여론의 향방에 관심을 기울이면서 방향을 찾아야 한다. 분단국 사례는 많지 않지만, 독일의 통일과정, 중국과 대만의 양안관계에도 주목해야 한다. 동독의 2민족론에 대해서는 이봉기의 연구¹²⁾를 참고할 수 있다. 아래에서 구체적인 쟁점들을 살펴보자. 필자의 견해도 간략히 기재한다.

12) 이봉기, 「동독의 2민족론과 사회주의 독일민족 담론이 남북관계에 주는 함의와 과제」, 『현대북한연구』, 28권 1호, 북한대학원대학교 심연북한연구소, 2025.

IV. 사실상 두 국가 관계에서 논의할 사항들

1. 현상 변경과 법률의 변화 관계

필자는 현상 변경에 맞추어 법률과 해석 그리고 주장을 바꾸어야 한다는 입장이다. 남북관계에서 법과 정치의 관계, 그리고 정책의 관계를 생각해 보자. 절대적인 진리가 있는 영역이 아니다. 정치가 우선하고, 법이 그다음이며, 정책이 이를 뒷받침한다. 한편, 정책은 정치 영역에서도, 법률 영역에서도, 미래의 변화 방향에서도 동시에 가능하다. 남북한의 역사를 보면, 1972년의 7.4 남북공동성명, 1988년 노태우 대통령의 7.7 선언, 1992년 남북기본합의서, 그 이후 5번의 정상회담은 정치 영역의 문제였다. 법은 정치의 변화를 수용했고, 여론이 정치 변화를 뒷받침하였다.¹³⁾ 다만, 남한 사회에서 정권 교체로 대북정책의 일관성을 유지하지 못한 것은 아쉬운 점이다. 지금 우리에게 필요한 것은 현실 인정에서 출발하는 법과 정책의 전환이며, 그 출발점은 남북 간 신뢰 구축이라는 견해¹⁴⁾에 동의한다.

2. 남북관계에서 기존의 현상이 변경되고 있다

남북한은 객관적으로 두 개의 국가다. 북한의 헌법 개정으로 두 국가라는 사실은 더욱 명확해졌다. 기존의 '국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계'라는 합의에 대해 북한이 거부하는 상황이다. 남북한 둘 사이의 합의에서 일방이 거부하는 것은 중대한 변화다. 남한의 여론도 현실 변화를 수용하는 것으로 보이고, 시민들의 통일에 대한 관심이 날로 줄어드는 것도 현실이다.

3. 두 국가 관계에서 고려해야 할 사항들

두 국가 관계는 기존에 논의하지 않았던 새로운 문제이므로 다양한 측면에서 논의할 필요가 있다. 정답이 있는 영역이 아니므로 창의적인 해법 모색을 위한 활발한 논의가 필요하다. 기성세대의 주장에 주눅들지 않은 참신한 주장을 발굴하고 그런 주장의 실현 가능성을 검토해야 한다.

13) 권은민(2025)에서 판례의 변화는 정치와 정책의 변화에 따른 것이고, 그 원인은 현상 변경에서 비롯되었음을 논증한다.

14) 김일기, 앞의 이슈브리프 참고. 김일기는 통일과 분단의 이분법을 넘어 '어떻게 하면, 한반도에 평화 공존을 가져올 수 있는가'를 묻는 의미에서 한조관계론에도 주목하자고 제안한다. 한조관계론은 통일의 포기가 아니며, 통일이 가능한 조건을 먼저 만들자는 긴 호흡의 전략이라 주장한다. 필자는 위 견해에 찬동한다.

먼저 북한의 국가성 인정과 관련하여, 남한이 수용할 수 있는 범위는 어디까지인가를 생각해 보자. 국가승인을 할 것인가 혹은 사실상 두 국가지만 통일을 지향하는 특수관계라는 틀을 만들 것인가, 아니면 당분간 두 국가 관계를 지속하면서 접촉을 재개하거나 무접촉의 현 상태를 평화적으로 지속할 것인가. 통일 지향이라는 미래 목표와 현실을 어떻게 조합할 것인지의 문제다. 필자는 당분간 사실상 두 국가 관계의 틀에서 접촉을 재개하면서 통일이라는 장기 목표의 틀 안에 북한을 끌어들이는 노력이 필요하다고 본다. 이 문제는 다양한 논의를 통해 창의적 해법을 모색해야 한다. 법률적으로는 분단국가의 특성에서 비롯되는 문제인데, 선례가 드물기 때문에 창의적인 시도가 필요하다. 1990년대 초반에 형성된 ‘상황의 이중성’(적이자 동반자) 논리를 지속하는 것이 가능한가라는 질문을 해야 하고, 만일 변경한다면 대안은 무엇일지 찾아야 한다.

다음으로, 북한이 기존의 합의를 무효화하는 상황에서, 남북 사이의 기본 틀은 어떻게 만들어야 하는지의 문제가 있다. 아무런 합의 구조가 없는 것보다는 기본 구조를 만드는 것이 바람직하다고 본다. 필자는 남북한 사이에 기본협정을 체결하자고 제안한다. 조만간 사회적 대화를 시작하면, 남북기본협정에 대해서 논의하면 좋겠다. 협정에 포함할 사항도 다양한 관점에서 논의할 수 있다. 국가 대 국가 관계에서 할 수 있는 일은 무엇일지, 둘 사이의 관계를 어떻게 맺어나가야 할지가 주된 논의 대상이다.

국호와 호칭 문제도 논쟁거리다. 상대방이 거부하는 ‘북한’이라는 명칭을 버리고 자신이 주장하는 이름인 ‘조선’으로 호칭하는 문제도 공론화해야 한다. 호칭 문제는, 상호 존중 원칙을 언어적으로 구현하는 문제다. 국호 사용을 통해 상대를 협상 당사자로 존중하고, 긴장 완화 및 평화 관리를 유도하는 상징적 효과를 얻을 수 있다. 또한 당사자와 책임 주체를 특정하는 명료화 문제로서 이행 점검, 분쟁 예방, 후속 문서(예산·계획) 연계에 유리하다. 마지막으로, 대외 커뮤니케이션과 국제표준 정합성 문제로서 합의서의 영문본, 국제기구 제출, 제3자 인용에서 혼선을 최소화할 수 있다. 필자는 각자의 국호인 대한민국과 조선민주주의인민공화국으로 호명하자는 입장이다.

그리고 두 국가 관계로 간다는 것은 우리가 통일을 포기하는 것인가라는 남한 내부의 질문에 대답해야 한다. 필자는 통일은 남한 주민과 정부의 의지라고 본다. 통일을 해야 될 이유를 명확히 해야 한다. 어떻게 통일을 달성할 것인지, 통일된 나라는 어떤 나라가 될 것인지도 논의해야 한다. 필자는 기존의 민족 중심이나 경제적 이익 중심을 넘어서 개인의 행복 확대를 위해서도 통일이 필요하다는 입장이다.

그 밖에도 남북한 왕래 시 여권을 소지해야 하느냐는 문제, 북한이탈주민 보호 문제, 물품교역 시 무관세 혜택 폐기의 문제가 있지만 필자는 해결 가능한 문제라고 본다. 더구나 최근 몇 년간은 아무런 접촉이 없었기 때문에 실무상의 혼란도 없다. 제도를 정비하고 법제화하는 데는 지금이 좋은 시기일 수 있다. 또한 판례의 변화도 시도해야 한다. 북한을 이중적 지위로 보는 현재의 판례는 1990년대에 교류협력이 시작되면서 형성되었다. 하나의 주체가 반국가단체일 수도 있고, 교류와 협력의 상대방일 수도 있다는 상황의 이중성 논리는 북한의 헌법 개정과 남한의 평화적 두 국가론 주장이라는 상황 변화를 반영하여 재검토해야 한다. 필자는 이중적 지위라는 개념을 벗어나 사실상 국가라는 전제하에 법률관계를 정리해야 한다는 입장이다.

또한 법제도를 정비해야 한다. 현행 남북교류협력법 제1조(목적)는 “이 법은 군사분계선 이남지역과 그 이북지역 간의 상호 교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것을 목적으로 한다.”라고 규정하고, 북한인권법 제3조(정의)는 “이 법에서 “북한주민”이란 군사분계선 이북지역에 거주하며 이 지역에 직계가족·배우자·직장 등 생활의 근거를 두고 있는 사람을 말한다”라고 규정한다. 현행 법률에서는 교류와 협력의 상대방인 북한과 북한주민에 대한 정의는 명확하지 않다. 북한 헌법 개정을 계기로 남한 법률도 남북관계를 명확하게 규정해야 한다.

마지막으로, 민족공동체 통일방안에 대한 논의를 다시 시작해야 한다. 기존의 3단계 통일방안을 실천하려 노력해야 한다. 필자는 1단계 교류협력은 기본합의서 시기로 본다. 이때는 각자 교류협력 법률을 제정하는 등의 변화가 있었다. 2단계 국가연합은 새로운 기본협정으로 형성하자고 제안한다. 이때는 쌍방의 법제도를 연계시키거나 합의사항을 제도화하는 데 중점을 두어야 한다. 3단계 통일헌법 제정은 2단계의 상황 진전을 보아 가면서 만들어 나가야 한다. 기존에 논의된 바가 별로 없는 영역이므로 미래세대의 의견까지 수렴하여 차분히 준비해야 한다. 필자는 사회연대, 기후변화, 인공지능의 변화까지 포함하여 창의적인 해법을 모색하자는 의견이다. 북한 헌법 개정이라는 상황을 계기로 통일에 대해 새롭게 논의해 볼 수 있다. 남한주민들이 통일의 주체로서 다양한 법제를 구상하자는 제안¹⁵⁾도 필자와 같은 견해다. 필자는 북한의 헌법 개정을 식여가는 통일 추진의 열기를 되살리는 계기로 활용해 보자고 제안한다.

15) “북한을 대화와 협력의 동반자로서 대우하고 여러 합의를 체결하다가도 한순간에 그간의 성과를 허물어버리는 누를 범하지 않기 위한 안전장치가 필요하다. 통일을 지향하는 평화공존이 남북관계의 주요 목표라면 그에 상응하는 정책의 지속성을 보장해야 할 것이다. 범정부·초당적 협력을 견인할 상설위원회의 설치, 관련 특별법의 제정 등은 남북 합의의 국내적 이행을 담보하고 대북정책의 연속성을 제고할 방안이 될 수 있다. ... 분명 한 점은 우리는 분단의 부조리를 넘어 평화체제를 만들어갈 당사자(主)라는 사실이다. 당사자는 어떠한 조건 아래에서도 해법을 찾고 적극적으로 난관을 극복하기 위해 노력한다는 점에서, 자신들에게 유리한 조건이 마련되기를 기다렸다가 필요에 따라 개입하는 이해관계자(客)와는 본질적으로 다르다. ...평화공존을 위한 문을 열어두고 창조적 방안을 부단히 고민하고, 그를 뒷받침할 법제를 마련해야 한다”(한보현, 「평화공존의 ‘당사자’로서의 자세」, 『KOLOFO 칼럼』, 제785호, 2026. 5. 18).

V. 나가며

북한의 헌법 개정은 상황의 중대한 변화다. 북한이 선제적으로 변화하였다고 하여 우리가 그 변화를 무시하거나 주도권 상실이라 폄하할 이유는 없다. 압도적인 국력 차이를 바탕으로 우리의 목표를 명확히 하고, 새로운 질서를 모색해야 한다. 필자는 현재의 남북한 주민이 자유롭고 행복한 삶을 사는 데 도움이 되는 방향을 찾고, 개인들의 행복한 삶을 완성하기 위해 통일이 필요하다고 생각한다. 통일의 필요성에 대한 시민들의 관심을 유도하고 통일의 방향성에 대해 국민 여론을 모아야 한다. 또한 법제도 정비도 필요하다. 기존의 고정관념을 벗어던지고 변화된 현실을 바탕으로 미래로 나아가는 길을 찾아야 한다.

참고문헌

- 권은민, 『통일을 보는 새로운 시선』, 박영사, 2025.
- 김일기, 「김정은 헌법과 ‘두 국가’ 시대: 평화공존을 위한 제안」, 국가안보전략연구원 Issue Brief, 제840호, 국가안보전략연구원(INSS), 2026. 5. 13.
- 선병주, 『김정은 시대 법제연구』, 선인, 2025.
- 오경섭, 「2026 북한 헌법 개정 분석(1): 정치분야」, 통일연구원 Online Series, 통일연구원, 2026. 5. 8.
- 이봉기, 「동독의 2민족론과 사회주의 독일민족 담론이 남북관계에 주는 함의와 과제」, 『현대북한연구』, 28권 1호, 북한대학원대학교 심연북한연구소, 2025.
- 정구진, 「2026년 개정 북한헌법에 대한 검토」, 『제4회 통일법 북한법 공동학술대회 자료집』, 통일과 북한법학회 · 서울대헌법통일법센터 · (사)통일법정책연구회, 2026. 5. 30.
- 정인섭, 「UN 총회 한국정부 승인결의(제195호) 성립과정과 의미분석」, 『서울국제법연구』, 제29권 제1호, 서울국제법연구원, 2022.
- 정재황, 『신헌법입문』, 박영사, 2023.
- 통일부, 『2026 통일백서』, 통일부, 2026. 5.
- 함보현, 「평화공존의 ‘당사자’로서의 자세」, KOLOFO 칼럼 제785호, 2026. 5. 18.
- 함재학, 「대한민국 헌법사를 어떻게 읽을 것인가?-1948년 헌법의 위상과 헌법이론의 빈곤」, 『헌법학연구』, 제15권 제2호, 2009. 6.