

## 북한의 헌법

한 철 용\*, 김 지 영\*\*

### 국문 초록

통일의 필요성에 대해 많은 논의들이 있지만 통일은 당위적인 목표임에 틀림없다. 당위적 목표인 통일을 어떠한 방식으로 할 것인지에 대해서도 다양한 의견이 제시되고 있지만 법제도의 통합은 완전한 통일의 필수불가결한 요소이자 과정이다. 그리고 법제도 통합의 기초는 헌법의 통합이다.

헌법 통합의 방식은 남북 통일의 정치적 방식에 따라 달라질 것이기 때문에 바로 지금 통일 헌법의 모습을 구체적으로 그려내기는 힘들다. 그러나 예상가능한 통일의 방식에 맞추어 통일 헌법을 구상하려는 노력은 게을리 해서는 안 될 중요한 작업이다. 그리고 이러한 작업의 첫 번째 단계는 북한 헌법에 대한 이해와 남한 헌법과의 비교가 될 것이다. 이 글의 목표도 여기에 있다.

북한 헌법의 내용은 사회주의와 자유민주주의의 간극만큼이나 남한 헌법의 내용과 차이를 보이고 있다. 남한에서는 국민주권주의와 자유민주주의를 이념적 바탕으로 하는 반면 북한에서는 주체사상과 선군사상을 이념적 바탕으로 하고 있다. 남한은 권력분립원칙을 통치구조의 기본원리로 삼고 있지만, 북한은 민주적 중앙집권원칙을 기본원리로 삼고 있다. 남한에서의 기본권은 개인적 권리로서의 성격이 강함에 비해 북한에서의 기본권은 집단주의 원칙에 기초해 있다. 본 글에서는 이러한 차이를 염두에 두면서 북한 헌법의 내용을 살펴보고 분석하였다. 우선 북한 헌법의 연혁을 살펴본 후(Ⅱ), 북한 헌법의 편제 순서에 따라 북한 헌법의 기본원리(Ⅲ), 북한 헌법상 기본권과 의무(Ⅳ) 북한 헌법상 통치구조(Ⅴ)를 분석하는 한편 각 장마다 남한 헌법과의 비교를 시도하였다. 마지막으로 결론(Ⅵ)을 통해 남북한 헌법의 통합을 위한 의견을 간략히 피력하였다.

주제어 : 북한 헌법, 북한 헌법의 기본원리, 북한 헌법의 기본권, 북한 헌법의 통치구조, 남북한 헌법의 통합

\* 연세대학교 법학전문대학원 석사과정

\*\* 창원지방법원 판사

## 목 차

I. 서론	5. 기본제도
II. 북한 헌법의 연혁	IV. 북한 헌법상 기본권과 의무
1. 1948년 헌법(조선민주주의인민공화국 헌법)	1. 사회주의헌법 하의 기본권이론
2. 1972년 헌법(조선민주주의인민공화국 사회주의헌법)	2. 기본 권리와 의무의 주체로서의 공민과 기초원리
3. 1992년 헌법(일명 ‘우리식 사회주의헌법’)	3. 공민의 기본 권리
4. 1998년 헌법(일명 ‘김일성 헌법’)	4. 공민의 의무
5. 2009년 헌법	5. 국가의 기본권 보장 의무
6. 2010년, 2012년 헌법개정 내용	6. 남한 헌법과의 비교
III. 북한 헌법의 기본원리	V. 북한 헌법상 통치구조
1. 정치	1. 사회주의헌법상 통치구조의 구성원리
2. 경제	2. 구성
3. 문화	3. 남한 헌법과의 비교
4. 국방	VI. 결론

## I. 서론

과연 통일은 필요한 것인가? 통일은 당위적인 것이며 반드시 이루어야 할 민족의 사명인가? 불과 20여년 전만 해도 이러한 의문은 낯선 것이었으며 터부시되었다. 그러나 얼마 전부터는 통일에 대한 여론조사에서 통일이 필요한지를 묻는 항목이 생길만큼 통일에 대한 국민들의 관념에 많은 변화가 있었다. 이는 남북한이 분단되고 60년이 넘는 세월이 흐른 점을 감안하면 당연한 일인지도 모른다.

통일이 굳이 필요하지 않다는 주장을 하는 측에서는 경제적인 이유를 주된 근거로 든다. 통일에는 막대한 비용이 필요하기 때문에 큰 경제적 어려움을 유발할 것이며, 우리의 삶의 질을 떨어뜨릴 것이라고 이야기한다. 그들은 통일을 민족이라는 관념에 호소하는 감정적인 주장으로 치부한다. 일면 타당해 보이는 주장이다. 그러나 바로 그 경제적 이유 때문에 통일은 이루어져야 한다. 통일비용과 분단비용의 비교를 여기에서 자세히 언급할 수는 없지만, 경제적 이유 때문에 통일이 불필요하다는 주장은 분단에서 비롯되는 수많은 비용을 간과한 것이다. 뿐만 아니라 통일은 경제적으로도 새로운 기회일 가능성이 높다. 즉, 통일은 감정적인 측면에서나 경제적인 측면에서나 당위적으로 추구할만한 목표임에 틀림없다.

통일이란 남북한 주민이 적대적이고 상이한 체제 속에서 살고 있는 현재의 분단상태를 극복하고 하나의 민족공동체를 형성하여 살아가는 것이다.<sup>1)</sup> 이는 정치적으로 대립되었던 통치기구를 하나로 통합하는 것일 뿐만 아니라 상이한 경제체제와 이질화된 문화를 단일하고 동질적인 민족문화로 재구성하는 사회·경제적 통합을 포함하는 개념이다.<sup>2)</sup> 법제도의 통합은 이러한 정치·경제·사회·문화적 통합의 필수불가결한 요소이다. 그리고 법제도 통합의 기초는 헌법의 통합이다.

헌법 통합의 방식은 남북통일의 정치적 방식에 따라 달라질 것이기 때문에 바로 지금 통일 헌법의 모습을 구체적으로 그려내기는 힘들다. 그러나 예상가능한 통일의 방식에 맞추어 통일 헌법을 구상하려는 노력은 게을리 해서는 안 될 중요한 작업이다. 그리고 이러한 작업의 첫 번째 단계는 북한 헌법에 대한 이해와 남한 헌법과의 비교가 될 것이다. 이 글의 목표도 여기에 있다.

북한의 헌법을 살펴봄에 있어서 한 가지 유념할 점이 있다. 그것은 바로 ‘법에 대한 정치의 우위’라는 개념이다. 대한민국 헌법은 법치주의를 헌법의 기본이념으로 채택하여 최소한 관념적으로는 ‘법에 의한 통치’를 선언하고 있다. 그러나 북한의 상황은 그렇지 않다. 북한의 헌법은 조선노동당의 영도 밑에 국가의 모든 활동을 진행한다고 선언하여 스스로 최고규범성을 부정하고 있으며,<sup>3)</sup> 조선노동당 규약에서는 조선노동당이 김일성의 혁명사상·주체사상에 의해 지도됨을 밝혀,<sup>4)</sup> 사실상 북한의 규범체계는 주체사상, 조선노동당규약, 헌법의 순서로 구성되어 있음을 알 수 있다. 즉, 북한은 공식적으로 법치주의를 부인하고 있다. 그리고 법 심지어 헌법마저도 당의 통치 수단 내지 정치의 실행수단일 뿐이라는 한계를 지니고 있다. 따라서 이러한 한계를 염두에 두고 북한의 헌법을 살펴보아야 할 것이다.

이 글은 북한 헌법을 소개함에 있어서 북한 헌법의 연혁, 기본원리, 기본권과 의무, 통치구조의 순서로 북한 헌법의 내용을 개관하는 한편 각 장마다 간단히 남한 헌법과 비교하는 형식을 취하였다. 그리고 북한 헌법의 사상이나 북한 헌법에 대한 상세한 평가보다는 북한 헌법의 조문을 풀어서 설명함에 주안점을 두었다. 우선 북한 헌법의 연혁부터 살펴보도록 하겠다.

1) 이효원, 『남북교류협력의 규범체계』, 경인문화사, 2006, 2면.

2) 이효원, 전거서, 2면.

3) 북한 헌법 제11조.

4) 조선노동당규약 전문.

## II. 북한 헌법의 연혁<sup>5)</sup>

북한의 헌법은 1948년 제정된 뒤로 총 11차례의 수정<sup>6)</sup>이 이루어졌다. 그 중 1972년 이전의 수정은 기술적이고 사소한 수정에 불과했다.<sup>7)</sup> 그러나 1972년의 수정은 헌법의 명칭을 바꿀 정도의 대대적인 수정이었다. 즉, 1972년의 수정으로 북한 헌법의 정식 명칭은 ‘조선민주주의인민공화국 헌법’에서 ‘조선민주주의인민공화국 사회주의헌법’으로 바뀌었다. ‘조선민주주의인민공화국 사회주의헌법’은 이후 1992년, 1998년, 2009년, 2010년, 2012년에 수정 보충되었다.

1948년 이후 이루어진 11차례의 헌법 수정을 어떻게 평가할 것인가? 이에 대해 모든 수정을 헌법 개정이라고 보는 견해가 있다.<sup>8)</sup> 북한은 헌법제정 이후 오늘날까지 김일성 중심의 통치가 계속되고 있고 정치이념상의 변화가 없었기 때문이라는 점을 이유로 든다. 이에 대해 1972년 이전의 다섯 차례에 걸친 수정은 헌법 개정으로 보아야 하지만 1972년, 1992년, 1998년, 2009년의 수정은 헌법제정으로 파악하는 것이 타당하다는 견해가 있다.<sup>9)</sup> 이 주장은 새로운 지도 원리의 도입, 국가통치기관 권한의 대폭 변경 등이 이루어졌다는 것을 고려해야 한다는 점을 이유로 든다.<sup>10)</sup>

두 견해 모두 타당성이 있으나 헌법제정과 개정을 실질적인 내용을 중심으로 구분한다면 견해마다 그 기준이 다르기 때문에 북한에서 표방한 형식에 따라 구분하는 것이 간명한 방법이라고 생각한다. 즉, 1972년의 수정만을 헌법 제정으로, 나머지 수정은 헌법 개정으로 파악하는 것이 타당하다고 본다.

이하에서는 대다수의 연구업적들이 소개하는 방식에 따라 1948년, 1972년,

5) 북한 헌법의 연혁에 관해서는 권재열 외, 『북한의 법체계 - 그 구조와 특색』, 집문당, 2004; 법원행정처 편, 『북한의 헌법』, 법원행정처, 2010; 박병철, “북한헌법의 변천과 개정헌법상의 국가기구”, 『사회과학논집』 제17권, 동아대학교 부설 사회과학연구소, 2000.10을 참고하였다.

6) 헌법의 ‘개정’이 아닌 ‘수정’이라는 용어를 사용한 것은 후술하는 바와 같이 헌법 제정과 개정에 대한 견해 대립 때문이다.

7) 법원행정처 편, 전거서, 24면.

8) 권재열 외, 전거서, 29면. 이러한 평가는 이 책이 출간된 2004년 이전까지의 수정을 대상으로 한 것이지만 이 평가의 논리에 따르면 2009년, 2010년, 2012년의 수정 역시 헌법 개정으로 평가할 수 있다.

9) 박진우, “2009년 개정 북한헌법에 대한 분석과 평가”, 『세계헌법연구』 제16권 제3호, 국제헌법학회 한국학회, 2010, 861면.

10) 이 주장의 논리에 따르면 2010년의 수정은 헌법개정, 2012년의 수정은 헌법제정으로 평가할 수 있을 것이다.

1992년, 1998년, 2009년 헌법의 순서로 북한 헌법의 연혁을 설명하고, 2010년과 2012년의 개정에 대해서 간략히 소개하도록 하겠다.

## 1. 1948년 헌법(조선민주주의인민공화국 헌법)<sup>11)</sup>

북한은 1948년 8월 25일 총선거를 실시한 후 9월 8일 최고인민회의에서 최초의 북한 헌법을 채택하였다. 이 헌법의 정식명칭은 ‘조선민주주의인민공화국 헌법’이며 총 10장 104조로 이루어져 있다. 그 구성을 보면 제1장 근본원칙, 제2장 국민의 기본적 권리 및 의무, 제3장 최고주권기관, 제4장 국가중앙집행기관, 제5장 지방주권기관, 제6장 재판소 및 검찰소, 제7장 국가예산, 제8장 민족보위, 제9장 국장, 국기 및 수부, 제10장 헌법 수정의 절차로 구성되어 있다.

당시 북한은 스스로의 위치를 사회주의로 이행하기 전 단계, 즉 ‘반제반봉건적 혁명’ 단계로 파악하였기 때문에 헌법 내용에 사회주의적 요소를 포함시키지 않았다.<sup>12)</sup> 따라서 이 헌법은 ‘인민민주주의 헌법’으로 불리기도 한다. 제2조에서 “조선민주주의인민공화국의 주권은 인민에게 있다.”고 규정한 것이 이러한 특징을 보여준다.<sup>13)</sup> 생산수단의 소유 주체로 국가, 협동단체뿐만이 아니라 개인자연인이나 개인법인을 명기한 것 역시 사회주의적 요소를 배제한 1948년 헌법의 특징을 보여주고 있다. 통치구조에 대해서는 내각과 최고인민회의 상임위원회가 권력을 균등하게 분배하는 내각제적 요소를 띄었다고 하는 견해가 있으나,<sup>14)</sup> 최고인민회의가 국가의 최고주권기관으로서 다른 모든 국가기관의 성립과 존속을 통제, 관리하는 의회정부제의 모습을 보여주고 있다고 보는 것이 타당하다.<sup>15)</sup>

## 2. 1972년 헌법(조선민주주의인민공화국 사회주의헌법)

북한은 1972년 12월 27일 열린 최고인민회의 제5기 제1차 회의에서 ‘조선민주

11) 이하 북한헌법의 연혁을 서술함에 있어서는 총론적인 규정의 변화와 통치구조상의 변화에 초점을 맞추어 설명하였다.

12) 박병철, 전계논문, 92면.

13) 1972년 이후의 헌법에서는 국가주권의 소재에 대하여 노동자, 농민 등에게 있다고 규정하고 있다.

14) 이종석, 『현대북한의 이해』, 역사비평사, 2000, 238면(박병철, 전계논문, 92면에서 재인용).

15) 박진우, 전계논문, 863면.

주의인민공화국 사회주의헌법’을 채택하였다. 1972년 헌법은 총 11장 149조로 구성되어 있는데 구체적인 편제를 보면 제1장 정치, 제2장 경제, 제3장 문화, 제4장 국민의 기본 권리와 의무, 제5장 최고인민회의, 제6장 조선민주주의인민공화국 주석, 제7장 중앙인민위원회, 제8장 정무원, 제9장 지방인민회의, 인민위원회 및 행정위원회, 제10장 재판소 및 검찰소, 제11장 국장, 국기 및 수도로 이루어져 있다.

1948년 헌법이 인민민주주의 원리에 따른 것이었다면 1972년 헌법은 전면적으로 사회주의를 채택한 헌법이다. 1972년 헌법 제1조에서는 “조선민주주의인민공화국은 전체 조선인민의 리익을 대표하는 자주적인 사회주의국가이다.”라고 하였고, 제6조에서는 “조선민주주의인민공화국에서는 계급적 대립과 인간에 의한 인간의 온갖 착취와 압박이 영원히 없어졌다. 국가는 착취와 압박에서 해방된 노동자, 농민, 병사, 근로 인테리의 리익을 옹호하며 보호한다.”라고 하였는바, 이는 인민민주주의 독재국가 단계를 지나 사회주의 국가가 되었음을 북한 스스로 선언한 것이다.

1972년 헌법의 또 하나의 특징은 김일성의 유일지배체제를 확립한 것이다. 이를 엿볼 수 있는 총론적인 규정으로 사회주의헌법 제4조를 들 수 있다. 사회주의헌법 제4조에서는 “조선민주주의인민공화국은 맑스-레닌주의를 우리나라의 현실에 창조적으로 적용한 조선로동당의 주체사상을 자기 활동의 지침으로 삼는다.”라고 규정하였다. 김일성이 창시하였다고 하는 주체사상을 헌법에 규정함으로써 북한은 수령영도의 지배체제를 공식화하였다고 볼 수 있다. 또한 국가주석제를 신설하고 주석의 직접적인 영향 하에 있는 중앙인민위원회를 설치하여<sup>16)</sup> 주요한 통치권한을 부여한 것은 북한 내부의 권력투쟁에서 승리한 김일성의 지배체제를 헌법적으로 제도화한 것이다. 그 외에 최고인민회의 상임위원회를 폐지하고 최고인민회의 상설회의를 설치한 점,<sup>17)</sup> 내각을 폐지하고 정무원을 설치한 점<sup>18)</sup>도 같은 맥락에서 평가가 가능하다.

16) 사회주의헌법 제101조에서는 “중앙인민위원회 수위는 조선민주주의인민공화국 주석이다.”라고 규정하였다.

17) 명칭만이 변경된 것이 아니라 그 지위 또한 “최고주권기관”에서 최고인민회의의 “상무기관”으로 격하되었다. 뿐만 아니라 그 권한의 상당부분이 중앙인민위원회에게로 넘어갔다.

18) 내각은 ‘국가주권의 최고집행기관’이었음에 비해 정무원은 ‘최고주권기관의 행정적집행기관’이며 주석과 중앙인민위원회의 지도 밑에 사업한다(사회주의헌법 제107조).

### 3. 1992년 헌법(일명 ‘우리식 사회주의헌법’<sup>19)</sup>)

1992년 4월 9일 최고인민회의 제9기 제3차 회의에서 1972년 헌법에 대한 상당한 수정이 이루어졌다. 이 수정은 소련과 동유럽 등에서의 공산주의 붕괴라는 대외적 요인과 김정일의 후계체제를 공고히 하려는 국내적 요인에 의해 영향을 받았다는 것이 일반적 평가이다.<sup>20)</sup> 1992년 헌법은 총 7장 171조로 구성되어 있으며, 그 편제는 제1장 정치, 제2장 경제, 제3장 문화, 제4장 국방, 제5장 국민의 기본권리와 의무, 제6장 국가기구<sup>21)</sup>, 제7장 국장, 국기, 국가, 수도로 되어 있다.

1992년 헌법의 사상적 특징은 마르크스-레닌주의의 삭제이다. 즉 1992년 헌법 제3조에서는 “조선민주주의인민공화국은 사람중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상을 자기 활동의 지도적 지침으로 삼는다.”고 규정하여 1972년 헌법 제4조에 규정되어 있던 맑스-레닌주의를 삭제하였다. 이는 1980년대 후반 공산주의 국가들의 체제붕괴를 목도한 북한이 주체사상을 중심으로 자력갱생의 길을 걷겠다는 의지를 표현한 것으로 볼 수 있다.

또 하나의 커다란 특징은 제4장 국방과 제6장 제3절 조선민주주의인민공화국 국방위원회를 신설하고 국가주석의 권한을 축소한 점이다. 과거 중앙인민위원회 산하의 위원회에 불과하였던 국방위원회가 독립하여 헌법기구로 승격하였고 일체의 무력지휘통솔 권한을 주석으로부터 넘겨받았다. 이는 국방을 독립한 장으로 신설한 것과 맞물려 군중심의 체제를 구축한 것으로 평가할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 국제적인 공산주의 체제의 붕괴로 위기감을 느낀 북한이 국방의 중요성을 강조한 것으로 볼 수 있으며, 군 최고사령관인 김정일의 후계체제를 구축하기 위한 포석으로도 파악할 수 있다.

### 4. 1998년 헌법(일명 ‘김일성 헌법’)

1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 제1차 회의에서 헌법이 수정되었다. 1998년 헌법은 총 7장 166조로 구성되어 있으며 북한 헌법 사상 최초로 서문을 둔 것이 특징이다. 서문의 내용은 대부분 김일성의 업적을 칭송하는 것이며,

19) 권재열 외, 전게서, 31면.

20) 박병철, 전게논문, 94면; 박진우, 전게논문, 866면 등.

21) 기존에 독립된 장으로 편제되어 있었던 국가기구들을 제6장에 묶어서 규정하였다.

스스로의 명칭을 ‘김일성헌법’으로 명시하였다.

1998년 헌법의 가장 큰 특징은 주석제를 폐지하고 국방위원회의 권한을 강화한 것이다. ‘국가주권의 최고군사지도기관’이었던 국방위원회는 ‘국가주권의 최고군사지도기관이며 전반적 국방관리 기관’이 되었다.<sup>22)</sup> 국방위원회 위원장의 권한도 “일체 무력을 지휘통솔”하는 것에서 “일체 무력을 지휘통솔하며 국방사업전반을 지도”하는 것으로 확대되었다.<sup>23)</sup> 국방위원회의 임무와 권한에 대해서 규정하는 제103조에 “국방부문의 중앙기관을 내오거나 없앤다.”라는 권한을 추가하였다(제2호). 한편 정부원이 내각으로 개편되면서 주석의 일부 권한을 넘겨받는 등 내각의 권한이 강화되었다. 내각총리의 지위도 ‘조선민주주의인민공화국 정부를 대표’하는 것으로 규정되었다.<sup>24)</sup> 또한 최고인민회의 상설회의를 최고인민회의 상임위원회로 개칭하였으며 상임위원회는 폐지한 주석의 권한을 일정 부분 넘겨받았다. 그리고 상임위원회 위원장은 주석을 대신하여 대외적인 국가대표의 위치를 맡게 되었다.<sup>25)</sup>

경제를 규정한 제2장에서도 주목할만한 변화가 있었다. 기존에는 사적소유의 범위에 대해 “협동농장원들의 터밭경리를 비롯한 주민의 개인부업경리에서 나오는 생산물도 개인소유에 속한다.”라고 규정하였으나<sup>26)</sup> 1998년 헌법에서는 “터밭경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물과 그 밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입도 개인소유에 속한다.”라고 규정하여 개인소유의 범위를 확대하였다. 제37조에서는 “국가는 (중략) 특수경제지대에서의 여러 가지 기업창설운동을 장려한다.”라고 규정하여 경제특구 설치의 헌법적 근거도 마련하였다. 이러한 일련의 경제부문 헌법조항의 개정은 위기에 빠진 경제 상황에 대한 타개책으로 보인다.

기본권 조항에서의 변화로는 “공민은 거주, 여행의 자유를 가진다.”라는 조문을 신설한 것<sup>27)</sup>, “조국과 인민을 배반하는 것은 가장 큰 죄악이며 조국과 인민을 배반하는 자는 법에 따라 엄중히 처벌한다.”라는 조문<sup>28)</sup>을 삭제한 것을 들 수 있다.

22) 1998년 헌법 제100조.

23) 1998년 헌법 제102조.

24) 1998년 헌법 제120조.

25) 1998년 헌법 제111조.

26) 1992년 헌법 제24조.

27) 1998년 헌법 제75조.

28) 이 조문은 조문의 위치나 표현상의 변화만 있었을 뿐 그 내용은 1948년 헌법 이래 1992년 헌법까지 유지되어 왔다.



## 5. 2009년 헌법<sup>29)</sup>

### 가. 개정 내용

북한은 2009년 3월 8일 최고인민회의 제12기 제1차 회의에서 사회주의헌법을 개정하였다. 개정의 주안점은 역시 통치구조에 있었다. 개정 내용을 간단히 살펴보면 첫째, 제6장 국가기구에서 제2절 조선민주주의인민공화국 국방위원회 위원장을 신설하였다. 둘째, 국방위원장의 임무와 권한이 확대되면서 최고인민회의 상임위원회가 갖던 특사권이 국방위원장에게 이관되었다. 한편, 최고인민회의 상임위원회의 권한에 ‘외국국회, 국제의회기구와의 대외협력사업의 추진’을 신설하였다(제116조 제19호). 셋째, 개정헌법 제3조에 김정일이 창시하였다는 선군사상을 김일성의 주체사상과 병기하였다. 넷째, 인민주권의 소재에 대해서 규정한 개정헌법 제4조에 1998년 헌법에 비해 ‘군인’을 추가하였다. 다섯째, 개정헌법 제8조에서 ‘인권의 존중과 보호’라는 문구를 추가하였다. 여섯째, 제2장 경제의 제29조와 제3장 문화의 제40조, 제43조에서 ‘공산주의’라는 용어를 삭제하였다. 일곱째, 무장력의 사명에 대해 규정한 제4장 국방의 제59조에 ‘선군혁명노선을 관철하여 혁명의 수뇌부를 보위하고’라는 대목을 추가하였다.

여러 개정 내용 중에서 가장 핵심적인 부분은 제6장 국가기구에 ‘국방위원회 위원장’을 신설하고 국방위원회의 임무와 권한을 조정한 것이다. 개정헌법은 제6장 제2절 조선민주주의인민공화국 국방위원회 위원장을 신설하여 6개의 조문을 두었다. 국방위원회 절 속에 한 개의 조문만을 두었던 기존 헌법에 비하면 조문이 대폭 늘어난 것이다. 그 내용도 많은 변화가 있었다. 제100조에서는 “조선민주주의인민공화국 국방위원회 위원장은 조선민주주의인민공화국의 최고령도자이다.”라고 규정하였고, 제102조에서는 “조선민주주의인민공화국 국방위원회 위원장은 조선민주주의인민공화국 전반적무력의 최고사령관으로 되며 국가의 일체 무력을 지휘 통솔한다.”고 규정하였으며, 제103조에서는 국가의 전반사업 지도(제1호), 다른 나라와 맺은 중요조약의 비준 또는 폐기(제4호), 특사권(제5호) 등의 권한을 규정하였고, 제104조에서는 국방위원회 위원장이 독자적인 명령을 낼 수 있다고 규정하여, 1972년 헌법의 주석과 비견될만한 권한과 지위를 가지게 되었다. 또한 국방위원

29) 2009년 개정 헌법에 대해서는 박정원, “북한의 2009년 개정헌법의 특징과 평가”, 『헌법학연구』 제15권 제4호, 한국헌법학회, 2009; 박진우, 전계논문; 함성득·양다승, “북한의 헌법 개정과 권력구조 변화 연구 - 2009년 개정헌법의 특징을 중심으로”, 『평화연구』 제18권 제1호, 고려대학교 평화연구소, 2010을 참고하였다.

회의 권한도 크게 강화되었다. 우선 제106조에서 “국방위원회는 국가주권의 최고 국방지도기관이다.”라고 규정하였다. 국방위원회의 권한에 대해서 규정한 제109조에서는 “선군혁명노선을 관철하기 위한 국가의 중요정책을 세운다.”(제1호), “조선민주주의인민공화국 국방위원회 위원장 명령, 국방위원회 결정, 지시집행정형을 감독하고 대책을 세운다.”(제3호), “조선민주주의인민공화국 국방위원회 위원장 명령, 국방위원회 결정, 지시에 어긋나는 국가기관의 결정, 지시를 폐지한다.”(제4호)라는 규정을 추가하였다.

## 나. 평 가

2009년 개정 헌법 중 사상적 부분에서 주목할 점은 선군사상을 주체사상과 병기하였다는 점, 전체 헌법에서 공산주의라는 표현을 완전히 삭제하였다는 점이다. 김정일이 창시하였다는 선군사상을 주체사상과 병기한 것은 김정일이 김일성과 동등한 반열에 서 있다는 것을 과시한 것이라고 볼 수 있다.<sup>30)</sup> 한편 공산주의 용어의 삭제는 1992년 헌법에서 맑스-레닌주의라는 용어를 삭제하고 주체사상을 유일한 지도이념으로 규정한 것과 동일한 연장선상에서 이루어진 것으로 보인다.<sup>31)</sup>

개정헌법 제8조에서 인권 존중이라는 문구를 추가한 것에 대해서, 민주주의 원리의 기초에서 보는 인권의 개념과 내용을 담고 있는 것이라면 큰 의미를 부여할 수 있다는 견해가 있다.<sup>32)</sup> 그러나 IV.에서 후술하는 바와 같이 북한에서의 기본권은 전체 사회를 위한 의무로 치환된다는 점을 고려하면 이러한 의미 부여는 지나친 것이다. 김정일이 “인권은 정치, 경제, 사상, 문화를 비롯한 사회생활의 모든 분야에서 인민들이 행사하여야 할 자주적 권리로서 나라와 민족의 자주권을 떠나서는 생각할 수 없다.”<sup>33)</sup>고 한 것을 생각하면 더욱 그러하다.

‘국방위원회 위원장’ 절의 신설과 국방위원회의 권한을 강화한 것에 대해서는 현재까지 다양한 평가가 제기되고 있다. 첫째, 김정일의 선군정치를 공고화하는 동시에 국방위원회 위원장 중심의 유일 영도체제를 확립한 것이라는 견해가 있다.<sup>34)</sup> 둘째, 헌법 개정을 통해 김정일 국방위원장의 권력 현실과 규범을 일치

30) 박정원, 전계논문, 261면.

31) 박정원, 전계논문, 262면.

32) 박정원, 전계논문, 263면.

33) 김정일, “사회주의는 과학이다”, 『로동신문』, 1994년 11월 4일, 3면(박정원, 전계논문, 270면에서 재인용).

34) 장명봉, “북한의 2009 헌법개정과 선군정치의 공고화”, 『헌법학연구』 제16권 제1호, 한국

시킨 것이라는 평가가 있다.<sup>35)</sup> 셋째, 위와 같은 견해에서 한걸음 나아가 3대 권력세습과 세습지배체제의 확립을 위한 포석이라고 보는 평가가 있다.<sup>36)</sup> 과거 북한의 헌법 개정이 후계체제의 구축과 밀접한 연관을 갖고 이루어졌다는 점을 생각한다면 이번 헌법 개정도 3대 권력세습과 전혀 무관하다고 볼 수는 없을 것이다. 따라서 세 번째 견해가 가장 설득력이 있다고 보인다.

## 6. 2010년, 2012년 헌법개정의 내용

2010년 4월 9일 사회주의헌법의 일부 자구에 대해서 간단한 수정이 있었다. 중앙검찰소를 최고검찰소로, 중앙재판소를 최고재판소로 명칭을 변경한 것이다. 이어 2012년 4월 13일에는 최고인민회의 제12기 제5차 회의에서 김정일 사후의 상황을 반영한 헌법개정이 이루어졌다. 주요 개정 내용은 다음과 같다. 첫째, 헌법서문에 김정일을 영원한 국방위원장으로 추대하는 내용을 담았다. 둘째, 헌법서문에 김정일의 업적을 기록하였으며 그 내용 중에 ‘핵보유국’임을 명시하였다. 셋째, 김정일을 영원한 국방위원장으로 추대한 것과 관련하여 제6장 국가기구 중에 제2절의 명칭을 국방위원회 위원장에서 국방위원회 제1위원장으로 변경하였다. 이에 따라 헌법 전체에 걸쳐 규정되어 있던 국방위원회 위원장 관련 규정들에 대한 자구 수정이 이루어졌다.<sup>37)</sup>

김정일을 영원한 국방위원장으로 추대한 것은 김일성을 영원한 주석으로 추대한 것과 같은 맥락에서 이루어진 것으로 이해된다. 이에 따라 이루어진 국방위원장 관련 규정의 국방위원회 제1위원장으로의 자구 수정은 김정은이 김정일의 권한을 그대로 승계한다는 점, 김정은이 북한의 최고영도자라는 점을 확인한 것으로 평가할 수 있다. 한편 헌법서문상 핵보유국의 명기는 김정일 집권기간 내내 강조했던 정치강국, 군사강국의 목표를 달성했다는 내부평가를 반영한 것으로 보인다. 이를 통해 스스로의 체제에 대한 자긍심을 고취하여 체제 안정을 도모하고자 한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 남한과의 관계에서나 국제관계에서나 상당한 논란을 야기할 것으로 보인다.

---

헌법학회, 2010, 363~364면.

35) 박정원, 전계논문, 262면.

36) 박진우, 전계논문, 876면; 함성득, 양다승, 전계논문, 146면.

37) 이상 2012년 북한 헌법의 개정 내용에 대해서는 김형성·조재현, “북한헌법 변화의 특징과 전망”, 『성균관법학』 제24권 제2호, 성균관대학교 법학연구소, 2012, 17면 참고.

이하에서는 현행 북한 헌법을 기본원리, 기본권과 의무, 통치구조의 순서로 살펴보도록 하겠다.

### Ⅲ. 북한 헌법의 기본원리<sup>38)</sup>

#### 1. 정 치

##### 가. 국가형태 및 정체성

국가형태에 대하여 북한헌법은 제1조에서 조선민주주의인민공화국은 전체 조선인민의 리익을 대표하는 자주적인 사회주의국가라고 규정하였다. 국가의 정체성에 대하여는 제2조에서 제국주의침략자들을 반대하며 조국의 광복과 인민의 자유와 행복을 실현하기 위한 영광스러운 혁명투쟁에서 이룩한 빛나는 전통을 이어받은 혁명적인 국가임을 선언하였다. 한편, 북한헌법 제7장에서는 국장(제163조), 국기(제164조), 국가(제165조), 수도(제166조)<sup>39)</sup> 등을 헌법사항으로 직접 명시하고 있는 점이 남한헌법과 다른 특이한 점이다. 남한헌법은 제1조에서 대한민국은 민주공화국임을 규정하며 자유민주주의국가임을 선언한 바, 남북한은 그 기본체제부터 다르다.

38) 북한 헌법은 서문에서 김일성 유훈통치를 기술하고 있으며, 본문에서 제1장부터 제4장까지 정치, 경제, 문화, 국방에 대하여 규정하고 있다. 이하에서는 각 장별로 북한헌법의 질서를 고찰하고자 한다.

한편, 남한 헌법은 전문(全文)과 본문에서 헌법의 기본원리를 천명하고 있다. ① 이념적·법적 기초로서 국민주권주의를 규정하고 있으며, 이는 헌법전문과 제1조에 근거를 둔다. ② 정치적 기본원리로서 자유민주주의를 규정하고 있으며, 대의제의 실현과 민주적 선거제도(제41조, 제67조) 및 정당제도(제8조)의 보장을 통하여 구현하고자 한다. ③ 경제·사회·문화적 기본원리로서 사회복지국가원리(전문, 제31조~제36조, 제119조 제2항 이하)·사회적 시장경제질서(제23조, 제119조 이하)·문화국가원리(전문, 제9조)를 규정하고 있다. ④ 국제질서의 기본원리로는 국제평화주의(전문, 제5조, 제6조)와 평화통일주의(전문, 제4조, 제66조 제3항 등)를 구현하고자 한다. 성낙인, 『헌법학』 제9판, 법문사, 2009, 121~293면 : ‘대한민국 헌법의 기본원리’ 참조.

39) 1948년 조선민주주의인민공화국 헌법에서는 남한에서의 사회주의혁명을 달성하여 적화통일 하겠다는 대남목표 하에 제103조에서 “수부는 서울”이라고 규정하였으나, 1972년 헌법에서부터는 현실적 판단 하에 지금과 같이 “평양”으로 규정한 것으로 보인다.

## 나. 주권의 소재와 행사

주권의 소재는 노동자, 농민, 군인, 근로인테리를 비롯한 근로인민에게 있으며, 주권의 행사는 근로인민의 대표기관인 최고인민회의와 지방 각급 인민회의를 통하여 한다(제4조). 1972년 헌법에서 열거되었던 ‘병사’가 1992년 헌법에서 삭제되고 ‘모든 근로인민’이 추가되었는데, 이를 두고 현실적으로 병사가 노동계급으로 분류되지 않는 것을 반영한 것이라는 해석이 있었다.<sup>40)</sup> 2009년 개정 헌법에서 다시 ‘군인’이 추가된 것은 국방위원장의 권한 강화에 따른 선군정치의 명문화에 그 맥락을 둔 것으로 보인다.

## 다. 사상적 기초

국가활동의 지도적 지침으로 주체사상과 선군사상을 규정하고 있다(제3조). 주체사상은 사람중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상이다. 주체사상은 1972년 헌법에 처음 규정되었고, 1980년대부터는 혁명적 수령관과 사회정치적 생명체론을 통하여 수령의 유일지배체제를 정당화하는데 사용되었다. 선군사상은 2009년 개정 헌법에 추가되어 김정일의 통치이념으로써 내세워진 것으로, 주체사상과 대등하게 명문화된 것으로 평가할 수 있다.

## 라. 기본원칙

국가활동의 기본원칙으로서, 근로인민대중의 이익옹호 및 인권보장(제8조), 북반부에서 사회주의의 완전한 승리와 자주·평화·민족대단결의 조국통일(제9조), 전체인민의 정치사상적 통일과 사상혁명을 통한 사회의 단일화(제10조)를 천명하고 있다. “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도 밑에 모든 활동을 진행한다”(제11조)고 규정하여 국가에 대한 당의 우위라는 북한의 정치체제의 특징을 선언하고 있다. 또한 계급노선을 견지하고 인민민주주의 독재를 강화하며(제12조) 군중노선을 구현하고 청산리정신, 청산리방법을 관철하고(제13조) 대중운동을 통해 사회주의 건설을 달성하고자 한다(제14조).

재외동포와 외국인의 권익을 보호하고(제15조, 제16조), 자주평화친선을 기본이념으로 한 대외활동원칙을 천명하고 있다(제17조). 그리고 법률에 의한 생활의

40) 장명봉, “북한 헌법개정の内容과 특징”, 『북한연구』 제14권 제1호, 대륙연구소, 1993, 108~109면(권재열 외, 전제서, 38면에서 재인용).

강조, 즉, 사회주의법무생활을 강화한다고 규정하고 있는데(제18조), 이는 결국 주민통제를 위한 것이라 평가된다.

## 2. 경 제<sup>41)</sup>

### 가. 계획경제

사회주의국가인 북한의 경제체제는 원칙적으로 중앙집권적 계획경제에 근간을 두고 있다(제34조). 계획의 일원화와 세부화를 통해 북한에서의 생산, 분배, 유통, 무역 등 일련의 경제활동은 당과 국가가 직접 통제한다. 특이한 점은, 계획경제를 통해 경제생활의 향상 뿐 아니라 국방력강화라는 목표를 달성하고자 하는 점이다. 이는 경제와 국방력을 동일선상에 놓고 총체적으로 보고 있다는 것을 의미하는 것이다.<sup>42)</sup> 또한 국가예산의 편성과 집행에 있어 재정통제를 엄격히 실시하며(제35조), 관세정책을 실시한다(제38조).

### 나. 경제적 소유관계

북한은 재화의 대상에 따라 생산수단의 소유와 소비를 위한 소유를 구별하며, 소유의 주체에 따라 국가소유(제21조), 사회협동단체소유(제22조), 개인소유(제24조)를 구별한다.

생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유한다(제20조). ㉠ 국가소유는 전체인민의 소유이며, 국가소유권의 대상에는 제한이 없다. 국가만이 소유하는 대상은 자연부원, 철도, 항공운수, 체신기관과 중요공장, 기업소, 항만, 은행이다(제21조).<sup>43)</sup> ㉡ 사회

41) 경제질서는 제2장에 규정되어 있는데, 그만큼 사회주의체제에서 ‘경제’가 큰 비중을 차지함을 알 수 있다. 경제질서는 1992년 헌법에서 다소 변화를 겪은 후, 1998년 헌법에서 소유구조 개편 및 대외개방 규정 등 대폭적으로 변화되었다. 북한 헌법은 제34조에서 계획경제임을 규정하고 있으며, 제19조에서 사회주의적 생산관계와 자립적 민족경제의 토대에 의거함을 규정하며, 제20조에서 생산수단의 국·공유원칙을 규정하고 있다.

한편, 남한 헌법에서는 제23조에서 사인의 재산권을 보장하고, 제9장에서 경제질서에 관한 조항을 두어 개인과 기업의 창익에 따라 경제활동이 영위되는 시장원리를 근본으로 하면서도 경제민주화와 자본주의의 폐해를 시정하기 위하여 국가의 개입을 허용하는 사회적 시장경제를 규정하고 있다.

42) 박기병, “북한헌법의 특성과 기본원리”, 『사회과학논총』 제8권, 관동대학교 사회과학연구소, 2003. 1, 69~70면.

43) 북한 민법 제44조부터 제47조에서 이를 구체화하고 있다. 남한법체계에서는 사인(私人)

협동단체소유는 해당 단체에 들어있는 근로자들의 집단적 소유이며, 토지, 농기계, 배, 중소공장, 기업소 같은 것을 소유할 수 있다(제22조). 다만, 제23조에서 협동단체소유를 점차 전인민적 소유로 전환시킨다고 규정하고 있어 국가소유제가 원칙임을 밝히고 있다.<sup>44)</sup> ㉔ 개인소유는 공민들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이다. 터발경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물과 그 밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입도 개인소유에 속하며, 상속권도 법적으로 보호받는다(제24조). 경제적 소유관계는 기본적으로 생산수단의 국·공유원칙을 고수하나, 북한헌법의 변천에서 살펴보았듯이 사회협동단체 및 개인소유가 과거에 비하여 확대되었음을 알 수 있다.

#### 다. 자립적 민족경제

조선민주주의인민공화국은 사회주의적 생산관계와 자립적 민족경제의 토대에 의거한다(제19조). 자립적 민족경제란 주체사상을 경제부문에 적용한 것으로, 자원, 자본, 기술, 그리고 노동력 등 모든 생산요소의 동원에서부터 소비생활에 이르기까지 일련의 경제활동이 국내에서 완결되는 자급자족적 경제체제를 지향한다는 것이다. 자립적 민족경제는 1960년대 중소분쟁 와중에 북한이 독자성을 확보하기 위한 노력의 산물이며, 경제적으로 외부에 의존하는 상황에서는 정치적 자립은 있을 수 없다는 인식에 바탕을 둔 것이다.<sup>45)</sup> 그러나 기술수준이 낮고 영토가 좁은 북한의 상황에서 자급자족적 경제발전은 경제적 효율성과 관계없이 국민경제에 필요한 모든 것을 자국에서 생산해내야 했으며, 그 결과 고비용저생산의 악순환이 되풀이되는 결과를 가져왔다.<sup>46)</sup> 이러한 연유로, 경제난을 탈피하기 위하여 북한은 1980년대부터 대외관계에 관심을 가지기 시작하였으며 1992년 헌법, 1998년 헌법에 걸쳐 대외무역을 활성화하기 위한 조항을 제36조, 제37조에 규정하였다.

---

간의 법률관계를 다루는 민법에서 국가소유를 규정하고 있다는 것이 흥미롭다. 북한법의 공법적 성격이 엿보이는 대목이라 사료된다.

44) 박기병, 전개논문, 66면; 법제처, 『북한법제개요』, 법제처, 1991, 151면.

45) 박기병, 전개논문, 68면.

46) 박재규 편, 『북한이해의 길라잡이』 제2판, 법문사, 1999, 141면.

## 라. 대외무역의 원칙과 실용주의 노선

대외무역의 주체는 국가 또는 사회협동단체이며, 대외무역은 교역국간의 완전한 평등과 호혜의 원칙에 의거한다(제36조). 국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업 합영과 합작, 특수경제지대에서의 여러 가지 기업창설운동을 장려한다(제37조). 이러한 규정은 1990년대 이후 대외개방의 헌법적 근거로 작용하나<sup>47)</sup>, 실질적으로 큰 성과를 거두지 못하고 있다고 평가된다.

한편, 국가는 경제관리에서 대안의 사업체계의 요구에 맞게 독립채산제를 실시하며 “원가, 가격, 수익성” 같은 경제적 공간을 옹계 리용하도록 한다고 규정하였다(제33조). 이와 같은 시장경제적 요소의 도입은 실용주의노선을 취하고자 함이라는 분석도 제기된다.

## 마. 경제의 목표

경제활동 목표는 인민복리에 있다(제25조). 이를 달성하기 위하여 기술혁명을 강조하고(제27조), 농업의 공업화, 현대화를 추진하며(제28조), 대안의 사업체계와 농업 지도체계에 의한 경제의 지도관리를 원칙으로 삼는다(제33조).

## 3. 문화<sup>48)</sup>(49)

### 가. 사회주의적 문화

사회주의적 문화는 근로자들의 창조적 능력을 높이며 건전한 문화정서적 수요를 충족시키는데 이바지한다고 하여 문화정책의 이념을 선언하고 있다(제39조). 문화정책의 목적은, 모든 사람들을 자연과 사회에 대한 깊은 지식과 높은 문화기술 수준을 가진 사회주의건설자로 만들며 온사회를 인테리화하고(제40조), 사회주의 근로자들을 위하여 복무하는 참다운 인민적이며 혁명적인 문화를 건설하는 것이다

47) 권재열 외, 전거서, 55면.

48) 문화질서 규정은 1972년 헌법에서 처음 도입되었고, 1992년 헌법에서 더욱 강화되었다.

49) 남한 헌법은 전문과 제9조에서 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 반면, 북한헌법은 문화에 대하여 독립된 장으로 편성하여 19개조에 이르는 광범위한 조항을 두고 있다. 이는 헌법의 사상교육의 역할이 강조됨에서 알 수 있듯이, 문화를 사회주의실현을 위한 필수 조건으로 이해하는 결과로 볼 수 있다. 김학성, “남북한 헌법 비교”, 『남북한 법제비교』, 강원대학교 출판부, 2003, 23면.



(제41조). 또한 국가는 사회주의적 민족문화를 건설하고(제41조) 모든 분야에서 낡은 사회의 생활양식을 없애고 새로운 사회주의적 생활양식을 전면적으로 확립한다(제42조).

## 나. 교육제도

교육의 목표는, 사회주의 교육학의 원리를 구현하여 후대들을 사회와 인민을 위하여 투쟁하는 견결한 혁명가로, 지덕체를 갖춘 주체형의 새 인간으로 키우는 것이다(제43조). 이를 위하여, 학교전 의무교육 및 11년제 의무교육을 실시하고(제45조) 국가는 모든 학생들을 무료로 공부시키며 대학과 전문학교 학생들에게는 장학금을 지급하고(제47조), 국가는 사회교육을 강화하며 모든 근로자들이 학습할 수 있는 온갖 조건을 보장하고(제48조), 학령 전 어린이들을 탁아소와 유치원에서 국가와 사회의 부담으로 키워준다(제49조). 또한 국가는 인민교육사업과 민족간 부양성사업을 다른 모든 사업에 앞세우며 일반교육과 기술교육, 교육과 생산로동을 밀접히 결합시키며(제44조), 학업을 전문으로 하는 교육체제와 일하면서 공부하는 여러 가지 형태의 교육체제를 발전시키고자 한다(제46조). 교육제도 형성에 있어서도 노동과 기술을 강조하는 경향이 엿보인다.

## 다. 과학·예술·언어정책 등

과학, 예술, 언어정책에 있어서도 주체사상을 강조한다. 북한 헌법 제50조에서는 국가는 과학연구사업에서 주체를 세울 것을, 제52조에서는 민족적 형식에 사회주의적 내용을 담은 주체적이며 혁명적인 문학예술을 발전시킬 것을, 제54조에서는 우리말을 민족어말살정책으로부터 지켜낼 것을 각 요구하고 있다. 중립적인 과학을 정치성과 결부지으며, 문학예술의 사상성이 묻어난다고 평가할 수 있다.

그 밖에 현대적인 문화시설을 갖추어 사회주의적 문화정서생활을 보장하며(제53조), 체육을 대중화, 생활화하며 체육기술을 발전시킨다(제55조). 전반적 무상 치료제의 공고화 등 보건제도에 대하여 규정하고 있으며(제56조), 환경보호대책을 세우며 인민들에게 문화위생적인 생활환경과 노동조건을 마련해주는 환경보호에 관한 조항을 규정하고 있다(제57조).

## 4. 국 방

제4장 국방은 1992년 헌법에서 처음 편성되었다. 이전 헌법에서는 정치나 민족 보위라는 별개의 장에 편제되었다. 이는 1992년 헌법에서 국방위원회를 별도의 독립기구로 격상시키면서 별도로 다루게 된 것으로 보인다. 국방질서를 따로 둔 것은 우리의 헌법질서와 큰 차이점이라 할 것이다.

북한 헌법은 전인민적, 전국가적 방위체계에 의거함(제58조)을 국방의 기본 원리로 선언하고 있다. 무장력의 사명은 선군혁명로선을 관철하여 혁명의 수뇌부를 보위하고 근로인민의 리익을 옹호하며 외래침략으로부터 사회주의제도와 혁명의 전취물, 조국의 자유와 독립, 평화를 지키는데 있다(제59조). 실현방안으로 전군 간부화, 전군현대화, 전민무장화, 전국요새화를 기본내용으로 하는 자위적 군사로선을 관철하며(제60조), 군 규율을 확립하고 군관민일치를 강조한다(제61조). 자위적 군사로선을 통하여 국방에서의 주체사상을 엿볼 수 있다. 한편, ‘국방에서의 자위’란 국가로서 당연히 갖추어야 할 요소라 평가하기도 하나<sup>50)</sup>, 북한의 국방 질서 규정은 대단히 전투적이고 광범위하여 대내적으로 사회주의혁명을 위한 노력과 대외적인 위기의식의 발현으로 보인다.

## 5. 기본제도

대한민국헌법에서는 기본질서를 실질적으로 구현하기 위하여 민주적 정당제도(제8조)와 선거제도(제41조, 제67조), 공무원제도(제7조), 지방자치제도(제8장) 등을 규정하고 있다. 반면, 북한헌법에서는 공무원제도와 정당제도를 별도의 항목으로 언급하고 있지 않다. 다만 공민의 기본권리에서 정당의 자유(제67조)를 언급하고 있으나, 제11조 조선노동당영도의 원칙이 규정되어 있으므로 남한과 같은 정당의 자유설립과 복수정당제는 보장되지 않는다고 보인다. 선거제도는 일반·평등·직접·비밀투표의 선거기본원칙(제6조)과 대의원의 소환제도(제7조)를 규정하고 있으며, 우리헌법과 같이 필요한 각 조문(제89조, 제132조)에서 언급하고 있다.<sup>51)</sup> 한편, 지방인민회의제도와 지방인민위원회제도는 제6절과 제7절에 비교적 상세히 다루고 있으나, 우리의 지방자치제도와 성격이 동일하지는 않다.

50) 김학성, 전계논문, 24~25면.

51) 김학성, 전계논문, 25~27면.

## Ⅳ. 북한 헌법상 기본권과 의무

### 1. 사회주의헌법 하의 기본권이론

사회주의헌법에서도 비교적 상세한 기본권 규정을 두고 있으며, 헌법의 중요한 부분으로 간주되고 있다. 그러나 사회주의헌법은 자유민주주의헌법과 기본권에 대한 상이한 이론적 기초 위에 서 있다. 사회주의헌법은 자기 자신을 실현하기 위해서 존재하는 것이 아니라 새로운 사회건설이라는 목표를 위해서만 존재하며 국가 계획의 대상이 되는 인간상을 상정한다.<sup>52)</sup>

기본권이론의 차이점은, 첫째, 자유민주주의 국가에서의 기본권은 인간의 권리인 반면, 사회주의 국가에서의 기본권은 시민 내지 공민의 권리이다. 따라서 사회주의헌법에서의 기본권은 국가권력에 의하여 비로소 인정된 권리의 성격을 띤다. 둘째, 자유민주주의 국가에서의 기본권이 국가로부터의 자유를 보장하는 것이라면, 사회주의 국가에서의 기본권은 사회 내에서, 사회를 통하여 인격을 실현시킬 권리를 뜻한다. 사회주의 국가에 있어서 개인의 자유로운 활동에 의한 국가질서 형성 자체는 인정되지 않으며, 프롤레타리아적 국가이익과 개인이익은 근본적으로 일치하고, 사회적 이익의 우월성은 당의 지도적 의사에 의하여 대표되므로, 기본권의 주관적 권리성이 부정된다. 셋째, 사회주의 헌법 하의 기본권은 시민이 그 권리를 능동적으로 행사할 의무를 포함한다. 헌법이 보장하고 있는 권리들로부터 국가권력을 증강시키고 사회재화를 증대시키기 위하여 시민들이 권리를 적극적으로 사용할 의무가 발생하기 때문이다. 즉, 권리와 의무가 일치하게 된다.<sup>53)</sup>

### 2. 기본 권리와 의무의 주체로서의 공민과 기초원리

북한헌법 제5장에서는 공민의 기본 권리와 의무를 규정하고 있는 바, 공민은 일정한 나라의 국적을 가지고 그 나라의 헌법에 규정된 권리와 의무를 지닌 사람이다.<sup>54)</sup> 헌법은 공민이 되는 조건을 국적에 관한 법으로 정하도록 규정하였고,

52) 홍성방, “1998년 개정된 북한헌법상의 기본권”, 『서강법학연구』 제7권, 서강대학교 법학연구소, 2005. 9, 38~39면.

53) 홍성방, 전계논문, 40~41면.

54) 조선말대사전1, 1992, 270면(김학성, 전계논문, 62면에서 재인용); 공민은 “북한에서는 인민

공민은 거주지에 관계없이 조선민주주의인민공화국의 보호를 받는다(제62조).

기본권의 원칙규정인 제63조에서는 “공민의 권리와 의무는 《하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여》라는 집단주의원칙에 기초한다”고 규정하고,<sup>55)</sup> 제64조는 “공민의 권리와 자유는 사회주의제도의 공고발전과 함께 더욱 확대된다”고 규정하였다.

### 3. 공민의 기본 권리<sup>56)</sup>

#### 가. 집단주의와 평등권

남한헌법은 인간의 존엄과 가치를 헌법상 기본원칙으로 채택하며 “국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”(제10조)고 규정하고 있는 반면, 북한헌법은 제63조 집단주의원칙을 전제로 한다.

북한헌법 제65조에서는 “공민은 국가사회생활의 모든 분야에서 누구나 다 같은 권리를 가진다”고 하여 평등권을 규정하고 있다. 그러나 이것은 모든 국민의 평등이 아니라, 자본가와 노동자의 대립이 해소된 상태에서의 개인의 평등, 즉, 프롤레타리아 계층 간의 평등을 의미한다고 해석된다.<sup>57)</sup>

#### 나. 자유권적 기본권

① 신체의 자유를 규정한 제79조는 “공민은 인신과 주택의 불가침, 서신의 비밀을 보장받는다. 법에 근거하지 않고는 공민을 구속하거나 체포할 수 없으며 살림집을 수색할 수 없다”고 규정하고 있다. 그러나 절차와 요건을 상세히 규정한 남한 헌법

---

가운데서 선거권과 피선거권, 그리고 기타 기본적 권리를 가진 자를 뜻한다.” 장명봉, “제도적 측면에서 본 북한의 기본적 인권”, 『북한의 인권문제』, 국토통일원, 1976, 144면 각주47 참조(홍성방, 전개논문, 45면에서 재인용).

55) 집단주의 원칙은 레닌 이래 강조된 공산주의의 기본원칙 중 하나로서 사회적 이익과 개인적 이익을 일치시키는 사회주의에서는 집단주의 원칙이 당연히 시민의 행동 원칙이 된다 (법원행정처 편, 전개서, 272면).

56) 북한의 문헌은 공민의 기본 권리를 정치적 권리, 사회경제적 권리, 인신상의 자유와 권리로 3분하고 있다. 남한의 자유권적 기본권 등을 북한헌법에서 상정하는 것은 어려운 문제이나, 남한헌법과의 비교와 이해를 돕기 위하여 아래에서는 남한헌법의 기본권규정 분류에 따라 북한의 공민의 권리를 살펴보겠다.

57) 안택식, “북한의 개정헌법”, 『통일문제연구』 제17권, 강릉대학교통일문제연구소, 2001. 2, 12면.

제12조와 달리 매우 간결하게 규정되어 있으며, 신체구속을 위하여 법관의 영장이 아니라 검사의 승인만을 요구하고 있어 실질적으로 보장된다고 보기 어렵다.<sup>58)</sup>

② 제67조는 “국민은 언론, 출판, 집회, 시위와 결사의 자유를 가진다.<sup>59)</sup> 국가는 민주주의적 정당, 사회단체의 자유로운 활동조건을 보장한다<sup>60)</sup>”고 규정하고 있다. 그러나 실제로 있어서 북한에서 표현의 자유는 국가와 당의 노선과 정책을 철저히 관철하기 위한 수단과 목적의 범위 내에서만 보장된다고 보인다. 헌법에서 정당과 사회단체의 자유로운 활동조건을 보장한다고 규정하고 있으나 사실은 조선노동당만이 유일하게 그 정당성과 정통성을 인정받고 있다.<sup>61)</sup> 이에 대하여 사회주의국가의 공산당유일의 원칙에 따라 당의 운영이 얼마나 잘 이루어지고 있는지를 평가해야 한다는 견해도 있다.

③ 제68조는 “국민은 신앙의 자유를 가진다. 이 권리는 종교건물을 짓거나 종교의식 같은 것을 허용하는 것으로 보장된다. 누구든지 종교를 외세를 끌어들이거나 국가사회질서를 해치는데 리용할 수 없다”고 규정하고 있다. 북한은 해방 후 반종교정책을 강력히 추진한 결과 1960년대에는 종교자체가 모습을 감추게 되었다.<sup>62)</sup> 역사적으로 종교가 지배계급의 수중에 장악되어 인민들을 착취하는 도구이자 제국주의국가의 후진국침략의 사상적 도구로 이용되었다고 보았기 때문이다. 북한에서 신앙의 자유는 신앙 그 자체를 보장하기 위한 것에 주안점을 두지 않고, 광범위한 제한을 전제하고 있어 신앙의 자유의 본질적 내용을 훼손하는 것으로 보인다.<sup>63)</sup>

④ 제75조에서는 거주, 여행의 자유를 규정하고 있다.<sup>64)</sup>

58) 법제처, 전게서, 229~230면; 안택식, 전계논문, 13면.

59) 한편, 제10조에서는 전체 인민의 정치사상적 통일을 강조하고 있는데, 이는 사실상 사상의 자유를 부인하는 것이며 우리의 법이론적 관점에서 볼 때 양심의 자유, 신앙의 자유, 언론·출판·집회·결사의 자유를 부인하는 것이라고 본다. 권재열 외, 전게서, 40면.

60) 이 조문과 조선노동당의 명도를 규정하고 있는 헌법 제11조와의 관계가 문제된다. 북한은 서방식의 다당제 정치구조가 사회정치적 혼란과 좌절을 가져오는 화근이라고 본다. 「로동신문」, 1997년 10월 5일(권재열 외, 전게서, 41면에서 재인용).

61) 다만 다당제 국가임을 대외에 과시하기 위하여 위성정당으로 조선사회민주당과 천도교청우당을 인정하고 있을 뿐이다. 안택식, 전계논문, 14면.

62) 통일원, 『북한개요』, 1992. 12, 377면.

63) 김학성, 전계논문, 29면.

64) 북한 헌법 제80조에서는 망명자 보호에 관한 규정이 있는데, 기본권 주체를 인간이 아닌 국민으로 한정하고 있는 북한 헌법의 특성을 생각할 때 특별한 조문이라 할 수 있다.

#### 다. 참정권 및 청구권적 기본권

① 선거권과 피선거권에 대하여 제66조는 “17살 이상의 모든 국민은 성별, 민족별, 직업, 거주기간, 재산과 지식정도, 당별, 정견, 신앙에 관계없이 선거할 권리를 가진다”고 규정하고 있다. 선거연령이 빠른 까닭은 사회정치활동에 민감한 청년들이 주권행사에 널리 참가할 수 있게 하기 위한 것이라고 설명한다.<sup>65)</sup>

② 제69조는 신소와 청원권을 규정하고 있다. 신소란 공무원의 직무행위와 관련하여 근로자들의 이익침해의 예방방지를 국가기관 등에게 요구하는 것이며, 청원이란 개별적 국민의 이익침해와 관련 없이 국가기관 등의 사업발전을 위한 의견을 제출하는 것이다.<sup>66)</sup>

#### 라. 생존권적 기본권

① 국민은 노동에 대한 권리를 가진다(제70조). “로동능력 있는 모든 국민은 희망과 재능에 따라 직업을 선택하며 안정된 일자리와 로동조건을 보장받는다”고 규정하고 있어 형식상으로는 직업선택의 자유와 취업의 기회를 보장받는 것으로 보이나, 계획경제를 원칙으로 하는 북한사회에서 자신의 선택에 따른 취업의 기회를 보장받는다라는 것은 거의 불가능 하다고 보인다. 그리고 국민은 능력에 따라 일하며 노동의 량과 질에 따라 분배를 받는다.<sup>67)</sup>

남한 법체계에서는 근로기준법에 규정된 노동시간(제30조), 노동나이(제31조) 등을 북한 법체계에서는 헌법에서 직접 규정하고 있으며, 노동을 고취하고자 하는 조문(제29조)을 두고 있다. 이는 사회주의 경제체제 하에서 노동의 가치를 그만큼 강조하기 때문에 헌법에서 구체화하여 직접 명문의 규정을 둔 것으로 보인다.

② 국민은 교육을 받을 권리를 가지며 이는 선진적인 교육제도와 국가의 인민적인 교육시책에 의하여 보장된다(제73조). 이러한 교육의 목표는 “주체형의 새 인간을 키우는 것(제43조)”에 있는 바, 교육자체의 사명에 중점을 두는 남한의 교육제도와 달리, 사회주의 혁명을 위한 수단으로 이용되고 있다는 점이 특징적이다.<sup>68)</sup>

65) 『북한헌법해설서』, 66면(안택식, 전계논문, 15면에서 재인용).

66) 조선민주주의인민공화국 사회과학연구원, 『법학사전』, 사회과학출판사, 1971, 396면 : 안택식, 전계논문, 15면.

67) 이에 대하여 “능력에 따라 일하고 필요에 따라 분배를 받는다”는 공산주의의 이상을 실현하지 못하고 있다는 지적이 있다. 안택식, 전계논문, 15면.

68) 안택식, 전계논문, 16면.

③ 사회보장수급권에 관한 제72조에서는 무상으로 치료받을 권리, 사회적 약자의 물질적 방조를 받을 권리 및 국가사회보험과 사회보장제를 규정하고 있다.

④ 제77조에서는 산전산후휴가의 보장 등 어머니와 어린이의 특별한 보호, 제78조에서는 결혼과 가정에 대한 국가의 보호를 규정하고 있는데, 이는 사회주의 건설을 위하여 세포로서의 가정의 역할을 중요시하는데 기반을 두고 있다.

#### 4. 국민의 의무

남한헌법상 국민의 의무란 국방, 납세, 근로, 교육의 의무가 규정되어 있다.

북한헌법상 국민의 의무로는 첫째, 정치사상적 통일과 단결을 수호하고(제81조), 혁명투쟁의무가 있는 바(제85조), 집단주의적 성향을 잘 보여준다. 둘째, 법규 준수 의무가 있다(제82조). 북한의 설명에 따르면 국가의 법을 자각적으로 지키는 것은 곧 수령의 교시와 그 구현인 당 정책을 집행하는 것으로 되며, 국가의 법을 잘 지켜야 사회주의 제도를 튼튼히 보위하고 발전시킬 수 있기 때문이라고 한다.<sup>69)</sup> 셋째, 노동은 국민의 신성한 의무이며 영예로서, 노동의무를 규정하고 있다(제84조). 남한의 경우 근로의 의무가 헌법상 규정되어 있으나 윤리적 의무라는 것이 다수의 견해인데 반하여, 북한 헌법상 노동의무는 법적으로 강제할 수 있는 의무로 이해된다.<sup>70)</sup> 넷째, 공공재산애호의무이다(제84조). 사유재산제도가 인정되지 않는 상황에서 공동재산의 관리가 현실적으로 어렵기 때문에 이러한 규정을 설정한 것으로 보인다. 공동재산을 신성불가침의 영역으로 규정한 것은 개인의 권익과 존엄성 보다는 국가와 사회의 권익과 재산을 더 중시하고 있음을 나타내고 있다.<sup>71)</sup> 다섯째, 조국보위의무를 최대의 의무로서 규정하고 있다(제86조). 연혁에서 살펴본 바와 같이, 종전에는 조국배반처벌규정을 헌법에 직접 두었는 바, 이는 북한에서 개인의 자유가 얼마나 극도로 제한되어 있는가를 단적으로 나타내는 것이며 또한 북한의 정치체제의 폐쇄성을 상징적으로 표현해주고 있다.<sup>72)</sup> 전반적으로, 해당 의무들이 ‘의무이자 영예’라는 표현의 조문을 통하여 의무의 가치를 역설하면서 국민의 의무이행을 강조하고 있다.

69) 『조선민주주의인민공화국헌법해설』, 1998, 83면 : 권재열 외, 전게서, 71면.

70) 권재열 외, 전게서, 71면.

71) 안택식, 전게논문, 17면.

72) 법제처, 전게서, 140면.

## 5. 국가의 기본권 보장 의무

제64조에서 국가는 모든 국민에게 참다운 민주주의적 권리와 자유, 행복한 물질 문화생활을 실질적으로 보장하며, 국민의 권리와 자유는 사회주의제도의 공고 발전과 함께 더욱 확대된다고 규정하였다. 우리헌법상 기본권보장의무(제10조)와 동일한 맥락에서 해석하기는 어려울 것으로 보인다.

## 6. 남한 헌법과의 비교

북한헌법에서 국민의 기본 권리는 ‘집단’인 국가가 보장하는 범위 내에서만 그 권리성이 인정되며, 동시에 그것은 국민의 의무가 됨으로써, 실질적으로는 그 의미와 내용이 남한의 기본권과는 다르다. 개인과 국가의 대립관계 속에서 기본권을 파악하는 자유민주주의 헌법과는 달리, 집단주의원칙에 기초하여 개인의 이익을 국가나 사회의 이익과 동일시하는 사회주의헌법의 특징을 잘 보여준다.

북한헌법에서는 인간의 존엄과 가치의 존중(남한 헌법 제10조) 및 기본권 제한의 일반원칙과 한계(제37조)를 명시한 조항들이 존재하지 않으며, 현실적으로 북한에서 양심의 자유(제19조)는 보장받기 어렵다. 또한, 재판청구권(제27조)이나 형사보상 청구권(제29조)과 같은 청구권적 기본권은 규정되어 있지 않으며, 나아가 국가의 기본권 침해에 대한 구제방안도 존재하지 않는다. 그럼에도 불구하고 북한헌법에서 기본권 조항이 가지는 의미는 독재집단의 입장에서는 과소평가될 수 없다고 본다.<sup>73)</sup>

## V. 북한 헌법상 통치구조

### 1. 사회주의헌법상 통치구조의 구성원리

입헌민주주의국가에서 통치구조의 큰 틀은 권력분립과 대의제라 할 수 있다.<sup>74)</sup>

73) 홍성방, 전계논문, 48면.

74) 박진우, 전계논문, 859면.



이에 비해 사회주의 국가에서는 대체적으로 권력분립의 원칙이 배제되는 모습을 보인다. 즉, 주권자의 선거로 구성되는 회의체에 권력을 집중시키고 이 회의체로부터 정당성을 부여받은 각종 기관들로 국가를 운영하는 것이다. 이를 의회정부제 또는 회의정부제라 한다.<sup>75)</sup>

북한 역시 큰 틀에서 의회정부제의 모습을 보인다. 즉, 주권자의 선거에 의해 구성되는 최고인민회의가 최고주권기관으로 규정되어 있다.<sup>76)</sup> 북한 헌법 제5조에서 민주주의 중앙집권제원칙을 선언한 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 그러나 전형적인 의회정부제의 모습에서 벗어나는 모습 역시 보이고 있다. 국방위원회 제1위원장이 최고령도자로 규정된 것이 그러하다(제100조). 과거 1972년 헌법에서 주석제를 둔 것도 전형적인 의회정부제와는 거리가 있는 것이었는데 현행 헌법에서는 당시의 주석과 권한에 있어서 큰 차이가 없는 국방위원회 제1위원장을 규정함으로써 전형적인 의회정부제와 차이를 보여주고 있다.

이하에서는 사회주의 헌법에서의 통치구조에 대한 기본적 이해를 바탕으로, 북한 헌법의 편제 순서에 따라 북한의 국가기구에 대해 살펴본다.

## 2. 구 성

### 가. 최고인민회의

최고인민회의는 조선민주주의인민공화국의 최고주권기관이며(제87조), 입법권을 행사한다(제88조). 최고인민회의는 일반적, 평등적, 직접적 선거원칙에 의하여 비밀투표로 선거된 대의원으로 구성되며(제89조), 임기는 5년이다(제90조). 최고인민회의는 헌법개정권(제91조 제1호), 부문법의 제정 및 개정권(제2호), 정책수립권 및 각종 심의·승인권(제4호, 제14호, 제15호, 제16호), 조약의 비준·폐기권(제17호), 헌법기관구성권(제5호~제13호) 등의 권한을 갖는다. 최고인민회의는 정기회의와 임시회의를 가지며(제92조), 대의원 전원의 3분의 2이상이 참석하여야 성립된다(제93조). 최고인민회의는 의장과 부의장을 선거하고 의장은 회의를 사회한다

75) 의회정부제의 본질적 특성으로는 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 입법부인 의회가 국가 권력의 정점에 위치하여 다른 모든 국가기관보다 우월한 지위에 있다. 둘째, 일반적으로 국가의 원수가 없다. 셋째, 행정부의 존립은 의회의 존립을 전제로 하며 의회가 해산하면 행정부도 퇴진한다. 넷째, 의회는 상시개회하고 선거인에 대해서만 책임을 진다. 다섯째, 권력체계가 의회로 일원화 되어 있다.(박진우, 전제논문, 861면.)

76) 최고주권기관으로서의 최고인민회의는 1948년 헌법 제정 이래 변하지 않고 이어지고 있다.

(제94조). 최고인민회의의 의안은 국방위원회 제1위원장, 국방위원회, 최고인민회의 상임위원회, 내각과 최고인민회의의 부문위원회가 제출하며 대의원들도 의안을 제출할 수 있다(제95조). 최고인민회의는 법령과 결정을 내며 이는 거수결의 방법으로 참석 대의원의 반수 이상이 찬성하면 채택된다(제97조 제1문, 제2문). 단, 헌법은 대의원전원의 3분의 2 이상이 찬성해야 개정할 수 있다(제97조 제3문). 대의원은 불가침권을 보장받고 현행범인 경우를 제외하고는 회기 중 또는 휴회 중에 최고인민회의 상임위원회의 승인없이 체포, 형사처벌을 당하지 않는다(제99조).

#### 나. 조선민주주의인민공화국 국방위원회 제1위원장

국방위원회 제1위원장은 조선민주주의인민공화국의 최고령도자이며(제100조), 전반적 무력의 최고사령관이고 국가의 일체 무력을 지휘통솔한다(제102조). 임기는 최고인민회의의 임기와 같다(제101조). 그 권한을 살펴보면(제103조), 국가의 전반 사업을 지도하고(제1호), 국방위원회 사업을 직접 지도한다(제2호). 또한 국방부문의 중요간부의 임명, 해임권(제3호), 외국과 맺은 중요조약의 비준, 폐기권(제4호), 특사권(제5호), 비상사태, 전시상태, 동원령 선포권(제6호)을 갖는다.<sup>77)</sup> 국방위원회 제1위원장은 명령을 내며(제104조), 자기 사업에 대하여 최고인민회의 앞에 책임을 진다(제105조).

#### 다. 국방위원회

국방위원회는 국가주권의 최고국방지도기관이다(제106조). 임기는 최고인민회의의 임기와 같다(제108조). 국방위원회의 임무와 권한을 보면(제109조), 국가의 중요 정책을 세우며(제1호), 전반적 무력과 국방건설사업을 지도한다(제2호). 국방위원회 제1위원장 명령, 국방위원회 결정, 지시집행정형을 감독하고 대책을 세우며(제3호), 국방위원회 제1위원장 명령, 국방위원회 결정, 지시에 어긋나는 국가기관의 결정, 지시를 폐지한다(제4호). 또한 국방부문의 중앙기관을 내오거나 없애며(제5호), 군사칭호를 제정하고 장령이상의 군사칭호를 수여한다(제6호). 국방위원회는 결정, 지시를 낼 수 있으며(제110조), 자기 사업에 대하여 최고인민회의 앞에 책임을 진다(제111조).

77) 이러한 권한들은 국방위원회 제1위원장이 단순히 ‘국방’위원회 제1위원장이 아니라 1972년 헌법상의 주석과 유사한 지위에 있음을 보여준다.

## 라. 최고인민회의 상임위원회

최고인민회의 상임위원회는 최고인민회의 휴회 중의 최고주권기관이다(제112조). 위원장, 부위원장, 서기장, 위원들로 구성되며(제113조), 약간 명의 명예부위원장을 둘 수 있다(제114조). 임기는 최고인민회의 임기와 같다(제115조). 최고인민회의 상임위원회의 임무와 권한을 살펴보면(제116조), 최고인민회의의 소집권(제1호), 부문법안과 규정안, 부문법과 규정의 개정안을 심의채택할 권한(제2호), 인민경제 발전계획, 국가예산과 조절안의 심의승인권(제3호), 헌법과 현행부문법, 규정 해석권(제4호), 국가기관들의 법준수집행 감독권(제5호), 헌법, 최고인민회의의 법령, 결정, 국방위원회 제1위원장 명령, 국방위원회 결정, 지시, 최고인민회의 상임위원회 정령, 결정, 지시에 어긋나는 국가기관의 결정, 지시 폐지권(제6호), 최고인민회의의 대의원선거를 위한 사업권(제7호), 최고인민회의의 대의원들과의 사업권(제8호), 최고인민회의의 부문위원회와의 사업권(제9호), 내각 위원회, 성을 내오거나 없앨 권한(제10호), 내각총리의 제의에 의해 부총리, 위원장, 상 등을 임명 또는 해임할 권한(제11호), 부문위원회 성원들의 임명 또는 해임권(제12호), 최고재판소 판사, 인민참심원의 선거 또는 소환권(제13호), 다른 나라와 맺은 조약의 비준 또는 폐기권(제14호, 중요 조약의 비준 또는 폐기권은 국방위원회 제1위원장에게 있음), 외국주재 외교대표의 임명 또는 소환권, 훈장·메달·명예칭호의 수여권(제16호), 대사권(제17호),<sup>78)</sup> 행정단위와 행정구역의 설치·폐지권(제18호), 외국 국회와의 사업권(제19호) 등이 있다. 최고인민회의 상임위원회 위원장은 국가를 대표한다(제117조). 최고인민위원회는 정령, 결정, 지시를 낼 수 있으며(제120조), 부문 위원회를 둘 수 있고(제121조), 자기 사업에 대하여 최고인민회의의 앞에 책임진다(제122조).

## 마. 내 각

내각은 최고주권의 행정적 집행기관이며 전반적 국가관리기관이다(제123조). 총리, 부총리, 위원장, 상 등으로 구성되며 임기는 최고인민회의임기와 같다(제124조). 내각의 임무와 권한을 살펴보면(제125조), 국가의 정책을 집행하기 위한 대책을 세울 권한(제1호), 국가관리와 관련한 규정을 제정 또는 개정할 권한(제2호),

78) 북한의 대사권은 우리 헌법상 일반사면에 상응하는 것이다(박진우, 전개논문, 873면), 특사권은 국방위원회 제1위원장에게 있다.

내각 산하 위원회, 성, 내각직속기관, 지방인민위원회의의 사업을 지도할 권한(제3호), 내각직속기관, 중요행정경제기관, 기업소를 설치·폐지할 권한(제4호), 인민경제 발전계획을 작성할 권한(제5호), 국가예산을 편성할 권한(제6호), 공업, 농업, 건설, 운수 등 여러 부문의 사업을 조직할 권한(제7호), 화폐와 은행제도에 대한 대책을 세울 권한(제8호), 국가관리질서를 세우기 위한 검열, 통제 권한(제9호), 사회질서 유지, 국가와 사회협동단체의 소유와 이익, 공민의 권리보장을 위한 대책을 세울 권한(제10호), 외국과 조약을 맺을 권한(제11호), 내각 결정, 지시에 어긋나는 행정경제기관의 결정, 지시를 폐지할 권한(제12호) 등이 있다. 내각총리는 정부를 대표한다(제126조). 내각은 결정, 지시를 내며(제129조), 부문위원회를 둘 수 있고(제130조), 자기 사업에 대하여 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회 앞에 책임진다(제131조). 내각 위원회, 성은 내각의 부문별 집행기관이며(제133조), 지시를 낼 수 있다(제136조).

## 바. 지방인민회의

도(직할시), 시(구역), 군인민회의는 지방주권기관이다(제137조). 지방인민회의는 일반적, 평등적, 직접적 선거원칙에 의하여 비밀투표로 선거된 대의원들로 구성되며(제138조), 그 임기는 4년으로 한다(제139조). 지방인민위원회는 지방의 인민경제 발전계획 등의 심의, 승인권(제140조 제1호), 지방예산과 그 집행에 대한 심의, 승인권(제2호), 해당 지역에서 법을 집행하기 위한 대책을 세울 권한(제3호), 해당 인민위원회 위원장 등의 선거 또는 소환권(제4호), 해당 재판소 판사 등의 선거 또는 소환권(제5호), 해당 인민위원회와 하급인민회의, 하급인민위원회의의 그릇된 결정, 지시 폐지권(제6호) 등의 권한을 갖는다. 지방인민회의는 정기회의와 임시회의를 가지며(제141조), 결정을 낸다(제144조).

## 사. 지방인민위원회

도(직할시), 시(구역), 군인민위원회는 해당 인민회의후회중의 지방주권기관이면서 동시에 해당 지방주권의 행정적 집행기관이다(제145조). 지방인민위원회는 인민회의 소집권(제147조 제1호), 인민회의 대의원선거를 위한 사업권(제2호), 해당 지방 인민회의, 상급인민위원회 결정, 지시와 최고인민회의 법령, 결정, 국방위원회 제1 위원장 명령, 국방위원회 결정, 지시 등의 집행권(제4호), 지방예산의 편성권(제7호), 하급인민위원회사업의 지도권(제10호) 등의 권한을 갖는다. 지방인민위원회는 결정과

지시를 내며(제150조), 자기 사업에 대하여 해당 인민회의 앞에 책임을 짐과 동시에 상급인민위원회와 내각, 최고인민회의 상임위원회에 복종한다(제152조).

#### 아. 검찰소와 재판소

검찰사업은 최고검찰소, 도(직할시), 시(구역), 군검찰소와 특별검찰소가 하며(제153조), 검사는 최고검찰소가 임명 또는 해임한다(제155조). 검찰사업은 최고검찰소가 통일적으로 지도하며 모든 검찰소는 상급검찰소와 최고검찰소에 복종하고(제157조), 최고검찰소는 자기 사업에 대하여 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회 앞에 책임진다(제158조). 검찰소는 다음과 같은 임무를 수행한다(제156조). 첫째, 기관, 기업소, 단체와 공민들이 국가의 법을 정확히 지키는지 감시한다(제1호). 둘째, 국가기관의 결정, 지시가 헌법, 최고인민회의 법령, 결정, 국방위원회 제1위원장 명령, 국방위원회 결정, 지시, 최고인민회의 정령, 결정, 지시, 내각결정, 지시에 어긋나지 않는지 감시한다(제2호). 셋째, 범죄자를 비롯한 법위반자를 적발하고 책임을 추궁하여 공화국의 주권과 사회주의제도, 국가와 사회협동단체재산, 인민의 헌법적 권리와 생명, 재산을 보호한다(제3호).

재판은 최고재판소, 도(직할시)재판소, 시(구역), 군인민재판소와 특별재판소가 하며 판결은 조선민주주의인민공화국의 이름으로 선고한다(제159조). 최고재판소는 공화국의 최고재판기관이며 모든 재판소의 재판사업을 감독한다(제167조). 재판소의 임무는 다음과 같다(제162조). 첫째, 재판활동을 통해 주권과 사회주의제도, 국가와 사회협동단체재산, 인민의 헌법적 권리와 생명재산을 보호한다(제1호). 둘째, 모든 기관, 기업소, 단체와 공민들이 국가의 법을 정확히 지키고 계급적 원수들과 온갖 법위반자들을 반대하여 적극 투쟁하도록 한다(제2호). 셋째, 재산에 대한 판결, 판정을 집행하며 공증사업을 한다(제3호). 재판은 판사 1명과 인민참심원 2명으로 구성된 재판소가 하지만 특별한 경우는 판사 3명으로 구성하여 할 수도 있다(제163조). 재판은 공개하며 피소자의 변호권은 보장된다(제164조). 재판소는 재판에서 독자적이며 재판활동을 법에 의거하여 수행한다(제166조). 최고재판소는 자기 사업에 대하여 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회 앞에 책임진다(제168조).

### 3. 남한 헌법과의 비교

대한민국 헌법은 대의제의 원리, 권력분립의 원리, 정당제도, 선거제도, 공무원

제도, 지방자치제도 등을 통치구조의 구성원리로 채택하고 있다. 특히 권력분립의 원리는 근대 이후 입헌민주주의 헌법의 전형적인 특징으로서 우리 헌법에도 중요한 통치구조의 구성원리로 수용되었다. 권력분립의 원리에 따라 입법권은 국회에(남한 헌법 제40조), 행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에(제66조 제4항), 사법권은 법관으로 구성된 법원에 속하며(제101조 제1항), 헌법재판소는 헌법재판권을 갖는다(제111조 제1항). 또한 복수정당제가 보장되고 있다(제8조 제1항).

이에 비해 북한은 최고인민회의가 입법권은 물론이고, 주권전반을 통합관장하면서 그 집행권만을 제한적으로 수권하는 형태이다.<sup>79)</sup> 이는 북한 헌법의 모든 주요 국가기구가 최고인민회의 앞에 책임을 진다는 규정을 보면 알 수 있다(북한 헌법 제105조, 제111조, 제122조, 제131조, 제158조, 제168조). 그러나 이는 명목상의 것이고 실제 권력은 국방위원회 제1위원장에게 있음을 현행 북한 헌법의 내용을 통해 알 수 있다.

## VI. 결 론

북한 헌법의 내용은 사회주의와 자유민주주의의 간극만큼이나 남한 헌법의 내용과 차이를 보이고 있다. 남한에서는 국민주권주의와 자유민주주의를 이념적 바탕으로 하는 반면 북한에서는 주체사상과 선군사상을 이념적 바탕으로 하고 있다. 남한은 권력분립원칙을 통치구조의 기본원리로 삼고 있지만, 북한은 민주적 중앙집권원칙을 기본원리로 삼고 있다. 남한에서의 기본권은 개인적 권리로서의 성격이 강함에 비해 북한에서의 기본권은 집단주의 원칙에 기초해 있다.

이러한 차이에 대한 이해를 바탕으로 남북한 헌법의 간극을 어떻게 메워나갈 것인지 논의를 이어나갈 수 있다고 보여진다. 북한헌법에서 점진적으로 개방적인 경제관련 조항을 도입함에 따라 경제체제의 괴리를 조금씩 줄여나갈 수 있을 것으로 보이며, 남한헌법에서도 자본주의와 시장원리의 폐해를 시정하며 사회민주적인 요소를 어떻게 확장시켜나갈 것인지 모색이 필요하다고 보인다. 또한 국가기구의 설정부분에서는 매우 진통이 클 것으로 예상되는 바, 치열하고 다각적인 접근과 고찰이 요구되는 부분이라 여겨진다. 이러한 과정은 일순간에 완성되는 것이 아니라, 남북한의 서로에 대한 이해와 고찰, 그리고 장기간의 통합과정을

79) 헌법을 생각하는 변호사 모임 편저, 『남북한 헌법의 이해』, 삼광출판사, 2002, 256면.

통하여야만 달성될 수 있는 목표라 할 것이다.

통일과 관련하여서는 법 분야보다는 정책 분야에서 중요한 결정을 해야하는 상황이 많다. 통일 헌법에 관한 논의보다는 통일의 방식에 대한 논의가 선행하는 것을 예로 들 수 있다. 그러나 정책적 분야가 전부가 될 수는 없다. 정책의 규범화는 반드시 필요하며 이는 법학의 몫이기 때문이다. 여기에 통일 이후의 법제도를 항상 고민해야 하며, 북한의 법체계를 연구해야 할 이유가 있다. 이러한 측면에서 북한 헌법에 대한 연구는, 통일 국가의 밑그림을 그리는 작업으로써 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

[Abstract]

## Constitution of North Korea

Han, Cheol-Woong, Kim, Ji-Young

Although many opinions are suggested about the necessity of reunification, Reunification of Korea is a national aim without doubt. Integration of the legal system is essential element and process of the complete reunification and this integration can be accomplished by the integration of the constitutional law.

It is not easy to anticipate the constitutional law of the united Korea, because the way of the integration of the constitutional law would be diverse according to the political way of the reunification. Nevertheless, the effort to conceive the constitutional law of the united Korea should be continued. And the first step of this project is to understand the constitutional law of the North and to compare with that of the South.

The contents of the constitutional law of the North is very different from that of the South. The constitutional law of the South is based on the liberal democracy and the idea that sovereign power resides with the people, but that of the North is based on the Juche ideology(self-reliance) which is a political thesis of Kim, Il-sung and Songun ideology(military-first) which is a political thesis of Kim, Jung-il. The constitutional law of the South is based on the principle of separation of power, however that of the North is based on the democratic centralism. Fundamental rights of the South are private rights, while those of the North are based on the principle of the groupism.

This paper contains the history(Ⅱ), the basic principle(Ⅲ), the fundamental rights and obligation(Ⅳ) and the structure of the state(Ⅴ) of the constitutional law of the North. Finally, personal opinion about the way of the integration is



expressed(VI).

**Keyword:** the constitutional law of the North, basic principle the constitutional law of the North, fundamental rights the constitutional law of the North, the structure of the state the constitutional law of the North, the integration of the constitutional law

---

---

## 참고 문헌

---

---

### 1. 단행본

- 권재열 외, 북한의 법체계 - 그 구조와 특색, 집문당, 2004.
- 김성보·기광서·이신철(역사문제연구소 기획), 사진과 그림으로 보는 북한 현대사, 웅진 지식하우스, 2004.
- 박상철·김창규, 북한의 헌법개정과 입법동향, 한국법제연구원, 1994.
- 법원행정처 편, 북한의 헌법, 법원행정처, 2010.
- 박재규 편, 북한 이해의 길라잡이, 법문사, 1997.
- 법제처, 북한법제개요, 법제처, 1991.
- 이효원, 남북교류협력의 규범체계, 경인문화사, 2006.
- 장명봉 편, 최신 북한법령집, 북한법연구회, 2008.
- 최종고, 북한법 증보신2판, 박영사, 2001.
- 통일연수원 편, 북한 이해 2008, 통일연수원, 2008.
- 헌법을 생각하는 변호사 모임 편저, 남북한 헌법의 이해, 삼광출판사, 2002.

### 2. 논 문

- 김학성, ‘남북한 헌법 비교’, 남북한 법제비교, 강원대학교 출판부, 2003.
- 김형성·조재현, “북한헌법 변화의 특징과 전망”, 성균관법학 제24권 제2호, 성균관대학교 법학연구소, 2012.
- 박기병, ‘북한헌법의 특성과 기본원리’, 사회과학논총 제8권, 관동대학교 사회과학연구소, 2003.
- 박병철, ‘북한 헌법의 변천과 개정헌법상의 국가기구’, 사회과학논집 제17권, 동아대학교 부설 사회과학연구소, 2000.
- 박정원, ‘북한의 2009년 개정헌법의 특징과 평가’, 헌법학연구 제15권 제4호, 한국헌법학회, 2009.
- 박진우, ‘2009년 개정 북한헌법에 대한 분석과 평가 - 권력구조를 중심으로’, 세계헌법연구 제16권 제3호, 국제헌법학회 한국학회, 2010.
- 안택식, ‘북한의 개정헌법’, 통일문제연구 제17권, 강릉대학교통일문제연구소, 2001.

이계만, ‘북한헌법상 국가기구체제의 구성원칙 및 특성분석’, 북한연구학회보 제7권 제2호, 2003.

장명봉, ‘최근의 북한 사회주의헌법 개정(’98.9.5)의 분석 : 배경 · 내용 · 평가 및 정책전망’, 통일연구논총 제7권 제2호, 민족통일연구원, 1998.

장명봉, ‘북한의 2009 헌법개정과 선군정치의 공고화’, 헌법학연구 제16권 제1호, 한국헌법학회, 2010.

최용기, ‘남북한 헌법상의 기본권’, 사회과학연구 제6권, 창원대학교 사회과학연구소, 2000.

함성득 · 양다승, ‘북한의 헌법개정과 권력구조 변화 연구 - 2009년 개정헌법의 특징을 중심으로’, 평화연구 제18권 제1호, 고려대학교 평화연구소, 2010.

홍성방, ‘1998년 개정된 북한헌법상의 기본권’, 서강법학연구 제7권, 서강대학교 법학연구소, 2005.

### 3. 기 타

통일부, 북한 「제9차 개정헌법」, 통일부, 2009.9.28.

