북한 헌법 개정에서 나타난 경제조항의 검토

류지성 | 한국법제연구원 연구위원 | ryujisung81@klri.re.kr

Ⅰ. 서론

북한은 2026년 3월 22~23일 최고인민회의 제15기 제1차 회의를 통해 헌법을 개정하였다. 이번 헌법 개정은 과거 어느 때보다 많은 관심을 모았는데 그것은 2023년 말 대두된 남북의 적대적 두 국가론과 통일 포기에 대한 논의가 반영될 것으로 보았기 때문이다. 북한의 매체는 개헌을 발표하였으나 정작 그 내용은 공개하지 않았고, 5월 6일에 이르러 겨우 국내에 원문이 공개되었다.

공개된 원문은 단순히 남북관계를 외국으로 규정하는 것을 넘어 정상국가를 지향하면서 현실과 동떨어진 사회주의적 규정을 대거 삭제한 것을 알 수 있었다. 여전히 수령제를 규정하고 권력이 김정은 한 사람에게 집중되는 통치의 메커니즘은 작동할 수 있는 구조였으나 "법에 의한 지배"(rule by law)와 법을 통해 정당성을 확보하여 이른바 "정상적 독재국가화" 헌법으로서 "이상하기만 한" 헌법을 넘어 외견상 일반적인 국가의 헌법 같은 형식으로 변화되었다.

국내에서는 북한의 헌법이 남북관계를 어떻게 반영한 것인지에 관심이 집중되어 다른 분야에 대한 관심은 부족하였다. 그러나 북한 헌법은 더 이상 "사회주의헌법"이 아닌 그냥 "헌법"이 되었고 그 일환으로 경제 분야에 대한 변화도 반영되었다. 비록 큰 틀의 변화는 아닐지라도 경제 분야의 개헌은 서문에서부터 제2장 제18조, 제21조~제23조, 제25조~제27조, 제29조에 이르기까지 결코 적지 않은 양을 차지한다. 헌법이 갖는 규범적 위상을 볼 때 추후 하위 법령의 입법 시 개정된 헌법의 내용이 반영될 수밖에 없고, 이것이 북한의 정책 방향에도 영향을 미친다는 측면에서도 검토의 필요성이 있다.

Ⅱ. 북한 헌법 개정의 의미와 수순

북한 헌법 제9조는 “조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다”라고 규정하여 북한이 당우위 국가임을 선언하고 있다. 북한의 법제정법 제45조는 헌법을 최상위의 규범으로 정하고 있지만 그 최상위의 규범을 작동시키는 메커니즘은 당대회를 통한 정책 결정이며, 당대회는 당규약의 틀 속에서 이루어진다. 따라서 헌법보다는 당규약이나 교시 등을 실질적으로 효력이 더 강한 규범으로 이해하기도 한다. 즉, 당의 권력이 입법부나 집행부를 얼마든지 좌우할 수 있는 구조라는 점에서 당권을 통한 국가의 통치가 가능하게 된다. 통상 북한에서는 당대회를 통해 국가노선을 정하여 이를 헌법 개정을 통해 선언하고 하위 법으로서 부문법을 제정하여 집행해 왔다.

2012년 김정은 집권 이후 북한은 입법의 제・개정을 지속적으로 추진하면서 이른바 ‘사회주의법제정사업’을 추진해 왔다. 법률의 제정을 통해 집행력의 정당성을 확보하기 위함으로 풀이된다. 이러한 북한의 변화는 긍정적인 측면을 갖지만 입법만능주의로 흐를 위험도 다분하다. 왜냐하면 입법에 대한 통제로서 규범통제장치, 가령 위헌심사제도나 헌법소원제도 따위는 마련되어 있지 않고 사법의 독립도 법 규범에서는 확인되지 않기 때문이다. 즉, 법이 오히려 통치의 정당성을 부여함으로써 민주적 통제장치로 기능하지 못하고 독재에 동원될 수 있다. 그러나 경제 분야는 정치 분야와 달리 실질적이고 현실적인 변화를 반영하고 향후의 방향을 예측할 수 있는 내용으로 변해 가고 있다.

Ⅲ. 2026년 개헌에서 나타난 경제조항의 검토

1. 개헌 전 헌법상 경제조항

북한의 헌법은 전통적으로 사회주의를 기반으로 한다. 주지하는 바와 같이 사회주의는 사유재산과 생산수단의 사적 소유가 부정되고 사회적 소유를 통해 평등한 사회를 실현하고자 한다.[1] 이러한 사상적 배경은 북한 헌법에서 서문을 비롯한 각 경제 분야의 구체적 조항으로 존재하였다.

서문에서는 사회주의의 완성을 강조하고, 제2장에서는 제19조에서 제38조에 걸쳐 20개 조문을 통해 구체적 내용을 규정하고 있다. 제19조는 사회주의를 선언하고, 제20조는 생산수단에 대하여 국가와 사회협동단체만이 소유할 수 있음을 정하면서 제24조에서 예외적으로 개인소유에 대해 소비성 재화에 한정하여 인정하고 있다. 동조는 개인소유물에 대해 상속권도 보장하는 정도에 이르렀지만 제25조는 기본적인 의식주에 대해서는 국가가 제공・배분하는 것으로 하여 사회주의의 틀 속에서 예외적이고 시혜적으로 개인소유를 인정하는 형태를 취하였다. 아울러 경제정책에 대하여 제34조는 계획경제임을 천명하여 국가 및 기관이 경제활동의 기본적 주체성을 갖는 것으로 하면서 특히 대외무역에 대해서는 기업소도 참여할 수 있도록 근거를 제시하고 있었다.

상술한 내용은 북한 경제체제의 근간을 이루는 헌법적 틀로서 이에 대한 부분적 또는 대폭적인 변화가 2026년 개헌에서 반영되었는지 살펴볼 필요가 있다. 2026년 개헌은 남북관계에 있어서 두 국가체제로의 전환을 의미하는 면이 있지만 지엽적으로는 실질과 동떨어진 서문과 조문을 개정하였고, 일반적인 국가의 헌법적 외형을 형성한 측면 역시 가볍게 여길 수 없다. 따라서 위 변화를 감지함으로써 북한경제의 실상을 파악하고 향후 경제정책의 추진 방향을 예측할 수 있게 된다.

2. 경제조항의 주요 개정

서문에서 “사회주의 국가”라는 경제의 정체성에 대한 서술에는 변함이 없으나 인민대중의 요구와 이익을 중심으로 규율한다는 인민대중제일주의 노선을 헌법화하였다. 아울러 경제에 있어 ‘기술경제력의 고도화’를 천명함으로써 향후 경제정책에 있어 과학기술과 국방공업을

1) https://kotobank.jp/word/%E7%A4%BE%E4%BC%9A%E4%B8%BB%E7%BE%A9-75596(최종검색일 2026. 6. 1).

중심으로 하는 산업구조를 추구할 것을 암시하고 있다.

2026년에 개정된 각 조항을 살펴보면 사회주의적생산관계와 자립적민족경제의 토대에 대해서는 변화가 없고 생산수단에 대해서도 기존과 동일하게 국가와 사회협동단체의 소유를 규정하고 있다. 다만, 국가소유의 생산수단에 대한 일부 개정(제18조 → 제21조), 개인소유 범위 변화(제21조 → 제24조), 세금의 징수의 근거마련(제22조 → 제25조), 사회주의 용어의 일부 삭제(제23조 → 제26조), 농촌에 대한 국가적 지원을 강화(제25조 → 제28조), 지방발전과 지원의 선언(제26조 신설), 노동가능 연령의 상향 개정(제29조 → 제31조)이 있었다. 이하에서는 주요 내용에 대해 검토하기로 한다.

가. 생산수단의 소유

종전 제18조에서는 국가소유의 대상으로 자연부원, 철도, 항공운수, 체신기관과 중요공장, 기업소, 항만, 은행만을 열거하였으나 2026년 개정에서는 위 열거한 사항에 더하여 "국가경제의 기본명맥을 이루는 대상"이라는 문구를 추가하여 열거된 사항을 예시 규정으로 바꾸면서 국가가 독점적으로 소유하는 범위를 확대하였다.

이에 따라 예시된 대상 외에도 에너지 관련 시설, 대규모의 정보통신망 시설, 핵심이 되는 물류시설, 전략산업, 중요 지하자원 개발권 등에 대해서는 국가소유권을 강화하는 방향으로 정책이 설정될 것으로 보인다.

이는 북한이 최근 몇 년간 시장화 현상을 일부 인정하면서도 국가 통제를 강화하는 정책을 병행하는 과정과 일정의 연결성을 가진다고 하겠다. 즉, 피할 수 없는 시장화 현실 속에서 핵심적 경제 영역에 대한 국가의 배타적 소유권과 통제를 더욱 강화하고자 하는 전략으로 풀이할 수 있다.

개정 「헌법」 (최고인민회의 제15기 제1차 회의, 2026. 3. 22~23)	舊 「사회주의헌법」 (최고인민회의 제14기 제9차 회의, 2023. 9. 26~27)
(제18조) 국가소유는 전체 인민의 소유이다. 국가소유권의 대상에는 제한이 없다.	(제21조) 국가소유는 전체 인민의 소유이다. 국가소유권의 대상에는 제한이 없다.
나라의 모든 자연부원, 철도, 항공운수, 체신기관과 중요공장, 기업소, 항만, 은행 등 국가경제의 기본명맥을 이루는 대상은 국가만이 소유한다.	나라의 모든 자연부원, 철도, 항공운수, 체신기관과 중요공장, 기업소, 항만, 은행은 국가만이 소유한다.
국가는 나라의 경제발전에서 주도적역할을 하는 국가소유를 우선적으로 보호하며 장성시킨다.	국가는 나라의 경제발전에서 주도적역할을 하는 국가소유를 우선적으로 보호하며 장성시킨다.

나. 개인소유 범위의 변화

제21조는 기존 개인의 소득 발생의 근거와 유형으로 규정하였던 터밭경리와 개인부업경리, 그 밖의 합법적인 경리활동 가운데 터밭경리와 개인부업경리를 삭제하면서 단지 개인이 합법적으로 얻은 수입으로 근거를 단순화하였다.

이는 장마당 등을 통해 형성된 개인의 경제 영역과 활동에 대해 국가가 규율 가능한 범위에서 양성화함으로써 사적 경제를 어느 정도 인정하는 것이라 할 수 있다. 아울러 개인 터밭과 개인부업 외의 다양한 경제활동이 추가될 수 있음을 감안한 조치로 풀이할 수 있다. 이러한 개정은 제18조에 따라 핵심적 산업에 대해서는 국가의 독점적 지위를 인정하면서 개인의 경제활동에 대해서는 어느 정도의 책임성을 개인에게 맡기는 취지가 녹아 있다고 할 수 있다. 즉, 제18조와의 유기적 관련성에서 살펴볼 때 자유시장경제로의 전면적인 전환을 의미한다고까지 보기는 어렵다. 국가소유의 원칙은 더욱 강화시키면서 현실에서는 통제 가능형 사경제를 폭넓게 인정하여 향후 세금 징수, 통제 및 규제의 근거 등을 마련할 수 있도록 한 조치로 보는 것이 보다 합리적이다.

즉, 개정된 “개인이 합법적으로 얻은 수입”은 기존 “터밭경리”와 “개인부업경리”를 포괄하는 개념으로 볼 수 있고, 그러한 틀은 헌법에 따라 하위법령으로 분류하고 제어할 수 있도록 제도화한 조치라 볼 수 있겠다. 이에 따라 추후 장마당에서의 상거래, 개인 서비스업, 운송업, 위탁판매, 정보기술활동, 경제활동 등이 법의 영역 속에서 합법적으로 규율될 가능성이 열린 셈이다. 아울러 개정 전의 조문은 개인의 경제활동에 방점을 두었다면 개정 후의 조문은 활동의 방식보다는 소유권에 대한 부분에 관심이 집중된다는 것을 알 수 있다. 이는 경제활동에 대한 규제를 어느 정도 허용하지 않을 수 없다는 현실적 인식 안에서 그 소유권과 수입에 대해 국가가 관리하면서 세수를 확보할 수 있는 방안을 고민한 것으로 보인다.

개정 「헌법」 (최고인민회의 제15기 제1차 회의, 2026. 3. 22~23)	舊 「사회주의헌법」 (최고인민회의 제14기 제9차 회의, 2023. 9. 26~27)
(제21조) 개인소유는 공민들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이다. 개인소유는 로동에 의한 사회주의분배와 국가와 사회의 추가적혜택으로 이루어진다.	(제24조) 개인소유는 공민들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이다. 개인소유는 로동에 의한 사회주의분배와 국가와 사회의 추가적혜택으로 이루어진다.
개인이 합법적으로 얻은 수입도 개인소유에 속한다.	터밭경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물과 그밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입도 개인소유에 속한다.
국가는 개인소유를 보호하며 그에 대한 상속권을 법적으로 보장한다.	국가는 개인소유를 보호하며 그에 대한 상속권을 법적으로 보장한다.

즉, 부분적으로 사경제를 인정하지 않을 수 없는 현실적 상황을 인식하면서 사회주의 경제체제의 근간을 훼손시키지 않는 방향으로 헌법을 개정함으로써 사경제의 양성화가 국가 주도의 통제 강화로 이어지는 비례관계를 형성하고 있는 것이라 하겠다.

다. 세금과 자율적 경제활동

개정 전 헌법 제25조는 "세금이 없어진 우리나라에서 늘어나는 사회의 물질적 부는 전적으로 근로자들의 복리증진에 돌려진다"라고 하였으나 2026년 개정에서는 "세금이 없어진" 부분을 삭제하였다. 기존의 조항으로는 세금을 징수할 수 없기 때문에 최고법인 헌법[2]에서 징수할 수 없다는 근거를 삭제한 것이다. 이는 사회주의 체제 특성상 세금의 직접적 근거를 두기 어렵기 때문에 세금이 없다는 근거는 삭제하여 우회적으로 세금을 징수할 수 있도록 한 조치라 하겠다. 그러나 국민에게 부담을 가하는 경우 법률적 근거를 요한다는 입장에서 볼 때 세금을 징수하기 위해서는 법률의 근거를 헌법에 두는 것이 바람직하다. 또한 그동안 북한에서 공식적인 조세는 없었을지라도 각종 준조세, 사회적 부담금, 현물부담 등이 있어 왔던 만큼 현실과 괴리가 있었던 부분을 수정한 것으로, 이는 이념적 선전문구를 삭제하여 현실과 부합성이 높은 헌법으로 개선을 취한 것이라 하겠다.

아울러 "국가는 모든 근로자들에게 먹고 입고 쓰고 살 수 있는 온갖 조건을 마련하여 준다"를 "국가는 인민들에게 유족하고 문명한 생활 조건을 마련해 주기 위하여 투쟁한다"로 개정하였다. 시혜의 대상이 모든 근로자에서 인민으로 변경되었고, 국가는 기본적인 의식주를 마련해 주는 존재에서 마련해 주기 위해 노력하는 존재로 바뀌었다. 이러한 변화는 언뜻 볼 때 수혜 대상이 근로자에서 모든 인민으로 확대된 것으로 보이지만 사실은 국가의 보장

개정 「헌법」 (최고인민회의 제15기 제1차 회의, 2026. 3. 22~23)	舊 「사회주의헌법」 (최고인민회의 제14기 제9차 회의, 2023. 9. 26~27)
(제22조) 조선민주주의인민공화국은 인민들의 물질문화생활을 끊임없이 높이는 것을 자기 활동의 최고원칙으로 삼는다.	(제25조) 조선민주주의인민공화국은 인민들의 물질문화생활을 끊임없이 높이는 것을 자기 활동의 최고원칙으로 삼는다.
우리나라에서 늘어나는 사회의 물질적 부는 전적으로 근로자들의 복리증진에 돌려진다.	세금이 없어진 우리 나라에서 늘어나는 사회의 물질적 부는 전적으로 근로자들의 복리증진에 돌려진다.
국가는 인민들에게 유족하고 문명한 생활조건을 마련해 주기 위하여 투쟁한다.	국가는 모든 근로자들에게 먹고 입고 쓰고 살 수 있는 온갖 조건을 마련하여 준다.

2) 법제정법 제45조(헌법의 효력) 헌법은 최고의 법적효력을 가진다. 모든 법문건은 헌법과 저촉되지 말아야 한다.

책무에서 노력 의무로 변경되었기 때문에 그간 북한이 강조해 온 복지사회나 평등사회의 기치가 상당히 완화된 것으로 실질적인 국가재정 상황 등에 따른 현실을 반영한 조치라 할 수 있다.

라. 농촌에 대한 국가적 지원 확대

종전 제28조는 "국가는 협동농장의 생산시설과 농촌문화주택을 국가 부담으로 건설하여 준다"고 규정하였는데 개헌 후 제28조에서는 "국가는 농촌에 대한 국가적 보장과 지원을 늘여 농업의 물질기술적 토대를 강화하고 농촌주민들에게 훌륭한 생활환경을 마련하여 준다"로 규정되었다. 기존에는 국가 부담의 대상이 협동농장과 농촌문화주택이었으나 개정 후에는 농촌과 농업전반, 농촌주민이 그 대상이 되었다. 이는 북한이 전통적인 집단농장 중심의 사고를 넘어 농촌지역 개발을 보다 종합적으로 인식하기 시작하였으며 주민들의 '먹고사는 문제'에 집중하고 이를 위해 단순한 집단농장을 넘어선 농촌 전반에 대한 개발과 발전이 필요함을 인식한 결과라 하겠다. 즉, 이러한 개정은 그간 김정은이 추진한 농촌진흥 정책의 반영으로 헌법적 초점이 협동농장 중심에서 농촌 전반으로 확대된 것이며, 농업에 대하여 생산 중심에서 생산과 함께 생활의 전반을 아우르는 지역발전 중심으로 정책이 전환되었다는 것을 의미한다. 이러한 정책이 헌법에 반영된 것은 농촌 개발이 중요한 국가발전 전략의 하나라는 점을 제시하는 것으로 평가할 수 있겠다.

개정 「헌법」 (최고인민회의 제15기 제1차 회의, 2026. 3. 22~23)	舊 「사회주의헌법」 (최고인민회의 제14기 제9차 회의, 2023. 9. 26~27)
(제25조) 국가는 도시와 농촌의 차이, 로동계급과 농민의 계급적차이를 없애기 위하여 농촌기술혁명을 다그쳐 농업을 공업화, 현대화하며 농촌에 대한 지도와 방조를 강화한다. 국가는 농촌에 대한 국가적보장과 지원을 늘여 농업의 물질기술적 토대를 강화하고 농촌주민들에게 훌륭한 생활환경을 마련하여 준다.	(제28조) 국가는 도시와 농촌의 차이, 로동계급과 농민의 계급적차이를 없애기 위하여 농촌기술혁명을 다그쳐 농업을 공업화, 현대화하며 군의 역할을 높이고 농촌에 대한 지도와 방조를 강화한다. 국가는 협동농장의 생산시설과 농촌문화주택을 국가부담으로 건설하여 준다.

마. 지방발전

개정헌법 제26조는 지방의 발전을 꾀하기 위한 국가정책의 방향을 제시한 조문으로 신설되었다. 통상 북한에서는 계획경제 체제에 따라 권력의 중앙집권적 성격이 강하였고 지방은

중앙정책의 집행단위의 하나로 이해되었으나 이 조항은 지방을 전략적 거점으로 규정하였다. 이는 정책적으로 볼 때 2024년부터 김정은이 강조한 지방발전 정책과 연결성을 가지는바 지방의 균형발전, 지방공업공장 건설, 지방경제 활성화를 핵심적 과제로 제시하여 헌법적 과제로 연결한 것이라는 평가가 가능하다. 특히 제26조는 자연부원, 경제적자원 개발의 주체를 과거와 같은 중앙 중심이 아닌 지방 중심으로 이동시키고 있다는 점에서 큰 변화라 할 수 있다.

결국 이 조항은 북한이 중앙정부 중심의 생산 관련 규정을 벗어나 지역의 역할을 강조하는 형태로 정책의 분화를 시도한 의의가 있고, 그간 평양과 일부 대도시 중심의 경제와 정책

개발로 인해 지방이 소외되었다는 점에 대한 개선을 시도한 것이라 하겠다. 그러나 지방분권을 시도하였다거나 중앙집권적 성격을 완전히 벗어났다고 평가하기는 어렵고, 중앙정부 주도의 지방균형발전책을 헌법화한 것으로 볼 수 있겠다.

개정 「헌법」 (최고인민회의 제15기 제1차 회의, 2026. 3. 22~23)	舊 「사회주의헌법」 (최고인민회의 제14기 제9차 회의, 2023. 9. 26~27)
(제26조) 국가는 시, 군의 자립적이며 다각적인 발전을 추동하여 모든 시, 군을 문명부강한 사회주의 강국의 전략적 거점으로, 자기 고유의 특색을 가진 발전된 지역으로 만든다. 국가는 모든 시, 군들에서 자기 지역의 자연부원, 경제적자원을 적극 개발하고 유용하게 활용하며 지방공업공장의 현대화, 정보화를 다그쳐 지방특색 위주의 동시적, 균형적발전을 보장하도록 한다. 국가는 지방발전의 물질기술적 토대와 조건을 마련해 주고 지방이 자체의 력량과 잠재력을 튼튼히 키워 공고하고 지속적인 발전을 이룩해 나가도록 한다.	신설

바. 실업의 인정

개정 전 제29조는 “로동은 착취와 압박에서 해방된 근로자들의 자주적이며 창조적인 로동”이라고 규정하였으나 “착취와 압박”을 삭제하였고, 후단에서는 “국가는 실업을 모르는 우리 근로자들의 로동이 보다 즐거운 것으로, 사회와 집단과 자신을 위하여 자각적 열성과 창발성을 내여 일하는 보람찬 것으로 되게 한다”에서 “실업을 모르는” 부분을 삭제하였다.

전단에서 착취와 압박을 삭제한 것은 이데올로기적 내용을 지운 것으로 평가되나 후단의 “실업을 모르는 우리”를 삭제한 것은 고용과 관련한 국가의 노동 관리 방식에 대한 조정을 시사하는 것으로 볼 수 있는바, 2014년 기업소법의 개정을 통한 사회주의기업책임관리제에 따른 9개의 경영권을 명시하여 기업의 권한과 책무를 확대한 내용으로서 노동 인력의 조정을

개정 「헌법」 (최고인민회의 제15기 제1차 회의, 2026. 3. 22~23)	舊 「사회주의헌법」 (최고인민회의 제14기 제9차 회의, 2023. 9. 26~27)
(제27조) 사회주의는 근로대중의 애국적 열의와 창조적 로동에 의하여 건설된다.	(제29조) 사회주의는 근로대중의 창조적 로동에 의하여 건설된다.
조선민주주의인민공화국에서 로동은 근로자들의 자주적이며 창조적인 로동이다.	조선민주주의인민공화국에서 로동은 착취와 압박에서 해방된 근로자들의 자주적이며 창조적인 로동이다.
국가는 근로자들의 로동이 사회와 집단, 자신을 위하여 자각적 열성과 창조적 적극성을 내여 일하는 보다 즐겁고 보람찬 것으로 되게 한다.	국가는 실업을 모르는 우리 근로자들의 로동이 보다 즐거운 것으로, 사회와 집단과 자신을 위하여 자각적 열성과 창발성을 내여 일하는 보람찬 것으로 되게 한다.

기업소가 자체적으로 조절할 권한을 그대로 유지하고 있음[3]을 보여준다. 즉, 법률상 노동에 대한 사항을 먼저 입법하고 헌법에 그러한 제도의 운용이 지속되는 상황을 반영하여 추후에도 이 같은 기조를 이어 나갈 것임을 나타낸다. 이는 국가에 의한 완전고용보다는 개별 경제단위에서 노동의 관리를 자율적으로 할 수 있도록 확대되어 나갈 수 있음을 시사한다. 이에 따라 추후 대외경제 부문이나 외국투자기업에 있어서도 고용에 대한 유연성이나 자율성이 동반될 수 있음과 노동시장에서의 협상 대상에서 국가가 정한 틀 내에서 개별 경제주체 단위가 나설 수 있음을 예측할 수 있다.

사. 노동연령의 상향

개정 전의 헌법 제31조는 노동이 가능한 연령을 16세로 규정하였으나 2026년 개정원문에서는 17세로 상향한 것이 알려졌다. 다만, 이 조항은 2024년 10월 개헌에서 이미 반영된 것으로 추측된다. 이렇게 노동연령을 상향한 것은 현실적 문제와 북한 인권 문제로 대별하여 생각할 수 있다고 본다.

먼저 현실적 문제로는 교육기간을 확대하여 청소년을 보호한다는 측면과 김정은이 강조하는 과학인재 양성과 관련한 교육 기간 연장 및 현대적 교육 실시라는 측면을 들 수 있다. 아울러 최근 남한 문화에 노출이 심한 청년층을 대상으로 한 법으로서 “반동사상문화배격법”, “청년교양보장법”, “평양문화어보호법”이 제정된 것을 볼 때 청년층에 대한 사상교육 등을 관 주도로 강화하고자 하는 의도도 없지는 않을 것으로 보인다.

또한 북한 인권 문제와 관련하여 북한의 아동이 노동에 동원된다는 국제 사회의 인권 문제에 대한 지적[4]을 피하기 위한 차원에서 헌법에 반영되었을 가능성도 높다고 본다. 2021년

3) 황주희, 「2026 북한 헌법 개정분석(2): 경제 분야」, [Online Series]CO 26-35, 통일연구원, 2026. 5. 12, p.3.
4) 북한의 아동 강제노동 실태에 대해서는 김원식, “북한의 아동 강제노동 실태 이슈화 필요성과 과제”, [이슈브리프]508호, 국가안보전략연구소,

북한에 대해 작성된 VNR(Voluntary National Review)에 따르면 북한은 아동노동을 금지하는 자국 내 법제도가 존재하고 아동의 경제적 착취를 금지하고 있으며, 최저 노동연령을 법률로 규정하고 있다. 따라서 헌법 차원에서 최저연령을 상향하여 국제 사회의 비판에 대응하는 정상국가 및 인권옹호국가로서의 이미지를 구축하고자 하는 의도도 있을 것이라 판단된다. 아동의 권리를 보장하기 위하여 2010년에 제정한 북한의 "아동권리보장법"은 16세 이하를 아동으로 정의하고 제19조[5]에서 노동을 금지시키고 있는데 이보다 헌법에서 더욱 노동 금지의 연령을 강화하고 있는 셈이다.

아울러 개정 전에는 "로동하는 나이"로 규정하여 노동의 의무로서의 성격을 강조하였으나 2026년 해당 조문에서는 "로동할 수 있는 나이"로 개정하여 북한에서는 노동이 더 이상 의무가 아닌 권리이면서 선택의 문제라는 점을 대외적으로 알리고자 하는 의도가 엿보인다.

개정 「헌법」 (최고인민회의 제15기 제1차 회의, 2026. 3. 22~23)	舊 「사회주의헌법」 (최고인민회의 제14기 제9차 회의, 2023. 9. 26~27)
(제29조) 조선민주주의인민공화국에서 공민이 로동할 수 있는 나이는 17살부터이다. 국가는 로동할 나이에 이르지 못한 소년들의 로동을 금지한다.	(제31조) 조선민주주의인민공화국에서 공민이 로동하는 나이는 16살부터이다. 국가는 로동할 나이에 이르지 못한 소년들의 로동을 금지한다.

2024를 참조하라.

5) 제19조(아동로동의 금지) 조선민주주의인민공화국에서는 아동로동을 엄격히 금지한다. 기관, 기업소, 단체와 공민은 아동을 유괴하거나 매매하는 행위를 엄격히 막아야 한다.

Ⅳ. 결론

이상에서 2026년 3월 최고인민회의를 통해 개정된 북한 헌법 가운데 제2장 경제에 대한 부분을 간략히 살펴보았다. 우선 양적인 측면에서 보건대 개정 전(제19조~제38조)이나 개정 후(제16조~제36조) 모두 20개 조문으로 구성한 것은 차이가 없다. 또한 경제체제에 대한 전면적인 개편이나 제도의 특별한 개혁보다는 국가 주도의 경제정책은 유지하면서 부분적으로 개인의 경제활동에 따라 사적 소유의 유형을 다변화하기 위한 헌법적 근거를 마련하고 추후 입법에 따라 사적 소유의 대상과 범위 및 방법에 대하여 규정할 가능성을 제기하고 있다. 아울러 세금이 없다는 점을 삭제하여 세금을 징수할 가능성을 우선 열어 두고 국가가 생활조건을 마련하여 준다는 배급제의 근거도 국가의 노력 조항으로 개정하면서 선언적 효력을 두는 데 그치게 되었다. 그러나 그 시혜의 대상을 모든 근로자가 아닌 모든 인민으로 바꾸면서 국가가 전면적 배급의 주체가 아닌 시혜적이고 사회복지적 차원의 지원을 하는 주체로 변모할 가능성을 염두에 둔 개헌이 이루어졌다. 이러한 개정은 현실과 유리된 헌법상의 각 조항을 현실에 맞게 개정하여 헌법의 규범력을 현출시키고자 하는 것으로 보인다. 또한 사회주의의 한계를 조금씩 이탈하여 부분적으로 시장경제와 사적 소유를 인정하는 경향이 보인다. 제23조는 기존 제26조의 조문에서 두 번 등장한 “사회주의” 용어를 한 번 삭제하면서 “자립적민족경제건설로선”이라는 개념을 등장시켰는데, 이 또한 사회주의 경제체제를 헌법상 다소 완화한 측면에서 의미를 갖는다. 이러한 연장선에서 인민의 기본적인 의식주와 관련한 문제에 대하여 국가가 기존 협동농장체제를 넘어 농촌에 대한 지원의 주체로 등장하고 지방(시, 군)의 역할도 기존 국가의 역할을 대신하는 주체로 전면에 등장시키면서 국가는 후견 감독 및 지원의 역할을 맡게 되었다. 마지막으로 아동의 노동연령을 법률보다 1세 상향시키면서 내부적으로는 인민대중제일주의를 반영하고 대외적으로는 북한 인권 문제에 대응하면서 정상적 국가로서의 이미지를 구축하려는 모습을 보였다. 이러한 헌법상의 변화가 문언에 그치는 것이 아니라 실질적으로 작동할 것인지는 추후 하위 법령에 어떤 변화가 나타나는지, 그리고 실질적인 행정행위도 이에 상응하는 조치로 나타날 것인지를 면밀히 살펴본 후 확인할 수 있을 것이다.

참고문헌

김원식, 「북한의 아동 강제노동 실태 이슈화 필요성과 과제」, 이슈브리프 508호, 국가안보전략연구소, 2024.

황주희, 「2026 북한 헌법 개정분석(2): 경제 분야」, Online Series CO 26-35, 통일연구원, 2026. 5. 12.

https://kotobank.jp/word/%E7%A4%BE%E4%BC%9A%E4%B8%BB%E7%BE%A9-75596.