

# 남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계

---

이규창



Korea Institute for National Unification



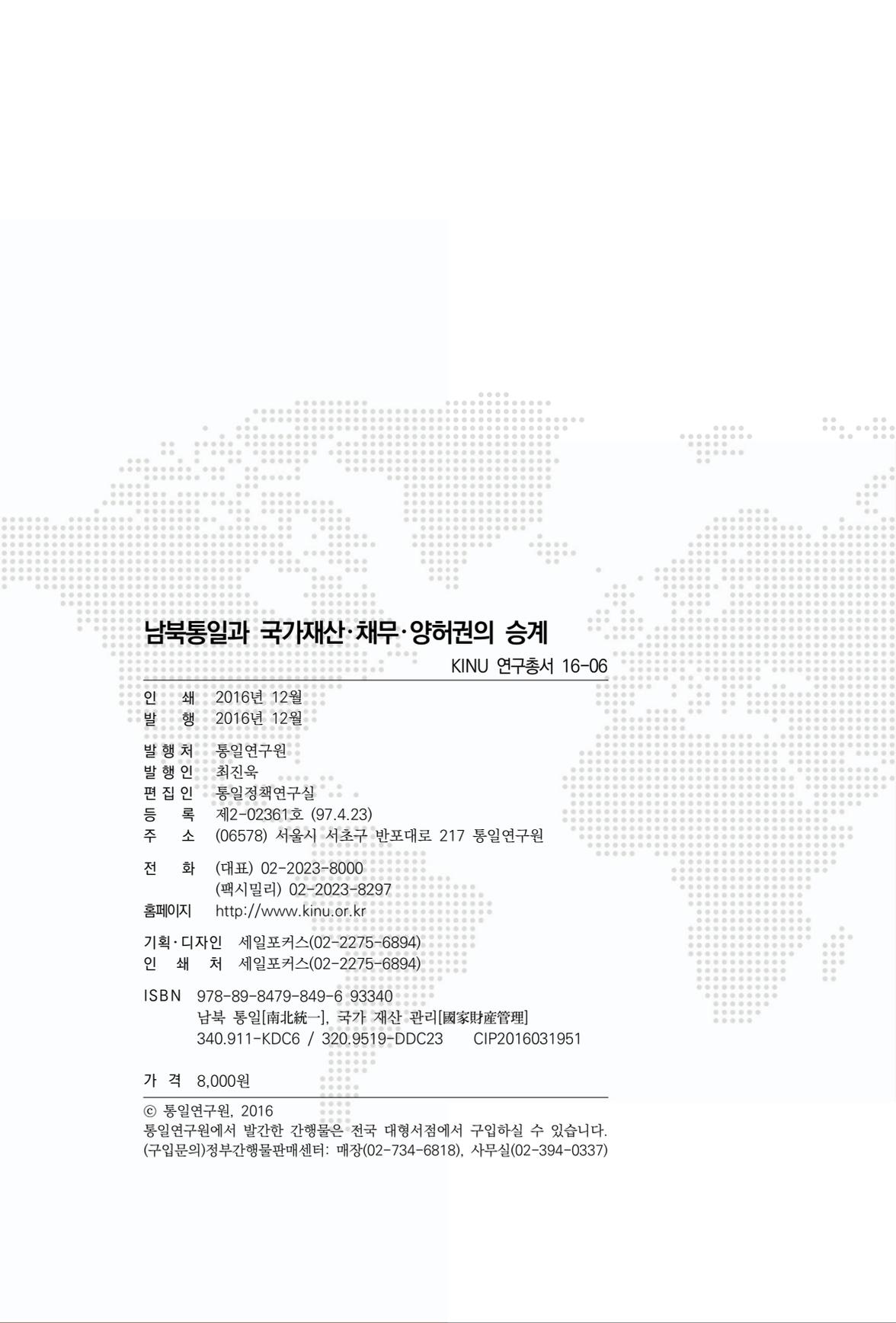
# 남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계

---

이규창



Korea Institute for National Unification



## 남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계

KINU 연구총서 16-06

인 쇄 2016년 12월

발 행 2016년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 최진욱

편 집 인 통일정책연구실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원

전 화 (대표) 02-2023-8000  
(팩시밀리) 02-2023-8297

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 세일포커스(02-2275-6894)

인 쇄 처 세일포커스(02-2275-6894)

ISBN 978-89-8479-849-6 93340

남북 통일[南北統一], 국가 재산 관리[國家財産管理]

340.911-KDC6 / 320.9519-DDC23 CIP2016031951

가 격 8,000원

© 통일연구원, 2016

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

# 남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계



---

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 목차

요약 .....	vii
<b>I. 문제제기 .....</b>	<b>1</b>
1. 연구의 배경과 목적 .....	3
2. 연구의 범위와 대상 .....	6
3. 연구의 전제 .....	9
<b>II. 국가재산의 국가승계 .....</b>	<b>11</b>
1. 북한의 국가재산 현황 .....	13
2. 국가재산 승계 관련 법규칙 .....	14
3. 국가 관행 및 학설과 독일통일 사례 .....	19
4. 남북통일의 경우 북한 재산 승계 .....	22
5. 특수한 형태의 국가재산 승계 .....	25
6. 국가문서의 승계 .....	44
7. 소결 .....	50
<b>III. 국가채무의 국가승계 .....</b>	<b>55</b>
1. 북한의 국가채무 현황 .....	57
2. 국가채무 승계 관련 법규칙 .....	59
3. 국가관행 및 학설과 독일통일 사례 .....	62
4. 남북통일의 경우 북한 채무 승계 .....	67



## 남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계

5. 특수한 형태의 국가채무 승계 .....	70
6. 소결 .....	81
<b>IV. 외국인의 사적권리 및 양허권의 승계 .....</b>	<b>85</b>
1. 북한법의 사적권리 및 양허권 관련 규정과 현황 .....	87
2. 사적권리 및 양허권 승계 관련 법규칙 .....	93
3. 국가 관행 및 학설 .....	94
4. 남북통일의 경우 사적권리 및 양허권 승계 .....	96
5. 투자보호협정의 처리 문제 .....	100
6. 소결 .....	106
<b>IV. 결론 및 정책적 고려사항 .....</b>	<b>109</b>
1. 내용 요약 .....	111
2. 정책적 고려사항 .....	115
참고문헌 .....	119
〈부록 1〉 독일통일조약(국가재산 및 채무 승계 관련 규정) .....	127
〈부록 2〉 Vienna Convention on Succession of States in respect of State Property, Archives and Debts(Vienna, 8 April 1983) ...	137
최근 발간자료 안내 .....	163

## 표·그림목차

표 II-1 북한의 대중국 직접투자 .....	14
표 II-2 1983년 비엔나협약 서명 및 비준 현황 .....	15
표 II-3 독일통일조약의 국가재산 승계 규정 .....	21
표 II-4 북한의 무역 및 외화벌이와 외환관리 기구 .....	32
표 II-5 유엔 안보리의 제재와 제재 종료 결의 .....	36
표 III-1 독일통일조약의 대외채무 승계 규정 .....	63
표 III-2 독일통일조약의 동독 채무 인수 규정 .....	65
표 IV-1 북한법상 외국인의 사적권리 규정 .....	88
표 IV-2 국가별 대북 광물자원 개발 현황 .....	90
표 IV-3 북한의 외국인 투자 관련 법제 정비 .....	91
표 IV-4 북한법의 외국 투자 보호 및 장려 규정 .....	97
표 IV-5 북한의 투자보호협정 및 남한의 관련 협정 체결 현황 .....	101
그림 II-1 노동당 39호실 외화자금 흐름도 .....	33

제2장에서는 남북통일 시 국가재산의 승계 문제를 살펴보고 있다. 1983년 채택된 「국가재산·국가문서 및 국가채무에 대한 국가승계에 관한 비엔나협약」은 현재 발효하지 않고 있다. 또한 재산의 국가승계를 규율하고 있는 1983년 비엔나협약 제16조는 국제관습법으로 볼 수 없으며, 재산의 국가승계에 관한 법의 일반원칙도 존재하지 않는다. 구동독과 서독은 「독일통일조약」에서 국가재산의 승계 문제를 규율하였는데 국가재산을 행정재산과 재정자산으로 구분하고 있다. 국가재산을 행정재산과 재정자산으로 구분한 독일통일조약과 달리 우리의 현행 법제는 국유재산을 행정재산과 일반재산으로 구분하고 있다. 남북통일합의서에 재산은 행정재산과 일반재산으로 구분하여 국가재산의 승계 문제를 규율하고, 통일 이후 남북한의 국유재산통합은 이 기준에 따라 추진하는 것이 바람직하다. 슈타지(Stasi)의 업무수행에 사용된 행정재산과 재정자산은 중앙정부에 귀속시키지 않고 별도 관리한 통일독일과 마찬가지로 우리의 경우에도 북한 국가안전보위부의 업무수행에 사용된 재산은 국가재산으로 귀속시키지 않고 별도로 관리하는 방안과 국가안전보위부 외에 국제사회로부터 인도에 반한 죄 위반에 대한 우려를 사고 있는 다른 기관으로까지 범위를 확대하는 방안이 논의되어야 한다.

남북통일로 북한이 외교관계를 수립한 국가들과의 외교관계가 단절 되더라도 공관의 재산과 공관원의 재산은 보호되어야 한다. 또한 접수국은 외교직원과 그 가족이 가능한 한 조속히 퇴거할 수 있도록 편의를 제공하고, 필요한 경우에는 그들 자신과 그들의 재산을 위하여 필요한 수송수단을 수시로 사용할 수 있도록 제공하여야 한다. 영사기관을 통폐합하는 경우에도 이와 유사한 수준의 보호를 제공하여야 한다.

북한의 사회협동단체소유 재산은 엄밀한 의미에서 국가재산도 아니며 개인재산도 아니라는 점에서 국가승계 문제와는 별도의 처리 방안이 모색되어야 한다. 남북통일 시 핵무기와 관련 시설물 및 북한의 핵보유 법령, 개별 법규에 산재해 있는 핵 관련 규정은 모두 폐기되어야 한다. 「화학무기금지협약」과 「생물무기금지협약」을 북한 지역으로까지 확장 적용하고 화학무기와 생물무기도 폐기하여야 한다. 유엔의 대북 제재 대상에 포함되는 재산이라고 하더라도 국가승계의 대상이 되는 것으로 보아야 한다. 제재 대상 재산의 승계와 관련하여 통일 이전 또는 통일 이후 제재 대상 재산의 법적 관계를 명확히 하기 위해서는 대북제재 결의를 종료시키는 명시적인 유엔 안보리 결의나 안보리 의장성명 채택이 필요할 것으로 보인다. 해외 공사의 경우 만일 미지급 공사대금이 있거나 해외 파견 근로자에 대한 미지급 임금이 있는 경우 먼저 통일한국의 정부가 임금을 지급받지 못한 북한 근로자들에게 적정 수준에서 보상을 하고, 나중에 해당 국가를 상대로 채권 추심을 하는 방안을 마련할 필요가 있다. 위안부 문제를 비롯한 통일 이후 북한 주민의 대일배상청구권 문제의 해결을 위해서는 통일한국 정부와 일본 정부가 협상 테이블에 마주 앉아 외교적·정치적인 해결 방안을 마련해야 할 것으로 생각된다. 국가문서의 승계에 있어 현재 북한 내에서 생산되어 보존·관리되고 있는 문서는 통일한국에 모두 승계된다. 현재의 북한 상황을 이해하고 통일 과정 또는 통일 이후 남북한의 법제도적인 통합과 과거청산 내지 전환기 정의의 실행 준비를 위해서는 현재 북한에서의 공문서 보존·관리 실태를 면밀하게 추적, 조사하여야 한다.

제3장에서는 국가채무의 승계 문제를 살펴보고 있다. 1983년 비엔나 협약 제39조는 국가재산의 승계 여부에 대해 둘 또는 그 이상의 국가가

결합하여 하나의 승계국을 구성하는 경우, 선행국의 국가채무는 승계국에 이전된다고 규정하여 국가채무의 자동적 승계를 천명하고 있다. 그러나 1983년 비엔나협약은 현재 발효하지 않고 있다. 국가채무의 승계에 대한 국제관습법의 존재여부도 확실하지 않으며 이 문제에 적용될 법의 일반원칙도 분명하지 않다. 통일독일은 대외무역 및 외환독점에서 발생했거나 「통합조약」이 발효한 1990년 7월 1일까지 구동독이 다른 국가와 국가업무를 수행하는 과정에서 발생한 ‘청구권 및 책임(claims and liabilities)’이 독일통일 당시까지도 유효한 경우 통일독일의 채무로 간주하여 청산하였다. 남북통일의 경우 채권국의 신뢰보호, 통일 과정에서 주요 채권국의 한반도 통일 지지, 통일 이후 우호적인 대외경제관계 등을 고려하면 북한의 대외채무는 원칙적으로 승계하여야 한다. 또한 통일독일은 구동독의 국가채무를 인수하기 위하여 특별기금 제도를 만들어 운영하고 채무의 할당은 특별법에 의하여 처리하였는데 이는 우리의 경우에도 고려할 필요가 있다.

국제불법행위책임의 승계에 적용될 법규칙은 명확하지 않다. 채무의 국가승계를 다루고 있는 1983년 비엔나협약은 국가책임의 국가승계 문제를 규율하지 않고 있다. 유엔 국제법위원회의 2001년 「국가책임 초안」도 국가책임의 승계 문제는 다루지 않고 있다. 불법행위책임은 승계되지 않는다는 것이 다수 학자들의 입장이라고 할 수 있지만 반대하는 입장도 있다. 일관된 관행 역시 존재한다고 보기 어렵다. 북한에 의한 불법적인 외국인 납치 및 강제실종 행위에 따르는 국가책임의 승계 문제는 통일 전후의 여러 가지 상황을 고려하여 통일한국과 불법행위로 피해를 입은 해당 국가가 수용 가능한 해결책을 모색하는 것이 바람직하다.

유해채무의 확립된 개념 및 범주는 찾아보기 어렵다. 일반적인 구분은 유해채무를 적대적인 채무와 전쟁채무로 구분하는 것이다. 전쟁채무와 적대적인 채무가 승계되지 않음을 보여주는 여러 사례가 있다. 유해채무의 승계여부를 결정함에 있어 관건은 유해성(odiousness)의 해당 여부이다. 유해성의 해당 여부는 각각의 국가승계 사례가 처해 있는 상황마다 다를 수밖에 없다. 따라서 남북통일의 경우 유해채무의 승계 문제는 통일한국과 채권국 간의 협의를 거쳐 결정하게 될 것으로 보인다.

제4장은 외국인의 사적권리에 대한 승계 문제를 살펴보고 있다. 1983년 비엔나협약은 회사를 포함한 사인(私人)들에 대한 국가채무의 승계에 대해서는 아무런 실체적 기준을 제공하지 못하고 있다. 또한 학설과 판례는 상업적 채무의 승계에 관한 국제관습법의 존재를 부정하고 있으며, 이 분야에 적용될 수 있는 일반원칙 역시 존재하지 않는다. 국가관행에 있어서도 일관된 원칙을 발견하기 어렵다. 사적권리와 양허권은 여러 가지 상황을 고려하여 해당 권리의 범위와 액수 및 조건이 조정된 채 승계된다. 이 경우 국제관계, 의사결정권자들의 권한, 해당 사적권리자의 최소한의 인권, 지정학적 요인 등이 고려된다. 남북통일의 경우 외국인이 가지고 있는 외화나 예금은 외국인 개인의 사적인 영역에 가깝다는 점에서 원칙적으로 보호되어야 한다. 반면에 투자나 양허권 같은 상업적 채무의 국가승계 문제는 외국인 개인의 사적인 측면과 공적인 영역, 국내법적인 측면과 국제법적인 측면이 함께 고려될 필요가 있다. 북한 국내법에 따라 합법적으로 이루어진 외국인의 투자, 재산, 권리, 이익 등은 남북통일이 되는 경우에도 원칙적으로 보호되어야 한다. 북한은 2016년 8월 현재 14건의 양자 투자보호협정을 발효시키고 있다. 이 가운데 북한과 마케도니아, 북한과 세르비아가 체결한 투자보호

협정에 상응하는 남한과 해당 국가들과의 투자보호협정은 체결되어 있지 않다. 북한과 마케도니아, 북한과 세르비아가 체결한 투자보호협정은 조약체결 당사자와의 논의를 거쳐서 승계 여부, 또는 조정 내지 소멸시킬 것인지의 여부를 결정하여야 할 것이다.

국가재산의 승계와 국가채무의 승계는 동시에 고려되어야 한다. 국가들의 관행은 국가재산의 승계와 선행국의 채무승계가 밀접한 관련이 있음을 보여주고 있다. 외국인의 사적권리 및 양허권도 마찬가지이다. 외국인이 북한 내에서 가지고 있는 사적권리 및 양허권을 존중해 주어야 통일한국도 외국에서 우리 국민의 사적권리 및 양허권의 보호 및 존중을 주장할 수 있다.

국가재산 및 국가채무의 승계, 외국인의 사적권리 및 양허권의 승계는 국제법의 영역인 동시에 외교적·정치적인 영역에 속한다. 한반도의 경우는 지정학, 지정학적 측면에서 주변 4국의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있다. 국가재산 및 국가채무의 승계는 남북통일의 유형에 따라 달라질 수 있다. 남북통일 당시의 여러 가지 조건과 국내외 정치환경을 고려하여 채권국과 채무국을 상대로 국가재산 및 국가채무의 승계 문제를 협의하여야 한다.

국가재산 및 국가채무의 승계 문제로 인하여 채권국 및 채무국과 분쟁이 발생할 경우 「유엔 헌장」 제33조 제1항에 따라 평화적인 방법으로 문제를 해결하여야 한다. 국가재산과 국가채무 및 국가책임, 사적권리 등의 국가승계 문제 해결에 있어 형평의 원칙이 중요하다.

통일 과정 또는 통일 이후의 국가재산과 국가채무, 사적권리와 양허권 승계의 사전 준비를 위해서는 첫째, 북한의 국가재산 및 국가채무에 대한 구체적인 현황 파악이 필요하다. 국가재산의 승계에 있어서는

북한의 해외자산, 대외채권, 북한의 해외투자의 규모와 현황, 북한 국가문서의 보존·관리 실태, 북한의 대외자산 규모 파악이 필요하다. 외국인의 사적권리 및 양허권 승계에 있어서도 관련 현황 및 규모가 지속적으로 파악되어야 한다. 둘째, 통일 이후 북한의 국가재산 및 국가채무, 외국인의 사적권리 및 양허권의 승계를 담당하기 위한 기구를 정부 내에 설치하여 해당 국가들과의 승계협상에 대응하여야 한다. 통일한국의 정부 내에 국가승계 업무를 담당하는 총괄기구를 구성하고, 외교부, 산자부, 법무부 등 부처별로 소관 업무의 승계 업무를 처리할 분야별 기구를 구성하여야 한다. 본 보고서에서 살펴본 국가재산 및 국가채무, 사적권리 및 양허권 승계 문제의 대응을 위해서는 통일부, 외교부, 산자부, 법무부의 긴밀한 업무협력이 요구된다. 지금부터라도 정부 내에 관련 기구를 운영하고 관련 분야의 규모 및 현황에 대한 실태 파악, 관련 법이론과 사례 연구 등 통일 이후 제기될 국가승계 문제에 대한 대응을 준비하는 것이 바람직하다.

**주제어:** 국가승계, 1983년 비엔나협약, 재산승계, 채무승계, 사적권리 승계

## Unification of two Koreas and Succession of State Property, Debts and Concession

*Lee, Kyu-Chang*

The maxim of 'property passes away with its burden(*res transit cum suo onere*)' explains well enough the relationship between the succession of state property and that of state debts. The succession of state property and debts should be considered simultaneously. The foreigners who have private rights in North Korea must be inviolate. The issue of state succession in respect of state property and debts should be negotiated with the creditor and debtor countries by considering national and international political environments.

In order to prepare for the succession of state property and debts which would happen in the process of unification of two Koreas, the North Korea's property and debts should firstly be assessed. Not only that, a distinct government organization must be established in order to negotiate with the related countries about succession of state property, debts, concession and private rights of foreigners in North Korea.

**Keywords:** succession of states, Vienna Convention(1983),  
succession of state property, succession of state  
debts



# I. 문제제기





## 1. 연구의 배경과 목적

통일한국의 대외관계와 관련하여 중요하게 제기될 문제 가운데 하나가 국가승계(state succession) 문제이다. 국가승계 문제에는 조약, 국경 및 해양경계획정 문제, 국가재산 문제, 국가채무 문제, 국제기구 회원국 지위 문제, 해외 한인의 국적 문제 등 다양한 주제가 속해 있다. 그런데 국제법상 국가승계의 문제는 국제정치적인 복잡성과 그 예외 희귀성 내지 독특성으로 말미암아 아직까지 모든 분야에 걸쳐 확립된 원칙을 찾아보기 어렵다는 것이 지배적인 견해이다.<sup>1)</sup> 이로 인해 국가승계는 매우 불확실하고 논쟁의 소지가 많은 영역,<sup>2)</sup> 국제법에 있어서 가장 발달되어 있지 않은 분야 가운데 하나<sup>3)</sup>라는 평가를 받고 있다. 더욱이 남과 북은 분단국이라는 특수한 상황에 놓여 있어 문제 해결을 더 어렵게 하고 있다. 따라서 향후 발생하게 될 남북통일 시 여러 분야에서 국가승계 문제를 미리 검토하고 준비하는 자세가 필요하다. 이 가운데 본 연구는 경제적 영역에 속하는 국가재산 및 국가채무와 사적권리 및 양허권의 승계 문제를 다룬다. 이 세 가지 영역을 함께 다루려는 이유는 이 영역들이 상호 밀접한 관련이 있기 때문이다.

국가재산과 국가채무, 사적권리와 양허권의 국가승계 문제는 학술 논문, 학위논문, 보고서 등을 통해 간헐적으로 다루어져 왔다. 신용호는

---

<sup>1)</sup> W. Fiedler, "State Succession," in *Encyclopedia of Public International Law*, eds. Rudolf Bernhardt, Rudolf L. Bindschedler, and Max-Planck-Institute for Comparative Public Law and International Law, Installment 10 (Amsterdam: North Holland Publishing Co., 1987), p. 447.

<sup>2)</sup> I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 5th edition (Oxford: Oxford University Press, 1999), p. 650.

<sup>3)</sup> W. Czaplinski, "Equity and Equitable Principles in the Law of State Succession," in *Succession of States*, ed. M. Mrak (The Hague/London/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1999), p. 61.

국가재산과 국가채무의 국가승계에 관한 연구논문을 발표하였다. 국가재산의 국가승계에 관한 연구에서는 국가재산 승계에 관한 학설을 살펴본 후 국가재산을 행정재산과 재정자산으로 구분하여 국가재산의 국가승계에 관한 관행을 심층 분석하였다. 국가재산 승계와 관련된 문제로 공문서의 승계 문제도 포함시켜 살펴보고 있다.<sup>4)</sup> 국가채무의 국가승계에 관한 연구에서는 국가채무(부채)를 재정부채와 행정부채로 구분하여 실제 관행을 분석하고 관련 학설들을 소개하고 있다.<sup>5)</sup> 유하영은 국가재산의 특수한 영역에 속하는 국가문서의 국가승계에 관한 글을 발표하였다.<sup>6)</sup> 신성수는 박사학위논문에서 국가승계에 관한 기초적인 이론을 살펴본 후, 국가재산 및 국가채무의 국가승계 문제를 심층 분석하고 있다. 또한 사적권리와 국가책임의 승계 문제에 대해서도 자세하게 다루고 있다.<sup>7)</sup> 그러나 신용호와 유하영의 논문, 그리고 신성수의 학위논문은 남북통일의 경우에 있어서의 승계 문제는 다루지 않고 있다. 남북통일의 경우에 있어서의 국가재산 및 국가채무의 승계 문제를 다루고 있는 것은 구희권의 박사학위논문, 한명섭의 논문과 정민정, 법무법인 (유)태평양의 보고서 정도에 불과하다. 구희권은 국가통합을 합의에 의한 통합과 흡수에 의한 통합으로 구분한 후, 조약승계와 국가재산·국가문서 및 국가채무의 승계 문제를 심층 분석하고, 이를 통일한국에 적용하였다.<sup>8)</sup> 한명섭은 남북통일의 경우 북한의 대외

4) 신용호, “국가재산의 국가승계에 관한 관행 연구,” 『국제법학회논총』, 제53권 제3호 (대한국제법학회, 2008), pp. 95~119.

5) 신용호, “국가부채의 국가승계에 관한 관행 연구,” 『국제법학회논총』, 제54권 제2호 (대한국제법학회, 2009), pp. 143~176.

6) 유하영, “국가문서의 국가승계와 한국의 공문서제도,” 『독도논총』, 통권 제6호 (독도조사연구학회, 2010), pp. 69~90.

7) 신성수, “영역주권의 변경에 따른 국가승계에 관한 연구,” (경희대학교 법학과 박사학위논문, 1994), pp. 1~260.

8) 구희권, “국가통합시의 국가승계에 관한 연구: 통일한국을 중심으로,” (중앙대학교

채무 승계에 대한 논문을 발표하였다. 그는 이 논문에서 북한의 대외채무 현황과 채무승계에 대한 국제법상의 법원(法源), 남북통일의 경우 국가승계법리의 적용 가능성, 통일한국의 북한 채무 승계 문제를 다루고 있다. 특히 한명섭은 남북한의 통일 형태를 남북연합 형태의 통일과 합병 또는 흡수통합을 통해 단일국가로 통일이 될 경우로 구분하여 국가채무의 승계 문제에 접근하고 있다.<sup>9)</sup> 정민정은 양허권, 그중에서도 북한의 광물자원개발에 관한 양허계약의 승계 문제를 다룬 보고서를 발표하였다.<sup>10)</sup> 법무법인 태평양의 정책연구용역 보고서는 대외채권, 대외채무, 양허권뿐만 아니라 조약, 국제기구 회원국 지위, 군사·안보 문제 등 대외관계에 속하는 문제의 승계를 포괄적으로 다루고 있다.<sup>11)</sup> 아직까지 남북통일 시 국가재산의 승계를 깊이 있게 분석한 선행연구는 찾아보기 어렵다.

본 연구는 기존 연구의 성과를 바탕으로 남북통일 후 국가재산 및 국가채무의 승계와 관련하여 발생할 수 있는 제반 법적인 문제들을 살펴보고 이와 관련하여 필요한 정책적 고려사항을 제시하는 것을 목적으로 한다. 본 연구는 국제법적·외교적인 측면에서는 대외관계 측면에서의 통일 준비에 기여할 수 있다. 또한 경제적인 측면에서는 통일편익과 통일비용 연구를 보완할 수 있을 것으로 기대된다. 국가재산은 통일편익적인 성격을, 국가채무는 통일비용적인 성격을 갖기 때문이다.

법학과 박사학위논문, 1994), pp. 1~206.

<sup>9)</sup> 한명섭, “남북통일과 북한의 대외채무 승계에 대한 고찰,” 『경희법학』, 제47권 제4호 (경희법학연구소, 2012), pp. 161~192.

<sup>10)</sup> 정민정, 『북한의 광물자원개발에 관한 양허계약의 통일 후 처리 문제와 대응과제』 (서울: 국회입법조사처, 2015), pp. 1~67.

<sup>11)</sup> 유 옥 외, 『통일시 북한의 대외관계 승계문제에 대한 연구(통일부 정책연구용역 보고서)』 (서울: 법무법인(유)태평양, 2011), pp. 65~136.

## 2. 연구의 범위와 대상

첫째, 국가결합의 형태는 흡수통합(absorption)과 합병(또는 융합, merger)으로 구분된다. 전자는 두 개의 국제법 주체 가운데 하나만 소멸하고 다른 하나는 존속하는 일방 주도형 결합을 말하며, 후자는 두 개의 국제법 주체가 모두 소멸하고 새로운 국제법 주체가 형성되는 대등한 형태의 결합을 말한다. 남북통일의 경우에 적용해 보면 흡수통합은 우리 주도의 통일을 의미하며, 후자는 연방제 국가나 국가연합 형태의 통일이 여기에 해당할 수 있다. 본 보고서에서는 우리 주도의 통일, 즉 흡수통합 형태의 결합만을 대상으로 하며 남북한이 대등한 입장에서 결합하는 형태의 통일은 범위에서 제외한다. 왜냐하면 남북한의 대등한 입장에서 통일은 남북한의 정치체제와 경제체제가 상이하고 경제규모 등에 있어서 비대칭성이 심화되고 있는 현실에 비추어 봤을 때 규범적인 측면과 현실적인 측면 모두 부합되지 않기 때문이다.<sup>12)</sup>

한편, 흡수통합에서의 ‘흡수’는 가치적인 흡수를 말하는 것으로 방법에 있어 무력을 사용하거나 강제적인 흡수는 제외된다. 일반적으로 남북통일은 흡수에 의한 통일과 합의에 의한 통일로 구분된다. 그러나 남북통일은 이 두 가지 모두가 해당되어야 한다는 점에서 흡수에 의한 통일과 합의에 의한 통일 구분은 바람직하지 않다. 즉, 남북통일은 가치적으로는 헌법 제4조가 천명하고 있는 ‘자유민주적 기본질서’가 북한 지역으로까지 확장 적용되어야 하며, 방법에 있어서는 남북 간의 합의가 필요하다. 왜냐하면 우리 헌법은 평화통일을 천명하고 있으며,<sup>13)</sup>

<sup>12)</sup> 이규창, “남북법제통합의 기본원칙 및 방향과 과제,” 『저스티스』, 통권 제122호 (한국법학원, 2011), pp. 63~70.

<sup>13)</sup> 헌법 전문, 제4조, 제69조.

무력의 위협 또는 무력의 행사는 유엔 헌장에 의해 금지되고 있기 때문이다.<sup>14)</sup> 이 같은 점에서 흡수통합은 편입(incorporation)과 사실상 같은 개념으로 볼 수 있다. 독일통일도 가치적으로는 서독의 기본법 질서가 동독 지역까지 확장 적용된 흡수통합이었지만 방법상으로는 베를린 장벽 붕괴 이후 「독일통일조약」 체결까지 평화적 협상과정을 거친 편입 방식에 의한 통일이었다.

둘째, 유엔 국제법위원회(International Law Commission: ILC)가 1983년 채택한 「국가재산·국가문서 및 국가채무에 대한 국가승계에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on Succession of States in Respect of States Property, Archives and Debts)」(이하 ‘1983년 비엔나협약’)은 국가결합의 형태를 영토 일부의 이전(transfer of part of the territory of a state)과 국가통합(uniting of states)으로 구분하고 있다. 본 연구는 영토 일부의 이전은 연구 범위에서 제외한다. 다시 말해 한반도의 통일은 북한 지역 영토의 일부가 통일한국에 이전 되는 것이 아니라 헌법 제3조가 천명하고 있는 북한 지역 전체를 회복하는 형태만을 그 대상으로 한다.

셋째, 1983년 비엔나협약은 국가문서를 국가재산 및 국가채무와 별도로 규정하고 있다. 그러나 일반적으로 국가문서는 국가재산의 일부로 취급되어 왔다. 이 같은 점에서 본 연구에서도 국가문서의 승계를 별도의 장으로 구분하지 않고 국가재산의 승계 부분에서 같이 살펴본다.

넷째, 재정자산과 재정채무의 승계 문제를 중심으로 분석하고 행정재산과 행정채무는 필요한 범위에 한정해서 살펴본다. 제2장과 제3장에서 언급하겠지만 국가재산은 행정재산과 재정자산(또는 재정재산)으로 구분되며, 국가채무는 행정채무와 재정채무로 구분된다. 그런데 행

<sup>14)</sup> 유엔 헌장 제2조 제4항.

정재산과 행정채무에 속하는 문제는 매우 광범위하고 포괄적이어서 이 보고서에서 다루기에는 적합하지 않다. 예를 들어 행정재산의 경우 북한의 행정재산을 통일한국이 승계하여 중앙정부의 행정재산으로 귀속시킬 것인지, 그럴 경우 남한과 북한의 행정체계가 상이한데 이 문제를 어떻게 조정할 것인지의 문제가 제기될 수 있다. 나아가 행정재산을 중앙정부 차원을 넘어 지방자치단체에 분배할 것인지, 그렇게 할 경우 어떤 기준에 의해서 할 것인지의 문제까지도 제기될 수 있다. 이 문제들은 결국 통일한국의 행정체계 재편 문제와 맞닿아 있는 커다란 주제이다. 행정채무의 경우에도 마찬가지이다. 하나의 예를 들어 현재 북한법에 의하면 북한 주민들에게 각종 연금 및 보조금을 주게 되어 있는데 이를 통일한국이 그대로 승계할 것인지, 아니면 축소·조정할 것인지, 나아가 교사와 공무원, 군인들의 임금 및 연금 문제는 어떻게 해야 할 것인지의 문제가 제기될 수 있다. 이는 통일한국의 사회보장정책 및 재정정책과 관련된 복잡하고 어려운 문제에 속하는 주제로 별도의 심도 있는 분석을 요한다.

다섯째, 국제법은 전통적으로 국제법 주체의 공적인 영역에 속하는 문제를 다룬다. 이와 같은 국제법의 기본적인 태도는 국가재산 및 국가채무의 승계 문제에 있어서도 마찬가지이다. 그런데 국가재산의 승계와 국가채무의 승계는 국가 차원의 공적인 영역 외에도 사적인 영역 차원의 문제와도 깊은 관련이 있다. 이 같은 점에서 본 연구는 사적인 영역에 속하는 사적(私的) 권리와 양허권의 승계 문제도 연구의 대상에 포함시킨다. 제2장에서 국가재산의 승계 문제를, 제3장에서는 국가채무의 승계 문제를 각각 분석한 후 제4장에서 외국인의 사적권리와 양허권의 승계와 관련된 문제들을 살펴본다.

### 3. 연구의 전제

첫째, 국가승계 관련 국제법상의 이론이 기본적으로 남북관계에도 적용됨을 전제로 한다. 주지하는 바와 같이 남북한 간의 내부적인 관계는 국가와 국가 간의 관계가 아닌 특수관계이다.<sup>15)</sup> 이 점에서 국가를 전제로 하는 국가승계 이론이 남북관계 문제에 적용될 수 있는냐는 의문이 제기될 수 있다. 그러나 남북한은 내부적인 특수관계와는 달리 대외적으로는 국가의 성립 요소를 갖추고 있다는 점에서 국제법상 국가를 전제로 하는 이론들이 적용된다고 보아야 한다. 다시 말해 국가승계 문제는 국가의 대외적 측면의 활동이기 때문에 남북통일 시 국가승계 문제에는 국제법상의 국가승계 이론에 적용된다고 보는 것이 타당하다.<sup>16)</sup> 한편, 국가승계는 국가 사이에서만 발생하는 것은 아니며, 다른 국제법 주체에서도 발생한다. 1997년 7월 1일 영국이 홍콩에 대한 주권을 중국으로 이양한 경우와 같이 조차국(租借國, lessee state)에서 조대국(租賃國, lessor state)으로 영토주권이 변동하기도 한다. 이 점에서 국가승계라는 용어 대신 권리와 의무의 승계(succession to rights and obligations)라는 용어를 사용하기도 한다.<sup>17)</sup> 국가재산 및 국가채무를 포함한 통일한국의 대외관계 문제 승계의 경우에도 국가승계보다는 권리와 의무의 승계라는 용어 사용이 더 적절할 수 있다.

<sup>15)</sup> 남북기본합의서 전문(前文): 남북관계 발전에 관한 법률 제3조 제1항.

<sup>16)</sup> 박기갑, “일반국제법이론에 비추어 본 남북한간 가능한 국가승계형태론,” 『한림법학 FORUM』, 제5권 (한림대학교 법학연구소, 1996), p. 109. 장효상 교수 역시 “남북한 관계가 국가 간의 관계가 아닌 것만은 분명하나 오직 이 이유만으로 여기에 국제법의 적용이 전적으로 배제되는 것은 아니다”라고 하여 이와 비슷한 입장을 취하고 있다. 장효상, “통일과 국가상속,” 기당 이한기박사 고회 기념논문집 간행위원회, 『한국국제법학의 제문제(기당 이한기박사 고회 기념)』 (서울: 박영사, 1987), p. 103.

<sup>17)</sup> I. A. Shearer, *Starke's International Law* (London: Butterworth, 1994), pp. 290~291; 이규창, “국제인권조약 자동승계론에 관한 연구: 남북통일과 관련하여,” 『통일정책연구』, 제16권 제2호 (통일연구원, 2007), p. 135.

그러나 본 연구에서는 일반적으로 사용되고 있는 국가승계라는 용어를 사용한다.

둘째, 북한의 법적 지위와 관련하여 1991년 남북한 유엔 동시가입, 2000년대 이후 남북한 교류협력에도 불구하고 북한을 반국가단체로 보는 우리 사법부의 기본적인 인식에는 변함이 없다. 대표적인 대법원 판례를 들면 다음과 같다.<sup>18)</sup>

“남북한이 유엔에 동시에 가입하고, 2000년에는 남북 정상회담이 개최되어 6·15 남북공동선언이 발표되는 등 평화와 화해를 위한 획기적인 전기가 마련되었다고 하더라도, … (중략) … 북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 적화통일노선을 고수하면서 우리의 자유민주주의 체제를 전복하고자 획책하는 반국가단체라는 성격도 아울러 가지고 있다고 보아야 하고, …”

그렇다면 반국가단체인 북한이 국가재산 및 국가채무와 관련하여 대외적으로 맺은 여러 가지 행위나 문서들을 모두 무효로 볼 것인가? 본 연구에서는 우리 헌법상 북한의 법적 지위와는 별도로 북한이 맺은 대외적인 행위나 문서들은 유효하다는 점을 전제로 한다. 그 이유는 첫째, 북한은 우리와 적대적인 관계이지만 동시에 평화통일의 파트너라는 이중적인 지위에 있기 때문이다. 다시 말해 우리 헌법 제4조가 천명하고 있는 ‘자유민주적 기본질서’에 반하지 않는 이상 북한이 대외적으로 맺은 행위나 문서들은 유효하다고 볼 여지가 있기 때문이다. 둘째, 국내법상 북한이 반국가단체라는 점을 형식논리적으로 적용하여 북한이 대외적으로 맺은 행위나 문서들을 모두 무효라고 주장할 경우 통일한국은 심각한 외교적인 갈등에 직면하게 되기 때문이다.

---

<sup>18)</sup> 대법원 2004.7.22. 선고 2002도539 판결[국가보안법 위반 등].

## II. 국가재산의 국가승계





국가재산은 동산, 부동산, 채권 등 여러 가지 형태로 존재한다. 또한 국가재산은 존재하는 장소에 따라 선행국(또는 피승계국, predecessor state) 영역 내에 존재하는 재산과 제3국에 존재하는 재산으로도 구분 가능하다. 본 장에서는 먼저 북한 내에 존재하는 북한 재산의 국가승계와 관련된 국제법규칙과 국가들의 실제 관행 및 우리에게 앞서 통일을 이룬 독일의 국가재산 승계 처리 사례를 살펴본 후, 이를 토대로 남북통일의 경우 북한 내에 존재하는 북한 재산의 승계 문제를 짚어본다. 이어 특수한 형태로 존재하는 국가재산인 외교공관 및 영사공관, 사회협동단체 재산, 핵무기와 핵시설, 제재 대상 재산, 대외채권, 북한의 대일배상청구권 문제를 분석한다. 국가문서의 승계 문제도 본 장에서 함께 살펴본다.

## 1. 북한의 국가재산 현황

북한 내에 있는 재산은 대부분 국가소유이다. 북한의 국내법상 북한의 재산은 크게 국가소유와 사회협동단체 소유로 구분된다. 국가소유권의 대상에는 제한이 없으며, 국가의 모든 자연부원(천연자원), 철도, 항공운수, 체신기관과 중요 공장, 기업소, 항만, 은행은 국가만이 소유한다.<sup>19)</sup> 토지, 농기계, 배, 중소기업, 기업소 등은 사회협동단체 소유로 근로자들이 집단적으로 소유한다.<sup>20)</sup> 참고로, 개인 소유는 터발경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물과 그 밖의 합법적인 경리활동을 통해 얻은 수입으로 상당히 제한되어 있다.<sup>21)</sup> 국가소유권과 사회협동

<sup>19)</sup> 북한 헌법 제21조. 북한은 2016년 6월 29일 최고인민회의 제13기 제4차 회의를 열고 헌법을 수정보충(개정)하였다. 이하 북한 헌법 규정은 2016년 개정 헌법에 따른 것이다.

<sup>20)</sup> 북한 헌법 제22조.

단체소유권, 개인소유권에 관한 내용은 북한 민법에서 규율하고 있다.<sup>22)</sup>

제3국 소재 북한 재산도 국가승계의 대상이 될 수 있다. 국가재산의 국가승계에 있어 논란이 되는 것은 선행국의 영토 내에 있는 재산의 국가승계 여부보다는 제3국에 소재하고 있는 유형·무형의 재산, 즉 부동산, 동산, 채권의 승계 여부인 경우가 많다. 현재 제3국 소재 북한의 재산, 북한의 제3국 투자 현황은 정확히 파악되지 않는다. 다만, 북한의 대중국 투자현황에 대해서만 중국 통계를 통해 알 수 있을 정도이다.

**표 II-1** ▶ 북한의 대중국 직접투자

연도	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
투자액 (단위 10,000 US \$)	29	268	155	84	1,122	151	193
연도	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
투자액 (단위 10,000 US \$)	92	85	129	273	238	374	158

출처: 중국 국가통계국(National Bureau of Statistics of China), <<http://data.stats.gov.cn/english/easyquery.htm?cn=C01>>. (검색일: 2016.6.20.)

## 2. 국가재산 승계 관련 법규칙

국제법의 주요 연원(淵源)으로는 조약과 국제관습, 법의 일반원칙 등이 있다.<sup>23)</sup> 아래에서는 이와 관련하여 1983년 비엔나협약과 동 협약의 국제관습법 여부, 국가재산의 국가승계에 적용할 수 있는 법의 일반원칙에 대해 살펴본다.

21) 북한 헌법 제24조.

22) 북한 민법 제37조~63조.

23) 국제사법재판소규정 제38조 제1항 참조.

## 가. 1983년 비엔나협약의 채택과 미발효

유엔 국제법위원회는 1983년 비엔나협약을 채택하였다.<sup>24)</sup> 그런데 1983년 비엔나협약은 2016년 4월 6일 현재 발효하지 못하고 있다. 발효를 위해서는 15개국 이상의 비준 또는 가입이 필요한데<sup>25)</sup> 7개국이 가입하고 있을 뿐이다. 남북한은 모두 서명조차 하지 않고 있다. 1983년 비엔나협약은 발효하지 못하고 있기 때문에 남북한 통일의 경우에 적용할 수 없다. 국제법상 조약은 원칙적으로 당사국에만 효력을 미치기 때문이다. 또한 국내법상 헌법에 의하여 체결·공포된 조약만이 국내법과 같은 효력을 갖기 때문이다(헌법 제6조 제1항).

**표 II-2** 1983년 비엔나협약 서명 및 비준 현황

2016.4.6. 현재

국가	서명, 서명 승계	비준, 가입
알제리	1983.5.16 서명	
아르헨티나	1983.12.30 서명	
크로아티아		1994.4.11 가입
이집트	1984.6.30 서명	
에스토니아		1991.10.21 가입
조지아(그루지아)		1993.7.12 가입
라이베리아		2005.9.16 가입
몬테네그로	2006.10.23 서명 승계	
니제르	1984.5.23 서명	
페루	1983.11.10 서명	
세르비아	2001.3.12 서명 승계	
슬로베니아		2002.8.15 가입
구 유고슬라비아의 마케도니아공화국		1997.9.2 가입
우크라이나		1993.1.8 가입

출처: 유엔 조약정보(United Nations Treaty Collection), <<http://treaties.un.org>>를 참조하여 필자가 정리

<sup>24)</sup> 1983년 비엔나협약의 채택 과정에 대한 자세한 내용은 신성수, “영역주권의 변경에 따른 국가승계에 관한 연구,” pp. 103~110 참조.

<sup>25)</sup> 15번째 비준문서 또는 가입문서 기탁 후 30일이 경과하면 발효한다. 1983년 비엔나협약 제50조 제1항.

1983년 비엔나협약이 발효하지 못하고 있는 이유는 서구 국가들이 이 협약의 비준 또는 가입을 거부하고 있기 때문이다. 그 주된 이유는 1983년 비엔나협약이 채무 문제에 있어서 선행국이 국제법에 따라 다른 국가, 국제기구 또는 기타 국제법 주체에 부담하고 있는 국가채무의 승계만을 다루고 있을 뿐이며, 회사를 포함한 사인(私人)들에 대한 국가채무의 승계에 대해서는 아무런 실체적 기준을 제공하고 있지 않기 때문이다.<sup>26)</sup> 1983년 비엔나협약이 발효하지 못하고 있는 또 다른 주요 이유는 탈식민화 과정을 거쳐 의미가 퇴색된 신생독립국에 이 협약이 많은 비중을 할애하고 있다는 점이다.<sup>27)</sup> 이 같은 점들로 인해 1983년 비엔나협약은 발효하기 힘들 것이라는 회의적인 평가<sup>28)</sup>와 국가재산 및 국가채무 분야의 국가승계법 법전화(codification)는 전체적으로 실패했다는 평가<sup>29)</sup>를 받고 있다.

## 나. 국가재산 승계 조항의 국제관습법 여부

1983년 비엔나협약에 대해 일각에서는 이 조약들의 내용이 국제관습법의 반영이라고 평가하고 있으나, 이와 달리 많은 내용이 국제법의 점진적 발전(progressive development of international law)을 표시하는 것이라는 반론이 거세다.<sup>30)</sup> 따라서 1983년 비엔나협약 전부가

<sup>26)</sup> 김대순, 『국제법론』, 제14판 (서울: 삼영사, 2008), p. 907.

<sup>27)</sup> Andreas Zimmermann, "State Succession," in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, ed. Rüdiger Wolfrum, vol. IX (Oxford: Oxford University Press, 2012), p. 537.

<sup>28)</sup> M. N. Shaw, *International Law*, 4th edition (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), pp. 699~700; 신성수, "영역주권의 변경에 따른 국가승계에 관한 연구," p. 256.

<sup>29)</sup> 나인균, 『국제법』, 제2판 (서울: 법문사, 2008), p. 309

<sup>30)</sup> 정인섭, 『신 국제법강의: 이론과 사례』 (서울: 박영사, 2010), p. 149.

국제관습법이라고 보기에는 상당한 어려움이 따른다. 그렇다면 1983년 비엔나협약의 전체 내용이 아니라 남북통일의 경우에 적용할 수 있는 관련 조항을 국제관습법으로 볼 수 있는 여지는 없는가? 만일 이 조항이 국제관습법을 반영하고 있는 조항으로 간주된다면 남북한 통일의 경우 국가재산의 승계도 이 조항의 적용을 받게 된다.

1983년 비엔나협약은 국가승계의 유형을 영토 일부의 이전(transfer or part of the territory of a State), 신생독립국, 국가통합(uniting of states), 영토 일부의 분리(separation of part of parts of the territory of a State), 국가 분열(dissolution of a state)로 구분하여 국가재산의 승계 문제를 규율하고 있다.<sup>31)</sup> 남북통일은 국가통합에 해당한다고 볼 수 있는데 이에 대해 1983년 비엔나협약은 둘 또는 그 이상의 국가가 결합하여 하나의 승계국(successor state)을 이룰 경우, 선행국의 국가재산은 승계국에 이전된다고 규정하고 있다.<sup>32)</sup> 이 조항을 남북통일에 적용해 보면 남북통일이 될 경우 통일 시점에 북한이 자국법에 따라 갖고 있던 재산과 권리 및 이익이 통일한국에 승계되는 것이다. 그러나 1983년 비엔나협약 제16조는 재산의 국가승계에 관한 문제를 단순화하였을 뿐만 아니라 국가관행과도 일치하지 않는다는 비판을 받는다. 국가재산은 다양한 형태로 존재할 뿐만 아니라 국내, 국외에 걸쳐서 소재하고, 재산과 관련된 이해관계인의 입장도 다양하다는 점을 그 근거로 든다.<sup>33)</sup> 또한 국제관습법이 되기 위해서는 두 가지 성립요건, 즉 객관적 요건인 관행(practice)과 주관적·심리적 요건인 법적 확신(*opinio juris*)을 충족해야 한다. 그런데 실패한 통일

<sup>31)</sup> 1983년 비엔나협약 제14조~제18조.

<sup>32)</sup> 1983년 비엔나협약 제16조. When two or more States unite and so form one successor State, the State property of the predecessor States shall pass to the successor State.

<sup>33)</sup> 신용호, “국가재산의 국가승계에 관한 관행 연구,” p. 97.

로 평가받고 있는 예멘통일을 제외하면 분단국 통일 사례는 독일통일이 유일한 사례라는 점에서 국제관습법 형성의 객관적 요건인 관행을 충족한다고 보기는 어렵다. 관행이 형성되기 위해서는 광범위하고 대표적인 참가가 있어야 하기 때문이다.<sup>34)</sup>

#### 다. 법의 일반원칙

국제사법재판소(International Court of Justice: ICJ) 규정은 문명국에 의하여 인정된 법의 일반원칙(general principles of law)을 재판준칙의 하나로 규정하고 있다.<sup>35)</sup> 조약과 국제관습이 국제법의 주요 연원 내지 1차적 연원이며, 법의 일반원칙은 국제법의 보조적 연원 내지 2차적 연원으로 간주되고 있다. 다시 말해 당해 사건에 적용할 조약과 국제관습이 없는 경우 법의 일반원칙이 국제법의 연원으로서 보충적으로 적용될 수 있다. 그러나 국가승계 문제에 적용될 수 있는 국제법상의 일반원칙은 아직까지 존재하지 않는다. 한편, 국제사법재판소 규정이 ‘국제법’의 일반원칙이라고 하지 않고 단순히 ‘법’의 일반원칙이라고 규정하고 있다는 점에서 국내법상의 일반원칙을 생각해 볼 수 있다. 국제법상의 국가승계 분야에 적용할 수 있는 국내법상의 일반원칙으로 상속을 생각할 수 있다.<sup>36)</sup> 그러나 국제법상의 국가승계와 국내법상의 상속은 성격이 다르다는 점에서 국내법상의 상속을 국

---

<sup>34)</sup> 국제사법재판소는 1969년 북해대륙붕 사건에 대한 판결에서 국제관습법의 요소 가운데 하나인 관행의 시간적인 요소에 있어서 단기간의 시간이 경과했다고 해서 국제관습법 형성에 방해가 되는 것은 아니지만 광범위하고 대표적인 참가가 있어야 협약상의 규칙이 국제법의 일반규칙이 된다고 하였다. North Sea Continental Shelf, Judgment, I.C.J. Reports 1969, para. 74.

<sup>35)</sup> 국제사법재판소 규정 제38조 제1항.

<sup>36)</sup> 이런 점에서 국내에서 국가승계는 국가상속으로도 번역되고 있다.

제법상의 국가승계 문제에 적용할 수 있는 법의 일반원칙으로 볼 수는 없다. 적절히 지적하고 있는 것처럼 국내법상의 상속에서는 원칙적으로 피상속인의 권리와 의무가 상속인에게 포괄적으로 승계되지만 국제법상의 국가승계에서는 이와 같은 계속성이 전제되지 않기 때문이다.<sup>37)</sup>

### 3. 국가 관행 및 학설과 독일통일 사례

대륙법계 국가들은 국가재산을 행정재산과 재정자산으로 구분한다. 행정재산이란 일반적으로 국가의 권력기능(행정목적)에 직접 기여하기 위하여 출연된 재산을 말하며, 재정자산이란 국가나 지방자치단체 또는 공법상의 법인에 의하여 행정적인 목적을 재정적인 수단으로 간접적으로 달성하기 위하여 출연된 자금이나 재산을 말한다.<sup>38)</sup> 국가재산의 승계 문제를 심층 분석한 선행연구에 의하면 학설과 판례는 선행국의 국가나 기타 공공행정기관에 귀속되어 있는 행정재산은 승계국에 승계된다는 데 대하여 대체로 일치하고 있다. 국가들의 관행 역시 국가병합, 국가분열, 분리독립 등과 상관없이 마찬가지이다.<sup>39)</sup> 재정자산의 경우에는 전부승계와 일부승계에 따라 차이가 있는데, 선행국이 소멸된 전부승계의 경우 선행국 내의 국가소유 재정자산은 행정재산과 마찬가지로 승계국에 승계된다는 데 학설이 일치한다. 국가관행 역시 전부승계의 경우에는 승계국에 승계되고 있다.<sup>40)</sup>

37) 정민정, 『북한의 광물자원개발에 관한 양허계약의 통일 후 처리 문제와 대응과제』, pp. 20~21.

38) 신용호, “국가재산의 국가승계에 관한 관행 연구,” p. 98; 나인균, 『국제법』, p. 310.

39) 신용호, 위의 글, pp. 100~109.

구동독과 서독은 독일통일조약<sup>41)</sup>에서 국가재산의 승계 문제를 규율하였는데, 위의 학설과 판례 및 국가관행의 구분처럼 국가재산을 행정재산과 재정자산으로 구분하고 있다. 동독의 행정재산은 통일독일 연방정부의 재산으로 귀속시켰고, 각 주·지방자치단체 및 기타 공공행정기관이 시행해야 하는 것으로 규정된 목적의 재산인 경우에는 해당 행정업무를 수행하는 공공기관에 귀속시켰다.<sup>42)</sup> 다만, 구동독 국가안전부(Ministerium für Staatsicherheit), 즉 슈타지(Stasi)의 업무수행에 사용된 행정재산은 신탁공사(신탁청)에 귀속시켰다.<sup>43)</sup> 그리고 재정자산은 신탁공사에 양도되지 않거나 또는 신탁법 제1조 제1항에 따라 지방자치단체, 시·읍·지방행정구역에 신탁되지 않는 경우를 제외하고는 연방정부의 신탁관리하에 두게 하였다. 재정자산이 슈타지의 임무수행에 사용된 경우에는 연방정부의 관리하에 두지 않고 신탁공사에 귀속시켰다.<sup>44)</sup> 신탁자산<sup>45)</sup>과 동독국영철도회사,<sup>46)</sup> 동독체신공사<sup>47)</sup>에 대해서는 별도의 규정을 두었다. 행정재산의 승계에 대해 규정하고 있는 독일통일조약 제21조와 재정자산의 승계 문제를 규율하고 있는 독일통일조약 제22조는 다음과 같다.

40) 위의 글, pp. 109~113.

41) 「Treaty on the Establishment of German Unity between the Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic」. 이하 번역은 법제처, 『독일통일관계법 연구 I』(서울: 법제처, 1991), pp. 307~314에서 일부 수정하여 인용하였다.

42) 독일통일조약 제21조 제1항 및 제2항.

43) 독일통일조약 제21조 제1항 제2문.

44) 독일통일조약 제22조.

45) 독일통일조약 제25조.

46) 독일통일조약 제26조.

47) 독일통일조약 제27조.

**독일통일조약**

1990년 8월 31일 체결

**제21조 행정재산**

- (1) 특정행정목적의 수행에 사용한 동독의 자산은 1989.10.1 현재 기본법에 규정된 행정목적상 주로 각 주·지방자치단체 및 기타 공공행정기관이 시행해야 하는 것으로 규정된 목적의 재산이 아닌 경우에 한하여서만, 연방정부 재산이 된다. 전 동독 국가안전부(Stasi)의 업무수행에 사용된 행정재산은 그것이 위에서 언급된 시기(1989.10.1)에 이미 사회적·공공적 목적에 사용되지 않았을 경우 신탁공사에 귀속된다.
- (2) 행정재산이 전 제1항 규정상 연방자산에 속하지 않을 경우, 이 행정재산은 동독의 서독편입과 동시에 기본법에 따라 해당 행정업무를 수행하는 공공기관에 속한다.
- (3) 공법상의 다른 법인으로부터 중앙정부, 주정부 및 지방자치단체에 무상으로 사용토록 맡겨진 자산은 해당 법인이나 그의 권리승계자에게 반환한다. 구 제국의 자산은 연방자산이 된다.
- (4) 전 제1항 내지 제3항, 그리고 연방법에 따라 행정자산이 연방자산이 될 경우, 이 자산은 이 조약 제3조에 열거한 지역의 공공업무 수행을 위해 사용한다. 이 원칙은 재산매각으로 생긴 수익금의 사용에도 적용한다.

**제22조 재정자산**

- (1) 특정 행정업무에 직접적으로 필요치 않은 부동산 및 농업·임야자산을 포함한 이 조약 제3조에 열거한 지역에 속한 법인들의 공공재산은 사회보험의 자산을 제외하고는 그것이 신탁공사에 양도되지 않거나 또는 신탁법 제1조 제1항 제2문 및 제3문에 따라 법률로서 지방자치단체, 시·읍·지방행정구역에 신탁되지 않는 한 연방편입과 동시에 연방정부의 신탁관리하에 둔다. 재정자산이 전 국가안전부(Stasi) 업무수행에 주로 사용된 경우, 1989년 10월 1일 이후 새로운 사회·공공목적을 위하여 이미 양도되지 아니하는 한 그것은 신탁공사에 귀속한다. 연방법에 의하여 재정자산이 연방정부와 이 조약 제1조에 열거한 주들에 배분할 경우 연방정부와 이 주들은 각각 총자산 가치의 1/2을 보유한다. 지방자치단체는 각 주에게 분배된 몫의 적절한 몫을 받는다. 이에 따라 연방정부가 배당받는 자산은 이 조약 제3조에 열거한 지역들에서의 공공업무 수행을 위해 사용되어야 한다. 전체 주에 배당된 재산의 각 주로의 분배는 편입발효와 함께 서베를린을 제외하고는 각 주의 인구수에 비례해서 실시된다. 이 조약 제21조 제3항은 각 상황에 맞추어 적용한다.
- (2) 연방 재무장관이 자산관리를 담당하는 연방당국에 의한 관리책임의 인수를 명령하지 않는 한 입법조치가 있을 때까지 현행 관리청이 재정자산을 관리한다.
- (3) 연방당국과 전 제1항 및 제2항에 계기한 지역·지방당국은 이 당국 간에 자산의

I  
II  
III  
IV  
V

법적·사실상 귀속이 해결되지 않거나 분쟁 중인 그러한 자산에 관한 기록을 담고 있는 토지등기부, 대장 및 기타 기록에 관한 열람과 이에 대한 정보를 요청에 따라 상호 제공한다.

- (4) 전 제1항은 주거목적으로 사용하고 공공주택기업의 법률적 책임에 귀속하는 공공재산에는 적용하지 아니한다. 이것은 이미 주거사용 목적의 구체적 계획의 대상인 공공재산에도 적용된다. 이 자산은 편입효력의 발생과 동시에 지방당국의 재산이 되고, 이 당국은 이에 상응한 부채도 인수한다. 지방당국은 사회적 중요성을 고려하여 주택의 수급을 단계적으로 시장경제적 주택수급경제로 전환한다. 이와 더불어 개인주택 소유의 장려를 위해 사유화가 신속히 이루어져야만 한다. 국가기관의 공공주택에 대해서는 이 조약 제21조에 해당하지 않는 한 제1항은 적용하지 않는다.

#### 4. 남북통일의 경우 북한 재산 승계

남북한의 평화통일을 위해서는 통일조약을 체결하여 통일을 법적으로 완성한 독일의 경우처럼 남북한의 경우에도 가칭 「남북통일합의서(또는 남북통일조약)」를 체결하여 통일문제를 규율할 필요가 있다.

독일통일조약은 이 경우 국가재산의 승계 문제가 남북통일합의서에 포함되어야 한다는 점, 재산의 성격에 따라 처분을 달리해야 한다는 점 등을 시사하고 있다. 반면에 독일과 우리는 중요한 몇 가지 차이점이 있다.

첫째, 통일독일은 동독의 행정재산을 통일독일 연방정부의 재산으로 귀속시키고 필요한 경우에는 지방자치단체나 공공기관에 귀속시켰다. 독일과 달리 우리는 연방제를 실시하지 않는다. 우리의 경우 독일처럼 연방제를 실시해야 한다는 일부의 주장이 있다. 연방국가 실시 문제는 본 보고서의 범위에서 벗어나는 커다란 주제이다. 다만 북한의 행정 재산을 통일한국이 승계할 경우 어떤 재산을 중앙정부에서 사용하고 어떤 재산을 지방자치단체에서 사용하도록 할 것인지의 문제는 사전에

연구되어야 할 필요가 있는 주제이다. 또한 현재 남한과 북한의 정부조직이 일치하는 않는데, 북한의 행정재산을 남한의 어떤 기관에서 승계하여 사용할 것인지의 문제도 별도로 검토해야 한다.

둘째, 독일통일조약은 승계 대상 재산을 행정재산과 재정자산으로 구분하였는데 구체적으로 무엇이 행정재산이고, 무엇이 재정자산인지의 구별은 선행국의 국내법에 준거할 수밖에 없다. 독일통일의 경우 국가승계 협의과정에서도 구동독과 서독 간의 소유제도에 관한 차이에서 행정재산과 재정자산을 구별하는 데 많은 어려움이 있었다.<sup>48)</sup> 우리의 경우에도 이와 유사한 문제가 발생할 수 있다. 재산을 행정재산과 재정자산으로 구분한 독일통일조약과 달리 우리의 현행 법제는 국유재산을 행정재산과 일반재산으로 구분하고 있다. 행정재산에는 공용재산, 공공용재산, 기업용재산, 보존용재산이 있다. 일반재산은 행정재산 외의 모든 국유재산을 말한다.<sup>49)</sup> 반면 북한의 「사회주의재산관리법」<sup>50)</sup>은 재산을 국가재산과 사회협동단체재산으로 구분하고 있다.<sup>51)</sup> 또한 북한의 사회주의재산은 재산의 특성에 따라 자연부원과 고정재산, 유동재산으로 구분되고 있다.<sup>52)</sup> 남북통일합의서에 재산은 행정재산과 일반재산으로 구분하여 국가재산의 승계 문제를 규율하고, 통일 이후 남북한의 국유재산통합은 이 기준에 따라 추진하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 북한의 사회주의경제원리를 담고 있는 법규들은 우리 헌법상의 시장경제원리

48) 신용호, “국가재산의 국가승계에 관한 관행 연구,” p. 98.

49) 국유재산법 제6조.

50) 1998년 12월 10일 최고인민회의 상임위원회 정령 제251호로 수정.

51) 북한 사회주의재산관리법 제13조.

52) 북한 사회주의재산관리법 제14조: 자연부원에는 토지, 산림, 지하자원, 수산자원 같은 것이, 고정재산에는 살림집을 비롯한 건물, 구축물, 전도장치, 설비, 운수수단, 공구기구, 종자집짐승, 부림짐승, 비품, 설계도면, 도서, 문예작품, 관상용동식물, 천연기념물, 문화유물 같은 것이, 유동재산에는 원료, 자재, 미성품, 반제품, 완제품, 상품, 귀금속, 화폐 같은 것이 속한다.

와 배치된다는 점에서 적용이 배제되어야 하기 때문이다.<sup>53)</sup> 이 점에서 국가재산 승계의 사전 준비의 일환으로 북한의 재산을 우리 국유재산법의 기준에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분하여 정리하는 작업이 필요하다. 또한 북한의 국유재산을 승계할 경우 국유재산을 어떤 기준과 절차에 의해 사유화할 것인지에 대한 면밀한 법적 검토와 준비도 필요하다.

또 한 가지 독일통일사례가 시사하고 있는 것은 슈타지의 업무수행에 사용된 행정재산과 재정자산은 중앙정부에 귀속시키지 않고 별도 관리하였다는 점이다. 구동독의 슈타지는 독일사회주의통일당(Sozialistische Einheitspartei Deutschlands: SED, 일명 '사통당')의 방패와 창으로 동독 사회 전반을 감시함은 물론 체제에 순응하지 않거나 저항하는 동독 주민을 탄압함으로써 사통당 독재체제 유지에 중추적인 역할을 담당하였다.<sup>54)</sup> 우리의 경우에도 북한의 대표적인 인권탄압 도구인 국가안전보위부의 업무 수행에 사용된 재산은 국가재산으로 귀속시키지 않고 별도로 관리하는 방안을 고려할 필요가 있다. 다만, 통일독일은 슈타지에 국한하였는데 우리의 경우 독일처럼 국가안전보위부뿐만 아니라 한정할 것인지 아니면 북한인권 침해행위, 특히 국제사회가 우려를 표시하고 있는 인도에 반한 죄(crimes against humanity)에 책임이 있는 다른 기관으로까지 범위를 확대할 것인지에 대해서는 별도의 논의가 필요하다고 생각된다. 이와 관련하여 유엔 북한인권조사위원회(Commission of Inquiry: COI)는 2014년 2월 활동결과를 담은 보고서를 발표하면서 조직적이고, 광범위하며 중대한 인권 침해가 북한, 북한의 기관 및 관리들에 의해 자행되어 왔으며 현재도 자행되고 있다는

<sup>53)</sup> 이규창, “남북법제통합의 기본원칙 및 방향과 과제,” p. 73.

<sup>54)</sup> 박학모 외, 『통일시대의 형사정책과 형사사법통합 연구(I)』(서울: 한국형사정책연구원, 2015), p. 357.

결론을 내리면서,<sup>55)</sup> 국가안전보위부 외에도 인민보안부, 검찰 및 재판소 제도, 조선인민군, 조선노동당, 국방위원회 등이 기관책임(Institutional accountability)이 있다고 하였다.<sup>56)</sup>

한편, 금수산태양궁전, 북한 전역에 있는 김일성 부자 동상, 주체사상탑, 주체사상연구소 등과 같은 체제선전물의 처리가 문제될 수 있다. 체제선전물도 승계되는 재산의 범주에 포함됨은 물론이다. 그러나 체제선전물의 처리 문제는 국민적 합의를 필요로 하는 소위 과거청산 또는 전환기 정의(transitional justice)와 관련된 문제로 국가승계 문제와는 별도로 접근해야 하는 영역에 속한다.

## 5. 특수한 형태의 국가재산 승계

### 가. 외교공관 및 영사공관

북한 내에는 북한 주재 외국의 외교 공관과 외교사절의 공관, 영사공관과 영사관원들의 공관이 있다. 반대로 제3국에는 북한의 외교공관과 외교사절의 공관, 영사공관과 영사관원들의 공관이 있다. 북한은 2016년 3월 현재 160개국과 외교관계를 수립하였는데, 재외공관은 상주대사관 47곳, 영사관 3곳, 대표부 4곳 등 모두 54곳이다.<sup>57)</sup>

<sup>55)</sup> United Nations, *Report of the Commission of Inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea*, UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014), para. 80.

<sup>56)</sup> United Nations, *Report of the detailed findings of the Commission of Inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea*, UN Doc. A/HRC/25/CRP.1 (7 February 2014), paras. 1166~1190.

<sup>57)</sup> 외교부, “외교관계 수립 현황,” <[http://www.mofa.go.kr/introduce/abroad/information/installation/index.jsp?mofat=001&menu=m\\_70\\_30\\_10](http://www.mofa.go.kr/introduce/abroad/information/installation/index.jsp?mofat=001&menu=m_70_30_10)>. (검색일: 2016.4.7.).

외교공관과 영사공관은 국제관습법상 불가침을 향유한다. 외교관계에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on Diplomatic Relations)과 영사관계에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on Consular Relations)은 이를 명시하고 있다.<sup>58)</sup> 따라서 남북한의 통일로 국가승계 문제가 발생하더라도 외교공관과 영사공관에는 영향을 미치지 않는다. 이는 북한 내에 있는 제3국의 외교공관과 영사공관은 물론 제3국에 있는 북한의 외교공관 및 영사공관에 마찬가지로 적용된다. 다만, 남북한의 통일로 남한과 북한에 별도의 외교공관, 즉 2개의 외교공관이 존재하게 되는 경우, 반대로 제3국에 남한과 북한의 외교공관이 공존하는 경우, 이를 통폐합해야 하는 문제가 발생하게 된다. 외교사절제도는 영사제도와 달리 동일한 접수국 내에 여러 개의 대사관을 둘 수 없기 때문이다.<sup>59)</sup> 또 한 가지 남는 문제는 남한과는 외교관계가 수립되어 있지 않고 북한과만 외교관계가 수립되어 있는 국가들과의 외교관계 수립 문제이다. 2016년 3월 현재 남한은 190개국, 북한은 160개국과 외교관계가 수립되어 있는데 쿠바와 마케도니아, 시리아 등 3국은 북한과만 단독수교하고 있다.<sup>60)</sup>

통일독일의 경우 구동독이 맺고 있던 외교관계는 독일통일과 동시에 소멸되었고, 구동독의 외교공관은 통일독일이 인수했다. 4,000여 명에 달하던 구동독 외무성 직원 중 외교관은 전원 해임되었고, 기술 분야 종사자 250여 명만 한시적으로 근무하다가 그중 일부가 추후 정식으로

58) 외교관계에 관한 비엔나협약 제22조; 영사관계에 관한 비엔나협약 제31조.

59) 영사제도는 외교사절제도와 달리 정치적 대표성이 없고 기능적 성격만 있다는 점에서 파견국은 접수국과 합의하여 동일한 접수국 내에 여러 개의 영사관을 둘 수 있다. 유명화·박노형·박기갑, 『국제법 II』 (서울: 법문사, 2000), p. 399.

60) 외교부, “외교관계 수립 현황,” <[http://www.mofa.go.kr/introduce/abroad/information/installation/index.jsp?mofat=001&menu=m\\_70\\_30\\_10](http://www.mofa.go.kr/introduce/abroad/information/installation/index.jsp?mofat=001&menu=m_70_30_10)>. (검색일: 2016.4.7.).

임명받았다. 해임된 외교관 중 468명이 재임용 신청을 했으나 어학특  
기자 80여 명만 채용되었다.<sup>61)</sup>

북한과 단독수교하고 있는 국가와의 외교관계를 통일한국이 승계할  
것인지의 문제는 외교 영역에 속하는 문제로 본 보고서의 연구 범위  
에서 벗어난다. 다만, 본 보고서의 주제인 국가재산의 승계와 관련하여  
언급할 수 있는 것은 남북한의 통일로 이 국가들과의 외교관계가 단절  
되더라도 공관의 재산과 공관원의 재산은 보호되어야 한다는 점이다.  
다시 말해 2개국 간의 외교관계가 단절되거나, 공관이 영구적으로 또  
는 잠정적으로 소환되는 경우 접수국은 공관의 재산 및 문서와 더불어  
공관지역을 존중하고 보호하여야 한다.<sup>62)</sup> 또한 접수국은 외교직원과  
그 가족이 가능한 한 조속히 퇴거할 수 있도록 편의를 제공하고, 필요한  
경우에는 그들 자신과 그들의 재산을 위하여 필요한 수송수단을 수시  
로 사용할 수 있도록 제공하여야 한다.<sup>63)</sup> 영사기관을 통폐합하는 경우  
에도 유사한 보호를 제공하여야 한다. 즉, 접수국은 영사관사와 그 재산  
및 영사문서를 존중하고 보호하여야 한다.<sup>64)</sup> 또한 접수국은 접수국의  
국민이 아닌 영사기관원과 개인사용인 및 그 세대의 일부를 이루는  
가족구성원이 퇴거를 준비하고 또한 관계직원의 직무가 종료한 후 가  
능한 한 조속한 시일 내에 퇴거할 수 있도록 시간과 편의를 제공하여야  
한다. 특히, 접수국은 그들이 필요한 수송수단을 이용할 수 있도록 하여  
야 한다. 다만, 접수국 내에서 취득하여 퇴거 시에 반출이 금지되는  
재산은 제외된다.<sup>65)</sup>

61) 염돈재, 『올바른 통일준비를 위한 독일통일의 과정과 교훈』 (서울: 평화문제연구소, 2010), p. 267.

62) 외교관계에 관한 비엔나협약 제45조.

63) 외교관계에 관한 비엔나협약 제44조.

64) 영사관계에 관한 비엔나협약 제27조 제1항.

65) 영사관계에 관한 비엔나협약 제26조.

## 나. 사회협동단체 재산

북한 헌법은 생산수단을 국가소유(제21조)와 사회협동단체소유(제22조), 개인소유(제24조)로 구분하고 있다. 국가소유는 국가재산으로 국가승계의 대상이 되며, 개인소유는 국가재산이 아니므로 국가승계의 대상이 제외된다는 점은 자명하다. 그러면 사회협동단체 소유는 국가재산의 일종으로 국가승계의 대상이 되는 것으로 간주되어야 하는지, 아니면 국가재산이 아니므로 국가승계의 대상에서 제외되는 것으로 봐야 하는지의 문제가 제기된다.

무엇이 국가재산인지에 대해서는 명확한 개념정의와 기준이 존재하지 않는다. 이와 관련하여 1983년 비엔나협약은 국가재산(state property)을 “국가승계 시기에 선행국이 자국의 국내법에 따라 소유하고 있었던 재산, 권리 및 이익”으로 정의하고 있다.<sup>66)</sup> 유엔 국제법위원회가 1983년 비엔나협약을 채택하면서 국가재산을 이와 같이 규정한 이유는 무엇이 국가재산을 구성하는지를 결정하는 기준이 국제법에 의해 확립되어 있지 않기 때문에 선행국의 국내법에 의해 이 문제를 결정하는 것이 가장 적절하다고 보았기 때문이다.<sup>67)</sup>

북한 헌법은 사회협동단체소유를 ‘해당 단체에 들어있는 근로자들의 집단적 소유’라고 정의하고 있다(제22조). 북한 민법도 마찬가지로 사회협동단체소유를 ‘사회협동단체에 들어있는 근로자들의 집단적 소유’로 규정짓고 있다(제53조). 그리고 사회주의재산관리법은 사회주의재산은 소유형태에 따라 ‘국가재산과 사회협동단체재산’으로 구분하고

---

<sup>66)</sup> 1983년 비엔나협약 제8조: For the purposes of the articles in the present Part, “State property of the predecessor State” means property, rights and interests which, at the date of the succession of States, were, according to the internal law of the predecessor State, owned by that State.

<sup>67)</sup> 구희권, “국가통합시의 국가승계에 관한 연구,” p. 12.

있다(제13조). 북한 민법 교과서는 사회협동단체소유권은 ①당사자가 개별적 사회협동단체라는 점, ②대상의 범위가 국가소유권보다 좁다는 점, ③내용에 있어서도 국가소유권보다 좁다는 점, ④실현방법에 있어서도 국가소유권과 구별된다는 점에서 국가소유권과 구별된다고 설명한다.<sup>68)</sup> 이상과 같은 점들을 봤을 때 북한의 사회협동단체소유 재산은 엄밀한 의미에서 국가재산은 아니며, 따라서 국가승계의 대상에서 제외된다고 해석된다. 그렇다고 해서 사회협동단체소유 재산은 개인재산도 아니다.<sup>69)</sup> 즉, 사회협동단체소유 재산은 국가재산과 개인재산의 중간적인 영역에 위치하고 있다.<sup>70)</sup> 따라서 통일 과정 또는 통일 이후 북한 토지 등의 재산권 문제 처리에 있어 사회협동단체소유 재산은 국가승계 문제와는 별도의 처리 방안을 모색하는 것이 필요하다.

#### 다. 대량살상무기

북한은 핵무기 개발을 위해 핵실험과 장거리 미사일 발사 실험을 감행하여 국제사회의 우려를 낳고 있다. 2012년 4월에는 헌법을 개정하여 서문에 핵보유국임을 명시하였으며, 2013년 4월에는 핵보유 법령<sup>71)</sup>을 제정하였다. 또한 36년 만에 개최된 2016년 5월 제7차 당대회

<sup>68)</sup> 법무부, 『북한민법 주석』(과천: 법무부, 2014), pp. 544~545.

<sup>69)</sup> 사회협동단체소유권은 협동단체소유의 사회주의적 본질에 의하여 규정된다는 점에서 개인소유권과 구별된다고 한다. 위의 책, p. 544.

<sup>70)</sup> 북한의 민법 교과서는 사회협동단체소유 재산의 의미를 다음과 같이 설명한다. “사회협동단체소유는 국가소유와 마찬가지로 사회주의적 소유이나 협동단체소유는 전인민적 소유인 국가소유보다 사회화수준이 낮은 사회주의적 소유이며 따라서 앞으로 전인민적 소유로 발전할 전망을 가진 소유를 의미한다.” 김일성종합대학출판사, 『민법학』(평양: 김일성종합대학출판사, 1994), p. 103; 법원행정처, 『북한의 민사법』(서울: 법원행정처, 2007), p. 106에서 재인용.

<sup>71)</sup> 정식 명칭: 「자위적핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할데 대하여」, 채택일: 2013.4.1. (최고인민회의 제12기 제7차 회의).

에서 김정은 북한 노동당 위원장은 경제·핵 병진노선을 전략적·항구적으로 추진하고 핵무력을 질량적으로 강화할 것임을 대내외에 천명하였다. 유엔 안전보장이사회는 북한의 핵실험을 규탄하며 대북제재 결의를 채택해 오고 있다.<sup>72)</sup>

북한의 핵개발 및 핵시설 관련 내용은 핵보유 법령과 「원자력법」, 「방사성오염방지법」 등의 개별 법규에 규정되어 있다.<sup>73)</sup> 남북통일 시 핵무기와 관련 시설물 및 북한의 핵보유 법령, 개별 법규에 산재해 있는 핵 관련 규정은 모두 폐기되어야 한다. 다만, 원자력의 평화적 이용에 관한 규정과 시설 및 기술은 통일한국의 원자력법제에 수용할 필요가 있다.<sup>74)</sup> 또한 생화학무기도 폐기되어야 한다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 우리나라가 관련 조약들의 당사국이기 때문이다. 우리나라는 「핵무기의 비확산에 관한 조약」(이하 'NPT') 당사국이다.<sup>75)</sup> NPT는 당사국이 핵무기나 핵폭발장치를 양도받거나 획득하여서는 안 된다고 규정하고 있다(제2조). 「생물무기금지협약(BWC)」<sup>76)</sup>은 생물무기의 획득 또는 보유를 금지하고 있으며(제1조), 생물무기 및 운송수단을 폐기하거나 평화적 목적으로 전환하도록 규정하고 있다(제2조). 「화학무기금지협약(CWC)」<sup>77)</sup>은 당사국이 소유 또는 점유하거나 당사국의 관할

72) 2006.10.14 결의 1781호, 2009.6.12 결의 1874호, 2013.1.22 결의 2087호, 2013.3.7 결의 2094호, 2016.3.2 결의 2270호, 2016.3.24 결의 2276호.

73) 이규창, “북한 과학기술법제의 동향과 남북 과학기술법제 통합의 방향,” 『북한과학기술연구』, 제10집 (한국과학기술정보연구원, 2015), pp. 132~138.

74) 위의 글, pp. 140~141.

75) 「Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons」, 채택일: 1968.7.1, 발효일: 1970.3.5, 대한민국 국회비준 동의: 1975.3.19, 비준서 기탁일: 1975.4.24, 대한민국 발효일: 1975.4.24. (조약 제533호).

76) 정식 명칭: 「세균무기(생물무기) 및 독소무기의 개발, 생산 및 비축의 금지와 그 폐기에 관한 협약(Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological(Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction)」, 채택일: 1972.4.10, 발효일: 1995.3.26, 대한민국 서명일: 1972.4.10, 국회 비준 동의: 불요, 발효일: 1987.6.25. (조약 제925호).

또는 통제하에 있는 장소에 소재하는 화학무기를 폐기하도록 규정하고 있다(제2조). 우리나라는 생물무기금지협약과 화학무기금지협약의 당사국이다. 남북통일의 경우 NPT, 생물무기금지협약, 화학무기금지협약 모두 북한 지역으로 확장 적용되어야 한다.

둘째, 북한의 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction: WMD)가 통일 과정에서 걸림돌로 작용할 수 있기 때문이다. 동서독은 1991년 9월 3일 체결한 「독일문제의 최종 해결에 관한 조약」<sup>78)</sup>(일명 ‘2+4 조약’)에서 핵무기·생물무기·화학무기의 제조·보유·사용의 포기를 명시하였으며 NPT상의 권리와 의무는 통일독일에 승계되었다(제3조 제1항). 남북통일은 독일통일과 달리 주변 4국으로부터 통일에 대한 승인을 받을 법적인 의무가 있는 것은 아니다. 그러나 한반도 통일에 대한 주변 4국의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있다는 점에서 법적인 승인을 떠나 정치적인 측면에서 주변 4국의 이해와 협조가 필요하다.<sup>79)</sup>

## 라. 제3국 소재 유엔 제재 대상 재산

경제난에 처해 있는 북한은 노동당 산하 기관을 통해 외화벌이에 나서고 있다. 대표적인 기관은 노동당 39호실과 대성총국이며, 이 밖에도 노동당 38호실 재정경리부, 조직지도부, 군수공업부 등이 무역 및 외화벌이와 관련되어 있다. 또한 대북제재에 처해 있는 북한은 외국기

<sup>78)</sup> 정식 명칭: 「화학무기의 개발·생산·비축·사용금지 및 폐기에 관한 협약(Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on Their Destruction)」, 채택일: 1992.9.3, 발효일: 1997.4.29, 대한민국 서명일: 1993.1.14, 국회 비준 동의: 1996.7.27, 발효일: 1997.4.29. (조약 제1377호).

<sup>79)</sup> 「Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany」.

<sup>79)</sup> 이규창, “북한 과학기술법제의 동향과 남북 과학기술법제 통합의 방향.” p. 139.

업들과 해외 합작사업을 통해 막대한 수익을 올리고 있는 것으로 전해지고 있다. 2004년부터 2011년까지 북한이 해외에서 벌어들인 외화는 약 24억 달러에 달하는 것으로 전해지고 있다.<sup>80)</sup>

**표 II-4** ▶ 북한의 무역 및 외화벌이와 외환관리 기구

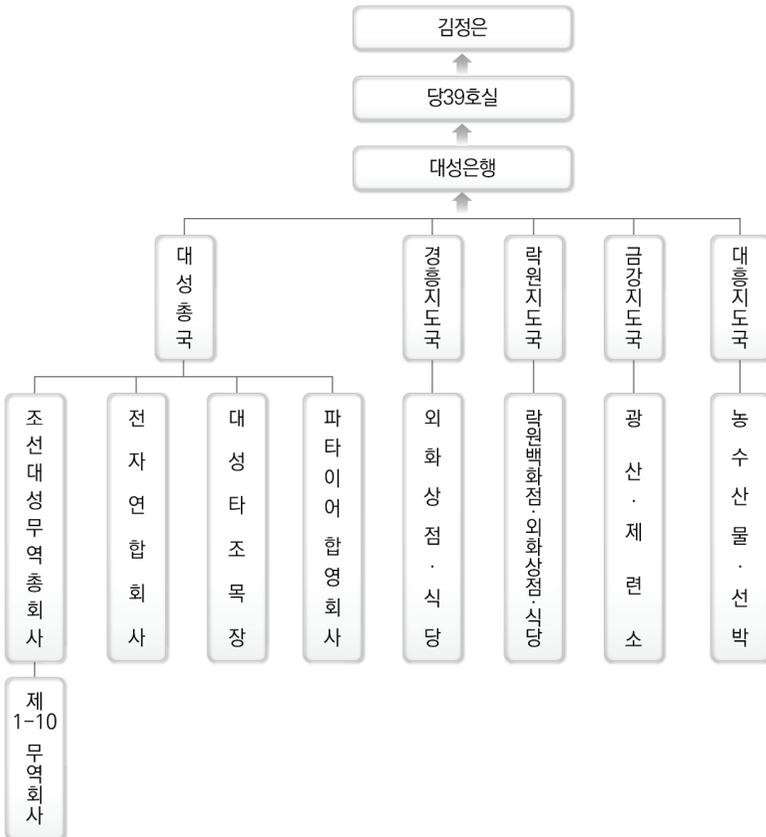
당 부서	산하 기구명	사업내용	
39호실	대성총국	· 조선대성무역총회사 · 전자연합회사 · 대성타조목장 · 파타이어 합영회사 · 제1-10 무역회사 · 김정일 외환관리국, 대외무역담당, 공장 기업소 독자운영	
	대성은행	· 1978년 설립 · 대성무역 산하 무역회사, 선박회사 등의 대외결제업무, 외화거래 · 금은 등의 귀금속 거래 · 당 외화자산관리 담당	
	금강지도국	· 금, 아연 광산 운영 외화벌이 · 각종 상사, 제련소, 금광 운영	
	대흥지도국 (5호관리부)	· 농산물 수출입 담당 · 각종 상사, 5호관리소, 농산물 및 수산물 가공공장 운영	
	경흥지도국	· 대성백화점 등 외화상점, 식당 · 선박으로 외국상품 구입	
	낙원지도국	· 낙원백화점, 외화상점, 식당	
	연풍지도국	· 합영회사 관장	
	38호실	향산지도국	· 평양과 각 시·도에 외화상점 운영
		묘향산박지도국	· 외항선 화물수송으로 수익
		모란지도국	· 낙원백화점 등 외화상점 운영
능라88무역총국		· 대 외국건설 노동자 파견	
고려은행		· 산하기관 자금결제 및 외환거래	
당재정경리부	3국	· 외화관리	

<sup>80)</sup> 『월간조선』, 2016년 4월호, p. 134.

당 부서	산하 기구명	사업내용
당조직지도부 행정부문	동북아시아은행	· 산하기관 자금결재 및 외환거래
당군수공업부 제2경제위원회	대외경제총국	· 군수를 위한 외화벌이 관리
	창광은행	· 산하기관 자금결재 및 외환거래

출처: 홍 민, “북한의 경제·핵 병진노선과 대내정책,” 『4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향』 (통일연구원 개원25주년 기념 학술회의 발표논문집, 2016.4.8.), pp. 16~17에서 대외무역 및 외화벌이와 외환관리 기구 중심으로 정리.

그림 II-1 >> 노동당 39호실 외화자금 흐름도



출처: 김광진, “북한 금융기구의 종류와 역할,” 한국수출입은행 북한·동북아연구센터 편, 『북한의 금융』 (서울: 도서출판 오름, 2016), p. 92.

I  
II  
III  
IV  
V

정확한 실태 파악은 되지 않지만 만일 이 기관들이 벌어들인 외화가 북한이 아닌 제3국에 있는 경우 이 외화는 북한의 해외재산에 포함되는 것으로 볼 수 있다. 이 외에 북한이 해외에 설립한 페이퍼 컴퍼니(paper company)<sup>81)</sup>나 북한이 제3국 은행에 가지고 있는 비밀 계좌도 북한의 해외재산 범주에 포함될 수 있다. 그렇다면 이 재산들이 제3국에 있는 경우 통일한국은 국가재산의 승계를 내세워 제3국에 재산의 이전을 요구할 수 있는가?

북한의 핵실험 및 장거리 미사일 발사에 대응하기 위해 유엔 안전보장이사회는 대북제재 결의를 채택하여 왔다. 특히, 2006년 1차 핵실험 이후 채택한 결의 1718호에서는 모든 유엔 회원국이 북한의 핵 관련 프로그램, 기타 대량살상무기 및 탄도미사일 프로그램에 관련되어 있거나 도움을 제공하는 자국 영역 내의 자금, 기타 재정 자산 및 경제적 자원(economic resources)을 즉시 동결할 것을 결정하였다.<sup>82)</sup> 그리고 4차 핵실험(2016.1.6.) 이후 채택한 결의 2270호에서는 2006년 결의 1718호에서 규정하고 있는 경제적 자원에는 선박을 포함한 유형, 무형의 그리고 동산, 부동산에 관계없이 모든 자산이 포함된다고 확인하였다.<sup>83)</sup> 다시 말해 북한의 제3국에서의 투자 활동과 외화벌이 활동으로 얻은 재산으로 북한의 핵 관련 프로그램, 기타 대량살상무기 및 탄도미사일 프로그램과 관련되어 있거나 도움을 제공하는 제3국 영역 내의 자금, 기타 재정 자산 및 경제적 자원은 유엔 안보리의 제재 대상에 포함된다.

유엔 안보리의 제재 대상에 포함되는 재산이더라도 제재와 상관없이

<sup>81)</sup> 북한이 핵 개발 등에 필요한 자금을 해외에서 조달하기 위해 해외에 금융 페이퍼 컴퍼니를 설립한 것으로 전해졌다. “北, 英 금융인과 손잡고… 해외 유령회사 차려 핵개발 자금 조달,” 『조선일보』, 2016.4.6., p. A.2.

<sup>82)</sup> UN Doc. S/RES/1718 (14 October 2006), para. 8(d).

<sup>83)</sup> UN Doc. S/RES/2270 (2 March 2016), para. 12.

국가승계되는지 아니면 제재 대상에 포함되는 재산은 국가승계의 대상에 포함되어서는 안 되는지에 관한 법규칙과 국가관행은 찾아보기 어렵다. 핵실험으로 인한 제재도 드물뿐더러 제재와 국가승계 문제가 결합된 선례는 존재하지 않기 때문이다. 그러나 제재 대상 재산이라고 하더라도 국가승계의 대상이 되는 것으로 보아야 한다. 이와 관련하여 통일 이후 대북제재 결의를 한 유엔 안보리 결의를 종료시키는 별도의 결의가 필요한지, 아니면 통일로 인해 북한이라는 실체가 사라졌으므로 그에 따라 대북제재 결의를 더는 법적 효력이 없는 것으로 간주하여 별도의 유엔 안보리 결의가 필요하지 않은 것으로 봐야 하는지의 법적인 문제가 발생할 수 있다. 다른 제재 사례의 경우 대부분 제재 결의를 종료시키는 별도의 안보리 결의를 채택하였다. 예외적으로 에리트리아와 에티오피아 간의 상황의 경우에는 안보리 결의가 아닌 안보리 의장성명으로 종료시켰다. 이와 같은 유엔 안보리의 일반적인 관행을 볼 때 통일 이전 북한 비핵화를 추진하고 이후 대북제재 결의를 종료시키는 명시적인 유엔 안보리 결의 채택이 필요하게 될 것으로 판단된다.<sup>84)</sup> 북한이 비핵화되지 않은 상황에서 통일이 된 경우에도 제재 대상 재산을 승계하기에 앞서 유엔 안보리 결의 채택이 필요하게 될 것으로 보인다. 다만, 기존 제재 사례들은 대상 국가들이 존재하고 있는 데 비해 북한은 통일로 인해 그 실체가 사라지게 된다는 점에서 안보리 결의가 필요하지 않다는 견해가 개진될 가능성이 있다. 그러나 통일 이후 제재 대상 재산의 법적 관계를 명확히 하기 위해서는 명시적인 안보리 결의 채택이 바람직하다. 또는 그 대안으로 안보리 의장성명의 채택도 고려

<sup>84)</sup> 필자와 비슷한 입장에서 유엔 안보리의 대북제재 결의는 별도의 안보리 결의를 통해 해제 또는 수정하는 것이 타당하다는 주장이 개진되었다. 이동은, “국제법상 책임승계와 통일한국에 대한 시사점,” 『통일법제 인프라 확충을 위한 쟁점과 과제』(서울대학교 헌법·통일법센터 주최 학술회의 발표논문집, 2016.9.9.), pp. 102~103.

I
II
III
IV
V

해볼 수 있다.

**표 II-5** 유엔 안보리의 제재와 제재 종료 결의

	제재	제재 종료
라이베리아	2003년 결의 1521에 따라 안보리 위원회 설립	2016년 결의 2288에 따라 종료
코트디부아르	2004년 결의 1572에 따라 안보리 위원회 설립	2016년 결의 2283에 따라 종료
이란 핵문제	2006년 결의 1737에 따라 안보리 위원회 설립	2015년 결의 2231에 따라 종료
시에라리온	1997년 결의 1132호에 따라 안보리 위원회 설립	2010년 결의 1940에 따라 종료
르완다	1994년 결의 918에 따라 안보리 위원회 설립	2008년 결의 1823에 따라 종료
라이베리아	2001년 결의 1343에 따라 안보리 위원회 설립	2003년 결의 1521에 따라 종료
에리트리아와 에티오피아 간의 상황	2000년 결의 1298에 따라 안보리 위원회 설립	2001.5.15 안보리 의장성명 (S/PRST/2001/14)에 따라 종료
라이베리아	1995년 결의 985에 따라 안보리 위원회 설립	2001년 결의 1343에 따라 종료
앙골라 상황	1993년 결의 864호에 따라 안보리 위원회 설립	2002년 결의 1448에 따라 종료
아이티	1993년 결의 841에 따라 안보리 위원회 설립	1994년 결의 944에 따라 종료
유고슬라비아	1991년 결의 724에 따라 안보리 위원회 설립	1996년 결의 1074에 따라 종료
리비아	1992년 결의 748에 따라 안보리 위원회 설립	2003년 결의 1506에 따라 종료
이라크와 쿠웨이트 간의 상황	1990년 결의 661에 따라 안보리 위원회 설립	2003년 결의 1483에 따라 종료
남아프리카 문제	1977년 결의 421에 따라 안보리 위원회 설립	1994년 결의 919에 따라 종료

출처: 유엔 홈페이지, <<https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/terminated-sanctions>>. (검색일: 2016.8.6.) 참조하여 필자가 정리.

## 마. 대외채권

해외 공사의 경우 만일 미지급 공사대금이 있는 경우 북한이 외국에 대해 갖고 있는 채권도 국가재산의 범주에 포함될 수 있다. 북한은 아시아, 아프리카 국가에 동상과 박물관 등을 건설하고 있다. 예를 들어 북한은 2015년 12월 캄보디아 앙코르사원 옆에 앙코르 파노라마 박물관을 건설하였으며, 만수대창작사는 2014년 짐바브웨와 무가베 대통령 동상 제작 계약을 체결하였다.<sup>85)</sup>

한편, 북한은 외화벌이의 일환으로 해외에 노동자를 파견하여 국제 사회의 우려를 낳고 있다. 북한 해외 노동자 파견국 및 파견 규모에 대해서는 몇 가지 보고서가 있으나 정확한 북한의 인력송출 규모 및 파견국을 파악하기는 어렵다.<sup>86)</sup> 이와 관련하여 만일 미지급 임금채권이 있는 경우 이를 국가재산의 일종으로 간주해야 하는지, 아니면 북한 근로자 개인의 사적권리에 해당하는 것으로 봐야 하는지의 문제가 제기될 수 있다. 북한 해외노동자의 경우 인력공급계약은 북한 주민 개인이 현지기업과 개별적인 계약을 작성해 직접 고용되는 형태가 아니라 개인이 속한 기업소가 현지 회사와 체결한 노동인력 공급계약에 따라 용역이 이루어지는 것으로 파악된다.<sup>87)</sup> 북한 기업소와 계약을 체결하는 주체는 현지 기업뿐만 아니라 국가나 지방정부인 경우도 있는 것으로 파악된다.<sup>88)</sup> 북한 주민이 외국과 직접 근로계약을 체결하는 것이 아니라 북한 기업소와 외국의 기업, 국가 또는 지방정부가 계약을 체결

<sup>85)</sup> “BBC, 북한 최대 수출품은 거대 동상… 수천만 달러 외화벌이,” 『연합뉴스』, 2016.2.16., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/02/16/0200000000AKR20160216130600009.HTML?from=search>>.

<sup>86)</sup> 도경욱 외, 『2016 북한인권백서』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 364~365.

<sup>87)</sup> 위의 책, p. 367.

<sup>88)</sup> 위의 책, p. 367.

한다는 점에서 북한과 계약을 체결한 외국이 계약상의 임금을 지급하지 않아 발생한 대외채권은 국가재산의 일종으로 국가승계의 대상이 되는 것으로 간주되어야 한다. 이 경우 노동력을 제공한 북한 근로자들의 임금 보호가 문제될 수 있다. 이 문제의 해결을 위해서는 먼저 통일 한국의 정부가 임금을 지급받지 못한 북한 근로자들에게 적정 수준에서 보상을 하고, 나중에 해당 국가를 상대로 채권 추심을 하는 방안을 마련할 필요가 있다.

## 바. 북한의 대일배상청구권

### (1) 한일청구권협정의 북한 주민 청구권 포함 여부

한일 간에는 위안부 피해자, 재한 원폭 피해자,<sup>89)</sup> 사할린 한인 문제<sup>90)</sup> 등 미해결 문제들이 존재하고 있다. 이와 관련하여 한일 양국은 「1965년 청구권협정」<sup>91)</sup>(이하 ‘한일청구권협정’)을 체결하였다. 동 협정은 양 체약국 및 그 국민의 재산, 권리 및 이익과 양 체약국 및 그 국민 간의 청구권에 관한 문제가 완전히 그리고 최종적으로 해결된

<sup>89)</sup> 1945년 8월 6일과 9일, 일본 히로시마와 나가사키에 투하된 원자폭탄으로 피폭자 69만여 명 중 23만여 명이 피폭으로 인해 사망하였다. 이 가운데 조선인의 피해규모와 실패는 추정에 의존하고 있는데 한국원폭피해자원호협회에 의하면 조선인은 히로시마에 5만 명, 나가사키에 2만 명, 총 7만 명이 피폭되어 그중 4만 명이 사망하고 생존한 3만 명 중 2만 3천여 명이 귀국한 것으로 추산된다. 정청래, 『한일청구권협정이 남긴 과제들(2013년 국정감사 정책자료집Ⅱ)』(서울: 국회의원 정청래, 2013), p. 51.

<sup>90)</sup> 일제 말기 대부분 징용 노동자로 사할린에 강제 연행되었으며, 종전 당시 약 43,000명의 한인이 사할린에 거주하였다. 2012년 8월 기준, 총 22개 지역 및 시설에 영주 귀국한 사할린 한인들은 개별 귀국 52명을 포함하여 총 4,008명으로 파악되고 있다. 위의 책, p. 67.

<sup>91)</sup> 정식 명칭: 「대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 경제협력에 관한 협정」.

것이 된다는 것을 확인한다고 규정하고 있다. 한일청구권협정 제2조는 다음과 같다.

1. 양 체약국은 양 체약국 및 그 국민(법인을 포함함)의 재산, 권리 및 이익과 양 체약국 및 그 국민 간의 청구권에 관한 문제가 1951년 9월 8일에 샌프린시스코에서 서명된 일본국과의 평화조약 제4조 (a)에 규정된 것을 포함하여 완전히 그리고 최종적으로 해결된 것이 된다는 것을 확인한다.
2. (생략)
3. 2의 규정에 따르는 것을 조건으로 하여 일방체약국 및 그 국민의 재산, 권리 및 이익으로서 본 협정의 서명일에 타방 체약국의 관할하에 있는 것에 대한 조치와 일방체약국 및 그 국민의 타방체약국 및 그 국민에 대한 모든 청구권으로서 동일자 이전에 발생한 사유에 기인하는 것에 관하여는 어떠한 주장도 할 수 없는 것으로 한다.

1965년 한일청구권 협정 제2조의 해석과 관련하여 개인의 청구권도 여기에 포함되는지, 그리고 그 개인에 북한 주민이 포함되는지의 여부가 문제된다.

첫째, 1965년 한일청구권협정으로 인해 국민 개인의 청구권이 소멸되었는지의 여부가 문제되고 있다. 이 문제에 대해 우리 대법원은 2012년 판결에서 청구권협정만으로 개인청구권 자체가 당연히 소멸한다고 볼 수 없다는 취지의 판결을 하였다.<sup>92)</sup> 반면 헌법재판소는 일제에 의하여 군무원으로 강제동원되었으나 노무 제공의 대가를 지급받지 못한 미수금피해자가 제기한 위헌소송 사건에서 한일청구권협정 제2조 제1항과 제3항은 재판의 전제성이 인정되지 않는다며 각하 결정을

<sup>92)</sup> 대법원 2012.5.24. 선고 2009다22549 판결. “...청구권협정으로 개인청구권이 소멸하지 아니하였음은 물론이고, 대한민국의 외교적 보호권도 포기되지 아니하였다고 보아야 한다. ...”

I
II
III
IV
V

하였다.<sup>93)</sup>

둘째, 1965년 한일청구권협정 제2조 제1항과 제3항은 “양 계약국 및 그 국민”이라고만 규정되어 있어 북한과 북한 주민이 협정의 대상에 포함되는지가 불명확하다. 일본 정부는 1965년 한일청구권협정을 체결하는 과정에서 북한과 북한 주민의 포함 여부는 공백상태로 남김으로써, 북한의 존재를 부정하거나 일본과 북한과의 관계를 구속하지 않았다.<sup>94)</sup> 반면 북한은 1965년 한일청구권협정 체결 직후 동 협정이 남한과 일본 간의 사적인 거래에 불과한 것이며 배상금 지불이 아니라고 주장하였다.

“청구권협정에서 일본정부는 이미 일제가 조선에서 행한 야만적인 식민지배의 악랄성에 대한 조선인민의 막대한 재산청구권을 박정희 일당에게 얼마간의 금전을 던져 줌으로써 흥정을 끝내버렸다. 그것조차도 경제협력의 레테르를 붙여서 일본정부는 의무를 저버렸을 뿐 아니라 원조자의 가면을 쓰고서 경거망동을 서슴지 않았다. 일본 당국과 박정희 일당 사이에 주고받은 것은 사적인 금전거래에 불과하였지 결코 배상금의 지불이 아니었다.”<sup>95)</sup>

위와 같은 이유 등으로 북한은 「한일관계기본조약」, 「한일청구권협정」 등 1965년 체결된 한일 간의 협정들이 무효임을 1965년 6월 23일 북한 정부성명으로 선언하였다.<sup>96)</sup> 이후 북한은 일본의 과거청산은 법

---

<sup>93)</sup> 헌법재판소 2015.12.23. 2009헌바317, 2010헌가74(병합). “강제동원피해자에 대한 미수금 지원금 지급결정에 관한 재심의 신청을 기각한 결정의 취소를 구하는 소송에서 한일청구권협정 제2조 제1항, 제3항은 처분의 근거조항이 아니어서 당해사건에 적용되는 법률조항이라고 보기 어려우므로 재판의 전제성이 인정되지 아니한다.”

<sup>94)</sup> 이원덕, “한일기본조약과 북한 문제: 유일합법성 조항과 그 현재적 함의,” 『한국정치외교사논총』, 제31집 제2호 (한국정치외교사학회, 2010), pp. 212~213.

<sup>95)</sup> 조선대학교, 『북한의 대일재산 청구권 협정에 대한 입장: 매국적 한일조약은 무효다』 (광주: 조선대학교, 1965), pp. 109~112; 이원덕, 위의 글, p. 214에서 재인용.

적, 도덕적 의무이며, 일본이 성실하게 사죄하고 보상해야 한다고 지속적으로 주장하고 있다.<sup>97)</sup>

## (2) 위안부 문제에 대한 한일외교장관 회담 결과에 대한 북한의 입장

한일 외교장관은 2015년 12월 28일 일본군위안부 피해자 문제와 관련하여 합의를 하고 그 결과를 발표하였다. 주된 내용은 일본의 자국 정부 예산으로 위안부들의 마음의 상처를 치유하는 조치 강구, 한국 정부의 위안부 재단 설립 및 일본 정부 예산으로 위안부들의 명예와 존엄의 회복 및 마음의 상처 치유를 위한 사업 시행을 전제로 한국 정부는 위안부 문제가 최종적 및 불가역적으로 해결되었음을 확인하였다는 것이다. 한일 외교장관이 발표한 내용은 다음과 같다.

2015. 12. 28 한일외교장관회담 결과  
(일본군위안부 피해자문제 관련 합의 내용)

- [일측 표명사항] ②일본 정부는 지금까지도 본 문제(위안부 문제)에 진지하게 임해 왔으며, 그러한 경험에 기초하여 이번에 일본 정부의 예산에 의해 모든 前 위안부들의 마음의 상처를 치유하는 조치를 강구함. 한국 정부가 前 위안부 분들의 지원을 목적으로 하는 재단을 설립하고, 이에 일본 정부 예산으로 자금을 일괄 거출하고, 한일 양국 정부가 협력하여 모든 前 위안부 분들의 명예와 존엄의 회복 및 마음의 상처 치유를 위한 사업을 행하기로 함.

<sup>96)</sup> 사회과학원 법학연구소, 『국제법사전』 (평양: 사회과학출판사, 2002), p. 141.

<sup>97)</sup> 대표적인 예를 들면 북한은 관변학자를 통해 “일본은 …성근하게(성실하게) 사죄하고 보상함으로써 법적, 도덕적 책임을 다하여야 한다. 우리 인민은 과거 일제가 저지른 죄악에 대하여 한시도 잊지 않고 있으며 반드시 결산을 받기 위하여 끝까지 투쟁할 것”임을 강변하고 있다. 리수영, “왜나라의 과거청산은 법적, 도덕적 의무,” 『정치법률연구』, 2007년 제3호 (과학백과사전출판사, 2007), p. 31; 이규창, 『북한의 국제법관II』 (파주: 한국학술정보(주), 2012), p. 266.

- [우리측 표명사항] ①한국 정부는 일본 정부의 표명과 이번 발표에 이르기까지의 조치를 평가하고, 일본 정부가 상기(일측 표명사항)②에서 표명한 조치를 착실히 실시된다는 것을 전제로 이번 발표를 통해 일본 정부와 함께 이 문제가 최종적 및 불가역적으로 해결된 것임을 확인함. 한국 정부는 일본 정부가 실시하는 조치에 협력함.

위의 합의 결과 발표에 대해 북한은 조선일본군성노예 및 강제연행 피해자문제 대책위 대변인 명의의 담화를 발표하여 일본의 국가적·법적 책임 인정과 사죄·배상 없이는 최종적 해결이란 있을 수 없다며, 2015년 12월 한일외교장관회담 결과가 전면무효라고 주장하였다.<sup>98)</sup>

### (3) 북일 평양선언과 대일배상청구권

일본과 북한은 2002년 「평양선언」을 채택하였는데, 이 선언에서 양국은 빠른 시일 내에 국교정상화를 실현시키기 위하여 모든 노력을 기울이기로 합의하였다(제1항). 그리고 대일배상청구권과 관련하여서는 일본이 식민지배로 북한 주민에게 큰 손해와 고통을 준 것에 대해 반성과 사죄의 뜻을 표명하였다. 그러면서 양국은 국교정상화 이후 정부 차원에서는 무상자금협력, 저리장기차관 제공 및 국제기구를 통한 인도주의적 지원 등의 경제협력을 실시하고, 민간 차원에서는 일본 국제협력은행 등에 의한 용자, 신용대부 등을 실시하기로 하였다(제2항). 그런데 조건으로 내세운 양국 간의 외교관계 수립은 아직 이루어지지 않고 있다. 또한 북일 양국 간에는 일본인 납북자 문제가 해결되지 않고 있어 가까운 시일 내에 외교관계가 수립될 가능성도 크지 않다.

<sup>98)</sup> 『조선중앙통신』, 2016.1.7.

#### (4) 대일배상청구권의 승계

1965년 한일청구권협정의 승계 문제는 조약의 국가승계 영역에 속한다. 조약승계에 대해서는 1978년 8월 22일 「조약의 국가승계에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties)」(이하 ‘78년 비엔나협약’)이 채택되어 있다. 1978년 비엔나협약은 1983년 비엔나협약과 달리 발효(1996.11.6.)하고 있기는 하지만 남북한 모두 당사국이 아니어서 남북한 통일 시 조약승계의 문제에 1978년 비엔나협약을 적용할 수 없다. 또한 국가통합 시 조약승계 문제를 규정하고 있는 1978년 비엔나협약 제31조는 국제관습법으로도 간주되지 못하고 있다. 그 이유는 국가결합의 형태는 흡수통합과 합병으로 구분되는데 1978년 비엔나협약 제31조는 이 두 가지 유형의 차이점을 간과했기 때문이다.<sup>99)</sup> 또한 1978년 비엔나협약 제31조의 규정이 분단국 통일에 적용될 수 있는지에 대해서도 의문이 제기되고 있다.<sup>100)</sup> 결국 1965년 한일청구권협정의 승계 문제는 독일통일 시의 조약승계와 유사하게 처리될 것으로 보이는데, 독일통일의 경우 구서독이 당사자인 조약은 원칙적으로 구동독 지역으로 확장 적용되었다.<sup>101)</sup>

남북통일로 인해 북한이라고 하는 정치적 실체가 소멸하고 1965년 한일청구권협정이 북한 지역으로 확대 적용될 경우 북한의 대일배상청구권 승계 문제는 새로운 양상으로 접어들 것으로 전망된다. 왜냐하면

<sup>99)</sup> S. Oeter, "German Unification and State Succession," *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 51 (1991), p. 355.

<sup>100)</sup> *Ibid.*, pp. 356~357.

<sup>101)</sup> 독일통일조약 제11조: 국제기관 및 국제기구 회원가입을 규정한 조약을 포함한 서독측의 국제조약 및 국제협정은 계속 유효하며, 부속서 I에 언급된 예외조약을 제외하고는 그 권리와 의무가 제3조에 언급된 지역들에도 적용된다. 개별적으로 조정이 필요한 경우에는 통합 독일정부가 해당 조약 상대자와 협의를 한다.

통일이 되더라도 위에서 언급한 1965년 한일청구권협정으로 인해 국민 개인의 청구권이 소멸되었는지의 문제가 지속될 것이고, 국민의 범위에 일제강점하 또는 일본의 전쟁수행 과정에서 피해를 입은 북한 주민과 그 유족들까지 포함되기 때문이다. 또한 2015년 12월 한일 외교장관 간의 위안부 합의는 한일 간의 문제로 북한에는 영향을 미치지 못한다고 봐야 하기 때문이다. 결국 위안부 문제를 비롯한 통일 이후 북한 주민의 대일배상청구권 문제는 현재와는 다른 새로운 차원의 문제로 통일한국 정부와 일본 정부가 협상 테이블에 마주 앉아 외교적·정치적인 해결 방안을 마련해야 할 것으로 생각된다.

## 6. 국가문서의 승계

국가문서(state archive)란 선행국이 국가 기능을 수행함에 있어 자국의 국내법에 따라 생산하거나 수령한 일체의 문서를 의미한다. 생성된 일시나 존재하는 형식, 직접 보존 또는 관리하의 보존 등은 관계없다.<sup>102)</sup> 국가문서가 보존·관리되는 곳은 국가에 따라 국가문서보관소, 도서관, 박물관 등으로 차이를 보이고 있는데 이 용어들은 국가에 따라 그 의미가 혼용되고 있고, 보관하고 있는 물건도 중복되고 있어 이 기관들을 엄격하게 구분하는 것은 사실상 어렵다.<sup>103)</sup>

1983년 비엔나협약은 둘 이상의 국가가 결합하여 하나의 국가를 이루는 국가통합의 경우 선행국의 국가문서는 승계국에 이전된다고 규정하고 있다.<sup>104)</sup> 학술 또한 국가의 공문서는 국가의 행정재산의 일종

<sup>102)</sup> 1983년 비엔나협약 제20조.

<sup>103)</sup> 유하영, “국가문서의 국가승계와 한국의 공문서제도,” p. 76.

<sup>104)</sup> 1983년 비엔나협약 제29조.

으로 선행국에서 승계국으로 이전되며, 승계되는 국가문서는 선행국 영역 내에 있는 것뿐만 아니라 제3국 영역 내에 소재하고 있는 것도 승계 대상에 포함된다는 데 의견이 일치하고 있다.<sup>105)</sup> 독일통일의 경우 국가문서의 승계는 국가재산, 그중에서도 행정재산에 준하여 처리되었다. 동독의 국가문서가 서독으로 양도되었고, 제3국에 소재한 동독의 국가문서 역시 서독으로 소유권이 양도되었다.<sup>106)</sup> 1983년 비엔나협약과 학설, 독일통일 사례를 종합하여 남북통일에 적용해 보면 현재 북한 내에서 생산되어 보존·관리되고 있는 문서는 통일한국에 모두 승계되게 된다. 북한이라고 해서 국가문서의 승계에 관한 일반 국제법의 적용을 배제하거나 변경시킬 이유 내지 근거는 찾기 어렵다.

남북통일의 경우 국가문서의 승계는 적지 않은 실천적 의의를 가진다. 국가의 공적인 행위는 대부분 공문서에 의해 이루어진다는 점에서 공문서는 국가의 활동을 파악하는 데 매우 중요한 역할을 하기 때문이다. 이는 북한의 경우에도 마찬가지이다. 이런 점에서 현재 북한 내에서 국가문서의 생산 및 보존·관리가 어떻게 이루어지는지를 정확히 파악하는 것은 현재의 북한 상황을 이해하고 통일 과정 또는 통일 이후 남북한의 법제도적인 통합과 과거청산 내지 전환기 정의(transitional justice)를 실행함에 있어 관건으로 작용할 수 있다.<sup>107)</sup> 특히, 국제사회는 북한의 핵실험, 성분(토대)을 근거로 한 차별,<sup>108)</sup> 집결소·구류장·노동

<sup>105)</sup> 신용호, “국가재산의 국가승계에 관한 관행 연구,” p. 114.

<sup>106)</sup> 구희권, “국가통합시의 국가승계에 관한 연구,” p. 192; 신용호, “국가재산 및 채무 승계와 독일사례,” (통일연구원 자문회의 자료, 2016.6.10.).

<sup>107)</sup> 이와 관련하여 2016년 3월 3일 제정된 우리나라의 북한인권법은 북한주민의 인권 상황과 인권증진을 위한 정보를 수집·기록하기 위한 기구로 통일부에 북한인권기록센터를 두고, 기록센터에서 수집·기록한 자료는 3개월마다 법무부에 이관하고 북한인권기록 관련 자료의 보존·관리는 법무부 담당기구에 두는 것으로 규정하고 있다(제13조).

<sup>108)</sup> 도경욱 외, 『2016 북한인권백서』, pp. 181~193.

단련대·노동교화소 등의 구금 및 교정시설에서의 인권 침해,<sup>109)</sup> 정치범수용소,<sup>110)</sup> 강제송환된 탈북자들의 조사 및 처벌,<sup>111)</sup> 해외 노동자의 선발 및 파견과 인권 침해 실태<sup>112)</sup> 등에 대해서 깊은 우려를 나타내고 있다. 이에 대한 실태는 국내 입국한 북한이탈주민의 증언으로 간접적으로 파악되고는 있으나 증언에 의존할 수밖에 없는 근본적인 한계를 갖고 있다. 이에 대한 구체적이고 정확한 실태 파악을 위해서는 관련 공문서와 범죄 기록 관련 문서에 접근할 수 있어야 한다. 그러나 아쉽게도 현재 북한 내에서의 공문서의 생산, 보존 및 관리, 이용을 구체적으로 파악하는 것은 쉽지 않다. 북한의 관련 법규를 통해 단편적으로만 파악될 뿐이다. 통일 과정 또는 통일 이후 발생할 국가문서의 승계를 대비하기 위해서는 현재 북한에서의 공문서 보존·관리 실태를 면밀하게 추적, 조사하여야 한다.

북한은 「문헌법」<sup>113)</sup>을 제정하여 북한 문헌의 편찬과 보존·관리 및 이용을 규율하고 있다(제1조). 문헌은 국가적으로 보존하고 이용할 가치가 있는 기록물로 문서, 그림, 도면, 사진, 필름, 녹음물, 녹화물, 자기원판 등이 속한다(제2조). 북한에서 문헌은 국가소유, 즉 국가문서로 정의되어 있다(제3조). 문헌의 보존 및 관리는 문헌보존기관이 하며, 특수부문 문헌의 보존·관리는 해당 기관이 한다(제15조). 국가적으로 1종 1부밖에 없는 고문헌은 중앙문헌고에 보존하며, 필요한 경우에는 중앙문헌지도기관의 승인을 받아 개별 기관도 보존할 수 있는 것으로 관련 제도를 운영하고 있다(제17조). 문헌보존기관과 해당 기관이 문헌

<sup>109)</sup> 위의 책, pp. 78~98.

<sup>110)</sup> 위의 책, pp. 312~321.

<sup>111)</sup> 위의 책, pp. 345~355.

<sup>112)</sup> 위의 책, pp. 372~381.

<sup>113)</sup> 1995년 1월 25일 최고인민회의 상설회의 결정 제50호로 채택.

을 이관, 폐기하려는 경우에는 해당 문헌보존기관의 승인을 받아야 한다(제21조).

공개할 수 없는 중요사실과 문서, 도서, 사진, 도면, 지도, 녹음물, 녹화물, 유연성자기원판, 생산품 등은 기밀대상으로 지정하여 「기밀법」<sup>114)</sup>에 의해 규율되고 있다. 기밀대상은 중요도에 따라 ‘절대비밀’, ‘비밀’, ‘기관안에 한함’의 세 등급으로 구분되고 있다(제2조). 기밀법은 기밀대상의 등록, 기밀대상의 보관·관리, 기밀대상의 이용에 관한 규정들을 두고 있다. 북한 기밀법을 보건대 북한 핵실험, 정치범수용소, 해외노동자 파견 등 북한의 입장에서 민감할 수밖에 없는 외교, 안보, 인권에 속하는 사항을 다루는 북한의 공문서는 기밀사항으로서 별도 관리되고 있을 것으로 추정된다.

공민등록(주민등록)은 「공민등록법」에 의해 관장되고 있다. 북한 주민들은 살고 있는 지역의 인민보안기관에 거주등록을 하여야 한다(제4조). 인민보안기관은 북한 주민을 주민등록대장에 등록하여야 한다. 이 경우 이름, 성별, 태어난 일시와 장소, 거주하는 곳, 직업, 결혼, 이혼관계 등을 정확히 기록하여야 한다(제6조). 북한 공민등록법은 1997년 제정되었는데<sup>115)</sup> 그 이전에도 공민등록 또는 주민등록사업은 실시된 것으로 파악된다. 1993년 사회안전부(현 인민보안성)가 출판한 자료에 따르면 주민등록사업은 ‘사람들을 료해하고 등록하는 사업’인데 주민요해사업을 잘하는 것은 “온 사회의 주체사상화의 요구에 맞게 당의 두리에 광범한 균중을 튼튼히 묶어세워 주체의 혁명력량을 더욱 튼튼히 꾸리는데서 매우 중요한 의의를 가진다”며 주민등록사업의 의의를 부여하고 있다.<sup>116)</sup> 주민요해사업은 거주지 리, 읍, 구, 동과 기관,

<sup>114)</sup> 1999년 2월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제483호로 수정.  
<sup>115)</sup> 1997년 11월 26일 최고인민회의 상설회의 결정 제102호로 채택. 현행 공민등록법은 2010년 5월 11일 최고인민회의 상임위원회 정령 제835호로 수정보충.

기업소, 당조직별로 분담하여 실시되고 있으며,<sup>117)</sup> 북한 주민들의 계급적 토대와 사회정치생활경위, 현재의 사업, 정형을 상세하게 파악하고 있다.<sup>118)</sup> 주민(등록)대장은 시·군 안전부(현 보안성) 주민등록부부장 또는 주민대장을 별도로 배열하는 단위 책임일군이 보관관리하거나 단위에서 별도로 정한 일군이 보관관리하고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>119)</sup>

범죄 기록의 보존·관리 관련 내용은 「형사소송법」<sup>120)</sup>과 「판결·판정 집행법」<sup>121)</sup>에 규정되어 있다. 예심원은 예심 종결 단계에서 피심자에게 범죄 관련 기록을 보여주어야 하며(형사소송법 제254조), 예심원은 예심 종결 후 사건기록과 증거물을 검사에 넘기는 것으로 규정되어 있다(제257조). 검사는 범죄사건을 재판소에 기소하는데 이 경우 기소장과 사건기록을 증거물과 함께 보내는 것으로 규정되어 있다(제264조). 재판소는 판결을 내리며(제338조), 재판장은 판결 또는 판정이 확정된 경우 판결서, 판정서 등본, 확정통지서 등의 형벌집행문건이나 집행문을 해당 형벌집행기관에 보내도록 되어 있다(제419조, 판결·판정집행법 제8조).

한편, 독일 연방 의회는 독일 통일 이후인 1991년 12월 「구독일인민 공화국 국가안전부 문서 처리법」을 제정하여 모든 사람이 자신에 관한 문서가 존재하는 한 이를 열람할 수 있다는 원칙을 분명히 하고, 문서 공개에 따라 국가안전부가 불법적으로 수집한 개인정보가 누출되어 당사자에게 피해가 가지 않도록 개인 정보 및 인권 보호를 의무화하였

116) 김상선·리성희, 『주민등록사업참고서』 (평양: 사회안전부출판사, 1993), p. 7.

117) 위의 책, p. 15.

118) 위의 책, pp. 16~25.

119) 위의 책, p. 112.

120) 2012년 5월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2387호로 수정보충.

121) 1998년 11월 19일 최고인민회의 상임위원회 정령 제160호로 수정보충.

다.<sup>122)</sup> 또한 국가안전부 문서 처리법 제정에 이어 1992년에는 행정 업무를 담당할 ‘구동독 국가안전부 문서 관리 연방 관청’을 발족시켜 방대한 문서의 분류 및 정리, 문서 열람 신청자들에게 문서 열람에 필요한 절차 안내, 국가안전부와 동독사에 대한 연구 결과물 출판 등의 업무를 담당하게 하였다.<sup>123)</sup> 우리의 경우에도 남북통일 이후 독일의 국가안전부 문서 처리법에 상응하는 가칭 「구북한 국가안전보위부 문서 처리법」을 제정하는 방안과 국가안전보위부 문서 관리청을 운영하는 방안이 강구될 필요가 있다.<sup>124)</sup> 이와 관련하여 국내에서 현재 「공공 기록물 관리에 관한 법률」이 제정되어 시행 중이다. 이 법률을 개정하여 통일 이전 북한의 문서를 보존·관리하는 방안도 대안으로 검토될 수 있다. 현재 이 법은 “공공기관이 업무와 관련하여 생산하거나 접수한 문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록정보 자료와 행정박물(行政博物)”을 기록물로 정의하고 있어(제3조 제2호), 북한에서 생산된 문서를 이 법에 의해 보존·관리하기 위해서는 관련 규정이 개정되어야 한다. 또한 이 법은 현재 중앙기록물관리기관(제9조)과 헌법기록물관리기관(제10조), 지방기록물관리기관(제11조), 기록관(제13조), 특수기록관(제14조) 등의 기관을 두고 있다. 북한에서 생산된 문서를 별도로 보존·관리하기 위해서는 제도적인 정비가 필요하다.

<sup>122)</sup> 통일부, 『독일통일 총서 7: 과거청산분야 관련 정책문서』(서울: 통일부, 2014), pp. 41~42; 박학모 외, 『통일시대의 형사정책과 형사사법통합 연구(I)』, pp. 357~358.

<sup>123)</sup> 통일부, 위의 책, pp. 42~43; 박학모 외, 위의 책, p. 357.

<sup>124)</sup> 신용호, “국가재산 및 채무 승계와 독일사례,” (통일연구원 자문회의 자료, 2016.6.10).

## 7. 소결

1983년 채택된 국가재산·국가문서 및 국가채무에 대한 국가승계에 관한 비엔나협약은 현재 발효하지 않고 있다. 또한 재산의 국가승계를 규율하고 있는 1983년 비엔나협약 제16조는 국제관습법으로 볼 수 없으며, 재산의 국가승계에 관한 법의 일반원칙도 존재하지 않는다. 구동독과 서독은 독일통일조약에서 국가재산의 승계 문제를 규율하였는데, 국가재산을 행정재산과 재정자산으로 구분하고 있다. 동독의 행정재산은 통일독일 연방정부의 재산으로 귀속시켰고, 각 주·지방자치단체 및 기타 공공행정기관이 시행해야 하는 것으로 규정된 목적의 재산인 경우에는 해당 행정업무를 수행하는 공공기관에 귀속시켰다. 다만, 구동독 국가안전부(슈타지)의 업무수행에 사용된 행정재산은 신탁공사(신탁청)에 귀속시켰다. 그리고 재정자산은 원칙적으로 연방정부의 신탁관리하에 두게 하였다. 신탁자산과 동독국영철도회사, 동독 체신공사에 대해서는 별도의 규정을 두었다. 독일통일조약은 국가재산의 승계 문제가 남북통일합의서에 포함되어야 하며, 재산의 성격에 따라 처분을 달리해야 한다는 점 등을 시사하고 있다. 우리의 경우 북한의 행정재산을 통일한국이 승계한다면 어떤 재산을 중앙정부에서 사용하고 어떤 재산을 지방자치단체에서 사용하도록 할 것인지의 문제와 북한의 행정재산을 남한의 어떤 기관에서 승계하여 사용할 것인지의 문제를 검토해야 한다. 한편, 국가재산을 행정재산과 재정자산으로 구분한 독일통일조약과 달리 우리의 현행 법제는 국유재산을 행정재산과 일반재산으로 구분하고 있다. 남북통일합의서에 재산은 행정재산과 일반재산으로 구분하여 국가재산의 승계 문제를 규율하고, 통일 이후 남북한의 국유재산통합은 이 기준에 따라 추진하는 것이 바람직하다. 사전 준비의 일환으로 북한의 재산을 우리 국유재산법의 기준에 따라

행정재산과 일반재산으로 구분하여 정리하는 작업이 필요하다. 슈타지의 업무수행에 사용된 행정재산과 재정자산은 중앙정부에 귀속시키지 않고 별도 관리한 통일독일과 마찬가지로 우리도 북한 국가안전보위부의 업무 수행에 사용된 재산은 국가재산으로 귀속시키지 않고 별도로 관리하는 방안을 고려할 필요가 있다. 나아가 국가안전보위부 외에 국제사회로부터 인도에 반한 죄 위반에 대한 우려를 사고 있는 다른 기관으로까지 범위를 확대할 것인지에 대해서도 별도의 논의가 필요하다.

2016년 3월 현재 남한은 190개국, 북한은 160개국과 외교관계가 수립되어 있는데 쿠바와 마케도니아, 시리아 등 3국은 북한과만 단독 수교하고 있다. 남북통일로 이 국가들과의 외교관계가 단절되더라도 공관의 재산과 공관원의 재산은 보호되어야 한다. 또한 접수국은 외교 직원과 그 가족이 가능한 한 조속히 퇴거할 수 있도록 편의를 제공하고, 필요한 경우에는 그들 자신과 그들의 재산을 위하여 필요한 수송수단을 수시로 사용할 수 있도록 제공하여야 한다. 영사기관을 통폐합하는 경우에도 접수국은 영사관사와 그 재산 및 영사문서를 존중하고 보호하여야 하며, 접수국은 접수국의 국민이 아닌 영사기관원과 개인사용인 및 그 세대의 일부를 이루는 가족구성원이 퇴거를 준비하고 또한 관계직원의 직무가 종료한 후 가능한 한 조속한 시일 내에 퇴거할 수 있도록 시간과 편의를 제공하여야 한다.

북한의 사회협동단체소유 재산은 엄밀한 의미에서 국가재산은 아니며, 개인재산도 아니다. 통일 과정 또는 통일 이후 북한 토지 등의 재산권 문제 처리에 있어 사회협동단체소유 재산은 국가승계 문제와는 별도의 처리 방안을 모색하는 것이 필요하다.

북한의 핵개발 및 핵시설 관련 내용은 핵보유 법령과 원자력법, 방사성오염방지법 등의 개별 법규에 규정되어 있다. 남북통일 시 핵무기와 관련 시설물 및 북한의 핵보유 법령, 개별 법규에 산재해 있는 핵 관련

규정은 모두 폐기되어야 한다. 그러나 원자력의 평화적 이용에 관한 규정과 시설 및 기술은 통일한국의 원자력법제에 수용할 필요가 있다. 「화학무기금지협약」과 「생물무기금지협약」을 북한 지역으로까지 확장 적용하고 화학무기와 생물무기를 폐기하여야 한다.

유엔의 대북제재 대상에 포함되는 재산이더라도 제재와 상관없이 국가승계되는지 아니면 제재 대상에 포함되는 재산은 국가승계의 대상에 포함되어서는 안 되는지에 관한 법규칙, 국가관행은 찾아보기 어렵다. 그러나 제재 대상 재산이라고 하더라도 국가승계의 대상이 되는 것으로 보아야 한다. 제재 대상 재산의 승계와 관련하여 통일 이전 또는 통일 이후 제재 대상 재산의 법적 관계를 명확히 하기 위해서는 대북제재 결의를 종료시키는 명시적인 유엔 안보리 결의나 안보리 의장성명의 채택이 필요할 것으로 보인다.

해의 공사의 경우 만일 미지급 공사대금이 있거나 해외 파견 근로자에 대한 미지급 임금이 있는 경우 이를 국가재산의 일종으로 간주해야 하는지, 아니면 북한 근로자 개인의 사적권리에 해당하는 것으로 봐야 하는지의 문제가 제기될 수 있다. 이 문제의 해결을 위해서는 먼저 통일한국의 정부가 임금을 지급받지 못한 북한 근로자들에게 적정 수준에서 보상을 하고, 나중에 해당 국가를 상대로 채권 추심을 하는 방안을 마련할 필요가 있다.

1965년 체결된 한일청구권협정 제2조의 해석과 관련하여 개인의 청구권도 여기에 포함되는지, 그리고 그 개인에 북한 주민이 포함되는지의 여부가 문제된다. 한일 외교장관은 2015년 12월 28일 일본군위안부 피해자 문제와 관련하여 합의를 하고 그 결과를 발표하였는데 북한은 이 합의 결과 발표가 전면무효라는 입장이다. 남북통일로 인해 북한이 소멸하고 1965년 한일청구권협정이 북한 지역으로 확대 적용될 경우 북한의 대일배상청구권 승계 문제는 새로운 양상으로 접어들

것으로 전망된다. 위안부 문제를 비롯한 통일 이후 북한 주민의 대일배상청구권 문제의 해결을 위해서는 통일한국 정부와 일본 정부가 협상 테이블에 마주 앉아 외교적·정치적인 해결 방안을 마련해야 할 것으로 생각된다.

1983년 비엔나협약은 둘 이상의 국가가 결합하여 하나의 국가를 이루는 국가통합의 경우 선행국의 국가문서는 승계국에 이전된다고 규정하고 있다. 학설 또한 국가의 공문서는 국가의 행정재산의 일종으로 선행국에서 승계국으로 이전되며, 승계되는 국가문서는 선행국 영역 내에 있는 것뿐만 아니라 제3국 영역 내에 소재하고 있는 것도 승계 대상에 포함된다는 데 의견이 일치하고 있다. 독일통일의 경우 국가문서의 승계는 국가재산, 그중에서도 행정재산에 준하여 처리되었다. 동독의 국가문서가 서독으로 양도되었고, 제3국에 소재한 동독의 국가문서 역시 서독으로 소유권이 양도되었다. 1983년 비엔나협약과 학설, 독일통일 사례를 종합하여 남북통일에 적용해 보면 현재 북한 내에서 생산되어 보존·관리되고 있는 문서는 통일한국에 모두 승계되게 된다. 현재의 북한 상황을 이해하고 통일 과정 또는 통일 이후 남북한의 법제도적인 통합과 과거청산 내지 전환기 정의의 실행 준비를 위해서는 현재 북한에서의 공문서 보존·관리 실태를 면밀하게 추적, 조사하여야 한다.



### Ⅲ. 국가채무의 국가승계





본 장에서는 북한의 국가채무 현황을 간단히 살펴본 후 북한의 국가채무 승계와 관련된 국제법규칙과 국가들의 실제 관행 및 독일의 국가채무 승계 처리 사례를 살펴보고, 이를 토대로 남북통일의 경우 북한이 부담하고 있는 국가채무의 승계 문제를 짚어본다. 국가채무는 행정채무(administrative debt)와 재정채무(financial debt)로 구분된다. 재정채무가 국가의 재정적 필요에 의한 것인 반면 행정채무는 공무원에 대한 급여채무, 연금채무, 국가배상채무 등과 관련된 것이다.<sup>125)</sup> 국가채무의 승계 문제를 행정채무의 영역까지 확장하여 논의할 경우 통일 이후 북한 공무원의 재임용과 급여 문제, 북한 주민과 공무원, 군인 등에 대한 연금 문제, 북한 당국의 위법행위로 피해를 입은 북한 주민에 대한 배상 내지 보상의 문제까지도 다루어야 한다. 행정채무 승계 문제는 별도의 깊이 있는 분석을 요한다는 점에서 본 장에서는 행정채무는 제외하고 재정채무 중심으로 살펴본다. 1983년 비엔나협약도 재정채무만을 국가채무로 한정하고 있다. 이어 특수한 형태의 국가채무 승계 문제로 불법행위책임과 유해채무의 승계 문제에 대해 살펴본다.

## 1. 북한의 국가채무 현황

현재 북한의 국가채무, 특히 재정채무 현황을 정확하게 파악하는 데는 한계가 있다. 관련 통계도 2000년대까지만 발표되어 있고 최근의 현황은 발표되지 않고 있다. 한국은행은 2000년까지만 북한의 외채 규모를 발표하고 이후의 규모는 발표하지 않고 있다. 2000년 북한의 외채 규모는 총 124.6억 달러에 이르고 있는데 이는 2000년 당시 북한

<sup>125)</sup> 김도형, “구 유고슬라비아 해체에 있어 국가재산 및 채무의 승계,” (서울대학교 법학과 석사학위논문, 2002), p. 36.

I
II
III
IV
V

의 명목 GNI의 74.2%, 수출의 약 22배에 달하는 수준이다.<sup>126)</sup> 2008년 당시 국회 외교통상통일위원회 권영세 한나라당 의원은 국정감사에서 우리 정보기관으로부터 제출받은 자료를 분석한 결과 북한의 외채는 중국, 러시아 등 30여 개 국가, 약 180억 달러로 추정된다고 하였다.<sup>127)</sup> 이 외에 2008년 1월 11일 블룸버그통신은 북한의 대외채무를 150억 달러로 발표하였으며, 2010년 8월 19일 영국 파이낸셜 타임즈는 120억 달러로 추산된다는 보도를 한 것으로 전해지고 있다.<sup>128)</sup>

홍콩의 봉황망(鳳凰網)과 텡쉰(騰迅) 등 중국의 인터넷사이트는 북한의 핵실험 비용 조달 문제를 다루면서 2012년 현재 러시아 등이 탕감해준 채무<sup>129)</sup>를 제외하더라도 북한의 대외채무 총액은 200억 달러에 달한다고 분석하였다.<sup>130)</sup> 참고로, 2014년 기준으로 북한의 1년 예산 규모는 71.2억 달러이다.<sup>131)</sup> 북한의 외채 규모를 200억 달러로 추산할 경우 북한 1년 예산의 약 3배에 달하는 높은 수준의 채무를 부담하고 있는 것이다. 한편, 개별 국가의 발표를 통해 북한의 채무 현황이 알려지는 경우도 있다. 예를 들어 체코의 국영 통신사는 2016년

<sup>126)</sup> 한국은행, 『북한이해』 (서울: 한국은행, 2009), p. 151; 통일부 통일교육원, 『2011 북한이해』 (서울: 통일교육원, 2011), p. 166.

<sup>127)</sup> “권영세, 북한 외채 180억 달러… 1년 GDP 수준,” 『데일리NK』, 2008.10.7., <<http://www.dailynk.com/korean/read.php?catald=nk02600&num=62496>>.

<sup>128)</sup> 한명섭, “남북통일과 북한의 대외채무 승계에 대한 고찰,” p. 164.

<sup>129)</sup> 러시아와 북한은 2012년 9월 구소련 시절 북한이 러시아에 진 채무를 대폭 탕감하는 내용을 담은 협정을 체결하였는데 이 협정에 따르면 북한은 러시아에 지고 있던 약 109억 달러 규모의 채무 중 90%를 탕감하고 남은 10억 달러는 20년에 걸쳐 분할 상환하기로 합의하였다. 러시아 푸틴 대통령은 2014년 5월 5일 북한과의 채무 탕감 협정 비준 법안에 최종 서명하였다. “푸틴 100억 달러 규모 북한 채무 탕감 협정 서명,” 『미국의소리』, 2014.5.6., <<http://www.voakorea.com/a/1908745.html>>.

<sup>130)</sup> “中인터넷에 北비난글… 채무불이행·지하무역자금으로 핵실험,” 『연합뉴스』, 2016.2.16., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/02/16/020000000\0AKR20160216103500083.HTML?from=search>>.

<sup>131)</sup> 한국은행, “남북한의 주요경제지표 비교” <<http://www.bok.or.kr/broadcast.action?menuNavild=2236>>. (검색일: 2016.6.25).

6월 북한이 체코 정부에 850만 달러 상당의 채무를 지고 있다고 보도하였으며,<sup>132)</sup> 오스트리아의 일간지는 북한이 오스트리아에 2억 달러의 채무가 있으며, 1992년 이후 상환하지 않고 있다고 보도하였다.<sup>133)</sup>

## 2. 국가채무 승계 관련 법규칙

1983년 비엔나협약은 국가채무를 “선행국이 다른 국가, 국제기구 또는 여하한 다른 국제법 주체와의 관계에서 국제법에 부합되게 발생한 선행국의 모든 재정적 의무”라고 정의하고 있다(제33조).<sup>134)</sup> 국가채무의 정의와 관련하여 몇 가지가 문제될 수 있다.

첫째, 1983년 비엔나협약 제33조는 국가채무를 발생시키는 주체를 국가, 국제기구와 “여하한 다른 국제법 주체(any other subject of international law)”라고 규정하고 있다. 여기서 제4장에서 살펴본 사적권리의 승계와 관련하여 개인이 여하한 다른 국제법 주체에 포함되는지의 여부가 문제될 수 있다. 현대 국제법은 전통 국제법과 달리 개인이라고 하더라도 일정한 범위 내에서 권리를 향유하고 의무를 부담하는 국제법인격이 인정되고 있다. 다시 말해 개인은 제한된 범위 내에서 국제법 주체로 간주되고 있다. 그러나 국제법의 현 수준에서 자연인과 법인 등 개인 채권자에 대한 선행국의 의무는 1983년 비엔나

<sup>132)</sup> “북한, 체코에 805만 달러 채무,” 『미국의소리』, 2016.8.2., <<http://www.voakorea.com/a/3365757.html>>.

<sup>133)</sup> “북한, 오스트리아에 2억 달러 채무… 1992년 이후 상환 중단,” 『미국의소리』, 2014.5.28., <<http://www.voakorea.com/a/1923853.html>>.

<sup>134)</sup> 원문은 다음과 같다. For the purposes of the articles in the present Part, “State debt” means any financial obligation of a predecessor State arising in conformity with international law towards another State, an international organization or any other subject of international law.

협약 제33조의 범주에서 제외되는 것으로 이해되고 있다.<sup>135)</sup>

둘째, 1983년 비엔나협약 제33조는 ‘국제법’에 부합되게 발생한 채무만을 국가채무로 규정하고 있다. 이와 관련하여 1983년 비엔나협약 성문법전화 작업 과정에서 공기업 채무가 국가채무의 범주에서 제외되었다. 공기업은 ‘국내법’에 의해 법인격이 부여됨으로써 국가로부터 독립적인 지위에 있다는 점이 그 이유이다.<sup>136)</sup>

셋째, 1983년 비엔나협약 제33조는 ‘국제법에 부합되게’ 발생한 채무만을 국가채무로 규정하고 있다. 따라서 국제법 위반행위로 인한 채무는 동 협약상의 국가채무의 범주에서 제외되는 것으로 해석된다. 국제불법행위로 인한 국가책임의 승계 문제는 본 장 제5절에서 별도로 살펴본다.

넷째, 국가채무는 행정채무와 재정채무로 구분되는데, 1983년 비엔나협약 제33조는 협약의 적용 대상을 “재정적 의무(financial obligation)”라고 하여 재정채무만을 국가채무의 범주로 한정하고 행정채무는 협약의 대상에서 제외하고 있다.<sup>137)</sup>

다섯째, 재정채무는 중앙정부의 채무(national debt)<sup>138)</sup>와 지방화된 채무(localized debt), 지방채무(local debt)로 구분된다. 중앙정부의 채무란 일국의 중앙정부가 국가 전체의 이익을 위해 체결한 계약상의 의무를 말하며, 지방화된 채무는 일국의 중앙정부가 체결하였지만 특정 지역의 특정 사업목적을 위한 계약상의 채무를 말하고, 지방채무

---

<sup>135)</sup> 구희권, “국가통합시의 국가승계에 관한 연구,” pp. 14, 141; 신성수, “영역주권의 변경에 따른 국가승계에 관한 연구,” p. 161.

<sup>136)</sup> 구희권, 위의 글, p. 139.

<sup>137)</sup> 김도형, “구 유고슬라비아 해체에 있어 국가재산 및 채무의 승계,” p. 36; 나인균, 『국제법』, p. 313.

<sup>138)</sup> national debt는 국가채무로도 번역할 수 있으나 state debt와의 구분을 위해 중앙정부의 채무로 번역한다.

는 지방정부가 체결한 계약상의 채무로서 계약 당사자인 지방정부가 변제책임을 부담하는 채무를 말한다.<sup>139)</sup> 지방화된 채무와 지방채무 모두 지역적 성격을 갖는다는 점에서는 같지만 지방화된 채무는 체결 주체가 중앙정부, 지방채무는 체결 주체가 지방정부라는 점에서 차이가 있다. 여기서 지방화된 채무가 국가승계의 대상이 되는 국가채무의 범주에 포함되는지의 문제가 제기될 수 있다. 먼저 지방채무에 대해서 보면, 지방채무는 전적으로 선행국의 책임으로 남게 되며 승계국은 책임을 지지 않는다. “권리를 취득한 자는 그에 따른 의무도 승계한다 (*res transit cum suo onere*)”는 원칙이 적용되는 것이다.<sup>140)</sup> 반면에 지방화된 채무는 해당 국가의 특정 영역에서 그 국가가 구체적인 목적을 위해 사용한 경우 국가채무로 간주된다.<sup>141)</sup>

1983년 비엔나협약은 국가재산의 승계 여부에 대해 둘 또는 그 이상의 국가가 결합하여 하나의 승계국을 구성하는 경우, 선행국의 국가채무는 승계국에 이전된다고 규정하여 국가채무의 자동적 승계를 천명하고 있다(제39조).<sup>142)</sup> 그런데 제2장에서 살펴본 바와 같이 1983년 비엔나협약은 현재 발효하지 않고 있다. 국가채무의 승계에 대한 국제관습법의 존재여부도 확실하지 않으며 이 문제에 적용될 법의 일반원칙도 분명하지 않다. 저명한 국제법 학자인 브라운리(Brownlie)는 공적인 부채에 적용될 확립된 승계규칙은 존재하지 않는다고 적시하고 있다.<sup>143)</sup>

<sup>139)</sup> 김도형, “구 유고슬라비아 해체에 있어 국가재산 및 채무의 승계,” pp. 36~37.  
<sup>140)</sup> UN International Law Commission, *Yearbook of the International Law Commission 1977*, vol. II, Part Two (New York: United Nations, 1978), p. 62, para. 19.  
<sup>141)</sup> *Ibid.*, p. 64, para. 29.  
<sup>142)</sup> 원문은 다음과 같다. When two or more States unite and so form one successor State, the State debt of the predecessor States shall pass to the successor State.

I
II
III
IV
V

### 3. 국가관행 및 학설과 독일통일 사례

국가채무의 승계 여부에 대해 학설은 이를 긍정하는 입장과 부정하는 입장 및 승계국의 채무승계 승인이 있는 것으로 볼 수 있는 근거가 있는 경우 인정하는 입장 등으로 나뉘고 있다.<sup>144)</sup>

분단국 통일과 가장 유사한 형태의 국가승계 유형은 국가통합이라고 할 수 있는데 국가채무가 승계된 여러 사례가 존재한다.<sup>145)</sup> 북베트남도 남베트남의 권리와 의무, 특히 아시아·태평양 경제사회위원회(Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: ESCAP) 및 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB)과 체결한 의무를 모두 승계하였다.<sup>146)</sup> 그러나 국가가 통합되더라도 국가채무가 승계되지 않은 사례도 다수 존재한다.<sup>147)</sup> 이와 같은 상반된 사례가 존재한다는 점에서 국가통합의 경우 승계국이 선행국의 채무를 승계하는 것이 국제관습법으로 형성되었다고 볼 수는 없다.<sup>148)</sup>

<sup>143)</sup> Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 5th edition, p. 654.

<sup>144)</sup> 신용호, “국가부채의 국가승계에 관한 관행 연구,” pp. 168~174.

<sup>145)</sup> 1844년 미국의 텍사스 흡수통합, 1850년 이탈리아의 이탈리아반도 무력통일, 1866년 프로이센의 하노버, 헤센-카셀, 나사우, 쉴레스비히-홀슈타인, 프랑크푸르트 등의 흡수통합, 1877년 영국에 의한 남아프리카공화국 흡수통합, 1910년 일본의 대한제국 강제병합 등의 경우에 재정채무가 승계되었다고 한다. 위의 글, pp. 150~152.

<sup>146)</sup> P. K. Menon, *The Succession of States in Respect to Treaties, State Property, Archives and Debts* (Lewiston & Lampeter: Edwin Mellen Press, 1991), pp. 190~191; 한명섭, “남북통일과 북한의 대외채무 승계에 대한 고찰,” p. 179에서 재인용.

<sup>147)</sup> 1874년 영국의 피지섬과 그 주변의 병합, 1880년 프랑스의 타이티 병합, 1895년 프랑스의 마다가스카르 병합, 1907년 벨기에의 콩고 병합, 1936년 이탈리아의 이디오피아 병합, 1938년 독일제국의 오스트리아 병합, 1940년 구소련의 발트해 3개국 병합의 경우에는 재정부채가 승계되지 않았다고 한다. 신용호, “국가부채의 국가승계에 관한 관행 연구,” pp. 148~149.

<sup>148)</sup> 같은 견해로 한명섭, “남북통일과 북한의 대외채무 승계에 대한 고찰,” p. 182. 이와 관련하여 신용호는 국가관행과 학설, 관련 국제 및 국내 판례, 유엔 국제법위원회 견해 등을 종합할 때 재정부채는 승계국이 승계하는 것이 국제관습법으로

통일독일은 독일통일조약 제24조에서 구동독이 외국과의 업무 수행 과정에서 발생한 채무의 승계 문제를 규율하고 있다. 통일독일은 대외 무역 및 외환 독점에서 발생했거나 「통합조약(국가조약)」<sup>149)</sup>이 발효한 1990년 7월 1일까지 구동독이 다른 국가와 국가업무를 수행하는 과정에서 발생한 ‘청구권 및 책임(claims and liabilities)’이 독일통일 당시 까지도 유효한 경우 통일독일의 채무로 간주하여 청산하였다. 독일통일조약 제24조는 아래와 같다.

표 III-1 독일통일조약의 대외채무 승계 규정

<p><b>제24조 독일연방공화국과 타국간의 청구권 및 책임의 청산</b></p> <p>(1) 대외무역 및 외환 독점에서 발생했거나 1990년 7월 1일까지 타국에 대한 동독의 여타 국가업무 수행시 발생한 독일연방공화국과 외국간의 청구권 및 책임(claims and liabilities)은 이것이 편입 발효시까지도 유효할 경우에는 연방 재무장관의 지시와 감독하에 청산된다. 편입 발효후 독일연방공화국과 체결될 채무 조정협정에는 제1문에 명기한 청구권도 역시 포함된다. 관련 청구권은 정산되는 한도에서 연방 재무장관에 의해 신탁되거나 혹은 연방으로 양도된다.</p> <p>(2) 이 조약 제23조 제1항에 규정한 특별기금은 청산기간동안 청구권 및 책임의 청산 처리를 담당하는 기관에 의해 발생한 것으로 이 기관이 자신의 자산으로 완제할 수 없는 필요 관리비와 이자 수수의 차액 및 기타 손실의 지급을 1993년 11월 30일까지 인수한다. 1993년 11월 30일 이후 연방과 신탁공사가 전 제1문에 규정한 지출 및 비용을 절반씩 분담한다. 세부사항은 연방법에 의해 규정한다.</p> <p>(3) 동독이 상호경제원조이사회(CMEA)의 회원으로서 또는 당 이사회의 기관에서 발생한 청구권·채무는 독일연방공화국이 별도의 약정으로 정할 수 있다. 이 약정은 1990년 7월 30일 이후 발생했거나 발생하는 청구권 및 책임에 관하여 규정할 수 있다.</p>
---

이미 확립되었다고 보고 있다. 위의 글, p. 174. 그러나 신용호가 판단의 근거로 삼고 있는 1990년대 이후 관행은 구소련의 붕괴, 유고슬라비아의 분열, 체코슬로바키아의 체코와 슬로바키아로의 해체로 국가통합의 경우에도 타당한지는 의문이다.

<sup>149)</sup> 정식 명칭: 「서독과 동독 사이의 통화·경제 및 사회통합을 이루기 위한 국가조약(Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik)」, 체결일: 1990.5.16.

독일통일 당시 구동독은 채권 74억 마르크, 채무 386억 마르크를 갖고 있었는데 그중 동독 정부와 공공기관의 채권·채무는 독일수출입은행 등이 청산작업을 담당하였고, 민간기업의 채권·채무는 45개의 대외무역회사가 청산작업을 담당하였다. 제3세계와 동구권 국가에 대한 채권행사는 경제상황과 개혁과정 등을 감안하여 신축성 있게 처리했다.<sup>150)</sup> 청산작업을 함에 있어서 기존의 채권·채무를 마르크로 환산했어야 하는데 환산비율은 2:1이었다. 독일통일 이후 채권 및 채무이전 협정 체결 시에는 조약승계에 관한 독일통일조약 제12조 제1항에 규정되어 있는 기본원칙<sup>151)</sup>이 적용되었다. 환산비율이 2:1로 책정되어 채권과 채무가 현저하게 차이가 나는 국가에 대해서는 신뢰보호의 원칙을 들어 재무성이 기금을 조성하여 그 차액을 보상해 주었다. 그리고 해당 채권은 그 가치를 평가할 수 있는 한 재무성의 지시를 받아 신탁공사에 의해 신탁관리되거나 연방재산으로 이양되었다.<sup>152)</sup> 구동독이 회원국으로 있던 국제기구나 다자 간 조약기구, 특히 코메콘(Council for Mutual Economic Assistance: COMECON)에 대해 지고 있던 채권·채무는 독일통일 이후 특별관리대상이 되었다. 구코메콘 국가들과의 대외경제관계는 참가국들의 시장경제적 질서로 개혁과정과 해당 국가들의 이해관계를 고려하여 유럽공동체(European Community: EC)와 긴밀히 협의하여 발전시켜 나가기로 하였다.<sup>153)</sup>

독일통일조약은 대외채무의 승계 문제 외에 제23조에서 동독이 부

<sup>150)</sup> 염돈재, 『올바른 통일준비를 위한 독일통일의 과정과 교훈』, p. 267.

<sup>151)</sup> 독일통일조약 제12조 제1항은 구동독이 체결한 조약의 계속 유효, 조정 또는 효력 상실 여부 등을 결정함에 있어 다섯 가지 기본원칙 즉, 신뢰보호, 관련 당사국들의 이해, 서독 측의 조약상 의무, 자유·민주·법치국가적 기본원칙, 유럽공동체(EC)의 권한 존중에 따르도록 하고 있다.

<sup>152)</sup> 통일원, 『독일통일 관련 자료집(II)』 (서울: 통일원, 1991), p. 58.

<sup>153)</sup> 위의 책, p. 58.

담하고 있던 채무의 인수를 규율하고 있다. 통일독일은 독일통일조약 발효 시까지 누적된 동독 재정의 총부채를 인수하였는데 통일독일은 채무 인수를 담당하게 하기 위하여 특별기금 제도를 만들어 운영하였다.<sup>154)</sup> 인수한 구동독의 채무는 통일독일의 연방정부와 통일독일에 편입된 구동독 지역의 다섯 개 주, 그리고 신탁공사가 분할하여 승계하였다. 채무의 할당은 특별법에 의해 처리하였는데 구동독 지역 주민들에게도 부담을 지웠다. 구동독 지역 시민들은 원칙적으로 각 주의 인구수에 따라 채무 인수를 부담하였다.<sup>155)</sup> 특별기금은 1993년 말로 해산되었다.<sup>156)</sup> 통일독일은 구동독의 보증채무 및 담보채무도 인수하였는데 동독이 통일 이전에 인수하고 예산에 부기한 것을 대상으로 하였다. 구동독 지역의 다섯 개 주와 베를린 주 가운데 기본법의 적용을 받지 않았던 지역은 인수한 보증채무 및 담보채무의 절반을 독일연방정부와 연대하여 보증하였고, 결손액은 서베를린을 제외하고는 통일 당시 인구에 비례하여 각 주에 할당하였다.<sup>157)</sup>

**표 III-2** ▶ 독일통일조약의 동독 채무 인수 규정

<p><b>제23조 부채규정</b></p> <p>(1) 편입효력의 발생과 동시에 편입 발효시까지 누적된 동독 재정의 총 부채는 행위능력 없는 연방의 특별기금에 의해 인수된다. 그 특별기금은 부채관리 의무를 수행한다. 이 특별기금은 다음의 경우에 차입권을 부여받는다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 특별기금의 부채의 청산</li> <li>2. 변제기에 도달한 이자 및 차입비용의 변제</li> <li>3. 시장개발육성을 위한 특별기금 채권의 구입</li> </ol> <p>(2) 연방재무장관이 이 특별기금을 관리한다. 특별기금은 재무장관 명의로 소송상</p>
--

<sup>154)</sup> 독일통일조약 제23조 제1항 및 제2항.

<sup>155)</sup> 독일통일조약 제23조 제4항.

<sup>156)</sup> 독일통일조약 제23조 제5항.

<sup>157)</sup> 독일통일조약 제23조 제6항.

I
II
III
IV
V

또는 소송외의 행위를 할 수 있다. 특별기금의 법정 주소는 연방정부 소재지로 한다. 연방은 특별기금의 책임을 보증한다.

- (3) 편입 발효시부터 1993년 12월 31일까지 특별기금에 의해 지급된 이자는 연방정부와 신탁공사가 각각 그 액수의 절반을 담당한다. 상기 특별기금이 지급한 이자는 그 지급이 있는 달의 다음 달 제1일에 연방과 신탁청에 의해 상환된다.
- (4) 서독과 동독간의 통화·경제·사회통합 실시에 관한 1990년 5월 18일의 조약 제27조제3항에 따라, 연방과 이 조약 제1조에 열거한 주 및 신탁공사가 1993. 12. 31까지 누적된 특별기금의 총 부채를 1994. 1. 1. 부로 인수한다. 부채의 개별 할당액은 1990년 5월 18일의 조약에 의한 1990년 7월 25일의 입법 제34조에 따른 특별법에 의해 규정된다. 이 조약 제1조에 열거한 주의 개별 부담액은 서베를린을 제외하고는 편입 발효시까지 각 주 인구수에 따라 계산한다.
- (5) 특별기금은 1993년 말로 해산한다.
- (6) 편입의 발효와 함께 독일연방공화국은 동독이 통일 이전에 인수하고 그 예산에 부기된 보증·담보채무를 인수한다. 이 조약 제1조제1항에 열거한 주와 베를린 주 중 지금까지 기본법의 적용을 받지 않았던 지역은 독일연방공화국이 보증·담보채무의 형태로 인수한 총 부채의 절반을 연대하여 연방정부에 대하여 보증한다. 결손액은 서베를린을 제외하고는 편입 발효 당시의 인구에 비례하여 각 주에 할당한다.
- (7) 베를린 국립은행에 대한 동독의 지분은 이 조약 제1조에 열거한 주에게 양도될 수 있다. 베를린 국립은행에 대한 동독의 지분에 관련한 권리는 상기 제1문과 제2문에 따른 양도시까지 연방에 귀속한다. 조약 당사자들은 독점금지법상 심사에 상관없이 베를린 국립은행의 전부 또는 일부를 독일연방공화국내 공법상 신용기관으로나 또는 여타 법인체로의 양도의 가능성을 규정한다. 양도시에 모든 자산·부채가 양도되지 아니한 경우, 베를린 국립은행의 잔여부분은 청산된다. 베를린 국립은행에 대한 동독의 보증에 대한 책임은 연방이 인수한다. 이는 전 제1문에 따른 지분양도와 제3문에 따른 양도후에 발생하는 책임에는 적용하지 않는다. 전 제5문은 베를린 국립은행의 청산과정에서 발생하는 새로운 책임에 준용한다. 연방이 보증인으로 행위한 결과로 청구를 받은 경우, 이 부담은 편입발효와 함께 동독중앙예산의 총 부채에 계상되고 전 제1항에 명시된 행위 능력 없는 특별기금에 의해 인수된다.

한편, 통일독일은 내부적으로는 구동독 지역에 경제적 장려조치를 위한 독일연방규정을 적용하고, 독일통일 이후 구동독 지역의 체제전환에 따르는 구조 조정을 특별히 고려하였다.<sup>158)</sup> 그리고 외부적으로는 대외경제관계를 처리함에 있어 신뢰보호를 중시하였다. 다시 말해 관

<sup>158)</sup> 독일통일조약 제28조.

런 국가들의 이익과 시장경제적 원칙 및 유럽공동체(EC)의 관할권을 존중하면서 독일통일 이후의 대외경제관계를 발전, 형성시켜 나갔다.<sup>159)</sup> 통일한국도 채무승계를 비롯한 대외경제관계를 대응함에 있어 상대 국가의 신뢰보호와 이익을 고려해야 함을 시사하고 있다. 독일통일조약 제29조는 다음과 같다.

**독일통일조약 제29조 대외경제관계**

- (1) 동독의 기존 대외경제관계중 특히 상호경제원조이사회(CMEA) 국가에 대한 현존 조약상의 의무는 신뢰보호를 받는다. 이 대외경제관계는 모든 참가국들의 이익을 고려하여 그리고 시장경제적 원칙 및 EC의 관할권을 존중하여 계속 발전, 형성되어 갈 것이다. 통독 정부는 부문별 업무의 틀 내에서 이 대외경제관계가 적절하게 조직적으로 규정할 것을 보장한다.
- (2) 서독 연방정부 또는 통일독일정부는 유럽공동체의 해당기관들과 앞의 제1항을 고려하여 과도기 동안 대외무역에 있어 어떠한 면제조치가 필요한가에 대해 협의한다.

#### 4. 남북통일의 경우 북한 채무 승계

대외채무의 승계에 관한 명확한 법규칙은 현재로서는 존재하지 않는다. 그러나 채권국의 신뢰보호, 통일 과정에서 주요 채권국의 한반도 통일 지지, 통일 이후 우호적인 대외경제관계 등을 고려하면 북한의 대외채무는 원칙적으로 승계하여야 한다.<sup>160)</sup> 통일독일은 구동독과 외

<sup>159)</sup> 독일통일조약 제29조.

<sup>160)</sup> 국내 전문가들도 대부분 통일한국이 북한의 대외채무를 승계해야 한다거나 현실적인 이유에서 채무승계를 거부하기 어렵다는 입장을 개진하고 있다. 한명섭, “남북통일과 북한의 대외채무 승계에 대한 고찰,” pp. 189, 192; 유 옥 외, 『통일시 북한의 대외관계 승계문제에 대한 연구(통일부 정책연구용역 보고서)』, p. 103; 정인섭, 『신 국제법강의: 이론과 사례』, p. 172.

I
II
III
IV
V

국 간의 청구권과 채무가 독일통일조약 발효 시까지도 유효한 경우에는 이를 승계하여 청산하였다. 한편, 통일독일은 독일통일조약 발효 시까지 누적된 구동독의 채무는 특별기금을 만들어 인수하였다. 통일독일은 채무인수에 따르는 부담을 구동독 지역에도 부담시켰고 원칙적으로 5개 주에 균등 분할하였다.

통일한국이 북한의 대외채무를 승계할 경우 통일비용 문제가 현실적으로 제기되는데, 이 문제의 해결을 위해 파리클럽을 활용하는 방안이 강구될 필요가 있다. 파리클럽(Paris Club)은 채무불이행 위험에 직면한 채무국으로 하여금 지속적 채무이행이 이루어지도록 채무를 재조정하는 역할을 담당하는 공적 채권자들의 비공식 모임으로 국가가 공여하거나 지급보증한 중장기 채권 조정에 많은 역할을 하고 있다.<sup>161)</sup> 파리클럽은 승계국과 채권국인 회원국 간의 양자조약으로 채무승계 문제를 해결할 수 있는 환경을 만들어 주고 있는데<sup>162)</sup> 이는 통일한국이 채무승계를 협상하는 과정에서 참고할 수 있다. 우리나라는 2016년 6월 6일 21번째 회원국으로 가입하였다.<sup>163)</sup>

통일독일은 구동독의 국가채무를 인수하기 위하여 특별기금 제도를 만들어 운영하고 채무의 할당은 특별법에 의하여 처리하였는데 이는 우리의 경우에도 고려할 필요가 있다. 채무승계의 내부적인 처리는 통일한국의 재정법제 운용을 통해 이루어지게 된다. 채무승계와 관련하여 북한은 「재정법」<sup>164)</sup>을 제정하여 시행하고 있고, 남한은 「국가재

161) 한명섭, “남북통일과 북한의 대외채무 승계에 대한 고찰,” pp. 189~190.

162) 김도형, “구 유고슬라비아 해체에 있어 국가재산 및 채무의 승계,” p. 54.

163) Paris Club, “The Paris Club welcomes the Republic of Korea’s decision to become its 21st member,” (<http://www.clubdeparis.org/en/communications/article/the-paris-club-welcomes-the-republic-of-korea-s-decision-to-become-its-21st>). (검색일: 2016.6.28.).

164) 2011년 12월 21일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2052호로 수정.

정법」<sup>165)</sup>과 「지방재정법」<sup>166)</sup>을 시행하고 있다. 재정법제의 통합은 우리 재정법제 중심으로 이루어져야 하는데 유엔 국제법위원회가 국가채무로 간주하고 있는 지방화된 채권을 고려할 필요가 있다. 중앙정부의 채무가 국가채무에 해당된다는 점에 대해서는 큰 이견이 있을 수 없다. 그리고 유엔 국제법위원회는 지방채무는 승계의 대상이 되지 않는다고 하였고 실제로도 북한에는 지방채무에 해당하는 채무가 존재하지 않는 것으로 보여 지방채무에 대한 논의는 실천적 의의를 찾기 어렵다. 북한 재정법은 제23조에서 지방예산제를 규정하고 있어 지방채무가 존재하는 것으로 볼 여지가 전혀 없는 것은 아니지만 북한 재정법상의 지방예산제는 국가의 통제를 받도록 규정되어 있는 점,<sup>167)</sup> 북한의 재정은 사회주의경제제도의 요구에 따라 유일적·계획적으로 이루어지고 있는 점,<sup>168)</sup> 북한이 지방채에 대해 부정적인 입장을 보이고 있는 점<sup>169)</sup> 등을 고려할 때 북한의 지방정권기관(지방인민회의와 지방인민위원회)이 지방예산을 운영하는 과정에서 발생한 채무는 지방채무라기보다는 지방화된 채무에 가까운 것으로 판단된다. 그런데 우리의 경우 재정을 국가재정과 지방재정으로 구분하면서 국가재정법에 국가채무의 관리에 관한 규정을 두고 있는데 국채 또는 차입금 등의 금전채무는 국가의 채무

<sup>165)</sup> 법률 제13931호, 2016.1.28 개정.

<sup>166)</sup> 법률 제13638호, 2015.12.29 개정.

<sup>167)</sup> 북한 재정법 제23조(지방예산제): 국가는 국가의 지도밑에 지방의 책임성과 창발성에 의거하여 균을 기본단위로 실시한다. 지방정권기관은 지방의 살림살이를 짜고 들어 지방예산의 수입과 지출을 자체로 맞추고 더 많은 이익을 주어야 한다. 국가는 지방예산집행에서 모범적인 단위들에 재정적 특권을 준다.

<sup>168)</sup> 북한 재정법 제4조(재정의 유일적, 계획적관리원칙): ... 국가는 재정관리를 사회주의경제제도의 요구에 맞게 유일적으로, 계획적으로 하도록 한다.

<sup>169)</sup> 북한은 자본주의사회에서 널리 이용되고 있는 지방채는 인민대중에 대한 추가적 착취수단으로 이용된다고 하여 지방채무에 대해 부정적인 입장을 보이고 있다. 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』 (평양: 사회과학원 법학연구소, 1997), p. 567.

I
II
III
IV
V

만을 의미하는 것으로 되어 있다.<sup>170)</sup> 통일 준비의 일환으로 지방화된 채권이 우리 국가재정법에 반영될 필요가 있다.

한편, 독일통일은 독일통일조약에서 구동독이 보증하거나 담보한 채무를 인수하였는데 이는 우리의 경우 북한이 보증한 채무의 인수가 현실적인 문제로 제기될 수 있음을 말해준다. 그런데 현재 북한이 보증하고 있는 채무의 현황을 파악하는 데 한계가 있다. 법제도적으로도 북한의 재정법에 북한의 채무 보증 관련 규정을 찾아볼 수 없다. 만일 북한의 보증채무 또는 담보채무가 존재하는 경우 독일통일조약에서 구동독이 보증 또는 담보한 채무 문제를 명시한 것처럼 우리의 경우에도 남북통일합의서에 이 문제를 명시하는 방안을 고려할 필요가 있다. 그리고 남북통일 이후 북한의 보증채무 부담은 국가재정법에 따르면 될 것이다. 국가재정법 제92조는 국가가 보증채무를 부담하고자 할 때에는 미리 국회의 동의를 얻어야 하는 것으로 규정하고 있다.

## 5. 특수한 형태의 국가채무 승계

### 가. 국제불법행위책임

어느 국가가 국제법을 위반하였을 경우 불법행위책임<sup>171)</sup> 문제가 발생하는데 이를 국가책임(state responsibility) 또는 국가의 국제적인 책임이라고 한다. 국제법의 위반, 즉 국제의무 위반은 국제사법재판소

---

<sup>170)</sup> 국가재정법 제91조 제1항 및 제2항.

<sup>171)</sup> 북한 당국의 불법행위책임이라고 할 때 북한 당국이 북한 주민을 상대로 한 국내적인 책임 문제도 제기될 수 있다. 북한 당국의 불법행위로 인해 피해를 입은 북한 주민에 대한 보상 및 구제를 통일한국이 어느 범위에서 부담해야 하는지의 문제가 여기에 속한다. 그러나 국내적 차원의 불법행위책임 문제는 별도의 분석을 요하는 주제로 본 보고서에는 다루지 않고 국제적 차원에서의 불법행위문제만을 다룬다.

규정 제38조 제1항이 규정하고 있는 조약과 국제관습법, 법의 일반원칙을 위반할 경우 발생할 수 있다. 또한 국제법 연원을 이루고 있는 강행규범 위반, 유엔 결의, 특히 안보리 결의 위반 등의 경우에도 국제법 위반으로 인한 국가책임이 발생할 수 있다. 이와 관련하여 2001년 유엔 국제법위원회(International Law Commission: ILC)가 제출한 「국제불법행위에 대한 국가책임에 관한 초안」(이하 ‘2001년 국가책임 초안’)<sup>172)</sup>은 국가의 모든 국제불법행위는 당해 국가의 국제책임을 유발한다고 규정하고 있다.<sup>173)</sup> 그러면 북한이 외국 또는 외국 주민을 상대로 저지른 국제불법행위로 인한 국가책임이 통일한국에 승계되는가? 아래에서는 범위를 한정하여 북한의 외국인 납치 및 강제실종 문제를 중심으로 살펴본다.

유엔 북한인권조사위원회는 2014년 2월 발표한 조사보고서에서 북한이 1950년 이후 납치하고 송환하지 않은 강제실종 피해자가 아동을 포함하여 20만 명 이상에 달하고 있는 것으로 판단하였다.<sup>174)</sup> 그리고 이 같은 행위는 인도에 반한 죄(Crimes against humanity)에 해당된다고 판단하였다.<sup>175)</sup> 한편, 1970년대부터 1980년대에 일본인이 일본과 유럽에서 행방불명되었다. 북한 김정일 전 국방위원장은 2002년 9월 18일 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 일본 전 총리와의 정상회담에서 평양선언을 발표하였는데 김정일은 이 선언에서 일본인 납치를 처음으로 인정, 사죄하고 재발 방지를 약속함으로써 일본인 납북자

<sup>172)</sup> The International Law Commission’s Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts. UN General Assembly, *Official Records, Fifty-fifth Session, Supplement no. 10* (UN Doc. A/56/10).

<sup>173)</sup> 2001년 국가책임 초안 제1조.

<sup>174)</sup> United Nations, *Report of the Commission of Inquiry on human rights in the Democratic People’s Republic of Korea*, UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014), para. 64.

<sup>175)</sup> *Ibid.*, para. 79.

문제가 의혹 수준을 넘어 현실화되었다.<sup>176)</sup> 어느 국가가 문제의 행위를 자국의 행위로 인정하는 경우, 그 행위는 국제법상 당해 국가의 행위로 간주된다.<sup>177)</sup> 일본의 납치문제대책본부<sup>178)</sup>는 일본의 북한인권법<sup>179)</sup>에 근거하여 총 17명을 현재까지의 공식적인 납치피해자로 인정하고 있다. 이 가운데 5명은 2002년 일본에 귀국하였다.<sup>180)</sup>

국제불법행위로 인한 국가책임은 일종의 재정채무로 볼 수 있는데, 채무의 국가승계를 다루고 있는 1983년 비엔나협약은 국가책임의 국가승계 문제를 규율하지 않고 있다. 유엔 국제법위원회의 2001년 국가책임 초안도 국가책임의 승계 문제는 다루지 않고 있다. 상당수의 외국 국제법 교과서와 관련 문헌들은 국제불법행위는 승계되지 않는다는 입장이다. 다시 말해 국제불법행위의 불승계 원칙(doctrine of non-succession)을 지지하고 있다.<sup>181)</sup> 불승계 원칙을 지지하는 학자들은 그 근거로 국제관행의 일관성 부족, 위법행위는 속인적인(personal) 특성을 갖는다는 점, 국가는 주권적으로 평등하다는 점, 관습규범의 결여 등을 제시하고 있다.<sup>182)</sup> 국내 학자들도 국제불법행위책임은 승계

176) 박정진, “일본인 납북피해자와 이른바 ‘납치문제,’” 북한인권연구센터 편, 『북한에 의한 납치 및 강제실종(북한인권정책연구 제4권)』 (서울: 통일연구원, 2015), pp. 178~180.

177) 2001년 국가책임 초안 제11조.

178) 일본은 2009년 10월 일본인 납북자 문제에 대한 종합적인 대책을 기동적으로 추진하기 위해 총리를 본부장으로 하는 납치문제대책본부를 설치하였다. 일본 외무성, 『북한에 의한 일본인 납치 문제』 (도쿄: 일본 외무성, 2012), p. 10.

179) 정식 명칭: 「납치 문제, 기타 북한 당국에 의한 인권침해문제에의 대처에 관한 법률(拉致問題その他北朝鮮当局による人権侵害問題への対処に関する法律)」, 제정일: 2006.6.23.

180) 박정진, “일본인 납북피해자와 이른바 ‘납치문제,’” pp. 196~197.

181) 불승계원칙을 지지하는 입장은 Patrick Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (Leiden&Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007), pp. 35~37에 자세히 소개되어 있다.

182) 신성수, “영역주권의 변경에 따른 국가승계에 관한 연구,” p. 236.

되지 않는다는 입장을 취하고 있다.<sup>183)</sup> 국제불법행위로 인해 발생하는 청구권은 극히 인적인 성격을 띠는 점을 이유로 들고 있다.<sup>184)</sup> 통일과 가장 유사한 국가승계 유형은 흡수통합 내지 병합이라고 할 수 있는데, 19세기와 20세기 초 국가승계 사례들도 불법행위책임이 승계되지 않음을 보여주고 있다. 1860년~1861년 이탈리아의 통일, 1886년 영국의 버마 병합, 1896년 프랑스의 마다가스카르 병합, 1902년 대영제국에 의한 남아프리카의 보어 공화국(Boer Republic of South Africa) 등 전통 국제법하에서의 병합 사례들은 선행국이 국제불법행위에 대한 책임을 부담하지 않았다.<sup>185)</sup> 그런데 이와 같은 국가책임의 불승계 원칙은 여러 학자에 의해 비판을 받고 있다. 일반적인 채무와 불법행위(tort)는 다르다는 점, 불법행위와 영토는 단절되어 있지 않고 연결되어 있다는 점 등을 이유로 들고 있다.<sup>186)</sup> 최근 여러 학자들은 불승계 원칙이 엄격하게 적용된다는 입장에 찬성하지 않고, 국제불법행위로부터 발생한 의무가 승계된다는 원칙이 몇 가지 상황을 전제로 수용 가능한 해결책이 될 수 있다는 입장을 보이고 있다.<sup>187)</sup> 국가책임 분야의 성문법전화 특별보고관을 역임한 크로포드(Crawford) 교수는 1998년 국가책임 최초 보고서에서 신생국은 일반적으로 선행국의 국가책임을 승계하지 않는다는 것이 일반적인 견해라고 하였다.<sup>188)</sup> 그러

<sup>183)</sup> 채형복, 『국제법』 (서울: 법영사, 2009), p. 160; 나인균, 『국제법』, p. 315.

<sup>184)</sup> 나인균, 위의 책, p. 315.

<sup>185)</sup> Patrick Dumberry, *State Succession to International Responsibility*, pp. 62~77.

<sup>186)</sup> 불승계원칙을 비판하는 여러 학자의 주장에 대해서는 *Ibid.*, pp. 52~56.

<sup>187)</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>188)</sup> “... there is a widely held view that a new State does not, in general, succeed to any State responsibility of the predecessor State with respect to its territory...” First Report on State Responsibility (addendum no. 5), by Mr. James Crawford, Special Rapporteur, 22 July 1998, UN Doc. A/CN.4/490/Add.5, para. 279.

I
II
III
IV
V

나 2001년 국가책임 초안 제11조<sup>189)</sup>에 대한 주석에서는 신생국이 국가책임을 승계하는지의 여부는 불투명하다는 입장을 보였다.<sup>190)</sup>

덤베리(Dumberry)는 국가승계 유형을 흡수통합, 분단국 통일, 국가분열, 할양, 분리, 신생독립국으로 구분한 후 불법행위책임과 관련된 실행을 상세히 분석하였는데 일반적인 견해인 불승계원칙에도 불구하고 실제 관행은 매우 다양하며, 엄격하고 자동적인 불승계원칙은 현대 국제법 실행에서는 발생하지 않고 있다는 결론을 내리고 있다.<sup>191)</sup> 또한 국가연합 사례를 제외하면<sup>192)</sup> 분단국 통일의 경우에 적용할 수 있는 불법행위로 인한 국가책임 승계 사례를 찾아볼 수 없다고 한다.<sup>193)</sup> 국내 학자도 불법행위책임에 적용될 수 있는 국제관습법 내지 법의 일반원칙의 존재 여부에 대해 부정적인 입장이다. 즉, 불법행위책임 승계 관련 관행은 불법행위책임에 관한 승계를 규율하는 원칙을 공식화하는 데 있어서 충분한 근거를 제공하지 못하고 있다고 비판하고 있다.<sup>194)</sup>

국제법 분야의 저명한 민간학술단체인 국제법학회(Institut de Droit International: IDI)는 국가책임 분야의 국가승계에 대한 성문법전화

---

189) 2001년 국가책임 초안 제11조: 위 조항들에 의하여 국가로 귀속될 수 없는 행위라도 국가가 문제의 행위를 자국의 행위로 승인하고 채택하는 경우, 그 범위 내에서는 국제법상 당해 국가의 행위로 간주된다.

190) "... In the context of State succession, it is unclear whether a new State succeeds to any State responsibility of the predecessor State with respect to its territory." James Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), p. 121.

191) Patrick Dumberry, *State Succession to International Responsibility*, p. 58.

192) 1958년 이집트와 시리아가 결합하여 통일아랍공화국(United Arab Republic)을 이룬 국가연합 사례가 있는데 이 사례의 경우에는 승계 이전에 발생한 국제불법행위로부터 기인한 의무는 승계되었다. *Ibid.*, p. 93.

193) *Ibid.*, p. 93.

194) 신성수, "영역주권의 변경에 따른 국가승계에 관한 연구," p. 251.

를 위해 2003년 위원회를 결성하여 2015년 최종보고서를 채택하였다.<sup>195)</sup> 국제법학회는 이 최종보고서에서 어느 국가가 국가로서 더 이상 존재하지 않고 다른 국가에 통합되는 경우 국제불법행위에 기인한 선행국의 권리와 의무는 승계국에 이전되는 것으로 보고 있다.<sup>196)</sup> 선행국과 승계국 사이에 국제불법행위의 승계 여부에 대한 합의의 존재 여부는 상관없다고 한다. 다시 말해 제3국의 동의 없이 선행국과 승계국이 국제불법행위의 승계 여부를 결정할 수 없다고 한다.<sup>197)</sup> 국제법학회의 최종보고서는 통일의 경우 불법행위책임의 승계에 대해서도 언급하고 있다. 국제법학회 최종보고서는 통일을 선행국 모두 소멸하고 새로운 국제법 주체가 탄생하는 것으로 보고 있다. 국제법학회 최종보고서는 통일을 이와 같이 인식하면서 통일의 결과로서 둘 이상의 국가가 결합하여 하나의 국가를 구성하는 경우에는 국제불법행위로 인한 선행국의 권리와 의무가 승계국에 이전된다고 한다.<sup>198)</sup> 결과적으로 국제법학회는 어느 하나의 국가가 다른 국가에 흡수통합되든 아니면 두 개의 국가 모두 소멸하고 새로운 국제법 주체가 탄생하든 국제불법행위에 대한 권리와 의무는 승계국에 이전되는 것으로 이해하고 있다.

이상에서 불법행위책임의 승계 여부에 대한 입장을 살펴봤는데 불법행위책임의 승계에 적용될 법규칙은 명확하지 않다. 불법행위책임은 승계되지 않는다는 것이 다수 학자들의 입장이라고 할 수 있지만 반대하는 입장도 있다. 일관된 관행 역시 존재한다고 보기 어렵다.<sup>199)</sup> 국제법학회의 최종보고서는 통일의 경우 불법행위책임의 승계를 규정하고

<sup>195)</sup> Institut de Droit International, *State Succession in Matters of State Responsibility: Final Report* (Ghent: IDI, 2015), para. 1.

<sup>196)</sup> *Ibid.*, para. 87, p. 60 (Art. 14).

<sup>197)</sup> *Ibid.*, para. 49.

<sup>198)</sup> *Ibid.*, para. 85, p. 60 (Art. 13).

<sup>199)</sup> 유사한 입장으로는 이동은, “국제법상 책임승계와 통일한국에 대한 시사점,” p. 105.

I
II
III
IV
V

있다는 점에서 주목할 만하다. 그러나 국제법학회의 최종보고서는 상당한 권위를 부여할 수 있지만 민간 차원의 학술보고서라는 한계가 있다. 또한 선행국의 국제법 주체성이 모두 소멸하고 새로운 국제법 주체가 만들어지는 경우 즉 합병(또는 융합, merger)만을 통일의 경우로 기술하고 있는데<sup>200)</sup> 여기에 대해서도 문제제기가 가능하다. 통일은 합병의 경우도 있지만, 독일통일의 경우처럼 선행국의 국제법 주체성만 소멸하고 승계국의 국제법 주체성은 소멸하지 않는 흡수통합 내지 편입 형태도 있기 때문이다.

그러면 독일통일의 경우 국제불법행위책임의 승계 문제는 어떻게 처리되었는가? 앞에서 살펴본 바와 같이 통일독일은 독일통일조약 제24조 제1항에서 구동독이 외국과 국가업무를 수행하는 과정에서 발생한 ‘청구권과 책임(claims and liabilities)’이 독일통일 당시까지도 유효한 경우 통일독일의 채무로 간주하여 청산하였다. 그런데 ‘청구권과 책임’의 범주에 동독의 국제불법행위로 인한 국가책임이 포함되는지의 여부에 대해서는 논란이 있었다. 이 문제에 대해 여러 학자들은 긍정하는 입장이라고 한다.<sup>201)</sup> 텀베리도 같은 입장이다.<sup>202)</sup> 국제법학회도 독일통일조약 제24조 제1항은 구동독의 청구권과 채무가 통일독일에 승계된 것을 규정하고 있는 것으로 간주되어야 한다고 한다.<sup>203)</sup> 독일통일조약 제24조 제1항의 ‘청구권 및 책임’이 불법행위책임에도 적용된다고 보는 것이 다수의 입장으로 보인다.

<sup>200)</sup> 국제법학회 최종보고서는 국가의 통일과 국가의 편입은 구분된다고 기술함으로써 편입형태의 국가결합은 통일에서 제외하고 있다. Institut de Droit International, *State Succession in Matters of State Responsibility: Final Report*, para. 41.

<sup>201)</sup> 긍정적인 입장을 보이는 학자들은 Patrick Dumberry, *State Succession to International Responsibility*, p. 86.

<sup>202)</sup> *Ibid.*, pp. 86~87.

<sup>203)</sup> Institut de Droit International, *State Succession in Matters of State Responsibility: Final Report*, para. 88.

독일통일의 사례는 남북통일의 경우 남북통일합의서에 북한의 불법 행위책임을 승계한다는 점을 명시하는 것이 바람직함을 보여준다. 반면 국제법상 불법행위책임의 승계 여부에 대해 정해진 법규칙은 존재하지 않는다. 불법행위책임이 승계된다고 보기도 어렵고, 그렇다고 엄중한 국제관계의 현실 속에서 불법행위책임의 불승계원칙을 강하게 주장하기도 어렵다. 생각건대, 북한에 의한 불법적인 외국인 납치 및 강제실종 행위에 따르는 국가책임의 승계 문제는 법적인 판단 외에 정치적·외교적인 판단이 개입될 가능성이 크다.<sup>204)</sup> 다시 말해 통일 전후의 여러 가지 상황을 고려하여 통일한국과 불법행위로 피해를 입은 해당 국가가 수용 가능한 해결책을 모색하는 것이 바람직하다. 이와 같이 처리한 사례를 통일독일에서 찾을 수 있다. 구동독 영역 내에서 미국인의 재산을 수용한 문제가 2차 세계대전 이후 수년 동안 해결되지 않았다. 미국과 동독은 1974년 미해결 재산 문제의 해결을 위한 교섭에 나섰으나 합의에 이르지 못하고 독일통일을 맞이하였다. 해결을 위한 합의는 1992년 5월 13일 통일독일과 미국 간에 체결되어<sup>205)</sup> 통일독일이 구동독의 재산 수용으로 피해를 입은 미국 국민들에게 보상하였다.<sup>206)</sup> 보상은 1976년 10월 18일 이전에 발생한 사건을 대상으로

<sup>204)</sup> 비슷한 입장에서 선행국에 의해 발생한 계약책임 및 불법행위(delicts)책임에 대한 승계 문제는 국제법의 중요성에도 불구하고 정치적인 방법에 의해 해결하는 것이 가장 빠른 지름길이라고 보는 견해가 있다. Volinka Reina, "Iraq's Delictual and Contractual Liabilities: Would Politics or International Law Provide for Better Resolution of Successor State Responsibility," *Berkeley Journal of International Law*, vol. 22, issue 3 (2004), p. 584.

<sup>205)</sup> 합의의 명칭은 「미합중국정부와 독일정부 간의 특정한 재산 청구권의 해결에 관한 합의(Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Federal Republic of Germany Concerning the Settlement of Certain Property Claims)」, 체결일: 1992.5.13.

<sup>206)</sup> Patrick Dumberry, "The Controversial issue of State Succession to International Responsibility in Light of Recent State Practice," *German Yearbook of International Law*, vol. 49 (2006), pp. 425~426.

I
II
III
IV
V

이루어졌다.<sup>207)</sup> 통일독일이 구동독의 불법행위책임을 승계하였지만 모두 승계하지는 않고 양자 간의 외교 협상에 따라 일정한 조건에 해당하는 불법행위에 대한 책임만을 승계하였음을 알 수 있다.

한편, 일본과의 관계에 있어서는 일본인 납치 및 강제실종으로 인한 불법행위책임과 북한의 대일배상청구권 문제를 연계하여 논의하자는 주장이 제기될 가능성을 배제할 수 없다. 다시 말해 통일한국이 북한의 대일배상청구권 승계를 주장할 경우 일본은 이에 대한 대응의 일환으로 북한의 일본인 납치행위에 대한 국가책임을 통일한국이 승계하여야 한다고 주장할 가능성이 있다.<sup>208)</sup> 그러나 양자는 성격이 다르다는 점에서 분리하여 해결 방안을 논의하는 것이 타당하다.

## 나. 유해채무

유해채무를 어떻게 정의할 것인지와 관련하여 유해채무의 개념 및 범주를 다르게 이해하는 여러 견해들이 존재한다. 유해채무(odious debt)의 현대적 개념은 제1차 세계대전 후 썙(Alexander Nahun Sack)이 사용하기 시작하였는데 그는 유해채무를 전쟁채무(war debt), 정복 또는 강요채무(subjugated or imposed debt), 정권채무(regime debt)의 세 가지로 구분하였다.<sup>209)</sup> 반면, 오코넬은 유해채무를 적대적인 채무(hostile debt)와 전쟁채무로 구분하였다.<sup>210)</sup> 그리고 1983년

---

<sup>207)</sup> 미합중국정부와 독일정부 간의 특정한 재산 청구권의 해결에 관한 합의 제1조.

<sup>208)</sup> 유 옥 외, 『통일시 북한의 대외관계 승계문제에 대한 연구(통일부 정책연구용역 보고서)』, p. 108.

<sup>209)</sup> Robert Howse, *The Concept of Odious Debt in Public International Law* (United Nations: UNCTAD, 2007), p. 2.

<sup>210)</sup> D. P. O'Connell, *The Law of State Succession* (Cambridge: Cambridge University Press, 1956), pp. 458~462.

비엔나협약의 성문법전화 과정에서 유엔 국제법위원회 특별보고관은 1977년 제출한 보고서에서 “선행국의 유해채무(odious debts)는 승계국에 이전되지 않는다”는 조항을 포함시켰다.<sup>211)</sup> 유엔 국제법위원회는 유해채무란 승계된 지역에 있는 주민의 이익에 반하여 체결된 채무로 전쟁채무(war debts)와 정복채무(subjugation debts)가 해당된다고 한다.<sup>212)</sup> 전쟁채무란 타국에 대한 전투력을 유지하기 위하여 국가에 의해 체결된 채무를 말하며, 정복채무란 주민을 복종시키고 그 지역을 식민지화하기 위하여 국가에 의하여 체결된 채무를 말한다.<sup>213)</sup> 그러나 유엔 국제법위원회의 유해채무 규정은 1983년 비엔나협약에는 포함되지 않았다. 킹(King)은 유해채무의 개념을 상당히 넓게 이해하여 전쟁채무, 정복채무, 불법점령채무(illegal occupation debt), 부패(腐敗)채무(corruption debt)로 구분하고 있다.<sup>214)</sup> 유해채무에 대한 논의는 국내에서도 찾아볼 수 있는데 유해채무의 개념을 좁게 이해하고 있다. 이장희는 유해채무란 적대적 국가채무(hostile debts) 또는 악성채무라고 하면서 승계의무가 부정되는 것이 보통이라고 한다.<sup>215)</sup> 채형복도 이와 비슷하게 선행국이 제3국을 위해 또는 승계국에 대한 적대적인 목적을 가지고 부담하는 채무를 적대채무로 보면서 이 같은 채무는 승계되지 않는다고 한다.<sup>216)</sup>

<sup>211)</sup> UN International Law Commission, *Yearbook of the International Law Commission 1977*, vol. II, Part One (New York: United Nations, 1978), p. 74, para. 173.

<sup>212)</sup> *Ibid.*, pp. 70~74.

<sup>213)</sup> 신성수, “영역주권의 변경에 따른 국가승계에 관한 연구,” p. 157.

<sup>214)</sup> Jeff King, *The Doctrine of Odious Debt in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016), pp. 62~126.

<sup>215)</sup> 이장희, “남북한 통일이후 국가승계문제의 국제법적 과제,” 『한국 법학 50년: 과거·현재·미래(I)』 (서울: 한국법학교수회, 1998), pp. 398, 411, 413.

<sup>216)</sup> 채형복, 『국제법』, p. 159.

가장 일반적인 구분은 유해채무를 적대적인 채무와 전쟁채무로 구분하는 것이다.<sup>217)</sup> 전쟁채무가 승계되지 않음을 보여주는 여러 사례가 있다. 1797년 프랑스와 신성독일제국 간에 체결된 「평화조약」 제4조, 1807년 프랑스-프러시아 「평화조약」 제24조, 1864년 「비엔나평화조약」 제7조, 1990년 영국의 남아프리카 병합 시 전쟁 관련 채무의 지급 거절, 1919년 「베르사이유 조약」 제254조, 오스트리아와 헝가리의 전쟁채무 승계에 관한 1919년 「생 제르망 조약」 제203조, 발칸전쟁 책임에 관한 1923년 「로잔 조약」 제50조 제1항, 이탈리아의 전쟁채무 승계에 관한 1947년 「파리평화조약의 이탈리아 조약 부속서」 X의 제5세항 등이 그것들이다.<sup>218)</sup> 최근의 사례로는 2000년 「에리트리아와 에디오피아 간의 평화조약」 제5조 제1항을 들 수 있다. 이 조항은 군대 운영, 군사 활동 준비 또는 무력의 사용과 관련된 비용을 청구권 행사의 범위에서 제외하였다.<sup>219)</sup>

적대적인 채무가 승계되지 않음을 보여주는 사례들도 존재한다. 1917년 혁명 이후 임시소련 정부는 처음에는 차르 정부의 채무를 이행하기로 합의하였으나 입장을 바꾸어 1918년 소련 정부는 채무 이행을 거부하였다.<sup>220)</sup> 또 다른 예로 1938년 독일이 오스트리아의 채무 이행을 거부한 것을 들 수 있다. 오스트리아 정부는 1938년 독일에 병합될 당시 외국에 상당한 빚을 지고 있었는데 독일은 오스트리아가 부담하고 있던 채무의 이행을 거부하였다.<sup>221)</sup> 한편, 킹은 적대적인 채무, 정권

<sup>217)</sup> Robert Howse, *The Concept of Odious Debt in Public International Law*, p. 3.

<sup>218)</sup> Jeff King, *The Doctrine of Odious Debt in International Law*, pp. 64~65.

<sup>219)</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>220)</sup> Robert Howse, *The Concept of Odious Debt in Public International Law*, p. 11.

<sup>221)</sup> *Ibid.*, p. 12.

채무, 강요채무, 정복채무를 비슷한 개념으로 이해하면서 정복채무를 “채권국 주민들을 대상으로 강행규범 위반을 촉진하기 위한 목적이나 국제인권법, 국제인도법 또는 기타 국제법의 기본원칙을 위반할 목적에서 만들어진 채무”로 정의하고 있다.<sup>222)</sup> 그러면서 그는 1883년 멕시코의 유럽채무 거부 사례, 1898년 쿠바 관련 채무를 분배하지 않는 사례, 1949년 인도네시아의 네덜란드 관련 채무, 1962년 알제리의 프랑스 관련 채무 등 국가승계 시 정복채무가 승계되지 않은 사례들을 자세히 분석하고 있다.<sup>223)</sup>

유해채무의 승계여부를 결정함에 있어 관건은 유해성(odiousness)의 해당 여부이다. 유해채무와 그렇지 않은 채무의 구별은 결코 용이하지 않다.<sup>224)</sup> 선행국의 채무가 유해채무이므로 승계할 수 없다고 주장할 경우 채권국이 이를 받아들이지 않으면 분쟁이 발생하게 된다.<sup>225)</sup> 유해성의 해당 여부는 각각의 국가승계 사례가 처해 있는 상황마다 다를 수밖에 없다.<sup>226)</sup> 따라서 남북통일의 경우 유해채무의 승계 문제는 통일한국과 채권국 간의 협의를 거쳐 결정하게 될 것으로 보인다.

## 6. 소결

1983년 비엔나협약 제39조는 국가재산의 승계 여부에 대해 둘 또는 그 이상의 국가가 결합하여 하나의 승계국을 구성하는 경우, 선행국의

<sup>222)</sup> Jeff King, *The Doctrine of Odious Debt in International Law*, p. 69.

<sup>223)</sup> *Ibid.*, pp. 72~82.

<sup>224)</sup> 유 옥 외, 『통일시 북한의 대외관계 승계문제에 대한 연구(통일부 정책연구용역보고서)』, p. 107.

<sup>225)</sup> 한명섭, 『통일법제 특강』 (파주: 한울아카데미, 2016), p. 712.

<sup>226)</sup> Robert Howse, *The Concept of Odious Debt in Public International Law*, p. 21.

국가채무는 승계국에 이전된다고 규정하여 국가채무의 자동적 승계를 천명하고 있다. 그러나 1983년 비엔나협약은 현재 발효하지 않고 있다. 국가채무의 승계에 대한 국제관습법의 존재여부도 확실하지 않으며 이 문제에 적용될 법의 일반원칙도 분명하지 않다. 국가채무의 승계 여부에 대해 학설은 이를 긍정하는 입장과 부정하는 입장 및 승계국의 채무승계 승인이 있는 것으로 볼 수 있는 근거가 있는 경우 인정하는 입장 등으로 나뉘고 있다. 통일독일은 대외무역 및 외환 독점에서 발생했거나 통합조약이 발효한 1990년 7월 1일까지 구동독이 다른 국가와 국가업무를 수행하는 과정에서 발생한 ‘청구권 및 책임(claims and liabilities)’이 독일통일 당시까지도 유효한 경우 통일독일의 채무로 간주하여 청산하였다. 또한 독일통일조약은 대외채무의 승계 문제 외에 동독이 부담하고 있던 채무의 인수를 규율하고 있다. 통일독일은 독일통일조약 발효 시까지 누적된 동독 재정의 총부채를 인수하였는데, 통일독일은 채무 인수를 담당하게 하기 위하여 특별기금 제도를 만들어 운영하였다. 인수한 구동독의 채무는 통일독일의 연방정부와 통일독일에 편입된 구동독 지역의 다섯 개 주, 그리고 신탁공사가 분할하여 승계하였다. 채무의 할당은 특별법에 의해 처리하였는데 구동독 지역 주민들에게도 부담을 지웠다. 구동독 지역 주민들은 원칙적으로 각 주의 인구수에 따라 채무 인수를 부담하였다. 통일독일은 구동독의 보증채무 및 담보채무도 인수하였는데 동독이 통일 이전에 인수하고 예산에 부기한 것을 대상으로 하였다.

채권국의 신뢰보호, 통일 과정에서 주요 채권국의 한반도 통일 지지, 통일 이후 우호적인 대외경제관계 등을 고려하면 북한의 대외채무는 원칙적으로 승계하여야 한다. 통일한국이 북한의 대외채무를 승계할 경우 통일비용 문제가 현실적으로 제기되는데, 이 문제의 해결을 위해 파리기림을 활용하는 방안이 강구될 필요가 있다. 통일독일은 구동독

의 국가채무를 인수하기 위하여 특별기금 제도를 만들어 운영하고 채무의 할당은 특별법에 의하여 처리하였는데 이는 우리의 경우에도 고려할 필요가 있다. 채무승계의 내부적인 처리는 통일한국의 재정법제 운용을 통해 이루어지게 된다. 재정법제의 통합은 우리 재정법제 중심으로 이루어져야 하는데 유엔 국제법위원회가 국가채무로 간주하고 있는 지방화된 채권을 고려할 필요가 있다.

국제불법행위책임의 승계에 적용될 법규칙은 명확하지 않다. 채무의 국가승계를 다루고 있는 1983년 비엔나협약은 국가책임의 국가승계 문제를 규율하지 않고 있다. 유엔 국제법위원회의 2001년 국가책임 초안도 국가책임의 승계 문제는 다루지 않고 있다. 불법행위책임은 승계되지 않는다는 것이 다수 학자들의 입장이라고 할 수 있지만 반대하는 입장도 있다. 일관된 관행 역시 존재한다고 보기 어렵다. 국제법학회의 최종보고서는 통일의 경우 불법행위책임의 승계를 규정하고 있다는 점에서 주목할 만하나 선행국의 국제법 주체성이 모두 소멸하고 새로운 국제법 주체가 만들어지는 합병의 경우만을 통일로 인식하고 있다는 문제가 있다. 통일독일은 구동독이 외국과 국가업무를 수행하는 과정에서 발생한 ‘청구권과 책임(claims and liabilities)’이 독일통일 당시까지도 유효한 경우 통일독일의 채무로 간주하여 청산하였는데 이 ‘청구권과 책임’의 범주에 동독의 국제불법행위로 인한 국가책임이 포함된다고 보는 것이 다수의 입장이다. 북한에 의한 불법적인 외국인 납치 및 강제실종 행위에 따르는 국가책임의 승계 문제는 법적인 판단 외에 정치적·외교적인 판단이 개입될 가능성이 크다. 다시 말해 통일 전후의 여러 가지 상황을 고려하여 통일한국과 불법행위로 피해를 입은 해당 국가가 수용 가능한 해결책을 모색하는 것이 바람직하다. 통일독일과 미국은 1992년 양자조약을 체결하여 구동독의 불법적인 재산 수용으로 피해를 입은 미국인들에게 보상을 한 사례가 있다. 일본인

I

II

III

IV

V

납치 및 강제실종으로 인한 불법행위책임과 북한의 대일배상청구권 문제는 분리하여 대응하는 것이 바람직하다.

유해채무의 확립된 개념 및 범주는 찾아보기 어렵다. 일반적인 구분은 유해채무를 적대적인 채무와 전쟁채무로 구분하는 것이다. 전쟁채무와 적대적인 채무가 승계되지 않음을 보여주는 여러 사례가 있다. 유해채무의 승계여부를 결정함에 있어 관건은 유해성(odiousness)의 해당 여부이다. 유해성의 해당 여부는 각각의 국가승계 사례가 처해 있는 상황마다 다를 수밖에 없다. 따라서 남북통일의 경우 유해채무의 승계 문제는 통일한국과 채권국 간의 협의를 거쳐 결정하게 될 것으로 보인다.

## IV. 외국인의 사적권리 및 양허권의 승계





본 장에서는 외국인의 사적권리 및 양허권의 국가승계와 관련된 문제들을 살펴본다. 먼저 북한법에 규정되어 있는 외국인의 사적권리 및 양허권 관련 규정과 현황을 살펴보고 이어 사적권리 및 양허권 승계 관련 법규칙, 국가 관행 및 학설을 살펴본 후에 이를 토대로 남북통일의 경우 외국인의 사적권리 및 양허권 승계에 대한 방향을 제시한다. 또한 본 장에서는 외국인의 사적권리와 관련된 문제로 북한이 체결한 투자 보호협정의 처리 문제에 대해서도 살펴본다. 투자보호협정의 처리 방향에 따라 외국인의 사적권리가 영향을 받을 수밖에 없기 때문이다.

## 1. 북한법의 사적권리 및 양허권 관련 규정과 현황

외국인의 사적권리란 외국인이 어느 국가에 투자한 자본, 합법적으로 얻은 소득, 투자로 얻게 된 권리, 양허권(concession)<sup>227)</sup> 등을 의미한다. 사적권리의 국가승계에 있어서 핵심이 되는 문제는 토지소유권과 양허권이라고 할 수 있다.<sup>228)</sup>

첫째, 토지소유권의 현황에 대해 보면 북한에서 토지는 국가와 사회협동단체의 소유로, 개인은 토지를 매매하거나 개인 소유로 삼을 수 없다.<sup>229)</sup> 따라서 북한 주민은 물론 북한에 거주하고 있는 외국인은 북한에서 토지를 소유할 수 없으며, 이 점에서 현재의 북한 국내법에

<sup>227)</sup> 양허권이란 양허계약에 의해 주어지는 권리를 말하는데 양허계약의 명확한 정의를 내리는 것은 어렵다. 양허계약은 국내양허계약과 국제양허계약으로 구분되는데 일반적으로 양허계약이라고 할 때는 국제양허계약을 의미하며, 본 보고서에도 이와 같은 의미로 사용한다. 또한 양허계약은 석탄이나 석유 등 주로 국가의 천연자원을 대상으로 한다는 점에서 자원개발계약 또는 자원개발협정이라고도 한다. 홍기갑, “양허계약의 국제법적 규율,” 『원광법학』, 제8권 (원광대학교 법학연구소, 1986), pp. 52~53.

<sup>228)</sup> 신성수, “영역주권의 변경에 따른 국가승계에 관한 연구,” p. 210.

<sup>229)</sup> 북한 토지법 제9조.

의하면 토지소유권의 승계 문제가 발생할 여지가 없다. 다만, 북한의 「자유경제무역지대법」<sup>230)</sup>은 토지임차권을 규정하고 있다. 나아가 2011년 12월 개정된 「라선경제무역지대법」<sup>231)</sup>은 토지임차권뿐만 아니라 토지이용권, 건물소유권, 개발한 토지와 건물의 양도권과 임대권을 규정하고 있다. 「황금평·위화도경제지대법」<sup>232)</sup>도 라선경제무역지대법과 유사한 규정을 두고 있다. 따라서 남북통일 과정이나 통일 이후 특수경제지대에서 북한 지역 거주 외국인의 토지임차권, 개발한 토지와 건물의 양도권과 임대권, 토지이용권, 건물소유권 등의 승계 문제가 발생할 수 있다.

표 IV-1 >> 북한법상 외국인의 사적권리 규정

법규	관련 규정	사적권리
자유경제무역지대법	제20조 외국투자기업과 외국인은 자유경제무역지대안에서 필요한 토지를 임차할 수 있으며 임대기관의 승인말에 임차기간을 연기받을 수 있다.	토지임차권
라선경제무역지대법	제16조 경제무역지대에서 토지임대기간은 해당 기업에게 토지이용증을 발급한 날부터 50년까지로 한다.	토지임차권
	제17조 경제무역지대에서 기업은 규정에 따라 토지이용권, 건물소유권을 취득할 수 있다. 이 경우 해당 기관은 토지이용증 또는 건물소유권등록증을 발급한다.	토지이용권 건물소유권
	제18조 개발기업은 개발계획과 하부구조건설이 진척되는데 따라 개발한 토지와 건물을 양도, 임대할 권리를 가진다. 이 경우 양도, 임대가격은 개발기업이 정한다.	토지양도권 토지임대권 건물양도권 건물임대권
	제19조 경제무역지대에서 기업은 유효기간안에	토지이용권

230) 1993년 1월 31일 최고인민회의 상설회의 결정 제28호로 채택.

231) 2011년 12월 3일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2007호로 수정보충.

232) 2011년 12월 3일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2006호로 채택.

법규	관련 규정	사적권리
	토지이용권과 건물소유권을 매매, 교환, 증여, 상속의 방법으로 양도하거나 임대, 저당할 수 있다. 이 경우 토지이용권, 건물소유권의 변경등록을 하고 토지이용증 또는 건물소유권등록증을 다시 발급받아야 한다.	건물소유권
황금평·위화도 경제지대법	제15조 개발사업권승인증서를 받은 개발기업은 국토관리기관과 토지임대차계약을 맺어야 한다. ... 국토관리기관은 토지임대료를 지불한 개발기업에게 토지이용증을 발급하여 준다.	토지임차권 토지이용권
	제16조 경제무역지대에서 토지임대기간은 해당 기업에게 토지이용증을 발급한 날부터 50년까지로 한다.	토지임대권 토지이용권
	제20조 개발기업은 개발계획과 하부구조건설이 진척되는데 따라 개발한 토지와 건물을 양도, 임대할 권리를 가진다. 이 경우 양도, 임대가격은 개발기업이 정한다.	토지양도권 토지임대권 건물양도권 건물임대권
	제21조 경제지대에서 기업은 유효기간안에 토지 이용권과 건물소유권을 매매, 교환, 증여, 상속의 방법으로 양도하거나 임대, 저당할 수 있다. 이 경우 토지이용권, 건물소유권의 변경등록을 하고 토지이용증 또는 건물소유권등록증을 다시 발급받아야 한다.	토지이용권 건물소유권

출처: 관련 규정을 토대로 필자가 정리하여 작성

둘째, 양허권의 경우 북한 내 외국인의 양허계약은 대부분이 광물자원 개발이며, 지역으로는 중국에 집중되어 있다. 그 밖에 러시아와 유럽 연합, 싱가포르, 호주 등이 자원 개발 관련 투자 활동을 하고 있다.<sup>233)</sup>

I  
II  
III  
IV  
V

<sup>233)</sup> 외국의 북한 광물자원 개발 현황에 대한 자세한 내용은 정민정, 『북한의 광물자원 개발에 관한 양허계약의 통일 후 처리 문제와 대응과제』, pp. 7~17.

표 IV-2 >> 국가별 대북 광물자원 개발 현황

국가	특징	주요 투자지역
중국	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 가장 적극적인 투자 양상</li> <li>○ 개발 경쟁력 있는 광종의 광산 개발에 중점 투자                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 전역에 걸쳐 관심 표출</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 함경북도 무산 철광</li> <li>○ 양강도 혜산 동광</li> <li>○ 평안북도 용등탄광(무연탄)</li> <li>○ 평안남도 옹흥 몰리브덴광</li> <li>○ 황해북도 은파 연·아연광</li> <li>○ 함경남도 상농 금광</li> <li>○ 함경남도 덕성 철광</li> </ul>
러시아	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공동 자원개발 협약 체결(2014. 6)</li> <li>- 김책제철소, 단천지역 광물 개발 프로젝트 등 자원개발 공동 협력 합의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 함경북도 청진시 김책제철소</li> <li>○ 함경남도 단천지역</li> </ul>
유럽연합	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 본격적인 자원 개발 투자에 앞선 간접 투자 형태</li> <li>- 영국: 자원 개발 펀드 조성</li> <li>- 프랑스: 평양 상원시멘트사 지분 50% 매입</li> <li>- 독일: 평안북도 동창광산 형식 투자 관심</li> <li>- 스웨덴: 함경남도 검덕광산 아연 투자 관심</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 함경남도 검덕 아연 광산</li> <li>○ 평안북도 동창 형식 광산</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 싱가포르: 함영회사 설립</li> <li>○ 호주: 희토류 개발 계약 체결</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 황해남도 금산 금광</li> <li>○ 평안북도 정주</li> </ul>

출처: 정민정, 『북한의 광물자원개발에 관한 양허계약의 통일 후 처리 문제와 대응과제』, p. 8에서 부분 수정<sup>234)</sup>

셋째, 북한은 2008월 7일 금강산 여성관광객 피격사격으로 금강산 관광이 중단되자 「금강산관광지구법」을 폐지하고 2011년 5월 「금강산국제관광특구법」<sup>235)</sup>을 제정하였다. 이어 2011년 11월과 12월에는 경제성장 및 외국 투자 확대를 위해 「외국인기업법」, 「토지임대법」을

<sup>234)</sup> 이 국가들의 상세한 대북 광물자원 개발 투자에 대한 부분은 위의 책, pp. 8~17 참조.

<sup>235)</sup> 2011년 5월 31일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1673호로 채택.

비롯한 14개의 대외경제 관련 법제를 정비하였다. 그리고 2014년에는 「경제개발구법」<sup>236)</sup>을 제정하였다. 한편, 북한은 경제·핵 병진노선을 핵심 국정과제로 지속적으로 천명하고 있으며,<sup>237)</sup> 국제사회는 대북제재에 나서고 있다. 이와 같은 국면에서 국제사회의 대북투자 현황에 대한 구체적인 통계가 발표되어 있지 않아 대북투자에 대한 구체적인 실태를 파악하는 데는 한계가 있지만 외국인의 대북투자는 정체되거나 감소할 것으로 전망된다. 그럼에도 북한에서 이루어진 외국인의 대북투자가 잔존하는 한 외국인이 투자한 재산의 승계 문제는 남게 된다.

**표 IV-3** ▶ 북한의 외국인 투자 관련 법제 정비

법 규	제·개정 일시	비 고
금강산국제관광특구법	2011년 5월 31일 제정	
외국인기업법	2011년 11월 29일 개정	직전 법령 2007년 9월 26일
외국인투자법	2011년 11월 29일 개정	직전 법령 2008년 8월 19일
토지임대법	2011년 11월 29일 개정	직전 법령 2008년 8월 19일
합영법	2011년 11월 29일 개정	직전 법령 2008년 8월 19일
합작법	2011년 11월 29일 개정	직전 법령 2008년 8월 19일
라선경제무역지대법	2011년 12월 3일 개정	직전 법령 2010년 1월 27일
황금평·위화도경제지대법	2011년 12월 3일 제정	
외국인투자기업노동법	2011년 12월 21일 개정	직전 법령 2009년 1월 21일
외국인투자기업재정관리법	2011년 12월 21일 개정	직전 법령 2008년 10월 2일
외국인투자기업파산법	2011년 12월 21일 개정	직전 법령 2000년 4월 19일
외국투자기업 및 외국인세금법	2011년 12월 21일 개정	직전 법령 2008년 8월 19일

<sup>236)</sup> 2013년 5월 29일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3192호로 채택.

<sup>237)</sup> 이와 관련하여 북한은 2016년 5월 제7차 당대회를 개최하였다. 김정은은 2016년 5월 8일 당 중앙위 사업총화 보고에서 경제·핵 병진노선을 전략적·항구적으로 추진할 것을 대내외에 천명하였다. 관련 부분을 인용하면 다음과 같다.

“우리는 제국주의의 핵위협과 전횡이 계속되는 한 경제건설과 핵무력건설을 병진 시킬데 대한 전략적노선을 항구적으로 틀어쥐고 자위적인 핵무력을 질량적으로 더욱 강화해나갈것입니다.”

I  
II  
III  
IV  
V

법 규	제·개정 일시	비 고
외국투자기업등록법	2011년 12월 21일 개정	직전 법령 2009년 8월 4일
외국투자기업회계법	2011년 12월 21일 개정	직전 법령 2008년 4월 29일
외국투자은행법	2011년 12월 21일 개정	직전 법령 2002년 11월 7일
경제개발구법	2013년 5월 29일 제정	

출처: 이규창, “김정은 체제 구축을 위한 북한의 법제정비,” 법제처, 『2012년 남북법제 연구보고서』 (서울: 법제처, 2012), p. 3에서 일부 수정.

넷째, 이상에서 살펴본 것 외에도 외국인의 사적권리와 관련이 있는 북한법 규정을 찾을 수 있다. 금강산국제관광특구법은 외국 투자자의 기업창설(제24조), 지사, 대리점, 출장소의 설립(제28조), 돈자리(계좌)의 개설(제29조), 외화유가증권의 거래(제30조), 보험가입(제31조) 등을 규정하고 있다. 「외화관리법」<sup>238)</sup>은 외국인이 북한에서 외화를 사용할 수 있음을 규정하고 있다(제10조).<sup>239)</sup> 외국인이 북한 영역 밖에서 송금하여 가지고 있는 외화나 북한 내에서 합법적으로 취득한 외화는 은행에 저금하거나 팔 수 있는 것으로 규정하고 있다(제16조). 일반적으로 북한의 금융제도는 수준이 낮으며 예금제도 역시 활성화되어 있지 못한 것으로 평가받고 있다. 그런데 2002년 당시 북한 조선무역은행은 우대금리가 적용되는 외화정기예금을 취급하기 시작해 평양에 거주하는 외국인 사이에 관심을 끌었던 것으로 전해지고 있으며,<sup>240)</sup> 2010년 김정은 시대 이후에는 저금에 대한 이자지급이 확대되고 있는 것으로 나타나고 있어 주목된다.<sup>241)</sup> 이와 관련하여 2006년 제정된 「상

<sup>238)</sup> 2004년 11월 16일 최고인민회의 상임위원회 정령 제750호로 수정보충.

<sup>239)</sup> 외화관리법 제10조: … 공화국령역에서 외화수입이 있거나 외화를 리용하는 다른 나라 또는 국제기구의 대표부, 외국투자기업, 외국인과 조선동포에게도 이 법을 적용한다.

<sup>240)</sup> 문성현·이동현, “북한 금융의 특징과 제도·정책 변화,” 한국수출입은행 북한·동북아연구센터 편, 『북한의 금융』 (서울: 도서출판 오름, 2016), p. 52.

<sup>241)</sup> 위의 글, p. 63.

업은행법」<sup>242)</sup>은 거래자에게 돈자리를 개설하여 줄 수 있으며(제30조), 예금 이자율을 정할 수 있는 것으로 규정하고 있다(제28조). 그러나 상업은행은 아직 설립되지 못하고 있다.

## 2. 사적권리 및 양허권 승계 관련 법규칙

제2장에서 언급한 바와 같이<sup>243)</sup> 1983년 비엔나협약은 회사를 포함한 사인(私人)들에 대한 국가채무의 승계에 대해서는 아무런 실제적 기준을 제공하지 못하고 있으며,<sup>244)</sup> 이는 1983년 비엔나협약이 발효하지 못하고 있는 주요 원인 가운데 하나로 작용하고 있다. 1983년 비엔나협약 제6조는 “이 협약의 어떤 규정도 자연인 또는 법인의 권리와 의무에 관련된 그 어떤 문제의 그 어떤 측면도 미리 판단하는 것으로 간주되지 아니한다”고 규정하고 있다.<sup>245)</sup> 1983년 비엔나협약은 발효 여부를 떠나서 외국인의 사적권리 및 양허권 승계 문제에 적용할 수 있는 아무런 판단기준을 제시하지 못하고 있는 것이다. 또한 외국인의 사적권리 및 양허권의 승계는 일종의 상업적 채무(commercial

<sup>242)</sup> 2006년 1월 25일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1529호로 채택.

<sup>243)</sup> 본 보고서 p. 16 참조.

<sup>244)</sup> 이와 관련하여 1983년 비엔나협약 제33조는 선행국과 여하한 다른 국제법 주체(any other subject of international law)와의 사이에 발생한 모든 재정적 의무를 국가채무로 정의하고 있어 국가와 사인 간의 의무도 여기에 포함되는 것으로 해석될 여지가 없는 것은 아니다. 그러나 국가가 사인에 대하여 부담하는 의무는 1983년 비엔나협약 제33조에서 정의하고 있는 국가채무에 포함되지 않는다고 보는 것이 일반적이다. 구회권, “국가통합시의 국가승계에 관한 연구,” p. 14; 신성수, “영역주권의 변경에 따른 국가승계에 관한 연구,” p. 161; 신용호, “국가부채의 국가승계에 관한 관행 연구,” p. 144.

<sup>245)</sup> Article 6 Rights and obligations of natural or juridical persons.  
“Nothing in the present Convention shall be considered as prejudging in any respect any question relating to the rights and obligations of natural or juridical persons.”

I
II
III
IV
V

obligation)라고 할 수 있는데<sup>246)</sup> 학설과 판례는 상업적 채무의 승계에 관한 국제관습법의 존재를 부정하고 있으며, 이 분야에 적용할 수 있는 일반원칙 역시 존재하지 않는다. 사법(私法)상의 상속과 국제법상의 국가승계는 다르기 때문이다.<sup>247)</sup> 따라서 현재 외국인의 사적권리 및 양허권, 상업적 채무의 국가승계 분야에는 적용할 국제법규칙이 존재하지 않는다.

### 3. 국가 관행 및 학설

국가승계 문제 가운데 사적권리의 승계 문제는 가장 논란이 많은 분야로 국가관행에 있어서도 일관된 원칙을 발견하기 어렵다.<sup>248)</sup> 그러나 긴밀한 상호관계에 있는 세계 경제 질서의 유지를 위하여 경제적(상업적) 의무가 승계국에 이전되는 것이 일반적인 국가관행이다.<sup>249)</sup> 전문가들의 입장 역시 사적권리나 양허권 등의 상업적 채무는 승계된다고 보고 있다. 즉, 선행국의 법질서하에서 유효하게 취득한 사적권리는 영역주권의 변경에 따라 자동적으로 소멸하지 않는다는 것이 보편적으로 승인되는 것이 원칙이며,<sup>250)</sup> 선행국이 부여한 허가권은 원칙적으로 승계되어야 할 것이라고 한다.<sup>251)</sup> 그러나 사적권리나 양허권 등이 승계

<sup>246)</sup> 상업적 채무의 범위를 명확하게 규정짓는 것은 쉽지 않지만 국가승계로 인해 영향을 받을 수 있는 국제통상 및 재정적인 약정(financing arrangement)으로부터 기인하는 의무가 포함된다. Tai-Heng Cheng, *State Succession and Commercial Obligation* (New York: Transnational Publishers, Inc., 2006), p. 53.

<sup>247)</sup> 정민정, 『북한의 광물자원개발에 관한 양허계약의 통일 후 처리 문제와 대응과제』, pp. 19~21.

<sup>248)</sup> 신성수, “영역주권의 변경에 따른 국가승계에 관한 연구,” p. 259.

<sup>249)</sup> 정민정, 『북한의 광물자원개발에 관한 양허계약의 통일 후 처리 문제와 대응과제』, p. 43.

<sup>250)</sup> 신성수, “영역주권의 변경에 따른 국가승계에 관한 연구,” p. 194.

된다고 하더라도 아무런 조건 없이 승계되는 것은 아니며 일정한 조건이 가해진다. 다시 말해 보상 없는 허가권의 승계 거부나 무조건적인 승계가 이루어진 관행은 존재하지 않는다.<sup>252)</sup> 왜냐하면 사적권리는 승계국의 법질서에 흡수되어 그 적용을 받기 때문에 선행국의 법질서 하에서 존재했던 경우와 완전히 동일한 조건으로는 존속할 수 없기 때문이다.<sup>253)</sup> 결국 사적권리와 양허권은 여러 가지 상황을 고려하여 해당 권리의 범위와 액수 및 조건이 조정된 채 승계되게 된다. 이 경우 국제관계, 의사결정권자들의 권한, 해당 사적권리자의 최소한의 인권, 지정학적 요인 등이 고려된다.<sup>254)</sup>

만일, 승계국이 사적권리 및 양허권을 승계하지 않을 경우 승계국은 어떠한 법적 부담을 지게 되는가? 이에 대해서는 확립된 관행이나 일치된 견해를 찾아보기 어렵다. 이에 대해 선행국이 부여한 양허권을 승계국이 취소하는 경우 승계국은 반드시 보상해야 한다는 입장이 있다.<sup>255)</sup> 서구진영의 국가들은 이와 같은 입장이다. 반면 아시아, 아프리카 국가들은 이를 부정하고 있다고 한다.<sup>256)</sup>

251) 신용호, “국가부채의 국가승계에 관한 관행 연구,” p. 166.

252) 위의 글, p. 166.

253) 신성수, “영역주권의 변경에 따른 국가승계에 관한 연구,” p. 195.

254) Tai-Heng Cheng, *State Succession and Commercial Obligation*, pp. 382~399.

255) Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, 7th revised edition (London&New York: Routledge, 1997), p. 171.

256) 김대순, 『국제법론』, p. 918.

#### 4. 남북통일의 경우 사적권리 및 양허권 승계

외국인의 사적권리는 명확한 구분은 어렵지만 그 성격에 따라 일신 전속적인 성격을 갖는 권리가 있는가 하면 국가의 요소가 개입하는 형태가 있을 수 있다. 다시 말해 사적인 영역에 가까운 사적권리와 사적인 영역과 공적인 영역이 함께 작용하는 권리로 구분할 수 있다. 북한의 경우 현재 금융제도 및 예금제도가 발달되어 있지 않지만 체제 전환이나 개혁·개방 과정을 거치면 외국인의 외화소지 및 예금도 그에 비례하여 증가할 것으로 전망할 수 있다. 남북통일의 경우 외국인이 가지고 있는 외화나 예금은 외국인 개인의 사적인 영역에 가깝다는 점에서 원칙적으로 보호되어야 한다. 반면에 투자나 양허권 같은 상업적 채무의 경우에는 외화나 예금과는 성격이 약간 다르다. 적절하게 이야기되고 있는 것처럼 상업적 채무의 국가승계 문제는 사법(私法)과 공법(公法), 국내법과 국제법 영역이 교차한다.<sup>257)</sup> 따라서 상업적 채무의 처리 문제를 판단하는 경우에는 외국인 개인의 사적인 측면과 공적인 영역, 국내법적인 측면과 국제법적인 측면이 함께 고려될 필요가 있다.

양허권 등 상업적 채무의 국가승계 관련 관행은 상업적 채무가 승계국에 원칙적으로 이전되지만 무조건적인 승계는 존재하지 않으며 보상 없는 승계 거부도 없음을 보여주고 있다. 통일한국의 양허권의 처리에 대한 대응도 이와 같은 틀 내에서 이루어질 것으로 보인다. 국가승계 문제는 법적인 문제이면서 동시에 정치적·외교적인 영역에도 속한다. 사적권리 및 양허권 분야의 국가승계는 적용될 법규칙이 명확하지 않다는 점에서 정책적인 판단이 개입할 여지가 많다.<sup>258)</sup> 이해 당사자와

---

<sup>257)</sup> Tai-Heng Cheng, *State Succession and Commercial Obligation*, pp. 552~556.

관련 국가, 특히 대북투자자와 양허권에 있어서 많은 비중을 차지하고 있는 중국과의 협상을 통해 문제를 조정하고 절충해 가는 과정을 거쳐 해결해 나가야 할 것으로 판단된다.

투자의 경우에는 보편적으로 인정되고 있는 국제사회의 기준(global standard)이 있다. 그것은 합법적으로 이루어진 투자는 국유화하거나 수용하지 않으며, 국유화 또는 수용할 경우 보상이 이루어져야 한다는 것이다. 북한의 국내법에도 이와 같은 내용들이 반영되어 있다. 외국인 투자법을 비롯한 북한의 외국투자 관련 법규들은 외국 투자자들의 합법적인 권리와 이익을 보호하고 투자를 장려하는 여러 가지 규정을 두고 있다. 특히, 라선경제무역지대법과 황금평·위화도경제지대법, 경제개발구법은 투자자의 재산을 국유화하거나 수용하지 않으며, 수용할 경우 보상한다는 규정을 두고 있다.

**표 IV-4** >> 북한법의 외국 투자 보호 및 장려 규정

법규	규정	비 고
외국인투자법	제4조 국가는 외국투자자의 합법적인 권리와 이익을 보호하며 외국인투자기업과 외국투자은행의 경영활동조건을 보장하도록 한다.	투자자의 권리와 이익 보호
자유경제무역지대법	제4조 국가는 투자가가 자유경제무역지대에 투자한 자본과 얻은 소득, 그에게 부여된 권리를 법적으로 보호한다.	투자 자본과 소득 및 권리 보호
라선경제무역지대법	제4조 경제무역지대에는 세계 여러 나라의 법인이나 개인, 경제조직이 투자할 수 있다.	
	제5조 투자는 경제무역지대에서 회사, 지사, 사무소 같은 것을 설립하고 경제활	

I  
II  
III  
IV  
V

258) 비슷한 입장에서 정민정은 국가승계에 따른 법적 처리에 있어서 지정학적 요인을 고려한 정책적 판단이 중요한 결정요인으로 작용할 것으로 보고 있다. 정민정, 『북한의 광물자원개발에 관한 양허계약의 통일 후 처리 문제와 대응과제』, p. 48.

법규	규정	비고
	<p>동을 자유롭게 할 수 있다. (이하 생략)</p> <p>제6조 국가는 경제무역지대에서 하부구조 건설부문과 첨단과학기술부문, 국제시장에서 경쟁력이 높은 상품을 생산하는 부문의 투자를 특별히 장려한다. (이하 생략)</p>	투자 장려
	<p>제7조 경제무역지대에서 투자자의 재산과 합법적인 소득, 그에게 부여된 권리는 법적으로 보호된다.</p> <p>국가는 투자자의 재산을 국유화하거나 거두어들이지 않는다.</p> <p>사회공공의 이익과 관련하여 부득이하게 투자자의 재산을 거두어들이거나 일시 리용하려 할 경우에는 사전에 통지하고 해당 법적절차를 거치며 차별없이 그 가치를 제때에 충분하고 효과있게 보상하여 주도록 한다.</p>	<p>투자 재산과 소득 및 권리 보호</p> <p>투자 재산의 국유화 및 수용 금지</p> <p>수용 시 보상</p>
황금평·위화도경제지대법	제4조 경제지대에는 세계 여러 나라의 법인이나 개인, 경제조직이 투자할 수 있다.	
	제5조 투자자는 경제지대에서 회사, 지사, 사무소 같은 것을 설립하고 경제활동을 자유롭게 할 수 있다. (이하 생략)	
	제6조 국가는 경제지대에서 하부구조건설 부문과 첨단과학기술부문, 국제시장에서 경쟁력이 높은 상품을 생산하는 부문의 투자를 특별히 장려한다. (이하 생략)	투자 장려
	제8조 경제지대에서 투자자의 재산과 합법적인 소득, 그에게 부여된 권리는 법적으로 보호된다.	투자 재산과 소득 및 권리 보호
	<p>국가는 투자자의 재산을 국유화하거나 거두어들이지 않는다.</p> <p>사회공공의 이익과 관련하여 부득이하게 투자자의 재산을 거두어들이거나 일시 리용하려 할 경우에는 사전에 그에게 통지하고 해당 법적절차를 거치며 차별없이 그 가치를 제때에 충분하고 효과있게 보상하여주도록 한다.</p>	<p>투자 재산의 국유화 및 수용 금지</p> <p>수용 시 보상</p>
경제개발구법	제5조 다른 나라의 법인, 개인과 경제조직, 해외동포는 경제개발구에 투자할 수	

법규	규정	비 고
	있으며 기업, 지사, 사무소 같은 것을 설립하고 경제활동을 자유롭게 할 수 있다. (이하 생략)	
	제6조 국가는 경제개발구에서 하부구조건설부문과 첨단과학기술부문, 국제시장에서 경쟁력이 높은 상품을 생산하는 부문의 투자를 특별히 장려한다. (이하 생략)	투자 장려
	제7조 경제개발구에서 투자자에게 부여된 권리, 투자재산과 합법적인 소득은 법적 보호를 받는다. 국가는 투자자의 재산을 국유화하거나 거두어들이지 않으며 사회공공의 이익과 관련하여 부득이하게 투자자의 재산을 거두어들이거나 일시 리용하려 할 경우에는 사전에 통지하며 그 가치를 제때에 충분히 보상하도록 한다.	투자 재산과 소득 및 권리 보호  투자 재산의 국유화 및 수용 금지  수용 시 보상
금강산국제관광특구법	제4조 국제관광특구에는 다른 나라 법인, 개인, 경제조직이 투자할 수 있다. (이하 중략) 국가는 국제관광특구에 대한 투자를 적극 장려하여 투자자들에게 특혜적인 경제활동조건을 보장한다.	투자 장려
	제5조 국가는 투자자가 투자한 자본과 합법적으로 얻은 소득, 그에게 부여된 권리를 법적으로 보호한다.	투자 재산과 소득 및 권리 보호

출처: 관련 규정을 토대로 필자가 정리하여 작성.

위와 같이 북한 국내법에 따라 합법적으로 이루어진 외국인의 투자, 재산, 권리, 이익 등은 남북통일이 되는 경우에도 원칙적으로 보호되어야 한다. 투자 보호 및 국유화 금지, 국유화 시 보상은 국제투자법의 핵심을 이룬다고 해도 과언이 아니다. 이렇게 하는 것이 투자자의 투자 보호와 법적 안정성, 외국인의 인권 보호 측면에서도 바람직하다. 그리고 외국인의 투자 재산을 국유화하거나 수용할 경우 관련 외국인에게 적절한 수준의 보상을 할 필요가 있다. 한편, 국가승계 문제를 기득권

I
II
III
IV
V

(acquired rights) 이론에서 접근하는 입장이 있다.<sup>259)</sup> 사적권리의 승계 역시 기득권 이론의 시각에서 바라보는 시각이 있다.<sup>260)</sup> 그러나 국내외 학자들 사이에서 기득권 이론이 확립된 국제법상의 원칙인지에 대해서는 이론이 있으며, 이 원칙의 적용범위에 관해서도 의견이 일치하지 않고 있다.<sup>261)</sup> 쉹(Tai-Heng Cheng) 역시 기득권 이론은 국가승계 및 상업적 채무의 현대적 이론 발전에 도움이 되지 않는다는 입장이다.<sup>262)</sup> 따라서 투자자의 투자 보호 및 양허권을 비롯한 사적권리의 보호에 대한 근거는 기득권 이론보다는 투자자의 투자 보호, 외국과의 신뢰 관계, 이해 당사자인 외국인의 인권 보호, 남북통일에 대한 주변국의 지지 필요 등에서 찾아야 할 것으로 생각된다.

## 5. 투자보호협정의 처리 문제

투자보호협정의 처리 문제는 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 사적인 영역에 해당하는 문제로 투자보호협정에 따라 외국인이 기존에 향유하고 있는 권리 또는 이익의 처리 문제이다. 다른 하나는 공적인 영역에 해당하는 문제로 북한과 외국 간의 양자 또는 다자 차원에서 체결된 투자보호협정을 통일 이후 어떻게 처리할 것인지의 문제, 즉 폐기할 것인지 아니면 존속시킬 것인지의 문제이다.

첫째, 사적 측면의 문제, 즉 투자보호협정에 따라 외국인이 기존에

<sup>259)</sup> 대표적으로 O'Connell은 그의 저서에서 국가승계법에 있어서의 기득권 이론(제6장), 기득권 이론과 경제적 양허(제7장), 기득권 이론과 행정계약(제8장), 기득권 이론과 국가채무(제9장), 기득권 이론과 지방채무(제10장) 등을 다루고 있다. D. P. O'Connell, *The Law of State Succession*, pp. 77~207.

<sup>260)</sup> 신성수, “영역주권의 변경에 따른 국가승계에 관한 연구,” pp. 194~212.

<sup>261)</sup> 이규창, “국제인권조약 자동승계론에 관한 연구: 남북통일과 관련하여,” p. 125.

<sup>262)</sup> Tai-Heng Cheng, *State Succession and Commercial Obligation*, p. 55.

향유하고 있는 권리 또는 이익의 처리 문제는 앞에서 언급한 바와 같이 원칙적으로 외국인의 권리 또는 이익을 존중하는 방향에서 처리되어야 한다. 왜냐하면 재산권은 누구에게나 소중하고 법적인 보호를 받아야 하기 때문이다. 「세계인권선언」은 어느 누구도 자신의 재산을 자의적으로 박탈당해서는 안 된다고 규정하고 있다(제17조 제2항).

둘째, 공적 측면의 문제는 소위 조약승계에 해당하는 것으로 남한이 체결한 투자보호협정과 비교하여 외국인의 권리 보호에 도움이 되는 방향으로 해당 조약의 운명이 결정되어야 한다. 2016년 8월 현재 북한과 외국 간의 양자 투자보호협정은 모두 24건이 체결되어 있는데 그중 14건이 발효 중에 있다. 나머지 10건은 서명만 되어 있을 뿐 아직 발효하지 않고 있다. 북한이 외국과 체결하여 발효 중인 14건의 투자보호협정 대부분은 이에 상응하는 남한과 해당 국가와의 투자보호협정이 체결되어 발효 중이다. 싱가포르의 경우에는 투자보호협정보다 포괄적인 자유무역협정이 체결되어 있다. 그러나 2건, 즉 북한과 마케도니아, 북한과 세르비아가 체결한 투자보호협정에 상응하는 남한과 해당 국가들과의 투자보호협정은 체결되어 있지 않은 상황이다.

**표 IV-5** ▶ 북한의 투자보호협정 및 남한의 관련 협정 체결 현황

	북한		남한			
	서명	발효	협정	서명		발효
방글라데시	1999.6.21.	미발효	투자의 증진 및 보호에 관한 협정	1986.6.18.	1988.10.6.	I
벨라루스	2006.8.24.	미발효	투자의 증진 및 보호에 관한 협정	1997.4.22.	1997.8.9.	II
불가리아	1999.6.16.	미발효	투자의 상호 증진 및 보호에 관한 협정	2006.6.12.	2006.11.16.	III
캄보디아	2007.11.1.	미발효	투자의 증진 및 보호에 관한 협정	1997.2.10.	1997.3.12.	IV

	북한		남한		
	서명	발효	협정	서명	발효
중국	2005.3.22.	2005.10.1.	대한민국 정부와 중화인민공화국 정부 간의 투자의 증진 및 보호에 관한 협정(전면개정)	2007.9.8.	2007.12.1.
			대한민국 정부, 중화인민공화국 정부 및 일본국 정부 간의 투자 증진, 원활화 및 보호에 관한 협정	2012.5.13.	2014.5.17.
체코	1998.2.27.	1999.10.10.	투자의 증진 및 상호 보호에 관한 협정	1992.4.27.	1995.3.16.
덴마크	1996.9.10.	1997.12.25.	투자의 증진 및 상호 보호에 관한 협정	1988.6.2.	1988.6.2.
이집트	1999.8.19.	2000.1.12.	투자의 증진 및 보호에 관한 협정	1996.3.18.	1997.5.25.
인도네시아	2000.2.21.	미발효	투자의 증진 및 보호에 관한 협정	1991.2.16.	1994.3.10.
이란	2002.9.30.	2005.4.24.	투자의 증진 및 보호에 관한 협정	1998.10.31.	2006.3.31.
이탈리아	2000.9.27.	미발효	-	-	-
마케도니아	1997.12.15.	1998.4.30.	-	-	-
말레이시아	1998.2.4.	1999.2.4.	투자의 증진 및 보호에 관한 협정	1988.4.11.	1989.3.31.
말리	1999.10.11.	미발효	-	-	-
몽골	2003.11.10.	미발효	투자의 상호 증진 및 보호에 관한 협정	1991.3.28.	1991.4.30.
루마니아	1998.1.23.	2001.3.31.	투자의 증진 및 보호에 관한 협정	1990.8.7.	1994.12.30.
			투자의 증진 및 보호에 관한 협정에 관한 의정서	2006.9.6.	2008.1.11.
러시아	1996.1.23.	2006.1.9.	투자의 증진 및 상호보호에 관한	1990.12.14.	1991.12.14.

	북한		남한		
	서명	발효	협정	서명	발효
			협정(러시아)		
세르비아	1998.8.26.	2000.8.14.	-	-	-
싱가포르	2008.12.2.	2009.3.18.	대한민국 정부와 싱가포르공화국 정부 간의 자유무역협정	2005.8.4.	2006.3.2.
슬로바키아	1998.10.27.	1999.4.17.	투자의 증진 및 상호보호에 관한 협정	2005.5.27.	2006.2.7.
스위스	1998.12.14.	2000.11.15.	투자촉진과 상호보호에 관한 협정	1971.4.7.	1971.4.7.
시리아	2006.5.14.	미발효	-	-	-
태국	2002.3.1.	2002.5.24.	투자의 증진 및 보호에 관한 협정	1989.3.24.	1989.9.30.
베트남	2002.5.2.	미발효	투자의 증진 및 보호에 관한 협정	1993.5.13.	1993.9.4.

출처: 유엔무역개발회의(UNCTAD), <<http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryBits/110#iaInnerMenu>>. (검색일: 2016.8.10.); 외교부, “조약정보-양자조약,” <[http://www.mofa.go.kr/trade/treatylaw/treatyinformation/bilateral/index.jsp?mofat=001&menu=m\\_30\\_50\\_40](http://www.mofa.go.kr/trade/treatylaw/treatyinformation/bilateral/index.jsp?mofat=001&menu=m_30_50_40)>. (검색일: 2016.8.10.)을 참조하여 필자가 정리

북한과 외국이 체결한 양자 투자보호협정의 내용은 남한과 해당 국가가 체결한 조약과 큰 차이가 없는 것으로 파악된다. 예를 들어 2005년 중국과 북한이 체결한 「투자 장려 및 혜택에 관한 협정(投資優惠與保護協定)」(이하 ‘북중 투자보호협정’)은 내국민 대우, 최혜국 대우, 수용 금지 및 국제중재를 통한 분쟁해결 등 양자 간 투자보호협정에 있어 일반적인 내용들을 담고 있다.<sup>263)</sup> 우리와 중국은 2007년 9월 8일 「대한민국 정부와 중화인민공화국 정부 간의 투자의 증진 및 보호에 관한

<sup>263)</sup> 유 옥 외, 『통일시 북한의 대외관계 승계문제에 대한 연구(통일부 정책연구용역 보고서)』, p. 119.

I
II
III
IV
V

협정」(이하 ‘한중 투자보호협정’)을 체결하였다. 한편, 우리나라와 중국, 일본은 2012년 5월 13일 「대한민국 정부, 중화인민공화국 정부 및 일본국 정부 간의 투자 증진, 원활화 및 보호에 관한 협정」(이하 ‘한·중·일 투자보호협정’)을 체결하였다. 중국과의 양자 투자보호협정과 한·중·일 3자 투자보호협정은 북중 투자보호협정에 비해 포괄적으로 규정되어 있고 북중 투자보호협정이 규정하고 있는 내용들을 모두 담고 있다. 따라서 북중 투자보호협정은 소멸시키고 한중 양자 투자보호협정과 한·중·일 3자 투자보호협정을 북한 지역에 확대 적용하는 방향으로 대응하면 될 것으로 보인다.<sup>264)</sup> 참고로 한중 투자보호협정과 한·중·일 투자보호협정 간의 관계를 보면, 우리나라는 기존에 중국 및 일본과 투자보호협정을 체결하고 있어 한·중·일 투자보호협정의 체결 실익이 크지 않다. 그러나 한·중·일 투자보호협정은 동 협정과 기존의 한중 투자보호협정, 그리고 한일 투자보호협정 중 더 유리한 협정을 원용할 수 있도록 규정하고 있다(제25조).<sup>265)</sup> 하나의 예를 더 들면 북한과 태국은 2002년 「투자장려 및 보호협정」을 체결하였는데 그 내용은 북중 투자보호협정과 유사하게 내국민 대우, 최혜국 대우 등을 규정하고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>266)</sup> 남한과 태국은 1989년 3월 24일 「대한민국 정부와 태국 정부간의 투자의 증진 및 보호에 관한 협정」을 체결하였다. 이 협정은 최혜국대우(제4조), 국유화 및 수용 금지와 보상(제5조), 중재재판(제10조) 등의 내용을 담고 있다. 따라서 남북통일의 경우 북한과 태국 간의 투자협정은 소멸시키고 남한과 태국 간의 투자

<sup>264)</sup> 비슷한 견해로 위의 보고서, pp. 119~121.

<sup>265)</sup> 국회 외교통일위원회, 『대한민국 정부, 중화인민공화국 정부 및 일본국 정부 간의 투자 증진, 원활화 및 보호에 관한 협정 비준동의안 검토보고서』(2013), pp. 4~5.

<sup>266)</sup> 김혁준, “《투자장려 및 보호협정》에서의 투자가에 대한 대우조건,” 『정치법률연구』, 누계 제30호 (과학백과사전출판사, 2010), pp. 44~45. 이 글은 이규창, 『북한의 국제법관 II』 (파주: 한국학술정보, 2012), pp. 178~182에서 볼 수 있다.

보호협정을 확대 적용하면 될 것으로 판단된다.

문제는 북한과 마케도니아, 북한과 세르비아가 체결한 투자보호협정을 통일한국이 승계할지의 여부이다. 제2장에서 언급한 바와 같이 조약승계에 대해서는 1978년 비엔나협약이 채택되어 발효하고 있으나 남북한 모두 당사국이 아니고 1978년 비엔나협약 제31조는 국제관습법으로도 간주되지 않고 있어 남북통일 시 조약승계에 적용될 수 없다.<sup>267)</sup> 통일독일의 경우 구동독이 체결한 양자조약의 승계 문제는 독일 통일조약 제12조에서 규율되었는데 당해 조약체결 당사자와 논의를 거쳐서 계속 유효, 조정 또는 효력 상실 여부가 결정되었다.<sup>268)</sup> 북한과 마케도니아, 북한과 세르비아가 체결한 투자보호협정도 이와 같은 방향에서 승계할지의 여부, 또는 조정 내지 소멸시킬 것인지의 여부를 결정하여야 할 것이다. 또한 이탈리아, 시리아, 말리와 북한 간의 투자 보호협정 서명에 대한 승계 여부도 이와 같은 방향에 따라 대응해야 할 것으로 판단된다.

<sup>267)</sup> 본 보고서 p. 43 참조.

<sup>268)</sup> 독일통일 당시 동독은 137개국과의 2,600여 개의 조약을 체결하고 있었다. 관련국과의 협의 결과 2,600여 개의 조약 가운데 80%가 넘는 2,200개의 조약이 소멸되는 것으로 결정되었으며 그 목록이 연방 관보에 공포되었다. 나머지 380여 개의 조약에 있어 조정된 조약의 최종 숫자는 알려지지 않고 있다. 동 조약들은 추가적인 교섭을 위해 전문가들에게 위임되었는데, 전문가회의 개최 결과 일부 구동독 조약은 1990년 10월 3일 소멸될 운명에 처하게 되었으며 일부 개별 조항들은 교섭을 통해 새롭게 체결된 협약들이 발효하기 전까지 계속 적용하기로 하기도 하였다. D. Papenfuß, "The Fate of the International Treaties of the GDR within the Framework of German Unification," *American Journal of International Law*, vol. 92 (1998), p. 485.

I
II
III
IV
V

## 6. 소결

북한의 대외경제 관련 법규들은 특수경제지대에서 외국인이 토지임차권, 개발한 토지와 건물의 양도권과 임대권, 토지이용권, 건물소유권 등의 사적권리가 있음을 규정하고 있다. 또한 북한 내 외국인은 양허권을 가지고 있는데 양허계약은 대부분이 광물자원 개발이며, 지역으로는 중국에 집중되어 있다. 또한 북한은 금강산국제관광특구법, 외국인기업법, 토지임대법, 경제개발구법의 정비를 통해 외국인 투자 유치를 도모하고 있다. 이 외에도 외국 투자자의 기업창설, 지사·대리점·출장소 설립, 돈자리(계좌) 개설, 외화유가증권의 거래, 보험가입 등 외국인 사적권리와 관련된 북한법 규정을 찾을 수 있다.

1983년 비엔나협약은 회사를 포함한 사인(私人)들에 대한 국가채무의 승계에 대해서는 아무런 실체적 기준을 제공하지 못하고 있다. 또한 학설과 판례는 상업적 채무의 승계에 관한 국제관습법의 존재를 부정하고 있으며, 이 분야에 적용될 수 있는 일반원칙 역시 존재하지 않는다. 국가관행에 있어서도 일관된 원칙을 발견하기 어렵다. 그러나 긴밀한 상호관계에 있는 세계 경제 질서의 유지를 위하여 경제적(상업적) 의무가 승계국에 이전되는 것이 일반적인 국가관행이다. 그러나 사적권리나 양허권 등이 승계된다고 하더라도 아무런 조건 없이 승계되는 것은 아니며 일정한 조건이 가해진다. 결국 사적권리와 양허권은 여러 가지 상황을 고려하여 해당 권리의 범위와 액수 및 조건이 조정된 채 승계되게 된다. 이 경우 국제관계, 의사결정권자들의 권한, 해당 사적권리자의 최소한의 인권, 지정학적 요인 등이 고려된다.

남북통일의 경우 외국인이 가지고 있는 외화나 예금은 외국인 개인의 사적인 영역에 가깝다는 점에서 원칙적으로 보호되어야 한다. 반면에 투자나 양허권 같은 상업적 채무의 국가승계 문제는 사법(私法)과

공법(公法), 국내법과 국제법 영역이 교차한다는 점에서 외국인 개인의 사적인 측면과 공적인 영역, 국내법적인 측면과 국제법적인 측면이 함께 고려될 필요가 있다.

합법적으로 이루어진 투자는 국유화하거나 수용하지 않으며, 국유화 또는 수용할 경우 보상이 이루어져야 한다는 것은 보편적으로 인정되고 있는 국제사회의 기준이다. 따라서 북한 국내법에 따라 합법적으로 이루어진 외국인의 투자, 재산, 권리, 이익 등은 남북통일이 되는 경우에도 원칙적으로 보호되어야 한다.

북한은 2016년 8월 현재 14건의 양자 투자보호협정을 발효시키고 있다. 이 가운데 북한과 마케도니아, 북한과 세르비아가 체결한 투자보호협정에 상응하는 남한과 해당 국가들과의 투자보호협정은 체결되어 있지 않다. 통일독일의 경우 구동독이 체결한 양자조약의 승계 문제는 독일통일조약 제12조에서 규율되었는데 당해 조약체결 당사자와 논의를 거쳐서 계속 유효, 조정 또는 효력 상실 여부가 결정되었다. 북한과 마케도니아, 북한과 세르비아가 체결한 투자보호협정도 이와 같은 방향에서 승계할지의 여부, 또는 조정 내지 소멸시킬 것인지의 여부를 결정하여야 할 것이다.



## V. 결론 및 정책적 고려사항





## 1. 내용 요약

1983년 채택된 국가재산·국가문서 및 국가채무에 대한 국가승계에 관한 비엔나협약은 현재 발효하지 않고 있다. 또한 재산의 국가승계를 규율하고 있는 1983년 비엔나협약 제16조는 국제관습법으로 볼 수 없으며, 재산의 국가승계에 관한 법의 일반원칙도 존재하지 않는다. 구동독과 서독은 독일통일조약에서 국가재산의 승계 문제를 규율하였는데 국가재산을 행정재산과 재정자산으로 구분하고 있다. 남북통일의 경우에도 재산의 승계 문제를 남북통일합의서에 포함시키고, 재산의 성격에 따라 처분을 달리할 필요가 있다. 국가재산을 행정재산과 재정자산으로 구분한 독일통일조약과 달리 우리의 현행 법제는 국유재산을 행정재산과 일반재산으로 구분하고 있다. 남북통일합의서에 재산은 행정재산과 일반재산으로 구분하여 국가재산의 승계 문제를 규율하고, 통일 이후 남북한의 국유재산통합은 이 기준에 따라 추진하는 것이 바람직하다. 사전 준비의 일환으로 북한의 재산을 우리 국유재산법의 기준에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분하여 정리하는 작업이 필요하다. 슈타지의 업무수행에 사용된 행정재산과 재정자산은 중앙정부에 귀속시키지 않고 별도 관리한 통일독일과 마찬가지로 우리의 경우에도 북한 국가안전보위부의 업무 수행에 사용된 재산은 국가재산으로 귀속시키지 않고 별도로 관리하는 방안과 국가안전보위부 외에 국제사회로부터 인도에 반한 죄 위반에 대한 우려를 사고 있는 다른 기관으로까지 범위를 확대하는 방안이 논의되어야 한다.

남북통일로 북한이 외교관계를 수립한 국가들과의 외교관계가 단절되더라도 공관의 재산과 공관원의 재산은 보호되어야 한다. 또한 접수국은 외교직원과 그 가족이 가능한 한 조속히 퇴거할 수 있도록 편의를 제공하고, 필요한 경우에는 그들 자신과 그들의 재산을 위하여 필요한

I

II

III

IV

V

수송수단을 수시로 사용할 수 있도록 제공하여야 한다. 영사기관을 통폐합하는 경우에도 이와 유사한 수준의 보호를 제공하여야 한다. 북한의 사회협동단체소유 재산은 엄밀한 의미에서 국가재산도 아니며 개인재산도 아니라는 점에서 국가승계 문제와는 별도의 처리 방안이 모색되어야 한다. 남북통일 시 핵무기와 관련 시설물 및 북한의 핵보유 법령, 개별 법규에 산재해 있는 핵 관련 규정은 모두 폐기되어야 한다. 화학무기금지협약과 생물무기금지협약을 북한 지역으로까지 확장 적용하고 화학무기와 생물무기도 폐기하여야 한다. 유엔의 대북제재 대상에 포함되는 재산이라고 하더라도 국가승계의 대상이 되는 것으로 보아야 한다. 제재 대상 재산의 승계와 관련하여 통일 이전 또는 통일 이후 제재 대상 재산의 법적 관계를 명확히 하기 위해서는 대북제재 결의를 종료시키는 명시적인 유엔 안보리 결의나 안보리 의장성명의 채택이 필요할 것으로 보인다. 해외 공사의 경우 만일 미지급 공사대금이 있거나 해외 파견 근로자에 대한 미지급 임금이 있는 경우 먼저 통일한국의 정부가 임금을 지급받지 못한 북한 근로자들에게 적정 수준에서 보상을 하고, 나중에 해당 국가를 상대로 채권 추심을 하는 방안을 마련할 필요가 있다. 위안부 문제를 비롯한 통일 이후 북한 주민의 대일배상청구권 문제의 해결을 위해서는 통일한국 정부와 일본 정부가 협상 테이블에 마주 앉아 외교적·정치적인 해결 방안을 마련해야 할 것으로 생각된다. 국가문서의 승계에 있어 현재 북한 내에서 생산되어 보존·관리되고 있는 문서는 통일한국에 모두 승계되게 된다. 현재의 북한 상황을 이해하고 통일 과정 또는 통일 이후 남북한의 법제도적인 통합과 과거청산 내지 전환기 정의의 실행 준비를 위해서는 현재 북한에서의 공문서 보존·관리 실태를 면밀하게 추적, 조사하여야 한다.

1983년 비엔나협약 제39조는 국가재산의 승계 여부에 대해 둘 또는

그 이상의 국가가 결합하여 하나의 승계국을 구성하는 경우, 선행국의 국가채무는 승계국에 이전된다고 규정하여 국가채무의 자동적 승계를 천명하고 있다. 그러나 1983년 비엔나협약은 현재 발효하지 않고 있다. 국가채무의 승계에 대한 국제관습법의 존재여부도 확실하지 않으며 이 문제에 적용할 법의 일반원칙도 분명하지 않다. 통일독일은 대외무역 및 외환 독점에서 발생했거나 통합조약이 발효한 1990년 7월 1일까지 구동독이 다른 국가와 국가업무를 수행하는 과정에서 발생한 ‘청구권 및 책임(claims and liabilities)’이 독일통일 당시까지도 유효한 경우 통일독일의 채무로 간주하여 청산하였다. 남북통일의 경우 채권국의 신뢰보호, 통일 과정에서 주요 채권국의 한반도 통일 지지, 통일 이후 우호적인 대외경제관계 등을 고려하면 북한의 대외채무는 원칙적으로 승계하여야 한다. 또한 통일독일은 구동독의 국가채무를 인수하기 위하여 특별기금 제도를 만들어 운영하고 채무의 할당은 특별법에 의하여 처리하였는데 이는 우리의 경우에도 고려할 필요가 있다.

국제불법행위책임의 승계에 적용될 법규칙은 명확하지 않다. 채무의 국가승계를 다루고 있는 1983년 비엔나협약은 국가책임의 국가승계 문제를 규율하지 않고 있다. 유엔 국제법위원회의 2001년 국가책임 초안도 국가책임의 승계 문제는 다루지 않고 있다. 불법행위책임은 승계되지 않는다는 것이 다수 학자들의 입장이라고 할 수 있지만 반대하는 입장도 있다. 일관된 관행 역시 존재한다고 보기 어렵다. 북한에 의한 불법적인 외국인 납치 및 강제실종 행위에 따르는 국가책임의 승계 문제는 통일 전후의 여러 가지 상황을 고려하여 통일한국과 불법행위로 피해를 입은 해당 국가가 수용 가능한 해결책을 모색하는 것이 바람직하다.

유해채무의 확립된 개념 및 범주는 찾아보기 어렵다. 일반적인 구분은 유해채무를 적대적인 채무와 전쟁채무로 구분하는 것이다. 전쟁채

I
II
III
IV
V

무와 적대적인 채무가 승계되지 않음을 보여주는 여러 사례가 있다. 유해채무의 승계여부를 결정함에 있어 관건은 유해성(odiousness)의 해당 여부이다. 유해성의 해당 여부는 각각의 국가승계 사례가 처해 있는 상황마다 다를 수밖에 없다. 따라서 남북통일의 경우 유해채무의 승계 문제는 통일한국과 채권국 간의 협의를 거쳐 결정하게 될 것으로 보인다.

1983년 비엔나협약은 회사를 포함한 사인(私人)들에 대한 국가채무의 승계에 대해서는 아무런 실체적 기준을 제공하지 못하고 있다. 또한 학설과 판례는 상업적 채무의 승계에 관한 국제관습법의 존재를 부정하고 있으며, 이 분야에 적용할 수 있는 일반원칙 역시 존재하지 않는다. 국가관행에 있어서도 일관된 원칙을 발견하기 어렵다. 사적권리와 양허권은 여러 가지 상황을 고려하여 해당 권리의 범위와 액수 및 조건이 조정된 채 승계되게 된다. 이 경우 국제관계, 의사결정권자들의 권한, 해당 사적권리자의 최소한의 인권, 지정학적 요인 등이 고려된다. 남북통일의 경우 외국인이 가지고 있는 외화나 예금은 외국인 개인의 사적인 영역에 가깝다는 점에서 원칙적으로 보호되어야 한다. 반면에 투자나 양허권 같은 상업적 채무의 국가승계 문제는 외국인 개인의 사적인 측면과 공적인 영역, 국내법적인 측면과 국제법적인 측면이 함께 고려될 필요가 있다. 북한 국내법에 따라 합법적으로 이루어진 외국인의 투자, 재산, 권리, 이익 등은 남북통일이 되는 경우에도 원칙적으로 보호되어야 한다. 북한은 2016년 8월 현재 14건의 양자 투자보호협정을 발효시키고 있다. 이 가운데 북한과 마케도니아, 북한과 세르비아가 체결한 투자보호협정에 상응하는 남한과 해당 국가들과의 투자보호협정은 체결되어 있지 않다. 북한과 마케도니아, 북한과 세르비아가 체결한 투자보호협정은 조약체결 당사자와의 논의를 거쳐서 승계 여부, 또는 조정 내지 소멸시킬 것인지의 여부를 결정하여야 할 것이다.

## 2. 정책적 고려사항

“권리를 취득한 자는 그에 따른 의무도 승계한다(*res transit cum suo onere*)”는 법언(法諺)은 국가승계에 있어 국가재산의 승계와 국가채무의 승계의 관계를 잘 말해준다. 국가재산의 승계와 국가채무의 승계는 동시에 고려되어야 한다. 국가재산의 승계와 국가채무의 승계 가운데 어느 한 측면만을 강조하여서는 안 된다. 국가들의 관행은 국가재산의 승계와 선행국의 채무승계가 밀접한 관련이 있음을 보여주고 있다.<sup>269)</sup> 외국인의 사적권리 및 양허권도 마찬가지이다. 외국인이 북한 내에서 가지고 있는 사적권리 및 양허권을 존중해 주어야 통일한국도 외국에서 우리 국민의 사적권리 및 양허권의 보호와 존중을 주장할 수 있다.

국가재산 및 국가채무의 승계, 외국인의 사적권리 및 양허권의 승계는 국제법의 영역인 동시에 외교적·정치적인 영역에 속한다. 이 점에서 국가재산 및 국가채무의 승계 문제를 대응함에 있어서는 법적인 접근과 동시에 정치적·외교적 해법을 함께 고려하여야 한다. 한반도의 경우는 지정학, 지경학적 측면에서 주변 4국의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있다. 국가재산 및 국가채무의 승계는 남북통일의 유형에 따라 달라질 수 있다. 남북통일 당시의 여러 가지 조건과 국내의 정치환경을 고려하여 채권국과 채무국을 상대로 국가재산 및 국가채무의 승계 문제를 협의하여야 한다.

국가재산 및 국가채무의 승계 문제로 인하여 채권국 및 채무국과 분쟁이 발생할 경우 유엔 헌장 제33조 제1항에 따라 평화적인 방법으로 문제를 해결하여야 한다. 국가재산과 국가채무 및 국가책임, 사적권

<sup>269)</sup> 신용호, “국가재산의 국가승계에 관한 관행 연구,” p. 103.

I
II
III
IV
V

리 등의 국가승계 문제 해결에 있어 형평의 원칙이 중요하다.<sup>270)</sup> 이와 관련하여 1983년 비엔나협약은 영토 일부의 분리(제17조 제1항), 국가분열(제18조 제1항)의 경우 국가재산의 승계는 ‘형평스런 비율(equitable proportion)’로 이전되어야 한다고 함으로써 ‘형평’을 강조하고 있다. 국가채무 승계의 경우도 마찬가지로 영토 일부의 이전(제37조 제2항), 영토 일부의 분리(제40조 제1항), 국가분열(제41조)의 경우 국가채무는 형평스런 비율로 이전되어야 한다고 규정하고 있다. 비록 1983년 비엔나협약이 발효하지 않고 있고 영토 일부의 분리나 국가분열, 영토 일부의 이전은 국가결합 또는 통일에 해당되는 것도 아니지만 형평스런 비율에 따라 국가재산 또는 국가채무가 이전되어야 한다는 규정은 남북통일에도 시사하는 바가 있다. 형평에 의한 분쟁 해결의 사례는 1969년 북해 대륙붕 사건에서 볼 수 있다. 국제사법재판소(ICJ)는 대륙붕 경계획정은 형평스러운 원칙에 따라 모든 상황을 고려하여 결정하여야 한다고 판시하였다.<sup>271)</sup> 이 같은 판시 내용은 1982년 「유엔 해양법협약」<sup>272)</sup>에 반영되었다. 이 협약 제83조는 대항 국가 또는 인접한 국가 간의 대륙붕 경계획정은 형평스런 해결(equitable solution)에 이르기 위해 국제법을 기초로 하는 합의를 이루도록 규정하고 있다. 유엔 해양법협약은 배타적경제수역의 경계획정도 형평스런 해결에 이르도록 규정하고 있다(제74조 제1항). 국가승계는 해양경계획정의 법리와 유사하게 형평스런 결과를 달성할 목적으로 당사국 간의 합의에 의하여 해결되어야 한다.<sup>273)</sup> 국가승계 분야에 있어서의 형평의 원칙

<sup>270)</sup> 신성수, “영역주권의 변경에 따른 국가승계에 관한 연구,” p. 260

<sup>271)</sup> North Sea Continental Shelf, Judgment, I. C. J. Reports 1969, para. 101(C).  
“Delimitation is to be effected by agreement in accordance with equitable principles, and taking account of all the relevant circumstances, ...”

<sup>272)</sup> 「United Nations Convention on the Law of the Sea」, 채택일: 1982.12.10, 발효일: 1994.11.16.

또는 형평스런 해결이란 형평스런 기준을 마련하는 것이 아니라 국가 재산과 국가채무 또는 책임을 형평에 맞게 분배하는 것을 의미한다.<sup>274)</sup>

통일 과정 또는 통일 이후의 국가재산과 국가채무, 사적권리와 양허권 승계의 사전 준비를 위해서는 다음과 같은 국내적인 조치가 필요하다. 첫째, 북한의 국가재산 및 국가채무에 대한 구체적인 현황 파악이 필요하다. 국가재산의 승계에 있어서는 북한의 해외자산, 대외채권, 북한의 해외투자의 규모와 현황 파악이 필요하다. 국가문서의 승계에 있어서는 북한의 국가문서가 현재 어떻게 생산되어 어디에 어떤 형태로 보존, 관리되고 있는지 실태가 파악되어야 한다. 북한의 국가재산 및 대외채권의 승계를 위해서는 북한의 대외자산 규모 파악이 필요하다. 국가채무의 승계에 있어서는 북한의 국가채무, 대외채무 규모 및 현황을 지속적으로 점검하여야 한다. 또한 국제불법행위책임, 유해책임의 승계에 관한 확립된 법규칙(*lex lata*)은 아직 존재하지 않는다. 따라서 향후 국제사회의 관련 논의를 지켜보면서 국제불법행위책임과 유해책임 승계에 관한 대응방안을 강구할 필요가 있다. 외국인의 사적권리 및 양허권 승계에 있어서도 관련 현황 및 규모가 지속적으로 파악되어야 한다.

둘째, 통일 이후 북한의 국가재산 및 국가채무, 외국인의 사적권리 및 양허권의 승계를 담당하기 위한 기구를 정부 내에 설치하여 해당 국가들과의 승계협상에 대응하여야 한다. 국가승계는 본 보고서에서 살펴본 국가재산 및 국가채무, 사적권리 및 양허권뿐만 아니라 조약, 국제기구 회원국 지위, 국적 등 다양한 분야에서 발생하게 된다. 이

<sup>273)</sup> 이근관, “국가승계법 분야의 새로운 경향과 발전,” 『서울국제법연구』, 제6권 제2호 (서울국제법연구원, 1999), p. 216.

<sup>274)</sup> W. Czaplinski, “Equity and equitable principles in the law of state succession,” p. 72.

I
II
III
IV
V

같은 점에서 통일한국의 정부 내에 국가승계 업무를 담당하는 총괄기구를 구성하고, 외교부, 산자부, 법무부 등 부처별로 소관 업무의 승계 업무를 처리할 분야별 기구를 구성하여야 한다. 본 보고서에서 살펴본 국가재산 및 국가채무, 사적권리 및 양허권 승계 문제의 대응을 위해서는 통일부, 외교부, 산자부, 법무부의 긴밀한 업무협력이 요구된다. 지금부터라도 정부 내에 관련 기구를 운영하고 관련 분야의 규모 및 현황에 대한 실태 파악, 관련 법이론과 사례 연구 등 통일 이후 제기될 국가승계 문제에 대한 대응을 준비하는 것이 바람직하다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 김대순. 『국제법론』. 제14판. 서울: 삼영사, 2008.
- 김상선·리성희. 『주민등록사업참고서』. 평양: 사회안전부출판사, 1993.
- 나인균. 『국제법』. 제2판. 서울: 법문사, 2008.
- 도경옥 외. 『2016 북한인권백서』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 박학모 외. 『통일시대의 형사정책과 형사사법통합 연구(I)』. 서울: 한국형사정책연구원, 2015.
- 법무부. 『북한민법 주석』. 과천: 법무부, 2014.
- 법원행정처. 『북한의 민사법』. 서울: 법원행정처, 2007.
- 법제처. 『독일통일관계법 연구 I』. 서울: 법제처, 1991.
- 사회과학원 법학연구소. 『국제법사전』. 평양: 사회과학출판사, 2002.
- \_\_\_\_\_. 『민사법사전』. 평양: 사회과학원 법학연구소, 1997.
- 염돈재. 『올바른 통일준비를 위한 독일통일의 과정과 교훈』. 서울: 평화문제연구소, 2010.
- 유병화·박노형·박기갑. 『국제법 II』. 서울: 법문사, 2000.
- 이규창. 『북한의 국제법관II』. 파주: 한국학술정보(주), 2012.
- 일본 외무성. 『북한에 의한 일본인 납치 문제』. 도쿄: 일본 외무성, 2012.
- 정민정. 『북한의 광물자원개발에 관한 양허계약의 통일 후 처리 문제와 대응과제』. 서울: 국회입법조사처, 2015.
- 정인섭. 『신 국제법강의: 이론과 사례』. 서울: 박영사, 2010.

조선인권연구협회. 『조선인권연구협회 보고서』. 평양: 조선인권연구협회, 2014.

채형복. 『국제법』. 서울: 법영사, 2009.

통일부. 『독일통일 총서 7: 과거청산분야 관련 정책문서』. 서울: 통일부, 2014.

통일부 통일교육원. 『2011 북한이해』. 서울: 통일교육원, 2011.

통일원. 『독일통일 관련 자료집(II)』. 서울: 통일원, 1991.

한국은행. 『북한이해』. 서울: 한국은행, 2009.

한명섭. 『통일법제 특강』. 파주: 한올아카데미, 2016.

Brownlie, I. *Principles of Public International Law*. 5th edition  
Oxford: Oxford University Press, 1999.

Cheng, Tai-Heng. *State Succession and Commercial Obligation*.  
New York: Transnational Publishers, Inc., 2006.

Crawford, James. *The International Law Commission's Articles on  
State Responsibility*. Cambridge: Cambridge University  
Press, 2002.

Dumberry, Patrick. *State Succession to International Responsibility*.  
Leiden&Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

Howse, Robert. *The Concept of Odious Debt in Public International  
Law*. United Nations: UNCTAD, 2007.

Institute de Droit International. *State Succession in Matters of  
State Responsibility: Final Report*, 2015.

King, Jeff. *The Doctrine of Odious Debt in International Law*.  
Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

Malanczuk, Peter. *Akehurst's Modern Introduction to International*

- Law*. 7th revised edition London&New York: Routledge, 1997.
- O'Connell, D. P. *The Law of State Succession*. Cambridge: Cambridge University Press, 1956.
- Shaw, M. N. *International Law*. 4th edition Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Shearer, I. A. *Starke's International Law*. London: Butterworth, 1994.
- UN International Law Commission. *Yearbook of the International Law Commission 1977*. vol. II. Part One. New York: United Nations, 1978.

## 2. 논문

- 구희권. “국가통합시의 국가승계에 관한 연구.” 중앙대학교 법학과 박사학위논문, 1993.
- 김광진. “북한 금융기구의 종류와 역할.” 한국수출입은행 북한·동북아 연구센터 편. 『북한의 금융』. 서울: 도서출판 오름, 2016.
- 김도형. “구 유고슬라비아 해체에 있어 국가재산 및 채무의 승계.” 서울대학교 법학과 석사학위논문, 2002.
- 김혁준. “《투자장려 및 보호협정》에서의 투자가에 대한 대우조건.” 『정치법률연구』. 누계 제30호, 2010.
- 리수영. “왜나라의 과거청산은 법적, 도덕적 의무.” 『정치법률연구』. 제3호, 2007.
- 문성현·이동현. “북한 금융의 특징과 제도·정책 변화.” 한국수출입은행 북한·동북아연구센터 편. 『북한의 금융』. 서울: 도서출판 오름, 2016.

- 박기갑. “일반국제법이론에 비추어 본 남북한간 가능한 국가승계형태론.” 『한림법학FORUM』. 제5권, 1996.
- 박정진. “일본인 납북피해자와 이른바 ‘납치문제’.” 북한인권연구센터 편. 『북한에 의한 납치 및 강제실종(북한인권정책연구 제4권)』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 신성수. “영역주권의 변경에 따른 국가승계에 관한 연구.” 경희대학교 법학과 박사학위논문, 1994.
- 신용호. “국가부채의 국가승계에 관한 관행 연구.” 『국제법학회논총』. 제54권 제2호, 2009.
- \_\_\_\_\_. “국가재산의 국가승계에 관한 관행 연구.” 『국제법학회논총』. 제53권 제3호, 2008.
- 유하영. “국가문서의 국가승계와 한국의 공문서제도.” 『독도논총』. 통권 제6호, 2010.
- 이규창. “국제인권조약 자동승계론에 관한 연구: 남북통일과 관련하여.” 『통일정책연구』. 제16권 제2호, 2007.
- \_\_\_\_\_. “남북법제통합의 기본원칙 및 방향과 과제.” 『저스티스』. 통권 제122호, 2011.
- \_\_\_\_\_. “김정은 체제 구축을 위한 북한의 법제정비.” 법제처. 『2012년 남북법제연구보고서』. 서울: 법제처, 2012.
- \_\_\_\_\_. “북한 과학기술법제의 동향과 남북 과학기술법제 통합의 방향.” 『북한과학기술연구』. 제10집, 2015.
- 이근관. “국가승계법 분야의 새로운 경향과 발전.” 『서울국제법연구』. 제6권 제2호, 1999.
- 이동은. “국제법상 책임승계와 통일한국에 대한 시사점.” 『통일법제 인프라 확충을 위한 쟁점과 과제』. 서울대학교 헌법·통일법센터 주최 학술회의 발표논문집, 2016.9.9.
- 이원덕. “한일기본조약과 북한 문제: 유일합법성 조항과 그 현재적 함의.”

- 『한국정치외교사논총』. 제31집 제2호, 2010.
- 이장희. “남북한 통일이후 국가승계문제의 국제법적 과제.” 『한국 법학 50년: 과거·현재·미래(I)』. 서울: 한국법학교수회, 1998.
- 장효상. “통일과 국가상속.” 기당 이한기박사 고희 기념논문집 간행위원회. 『한국국제법학의 제문제(기당 이한기박사 고희 기념)』. 서울: 박영사, 1986.
- 정용태. “국제법과 국가승계 문제.” 『법학논집』. 제9집, 1994.
- 한명섭. “남북통일과 북한의 대외채무 승계에 대한 고찰.” 『경희법학』. 제47권 제4호, 2012.
- 홍기갑. “양허계약의 국제법적 규율.” 『원광법학』. 제8권, 1986.
- 홍 민. “북한의 경제·핵 병진노선과 대내정책.” 『4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향』. 통일연구원 개원25주년 기념 학술회의 발표논문집, 2016.4.8.

Czaplinski, W. “Equity and Equitable Principles in the Law of State Succession.” In *Succession of States*. edited by M. Mrak. The Hague/London/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1999.

Dumberry, Patrick. “The Controversial Issue of State Succession to International Responsibility in Light of Recent State Practice.” *German Yearbook of International Law*. vol. 49. 2006.

Fiedler, W. “State Succession.” In *Encyclopedia of Public International Law*. edited by Rudolf Bernhardt, Rudolf L. Bindschedler, and Max-Planck-Institute for Comparative Public Law and International Law. Installment 10. Amsterdam: North Holland Publishing Co., 1987.

- Papenfuß, D. “The Fate of the International Treaties of the GDR within the Framework of German Unification.” *American Journal of International Law*. vol. 92. 1998.
- Reina, Volinka. “Iraq’s Delictual and Contractual Liabilities: Would Politics or International Law Provide for Better Resolution of Successor State Responsibility.” *Berkeley Journal of International Law*. vol. 22, issue 3. 2004.
- Oeter, S. “German Unification and State Succession.” *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. vol. 51. 1991.
- Zimmermann, Andreas. “State Succession.” In *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. edited by Rüdiger Wolfrum. vol. IX. Oxford: Oxford University Press, 2012.

### 3. 기타자료

- 『데일리엔케이』 <[www.dailynk.com](http://www.dailynk.com)>.
- 『미국의소리』 <[www.voakorea.com](http://www.voakorea.com)>.
- 『연합뉴스』 <[www.yonhapnews.co.kr](http://www.yonhapnews.co.kr)>.
- 『월간조선』
- 『조선일보』
- 『조선중앙통신』
- 『한국일보』
- 외교부 홈페이지. <[www.mofa.go.kr](http://www.mofa.go.kr)>.
- 유엔 홈페이지. <[www.un.org](http://www.un.org)>.

- 유엔무역개발회의(UNCTAD) 홈페이지. <www.unctad.org>.
- 유엔 조약정보(United Nations Treaty Collection) 홈페이지.  
<treaties.un.org>.
- 중국 국가통계국(National Bureau of Statistics of China).  
<data.stats.gov.cn/english>.
- 한국은행. <www.bok.or.kr>.
- Paris Club. <www.clubdeparis.org>.
- 신용호. “국가재산 및 채무 승계와 독일사례.” 통일연구원 자문회의 자료.  
2016.6.10.
- 국회 외교통일위원회. 『대한민국 정부, 중화인민공화국 정부 및 일본국  
정부 간의 투자 증진, 원활화 및 보호에 관한 협정 비준동의안  
검토보고서』. 2013.
- 유 옥 외. 『통일시 북한의 대외관계 승계문제에 대한 연구(통일부 정책  
연구용역 보고서)』. 서울: 법무법인(유)태평양, 2011.
- 정청래. 『한일청구권 협정이 남긴 과제들(2013년 국정감사 정책자료  
집Ⅱ)』. 서울: 국회의원 정청래, 2013.
- 대법원 2004.7.22. 선고 2002도539 판결[국가보안법 위반 등].
- 대법원 2012.5.24. 선고 2009다22549 판결.
- 헌법재판소 2015.12.23. 2009헌바317, 2010헌가74(병합).
- North Sea Continental Shelf, Judgment, I.C.J. Reports 1969.
- UN Doc. S/RES/1718 (14 October 2006).
- UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014).
- UN Doc. A/HRC/25/CRP.1 (7 February 2014).
- UN Doc. S/RES/2270 (2 March 2016).



## 부 록

### 〈부록 1〉 독일통일조약(국가재산 및 채무 승계 관련 규정)<sup>275)</sup>

#### 독일통일조약

1990년 8월 31일 체결

#### 제6장 공공재산과 부채

##### 제21조: 행정재산

- (1) 특정행정목적의 수행에 사용한 동독의 자산은 1989.10.1 현재 기본법에 규정된 행정목적상 주로 각 주·지방자치단체 및 기타 공공행정기관이 시행해야 하는 것으로 규정된 목적의 재산이 아닌 경우에 한하여서만, 연방정부 재산이 된다. 전 동독 국가안전부(Stasi)의 업무수행에 사용된 행정재산은 그것이 위에서 언급된 시기(1989.10.1)에 이미 사회적·공공적 목적에 사용되지 않았을 경우 신탁공사에 귀속된다.
- (2) 행정재산이 전 제1항 규정상 연방자산에 속하지 않을 경우, 이 행정자산은 동독의 서독편입과 동시에 기본법에 따라 해당 행정 업무를 수행하는 공공기관에 속한다.
- (3) 공법상의 다른 법인으로부터 중앙정부, 주정부 및 지방자치단체에 무상으로 사용토록 맡겨진 자산은 해당 법인이나 그의 권리승계자에게 반환한다. 구 제국의 자산은 연방자산이 된다.
- (4) 전 제1항 내지 제3항, 그리고 연방법에 따라 행정자산이 연방자산

---

<sup>275)</sup> 법제처, 『독일통일관계법 연구 I』 (서울: 법제처, 1991), pp. 307~314를 일부 수정.

이 될 경우, 이 자산은 이 조약 제3조에 열거한 지역의 공공업무 수행을 위해 사용한다. 이 원칙은 재산매각으로 생긴 수익금의 사용에도 적용한다.

## 제22조 재정자산

- (1) 특정 행정업무에 직접적으로 필요치 않은 부동산 및 농업·임야자산을 포함한 이 조약 제3조에 열거한 지역에 속한 법인들의 공공재산은 사회보험의 자산을 제외하고는 그것이 신탁공사에 양도되지 않거나 또는 신탁법 제1조제1항제2문 및 제3문에 따라 법률로서 지방자치단체, 시·읍·지방행정구역에 신탁되지 않는 한 연방편입과 동시에 연방정부의 신탁관리하에 둔다. 재정자산이 전 국가안전부(Stasi) 임무수행에 주로 사용된 경우, 1989년 10월 1일 이후 새로운 사회·공공목적에 위하여 이미 양도되지 아니하는 한 그것은 신탁공사에 귀속한다. 연방법에 의하여 재정자산이 연방정부와 이 조약 제1조에 열거한 주들에 배분할 경우 연방정부와 이 주들은 각각 총자산 가치의 1/2을 보유한다. 지방자치단체는 각 주에게 분배된 몫의 적절한 몫을 받는다. 이에 따라 연방정부가 배당받는 자산은 이 조약 제3조에 열거한 지역들에서의 공공업무 수행을 위해 사용되어야 한다. 전체 주에 배당된 재산의 각 주로의 분배는 편입발효와 함께 서베를린을 제외하고는 각 주의 인구수에 비례해서 실시된다. 이 조약 제21조제3항은 각 상황에 맞추어 적용한다.
- (2) 연방 재무장관이 자산관리를 담당하는 연방당국에 의한 관리책임의 인수를 명령하지 않는 한 입법조치가 있을 때까지 현행 관리책임이 재정자산을 관리한다.
- (3) 연방당국과 전 제1항 및 제2항에 제기한 지역·지방당국은 이 당국

간에 자산의 법적·사실상 귀속이 해결되지 않거나 분쟁 중인 그러한 자산에 관한 기록을 담고 있는 토지등기부, 대장 및 기타 기록에 관한 열람과 이에 대한 정보를 요청에 따라 상호 제공한다.

- (4) 전 제1항은 주거목적으로 사용하고 공공주택기업의 법률적 책임에 귀속하는 공공재산에는 적용하지 아니한다. 이것은 이미 주거사용 목적의 구체적 계획의 대상인 공공재산에도 적용된다. 이 자산은 편입효력의 발생과 동시에 지방당국의 재산이 되고, 이 당국은 이에 상응한 부채도 인수한다. 지방당국은 사회적 중요성을 고려하여 주택의 수급을 단계적으로 시장경제적 주택수급경제로 전환한다. 이와 더불어 개인주택 소유의 장려를 위해 사유화가 신속히 이루어져야만 한다. 국가기관의 공공주택에 대해서는 이 조약 제21조에 해당하지 않는 한 제1항은 적용하지 않는다.

### 제23조 부채규정

- (1) 편입효력의 발생과 동시에 편입 발효 시까지 누적된 동독 재정의 총 부채는 행위능력없는 연방의 특별기금에 의해 인수된다. 그 특별기금은 부채관리 의무를 수행한다. 이 특별기금은 다음의 경우에 차입권을 부여받는다.
1. 특별기금의 부채의 청산
  2. 변제기에 도달한 이자 및 차입비용의 변제
  3. 시장개발육성을 위한 특별기금 채권의 구입
- (2) 연방재무장관이 이 특별기금을 관리한다. 특별기금은 재무장관 명의로 소송상 또는 소송외의 행위를 할 수 있다. 특별기금의 법정 주소는 연방정부 소재지로 한다. 연방은 특별기금의 책임을 보증한다.
- (3) 편입 발효시부터 1993년 12월 31일까지 특별기금에 의해 지급된

이자는 연방정부와 신탁공사가 각각 그 액수의 절반을 담당한다. 상기 특별기금이 지급한 이자는 그 지급이 있는 달의 다음 달 제1일에 연방과 신탁청에 의해 상환된다.

- (4) 서독과 동독간의 통화·경제·사회통합 실시에 관한 1990년 5월 18일의 조약 제27조제3항에 따라, 연방과 이 조약 제1조에 열거한 주 및 신탁공사가 1993. 12. 31까지 누적된 특별기금의 총 부채를 1994. 1. 1. 부로 인수한다. 부채의 개별 할당몫은 1990년 5월 18일의 조약에 의한 1990년 7월 25일의 입법 제34조에 따른 특별법에 의해 규정된다. 이 조약 제1조에 열거한 주의 개별 부담액은 서베를린을 제외하고는 편입 발효시까지 각 주 인구수에 따라 계산한다.
- (5) 특별기금은 1993년 말로 해산한다.
- (6) 편입의 발효와 함께 독일연방공화국은 동독이 통일이전에 인수하고 그 예산에 부기된 보증·담보채무를 인수한다. 이 조약 제1조제1항에 열거한 주와 베를린주 중 지금까지 기본법의 적용을 받지 않았던 지역은 독일연방공화국이 보증·담보채무의 형태로 인수한 총 부채의 절반을 연대하여 연방정부에 대하여 보증한다. 결손액은 서베를린을 제외하고는 편입 발효 당시의 인구에 비례하여 각 주에 할당한다.
- (7) 베를린 국립은행에 대한 동독의 지분은 이 조약 제1조에 열거한 주에게 양도될 수 있다. 베를린 국립은행에 대한 동독의 지분에 관련한 권리는 상기 제1문과 제2문에 따른 양도시까지 연방에 귀속한다. 조약 당사자들은 독점금지법상 심사에 상관없이 베를린 국립은행의 전부 또는 일부를 독일연방공화국내 공법상 신용기관으로나 또는 여타 법인체로의 양도의 가능성을 규정한다. 양도시에 모든 자산·부채가 양도되지 아니한 경우, 베를린 국립은

행의 잔여부분은 청산된다. 베를린 국립은행에 대한 동독의 보증에 대한 책임은 연방이 인수한다. 이는 전 제1문에 따른 지분양도와 제3문에 따른 양도후에 발생하는 책임에는 적용하지 않는다. 전 제5문은 베를린 국립은행의 청산과정에서 발생하는 새로운 책임에 준용한다. 연방이 보증인으로 행위한 결과로 청구를 받은 경우, 이 부담은 편입발효와 함께 동독중앙예산의 총 부채에 계상되고 전 제1항에 명시된 행위능력없는 특별기금에 의해 인수된다.

#### 제24조 독일연방공화국과 타국간의 청구권 및 책임의 청산

- (1) 대외무역 및 외환 독점에서 발생했거나 1990년 7월 1일까지 타국에 대한 동독의 여타 국가업무 수행시 발생한 독일연방공화국과 외국간의 청구권 및 책임은 이것이 편입 발효시까지도 유효할 경우에는 연방 재무장관의 지시와 감독하에 청산된다. 편입 발효 후 독일연방공화국과 체결될 채무조정협정에는 제1문에 명기한 청구권도 역시 포함된다. 관련 청구권은 정산되는 한도에서 연방 재무장관에 의해 신탁되거나 혹은 연방으로 양도된다.
- (2) 이 조약 제23조제1항에 규정한 특별기금은 청산기간동안 청구권 및 채무의 청산처리를 담당하는 기관에 의해 발생한 것으로 이 기관이 자신의 자산으로 완제할 수 없는 필요 관리비와 이자 수수의 차액 및 기타 손실의 지급을 1993년 11월 30일까지 인수한다. 1993년 11월 30일 이후 연방과 신탁공사가 전 제1문에 규정한 지출 및 비용을 절반씩 분담한다. 세부사항은 연방법에 의해 규정한다.
- (3) 동독이 상호경제원조이사회(CMEA)의 회원으로서 또는 당 이사회회의 기관에서 발생한 청구권·채무는 독일연방공화국이 별도의 약정으로 정할 수 있다. 이 약정은 1990년 7월 30일 이후 발생했

거나 발생하는 청구권과 채무에 관하여 규정할 수 있다.

## 제25조 신탁자산

1990년 6월 17일에 제정한 공유재산의 사유화 및 재편성에 관한 법률(동독법전 I, 33번, 300면)-신탁법-은 편입 발효시 다음의 규정에 따라 계속 효력을 발한다 :

- (1) 신탁공사(Treuhandanstalt)는 신탁법 규정에 따라, 경쟁력을 갖도록 과거 공유기업을 재조직하고 사유화할 임무를 부여받는다. 신탁공사는 연방직속 공법기관이 된다. 이의 실무 및 법적 감독은 연방 재무장관에게 귀속된다. 재무장관은 실무감독시 연방 경제성장관 및 관련부처 장관들과 협의를 한다. 신탁공사의 자본총차에 연방은 간접적으로 참가한다. 정관변경은 연방정부의 동의를 필요로 한다.
- (2) 신탁공사 이사회 임원은 16명에서 20명으로, 제1회 이사회 발족 시에는 23명으로 증원된다. 동독의회에서 선발되는 2인의 대표자 대신, 이 조약 제1조에 열거한 주에 신탁공사 이사회 의석을 각기 1석씩 할당받는다. 신탁법 제4조제2항과 달리, 신탁공사 이사회 의장과 이사는 연방정부로부터 임명된다.
- (3) 조약의 양 당사자는 공유재산이, 이의 재정담당 기관과는 상관없이 오직 이 조약 제3조에 열거한 지역내 조치들을 위해서만 사용할 것을 합의한다. 이는 1990년 5월 18일의 조약 제26조제4항, 제27조제3항에 따른 신탁공사의 수익금에도 공히 적용된다. 농업 구조개선(Strukturanpassung)을 위해서는 신탁공사 수익금은 특수한 경우 농산기업의 부채상환을 위해 사용할 수도 있다. 사전에 이 기업의 자산이 부채변제에 사용되어야만 한다. 동 기업으로부터 독립한 사업부분의 부채는 여기에서 제외된다. 채무청

산을 위한 지원은 해당업체가 차후 경제력에 따라 지원금의 전부 또는 일부를 상환한다는 조건으로 행해질 수 있다.

- (4) 1990년 5월 18일의 조약 제27조제1항에 따라 신탁공사에 부여된 차입 한도액은 170억 마르크에서 250억 마르크로 인상된다. 상기 부채는 일반적으로 1995년 12월 31일까지 상환되어야 한다. 연방 재무장관은 상환기간 연장과 기본조건 변동시 부채 상환의 연기를 허가할 수 있다.
- (5) 신탁공사는 연방 재무장관과 협의하여 보증·담보채무를 인수할 수 있다.
- (6) 1990년 5월 18일의 조약 제10조제6항의 지침에 따라, 2:1 화폐교환시 한도규정으로 인해 교환되지 못한 저축을 차후 공유재산에 대한 채권 형식으로 전환할 수 있는 가능성이 강구된다.
- (7) 1990년 6월 30일 이전에 설정된 부채에 대한 원금상환과 이자지급은 서독 마르크화에 의한 대차대조표가 제출될 때까지 중지될 수 있다. 이에 따라 발생하는 이자는 신탁공사가 독일신용은행과 여타 은행들에 지불할 수 있다.

#### 제26조 특별재산: 동독국영철도공사

- (1) 통합조약(1990년 5월 18일 체결) 제26조 제2항 규정상 동독국영철도공사의 특별재산에 속하는 제반 동독소유재산 및 서베를린 내 동독재산은 편입의 발효와 함께 동독국영철도공사의 특별재산으로서 독일연방공화국의 재산이 된다. 이에는 1945년 5월 8일 이후 동독 국영철도공사의 특별재산으로 획득되었거나 또는 국영철도의 운영에 사용되거나 그 전임기관의 운영에 사용되었던 재산권도 이에 속한다. 이때 이 재산권이 차후 동독 국영철도공사의 동의하에 다른 목적을 위하여 양도된 경우를 제외하고는 그 재산

권이 어떤 법인을 위해 취득되었던 것인가는 고려되지 않는다. 1990년 7월 11일의 재산권에 관한 청구권 등록에 관한 명령(동독 법전 I, 44번, 718면) 제1조제4항에 의해 1991년 1월 31일까지 동독국영철도공사에 의해 청구가 제기된 재산권은 동독 국영철도 공사의 동의로 다른 목적에 사용되었던 재산으로 보지 아니한다.

- (2) 상기 재산권 외에도 이와 관련된 제반 채무 및 채권 역시 독일국영 철도(특별재산)로 이양된다.
- (3) 서독 연방철도청 이사장과 동독 국영철도청 이사장이 두 특별자산의 관리에 대한 책임을 진다. 이때 이들의 임무는 쌍방 철도의 기술적·조직적 결합을 그 목적으로 한다.

#### 제27조 특별재산: 동독체신공사

- (1) 동독체신공사의 특별재산에 속하는 재산권과 기타 모든 재산권은 독일연방공화국의 재산이 된다. 이것은 연방 체신공사의 특별재산과 통합된다. 상기 재산권과 관련되는 채무와 채권은 연방체신공사의 특별재산으로 귀속된다. 주권적·정치적 목적을 위한 재산은 이와 관련된 채무와 채권과 더불어 연방 체신공사의 특별재산의 일부가 되지 않는다. 1945년 5월 8일로부터 독일제국 체신공사에 속했던지 또는 1945년 5월 8일 이후 또는 이전에 독일제국 체신공사의 자본에 의해 획득되었던 것이나 동독체신공사의 운영에 사용되었던 재산권은 차후 동독체신의 동의하에 다른 목적을 위하여 양도한 것을 제외하고는 어떤 법인을 위해 취득되었는가를 고려하지 않고, 동독체신공사의 특별재산에 귀속된다. 1990년 7월 11일의 재산권에 관한 청구권 등록에 관한 명령 제1조제4항에 의해 1991년 1월 31일까지 동독체신공사에 의해 청구가 제기된 재산권은 동독체신공사의 동의하에 다른 목적에 사용

된 재산으로 보지 아니한다.

- (2) 연방 체신부장관은 연방체신공사 소속 기업의 의견을 청문회를 통해 청취하여 그 3개 기업의 분할 특별재산으로서 동독체신공사의 특별재산의 분배를 규정한다. 연방 체신부장관은 연방 체신청 3개 기업의 의견을 청취하여 3년 내의 과도기간을 설정하여 어떤 재산이 주권적·정치적 목적에 사용되어 질 것인가를 확정짓는다. 장관은 이를 보상없이 인수한다.

## 제28조 경제원조

- (1) 편입의 발효와 함께 이 조약 제3조에 열거한 지역은 유럽공동체(EC)의 관할사항을 고려하면서 연방공화국의 경제적 장려조치를 위한 연방규정의 적용을 받게 된다. 특별히 구조 조정의 필요성이 과도기 동안 고려되어야 한다. 그와 더불어 중소기업에 대한 특별한 고려하에 균형있는 경제구조에로의 조속한 발전이 이루어지도록 상기 경제원조를 시행한다.
- (2) 해당 관할부서(zuständigen Ressort)는 이 조약 제3조에 열거한 지역의 경제성장과 구조변경의 가속화를 위한 구체적인 조치 및 프로그램을 준비하는데 그 프로그램은 다음을 포함한다.
  - 이 조약 제3조에 열거한 주에 유리하도록 특별 계획을 수반한 지역경제 장려조치로서 이 지역에 대한 특별우대의 약정
  - 경제성이 높은 사회 간접자본시설(wirtschaftshohen Infrastruktur)에 최대한의 역점을 둔 지방자치단체의 경제적 일반조건의 개선을 위한 조치
  - 중소기업의 조속 발전을 위한 조치
  - 산업이 스스로의 합의를 통하여 형성한 구조 조정계획(예를 들어 COMECON 국가에 대한 수출계획을 포함하는 재건계

- 획)에 입각한 경제의 현대화와 새로운 구조창출을 위한 조치들  
- 개별적인 검토에 따른 기업의 채무면제

## 제29조 대외경제관계

- (1) 동독의 기존 대외경제관계중 특히 상호경제원조이사회(CMEA) 국가에 대한 현존 조약상의 의무는 신뢰보호를 받는다. 이 대외경제관계는 모든 참가국들의 이익을 고려하여 그리고 시장경제적 원칙 및 EC의 관할권을 존중하여 계속 발전, 형성되어 갈 것이다. 동독 정부는 부문별 업무의 틀내에서 이 대외경제관계가 적절하게 조직적으로 규정할 것을 보장한다.
- (2) 서독 연방정부 또는 통독정부는 유럽공동체의 해당기관들과 전제1항을 고려하여 과도기 동안 대외무역에 있어 어떠한 면제조치가 필요한가에 대해 협의한다.

## 〈부록 2〉 Vienna Convention on Succession of States in respect of State Property, Archives and Debts (Vienna, 8 April 1983)

The States Parties to the present Convention,

Considering the profound transformation of the international community brought about by the decolonization process,

Considering also that other factors may lead to cases of succession of States in the future,

Convinced, in these circumstances, of the need for the codification and progressive development of the rules relating to succession of States in respect of State property, archives and debts as a means for ensuring greater juridical security in international relations,

Noting that the principles of free consent, good faith and *pacta sunt servanda* are universally recognized,

Emphasizing the importance of the codification and progressive development of international law which is of interest to the international community as a whole and of special importance for the strengthening of peace and international cooperation,

Believing that questions relating to succession of States in respect of State property, archives and debts are of special importance to all States,

Having in mind the principles of international law embodied in the Charter of the United Nations, such as the principles of the equal rights and self-determination of peoples, of the sovereign equality and independence of all States, of non-interference in the domestic affairs of States, of the prohibition of the threat or use of force, and of universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all,

Recalling that respect for the territorial integrity and political independence of any State is required by the Charter of the United Nations,

Bearing in mind the provisions of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties and the 1978 Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties,

Affirming that matters not regulated by the present Convention continue to be governed by the rules and principles of general international law,

Have agreed as follows:

## PART I. GENERAL PROVISIONS

### Article 1 Scope of the present Convention

The present Convention applies to the effects of a succession of States in respect of State property, archives and debts.

### Article 2 Use of terms

#### 1. For the purposes of the present Convention:

- (a) “succession of States” means the replacement of one State by another in the responsibility for the international relations of territory;
- (b) “predecessor State” means the State which has been replaced by another State on the occurrence of a succession of States;
- (c) “successor State” means the State which has replaced another State on the occurrence of a succession of States;
- (d) “date of the succession of States” means the date upon which the successor State replaced the predecessor State in the responsibility for the international relations of the territory to which the succession of States relates;

- (e) “newly independent State” means a successor State the territory of which, immediately before the date of the succession of States, was a dependent territory for the international relations of which the predecessor State was responsible;
  - (f) “third State” means any State other than the predecessor State or the successor State.
2. The provisions of paragraph 1 regarding the use of terms in the present Convention are without prejudice to the use of those terms or to the meanings which may be given to them in the internal law of any State.

#### Article 3 Cases of succession of States covered by the present Convention

The present Convention applies only to the effects of a succession of States occurring in conformity with international law and, in particular, with the principles of international law embodied in the Charter of the United Nations.

#### Article 4 Temporal application of the present Convention

1. Without prejudice to the application of any of the rules set forth in the present Convention to which the effects of a succession of States would be subject under international law independently of the Convention, the Convention applies only in respect of a succession of States which has occurred after the entry into force of the Convention except as may be otherwise agreed.
2. A successor State may, at the time of expressing its consent to be bound by the present Convention or at any time thereafter, make a declaration that it will apply the provisions of the Convention in respect of its own

succession of States which has occurred before the entry into force of the Convention in relation to any other contracting State or State Party to the Convention which makes a declaration accepting the declaration of the successor State. Upon the entry into force of the Convention as between the States making the declarations or upon the making of the declaration of acceptance, whichever occurs later, the provisions of the Convention shall apply to the effects of the succession of States as from the date of that succession of States.

3. A successor State may at the time of signing or of expressing its consent to be bound by the present Convention make a declaration that it will apply the provisions of the Convention provisionally in respect of its own succession of States which has occurred before the entry into force of the Convention in relation to any other signatory or contracting State which makes a declaration accepting the declaration of the successor State; upon the making of the declaration of acceptance, those provisions shall apply provisionally to the effects of the succession of States as between those two States as from the date of that succession of States.
4. Any declaration made in accordance with paragraph 2 or 3 shall be contained in a written notification communicated to the depositary, who shall inform the Parties and the States entitled to become Parties to the present Convention of the communication to him of that notification and of its terms.

#### Article 5 Succession in respect of other matters

Nothing in the present Convention shall be considered as prejudging in any respect any question relating to the effects of a succession of States in respect of matters other than those

provided for in the present Convention.

Article 6 Rights and obligations of natural or juridical persons

Nothing in the present Convention shall be considered as prejudging in any respect any question relating to the rights and obligations of natural or juridical persons.

## PART II. STATE PROPERTY

### SECTION 1. INTRODUCTION

Article 7 Scope of the present Part

The articles in the present Part apply to the effects of a succession of States in respect of State property of the predecessor State.

Article 8 State property

For the purposes of the articles in the present Part. “State property of the predecessor State” means property, rights and interests which, at the date of the succession of States, were, according to the internal law of the predecessor State, owned by that State.

Article 9 Effects of the passing of State property

The passing of State property of the predecessor State entails the extinction of the rights of that State and the arising of the rights of the successor State to the State property which passes to the successor State, subject to the provisions of the articles in the present Part.

Article 10 Date of the passing of State property

Unless otherwise agreed by the States concerned or decided

by an appropriate international body, the date of the passing of State property of the predecessor State is that of the succession of States.

Article 11 Passing of State property without compensation

Subject to the provisions of the articles in the present Part and unless otherwise agreed by the States concerned or decided by an appropriate international body, the passing of State property of the predecessor State to the successor State shall take place without compensation.

Article 12 Absence of effect of a succession of States on the property of a third State

A succession of States shall not as such affect property, rights and interests which, at the date of the succession of States, are situated in the territory of the predecessor State and which, at that date, are owned by a third State according to the internal law of the predecessor State.

Article 13 Preservation and safety of State property

For the purpose of the implementation of the provisions of the articles in the present Part, the predecessor State shall take all measures to prevent damage or destruction to State property which passes to the successor State in accordance with those provisions.

## SECTION 2. PROVISIONS CONCERNING SPECIFIC CATEGORIES OF SUCCESSION OF STATES

Article 14 Transfer of part of the territory of a State

1. When part of the territory of a State is transferred by that

State to another State, the passing of State property of the predecessor State to the successor State is to be settled by agreement between them.

2. In the absence of such an agreement:

- (a) immovable State property of the predecessor State situated in the territory to which the succession of States relates shall pass to the successor State;
- (b) movable State property of the predecessor State connected with the activity of the predecessor State in respect of the territory to which the succession of States relates shall pass to the successor State.

#### Article 15 Newly independent State

1. When the successor State is a newly independent State:

- (a) immovable State property of the predecessor State situated in the territory to which the succession of States relates shall pass to the successor State;
- (b) immovable property, having belonged to the territory to which the succession of States relates, situated outside it and having become State property of the predecessor State during the period of dependence, shall pass to the successor State;
- (c) immovable State property of the predecessor State other than that mentioned in subparagraph (b) and situated outside the territory to which the succession of States relates, to the creation of which the dependent territory has contributed, shall pass to the successor State in proportion to the contribution of the dependent territory;
- (d) movable State property of the predecessor State connected with the activity of the predecessor State in

respect of the territory to which the succession of States relates shall pass to the successor State;

- (e) movable property, having belonged to the territory to which the succession of States relates and having become State property of the predecessor State during the period of dependence, shall pass to the successor State;
  - (f) movable State property of the predecessor State, other than the property mentioned in subparagraphs (d) and (e), to the creation of which the dependent territory has contributed, shall pass to the successor State in proportion to the contribution of the dependent territory.
2. When a newly independent State is formed from two or more dependent territories, the passing of the State property of the predecessor State or States to the newly independent State shall be determined in accordance with the provisions of paragraph 1.
  3. When a dependent territory becomes part of the territory of a State, other than the State which was responsible for its international relations, the passing of the State property of the predecessor State to the successor State shall be determined in accordance with the provisions of paragraph 1.
  4. Agreements concluded between the predecessor State and the newly independent State to determine succession to State property of the predecessor State otherwise than by the application of paragraphs 1 to 3 shall not infringe the principle of the permanent sovereignty of every people over its wealth and natural resources.

## Article 16 Uniting of States

When two or more States unite and so form one successor State, the State property of the predecessor States shall pass to the successor State.

## Article 17 Separation of part or parts of the territory of a State

1. When part or parts of the territory of a State separate from that State and form a successor State, and unless the predecessor State and the successor State otherwise agree:
  - (a) immovable State property of the predecessor State situated in the territory to which the succession of States relates shall pass to the successor State;
  - (b) movable State property of the predecessor State connected with the activity of the predecessor State in respect of the territory to which the succession of States relates shall pass to the successor State;
  - (c) movable State property of the predecessor State, other than that mentioned in subparagraph (b), shall pass to the successor State in an equitable proportion.
2. Paragraph 1 applies when part of the territory of a State separates from that State and unites with another State.
3. The provisions of paragraphs 1 and 2 are without prejudice to any question of equitable compensation as between the predecessor State and the successor State that may arise as a result of a succession of States.

## Article 18 Dissolution of a State

1. When a State dissolves and ceases to exist and the parts of the territory of the predecessor State form two or more

successor States, and unless the successor States concerned otherwise agree:

- (a) immovable State property of the predecessor State shall pass to the successor State in the territory of which it is situated;
- (b) immovable State property of the predecessor State situated outside its territory shall pass to the successor States in equitable proportions;
- (c) movable State property of the predecessor State connected with the activity of the predecessor State in respect of the territories to which the succession of States relates shall pass to the successor State concerned;
- (d) movable State property of the predecessor State, other than that mentioned in subparagraph (c), shall pass to the successor States in equitable proportions.

2. The provisions of paragraph 1 are without prejudice to any question of equitable compensation among the successor States that may arise as a result of a succession of States.

## PART III. STATE ARCHIVES

### SECTION 1. INTRODUCTION

Article 19 Scope of the present Part

The articles in the present Part apply to the effects of a succession of States in respect of State archives of the predecessor State.

Article 20 State archives

For the purposes of the articles in the present Part. "State

archives of the predecessor State” means all documents of whatever date and kind, produced or received by the predecessor State in the exercise of its functions which, at the date of the succession of States, belonged to the predecessor State according to its internal law and were preserved by it directly or under its control as archives for whatever purpose.

#### Article 21 Effects of the passing of State archives

The passing of State archives of the predecessor State entails the extinction of the rights of that State and the arising of the rights of the successor State to the State archives which pass to the successor State, subject to the provisions of the articles in the present Part.

#### Article 22 Date of the passing of State archives

Unless otherwise agreed by the States concerned or decided by an appropriate international body, the date of the passing of State archives of the predecessor State is that of the succession of States.

#### Article 23 Passing of State archives without compensation

Subject to the provisions of the articles in the present Part and unless otherwise agreed by the States concerned or decided by an appropriate international body, the passing of State archives of the predecessor State to the successor State shall take place without compensation.

#### Article 24 Absence of effect of a succession of States on the archives of a third State

A succession of States shall not as such affect archives which, at the date of the succession of States, are situated in the territory of the predecessor State and which, at that date, are owned by a third State according to the internal law of the

predecessor State.

Article 25 Preservation of the integral character of groups of State archives

Nothing in the present Part shall be considered as prejudging in any respect any question that might arise by reason of the preservation of the integral character of groups of State archives of the predecessor State.

Article 26 Preservation and safety of State archives

For the purpose of the implementation of the provisions of the articles in the present Part, the predecessor State shall take all measures to prevent damage or destruction to State archives which pass to the successor State in accordance with those provisions.

## SECTION 2. PROVISIONS CONCERNING SPECIFIC CATEGORIES OF SUCCESSION OF STATES

Article 27 Transfer of part of the territory of a State

1. When part of the territory of a State is transferred by that State to another State, the passing of State archives of the predecessor State to the successor State is to be settled by agreement between them.
2. In the absence of such an agreement:
  - (a) the part of State archives of the predecessor State, which for normal administration of the territory to which the succession of States relates should be at the disposal of the State to which the territory concerned is transferred, shall pass to the successor State;

- (b) the part of State archives of the predecessor State, other than the part mentioned in subparagraph (a), that relates exclusively or principally to the territory to which the succession of States relates, shall pass to the successor State.
- 3. The predecessor State shall provide the successor State with the best available evidence from its State archives which bears upon title to the territory of the transferred territory or its boundaries, or which is necessary to clarify the meaning of documents of State archives of the predecessor State which pass to the successor State pursuant to other provisions of the present article.
- 4. The predecessor State shall make available to the successor State, at the request and at the expense of that State, appropriate reproductions of its State archives connected with the interests of the transferred territory.
- 5. The successor State shall make available to the predecessor State, at the request and at the expense of that State, appropriate reproductions of State archives of the predecessor State which have passed to the successor State in accordance with paragraph 1 or 2.

#### Article 28 Newly independent State

- 1. When the successor State is a newly independent State:
  - (a) archives having belonged to the territory to which the succession of States relates and having become State archives of the predecessor State during the period of dependence shall pass to the newly independent State;
  - (b) the part of State archives of the predecessor State, which

for normal administration of the territory to which the succession of States relates should be in that territory, shall pass to the newly independent State;

- (c) the part of State archives of the predecessor State, other than the parts mentioned in subparagraphs (a) and (b), that relates exclusively or principally to the territory to which the succession of States relates, shall pass to the newly independent State.
2. The passing or the appropriate reproduction of parts of the State archives of the predecessor State, other than those mentioned in paragraph 1, of interest to the territory to which the succession of States relates, shall be determined by agreement between the predecessor State and the newly independent State in such a manner that each of those States can benefit as widely and equitably as possible from those parts of the State archives of the predecessor State.
  3. The predecessor State shall provide the newly independent State with the best available evidence from its State archives which bears upon title to the territory of the newly independent State or its boundaries, or which is necessary to clarify the meaning of documents of States archives of the predecessor State which pass to the newly independent State pursuant to other provisions of the present article.
  4. The predecessor State shall cooperate with the successor State in efforts to recover any archives which, having belonged to the territory to which the succession of States relates, were dispersed during the period of dependence.

5. Paragraphs 1 to 4 apply when a newly independent State is formed from two or more dependent territories.
6. Paragraphs 1 to 4 apply when a dependent territory becomes part of the territory of a State other than the State which was responsible for its international relations.
7. Agreements concluded between the predecessor State and the newly independent State in regard to State archives of the predecessor State shall not infringe the right of the peoples of those States to development, to information about their history, and to their cultural heritage.

#### Article 29 Uniting of States

When two or more States unite and so form one successor State, the State archives of the predecessor States shall pass to the successor State.

#### Article 30 Separation of part or parts of the territory of a State

1. When part or parts of the territory of a State separate from that State and form a State, and unless the predecessor State and the successor State otherwise agree:
  - (a) the part of State archives of the predecessor State, which for normal administration of the territory to which the succession of States relates should be in that territory, shall pass to the successor State;
  - (b) the part of State archives of the predecessor State, other than the part mentioned in subparagraph (a), that relates directly to the territory to which the succession of States relates, shall pass to the successor State.
2. The predecessor State shall provide the successor State with the best available evidence from its State archives

which bears upon title to the territory of the successor State or its boundaries, or which is necessary to clarify the meaning of documents of State archives of the predecessor State which pass to the successor State pursuant to other provisions of the present article.

3. Agreements concluded between the predecessor State and the successor State in regard to State archives of the predecessor State shall not infringe the right of the peoples of those States to development, to information about their history and to their cultural heritage.
4. The predecessor and successor States shall, at the request and at the expense of one of them or on an exchange basis, make available appropriate reproductions of their State archives connected with the interests of their respective territories.
5. The provisions of paragraphs 1 to 4 apply when part of the territory of a State separates from that State and unites with another State.

#### Article 31 Dissolution of a State

1. When a State dissolves and ceases to exist and the parts of the territory of the predecessor State form two or more successor States, and unless the successor States concerned otherwise agree:
  - (a) the part of the State archives of the predecessor State which should be in the territory of a successor State for normal administration of its territory shall pass to that successor State;
  - (b) the part of the State archives of the predecessor State,

other than the part mentioned in subparagraph (a), that relates directly to the territory of a successor State shall pass to that successor State.

2. The State archives of the predecessor State other than those mentioned in paragraph 1 shall pass to the successor States in an equitable manner, taking into account all relevant circumstances.
3. Each successor State shall provide the other successor State or States with the best available evidence from its part of the State archives of the predecessor State which bears upon title to the territories or boundaries of that other successor State or States, or which is necessary to clarify the meaning of documents of State archives of the predecessor State which pass to that State or States pursuant to other provisions of the present article.
4. Agreements concluded between the successor States concerned in regard to State archives of the predecessor State shall not infringe the right of the peoples of those States to development, to information about their history and to their cultural heritage.
5. Each successor State shall make available to any other successor State, at the request and at the expense of that State or on an exchange basis, appropriate reproductions of its part of the State archives of the predecessor State connected with the interests of the territory of that other successor State.

## PART IV. STATE DEBTS

### SECTION 1. INTRODUCTION

#### Article 32 Scope of the present Part

The articles in the present Part apply to the effects of a succession of States in respect of State debts.

#### Article 33 State debt

For the purposes of the articles in the present Part. “State debt” means any financial obligation of a predecessor State arising in conformity with international law towards another State, an international organization or any other subject of international law.

#### Article 34 Effects of the passing of State debts

The passing of State debts entails the extinction of the obligations of the predecessor State and the arising of the obligations of the successor State in respect of the State debts which pass to the successor State, subject to the provisions of the articles in the present Part.

#### Article 35 Date of the passing of State debts

Unless otherwise agreed by the States concerned or decided by an appropriate international body, the date of the passing of State debts of the predecessor State is that of the succession of States.

#### Article 36 Absence of effect of a succession of States on creditors

A succession of States does not as such affect the rights and obligations of creditors.

## SECTION 2. PROVISIONS CONCERNING SPECIFIC CATEGORIES OF SUCCESSION OF STATES

### Article 37 Transfer of part of the territory of a State

1. When part of the territory of a State is transferred by that State to another State, the passing of the State debt of the predecessor State to the successor State is to be settled by agreement between them.
2. In the absence of such an agreement, the State debt of the predecessor State shall pass to the successor State in an equitable proportion, taking into account, in particular, the property, rights and interests which pass to the successor State in relation to that State debt.

### Article 38 Newly independent State

1. When the successor State is a newly independent State, no State debt of the predecessor State shall pass to the newly independent State, unless an agreement between them provides otherwise in view of the link between the State debt of the predecessor State connected with its activity in the territory to which the succession of States relates and the property, rights and interests which pass to the newly independent State.
2. The agreement referred to in paragraph 1 shall not infringe the principle of the permanent sovereignty of every people over its wealth and natural resources, nor shall its implementation endanger the fundamental economic equilibria of the newly independent State.

#### Article 39 Uniting of States

When two or more States unite and so form one successor State, the State debt of the predecessor States shall pass to the successor State.

#### Article 40 Separation of part or parts of the territory of a State

1. When part or parts of the territory of a State separate from that State and form a State, and unless the predecessor State and the successor State otherwise agree, the State debt of the predecessor State shall pass to the successor State in an equitable proportion, taking into account, in particular, the property, rights and interests which pass to the successor State in relation to that State debt.
2. Paragraph 1 applies when part of the territory of a State separates from that State and unites with another State.

#### Article 41 Dissolution of a State

When a State dissolves and ceases to exist and the parts of the territory of the predecessor State form two or more successor States, and unless the successor States otherwise agree, the State debt of the predecessor State shall pass to the successor States in equitable proportions, taking into account, in particular, the property, rights and interests which pass to the successor States in relation to that State debt.

### PART V. SETTLEMENT OF DISPUTES

#### Article 42 Consultation and negotiation

If a dispute regarding the interpretation or application of the present Convention arises between two or more Parties to

the Convention, they shall, upon the request of any of them, seek to resolve it by a process of consultation and negotiation.

#### Article 43 Conciliation

If the dispute is not resolved within six months of the date on which the request referred to in article 42 has been made, any party to the dispute may submit it to the conciliation procedure specified in the Annex to the present Convention by submitting a request to that effect to the Secretary-General of the United Nations and informing the other party or parties to the dispute of the request.

#### Article 44 Judicial settlement and arbitration

Any State at the time of signature or ratification of the present Convention or accession thereto or at any time thereafter, may, by notification to the depositary, declare that, where a dispute has not been resolved by the application of the procedures referred to in articles 42 and 43, that dispute may be submitted for a decision to the International Court of Justice by a written application of any party to the dispute, or in the alternative to arbitration, provided that the other party to the dispute has made a like declaration.

#### Article 45 Settlement by common consent

Notwithstanding articles 42, 43 and 44, if a dispute regarding the interpretation or application of the present Convention arises between two or more Parties to the Convention, they may by common consent agree to submit it to the International Court of Justice, or to arbitration, or to any other appropriate procedure for the settlement of disputes.

#### Article 46 Other provisions in force for the settlement of disputes

Nothing in articles 42 to 45 shall affect the rights or

obligations of the Parties to the present Convention under any provisions in force binding them with regard to the settlement of disputes.

## PART VI. FINAL PROVISIONS

### Article 47 Signature

The present Convention shall be open for signature by all States until 31 December 1983 at the Federal Ministry for Foreign Affairs of the Republic of Austria, and subsequently, until 30 June 1984, at United Nations Headquarters in New York.

### Article 48 Ratification

The present Convention is subject to ratification. The instruments of ratification shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

### Article 49 Accession

The present Convention shall remain open for accession by any State. The instruments of accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

### Article 50 Entry into force

1. The present Convention shall enter into force on the thirtieth day following the date of deposit of the fifteenth instrument of ratification or accession.
2. For each State ratifying or acceding to the Convention after the deposit of the fifteenth instrument of ratification or accession, the Convention shall enter into force on the

thirtieth day after deposit by such State of its instrument of ratification or accession.

#### Article 51 Authentic texts

The original of the present Convention, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned Plenipotentiaries, being duly authorized thereto by their respective Governments, have signed the present Convention.

DONE at Vienna, this eighth day of April, one thousand nine hundred and eighty-three.

#### ANNEX

1. A list of conciliators consisting of qualified jurists shall be drawn up and maintained by the Secretary-General of the United Nations. To this end, every State which is a Member of the United Nations or a Party to the present Convention shall be invited to nominate two conciliators, and the names of the persons so nominated shall constitute the list. The term of a conciliator, including that of any conciliator nominated to fill a casual vacancy, shall be five years and may be renewed. A conciliator whose term expires shall continue to fulfil any function for which he shall have been chosen under the following paragraph.
2. When a request has been made to the Secretary-General under article 43, the Secretary-General shall bring the

dispute before a conciliation commission constituted as follows:

The State or States constituting one of the parties to the dispute shall appoint:

- (a) one conciliator of the nationality of that State or of one of those States, who may or may not be chosen from the list referred to in paragraph 1; and
- (b) one conciliator not of the nationality of that State or of any of those States, who shall be chosen from the list. The State or States constituting the other party to the dispute shall appoint two conciliators in the same way. The four conciliators chosen by the parties shall be appointed within sixty days following the date on which the Secretary-General receives the request.

The four conciliators shall, within sixty days following the date of the appointment of the last of them, appoint a fifth conciliator chosen from the list, who shall be chairman.

If the appointment of the chairman or of any of the other conciliators has not been made within the period prescribed above for such appointment, it shall be made by the Secretary-General within sixty days following the expiry of that period. The appointment of the chairman may be made by the Secretary-General either from the list or from the membership of the International Law Commission. Any of the periods within which appointments must be made may be extended by agreement between the parties to the dispute.

Any vacancy shall be filled in the manner prescribed for the initial appointment.

- 3. The Conciliation Commission shall decide its own procedure.

The Commission, with the consent of the parties to the dispute, may invite any Party to the present Convention to submit to it its views orally or in writing. Decisions and recommendations of the Commission shall be made by a majority vote of the five members.

4. The Commission may draw the attention of the parties to the dispute to any measures which might facilitate an amicable settlement.
5. The Commission shall hear the parties, examine the claims and objections, and make proposals to the parties with a view to reaching an amicable settlement of the dispute.
6. The Commission shall report within twelve months of its constitution. Its report shall be deposited with the Secretary-General and transmitted to the parties to the dispute. The report of the Commission, including any conclusions stated therein regarding the facts or questions of law, shall not be binding upon the parties and it shall have no other character than that of recommendations submitted for the consideration of the parties in order to facilitate an amicable settlement of the dispute.
7. The Secretary-General shall provide the Commission with such assistance and facilities as it may require. The expenses of the Commission shall be borne by the United Nations.



## 최근 발간자료 안내

### KINU 통일포럼 시리즈

2014-01 제1차 KINU 통일포럼: 「드레스덴 구상」과 ‘행복한 통일’	통일연구원
2014-02 제2차 KINU 통일포럼: 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책	통일연구원
2014-03 제3차 KINU 통일포럼: 북일 스톡홀름 합의와 동북아정세	통일연구원
2014-04 제4차 KINU 통일포럼: 통일준비를 위한 과제와 전략	통일연구원
2014-05 제5차 KINU 통일포럼: 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향	통일연구원
2014-06 제6차 KINU 통일포럼: 북한인권정책 추진전략	통일연구원
2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향	통일연구원
2015-03 제9차 KINU 통일포럼: 한반도 신뢰프로세스 업그레이드 전략 - 8·25남북합의 평가와 박근혜정부 후반기 대북·통일정책 방향 -	통일연구원
2015-04 제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략	통일연구원
2015-05 제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망	통일연구원
2016-01 제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02 제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03 제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

### 통일나침반(통일정세분석)

#### ■ 통일정세분석 ■

2014-01 2014년 북한 신년사 분석	박형중 외
2014-02 최고인민회의 제13기 제1차 회의결과 분석과 전망	박영자 외
2014-03 한미 정상회담 결과 분석	김규륜

#### ■ 통일나침반 ■

2015-01 2015년 북한 신년사 분석	북한연구센터 신년사 분석팀
2015-02 최근 2년 간 미·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점	김진하 외
2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제	한동호, 도경옥
2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망	김석진
2015-05 연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권	이애리아, 이창호
2016-01 효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의	이 석
2016-02 2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03 4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04 4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05 사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06 4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀

## 통일플러스

2015-01 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 1 (봄호)	통일연구원
2015-02 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 2 (여름호)	통일연구원
2015-03 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 3 (가을호)	통일연구원
2015-04 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 4 (겨울호)	통일연구원
2016-01 KINU 통일 + Vol.2 No. 1 (봄호)	통일연구원
2016-02 KINU 통일 + Vol.2 No. 2 (여름호)	통일연구원
2016-03 KINU 통일 + Vol.2 No. 3 (가을호)	통일연구원

## 북한인권백서

북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i>	한동호 외	23,000원
북한인권백서 2015	도경욱 외	19,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경욱 외	23,000원
북한인권백서 2016	도경욱 외	18,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2016</i>	도경욱 외	22,500원

## 연구보고서

### 2014년도 연구보고서

#### ■ 연구총서 ■

2014-01 북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구	이교덕 외	7,500원
2014-02 북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색	박형중, 박영자	7,500원
2014-03 북한 비공식 경제 성장요인 연구	김석진, 양문수	9,000원
2014-04 신동북아질서 시대의 중장기 통일전략	성기영 외	7,000원
2014-05 '행복한 통일'로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책: EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안	손기웅 외	6,000원
2014-06 탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성	조정아, 홍민, 이희영, 이항규, 조영주	14,000원
2014-07 한국의 대북 인권정책 연구	한동호	6,000원
2014-08 법치지원과 인권 증진: 이론과 실제	이금수, 도경욱	8,000원
2014-09 신뢰정책의 과제와 추진전략	박영호, 정성철 외	11,000원
2014-10 대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구	김규륜 외	10,500원
2014-11 북한의 핵전략과 한국의 대응전략	정영태, 홍우택 외	12,000원
2014-12 중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의	이기현, 김애경, 이영학	7,000원
2014-13 한반도에 있어서 과도기 정의(Transitional Justice)	김수암 외	

2014	The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03)	최진욱 편저	8,000원
2014	중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안 2014)	전병곤, 홍우택, 신종호 외	9,000원
2014	북한의 시장화와 인권의 상관성 (북한인권정책연구 2014)	북한인권연구센터	11,000원
2014	동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략	배정호, 봉영식, 한석희 외	9,500원
2014	2014년 통일에측시계	박영호, 김형기	9,500원
2014	통일한국의 국가상과 한중협력 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01)	배정호 외	15,500원
2014	China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02)	Bae, Jung-Ho et al.	18,000원
2014	Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01)	Kyuryoon Kim et al.	19,000원
2014	Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02)	Kyuryoon Kim et al.	15,500원
2014	한반도 통일의 효과 (통일 비용·편익 종합연구 2014-3)	김규륜 외	4,500원
2014	2014 남북통합에 대한 국민의식조사	박종철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈	12,000원
2014	통일교육 콘텐츠 개발 IV(1)	조정아 외	7,000원
2014	통일교육 콘텐츠 개발 IV(2)	조정아 외	22,000원
2014	신통일대계 구현을 위한 구조분석	허문영 외	12,000원
2014	Law and Policy on Korean Unification: Analysis and Implications	박종철 외	11,000원
2014	'그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 형성과 접경지역-DMZ 평화생태적 이용방안	손기웅 외	17,000원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2014-01	농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	임강택, 권태진
---------	-------------------------------	----------

### ■ Study Series ■

2014-01	Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula	Kim, Kyuroon et al.
2014-02	The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification	Bae, Jung-Ho et al.
2014-03	The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans	Cho, Jeong-ah et al.
2014-04	Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia	Lee, Kihyun et al.
2014-05	Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Korea	Park Hyeong Jung, Choi Sahyun

## 2015년도 연구보고서

### ■ 연구총서 ■

2015-01	김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02	북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화	홍민	13,000원
2015-03	김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서	조정아 외	13,500원
2015-04	2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05	동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외	8,000원
2015-06	북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
2015-08	인권개선을 위한 기술협력	한동호 외	6,500원
2015-09	중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외	7,500원
2015-10	한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)박형중 외		16,500원
2015	‘그린 데탕트’ 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안	손기웅 외	10,500원
2015	2015년 통일에측시계	홍석훈 외	10,000원
2015	남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면	김수암 외	15,500원
2015	북한에 의한 납치 및 강제실종	북한인권연구센터 편	10,000원
2015	전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015	통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015	통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015	통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015	한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야	조한범 외	11,500원
2015	한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원
2015	북한 접경지역에서의 남·북·중 협력방향 모색(종합요약보고서)	전병곤 외	10,000원
2015	길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로	배종렬 외	13,000원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2015-01	전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외
---------	-----------------------	-------

### ■ Study Series ■

2015-01	Tasks and Implementing Strategies of the “Trust-Building” Policy	Park, Young-Ho
2015-02	The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin
2015-03	The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees’ Identities	Cho, Jeong-ah et al.
2015-04	Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies

## 2016년도 연구보고서

### ■ 연구총서 ■

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성운 외	14,000원
---------	-------------------------	-------	---------

2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍재환	8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14	『그린데탕트』 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범위에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일에측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외	13,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	17,000원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
---------	--------------------------------------	----------

### ■ Study Series ■

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula (2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

## 연례정보보고서

---

2014 통일환경 및 남북한 관계 전망 2014~2015	6,000원
2015 통일환경 및 남북한 관계 전망 2015~2016	8,000원

## 논총

---

통일정책연구, 제23권 1호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 1 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제23권 2호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 2 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 3 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원

## 기타

---

2014 북핵일지 1955~2014	조민, 김진하
---------------------	---------

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.





# 남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계

