

## 북한의 '남북 간 체결된 합의 무효 선포 및 남측 자산 동결·청산 선포'에 대한 법적 검토

이 지 현

(김·장 법률사무소 변호사)

### 요 약 문

본 논문은 2016년 2월 남한 정부의 개성공단 가동 전면 중단 발표 후에 북한이 조국평화통일위원회(조평통) 명의로 발표한 '합의 무효 선포' 및 '자산 동결·청산 선포'의 법적 근거를 살펴보고 이를 통해 위 선포들의 법적 의미와 효과를 검토하고자 한다.

북한의 2016년 '합의 무효 선포'는 실질적으로 '합의 폐기 선포'로 볼 수 있는데, 남북합의서의 법적 성격이 국제법상 조약일 경우, 비엔나협약 및 국제관습법 상 인정되는 조약의 폐기 요건을 갖추고 절차에 따라 폐기할 수도 있다고 할 것이다. 한편, 북한은 동 협약에 가입하지 않았으나, 북한 『조약법』은 조약의 폐기 요건을 규정하고 있으며, 이에 따르면 북한의 외무성을 통한 절차에 따라 조약을 폐기할 수 있도록 하고 있다. 그러나 북한이 이러한 내부적인 절차를 거쳤는지는 확인이 어렵다. 또한 남북 합의서의 법적 성격을 남북 모두 국가 간에 체결한 조약이라고 명시적으로 인정하고 있지는 않는 바, 남북 합의서를 조약으로 전제하고 조약의 폐기 절차 등을 거쳤는지 여부를 검토하는 것도 현재로서는 무리가 있다.

따라서 남북 합의서 효력의 무효 내지 폐기 문제는 개별 합의서에 규정된 효력 규정을 검토하여 그 규정에 따라 무효가 될 수 있는지 검토하여 판단할 수밖에 없는데, 주요 남북 합의서의 효력 및 폐기 관련 조항을 살펴보다도 북한의 2016년 합의 무효 선포는 관련 절차를 거치지 않았다고 판단되며, 법적 근거나 절차에 따른 선포로 볼 수 없으므로 그 법적 효과를 갖기 어렵다고 할 것이다.

또한 북한의 '자산 동결 및 청산 선포'의 법적 의미 및 효과와 관련하여 개성공업지구에 적용되는 남북합의서, 『북남경제협력법』, 『개성공업지구법』 등 관련 규정에서 그 근거를 찾기 어려우며, 북한법 상 규정된 '동결' 및 '청산'이 가능한 경우에도 해당하지 않으므로 위와 같은 북한의 선포는 법률적 효과를 갖는다고 보기는 어렵다고 할 것이다. 결론적으로 북한의 '합의 무효 선포'나 북한 지역 내 남측 '자산 동결·청산 선포'는 법적 근거 및 효과를 갖는다고 보다는 정치적이고 선언적인 의미를 갖는다고 할 것이다.

## 주제어

남북합의서, 합의 무효 선포, 자산 동결 및 청산 선포, 개성공단 재개

## 【目次】

- |                                            |                                     |
|--------------------------------------------|-------------------------------------|
| I. 서론                                      | III. 북한의 '자산동결 및 청산 선포'의 법적 의미 및 효과 |
| II. 북한의 '합의 무효 선포'의 법적 의미 및 효과             | 1. 자산동결 및 청산의 법적 의미 및 근거            |
| 1. 남북 간에 체결된 경제 협력 및 교류 사업과 관련된 합의         | 2. 금강산관광지구 사례와의 비교                  |
| 2. 남북 합의서의 법적 성격                           | IV. 결론                              |
| 3. 남북 합의서의 무효 내지 폐기 절차                     |                                     |
| 4. 남북 합의서를 조약으로 보지 않는 경우: 개별 남북 합의서의 규정 검토 |                                     |

## I. 서론

2004년 12월 개성공단이 본격 가동된 이후 2016년 2월 전면 중단될 때까지, 남북 간 교류협력의 상징이자 보고였던 개성공단은 정치·군사적인 요인으로 크고 작은 부침을 겪어왔다. 특히 2013년의 북측의 개성공단 잠정 중단 조치로 인하여 5개월 정도 중단된 바 있는데, 당시 남북은 개성공단의 정상화를 위한 당국 간 회담을 개최하여 같은 해 8월 14일 「개성공단의 정상화를 위한 합의서」를 채택하였다. 동 합의서의 주요 내용은 ① 개성공단 중단 사태 재발 방지 보장, ② 가동 중단으로 인한 남측 기업 피해 보상을 위한 협의, ③ 투자자산 보호를 위한 제도 마련, ④ 3통 문제 해결, ⑤ 외국기업 유치 노력, ⑥ 노무·세무·임금·보험 등 관련 제도 개선 등이었다. 이후 남북은 개성공단 남북공동위원회 회의를 통해 개성공단을 안정적으로 운영하고 발전시켜 나가기 위한 합의를 지속하였고, 2013년 9월 11일 '개성공단 남북공동위원회 제2차 회의 공동발표문'을 발표하여 ① 「개성공단 남북공동위원회 사무처 구성 및 운영에 관한 합의서」를 체결하였으며, 남북공동위원회 사무처를 9월 중에 가동하기로 합의하고, ② 「개성

공단에서의 “남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서” 이행을 위한 부속합의서」를 체결하고, ③ 전자출입체계(RFID)에 의한 출입체계를 도입하여 일일단위 상시통행을 실시하며, 인터넷과 이동전화 통신 제공을 위한 실무적 문제들을 계속 협의하기로 합의하였다. 그러나 이러한 합의는 정치·군사적 요인들로 인하여 제대로 이행되지 않았고, 2016년 1월 12일 북한의 제4차 핵실험 직후, 남한 정부는 개성공단에 대한 출입인원을 축소하는 조치를 실시하였고, 2월 10일 통일부 장관의 정부 성명으로 개성공단 가동을 전면 중단하는 발표를 하면서 개성공단 사업은 전면 중단되었다.<sup>1)</sup>

이후 남북 정상은 2018년 9월 평양선언에서 “남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕 위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구해나가기로 하였다. (중략) ② 남과 북은 조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광사업을 우선 정상화하고, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의해나가기로 하였다”고 발표하였고, 이를 통해 2016년 2월 중단된 개성공단 재개에 대한 남북 간 합의가 공식화되었다고 할 수 있다.

그러나 개성공단의 재개는 2016년 이후 강화된 국제사회 및 미국 등 주요국의 대북 제재로 인하여 남북 간의 합의만으로 이루어질 수 없는 상황에 있다. 개성공단 입주기업들 중심으로 신속한 재개를 요구하는 목소리가 높은 만큼, 북한의 비핵화를 위한 국제사회의 대북 제재 조치에 남한 정부가 적극적으로 동참하여 북한의 비핵화 조치를 이끌어내야 한다는 정치·외교적 요구도 무시할 수 없는 상황인 것이다. 이와 같은 상황에서 개성공단의 재개는 고도의 정치적 결단의 사항으로서 2016년 전면 중단 조치처럼 언제, 어떻게 결단이 이루어질지 쉽게 예단하기 어려운 사항이기도 하다. 그러나 개성공단이 재개될 때 신속하게 정상 가동이 될 수 있도록 하기 위해서는 사전에 개성공단 재개 시 문제의 소지가 있는 법률적 쟁점에 대한 검토를 충분히 하여 대비할 필요성이 있다.

위와 같은 맥락에서 2016년 남측의 개성공단 전면 중단 조치 이후, 관련 법적 문제에 대한 연구 또한 활발히 있어 왔다. 유욱·김세진, “국제사회의 대북제재와 개성공단

1) 임강택·이장우, 『개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈』, 통일연구원, 2017, 9-38면. 참조

재개 가능성에 대한 법적 검토”(법무부, 통일과 법률 31호, 2017) 이효원, “개성공단 재개에 관한 법적 쟁점”(법무부, 통일과 법률 31호, 2017) 등의 연구들이다. 선행연구들은 개성공단 재개와 관련하여 국제 사회의 대북 제재, 남한 정부의 개성공단 전면 중단 조치의 법적 의미 등에 대한 검토를 하였다.

그런데 북한은 2016년 남한 정부의 개성공단 가동 전면 중단 발표 다음날인 2월 11일 조국평화통일위원회(조평통) 명의로 “개성공업지구에 있는 남측 기업과 관계 기관의 설비, 물자, 제품을 비롯한 모든 자산 동결, 남측의 인원들은 사품 이외는 일체 가지고 나갈 수 없다”는 내용을 포함한 성명(이하 “**자산 동결 선포**”)을 발표하였다. 그리고 한 달 후인 3월 10일 조평통 대변인 담화를 통해 “이 시각부터 북남사이에 채택 발표된 경제 협력 및 교류 사업과 관련한 모든 합의들을 무효로 선포”(이하 “**합의 무효 선포**”)하고, “남측이 일방적으로 금강산 관광과 개성공업지구가동을 전면 중단한 것만큼 이에 따라 우리는 우리 측 지역에 있는 남측 기업들과 관계 기관들의 모든 자산을 완전히 청산해버릴 것”(이하 “**자산 청산 선포**”)이라는 ‘합의 무효 선포’ 및 ‘자산 청산 선포’ 하였다. 이러한 북한의 자산 동결 선포 및 합의 무효 선포, 자산 청산 선포의 법적 의미는 무엇일까? 만약 이러한 북한의 선포가 법적 효과가 있다면, 남북 사이에 체결된 경제협력 및 교류협력 관련 합의는 무효가 되고, 북한 내 남측 자산은 동결 후 청산되어 회복될 수 없는 것인가?

이러한 질문들에 대한 검토 역시 개성공단이 재개될 경우를 대비하여 필요성이 있다고 할 것이다. 만약 이러한 북한의 선포가 법적인 효력을 갖는다면, 개성공단 재개 시 과거의 개성공단사업 및 남북 경제협력 관련 합의가 무효가 된 것이므로 그 효력을 부활시키거나 새로운 합의를 끌어낼 필요성이 제기 될 것이고, 북한의 북한 내 남측 자산 동결 및 청산 선포 또한 법적 근거를 갖는다면, 이에 대한 남측의 손실 내지 피해를 보상하기 위한 대책이 강구될 필요가 있기 때문이다.

한편, 김정은 위원장은 2019년 신년사에서 “북남사이의 협력과 교류를 전면적으로 확대 발전시켜 민족적 화해와 단합을 공고히 하며 온 겨레가 북남관계 개선의 덕을 실지로 볼 수 있게 하여야 합니다. 당면하여 우리는 개성공업지구에 진출하였던 남측 기업인들의 어려운 사정과 민족의 명산을 찾아보고 싶어 하는 남녘동포들의 소망을 해

아려 아무런 전제조건이나 대가 없이 개성공업지구와 금강산 관광을 재개할 용의가 있습니다”라고 밝힌 바 있다. 따라서 위의 질문들에 대하여 북한은 ‘아무런 전제조건 없이 개성공단을 재개’하기로 하였으므로, 별다른 문제없이 과거 남북 간의 합의가 부활된다고 볼 여지도 있겠으나, 향후 어떤 변수가 어떻게 작용할지 예단하기 어려운 상황에서, 현 상황에서 예측 가능한 개성공단 재개 시 논의될 만한 다양한 질문들에 대비하여 관련 법적 쟁점을 구체적으로 검토해 둘 필요성은 여전히 존재한다고 본다.

따라서 본 논문은 북한의 ‘합의 무효 선포’와 ‘자산 동결·청산 선포’의 법적 의미와 효과가 무엇인지 살펴보고, 이에 따라 개성공단 재개 시 이러한 북한의 선포가 어떤 영향을 미칠 지 검토하고자 한다.

## II. 북한의 ‘합의 무효 선포’의 법적 의미 및 효과

2016년 3월 10일의 북한의 ‘합의 무효 선포’는 “이 시각부터 북남사이에 채택 발표된 경제 협력 및 교류 사업과 관련한 모든 합의들을 무효로 선포”한 것인데, 이러한 북한의 ‘합의 무효 선포’의 법적 의미와 관련하여, 우선 2016년 3월 10일을 기준으로 ‘남북 간에 체결된 경제 협력 및 교류사업과 관련된 모든 합의’의 의미, 이러한 남북 간에 체결된 합의의 법적 성격, 이를 무효화 하는 북한의 선포의 법적 의미와 효과에 대하여 차례로 살펴보고자 한다.

### 1. 남북 간에 체결된 경제 협력 및 교류 사업과 관련된 합의

남북 사이의 최초의 물자 교류로 기록되어 있는 것은 1984년 8월 남한이 태풍으로 큰 수해를 입게 되자 북한 당국이 9월 8일 북한 적십자회 명의로 수재물자 제공을 제의하고, 남한 정부가 이를 수락함에 따라 9월 29일부터 10월 4일 사이에 북한의 수재물자인 쌀과 시멘트, 옷감, 약품 등이 남한에 전달된 기록이다. 이후 같은 해 11월 분단 이후 처음으로 남북 당국자 간 경제 회담을 개최하였고, 남북교역과 경제협력 사업에 대한 구체적인 논의를 진행하였으나, 당시 더 이상 논의를 이어가지 못하고 대화가 중단되었다.<sup>2)</sup>

이후 남북 간에 경제 협력 및 교류사업 관련된 구체적인 합의가 이뤄진 것은 1992년 9월 17일 체결된 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서의 제3장 남북 교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속 합의서」인데, 동 합의서 제1조에서 “남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족 내부 교류로서의 물자 교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실현”할 것을 천명하고, 교류 협력 분야에 관하여도 물자 교류, 자원의 공동 개발, 공업, 농업, 건설, 금융, 관광 등 각 분야에서의 경제협력 사업을 실시하기로 하였다. 또한 경제교류 협력의 원칙에 대한 합의도 동 합의서에서 이루어진 바, “남과 북은 교류·협력 당사자 간에 직접 계약을 체결하고 필요한 절차를 거쳐 경제협력 사업과 물자 교류를 실시”하고, “교류 물자의 가격은 국제시장 가격을 고려하여 물자 교류 당사자 간에 협의”하여 정하며, “대금 결제는 청산결제방식을 원칙으로 하며, 필요한 경우 쌍방의 합의에 따라 다른 결제방식으로 할 수 있다”고 합의하였다. 또한 “남과 북은 경제교류와 협력을 원활히 추진하기 위하여 필요한 투자 보장, 이중과세 방지, 분쟁 조정 절차 등에 대해서는 쌍방이 합의”하여 정하기로 하였다. 2000년 12월에 체결된 「남북 사이의 투자보장에 관한 합의서」, 「남북 사이의 청산결제에 관한 합의서」, 「남북 사이의 상사 분쟁해결절차에 관한 합의서」, 「남북 사이의 소득에 대한 이중과세 방지 합의서」 등 ‘4대 남북경협합의서’는 1992년 체결된 동 합의서의 후속 합의라고 할 수 있을 것이다.

이후 경제 분야 관련하여 남북 간 체결된 합의서(이하 “남북 합의서”)는 아래 표와 같으며, 2016년 3월 북한의 ‘합의 무효 선포’에서 지칭하는 ‘모든 합의’에는 합의서 형식, 즉 서면으로 체결된 아래의 합의서 내용들이 포함된다고 문헌상 해석할 수 있을 것이다.<sup>3)</sup>

날짜	합의서 명칭
2013.9.11	개성공단 남북공동위원회 사무처 구성 및 운영에 관한 합의서
2013.9.11	개성공단에서의 <남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서> 이행을 위한 부속합의
2013.8.28	개성공단 남북공동위원회 구성 및 운영에 관한 합의서

2) 남북교류협력지원협회, 남북교역 25년사, 5면.

3) 통일부 남북회담본부 사이트(<http://dialogue.unikorea.go.kr>, 최근검색일 2019/05/02)

날짜	합의서 명칭
2013.8.14	개성공단의 정상화를 위한 합의
2013.7.7	개성공단 남북 당국 실무회담 합의서
2008.2.5	금강산관광 활성화를 위한 남북실무접촉 합의서
2007.12.21	개성공단 북측 근로자 숙소 건설·운영에 관한 합의서
2007.12.18	남북농업협력 자재·장비 제공에 관한 합의서
2007.11.21	남북 사이의 열차 운행에 관한 기본 합의서의 부속서
2007.7.7	<남북 경공업 및 지하자원개발 협력에 관한 합의서> 이행을 위한 세부합의서
2007.5.13	남북철도 연결구간 열차 시험운행과 관련한 합의서
2007.4.22	남북 간 식량차관 제공에 관한 합의서
	남북 경공업 및 지하자원개발 협력에 관한 합의서의 수정·보충 합의서
2006.6.6	남북 경공업 및 지하자원개발 협력에 관한 합의서
2005.8.10	“남북해운합의서”의 이행과 준수를 위한 부속합의서의 수정·보충 합의서
2005.7.31	남북농업협력위원회 구성·운영에 관한 합의서
2004.5.28	“남북해운합의서”의 이행과 준수를 위한 부속합의서
2004.5.28	남북해운합의서
2004.4.13	남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서
2004.3.5	임진강 수해방지와 관련한 합의서
2004.1.29	개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서
2003.10.12	남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서
2003.7.31	남북 사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서
2003.5.23	남북 간 식량차관 제공에 관한 합의서
2002.12.8	개성공업지구 통신에 관한 합의서
2002.12.8	개성공업지구 검역에 관한 합의서
2002.12.8	개성공업지구 통관에 관한 합의서
2002.12.6	남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서
2002.9.17	남북 철도 및 도로 연결공사 자재·장비 제공에 관한 합의서
2001.1.30	남북경제협력추진위원회 구성·운영에 관한 합의서
2000.12.16	남북 사이의 투자보장에 관한 합의서
	남북 사이의 청산결제에 관한 합의서
	남북 사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서
	남북사이의 소득에 대한 이중과제방지 합의서

## 2. 남북 합의서의 법적 성격

2016년 3월 북한의 '합의 무효 선포'와 관련하여, 이러한 북한의 무효 선포로 남북 간 체결된 경제교류협력 관련 모든 합의가 무효가 될 수 있는지 여부는 남북 합의서의 법적 성격이 무엇인지 여부 및 적법한 무효 절차를 준수했는지 여부 등에 따라 검토의 결론이 달라질 수 있다. 우선 남북 합의서의 법적 성격과 관련하여서 남북 합의서를 조약으로 볼 수 있는지 여부 및 이에 대한 남한 및 북한의 논의 및 법적 근거를 살펴보고자 한다. 만약 남북 합의서가 국제법상 조약의 성격을 갖는 경우, 북한의 합의 무효 선포로 이를 무효화 할 수 있는지 여부도 아울러 살펴보고자 한다.

### 가. 남한 내 논의 및 법적 근거

남북 합의서의 법적 성격에 관하여 핵심 쟁점은 남북 합의서의 국내법적 효력을 인정할 수 있는지, 즉 헌법 제6조 제1항에서 말하는 조약에 해당하는지 여부이다. 즉, 우리 헌법상 국내법 체계는 최고 상위규범인 헌법 아래로 법률, 명령, 규칙, 조례 등 자치법규의 단계 구조로 되어 있는데, 국내법이 아닌 규정형식으로서 헌법 제6조 제1항에서 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”고 규정함으로써 조약과 일반적으로 승인된 국제법규만을 인정하고 있다. 그런데 남북합의서는 국내법도 아니고, 일반적으로 승인된 국제법규에도 해당되지 않으므로, 결국 남북합의서의 법적 성격은 그것이 조약에 해당하는가 여부에 따라서 그 법적 성격과 효력이 결정되는 것이다.<sup>4)</sup> 한편, “헌법에 의하여 체결·공포된”의 의미는 헌법 제60조에 의한 ‘국회의 동의’, 제73조 ‘대통령이 체결, 비준’, 제89조 국무회의 심의를 거친 것을 의미한다.

남북 합의서의 법적 성격에 관한 기존 논의는 1991년 체결된 남북기본합의서의 법적 성격에 대한 논의에서 비롯되었는데, 이는 남북기본합의서를 조약으로 보는 견해<sup>5)</sup>, 법적 구속력이 없는 신사협정으로 보는 견해 등으로 나뉘었다. 헌법재판소와 대법원은

4) 이효원, “남북합의서의 법적 성격과 효력,” 북한법 연구 제7호, 2004, 308면. 참조

5) 이장희, “南北基本合意書의 法的 性格과 實踐方案,” 국제법학회논총 제43권 제1호, 1998



남북기본합의서의 성격을 ‘신사협정’이라고 보아 그 법적 구속력을 부인한 바 있다(헌법재판소 1997. 1. 16. 89헌마240결정, 대법원 1999. 7. 23. 98두14525판결). 한편, 남북 합의서의 법적 성격에 대하여 남북 당국이 당사자로서 국제법상 법적 효과를 창출하고자 하는 의도가 있었는지 여부에 따라 조약성이 결정된다는 견해<sup>6)</sup>도 있는데, 이러한 견해에서 보면, 2000년에 체결한 ‘4대 남북경협합의서’와 이 합의서들의 이행을 위한 9개의 추가합의서에 대하여는 헌법상 절차대로 국회의 비준동의를 받아 공포하였고, 북한도 2003년 7월 24일 최고인민회의 상임위원회 결정을 통해 비준 절차를 받았다는 통지를 하였으므로 4대 남북경협합의서는 남북 당국이 당사자로서 국제법상 법적 효과를 창출하고자 하는 의도가 있었다고 보여지고, 그 조약성이 인정된다고 할 수 있다.

한편, 2005년 「남북관계 발전에 관한 법률」(이하 “남북관계발전법”)이 제정된 이후, 정부와 북한 당국 간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의를 남북합의서라 하며(법 제4조 제3호), 남북합의서의 체결 및 비준에 대하여는 규율하고 있다. 그러나 남북관계발전법이 남북합의서의 법적 성격에 관하여는 명확하게 규정하고 있지 않기 때문에 여전히 남북합의서를 조약으로 볼 수 있을지는 명확하지 않다. 즉, 헌법 제6조 1항은 헌법에 의하여 체결·공포된 조약은 국내법적인 효력을 갖는다고 규정하고 있으나, 남북관계발전법은 제21조에서 대통령은 남북 합의를 체결·비준하며, 통일부 장관은 이와 관련된 대통령의 업무를 보좌한다고 규정하고 있을 뿐, 어떤 법적 효력을 갖는다는 규정이 없고, 다만, 동법 제23조에서 남북 합의서의 효력 범위(남북 간에만 적용)에 대해서만 규정을 두고 있다.

남북관계발전법의 입법 취지를 살펴보면, “남북 관계가 급속하게 발전함에 따라 대북 정책의 법적 기초를 마련할 필요성이 증대되고 있으며 특히 남북 간 합의서에 법적 실효성을 부여함으로써 남북 관계의 안정성과 일관성을 확보하는 것이 중요한 과제가 되고 있어, 남한과 북한 간의 기본적인 관계, 국가의 책무, 남북회담 대표의 임명 및 남북 합의서의 체결·비준 등에 관한 사항을 규정함으로써 대북 정책이 법률적 기반과 국민적 합의 아래 투명하게 추진되도록 하려는 것”을 제안 이유로 제시하고 있다.<sup>7)</sup>

6) 이효원, “남북합의서의 법적 성격과 효력,” 북한법 연구 제7호, 2004, 310면. 참조.

7) 2005. 12. 7. “남북관계 발전에 관한 법률안(대안)” (의안번호 3566) 참조.

또한, 남북관계발전법은 남북합의서의 체결과 비준 및 공포에 관한 절차에 대해서는 조약에 준하는 절차적 규정을 두고 있다. 즉, 법 제21조에 따르면 대통령은 남북합의서를 체결·비준하며, 비준하기에 앞서 국무회의의 심의를 거쳐야 하고, 국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북 합의서 또는 입법사항에 관한 남북 합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다고 규정하고 있다. 그리고 법 제22조는 제21조의 규정에 의하여 국회의 동의 또는 국무회의의 심의를 거친 남북합의서는 『법령 등 공포에 관한 법률』의 규정에 따라 대통령이 공포하도록 함으로써 남북합의서의 공포에 관한 법적 근거를 마련하고 있다.

이러한 점을 종합하여 살펴볼 때, 남북관계발전법 제정 이후, 이 법에 따라 체결, 비준, 공포되는 남북합의서는 법적 구속력이 없는 신사협정으로 보기 어렵다고 할 것이고, 다만, 남북합의서가 남북관계의 특수성으로 인하여 국가 간에 체결되는 조약은 아니지만, 조약에 준하는 절차에 따라 체결, 비준, 공포되고, 국내 법률관계 및 남북 간에 효력을 갖는 것으로 볼 수 있다고 할 수 있을 것이다.<sup>8)</sup>

#### 나. 북한 내 논의 및 법적 근거<sup>9)</sup>

북한의 경우, 남북관계발전법과 같이 남북합의서에 관해 규정하는 일반법은 없다. 다만, 『북남경제협력법』 제7조에 따르면, “북남경제협력은 당국 사이의 합의와 해당 법규, 그에 따르는 북남당사자사이의 계약에 기초하여 직접거래의 방법으로 한다.”고 규정하여 남북 당국 사이의 합의는 남북 간 협력사업의 법적근거로 규정되어 있는 점, 동법 제16조에 따르면, “투자재산은 북남투자보호합의서에 따라 보호”한다고 규정되어 있는 점 등에 비추어 볼 때, 북한에서도 남북합의서가 남북 교류 협력 사업의 법적 근거로서 효력이 있다고 할 수 있다.

개성공업지구의 경우, 『개성공업지구법』 제8조에서 “구속, 체포, 수색금지, 신변안전

8) 참고로 2005년 남북관계발전법 제정 이후에도 남북 합의서의 법적 구속력에 대한 논의는 계속되고 있음. 2018년 4.27. 판문점선언에 대하여 국회 비준 동의를 받아야 한다는 견해와 판문점선언은 신사협정에 해당하여 국회 비준 동의 대상이 아니라는 견해가 충돌하고 있는 것이 대표적임. 이와 관련해서는 박정민, “「판문점선언」 국회 비준과 남북관계 발전,” 현대북한연구 제21권 제3호, 2018. 참고.

9) 북한 내 남북합의서의 법적 성격에 관한 논의는 북한 법에 규정된 내용을 중심으로 검토함

및 형사사건 합의서, 조약적용”이라는 내용으로 “신변안전 및 형사사건과 관련하여 북남 사이의 합의 또는 공화국과 다른 나라 사이에 맺은 조약이 있을 경우에는 그에 따른다.”고 규정하고 있으며, 부칙 제2조 “합의서의 효력”에서 “개성공업지구와 관련하여 북남 사이에 맺은 합의서의 내용은 이 법과 같은 효력을 가진다.”고 하여 개성공업지에서 남북 합의서는 북한 국내법과 같은 효력을 가진다고 할 수 있다.

한편, 남한의 경우 헌법상 조약은 국내법과 같은 효력을 가지는데, 북한의 헌법이나 『조약법』에는 조약의 국내법적 효력에 대한 일반적인 규정은 없다. 다만, 북한의 개별 법률에서 개별법과 조약의 내용이 다를 경우, 어떤 것을 적용할지에 대한 규정들은 발견된다.

이하의 조약이 국내법보다 우선한다는 북한법상 규정들을 정리한 것이다.

구분	조항	내용
국적법	제16조 (국적관련조약의 효력)	조선민주주의인민공화국이 국적과 관련하여 다른 나라와 맺은 조약에서 이 법의 내용과 다르게 정한 경우에는 그 조약에 따른다.
민법	제10조 (민사관련조약의 효력)	민사활동과 관련하여 우리나라와 다른 나라 사이에 맺은 조약에서 달리 정하였을 경우에는 그에 따른다.
대외 민사관계법	제6조 (대외민사관계 관련조약의 효력)	대외민사관계와 관련하여 우리나라가 다른 나라와 체결한 조약에서 이 법과 다르게 규정하였을 경우에는 그에 따른다. 그러나 대외 민사관계에 적용할 준거법을 정한 것이 없을 경우에는 국제관례 또는 조선민주주의인민공화국 법을 적용한다.
라선 경제무역 지대법	제10조 (적용법규)	경제무역지대의 개발과 관리, 기업운영 같은 경제활동에는 이 법과 이 법 시행을 위한 규정, 세칙, 준칙을 적용한다. 경제무역지대의 법규가 우리나라와 다른 나라 사이에 체결된 협정, 양해문, 합의서 같은 조약의 내용과 다를 경우에는 조약을 우선 적용하며 경제무역지대 밖에 적용하는 법규의 내용과 다를 경우에는 경제무역지대법규를 우선 적용한다.
황금평, 위화도 경제지대법	제10조	라선경제무역지대법 제10조와 동일

한편, 『컴퓨터소프트웨어보호법』 제6조 ‘조약의 효력’에 대한 규정에서 “조선민주주

의인민공화국이 소프트웨어 보호와 관련하여 맺은 조약은 이 법과 같은 효력을 가진다”고 규정하여 조약과 당해 법의 효력이 같다고 규정하고 있으며, 『대외민사관계법』 제23조 ‘지적소유재산권에 대한 준거법’에 관한 규정에서 “저작권, 발명권 같은 지적소유재산과 관련한 권리에 대하여서는 조선민주주의인민공화국 법에 따른다. 그러나 우리나라 법에 규정된 것이 없을 경우에는 해당 국제조약에 따른다”고 규정하여, 지적소유재산권에 대하여 국내법 규정이 없을 경우, 조약이 보충한다고 규정되어 있다.

이를 통해 유추해보면, 북한에서 조약은 적어도 북한의 국내법과 같은 효력이 있거나, 북한의 국내법과 조약의 내용이 다를 경우 조약의 내용이 적용되는 효력을 갖고 있다고 볼 수 있다. 다만, 북한에서 남북합의서를 국제법상 조약과 같은 성격으로 보는지 여부는 명확하지 않다.<sup>10)</sup>

상기한 논의들을 종합해 볼 때, 남한의 경우 남북 합의서는 남북 간에 적용되며, 국내법적인 효력이 있다. 다만, 헌법상 조약과 같은 지위와 효력이 있는지 명확히 규정되어 있지는 않다. 북한의 경우, 남북합의서에 대하여 별도로 규정한 법은 없으며, 『북남 경제협력법』과 『개성공업지구법』 등에서 남북합의서를 남북 경제협력의 법적 근거로 한다는 규정을 두고 있다. 따라서 북한의 경우에도 남북합의서는 국내법적 효력이 있다고 할 수 있을 것이다. 다만, 북한에서 남북합의서가 조약의 성격을 가지는지 여부 역시 문헌상 확인되지 않는다.

### 3. 남북 합의서의 무효 내지 폐기 절차

#### 가. 관련 규정

남북 합의서를 무효 내지 폐기할 수 있는지 여부 및 그 방법과 관련하여, 남북관계 발전법은 “대통령은 남북관계에 중대한 변화가 발생하거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요하다고 판단될 경우에는 기간을 정하여 남북합의서의 효력의 전부 또는 일부를 정지시킬 수 있다”고 규정하여(동 법 제23조 제2항) 남북 합의서의 효력을 정지할 수 있도록 하고 있다. 또한 국회의 체결·비준 동의를 얻은 남북합

10) 이규창, “북한 조약법에 관한 연구,” 인민사회과학연구, 2006, 141면. 참조.

의서의 경우에는 그 효력의 정지에 있어서도 국회의 동의를 얻어야 한다(동 법 제23조 제3항)고 규정하고 있다. 북한은 앞서 살펴본 바와 같이 남한의 남북관계발전법과 같이 남북 합의서의 효력 등에 대하여 규율한 법은 없고, 남북 합의서의 효력의 무효 내지 폐기에 대하여 별도로 규정하고 있지는 않다.

따라서 남북 합의서의 무효 내지 폐기 절차에 관하여는 남북 합의서의 법적 성격을 조약으로 볼 경우 국제법상의 일반론에 비추어 살펴봐야 할 것이고, 조약으로 보지 않을 경우에는 개별 남북 합의서상 합의서의 효력에 대해 어떻게 규율하고 있는지를 살펴봐야 할 것이다. 다만, 앞서 살펴본 바와 같이 남북 합의서는 남북 모두 국내법적인 효력을 인정하고 있다고 볼 수 있으나, 그 법적 성격을 조약으로 보는 것인지 여부는 명확하지 않으므로, 이하에서는 조약으로 보는 경우와 그렇지 않는 경우로 나누어 살펴보고, 먼저 남북 합의서의 법적 성격을 조약으로 볼 경우 2016년 북한의 ‘합의 무효 선포’가 적법한 절차를 거쳐 남북 합의서의 효력을 무효화 할 수 있는 것인지 살펴보고자 한다.

#### 나. 남북 합의서를 조약으로 볼 경우

조약이란, “국제법 주체들이 일정한 법률효과를 발생시키기 위해 체결한 국제법의 규율을 받는 국제적 합의이다. 조약은 법적 구속력을 갖기 때문에 일단 발효되면 조약의 당사자가 합의를 일방적으로 파기할 수 없다”고 정의된다.<sup>11)</sup> 국제법의 일부로서 조약법은 근대 국제법의 태동과 함께 관습국제법의 형태로 발전하기 시작했고, 1996년 「조약법에 관한 비엔나협약」(Vienna Convention on the Law of Treaties)(이하 “비엔나협약”)이 체결되면서 관습국제법상 조약법의 상당부분이 성문화 되었다.<sup>12)</sup> 비엔나협약은 조약의 체결과 발효, 적용 및 해석, 종료 또는 시행정지 등에 대해 규율하고 있는데, 비엔나협약 제46조 이하에서 조약을 무효로 만들 수 있는 사유를 규정하고 있다. 비엔나협약상 조약의 무효사유는 “이해당사국의 무효 주장이 있어야만 무효로 인정되는 상대적 무효(제46조 내지 제50조)와 그 같은 주장이 없었더라도 처음부터 법적 효과를 발생시키지 않는 절대적 무효(제51조 내지 제53조)”로 구별될 수 있는데, 이러한 무효사

11) 정인섭, 『신국제법강의』 (박영사, 2018), 280면.

12) 전게서, 283-284면.

유와 별도로 비엔나협약 제42조 이하에서는 무효에 적용될 수 있는 몇 가지 일반원칙을 정하고 있다. 그 원칙은 조약이 무효가 되더라도 관습국제법과 같은 국제법상 의무는 계속 이행되어야 한다는 것(제43조), 강박을 통해 성립되거나 강행규범 위반의 조약이 아니라면 조약은 내용에 따라 부분적으로만 무효가 될 수 있다는 것(제44조) 등이다<sup>13)</sup>.

비엔나협약에 따르면, 조약은 부적법하다고 확정되는 경우 무효가 될 수 있는데(동 협약 제69조)<sup>14)</sup>, 조약의 부적법 원인은 ① 조약 체결권에 관한 국내법 규정의 위반이 명백하고 근본적으로 중요한 국내법 규칙에 위반하고(동 협약 제46조 조약체결권에 관한 국내법 규정), ② 조약에 대한 국가의 기속적 동의를 표시(비준)하는 대표의 권한에 대한 특정의 제한이 있는 경우 대표가 그 제한을 준수하지 않고, 그 제한을 다른 교섭국에 통고한 경우(동 협약 제47조 국가의 동의 표시권에 대한 특정의 제한), ③ 동 협약 제48조(착오), ④ 동 협약 제49조(기만), ⑤ 국가의 기속적 동의의 표시가 그 국가 대표의 부정한 행위를 통하여 감행된 경우 (동 협약 제50조 국가대표의 부정), ⑥ 국가 대표에 대한 강제에 의해 조약에 대한 국가의 기속적 동의가 표시된 경우(동 협약 제51조 국가대표의 강제), ⑦ 국제연합 헌장에 구현된 국제법의 원칙을 위반하여 힘의 위협 또는 사용에 의해 조약 체결이 강행된 경우 (동 협약 제52조) ⑧ 동 협약 제53조 (일반 국제법의 강행규범과 충돌하는 조약) 등 총 8개 조항에 열거되어 있다.

한편, 위에 열거된 부적법 사유가 있는 조약을 실제로 무효화시키기 위한 절차는 비엔나협약 제65조 내지 제72조에서 규정하고 있는데, 제65조(조약의 부적법, 종료, 탈퇴 또는 시행정지에 관하여 취해지는 절차), 제66조(사법적 해결, 중재재판, 조정을 위한 절차), 제67조(조약의 부적법 선언, 종료, 탈퇴 또는 시행정지를 위한 문서), 제68조(제65조 및 제67조에 규정된 통지와 문서의 철회)가 그것이다.

예를 들어, 체결국 대표가 조약 체결권에 관한 국내법 규정을 명백히 위반하고, 위반한 국내법 규정이 근본적으로 중요한 규정일 경우(제46조) 또는 국내법상 대표권 제한

13) 전게서, 351면.

14) 비엔나협약 제69조 (조약의 부적법의 효과) ① 이 협약에 의거하여 그 부적법이 확정되는 조약은 무효이다. 무효인 조약의 규정은 법적 효력을 가지지 아니한다.

을 위반한 월권행위를 하여 체결한 경우(제47조), 조약 체결국은 상대 국가에 조약의 부적법 선언을 문서로 전달하는 절차를 거쳐야 하며, 상대방은 이의를 제기할 수 있으며, 쌍방이 조약의 부적법과 무효화의 합의에 이르지 못하면 국제사법재판소에 사법적 해결, 중재, 조정 등의 절차를 거칠 수 있다(제66조).

한편, 헌법 제6조 제1항은 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다고 규정하고 있는데, 남한은 1969년 비엔나협약에 서명하고, 1976년 국회 동의 절차를 거쳐 1980년 공포한 바, 비엔나협약상의 조약의 무효 사유 및 무효화 절차는 남한에서 국내법적인 효력을 갖고 있다. 그러나 북한은 비엔나협약에 현재까지 가입하고 있지 않고, 별도로 조약법을 제정하고 있으므로, 그 내용을 살펴볼 필요가 있다.

북한 『조약법』을 살펴보면, 무효에 관한 규정은 없으나, 조약의 폐기 사유 및 그 절차는 규정하고 있다(동 법 제18조). 이에 따르면, 북한은 “체약상대방과 조약을 폐기하기로 합의한 경우, 체약상대방이 조약의 본질적 내용을 리행하지 않았을 경우, 나라의 자주권과 최고 이익이 침해당하였을 경우”에 조약을 폐기할 수 있다고 하고 있는데, 2016년 북한의 ‘합의 무효 선포’는 북한 『조약법』상 규정된 ‘체약상대방이 조약의 본질적 내용을 리행하지 않았을 경우’를 근거로 했다고 볼 여지가 있다. 따라서 북한의 2016년 ‘합의 무효 선포’는 비엔나협약에서 규정하고 있는 조약의 무효화 사유에 해당하는 경우라기보다는 남한의 2016년 개성공단 전면 중단 조치에 대한 대응으로 나온 것으로, 북한의 ‘합의 무효 선포’는 ‘조약의 폐기 선포’로 해석하는 것이 타당하다고 본다.

북한 『조약법』은 조약의 폐기 절차에 관하여 “조약을 폐기하려는 기관은 조약을 효력을 없애거나 조약에서 탈퇴할 데 대한 문건을 만들어 외무성에 제기하여야 한다. 외무성은 문건을 검토하고 그것을 해당 기관에 심의를 제기”한다고 규정하고 있다. 즉, 북한의 경우, 조약법에 규정된 절차에 따라 북한의 외무성에 조약 폐기를 신청하고, 외무성의 검토를 거쳐 조약을 체결한 해당 기관에서 심의를 하는 과정을 통해 조약을 폐기할 수 있도록 되어 있다. 다만, 이 경우에도 북한의 ‘합의 무효 선포’가 위에 언급한 북한 『조약법』상의 조약 폐기 절차를 적법하게 거쳤는지는 확인해봐야 할 것이나, 대외적으로 드러나지 않은 절차로서 현재로서는 파악하기 어렵다.

한편, 비엔나협약에 규정된 “조약의 폐기”에 관한 규정을 살펴보면, 해당 조약에 조약의 종료 또는 탈퇴 조항이 있거나, 다른 체약국과 협의한 후에 언제든지 모든 당사국의 동의를 얻는 경우에 조약의 탈퇴 또는 폐기가 가능하다(동 협약 제54조). 또한 폐기에 관한 명문 조항이 없더라도 “당사국이 폐기 또는 탈퇴의 가능성을 인정하고자 하였음이 확정되는 경우 또는 폐기 또는 탈퇴의 권리가 조약의 성질상 묵시되는 경우”에 “당사국은 조약의 폐기 또는 탈퇴 의사를 적어도 12개월 전에 통고”하면 가능하다(동 협약 제56조). 다만, 2016년 북한의 ‘합의 무효 선포’를 ‘조약의 폐기 선포’로 그 의미를 해석하여 볼 때, 북한이 북한 『조약법』상 해당 절차를 거쳤는지 여부의 확인은 어려우나, 비엔나협약상 규정된 폐기 절차 또한 거쳤는지 여부는 남북 합의서에 폐기 또는 탈퇴 조항이 있는지 여부를 살펴보고 그 규정에 부합하여 적법하게 남북 합의서가 폐기되었는지 여부는 다음 장에서 구체적으로 살펴보고자 한다.

결론적으로, 남북 합의서의 법적 성격을 조약으로 볼 경우, 2016년 북한의 ‘합의 무효 선포’는 비엔나협약상의 ‘조약의 무효 요건’에는 해당하지 않으며, 북한 『조약법』상 규정된 ‘조약의 폐기’ 선포로 해석하는 것이 타당하다고 생각되며, 다만, 북한의 2016년도 ‘합의 무효 선포’가 북한의 『조약법』상 ‘조약의 폐기’ 요건을 충족했는지 여부는 확인하기 어렵다.

#### 4. 남북 합의서를 조약으로 보지 않는 경우 : 개별 남북 합의서의 규정 검토

앞서 살펴본 바와 같이, 남북 합의서의 법적 성격을 조약으로 본다는 법적 근거가 남북 모두 없기 때문에, 조약의 일반론으로 남북 합의서의 무효 내지 폐기 절차를 설명하기 어려운 측면이 있다. 결국 개별 남북 합의서의 효력 규정을 통해 남북 합의서의 무효 내지 폐기가 가능한지 여부, 가능하다면 어떤 절차를 거쳐야 하는지 등을 살펴보고자 한다.

기존에 체결된 남북 합의서 중에 효력 규정이 있는 주요 남북합의서는 「남북기본합의서(남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서. 1992)」, 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서(2000)」, 「남북 사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서(2000)」 등이 있다. 위 합의서상 효력에 관한 규정의 내용은 아래와 같다.



합의서	효력 및 폐기 규정
남북사이의 투자보장에 관한 합의서(2000)	<b>제12조 효력발생 및 폐기</b> 합의서는 남과 북이 서명하고 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날로부터 효력을 발생한다. 합의서는 일방이 상대방에게 폐기 의사를 서면으로 통지하지 아니하는 한 계속 효력을 가진다. 폐기통지는 통지한 날로부터 6개월 후에 효력을 발생한다. 합의서의 효력기간 안에 투자된 자산은 이 합의서의 효력이 없어진 날부터 10년간 제1조부터 제8조에 규정된 보호와 대우를 받는다.
남북 사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서(2000)	<b>제28조 유효기간</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 합의서는 일방이 폐기를 제기하지 않는 한 효력을 가진다. 합의서를 폐기하려는 일방은 합의서가 효력을 발생한 때로부터 5년이 지난 다음 임의의 해의 6개월 전에 효력을 중지 한다는 것을 상대방에 통지할 수 있다.</li> <li>2. 합의서가 폐기되면 다음의 사항들은 효력이 중지된다.             <ul style="list-style-type: none"> <li>가. 원천징수 되는 세금에 관하여는, 합의서의 종료 통고가 있는 해의 다음해 1월 1일 이후에 발생되는 소득의 금액</li> <li>나. 기타의 세금에 관하여는, 합의서의 종료 통고가 있는 해의 다음해 1월 1일 이후에 개시하는 과세연도부터</li> </ul> </li> </ol>
남북 사이의 상사분쟁 해결 절차에 관한 합의서(2000)	<b>제18조 협의 및 수정·보충</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 남과 북은 합의서의 해석 및 적용과 관련하여 생기는 문제를 남북장관급회담 또는 그가 정하는 기관에서 협의하여 해결한다.</li> <li>2. 남과 북은 필요한 경우 협의하여 합의서의 조항을 수정·보충할 수 있다. 수정·보충되는 조항의 효력은 제19조 제1항과 같은 절차를 거쳐 발생한다.</li> </ol> <b>제19조 효력발생 및 폐기</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 합의서는 남과 북이 서명하고 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날부터 효력을 발생한다.</li> <li>2. 합의서는 일방이 상대방에게 폐기의사를 서면으로 통지하지 않는 한 계속 효력을 가진다. 폐기통지는 통지한 날부터 6개월 후에 효력을 발생한다.</li> <li>3. 합의서의 효력기간 내에 접수한 중재신청에 대해서는 이 합의서의 효력이 상실된 후에도 제1조부터 제17조까지의 조항에 따라 처리한다.</li> <li>4. 남과 북은 합의서 서명일로부터 6개월 이내에 중재위원회의 구성과 운영에 필요한 사항을 협의하여 정한다.</li> </ol>
남북 사이의 청산결제에 관한 합의서(2000)	<b>제10조 효력발생 및 수정·보충</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 합의서는 남과 북이 서명하고 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날로부터 효력을 발생한다.</li> <li>2. 쌍방의 합의에 따라 합의서의 조항을 수정·보충할 수 있다. 수정·보충되는 조항의 효력은 제1항과 같은 절차를 거쳐 발생한다.</li> <li>3. 남과 북은 합의서 서명일로부터 6개월 이내에 청산결제방식으로 거래할 상품과 한도, 청산계정의 신용한도를 합의하여 정하고 각기 자기측 청산결제는행을 선정하여 이를 상대방측에 통보한다.</li> </ol>

이에 따르면, 2016년 3월의 북한의 '합의 무효 선포'는 위의 합의서들의 폐기 절차에 따르지 않은 것으로 보인다. 즉, 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」는 “일방이 상대방에게 폐기 의사를 서면으로 통지하지 아니하는 한 계속 효력을 가진다. 폐기통지는 통지한 날로부터 6개월 후에 효력을 발생한다”고 되어 있는 바, 서면 통지 없이 구두 담화 형식으로만 발표했다면, 위 합의서를 폐기하는 효력이 없다고 할 수 있다. 「남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서」의 경우에도 서면 통지를 요건으로 하고 있으므로 마찬가지일 것이다. 다만, 「남북 사이의 소득에 대한 이중과세방지합의서」는 통지에 대한 규정만 있고, 서면 통지 요건이 규정되어 있지는 아니하므로 이 부분에 대하여는 2016년 3월의 구두 통지로 폐기의 통지 효력이 있다고 볼 여지도 있을 것이다. 또한 「남북 사이의 청산결제에 관한 합의서」의 경우에는 효력발생 요건 및 수정·보충 요건에 대한 규정은 있으나, 효력의 무효 내지 폐기에 대한 합의는 없다.

이 외에 효력의 폐기에 대한 규정이 없는 남북합의서의 경우, 북한의 '합의 무효 선포'로 인하여 폐기가 되는지 여부에 대하여는 남북합의서를 조약으로 볼 경우에는 북한 『조약법』상의 절차를 거쳤다면 북한법상 효력이 있다고 주장할 여지가 있으나, 국제법상 비엔나협약에 가입하지 않은 국가라 하더라도 비엔나협약 자체가 기존의 조약에 대한 국제관습법을 협약으로 제정한 것이므로 북한 역시 이러한 국제관습법의 적용을 받는다고 할 것이며, 북한 역시 비엔나협약에 따른 조약의 폐기 절차를 따라야 할 것이다. 그런데, 조약의 무효 내지 폐기 선포에 절차적 정당성이 결여되었으므로 북한의 '합의 무효 선포'는 그 효력이 없다고 본다.<sup>15)</sup>

---

15) 제56조 ① 종료에 관한 규정을 포함하지 아니하며 또한 폐기 또는 탈퇴를 규정하고 있지 아니하는 조약은 다음의 경우에 해당되지 아니하는 한, 폐기 또는 탈퇴가 인정되지 아니한다.  
 (a) 당사국이 폐기 또는 탈퇴의 가능성을 인정하고자 하였음이 확정되는 경우, 또는  
 (b) 폐기 또는 탈퇴의 권리가 조약의 성질상 묵시되는 경우  
 ② 당사국은 상기 1항에 따라 조약의 폐기 또는 탈퇴 의사를 적어도 12개월 전에 통고하여야 한다.

### Ⅲ. 북한의 ‘자산동결 및 청산 선포’의 법적 의미 및 효과

#### 1. 자산동결 및 청산의 법적 의미 및 근거

##### 가. 법적 의미

자산동결이란 사전적 의미로는 자산의 처분과 이전을 금지하는 것을 의미하고, 남한 법에서는 『채무자 회생 및 파산에 관한 법률』에 따르면 회생절차개시결정 이후에는 채무자의 재산의 처분 등이 금지되어 채무자의 자산이 동결되는 효과가 발생한다. 국제사회에서는 정치·외교적인 목적 하에 특정 국가나 개인·법인 등에 대한 경제제재의 수단으로서 자산동결(freeze)하는 조치를 취하고 있으며, 이 경우에도 해당 자산의 처분과 이전은 금지된다. 북한에서는 『자금세척 및 테로자금지원반대법』 제2조에 ‘동결’의 정의가 되어 있는데, “동결이란 해당 기관이 범죄행위와 연관된 것으로 의심되는 재산과 수단의 이전, 전환, 처분, 류동을 일정한 기간 금지시키는 것”이라고 규정하고 있다.

북한의 2016년 ‘자산 동결 선포’는 “개성공업지구에 있는 남측 기업과 관계기관의 설비, 물자, 제품을 비롯한 모든 자산 동결, 남측의 인원들은 사품 이외는 일체 가지고 나갈 수 없다”는 내용이며, 이후 개성공업지구 내의 입주기업들의 생산 설비, 원자재, 제품 등 자산의 처분과 이전이 금지된 것을 의미하며, 현재 남한 입주기업 당사자들이 개성공업지구 내의 자산에 대한 처분과 이전을 할 수 없는 상황이므로 이러한 북한의 ‘자산 동결 선포’는 사실상 그 효력을 가지고 있다고 할 수 있다.

한편, 청산이란 사전적 의미로는 재산관계를 정리하여 배분한다는 의미인데, 남한 『민법』에서는 법인이 해산한 경우 잔여재산 청산에 대한 규정을 두고 있으며, 북한에서도 『외국인투자기업재정관리법』 제60조 이하에서 해산 또는 파산한 외국인투자기업의 청산절차에 대한 규정을 두고 있으며, 『대외경제계약법』, 『합영법』 등 외국인투자 관련 법에 청산에 관한 규정을 두고 있다.

북한의 2016년 ‘자산 청산 선포’는 “우리는 우리 측 지역에 있는 남측 기업들과 관계기관들의 모든 자산을 완전히 청산해버릴 것”이라는 내용인데, 개성공업지구 내 입주기업들의 공장, 생산설비 등은 그대로 현상이 유지되어 있는 것으로 언론 보도되고

있으며, 2017년에는 북한이 남한 입주기업의 공장을 가동하고 있다는 언론 보도도 된 바 있다.<sup>16)</sup> 따라서 북한의 '자산 청산 선포'로 인하여 개성공업지구 내 입주기업 등의 자산이 북한의 법률상 정의되어 있는 의미대로 법적인 절차를 거쳐 청산이 되었다고 보기는 어렵다.

#### 나. 법적 근거

개성공업지구에 적용되는 법체계는 '4대 남북경제협약의서' 및 개성공업지구와 관련하여 체결된 남북합의서(개성공업지구 통신에 관한 합의서, 통관에 관한 합의서, 검역에 관한 합의서, 출입 및 체류에 관한 합의서), 북한의 『개성공업지구법』, 『북남경제협력법』으로 구성되어 있다.

그런데 북한의 개성공업지구 내 남측 자산에 대한 동결 및 청산에 대한 법적 근거를 위의 남북합의서, 『북남경제협력법』, 『개성공업지구법』 등 관련 규정에서 찾기 어렵다. 앞서 언급한 북한의 『자금세척 및 테로자금지원반대법』 제2조에 따른 동결이라고 하기 위해서는 '해당 기관이 범죄행위와 연관된 것으로 의심되는 재산과 수단의 이전, 전환, 처분, 류동' 행위를 해야 하는데, 2016년 북한의 '자산 동결 선포'는 남측의 범죄행위에 의한 것이라고 보기 어렵다. 또한, 북한의 『민사소송법』상 규정되어 있는 '동결'은 북한의 재판소의 판결의 집행을 위한 처분으로서 이러한 판결을 전제하지 않고 적용되기 어렵다.<sup>17)</sup> 청산에 관해서도 북한의 『대외경제계약법』 제31조에 의하면, "계약이 취소된 경우 손해보상, 청산 및 분쟁해결과 관련한 조항의 효력은 상실되지 않는다"고 규정되어 있으나, 개성공업지구에 적용되는 남북합의서나 북한법상에 청산 관련 조항이 있지 않다.

이렇듯 북한의 자산 동결 및 청산 선포는 그 조치 내지 행위의 북한법상 의미를 살펴해보더라도 구체적인 법적 근거를 갖고 이루어진 것이 아니라고 할 수 있다. 그렇다면, 북한의 2016년 '자산 동결 및 청산 선포'는 어떤 효과를 갖는 것일까? 법적 근거 없이

16) 연합뉴스, "北, '개성공단 의류공장 가동설'에 "공장 더 힘차게 돌아갈 것"", 2017. 10. 6. (검색일 2019/05/02)

17) 제308조 재판소는 기관, 기업소, 단체가 집행통지서를 받은 날부터 1개월 안으로 채무를 리행하지 않을 경우 채무를 리행할 때까지 판정으로 그 기관, 기업소, 단체의 돈자리를 동결시킬 수 있다.

이루어진 선언적 의미를 갖는 것으로 볼 수 있다고 할 것인데, 이와 관련하여 이하에서 금강산관광지구 사례와 비교하여 살펴보고자 한다.

## 2. 금강산관광지구 사례와의 비교

2010년 3월 4일 북한은 아세아태평양평화위원회(이하 “아태”)의 명의로 “개성, 금강산 관광을 재개하지 않을 경우 모든 합의와 계약을 파기하고 부동산 동결 등 특단의 조치를 취하겠다”고 성명을 발표한 바 있으며, 같은 해 4월 13일 명승지종합개발지도국 금강산 관광지구 내 정부소유인 이산가족 면회소와 소방대, 한국관광공사 소유인 문화회관, 온천장, 면세점을 동결하고 그 관리인원을 추방하였다. 같은 달 23일 위 5개 부동산에 대한 몰수 조치를 취하고, 현대 아산 등 민간 소유 부동산에 대한 동결 조치도 실시하였다. 이후 2011년 4월 8일 명승지종합개발지도국 대변인 담화를 통해 “아태가 현대 측과 맺은 금강산 관광 합의서에서 현대 측에 준 독점권에 관한 조항의 효력을 취소하고 북측 지역을 통한 금강산관광은 북측이 맡아 하되, 해외사업자에게 위임할 수 있으며 남측 지역을 통한 관광은 현대가 계속 맡아 한다는 입장”을 현대에 통고하고 그에 대한 공식 문건을 넘겨주었다.<sup>18)</sup>

북한이 취한 금강산 관광지구 내의 현대아산 및 남측 재산인 부동산의 동결 및 몰수 의미에 대하여, 국제법상 개념으로는 국제분쟁이 발생하였을 때 상대방에 대한 경제제재로 볼 수 있는지, 「남북사이의 투자보장 합의서」 제4조의 수용 및 보상 조항을 근거로 할 수 있는지 등을 검토한 연구가 있다.<sup>19)</sup> 북한의 몰수 조치가 합의서상의 수용을 의미하는 것이라면 위 합의서는 제4조<sup>20)</sup>에서 정한 바와 같이 공공의 목적으로부

18) 한명섭, 『통일법제 특강』, 2016, pp. 360-363. 참조

19) 한명섭, “북한에 의한 금강산관광지구의 우리 자산 몰수·동결과 관련한 법적 쟁점 연구,” 통일과 법률, 통권 3호, 법무부, 2010. 8., 48-79면 참조

20) 제4조 수용 및 보상

1. 남과 북은 자기 지역 안에 있는 상대방 투자자의 투자자산을 국유화 또는 수용하거나 재산권을 제한하지 않으며 그와 같은 효과를 가지는 조치(이하 “수용”이라고 한다)를 취하지 않는다. 그러나 공공의 목적으로부터 자기 측 투자자나 다른 나라 투자자와 차별하지 않는 조건에서 합법적 절차에 따라 상대방 투자자의 투자자산에 대하여 이러한 조치를 취할 수 있다. 이 경우 신속하고 충분하며 효과적인 보상을 해준다.

2. 남과 북은 수용조치를 취한 날부터 지급일까지의 일반 상업이자율에 기초하여 계산된 이자를 포함

터 자기 측 투자자나 다른 나라 투자자와 차별하지 않는 조건에서 합법적인 절차에 따라 상대방 투자자의 투자자산에 대하여 조치를 취하여야 하며, 이 경우 신속하고 충분하며 효과적인 보상을 해주어야 하므로 북한의 위 자산 동결 및 몰수 조치는 합의서를 근거로 하는 것이 아니라는 견해이다. 또한 위 합의서 외에도 금강산관광지구에 적용되는 『금강산관광지구법』과 그 하위규정, 남북 합의서, 『북남경제협력법』에도 부동산 동결조치를 취할 수 있는 법적 근거는 없으며, 북한의 민법, 민사소송법에도 그 근거를 찾을 수 없으므로 아무런 법적 근거가 없는 부당한 재산권침해행위라는 것이다.

한편, 북한은 2011년 ‘금강산관광사업의 현대 독점권 취소’의 발표 당시 다음을 근거로 들었다. “北 아태와 현대 사이에 맺은 금강산 관광 사업에 관한 합의서 제8조에는 ‘금강산 관광 사업이 정치, 군사적 대결을 고취하는 이용물로 되지 말아야 한다’고 명시되어 있으며, 제9조에는 ‘쌍방 사이에 발생하는 분쟁문제는 협상을 통해 해결하는 것을 원칙으로 한다’고 밝혀져” 있으며, “현대와 맺은 합의서의 제8조 제2항에는 ‘양측의 어느 일방이 이 합의서 및 부속문서에 규정한 의무와 책임을 이행하지 않거나 또는 위반함으로써 인하여 이 사업의 목적을 달성할 수 없을 때에 다른 일방은 그 시정을 요구할 수 있다’”고 되어 있으며, “북한 대외경제계약법 제28조에는 계약위반으로 계약체결의 목적을 달성할 수 없거나 커다란 경제적 손실을 입은 경우와 계약을 이행하지 못한 데 대하여 시정할 기간을 주었으나, 그 기간에 이행하지 못한 경우 합의를 취소”하게 되어 있다는 것을 근거로 들었다. 또한 2012년 4월 1일, 북한 금강산국제관광특구지도국 대변인 담화를 통해 “금강산관광사업에 대한 독점권과 재산권문제는 우리가 새 특구법을 제정하여 명백히 한 문제이며, 남측기업들이 가지고 있던 재산은 해당한 절차에 따라 이미 법적처분에 들어갔으므로 더 문제될 것도 없음”이라고 입장을 밝힌 바 있다.

이를 통해 보면, 북한은 금강산관광사업의 경우, 북한의 아태와 현대 아산 간의 체결된 합의, 계약에 따라 현대 측의 계약불이행으로 인하여 계약을 취소했으며, 그에 따른

---

보상금을 보상받을 자에게 지체없이 지불한다. 보상금의 크기는 수용과 관련한 결정이 공포되기 직전 투자자산의 국제시장 가치와 같다.

3. 남과 북은 무력충돌 등 비정상적인 사태로 상대방 투자자의 재산이 손실을 입게 되는 경우 그 손실에 대하여 원상회복 또는 보상함에 있어서 자기 측 투자자나 다른 나라 투자자에 대한 것보다 불리하지 않게 대우한다.

법적 조치로서 자산 동결 및 몰수 조치를 취한 것으로 보인다. 그러나 역시 북한이 열거한 법적 근거에도 계약 불이행 책임으로 인한 자산 동결, 몰수 조치를 정당화하는 법적 근거는 없다.<sup>21)</sup>

한편, 2018년 9월 평양회담에서 문재인 대통령은 “김정은 위원장과 구두로 금강산관광 지구 남측 자산에 대한 동결, 몰수 조치를 해제할 것을 합의했다”고 밝힌바 있는데, 이와 같이 금강산관광지구 사례에서 북한의 ‘자산 동결 및 몰수 조치’는 명확한 법적 근거와 절차에 따라 이뤄지고 그 효력을 갖는 조치라기보다는 금강산관광사업이 재개될 경우 해제될 수 있는 선언적 의미를 갖는 것으로 해석할 수 있을 것이다.<sup>22)</sup>

## IV. 결론

2018년 4. 27. 판문점 선언 이후 한반도에 봄 기운이 드리운 듯 했으나, 1년 정도 지난 지금, 남북 관계는 기대만큼 나아가지 못하고 있다. 남북이 분단된 지 70년이 지났지만, 여전히 남북은 서로를 자유롭게 왕래하지 못하고, 군사적으로 적대하는 상황을 벗어나지 못한 채 전면적인 교류와 협력은 어려운 실정인 것이다. 그러나 자세히 들여다보면, 남북은 분단된 후 지금까지 교류와 협력을 위해 점진적으로 노력해왔고, 큰 틀에서 보면 관계가 개선되어 왔다. 당국 간의 협상은 때로는 순조롭게 진행되기도 하고, 한없이 더디게 진행되기도 하고, 때로는 중단되는 사태를 맞이하기도 했지만, 다시 물꼬를 트는 것은 교류와 협력을 북한과 관계를 맺어온 민간의 자생적인 역동성에서 찾을 수 있다. 개성공단 재개도 마찬가지인 듯하다. 2016년 2월 중단 이후 철수한 개성공단 입주기업들은 아직도 개성공단의 재개를 희망하며, 98% 정도의 기업이 재입주 의사를 밝히고 있고, 재개를 위한 민간 차원의 최선의 노력을 하고 있다.<sup>23)</sup>

21) 한명섭, 『통일법제 특강』, 2016, 373-374면. 참조

22) “‘9월 평양공동선언문’에 명시된 ‘금강산 상설면회소’ 추진의 일환으로 금강산에 있는 우리측 자산 몰수조치가 해제된다. 문 대통령은 “금강산 상설면회소의 전면 가동을 위한 몰수조치 해제해줄 것 요청했고, 김정은 위원장도 동의했다”고 밝혔다.” (머니투데이, “[2018평양]文대통령 “남북국회회담·금강산 몰수조치 해제 구두합의””, 2018. 9. 20. (최종검색일 2019/ 05/ 02))

23) “개성공단 입주기업 96% “공단 재개하면 재입주””, YTN, 2018. 4.30. (최종검색일 2019/ 05/ 02)

본 논문은 그러한 개성공단 재개의 노력에 덧붙여 개성공단이 재개되는 과정에서 논의가 될 만한 쟁점에 대한 법률적 검토를 더하고자 하였다. 2016년 2월 11일 북한의 '합의 무효 선포' 및 '자산 동결 및 청산 선포'에 대한 법적 의미 및 효과에 대한 검토가 그것이다. 김정은 위원장이 2019년 신년사에서 '아무런 전제 조건 없이 개성공단과 금강산관광사업을 재개'할 것이라고 밝혔으므로 위와 같은 북한의 선포들은 개성공단 재개에 영향을 미치지 않을 예상할 수도 있을 것이다. 그럼에도 불구하고, 본 논문에서는 법률적 측면에서 모든 가능성과 논의를 검토하는 것이 필요하다는 입장에서 북한의 '합의 무효 선포' 및 '자산 동결 및 청산 선포'의 법적 의미가 무엇인지, 법적 근거가 있는지, 그 법률적 효과는 무엇인지 살펴보았다.

앞서 살펴본 바와 같이, 북한의 2016년 '합의 무효 선포'는 실질적으로 '합의 폐기 선포'로 볼 수 있는데, 남북합의서의 법적 성격이 국제법상 조약일 경우, 비엔나협약 및 국제관습법상 인정되는 조약의 폐기 요건을 갖추고 절차에 따라 폐기할 수도 있다. 북한은 비엔나협약에 가입하지 않았으나, 북한 『조약법』에 규정된 조약의 폐기 요건을 갖추고 북한의 외무성을 통한 절차에 따라 조약을 폐기할 수 있도록 하고 있다. 다만, 비엔나협약에 가입하지 않은 국가 역시 국제관습법상 관례를 따라야 하므로 조약 체결 당사자는 조약을 일방적으로 무효화하거나 폐기할 수는 없다고 할 것이다. 또한 남북 합의서의 법적 성격을 남북 모두 국가 간에 체결한 조약이라고 명시적으로 인정하고 있지는 않는 바, 남북 합의서를 조약으로 전제하고 조약의 폐기 절차 등을 거쳤는지 여부를 검토하는 것도 현재로서는 무리가 있다.

따라서 남북 합의서 효력의 무효 내지 폐기 문제는 개별 합의서에 규정된 효력 규정을 검토하여 그 규정에 따라 무효가 될 수 있는지 검토하여 판단할 수밖에 없다. 다만, 개별적으로 주요 남북 합의서의 효력 및 폐기 관련 조항을 살펴보더라도 북한의 2016년 합의 무효 선포는 관련 절차를 거치지 않았다고 판단되며, 법적 근거나 절차에 따른 선포로 볼 수 없으므로 그 법적 효과를 갖기 어렵다고 할 것이다.

또한 북한의 '자산 동결 및 청산 선포'의 법적 의미 및 효과와 관련하여서 개성공업지구에 적용되는 남북합의서, 『북남경제협력법』, 『개성공업지구법』 등 관련 규정에서 그 근거를 찾기 어려우며, 북한법상 규정된 '동결' 및 '청산'이 가능한 경우에도 해당



하지 않으므로 위와 같은 북한의 선포는 법률적 효과를 갖는다고 보기는 어렵다고 할 것이다. 덧붙여 금강산관광지구 사례와 비교해본 것과 같이, 금강산관광지구 내 남측 자산에 대한 동결, 몰수 조치에 대하여 2018년 남북 정상회담에서 구두로 그 해제를 합의하였다고 알려져 있고, 이후 2018년 8월 금강산 이산가족면회소가 개방되어 이산가족 상봉한 바 있다. 이를 통해 볼 때, 북한의 ‘합의 무효 선포’나 북한 지역 내 남측 ‘자산 동결·청산 선포’는 법적 근거와 효과를 갖는다고 보기는 어렵고 정치적이고 선언적인 의미를 갖는다고 할 것이다.

(논문접수 : 2019. 5. 14. 심사개시 : 2019. 5. 14. 게재확정 : 2019. 5. 20.)

## 참 고 문 헌

### 1. 단행본 및 논문

한명섭, 『통일법제 특강』, 도서출판 한울, 2016.

남북교류협력지원협회, 남북교역 25년사, 2016.

정인섭, 『신국제법강의』, 박영사, 2018.

임강택·이강우, 『개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈』, 통일연구원, 2017.

한국법제연구원, 남북합의와 대북정책 지속성 강화를 위한 법령 개정 방안, 통일부 연구용역보고서, 2017. 12.

박정민, “「판문점선언」국회 비준과 남북관계 발전,” 현대북한연구 제21권 제3호, 2018.

유욱·김세진, “국제사회의 대북제재와 개성공단 재개 가능성에 대한 법적 검토,” 법무부, 통일과 법률 31호, 2017.

이효원, “개성공단 재개에 관한 법적 쟁점,” 법무부, 통일과 법률 31호, 2017.

한명섭, “북한에 의한 금강산관광지구의 우리 자산 몰수·동결과 관련한 법적 쟁점 연구,” 통일과 법률, 통권 3호, 법무부, 2010.

이규창, “북한 조약법에 관한 연구,” 인민사회과학연구, 2006.

박기갑, “조약의 적법성,” 국제법평론 통권 제21호, 2005.

이효원, “남북합의서의 법적 성격과 효력,” 북한법 연구 제7호, 2004.

이장희, “南北基本合意書의 法的 性格과 實踐方案,” 국제법학회논총 제43권 제1호, 1998.

### 2. 기타

통일부 남북회담본부 사이트(<http://dialogue.unikorea.go.kr>, 최근검색일 2019. 5. 2.)

“개성공단 입주기업 96% “공단 재개하면 재입주””, YTN, 2018. 4.30. (최종검색일 2019. 5. 2.)

“[2018평양] 文대통령 “남북국회회담·금강산 물수조치 해제 구두합의””, 2018. 9. 20. (최종검색일 2019. 5. 2.)

“北, ‘개성공단 의류공장 가동설’에 “공장 더 힘차게 돌아갈 것””, 연합뉴스, 2017. 10. 6. (최종검색일 2019. 5. 2.)

<Abstract>

**Legal Review of North Korean Proclaim on Denunciation of  
Inter-Korean Economic Cooperation Agreements and Freeze  
and Liquidation of Assets in 2016**

Jihyun Lee

North Korea's 2016 "Proclaim on invalidity of Inter-Korean Economic Cooperation Agreements" can be regarded as a "denunciation of Inter-Korean Economic Cooperation Agreements." If the legal nature of the inter-Korean agreement is a treaty under international law, it is necessary to abolish the treaty recognized under the Vienna Convention and International Customs Act. On the other hand, North Korea did not join the Convention, but the North Korean Treaty Law stipulates the denunciation of the treaty, which allows the treaty to be abolished in accordance with North Korea's foreign affairs procedures. However, the legal character of the inter - Korean agreement is not explicitly recognized as a treaty concluded between the two Koreas. Thus, it is difficult at present to examine whether the inter - Korean agreement is based on a treaty and has followed the process of denunciation the treaty.

Therefore, the issue of invalidation or denunciation of the inter-Korean agreement is subject to reviewing the validity provisions of individual agreements and reviewing whether they can be nullified in accordance with the provisions of the agreement. The declaration of invalidation of the agreement in 2016 is judged to have not followed the relevant procedure, and it can not be seen as a declaration in accordance with legal grounds or procedures.

In addition, it is difficult to find the grounds for the legal meaning and effect of North Korea's "freezing and liquidation of assets" in the related regulations such as the inter-

Korean Agreements, inter-Korean Economic Cooperation Law and Kaesong Industrial Zone Law. Even it does not meet the condition to 'freeze' and 'liquidate' according to its other laws and regulations. In conclusion, North Korea's declaration of invalidation of the agreement or the declaration of freezing or liquidation of assets in the North Korean region would have political and declarative implications rather than legal grounds and effects.

### **Key Words**

Inter-Korean Agreement, Declaration on the invalidity of agreements, Declaration on freezing and liquidation of assets, Re-opening the Kaesong Industrial Complex