

통일독일의 오데르-나이세 선(Oder-Neiße-Grenze)¹⁾의 승계: 한반도 통일 시 국경안보²⁾에 주는 함의

김 태 원 *

❖ 요 약 ❖

영토·국경 관련 조약의 국제관습법 경향에 따르면 영토주권의 변경 유형과 무관하게 처분적 조약은 국경 안정성을 근거로 계속성의 원칙에 의해 승계국에게 승계된다. 그러나 독일은 통일조약 제11조와 제12조를 근거로 조약경계 이동의 원칙 외에도 사정변경의 원칙을 원용함으로써 기존 동독이 체결한 조약들을 유연하게 처리하였다. 대부분의 조약이 그 이면에 지닌 정치적 동기를 감안한 결과이다. 독일의 통일 과정 중 핵심 쟁점이었던 오데르-나이세 선의 승계 처리는 이를 방증한다. 독일과 폴란드 간 오데르-나이세 선을 최종 국경선으로 승인한 것은 단순히 법리적 관점에서 계속성의 원칙에 따른 결과라기보다, 영토·국경 관련 조약이 지닌 영토성 외에 정치성(政治性)이 크게 고려된 것으로서 한반도 통일에 주는 의미가 남다르다.

향후 한반도 통일 시 통일한국은 북방(北方) 경계를 중국 및 러시아와 맞닿게 된다는 점에서 북한이 중국 및 러시아와 기존에 체결한 국경조약의 승계 문제 관련해 첨예한 쟁점에 직

면할 것이다. 특히 〈조중경계조약(1962)〉, 〈조소경계조약(1985)〉 등³⁾ 통상 학계에서는 북한이 중국 및 러시아와 체결한 국경조약의 명칭을 ‘북중국경조약’, ‘조중변계조약’, ‘북러 국경조약’, ‘조소국경조약’ 등으로 사용하나 본 논문에서는 대한민국 헌법 상 북한의 법적 지위에 따라 ‘지역이 구분되는 한계’의 의미를 지닌 ‘경계(境界)’라는 객관적인 용어를 선정하여 ‘조중경계조약’, ‘조소경계조약’으로 지칭하였다. 국경조약 체결 당시 정치적 요인이 강하게 반영되었다. 무엇보다 한반도의 북방 경계를 확정하는 중국 및 러시아와의 국경조약 승계 문제는 향후 통일한국(統一韓國) 전체의 실익과 직결되는 중대한 사안이다. 따라서 국경안보 측면에서 통일한국이 백두산 천지(天地), 간도(間島) 등 영유권 주장을 시도하기 위해서는 법적 근거를 중심으로 향후 대내외적 상황을 감안한 정치적 접근을 종합적으로 활용하여 새로운 국경협상에 철저히 대비한 사전 전략을 마련해야 한다.

핵심어: 통일독일, 조약의 국가승계, 오데르-나이세 선 승계, 한반도 통일

* 법학박사(국제법), 성균관대학교 법학연구원 선임연구원

- 1) 독일과 폴란드 간의 국경선으로 정확한 명칭은 ‘Oder-Neiße-Grenze(독일어), Granica na Odrze i Nysie Łużyckiej(폴란드어), Oder-Neisse Line(영어)’이다.
- 2) 오늘날 ‘국경안보’의 개념은 학계에서 일관된 의미로서 통용되고 있지 않은 상태이나 최근 국제연구기관을 중심으로 ‘단순 국경관리 차원을 넘어서 국가의 주권과 영향력을 유지 및 확장하기 위한 종합 전략의 일환’으로 사용되고 있다. 본 논문에서는 이를 토대로 국제법상 권리·의무의 법적 주체 간 합의를 내용으로 한 ‘조약(treaty)’의 의미를 더해 ‘국경조약에 따른 국경관리, 국경안전, 국경분쟁, 국경협력 등 국가의 주권에 직접적인 영향을 미치는 포괄적 개념’으로서 사용하였다.
- 3) 통상 학계에서는 북한이 중국 및 러시아와 체결한 국경조약의 명칭을 ‘북중국경조약’, ‘조중변계조약’, ‘북러국경조약’, ‘조소국경조약’ 등으로 사용하나 본 논문에서는 대한민국 헌법 상 북한의 법적 지위에 따라 ‘지역이 구분되는 한계’의 의미를 지닌 ‘경계(境界)’라는 객관적인 용어를 선정하여 ‘조중경계조약’, ‘조소경계조약’으로 지칭하였다.

I. 서론

1989년 11월 9일, 무려 45년 동안 동서독 분단의 상징으로 존재했던 베를린장벽이 무너진 지 올해로 30년이 되었다. 독일은 베를린장벽 붕괴 이후 불과 11개월 만에 신속한 통일을 이루었다. 독일통일은 제2차 세계대전 이후 지속되었던 유럽의 동서 냉전질서가 붕괴되고 새로운 국제질서가 형성되는 중대한 역사적 사건으로 평가된다. 독일은 통일 과정에서 통일 방식, 화폐 교환, 경제통합 등 내부적인 문제는 동서독 간에 결정하는 동시에 무엇보다 대외적인 문제의 해결을 가장 중요시하였다. 1945년 포츠담 협정 결과에 따른 연합국의 베를린과 전체 독일에 대한 권한과 책임의 해제, 통일독일의 NATO 잔류와 군 감축, 동독 주둔 소련군의 철수 그리고 독일의 국경선 문제가 주된 쟁점이었다. 이러한 대외적 문제는 당시 독일의 통일 여부와 시기에 있어서 직접적으로 영향을 주는 사안이었을 뿐만 아니라 미국, 영국, 프랑스, 소련 등 연합국 및 그 밖의 관련국과의 해결 과정 역시 간단하지 않았다.

국가승계(state succession)는 국제법상 가장 오래된 주제 중 하나로서 Aristotle는 그의 저서 『정치학(Politics)』에서 국가가 더 이상 동일하지 않게 되었을 경우에 국가의 계속성(continuity) 문제가 발생한다고 하였으며, 오늘날까지 국가승계의 범위와 방식에 있어서 여전히 핵심적이며 논란이 많은 영역이다. 독일의 통일은 국가승계 관련해 『1978년 조약의 국가승계에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties, 이하 ‘조약승계협약(1978)’이라 한다)』과 국제관습법 고려 시 분단국의 특수성이 중요함을 보여준 사례이다. 즉, 지난 시간 동안 끊이지 않은 법률적 쟁점이었던 국가의 계속성과 국가승계 문제를 종식시킨 것이 아니라 오히려 새로운 국면을 맞이하도록 만든 것이다. 통일독일의 국가승계 문제는 통일 이전의 동서독 법적 지위에 관한 선결적 검토를 요구하였다. 동서독의 법적 지위 관련해 동독은 舊독일과 관계없는 새로운 국제법 주체이며 독일로부터 분리된 새로운 국가라고 주장한 반면, 서독은 동서독이 분단된 40년 동안 일관되게 서독이 독일의 국제법적 지위를 계속 유지해 오고 있음을 주장하였다. 이후 독일통일이 서독 기본법 제23조에 따라 흡수병합 형식으로 이뤄짐에 따라 동독은 소멸하고 그 영토는 서독으로 통합되었다. 따라서 통일독일은 서독이 국가의 계속성을 유지하

며 동독의 조약을 승계하게 되었고 이는 국가 법인격의 계속성과 국가승계의 개념이 동시에 적용되었음을 의미한다.

이처럼 통일독일은 분단국의 법적 지위, 국가의 계속성 그리고 조약의 국가승계 측면에서 오늘날 세계 유일의 분단국으로서 남북한 간의 한반도 통일 과업에 직면한 우리에게 시사하는 바가 크다. 본 연구는 독일의 통일 과정에 있어서 가장 어려웠던 대외적 문제로 다뤄진 독일의 국경선 문제인 ‘독일과 폴란드 간 오데르 - 나이세 선(Oder - Neiße Grenze)의 승계’에 대해 검토한다. 영토·국경 관련 조약의 승계 시 해당 조약이 지닌 기본적인 영토성(領土性) 외에 그 이면에 지니는 정치성(政治性)을 중심으로 해당 시점의 대내외적인 상황이 종합적으로 고려되어야 한다는 관점에서 향후 한반도 통일 시 국경안보(border security)에 주는 함의를 고찰한다.

II. 독일통일과 조약승계

1. 독일통일

1) 통일 과정의 법적 검토

동서독 분단은 제2차 세계대전에서 패한 독일이 소련군과 서방 연합군에 의해 분할된 상태로 통치되며 시작되었다. 동독의 냉전체제 가속화에 따라 서독의 할슈타인 원칙(Hallstein Doctrine)이 등장하며 동서독 간 대립 국면이 심화되었으나 1969년 Willy Brandt 총리의 동방정책(ostpolitik) 추진을 기점으로 전환기를 맞았다. 이후 1972~1987년 34차례 협상을 통해 과학·기술, 문화 등 다양한 분야에서 협력체계를 구축하였고, 1988년 서독을 방문하는 동독 주민이 700만 명에 육박하는 등 민간인 교류도 활성화 되었다. 1982년 Helmut Schmidt 서독 총리의 동독 방문과 1987년 Erich Honecker 동독 공산당 서기장의 서독 방문으로 이어져 Mikhail Sergeyevich Gorbachyov가 추진한 소련의 개혁(Perestroika)·개방(Glasnost) 정책으로 독일통일의 결정적 기반이 마련되었다. 당시 헝가리, 폴란드 등 동유럽 국가에서 민주화 운동이 고조되던 가운데 1989년 7월 동유럽 국가의 주권을 제한하는 브레즈네프

독트린(Brezhnev Doctrine)⁴⁾이 폐기되며 자유화가 촉진되었고 동독 역시 자유선거 실시와 공산당 독재폐지를 요구하며 대규모 탈출을 감행하였다. 동독의 공산정권으로 하여금 당서기장 퇴진, 외국여행 자유화 조치를 발표하도록 견인했으며 궁극적으로 독일 분단의 상징인 베를린 장벽이 1989년 11월 9일 붕괴되도록 만들었다.

그러나 동서독 간 외국여행 자유화에도 불구하고 동독 주민의 탈출이 계속되며 동독의 경제안정화 문제가 시급한 현안으로 등장하였다. Helmut Kohl 총리는 동서독 간 대내적 문제 해결을 위해 1990년 2월 7일 『동독 정부에 화폐와 경제, 사회통합에 관한 국가조약(Staatsvertrag über die Schaffung einer Wirtschafts -, Währungs - und Sozialunion)(이하 ‘국가조약’이라 한다)』 체결을 제의함으로써 동년 5월 18일 체결, 7월 1일자로 발효하였다. 국가조약 체결에 따른 화폐, 경제, 사회통합 과정을 거치면서 독일의 통일국가 수립을 위한 통일정부 구성과 통일헌법 제정 등 현실적인 문제가 논의되었고 통일방식에 있어서 기본법 제23조에 따라 동독이 서독에 편입되는 방안과 기본법 제146조에 따라 독일 기본법과 원칙이 동일한 새로운 헌법을 제정하는 방안을 놓고 대립하였다. 동서독은 2개월 여 간의 협상 끝에 보다 안전하고 신속한 통일을 이룩할 수 있다는 시대적 공감대와 국제법상 혼란을 줄일 수 있다는 판단을 근거로 전자를 확정하였다. 1990년 8월 31일 동베를린에서 서독 정부대표 Wolfgang Schauble 내무부 장관과 동독 정부대표 Günther Krause 국가 총서기가 서명함으로써 1990년 10월 3일자로 『독일 통일 원수에 관한 독일연방 공화국과 독일민주공화국 간의 조약(통일조약; der Einigungsvertrag; Treaty on the Establishment of the Unity of Germany)』을 체결하였다.

독일은 통일과정에서 대외적 문제를 더욱 중시했는데 이를 해결하고자 동서독은 미국, 영국, 프랑스 및 소련의 4개 연합국과 1990년 5월 5일, 6월 22일, 7월 17일 회담을 가졌으며 9월 12일 『독일 관련 최종해결에 관한 조약(2+4 조약; Vertrag über die abschliessende Regelung in Bezug auf Deutschland; Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany)』에 동서독 정부대표와 4개 연합국 외무부

4) 동유럽 국가의 주권은 소련의 지도적 역할이 제한받지 않는 범위 내에서만 가능하다는 주의이다. 1968년 11월 폴란드 공산당 제5차 대회에서 체코슬로바키아 자유화 운동 진압을 정당화하기 위해 소련 공산당 서기장 브레즈네프가 내놓았으며 사회주의 진영의 어느 나라든 생존이 위협 받을 시 사회주의 진영 전체에 대한 위협으로 간주하고 다른 사회주의 국가는 군사개입을 포함하여 개입할 권리를 가진다.

장관이 서명함으로써 마무리하였다. 독일은 통일조약과 2+4 조약으로 인해 기존 기본법의 개정이 필요했으며 서독 기본법 제23조에 따라 동독을 구성하던 5개 주(州), 브란덴부르크(Brandenburg), 메클렌부르크 포어포메른(Mecklenburg - Vorpommern), 작센(Sachsen), 작센 안할트(Sachsen - Anhalt), 튀링겐(Thüringen) 주가 통일조약 부속서 및 주 창설법에 근거하여 창설, 서독의 기본법 적용지역에 가입하였다. 이처럼 독일은 국가조약, 통일조약, 2+4 조약 등 법적 통합 과정을 거침으로써 베를린 장벽 붕괴 후 약 11개월만인 1990년 10월 3일 최종적으로 통일을 완성했다.

2) 통일 과정의 대외적 쟁점

동서독 간의 합의에 의해 독일통일이 이뤄짐에 따라 각종 대외적 쟁점들이 발생하였다. 1945년 8월 2일 포츠담 협정에 의해 미국, 영국, 프랑스, 소련 4개국이 독일을 4개 지역으로 구분하여 분할·통치하였다가 동서독 분단으로 대외적인 문제가 발생하게 되었다. 독일이 국가조약을 기반으로 경제·사회통합을 마련하고 통일조약으로 통일을 완성했다면 2+4 조약(Zwei - plus - Vier - Vertrag)의 체결로 전체 독일과 베를린에 대한 주권을 통일독일로 이양함으로써 1990년 2월 13일 2+4 회담 기구 구성, 동년 5월 5일 제1차 회담 시작 이후 약 4개월 만에 통일을 위한 다음의 대외적 쟁점들에 대해 마무리를 이룰 수 있었다.

첫째, ‘연합국의 전체 독일에 대한 권한과 책임의 해제 문제’가 해당된다. 1952년 5월 26일 체결된 서독의 안보 문제 강화를 위하여 군대 보유를 허용하는 『독일연방공화국과 3개국 간의 관계에 관한 조약(이하 ‘독일조약’이라 한다)』이 발효되면 점령규약(Occupation Statute)을 철폐하여 점령 지배를 종료하기로 했다. 독일조약에 따라 독일은 대내외적인 문제에 관해 완전한 주권을 갖게 된 것이다. 다만, 독일의 통일이 이뤄지지 않고 강화조약도 체결되지 않은 상황을 고려해 미국, 영국, 프랑스 3개국은 독일통일과 강화조약 체결 문제를 포함해 베를린과 전 독일에 대한 권한과 책임(Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes)을 계속 갖기로 하였다. 그러나 독일조약의 발효와 연계되었던 『유럽방위공동체 설립에 관한 조약』이 프랑스 의회의 반대로 끝내 발효되지 않았다. 이후 미국의 주도로 1954년 10월 23일 파리에서 독일조약을 체결, 이듬해 5월 5일 발효됨으로써 독일은 주권국 지위에 있었으나 미국, 영국, 프랑스는 강화조약 체결과 독일통일을

포함한 베를린과 전체 독일에 대한 권한과 책임을 갖게 되었다. 소련은 동 조약 당사자가 아니었음에도 불구하고 포츠담 협정에 따라 연합국 전체 독일에 대한 점령권을 주장해 왔다. 이처럼 동 조약 제7조는 미국, 영국, 소련, 프랑스 4개 연합국의 베를린과 전체 독일에 대한 권한과 책임의 해제와 통일독일이 대내외적 사안에 대해 완전한 주권을 지남을 명시하여 통일 기반을 마련했다.

둘째, 미국과 소련은 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization; NATO)의 영향력 축소와 확대에 대한 전망을 근거로 독일의 NATO 잔류에 대해 찬성과 반대 입장으로 대립하였다. 통일독일의 NATO 잔류 문제는 독일 통일과정에서 핵심적이었다. 2+4 조약 제6조는 독일도 미국과 마찬가지로 NATO 회원국으로서 잔류를 희망했으며 통일독일 동맹체 소속 관련한 모든 권한과 의무가 저촉되지 않음을 밝혔다. 당시 독일의 NATO 잔류 여부는 미국에게 아주 중요한 사안으로서 NATO가 존속하는 데에 통일독일이 반드시 필요했다. 이러한 이유로 독일이 통일 후에도 NATO에 계속 잔류한다는 조건으로 영국, 프랑스, 소련의 입장과 달리 독일통일을 지지했다. 즉, NATO 해체 시 미국이 유럽 문제에 관여할 수 있는 명분을 잃게 되어 영향력을 상실할 수 있다는 우려였다. 독일 역시 유럽의 안정을 위해서 중립국으로 있는 것보다 NATO에 잔류하는 편이 낫다고 판단하여 미국과 같은 입장을 보였다. 반면, 소련의 경우에는 역사적으로 바르샤바조약기구에 대해 적대적인 정책을 취해왔던 NATO에 통일독일이 잔류하게 되어 그 영향력이 강화된다면 소련과 동유럽 국가의 안보에 위협이 될 수 있다고 판단하여 강하게 반대하였다.

셋째, ‘동독 주둔 소련군의 철수 문제’이다. 통일 이전 동독 지역에 주둔했던 소련군 약 34만 명의 철수를 2+4 조약 제4조 및 제5조에 따라 1994년 말까지 단계적으로 진행하며 완전한 철수 전까지 다른 국가의 군 주둔 및 군사 활동을 하지 않기로 합의하여 문제를 종결지었다. 동서독 분단 시 동독에 주둔하였던 약 34만 명의 소련군은 동독 인민군의 거의 3배에 해당하는 규모였다. 소련은 군 병력과 군속 등 독일 통일 이후 5~7년에 걸쳐 시간을 갖고 단계적으로 철수하고자 하였다. 소련은 동독 주둔 소련군의 철수 과정 시 소요 비용, 철수한 군인들이 소련에서 거주할 주택건설 비용 및 직업전환교육 비용을 독일에게 부담해 줄 것을 요구했다. 독일은 소련군이 통일 후 가급적 조속한 철수를 바라는 입장이었으므로 철수한 군인을 위한 주택건설 비용을 지원하였다.

넷째, 소련은 동서독 군 병력이 각각 49만 5천 명, 17만 5천 명으로 통일 이후

약 67만 명으로 증원되는 상황을 우려하여 25~30만 명의 상한선을 정하고 핵·생화학 무기(Atomic, Biological and Chemical weapons)를 보유하지 않을 것을 주장했다. 독일은 2+4 조약 제3조에 따라 전체 유럽의 군축 차원의 감축을 전제로 통일독일의 군 병력을 35~40만 명으로 감축, 핵·생화학 무기를 제조 또는 보유하지 않기로 하였다. 상기한 대외적인 문제 외에 독일통일 과정에서 최대 난제로 여겨졌던 독일과 폴란드 간 국경선 문제인 ‘오데르 - 나이세 선의 승계 문제’ 관련 쟁점은 별도로 이어서 논의하기로 한다.

2. 독일통일과 조약승계

독일은 통일 유형과 관련해 서독이 동독을 흡수하는 방안과 전체 독일의 선거를 실시하여 단일국가를 수립하는 방안을 두고 고민한 결과, 흡수통합을 택하였다.⁵⁾ 독일통일은 서독이 국가의 계속성을 유지한 상태로 구동독의 조약을 승계함으로써 국가 동일성과 국가승계 개념이 동시 적용되었다는 점에서 향후 헌법합치적(憲法合致的) 형태의 한반도 통일 시 대한제국(大韓帝國), 대한민국(大韓民國) 그리고 통일한국(統一韓國)에 있어서 남다른 의미를 지닌다. 이렇듯 국제법상 주체로서 존속했던 동독은 소멸하고 서독은 통일 후 1945년 이전의 독일과 국가 동일성(identity) 및 계속성(continuity)을 유지함으로써 통일독일이 舊동독의 조약체결권에 의한 권리·의무를 승계하였다.

독일통일이 서독의 기본법 제23조에 따라 동독이 서독에 가입하는 방식으로 이뤄짐에 따라 서독과 동독이 각각 제3국과 체결한 기존 조약과 협정의 효력문제는 통일조약에 근거해 처리되었다. 서독이 체결한 조약이나 협정의 효력에는 큰 변화가 없었다. 통일조약 제11조에 따라 서독이 체결한 조약과 협정은 통일 이후에도 계속 유효하며 일부 조약을 제외하고는 전 독일지역에 적용되었다.⁶⁾ 이와는 달리 동독이 체결한

5) 전체 독일 선거를 통한 단일국가의 수립은 기존 독일제국의 권리·의무는 승계되나 동서독 권리·의무는 국가승계 법리에 따라 결정되어야 한다. 반면, 동독의 흡수통합은 서독의 확대로서 서독의 권리·의무는 존속되나 구동독의 권리·의무가 모두 승계되는 것은 아니라는 점에서 현실적으로 보다 효율적인 방안이라고 판단하여 동독이 서독에 편입, 구동독의 영토가 서독으로 통합되었다.

6) The Unification Treaty between the FRG (Federal Republic of Germany) and the GDR (German Democratic Republic); Unification Treaty, 1990, Art. 11.

조약이나 협정은 효력 면에서 상당한 변화가 있었다. 독일의 통일로 인해 舊동독의 기구, 조직 등 대부분 자동적으로 해체되거나 변경되었다. 당시 통일에 따른 각종 대외적 쟁점 관련해 동독의 모든 조약 당사국들과의 원만한 해결이 선결적으로 요구되었던 상황에서 통일조약 제12조는 독일통일에 있어서 법적·정치적으로 가장 중요한 핵심적인 규정과 다름없었다. 소련은 2+4회담 과정에서 동독이 체결한 조약과 협정에 대해 만족할 만한 해결이 있어야 한다고 요구했다. 동독은 1949년 10월 정권 수립 후 41년 동안 137개국과 총 2,582건의 조약과 협정을 체결한 것으로 파악되었다. 주로 소련(348건), 폴란드(184건), 체코(129건) 및 북한(53건) 등 사회주의 국가와 체결한 조약과 협정이 대부분이었는데 미국(21건), 영국(17건) 및 프랑스(14건)와 체결한 조약도 있었다. 동독은 외국과 체결한 조약이나 협정 중에서 5~7%만 관보에 게재한 것으로 드러났으며, 동독 외무부가 제시한 협정 중에는 국제법적 조약으로 받아들일 수 없는 것도 있었다. 통일독일 정부는 통일조약 제12조에 근거해 신뢰보호, 관련국들의 이익, 서독(독일연방공화국) 측의 조약상 의무의 관점, 법치주의에 입각한 자유민주적 기본질서, EC의 권한 존중 총 5가지의 기준을 확립⁷⁾, 이에 따라 동독이 기존에 체결한 조약에 대해 계속 유효, 조정, 효력 상실 여부 등을 결정하였다. 통일독일은 舊동독이 체결한 국제조약의 이행에 대한 입장을 조약 당사자 및 EC와 협의 후 결정⁸⁾, 동독만 가입했던 국제기구 및 다자조약에 통일독일이 가입하고자 할 경우 관련 당사국 및 EC와 협의하기로 확정하였다⁹⁾.

舊동독이 체결한 조약이나 협정은 다음과 같이 처리되었다. 첫째, UN과 UN 산하기구, 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe; CSCE) 등 기존에 동서독이 동시에 회원국으로 가입했었던 국제기구 관련 다자조약 및 협정은 독일정부가 1990년 10월 3일 UN 사무총장, UN 산하기구 및 모든 국제기구에 동독이 독일연방공화국에 편입되었으며 앞으로 독일연방공화국이 대표권을 행사한다고 통고함으로써 해결되었다. 둘째, 바르샤바조약기구(Warsaw Treaty Organization) 및 경제상호원조회의(Council for Mutual Economic Assistance; COMECON) 등 기존에 동독은 가입했으나 서독이 가입하지 않았고 통일독일이 향후

7) Unification Treaty, 1990, Art. 12(1).

8) Unification Treaty, 1990, Art. 12(2).

9) Unification Treaty, 1990, Art. 12(3).

가입의사가 없는 다자조약 및 협정의 경우에는 독일의 통일과 함께 자동적으로 그 효력을 상실하였고, 일부 조약은 통일 이전에 해약을 통보하였다. 셋째, 영토·국경 관련 조약 관련해 동독은 1950년 7월 폴란드와 체결한 ‘괴를리츠조약’에서 오테르 - 나이세 선을 폴란드와의 국경선으로 승인했는데, 이러한 국경선 관련 조약의 처리가 가장 어려웠다. 2+4조약에서 통일된 독일의 범위를 서독과 동독 및 베를린으로 하였다. 통일 이후 독일은 폴란드와 국경 조약을 체결하여 국경선 문제를 해결했다. 당시 협의의 시점 기준으로 등록이 안 된 다른 조약이 확인되면 외교적 방법으로 해결하였고, 신뢰보호 차원에서 동독이 체결한 일부 조약을 인수하였다. 그 밖에도 채권 및 채무 관련 조약은 모두 인수하여 연방 재무부가 정리하는 등¹⁰⁾ 동독의 독일정부는 효력이 상실된 각종 조약 및 협정이 무효화되었음을 관보에 게시했다.

III. 통일독일의 영토·국경 관련 조약의 승계: 독일-폴란드 간 오테르-나이세 선

1. 국제법상 영토·국경 관련 조약의 승계

1) 조약의 국가승계

(1) 국가승계의 개념

국가승계(state succession)란 국가 영토의 일부 또는 전부가 다른 국가로 이전 시 기존 영토를 상실하는 선행국(predecessor state)의 기존 영토 관련한 각종 권리·의무들이 기존 영토를 새로 획득하는 승계국(successor state)에게 이전(移轉)되는 것을 의미한다. 주로 승계국이 선행국의 법적 지위를 어떻게 승계할 것인가의 문제를 다루는 국가승계 쟁점은 일국이 타국을 대체하여 영토 관련한 책임을 지는 행위로서 선행국의 조약 및 기타 국제법상 권리·의무 등 각종 영역이 승계국으로 이전됨에 따라 발생한다. 학계에서는 통상 국가승계 문제를 명료하게 설명하기 어려움을 공통적으로 지적한다. 그만큼 국가승계는 다양한 이론과 원칙에 대한 분석과 각 법리들이

10) 독일 연방은행 자료에 따르면 1990년 3월 31일 기준 동독의 대외 채무는 주로 서유럽 국가 중심으로 556억 DM, 채권은 개발도상 국가 중심으로 363억 DM, 순수 채무는 193억 DM이었다.

일정 수준 이상으로 수용될 만큼 적용 가능한 국가관행이 존재해 왔다. 그러나 국가승계 관행은 대부분 그 당시 역사적 정치적 상황을 전제로 하는 국제정치의 역학관계에 따라 편의적으로 진행된 측면이 크므로 관행상 일관성을 발견하여 국제관습법의 발전을 도모하는 것은 불가능하게 여겨지고 있다. 물론, UN 국제법위원회(International Law Commission: ILC)가 성안한 조약승계협약(1978), 국가재산·문서·채무승계협약(1983), UN 총회에서 채택한 자연인의 국적에 관한 결의(Nationality of Natural Persons in relation to the Succession of States) (2001)¹¹⁾ 등 국가승계 관행의 법전화 및 제도화를 위한 지속적인 노력이 잇따랐다. 그럼에도 불구하고 동 협약들은 집행에 있어서 구속력과 강제력을 결여하기에 결국 현실적 차원에서 시대의 흐름에 따른 정치적 힘의 논리가 국가승계 쟁점에 대해 지배적으로 작용하는 실정이다.¹²⁾

(2) 국가승계의 이론 및 법전화(法典化)

전통적으로 국가승계에 관한 논의는 주로 19세기 무렵 유행했던 다양한 국가이론에서 기인한다. 최근 대부분의 정치철학자는 국가이론에 크게 주목하지 않고 있다. 그러나 국가이론이 국가승계에 미친 영향은 역사적으로 이어진 국제관계 및 국제법 구조의 곳곳에서 선명하게 드러난다. 국제법상 국가이론과 가장 밀접한 연구분야인 국가승계의 쟁점은 여러 특정 형태 중 정치적 변이의 발생 시 국가의 존속 또는 국가 구성요소의 계속성과 관련한 문제로서 제기되었다. 이를 설명하는 기본 철학 체계는 고대 그리스 Plato의 학설을 기반으로 Hegel의 지지를 받은 이상적(idealism) 체계와 Aristotle의 학설을 바탕으로 Suarez, Grotius부터 19세기까지 국제법에서 널리 통용되었던 현실적(realism) 체계이다.

Grotius는 사망자의 재산이 피상속인에게 승계된다는 로마법상 이론을 차용하여 보편적 승계 사상을 국제법에 도입하였다. 선행국의 모든 권리·의무는 자동 이전되며

11) UNGA Resolution 55/153, 14 July 2000, Implementation of the recommendations of the 3rd United Nations Conference on the Exploration and Peaceful Uses of Outer Space (UNISPACE III)

12) Shaw는 국가재산·문서·채무승계협약(1983)과 같이 공식화된 규칙들은 합의가 결여된 사례에만 작동한다고 보았다. 국가승계란 특정 영토 범위 내에 존재했던 일국의 권리·의무가 타국으로 이전 시 발생하는 제반 쟁점을 의미하며 그 해결도 원칙적으로 국제법적 차원에 입각하나 현실 국제정치에 있어서는 정치적 논리와 결정에 의해 좌우되는 측면이 강하며, 관련국의 정치적 합의와 타협을 강조한다.

국가의 소멸로 인한 변화가 발생하더라도 국가 법인격은 계속되므로 국가의 계속성에는 아무런 영향을 미치지 않음을 강조한다. 즉, 국가의 주권적 인격성은 영구적인 것으로서 선행국의 권리·의무가 법률 작용에 의해(*ipso jure*) 승계국에게 이전 가능하다. 영토는 부동산과 동일하게 간주되고 국가 법인격이 지닌 계속성뿐만 아니라 권리·의무 역시 상속받은 영토에 부착된 것으로 보아 자연에 대한 논지를 중심으로 현실주의를 따른다. 이는 선행국 권리·의무의 계속성은 필수적이고 관련국 동의 여부와 무관하게 법규칙의 작용으로서 규제된다는 의미로서 Hall, Halleck, Kent, Wheaton, Philimore, Oppenheim 등이 유사한 입장이다.¹³⁾ 이러한 권리·의무의 계속성에 해당되는 이론으로는 보편적 승계이론(universal succession theory), 일반적 계속성이론(popular continuity theory), 계속성기관대체이론(organic substitution theory of continuity) 등이 해당된다.

보편적 승계이론이 국가관행과 불일치하는 상황이 계속되자 이를 부인하는 권리·의무의 비계속성이론(non-continuity theory)과 백지상태이론(clean slate doctrine)이 19세기 후반 및 20세기 초반 등장하였다. 동 이론은 보편적 승계이론에 대해 승계국은 선행국과 동등한 주권국가로서 영토 취득 시 선행국이 지닌 권리·의무에 대하여 어떠한 구속도 받지 않으며 선행국의 기존 행위에 대한 법적 결과에 대해 어떠한 책임도 지지 않는다고 보았다. 승계국이 선행국의 영토 병합 시, 그 영토에 대한 선행국의 주권은 포기된 것으로 간주되므로 선행국의 주권 상실과 승계국의 주권 확장 간에 법적 공백(the legal vacuum)이 발생한다. 즉, 비계속성 이론에 따르면 법은 주권의사(sovvereign will)의 표시로서 법적 계속성은 주권의사의 계속성에 좌우되나 영토에 대한 주권의 변동으로 인한 주권의사의 계속성은 단절된다. 승계국은 국가승계 이론에 의해 선행국으로부터 권력 양도에 따라 어느 영토에 대한 관할권을 행사하는 것이 아니라 승계국의 자발적 의사에 따라 주권을 확장한 것이다. 따라서 선행국의 모든 권리·의무가 승계국으로 이양된다기보다 승계국이 선행국의 권리·의무 중 취사선택하여 승계 또는 폐기를 결정할 수 있으며 모든 국가는 절대적으로 평등하므로 병합국이 소멸국의 이전 행위에 대한 법적 결과를 부담해야 하는 법규

13) Wheaton은 조약의 유지 혹은 변경은 그 성격이 인적(personal)이거나 물적(real)이어서가 아니라 그들이 규율하고자 하는 관계가 조약의 계약당사국 일방의 사회적 조직이 급격한 변화로 영향을 받는 범위에 있기 때문이라고 한다. 동 주장은 조약승계의 근거를 사정변경의 원칙에 두어 조약의 계속성을 강조하지만 일정 경우 선행국 조약의 계속성을 부정하는 이면을 지닌다.

칙은 존재하지 않는다. 백지상태이론(classical clean - slate doctrine), 사회주의 백지상태이론(socialist theory of the clean - slate doctrine)이 있다.

조약승계협약(1978)은 UN 국제법위원회의 조약 분야의 국가승계에 관한 법전화 작업을 통해 성안되었다. 동 협약 제11조에 따르면 조약에 의해 확정된 국경과 확립된 국경체제에 관한 권리·의무는 국가승계에 있어서 아무런 영향을 받지 않는다. 국경조약의 승계 부인 시 국제관계의 균형이 위태로워질 수 있음을 우려해 결국 승계국은 국제관습법, 조약승계협약 그리고 국경조약 및 처분적 조약의 경우 영토주권의 변경 유형에 무관하게 승계되는 국가관행에 따라 국경조약을 승계할 것이라는 판단에서 기인한다. ILC 역시 동 협약 제11조에 관한 주석에서 동일한 입장을 보였다. 조약승계협약(1969) 제62조 2항은 “국경선은 당사국 간에 합의가 없는 한 변경되지 않는다”라는 국경의 신성(sanctity of frontiers)에 기초하여 사정의 근본적 변경은 국경획정 조약의 종료 또는 탈퇴를 위한 근거로서 원용될 수 없다고 명시하였다.¹⁴⁾ 한편, 조약승계협약(1978) 제12조에 따르면 처분적 조약과 관련해 영토의 이용 또는 제한에 관한 권리·의무로서 조약에 의해 확립되고 영토에 부속된 것으로 간주되는 권리·의무는 승계에 영향을 받지 않는다.¹⁵⁾ 그러나 ICJ의 판결을 볼 때 지역권에 대한 개념에 대해서 인정되었으나 지역권을 승인하는 긍정적인 판결 또는 선언을 회피하는 경향을 보여 왔다.¹⁶⁾ 이처럼 다수의 학자들은 영토주권에 대한 제약을 내용으로 하는 국제지역권설정조약에 대해 국경조약과 마찬가지로 승계국에게 승계되지만 타국의 지역권은 주권국의 양허적 특권의 성격을 지님으로서 영토 승계국은 타국의 지역권을 인정하는 조약상 의무에 구속되지 않는다고 본다. 따라서 특정지역에 관련된 처분적 조약은 국경조약과 함께 영토주권의 변경 유형과 무관하게 승계된다는 관행은 인정되나 충분한 일관성을 확립했다고 볼 수 없다.

14) 조약승계협약(1978) 제14조도 동 협약이 국경조약의 효력 문제에 대해 아무런 영향이 없음을 규정함으로써 이를 재확인한다.

15) Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties, 1978, Art. 12.

16) 1910년 북대서양어업 사건(The North Atlantic Fisheries Case)에서 미국은 1818년 영국과의 조약에 따라 영국이 미국에 부여한 어업권이 지역권에 해당한다고 주장했으나 상설국제법원(PCA)은 로마법의 토지권(praedial rights)과 동일한 권리를 인정하지 않았다. PCA는 어업권이 인적 성격의 경제적 권리(economic rights of a personal character)라며 주권 배분(apportionment of sovereignty)은 국가관행상 인정할 수 없다고 판결했다.

2) 처분적 조약의 승계

(1) 인적(人的) - 처분적(處分的) 조약의 구분

17세기 이래 영토주권의 변경은 통치자의 사적 행위와 공적 행위의 구별 속에서 상호 관련성을 지녀왔다. 조약의 정치적 특성을 해당 조약의 소멸 기준으로 삼았던 脫식민지화 이전까지의 주장은 19세기 영토와 주권 간 특정 관계에 대해 논의한 헤겔의 국가이론을 기점으로 변화하였다. 즉, 영토에 부착된 조약인지의 여부에 따른 구별로 전치되며 조약승계 관련해 인적(人的) 조약과 처분적(處分的) 조약 간에 차이가 있다는 견해가 다수의 입장이 되었다.¹⁷⁾ 인적·정치적 조약은 국가의 소멸에 따라 종료되며 비인적·처분적 조약은 승계국에게 승계되고 통상조약 및 범죄인인도조약 등 일반조약은 관련 당사국과의 교섭에 의해 종료되거나 개정·유지된다. 인적 - 처분적 조약의 이분법적 구분은 인적조약은 소멸한 법인격에 관련된 조약이며 처분적 조약은 영토를 대상으로 하는 조약이므로 해당 영토의 통합국과 관계없이 영향을 미친다. 그러나 대부분의 조약이 지닌 정치적 동기와 나날이 복잡다기해지는 국제사회의 현실을 감안할 때 다음의 한계를 내포한다. 첫째, 기본적으로 조약은 그 이면에 정치적 동기(political motivation)를 수반하므로 조약승계 관련해 정치성을 지니는지의 여부는 특정 조약의 계속성(continuity)과 충분한 관련성을 갖지 못한다. 일례로, 군사동맹과 같은 정치적 조약의 경우 불승계 된다고 볼 수 있으나 그 이외의 측면에서 특정 조약의 정치성을 판단하는 것은 간단한 문제가 아니다. 영토적 연관성을 가진 상당수의 조약이 강한 정치적 함의를 지니므로 ‘정치성(政治性)’이라는 기준은 인적 - 처분적 조약의 이분법적 구분을 관통하게 된다.¹⁸⁾ 둘째, 보편적 승계(universal; total succession)와 부분적 승계(partial; negative; non - succession) 방식 간 문제의 해석 역시 현실을 왜곡할 여지가 있다. 조약승계는 관련 당사국 및 국제사회의 대내외적 상황으로 인해 그 여부가 결정되기도 하며 영토주권의 변경이 향후 조약의 이행에 있어서 어떤 영향을 미치는지

17) O'Connell 역시 조약승계 관련해 인적 조약과 비인적 또는 처분적 조약으로 구분한다. 인적조약은 그 본질상 계약적인 것으로서 합의된 목적의 관점에서 당사국 간 상호성을 전제로 하는 반면, 비인적 또는 처분적 조약은 해당 영역에 어떤 특정한 법적 지위를 붙이는 것으로 그 영역상 주권의 범위를 제약한다. Brownlie는 백지상태이론과 같이 일반적으로 불승계를 원칙으로 하되 일반국제법원칙을 입증하는 조약, 객관적 체제 혹은 지역화 된 조약, 국경조약 등 예외가 허용된다고 한다.

18) 특히 이러한 구분법은 1900년대 같이 조약의 유형과 종류가 매우 단순하고 국제관계도 복잡하지 않았던 때에나 적합한 방안이며 오늘날 전개되는 다양한 국제사회의 양상에는 맞지 않다.

에 대한 직접적인 평가로 이어진다. 즉, 국가통합, 국가분리, 신생독립국 등 다양한 영토주권의 변경 유형의 국가승계 상황에서 각기 상이한 결과를 도출하게 될 것이다.

(2) 처분적 조약의 승계 양상

오늘날 처분적 조약의 승계 관련한 국제사회의 관행은 다음과 같은 양상을 나타내고 있다. 첫째, 계속성의 원칙(continuity rule)은 기본적으로 백지상태이론을 따르되 예외적으로 선행국이 체결한 특정 조약의 경우에 한하여 승계국이 이를 승계해야 한다는 것이다. 특정 조약으로는 국제관습법과 강행규범을 내용으로 하는 조약, 국경제도에 관한 조약, 기타 영토제도에 관한 조약 등이 해당되며 ILC는 조약승계협약(1978) 초안 작성 과정에서 영토적 조약에 관한 국제법학자들 간의 다양한 견해를 인정하면서 국제관행 및 판결을 근거로 계속성의 원칙을 제시한 바 있다. 국경조약은 국가승계에 의해 영향을 받지 않는 처분적 조약의 일부로서 승계국에게 그대로 승계된다는 원칙이 상당 기간 동안 관행으로 축적되어 왔다. 또한 조약의 체결과 동시에 이행되는 국제적 양도(international conveyance)의 성격을 지닌다는 점에서 신생국이 국경조약(boundary treaty)을 승계하는 것인지 혹은 국경조약에 의해 확립된 국경체제(boundary regime)를 승계하는 것인지 다소 의미가 불분명한 측면이 있다. 즉, 국경조약으로부터 야기되는 권리·의무는 영토주권의 변경과는 별개로 계속 유효하며 법적으로 승계국에게 승계된다.¹⁹⁾ 둘째, 국제법상 조약승계 법리는 특정 영토를 구축하는 조약에 대한 주권의 변경이 법률상 어떻게 영향을 주는지 확인하는 데에 그 의의를 두며 주권의 변경은 일국에서 타국으로 영토가 이전되는 경우²⁰⁾와 두 국가가 결합하여 새로운 국가를 생성하는 경우²¹⁾로 구분된다. 조약경계이동의 원칙(moving treaty - frontiers rule)은 전자의 경우 국가승계 법리로서 적용된다. 동 원칙에 따르면 이전되는 영토는 선행국의 조약 체제로부터 자동 이탈하여 승계국의 조약 체제로 편입된다. 승계국은 영토의 이전에 앞서 선행국 영토에 적용되었던 선행국의 조약상 권리·의무를 승계하는 것이 아니라 승계국의 조약을 새롭게 취득한 영토

19) 일반적으로 지칭되는 처분적 조약으로는 “처분적 조약은 토지와 함께 이전된다(res transit cum suo onere)”라는 원칙과 상통하는 국경조약 외에 국제지역권설정조약, 비무장지대설치, 통행권, 항구시설 이용권 및 기타 일반적인 지역권 등 영토체제에 관한 권리·의무가 해당된다.

20) Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties, 1978, Art. 15.

21) Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties, 1978, Art. 31.

의 범위까지 확장하여 적용한다. 그러나 그 영토에 부속된 처분적 조약의 권리·의무는 승계국에 승계되며 영토를 이전하는 국가는 기존 영토가 축소되더라도 그 국가가 체결한 조약에 대해 계속하여 구속력을 지닌다. 셋째, 제2차 세계대전 이후 脫식민지화 과정에서 남미, 아시아, 아프리카지역 국가들이 탄생하며 분리·독립 이전에 획정되었던 국경을 대부분 현상유지의 원칙(*principle of uti possidetis*)에 따라 그대로 승계하였다. 중남미지역 국가들의 독립 시 인정되어 온 “현존하는 국경선을 인정한다(*uti possidetis, ita possidetis*)”라는 원칙에 대해 미국 역시 독립 후 영국의 기존 체결 조약에 대한 승계를 부인하면서도 그 이전에 확립된 국경조약의 효력을 인정하였다.

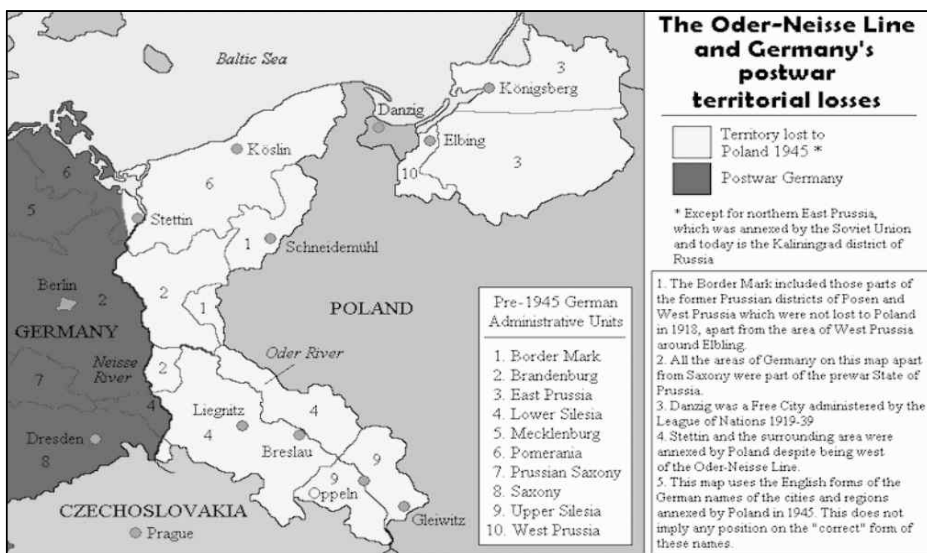
2. 통일독일의 오데르-나이세 선의 승계

국가승계 시 처분적 조약은 영토에 부속된 물적 권리(*rights in rem*)로서 대세적으로 유효하며(*valid erga omnes*), 계약적 성격(*rights in personam*)이 아니라 권리의 양도(*conveyance*)의 성격을 지니므로 해당 영토의 승계국 의사와 무관하게 승계되는 것이 그 동안 국제관습법 상 인정되어 왔다. 통일독일의 경우, 서독의 조약은 조약경계이동의 원칙(*moving treaty - frontiers rule*)에 따라 동독 지역으로 확대 적용, 동독의 조약은 사정변경의 원칙(*principle of rebus sic stantibus*)을 원용하여 결과적으로 극히 제한된 동독의 조약만이 존속하는 것으로 처리되었다.

독일의 통일 과정 중 국제관습법 규칙에 따른 조약 처리에 있어서 가장 어려웠던 대외적 문제는 독일과 마주하는 폴란드의 서부 국경선 확정 사안으로서 오데르 - 나이세 선의 문제였다고 볼 수 있다. 폴란드는 제2차 세계대전 당시 영국에 망명정부를 두고 나치 독일과 싸웠으나 전쟁이 끝나고 소련에게 많은 영토를 빼앗겼다. 1945년 2월 얄타 협정(Yalta Agreement)과 8월 포츠담 협정(Potsdam Agreement)에 의해 소련은 폴란드 영토의 절반 가까이(46.1%) 되는 17만 9,000km²를 차지했다. 당시 제2차 대전 이후 소련이 폴란드 동부 지역 일부를 차지하게 되면서 줄어든 폴란드의 영토를 보전해 주기 위해 소련은 포츠담 협정에서 오데르 - 나이세 선의 독일의 동부 지역 일부를 폴란드의 관할 아래에 두도록 하였다. 독일과 폴란드는 동 협정의 “발트 해로부터 오데르 강을 따라 나이세 강 합류 지점, 나이세 강을 따라 체코 국경에 이르는 독일의 동부 지역과 소련의 관할 하에 속하지 않는 동프로이센의 일부 지역,

단치히 시는 향후 강화 회담에서 확정될 때까지 폴란드의 관할 지역으로 한다”라는 규정에 따라 일부 지역이 향후 강화 회담 전까지 폴란드의 관할 지역이 되면서 폴란드의 서부 국경선이 서쪽으로 더 이동하게 되었다. 소련이 차지했거나 폴란드 관할 아래에 들어간 독일영토는 11만 4,300km²로 1938년 독일의 국경선 기준으로 전 영토의 24%나 되는 광활한 면적이었다. 이는 포츠담 협정에서 폴란드의 서부 국경선이 확정된 것은 아니었으나 당시 폴란드와 동독은 오데르 - 나이세 선을 국경선으로 인정하고 있었음을 의미한다고 볼 수 있다.

〈그림 1〉 오데르-나이세 선(Oder-Neiße Grenze)



출처: Global Security, The Oder-Neisse Line

이후 폴란드와 서독은 포츠담 협정의 상기 규정 중 “향후 강화 회담에서 확정될 때까지”라는 문구에 대해 상이한 해석을 함으로써 갈등이 지속되었다. 폴란드와 소련은 오데르 - 나이세 지역이 최종적으로 폴란드의 관할이 되었다고 여겼고 동독 역시 1950년 7월 6일 폴란드와 체결한 괴를리츠조약 제1조에서 오데르 - 나이세 선을 평화와 상호불가침의 국경선으로 승인하였다. 반면, 서독은 이 지역을 폴란드에게 완전히 넘겨준 것이 아니라고 주장하였다. 1945년 포츠담 협상 시 협상능력을 갖는

독일정부가 존재하지 않았기 때문에 이는 강화조약으로 볼 수 없을 뿐만 아니라, 최종 결정을 향후 강화 회담에서 확정될 때까지 미루어 한시적으로 폴란드의 관할로 둔 것으로서 국경선 역시 확정된 것이 아니라는 입장을 고수하였다.

당시 폴란드와 서독의 입장이 첨예하게 대립하였으나 그럼에도 불구하고 서독은 2+4 조약에서 합의한 대로 폴란드와의 국경선 문제를 반드시 마무리해야 했다. 1990년 6월 21일 동서독 의회는 오데르 - 나이세 선을 국경선으로 공식 인정하고 통일독일과 폴란드 간의 국경조약을 통해 이를 국제법적으로 확정할 것이라는 결의안을 절대 다수의 찬성을 통해 채택하였다. 동 결의는 동년 7월 17일 2+4 회담 3차 파리회의에서 그대로 반영되었다. 서독은 통일 과정에서 2+4 조약 제1조에 따라 통일독일은 동독, 서독, 전체 베를린 영역을 모두 포함하며 현재 동서독의 외부 국경선은 동 조약의 발효 시점부터 유효하고 통일독일과 폴란드 간 국제법상 구속력을 갖는 국경조약을 체결할 것과 향후 어떠한 영토적 요구 및 문제 제기를 하지 않을 것을 최종 확인하였다.

이처럼 2+4 조약에 따라 통일독일과 폴란드 간의 기존 국경 확인에 관한 조약의 체결로 이어지며 1950년대 이후 동서독과 폴란드 간에 확인되어 온 기존 국경을 재확인 하였다.²²⁾ 통일독일과 폴란드 간 국경조약은 1992년 1월 16일 발효, 양국 국경이 오데르 - 나이세 선으로 확정되어 국제법적 승인을 받았고 1945년 8월 2일 포츠담 협정을 통해 잠정적으로 폴란드 관할이었던 독일 동부지역 포어폼메른(Vorpommern)과 슐레지엔(Schlesien)은 폴란드의 영토로 최종 편입되었다. 한편, 1980년 구동독과 체코슬로바키아 간에 체결된 국경조약은 계속 적용되어 왔으나 1996년 통일독일과 체코공화국 간의 국경협단협정으로 대체되었다. 이러한 국경조약의 처리 방식은 독일과 체코슬로바키아 연방공화국(Czech and Slovak Federal Republic; CSFR) 및 독일과 체코공화국(Czech Republic)에도 유사하게 적용되었다. 독일과 체코 간에 체결된 국경조약(German - Czech Treaty on the Delimitation of Their Common Border)에서는 1935년, 1937년 두 차례에 걸쳐 체결된 독일과 체코슬로바키아 간의 국경조약을 언급함으로써 체코슬로바키아 연방공화국이 해체된 이후에도 체코공화국이 해당 조약으로부터 구속을 받음을 시사한다. 동 조약에 따르면, 독일 작센(Sachsen) 주 지역의 국경은 1980년 구동독(GDR)과 체코슬로바키아 사회주의공화국(Czechoslovak Socialist Republic; CSSR) 간에 체결한 조약에 따라 설정되는

22) General CIA Records, CIA-RDP78-02771R000100060001-1.

것으로 규정하며 1996년 체코와 독일 간에 체결된 국경 통과에 관한 조약(Czech - German Treaty on Border Crossings)에서는 동 조약 발효 시 구동독과 체코슬로바키아 사회주의공화국 간 체결된 국경 통과에 관한 조약은 효력을 상실한다고 규정한 것을 볼 때 1996년 조약 체결 시까지 유효한 상태였음을 알 수 있다.

〈표 1〉 오데르-나이세 선(Oder-Neiße Grenze)의 처리

바르샤바 선언(1950년 6월 6일)	
선언 대표	<ul style="list-style-type: none"> - 폴란드공화국 정부 대표: 유제프 치란키에비츠(Josef Cyrankiewicz) - 독일민주공화국 임시정부 대표: 발터 울브리히트(Walter Ulbricht)
선언 내용	<p>양국 정부는 평화정착과 소비에트연방 주도 하 평화진영을 제국주의 세력 음모에 대항하여 투쟁함에 있어서 보다 강화시키기를 소망하며 독일민주공화국이 새로운 민주주의 질서의 정착에 있어 달성한 성과와 민주주의적 독일의 국민전선을 중심으로 모인 세력의 발전을 고려한 가운데, 독일과 폴란드 국민 간 우호적인 이웃국가 관계 및 평화, 우정을 발전 및 심화시키기 위하여, 양국 사이에 설정된 그리고 현존하는 오데르와 라우지츠의 나이세를 따라 이어지는 불가침한 평화와 우정의 국경을 확정하기로 합의하였다. 이로써 독일민주공화국은 1949년 10월 12일 그로테볼 총리의 선언을 실현한다. 본 합의의 실현에 있어서 양측은 설정된 그리고 현존하는 오데르-나이세 국경의 확정을 비롯하여 국경통과지점, 지역국경교통, 국경을 나누는 하천에서의 선박운행 관련 문제에 대하여 1개월 이내에 조약을 통하여 정하기로 합의하였다.</p>
바르샤바 선언에 대한 독일 연방하원의 이의제기(1950년 6월 13일)	
성명 대표	- 독일 연방하원 최연장자 뢰베(Löbe) 의원
성명 내용	<p>독일민주공화국의 일명 임시정부의 대표와 폴란드 정부의 대표가 1950년 6월 6일에 서명한 합의는 독일 영토 중 소비에트의 점령지와 폴란드 사이에 일명 평화국경이 확정되었다는, 국제법상 그리고 국내법상 근거가 없는 주장을 제기하고 있다. 포츠담 협약에 따르면 독일 영토 중 오데르와 나이세 이동의 영토는 소비에트 점령지의 일부로서 폴란드에 단지 잠정적 관리를 위하여 넘겨진 상태이다. 이 지역은 독일 영토로 유지된다. 해당 문제는 동서를 막론한 독일의 모든 국경문제와 마찬가지로 오로지 민주주의적으로 선출된 정부가 우호관계의 조약으로써 가능한 신속히 모든 국가와 체결해야 하는 평화조약을 통해서만 규정된다. 독일민주공화국의 일명 임시정부가 추진하려는 것처럼 오데르-나이세 선을 “불가침한” 독일의 동쪽 국경의 확정에 동조하는 것은 외세의 종속에 대한 증거이다. 연방하원은 이 처사에 대한 거부 의사를 밝힘에 있어서 소련 점령지 내 독일인들도 대표한다.</p>
폴란드공화국과 독일민주공화국 간 설정된 그리고 현존하는 폴란드-독일 국경 확정에 관한 조약 (괴를리츠 조약)(1950년 7월 6일)	
체결 대표	<ul style="list-style-type: none"> - 폴란드공화국의 대통령 전권자: 요제프 치란키에비츠(Józef Cyrankiewicz) 총리, 슈테판 비어블로츠키(Stefan Wierblowski) 외무부 장관 - 독일민주공화국의 대통령 전권자: 오토 그로테볼(Otto Grotewohl) 총리, 게오르그 데르팅거(Georg Dertinger) 외무부 장관

제1조	조약 체결당사자들은 동해에서 시작하여 시비노우이시치에 서쪽을 지나 오데르 강을 따라 라우지츠 지역의 나이세 강이 합류하는 지점에서 라우지츠 나이세 강을 따라 체코슬로바키아 국경에 이르는 설정된 그리고 현존하는 국경을 폴란드와 독일 간 국경임을 만장일치로 확인한다.
제2조	이전 협정에 의해 설정된 폴란드-독일 국경은 수직상하 방향으로 상공, 해양 및 지표면 아래에서도 국경선으로 유효하다.
제3조	제1조상 폴란드-독일 국경 확정을 위해 동 조약의 당사자들은 바르샤바 소재 폴란드-독일 위원회를 임명한다. 동 위원회는 총 8인의 위원으로 구성되며 그 중 4인은 폴란드공화국 정부에 의해 그리고 나머지 4인은 독일민주공화국 임시정부에 의해 임명된다.
제4조	제3조상 활동에 착수하기 위해 폴란드-독일위원회는 1950년 8월 31일까지 구성된다.
제5조	국경을 토지에 표시한 후 당사자들은 폴란드-독일 국경표시 시행 관련 문건을 체결한다.
제6조	폴란드-독일 국경표시의 시행 과정에서 조약당사자들은 국경통과지점, 지역의 국경교통 및 국경을 나누는 하천에서의 선박운행에 관한 합의를 체결한다. 이 합의들은 제5조상 폴란드-독일 국경표시 시행 관련 문건의 발효 시점으로부터 1개월 이내에 체결되어야 한다.
제7조	동 조약은 가능한 빠른 시일 내에 승인되어야 하며, 베를린에서 이뤄질 승인 증서 교환과 함께 발효된다. 전권자들을 상기와 같은 내용의 조약에 서명하며 날인하였다.
제8조	1950년 7월 6일 즈고젤레츠에서 협약 원본이 각기 폴란드어와 독일어로 작성되었으며, 두 언어로 작성된 내용은 동일한 효력을 갖는다.

출처: Ingo von Munch (Hrsg.), Dokumente des geteilten Deutschland, pp. 496~499.

다만, 이러한 배경에서 독일 동부 지역이 폴란드의 영토로 최종 편입된 것과 관련해 서독은 오데르 - 나이세 선의 승인으로 인해 폴란드 관할 하에 들어가게 되는 지역에서 추방되어 온 실향민들의 심정을 헤아려야 하는 입장이었다. 이들은 포츠담 협정은 독일과 폴란드 간의 국경이 평화협정을 통해 최종적으로 국제법적으로 조인될 때까지 임시로 오데르 - 나이세 선을 정한 것이라고 믿었고, 폴란드의 서부 국경을 인정한다는 것은 독일 전체 영토의 1/4을 포기하는 것과 다름없는 의미로 받아들였다. 해당 지역 주민들의 거센 반대가 잇따르며²³⁾ 서독은 가급적 오데르 - 나이세 선 지역을 되찾아 통일을 이루고 싶었다. 그러나 독일의 통일이 가시화되자 오데르 - 나이세 선을 통일독일과의 최종 국경선으로 확정하기 위한 폴란드의 외교 활동도 더욱 박차를 가하게 되었다. 당시 폴란드의 Mazowieckie 총리는 모든 외교력을 동원하여 동독에

23) 즉, 통일의 사명에는 영토회복의 의미도 있다며 독일통일은 1937년 12월 31일 독일제국의 영토가 유지되는 토대 위에서 이루어져야 한다고 주장했다.

서 선거를 통해 구성될 새로운 정부와 서독의 연방정부 의회가 함께 승인하고 동서독, 폴란드 정부가 동시 서명하여 확인해야 한다는 입장을 관철시키고자 하였다. 이러한 폴란드의 입장에 대해 미국, 영국, 프랑스, 소련 모두 오데르 - 나이세 선이 국경선으로 승인되어야 한다는 지지 의사를 밝혔다. 결국, 당시 관련국과의 관계에 따른 시대적 상황을 감안할 때, 서독의 입장에서는 해당 지역을 폴란드에게 넘기지 않고 통일을 완성할 수 없는 상황에 직면하였다. 이러한 이유로 2+4 회담 당사국이었던 미국, 영국, 프랑스와 소련의 4개국 외무장관을 초청하여 국경조약 서명식을 성대하게 개최하려고 하였으나, Hans-Dietrich Genscher 외무장관의 요구로 국경조약의 서명식은 두 나라의 외무장관 간에 1990년 11월 14일 바르샤바에서 간소하게 이루어졌다. 독일과 폴란드는 국경조약 전문에서 제2차 세계대전이 끝난 지 45년이 흘렀으며 이 전쟁으로 인해 수많은 독일인 및 폴란드인들이 추방 또는 이주로 인해 고향을 상실해야 했던 고통과 두 나라 국민과 국가 간에 평화적인 관계 구축을 위한 도전을 인식했다. 또한 통일독일과 폴란드 간의 우호적인 공존을 위해 확고한 토대를 구축하고 독일인과 폴란드인 간의 지속적인 이해와 화해를 위한 정책을 계속 추진하기로 하였다.

동독과 폴란드 간에 체결한 1950년 7월 6일 괴를리츠 조약(Treaty of Görlitz)²⁴⁾과 1952년 오데르 강의 항행에 관한 조약(Treaty between Poland and the German Democracy Republic concerning Navigation on the River Oder)은 통일 후에도 승계되어 독일 전체 영토에 대해 계속 적용하였다. 舊동독과 폴란드 간 국경을 오데르 - 나이세 선으로 확인한 괴를리츠 조약에 대해 서독과 폴란드는 제2차 세계대전 이후 결정된 국경을 서로 인정하는 독일과 폴란드 간의 상호관계 정상화의 토대를 위한 조약(바르샤바 조약)을 1970년 12월 7일 체결하였다. 바르샤바 조약은 “오데르 - 나이세 선이 폴란드 공화국의 서쪽 국경을 구성한다. … 양 계약국 중 어느 일방에 의해 또는 일방에 관해 이미 체결된 양자 및 다자조약과 약속의 효력을 해하지 않는다”라고 명시함으로써 독일은 통일과정에서 미국, 영국, 프랑스, 소련 그리고 폴란드와 국경을 재확인하였다.

24) Treaty between the Federal Republic of Germany and the Republic of Poland on the confirmation of the frontier between them: Treaty of Görlitz; Treaty of Zgorzelic, 1990.

IV. 통일독일의 한반도 통일에 대한 함의

통일독일은 분단국의 법적 지위, 국가의 계속성과 동일성, 조약승계 측면에서 세계 유일의 분단국으로서 한반도 통일을 대비해야 하는 우리에게 주는 함의가 남다르다. 뿐만 아니라 역사적으로 오랜 외침을 물리치며 민족의 정통성을 지켜내고, 지정학적으로 오늘날 가장 어려운 상황에 놓였다는 점에서 우리와 중동부 유럽의 중심에 위치한 폴란드가 지닌 공통점도 눈여겨 볼만한 사항이다. 독일의 통일 과정에 있어서 대표 난제로 꼽히는 대외적 문제였던 독일과 폴란드 간의 ‘오데르 - 나이세 선(Oder - Neiße Grenze)의 승계’는 향후 통일한국이 중국 및 러시아와 북방 경계를 마주하게 된다는 점에서 그 의미가 상당하다. 영토·국경 관련 조약의 승계 시 영토성 외에 그 이면에 지니는 정치성을 중심으로 해당 시점의 대내외적인 상황이 종합적으로 고려되어야 한다는 관점에서 한반도 통일 시 국경안보에 주는 함의를 고찰한다.

1. 오데르-나이세 선과 국경조약의 정치성(政治性)

1) 국경조약의 특수성: 정치성

처분적 조약은 영역상 주권의 범위를 제약하게 되는 것으로서 물적 또는 지역적 의무를 설정하는 조약이며 영토의 특정 지역에 부착된 조약은 영토주권의 변경 시에도 승계국에게 승계된다는 원칙이 일반적으로 인정되어 왔다. 영토주권의 변경 유형과 그 정도가 어떻든지 간에 1960년대 정치적 인습타파운동 발생 이전까지 Westlake가 처음 사용한 용어에 따라 처분적 조약의 승계에 관하여 이견이 없었다. 조약승계 관련해 계속성의 문제를 판단하는 기준으로 인적 - 처분적 조약의 이분법적 구분은 절대성을 갖지 못할 뿐만 아니라 실제 국가관행에 있어서도 해당 기준에 엄매이게 되므로 순적하게 적용되지 않는다. 조약승계가 영토 관련 조약만이 아니라 보다 다양한 종류의 조약에 대하여도 발생하기 때문이며 사실상 조약승계 기준에 관한 정의는 조약이 승계되지 않는다는 가정 시에만 요구된다는 점이다.

한편, 조약이 영토와 관련성이 있다는 사실은 조약승계 여부를 확정하는 데에 있어서 결정적인 요인이 되는데 영토 관련 조약은 영토주권의 변경으로 인해 발생 가능한 법적 혼란의 수준이 최소한의 정도에 불과할 가능성이 높다는 데에서 기인한다. 일례로, 주변

지역과 상호 간의 공존 체제를 수립하는 조약을 체결하는 경우 수로(waterways)와 관련해 주변 영토에 대한 관련성을 구축할 수 있으며 영토주권의 변경과 관계없이 당사국이 타방 당사국의 영토에 대한 권리를 갖게 되는 것이다. 이는 지역권(servitude)이라는 범주가 여전히 법적 개념으로써 유용하며 영토 관련된 모든 조약은 변화된 상황과 공존하기 어렵다는 관점에서 승계국을 결속시킬 수 없다는 판단을 전제로 한다. 물론, 지역권 범주에 대한 비판은 최근 특정 군사기지의 사례를 통해 주로 발생해 왔는데 통상 군사기지는 영토적 속성으로 서로 연결되어 있으나 다른 한편 군사동맹을 기반으로 하는 정치적 요소와 영토적 요소의 결합체이기도 하다. 서인도 제도(West Indies) 사례에서 미국은 신생국에게 승계에 대한 압박을 가함으로써 얻을 정치적 이득이 없다고 보아 협상을 선호하였으며, 1960년 서인도 연방은 독립 후 독자적 동맹을 구성할 권리와 영토에 어떤 군사기지를 허용할지에 대해 스스로 결정권을 지녀야 한다는 입장을 취했다. 그러나 서인도 연방은 새로운 방위지역협약의 수립을 위한 미국의 협상 제의를 받아들임으로써 1961년 동 협약을 체결했고 연방 해체 이후 자메이카(Jamaica)와 트리니다드(Trinidad)가 독립하면서 새로운 협상을 개시하였으나 두 국가와 영국 간에 체결된 승계 협정에 의거하여 방위지역협약의 계속성을 보장하는 방안이 합의되었다.

2) 오데르-나이세 선의 승계와 정치성

앞에서 살펴본 바와 같이 독일은 통일 과정에서 舊동독의 법인격은 소멸하였으나 서독과 국가 동일성 및 계속성이 유지되었음을 근거로 하여 기존의 국제관습법을 그대로 적용하지 않았다. 통상적으로 영토·국경 관련 조약의 국제관습법의 경향에 따르면 영토주권의 변경 유형과 무관하게 국경조약 등 처분적 조약은 국경 안정성(stability of territorial frontiers)을 근거로 승계국에게 승계된다. 국경 안정성의 가치는 영토·국경 관련 조약의 승계 시 적용되는 계속성의 원칙의 기반이 되어 왔다. 그러나 독일의 통일 과정에서 영토·국경 관련 조약의 승계 시 조약승계협약(1978)과 국제관습법상 승계 원칙에 따라 처리하지 않았다. 독일은 통일조약 제11조와 제12조를 근거로 조약정계이동의 원칙 외에도 다양한 사항들을 종합적으로 고려하여 사정변경의 원칙을 보조적으로 원용함으로써 기존 동독이 체결한 조약들을 상당히 유연하게 처리한 것이다. 이는 대부분의 조약이 그 이면에 정치적 동기(political motivation)를 지닌다는 점에서 기인한 결과라고 볼 수 있다.

독일의 통일 과정 중 가장 핵심적인 쟁점이었던 오데르 - 나이세 선의 승계의 처리는 이를 방증하는 대표 사례이다. 독일은 통일 과정에서 최대 난제였던 폴란드와의 국경조약 체결과 관련해 당시 신동방정책(Die Neue Ostpolitik)의 추진과 맞물려 통일에 대한 현실적 여건을 적극 고려하여 인접국과의 관계를 개선하고 협력을 확보하고자 오데르 - 나이세 선을 수용하는 방식을 택하였다. 일각에서는 통일독일의 오데르 - 나이세 선의 승계 사례를 두고 국가승계 법리 측면에서 국경조약의 자동승계 원칙(automatic succession rule)이 지켜졌으며 국제관습법상 나타나는 현상유지 원칙(principle of *uti possidetis*)의 기본적 입장 및 방향과 부합할 뿐만 아니라 조약승계 협약(1978) 제12조의 규정과도 일치한다는 평가를 한다. 그러나 독일이 오데르 - 나이세 선을 수용한 주된 배경에는 통일 이전 서독이 1970년 모스크바조약과 바르샤바조약을 체결함으로써 오데르 - 나이세 선을 폴란드와의 국경선으로 인정한 사실로 인해 통일독일이 기존 국경체제의 승계를 부인할 수 없었다는 점을 간과해서는 안 된다. 특히, 이는 사법적 판단이 아닌 당사국인 통일독일과 폴란드 간 정치적·외교적 협의에 따라 이뤄진 결정이므로 일반화하기에는 무리가 있을뿐더러 오히려 법리적으로 백지위임의 원칙(clean - slate doctrine)의 채택으로도 볼 수 있다는 점에서 독일의 통일 과정 중 영토 및 국경에 관한 계속성의 원칙(continuity rule)이 국가관행에서 일관되게 적용된 것이 아님을 의미한다고 볼 수 있다.

따라서 독일과 폴란드 간에 오데르 - 나이세 선을 최종 국경선으로 승인한 것은 단순히 법리적 관점에서 계속성의 원칙에 따른 결과라고 보아서는 안 될 것이다. 즉, 영토·국경 관련 사안이 지닌 기본적인 속성인 영토성(領土性) 이외에 정치성(政治性)이 크게 고려된 결과이다. 독일과 폴란드 간의 최종 국경선으로 오데르 - 나이세 선을 승인하였던 법적 과정은 1945년 포츠담 협정, 1950년 괴를리츠 조약, 1990년 2+4 조약을 중심으로 그 논의가 진행되었다. 그러나 해당 조약들을 법적 근거로 활용하는 동시에 관련국 간의 정치적·외교적 해결을 도모함으로써 궁극적으로 마무리 될 수 있었던 것이다. 대외적인 문제를 해결하는 데에 있어서 확인되었던 대내적인 상황을 살펴보면 이는 더욱 분명해진다. 동서독 의회가 오데르 - 나이세 선의 승인을 공식 인정하고 향후 통일독일과 폴란드 간의 국경조약 체결로 확정할 것을 결의안을 통해 채택, 동결의안이 반영되었음에도 불구하고, 대내적으로는 폴란드의 서부 국경 문제가 완전히 해결되지 못한 것으로 여겨지면서 폴란드의 관할 하에 놓이게 되는 해당 지역 주민들을

중심으로 갈등이 적지 않았다. 당시 서독의 보수파가 국경을 인정하지 않으려 했던 것과 동일한 맥락이다. 이처럼 오데르 - 나이세 선의 승인 문제는 독일의 통일 과정에서 동서독의 정치적인 내부 상황을 포함하여, 폴란드가 오데르 - 나이세 선을 국경선으로 승인하기 위해 외교력을 총 동원한 것, 통일독일과 폴란드 간의 국경선 승인을 둘러싼 미국, 영국, 프랑스, 소련의 각기 다른 이유로 인한 입장을 밝힌 것 등 독일의 통일이 가시화 되어 완성되기까지의 대내외적인 정치적 상황이 고려된 결과였다.

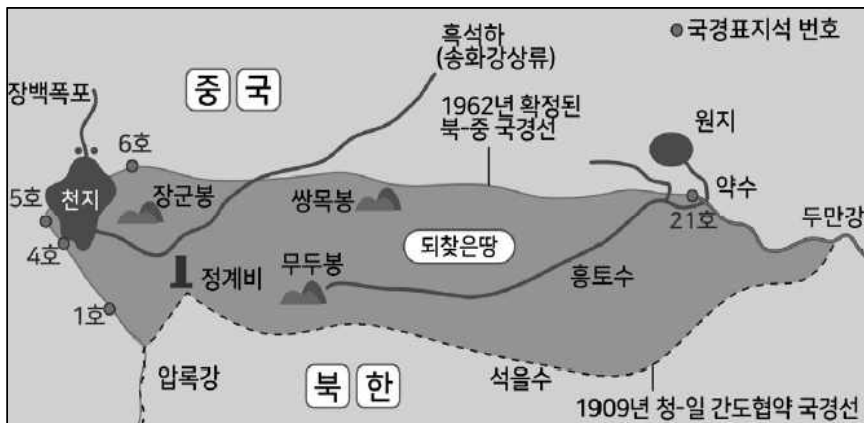
2. 한반도 통일과 국경안보: 국경조약의 승계

세계 유일의 분단국으로서 한반도는 정전협정 체제 하에서 그 동안 평화 국면의 유지 및 확산을 위해 남북한 간의 화해와 갈등을 수없이 반복해 왔다. 김정은 집권 이후, 북한의 6차 핵실험과 지속적인 미사일 도발에 따른 대북제재가 국제사회에서 논의되는 동시에 남북·북미 간 대화를 통한 평화 정착 논의 역시 이어지며 한반도 정세는 극한 상황과 극적 상황을 연출해왔다. 이처럼 급변하는 정세 속에서 한반도 통일은 한민족의 역사적 과업인 동시에 우리 국민이 직면한 현실적 문제이기도 하다. 또한 한반도의 평화 체제는 한반도에만 국한되는 것이 아니라 동북아 안보환경과도 직결되는 핵심 쟁점이다. 한반도는 지정학적으로도 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변 강대국의 이해관계와 안보문제가 교차하는 중심에 자리하고 있다. 이러한 이유로 한반도 정세는 역사적으로 주변국의 이해관계에 상당한 영향을 받아왔으며 한반도 통일을 둘러싸고 더욱 가속화 되고 있다. 즉, 한반도 통일은 남북한 당사자뿐만 아니라 주변국과 함께 해결해야 하는 중차대한 시대적 문제인 것이다.

특히 오늘날 국제사회에서 주요국이자 한반도의 주변국인 중국, 일본, 러시아는 국경안보(border security)를 강화하는 동시에 열린 국경(open border)을 유지하고 있다. 이처럼 딜레마에 직면한 상황을 감안할 때, 역사를 거쳐 시·공간적 경계로 정의되는 ‘국경(國境)’은 분리와 연결, 배제와 포괄 등 상반된 두 개념을 함축한다. 즉, 국경조약(border treaty)의 경우, 여전히 영토를 둘러싼 다양한 쟁점을 야기하는 국제관계의 핵심이슈로서 향후 한반도 통일 시 (가칭) 통일한국(統一韓國)이 중국, 러시아 등 주변국과 마주하게 될 북방(北方) 경계와 직결되는 쟁점이 될 것이다. 국경안보 측면에서 한반도 주변국인 중국, 러시아, 일본 등 주요국은 지정학과 영토 갈등에 따른 위협에

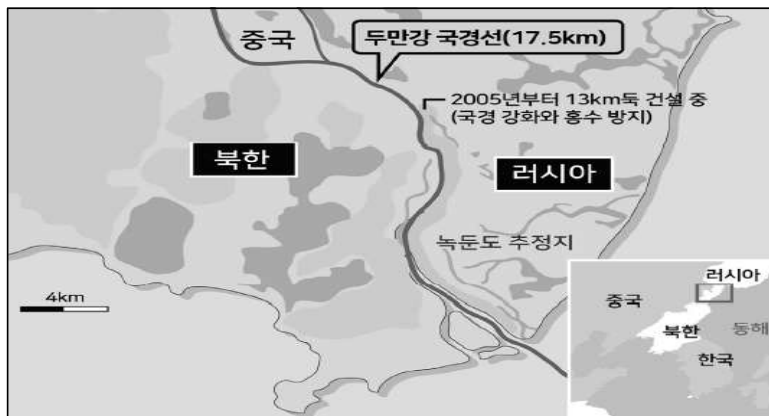
대응 및 정치적·경제적 국익 추구를 위해 접경지역의 군사적 국경안보의 수위를 높이는 동시에 국경협력 측면에서는 초국경적 다자 협력체 구축, 국경지역의 경험지대화, 국경 지역 지자체 간 교류 등 협력을 도모하고 있다. 따라서 독일의 통일 과정에서 오데르 - 나이세 선의 승계 사례를 중심으로 앞에서 살펴본 영토·국경 관련 조약의 승계 문제 관련해 향후 한반도 통일 시 통일한국에 주는 함의에 대해 고찰할 필요성이 제기된다.

〈그림 2〉 북한-중국 간 백두산(白頭山) 지역 북방 경계 변화



출처: “백두산 일대 280km² 우리땅 편입”, 『경향신문』(1999.10.21. 일자)

〈그림 3〉 북한-러시아 간 두만강(豆滿江) 지역 북방 경계 변화



출처: 장세호, “러시아의 대북한 국경안보”, 『북한과 주변국의 국경안보』, p. 80.

한반도 통일 시 통일한국의 북방 경계가 중국 및 러시아와 맞닿게 된다는 점에서 북한이 중국 및 러시아와 기존에 체결한 국경조약 등 처분적 조약의 승계 문제는 가장 첨예한 쟁점이 될 것이다. 조약승계협약(1978)과 국제관습법에 따른 국가관행상 처분적 조약은 계속성의 원칙과 국경 안정성의 원칙에 부합하여 자동 승계됨을 기본원칙으로 삼고 있다. 그러나 동 협약이 분단국의 특수성을 감안하지 못한 점과 국가관행상 일관되게 적용될 법원칙이 국제관습법화 되었다고 볼 수 없는 점은 통일한국이 북한의 기존 국경조약 승계를 부인하는 데에 결정적인 근거가 될 것이다. 한편, 조약승계협약(1978) 및 국제관습법에 따른 적용 외에 국경이 불법 또는 부당하게 획정 또는 국제법상 정당성을 인정받지 못하는 체제 하에서 획정된 경우 처분적 조약을 당연히 승계하는 것은 “*ex injuria jus non oritur* (불법행위는 법을 창설할 수 없다)”라는 로마법 원칙을 부정하게 될 수 있다. 따라서 영토 및 국경 관련 조약의 승계 문제는 한반도 통일을 기점으로 사전 및 사후 검토를 통해 당사국과 개별적인 협의를 거쳐 최종적인 합의에 도달해야 하는 사안이다.

물론, 오늘날 남북한의 동시수교국인 중국과 러시아는 남북한을 합법적 국가로 인정하므로 기존에 체결한 국경조약의 정당성을 주장할 것이나, 대한민국 법인격이 존속하는 헌법합치적 단일국가 형태의 통일 시 통일독일의 동서독의 법적 지위에 있어서 구동독의 법인격이 소멸되었듯이 북한의 법인격은 소멸됨으로써 통일한국과 관련국 간 재협상의 여지가 가장 큰 통일 유형에 해당함을 명심해야 한다. 대한민국이 체결 당사국이 아닌 처분적 조약의 경우, 해당 조약의 개정 및 폐지 관련한 최종적인 입장에 대한 유보 선언, 상대국과 후속적인 교섭 진행 등 통일한국은 한반도 전체의 실익 차원에서 북한이 체결한 기존 조약의 처리를 판단하여, 필요 시 무효 원인을 찾고 이를 바탕으로 재협상을 진행할 수 있는 논리를 개발해야 한다.

통일한국의 형태에 따라 영토 및 국경 관련 조약의 승계 문제를 살펴보면 남북한 간의 합의에 따른 대한민국의 ‘1국가 1체제 1정부’의 경우 국경획정조약 등 영토·국경 관련 조약은 국가관행상 국가승계의 원인에 의해 소멸되거나 조정되는 것이 아니므로 조약의 효력 상실의 원인에 의거해서 승계 문제를 해결하는 것이 합리적이다. 북한이 주장하는 ‘1국가 2제도 2정부’의 통일 형태는 남북한의 일부기능을 통합국의 특정기관에 이양하되 여전히 각자의 영역을 스스로 통치할 수 있으므로 완전한 통일국가에 이르지 못한다. ‘1국가 2제도 2정부’의 통일 시 조약승계는 통일 이전 체결된 남북한

의 조약들은 원칙적으로 해당 지역에 한하여 유효하나 경우에 따라 남북한과 관련 당사국 간의 합의를 통해 조약 목록을 선별해 영토적 범위를 한반도 전체로 확대 적용할 수 있을 것이다. 다만, 처분적 조약은 조약승계협약(1978) 및 국제관습법상 국가승계의 사유로 인해 별다른 영향을 받지 않으며 북한의 법인격이 존속하므로 헌법합치적 단일국가 형태 시 가능한 재협상의 여지가 없다는 점에서 북한의 '1국가 2제도 2정부'의 연방제안은 사실상 영토 및 국경문제와 관련해 통일한국에 있어서 불리한 형태라고 볼 수 있다.

V. 결 론

국가의 영토주권의 변경에 관한 문제를 다루는 국가승계는 국제법 분야에서 가장 오랜 시간 동안 논란이 지속된 주제 중 하나이다. 특히, 조약 분야의 승계 문제는 국가승계의 범위와 방식에 있어서 핵심 영역으로 자리해 왔다. 그럼에도 국가승계 관련 논의에서 일반적으로 언급되어 온 여러 법원칙들은 그 동안 특정한 정치적 변화에 대한 일종의 반응으로서 존재해왔으며 국제공동체 역시 이를 일정한 방식으로 다뤄오지 않았다. 대표적인 분단국 사례에 해당하는 독일은 통일 과정에 있어서 국가승계와 관련해 舊동독의 법인격은 소멸하였으나 서독과 국가 동일성 및 계속성이 유지되었음을 근거로 기존 국제관습법을 그대로 적용하지 않았다. 또한 『조약의 국가승계에 관한 비엔나협약(1978)』과 국제관습법 간의 상이성을 보여줌으로써 과거로부터 지속된 법률적 쟁점이었던 국가의 계속성과 국가승계 문제를 종식시킨 것이 아니라 오히려 새로운 국면을 맞이하도록 만들었다.

통상적으로 영토·국경 관련 조약의 국제관습법 경향에 따르면 영토주권의 변경 유형과 무관하게 국경조약 등 처분적 조약은 국경 안정성(stability of territorial frontiers)을 근거로 승계국에게 승계된다. 국경 안정성의 가치는 영토·국경 관련 조약의 승계 시 적용되는 계속성의 원칙의 기반이 되어 왔다. 그러나 독일은 통일조약 제11조와 제12조를 근거로 조약정계이동의 원칙 외에도 다양한 사항들을 종합적으로 고려하여 사정변경의 원칙을 보조적으로 원용함으로써 기존 동독이 체결한 조약들을 상당히 유연하게 처리하였다. 이는 대부분의 조약이 그 이면에 정치적 동기(political

motivation)를 지닌다는 점에서 기인한 결과라고 볼 수 있다. 독일의 통일 과정 중 가장 핵심 쟁점이었던 오데르 - 나이세 선의 승계의 처리는 이를 방증한다. 독일과 폴란드 간 오데르 - 나이세 선을 최종 국경선으로 승인한 것은 단순히 법리적 관점에서 계속성의 원칙에 따른 결과라기보다, 영토·국경 관련 조약이 지닌 기본적 속성인 영토성(領土性) 이외에 정치성(政治性)이 크게 고려된 것이다.

오늘날 세계 유일의 분단국인 한반도는 지정학적으로 주변국의 이해관계와 안보문제가 교차하는 중심에 자리하고 있다. 이러한 이유로 한반도 정세는 역사를 거치며 주변국의 이해관계에 상당한 영향을 받아왔으며 이는 한반도 통일을 둘러싸고 더욱 가속화 되고 있다. 다시 말해, 한반도 통일은 비단 남북한 당사자뿐만 아니라 주변국과 함께 해결해야 하는 중차대한 시대적 문제인 것이다. 특히 국제사회의 주요국이자 한반도의 주변국인 중국, 일본, 러시아는 점차 국경안보를 강화하는 동시에 열린 국경을 유지하는 딜레마적 상황에 처해 있다. 즉, 국경조약(border treaty)의 경우, 여전히 영토를 둘러싼 다양한 각종 쟁점을 야기하는 국제관계의 핵심이슈로서 향후 한반도 통일 시 통일한국의 북방 경계가 중국 및 러시아와 맞게 된다는 점에서 북한이 중국 및 러시아와 기존에 체결한 국경조약 등 치분적 조약의 승계 문제는 가장 첨예한 쟁점이 될 것이다.

통일한국과 중국 및 러시아 간의 영토·국경 관련 조약의 승계 문제는 현재로서 적용 가능한 명확하고 일관된 조약승계 관련 원칙이 부재한 상황이므로 국가승계 법리와 국가관행 등 국제법상 선결적 검토를 토대로 대내외적 정치적 측면을 감안한 복합적인 접근을 요구한다. 첫째, 영토·국경 관련 조약의 승계 시 적용된 계속성의 원칙의 기반이 되는 국경 안정성의 가치는 기타 일반조약에 비해 그 특수성을 인정받아 왔으나 대부분의 조약이 그 이면에 정치적 동기를 지닌다. 『조중경계조약(1962)』, 『조소경계조약(1985)』 등 대부분의 국경조약은 체결 당시 국내외 정치적인 요인이 반영된 강한 정치성이 결합된 성격을 지님으로써 계속성의 문제와 충분한 관련성을 갖기에 어려움이 따른다.

둘째, 계속성의 원칙(continuity rule)과 현상유지의 원칙(principle of *uti possidetis*)을 근거로 기존 국경조약이 승계국에게 승계된 관행은 대부분 제2차 세계대전 이전의 남미와 아프리카지역의 국가들을 중심으로 발생했던 식민지배 이전 국가의 사례이다. 한반도 통일 시 참고 가능한 분단국의 통합 사례에 해당하는 독일통일의 경우 동

원칙들을 근거로 처분적 조약을 승계하지 않았다. 가브치코보 - 나기마로스(Gabčíkovo - Nagymaros) 사건, 미국 - 네덜란드 팔마스 섬(The Island of Palmas) 중재 사건 등 처분적 조약의 승계 관련한 국제 판례 역시 법리의 적용에 있어서 그 일관성을 확인하기 어렵다. 또한 중국과 러시아 등 사회주의국가들은 주로 국가 법인격의 동일성 범주에서 상대국과의 국내외 정치적 요인 및 정세를 감안한 직접 교섭(direct negotiation) 등 개별적인 협상을 중시하는 모습을 보여 왔다.

마지막으로, 한반도의 북방 경계를 확정하는 중국 및 러시아와의 영토·국경 관련 조약의 승계 문제는 향후 통일한국의 주권 및 영향력 측면에서 국경안보의 실익(實益)과 직결되는 사안이다. 분단 이후 북한은 1962년 중국과 비밀리에 국경조약을 체결함으로써 1,334km의 국경선을 잠정 획정함에 따라 압록강과 두만강을 북방 경계로 설정하고 있다. 이는 1712년 백두산정계비(白頭山定界碑)에 기록된 내용과 상이할 뿐만 아니라, 1909년 간도협약(間島協約) 체결 시 경계와도 상당한 차이가 있다. 백두산 천지가 중국과 북한 간에 분할되어 간도가 중국으로 귀속됨으로써 한반도 통일 시 영유권 주장의 법적 기초를 상실한 것이다. 물론, 간도협약의 바탕이 되는 백두산정계비가 충분한 법적 효력을 지니는지 추가 검토가 필요하겠지만, 통일한국이 조중경계조약의 효력을 인정하게 된다면 간도의 영유권 주장은 법리적으로 더 이상 논점이 될 수 없으며, 동 조약의 승계 처리 결과는 북한과 러시아 간 체결된 여타의 영토·국경 관련 조약 문제 처리 시 기본적인 원칙이자 방침으로써 작용하여 연해주(沿海州) 및 녹둔도(鹿屯島)의 영유권 문제에도 영향을 줄 것이다. 한반도 통일 시 국경안보 측면에서 통일한국이 백두산 천지(天地)를 포함한 상당 부분과 간도의 영유권을 모두 주장하기 위해서는 국가승계 법리와 국가관행을 포함한 법적 근거를 중심으로 향후 대내외적 상황을 감안한 정치적 접근 역시 종합적으로 활용되어야 할 것이다. 분단국 간 통합의 특수성에 대한 사전 대비를 하고 있지 않은 조약승계협약(1978)에 비추어 국제법의 기본원칙을 침해하지 않는 범위 내에서 독자적인 조약승계 방안을 마련하여 일명 통일조약(統一條約) 또는 통일헌법(統一憲法) 상 통일한국의 국익을 최대한 확보할 수 있는 조항을 규정할 필요가 있다. 나아가 통일한국의 국경안보 관련해 주요 상대국으로 예상되는 중국과 러시아의 입장과 대응 가능성에 대한 추가적인 검토를 통한 후속 연구와 국경안보 관련한 선행 연구들에 대한 철저한 분석 작업이 요구된다. 결론적으로 북한이 기존에 체결한 국경조약의 승계에 대해 부인하거나 통일한국이

조약 상대국과 해당 조약의 효력을 다룰 수 있는 헌법합치적 단일국가 형태로 한반도 통일을 실현함으로써 영토·국경 관련 조약의 승계 문제를 통일한국의 실익 차원에서 가장 합리적으로 해결할 수 있도록 충분한 사전 연구가 진행되어야 할 시점이다.

투 고 일: 2019. 11.10.

심사완료일: 2019. 11.20.

게 재 일: 2019. 11.30.

참고문헌

- 국토통일원 편. 2003. 『동서독 조약·협정 자료집』. 국토통일원.
- 국회도서관 편. 2016. 『독일통일관련 법령목록』. 국회도서관.
- 손선희. 2016. 『독일통일 총서 18: 외교 분야 I(관련 정책문서)』. (통일부, 2016. 12.).
- _____. 2016. 『독일통일 총서 19: 외교 분야 II(관련 정책문서)』. (통일부, 2016. 12.).
- _____. 2016. 『독일통일 한국통일』. 푸른길.
- 신용호. 2003. “독일 통일과정에서 제기된 국제법적 문제들.” 『국제법 동향과 실무』. 제2권 4호.
- 이기태 외. 2018. 『북한과 주변국의 국경안보』. 통일연구원.
- 이순천. 2012. 『조약의 국가승계』. 열린책들.
- 이장희 1991. “독일통일이 남북한통일에 주는 법적 의미.” 『국제법학회논총』. 제36권 2호.
- 통일부 편. 2017. 『2017 통일문제이해』. 통일부.
- _____. 2018. 『2018 통일문제이해』. 통일부.
- 한명섭. 2011. 『남북통일과 북한이 체결한 국경조약의 승계』. 한국학술정보.
- 현승수 외. 2017. 『주변국 국경안보: 이론과 실제』. 통일연구원.
- _____. 2017. 『주변국 국경안보: 사례와 검증』. 통일연구원.
- Andreas Zimmerman. 1998. “State succession in respect of treaties,” Ad Hoc Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI), Council of Europe (1998.9).
- A. O. Cukwurah. 1967. *The Settlement of Boundary disputes in International Law*. Manchester University Press.
- D. P. O’Connell. 1970. “Recent Problem of State Succession in Relation to NewStates,” *Recueil des Cours*. 130.
- _____. 1967. *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge University Press, Vol. I.
- Edward McWhinney. 2002. “Self – Determination of Peoples and Plura Ethnic States – Secession and State Succession and the Alternative, Federal Opinion,” *Recueil des Cours*. 294.
- Ian Brownlie. 2008. *Principles of Public International Law*, 7th ed., Oxford University Press.

- _____. 1998. *Principles of Public International Law*, 5th ed., Oxford University Press.
- _____. 1994. *Principles of Public International Law*, 4th ed., Oxford University Press.
- Ingo von Munch (Hrsg.). 1976. *Dokumente des geteilten Deutschland*. Alfred Kroner.
- J. A. Frowein. 1992. "The Reunification of Germany," 86 *Am. J. Int'l L.*
- J. G. Starke. 1984. *Introduction to International Law*, 9th ed. Butterworth.
- J. Z. Zourek. "Views of Eastern European Authors on State Succession," Working Paper No.16, Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Obligations of their Predecessors, International Law Association.
- Karl-Rudolf Korte. 1994. *Die Chance genutzt?: Die Politik zur Einheit Deutschlands*. Frankfurt / M: Campus.
- Lord A. McNair. 1961. *The Law of Treaties*. Oxford University Press.
- Malcolm. N. Shaw. 1997. *International Law*. Cambridge University Press.
- Matthew C. R. Craven. 1998. "The Problem of State Succession and the Identity of States under International Law," *Eu. J. Int'l L.*
- Okon Udokang. 1972. *Succession of New States to International Treaties*. (Dobbs Ferry: Oceana Publications).
- Oscar Schachter. 1993. "State Succession: The Once and Future Law," 33 *Virginia Journal of International Law*.
- Robert Jennings. 1967. "General Courses of International Law," 121 *Recueil des Cours*.
- Robert Jennings and Arthur Watts ed. 1992. *Oppenheim's International Law*, 9th ed. Vol.1 (Longmans).
- Ryszard W. Piotrowicz. 1991. "The Arithmetic of German Unification: Three into One Does Go," 40 *Int'l Comp. L. Q.*
- Stefan Oeter. 1991. "German Unification and State Succession," 51 *ZaöRV*, No.2.
- Wladyslaw Czaplinski. 1992. *The New Polish-German Treaties and the Changing Political Structure of Europe*, 86 *Am. J. Int'l L.*
- Yilma Makonnen. 1986. "State Succession in Africa: Selected Problems," 200 *Recueil des Cours*.

A Study on Succession of the German-Poland Border Treaty

Kim, Taewon

When the Korean Peninsula is unified, critical issues are the matters concerning the state succession. Particularly, the matter of state succession that deals with both national border and territory treaties, needs to more complicated solutions, which consider each party's unique historic backgrounds and interests. Following the international law concerning the succession of treaty, the Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties (1978) claims its decent codification of existing practices of states. However, it is not consistent with the practices, and it does not logically address the realities anymore. The principle of continuity of national border treaty is not likely to be settled yet since the unified Germany did not follow the principle, regardless of the fact that a considerable number of scholars have maintained that the succession of national border treaty is presumably regarded as an international custom or at least state practice. The principle of continuity should not be applied automatically to the border treaty. According to this line of reasoning, if unification is made in the form that North Korea loses its state authority, the unified Korea will be able to declare that the treaties North Korea entered into with China and Russia lose effect thereon. These treaties will be disputed by the unified Korea regarding state succession in the future.

Keywords: German Unification, State Succession of Border Treaty, Oder-Neisse Line, Unified Korea

