

I. 개관

1. 배경사실

폴란드와 체코슬로바키아는 19세기에 이르러 모두 외세의 지배를 받게 되었으며, 특히 폴란드 남부와 체코슬로바키아는 모두 오스트리아 제국의 지배에 놓였다. 이 때문에 과거 양국 국경에서는 민족간 교류가 활발해졌으며, 특히 폴란드 남부 지역에 체코슬로바키아 관료 및 사업가들이 다수 이주하여 정착하였다.

이러한 이유로, 폴란드와 체코슬로바키아가 1918년 오스트리아-헝가리 제국으로부터 독립하였을 당시 양국 국경의 민족 분포는 뚜렷이 구분되지 않았다. 이 때문에 양국은 독립 직후부터 국경 지역에 위치한 3개의 영토, 즉 Teschen, Orava, Spisz의 귀속과 관련하여 분쟁을 벌였으며 1919년 양국에서 도합 1,000 여 명의 사상자가 발생하는 무력 분쟁이 발생하기까지 하였다. 이에 1919. 9. 27. 연합국 최고 이사회(The Supreme Council of the Allied and Associated)는 상기 세 영토의 귀속 문제를 현지 주민투표의 결과에 따르기로 정하고, 정확한 분쟁 지역의 경계를 정의하였다.²

그러나, 1920. 7. 10. 벨기에 스파에서 전쟁 배상금 지급에 대한 독일과 연합국 사이의 회의 결과, 폴란드 및 체코슬로바키아는 국민투표의 실시를 중단하고 연합국이 분쟁의 최종 해결을 위해 필요한 조치를 취하는데 상호 동의하였고, 결국 주민투표는 실시되지 않았다.³

이에 따라, 폴란드 및 체코슬로바키아 정부는 1920. 7. 10. 주요 연합국에게 본건 관련한 분쟁의 해결을 위탁하기로 합의하였다.⁴ 연합국 최고 이사회는 연합국 총회(Conference of Ambassadors)의 결의에 따라 세 영토를 분할하도록 지시하였고, 1920. 7. 28. 총회는 분할 결정을 내렸다. 양국은 그 결정을 수락하겠다는 의사를 담은 문서를 제출하였으며, 총회는 회의에서 채택된 경계선을 구체적으로 표시하고 문제가 있는 경우 수정을 제안할 수 있는 권한을 가진 국경 획정 위원회를 구성하였다.⁵

¹ Question of Jaworzina, Advisory Opinion, 1923 P.C.I.J. (ser. B) No. 8 (Dec. 6), 이하 “본건 의견”.

² 본건 의견, p. 16.

³ 본건 의견, p. 16.

⁴ 본건 의견, pp. 16, 18.

⁵ 본건 의견, p. 16.

한편, 폴란드는 Spisz 지역과 관련한 총회의 결정이 정의와 평등 원칙에 위반된다고 주장하면서 수정해줄 것을 국경 획정 위원회 의장에게 공식적으로 요청하였고,⁶ 체코슬로바키아는 폴란드의 주장은 타당하지 아니하다는 의견을 제출하였다.⁷

2. 권고적 의견 요청 절차

양국이 합의를 통한 문제해결에 실패하자, 본건은 1922. 9. 26. 총회에 제기되었다. 1922. 11. 13. 총회는 Spisz 지역, 특히 Jaworzina의 상류 계곡과 관련하여 폴란드-체코슬로바키아 국경의 최종 경계 설정에 대한 문제를 해결하지 하지 못하였음을 확인하였다.⁸ 이후 1923. 7. 27. 총회는 이사회에 본건을 해결하기 어려움을 알리는 동시에 이사회에 해결방안을 문의하면서 이사회가 상설국제재판소(Permanent Court of International Justice, 이하 “PCIJ”)에 권고적 의견을 요청하기로 판단한다면 이에 이의가 없다는 내용의 결의를 하였다.⁹

총회의 결의는 국제연맹 제26차 이사회 회의의 의제로 공식 상정되었다. 동 회의에서 양국의 대표는 Spisz (Jaworzina) 지역에서 폴란드-체코슬로바키아 국경의 경계를 획정하는 문제는 정의와 형평에 기초한 공정한 법적 검토에 기초해야 하며 이 문제는 신속한 해결을 요하는 것이라고 강조하였다. 1923. 9. 27. 이사회는 본건과 관련하여 PCIJ의 권고적 의견을 구하기로 결의하고 같은 달 29일 PCIJ에 본건 분쟁을 회부하였다.¹⁰

3. 권고적 의견의 요지

PCIJ는 1920. 7. 28. 총회의 결정에 따라 폴란드와 체코슬로바키아 사이의 국경 획정 문제는 확실히 결정된 것이나, 고정된 국경의 수정을 제안할 수 있는 국경 획정 위원회의 권한은 소진되지 않았다고 판단하였다.¹¹

따라서, PCIJ는 1920. 7. 28. 총회의 결정은 Spisz 지역, 특히 Jaworzina의 상류 계곡의 국경선 문제를 미해결 상태로 남겨두었다는 폴란드의 주장을 받아들이지 않았으며, 국경 획정 위원회는 1920. 7. 28. 총회의 결정에 의한 경계선의 수정을 위해 해당 이슈를 총회에 제안할 권한이 있다고 보았다.¹²

⁶ 본건 의견, pp. 7-8, 16.

⁷ 본건 의견, p. 10.

⁸ 본건 의견, pp. 17, 34-35.

⁹ 본건 의견, p. 10.

¹⁰ 본건 의견, pp. 6, 11.

¹¹ 본건 의견, pp. 29-30.

¹² 본건 의견, pp. 38-40.

다만, 수정은 변경선 근처에 있는 개인이나 공동체의 이익을 위한 것으로서 정당성을 가져야 하고 해당 지역의 특수한 상황을 고려하는 "수정"의 성격을 가져야 할 것이라고 하였다.¹³

II. 권고적 의견의 세부 사항

1. 주요 쟁점

- 1920. 7. 28. 총회의 결정이 폴란드와 체코슬로바키아 사이의 국경을 중국적으로 확정하는 것인지 여부.

2. 근거가 된 국제법상 법원

이 사건에서 PCIJ는 1919. 9. 27. 연합국 최고 이사회(The Supreme Council of the Allied and Associated)의 결정 및 이에 근거한 1920. 7. 28. 총회의 결정을 판단의 근거로 삼았다.

3. PCIJ의 의견

PCIJ는 1920. 7. 28. 총회의 결정에 따라 폴란드와 체코슬로바키아 사이의 국경 획정 문제는 확실히 결정된 것이나, 고정된 국경의 수정을 제안할 수 있는 국경 획정 위원회의 권한은 아직 소진되지 않았다고 보았다.¹⁴

구체적으로 PCIJ는, 본건은 1919. 9. 27. 연합국 최고 이사회의 결정에 따른 영토의 분할에 관한 문제로서, 1920. 7. 28. 총회의 결정은 본건을 해결할 권한이 있는 주체의 적법한 결의일 뿐만 아니라 양국은 이에 그러한 권한을 부여하기로 합의한 바 있다고 지적하였다. 나아가 양국이 1920. 7. 28. 총회의 결정을 명시적으로 수락하기까지 하였다는 사실 또한 적시하였다.¹⁵

또한 PCIJ는 1920. 7. 28. 총회의 결정은 Spisz 지역, 특히 Jaworzina의 상류 계곡의 국경선 문제를 미해결 상태로 남겨두었다는 폴란드의 주장을 받아들이지 않았다.¹⁶ PCIJ는 1920. 7. 28. 총회의 결정은 명확하게 지정된 영역을 분할하는 작업을 모두 완수하였으며 새로운 구분선을 획정하는 일을 수행하기 위하여 경계 획정 위원회를 구

¹³ 본건 의견, pp. 39, 43.

¹⁴ 본건 의견, pp. 29-30.

¹⁵ 본건 의견, p. 49.

¹⁶ 본건 의견, pp. 38-40.

성한 것이라고 보았다.¹⁷ PCIJ는 이를 뒷받침하는 문서로 1920. 7. 28. 총회의 결정 이후 취해진 행정 조치와 부수적으로 제출된 지도 등을 언급하였다.¹⁸

한편, PCIJ는 국경 획정 위원회는 1920. 7. 28. 총회의 결정에 의한 경계선이 수정을 위해 해당 이슈를 총회에 제안할 권한이 있다고 보았다.¹⁹ 다만 PCIJ는 동 위원회의 수정안은 1920. 7. 28. 총회의 결정으로 고정된 국경선의 완전한 포기여서는 아니되며, 그러한 수정은 변경선 근처에 있는 개인이나 공동체의 이익을 위한 것으로서 정당성을 가져야 하고 해당 지역의 특수한 상황을 고려하는 "수정"의 성격을 가져야 할 것이라고 하였다.²⁰

III. 추후 경과

1923. 12. 17. 이사회는 본건 권고적 의견을 채택하였고, 동시에 1922. 9. 25.자 국경 획정 위원회의 제안은 1920. 7. 28. 총회의 결정에 규정된 조건과 일치 하지 않는다고 선언하였다. 아울러 이사회는 국경 획정 위원회로 하여금 1920. 7. 28. 총회의 결정에 규정된 조건에 합치하는 새로운 제안을 제출하도록 하였다. 이에 따라 1924. 2. 11. 국경 획정 위원회는 새로운 제안을 제출하고, 1924. 3. 26. 총회는 이를 채택하고 국경 획정 위원회에 시행을 위하여 채택된 안을 회람하였다.

이후 1938. 9. 30. 폴란드는 나찌 독일과 협력하여 헝가리와 함께 체코슬로바키아를 침공하고 체코슬로바키아 영토의 상당 부분을 점령하였다. 이로 인하여 체코슬로바키아는 원래 영토의 30%와 인구의 1/3을 잃었다.²¹ 나아가 체코슬로바키아는 나머지 영토가 독일 및 소비에트 연방에 점령 당해 독립국으로의 지위를 상실하기까지 하였다.

그러나 체코슬로바키아는 2차 세계대전 진행 중 종전의 영토를 수복하였을 뿐만 아니라 1920-1924년 상실하였던 지역까지 되찾았다. 그러나 1945. 5. 20. 체코슬로바키아가 현지 주민들의 반대에도 무릅쓰고 Spisz 북부 및 Orava 북부를 폴란드에 반환함에 따라 양국 간의 국경선은 다시 2차 세계대전 이전의 상태, 즉 1924년 채택된 안에 따라 획정된 상태로 돌아갔다.

한편, 폴란드와 슬로바키아는 2002. 7. 29. 폴란드 공화국과 슬로바키아 공화국 간의 국경 변경 및 국경 서류의 승인에 관한 협정(Agreement between the Republic of Poland

¹⁷ 본건 의견, pp. 36-37.

¹⁸ 본건 의견, p. 15.

¹⁹ 본건 의견, pp. 38-40.

²⁰ 본건 의견, pp. 39, 43.

²¹ 김신규, “양차대전 시기 체코슬로바키아의 안보전략과 외교정책”, 세계정치 11 제30집 1호 (2009), p. 83.

and the Slovak Republic on changes in the state border and approval of border documentation)을 체결하여 미세한 국경 조정에 합의하였다. 이후 위 협정이 2005. 10. 17. 비준, 발효됨에 따라 양국은 Dukielskie 지역, 무명의 섬 및 Jaworzina 지역 일부의 국경을 조정하여 2,969m²의 영토를 교환하였다.

IV. 의의 및 시사점

1. 국제분쟁에서의 지도의 증명력

본건에서 PCIJ는 1920. 7. 28. 총회의 결정은 명확하게 지정된 영역을 분할하는 작업을 모두 완수하였으며, 새로운 구분선을 획정하는 일을 수행하기 위하여 경계 획정 위원회를 구성한 것이라는 판단을 뒷받침하는 문서로 1920. 7. 28. 총회의 결정 이후 작성된 지도 등을 언급하였다. 그럼에도 PCIJ는 여타 국제 재판에서 확인된 지도의 증명력에 대한 신중한 접근 입장을 유지하며 지도와 그에 부수된 설명/기호/표가 조약 및 결정문과 달리 결정적인 증거로 간주될 수 없다는 원칙을 분명하게 재확인하였다.²²

이와 같이 국경분쟁에 있어서 지도의 증거적 가치(evidential value of maps)를 가급적 인정하지 않으려는 입장은 과거부터 존재해왔으며, 구체적 사건으로 노바 스코티아 혹은 아카디아 한계선 관련 분쟁(Dispute Concerning the Limits of Nova Scotia or Acadis, 1750-1755), 오레곤 경계선 논쟁(The Oregon Boundary Controversy, 1817-1846), 그리고 온타리오-마니토바 경계선 분쟁(Ontario-Manitoba Boundary Dispute, 1884) 등을 들 수 있다.²³

이러한 입장은 현대에 들어서도 마찬가지로 유지되고 있는데 구체적으로 2002. 4. 13. 자 국경 경계획정 분쟁(에리트레아 v. 이디오피아)의 판정²⁴에서도 확인할 수 있다. 동 분쟁에서 경계획정 위원회, 중재판정부는 양 당사자(에리트레아 및 이디오피아)가 제출한 약 280여 개의 지도를 선별하고 분석하는 데에 상당한 시간을 할애 하였는데, 제출된 각각의 지도는 다양한 축척과 정보를 담고 있고 서로 상충하는 정보를 담고 있기 때문이었다.

종합하여 정리하면, 외관상 상세한 정보를 제공하고 있는 듯이 보여도 지도가 반드시 정확하거나 또는 객관적으로 지상의 상황을 묘사하고 있지 않을 수도 있다는 점, 또한 지도 제작을 하는 국가의 이해관계가 투영되는 경우 그 과정에서 제작된 지도는

²² 본건 의견, p. 33.

²³ 이태규, 국제재판상 지도의 증거력(카시킬리/세두두 섬 관련 사건을 중심으로), 국제법학회논총 제125호, pp. 172-173.

²⁴ Eritrea-Ethiopia Boundary Commission [*Eritrea v. Ethiopia*, PCA 2001-01]

주관적인 평가를 이미 반영하고 있을 위험성이 있다는 점 등에 비추어 지도의 증거적 가치는 이를 일률적으로 단언하기는 어렵다.

2. 사회구성원의 배경과 국경의 획정

폴란드와 체코슬로바키아 간의 국경 문제가 심화된 것은 두 나라가 외세의 지배를 받는 동안 상당한 규모의 민족 이동이 일어나 종전의 국경과 민족간 관련성이 약해졌기 때문이었다. 이 때문에 분쟁 초기에 양국은 현지 주민의 투표에 의하여 국경 근처의 각 지역이 어느 국가에 속할 것인지 결정하도록 하자는 안에 합의하기도 하였으며, 국제연맹 주도 하에 분쟁 해결을 위해 노력하던 시기에도 국경 지역의 역사적, 민족적, 문화적, 언어적 배경에 관한 내용이 중요한 근거로 활용되었다.

국제화가 더욱 진행된 현대에 와서는 “민족” 개념의 중요성이 1920년대에 비하여 많이 약화된 것은 현실이나, 현재까지도 국경 관련 분쟁에 있어 해당 지역에 거주하는 민족 구성이나 해당 지역의 언어, 문화, 역사적 배경이 여전히 큰 영향을 미치고 있다. 보통의 경우에는 잠잠하던 이러한 민족간 혼재가 국내외 정치적 요인이 첨가되는 경우 민족 갈등과 폭력사태로 악화되는 상황도 심심찮게 목도되고 있다. 특히 여러 국가에서 극우세력이 정치적 영향력을 획득하고 외국인 배척 분위기가 확산됨에 따라 이러한 갈등의 가능성은 최근 더욱 높아지고 있다. 새로운 국경 획정으로 인해 민족적 갈등이 발생한 1920-1930년대의 중부 유럽과 유사한 상황이 앞으로 세계 여러 곳에서 이어질 가능성도 완전히 배제하기 어렵다. 특히 최근에는 경제적 이유로 인한 이주 노동자와 난민의 증가로 여러 민족이 혼합하여 사회를 구성하는 경우가 더욱 늘어나고 있어 이러한 갈등 발생의 가능성은 점차 높아지고 있는 듯 하다.

작성자	안정혜 변호사		법무법인(유한) 율촌
	박주현 변호사		법무법인(유한) 율촌
	최보원 변호사		법무법인(유한) 율촌
감수자	이재민 교수		서울대학교 법학전문대학원

※ 본 판례 해설 내용은 작성자와 감수자 개인의 견해로 산업통상자원부의 공식견해와 무관함을 밝힙니다.