

연구보고 94-9

獨逸統一에 따른 公法의  
統合에 관한 研究

1994.12

연구자 고영훈 (선임연구원)

한국법제연구원



## 發 刊 辭

1989년 봄부터 동구권에 불기 시작한 자유화·민주화의 바람은 그 해 가을에는 반세기 동안 전후세계질서에서 분단의 상징물이었던 베를린의 차가운 장벽까지도 무너뜨렸습니다. 그러한 극적인 사건으로부터 약 11개월이 지난 1990년 10월 3일에 드디어 동독과 서독은 40여년간의 분단을 마감하고 다시 한 나라가 되었습니다.

독일이 그렇게 갑자기 통일이 되리라고는 독일인들 자신을 포함하여 누구도 예상하지 못한 것이었습니다. 우리가 불확실성 시대에 살고 있다는 말을 실감나게 하는 대표적인 사건이었습니다. 지난 40여년간 분단국가라는 같은 처지에 있었던 독일의 통일을 바라보는 우리의 감회는 남다른 것이었습니다. 우리가 원하지 않았던 분단을 극복하기 위하여 그 동안 민족통일에 기울인 많은 노력에도 불구하고, 사실 남북한이 언제, 어떻게 통일이될 지는 아무도 모른다고 할 것입니다. 우리가 예측하지 못한 단시간내에 통일이 이루어질지도 모릅니다.

나뉘어진 국가 또는 체제가 통일된다는 것은 바로 상이한 통치체제 및 법질서를 하나로 통합된다는 것을 의미한다고 할 것입니다. 독일의 통일과정은 바로 이와 같은 사례를 보여주고 있습니다. 남북한의 통일이 어떠한 방식으로 이루어질지는 알 수 없으나, 독일통일 과정에서 보여주는 법질서의 통합방식은 우리에게 여러가지로 많은 교훈과 시사점을 주었다고 할 것입니다.

독일통일이 사실 외부적으로 주어진 기회에 갑자기 닥쳐왔음에도 불구하고, 통일과정과 통일조약의 내용을 검토해 보면 독일인들이 얼마나 철저하게 통일문제를 법적으로 접근했는지를 알 수 있습니다. 통일조약은 단지 통일작업을 정치적으로 완성하기 위한 것이라기 보다는 모든 분야를 철저하게 법적으로 규율함으로써 통일이후의 법규범이 되도록 하였습니다. 이를 보면 비록 통일의 시점은 예상하지 못했

지만 통일에 대비한 연구가 그 동안 얼마나 축적되어 있었는지를 짐작하고도 남음이 있을 정도입니다.

통일의 여부는 정치적으로 결정될 일이지만 구체적인 통일작업은 결국 법으로 규율하여야 하는 것이라고 할 때, 우리도 이에 대비하여 통일에 따른 법질서 통합에 대한 연구의 필요성은 아무리 강조하여도 지나치지 않으리라고 생각합니다. 그런데 모든 분야의 연구를 망라하는 것은 연구기간 및 연구인력의 한계로 사실상 불가능하고, 또한 한국법제연구원의 특성도 고려하고 다른 연구기관과의 중복을 피한다는 의미에서 이 보고서에서는 주로 공법분야를 그 대상으로 하였습니다. 구체적으로는 통독과 관련하여 통일조약으로써 행해진 독일기본법의 개정과 통독이후의 기본법개정, 기본법 하위의 일반법령통합의 원칙, 행정법의 통합, 국제조약의 효력에 관해서 연구를 하였습니다.

아무쪼록 이 연구보고서가 통일 그 자체를 앞당기지는 못하더라도 어느날 갑자기 우리 앞에 다가올 민족통일과 관련하여 대두되는 공법 분야에 관한 문제들을 법적으로 규율하는 데 참고가 될 수 있을 것으로 기대하며, 이 보고서가 절실하게 필요한 그 순간이 오기를 간절히 바라는 마음입니다. 끝으로 이 연구를 수행한 연구자의 노고를 치하하며, 연구수행에 도움을 주신 여러분들께 감사드립니다.

1994년 12월 31일

한국법제연구원  
원 장 張明根

# 目 次

第I章 머리말 .....	13
第2章 基本法の 改正 .....	19
I. 統一條約의 特殊性 .....	19
1. 統一條約의 改憲的 性格 .....	19
2. 통일 이후 統一條約의 拘束力 .....	23
II. 統一條約을 통한 基本法 改正 .....	24
1. 基本法 前文 .....	24
2. 제23조의 폐지 .....	26
3. 제51조제2항의 개정 .....	27
4. 제135a조제2항의 추가 .....	27
5. 제143조의 신설 .....	30
1) 제143조제1항 /30	
2) 제143조제2항 /32	
3) 제143조제3항 /33	
6. 제146조의 개정 .....	40
7. 기본법 제131조의 적용 배제 .....	43
8. 財政憲法에 관한 基本法 제106조, 제107조의 修正適用 ....	44
1) 구동독지역에의 확대 적용의 원칙 /44	
2) 확대적용의 예외 /45	
9. 재정제도에 관한 기타규정의 준용 .....	50
10. 독일통일기금(Fonds “Deutsche Einheit”)에 의한 지원 ....	50
III. 장래의 기본법 개정 .....	52
1. 통일조약 제5조 .....	52
2. 헌법심의위원회 .....	53

3. 헌법심의회위원회의 기본법개정권고안 .....	53
1) 聯邦과 州의 관계 /54	
2) 州의 境界 변경 /57	
3) 地方自治 /58	
4) 국가목표규정 /58	
5) 개정권고안에서 제외된 주요사항 /59	
IV. 유럽統合과 基本法 改正 .....	60
1. 제23조(신설) .....	61
2. 제24조제1a항(신설) .....	62
3. 제28조제1항제3문(신설) .....	62
4. 제45조(신설) .....	63
5. 제50조(개정) .....	63
6. 제52조제3a항(신설) .....	63
7. 제88조제2문(신설) .....	63
8. 제115e조제2항제2문(개정) .....	64
V. 그 밖의 기본법 개정(1993. 6. 28 ; 1993. 12. 20) .....	64
1. 亡命者庇護權에 관한 규정(제16조, 제16a조, 제18조)의 개정 .....	64
2. 연방철도에 관한 규정의 개정 .....	65
第3章 法の 同化 .....	69
I. 통일조약 이전의 상황 .....	69
II. 法同化의 概觀 .....	71
III. 연방법의 확대 적용 .....	74
IV. 동독법의 계속 적용 .....	76
1. 통일조약 제9조제1항 .....	76
1) 기본법과의 합치 /77	
2) 연방법 및 유럽공동체법과의 합치 /78	
2. 통일조약 제9조제2항 .....	79
1) 통일조약 부속문서 II /79	

2) 동독“법”의 의미 /80	
3. 통일조약 제9조제3항 .....	81
4. 통일조약 제9조제4항 .....	82
5. 부속서 II의 서문 .....	82
V. 통일 이후 동독법의 해석과 적용 .....	84
1. 서 설 .....	84
2. 통일 이후에도 존속하는 동독법의 적용 .....	85
1) 역학적 해석 /86	
2) 체계적, 목적론적 해석 /86	
3) 법의 흠결의 보충 /87	
3. 통일로 인해 폐지된 동독법을 통일 이전의 사안에 적용 하는 경우 .....	88
4. 판 례 .....	89
1) 원 칙 /89	
2) 기본가치의 변화의 고려 /89	
3) 변화된 상황의 고려 /89	
4) 公序에 違背될 경우 /90	
第4章 行政法の 統合 .....	93
I. 東獨의 行政法 .....	93
1. 평화혁명(1989. 11.) 이전 .....	93
2. 평화혁명 이후 통일이전 .....	94
II. 행정절차법 및 행정법 일반원칙의 도입 .....	95
1. 행정절차법 .....	95
1) 행정절차법의 적용영역상의 문제 /97	
2) 서독의 행정행위와 동독의 개별결정의 불일치 /98	
3) 이중효과적 행정행위 /99	
4) 재 량 /100	
2. 행정법 일반원칙 .....	101
3. 동독 행정결정의 효력 .....	102

III. 行政組織의 再建 .....	104
1. 州의 再建 .....	104
2. 행정조직의 재건을 위한 지원 .....	106
1) 행정지원제도 /106	
2) 人的 支援 /108	
3) 行政支援을 위한 財源 /109	
4) 舊東獨地域 公職者의 敎育과 研修 /110	
IV. 公職制度 .....	111
1. 통일이전의 동독의 상황 .....	111
2. 직업공무원제도의 도입 .....	112
1) 독일의 공직자제도 /112	
2) 공무원제도의 도입을 위한 통일조약 규정 /113	
3. 공직근로자 .....	118
1) 근로계약 존속의 원칙 /118	
2) 공직근로자의 해고 /120	
3) 근로조건 /121	
4. 軍人 .....	122
1) 징병군인 /122	
2) 職業軍人 및 短期服務 軍人 /123	
V. 지방자치제도의 도입 .....	125
1. 동독의 상황 .....	125
2. 동독지방자치법 .....	125
3. 지방재산법 .....	127
VI. 국가책임법 .....	128
1. 동독의 국가배상법의 존속 .....	128
2. 청구권의 경합 .....	128
3. 관습법에 근거한 국가배상 .....	129
VII. 東獨地域의 沒收財産과 損失補償에 관한 法的 措置 .....	130
1. 재산권에 관한 법적 조치 .....	131
1) 양독정부간의 공동성명 (1990. 6. 15.) /131	

2) 동독내의 특별투자에 관한 법률 -투자법- (1990. 6. 26.) /132	
3) 재산법상 청구권의 신고에 관한 명령 -신고령- (1990. 7. 11.) /133	
4) 통일조약 (1990. 8. 31.) /134	
5) 제1차 재산법개정법률 (1990. 9. 23.) /135	
6) 투자장애제거법 (1991. 3. 22.) /136	
7) 제2차 재산법개정법률 (1992. 7. 14) /138	
2. 損失補償에 관한 법적 조치 .....	140
1) 양독정부간의 공동성명 (1990. 6. 15.) /141	
2) 재산법 /142	
3) 연방헌법재판소의 판결 /143	
4) 손실보상 및 급부조정법 /144	
VIII. 공공재산 .....	147
1. 행정재산 .....	147
2. 재정재산 .....	148
IX. 환경법 .....	149
第5章 國際條約 .....	153
I. 서론 .....	153
II. 국가승계와 조약의 효력에 관한 국제법이론 .....	154
III. 통일조약에서의 접근방법 .....	156
1. 통일조약상의 기본원칙 .....	156
2. 서독의 조약 .....	157
3. 兩獨間의 條約 .....	158
4. 동독의 조약 .....	159
5. 동독조약의 통일 이후의 현황 .....	163
- 附 錄 -	
統一條約 .....	167
統一條約 議定書 .....	235



## 第1章

# 머 리 말



## 第1章 머리말

독일통일의 특징은 國家聯合 등과 같은 중간단계를 전혀 거치지 아니하였고 사전에 포괄적인 준비없이 매우 짧은 시간안에 신속하게 이루어 졌다는 점이다. 동·서독 두 나라가 40년간의 분단을 극복하고 하나의 국가로 통일되기 위해서 두 나라의 相異한 법질서를 하루빨리 통합하는 것이 급선무이었다. 체제의 붕괴에 직면한 동독공산정권이 1989년 11월 9일 베를린 장벽을 제거하고 양독간의 국경을 개방한 후 1990년 10월 3일 통일조약의 발효로써 통일을 완성하기까지는 불과 11개월밖에 걸리지 않았으며, 이 짧은 기간 동안에 양독은 法秩序統合을 위하여 엄청난 양의 작업을 하였다.

양독의 법질서를 통합하기 위한 1차 사전작업으로서 중요한 것은 1990년 5월 18일에 체결된 ‘貨幣·經濟및社會통합에관한조약 (제1국가 조약 : Der Vertrag über die Schaffung einer Wirtschaft-, Währungs- und Sozialunion zwischen BRD und DDR)’이다. 동 조약은 1990년 7월 1일 발효했는데, 나중에 통일조약 제40조제1항에 의해서 통일이후에도 효력을 유지하게 됨으로써 그 자체가 양독간의 법질서 통합의 일부가 되었다. 동 조약은 양독간의 법질서 통합의 제1단계로서 契約自由, 私的所有, 營業의自由 등 경제적 기본권과 함께 법치주의를 이루기 위한 기본법상의 기본질서를 동독에 도입함으로써 본격적 법질서 통합을 위한 토대를 마련하였고 서독의 마르크화를 전 독일의 유일한 支拂手段으로 하였다.

동독은 이 조약을 구체화 하기 위해서 1990년 6월 17일 ‘憲法改正 및補充에관한法律(Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Verfas-

sung der DDR)'을 제정하여 자유민주주의와 연방국가체제 등으로 전환하기 위한 기본원칙을 선언하고, 이 원칙에 저촉되는 헌법규정은 별도의 절차없이도 효력을 상실하도록 하였다. 뿐만 아니라 동 법률은 人民議會(Volkskammer) 재적의원 2/3의 찬성으로 헌법개정의 효력을 갖는 이른바 憲法法律(Verfassungsgesetz)을 제정할 수 있도록 하였다. 또한 동독은 1990년 7월 22일 '州導入法(Ländereinführungsgesetz)'을 제정하여 1952년 폐지되었던 5個 州를(Brandenburg, Meckelnburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) 다시 도입함으로써 종래의 중앙집권적 단일국가구조를 서독과 같은 聯邦國家構造로 개편하였다.

양독정부는 1990년 6월 15일 미해결재산문제에 관한 공동성명(Gemeinsame Erklärung der Regierungen der BRD und DDR zur Regelung offener Vermögensfragen)을 발표하였으며, 이는 통일조약 제41조제1항에 따라 통일조약의 일부(附屬書 III)가 되었다. 또한 양독은 1990년 8월 3일에는 '통일독일의 연방의회의원 선거에 관한 조약("선거조약": Wahlvertrag: Vertrag zur Vorbereitung und Durchführung der ersten gesamtdeutschen Wahl des Deutschen Bundestages zwischen der BRD und DDR)'을<sup>1)</sup> 체결하여 통일 후 전체 독일에 실시될 최초의 연방의회 구성을 위한 총선거 준비와 그 법적 기초를 마련하였다. 1990년 8월 31일에는 마침내 統一條約(Einigungsvertrag: Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands)이 체결되고 兩獨 의회의 동의를 거쳐 양독의 국내절차가 완결되었다는 것을 상호 통지한(동 조약 제45조 참조) 1990년 9월 29일 발효되었으며, 통일은 1990년 10월 3일 0시를 기해 동독이 서독에 편입함으로써(동 조약 제1조) 완성되었다.

통일조약은 그 준비 기간이 짧았음에도 불구하고 통일 후 양독의 총

---

1) 1990년 10월 8일의 제10차 연방선거법개정법률에 의해서 보충되었고 나중에 통일 독일의 선거법이 되었다.

괄적인 법질서 통합에 대한 구체적이고 세부적인 합의내용을 담고 있다. 통일조약은 총 45조의 본문과 의정서(Protokoll), 3개의 부속서(Anlage) 그리고 1990년 9월 18일의 추가협정으로(Vereinbarung zur Durchführung und Auslegung des Einigungsvertrages v. 18. 9. 1990) 되어 있다. 의정서는 본문과 부속서에 대한 보충설명을 규정하고 있으며, 부속서 I은 통일 이후에 전독일에 계속 적용되는 서독법 중에서 통일로 인해 개정되는 내용을 열거하고 있으며, 부속서 II는 원칙적으로 폐지되는 동독법 중에서 예외적으로 통일 이후에도 계속 적용되는 동독법을 열거하고 있고, 부속서 III은 통일조약 제41조제1항에 따라 통일조약의 일부가 된 미해결재산문제에 관한 공동성명을 그대로 담고 있다. 통일조약의 내용을 고찰해 보면 수 천개의 법령들을 불과 몇 개월 동안에 그토록 광범위하고 치밀하게 검토하여 조약으로서 규정할 수 있었던 독일인의 능력에 감탄하지 아니할 수 없다. 통일조약은 동서독의 국가통합을 종결하는 데 그치지 아니하고 법질서 통합을 위하여 직접 모든 법영역에 걸쳐서 치밀하고 구체적으로 규율하고 있으며 단지 극히 예외적인 경우 특정분야에 관해서만<sup>2)</sup> 통일의회에 미루고 있는 것이다. 따라서 통독으로 인한 법질서의 통합에 관해서는 통일조약만 검토를 해도 크게 부족함이 없을 정도이다.

아래에서는 통일에 따른 법질서통합 중에서 公法分野를 중심으로 고찰해보기로 한다. 기본법 제23조에 따라 동독이 서독에 흡수통일되고 기본법을 원칙적으로 동독지역에도 확대 적용하기로 하였다는 것은 주지의 사실이다. 그러나 40년 동안 전혀 다른 정치체제하에 있던 동독지역에 서독의 헌법인 기본법을 그대로 적용할 수 없는 것이다. 따라서 통일조약은 통일로 인해 불가피하게 조정해야 할 기본법의 내용을 직접 개정하고 있다. 우선 그 개정내용과 통일조약상에서 권고하고 있는 장래의 기본법의 개정문제에 대해서 검토하고, 통독이후 최근 유럽 통합과 관련하여 개정된 기본법의 내용에 대해서도 고찰해 보기로 한

2) 예를 들면 소련점령시의 몰수재산에 대한 손해조정금부의 여부와 구체적 내용(제1 국가조약(통일조약 부속서 III) 제1호).

다. 다음으로 통일조약상의 기본법 하위의 법령통합에 관한 원칙을 설명하고, 이어서 행정법분야의 법적 통합에 관해 검토하기로 한다. 특히 구동독지역의 沒收財産에 관한 법적 조치의 과정과 최근에 제정된 몰수재산에 대한 손실보상 및 손해조정에 관한 법을 고찰하기로 한다. 마지막으로 통일 이전에 체결한 동·서독이 각자 체결한 국제조약들이 통일 이후에는 그 효력이 어떻게 될 것인지에 관해서도 검토하기로 한다.

## 第2章

# 基本法 改正



## 第2章 基本法 改正

### I. 統一條約의 特殊性

#### 1. 統一條約의 改憲的 性格

동서독이 통일되기 위해서는 바로 법이 통일이 되어야 함은 물론이다. 이를 위해서 우선 양독지역에 공통으로 적용되는 헌법이 마련되어야 했다. 그 헌법은 바로 서독의 기본법을 의미하게 되었다. 양독은 통일을 가장 확실하고 신속하게 달성할 수 있는 방법으로서 기본법 제23조에 따라 동독이 서독에 편입하고, 편입과 동시에 구동독지역에도 기본법을 확대적용하는 방식을 택하였던 것이다.<sup>1)</sup> 양독은 기본법을 동독의 편입과 동시에<sup>2)</sup> 구동독지역에도 확대 적용하기로 합의 하였으며, 이를 통일조약 제3조에 명시하고 있다. 통일조약은 기본법의 적용영역을 확대시키는 것 외에도 기본법을 개정하는 내용을 포함하고 있다(통일조약 제2장). 이것은 일반 국제조약에서는 찾아보기 힘든

1) 통독의 방법으로서 기본법 제23조와 제146조 중에서 어느 방식을 취할 것인가에 관해서는 J. Isensee, Staatseinheit und Verfassungskontinuität, in: Deutschlands aktuelle Verfassungslage, VVDStRL 49(1990), S.39(48ff.); Ch. Tomuschat, Wege zur deutschen Einheit, a.a.O. S.70(71ff.); 정광석, 허영(편저), 독일통일의 법적 조명, 1994, 11쪽 이하 참조.

2) 원래 기본법 제23조 제2문에는 기본법은 동독의 “편입 ‘이후’에(‘nach’ deren Beitritt)” 구동독지역에 적용한다고 되어 있었다. 만일 그렇게 되면 편입의 시점과 기본법 적용의 시점간에 차이가 있게 되어, 그 동안에는 동독지역에는 헌법이 존재하지 않는 공백상태가 있게 되므로 통일조약 제3조에서는 편입과 ‘동시’에(mit dem Wirksamwerden des Beitritts) 기본법이 동독지역에도 적용된다고 규정하고 있다.

특이한 것이다. 통일조약은 하나의 국제조약일 뿐만 아니라 양독간에 체결된 여타의 조약과 마찬가지로 하나의 특별한 조약(ein Vertrag sui generis)이다.<sup>3)</sup>

통일조약은 헌법을 개정하는 성격의 것이기 때문에 기본법 제59조 제2항제1문에 따라 연방의회의 법률에 의한 동의가 필요하며, 이 동의 법률에는 기본법 제79조제2항에 따라 연방의회(Bundestag)와 연방참사원(Bundesrat)에서 각각 3분의 2 이상의 동의가 필요했다.<sup>4)</sup> 또한 통일조약은 조약이라는 특수한 형식으로 기본법을 개정하기는 하지만, 이 때에도 기본법 제79조제3항이 정하고 있는 한계 내에서만 기본법의 개정이 가능하다. 이와 관련하여 문제가 되었던 것이 임신중절에 관한 동독법의 일부규정<sup>5)</sup> 특히 12주내의 임신중절을 허용하는 것이 기본법에 위배됨에도 불구하고 통일 이후에도 계속 적용하기로 한 것과(통일조약 제31조제4항, 부속서 II 제3장 업무영역 C 제1절 제4호 및 제5호)<sup>6)</sup> 소련점령시에 몰수된 재산에 대해 원상회복 내지는 손실 보상을 보장하고 있지 아니한 것(통일조약 제4조 제5호 및 제41조) 등이다.

다른 한편 기본법 제79조에서는 기본법 개정을 위해서는 연방의회와 연방참사원에서 각각 3분의 2의 다수결이 필요하고 개정내용을 기본법 본문에 명시할 것을 요구하고 있다. 따라서 통일조약의 경우처럼 기본법을 도데체 국제조약 내지는 이에 동의하는 법률의 형식으로 개정할 수 있는 것인가에 관하여 의문이 제기되었다. 憲法改正權力은 헌

3) Stern/Schmidt-Bleibtreu, Einigungsvertrag und Wahlvertrag, 1990, S.39.

4) 통일조약을 의회에서 동의하기 위해 제정된 법률이 소위 1990년 9월 23일의 통일조약법률(Einigungsvertragsgesetz)이다.

5) §1 Abs.2 bis §4 Abs.1 sowie §5 des Gesetzes über die Unterbrechung der Schwangerschaft v. 9.3.1972; §1 bis §4 Abs.2 S.1 sowie §4 Abs.3 bis §9 der Durchführungsbestimmung zum Gesetz über die Unterbrechung der Schwangerschaft v.9.3. 1972.

6) Vgl. BVerfG, NJW 1993, S.1751ff.; Reis, Offene Fragen zum Einigungsvertrag: Verfassungsrechtliche Implikationen der DDR-Fristenregelung, NJW 1991, S.665ff. 강태수, 임신중절에 대한 규율, 허영(편저), 독일통일의 법적 조명, 1994, 161쪽 이하.

법의 개정내용을 스스로 결정하는 포괄적인 권리로서 국민 대표기관인 의회에 있다. 그럼에도 조약을 통해서 헌법을 개정한다면 조약 상대국이 그 개정 내용에 영향을 미치게 된다. 또한 의회가 그 조약에 대해 동의 여부를 결정함으로써 어느 정도의 권리를 행사하는 것은 사실이지만 의회는 조약에 대해서 동意的 여부를만 결정할 수 있을 뿐이고, 개별적인 내용을 심사하여 부분적으로 修正을 가한다거나 부분동의를 할 수 없다.7) 조약의 체결권은 연방정부에 속하는 것이고, 조약을 체결하기 위해서는 많은 노력과 협상이 필요하기 때문에 의회는 소극적으로 그에 대한 동意的 여부를만 택할 수 있고 적극적으로 그 내용을 변경시킬 수 없게 한 것이다. 그와 같은 제한으로 인해 조약의 형식을 통한 헌법의 개정은 사실상 헌법개정권자로서의 의회의 책임과 권한이 상실되는 결과를 가져온다고 볼 수 있었던 것이다. 그래서 연방의회 의원들은 통일조약에 헌법개정을 포함시켜서 결국 조약의 형식으로서 헌법을 개정하는 것은 그들의 권리를 침해하는 것이라고 주장하며 연방헌법재판소에 機關訴訟을 제기하였다.

연방헌법재판소는 이를 棄却하는 판결을 내리기는 하였다. 그러나 재판소는 기본법을 국제조약 내지는 조약법률의 형식을 통해서 개정하는 것에 대해서 의문을 제기하지 않은 것은 아니었다. 단지 통일조약의 특수성을 고려하여 의원들의 청구를 기각한 것이다. 재판소에 의하면 통일조약은 정부의 외교권 행사의 결과로서 체결되는 일반 조약과는 달리 국가의 통일을 실현시키기 위한 특수한 수단이라는 것이다. 동독의 편입으로 인한 기본법 개정을 포함하여 통일조약을 체결할 권한은 바로 기본법 제23조제2문으로부터 도출할 수 있는 것이며, 기본법 제59조제2항은 의회의 관여를 위하여 단지 부수적인 의미밖에 없는 것이라고 한다.8) 결국 재판소는 통일이라는 특수한 경우에 한해

7) Vgl. §§ 81 Abs.4, 82 Abs.2 GeschO Bundestag.

8) Vgl. Besch. vom 18.9.1990 - 2 BvE 2/90 - , DVBl. 1990, S.1163.; Klein, Der Einigungsvertrag - Verfassungsprobleme und -aufträge -, DÖV 1991, S.571f.; Wolff Heintschel von Heinegg, Die Mitwirkungsrechte der Abgeordneten des Deutschen Bundestages und das Zustimmungsgesetz zum Einigungsvertrag zwischen der BRD und der DDR, DVBl. 1990, S.1270ff.; 허영, 독일통일과 법질

서 예외적으로 조약에 의한 헌법개정을 용인한 것이다. 하지만 통일이 성취됨으로써 당연히 기본법 제23조는 폐지되었고 따라서 문제시 되었던 그와 같은 절차는 다시는 반복될 수 없게 되었다.

동독은 통일조약 이전 1990년 5월 18일 서독과 제1국가조약(화폐·경제·사회통합에 관한 조약)을 체결하였다. 동조약은 서독 기본법의 본질적인 요소를 이루는 것을<sup>9)</sup> 명시적으로 언급하고 있으며, 이를 동독도 준수하도록 함으로써 동독에게는 하나의 헌법조약이 되었다. 그 뒤 동독의 인민의회(Volkskammer)는 1990년 8월 23일 ‘독일민주공화국은 1990년 10월 3일자로 기본법 제23조에 따라 독일연방공화국의 기본법의 적용영역에’ 편입함을 선언하였다. 동독인민의회는 1990년 9월 20일의 법률로써 통일조약을 동의했다. 이 법률은 1990년 6월 17일의 헌법원칙법률(Verfassungsgrundsatzegesetz)<sup>10)</sup> 제9조에 의해서 개정된 동독헌법 제106조에서 의미하는 바와 같은 소위 ‘헌법법률(Verfassungsgesetz)’에 해당하는 것이다. 이 ‘헌법법률’은 비록 인민의회에서 의원 3분의 2의 동의가 필요하긴 하였지만, 그와 같은 헌법법률로써 국가조약을 비준할 수 있도록 함으로써 결국은 헌법본문의 명시적 변경이 없이도 헌법의 개정이 가능하게 된 것이다. 통일조약의 경우는 사실 동독헌법을 모두 폐지하는 결과를 가져오는 것이라는 점에서 조약의 형식을 통한 헌법의 폐지는 헌법이론적으로는 문제가 없는 것은 아니었다. 동독헌법 제106조는 그 목적이 통일을 수월하게 하기 위한 것이었으며 헌법이론보다는 과도기적 상황에서 통독을 위한 현실적 필요성에서 인정된 것이다.

---

서통합과정, 同人(편저), 독일통일의 법적조명, 92쪽 이하. 사실 통일조약을 체결하기 위해서 동독측과 협상한 서독측의 대표는 외무부장관이 아니라 내무부장관이었다. 이는 동독과의 법적관계를 외교정책적 분야에 해당하는 것으로 보지 않았기 때문이다.

9) 자유·민주·연방·법치국가·사회적 기본질서(제2조제1항제1문); 계약·영업·직업거주이전의 자유(제2조제1항제2문); 법원에 의한 권리보호(제6조).

10) 이는 ‘독일민주공화국 헌법의 개정과 보충에 관한 법률(Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Verfassung der DDR)’의 약칭이다.

## 2. 統一 이후 統一條約의 拘束力

서독이 동독을 상대방으로하여 통일조약을 체결하였지만 동독이 통일과 동시에 소멸됨으로 인해 결국 조약의 상대방이 소멸하게 되었다. 그렇다면 그와 체결한 조약중의 하나인 통일조약도 그 효력이 소멸할 것인가 하는 의문이 생길 수 있다. 이 문제에 관해서는 통일조약 제44조와 제45조에서 정하고 있다. 통일조약 제44조에 의하면 통일조약상 구동독에게 주어진 권리는 동독의 소멸 이후에도 구동독지역에 생성된 5개의 각주가 주장할 수 있다. 이는 1920년 코부르그가 바이에른에 편입하면서 체결한 조약의 효력에 관한 판결에서 독일연방헌법재판소가 취한 '변경해야 할 것은 변경시켜서(*Mutatis mutandis, Mutandis mutatis*)' 라는 법원칙이 통일조약에 도입된 것이다.<sup>11)</sup>

동독의 편입, 즉 통일이 발효됨과 동시에 기본법이 구동독의 지역에도 적용되게 됨으로써 통일조약은 국제조약으로서의 성격이 사실상 상실되고 국내법으로서 기능만을 갖게 되었다. 통일조약은 통일이후에도 하나의 연방법으로서 계속 적용된다고 명시되어 있다(통일조약 제45조제2항). 이는 조약의 효력이 계속 유지된다는 점을 명시하고 있다는 점에서 뿐만이 아니라 조약이 기본법 하위의 법인 연방법으로서 적용된다는 점에서도 의미가 있는 규정이다. 따라서 조약에 근거하고 있는 권리도 기본법에 합치되는 범위에서 해석·주장할 수 있는 것이다.

통일조약 제4조에서 정하고 있는 헌법개정 내용도 영원히 개정할 수 없는 것이 아니라 기본법 제79조의 절차에 따라 개정할 수 있다. 반면에 단순한 연방법으로서 존속하게 되는 통일조약규정은 통일독일의 의회에 의해서 일반적인 법률개정절차에 따라 개정될 수 있다. 그러나 이 경우에도 구동독민의 권리를 보장하고 있는 규정을 함부로 개정해서는 안된다고 하는 것이 통일조약 제44조의 기본정신이라고 할 수 있다. 그렇지만 그와 같은 한계가 절대적인 것이 아님은 물론이다. 계약은 지켜져야 한다(*pacta sunt servanda*)는 것이 하나의 법원

11) Vgl. BVerfGE 22, 221(231); 34, 217(226f.); 38, 231(237).

칙임은 틀림없으나 사정변경의 원칙(Prinzip rebus sic stantibus)도 확립된 원칙이다. 연방헌법재판소도 상기의 코부르그의 편입에 관한 판결에서 이 원칙을 원용한 바 있다. 조약을 체결할 당시의 여러 상황이 그 동안 변화하여, 그 조약을 준수하게 되면 조약당사자에게 受忍할 수 없는 결과를 가져오게 될 때는 이 원칙을 원용할 수 있다는 것이다.<sup>12)</sup> 결국 이 원칙을 적용할 만한 상황이 되면 통일조약의 규정은 법률의 개정시와 같은 단순 과반수의 동의로 통독의회에서 개정할 수 있는 것이다.<sup>13)</sup>

## II. 統一條約을 통한 基本法 改正

통일조약은 기본법의 개정에 관해 정하고 있다. 조약에 의한 기본법의 개정이니 만큼 그것은 통일과 밀접한 관련이 있는 최소한의 개정에 그치고 있다.<sup>14)</sup> 우선 조약 제4조에서 '편입과 관련된 기본법의 개정(Beitrittsbedingte Änderungen des Grundgesetzes)'이라는 제목하에 基本法 前文이 개정되었으며, 기본법 제23조는 삭제되고, 기본법 제51조제2항과 제146조는 개정되고, 제135a조가 보충되고, 제143조가 새롭게 추가되었다. 그밖에 조약 제6조에서는 기본법 제131조는 당분간 구동독지역에는 적용되지 않는다고 정하고 있으며, 조약 제7조는 재정헌법이 일정한 기준에 따라 구동독지역에 적용됨을 정하고 있다.

### 1. 基本法 前文

기본법의 전문은 제23조 및 제146조와 함께 독일의 분단상황을 전

12) Vgl. BVerfGE 34, 217(230ff.)

13) Vgl. Klein, Der Einigungsvertrag - Verfassungsprobleme und -aufträge -, DÖV 1991, S.571f.

14) 미래에 개정할 내용에 대해서는 통일조약 제5조에서 열거하고 있다.

제로 하여 기본법의 과도기적 성격을 강조하고 있었다. 서독의 주민은 ‘민족적 그리고 국가적 통일을 확보’할 의지가 있으며, ‘과도기의 국가생활에 새로운 질서를 부여’하기 위해 기본법을 제정하며, ‘(기본법 제정에의) 참여가 거부된 독일인(동독과 그밖에 소련을 비롯한 공산국가에 살고 있는 독일인)을 대신하여 행동’하였으며, ‘전체 독일인은 자유로운 자기결정에 따라 독일의 통일과 자유를 완수할 사명이 있다’는 것을 전문에서 밝히고 있었던 것이다. 통일조약에서는 전문을 개정하면서 이와 같은 과도기적 성격의 것을 모두 삭제하였다. 그 대신 구동독지역에 해당하는 5개의 주를 포함하여 16개의 주를 열거하고, ‘독일인은 자유로운 자기결정에 따라 독일의 통일과 자유를 완성하였다(vollendet)’고 하여 통일이 완결되었음을 천명하고 있으며, 동시에 ‘이로써 독일 기본법은 전체 독일인에게 적용된다’고 하고 있다.

이와 같은 전문의 개정은 우선 독일의 통일이 완성되었다고 천명함으로써 영토에 있어서 완전성을 회복하였다는 것을 스스로 선언하였다는 점에서 의미가 있다. 1937년 당시의 독일 전체 영토의 4분의 1에 해당하는 동쪽지역을 포기하고 이제는 더이상 독일의 영토로서 주장하지 않을 것임을 밝히고 있는 셈이다.<sup>15)</sup> 독일의 영토문제는 독일의 통일과 관련하여 주변국 및 2차대전 전승국의 주요 관심사 중의 하나였었다. 따라서 1990년 9월 12일의 ‘독일에 관한 중국적 규율을 위한 서독, 동독, 프랑스, 영국, 소련, 미국간의 조약’ - “2 + 4 조약” (1991년 3월 15일 발효)에서도 (통일당시의) 독일의 국경은 중국적인 것이며, 독일은 타국에 대해 더 이상 영토를 요구하지 않을 것임을 확약하였다(동조약 제1조제1, 3항).

또한 원래 2차세계대전 이후 서독이 자신의 헌법을 ‘憲法(Verfassung)’이라고 하지 않고 基本法(Grundgesetz)이라고 했던 것은 기본법은 어디까지나 독일의 終局的인 헌법이 아니고 통일되기 전까지의 過渡期的인 것임을 강조하고, 통일 이후에 기본법 제146조에 따라 전 독일인의 결정에 따라 새로운 헌법을 제정할 것임을 전제로 한 것이다. 그러나 통일된 이후에도 前文에서 여전히 ‘기본법’이라고 하고 있

15) V. Busse, Das vertragliche Werk der deutschen Einheit, DÖV 1991, S.349.

고, '기본법'이 전체 독일인에게 적용됨을 선언하고 있다. 이는 물론 통일이 기본법 제146조의 절차가 아닌 제23조에 따라 동독이 서독에 편입되는 형식으로 달성된 까닭도 있다. 또한 '기본법'이라는 표현이 이미 독일국민들의 의식속에 확고하게 자리를 잡고 있고 있을 뿐만 아니라, 헌법이라는 것이 국가의 기본질서(Grundordnung)를 의미하며, 州의 '헌법'과 구분하기 위해서 기본법이라는 표현을 그대로 쓰기로 했다.<sup>16)</sup>

## 2. 제23조의 폐지

주지하는 바와 같이 동독이 독일연방에 편입함으로써 통일이 달성되었는데, 이는 바로 기본법 제23조제2문에 근거한 것이다. 이제 통일이 됨으로써 이 조항의 목적은 달성된 것이다. 따라서 이 조항이 폐지되는 것은 지극히 당연한 것이기도 하다. 그러나 다른 한편으로 이 조항의 폐지 여부는 다른 국가들의 중대한 관심사이기도 하였다. 독일이 과거 독일의 영토이었으나 지금은 소련이나 폴란드에 속해 있는 지역들을 이제는 더 이상 독일에 편입시키려고 해서는 안된다는 것을 명확하게 할 필요성이 있었던 것이다. 그러한 지역의 편입통일의 근거가 될 수 있는 제23조제2문의 폐지는 기본법 전문의 '통일을 완성하였다'는 표현과 함께 독일의 국경확정문제와 관련이 있는 것이다. 독일 통일을 전승 4대국이 동의한 것이라고 볼 수 있는 '2 + 4 조약'의 협상과정에서도 이것이 논의의 중심이 되었다.<sup>17)</sup>

제23조제1문은 통일 이전 서독의 각 주를 열거하고 있었는데, 이는

16) v. Münch in: v. Münch/Kunig(Hrsg.), GG-Kommentar, Bd.I, 4.Aufl. Präambel, Rdnr.22.

17) 주변국 등은 독일의 침략전쟁을 역사적으로 경험한 까닭에 통일독일은 반드시 폴란드와의 현 국경을 그대로 인정하고 준수하며 더이상 영토를 회복하려고 하지 아니한다는 것을 확실히 하려고 하였으며, 서독연방의회와 동독인민의회는 1990년 6월 21일의 결의에서, 연방참사원은 1990년6월 22일의 결의를 통해 이를 확약한 바 있다. 통일 이후에는 1990년 11월 14일 독일-폴란드간의 조약으로써 양국간의 국경을 확정하였다.

통일후의 현실과 일치하지 않음은 물론이다. 또 통일독일의 각 주는 이제는 전문에서 열거하고 있다. 따라서 이 조항은 삭제되어야 마땅하게 된 것이다.

### 3. 제51조제2항의 개정

이 조항은 연방 각 주들이 연방참사원에서 갖는 의결권의 숫자에 관한 것이다. 개정전의 이 조항에 의하면 인구 200만 이하의 주는 3개, 그 이상의 주는 4개, 600만 이상의 주는 5개의 의결권이 있었다. 개정된 내용은 기존의 것에 추가하여 인구 700만 이상의 주는 6개의 의결권을 갖도록 하였다. 이와 같은 개정은 헌법개정 등과 같은 경우에 필요한 3분의 2의 다수결과 관계가 있다. 구동독지역에 신설된 5개의 주(총 19개의 의결권)가 추가됨으로 인해 연방참사원의 의결권은 총 68개가 되었다. 그러나 이들 5개의 총인구는 노르트라인-베스트팔렌 1개 주의 인구보다도 적다. 인구의 비율과 의결권의 비율이 정확하게 일치하지 않는 것이 연방주의의 특성이기도 하다. 그런데 통일전의 의결권의 배분방식을 그대로 유지하면, 경우에 따라서는 소수인구의 작은 주들이 단합을 하여 인구가 많은 큰 주의 반대에도 불구하고 3분의 2이상의 의결권을 확보하여 헌법을 개정할 수도 있게 될 우려가 있었던 것이다. 이제는 위와 같이 개정을 함으로써 바덴-뷔르템베르크, 바이에른, 니더작센, 노르트라인-베스트팔렌 주는 각각 6개씩 24개(통일전에는 20개)의 의결권을 가지게 되어 연방참사원 의결권 68개 중에서 8분의 3을 확보할 수 있게 되었다. 이로써 통일 이후에도 과거와 마찬가지로 큰 주들은 작은 주들끼리의 3분의 2 의결을 저지할 수 있도록 한 것이다.

### 4. 제135a조제2항의 추가

기존의 기본법 제135a조는 제135a조제1항으로 되고 통일조약 제4조 제5호에 의해서 기본법 제135a조에 제2항이 추가 되었다.

동독이 연방에 편입됨으로써 이와 동시에 동독의 채권과 채무도 연방에 승계되었다. 이는 구독일제국(Deutsches Reich)의 재산이 제2차 세계대전후에 서독에 승계되던 상황과 유사하다. 구독일제국의 재산의 승계와 관련하여서는 기본법 제134조, 제135조, 제135a조제1항에서 규율하고 있다. 이번에 추가된 제135a조제2항은 제1항을 준용하도록 하고 있다. 따라서 우선 제1항을 고찰할 필요가 있다.

제2차 세계대전후에 독일제국의 채무는 약 8000억 마르크에 달했다.<sup>18)</sup> 그러한 채무를 독일연방공화국이 모두 떠맡을 수는 없었다. 현실적으로 지불능력이 없었고 재정적으로도 국가가 파탄의 지경에 있었기 때문이다. 그 밖의 여러가지 이유때문에 그와 같은 막대한 채무를 모두 辦濟할 수는 없다는 데에는 이견이 없었다. 서독은 화폐개혁을 단행하였고, 이에 관한 1948년 6월 20일의 轉換法(Umstellungsgesetz) 제14조는 제국의 채무에 대해서는 예외를 인정하였고, 그로 인해 채권자들이 받는 손해는 1952년 8월 14일의 負擔調整法(Lastenausgleichsgesetz)으로서 조정하려고 하였다. 이와 같은 성격의 법은 기본법의 근거가 충분하지 못하다는 견해가 많았다. 즉 기본법 제134조제4항은<sup>19)</sup> 그와 같은 법률로써 헌법상 보장되고 있는 재산권(기본법 제14조), 평등권(제3조), 기본법 19조제1, 2항 등을 제한할 수 있는 근거로서는 충분하지 않다는 것이다. 그리하여 1957년 10월 22일의 기본법 개정을 통해 제135a조가 신설되었는데, 이 조항은 바로 제국의 채무가 완전히 변제되지 않을 수 있음을 인정하고 있는 것이다. 이 기본법 조항에 근거하여 독일제국의 붕괴와 전쟁으로 인한 손실을 규율하기 위한 연방법이<sup>20)</sup> 제정되었다. 이 법은 독일제국에 대한 청구권은 원칙적으로 소멸되며(제1조제1항), 청구권자에게는 손실이 보상될 수 있음을 정하고 있었다(제1조제3항).

기본법 제135a조제1항은 따라서 제14조와 제19조제1항과의 관계에

18 )Maunz-Dürig, GG-Kommentar, 1991, Art. 135a II.

19) 기본법 제134조 제4항: "(제국재산의 권리승계에 관해서) 자세한 것은 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률로써 정한다."

20) Allgemeines Kriegsfolgensgesetz v. 1957.11.5: A K G.

서 볼 때 하나의 특별규정으로서 이 두 조항보다 우선하는 것이다. 제 135a조제1항에 근거하여 이 두 조항에 배치되는 내용의 법률을 제정할 수 있게 되었다. 그러나 이 경우에도 의회는 법률의 내용을 정하는데 있어서 완전히 자유로운 것은 아니다. 이에 관해서는 제국에 대한 청구권의 소멸을 정한 上記의 연방법(AKG)의 제1조의 위헌성 여부에 관한 판결에서 연방헌법재판소가 그 기준을 제시한 바 있다. 그에 의하면 의회는 독일제국에 대한 청구권의 변제의 여부나 정도는 변제가 능성의 기준에 따라 정할 수 있다는 것이다.<sup>21)</sup> 제국에 대한 청구권의 원칙적인 소멸을 인정한 것은 재산권이라는 기본권의 본질적인 내용을 침해한 것이라고 볼 수 없고, 따라서 기본법 제19조제2항에도 위배되지 않는다고 한다. 결국 헌법재판소는 위 조항의 합헌성을 인정하였다.<sup>22)</sup>

이렇듯 기본법 제135a조제1항은 제국의 채무가 기본법이 제정되기 이전에 발생한 것이라는 점과 국가가 재정적으로 파산지경이었다는 점 등 특수한 상황에서 예외적으로 그 타당성이 인정될 수 있는 것이었다.<sup>23)</sup>

통일조약에 의해 추가된 제2항은 위와 같은 제1항을 준용(entsprechende Anwendung)하고 있다. 제2항에 의하면 동독과 그 기관(Rechtsträger)의 채무, 동독의 재산이 연방·주·지방자치단체(게마인데:Gemeinde)에 양도되는 것과 관련되어 있는 연방·공법상의 단체와 영조물 등의 채무, 동독과 그 기관의 처분에 근거한 채무 등을 연방법률로써 폐지하거나 축소할 수 있다. 이 경우에 손실보상을 할 수도 있고 하지 않을 수도 있으며, 그 채무의 원인과 법적 성질도 상관이 없고, 예를 들면 공용수용으로 인한 손실보상도 이에 포함될 수 있다.<sup>24)</sup>

이 조항의 목적은 무엇보다도 통독의회가 기본법 제14조(재산권)와 관계 없이 자유롭게 동독의 채무와 관계된 재산문제를 규율할 수 있

21) BVerfGE, 41, 152.

22) BVerfGE, 15, 126(142f.) ; vgl. BVerfGE 23, 153(166) ; 24, 203(214).

23) v. Münch, in : v. Münch/Kunig(Hrsg.), GG-Kommentar, Bd.III, 2.Aufl. Art. 135a Rdnr.4.

24) Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar z. GG, 7.Aufl., 1990, Art.135a Rdnr.18. .

게 하는 데 있었다. 1990년 6월 15일에 발표된 미해결 재산문제를 규율하기 위한 양독정부간의 공동성명은 제1호에서 구동독지역에서 몰수 내지는 수용된 재산에 대한 손실보상의 문제를 통독의회가 법률을 제정하여 해결하도록 하고 있는데, 이 경우에 의회가 손실보상의 문제를 규율하는데 있어서 보상의 여부와 증감을 자유롭게 정할 수 있도록 하기 위한 것이다.<sup>25)</sup>

상기의 판결에서 연방헌법재판소는 기본법 제정 이전의 사유에 기인한 특수한 문제를 해결하기 위해서는 입법자는 기본법상의 재산권 조항인 제14조와 관계 없이 폭넓은 재량권을 갖고 있다고 하였다.<sup>26)</sup> 이와 동일한 관점에서 통일조약은 통독 이전의 동독의 채무에 관해서도 해결하려고 하고 있는 것이다.

## 5. 제143조의 신설

통일조약 제4조제5호에 의해서 기본법에 새롭게 추가된 제143조는 兩獨의 통합과정과 밀접한 관계가 있는 조항이다. 제1항과 제2항은 구동독 지역에서는 과도기에 일정한 범위안에서 기본법에 배치되는 내용의 법이 존재할 수 있음을 인정하고 있으며, 제3항은 구동독에서 몰수된 재산의 원상회복에 관한 특별규정이다.

### 1) 제143조제1항

제143조제1항에 의하면 구동독지역에서는 늦어도 1992년 12월 31까지는 기본법에 배치되는 '법(Recht)'이 존재할 수 있다. 그러나 이는 그 동안의 분단으로 인한 상이한 여건 때문에 기본법질서로의 완전한 조정이 불가능한 경우에限해서 허용된다. 이는 통일과정에서 보듯이 단계적인 통합의 원칙을 반영한 것이다. 서독과 동독의 법질서가 상이한 까닭에 서독의 기본법이 곧바로 동독지역에 그대로 확대 적용될

25) Stern/Schmidt-Bleibtreu, Einigungsvertrag und Wahlvertrag, 1990, S.128.

26) BVerfGE 15, 126(142ff.)

수는 없고 일정한 과도기와 수정조치가 필요하였다. 따라서 과도기에는 양독지역간에 헌법과 하위법령의 차원에서 상이한 제도가 인정되었다. 위에서 말한 '법'은 그 규율형식에 관계 없으며, 기존의 구동독법이건, 통일과 동시에 동독에도 적용되게 된 것이건, 어느 것이든 구동독지역에 적용되는 모든 법규범을 의미한다.<sup>27)</sup>

제143조제1항에 의하면 상이한 여건으로 인하여 기본법질서로의 완전한 조정이 불가능한 경우에 한하여 기본법에 배치되는 규율이 필요하더라도 그 규율은 기본법 제19조제2항과 제79조제3항의 범위안에서 허용될 뿐이다. 즉 그러한 규율은 기본권의 본질적인 내용을 침해하는 내용이어서는 안되고 (제19조제2항) 또한 제79조제3항이 불가침적인 것으로 인정하고 있는 헌법원칙인 인간의 존엄성(기본법 제1조), 사회적 민주주의, 국민주권주의, 법치주의, 국민 저항권의 인정(이상 기본법 제20조) 등에 위배되어서는 안된다.

제143조제1항은 제2항에서 열거하고 있는 기본법 第II, VIII, VIIIa, IX, X, XI節을 제외하고 원칙적으로 모든 節(Abschnitt)에 해당된다. 그러나 실제로는 무엇보다도 기본권에 관해 규율하고 있는 기본법 제I절이 주로 문제가 된다고 할 수 있다. 즉 제143조제1항에 근거하여 구동독지역에는 과도기로 인정된 1992년 12월 31일까지 기본법상의 기본권조항에 어긋나는 규율이 잠정적으로 허용되는 것이다.

기본권과 관계된 것중에서 통독으로 말미암아 가장 문제가 되었던 것이 바로 낙태에 관한 것이다. 낙태에 관한 기존의 동독 법률은 특히 기본법 제2조제2항제1문에 위반되는 내용이었다. 낙태문제에 관해서는 통일조약 제31조제4항에서 별도로 정하고 있다. 그에 의하면 통독의회는 1992년 12월 31일까지 낙태문제에 관해 독일 전체에 공통적으로 적용되는 법률을 제정해야 하는데, 그 내용은 기본법에 합치되는 것이어야 한다. 따라서 그 때까지는 동독에는 낙태문제에 관한 기존의 법률이 기본법에 배치됨에도 불구하고 존속하게 된다. 그런데 통일조약 제31조제4항제1문에서 정하고 있는 기한인 1992년 12월 31일은 제143

27) Stern/Schmidt-Bleibtreu, Einigungsvertrag und Wahlvertrag, 1990, S.129; Amtliche Begründung zum Einigungsvertrag, BT-Drucks. 11/7760, S.359.

조제1항에서 정하고 있는 기한과 일치하므로 문제가 없다. 그러나 문제는 통일조약 제31조제4항제4문에서는 낙태에 관한 새로운 규율이 1992년 12월 31일까지 제정되지 않으면 동독지역에서 적용되던 규정이 1992년 12월 31일 이후에도 계속 적용되도록 하고 있다는 점이다. 이는 결과적으로 기본법에 위반되는 내용의 규정이 기본법 제143조제1항에서 정하고 있는 기한 이후에도 계속 존재하게 된다는 점에서 문제점이 있다. 통일조약 제31조제4항제4문은, 그 효력면에서 볼 때, 헌법적 차원의 규율이 아니라 단지 법률에 해당된다. 기본법 제79조제1항제1문에 의하면 기본법의 개정은 기본법 본문의 명시적인 개정을 통해서만 가능하다. 비록 통일조약이 의회에서 헌법개정시와 같은 3분의 2의 다수결로써 받아들여 졌다고 할지라도 통일조약 제31조제4항제4문은 위와 같은 명시적인 기본법 개정해당되지 않음은 물론이다. 법률적 차원의 규율인 통일조약 제31조제4항제4문에 의해서 기본법 제143조제1항을 위반하는 것은 憲法侵害(Verfassungsdurchbrechung)에 해당하는 것이다. 결론적으로 통일조약 제31조제4항제4문은 헌법에 위배되는 조항이 된다.<sup>28)</sup>

## 2) 제143조제2항

기본법 제143조제2항에 의하면 구동독지역에서는 기본법 第II(연방과 주), VIII(연방법률의 집행과 연방행정), VIIIa(-연방과 주의- 공동업무), IX(司法), X(재정제도), XI(經過 및 終結規定)節에 抵觸되는 규율이 늦어도 1995년 12월 31일까지 허용된다. 이에 해당하는 예로서 우선 통일조약 제6조와 제7조를 들 수 있다.

통일조약 제6조에 의하면 기본법 제131조는 구동독지역에는 당분간 (voreist) 적용되지 아니한다. 기본법 제131조는 기본법 제XI절(經過

28) Maunz/Dürig, GG-Komm. 1991, Art.23, Rdnr.70 (S.28f.); vgl. auch Busse, Das vertragliche Werk der deutschen Einheit und die Änderung von Verfassungsrecht, DÖV, 1991, S.351; K. Stern, Der verfassungsändernde Charakter der Einigungsvertrages, DtZ 1990, S.291f.

및 終結規定)에 속하므로 그것은 기본법 제143조제2항과 관계가 있다. 따라서 통일조약 제6조에서는 기본법 제131조가 '당분간' 적용 안된다고 하고 있지만 이는 기본법 제143조제2항이 정한 바와 같이 늦어도 1995년 12월 31일까지만 허용되는 것이고, 그 이후에는 기본법 제131조가(이에 관한 법령을 포함하여)구동독지역에도 적용되게 된다.

통일조약 제7조는 재정헌법(제X절)과 (연방과 주의)공동업무(제VIIIa절)에 관해 동독지역에서의 특칙을 정하고 있다. 여기서 정하고 있는 과도기의 기한은 기본법의 규정별로 다르다. 기본법 제106조제3항제4문과 제4항은 1994년 12월 31일까지(통일조약 제7조제2항 1), 기본법 제106조제5항은 1996년 12월 31일까지(통일조약 제7조제2항 2), 기본법 제106조제7항은 1994년 12월 31일까지(통일조약 제7조제2항 3), 기본법 제107조는 1994년 12월 31일까지(통일조약 제7조제3항) 구동독지역에는 적용되지 않고 통일조약에서 정하는 기준대로 적용된다. 통일조약 제7조제2항 2를 제외하고는 그 기한을 모두 기본법 제143조제2항에서 정하고 있는 1995년 12월 31일 이내이므로 문제가 없다. 다만 통일조약 제7조제2항 2에서는 그 기한을 1996년 12월 31일까지 정하고 있기 때문에 기본법 제143조제2항에 위배되는 것이다.<sup>29)</sup>

### 3) 제143조제3항

#### (1) 의 의

제143조제3항은 통일조약 제41조의 재산권에 관한 규정 및 그 시행을 위한 규율들에 관해 통일조약 제143조제1, 2항과는 다른 특칙을 정하고 있다. 즉 통일조약 제41조와 그 시행을 위한 규율들은,<sup>30)</sup> 이들이 구동독지역에서의 재산에 대한 침해가 더 이상 소급하여 원상회복될 수가 없다고 규정하더라도, 그 효력을 유지한다고 정하고 있다. 이로써 구동독지역의 재산에 관한 통일조약 제41조와 그 시행규정들의 효

29) Maunz/Dürig, GG-Komm. 1991, Art.143, Rdnr.15.

30) 예를 들면 § 1 Abs.8 Buchst. a VermG.

력을 헌법적으로 보장하고 있다. 이 제143조제3항은 제1, 제2항과는 달리 기한의 제한이 없다.<sup>31)</sup>

통독의 협상과정에서 동·서독 정부는 1990년 6월 15일 구동독지역의 재산문제를 해결하기 위하여 ‘미해결 재산문제의 규율에 관한 공동성명(Gemeinsame Erklärung zur Regelung offener Vermögensfragen)’을 발표하였다. 이는 나중에 통일조약의 부속서(Anlage) III가 되었고, 통일조약 제41조제1항은 이 공동성명이 통일조약의 일부분임을 명시하고 있다. 기본법 제143조제3항은 통일조약 제41조에 근거하여 통일조약의 일부가 된 위 공동성명의 제1호와 관련이 있다. 공동성명의 제1호는 구동독지역의 소련점령 당시에 무상수용된 재산의 처리에 관하여 언급하고 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

“점령법률 또는 점령고권에 근거하여 행해진 수용(1945에서 1949까지)은 더 이상 소급하여 원상회복될 수 없다. 소련정부와 독일민주공화국정부(동독)는 그 당시 행해진 조치들을 바로잡을 수 있는 가능성이 없다고 판단한다. 독일연방공화국(서독)정부는 이 점을 역사적 발전과 관련하여 인식한다. 혹시 있을지도 모르는 국가의 손해조정급부(Ausgleichsleistungen)에<sup>32)</sup> 관한 중독적인 결정은 장래의 통독의회에 유보되어야 한다는 것이 독일연방공화국정부의 입장이다.”<sup>33)</sup>

31) 기존의 기본법에도 이와 유사한 조항이 있다. 즉, 기본법 제139조에서는 ‘나치즘과 군국주의로부터 독일국민을 해방시키기 위하여’ 제정된 법규범들은 기본법에 저촉되지 않는다고 함으로써 그 효력을 계속 유지시키고 있는 것이다. 전광석 동서독 통일조약에서의 재산권 문제, 한림대학교 논문집 제9집, 1991. 164쪽.

32) 원문은 ‘etwaige staatliche Ausgleichleistungen’이다. 여기서 ‘etwaige’라는 단어에 유의해야 할 필요가 있다. 이는 그 당시에 원상회복금지만을 확정했을 뿐이고 그로 인한 보상의 문제는 미결로 남겨서 통독의회에 맡기고 있는 것이다. 또한 ‘Ausgleichsleistungen’이라는 것도 통상의 수용(Enteignung)의 경우에 있어서 지급되는 손실보상(Entschädigung)과는 달리, 국가가 그 손해를 어느 정도 조정·보상하기 위해 지급하는 것을 말하는 것이라는 것도 유념할 필요가 있다. 이와는 달리 동독정권하에서 행해진 수용에 대해서는 공동성명 제3호에서 손실보상(Entschädigung)이라는 표현을 하고 있는 것이다.

33) 이처럼 점령당시에 소련이 보상없이 행한 수용을 원상회복할 수 없다는 원칙은 전승 4대국과 양독간에 독일문제를 최종적으로 해결하기 위한 조약인 1990년 9월 12일의 소위 ‘2 + 4조약’의 협상과정에서 소련이 주장했던 것이다. 이 공동성명의

즉 소련이 구동독지역에서 행한 재산몰수에 대해서는 원상회복이 배제된다. 단지 그로 인해 소유자가 입은 손해에 대해서는, 통상의 수용(Enteignung)의 경우에 있어서 지급되는 손실보상(Entschädigung)과는 달리,<sup>34)</sup> 국가가 그 손해를 어느 정도 조정·보상하는 차원에서 문제를 해결하도록 통일 이후에 구성되는 의회에 유보하고 있는 것이다.

이와 같은 내용의 공동성명은 원래 단지 정책적인 견해를 표명한 것일 뿐이고 법적인 효력은 없었다.<sup>35)</sup> 그러나 이 공동성명이 통일조약 제41조제1항에 의해 통일조약의 일부가 되고, 통일조약 제41조제3항에서는 독일은 이 공동성명에 저촉되는 법령을 제정할 수 없다고 함으로써 법적인 구속력을 갖게 되었다. 문제는 기존의 기본법상의 재산권 보장에 관한 조항 등에 비추어 볼 때 위와 같은 내용의 것이 헌법적으로 허용될 수 있을 것인지가 의문이라는 것이었다. 따라서 그러한 문제점을 헌법적으로 해결하기 위해 기본법의 개정을 통해서 기본법에 제143조제3항을 신설함으로써 이를 헌법적으로 정당화시키고 있는 것이다. 결국 기본법 제143조제3항은 재산권의 원상회복의 금지를 헌법적으로 인정하고 있는 것이며, 따라서 이는 재산권보장에 관한 기본법 제14조에 대한 특별 규정이라고 할 수 있다. 물론 기본법 제14조 자체의 해석을 통해서도 위와 같은 경우의 몰수재산의 반환금지가 허용될 수 있다는 결론에 이르게 된다면 결과적으로 기본법 제143조

---

내용은 양독 외무부장관들의 '공동서한(Gemeinsamer Brief)'의 형식으로 전승 4대국들에게 전달되었고, 이것이 2 + 4 조약의 체결에 있어서도 중요한 요소가 되었다고 한다. 이렇듯 소련점령당시에 몰수된 재산권의 문제는 독일의 주권회복과도 밀접한 관계가 있었다.(Vgl. Bulletin der Bundesregierung vom 14.9.1990(Nr.109), S.1156f.; Stern/Schmidt-Bleibtreu, Einigungsvertrag und Wahlvertrag, 1990, S.825; Fieberg/Reichenbach, Zum Problem der offenen Vermögensfragen, NJW 1991, 322f.; 몰수재산권의 국제법상의 문제에 대해서 자세한 것은 Kimminich, Die Eigentumsgarantie im Prozess der Wiedervereinigung, 1990, S.9ff.참조.

34) 공동성명에서는 수용(Enteignung)이라는 용어를 사용하고 있으나 이는 엄격히 말해 잘못된 표현이고 사실상 사회화(Sozialisierung)와 몰수(Konfiskation)를 의미한다. (Vgl. Maurer, Die Eigentumsregelung im Einigungsvertrag, JZ 1992, 185.)

35) Stern/Schmidt-Bleibtreu, Einigungsvertrag und Wahlvertrag, 1990, S.43; Maurer, Die Eigentumsregelung im Einigungsvertrag, JZ 1992, 184.

제3항과 같은 조항은 신설될 필요가 없을 것이다.<sup>36)</sup> 기본법 제135a조 제2항도 기본법 제143조제3항과 함께 소련점령당시의 몰수재산의 문제와 관련이 있다. 이 조항에 근거하여 재산권의 침해로 인한 손실보상의 경우에 이를 증감할 수도 있기 때문이다.

연방헌법재판소는 배상문제에 대해서 여러 차례 판결을 한 바 있다. 일관된 판례에 의하면 2차세계대전 또는 그 이후의 점령군의 조치로 인한 국민의 손해를 배상하는데 있어서는 재산권 보장에 관한 기본법 제14조가 그대로 적용되는 것은 아니라는 것이다.<sup>37)</sup> 그러한 경우에는 완전한 보상 내지는 배상을 해야만 하는 것은 아니고 개인의 손해에 대하여는 “國家内の 社會的 損害調整(innerstaatlichen sozialen Ausgleich)”의 차원에서 일정한 보상을 해주면 족하다는 것이다.<sup>38)</sup> 점령군이 한 재산몰수 등과 같은 조치로 인한 개인의 손해는 기본법 제14조에서 말하는 공공의 이익(Wohles der Allgemeinheit)를 위한 수용(Enteignung)으로 인한 特別犧牲(Sonderopfer)에 해당하지 않는다는 것이다. 또한 그와 같은 방식의 문제해결은 국가의 재건과 채무청산과 같은 국가적 당면 과제를 해결하고 점령군의 지배체제를 벗어나서 기본법에 근접한(“näher zum Grundgesetz”)상태로 가기 위해서도 불가피한 것이었다고 한다.<sup>39)</sup> 상기의 공동성명의 “調整給付(Ausgleichleistung)”라는 것도 바로 이와 같은 판례와 동일한 관점에서 입각하고 있다고 볼 수 있다.<sup>40)</sup>

위 조약에서 원상회복을 금지하고 있는 몰수란 주로 1945년 9월부터 시행된 농지개혁을 위한 몰수와<sup>41)</sup>, 1945. 10. 30. 소련점령군의 명

36) Maurer, Die Eigentumsregelung im Einigungsvertrag, JZ 1992, 184 FN.7.

37) Vgl. BVerfGE 15, 126(135ff.); 19, 150(159ff.); 27, 253(283ff.); 41, 126(149ff.); 41, 193(199ff.).

38) Vgl. BVerfGE 41, 126, 149ff.; 41, 199ff.

39) BVerfGE 41, 167.

40) Maunz/Dürig, GG-Komm. 1991, Art.143, Rdnr.24.

41) 여기서는 주로 동일한 소유자에게 속하는 면적이 100ha를 넘는 농지나 전쟁범죄자 또는 나찌당원 소유의 농지가 그 대상이 되었는데 이는 전체 동독의 농지의 3분의 1에 달하는 것이었다고 한다.(윤진수, 동서독통일조약에 관한 독일연방헌법재판소 91.4.23 판결, 판례월보, 253호 42쪽)

령에 의하여 시행된 독일정부·지도급 나찌 당원·독일군·소련군에 의하여 금지되어 해산된 단체 기타 소련군이 특별히 작성한 표에 기재된 인물들 소유의 재산 등에 대한 몰수를 지칭하는 것이다.<sup>42)</sup>

## (2) 연방헌법재판소의 판결

통일조약 제41조제1항에 의해서 통일조약의 일부가 되어서, 재산권의 수용에 대해서 원상회복을 금지하는 위 공동성명의 제1호에 대해서는 헌법소원이 제기되었다. 헌법소원의 청구인들은 농지개혁으로 인하여 농지를 몰수당한 사람들 또는 나찌와의 관련성 때문에 재산을 몰수당한 사람들이었다. 청구인들은 통일조약이 소련군 점령당시 몰수된 재산에 대해서 원상회복을 허용하지 않는 것은 기본법 제14조제1항(재산권 보장), 기본법 제19조제2항(기본권의 본질적 내용의 침해금지), 기본법 제3조제1항(평등권), 기본법 제20조제3항(입법권의 헌법질서에서의 기속) 등에 위반되고, 위와 같이 몰수재산의 원상회복금지를 헌법개정에 의하여 규정하려고 한 기본법 제143조제3항(통일조약 제4조제5호)은 기본법 제79조제3항에<sup>43)</sup> 위반한다고 주장하였다.

同請求人들은 동시에 위의 관계조문 특히 통일조약 제41조의 적용을 일시적으로 정지할 것을 구하는 가처분 신청을 연방헌법재판소에 신청하였다. 그러나 동재판소는 1990년 12월 11일 결정에서 위 조약의 효력을 정지시키는 것은 국제법상의 독일의 신뢰를 해치고 소련과의 지속적인 협력을 어렵게 하여 “독일의 대외정책에 손실을 가져올 위험이 초래될 수 있다”고 하고, 그러한 규정은 동독과 소련에도 이익이 되며, 통일조약의 일부가 될 뿐만이 아니라 2 + 4 조약 협상의 내용

42) 윤진수, 앞의 글 42쪽. 한편 위 공동성명 제1호가 다루고 있는 것 이외의 보상없는 수용에 관하여는 위 공동성명 제3호에서 원칙적으로 수용된 재산이 원소유자에게 반환되어야 하는 것으로 규정하고 있고 이에 따라 이를 규율하기 위한 별도의 법률이 제정되었는 바, 그것이 바로 ‘미해결재산문제에 관한 법률(Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen)’이다(後述).

43) 헌법개정의 한계: 특히 기본법 제1조(인간의 존엄성)와 제20조의 원칙에 저촉되는 헌법개정의 금지.

이었다는 이유로 가처분신청을 기각하였다.<sup>44)</sup>

몰수재산의 원상회복금지를 정하는 규율의 효력을 헌법적으로 보장하는 것은 통일조약 제5조제5호에 의하여 신설된 기본법 제143조제3항이므로, 결국 기본법 제143조제3항이 헌법소원의 핵심대상이었다. 즉 헌법조항의 위헌성을 심사하는 문제였다. 연방헌법재판소는 1991년 4월 23일의 판결에서 기본법 제143조는 합헌이고 유효하며, 몰수재산의 원상회복의 금지규정도 기본권을 침해한 것은 아니라고 하였다. 이와 동시에 재판소는 입법기관은 이로 인한 국민의 손해를 보상해 주기 위한 법률을 제정하도록 명령하고 있다. 이 판결의 주요 논점과 내용은 다음과 같다.

몰수재산의 반환을 금지하는 내용의 조항들은 기본법 제143조제3항에 의하여 그 효력이 명시적으로 보장되고 있다. 따라서 기본법 제143조제3항 자체가 헌법에 위반되어 무효인 경우에만 그러한 규정들이 위헌이라고 할 수 있다. 그런데 위 기본법 제143조제3항이 헌법에 위반되는 것이 아니다.

우선 기본법 제143조는 통일조약에 의해 기본법이 개정됨으로써 기본법에 신설된 것인데, 그와 같이 통일조약을 통한 기본법개정은 절차상으로 잘못된 것이 없다. 즉 통일조약의 체결은 국제법상의 외교작용이 아닌 것으로 보며, 통일조약을 통한 헌법개정의 근거를 통일이라는 기본법상의 命題(基本法 前文)와 편입을 통한 통일방식을 정하고 있는 기본법 제23조제2항으로부터 도출할 수 있다. 따라서 기본법 제79조(기본법의 개정절차) 등과 연방의회의사규칙 제82조(국회의원의 헌법개정절차에의 참여권) 등을 침해하지 않았다.<sup>45)</sup>

실질적인 면에 있어서도 기본법 제143조제3항은 기본법 제79조제3항(기본법 개정의 한계)도 위반하지 않았다.<sup>46)</sup>

44) Vgl. BVerGE 84, 90 ; BVerfG, NJW 1991, 349(350f.)

45) 통일조약을 통한 헌법개정의 절차의 합헌성문제에 대해서는 동재판소에서 이미 그 합헌성을 인정한 바 있다. Vgl. Besch. vom 18.9.1990 - 2 BvE 2/90 - , DVBl. 1990, S.1163.

46) 기본법 제79조 3항상의 헌법개정의 한계에 속하는 것은 인간의 존엄성, 인권의 불가침, 평등의 원칙, 사회·법치국가의 원칙 등이다.

문제의 규정은 이제와서 새롭게 당사자들의 기존의 법적지위를 침해하는 것이 아니다. 우선 소련점령기간동안의 수용이 있는 후에도 사실상 당사자들에게는 아무런 권리구제수단이 주어지지 않았다. 또한 소련점령지역의 수용은 독일연방공화국의 국가권력이 미치지 않는 영역에서 의해 행해진 것이다. 屬地主義原則(Territorialitätsprinzip)에 따라 어떤 다른 국가가 국민의 재산에 대하여 행한 수용 및 無償의 沒收(entschädigungslose Konfiskation)는 그것이 자신의 권력이 미치는 범위안에서 행한 것인 한, 원칙적으로 유효한 것으로 보아야 한다.<sup>47)</sup>

과거의 불법에 대한 사후의 보상이라는 관점에서든 몰수된 재산의 원상회복의 금지가 기본법 제79조제3항에 위배되지 않는다. 전쟁(제2차 세계대전)의 결과로 인한 손해(Kriegsfolgeschäden)에 대하여 국가가 보상을 해주는 경우에는 독일의 국가기관이 스스로 야기한 경우와 동일할 수는 없다는 것이 동재판소의 일관된 판례이다. 이 경우에 있어서는 전쟁으로 야기된 결과에 대해서 국가내에서 부담을 조정(inner-staatlicher Lastenausgleich)하는 차원에서 문제를 해결하면 족한 것이며, 이때는 입법기관에게는 넓은 형성의 자유가 인정된다. 손해에 대한 조정의 차원에서 보상을 정하는 데 있어서도 당면과제를 해결하기 위한 재정적 능력 등을 고려하여 정할 수 있는 것이다. 아뭏든 문제의 몰수재산을 반드시 반환해야 하는 것은 아니다. 통일의 협상과정에서 동독과 소련은 몰수재산의 반환금지조항을 요구하였다고 하며, 독일정부로서도 통일을 달성하기 위해서는 그와 같은 조건을 수락하지 않을 수 없었다는 점도 고려되어야 하고, 정부가 통일협상과정에서 자신의 책임과 의무에 입각하여 달성한 것을 헌법재판소가 법적으로 심사할 수 있는 것도 아니다.<sup>48)</sup>

아뭏든 위 판결로써 소련점령기간중의 몰수에 대하여 원상회복의 대상에서 제외된 조치가 위헌이 아니라는 점이 확정되었다. 기본법 제143조제3항은 기본법 제14조제3항에 대한 특별규정으로서 그 합헌성

47) BVerfG, DVBl. 1991. 577f.

48) BVerfG, DVBl. 91, 578f.; 이덕연, 통독후의 미결재산권문제, 사법행정, 1992, 10, 14쪽 이하.

이 인정된 것이다.

그렇다고 하더라도 입법기관은 이 조항에 근거하여 완전히 자유롭게 몰수재산의 문제를 규율할 수 있는 것이 아니라고 하는 것이 통설이다. 그에 의하면 기본법 조항들간에는 가능하면 상호조화를 이루도록 적용되어야 하는 것이므로<sup>49)</sup> 기본법 제14조제3항의 기본가치와 원칙을 무시해서는 안된다. 따라서 입법기관은 원상회복이 배제된 몰수재산에 대하여 손해조정금을 지급하지 않을 수 있도록 법률을 제정할 수 있는 것은 아니다. 왜냐하면 恣意禁止의 원칙과 과잉금지의 원칙에 위배되기 때문이다.<sup>50)</sup> 손해를 조정하는 경우에도 가능하면 기본법 제14조제3항의 손실보상에 상응하도록 하여야 한다. 동독정권하에서 수용된 재산에 대해서는 원칙적으로 원상회복을 하고 예외적으로 손실보상을 해주는 것에 비추어 형평성도 고려하여야 한다. 또한 경우에 따라서는 점령당시의 몰수재산에 대해서도 개별적으로 원상회복을 할 수 있도록 하여야 한다.<sup>51)</sup> 이와 같은 주장에 상응하는 내용으로 점령당시의 몰수재산과 보상에 관해서 1994년 9월 27일에 법률이<sup>52)</sup> 제정되었다.

## 6. 제146조의 개정

통일조약 제4조제6항에 의해 기본법 제146조는 다음과 같이 개정되었다.

“독일의 통일과 자유가 완성된 후 전체 독일 국민들에게 적용되는

49) Vgl. BVerfGE 30, 173(195ff.); 35, 202(223ff.)

50) Klein, Der Einigungsvertrag, DÖV 1991, 574f.

51) Vgl. Badura, Der Verfassungsauftrag der Eigentumsgarantie im wiedervereinigten Deutschland, DVBl. 1990, 1263; Maunz/Dürig, GG-Komm. 1991, Art. 143, Rdnr.26.

52) ‘財産法에 의한 損失補償과 占領法 또는 占領高權에 근거한 沒收에 대한 調整給付에 관한 法律(補償 및 調整給付法)’ (Gesetz über die Entschädigung nach dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen und über staatliche Ausgleichleistungen für Enteignungen auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage (Entschädigungs- und Ausgleichleistungsgesetz v. 27.9.1994 - EALG))

이 기본법은 독일국민의 자유로운 결정에 의해서 새로운 헌법이 효력을 발생하는 날 효력을 상실한다.”<sup>53)</sup>

개정된 기본법 제146조와 과거의 그것과의 차이점은 ‘독일의 통일과 자유가 완성되었다’는 것을 추가한 것이다. 이는 전문에 추가된 내용을 그대로 반영한 것이다. 이로써 기본법의 과도기적 성격을 소멸시키고 기본법이 통독후의 전독일국민에게 적용되는 헌법임을 명시하여 독일통일이 완결된 것임을 표현하고 있는 것이다. 그 이유는 전문의 경우와 동일하며 기본법 제23조를 삭제한 것과는 동일한 것이다. 즉 대외정책적으로 독일의 통일은 완성되었다는 것을 확인할 필요가 있었던 것이다.

원래 동조항은 독일이 통일을 달성할 수 있는 두 가지 방법 중의 하나를 제시하고 있었다. 두 가지 방법 중에서 다른 하나는 기본법 제23조에 따라 독일의 다른 부분 즉, 구동독지역이 그 주민의 자기결정에 의하여 연방에 편입하고 기본법이 구동독지역에도 확대 적용되는 것이다. 이 경우에는 편입되는 지역의 주민이 자율적으로 편입을 결정하고 동시에 기본법을 자신들의 헌법으로 받아들이면 되는 것이므로 원칙적으로 헌법을 새롭게 제정할 필요가 없고, 단지 과도기적인 조치와 조정이 필요할 뿐이다. 이 경우에는 기본법이 최종적으로 전체 독일의 헌법이 된다.<sup>54)</sup> 그러나 이 경우에도 기본법이 자동으로 편입지역에 확대 적용되는 것은 아니다. 기본법 제23조제2문에서 명시하고 있는 것처럼 그 지역에 적용시키는(in Kraft zu setzen) 입법행위가 있어야 하는데, 자아란드의 경우에는 연방함으로써 하였고 동독의 경우에는 통일조약(제3조)의 형식으로 한 것이다.<sup>55)</sup>

반면 기본법 제146조에 의한 방식은 기본법의 적용영역 이외의 독일민족을 포함한 전체 독일민족이 자유로운 자기 결정에 의하여 새로운 통일헌법을 제정함으로써 통일을 달성하는 것이다. 이 경우에는 제

53) 과거의 146조: “이 기본법은 독일국민이 자유로운 결정으로 제정한 헌법이 발효하는 날 그 효력을 상실한다.”

54) Vgl. Tomuschat, Wege zur deutschen Einheit, in: VVDStRL 49(1990), 70(71f.)

55) Vgl. Stern/Schmidt-Bleibtreu, Staatsvertrag, S.31ff.

헌의회의 구성 방식, 통일헌법 제정을 위한 절차 등, 새헌법을 제정하기 위해 미리 해결되어야 할 문제들이 많다. 통일이 임박한 상황에서 이러한 문제를 빠른 시일 내에 확정하는 것은 정치적으로나 현실적으로 대단히 어려운 것이었다. 따라서 이 방식은 채택하기에 결코 용이한 방법이 아니었다.<sup>56)</sup>

그런데 통일논의의 과정에서, 위 기본법 제23조와 제146조는 상호 배타적으로 선택되는 조항이 아니라, 양 조항은 중첩되어 상호보완하는 것이라는 주장도 있었다. 즉 제23조에 의해서 편입의 형식으로 통일이 되고 기본법이 우선 그곳에 확대 적용되더라도, 아직 제146조의 의미는 존재하므로 새롭게 전체 독일인에 의해서 통일헌법이 제정되어야 한다는 것이다.<sup>57)</sup> 그러나 이는 통일이후에 새로운 헌법을 제정할 것인가의 문제는 통일된 뒤에 국민이 자유롭게 결정할 문제이며, 이 문제를 통일 이전에 기본법에서 그들의 결정권을 빼앗아서 미리 정할 수 있는 것은 아니라는 것이 통설이었다.<sup>58)</sup> 개정된 제146조는, 통설에 따라, 통일이 완성되었으며, 그로써 기본법은 전독일에 기본질서로서 적용된다고 명시하고 있는 것이다.

그렇다면 기본법 제23조의 방식으로 통일이 된 이상 기본법 제146조는 더 이상 존재할 의미가 없어졌다. 그래서 이 조항을 완전히 삭제하자는 주장이 있었다.<sup>59)</sup> 독일정부로서도 이를 삭제하려고 하였으나 사민당(SPD)의 반대로 존치하게 되었다. 소수당인 사민당으로서는 통일조약을 통한 기본법의 부분적인 개정 불만을 갖고서 통일된 이후에 전체국민의 투표(Volksabstimmung)로서 기본법을 전면개정하는

56) Vgl. Weis, Verfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands, AÖR. Bd. 116, S.4f.

57) Vgl. Häberle, Verfassungspolitik für die Freiheit und Einheit Deutschlands, JZ 1990, 358ff.; Jeand'Heur, Weitergeltung des GGs doer Verabschiedung einer neuen Verfassung in einem vereinigten Deutschland? DÖV 1990, 873ff.

58) Vgl. Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art.146, Rdnr.7

59) Kriele, Art.146GG: Brücke zu einer neuen Verfassung, ZRP 1991, S.1ff.; Bartlsperger, Verfassung und Verfassungsgebende Gewalt im vereinigten Deutschland, DVBl. 1990, S.1285(1298ff.): Bartlspergers는 심지어 개정된 제146조와 통일조약 제5조(헌법개정의 권고)는 헌법적으로 불법이다(illegal)라고 한다.

길을 열어 놓고자 했던 것이다. 그들은 기본법 제146조의 해석을 통해서 국민투표로써 헌법을 전면적으로 개정할 수도 있다고 생각했다고 한다.<sup>60)</sup>

그런데 개정된 제146조에 근거하여 국민투표를 통해서 새로운 통일헌법을 제정할 수 있으며 또한 제정해야 한다는 주장이 제기되었다.<sup>61)</sup> 그러나 통일헌법의 경우에 있어서도 헌법개정에 해당되는 것이지 헌법제정에 해당되는 것이 아니며, 따라서 헌법개정은 분명히 기본법 제79조에 명시되어 있는대로 하여야 한다는 것이 통설이다.<sup>62)</sup> 통일조약 제5조에서는 기본법 제146조의 적용과 국민투표의 도입에 관한 문제를 미래의 헌법개정의 논의에 포함시킬 것을 권고하고 있다.

## 7. 기본법 제131조의 적용 배제

통일조약 제6조는 기본법 제131조는 구동독지역에는 당분간 적용되지 않는다고 정하고 있다. 기본법 제131조는 원래 2차대전에서의 독일의 패망을 전후하여 정당한 이유가 아닌 정치적인 이유 등으로 공직에서 쫓겨나가거나 연금을 받지 못한 자들을 구제하거나 보상해 주기 위해서 생긴 조항이다. 이 조항에 근거하여 1951년 5월 11일에 '기본법 제131조에 해당하는 사람들의 법률관계를 규율하기 위한 연방법률(통칭 '131조법률')'이 제정되었다. 따라서 서독에서는 이 법률에 근거하여 문제는 모두 해결되었고, 많은 세월이 지난 지금은 이 헌법 조항의 의미는 사실상 거의 없어졌다고 할 수 있다.<sup>63)</sup>

60) Vgl. Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses Deutsche Einheit, BT-Drucks. 11/7920 v. 18.9.1990; Busse, Das Vertragliche Werk der deutschen Einheit und die Änderung von Verfassungsrecht, DÖV 1991, 351.

61) Vgl. Kriele, Art.146GG: Brücke zu einer neuen Verfassung, ZRP 1991, S.1ff.

62) Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art.146 Rdnr.14f.; Busse, Das Vertragliche Werk der deutschen Einheit und die Änderung von Verfassungsrecht, DÖV 1991, 351.

63) 기본법 제131조: 망명자와 피추방자를 포함하여 1945년 5월 8일에 공직에 있었던 자로서 공무원법상 또는 임금법상의 이유 이외의 이유로 퇴직하여 이제까지 임용되지 않았다는가, 그들의 이전의 지위에 상응하게 재임용되지 아니한 사람들의 법률관계는 연방법률로 정한다. 망명자와 피추방자를 포함하여 1945년 5월 8일에 연금

구동독지역에 이 조항을 적용하지 않기로 한 것은 다음과 같은 이유에서라고 한다. 첫째, 공직자로서의 근무관계가 소멸한지 45년 이상이나 지났고, 그것은 또한 동독이 생성되기 전에 발생한 것이다. 둘째, 그들은 그 이후 다른 직업을 택하여 살아왔다. 셋째, 위 연방법률의 원래의 목적이 당사자들을 공직에 복직시키는 것인데, 그들이 이미 나이가 너무 많아서 불가능하고 이미 정년이 넘어버린 경우가 대부분이다. 넷째, 그래서 단지 연금을 통한 보상만이 가능하고, 이를 위해서는 예산과 인력이 뒷바침이 되어야 하는데, 이것이 당장은 불가능하다. 다섯째, 구동독이 자신의 사회보장에 관한 법령으로써 과거의 공직자들에게 대해서 거의 빈틈없이 규율하고 있었던 까닭에 더 이상 이에 대해 규율할 것이 별로 없다.<sup>64)</sup>

통일조약 부속서 I, 제2장 업무영역 B 제1절에서도 이에 관한 연방법률은 구동독지역에 확대적용되지 않음을 명시하고 있다.

## 8. 財政憲法에 관한 基本法 제106조, 제107조의 修正適用

### 1) 구동독지역에의 확대적용의 원칙

통일조약 제7조제1항은 서독의 재정헌법이 통일조약에서 달리 정하고 있지 않는 한 구동독지역에도 확대적용된다고 하고 있다. 즉, 기본법 제10절(Finanzwesen : 재정제도)와 그 밖의 재정헌법에 관한 조항(예 : 기본법 제91a조, 제91b조 등)은 통일조약에서 정하고 있는 예외를 제외하고는 구동독지역에도 그대로 적용된다. 그 예외는 바로 통일조약 제7조제2항 이하에서 정하고 있다.

---

을 받을 권리를 가지며 공무원법상 또는 임금법상의 이유 이외의 이유로 전혀 또는 적당한 연금을 받지 못하는 사람들에 대하여도 동일한 것이 준용된다. 주법에 다른 규정이 없는 한, 연방법률의 시행시까지의 법적 청구권을 행사할 수 없다.

64) Stern/Schmidt-Bleibtreu, Einigungsvertrag und Wahlvertrag, 1990, S.216.

## 2) 확대적용의 예외

### (1) 기본법 제106조제3항제4문과 제4항의 적용배제

기본법 제106조는 조세수입의 垂直的 配分(vertikale Steuerertragsaufteilung), 즉 연방과 주, 지방자치단체(게마인데)간의 배분에 관해서 정하고 있다. 각종 조세들이 연방, 주, 지방자치단체(지방자치단체 조합) 중 어느 것에 歸屬될 것인가에 관하여 정하고 있다. 제1항은 연방에 귀속되는 조세를 열거하고 있으며, 제2항은 주에 귀속되는 조세를 정하고 있고, 제3항, 제4항은 연방과 주에 공통으로 귀속되는 조세 수입(共同租稅:Gemeinschaftssteuer)에 관하여, 제5항·제6항·제7항에서는 지방자치단체의 조세수입에 관하여, 제8항은 주나 지방자치단체의 특별재정부담의 경우에 이의 조정에 관하여 정하고 있다.

통일조약 제7조제2항에서는 이 기본법 제106조가 정하고 있는 조세 수입의 수직적 배분이 구동독지역에는 과도기의 일정한 기간동안 기본법상의 원칙과 달리 적용됨을 정하고 있다. 즉 기본법 제106조제3항제4문, 제4항, 제5항 그리고 제7항은 구동독지역에서는 적용이 되지 않거나 수정되어 적용된다.

따라서 기본법 제106조제1항, 제2항, 제3항제1문 내지 제3문, 제6항은 그대로 적용된다. 즉, 구동독지역에서도 구서독지역과 동일하게 기본법 제106조제1항의 조세는 연방에 귀속되고 제2항의 조세는 주에 귀속되며, 제6항에서 정한대로 對物稅 및 地域的 消費稅 등은 지방자치단체에 귀속된다. 제3항의 제1, 2, 3문은 연방과 주의 공동조세와 그 분배 방법에 관하여 정하고 있다. 이에 의하면 제5항에 따라 소득세의 수입이 지방자치단체에 속하지 않는 한, 소득세, 법인세 및 판매세(Umsatzsteuer)<sup>65)</sup> 연방과 주에 공동으로 귀속한다(공동조세)(제1문). 소득세와 법인세의 수입에 관하여는 연방과 주가 半分한다(제2문). 판매세에 관한 연방과 주의 몫은 연방참사원의 동의를 요하는 연

65) 현재의 판매세는 부가가치세이다.

방법률로 확정된다(제3문).<sup>66)</sup>

통일조약 제7조제2항제1호에서는 기본법 제106조제3항제4문과 제4항이 1994년 12월 31일까지는 구동독지역에는 적용되지 않는다고 하고 있다.

기본법 제106조제3항제4문은 공동조세인 판매세를 연방과 주의 몫으로 배분하는 원칙을 정하고 있다. 이에 의하면 연방과 주는 通常收入의 범위내에서 각기 필요한 지출을 충당할 동등한 청구권을 가진다. 이때 지출의 범위는 수년에 걸친 재정계획을 참작해서 정한다(1). 연방과 주의 충당요구는 공정한 조정이 이루어지고, 납세의무자의 과중한 부담이 되지 않도록 하며, 또 연방영역에서의 생활수준의 균형이 보장되도록 상호 조정되어야 한다(2).

기본법 제106조제4항에 의하면 판매세에 대한 연방과 주의 몫은, 연방과 주들의 수입·지출의 비율이 근본적으로 변경될 때에는 새로 정해져야 한다. 연방법률에 의하여 주들에 추가지출이 과해지거나 수입이 삭감될 때에는, 가중부담은 단기간에 한한다면 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률에 의하여 연방의 재정보조로 조정될 수 있다. 이러한 재정보조의 산정과 주에 대한 분배에 관한 원칙은 법률에 규정되어야 한다.

공동조세 중에서 소득세와 법인세의 분할비율은 상술한 것처럼 기본법에 확정되어 있는데, 그것이 구동독지역에도 그대로 적용되고, 반면 판매세의 분할비율은 기본법에도 확정하고 있지 않고 단지 비율을 정하는 원칙만을 정하고 있는데, 그러한 원칙을 구동독지역에는 적용하지 않기로 한 것이다. 판매세는 연방과 전체 주의 총계가 그때 그때의 지출에 필요한 액수의 비율(Deckungsquotenrechnung)에 따라 분배되어야 하는데<sup>67)</sup> 구동독지역을 포함시켜서 계산하기에는 무리가 있

66) 연방과 주에 공동으로 귀속되는 세금중에서 판매세를 제외한 소득세와 법인세는 연방과 주가 半分하는데, 법인세는 그대로 반분하고 소득세는 지방자치단체에 속하는 것을 제외하고 반분한다. 지방자치단체에 속하는 비율은 현재 지방자치단체재정개혁법률에 따라 15%이므로 나머지 85%에서 반분하여 연방과 주가 각각 42.5%씩 차지한다. Vgl. Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 1992, Art.106 Rdnr.7 u. 12; Patzig, Zwischen Solidität und Solidarität, DÖV 1991, 583.

기 때문에 구동독지역을 배제한 것이다. 따라서 구동독지역에는 연방과 구서독지역의 주들만을 대상으로 하여 계산한 배당비율이 그대로 적용된다.<sup>68)</sup>

### (2) 기본법 제106조제5항의 수정적용

통일조약 제7조제2항제2호는 1996년 12월 31일까지는 구동독지역에서는 각 주의 소득세수입이 지방자치단체로 배분되는 경우 그 배분액은 기본법 제106조제5항에 따라 지방자치단체 주민들의 소득세납부액이 아니라, 인구에 비례하여 확정된다고 하고 있다. 이는 우선 구동독지역에는 지방자치단체에서의 소득세에 관한 통계가 전혀 없고 위의 기간까지는 그 통계가 잡힐 수 있을 것이기 때문에 도입된 조항이다. 또한 각 지방자치단체간에 경제력의 차이가 심하기 때문에 만일 그 자치단체의 소득세납부액에 따라 소득세가 분배될 경우 그 차이가 더욱 심화될 수 있는데, 그 주민의 수에 따라 분배함으로써 자치단체간의 차이가 완화될 수 있도록 하고 있는 것이다.

### (3) 기본법 제106조제7항의 수정적용

통일조약 제7조제2항제3호에 의하면 구동독지역에서는 1994년 12월 31일까지는 기본법 제106조제7항에도 불구하고 공동조세 총액 중 주 배당액의 그리고 주조세 총액의 최소한 20%, 그리고 아래 제5항제1호에 따른 독일통일기금(Fonds "Deutsche Einheit")의 재원으로부터의 주배당액 중 최소한 40%가 매년 지방자치단체에 배분된다.<sup>69)</sup> 즉, 기

67) 따라서 이 비율은 변하는 것이며 1986-87년의 경우 연방에는 65%, 주들에게는 35%가 분배되었다고 한다. Vgl. Jarass/Piero, GG-Kommentar, 1992, Art.106 Rdnr.8.

68) Vgl. Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art.23, Rdnr.68; Stern/Schmidt-Bleibtreu, Einigungsvertrag und Wahlvertrag, 1990, S.132.

69) 기본법 제106조 제7항은 지방자치단체(지방자치단체조합)에는 공동조세의 총액에 대한 각 주의 몫중에서 주법에 의하여 확정되는 백분율에 따라 총체적으로 배정되

본법 제107조제7항에서는 지방자치단체의 배당액을 州가 자신의 법으로 자유롭게 정할 수 있도록 했던 것인데 반해 통일조약에서는 당분간 구동독지역에서는 이를 적용하지 않고 주로 하여금 자신의 재정수입의 일정비율을 지방자치단체에 배정하도록 강제하고 있는 것이다. 이는 지방자치단체가 재정수입을 확실하게 확보하여 취약한 사회간접자본 등에 투자할 수 있도록 하기 위한 것이다.

#### (4) 기본법 제107조의 수정적용

통일조약 제7조제3항에 의하면 기본법 제107조는 동독지역에 다음과 같은 기준에 따라 적용된다. 즉 1994년 12월 31일까지는 구서독 지역의 주와 구동독 지역의 州間에는 기본법 제107조 제1항제4문의 규정이 적용되지 않는다. 전체 독일의 州間財政調整(Länderfinanzausgleich)(기본법 제107조제2항)은 실시하지 않는다.

기본법 제107조는 조세수입의 水平的인(各州間의) 割當에 관하여 정하고 있는데, 이에 관한 원칙을 정하고 있는 제1항의 제1문부터 3문까지는 구동독지역에도 그대로 적용된다.

기본법 제107조제1항제4문에 의하면 판매세수입에 관한 주의 몫(연방의 몫을 제외한 전체주에 귀속되는 총액)은 주민수에 비례하여 각 주에 분할되는데, 주의 몫(전체주에 귀속되는 총액)의 일부(최고 4분의 1까지)는 州稅와 소득세 및 법인세의 住民당 收入이 州平均以下인 州를 위해 財政補充支援金(Ergänzungsanteile)으로서 사용할 수 있도록 연방법으로서 정할 수 있다. 통일조약은 이의 적용을 배제하고 또한 기본법 제107조제2항에 근거한<sup>70)</sup> 전독일에 걸친 州間財政調整을

도록 하고 있으며, 또한 주법은 주조세의 수입이 지방자치단체(지방자치단체조합)에 귀속될 것인가 아닌가 그리고 어느 정도로 배정될 것인가를 정하도록 하고 있다.

70) 기본법 제107조 제2항: 각 주들의 상이한 재정력의 적절한 조정이 법률에 의하여 확보되어야 하며, 이 경우 지방자치단체(지방자치단체조합)의 재정력과 재정수요를 고려하여야 한다. 재정조정을 요구할 수 있는 주의 재정조정청구권에 관한 요건과 재정조정에 응해야 할 주의 재정조정 의무에 관한 요건 그리고 재정조정금부액의 기준은 법률에서 정해야 한다. 동 법률은, 연방은 급부능력이 약한 주들에게 그들의

부인하고 있다. 대신에 구서독지역의 주와 구동독지역의 주의 두 그룹으로 구분하여 각 그룹 내에서만 각기 다르게 판매세의 할당과 주간 재정조정을 할 수 있도록 하고 있다. 즉 판매세의 주배당액은 동독의 주와 서독의 주들로 구분하여 배당하는데, 이는 결과적으로 구동독지역의 주들의 인구 1인당 평균 판매세의 배당액이 구서독지역의 주들의 인구 1인당 평균 판매세의 배당액에 대비하여, 1991년도에는 55%, 1992년도에는 60%, 1993년도에는 65%, 1994년도에는 70%에 해당하도록 하고 있다(통일조약 제106조제3항제2문).

판매세의 각주에의 분할 방식에 관해서는 통일조약 협상과정에서 많은 논란이 있었던 것 중의 하나이다. 1990년 여름 당시의 서독지역에서의 판매세 수입은 1490억 마르크에 이른 반면에 구동독지역에서는 단지 200억 마르크에 불과 했다. 총 1690억 마르크의 65%는 연방으로 할당되고 나머지 35%인 약 590억 마르크가 주에 할당된다. 이를 만일 기본법 제107조제1항제4문을 그대로 적용하여 인구수에 따라 할당하게 되면 전체인구의 20%를 차지하는 구동독의 주에는 590억 마르크의 20%인 약 118억 마르크가 할당되게 되었다. 그러나 이는 서독의 입장에서 보면 심히 부당한 것이었다. 왜냐하면 동독지역의 판매세인 200억 마르크의 35%는 70억 마르크에 불과하기 때문에 결과적으로 서독지역에 할당되어야 할 48억 마르크가 동독지역으로 유입되게 때문이다. 따라서 구동독지역에 대한 서독주들의 재정적인 지원책임은 '독일통일기금'을 통해서 이행하면 되는 것이라고 하면서 당분간 기본법 제107조제1항제4문의 적용을 배제하였으며, 양독지역으로 구분하여 판매세를 할당하되 구동독지역의 주들은 우선 서독주들의 1인당 할당액의 55%가 되도록 하고 매년 5%씩 증가하도록 한 것이다. 이는 구동독지역의 경제가 재건되어 1995년이후에는 전체적으로 통일적인 규율이 가능할 것이라는 전망에 따른 것이다. 이를 보충하여 개정된

---

일반적인 재정수요를 충당시켜 주기 위해 연방의 재원으로부터 교부금을 지급한다(재정보충금할당)는 것도 규정할 수 있다.

연방과 주의 재정조정에 관한 법률 제2조제1항은 양독지역을 구분한 다음 판매세수입의 75%는 인구수에 따라서, 25%는 동법 제2항 내지 제4항에(재정조정시의 고려사항) 따라 할당하도록 하고 있다.<sup>71)</sup>

전체독일의 주간재정조정도 실시하지 않고 양독지역으로 구분하여 이를 실시하기로 한 것도 서독주들의 반대한 때문이다. 전체적으로 재정조정을 할 경우 구서독주들은 일반적으로 재정을 지원하는 입장이 되는데, 이는 특히 그동안 재정지원을 받아 온 일부서독주들에게는 상당한 불이익과 부담이 되는 결과가 되기 때문에 그러한 것을 피하고자 함에 있었다.<sup>72)</sup>

## 9. 재정제도에 관한 기타규정의 준용

통일조약 제7조제4항에 의하면 구동독지역에는 기본법 제91a조, 제91b조, 제104a조제3항 및 제4항과 그 시행법령들은 1991.1.1.부터 통일조약이 정한 기준에 따라 적용된다. 기본법 제91a조와 제91b조는 연방과 주가 공동으로 행하는 공동과제(Gemeinschaftsaufgabe)와 이를 위한 비용지출에 관한 규정이고, 제104a조제3항과 제4항은 주에 의한 연방법률의 집행과 특별한 투자의 경우에 연방의 재정적 보조에 관한 규정이다.

## 10. 독일통일기금(Fonds "Deutsche Einheit")에 의한 지원

통일조약 제6조제5항에서는 "독일통일기금"의 연간배당액을 다음과 같이 정하고 있다.

1. 구동독지역의 각 주 및 베를린 주에 대해서는 그들의 일반재정수요를 충족시키기 위해서 독일통일기금의 85%를 특별지원금으로서 지급한다. 특별지원금은 주의 인구수에 비례하여 배분된다. 이때 서베를린의 인구는 산출근거에서 제외된다.

71) Vgl. Patzig, Zwischen Solidität und Solidarität, DÖV 1991, 584.

72) Vgl. Patzig, Zwischen Solidität und Solidarität, DÖV 1991, 584.

2. 독일통일기금의 15%는 구동독지역의 전체적인 공공업무를 수행하는 데 사용된다.

주는 자신에게 배분된 지원금의 40%를 지방자치단체에 양도한다.<sup>73)</sup>

독일통일과 관련하여 취해진 재정적 조치중에서 가장 핵심을 이루는 것 중의 하나가 '독일통일기금'이다. 통일조약의 체결 이전인 1990년 5월 18일에 서독은 동독과 '화폐·경제·사회공동체 형성을 위한 조약 (제1 국가조약)'을 체결하였다. 이를 구체화하기 위하여 1990년 6월 25일 국가조약에 관한 법률(국가조약법)<sup>74)</sup>을 제정하였다. 독일통일기금은 동법률 제31조에 근거하여 설치된 것이며, 1990년 6월 25일에는 '독일통일기금의 설치에 관한 법률'이 제정되었다. 독일통일기금은 위 국가조약 제28조에서 서독이 동독에게 우선 1991년 상반기까지하기로 한 재정적 지원약속을 이행하고, 통일 이후에는 구동독지역의 주들을 재정적으로 지원하는 것을 목적으로 하고 있다. 독일통일기금은 권리능력이 없는 것으로서 기본법 제110조제1항에 따라 연방재무장관이 관리하는 연방의 특별재산이다. 연방재무장관은 기금관리에 있어서 연방과 주의 대표가 동등한 자격을 갖고 참여하는 자문위원회의 자문을 받도록하고 있다. 기금은 특별재산으로서 여타의 재산과는 구분하여 관리되며 그에 대한 책임은 연방이 진다. 통일의 완수는 국가의 일반적인 공공업무와는 여러 면에서 다르기 때문에 기금을 연방의 일반예산과 구분하여 별개로 취급하고, 각 주들도 이에 대해 특별한 재정분담을 하도록 하고 있는 것이다.<sup>75)</sup>

기금의 규모는 우선 1990년부터 1994년까지만 확정되어 있는데, 그 총규모는 1150억 마르크이다. 이 중에서 1990년에는 220억 마르크, 1991년에는 350억 마르크, 1992년에는 280억 마르크, 1993년에는 200억 마르크, 1994년에는 100억 마르크를 각각 동독지역에 지원하도록 하고 있다. 그 이후의 연방과 주간의 재정관계에 관해서는 나중에 새

73) 이 조항은 통일조약의 본문에는 없다. 통일조약 부속서 I 제IV장 업무영역 B 제2절 제1호에서 '독일통일기금의설치에관한법률'을 개정함으로써 삽입된 것이다.

74) Gesetz zu dem Vertrag vom 18.5.1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der B R D und D D R v. 25.6.1990.

75) Vgl. Stern/Schmidt-Bleibtreu, Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit, Bd.I, 1990, S.309; Patzig, Zwischen Solidität und Solidarität, DÖV 1991, 581.

롭게 정한다(국가조약법 제31조).

총 1150억 마르크 중에서 연방재무장관이 최대한 950억 마르크까지는 기본법 제115조에 따라 국가부채의 형태로 조달하고, 나머지 200억 마르크는 그 동안 독일의 분단으로 인해 필요했던 예산을 절감함으로써 충당하도록 하고 있다.

## II. 장래의 기본법 개정

### 1. 통일조약 제5조

통일조약 제5조에서는 양독 정부가 통일독일의 입법기관에게 통일 후 2년 내에 통일과 관련하여 제기되는 문제에 관해서 기본법의 개정이나 보충을 권고하도록 하고 있다. 기본법의 개정시에 특히 고려해야 할 사항으로서는 첫째, 1990년 7월 5일의 州政府首相들(Minister-präsidenten)의 공동결의안에 따른 연방과 주간의 관계, 둘째, 기본법 제29조를 적용하지 않고 관계주들의 합의에 의한 베를린주와 브란덴부르크주 지역의 재편성가능성, 셋째, 국가목표조항(Staatszielbestimmungen)을 기본법에 수용할 것인가의 문제, 넷째, 기본법 제146조의 적용과 이에 따른 국민투표의 문제 등이 열거되어 있다.

장래의 기본법개정에 관해 정하고 있는 통일조약 제5조는 통일과정에서 제시된 다양한 견해들을 반영한 하나의 정치적 타협의 결과이다. 기본법개정에 관한 의견은 크게 두가지로 나뉘었다. 하나는 기본법을 개정하되, 통일로 인해 불가피하게 개정해야 할 것만 하자는 주장이고, 다른 하나는 기본법을 전면적으로 개정을 하자는 주장이다. 전면적인 개정은 시간적으로 여유가 없었기 때문에 사실상 불가능하였다. 그래서 통일과 관련하여 불가피한 것에만 한정하여 우선 개정을 하고 나머지 전면적인 개정에 관해서는 통일독일의 입법기관에 일임하기로 하였던 것이다.

## 2. 헌법심의위원회

통일독일의 연방의회와 연방참사원은 각각 1991년 11월 28일과 29일, '공동의 헌법심의위원회(Gemeinsame Verfassungskommission)'을 구성하기로 결의하였고 이 결의에 따라 1992년 1월 16일 두 입법기관의장에 의해 '공동의 헌법심의위원회'(이하에서는 '헌법심의위원회'로 약칭한다)가 설치되었다. 이 위원회는 64명의 위원과 예비위원으로 구성되었는데, 연방의회와 연방참사원은 각각 그 2분의 1에 해당하는 32명의 위원과 예비위원을 독자적으로 선출했다.

헌법심의위원회는 헌법개정을 권고하는 위원회의 의사결정은 반드시 재적위원 3분의 2의 찬성을 얻도록 하였다. 이는 기본법의 개정은 연방의회와 연방참사원에서 각각 그 재적의원 3분의 2의 찬성으로써만 가능하도록 한 기본법 규정(제79조제2항)과 균형을 유지하고, 헌법개정은 폭넓은 공감대가 형성된것에 한해서만 하려고 한 데 있다.<sup>76)</sup>

## 3. 헌법심의위원회의 기본법개정권고안

헌법심의위원회는 통일조약 제5조에서 구체적으로 언급한 네 가지 분야에 국한하지 않고 전분야에 걸쳐서 검토작업을 하였다. 약 2년동안의 활동을 한 결과로서 위원회는 1993년 10월 28일 23개조문에 대한 기본법개정권고안을 의결했다. 1993년 11월 5일 헌법심의위원회가 연방의회 의장 및 연방참사원 의장에게 제출한 그 동안의 활동보고서의 내용 중에서 중요한 것은 아래와 같다. 그런데 위원회의 권고는 법적 구속력을 갖는 것이 아니고 그 권고의 수용여부는 독일입법기관의 재량에 달려 있다. 하지만 헌법심의위원회의 기본법 개정권고는 재적

76) 헌법심의위원회에 관해 상세한 것은 허영, 독일통일과 기본법의 개혁문제, 허영(편저), 독일통일의 법적조명, 1994, 249쪽 이하; Scholz, Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), 1994, S.1ff. 참조.

위원 3분의 2인 43명의 위원이 찬성하는 경우에만 가능한 것이므로 그 위원회의 정당별 세력분포로 볼 때 양대정당인 기민당(CDU)/기사당(CSU)과 사민당(SPD)의 합의가 없이는 사실상 불가능하였다고 볼 수 있다. 따라서 권고내용의 채택가능성은 높다고 할 것이다.

### 1) 聯邦과 州의 關係

기본법 개정논의 중에서 매우 중요한 비중을 차지하는 부분은 연방과 주의 관계를 재정립하는 것이었다. 독일 기본법이 채택하고 있는 연방주의는 원래 연방과 주가 동등한 지위에서 입법기능을 분담하여 양자간에 기능적인 권력통제가 이루어 지도록 하려는 데 있었다.<sup>77)</sup>

기본법은 연방의 독점적인 입법권이 인정되는 사항과 연방과 주의 경합적인 입법권이 인정되는 사항을 열거하고 있다. 후자의 경우에 있어서는 연방이 입법권을 행사하지 않는 경우에만 주가 입법권을 행사하는데, 연방은 필요한 경우만(기본법 제72조제2항 참조) 입법권을 행사하도록 하고 있다.

그런데 그동안 연방의 권한은 지나치게 강화되고 주의 권한은 약화되어 정한 연방국가라기 보다는 차라리 “單一國家的 聯邦國家(unitarische Bundesstaat)”가 되었다는 비판이 고조되었다.<sup>78)</sup> 그러한 문제점을 인식한 주정부수상들(Ministerpräsidenten der Länder)은 통일협의 과정에서 1990년 7월 5일에 회합을 갖고 주의 권한을 강화하기 위해 다음의 4가지 사항을 요구하는 결의를 하였다. 첫째, 연방과 주의 경합적 입법사항에 속하는 사항(기본법 제74조)에 대해서 연방이 우선적으로 입법권을 행사하는 것에 대한 제한(기본법 제72조제2항)을 강화할 것, 둘째, 연방과 주의 권한분배를 재조정할 것, 셋째, 특히 주에 재정적 영향을 미치는 법률을 제정하는 경우에 연방참사원의 동의권을 확대할 것, 넷째, 연방참사원의 법률안 심의 기간을 연장할 것 등이다.<sup>79)</sup>

77) 허 영, 앞의 글, 260쪽.

78) Scholz, Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, ZG, 1994, S.9.

통일조약 제5조도 바로 이 주정부수상회의의 결의를 존중하여 연방과 주의 관계를 재조정할 것을 권고하고 있는 것이다.

연방과 주의 관계에 관한 재정립의 필요성은 유럽통합과도 관련이 있다. 유럽통합을 위한 마스트리히트조약에 의하면 연방의 권한은 더욱 확대되고, 원래 주에 속한 권한은 입법기능에서 뿐만 아니라 행정 분야까지도 더욱 침식을 당하게 되었다. 그러한 상황에서 연방이 유럽 공동체의 입법행위에 참여하는 경우에 주가 영향력을 행사할 수 있도록 함으로써 주는 자신의 권한을 保持하려고 하였다. 후술하는 바와 같이 고권을 유럽연합에 양도하는 경우에 연방의회의 동의를 받도록 하였으며(기본법 제23조제1항제2문), 그 밖에도 유럽연합과 관련한 연방의 활동에 주가 관여할 수 있도록 하였다(제23조제2항 이하).

헌법심의위원회는 연방과 주의 입법권한에 관해서는 주의 입법권을 강화하는 방향으로 재조정할 것을 권고하고 있다. 우선 기본법 제72조 제1항을 개정하여 과거에는 연방이 경합적 입법사안에 대해서 자신의 입법권을 행사하는(von seinem Gesetzgebungsrechte Gebrauch macht) 때에는 주는 그러한 사안에 대해서 입법행위를 하지 못하도록 하였으나,<sup>80)</sup> 개정안은 연방이 입법행위를 완료한 경우에만(Gebrauch gemacht hat) 주가 입법행위를 할 수 없도록 하고 있다. 또한 기본법 제72조제2항을 개정하여 연방과 주의 경합적 입법사항을 연방입법으로 규율할 수 있기 위한 필요성의 요건을 강화하였다. 제72조제3항을 신설하여 연방법으로서 규율할 필요성이 소멸되었을 때는 연방법을 주법으로 대체할 수 있도록 하고 있다. 뿐만 아니라 제93조에 제2a호를 신설하여 어떤 법이 제72조제2항의 요건을 충족하여 연방법으로서 제정될 수 있을 것인지의 여부에 관해 다툼이 있을 경우에는 연방헌법재판소가 연방참사원, 주정부 또는 주의회의의 신청에 의하여 재판하도록 하고 있다. 이는 기본법상 최초로 연방헌법재판소의 판결절차에 주의회가 관여할 수 있도록 한 것이고, 기본법 제72조제2항의 요건의 충족여부

79) Vgl. Scholz, Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, ZG, 1994, S.11.

80) 따라서 연방이 일단 착수하면 주는 입법행위를 할 수 없다..

는 사법심사의 대상이 되지 않는다고 한 연방헌법재판소의 기존의 판례를<sup>81)</sup> 정정한 것으로서 큰 의미가 있는 것이다.<sup>82)</sup>

입법권한을 구체적으로 열거하고 있는 제74조(경합적 입법권)와 제75조(연방의 輪廓立法(Rahmengesetzgebung))의 경우에는 연방의 입법권한을 확대한 것도 있고 주의 그것을 확대하기도 하였다. 전자에 해당하는 것으로서 주목할 만한 것은 제74조제1항제25호에 國家責任(Staatshaftung)을 경합적 입법사안으로서 추가하여 이 문제에 관한 연방입법의 가능성을 열어놓고 있는 것이다. 이는 과거에 연방이 제정한 국가책임법에 대해서 연방에는 국가책임에 관한 입법권이 없다는 이유로 위헌이라고 결정한 연방헌법재판소의 판결<sup>83)</sup> 이후에 미해결 상태에 있던 문제를 입법적으로 해결하려고 한 것이다. 또한 동조 동항 제26호는 인공수정(künstliche Befruchtung), 유전자 조작(künstliche Veränderung von Erbinformationen), 장기 이식(Transplantation von Organen und Geweben) 등을 경합적 입법사항으로서 추가하고 있다.

반면에 기본법 제74조 제1항제5호,<sup>84)</sup> 동조동항 제8호(삭제), 동조동항 제18호를 개정하여 결과적으로 주의 입법권이 확대되었다.

또한 연방은 기본법 제75조에 따라 일정한 사안을<sup>85)</sup> 규율하기 위하여 그 대강을 연방법으로서 정할 수 있다. 이는 사안의 특성상 대강의 것은 전연방에 걸쳐서 통일적으로 규율될 필요가 있기 때문에 인정된 제도이다. 이 경우 연방은 해당 사안에 대하여 필요한 범위내에서 윤곽만을 규율할 수 있는 것이고 세부적인 것은 주가 규율하도록 하여야 하는 것이다. 그럼에도 불구하고 그 동안 연방이 윤곽만을 정하는 데 그치지 않고 세부적인 것까지 규율함으로써 결과적으로 주의

81) Vgl. z.B. BVerfGE 2, 223(224f.) ; 4, 115(127); 10, 234(245) ; 33, 224(229)

82) Vgl. Scholz, Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, ZG, 1994, S.13.

83) BVerfGE 61, 149(174ff.)

84) 이제는 연방의 윤곽입법으로 전환함(제75조 제1항 제6호).

85) 공직자, 대학제도, 신문과 필름, 수렵제도·자연보호 및 풍치조성, 토지분배·공간정서 및 물의 관리, 신고 및 신분증명제도.

입법권한을 침해한 경우가 많았다. 따라서 제75조제2항을 신설하여 “(연방의) 운곽법규정에는 단지 예외적인 경우에 한해서 세부적인 내용의 규율이나 직접 적용되는 규율이 포함될 수” 있도록 하고 있다. 필름에 관해서는 이제는 주가 입법권을 행사하도록 하고(제75조제1항제2호), 대학제도에 관한 것도 입학허가·시험 등 일정한 것에 관해서만 그 대강을 연방이 규율하도록 하였다.(제75조제1항제1a호)

연방법률의 입법절차에 있어서도 연방의회와 연방참사원의 관계에 관해서 기본법 제76조제2항과 제3항, 제77조제2a항, 제80조제3항과 제4항을 개정하였는데, 주로 연방참사원의 발언권과 참여권을 강화하기 위한 것이었다. 이 중에서 주목할 것은 제80조제3항과 제4항이다. 연방정부가 연방참사원의 동의를 요하는 법규명령을 제정할 경우에 연방참사원도 연방정부에 법규명령안을 제출할 수 있도록 하였으며(제3항), 주가 법규명령을 제정할 수 있도록 연방법률로부터 수권을 받은 경우에도 주는 반드시 법규명령이라는 형식을 택할 필요는 없고 (형식적 의미의) 주법률로써도 규율할 수 있도록 하고 있다(제4항).

## 2) 州의 경계변경

헌법심의위원회는 통일조약 제5조의 권고에 따라 주의 경계변경문제를 다루었다. 그리하여 기본법 제118a조를 신설하여 “베를린주와 브란덴부르크주 지역의 재편성은 기본법 제29조의 규정에 구애받지 않고 선거권자들이 참여하여 관계주들의 합의에 의해서도 가능하”도록 하였다. 또한 기본법 제29조제7항의 경계변경가능지역의 최저 인구수를 기존의 1만명에서 5만명으로 높였으며, 제29조제8항을 신설하여 해당 주들이 자신들의 경계를 변경하고자 할 경우에는 주간의 계약, 즉 국가계약(Staatsvertrag)으로써도 가능하도록 하였다. 단 그 국가계약은 연방의회의 동의를 필요하다.

### 3) 지방자치

지방자치를 강화하는 방향으로 기본법을 개정하려는 권고안도 의결되었다. 즉 기본법 제28조제2항에 제3문을 신설하여 지방자치의 보장이라는 것은 지방자치단체가 재정적으로도 스스로 책임을 지는 것까지 포함함을 특별히 강조하였다. 기존의 제28조제2항제1문과 제2문에서 정하고 있는 지방자치단체의 책임의 영역에도 지방자치단체의 재정고권(Finanzhoheit)이 당연히 포함된다. 그러나 그동안 지방자치단체의 재정수입은 물론 지출까지도 국가에 의해 심히 제한을 받아온 점을 시정하여 지방자치단체의 자신의 책임을 보다 잘 보장하도록 헌법적으로 강조하기 위해 위와 같은 규정을 추가하였다.<sup>86)</sup>

### 4) 국가목표규정

헌법심의위원회는 여러 유형의 국가목표규정(Staatszielbestimmung)을 기본법에 새로 규정하는 문제에 대해서도 논의를 하였다. 이 문제는 정당간에 의견이 첨예하게 대립된 것 중의 하나였다. 시민당과 녹색당은 모든 사람에게 노동의 권리(Recht auf Arbeit)와 적당한 주거의 권리(Recht auf eine angemessene Wohnung)를 보장하는 것과 같은 사회적인(sozialen) 국가목적조항을 신설할 것을 주장하였다. 그러나 기본법상의 사회주의국가원리(Sozialstaatsprinzip)을 것처럼 구체화시켜서 명시할 필요는 없고, 그것을 어떻게 구체화시킬 것인가는 현실상황에 따라 정하도록 국가, 특히 입법기관에게 맡겨 두는 것이 좋다는 반대 의견이 많아서 채택되지 않았다.<sup>87)</sup>

반면에 다른 국가목표규정과는 달리 환경보호에 관한 규정은 국민

86) Vgl. Scholz, Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, ZG, 1994, S.17.

87) Vgl. GVK(Gemeinsame Verfassungskommission)-Bericht v. 5. 11. 93. (BT-Drs. 12/6000 = BR-Drs. 800/93) S.65ff.

의 생존권과 직결되는 것이다. 또한 현재와 같은 환경파괴현상은 기본법 제정 당시에는 미처 예상하지 못했던 것이다. 나아가 환경보호에 관한 규정의 규범적 의미가 기본법 제20조제1항에서 언급한 국가목표 내지 구조적 원리규정에<sup>88)</sup> 결코 뒤질 수 없는 것이기도 하다.<sup>89)</sup> 따라서 환경보호를 국가목표 중의 하나로 정하기로 하였다. 즉 기본법 제20a조가 신설되었는데, 그 내용은 다음과 같다. “국가는 또한 後世에 대한 책임으로서 헌법질서의 범위안에서 입법으로써 그리고 법률과 법의 기준에 따라 행정과 사법으로써 자연적인 생활의 터전(die natürlichen Lebensgrundlagen)을 보호한다.”

헌법심의위원회는 또한 남녀 평등의 원칙을 정하고 있는 기본법 제3조제2항에 제2문을 추가하였는데, 그 내용은 국가는 남녀의 동등한 권리가 실제로 실현되도록 해야 한다는 것이다.

기본법 제20b조를 추가하여 인종적·문화적·언어적 소수민족(ethnische, kulturelle, sprachliche Minderheiten)을 보호하도록 하고 있다.

## 5) 개정권고안에서 제외된 주요사항

헌법심의위원회는 위원 3분의 2의 찬성을 얻은 사항만 개정권고안으로서 채택하였다. 개정권고안으로서 채택되지는 못했지만 위원회에서 논의된 문제로서 중요한 것은 다음과 같은 것이 있다. 국민발안·국민소환·국민투표와 같은 직접민주주의제도의 도입, 기본법 제146조 개정, 기본법 전문 개정, 연방의회와 자율적 해산(Selbstauflösung)의 도입, 지방자치단체에서의 외국인의 선거권의 부여, 연방의원의 임기를 현행 4년에서 5년으로 연장하는 것, 원내상임위원회 회의공개 여부, 연방대통령의 임기연장(5년에서 7년으로)과 단임제의 도입여부 등이다.

88) “독일연방공화국은 민주주의적 사회적 연방국가이다.”(기본법 제20조)

89) GVK-Bericht v.5.11.93.S.67f.

#### IV. 유럽통합과 기본법 개정

통일 이후의 기본법개정과 관련하여 우선 해결해야 할 것은 유럽통합을 위해서 필요한 기본법의 개정이었다. 유럽통합으로 인해 독일의 주권이 제약 내지는 위임되는데, 이는 기존의 기본법 제24조의 범위 내에서도 가능할 수 있겠는가 하는 의문이 제기되었기 때문이다. 유럽의 통합을 위한 ‘마스트리히트 조약(Maastrichter Vertrag : 유럽연합 조약)’은 1992년 2월 7일 체결되어 조약당사국들의 비준을 거쳐 1993년 1월 1일부터 효력을 발생하도록 되어 있었다. 조약내용 중에서 가장 문제가 되었던 것은 두 가지이다. 즉, 독일에 거주하는 유럽연합시민(Bürger der Europäischen Union)은 독일의 국적이 없이도 지방자치단체의 선거에서 선거권과 피선거권을 행사할 수 있도록 한 것은 (조약 제8조 이하 참조) 독일 기본법 제28조 제1항과 조화될 수 없다는 것이다. 또한 위 조약상의 유럽중앙은행(Europäische Zentralbank)이 독일연방은행의 권한을 위임받아 행사하기 위해서는 연방은행(Bundesbank)에 관한 기본법 제88조의 개정이 불가피하게 되었던 것이다. 따라서 위 조약이 비준되기 위해서는 이와 관계되는 기본법의 개정이 선행되어야 했다.

헌법심의위원회는 1992년 6월 26일 과 1992년 10월 25일에 기본법 제23조를 비롯한 기본법 8개조문의 개정권고안을 의결하였고, 이는 연방의회에 구성된 “유럽연합”특별위원회(Sonderausschuß “Europäische Union (Vertrag von Maastricht)”)에서 심의를 거쳐서 의회에 제출되었으며, 연방의회와 연방참사원의 의결을 거쳐 1992년 12월 21일에 효력을 발생하였다. 개정된 기본법 제23조제1항제3문에 따라 마스트리히트 조약에 대한 비준동의안도 통과되었다.

이 조약에 대해서는 독일의 입법기관이 조약비준동의로 국가권력의 상당부분을 유럽공동체의 집행위원회에 양도하였고, 이 조약에 의한 주권의 포기는 기본법 제79조제3항이 명시적으로 금지하는 국가의 영속성 침해에 해당한다는 이유로 헌법소송이 제기되었다. 그러나 연방

헌법재판소는 1993년 10월 12일 위 조약의 합헌성을 인정하는 결정을 하였다. 이로써 미스트리히트조약은 1993년 11월 1일 부터 일제히 효력을 발생하게 되었다.

개정된 조항은 기본법 제23조, 제24조제1a항, 제28조제1항제3문, 제45조, 제50조, 제52조제3a항, 제88조제2문, 제115e조제2항제2문 등이다.

## 1. 제23조(신설)

제23조는 원래 독일의 흡수통일의 근거가 되었던 조항이었으나 통일의 성취와 함께 통일조약 제4조제2호에 의해서 삭제되었던 것이다. 1992년 12월 21일의 기본법개정을 통해 신설된 제23조는 유럽의 통합과 관련된 내용이다. 그 주된 내용은 다음과 같다.

독일은 유럽통합을 실현시키기 위해 유럽연합에 협력한다. 연방은 연방참사원의 동의를 요하는 법률로써 유럽연합에 고권(Hoheitsrechte)을 양도할 수 있다. 유럽연합과 관련된 규율들로 인해 기본법이 개정될 경우에도 기본법 제79조제2항(3분의 2 다수결)과 제3항(기본법 개정의 한계)이 적용된다(이상 제1항). 유럽연합에 관한 것에는 연방의회와 주가(연방참사원을 통하여) 관여한다. 연방정부는 이들 입법기관에게 광범위하고 신속하게 정보를 제공한다(제2항). 연방정부는 유럽연합의 입법행위에 관여하기 이전에 연방의회로 하여금 의견을 표명할 기회를 주고, 그 의견을 참고하여야 한다(제3항). 연방참사원은 자신이 관여해야 할 국내조치와 관련이 있는 한, 연방의 의사형성에 참여할 수 있다(제4항). 연방은 주와 관련있는 것을 할 때는 연방참사원의 의견을 참고하여야 한다(제5항). 주로 州의 배타적 입법권에 관한 사항에 관해서 유럽연합의 구성국가로서의 독일에 속하는 권리를 행사할 경우에는 연방참사원이 임명한 대표가 한다(제6항). 제4항 내지 제6항에 관해 자세한 것은 연방참사원의 동의를 요하는 법률로써 정한다(제7항)<sup>90)</sup>

이상의 내용중에서 가장 주목할 것은 연방이 연방참사원의 동의를

90) 이상은 제23조의 완전한 내용이 아니고 부분적으로 생략한 것임.

요하는 법률로써 유럽연합에 고권을 양도할 수 있음을 정하고 있는 것이다. 여기서의 고권에는 연방의 국내문제에 관한 것과 주에 속하는 것이 포함된다. 연방의 입법권에 속하는 것이건 주의 입법권에 속하는 것이건 상관없다. 그로써 결과적으로 연방참사원의 권한이 확대된 것이다. 유럽연합은 독일의 전체적인 체제를 많이 변화시킬 수 있기 때문에 이에 관한 것은 가능하면 연방참사원의 동의를 받게 하려는 것이다. 또한 유럽연합에 관한 여러가지 조약과 조치들로 인해 결과적으로 기본법이 침해되는 것을 예방하고 어떠한 이유로든지 기본법의 개정한계를 넘을 수는 없다는 것을 명시하고 있다. 그러나 기본법의 개정은 반드시 기본법의 본문을 명시적으로 개정함으로써만 가능하도록 한 기본법 제79조제1항제1문을 언급하지 않고 있기 때문에 유럽연합에 관한 국제조약을 통해서 기본법의 묵시적인 개정도 가능하다.<sup>91)</sup>

## 2. 제24조제1a항(신설)

기본법제 24조에 새롭게 제1a항이 추가되었다. 이 조항은 국가의 권한의 행사와 국가의 과제의 이행이 주의 관할에 속하는 한, 주는 연방정부의 동의하에 자신의 고권을 인접국가와 함께 설립한 국제기구에 양도할 수 있음을 정하고 있다. 이 규정은 연방에 관해 정하고 있는 제1항에 비견되는 것이다. 주가 국가라는 사실을 전제로 하고, 주가 학교제도 등과 같은 분야에서 인접국가와 협력할 수 있도록하기 위한 것이다.<sup>92)</sup>

## 3. 제28조제1항제3문(신설)

이 조항은 지방자치단체에서의 선거에서는 독일국민이 아니더라도 유럽공동체의 국적을 가지고 있는 사람은 선거권과 피선거권을 가질

91) Scholz, Europäische Union und deutscher Bundesstaat, NVwZ 1993, 821.

92) Vgl. Bericht des Sonderausschusses "Europäische Union", BT-Drs. 12/3896, unter B I 2h.

수 있도록 하고 있다. 연방헌법재판소는 과거에 외국인은 지방자치단체의 선거에서 참정권이 없다고 판결한 적이 있다.<sup>93)</sup> 따라서 유럽연합조약 (마스트리히트 조약) 제8조이하에 따라 유럽연합의 시민에게 그러한 권리를 인정하기 위해서는 이에 관한 헌법조항을 신설할 수밖에 없었던 것이다.

#### 4. 제45조(신설)

연방의회는 유럽연합에 관한 문제를 다루기 위해 위원회를 설치한다. 연방의회는 이 위원회로 하여금 기본법 제23조에 따라 연방정부에 대하여 행사하는 연방의회의 권리를 행사하도록 위임할 수 있다.

#### 5. 제50조(개정)

제23조에서 유럽연합에 관한 문제에 주는 연방참사원을 통하여 관여할 수 있도록 하였는데, 이에 상응하여 제50조도 주가 연방참사원을 통하여 기존의 연방입법과 행정 뿐만아니라 유럽연합에 관한 문제에도 관여할 수 있음을 명시하고 있다.

#### 6. 제52조제3a항(신설)

유럽연합에 관한 문제를 다루기 위해 연방참사원내에 유럽실(Europakammer)를 설치할 수 있도록 했으며, 유럽실의 결정은 연방참사원의 결정으로 간주된다.

#### 7. 제88조제2문(신설)

연방은행은 자신의 임무와 권한은 유럽연합의 범위 내에서 유럽중앙은행(Europäische Zentralbank)에 양도할 수 있다(유럽연합조약 제

93) Vgl. BVerfGE 83,37(60ff.)

105조 이하 참조).

## 8. 제115e조제2항2문(개정)

(연방의회와 연방참사원의) 공동위원회는 제23조제1항 (연방은 법률로써 유럽연합에 고권을 양도할 수 있음) 제24조제1항 (연방은 법률로써 국제기구에 고권을 양도할 수 있음)과 제29조(연방영역의 법률에 의한 재판성)의 법률은 제정할 수 없다. 이는 기존의 것에 제23조제1항에 관한 것을 추가한 것이다. 독일이 전쟁과 같은 상황에 처하여 의회가 제대로 기능을 수행하지 못할 경우 연방의회와 참사원의 공동위원회가 입법행위를 할 수 있는데, 그러한 경우라도 위 3가지에 대해서는 입법행위를 할 수 없음을 밝히고 있는 것이다.

## V. 그밖의 기본법 개정(1993.6.28 ; 1993.12.20)

유럽연합과 관련한 기본법의 개정 이후에 두차례에 걸쳐 기본법이 개정되었다.

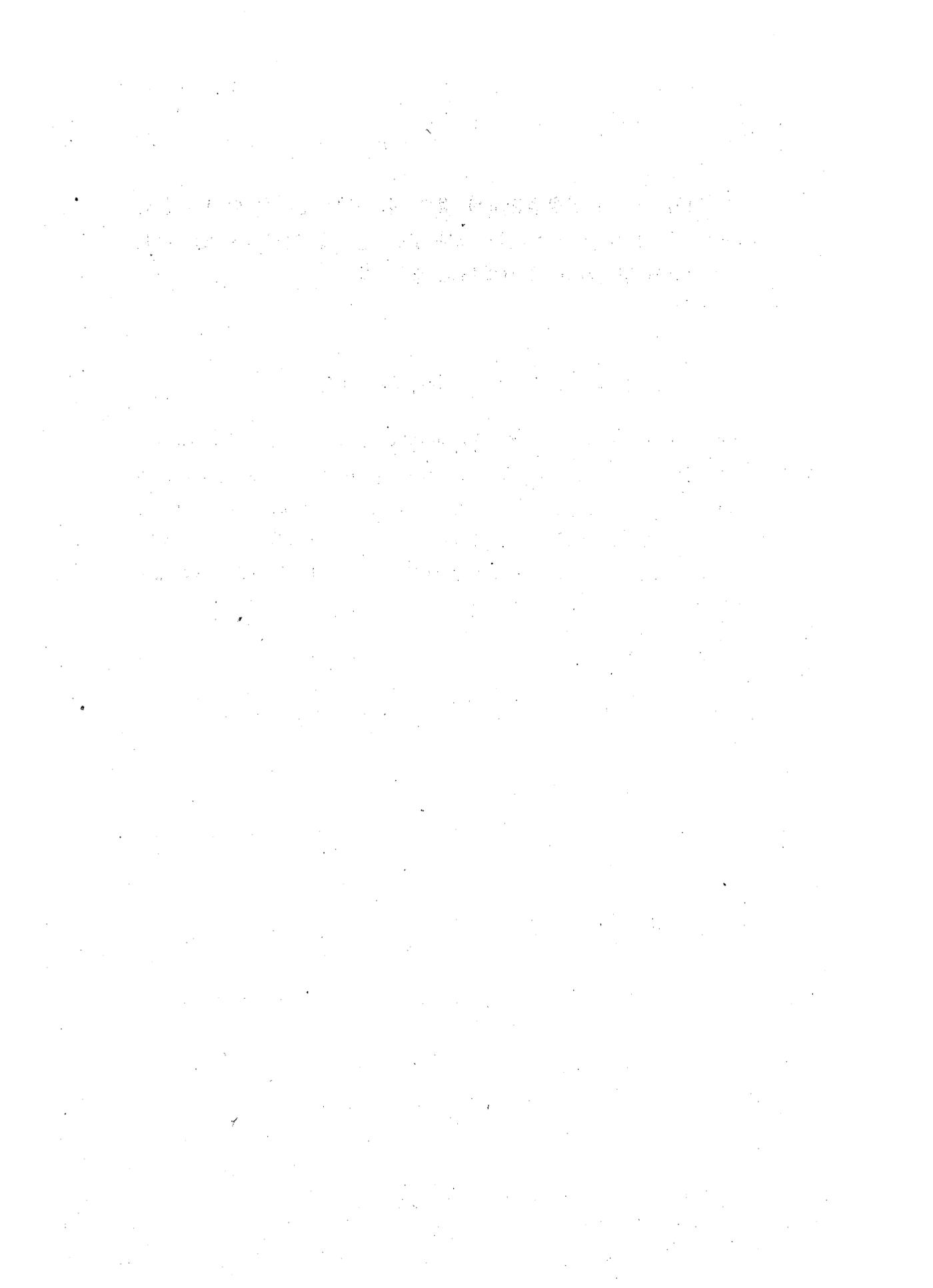
### 1. 亡命者庇護權에 관한 규정(제16조, 제16a조, 제18조의 개정)

과거에는 亡命者庇護權(Asylrecht)에 관해서 제16조제2항제2문에서 “정치적으로 박해받은 자는 비호권을 향유한다”고만 정하고 있었다. 1993년 6월 28일 이 조항을 삭제하고 이 문제에 관해서는 제16a조를 신설하여 규율하고 있다. 과거와 달라진 점은, 정치적으로 박해받은 자의 망명비호권은 여전히 인정하지만(제16a조제1항), 유럽공동체에서

은 망명자와 그밖에 연방법률로써 정한 국가로서 정치적 박해가 없는 국가에서 온 망명자에 대해서는 그와 같은 권리를 인정하지 않는다는 것을 기본법에 명시하고 있다(제16a조제2, 3항).

## 2. 연방철도에 관한 규정의 개정

1993년 12월 20일의 기본법 개정은 철도의 전부 또는 절반 이상이 연방의 재산에 속하는 소위 연방철도(Eisenbahnen des Bundes)에 관한 것이다. 제73조제6호, 제80조제2항, 제87조제1항제1문이 개정되었고, 제73조 제6a호, 제87e조, 제106a조, 제143a조가 신설되었으며, 제74조제23호의 경우는 'Bundeseisenbahnen'라는 표현이 'Eisenbahnen des Bundes'으로 바뀌었다.



## 第3章

# 法の同化



## 第3章 法の同化

통일과 동시에 기본법이 구동독지역에도 확대 적용되게 되지만, 기본법이 서독에서와 동일하게 그대로 적용되는 것은 아니다. 최소한 과도기적 변경이 불가피했다는 것은 위에서 살펴본 바와 같다. ‘법의 동화(Rechtsangleichung)’라는 것은 법질서의 통합을 의미하고 구동독지역의 법을 구서독지역의 법과 일치시키는 것을 말한다. 여기서 말하는 법에는 기본법도 포함됨은 물론이다. 그러나 기본법에 관해서는 통일조약에서도 일반적인 법령의 동화와 구분하여 정하고 있고, 이에 따라 기본법에 관해서는 별도로 상술하였으므로 이하에서는 일반 법령의 동화의 문체만 다루기로 한다. 일반 법령의 경우에 있어서도 기본법의 경우와 마찬가지로 일정한 과도기적 조치가 필요함은 물론이다.

### I. 통일조약 이전의 상황

우선 주의해야 할 것은 통독과정에서 법의 동화와 관련하여 언급되는 구동독법은 주로 과거 호네커의 독일 사회주의 통일당(SED: Sozialistische Einheitspartei Deutschlands)정권하의 법을 의미하는 것이 아니라는 점이다. 통일이 완성되기 전인 1990년 3월에 실시된 구동독 최초의 자유선거를 통해 구성된 인민의회(Volkskammer)는 과거의 사회주의를 극복하기 위해 거의 모든 분야에 걸쳐서 광범위한 입법조치를 취했다. 대표적인 예가 1990년 2월 21일의 자유로운 정당활동을 보장한 정당법이다. 그 밖에 처음으로 자유로운 경제활동을 보장한 1990년 3월 6일의 영업법, 서독의 그것에 유사하게 만든 1990년 5월 17일

의 지방자치조직법 등이 있다.

가장 중요한 것은 1990년 5월 18일의 국가조약(貨幣·經濟 및 社會 통합에 관한 조약 (제1국가조약)이다. 이 조약에 따라 동독에는 서독의 상법과 경제법 등이 도입되었다. 뿐만 아니라 동독법을 서독법에 합치시키는 문제에 관해 일반적인 규정도 포함하고 있다. 즉 조약의 원칙에 관해 정하고 있는 제2조제1항에서 양국은 자유주의적, 민주주의적, 연방주의적, 법치국가적 그리고 사회적 기본질서를 신봉한다고 하고 있다. 이는 물론 기본법상의 기본질서를 의미한다. 그리고 제2조제2항에서는 이 원칙을 위반하여서는 동독의 사회주의적 공동체질서와 국가질서의 기초에 관한 기존의 헌법규정은 더 이상 적용되지 않는다고 정하고 있다. 이에 관해서는 이 조약에 부속하여 채택된 '主原則에 관한 공동 의정서(Gemeinsame Protokoll über Leitsätze)'에서도 언급하고 있다. 이에 의하면 사회주의적 법령과 국가질서 및 가치관 등은 물론 이와 유사한 것들도 더 이상 구속력이 없다. 또한 이제 법률관계를 맺는 당사자들은 자신의 권리와 의무를 정하는 데 있어서도 미풍양속, 신의성실의 원칙을 위반하여서는 안되고 경제적으로 약한 계약당사자를 부당하게 불리하게 해서는 안된다.1) 조약 제4조에서는 동독의 법령을 위 원칙에 합치하도록 해석·적용하도록 하고 있으며(제1항), 양국은 각자의 법령을 개정할 의무가 있음을 선언하고 있다(제1, 2항).

아래에서 보는 바와 같이 통일조약 제9조에서는 동독법에 대해서 기본법, 통일조약, 유럽공동체법 등에 위반하지 않는 한 그 효력이 지속된다고만 정하고 있다.2) 이는 통일조약 체결 이전에 이미 국가조약에서 개별적인 규정이나 이를 보충하는 일반규정을 통해 구동독법을 서독의 기본질서에 적합하도록 하였기 때문이다. 통일조약 제40조 제1항도 위 국가조약상의 의무가 여전히 효력이 있음을 명시하고 있다.

동독은 제1국가조약에 따라 많은 법령을 제정·개정·폐지하였는데,

---

1) Gemeinsame Protokoll über Leitsätze A. (Generelle Leitsätze) I (Allgemeines) Nr.2.

2) 이는 사실 규범체계상 당연한 것을 반복하고 있는데 불과한 것이다.

때로는 서독의 법을 그대로 계수하기도 하였다. 특히 동독은 1990년 6월 17일 헌법원칙에 관한 법률(Das Gesetz über Verfassungsgrundsätze)를 제정하여 상술한 국가조약상의 일반조항을 헌법적 차원으로 규율하여 헌법과 동일한 효력을 갖도록 하였다.<sup>3)</sup>

결국 통일시점에서는 과거 사회주의적인 법들은 대부분 이미 폐지되거나 개정되었기 때문에 동독법령이라고 하더라도 근본적인 면에서는 서독의 기본법에 크게 저촉되는 내용을 담고 있는 것은 아니었으며, 단지 구동독의 既存 狀況을 고려한 내용이 포함되어 있었다. 이처럼 동독법은 대부분 과거 사회주의적인 법이 아니라 통일되기 바로 전에 제정되거나 개정된 과도기적인 법을 의미하는 것이다.

## II. 법동화의 개관

법의 동화에 관해서는 통일조약 제8, 9, 10조에서 정하고 있으며, 이 문제에 관해서 상세한 것은 부속서에서 240면에 걸쳐서 방대하게 규율하고 있다. 조약체결 당시 이와 같이 법의 동화문제에 관해 광범위하고 자세하게 규정한 것은 가능하면 많은 문제를 스스로 직접 규율함으로써 차후에 법을 적용하는데 있어서 의문의 여지를 최대한 줄이려는 노력을 반증하는 것이다.

양독지역의 상이한 법제도를 어떻게 일치시킬 것이며, 이를 통일조약에 어떻게 규율할 것인가에 대해서는 논란이 있었다. 구동독지역에도 적용하게 될 구서독의 연방법령을 목록을 만들어 모두 열거하자는 의견이 있었다.<sup>4)</sup> 그러나 통일조약은 그러한 의견을 따르지 않았다. 모든 연방의 법령이 편입지역에도 그대로 적용된다는 것을 원칙으로 정하고, 단지 예외적인 경우만을 명시적으로 열거하는 방식을 택했다.

통일조약 제8조에 의하면 통독과 동시에 모든 (서독의)연방법령은<sup>5)</sup>

3) Art.1 II des Gesetzes über Verfassungsgrundsätze v. 17.6.1990.

4) Vgl. Stern/Schmidt-Bleibtreu, Einigungsvertrag und Wahlvertrag, 1990, S.67.

5) 그러나 연방법이라고 하더라도 연방전체가 아닌 특정 州 또는 특정 지역에만 적용

구동독지역에도 적용된다. 단 통일조약, 특히 부속서 I에서 달리 정하고 있는 경우에는 그렇지 않다.<sup>6)</sup>

연방법령이 구동독지역에 그대로 적용된다는 원칙에 대한 예외를 정하고 있는 것은 우선 통일조약 부속서 I이다. 부속서 I의 규정은 150면에 걸쳐서 연방장관의 관할업무에 따라 章(Kapitel) 別로 열거되어 있으며, 이는 다시 節(Abschnitt) 別로 나뉘어져 있다. 각 章의 第1 節에는 연방법령중에서 구동독지역에는 적용되지 않는 것들이 나열되어 있다. 각 章의 제2절에는 연방법령중에서 통독과 동시에 폐지·개정·보충되는 조항들이 열거되어 있다. 제3절에 나열되어 있는 것들은 구동독지역에 그대로 적용되는 것이 아니라 일정한 기준에 따라 적용되는 것들이다. 제4절에는 베를린을 위한 특별규정이 열거되어 있다.<sup>7)</sup>

또한 통일조약 제9조도 위 원칙에 대한 예외규정이라고 할 수 있다. 통일조약 제9조제2항부터 제5항에서 정하고 있는 바와 같이 통일 이후에도 구동독법이 계속 적용되는 경우에는 서독연방법은 확대 적용되지 아니한다. 제2항 내지 제5항에 따라 존속하는 동독법은 부속서 II에 명시적으로 열거되어 있는 것과 양독간에 특별히 합의된 것에 한한다. 제1항에 해당되는 동독법은 확대적용되는 연방법에 저촉되지 아니한 경우에만 주법으로서 효력이 유지된다. 반면에 제2항부터 제5항에 해당되는 동독법은 확대적용되는 연방법과의 저촉여부와 관계없이 효력이 유지되는 것이다. 즉 이 경우는 구동독법이 적용되기 때문에 연방법은 배척된다. 따라서 통일조약 제9조에 따라 동독법의 효력은, 확대적용되는 연방법에 저촉되지 않는 한도에서만 그대로 유지된다고 하는 주장은 반드시 옳다고 볼 수 없다. 그러한 주장은 제1항의 경우에만 해당되는 것이다. 또한 연방법을 배척하고 구동독법의 효력이 계속 유지되는 경우에 관해서는 통일조약 제9조제2항 내지 5항만이 정하고 있는 것은 아니다. 예를 들면 통일조약 제25조는 신탁법의 존

---

되고 있었던 법인 경우에는 동독지역에도 확대 적용되지 않음은 물론이다.

6) 연방법이 구동독지역에도 확대 적용된다는 것을 정하고 있는 조항은 통일조약 제8조만이 아니다. 예를 들면 통일조약 제20조 제2항 제2문은 특히 연방공무원법이 부속서 I의 기준에 따라 동독지역에도 적용됨을 명시하고 있다.

7) Vgl. Anlage I, Kap.III, Sachgebiet A: Rechtspflege, Abschnitt IV.

속에 관해 정하고 있다.

통일조약 부속서 II는 부속서 I의 경우와 마찬가지로 연방장관의 관할업무에 따라 장별로 구분되어 있으며, 각 장의 제1절에는 계속 효력이 유지되는 동독의 법령이 열거되어 있다. 제2절에는 폐지·개정·보충되는 구동독법령의 규정들이 나열되어 있다. 제3절에는 일정한 기준에 따라 효력이 유지되는 구동독의 법령들이 언급되어 있다.

동서독의 법을 동화시키기 위한 원칙은 다음과 같이 요약 될 수 있다.

첫째, 동독이 서독에 편입되어 통일이 됨과 동시에 서독의 연방법은 구동독지역에서도 그대로 적용된다. 그러나 연방법이라고 하더라도 연방전체가 아닌 특정 州 또는 특정 지역에만 적용되고 있었던 법인 경우에는 동독지역에도 확대 적용되지 않음은 물론이다. 또한 통일조약 특히 부속서 I에 달리 정해져 있는 경우에는 그 규정에 따른다(통일조약 제8조).

둘째, 기본법은 일정한 권한분배원칙에 따라 입법권을 聯邦에 속하는 것과 州에 속하는 것으로 구분하고 있는데, 구동독법도 일정한 요건을 충족한 경우에는 그러한 원칙에 따라 연방법으로서 존속한다. 동독법은 통일조약 부속서 II에 명시적으로 언급된 것에 한해서 연방법으로 계속 존속한다. 계속 존속하는 동독법은 기본법 제143조가 인정하는 범위 내에서 한시적으로 기본법의 규정들과 상이한 내용을 규정할 수 있다(통일조약 제2항 및 제4항). 연방법으로서 계속 존속하는 동독법의 일부 조항의 효력이 정지되는 경우에는 그 조항 대신에 그에 해당하는 기존의 서독의 연방법이 적용된다.

셋째, 기존의 동독법중에서 기본법상의 권한분배원칙에 따라 州法으로 되는 것은 일정한 요건하에서 州法으로서 일반적으로 존속한다. 연방법이 되는 경우와는 달리 주법으로서 효력이 계속 유지되는 동독법은 명시적으로 나열되어 있지는 않다. 부속서 II에 단지 간혹 언급되어 있다. 그래서 구체적인 경우 조약에 규정되어 있지 않는 한, 어떤 구동독법이 주법으로서 계속 효력이 유지되는 것인지의 여부는 개개의 경우에 법을 적용하는 과정에서 결정되게 된다. 이 때는 보다 엄격한 기준이 적용되게 되는데, 구동독법이 州法으로서 존속하기 위해서

는 기본법 143조를 제외한 기본법 조항, 동독지역에 적용되게 된 연방법 그리고 EC법 등에 저촉되어서는 안된다(통일조약 제9조제1항).

넷째, 통일조약의 규정들은 1990년 9월 18일에 양독간에 체결된 협정의<sup>8)</sup> 기준에 따라 적용된다. 이 협정의 제3조에는 통일후에도 효력이 지속되는 동독의 법령이 추가로 열거되어 있다. 여기에 추가된 것들은 통일조약 서명 이후에 동독이 새로 제정한 법령들이다. 제4조는 통일조약의 개정내용을 그리고 제5조는 조약의 정정(Berichtigung)을 규율하고 있다.

다섯째, 동베를린이 기존의 베를린주에 편입됨으로 인해 생긴 문제에 대해서는 특별규정이 적용된다. 부속서의 각장의 제4절에는 베를린주에 관한 특별규정이 열거되어 있다.

### III. 연방법의 확대적용

통일조약 제8조에 의하면 연방법은 원칙적으로 구동독지역에도 그대로 적용된다. 그런데 이에 대한 예외는 부속서 I에 열거 되어 있다. 상술한 바와 같이 부속서 I의 각 장의 제1절에는 구동독지역에는 적용되지 않는 연방법들이 열거되어 있다. 제2절에는 구동독지역에도 적용되는 연방법의 규정 중에서 폐지·개정·보충되어야 할 내용들이 열거되어 있다. 제3절에는 구동독지역에 적용되기 위해 필요한 변경내용에 관해 명시되어 있다. 제2절과 제3절에서 정하고 있는 것들의 차이점은, 제2절에서 열거하고 있는 것들은 법령의 실질적 내용이 변경되는 것인 반면에, 제3절의 것들은 그렇지 않고 단지 구동독지역에 적용되기 위해 그 지역에 맞도록 최소한의 수정을 가하고 있는 점이다. 그럼에도 불구하고 제2절에서 정하고 있는 것 중에도 단지 구동독지역에의 적용을 위한 개정만을 정하고 있는 것도 있다.<sup>9)</sup>

8) Vereinbarung zur Durchführung und Auslegung des Einigungsvertrages v. 18.9.1990.

그런데 동독지역에 확대적용되는 연방법은 통일조약이 체결된 시점의 것을 의미함은 물론이다. 그렇다면 연방법이 통일조약 제8조에 의해 구동독지역에 적용되기 위해서는 바로 통일조약 체결시점에 적용되던 형태 그대로의 상태로 유지되어야 하고 차후에 개정되어서는 안 되는지의 문제가 제기될 수 있다. 조약체결시의 형태가 그대로 유지되어야 한다면, 이는 통독 이후의 입법기관의 법개정권한을 제한하는 결과가 될 것이다. 또한 통일조약 이후에 개정된 연방법은 구동독지역에는 적용될 수 없는 결과가 되고 만다. 따라서 원칙적으로 통일조약에서 동독지역에 적용될 어떠한 법령의 조문에 관한 기준일을 명시하고 있더라도 통독입법기관이 그 기준일 이후 당해 법령을 개정할 수 있다고 본다.<sup>10)</sup> 예를 들면 1987년 3월 5일에 공포된 하수도요금법은 구동독지역에는 일정한 기준에 따라 일부 내용은 1991년 1월 1일부터, 나머지 내용은 1993년 1월 1일부터 적용된다.<sup>11)</sup> 이 경우 만일 통일 이후에도 1987년 3월 5일의 하수도요금법을 더 이상 개정을 할 수 없고 1991년 내지 1993년에도 그것을 동독지역에 일정한 기준에 따라 적용하여야 하는 것은 아니다. 통독의회는 하수도요금법을 통일 이후에도 개정할 수 있는 것이며, 따라서 1991년에는 그 시점의 하수도요금법이, 1993년에는 그 시점의 법이 각각 기준이 되어 구동독 지역에도 적용되는 것이다.

구동독지역에 확대적용되는 연방법에는 일반행정규칙도 포함되는 것인지에 관해 의문이 제기될 수 있다. 행정규칙을 소위 내부법이라고 하여 연방법에 포함되는 것으로 보고, 여타의 연방법과 함께 구동독지역에 확대적용하는 것이 법의 집행을 위해 필요하다고 볼 수도 있을 것이다. 그러나 통일조약상으로는 행정규칙은 연방법에 포함되지 않음을 알 수 있다. 사실 행정규칙도 구동독지역에 적용되기 위해서는 많은 수정을 거쳐야 함에도 불구하고 부속서 I에는 이에 관해서는 직접

9) Vgl. Kloepfer/Kröger, Rechtsangleichung nach Art.8 und 9 des Einigungsvertrages, DVBl. 1991, 1032.

10) Vgl. Kloepfer/Kröger, Rechtsangleichung nach Art.8 und 9 des Einigungsvertrages, DVBl. 1991, 1033.

11) 통일조약부속서 I, 제XII장, 업무영역C(수자원 경제) 제3절 제1호.

적인 언급이 없고 일반 법령에 관해서만 정하고 있는 것이다.<sup>12)</sup>

구동독지역에 적용하게 될 서독의 연방법 내에서 서독의 다른 법규정을 적용하도록 지정하고 있으면, 바로 그 다른 법이 구동독지역에 확대적용되지 아니하더라도, 그 지정은 유효하다. 따라서 지정된 법규정은 구동독지역에도 확대적용된다. 지정된 서독 법규정을 대신해서 구동독법을 적용할 경우에는 그에 관해 별도로 명시된 경우에 한한다.<sup>13)</sup>

#### IV. 구동독법의 계속적용

동독법이 통일 이후에도 효력을 유지하고 계속 적용될 것인가에 관해서는 통일조약 제9조에서 정하고 있다.

##### 1. 통일조약 제9조제1항

통일조약 제9조제1항에 의하면 기본법의 권한배분규정에 따라 주법에 해당되는 것으로 이 조약의 체결시 유효한 동독법은 제143조에 관계없이 기본법과 동독지역에 적용되는 연방법 및 국내에 직접 적용되는 유럽공동체법에 위반하지 않고, 또 조약에 달리 규정이 없는 한 계속 유효하다(제1문). 또한 동독법령이 기본법의 권한배분규정에 따라 연방법에 해당되지만, 연방 전체를 통일적으로 규율하지 않는 규정인 경우에는 연방입법부가 최종적인 입법조치를 할 때까지 제1문의 전제조건하에서 주법으로 계속 유효하다(제2문).

동독은 서독과 달리 연방국가가 아니었기 때문에 연방법과 주법의 구분이 없었다. 그런데 통일로써 동독은 연방국가의 일부가 되었기 때문에 동독법도 그에 상응하여 기본법에서 정하고 있는 원칙에 따라

12) 이에 관해 상세한 것은 Kloepfer/Kröger, Rechtsangleichung nach Art.8 und 9 des Einigungsvertrages, DVBl. 1991, 1033f. 참조.

13) 통일조약부속서 I의 서문 제4항.

(기본법 제70조 내지 제75조) 연방법과 주법으로 구분을 하여야 한다. 통일조약은 동독법을 연방법에 속하는 것과 주법에 속하는 것을 구분하여 그 효력의 존속여부를 정하고 있는 것이다.

통일조약 제9조제1항은 주법에 속하게 된 동독법의 효력문제를 정하고 있는 일반조항이다. 이에 의하면 동독법 중에서 주법에 속하게 되는 것은 일정한 한계내에서 원칙적으로 계속 적용된다. 연방법이 되는 경우와는 달리 주법으로서 효력이 계속 유지되는 동독법은 명시적으로 나열되어 있지는 않다. 부속서 II에 단지 간혹 언급되어 있다. 그래서 구체적인 경우 조약에 규정되어 있지 않는 한, 어떤 구동독법이 주법으로서 계속 효력이 유지되는 것인지의 여부는 개개의 경우에 기본법·연방법·유럽공동체법 등에의 저촉여부에 따라 결정되게 된다.<sup>14)</sup> 그러므로 계속 적용되는 동독법은 부속서 II에 열거된 것에 한하지는 않는 것이다. 예를 들면 동독민법<sup>15)</sup> 제323조 이하는 부속서 II에 명시되어 있지는 않지만 통독 이전의 행위에 관해서는 주법으로서 계속 적용된다. 독일민법(BGB) 제823조 내지 제853조는 통일조약 제8조에 따라 구동독지역에도 적용된다. 그러나 이는 통일 이후의 사안에 대해서만 적용될 뿐이다.<sup>16)</sup> 즉 동독의 민법이 폐지된 것은 아니다.<sup>17)</sup>

## 1) 기본법과의 합치

구동독법의 효력을 계속 유지시키는 문제는 기본법과 저촉되는 법을 어떻게 처리할 것인가의 문제와 밀접한 관계가 있다. 한편으로는 모든 구동독법을 기본법에 저촉된다는 이유로 당장에 폐지할 수도 없는 것이다. 따라서 과도기적인 조치로서 통일조약에 의해 기본법 제

14) Vgl. Löler, Die öffentliche Recht im Einigungsvertrag, NVwZ 1991, 133f.

15) Zivilgesetzbuch der DDR v. 19. 7. 1975. GBl.I S.465, zuletzt geändert durch das 2. Zivilrechtsänderungsgesetz v. 22., 7. 1990. GBl.I S.903.

16) Vgl. Anlage I, Kap.III, Sachgebiet B : Bürgerliches Recht. Abschnitt II Nr.1, Art.232 §10 EGBGB.

17) Vgl. Brunner, Was bleibt übrig vom DDR-Recht nach der Wiedervereinigung?, JuS 1991, 353ff.

143조를 추가함으로써 기본법에 저촉되는 구동독법이 일정 기간 효력을 유지하도록 하였다. 그러나 다른 한편으로는 모든 동독법을 기본법에 저촉됨에도 불구하고 기본법 제143조에 따라 일정한 기간 동안 효력을 유지할 수도 없었다. 기본법 제143조에 근거하여 효력이 유지되는 동독법은 통일조약 제9조제2항과 제3항에 따라 부속서 II에 명시적으로 열거되어 있거나 양독간에 특별히 합의된 것에 한한다. 이와 달리 통일조약 제9조제1항은 주법으로서 효력을 유지하는 동독법을 명시적으로 열거하고 있는 것으로 제한하고 있지 아니하다. 하지만 동독법이 주법으로서 효력을 유지하기 위해서는 기본법 제143조와 관계없이 반드시 기본법에 합치되도록 하고 있다.

## 2) 연방법 및 유럽공동체법과의 합치

통일조약 제9조제1항에서는 동독법이 주법으로서 계속 효력을 유지하기 위해서는 구동독지역에 확대적용하게 된 연방법에 저촉되어서는 안된다고 하고 있다. 이는 주법에 대해 연방법이 우선한다는 것을(기본법 제31조) 재확인한 것에 불과하다. 동독법이 유럽공동체법에 저촉되어서는 안된다고 하는 것도 기본법 제24조제1항에 의해 이미 헌법적으로 인정된 것이므로 특별한 의미가 있는 것은 아니다.

통일조약 제9조제1항에 따라 통일 이후에도 계속 적용되는 동독법이 통일과 동시에 구동독지역에 확대적용되는 연방법과 내용적으로 완전히 동일한 경우에는 어떻게 할 것인가의 문제가 제기될 수 있다. 전술한 바와 같이 동독은 1990년 5월 18일의 국가조약에 따라 통일 이전에 이미 많은 법령을 제·개정하면서 서독과 동일한 법을 제정하기도 하였던 것이다.<sup>18)</sup> 통일조약 제9조제1항에서 의미하는 구동독법은, 기본법의 권한분배규정에 따라 전적으로 주의 입법사항에 속한 것이거나(제1문), 경합적 입법사항이나 연방의 윤곽입법사항인 경우에는 연방 전체에 걸쳐서 규율되고 있지 않은 것인 경우에만 계속 적용되는 것이다(제2문). 따라서 구동독법이 연방법과 동일한 내용인 경우에

18) Vgl. §2 Umweltrahmengesetz

는 연방법이 적용되고 구동독법은 폐지된다고 보아야 한다.<sup>19)</sup>

## 2. 통일조약 제9조제2항

통일조약 제9조제2항에 의하면 부속서 II에 열거된 구동독법은 그곳에서 정한 기준에 따라 구동독지역에서 계속 적용된다. 이 경우의 구동독법은 통일 이전에 이미 구동독지역에 적용되고 있었던 것만을 의미하는 것은 아니다. 부속서 II에 열거된 것 중에는 통일과 동시에 처음으로 구동독지역에 효력을 발생하는 것도 있다.<sup>20)</sup> 구동독법이 계속 적용되기 위해서는 구동독법이 기본법에 합치하여야 한다. 그러나 통일조약 제4조제5호에 의해 추가된 기본법 제143조에 따라 과도기 동안 일정한 범위 내에서 기본법에 저촉되는 것이 허용된다.<sup>21)</sup> 또한 구동독법이 계속 적용되기 위해서는 국내에 직접 적용되는 유럽공동체법과 합치하여야 한다. 그러한 동독법이 주법이 되는 것인지, 아니면 구동독지역에만 적용되는 부분연방법(partikulares Bundesrecht)에 해당하는 것인지는 통일조약 제9조제4항에 따라 결정된다.

### 1) 통일조약 부속서 II

통일조약 부속서 II는 계속 적용되는 구동독법에 관해 특별히 정하고 있는데, 그 방식은 부속서 I과 동일하다. 즉 서문과 行政各部에 따라 19개의 장으로 구성되어 있다. 각 장은 다시 업무영역별로 구분하고 이는 다시 4개의 절로 나뉘어지고, 각 절은 내용별로 번호가 매겨

19) Vgl. Kloepfer/Kröger, Rechtsangleichung nach Art.8 und.9 des Einigungsvertrages, DVBl. 1991, 1033.

20) Vgl. Anlage II, Kap.III, Sachgebiet D(Handels- und Gesellschaftsrecht, Versicherungsvertragsrecht) Abschnitt I Nr. 1 (D-Markbilanzgesetz)

21) 이와 관련하여 통일조약 제9조제2항의 “unter Berücksichtigung dieses Vertrags (이 조약을 고려하여)” 라는 표현에 유념해야 한다. 이와는 달리 통일조약 제9조 제1항의 제1문에서는 “ohne Berücksichtigung des Art.143(기본법 제143조를 고려하지 아니하고)”라고 함으로써 과도기없이 반드시 기본법에 합치하도록하여 그 조건이 엄격하다는 점을 유의할 필요가 있다.

져 있다. 제1절에 열거되어 있는 법은 그대로 효력이 유지되는 것이고, 제2절에는 폐지·개정 보충되는 법조항이 명시되어 있고, 제3절에는 일정한 기준에 따라 효력이 유지되는 법이 나열되어 있다. 제4절은 베를린에 관한 특별규정이다.<sup>22)</sup>

## 2) 동독“법”의 의미

통일조약 제9조제2항에 따라 효력이 유지되는 동독의 “법(Recht)”은 서독의 그것과 일치하는지가 문제이다. 양독간의 체제가 달랐기 때문에 법의 제정형식도 달랐을 것이라는 것을 쉽게 짐작 할 수 있다. 효력이 유지되는 동독법을 열거하고 있는 부속서 II에는 서독에서는 찾아볼 수 없는 규율 형식이 있음을 알 수 있다. 각료회의(Minister-rat)<sup>23)</sup> 지령(Anordnungen)과 결정(Beschlüsse)이 그 예이다. 그와 같은 것들은 그 법적 성질이 명확하지 않다. 동독에서 유효하게 적용되고 있었으며, 당장에 폐지할 수는 없기 때문에 일단 부속서 II에 열거하여 존속시키기로 한 것이다. 그러나 그 곳에 열거되었다고 하여 그와 같은 지령이나 결정의 법적 성질이 통일조약 제8조에서와 같은 의미의 (서독의 법처럼) 진정한 “법”이 되는 것은 아니다. 그러한 것들이 법적 성질에 있어서 통일독일의 법에 맞게 되면 일반행정규칙, 준칙 또는 이와 유사한 것이므로 평가될 때에는 차후에 그러한 규범을 제정할 권한있는 행정기관에 의해서 적법한 절차를 거쳐 합당한 규범형식으로써 제정되게 될 것이다.<sup>24)</sup> 경우에 따라서는 법적 명확성을 위해서 부속서 II에 어떤 동독규범이 통일 이후에는 어떠한 규범으로서 효력을 갖는지 밝히고 있기도 하다. 예를 들면 동독의 해당 법규 명령이 통일 이후에는 법률로서 계속 적용된다고 정한 것도 있다.<sup>25)</sup>

22) Vgl. Anlage II, Kap.III, Sachgebiet A: Rechtspflege, Abschnitt IV.

23) 동독의 각료회의는 서독의 정부에 상응하는 합의체적 행정기관이다.

24) Stern/Schmidt-Bleibtreu, Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit, Bd.II: Einigungsvertrag und Wahlvertrag, 1990, S.94.

25) Vgl. Anlage II, Kap.III, Sachgebiet A: Rechtspflege, Abschnitt II, Nr.1 a

### 3. 통일조약 제9조제3항

통일조약은 일반 국제조약과 마찬가지로 서명과 동시에 바로 효력이 발생한 것이 아니었다. 통일조약은 1990년 8월 31일에 체결되고 서독(1990년 9월 21일)과 동독(1990년 9월 20일)에서 각각 의회의 동의를 거쳐 양국의 국내절차가 완결되었다는 것을 상호 통지한(통일조약 제45조 참조) 1990년 9월 29일 발효되었으며, 통일은 1990년 10월 3일 0시를 기해 동독이 서독에 편입함으로써(통일조약 제1조) 완성되었다.

서독의 연방법이 구동독지역에 적용되기 시작하는 때는 통일이 완성되는 시점인 1990년 10월 3일 0시이다.<sup>26)</sup> 반면 구동독지역에 계속해서 효력을 유지하고 적용되는 구동독법은 통일조약의 서명되는 시점에 동독에 적용되던 법을 기준으로 한다.<sup>27)</sup> 통일조약 서명 이후에 동독 의회에서 제정될 수 있는 동독법은 조약 당사자들로서는 아직 인식할 수 없었음은 물론이다. 따라서 당연히 부속서 II에도 명시될 수 없었다. 그러한 동독법에 대해서는 통일조약에 따로 정할 필요가 있었던 것이다. 이에 관해 규율하고 있는 것이 바로 통일조약 제9조제3항이다.

통일조약 제9조제3항에 의하면 통일조약 서명 이후에 제정된 동독법은 양국간에 합의에 따라 그 효력의 존속여부가 결정된다. 양국은 통일조약 서명 이후에 통일조약의 이행을 확실히 하고, 해석상의 의문을 해소하기 위하여, 그리고 통일조약 제9조제3항을 충족시키기 위하여 1990년 9월 18일 합의서를<sup>28)</sup> 채택하였다.<sup>29)</sup> 통일조약 서명 이후에

26) 통일조약 제8조 : "Mit dem Wirksamwerden des Beitritts"

27) 통일조약 제9조 제1항 1문 : "Das im Zeitpunkt der Unterzeichnung dieses Vertrags geltende Recht der DDR....."

28) Vgl. Die Vereinbarung zwischen der BRD und DDR zur Durchführung und Auslegung des am 31.8.1990 in Berlin unterzeichneten Vertrages zwischen der BRD und DDR über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag - vom 18.9.1990 (BGBl.II S.1239)

29) 합의서 서문 참조. 이 합의서에는 또한 통일조약의 일부를 개정하거나 오류를 정정하는 내용도 포함되어 있다.

제정된 동독법 중에서 통일 이후에도 계속 유효하게 적용되는 것은 이 합의서 제3조에 열거되어 있다.<sup>30)</sup> 통일조약 서명 이후에 제정된 동독법의 경우에도 그것이 통일 이후에 동독에 계속해서 적용되기 위해서는 통일조약 제9조제2항에서 정하고 있는 요건이 그대로 적용된다. 즉 기본법과 유럽공동체법에 저촉되지 않아야 한다.

부속서 II의 서문에는 통일조약 서명 시점과 통일 시점 사이에 제정된 구동독법에 관한 규정이 포함되어 있다. 부속서 서문 제6항에 의하면 통일조약 서명 이후 동독의 편입 시점까지의 사이에 제정된 구동독법이 부속서 II에 열거되어 있는 경우에는<sup>31)</sup> 그 동독법은 양독간에 위와 같은 특별한 합의가 없더라도 계속 적용된다.

#### 4. 통일조약 제9조제4항

통일조약 제9조제4항은 통일조약 제9조제2항과 제3항에 따라 통일 이후에도 계속 유효하게 적용되는 구동독법이 연방법이나 주법 중에 어느 것으로서 존재할 것인지의 문제에 관해서 정하고 있다. 통일조약 제9조제4항제1문에 의하면 구동독법의 규율내용이 연방의 專屬的 입법권에 속한 것인 경우에는 그 동독법은 연방법으로서 존속하게 된다. 반면 그 규율내용이 경합적 입법사항이나 운곽입법사항에 속하는 경우에는 그러한 사항에 대해서 서독지역에서 연방법으로 규율되고 있는 경우에 한해서 해당 동독법은 연방법으로서 존속한다(제2문).

#### 5. 부속서 II의 서문

부속서 II의 서문의 내용 가운데 구동독법의 효력과 관련된 것은 제4항과 제5항이다. 제4항에 의하면 연방법으로<sup>32)</sup> 존속하는 구동독법에

30) 그러한 동독법에 대해서도 통일조약 제9조제4항은 적용된다(동합의서 제3조).

31) Vgl. etwa Anlage II, Kap.II, Sachge. C : Öffentliches Sicherheit, Abschn.III, Nr.2 : Gesetz über die Aufgaben der Polizei v. 13.9.1990

32) 따라서 주법으로 존속하는 경우에 적용되는 통일조약 제9조제1항에 대해서는 부속서 II 서문 제4항은 적용되지 아니한다.

서 통일과 함께 효력이 상실된 다른 동독법을 지정하고 있는 경우에는, 효력이 상실된 그 지정된 동독법을 대신해서 그에 상응하는 기존의 서독 연방법이 적용된다. 그러나 만일 그에 상응하는 연방법이 없을 경우에는 그 동독법은 제대로 적용될 수 없는 결과가 초래될 수도 있을 것이다.<sup>33)</sup>

부속서 II 서문 제5항에 의하면 통일 이후에도 연방법으로서 계속 적용되는 동독의 법규에 법규명령(Rechtsverordnungen), 지령(Anordnungen), 또는 일반 행정규칙(allgemeine Verwaltungsvorschriften) 등을 제정하도록 하는 수권(Ermächtigung)이 포함되어 있는 경우에는 기본법 제129조가 준용된다. 기본법 제129조는 기본법 제11장(경과 및 종결규정)에 속하는 것으로서 기본법 제정 이전부터 존재하는 법규에 관해 정하고 있는 것이다. 따라서 통일 이전 부터 존재하고 있는 구동독법의 경우에도 이를 준용하려고 하는 것이다. 기본법 제129조의 내용은 다음과 같다.

- ① 연방법으로서 계속 효력을 갖는 법규중에 법규명령이나 일반행정규칙을 제정할 수권과 행정행위를 할 수권이 포함되어 있는 때에는, 그 수권은 이제부터 관할권을 가진 기관으로 移行한다. 의문이 있을 때에는 연방정부가 연방참사원과 협의하여 결정한다 ; 그 결정은 공개되어야 한다.
- ② 주법으로 계속 효력을 갖는 법규중에 그러한 수권이 포함되어 있는 경우에는, 그 수권은 주법상 관할권을 가진 기관에 의해 행사된다.
- ③ 제1항과 제2항에서 말하는 법규가 그 법규의 개정이나 보충을 위한 수권 또는 법률을 대신하는 법규를 제정할 수 있는 수권을 하고 있는 경우에는, 그 수권은 소멸된다.
- ④ 법규 중에 더 이상 효력이 없는 규정이나 더 이상 존재하지 않는 제도를 지정하고 있는 경우에는 제1항과 제2항의 규정이 준용된다.

---

33) Kloepfer/Kröger, Rechtsangleichung nach Art.8 und 9 des Einigungsvertrages, DVBl. 1991, 1040.

## V. 통일 이후 동독법의 해석과 적용

### 1. 서 설

통일 이후에도 동독이 해석 적용되는 경우가 있음은 물론이다. 그것은 두 가지의 경우로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 동독법이 통일조약 제9조에 따라 통일 이후에도 계속해서 효력을 유지하고 적용되는 때이다. 둘째는 통일 이전에 발생한 사안을 해결하는 경우이다. 통일 이전에 구동독의 법원이나 행정관청이 내린 판결과 결정은 물론이고 통일 이전에 동독법에 근거하여 발생한 권리와 의무를 통일 이후에 어떻게 해결해야 할 것인지가 문제가 되는 경우가 적지 않은 것이다.

이에 관해서는 통일조약 제18조와 제19조에서 규율하고 있다. 이에 의하면 통일 이전에 내려진 동독 법원의 판결은 계속 유효하고, 그 판결은 통일조약 제8조에 의해서 구동독지역에 확대 적용하게 된 연방법과 통일조약 제9조에 의해 존속하게 된 동독법의 기준에 따라 집행될 수 있다. 그러한 판결과 그 집행이 법치국가적 원칙에 합치되는지의 여부도 이 법에 따라 판단한다(통일조약 제18조제1항). 통일에 이전에 동독에 의해 궤해된 행정행위도 원칙적으로 유효하게 존속한다. 그러나 그 행정행위가 법치국가적 원칙과 통일조약에 저촉되는 경우에는 폐지될 수 있다. 그 밖에 행정행위의 존속력에 관한 규정은 그대로 적용된다(통일조약 제19조).

통일 이전에 발생한 私法上의 권리와 의무에 대해서는 통일조약에 의해 추가된 연방민법시행법률(Einführungsgesetz zum BGB : EGBGB) 제230조 내지 제236조에서<sup>34)</sup> 규율하고 있다. 이에 의하면 과거의 사법상의 권리와 의무는 1990년 10월 2일까지는 원칙적으로 동독법이

34) Vgl. Anlage I, Kap.III. Sachgebiet B : Bürgerliches Recht, Abschnitt II.

적용된다. 1990년 10월 3일 이후까지도 지속되는 법률관계에 관해서는 대체로 두 가지 방식으로 해결하고 있다. 짧은 기간동안 지속되는 법률관계에 관해서는 동독법이 적용되도록 하고 있다.<sup>35)</sup> 반면 법률관계의 효력이 오랫동안 지속되는 것(예 : 가족법, 물권법, 지속적 채무관계)에 관해서는 통일 이후에는 연방법이 적용된다고 하고 있다.<sup>36)</sup>

위와 같은 개괄적인 규정만으로는 동독법을 적용하는데 있어서 제기되는 문제가 모두 해결될 수는 없다. 통일 이전에 동독의 국가기관이 토지를 시가보다 훨씬 싼 가격으로 그 기관구성원에게 판매한 계약은 무효라고 하는 판결이 있었다.<sup>37)</sup> 또한 연방최고법원은 신의성실의 원칙을 원용하여 동독법에 근거한 청구권이 실효될 수 있다고 판결하였다.<sup>38)</sup> 이러한 판결들은 모두 통일 이전에 발생한 사안에 대한 것으로서 통일 이전에 이미 국가조약, 특히 국가조약에 부속한 공동의 정서에 명시된 원칙이 적용되었음을 알 수 있다. 이하에서는 동독법을 어떻게 해석해야 하며, 법의 흠결시에는 어떻게 할 것인지의 문제에 대해서 개괄적으로 고찰해 본다.

## 2. 통일 이후에도 존속하는 동독법의 적용

법을 해석하는 방법에는 文理的 해석, 체계적 해석, 목적론적 해석, 연혁적 해석 등 여러가지가 있다. 이는 원칙적으로 동일한 국가질서내에서 적용되는 법을 해석하는 경우에 해당한다. 그러나 통일이후에도 계속 적용되는 동독법 가운데는 과거 사회주의 체제하에서 제정된 것도 있는데, 그러한 법을 국가의 기본질서가 바뀐 상태에서 적용하는데 있어서는 통상의 법해석의 경우와 동일하지는 않다.

35) 예 : Art.232 §1 EGBGB: 통일 이전에 발생한 채무관계에 대해서는 구동독지역에 적용되던 법이 적용된다.

36) 예 : Art.233 §§1, 2 I, Art.234 §1, Art.232 §§2, 3, 5, u. 6 EGBGB.

37) BezG Potsdam, DtZ 1994, 33(36)

38) BGH, NJW 1993, 2178(2179)

## 1) 역학적 해석

계속 적용되는 동독법을 해석하는데 있어서는 우선 그것을 연혁적으로 이해할 필요가 있다. 동독법을 역학적으로 이해하기 위해서는 그 기준일을 해당 동독법이 계속 적용되게 된 시점인 통독일, 즉 1990년 10월 3일로 한다. 왜냐하면 통일조약을 체결하면서 어떤 동독법을 통일 이후에도 계속 적용할 것인지의 여부는 그 시점의 동독법을 염두하고서 결정한 것이기 때문이다. 또한 동독법의 연혁적 의미를 탐구할 때는, 통일시점에는 이미 그 이전에 체결한 제1국가조약에서 과거의 사회주의적인 기본가치들을 폐기하고 기본법에 맞는 기본질서를 채택하였다는 점을 고려한다.<sup>39)</sup>

## 2) 체계적, 목적론적 해석

동독법을 연혁적으로 이해한 다음에 법의 체계적 분석과 목적탐구를 통해 해석을 한다. 동독법은 통일 이후에는 통일 독일의 법에 계승됨으로써 동독법으로서의 성격이 소멸되고 독일의 연방법 또는 주법이 되었다. 따라서 동독법을 체계적, 목적론적으로 해석하는데 있어서는 동독법이 독일의 전체 법질서에 속한다는 것을 유념하여 이와 모순되지 아니하고 조화를 이루도록 한다. 연방최고법원도 목적론적으로 동독법을 해석하면서, 양독간의 법적 동화라는 목적을 달성하기 위해서는 동독법이 서독법과 동일한 사안을 규율하고 있고 법조문도 거의 동일한 경우에는 서독에 적용되던 규범에 상응하게 동독법을 해석할 수 있다고 판결하였다.<sup>40)</sup> 또한 한 지방법원(Bezirksgericht)은 공동채무자에 관한 판결에서 해당 조문인 동독민법 제434조제2항제1호에 대한 과거의 해석을 배제하고 그에 상응하는 조문인 (서독의)연방민법

39) Drobing, Anwendung und Auslegung von DDR-Recht heute, DtZ 1994. 88.

40) BGH, NJW 1993, 1593(1594).

제426조제1항제1호에 대한 해석을 원용하여 판결하였다.<sup>41)</sup>

### 3) 법의 흠결의 보충

동독법은 서독법에 비해서 일반적으로 조문이 적고 규율내용이 단순하다. 또한 통일과 동시에 폐지된 법들이 많다. 따라서 통일이후에 동독법을 적용하는 데 있어서는 법의 欠缺의 문제에 부딪히는 경우가 많게 된다.<sup>42)</sup> 동독법에 적합한 조문이 없는 경우에 이를 보충하는 방법은 서독의 법조문을 원용하는 수밖에 없다.<sup>43)</sup>

#### (1) 상황변화의 고려

동독법을 해석하는 데 있어서는 그 법의 제정 당시에 비해 상황이 변화하였을 때는 이를 고려하게 된다. 예를 들면 베를린상급법원(Kammergericht)은, 통일 이전에 구동독인 부부가 이혼하면서 합의를 통해 이혼 후에 지급할 생활비를 확정하였다고 하더라도 이는 물가와 임금의 변화가 별로 없는 사회주의의 계획경제하에서 정한 것이기 때문에, 통일 이후에 시장경제질서하에서 물가와 생활비가 현저히 상승하였으므로 이를 고려하여 다시 정하여야 한다고 판결하였다.<sup>44)</sup>

#### (2) 합헌성 여부의 심사

동독법을 해석할 때는 또한 기본법에 저촉되는지의 여부를 심사하여야 하며, 기본에 합치되도록 해석한다.

41) BezG Cottbus, DtZ 1992, 290.

42) BGH, DtZ 1993, 278(280)

43) Drobniq, Anwendung und Auslegung von DDR-Recht heute, DtZ 1994, 89.

44) KG, DtZ 1992, 396(397f.)

### 3. 통일로 인해 폐지된 동독법을 통일 이전의 사안에 적용하는 경우

통일 이전에 발생한 사안을 해결하기 위하여 적용해야 할 법이 통일과 동시에 폐지된 경우를 생각할 수 있다. 비록 지금은 폐지되었지만 사안이 발생할 시점에는 효력이 있었던 것이므로 해당 동독법을 적용하여야 하는 것은 물론이다. 그러나 과거의 사안이라고 하더라도 그 효과가 통일 이전에 이미 종결된 것도 있고 또는 그 효과가 통일 이후에도 계속되고 있는 것이 있다. 특히 후자에 해당하는 사안을 판결하기 위해 통독 이후의 법원이 구동독법을 어떻게 해석·적용해야 할 것인지에 관해서 다툼이 있다.

통일 이전에 발생한 사안이고 해당 동독법이 과거체제하의 법이라고 하더라도 판결은 현재의 법원이 하는 것인 만큼 현재의 법질서를 기준으로 하여 판단하여야 하므로 다음의 3가지의 관점에서 심사를 하여야 한다는 의견이 있다. 우선 통일 이후에도 계속 적용되는 동독법에 관한 조항인 통일조약 제9조제1항제1문과 제2항을 유추적용하여 해당 동독법의 합헌성여부를 심사하여야 한다는 것이다. 다음으로 연방민법시행법 제6조를 유추적용하여 동독법이 公序(ordre public)에 위배되는지의 여부도 심사하여야 한다고 한다.<sup>45)</sup> 또한 동독에도 이미 1990년의 국가조약에 따라 법적 가치기준이 바뀌었다는 점을 고려하여야 한다고 한다.

이러한 의견에 반대하는 주장도 있다. 동독법을 현재의 헌법질서를 기준으로 심사해서는 안되고, 연방민법시행법 제6조 상의 公序(ordre public)에 위배되는지의 여부도 판단할 필요가 없으며, 구동독법 그대로 해석·적용하면 된다고 하는 것이다.<sup>46)</sup>

45) 제6조 公序(Öffentliche Ordnung, ordre public) : “외국의 어떤 법규범을 적용하게 되면 독일법상의 본질적인 원칙에 명백하게 저촉되는 결과가 초래되는 경우에는 그 법규범을 적용하여서는 안된다. 특히 그 법규범을 적용하는 것이 기본권에 저촉될 때는 그 규범을 적용하여서는 안된다.”

46) 이러한 다양한 주장에 관해서는 Drobnig, Anwendung und Auslegung von

## 4. 판례

### 1) 원칙

법원들은 동독법을 해석하는데 있어서 원칙적으로 통일 이후의 법적가치와 질서를 기준으로 하는 것이 아니라 과거 동독에서 그 당시에 그 법이 실제로 어떻게 해석되었고 적용되었는지를 기준으로 하여 판단한다.<sup>47)</sup>

### 2) 기본가치의 변화의 고려

상술한 것처럼 동독에서도 1990년 5월 18일에 체결된 제1국가조약에 따라 과거 사회주의적 기본가치들은 폐기되고 서독의 기본가치가 도입되었으며 그에 맞게 법질서도 재조정되었다. 동독의 어떤 법에 대한 해석과 이해도 변화된 기본가치에 적합하지 아니하는 한 그대로 유지될 수 없게 되었다. 따라서 연방최고법원은 구동독계약법을 새로운 경제헌법상의 기본원칙에 따라 해석하여야 한다고 판결하였다.<sup>48)</sup>

### 3) 변화된 상황의 고려

비록 통일 이전에 발생한 사안이라고 하더라도 통일 이후에 상황이 변화하였으므로 그에 맞도록 판단한 경우도 있다. 예를 들면 연방최고법원은 1987년에 발생한 교통사고 피해자에 대한 보상금 결정에 관한 판결에서 사고 당시에 구동독에서 지급되던 액수보다도 두 배 이상을 지급하도록 판결하였다.<sup>49)</sup> 그 이유는 통일 이후 구동독지역의 상황이

---

DDR-Recht heute, DtZ 1994, 89f. 참조.

47) BGH, DtZ 1993, 179(181); NJW 1993, 2531(2533)

48) BGHZ 120, 10(22,24ff.)=NJW 1993, 259(260); BGH, DtZ 1993, 57(59).

49) 그럼에도 불구하고 재판당시 통상적으로 지급되는 액수보다도 50% 정도 적었다.

많이 바뀌었기 때문이라는 것이다.<sup>50)</sup> 다른 한편 계획경제체제가 소멸되었다고 하여 계약당사자가 과거의 경제계약에 근거한 모든 의무를 이행하지 않아도 되는 것은 아니라고 하는 판결도 있다.<sup>51)</sup>

#### 4) 公序에 違背될 경우

경우에 따라서는 법원이 과거의 동독법을 적용하게 되면 독일법의 정의관념 특히 기본권에 배치되는 결과가 초래되는 때가 있을 수 있다. 그러한 때는 연방민법시행법 제6조에 따라 그 동독법을 적용하여서는 안된다고 한다. 예를 들면 과거 동독에서 어떤 조카가 자신의 삼촌이 망명을 하려 한다고 공안당국에 고발하였다. 그로 인해 삼촌은 2년간 감옥생활을 하였으며 이제 조카에 대해 80000마르크의 손해배상을 요구하는 소송을 제기하였다. 조카는 구동독의 형법조문을 근거로 하여 자기 행동의 합법성을 변호하였다. 법원은 해당 동독형법조문은 공서에 반하는 것이므로 이를 원용할 수 없다고 하였다.<sup>52)</sup>

---

50) BGH, NJW 1993, 2531(2533)

51) BGH, NJW 1994, 260(260f.)

52) OLG Dresden, DtZ 1993, 345.

## 第4章

# 行政法の 統合



## 第4章 行政法の 統合

### I. 동독의 행정법

#### 1. 평화혁명(1989.11) 이전

동독에는 법치주의국가에서 의미하는 바와 같은 행정법이라는 것은 없었다. 왜냐하면 레닌주의적 소비에트원칙(Lenischen Sowjetprinzip)에 따라 행정권은 권력분립의 원칙에서 말하는 그러한 독자적인 권력이 되지 못하였기 때문이다. 국민의 주권은 단지 이른바 소비에트라고 하는 인민의 대표기관에 의해서만 행사되고, 행정권과 사법권은 이보다 하위에 놓인 종속된 기관에 불과했던 것이다. 법은 노동자당의 지도아래 마르크스-레닌주의를 실현하는데 봉사하는 것으로서(1974년 동독헌법 제1조제2문) 여러 종류의 사회적 현상 중의 하나에 불과한 것이었다. 소위 민주적 중앙집중제(demokratisches Zentralismus)<sup>1)</sup>를 취하여(1974년 동독헌법 제47조) 당의 결정이야말로 모든 생활영역에서 사회주의사회의 의사를 대변하는 것이었다. 국가기관은 당의 결정을 실행하는 것이고, 국가기관의 활동은 집행활동(vollziehende Tätigkeit)이라고 하였다. 행정의 활동은 다른 국가기관의 활동과는 달리 집행처분(vollziehend-verfügende) 활동이라고 하였다.<sup>2)</sup> 권력분립은 존재할 수

1) '민주적 중앙집중제'라는 것은 사회주의국가에서 국가, 공공기관, 당 등 모든 정치체도의 기본적인 조직원리로서, 모든 기관은 아래로부터 선출·임명되며, 선출된 기관은 자신을 선출한 조직에 보고할 의무가 있으며(민주적 측면), 하급기관은 상급기관의 결정에 복종하는 것(집중적 측면)을 의미한다. Vgl. Insensee/Kirchhof(Hrsg.), (Handbuch des Staatsrechts) Bd. I, 1987 § 10 Rdnr. 27.

없었고, 행정법은 단지 보조수단에 불과하고 국가권력을 구속하는 것이 아니었다.<sup>3)</sup>

국가에 대한 개인의 주관적 공권이라는 것도 원칙적으로 존재하지 않았다. 노동자의 이익은 공동사회와 국가의 이익과 동일한 것으로 취급되었다. 따라서 주관적 공권은 개인의 권리가 아니라 집단적 참여권으로서 이해되었다.<sup>4)</sup> 행정절차법의 의미도 다른 것이었다. 서독에서는 행정절차법이라는 것은 기본법상의 법치국가원리에 근거하고 있는 것인 반면에, 동독에서는 행정절차법이라는 것은 인민과 국가는 이념적으로 동일한 것이며 절차에 관한 시민의 주관적 권리는 인정되지 않는다는 것을 배경으로 하여, 단지 하위국가기관을 구속하고 이들의 효과적인 업무수행을 위한 것으로 이해되었다. 1988년 12월 4일에는 행정결정의 사후심사를 위한 법원의 관할권과 절차에 관한 법률이<sup>5)</sup> 제정되었지만 실제로는 별로 의미가 없는 것이었다.<sup>6)</sup>

## 2. 평화혁명 이후 통일이전

1989년 11월의 평화혁명으로 동독에는 많은 변화가 있었다. 동독은 더 이상 노동자계급과 그들의 정당이 지배하는 사회가 아니었다. 서독과 1990년 5월 18일 체결한 제1국가조약의 제6조에서<sup>7)</sup> 동독은 행정법 분야에 있어서 국민의 권리구제를 폭넓고 효과적으로 보장하기로 하였다. 이를 위해 1990년 6월 17일의 헌법개정과 보충을 위한 법률(헌법

2) Vgl. Brunner, Einführung in das Recht der DDR, 2.Aufl. 1979, §§1, 4.

3) Vgl. Stelkens, Die Überführung des sozialistischen Verwaltungsrechts, DVBl. 1992, 251.

4) Brunner, a.a.O. S.37

5) Das Gesetz über die Zutsändigkeit und das Verfahren der Gerichte zur Nachprüfung von Verwaltungsentscheidung: GNV: 행정결정심사법률

6) Vgl. Stelkens, Die Überführung des sozialistischen Verwaltungsrechts, DVBl. 1992, 254.

7) 특히 제6조제1항은 포괄적인 권리보호를 보장하고 있는 기본법 제19조제4항과 거의 동일하다.

원칙법률 : Verfassungsgrundsatzgesetz)에서 제5조제1항에 개괄조항(Generalklausel)을 도입하였으며, 1990년 6월 29일에는 행정결정심사법률(GNV)을 개정하였다. 평화혁명 이전의 행정법률들은 그 본질에 있어서 그대로 존속하고 있었다. 그러나 이들을 해석하는데 있어서는 이제는 제1국가조약의 제2조와 공동의정서에서 정하고 있는 원칙이 기준이 된다. 동독의 법무부에서는 임시행정절차법률초안(Ein Entwurf eines vorläufigen Verwaltungsverfahrensgetzes)이 완성되었으나 법률로써 제정되지는 못하였다. 그러나 행정실무에 있어서는 아직은 결정적인 변화가 일어나지 않았다. 행정조직은 여전히 과거의 체제대로 남아 있었고, 공직을 수행하는 자들은 법에 관한 교육을 받은 적이 없고, 행정결정은 상급기관의 지시에 따라서 그리고 국민의 권리보다는 사회의 이익을 위해 내려질 뿐이었다. 과거의 공직자들이 여전히 공무를 수행하고 있었고, 이들은 과거체제를 청산하고 모든 것을 개혁하려고 하는 의지가 부족하였다. 결국 본격적인 개혁은 통일 이후에나 가능한 것이었다.

## II. 행정절차법 및 행정법 일반원칙의 도입

### 1. 행정절차법

통일조약 제8조에 따라 연방행정절차법은 통일과 동시에 구동독지역에도 적용된다. 연방에 속한 행정청이 연방행정절차법을 구동독지역에서도 적용하는 데는 별다른 문제가 없다. 왜냐하면 연방행정법의 적용영역이 구동독지역까지 확대된 것에 불과하기 때문이다. 따라서 구동독지역에 연방행정절차법 제1조제4항에서 의미하는 연방행정관청이 신설된 경우에<sup>8)</sup> 그 행정청이 공법상의 행정활동을 한 때에는 연방행정

8) 예를 들면 통일조약 제25조에 언급된 신탁법(Treuhandgesetz: Das Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens v. 17. 6. 1990) 제2조

절차법이 적용되는 것이다.

신설된 주의 행정관청이 행정작용을 하는 데 필요한 주행정절차법은 없었다.<sup>9)</sup> 따라서 통일조약에서는 주행정청을 위한 경과규정을 두고 있다.

① 통일조약 제1조제1항에서 열거하고 있는 주(베를린을 제외한 신설주)에 의한 주법의 집행에는, 이들 주의 행정청의 공법상의 행정활동이 주행정절차법에 의해 규율되지 않는 한, 늦어도 1992년 12월 31일까지는 연방행정절차법이 적용된다.

② 연방행정절차법 제96조는 준용된다.<sup>10)</sup>

③ 연방행정절차법은 토지등기법(Grundbuchordnung) 또는 기타 토지등기에 관한 법규정들에 따라 행하는 토지등기소(Grundbuchämter)의 절차에는 적용되지 아니한다.<sup>11)</sup>

상술한 바와 같이 구동독지역에서는 행정법 자체 뿐만 아니라 개별 용어에 대한 이해에 있어서도 서독에서의 그것과 많은 차이가 있었다. 따라서 서독의 행정절차법을 통일과 동시에 동독지역에 적용하는 데는 여러가지 문제가 있다. 사실적인 문제로서 구동독지역의 공직자가 서독 행정법에 대한 이해가 부족하고, 기본사고방식에 있어서도 서독의 공직자들과 다른 점이 많다는 것을 들 수 있지만, 이는 그들에 대한

---

의 신탁청(Treuhandanstalt)

9) 독일에는 연방행정절차법 뿐만이 아니라 각 주에는 독자적인 주행정절차법이 있다.

10) 연방행정절차법 제96조 : (1)(이 법 제정 이전에) 이미 개시된 절차는 이 법의 규정에 따라 진행되어 종결된다.

(2) 이 법의 발효 이전에 행해진 행정결정에 대한 쟁송의 허용여부는 기존의 법규정에 따라 결정된다.

(3) 이 법의 발효 이전에 진행이 시작된 기한(Frist)의 계산은 기존의 법규정에 의한다.

(4) 사전절차가 이 법의 발효 이전에 종결되지 않은 경우에는 그 사전절차에 있어서의 비용의 상환은 이 법의 규정에 따른다.

11) Anlage I Kap.II Sachgeb.B Abschn.III Nr.1: Stern/Schmidt-Bleibtreu, Einigungsvertrag und Wahlvertrag, 1990, S.221; 토지등기에 관해서는 별도로 Anlage I Kap. III Sachgeb.B Abschn.III Nr.1 에서 정하고 있다.

교육을 통해서 해결해야 하는 것이기 때문에 별론으로 하더라도, 법적 인 문제점으로서 중요한 것으로서 아래와 같은 것들을 들 수 있다.

### 1) 행정절차법의 적용영역상의 문제

행정절차법 제1조에 의하면 동법은 행정청의 공법적 행정활동(öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit)에 적용된다. 그러면 구동독지역에서 행정청의 공법적 활동에 속하는 것이 어떤 것인지가 문제된다. 공법과 사법의 구분이 쉽지 않다는 것은 차치하더라도, 동독에서는 사법에 대한 이해가 서독의 것과는 다르기 때문에 문제가 더욱 어렵게 되어 있다. 동독에서는 민법(Zivilrecht)을 일부러 전통적으로 사용되는 “민사적인(bürgerlichen)” 개념과 분리하였다. 동독민법전(DDR-ZGB <DDR-Zivilgesetzbuch> 1975) 제1조에 의하면, 동법은 “시민이 자신의 물질적·문화적 필요를 충족시키기 위하여 경영체와 또는 시민들간에 맺은 관계”를 규율하며, “동법은 사회주의적 소유권(sozialistische Eigentums),<sup>12)</sup> 시민의 인격성 및 개인의 소유권을 보호한다.” 그 밖에 동법은 서독법의 관점에서 볼 때 단지 민사분야의 작은 부분에 대해서만 규율하고 있다.<sup>13)</sup> 반면에 농업생산협동조합법(LPG)과 토지법 특히 경제법에 관한 것도 민법의 일부분으로 규율하고 있는데, 그와 같은 것은 사회주의법체계에나 있는 것으로서 통일 이후의 서독법체계에 부합하기 어려운 것이다.

또한 통일조약에서는 연방행정절차법은 토지등기법 또는 기타 토지등기에 관한 법규정들에 따라 행하는 토지등기소의 절차에는 적용되지

12) 동독민법전은 우선 개인의 소유권(persönliches Eigentum)과 사회주의적 소유권으로 구분하고 있으며, 후자에는 특히 인민재산(Volkseigentum)과 사회주의적 협동조합(sozialistische Genossenschaft)의 재산이 속한다. 인민재산은 국유재산을 의미하며 협동조합의 소유권은 농업생산협동조합 및 수공업생산협동조합, 원예생산협동조합과 같은 조합에 속한 소유권을 말한다. 예컨대 농업생산협동조합에 있어서는 조합원의 공동작업으로 수확한 농산물의 소유권은 협동조합에 속한다.

13) Autorenkollektiv (Hrsg.), Marxistisch-leninistische Staats- und Rechtstheorie, 1975, S.459ff.

아니한다고 하였다.<sup>14)</sup> 이처럼 토지등기에 관한 것은 실질적으로는 행정법으로서 행정절차법이 적용될 수 있는 분야임에도 불구하고<sup>15)</sup> 행정절차법의 적용을 배제한다는 것을 명시하고 있는 것은, 동독에서는 1952년부터는 토지등기에 관해서는 지구(Bezirke)의 행정기관(Rat)에서 부동산업무로서 담당해온 사실을 고려한 것이다. 즉 과도기 동안에는 통일조약에서 별도로 정하고 있는 바와 같이<sup>16)</sup> 기존의 방식대로 행정관청이 담당하지만 과도기 이후에는 궁극적으로 서독의 전통적인 방식대로 법원의 非訟事件(Die Angelegenheit der freiwilligen Gerichtsbarkeit)으로 다루어야 한다는 것을 의도하고 있는 것이다.<sup>17)</sup>

동독에는 질서위반을 처벌하기 위해서 질서위반단속령이<sup>18)</sup> 있었다. 이는 그 본질에 있어서는 행정법에 속하는 것이다. 이 법은 제5, 8, 16, 21, 23조만이 계속 효력을 유지한다.<sup>19)</sup> 반면에 서독의 기존의 질서위반법은<sup>20)</sup> 통일조약에서 정하고 있는 기준에 따라 구동독지역에도 적용된다.<sup>21)</sup> 따라서 구동독지역에도 행정절차법 제2조제2항제2호에서 정하고 있는 바와 같이 질서위반에 관한 사항에 대해서는 행정절차법은 적용되지 아니한다.

## 2) 서독의 행정행위와 동독의 개별결정의 불일치

서독의 행정절차법을 구동독지역에 확대적용하는데 있어서 문제가

14) Anlage I Kap.II Sachgeb.B. Abschn.III Nr.1.

15) Stelkens/Bonk/Leonhardt, Verwaltungsverfahrensgesetz, 1990, §1 Rdnr.109 m.w.N.

16) Anlage I Kap.III Sachgeb.B. Abschn.III Nr.1: Stern/Schmidt-Bleibtreu, Einigungsvertrag und Wahlvertrag, 1990, S.341.

17) Stelkens, Verwaltungsverfahren, 1991, Rdnr.93.

18) Die Verordnung zur Bekämpfung von Ordnungswidrigkeiten v. 1984. 3. 22.

19) Anlage II, Kap.III, Sachgeb.C Abschn.I Nr.3: Stern/Schmidt-Bleibtreu, a.a.O. S.754.

20) Gesetz über Ordnungswidrigkeiten i.d.F. 1987. 2. 19.

21) Anlage I, Kap.III, Sachgeb.C Abschn.III Nr.4: Stern/Schmidt-Bleibtreu, a.a.O. S.356f.

되는 것으로서는 법률개념에 대한 이해가 서로 일치하지 않는다는 것을 들 수 있다. 이에 속한 대표적인 것으로서는 행정행위이다. 행정행위라는 개념과 그 효력을 구동독지역에 그대로 적용하려고 하면 양독지역간에 체제상의 차이로 인해 문제가 있을 뿐만 아니라, 오해가 생길 수 있다. 동독의 행정결정심사법률<sup>22)</sup> 제1조는 행정결정(Verwaltungsentscheidung)이라는 개념을 사용하고 있다. 또한 통일조약 제19조에서는 행정결정의 효력존속에 관해 규율하면서 “통일 이전에 행해진 동독의 행정행위(Verwaltungsakt)”는 계속 유효하다고 정하고 있다. 그러나 동독에서는 개인의 이익과 노동자계급이익을 동일시하였는데, 동독의 행정결정 내지는 개별결정이라는 것은 그러한 계급이익을 실현하기 위한 도구로서 서독의 행정행위와는 비교할 수 없는 것이었다. 통일조약 제19조에서 행정행위라고 표현하고 있지만, 동조문은 양독지역의 상이한 법체계를 동화시키고 조정하기 위한 정치적 결단의 결과일 뿐이고, 독의 법에 따라 행해진 행정결정이 서독에서 의미하는 행정행위의 법적성질을 가지는 것을 의미하는 것은 아니다.<sup>23)</sup>

### 3) 이중효과적 행정행위

이중효과적 행정행위(Verwaltungsakt mit Doppelwirkung)라는 것은 침익적인 효과와 수익적인 효과가 동시에 있는 행정행위를 말한다. 이는 그 상대방에게 授益的인 효과와 侵益的인 효과를 동시에 가져 오는 이른바 混合效 行政行爲(VA mit Mischwirkung)와 상대방에게는 授益的이지만 제3자에게는 侵益的인 제3자효 행정행위(VA mit Drittwirkung)로 구분된다.<sup>24)</sup> 특히 제3자효 행정행위는 동독지역에는 전혀 새

22) 행정결정의 사후심사를 위한 법원의 관할권과 절차에 관한 법률: Das Gesetz über die Zutsändigkeit und das Verfahren der Gerichte zur Nachprüfung von Verwaltungsentscheidung i.d.F. 1988. 12. 14.: DDR-GNV

23) Stelkens, Fragen zum Verwaltungsverfahrensgesetz nach dem Einigungsvertrag, DtZ 1991, 269.

24) Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 1992, §9 Rdnr.49.

로운 제도이다. 이것은 개인의 주관적 공권을 존재함을 전제하고 있는데 동독에는 그러한 주관적 공권이 인정되지 않았기 때문이다. 그러나 1990년의 평화혁명 이후에 제정된 동독의 헌법원칙법률 제5조에서는 국민의 권리구제를 보장하고 있으며, 서독의 환경법, 원자력법 및 건축계획법 등을 동독에도 확대적용하게 됨에 따라 서독에서 인정되어 온 隣人保護제도가 구동독지역에도 도입되었다. 동독의 소유권과 용익권에 관한 법률관계를 통일조약으로써 일부 존속시키고 있는데,<sup>25)</sup> 통일조약에 의해서 규율되었다는 것만으로 과거의 그러한 법률관계에 있어서도 주관적인 공권이 인정되게 된 것인지는 검토를 요한다. 또한 통일조약에서는 동독의 특별투자자에 관한 법률(Gesetz über besondere Investition in der DDR)<sup>26)</sup>의 효력을 존속시키고 있는데, 이 법에서는 신청인, 수익자, 과거의 재산소유자 등 다자간의 법률관계를 정하고 있다.

#### 4) 裁 量

동독의 행정법교과서에서는 재량(Ermessen)이라는 개념을 발견할 수 없다. 권력분립이 인정되지 않았기 때문에 재량의 수권이나 한계를 논할 필요가 없었기 때문일 것이다.<sup>27)</sup> 단지 동독이 유럽안보협력회의(KSZE)의 결의에 따라 제정한 1988년 11월 30일의 '동독시민의 외국 여행에 관한 명령'과 '행정결정심사법률(DDR-GNV)'에서 이 개념을 처음으로 사용하였다. 그에 의하면 재량이라는 것은 국가기관이 수권의 한계를 자유롭게 정하고, 재량행사의 여부와 방법에 관하여 결정할 수 있으며, 사법심사의 대상이 되지 않는 권한을 의미한다.<sup>28)</sup> 이처럼 서독에서의 재량에 대한 일반적인 이해와는 차이가 있다.

25) Anlage I Kap.III Sachgeb.B Anschn.II.

26) Anlage II Kap.III Sachgeb.B Anschn.I Nr.4.

27) Stelkens, Fragen zum Verwaltungsverfahrensgesetz nach dem Einigungsvertrag, DtZ 1991, 271.

28) Stelkens, a.a.O. DtZ 1991, 271.

## 2. 행정법 일반원칙

행정절차법률(Verwaltungsverfahrensgesetz)에는 행정절차에 관한 모든 것이 완전히 규율되어 있는 것은 아니며, 행정법 일반에 관한 것은 단지 부분적으로만 정해져 있다. 따라서 실정법에 의해 성문화된 규정이 없는 한, 이른 바 행정법일반원칙을 원용하여야 한다. 그러나 행정법일반원칙이라는 것은 그것이 관습법인지 아니면 판례법인지 그 법적 성격이 명확하지 않은 경우가 많으며, 또한 연방법과 주법 중 어느 것에 해당하는지가 분명하지 않은 것이 문제이다.<sup>29)</sup> 이는 결국 양독간의 법령동화의 체계에 있어서 어떻게 해결해야 할 것인지의 문제로 된다.<sup>30)</sup> 행정법일반원칙이 기본법으로부터 도출되는 것이면 그것은 당연히 연방법으로의 성격을 가지게 된다. 예를 들면 비례의 원칙과 신뢰보호의 원칙 및 기타 법치국가적 행정절차의 요구 등이 이에 속한다고 할 수 있다. 또한 행정법의 일반원칙이 연방법을 보충하는 역할을 하는 경우에도 마찬가지이다. 통일조약에서 추구하는 법의 동화의 목적에 비추어 보더라도 구동독지역에 확대적용하게 되는 연방법은 이를 보충하는 행정법일반원칙도 포함하는 것이다. 또한 통일조약 제9조제2, 3, 4항에 따라 구동독지역에 연방법으로서 계속 효력을 유지하고 적용되는 기존의 동독법의 경우에도 행정법의 일반원칙이 적용되는 것으로 보아야 한다.<sup>31)</sup>

주법에 대해서는 어떤 행정법의 일반원칙이 직접적으로 기본법으로부터 도출되는 것이 아닌 한, 통일조약 제8조를 근거로 하여 구동독지역에도 적용할 수는 없다. 그렇다면 어떤 행정법에 관한 문제가 생겼을 경우에 그에 관한 성문의 규정이 존재하지 않을 경우에 어떤 법원칙에 따라 결정할 것인지가 문제된다. 신설주가 통일조약에서 정하고

29) Vgl. Maurer, Allg. VerwR. 8.Aufl. §4 Rdnr.23ff.

30) 통일조약 제8조와 제9조 및 本書 제3장 法の同化 참조.

31) Degenhart, Deutsche Einheit und Rechtsangleichung - Öffentliches Recht, JuS 1993, 630.

있는 기한인 1992년 12월 31일까지 자신의 주행정절차법을 제정하지 못할 경우에는<sup>32)</sup> 동일한 문제가 발생한다.<sup>33)</sup>

### 3. 동독 행정결정의 효력

통일조약 제19조(행정기관의 결정의 존속)에 의하면 통일 이전에 행해진 동독의 행정행위는 계속 효력을 유지한다. 그 행정행위는 법치국가원칙이나 통일조약의 규정들과 합치되지 않는 경우에는 폐지될 수 있다.<sup>34)</sup> 그밖에 행정행위의 존속력에 관한 법규정들은 그대로 적용된다.<sup>35)</sup>

통일조약 제19조는 연혁적으로 제18조(동독법원의 판결의 효력존속)와 함께 동독체제하에서 행해진 불법(Unrecht)을 청산하기 위한 조항이다.<sup>36)</sup> 원래 동독의 체제하에서는 행정결정에 대해 서독에서 의미하는 것과 같은 의미의 존속력이나 신뢰보호의 원칙과 같은 것이 인정될 수 없는 것이었다. 왜냐하면 이는 법치주의 국가에서나 인정될 수 있는 것이기 때문이다. 따라서 동독의 행정결정은 통일조약에 의해 처음으로 그러한 법적인 성격을 부여받게 된 셈이다. 예를 들면 동독의 행정결정을 직권취소하는 경우에는 통일조약에 근거하여 적용되게 된 연방행정절차법 제48조제3항에 따라 재산손실을 보상하는 제도가 도입된 것이다.

제19조제1문에서는 동독의 행정청이 소멸하더라도 그에 의해 행해진 결정의 효력은 여전히 존재한다는 원칙을 정하고 있다. 제2문에서는 행정결정이 법치주의원칙에 위배된 경우에는 폐지될 수 있다고 정하고 있다. 그러나 여기서 법치주의원칙에 위배되었다고 하는 것은 법치주

32) 1993년 12월 현재 모두 주행정절차법이 제정되었는데 튀링엔주를 제외하고는(1991년 8월 7일 발효) 모두 위 기한을 지키지 못하였다.

33) Degenhart, a.a.O. S.630.

34) 폐지(aufheben)이라는 것은 직권취소(Rücknahme)와 철회(Widerruf)를 포함하는 의미이다. Vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 1992, §11 Rdnr.11.

35) 존속력(Bestandskraft)에 관해서는 Maurer, a.a.O. §11 참조.

36) Stern/Schmidt-Bleibtreu, Einigungsvertrag und Wahlvertrag, 1990, S.52 u. 71.

의원칙에 부응하는 결정절차나 법률유보의 원칙과 같은 것에 위배된 것까지 포함하지는 아니한다. 즉 어떤 동독의 행정결정이 비록 절차적으로는 법치주의원칙에 위반하여 행해졌거나 의회유보의 원칙과 같은 것에 위배된 것이라고 하더라도, 단지 그러한 이유 하나만으로는 폐지될 수 없다는 것이다. 왜냐하면 과거 동독에서 행해진 행정결정들은 거의 모두가 서독에서 이해하는 의미의 법치주의적 절차나 법률유보의 원칙에 합치된 것이 아니기 때문이다.<sup>37)</sup> 따라서 법치주의원칙의 위반에 법치주의적 절차의 위반까지 포함시키면 동독의 행정결정은 모조리 폐지될 수 있기 때문이다. 이는 통일조약 제19조제2문이 의도하는 바가 아닌 것이다. 그렇다면 법치주의적 절차에 위배되어 행해진 동독의 행정결정이, 그 내용에 있어서는 비례의 원칙이나 자의금지원칙에 위배되지 않은 것으로서, 법치주의적 절차와 법치주의 원칙에 따라 결정되었다더라도 실질적인 내용에 있어서는 별 문제 없이 동일한 결과가 되었을 경우에는 폐지되지 않는 것이다.<sup>38)</sup>

다른 한편으로 통일조약 제19조제2문은 또한 동독의 행정결정이 단지 법치주의원칙에 저촉되는 경우에만 폐지된다는 것을 의미하는 것은 아니다. 일반적인 경우에 적용되는 직권취소와 철회의 법리가<sup>39)</sup> 여기서도 그대로 적용된다.<sup>40)</sup> 제19조제3문에서 행정행위의 존속력에 관한 법규정(연방행정절차법 제3편 제2절)이 그대로 적용된다고 하고 있다. 또한 동독의 행정결정이 서독의 행정행위에 비해 존속력이 보다 강력하게 보장될 이유는 없는 것이기 때문이다. 그런데 직권취소에 관한 법규정을 그대로 적용한다고 하더라도 동독 행정결정의 위법성 여부를 무엇을 기준으로 할 것인가 여전히 문제가 된다.<sup>41)</sup>

37) Stelkens, *Verwaltungsverfahren*, 1991 Rdnr.479.

38) 이는 어떤 행정행위가 단지 절차나 형식에 있어서만 하자가 있을 경우에는 그 절차나 형식상의 하자만을 이유로 해서는 당해 행정행위의 폐지를 청구할 수 없도록 하고 있는 행정절차법 제46조와 궤를 같이 한다.

39) 연방행정절차법 제48조 및 제49조.

40) Stern/Schmidt-Bleibtreu, *Einigungsvertrag und Wahlvertrag*, 1990, S.143.

41) Stelkens, *Fragen zum Verwaltungsverfahrensgesetz nach dem Einigungsvertrag*, DtZ 1991, 270.

### III. 行政組織의 再建

#### 1. 州의 再建

동독은 중앙집권국가로서 1951년에 주가 폐지되었다. 1989년 평화혁명 이후에 자유선거에 의해서 구성된 동독정부는 1990년 7월 27일 주선거법(Länderwahlgesetz)과 州導入法(Ländereinführungsgesetz)을 제정하여 주를 재건하였다. 원래 州導入法은 1990년 10월 14일에 효력을 발생하기로 되어 있었으나 통일조약에서 통일시점인 1990년 10월 3일로 앞당겼다.<sup>42)</sup> 따라서 구동독지역에는 5개의 주가 1990년 10월 3일자로 신설되었다.

주행정을 재건하는 데 있어서 어려운 점은 무엇보다도 통일시점에는 선출된 주정부가 존재하지 않았고, 주행정을 담당할 만한 인력이 없었다는 점이다. 단지 구동독의 地區(Bezirke)에서 행정에 종사하던 사람들밖에 없었는데, 이들마저도 과거 동독정권의 추종자들로서 새로운 행정을 담당하기에는 적당하지 않은 사람들이 대부분이었다. 이러한 상황에서 많은 연방과 주의 공직자들이 서독지역에서 구동독지역으로 파견되었다. 통일조약 제15조는 주수상이 선출될 때까지 연방의 책임하에 주행정을 이끌어 갈 州全權受任者(Landesbevollmächtigte)를 임명하도록 하고 있다. 구동독지역의 각 주의 주대표자와 그 주에 속한 각 地區의 주정부전권수임자(Regierungsbevollmächtigte)는 통일시점부터 주수상 선출시까지 연방정부의 책임하에 지금까지의 업무를 수행하며 연방정부의 지시에 따른다. 주대표자(Landessprecher)는<sup>43)</sup> 주전권수임자로서 주행정을 수행하고, 지구행정관청에 대한 지시권을 가지며, 지방자치단체가 위임사무를 수행하는 경우에는 그 지방자치단체에 대하

42) Einigungsvertrag Anlage I Kap.II Abschn. II.

43) Landessprecher라는 것은 서독에서는 州政府公報官을 의미한다. 통일과 관련하여서 구동독지역에서의 Landessprecher는 구동독지역에 신설된 주에서 주수상이 선출되기 이전에 잠정적으로 주행정을 수행하는 사람을 의미한다.

여도 지시권을 가진다. 통일이전에 州受權者(Landesbeauftragte)가 임명된 경우에는 그가 위 주대표자의 권한을 행사한다(통일조약 제15조제1항 참조).

통일조약은 서독의 기존 주정부와 연방정부는 동독의 주행정재건시 행정적 지원을 제공하도록 하고 있다. 구동독지역의 주수상들의 요청에 따라 기타 주와 연방은 1991년 6월 30일 까지 특정한 전문업무수행시 행정적 지원을 제공하도록 하고 있다. 주수상은 다른 주정부 및 연방정부 소속기관 또는 직원이 전문업무수행을 위한 행정적 지원을 제공하는 경우에 해당주 및 연방에게 업무지시권을 갖도록 한다. 연방이 전문업무수행시 행정적 지원을 제공하는 경우에 업무수행에 필요한 재원도 제공하며, 이에 사용된 재원은 독일통일기금(Fonds "Deutsche Einheit")이나 수입품부가가치세의 각 주의 할당액으로부터 공제처리한다(통일조약 제15조제2, 3, 4항).

서독지역의 주와 연방은 구동독지역의 주정부가 구성되기 전에는 물론이고 그 뒤에도 동독지역 행정의 재건을 위해서 많은 지원을 제공하였다. 연방에서는 行政各部에서 파견된 공무원이 주 행정각부를 구성하는데 지원하였고, 동독지역의 각 주와 結緣을 맺은 서독지역의 州들이 지원하였다. 1991년부터는 주로 서독지역의 결연주들의 지원이 중심을 이루었다. 지원분야는 특히 사법행정, 조세행정, 일반행정분야가 주된 것이었으며, 서독지역의 주들이 공직자를 장기간 파견하거나, 단기 출장 등을 보내서 상담, 교육, 연수 등을 함으로써 인적인 지원을 제공하였다. 연방은 주행정에 공직자를 파견하는 것 외에 행정지원을 위한 조직정비기관(Die Clearingstelle für die Verwaltungshilfe) 등 같은 것을 설치하여 주로 조정적인 역할을 하였다.<sup>44)</sup>

## 2. 행정조직의 재건을 위한 지원

1990년 5월 18일에 체결된 제1국가조약에 따라 동독은 이미 통일이

44) Bundesregierung, Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern, 1993, S.76.

전부터 동독법을 서독 기본법상의 질서와 유럽공동체질서에 맞도록 조정하도록 되어 있었다.<sup>45)</sup> 행정조직의 재건에 있어서도 마찬가지이다. 그러나 동독의 대부분의 공직자들은 과거 동독 SED당의 추종자로서 개혁을 하기에 적합하지 않았다. 또한 개혁을 위한 지식도 서독으로부터 전수받을 필요가 있음은 물론이다. 따라서 서독지역으로부터의 지원이 필요했고 또 앞으로도 필요하다. 특히 주와 지방자치단체에 있어서 그들의 행정조직구조를 현실에 맞도록 조정할 필요가 있었다.

## 1) 행정지원제도

### (1) 연방-주-조직정비기관

연방내무부에는 구동독지역의 행정조직을 개편을 지원하기 위한 연방-주-정비기관(Bund-Länder-Clearingstelle)이 설치되었다. 우선 약 1000개에 이르는 동독의 중앙조직이 기본법상의 관할권분배원칙에 따라 연방과 주의 조직으로 개편되었다. 여러 주에 걸쳐서 수행되어야 하는 업무나 공행정에 속하지 아니하는 업무를 수행하는 동독의 조직은 폐지되고, 구동독지역 주공동의 행정조직이 설치되기도 하였다.

연방과 주들은 구동독지역의 행정재건을 지원하기 위하여 諮問公務員을 파견하였는데, 처음에는 신설된 주의 주전권수임자에게 파견하고 나중에는 주행정에 직접 파견하였다. 이들은 주의 상·하급 행정관청을 조직하는데 있어서 자문을 하였다. 또한 서독지역으로부터 행정요원을 중계·알선하고 동독지역의 공직자를 교육·연수하는 것을 지원하였다.<sup>46)</sup>

45) Gemeinsames Protokoll über Leitsätze A. I. Art.2 und 4

46) Bundesregierung, Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern, 1993, S.119.

## (2) 지방자치단체에 행정요원 알선

구동독지역에는 능력있고 적합한 공직자가 부족하였기 때문에 서독 지역의 주와 지방자치단체로부터 공직자를 이주시킬 필요가 있었다. 이를 위한 재정적인 지원은 대부분 연방이 맡았다. 이를 위해서 특별히 1991년 베를린에 연방내무부와 자치단체의 중앙단체(kommunale Spitzenverbände)<sup>47)</sup> 함께 공동인력중계소(Gemeinsame Personalbörse)를 설립하였으며, 이것은 서독지역의 지원자들을 신설된 주들의 지방자치단체에 알선하는 곳이다.<sup>48)</sup>

## (3) 신설주 지원부

연방내무부는 1991년 초부터 1992년 말까지 본과 베를린에 신설주 지원부(Arbeitsstab Neue Länder)를 설치 운영하였다. 이 곳에서는 신설 주들의 지방자치단체를 지원하였는데, 특히 일반 행정문제와 특히 토지문제에 대해서 자문을 하고, 인력을 알선하였다. 이것은 주와 지방자치단체의 행정이 제기능을 회복하여감에 따라 1992년 말 해산되었다. 그러나 연방내무부는 계속해서 재정적인 지원과 정보의 제공, 자문 등으로써 신설주의 지방자치단체를 지원하고 있다.<sup>49)</sup>

## (4) 지방자치단체회의

1990년부터 1992년까지 신설주와 베를린에서는 연방내무부가 주도하

47) 자치단체의 중앙단체에는 독일게마인데회의(Deutscher Gemeindetag), 獨逸郡會議(Deutscher Landkreistag), 독일도시연맹(Deutscher Städtebund), 독일도시회의(Deutscher Städtetag)가 있다. 그 임무는 자치단체의 공동문제에 대해서 경험을 교환하고 정부나 의회에 대해서 자치단체의 이익을 대변하고 행정의 능력을 도모하는 것 등이다.

48) Bundesregierung, a.a.O. S.119.

49) Bundesregierung, a.a.O. S.120.

고 다수의 연방기관의 참여하여 지방자치단체회의가 수차례 개최되었다. 이 회의는 지방자치단체의 장에게 긴급히 수행해야 할 업무를 숙지시키고 연방의 지원대책에 대해서 설명하고 상호 의견을 교환하기 위한 것이었다.<sup>50)</sup>

#### (5) 지방자치단체를 위한 정보제공

1990년 이래 정기적으로 지방자치단체를 위한 정보제공서비스가 행해졌다. 이로써 지방자치단체는 중요법령의 개정내용에 대해서 정보를 얻고 자치단체의 업무를 수행하기 위한 자문을 받았다.<sup>51)</sup>

### 2) 人的 支援

구동독지역의 행정의 재건은 헌법에서 정하고 있는 바와 같이 연방, 주 그리고 지방자치단체라는 3가지 단계별로 행해졌다.

연방은 1993년 6월 1일 현재까지 총 16,602명의 공직자를 구동독지역에 派遣(Abordnung) 또는 轉任(Versetzung)시켰는데, 그 중 15,015명은 연방행정을, 1,587명은 주행정을 수행하게 되었다. 10,000명 이상의 공직자가 서독지역의 지방자치단체로부터 신설주의 지방자치단체로 보내졌다.

연방정부는 서독지역의 공직자가 신설주에 가서 행정·사법의 개혁을 支援하는 것은 공직자의 자발적인 志願에 따른다는 원칙을 택하였다. 서독의 공직자가 구동독지역에서 공직을 수행하는데는 여러가지 어려움이 많기 때문에 공직자 자신의 자발적인 결정과 의지가 반드시 필요했던 것이다. 통일 이후 지금까지의 경험이 이를 뒷바침하고 있다. 국가는 그러한 공직자들에게 복지후생에 있어서의 지원을 해야 했다. 연방과 주는 구동독지역서 근무하려고 하는 공직자, 즉 공무원, 판사,

50) Bundesregierung, a.a.O. S.120

51) Bundesregierung, a.a.O. S.121.

군인, 공직근로자 등이 그로 인해 야기되는 경제적, 인적인 부담을 보상하고, 자발적인 결정을 촉진하기 위하여 많은 조치를 취했다. 서독 공직자의 동독 근무지원을 유도하기 위하여 ①보수상의 혜택으로서 현재의 직급보다 높은 직급의 행정업무를 수행하는 경우 그 직급에 상응하는 보조금을 지급하고, ②생활근거지의 이전에 대하여 직급에 따라 생활비용을 보상하고, ③파견공직자의 경우 귀향에 따른 여행경비와 별거수당을 지급하며, ④경력평정상 가산점을 부여하여 승진상의 혜택을 부여하였다.<sup>52)</sup>

연방과 주가 제공한 행정지원 외에도 약 2000개의 지방자치단체가 구동독지역의 지방자치단체들과 자매결연을 맺어서 지원을 하였고,<sup>53)</sup> 또한 연방과 주차원에서 자치단체의 중앙단체가 각종 지원계획을 수립하였다. 특히 연방이 재정적으로 지원한 자치단체의 중앙단체연방협회의 프로젝트가 있었다. 그 프로젝트는 '신설주의 지방자치 재건을 위한 지원'이라고 불리우는데 연방내무부의 재정적인 지원을 받아 '自助에 대한 支援(Hilfe zur Selbsthilfe)'라는 모토 아래 정보, 자문, 교육을 통한 행정지원을 제공하였다. 이 프로젝트에 의해서 약 200개의 지방자치단체가 전문가풀(Expertenpool)에 속한 전문가로부터 주로 자치단체의 재정확보문제, 채무의 借換(Konversion), 지역경계의 재조정 등에 관해서 자문지원을 받았다.<sup>54)</sup>

### 3) 行政支援을 위한 財源

연방공직자를 구동독지역 주에 파견하여 복무하게 한 경우에는 모든 비용을 연방이 부담한다. 신설주에 진출되거나 그 곳에서 새롭게 임용된 연방공직자는 그 동안 연방에서 받았던 보수가 상대적으로 많

52) 김승조, 구동지역에서의 민주적 행정질서의 수립, 법제 1994, 10, 89, 註 37.

53) 서독과 동독간에는 1986년 초부터 지방자치단체간에 자매결연을 맺어 상호 왕래하며 협력하였다. Vgl. Hoesch, Probleme des Verwaltungsaufbau in den neuen Ländern, Dtz 1992, 140.

54) Bundesregierung, a.a.O. S.121ff.

있고 또한 이들에 대해서는 동독지역 근무에 대한 댓가로서 특별수당을 지급하여야 하기 때문에 해당 신설주의 인건비는 그만큼 추가될 수밖에 없다. 이를 위해 연방은 해당 신설주에 인건비보조금을 지원한다. 이를 위해 연방에서는 1991년과 1992년 2년 동안에 총 4,000만 마르크가 필요했다. 1993년에는 5,000만 마르크가 소요되었다.

또한 연방내무부는 1990년말부터 구동독지역의 지방자치단체에 인건비보조금을 지급하고 있다. 이 조치는 커다란 효과가 있었는데, 이 지원정책으로 인하여 1992년에는 총 2,100명 이상의 공직자가 구동독지역의 지방자치단체로 가서 일시적 혹은 장기적으로 지원활동을 하였던 것이다. 연방은 1991년과 1992년에 합계 약 1억 8,000마르크, 1993년에는 2억마르크를 신설주의 지방자치단체에 지원하였다.<sup>55)</sup>

#### 4) 구동독지역 공직자의 교육과 연수

동독의 이념과 체제하에서 교육을 받고 공직에 종사했던 사람들이 민주주의와 법치주의에 따라 행정업무를 수행할 수 있도록 하기 위해서는 전반적으로 재교육을 받을 필요가 있음은 물론이다. 연방은 동독 공직자 중에서 연방공직자로 된 사람과 동독에서 연방공직자로 새롭게 임용한 사람을 자신의 행정업무를 원활히 수행할 수 있도록 교육시킬 필요가 있었다. 총 280,000명의 공직자가 교육을 받았다. 신설주와 지방자치단체의 공직자들은 통일 이후에 새롭게 적용되는 법령에 대하여 교육을 받을 필요가 있었다. 연방은 신설주와 자치단체의 공직자 5,000명을 자신이 스스로 교육을 시켰을 뿐만 아니라 지방자치단체의 공직자 교육을 위하여 보조금으로 지원하였다. 연방은 1991년과 1992년 두 해 동안 약 67,000명을 교육시키기 위해 약 4,200만 마르크를 지원하였고, 1993년에도 거의 동일한 액수를 지원하였다. 서독지역의 주들도 이에 버금가는 지원을 하였는데, 자문을 통한 지원을 행하고 이를 위한 재정적인 지원을 하였으며 약 50,000명에 이르는 신설주의 공직자를 재교육시켰다.

55) Bundesregierung, a.a.O. S.123f.

1991년 이후에는 신설주들도 자신의 교육기관을 설립하기 시작하였다. 모든 주에 전문대학, 행정학교, 연구기관, 행정·경제아카데미 등과 같은 교육시설이 설립되었다.<sup>56)</sup>

## IV. 公職制度

### 1. 통일이전의 동독의 상황

사회주의국가였던 동독에서는 ‘공직자’나 ‘공무’라는 개념이 존재하지 않았다. 서독이나 다른 법치국가의 공직자에 해당하는 사람들은 단지 ‘국가조직의 협력자(Mitarbeiter des Staatsapparates)’로서 근본적으로 모든 다른 노동자와 동일하게 취급되었다. 따라서 그들은 다른 노동자와 마찬가지로 마르크스-레닌주의에 충실한 근로자로서 1977년 6월 16일에 공포된 동독노동법의 적용을 받았다. 단지 군인, 경찰 등을 위한 특별한 규정이 존재할 뿐이었다. 공직자에 해당하는 사람들의 수는 군인들을 포함해서 대략 225만 내지 230만에 이르러 총인구 1600만의 14.5%를 차지하고 있었다.<sup>57)</sup> 그들은 국민전체에 대한 봉사자가 아니라 동독의 지배정당이었던 독일사회주의통일당(SED)의 지시와 명령에 따라 움직이는 도구에 불과했다.<sup>58)</sup>

56) Bundesregierung, a.a.O. S.127f.

57) 이에 반해 통일당시의 서독의 인구는 약 6200만이었고 공직자는 약 7.9%인 490만에 불과하였으니, 사회주의 국가인 동독의 공직제도가 상대적으로 훨씬 방만하였음을 알 수 있다. Vgl. Bundesregierung, Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern, 1993, S.108.

58) “공직자는 전체의 봉사자이고, 한 정당의 봉사자가 아니다”라는 규정이 원래 1949년 10월 7일의 동독헌법에는 포함되어 있었으나, 1968년 4월 6일의 동독헌법에서는 삭제되었다.

## 2. 직업공무원제도의 도입

서독과 동독지역을 진정으로 통합하고 두 지역간의 격차를 줄이기 위해서는 서독과 같은 공직제도의 도입이 무엇보다도 시급하고 중요함은 물론이다. 통일과 동시에 공직제도에 관해 정하고 있는 기본법 제33조도 동독지역에 적용된다. 즉 구동독지역에도 서독과 마찬가지로 공직에 종사하는 자를 직업공무원(Berufsbeamte)과 공직근로자(Arbeitnehmer)로 구분하여 규율하게 되었다. 그렇다면 독일의 공직제도를 고찰하여 볼 필요가 있다.

### 1) 독일의 공직자제도

독일에서는 공직종사자(die Angehörige des öffentlichen Dienstes)는 우선 공무원과 공직근로자 두 종류로 구분되고, 후자는 다시 사무직 근로자(Angestellte)와 노무직 근로자(Arbeiter)로 구분된다. 전자인 공무원은 기본법 제33조제5항에서 보장하고 있는 직업공무원제도상의 여러가지 혜택과 의무를 가지는 공법상의 근무관계에 있고 헌법에 충실하여야 하며, 기본법 제33조제4항 의하여 고권적 권한을 행사한다. 반면에 후자인 공직근로자는 비공무원으로서 사법상의 근무계약(Dienstvertrag)에 의하여 그 관계가 성립하며, 따라서 그 계약은 원칙적으로 해약할 수 있다. 그리고 이들의 보수는 임금협약(Tarifvertrag)에 의하여 정하여 지고, 그들의 권리와 의무는 노동법상의 원칙이 적용되며, 단결권, 단체교섭권, 단체행동권 등이 일정한 제한하에 보장된다.<sup>59)</sup>

59) Vgl. 김선옥, 독일의 직업공무원제도와 공무원보수제도의 법원리, 한국공법의 이론(김도창 박사 고회기념 논문집), 1993, 655쪽; Köpp, Öffentliches Dienstrecht, Steiner(Hrsg.) Besonderes Verwaltungsrecht, 1992, S.22ff.

## 2) 공무원제도의 도입을 위한 통일조약 규정

통일조약에 의하면 구동독지역에 신설된 각 주는 1992년 12월 31일 까지 주공무원법을 제정하여야 한다. 각 주의 공무원법이 제정되어 시행될 때까지는 현행의 연방공무원법과 통일조약상의 관계규정(특히 제20조제2항)이 적용된다. 그 동안 각 주는 주공무원법을 제정하였다.

### (1) 원칙적 규율

공직에 관해 규율하고 있는 통일조약 제20조도 바로 위와 같은 공직자의 구분을 기본으로 하여 정하고 있다. 즉 통일조약 제20조제2항은 “공공업무(기본법 제33조제4항의 고권적 권한)는 가능하면 빠른시일 내에 공무원이 수행하도록 하여야 한다. 공무원법은 부속서에 합의된 규정의 기준에 따라 시행한다. 기본법 제92조는 그대로 적용된다”고 하고 있다. 그러면 공무원이 아닌 공직근로자에게 맡겨서는 안되고 반드시 (직업)공무원이 수행하도록 해야 하는 공공업무(Öffentliche Aufgabe)는 무엇인지가 문제이다. 통일조약 제20조제2항제1문에서 ( ) 안에서 밝히고 있듯이 ‘공공업무’라는 것은 기본법 제33조제4항의 ‘고권적 권한(hoheitsrechtliche Befugnisse)’을 의미한다.<sup>60)</sup> 기본법 제33조제4항의 ‘고권적 권한’이라는 것은 국가가 명령하고 강제하는 것만을 의미하는 것이 아니라 급부행정도 포함한다. 현대의 산업사회에서 개인의 생존은 국가의 적극적인 생활배려정책에 의존하는 바가 크기 때문에 이를 위한 급부행정도 국가의 기본업무로서 공무원에 의해 중단없이<sup>61)</sup> 수행되어야 하는 고권적 권한에 속하는 것이다.<sup>62)</sup> 연방공무원운용법 제2조제2항과 연방공무원법 제4조도 공공생활에 불가결

60) 기본법 제33조 제4항에서도 고권적 권한을 지속적으로 행사하는 것은 원칙적으로 공무원이 하도록 정하고 있다.

61) 이러한 관점이 공무원은 파업을 해서는 안된다는 것과 관계가 있는 것이다. Vgl. BVerfGE 8, 1(17); 44, 249(264)

62) BVerfGE 39, 334(347)

한 업무는 사법상의 노동계약에 근거한 공직담당자들에게만 맡겨서는 안된다고 하고 있다. 통일조약은 구동독지역에서도 마찬가지로 고권적 권한은 공무원에 의해서 수행되어야 한다는 것을 정하고 있는 것이다.

또한 통일조약 제20조제2항은 공공업무는 “가능하면 빠른 시일 내에(so bald wie möglich)” 공무원으로 하여금 수행하게 한다고 정하고 있는데, 이는 구동독 지역의 사정이 허락하는 한 기본법 제33조를 실현해야 한다는 것을 강조한 것이다. 그러나 구동독지역에 공무원제도를 도입한다는 것은 자동적으로 되는 것이 아님은 물론이다. 기본법 제33조제2항이 정하고 있는 바와 같이 모든 공직에의 임명은 적성, 능력 그리고 전문적 업적에 따른다. 따라서 구동독지역에서 그 동안 공공업무에 종사하던 사람도 통일 이후에 계속해서 기본법 제33조제4항이 의미하는 고권적 권한을 행사하는 공무원으로 남기 위해서는 개별적으로 심사를 받아야 하는 것이다. 즉 통일조약 제20조는 구동독지역에서 그 동안 공직에 종사하고 있던 사람을 해임하는 것을 원칙으로 하고 있는 것이 아니라 개별적 심사를 거쳐서 임용하도록 하고 있는 것이다. 이는 대량해임을 피하기 위한 것이다. 또한 구동독지역에서 행정의 조직적·인적 개혁이 완료될 때까지 공무원의 임명을 미룰 수는 없다는 것도 의도하는 바이다.<sup>63)</sup>

## (2) 구체적 규율

통일조약 제8조에 의하면 통일조약(특히 부속서 I)에 달리 정함이 없는 한 통일과 동시에 구동독지역에도 연방법이 적용된다. 통일조약 제20조제2항제2문은 “공무원법은 부속서 I에서 합의된 규정의 기준에 따라 시행한다”고 정하고 있다. 따라서 공무원에 관한 모든 연방법은 1990년 10월 3일 부터 구동독지역에 적용되는 데, 일부 내용이 개정되거나 일정한 기준에 따라 적용된다. 개정내용은 통일조약 부속서 I 제

63) Niksch, Die Einführung des Berufsbeamtentums im Gebiet der früheren DDR nach dem Einigungsvertrag, DtZ 1990, S.342.

19장 업무영역 A 제2절 제1호 내지 제3호에서 정하고 있으며, 일정한 기준은 제3절 제2호 내지 제14호에서 규율하고 있다. 그 주된 내용은 다음과 같다.

#### 가. 공무원의 임용

공무원 개인의 직업상의 발전에 관해서는 공무원법상 객관적인 기준과 적성 및 업적에 관한 기준을 정하고 있는 직렬에 관한 규정(laufbahnrechtliche Bestimmungen; §§15-25 BBG(연방공무원법))이 적용된다. 이들 규정에는 사전교육, 학교교육, 전문교육 등에 관한 것들이 정해져 있으며, 직렬은 단순직직렬(Laufbahn des einfachen Dienstes), 중간직직렬(Laufbahn des mittleren Dienst), 고등직직렬(Laufbahn des gehobenen Dienst), 고위직직렬(Laufbahn des höheren Dienst)의 4개로 나뉘어 지는데, 동일한 직렬내의 직에 임용되기 위해서는 모두 동일한 사전교육이나 학력 또는 전문교육을 받아야 한다.<sup>64)</sup>

그런데 구동독지역에서 공무에 종사했던 사람들은 거의 대부분 연방공무원법상의 직렬에 관한 규정의 요건을 충족시킬 수 없었다. 따라서 그러한 현실을 감안하고 또 헌법이 요구하는 바에 부응하는 직업공무원제의 확립을 위한 과도기적 규율이 요구되었던 것이다. 통일조약 부속서 I 제19장 업무영역 A 제3절제3호가 그것이다. 그 주된 내용은 다음과 같다.

1985년 2월 27일 공포되고 1989년 12월 18일 최종 개정된 연방공무원법은 구동독지역에서는 연방공무원의 임명에 관하여 1996년 12월 31일까지는 이하에서 설명하는 것과 같은 예외가 인정된다.

첫째, 구동독지역에서 행정에 종사하고 있는 자는 연방공무원법 제4조의<sup>65)</sup> 기준에 따라 수습공무원(Beamte auf Probe)으로 임명될 수 있

64) 김선욱, 앞의 글 663쪽 참조.

65) 연방공무원법 제4조: '공무원에의 임명은 고권적 업무나 국가와 공공생활의 안정을 위해 사법상의 근로계약관계에 있는 사람에게만 맡길 수 없는 업무를 수행하기 위해서 허용된다.'

다. 연방공무원법 제4조에서 언급하고 있는 업무는 공무원에게만 수행하도록 해야 하고, 그러한 공무원이 되기 위해서는 각 직렬에 맞는 사전교육 및 전문교육 등을 받은 자격있는 자만이 공무원에 임용될 수 있기 때문에, 그러한 자격을 갖추지 못한 구동독의 공직자는 일단 수습공무원으로서만 임용하도록 한 것이다.

둘째, 구동독 공직자의 지금까지의 직책의 종류, 성격, 난이도가 앞으로 자신이 맡게 될 업무의 그것에 상응하고, 또한 그 직책에서 일정한 직렬에 맞는 능력을 갖추었음을 보여준 자만이 수습공무원에 임용될 수 있다.<sup>66)</sup> 이에 대해 자세한 것은 연방내무장관이 법규명령으로써 정한다.<sup>67)</sup> 능력의 여부에 대한 판단은 각 업무 분야별로 관할 최고위 행정청이 내린다.

셋째, 수습공무원은 원칙적으로 최하급직(Eingangsamt)에 임용된다. 그러나 정당한 이유가 있는 경우에는 상급직에 임용될 수 있다. 이 경우에 고등직직렬(Laufbahn des gehobenen Dienst)이나 고위직직렬(Laufbahn des höheren Dienst)에 임용할 때는 연방인사위원회(Bundspersonalausschuß)의 동의가 있어야 한다. 이는 임용결정의 통일성과 객관성을 기하기 위한 것이다.

넷째, 수습은 (직업)공무원이 되기에 적합한지의 여부를 평가하기 위한 것이므로, 그 기간이 중요함은 물론이다. 수습기간은 원칙적으로 3년이다. 정당한 이유가 있는 경우에 한해서 연방인사위원회는 수습기간을 2년까지 단축시킬 수 있다. 수습기간 동안 원칙적으로 교육 내지는 연수를 받을 기회를 제공함으로써 공무원의 직렬에 맞는 전문지식을 습득하도록 하여야 한다. 수습기간동안 공무원으로서의 능력을 증명했는지의 여부에 관한 결정은 각 업무 분야별로 관할 최고위 행정청이 내린다. 이 경우 최고위 행정청은 단순직직렬, 중간직직렬, 고등직직렬에 관한 결정권한을 다른 행정청에 위임할 수 있다. 연방인사위원회는 산하에 하위위원회를 둘 수 있다.

다섯째, 지금까지 행정에 종사하지 않은 사람이 공무원을 지원한 경

66) Stern/Schmidt-Bleibtreu, Einigungsvertrag und Wahlvertrag, 1990, S.716.

67) 부속서 I 제19장 업무영역 A 제3절 제3호 e

우에도 상술한 것들이 준용된다.

여섯째, 수습공무원도 해임될 수 있다. 이는 공직근로자가 해고되는 요건에 상응하는 요건이 존재하는 경우이다.<sup>68)</sup>

일곱째, 공무원의 지원자가 임용시점에 만 50세 이상인 경우에는 공무원으로 임용될 수 없다. 연방인사위원회는 개별적인 경우와 집단에 대하여 예외를 인정할 수 있다.

1991년 1월부터 구동독지역에서 위 기준에 따라 개인의 적성, 자격, 전문능력에 관한 개별적인 심사를 거쳐 공무원의 임용이 실시되었다. 그런데 기본법 제33조제5항과 연방공무원법 제7조제1항제2호 및 제52조에 의하면 공무원 및 수습공무원은 기본법상의 자유민주적 기본질서를 존중하여야 한다. 구동독 공직자를 공무원으로 임용하는 데 있어서 특히 문제가 된것은 바로 그들이 이러한 요건을 충족시키는지의 여부이었다.<sup>69)</sup> 특히 구동독의 SED 당원이었거나 국가보안부(Ministerium für Staatssicherheit)를 위해 일했던 자들이 문제가 되었다. 사실 구동독에서 행정에 종사했던 자들은 거의 모두 SED 당원이었다.<sup>70)</sup> 이 경우에 있어서도 물론 개별적인 심사를 거쳐서 결정되는데, 특히 과거의 행적을 심사하여 결정하게 된다. 통일조약에 의하면 과거에 인도주의의 원칙에 반하는 행위를 하였거나 국가안전부에 종사하여 헌법에 충실해야 하는 공무원으로서 직무를 수행하기에 적합하지 않은 경우에는 공직에서 배제시킬 수 있다.<sup>71)</sup> 연방내무장관은 연방과 주 그리고 지방자치단체에서 구동독 공직자를 공무원으로 임용하는 데 있어서 통일성을 유지하도록 하기 위하여 지침을 제시하였다. 그에 의하면 어떤 개인이 성실하고 품행이 방정하며 일관성이 있어서 시민들

68) 통일조약 부속서 제19장, 업무영역 A 제3절 제1호 제5항에 의하면 구동독지역의 공직근로자는 일반적인 경우와는 달리 예외적으로 해고될 수 있다. 이는 그 공직근로자가 과거에 국가보안부(Ministerium für Staatssicherheit)나 이에 유사한 기관에서 근무한 적이 있기 때문에 공직근로관계를 유지하는 것이 부당할 때이다.

69) 공직근로자로서 채용하는 데 있어서도 마찬가지이다.

70) Niksch, Die Einführung des Berufsbeamtentums im Gebiet der früheren DDR nach dem Einigungsvertrag, DtZ 1990, S.343.

71) Niksch, a.a.O. S.343.

이 그가 공직자로서 활동하더라도 행정의 공정성이 보장되고 법치주의가 실현될 것이라고 믿을만할 때, 그 개인은 공직에 종사할 자격이 있다고 한다.<sup>72)</sup>

#### 나. 公務員의 報酬

공무원의 報酬에 관해 규율하고 있는 것은 聯邦報酬法律(Bundesbesoldungsgesetz)이다. 구동독지역의 공직자의 보수문제를 해결하기 위해 제73조가 추가 되었다. 同條에 의하면 연방정부는 공직종사자의 보수에 관해 통독으로 인한 과도기를 규율하기 위하여 1992년 9월 30일까지 연방의회 동의 얻어 법규명령을 제정하며, 이때 구동독지역의 특수한 상황, 특히 경제적·재정적 상황을 고려하여 연방보수법률과 다른 보수규정을 정할 수 있다.<sup>73)</sup> 이에 근거하여 법규명령(Die 2. Besoldungs-Übergangsverordnung)이 제정되었는데 구동독지역의 공직자에 대한 보수는 서독지역 공직자의 보수수준에 단계적으로 접근하도록 하고 있다. 우선 1991년 7월 1일 부터는 서독지역 공직자 보수의 60%, 1992년 5월 1일 부터는 70%, 1992년 12월 1일 부터는 74%, 1993년 7월 1일 부터는 80%의 수준으로 지급하도록 하고 있다.<sup>74)</sup>

### 3. 공직근로자

#### 1) 근로계약 존속의 원칙

상술한 바와 같이 공직근로자(Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes)는 공무원과는 달리 使用者인 국가 또는 공공단체와 私法上的의 근로계약을 체결하여 公務를 수행하는 자를 말한다. 통일로써 기존의 근

72) Bundesregierung, Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern, 1993, S.113.

73) 통일조약 부속서 I 제19장 업무영역 A 제2절 제3호

74) Vgl. Bundesregierung, Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern, 1993, S.111.

로계약의 당사자로서 사용자인 동독이 소멸되었다. 통일조약은 행정의 계속성을 유지하고 공직근로자들의 고용관계의 안정을 위해서 기존의 근로계약의 조건은 원칙적으로 그대로 존속하도록 하고 있다. 그와 동시에 일정한 기준을 정하고 있으며, 그 기준에 저촉되는 계약규정은 적용하지 않도록 하고 있다.<sup>75)</sup>

이와 관련하여 중요한 것은 통일조약 제13조(公共施設の 移讓)이다. 同條 제1항에 의하면 구동독지역의 행정기관과 행정 및 사법시설은 그것이 위치하고 있는 주정부의 관할에 속하게 된다(제1문). 1개 주를 넘어서 업무수행을 하는 시설은 관련 주가 공동으로 관리하게 된다. 업무를 독립적으로 수행할 수 있는 여러 부분시설로 구성되어 있는 경우, 부분시설들은 동 시설이 위치한 주정부의 관할에 속하게 된다. 주정부는 각 시설의 업무양도 또는 업무폐지를 정한다. 제2항에 의하면 제1항제1문의 행정기관, 행정 및 사법시설이 통일시점까지 기본법의 권한배분규정에 따라 연방에 속하는 업무를 수행하고 있는 경우에는 당해 시설은 통일이후에는 (그것이 위치한 주의 관할에 속하게 되는 것이 아니라) 그 업무에 관한 연방최고행정청의 관할에 귀속시킨다.

따라서 행정기관과 행정 및 사법시설이 연방이나 주의 관할에 이관되게 되면 그러한 곳에 근무하고 있는 근로자도 이에 따라 연방이나 주에 속하게 된다. 이처럼 행정기관과 시설의 관할이 확정되는 경우에는 공직근로자의 근로관계도 존속한다. 그러나 통일시점까지 관할이 확정되지 않는 경우에는 근로관계는 통일의 시점부터<sup>76)</sup> 일단 중지되며(ruhen) 근로자는 다시 근로계약이 체결될 때까지 기다린다. 근로계약의 중지기간동안에는 근로자는 매월 최근 6개월간의 평균월금액의 70%를 지급받는다. 사용자는 실업 및 근로자들에 관한 행정업무를 수

75) Vgl. Einigungsvertrag Anlage I, Kap.XIX (Recht der im öffentlichen Dienst stehenden Personen einschließlich des Recht der Soldaten), Sachgebiet A, Abschnitt III Nr.1 Abs.1ff.

76) 통일의 시점까지 통일조약 제13조 제2항에 의한 행정기관과 시설에 대한 이관결정이 가능하지 않은 경우에는 3개월까지 연장될 수 있으며 그때까지는 근로계약관계는 그대로 존속한다. Vgl. Stern/Schmidt-Bleibtreu, Einigungsvertrag und Wahlvertrag, 1990, S.712(Amtliche Anmerkung)

행하는 행정관청과 협력하여 이들이 재취업하는 데 필요한 교육을 받을 수 있도록 지원한다. 근로자가 근로계약이 중지된지 6개월 이내에 공직에 재취업하지 못하면 6개월 이후부터는 근로계약은 소멸된다. 통일의 시점에 근로자가 만 50세가 된 경우에는 위 기한은 6개월이 아니라 9개월로 한다.<sup>77)</sup>

## 2) 공직근로자의 해고

통일조약은 통일이후에도 구동독 공직근로자의 근로관계가 계속 유지된다는 원칙을 취하고 있으면서도 예외적으로 근로자들을 해고할 수 있도록하는 규정을 두고 있다. 해고에는 일반적인 경우와 특별한 경우로 구분된다.

### (1) 일반 해고

통일조약에 의하면 기존의 행정기관을 관할하게 된 연방이나 주가 기존의 근로계약을 해지하여 인원을 감축할 수 있다. 근로자를 해고할 수 있는 경우는 다음과 같다.

첫째, 근로자가 전문능력이 부족하거나 적성이 맞지 않기 때문에 업무를 원활하게 수행할 수 없는 경우이거나,

둘째, 근로자를 고용할 인적수요가 없는 경우이거나,

셋째, 조직의 감축이나 개편 등으로 인해 어떤 근로자가 그동안 담당했던 직책이 소멸한 경우나 달리 고용할 필요가 소멸된 경우이다.

근로자를 해고한 경우에는 매월 최근 6개월 평균월급의 70%에 해당하는 금액을 6개월 동안 지급한다. 해고는 일정한 기한을 두고 사전에 통지해야 하며, 그 기한은 구동독의 노동법전 제55조에서 정하는 바에 따른다. 통상의 해고에 관해 정하고 있는 이 규정은 통일 이후 2년이 경과한 뒤에는 효력을 상실한다.<sup>78)</sup>

77) Einigungsvertrag Anlage I, Kap.XIX Sachgebiet A, Abschnitt III Nr.1 Abs.2.

## (2) 특별해고

상술한 통상적인 경우 이외에 근로자는 다음과 같은 경우에는 해고할 수 있다.

첫째, 근로자가 인도주의 및 법치주의의 원칙에 위반되는 행위를 한 적이 있는 경우, 특히 1966년 12월 19일의 시민·정치적 권리에 관한 국제조약상의 인권이나 1948년 12월 10일의 인권에 관한 일반선언상의 원칙을 위반한 적이 있는 경우이거나,

둘째, 구동독의 국가안전부 등에 종사한 적이 있는 자로서 공직근로자로서 직무를 수행하기에 적당하지 않은 자이다.<sup>78)</sup>

## 3) 근로조건

구동독의 공직근로자의 근로조건은 서독 공직근로자의 그것에 비해 나빴음은 물론이다. 따라서 동독지역의 근로조건을 서독의 수준까지 향상시키는 것이 시급한 문제였다. 우선 단계적으로 향상시키는 방식을 택할 수 밖에 없었다. 통일조약에 의해 근로조건에 관한 규정은 일단 존속시키기로 했음은 상술한 바와 같다. 그러나 그러한 규정의 중요한 내용은 1991년 1월 1일에 체결된 연방과 사무직근로자간의 단체협약(Bundes-Angestelltentarifvertrag: BAT)과 노무직 근로자를 위한 단체협약(Tarifverträge für Arbeiter)에 의해 대체되었다. 이로써 구동독지역에도 행정조직의 재정립을 위해 필요한 행정인력의 報酬에 관한 제도적 장치가 마련되었다. 단체협약에 의해 구동독지역의 공직근로자의 보수는 1991년 7월 1일부터 서독지역 공직근로자의 보수의 60%가 지급되도록 하였다. 1992년 7월의 단체협약에 의해 구동독지역

78) Einigungsvertrag Anlage I, Kap.XIX Sachgebiet A, Abschnitt III Nr.1 Abs.4.

79) Einigungsvertrag Anlage I, Kap.XIX Sachgebiet A, Abschnitt III Nr.1 Abs.5.

이 문제에 관해서는 특히 Pieroth, Regiembelastung und rechtsstaatlicher öffentlicher Dienst, Neue Justiz 1992, 89ff. 참조

공직근로자의 보수는 1992년 5월 1일부터 서독지역의 그것의 70%, 1992년 12월 1일부터 74%, 1993년 7월 1일부터 80%가 지급되도록 하였다. 이는 1993년 12월 31일 까지만 적용되고 그 이후는 구동독지역의 경제적·재정적 상황을 고려하여 정하도록 하고 있다.<sup>80)</sup>

#### 4. 軍 人

통일로 인해 구동독의 군인들을 어떻게 할 것이냐가 문제되었음은 당연하다. 구동독의 군대를 국민군(Nationale Volksarmee)라고 불렀다. 통일조약에 의하면 구동독군인은 통일과 동시에 독일 연방군인(Soldaten der Bundeswehr)이 된다. 독일의 군인은 크게 두가지로 구분된다. 하나는 병역의무를 이행하기 위해 복무하는 군인으로서 병역법(Wehrpflichtgesetz)의 적용을 받는다. 다른 하나는 자원하여 복무하는 군인이다. 후자는 다시 정년퇴직 때까지 복무하기로 자원한 직업군인(Berufssoldaten)과 일정한 기간동안만 복무하기로 자원한 단기복무군인(Soldaten auf Zeit)이 있다. 이들은 군인법(Soldatengesetz)의 적용을 받는다.

##### 1) 징병군인

병역의무를 이행하기 위해 징병된 구동독군인은 병역법과 군인법상의 병역관계(Wehrdienstverhältnis)에 있게 된다. 징병군인의 급여에 관해서는 1978년에 제정된 징병군인급여법(Wehrsoldgesetz)이 정하고 있는데,<sup>81)</sup> 통일조약에 의하면 연방정부는 법규명령을 제정하여 구동독지역의 경제적, 재정적 상황을 고려하여 징병군인법과는 달리 급여액을 정한다. 이 법규명령이 발효할 때 까지는 징병군인급여법이 적용

80) Vgl. Bundesregierung, Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern, 1993, S.116.

81) 징병군인의 보수는 징병군인보수(Wehrsold)라고 하는 반면에 직업군인 및 단기복무 군인의 보수는 봉급(Diensbezüge)라고 한다.

된다.<sup>82)</sup>

## 2) 職業軍人 및 短期服務軍人

短期服務軍人과 職業軍人으로서 국민군에 속했던 군인들은 통일과 동시에 아래와 같은 기준에 따라 복무관계(Dienstverhältnis)에 있게 된다.

### (1) 복무의 종결

이들 군인은 원칙적으로 통일과 동시에 복무관계가 중지된다. 이들은 중지기간 동안 매월 최근 6개월 평균 월급여액의 70%에 해당하는 금액을 지급받는다. 이들이 6개월 이내에 군인으로서 계속 복무할 기회가 주어지지 않으면, 이들의 복무관계는 6개월이 지남과 동시에 소멸한다. 통일의 시점에 만 50세가 된 경우에는 이 기한은 9개월이다.

### (2) 복무의 계속

#### 가. 원칙

국방부장관의 결정으로써 구동독군대의 일부 부대나 시설이 통일 이후에도 존속하거나 다른 부대나 시설로 편입되는 경우에는 이에 속한 군인의 복무관계는 중지하지 아니하고 계속 유지된다. 통독 이후에도 계속해서 군인으로서 근무하는 경우에는 다음과 같은 기준이 적용된다.

구동독의 법에 따라 지금까지 존속했던 군인에 관한 모든 권리와 의무는 소멸한다. 시한부 군인과 직업군인의 권리와 의무는 군인법 제 1조제4항 및 제5항과 군인법 第1節下의 第2小節의 관계규정(제9조, 제

82) Einigungsvertrag Anlage I, Kap.XIX Sachgebiet A, Abschnitt III Nr.17. 및 Sachgebiet B, Abschnitt II Nr.2 §5 Abs.3.

27조, 제30조제1항부터 제4호는 제외)을 준용하여 결정된다. 국방부장관은 이들의 동독국민군 시절의 교육, 훈련, 복무기간, 기능 등을 고려하여 잠정적인 계급을 정한다. 報酬와 援護는 통일당시 동독에 적용되었던 법에 따른다. 연방정부는 1992년 9월 30일 까지 법규명령을 제정하여 다른 분야의 공직자들의 보수 등을 고려하여 보수와 원호에 대해서 새로이 정한다.

#### 나. 예외적인 전역

시한부 군인과 직업군인은 본인의 신청에 의해 전역할 수 있다. 시한부 군인은 복무기간이 지나면 전역될 수 있다. 직업군인은 기존의 규정이 정하고 있는 최소한의 기간 이상을 복무했을 경우에는 전역될 수 있다. 또한 이들은 다음과 같은 경우에 전역될 수 있다.

첫째, 이들이 전문능력이 부족하거나 적성이 맞지 않기 때문에 업무를 원활하게 수행할 수 없는 경우이거나,

둘째, 이들을 고용할 인적수요가 없는 경우이거나

셋째, 조직의 감축이나 개편 등으로 인해 어떤 군인이 그동안 담당했던 직책이 소멸한 경우나 달리 고용할 필요가 소멸된 경우이다.

또한 다음의 경우에 예외적으로 전역될 수 있다.

첫째, 어떤 군인이 인도주의 및 법치주의의 원칙에 위반되는 행위를 한 적이 있는 경우, 특히 1966년 12월 19일의 시민·정치적 권리에 관한 국제조약상의 인권이나 1948년 12월 10일의 인권에 관한 일반선언상의 원칙을 위반한 적이 있는 경우이거나,

둘째, 구동독의 국가안전부 등을 위해 활동한 적이 있는 자로서 군복무를관계를 계속 유지하기에 적당하지 않은 자이다.<sup>83)</sup>

---

83) Einigungsvertrag Anlage I, Kap.XIX Sachgebiet B, Abschnitt II Nr.2 §7.

## V. 지방자치제도의 도입

### 1. 동독의 상황

동독의 국가권력은 소위 민주적 중앙집중제(demokratisches Zentralismus)에 따라 중앙에 집중되었다. 따라서 어떠한 지방자치도 전혀 인정되고 있지 않았다. 행정조직은 3단계로 구성되어 있었다. 즉 전국은 14개 지구(Bezirke)와 동베를린으로 구분되고, 이들 지역은 다시 군(Stadtkreise, Landkreise)으로 구분되었으며, 이들은 시(Städte)와 게마인데(Gemeinde)로 구성되어 있었다. 이들 각급 행정조직마다 인민회의(Volksvertretung)가 선거에 의해 구성되고, 행정기관으로서 위원회(Rat)가 있었다. 그러나 각급 행정조직의 인민회의와 위원회는 상급행정조직의 인민회의와 위원회의 지시에 따르도록 되어 있었다. 또한 각급 행정조직이 수행하는 행정업무가 법률에 의해 구분되어 있기는 하였지만, 이는 별로 의미가 없었다. 왜냐하면 상급행정기관은 하급행정기관의 결정을 아무런 제한이 없이 취소할 수 있었기 때문이다. 따라서 동독의 사회주의 체제를 타파하기 위해서는 중앙의 인민회의(Volkskammer)를 자유선거에 의해 구성하는 것과 (1990년 3월 18일) 함께 지방자치제도의 확립이 무엇보다 중요하였다.

### 2. 동독 지방자치법

1990년 5월 6일의 지방자치단체의 선거에 이어 1990년 5월 17일에는 동독 지방자치법<sup>84)</sup> 제정되었다. 과거에는 위원회(Rat)만이 법인으로서 인정되었던 것인데, 이 법에서는 게마인데를 자치단체로서 법인격을 부여하였다. 지방자치단체의 사무를 위임사무와 고유사무로 구분하고, 지방자치단체의 권리는 단지 법률로써 또는 법률에 근거해서

84) DDR-Kommunalverfassungsgesetz: Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR

만 침해할 수 있도록 하였다. 상급행정기관에게 광범위하게 인정되었던 취소권도 폐지되었다. 지방의회와 지방자치단체의 장의 권한이 분리되었으나, 지방자치단체의 장의 직선제는 도입되지 아니하였다.

전체적으로 동독의 지방자치법은 법치주의에 부합되는 내용의 것이었다. 따라서 통일조약에서 동독의 다른 법들이 통일 이후에 계속 적용되기 위해서는 일정한 변경을 거치도록 하고 있는 반면에 지방자치법은 내용의 변경이 없이 그대로 계속 적용되도록 하고 있다.<sup>85)</sup> 그런데 동독지방자치법 제13조제2항제2문에서는 지방자치단체의 선거에 있어서 외국인의 선거권을 인정하고 있다. 통일조약이 체결될 무렵에 이미 서독의 함부르크와 쉴레스비히-홀슈타인 주에서 외국인의 선거권을 인정하려고 하였고 이 문제가 연방헌법재판소에 계류중이었다. 따라서 통일조약에서는 만일 외국인에 대한 선거권의 인정이 연방헌법재판소에서 위헌으로 결정될 경우에 동독지방자치법 제13조제2항제2문도 소멸한다고 하는 규정을註로서 언급하고 있다.<sup>86)</sup> 연방헌법재판소는 통일 이후에 위 함부르크와 쉴레스비히-홀슈타인 주의 외국인 선거권의 인정은 위헌이라고 하였다.<sup>87)</sup>

동독지방자치법은 구동독지역에 신설된 각 주가 자신의 지방자치법을 제정할 때 까지는 주법으로서 효력을 유지한다. 각 주는 이 법을 일부 또는 전면적으로 개정할 수도 있다. 그러나 기본법 특히 지방자치를 제도적으로 보장하고 있는 기본법 제28조제2항과 주헌법에 적합한 법률을 제정해야 한다. 그러나 기본법 제28조제2항이라는 기준은 반드시 서독지역과 동일하게 구동독지역에도 적용될 수는 없다. 지방자치의 제도보장을 위한 이 조항의 구체적 내용은 결국 지방자치제도의 역사적인 발전과 전통에 의해서 정해질 수 밖에 없다.<sup>88)</sup> 그런데 이러한 것이 구동독지역에서는 서독지역과 동일하지 않다. 따라서 구동독지역의 입법자는 지방자치에 관한 법을 제정하는 데 있어서 보다

85) Einigungsvertrag Anlage II Kap. II Sachgeb. B Abschn. I.

86) Stern/Schmidt-Bleibtreu, Einigungsvertrag und Wahlvertrag, 1990, S.736.

87) BVerfG, NJW 1991, 159; NJW 1991, 162.

88) Stern, Staatsrecht I, 2. Aufl. §12 II 3b.

넓은 형성의 자유가 인정된다.<sup>89)</sup>

### 3. 지방재산법

지방자치와 관련하여 중요한 것은 1990년 7월 6일의 지방재산법(Kommunalvermögensgesetz)이다. 동독지방자치법 제48조는 지방자치단체는 자신의 재산을 소유할 권한이 있도록 하였다. 그러나 동독에서는 토지는 인민재산(Volkseigentum)이고 이는 국유재산을 의미했다. 게마인데는 단지 특정의 건물과 물건에 대해서만 소유권을 가지고 있었다. 따라서 지방자치제도를 확립하기 위해서는 당연히 지방자치단체에게 토지의 소유를 인정할 필요가 있었다. 이를 위해 제정된 법이 지방재산법이다. 이 법에 의하면 인민소유의 재산 중에서 지방자치단체의 행정업무와 公共役務에 필요한 것을 지방자치단체에 무상으로 양도된다. 이 법은 지방자치행정의 모든 영역에 걸쳐 적용되므로 스포츠 시설, 양로원, 학교, 병원, 수영장, 유치원 등이 지방자치단체의 재산으로 되었다. 그런데 이 법이 제정될 무렵에는 이미 에너지공급시설과 같은 일부 시설은 주식회사의 형태로 변경되었다. 따라서 이 법 제4조 제2항에서는 “이 법이 정하고 있는 원칙에 따라 지방자치단체의 재산으로 양도되어야 할 사업이나 시설이 이미 주식회사로 변경된 경우에는 인민소유의 주식은 지방자치단체의 재산으로 된다”고 정하고 있다. 통일조약은 이 지방재산법을 통일이후에도 효력을 유지하도록 하고 있다. 또한 통일조약은 주식회사의 형태로 된 에너지공급시설에 있어서 지방자치단체가 차지하고 있는 자산의 비율이 전체자산의 49%를 초과하는 경우에는 이 비율로 축소하도록 하고 있다.<sup>90)</sup> 이는 동독지역에서 전기공급과 같은 에너지 산업을 육성하기 위하여 私人의 투자가 절실한 상황에서 지방자치단체의 자산비율을 억제하여 사인의 투자를 확대시키기 위한 것이다.<sup>91)</sup>

89) Degenhart, Deutsche Einheit und Rechtsangleichung - Öffentliches Recht, JuS 1993, 631.

90) Einigungsvertrag Anlage I Kap.IV Abschn. III Nr.2.

## VI. 국가책임법

### 1. 동독의 국가책임법의 존속

동독의 국가책임법(DDR-StHG v. 12. 5. 1969)<sup>92)</sup>은 통일조약에 의해 일부 개정되어 통일 이후에도 구동독 지역에 주법으로서 계속 적용된다.<sup>93)</sup> 연방은 국가배상문제에 대해서 입법권한이 없기 때문에<sup>94)</sup> 통일조약 제9조제4항에서 정하고 있는 연방입법의 대상이 아니다. 따라서 구동독지역에 신설된 주나 지방자치단체에 대한 손해배상청구에 대해서는 기존의 동독국가책임법이 적용되는 것이다. 반면에 구동독지역에서 연방행정기관이 야기한 손해에 대한 국가배상에는 서독지역과 동일하게 기본법 제34조와 민법(BGB) 제839조가 적용된다.<sup>95)</sup>

### 2. 청구권의 경합

동독의 국가책임법에 근거한 국가배상청구권 이외에 민법 제839조와 기본법 제34조에 근거한 배상청구권이 인정될 수 있는지에 관해서는 통일조약에서 명시적으로 정하고 있지는 않다. 동독의 국가책임법 제4조에 의하면 국가배상의 청구권은 시효가 1년 밖에 안된다. 따라서 동독의 국가책임법에 따라 손해배상을 청구하지 못한 경우에 민법 제

91) Ossenbühl, Wem gehören die ehemaligen Stadtwerke in den neuen Bundesländern?, DÖV 1991, 304.

92) Vgl. Ossenbühl, Das Staatshaftungsrecht in den neuen Bundesländern, NJW 1991, 1201ff.; ders. Staatshaftungsrecht, 4.Aufl. 1992, §65.

93) Art.9 Abs.1 S.1 Einigungsvertrag; Anlage II Kap.III Sachgeb.B Abschn.III Nr.1.

94) 기본법 제73조, BVerfGE 61, 149(176ff.) 참조.

95) Vgl. Lörler, Anwendungsprobleme des Staatshaftungsrecht in den neuen Ländern, DtZ 1992, 135ff.; Christoph, Die Staatshafungsrecht im beigetreten Gebiet NVwZ 1991, 536ff.; Rädler, Wer haftet für Altansprüche aus dem DDR-Staatshaftungsgesetz? DtZ 1993, 290ff.

839조와 기본법 제34조에 근거하여 국가배상을 청구할 수 있는지가 더욱 의미가 있다. 우선 통일조약 제8조에 근거하여 연방법은 구동독 지역에도 확대 적용되며 국가배상의 근거인 민법 제839조도 이에 대한 예외가 아니다.<sup>96)</sup> 또한 신설주에 주법으로서 통일적으로 적용되는 동독국가책임법에 근거하여 손해배상청구권이 인정된다는 것만으로 연방법에 근거한 손해배상의 청구가 배제되지 않는다. 결론적으로 연방법에 근거한 국가배상의 청구권도 경합적으로 인정된다.<sup>97)</sup> 주법인 동독국가책임법에 근거한 청구권과 민법 제839조에 근거한 청구권의 관계에는 동독국가책임법 제3조제3항 내지는 민법 제839조제3항의 보충성의 원칙이<sup>98)</sup> 적용되지 아니한다. 그러나 두 청구권의 요건이 동일한 것은 아니다. 민법 제839조에 근거한 공무원의 직무책임(Amtshaftung)은 공무원의 고의·과실을 요건으로 하고 있는 반면에 동독국가책임법상의 책임은 무과실책임이다.<sup>99)</sup>

### 3. 관습법에 근거한 국가배상

통일조약에는 서독에서 관습법 내지는 판례법에 근거하여 인정되고 있는 국가배상에 대해서는 언급이 없다. 예를 들면 수용유사침해(enteignungsgleicher Eingriff) 또는 수용적 침해(enteignender Eingriff)에 대한 국가배상이나 결과제거청구권(Folgenbeseitigungsanspruch)등과 같은 것이 구동독지역에서도 인정될 수 있는지가 문제이다. 수용유사침해에 대한 국가배상은 기본법 제14조제1항 내지는 기본법 제2조제2항제1호에서 도출된 것으로 보기 때문에 구동독지역에도 동일하게 인정될 수도 있다.<sup>100)</sup> 그러나 이는 동독국가책임법 제1조상의 보호법익

96) Anlage I Kap.III Sachgeb.B Abschn.II Nr.1 zu Artkel 232 §10.

97) Ossenbühl, Staatshaftungsrecht, 4.Aufl. 1992, S.405.

98) 다른 방법에 의해서 손해배상을 받을 수 있으면 그에 의하고 해당 규정이 적용되지 아니한다는 원칙

99) Ossenbühl, Das Staatshaftungsrecht in den neuen Bundesländern, NJW 1991, 1207; Degenhart, Deutsche Einheit und Rechtsangleichung - Öffentliches Recht, JuS 1993, 630.

100) Degenhart, a.a.O. JuS 1993, 631.

의 범위를 어떻게 해석하느냐에 달려있다.<sup>101)</sup> 수용적 침해는 적법하  
 기는 하지만 비의도적인 침해를 의미하므로, 이에 대한 배상 내지 보  
 상의 범리는 구동독지역에도 그대로 적용된다.<sup>102)</sup> 서독에서 판례를 통  
 해 널리 인정되고 있는 결과제거청구권은 동독국가책임법 제3조제1항  
 에 의해서 부분적으로 인정될 수 있다. 그에 더하여 그동안 명예훼손  
 발언 등에 관한 판례에서 정한 구성요건이 충족된 경우에는 구동독지  
 역에서도 결과제거청구권이 인정될 수 있다.<sup>103)</sup>

## VII. 東獨地域의 沒收財産과 損失補償에 관한 法的 措置

통독으로 인하여 생긴 많은 문제들 가운데 가장 해결하기 어려운  
 문제가 바로 동독의 재산권에 관한 문제이다. 상대적으로 낙후된 구동  
 독지역에 철실하게 필요한 투자가 지체된 것은 재산권 문제가 명확하  
 게 해결되지 않아서 구동독지역의 재산권에 대한 법적 명확성과 안정  
 성이 확보되지 않았기 때문이기도 하였다. 아직도 재산권에 대한 문제  
 가 완전히 해결된 것은 아니지만 그 동안 많은 발전을 이루었다.<sup>104)</sup>

구동독지역의 재산권에 관한 법령의 주된 목적은 법이 정하는 범위  
 내에서 몰수된 재산의 원소유자들에게 재산을 반환하되, 그렇지 못  
 한 경우에는 적당한 보상을 해주는 것이다. 또한 재산권과 밀접한 관  
 련을 갖는 것으로서 투자우선을 정하고 있는 규정들은 재산권의 원상

101) Vgl. Ossenbühl, a.a.O. NJW 1991, 1207.

102) Ossenbühl, a.a.O. NJW 1991, 1207.

103) Degenhart, a.a.O. JuS 1993, 631.

104) 총 1,084,839건의 신청이 접수되었으며, 이들 신청에 의한 청구권 수는 총  
 2,355,787개에 이른다. 1992년 말까지 기업과 관계된 신청은 23.16%가 해결되었고,  
 기타 부동산·동산 등에 관한 신청은 14.6%가 해결되었다고 한다. Vgl.  
 Messerschmidt, Die Entwicklung des Vermögens- und Investitionsrecht 1990-  
 1992, NJW 1993, 1682 FN 3); Schöneberg, Die Entwicklung im Bereich der  
 Regelung offener Vermögensfragen, NJ, 1993, 253.

회복을 요구하는 측면과 동독지역에 기업투자를 유치함으로써 기업을 사유화를 촉진하려는 측면 간의 이해관계를 조절하기 위한 것이라고 할 수 있다.

아래에서는 구동독지역의 재산권문제와 손실보상을 위해 취해진 일련의 법적 조치들의 발전과정을 개략적으로 검토해 보기로 한다.<sup>105)</sup>

## 1. 재산권에 관한 법적조치

### 1) 양독정부간의 공동성명(1990. 6. 15.)

통일 이전인 1990년 6월 15일에 동·서독정부는 동독지역의 재산문제를 규율하기 위하여 공동성명을<sup>106)</sup> 발표하였다. 이 공동성명은 원래 법적인 구속성은 없고 단지 정치적으로 양독정부의 의도를 밝힌 것에 불과하였던 것이다. 그러나 통일조약 제41조제1항은 이 성명이 통일조약의 일부가 된다고 명시하고 부속서(Anlage) III으로 채택하였다. 따라서 이 성명은 통일조약의 일부로서 법적구속력을 갖게 되었다.

이 성명은 동독지역의 재산의 원소유자, 동독체제하의 소유자, 임차인, 사용인 등 사이의 다양한 이해관계를 “사회적으로 조화되는 조정(sozialverträglicher Ausgleich)”을 하기 위한 기준을 정하고 있다. 성명의 주된 내용은 다음과 같다.

- 점령법 또는 점령고권에 근거하여 행해진 수용(1945에서 1949까지)은 더 이상 소급하여 원상회복될 수 없다. 소련정부와 독일민주공화국정부는 그 당시 행해진 조치들을 바로잡을 수 있는 가능성이 없다고 판단한다. 혹시 있을지도 모르는 국가의 손해조정급부(Ausgleichsleistungen)에 관한 중국적인 결정은 장래의 통독의회에 유보되어야 한다는것이 독일연방공화국정부의 입장이

105) 구동독지역의 재산권문제에 관한 자세한 연구로서는 「통일독일·동구제국 몰수 재산처리 개관」 1994, 법무부, 참조.

106) 미해결 재산문제규율을 위한 양독정부간의 공동성명(통일조약 부속서 III) - Gemeinsame Erklärung der Regierung der BRD und DDR zur Regelung offener Vermögensfragen

다(Nr.1).

- 재산의 처분제한조치를 포함하여 재산의 신탁관리 및 이에 유사한 조치 그리고 국가관리는 폐지된다(Nr.2).
- 몰수된 재산은 원칙적으로 원상회복된다. 단 원상회복이 조리상 불가능하거나 또는 동독의 시민이 토지에 대한 소유권이나 용익물권을 정당하게(redlich) 취득한 경우에는 예외적으로 손실보상을 지급한다(Nr.3).
- 경제적 강제에 의해 인민재산이 된 경우, 부정간계(unlautere Machenschaften)로써 재산을 잃은 경우, 몰수기업의 경우에는 원칙적으로 반환된다(Nr.4,6,8).
- 임차인과 이용자는 보호된다(Nr.5).

## 2) 동독내의 특별투자에 관한 법률 -투자법- (1990.6.26.)

동독에서는 몰수재산의 반환을 원하는 원소유권자의 이익과 동독경제의 신속한 재건을 위하여 투자를 촉진하려고 하는 이익간의 갈등관계를 조정하기 위하여 1990년 6월 26일에 '동독내의 특별투자에 관한 법률' 이<sup>107)</sup> 제정되었다.

동법의 주요내용은 국유재산으로서 반환청구의 대상인 토지 또는 건물에 대하여 특별한 투자목적이 제시된 경우에는 '재산법상 청구권의 신고에 관한 명령(1990. 7. 11.)'에 의한 신고가 있는 경우에도 현재의 처분권자(신탁청, 주행정기관)는 당해 토지나 건물을 투자자에게 양도하거나 임대하는 등의 처분행위를 할 수 있도록 한 것이다(제1조 제1항). 동법상 특별한 목적은 ①고용의 확보 또는 창출, ②주민의 주택수요 충족, ③①, ②를 위한 기반정비에 긴급히 필요하고 적합한 계획이 있는 경우에 인정된다(제1조제2항). 이 특별한 투자목적에 대한 심사는 주의 관찰관청이 담당하고, 특별투자목적이 인정되는 경우에는 투자증명서(Investitionsbescheinigung)가 발급된다. 이러한 투자증명은

107) Gesetz über besondere Investitionen in der DDR: Investitionsgesetz: BGBl.I 1990, S.1157.

투자자가 투자계획의 실행에 관하여 경제적·인적 보증을 제공하는 경우에 한하여 발급된다(제1조제3항, 제2조) 투자목적이 인정되어 토지나 건물의 원소유권자에게 반환되지 않는 경우에는 원소유자는 투자자에게 매각대금의 지급을, 매각대금이 시가에 미달하는 경우에는 시가상당액을 처분권자에게 청구할 수 있다(제3조).

통일조약 제41조제2항제1문도 “특정한 토지나 건물이 긴급하고 구체적인 투자목적에 위하여 필요하며, 기업의 설립에 제공되고, 국민경제적 차원에서 이러한 투자결정의 시행을 촉진할 필요가 있는 경우, 특히 고용기회의 창출 및 확보에 필요한 경우에는 해당 토지나 건물에 대한 소유권반환은 이루어지지 아니한다”고 정함으로써 동법의 원칙적 내용을 보장하고 있다. 또한 통일조약은 동법을 통일 이후에도 존속하도록 하였다.<sup>108)</sup>

### 3) 재산법상 청구권의 신고에 관한 명령 - 신고령 - (1990. 7. 11.)

위 공동성명에 의거하여 구동독정부는 몰수재산 및 국유기업의 원상회복 또는 반환을 위해서 이들 재산의 원권리자들로 하여금 그들의 권리를 신고하도록 하기 위하여 1990년 7월 11일 재산법상 청구권의 신고에 관한 명령을<sup>109)</sup> 제정하였다. 이는 재산권 반환신청을 위한 형식적 요건을 최초로 정한 것으로서 신고대상인 권리의 범위, 신고자, 신고기간 및 신고의 효력 등을 정하고 있다.

신고대상은 법령에 의하여 몰수·국유화 또는 신탁관리되었던 재산가치, 나치정권에 의하여 강제매각·국유화 기타 방법에 의하여 상실한 재산가치, 반법치국가적 형식절차에 의하여 몰수되어 복권법 또는 파기법에 의하여 형사판결 또는 형사절차의 심사를 청구한 재산가치, 관리비용에 못미치는 임대료에 기한 채무초과로 국유화·소유권포기

108) Einigungsvertrag Anlage II Kap.III Sachgeb.B Abschn.I Nr.4.

109) Die Verordnung zur Anmeldung vermögensrechtlicher Ansprüche: AnmVO; GBIDDR I, 718: 이 명령은 1992년의 제2차 재산법개정법률에 의하여 개정되었다.

· 증여· 상속포기된 택지 그리고 취득자· 국가기관 또는 제3자의 권력남용· 강요· 기망 등에 의하여 취득된 재산가치나 용익권 등이다. 동독정권의 수립 이전에 소련점령군에 의해서 점령법 또는 점령고권에 기하여 몰수된 재산가치 등은 원상회복의 대상이 아니므로 당연히 신고대상에서 제외되었다.

신고자는 당해 재산가치와 관계되는 자연인 및 법인이며, 그 상속인 및 권리승계인도 포함된다.

신고기간은 제1차 재산법상청구권신고명령에서는 1990년 7월 15일부터 1991년 3월 31일까지로 정했다. 그러나 재산을 조속히 확정하고 시장경제질서의 신속한 확립을 위하여 제2차 신고명령(1990.8.21)에서는 신고기간을 1990년 10월 13일까지로 단축하였다. 통일 이후에 연방정부는 제3차 신고명령(1990. 10. 11)으로써 나치시대의 몰수된 재산과 정치적 이유로 몰수된 재산에 관하여는 1991년 3월 31일 까지 신고하도록 부분적으로 연장하였다.

부동산의 경우 원소유자가 신고기간내에 신고를 하면 현재의 처분권자는 원소유권자의 동의가 없으면 토지거래법상의 토지거래허가를 받을 수 없다. 기타의 경우에는 신고에 의하여 처분제한의 효과가 발생하지는 아니하며, 또한 위 각 신고기간내에 권리를 신고하지 않는 경우에도 원권리자의 권리가 상실하는 것은 아니다.<sup>110)</sup>

#### 4) 통일조약(1990. 8. 31.)

통일조약은 몰수재산을 처리하는데 있어서 상기의 공동성명을 그대로 따르고 있다. 즉 통일조약 제41조제1항은 그 공동성명은 통일조약의 제3부속서로서 조약의 일부분임을 천명하고 있을 뿐만 아니라 나아가 독일연방공화국은 이 공동성명에 위배되는 법을 제정할 수 없도록 하고 있다(제41조제3항). 또한 몰수재산의 원상회복을 원칙으로 하면서도 구동독지역에 대한 투자를 촉진하기 위한 규정을 두고 있다. 즉 통일조약 제41조제2항에 의하면 특정한 토지나 건물이 긴급하고

110) 법무부, 통일독일· 동구제국 몰수재산처리 개관, 1994, 107쪽.

구체적인 투자목적을 위하여 필요하며, 기업의 설립에 제공되고, 이러한 투자결정의 시행을 국민경제적 차원에서 촉진할 필요가 있는 경우, 특히 고용기회의 창출·확보에 필요한 경우에는 특별법규정에 따라 해당 토지나 건물에 대한 소유권반환은 이루어지지 아니하며, 이 경우 그 특별법에는 과거소유권자에 대한 보상문제도 규정하여야 한다.

또한 통일조약 제4조제5호는 동조약 제41조와 이를 시행하기 위한 법령이 몰수재산의 원상회복이 불가능함을 규정하더라도 그것은 유효하다고 정하고 있으며, 이를 기본법 제143조제3항으로써 규정함으로써 헌법적 효력을 갖도록 하였다. 한편 이와 같이 통일조약이 몰수재산 원상회복의 불가능을 인정한 것에 대해 구동독지역의 원소유자 또는 그 상속인들은 통일조약을 동의한 ‘통일조약법률(Einigungsvertragsgesetz v. 23. 9. 1990)’ 제1조가 위헌이라고 주장하면서 연방헌법재판소에 헌법소원을 제기하였다. 이에 대해 연방헌법재판소는 1991년 4월 23일 동조항이 합헌이라고 판결하였다.<sup>111)</sup>

### 5) 제1차 재산법개정법률(1990.9.23.)

이어서 상기의 공동성명에 의거하여 ‘미해결 재산문제를 규율하기 위한 법률(Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen : Vermögensgesetz: 재산법)’이 제정되었는데 이는 재산청구권에 관한 실질적인 요건을 정하고 있었던 것이다. 이 동독법률은 통일조약에 의해서 통일 이후에도 그 효력이 존속하게 되었다.<sup>112)</sup>

동 재산법은 동독지역 재산권을 원소유자에게 반환한다는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 동법은 한편으로는 원소유자의 재산권의 원상회복과 다른 한편으로는 과거 40년 동안에 형성된 권리에 대한 신뢰보호를 적절하게 조절하여 해결하고자 하였다. 재산반환을 청구할

111) Vgl. BVerfG(Rspr.), Enteignungen auf besatzungsrechtlicher bzw. besatzungshoheitlicher Grundlage(1945 bis 1949) in der SBZ, NJW, S.1597ff. Walter Leisner, Das Bodenreform-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, NJW 1991, S.1569; 이덕연, 통독후의 미결재산권문제, 사법행정, 1992, 10, 14쪽 이하.

112) Einigungsvertrag Anlage II Kap.III Sachgeb.B Abschn.I Nr.5.

수 있는 경우(동법 제3조제1항, 제8조제1항, 제11조제1항)와 그렇지 않은 경우(제4조, 제5조)를 구분하고, 정당한 재산취득자를 보호하는 규정(제4조제2항, 제3항)을 두고 있다. 또한 원상회복 뿐만 아니라 손실보상과 代位物(Surrogat)에 의한 반환에 관해서도 규율하고 있다(제6조제7항, 제9조).

## 6) 투자장애제거법(1991.3.22.)

통일조약에 의해 동독이 제정한 상기의 재산법과 투자법이 통일 이후에도 존속하도록 되었지만 통일 직후부터 이 법률들은 문제가 있다는 점이 인식되었다. 왜냐하면 이 법률들은 재산권의 반환문제를 신속히 결정하고 또한 동독지역에 대한 투자를 촉진시키기 위해서는 여러 가지로 부족한 점이 많았기 때문이다. 특히 재산법에서는 재산반환이 청구된 경우에는 기업의 사유화업무를 담당하는 신탁행정청이 해당 기업을 처분을 하지 못하도록 하고 있기 때문에(동법 제3조제3항), 소유관계가 불명확하여 기업에 대한 투자를 망설이게 하는 결과가 초래되었던 것이다. 또한 국유의 재산을 어떻게 귀속시킬 것인가에 관해서도 많은 문제가 대두되었다. 따라서 그러한 투자장애요소를 제거하기 위하여 1991년 3월 22일에는 '기업사유화의 장애제거와 투자촉진을 위한 법률'을<sup>113)</sup> 제정하였다.<sup>114)</sup>

이 법은 총 15개의 조문(Artikel)으로 구성되어 있는 소위 조문법(Artikelgesetz)으로서, 각 조문별로 재산법, 투자법 등 여러 법률들을 개정하고 있다. 총 11개의 법률을 개정하고 재산귀속법률(Vermögenssuzuordnungsgesetz)를 신설하였다.<sup>115)</sup>

113) Gesetz zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen: 소위 "(투자)장애제거법: Hemmnisbeseitigungsgesetz"

114) 이 법이 뒤에서 서술하는 제2차 재산법개정법률과의 관계에서 보면 제1차재산법개정법률이 되는 셈이다.

115) Vgl. Koerner, Offene Vermögensfragen in den neuen Bundesländern, 1991, S.287f; 법무부, 통일독일·동구제국 몰수재산처리 개관, 1994, 876쪽.

동법률은 제1조(Art.1)에서 상기의 재산법을 개정하였다. 기업의 반환을 신속하게 하고 절차를 단순하게 하기 위하여 관할 관청은 신청이 있는 경우에 반환대상기업의 임시지정(vorläufige Einweisung)을 할 수 있도록 하였으며(제6a조 : §6a), 또한 기업의 해체(Entflechtung)도 할 수 있도록 하였다(제6b조). 임시지정은 권리가 입증되고, 재산법 제3조제2항에 의해 우선순위를 가지는 다른 권리자가 없는 경우 관할 관청은 재산법 제6조(기업의 반환)에 의한 권리자의 신청에 따라 반환대상기업을 임시적으로 권리자에게 반환하는 것을 말한다(제6a조제1항), 또한 제25조제1항제2문 소정의 (미해결재산권문제를 담당하는) 주재산청의 (기업의 반환, 반환기업소유에 대한 임시지정, 기업해체, 손실보상에 관한) 결정에 대해서는 행정심판이 허용되지 아니하고 곧바로 행정법원에 제소할 수 있다(제36조제4항). 또한 행정법원의 판결에 대해서는 상소가 허용되지 않도록 하였다(제37조).

재산법에 제3a조(§3a)를 신설하여 신탁청 또는 지방자치단체가 처분권자인 경우 이들에게는 투자법과 재산법 제3조제6항에서 제8항에서 인정하고 있는 우선권보다 더 우선하는 이른바 초우선권(Supervorfahrt)을 인정하고 있다. 원소유자의 반환청구권으로 인한 처분제한은 1992년 12월 31일까지 한시적으로 배제되었다. 신탁청 또는 지방자치단체는 자신이 처분권자로서 스스로 투자자의 우선권을 인정하기 위한 법적요건의 충족여부를 심사할 수 있고, 투자목적이 인정되면 원소유권자에 의한 반환신청이 제출된 경우라도 처분제한을 받지 아니하고 반환대상인 토지와 기업을 처분할 수 있도록 하였다. 따라서 최소한 투자계획이 있거나, 원소유권자의 투자계획보다 나은 투자계획을 제시한 제3의 투자자는 원소유권자에 우선하여 반환대상 토지와 기업을 양도받을 수 있게 되었다.<sup>116)</sup> 또한 투자증명서도 필요없게 되었다.<sup>117)</sup> 신설된 제29a조는 연방재산청이 관리하는 손실보상기금(Ents-

116) Schöneberg, Die Entwicklung im Bereich der Regelung offener Vermögensfragen, NJ, 1993, 254; 법무부, 통일독일·동구제국 몰수재산처리 개관, 1994, 117쪽.

117) 제3a조는 나중에 삭제되고 대신 1992년 7월 14일 투자우선법(Investitionsvorrangsgesetz)이 따로 제정되었다.

chädigungsfonds)에 대해 정하고 있다.

또한 동법률은 상기의 투자법(BInvG)을 개정하였는데(Art.2), 특히 투자를 촉진하기 위한 우선권을 확대하였다. 또한 투자를 신속하게 할 수 있도록 하기 위하여 행정절차를 간소화하였고, 투자에 관한 행정행위에 대한 행정심판이나 취소소송이 제기된 경우에도 집행정지효를 인정하지 않음으로써<sup>118)</sup> 절차의 신속한 진행을 도모하였다.<sup>119)</sup>

## 7) 제2차 재산법개정법률(1992.7.14)

· 투자장애법이 시행되지 불과 몇 개월이 지나지 않아서 재산법 및 투자법 등의 여러 규율이 동독지역의 재산권문제를 신속하게 해결하고 투자를 촉진하여 경제를 재건하기 위해서는 불충분하다는 것이 드러났다. 투자장애제거법으로써 재산법 등을 제1차로 개정하던 때와는 달리 이제는 재산문제를 담당하는 행정청 등의 경험과 판례가 어느 정도 축적되어 있었다.<sup>120)</sup> 결국 1992년 7월 14일 '재산법 및 기타 법령의 개정을 위한 법률이<sup>121)</sup> 제정되었다. 이 법은 상기의 투자장애제거법의 경우와 동일한 규율방식인 소위 조문법률(Artikelgesetz)이며, 총 15개의 조문(Artikel)으로 구성되어, 재산법(Art.1), 투자법 폐지(Art.3), 토지거래법(Art.4), 재산법상 청구권신고령(Art.5), 투자우선법(Art.6) 등 총 19개의 재산권문제와 관련된 법령을 제정 또는 개정하고 있다.

이 법은 투자를 위한 우선권규정을 개선하고 단일화하며 또한 재산법을 적용하는 데 있어서 절차상으로 용이하게 하고 신속하게 하며, 나아가 자가주택점유자를 보호하는 데 중점을 두었는 바, 그 중요한

118) 집행부정지원칙을 취하고 있는 우리나라의 경우와는 정반대로 독일에서는 행정행위에 대해 취소심판이나 취소소송이 제기되면 당해 행정행위의 효력 내지는 집행이 정지되는 것이 원칙이다(집행정지의 원칙). Vgl. §§80 u 80a VwGO.

119) Vgl. Hübner, Das Gesetz über besondere Investitionen in der DDR und seine Novellierung, DtZ 1991, S.161ff.

120) Schöneberg, Die Entwicklung im Bereich der Regelung offener Vermögensfragen, NJ, 1993, 254.

121) Gesetz zur Änderung des Vermögensgesetzes und anderer Vorschriften: Das 2. VermRÄndG: 제2차 재산법개정법률.

내용은 다음과 같다.<sup>122)</sup>

### (1) 투자우선법의 제정

제2차 재산법개정법률은 특히 제6조에서 당시까지 재산법 제3조제6항 내지 제8항 및 제3a조 그리고 투자법 등에 산재되어 있던 투자우선에 관한 규정들을 새로운 단일법을 제정하여 통합하였는데, 그것이 바로 투자우선법(Investitionsvorrangsgesetz)이다.<sup>123)</sup> 동시에 투자우선권규정의 기한도 1995년 12월 31일로 연장되었다.<sup>124)</sup>

### (2) 재산법의 개정

동법률에 의해서 개정된 재산법 조항은 우선 재산법 제4조제2항의 소위 '기준일규정(Stichtagsregelung)'을 들 수 있다. 이것은 법개정 과정에서 가장 어렵고 논란이 많았던 문제였다. 개정전의 동규정에 의하면 1989년 10월 19일 이후에 취득한 부동산에 대해서는 그 취득의 정당성(Redlichkeit)여부에 관계없이 몰수 이전의 원소유자가 반환청구를 할 수 있도록 되어 있었다. 그러나 이는 일련의 자가주택취득자(Eigenheimerwerber)에게는 지나치게 심각한 타격을 줄 수 있었던 것이다. 따라서 이를 개정하여 이미 1989년 10월 19일 이전에 서면으로 써 또는 근거자료상으로 토지나 건물을 취득하려는 노력을 개시한 경우에는, 그러한 기준일 규정의 적용에서 제외하도록 하였다. 그 결과 정당한 취득자의 경우에는 1989년 10월 19일에 취득한 부동산에 대해서도 자신의 소유권을 유지할 수 있었다. 또한 1990년 3월 7일의 법률

122) Vgl. Schöneberg, aa.O. NJ, 1993, 254f.; 법무부, 앞의 책, 122쪽 이하.

123) Gesetz über den Vorrang für Investitionen bei Rückübertragungsansprüchen nach dem Vermögensgesetz v. 14.7.1992: InVorG; BGBl.I S.1268.

124) 투자우선법에 대해서는 Hübner, Das Gesetz über besondere Investitionen in der DDR und seine Novellierung, DtZ 1991, S.162; 법무부, 앞의 책, 123쪽 이하 참조.

(소위 모드로프법률) 제1조에 근거하여 부동산을 취득한 사업자에 대해서도 동일하게 적용되도록 하였다.

또한 재산법 제11a조 내지 제11c조를 개정하였는데, 개정전에는 토지, 은행계좌 등에 관한 국가의 강제관리는 단지 신청에 의하여 재산청의 결정으로써 폐지할 수 있었다. 그러나 이를 개정하여 모든 국가 강제관리는 1993년 1월 1일까지 종료하도록 하였다. 그리하여 소유권자 또는 그 권리승계인은 자신의 재산에 대하여 자유롭게 처분하고 투자할 수 있게 되었다. 소유권자를 확정할 수 없는 경우에는 법적 대리인을 지정하도록 하였다.

한편 토지담보에 관한 규정인 재산법 제18조 내지 제18b조를 개정하였다. 개정전에는 국유화 당시 당해 토지상에 존재하던 물권적 담보는 원칙적으로 다시 등기부에 기재해야 했다. 그러나 이를 개정하여 종전의 권리를 다시 등기부에 기재하는 대신에 원소유자가 토지를 반환하기 전에 총액으로 산정한 법정상환금액(Ablösebetrag)을 공탁하도록 하였다. 이로써 우선 등기관청의 업무부담이 경감되었고 또한 많은 토지들이 담보로부터 해제됨으로써 탈채무화(entschuldet)되어 원소유자의 투자가 용이해졌다.

그 외에도 연방재산청의 관할권이 보다 확정되어 동독재산권보호관청의 업무를 인수하게 되었다(제22조제3, 4문 ; 제29조제2항). 제3조와 제6조에 의한 반환청구권 및 제6조제7항, 제8조와 제9조에 의한 보상청구권은 원칙적으로 1992년 12월 31일까지만 신고할 수 있고, 그 이후에는 불가능하도록 하였다(제30a조). 또한 나치에 의해 박해받은 자들(NS-Verfolgte)의 재산상실에 관한 입증을 완화하였을 뿐만 아니라(제1조제6항), 기타 다른 조항들도(제7조, 제31조) 개정하였다.

## 2. 손실보상에 관한 법적조치

통일 이전의 구동독지역에서의 몰수재산에 대한 손실보상(Entschädigung) 내지는 조정급부(Ausgleichsleistung)에 대해서는 통일조약에서는 직접 규율하고 있지 않으며 통일독일의 의회가 법률로써 결

정하도록 유보하고 있다. 이하에서는 통일무렵부터 최근 보상 및 조정법이 제정되기까지의 법적 발전과정과 동법의 내용을 고찰해보기로 한다.

### 1) 양독정부간의 공동성명(1990. 6. 15)

1990년 6월 15일에 발표된 미해결 재산문제규율을 위한 양독정부간의 공동성명은 후술하는 재산법 및 연방헌법재판소의 판결과 함께 몰수재산에 대한 손실보상과 조정급부에 관한 법적 기반이 되었다.

공동성명 중에서 손실보상 및 조정급부에 관한 주요내용은 다음과 같다.

- 점령법 또는 점령고권에 근거하여 이루어진 몰수조치(1945-1949)는 원상회복되지 아니한다. 그러나 이로 인한 손해를 조정하기 위한 국가의 급부에 관해서는 통일독일의 의회가 결정하도록 한다(Nr.1).
- 토지 및 건물이 특히 공동사용, 집단주택 및 주택단지의 건설 또는 산업적 이용에 제공되었거나 새로운 기업단위로 흡수됨으로써 그 이용방법 또는 용도가 변경된 경우에는 당해 토지 및 건물의 소유권에 대한 반환은 조리상 불가능하다. 이 경우 반환되지 않는 부동산의 원소유자는, 그가 이미 동독주민에게 적용되었던 법령에 따라 보상을 받지 아니한 한, 손실보상을 받는다(Nr.3 a).
- 동독주민이 반환대상인 부동산에 관한 소유권 또는 용익물권을 정당하게(redlich) 취득한 경우에는 원소유권자에게는 다른 토지로써 대신 교환지급하거나 손실보상을 하여야 한다. 이는 국가의 신탁관리인에 의하여 제3자에게 양도된 토지재산의 경우에도 마찬가지이다. 상세한 사항은 추후 명확히 규정한다(Nr.3 b).
- 반환청구권을 갖는 원소유자 또는 그의 권리승계인은 몰수재산의 반환 대신 손실보상을 선택할 수 있도록 해야 한다(Nr.3 c).
- 제3호(Nr.3)는 종전에 권리자 스스로 또는 그의 위임에 의하여

관리하였던 택지로서 경제적 강제에 의하여 국유화된 경우에도 준용한다(Nr.4). 또한 1949년부터 1972년 사이에 몰수된 기업과 企業持分の 경우에도 마찬가지이다(Nr.7).

- 손실보상을 지급하기 위하여 국가예산과는 별도로 독립된 손실 보상기금(Entschädigungsfonds)이 마련되어야 한다(Nr.13 c).

## 2) 재산법

위의 공동성명을 기초로 하여 제정된 재산법의 규정 중에서 손실보상에 관한 것은 다음과 같다.

- 제2차 세계대전의 종전(1945년 5월 8일)부터 동독의 성립시점(1949년 10월 7일)까지의 기간 동안에 점령법 또는 점령고권을 근거로 하여 몰수된 재산에 대한 청구권에 대해서는 동재산법이 적용되지 아니한다(제1조제8항a).<sup>125)</sup>
- 그러나 1933년 1월 30일 부터 1945년 5월 8일까지의 기간중에 나치정권에 의해 인종적, 정치적, 종교적 이유 또는 세계관을 이유로 받은 박해로 인하여 강제매각, 몰수 기타의 방법으로 재산을 상실한 주민 및 단체의 재산법상 청구권에는 재산법이 적용된다(제1조 제6항, 제1조제8항a). 또한 동법은 반범치국가적 형벌·질서벌·행정법상의 결정을 다른 법령에<sup>126)</sup> 의하여 폐지하는 경우와 관련하여 반환되는 재산권에 대하여 준용한다(제1조제7항, 제1조제8항a)
- 제3조에 따라 재산반환청구권자는 원칙적으로 재산반환과 금전 보상 중에서 선택할 권리를 가진다(제8조제1문). 그러나 채무초과로 인해 자신의 토지가 소유권의 포기, 증여 또는 상속포기에 의하여 국유재산으로 이전된 경우에는(제1조제2항) 예외이다(제8

125) 이 조항은 위 공동성명 제1호(Nr.1)에 상응하는 것이다.

126) Vgl. Gesetz über die Rehabilitierung und Entschädigung von Opfern rechtsstaatswidriger Strafverfolgungsmaßnahmen im Beitrittsgebiet (Strafrechtliches Rehabilitierungsgesetz - StrfRehaG) v. 29.10.1992 (BGBl.I S.1814)

조제2문).

- 재산법 제9조에서는 보상의 기본원칙에 대해서 정하고 있다. 즉 제4조제1항(조리상 재산의 반환이 불가능)과 제2항(재산의 정당한 취득)의 경우에는 금전보상이 인정된다. 소유권포기, 증여 또는 상속포기에 의하여 국유재산으로 이전된 제1조제2항 소정의 토지에 대하여는 보상이 인정되지 아니한다(제9조제1항). 제4조제2항에 근거하여 토지가 반환될 수 없을 경우 가능하면 그 토지에 상응하는 가치를 갖는 토지를 양도함으로써 보상할 수 있다. 이것이 불가능할 때는 금전으로 보상한다. 대토(Ersatzgrundstücken)의 제공에 관하여는 제21조제3항제1문 및 제4항을 준용한다(제9조제2항). 또한 손실보상에 관해서는 별도의 법률로써 정하도록 유보하고 있다(제9조제3항). 따라서 손실보상에 관해서는 별도의 법률로써 정해질 때까지는 재산청은 손실보상청구권의 인정여부에 대해서만 부분결정을 통해 정할 수 있을 뿐이고, 손실보상의 범위에 대해서는 추후에 제정되는 법률에 따라 최종결정할 수 있게 되었다.<sup>127)</sup>
- 국가에 의해 관리된 재산권과 기업반환의 경우에 있어서 선택권과 보상의 원칙에 대해서는 별도로 규정하고 있다(제6조제6항, 제6a조, 제7조, 제11조제1항)
- 제29a조에서는 국가예산과 독립하여 설립되며, 연방재산청에 의하여 관리되는 손실보상기금에 관해서 정하고 있다.

### 3) 연방헌법재판소의 판결(1991.4.23.)

상술한 바와 같이 연방헌법재판소는 1991년 4월 23일의 판결에서 소련군 점령 당시의 몰수조치에 대한 반환청구권을 부정하고 있는 통일조약의 관련규정이 합헌이라는 점을 인정하였다. 점령법 또는 점령고권에 근거하여 소련이 행한 재산권 몰수조치는 인간의 존엄에 반하

127) Vgl. Fieberg/Reichenbach/Messerschmidt/Verstegen(Hrsg.), Vermögensgesetz, 1993, §9 Rdnr.12.

지 않는 것으로서, 치유불가능하고 무가치한 박해가 아닌 단지 보상없는 소유권박탈조치에 불과한 것이었으며, 대부분의 경우 전쟁의 결과로 취득되며, 따라서 '점령으로 인한 박해' 또는 '점령계층에의 귀속'은 종교나 인종 또는 정치적 신념으로 인한 박해와는 다르게 취급되어야 한다는 것이 판결논지의 핵심이다.

그러나 동시에 연방헌법재판소는 동판결에서 점령군에 의한 재산물수로 입은 피해를 국가가 어느 정도 구제해 주어야 하며,<sup>128)</sup> 이를 위해 입법기관이 입법을 하는 데 있어서는 광범위한 형성의 자유를 가진다는 것도 인정하였다. 즉 입법기관이 조정금부를 정하는 데 있어서는 여타의 국가업무를 참작한 국가의 재정형편, 급부액의 총계, 통일로 인한 새로운 국가업무, 동독지역의 재건을 위한 재정적인 부담의 과중 등을 고려할 수 있기 때문에, 완전한 원상회복에 상응하는 보상은 불가능할 수도 있다는 것이다. 그렇다고 하더라도 입법기관은 모든 보상규정에 있어서 평등의 원칙에 어긋나지 않도록 주의하여야 한다는 것도 강조하였다.<sup>129)</sup>

#### 4) 손실보상 및 조정금부법

전술한 바와 같이 공동성명 제1호에서 원상회복의 대상에서 제외되는 소련점령법 또는 점령고권에 따라 몰수된 재산의 원권리자에 대한 조정금부(Ausgleichleistungen)에 관하여 종국적인 결정은 전독일의회에 유보한다고 정하고 있고, 그와 같은 몰수재산에 대해서는 재산법이 적용되지 아니하며(재산법 제1조제8항a), 재산법 제9조제3항은 보상청구에 관한 자세한 것은 별도의 법률로 정한다고 규정하고 있다. 따라서 이를 위한 법률의 제정이 시급하였다. 연방정부는 재산법의 제정직 후부터 연방재무장관의 주도로 보상 및 조정금부를 위한 법률의 제정

128) 이와 같은 경우 등에 국가가 지급하는 급부를 통상 (피해)조정금부(Ausgleichsleistungen)이라고 하며 통상의 손실보상(Entschädigung)이나 손해배상(Schadenersatz)과 구분된다.

129) Vgl. BVerfG(Rspr.), Enteignungen auf besatzungsrechtlicher bzw. besatzungshoheitlicher Grundlage(1945 bis 1949) in der SBZ, NJW, S.1597ff.

을 위한 준비작업에 착수하였다. 재산법에서 원물반환과 금전보상간의 선택권을 인정하고 있기 때문에 이를 위한 구체적인 법적조치를 가급적 빠른 시일내에 하여야 했고, 원물반환의 불능시에 지급되는 금전보상의 범위에 대해서도 명확하게 규율해야 할 필요성이 있었다. 또한 소련점령시의 몰수재산에 대한 반환배제로 인한 손해에 대한 조절적 보상을 위한 특별규정도 필요하였다. 그러나 전술한 바처럼 그동안 구 동독지역의 재산권과 투자에 관한 법률들이 계속 개정되었기 때문에 이와 관련있는 보상에 관한 법률의 제정도 지체될 수 밖에 없었다.<sup>130)</sup>

1992년 8월 연방재무부에 의해 제1차 법안이 작성된 이래 수 차례의 수정을 거쳐서 결국 1994년 5월 20일 법안이 작성되었다. 동법안은 연방상하원 조정위원회를 거치는 등 많은 논의 뒤에 결국 1994년 9월 27일 '재산법에 의한 손실보상과 점령법 또는 점령고권에 근거한 몰수에 대한 조정금부에 관한 법률(보상 및 조정금부법)로서<sup>131)</sup> 공포되었다..

동법은 이른 바 13개의 조문(Artikel)으로 구성된 조문법(Artikelgesetz)으로서 각 조문하에서 여러 법률을 제·개정하고 있다. 동법은 재산법에 의한 보상에 관한 법률(제1조: Art.1),<sup>132)</sup> 소련점령상태에서의 몰수재산에 대한 국가 조정금부법(Art. 2),<sup>133)</sup> 나치희생자보상법(Art. 3),<sup>134)</sup> 실향민 보조금법(Art. 9),<sup>135)</sup> 재산법개정법률(Art. 10)을 포함하고 있

130) Vgl. Schöneberg, Die Entwicklung im Bereich der Regelung offener Vermögensfragen, NJ, 1993, 256.

131) Gesetz über die Entschädigung nach dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen und über staatliche Ausgleichleistungen für Enteignungen auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage (Entschädigungs- und Ausgleichleistungsgesetz v. 27.9.1994 - EALG)

132) Gesetz über die Entschädigung nach dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen: Entschädigungsgesetz - EntschG

133) Gesetz über staatliche Ausgleichleistungen für Enteignungen auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage, die nicht mehr rückgängig gemacht werden können: Ausgleichleistungsgesetz - AusglLeistG

134) NS-Verfolgtenentschädigungsgesetz: NS-VEntschG

135) Gesetz über eine einmalige Zuwendung an die im Beitrittsgebiet lebenden Vertriebenen: Vertriebenzuwendungsgesetz - VertrZuwG

다. 그 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

‘재산법에 의한 보상에 관한 법률’은 보상의 원칙(제1조), 보상액의 계산(제2조), 보상액 계산의 기본원칙(제3, 4, 5, 6조), 보상액의 삭감(제7조), 부담조정급부(Lastenausgleichleistung)의 相計(제8조), 보상기금(Entschädigungsfonds)(제9조, 10, 11조), 관할권과 절차(제12조)에 관해 규율하고 있다.

동법에 의하면 농지·임야는 財産權侵害 以前 마지막으로 확정된 단위가치(Einheitwert)의 3배, 2세대 이상 임대주택의 대지는 4.8배, 50%이상이 택지인 다용도토지는 6.4배, 상업용토지·2세대용 임대주택의 대지·택지 50% 이하의 다용도토지·1가구주택 및 지상건물이 있는 토지는 7배, 나대지는 20배를 독일 마르크로 환산하여 보상한다(제3조제1항). 기업 또는 그 지분은 당시의 단위가치의 1.5배(제4조제1항), 저축금액 등 개인금융자산의 경우와 같은 민사상의 채권은 당시 몰수액을 2:1로 환산한 도이치마르크로 지급하도록 규정하고 있다. 보상금이 1만 도이치마르크 이상인 경우 누진하여 삭감하는데, 예를 들면 300만 마르크 초과인 경우에는 95%를 삭감한다(제7조제1항). 보상 및 조정금은 양도가능한 채권의 형태로 지급하도록 하고 있다(제1조제1항). 한편 논란의 대상이었던 특별재산세(Vermögensabgabe)와 관련 규정은 삭제되었다. 이는 반환대상재산이 경제성이 없는 경우 권리자는 특별재산세를 부담하는 이외에도 반환재산을 정비 또는 현대화하기 위한 막대한 자금이 소요될 뿐 아니라 신설연방주들이 아직 특별재산세의 부과·징수 등을 위한 조세행정력을 갖추지 못한 현실을 고려한 것이다.<sup>136)</sup>

‘소련점령상태에서의 몰수재산에 대한 국가 조정급부법’은 점령법 또는 점령고권에 의해 몰수된 재산에 대해서는 상술한 재산법의 적용 대상이 아니기 때문에 그들이 입은 손해를 국가가 조정하기 위하여 제공하는 급부에 관한 법이다. 동법은 조정급부의 청구권(제1조), 조정급부의 종류와 액수(제2조), 농지 또는 임야의 취득(제3조), 동산의 반환(제5조) 등에 관하여 규율하고 있다.

136) 법무부, 「통일독일·동구제국 몰수재산처리 개관」 1994, 129쪽 註 64.

동법에 의하면 조정급부금 및 재원에 관하여는 보상법의 관련규정을 준용하되(제2조제1항), 제국마르크로 표시된 개인금융재산의 경우 100제국마르크는 50%, 100제국마르크 이상 1,000제국마르크 미만은 10%, 1000제국마르크 이상은 5%에 한하여 보상하고, 도이치마르크로 표시된 개인금융재산은 액면가치의 50%만을 보상하되 양자 공히 보상금 총액은 10,000마르크를 초과할 수 없다(제2조제2항 내지 제5항). 한편 토지 또는 임야에 한하여 원소유권자는 채권에 의한 보상을 받거나 보상금에 해당하는 토지 또는 임야를 구입할 수 있다. 토지임차인 또는 지상에 주택 또는 건물을 건조하여 통일 당시까지 구동독지역에 거주하였던 자는 당해 토지를 시가로 구입할 수 있으며, 원소유권자는 몰수당한 과거 재산중에서만 구입할 수 있으나, 당해 토지의 임차인 기타 이용권자가 구입을 원하는 경우에는 이들이 원소유권자에 대하여 우선하며, 구입가격은 1935년도 단위가치의 3배이다(제3조). 한편 조정법상의 구입권에 기하여 토지 또는 임야를 구입한 경우 2003년 12월 31일까지는 이를 매도할 수 없도록 함으로써(제9조) 투기의 방지, 사회조화적 조정의 목적 달성을 위한 제한을 가하고 있다.<sup>137)</sup>

## VIII. 공공재산

동독의 재산 중에서 공공재산이 되는 것에 관해서는 통일조약 제21조 이하에서 정하고 있는데, 기본법 제134조에서 과거 제국의 재산의 귀속에 대해서 정하고 있는 바와 같은 방식을 택하고 있다. 또한 행정재산(Verwaltungsvermögen)과 재정재산(Finanzvermögen)을 구분하는 전통에 따라 정하고 있다.

### 1. 행정재산

통일조약 제21조제1항에 의하면 동독의 재산 가운데 직접적으로 특

137) 법무부, 「통일독일·동구제국 몰수재산처리 개관」 1994, 130쪽.

정한 행정업무의 수행에 사용되는 재산(행정재산)은, 그것이 1989년 10월 1일 현재의 목적규정에 따라 기본법상 주로 각 주, 지방자치단체(게마인데, 게마인데연합) 또는 기타의 공행정주체가 수행해야 하는 행정업무를 위해 사용되도록 되어있지 않는 한, 연방재산이 된다. 연방에 귀속되지 아니한 행정재산은 통일과 동시에 기본법의 규정에 따라 해당 행정업무를 수행하는 행정주체에 귀속된다(통일조약 제21조 제2항). 전 동독국가보안부의 업무수행에 사용된 행정재산은, 그것이 상기의 시점(1989. 10. 1.)에 이미 사회적 또는 공공목적으로 사용되지 않은 경우에는 신탁청에 귀속된다(제21조제1항제2문). 중앙정부, 주 그리고 지방자치단체가 무상으로 사용한 다른 행정주체 소유의 재산은 해당 행정주체 혹은 그 권리승계자에게 무상으로 반환된다. 구 제국재산은 연방의 재산이 된다(제3항). 행정재산을 지방자치단체로 귀속시키는 것은 통일조약상의 지방자치단체재산법(Kommunalvermögensgesetz v. 6. 7. 1990.)의 기준에 따라 행해진다.<sup>138)</sup> 이에 관한 것으로 구국유 재산귀속에 관한 법률이<sup>139)</sup> 있다.

## 2. 재정재산

통일조약 제22조제1항에 의하면 부동산 및 농업, 임업재산을 포함하여 특정 행정목적에 직접 사용되지 않는 구동독지역 법인의 공공재산(재정재산:Finanzvermögen)은 (사회보험의 재산은 제외) 통일과 동시에 연방의 신탁관리에 둔다. 단 신탁청(Treuhandanstalt)에 양도된 재산과 신탁법 제1조제1항제2문 및 제3문에 의해서 지방자치단체에 양도된 재산은 제외된다. 주로 구 동독국가보안부의 업무수행을 위해서 사용된 재정재산은, 그것이 1989년 10월 1일 이후 새로운 사회적 혹은 공적 목적에 사용되지 않는 한, 신탁청에 귀속된다. 연방법에 의해서 재정재산은 연방과 동독지역 신설주에 각 1/2씩 분배된다. 각 주의

138) Einigungsvertrag/Anlage II Kap.IV Abschn.III Nr.2.

139) Gesetz über die Feststellung der Zuordnung von ehemals volkseigenem Vermögen(VZOG)

배당분에 해당 주의 게마인데(게마인데연합)도 참여한다. 이 규정에 따라서 연방에 귀속되는 재산은 동독지역에서의 공공과제를 수행하는데 사용되어야 한다. 재정재산은 통일시점을 기준으로 각 주의 인구에 비례하여 배분된다. 서부 베를린은 인구산정에서 제외된다. 조약 제21조제3항은 재정재산의 경우에도 준용된다.

연방재무부장관이 연방재산관리청으로 하여금 관리하도록 명하지 않는 한, 법적 규율이 확정될 때까지 재정재산은 기존의 관할권 있는 관청에 의해서 관리된다(통일조약 제22조제2항).

제1항 및 제2항에 열거된 지방자치단체는 지방자치단체간의 법적 및 사실적 귀속의 문제가 미해결이거나 분쟁중인 경우에는 요청에 따라서 관련 토지등기부, 토지대장 등에 대한 정보를 제공하고 열람할 수 있도록 하여야 한다(통일조약 제22조제3항).

제1항은 주택관련 국유기업에 귀속되어 주거공급목적으로 사용되는 국유재산에는 적용되지 않는다. 이미 주거사용목적에 대한 구체적인 집행계획이 제출되어 있는 국유재산 역시 마찬가지이다. 이 재산은 통일과 동시에 지방자치단체의 재산으로 귀속되는데, 이 때 지방자치단체는 이와 관련된 채무도 인수한다. 지방자치단체는 사회적 상황을 고려하여 점차적으로 시장경제질서에 기초한 주택정책을 실시하여야 한다. 이 때 개인 주택소유를 촉진시키기 위해서도 사유화가 신속히 이루어져야 한다. 조약 제21조의 적용범위에 속하지 않는 한 국가기관의 국유주택에 관하여는 제1항이 그대로 적용된다(통일조약 제22조제4항).

## IX. 환경법

환경법 분야에 있어서는 통일과 동시에 환경행정을 위한 새로운 환경법질서를 도입하는 것만으로는 문제가 해결될 수 없다. 서독에서 그동안 적용되어 온 오염물질배출에 관한 각종 법령을 그대로 구동독지역의 오염물질배출시설에 적용할 수는 없었다. 왜냐하면 동독의 시설들은 대부분이 서독의 환경기준을 충족시키지 못하는데 당장에 그 시

설을 閉鎖할 수는 없기 때문이다. 하지만 구동독법에 따라 합법적으로 운영되어 온 시설이라고 하더라도 그것이 환경기준치를 지키지 못함에도 불구하고 계속해서 그대로 유지할 수도 없었다.

통일 이전에 이미 제1국가조약을 통해서 동독의 환경법을 서독의 그것에 상응하도록 조정하기로 하였기 때문에<sup>140)</sup> 과도기를 위한 경과규정이 제정되어야 했다. 1990년 6월 29일에 발효된 동독의 환경운곽법(Umweltrahmengesetz)이 이에 속하며 이 법은 서독의 중요 환경법을 동독의 법으로서 원용하고 있다. 통일조약은 이 법을 부분적으로 존속시키고 있다. 특히 연방법률을 집행하기 위해 반드시 필요한 것으로서 연방임미시온법(Bundesimmissionschutzgesetz), 원자력법, 폐기물법, 수관리법(Wasserhaushaltsgesetz) 등에 부속하는 각종 일반행정규칙이 존속하게 되었다.<sup>141)</sup> 성질상 본래 허가를 받아야 하는 시설은 신고만으로 족하도록 하였다. 구시설의 개선시한도 연기되었다.<sup>142)</sup>

---

140) Vgl. §16 Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der BRD und DDR v. 1990.5.18.

141) Vgl. Anlage II Kap.XII Abschn.III Nr.1 ff.

142) Degenhart, Deutsche Einheit und Rechtsangleichung - Öffentliches Recht, JuS 1993, 632f.; Kloepfer-Kröger, Das Umweltrecht in der deutschen Einigung, 1991 S.66ff.

## 第5章

# 國際條約



## 第5章 國際條約

### I. 서론

기본법 제23조에 따라 동독이 서독에 편입되는 형식으로 독일의 통일이 실현됨으로 인해 기존의 국제조약의 효력문제가 대두되었다. 특히 동독의 국제조약을 어떻게 처리할 것인지에 관한 문제는 이미 2 + 4 조약 및 1990년 11월 9일의 獨-蘇 협력조약의 체결시에 중요한 논제가 되었다.<sup>1)</sup>

통일조약은 대단히 광범위하고 상세한 규정을 두고 있음에도 불구하고 국제조약 특히 동독이 체결한 국제조약에 관해서는 논란의 여지를 많이 남겨 두고 있다. 통일조약 제4장은 양독이 통일 이전까지 각기 타국과 체결한 국제조약의 효력에 관해서 정하고 있다. 국내법에 있어서의 법의 동화에 관해 규율하고 있는 통일조약 제8조(서독연방법)와 제9조(동독법)의 경우처럼 국제조약의 경우에 있어서도 서독이 체결한 조약과 동독이 체결한 조약으로 구분하여 前者에 관해서는 제11조에서 後者에 관해서는 제12조에서 규율하고 있다. 그러나 조약의 효력에 관한 통일조약의 규정은 국제조약의 상대방에게 직접적으로 효력을 미칠 수는 없기 때문에 그들의 권리나 의무를 일방적으로 창설·변경·소멸시킬 수는 없는 것이다. 그러므로 결국 이에 관한 통일조약규정인 제11조와 12조는 통일조약 당사자에게만 효력이 있을 뿐이고 제3국에게는 단지 선언적인 의미밖에 없다.<sup>2)</sup>

1) Bunderegierung, Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern, 1993, S.36.

2) Dannemann, Das staatsvertragliche Kollisionsrecht der DDR nach der Ver-

이하에서는 독일통일과 같은 경우에 기존의 국제조약들은 어떻게 할 것이가의 문제에 관한 이론을 검토하고 통일조약에서는 이에 관해 어떻게 규정하고 있는지를 고찰해본다.

## II. 국가승계와 조약의 효력에 관한 국제법 이론

구동독이나 서독이 체결한 국제조약이 통독이후에 어떠한 효력을 가질 것인지의 문제는 국제법상의 국가승계(Staatenachfolge)와 관련되어 있다. 국가승계는 가장 논란의 대상이 되고 있는 국제법분야의 하나이지만,<sup>3)</sup> 1978년 8월 22일 채택된 『국가의 승계에 관한 비엔나 협약』은 많은 참고가 될 것이다.<sup>4)</sup>

동·서독이 체결한 조약의 효력에 관하여는 독일통일의 성격의 여하에 따라 4가지 유형의 설명이 가능하다.

첫째, 국가의 합병(Fusion)의 경우에 해당되는 이론을 적용하는 것이다. 국가의 합병이란 둘 이상의 국가가 합해져서 하나의 새로운 국제법 주체가 된 경우를 말한다. 이 때는 국경조약과 같은 영토에 관한 것을 제외하고는 과거에 체결된 조약은 모두 소멸한다고 한다.<sup>5)</sup> 이러한 결과는 조약 당사국 모두가 원하는 바가 아닐 것이며, 통독의 경우는 이에 해당되지도 않는다. 통독으로 인해 하나의 새로운 국제법 주체가 탄생한 것은 아니고 독일연방공화국이 존속하며 5개의 주만이 새롭게 편입되었을 뿐이다.

둘째, 할양(Zession)이나 병합(Annexion)의 경우에 해당되는 이론을 적용하는 것이다. 이러한 경우에는 서독의 조약은 구동독지역에 확대

---

einigung, DtZ 1991, 131.

3) Verdross-Simma, Universelles Völkerrecht, 3.Aufl.(1984), S. 973.

4) 이 협약은 서독과 동독 모두 비준하지 않았으며 현재 효력이 발생한 것도 아니며 장래의 발효여부도 불확실하다. 이 조약은 전체적으로 기존의 국제관습법을 성문화시킨 것도 아니며 단순히 국가승계에 관한 국제법을 발전시키려는 시도에 불과한 것이지만 채택 당시 많은 국가가 동의한 것은 사실이다.

5) Verdross-Simma, a.a.O. S.982.

적용하고, 동독조약은 소멸시키는 것이다. 국제법의 통설적 견해에 의하면 어느 조약당사국이 다른 국가에 흡수되어 법인격을 상실하게 되면 그가 체결한 조약은 원칙적으로 소멸한다. 즉 소멸된 국가가 체결한 조약은 승계국의 입장에서 볼 때 원칙적으로 비계속성의 원칙(Prinzip der Diskontinuität)에 따라 “타인간에 행해진 것(res inter alios facta)”에 불과한 것이다. 이러한 통설적 견해에 의한다 할지라도 국경조약과 같은 영토에 관한 조약은 그러한 원칙이 적용되지 아니한다.<sup>6)</sup> 이 원칙은 최근 여러 학자들에 의하여 도전을 받고 있다는 점에서,<sup>7)</sup> 국제관습법의 내용을 반영한 것은 아니라고 할 수 있다. 이러한 이론을 통독과 관련하여 그대로 적용할 수 있을 것인지는 의문이다. 전통적인 이론에 의한다면 동독의 조약은 원칙적으로 모두 소멸되지만, 통일독일이 일방적으로 개별 조약을 무효라고 선언할 수 있는 재량권을 갖는다고 할 수는 없을 것이다.<sup>8)</sup>

셋째, 『국가의 승계에 관한 비엔나 협약』상의 주권국가간의 통일의 경우에 관한 제31조의 규정을 적용하는 것이다. 동 협약 제31조 이하의 주권국가간의 통일의 경우에 대하여 규정하고 있는 바, 이러한 경우 모든 조약은 원칙적으로 통일이전의 국가영역전체에 대해 그 효력을 가진다는 점을 명시하고 있다. 제31조에 의하면 국가병합이전에 각 국가가 체결한 조약은 원칙적으로 그 효력이 존속한다. 다만 달리 약정한 경우 또는 조약을 존속시키는 것이 그 조약의 목적에 부합되지 아니할 경우에는 그러하지 아니하다. 그러나 조약이 존속하더라도 그 효력은 새로운 국가의 전영역에 미치는 것이 아니고, 과거 그 조약을 체결했던 국가에 속했던 지역에 대해서만 미치게 된다(협약 제2조). 다자간의 조약의 경우는 그 조약의 목적에 어긋나지 않는 한, 승계국은 그 조약의 효력을 전국가영역에 확대할 수 있다. 양자조약의 경우는 상대국의 동의가 필요하다(협약 제2조, 제3조).

그런데, 독일의 통일은 하나의 국가가 다른 국가의 연방에 편입한

6) Vgl. Menzel-Ipsen, Völkerrecht, 2. Aufl. 1979, S.190.

7) Dahm-Delbrück-Wolfrum, Völkerrecht Bd. I/1, 1989, §16 II 1.

8) Dannemann, a.a.O. S.132.

것이며, 그 두 국가는 상호간에 외국으로서의 지위에 있지 않은 특수한 관계에 있었다. 또한 통독은 영토전체가 병합된 경우로서 영토의 일부분이 병합된 경우와는 다르다. 한 국가의 다른 국가에로의 자발적인 편입(freiwillige Eingliederung)의 경우는 과거 Texas(1845년)와 하와이(1989년)의 미국에의 편입을 들 수 있다.<sup>9)</sup> 통독이 바로 이와 같은 자발적인 편입의 경우에 가장 가깝다고 할 수 있다. 이러한 면에서 볼 때, 독일통일은 이상의 3가지 유형의 어느 것에도 속하지 아니하며 따라서 상기의 어떠한 이론도 적합하지 않다고 본다.

### III. 통일조약에서의 접근방법

#### 1. 통일조약상의 기본원칙

독일의 통일을 국제법적으로 어떻게 평가할 것인지는 쉬운 문제가 아니다. 왜냐하면 엄밀하게 분석해 보면 통독은 3가지 요소를 내포하고 있기 때문이다. 첫째, 독일연방공화국과 독일민주공화국이 하나의 국가로 통합되었다는 것, 둘째, 구동독 지역에 5개의 주가 재건되었는데, 그 주도 제한적이기는 하지만 국제법주체가 될 수 있다는 점(기본법 제32조제3항), 마지막으로 동·서베를린이 통합하여 하나의 주가 되었다는 점이다.

통일조약은 이러한 독일통일의 이러한 특성을 고려하여 서독의 조약은 국제법상 일반적으로 인정되고 있는 '조약범위 이동의 원칙(Grundsatz der beweglichen Vertragsgrenzen, moving treaty-frontiers rule)에 따라<sup>10)</sup> 구동독지역에도 확대 적용시키고, 동독조약은 원

9) Dahm-Delbrück-Wolfrum Völkerrecht Bd.I/1, 2.Aufl. 1988, S.154.

10) 이것은 주로 국가의 영토획득의 경우에 적용되는 원칙이다. 이는 영토획득국가의 조약은 자동적으로 획득된 지역에도 확대적용되고, 거꾸로 영토를 잃은 국가가 체결한 조약은 잔여 영토에만 축소되어 효력이 있다는 것을 의미한다. Vgl. Verdross-Simma, Universelles Völkerrecht, 3.Aufl. 1984, §976; Menzel-Ipsen, Völkerrecht, 2.Aufl. 1979, S.189.

칙적으로 존속시키도록 하고 있다. 이러한 입장은 독일의 법원의 전통적인 판례와 일치하기도 한다. 실례로 제국법원은 1880년 북독일 연방과 남독일의 주들이 체결한 조약들이 독일제국의 성립 이후에도 계속 그 효력이 있다고 판시한 적이 있다.<sup>11)</sup>

## 2. 서독의 조약

서독이 체결한 조약을 통일이후에는 어떻게 할 것인가에 관해서는 통일조약 제11조에서 정하고 있다. 통일제11조에 의하면 국제조직 또는 국제기구의 회원가입을 규정한 국제조약을 포함하여 서독이 당사국인 국제조약 및 국제협정은 계속 유효하며, 그로 인한 권리와 의무는 부속문서 I에 열거된 국제조약의 경우를 제외하고는 구동독지역에도 적용된다(제1문). 또한 서독의 조약중에서 통일로 인해 개별적으로 조정이 필요하게 된 경우에는 통일독일정부가 해당 조약당사자와 협의한다(제2문).

서독이 체결한 조약중에서 구동독지역에는 적용되지 않는 조약은 부속문서 I 제1장제1절에 열거되어 있다. 여기에 나열된 것들은 모두 19개이다. 이들은 주로 제2차 세계대전 이후에 서방 3국의 점령으로 인한 문제들을 다루기 위한 것으로서, 이들 3개국과 서독의 관계를 규율한 것이기 때문에, 그 적용영역이 구서독지역에 제한되어 있는 것이다. 또한 NATO의 군대에 관한 규약과 이에 관한 추가협정, NATO 사령부의 운영에 관한 규율, 1966년 서독과 프랑스간에 체결한 군대주둔에 관한 협정 등도 이에 포함되어 있다.<sup>12)</sup>

또한 서독이 체결한 조약에 관해서는 통일조약 제10조에서도 정하고 있다. 통일조약 제10조에 의하면 통일과 동시에 EC에 관한 조약들은 개정 및 증보를 거쳐서, 그리고 이 조약들과 관련하여 발효한 국제협정·조약·결의들도 구동독지역에 적용된다(제1항). EC에 관한 조

11) Vgl. Dannemann, a.a.O., S.133.

12) Vgl. Stern/Schmidt-Bleibtreu, Einigungsvertrag und Wahlvertrag, Bd.II, 1990, S.210ff.

약에 근거하여 행해진 법적 행위(Rechtsakte)는 EC의 해당기관에서 예외규정을 마련하지 아니하는 한, 통일과 동시에 구동독지역에 대하여도 적용된다. 그 예외규칙들은 행정적인 필요도 고려해야 하고, 경제적인 어려움을 회피하는 데에도 기여하여야 한다(제2항). 그 시행 또는 집행이 각 주의 소관으로 되는 EC의 법적 행위들은 해당 주의 주법규정에 의해서 시행 또는 집행되어야 한다(제3항). 즉 통독과 동시에 EC에 관한 조약들과 이 조약에 후속하여 체결된 각종 국제협정·조약·결의들은 구동독지역에도 적용된다는 것을 명백히 밝히고 있다.<sup>13)</sup>

### 3. 兩獨間의 條約

서독과 동독간에 체결된 조약도 문제가 됨은 물론이다. 특히 통독 직전인 1990년 4월 24일에 체결한 제1국가조약(통화·경제·사회통합을 위한 국가조약)과 동년 8월 3일의 선거조약<sup>14)</sup> 그리고 주로 70년대 이후에 양독간에 체결된 조약들의 효력이 문제가 될 수 있다.

제1국가조약에 관해서는 통일조약 제40조제1항에서 정하고 있는데, 통일조약에서 달리 규정하고 있지 않는 한 또는 양독간의 협정의 목적이 독일의 통합과정에서 소멸하지 않는 한, 제1국가조약은 존속한다. 선거조약에 관해서는 통일조약에서 언급하고 있지 않은데, 선거조약은 연방선거법에 그 내용이 이미 반영되었고 또한 1990년 12월 2일에 이 조약에 근거하여 통일 후 최초의 연방의회선거가 실시됨으로써 조약의 목적은 이미 달성되었기 때문에 선거조약은 자동적으로 실효되었다고 볼 수 있다.

그밖의 양독간의 조약이나 협정은 통독과정에서 그 대상 내지는 목적이 소멸한 경우를 제외하고는 통일 이후에도 존속하는데, 그에 근거

13) 그런데 여기서 특기할 것은 EC에 관한 조약들의 효력에 대해서는 국제조약과 협정의 문제로서(통일조약 제4장) 다루지 않고, 오히려 國內法의 同化의 문제로서 제3장에서 정하고 있다는 것이다.

14) Wahlvertrag: Vertrag zur Vorbereitung und Durchführung der ersten gesamtdeutschen Wahl des Deutschen Bundestages zwischen der BRD und DDR

한 의무와 권리는 통일독일의 국내 관할기관이 인수·조정 또는 청산한다(통일조약 제40조제2항). 여기에서 국내 관할기관이라 함은 연방 또는 주가 될 수도 있고 혹은 기타의 단체가 될 수도 있다. 대부분의 조약이나 협정의 경우 통독과정에서 그 목적이나 대상이 소멸되었다. 따라서 예외적으로만 이 조항이 적용될 것이다. 예를 들면 水利(Wasserwirtschaft)에 관해 국경위원회(Grenzkommission)가 체결한 다수의 협정, 베를린 정부(Senat)가<sup>15)</sup> 쓰레기처리에 관해 동독 정부와 체결한 다수의 협정, 서독의 주들이 환경보호 또는 후천성면역결핍증(AIDS) 연구에 관해 동독과 체결한 협정들이 이에 해당한다.

#### 4. 동독의 조약

동독의 조약의 존속문제에 대해서는 상반되는 주장이 있었다. 즉 첫 번째 주장은 원칙적으로 동독의 조약은 존속해야 하고, 정치적인 조약 그리고 국가기관의 활동과 직접적으로 관계되는 조약에 한해서 예외적으로 폐지될 뿐이라는 것이었다. 이에 상반되는 두 번째 주장은 동독의 조약은 동독의 소멸과 더불어 운명을 같이 하는 것이며, 다만 국경조약의 경우처럼 이미 하나의 현실로서 고착된 경우만이 예외적으로 존속될 뿐이라는 것이었다. 이는 1990년 4월에 베를린에서 개최된 독일국법학자대회에서 널리 인정된 것이기도 하다.<sup>16)</sup> 아뭏든 정치적 조약(예를 들면 동맹조약, 우호조약 등)은 소멸하고 국경조약은 존속한다는 것에 관해서만 견해가 일치될 뿐이고 여타의 것에 대해서는 학설이 일치되지 않았다.

소멸된 국가가 체결한 조약의 효력문제는 국제법상 논란의 여지가 많은 까닭에 통일조약에서도 동독조약을 모두 존속시킨다거나 모두 폐기시키는 접근방법을 택하고 있지 않다. 개개의 조약에 대하여 타방

15) 독일에서의 Senat는 법원의 部이기도 하고, 바이에른州 같은 곳에서는 州上院을 뜻하기도 하지만, 베를린, 함부르그, 브레멘州에서는 州政府를 의미한다. 이들 州의 특징은 하나의 都市(Stadt) 자체가 州라는 점이다.

16) U. Drobnig, Das Schicksal der Staatsverträge der DDR nach dem Einigungsvertrag, DtZ 1991, S.78ff.

당사자들과 협의하여 존속·조정·폐기 여부를 결정하기로 하고 있다. 이는 국제법상의 사정변경의 원칙에도 부합하는 것이라고 할 수 있다.<sup>17)</sup> 이로써 조약의 효력문제와 관련하여 통독정부는 충분한 재량권이 인정되고 있다고 할 수 있다. 구동독은 회원국으로 가입하고 있으나 서독은 가입하고 있지 않은 국제기구에의 가입여부를 결정하는 문제도 마찬가지이다. 구동독의 대외경제관계에 관해 규율하고 있는 통일조약 제29조도 이와 유사한 방식을 취하고 있다.

구동독의 국내법은 원칙적으로 조약에서 명시적으로 인정하는 것에 한해서 예외적으로 존속한다. 환언하면 이는 사실상 구동독법은 서독의 연방법으로써 대체될 수 없는 것에 한해서 존속하게 된다는 것을 의미한다. 이에 반해 구동독이 체결한 국제조약의 경우에 있어서는 사정이 다르다. 동독이 서독에 편입됨으로써 동독이라는 국가는 소멸되었다(untergegangen). 그렇다면 국제조약의 한 당사국이 사라진 경우에 그 조약의 효력은 어떻게 할 것인가가 문제됨은 당연하다. 통일조약은 이에 관해 제12조(동독의 조약)에서 다음과 같이 규율하고 있다 ;

- ① 동독의 국제조약은 독일통일의 실현과정에서 당해 조약당사자와 논의를 거쳐서 존속, 개정, 또는 폐기의 여부를 결정 내지 확인하게 되는데, 이 작업은 관련국가의 신뢰보호·이해관계, 서독의 기존 조약상의 의무를 고려하고 자유·민주·법치주의적 기본질서의 원칙에 의거하여 또한 EC의 권한을 존중하여 진행되어야 한다.
- ② 통일독일은 동독이 체결한 국제조약의 승계에 관하여 당해 조약 당사자와, 그리고 EC의 권한과 관련되어 있는 경우에는 EC와 협의한 후 그 태도를 확정한다.
- ③ 통일독일이 서독은 가입하고 있지 않고 동독만 가입하고 있는 국제기구 기타 다자조약에 가입하고자 하는 경우에는 당해 조약의 당사자와, 그리고 EC의 권한이 관련되는 경우에는 EC와 협의한다.

이처럼 통일조약은 동독의 국제조약의 효력에 관해 통일독일이 각

17) Vgl. Verdross-Simma, a.a.O. S.828ff.; I. Seidl-Hohenveldern, Völkerecht, 6.Aufl. 1987, Rdnr. 380ff.

조약의 상대국들과 협의하도록 정하고 있을 뿐이다. 즉, 존속이나 폐지라는 확실적인 처리방침을 미리 정하고 있지는 않다. 따라서 개개의 조약의 효력은 타방 당사국과의 추후협약에 따라 좌우된다. 다만, 그러한 협의를 함에서 있어서 적용되어야 할 원칙으로서 다섯 가지를 언급하고 있다. 즉, 관계국의 신뢰보호, 관계국의 이해관계, 서독의 조약상의 의무, 자유·민주·법치주의적 기본질서의 원칙, 유럽공동체의 관할권의 존중이 바로 그것이다. 동독이든지 서독이든지 그들이 과거에 체결한 조약을 다른 조약 당사자들과의 협의없이 임의로 존속·폐기할 수는 없는 것이며 특히 개정하는 경우에는 더욱 그렇다. 여기에서의 협의는 반드시 구체적이고 실제적인 협의만을 의미하는 것이 아니고 통독정부가 조약 상대국들에게 일방적으로 통지하고 상대국은 그에 대해 이의를 제기하지 않으면 협의는 성립된 것으로 볼 수 있다고 한다.<sup>18)</sup> 어떻든 동독의 조약은 모두 소멸한다는 것을 전제하고 있지 않다는 것은 분명하다.<sup>19)</sup>

통일조약 제12조는 동독의 조약이 소멸되기 보다는 원칙적으로 존속한다는 입장을 취하고 있다. 앞서 기술한 바와 같이 동독조약은 원칙적으로 통독정부가 조약의 타방 당사국들과의 추후협약에 따라 그 존속 여부를 결정하게 된다. 그렇다면 그러한 협의에 의해 결정되기 전에 그러한 조약과 관련하여 발생한 구체적인 문제에 대하여는 어떻게 해결하여야 할 것인가가 문제가 된다. 이러한 경우에 대하여 통일조약 제12조제2항에서 통일독일이 구동독조약의 존속의 여부를 결정할 때를 위해 명시하고 있는 기준이 여기에서도 적용될 수 있다고 한다. 상술한 5가지 기준 중 무엇보다도 '서독의 조약상의 의무'가 중요한 기준이 될 수 있을 것이다. 동독조약의 상대국과 서독조약의 상대국이 동일한 경우에는 서독의 조약이 우선 적용되고 동독조약은 효력

18) U. Drobnig, Das Schicksal der Staatsverträge der DDR nach dem Einigungsvertrag, DtZ 1991, S.78.

19) 또한 부속서 II의 제1장 제1절에서는 동독이 체결한 두 개의 조약이 통독 이후에도 구 동독지역에서 그 효력이 지속됨을 명시하고 있다. '이 두개의 조약은 중·단거리 미사일에 관해 동독·소련 체코간에 체결된 것과 동독과 미국간의 교환각서(Notenwechsel)이다.'

이 상실된다. 이러한 결론은 통일조약 제11조와 제12조의 상호관계로부터 도출될 수 있다.<sup>20)</sup>

또한, 신뢰보호도 기준이 된다. 통일조약은 동독조약의 상대국의 신뢰보호만을 언급하고 있지만, 어떤 조약이 조약당사국의 국민에게 직접적으로 권리·의무를 발생시킨 경우에는, 그 국민들 즉 동독주민 또는 그 타방 당사국 국민의 신뢰도 보호해 주어야 한다는 것이다.<sup>21)</sup>

통일조약 제12조는 동독조약의 존속 내지 개정 여부에 관해서는 전혀 확정하고 있지 않다. 다만, 동독조약의 상대국과 협의할 것을 지시하고 협의의 기준만을 제시하고 있을 뿐이다. 그러나 어떤 경우라도 통일시점인 1990년 10월 3일 이전에 동독조약에 근거하여 취득한 권리는 어떻게 보장되어야 할 것인가가 여전히 문제로 남아 있다.

사정변경의 원칙(*clausula rebus sic stantibus*)을 원용할 수도 있을 것인 바, 이는 특히 동독이 체결한 조약과 관련되어 있다고 할 수 있다.<sup>22)</sup> 예컨대, 동독이 체결한 조약이 서독의 조약에 위배되는 내용을 담고 있는 경우가 이에 해당할 것이다.<sup>23)</sup>

통일조약에는 동독의 조약중에서 최소한 일부는 통일 이후에도 존속한다는 것을 전제로 하고 있는 규정이 있다. 예컨대, 통일조약 부속 문서 I 제3장 업무영역 D 제3절 제1호 b는 “상법 제664조와 이 조항에 附屬된 규정을 구동독지역에도 적용하는 경우 구동독이 국제법상 부담하는 의무에 背馳되게 되는 때에는, 당해 조항은 구동독지역에 대하여는 적용하지 아니한다. 이 경우 기존의 동독법이 계속 적용된다”라고 규정하고 있다. 구동독의 海商法(Seehandelsrecht)은 동독이 비준한 1974년의 선박의 승객과 화물의 운송에 관한 아테네 협정에 근거하고 있는 바, 국제선박의 통행에 대해서 서독의 그것과는 다르게

20) Drobniq, a.a.O. S.79.

21) Drobniq, a.a.O. S.80.

22) Vgl. Verdroß-Simma, a.a.O. S.828ff.

23) 동독이 바르샤바 조약에 가입하면서 독일통일의 경우에 대비하여 다음과 같이 유보하였다: “독일민주공화국은 이 조약에 조인함에 있어서 ....독일의 일부가 통독이 전에 체결한 군사정책적 조약과 협정에 의하여 부담한 의무는 통일독일은 더 이상 이행하지 아니한다.....”

정하고 있다. 통일 독일은 구동독이 이 협정에 따라 부담한 국제법상의 의무에 대해서는 통일조약 제12조제2항에서 정한 절차에 따라 확정하게 될 것이다. 그 때까지는 그 의무는 준수해야 하므로 구동독법을 계속 적용하기로 한 것이다. 부속문서 I 제3장 업무영역 D 제3절 제5호에도 이와 유사한 규정이<sup>24)</sup> 있다.

## 5. 동독조약의 통일이후의 현황

구동독은 통일전까지 137개국과 2600여개의 조약을 체결했다. 그 중에서 단지 7%만이 동독의 법률관보(Gesetzesblatt)에 공개되었다. 1993년 7월 현재 2200여개의 조약에 대해서는 협의가 완료되어 그 중에서 80%는 통독과 동시에 폐지되었다. 폐지된 조약은 연방법률관보(Bundesgesetzesblatt) 제II편에 명시되어 있다. 동독이 체결한 조약에 근거한 유학·연수허가와 장학금지원은 신뢰보호의 차원에서 통일이후에도 계속하여 이행하기로 하였다. 또한 동독에서 취득한 자격시험과 학위는 그대로 인정하기로 하였다.<sup>25)</sup>

---

24) 국제무역을 위한 계약에 관한 1980년의 UN협약에 관한 법률 제3조의 적용 배제.

25) Bundesregierung, a.a.O. S.35



# 附 錄



# Einigungsvertrag(統一條約)

Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und  
der Deutschen Demokratischen Republik über die  
Herstellung der Einheit Deutschlands

- Einigungsvertrag -

Vom 31. August 1990

(BGBl.II S. 889)

獨逸統一 成就에 관한 獨逸聯邦共和國과

獨逸民主共和國間의 條約

- 統一條約 -

1990년 8월 31일

Die Bundesrepublik Deutschland und  
die Deutsche Demokratische Republik -

entschlossen, die Einheit Deutschlands in Frieden und Freiheit als  
gleichberechtigtes Glied der Völkergemeinschaft in freier Selbstbe-  
stimmung zu vollenden,

ausgehend von dem Wunsch der Menschen in beiden Teilen Deut-  
schlands, gemeinsam in Frieden und Freiheit in einem rechtssta-  
tlich geordneten, demokratischen und sozialen Bundesstaat zu leben,  
in dankbarem Respekt vor denen, die auf friedliche Weise der  
Freiheit zum Durchbruch verholfen haben, die an der Aufgabe der  
Herstellung der Einheit Deutschlands unbeirrt festgehalten haben  
und sie vollenden, im Bewußtsein der Kontinuität deutscher

Geschichte und eingedenk der sich aus unserer Vergangenheit ergebenden besonderen Verantwortung für eine demokratische Entwicklung in Deutschland, die der Achtung der Menschenrechte und dem Frieden verpflichtet bleibt,  
in dem Bestreben, durch die deutsche Einheit einen Beitrag zur Einigung Europas und zum Aufbau einer europäischen Friedensordnung zu leisten, in der Grenzen nicht mehr trennen und die allen europäischen Völkern ein vertrauensvolles Zusammenleben gewährleistet,  
in dem Bewußtsein, daß die Unverletzlichkeit der Grenzen und der territorialen Integrität und Souveränität aller Staaten in Europa in ihren Grenzen eine grundlegende Bedingung für den Frieden ist - sind übereingekommen, einen Vertrag über die Herstellung der Einheit Deutschlands mit den nachfolgenden Bestimmungen zu schließen:

獨逸聯邦共和國(西獨)과 獨逸民主共和國(東獨)은 -  
國際社會의 동등한 일원으로서 자유로운 自己決定에 따라 평화와 자유에 입각하여 독일의 통일을 완성한다는 결의하에,  
法治主義에 기초한 民主的·社會的 聯邦國家에서 함께 평화와 자유를 누리며 살고자 하는 양독 국민들의 염원에 따라,  
평화적 방법으로 자유를 쟁취하는 데 협력한 이들과 독일통일 성취의 사명을 固守하여 이제 이를 완성하는 이들에게 감사와 존경을 표하며,  
독일 역사의 계속성을 인식하고, 인권과 평화를 존중하는 독일의 민주주의 발전을 위하여 과거에서 비롯된 특별한 책임의식을 가지고,  
독일통일을 통해 유럽의 통합에 기여하고 또한 국경의 구분없이 모든 유럽 국민들이 서로 신뢰하며 共存할 수 있는 유럽 평화질서의 구축에 기여하기 위하여 노력하고,  
모든 유럽국가들의 국경, 그 국경안에서의 영토불가침 및 그 주권을 침해하지 않는 것이 평화의 기본조건임을 인식하면서,

다음과 같이 독일의 통일성취에 관한 조약을 체결하기로 합의하였다.

## Kapitel I. Wirkung des Beitritts

Art. 1 Länder. (1) Mit dem Wirksamwerden des Beitritts der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 23 des Grundgesetzes am 3. Oktober 1990 werden die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen Länder der Bundesrepublik Deutschland. Für die Bildung und die Grenzen dieser Länder untereinander sind die Bestimmungen des Verfassungsgesetzes zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik vom 22. Juli 1990 - Ländereinführungsgesetz - (GBl. I Nr. 51 S.955) gemäß Anlage II maßgebend.

(2) Die 23 Bezirke von Berlin bilden das Land Berlin.

### 第1章 編入의 效力

제1조(州) ① 브란덴부르크, 메클렌부르크-포어포메른, 작센, 작센-안할트 및 튀링엔州는 기본법 제23조에 의거하여 독일민주공화국의 독일연방공화국에의 編入發效와 동시에 1990년 10월 3일자로 독일연방공화국의 州가 된다.

이들 각 주의 형성과 상호경계에 관하여는 1990년 7월 22일자의 「獨逸民主共和國內 州形成에 관한 組織法」 - 「州導入法」(법률관보 I 제 51호 제955면) - 의 규정이 부속서 II의 기준에 따라 적용된다.

② 베를린의 23개 지구들은 베를린주를 구성한다.

Art.2 Hauptstadt, Tag der Deutschen Einheit (1) Hauptstadt Deutschlands ist Berlin. Die Frage des Sitzes von Parlament und Regierung wird nach der Herstellung der Einheit Deutschlands entschieden.

(2) Der 3. Oktober ist als Tag der Deutschen Einheit gesetzlicher Feiertag.

||2조(首都 및 獨逸統一의 날) ① 독일의 首都는 베를린이다. 의회와 정부의 소재지는 독일통일이 이루어진 이후에 결정한다.  
② 10월 3일은 독일통일의 날로서 法定公休日로 한다.

## Kapitel II. Grundgesetz

Art.3 Inkrafttreten des Grundgesetzes. Mit dem Wirksamwerden des Beitritts tritt das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 1983(BGBI. I S.1481), in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie in dem Teil des Landes Berlin, in dem es bisher nicht galt, mit den sich aus Artikel 4 ergebenden Änderungen in Kraft, soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist.

## 제2장 基本法

제3조(基本法の 發效) 연방법률관보 제3부 목차번호 100-1로 공포되고 1983년 12월 21일 최종 개정된 독일연방공화국 기본법(연방법률관보 I 제1481면)은 이 조약에서 달리 규정하지 않는 한, 이 조약 제4조 소정의 개정사항과 함께 편입의 발효와 동시에 브란덴부르크, 메클렌부르크-포어포메른, 작센, 작센-안할트, 튀링엔州, 그리고 지금까지 적용되지 않았던 베를린州의 일부 지역에서도 시행된다.

Art.4 Beitrittsbedingte Änderungen des Grundgesetzes. Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland wird wie folgt geändert:  
1. Die Präambel wird wie folgt gefaßt:

"Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben.

Die Deutschen in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen haben in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet. Damit gilt dieses Grundgesetz für das gesamte Deutsche Volk."

2. Artikel 23 wird aufgehoben.

3. Artikel 51 Abs. 2 des Grundgesetzes wird wie folgt gefaßt:

"(2) Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf, Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern sechs Stimmen."

4. Der bisherige Wortlaut des Artikels 135a wird Absatz 1. Nach Absatz 1 wird folgender Absatz angefügt:

"(2) Absatz 1 findet entsprechende Anwendung auf Verbindlichkeiten der Deutschen Demokratischen Republik oder ihrer Rechtsträger sowie auf Verbindlichkeiten des Bundes oder anderer Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, die mit dem Übergang von Vermögenswerten der Deutschen Demokratischen Republik auf Bund, Länder und Gemeinden im Zusammenhang stehen, und auf Verbindlichkeiten, die auf Maßnahmen der Deutschen Demokratischen Republik oder ihrer Rechtsträger beruhen."

5. In das Grundgesetz wird folgender neuer Artikel 143 eingefügt:

### "Artikel 143

(1) Recht in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrags genannten Gebiet kann längstens bis zum 31. Dezember 1992 von Bestimmungen dieses Grundgesetzes abweichen, soweit und solange infolge der unterschiedlichen Verhältnisse die völlige Anpassung an die grundgesetzliche Ordnung noch nicht erreicht werden kann. Abweichungen dürfen nicht gegen Artikel 19 Abs. 2 verstoßen und müssen mit den in Artikel 79 Abs. 3 genannten Grundsätzen vereinbar sein.

(2) Abweichungen von den Abschnitten II, VIII, VIII a, IX, X und XI sind längstens bis zum 31. Dezember 1995 zulässig.

(3) Unabhängig von Absatz 1 und 2 haben Artikel 41 des Einigungsvertrags und Regelungen zu seiner Durchführung auch insoweit Bestand, als sie vorsehen, daß Eingriffe in das Eigentum auf dem in Artikel 3 dieses Vertrags genannten Gebiet nicht mehr rückgängig gemacht werden."

6. Artikel 146 wird wie folgt gefaßt:

### "Artikel 146

Dieses Grundgesetz, das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands für das gesamte deutsche Volk gilt, verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist."

제4조(編入과 관련된 基本法改正) 독일연방공화국기본법은 아래와 같이 개정된다.

1. 前文은 다음과 같다.

"신과 인류에 대한 사명을 인식하면서, 통합유럽의 동등한 일원으로서 세계평화에 기여하겠다는 의지하에 독일국민은 그 憲法制定權力에 의거하여 이 기본법을 제정하였다. 바덴-뷔르템베르크, 바이

에른, 베를린, 브란덴부르크, 브레멘, 함부르크, 헤센, 메클렌부르크-포어포 메른, 니더작센, 노르트라인-베스트팔렌, 라인란트-팔츠, 자알란트, 작센, 작센-안할트, 쉘레스비히-홀스타인 및 튀링엔州의 독일인은 자유로운 자기결정에 따라 독일의 통일과 자유를 완성하였다. 이로써 이 기본법은 모든 독일 국민에게 적용된다.”

2. 제23조는 폐지된다.

3. 기본법 제51조제2항은 다음과 같이 한다.

“② 각 주는 최소한 3개의 의결권을, 인구 2백만명 이상의 주는 4개, 인구 6백만 이상의 주는 5개, 인구 700만 이상의 주는 6개의 의결권을 가진다.”

4. 기존의 제135a조는 字句變更없이 제1항이 된다. 제1항에 다음 제2항을 추가한다.

“② 제1항은 독일민주공화국 또는 그 기관의 채무, 독일민주공화국의 재산이 연방·주·지방자치단체에 양도되는 것과 관련되는 연방·공법상의 단체와 영조물 등의 채무, 독일민주공화국과 그 기관의 처분에 근거한 채무에 준용한다.”

5. 기본법에는 다음의 신설 제143조가 삽입된다.

#### “제143조

① 상이한 상황으로 인하여 기본법 질서에서의 완전한 조정이 이루어질 수 없는 경우, 그 한도 내에서 통일조약 제3조 소정의 지역(독일민주공화국지역)의 법은 늦어도 1992년 12월 31일까지 이 기본법의 규정들과 다르게 규율할 수 있다. 그러나 그러한 규율도 기본법 제19조제2항에 위배되어서는 아니되며 기본법 제79조제3항에 명시된 기본원칙들에 합치되어야 한다.

② 기본법 제2장, 제8장, 제8a장, 제9장, 제10장 및 제11장과 상이한 규정은 늦어도 1995년 12월 31일까지만 허용된다.

③ 제1항 및 제2항과 관계없이 통일조약 제41조 및 그 시행규정들이 동조약 제3조 소정의 지역에서의 재산권 침해조치에 대한 원상회복이 불가능함을 규정하더라도 이는 유효하다.”

6. 제146조는 다음과 같이 한다.

“독일의 통일과 자유가 완성된 후 모든 독일국민에게 적용되는 이 기본법은 독일국민의 자유로운 결정에 따라 의결된 새로운 헌법이 시행되는 날부터 그 효력을 상실한다.”

Art.5 Künftige Verfassungsänderungen. Die Regierungen der beiden Vertragsparteien empfehlen den gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands, sich innerhalb von zwei Jahren mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen, insbesondere

- in bezug auf das Verhältnis zwischen Bund und Ländern entsprechend dem Gemeinsamen Beschluß der Ministerpräsidenten vom 5. Juli 1990,
- in bezug auf die Möglichkeit einer Neugliederung für den Raum Berlin/Brandenburg abweichend von den Vorschriften des Artikels 29 des Grundgesetzes durch Vereinbarung der beteiligten Länder,
- mit den Überlegungen zur Aufnahme von Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz sowie
- mit der Frage der Anwendung des Artikels 146 des Grundgesetzes und in deren Rahmen einer Volksabstimmung.

제5조(장래의 憲法改正) 양독정부는 통일독일의 입법기관에게 2년 이내에 독일통일과 관련하여 제기되는 기본법의 개정 또는 보충에 관한 문제, 특히 아래 사항을 처리할 것을 권고한다.

- 1990년 7월 5일자 '州首相들의 共同決議'에 상응한 연방과 州間의 관계에 관한 문제
- 기본법 제29조의 규정과는 달리 관련 주들의 합의에 의하여 베를린/브란덴부르크 지역의 재편성 가능성에 관한 문제
- 국가목표규정을 기본법에 수용할 것인가에 관한 문제
- 기본법 제146조의 적용과 이에 따른 국민투표의 문제

Art.6 Ausnahmebestimmung. Artikel 131 des Grundgesetzes wird in dem in Artikel 3 genannten Gebiet vorerst nicht in Kraft gesetzt.

제6조(例外規定) 기본법 제131조는 이 조약 제3조 소정의 지역에는 당분간 적용되지 아니한다.

Art.7 Finanzverfassung. (1) Die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland wird auf das in Artikel 3 genannte Gebiet erstreckt, soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist.

(2) Für die Verteilung des Steueraufkommens auf den Bund sowie auf die Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) in dem in Artikel 3 genannten Gebiet gelten die Bestimmungen des Artikels 106 des Grundgesetzes mit der Maßgabe, daß

1. bis zum 31. Dezember 1994 Absatz 3 Satz 4 und Absatz 4 keine Anwendung finden;
2. bis zum 31. Dezember 1996 der Anteil der Gemeinden an dem Aufkommen der Einkommensteuer nach Artikel 106 Abs. 5 des Grundgesetzes von den Ländern an die Gemeinden nicht auf der Grundlage der Einkommensteuerleistung ihrer Einwohner, sondern nach der Einwohnerzahl der Gemeinden weitergeleitet wird;
3. bis zum 31. Dezember 1994 abweichend von Artikel 106 Abs. 7 des Grundgesetzes den Gemeinden (Gemeindeverbänden) von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern und dem gesamten Aufkommen der Landessteuern ein jährlicher Anteil von mindestens 20 vom Hundert sowie vom Länderanteil aus den Mitteln des Fonds "Deutsche Einheit" nach Absatz 5 Nr.1 ein jährlicher Anteil von 40 vom Hundert zufließt.

(3) Artikel 107 des Grundgesetzes gilt in dem in Artikel 3 genannten Gebiet mit der Maßgabe, daß bis zum 31. Dezember 1994 zwischen den bisherigen Ländern der Bundesrepublik Deutschland und den Ländern

in dem in Artikel 3 genannten Gebiet die Regelung des Absatzes 1 Satz 4 nicht angewendet wird und ein gesamtdeutscher Länderfinanzausgleich (Artikel 107 Abs. 2 des Grundgesetzes) nicht stattfindet.

Der gesamtdeutsche Länderanteil an der Umsatzsteuer wird so in einen Ost- und Westanteil aufgeteilt, daß im Ergebnis der durchschnittliche Umsatzsteueranteil pro Einwohner in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen in den Jahren

1991 55 vom Hundert

1992 60 vom Hundert

1993 65 vom Hundert

1994 70 vom Hundert

des durchschnittlichen Umsatzsteueranteils pro Einwohner in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein beträgt. Der Anteil des Landes Berlin wird vorab nach der Einwohnerzahl berechnet. Die Regelungen dieses Absatzes werden für 1993 in Ansehung der dann vorhandenen Gegebenheiten überprüft.

(4) Das in Artikel 3 genannte Gebiet wird in die Regelungen der Artikel 91 a, 91 b und 104 a Abs. 3 und 4 des Grundgesetzes einschließlich der hierzu ergangenen Ausführungsbestimmungen nach Maßgabe dieses Vertrags mit Wirkung vom 1. Januar 1991 einbezogen.

(5) Nach Herstellung der deutschen Einheit werden die jährlichen Leistungen des Fonds "Deutsche Einheit"

1. zu 85 vom Hundert als besondere Unterstützung den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie dem Land Berlin zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs gewährt und auf diese Länder im Verhältnis ihrer Einwohnerzahl ohne Berücksichtigung der Einwohnerzahl von

Berlin(West) verteilt sowie

2. zu 15 vom Hundert zur Erfüllung zentraler öffentlicher Aufgaben auf dem Gebiet der vorgenannten Länder verwendet.

(6) Bei grundlegender Veränderung der Gegebenheiten werden die Möglichkeiten weiterer Hilfe zum angemessenen Ausgleich der Finanzkraft für die Länder in dem in Artikel 3 genannten Gebiet von Bund und Ländern gemeinsam geprüft.

제7조(財政憲法) ① 독일연방공화국의 재정헌법은, 이 조약에서 달리 규정하지 않는 한, 이 조약 제3조 소정의 지역에도 확장 적용된다.

② 이 조약 제3조 소정의 지역에서의 租稅收入을 연방 그리고 주 및 지방자치단체(지방자치단체조합)에 配定함에 있어서는 아래의 기준하에 기본법 제106조를 적용한다.

1. 1994년 12월 31일까지는 제3항제4문 및 제4항이 적용되지 아니한다.

2. 1996년 12월 31일까지는 주의 소득세 수입을 지방자치단체에 배분하는 경우 각 지방자치단체의 배정액은 기본법 제106조제5항에 따른 지방자치단체주민들의 소득세 징수액이 아니라 주민수에 비례하여 정해져서 주로부터 지방자치단체에 배분된다.

3. 1994년 12월 31일까지는 기본법 제106조제7항과 달리 공동조세의 각 주배정액 및 주조세 총수입중 최소한 20%, 그리고 (이 조약)제5항제1호에 의한 “獨逸統一基金”의 재원으로부터의 주배정액의 40%가 매년 지방자치단체(지방자치단체조합)에 배분된다.

③ 기본법 제107조는 이 조약 제3조 소정의 주에서 다음과 같은 기준하에 적용되는 바, 즉 1994년 12월 31일까지는 독일연방공화국의 기존 주와 이 조약 제3조 소정의 지역의 주들 간에는 기본법 제107조제1항제4문의 규정이 적용되지 아니하며, 전독일 주들간의 재정조정(기본법 제107조제2항)은 행하여지지 아니한다.

부가가치세에 대한 전독일 주의 배정액은 독일민주공화국의 주와 독일연방공화국의 주에 할당되는 바, 브란덴부르크, 메클렌부르크-포어포메른, 작센, 작센-안할트 및 튀링엔 州들의 인구 1인당 평균 附加價值稅 配定額은 바덴-뷔르템베르크, 바이에른, 브레멘, 헤센, 함부르

크, 니더작센, 노르트라인-베스트팔렌, 라인란트-팔츠, 자알란트 및 쉘레스비히-홀스타인 州들의 인구 1인당 평균 부가가치세 배정액의, 1991년도에는 55%, 1992년도에는 60%, 1993년도에는 65%, 1994년도에는 70%의 액수에 해당되도록 한다. 베를린주의 배정액은 주민수를 기준으로 하여 미리 산정된다. 이 항의 규정은 1993년의 여건을 고려하여 재검토한다.

④ 이 조약 제3조 소정의 지역은 이 조약의 기준에 따라 1991년 1월 1일부터 관련 시행규정을 포함하여 기본법 제91a조, 제91b조, 제104a 조제3항 및 제4항 규정의 적용하에 놓인다.

⑤ 독일통일성취 이후 독일통일기금의 연간 지원금은 다음과 같은 바,  
1. 85%는 브란덴부르크, 메클렌부르크-포어포메른, 작센, 작센-안할트 및 튀링엔 그리고 베를린 州에 대해서 일반재정수요의 충족을 위하여 특별원조로서 지원되는데 서베를린 주민수를 제외하고 각 주들의 주민수를 고려하여 각 주에 배정되며,

2. 15%는 상기 주들의 전체적인 공공임무 수행에 사용된다.

⑥ 기본적인 여건 변화시에는 이 조약 제3조 소정의 주에 대한 적절한 재정능력 조정을 위하여 추가재정지원여부를 연방정부와 주정부들이 공동으로 검토한다.

### Kapitel III. Rechtsangleichung

Art.8 Überleitung von Bundesrecht. Mit dem Wirksamwerden des Beitritts tritt in dem in Artikel 3 genannten Gebiet Bundesrecht in Kraft, soweit es nicht in seinem Geltungsbereich auf bestimmte Länder oder Landesteile der Bundesrepublik Deutschland beschränkt ist und soweit durch diesen Vertrag, insbesondere dessen Anlage I, nichts anderes bestimmt wird.

### 제3장 法の同化

제8조(聯邦法の擴張適用) 연방법이 그 적용범위를 독일연방공화국의

특정주 또는 주의 일부에 국한하고 있지 아니하는 한, 그리고 이 조약, 특히 부속서 I에서 달리 정하고 있지 않는 한, 이 조약 제3조 소정의 지역에는 編入의 발효와 동시에 연방법이 적용된다.

Art.9 Fortgeltendes Recht der Deutschen Demokratischen Republik. (1) Das im Zeitpunkt der Unterzeichnung dieses Vertrags geltende Recht der Deutschen Demokratischen Republik, das nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes Landesrecht ist, bleibt in Kraft, soweit es mit dem Grundgesetz ohne Berücksichtigung des Artikels 143, mit in dem in Artikel 3 genannten Gebiet in Kraft gesetztem Bundesrecht sowie mit dem unmittelbar geltenden Recht der Europäischen Gemeinschaften vereinbar ist und soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt wird. Recht der Deutschen Demokratischen Republik, das nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes Bundesrecht ist und das nicht bundeseinheitlich geregelte Gegenstände betrifft, gilt unter den Voraussetzungen des Satzes 1 bis zu einer Regelung durch den Bundesgesetzgeber als Landesrecht fort.

(2) Das in Anlage II aufgeführte Recht der Deutschen Demokratischen Republik bleibt mit den dort genannten Maßgaben in Kraft, soweit es mit dem Grundgesetz unter Berücksichtigung dieses Vertrags sowie mit dem unmittelbar geltenden Recht der Europäischen Gemeinschaften vereinbar ist.

(3) Nach Unterzeichnung dieses Vertrags erlassenes Recht der Deutschen Demokratischen Republik bleibt in Kraft, sofern es zwischen den Vertragsparteien vereinbart wird. Absatz 2 bleibt unberührt.

(4) Soweit nach den Absätzen 2 und 3 fortgeltendes Recht Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes betrifft, gilt es als Bundesrecht fort. Soweit es Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung oder der Rahmengesetzgebung betrifft, gilt es als Bundesrecht fort, wenn und soweit es sich auf Sachgebiete bezieht, die im übrigen

Geltungsbereich des Grundgesetzes bundesrechtlich geregelt sind.

(5) Das gemäß Anlage II von der Deutschen Demokratischen Republik erlassene Kirchensteuerrecht gilt in den in Artikel 1 Abs. 1 genannten Ländern als Landesrecht fort.

제9조(계속 적용되는 독일민주공화국법) ① 기본법상의 權限配分規定에 따라 州法에 해당하는 것으로서 이 조약의 체결시 유효한 독일민주공화국법은 그것이 기본법 제143조와 관계없이 기본법과 또한 이 조약 제3조 소정의 지역에서 시행되는 연방법과 그리고 국내에 직접 적용되는 유럽공동체법과 합치되며, 이 조약에서 달리 규정하고 있지 않는 한 계속 유효하다. 기본법상의 권한배분규정에 따라 연방법에는 해당되지만 연방전체에 걸쳐 통일적으로 규율되지 아니한 사항에 관한 독일민주공화국법은 연방입법부에 의한 입법조치가 있을 때까지 제1문의 요건하에서 주법으로서 계속 유효하다.

② 부속서 II에 열거된 독일민주공화국법은 이 조약의 고려하에 기본법과 그리고 국내에 직접 적용되는 유럽공동체법과 합치되는 한 계속 유효하다.

③ 이 조약 체결 이후에 제정된 독일민주공화국법은 조약당사자가 합의하는 한 계속 효력을 유지한다. 제2항의 적용은 배제되지 아니한다.

④ 제2항과 제3항에 의하여 계속 유효한 법령이 연방의 專屬的 立法事項을 규율하는 경우 연방법으로서 계속 유효하다. 상기 법령이 競合的 立法事項이나 輪廓立法事項을 규율하는 경우에는 위 법령이 기본법의 여타 적용지역에서 연방법이 규율하는 분야에 관한 것일 경우 및 그 한도에서 연방법으로서 계속 적용된다.

⑤ 부속서 II에 따라 독일민주공화국에 의하여 제정된 교회세법은 이 조약 제1조제1항 소정의 주에서 주법으로 계속 적용된다.

Art.10 Recht der Europäischen Gemeinschaften. (1) Mit dem Wirksamwerden des Beitritts gelten in dem in Artikel 3 genannten Gebiet die Verträge über die Europäischen Gemeinschaften nebst Ände-

rungen und Ergänzungen sowie die internationalen Vereinbarungen, Verträge und Beschlüsse, die in Verbindung mit diesen Verträgen in Kraft getreten sind.

(2) Die auf der Grundlage der Verträge über die Europäischen Gemeinschaften ergangenen Rechtsakte gelten mit dem Wirksamwerden des Beitritts in dem in Artikel 3 genannten Gebiet, soweit nicht die zuständigen Organe der Europäischen Gemeinschaften Ausnahmeregelungen erlassen. Diese Ausnahmeregelungen sollen den verwaltungsmäßigen Bedürfnissen Rechnung tragen und der Vermeidung wirtschaftlicher Schwierigkeiten dienen.

(3) Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften, deren Umsetzung oder Ausführung in die Zuständigkeit der Länder fällt, sind von diesen durch landesrechtliche Vorschriften umzusetzen oder auszuführen.

제10조(유럽공동체법) ① 편입의 발효와 함께 유럽공동체에 관한 조약들은 개정 및 증보를 거쳐서, 그리고 이 조약들과 관련하여 발효한 국제협정, 조약, 결의들도 이 조약 제3조 소정의 지역에 적용된다.

② 유럽공동체에 관한 조약에 근거하여 행해진 법적행위는 유럽공동체의 관할기관에서 예외규정을 제정하지 않는 한, 편입의 발효와 동시에 이 조약 제3조 소정의 지역에 적용된다. 위 예외규정들은 행정적 필요를 고려해야 하며, 경제적 어려움을 회피하는 데도 기여하여야 한다.

③ 그 시행 또는 집행이 각 주의 소관으로 되는 유럽공동체의 법적행위는 각 주가 주법규정에 의해서 시행 또는 집행하여야 한다.

## Kapitel IV. Völkerrechtliche Verträge und Vereinbarungen

Art. 11 Verträge der Bundesrepublik Deutschland. Die Vertragsparteien gehen davon aus, daß völkerrechtliche Verträge und Vereinbarungen, denen die Bundesrepublik Deutschland als Vertragspartei

angehört, einschließlich solcher Verträge, die Mitgliedschaften in internationalen Organisationen oder Institutionen begründen, ihre Gültigkeit behalten und die daraus folgenden Rechte und Verpflichtungen sich mit Ausnahme der in Anlage I genannten Verträge auch auf das in Artikel 3 genannte Gebiet beziehen. Soweit im Einzelfall Anpassungen erforderlich werden, wird sich die gesamtdeutsche Regierung mit den jeweiligen Vertragspartnern ins Benehmen setzen.

#### 제4장 國際條約 및 國際協定

제11조(독일연방공화국의 조약) 국제조직 및 국제기구 회원가입을 규정한 조약을 포함하여 독일연방공화국이 당사자인 국제조약 및 국제협정은 계속 유효하며, 그로 인한 권리와 의무는 부속서 I에 열거된 예외조약을 제외하고는 이 조약 제3조 소정의 지역에도 적용된다. 개별적 조정이 필요할 경우에는 통일독일정부가 해당조약 상대국과 협의한다.

Art. 12 Verträge der Deutschen Demokratischen Republik. (1) Die Vertragsparteien sind sich einig, daß die völkerrechtlichen Verträge der Deutschen Demokratischen Republik im Zuge der Herstellung der Einheit Deutschlands unter den Gesichtspunkten des Vertrauensschutzes, der Interessenlage der beteiligten Staaten und der vertraglichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland sowie nach den Prinzipien einer freiheitlichen, demokratischen und rechtsstaatlichen Grundordnung und unter Beachtung der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften mit den Vertragspartnern der Deutschen Demokratischen Republik zu erörtern sind, um ihre Fortgeltung, Anpassung oder ihr Erlöschen zu regeln beziehungsweise festzustellen.

(2) Das vereinte Deutschland legt seine Haltung zum Übergang völkerrechtlicher Verträge der Deutschen Demokratischen Republik nach

Konsultationen mit den jeweiligen Vertragspartnern und mit den Europäischen Gemeinschaften, soweit deren Zuständigkeiten berührt sind, fest.

(3) Beabsichtigt das vereinte Deutschland, in internationale Organisationen oder in sonstige mehrseitige Verträge einzutreten, denen die Deutsche Demokratische Republik, nicht aber die Bundesrepublik Deutschland angehört, so wird Einvernehmen mit den jeweiligen Vertragspartnern und mit den Europäischen Gemeinschaften, soweit deren Zuständigkeiten berührt sind, hergestellt.

- 제12조(독일민주공화국의 조약) ① 쌍방 조약당사국은 합의하는 바, 독일민주공화국의 국제조약은 독일통일의 실현과정에서 당해 조약당사자와 논의를 거쳐서 존속, 조정, 또는 폐기의 여부를 결정 내지 확인하게 되는데, 이는 관련국가의 신뢰보호, 이해관계, 독일연방공화국의 조약상의 의무를 고려하고 자유·민주·법치주의적 기본질서의 원칙에 의거하여 또한 유럽공동체의 권한을 존중하여 진행되어야 한다.
- ② 통일독일은 독일민주공화국이 체결한 국제조약의 承繼에 관하여 당해 조약상대국과, 그리고 유럽공동체의 권한과 관련되어 있는 경우에는 유럽공동체와 협의한 후 그 태도를 확정한다.
- ③ 통일독일이 독일연방공화국은 가입하고 있지 않고 독일민주공화국만 가입하고 있는 국제조직, 기타 多者條約에 가입하고자 하는 경우에는 당해 조약의 당사자와, 그리고 유럽공동체의 권한이 관련되는 경우에는 유럽공동체와 협의한다.

## Kapitel V. Öffentliche Verwaltung und Rechtspflege

Art. 13 Übergang von Einrichtungen (1) Verwaltungsorgane und sonstige der öffentlichen Verwaltung oder Rechtspflege dienende Einrichtungen in dem in Artikel 3 genannten Gebiet unterstehen der

Regierung des Landes, in dem sie örtlich gelegen sind. Einrichtungen mit länderübergreifendem Wirkungskreis gehen in die gemeinsame Trägerschaft der betroffenen Länder über. Soweit Einrichtungen aus mehreren Teileinrichtungen bestehen, die ihre Aufgaben selbständig erfüllen können, unterstehen die Teileinrichtungen jeweils der Regierung des Landes, in dem sich die Teileinrichtung befindet. Die Landesregierung regelt die Überführung oder Abwicklung. § 22 des Ländereinführungsgesetzes vom 22. Juli 1990 bleibt unberührt.

(2) Soweit die in Absatz 1 Satz 1 genannten Einrichtungen oder Teileinrichtungen bis zum Wirksamwerden des Beitritts Aufgaben erfüllt haben, die nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes vom Bund wahrzunehmen sind, unterstehen sie den zuständigen obersten Bundesbehörden. Diese regeln die Überführung oder Abwicklung.

(3) Zu den Einrichtungen nach den Absätzen 1 und 2 gehören auch

1. Einrichtungen der Kultur, der Bildung und Wissenschaft sowie des Sports,
2. Einrichtungen des Hörfunks und des Fernsehens, deren Rechtsträger die öffentliche Verwaltung ist.

## 제5장 公共行政과 司法

제13조(施設의 移讓) ① 이 조약 제3조 소정의 지역의 행정기관과 기타 공공행정시설 또는 사법시설은 그들이 소재한 주정부의 관할에 속한다. 1개 주 이상에 걸쳐서 업무활동을 하는 공공시설은 관련 주들의 공동관리로 이양된다. 해당시설이 독립적인 업무를 수행할 수 있는 수개의 부분시설로 구성되어 있는 경우, 부분시설들은 당해 시설이 소재한 주정부의 관할에 속한다. 주정부는 각 시설의 양도 또는 그 해체를 규율한다. 1990년 7월 22일자 주도입법 제22조의 적용은 배제되지 아니한다.

② 편입의 발효시까지 제1항제1문에 규정한 시설 또는 부분시설이 기

본법상 권한배분규정에 따라 연방의 직무에 속하는 업무를 수행하는 한 당해 시설은 최고연방기관의 관할에 속한다. 이 연방정부기관이 각 시설의 이양 또는 해체를 규율한다.

③제1항과 제2항에 언급된 시설에는 공공행정기관이 그 권리담당자로 되어 있는

1. 문화, 교육, 학술 및 체육시설

2. 라디오방송국 및 TV방송국

등의 시설이 포함된다.

Art. 14 Gemeinsame Einrichtungen der Länder. (1) Einrichtungen oder Teile von Einrichtungen, die bis zum Wirksamwerden des Beitritts Aufgaben erfüllt haben, die nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes von den Ländern wahrzunehmen sind, werden bis zur endgültigen Regelung durch die in Artikel 1 Abs. 1 genannten Länder als gemeinsame Einrichtungen der Länder weitergeführt. Dies gilt nur, soweit die übergangsweise Weiterführung für die Erfüllung der Aufgaben der Länder unerlässlich ist.

(2) Die gemeinsamen Einrichtungen der Länder unterstehen bis zur Wahl der Ministerpräsidenten der Länder den Landesbevollmächtigten. Danach unterstehen sie den Ministerpräsidenten. Diese können die Aufsicht dem zuständigen Landesminister übertragen.

제14조(州의 共同施設) ① 편입의 발효시까지 기본법상 권한배분규정에 따라 주의 속하는 업무를 수행했던 시설 또는 부분시설은 이 조약 제1조제1항 소정의 주들에 의한 최종처리가 있을 때까지 주들의 공동 시설로 계속 유지된다. 이는 과도기적인 업무수행이 주의 업무수행을 위하여 불가결한 경우에 한한다.

② 주의 공동시설은 주수상 선출시까지 州全權受任者의 관할이 된다. 그 이후에는 주수상 관할에 속한다. 주수상은 감독권을 해당장관에게 위임할 수 있다.

Art. 15 Übergangsregelungen für die Landesverwaltung. (1)

Die Landessprecher in den in Artikel 1 Abs. 1 genannten Ländern und die Regierungsbevollmächtigten in den Bezirken nehmen ihre bisherigen Aufgaben vom Wirksamwerden des Beitritts bis zur Wahl der Ministerpräsidenten in der Verantwortung der Bundesregierung wahr und unterstehen deren Weisungen. Die Landessprecher leiten als Landesbevollmächtigte die Verwaltung ihres Landes und haben ein Weisungsrecht gegenüber den Bezirksverwaltungsbehörden sowie bei übertragenen Aufgaben auch gegenüber den Gemeinden und Landkreisen. Soweit in den in Artikel 1 Abs. 1 genannten Ländern bis zum Wirksamwerden des Beitritts Landesbeauftragte bestellt worden sind, nehmen sie die in den Sätzen 1 und 2 genannten Aufgaben und Befugnisse des Landessprechers wahr.

(2) Die anderen Länder und der Bund leisten Verwaltungshilfe beim Aufbau der Landesverwaltung.

(3) Auf Ersuchen der Ministerpräsidenten der in Artikel 1 Abs. 1 genannten Länder leisten die anderen Länder und der Bund Verwaltungshilfe bei der Durchführung bestimmter Fachaufgaben, und zwar längstens bis zum 30. Juni 1991. Soweit Stellen und Angehörige der Länder und des Bundes Verwaltungshilfe bei der Durchführung von Fachaufgaben leisten, räumt der Ministerpräsident ihnen insoweit ein Weisungsrecht ein.

(4) Soweit der Bund Verwaltungshilfe bei der Durchführung von Fachaufgaben leistet, stellt er auch die zur Durchführung der Fachaufgaben erforderlichen Haushaltsmittel zur Verfügung. Die eingesetzten Haushaltsmittel werden mit dem Anteil des jeweiligen Landes an den Leistungen des Fonds "Deutsche Einheit" oder an der Einfuhr-Umsatzsteuer verrechnet.

제15조(주행정을 위한 경과규정) ① 이 조약 제1조제1항 소정의 각 주들의 주대표와<sup>1)</sup> 그 주에 속해 있는 각 지구의 全權受任者들은 편입의 발효시부터 주수상 선거시까지 연방정부의 책임하에 임무를 수행하며 연방정부의 지시에 따른다. 주대표는 주의 전권수임자로서 주행정을 수행하고 지구행정관청에 대한 지시권을 가지며, 위임사무인 경우에는 자치단체(게마인데, 란트크라이스)에 대하여도 지시권을 가진다. 이 조약 제1조제1항 소정의 주에서 편입의 발효시까지 주수권자가 임명된 경우 그가 제1문과 제2문에 언급된 주대표자로서의 임무와 권한을 가진다.

② (서독의) 여타 기존 주와 연방은 (동독) 주행정의 재건에 행정적 지원을 제공한다.

③ 이 조약 제1조제1항 소정의 주의 수상들의 요청에 따라 기타 주(서독의 주) 및 연방은 1991년 6월 30일까지는 특정한 전문업무 수행시 행정적 지원을 제공한다. 주수상은 다른 주 및 연방의 소속기관 또는 직원이 전문업무 수행을 위한 행정적 지원을 제공하는 경우에 해당주 및 연방에 업무지시권을 부여한다.

④ 연방이 전문업무 수행에 행정적 지원을 제공하는 경우에는 그 업무수행에 필요한 재원도 제공한다. 이에 사용된 재원은 “獨逸統一基金”이나 수입품 부가가치세에 대한 각 주의 배정액으로부터 控除處理된다.

Art.16 Übergangsvorschrift bis zur Bildung einer gesamtberliner Landesregierung. Bis zur Bildung einer gesamtberliner Landesregierung nimmt der Senat von Berlin gemeinsam mit dem Magistrat die Aufgaben der gesamtberliner Landesregierung wahr.

제16조(전베를린주정부 구성까지의 경과규정) 전베를린주정부가 구성

1) Landessprecher라는 것은 원래 서독에서는 州政府公報官을 의미한다. 통일과 관련하여 구동독지역에서의 Landessprecher는 구동독지역에 신설된 주에서 주수상이 선출되기 이전에 잠정적으로 주행정을 수행하는 사람을 의미한다.

될 때까지 서베를린의 내각이 동베를린의 내각과 공동으로 전베를린  
주정부의 임무를 수행한다.

Art. 17 Rehabilitierung. Die Vertragsparteien bekräftigen ihre Absicht, daß unverzüglich eine gesetzliche Grundlage dafür geschaffen wird, daß alle Personen rehabilitiert werden können, die Opfer einer politisch motivierten Strafverfolgungsmaßnahme oder sonst einer rechtsstaats- und verfassungswidrigen gerichtlichen Entscheidung geworden sind. Die Rehabilitierung dieser Opfer des SED-Unrechts-Regimes ist mit einer angemessenen Entschädigungsregelung zu verbinden.

제17조(復權) 쌍방 조약당사국은 정치적 동기에 의한 刑事訴追 또는 그 밖의 反法治國家的·違憲的 不法裁判의 희생자가 된 모든 사람들이 復權될 수 있는 법적 규범을 즉각 마련할 것을 확인한다. 독일사회주의통일당 불법정권의 희생자들에 대한 복권은 적절한 補償措置와 동시에 이루어진다.

Art. 18 Fortgeltung gerichtlicher Entscheidungen. (1) Vor dem Wirksamwerden des Beitritts ergangene Entscheidungen der Gerichte der Deutschen Demokratischen Republik bleiben wirksam und können nach Maßgabe des gemäß Artikel 8 in Kraft gesetzten oder des gemäß Artikel 9 fortgeltenden Rechts vollstreckt werden. Nach diesem Recht richtet sich auch eine Überprüfung der Vereinbarkeit von Entscheidungen und ihrer Vollstreckung mit rechtsstaatlichen Grundsätzen. Artikel 17 bleibt unberührt.

(2) Den durch ein Strafgericht der Deutschen Demokratischen Republik Verurteilten wird durch diesen Vertrag nach Maßgabe der Anlage I ein eigenes Recht eingeräumt, eine gerichtliche Kassation rechtskräftiger Entscheidungen herbeizuführen.

제18조(法院判決의 效力 存續) ① 편입의 발효 이전에 내려진 독일민주공화국 법원의 판결은 계속 유효하며, 제8조에 의거하여 시행되거나 제9조에 의거하여 계속 적용되는 법의 기준에 따라 집행될 수 있다. 이 법은 판결과 그 집행이 법치주의원리에 합치되는가를 판단하는 기준으로 원용된다. 제17조의 적용은 배제되지 아니한다.

② 독일민주공화국 형사법원에서 유죄판결을 받은 자에 대해서는 이 조약에 의해서 부속서 I의 기준에 따라 確定判決의 破棄를 청구할 수 있는 권리가 부여된다.

Art.19 Fortgeltung von Entscheidungen der öffentlichen Verwaltung. Vor dem Wirksamwerden des Beitritts ergangene Verwaltungsakte der Deutschen Demokratischen Republik bleiben wirksam. Sie können aufgehoben werden, wenn sie mit rechtsstaatlichen Grundsätzen oder mit den Regelungen dieses Vertrags unvereinbar sind. Im übrigen bleiben die Vorschriften über die Bestandskraft von Verwaltungsakten unberührt.

제19조(行政決定의 效力存續) 편입의 발효 이전에 행해진 독일민주공화국의 행정행위는 계속 유효하다. 그것이 법치국가적 원리나 이 조약의 규정들과 합치되지 아니하는 경우에는 폐지될 수 있다. 기타 행정행위의 存續力에 관한 규정의 적용은 배제되지 아니한다.

Art.20 Rechtsverhältnisse im öffentlichen Dienst. (1) Für die Rechtsverhältnisse der Angehörigen des öffentlichen Dienstes zum Zeitpunkt des Beitritts gelten die in Anlage I vereinbarten Übergangsregelungen.

(2) Die Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben (hoheitsrechtliche Befugnisse im Sinne von Artikel 33 Abs. 4 des Grundgesetzes) ist sobald wie möglich Beamten zu übertragen. Das Beamtenrecht wird nach Maßgabe der in Anlage I vereinbarten Regelungen eingeführt.

Artikel 92 des Grundgesetzes bleibt unberührt.

(3) Das Soldatenrecht wird nach Maßgabe der in Anlage I vereinbarten Regelungen eingeführt.

제20조(公務員의 法的地位) ① 編入時까지의 公務從事者의 법적지위에 대하여 부속서 I에 합의된 경과규정이 적용된다.

② 공공업무(기본법 제33조제4항의 고권적 권한)는 가능한 한 조속히 공무원으로 하여금 수행하게 한다. 공무원법은 부속서 I에서 합의된 규정의 기준에 따라 시행된다. 기본법 제92조의 적용은 배제되지 아니한다.

③ 군인법은 부속서 I에서 합의된 규정의 기준에 따라 시행된다.

## Kapitel VI. Öffentliches Vermögen und Schulden

Art.21 Verwaltungsvermögen. (1) Das Vermögen der Deutschen Demokratischen Republik, das unmittelbar bestimmten Verwaltungsaufgaben dient (Verwaltungsvermögen), wird Bundesvermögen, sofern es nicht nach seiner Zweckbestimmung am 1. Oktober 1989 überwiegend für Verwaltungsaufgaben bestimmt war, die nach dem Grundgesetz von Ländern, Gemeinden (Gemeindeverbänden) oder sonstigen Trägern öffentlicher Verwaltung wahrzunehmen sind. Soweit Verwaltungsvermögen überwiegend für Nationale Sicherheit genutzt wurde, steht es der Treuhandanstalt zu, es sei denn, daß es nach dem genannten Zeitpunkt bereits neuen sozialen oder öffentlichen Zwecken zugeführt worden ist.

(2) Soweit Verwaltungsvermögen nicht Bundesvermögen gemäß Absatz 1 wird, steht es mit Wirksamwerden des Beitritts demjenigen Träger öffentlicher Verwaltung zu, der nach dem Grundgesetz für die Verwaltungsaufgabe zuständig ist.

- (3) Vermögenswerte, die dem Zentralstaat oder den Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) von einer anderen Körperschaft des öffentlichen Rechts unentgeltlich zur Verfügung gestellt worden sind, werden an diese Körperschaft oder ihre Rechtsnachfolgerin unentgeltlich zurückübertragen; früheres Reichsvermögen wird Bundesvermögen.
- (4) Soweit nach den Absätzen 1 bis 3 oder aufgrund eines bundesgesetzes Verwaltungsvermögen Bundesvermögen wird, ist es für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in dem in Artikel 3 genannten Gebiet zu verwenden. Dies gilt auch für die Verwendung der Erlöse aus Veräußerungen von Vermögenswerten.

## 제6장 公共財産과 債務

- 제21조(行政財産) ① 직접 특정한 행정업무의 수행에 제공되는 독일인 주공화국의 재산(行政財産)은, 1989년 10월 1일 현재의 그 목적지정에 따라 기본법상 주로 각 州, 지방자치단체(지방자치단체조합) 및 기타 공공행정기관이 행정업무를 수행하는 데 사용하는 것으로 지정되어 있지 않는 한, 연방재산이 된다. 前獨逸民主共和國國家公安部의 업무 수행에 사용된 행정재산은, 그것이 위에서 언급된 시기에 이미 사회적 목적 또는 공공목적으로 사용되지 않았을 경우에는 信託廳에 歸屬된다.
- ② 행정재산이 제1항의 규정상 연방재산에 속하지 아니하는 경우, 그 행정재산은 편입의 발효와 동시에 기본법에 따라 해당 행정업무를 수행하는 공공기관에 귀속된다.
- ③ 다른 공법상의 단체로부터 중앙정부, 주정부 및 지방자치단체에 無償으로 사용토록 맡겨진 재산은 해당 단체나 그 권리승계자에게 無償으로 반환된다. 舊帝國財産은 聯邦財産이 된다.
- ④ 제1항 내지 제3항 또는 연방법에 의하여 행정재산이 연방재산이 되는 한, 그 재산은 이 조약 제3조 소정 지역의 공공업무수행을 위하여 사용된다. 이 원칙은 재산가치의 매각으로 생긴 수익금 사용에도

적용된다.

Art.22 Finanzvermögen. (1) Öffentliches Vermögen von Rechtsträgern in dem in Artikel 3 genannten Gebiet einschließlich des Grundvermögens und des Vermögens in der Land- und Forstwirtschaft, das nicht unmittelbar bestimmten Verwaltungsaufgaben dient (Finanzvermögen), ausgenommen Vermögen der Sozialversicherung, unterliegt, soweit es nicht der Treuhandanstalt übertragen ist, oder durch Gesetz gemäß § 1 Abs. 1 Sätze 2 und 3 des Treuhandgesetzes Gemeinden, Städten oder Landkreisen übertragen wird, mit Wirksamwerden des Beitritts der Treuhandverwaltung des Bundes. Soweit Finanzvermögen überwiegend für Aufgaben des ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit/des Amtes für Nationale Sicherheit genutzt wurde, steht es der Treuhandanstalt zu, es sei denn, daß es nach dem 1. Oktober 1989 bereits neuen sozialen oder öffentlichen Zwecken zugeführt worden ist. Durch Bundesgesetz ist das Finanzvermögen auf den Bund und die in Artikel 1 genannten Länder so aufzuteilen, daß der Bund und die in Artikel 1 genannten Länder je die Hälfte des Vermögensgesamtwerts erhalten. An dem Länderanteil sind die Gemeinden (Gemeindeverbände) angemessen zu beteiligen. Vermögenswerte, die hiernach der Bund erhält, sind zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben in dem in Artikel 3 genannten Gebiet zu verwenden. Die Verteilung des Länderanteils auf die einzelnen Länder soll grundsätzlich so erfolgen, daß das Verhältnis des Gesamtwerte der den einzelnen Ländern übertra genen Vermögensteile dem Verhältnis der Bevölkerungszahlen dieser Länder mit Wirksamwerden des Beitritts ohne Berücksichtigung der Einwohnerzahl von Berlin(West) entspricht. Artikel 21 Abs. 3 ist entsprechend anzuwenden.

(2) Bis zu einer gesetzlichen Regelung wird das Finanzvermögen von den bisher zuständigen Behörden verwaltet, soweit nicht der Bund-

esminister der Finanzen die Übernahme der Verwaltung durch Behörden der Bundesvermögensverwaltung anordnet.

(3) Die in den Absätzen 1 und 2 bezeichneten Gebietskörperschaften gewähren sich untereinander auf Verlangen Auskunft über und Einsicht in Grundbücher, Grundakten und sonstige Vorgänge, die Hinweise zu Vermögenswerten enthalten, deren rechtliche und tatsächliche Zuordnung zwischen den Gebietskörperschaften ungeklärt oder streitig ist.

(4) Absatz 1 gilt nicht für das zur Wohnungsversorgung genutzte volkseigene Vermögen, das sich in Rechtsträgerschaft der volkseigenen Betriebe der Wohnungswirtschaft befindet. Gleiches gilt für volkseigenes Vermögen, für das bereits konkrete Ausführungsplanungen für Objekte der Wohnungsversorgung vorliegen. Dieses Vermögen geht mit Wirksamwerden des Beitritts mit gleichzeitiger Übernahme der anteiligen Schulden in das Eigentum der Kommunen über. Die Kommunen überführen ihren Wohnungsbestand unter Berücksichtigung sozialer Belange schrittweise in eine marktwirtschaftliche Wohnungswirtschaft. Dabei soll die Privatisierung auch zur Förderung der Bildung individuellen Wohneigentums beschleunigt durchgeführt werden. Hinsichtlich des volkseigenen Wohnungsbestandes staatlicher Einrichtungen, soweit dieser nicht bereits unter Artikel 21 fällt, bleibt Absatz 1 unberührt.

제22조(財政財産) ① 직접 행정목적에 제공되지 않는 부동산, 농업재산 및 임업재산을 포함한 이 조약 제3조 소정 지역 소재 법인들의 공공재산(財政財産)은 社會保險財産을 제외하고는, 신탁청에 양도되지 않거나 신탁법 제1조제1항제2문 및 제3문에 따라 법률로써 개마인데, 시, 란트크라이스에 양도되지 않는 한, 편입과 동시에 연방의 신탁관리하에 둔다. 재정재산이 전국가공안부의 업무수행에 주로 사용되었던 경우로서 1989년 10월 1일 이후 새로운 사회적 또는 공공의 목적으로 사용되지 않았을 때는 그것은 신탁청에 귀속된다. 연방법에 의하여 재

정재산이 연방과 이 조약 제1조 소정의 주들에 배정되는 경우 연방과 이 주들은 각 총재산 가액의 1/2씩을 보유한다. 지방자치단체(지방자치단체조합)는 각 주에 배정된 몫에서 적절한 몫을 분배받는다. 연방 정부가 배정받아 보유하는 재산은 이 조약 제3조 소정의 지역에서 공공업무수행을 위하여 사용된다. 전체 주에 배정된 재산의 각 주로의 분배는 편입의 발효와 동시에 서베를린을 제외하고는 각 주에 배정된 재산의 전체가액이 인구수에 비례하도록 실시한다. 조약 제21조제3항은 준용된다.

② 연방재무장관이 연방재산관리당국에 의한 인수를 명령하지 않는 한, 입법조치가 있을 때까지 종전의 관리청이 재정재산을 관리한다.

③ 제1항 및 제2항 소정의 지역단체는 동 단체들간에 그 법적·사실적 귀속이 해결되지 않거나 분쟁중인 재산에 관한 土地登記簿, 土地臺帳 및 기타 기록에 관한 정보를 교환하고, 상호열람을 허용한다.

④ 제1항은 주거공급목적으로 사용된 국유재산으로서 국영주택기업의 법적관리에 있는 재산에는 적용하지 아니한다. 이는 이미 주거공급 목적을 위한 구체적 계획이 수립된 국유재산에도 동일하다. 이 재산은 편입의 발효와 동시에 지방자치단체의 소유권으로 이양되고, 이에 상응하는 채무도 동시에 이양된다. 지방자치단체는 사회적 상황을 고려하여 주택의 需給을 단계적으로 시장경제적 주택수급경제로 전환한다. 이 경우 사유화는 또한 개별적 주거소유권의 형성을 촉진시키는 방향으로 신속히 이루어져야 한다. 국가기관의 공공주택에 대해서는, 이 조약 제21조에 해당하지 않는 한, 제1항의 적용은 배제되지 않는다.

Art. 23 Schuldenregelung. (1) Mit dem Wirksamwerden des Beitritts wird die bis zu diesem Zeitpunkt aufgelaufene Gesamtverschuldung des Republikhaushalts der Deutschen Demokratischen Republik von einem nicht rechtsfähigen Sondervermögen des Bundes übernommen, das die Schuldendienstverpflichtungen erfüllt. Das Sondervermögen wird ermächtigt, Kredite aufzunehmen

1. zur Tilgung von Schulden des Sondervermögens,

2. zur Deckung anfallender Zins- und Kreditbeschaffungskosten,
3. zum Zwecke des Ankaufs von Schuldtiteln des Sondervermögens im Wege der Marktpflege.

(2) Der Bundesminister der Finanzen verwaltet das Sondervermögen. Das Sondervermögen kann unter seinem Namen im rechtsgeschäftlichen Verkehr handeln, klagen und verklagt werden. Der allgemeine Gerichtsstand des Sondervermögens ist der Sitz der Bundesregierung. Der Bund haftet für die Verbindlichkeiten des Sondervermögens.

(3) Vom Tage des Wirksamwerdens des Beitritts bis zum 31. Dezember 1993 erstatten der Bund und die Treuhandanstalt jeweils die Hälfte der vom Sondervermögen erbrachten Zinsleistungen.

Die Erstattung erfolgt bis zum Ersten des Monats, der dem Monat folgt, in dem das Sondervermögen die in Satz 1 genannten Leistungen erbracht hat.

(4) Mit Wirkung vom 1. Januar 1994 übernehmen der Bund und die in Artikel 1 genannten Länder und die Treuhandanstalt, die beim Sondervermögen zum 31. Dezember 1993 aufgelaufene Gesamtverschuldung nach Maßgabe des Artikels 27 Abs. 3 des Vertrags vom 18. Mai 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. Die Verteilung der Schulden im einzelnen wird durch besonderes Gesetz gemäß Artikel 34 des Gesetzes vom 25. Juli 1990 zu dem Vertrag vom 18. Mai 1990 (BGBl. 1990 II S. 518) geregelt. Die Anteile der in Artikel 1 genannten Länder an dem von der Gesamtheit der in Artikel 1 genannten Länder zu übernehmenden Betrag werden im Verhältnis ihrer Einwohnerzahl zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens des Beitritts ohne Berücksichtigung der Einwohnerzahl von Berlin (West) berechnet.

(5) Das Sondervermögen wird mit Ablauf des Jahres 1993 aufgelöst.

(6) Die Bundesrepublik Deutschland tritt mit Wirksamwerden des Beitritts in die von der Deutschen Demokratischen Republik zu Lasten des Staatshaushalts bis zur Einigung übernommenen Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen ein. Die in Artikel 1 Abs. 1 genannten Länder und das Land Berlin für den Teil, in dem das Grundgesetz bisher nicht galt, übernehmen für die auf die Bundesrepublik Deutschland übergegangenen Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen gesamtschuldnerisch eine Rückbürgschaft in Höhe von 50 vom Hundert. Die Schadensbeträge werden zwischen den Ländern im Verhältnis ihrer Einwohnerzahl zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens des Beitritts ohne Berücksichtigung der Einwohnerzahl von Berlin(West) aufgeteilt.

(7) Die Beteiligung der Deutschen Demokratischen Republik an der Staatsbank Berlin kann auf die in Artikel 1 genannten Länder übertragen werden. Bis zu einer Übertragung der Beteiligung nach Satz 1 oder einer Übertragung nach Satz 3 stehen die Rechte aus der Beteiligung der Deutschen Demokratischen Republik an der Staatsbank Berlin dem Bund zu. Die Vertragsparteien werden, unbeschadet einer kartellrechtlichen Prüfung, die Möglichkeit vorsehen, daß die Staatsbank Berlin ganz oder teilweise auf ein öffentlich-rechtliches Kreditinstitut in der Bundesrepublik Deutschland oder auf andere Rechtsträger übertragen wird. Werden nicht alle Gegenstände oder Verbindlichkeiten von einer Übertragung erfaßt, ist der verbleibende Teil der Staatsbank Berlin abzuwickeln. Der Bund tritt in die Verbindlichkeiten aus der Gewährträgerhaftung der Deutschen Demokratischen Republik für die Staatsbank Berlin ein. Dies gilt nicht für Verbindlichkeiten, die nach der Übertragung der Beteiligung nach Satz 1 oder nach einer Übertragung nach Satz 3 begründet werden. Satz 5 gilt für von der Staatsbank Berlin in Abwicklung begründete neue Verbindlichkeiten entsprechend. Wird der Bund aus der Gewährträgerhaftung in Anspruch genommen, wird die Belastung in die

Gesamtverschuldung des Republikhaushalts einbezogen und mit Wirksamwerden des Beitritts in das nicht rechtsfähige Sondervermögen nach Absatz 1 übernommen.

제23조(債務規定) ① 편입의 발효와 동시에 편입 발효시까지 누적된 독일민주공화국예산의 총채무는 채무관리의무를 수행하는 법인격없는 연방특별재산에서 인수한다. 이 특별재산은 다음과 같은 경우에 借入을 할 수 있는 권한이 있다.

1. 특별재산의 債務辨濟를 위한 경우,
2. 辨濟期에 도달한 이자 및 借入費用의 충당을 위한 경우,
3. 시장육성에 의한 특별재산의 債務名義를 구입하기 위한 경우

② 연방채무장관이 이 특별재산을 관리한다. 특별재산은 연방채무장관 명의로 법률행위 및 소송행위를 할 수 있다. 특별재산의 一般裁判管轄은 연방정부 소재지 법원이다. 연방은 특별재산의 채무에 대하여 책임을 진다.

③ 편입의 발효일부부터 1993년 12월 31일까지는 특별재산에 의해 지급된 이자는 연방정부와 신탁청이 각각 그 액수의 절반씩을 상환한다. 그 상환은 위 특별재산이 이자를 지급한 달의 다음 달 1일까지 이루어진다.

④ 1990년 5월 18일의 독일연방공화국과 독일민주공화국간의 통화·경제 및 사회통합에 관한 조약 제27조제3항의 기준에 따라 연방과 본 조약 제1조 소정의 주들 및 신탁청은 1993년 12월 31일까지 특별재산에 누적된 총채무를 1994년 1월 1일자로 인수한다. 채무의 할당에 관해 개별적인 것은 1990년 5월 18일의 조약(연방법률관보 1990년 II 518면)에 관한 1990년 7월 25일자 법률 제34조에 따라 특별법으로써 규율된다. 본조약 제1조 소정의 주들의 부담총액중 각 주들의 개별부담액은 서베를린인구를 제외하고 편입 발효일 현재 인구수에 비례하여 산정된다.

⑤ 특별재산은 1993년말 해산된다.

⑥ 편입의 발효와 동시에 독일연방공화국은 독일민주공화국이 통일이전에 국가예산의 부담으로 행한 債務保證, 保證 및 被擔保債務를 인수

한다. 이 조약 제1조제1항 소정의 주와 베를린주 중 지금까지 기본법의 적용을 받지 않았던 지역은 독일연방공화국이 인수한 채무보증, 보증, 피담보채무에 대하여 총 채무의 50%를 연대하여 상환보증한다. 결손액은 편입발효 당시의 서베를린을 제외한 각 주의 인구수에 비례하여 주에 할당된다.

⑦ 베를린국립은행에 대한 독일민주공화국의 持分은 이 조약 제1조 소정의 주에 양도될 수 있다. 베를린국립은행에 대한 독일민주공화국의 持分에 기반한 권리는 제1문에 따른 지분양도 및 제3문에 따른 양도시까지 연방에 귀속된다. 쌍방은, 카르텔법상 심사를 침해하지 않고, 베를린국립은행의 전부 또는 일부를 독일연방공화국의 공법상 금융기관 또는 여타 법인체로 양도할 수 있도록 규정한다. 양도에 모든 자산 또는 부채가 포함되지 아니한 경우에는, 베를린국립은행의 잔여 부분은 청산된다. 베를린국립은행을 위한 독일민주공화국의 보증인 책임으로 인한 채무는 연방이 인수한다. 이는 제1문에 따른 지분의 양도 또는 제3문에 따른 양도 이후에 발생하는 채무에는 적용하지 않는다. 제5문은 베를린 국립은행의 청산과정에서 발생하는 새로운 채무에 준용한다. 연방이 보증인 책임에 기하여 청구를 받은 경우, 이 부담은 독일민주공화국 예산의 총채무에 計上되고, 편입의 발효와 동시에 제1항의 法人格없는 특별재산에 인수된다.

Art.24 Abwicklung der Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland und der Bundesrepublik Deutschland.

(1) Die Abwicklung der beim Wirksamwerden des Beitritts noch bestehenden Forderungen und Verbindlichkeiten, soweit sie im Rahmen des Außenhandels- und Valutamonopols oder in Wahrnehmung anderer staatlicher Aufgaben der Deutschen Demokratischen Republik bis zum 1. Juli 1990 gegenüber dem Ausland und der Bundesrepublik Deutschland begründet worden sind, erfolgt auf Weisung und unter Aufsicht des Bundesministers der Finanzen. In Umschuldungsvereinbarungen der Regierung der Bundesrepublik

Deutschland, die nach Wirksamwerden des Beitritts getroffen werden, sind auch die in Satz 1 genannten Forderungen einzubeziehen. Die betroffenen Forderungen werden durch den Bundesminister der Finanzen treuhänderisch verwaltet oder auf den Bund übertragen, soweit die Forderungen wertberichtigt werden.

(2) Das Sondervermögen gemäß Artikel 23 Abs. 1 übernimmt bis zum 30. November 1993 gegenüber den mit der Abwicklung beauftragten Instituten die notwendigen Verwaltungsaufwendungen, die Zinskosten, die durch eine Differenz der Zinsaufwendungen und Zinserlöse entstehen, sowie die sonstigen Verluste, die den Instituten während der Abwicklungszeit entstehen, soweit sie durch eigene Mittel nicht ausgeglichen werden können. Nach dem 30. November 1993 übernehmen der Bund und die Treuhandanstalt die in Satz 1 genannten Aufwendungen, Kosten und den Verlustausgleich je zur Hälfte. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.

(3) Forderungen und Verbindlichkeiten, die auf die Mitgliedschaft der Deutschen Demokratischen Republik oder ihrer Einrichtungen im Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe zurückgehen, können Gegenstand gesonderter Regelungen der Bundesrepublik Deutschland sein. Diese Regelungen können auch Forderungen und Verbindlichkeiten betreffen, die nach dem 30. Juni 1990 entstehen oder entstanden sind.

제24조(獨逸聯邦共和國 및 他國에 대한 債權과 債務의 清算) ① 대외 무역독점 및 외환독점에서 발생했거나 1990년 7월 1일까지 독일민주 공화국의 다른 국가업무 수행과정에서 발생하여 편입 발효 당시에도 여전히 존재하는 타국 및 독일연방공화국에 대한 채권과 채무의 청산은 연방재무장관의 지시와 감독하에 이루어진다. 편입 발효 이후 체결된 독일연방공화국 정부의 채무상환협정에는 제1문의 채권도 포함된다. 해당채권은 자산재평가가 이루어지는 경우 연방재무장관에 의하여 신탁관리되거나 연방으로 양도된다.

② 이 조약 제23조제1항에 따른 특별재산은 1993년 11월 30일까지 청산임무를 부여받은 기관에 대하여 그 자체의 수단으로써는 보전될 수 없는 경우에 한하여 필요불가결한 관리비, 이자지급과 이자수입간의 차액에서 발생하는 이자비용, 기타 청산기간동안 발생하는 손실 등을 부담한다. 1993년 11월 30일 이후에는 연방과 신탁청이 제1문의 경비, 비용, 손해조정금 등을 절반씩 부담한다. 세부사항은 연방법률로써 규율한다.

③ 독일민주공화국 또는 그 기관의 상호경제원조회의<sup>2)</sup> 회원 자격으로 인하여 발생한 채권 및 채무는 독일연방공화국의 별도의 규율대상이 될 수 있다. 1990년 6월 30일 이후 발생했거나 발생하는 채권과 채무도 이 규정으로써 규율할 수 있다.

Art.25 Treuhandvermögen. Das Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens - Treuhandgesetz - vom 17. Juni 1990 (GBl. I Nr. 33 S. 300) gilt mit Wirksamwerden des Beitritts mit folgender Maßgabe fort :

(1) Die Treuhandanstalt ist auch künftig damit beauftragt, gemäß den Bestimmungen des Treuhandgesetzes die früheren volkseigenen Betriebe wettbewerblich zu strukturieren und zu privatisieren. Sie wird rechtsfähige bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts. Die Fach- und Rechtsaufsicht obliegt dem Bundesminister der Finanzen, der die Fachaufsicht im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft und dem jeweils zuständigen Bundesminister wahrnimmt. Beteiligungen der Treuhandanstalt sind mittelbare Beteiligungen des Bundes. Änderungen der Satzung bedürfen der Zustimmung der Bundesregierung.

(2) Die Zahl der Mitglieder des Verwaltungsrats der Treuhandanstalt wird von 16 auf 20, für den ersten Verwaltungsrat auf 23, erhöht.

---

2) Council for Mutual Economic Assistance: CMEA = COMECON

Anstelle der beiden aus der Mitte der Volkskammer gewählten Vertreter erhalten die in Artikel 1 genannten Länder im Verwaltungsrat der Treuhandanstalt je einen Sitz. Abweichend von § 4 Abs. 2 des Treuhandgesetzes werden der Vorsitzende und die übrigen Mitglieder des Verwaltungsrats von der Bundesregierung berufen.

(3) Die Vertragsparteien bekräftigen, daß das volkseigene Vermögen ausschließlich und allein zugunsten von Maßnahmen in dem in Artikel 3 genannten Gebiet unabhängig von der haushaltsmäßigen Trägerschaft verwendet wird. Entsprechend sind Erlöse der Treuhandanstalt gemäß Artikel 26 Abs. 4 und Artikel 27 Abs.3 des Vertrags vom 18. Mai 1990 zu verwenden. Im Rahmen der Strukturanpassung der Landwirtschaft können Erlöse der Treuhandanstalt im Einzelfall auch für Entschuldungsmaßnahmen zu Gunsten von landwirtschaftlichen Unternehmen verwendet werden. Zuvor sind deren eigene Vermögenswerte einzusetzen. Schulden, die auszugliedernden Betriebsteilen zuzuordnen sind, bleiben unberücksichtigt. Hilfe zur Entschuldung kann auch mit der Maßgabe gewährt werden, daß die Unternehmen die gewährten Leistungen im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten ganz oder teilweise zurückerstatten.

(4) Die der Treuhandanstalt durch Artikel 27 Abs. 1 des Vertrags vom 18. Mai 1990 eingeräumte Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten wird von insgesamt bis zu 17 Milliarden Deutsche Mark auf bis zu 25 Milliarden Deutsche Mark erhöht. Die vorgenannten Kredite sollen in der Regel bis zum 31. Dezember 1995 zurückgeführt werden. Der Bundesminister der Finanzen kann eine Verlängerung der Laufzeiten und bei grundlegend veränderten Bedingungen eine Überschreitung der Kreditobergrenzen zulassen.

(5) Die Treuhandanstalt wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen zu übernehmen.

(6) Nach Maßgabe des Artikels 10 Abs. 6 des Vertrags vom 18. Mai 1990 sind Möglichkeiten vorzusehen, daß den Sparern zu einem späteren Zeitpunkt für den bei der Umstellung 2:1 reduzierten Betrag ein verbrieftes Anteilrecht am volkseigenen Vermögen eingeräumt werden kann.

(7) Bis zur Feststellung der DM-Eröffnungsbilanz sind die Zins- und Tilgungsleistungen auf Kredite, die vor dem 30. Juni 1990 aufgenommen wurden, auszusetzen. Die anfallenden Zinszahlungen sind der Deutschen Kreditbank AG und den anderen Banken durch die Treuhandanstalt zu erstatten.

제25조(信託財産) 1990년 6월 17일의 國有財産의 私有化 및 再編成에 관한 法律(법률관보 I 제33호, 300면) - 信託法 - 은 편입의 발효와 동시에 다음의 기준에 따라 계속 효력을 가진다:

① 신탁청은 앞으로도 여전히 신탁법 규정에 따라 종전의 국유기업을 자유경쟁체제로 조직하고 사유화할 임무를 가진다. 신탁청은 권리능력 있는 연방직속의 공법상의 영조물이 된다. 그에 대한 專門監督 및 法的監督은 연방재무장관이 하며, 연방재무장관은 專門監督時 연방경제 장관 및 관련부처 장관들과 협의한다. 연방은 신탁청의 자본출자에 간접적으로 참가한다. 정관변경은 연방정부의 동의를 요한다.

② 신탁청의 관리위원회 위원은 16명에서 20명으로, 제1차 관리위원회 발족시에는 23명으로 증원된다. 독일민주공화국 인민의회에서 선출되었던 2인의 관리위원회 위원 대신 이 조약 제1조 소정 주들이 위원직을 각각 1석씩 차지한다. 신탁법 제4조제2항과는 달리 관리위원회 위원장과 여타의 위원은 연방정부에 의하여 임명된다.

③ 쌍방 조약당사자는 국유재산은 예산상의 관할과 관계 없이 오직 이 조약 제3조 소정 지역 내의 조치들을 위해서만 사용할 것을 확약한다. 1990년 5월 18일의 조약 제26조제4항, 제27조제3항에 따른 신탁청의 수익금의 경우에도 이와 같다. 농업구조조정과 관련하여 신탁청의 수익금은 개별적인 경우 농업기업의 채무상환을 위하여서도 사용

될 수 있다. 이 기업의 재산이 우선 채무변제에 사용되어야만 한다. 동기업으로부터 분리된 사업부분에 속한 채무는 여기에서 제외된다. 채무상환을 위한 지원은 해당업체가 차후 경제력에 따라 지원금의 전부 또는 일부를 상환한다는 조건으로 행할 수 있다.

④ 1990년 5월 18일의 조약<sup>3)</sup> 제27조제1항에 따라 신탁청에 허용된 借入限度額은 170억 마르크에서 250억 마르크로 상향조정된다. 이 채무는 원칙적으로 1995년 12월 31일까지 상환되어야 한다. 연방재무장관은 상환기간의 연장 및 기본조건 변동시의 차입 한도액의 초과를 허가할 수 있다.

⑤ 신탁청은 연방재무장관과 협의하여 채무보증, 보증 기타 피담보채무를 인수할 수 있다.

⑥ 1990년 5월 18일의 조약 제10조제6항의 기준에 따라 2 : 1 비율의 화폐 교환시 감소된<sup>4)</sup> 금액만큼 예금주에 대하여 차후 국유재산에 대한 持分證券을 부여할 수 있도록 규정할 수 있다.

⑦ 1990년 6월 30일 이전에 설정된 부채에 대한 이자지급과 원금상환은 독일연방공화국 마르크화에 의한 대차대조표가 제출될 때까지 중지될 수 있다. 이로 인하여 발생하는 이자는 신탁청이 독일신용은행주식회사와 여타 은행들에 지불할 수 있다.

Art. 26 Sondervermögen Deutsche Reichsbahn. (1) Das Eigentum und alle sonstigen Vermögensrechte der Deutschen Demokratischen Republik sowie das Reichsvermögen in Berlin (West), die zum Sondervermögen Deutsche Reichsbahn im Sinne des Artikels 26 Abs.

3) 譯者註 : 이는 독일연방공화국간의 통화·경제 및 사회통합에 관한 조약을 말한다.

4) 譯者註 : 위 1990년 5월 18일의 조약에 따라 동조약이 발효된 1990년 7월 1일부터 동독마르크를 (서독)도이취마르크(DM)로 교환하도록 하여 후자를 독일의 유일한通貨가 되도록 하였다. 이 때 동독마르크와 도이취마르크의 교환비율은 노임, 봉급, 장학금, 연금, 임대료, 지대, 기타 정기적으로 지급되는 것은 1 : 1이고, 그 밖의 채권과 채무의 경우에는 2 : 1이었다. 동독금융기관에 예금된 잔고는 일정한 액수까지는 1 : 1의 비율로 교환하도록 하였기 때문에(동조약 제10조제5항) 그 초과액은 여타의 채권과 마찬가지로 2 : 1의 비율로 교환되었다.

2 des Vertrags vom 18. Mai 1990 gehören, sind mit Wirksamwerden des Beitritts als Sondervermögen Deutsche Reichsbahn Vermögen der Bundesrepublik Deutschland. Dazu gehören auch alle Vermögensrechte, die nach dem 8. Mai 1945 entweder mit Mitteln des Sondervermögens Deutsche Reichsbahn erworben oder die ihrem Betrieb oder dem ihrer Vorgängerverwaltungen gewidmet worden sind, ohne Rücksicht darauf, für welchen Rechtsträger sie erworben wurden, es sei denn, sie sind in der Folgezeit mit Zustimmung der Deutschen Reichsbahn einem anderen Zweck gewidmet worden. Vermögensrechte, die von der Deutschen Reichsbahn bis zum 31. Januar 1991 in entsprechender Anwendung des § 1 Abs. 4 der Verordnung über die Anmeldung vermögensrechtlicher Ansprüche vom 11. Juli 1990 (GBl. I Nr. 44 S. 718) benannt werden, gelten nicht als Vermögen, das mit Zustimmung der Deutschen Reichsbahn einem anderen Zweck gewidmet wurde.

(2) Mit den Vermögensrechten gehen gleichzeitig die mit ihnen im Zusammenhang stehenden Verbindlichkeiten und Forderungen auf das Sondervermögen Deutsche Reichsbahn über.

(3) Der Vorsitz der Deutschen Bundesbahn und der Vorsitz der Deutschen Reichsbahn sind für die Koordinierung der beiden Sondervermögen verantwortlich. Dabei haben sie auf das Ziel hinzuwirken, die beiden Bahnen technisch und organisatorisch zusammenzuführen.

제26조(特別財産 獨逸帝國鐵道) ①1990년 5월 18일의 국가조약 제26조제2항의 특별재산 독일제국철도에<sup>5)</sup> 속하는 독일민주공화국의 소유권과 기타 모든 재산권 및 서베를린소재 제국재산은 편입의 발효와 동시에 특별재산 독일제국철도로서 독일연방공화국의 재산이 된다. 1945년 5월 8일 이후 특별재산 독일제국철도의 자본으로 취득되었거

5) 譯者 註: 독일제국철도는 독일민주공화국(동독)의 국영철도를 말한다.

나 제국철도의 운영 또는 그 先行行政機關에 제공된 모든 재산권도, 그 재산권이 나중에 독일제국철도의 동의하에 다른 목적에 제공된 경우를 제외하고는 어떤 권리주체를 위하여 취득되어졌는가를 고려하지 않고, 이에 속한다. 1990년 7월 11일의 재산법상의 청구권의 신고에 관한 명령(법률관보 제44호, 718면) 제1조제4항을 준용하여, 1991년 1월 31일까지 독일제국철도에 의하여 지정되는 재산권은 독일제국철도의 동의하에 다른 목적에 제공된 재산으로 보지 아니한다.

② 위 재산권과 동시에 이와 관련된 모든 채무 및 채권 역시 특별재산 독일제국철도로 이전된다.

③ (독일연방공화국의) 독일연방철도 이사장과 (독일민주공화국의) 독일제국철도 이사장은 두 특별재산의 통합에 대해 책임을 진다. 이 때 이들은 두 철도를 기술적·조직적으로 결합하기 위하여 노력하여야 한다.

Art.27 Sondervermögen Deutsche Post. (1) Das Eigentum und alle sonstigen Vermögensrechte, die zum Sondervermögen Deutsche Post gehören, werden Vermögen der Bundesrepublik Deutschland. Sie werden mit dem Sondervermögen Deutsche Bundespost vereinigt. Dabei gehen mit dem Vermögensrechten gleichzeitig die mit ihnen im Zusammenhang stehenden Verbindlichkeiten und Forderungen auf das Sondervermögen Deutsche Bundespost über. Das den hoheitlichen und politischen Zwecken dienende Vermögen wird mit den entsprechenden Verbindlichkeiten und Forderungen nicht Bestandteil des Sondervermögens Deutsche Bundespost.

Zum Sondervermögen Deutsche Post gehören auch alle Vermögensrechte, die am 8. Mai 1945 zum Sondervermögen Deutsche Reichspost gehörten oder die nach dem 8. Mai 1945 entweder mit Mitteln des früheren Sondervermögens Deutsche Reichspost erworben oder die dem Betrieb der Deutschen Post gewidmet worden sind, ohne Rücksicht darauf, für welchen Rechtsträger sie erworben wurden, es sei denn, sie sind in der Folgezeit mit Zustimmung der Deutschen Post einem anderen

Zweck gewidmet worden. Vermögensrechte, die von der Deutschen Post bis zum 31. Januar 1991 in entsprechender Anwendung des § 1 Abs. 4 der Verordnung über die Anmeldung vermögensrechtlicher Ansprüche vom 11. Juli 1990 benannt werden, gelten nicht als Vermögen, das mit Zustimmung der Deutschen Post einem anderen Zweck gewidmet wurde.

(2) Der Bundesminister für Post und Telekommunikation regelt nach Anhörung der Unternehmen der Deutschen Bundespost abschließend die Aufteilung des Sondervermögens Deutsche Post in die Teilsondervermögen der drei Unternehmen. Der Bundesminister für Post und Telekommunikation legt nach Anhörung der drei Unternehmen der Deutschen Bundespost innerhalb einer Übergangszeit von drei Jahren fest, welche Vermögensgegenstände den hoheitlichen und politischen Zwecken dienen. Er übernimmt diese ohne Wertausgleich.

제27조(特別財産 獨逸遞信) ①(동독의) 특별재산 독일체신에 속하는 소유권과 기타 모든 재산권은 독일연방공화국의 재산이 된다. 이것은 특별재산 독일연방체신과 통합된다. 이 때 상기 재산권과 동시에 이와 관련된 채무와 채권도 특별재산 독일연방체신으로 이양된다. 고권적, 정치적 목적에 제공되는 재산은 이와 관련된 채무·채권과 더불어 특별재산 독일연방체신의 구성부분이 되지 아니한다.

1945년 5월 8일에 특별재산 독일체신에 속하였거나 또는 1945년 5월 8일 이후 종전의 특별재산 독일제국체신의 자본으로 취득되었거나 독일체신의 운영에 제공된 모든 재산권은 차후 독일체신의 동의하에 다른 목적에 제공된 경우를 제외하고는 어떤 권리주체를 위하여 취득되어진 것인가를 고려하지 않고, 특별재산 독일체신에 귀속된다. 1990년 7월 11일의 재산법상의 청구권의 신고에 관한 명령 제1조제4항을 준용하여, 1991년 1월 31일까지 독일체신에 의하여 지정되는 재산권은 독일체신의 동의하에 다른 목적에 제공된 재산으로 보지 아니한다.

② 연방체신부장관은 독일연방체신 소속 기업의 의견을 청취한 후 중

국적으로 특별재산 독일체신을 3개 기업의 분할특별재산으로 분할하는 것에 관해 정한다. 연방체신부장관은 독일연방 체신의 3개 기업의 의견을 청취한 후 3년의 과도기간내에 어떤 재산이 고권적, 정치적 목적에 제공되는 것인가를 확정한다. 연방체신부장관은 이를 가치조정 없이 인수한다.

Art.28 Wirtschaftsförderung. (1) Mit Wirksamwerden des Beitritts wird das in Artikel 3 genannte Gebiet in die im Bundesgebiet bestehenden Regelungen des Bundes zur Wirtschaftsförderung unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften einbezogen. Während einer Übergangszeit werden dabei die besonderen Bedürfnisse der Strukturanpassung berücksichtigt. Damit wird ein wichtiger Beitrag zu einer möglichst raschen Entwicklung einer ausgewogenen Wirtschaftsstruktur unter besonderer Berücksichtigung des Mittelstands geleistet.

(2) Die zuständigen Ressorts bereiten konkrete Maßnahmenprogramme zur Beschleunigung des wirtschaftlichen Wachstums und des Strukturwandels in dem in Artikel 3 genannten Gebiet vor. Die Programme erstrecken sich auf folgende Bereiche:

- Maßnahmen der regionalen Wirtschaftsförderung unter Schaffung eines besonderen Programms zugunsten des in Artikel 3 genannten Gebiets ; dabei wird ein Präferenzvorsprung zugunsten dieses Gebiets sichergestellt;
- Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Gemeinden mit besonderem Schwerpunkt in der wirtschaftsnahen Infrastruktur;
- Maßnahmen zur raschen Entwicklung des Mittelstandes;
- Maßnahmen zur verstärkten Modernisierung und strukturellen Neuordnung der Wirtschaft auf der Grundlage von in Eigenverantwortung der Industrie erstellten Restrukturierungskonzepten (zum Beispiel

Sanierungsprogramme, auch für RGW-Exportproduktion);

- Entschuldung von Unternehmen nach Einzelfallprüfung.

제28조(經濟振興) ① 편입의 발효와 동시에 이 조약 제3조 소정의 지역은 유럽공동체의 관할을 고려하면서 독일연방공화국의 경제진흥을 위한 현행 연방규정의 적용을 받게된다. 과도기동안 構造調整의 특별한 필요성을 고려한다. 그와 더불어 중소기업에 대한 각별한 고려하에 균형있는 경제구조로 가능한 조속히 발전하도록 경제원조를 제공한다. ② 관할 부처들은 이 조약 제3조 소정 지역의 경제성장과 구조변경의 가속화를 위한 구체적인 실행계획을 마련한다. 동계획은 다음과 같은 분야를 포함한다.

- 이 조약 제3조 소정 지역을 위한 특별계획의 수립하에 지역경제진흥조치 ; 이 경우 이 지역에 대한 특별우대의 보장 ;
- 경제와 관련성이 많은 사회간접자본시설에 특별히 역점을 두고 지방자치단체의 경제적 여건을 개선하기 위한 조치 ;
- 중소기업의 조속한 발전을 위한 조치 ;
- 기업의 자기책임하에 형성된 구조조정개념(예컨대 재건계획, 상호경제원조회의(COMECON)국가에 대한 수출계획)에 입각한 경제의 현대화와 새로운 구조창출을 위한 조치들 ;
- 개별적인 심사에 의한 기업의 채무면제.

Art.29 Außenwirtschaftsbeziehungen. (1) Die gewachsenen außenwirtschaftlichen Beziehungen der Deutschen Demokratischen Republik, insbesondere die bestehenden vertraglichen Verpflichtungen gegenüber den Ländern des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe, genießen Vertrauensschutz. Sie werden unter Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten und unter Beachtung marktwirtschaftlicher Grundsätze sowie der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften fortentwickelt und ausgebaut. Die gesamtdeutsche Regierung wird dafür Sorge tragen, daß diese Beziehungen im Rahmen der

fachlichen Zuständigkeit organisatorisch angemessen geregelt werden  
(2) Die Bundesregierung beziehungsweise die gesamtdeutsche Regierung wird sich mit den zuständigen Organen der Europäischen Gemeinschaften darüber abstimmen, welche Ausnahmeregelungen für eine Übergangszeit auf dem Gebiet des Außenhandels im Hinblick auf Absatz 1 erforderlich sind.

제29조(對外經濟關係) ① 독일민주공화국의 기존 대외경제관계, 특히 상호경제원조회의 국가에 대한 기존 조약상의 의무는 신뢰보호를 받는다. 이 대외경제관계는 모든 참가국들의 이익을 고려하고 시장경제적 원칙 및 유럽공동체의 관할권을 존중하여 계속 발전·형성된다. 통일독일정부는 이 대외경제관계가 전문적 관할권의 범위 내에서 적절히 조직적으로 규율되도록 한다.

② 독일연방공화국 연방정부 또는 통독정부는 유럽공동체의 해당 기관들과 제1항과 관련하여 과도기간동안 대외무역에 있어 어떠한 예외 규정이 필요한가에 대하여 협의한다.

## Kapitel VII. Arbeit, Soziales, Familie, Frauen, Gesundheitswesen, und Umweltschutz

Art.30 Arbeit und Soziales. (1) Es ist Aufgabe des gesamtdeutschen Gesetzgebers,

1. das Arbeitsvertragsrecht sowie das öffentlich-rechtliche Arbeitszeitrecht einschließlich der Zulässigkeit von Sonn- und Feiertagsarbeit und den besonderen Frauenarbeitsschutz möglichst bald einheitlich neu zu kodifizieren,
2. den öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutz in Übereinstimmung mit dem Recht der Europäischen Gemeinschaften und dem damit konformen Teil des Arbeitsschutzrechts der Deutschen Demokratis-

chen Republik zeitgemäß neu zu regeln.

(2) Arbeitnehmer können in dem in Artikel 3 genannten Gebiet ein Altersübergangsgeld nach Vollendung des 57. Lebensjahres für die Dauer von drei Jahren, längstens bis zum frühestmöglichen Bezug einer Altersrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten. Die Höhe des Altersübergangsgeldes beträgt 65 vom Hundert des letzten durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts; für Arbeitnehmer, deren Anspruch bis zum 1. April 1991 entsteht, wird das Altersübergangsgeld für die ersten 312 Tage um einen Zuschlag von 5 Prozentpunkten erhöht. Das Altersübergangsgeld gewährt die Bundesanstalt für Arbeit in Anlehnung an die Regelungen des Arbeitslosengeldes, insbesondere der Regelung des § 105c des Arbeitsförderungsgesetzes. Die Bundesanstalt für Arbeit kann einen Antrag ablehnen, wenn feststeht, daß in der Region für die bisherige berufliche Tätigkeit des Antragstellers ein deutlicher Mangel an Arbeitskräften besteht. Das Altersübergangsgeld wird vom Bund erstattet, soweit es die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld übersteigt. Die Altersübergangsgeldregelung findet für neu entstehende Ansprüche bis zum 31. Dezember 1991 Anwendung. Der Geltungszeitraum kann um ein Jahr verlängert werden. In der Zeit vom Wirksamwerden des Vertrags bis zum 31. Dezember 1990 können Frauen Altersübergangsgeld nach Vollendung des 55. Lebensjahres für längstens fünf Jahre erhalten.

(3) Der in dem in Artikel 3 genannten Gebiet in Verbindung mit dem Vertrag vom 18. Mai 1990 eingeführte Sozialzuschlag zu Leistungen der Renten-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung wird auf Neuzugänge bis 31. Dezember 1991 begrenzt. Die Leistung wird längstens bis zum 30. Juni 1995 gezahlt.

(4) Die Übertragung von Aufgaben der Sozialversicherung auf die einzelnen Träger hat so zu erfolgen, daß die Erbringung der Leistungen und deren Finanzierung sowie die personelle Wahrnehmung der

Aufgaben gewährleistet wird. Die Vermögensaufteilung (Aktiva und Passiva) auf die einzelnen Träger der Sozialversicherung wird endhültig durch Gesetz festgelegt.

(5) Die Einzelheiten der Überleitung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch (Rentenversicherung) und der Vorschriften des Dritten Buches der Reichsversicherungsordnung (Unfallversicherung) werden in einem Bundesgesetz geregelt.

Für Personen, deren Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung in der Zeit vom 1. Januar 1992 bis 30. Juni 1995 beginnt, wird

1. eine Rente grundsätzlich mindestens in der Höhe des Betrags geleistet, der sich am 30. Juni 1990 nach dem bis dahin geltenden Rentenrecht in dem in Artikel 3 genannten Gebiet ohne Berücksichtigung von Leistungen aus Zusatz- oder Sonderversorgungssystemen ergeben hätte,
2. eine Rente auch dann bewilligt, wenn am 30. Juni 1990 nach dem bis dahin geltenden Rentenrecht in dem in Artikel 3 genannten Gebiet ein Rentenanspruch bestanden hätte.

Im übrigen soll die Überleitung von der Zielsetzung bestimmt sein, mit der Angleichung der Löhne und Gehälter in dem in Artikel 3 genannten Gebiet an diejenigen in den übrigen Ländern auch eine Angleichung der Renten zu verwirklichen.

(6) Bei der Fortentwicklung der Berufskrankheitenverordnung ist zu prüfen, inwieweit die bisher in dem in Artikel 3 des Vertrags genannten Gebiet geltenden Regelungen berücksichtigt werden können.

## 제7장 勞動, 社會保障, 家族, 女性, 保健 및 環境 保護

제30조(勞動과 社會保障) ① 통일독일 입법기관은 다음과 같은 과제를 가진다.

1. 일요일·공휴일노동의 허용성을 포함한 노동계약법과 공법상의 노동시간법 그리고 여성노동자의 특별보호 등을 가능한 조속한 시일 내에 통일적으로 새롭게 입법하는 일

2. 유럽공동체법과 이와 합치하는 독일민주공화국 노동보호법의 해당 부분을 일치시켜 공법상의 노동보호를 적절한 시간내에 새로 규정하는 일

② 조약 제3조 소정 지역의 노동자들은 57세에 달한 이후 3년간, 늦어도 法定年金保險에 기한 최초의 양로연금을 받게되는 시기까지 양로퇴직금을 받을 수 있다. 그 양로퇴직금액은 최종 평균실수령액의 65%이다. 1991년 4월 1일 이전에 그 청구권이 발생하는 근로자의 양로퇴직금은 처음 312일 동안에는 5%에 해당하는 금액이 추가된다. 연방노동청은 실업보험금 규정, 특히 고용촉진법 제105c조 규정에 의거하여 양로퇴직금을 지급한다. 양로퇴직금신청인이 지금까지 직업활동을 해온 지역에서 현저한 노동력 부족현상이 있는것으로 확인될 경우에는 연방노동청은 그 양로퇴직금의 신청을 각하할 수 있다. 양로퇴직금의 지급기간이 실업보험금 지급기간보다 길 경우에는 양로퇴직금을 연방이 지급한다. 양로퇴직금규정은 새로 발생한 청구권에 대하여 1991년 12월 31일까지 적용한다. 이 적용기간은 1년 연장될 수 있다. 이 조약의 발효일로부터 1990년 12월 31일까지의 기간동안 여성은 55세에 달한 후 최장 5년동안 양로퇴직금을 지급받을 수 있다.

③ 1990년 5월 18일의 국가조약에 의해서 이 조약 제3조 소정의 지역에 시행된, 연금·재해·실업보험금에 추가적으로 지급되는 사회보장보조금은 1991년 12월 31일까지의 신규대상자까지만 지급된다. 위 보조금은 최장 1995년 6월 30일까지 지급된다.

④ 사회보험 업무를 개별기관에 이양할 경우 보험금지급과 자금조달 및 업무수행을 위한 인력확보가 보장되도록 하여야 한다. 개별사회보험기관에로의 재산(자산, 부채)분할은 최종적으로 법률로써 확정된다.

⑤ 사회법 제6편(연금보험)과 제국보험법 제3편(재해보험) 규정의 확장적용에 관한 세부사항은 연방법률로 정한다.

법정연금보험에 근거한 연금지급이 1992년 1월 1일부터 1995년 6월

30일 사이에 개시되는 자에 대하여는,

1. 원칙적으로 최소한 이 조약 제3조 소정의 지역에서 1990년 6월 30일 당시까지 적용되었던 연금법에 따라 추가 또는 특별연금제도에 기한 급부와 관계없이 지급되었던 액수만큼 연금을 지급하고,
  2. 이 조약 제3조 소정의 지역에서 1990년 6월 30일 당시까지 적용되었던 연금법에 따라 연금청구권이 있었던 경우에도 연금은 지급된다. 이 (독일연방공화국법의) 확장적용은 이 조약 제3조 소정 지역의 임금·봉급을 나머지 다른 주들의 그것과 균등하게 하는 것과 동시에 연금을 균등하게 하는 것을 목표로 이루어져야 한다.
- ⑥ 직업병에 관한 법령을 계속 발전시키면서, 현재까지 이 조약 제3조 소정의 지역에서 적용되었던 규정들이 어느 정도 고려할 수 있는지 심사하여야 한다.

Art.31 Familie und Frauen. (1) Es ist Aufgabe des gesamtdeutschen Gesetzgebers, die Gesetzgebung zur Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen weiterzuentwickeln.

(2) Es ist Aufgabe des gesamtdeutschen Gesetzgebers, angesichts unterschiedlicher rechtlicher und institutioneller Ausgangssituationen bei der Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern die Rechtslage unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gestalten.

(3) Um die Weiterführung der Einrichtungen zur Tagesbetreuung von Kindern in dem in Artikel 3 genannten Gebiet zu gewährleisten, beteiligt sich der Bund für eine Übergangszeit bis zum 30. Juni 1991 an den Kosten dieser Einrichtungen.

(4) Es ist Aufgabe des gesamtdeutschen Gesetzgebers, spätestens bis zum 31. Dezember 1992 eine Regelung zu treffen, die den Schutz vorgeburtlichen Lebens und die verfassungskonforme Bewältigung von Konfliktsituationen schwangerer Frauen vor allem durch rechtlich gesicherte Ansprüche für Frauen, insbesondere auf Bera-

tung und soziale Hilfen besser gewährleistet, als dies in beiden Teilen Deutschlands derzeit der Fall ist. Zur Verwirklichung dieser Ziele wird in dem in Artikel 3 genannten Gebiet mit finanzieller Hilfe des Bundes unverzüglich ein flächendeckendes Netz von Beratungsstellen verschiedener Träger aufgebaut. Die Beratungsstellen sind personell und finanziell so auszustatten, daß sie ihrer Aufgabe gerecht werden können, schwangere Frauen zu beraten und ihnen notwendige Hilfen - auch über den Zeitpunkt der Geburt hinaus - zu leisten. Kommt eine Regelung in der in Satz 1 genannten Frist nicht zustande, gilt das materielle Recht in dem in Artikel 3 genannten Gebiet weiter.

제31조(家族과 女性) ① 통일독일 입법기관은 남녀권리 평등화를 위한 입법을 발전시킬 책무를 진다.

② 통일독일 입법기관은 법적·제도적으로 부와 모의 취업활동상 출발여건이 서로 상이하다는 것을 고려하여 가정과 직업을 조화시킬 수 있는 법적기반을 형성할 책무를 진다.

③ 이 조약 제3조 소정 지역내 탁아시설의 지속적인 운영을 보장하기 위해 연방정부는 1991년 6월 30일까지의 과도기간동안 동시설들의 운영비를 분담한다.

④ 통일독일 입법기관은 늦어도 1992년 12월 31일까지, 특히 妊娠婦의 相談權과 社會援助請求權을 법적으로 보장함으로써 종래의 양독지역의 경우보다도 더 낮게 胎兒를 보호하고 임신부의 葛藤狀況을<sup>6)</sup> 합헌적으로 해결하는 입법조치를 할 책무를 진다. 이를 위하여 이 조약 제3조 소정의 지역에 연방이 재정지원을 하여 전지역에 걸쳐 다양한 기관에 의하여 운영되는 상담소를 지체없이 설치한다. 이 상담소들은 인적·물적으로 충분한 시설을 갖추도록 하여 임신부들을 상담하고, 출산 이후에도 이들에게 필요한 조력을 제공하는 업무를 충실히 수행

6) 譯者 註: 여기서 말하는 임신부의 갈등상황(Konfliktsituationen)이라는 것은 임신부가 임신중절과 관련하여 처한 상황을 한다.

할 수 있도록 한다. 제1문에서 정한 기한내에 필요한 입법이 이루어지지 아니한 경우 조약 제3조 소정 지역의 기존 실정법은 계속 적용된다.

Art.32 Freie gesellschaftliche Kräfte. Die Verbände der Freien Wohlfahrtsplege und die Träger der Freien Jugendhilfe leisten mit ihren Einrichtungen und Diensten einen unverzichtbaren Beitrag zur Sozialstaatlichkeit des Grundgesetzes. Der Auf- und Ausbau einer Freien Wohlfahrtspflege und einer Freien Jugendhilfe in dem in Artikel 3 genannten Gebiet wird im Rahmen der grundgesetzlichen Zuständigkeiten gefördert.

제32조(自律的 團體) 자율적 복지사업단체들과 자율적 청소년원조기관들은 자신의 시설과 봉사활동을 통해 기본법상 사회복지국가의 구현에 필수적인 기여를 한다. 이 조약 제3조 소정 지역에서의 자율적 복지사업단체들과 자율적 청소년원조기관들의 설립과 확충은 기본법상의 관할권의 범위내에서 장려 지원된다.

Art.33 Gesundheitswesen. (1) Es ist Aufgabe der Gesetzgeber, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß das Niveau der stationären Versorgung der Bevölkerung in dem in Artikel 3 genannten Gebiet zügig und nachhaltig verbessert und der Situation im übrigen Bundesgebiet angepaßt wird.

(2) Zur Vermeidung von Defiziten bei den Arzneimittelausgaben der Krankenversicherung in dem in Artikel 3 genannten Gebiet trifft der gesamtdeutsche Gesetzgeber eine zeitlich befristete Regelung, durch die der Herstellerabgabepreis im Sinne der Arzneimittelpreisverordnung um einen Abschlag verringert wird, der dem Abstand zwischen den beitragspflichtigen Einkommen in dem in Artikel 3 genannten Gebiet und im heutigen Bundesgebiet entspricht.

제33조(保健) ① 입법기관은 이 조약 제3조 소정 지역의 주민들에 대한 제반 입원치료시설수준을 조속히 그리고 지속적으로 개선하고 독일연방공화국 기타 州들의 상황과 비슷해지도록 여건을 조성할 책무가 있다.

② 통일독일 입법기관은 조약 제3조 소정 지역내 의료보험기관의 의약품에 대한 保險酬價 지급시 발생하는 결손을 방지하기 위해서 이 조약 제3조 소정의 지역과 현재의 독일연방공화국지역간의 의료보험료납입소득의 差額에 상응하는 정도로 의약품가격명령상의 생산자공급가격을 인하하는 내용의 한시적인 규정을 제정한다.

Art.34 Umweltschutz. (1) Ausgehend von der in Artikel 16 des Vertrags vom 18. Mai 1990 in Verbindung mit dem Umweltschutzgesetz der Deutschen Demokratischen Republik vom 29. Juni 1990 (GBl. I Nr.42 S.649) begründeten deutschen Umweltunion ist es Aufgabe der Gesetzgeber, die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen unter Beachtung des Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzips zu schützen und die Einheitlichkeit der ökologischen Lebensverhältnisse auf hohem, mindestens jedoch dem in der Bundesrepublik Deutschland erreichten Niveau zu fördern.

(2) Zur Förderung des in Absatz 1 genannten Ziels sind im Rahmen der grundgesetzlichen Zuständigkeitsregelungen ökologische Sanierungs- und Entwicklungsprogramme für das in Artikel 3 genannte Gebiet aufzustellen. Vorrangig sind Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für die Gesundheit der Bevölkerung vorzusehen.

제34조(環境保護) ① 입법기관은 1990년 5월 18일의 국가조약 제16조와 1990년 6월 29일의 독일민주공화국 환경기본법(법률관보 I 제42호 649면)에 따라 형성된 독일 환경통합에 입각하여, 事前配慮의 原則·原因提供者負擔의 原則·協力の 原則을 존중하여 인간의 자연적 생존터전을 보호하고 생태학적 생활여건들을 최소한 독일연방공화국에서

도달한 수준으로 향상시킬 책무가 있다.

② 제1항의 목표달성을 촉진하기 위하여 기본법상 권한규정 범위내에서 조약 제3조 소정의 지역에 대한 환경정화 및 환경개선 프로그램을 수립하여야 한다. 주민의 건강에 대한 위해를 방지하기 위한 조치를 우선적으로 강구하여야 한다.

## Kapitel VIII. Kultur, Bildung und Wissenschaft, Sport

Art.35 Kultur. (1) In den Jahren der Teilung waren Kunst und Kultur-trotz unterschiedlicher Entwicklung der beiden Staaten in Deutschland eine Grundlage der fortbestehenden Einheit der deutschen Nation. Sie leisten im Prozeß der staatlichen Einheit der Deutschen auf dem Weg zur europäischen Einigung einen eigenständigen und unverzichtbaren Beitrag. Stellung und Ansehen eines vereinten Deutschlands in der Welt hängen außer von seinem politischen Gewicht und seiner wirtschaftlichen Leistungskraft ebenso von seiner Bedeutung als Kulturstaat ab. Vorrangiges Ziel der Auswärtigen Kulturpolitik ist der Kulturaustausch auf der Grundlage partnerschaftlicher Zusammenarbeit.

(2) Die kulturelle Substanz in dem in Artikel 3 genannten Gebiet darf keinen Schaden nehmen.

(3) Die Erfüllung der kulturellen Aufgaben einschließlich ihrer Finanzierung ist zu sichern, wobei Schutz und Förderung von Kultur und Kunst den neuen Ländern und Kommunen entsprechend der Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes obliegen.

(4) Die bisher zentral geleiteten kulturellen Einrichtungen gehen in die Trägerschaft der Länder oder Kommunen über, in denen sie gelegen sind. Eine Mitfinanzierung durch den Bund wird in Ausnahmefällen, insbesondere im Land Berlin, nicht ausgeschlossen.

(5) Die durch die Nachkriegsereignisse getrennten Teile der ehemals staatlichen preußischen Sammlungen (unter anderem Staatliche Museen, Staatsbibliotheken, Geheimes Staatsarchiv, Ibero-Amerikanisches Institut, Staatliches Institut für Musikforschung) sind in Berlin wieder zusammenzuführen. Die Stiftung Preußischer Kulturbesitz übernimmt die vorläufige Trägerschaft. Auch für die künftige Regelung ist eine umfassende Trägerschaft für die ehemals staatlichen preußischen Sammlungen in Berlin zu finden.

(6) Der Kulturfonds wird zur Förderung von Kultur, Kunst und Künstlern übergangsweise bis zum 31. Dezember 1994 in dem in Artikel 3 genannten Gebiet weitergeführt. Eine Mitfinanzierung durch den Bund im Rahmen der Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes wird nicht ausgeschlossen. Über eine Nachfolgeeinrichtung ist im Rahmen der Verhandlungen über den Beitritt der Länder der in Artikel 1 Abs. 1 genannten Länder zur Kulturstiftung der Länder zu verhandeln.

(7) Zum Ausgleich der Auswirkungen der Teilung Deutschlands kann der Bund übergangsweise zur Förderung der kulturellen Infrastruktur einzelne kulturelle Maßnahmen und Einrichtungen in dem in Artikel 3 genannten Gebiet mitfinanzieren.

## 제8장 文化, 教育, 科學, 體育

제35조(文化) ① 분단기간중 예술과 문화는 - 양독일의 상이한 발전에도 불구하고 - 독일민족의 지속적인 單一性 유지의 기초가 되었다. 그것들은 유럽통합을 지향하는 독일의 국가적 통일과정에 있어 독자적이며 필수불가결한 기여를 한다. 통일독일의 세계속에서의 위상과 이미지는 그의 정치적인 비중과 경제적인 능력 이외에도 그의 문화국가로서의 중요성에 좌우된다. 대외문화정책의 우선적 목표는 동반자적인 협력을 바탕으로 한 문화교류이다.

② 이 조약 제3조 소정 지역내의 문화재는 훼손되어서는 아니된다.

- ③ 문화적 임무수행 및 이를 위한 자금조달은 보장되어야 하며, 이 경우 기본법상의 권한분배에 따라 新設 州들과 지방자치단체에게는 문화 및 예술의 보호와 진흥의 의무가 부여된다.
- ④ 지금까지 중앙정부에 의해서 운영되던 문화시설은 그것이 소재한 주나 지방자치단체의 담당기관에 이양된다. 예외적인 경우에는 연방에 의한 공동의 자원조달은 배제되지 아니하며, 특히 베를린주의 경우에 그러하다.
- ⑤ 전후 분산되었던 구프로이센정부의 소장품들(특히 국립박물관, 국립도서관, 국립비밀문서고, Ibero-Amerika연구소, 국립음악연구소의 소장품)은 베를린에서 다시 집중소장된다. 프로이센 문화재재단이 이를 잠정적으로 관리한다. 또한 장래의 규정은 구프로이센정부의 소장품에 대한 포괄적인 관리책임을 베를린소재 기관이 담당하도록 정한다.
- ⑥ 문화기금은 문화, 예술 그리고 예술가의 장려를 위해 과도기적으로 1994년 12월 31일까지 이 조약 제3조 소정의 지역에 계속 적용한다. 연방을 통한 공동자원조달은 기본법에 의한 권한배분 범위내에서 가능하다. 후속기관에 대해서는 이 조약 제1조제1항 소정의 주가 주연합 문화재단에 가입하는 것에 관한 협상과정에서 별도로 협의한다.
- ⑦ 연방은 독일 분단의 영향을 상쇄하기 위해서 과도적으로 이 조약 제3조 소정 지역의 문화적 사회시설 진흥을 위한 개별적 문화진흥계획과 문화단체에 대한 재정을 공동지원할 수 있다.

Art.36 Rundfunk. (1) Der "Rundfunk der DDR" und der "Deutsche Fernsehfunk" werden als gemeinschaftliche staatsunabhängige, rechtsfähige Einrichtung von den in Artikel 1 Abs. 1 genannten Ländern und dem Land Berlin für den Teil, in dem das Grundgesetz bisher nicht galt, bis spätestens 31. Dezember 1991 weitergeführt, soweit sie Aufgaben wahrnehmen, für die die Zuständigkeit der Länder gegeben ist. Die Einrichtung hat die Aufgabe, die Bevölkerung in dem in Artikel 3 genannten Gebiet nach den allgemeinen Grundsätzen des öffen-

tlichen-rechtlichen Rundfunks mit Hörfunk und Fernsehen zu versorgen. Die bisher der Deutschen Post zugehörige Studioteknik sowie die der Produktion und der Verwaltung des Rundfunks und des Fernsehens dienenden Liegenschaften werden der Einrichtung zugeordnet. Artikel 21 gilt entsprechend.

(2) Die Organe der Einrichtung sind

1. der Rundfunkbeauftragte,
2. der Rundfunkbeirat.

(3) Der Rundfunkbeauftragte wird auf Vorschlag des Ministerpräsidenten der Deutschen Demokratischen Republik von der Volkskammer gewählt. Kommt eine Wahl durch die Volkskammer nicht zustande, wird der Rundfunkbeauftragte von den Landessprechern der in Artikel 1 Abs. 1 genannten Länder und dem Oberbürgermeister von Berlin mit Mehrheit gewählt. Der Rundfunkbeauftragte leitet die Einrichtung und vertritt sie gerichtlich und außergerichtlich. Er ist für die Erfüllung des Auftrags der Einrichtung im Rahmen der hierfür verfügbaren Mittel verantwortlich und hat für das Jahr 1991 unverzüglich einen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushaltsplan aufzustellen.

(4) Dem Rundfunkbeirat gehören 18 anerkannte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens als Vertreter gesellschaftlich relevanter Gruppen an. Je drei Mitglieder werden von den Landtagen der in Artikel 1 Abs. 1 genannten Länder und von der Stadtverordnetenversammlung von Berlin gewählt. Der Rundfunkbeirat hat in allen Programmfragen ein Beratungsrecht und bei wesentlichen Personal-, Wirtschafts- und Haushaltsfragen ein Mitwirkungsrecht. Der Rundfunkbeirat kann den Rundfunkbeauftragten mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder abberufen. Er kann mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder einen neuen Rundfunkbeauftragten wählen.

(5) Die Einrichtung finanziert sich vorrangig durch die Einnahmen aus dem Rundfunkgebührenaufkommen der Rundfunkteilnehmer, die in dem

in Artikel 3 genannten Gebiet wohnen. Sie ist insoweit Gläubiger der Rundfunkgebühr. Im übrigen deckt sie ihre Ausgaben durch Einnahmen aus Werbesendungen und durch sonstige Einnahmen.

(6) Innerhalb des in Absatz 1 genannten Zeitraums ist die Einrichtung nach Maßgabe der föderalen Struktur des Rundfunks durch gemeinsamen Staatsvertrag der in Artikel 1 genannten Länder aufzulösen oder in Anstalten des öffentlichen Rechts einzelner oder mehrerer Länder überzuführen. Kommt ein Staatsvertrag nach Satz 1 bis zum 31. Dezember 1991 nicht zustande, so ist die Einrichtung mit Ablauf dieser Frist aufgelöst. Zu diesem Zeitpunkt bestehendes Aktiv- und Passivvermögen geht auf die in Artikel 1 genannten Länder in Anteilen über. Die Höhe der Anteile bemißt sich nach dem Verhältnis des Rundfunkgebührenaufkommens nach dem Stand vom 30. Juni 1991 in dem in Artikel 3 genannten Gebiet. Die Pflicht der Länder zur Fortführung der Rundfunkversorgung in dem in Artikel 3 genannten Gebiet bleibt hiervon unberührt.

(7) Mit Inkraftsetzung des Staatsvertrags nach Absatz 6, spätestens am 31. Dezember 1991, treten die Absätze 1 bis 6 außer Kraft.

제36조(放送) ① “독일민주공화국라디오”와 “독일TV”는, 그것이 주의 권한에 속하는 업무를 수행하는 한, 늦어도 1991년 12월 31일까지 이 조약 제1조제1항 소정의 주와 지금까지 기본법의 적용을 받지 않았던 베를린주의 일부지역(동베를린)에서 국가로부터 독립된 공영법인체로서 존속한다. 동시설은 이 조약 제3조 소정 지역의 주민에게 공법상 방송의 기본원칙에 따라 라디오와 TV방송을 제공할 책무가 있다. 지금까지 독일체신에 속해 있던 방송기술과 라디오·TV 제작 및 관리에 제공된 부동산은 동시설에 귀속한다. 제21조는 준용된다.

② 위 방송시설의 기관은

1. 放送受權者
2. 放送諮問委員會이다.

- ③ 放送受權者는 독일민주공화국 수상의 추천에 의해 人民議會에서 선출된다. 인민의회에 의한 선출이 이루어지지 못할 경우 방송수권자는 조약 제1조제1항 소정 주의 주대표들과 베를린 시장의 과반수찬성에 의하여 선출된다. 방송수권자는 위 방송시설을 지휘하며 소송 및 소송외에서 이를 대표한다. 방송수권자는 可用手段의 한도 내에서 이 방송시설의 업무를 수행할 책임이 있으며, 지체없이 수지균형을 맞춘 1991년도 예산안을 작성한다.
- ④ 방송자문위원회는 사회의 주요집단의 대표자로서 18명의 사회저명인사로 구성된다. 이 조약 제1조제1항 소정 주의 주의회와 베를린 주의회는 각 3명씩의 위원을 선출한다. 방송자문위원회는 모든 방송편성 문제에 대한 심의권을 가지며 주요한 인사·경제·예산문제에 대한 결정에의 참여권을 갖는다. 방송자문위원회는 위원 3분의 2이상의 찬성으로 방송수권자를 해임할 수 있다. 동위원회는 위원 3분의 2이상의 찬성으로 새로운 방송수권자를 선출할 수 있다.
- ⑤ 방송시설의 재정은 우선적으로 이 조약 제3조 소정의 지역에 거주하는 방송수신자의 방송수신료의 수입으로 충당한다. 이 경우 동시설이 방송수신료의 수납기관이 된다. 그 외에는 광고수입이나 기타 수입으로 지출을 충당한다.
- ⑥ 제1항에서 정한 기간내에 방송시설은 방송의 연방적 성격에 따라 이 조약 제1조 소정 주들의 국가계약에 의해 해체되거나 또는 1개 주나 다수 주의 공법상 영조물로 전환된다. 제1문의 국가조약이 1991년 12월 31일까지 체결되지 않을 경우에 방송시설은 이 기한이 경과함과 동시에 해체된다. 해체시에 현존하는 자산 및 부채는 이 조약 제1조 소정의 주간에 배분된다. 그 비율은 1991년 6월 30일 당시의 이 조약 제3조 소정의 지역에서 징수된 방송수신료의 비율에 따라 정한다. 이 조약 제3조 소정 지역내의 방송존속을 위한 주들의 의무는 이와 관계없이 여전히 존재한다.
- ⑦ 제6항상의 국가조약의 발효와 동시에, 늦어도 1991년 12월 31일에, 제1항 내지 제6항은 그 효력을 상실한다.

Art.37 Bildung. (1) In der Deutschen Demokratischen Republik erworbene oder staatlich anerkannte schulische, berufliche und akademische Abschlüsse oder Befähigungsnachweise gelten in dem in Artikel 3 genannten Gebiet weiter. In dem in Artikel 3 genannten Gebiet oder in den anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) abgelegte Prüfungen oder erworbene Befähigungsnachweise stehen einander gleich und verleihen die gleichen Berechtigungen, wenn sie gleichwertig sind. Die Gleichwertigkeit wird auf Antrag von der jeweils zuständigen Stelle festgestellt. Rechtliche Regelungen des Bundes und der Europäischen Gemeinschaften über die Gleichstellung von Prüfungen oder Befähigungsnachweisen sowie besondere Regelungen in diesem Vertrag haben Vorrang. Das Recht auf Führung erworbener, staatlich anerkannter oder verliehener akademischer Berufsbezeichnungen, Grade und Titel bleibt in jedem Fall unberührt.

(2) Für Lehramtsprüfungen gilt das in der Kultusministerkonferenz übliche Anerkennungsverfahren. Die Kultusministerkonferenz wird entsprechende Übergangsregelungen treffen.

(3) Prüfungszeugnisse nach der Systematik der Ausbildungsberufe und der Systematik der Facharbeiterberufe und Abschlußprüfungen und Gesellenprüfungen in anerkannten Ausbildungsberufen stehen einander gleich.

(4) Die bei der Neugestaltung des Schulwesens in dem in Artikel 3 genannten Gebiet erforderlichen Regelungen werden von den in Artikel 1 genannten Ländern getroffen. Die notwendigen Regelungen zur Anerkennung von Abschlüssen schulrechtlicher Art werden in der Kultusministerkonferenz vereinbart. In beiden Fällen sind Basis das Hamburger Abkommen und die weiteren einschlägigen Vereinbarungen der Kultusministerkonferenz.

(5) Studenten, die vor Abschluß eines Studiums die Hochschule wech-

seln, werden bisher erbrachte Studien- und Prüfungsleistungen nach den Grundsätzen des § 7 der Allgemeinen Bestimmungen für Diplomprüfungsordnungen(ABD) oder im Rahmen der für die Zulassung zu Staatsprüfungen geltenden Vorschriften anerkannt.

(6) Die auf Abschlußzeugnissen der Ingenieur- und Fachschulen der Deutschen Demokratischen Republik bestätigten Hochschulzugangsberechtigungen gelten gemäß Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 10. Mai 1990 und seiner Anlage B. Weitergehende Grundsätze und Verfahren für die Anerkennung von Fachschul- und Hochschulabschlüssen für darauf aufbauende Schul- und Hochschulausbildungen sind im Rahmen der Kultusministerkonferenz zu entwickeln.

제37조(教育) ① 독일민주공화국내에서 취득되거나 공인된 학교교육·직업교육·대학교육의 수료 또는 자격증은 이 조약 제3조 소정의 지역에서 계속 유효하다. 이 조약 제3조 소정의 지역 또는 서베를린을 포함한 독일연방공화국의 다른 주에서 합격한 시험이나 취득된 자격증들은 동등하게 취급되며, 가치가 동일한 경우에는 동등한 권리를 인정받는다. 동등가치의 인정여부는 신청에 의해 관할관청의 확인으로 결정된다. 시험 또는 자격증의 동등인정에 관해서는 연방과 유럽공동체의 법규정 및 이 조약상의 특별규정이 우선 적용된다. 취득되거나 공인된 혹은 수여된 학문관련 직업명칭, 학위, 호칭 등을 사용할 권리는 어떠한 경우에도 그대로 인정된다.

② 교원자격시험에는 문교장관협의회에서 통용되는 인정절차가 적용된다. 문교장관협의회는 상응하는 경과규정을 제정한다.

③ 교육직업체계 및 전문근로자직업체계에 따른 시험평가와 공인된 교육직업에 있어서의 최종시험 및 徒弟試驗은 동등한 것으로 본다.

④ 이 조약 제3조 소정 지역에서의 학제변경에 있어서 필요한 규정은 이 조약 제1조 소정의 주들이 제정한다. 학교법상의 것과 같은 성질을 갖는 수료를 인정하기 위하여 필요한 규정은 문교장관협의회에서 합의하여 정한다. 이 두 경우는 함부르크협정과 기타 문교장관협의회

관련 합의사항이 그 기초가 된다.

⑤ 졸업 이전에 대학을 옮기는 학생은 디플롬시험규정에 관한 일반규칙(ABD) 제7조의 기본원칙에 따라 또는 국가시험응시허가에 관한 규정의 범위내에서 그 동안 취득한 공부 및 시험성적을 인정받는다.

⑥ 독일민주공화국의 기술학교와 전문학교의 졸업증명에 기해 인정된 대학진학자격은 1990년 5월 10일의 문교장관협의회의 결의와 그 부속서 B에 의해 유효하다. 전문학교 및 대학 졸업의 인정에 관한 기타의 원칙과 절차는 문교장관협의회의 범위내에서 정해야 한다.

Art.38 Wissenschaft und Forschung. (1) Wissenschaft und Forschung bilden auch im vereinten Deutschland wichtige Grundlagen für Staat und Gesellschaft. Der notwendigen Erneuerung von Wissenschaft und Forschung unter Erhaltung leistungsfähiger Einrichtungen in dem in Artikel 3 genannten Gebiet dient eine Begutachtung von öffentlich getragenen Einrichtungen durch den Wissenschaftsrat, die bis zum 31. Dezember 1991 abgeschlossen sein wird, wobei einzelne Ergebnisse schon vorher schrittweise umgesetzt werden sollen. Die nachfolgenden Regelungen sollen diese Begutachtung ermöglichen sowie die Einpassung von Wissenschaft und Forschung in dem in Artikel 3 genannten Gebiet in die gemeinsame Forschungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland gewährleisten.

(2) Mit dem Wirksamwerden des Beitritts wird die Akademie der Wissenschaften der Deutschen Demokratischen Republik als Gelehrtensozietät von den Forschungsinstituten und sonstigen Einrichtungen getrennt. Die Entscheidung, wie die Gelehrtensozietät der Akademie der Wissenschaften der Deutschen Demokratischen Republik fortgeführt werden soll, wird landesrechtlich getroffen. Die Forschungsinstitute und sonstigen Einrichtungen bestehen zunächst bis zum 31. Dezember 1991 als Einrichtungen der Länder in dem in Artikel 3 genannten Gebiet fort, soweit sie nicht vorher aufgelöst oder

umgewandelt werden. Die Übergangsfinanzierung dieser Institute und Einrichtungen wird bis zum 31. Dezember 1991 sichergestellt; die Mittel hierfür werden im Jahr 1991 vom Bund und den in Artikel 1 genannten Ländern bereitgestellt.

(3) Die Arbeitsverhältnisse der bei den Forschungsinstituten und sonstigen Einrichtungen der Akademie der Wissenschaften der Deutschen Demokratischen Republik beschäftigten Arbeitnehmer bestehen bis zum 31. Dezember 1991 als befristete Arbeitsverhältnisse mit den Ländern fort, auf die diese Institute und Einrichtungen übergehen. Das Recht zur ordentlichen oder außerordentlichen Kündigung dieser Arbeitsverhältnisse in den in Anlage I dieses Vertrags aufgeführten Tatbeständen bleibt unberührt.

(4) Für die Bauakademie der Deutschen Demokratischen Republik und die Akademie der Landwirtschaftswissenschaften der Deutschen Demokratischen Republik sowie die nachgeordneten wissenschaftlichen Einrichtungen des Ministeriums für Ernährung, Land- und Forstwirtschaft gelten die Absätze 1 bis 3 sinngemäß.

(5) Die Bundesregierung wird mit den Ländern Verhandlungen mit dem Ziel aufnehmen, die Bund-Länder-Vereinbarungen gemäß Artikel 91b des Grundgesetzes so anzupassen oder neu abzuschließen, daß die Bildungsplanung und die Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung auf das in Artikel 3 genannte Gebiet erstreckt werden.

(6) Die Bundesregierung strebt an, daß die in der Bundesrepublik Deutschland bewährten Methoden und Programme der Forschungsförderung so schnell wie möglich auf das gesamte Bundesgebiet angewendet werden und daß den Wissenschaftlern und wissenschaftlichen Einrichtungen in dem in Artikel 3 genannten Gebiet der Zugang zu laufenden Maßnahmen der Forschungsförderung ermöglicht wird. Außerdem sollen einzelne Förderungsmaßnahmen für Forschung

und Entwicklung, die im Bereich der Bundesrepublik Deutschland terminlich abgeschlossen sind, für das in Artikel 3 genannte Gebiet wieder aufgenommen werden; davon sind steuerliche Maßnahmen ausgenommen.

(7) Mit dem Wirksamwerden des Beitritts der Deutschen Demokratischen Republik ist der Forschungsrat der Deutschen Demokratischen Republik aufgelöst.

제38조(學問과 研究) ① 학문과 연구는 통일독일에서도 국가와 사회의 중요한 토대를 이룬다. 학문과 연구에 대한 필요한 개혁은 이 조약 제3조 소정의 지역에서 능력있는 기관을 유지시킨다는 방침하에 1991년 12월 31일까지 종결되는, 공공기관에 대한 학술심의회에 의한 鑑定報告書를 근거로 시행되며, 보고서의 개별적인 결과는 종결 이전에 이미 단계적으로 이행되어야 한다. 위 보고서의 내용을 실현할 수 있도록 후속 규정들이 제정되어야 하며, 또한 그 규정들은 이 조약 제3조 소정 지역의 학문과 연구를 독일연방공화국의 공동 연구체제에 부합하도록 하여야 한다.

② 편입의 발효와 동시에 독일민주공화국의 과학아카데미는 학회로서 연구소와 기타 시설로부터 분리된다. 독일민주공화국 과학아카데미가 어떤 형태로 존속되어야 할 것인가의 문제는 주법으로 정한다. 연구소와 기타 시설은 사전에 해체되거나 조직변경이 되지 아니하는 한 이 조약 제3조 소정 지역의 주소속 기관으로서 일단 1991년 12월 31일까지 존속한다. 이 기관들에 대한 과도적 재정지원은 1991년 12월 31일까지 보장되며, 이를 위한 재원은 1991년도에는 연방과 이 조약 제1조 소정의 주로부터 조달된다.

③ 독일민주공화국의 과학아카데미의 연구기관과 기타 시설에서 근무하는 자들의 고용관계는 동 기관 및 시설을 이양받게 되는 주정부와 맺은 시한부 고용관계로서 1991년 12월 31일까지 존속된다. 이 조약 부속서 I에 규정된 요건상의 通常解雇權 및 特別解雇權은 영향을 받지 아니한다.

- ④ 독일민주공화국의 건축아카데미와 독일민주공화국의 농업아카데미 및 식량·농업·임업부 소속 연구기관들에 대하여 제1항 내지 제3항을 준용한다.
- ⑤ 연방정부는 교육계획과 廣域的 重要성을 갖는 연구를 하는 연구기관 및 그러한 연구계획에 대한 장려조치가 이 조약 제3조 소정의 지역까지 확대되도록 기본법 제91b조에 의한 聯邦-州協定을 조정하거나 새로 체결한다는 목표아래 각 주와 협상을 개시한다.
- ⑥ 연방정부는 독일연방공화국에서 그 효과가 입증된 연구장려방법과 계획을 가능하면 신속히 전독일에 적용하도록 하고, 이 조약 제3조 소정 지역의 학자들과 연구기관이 현행 연구장려제도를 이용할 수 있도록 하기 위하여 노력한다. 또한 독일연방공화국내에서 그 시행기간이 만료된 연구 및 개발지원조치는 이 조약 제3조 소정의 지역에서 재개되어야 한다. 이에는 과세조치는 포함되지 아니한다.
- ⑦ 편입의 발효와 함께 독일민주공화국의 연구심의회는 해체된다.

Art.39 Sport. (1) Die in dem in Artikel 3 genannten Gebiet in Umwandlung befindlichen Strukturen des Sports werden auf Selbstverwaltung umgestellt. Die öffentlichen Hände fördern den Sport ideell und materiell nach der Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes.

(2) Der Spitzensport und seine Entwicklung in dem in Artikel 3 genannten Gebiet wird, soweit er sich bewährt hat, weiter gefördert. Die Förderung erfolgt im Rahmen der in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden Regeln und Grundsätze nach Maßgabe der öffentlichen Haushalte in dem in Artikel 3 genannten Gebiet. In diesem Rahmen werden das Forschungsinstitut für Körperkultur und Sport (FKS) in Leipzig, das vom Internationalen Olympischen Komitee(IOC) anerkannte Dopingkontrollabor in Kreischa (bei Dresden) und die Forschungs- und Entwicklungsstelle für Sportgeräte(FES) in Berlin (Ost) - in der jeweils angemessenen Rechtsform - als Einrichtungen im vereinten Deutschland in erforderlichem Umfang

fortgeführt oder bestehenden Einrichtungen angegliedert.

(3) Für eine Übergangszeit bis zum 31. Dezember 1992 unterstützt der Bund den Behindertensport.

제39조(體育) ① 제3조 소정의 지역내 전환과정에 있는 체육체제는 자치체제로 개편된다. 공공기관들은 기본법상 권한배분에 따라 체육을 정신적·물적으로 육성한다.

② 제3조 소정의 지역에서 우수경기 종목과 그 육성은 장래성이 입증된 경우에 한하여 지원을 받는다. 이에 대한 지원은 독일연방공화국의 규정과 원칙의 범위 내에서 이 조약 제3조 소정 지역의 공공예산의 기준에 따라 이루어진다. 이런 기본체제안에서 Leipzig소재 신체단련 및 체육연구기관, Kreischa(Dresden 근교)소재 국제올림픽위원회 공인 약물복용 검사기관과 동베를린 소재 체육용구연구 및 개발부서는 - 적절한 법적형태를 갖추어 - 통일독일의 기관으로서 계속 운영되거나, 기존 기구들에 통합된다.

③ 1992년 12월 31일까지의 과도기간동안 장애인 체육은 연방의 지원을 받는다.

## Kapitel IX. Übergangs- und Schlußbestimmungen

Art.40 Verträge und Vereinbarungen. (1) Die Verpflichtungen aus dem Vertrag vom 18. Mai 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik gelten fort, soweit nicht in diesem Vertrag Abweichendes bestimmt wird oder die Vereinbarungen im Zuge der Herstellung der Einheit Deutschlands gegenstandslos werden.

(2) Soweit Rechte und Pflichten aus sonstigen Verträgen und Vereinbarungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland oder den

Bundesländern und der Deutschen Demokratischen Republik nicht im Zuge der Herstellung der Einheit Deutschlands gegenstandslos geworden sind, werden sie von den innerstaatlichen zuständigen Rechtsträgern übernommen, angepaßt oder abgewickelt.

## 제9장 經過規定 및 終結規定

제40조(條約과 協定) ① 1990년 5월 18일의 독일연방공화국과 독일민주공화국간의 통화·경제·사회통합에 관한 조약에 근거한 의무는, 이 조약에서 달리 규정하지 아니하거나 또는 독일통일과정에서 협정의 규율대상이 소멸하지 않는 한 계속 유효하다.

② 독일연방공화국 또는 주와 독일민주공화국간에 체결된 기타 제반 조약과 협정에 기한 권리와 의무가 통일과정에서 그 대상이 소멸하지 않은 한, 내독 관할기관이 이를 인수, 조정 또는 청산한다.

Art.41 Regelung von Vermögensfragen. (1) Die von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik abgegebene Gemeinsame Erklärung vom 15. Juni 1990 zur Regelung offener Vermögensfragen (Anlage III) ist Bestandteil dieses Vertrages.

(2) Nach Maßgabe besonderer gesetzlicher Regelung findet eine Rückübertragung von Eigentumsrechten an Grundstücken oder Gebäuden nicht statt, wenn das betroffene Grundstück oder Gebäude für dringende, näher festzulegende Investitionszwecke benötigt wird, insbesondere der Errichtung einer gewerblichen Betriebsstätte dient und die Verwirklichung dieser Investitionsentscheidung volkswirtschaftlich förderungswürdig ist, vor allem Arbeitsplätze schafft oder sichert. Der Investor hat einen die wesentlichen Merkmale des Vorhabens aufzeigenden Plan vorzulegen und sich zur Durchführung des Vorhabens auf dieser Basis zu verpflichten. In dem Gesetz ist auch die Entschädigung

des früheren Eigentümers zu regeln.

(3) Im übrigen wird die Bundesrepublik Deutschland keine Rechtsvorschriften erlassen, die der in Absatz 1 genannten Gemeinsamen Erklärung widersprechen.

제41조(財産權問題의 규율) ① 1990년 6월 15일의 未解決 財産問題의 규율을 위한 독일연방공화국정부와 독일민주공화국 정부의 共同聲明 (부속서 III)은 이 조약의 구성부분이다.

② 특정 토지나 건물이 긴급하고 구체적인 투자목적을 위해서 필요하고, 특히 사업체의 설립에 제공되고, 국민경제적인 차원에서 이러한 투자결정의 실현을 촉진할 필요가 있을 경우에는, 특히 고용기회를 창출하고 확보하는 하는 데 필요하다고 판단될 때에는 특별한 법률규정의 기준에 따라 해당 토지나 건물에 대한 소유권의 반환은 이루어지지 않는다. 투자자는 투자계획의 요지를 명기한 계획서를 제출해야 하며, 이 계획서에 따라서 계획을 실행하여야 한다. 이 법률에서 과거 소유자의 보상문제도 규정하여야 한다.

③ 그밖에 독일연방공화국은 제1항의 공동성명에 위배되는 어떠한 법규정도 제정하지 않는다.

Art.42 Entsendung von Abgeordneten. (1) Vor dem Wirksamwerden des Beitritts der Deutschen Demokratischen Republik wählt die Volkskammer auf der Grundlage ihrer Zusammensetzung 144 Abgeordnete zur Entsendung in den 11. Deutschen Bundestag sowie eine ausreichende Anzahl von Ersatzpersonen. Entsprechende Vorschläge machen die in der Volkskammer vertretenen Fraktionen und Gruppen.

(2) Die Gewählten erwerben die Mitgliedschaft im 11. Deutschen Bundestag aufgrund der Annahmeerklärung gegenüber dem Präsidenten der Volkskammer, jedoch erst mit Wirksamwerden des Beitritts. Der Präsident der Volkskammer übermittelt das Ergebnis der

Wahl unter Beifügung der Annahmeerklärung unverzüglich dem Präsidenten des Deutschen Bundestages.

(3) Für die Wählbarkeit und den Verlust der Mitgliedschaft im 11. Deutschen Bundestag gelten im übrigen die Bestimmungen des Bundeswahlgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. September 1975 (BGBl. I S. 2325), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. August 1990 (BGBl. II S. 813).

Scheidet ein Mitglied aus, so rückt die nächste Ersatzperson nach. Sie muß derselben Partei angehören wie das ausgeschiedene Mitglied zur Zeit seiner Wahl. Die Feststellung, wer als Ersatzperson nachrückt, trifft vor Wirksamwerden des Beitritts der Präsident der Volkskammer, danach der Präsident des Deutschen Bundestages.

제42조(의원의 파견) ① 독일민주공화국의 편입발효 전에 독일민주공화국인민의회는 인민의회 구성의 기초 위에서 제11대 독일연방의회에 파견할 144명의 의원과 충분한 후보의원을 선출한다. 의원들의 추천은 인민의회 소속 정당과 집단들이 한다.

②선출된 의원은 독일민주공화국 인민의회 의장에 대한 受諾宣誓에 기하여 편입의 발효와 더불어 제11대 연방의회의 의원이 된다. 인민의회 의장은 선출결과를 受諾宣誓文과 함께 지체없이 연방의회 의장에게 송부한다.

③제11대 연방의회 의원 피선거격과 의원직 상실에 관하여는 달리 규정되지 않는 한 1975년 9월 1일 공포되고(연방법률관보 I 제2325면) 1990년 8월 29일의 법률로써 최종 개정된 연방선거법(연방법률관보 II 제813면)규정이 적용된다. 한 의원이 그 자격을 상실할 경우, 이 의석은 우선순위의 의원후보자가 승계한다. 의원직 승계자는 선출시 의원직 피승계자와 동일한 정당 소속이어야 한다. 의원직 승계자의 확정은 편입발효 이전에는 독일민주공화국 인민의회 의장이, 편입발효 이후에는 연방의회 의장이 결정한다.

Art.43 Übergangsvorschrift für den Bundesrat bis zur Bildung von Landesregierungen. Von der Bildung der in Artikel 1 Abs. 1 genannten Länder bis zur Wahl des Ministerpräsidenten kann der Landesbevollmächtigte an den Sitzungen des Bundesrates mit beratender Stimme teilnehmen.

제43조(주정부 구성시까지의 연방참사원에 관한 경과규정) 이 조약 제 1조제1항 소정 주의 형성시부터 주수상선출시까지 州全權受任者가 연방참사원의 회의에 자문역으로 참석한다.

Art.44 Rechtswahrung. Rechte aus diesem Vertrag zugunsten der Deutschen Demokratischen Republik oder der in Artikel 1 genannten Länder können nach Wirksamwerden des Beitritts von jedem dieser Länder geltend gemacht werden.

제44조(권리보장) 독일민주공화국 또는 조약 제1조 소정의 주를 위한 이 조약상의 권리는 편입 후 이들 각 주가 주장할 수 있다.

Art.45 Inkrafttreten des Vertrags. (1) Dieser Vertrag einschließlich des anliegenden Protokolls und der Anlagen I bis III tritt an dem Tag in Kraft, an dem die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik einander mitgeteilt haben, daß die erforderlichen innerstaatlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten erfüllt sind.

(2) Der Vertrag bleibt nach Wirksamwerden des Beitritts als Bundesrecht geltendes Recht.

Geschehen zu Berlin am 31. August 1990 in zwei Urschriften in deutscher Sprache.

Für die  
Bundesrepublik Deutschland  
Wolfgang Schäuble

Für die  
Deutsche Demokratische Republik  
Günther Krause

제45조(조약의 발효) ① 이 조약은 의정서와 부속서 I, II, III을 포함하여 발효를 위한 양국의 국내절차가 충족되었다는 것을 독일연방공화국과 독일민주공화국정부가 상호 통지한 날로부터 발효한다.  
② 이 조약은 편입의 발효후 연방법으로 존속한다.

1990년 8월 31일 베를린에서 2부의 정본을 독일어로 작성한다.

독일연방공화국 대표  
볼프강 쇼이블레

독일민주공화국 대표  
귄터 크라우제

## Protokoll(議定書)

Bei Unterzeichnung des Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands wurden mit Bezug auf diesen Vertrag folgende Klarstellungen getroffen:

독일연방공화국과 독일민주공화국간의 독일통일 성취에 관한 조약 체결시 이 조약과 관련하여 다음의 사항들을 명백히 하였다:

### I. Zu den Artikeln und Anlagen des Vertrags

#### 1. Zu Artikel 1 :

(1) Die Grenzen des Landes Berlin werden durch das Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin vom 27. April 1920 (Pr.GS 1920 S. 123) bestimmt mit der Maßgabe

- daß der Protokollvermerk zu Artikel 1 der "Vereinbarung zwischen dem Senat und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik vom 31. März 1988 über die Einbeziehung von weiteren Enklaven und anderen kleinen Gebieten in die Vereinbarung vom 20. Dezember 1971 über die Regelung der Fragen von Enklaven durch Gebietsaustausch" als auf alle Bezirke erstreckt gilt und im Verhältnis zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg fortwirkt;
- daß alle Gebiete, in denen nach dem 7. Oktober 1949 eine

Wahl zum Abgeordnetenhaus oder zur Stadtverordnetenversammlung von Berlin stattgefunden hat, Bestandteile der Bezirke von Berlin sind.

(2) Die Länder Berlin und Brandenburg überprüfen und dokumentieren innerhalb eines Jahres den sich nach Absatz 1 ergebenden Grenzverlauf.

## I. 條約의 각 條項과 附屬書에 대하여

1. 제1조에 대하여 ① 베를린 주의 경계는 1920년 4월 27일의 새로운 베를린시 지방자치단체의 구성에 관한 법률(프로이센법전 1920년 123면)에 따라 다음과 같은 기준하에 결정된다.
  - “영토교환에 의한 독립지역문제 해결에 관한 1971년 12월 20일의 협정에 여타 독립지역과 기타 소영역을 포함시키는 것에 관한 베를린 내각과 동독정부간의 1988년 3월 31일자 협정” 제1조에 관한 의정각서는 전체 시지역에 확대 적용되며, 베를린주와 브란덴부르크주의 관계에 대해서도 계속 효력을 가진다.
  - 1949년 10월 7일 이후 베를린의회 또는 베를린 시의원총회 선거가 실시되었던 지역은 모두 베를린 지구의 구성부분이 된다.
- ② 베를린과 브란덴부르크주는 1년 이내에 제1항에 따라 변경될 경계를 확인하여 이를 문서화 한다.

### 2. Zu Artikel 2 Abs.1:

Die Vertragsparteien stimmen darin überein, daß die Entscheidungen nach Satz 2 der Beschlußfassung der gesetzgebenden Körperschaften des Bundes nach Wahl des ersten gesamtdeutschen Bundestages und nach Herstellung der vollen Mitwirkungsrechte der in Artikel 1 Abs. 1 dieses Vertrags genannten Länder vorbehalten bleiben.

2. 제2조제1항에 대하여 : 쌍방 조약당사자는 제2문에 따른 결정을 제1대 전독일 연방의회 선거 및 조약 제1조제1항 소정의 주가 완전한 참여권을 취득한 후의 연방입법기관의 결의에 유보했다는 것에 합의한다.

3. Zu Artikel 2 Abs.2:

Die Vertragsparteien sind darüber einig, daß der Charakter des 3. Oktober 1990 als gesetzlicher Feiertag Handlungen nicht ausschließt, die bei Inkrafttreten des Vertrags bereits unaufhebbar festgelegt waren.

3. 제2조제2항에 대하여 : 쌍방 조약당사자는 1990년 10월 3일을 법정공휴일로 정함에 있어 이 조약의 체결시 이미 취소될 수 없도록 확정되어 있는 행위를 배제하는 것은 아니라는 점에 합의한다.

4. Zu Artikel 4 Nr.5 :

Artikel 143 Absätze 1 und 2 haben nur zeitliche Bedeutung; sie sind deshalb keine Vorgabe für die künftige Gesetzgebung.

4. 제4조제5호에 대하여 : 제143조제1항과 제2항은 시간적 의미만을 갖는다. 따라서 이는 장래의 입법을 구속하지 아니한다.

5. Zu Artikel 9 Abs.5:

Beide Vertragsparteien nehmen die Erklärung des Landes Berlin zur Kenntnis, daß das in Berlin (West) geltende Kirchensteuerrecht mit Wirkung vom 1. Januar 1991 auf den Teil Berlins erstreckt wird, in dem es bisher nicht galt.

5. 제9조제5항에 대하여 : 쌍방 조약당사자는 서베를린에 적용되고 있는 교회세법은 그동안 적용되지 않았던 베를린 지역(동베를린)에

도 1991년 1월 1일부터 확대 적용된다는 베를린주의 성명을 확인한다.

## 6 Zu Artikel 13 :

Einrichtungen oder Teileinrichtungen, die bis zum Wirksamwerden des Beitritts Aufgaben erfüllt haben, die künftig nicht mehr von der öffentlichen Verwaltung wahrgenommen werden sollen, werden wie folgt abgewickelt:

(1) Soweit ein Sachzusammenhang zu öffentlichen Aufgaben besteht, werden die Einrichtungen oder Teileinrichtungen von demjenigen abgewickelt, der Träger dieser öffentlichen Aufgaben ist (Bund, Land, Länder gemeinsam).

(2) In den sonstigen Fällen werden die Einrichtungen oder Teileinrichtungen vom Bund abgewickelt.

In Zweifelsfällen kann von dem betroffenen Land oder vom Bund eine Stelle angerufen werden, die von Bund und Ländern gebildet wird.

6. 제13조에 대하여 : 향후 더 이상 행정이 수행하지 아니하는 업무를 편입시점까지 수행했던 시설 또는 부분시설은 다음과 같이 해체된다.

① 어떤 시설 또는 부분시설이 공공업무와 물적관련을 가지는 한, 그 시설들은 그 공공업무 담당주체(연방, 주, 다수의 주)에 의해 해체된다.

② 그밖의 경우에는 시설과 부분시설은 연방에 의하여 해체된다. 의문이 있는 경우에는 해당 주 또는 연방은 연방 및 주들에 의하여 설치된 기구에 위임할 수 있다.

## 7. Zu Artikel 13 Abs.2:

Soweit Einrichtungen ganz oder teilweise auf den Bund überführt werden, ist geeignetes Personal entsprechend den Notwen-

digkeiten der Aufgabenerfüllung in angemessenem Umfang zu übernehmen.

7. 제13조제2항에 대하여 : 시설의 전체 또는 부분이 연방으로 이양되는 경우, 업무수행의 필요성에 따라 그에 적합한 인력이 적절한 범위 내에서 이양된다.

8. Zu Artikel 15:

Die Verwaltungshilfen des Bundes und der Länder beim Aufbau der Landesverwaltungen und bei der Durchführung bestimmter Fachaufgaben werden in einer Clearingstelle abgestimmt, die von Bund und Ländern gebildet wird.

8. 제15조에 대하여 : 주 행정의 재건과 특정한 전문업무의 수행시 연방 및 주의 행정지원은 연방 및 주에 의하여 설치되는 정비기구에서 조정한다.

9. Zu Artikel 16:

Beide Vertragsparteien nehmen die Ankündigung des Landes Berlin zur Kenntnis, daß der Oberbürgermeister zum 3. Oktober 1990 zum Mitglied des Bundesrates bestellt wird und die Mitglieder des Magistrats wie sonstige Mitglieder der Berliner Landesregierung an der Vertretung der bestellten Mitglieder des Bundesrates beteiligt werden.

9. 제16조에 대하여 : 쌍방 조약당사자는 1990년 10월 3일까지 베를린시장은 연방참사원 의원으로 임명되며, (동베를린의) 市內閣의 구성원 및 기타 베를린주정부의 구성원은 연방참사원의원을 대리한다는 베를린주의 통보를 확인한다.

10. Zu Artikel 17:

Von dieser Bestimmung wurden auch Personen erfaßt, die durch eine rechtsstaatswidrige Einweisung in eine psychiatrische Anstalt Opfer im Sinne des Artikels 17 geworden sind.

10. 제17조에 대하여 : 이 규정은 정신병자수용시설에 불법수용됨으로써 제17조상의 피해자가 된 자들에게도 적용된다.

11. Zu Artikel 20 Abs.2:

Die Einführung des Beamtenrechts nach Maßgabe der in Anlage I vereinbarten Regelungen erfolgt entsprechend den für die Personalausstattung der Bundesrepublik Deutschland maßgebenden Grundsätzen für auf Dauer erforderliche Funktionen.

11. 제20조제2항에 대하여 : 부속서 I에서 합의된 규정의 기준에 따른 공무원법의 도입은 지속적으로 필요한 직무수행을 위한 독일연방공화국의 공직자채용 원칙에 따라서 행한다.

12. Zu Artikel 21 Abs. 1 Satz 1:

Über die weitere Inanspruchnahme militärisch genutzter Liegenschaften sind die Länder zu unterrichten. Bevor bisher militärisch genutzte Liegenschaften, die Bundesvermögen werden, einer anderen Nutzung zugeführt werden, sind die betroffenen Länder zu hören.

12. 제21조제1항제1문에 대하여 : 군사용토지에 대한 그밖의 권리주장들은 해당 주들에게 통보하여야 한다. 연방재산이 되는 종전의 군사용 토지는 다른 용도로 사용될 경우, 사전에 해당 주의 의견을 청취하여야 한다.

13. Zu Artikel 22 Abs. 4:

Der von den Wohnungsgenossenschaften für Wohnungszwecke genutzte volkseigene Grund und Boden fällt auch unter Absatz 4 und soll letztlich in das Eigentum der Wohnungsgenossenschaften unter Beibehaltung der Zweckbindung überführt werden.

13. 제22조제4항에 대하여 : 주택조합에 의해 주거용으로 사용되어 오던 국유토지 역시 제4항의 적용대상이 되며, 이 토지는 궁극적으로는 목적변경없이 차후 주택조합의 소유로 이전되어야 한다.

14. Zu Artikel 35:

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik erklären im Zusammenhang mit Artikel 35 des Vertrags:

1. Das Bekenntnis zum sorbischen Volkstum und zur sorbischen Kultur ist frei.
2. Die Bewahrung und Fortentwicklung der sorbischen Kultur und der sorbischen Traditionen werden gewährleistet.
3. Angehörige des sorbischen Volkes und ihre Organisationen haben die Freiheit zur Pflege und zur Bewahrung der sorbischen Sprache im öffentlichen Leben.
4. Die grundgesetzliche Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern bleibt unberührt.

14. 제35조에 대하여 : 독일연방공화국과 독일민주공화국은 조약 제 35조와 관련하여 다음과 같이 선언한다:

- ① 소르브의 소수민족 생활방식과 문화는 자유롭게 향유할 수 있다.
- ② 소르브의 문화와 전통의 보존 및 발전은 보장된다.
- ③ 소르브 민족과 그 조직은 공공생활에서 소르브어를 보존·발전시킬 자유가 있다.

④ 기본법에 따른 연방과 주 사이의 권한배분은 그대로 적용된다.

15. Zu Artikel 38:

Vereinbarungen der Akademie der Wissenschaften, der Bauakademie und der Akademie der Landwirtschaftswissenschaften der Deutschen Demokratischen Republik mit Organisationen in anderen Staaten oder internationalen Stellen werden nach den in Artikel 12 des Vertrags niedergelegten Grundsätzen überprüft.

15. 제38조에 대하여 : 독일민주공화국의 과학 아카데미, 건축 아카데미, 농업 아카데미가 외국의 기관이나 국제기구와 맺은 협정은 조약 제12조에 규정된 원칙에 따라 심사한다.

16. Zu Artikel 40:

Fälle, in denen die Bundesregierung die Übernahme der Kosten für die medizinische Behandlung von Deutschen aus dem in Artikel 3 genannten Gebiet zugesagt hat, werden von ihr abgewickelt.

16. 제40조에 대하여 : 연방정부가 (통일조약) 제3조 소정 지역출신의 독일인을 위한 의료비용을 인수할 것을 약속한 경우에는 연방정부가 이를 해결한다.

17. Zu Anlage II Kapitel II Abschnitt III Nr. 2:

Die Parteien haben Anspruch auf Chancengleichheit bei der Wahlvorbereitung und im Wahlwettbewerb. Geld oder geldwertes Vermögen, das den Parteien weder durch Mitgliedsbeiträge noch durch Spenden oder eine staatliche Wahlkampfkostenerstattung zugeflossen ist, insbesondere Vermögensgegenstände ehemaliger Blockparteien und der PDS in der Deutschen Demokratischen

Republik, dürfen weder zur Wahlvorbereitung noch im Wahlkampf verwendet werden. Die Parteien sind verpflichtet, darüber eidesstattliche Erklärungen der Schatzmeister abzugeben und den Verzicht auf den Einsatz solcher Mittel durch Wirtschaftsprüfer zum 1. Dezember 1990 bestätigen zu lassen. Soweit sich Parteien in der Bundesrepublik Deutschland vor dem Wahltag mit ehemaligen Blockparteien der Deutschen Demokratischen Republik zusammenschließen, haben sie zum Zeitpunkt ihrer Vereinigung über ihr Vermögen in der Weise Rechenschaft abzulegen, daß sie bis zum 1. November 1990 jeweils eine Schlußbilanz und eine Eröffnungsbilanz vorlegen, die den Kriterien von §24 Abs. 4 des Parteiengesetzes entspricht.

17. 부속서 II 제2장제3절제2호에 대하여 : 제정당은 선거준비 및 선거운동에 있어서 기회균등의 권리를 가진다. 당비, 기부금 또는 선거비용의 국가보조금이 아닌 다른 방법으로 입수된 금전 또는 금전적 가치있는 재산, 특히 과거의 제후정당 및 독일사회주의당의 재산은 선거준비와 선거운동에 사용되어서는 안된다. 정당은 이에 대한 재무위원의 서약서를 제출해야 하며, 1990년 12월 1일까지 그러한 재원사용의 포기를 공인회계사로 하여금 확인하도록 할 의무가 있다. 선거실시 이전 과거의 동독의 제후정당과 합당하는 독일연방 공화국의 정당들은 합당일에 이들이 소유하고 있는 재산에 관한 보고를 하여야 하는 바, 이는 1990년 11월 1일까지 정당법 제24조제4항의 기준에 상응하는 각 결산대차대조표 및 개시대차대조표를 제출하는 형식으로 이루어진다.

18. Zu Anlage III:

Beide Vertragsparteien stimmen darin überein, daß für die in den Sätzen 2 und 3 der Ziffer 6 geregelten Fälle auch eine Umsetzung nach Ziffer 7 der Gemeinsamen Erklärung vorgesehen werden kann.

18. 부속서 III에 대하여 : 쌍방 조약당사자는 공동선언 제6의 제2문 및 제3문에 규정되어 있는 사례에 대하여 공동선언 제7에 따른 변경도 규정될 수 있다는 것을 합의한다.

## II. Protokollerklärung zum Vertrag

Beide Vertragsparteien sind sich einig, daß die Festlegungen des Vertrags unbeschadet der zum Zeitpunkt der Unterzeichnung noch bestehenden Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes sowie der noch ausstehenden Ergebnisse der Gespräche über die äußeren Aspekte der Herstellung der deutschen Einheit getroffen werden.

## II. 조약에 대한 의정서 성명

쌍방 조약당사자는 통일조약의 제규정은 조약서명시 아직 존재하는, 베를린과 전독일에 관한 4대강국의 권리와 책임 그리고 독일통일의 대외적인 측면에 관한 협상의 결과를 손상함이 없이 작성되었다는 데에 의견을 같이한다.

연구보고 94-9

獨逸統一에 따른 公法의 統合에 관한 研究

---

---

1994年 12月 25日 印刷

1994年 12月 30日 發行

發行人 張 明 根

發行處 **한국법제연구원**

印刷處 (株) 韓國컴퓨터産業

서울특별시 종로구 신문로 2가 1-103

전 화 : (722)2901~3, 0163~5

등록번호 : 1981. 8. 11 제1-190호

---

---

本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©

값 4,000 원

