

獨逸 統一에 관한 序說的 研究

— 法的 側面에서 —

張 明 奉

I. 머리말

1989년 11월 9일 東西冷戰의 상징이었던 베를린 장벽의 붕괴를 시작으로 獨逸統一 準備作業에 박차를 가하여 그로부터 불과 11개월만에 東西獨은 統一을 이룩하였다. 즉, 1990년 10월 3일 獨逸은 統一을 선포하였고, 東西獨分斷의 歷史에 종지부를 찍었다. 獨逸의 統一은 유럽은 물론 全世界에 큰 영향을 미쳤다. 특히 分斷된 韓半島에 주는 의미는 매우 큰 것이다.

주지하다시피 東西獨은 統一을 위하여 부단한 法的 對備를 해왔는데, 특히 베를린 장벽의 붕괴와 東西獨國境開放 이후 獨逸의 統一을 위한 法的·制度的 對備는 급속히 진행되었다. 호네커(Erich Honecker) 共產獨裁政權이 몰락한 후 1990년 3월 18일 東獨 최초의 自由總選舉에서 東獨國民은 東獨基民黨이 주축이 된 '獨逸聯合'(Allianz für Deutschland)에 48.15%의 지지를 보냄으로써 吸收統一에 의한 早期統一方式을 선택하였다. 이어 1990년 4월 12일 東獨 基民黨·社民黨의 聯政으로 출범한 데 메지에르(Lothar de Maiziere) 總理는 西獨基本法 제23조에 의거하여 東獨의 5개주와 東베를린이 西獨聯邦에 編入하는 형식으로서의 統一方式을 정하고 西獨의 콜(Helmut Kohl) 總理와의 統一協商에 착수하였다.

이 과정에서 東西獨간에 맺은 2개의 중요한 條約은 東西獨 統一을 위한 法的·制度的 토대가 되는 것이었다. 즉, 1990년 5월 18일 東西獨은 '東西獨간의 通貨·經濟·社會統合 創設을 위한 條約'(Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts-, und Sozialunion zwischen der BRD und der DDR : 일명 國家條約)¹⁾을 체결하였고, 이는 7월 1일부터 발효되었다. 이 조약에 의하여 西獨의 마르크貨

張明奉 : 國民大學校 法科大學 教授

1) 이 條約의 全文은 *Der Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und*

가 單一通貨로 되었고, 東獨에 社會的 市場經濟體制가 도입되었다. 그리고 1990년 8월 31일 ‘獨逸統一 實現을 위한 東西獨간의 條約’(Vertrag zwischen der BRD und der DDR über die Herstellung der Einheit Deutschland—Einigungsvertrag—: 일명 統一條約)²⁾을 체결하여 1990년 10월 3일 발효와 동시에 獨逸統一을 완성하는 法的 토대를 마련하였다. 이로써 東獨의 國家的 主權은 완전히 소멸되었다.

이처럼 國家條約과 統一條約을 체결함으로써 東西獨은 對內的으로(兩獨關係에서) 統一을 위한 法的인 기틀을 마련하는 한편 1990년 9월 12일 모스크바에서 ‘獨逸問題의 最終解決에 관한 條約’(Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland : 일명 2+4條約)³⁾을 체결함으로써 對外的으로(他國家와의 關係에서) 外部的 障礙를 해소하는 法的인 對備를 하였다. 이렇듯 統一을 위한 對內外的인 法的 對備를 철저히 한 獨逸의 경험은 統一을 준비하는 우리들에게 커다란 귀감이 되는 것이다.

물론 기본적으로 獨逸統一方式이 韓半島에 그대로 적용될 수 없다고 하더라도 獨逸統一過程에서 나타난 東西獨의 法的 準備와 法的 統合의 先例들은 南北韓의 合意 統一實踐에 유익한 敎訓을 주는 것이라고 할 수 있다. 따라서 獨逸統一過程의 法的·制度的 對備와 統獨過程에서 나타난 法的 問題를 고찰하는 것은 分斷國이 안고 있는 문제의 유사성에 비추어 南北韓統一의 進路를 설정하는데 커다란 도움이 될 것이다. 더욱이 南北韓關係 및 統一問題에 대한 法的 論議가 회피할 수 없는 단계에 이른 현시점에서 보면 우리가 統獨과 관련된 法的 問題들을 究明해 보는 것은 매우 필요한 일이다.

本稿에서는 獨逸統一過程에서 나타난 法的 論議를 중심으로 統獨方式에 대한 論爭을 고찰하며, 統一의 對內的인 法的 節次로서 國家條約과 統一條約에 관하여 간단히 살피고, 아울러 獨逸統一에 따른 獨逸法的 統一과 調整에 관한 問題를 검토하고 그 課題를 정리하고자 한다. 그리고 이러한 法的 論議를 통하여 우리가 얻을 수 있는 敎訓에 대하여 言及하고자 한다.

Sozialunion zwischen der BRD und der DDR: Erklärungen und Dokumente (Bonn : Pressund Informationsamt der Bundesregierung, 1990), SS. 73~96 ; *Die Verträge zur Einheit Deutschlands*(München : Deutscher Taschenbuch Verlag, 1990), SS. 1~24.

2) 이 條約의 全文은 *Der Vertrag zwischen der BRD und der DDR über die Herstellung der Einheit Deutschland—Einigungsvertrag, Bulletin*, Nr. 104(Bonn : Press-und Informationsamt der Bundesregierung, 1990), SS. 877~1120 ; *Die Verträge zur Einheit Deutschlands, a. a. O.*, SS. 43~569.

3) 이 條約의 全文은 *Die Verträge zur Einheit Deutschlands, a. a. O.*, SS. 29~34.

本 研究는 獨逸統一에 관한 法的 側面에서의 序說的 研究에 불과하다. 우리의 統一을 위한 法的 對備의 次元에서도 앞으로 獨逸統一에 관한 體系的이고 分析的인 法的 研究가 필요하다고 본다. 이러한 일도 韓國法制研究院이 맡아야 할 時代的 課題 중의 하나라고 생각된다.

II. 東西獨 統一方案과 統一方式論爭

1. 東西獨의 統一方案

“우리는 國民이다”(Wir sind das Volk)라는 슬로건이 대표하던 東獨의 體制民主化改革運動이 “우리는 하나의 民族이다”(Wir sind ein Volk)라는 새로운 슬로건을 내세운 民族統一運動에로 전환되는 양상을 기민하게 통찰한 西獨의 崑總理는 1989년 11월 28일 東獨의 모드로프(Hans Modrow)總理의 ‘條約共同體’(Vertragsgemeinschaft)方案⁴⁾을 수용하고, 더 나아가 ‘條約共同體→ 國家聯合→ 聯邦制統一’의 3段階 統一方案 10個項을 제시하였다. 그 10個項의 主要內容은 다음과 같다.⁵⁾

- ① 醫療 및 財政部門을 포함한 다각적 지원제공
- ② 通信網擴充 및 高速電鐵 등 環境改善을 위한 지원제공
- ③ 東獨共產黨은 政治犯釋放 및 市場經濟導入에 박차를 가할 것
- ④ 모드로프총리의 條約共同體案 수용
- ⑤ 聯合構造를 형성, 이를 발판으로 議會共同體를 포함하는 兩獨諮問委를 구성하

4) 1989년 11월 9일 베를린장벽 개방 이후 나타난 東獨共產黨(SED) 指導부의 機能喪失로 인한 政治的 空白狀態를 우려한 모드로프總理는 1989년 11월 17일 새 聯邦政를 구성하고 그의 첫 聲明書를 통해 政治·經濟·社會 등 전반에 걸쳐 총체적인 改革을 약속하였다. 이 改革속에는 이른바 ‘條約共同體’(Vertragsgemeinschaft)方案이 포함되었다. 이 方案은 EC와 經濟關係를 강화할 것이며 西獨과는 經濟·技術·環境 등 모든 영역에서 協力關係를 충실히 하여 西獨關係를 ‘協調的 共存’(kooperative Koexistenz)으로 발전시키며, 나아가 西獨과 條約共同體를 형성한다는 제안을 내용으로 하였다. “Regierungserklärung des Vorsitzenden des Ministerrates der DDR, Hans Modrow, abgegeben vor der Volkskammer in Ost-Berlin am 17. November 1989,” *Europa Archiv (EA)*, 24/1989D 727 ; 白京男, 「독일, 분단에서 통일까지」(江川, 1991), 220~224면 ; 박성조·양성철, 「독일통일과 분단한국」(경남대 극동문제연구소, 1991), 22~23면.

5) “Zehn-Punkte-Programm zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas, vorgelegt von Bundeskanzler Helmut Kohl in der Haushaltsdebatte des Deutschen Bundestages am 28. November 1989,” *EA*, 24/1989 D 732 ; 「獨逸統一研究資料集」(統一院, 1990), 157~160면.

여 政治問題論議

- ⑥ 統獨問題는 유럽統合 및 東西關係改善과 관련시켜 실현
- ⑦ EC는 東獨을 포함한 동유럽국가에 대한 門戶를 개방하고 東獨과 貿易協定을 체결
- ⑧ 유럽安保協力會議(CSCE)를 環境保存 또는 東西貿易協力促進機構 등으로 성격 전환
- ⑨ 軍縮에 박차를 가할 것
- ⑩ 동독 및 유럽안정을 위해 지속적 노력

이와 같은 골충리의 10個項의 3단계 統獨案은 주변국가들의 지지를 얻지 못하였다. 소련은 골충리의 10개항은 유럽安保協力會議(CSCE)決議의 정신에 위배된다고 하였으며, 영국·프랑스 등에서도 이에 대해 유보적인 태도를 보이면서 “獨逸民族의 自決權을 인정하나 獨逸統一은 現實的이 아니다”라고 논평하였다.⁶⁾ 그러나 이 統獨案은 베를린 장벽 개방이후 주변국들에게 공식적으로 統獨問題를 제기하는 계기가 되었으며, 동시에 東獨에서 統一論爭을 불러 일으켰고 東獨의 市民과 在野政治勢力으로 하여금 舊體制의 청산을 서두르게 하였다.

끊임없는 東獨市民의 民族統一要求에 東獨의 모드로프總理는 統獨問題가 時代的 民族問題임을 인식하고, 소련의 고르바초프대통령으로부터 統獨에 대해 原則的으로 반대하지 않는다는 立場을 확인한 후, 1990년 2월 1일 새 統一方案을 발표하였다. 새로운 統一方案은 ①東西獨間의 友好·協力目的의 ‘條約共同體’의 形成→ ②東西獨間의 ‘國家聯合’(Konföderation) 創設→ ③兩獨主權의 國家聯合機關에의 이관→ ④‘聯邦制’(Föderation) 統一國家의 形成이라는 ‘4段階 聯邦制統獨方案’으로서 統一獨逸은 統一國會, 統一憲法을 具有하며, 베를린을 首都로 하고, 統一獨逸은 軍事的으로 中立國이어야 한다는 것이었다.⁷⁾

모드로프의 統獨案은 軍事的 中立化問題를 제외하면 골충리의 統獨案과 段階的 統一方法이라는 점과 條約共同體와 國家聯合을 통한 聯邦制 統一이라는 점에서 그 基本骨格은 큰 차이가 없었다. 그러나 1990년 2월 24일~25일 兩日間의 美·西獨 頂上會談에서 統一獨逸이 NATO에 잔류할 것을 밝힘으로써 中立化 統一方案은 거부되었다.⁸⁾

6) 박성조·양성철, 前揭書, 30~31면; 鄭用吉, “共存바탕: 신뢰와 이해”, 「독일 통일에서 무엇을 배울 것인가」(聯合通信, 1990), 61면.

7) 白京男, 前揭書, 224면; 「獨逸統合研究資料集」, 前揭書, 160~162면.

8) 白京男, 上揭書, 224~225면.

2. 西獨基本法과 統一方式論爭

1990년 3월 18일의 東獨 自由總選이 실시되기 직전 東西獨人의 여론이 이미 統獨을 기정사실화함으로써 東獨總選에 임하는 各政黨들의 統一에 대한 爭點은 統一의 可否가 아니라 統一의 方法과 時期에 집약되었다. 西獨基本法上 統一의 方法과 時期에 관하여는 두 가지 방향이 제시되었는데, 그 하나는 西獨基本法 第23條에 의한 方式으로써 吸收統合·早期統一方式이며, 또 다른 하나는 基本法 第146條에 의한 統一憲法制定을 통한 점진적인 統一方式이다. 이러한 統獨에 관한 憲法論爭은 西獨의 言論界·政界·學界에서 활발히 전개되었다.

우선 暫定憲法の 性格을 갖는 西獨基本法の 統一條項을 고찰한 후 東西獨에서 論議된 바 있는 統獨의 憲法問題를 살펴보기로 한다.

(1) 西獨基本法の 特性和 統一條項

西獨은 憲法(Verfassung)이라는 말 대신에 基本法(Grundgesetz)이라는 말을 사용하였다. ‘基本法’이라는 概念은 1945년 항복후 獨逸의 戰後 狀況으로부터 國家秩序를 창설하기 위하여 생겨난 特殊性의 表現이라 할 수 있다.

獨逸의 1949年 憲法制定作業에는 獨逸國民全體가 參加할 수 없었다. 獨逸의 分斷이 憲法制定作業에 의하여 深化 혹은 永久化되어서는 안된다는 생각에 制定當時 ‘完成憲法’(Vollverfassung)이 아니라 暫定的이라는 것이 表明되어야 한다는 점이 강조되었다. 그래서 前文에는 단지 “過渡期의 國家生活에 새로운 秩序를 확립하기 위하여”라고 규정하고 全獨逸國民에 대하여 自由로운 自己決定으로 獨逸의 統一과 自由를 완성시키도록 요청하고 있으며, 新秩序는 基本法 第146條에서 獨逸國民의 自由로운 결정으로 제정될 憲法을 留保해 두고 만들어져 있고, 新秩序는 ‘憲法’으로서가 아니라 단지 ‘基本法’에 지나지 않는 것으로 理解되어 왔다. 그 때문에 基本法概念은 西獨의 不變的·持續的 秩序가 아니라 暫定的 秩序를 表現한 것으로 인식되었다.⁹⁾

基本法の 暫定的 性格은 統一條項인 前文, 第23條 및 第146條에 잘 나타나 있다. 西獨基本法 前文은 “神과 人類에 대한 責任을 의식하고 民族的·國家的 統一을 維持하며, … 全獨逸國民은 自由로운 自己決定으로 獨逸의 統一과 自由를 성취할 것을

9) Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 14. Aufl. (Heidelberg : C.F. Müller, 1984), SS. 32-33.

10) 金哲洙, 「現代憲法論」(博英社, 1980), 5면 ; Gregory v. S. McCurdy, “German Reunification : Historical and Legal Roots of Germany’s Rapid Progress towards Unity”, *Interna*

요청받고 있다”고 규정하였다.

이 前文은 民族의 統一에 관한 念願을 내포하고 있으며 ‘獨逸再統一의 命題’(Wiedervereinigungsgebot)를 규정한 것으로 여겨져 왔다.¹⁰⁾ 前文에서 ‘過渡期’란 基本法の ‘時間的 限界’를 明示한 것으로 過渡期의 終期는 第146條에 의하여 全獨逸憲法이 發效되는 날이거나, 第23條에 의하여 全獨逸의 다른 부분이 西獨聯邦에 編入(Beitritt)을 완료하는 날을 의미하는 것이다.¹¹⁾

再統一命題를 규정한 前文의 法的 性格에 대하여 그 法的 拘束力을 否定하는 學說¹²⁾과 肯定하는 學說이 대립되었지만 多數說은 肯定하는 입장이었다.¹³⁾ 西獨聯邦 憲法裁判所도 前文은 政治的 意義뿐만 아니라 法的 意義를 가진다고 判定하였다.¹⁴⁾ 따라서 西獨의 어떠한 憲法機關도 政治的 目的으로서 政治的 統一의 再現을 포기해서는 안되며, 모든 憲法機關은 그 政策遂行에 있어서 이 目的達成을 위해서 協力해야 하며, 再統一을 불가능하게 하는 모든 行爲를 中止하여야만 하였다.

基本法 第23條는 “이 基本法은 우선(zunächst)… 西獨의 諸州의 領域에 效力을 가진다. 獨逸의 다른 부분에 있어서는 編入(Beitritt)에 의해 效力을 發生한다”고 규정하였다. 여기서 ‘우선’이란 西獨領土의 暫定性을 表示한 말이며, 獨逸의 다른 부분에 대해서는 強制的 吸收를 禁止하고 그들의 自由意思에 의한 編入에 의하도록 함으로써 門戶를 開放하고 統獨의 平和的 解決方法을 열어 놓았다.¹⁵⁾

西獨基本法 第23條에 의하면, 東獨이 스스로 西獨聯邦에 編入하게 되면 西獨의 基本法の 效力이 東獨地域에까지 擴張되어 東西獨은 統一이 이루어지는 것이었다. 다시 말하면 東獨이 西獨에 吸收統合되는 方式이 되는 것이었다. 그러나 東獨 기타 獨逸의 다른 部分이 西獨聯邦에 編入하기 위해서는 基本法 第20條와 第28條에서

tion : Historical and Legal Roots of Germany's Rapid Progress towards Unity,” *International Law and Politics*, Vol. 22(1990), PP. 258~259.

11) Giese-Schunck, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 1962, S. 10 ; 金道稔, “憲法과 國家統一問題”, 「法學」, 제8권 2호(서울大 法學研究所, 1966), 34~35면.

12) von Mangoldt-Klein, *Das Bonner Grundgesetz I*, 2. Aufl.(Berlin : Franz Vahlen GmbH, 1957), SS. 40~41 ; 金哲洙 前揭書, 5면.

13) C. Schmitt, W. Kägi, K. Hesse, G. Leibholz 등은 效力肯定說을 취하였다. Leibholz-Rinck, *Grundgesetz Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Präambel, S. 1.

14) BVerfGE(v. 17. 8. 1956), 5, 85 (KPD-Verbot Urteil) ; BVerfGE(v. 31. 7. 1973), 36, 1 ; (Grundlagenvertrag Urteil)金哲洙, 「判例教材 憲法」(法文社, 1980), 98~99면.

15) Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, *Grundgesetz Kommentar*, Bd. II(München : C. H. Beck, 1976), Art. 23, SS 13-14. 金道稔, 前揭論文, 36면 ; 金哲洙, 「現代憲法論」, 前揭書, 8면.

규정한 共和的·民主的·社會的 法治國家일 것이 요구되었기 때문에 東獨의 編入은 社會主義體制를 포기하지 않는 한 不可能하였다.¹⁶⁾

이같은 第23條에 의한 吸收統合方式은 극히 非現實的인 것이었지만, 1990년 3월 18일의 東獨自由總選에서 東獨國民은 社會的 市場經濟秩序를 비롯한 西獨式의 國家秩序의 導入을 주장하며 第23條에 의한 統一方式을 選舉公約으로 내세운 ‘獨逸聯合’을 지지함으로써 吸收統合方式에 의한 東西獨의 統一이 實現되었던 것이다.

基本法의 마지막 條項인 第146條는 前文의 精神에 입각하여, 基本法의 臨時法的 性格과 部分法的 性格을 강조하고, 아울러 基本法이라는 部分秩序를 獨逸國民의 自由로운 決定에 의하여 제정될 憲法으로 代替하는 과제가 留保되고 있는 獨逸國民의 憲法制定權力(verfassunggebende Gewalt)에 대하여 언급하고 있는 實定法的 統一條項이다.¹⁷⁾ 同條는 “이 基本法은 獨逸國民의 自由로운 決定으로 제정한 憲法이 效力을 발생하는 날에 그 效力을 喪失한다”고 규정하였다.

第146條에 의하면 基本法의 效力은 全獨逸憲法의 發效日에 喪失된다. 그러나 이 基本法效力의 喪失은 절대적인 것이 아니며, 오히려 統一(경우에 따라서는 部分的으로)은 基本法 第23條에 따라 실현되고 그와 함께 憲法制定權力의 行爲를 요함이 없이 全獨逸憲法이 될 可能性도 전혀 排除할 수 없는 것으로 보는 解釋도 있었다.¹⁸⁾ 즉, 基本法의 失效는 自動的인 것이 아니고, 全獨逸憲法의 制定權者에 의한 失效宣言을 요하는 것으로 보았다.

한편 第146條는 基本法前文의 再統一命題를 충족시키기 위해서 第23條의 未加盟地域에 대한 編入(Beitritt)에 의한 再統一의 方法 이외에도 憲法制定行爲에 입각한 再統一의 방법도 열어 놓고 있는 것이다. 그러나 第23條와 第146條는 相互排他的인 지 않으며 이 두 가지 方式에 의해 基本法은 全獨逸憲法으로 完成될 수도 있다는 견해도 있었다.¹⁹⁾ 또한 第146條는 반드시 새로운 憲法의 創造를 義務化하는 것은

16) 金哲洙, 上揭書, 같은 면.

17) 金道昶, 前揭論文, 36면.

18) Ulrich Scheuner, “Art. 146 GG und das Problem der verfassunggebenden Gewalt,” *Die Öffentliche Verwaltung(DÖV)*, 1953, S. 581 ; 上揭論文, 36면.

19) Wolfgang Binne, “Verfassungsrechtliche Überlegungen zu einen ‘Beitritt’ der DDR nach Art. 23 GG.,” *Juristische Schulung(JuS)*, Juni, 1990, S. 448. 獨逸統一의 節次的 方式으로서 西獨基本法 第23條와 第146條에 의한 것 외에도 結合段階 모델(kombiniertes Stufen-Modell)이 제시되기도 하였다. 이에 관해서는 Peter Häberle, “Verfassungspolitik für die Freiheit und Einheit Deutschlands—Ein wissenschaftlicher Diskussionsbeitrag im Vormärz 1990—,” *Juristen Zeitung(JZ)*, Heft 8, (20. April 1990), SS. 358~360.

아니며 만약에 全獨逸國民이 西獨基本法에 만족한다면 獨逸聯邦共和國 基本法을 廢棄할 義務는 없는 것으로 보기도 하였다.²⁰⁾

(2) 統一方式에 관한 憲法的 論爭

西獨에서는 統獨 直前に 統一方式에 관한 第23條와 第146條 規定을 둘러싸고 憲法的 論爭이 치열하게 벌어졌다.

基本法 第23條에 의한 吸收統合方式을 주장한 사람들²¹⁾은 法學者, 특히 보수적인 憲法學者들과 基民黨, 基社黨에 가까운 學者, 西獨聯邦政府閣僚의 대부분으로 이들의 論據는 다음과 같다.

첫째, 가능한 빠른 統一에 대한 염원을 반영하는 것이었다. 第146條에 의한 方式은 國家統一形態에 관한 시간낭비적 교섭이나 새로운 全獨逸憲法의 內容에 관한 論難으로 統一을 지연시킨다는 것이었다.²²⁾

둘째, 分斷 40년이 흐르는 사이에 基本法이 상당한 정도 正當性(Legitimität)과 憲法的 合理性(verfassungsrechtlicher Rationalität)을 획득하였다는 점을 들었다.²³⁾ 따라서 新憲法의 制定必要性은 크지 않은 것이었다.

셋째, 東獨이 西獨에 編入됨으로써 자동적으로 EC에 統合될 수 있다는 것을 들었다.²⁴⁾

넷째, 兩獨議會가 統一을 위한 특별한 決議 및 選舉를 시행할 필요가 없이 간단한 절차에 의하여 兩獨이 合併됨으로써 外交政策上 많은 利點을 가져와 獨逸의 外交的 信賴性을 나타낼 수 있다는 것이었다.²⁵⁾

한편 基本法 第146條에 의하여 새로운 憲法을 制定하고 그 新憲法에 의거하여 統一을 이룰 것을 주장하는 者들은 非保守系 學者들로서 政治的으로는 自民黨, 社民

20) 金哲洙, 前掲書, 「現代憲法論」, 前掲書, 7면.

21) 대표적 人物로는 Günter Dürig, Wilhelm Grewe, Wilhelm Kewenig, Rupert Scholz 등을 들 수 있다. 박성조·양성철, 前掲書, 61면; Klaus Kinkel, "Deutsch Rechtseinheit—eine Standortbestimmung," *Neue Juristische Wochenschrift(NJW)*, Heft 6, (1991), 340~343 (Vortrag anlässlich der Jahresversammlung der deutsch-deutschen juristischen Vereinigung am 9. 11, 1990 in Potsdam).

22) Wolfgang Binne, a. a. O., S. 447.

23) Rudolf Steinberg, "Die deutsche Einheit 1990, Verfassungs- und völkerrechtliche Voraussetzungen und Aspekt der Herstellung der deutschen Einheit am 3. Oktober 1990", 「北韓法律行政論叢」, 第8輯(高麗大 法學研究所, 1990), 244면.

24) 박성조·양성철, 前掲書, 61면.

25) 上掲書, 같은 면.

26) 대표적 人物로는 Jürgen Habermas, Ernst Tugendhat, Michael Theunissen, Wilhelm

黨 등에 가까운 사람들이었다.²⁶⁾ 이들의 論據는 다음과 같다.

첫째, 東獨에는 統一로 인하여 論하여질 새로운 國家形態의 構造에 대하여 단순한 청원자로서가 아니라 동등한 참여자로서의 요구가 있다는 것이었다.

둘째, 無血의 市民革命에 의하여 統一을 쟁취한 東獨의 자존심을 감안해야 한다는 것이었다. 따라서 일방적인 西獨聯邦에의 編入을 東獨에 강요할 수 없다는 것이었다.

셋째, 지금까지 성공적인 民主主義의 실적을 공개토론에 의해서 더욱 확립시키자는 것이었다. 全國民의 공개토론 없이 第23條에 의한 東獨合併은 民主主義原則에 위배된다는 것이었다.

넷째, 兩獨國民이 同等한 입장에서 함께 政治體制에 관하여 결정하는 것은 基本法 前文의 基本精神이며, 第23條에 의한 方式은 東獨을 마치 植民地化하는 것과 같다는 주장이었다.²⁷⁾

東獨에서는 1990년 3월 18일의 自由總選에서의 各政黨의 選舉公約속에서 統獨方式의 論爭이 전개되었다.

東獨基民黨(CDU)이 주도하고 獨逸社會聯盟(DSU), 民主改革黨(DA) 등이 소속된 ‘獨逸聯合’(Allianz für Deutschland)과 ‘自由民主主義者同盟’(Bund freier Demokraten) 등 東獨의 右翼民主陣營에서는 第23條에 의한 吸收統合·早期統合方式을 주장하였고, 東獨社民黨(SPD), 東獨民社黨(PDS: 社會主義統一黨(SED)의 후신), 진보적 民主勢力聯合인 ‘同盟 90’(Bündnis 90), 東獨綠色黨(GRÜNE) 등 左翼民主陣營과 在野民主勢力은 第146條에 의한 漸進의이며 對等한 統一方式을 주장하였다.²⁸⁾

總選의 결과 東獨國民의 多數가 第23條에 의한 吸收統合·早期統一方式을 선택함으로써 東獨이 西獨에 吸收·合併되는 法的 節次로서 國家條約과 統一條約의 수순을 단계적으로 밟아 나가게 되었다.

Hennis, Oskar Negt, Jürgen Seifert 등을 들 수 있다. 上揭書, 61~62면.

27) 上揭書, 62면.

28) 基本法 第23條 또는 第146條에 의한 統一方式에 대한 상세한 것은 Hubert Weis, “Verfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands,” *Archiv des öffentlichen Rechts(AöR)*, Ed. 116, Heft 1 (März 1991), SS. 2~7.

III. 獨逸統一의 法的 節次

1. 國家條約(東西獨간 通貨·經濟·社會統合 創設을 위한 條約)

(1) 國家條約의 內容

西獨基本法 第23條에 의한 統一方式에 의거하여, 東西獨은 國家條約을 締結하여 統獨의 下部構造를 구축하였다. 1990년 5월 18일에 체결되고 同年 7월 1일에 發效된 國家條約의 內容을 중요한 것만 요약하면 다음과 같다.

첫째, 東西獨 쌍방은 1989년 가을 獨逸民主共和國(東獨)에서 平和的·民主的 革命이 일어났다는 사실에 힘입어 獨逸의 統一을 조속히 완수할 것을 결의하고, 社會的 市場經濟를 東獨에도 導入하며 通貨·經濟·社會統合을 이루기 위하여 條約을 체결하는데 합의한다(前文).

둘째, 西獨마르크貨(Deutsche Mark)로 貨幣를 單一化함으로써 通貨統合을 이룩한다. 原則적으로 東獨마르크는 西獨마르크와 1:1의 비율로 교환한다(第1條 2項, 第10條).

셋째, 社會的 市場經濟를 基本으로 하되, 특히 私有財產制·競爭原理·自由로운 價格形成 그리고 原則적으로 勞動·資本·財貨와 用役의 완전한 自由移動을 요체로 하는 經濟統合을 이룩한다(第1條 3項, 第11條~第16條).

넷째, 社會的 市場經濟原理에 相應하는 公正성과 社會的 均衡原理에 의한 포괄적인 社會保障制度를 통해 결정되어야 할 社會統合을 이룩한다(第1條 4項, 第17條~第25條).

다섯째, 쌍방은 平和스럽고, 民主的이며, 聯邦主義的·法治主義的인 社會的 基本秩序를 승인한다. 종래의 社會主義的 社會國家秩序에 기초한 東獨憲法 가운데 이에 抵觸되는 규정은 더 이상 적용되지 않는다(第2條).

여섯째, 通貨·經濟·社會統合에 불가피하게 수반되는 東獨의 法調整을 위하여는 自由民主的·聯邦的·法治主義的·社會的 秩序의 指導原則이 적용된다(第4條).

(2) 國家條約의 評價

國家條約은 본래 西獨側에서 준비하고 東獨側에 일방적으로 밀어붙인 것이었다. 條約의 內容에 대해서는 國民에게 완전히 周知시키지 못한채 國民의 參加를 완전히

배제하고 兩獨政府간의 비밀 교섭으로 始終했다. 따라서 적어도 過渡期에 필요한 ‘特別規定’ 이나 ‘保護裝置’ 및 ‘東獨市民이 聯邦의 2等市民이라는 감정을 품게 하지 않기 위한 諸條件’이 강구되지 못하였다.²⁹⁾

결국 經濟·社會統合 後 東西獨地域의 심한 貨金隔差, 東獨企業의 倒産과 大量失業의 發生뿐만 아니라 東西獨住民간의 意識의 乖離가 심화되는 등의 ‘統一後遺症’으로 統一獨逸은 진통을 겪었고, 그 치유에 막대한 ‘統一費用’을 지불해야만 하였다.³⁰⁾

성급한 統獨의 推進은 가능한 한 빨리 西獨의 經濟體制를 東獨에 이식하고, 東獨의 社會主義經濟體制를 一掃하지 않으면 안되었다. 이에 따라 經濟·社會統合에 방해되는 東獨의 憲法規定 및 法律의 廢止와 吸收合併을 위해 새로운 法律을 制定할 것을 정하는 이 條約의 ‘基本原則’은 東獨의 經濟主權을 奪取한 것이라는 비판³¹⁾이 가해지기도 하였다.

그러나 通貨統合을 늦추고 대신 一種의 國家聯合方式에 입각한 過渡期間을 설정하고 東獨의 體制를 서서히 市場經濟體制로 編入시킨다는 論理는 當時 東獨住民들의 無條件의인 統一熱望情緒와는 背馳되는 것이었다. 國際政治의으로도 統獨에 有利하게 展開되는 狀況을 이용하여야 한다는 측면이 강조되었고, 따라서 급작스런 通貨·經濟統合의 추진은 民族的 課業을 성취하기 위해 취해진 불가피한 政治的 決斷에 따른 것이었다는 見解가 衆論이다.³²⁾

2. 統一條約(獨逸統一 實現을 위한 東西獨간 條約)

(1) 統一條約의 內容

國家條約에 이어 1990년 8월 31일 締結되고 同年 10월 3일에 發效됨으로써 獨逸統一을 完成시킨 統一條約은 經濟·社會統合 후 政治·法律制度 등 全般的인 國家體制를 單一化하기 위한 合意事項을 담고 있다.

이 條約은 統一後에도 聯邦法에 상당하는 法律로서의 效力을 가지는 것으로서 統獨으로 인한 法的 矛盾의 統一·調整에 있어서 規範的 指針이 되는 것이다.³³⁾

29) 田中政壽, “加速されるドイツ 統一の問題點”, 「世界政治」, 1990. 7월 上旬號, 4面.

30) 安斗淳, “統獨후유증 어떻게 극복하고 있나”, 「月刊中央」, 1991. 9월號, 383~393면; *Der Spiegel*, 22. Juli. 1991, SS. 24~29; 「한겨레 신문」, 1991년 7월 24일, 6面.

31) 田中政壽, 前掲論文, 3面.

32) 「統獨以後分野別實態」, 南北統合對備計劃 參考資料 I (統一院, 1991), 79면; 황성모, 「통일 독일현장연구」(一念, 1990), 247~250면.

33) 統一條約 第45條 2項.

이 條約이 發效된 순간부터 ‘獨逸民主共和國’이라는 이름의 國家는 소멸되었다. 東베를린을 비롯하여 東獨의 5個州의 獨逸聯邦(西獨)에로의 編入은 이 條約의 規定에 따라 進行되었다.

이 條約의 主要內容을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 東西獨 쌍방은 自由로운 自決에 의거하여 獨逸統一을 완성시킬 것을 결의하고, 유럽統一과 平和的 秩序構築에 기여하도록 노력하며, 獨逸統一確立을 위한 條約締結에 합의한다(前文).

둘째, 基本法 第23條에 의한 東獨의 西獨에로의 編入은 1990년 10월 3일에 發效된다. 發效日로부터 編入되는 5個州와 東베를린에도 西獨基本法이 적용된다(第1條, 第3條).

셋째, 統一獨逸의 首都는 베를린이다(第2條).

넷째, 編入과 관련되는 西獨基本法의 일부를 改正한다. 第23條規定은 삭제된다(第4條).

다섯째, 基本法의 改正이나 補完과 관련하여 統一獨逸의 立法機關이 2年內에 獨逸統合과 관련된 장래의 憲法改正問題를 처리한다(第5條).

여섯째, 編入의 效力이 發生한 때에 일부 예외를 제외하고는 西獨法令이 編入地域에도 적용된다(第8條). 그러나 일정한 경우는 東獨法令이 계속 적용된다(第9條).

第8條와 관련하여 이 條約의 附屬書 I (Anlage I)에서는 ‘聯邦法의 과도적 適用擴張에 관한 特別規定’을 두고 있고, 第9條와 관련하여 附屬書 II (Anlage II)에서는 ‘東獨의 繼續適用되는 法律에 관한 特別規定’을 두고 있다.

(2) 統一條約의 評價

統一條約은 과연 두 國家가 동등한 입장에서 締結된 合意였는가, 아니면 西獨의 一방적인 強要였는가 하는 論難에 대하여 獨逸의 一般여론은 ‘一方的’ 條約이라는 것이 지배적이다. 실제로 統一條約 成立過程을 놓고 “굴욕에서 굴욕으로”라는 말로 표현되었다. 처음 굴욕은 소련의 東獨에 대한 지배를 의미하며, 둘째 굴욕은 두말할 것도 없이 西獨의 東獨에 대한 지배를 표현하는 것이다.³⁴⁾

國家條約과 마찬가지로 統一條約의 本質에 대해서도 ‘東獨併合’ 또는 ‘降伏條約’이라고까지 칭해지기도 하였다.³⁵⁾

34) 박성조·양성철, 前掲書, 131면.

35) 田中政壽, “統一ドイツの成立—その意義と波紋”, 「世界政治」, 1990. 11월 下旬號, 6면.

한편 統一條約의 前文에는 “獨逸民族은 나치시대의 유대인학살을 회개하고 다시는 이러한 처사를 하지 않는다”는 條項이 포함되어 있지 않다고 美國과 世界의 猶太人聯合會 및 獨逸의 野黨에서 비판을 가한 바 있다.³⁶⁾

IV. 獨逸統一에 따른 獨逸法의 統一 · 調整과 기타 法的 諸問題

1. 獨逸法의 統一과 調整

獨逸統一에 따른 獨逸法의 統一·調整은 國家條約과 統一條約에 의하여 이루어졌다. 1990년 7월 1일 國家條約의 發效와 함께 市場經濟秩序建設을 위하여 東獨은 西獨法을 수없이 받아들였다. 그리고 統一條約이 發效된 1990년 10월 3일 이후에는 東獨의 法秩序가 소멸하고 원칙적으로 西獨의 法秩序가 統一獨逸의 法秩序가 됨으로써 獨逸法 統一이 實現되었다.³⁷⁾

統獨에 따른 새로운 法을 만들지 않고 西獨法을 그대로 적용한 것은 그 동안 西獨이 발전하면서 지켜왔던 그 法이 다른 어떤 法보다도 시행하는데 많은 경험을 축적한 것으로 여겨져 統一獨逸에서도 어떤 法보다도 훌륭하게 시행되리라고 생각했기 때문이었다.³⁸⁾ 그러나 東西獨의 異質的인 政治·經濟·社會體制로 인한 東西獨人의 意識(mentality)의 차이는 獨逸法의 統一·調整에 있어서도 커다란 문제가 되고 있다.³⁹⁾

(1) 憲 法

1990년 10월 3일 統一條約의 發效와 동시에 西獨基本法이 새로이 聯邦에 編入된 東獨의 5個州와 東베를린에도 適用됨으로써 憲法의 統一이 이루어졌다. 다만 統一

36) 박성조·양성철, 前掲書, 132면.

37) 統一條約 第1條, 第3條, 第8條 Andreas Heldrich, Horst Eidenmüller/河野俊行(譯), “ドイツ再統一をめぐる法的諸問題”, 「ジュリスト」, 1990. 11. 15, 63面.

38) Alois Braun, “서독법 우수하나 적용에 어려움 나타나 -통독이후 제반행정실태-”, 「통일한국」, 1991. 11월호, 31면.

39) Ulrich Eisenhardt, “Zur Problematik der Rechtsvereinheitlichung und der Rechtsangleichung in Deutschland”(東京大에서의 강연, 1991. 5. 8), 海老原明夫(譯), “ドイツ法統一の直面する課題” 「ジュリスト」, 1991. 7. 15, 81面.

條約 第4條에 따라 編入과 관련된 基本法の 改正이 이루어졌다.⁴⁰⁾

基本法 第23條는 削除되었고, 基本法 第146條도 개정되었다. 第146條는 兩獨逸이 統一에 이르기까지는 統一條項의 성격을 가지고 있어서 “이 基本法은 獨逸國民이 自由로운 決定에 의하여 제정한 憲法이 效力을 發生한 날에 그 效力을 상실한다”고 되어 있었지만 新規定은 “獨逸의 自由와 統一이 이루어진 후 全獨逸國民들에게 適用되는 이 基本法은…(이하 동일)… 상실한다”라고 되어 있다.

새로이 규정된 基本法 第146條는 將來의 憲法改正에 관하여 언급하고 있는 統一條約 第5條와의 關係에 있어서 격심한 論爭을 불러일으키고 있다.⁴¹⁾ 改正된 第146條는 統獨후에도 새로운 憲法의 制定可能性을 규정하고 있고, 統一條約 第5條에서는 基本法の 改正이나 補完과 관련하여 統一獨逸의 立法機關이 2년내에 “새로운 國家目標를 基本法에 추가수용할 것인가에 대한 問題”와 “基本法 第146條의 適用과 이에 따른 國民投票의 問題”를 처리할 것을 권고하고 있다.

論爭의 重點은 第146條에 의하여 憲法制定會議나 憲法委員會에서 새로운 憲法을 만들고 여기에 대한 國民投票를 부쳐야 하는가, 아니면 現行憲法(基本法)을 고수하고 다만 일정한 범위내에서만 改正하는 것으로 그칠 것인가 하는 데에 있다. 統一條約 第5條에서의 “第146條의 適用”은 基本法の 改正뿐만 아니라 새로운 憲法에 의한 基本法の 대체를 의미하기도 하는 것이다.⁴²⁾

第146條에 의하여 새로운 憲法을 制定하자는 見解는 비록 統獨 후 基本法이 “獨逸의 自由와 統一이 이루어진 후 全獨逸國民들에게 적용되는” 것이라고 하고 있지만 여전히 미해결의 暫定的인 性格은 남아 있다고 하며, 第23條에 의한 編入으로 第146條가 무의미해졌다고 하는 主張은 설득력이 없다고 한다. 또한 統一條約 第5條의 “第146條의 適用”에 대한 권고는 第146條의 의미를 약화시킨 것이 아니라 여전히 基本法の 暫定性을 保證하고 있다는 것이다. 따라서 第146條는 ‘新憲法으로 가는 다리’(Brücke zu einer neuer Verfassung)라는 표현도 나오고 있다.⁴³⁾

40) 編入에 따른 基本法改正에 관한 내용은 統一條約 第4條에 규정. 改正된 基本法全文은 *Grundgesetz*, 26. Aufl. mit Einführung zum Grundgesetz von Günter Dürig (München: Beck-Texte im dtv, 1990), SS. 25~87.

41) Martin Kriele, “Art. 146GG; Brücke zu einer neuen Verfassung,” *Zeitschrift für Rechtspolitik*, (ZRP) Januar, 1991 S.1; Klaus Stern, “Der verfassungsändernde Charakter des Einigungsvertrages,” *Deutsch-Deutsche Rechts-Zeitschrift*(DtZ), Heft 9 (1990), S. 289; Hubert Weis, a. a. O., SS. 29~30.

42) Martin Kriele, a. a. O., S.1; Rudolf Steinberg, a. a. O., S. 248.

43) Martin Kriele, a. a. O., S. 1.

이에 반하여 新憲法의 制定을 부인하는 見解에 의하면, 東獨이 西獨에 편입된 것은 東獨國民의 압도적인 多數가 自由民主的 基本秩序에 대한 決斷을 내렸음을 의미하는 것이며, 國民投票를 거치지 않아서 1949년의 基本法에 존재했던 民主主義的 흐름은 그간에 일반적으로 承認됨으로써 이미 치유되었고, 基本法 第146條의 成立史로부터 나오는 論據도 상당한 정도 그 중요성을 상실하였다는 점을 들고 있다.⁴⁴⁾ 또한 統一條約 第5條에서 “새로운 國家目標를 基本法에 추가수용할 것인가”에 대한 검토를 행하는 지침을 정한 것도 憲法改正을 示唆하고 있는 것⁴⁵⁾이라는 점을 지적하기도 한다.

社民黨(SPD), 綠色黨(GRÜNE), 同盟90(Bündnis 90), 民社黨(PDS) 등에서는 新憲法의 制定을 주장하고 있고, 基民黨(CDU), 基社黨(CSU), 自民黨(FDP) 등에서는 일정 정도의 憲法改正만을 하자고 주장하고 있다. 이와 관련하여 基本法 第146條에 대한 論爭에서 第146條가 존속함에 따라 基本法의 正當性이 약화되고 憲法에 대한 충성(Verfassungsloyalität)이 양분되는 위험성을 제거하기 위하여 아예 第146條를 삭제하자는 주장도 제기되고 있다.⁴⁶⁾

이러한 論爭은 獨逸民主主義의 安定을 위하여 대단히 중요한 문제가 된다. 만일 이러한 憲法問題에 대해서 國民들이 소외된 감정을 지니거나 政治人들의 배타적인 所管業務로만 취급되는 식으로 해결된다면 그 결과로서 憲法의 一體性이 상실되어 憲法이 지닌 統合力은 감소될 것이다.⁴⁷⁾

將來의 憲法改正과 관련하여 基本權과 統治構造의 兩分野에 걸쳐 새로운 內容을 추가할 것을 요구하는 제안이 행해지고 있다. 그 主要議題들은 兵役과 兵役에 대신하는 奉仕勤務의 완전한 同等化, 社會的 基本權의 創設, 특히 勞動에 대한 權利와 住居에 대한 權利의 추가, 基本法에 國民投票的 要素의 導入, 그리고 環境保護, 國民들의 平和的 共存에 대한 責任性, 大量殺傷武器의 生産과 使用의 禁止 등이다.⁴⁸⁾

살펴본대로 統一條約 第5條에서 규정한 ‘基本法 第146條의 適用과 이에 따른 國民投

44) K. Hesse, “Das Grundgesetz in der Entwicklung der BRD : Aufgabe und Funktion der Verfassung”, in : *Handbuch des Verfassungsrechts der BRD*, hrsg. V. Ernst Benda, Werner Mayhofer, Hans-Jochen Vogel unter Mitwirkung von Konrad Hesse(1983), S. 11 ; Rudolf Steinberg, *a. a. O.*, S. 249 ; Bernhard Kempen, “Grundgesetz oder neue deutsche Verfassung?” *NJW*, Heft 15(1991), S. 967.

45) Klaus Stern, *a. a. O.*, S. 289, 292.

46) Martin Kriele, *a. a. O.*, SS. 5~6.

47) Peter J. Opitz, “獨逸統一過程에서의 憲法과 國際問題”, 「統一問題研究」, 제2권 4호(統一院, 1990 겨울), 190면.

48) 河野俊行(譯), 前掲論文, 67면 ; Peter J. Opitz, 上掲論文, 같은 면.

票의 問題'에 관한 처리의 권고를 둘러싼 이슈는 獨逸民主主義의 安定을 위해서도 기본적인이고 중요한 문제인 동시에 매우 다루기 어려운 懸案으로 떠올라 있다. 앞으로 이 論爭이 어떻게 전개되며 어떻게 결말이 날지 우리의 큰 관심사가 아닐 수 없다.

(2) 選舉法

統獨過程에서 東西獨政黨들간에 격심한 論爭의 대상이 되었던 것 중의 또 하나는 西獨의 選舉法을 東獨에 그대로 적용시키느냐 하는 問題였다. 西獨聯邦選舉法(Bundeswahlgesetz)은 第6條 6項 1文에서 이른바 5% 沮止條項(Sperrklausel)을 두어 第2投票의 경우 總有效得票數의 5% 이상을 획득한 정당에만 比例代表議席을 配分토록 규정하였다.

東西獨의 社民黨(SPD)과 自民黨(FDP)은 西獨選舉法을 東獨에 그대로 적용시켜 통일된 獨逸國會議員들이 모두 동등한 선거절차를 거쳐야 나중에 동등한 자격을 가진 國會議員으로서 활동할 수 있다고 주장하였다. 이에 대하여 西獨選舉法을 東獨에 무조건 적용하는 것을 반대하는 政黨들, 즉 西獨에서는 基民黨·基社黨·綠色黨 등이, 東獨에서는 대부분의 政黨들이 다음과 같은 이유를 열거하였다.

첫째, 東獨에는 많은 群小政黨이 있는데, 특히 '同盟90' 같은 政黨들은 1989년 11월 東獨의 無血革命을 성공리에 치러냈기 때문에 이러한 政黨들은 統一된 獨逸議會에서 반드시 活動하도록 해주어야 한다는 것이었다.⁴⁹⁾

둘째, 東西獨에서의 5%는 대단히 차이가 있다. 만약 5%를 유지한다면, 東獨에서 한 國會議員이 얻은 득표수는 西獨의 國會議員 득표수의 1/4정도이다. 따라서 같은 國會議員사이에서 國民들의 지지는 대단히 큰 차이를 보여준다는 것이었다.⁵⁰⁾

셋째, 무엇보다도 중요한 것은 東獨의 聯政파트너인 우익계 소수정당들이 院內진출이 어렵게 되고, 이렇게 될 경우 執權 基民黨의 崙총리가 統一獨逸에서의 再執權에 위협을 받기 때문이었다.⁵¹⁾

이와같은 論爭은 상당기간 계속되다가 1990년 8월 3일 '東西獨간 獨逸聯邦議會 第1次 全獨選舉 準備 및 施行을 위한 條約'(Vertrag zur Vorbereitung und Durchführung der ersten gesamtdeutschen Wahl des Deutschen Bundestages zwischen der BRD und der DDR : 일명 選舉條約(Wahlvertrag))⁵²⁾이 西獨과 東獨의 兩國

49) 박성조·양성철, 前揭書, 125면.

50) 上揭書, 같은 면.

51) 이장희, "통일의 걸림돌, 어떻게 극복했나", 「月刊中央」, 1990. 9月號, 363면.

52) 이 條約의 全文은 *Die Verträge zur Einheit Deutschlands, a. a. O.*, SS. 25~27.

會를 통과한 후 일단락되었다. 이 選舉條約에 이어 1990년 9월 21일 聯邦內務長官의 聯邦議會 第12會期 選舉를 위한 聯邦選舉法⁵³⁾에서는 東西獨 單一選舉區原則과 5% 沮止條項이 적용되지만, 西獨의 群小政黨과 東獨地域 政黨의 不利益을 방지하기 위한 조치의 하나로 기존의 한 政黨이 하나의 名簿를 작성하는 原則에 대한 예외로서 ‘聯合名簿制度’(Listenverbindung)(同法 第53條 22項)를 마련하였다. 이에 따라 單一政黨으로 총선에 참가하기 위하여 政黨統合이 이루어지기 시작하였다⁵⁴⁾.

그러나 東獨의 民社黨(PDS), 左翼聯盟(Linke Liste), 共和黨(REP), 綠色黨(GRÜNE) 등은 5% 沮止條項과 聯合名簿制度에 대하여 組織의 취약성으로 5% 沮止條項을 충족하기 어렵고 制度化된 大政黨과의 제휴가 어렵다는 점을 들어 基本法上의 平等選舉權과 機會均等の 원칙을 침해하였다는 이유로 聯邦憲法裁判所に 提訴하였다. 聯邦憲法裁判所는 基民黨(CDU)과 社民黨(SPD)에 비해 舊共產黨의 후신인 民社黨(PDS)과 일부 軍소정당들은 대부분 共產黨政權의 붕괴후 재정부되었거나 새로 창당되어 憲法上의 基本原則인 機會均等の 원칙에 위배된다 하여 違憲判決을 내렸다⁵⁵⁾ 이 判決로 선거제도 문제의 논란과 선거시기의 연기 등이 논의되었으나 全獨逸議會에서 채택된 1990년 10월 8일 第10次 改正聯邦選舉法⁵⁶⁾에서는, 聯邦議會選出을 위한 5% 이상의 득표율을 獨逸全地域에 일괄적용하는 대신 東獨地域과 西獨地域으로 나누어 두개의 選舉區로 양분하여 각기 적용하도록 함으로써 軍소정당의 院內進出의 길을 열어주었다. 聯邦選舉法 第53條(第12會期 聯邦議會選舉를 위한 經過規定)에 의하면, 이 條項은 1990년 12월 2일의 總選만을 위한 限時法的의 性格을 가지고 있다. 따라서 聯邦議會는 이 條項이 基本法에 위반되지 않도록 改正할 것을 요청 받고 있다.

이렇듯 聯邦憲法裁判所의 判決과 改正聯邦選舉法에 의하여 東獨地域의 民社黨과 同盟 90-綠色黨은 1990년 12월 2일 總選에서 각각 全有效得票數에서는 불과 2.4%, 1.2%의 낮은 得票率을 보였지만, 결과적으로는 각각 17席과 8席의 聯邦議會 議席을 획득할 수 있었다.⁵⁷⁾

53) BGBL I, Nr. 49(28. Sept. 1990), SS. 2059~2073.

54) 박성조·양성철, 前揭書, 127면.

55) 이 判決의 全文은 *Deutsches Verwaltungsblatt(DVBl)*, 15. November 1990, SS. 1223~1227.

56) BGBL I, Nr. 51(10. Oktober 1990), SS. 2141~2142; 이 法律의 翻譯文은 吳峻根譯, 「獨逸聯邦選舉法」〈研究基礎資料 翻譯, 91-02〉(韓國法制研究院, 1991, 3), 7~38면.

57) *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4. Dezember 1990, S. 2. 최초의 全獨逸聯邦議會選舉에 관한 詳論은 Hubert Weis, a. a. O., SS. 19~24.

(3) 民法

憲法에 있어서와 같은 法政策的 論議는 私法分野에서는 거의 없었다. 西獨民法典(BGB)은 1990년 10월 3일 東獨地域에도 시행됨으로써 私法分野에 있어서 獨逸法統一은 단숨에 완성되었다.⁵⁸⁾

舊東獨의 私法은 1976년 1월 1일에 東獨民法典(ZGB)이 시행됨으로써 BGB는 東獨에서 效力을 상실하였으나, 그로부터 15년후 BGB는 자기의 地位를 되찾은 것이다.⁵⁹⁾ 특히 문제가 되었던 것을 살펴보면 다음과 같다.

東獨의 聯邦編入 후 BGB의 債權法과 物權法은 그대로 수용되었다. 債權法과 物權法에 관해서는 신속한 法統一이 이루어졌으며, 獨逸內에서의 마찰없는 財貨와 서비스의 유통이 필요했기 때문이었다. 문제가 되었던 것은 賃貸借法이다.

賃貸借에는 原則的으로 1990년 10월 3일 이후는 BGB 第535條이하가 적용되나 統一條約에는 약간의 예외적 規制가 있다. 예외적 조치는 賃貸借契約의 해제에 대한 保護와 賃貸料의 固定에 관한 것이다. 獨逸民法 第564 b條에 의하면 賃貸人은 原則的으로 自己使用을 위해서는 解約하는 것이 가능하다. 그러나 東獨의 賃貸人에 대해서는 原則的으로 1993년 1월 1일부터 인정된다. 賃貸料의 固定은 舊東獨의 賃貸料가 너무 낮아 東獨地域의 住民들에게 不安感을 주어 문제가 되고 있다.⁶⁰⁾

한편 과거 東獨의 親族法은 ‘東獨家族法’⁶¹⁾에, 相續法은 東獨民法典(ZGB)에 각각 규정되어 있었다. 舊東獨의 親族法과 相續法은 編入후에도 效力을 가지게 될 것인가 아닌가 하는 점을 둘러싸고 논쟁이 있었다. 특히 親族法은 그 規制를 통하여 私的인 생활측면에 개입하게 되고 또 價値觀形成機能을 가지고 있다는 것이 고려되지 않으면 안되었기 때문이었다.⁶²⁾ 그러나 舊東獨 親族法 및 相續法은 BGB 第4編 및 第5編에 의해서 原則的으로 변경되었다.

(4) 勞動法

統一條約의 시행에 따라 獨逸全域에는 基本的으로 同一한 勞動法이 적용되도록 되어 있으나 同條約에는 중요한 예외가 규정되어 있다. 西獨勞動法의 法源을 이루

58) 統一條約 第8條, 獨逸民法施行法 第230條 22項.

59) 河野俊行(譯), 前掲論文, 67面.

60) Göhring, "Einigungsvertrag und Mietrecht," *DtZ*, Heft 9 (1990), SS. 317, 319.

61) *DDR GBl*, 1966, Teil 1, 1.

62) 河野俊行(譯), 前掲論文, 68面.

는 것은 基本法을 비롯하여 聯邦法律, EC法, 慣習法 그리고 判例法 등 여러가지이기 때문에 舊東獨의 勞動法典의 規定이 여전히 效力을 존속하게 되었다. 문제가 되는 것은 새로이 編入된 5個州에는 아직 勞動裁判所가 設立되지 않았다는 것이다.⁶³⁾

(5) 刑 法

東獨刑法을 全面的으로 西獨刑法으로 대체할 것인지에 대해서도 중요한 法政策의 충돌로 심한 論爭이 있었다. 그러나 같은 國民에 대해 ‘두 개의 規準’에 의해 評價하는 것은 刑法에 있어서 용인될 수 없었기 때문에 西獨刑法이 그대로 東獨地域에도 적용되게 되었다. 다만 東獨刑法典은 극히 적은 規定이 경과기간 내에서만 效力을 갖게 되었다. 특히 문제가 되었던 것은 落胎罪이다.

落胎罪에 대해서는 統一의인 規정을 두는데 대한 合意가 이루어지지 못하였다. 東獨刑法典의 規定에 의하면, 임신 12주 이내에 행해진 落胎는 醫師에 의한 것이고 그 조치가 의학적 의미 및 피임에 사용되는 방법과 퇴치에 관한 조언에 따라서 행해진 것이라면 不可罰로 된다.⁶⁴⁾ 반면에 西獨刑法典에서의 落胎는 暴行에 의한 妊娠, 예견되는 胎兒의 畸形, 產母의 健康狀態에 대한 危脅, 기타 社會的 理由 등 4가지 열거된 이외에는 금지되고 있다.⁶⁵⁾

獨逸聯邦共和國政府는 2년의 경과기간중에는 東西獨에서의 落胎罪 規定을 각각 본래 效力을 지니고 있던 지역에 여전히 시행기로 하였다. 그러나 여기에는 문제가 발생하게 된다. 예컨대 東獨出身 女性이 東獨地域에서 낙태한 경우는 不可罰인데 반해, 西獨出身 女性이 東獨地域에서 낙태한 경우에 正當한 理由가 없는 한 處罰받게 된다. 이 問題의 解決을 위해 경과기간내에는 刑法에 관해서 慣習法上 확립되어 있는 抵觸法(準國際私法)에 의한다는 決定을 본 것이다. 이 決定에 의하면, 一國內에 복수의 法秩序가 併存하는 경우 可罰性은 原則적으로 行爲地法에 의한다는 것이다. 그러나 이 해결방법도 만족스럽지 못하기 때문에 統一條約에서는 1992년 12월 31일까지 落胎罪의 統一의인 規정을 둘 것을 統獨의 立法者에게 委任하고 있다.⁶⁶⁾ 현재 獨逸議會에서는 落胎法改正에 관한 公聽會가 進行중에 있다. 그래서 落胎法改正問題는 獨逸內에서 最大의 政治懸案으로 浮上하게 되었다.⁶⁷⁾

63) 海老原明夫(譯), 前掲論文, 88面.

64) 東獨刑法 第153條, 154條. 落胎에관한法律 第1條(DDR GBl, 1972, Teil 1, 89) 및 同施行規則 第1條~第4條(DDR GBl, 1972, Teil 1, 149).

65) 西獨刑法 第218條, 第218 a條.

66) 統一條約 第31條 4項 1號.

67) 河野俊行(譯), 前掲論文, 69面; 「朝鮮日報」, 1991년 11월 16일, 8면.

진행중인 落胎法 改正에 관한 公聽會에서는 각 政黨·政派別로 다음과 같이 6가지나 되는 각종 방안이 제시되어 이에 대한 갈등의 깊이를 짐작케 하고 있다.

① 콜總理의 執權 基民-基社聯合(CDU-CSU)內 다수가 지지하는 改正案은 기본적으로 舊西獨刑法의 規定의 골격을 그대로 유지하고, 다만 4가지 예외항목을 2가지로 통합하여 의학적 이유에 근거한 中絶과 精神的 緊急狀態下에서의 낙태를 허용하도록 하고 있다.

② 基督教右派聯合內에서는 現規定을 더욱 강화하여야 한다는 소수안도 제시되고 있다. 임신이 產母의 생명을 위협하거나 건강상태에 중대한 危害를 끼칠 경우에만 落胎를 허용하라는 요구이다.

③ 이에 반해 聯政파트너인 自民黨(FDP)은 東獨規定을 원용하여 임신기간에 따른 處罰免除制度의 도입을 희망하고 있다.

④ 第1野黨인 社民黨(SPD)은 아예 落胎問題를 刑法밖으로 규정하자는 의견이다. 임신 12주 이내라면 산모는 아이를 낳을 것인가에 대해서 자유롭게 결정할 수 있어야 한다는 것이 社民黨측의 주장이다.

⑤ 한편 舊東獨共產黨(SED)의 後身인 民社黨(PDS)과 左派聯合은 落胎罪規定인 西獨刑法 第218條를 무조건 폐기하는 것은 물론 원하지 않는 임신의 中絶權利를 法에 明示하도록 요구하고 있다.

⑥ 이밖에 '同盟90'과 綠色黨에서도 대체로 임신기간에 관계없는 中絶의 合法化를 추구하고 있다.

이제 獨逸內에서 落胎法問題는 執權 基督教聯合과 自民黨간의 聯政崩壞論의 제1요인으로 지목될 만큼 미묘하고 심각한 대립현상을 보이고 있다.

2. 經濟構造의 改編에 따른 法律問題

(1) 私的 所有權의 法制度化와 國營企業의 民營化

東獨에서 市場經濟建設에 필요한 憲法上的 기초로서 私的 所有權을 인정한 것은 1990년 6월 17일 '東獨憲法의 改正 및 增補를 위한 法律'(Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Verfassung der DDR)⁶⁸⁾에 의해서였다. 同法 第2條 1文은 '土地 및 生産手段에 대한 所有權 및 所有權 同等의 權利取得을 포함하는 私的 所有權을 보장한다'고 규정하였다. 同條 2文에서는 國家가 經濟生活에 干涉하기 위하여

68) DDR GBl, 1990, Teil 1, 299.

‘特別한 所有權形態’를 인정하여 社會主義的 所有權을 그대로 존속시키고 있었다.⁶⁹⁾ 그에 따라 東獨民法典(ZGB)도 어느 정도 중요한 改正을 보았다.

그러나 統一條約에 의해 1990년 10월 3일부터는 西獨法이 東獨에도 시행되었다. 그중에는 基本法 第14條의 所有權의 保障, 所有權의 內容과 取得·移轉에 관한 民法의 규정도 포함되어 있음은 물론이다. 이렇게 해서 統一獨逸의 全領域에 타당한 私的 所有權制度는 憲法 및 私法上的 根據를 얻게 되었다.⁷⁰⁾

私的 所有權의 法的 制度化는 약 8000개의 舊東獨國營企業의 民營化와 관계된다. 國營企業의 民營化를 위하여 東獨은 國家條約의 締結過程에서 西獨의 商法과 會社法의 전부를 거의 수용하기로 하였다.⁷¹⁾ 그리고 1990년 6월 17일 制定한 이른바 信託法(Treuhandgesetz), 즉 ‘人民所有 財產의 私有化 및 再編을 위한 法律’(Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens)에 의하여 人民所有의 企業結合(Combinat), 企業施設로 되어 있는 人民所有地에 대하여 중요한 規制가 이루어졌고 그들 經營體는 1990년 7월 1일을 기해 資本主義會社形態인 株式會社와 合資會社로 組織變更되어 土地所有權은 그 資本會社로 이전되었다.⁷²⁾ 이 東獨의 信託法은 東獨의 編入發效후에도 계속적으로 效力을 발하여 國營企業의 民營化의 根據法律이 되고 있다.⁷³⁾

信託法에 의하여 國營企業의 民營化는 信託管理廳(Treuhandanstalt)이 관장한다. 이 信託管理廳은 현재 聯邦直轄의 公法上 組織으로 되어 있으며 제일 중요한 임무는 舊東獨의 企業財產을 信託管理하고 管理하고 있는 財產을 民間의 구입희망자들에게 讓渡하는 것이다.⁷⁴⁾

國營企業의 民營化事業을 성공적으로 완료시키기 위해서는 企業의 經營 및 更生과 資本市場에 필요한 經驗을 가진 인재의 專門知識을 結집하는 일이 필요하나 쉽게 이루어지지 않고 있다. 특히 東獨地域의 企業의 勞動生産性이 낮기 때문에 활발한 投資가 이루어지지 않아 그 實績은 부진하다.⁷⁵⁾

69) F. v. Schlabrendorff-H. Michaelis de Vasconcellors, "Die Wirtschaftsunion der beiden deutschen Staaten ab 1. 7. 1990," *DiZ*, Heft 5 (1990), SS. 142~147.

70) 河野俊行(譯) 前掲論文, 63面.

71) *DDR GBl*, 1990, Teil 1, 357.

72) 信託法 第11條 2項 1·2號(*DDR GBl*, 1990, Teil 1, 300). 河野俊行(譯), 前掲論文, 63面; 海老原明夫(譯), 前掲論文, 87面.

73) 統一條約 第25條.

74) 河野俊行(譯), 前掲論文, 63面.

75) 「統獨以後分野別實態」, 前掲資料, 102면.

(2) 沒收財產權의 返還·補償의 問題

法的·政治的으로 대단히 중요한 問題로서 과거의 東獨地域에서 행해진 公用徵收의 無效에 의한 返還 또는 과거의 所有者 또는 그 相續人에 대한 補償問題가 있다. 東獨地域에서 土地의 公用徵收 및 私企業의 人民所有에로의 전환이 이루어졌던 1945년부터 1949년 사이의 기간은 소련 占領軍當局의 占領法規에 기반을 두고 행해졌다.⁷⁶⁾

東獨의 國有化過程에서 몰수된 財產權의 處理를 위하여 東西獨政府는 財產權 處理에 관한 未解決問題의 調整을 위한 兩獨政府의 合意書를 1990년 7월 15일에 발표하였으며, 이 合意는 統一條約에 의하여 인정되었다.⁷⁷⁾ 統一條約 第41條에 의하면, 國有化로 몰수된 不動產은 원칙적으로 반환하는 것으로 하고, 다음 세가지의 類型에 따라 당초의 所有者 또는 相續人에게 補償된다.

첫째, 特別한 利用目的, 즉 주택단지의 건설이나 기타 商業的 利用 또는 새로운 企業에 편입된 土地 및 附屬建物에 대한 財產權은 對象物의 원상회복이 곤란하므로 이 경우에는 東獨法의 規定에 따라 이미 補償이 되지 않았다면 國家補償이 이루어진다.

둘째, 東獨國民이 성실한 방법으로 양도받은 不動產 또는 획득한 物的 利用權이 國有化된 후 제3자에게 공여된 경우에는 前所有者에 대하여 同價의 土地로 換地되거나 補償된다.

셋째, 반환에 대한 權利를 가진 前財產權者 또는 그 相續人은 반환대신에 補償을 선택할 수 있다.⁷⁸⁾

그러나 1945년에서 1949년 사이에 소련軍 占領當局의 占領高權에 근거하여 이루어진 國有財產의 반환은 고려되지 않는다. 財產權處理에 관한 未解決問題의 調整을 위한 兩獨政府의 合意書에 명시되었듯이 소련 및 東獨政府는 당시 취해진 조치가 철회되지 않기를 희망하였고, 이에 西獨政府는 統獨에 따른 對外的 마찰을 줄이기 위해 向後 統獨議會에서 國家補償次元에서 고려하도록 그에 대한 결정을 유보하였기 때문이다.⁷⁹⁾

이에 대하여 例外的인 不返還을 규정한 統一條約의 決定들이 基本法 第3條(平等

76) 獨逸經濟社會統合研究를 위한 短期調査團, 「獨逸經濟社會統合에 관한 研究」(對外經濟政策研究院, 1990), 270~272면.

77) 統一條約 第4條 5項 3號, 第41條, 附屬書Ⅲ(Anlage Ⅲ).

78) 「獨逸經濟社會統合에 관한 研究」, 前掲書, 275~276면.

79) 上掲書, 277면; 「統獨以後分野別實態」, 前掲資料, 95면.

權), 第14條(財産權의 保障), 第79條(基本法改正의 限界)에 違背된다고 하여 違憲審査가 제기되었으나, 1991년 4월 23일 聯邦憲法裁判所는 만장일치로 合憲判決을 내린 바 있다.⁸⁰⁾

沒收된 財産權의 返還 및 補償에 있어서 어려운 문제는 西獨으로 탈출했거나 추방당한 土地所有權者들 및 財産權者들의 所有關係가 확실하지 않다는 점에 있다. 왜냐하면 그 동안 土地登記簿 등이 분실되었거나 廢棄되었기 때문이다.⁸¹⁾

(3) 全面私有化反對論

舊東獨의 經濟學者인 Harry Maier는 舊東獨經濟를 再建하기 위해서는 기존의 市場經濟秩序의 완전한 도입 또는 사유화를 통해 舊東獨經濟의 잠재력을 해체시키지 말고 그 잠재력을 최대한 활용하여 産業構造調整政策을 통해 점차적으로 統合시키나가도록 과도기적인 混合經濟政策戰略(eine gemischtwirtschaftliche Strategie)을 펴야 한다는 要旨의 論文⁸²⁾을 발표하여 화제가 된 바 있다.

Harry Maier는 지금까지 노출된 舊東獨經濟의 市場經濟로의 改編에 따른 문제점을 들면서 東獨經濟의 全面私有化의 不當性을 지적하고 ‘私企業 및 國有企業併存의 長期戰略’을 추구해야 한다는 對策을 제시하였다.

V. 맺 음 말

獨逸統一은 西獨基本法 第23條에 의한 급속한 吸收統合으로 이루어졌고, 그 後遺症은 政治·經濟·社會의 모든 分野에서 나타남으로써 커다란 혼란을 가져왔다. 統一當時의 환경이 基本法 第146條의 方式을 배제하고 第23條의 方式을 택하지 않을 수 없도록 조성되었었지만, 統一後의 後遺症과 수 많은 問題提起로부터 이제 늦게

80) 判決理由로 첫째, 統一條約 第4條 5項에 의해 基本法 第143條 3項에 삽입된 沒收財産의 不返還方針은 基本法 第79條의 基本法改正의 限界事由에 해당하지 않는다. 둘째, 당시 蘇聯占領軍이 행한 沒收措置에 대해서는 聯邦政府가 책임질 수 없는 것이므로 基本法 第14條의 財産權의 保障에 위배되는 것은 아니다라는 점을 들었다. 다만, 基本法 第3條의 平等權에 의거하여 立法者는 事後補償에 관한 적절한 규정을 마련할 것을 관시하였다. BVerfGE, Urteil vom 23. 4. 1991. 이 判決의 全文은 *Recht in Ost und West(RÖW)*, Heft 7(1991), SS. 212~224.

81) 海老原明夫(譯), 前掲論文, 82面.

82) Harry Maier, "Integration statt Zerstörer für eine gemischtwirtschaftliche Strategie in den neuen Länder," *Politik und Zeitgeschichte*, 12. Juli 1991 ; 「統獨以後分野別實態」, 前掲資料, 103~110면.

나마 第146條의 適用與否가 論議되고 있다. 그것은 물론 統一條約 第5條에서 “基本法 第146條의 適用與否와 그 범위내에서의 國民投票의 문제”를 2년이내에 統一獨逸의 立法機關이 해결하도록 위임하고 있는 것이 그 단서가 되었기 때문이다.

基本法 第146條의 適用與否의 論議는, 第23條를 택함으로써 喪失되었던 東獨逸의 새로운 國家創設에 대한 동등한 權利者로서의 資格을 회복시켜주고 일방적으로 밀어붙인 第23條에 의한 東獨併합으로 손상된 民主主義原則을 再考할 수 있는 기회가 될 것이다.

다음에 이같은 獨逸統一의 先例가 우리에게 示唆하는 점을 總論的 立場에서 정리해 보고자 한다.

첫째, 獨逸의 경우에 비유하여 볼 때 우리에게서 基本法 第23條에 의거한 것보다는 第146條에 의거한 統一方式을 택하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 南韓은 西獨과 같이 형제국가의 붕괴된 經濟를 소생시킬 수 있는 經濟力을 보유하지도 못한다. 게다가 北韓이 獨逸式 吸收統一에 대하여 아주 강한 警戒心을 보이고 있기 때문이다. 더욱이 獨逸統一에 대한 소련의 역할과 같이 韓半島統一은 어느 特定強大國에 의해 擔保되어 있는 문제가 아니라 우리의 民族的 合意가 우선되어야 하는 문제로서 접근해야 하기 때문이다.

둘째, 獨逸統一은 基本法의 規範力을 확보함으로써 基本法에 근거한 法技術的인 方法으로 이루어졌다. 이것은 統一問題는 단순히 政治의 問題만이 아니라 法的 問題이기도 하다는 것을 보여주는 것이다. 西獨基本法 第23條와 第146條와 같은 條項이 없는 ‘完成憲法’의 성격을 띤 우리 現行憲法으로서 韓半島統一을 위한 法技術的인 方法을 도출해낸다는 것은 어렵게 보인다. 따라서 統一指向的인 規定(第4條의 平和統一條項)이 效力을 확보할 수 있도록 第3條의 領土條項에 대한 검토가 필요하다. 그리고 統一關係法令을 整備하는 것도 적극적인 統一政策의 수행을 위한 法的 뒷받침이 될 수 있는 것이다.

셋째, 獨逸統一方式 論爭에 있어서 基本法 第146條에 의한 方式을 주장하였던 論據에 우리는 귀를 좀더 기울일 필요가 있다. 즉, 南北韓은 동등한 資格에서 새로운 統一國家의 形成에 合意하여야 할 뿐만 아니라 統一國家의 理念과 體制에 대해서도 民主主義原則을 준수하여 統一의 主體인 民族成員 전체의 意思에 따라 결정된 內容을 새로이 制定될 統一憲法에 충실히 반영시켜야 할 것이다.

넷째, 우리가 獨逸이 겪은 급속한 吸收統合에서 비롯된 政治·經濟·社會的 혼란을 최소화하기 위해서는 完全한 統一에 이르는 過程에 있어서의 過渡的 段階를 거쳐야 할 필요가 있다. 이런 면에서 우리의 ‘한민족공동체 통일방안’에서 統一에 이

르는 中間段階로서 南北聯合을 설정하고 있는 것은 妥當性이 있다고 할 수 있다. 최근 北韓의 高位當局者들도 國家聯合의 要素에로 北韓의 聯邦制案이 수정될 가능성을 시사한 것⁸³⁾과 盧泰愚大統領이 ‘國家聯合→聯邦→政治統合’의 3段階統一方案을 언급한 것⁸⁴⁾은 過渡的 統一段階의 實現可能性을 길게 해주는 것이다.

다섯째, 1970년대 이후 20여년간 交流와 協力을 지속시켜 왔는데도 불구하고 獨逸統一후 가장 심각한 問題가 된 것은 東西獨住民의 意識의 差異에서 오는 社會·心理的 갈등이다. 南北韓간의 交流協力關係가 거의 없는 우리로서는 民族同質性을 回復하기 위한 社會統合을 지금부터 시작해도 결코 이른 것이 아니다. 이를 위한 法制度的인 뒷받침도 필요하다.

여섯째, 韓半島統一이 실현되는 過程에서 南北韓의 法の 統一과 調整이 당연히 요청된다. 獨逸의 경우 統一條約 第4條 5號에 의하여 獨逸法の 統一·調整過程에서의 중요한 準則으로서 基本法 第143條를 신설·삽입하였다. 同條 1項에서 統一條約 第3條에 명기된 地域(東獨地域 5個州)의 權利는 1992년 12월 31일까지 基本法과의 差異를 인정받을 수 있지만, 이 경우에는 基本法 第19條 2項(基本權 制限의 限界)과 同法 第79條 3項(基本法 改正의 限界)의 基本原則을 위배하지 못한다는 것이다. 이에 비추어 基本的人權保障과 같은 보편적인 憲法原則은 韓半島統一에 수반되는 南北韓의 法の 統一·調整에도 그대로 援用될 수 있을 것이다.

83) 金日成主席은 1991년 新年辭에서, 최고인민회의 통일정책심의위원장이인 尹基福은 1991년 4월 28일 평양에서 열린 IPU總會 때 記者會見을 통하여, 外交部副部長인 姜錫柱는 1991년 9월 13일 美國 콜롬비아大學 연설에서, 延亨默總理도 1991년 10월 2일 UN總會演說에서 각각 聯邦制案의 修正을 示唆하였다.

84) 1991년 9월 24일 UN總會에서 演說한 다음 날 記者懇談會에서 이와 같이 언급하면서 ‘한민족공동체 통일방안’과 ‘고려민주연방제’를 결국은 한꺼번에 묶을 수 있을 것이라고 하였다.