

2

독일통일 총서

행정분야

통합 관련 정책문서



통일부



2

독일통일 총서

행정분야

통합 관련 정책문서



독일통일 총서 2

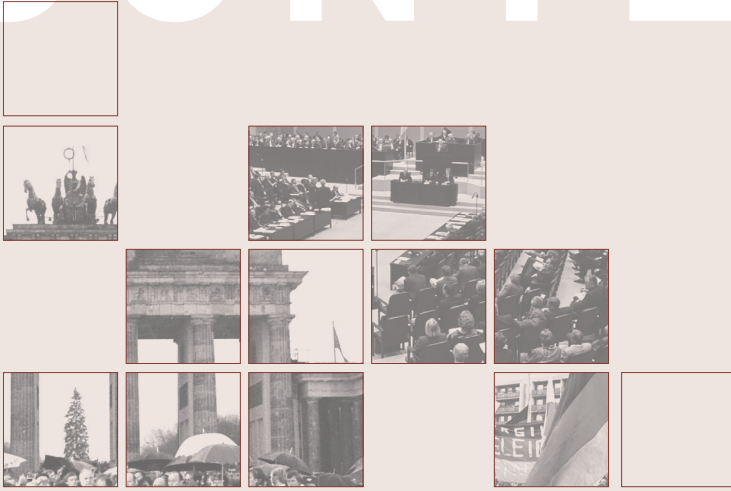
행정분야 통합 관련 정책문서

발행일 2013년 12월

발행처 통일부
서울특별시 종로구 세종대로 209 정부서울청사
전화 02)2100-5757

디자인·제작 하다 (전화 070-7090-1177)

CONTENTS



독일통일에 따른 행정통합과 한반도 통일의 시사점

제1장 동서독 행정통합의 성격 및 특징	10
제2장 통일 전 동서독 행정체제의 특징 비교	14
제1절 행정의 기본 원칙	14
제2절 행정의 구조	23
제3절 관료제	37
제3장 동서독 행정통합의 과정과 내용	43
제1절 구 동독지역 5개 주(州) 부활 및 독일연방공화국 편입	45
제2절 신연방주 정부조직 및 행정기관의 구축	55
제3절 구 동독지역 지방자치제 실시	60
제4절 구 동독지역 지방행정구역 개편	67
제5절 구 동서독 관료제 통합	71
제6절 신연방주에 대한 인력지원	88
제7절 구 동서독 지방자치단체 자매결연	101
제4장 한반도 통일문제에 대한 정책적 시사점	108



통일독일의 행정구조 통합과 행정인력 수급

들어가며	120
제1장 1989~1990년 과도기 통일준비	122
제1절 통일방안	122
제2절 통일조약	130
제2장 행정구조의 통일	134
제1절 이질적 행정구역제도의 통일을 위한 준비	135
제2절 통일조약과 행정	151
제3절 연방주의에 기초한 행정구조의 도입	155
제4절 행정구역 개편과 통합	167
제5절 제2차 행정제도 구축과 그 영향	178
제3장 행정인력의 수급	181
제1절 서독에 의한 지원	182
제2절 신연방주 국가기구 종사자들의 공무원 임명을 위한 선별과 교육	198
제3절 임금/급여의 격차	208
제4장 결어	213



통일독일 행정분야 통합 관련 정책문서

문서 목록	218
문서 요약	236
1. 통일조약(문서번호 1~36)	236
2. 행정구조의 통일(문서번호 37~104)	265
3. 행정인력의 수급(문서번호 105~161)	311

CONTENTS

표 목차

표 1-1) 통일 전 서독 11개 주의 현황	15
표 1-2) 서독 연방과 주의 권한 배분	17
표 1-3) 서독 연방, 주 및 지방자치단체의 특징	20
표 1-4) 서독 주정부의 호칭	29
표 1-5) 서독 지방행정기관의 특징	30
표 1-6) 독일 행정통합의 주요 내용	45
표 1-7) 동독 5개 주 지역	48
표 1-8) 통일 후 국민 1인당 조세수입 현황	50
표 1-9) 독일 통일기금의 연도별 지원 내용(1990-1994)	51
표 1-10) 통일 후 연방평의회 주별 의석 수	54
표 1-11) 신연방주 정부조직 형태	57
표 1-12) 연방주의위원회(Föderalismuskommission) 권고 이전 대상 연방행정기관	59
표 1-13) 독일 전통적 지방자치제도의 형태(1949년-1990년)	64
표 1-14) 구 동독지역의 게마인데 규모의 추이	69
표 1-15) 통일 이후 구 동독지역 행정구역(란트 크라이스) 수의 변화	70
표 1-16) 신연방주 공무원 임용 현황	80
표 1-17) 구 동독지역 공무원 급여 수준(구 서독지역(100%)과 비교)	86
표 1-18) 신연방주 행정인력 파견 현황	94
표 1-19) 구 동서독 관료들의 상대방에 대한 평가	96
표 1-20) 신연방주 지역 파견 및 진출자의 지원동기	99
표 1-21) 신-구연방주들 간의 자매결연	103
표 1-22) 구 동서독 지방 간 자매결연 관련자 설문조사 결과	107
표 2-1) 1990년 5월 6일 동독 지방의회 선거 정당별 득표율	147
표 2-2) 신연방주의 행정지역 단위 수의 변화	173
표 2-3) 신연방주와 서독의 연방주들 간의 자매결연	184

표 2-4) 튜링겐 및 다른 지역으로 파견된 헤센의 공무원 수	193
표 2-5) 신연방주 국가기관 종사인원의 감축 현황	201
표 2-6) 비밀경찰 연루혐의를 받은 사람 중 1997년까지 해고된 인원	206
표 2-7) 신연방주의 역대 총리	211

그림 목차

그림 1-1) 독일 행정통합의 성격 및 특징	13
그림 1-2) 서독의 연방행정기관	24
그림 1-3) 서독의 연방부처(1990년 기준)	26
그림 1-4) 서독의 행정기관(연방-주-지방자치단체)	32
그림 1-5) 동독에서의 당과 국가기관과의 관계	36
그림 2-1) SED-사회주의 통합당 조직구도	139
그림 2-2) 연방, 연방주, 기초단체	156
그림 2-3) 연방, 연방주, 기초단체 간의 업무 분할	157
그림 2-4) 연방, 연방주, 기초단체 간의 조세수입 분할체계	158
그림 2-5) 연방회의, 연방의회 및 연방정부	159
그림 2-6) 연방의회의 업무방식	160
그림 2-7) 연방회의의 의석 분포도	161
그림 2-8) 연방정부, 연방주, 지자체 간 업무분할	162
그림 2-9) 개편된 신연방주의 행정구조	171
지도 2-1) 독일의 제후국들(1650년)	136
지도 2-2) 동독의 행정단위 베헤르크	137
지도 2-3) 1990년과 1947년의 동독 주 경계비교	149

행정분야
통합 관련 정책문서



독일통일에 따른 행정통합과 한반도 통일의 시사점

양현모
(한국행정연구원)



동서독 행정통합의 성격 및 특징

일반적으로 분단국 통일문제와 관련해서 통합(integration)이란 국토의 지리적 통일과정 또는 이후에 나타나는 것으로서, 분단으로 인한 이질적 국가체제를 극복하여 하나의 체제로 결합하는 것이다(양현모, 1997:8). 즉, 통합이란 지리적으로 통일된 국가가 단일의 정부를 수립하는 것은 물론 단일의 법, 행정, 경제, 문화체제 등을 갖추는 것을 의미한다. 이 통합의 과정은 분단국의 성격, 관계, 기간 등에 따라 차이가 있지만 쉽지 않으며 많은 사회적 비용과 시간을 요하게 된다. 분단국 법통합, 경제통합, 사회통합, 문화통합 등은 통합의 중요 내용이다.

따라서 행정통합이라 함은 분단으로 인해 생성된 둘 이상의 행정체제가 하나의 행정체제로 되는 과정 또는 상태로 정의할 수 있다. 분단국에서 행정통합은 분단되었던 국가들의 국가통합(정치통합) 직전 또는 이후에 시작되는 통합으로, 단일의 정부조직 구축, 행정기관의 설치, 지방행정체제의 구축, 단일의 공무원제도 구축 등이 그 주요 내용이라고 할 수 있다.

그러나 행정통합은 이러한 초기적 체제 구축만을 의미하지는 않는다. 행정통합은 그 과정에서 새로운 행정체제의 구축 내지는 행정개혁을 시도할 수 있다는 점에서 보다 포괄적 의미를 담고 있다. 한 예로 초기적 체제구축 이후에 나타나는 지방행정구역의 개편, 인사 제도의 변화 등도 행정통합에



통일이 당연한 것으로 받아들여진 상황에서 남은 것은 어떤 방식으로 독일 통일을 통일할 것인가 하는 문제였다. 독일연방공화국(서독)의 헌법인 기본법에는 통일을 실현하기 위한 두 가지 방법이 규정되어 있었다. 하나는 새로운 주가 독일연방공화국의 일원으로 가입을 결정하는 것이고(기본법 제23조), 다른 하나는 통일된 독일을 위한 새로운 헌법을 만드는 것이다(기본법 제146조). 이 두 방안 중 선택된 것은 전자, 즉 기본법 제23조에 의한 방안이었다.

1990년 4월부터 기본법 제23조를 적용하여 동독이 독일연방공화국에 가입하는 방법으로 통일을 조속히 실현하자는 의견이 점점 현실성 있는 대안으로 주목을 받았고, 결과적으로 1990년 10월 3일 0시를 기해 구 동독지역에서 형성된 5개의 주가 독일연방공화국의 새로운 구성원으로 가입하면서 형식적인 통일이 완성되었다. 1949년 이후 존재했던 서독 11개 주에 5개의 새로운 연방주가 늘어 16개 연방주가 되었고, 인구가 약 1,600백만 명 늘었다. 1949년 이후 존재하던 동독은 사라졌다.

독일 통일은 새로운 국가가 건국된 것이 아니라, 구 동독지역이 기존에 있는 독일연방공화국에 가입하는 형식으로 진행되었기 때문에 기존의 독일연방공화국 체제에는 기본적으로 큰 변화는 없었다. 반면 통일 이후 독일연방공화국의 체제에 가입한 구 동독은 기존의 체제를 모두 버리고 대신 구 서독 체제를 수용하여야만 했다. 이러한 작업을 모든 영역에서 진행하는 것이 쉽지 않은 일이었지만, 법치행정, 연방주의 그리고 지방자치체제와 같은 국가의 기본체계를 새로이 구축하는 것은 특히 어려운 일이었다. 이 과정에서 예기치 못했던 문제가 발생했으며 많은 시행착오를 겪기도 했다. 구 동독지역에서는 모든 전제 조건이 부재한 상태였기 때문에 이 과정은 더욱 어려웠다. 구 동독 지역에는 전문인력, 경험, 그리고 기술적인 장치도 전무한 상태였다.

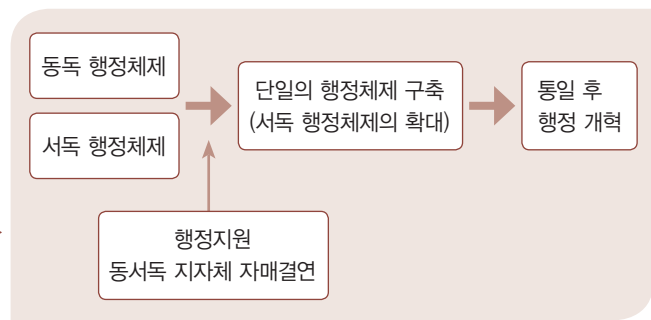
이러한 상황에서 구 서독지역으로부터의 적극적인 지원이 구 동독지역 행정체제의 구축에 결정적인 역할을 했다. 구 서독주와 지방자치단체에서는 인적, 물적 지원을 아끼지 않았다. 그 중에 가장 먼저 언급할 것이 연방주와 지

방자치단체 차원에서 이루어진 동서독 행정단위 간의 자매결연을 체결한 것과 구 서독의 행정인력을 구 동독지역에 파견한 것이었다.

이 인력지원 사업은 특히 행정체제와 사법체제의 구축에 도움을 주어 신속하게 민주적 법치국가의 기반을 닦는 것이 목적이었다. 이를 위해 적어도 매년 약 3만 명의 인력(파견 및 전출공무원)들이 동원되었다. 물론 이 과정에서 구 서독에서 파견, 전출된 공무원과 구 동독 출신의 관료들과의 갈등 등 일부 문제점이 발생하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 인력지원이 구 동독지역 행정체제를 구축하는데 있어 아주 중요한 역할을 하였다는 것에 대해서는 아무도 이의를 제기하지 않는다.

통일 과정에서 정부조직의 변화뿐만 아니라 행정수요의 변화에 따른 새로운 행정기관의 신설, 인력 지원 그리고 이에 따른 수많은 시행착오, 문제점 등이 있었다는 것을 고려할 때 독일의 경우 행정통합이란 단순히 독일연방공화국 행정체제의 구 동독지역 확대 적용이 아닌 행정체제의 변화, 즉 행정개혁과도 관련된다. 독일의 행정통합은 새로운 행정체제의 구축 내지는 행정개혁이 시도되었다는 점에서 더욱 포괄적 의미를 담고 있는 것이다. 또한 행정통합은 기타 통합에 대한 조정자 및 지원자로서의 역할도 수행하는 성격을 띠고 있다. 즉, 사회적, 경제적, 문화적 통합을 진행해 나가는 과정에서 나타나는 각종 문제점 및 혼란 등을 해결, 조정하고, 동시에 이들 통합이 더욱 원활하고 효율적으로 이루어질 수 있도록 지원하는 것을 의미하기도 한다. 이상 언급한 동서독 행정통합의 성격 및 특징을 도식화하면 아래 <그림 1-1>과 같다.

그림 1-1 ▶ 독일 행정통합의 성격 및 특징





제2장

통일 전 동서독 행정체제의 특징 비교

분단 이후 통일 전까지 동독과 서독의 행정체제는 완전히 다른 양상으로 발전하였다. 서독은 서구 민주주의 국가 행정체제의 특징인 분권주의, 지방자치제도, 직업공무원 제도 등을 정착시켜 발전시켰던 것에 반해, 동독은 공산당의 '영도적 지위 원칙', '민주주의 중앙집권주의 원칙' 등을 강조하는 사회주의 행정체제를 유지, 발전시켜 나갔다. 그러나 통일 후 구 동독 행정의 기본 원칙과 그 특징들은 국가소멸과 함께 대부분 사라졌으며, 구 서독 행정체제는 구 동독지역으로 확대되었고, 현재에도 그 특징이 대부분 유지되고 있다.

제1절 행정의 기본 원칙

1. 서독 (독일연방공화국, Bundesrepublik Deutschland, 약어: BRD)

1) 연방 국가(föderalistischer Staat) 원칙

서독은 공식 국명(國名)이 독일연방공화국(Bundesrepublik Deutschland)으로서,¹ 11개의 주(州, Land)로 이루어진 국가였다. 연방의 권력은 입법

.....

¹ 서독에서 연방 국가의 원칙은 절대 불변의 원칙으로서, 그 어느 정권 또는 정당도 이 원칙을 폐지

부, 행정부, 사법부로 분리되어 있었으며, 연방은 연방대통령, 연방의회, 연방정부, 연방헌법재판소 등의 헌법기관과 다수의 행정기관을 조직, 운영하였다.²

서독의 주 역시 연방과 마찬가지로 고유의 입법부, 사법부, 행정부를 가지고 있었으며, 자체의 헌법기관과 행정기관을 설치, 운영하고 있었다. 서독의 주는 미국의 주(State)와 마찬가지로 단순한 행정구역이 아니라 주권을 가진 ‘국가’로서의 지위와 권한을 가지고 있었다. 서독 11개 주 중에서 베를린(Berlin), 브레멘(Bremen), 함부르크(Hamburg) 3개 주는 도시(都市)이자 동시에 주로서의 지위를 가진 도시주(Stadtstaat, 都市州)였다. 나머지 8개는 일반 광역주였다. 통일 전 서독 11개 주의 명칭과 일반적 현황은 다음과 같다.

표 1-1 > 통일 전 서독 11개 주의 현황

주 명칭	면적 (1,000km ²)	주도(州都)
바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg)	35.8	Stuttgart
바이에른(Bayern)	70.8	München
베를린(Berlin)	0.9	Berlin
슐레스비히-홀슈타인(Schleswig-Holstein)	15.8	Kiel
브레멘(Bremen)	0.4	Bremen
함부르크(Hamburg)	0.8	Hamburg
헤센(Hessen)	21.1	Wiesbaden
자를란트(Saarland)	2.6	Saarbrücken

▼ be continued

.....

할 수 없도록 규정하였다. 서독 기본법에서는 이 ‘연방 국가의 원칙’ 규정을 개정이나 또는 폐지할 수 없도록 특별히 명시하였기 때문이다. 통일 후 현재 독일의 공식 국가 명칭 역시 이전 서독 국가의 명칭과 같은 ‘독일연방공화국(Bundesrepublik Deutschland)’이다.

² 서독 연방정부 형태는 내각책임제 형태로서, 연방의회에서 선출된 연방총리가 국정 운영의 실질적인 권한을 행사하였다. 반면에 국가원수인 연방대통령은 주로 명목적이며 형식적인 권한만을 행사하였다. 서독의 연방회의는 연방대통령을 선출하는 일종의 ‘대통령선거인단’이었다. 서독의 연방회의는 오직 서독 연방대통령을 선출하기 위하여 구성되는 기구로서, 연방대통령이 선출된 이후 해체된다. 연방회의는 서독의 대의기관으로서, 연방의원은 국민의 직접선거를 통하여 선출되며 임기는 4년이었다. 미국 또는 영국의 하원에 해당하는 곳으로, 국내 일부 학자들에 의하여 ‘연방하원’으로 번역되기도 한다. 연방회의의 중요한 임무 및 기능은 연방총리를 비롯한 국가 주요 기관의 인사 선출 기능(선출 기능), 법안의 심의 및 통과 기능(입법 기능), 정부 활동의 비판 및 감독 기능 등이었다.



주 명칭	면적 (1,000km ²)	주도(州都)
니더작센(Niedersachsen)	47.6	Hannover
노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)	34.1	Düsseldorf
라인란트-팔츠(Rheinland-Pfalz)	19.8	Mainz
합계	357.4	

자료: 양현모, 『독일정부론』의 내용(p.21)을 일부 수정

독일에서 연방제가 실시되었던 때는 1867년 ‘북부독일동맹(Norddeutsche Bund)’이 결성된 직후로서, 그 역사는 매우 오래 되었다. 그러나 1933년 집권한 히틀러(Adolf Hitler) 정권은 연방제를 폐지하였으며, 동서독 분단 후 동독 정권 역시 1952년 연방제를 폐지하였다. 독일의 연방제는 시행 이후 히틀러의 제3제국, 동독 등 민주주의를 부정하는 독재 정권 하에서만 잠시 폐지되었을 뿐 국가의 기본 원칙으로 지속적으로 유지, 발전되었다는 것을 알 수 있다.

서독에서 연방과 주의 권한은 기본법에 규정되어 있었다. 입법 영역을 보면 연방의 권한이 컸다. 그럼에도 불구하고 연방과 주가 각각 독자적으로 법률을 제정할 수 있는 분야가 있었는가 하면, 연방과 주가 서로 경쟁하면서 제정할 수 있는 분야도 있었다. 입법권의 경우 연방의 권한이 비교적 강했던 것에 달리 행정권의 경우 연방은 외교, 국방(병무 포함), 재정, 국경 수비, 테러 방지, 통계 및 특허 등 일부 분야에 대해서만 행사하였으며, 그 이외의 분야는 모두 주에 귀속되어 있었다.

행정권의 행사는 기본적으로 주정부 권한이었다. 입법권과 행정권 이외에 연방과 주는 각각 독자적으로 조세를 징수하였는데, 연방세는 유세(油稅), 담배세, 커피세, 차세(茶稅) 등이었으며, 주세는 상속세, 자동차세, 맥주세 등이었다. 이밖에 연방과 주가 공공으로 징수하여 일정 비율로 분할하는 조세도 있었다.³

.....
³ 한 예로 법인세, 기업소득세의 경우 연방과 주가 각각 50%씩, 부가가치세의 경우 연방과 주가 54.7:43.4%의 비율로 분할, 징수하였다.

표 1-2) 서독 연방과 주의 권한 배분

	연방	주
입법권	광범위한 분야에서 입법권 행사	극히 제한된 분야(예: 교육, 경찰 분야) 내에서 입법권 행사. 연방의 입법권 행사에 대한 동의권 있음.
행정권	외교, 국방, 재정 등 극히 제한된 분야 내에서 행정권 행사	광범위한 분야에 대한 행정권 행사
조세권	유류세(에너지세), 담배세, 커피세, 각종 주세(酒稅) 등 주로 소비세	취득세, 상속세, 자동차세, 맥주세, 증여세

자료: 문서번호 20번 내용을 필자가 정리

서독에서 주의 권한이 강했지만 그렇다고 주와 연방이 동등한 지위에 있었던 것은 아니다. 주는 국제법상 주권을 가지고 있는 국가가 아니었기 때문에 외교와 안보에 대한 권한은 행사할 수 없었다. 다시 말해 서독의 11개 주는 다른 국가와 독자적으로 외교 관계를 수립할 수 없었으며, 군대도 보유할 수 없었다. 그밖에 행정권의 행사에 대해서도 주는 국제법상의 주권을 가지고 있는 국가와는 달리 한계를 가지고 있었다. 주가 연방으로부터 특정 행정사무를 위임받아 집행했던 것이 바로 그 예라고 말할 수 있다.

연방과 주가 상호 경쟁하였지만 단절되거나 또는 적대적인 관계에 있었던 것도 아니었다. 각 주가 각자의 이익을 위해 다른 주와 협력하여 연방정부 또는 다른 주에게 대항하기도 했다. 중요한 점은 이러한 협력 또는 경쟁관계가 항상 동일한 것이 아니라 시간에 따라서 또는 주제에 따라서 변할 수도 있다는 것이다. 주지사들은 정기적으로 다른 주의 주지사들과 회동하여 국가의 주요 현안에 대하여 논의하였으며, 필요할 경우 연방총리 등 연방의 주요 인사들과도 상호 공동사(共同事)에 대하여 논의하였다. 특히 독일은 연방과 주의 현안에 대해서 논의하는 헌법기관도 두었는데, 이것이 바로 ‘연방평의회(Bundesrat)’⁴였다.

.....

⁴ 우리나라에서는 ‘연방상원’ 또는 ‘연방참사원’, ‘연방회의’ 등으로 번역되기도 한다. 본 총서에서는 다른 기관(예를 들어 Bundesversammlung을 연방회의라고 번역했음)과 차별하기 위해 ‘연방평의



연방평의회는 입법기관으로서 연방의회와 거의 비슷한 권한을 가지고 있었다. 즉, 법안을 상정하기도 하며 연방의회나 연방정부에서 상정한 법안에 대하여 심의·승인하기도 하였다. 그러나 서독 연방평의회는 서독 연방제의 산물로서, 연방의 법률 제정과 행정 집행시 주정부의 의견과 입장이 전달되는 곳이었다. 따라서 연방의회에서 통과된 법안 역시 반드시 연방평의회에 이송되어 검토를 받아야 하며, 외교 및 국방 등에 관한 연방정부의 고유 정책 영역에 속하는 법안들을 제외하고 모두 연방평의회 승인을 받아야 하였다. 특히 주정부의 정책 영역에 속하는 법안에 대해서는 연방평의회 승인이 필수적이었다.

연방평의회는 각 주의 대표자로 구성되었다. 그러나 같은 연방제 국가인 미국 또는 스위스의 상원과 그 성격을 약간 달리하였다. 서독의 연방평의회는 미국 또는 스위스의 상원과 달리 국민에 의해서 직접 선출된 인사들로 구성되었던 것이 아니라, 각 주정부에서 주지사를 포함한 고위 관료 또는 그들에 의해 임명된 인사들로 구성되었기 때문이다. 당연히 이들은 각 주의 이익을 대표하였다. 즉, 연방평의회는 국민대표 기관이 아니라 ‘주의 대표기관 (Vertretung der Bundesländer)’이었다.⁵

2) 지방자치(kommunale Selbstverwaltung) 원칙

연방주의 원칙과 더불어 지방자치의 원칙 역시 서독 행정체제의 핵심 내용이었다. 독일의 지방자치제는 1800년도 초 프러시아의 정치가 슈타인(Freiherr vom Stein)의 개혁에 의하여 그 결실을 보았다. 슈타인은 도시개혁을 통하여 중앙으로부터 독립한 자치단체를 만들었으며, 도시민들이 생업에 종사하면서 도시의 문제를 스스로 해결하도록 하였다. 연방제와 마찬가지로

.....
회'라고 번역하기로 한다.

⁵ 독일 연방평의회 회의 절차 및 내용에 대해서는 문서번호 6번 내용을 참조할 것.

독일의 지방자치제도 역시 한때 히틀러 나치 정권에 의하여 폐지되었으며, 동독 정권 하에서도 폐지되어 그 암흑기를 맞이하기도 하였으나 통일 후 부활되어 현재까지 독일의 정치, 행정의 근간(根幹)으로 존재하고 있다.

서독의 모든 지방자치단체들은 사법권을 제외한 고유의 입법권과 행정권을 가지고 있었다. 지방자치단체는 지방자치법에 근거해서 주민 대표기관인 의회를 구성할 수 있었으며, 지방 사무를 독자적인 책임 하에 추진하기 위해 행정조직을 구성하고, 공공인력을 채용할 수 있는 권한을 가지고 있었다. 또한 토지세(Grundsteuer)와 영업세(Gewerbesteuer), 그리고 견세(犬稅), 경마세(競馬稅), 유흥세 등 고유의 조세를 징수할 수도 있었다.

그러나 서독의 지방자치단체는 연방 또는 주와는 달리 권한이 어느 정도 제한되었다. 구체적으로 연방과 주, 특히 주는 지방자치단체의 행정행위에 대해 감독할 수 있는 권한을 가지고 있었으며, 특정 사무에 대해서는 그 구체적 이행 방법에 대해 지시할 수도 있었다. 그렇다고 해서 자치의 의미가 퇴색되었던 것은 아니었다. 오히려 서독의 지방자치단체는 연방 또는 주, 그리고 지방자치단체 상호간의 연계를 통해 스스로 해결하지 못하는 문제를 적극적으로 해결하였으며, 통일 후 더욱 발전하였다. 지금까지 언급했던 서독 연방과 주 그리고 지방자치단체의 성격을 요약하면 다음 <표 1-3>과 같다.

3) 권력분립(Gewaltenverteilung) 원칙

서독의 기본법은 다른 자유민주주의 국가들의 헌법과 마찬가지로 국가 권력의 분립을 명시하였다. 연방차원에서는 칼스루헤(Karlsruhe)에 소재하고 있는 서독의 연방헌법재판소(Bundesverfassungsgericht)가 법률이 헌법 취지와 일치하는 가를 검토하고, 연방과 주 정부 간의 분쟁을 조정하며, 국민의 기본권을 보호하는 기능을 수행하였다. 각 주에서도 입법권, 사법권, 행정권이 분립되어 있었으며, 헌법재판소를 두고 있었다.



표 1-3) 서독 연방, 주 및 지방자치단체의 특징

행정의 주체	개수	법적 성격 및 특징
연방(Bund)	1개	국제법상 서독 주권 대표, 연방 헌법기관, 연방정부 및 연방행정기관 보유
주(Land)	11개	공법상 국가, 고유의 입법, 사법, 행정권 보유. 함부르크, 베를린, 브레멘 3개의 도시주(都市州)와 8개의 광역주(廣域州), 주 헌법기관, 주정부 및 행정기관 보유
지방자치단체	게마인데, 독립자치시, 크라이스 등 다수	다음의 5개 권한 행사(제한될 수 있음) - 인사권: 공직자를 독자적으로 선발하고, 고용하며 또는 해임할 수 있는 권한 - 조직권: 행정조직을 독자적으로 구축할 수 있는 권한 - 입법권: 의회에서 조례를 제정할 수 있는 권한 - 재정권: 예산을 독자적으로 책정하고 집행할 수 있는 권한 - 조세권: 조세를 징수할 수 있는 권한

2. 동독(독일민주공화국, Deutsche Demokratische Republik, 약어: DDR)

1) 당의 '영도적 지위' 원칙

동독 헌법은 모든 권력이 인민에게 있음을 명시하고 있었다. 헌법 48조는 다음과 같이 규정하고 있었다.

- “(1) 인민회의는 독일민주공화국의 최고 국가권력기관이다.
 (2) 인민회의는 독일민주공화국의 유일한 헌법기관이자 입법기관이다. 누구도 그의 권한을 제한할 수 없다...”

뿐만 아니라 동독 헌법에 의하면 모든 행정기관과 정부의 공직자들은 인민에 의해 선출된 인민회의의 통제를 받게 되어 있었다. 그러나 이는 다분히 명목상의 규정일 뿐 실제 모든 국가 권력은 공산당인 동독사회주의통일당(Sozialistische Einheitspartei Deutschlands, SED)⁶에 집중되어 있었으며, 다

.....
⁶ 이후 '사회주의통일당'으로 표기하기로 함.

른 국가 및 행정기관은 당으로부터 위임받은 권력을 행사하는 기관에 불과했다. 즉, 사회주의통일당은 헌법을 비롯한 모든 법령을 초월해 중앙정부와 지방의 모든 행정을 책임지고 있었으며, 국가권력의 원천이자 모든 사회 조직의 중심체였다.

사회주의통일당의 의사형성과 결정구조는 중앙집권주의 원칙을 따랐기 때문에 상부조직이 하부조직을 절대적으로 구속하였으며, 당의 활동은 비밀주의를 특징으로 하였다. 엄격한 당규율과 고도의 권력집중, 활동의 비밀성 등이 조직과 활동의 특징이라 할 수 있다. 한편 사회주의통일당은 정보·억압 기구인 국가보위부(Ministerium für Staatssicherheit, 약어: 슈타지, Stasi)를 통하여 국가 정보망을 독점, 통제, 검열하고 국민을 억압하였다. 동독의 국가보위부는 국민에 대한 감시체제를 강화해 왔으며 무소불위의 초법적인 권력을 휘둘렀다.

2) '민주주의 중앙집권주의' 원칙

'민주주의 중앙집권주의' 원칙은 일찍이 레닌이 “국가와 행정에 있어서의 최고 원칙”(Kazemzadek, 1966:1158) 이라고 강조한 이래 거의 모든 사회주의 국가들이 국가기관 운영의 기본 원리로 채택하였고, 지금도 일부 국가에서 채택하고 있다. 예를 들면 구소련은 1977년 헌법에 민주주의 중앙집권주의 원칙을 처음으로 규정한 이후 붕괴 전까지 계속해서 명시하였으며, 중국도 1954년 헌법(제2조), 1975년, 1978년 헌법(제2조 2항) 그리고 1982년 헌법(제3조)에서 모두 이 원칙을 명시하고 있다. 또한 북한 역시 1972년 헌법(제9조) 이래 이 원칙을 고수하고 있다.

'민주주의 중앙집권주의'는 민주주의와 중앙집권제라는 두 개념의 결합어로서, 민주주의는 국가기관의 조직과 운영을 인민의 의사에 의한다는 것이고, 중앙집권주의란 모든 상급기관이 하급기관을 통제하고 상급기관에 의하여 결정된 사항이 하급기관에 대해서 구속력을 갖는 것을 의미한다. 결국



민주주의 중앙집권주의란 권력의 집중체제로 민주주의 행정의 근간인 권력 분립의 불이행을 의미한다.

한편 민주주의 중앙집권제란 권력분립 원칙의 불이행만을 의미하는 것은 아니라 지방조직에 대한 중앙권력의 통제, 즉 지방행정의 자율성 박탈을 의미한다. 따라서 민주주의 중앙집권제를 강조했던 동독에서는 민주주의 근간을 이루는 ‘지방분권주의’ 또는 ‘지방자치제도’라는 말은 일체 허용될 수 없었다(문서번호 95).

동독에서도 분단 직후에는 州가 행정의 기본 단위로 그 기능을 수행해 왔다. 즉, 지방분권, 지방자치의 원칙이 적용되었다. 1945년 종전 이후 독일 동부지역을 점령한 소련군도 그들의 점령지역에 브란덴부르크(Brandenburg), 작센(Sachsen), 작센-안할트(Sachsen-Anhalt), 튀링겐(Thüringen), 메클렌부르크-포포메른(Mecklenburg-Vorpommern)⁷ 다섯 개의 주를 만들어 각 주에게 자치권을 부여하였다. 1946년 10월 20일 소련 점령지역에서 최초로 주의회(Länderkammer) 선거가 실시되었다.

이렇듯 소련 점령시기에도 실시되었던 독일의 전통적인 연방제는 1949년 동독 정부의 수립과 함께 점차 종말을 고하게 되었다. 동독 정부는 형식적으로 헌법 제1조에 “서독은 분리될 수 없는 민주공화국이며 주들에 기초하고 있다”라고 규정하여 연방제를 허용하고 실시하고 있는 것 같이 위장하였지만, 실제적으로는 점차 주의 권한을 약화시키면서 중앙정부의 권력을 강화하였다.

동독에서 연방제의 폐지는 사회주의통일당이 1952년부터 박차를 가하기 시작한 소위 ‘국가조직의 민주화’ 시책에 따라 본격화되었다. 1952년 2월 당의 노선에 따라 인민회의는 주의 폐지를 골자로 하는 법안을 통과시켰는데, 이 법안에 의하여 동독 5개 주는 중앙의 직접적인 통제를 받는 15개 관구(管

.....
⁷ 메클렌부르크-포포메른주는 1947년부터 1952년까지 메클렌부르크(Mecklenburg)이라고 불리었음.

區, Bezirk)로 대체되었으며,⁸ 연방제와 동시에 지방자치제도 완전히 폐지하여 지방의 행정단위는 중앙의 지시에 의하여만 행정사무를 볼 수 있게 되었다. 결국 사회주의통일당은 연방제와 지방자치제의 폐지를 통해 지방의 힘을 축소시켰으며 대신 공산당의 지배적 통제를 확대·강화시켜 나갔다.

제2절 행정의 구조

1. 서독

1) 연방정부와 연방행정기관

① 연방정부

서독 연방정부는 연방행정의 최고 정책결정기구로서, 연방총리(Bundeskanzler)와 연방장관(Bundesminister)으로 구성되었다. 서독에서 연방정부란 연방총리를 중심으로 하는 집단적 의사결정체로서, ‘내각’과 비슷한 개념이었다. 서독 연방총리는 국정의 최고책임자였다. 따라서 서독의 연방총리아말로 서독 정치의 핵심이며 가장 강력한 권한을 가지고 있었다. 연방총리는 독자적으로 정책의 기본 방향을 결정하였다. 또한 연방총리는 각료의 임명 및 해임에 대한 실질적인 권한을 가지고 있었다.

연방장관은 연방정부의 구성원이자 각 부처의 책임자였다. 서독 연방장관은 내각의 일원으로서 정부의 의사결정에 참여할 뿐만 아니라 자신이 책임을 지고 있는 부처에 대하여 독자적으로 정책을 결정하며 이에 대하여 책임을 졌다. 즉, 연방장관은 연방총리의 국정 운영 노선과 내각회의의 결정 안에서 소관 부처의 정책을 책임지고 결정·집행하였다. 연방총리의 국정지침에 일

⁸ 독일에서 관구란 일종의 광역행정구역인데, 자세한 설명은 본 총서 제1장 제2절에 언급되어 있음. 한국에서는 ‘지구’라고도 번역되고 있음. 독일 통일 이전 동독에서는 동베를린도 하나의 관구로 설정되었기 때문에 동베를린을 제외하면 14개 관구였다.

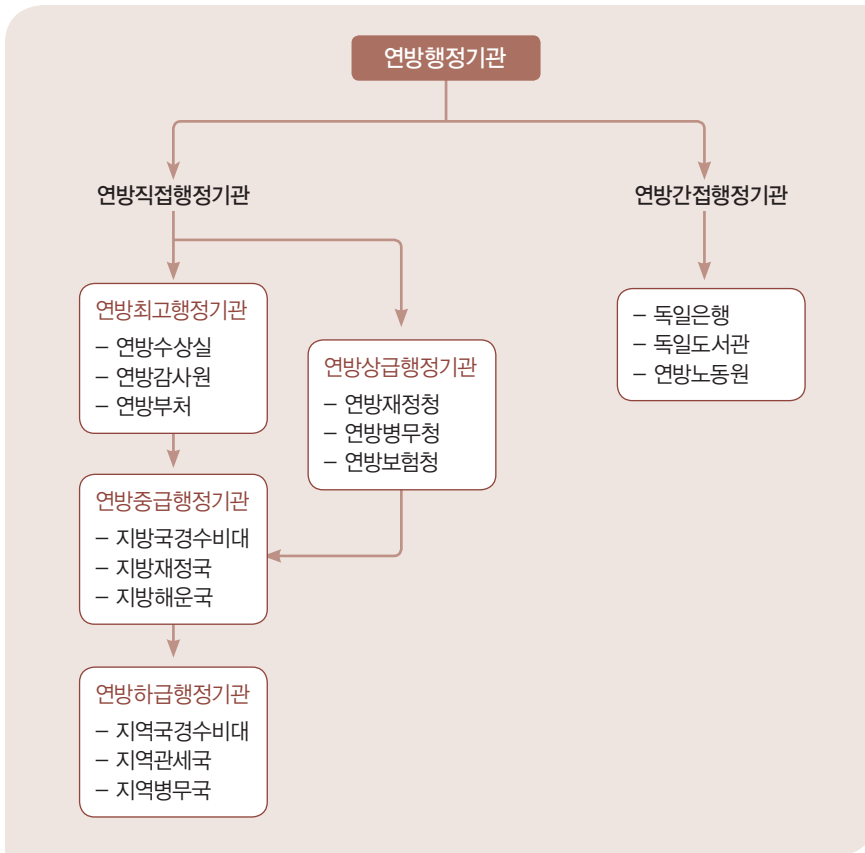


치하는 한, 연방장관은 소관부서의 정책을 독자적으로 기획·추진했으며, 또한 이에 대해 책임을 졌다.

② 연방행정기관

서독의 연방행정기관이란 연방 소속의 기관으로서 앞에서 언급했던 헌법 기관 이외 모든 행정기관을 의미한다. 연방행정기관은 아래 <그림 1-2>에서 보는 바와 같이 크게 ‘연방직접행정기관’과 ‘연방간접행정기관’으로 구분되었다.

그림 1-2▶ 서독의 연방행정기관



① 연방직접행정기관(Unmittelbare Bundesverwaltung)

연방직접행정기관은 연방최고행정기관의 명령과 사무 지침이 하급기관까지 체계적으로 전달되고, 하급기관의 정책집행 결과는 연방최고행정기관에 보고되는 구조로 되어 있었다. 연방직접행정기관에는 ‘연방최고행정기관’, ‘연방상급행정기관’, ‘연방중급행정기관’, ‘연방하급행정기관’의 4단계로 구분되어 있었다.

연방최고행정기관(Oberste Bundesbehörden)은 연방 헌법기관을 보좌하거나 또는 연방장관의 직접적인 지휘와 책임 하에 운영되었던 연방기관으로서, 대표적인 기관은 연방의 각 ‘부처’였다. 이밖에 연방최고행정기관에는 연방대통령을 보좌하는 연방대통령실과 연방총리를 보좌하는 연방총리실, 연방공보처, 연방감사원, 연방의회 사무국과 연방평의회 사무국이 있었다.

이렇게 볼 때 연방최고행정기관은 헌법기관을 보좌하거나 독자적인 업무를 수행하는 단독 기관 또는 연방부처였다는 것을 알 수 있다. 연방최고행정기관 중에 수직적인 체계를 갖추고 있어 산하기관을 가지고 있는 기관은 연방부처뿐이었으며, 나머지 기관은 헌법기관을 보좌하거나 독자적인 업무를 수행하는 단독 기관이었다.

거의 모든 연방부처는 산하기관으로 연방상급·중급·하급행정기관을 두었는데, 부처의 정책 결정은 산하기관인 연방상급·중급·하급행정기관에서 더욱 구체화되었으며 또한 집행되었다. 아울러 연방부처들은 이들 산하기관의 사무를 감독·지휘하였다. 1990년 통일 직전 서독의 연방부처의 현황은 <그림 1-3>과 같다.

연방상급행정기관(Bundesoberbehörden)이란 연방최고행정기관인 연방부처의 산하기관으로서, 연방부처의 정치적 결정 또는 정책결정을 구체화하거나 또는 집행했던 기관이라고 할 수 있다. 예를 들어 연방재정부 산하의 연방재정청과 연방보험청, 연방국방부 산하의 연방병무청 등이 대표적인 연방상급행정기관이었다. 연방상급행정기관은 연방최고행정기관인 연방부처의



그림 1-3 ▶ 서독의 연방부처(1990년 기준)



업무 지시와 감독을 받았으며, 동시에 연방의 중급, 하급행정기관에 대한 업무 감독 및 지휘권을 행사하였다. 연방상급행정기관은 해당 사무에 대하여 서독 전 지역을 관할 지역으로 하였다.

연방중급행정기관(Bundesmittelbehörden)과 연방하급행정기관(Untere Bundes-behörden)은 연방부처의 산하기관으로서 각 연방부처는 물론 연방상급행정기관의 지휘와 감독을 받았다. 이들 기관은 주로 집행 업무를 담당

한다는 점에서 연방상급행정기관과의 차이점은 별로 없었으나, 연방상급행정기관은 서독 전국을 업무 관할지역으로 했던 것에 비해 연방중급행정기관은 일부 지방을, 연방하급행정기관은 특정 도시 또는 소규모 지역만을 담당했다는 점에서 차이가 있었다.

㉠ 연방간접행정기관(Mittelbare Bundesverwaltung)

연방간접행정기관은 공법에 의하여 조직·운영되고 그곳에 공공 인력이 근무한다는 점에서는 연방직접행정기관과 차이가 없었다. 그러나 연방간접행정기관은 연방부처를 정점으로 수직적으로 조직, 운영되었던 것이 아니라, 기관 독자적인 책임 하에 연방의 사무를 담당했던 기관이라는 점에서 연방직접행정기관과 차이를 보였다. 다시 말해서 연방간접행정기관이란 연방부처로부터 독립하여 기관장 또는 이사회의 책임 하에 사무를 담당했던 공공기관이었다.

연방간접행정기관은 각 연방부처에서 독립하여 기관장 또는 독립적인 이사회의 책임 하에 사무를 담당하였으며, 그 운영 성과에 대하여 책임졌다는 점에서 연방직접행정기관과 그 성격을 달리했다. 우리나라의 책임운영기관 또는 정부출연기관 등과 비슷한 성격의 공공기관이었다.

2) 주정부와 행정기관

주행정의 구조는 연방행정의 구조와 비슷했다. 다만 주 차원에는 대통령이 없었으며, 주지사가 행정을 대표하였다. 그러나 주 차원에서도 의회가 있었으며, 헌법재판소, 감사원 등의 독립적인 국가기구도 존재하였다.

주행정을 담당하는 기관을 크게 주정부와 주행정기관으로 구분할 수 있었다. 주정부는 주의 최고 의사결정 기관으로서 주지사와 주의 각 부처 장관(각료)으로 구성되었으며, 주정부의 결정은 여러 주행정기관에서 구체적으로 정책화되었으며, 집행되기도 했다.

그러나 주의 행정조직은 연방의 행정조직과 약간의 다른 점도 있으며, 또



한 같은 주라도 약간의 차이가 있었다. 그것은 무엇보다도 11개 주의 역사적 배경의 차이, 정치·사회적 여건의 차이, 경제 규모의 차이 등에서 기인했다. 특히 서독 11개 주 가운데 베를린, 브레멘, 함부르크 3개 주는 다른 주와는 달리 시(市)이면서 동시에 주의 성격을 가지고 있었기 때문에 행정조직의 구조, 규모, 기능 등에서 다른 주와는 약간의 차이를 보였다. 또한 남부 서독의 전통적 특성을 가지고 있는 바이에른주의 경우에도 다른 주의 행정조직과는 약간의 차이를 보였다.

① 주정부(Landesregierung)

서독 각 주는 기본법상 고유의 주권을 가지고 있는 하나의 국가였다. 따라서 각 주는 주정부의 구성과 운영에 대하여 연방은 물론 다른 주의 간섭을 받지 않고 스스로 결정할 수 있는 권한을 가지고 있었다. 주정부는 행정의 최고책임자인 주지사(또는 시장)와 각 부처 장관으로 구성되었는데, 베를린, 브레멘, 함부르크 같은 주의 경우 행정책임자를 ‘주지사’⁹라고 하지 않고 ‘시장’이라고 명명(命名)했다. 언급한 바와 같이 서독 11개 주정부의 조직 규모 및 형태와 그 운영 방법은 그 지리적·역사적 배경, 사회적 여건이 다른 만큼 다양하다고 할 수 있다. 특히 각 주는 다음 <표 1-4>에서 보는 바와 같이 주정부, 주지사, 그리고 각료의 호칭에서조차 차이를 보이고 있다.

각 주의 주지사(또는 시장)는 주의회에서 선출되었으며, 주 정치·행정의 중심 기관으로서 연방총리가 연방 차원에서 가지고 있는 것과 비슷한 권한을 자신의 주에서 행사하였다. 즉, 주지사는 주의 정책 노선을 결정할 수 있었으며, 각료를 임명하며, 주의 경영에 대하여 일차적인 권한과 책임이 있었다. 물론 주지사에게는 군 통수권은 물론 연방총리가 갖는 수준의 외교권이 부여되지 않는다.

.....
⁹ 독일 주지사의 원문은 ‘Ministerpräsident’인데 학자마다 ‘주총리’ 또는 ‘주지사’ 등 약간씩 다르게 번역하고 있다. 본 총서에서는 우리에게 익숙한 ‘주지사’로 표기한다.

표 1-4 > 서독 주정부의 호칭

주	주정부 호칭	주지사 호칭	주 각료 호칭
베를린	제나트(Senat)	집권 시장 (Regierende Bürgermeister)	제나토르(Senator)
브레멘	제나트(Senat)	시장(Bürgermeister)	제나토르(Senator)
함부르크	제나트(Senat)	제1시장(Erster Bürgermeister)	제나토르(Senator)
바이에른	국가정부(Staatsregierung)	주지사(Ministerpräsident)	국가장관(Staatsminister)
기타 주	주정부(Landesregierung)	주지사(Ministerpräsident)	주장관(Landesminister)

베를린, 브레멘, 함부르크 등 도시주를 제외한 일반 광역주의 장관 역시 주지사가 임명하였으며, 이들은 연방장관과 마찬가지로 주지사의 정책 기본 노선 안에서 자신의 소관 부처 업무를 독자적으로 기획, 추진하였으며 또한 이에 대하여 책임을 졌다. 그러나 베를린, 브레멘, 함부르크 시의 각료들은 시장이 임명했던 것이 아니라 시 의회에서 선출되었다. 그러나 이들의 권한은 다른 주의 장관들과 동일했다.

각 주 각료의 수와 정부조직의 규모는 주의 면적, 인구, 사회적 여건 등에 따라 상이했다. 노르트라인-베스트팔렌 주같이 비교적 면적이 크고 인구도 많은 경우 장관의 수가 많았으며 행정조직도 큰 반면, 베를린, 함부르크, 브레멘 같은 도시주와 헤센주같이 작은 주의 경우 장관의 수도 적었으며, 행정조직도 작은 편이었다.

② 주행정기관

주행정기관이란 주의 각 부처를 포함한 주 소속의 모든 행정기관을 의미했다. 연방행정기관이 연방직접행정기관과 연방간접행정기관으로 구분되었던 것과 같이 주행정기관도 ‘주직접행정기관(Unmittelbare Landesverwaltung)’과 ‘주간접행정기관(Mittelbare Landesverwaltung)’으로 구분되었는데, 주직접행정기관이란 주 각 부처 및 그 산하기관과 같이 수직적으로 조직·운영되



는 조직을 의미했다. 주직접행정기관은 주의 각 부처를 정점으로 하여 부처의 명령과 지침이 하급기관까지 전달되는 통일된 행정체제를 유지하였다.

주직접행정기관도 연방직접행정기관과 같이 최고행정기관, 상급행정기관, 중급행정기관, 하급행정기관 등 4단계로 구분되었다. 그러나 면적이 작은 일부 주의 경우 중급행정기관이 없이 3단계로 조직되는 경우도 있었다.

한편 주간접행정기관은 공법에 의하여 조직되고 운영된다는 점에서 주직접행정기관과 차이는 없었으나, 주 특정 부처의 산하 정부기관이 아닌 법인체, 재단 형식을 띠었으며, 기관의 독자적인 책임 하에 사무를 담당하는 기관이란 점에서 차이가 있었다. 대표적인 주간접행정기관으로는 방송국, 대학교, 은행 등이 있었다.

3) 지방행정기관

서독의 지방행정기관에는 기초자치단체인 ‘게마인데(Gemeinde)’를 포함해서, 일종의 광역자치단체 성격을 가진 ‘독립자치시(kreisfreie Stadt)’와 ‘크라이스(Landkreis)’¹⁰ 등이 있었다.

표 1-5 > 서독 지방행정기관의 특징

독립자치시 (kreisfreie Stadt)	보통 인구 20만 명 이상의 자치단체로서, 한국의 광역시와 그 성격이 비슷하나 규모는 약간 작음
크라이스(Kreis)	광역자치단체, 기능면에서 한국의 광역자치단체인 도(道)와 비슷하나 그 규모는 작음
게마인데 (Gemeinde)	크라이스 관할 지역의 기초자치단체, 보통 인구 20만 명 이하로 한국의 군(郡) 또는 일반 시와 성격이 비슷

게마인데는 서독 지방자치제의 기초적 개념으로, 한국의 기초자치단체와

.....

¹⁰ 크라이스(Kreis)에는 시크라이스(Stadtkreis)와 란트크라이스(Landkreis)가 있는데, 란트크라이스가 일반적인 개념이기 때문에 본 통서에서는 이 란트크라이스를 ‘크라이스’라고 칭하며, 시크라이스의 경우 별도로 시크라이스라고 부르기로 한다.

그 성격이 비슷하다고 할 수 있다. 인구 수백 명의 작은 게마인데는 물론, 인구 20만 명에 가까운 비교적 큰 게마인데도 있었다. 게마인데는 기본적으로 기초자치단체를 의미하지만, 다른 한편으로는 서독의 모든 지방자치단체를 총칭하는 대표 개념으로 사용되기도 했다. 다시 말해서 게마인데란 광역자치체인 독립자치시 또는 크라이스까지도 포함하는 서독 지방자치단체의 대표적 개념이었다. 나아가 베를린, 함부르크, 브레멘 등 주의 성격을 가지고 있는 대도시도 게마인데라고 부르기도 했다.

독립자치시와 크라이스는 한국의 광역자치단체와 같이 광역행정을 수행하지만 그 규모는 작은 편이었다. 독립자치시는 보통 주민 수 20만 명 이상의 중·대도시로서 프랑크푸르트(Frankfurt), 뮌헨(München), 쾰른(Köln) 등 우리에게 잘 알려진 도시들이 모두 독립자치시이다. 게마인데가 광역자치체인 크라이스의 관할지역에 속했기 때문에 크라이스의 지원과 감독을 받았던 것에 비해, 독립자치시는 그 어떤 자치단체에도 속하지 않았던 ‘독립적인’ 지방자치단체였다.¹¹

크라이스는 광역자치단체로서 그 지역에 여러 게마인데를 두고 있는 지방자치체인데, 주로 게마인데의 행정사무를 지원하고 또한 감독하는 기능을 수행했다. 크라이스는 광역행정을 수행했지만 한국의 도(道)보다는 그 규모가 작다.¹²

한편 서독의 지방자치제를 설명할 때 빠뜨릴 수 없는 행정단위의 하나는 바로 관구(Bezirk, 官區)였다.¹³ 관구란 원칙적으로 지방자치단체가 아닌 주의 일선 행정구역이었다. 서독 대부분의 주정부는 주민에 대한 행정서비스 제공을 위해 주를 3~7개 구역으로 분할해서 그 지역의 중심 도시에 각각 관청(官

.....
¹¹ 그러나 서독 독립자치시는 한국의 광역시와는 달리 관할지역에 기초자치단체를 두지 않았다.

¹² 이런 이유로 해서 국내에서 일부 학자들이 ‘크라이스’를 ‘군(郡)’으로 번역하기도 하나, 이 경우 크라이스의 성격을 왜곡시킬 수 있기 때문에 본 총서에서는 원문 그대로 ‘크라이스’라고 한다.

¹³ 지구(地區)라고 번역되기도 함.



區廳)을 설치하여 주행정을 담당하게 하였는데, 이 구역이 바로 관구였다. 따라서 이 관구는 크라이스보다 그 지역이 넓은 편이었다. 그런데 이 관구가 서독의 지방자치제도에서 중요한 의미를 가지는 것은 마치 광역자치단체와 같이 관할지역에 있는 지방자치단체들을 지원하였기 때문이다. 이상 언급한 서독의 연방과 주 그리고 지방행정기관의 특징을 요약해보면 아래 <그림 1-4>와 같다.

그림 1-4 ▶ 서독의 행정기관(연방-주-지방자치단체)



자료: 문서번호 95번 내용을 기초로 하여 필자가 정리

2. 동독

마르크스와 레닌의 견해에 따르면 ‘행정’이란 자본주의사회에서 지배층의 지배도구로 존재하는 것이며, 지배계급은 그들의 이해를 추구하기 위해 행정기관을 교묘하게 이용한다고 한다. 또한 마르크스와 레닌은 공산주의가 완성되어 계급 없는 사회가 되면 자연적으로 이러한 특정 계급의 지배수단인 행정기관은 불필요하게 되고 결국 소멸된다고 보았다. 그러나 다른 사회주의 국가에서와 마찬가지로 동독에서도 행정기관의 무용론은 허구임이 증명되었

으며, 반대로 국가기관 또는 행정기관이야말로 당과 가장 밀접한 관계를 갖고 있는 기관으로 존재했었다. 동독에서는 모든 국가기관과 행정기관은 사회주의통일당의 노선과 정책을 집행하는 도구로 이용되었다.

1) 국가기관(문서번호 95)

① 인민회의(Volkskammer)

동독의 인민 대표기관이며 헌법상 최고기관으로, 구성은 단원제로 5년마다 선거로 구성되었다. 인민회의는 국가정책에 대한 결정을 하며, 예산, 경제, 계획, 입법안 등을 통과시켰다. 그러나 이는 단순한 통과 의례이며 실질적으로 사전에 당에서 결정되었다. 총회는 1년에 3~4회 개최하지만 대개는 단 하루에 끝나며, 개최 회수는 일정하지 않았다. 형식적으로 인민회의는 국무평의회(Staatsrat), 각료평의회(Mininterrat), 검찰총장, 최고법원장 등 국가의 주요 인사를 선출하지만 이 역시 사회주의통일당에서 사전에 결정되었다.

인민회의 선거는 사회주의통일당에 의해 조작되어 실시되었지만, 당이 무력해진 1990년 3월 18일에는 최초이자 마지막으로 민주적인 총선이 실시되었으며, 이 총선에 의해 구성된 인민회의에서는 사회개혁 및 동서독 통일을 위한 많은 법률이 통과되었다. 이밖에 1990년 이후 동독 인민회의는 통일과 관련된 많은 동서독 조약 등을 승인하였으며, 이와 관련된 작업도 수행하였다.

② 국가평의회(Staatsrat)

동독의 국가평의회는 국가집단 지도부의 성격을 지닌 기관이었다. 동독은 정부수립 초기에 대통령제를 채택하였으나 피크(Wilhelm Pieck) 사후에 집단지도체제로 전환하였고, 이후 국가평의회는 서구 대통령의 역할과 유사한 기능을 하였다.

국가평의회 구성은 시기별로 약간의 차이는 있었으나 보통 의장은 사회주의통일당 총서기인 서기장이 겸직하였으며, 각료평의회 의장, 인민회의 의



장, 사회주의통일당 안보담당 서기 등 5~7명의 부의장과 20명 내외의 위원들로 구성되었다.

국가평의회 의장은 외교사절 파견 및 소환, 외교사절의 신임장 접수, 인민회의를 통과한 법률의 공포, 각료평의회 구성원들의 취임선서를 받으며, 사면 특사권, 훈장수여, 칭호부여, 국방위원회의 위원임명, 긴급사태 선포권을 가지고 있었다.

국가평의회가 동독에서 차지하는 정치적, 행정적인 의미와 동독 국가기관 내에서 차지하는 위치는 기간에 따라 변화가 있었다. 1960년대 초반 울브리히트는 국가평의회 기능을 강화시켜 권력을 행사하고자 하였다. 그러나 1970년부터는 그 권한이 약해지기 시작하였다. 1974년 헌법수정 초안이 구체화되면서 각료평의회의 권위가 회복되고, 인민회의의 활동이 보다 적극적으로 되자 그 권한은 축소되었다. 동독의 마지막 당서기였던 호네커(Erich Honecker)는 국가평의회 의장을 겸하면서 그 권한을 다시 약간 강화시켰지만 각료평의회의 기능을 축소시키면서까지 강화시키려는 노력을 보이지는 않았다.

③ 각료평의회(Ministerrat)

동독에 있어서 행정부, 즉 정부는 각료평의회였다. 각료평의회는 1인의 의장과 2인의 제1부의장, 그리고 9인의 부의장 등 40~45명으로 구성되어 있었다. 각료평의회는 소규모의 집행위원회와 각료평의회 집행부(Presidium)를 두었다. 집행부는 전체 각료평의회를 대표하며 정부 내 최고의 집행기관의 성격을 띠었다.

각료평의회는 서구의 각 부처 혹은 성과 유사한 기능을 수행하였다. 각 부처의 수와 명칭도 시기적으로 차이가 있고 수시로 변화였지만, 서구의 국가들보다는 그 수가 많았다. 사회주의 국가 행정의 일반적 특징이었다고 볼 수 있다. 각료평의회와 산하 각 부처는 당 정책을 수행하기 때문에 사회주의 통일당 중앙위원회와 밀접한 관계를 유지하며 당의 지시를 받았다. 각료들

은 주로 정치적으로 임명되었으나 간혹 행정적인 위계 속에서 승진되기도 하였다.

2) 행정기관

동독 국가기관 산하에 있던 각종 위원회, 사업체, 경영단 등이 행정기관의 역할을 수행하였다. 이들 기관에서 근무했던 인력들이 서구 국가에서 의미하는 공공인력이었던 것이다. 한편 동독의 정치, 행정체제를 논하는 데 있어 빼놓을 수 없는 것이 바로 대중조직과 사회조직이었다. 동독에서의 대중조직은 사회주의통일당의 지침에 따라 체제와 대중을 연결하는 매개벨트의 역할을 하였으며 행정수요를 충족시키는 역할을 수행하였다. 이러한 대중조직은 당의 의지를 그들이 활동하고 있는 각 사회영역에 전달하며 동시에 대중의 수요를 충족시켰다.

3) 지방행정기관

동독의 지방행정기관은 관구, 크라이스, 게마인테의 세 단계로 이루어져 있었다. 관구, 크라이스, 게마인테 등이 서독 지방자치단체의 명칭과 동일하여 마치 동독에서도 지방자치제를 실시하고 있는 것처럼 보일 수 있다. 그러나 이들 관구, 크라이스, 게마인테는 서독과 같은 지방자치단체가 아니라 국가권력을 집행하는 일선 행정기관에 불과했다. 이들 지방행정기관은 사회주의통일당의 지방조직과 중앙기관의 이중적 통제를 받았다.

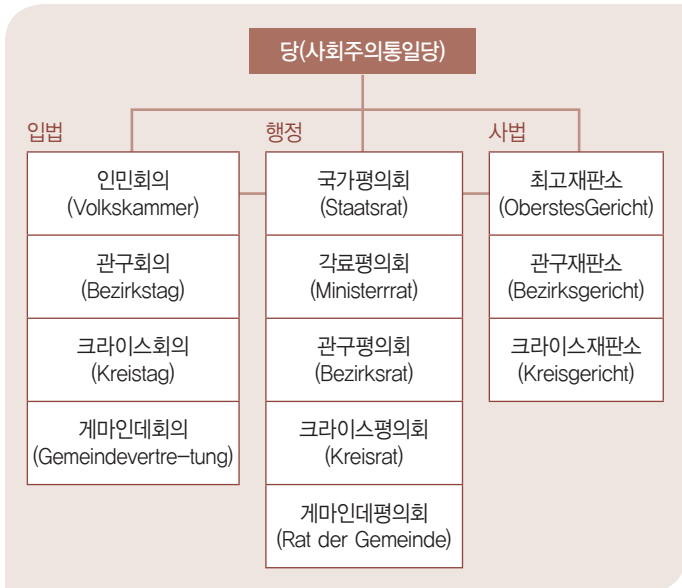
각 행정기관에는 각각 대의기관인 ‘회의’와 정부의 기능을 수행하는 ‘평의회’를 두고 있었다. 그러나 이들 지방의회 및 지방정부는 독립적인 권한을 행사하지 못했다. 지방의회는 주민의 의견을 수렴하고 대표하는 기관이 아니라 중앙의 지시 또는 명령을 의례적으로 통과시키는 역할만을 수행하였다. 지방의 관료는 명목상 지방의회에서 선출되지만 실제 중앙의 당에 의해 충원, 훈련, 그리고 보직을 받는다. 지방정부는 이와 별도의 행정인원을 충당할



수 없으며 중앙에 대해 책임을 진다.

종합하면 동독의 국가기관 또는 행정기관 역시 다른 사회주의 국가에서와 마찬가지로 공산당의 통제 하에 당의 결정과 지시를 수행하는 기관에 불과했다. 동독에서 국가의 주요 정책은 당에 의해 결정되었으며 이러한 정책은 대의기관인 인민회의에 의하여 법적으로 뒷받침되었고, 국가기관과 여타 행정기관들은 이러한 정책을 집행하는 도구였던 것이다. 동독에서 사회주의통일당과 여타 국가, 행정기구와의 관계를 도식화하면 다음과 같다.

그림 1-5▶ 동독에서의 당과 국가기관과의 관계



제3절 관료제

1. 서독

서독 공공부분에서 근무하는 자, 즉 공직자(öffentlicher Dienst)는 공무원(Beamte)과 공공부문근로자(사무원(Angestellte)+노무자(Arbeiter))로 구분되었다. 공무원과 공공부문근로자 사이에는 여러 차이점이 있었는데, 그 중 대표적인 것은 고용 형식이었다. 공무원은 법률에 의하여 임용되고, 그 노동 조건도 법률에 의하여 정해지는데 반하여, 공공부문근로자는 민간 부문과 마찬가지로 노동계약을 통하여 임용되었으며, 노동조건도 계약을 통하여 정해졌다. 또한 공무원과 공공부문근로자는 그 권리와 의무가 서로 달랐으며, 상이한 보수체계의 적용을 받았다.

공무원은 공무수행의 중추를 이루는 사람들로, 공복으로서 국가와 국민에 대한 충성원칙을 준수해야 하며 직무수행에 있어서 헌법정신과 자유민주주의적 기본질서를 존중해야 했다. 공무원은 직무수행에 있어서 정치적 중립을 유지해야 했으며 단체행동을 할 수 없었다. 또한 공무원은 자신의 직무수행에 대해 책임을 졌으며 직무상의 위법행위에 대해서는 형법 및 관련법에 의해 처벌을 받게 되어 있었다. 그리고 공무원이 국가의 결정사항에 대해 이의를 제기할 경우에는 행정소송 절차에 따라야 했다.

공공부문근로자인 사무원과 노무자 역시 국가공무를 담당하는 공직자이지만 공무원 신분과는 조금 달랐다. 그들은 고용주인 국가와 계약을 체결하였으며, 이 계약을 통해 그들의 위상과 권리, 의무 등이 결정되었다. 따라서 이들에게는 공무원에게 요구되는 국가에 대한 충성보다는 그들의 자질과 능력이 더 높게 평가되었으며 공무원에게 없는 단결권도 주어졌다. 또한 그들은 국가와의 소송에서도 일반 노동자와 같이 노동법 적용을 받았다.¹⁴

.....

¹⁴ 그러나 통일 후 점차 이들에게도 공무원에게 적용되고 있는 충성원칙, 직무상 비밀유지 의무원칙



전통적으로 서독 공직자, 특히 공무원에게 가장 중시되어온 자질은 법적 지식과 행정의 적법성이었다. 이는 공권주의에 대한 국민의 권리보장원칙에서 기인한 전통인데, 서독 공무원에게는 무엇보다도 기본법은 물론 행정법, 민법 등 각종 관련법규를 숙지하고 이를 올바르게 적용하는 것이 강조되었다. 따라서 서독 공무원, 특히 고위직 공무원들 상당수는 법학을 전공한 사람들로 국가고시(Staatsexamen)를 통해 선발·임용되었다.¹⁵

이밖에 서독 공무원에게는 전문성이 강조되었으며, 이를 강화하기 위하여 연방과 주정부는 여러 교육기관을 설립, 운영하였다. 연방은 연방의 주요 사무인 일반행정, 외무행정, 병무행정, 재무행정, 안보행정, 복지행정 등을 교육시키는 전문 교육기관을 운영하였다.

반면 주에는 주의 주요 사무인 경찰행정, 조세행정, 교육행정 등을 전문적으로 담당하는 교육기관이 있었다. 교육기관 역시 각 직급에 따라 다른데, 고위직 공무원에 대해서는 ‘슈파이어 행정대학원(Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer)’에서 교육을 실시하였으며, 상급직 공무원에 대해서는 ‘행정전문대학(Verwaltungsfach-hochschule)’ 그리고 중·하급직 공무원에 대해서는 각 주 ‘행정학교(Verwaltungsschule)’에서 교육시켰다. 이밖에 재교육을 담당하는 연방교육기관으로는 연방공공행정연수원(Bundesakademie für öffentliche Verwaltung), 연방재무아카데미, 연방국방·방위기술아카데미 등이 있었다. 각 주에서도 주 소속 공무원의 재교육을 위하여 여러 교육기관을 설치하여 운영하였다.

이밖에 서독에서 특히 강조되었던 사항은 공무원의 정치적 중립이었다. 이는 공무원이 행정임무를 수행하는데 있어서 초당적이어야 함은 물론 정치에 관련해서도 안 된다는 원칙이었다. 서독 공무원의 정치적 중립성은 연

.....
 등이 적용되고 있으며, 신분, 급여, 휴가 등 권리와 의무에서 공무원과 차이가 거의 없는 실정이다.
¹⁵ 통일 전 1990년 서독 연방부처에 근무하는 관료 중 약 65%가 법학을 전공하였다는 사실이 이를 입증하고 있다(Derlien, 1993:193).

방공무원법(53조)에서도 명시하고 있었고, 관료사회에서도 관료가 ‘정치적 이용대상’이 되어서는 안 된다는 기본적 가치관이 형성되어 있었다(König, 1991(B):9).

2. 동독

동독에서 국가정책의 기초는 바로 당의 강령이며, 당의 명령이 정책결정으로 표현되었다. 그러므로 관료는 정책에 영향을 미치는 참여자가 아닌 단순히 집행자에 불과했었다. 동독에서는 서독과 같은 ‘공무원 제도(Beamtentum)’가 존재하지 않았다. 2차 세계대전 이후 동독지역을 점령한 소련군은 독일의 전통적인 관료제를 히틀러 정권의 유산이라는 이유로 1945년 9월 17일 군명령 66호에 의해 폐지하였다. 따라서 이후 동독 정권 하에서는 서독에 서와는 달리 관료의 위상에 대한 명확한 법적·행정적 규정이 존재하지 않았다. 다만 그들에게는 다른 사회주의 국가들의 노동자와 마찬가지로 국가와 노동관계만이 규정되어 있었을 뿐이었다.

한편 동독에서 관료란 단지 당의 정책을 수행하는 자들이기 때문에 이들의 정치적 중립성은 보장되지도 않았을 뿐만 아니라 요구되지도 않았었다. 오히려 이들에게는 무엇보다도 정치적이며 이데올로기적 성향과 당에 대한 충성심이 요구되었다. 따라서 동독관료의 정치화는 필연적이었다. 1986년 6월 구성되었던 동독 정부의 각료평의회(Ministerrat) 소속 45명의 간부 중 41명이 사회주의통일당의 간부였으며, 중요 행정기관의 관료 중 약 85%가 당원이었다는 사실은 동독에서 관료의 정치화가 얼마나 철저히 이루어졌나를 말해주고 있다.

특히 행정이 간부인 ‘카더(Kader)’와 특권층인 ‘노멘클라투라(Nomenklatura)’에 철저히 장악되는 체제였다는 점에서 동독관료의 정치성이 더욱 더 명백하게 드러나고 있었다. 카더란 동독관료 중 간부층으로 사회주의통일당의 명령을 받아 이를 책임지고 집행·관리하는 계급을 말한다. 동독의 사회



주의통일당은 수시로 카더의 ‘지도적 역할’을 강조했으며 국가기관에는 물론 각 시·군의 행정수뇌부에 소위 ‘카더부(Kaderabteilung)’를 설치하여 이들의 충원과 교육은 물론 행동지침을 결정·지시하였다.

1977년 7월 사회주의통일당 중앙위원회(Zentralkomitee)는 카더의 선발과 임무 등에 관해 다음과 같은 내용을 결정·하달했었는데, 이는 동독의 관료체제에서 카더의 비중이 얼마나 큰가를 보여주고 있다(Schulze, 1991:160).

- 노동자 계급과 당의 지도적 역할은 카더의 계획적인 선발, 정확한 임무배치, 교육 등을 통해 유지된다.
- 카더는 노동자 계급에서 계획성 있게 선발한다.
- 카더에게는 당에 대한 확고한 충성심, 당의 결정에 대한 과감한 추진력이 요구된다.
- 당은 카더를 그들의 정치적, 전문적 능력에 따라, 또는 기타 성격과 경력을 감안해 적재적소에 임용하며 그에 상응하는 임무를 부여한다.
- 카더에게는 계획적인 마르크스-레닌주의 교육이 절대 필요하다.

한편 노멘클라투라는 동독의 최고 권력층으로 대부분 당직을 겸하고 있었으며 카더의 임용과 해직, 그리고 전보권을 행사할 수 있는 자들이었다. 이들은 소위 민주주의 중앙집권주의 원칙에 의해 조직체계의 최고 정점에서 초법적인 권한을 행사하였다.

독일 통일 후 관료조직의 재편성과정에서 나타난 여러 가지 문제점 중 하나는 구 동독 관료의 자질이 통일 독일의 관료체제에서 요구되는 자질과 차이가 있었다는 것이다. 동독 관료에게는 서독에서 강조되어온 법적 지식이 거의 없었을 뿐만 아니라, 기타 업무수행에 필요한 전문지식도 훨씬 뒤떨어지고 있었음이 명백하게 드러났다.

동독관료의 자질이 서독관료의 자질에 미치지 못했던 이유 중 하나는 동독의 관료 충원방법에 문제가 있었기 때문이다. 동독에서는 서독은 물론

다른 민주주의 국가에서 일반적으로 실시되고 있던 ‘공개채용’이 존재하지 않았으며 대신 특권층의 추천제도와 당의 계획적 배치에 의하여 이루어졌다. 동독에서 관료가 되기 위한 첫 번째 조건은 전문적 지식과 소양이 아닌 당성의 소유였다. 동독의 사회주의통일당은 마르크스-레닌주의에 입각하여 사회주의, 공산주의 혁명을 수행하는 ‘혁명정당’이며 국가전체를 통제하는 가장 강력한 권력집단이었다. 따라서 이러한 당에 대한 무조건적인 충성과 당의 결정에 대한 과감한 추진력이야말로 관료들에게 무엇보다도 요구되는 사항이었다.¹⁶

물론 동독의 사회주의통일당도 관료의 전문성을 강조하기 않은 것은 아니었다. 그러나 관료에 대한 전문성 강조는 부차적으로 취급되었고, 충성심 우선 원칙과 특정 계급 출신의 우선적 등용으로 관료들의 자질은 서독의 관료와 비교해서 훨씬 뒤떨어졌다.

동독관료의 전문적 능력이 서독의 관료와 비교해 훨씬 뒤지는 또 다른 이유는 관료에 대한 교육에 문제가 있었기 때문이었다. 동독에서도 ‘독일민주공화국 국가학-법학연수원(Akademie für Staats-und Rechtswissenschaft der DDR)’, ‘국가학 전문대학(Fachhochschule für Staatswissenschaft)’ 등의 중앙교육기관에서는 물론 관구에 있는 ‘경영연수원(Betriebssakademien)’ 등에서 관료들에 대한 교육을 실시했었다. 그러나 당이 관료들에게 강조한 것이 당에 대한 충성심, 마르크스-레닌 이데올로기 등이었기 때문에, 이러한 교육기관에서 실시했던 관료들에 대한 교육도 전문지식보다는 당성의 강화에 치중하였다.

한 예로 1984년 11월 개원한 동독 각료평의회 산하의 ‘독일민주공화국 국

.....

¹⁶ 동독의 관료층원 특히 카더와 노멘클라투라 층원에 있어서 당에 대한 확고한 신념, 충성심, 당 결정에 대한 과감한 추진력, 확고한 당 이데올로기 무장 등의 요구는 1977년 6월 7일에 있었던 사회주의통일당 중앙위원회 지침서 이외에 1986년 9월 30일에 있었던 사회주의통일당 전당대회 결정사항, 1986년 1월 20일에 있었던 간부회 결정사항에서 더욱 명백하게 나타나 있다. 이에 대한 독일어 전문은 König(Hrsg.), 1991(B):395. 참조.



가학-법학연수원'의 교육 프로그램을 보면 전문지식의 교육보다는 정치적 역량의 강화에 치중했다는 사실을 명확하게 알 수 있다. 교과과정을 보면 다음과 같다(Schulze, 191:163).

- 마르크스-레닌주의의 기본이념
- 국제관계의 기본적 문제와 동독의 외교정책
- 문화정책/미학
- 마르크스-레닌의 국가 및 법이론
- 행정업무에 있어서 지도력과 조직력, 국가조직의 정보업무
- 국민경제와 국가 지도력
- 사회주의 지방행정
- 사회주의 사회의 보호와 범죄예방 및 대처

이상 살펴본 바와 같이 통일 전 동서독 관료체제는 전혀 다른 형태를 띠고 있었다. 서독의 관료체제는 비록 관료화, 법적 사고의 지나친 강조로 인한 행정의 경직성 등 일부 문제가 드러나긴 했지만, 민주적 행정체제를 유지하면서 국가 공직자에게는 정치적 중립성, 전문성, 적법성 등이 강조하는 체제였다.

반면 동독의 공직자는 단순히 '국가기관의 종사자'로서 신분상 서구 민주주의의 공직자와는 원칙적으로 달랐다. 또한 이들의 능력은 공직자로서의 자질과 능력보다는 당에 대한 충성과 출신성분 및 사회적 성분에 따라 가름되었다. 이들은 국민에 대한 봉사를 그 본분으로 하는 국가와 국민의 공복이 아닌 사회주의 건설의 주역으로서 당의 정치적 의지관철을 위한 수단에 불과했던 것이다. 따라서 동독의 관료체제에서는 관료의 정치화는 물론 관료의 자질에 심각한 문제가 나타났다. 이른바 '정치화된 무능(politisierte Inkompetenz) 현상'이 크게 두드러졌다.

동서독 행정통합의 과정과 내용

독일 통일과 관련해서 행정통합의 주요 내용을 보면 다음과 같다. 첫째, 구 동독지역에 5개 주가 부활되면서 서독의 연방체제에 들어가는 것을 의미한다. 구 동독지역에서 5개 주가 부활되면서 서독의 11개 주와 합쳐져, 모두 16개 주로 이루어진 새로운 독일연방공화국이 탄생하였다. 이 5개 연방주를 신연방주(新聯邦州)라고 하며, 구 서독 11개 주는 구연방주(舊聯邦州)라 불린다.

둘째, 5개 신연방주에 주 정부가 구성되는 등 행정체제가 구축되는 것이다. 통일과 동시에 구 동독 국가기관은 대부분 폐쇄되었고, 대신 5개 신연방주에 도지사가 선출되어 주정부가 구성되었으며, 새로운 행정기관이 설치되었다. 또한 각 주에는 주 소속 행정기관뿐만 아니라 연방의 행정기관들도 신설되거나 구 서독지역에서 이전되었다.

셋째, 구 동독지역에서 지방자치제도가 부활되어 실시되는 것이다. 이미 언급한 바와 같이 서독에서는 지방자치제가 실시되고 있었던 것에 반해 동독 정권은 1952년 지방자치제를 폐지하고 행정의 중앙집권화를 추진하였다. 그러나 통일 전 1990년 3월 18일 민주 총선 이후 구성된 동독 인민회의는 지방자치제 실시를 내용으로 하는 동독의 '지방자치법'을 제정하였고, 이후 지방선거를 실시해 동독지역에도 지방자치제를 전면적으로 부활시켰다. 통일 이후 신연방주는 이전의 지방자치법을 기초로 하여 각 주 단위에서 새로운



지방자치법을 제정하였다.

넷째, 신설된 5개 신연방주에서 지방행정구역 개편이 이루어지는 것이다. 신연방주들은 행정의 민주화와 효율성 확보를 위해 지방행정구역 및 기능 개편을 추진하였다. 이 과정에서 지방자치단체의 수가 크게 변화하였으며 크고 작은 후유증도 발생하였다.

다섯째, 통합 관료제가 구축되는 것이다. 즉, 구 동독지역에 민주적인 공직체제가 이식되는 것이다. 통일 후 공직구조의 개편은 민족의 완전한 통일과 신연방주 재건을 위해 커다란 의미가 있었다. 시민의 생활수준을 높이고 풍요로운 복지국가, 법치국가의 건설을 위한 필수적인 조건은 민주적인 공직제도의 확립이었다. 관료의 임용과 승진에 있어서 정치성과 당에 대한 충성심보다는 능력본위 원칙의 적용과 함께, 공직자가 자신의 임무를 수행하는데 있어서 정당이나 특정 단체의 지시에 따라서는 안 된다는 정치적 중립성의 확립이 절대적으로 필요하였다. 또한 구 동독으로부터 인수된 공직자에 대해 직무 교육, 재교육이 실시되었다.

여섯째, 구 동독(신연방주)지역 행정체제 구축을 위해 구 동독지역에 대한 구 서독의 행정지원이 이루어지는 것이다. 통일 후 신연방주 행정체제가 하루빨리 구축되어 자유법치국가의 행정기능을 수행하기 위해서는 연방정부는 물론 구 서독지역으로부터의 행정적 지원이 요구되었다. 구 동독지역의 사정이 너무도 열악했으며 특히 행정업무를 수행하기에는 구 동독관료의 자질이 부족하였기 때문이다.

또한 구 동독 공직자 중 기관장을 비롯한 많은 관료들이 사회주의통일당은 물론 국가보위부와 관련돼 있었기 때문에 자유민주주의 행정체제를 구축하기 위해서는 구 서독지역으로부터 행정지원, 특히 행정인력의 파견 및 전보는 필수 불가결한 조치였다. 행정지원을 위해 연방정부와 구 서독 주정부, 지방자치단체에서는 여러 지원조직을 만들었으며, 특히 지방자치단체들이 구 동독의 지방자치단체들과 자매결연 조약을 맺어 적극적으로 지원하였다.

이상 살펴본 바와 같이 동서독 행정통합 과정이란 결국 구 동독 사회주의 행정제도가 청산되고 자유민주주의 행정제도로 대체되는 일련의 과정이라고 할 수 있다. 즉, 구 서독 행정체제가 구 동독지역으로 확대, 적용되는 과정이다. 그러나 이 과정에서 신연방주 경계 설정에 따른 지역 간의 갈등, 주 정부 및 지방자치단체의 재정적 취약성 등의 문제뿐만 아니라 지방자치구역 개편에 따른 주민간의 갈등, 구 동독 공직자의 능력부족에 따른 행정의 비효율성 등 많은 문제점 또한 발생하였다. 그러나 독일인은 이러한 문제를 극복하여 오늘날의 행정체제를 구축하였던 것이다. 언급한 독일 행정통합의 내용을 정리해보면 아래 <표 1-6>과 같다.

표 1-6 > 독일 행정통합의 주요 내용

- 구 동독지역 5개 주 부활 및 독일연방공화국 편입
- 신연방주 정부 및 행정기관의 구축
- 구 동독지역 지방자치제 실시
- 구 동독지역 지방행정구역 개편
- 단일의 관료제 구축
- 신연방주에 대한 행정 및 인력지원
- 구 동서독 주 및 지방자치단체 간 자매결연 및 교류

제1절 구 동독지역 5개 주(州) 부활 및 독일연방공화국 편입

1. 주 부활 및 편입

동서독 통일과정에서 제기된 가장 중요한 사항 중 하나는 어떻게 통일할 것인가를 결정하는 것이었다. 즉, 통일의 방법에 대한 사항이었다. 이에 대해 동서독 정부는 동독지역에서 이전에 존재했던 주(Land)를 부활(復活)시켜, 이 주를 서독에 편입시키는 방법을 택했다. 동시에 1949년 이후 존재하였던 동독은 사라지는 것이었다.



동독에서 주의 부활에 대한 논의는 1989년 말 집권당이었던 사회주의통일당(SED)의 몰락이 확실시되고 동서독 통일이 가시화되면서 빠르게 진행되었다. 우선 동독 내 모든 정당과 시민단체들의 대표가 참가한 ‘원탁회의(Runder Tisch)’¹⁷에서 빠른 시일 내에 동독에서 주를 부활시킬 것을 결의하였으며, 1989년 12월에 있었던 인민회의 본회의에서도 폐지되었던 주의 부활 문제에 대해 논의하였다.

동독 국민들이 통일에 앞서 주를 부활하고자 했던 주된 이유는 동서독의 조속한 통일을 위해서는 우선 동서독 국가구조가 동일해야 한다고 생각했기 때문이었다. 동독 국민들은 1952년 사회주의통일당이 동서독 통일을 부정하기 위한 방편의 하나로 주를 폐지했던 것을 기억하면서, 주의 부활시켜 서독과 동일한 국가구조를 확립하는 것이 조속한 통일을 이루는 지름길이라고 생각했던 것이다.

동독에서 주의 부활이 정부 차원에서 결정된 것은 1990년 3월 18일 동독에서 최초로 마지막으로 실시된 자유총선에서 승리한 기민당의 드 메지에르가 중심이 되어 민주정부를 출범시킨 이후였다. 선거 전부터 동독의 해체와 빠른 통일을 선거공약으로 내걸어 총리가 된 드 메지에르는 집권 후 “동독에서 주를 부활시키는 것은 민주주의의 기본 조건일 뿐만 아니라 독일 통일의 기본 조건”이라고 주장하면서 주를 부활시킬 것을 시사하였다. 이와 같은 배경 하에 동독 내부에서는 주의 부활의 시기와 방법에 대한 논의가 시작되었고, 특히 부활될 주들의 수와 구역에 대한 다양한 의견이 제시되었는데 결국 이전의 상태 즉, 1952년까지 존속했던 5개 주를 그대로 부활시키는 것으로 최종 결정되었다.

.....

¹⁷ 원탁회의는 1989년 동독정권의 붕괴현상이 나타날 때 동독의 각 사회 및 정치단체의 대표들로 구성되어 국가 헌안 및 진로에 대해 토의했던 단체로 처음에는 아무런 권한을 가지지 못하였다. 그러나 인민회의를 비롯한 기타 국가기관의 정당성이 박탈됨에 따라 점차 입법권을 비롯해 기초행정단위에서의 조직업무 등 행정업무를 부여받게 되었다. 원탁회의의 정당성은 선거에 근거하지 않았고 국민의 지지에 근거하였던 것이다. 원탁회의의 기능과 결정사항에 대해서는 문서번호 11 내용 참조.

그러나 5개 주로 하자는 안에 대해 사회적 논쟁이 없었던 것은 아니었다. 오히려 처음에는 2개 내지 3개의 주들 만들자는 안이 현실성 있는 대안으로 간주되었다. 왜냐하면 동독 각 지역의 역사적·문화적 배경이 비슷하여 각 주들의 특징이 뚜렷하지 않았으며, 경제적으로 어려운 상황 하에 너무 작은 주들이 난립한다면 상황이 더욱 악화될 수 있었기 때문이었다. 그러나 동독 국민들은 이러한 사정들보다도 역사적 전통성을 더욱 중요하게 생각하여 1952년 이전에 존재했던 5개 주의 부활을 원했다(문서번호 95). 결국 동독 인민회의는 국민들의 이러한 의견을 받아들여 5개 주의 부활을 최종적으로 확정하였으며, 1990년 7월 22일 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 동독 내 주 도입에 관한 법률을 제정하였다. 바로 이 법률이 동독에 작센(Sachsen), 작센-안할트(Sachsen-Anhalt), 브란덴부르크(Brandenburg), 메클렌부르크-포어폼메른(Mecklenburg-Vorpommern), 튀링겐(Thüringen) 5개 주를 도입, 설치하도록 규정한 ‘주 도입법(Ländereinführungsgesetz)’이었다(문서번호 18).

이 법은 원래 1990년 10월 14일을 기해 발효되도록 되어 있었으나, 통일이 이보다 빠른 동년 10월 3일 이루어졌기 때문에 조기에 발효되었다. 즉, 5개 주의 부활은 통일의 시점인 1990년 10월 3일을 기해 실현되었다. 통일과 함께 독일에서는 구 서독의 11개 주(구연방주)와 구 동독 신연방주 5개 주가 합쳐져 모두 16개의 주가 존재하게 되었다.

주 도입법에는 공화국(Republik)과 주의 입법권, 행정권의 과도기 규정, 공화국과 주의 재정권 문제, 인력과 재산의 상속 문제 등이 자세히 규정되어 있었다. 주가 도입됨으로써 이전에 행정구역이었던 관구(Bezirk) 소속 재산은 모두 주에 귀속되었으며, 행정인력 또한 관구 소속에서 주 소속을 바뀌게 되었다(문서번호 18). 신연방주 형성과 관련해서 복잡하고 다양한 문제들이 발생하였는데, 주 간 경계 설정, 신연방주 재정적 어려움, 주 정부조직과 행정기관의 설치 문제들은 주요 이슈 중 하나였다.



2. 주 간 경계 설정 문제

언급한 바와 같이 동독 인민회의는 1990년 7월 22일 5개 주의 부활에 관한 법률을 제정·공포하였으며, 이 법률은 1990년 10월 3일 통일과 함께 발효되었다. 동독 인민회의에서 결정된 주의 형성 과정을 보면 기존 2~3개의 관구를 통합하여 1개의 주로 하였는데, 그 내용을 보면 다음과 같다(법 제1조).

표 1-7 > 동독 5개 주 지역

기존 행정구역(관구)	형성된 주
드레스덴(Dresden), 켐니츠(CheMNitz), 이전 명칭 Karl-Marx-Stadt), 라이프치히(Leipzig)	작센(Sachsen)
할레(Halle), 막데부르크(Magdeburg)	작센-안할트(Sachsen-Anhalt)
포츠담(Potsdam), 프랑크푸르트/오더(Frankfurt/ Oder), 코트부스(Cottbus)	브란덴부르크(Brandenburg)
노이브란덴부르크(Neubrandenburg), 로슈토크(Rostock), 슈베린(Schwerin)	메클렌부르크-포어폼메른 (Mecklenburg-Vorpommern)
에르푸르트(Erfurt), 게라(Gera), 줄(Suhl)	튀링겐(Thüringen)

주 간 경계를 설정하는데 있어 인민회의는 지역의 문화적·역사적 정체성을 염두에 두었으며 가능하면 국민의 의사를 반영하려고 했다. 그러나 일부 주민들은 주 경계설정과 관련해서 불만을 제기하였으며, 일부 주에서는 이로 인해 심각한 갈등도 발생하였다.

작센-안할트주가 대표적인 예이다. 위의 <표 1-7>에서와 같이 작센-안할트주는 할레(Halle)와 막데부르크(Magdeburg) 관구 두 지역을 통합하여 만들어 졌다. 그런데 이 지역 일부 주민들은 이 지역이 1952년 동독 정부에 의해 인위적으로 형성된 관구로서 두 지역 간 어떠한 공통성도 존재하지 않는다고 주장하면서 통합에 반대하였다. 지역 주민들은 서로 문화적 이질성이 존재하는 할레와 막데부르크 관구 두 지역을 통합해서는 안 되며 오히려 각기 분리하여야 한다고 주장하였다. 특히 두 지역 주민들은 이 두 지역

이 모두 화학공업으로 인해 환경오염이 심각한데 이 지역이 통합하여 하나의 주를 만들 경우 환경오염으로 악명 높은 주가 될 것이라고 주장하면서 통합에 반대하였다. 그러나 주민들의 주장은 관철되지 못했으며 결국 할레와 막테부르크 관구 두 지역이 통합되어 작센-안할트주가 탄생되었다. 이밖에 메클렌부르크-포어폼메른주에서는 일부 지역 주민들은 자신들의 지역이 주에 속하는 것 자체를 반대하면서 독자적인 자치를 요구하기도 했다.

주의 형성에 따른 또 하나의 문제는 주 경계지역에 있는 일부 지방자치단체들의 주 소속 문제였다. 이미 언급한 바와 같이 신연방주는 1952년 이전에 있었던 5개의 주가 그대로 부활되는 형식으로 설정되었다. 그러나 1990년 동독의 인민회의가 결정한 각 주의 경계는 1952년 이전에 설정되었던 주 경계와 100% 일치하지 않았다. 즉, 일부 게마인데의 경우 1952년 이전 당시의 주가 아닌 다른 주에 속하는 경우도 있었는데, 이들 지역 주민들이 이에 불만을 표시하고 원래의 주에 속하기를 원했던 것이다.

이런 문제의 원만한 해결을 위해 인민회의는 관련된 주 간의 국가조약(Staats-vertrag)을 통해 주 간의 경계선을 조금은 변경할 수 있도록 하였다. 즉, 주 간 경계지역에 위치하고 있는 지방자치단체는 주민들의 의견 수렴을 통해 지방자치단체의 소속을 선택할 수 있도록 하였다(법 제2조 2항). 물론 이 경우 주 간 합의와 조약체결을 필요로 했다.

이에 브란덴부르크주와 메클렌부르크-포어폼메른주는 1992년과 1994년 사이에 경계선 변경에 관한 조약을 체결하여 총 25개의 기초자치단체를 상호 교환하였으며, 튀링겐 주와 작센주도 상호 조약을 체결하여 튀링겐 주에 있던 10개의 기초자치단체를 작센주 소속으로 변경시켰다(Bundesministerium des Innern, 1996:63). 그러나 이러한 조치 역시 모두를 만족시킬 수 없었다. 이 과정에서 소속이 변경된 지방자치단체 일부 주민들이 귀속될 주의 재정악화와 문화적 정체성 손실 이유를 내세워 주 조약에 반대하는 등의 문제점이 나타났다.



3. 신연방주 재정 문제 및 구연방주의 기득권

독일 통일의 결정적 원인 중의 하나가 동독 경제의 파탄이었던 만큼 통일 이후 신연방주 및 소속 지방자치단체들의 재정 취약성은 어느 정도 예상되었다.¹⁸ 실제 통일 이후 기업들의 급격한 도산, 세무행정체제의 미확립으로 인한 세원 미흡 등으로 인해 모든 주정부 및 지방자치단체들의 세수입이 예상보다 적었으며 이로 인해 재정 상태가 좀처럼 호전될 수 없었다. 실제로 아래 <표 1-8>에서 보는 바와 같이, 1991년 신연방주 국민 1인당 평균 조세수입은 구연방주의 1/3 수준이었으며, 지방자치단체의 경우 구 서독 지방자치단체의 1/10 수준으로 저조하였다.

표 1-8) 통일 후 국민 1인당 조세수입 현황

(단위: DM)

구분	1991년	1992년	1995년
구연방주	3,300	3,500	4,300
신연방주	1,150	1,300	2,100
구연방주 지방자치단체	1,300	1,400	1,650
신연방주 지방자치단체	150	300	800

자료: 심익섭, 1994:93.

이러한 상태에서 신연방주 정부와 지방자치단체들은 각 지역에서 발생되

¹⁸ 동서독 통일 전인 1990년 7월 20일 통일과 관련된 연방의회 논의에서 사민당의 메르텐스 의원은 연방정부에 대해 신연방주들을 통합하는 문제를 1950 년대에 프랑스령이었던 자를란트를 독일로 통합하였던 것과 동일한 방식으로 진행할 수 있는지 질문하였다. 서독과 프랑스의 경계지역인 자를란트는 2차 세계대전 이후 프랑스령이 되었다가 주민들의 투표를 통해 독일연방공화국의 일원이 되기로 결정하였다. 이 결정을 통해 자를란트는 1957 년 1월 1일자로 독일연방공화국의 기본법이 적용되는 지역으로 가입하였지만, 그 이후 1959 년 7월 5일까지 과도기를 두고 이 기간 동안에는 실질적으로 프랑스의 제정체계에 남아 있었다. 이 기간 동안 자를란트는 독일의 연방주간의 재정체계에서 제외되었고 세금과 부담배분 그리고 연방으로부터의 재정지원과 관련해서도 별도의 규정을 적용받았던 것이다. 메르텐스 의원의 질의에 대해 연방내무부의 카스텐스 차관은 그것이 불가능하다고 답변하였다. 그 이유는 무엇보다 이미 화폐, 경제 사회통합이 이미 이루어진 상태이며 통일조약을 통해 통일된 하나의 경제 조세지역이 형성되어야 하기 때문이라고 하였다(문서번호 17).

고 있는 시급한 행정수요도 충족시키기 어려운 상황이었다. 따라서 지역의 새로운 행정수요를 충족시키고 나아가 경제구조의 전환을 추진하기 위하여 신연방주에 대한 여러 형태의 재정지원이 요구되었다. 이러한 상황에서 연방 정부는 물론 EU 차원에서도 구 동독 신연방주에 대한 지원체계를 구축하였는데, 대표적인 지원으로 독일 통일기금(Fond 'Deutsche Einheit'), EU 공동체 기금 등이 있었다.

이 중 독일 통일기금은 신연방주 공공재정을 지원하기 위해 설치된 대표적인 기금으로, 1990년 5월 18일 동서독 정부 간에 체결된 「화폐, 경제 및 사회통합에 관한 조약」(Vertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion)에 근거하여 연방정부의 특별재산으로 설치되었다. 독일 통일기금의 지원액은 1990년부터 1994년까지 총 1,607억5백만 마르크(DM)였는데, 모든 신연방주와 동베를린은 각각 주민 수에 비례하여 받았다(문서번호 14). 또한 모든 신연방주는 지원된 재원의 40%를 자신의 주에 속한 지방자치단체들에게 재분배하였다(문서번호 60).

표 1-9 > 독일 통일기금의 연도별 지원 내용(1990-1994)

(단위: 백만 DM)

	1990년	1991년	1992년	1993년	1994년	총계
기금액	22,000	35,000	33,900	35,205	34,600	160,705
신연방주 지원(60%)	*	21,000	20,340	21,123	20,760	83,223
신연방주 지방자치단체 지원(40%)	*	14,000	13,560	14,082	13,840	55,482

* 1990년에는 총 220억 DM의 독일 통일기금이 지출되었으나 각 주별 재정지출은 확인되지 않음.
 자료: Bundesministerium des Innern, 1996:258 ; 문서번호 14.

그러나 신연방주와 지방자치단체에 지원되었던 금액 역시 당시 신연방주와 지방자치단체들의 재정 상태를 고려할 때 매우 부족한 액수로서 부채를 줄이기는커녕 긴급한 행정수요를 충족시키기에도 부족하였다. 예를 들어 1991년 한 해 신연방주 부채 총액이 500억 마르크이었는데 독일 통일기금 350억 마르크를 포함한 약 400억 마르크의 재정지원만이 있었을 뿐이었다



(Milbradt, 1993:280).

특히 연방과 구연방주들은 재정 상태가 좋은 주가 재정상태가 나쁜 주를 지원하는 이른바 ‘주재정조정제도(Länderfinanzausgleich)’¹⁹에 신연방주를 제외시키고 오직 독일 통일기금만을 지원하는 등 신연방주 재정문제를 근본적으로 해결하는데 소극적인 입장을 취했다.

당시 신연방주들은 주재정조정제도에 신연방주를 포함시키는 것이야말로 신연방주 재정상태를 호전시키는 가장 빠른 길이라고 판단하고 이를 요구하였다. 조세수입을 연방주들 간에 공평하게 배분하는 문제는 독일연방공화국의 새로운 구성원이 된 신연방주들의 장래를 위해서도 아주 중요한 문제였기 때문이다. 그러나 신연방주의 이러한 요구와는 달린 11개 구연방주 정치가들은 신연방주들을 주재정조정제도에 포함시키는 것에 대해 반대하였다. 신연방주를 주재정조정제도에 포함시킬 경우 구연방주에게 분배될 조세수입이 그만큼 적어질 뿐만 아니라 신연방주를 지원하여야 하는 구연방주들의 재정 부담은 그만큼 커지기 때문이다.

구연방주들은 가능하면 독일 통일로 인해 담당하여야 하는 재정적 부담을 피하고자 했으며, 대신 이러한 부담을 주로 연방정부에서 담당해야 한다고 주장하였다. 대표적인 예로 1990년 7월 5일 요하네스 라우(Johannes Rau) 노르트라인-베스트팔렌 주지사는 서독의 주들을 대표하여 헬무트 콜(Helmut Kohl) 연방총리에게 보낸 “독일 통일에서의 연방 국가 질서를 위한 연방주들의 기본입장”에서 “1994/95년까지 구 동독지역의 연방주들이 연방

.....
¹⁹ 주재정조정제도란 통일 전 구 서독 11개 주가 국가조약을 통해 만든 제도로서 재정 및 경제력이 좋은 주가 재정상태가 열악한 주를 지원하는 제도이다. 예를 들어 1950-1960년대 공업지역의 발달로 재정상태가 좋았던 노르트라인-베스트팔렌 주는 낙후된 농업지역인 바이에른주를 비롯한 다른 주들을 지원하였다. 그러나 1980년대 이후 독일 산업구조가 바뀜에 따라 석탄·철강산업 중심인 노르트라인-베스트팔렌 주는 재정자립도가 약해진 반면 대신 바이에른, 바덴-뷔르템베르크주 등은 컴퓨터, 자동차, 항공산업의 발달로 이들 주들이 노르트라인-베스트팔렌 주를 지원하게 되었다. 통일 직후 신연방주도 그들의 재정적 취약성으로 인해 주재정조정제도에 가입하여 구연방주로부터 직접적인 지원을 받기를 원했으나 구연방주의 반대로 그들의 요구는 관철되지 못하다가, 1994년 이후 가입하였다. 연방과 연방주 간의 재정조정제에 관한 제도와 법에 대해서는 문서번호 29 참조.

주들 간의 재정균형배분체계에 합류하는 것을 고려할 수 없을 것”이라는 의견을 전달하였다(문서번호 39). 정치적인 수사를 사용하였지만 신연방주를 재정조정제도에 포함시키지 않겠다는 서독 주들의 의견을 강력히 표현한 것이다.

라우 등 서독의 주지사들은 다음 발언과 같이 표면적으로는 연방제 강화와 연방주들의 권한 강화를 요구하였지만, 정작 앞으로 연방공화국에 편입될 신연방주들의 재정력 강화에는 적극적인 태도를 취하지 않는 등 이중적 태도를 보였다.²⁰

“통일 독일은 결과적으로 훨씬 더 강력한 연방제의 성격을 띤 연방 국가가 되어야 할 것이다… 중앙집권적인 경향에 대해 경고한다. 통일 독일은 그 크기나 비중으로 보아 역사적인 의미에서의 국민국가(Nationalstaat)가 되어서는 안 된다. 그것은 결과적으로 훨씬 더 강력한 연방제의 특성을 지닌 연방 국가(Bundesstaat)가 되어야 할 것이다. 그러한 국가의 미래 구조는 주들이 연방으로부터 유래하는 것이 아니라 오직 각 주가 인정하는 독자적인 주의 고권(高權)을 지닌 독립성을 지금까지보다 더 강력하게 관철시켜야 할 것이다”(문서번호 39).

신연방주가 주재정조정제도에서 제외되는 등 재정확보가 어려웠던 것은 신연방주의 정치적 발언권이 약했다는 데도 그 이유가 있었는데, 특히 주의 이익을 대변하는 ‘연방평의회(Bunderrat)’에서의 발언권 약화는 신연방주 재정확보 어려움의 결정적 요인이었다.

언급한 바와 같이 독일 연방평의회는 연방제의 산물로서 연방법률의 제정과 행정의 집행에 있어서 주의 의견과 입장이 전달되는 헌법기관으로서, 각 주에서 보낸 의원들로 구성된다. 그런데 이 연방평의회에서 바이에른 등 대부분의 구연방주는 6석의 의석수를 배당받아 연방평의회 총 68석²¹ 중 49석으

²⁰ 이러한 구연방주의 의견에 대해 연방정부 또한 1995년까지 신연방주를 주재정균형제도에 포함시키지 않기로 결정하였다(문서번호 17).

²¹ 의석수는 각 주(州)의 인구수에 비례하여 배분되는데, 최소 3석이며 바이에른 등 인구가 7백만 이



로 절대 다수를 차지했지만, 반면 신연방주의 의석은 모두 합쳐 19석에 불과해 신연방주 단독으로는 그들의 이익을 위한 어떠한 법률안도 통과시키지 못할 정도였다.

표 1-10 > 통일 후 연방평의회 주별 의석 수

	주 명칭	의석 수	인구 수(천명)
구연방 11개 주 (49석)	바덴-뷔르템베르크	6	9,619
	바이에른	6	11,221
	베를린	4	3,410
	브레멘	3	674
	함부르크	3	1,626
	헤센	4	5,661
	니더작센	6	7,238
	노르트라인-베스트팔렌	6	17,104
	자를란트	3	1,065
	실레스비히-홀슈타인	4	2,595
	라인란트-팔츠	4	3,702
신연방 5개 주 (19석)	브란덴부르크	4	2,641
	메클렌부르크-포어포메른	3	1,964
	작센	4	4,901
	작센-안할트	4	2,965
	튀링겐	4	2,684

따라서 신연방주는 연방평의회 의석배분이 통일정신에 위반되고 나아가 국민통합을 저해한다고 주장하면서 배당 의석수를 늘려 줄 것으로 요구하였으나 이 또한 구연방주들에 의해 거부되었다. 신연방주를 주재조정제도에 포함시키지 않는다는 입장을 견지했던 구연방주들은 연방평의회에서 자신들의 의석수가 감소되는 것을 수용하지 않았으며, 의석의 비중이 변화가 있는 것도 받아 주지 않았다(문서번호 46, 69).

.....
상인 비교적 큰 주에는 6석이 배당되었다.

이는 모두 구연방주들의 기득권 보장 차원에서 나타난 현상이었다. 구연방주들은 독일 통일을 반대하지는 않았지만 통일은 가능하면 기존의 체제를 변화시키지 않는 상태에서, 자신들의 지위도 약화시키지 않고 너무 많은 부담이 전가되지 않으면서 이루어져야 한다는 입장을 견지하였다.

제2절 신연방주 정부조직 및 행정기관의 구축

1. 주 행정기관 구조 및 정부조직 형태

구 동독지역이 신연방주의 형식으로 연방공화국에 편입된 후 시급한 일은 각 주의 행정체제를 구축하는 것이었다. 신연방주 행정체제 구축은 1990년 10월 14일에 있었던 신연방주 주의회 선거와 그 이후 실시되었던 각 주 도지사의 선출과 함께 본격적으로 시작되었다.

주의회 선거에서 당선자의 77%는 이전의 정치가들이 아닌 신인 정치엘리트로 채워져 구 동독 정치무대에서 사실상 세대교체가 이루어졌다. 5개 주의회 당선자 총 509명 가운데 단지 1%만이 과거 동독 인민회의의 대의원 출신이었으며, 구 서독 출신은 2명 뿐이었다(정재각 외, 2012:134).

신연방주 행정체제 구축에 있어 구연방주가 절대적인 모델이 되었다. 정부 형태는 내각책임제로서 주지사는 주의회에서 선출되었고, 주지사는 각료를 임명하였다. 신연방주 행정체제의 구축과 관련해서 새로 선출된 도지사를 비롯한 각 주의 새로운 정치·행정지도자들은 다음과 같은 과제들을 우선적으로 해결해야만 했다(Müller, 1992:592).

- 주 행정기관 단계의 설정
- 각 주 정부조직 구성과 임무, 권한 부여
- 행정인력의 확보 및 배치
- 연방행정기관의 신연방주 지역으로의 이전



그러나 신연방주에서 행정체제를 구축하기란 무에서 유를 창조하는 것만큼 어려운 작업이었다. 신연방주 행정체제 구축이란 이전의 행정체제를 바탕으로 한 단순한 개편이 추진되는 것이 아니었고, 통일과 함께 구 동독 대부분의 행정기관이 폐쇄되고 대신 새로운 행정기관을 조직해야 한다는 점에서 신연방주 자체적으로는 해결할 수 없는 방대하고 어려운 작업이었다.

예를 들어 주 행정기관의 단계 설정의 문제, 즉, 구연방주 행정관청 단계처럼 4단계로 할 것인가 아니면 신연방주의 인구 등을 감안하여 중간단계를 생략하여 3단계로 할 것인가에 대한 문제는 행정기구의 규모와 공직자의 수 등과 직접적으로 관련되었기 때문에 당시 핵심적인 논쟁의 대상이었다.

따라서 신연방주는 이 과정에서 구 서독 자매 주의 지원과 영향을 받지 않을 수 없었다. 특히 구 서독 자매 주의 행정조직 형태는 신연방주 행정조직의 구축에 절대적인 모델이 되었던 것이다. 행정기관의 단계 설정에 있어서 5개 신연방주 중 작센, 작센-안할트, 튀링겐 3개 주는 구연방주에서 일반적으로 행해지고 있던 다음과 같은 4단계 형태를 채택하여 시행하였다.

- 제1단계: 최고행정기관(obeste Landesbehörde): 주지사실, 주 각 부처
- 제2단계: 상급행정기관(Landesoberbehörde): 주 경찰청, 주 통계국, 주 법제국, 주 재산관리국 등
- 제3단계: 중급행정기관(Landesmittelbehörde): 주 경찰국, 상급교육청
- 제4단계: 하급행정기관(örtliche Landesbehörde): 도로사무소, 보건소 등 지역행정기관

그러나 메클렌부르크-포어폼메른주와 브란덴부르크주는 상대적으로 인구가 많지 않기 때문에 3단계 형태를 채택하였다. 즉, 이들 주들에서는 중급행정기관이 없이 최상급행정기관, 상급행정기관 그리고 하급행정기관 3단계의 체제를 구축하였던 것이다.

한편 각 신연방주들은 주 정부조직 형태를 어떻게 하여야 할지 고민할

수밖에 없었다. 주 정부조직 구축과 관련해서 연방정부와 구 서독의 자매 주들은 최소한 내무부, 법무부, 경제와 노동관련 부처 그리고 환경과 지역개발관련 부처 등 4개 부처의 구성은 필수적이라고 강조하였으며, 대부분의 신연방주는 이를 참조하였다. 그러나 부처의 숫자와 명칭 등은 각 주의 실정 및 전통에 따라 약간씩 달랐는데, 아래 <표 1-11>는 통일 후 처음 결정된 각 주의 부처 수와 그 명칭이다(문서번호 61).

표 1-11 > 신연방주 정부조직 형태

주 명칭	정부조직
메클렌부르크-포어포메른	내무부, 유럽·연방·법무부, 재무부, 경제부, 농업부, 문화부, 환경부, 사회부(8개 부처)
작센-안할트	내무부, 법무부, 재무부, 노동·사회부, 경제·기술·교통부, 식량·농림부, 과학·연구부, 환경·자연보호부, 연방·유럽 담당부, 문화부, 국토이용·도시건설·주택부(11개 부처)
튀링겐	과학·예술부, 문화부, 내무부, 환경·주(州)계획부, 농림임업부, 사회·보건부, 재무부, 법무부, 연방·유럽 담당부, 경제·교통부(10개 부처)
작센	법무부, 재무부, 문화부, 과학·예술부, 내무부, 경제·노동부, 환경·주(州)발전부, 사회·보건·가정부, 농림·식량부(9개 부처)
브란덴부르크	내무부, 법무부, 재무부, 노동·사회·보건·여성부, 경제·기술부, 교육·청소년·체육부, 식량·농림부, 도시발전·주택·교통부, 환경·자연보호·도시계획부, 과학·연구·문화(10개 부처)

행정부처와 조직의 구축과정에서 나타났던 어려움 중 다른 하나는 유능한 행정 경험자가 절대적으로 부족했다는 점이었다. 대부분의 구 동독 행정고위층은 정치적 이유와 전문성 부족으로 채용될 수 없었다. 또한 구 동독 출신자들은 채용되더라도 과거 인권 침해나 법치국가의 원칙에 위배되거나 국가보위부에 근무했던 사실이 밝혀지면 해고되었다. 결국, 행정부처의 고위급은 물론 중간 간부들까지도 구 서독에서 파견 또는 진출된 공무원으로 채워져야만 했다. 물론 고위직으로 올라갈수록 구 서독 공무원의 비율이 높아졌다. 이런 구 서독 공무원의 지배는 특히 법무부, 재무부 등 전문성이 강조되는 부처에서 두드러졌다. 이와 같이 신연방주 고위공무원 지위를 구 서



독 출신 공무원이 점유함에 따라, 이른바 ‘구 동독의 식민지화(Ostkolonisation)’라는 비판도 제기되었다.

2. 구 동독지역으로의 연방행정기관 이전

주 정부조직의 구축과 함께 신연방주 행정체제 구축과정에 제기된 여러 사항 중 논란의 대상이 된 것은 연방행정기관의 구 동독지역 이전에 관한 논의였다. 통일과 함께 연방의회는 신연방주를 특별히 고려하여 연방관청을 지역에 공정하게 분배하기로 했다. 즉, 통일 전 서독 및 서베를린 지역에 산재해 있던 연방행정기관 중 일부 기관을 구 동독지역으로 이전하기로 했다. 연방관청을 유치하는 것은 그 지역에게 명예로운 것이기도 하지만 무엇보다도 새로운 일자리를 창출하는 효과가 있기 때문이다. 즉, 연방관청의 유치는 신연방주를 배려한다는 일종의 정치적 신호이자 신연방주 지역에 새로운 성장 동력을 가져올 수 있기 때문이다.

그러나 문제는 어떤 기관을 어느 지역으로 이전할 것인가에 대한 문제였다. 이 문제의 해결을 위해 연방의회는 독립적 기구인 ‘연방주의위원회(Föderalismuskommission)’를 구성하여 이 위원회에서 이전 안을 구상하여 연방의회에 보고하도록 하였다.²² 이 위원회는 1991년 6월 20일 구성되어 활동을 시작하였는데, 약 1년이 지난 1992년 5월 연방주의위원회는 구 동독지

.....
²² 이 위원회는 30명의 위원과 위원장 한 명으로 구성되었는데, 위원들의 절반이 연방의회, 그리고 나머지 반은 연방평의회 의원이었다. 이 위원회에서는 연방기관의 신연방주 이전뿐만 아니라 통일과 함께 연방수도의 지위를 상실한 본(Bonn) 시에 대한 대안으로 유럽연합 기관들의 이전을 논의 제안하였다. 이 위원회에서 논의한 결과는 다음과 같다. ①신설 연방시설들과 연방기관들은 원칙적으로 신연방주들에 설치해야 한다. ②독립적 연방주의위원회는 본(Bonn)이 의회(議會)소재지로서의 기능과 정부 기능을 상실하는데 대한 대가로 연방시설들을 본으로 이전함으로써 균형을 맞춰야 한다는 것을 지지한다. ③독립적 연방주의위원회는 본(Bonn)에 각각의 연방부처(部處)들과 이에 상응하는 연방시설들로 구성된 제한적인 정치부문을 형성하려는 의도를 지원한다. ④독립적 연방주의위원회는 연방정부가 유럽연합 국가들의 시설물들을 본(Bonn)으로 이전하려는 노력을 지지한다. ⑤독립적 연방주의위원회는 유럽중앙은행(Europäische Zentralbank)의 소재지를 프랑크푸르트(Frankfurt) 시에 정착시키려는 노력을 강력하게 지지한다(문서번호 54).

역을 위해 다수의 연방행정기관 이전이 필수적이라고 강조하면서 다음과 같은 이전 권고 계획을 발표하였다(문서번호 54, 55).

표 1-12 > 연방주의위원회(Föderalismuskommission) 권고 이전 대상 연방행정기관

이전 대상기관	원래 지역	이전 지역	기관의 규모 (인력, 명)
연방보험공단(Bundesversicherungsanstalt, BfA) 지사	신설 기관	브란덴부르크	1,500
연방유기농업·삼림청(Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft) 지청	서베를린		114
연방감사원(Bundesrechnungshof) 支院	서베를린		100
연방연금공단(Bundesversicherungsanstalt, BfA) 지사	신설 기관	메클렌부르크-포어포메른	2,000
농업직업조합(Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft)	서베를린		326
독일연방해사청(Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie)	함부르크		150
연방환경청(Umweltbundesamt)	서베를린	작센-안할트	837
- 동부수운·해운감독청 (Wasser- und Schifffahrtsdirektion Ost)	서베를린		243
연방행정법원(Bundesverwaltungsgericht)	서베를린, 칼스루헤	작센	250
텔레콤중앙센터(Zentrum für Telekommunikation)	서베를린		1,087
직업협동조합(Berufsgenossenschaft)	신설 기관		500
독일통일문서국(Archiv für die Deutsche Einheit)	신설 기관		
연방노동법원(Bundesarbeitsgericht)	카셀(Kassel)	튀링겐	140
연방보험공단(Bundesversicherungsanstalt (BfA) 재활부	서베를린		1,000
연방특허청(Deutsches Patentamt)	서베를린		589
연방수로청(Bundesanstalt für Wasserbau)	서베를린		168

이러한 연방주의위원회의 권고에 대해 연방의회는 동의하였지만, 반면 기득권을 유지하려는 구연방주들과 새로이 배분받으려는 신연방주들 사이에 긴장 관계가 형성되기도 하였다. 또한 원래 지역에서 반대하여 이전이 무산되는 경우도 있었다.

예를 들어 원래는 연방행정법원이 베를린 시에서 작센주의 라이프치히



(Leipzig) 시로 이전하기로 되어 있었다. 그러나 베를린 시가 이전을 강력하게 반대하면서 결정과정에 영향력을 행사하여 원래의 계획을 그대로 실행에 옮기는 것이 불가능하게 되었다. 연방정부 또한 업무 수행의 어려움을 이유로 일부 행정기관의 이전에 대해 난색을 표현했는데, 예를 들면 메클렌부르크-포어폼메른주의 데사우(Dessau) 지역으로 이전하여야 할 연방환경청에 대해 연방정부가 1999년까지는 이전이 어렵다는 입장을 전하였다(문서번호 79).

또한 이전 대상 기관 소속 공무원들의 반대도 심해 행정기관의 이전이 순조롭게 진행되지 못했다. 연방공무원은 원칙적으로 다른 지역으로 전근될 수 있는 사람들이다. 그러나 자녀를 키우는 연방공무원의 경우 전근으로 인해 어려움을 겪을 수가 있다. 특히 독일에서는 학교교육 정책이 연방주의 결정권한에 속하기 때문에 학교체계가 연방주마다 다르다. 나아가 공무원 급여의 경우도 신연방주로 전근명령을 받는 경우 '신연방지역의 급여체계'에 따라 보수가 결정되기 때문에 가정 경제에 직접적으로 영향을 주는 아주 민감한 문제가 발생할 수 있다. 그래서 구연방주에서 신연방주로 전근명령을 내릴 때에는 항상 당사자와 협의하고 그가 동의하는 것을 전제로 하였는데 그 동의를 얻어 내기가 쉽지 않았던 것이다.

제3절 구 동독지역 지방자치제 실시

통일 전인 1989년 동독의 행정구역은 다음과 같은 형태로 되어 있었다.

- 광역행정구역인 관구(Bezirk) 14개와 동독의 수도로서 동베를린 관구 등 총 15개의 관구
- 중급행정구역: 27개의 시(市)크라이스(Stadtkreis), 11개의 동베를린 시(市) 크라이스(Stadtkreis), 191개 란트크라이스(Landkreis)
- 기초행정구역(게마인데, Gemeinde) 7,563개

그러나 동독의 국가구조는 ‘민주주의 중앙집권주의’ 원칙에 따라 관구-크라이스-게마인데의 계층적으로 구축되어 있었기 때문에 지방행정의 자율성이 보장되지 못했다. 크라이스와 게마인데의 행정기관은 사회주의통일당은 물론 상급 행정기관에 의해 통제되고 이들 기관들의 명령과 지시에 따라야 했기 때문에 자율적인 행정업무를 수행하지 못했다.

특히 최하급 행정구역인 게마인데는 서독의 기초자치단체인 게마인데와는 달리 단지 ‘국가권력의 일선기구(örtliche Organe der Staatsmacht)’ (König, 1991(B):7)로서, 사회주의통일당의 결정사항을 단순 집행하거나 국민에게 전달하는 의사전달기관의 역할만을 담당했을 뿐이다. 결론적으로 동독의 크라이스, 게마인데 등은 서독과 그 용어는 같았지만 그 의미와 기능은 전혀 달랐다.

그러나 1989년 말 사회주의통일당 몰락과 함께 시작된 주 부활에 관한 논의가 있는 후 지방자치제의 부활에 대한 논의도 시작되었다. 특히 1989년 5월에 실시된 지방선거가 동독 정권에 의한 부정선거였음이 밝혀진 후 지방자치제 부활에 대한 동독 주민의 요구는 더욱 강해졌다. 이러한 상황에서 1990년 초 동서독 법학자들은 사회적 변환기에 따른 행정문제의 해결과 통일 이후를 대비하기 위하여 동독의 지방자치법 제정에 관해 여러 차례의 모임을 가진 후 지방자치제 부활의 필요성을 강조하였고 이에 대한 초안도 발표하였다.

또한 1990년 5월 10일 동독의 장관회의에서도 동독의 지방자치법 제정에 관한 여러 차례의 회합을 한 후 동독 인민회의에서 토론될 지방자치단체법 초안을 만들어 제출하였다. 장관회의는 이 법의 도입이 “권력의 탈중앙집권화를 위한 중요한 한 걸음”이라고 하였다. 지방자치 행정으로의 이행은 “이미 시작된 행정개혁의 핵심”이며 나아가 “지방자치법을 통해 두 개 독일 국가의 통일이 더욱 진척될 것”이라고 보았다(문서번호 37).

이후 1990년 5월 6일 최초로 자유 지방선거가 있었으며, 1990년 5월 17일 동독 인민회의가 여러 초안들을 기초로 한 ‘동독의 게마인데와 크라이스의



자치행정에 관한 법률(Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Kreise in der DDR)'를 제정·공포함으로써 본격적인 지방자치제가 실시될 수 있었다. 이 법에 따라 동독의 게마인데와 크라이스가 자치단체로서의 지위를 확보하였다.

동독의 새로운 지방자치법 제정과 지방자치제 실시는 독일의 전통적인 지방자치제의 부활 그 자체에도 의미가 있었지만, 통일을 앞두고 서독체제에 대한 구조적 적응을 위한 법률으로써 더 큰 의미를 가졌다고 볼 수 있다. 즉, 통일을 앞두고 서독에서 실시하고 있던 지방자치제를 동독에서도 실시함으로써 통일을 준비하는 조치의 하나로서도 그 의미를 찾을 수 있다.

또한 통일 직전 국가의 혼란기에 지방자치제가 실시됨으로써 통일과정에서 동독 유일의 공공기관으로 작용하였다는 점에서도 그 의의가 있었다. 국가 행정이 거의 마비되는 상황에서 지방자치단체는 그나마 유일한 공공행정체제로 남아 주민들에게 행정수요를 제공하는 등 그 기능을 수행하였다. 결과적으로 동독 지방자치제는 국가의 간섭과 도움 없이도 그 기능을 수행함으로써 통일 후 구 동독 지방행정체제 구축에 기틀을 마련하였다.

동독의 지방자치법은 제1부와 제2부로 되어 있는데, 제1부에서는 기초자치단체인 게마인데에 대한 규정으로서 게마인데의 정의, 게마인데의 권한과 의무, 재정문제, 주민제안, 주민결정, 주민투표 등에 관한 사항 등이 명시되었으며, 제2부에서는 광역자치단체인 (란트)크라이스에 대한 규정이었다(문서번호 29). 그리고 '지방자치단체재산법(Kommunalvermögensgesetz)'과 '재산귀속법(Vermögenszuordnungs-gesetz)'에 따라 지방자치단체는 구 동독의 행정재산과 재정재산에 대한 권리를 갖게 되었다(문서번호 82). 이와 함께 동년 7월 6일 '지방자치단체소유재산법'도 통과, 공포되었다. 이 법은 국가기관(인민소유) 재산 중 지방자치 업무에 필요한 것을 게마인데, 시, 크라이스 등 지방자치단체로 이전하는 내용을 담고 있기 때문에 중요한 의미를 가졌다.

동독 지방자치법에서 지방자치는 '주민공동체'로 정의되었다(제1조 2항).

즉 지방자치란 주민들이 지역 주요사무의 결정과정에 직접 참가하는 것을 의미한다. 따라서 지방은 당의 결정을 집행하고 전달하는 단순한 행정단위가 아니라 고유의 사무영역을 가지고 자치행정을 수행하는 지역단체의 의미를 부여받았다. 지방자치법에 명시되어 있는 또 하나의 특징은 ‘풀뿌리 민주정치’ 정신의 도입과 이의 구체적 실현이었다. 새로운 지방자치법에는 전환기 민권운동가들이 추구했던 풀뿌리 민주주의 정신과 주민참여의 강력한 요구가 반영되었는데, 예를 들어 제18조에 명시되어 있는 주민제안(Bürgerantrag), 주민결정(Bürgerentscheid) 그리고 주민요구(Bürgerbegehren)에 대한 규정이 바로 그것이다.

주민제안은 지역 유권자 중 최소한 10%가 서명을 통해 지역 사안에 대한 논의를 요구할 때 자치단체는 이 사안을 안건으로 다루어야 한다는 규정이다. 주민결정이란 지역의 주요 안건에 대해서 지방의회가 재적인원 과반수의 찬성으로 주민투표를 의회할 시 주민은 비밀투표에 의한 다수결로 안건을 직접 처리한다는 규정이다. 이때 유권자의 과반수 참여와 참여자 과반수의 찬성으로 의결이 가능하다. 주민요구란 지방의회의 의사와는 관계없이 주민 스스로 주민결정을 요구할 수 있는 규정으로, 지역 유권자 최소 10%의 서명을 통해 의회로 하여금 주민결정의 과정을 밟도록 하는 규정이다.

구 동독 지방자치법 제정과 관련해서 중요한 사항 중 다른 하나는 단체장 선거, 권한, 역할에 대한 내용이다. 통일 이전 서독에서는 다음의 <표 1-13>에서 보는 바와 같이 지역에 따라 상이한 4개의 지방자치제도 형태가 존재하였는데, 각 지역마다 자치단체장의 위상과 권한 그리고 선출방법이 달랐다.²³ 바이에른 등 남부 독일 주에 있는 자치단체의 자치단체장은 주민에

.....

²³ 정부 수립 후 서독에서 4개의 지방자치법이 나타나게 된 주된 배경은 전후 독일을 분할 점령했던 연합국의 영향력이다. 예를 들어 남부 독일은 주로 미국에 의해 점령당했는데, 남부독일 의회제도는 사실상 직접민주주의를 추구하는 미국의 정치제도와 유사하며, 니더작센, 노르트라인-베스트팔렌 주에서 시행되었던 북부독일 의회제도는 이 지역을 점령했던 영국의 영향을 받은 제도라 할 수 있다.



의해 직선으로 선출되었으며, 그 권한 또한 매우 강했다. 그러나 중부 지역 주의 경우 자치단체장을 의회에서 선출하였는데, 간선으로 선출되었지만 자치단체장의 권한은 남부 지역 단체장의 그것과 비슷했다.

반면 북부 독일 주 지방자치단체들의 경우 중부 지역 주와 마찬가지로 자치단체장을 의회에서 선출하였는데, 이 자치단체장에게는 행정권이 부여되지 않았으며, 대신 지방의회에서 따로 선출된 전문 행정가(게마인데행정관)가 행정을 책임지고 담당하였다. 이 지역에서 자치단체장은 단지 지역의 형식적인 대표일 뿐이었다. 중부 헤센 주의 경우 지방의회에서 선출된 자치단체장은 행정의 최고 책임자가 아닌 책임자 중의 일원일 뿐이었다. 지방행정이 행정 참사회를 중심으로 운영되었기 때문이었다.

표 1-13 > 독일 전통적 지방자치제도의 형태(1949년-1990년)

지방자치제도	시행 주 및 특징
남부독일 의회제도 (Süddeutsche Ratsverfassung)	바이에른, 바덴-뷔르템베르크주의 지방자치단체, 자치단체장 직선, 자치단체장 권한 매우 강함
자치단체장제도 (Bürgermeisterverfassung)	라인란트-팔츠, 자를란트주의 모든 지방자치단체, 쉘레스비히-홀슈타인주의 게마인데, 자치단체장 의회 간선
행정참사회제도 (Magistratsverfassung)	헤센 주의 모든 지방자치단체, 쉘레스비히-홀슈타인 주의 도시(독립자치시 포함) 지방자치단체, 지방정부 집단지도체제
북부독일 의회제도 (Norddeutsche Ratsverfassung)	니더작센, 노르트라인-베스트팔렌 주의 지방자치단체, 자치단체장 형식상 대표, 행정권은 전문 행정가가 담당

이렇듯 여러 지방자치제도의 차이점은 1990년 이전까지만 해도 그 민주성과 행정의 효율성 측면에서 학술적 연구의 대상이었으며, 해당 지방자치단체들 간에는 체제경쟁의 대상이기도 했었다. 그러나 1990년 이후 이 4가지 형태의 지방자치제도 분류는 사실상 무의미해졌다고 볼 수 있다. 현재 독일의 모든 자치단체장은 주민의 직선으로 선출되며, 이렇게 선출된 자치단체장은 강한 정치·행정적 리더십을 행사하고 있기 때문이다. 즉, 독일 전통의 의회 중심

의 간접행정체제에서 자치단체장 중심의 직접민주주의 행정체제로 변화된 것이다.

독일 모든 지방자치단체에서 단체장을 직선을 선출하게 된 동기는 동독의 지방자치법 제정이었다. 1990년 5월 동독의 인민회의는 동독 국민들은 그들 스스로가 국가와 역사의 주인임을 강조하면서 지방자치법에 자치단체장의 주민직선제와 공무원소환제도, 주민청원제도, 주민결정제도 같은 소위 직접민주주의제도의 도입을 규정하였다.

통일 과정에서 동독지역에서 강하게 대두되었던 주민의 정치참여 의지와 이를 반영한 구 동독 지방자치법은 구 서독지역 행정과 정치에도 커다란 영향을 끼쳤다. 특히 당시 동독지역과는 달리 서독지역에는 정치적 무관심, 더 나아가 정치적 냉소주의 등의 부정적 정치문화가 점차 심화되고 있었기 때문에 동독지역 지방자치법에 명시된 직접민주주의 제도는 서독의 정치·행정은 물론 학자, 일반 국민들에게도 깊은 관심의 대상이 되었던 것이다.

구 서독에서 직접민주주의제도를 처음 도입한 주는 헤센 주이었다. 1991년 헤센 주지사였던 발만(Walter Wallman)은 구 동독 지방자치단체들이 직접민주주의 제도를 도입한데 대해 긍정적으로 판단하고, 헤센 주에서도 자치단체장의 직선, 주민청원 및 주민결정제도 등의 도입을 주요 골자로 하는 지방자치법의 채택 여부를 국민투표에 붙일 것을 요구하였다. 국민투표 결과 유권자의 82%가 찬성하였고 이로서 헤센 주도 새로운 지방자치법을 채택하였다. 헤센 주의 국민투표 결과는 노르트라인-베스트팔렌, 자를란트 등 다른 주에도 영향을 미쳐, 이들 주에서도 연이어 자치단체장의 주민직선제, 주민청원 및 주민결정제도를 도입하였다.

결론적으로 동독의 새로운 지방자치법은 전환기 행정의 민주화와 통일에 대한 동독 국민의 염원을 전적으로 반영한 것으로 동독 사회는 물론 서독의 지방자치법에도 커다란 영향을 미쳤다. 그 내용의 핵심은 중앙집권적 행정에서 지방자치행정으로의 전환을 보장하는 것은 물론 직접민주주의 제도를



적극 도입한 것이다.

1990년 10월 3일 통일과 함께 구 동독지역에서 5개의 주가 형성된 후 통일 전에 제정된 지방자치법은 폐지되고 각 주는 각자 새로운 지방자치법을 제정하였는데, 이들 지방자치법의 내용은 통일 전 동독 인민회의에서 제정한 지방자치법과 큰 차이가 없었다. 이들 5개 주의 지방자치법에서도 자치단체장 직선제, 주민제안제도 및 주민결정제도 등의 직접민주주의 요소는 그대로 포함되었다.

통일 이후 신연방주 지방자치단체 차원에서 해결되어야 할 여러 문제 중 중요한 것은 다음과 같은 사항이었다(Schneider, 1993:13).

- 지방자치단체의 재원은 어떻게 마련할 것인가?
- 지방행정 관료의 자질은 어떻게 향상시켜야 할 것인가?
- 지방행정구역의 개편은 어떻게 하여야 하나?

이중에서도 가장 어려운 문제는 지방자치단체의 재원 확보였다. 동독 지방자치단체들은 심각한 재정적 상태에 처할 수밖에 없었다. 재정적 문제는 단기간에 해결되거나 극복할 수 없는 장기적인 문제였다. 동독 지방자치제 실시 이후 나타난 또 다른 문제는 지방행정 관료의 자질문제였다. 동독에서 첫 번째 실시되었던 자유 지방선거에서 기존의 행정엘리트들은 대거 낙선한 반면 새로운 민주인사들이 당선되어 지방행정가에 대한 인적교체가 실현되었다. 그러나 민주적으로 선출된 새로운 인사들은 대부분 전문 행정가들이 아니었다. 그들은 동독이 붕괴되기 직전인 소위 '전환기(Wende)'에 원탁회의 등 사회개혁운동에 참여했던 인사들로서 주민들로부터는 지지를 받고 있었지만, 행정 경험과 전문 지식이 부족하였다.

또한 기존 중하위직 관료들의 자질도 새로운 지방자치제 구축에 적합한 것은 아니었다. 이들 중 대부분은 몰락한 사회주의통일당에 의해 충원되었던 자들로 전문적 지식이 부족했을 뿐만 아니라 동독 주민의 인권유린에 관여한 자들도 상당수 있었기 때문이다. 이들 관료들에 대한 해임 및 재임용

문제는 통일 후 독일 행정통합의 가장 중요한 과제였으며 쉽게 해결하기 어려운 문제 중 하나였다.

제4절 구 동독지역 지방행정구역 개편

통일 당시 구 동독(동베를린 제외)에는 191개의 크라이스(구 서독 237개)와 7,563개(구 서독 8,509개)의 게마인데가 있었다. 구 동독 인구가 약 1,600만 명에 비해 지방자치단체의 수가 너무 많은 편이었다. 즉, 행정구역이 너무 소규모로 세분화되어 있었다.

예를 들어 브란덴부르크주에는 1,775개의 게마인데가 있었는데 이 중 인구 500명 미만인 게마인데가 67.1%에 이르렀다. 튜링겐주의 경우 1,707개의 게마인데가 있었는데, 그 중 916개(54%)에서는 500명도 안 되는 주민이 살았다. 이들은 지방자치단체가 수행해야 할 업무를 담당할 능력이 없었다(문서번호 83). 다른 주의 사정도 마찬가지였다. 메클렌부르크-포어포메른주에는 1,000개의 게마인데가 존재하였는데, 그 중에 반 이상이 500명도 안 되는 주민이 거주하고 있었다. 행정구역 통합을 통해 하나의 게마인데의 주민수가 적어도 5,000명이 되어야만 했다. 당시 구 동독의 지역 행정단위와 비교할 때 구 서독의 지역 행정단위는 면적상 거의 두 배 컸고 주민 수도 약 세 배는 많았다(문서번호 53).

일종의 광역자치단체인 크라이스 경우에도 사정은 마찬가지여서 총 191개의 (란트)크라이스 가운데 과반수가 10만 명 이하의 인구를 가지고 있었으며 인구 5만 명 이하의 크라이스도 상당 수 있었다. 메클렌부르크-포어포메른주 뢰벨(Röbel) 크라이스의 경우 인구 1,600명 정도로 구 서독의 게마인데보다 인구가 적었다.

따라서 통일 이후 행정의 효율성을 극대화하기 위한 행정구역 통합에 관한 문제가 대두되었는데, 여기에는 해당 자치단체의 공직자 감원 등 지역 관



계자의 이익이 침해하게 대립되어 있었고, 특히 주민들 사이에 중앙집권적인 행정구조에 대한 거부감이 높았다. 그러나 사회적 변화와 행정수요의 효과적인 충족을 위해 새로운 개혁이 불가피했다. 지역의 자치행정이 기능하기 위해서는 그에 속하는 자치단체 단위들이 자기 역할을 제대로 수행할 능력이 있어야만 하였다.

대부분의 주에서 행해졌던 행정구역 개편 작업은 다음 튜링겐 주의 예와 같이 행정구역 개편을 위한 전문가위원회 설치, 지역 주민의 의견 표명, 법률안 마련, 청문회 개최 및 의견 수렴 등의 절차를 걸쳐 추진되었다. 튜링겐 주 게마인테 개편 절차를 보면 다음과 같다(문서번호 56, 58, 91).

- 1992년 4월 ‘튜링겐 주의 행정과 행정구역 개편을 위한 지침’ 결의
- 튜링겐 주 내무부에 “행정구역 개편”을 위한 전문가위원회 설치
- 1992년 12월 전문가위원회에서 게마인테 단위 행정구역의 개편을 위한 제안
- 1993년 기초단체인 게마인테들의 입장표명을 위한 준비
- 1993년 5월 법률안 초안
- 이 초안에 대한 게마인테의 입장표명과 다양한 청문회 개최
- 1993년 8월 법안 통과
- 1994년 7월 1일 법률 효력 발생

그럼에도 불구하고 세부 방법은 각 주마다 조금씩 다른 방법으로 추진되었는데, 작센주를 제외한 4개 신연방주의 경우 기존의 게마인테를 통폐합하지 않고 가급적 유지하는 대신 몇몇 게마인테에 연합 형태의 행정기관을 설치함으로써 광역행정을 추진하는 전략을 택했다. 브란덴부르크주와 메클렌부르크-포어폼메른주는 이러한 연합형태의 행정기관으로서 행정사무소(Verwaltungsamt)를 두었으며, 작센-안할트주와 튜링겐주는 행정공동체(Verwaltungsgemeinschaft) 제도를 도입하였다(안영진, 450). 이에 반해 작센주는 연합 형태의 행정기관을 일부 설치하되, 전반적으로 소규모 게마인테를

통폐합하는 방법을 택했다. 그 결과 작센주에서는 통일 당시 1,600개 달했던 계마인테를 1999년까지 547개로 줄일 수 있었다.

그럼에도 불구하고 아래 <표 1-14>에서 보는 바와 같이 구 동독 전체 지역을 볼 때 계마인테의 수가 획기적으로 감소하지 않았다. 통일 전인 1969년 계마인테의 수는 8,975개였으며 통일 후 1991년 7,594개로 줄었으나, 그 감소 폭은 그 후에 비해 그리 크다고 볼 수 없다. 이미 언급한 바와 같이 작센주를 제외한 다른 주에서는 계마인테 통폐합 작업이 활발히 추진되지 못했기 때문이다.

구 동독지역에서 행정구역 통폐합을 통한 계마인테 축소는 2000년 이후에야 본격적으로 추진되었다. 2000년대 이후 계마인테의 개편은 1990년대에 설치되었던 계마인테 간의 연합 형태의 행정기관이 야기한 갖가지 문제점들을 해소하고, 계마인테의 통폐합 내지 합병을 통해 기존 계마인테의 수를 줄이고 대규모 단일 계마인테를 만드는 것을 목표로 삼았다(안영진, 2012: 452). 아래 <표 1-14>에서 보는 바와 같이 1991년 7,594개였던 구 동독지역 계마인테 수는 2001년 4,909개, 2009년 3,511개로 크게 줄었다.

표 1-14 > 구 동독지역의 계마인테 규모의 추이

구분	1969년		1991년		2001년		2009년	
	개	%	개	%	개	%	개	%
500 미만	4,354	48.5	3,758	49.4	1,820	37.1	1,034	29.5
500-1,000명	2352	26.2	1,912	25.2	1,182	24.1	860	24.5
1,000-3,000명	1546	17.2	1,301	17.2	1,072	21.8	830	23.6
3,000-5,000명	280	3.1	250	3.3	380	7.7	300	8.5
5,000-10,000명	223	2.5	164	2.2	236	4.8	247	7.0
10,000-50,000명	194	2.2	182	2.4	197	4.0	195	5.6
50,000명 이상	26	0.3	27	0.4	22	0.4	45	1.3
합계	8,975	100.0	7,594	100.0	4,909	100.0	3,511	100.0

자료: Statistisches Bundesamt, 2001, Statisches Jahrbuch 2011, 40-41; 재인용, 안영진(2012, 452)



한편 통일 이후 구 동독 크라이스의 개편은 게마인데와는 달리 모든 주에서 통폐합을 통해 행정구역을 확대하는 방향에서 추진되었다. 그 결과 크라이스의 수가 크게 감소되었는데 1990년 브란덴부르크주에서 38개의 크라이스가 있었는데, 1993년 14개로 감소되었으며, 메클렌부르크-포어폼메른주에서는 1990년 31개에서 1994년 12개로 줄었다. 같은 기간 동안 작센주에서는 48개에서 28개로, 작센-안할트주에서는 37개에서 21개로, 튀링겐 주는 35개에서 17개로 줄어들어, 전체적으로 구 동독 5개 신연반주에서 크라이스의 수가 절반을 상회하는 비율로 줄어들게 되었다(문서번호 20).

표 1-15 > 통일 이후 구 동독지역 행정구역(란트 크라이스) 수의 변화

(단위: 개)

주	연도	개수	연도	개수	연도	개수
브란덴부르크	1990년 10월	38	1993년 12월	14		
메클렌부르크-포어폼메른	1990년 10월	31	1994년 6월	12	2011년	6
작센	1990년 10월	48	1994년 8월	28	2008년	10
작센-안할트	1990년 10월	37	1994년 7월	21	2007년	11
튀링겐	1990년 10월	35	1994년 7월	17	2011년	17

자료: 문서번호 20.

이로써 소규모 행정단위들을 큰 지역으로 통합되어 이들 지역의 자치행정이 강화되었으며, 행정구역의 인구도 늘었다. 그 결과 행정의 효율성도 향상되었으며, 해당 자치단체도 경쟁력을 갖게 되었다. 반면 지역공동체에 대한 감정적인 소속감이나 애향심이 사라졌을 뿐만 아니라, 기초자치단체 행정관청 소재지의 지위를 상실하면서 일부 자치단체의 경우 재정적으로 손해를 보게 되는 문제도 발생하였다. 따라서 행정구역 개편으로 인해 재정적으로 손해를 입은 자치단체의 경우 재정조정제도의 틀 안에서 재정지원을 받았다. 지원금액은 매년 1백만 마르크와 주민 1인당 18마르크가 추가되었다. 구조적으로 취약한 지방자치단체에 대해서는 일정 금액이 추가로 지원되었다(문서번호 65).

그럼에도 불구하고 행정구역이 변경되면서 주민들은 물론 정치적 지역구를 잃은 일부 지방정치가들의 불만이 표출되기도 하였다. 이런 이유 등으로 일부 지역에서는 주 헌법재판소에 새로운 행정구역 통폐합을 요구하는 헌법소원을 제기하기도 하였다. 투링겐 주의 예를 들면 이러한 개편에 반대하여 총 19개의 게마인데와 1개의 크라이스가 행정소원을 제출하였고 그 중에서 16개는 게마인데의 해체와 시로 편입을 반대하는 것이었다(문서번호 91). 그러나 대부분의 헌법재판소는 모든 헌법소원을 기각하였다(문서번호 20).

제5절 구 동서독 관료제 통합

1. 구 동독 관료의 인수 및 감축

1990년 10월 3일 구 동독지역의 서독 편입과 동시에 관료에 대한 동독 정부의 임용권은 소멸되었다. 그럼에도 불구하고 인수된 구 동독 관료를 연방과 주정부 임의대로 처리할 수는 없었다. 구 동독 관료 처리문제를 근본적으로 규정한 것은 1990년 9월 23일부터 효력이 발생한 ‘통일조약(Einigungsvertrag)’이었다(문서번호 20).²⁴ 통일조약(제5장 20조)에서는 구 동독 관료는 통일에도 불구하고 기본적으로 관료 신분을 유지한다고 밝히고 있었다.

그러나 한편 통일조약은 구 동독 관료에 대한 심사를 통해 구 동독 관료를 과감하게 감축할 수 있도록 하였다. 구 동독 관료들은 구 서독 관료에 비해 그 자질이 크게 뒤떨어져 통일행정체제 구축에 방해가 될 뿐 아니라, 그들

.....

²⁴ 통일조약(Einigungsvertrag)은 1990년 8월 31일 베를린에서 독일연방공화국 대표(Dr. Wolfgang Schäuble)와 독일민주공화국 대표(Dr. Günther Krause)에 의해 체결된 것이다. 총 9장이며, 제1장(동독에 의한 독일연방공화국으로의 편입의 효력), 제2장(기본법의 적용규정), 제3장(연방법의 적용과 동화), 제4장(국제조약 및 협정), 제5장(공공행정과 사법), 제6장(공공재산과 채무), 제7장(노동, 사회보장, 가족, 여성, 보건, 환경보호), 제8장(문화, 교육, 과학, 스포츠), 제9장(과도규정)과 부속 문서의 내용들로 구성되어 있다.



중 다수가 구 동독 국민의 인권을 탄압한 ‘국가보위부’에 직간접적으로 관여한 인물들이어서 이들에 대한 정리가 불가피했기 때문이다. 구 동독 체제 하에서 사회주의통일당의 간부는 1990년부터 새롭게 요구된 전문지식의 소유 여부와는 전혀 관계없이 다양한 특권을 누릴 수 있는 지위를 갖고 있었다.

또한 구 동독 관료의 수는 구 서독의 관료와 비교해 상대적으로 많았기 때문에 행정개혁의 차원에서도 과감한 인력감축이 불가피했기 때문이다. 통일 직전 동독의 인구 약 1,600만 명, 취업자 수는 약 900만 명 정도였는데, 그 중에 200만 명 정도가 국가기관에서 근무하고 있었다.²⁵ 구 동독 관료의 수는 인구의 약 12%에 해당되는 것으로, 인구의 7%가 관료인 서독보다도 관료 수가 훨씬 많았음을 말해주고 있다.

구 동독 관료의 과도한 인력은 이에 소요되는 경비도 문제가 되었을 뿐만 아니라 통일 후 새로운 행정조직의 구축, 즉 연방과 주정부 및 지방자치조직의 구축과정에서 새로운 인력의 충원을 방해할 수 있었다. 따라서 통일 전 서독 연방정부는 동독 정부에 대해 동독 관료의 감축을 적극 요구하는 한편 해고에 대한 몇 가지 원칙을 통일조약에 삽입할 것을 주장, 이를 관철 하였던 것이다.

구 동독 관료의 신속한 감축을 가능하도록 한 통일조약의 규정을 ‘특별규정(Sonderregelungen)’이라고 하는데, 여기에는 ‘정상적 해고(ordentliche Kündigung)규정’과 ‘예외적 해고(außerordentliche Kündigung)규정’이 있다. 통일조약(부칙I, 19조, a항, 3호, 1번)에 명시되어 있는 정상적 해고 이유는 아래와 같으며, 구 동독 관료가 이에 해당되는 경우 6개월 동안에는 기존 급여의 70%를 받으며, 이 기간이 지난 이후에는 자동 실직되도록 하였다.

- 새로 주어진 업무를 수행하기에 전문적 지식이 부족하거나 적성의 부적

²⁵ 통일 전인 1990년 8월 동독의 각료평의회(Ministerrat)에서 서독 내무성에 통보한 동독 관료의 정확한 수는 2,125,054였다. 여기서 관료란 동독의 국가기구, 사회단체 등에 근무했던 자를 의미하는 것으로 경찰, 군인이 포함되며 공장 노동자, 농장 근무자 등 단순 노무자들은 제외된다.

한 자

- 소속 기관에서 더 이상 행정업무가 존재치 않아 필요치 않는 자
- 소속 기관이 해체되었거나 다른 기관과의 통폐합 또는 다른 기관으로 바뀌어 업무할당을 받지 못한 자

원래 통일조약에 따르면 정상적 해고규정의 유효기간은 통일 후 2년이였다. 그러나 작센주의 제안에 따른 연방법률 개정을 통해 1993년 12월 31일까지 연장·실시되었다. 이는 정상적 해고규정을 통해 많은 인력을 감축할 수 있다는 것, 즉, 구 동독 관료제 재편성이 상당한 효과를 나타난 것으로 해석할 수 있다. 그러나 정상적 해고 효력기간이 연장된 다른 하나의 이유는, 다수의 관료가 짧은 기간 동안 실직되는 것을 방지하면서 시간적 여유를 가지고 인수된 관료를 세심하게 심사하려는 정부의 의도가 있었다는 것으로 이해할 수 있겠다.

한편 예외적 해고규정에 의한 감축대상자는 다음 사항에 해당하는 자들로 이들에게는 대기기간도 주어지지 않았다. 다시 말하면 해당사항이 밝혀지면 즉각 해고되었으며, 정상적 규정에 해당하여 해고된 자와는 달리 기존 액수의 70%에 달하는 급여조차 받지 못하였다.

- 구 동독 시절 인도주의나 법치국가적 질서에 어긋난 행위를 한 자, 특히 인권에 관한 일반선언(1948.12.10), 시민적·정치적 권리에 관한 국제협약(1966.12.19)에서 보장된 인권을 탄압한 자
- 동독 국가보위부에서 근무했던 자

이와 같이 내용의 예외적 해고규정은 그 유효기간 없이 적용되어 과거전력이 있는 구 동독 정치관료를 색출하여 새로운 행정체제를 구축하도록 하고 있으며, 인권에 대한 중요성을 강조함으로써 구 동독 관료 감축의 정당성과 확보하였다. 그러나 이 규정 중 “인권을 탄압한 자”라는 구절은 그 적용



에 있어 자칫 잘못하면 무고한 자가 피해를 입을 수 있는 소지를 내포하고 있었다. 따라서 통일조약은 관료 해고 시 신중성을 기하기 위해 당사자가 인권유린에 관여했다는 구체적인 근거를 제시하도록 명시하고 있다.

따라서 예외적 해고규정에 따른 국가보위부 관계자, 인권 탄압자에 대한 색출작업은 순조롭게만 진행될 수는 없었다. 연방과 주정부는 한편으로는 무고한 구 동독 관료가 국가보위부 또는 인권탄압자로 오인되어 불이익을 당하는 일이 없도록 색출에 신중을 기해야 했으며, 한편으로는 과거극복의 차원에서 인권탄압에 관련된 자를 빠짐없이 색출하여야만 하는 부담을 안고 있었다.

결론적으로 통일 후 구 동독 관료는 공직에 계속해서 근무하기 위해 까다로운 심사과정을 거쳐야 했으나, 이 과정에서 많은 사람들이 해고당했다. 통일 후 대기 상태에 있었던 구 동독 관료의 수와 특별규정에 의해 해고당한 관료의 수에 대한 종합적이며 구체적인 통계자료는 존재하지 않는다. 그러나 연방헌법재판소의 한 보고서는 1991년 한 해 동안 약 20~25만 명의 구 동독 관료가 대기상태에 있었다고 추정하고 있으며 이 중 극소수만이 재임용되었음을 밝히고 있다(Pressemitteilung Nr. 55/90 des BVfG, 1991:73).

단지 일부 연방부처 관료의 인수현황은 비교적 소상하게 밝혀졌는데, 예를 들어 1991년 연방내무부로 인수된 구 동독 관료 중 868명은 정상적 해고, 792명은 예외적 해고규정에 의해 해고당했으며, 연방국방부로 인수된 관료 중 12,136명이 정상적 해고, 281명이 예외적 해고규정으로, 연방우편·통신부로 인수된 관료 중 1,004명이 정상적 해고, 1,634명이 예외적 해고규정에 의해 해고당하였다. 또한 연방외무부에 근무하기를 원한 구 동독 외무부 소속 235명의 고위직 공무원 중 9명만이 받아들여지고 나머지는 정상적, 예외적 해고규정에 의해 해고당하였다(König/Meßmann,1995:70).

또한 독일통계청(Statistisches Bundesamt)의 보고서에 의하면 통일 직후인 1991년에 독일에는 약 680만 명의 관료가 있었는데, 1995년 말 552만

명의 관료가 근무하는 것으로 나타나고 있다(Statistisches Bundesamt, 1992:259; 1997:249). 통일 후 약 4년 동안 독일의 관료 수가 약 127만 명 감축되었음을 알 수 있다.

이는 독일정부가 꾸준히 추진하고 있는 정부조직의 개편, 정부기구의 민영화조치 등 행정개혁의 결과라고 볼 수도 있겠지만, 한편으로는 통일 후 독일정부가 추진해온 구 동독 관료 해고정책의 결과라고도 추측할 수 있겠다. 다시 말해서 구 동독의 약 200만 명의 관료 중에서 통일 후 4년 동안 약 130만 명이 퇴직하였으며 나머지 약 70만 명도 지속적인 감축대상으로 남아 있었던 것이다.

2. 동독시절 인권탄압 종사자 및 국가보위부 관련자 색출

이상 살펴본 바와 같이 독일은 통일 전부터 추진한 구 서독 관료의 구 동독 파견 및 전출근무, 통일 후 구 동독시절 국가보위부 및 인권탄압에 관련된 관료의 색출과 해고 그리고 이후 검증작업을 거친 관료의 재임용 등을 통해 자유민주주의 관료체제를 구축하였다. 그러나 이 과정에서 인원감축에 따른 문제, 재임용된 관료의 교육문제 등 여러 문제점들도 노출되었다.

독일의 통일은 구 동독지역이 구 서독지역으로 편입되는 방식으로 이루어졌다. 다시 말하면 독일의 통일은 동서독 양국의 정부수립 후 약 40여 년 동안 계속되어온 체제경쟁에서 서독의 자유민주주의체제가 동독의 사회주의체제에 대해 승리한 결과로 나타난 것이었다.

따라서 통일 후 정부가 구 동독체제의 핵심 구성원인 고위 당·정부 관료는 물론 구 동독 시절 국민의 인권을 유린했던 국가보위부 요원을 색출하여 퇴직시키는 것은 과거청산과 체제안정을 위해서 필수적인 조치였다. 물론 정부는 통일 후 내적 통일을 염두에 두고 1945년 이후 연합국이 패전국인 독일에 대해서 소위 ‘나치청산’이라는 명목으로 행했던 것과 같은 무자비한 숙청 작업을 가능하면 피하려고 했지만 노멘클라투라 및 카더라고 불리었던



구 동독 정권 핵심자와 국가보위부 관련자에 대한 숙청 작업은 필수적이라 생각하고 이를 추진하였다.

그러나 통일조약의 예외적 해고규정에 따른 관료 감축조치에도 불구하고 구 동독 국가보위부 관련자는 물론 카더, 노멘클라투라 등 구 동독 정권 핵심자들이 통일 후에도 통일독일의 관료로서 여전히 근무하는 현상이 나타났다. 한 예로 연방내무부의 보고서에 따르면 1993년 4월 1일 현재 약 2,600명의 구 동독 국가보위부 요원들이 연방행정부에서 공무원 신분을 획득하여 근무하고 있는 것으로 나타났다. 그 중 약 1,600명은 연방철도·우편·통신부에, 약 150명은 연방내무부에, 약 300명은 연방국경수비대 요원으로 근무하고 있었던 것으로 밝혀졌다.²⁶

또한 구 동독 정권의 핵심이었던 다수의 노멘클라투라도 통일 후 상당기간 동안 관료 생활을 계속하였는데, 이들은 주로 신설된 행정기관에서 근무하고 있었다. 예를 들어 1992년 12월 현재 통일 후 구 동독 재산의 사유화 작업을 담당했던 '신탁관리청(Treuhandanstalt: THA)'에 약 84명의 구 동독 노멘클라투라가 근무하고 있는 것으로 밝혀졌다.

그러면 이렇듯 구 동독 정치관료 및 국가보위부 관련자에 대한 색출이 어려웠던 이유는 무엇이었을까? 그것은 첫째, 구 동독 국가보위부 요원, 카더, 노멘클라투라의 퇴직 및 재임용에 대한 명확하고도 일관된 적용이 없었기 때문이다. 서술한 바와 같이 통일조약의 예외적 해고규정에 따라 구 동독 시절 인도주의나 법치국가적 질서에 어긋난 행위를 한 자는 전문적 능력의 유무와 관계없이 해고한다는 원칙이 있었다. 그러나 이 규정이 구 동독 각 주(州) 사이에 일관되게 적용되지 않고 각 주의 필요에 따라 임의적으로 해석되었다. 결국 관료 및 국민들 사이에 법·규정에 대한 불신과 혼란만 가중시키는 결과를 초래하였던 것이다(Majer, 1992:162).

.....
²⁶ F.A.Z. 1993년 7월 14일, p.4.

둘째, 동독의 사회주의통일당 마지막 정권인 모드로우(Hans Modrow)정권은 통일 전 고위관료 및 국가보위부 소속 요원에 관한 자료를 다수 폐기 처분하였을 뿐만 아니라 이들의 신분을 전환시켜 놓았기 때문에 이들에 대한 청산작업은 큰 성과를 거둘 수 없었다. 모드로우 정부는 1990년 2월 22일의 “인사기록카드 업무”에 관한 법령을 통해 사법부를 포함한 모든 국가 종사자가 자신의 인사기록카드를 변경할 수 있도록 허용하였던 것이다.

구 동독 국가보위부 요원 및 관련자 색출과 청산작업이 어려웠던 세 번째 이유는 동독시절 국가보위부 조직속성장 그들의 이름과 소속이 불명확했다는 점이다. 다시 말하면 국가보위부 소속 요원들은 모두 가명 및 약자를 쓰고 있었을 뿐만 아니라 이중 또는 삼중의 직함을 가지고 있었기 때문이다. 또한 그들은 국가보위부 소속요원임에도 불구하고 연방 및 주, 지방자치단체의 또 다른 기관에 적을 가지고 있었기 때문에 통일 후 그들의 국가보위부 전력이 밝혀지지 않은 채 계속 근무할 수가 있었다. 특히 이들은 전력을 이용해 통일 후에서 보안 및 치안업무를 담당했을 뿐만 아니라 기타 특수부대, 경호대, 구치소 등에서 근무하였는데, 한 예로 구 동독 국가보위부장관이었던 에리히 밀케(Erich Mielke) 이름을 딴 ‘밀케부대(Mielke-Truppe)’라는 국가보위부 비밀요원들이 통일 후 지속적인 색출작업에도 불구하고 연방정부 특히 연방내무부에서 다수 근무하고 있는 것으로 밝혀졌다.

3. 구 동독 관료 재임용 및 직업공무원제의 도입

이미 언급한 바와 같이 동독에는 직업공무원제가 존재하지 않았으며 관료의 신분은 단순히 ‘국가기관의 종사자’이었을 뿐이었다. 그러나 통일조약은 통일 후 1992년 12월 31일까지 신연방주 지역에서도 직업공무원제를 도입할 것을 규정하였다(문서번호 122). 따라서 구 동독 출신으로 공직에 근무하고 있는 자는 물론 일반 국민들도 직업공무원으로의 지원이 가능해졌다.

이와 같은 상황에서 연방 및 각 주정부는 경찰직을 비롯한 여러 분야에



서 공무원 재임용 작업에 착수하였다.²⁷ 즉, 우선 현직에 근무하는 자를 대상으로 공무원 재임용 작업에 착수하였다. 뿐만 아니라 서독에서 실시되었던 공무원계 이중제도도 시행되었다. 즉, 사무원(Angestellte)와 노무자(Arbeiter) 등 공공부문근로자의 채용도 시작되었다.

그러나 관료 신분, 특히 공무원 신분의 취득은 신청한 사람 모두에게 자동적으로 주어지는 것은 아니었다. 공무원 신분의 취득은 신청인의 인성, 전문능력, 그리고 전력 조사를 통한 세심한 선별작업을 통해서 이루어졌다. 구 동독 관료의 공무원 재임용과 관련하여 연방내무부는 연방, 주, 지방자치단체에게 통일된 선발 기준을 마련하도록 지침을 내렸다. 국민들에게 공공행정의 독립성과 신뢰성을 확인 시켜줄 수 있는 사람만이 공무원으로 선발될 수 있도록 지침을 내린 것이다.

연방내무부에서 제시한 공무원 선발기준에서 가장 중요시 된 것은 신청자의 과거 구 동독 시절 전력이었다. 공무원이 되고자 하는 자가 비록 전문적 지식을 갖추고 있고 적성도 공무원직을 수행하기에 충분하다 할지라도 구 동독 시절 국가보위부를 위해 간접적으로 활동을 했고 기타 인권탄압에 관여를 했으면 공무원 신분을 취득하기가 사실상 불가능했다. 물론 이러한 경우에도 당사자가 인권유린에 관여했다는 구체적인 증거와 함께 구 동독 시절 당시 주변과 개인상황을 충분히 참작하여 결정하도록 되어 있었다.

통일 독일의 공무원 재임용 작업에 있어 신청자의 자질과 과거 전력 그리고 주변상황 등을 신중히 검토하기 위해서는 일정한 시간을 필요했는데, 이를 위해 연방내무부는 1991년 1월 9일 「구 동독지역 관료 연방공무원 임용을 위한 유예기간에 관한 규정」(Verordnung über die Bewährungsforderungen für die Einstellung von Bewerben aus der öffentlichen Verwaltung

²⁷ 구 동독 출신자로 현직 관료가 아닌 사람도 원칙적으로 공무원 임용에 응시할 수 있다. 그러나 이들은 1990년 4월 이후, 즉 통일 6개월 전에 공직에 있었음을 증명해야만 했으며, 공무원으로서의 필요한 일정한 학력 및 경력을 갖추어야만 했다(Battis, 1991: 91).

im Beitrittsgebiet in ein Bundesbeamten-Verhältnis)을 발표했다.

이 규정에 따라 신연방주 공무원으로 임용되고자 하는 자에게는 응시 직급²⁸에 따라 상이한 유예기간을 두어, 이 기간 동안 그 사람의 인성과 전문능력 그리고 과거 경력을 조사하여 그 능력이 인정되고 과거 동독 관료로 재직 시 인권탄압에 관련되지 않았다는 사실이 명백해질 경우 공무원으로 재임용되었다. 직급에 따른 유예기간은 다음과 같다.

- 고위직 공무원(Höherer Dienst): 4년
- 상급직 공무원(Gehobener Dienst): 3년
- 중급직 공무원(Mittlerer Dienst): 2년
- 단순직 공무원(Einfacher Dienst): 1년

그러나 유예기간을 통해 공무원으로 임용되고자 하는 사람의 능력이 일단 인정되고 과거 경력도 문제가 없는 것으로 밝혀졌다고 해서, 그가 즉각적으로 평생직 공무원으로 임용된 것은 아니다. 이들은 일단 ‘견습공무원(Probebeamte)’으로 임용이 되며 3년 동안 직무수행에 필요한 전문교육 및 꾸준한 인성테스트를 받게 된다. 물론 견습공무원 기간에도 업무수행에 필요한 자질 및 능력부족 사실이 드러나고, 과거 인도주의와 법치국가적 기본 원칙에 위배된 행정집행에 종사한 경력과 국가보위부에 관련되었던 경력이 밝혀지면 재임용에서 탈락되었다.²⁹

.....

²⁸ 독일 공무원은 공무원 직급에 관한 규정에 따라 고위직(Höherer Dienst), 상급직(Gehobener Dienst), 중급직(Mittlerer Dienst), 단순직(Einfacher Dienst) 공무원으로 구분되어 있다. 고위직의 경우 행정차관(Staatssekretär), 1급(실장급, Ministerialdirektor), 2급(국장급, Ministerialdirigent), 과장급(Ministerialrat), 상급사무관(Regierungsdirektor), 중급사무관(Oberregierungsrat), 초급사무관(Regierungsrat)으로 세분되며, 상급직은 주사(Amtsrat), 주사보(Regierungsamtmann), 서기(Regierungsoberinspektor), 서기보(Regierungsinspektor)로, 중급직은 수석사무원(Regierungshauptsekretär), 주임사무원(Regierungsoberssekretär), 사무원(Regierungssekretär), 사무조원(Regierungsassistent)으로, 단순직은 선임사무조수(Amtsmeister), 일등사무조수(Hauptamtsgehilfe), 이등사무조수(Oberamtsgehilfe), 삼등사무조수(Amtsgehilfe)로 세분된다.

²⁹ 공무원 임용권은 해당 기관장에게 있었다. 즉 견습공무원으로의 임용과 평생직 공무원의 임용은



한편 견습공무원의 임용에 있어서도 다음과 같은 연령제한을 두어 연소자 및 노령자의 공무원 재임용을 방지하였다. 즉 고위직 공무원은 27세 이상, 상급직 공무원은 24세 이상, 중급직 공무원은 20세 이상 그리고 단순직 공무원은 18세 이상인 자에 한해서 임용이 가능했으며(문서번호 117), 50세 이상인 자도 공무원으로의 임용을 불허했다. 신연방주 공무원(견습공무원 포함) 임용현황은 아래 <표 1-16>에서 자세히 밝히고 있다.

표 1-16 > 신연방주 공무원 임용 현황

(단위 : 명)

신연방주	1992년	1993년	1994년	1995년
베를린(동부)	275	4,349	5,249	9,360
브란덴부르크*)	2,457	7,467	7,289	10,885
맥클렌부르크-포어폼메른	5,308	6,042	8,211	10,571
작센	2,495	16,100	28,480	28,634
작센-안할트*)	9,916	13,889	14,943	17,026
튀링겐	4,000	9,952	14,531	18,123
합계	24,451	57,799	78,703	94,599

*) 지방자치단체 소속 공무원은 제외한 숫자

자료: Anhang zu Materialien zur Deutschen Einheit, Anlage 30.

평생직 공무원으로 재임용이 되면 당사자는 기본법과 공무원법이 규정한 바와 같이 구 서독 공무원과 똑같은 권리와 의무를 행사할 수 있었다. 공공 부문근로자인 사무원과 노무직 관료에 대해서도 정부는 공무원 재임용 규정과 비슷한 규정을 정하여 인수된 구 동독 관료를 심사하여 재임용하였다.

결론적으로 독일의 통일정부는 신연방주에서의 관료 재임용 과정에서 인수된 구 동독 관료의 인성과 전문성, 적응성 등은 물론 과거 경력에 대해 꼼꼼한 검증을 거친 후에 연방 및 주, 그리고 지방자치단체의 관료로 재임용하였다.

.....
전적으로 해당 기관장이 결정하였다.

재임용과 함께 신규임용도 추진되었다. 연방정부는 물론 각 주정부는 구 동독지역에서 근무하기를 희망하는 독일 젊은이를 대상으로 관료 신규채용을 시작하였다. 신규채용 과정 역시 비교적 까다로워 신연방주 지역 출신자들은 다음과 같은 요건을 갖춘 경우에만 공무원으로 임용이 가능하였다(문서번호 135).

- 1) 공공행정직에서 검증된 경우
- 2) 견습기간을 마친 경우
- 3) 연령조건을 충족할 경우 그리고
- 4) 재교육조치에 참여할 의지를 이미 표시한 경우.

물론 이들 역시 구 서독지역 공무원과 마찬가지로 교육생공무원³⁰과 견습공무원 기간을 지내야 하며 이 기간 동안에는 낮은 교육성적 및 근무성적으로 인해 공무원 임용이 취소될 수 있다. 특히 교육생공무원 기간 동안에는 성적이 나쁘거나 기타 자질 부족 등이 판단되면 복잡한 절차 없이 채용이 취소될 수 있다.

4. 구 동독 관료 재교육

서술한 바와 같이 동독 관료체제에서는 행정업무 수행에 필요한 전문지식 보다는 마르크스-레닌주의와 사회주의통일당의 역사 등이 강조되었으며 관료들에 대한 교육훈련도 이를 중심으로 이루어졌다. 따라서 이러한 동독의 교육훈련체제는 통일 후 민주주의 법치국가 행정의 기본원칙에 입각해 구 서독 체제에 맞추어 변화되어야 했으며, 여러 단계의 심사과정을 거쳐 재임용된 구 동독 관료들에 대해서도 지속적인 전문 실무교육이 실시되어야만

.....

³⁰ 교육생공무원이란 공무원 신규 채용 후 교육을 받는 기간 동안의 공무원 신분을 의미한다. 이 기간 동안에는 교육성적 등 기타 사유로 인해 채용 자체가 복잡한 절차 없이 취소될 수 있다. 독일어 명칭인 'Beamte auf Wiederruf'란 '채용이 취소될 수 있는 공무원'이라는 뜻이다.



했다.

연방정부는 구 동독 행정기관으로부터 인수한 인력은 물론 구 동독지역에서 신규로 채용한 관료들이 행정업무를 원만히 수행할 수 있도록 ‘연방공공행정연수원(Bundesakademie der öffentlichen Verwaltung)’, ‘행정전문대학’ 등을 중심으로 재교육을 실시하였다. 이밖에 연방최고행정기관의 직속교육시설인 ‘연방민방위아카데미(Bundesakademie für zivile Verteidigung)’, ‘연방재무아카데미(Bundesfinanzakademie)’ 등에서도 업무수행에 필요한 전문 실무교육을 실시하였다.³¹ 연방행정 부문에서 1990년 한 해 약 15,000명의 동독 출신 공직자가 재교육 프로그램에 참석하였으며, 1991년에는 공직자 약 3만 명에 독일체신청 소속 직원 약 3만 명이 추가로 교육 받았다(문서번호 122). 또한 연방정부는 보조금을 통해서 주 및 지방자치단체의 재교육을 지원하였는데, 1991년부터 1994년까지 총 9,500만 마르크를 관료 교육을 위해 지출하였다(Bundesministerium des Innern, 1996:112).

물론 신연방주와 지방자치단체에서도 인수된 관료에 대해서 교육을 실시하였다. 그러나 각 주(州)와 지방자치단체의 행정체제는 아직 재건 단계에 있었고 재정적으로 열악했기 때문에 구 서독주의 대대적인 지원, 특히 신연방주와 자매결연을 맺은 구 서독주의 지원 하에 교육을 실시했다. 주요 지원내용은 자문계획의 실시 및 재원조달, 신연방주의 자치단체 관료에 대한 교육 훈련, 교수와 전문가 파견, 연수단의 파견, 기타 교육 노하우 지원 등이었다.

연방과 주, 지방자치단체 교육 내용은 자유법치국가의 행정업무 수행에 필요한 모든 내용이 포함되어 있다. 독일의 기본법, 행정법, 민법 등 법률에 관한 교육은 물론 컴퓨터 지식, 외국어 및 기타 정치·경제적 지식을 망라한 광범위한 것이었다. 특히 강조된 것은 공공행정의 수행에 필요한 법적 사고와 법의 적용능력이었다. 이는 구 동독 관료에게 법적 사고보다는 사회주의 이

³¹ 이렇듯 연방차원에서 교육시킨 구 동독 출신 관료의 수는 통일 후 1995년 말까지 93,000명에 달했다.(Bundesministerium des Innern, 1996:112)

데올로기 및 당성이 강조되었던 이유로 인해 법적 지식 및 사고능력이 뒤떨어졌기 있었기 때문이다. 또한 자본주의 경제체제에 대한 교육도 중요시되었다.

한 예로 독일 연방공공행정연수원은 구 동독의 공공기관에서 근무했던 사람 중에 통일 후 연방기관에 재임용된 사람들을 교육하기 위해 일찍부터 교육 프로그램을 만들었다. 연수 프로그램의 내용을 보면 다음과 같다(문서 번호 110).

- 1) 기본법의 헌법규정 입문과 사회적 시장경제에 기반을 둔 민주적·연방적 법치국가에서의 행정업무 기본원칙에 대한 교육과정
- 2) 행정업무에 필요한 전문적인 지식에 중점을 둔 세미나, 특히 예산체계, 행정기관에서의 경제성, 공공분야의 운영수칙에 관한 문제, 법률의 적용, 정보통신기술에 대한 기초지식, 지휘권과업 업무협력 등에 관한 사항
- 3) 행정절차와 법적절차를 도입하기 위한 기반으로써 각 부처를 위한 프로젝트 세미나
- 4) 민주적 법치국가 구조에 대한 기초를 강의할 강사들에 대한 교사 방법론적 훈련

구 동독 관료에 대한 교육은 통일 전 1990년 중반 서독 공무원의 동독 지역 파견·전출과 더불어 시작되었다. 그러나 여러 문제로 인하여 본격적인 교육의 시작은 1991년 4월 이후에야 가능하였으며 그 효과도 미미하였다. 구 동독 관료에 대한 교육이 이처럼 늦어지고 효과가 미진했던 이유는 첫째, 교육대상자의 수준 및 숫자를 정확하게 파악하지 못한 것은 물론 교육내용, 강사 및 교수의 선발 등 관료 교육에 대한 구체적인 계획이 전혀 없었기 때문이었다.

특히 구 동독 관료의 자질·능력 등에 대한 사전지식 및 평가가 절대적으로 부족하였다. 동서독은 1972년 이후 정부 및 민간차원에서 꾸준한 교류를 가져왔다. 또한 각 주 및 도시 간에 자매결연을 맺어 상대방에 대한 어느 정



도 정보를 축적하고 있었다. 그러나 그러한 정보는 다분히 추상적이어서, 막상 통일이 되고 구 서독 관료들이 구 동독 관료들과 접촉한 결과 구 동독 관료의 전문능력과 자질 등이 예상보다 훨씬 떨어진 것으로 드러났다.

둘째, 인수된 구 동독 관료를 교육시키기 위한 시설 및 강사진이 절대적으로 부족하였다. 기존의 교육시설 및 강사진 모두 구 서독 공무원을 대상으로 하는 시설이었던 까닭에, 통일 후 인수된 구 동독 관료 교육을 위한 시설로는 적절하지 못했을 뿐만 아니라 이들을 위한 교육 프로그램조차 제대로 준비되지 못했다. 특히 정부는 구 동독 관료 교육을 위한 강사진에 대해서도 아무런 준비도 하지 못했다. 통일 후 일시적으로 구 서독 공무원의 교육을 중단시키고 우선적으로 구 동독 관료를 대상으로 교육시키면서 기존의 강사 외에 대학교수 등을 초빙하였지만 필요한 강사를 보충하기에는 역부족이었다.

마지막으로 구 동독 관료 교육실시에 있어 어려웠던 점은 구 서독의 관료교육(임용 및 재직자 교육)제도와 구 동독의 교육제도 간의 차이였다. 서독의 모든 관료는 자신의 학력, 임용조건 등에 따라 크게 고위직, 상급직, 중급직, 단순직 등으로 구분되어 있었다. 고위직은 대졸자, 상급직은 고졸자, 중급직은 중학교 졸업자, 단순직은 초등학교 졸업자만이 해당 직급에 응모할 수 있었다. 해당 계급의 학력 소지자가 공무원으로 채용되기를 원하는 경우 일정한 임용시험을 거친 후 반드시 임용교육을 받아야 하는데, 이때 고위직은 2년, 상급직은 3년, 중급직은 2년, 단순직은 6개월 등 직급별로 교육기간의 차이는 물론 각 교육기관도 달리고 있었다.

고위직 관료에 대해서는 ‘슈파이어 행정대학원(Hochschule für Verwaltungs-wissenschaften Speyer)’에서 교육을 실시하고 있었으며, 상급직일 경우 ‘행정전문대학(Verwaltungsfachhochschule)’ 그리고 중급직 관료에 대해서는 각 주 ‘행정학교(Verwaltungsschule)’에서 교육시키고 있었다. 또한 관료에게는 임용된 이후에도 소위 재직자 교육을 통해 직무활동에 필요한 전

문교육을 받을 기회가 주어지는데, 이를 담당하는 교육기관으로는 연방공공행정연수원, 연방재무아카데미, 연방국방·방위기술아카데미 등이 있었다. 결론적으로 구 서독의 관료 교육은 임용교육과 임용 후 실시되는 재직자 교육으로 구분되어 있으며 교육자의 직급, 교육내용 등도 상당히 세분화되어 있었다.

반면 구 동독의 관료 교육시설은 비록 ‘국가학 전문대학’ 등 몇 군데 있긴 했지만 서독처럼 세분화되지 못했을 뿐만 아니라 대부분 사회주의 이념교육에 치중하던 곳이다. 따라서 통일 후 구 동독 관료 교육을 위해서는 인수된 구 동독 관료를 우선 구 서독의 관료 직급에 상응하도록 분류해야 했으며 각 직급에 맞는 교육프로그램을 만들어야 했기 때문에 당연히 많은 시간을 필요로 했으며 어려운 점도 많았다.

5. 신연방주 지역 관료 보수

한편 통일 후 관료 통합과정에서 가장 긴급한 과제 중의 하나는 신연방주 관료의 근무조건을 구연방주 지역에 적용되던 제 조건을 평준화하는데 있었다. 이에 통일조약에 따라 당분간 적용되어 오던 과거 제 규정 중 대부분은 1991년 초에 있었던 정부와 ‘공무원노조연합(GBB: Gewerkschaftsverband Beamtenbund)’ 또는 정부와 ‘관료·교통종사자노조(ÖTV: Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr)’와의 협약에 따라 평준화되었다.

즉 1990년 초 정부와 관료 노조들과는 1991년 4월 1일부터 주당 43.75시간의 노동시간을 40시간으로 줄일 것을 합의했으며, 이외에 신연방주 관료에게도 구 서독 관료와 같은 휴가기간을 주고, 300마르크의 휴가비, 봉급의 75%에 달하는 성탄절 특별상여금을 지급할 것을 합의하였다. 또는 임금협약을 통해 신연방주에 근무하는 관료의 임금을 1991년 7월 1일부터 구 서독 관료 임금의 60%로 정할 것을 합의하였다(문서번호 122).



이후 구 동독 관료와 구 서독 관료와의 임금 평준화 협상은 계속되었는데, 신연방주의 공무원들은 1991년 5월부터 동일한 호봉의 서독 공무원이 받는 급여의 70%을 받았다. 1992년 12월부터는 74%, 그리고 1993년 7월부터는 서독 급여의 80%를 지급받았다(문서번호 119, 120, 140).

표 1-17 > 구 동독지역 공무원 급여 수준(구 서독지역(100%)과 비교)

시기	구 동독지역 공무원 보수 수준
1991년 1월 1일부터	60%
1992년 5월 1일부터	70%
1992년 12월 1일부터	74%
1993년 7월 1일부터	80%
1994년 10월 1일부터	82%
1995년 10월 1일부터	84%

구 서독과 신연방주에 상이한 임금체계를 적용한다는 결정은 통일조약을 통해 확정되었다. 그러한 결정을 내린 이유는 구 동독, 즉 신연방지역의 생산성이 서독보다 훨씬 낮다는 것이었고, 동독의 물가가 저렴하고 공공업무의 질도 낮기 때문이라고 설명되었고, 지금까지도 그것이 일반적인 설명이다. 그러나 이런 급여상의 차이는 사회적 긴장감을 포함하여 다양한 문제를 야기하였다. 동일한 직장에 근무하는 직원들에게 상이한 급여체계를 적용하는 것이 당연히 직장 내에 긴장관계를 야기하였고, 구 동독 주 정치권에서도 논란이 되었다.

그 예로 브란덴부르크 주의회에서 “공공예산이 심각하게 위기를 겪고 있는 상태에서” 서독 출신 공무원에 높은 급여를 지불하는 것에 대한 비판이 있었다.³² 이러한 비판에 대해 브란덴부르크 주정부는 당시와 같은 예외적인

.....
³² 그러나 구 서독지역에서 구 동독지역으로 파견, 진출된 인력에 필요한 경비 중 초과분은 주로 구 서독 주에서 지원하였다. 한 예로 노르트라인-베스트팔렌 주는 브란덴부르크주로 파견한 공무원의

상황에서 필요한 인력을 구하기 위해서는 상이한 급여체계를 적용할 수밖에 없다고 설명하면서 다음과 같이 답변하였다.

“브란덴부르크의 공공행정을 확대·구축하는 초기 단계에서는 구 서독지역에서 직업과 행정경험을 쌓은 능력 있는 직원이 많이 필요하다. ... 그리고 1996년 4월 현재 브란덴부르크주 공공기관에서 근무하면서 연방법에 따라 서독의 임금체계를 적용받는 사람의 수가 총 3,179명, 즉 전체 직원의 약 4.5%일뿐이다”라고 설명하였다(문서번호 143).

브란덴부르크주에 근무하면서 서독 급여체계에 따라 보수를 받는 사람은 주로 판사, 검사, 대학교수와 경제심사관 등이었다. 특히 이들은 대부분 법무부와 문화부에 집중되었다. 법무부의 경우 821명, 문화부의 경우 776명이 여전히 서독의 임금체계에 의해 보수를 받았다. 브란덴부르크주는 동서간의 삶의 질의 격차를 줄이기 위해 노력하였고, 이를 실현하기 위해 필요한 자격을 갖춘 직원을 얻기 위해 서독의 임금체계에 따라 급여를 지불해야만 하였다(문서번호 144).

신연방주 지역 공무원에 대한 임금차별에 대해 법적인 소송도 있었다. 그러나 2003년에 연방헌법재판소는 신연방주 지역에서 서독보다 낮은 급여를 지급하는 것이 위헌이 아니라고 판결하였다. 이 판결에 대한 보도 자료를 통해 연방헌법재판소는 다음과 같이 설명하였다.

“통일이 실현된 지 13년이 지났지만 아직도 (신연방주 지역에서의) 급여가 낮게 책정될 충분한 이유가 있다. 비록 통일 이후 진행된 공공업무의 근본적인 구조조정과 변화가 대부분 완료되었다고 하지만, 그럼에도 불구하고 가입지역의 경제적 재정적인 상황이 열악하기 때문에 두 개의 상이한 급여수준의 존재를 합리화한다(문서번호 147).”

.....

급여 중에서 브란덴부르크주 공무원 급여 기준을 초과하는 부분을 자체적으로 보충하여 주었다. 나아가 공무원의 연수를 위해 노르트라인-베스트팔렌 주로 파견된 브란덴부르크주 공무원의 인건비 또한 노르트라인-베스트팔렌 주에서 부담하였다. 브란덴부르크주에서 근무하는 노르트라인-베스트팔렌 주 공무원의 추가비용에 대한 지원은 파견한 후 1년 동안 지속되었다(문서번호 121).



그러나 연방헌법재판소는 이러한 상황이 지속적으로 유지되어서는 안 되며 동서지역의 경제적·재정적 상황이 완벽하게 동등한 수준에 달할 때까지 동일 임금체계를 실현하는 것을 미루어서도 안 된다고 밝혔다(문서번호 147).

한편 통일 이전 1990년 10월 2일까지 동독의 공공기관에 근무하였던 사람들의 연금 산출에 있어서 동독 공공기관의 근무경력은 최대 5년까지만 근무기간으로 계산하여 연금에 반영하였다. 그러나 연방급여기준법 제30조에 의거하여 구 동독 국가보위부, 비밀경찰 그리고 국경수비대 또는 사회주의통일당과 다른 국가기관의 지도부에 근무하였던 기간은 연금산출에 반영하지 않았다(문서번호 119). 이들 구 동독 국가보위부, 비밀경찰 그리고 국경수비대 또는 사회주의통일당 간부, 기타 구 동독 체제와 특별히 밀착되었던 자들은 공공직 급여체계에서 제외되었다(문서번호 139).

제6절 신연방주에 대한 인력지원

1. 인력지원의 배경 및 내용

통일 후 신연방주 행정체제가 정비되어 자유법치국가의 행정기능을 정상적으로 수행하기에는 신연방주와 지방자치단체들의 상황은 너무도 열악했다. 이들 신연방주와 지방자치단체들의 행정통합을 추진하는데 있어 재정적으로 열악했으며, 인적자원도 부족하였다. 또한 새로운 행정절차와 방법 등에 대해서도 많은 어려움을 겪었다.³³ 따라서 신연방주에서 하루빨리 자유민주주의 행정체제를 구축하기 위해서는 연방정부는 물론 구 서독의 주와 지방자치단체에서의 행정지원이 필요했었는데, 이중 특히 행정요원의 파견 및

.....
³³ 신연방지역의 행정체제를 구축하기 위해 소요되는 비용과 문제점에 대해서는 1991년 7월에 연방의회 원내 사민당의 질의에 대한 연방정부의 답변을 통해서 자세하게 볼 수 있다(문서번호 122, 125).

전보는 필수 불가결한 조치였다.

서독의 인력지원은 통일 직전인 1990년 중반부터 실시되었다. 1990년 6월 동독의 마지막 총리인 드 메지에르 총리가 이끄는 동독 정부는 서독관료의 동독 입국과 국정보조업무를 승인하는 조치를 내렸다. 통일이 되기도 전에 서독의 관료가 동독에 파견되어 행정업무를 수행하게 된 것은 그만큼 당시 동독의 행정이 거의 마비상태에 빠질 정도로 상황이 악화되었기 때문이었다.

1990년 중반 이미 독일의 통일이 ‘구 동독의 붕괴와 서독지역으로의 편입 형식’으로 될 것이라는 사실은 명백해짐에 따라 동독 군부를 비롯한 정부의 붕괴 및 무능력현상이 급속도로 진행되었다. 동독 말기에 인민회의에서 통과되었던 수많은 법률안 및 규정이 거의 서독의 본(Bonn)이나 베를린에 근무 하던 서독 관료에 의해 작업되었다는 사실은 당시 동독 정부 및 행정체제의 붕괴현상이 얼마나 심각했는가를 잘 말해주고 있다(Scheytt, 1991:3).

통일 전부터 시작된 행정인력의 지원은 통일과 함께 본격적으로 실시되었는데, 이 과정에서 중요한 업무를 수행했던 조직은 ‘연방-주 조직정비처(Bund-Länder Clearingsstelle)’로서, 통일 후 신연방주 주지사 선거 전까지 주 행정업무를 책임진 전권자(Bevollmächtigten)들을 자문하는 기구이었다.³⁴ 연방-주 조직정비처는 통일조약 제15조에 따라 신연방주에 대한 연방과 서독 주들의 지원업무를 지원·조정하는 기구로서 1990년 8월 29일 연방과 서독 주정부 수반회의 결정을 통해 설립되었으며 1990년 10월부터 활동하기 시작했다. 연방정부와 구 동서독 주 및 지방자치단체 대표로 구성된 이 기구는 신연방주 행정기구의 정리 및 재조직 사업을 지원하기 위한 것이었다. 연방-주 조직정비처는 신연방주 공공기관의 폐쇄 또는 이관조치에 직간접으로 관여하였으며 새로운 기관을 설립하는데도 지원하였다. 또한 주정부와 산하 기관의 구축 및 인력수요에 관해 권고임을 수행하였다.

.....

³⁴ Frankfurter Allgemeinen Zeitung(F.A.Z.) 1990년 9월 12일자.



연방-주 조직정비처 창설 이외에 연방정부와 주정부는 신연방주에 대한 행정인력의 효율적인 수급을 위해 ‘합동인력소개소’를 조직하였으며 구 동서독 주 및 도시 간 자매결연을 권장하였다. 합동인력소개소(Personalbörse)는 연방내무부와 구 서독 ‘지방자치단체대표연방협의회(Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände)’가 주관했던 소위 ‘신연방주 지방자치단체 구축지원(Hilfe zum Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern)’ 방안의 하나로, 신연방주 지방자치단체들의 행정인력 지원을 위해 1991년 베를린에 설치되었다. 이 소개소에는 1991년 7월 현재 신연방주로부터 700개의 인력지원 요구가 들어왔고 약 1,300개의 지원서가 구연방주로부터 제출되었다(문서번호 125).

물론 구 서독의 연방주가 자매결연을 통해 신연방주의 행정체계 구축을 지원한다는 통일조약에 따라 구 동독주와의 자매결연을 통해 직접 추진되기도 하였다. 한 예로 구 서독 니더작센주는 신연방 작센-안할트주와 조약을 통해 주행정체계 구축에 도움을 줄 수 있는 행정인력을 파견하였다. 이 작업은 지원을 필요로 하는 작센-안할트 주 총리실 실장과 니더작센주의 협력업무 담당관이 주관하였다.

인력파견 요청이 결정되는 과정은 구체적인 파견 요청이 오면 재정적인 부담문제, 필요성 그리고 시급성에 관한 검토가 먼저 이루어지고 그 결정이 해당 부서로 전달되었다. 각 부처는 인사규정에 따라 결정하였다(문서번호 124).

2. 지원자에 대한 인센티브

신연방주 행정체계 구축을 위한 지원인력은 구 서독 관료의 자유의사에 따른 결정과 개인적인 근무의욕을 전제로 하였다. 다시 말해서 구 서독 관료 중 지원자에 한해서 신연방주 지역으로 파견·전출한다는 원칙을 적용하였

다. 그러나 통일 직후 신연방주 지역의 주택문제, 자녀들의 교육환경 등 열악한 환경으로 인해 지원자가 많지 않을 것을 예상하여 일정한 대책도 강구하였다. 즉, 연방정부와 각 주정부는 구 서독 관료의 신연방주 지역 파견 및 전출의욕을 촉진시키고 신연방주 지역으로 파견 또는 전출을 원만히 추진하고 전출 시 근무의욕을 고양시키기 위해 지원자에 대한 여러 가지 유인제도 (incentive system)를 적용하였다. 신연방주 지역으로 파견·전출되는 자에 대한 구체적 혜택은 다음과 같다.

① 봉급 및 연금 혜택

이미 언급한 바와 같이 신연방주 지역 공무원은 동일 직급의 구 서독 공무원보다 낮은 수준의 급여를 받았다. 그러나 구 서독에서 파견된 공무원들에게는 이른바 ‘동부 임금체계’가 적용되지 않았다. 언급한 바와 같이 통일 후 신연방주 지역에 근무하는 공무원들은 구 서독지역에 근무하는 같은 계급의 공무원들보다 적은 임금을 받았다. 그러나 구 서독지역에서 파견되는 공무원들은 구 서독에서 받던 임금을 그대로 받았다. 지역의 물가 수준 등을 고려할 때 결과적으로 구 서독 공무원들에게는 이익이 되었다.

신연방주 지역으로 파견 또는 전출된 인력들은 원 근무지였던 구 서독지역의 급여를 그대로 받았을 뿐만 아니라 그 외에 일부는 추가비용 보전비의 명목으로 세금 없이 매달 2,500마르크까지 지급받았다. 연방정부는 “신연방주에 필요한 법치국가를 실현하고 삶의 수준을 (구 서독과) 동등한 수준으로 향상시키기 위해서는 구 서독으로부터 공무원을 파견하는 것을 포기할 수 없기” 때문에 이러한 조치를 취할 수밖에 없다고 합리화하였다. 또한 만약 파견되는 관료가 신연방주에서 현재의 직급보다 높은 행정업무를 수행하게 되는 경우 그 직급에 상응하는 보조금(Zuschlag)을 지급하였으며, 그 근무 기간이 1년 이상일 경우 연금산정시 해당 근무기간에 대해 구 서독지역의 2배로 산정했다(문서번호 122).



이러한 혜택은 구 서독의 기관이 일시적으로 파견한 직원들에게만 제공된 것이 아니었다. 구 서독 출신으로 신연방주의 공공직 선발과정에 지원하여 채용된 사람들도 단지 구 서독 출신으로 구 서독의 교육을 받았다는 이유로 동일한 특혜를 받았다.

② 생활비용의 보상

구 서독으로부터 신연방 지역으로의 주거지 이전에 따라 발생하는 생활비의 추가지출을 보상해주기 위해 각 직급에 따라 매월 1,217마르크에서 1,748마르크(비과세)를 지급하였다(문서번호 122).

③ 여행경비, 별거수당 지급

구 서독 관료의 신연방주 지역 파견은 물론 전출 시에도 당사자가 주택을 구하지 못했거나 개인사정이 있어 완전히 이사하지 못할 경우 기혼자는 한 달에 2번, 미혼자는 한 달에 1번의 귀향에 따른 여행경비와 별거수당(직급에 상응하는 여비와 같은 액수)을 지급받았다. 연방에서는 1990년 구 서독의 연방직원과 이미 정년퇴직한 연방직원의 파견을 위해서 4천만 마르크를 출장비, 고향방문비, 추가지출비용의 보상금 명목으로 책정하였다. 1991년에는 이를 위해 1억3천만 마르크가 배정되었다(문서번호 125).

④ 승진상의 혜택

1991년 4월말 ‘연방인사위원회(Bundespersonalausschuß)’는 신연방주 지역에서 근무한 경력을 우선적으로 평가하도록 하였으며(문서번호 122), 오랜 기간(최소한 3년 이상)동안 근무하는 자는 경력평정시에 같은 경력을 갖는 동료보다 높은 점수를 받도록 하였다.

⑤ 세금 공제 혜택

구 서독 공무원들이 신연방지역에서 근무를 하게 될 경우 그로 인해 발생하는 추가비용 기타 지출금액은 세금 공제를 받을 수 있었다(문서번호 114). 연방정부는 신연방주 지역에 대한 행정인력 지원기간을 처음에는 1991년 6월 31일까지로 정하였다. 그러나 그 기간은 효과가 나타나기에는 너무나 짧은 기간이었고, 이후 점차 효과가 나타나자 일차적으로 1992년 말까지, 이후 1994년 말 그리고 1997년 말까지 연장하였다.

물론 구연방주 주정부와 자치단체는 이들 구 서독지역에서 온 공무원들의 임금지불에 대해 재정적 부담이 되었다. 신연방주 입장에서는 행정체제 구축과정에서 구연방주로부터의 지원, 특히 행정인력의 지원이 필요했는데 이에 소요되는 추가 경비를 신연방주가 지출하는 것은 사실상 불가능했기 때문에 사실상 이러한 경비를 구 서독 연방주에서 지출하였다. 신연방주의 기초단체들은 서독에서 능력과 경험을 겸비한 공무원들을 데려오기 위해 연방정부로부터 인건비에 대한 보조를 받았다(문서번호 111).

인력지원의 내용을 살펴보면 1991년 약 10,000명이 신연방주 지역의 연방정부기관, 주 그리고 지방자치단체에 파견, 전출되어 근무하였다. 이 숫자는 매년 증가하여 다음 <표 1-18>에서 보는 바와 같이 1992년 4월 신연방주 지역에서 행정지원자로 근무하는 구 서독 관료는 약 26,000명, 1993년에는 약 36,000명, 그리고 1995년 말에는 약 35,000명에 달했다.

표 1-18 > 신연방주 행정인력 파견 현황

	파견현황	인원
1992년 6월 현재	연방정부	15,000
	주정부	8,000
	지방자치단체	3,000
	총 계	26,000
1995년 12월 현재	연방정부	16,500
	주정부	8,500
	지방자치단체	10,000
	총 계	36,000

자료: Bundesministerium des Innern, 1996:115.

3. 인력지원에 따른 문제점

통일 후 신연방주 지역 행정구축을 위한 구 서독 관료의 파견·전출은 짧은 시일 내에 신연방주 지역 행정구축을 하는데 결정적이고 중요한 역할을 했다. 신연방주 지역으로 파견·전출되었던 관료들은 행정경험을 토대로 신연방주 행정체제를 자유민주주의 행정체제로 전환하는데 많은 기여를 했으며, 통일 후 최초의 인력교환원으로써 구 동서독 국민의 가교역할을 했다.

그러나 신연방주 지역 행정인력 파견 및 전출이 사전계획에 따라 준비된 상태에서 실행된 것이 아니었고 통일이 확실시되는 1990년 중반 이후 갑자기 결정·실시된 것이기 때문에 일부 문제점들도 표출하였다.

선발된 사람들은 특별한 교육과 사전준비 없이 신연방주 지역으로 전출·파견됨으로써 업무를 추진하는 과정에서 잦은 시행착오를 할 수밖에 없었고, 이로 인해 '신연방주 행정구축을 위한 지원자'라기 보다는 오히려 도움을 받아야 할 입장이 되기도 했다. 또한 신연방주 지역에서 일정 기간 동안 근무를 하고 다시 자신의 원근무지로 복귀했던 관료는 새로운 근무환경에 적응해야 했을 뿐만 아니라 새로운 보직을 받기 위해 일정기간을 대기하여야

만 했다. 그러나 행정인력지원에 따른 가장 심각한 문제는 구 서독 지원인력과 신연방주 관료와의 갈등과 편견, 그리고 이에 따른 상호 비협조적인 태도였다. 구 서독과 신연방주 관료간의 갈등 내용과 그 배경에 대해서 좀 더 자세히 알아보면 다음과 같다.

① 구 동서독 관료 간의 갈등

통일 직후 구 서독 관료들의 파견 및 전출에 대해 구 동독 관료는 물론 주민들의 태도는 대체로 긍정적이었으며 이에 대한 기대감도 컸었다. 구 동독 관료들은 구 서독 관료들이 신연방주 지역 민주주의 체제구축에 기여할 것이라고 생각했으며 이들에게 협조적인 태도를 보였다(Grundmann, 1997:31-42). 그러나 시간이 경과할수록 점차 구 동서독 관료 사이에 불신과 알력이 심화되는 경향을 보여 왔으며, 이로 인해 업무분위기가 악화되어 상호 간 협조를 기대하기 어려운 경우도 발생하였다.

구 동서독 관료들 상호간 갈등현상은 여러 학자의 연구 결과에서도 밝혀졌는데, 그 대표적인 예가 1991년 말 라이샤르트(C. Reichard) 교수와 쉬뢰더(E. Schröder) 교수가 통합된 베를린시에서 근무하는 구 동서독 관료를 대상으로 실시된 한 설문조사 결과이다. 이 설문조사에서 구 동서독 관료들은 상대방에 대한 이질감은 물론 심한 편견과 불신감을 나타냄으로써 신연방주에 대한 구 서독 관료 파견에 문제가 있음이 확인되었다. 다음 <표 1-19>에 나타난 바와 같이 구 서독 관료들은 구 동독 관료들이 ‘독창력’이 부족할 뿐만 아니라 ‘정치적 감각’도 없으며 ‘권위적’이라고 생각하고 있으며, 반대로 구 동독 관료들은 구 서독에서 온 관료들을 “거만하고, 너무 정치적이며, 형식적이며, 권위적”이라고 생각하고 있었다.

특히 구 서독에서 파견·전출해온 관료들에 대한 구 동독 관료들의 부정적인 감정은 시간이 지날수록 증폭되었다. 구 동독 관료들은 구 서독 관료들이 신연방주를 돕는다는 명분으로 높은 급여, 빠른 진급 등 각종 특혜를



받고 있음은 물론 자신들을 무시하고 명령할 뿐만 아니라 구 동독 주민 모두를 '2등 국민'으로 보려 한다고 비난하였다.

표 1-19 > 구 동서독 관료들의 상대방에 대한 평가

구 서독 관료들이 생각하는 구 동독 관료의 특징	구 동독 관료들이 생각하는 구 서독 관료의 특징
<ul style="list-style-type: none"> - 결단력 부족 - 독창성 부족 - 독립성 부족 - 명령에만 의존 - 책임감 부족 - 권위적 - 국정흐름을 알지 못함 - 정치적 감각이 없음 	<ul style="list-style-type: none"> - 거만함 - 형식적이며 관료적임 - 지나치게 독선적임 - 업무 전체를 파악하지 못하고 특정 부분에 너무 치우침 - 너무 정치적임 - 이기적이며 계산적임

자료: Reichard/Schröder, in: Wolfgang Seibel/Arther Benz/Heirich Mäding (Hrsg.), 1993:215.

그러면 구 동서독 행정인력들 간에 발생되었던 갈등과 알력의 원인은 무엇일까? 그것은 일차적으로 오랜 분단으로 인한 행정체제의 차이에서 기인한다. 즉, 구 동서독 행정인력의 위상과 교육 등의 차이가 두 지역 행정인력들의 기본적인 능력과 태도 등의 차이를 가져왔다는 사실이다. 특히 40여년의 분단이 가져다 준 행정문화의 차이로 인해 구 동서독 관료 간에는 서로 융합하기 어려운 상이한 가치관과 행동양식이 나타났다.

구 동서독 관료의 행정행태, 가치관 등을 비교분석한 라이샤르트 교수와 쉬뢰터 교수의 연구결과에 의하면 구 동독 관료들은 구 서독 관료들에 비해 권위적인 행태를 보이고 있었다. 또한 그들은 상벌중심의 근무에 익숙해 있었으며 집단적이었고 가부장적인 근무형태를 보였다. 반면 구 서독 관료들은 무엇보다도 법률에 근거한 근무를 수행하였으나, 그 정도도 매우 심했다. 그들은 법률에 근거한 행위만이 공공업무를 투명성 있게 수행하며 문제를 해결하는 지름길이라고 생각하는 경향이 강했다. 또한 그들은 정치적인 문제에 될 수 있으면 간섭하지 않으려 했고 정당과 관련된 이해관계에 비판적인 태도를

보였다. 그럼에도 불구하고 그들은 행정업무를 수행하는 데 있어서 정치적 감각은 구 동독의 관료에 비해 뛰어났다(Reichard/Schröder, 1993:208).

그러나 구 동서독 행정구조와 행정문화의 차이에서 발생한 관료 상호간의 이질감은 그리 심각한 것은 아니었다. 이는 시간이 지나면 자연스럽게 해소될 문제였다. 그보다 구 동서독 관료 간에 심한 갈등과 더불어 편견이 표출된 근본적 이유는 신연방주 지역으로 진출한 구 서독 행정인력의 선발과 파견이 줄속으로 이루어졌기 때문이었다. 즉, 신중해야 할 행정인력의 선발이 아무런 사전 계획 없이 급작스럽게 이루어졌기 때문에 지원자에 대한 구체적인 자격검증 없이 행해진 것은 물론 선발된 자에 대한 아무런 사전교육이 없었다는 점, 그리고 그들에게 급여, 진급, 퇴직금 등에서 과대한 혜택을 주었기 때문이다.

동일한 직장에 근무하는 직원들에게 상이한 급여체계를 적용하는 것이 당연히 직장 내에 긴장관계를 야기하였고, 주 의회에서도 자주 이의를 제기하였다. 한 예로 브란덴부르크 주의회에서는 “공공예산이 심각하게 위기를 겪고 있는 상태에서 구 서독 출신 공무원에 높은 급여를 지불하는 것”에 대한 비판이 있었다. 이러한 비판에 대해 브란덴부르크 주정부는 당시와 같은 예외적인 상황에서 필요한 인력을 구하기 위해서는 상이한 급여체계를 적용할 수밖에 없다고 설명하였다(문서번호 143).

서술한 바와 같이 신연방주 지역에 대한 행정인력지원은 오래 전부터 계획한 바에 따라 시행된 것은 아니었다. 행정인력의 파견 및 진출은 통일을 바로 앞두고 동독의 행정체제가 본래 기능을 발휘하지 못했을 뿐만 아니라 통일 후 신속한 체제통합의 필요성이 제기되었기 때문에 급작스럽게 결정된 사항이었다. 따라서 정부로서는 파견 및 진출 희망자의 능력·자질 그리고 동기 등을 정확히 파악하여 선발할 시간적 여유가 없었다. 또한 정부는 신연방주 근무를 지원하는 자가 적을 것을 우려하여 특별한 자격 제한을 두지 않았으며 오히려 여러 혜택을 주었다. 다시 말해서 구 서독의 관료 또는 공직퇴직자는 파견 또는 진출의사만 밝히면 특별한 심사 및 사전준비 없이 신연방주 지



역으로의 파견·전출이 허락되었으며, 여러 혜택들도 있었다.

1993년 1,800여명의 신연방주 파견·전출자를 대상으로 전출 동기, 임무수행 여부, 신연방주 지역에서 행정행태 등을 조사한 그로노프(D. Grunow) 교수의 연구결과에 의하면 조사대상자의 대다수가 특별한 선발과정을 거치지 않고 “단순히 지원의사를 밝혔으며 이로 인해 선발되었다”라고 밝혔다. 또한 조사대상자의 82%는 파견 또는 전출자의 임무에 대해서 아무런 정보도 받지 못했으며, 신연방주의 실정에 대해 자세히 알지 못한 채 근무하게 되었다고 밝히고 있다(Grunow, 1996:95).

이렇듯 신연방주 지역 행정구축을 위한 인력의 선발이 특별한 심사 없이 단순히 지원의사 만으로 결정되었기 때문에 <표 1-20>에서 보는 바와 같이 체제통합을 완성하고 민주주의체제를 구축하는데 일익을 담당하겠다는 사명감을 가진 사람들보다는 단순한 사적 호기심, 경제적 이익, 승진의 혜택을 염두에 두고 신연방주 지역 근무를 지원하는 사람이 많았다. 다시 말하면 신연방주 지역으로의 전출 및 파견 지원자의 지원동기도 신연방주 근무를 자처한 관료의 자세로는 충분하지 않았던 것이다. 물론 아래 <표 1-20>을 보면 경제적 지원이나 승진기회가 파견·전출지원을 하게 된 결정적 요인은 아니었지만 이를 촉진하는 중요한 원인임은 틀림이 없었다. 다시 말하여 만약 신연방주 지원에 “빠른 승진의 보장이나 경제적 이점이 없었다면” 많은 사람이 지원조차 하지 않았을 지도 모른다.

실제로 신연방주로 파견될 공공직의 전문가를 구하는 과정에서 파견근무를 통해 얻을 수 있는 승진 혜택 그리고 재정적인 동기도 중요한 역할을 하였다고 보는 것이 일반적인 의견이다. 물론 서독에서 동독으로 파견된 공무원들에게 직접 물어보면 많은 경우에 독일통일에 도움이 되겠다는 개인의 의지가 있었고, 가족의 고향이 동독이기 때문에 원래부터 관심이 있었다고 설명한다. 그러나 신연방주로 파견될 공공직의 전문가를 구하는 과정에서 파견근무를 통해 얻을 수 있는 승진 혜택 그리고 재정적인 동기가 중요한 역

할을 하였다는 것에는 의심의 여지가 없다. 많은 경우 파견근무를 통해 서독의 직장에서는 전혀 가능하지 않았던 또는 그렇게 빠른 시일 내에 실현될 수 없는 승진의 혜택을 받았다.

이렇듯 행정지원인력의 선발과 교육에 있어서의 시행착오와 그들에 대한 지나친 혜택 제공은 통일 후 경제적, 사회적으로 어려운 상황에 있는 구 동독 관료와 주민들에게 결과적으로 실망감과 소외감을 느끼게 하는 계기가 되었다.

표 1-20 > 신연방주 지역 파견 및 전출자의 지원동기

지원동기	비율
개인적 호기심	19%
사명감, 의무감	7%
새로운 경험	18%
창조적 일을 찾기 위해	16%
자기능력을 테스트하기 위해	7%
빠른 승진기회를 얻기 위해	5%
경제적 이점이 있기 때문	9%
신연방주 지역에서 영구히 살기위해	3%
(통일)흥분을 감추지 못하여	4%
신연방주에 도움이 되기 위해	12%

자료: Grunow, 1996:86.

구 동서독 관료 간에 갈등, 특히 구 서독 인력에 대한 구 동독 관료의 불만과 실망이 증폭된 세 번째 이유는 구 서독 관료들이 대부분 고위직 신분으로 신연방주 지역에 전출 또는 파견되어 거의 모든 행정기관을 장악했다는 사실에 있다. 원래 구 서독 관료들은 하나의 ‘고문단’ 또는 ‘조연자’의 임무를 띠고 신연방주 지역으로 파견·전출되었다. 통일조약에 따르면 신연방주 지역 행정체제는 구 동독 관료를 중심으로 재구축되며, 구 서독에서 파견 또는 전출되는 관료들은 그들의 행정경험을 바탕으로 보조적 역할을 하는 것이었다. 그러나 실제로 이들 지원인력들은 조연자, 고문단의 역할을 넘어서 점차 ‘책임자’, 또는 ‘결정권자’로의 임무를 수행하게 되었으며, 초기 구 동독 관료들과의 상호 협력적 행정업무 행태를 벗어나 거의 독단적으로 임무를 수행



하는 현상이 나타났다.

한 예로 1991년 가을 신연방주의 하나인 브란덴부르크(Brandenburg) 주 정부 모든 부처에 1,428명의 관료가 근무하였는데 이 중 27.4%인 391명이 구 서독 출신이었다. 이 391명은 대부분은 주정부 부처의 고위 관료로 임용되었는데 브란크부르크주 517명의 고위직 관료(höherer Dienst) 중 51%인 264명이 구 서독 출신, 463명의 상급직 관료 중 23%인 106명이 구 서독 출신이었다. 반면 중하급자로 근무한 자는 21명에 지나지 않았다(Linde, 1991: 282)

구 서독 관료들의 신연방주 지역 파견·전출에 있어서 또 하나 특징은, 이들이 재정, 치안, 법률 등을 업무를 담당하는 재무부, 법무부, 내무부 등 주요 부처 고위직을 대부분 장악했다는 사실이다. 반면 환경부, 체육부 등 비교적 정치적 중요도가 약한 부처에서는 구 동독 관료들이 다수를 차지했다. 브란덴부르크 주의 경우 내무부 고위관료 중 구 서독 출신이 60%, 법무부에서는 고위관료 중 약 70%가 구 서독 관료였다. 반면, 교육·청소년·체육부에서는 고위관료 중 47%가 구 서독 출신이며, 식량·농림부에서는 서독 출신인 28%, 그리고 환경부 소속 고위관료 중에서는 겨우 10%만이 구 서독 관료였다(Linde, 1991:282).

통일 후 신연방주 지역 행정 구축과정에서 구 서독 관료 및 정치가에 의한 행정요직의 독점 현상은 주지사를 비롯해 각 부처 장·차관 등 정치적 변수가 있는 지위에서 더욱 심했다. 예를 들어 1993년 신연방주 5명의 도지사 중 2명(Thüringen주의 포겔(Bernhart Vogel)과 Sachsen주의 비덴코프(Kurt Biedenkopf))이 구 서독 출신이었다. 또한 1992년 구 동독 5개 주 48명의 장관 중 17명이 구 서독 출신이었다. 이들은 모두 재정·경제부, 법무부 등 주요 부처를 이끌었다. 특히 실질적으로 행정업무를 지휘하는 차관직에 대한 구 서독 인사들의 독점현상은 두드러졌는데, 브란덴부르크 주정부 13개 부처 중 12개 부처, 튀링겐 주는 11개 주정부 부처 중 9개 부처의 차관이 구 서독 출신이었다.

신연방주 행정부 요직에 대한 구 서독 관료의 독점은 빠른 기간에 신연방주 행정체제를 구축하고 효과적인 업무수행을 가능하게 했다는 점에서 긍정적인 점도 없지 않았다. 그러나 구 서독 관료의 요직독점은 구 동독 관료의 승진기회를 박탈하여 그들의 근무의욕을 감퇴시켰음은 물론 그들 스스로 ‘제2등급 관료’로 비하시키는 결과를 가져왔다. 구 동서독 관료의 갈등은 비단 관료 사회에 머무르지 않고 주민사이에 널리 퍼져 그들은 스스로를 ‘2등 국민’으로 전락하였다고 생각하게 되었으며 이로 인해 주민들 사이에는 ‘Wessi(서독 출신자)’, ‘Ossi(구 동독 출신자)’로 표현되는 갈등의 골이 깊어지게 되었다.³⁵

제7절 구 동서독 지방자치단체 자매결연

1. 연방주 간 자매결연

언급한 바와 같이 통일 이전에도 동서독 도시들은 상호 자매결연을 체결한 후 상호간 교류를 추진하였다.³⁶ 이때의 교류에는 여러 제약 요소가 있었으며, 문제점도 많았다. 이 때는 다분히 형식적이고 상징적이었다.

.....

³⁵ 물론 구 서독 관료의 고위직 독점현상이 구 동독 주민들이 정부에 실망하고 스스로를 ‘2등 국민’이라고 생각하게 된 이유의 전부는 아니었다. 그들이 이렇게 생각하게 된 배경에는 통일 후 심각한 실업률 등 경제적 어려움, 시장경제로의 전환에 따른 가치관의 혼란, 그리고 구 서독 주민에 대한 실망감 등 여러 가지 감정이 복합적으로 작용하였을 것이다. 그러나 파견·전출 관료의 접촉은 통일 이후 구 서독 체제와의 첫 번째 접촉이었다는 점에서 주민에게 미치는 영향력이 적지 않았음을 추측할 수 있다.

³⁶ 동서독 도시들의 상호 자매결연 및 교류에 대해 당시 서독 연방정부의 입장이 흥미롭다. 서독 연방정부의 내독성 장관은 동독의 도시와 자매결연을 체결하고 지방 차원에서 교류하는 것을 장려한다는 연방정부의 입장을 분명히 하였다. 이런 교류협력은 상호이해를 증진할 것이며 공감대를 만들고, 나아가 그것을 심화시킬 수 있다고 보았다. 그러나 지방자치단체에게 어떤 특정한 입장을 취하기를 요구한 것은 아니다. 단지 동서독 협력관계의 출발점으로서 지역적 문화적인 공통점을 발견하기를 추천하였을 뿐이다. 나아가 파트너 지방과의 교류를 위한 지침과 동독 행정구조의 상이한 점에 대해 설명하였다(문서번호 105). 연방정부의 이러한 입장은 통일 후 구 동서독지역 간의 자매결연이 추진될 때도 대해서도 계속 되었다.



그러나 통일 이후에는 구 동서독 지방 간 교류 및 자매결연이 더욱 활발해졌다. 1990년 8월 31일에 조인된 통일조약에서 구연방주는 신연방주의 주 행정체계의 구축과 전문적인 과제의 수행을 돕기 위해 행정적인 지원을 해준다고 약속하였다(통일조약 15조 2항). 통일조약에 합의된 이 조항을 실현에 옮기는데 자매결연이 아주 유용한 도구였다

구 동서독 각 주 및 도시는 자매결연을 통해 좀 더 실질적이고 체계적인 관계를 유지하였으며 그 자매결연의 수도 큰 폭으로 증가하였다. 통계에 의하면 1989년 말 베를린 장벽 붕괴 후 1990년 초까지 짧은 기간 동안 약 646개의 도시 간 또는 기초차치단체 간 자매결연이 체결되었으며, 통일 당시에는 총 854건의 자매결연이 이루어졌다. 또한 1993년 당시 구 동서독 지방자치단체 간의 자매결연 성사건의 약 2,000건에 달했다(김학성·최진욱, 1994:66).

원래 구연방주들은 신연방주 행정체계 구축을 위한 지원 과정에서 기득권 유지와 주들의 이익을 도모하였다. 즉, 독일 통일에 소요되는 비용 중에 구연방주가 부담해야 하는 비중을 가능하면 줄이려고 하였다. 그럼에도 불구하고 구 동서독 연방주 간의 자매결연은 통일과정에서 신연방주 지원이 절대적으로 필요하다는 현실적인 요구 때문에 시작되었다. 공공행정과 사법체계를 구축하는 과정에서 구연방주의 도움 없이는 신연방주 체계 구축은 사실상 불가능했기 때문이다. 구 동서독 연방주가 상호 자매결연을 맺는 방법 및 그 배경은 다음과 같이 다양하다.

- 지리적으로 근접하고 있는 주 간 자매결연
- 비슷한 정치적 성향, 동일한 또는 유사 이념의 정당끼리 자매결연
- 최고위층의 개인적 친분관계에 따른 자매결연
- 기존에 교류채널과 소통 경험이 있는 경우 자매결연

특히 구 동서독 주 간에 맺어진 자매결연은 대체로 정치적 이해관계에 따라 맺어졌다. 예를 들면 사민당(SPD)이 집권하고 있던 구 서독지역 노르트라

인-베스트팔렌주는 신연방 5개 주 중에 같은 사민당이 집권하고 있는 브란덴부르크주와 자매결연을 맺었으며, 반대로 기민당(CDU)이 집권하고 있는 구 서독지역의 바덴-뷔르템베르크주는 같은 기민당이 집권하고 있는 신연방 주 지역 작센주와 자매결연을 체결하였다.

표 1-21 > 신-구연방주들 간의 자매결연

신연방주 (구 동독)	구 서독의 자매결연 주
브란덴부르크	노르트라인-베스트팔렌
메클렌부르크-포어포메른	실레스비히-홀슈타인, 함부르크, 브레멘
작센	바이에른, 바덴-뷔르템베르크
작센-안할트	니더작센
튀링겐	헤센, 라인란트-팔츠

자료: 문서번호 20.

신구연방주 간의 자매결연 체결에서 중요하게 다루어진 사항들은 ①행정지원 시 구 서독 연방주가 부담해야 할 비용 ②자매결연을 체결하는 형식 ③자매결연 기간 ④자매결연 사업의 주요 내용 등이었다. 이에 대한 일반적인 형식은 없으며 각 주마다 조약을 통해 주요 사업과 그 기간들을 정하였다. 한 예로 구 서독 노르트라인-베스트팔렌 주와 신연방주 브란덴부르크주는 1990년 11월 27일 ‘정부협정(Abkommen der Regierung)’³⁷을 통해 다음과 같이 합의하였다(문서번호 116, 121).

- 공동으로 관심을 갖는 문제에 대해 상호 자문하고 협의하며 정보 교환
- 학문을 비롯한 다양한 영역에서 인력과 사절단 교환
- 기존시설의 공동이용과 상호 관제를 수행하기 위한 새로운 공동기구의 창설

.....

³⁷ 노르트라인-베스트팔렌 주의 야당인 자민당(FDP)은 이러한 자매결연과 같은 협력은 단지 주정 부만의 문제가 아니라 주 전체의 문제라는 의견이었다. 따라서 그를 위해서는 ‘정부협정’이 아니라 ‘국가조약’이 체결되어야만 한다고 보았다. 주지사 클레멘트는 시간적인 압력과 브란덴부르크주의 시급한 요청이 있었기 때문에 국가조약 대신에 정부협정이 체결되었다고 밝혔다(문서번호 116).



- 자매결연사업의 지원
- 협력관계를 지원하기 위해 두 주정부는 각 6명의 대표가 참여하는 협력위원회를 설치(위원회의 위원장은 양쪽 주총리실 실장이 번갈아 담당)
- 이 조약은 4년 동안 효력을 발생하며 두 정부 합의에 의해 2년 연장될 수 있음

그러나 자매결연을 통한 신구연방주 교류협력 시 가장 핵심적인 내용은 역시 신연방주에 대한 지원문제, 특히 재정지원 문제였다. 신연방주 지역의 행정체계를 구축하기 위해 소요되는 비용 대부분은 구 서독 측에서 부담했는데, 예를 들어 1991년 3월 15일 노르트라인-베스트팔렌주와 브란덴부르크주 간의 ‘인건비 보조금 보장에 관한 조약’에서 재정문제에 대해 다음과 명시되어 있다(문서번호 121).³⁸

“브란덴부르크주의 행정과 사법체계를 신속하게 구축하기 위해서는 서독 연방체계에 서 많은 경험을 쌓은 다수의 능력 있는 공무원이 필요하다. 이를 위해 소요되는 추가적인 경비를 충당하기 위해서는 노르트라인-베스트팔렌 주의 재정적 지원이 필요하다. 브란덴부르크주 지방자치단체 역시 노르트라인-베스트팔렌주로부터의 인적지원 수요가 높는데, 자체적으로는 담당할 수 없는 비용을 노르트라인-베스트팔렌주로부터 지원을 받아야 한다.”

2. 지방자치단체 간 자매결연

구 동서독 주뿐만 아니라 도시 등 지방자치단체도 각기 자매결연을 맺었는데 지역 차원에서 자매결연이 체결되는 과정에서는 통일 전에 이미 성사되었던 동서독 도시 간의 자매결연 사업이 많은 도움이 되었다(통일 이전에 있

.....
³⁸ 헤센주와 튀링겐주 사이에 체결된 자매결연의 내용 중 재정적인 측면에 대해서는 문서번호 131, 133, 137에서 볼 수 있음.

었던 도시 간 자매결연의 발전에 관해서는 문서번호 150 내용 참조). 국립연구기관인 도시개발과 구조계획 연구소와 독일 도시협회가 발행한 책자는 구 동서독 도시 간의 자매결연이 “독일 통일을 만들어냈다”고 설명한다.

자매결연을 통해 서독의 기초단체들은 지방행정체계를 구축하여야 하는 동독의 파트너 기초단체를 지원하였다. 그들은 인력파견, 현대적 기술장비의 제공과 같은 ‘물질적 지원’외에도 행정적·법률적 자문을 해 주었다. 2010년 1월 1일 연방정부 신연방주 특임관은 구 동서독 기초자치단체 간의 자매결연에 대한 연구 결과를 발표했는데, 여기서 특임관은 신연방주 체제전환과정에서 구 서독지역과의 자매결연이 내적 통합을 촉진시키는 등 중요한 역할을 수행하였다고 평가하면서 다음과 같이 자매결연의 구체적 행동지침도 열거하였다(문서번호 149).

- 행정에서 협력기능을 확대한다.
- 행정의 네트워크기능을 이용한다.
- 행정의 소통기능을 전략적으로 이용한다.
- 자원봉사를 위한 자극제를 제공한다.
- 새로운 주제를 찾기 위해 정기적인 교환의 가능성을 제안한다.
- 젊은 세대가 참여하도록 한다.
- 지속적인 협력관계를 보장할 수 있는 장치로서 학교를 포함시킨다.
- 공동의 축제와 박람회를 지원한다.
- 자매결연을 위한 ‘친선대사’를 파견한다.
- 후원 가능성을 이용한다.

그런데 구 동서독 지방자치단체 간 자매결연 사업은 해당 자치단체의 문제만이 아니었다. 왜냐하면 지방 차원에서 자매결연을 체결한 구 서독의 파트너가 자체적으로 해결할 수 없는 인적·물적자원에 대해 주정부가 지원해 줄 필요성이 너무 컸기 때문이었다. 따라서 지방자치단체 간의 자매결연 사업



에도 해당 주 정부가 개입할 수밖에 없었다. 한 예로 1991년 3월 12/13일에 체결된 “인건비보조금 지급에 관한 보장”에 관한 노르트라인-베스트팔렌주와 브란덴부르크주 간의 국가조약에는 재정문제에 관해 다음과 같이 적혀 있는데(문서번호 116), 주 간에 체결된 국가조약에서 지방 행정단위가 포함된 것은 아주 중요한 의미가 있는 일이었다.

“브란덴부르크 소속 지방자치단체의 행정과 사법체계를 신속하게 구축하기 위해서는 지금까지 서독 연방체계에서 많은 경험을 쌓은 능력 있는 공무원이 필요하다. 그런 공무원들을 데려오기 위해 노르트라인-베스트팔렌주의 재정적 지원이 필요하다. 지역의 자치단체 또한 자체적으로는 담당할 수 없는 비용을 노르트라인-베스트팔렌주로부터 지원을 받아야 한다.”

자매결연 후 신연방주 자매 주 및 도시를 지원하는 방법에 있어서 구 서독 주들 사이에는 약간의 차이를 보였는데, 예를 들어 노르트라인-베스트팔렌주에서는 지방자치단체들이 주정부의 특별한 간섭 없이 독자적으로 신연방주 자매 주 지방자치단체에게 지원을 하는 방식을 취한 반면 바이에른주는 주정부에서 통합하여 추진하는 방식을 취했다. 그러나 지원사업이 신연방주 지역에서만 추진된 것이 아니었다. 구 동독 행정직원이 구 서독의 기관에 파견되어 일정한 기간 동안 구 서독의 자치행정에 대해 실무를 배울 수도 있었다. 이러한 협력을 통해 인간적인 차원에서 아주 밀접한 관계가 형성될 수도 있었다.

동서독 지방자치단체 간의 자매결연 및 교류 사업은 1992/1993년을 정점으로 하여 이후에는 소강상태로 접어들게 된다. 자매결연 체결 건수도 급격하게 줄어들게 되고, 이미 자매결연을 맺은 단체 간의 사업도 이전처럼 활발하게 추진되지는 않았다. 신연방주 지역의 경제상황이 나빠지면서 신연방주로의 지원에 대한 구 서독 주민의 피로감과 회의론도 나타나게 되고, 지방간 교류에 대한 구 동독 주민들의 기대와 관심도 점점 식어졌기 때문이다.

그럼에도 불구하고 신연방주 지방 간 자매결연 및 교류는 통일 후 신연방주를 재건하고 내적 통합을 이루는 과정에서 적지 않은 역할을 했다는 것이 일반적인 평가이다. 2010년 독일 시연합회에서 자치단체 자매결연 관련 분야에서 근무했던 공무원 364명을 대상으로 실시한 설문조사(질문: 통일 후 구 동서독 지방자치단체 자매결연이 독일의 내적통합 및 동반성장(Zusammenwachsen)에 기여하였다고 생각하십니까?)에서 응답자의 79%가 자매결연에 대해 긍정적으로 답했으며 약 11%만이 부정적으로 응답하였다(〈표 1-22〉, 문서번호 149).

표 1-22 > 구 동서독 지방 간 자매결연 관련자 설문조사 결과

질문: 구 동서독 지방자치단체 자매결연이 통일 후 구 동서독지역 내적통합 및 동반성장 (Zusammenwachsen)에 기여했다고 생각하십니까?	
응답	%
아주 많이 기여했다고 생각함	15.2
비교적 많이 기여했다고 생각함	27.7
어느 정도 기여했다고 생각함	36.2
별로 기여하지 않았다고 생각함	10.3
절대 기여하지 않았다고 생각함	0.6
무응답	8.8
잘 모르겠음	1.2

한반도 통일문제에 대한 정책적 시사점

이상 살펴본 바와 같이 구 동서독 행정통합은 비교적 성공적으로 진행되었다고 평가할 수 있다. 이의 배경에는 지도자의 역할, 국민의 적극적 호응 등 다양한 요소들이 작용을 하였겠지만, 무엇보다도 구 서독의 안정된 정치, 경제, 사회적 여건이 큰 역할을 했다고 볼 수 있다.

그러나 한편 독일의 행정통합은 그 과정에서 성과 못지않게 많은 시행착오가 있었으며, 여러 문제들이 표출되었음을 알 수 있었다. 예를 들어 구 동독 출신 공직자와 구 서독에서 파견·전출된 공직자와의 갈등과 편견, 구 동독 고위 당·행정관료 감축에 따르는 어려움, 인수된 구 동독 공직자 교육의 문제, 행정구역의 재조정 과정에서 나타난 주민간의 갈등 등이 그것이다.

통일문제에 관해서 독일과 한반도는 근본적인 차이가 존재하기 때문에 독일의 경험이 한반도에 그대로 적용될 수는 없을 것이다. 예를 들어 독일의 지정학적·역사적 특수성, 서독의 막강한 경제력 및 사회적 안정도 등을 고려할 때 독일의 통일 경험을 한반도에 그대로 적용시키기에는 무리가 있을 것이다.

특히 한반도의 경우 장기간에 걸친 분단과정에서 남북한 교류·협력이 동서독과 같은 수준에 달하지 못했던 점과 통일 이후 행정통합을 주도해야 할 남한의 정치·경제·사회적 상황이 그리 긍정적이지 않을 것이라는 점을 고려해 볼 때 행정통합은 독일의 경우보다 훨씬 어려울 것이며 상당한 기간을 필

요로 할 것이라고 판단된다.

그럼에도 불구하고 분단되었던 동서독 두 체제의 통합과정에 대한 분석은 한반도 행정통합 전략에 많은 시사점을 제시하고 있는 것만은 틀림없다. 특히 한반도 통일이 독일처럼 될 경우, 다시 말해서 한반도 통일이 북한의 급작스러운 체제변화에 따라 실현될 경우를 가정한다면 독일의 경험은 한반도에 매우 유의미한 교훈을 시사하고 있다.

독일 행정통합의 과정에서 나타난 성과와 문제점을 염두에 두면서 한반도가 독일의 통일과 같이 북한의 급격한 체제변화로 인해 통일되었을 경우 통일한국의 행정체제 구축에 대한 설계는 어떻게 하여야 할 것인가를 모색하고, 또한 행정통합 시 나타날 문제점을 미리 예측하여 이에 대한 대비책을 강구해보기로 한다.

1) 북한 행정구역 개편

독일 통일은 동독 정부가 1990년 10월 2일 자정을 계기로 붕괴되고, 동시에 구 동독지역이 5개 주의 형식으로 독일연방공화국에 편입되는 이른바 편입(Beitritt) 통일의 형식으로 이루어졌다. 5개 주는 새로이 만들어진 것이 아니라 1952년 이전 구 동독 내에 존재했던 주들이었다. 5개 주의 부활은 단순히 권력의 분산과 민주화 그 자체로만 의의가 있는 것이 아니라, 동독 체제를 부정하고 조속히 통일을 이룬다는 동독국민의 의사표시라고 볼 수 있다.

해방 당시 5도였던 북한의 지방행정구역은 그동안 확대·개편되어 현재에는 1특별시, 2직할시, 9도가 되었다. 이렇게 북한이 지방행정구역을 확대·개편한 이유는 전 인민의 조직화를 통해 주민통제를 강화하기 위한 것이었다. 또한 지방행정구역의 수를 남한과 비슷한 수로 늘려 놓음으로써 남한과 대등한 위치에 있다는 것을 강조하기 위한 의도도 있는 것으로 분석된다.

통일 후 북한의 지방행정구역의 재조정은 불가피하다. 이는 행정체제의 통합을 위해서도 당연하겠지만, 한국행정의 전통성을 유지한다는 측면에서



도 불가피한 조치일 것이다. 우선 북한의 행정구역은 분단 이전의 평북, 평남, 함북, 함남, 황해도의 5도로 개편되어야 할 것이다. 또한 북한이 김일성일가의 우상화와 공산주의 사상을 고취시키기 위해 지명을 변경했던 김정숙군, 락원군, 김형직군, 김형권군, 충성동, 혁신거리, 영웅거리 등 각종 군 및 거리의 명칭도 원래 지명을 회복해야 할 것이다.³⁹

그러나 북한의 행정구역이 분단 이전의 행정구역으로 개편되어야 하며 지명도 본래의 지명을 되찾아야 하겠지만, 통일과 동시에 곧바로 행정구역 개편을 단행하는 것은 지역주민의 반발을 초래하고 행정업무의 혼란을 야기할 가능성이 있다. 따라서 이북 5도의 부활은 충분한 시간적 여유와 함께 북한주민의 의견을 충분히 수렴하여 추진하여야 할 것이다. 이북 5도의 부활이 결정되더라도 도는 물론 군·읍·면의 경계설정 문제는 주민의 직접적인 이해관계가 있는 문제인 만큼 신중하게 결정하여야 할 것이다. 이 경우 주민을 대상으로 한 주민투표의 실시는 물론 독일이 행한 방식과 같이 각 도 간에 계약을 체결하여 일단 경계가 설정된 후에도 갈등의 소지가 있고 주민의 대다수가 원할 경우 다소의 경계변경이 가능하도록 하여야 한다.

2) 행정기관의 설치

통일 이후 최고인민회의, 중앙인민위원회와 정무원, 중앙재판소와 중앙검찰소 등 북한 국가기관의 폐지는 불가피하다. 특히 국가안전보위부 등 주민통제기구의 폐지는 필수적이다. 그러나 통일 후 증가할 행정수요를 충족시키기 위해서는 이들을 대신할 행정기관의 신설이 요구된다. 특히 북한에는 조세행정, 관세행정, 환경보호행정 등을 담당하는 행정기관이 없거나 있어도 별 의미가 없기 때문에 통일 이후 이러한 행정업무를 담당하는 관청의 신설은

³⁹ 독일의 경우에도 통일 이후 연방 5개주의 부활과 함께 구 동독정부가 국민의 사회주의사상 고취 목적으로 변경한 도시 및 거리명을 통일과 함께 원상 복구되었다. 한 예로 구 동독 갈 마르크스(Karl-Marx)市는 통일 후 원래의 도시명인 켐니츠(Chemnitz)市로 변경되었다.

필수적인 것이다. 또한 통일이 되면 국유화되어있던 기업을 관리하고 사유화하는 업무를 전담할 (가칭)신탁관리청도 신설해야 할 것이다.

한편 통일 후 서울 및 남한 지역에 있는 행정기관의 북한지역 이전 또한 고려하여야 할 것이다. 이 과정에서 해당 행정기관의 소극적 대응과 해당지역 주민들의 반발 또한 예상되는 문제이다.

3) 북한지역 지방자치제 실시 문제

동독은 민주주의 중앙집권주의 원칙하에 행정체제가 구축되어 있었기 때문에 지방자치제가 실시되지 못했으며 지방행정조직은 상급기관에 의해 통제되었다. 그러나 1990년 5월 동독의 인민회의는 동독의 지방자치 실시에 관한 법률을 제정·공포하고, 자유지방선거를 실시하였다. 지방자치제의 실시와 함께 구 동독지역에서는 하향적인 행정구조가 폐지되고 ‘아래서부터의 행정’이 본격적으로 실시되었다.

한반도 통일 이후 북한 지역에서의 지방자치제 실시는 통일한국의 민주화와 민족의 내부화합차원에서도 긍정적으로 작용할 것이다. 따라서 원칙적으로는 통일과 동시에 북한에서도 지방자치제를 실시하는 것이 옳을 것이다.

그러나 통일 후 북한지역에서 즉각 지방자치제를 실시할 수 있는냐는 문제가 제기된다. 북한행정의 기초는 구 동독과 마찬가지로 당의 ‘영도적 지위’ 하에 ‘민주적 중앙집권주의’를 강조한 사회주의 행정체제이다. 더구나 북한은 동독과는 달리 주체사상을 중심으로 한 독재체제로 다른 사회주의국가에서도 유래를 찾아볼 수 없는 전제주의 국가이다. 또한 북한은 1972년 이후 서독과는 물론 서방의 여러 국가와 외교관계를 수립하는 등 어느 정도 개방을 추구했던 동독과는 달리 정부수립 후 지금까지 국제적으로 고립정책을 포기하고 있지 않은 폐쇄된 체제이다.

따라서 오랜 기간 폐쇄적인 체제에서 살아왔던 북한 주민들이 통일 후 즉시 주민자치를 근간으로 하는 지방자치제를 실시하여 성공시킬 수 있을 지는



극히 의심스럽다. 또한 북한의 행정체제 구축을 지원해야 하는 남한도 아직까지 구 서독과 같이 완벽한 지방자치제를 실시하지 못하고 있다는 점도 통일 후 북한지역에서의 지방자치제 실현가능성이 높지 않다는 이유의 하나이다.

통일 후 북한지역에서의 지방자치제 실현가능성이 높지 않은 또 다른 이유는 북한 지방단체의 재정이 너무나 취약하다는 점이다. 독일의 경우 통일이 시 구 서독의 경제가 나름대로 안정되어 있었고, 구 동독에는 낙후된 경제에도 불구하고 도로, 통신, 전기시설 등 지방자치실시에 기초가 되는 사회간접 시설은 그런대로 남아 있었다. 그러나 북한은 현재 심각한 에너지문제와 함께, 도로, 통신 등은 거의 마비상태이다. 이러한 상태에서 주민자치를 실시하는 것은 오히려 지방의 재정적 의존성이 심화되고 이로 인하여 지방자치단체의 지위가 약화되는 등 많은 문제가 발생할 것으로 예상된다.

통일 후 북한지역에서 지방자치를 실시하기 어려운 네 번째 이유는 지방 행정을 담당할 인력에 문제가 있기 때문이다. 다시 말해서 지방행정을 이끌어 갈 관료의 능력 및 자질이 부족하다는 점이다. 통일 후 북한 행정과 당의 고위급 관료에 대한 해임은 불가피 할 것이다. 그러나 모든 관료와 조선노동당 당원을 공직에서 해임할 수는 없을 것이다. 다시 말해서 통일이 되어도 독일의 경우처럼 일정한 선발규정을 통해서 다수의 북한출신 관료를 재임용하여야 할 것이다. 그러나 이들이 과연 자유민주주의 행정구축 업무를 원만히 수행할 수 있을지는 극히 의심스럽다. 독일의 경우에서 명백하게 보았듯이 자격미달의 공직자가 통일한국의 공직자로 재임용되었을 경우, 특히 지방자치의 실시로 주민에 의해 선출되었을 경우 지방행정이 파행적으로 운영될 가능성이 다분하기 때문이다.

따라서 한반도 통일 후 북한지역 지방자치제의 실시는 당분간 유보되는 것이 바람직하다. 즉 북한의 행정체제는 당분간 중앙에서 임명된 도지사, 시장, 군수의 책임하에 운영되는 것이 현실적으로 바람직할 것이다. 다만 지방의회는 주민들의 선거로 선출된 의원들로 구성하여 풀뿌리 민주주의를 경험

하는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 그러나 가능하면 빠른 시일 내에 북한지역에서도 완전한 지방자치제가 실시되어 주민의 요구가 정책에 충분히 반영되어야 함은 마땅하다.

4) 단일의 관료제 구축

통일 후 북한지역에 대한 체제전환은 단순히 법과 조직의 변화를 통해서만이 가능한 것은 아니며 체제전환의 주역인 정부인력의 능력과 행태에 따라 그 성공여부가 결정된다. 북한의 관료는 그 충원과정에서부터 개개인의 적성이나 전문적 지식보다는 당에 대한 충성도, 사회적 성분 등이 중요시되었다. 관료의 업무수행 능력도 남한의 관료와는 많은 차이를 보이는 것은 당연하다. 따라서 통일한국이 자유롭고 사회복지적인 법치국가로 계속 발전하기 위해서는 북한출신 정부인력에 대해서는 우선 세심한 심사를 통해 재임용하여야 하며 이들 재임용된 공직자들도 꾸준히 재교육시켜야 할 것이다. 또한 재임용과정에서 탈락한 공직자에 대해서도 북한 주민의 인권을 탄압하고 체제수호에 적극적이었던 당과 정부의 고위관료를 제외하고는 직업교육을 통해 직업알선은 물론 취업준비 기간 동안 생계유지를 위해 최소한의 실업수당을 지불하는 등 기본적인 인간다운 삶을 보장해 주어야 한다.

북한 공직자의 해고가 필요할 경우 그 규정에 대해서도 통일독일이 적용했던 규정은 그 나름대로 실효성이 있다. 다시 말해서 통일 후 북한의 행정기관이 폐쇄되거나 다른 기관으로 전환될 경우 그 기관에서 근무했던 자들에게는 즉각적으로 퇴직시키기보다는 휴직규정을 제정·적용시켜 휴직시킨 후 일정한 기간 동안 급여를 지급하여야 할 것이다. 또한 전문적 지식의 부족이나 개인적성의 부적합으로 새로이 주어진 업무를 도저히 수행하지 못하는 자에 대해서도 이 휴직규정을 적용시킬 필요가 있다.



5) 행정인력 지원

한반도가 통일이 되면 남한 공직자의 대북 파견 및 전출은 필수적인 것이다. 남한의 정부, 지방자치단체 또는 민간부문에서 선발된 인력들은 북한지역 행정조직의 구축 및 인력수급에 관한 업무와 기타 체제전환에 따른 업무를 수행하여야 한다. 다시 말해서 이들은 북한 공공기관의 폐쇄 또는 이관에 관한 업무, 새로운 정부기관의 설립 및 인수된 북한 공직자의 해임과 재임용에 관한 업무를 총괄하게 될 것이다. 또한 남한에서 파견·전출된 행정인력은 단기적으로는 통일과정에서 발생하였던 각종 사회문제를 해결하여야 하며 장기적으로는 통일 이후의 체제통합, 다시 말하면 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 통합업무를 담당하여야 한다. 뿐만 아니라 이들은 남북한 주민의 의식격차를 좁히고 민족화합의 견인차 역할도 하여야 한다.

이렇듯 행정인력의 역량과 행태는 통일한국이 통일의 후유증을 극복하고 내부통합을 완성하는데 결정적인 역할을 한다고 볼 수 있으며, 따라서 이들의 선발과 교육 그리고 업무배치는 행정통합에서 매우 중요한 사항이라고 할 수 있다.

독일의 경우도 통일 후 다수의 구 서독 인력이 구 동독지역으로 파견·전출되어 업무를 수행하였기 때문에 비교적 짧은 시일 내에 행정통합의 과업을 수행할 수 있었다. 그러나 통일 전에는 이에 대해 아무런 사전준비도 없었고, 급히 공직자를 파견·전출시켰기 때문에 예기치 않은 문제도 발생하였다는 점에 주목해야만 한다.

독일의 경우 구 동독지역으로 파견·전출될 공직자의 선발을 아무런 준비도 없이 급작스럽게 결정·실행에 옮겼기 때문에 많은 문제가 발생되었다. 특히 특별한 선발 규정이 없었기 때문에 통일과업을 완수한다는 사명감 없이 경제적·사회적 이익을 위해 지원한 자들이 다수 선발되었고, 결국 구 동독에서 이들의 행태는 구 동독 공직자 및 주민들로 하여금 심한 박탈감을 가지게 하는 원인이 되었던 것이다. 또한 구 동독지역에 대한 아무런 사전 교육도

없었기 때문에 파견·전출된 자들은 현지사정을 몸소 익히기 위해 많은 시간을 필요로 하였고 혼란도 겪어야만 했다. 독일의 이러한 경험은 우리도 한반도 통일 이후 북한지역으로 파견될 공무원의 선발과 교육을 신중히 하여야 한다는 점과 통일 전에도 이에 대비하여야 한다는 점을 시사하고 있다.

한반도가 통일이 될 경우 남한출신 공직자의 북한지역 파견·전출은 필수적일 것이다. 그러나 통일이 된 후에야 이들에 대한 선발과 교육이 실시가 된다면 독일이 경험한 바와 같이 시간에 쫓기게 되며, 이럴 경우 성과도 달성하기 어려울 것이다. 따라서 지금부터 정부는 공직자 중 책임감과 능력을 갖춘 인력을 선발하여 교육시켜야 한다. 또한 교육과정을 이수한 통일대비 요원들에 대한 사후관리에도 정부는 만전을 기할 필요가 있다.

6) 지방자치단체 자매결연

동서독 지방자치단체 간의 교류 및 협력은 통일 이전은 물론 통일 이후에도 체제통합의 원동력이 되었던 점을 상기할 필요가 있다. 특히 독일의 지방자치단체 간의 자매결연이 구 동독지역에 대한 ‘행정지원’의 주역으로 작용했음을 주시할 필요가 있다. 독일의 체제통합과 자매결연의 상관관계는 그 숫자만 보아도 알 수 있는데, 통일 이전 동서독 지방자치단체 간의 자매결연 숫자가 공식적으로 50여 개에 지나지 않았으나, 정작 통일 이후에는 구 동서독 지역 자매결연이 전국적으로 확산되었다.

한반도의 경우도 통일 후 북한 지방자치단체의 존립기반이 열악할 것이라는 점을 염두에 두면 남북한 지방자치단체간의 자매결연 및 상호교류는 북한지역 지방자치단체의 행정구축에 필수적일 것이다. 자매결연에 있어서 중요시해야 할 점은 자매결연의 파트너 선택이다. 독일의 경우 대부분의 지방자치단체는 연방정부의 간섭 없이 정치적, 역사적, 지리적 여건을 고려하여 자매 지방자치단체를 자발적으로 선택하였다. 물론 이 방법이 지방자치를 실시한다는 원래의 취지로 가장 이상적일 것이다. 그러나 한반도의 경우 북한은 지



방자치의 경험이 전혀 없고 남한도 지방자치 경험이 짧기 때문에 자매결연을 중앙정부가 주도하는 것이 바람직하나, 해당 지방자치단체와는 긴밀하게 협의하여야 할 것이다.

참고문헌

〈국문〉

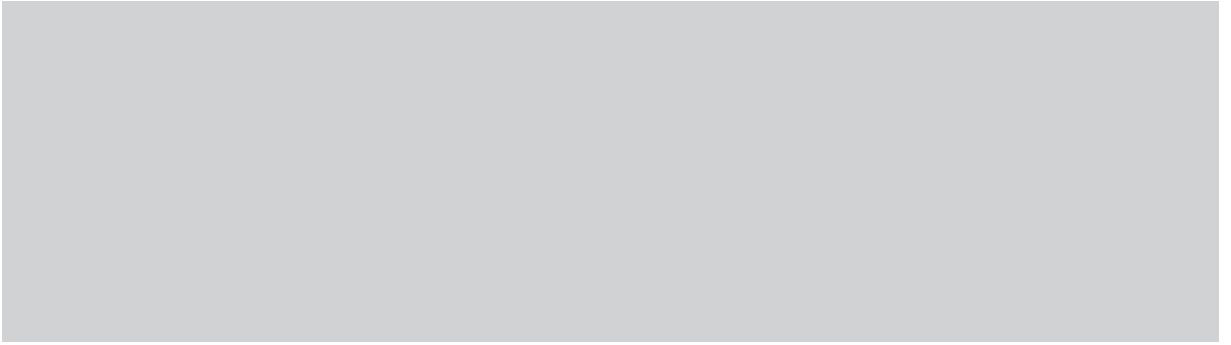
- 김학성·최진욱, 『남북한 지방자치단체간 교류·협력 -실태분석과 활성화 방안-』, 통일연구원, 1994.
- 박해욱, 통일이후 구 동독 행정이행과 인력통합을 위한 인사정책: 남북한 통일에 대비한 인력통합의 모색, 『한국행정연구』, 제11권 제4호(2002 겨울호), pp.176-207.
- 심익섭, 『독일통일과 행정통합에 관한 연구』, 서울대학교 지역종합연구소, 1994.
- 안영진, 독일의 지방 행정구역 개편에 관한 고찰-구 동독을 중심으로, 『국토지리학회지』, 제46권 4호, 2012, pp.445-456.
- 양현모, 『통일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈-행정통합을 중심으로』, 한국행정연구원, 1997.
- 양현모, 『독일행정론』, 서울: 대영문화사, 2006.
- 정재각, 심익섭, 이승철, 『독일의 행정과 공공정책』, 서울: 대영문화사, 2012.

〈외국 문헌〉

- Anhang Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern*, Bundesministerium des Innern 1996.
- Battis, Ulrich, "Entwicklungstendenzen und Probleme der Einführung des Dienstrechts in den neuen Ländern", in: *Neue Justiz*, 1/91, 45.Jg., pp.89-93.
- Bernet, Wolfgang, *Aspekte der Wiedereinführung der Länder*, Berlin, 1991.
- Bundesministerium des Innern, *Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern*, 1996.
- Frankfurter Allgemeinen Zeitung(F.A.Z.)* 1990년 9월 12일; 1993년 7월 14일.
- Derlien, Hans-Ulrich, "Integration der Staatsfunktionäre der DDR in das Berufsbeamtentum: Professionalisierung und Säuberung", in: Wolfgang Seibel / Arther Benz / Heinrich Mäding, (Hrsg.), *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung*, Baden-Baden 1993, pp.190-205.
- Grundmann, Siegfried, "Zur Akzeptanz und Integration von Beamten aus den alten in

- den neuen Bundesländern”, in: *Deutschland-Archiv*, 1/1997, pp.31–42.
- Grunow, Dieter, *Verwaltungstransformation zwischen poli-tischer Opportunität und ad-ministrativer Rationalität*, Bielefeld 1996.
- Kazemzadek Firuz, “Demokratischer Zentralismus”, in: *So-wjetsystem und demokratische Gesellschaft. Eine vergleichend Enzyklopädie(Bd. I)*, Freiburg, Basel, Wien 1966, pp.1158–1170.
- König, Klaus(A), “Verwaltung im Übergang–Vom zentralen Verwaltungsstaat in die dezentrale Demokratie”, in: *Die öffentliche Verwaltung*, 1991, pp.178–184.
- König, Klaus (Hrsg. B), *Verwaltungsstrukturen der DDR*, Baden–Baden 1991.
- König, Klaus/Meßmann, Volker, *Organisation– und Personalprobleme der Verwaltungstransformation in Deutschland*, Baden–Baden 1995.
- Linde, Jürgen, “Der Neuaufbau eines Landes: das Beispiel Brandenburg”, in: *Staatswis-senschaften und Staatspraxi*, 1991, pp.273–285.
- Milbradt, Georg, “Die Finanzierung der neuen Bundesländer”, in: Wolfgang Seibel/Arther Benz/Heinrich Mäding(Hrsg.), *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung*, Baden–Baden 1993, pp.268–287.
- Majer, Diemut, “Ein halbiertes Rechtsstaat für Ostdeutschland? Unterschiedliche Kriterien bei der Überprüfung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes der ehemaligen DDR”, in: *Kritische Justiz*, 1992, pp.160–172.
- Müller, Horst, “Zur Entwicklung der Verwaltungsorganisation in den neuen Bundeslän- dern–Beispiel Thüringen–”, in: *Verwaltungsarchiv*, 1992, pp.592–604.
- “Pressemitteilung Nr. 55/90 des BVfG”, in: *Landes– und Kommunalverwaltung*, 1991, pp.73–93.
- Reichard, Christoph/Schröder, Eckhard, Berliner Verwaltungseliten, Rollenverhalten und Einstellungen von Führungskräften in der Ost–und West Berliner Verwaltung, in: Wolf-gang Seibel/ArtherBenz/Heinrich Mäding (Hrsg.), *Verwaltungsreform und Verwal-tungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung*, Baden–Baden 1993, pp.200–235.
- Scheytt, Oliver, “Verwaltungshilfe für die kommunen in den neuen Ländern der Bundes-republik Deutschland”, in: *Archiv für Kommunalwissenschaft*, 7/1991, pp.1–15.
- Schneider, Herbert, “Der Aufbau der Kommunalverwaltung und der kommunalen Selbst-verwaltung in den neuen Bundes-ländern”, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B52–53/1993, pp.13–27.
- Schulze, Gerhard, “Verwaltungspersonal und Verwaltungsausbildung”, in: Klaus König (Hrsg.), *Verwaltungsstrukturen der DDR*, Baden–Baden 1991, pp.150–170.
- Statistisches Bundesamt(Hrsg.), *Datenreport 1991/92*, Bonn, 1992; *Datenreport 1996/97*, Bonn, 1997.

행정분야
통합 관련 정책문서



통일독일의 행정구조 통합과 행정인력 수급

이은정, 베르너 페니히
(베를린 자유대학교 한국학연구소)



들어가며

1990년 10월 3일에 형식적으로 완성된 독일 통일은 사실 새로운 국가가 건국된 것이 아니라 기존에 있는 독일 연방공화국에 구 동독지역이 가입하여 독일연방공화국의 규모가 커진 것이었다. 연방공화국에 가입한 지역, 즉 구 동독지역의 모든 분야에 독일연방공화국 즉 서독에 있던 기존의 체제를 적용하는 것이 기본 원칙이 되었다. 그것은 법치국가의 원칙, 권력분립, 그리고 지방자치체제와 같은 행정 분야에서도 마찬가지였다. 그렇기 때문에 독일 통일에 관한 논의에서 “흡수”라는 단어가 자주 사용되기도 한다.

그러나 독일 통일의 주역들은 모두 출신지역을 불문하고 독일통일을 “흡수통일”이라고 표현하는 것을 거부한다. 그 이유는 구 동독지역이 독일연방공화국의 일원으로 가입한다는 결정이 내려지기까지의 과정에서 동독의 행위자들이 적극적인 역할을 담당하였기 때문이다. 실제로 독일통일이 가시화되기 전에 먼저 동독사회의 변혁이 시작되었고, 1989년 말과 1990년 초 과도기에 이미 동독의 행정개혁 작업을 통해 동독의 행정 구조를 서독의 행정 구조에 부합하게 만드는 작업이 이루어졌다.

특히 1990년 3월에 민주적 자유총선을 통해 선출된 동독의 최고인민회의에 의해 구성된 로타 드 메지에르 총리의 동독정부는 이미 신속한 통일이 실현될 것이라는 것과 동독주민들 대다수가 그런 통일을 원한다는 것을 전제로 근본적인 개혁 작업을 추진할 수 있었다. 그리고 1990년 여름에는 신속한 통일의 실현이라는 것은 더 이상 돌이킬 수 없는 기정사실이 되었다.

동독은 40년 동안 사회주의통일당(이하 사통당)이 유일정당으로 통치하였던 중앙집권적 행정 구조를 가졌던 국가이다. 사통당은 국가비밀경찰이라

는 강력한 통제 감시기구의 도움을 받았었다. 반면에 서독, 즉 독일연방공화국은 연방제의 원칙하에 조직과 기구가 구성되었던 국가로, 연방정부와 연방주들이 업무를 분할하면서도, 지속적으로 연대와 합의를 만들어가는 지방분권적 체계이다. 통일이 기정사실이 된 후부터 동독정부와 최고인민회의는 서독의 복합적인 지방분권 체계에 동독의 제도를 맞추는 작업에 착수하였다. 이러한 작업을 진행하는 것이 쉬운 작업은 아니었다. 왜냐하면 동독지역에는 분권적 지방자치행정을 실현할 수 있는 모든 전제조건이 부재한 상태였기 때문이다. 지방자치를 실행할 제도도 없고, 전문 인력, 경험, 그리고 기술적인 장치도 전무한 상태였다.

그럼에도 불구하고 과도기 동독정부는 1990년 5월부터 9월까지 놀라울 정도의 빠른 속도로 민주적 개혁 작업을 실행하였다. 이 시기에 서독으로부터 도움을 받은 동독 과도정부가 만들었던 프로그램들은 1990년 10월 3일 통일이 실현된 이후에도 오랫동안 지속된 것도 있다. 그 중에 가장 먼저 언급할 것이 연방주와 지방자치단체 차원에서 이루어진 동서독 행정단위 간의 자매결연을 체결한 것과 서독의 전문가를 동독에 파견한 사업이다. 이 프로그램에 소요된 비용은 서독의 파트너 단체가 부담하였다. 이 자매결연 사업은 특히 행정체계와 사법체계의 구축에 도움을 주어 신속하게 민주적 법치국가의 기반을 닦는 것이 목적이었다. 이를 위해 총 삼만 오천 명의 전문가, 소위 말하는 파견공무원이 서독으로부터 동독으로 그리고 통일 이후 신연방지역에 파견되었다. 물론 이 과정에서 서독에서 파견된 공무원이 구동독 출신의 직원들보다 더 좋은 보수를 받았기 때문에 이 과정에서 불협화음이 발생하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 파견공무원이 아주 중요한 역할을 하였다는 것에 대해서는 아무도 이의를 제기하지 않는다. 이 글은 독일통일 관련 문서를 바탕으로 구 동독지역에 구축된 신연방주와 베를린의 행정에서 행정구조의 통합과 행정인력의 수급과 관련된 구체적인 정책에 대한 일반적인 이해를 돕기 위해 작성되었다.



제1장

1989~1990년 과도기 통일준비

제1절 통일방안

1989년 가을부터 수십만 명의 동독 시민들이 5월 7일에 열린 지방의회 선거 조작과 지배정당인 사통당 지도부의 개혁의지 부재에 대해 대규모 시위를 벌였고, 그 결과 11월 9일 베를린 장벽이 무너졌다는 사실은 이미 잘 알려져 있다. 1989년 11월 9일 이후 동독체제는 실질적인 과도기에 들어갔다고 볼 수 있다.

1989년 11월 13일 인민회의는 개혁성향이 강한 것으로 알려진 드레스덴 시장 한스 모드로우를 동독정부의 각료회의 의장으로 선출하였다. 그리고 한스 모드로우는 1989년 11월 17일자 정부성명을 통해 동독과 서독이 기존의 1972년에 체결된 “기본조약(Grundlagenvertrag)” 외에 동서독 간에 그때 까지 체결된 다양한 계약의 틀을 넘어서는 “계약 공동체(Vertragsgemeinschaft)”를 구성하여 동독과 서독 간의 “책임공동체”를 강화할 것을 제안하면서 2개의 국가체제가 독일영토에 공존하는 방안에 관해 언급하면서 양국 간의 관계에 근본적인 변화가 올 것을 예고하였다.¹

이어 11월 28일에 헬무트 콜 수상이 서독 연방의회에서 열린 예산회의에

.....
¹ 한스 모드로우의 정부 성명-“책임공동체”가 아닌 양 독일의 “계약 공동체”(문서번호 1).

서 발표한 “독일과 유럽 분단의 극복을 위한 10개항 프로그램”을 통해 동독 수상 모드로우의 정부성명에 응답하였다. 이 프로그램을 통해 콜 수상은 대동독 지원책과 그를 위한 조건들을 제시했다. 그가 강조한 것은 무엇보다 동독체제 내에서 먼저 인간적인 고통을 경감하고 정치적인 개혁을 실현할 수 있는 분명한 조치가 있어야만 서독이 동독을 지원할 수 있다는 것이었다. “나는 동독 정치, 경제 체제의 근본적인 개혁 실현이 확실해진다면 우리 쪽에서도 원조와 협력을 광범위하게 확대할 것을 제안합니다.”² 나아가 모드로우 수상이 제안한 동서독 간의 “계약 공동체” 구성 문제에 대해서도 함께 논의할 수 있음을 시사하고, 양국의 다양한 기관과 사회단체들 또한 계약 공동체를 만드는 작업에 동참하기를 촉구하였다.³

1990년 1월 17일에 동독 정부는 “동서독 선진우호협력협약⁴의 초안을 통해 동서독 간의 계약 공동체 구성의 구체적인 방안을 제시했다. 이 초안에는 동서독 간의 계약 공동체를 실현하기 위해, 먼저 양쪽에서 동일한 인원이 참여하는 ‘정치 자문위원회’를 설립하고, 양국의 수상이 위원회의 대표가 되도록 하는 방안이 포함되었다. 그리고 이 자문위원회를 통해 양국의 정부와 의회에 정책을 제안하고 추천하도록 하며, 동서독이 동시에 준비를 축소하고, 1990년 연내에 시장경제의 원칙에 따라 경제 및 화폐연합을 실현하는 방안도 포함되었다. 나아가 중앙정부의 차원에서만 계약 공동체가 이루어져서는 안 되기 때문에 지방자치단체와 민간기관의 차원에서 협력할 수 있는 방안을 모색하며, 동독이 유럽공동체의 회원국 가입신청을 할 수 있도록 서독이 지원해 주기를 요구하기도 하였다.”⁵

1990년 1월 18일에 서독 연방정부 내무부는 서독 쪽의 “동서독 선진우호

.....

² 10-개항-프로그램-헬무트 콜이 정부 예산 토의에서 발표한 독일 정책에 관한 연설(문서번호 2).

³ 위 문서.

⁴ 동서독 협력과 선진우호관계에 관한 협약-동독 정부 초안(문서번호 6).

⁵ 위 문서.



협력협약” 방안을 발표하여, 하루 전에 동독정부가 발표한 초안 중에서 여러 가지 사항에 대한 양국 간의 합의가 존재함을 밝혔다. 그에 따르면 계약 공동체의 실현을 위해 경제, 공동 인프라, 환경 보호, 법 제도, 노동 및 복지 분야에 관한 공동 위원회를 설립하는 것에는 양국 간에 이견이 없었다. 나아가 지방 및 지역 차원의 지방위원회를 구성하고 동서독 간에 이미 존재하는 검문 위원회, 교통 위원회, 국경 위원회와 같은 공동위원회들을 유지시키는 데에도 이견이 없었다.⁶

한스 모드로우는 1990년 1월 30일 모스크바에서 열린 고르바초프와의 회담에서 소련이 독일통일에 원칙적으로 반대하지 않는다는 말을 듣고 베를린으로 돌아와, 1990년 2월 1일에 “하나 된 조국, 독일을 위하여”이라는 제목의 독일통일 계획안을 사통당 상임위원회 의장단에 제출하였다. 이 계획안은 1957-58년에 동독에서 만들어진 “(중립적) 독일 연방을 위한 계획”에 기반을 둔 것이었다. 여기에서 모드로우는 앞으로 실현될 독일통일은 유럽연합의 틀 속에서 이루어져야만 할 것이라고 밝혔다. 그를 위해 동서독이 모두 정치적 군사적으로 중립을 지켜야 하며, 평화협정을 체결할 필요가 있다고 보았다. 그가 제안한 제3단계 통일방안에 따르면 제1단계에 양국이 경제연합, 화폐연합 교통연합과 함께 연방제적 요소를 포함하는 선린 계약 공동체를 구성하고, 제2단계에는 양국 공동의 의회, 행정부를 포함한 공동 조직과 기관을 갖는 국가연합적인 연방체를 구성한 후 제3단계에 연방제에 기초한 통일된 독일국가를 완성하자는 것이었다.⁷

한편 이 시기에 동독에서는 사통당의 당원들이 대규모 탈당하기 시작하였고, 사통당의 특별 전당대회 준비를 위한 지역대표자 회의에서는 과거 사통당과 국가 지도층의 직권 및 권력 남용에 대한 비판적인 논쟁이 진행되었

⁶ 협력과 선린우호관계에 관한 동서독 협약-서독 정부 초안(문서번호 7).

⁷ 모드로우의 계획-“하나된 조국, 독일을 위하여”(문서번호 8).

다. 그리고 기독교민주당(CDU) 또는 자유민주당(LPDP)과 같은 사통당의 위성정당들은 사통당과 거리를 두기 시작 하였다.

1989년 12월 1일 최고인민의회에서 동독 헌법 1조에서 “노동자 계급과 노동자 계급의 마르크스-레닌주의 당”의 지도적 역할에 대한 내용을 삭제하였다. 1989년 12월 4일 라이프치히에서 열린 대규모 시위에서는 15만 명의 시민들이 거리로 나섰으며, 포츠담(Potsdam)과 칼-마르크스(현 캄니츠), 할레(Halle), 게라(Gera), 노이브란덴부르크(Neubrandenburg) 등 많은 시에서도 수 천 명이 시위에 나섰다.

1989년 12월 8, 9일과 16, 17일 베를린에서 열린 사통당의 특별 전당대회에서는 당이 스탈린적 체제와 완전히 결별하고, 현대적이며 민주사회주의적인 방향으로 진일보하기로 결의하였다. 특별 전당대회에서 가장 큰 찬반양론을 일으켰던 문제는 사통당을 해체하고, 동독에 좌파적 사회주의 정당을 새로이 건설할 것인가 아니면 당을 쇄신하고 개혁할 것인가 하는 문제였다. 사통당을 해체하자는 제안은 다수의 반대에 부딪혔다. 대신 당의 개혁의지를 보여주기 위해 새로운 당 서기로 젊은 변호사 그레고르 기지를 선출하고 당명을 ‘사회주의통합당-민주사회당(사통당-민사당 SED-PDS)’으로 개칭하였다.

이렇게 동독의 지배체제가 급격한 변혁을 겪고 있을 때, 서독 내에서도 동독의 체제변혁과 관련되어 서독 쪽에서 무엇을 먼저 해야 할 것인가에 대한 논의가 활발하게 일어났다. 그 논의의 초점은 동독 체제변혁의 역동성을 통일로 이어가야하는가 아닌가 하는 문제였다. 이와 관련된 입장을 다음과 같이 분류할 수 있다.

- 두 개의 독일 국가 체제를 유지하고 동독의 개혁노력을 지원하여 유럽의 평화질서를 강화하기 위해 노력해야 한다.
- 개혁을 위한 노력이 궁극적으로는 통일로 이어지도록 만들어야 한다.

당시 서독 연방정부는 기민당/기사당과 자민당의 연립내각이 정권을 잡고



있던 시기이다. 그러나 서독 연방주들의 주총리들은 연방정부를 구성한 중도 보수파가 동독과 관련된 정책을 일방적으로 주도하는 것을 무조건 찬성하지는 않았다. 예를 들어 사민당이 집권한 5개의 서독 연방주들은 1989년 12월 연방회의의 공동발의를 통하여 서독 정부가 동독의 개혁을 통해 유럽의 평화질서를 강화할 수 있도록 노력해야 한다고 제안하였다. 이것은 이들 5개주가 기민당 정부와는 다른 방안을 선호했음을 분명히 보여준다. 이 제안서를 통해 사민당 소속의 주총리들은 연방정부가 다음과 같은 조치를 취하기를 요구하였다(문서번호 4).

- 동독 경제의 지원
- 동서독 공동위원회의 구성
- 동서독 간의 교통망과 소통 개선
- 동독에서 서독으로 이주한 사람들에 대한 지원의 감소(이주자 수 감축이 목적)
- 서독의 연방주를 포함하여 동독과 조약공동체를 구성(조약공동체의 아이디어는 당시 동독의 총리였던 한스 모도로우가 제시한 것이다. 이때까지 동독에는 주 차원의 행정단위가 존재하지 않았다.)
- 군비축소
- 동독과 폴란드 간의 국경을 아무 조건 없이 승인
- 유럽의 평화질서 유지에 우선순위 부여
- 독일통일은 강대국과 유럽 우방국가들과의 합의 하에서만 추진

그러나 1990년 3월 18일에 치러진 동독 총선거에서 신속한 통일의 실현을 공약한 “독일을 위한 연합(Allianz für Deutschland)”이 압도적인 지지를 받으면서 승리함으로써 국가연합의 구성 또는 단계적인 통일의 실현과 같은 방식은 더 이상 대안이 될 수 없었다는 사실이 분명해 졌다. 그와 함께 구체적인 통일방식에 관한 논의와 함께 통일헌법의 제정문제가 동시에 진행되었

다. 그 결과 1990년 7월에 동서독 간에 경제, 화폐, 사회통합에 관한 조약이 체결되어 동독체제가 유지되는 상태에서 서독의 화폐 마르크가 동독에 도입되었다. 서독의 화폐가 동독에 도입된 이후 변화의 속도는 더욱 가속화되었고 서독의 기본법 제23조에 따른 독일통일이 이미 기정사실과 같은 것이 되었다. 그런 상황에서 통일이 아닌 다른 대안에 관해 논의하는 것 자체가 이론적인 탁상공론에 그칠 뿐이었다. 당시 제기된 많은 아이디어들이 유사한 운명을 겪었다. 동독에 새로운 헌법을 도입하자는 의견도 마찬가지로 단지 하나의 아이디어에 머물렀을 뿐이다(문서번호 5)

서독, 즉 독일연방공화국(Bundesrepublik Deutschland)은 1949년에 헌법을 도입하면서 분단이라는 특수한 상황을 고려해서 그것을 임시헌법으로 규정하고 “헌법”이 아닌, “기본법(Grundgesetz)”이라고 명하였었다. 이 기본법에는 독일통일을 실현하는 방법으로 두 가지 대안을 제시하였다.

기본법의 제23조 1항에는 기본법이 유효한 지역으로 당시 서독의 연방주들이 명시되어 있고, 제23조 2항에 다른 독일 지역을 유효지역으로, 다시 말해 연방공화국의 일원으로 가입(Beitritt)할 수 있다고 규정하였다. 여기서 말하는 다른 독일지역이란 소련 점령 지역이었던 동독지역과 1945년까지 독일 영토였으나 이후 폴란드와 소련/러시아 행정의 지배를 받게 된 지역들, 그리고 1945년 이후 프랑스 행정의 지배를 받다가 1957년 독일 연방 공화국의 “소규모 재통일”의 일환으로 서독에 가압하게 된 자알란트(Saarland) 지역이 포함된다.

반면에 기본법 제146조에는 독일의 통일이 완성되고 독일인들의 자유로운 결정에 의해 새로운 헌법이 효력을 발휘하는 날 기본법이 그 효력을 상실한다고 쓰여 있었다. 당시 기민당과 함께 연립정부를 구성하고 있던 자유민주당(FDP)과 야당이었던 사민당 내에서는 이 방안을 선호하는 사람도 있었다.

그러나 내무장관 쇼이블레는 기본법 제146조에 따라 새로운 헌법을 작성하는 작업이 너무 많은 시간을 요하는 작업이며 그 과정에서 동독과 서독



에, 그리고 유럽 전체에도 불안함과 불안정성을 확산시킬 수 있기 때문에 대안이 될 수 없다고 보았다. 그보다는 기본법 23조에 따라 독일연방공화국에 가입을 원하는 쪽이 일방적으로 가입을 선언하면 신속하게 통일문제를 처리할 수 있다고 보았고 연방정부 내에는 그와 같은 생각이 지배적이었다.⁸

볼프강 쇼이블레는 회고록에서 연방 내무부에서 통일 준비 작업을 시작한 초기부터 통일과 함께 법체계의 통합방식에 관해 고민하였으며, 그를 위해 1957년 자알란트 지역이 독일로 통합되었을 때의 경험을 분석하였다고 쓰고 있다.⁹ 그러나 자알란트의 경우 계약 파트너인 프랑스가 지속적으로 존재하지만 동독의 경우 통일이 실현된 후에는 계약 파트너인 동독이 국가로 더 이상 존재하지 않게 될 것이기 때문에 두 지역의 조건이 근본적으로 상이해서 자알란트의 사례를 참고할 수 없다고 결론 내렸다고 한다.¹⁰ 특히 “서독 마르크가 도입되지 않으면 우리가 서독 마르크에게 갈 것”이라고 요구하는 동독 주민들의 요구가 워낙 강했기 때문에 1990년의 독일통일에서는 자알란트의 경우처럼 정치적 통합을 먼저 실현하고 2년의 과도기가 지난 후에 화폐 공동체를 실현하는 방안을 고려할 여지가 없었던 것도 사실이다.

그러나 적어도 통일독일의 법체계 통합과 관련되어서는 일종의 ‘과도기’를 두는 방안이 진지하게 고려되었음을 알 수 있다. 쇼이블레는 회고록에 다음과 같이 쓰고 있다.

1990년 초 통일조약에 관해 생각하기 시작하였을 때에는 것처럼 복잡한 작품을 완성할 수 있을 것이라는 상상도 할 수 없었다. 당시 나는 전체적인 틀을 규정하는 것만으로도 충분하며 과도기법은 꼭 필요한 분야에만 제한하여 적용해야 할 것이라고 보

.....

⁸ 독일정책에 대한 연방회의 의결-논의(문서번호 5).

⁹ 쇼이블레 위의 책 25쪽.

¹⁰ 자알란트 지역은 이차 세계대전이 끝난 후 프랑스의 점령지로 남아서 프랑스의 재정과 관세체계에 통합되었던 곳이다. 1955년에 주민투표를 통해 주민의 다수가 독일연방에 속하는 것에 찬성하였고, 이 결정은 1957년에 정치적인 실천으로 옮겨졌다. 그러나 독일의 화폐(마르크)는 1959년 7월에 자알란트에 도입되었다.

았다. 당시에 나는 통일조약에서 규정한 것처럼 예외적인 경우뿐만 아니라 일반적으로 동독의 법을 계속 적용해야만 할 것이라고 판단하였다. 그 외의 다른 것들은 모두 동독에게 부담을 주고 나아가 성장과정의 역동성에 방해가 될 수 있다고 보았기 때문이다. 먼저 동독이 (독일연방공화국에) 가입한 후 공동의 총선거를 치르고 나서 전체 독일일을 대표하는 입법자들이 나서는 것이 바람직해 보였다.¹¹

물론 동독지역이 독일연방공화국의 일원으로 가입하는 형식으로 통일하는 것으로 결정된 상황에서 서독의 기본적인 법 규정들이 즉시 효력을 갖게 되리라는 것은 분명한 일이었다. 그렇지만 그 규정들이 적용되는 속도에 관해서는 두 가지 상이한 시각이 존재했다. 한편에서는 쇼이블레 내무장관이 생각했던 것처럼 동독법을 우선적으로 적용하면서 예외적인 것을 조약에 명시하자는 방안이 있었고, 다른 한편에서는 서독법을 기본적인 틀로 하고 예외적인 경우에만 동독법을 적용하자는 방안이 있었다. 연방 내무부와 서독 5대 경제연구소의 대표들로 구성된 경제전문가위원회는 전자를 제안하였다. 그러나 연방정부의 법무부와 재무부 그리고 다른 정당들은 통일된 독일에서 사회주의체제의 법률을 지속시킬 수 없다고 고집하였다. 동독 대표단은 통일조약의 협상과정에서 이 문제에 관한 입장을 수정하였다.

이 문제에 대해 과도기 동독 민주정부의 수상이었던 로타 드 메지에르는 다음과 같이 회고한다.

“통일조약의 협상 초기만 해도 양측은 화폐통합조약을 체결할 때와 마찬가지로, 독일에는 장기간 두 개의 법질서가 존속될 것이며, 시간이 한참 흐른 후에야 비로소 완전한 사법 통일이 이루어질 것이라 생각하였다. 그러나 쿤터 크라우제와 볼프강 쇼이블레가 합의하고 선호한 동서독 법질서의 양립은 여름휴가 기간 동안 좌초되고 말았다. 이는 당시 병환 중이었던 연방법무장관을 대신해서 협상에 참여한 법무차관 클라우스 킹켈과 연방재무장관 테오 바이겔이 두 개의 법질서가 양립하는 것은 불가능하다는 입장을 내세웠기 때문이었다. 테오 바이겔은 동서독 공동 화폐와 경제에 대한 책

.....

¹¹ 쇼이블레 위의 책 14쪽.



임이 장기적으로 지켜지려면, 동서독의 법질서가 완전히 통일되어야 한다는 입장이었다. 이러한 협상 기류의 변화는 휴가에서 돌아 온 양 협상 대표를 크게 분노케 만들었다. 오늘날 돌이켜 보면, ‘그래도 원안대로 진행하는 것이 옳은 결정이 아니었을까?’라는 생각을 해 보지만, 나는 결코 확신이 들지 않는다. 협상이 진행된 이후 몇 년간 독일 연방의회의 입법처리 속도를 지켜본 결과, 완전한 사법통일을 이루어내는 데 까지는 20년에 가까운 세월이 걸렸을 것이 분명해 졌기 때문이다. 한 편으로는 엄격한 관료주의적 규정들만 아니었다면, 신연방주 지역의 몇몇 재건 조치들은 훨씬 더 쉽게 이루어졌을 것이라는 생각이 들기도 한다.”¹²

제2절 통일조약

서독에서는 동서독 정부 간의 공식적인 협상이 시작되기 전인 1990년 6월 11일 연방 내무부, 법무부, 재무부의 대표들이 참석한 연방 총리실 회의를 통해 서독 측의 기본 입장을 먼저 논의하였다. 이 회의에서 동독이 독일연방 공화국에 가입하는 과정에서 기본법(Grundgesetz) 일부 조항의 개정, 개정형식 그리고 개정내용의 표현방식에 대한 논란이 있었다. 이 문제에 대한 각 부처의 입장은 상이했다. 연방 내무부는 동독과의 협상을 통해 조약을 체결하는 것을 선호했다. 그 이유는 “제1차 국가 조약”이라고 할 수 있는 “경제 화폐 사회통합에 관한 국가조약”에서 볼 수 있었던 것처럼 상호 협상을 통해 체결된 조약이 양쪽 지역의 주민들로부터 광범위한 지지를 받을 수 있다는 것이었다. 그렇기 때문에 동서독 간에 제2차 국가조약을 체결해야 할 필요가 있다고 보았다. 반면에 연방 재무부는 통일조약을 체결하는 것보다는 이행법률(Überleitungsgesetz)을 통하여 통일문제를 규정할 수 있다고 보았다. 그 이유는 기본법 제23조에 의거해서 동독지역이 독일연방공화국에 가입하

.....

¹² 로타 드 메지에르: 나는 내 아이들이 더 이상 거짓말하지 않기를 바란다. 나의 독일 통일 역사(Ich will, dass meine Kinder nicht mehr lügen müssen. Meine Geschichte der deutschen Einheit). Freiburg im Breisgau: Herder, 2010, p.287.

기 위해서 헌법이 개정되어야 할 필요가 없다는 점과 헌법 개정 문제가 동독 지역의 독일연방공화국 가입문제에 의해 좌우되어서는 안 된다는 것이었다. 연방 법무부는 내무부가 선호하는 국가조약을 통한 해결책이 헌법에 관한 다양한 논란을 불러일으킬 수 있다는 이유로 연방 재무부의 입장을 지지하였다. 부처 간의 의견 차에도 불구하고 국가조약을 통한 해결책이 헌법에 위배되지 않으며, 국가조약으로 인해 헌법 개정이 이루어져야 할 경우에는 반드시 필요한 범위로 제한되어야 한다는 데는 의견 일치가 이루어졌다. 그 밖에 각 부처의 장관들은 기본법 전문과 제23조를 개정해야 하며, 기본법 제23조가 대안 없이 삭제되어서는 안 된다는 데 합의하였다. 기본법 제29조(서독 연방 지역의 재판성)에 관해서는 각 부처 간 입장 차이가 존재했으며, 기본법 제146조를 폐지하는 데 대해서는 원칙적으로 문제가 없는 것으로 합의되었다. 연방 재무부와 연방 내무부의 입장에서 볼 때 기본법의 재정과 국방에 관한 조항을 그대로 동독에 적용하는 것은 많은 다른 사안들과 관련된 것이었다. 기본법 제116항(국적)에 관해서는 법 개정 협상이 가능할 지에 있어 회의적인 시각도 있었다. 그러나 1990년 12월에 실시 예정인 전 독일 의회 선거 일정을 감안해서 2차 국가조약을 9월 말에 체결하고, 연방정부와 독일통일 내각위원회는 1990년 7월 1일부터 가입 협상과 이행법률 입법에 대한 구상을 시작한다는 점에 대해서는 각 부처들이 이견을 보이지 않았다.¹³

1990년 7월 6일 동베를린에서 통일조약에 관한 제 1차 협상이 시작되었다. 1990년 3월 총선거를 통해 민주적으로 선출된 동독 총리인 로타 드 메지에르는 동독측은 기본법 제23조에 의거하여 독일연방공화국에 가입하는 방식으로 통일을 완성할 준비가 되어 있으며, 1990년 12월에 전독일 의회 선거를 실시하는 것도 지지한다는 입장을 다시 한 번 강조하였다. 그렇지만 그는 동독이 연방공화국의 일원으로 가입하는 조건들에 관한 조약을 체결하기를

.....

¹³ 자이티스 총리실 비서실장에게 제출한 렌구트 국장의 보고서-헌법 개정에 관한 고려(문서번호 13).



요구하면서 이 조약의 명칭이 “제2차 국가조약”이 아닌, “통일조약”이어야 한다고 주장하였다. 쇼이블레 내무장관은 “통일조약”이라는 명칭에 동의하였으며, 통일조약을 체결하기 위해 협상되어야 할 주제들이 우선적으로 동독 측에 의해 선정되어야 한다는 제안을 했다. 더 나아가 그는 통일조약이 양측의 입법 기관으로부터 2/3 찬성을 받아 비준되어야 하며, 그렇기 때문에 의회의 요구를 조약내용에 반영하는 것이 특히 중요하다는 점을 지적하였다. 독일 전역에서 치러질 의회선거 일정과 관련하여 드 메지에르는 동독이 독일연방공화국에 가입하기 전에 선거를 치러야만 동독이 전독일 의회에 영향력을 발휘할 수 있다고 보고, 먼저 총선을 실시하고 난 후에 동독이 가입하는 형식으로 통일을 완성하자고 주장하였다. 그리고 서독 쪽에서는 동독이 어느 시점에 독일연방공화국에 가입을 선언할 지는 동독 측이 단독으로 결정할 사안이라는 점을 강조하였다. 동독 측은 7월 말까지 그에 관한 결정을 내리겠다고 답했다. 그 밖에 본 협상에서는 수도 문제(의회 및 정부 소재지), 국가 명, 국기, 국가, 신탁관리청, 기본법 개정과 같은 개별 사안들이 논의되었다. 기타 절차 및 일정에 관해서는 합의가 도출되었다.¹⁴

이어서 1990년 7월 10일과 20일 사이에 서독 연방정부와 동독정부의 부처 간 회담이 개최되었다. 이 회담의 토대는 동독 측이 7월 9일 제출한 주제 목록이었다. 협상 주제 목록에는 기본법 제23조에 의거하여 동독이 독일연방공화국에 가입하는 문제를 비롯하여, 구 동독지역에 신설될 연방주들을 위한 재건부 설치, 통일독일의 수도(베를린) 문제, 동독의 예산 시스템을 서독의 예산 시스템으로 재편하는 문제, 신탁관리청에 관한 문제, 유럽공동체 법과 신설 5개 주에 대한 과도기 규정의 강제성, 소련을 비롯한 동유럽 국가들과의 경제관계에 대한 법적 규정, 안보 정책상의 문제점(2+4 협상의 결과

¹⁴ 독일 통일 실현 조약(통일조약)에 관한 제1차 협상(문서번호 15).
“통일조약에 관한 제1차 협상회의” 장(문서번호 33).

들), 대학, 학교, 교육, 문화 분야가 포함되었다.¹⁵

1990년 8월 1일 제2차 협상이 개시되기 하루 전에 내무부 “독일통일 실무단”이 통일조약 초안을 완성하였다. 이 문서번호는 전문을 포함해 총11장으로 구성되었다.¹⁶ 제2차 협상에서 동독 측은 10월 14일로 예정된 동독의 지방의회 선거와 일정을 맞추기 위해 연방의회 선거를 10월 14일로 앞당기자는 제안을 했다. 10월 14일 이전까지 동독 측은 기본법 유효 지역으로의 가입을 선언코자 했다.¹⁷

8월 22일 인민의회는 총 363명의 의원 중 294가 “찬성” 표를 던져, 10월 3일을 기준으로 동독이 독일연방공화국의 기본법 유효 지역으로 가입할 것임을 선언하였다. 이후 1990년 8월 31일 쇼이블레 연방 장관과 크라우제 정무 장관은 통일조약에 서명하였다.¹⁸

.....
¹⁵ 독일 통일 실현 조약(통일조약) 관련 합의된 협상 주제 목록(문서번호 16).

¹⁶ 연방 내무부 독일통일 T/F의 문건-통일조약(안) (문서번호 19).

¹⁷ 주제 “통일조약에 대한 제2차 협상” (문서번호 34).

¹⁸ 주제 “통일조약 체결 이전의 가입 선언” (문서번호 35).

행정구조의 통일

독일 통일은 동독이 독일연방에 가입하면서 서독의 체계를 신속하게 수용해야 하는 방식으로 이루어졌기 때문에 공공행정체제도 그에 부응하여 빠른 시일 내에 변경되어야 했다. 이러한 문제를 원활하게 해결하기 위한 지침은 통일조약의 13조부터 16조까지의 조항을 통해 명시되었다. 행정체계의 통일을 위해 해결해야만 하는 과제는 아주 광범위했지만 실제 그를 위해 주어진 시간은 아주 짧았다. 그럼에도 불구하고 구 동독지역의 행정구조가 비교적 신속하게 구축될 수 있었던 데에는 연방정부 차원에서의 지원과 함께 이 지역의 지방자치단체들과 자매결연을 체결한 서독의 지자체에 의한 인적·물적 지원의 역할도 무시할 수 없었다. 구 동독지역에 새로이 구축된 행정기관에서 근무할 인력은 서독에서 이미 40년이 넘는 시간 동안 실시되었던 법률뿐만 아니라 유럽연합의 법적인 틀 내에서 일을 해야만 했기 때문에 서독에서 파견된 공무원들의 경험과 지식이 크게 도움이 되었다. 서독으로부터 공무원이 파견되기 시작한 것은 1990년 10월 3일 이전이었다. 실제로 통일독일의 행정체계를 통합하기 위한 작업은 형식적인 통일이 완성되기 전인 1990년 초, 과도기 동독정부 하에서 이미 시작되었다.

제1절 이질적 행정구역제도의 통일을 위한 준비

1990년 5월에 구 동독지역에 “주”단위의 행정체계가 도입하는 결정이 내려지기까지 동독의 과도정부는 다양한 행정구조 개혁을 추진하였다. 그 이유는 무엇보다 1990년 초, 통일과 관련된 구체적인 결정이 아직 내려지지 않은 상태에서 동독의 언론과 여론에서 이미 행정단위로서의 연방 “주”에 대한 언급이 자연스러운 것이 되었을 정도로 행정구역재편이 기정사실이 되었기 때문이었다. 그것은 궁극적으로 동독 주민들이 동독의 모든 제도를 거부한다는 것을 의미하였다.

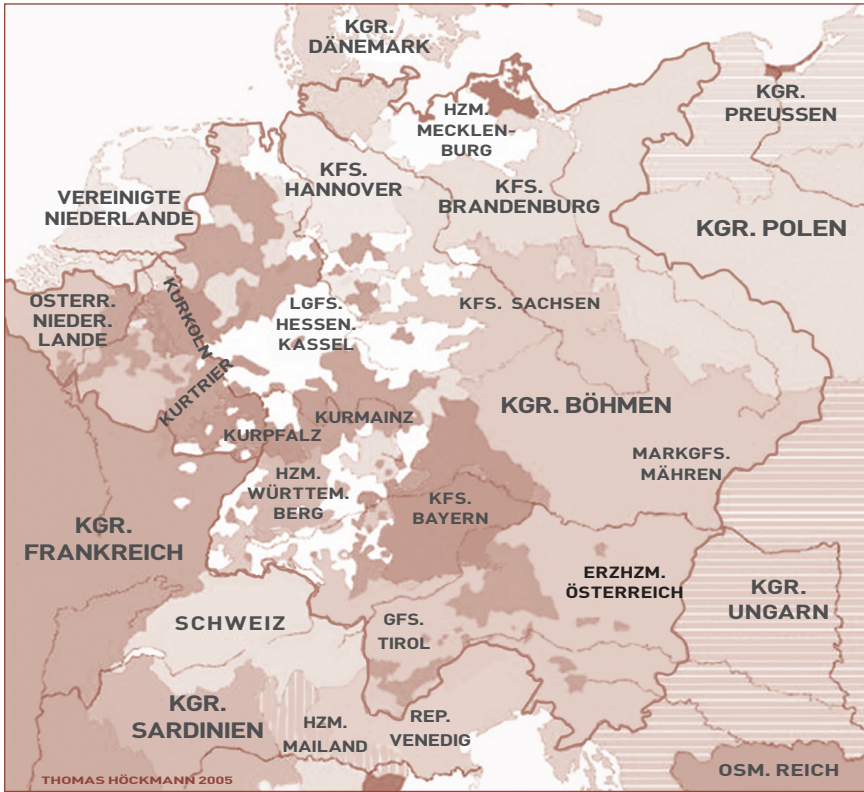
1. 동독의 행정체계

독일에는 그 기원이 중세 신성로마제국까지 거슬러 올라가는 오랜 지방 분권제의 전통이 있었다(지도 2-1). 그러한 전통은 비스마르크에 의해 독일통일이 이루어지고 독일제국이 건설된 후에도 이어졌다. 그리고 독일에서 최초의 민주주의가 실현되었던 바이마르 공화국의 정치체제 또한 연방제에 기초한 지방 분권체제를 유지하였다. 그러나 1933년에 들어선 나치정권은 지방분권체제를 폐지하고 중앙집권적 행정체계를 구축하였다.

2차 세계대전의 종료 이후 연합국은 독일을 분할 점령하면서 독일의 기존 행정지역의 경계를 유지하였다. 그 결과 메클렌부르크, 프로이센, 안할트, 튜링겐과 작센 등의 지역이 소련군의 점령 하에 놓이게 되었다. 소련 점령군은 이 지역을 Land(란트, “주”)인 메클렌부르크-포어폼메른, 튜링겐, 작센-안할트 그리고 프로빈츠(Provinz)인 브란덴부르크, 작센 등 5개의 행정단위로 재구성하였다.¹⁹ 란트(Land)와 프로빈츠(Provinz) 사이에 본질적인 차이가 존재하는 것은 아니었다. 브란덴부르크와 작센 또한 1947년부터 란트(Land)의 지

.....
¹⁹ 소련군 사령부 명령 5호(1945년 7월 9일).

지도 2-1 > 독일의 제후국들(1650년)



위를 받았다. 그리고 1944년에 막데부르크와 할레/메어제부르크 Provinz로 구분되었던 행정단위가 1947년에 작센-안할트 란트(Land)로 통합되었다.²⁰ 그러나 소련군 점령지역에 존재하였던 란트(Land)의 행정단위는 1949년에 동독 국가가 건립된 후에 1952년까지 아주 짧은 기간 동안에 존재하였다.

1952년 4월 11일 동독의 사통당(Sozialistische Einheitspartei) 정치국은 기존의 행정단위 란트(Land) 즉 주를 베치르크(Bezirk)로 분할한다는 결정을 내렸고, 1952년 7월 12일 2차 전당대회에서 사통당은 “사회주의의 기반을 구축”하기 위해 인민회의가 “동독 주들의 국가기관의 작업방식과 구조를 더

²⁰ 소련군 통제법 46호(1947년 2월 25일).

지도 2-2 > 동독의 행정단위 베치르크



속 민주화하기 위한 법률”을 만들기를 추천하였다.²¹ 그리고 1952년 7월 23일 인민회의에서 “황제시기에 만들어진 주정부가 존재하는 주 단위의 행정체계”는 더 이상 새로운 과제를 해결할 수 없기 때문에 란트(Land) 대신에 베치르크(Bezirk)를 도입한다는 법안을 통과시켰다.²² 동독의 지도부는 이러한

.....
²¹ 사통당 2차 전당 대회 보고서, 341쪽.

²² 동독 법령집 1952년 99호.



결정을 내린 이유를 경제적인 필요성 때문이라고 설명하였다. 새로이 도입된 베치르크(Bezirk)제도는 중앙집권적으로 통제된 계획경제 시스템에 적합한 것이었다(지도 2-2).

그 결과 동독의 모든 행정체계가 철저히 중앙집권적으로 구성되게 되었다. “민주적 사회주의”로 규정된 이 체계에는 권력분립이 존재하지 않았다. 모든 것은 국가정당이었던 사통당의 통제 하에 있었다. 동독의 정치적 위계 질서는 사통당이 주도하며 연방주의적 구조도 지방자치단체 또는 직업단체의 자율성도 허용하지 않았다. 그것은 일종의 명령구조였다고 할 수 있다.²³

동독 국가기구 내의 모든 중요한 지위는 사통당 당원이 점령하였으며, 경우에 따라서는 한 사람이 여러 가지 직책을 겸직하는 경우도 있었다. 에리히 호네커의 경우 국가위원회의 의장, 즉 일종의 국가원수이며 동시에 사통당 당수, 그리고 국방위원회 위원장이기도 하였다.

동독의 국가구조는 중앙집권적인 통제구조였고, 이 구조는 아주 효과적으로 작동하였다. 1961년 8월 베를린 장벽이 만들어지기 이전까지는 동독을 떠나 서독으로 넘어가는 것이 손쉬웠고 위험부담이 높은 것도 아니었다. 그러나 장벽이 세워진 이후 동독은 더욱 강력한 통제국가가 되었다. 동독주민들은 교회와 같은 제한된 영역에서만 자발적으로 참여할 수 있었다. 그렇기 때문에 1989년 평화적 혁명이 일어났을 때 다양한 형태의 정치활동과 “원탁회의”에서 볼 수 있었던 것과 같은 활발한 토론이 이루어졌다는 사실 자체가 경이로운 것이었다.

동독의 모든 영역은 <그림 2-1>에서 볼 수 있는 것처럼 사통당에 의해 지배되었다. 지역단위에서 사통당은 행정기구보다 더 많은 영향력을 행사하였다. 동독의 국가구조에서 사통당의 지배적인 지위를 유지하는데 중요한 역할을 담당한 것은 엄격한 통제와 감시체계가 있었기 때문이다. 경찰과 모든

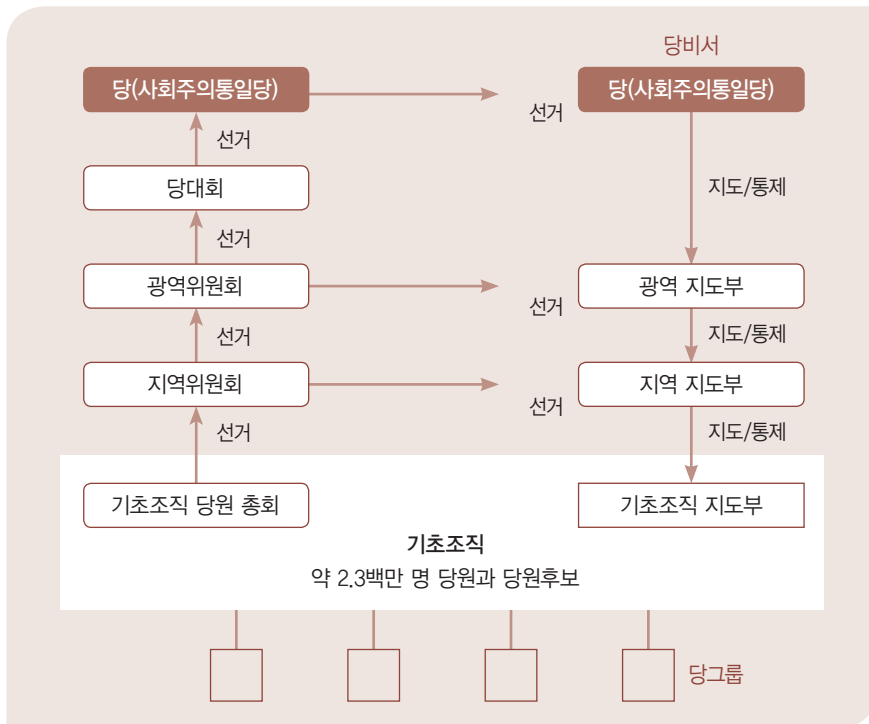
²³ 신연방주의 주행정-연방정치교육원의 자료(문서번호 95).

통제기구의 중요한 지위는 당 간부가 차지하고 있었다.

동독의 국가구조에서 사통당의 지배적인 지위를 유지하는데 중요한 역할을 담당한 것은 엄격한 통제와 감시체계가 있었기 때문이다. 그러나 동독의 중앙집권적인 통제구조 하에서 지방자치행정을 담당할 수 있는 충분한 인력이 양성될 수 없었고 그에 대한 지식도 축적될 수 없었다. 그것이 통일과정에서 중요한 문제가 될 수밖에 없었다.

동독 사통당 지배 하의 마지막 수상이었던 한스 모드로우가 이러한 구조를 개선하기 위해 노력하였고 “원탁회의”도 개선안을 제출하였었다. 그러나 사통당이 모든 것을 지배하는 구조를 실질적으로 타파할 수 있었던 것은 민주적으로 선출된 로타 드 메지에르의 과도정부에서 비로소 실현될 수 있었다. 이 과정에서 중요한 역할을 한 것이 지방자치행정을 구축하는 것이었다.

그림 2-1 ▶ SED-사회주의 통합당 조직구조도





동독의 과도정부에서 지역과 지방을 관할하던 부처의 장관이었던 만프레드 프라이스는 1990년 5월 인민회의에서 새로이 도입할 지방자치법에 관해 다음과 같이 설명하였다: 이 제도는 권력을 탈중앙집권화하기 위한 중요한 법적 조치이다. 그것은 민주적이고 사회적인 법치국가를 실현하는 길을 열어주는 것이다. 이로써 지방자치단체들은 지역에서 일어나는 모든 일들을 법률의 틀 내에서 자기 책임 하에서 해결할 수 있게 되었다. 1990년 5월 6일에 실시된 지방자치단체 선거를 통해 거의 40년 동안 권력이 한 곳으로 집중되었던 동독 사회에 자치행정을 담당할 지방의회가 도입되었고, 이들은 각 지역 공동체 주민의 일상적인 삶과 관련된 문제를 스스로 결정하고 처리할 수 있는 실질적인 권한을 부여받았다. 지방자치행정체계의 도입은 동독 사회의 근본적인 변화를 상징하는 것이었으며 그때까지 이루어진 행정개혁 중에서 가장 핵심적인 것이었다.²⁴

2. 민주주의로의 과도기 “주(Land)”의 재도입: 1989/1990

1989년 가을 동독의 체제 개혁을 요구하는 시민저항운동이 최고조에 달하였을 때 동독정부가 해체한 주(Land)를 부활하는 것에 대한 논의가 시작되었다. 논의의 초점은 주체도의 부활 여부가 아니라 새로이 만들어질 주의 형태와 수에 관한 것이었다.

이 시기에 실시된 설문조사에 따르면 동독 주민들의 50%가 1952년과 같은 “주” 행정단위가 다시 도입되는 것을 찬성하였다고 1990년 2월 1일에 열린 장관회의에 보고되었다.²⁵ 그러나 이 때는 “주” 행정단위가 폐지된 이후 40년 가까이 시간이 흘렀던 시기였다. 주민들에게 “주”라는 행정단위에 대한 기억

²⁴ 구 동독의 기초자치단체(Gemeinde) 및 광역자치단체(Landkreis), 자치행정에 관한 법(Kommunalverfassung, 지자체법)(문서번호 38)

²⁵ 행정개혁을 위한 내각(Ministerrat)의 자문(Beratung)(문서번호 103)

은 이미 상실된 상태였다. 그럼에도 불구하고 이렇게 많은 사람들이 “주”를 도입하는 것이 당연한 것으로 여긴 이유는 무엇보다 동독체제에 대한 거부감 때문이었다.

1990년 초 한스 모드로우가 이끄는 동독정부에서 “주”를 다시 도입하는 문제를 검토하기로 결정하면서 이 논의는 더욱 활발하게 진행되었다. 1990년 2월 1일에 열린 동독정부의 장관회의에서 지방자치단체의 도입을 골자로 하는 행정개혁을 추진하기로 결정이 내려진 이후 “주”를 재도입하는 것은 기정사실화 되었다.²⁶

모드로우 정부는 주를 재도입하는 경우 여러 가지 문제가 발생할 수 있다는 점을 감안하여 “행정개혁을 위한 정부위원회”를 구성하였다. 이 위원회에 참여한 전문가들은 정부에 제출한 제안서를 통해 행정구역의 재편을 위해 다음과 같은 기준을 제시하였다.²⁷

- 자연적인 조건에 의해 만들어진 지역의 경계(산, 평야, 강)
- 지역의 경제구조
- 역사적으로 형성된 지배구조
- 주민들의 향토적 특성(언어, 생활습관, 풍습)
- 주민들의 정서적 귀속의식
- 정치적 행정적으로 성공적인 단위를 구성할 수 있는 가능성

그러나 민주적인 정치체제 하에서 영토문제와 같은 중요한 사안에 변경을 가할 때 국민의 의사를 반영해야만 한다는 점에 대해서 아무도 이의를 제기하지 않았다. 그리고 과거 독일 역사에서는 영토 변경문제가 국민의 의사를 물어서 결정되었던 예가 없지 않았다. 이미 1920년에 작센-코부르크 공국이 바이에른주에 편입되었을 때도 주민투표를 통해 결정하였던 경험이 있었다.

.....

²⁶ 위의 자료

²⁷ 동독의 지역 재편성에 대한 보고서(문서번호 102)



3. 모드로우 정부의 각료회의 의결

행정구역 개편의 기본원칙과 시행에 관한 최초의 결정이 내려진 것은 위에서 언급한 것처럼 1990년 2월 1일 동독 과도정부의 장관회의였다.²⁸ 이 결정이 1990년 2월 5일 “원탁회의”에서 승인되어 행정구역 개편작업이 시작되었다. 이 회의에서는 기초자치단체의 구성과 행정구역의 개편을 통해 시 군의 위상을 강화하고 “주”를 도입하는 문제, 지역의회 결정권을 강화하기 위하여 행정결정기구와 지역의회를 분리하는 문제, 그리고 행정직 직원을 공무원으로 전환하는 문제가 논의되었다.

이 회의에서 의결된 사항을 실행에 옮기기 위해 1990년 2월 16일에 “주”의 재건에 관한 공개회의를 개최하였다. 이 회의에서는 1952년 식의 “주” 행정단위를 재도입하는 문제와 1952년 이후 38년 동안 동독을 지배하였던 행정구역 구조의 폐지, 특정 지역에서의 주민투표 실시 여부, 새로이 도입될 “주” 행정단위의 성격-연방국가 그리고 새로이 도입될 주의 수도를 결정하는 것 등이 논의되었다. 시 단위의 행정구조에 관해서는 1990년 5월 6일 기초 자치단체 선거를 통해 결정하기로 하고, 그 때까지는 기존의 행정단위를 존속시키는 것에 원칙으로 합의하였다. 기초 자치단체의 의회구조에 대해서는 어떤 행정적인 명령이나 지시를 내리지 않으며, 1990년 5월 6일의 기초 자치단체 선거를 통해 지방행정과 의회를 분리하고 그 후에는 선출된 지방의회의 의원이 행정 전문부서의 장이 될 수 없도록 하였다.

1990년 2월 9일 동독의 과도정부는 이러한 결정사항의 구체적인 실행을 위해 각 분야별 테스크 포스라고 할 수 있는 실무그룹을 구성하였다. 그것은 아래와 같이 네 분야에 구성되었다.

- 기초자치단체 행정과 소유권
- 행정지역의 관할구역 계획과 지도체계

.....
²⁸ 행정개혁을 위한 내각(Ministerrat)의 자문(Beratung)(문서번호 103).

- 행정구역 개편: 주(Land) 단위, 시(Stadt) 단위, 구(Stadtbezirk) 단위, 군(Kreis), 읍/면(Gemeinde) 등 행정구역
- 행정조직의 구조

1990년 2월 9일 회의에서는 란트크라이스(Landkreis)라고 불리는 광역단체의 경우 주민 10만 명, 게마인데(Gemeinde)로 불리는 기초단체는 주민 약 8천 명의 규모로 정하는 것이 바람직하다는 제안이 나왔다.²⁹ 이 회의에서는 지역 행정단위에 자치행정 구조를 도입하기 위해 필요한 재정적 물적 자원과 지방자치단체의 헌법 도입문제와 함께 행정구역 개편 필요성, 각 지역 평의회 의 결정권 확대 필요성, 행정기관과 평의회 의 구분 필요성, 행정기관에 근무하는 직원에 대한 공무원 신분 보장 필요성 그리고 경제 분야에서 국가의 역할 대폭 축소와 지자체의 경제적 책임 확대(지자체 소유재산 반환) 등이 주요 쟁점이었다.

이 회의에서 동독의 행정전문가였던 험펠(Hempel)교수는 다음과 같은 사항을 특별히 지적하였다.

- 지자체 행정개혁의 구체적인 내용이 무엇인가 하는 문제에 관해서 더 자세히 논의할 필요가 있다. 지자체라고 말할 때 여기에서 구체적으로 말하는 것이 무엇인가? 베치르크인가 아니면 그 보다 하부단위인 크라이스를 말하는가?
- 서독의 경우 행정개혁에 관한 논의가 10년이 넘는 오랜 시간을 두고 진행되어 왔을 뿐만 아니라 주민들과 함께 논의를 통해 진행되었다. 서독에서의 경험이 우리에게 모델이 되어야 할 것이다.
- 서독에는 시장경제체제가 있을 뿐만 아니라 주민교육, 보건시스템, 스포츠시설 등과 같은 분야에서 볼 수 있는 것처럼 지자체가 정부에 의해 지원을 받는 보조금 경제(Subventionswirtschaft)가 있다는 점에 주목해야

.....

²⁹ 위의 문서.



한다.

- 동독의 지자체는 자립할 준비가 아직 안되었다. 특히 물질적 기술적 문제, 재정적 문제 그리고 인적인 전제조건을 제대로 충족시키지 못하고 있다.

이러한 염려는 전혀 근거가 없는 것이 아니었다. 그러나 서독의 연방제와 유사한 형태의 지자체 구조를 만들어야 한다는 것이 이미 행정개혁의 최종적인 목표로 규정된 상황에서 이러한 문제제기가 신중하게 받아들여지지 않았다.

로스톡 지역의 당 비서가 2월 9일 모임에서 1990년 3월 18일에 시행될 인민회의 선거가 있지만 아직까지 선거법도 없고 선거규칙도 정해지지 않은 상태라고 한탄하면서, (구체제 지배세력에 의해) “정당하지 못한 방법으로 임명된” 인민회의와 평의회 구성원들이 선거를 준비할 생각조차 하지 않고 있다고 비난하는 것을 통해 1990년 초 과도기 동독의 상황을 더욱 구체적으로 볼 수 있다.

4. 행정개혁위원회와 협력위원회의 전문가 논의

1990년 2월 동독의 각료회의에서 행정구역 개편에 관한 결정이 내려지고, 각 주제에 관한 실무그룹이 구성되어 실질적인 문제를 논의하고 개혁을 준비하는 과정에서, 무엇보다 장관회의의 결정과 상관없는 일반 여론과 언론 등에서 지속적으로 행정개혁에 관한 논의가 이루어졌다는 사실에 주목해야 한다.³⁰ 그것은 1990년 초 과도정부 하의 동독의 상황을 그대로 보여주는 현상이었다.

동독 공산당의 독재체제 하에서 무소불위의 권력을 휘두르던 국가기구의 “강제적 권위”가 이미 모두 상실된 상태에서 대부분의 사람들이 새로이 만들어질 사회에 대한 자신의 상상력을 발휘하면서 그림을 그리고 싶어 하

.....
³⁰ 위의 문서.

던 시기가 바로 1990년 초 과도기 동독의 현실이었다.

과도기 동독의 정부는 행정개혁에 관한 무성한 논의 속에서 개혁의 방향을 잡기 위해 행정개혁위원회를 구성하였고, 이 위원회를 통해 많은 전문가들로부터 조언을 구한 것으로 보인다. 1990년 초 원탁회의와 장관회의에 제출된 전문가들의 의견은 빠른 시일 내에 최종적인 결정을 내려 무질서하게 이루어지고 있는 행정구역 개편에 관한 논의를 종결하여야 한다는 것이었다.

당시 전문가들은 동독의 행정구역 개편에 관해 세 가지 방안을 제시했다.

- 유형 1: 기존의 14개 베치르크(Bezirk)로 불리는 광역 행정단위를 그룹으로 묶어서 1952년 이전의 동독에 존재하였던 5개 주 단위의 행정구역으로 개편한다. 이 방안에 대한 평가는 다음과 같이 요약할 수 있다.
 - 이 방안은 행정구역 개편의 비용을 최소화할 수 있다는 이점이 있다.
 - 1952년에 동독정부가 행정구역을 개편하면서 합리적으로 고려하였던 지역구조와 행정조직을 그대로 유지하면서 국가기구와 당기구가 사회를 합리적으로 통제하기 위해 만들었던 장치 중에서 베치르크(Bezirk) 제도만 폐지하는 것이다.
 - 기존의 행정구역 간의 경계를 유지하되 일부 경계지역의 경우 지역 주민의 의견에 따라 경계조정이 가능하도록 한다.
 - 여기서 탄생할 5개의 주가 독일연방공화국에 가입하면 각 주의 크기가 작기 때문에 연방회의에서 정치적 영향력을 제대로 행사하지 못할 수도 있다는 점이 우려된다.
- 유형 2: 1952년까지 존속되었던 주 단위의 행정구역과 시/군/읍/면의 단위의 광역단체와 기초단체를 모두 부활시킨다.
 - 이 방안은 1952년 이전에 존재하였던 기초단체까지 복원하는 것으로 그렇게 되면 기초단체의 수가 많이 감소될 수 있다.
 - 새로이 구성될 민주적인 정치체제 하에서는 국가기구가 더 이상 전체 사회를 통제해야 할 필요가 있는 것이 아니라 오히려 각 기초단체들이



자체적으로 민주적 절차를 거쳐 민의를 대변할 수 있는 의결기구, 즉 기초단체의 의회를 구성해야 하므로 기초단체의 크기를 너무 작게 두면 오히려 어려움이 있을 수 있다.

- 40년 동안 지속된 공산지배의 틀을 극복하고 민주적 체제를 정착시키기 위해서도 1952년 이전의 행정구역과 구조를 복원시킬 필요가 있다.
- 이렇게 해서 형성된 5개 주의 규모가 여전히 작기 때문에 통일된 연방회의에서 정치적인 영향력을 크게 발휘할 수 없다는 단점이 있다.
- 유형 3: 동독의 영토를 자연적 지형과 경제적 조건, 역사적 전통 그리고 주민들의 귀속의식을 고려하여 세 개 주로 행정구역을 재편한다.
 - 이렇게 주 단위의 행정구역을 완전히 새롭게 구성하여 앞으로 오랫동안 지속될 수 있는 틀을 만드는 것도 바람직한 방안이라고 보았다.
 - 동독지역에 세 개의 주가 만들어진다면 연방회의에서 이들의 정치적 비중이 높아질 수 있다고 본다.
 - 새로이 구성될 세 개의 주는 메클렌부르크, 브란덴부르크, 작센-튀링겐 등이다.
 - 이들 세 지역은 역사적으로 오랫동안 공동체를 구성했던 경험이 있거나 튀링겐-작센처럼 자연적 조건에 의해 하나의 공동체를 형성할 수 있는 지역이다.

5. 1990년 5월 6일 지역의회 선거

동독 최초로 민주적 자유선거를 통해 선출된 로타 드 메지에르 총리는 민주적 선거를 통해 권한을 위임받은 위원회를 가능한 신속하고 많은 분야에 정착시키는 것이 필수적 전제조건이라 생각했다. 그를 통해 동독 체제를 근본적으로 개혁할 수 있을 뿐만 아니라, 서독과의 협상에서도 동독의 입장을 잘 대변할 수 있을 것이라고 생각했다. 그리고 1990년 5월 6일에 지방의회 선거가 실시되었다.

표 2-1) 1990년 5월 6일 동독 지방의회 선거 정당별 득표율

기민당(CDU)	34.4%	농민당(Bauernpartei)	5.7%
사민당(SPD)	21.3%	독일사회주의연맹 (Deutsche Soziale Union)	3.4%
민사당(PDS)	14.6%	동맹 90(Bündnis 90)	2.4%
자유당(Liberale)	6.7%	기타	11.5%

선거 참여율이 75%에 달한 이 지역의회 선거는 한 마디로 인물선거(Personenwahl)였다고 할 수 있다. 선거 후보자로 추천된 사람들은 대부분 목사들과 같이 주민들에게 신뢰받는 위치에 있거나 반체제 운동을 통해 유명세를 탄 인물들이었다. 선거 후에 이어진 관직 분배에 있어서도 비슷한 양상이 일어났다. 당선된 의원들 중에서 기술자로서의 직업경력을 갖고 있던 사람은 건설 분야 시의원으로, 자연 과학 분야의 직업 교육을 받은 사람은 환경 문제 담당자로 배정되었다.

그러나 이러한 지역의회 설립 초기에 관직에 적합한 후보자를 찾는 일은 쉽지 않았다. 새로운 행정과 정치를 이끌어 갈 수 있는 경험과 지식을 갖춘 인물이 존재하지 않았다. 더욱이 동독 체제 하에서는 당과 관의 의견에 무조건 복종하는 태도가 지배적이었고, 개혁이 시작된 후에도 대부분의 주민들은 그런 습관을 갖고 있었기 때문에 스스로 결정하고 책임진다는 의식이 성장하기도 어려운 조건이었다. 그런 상황에서 과도기에 동독의 여러 도시에 구성된 원탁회의는 동독 주민들이 민주적 참여의 의미를 배울 수 있는 중요한 포럼이 되었다. 개혁이 종결되고 통일이 된 이후에 원탁회의가 별다른 내용도 없는 끝없는 토론을 지속하기만 했다고 비난한 사람도 있었지만, 다수의 주민들이 민주적 정치참여 훈련을 받는데 기여했다는 점에도 아무도 이의를 제기하지 않는다.



6. 1990년 5월 17일 자치행정에 관한 법의 도입(인민회의)

1990년 초부터 동독 내에서 광범위하게 진행되었던 행정구역 개편에 관한 논의는 5월 17일 열린 인민회의에서 지방자치단체법이 통과되면서 종결되었다.³¹ 이 법에 의해 기초자치단체와 광역자치단체에 관한 규정과 행정체계가 규정되고 지자체 간의 협력관계 등에 관한 규정이 마련되어 기존의 독일연방 공화국의 행정체계에 부합하는 구조가 마련되었다.

이 법에 의거하여 역사적 전통에 따라 1952년까지 존재하였던 5개 주가 다시 도입되면서, 동독에서는 존재하지 않았던 시 단위의 행정구역이 도입되었다. 그러나 1952년의 지역경계가 그대로 존속된 것은 아니다. 이 과정에서 역사적 전통과 경제적 조건을 반영하여 주민투표를 통해 경계의 조정이 이루어졌다. 이러한 절차는 서독의 기본법의 규정을 그대로 반영한 것이었다.

주의 영토를 재편하는 내용을 규정하는 독일 연방공화국의 기본법 조항에 따르면 주의 영토를 재편할 때 “주들은 주의 면적과 능력에 따라, 주어진 업무를 효과적으로 해결할 수 있어야 한다(기본법 제29조 1항). 주의 영토는 연방법에 따라 재편되어야 하며, 해당 주에 거주하는 주민들의 결정을 통해 그 내용을 승인 받아야 한다.”고 명시하고 있다.

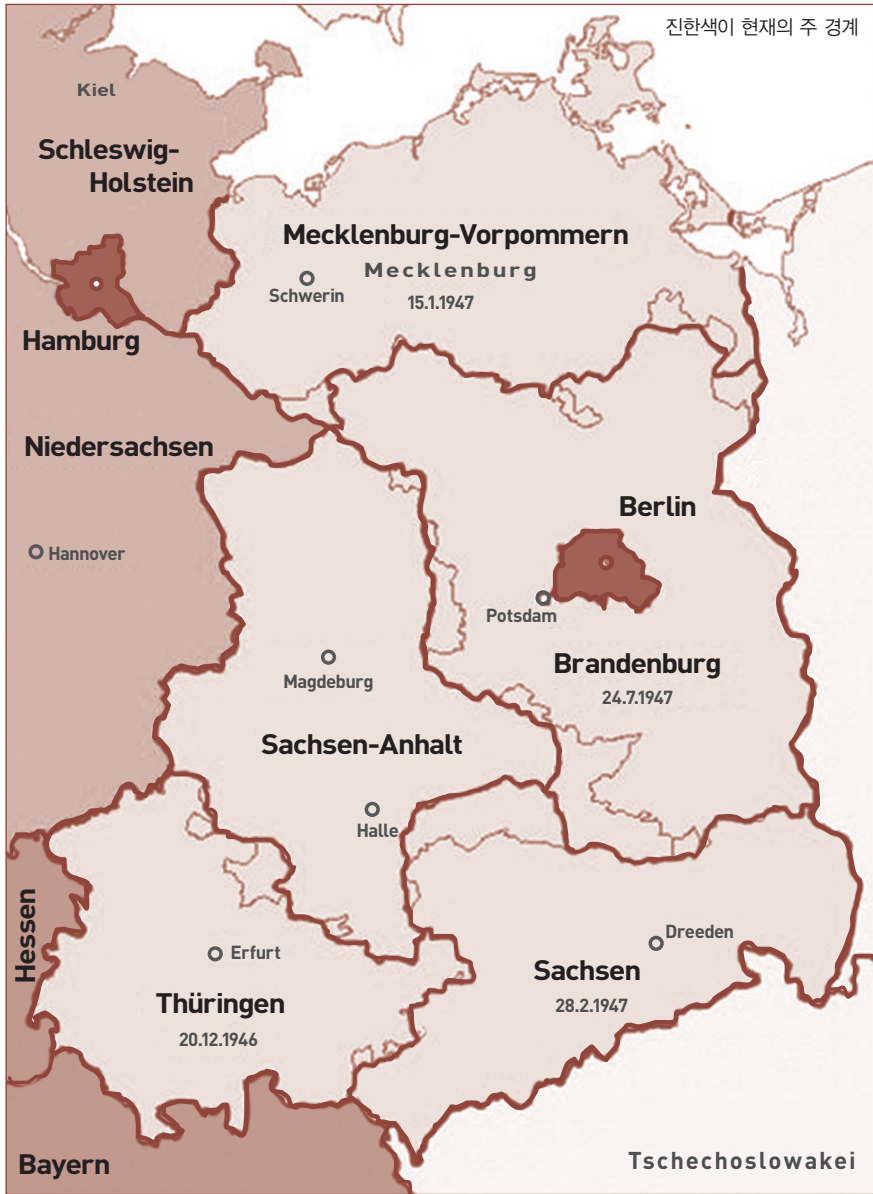
7. 1990년 7월 6일 지방자치단체 재산법 도입(인민회의)³²

지방자치단체가 신설되면서 시급히 처리해야 할 문제로 등장한 것이 지자체의 재산과 관련된 것이었다. 동독의 경우 모든 재산이 국유화되었기 때문에 그 중에서 어느 부분이 지자체의 재산으로 이전되어야 할 지 법적으로 규정할 필요가 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 동독의 최고인민회의는

³¹ 구동독의 기초자치단체(Gemeinde) 및 광역자치단체(Landkreis), 자치행정에 관한 법(Kommunalverfassung, 지자체법)(문서번호 38)

³² 기초자치단체, 도시, 광역자치단체 재산법 (지방자치단체 재산법)(문서번호 40)

지도 2-3 > 1990년과 1947년의 동독 주 경계비교



1990년 7월 6일 이와 관련된 법률을 통과시켰다. 이 법을 통해 공공 업무와 서비스를 제공하는 그 때까지 인민소유 즉 국가소유였던 재산을 지방자치단체로 무상이전 하는 절차가 규정되었으며, 지자체의 단체장과 의회가 이에



대한 이익을 제기할 수 있는 가능성도 열어두었다(8조).

이 법에 따라 국가소유의 기업, 토지, 부동산 중에 기초자치단체와 광역자치단체 그리고 주 단위의 행정기관으로 이전될 대상이 구체적으로 구분되었다. 교통기관, 전기, 수도와 같은 시설은 기초자치단체로, 극장, 박물관, 병원 등과 같은 시설은 주 행정기관으로 이전되었다(6조).

지방자치단체가 소유하는 재산의 이용과 관련하여 공공 목적과 영향 그리고 건전한 재정관리가 강조되었고, 수익을 목적으로 재산을 이용하는 문제에 관한 규정이 포함되었다(5조). 이 법은 나아가 국유화된 재산의 원소유자 또는 그들의 유족이 해당 재산의 반환을 요구하였을 경우에 대한 특별 규정을 포함하고 있다(4조).

2.1.8. 1990년 7월 22일 새로운 행정단위로서 주의 도입을 위한 법(인민회의)³³

이 법은 1장에서 1990년 10월 14일자로 동독의 5개 주가 독일연방공화국의 일원으로 가입한다고 규정하고 있다. 그에 따라 각 주의 구성을 위한 기초는 동독에 존재하였던 베치르크(Bezirk)를 그룹으로 묶어서 분류하며, 역사적 전통과 경제적 조건을 고려하여 기존의 행정구역과 달리 새로운 주로 편입되는 지역이 명시되었다. 기존의 행정구역 간의 경계를 변경하는 문제는 주민투표를 통해 결정하는 것으로 규정하고, 지자체 중에서 1952년 7월 22일 이전의 행정단위를 부활하기를 원하는 경우 주민투표를 통해 결정하고 그것을 주의회에 상정하여 승인을 받아야 한다. 그러나 원칙적으로 주 단위의 행정구역 내에서 고립된 섬과 같은 지역이 만들어지지 않는 것을 원칙으로 하였다.

동독의 국유재산 중에서 지역단위 즉 베치르크(Bezirk)에 속했던 재산은 각 주에 이전되는 것을 원칙으로 한다. 이 법을 통해 베를린이 특별시로서 독립적인 주와 동일한 지위를 부여받았다.

.....
³³ 독일민주공화국 내 주설립에 관한 헌법(주도입법)(문서번호 41)

제2절 통일조약과 행정

1. 행정구조에 관한 통일조약의 결정

통일조약 13조와 14조는 행정기관과 관련된 문제를 규정한다. 그것을 요약하면 다음과 같다.

- 1항: (신연방과 베를린) 지역에 있는 행정기관은 그 지역 주정부의 지시를 받는다. 업무영역이 주의 경계를 넘어 여러 주에 해당되는 기관의 경우 그에 해당하는 주들이 공동으로 권한을 갖는다. 행정기관이 여러 부속기관으로 나뉘어져있고 각 부속기관들이 각기 다른 지역에 배치되어 있는 경우 각 부속기관은 그것이 위치한 지방 정부의 관할로 분류된다. 주정부는 각 기관들의 해체 또는 전환 여부를 결정한다. 1990년 7월 20일에 제정된 주도입법 22조는 그대로 유지한다.³⁴
- 2항: 1항 첫 문장에 언급된 기관 또는 부속기관 중에 가입이 효력을 발휘할 때까지 담당할 업무가 기본법의 규정에 따라 연방이 담당할 업무였을 경우 그 기관은 그에 해당하는 연방관청에 소속된다. 그리고 연방관청은 이 기관을 넘겨받고 청산하는 작업을 담당한다.
- 3항: 1항과 2항에서 언급된 기관에는 1. 문화, 교육, 학문 그리고 스포츠와 관련된 기관, 2. 방송국도 포함된다.

동독의 사회주의 체제 하에서는 국가가 관장하지 않은 영역이 거의 없었다. 그렇기 때문에 행정개혁 통합과정에서 처리되어야 할 업무량이 아주 많았다. 통일조약 14조에는 신연방주들의 이런 어려움을 감안하여 서독의 다른 연방주들이 신연방주에서 행정체계를 구축하는데 도움을 준다고 하였다. 통

.....

³⁴ 참고. 1990년 7월 20일에 발효된 주도입법 22조: 기관과 인력의 이전문제. “주의 도입과 함께 행정 기관과 다른 공공 행정 또는 사법 기구들은 법률에 따라 각 “주”가 관장해야 할 업무를 담당하는 경우 새로이 구성될 ‘주’에서 관할하게 된다. 기관의 업무가 주의 소관으로 넘어간 경우에는 그에 해당하는 인력 또한 주의 소관으로 이전된다.



일조약 14조의 내용은 다음과 같다.

- 2항: 연방정부와 다른 주들은 (새로이 가입한 지역의) 주행정을 건설하는데 도움을 준다.
- 3항: (서독의) 주들과 연방은 최대한 1991년 6월 30일까지 일정한 분야의 업무를 처리하는데 (인적으로) 행정도움을 준다. 이러한 업무처리에 도움을 주기 위해 (서독의) 주와 연방에서 공무원이 파견된 경우 그는 파견된 기간 동안 그 기관에서 지시를 내릴 수 있는 권한을 갖는다.
- 4항: 연방에서 (신연방주에) 특정 업무처리를 위해 도움을 줄 경우 연방은 그 업무의 처리를 도와주는 과정에서 소요되는 예산을 제공한다.

2. 통일에 대한 서독 연방주들의 입장

독일의 연방체계는 본질적으로 연방정부와 연방주 간의 과제와 업무가 분할되는 특징이 있다. 연방정부와 연방주의 관계는 어느 정도 차등이 있지만 상호 종속적인 관계는 아니었다. 1990년에 통일과정에서 이 원칙이 엄격하게 지켜지지 않았다는 인상을 받을 수도 있었다. 왜냐하면 그때는 누가 보아도 연방정부의 수상실이 통일과 관련된 모든 업무를 총괄하면서 진행 속도를 규정하였기 때문이다. 당시 노르트라인-베스트팔렌주의 총리였던 요하네스 라우가 이 문제에 대해 우려를 표명하는 문서를 작성하기도 하였다. 그는 이 문서에서 연방주들이 이런 “중앙집권적인 변화”를 감지하고 있고 그에 대응하여 결정과정에 “동참하고 공동으로 결정”하기를 원한다고 밝혔다.³⁵

새로운 연방주가 가입하는 형태로 통일이 이루어지면서 기존의 체계를 그대로 유지한다는 것은 궁극적으로 연방주의 약화를 가져올 수 있었다는 문제를 안고 있었다. 동시에 연방정부와 연방주는 재정권과 관련된 아주 중요한 문제를 해결해야 했다. 특히 조세수입을 연방주들 간에 연대적으로 공평

.....
³⁵ 통일독일에서의 연방국가적 질서를 위한 연방주들의 기본입장(문서번호 39)

하게 배분하는 문제 등은 독일연방공화국의 새로운 구성원이 된 신연방주들의 장래를 위해서도 아주 중요한 문제였다. 이 문제는 서독의 구연방주들에게도 직접적인 영향을 끼치는 것이었기 때문에 연방주들은 당연히 일찍부터 자신의 입장을 밝히고자 하였다. 요하네스 라우는 그가 작성한 편지에서 일단 서독의 연방주들이 신연방주와 함께 만나서 이야기를 해야만 한다고 주장하였다. 우선 만나서 회의를 한 다음에 다른 여러 가지 사항들은 나중에 다루어질 수 있다고 하였다.

우선 재정권과 관련된 전체 체계를 본질적으로 검토해야만 하지만 그러한 검토는 우선 “독일연방공화국 내에서 그리고 기존의 독일연방공화국과 동독 사이에 존재하는 근본적인 격차를 먼저 극복해야만” 한다는 것이었다. 당시에는 이 문제가 3~4년 정도면 해결될 것이라고 기대하였다. 요하네스 라우뿐만 아니라 대부분의 정치가들이 당시에는 1994/95년 이전에 “구 동독지역의 연방주들이 연방주들 간의 균형재정배분체계에 합류하는 것을 고려할 수 없을 것이라고” 생각하였다. 그러나 실제로는 통일된 지 22년이 지난 지금도 구동독의 신연방주들은 연방주들 간의 균형재정배분체계의 틀에서 “가난한” 서독의 연방주들과 함께 재정이전의 수혜자 지위를 벗어나지 못했다.

라우가 편지에서 중요하게 언급한 다른 주제는 연방수도 문제와 신연방주들이 구성된 이후에 이들의 참여 하에서 연방주를 재편하는 문제였다. 여기에서 언급되는 연방주들의 이해관계는 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 독일연방의 연방주들은 기존의 지위를 유지하기를 원하며 가능하면 독일통일로 인해 대규모의 재정을 부담하는 것을 피하고자 한다. 통일과정에서 들어가는 부담은 주로 연방정부에서 담당해야 한다. 둘째, 독일연방공화국이 새로이 구성된다는 것, 즉 확대된다는 것은 연방회의의 의석수와 관련된 문제이다. 연방회의의 의석수는 신연방주가 구성되고 난 후에 그들이 참여한 상황에서 결정되어야 할 문제이다. 그러나 그 전에 이미 분명히 잡고 넘어갈 것은 기존의 구 연방주들은 자신들이 보유하고 있는 의석수의 감축을 원하지



않는다는 사실이다.³⁶ 셋째, 몇몇 연방주들은 통일과정에서 특수한 이해관계가 걸린 문제를 안게 되었다. 통일 이전까지 독일연방공화국의 수도였던 본은 노르트라인-베스트팔렌주에 속한 도시였다. 통일과 함께 연방수도를 본에서 베를린으로 이전하는 문제가 연방의회와 연방정부에서 논의되었다. 노르트라인-베스트팔렌주는 이러한 변화를 통해 본이 불이익을 당하지 않도록 해야 한다는 것을 일찍부터 주장하였다.³⁷

위에서 언급된 세 가지 측면 모두 기득권을 보존하는 문제와 밀접한 연관이 있다. 아무도 독일 통일에 대해 공개적으로 반대하지는 않았지만 통일은 가능하면 기존의 체제를 하나도 변화시키지 않는 상태에서, 연방주의 지위도 약화시키지 않고 연방주가 너무 많은 부담을 지지도 않도록 이루어져야 한다고 보았다. 특히 재정부담은 처음부터 아주 중요한 문제였다.³⁸ 거래세의 세수를 분배하는 과정에서 신연방주에게 유리하도록 조정하는 것을 문서번호 50³⁹에 있는 두 개의 표를 통해 확인할 수 있다.

통일 과정에서 연방주들의 공동결정을 보장하기 위한 노력은 “공동헌법위원회”를 구성하자는 제안과 같은 것을 통해 잘 볼 수 있다. 이 위원회에서는 연방회의와 연방의회의 대표들이 함께 통일조약 5조에 정한대로 헌법개정 문제에 관해 논의하도록 되어 있었다.⁴⁰

.....
³⁶ 연방회의의 1991년 3월 1일 회의록. 연방회의-“헌법개혁” 위원회의 설치(문서번호 46). 공동 헌법위원회의의 보고(문서번호 69).

³⁷ 수도 이전 관련 베를린-본 논쟁(발췌): 독일 연방의회-제12차 임기-제34차 회의(문서번호 21) 수도 조약(문서번호 22). 베를린/본 법(문서번호 24) 그 외 문서번호 25-28, 30-32, 36 참조. 수도를 본에서 베를린으로 이전하는 과정에 대해서는 다음을 참조: 신연방주를 특별히 고려하여 연방관청을 균등하게 분배하는 문제에 관해 독립연방주의위원회가 1992년 5월 27일에 제출한 제안서(문서번호 54)

³⁸ 1991년 3월 1일의 연방회의의 3쪽 연방회의-“헌법개혁” 위원회의 설치(문서번호 46). 공동 헌법위원회의의 보고(문서번호 69).

³⁹ 거래세에서 연방주에 배정되는 부분의 분할-사민당 뷔르젠 의원의 서면질문에 대한 연방정부의 답변(문서번호 50).

⁴⁰ 연방회의-“헌법개혁” 위원회의 설치(문서번호 46).

제3절 연방주의에 기초한 행정구조의 도입

1. 독일 연방주의 행정구조의 특징

독일연방공화국 즉 서독의 연방주의는 연방과 연방주 그리고 지방자치단체로 세 단계로 분권화된 행정 구조를 갖고 있다. 세금의 경우 네 종류로, 즉 전국적으로 징수되는 공동조세와 연방정부가 징수 관리하는 세금(주로 소비세), 연방주가 징수 관리하는 세금(주로 취득세), 그리고 기초자치단체가 징수 관리하는 세금(주로 영업세) 등이 있다. 전국적으로 징수되는 공동조세의 경우 연방과 연방주 그리고 지자체에 일정한 분배공식에 따라 배분된다. 소득세의 경우 지자체에 배분되는 비율은 주민 수에 따라 결정된다. 통일이 실현되면서 구 동독지역에 신설된 신연방주에도 동일한 조세제도가 도입되었다. 그러나 통일 당시 급격한 인구가동으로 인해 구 동독지역의 주민수가 감소되었기 때문에 1991년의 세수 분배는 1989년 12월 말에 동독지역의 인구수를 기준으로 이루어졌다.⁴¹ 토지취득세의 경우 소유권문제, 전기와 상하수도 공급 그리고 사회 기반시설과 관련된 문제와 직접적으로 연결된다. 왜냐하면 지방자치단체가 기업을 유치하기 위해서는 이러한 제반조건들을 충족시켜야만 하기 때문이다.

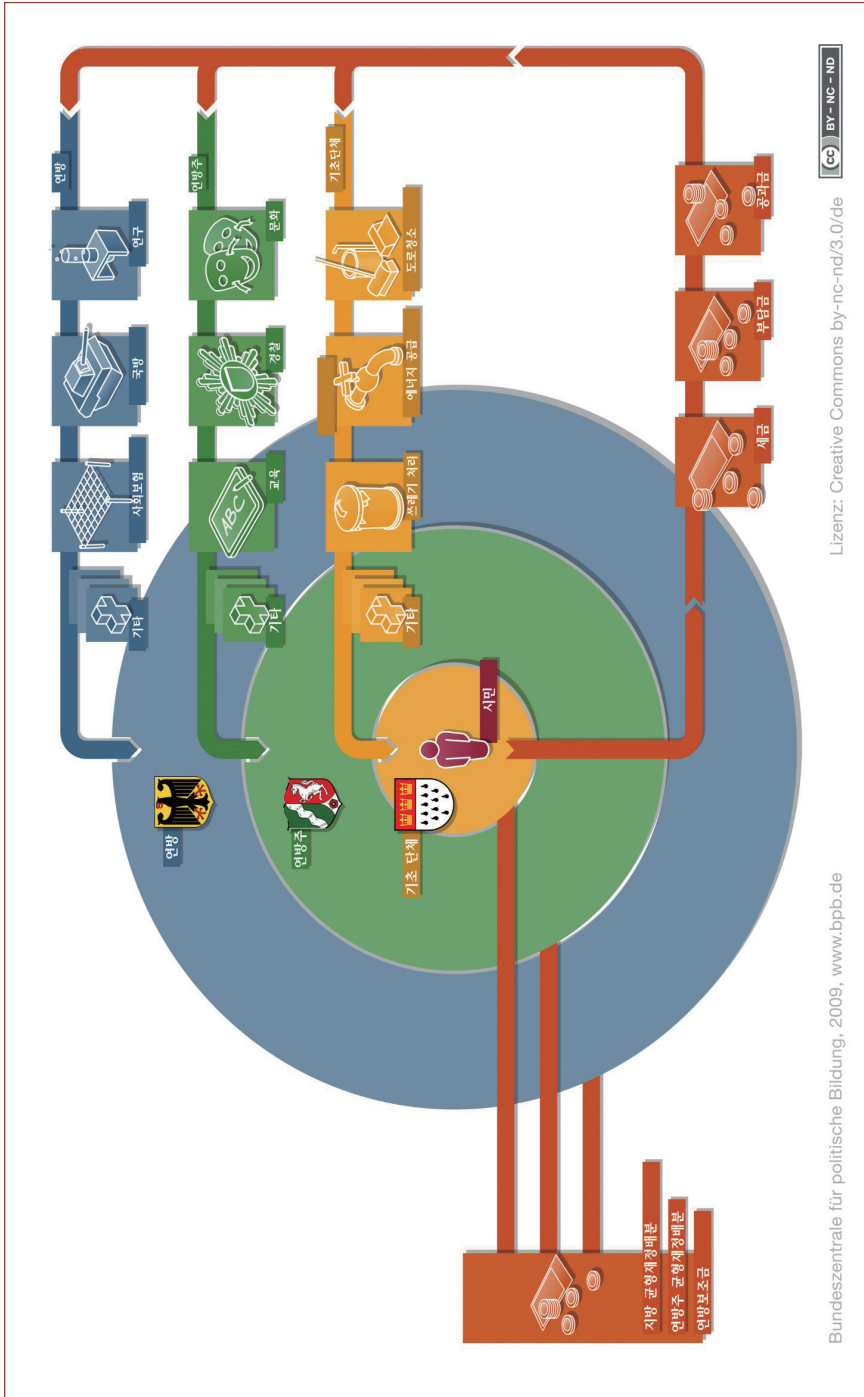
〈그림 2-2, 3, 4〉에서 볼 수 있는 것처럼 독일의 연방제도는 연방정부와 연방주, 그리고 지방자치단체 간에는 담당하는 업무와 재정을 엄격하게 구분하고 있다. 비록 연방정부가 주도적인 위치에 있다고는 하지만, 연방주와 지자체가 담당해야 하는 중요한 업무도 아주 많다. 이 업무를 충실히 수행하기 위해 독일연방공화국은 건국 이래 지금까지 아주 복합적인 역할분담과 조세재정 배분체계를 발전시켰다.

.....

공동 헌법위원회의 보고(문서번호 69).

⁴¹ 1991년에 징수된 소득세 중 기초단체에 배정될 부분 중 5개 신연방주가 수령할 부분을 정하기 위한 인구조사 기준에 관한 규정(문서번호 48).

그림 2-2 ▶ 연방, 연방주, 기초단체



CC BY-NC-ND

Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de

Bundeszentrale für politische Bildung, 2009, www.bpb.de

그림 2-3 ▶ 연방, 연방주, 기초단체 간의 업무 분할

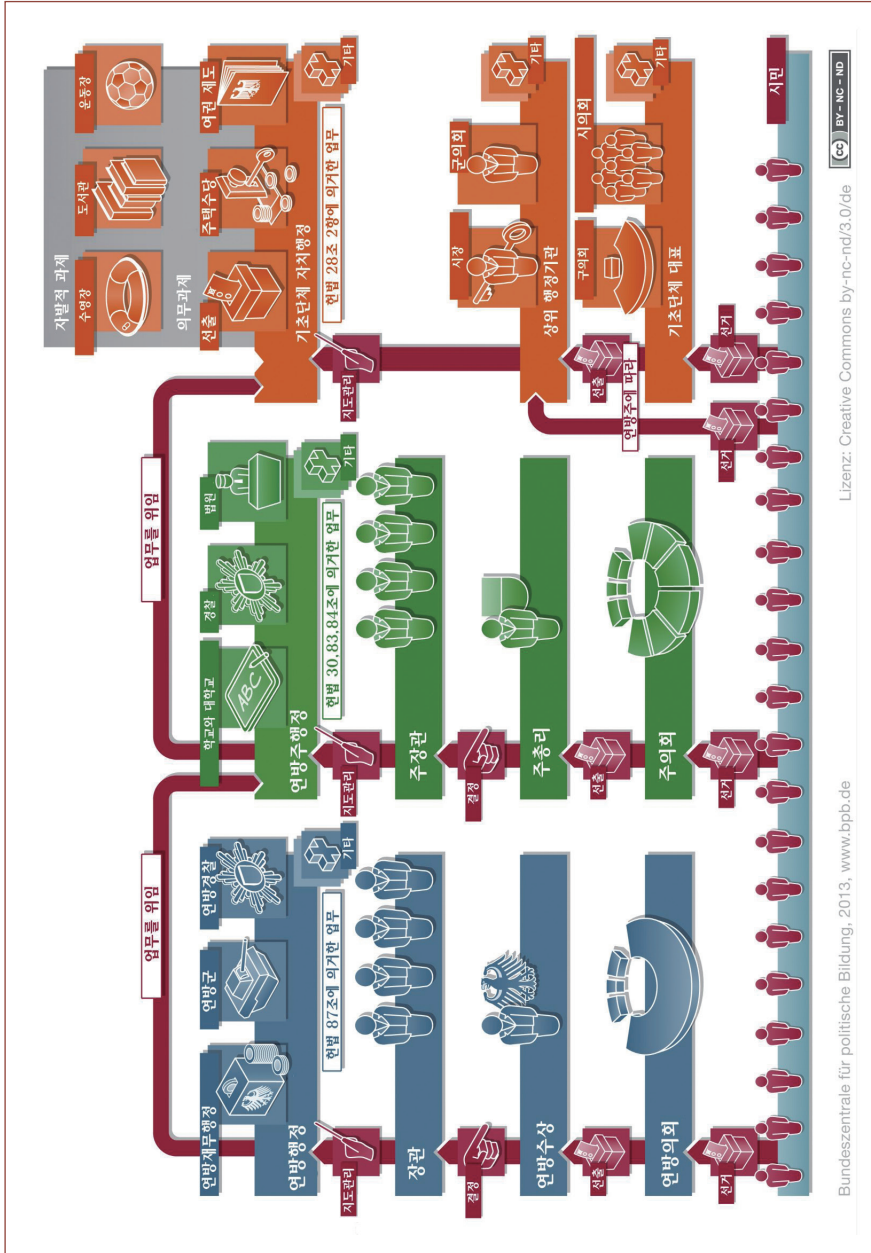
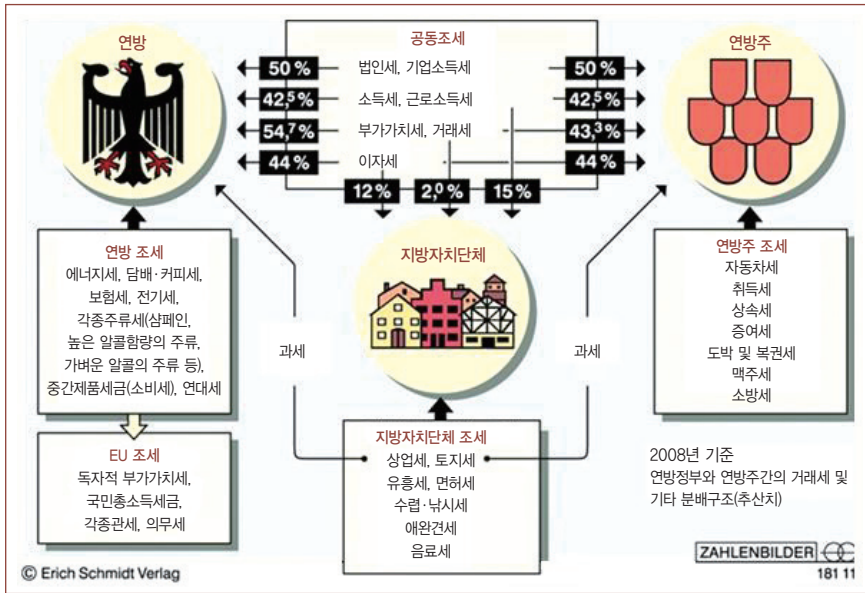


그림 2-4 ▶ 연방, 연방주, 기초단체 간의 조세수입 분할체계



그렇기 때문에 신연방주들이 가능한 한 빠른 시일 내에 이러한 연방 체계 내에서 업무를 담당하고 권리를 지키는 것을 배우는 것은 매우 중요하였다. 그들은 동시에 연방주들의 회의기구이자 독일의 상원이라고 할 수 있는 연방회의에 참여하여 다른 연방주들과 함께 연방정부에 대항하여 자기 연방주의 이익을 관철시키고 다른 주와 타협하는 것 또한 배워야만 하였다. 이러한 연방제도 하에서 신연방주의 공무원 정치인들은 그들이 그때까지 전혀 접한 적이 없었던 절차와 권리, 그리고 담당업무를 배워야만 했다.

독일의 연방체계에서는 연방주들의 지위 또한 강력하였다. 독일연방공화국에서 연방주가 강력한 지위를 갖게 된 것은 역사적인 이유가 있었다. 독일이 2차 세계대전에서 패망하고 난 직후에 서방연합군에 의해 점령되었던 지역에서 각 지역 간의 역사적 경계를 고려하여 주 단위의 행정체계가 먼저 구성되었다. 독일연방공화국이 건국된 것은 그 후의 일이다. 이렇게 각 지역에서 주 단위의 행정기구가 먼저 구성되고 난 후에 중앙의 행정단위가 구성되

게 된 원인은 무엇보다 자신의 점령지역에서 주 단위의 행정기구를 구성하도록 승인한 서방연합국 때문이었다. 그들은 군국주의와 중앙집권주의 때문에 독일이 여러 차례 유럽의 평화를 위협하였다고 믿었고 독일 중앙정부의 힘을 약화시키는 연방주의 체계를 정착시킬 필요가 있다고 보았다. 이들 연방주를 대표하기 위해 양원제 입법체계가 도입되었고, 각 지역의 주민 수에 비례하여 의석을 갖는 상원 연방회의가 구성되었다(각 주가 갖는 의석의 숫자 및 연방회의, 연방의회와 연방정부 간의 관계는 <그림 2-5, 6, 7, 8> 참조).

그림 2-5 ▶ 연방회의, 연방의회 및 연방정부

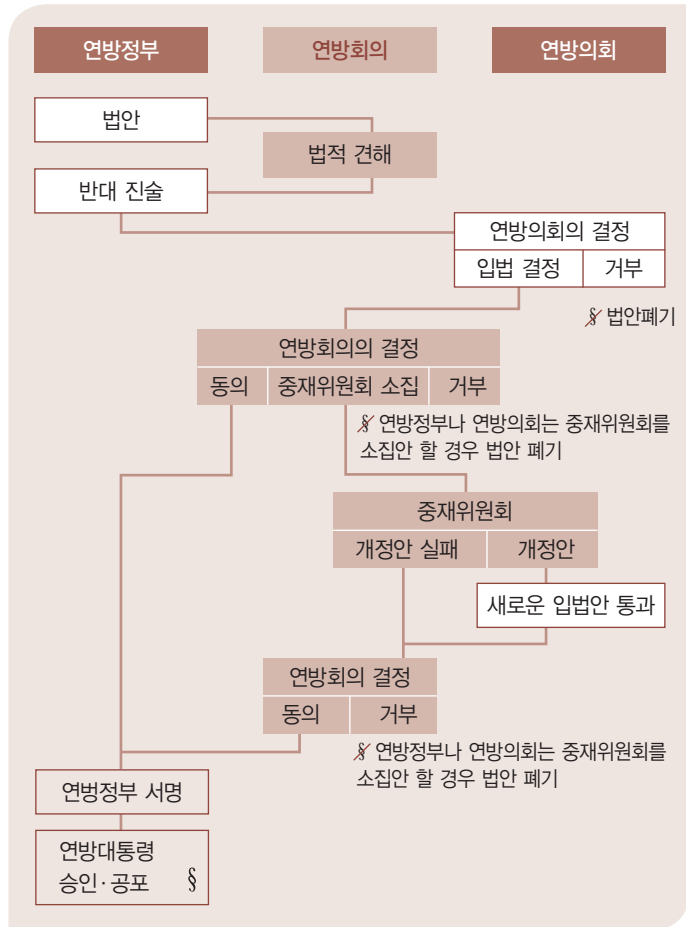
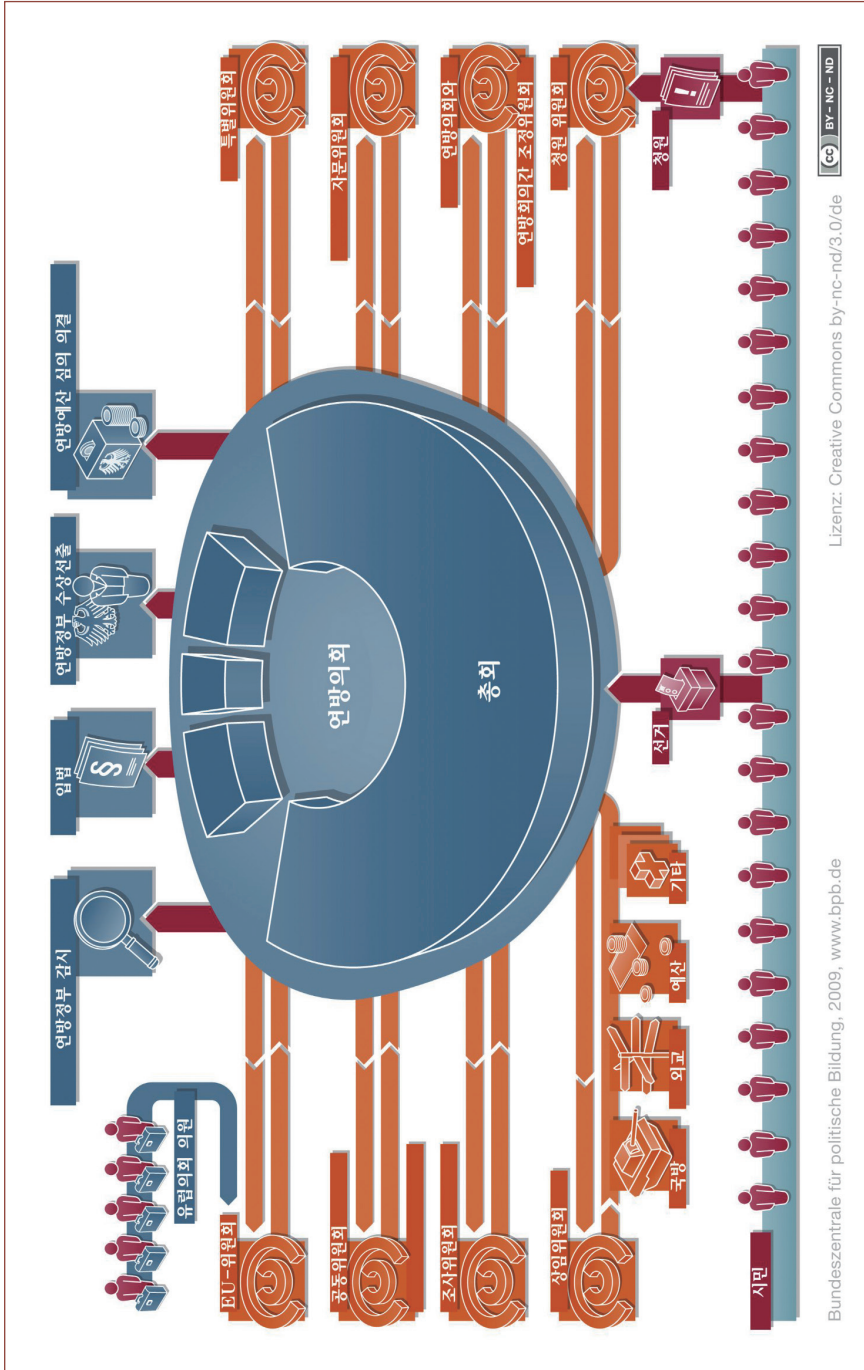


그림 2-6 ▶ 연방의회 업무방식



CC BY-NC-ND

Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de

Bundeszentrale für politische Bildung, 2009, www.bpb.de

그림 2-7 ▶ 연방회의의 의석 분포도

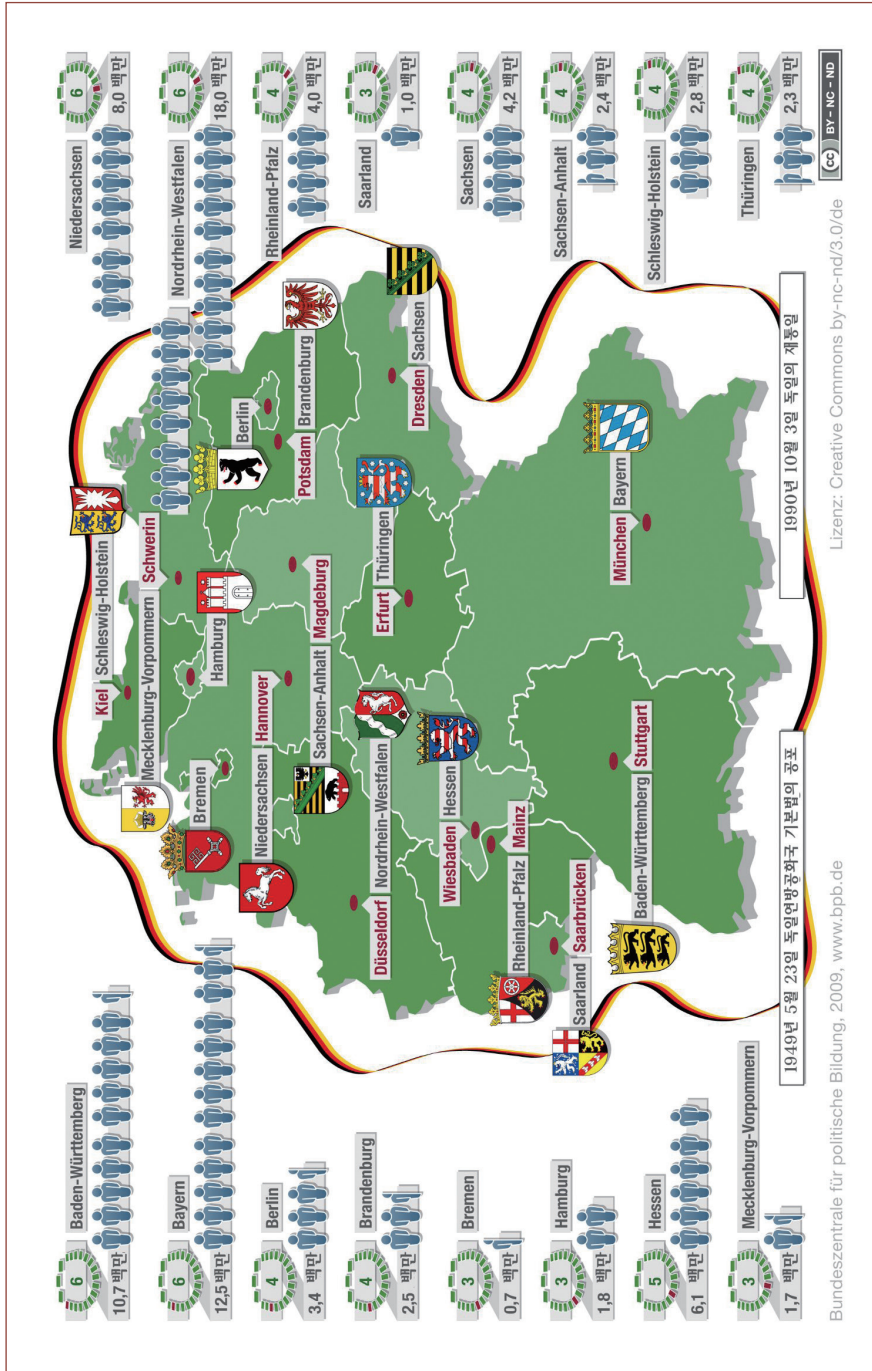
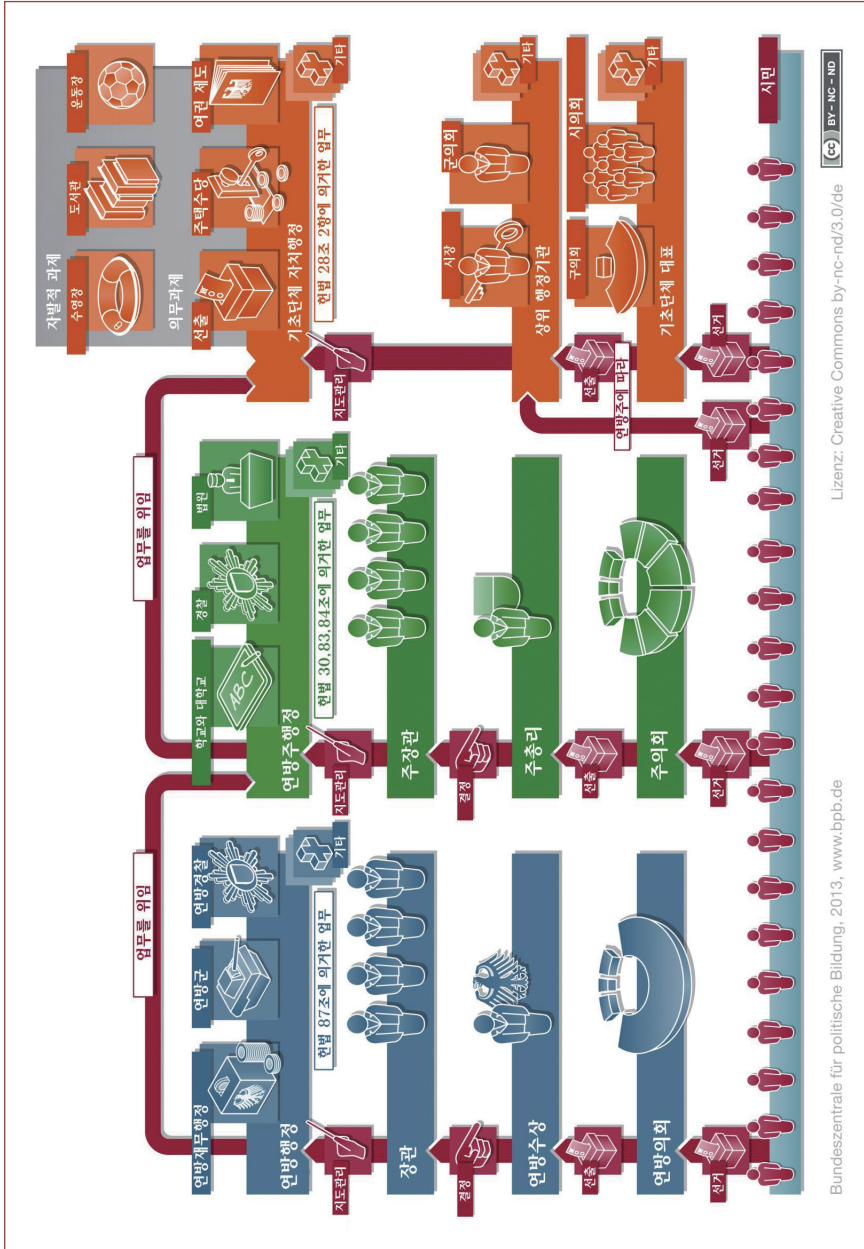


그림 2-8 ▶ 연방정부, 연방주, 지자체 간 업무분할

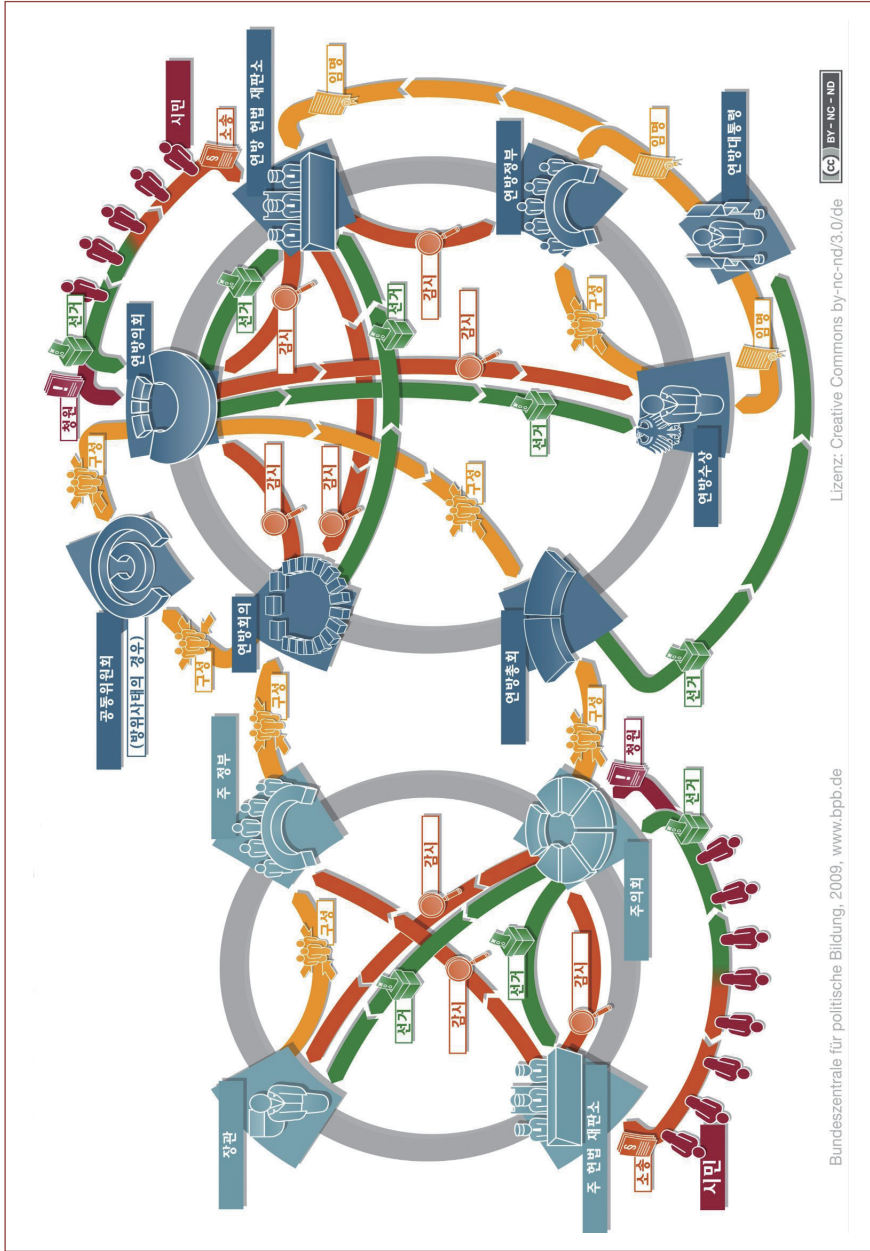


CC BY-NC-ND

Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de

Bundeszentrale für politische Bildung, 2013, www.bpb.de

그림 2-8





2. 연방관청 또는 중요한 연구기관의 신연방주로의 이전 또는 신설 문제

독일연방공화국이 건국된 이후 연방체계에 관한 논의는 지속되었다. 물론 연방체제 자체는 논란의 대상이 되지 않았다. 그러나 이 체제를 개혁하는 문제는 지속적으로 논의되었다. 독일통일로 5개의 새로운 연방주가 확대된 것도 연방체제의 개혁에 관한 논의를 불러일으키는 하나의 계기가 되었다. 그렇기 때문에 여기에서는 하나의 독립적인 정부기구로 구성된 “연방주의 위원회”에 관해 언급하기로 하겠다. 이 기구가 탄생하게 된 배경과 논의한 주제가 독일통일과 직접적으로 연관되기 때문이다.

이 위원회는 1991년 6월 20일 연방의회의 결정에 따라 30명의 위원과 위원장 한 명으로 구성되었다. 위원들의 절반이 연방회의, 그리고 나머지 반은 연방의회에 속하였다. 결국 모두 입법부 소속이었다. 약 1년이 지난 1992년 5월에 독일연방공화국의 헌법인 기본법의 개정안이 위원회의 2/3의 동의로 연방의회에 제출되었다.⁴² 이 위원회에서는 예를 들어 서독에 있는 연방관청과 기구를 이전할 동독지역의 16개 후보지에 관해 논의하였다.

- 연방노동법원을 카셀에서 에어푸르트로 이전
- 연방행정법원을 서베를린에서 라이프치히로 이전
- 연방환경청을 서베를린에서 데사우로 이전
- 연방법원의 제5형사재판부와 그에 속한 검찰기관을 칼스루에로부터 라이프치히로 이전
- 새로이 설치될 3개소의 연금관리공단을 게라, 슈트랄준트와 하벨강의 브란덴부르크시에 설치⁴³

.....
⁴² 신연방주를 특별히 고려하여 연방관청을 균등하게 분배하는 문제에 관해 독립연방주의위원회가 1992년 5월 27일에 제출한 제안서(문서번호 54).

신연방주를 배려하여 연방관청을 균등하게 분배하는 문제에 관해 독립연방주의위원회가 1992년 5월 27일에 제출한 제안서에 대한 연방의회 원로회의의 보고와 의결추천(문서번호 55).

⁴³ 이와 관련된 목록은 다음을 참조: 신연방주를 배려하여 연방관청을 균등하게 분배하는 문제에

동독의 가입으로 독일연방공화국이 확장되면서 “연방관청은 신연방주를 특별히 고려하여 공정하게 분배”되어야만 했다.⁴⁴ 이 문제와 관련하여 기득권을 유지하려는 서독의 연방주들과 새로이 배분받으려는 신연방주들 사이에 긴장관계가 형성되었다. 예를 들어 원래는 연방대법원 전체가 라이프치히로 이전하기로 계획되었었다. 그러나 연방관청이 소재하던 지역이 이전을 강력하게 반대하면서 정치적 결정과정에 영향력을 행사하여 연방관청을 독일 전역에 새롭게 공정하게 배치하려는 원래의 계획을 그대로 실행에 옮기는 것이 불가능하게 되었다. 그로 인해 통일과정에서 기득권을 지키려는 노력과 새로운 계획을 실천에 옮기려는 노력들이 자주 타협할 수밖에 없었고, 결과적으로 항상 가장 효과적이고 저렴한 정책이 선택되지 못하였다. 그러나 이러한 타협의 과정은 이미 결정된 정책을 변경하였기 때문에 더 많은 비용이 들어가기도 하였지만, 그것이 결과적으로는 신연방주와 연방체계의 강화를 위해 의미 있고 필요한 과정이었다고 할 수 있었다. 중요한 것은 독립기구인 “연방주의위원회”가 추천한 것, 즉 중요한 연방기구를 신연방지역으로 이전할 정치적 의지가 있는가 하는 문제였다. 이와 관련된 한 예로 연방환경청을 데사우로 이전하는 문제, 특히 기간, 비용 그리고 관청이전과 직접적으로 연관된 사람들을 (837개 직책) 결정과정에 참여하도록 하는 것에 대한 연방의회의 질문에 연방정부가 답한 것을 통해 볼 수 있다.⁴⁵

연방관청을 유치하는 것은 도시에겐 명예로운 것이기도 하지만 무엇보다도 새로운 일자리를 창출하는 효과를 가져 온다. 결국 많은 사람들이 연방관청의 이전 또는 잔류 문제에 민감하게 반응하는 데에는 여러 가지 이유가 있었다.

.....

관해 독립연방주의위원회가 1992년 5월 27일에 제출한 제안서에 대한 연방의회 원로회의의 보고와 의결추천(문서번호 55).

⁴⁴ 위의 문서.

⁴⁵ 연방환경청의 데사우로 이전-녹색당 질의에 대한 연방정부의 답변(문서번호 79).



연방관청의 이전 결정은 일종의 정치적 신호로 노동시장에 새로운 동력을 가져올 수 있다. 그런 예가 바로 연금관리공단 사무소를 구조적으로 취약한 지역에 유치하는 것이었다. 연금관리공단 사무소가 이전된 슈트랄준트는 메클렌부르크-포어폼메른주에 있는 오래된 항구도시로 이 지역의 경제활동인구는 대부분 어업이나 조선업에 종사하였었다. 이 두 영역은 지속적으로 어려움을 겪고 있었고, 이 지역의 많은 사람들이 실직한 상태였다. 또 다른 지역인 하벨강 지역의 브란덴부르크시의 노동시장도 이와 유사한 상황이었다. 이 두 도시에 새로운 연방관청이 유치되었다. 이 세 곳에 연금관리공단의 사무소를 설치함으로써 총 4,500개 규모의 새로운 일자리가 창출되었다.

국가종사자로서 연방공무원은 관청 내에서 그리고 다른 지역으로 전근될 수 있는 사람들이다. 그로 인해 자녀를 키우는 연방공무원의 경우 전근으로 인해 어려움을 겪을 수가 있다. 특히 독일에서는 학교교육 정책이 연방주의 결정권한에 속하기 때문에 학교체계가 연방주마다 다르다. 나아가 공무원 급여의 경우도 신연방주로 전근명령을 받는 경우 “신연방지역의 급여체계”에 따라 보수가 결정되는 지역으로 옮기는 것이기 때문에 아주 민감한 문제가 발생하였다. 그래서 서독의 연방주에서 신연방주로 전근명령을 내릴 때에는 항상 당사자와 협의하고 그가 동의하는 것을 전제로 하였다. 신연방주의 주민을 위한 새로운 일자리가 창출된 경우 물론 그런 문제가 존재하지 않았다.

연구 분야에서도 이와 유사한 발전과정을 관찰할 수 있었다. 특히 자연과학 연구 분야의 경우 의도적으로 막스 플랑크 연구소와 다른 연구기관을 신연방지역에 설치하였다. 이러한 국가적인 지원정책도 중요한 연구기관을 동서독에 더욱 균등하게 배분하기 위한 장치였다. 분단시기의 동독에는 그런 연구기관들이 존재하지 않았기 때문에 신연방지역이 후발주자로서 연구역량의 발전에 박차를 가할 필요가 있었다. 물론 동독도 괄목할만한 연구 성과를 보였었다. 그러나 동독의 연구자들은 많은 제약을 감수해야만 하였다. 그들이 감수해야 했던 제약으로는 정치체제로부터 오는 문제(공산당이 연구목

적을 규정하는 경우가 자주 있었다), 국제적인 교류의 부족과 외국환의 부족 그리고 외국의 전문서적을 구하지 못하는 어려움 등을 들 수 있었다. 이러한 어려움들로 인해 동독에서는 자연과학 분야에서의 학술연구가 원활하고 혁신적으로 발전할 수 없었다. 그러나 새로운 연구기관을 유치하고 기존의 연구역량을 확충한다면 신연방지역에서도 빠른 시일 내에 연구역량을 키울 수 있는 기본적인 조건이 존재하였다.

제4절 행정구역 개편과 통합

독일의 경우 각 연방주가 하나의 작은 국가를 이루고 있기 때문에 연방주만이 갖고 있는 고유한 행정제도가 존재할 수도 있다. 그러나 모든 연방주에 공통적으로 적용되어야 하는 많은 제도가 있을 뿐만 아니라 행정제도의 기본적인 원칙은 모든 연방주에 적용되어야 한다. 그렇기 때문에 통일 이후 신연방지역의 행정제도를 개혁하는 것은 아주 중요한 과제였다.

1. 지자체 자치행정 체제의 안정화—지속되는 행정개혁

신연방주에 새로운 민주적 행정제도를 구축하기 위해 기본적으로 필요한 시설과 비용을 준비하는 것은 비교적 쉬운 일이었다고 할 수 있었다. 물론 신탁관리청의 자료와 연방정부가 지출한 지원 금액의 규모를 보면 그러한 조건을 충족시키는 것 또한 어려움이 없는 것은 아니었지만 그러한 부분은 그나마 행정체계의 구축과 통합 과정에서 상대적으로 해결하기 용이한 것들이었다.

그러나 그보다 더욱 중요한 문제는 신연방주들이 행정제도를 구축하는 과정에서 많은 도움을 받았고 그들의 행정제도를 모델로 삼았던 구독일 즉 서독의 각 주들 또한 1990년대 행정제도의 개혁과정에 있었다는 사실이다. 그 결과 1990년대 초반에 신연방지역에서 서독의 행정제도를 모델로 신속히



만들어진 행정체제는 작센-안할트의 행정개혁법 개혁의 예에서 볼 수 있는 것처럼 신연방주의 행정체계 또한 지속적으로 개혁되고 있는 중이다.⁴⁶

1993년 1월 14일 작센-안할트주 주의회의 결정으로 구성된 작센-안할트주 행정개혁 앙케이트 조사위원회의 보고서는 지속적인 행정개혁의 필요성을 다음과 같이 설명한다.

본 위원회는 행정개혁의 필요성이 유럽의 변화와 경제적 정치적 발전으로 인해 발생한다고 본다. 유럽연합의 발전으로 정치구조가 더욱 복잡해졌지만 그것은 다른 영역에서 절차를 더욱 요약하도록 강요한다. 경제발전을 통해 공공행정의 예산을 감축하고, 공공부분에서 필요 없는 일을 포기하라는 장기적인 압력이 발생하였다. 정치적인 발전은 정치와 행정에서 더 많은 시민의 참여를 요구한다.⁴⁷

그것은 결국 독일통일 이후 2년 이라는 짧은 시간 동안 신연방주들의 행정체계가 구축되었고 1993년에 행정개혁에 대한 논의가 시작될 정도로 안정화되었다는 것을 의미한다.

결과적으로 볼 때 1990년 이후 구 동독지역에는 각 지방이 고유한 발전 경로를 따라 행정체계를 구축하였다. 통일조약에 의해 연방제의 전체적인 틀이 이미 만들어진 상황에서 각 지역이 고유한 발전경로를 보인다는 것이 일견 모순되어 보일 수도 있다. 그러나 주어진 제도나 조직의 형식도 중요하지만 지역발전에 더욱 큰 영향을 주는 것은 그 지역의 주요행위자의 행위나 판단결정이다. 법적으로 만들어진 제도와 기관들은 실질적으로 주요행위자가 대안적 혹은 다른 행위선택을 할 수 있는 공간을 열어주기도 한다. 우리는 독일통일의 경우에서 이러한 사실을 다시 한 번 확인할 수 있었다.

.....
⁴⁶ 변혁 중인 도시들 - 신연방주에서의 지방자치행정 5년(문서번호 77).
지방자치단체 개혁을 위한 세 번째 잠정규정(문서번호 86).
지방자치단체의 자치행정 강화를 위한 규정(문서번호 87).
행정공동체의 지속발전 및 기초단체의 행정력 강화를 위한 법(문서번호 89).

⁴⁷ “행정개혁” 보고서: 작센-안할트 행정의 새로운 조직화를 위한 제안(문서번호 72).

1990년 10월 14일 구 동독지역에 다시 생겨난 신연방주들은 그들에게 제공된 책임권한을 활용하여 독자적인 주의 기본법, 기본법재판소, 독자적인 행정체제(Landesverwaltungen)와 기초자치단체규정, 광역자치단체규정, 고유한 재정법(Finanzgesetze)을 만들었다. 이렇게 새롭게 형성된 제도적 법적 기반은 기본적인 면에서는 동질성을 유지하는 가운데 각 지역별로 특수성을 갖도록 하는데 기여하였다.⁴⁸

연방주의 관점이 적용되어 구 동독지역에서 이루어진 2차 제도적 기관의 신설은 각 주가 독자적 양식을 가진 형태로 발전해 나가는데 필요한 제도적인 출발점이 되었다. 구동독 각 지방에 만들어진 새로운 지방 공공기관 자체가 서로 상이한 특성을 갖고 있었을 뿐 아니라 이러한 상이한 특수성은 정치 및 행정 분야에 있는 행위자들에게 각기 상이한 행위공간을 제공하였다.

구동독지방에 지방자치행정기관이 도입되는 과정을 통해 확인할 수 있는 것은 무엇보다 5개 신연방주에서 탈중앙적이며 창조성과 다양성을 위한 공간들이 어떻게 활용될 수 있는가를 보여주는 하나의 예라고 할 수 있다. 결과적으로는 기초자치단체규정 또는 광역자치단체규정 또한 각 지역의 특성에 적지 않은 영향을 받았다.⁴⁹

이와 매우 연관된 또 다른 예가 1990년대 하반기에 시작되어 지금까지 진행되고 있는 지방행정구역 및 기능개혁 작업이다. 구 동독지역의 신연방주들은 이러한 개혁을 법적으로 실행하는 과정에서 서로 다른 “청사진”을 갖고 있었다.⁵⁰

.....

⁴⁸ 작센-안할트의 기초자치단체 규정, 작센-안할트의 광역자치단체 규정(문서번호 68).
“행정개혁” 보고서: 작센-안할트 행정의 새로운 조직화를 위한 제안(문서번호 72).
18차 지역대표자 회의, 자치행정 10년의 경험: 설문조사 결과(문서번호 85).
그 외 문서번호 86, 77, 89, 90, 92 참조.

⁴⁹ 작센주의 기초자치단체 규정(문서번호 62).
작센-안할트의 기초자치단체 규정, 작센-안할트의 광역자치단체 규정(문서번호 68).

⁵⁰ 작센주의 기초자치단체 규정(문서번호 62).
작센-안할트의 기초자치단체 규정, 작센-안할트의 광역자치단체 규정(문서번호 68).



2. 행정구역의 개편

통일 이후에 많은 지방의 행정구역들이 생존하기에는 규모가 너무 작다고 판단되어 행정구역 개편이 필요하게 되었다. 1990년 통일 당시의 지역 행정구역의 상황에 대한 한 예를 튜링겐주 내무부의 문서를 통해 볼 수 있다:

“1989년 평화혁명과 1990년 10월 3일 튜링겐주가 다시 도입된 직후에 35개의 군 단위 행정구역과 5개의 시에 크기가 다양한 1,707개(읍면동 단위의 게마인데라고 불리는)의 작은 행정구역들을 갖고 있었다. 그 중에서 916개(54%)는 500명도 안 되는 주민이 살았다. 이들은 자치행정단위가 수행해야 할 업무를 담당할 능력이 없었다.”⁵¹

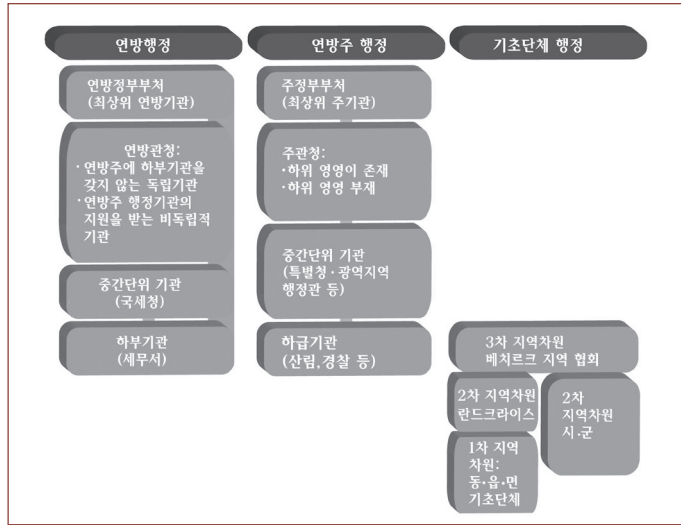
튜링겐주 내무부에서 언급한 이 숫자는 다른 신연방주에도 그대로 적용될 수 있었다. 브란덴부르크주에는 1,479개의 시, 읍, 면이 존재했다. 메클렌부르크-포어폼메른주는 1,000개가 넘는 읍면동 단위의 게마인데가 존재하였고, 그 중에 반 이상이 500명도 안 되는 주민이 거주하고 있었다. 행정구역 통합을 통해 하나의 게마인데의 주민수가 적어도 5,000명이 되어야만 했다. 당시 동독의 지역 행정단위와 비교할 때 서독의 지역 행정단위는 면적상 거의 두 배 컸고 주민수도 약 세 배는 많았다.⁵² 그 결과 모든 신연방주에서 행정구역 개편이 이루어졌다. 그러나 해당지역의 주민들은 이에 대해 거의 동의하지 않았다.

통일 이전 과도기의 동독에서는 중앙집권적인 행정구조에 대한 거부감이 높았다. 그렇기 때문에 과도정부가 행정구역 개혁을 주도하여 광역단체와 기초단체 단위에서 분단 이전의 행정단위를 복원하였다. 이러한 조치를 통해 전통적인 지역공동체와 그에 대한 소속감이 다시 부활하는 것에 대해 특히 노인들이 기뻐하였었다. 그러나 사회적 변화와 객관적인 문제로 인해 새로운

.....

행정구역 신규정 법(문서번호 92).
오랫동안 지속하는 것이, 마침내 ... 좋은 결과로?-작센-안할트의 체제 및 기능 개혁(문서번호 94).
⁵¹ 크라이스 행정구역 개혁의 진행상황-튜링겐 내무부의 공문(문서번호 91).
⁵² 신연방주의 기초단체 행정구역 개혁(문서번호 53).

그림 2-9▶
개편된 신연방주의
행정구조



개혁이 불가피하게 되었고, 그것은 주민들의 주관적인 시각에서 볼 때 그들이 어렵게 획득한 전통적 소속감과 애향심을 건드리는 민감한 문제가 되었다. 그러나 지역의 자치행정이 기능하기 위해서는 그에 속하는 지역단위들이 자기 역할을 제대로 수행할 능력이 있어야만 하였다.

지역행정 개편 개혁 과정을 튜링겐주의 예를 통해 살펴보자.

- 1992년 4월 “튜링겐의 행정개혁과 행정구역 개혁을 위한 지침” 결의
- 튜링겐주 내무부에 “행정구역개혁”을 위한 전문가위원회 설치
- 1992년 12월 전문가위원회에서 시·군 단위 행정구역의 개편을 위한 제안
- 1992년 1993년 시·군·읍/면/동(게마인데)들의 입장표명을 위한 준비
- 1993년 5월 법률안 초안
- 이 초안에 대한 시·군과 게마인데의 입장표명과 다양한 청문회 개최
- 1993년 8월 법안 통과⁵³
- 1994년 7월 1일 법률 효력발생

.....

⁵³ 튜링겐의 란트크라이스와 크라이스가 없는 시의 개편에 관한 법(튜링겐 구역개혁법-ThürNGG) (문서번호 65).
기초단체 행정구역 개편을 위한 조치에 관한 튜링겐의 법(튜링겐 조치법-ThürMaBnG) (문서번호 70).



새로운 법이 도입된 결과, 튀링겐주에는 란트크라이스 광역단위의 행정구역이 35개에서 17개로 감소하였다. 이로써 소규모 행정단위들을 큰 도시로 통합되고 이들 도시의 자치행정이 강화되었다. 그 결과 좁은 의미에서 게마인데 명칭이 사라지면서 공동체에 대한 감정적인 소속감이나 애향심이 사라졌을 뿐만 아니라 기초자치단체 게마인데 행정기관 소재지의 지위를 상실하면서 재정적으로 손해를 보게 되었다. 이러한 지역에 대해서는 재정적 손실을 보전해 주기 위해 지역단위 균형재정의 틀 내에서 구조조정지원을 받을 수 있게 해 주었다. 균형재정분배라는 연대적 재정지원 제도는 연방주 간에만 존재한 것이 아니라 연방주 내의 지역 단위에서도 존재하였다.

튀링겐주는 이를 위해 1993년부터 5년간 매년 백만 마르크의 기본재정금과 매년 주민 1인당 18마르크를 제공하였다. 그 기준은 1993년 12월 31일까지 크라이스 슈타트 단위에 거주하던 주민을 제외한 란트크라이스에 거주하던 주민수였다.

그 외의 구조조정지원금은 지역행정기관 소재지의 지위를 상실한 지역 중에서 특히 취약지역을 위해 3년 간 제공하며 그 액수는 매년 총 4백 5십만 마르크였다. 나아가 튀링겐 주정부는 주 차원에서 다른 관청과 시설을 그런 지역에 배치하기로 결정하였다.⁵⁴

이러한 행정구역 개혁이 실제로 모든 지역에서 의미가 있는지 미리 예측할 수 없었다. 그래서 튀링겐 주정부는 심사를 의뢰하였고 심사결과에 따라 최종적인 결정이 유보될 수 있도록 하였다. 그 결과 행정구역 개편이 실시된 지 4년이 지난 후 튀링겐주의 몇몇 지역에서는 경제적 생존능력에 대한 검토가 진행되었고, 이 검사 결과는 아무런 변화도 가져오지 않았다. 그러나 앞에서 언급한 이유 등으로 헌법재판소에 새로운 행정구역 규정에 대한 헌법소원을 제기하였다. 튀링겐에서는 16개의 게마인데가 해체와 도시로의 편입 때문

.....

⁵⁴ 크라이스 행정구역 개혁의 진행상황-튀링겐 내무부의 공문(문서번호 91)

에 헌법소원을 신청하였다. 그러나 튜링겐 헌법재판소는 모든 헌법소원을 기각하였다.

행정구역 개편 문제는 신연방주에 따라 약간씩 상황이 달랐다. 그러나 모든 신연방주에서 통일 직후 바로 지역단위의 행정구역의 수를 줄이기 위해 행정구역을 통합하는 작업이 진행되었다.

표 2-2 > 신연방주의 행정지역 단위 수의 변화

	란드크라이스 행정단위	연도	란드크라이스 행정단위	연도	란드크라이스 행정단위	연도
브란덴 부르크	38	1990년 10월	14	1993년 12월		
메클렌 부르크- 포어폼메른	31	1990년 10월	12	1994년 6월	6	2011
작센	48	1990년 10월	28	1994년 8월	10	2008
작센-안할트	37	1990년 10월	21	1994년 7월	11	2007
튜링겐	35	1990년 10월	17	1994년 7월	17	2011

3. 베를린의 행정통합 사례

통일이라는 체제전이의 틀에서 이루어지는 행정개혁과 통합은 동일한 체제 내에서 이루어지는 행정개혁과 본질적으로 다른 문제이다. 독일의 경우 1990년에서 1992년까지 이루어진 행정개혁과 통합을 체제전환(Transformation) 과정에서 이루어진 행정개혁/통합으로 보고 그 이후에 이루어진 행정개혁은 동일 체제 내에서의 행정개혁으로 간주할 수 있다. 그런 의미에서 볼 때 통일과 관련된 행정개혁과 통합에 소요된 시간이 약 2년 정도였다고 본다.

이렇게 빠른 시일 내에 통합작업이 진행될 수 있었던 것은 행정제도의 통합을 위한 기본틀이 이미 1990년 전반기에 통일조약을 협의하는 과정에서 만들어졌기 때문이었다. 이 기본틀을 통해 지자체 단위에서 행정개혁과 통합



을 추진할 방향이 확실하게 규정되었다. 그 기본틀에는 지방자치단체의 조직 재정 인력에 대한 기본적인 입장이 포함되었다.

통일조약은 행정통합 작업이 1990년 10월 3일에 완성되어야 하며, 예외적인 경우에만 3개월 기간을 연장할 수 있다고 규정하였다. 이 규정에 따라 신연방주에서는 자매결연 한 서독 연방주들의 도움을 받아 행정제도를 구축하는 작업이 진행되었다.

동독에서 베치르크로 분리되어 있던 지역을 하나로 묶어 연방주의 행정 체계를 구축하거나 기존의 행정체계를 새로운 체제로 전환해야 하는 과제를 받은 신연방지역의 주정부들과 달리 서베를린의 시정부는 두 개의 상이한 행정체계를 하나로 통합해야 할 뿐만 아니라 동독의 수도였던 베를린의 여러 행정기관까지 처리해야 하는 과제를 맡았다.

이러한 과제를 수행하기 위한 서베를린 시정부의 기본원칙은 1990년 9월 14일에 시 내무부에서 베를린 장관회의에 제출한 “베를린 행정통합을 위한 수행틀”이라는 보고서를 통해 상세히 알 수 있다.⁵⁵

이 자료의 작성자는 베를린 행정통합이 단순히 지금까지 분산되어 있던 관청을 하나로 묶거나 불필요한 행정기관을 해체하는 것을 의미하지 않는다고 강조한다. 중요한 것은 수도가 되어야 할 베를린에 단일하고 효율적이며 주민 친화적이고 비용을 감당할 수 있는 행정체계를 구축하는 것이라고 보았다.

행정체계의 통합작업을 담당하는 사람으로 먼저 생각해야 할 문제로서 행정체계를 통합하는 것은 단순히 재정과 조직의 문제가 아니라 복잡한 사회체제에 적합한 역할을 할 수 있는 체제를 만들어야 하는 점, 그리고 그런 과정에서 두 지역의 행정조직과 작업방식이 근본적으로 상이하였다는 사실과 함께 두 지역의 사람들 또한 완전히 다른 사회화 과정을 겪었다는 점을 충분히 인지해야만 한다고 보았다.

.....
⁵⁵ 베를린 행정통합을 위한 기본틀(문서번호 43).

나아가 행정통합과정이 복잡성을 단순화시키려는 시도는 오히려 해가 되며, 주민을 위한 서비스를 담당하는 기구를 만든다는 목표를 갖고 행정을 통합하는 작업이 종결되기까지는 실제 몇 년의 시간이 걸리는 과정이라는 점을 잊어서도 안 된다고 하였다. 이 과정은 체계적으로 잘 정돈된 상태로 진행되는 것이 아니기 때문에 그 때 그 때 주어진 상황에 따라 적절하게 행동해야 한다고 강조하였다.⁵⁶

이 보고서는 나아가 행정통합과정에서는 무엇보다 주의해야 할 사항으로서 베를린 전체를 아우르는 행정체계 구축, 공공기관의 고용창출정책, 국가가 담당하지 않는 업무를 담당하는 기관의 제외, 동베를린의 기관과 인력에 대한 평가 기준의 마련 등과 같은 문제를 상세히 다루고 있다. 국가가 담당하지 않는 업무를 관장하는 기관의 경우, 즉 의료기관, 문화기관, 보육기관 등에 대해서는 통일조약에 의거하여 별도의 규칙을 적용하도록 규정하였다.

동베를린의 행정기관과 그 부속기관에 대한 평가는 그 기관이 담당한 고유 업무에 따라 이루어지도록 해야 한다고 보았다. 그리고 시행정의 인사와 예산에 관련된 모든 업무는 시의 행정부를 통해 일괄되게 관리하여야 한다고 하였다. 이로서 동베를린시에서 인사문제를 자율적으로 관리하던 하급기관들이 그 권한을 상실하게 되었다.

인사문제: 베를린 행정통합과정에서 동독에서는 국가기관 종사자였던 많은 인력이 해고될 수밖에 없는 상황이었다. 그러나 기획업무, 관리업무 또는 감사업무 등과 같이 시행정의 지도적인 역할을 담당해야 하는 부서의 경우 늘어나는 업무량을 처리하기 위해 동베를린 행정청(Magistrat) 직원을 지속적으로 근무할 수 있도록 하였다. 나아가 동베를린 행정청의 직원 중에서 특

.....

⁵⁶ 독일, 그 중에서도 베를린이 속해 있던 프러시아 지역은 관료주의의 전통이 강한 것으로 정평이 나 있다. 독일식 관료주의의 최대 특성은 엄격한 규율과 규칙이 있고 모든 절차가 체계적으로 진행되는 것이다. 그럼에도 불구하고 베를린 시정부에서 작성한 공식적인 문건에 이런 식으로 상황에 맞추어야 한다고 언급되어 있다는 것은 통일 당시 독일의 상황이 얼마나 예외적인 경우였던가를 잘 보여주는 것이라고 할 수 있다.



별히 능력 있는 사람은 3년 내에 정식 일자리가 마련될 것이라는 점이 보장된다면 그 때까지 임시적인 고용관계를 통해 지속적으로 근무할 수 있도록 하였다.

동베를린의 행정청(Magistrat)을 서베를린의 시행정부(Senatsverwaltung)와 통합하는 작업은 비교적 신속하게 진행될 수 있는 문제였다. 그러나 이 보고서의 작성자들은 베를린에 속한 구청의 행정개혁 작업에 많은 어려움이 있을 것이라고 보았다. 특히 동베를린 지역의 여러 구청에 충분한 일자리가 보장되어 있지만, 현재 많은 직원들이 전문적인 지식이 없음에도 불구하고 전문지식을 필요로 하는 자리에 앉아 있기 때문에, 실제로 요구되는 전문가들을 제대로 고용할 수 없다고 지적한다. 그렇기 때문에 통합된 베를린의 행정기관에 근무하는 직원들의 경우 담당하는 영역의 전문지식과 기술을 보유한 사람만 근무할 수 있다는 원칙을 도입할 것을 제안하였다.⁵⁷

이러한 정책이 궁극적으로 동베를린의 행정기관에서 근무하였던 많은 사람들의 해고를 의미한다는 점은 이미 1990년에도 많은 사람들이 알고 있던 사실이다. 그러한 염려를 감안해서 이 보고서의 작성자는 행정기관의 통합과정에서 많은 사람이 해고된다고 하더라도 그 중에 적지 않은 사람들이 통일 조약에 따라 조기정년제의 혜택을 받을 수 있기 때문에 행정과정의 통합으로 인해 올 수 있는 충격을 어느 정도는 감소시킬 수 있을 것이라고 보았다.

재교육: 동베를린의 행정 인력이 통합되어서 주로 승격된 베를린의 행정기구에서 근무하기 위해서는 무엇보다도 새로운 행정체제와 근무방식에 대한 재교육이 필요하였다. 이 보고서는 동서 베를린의 행정부에서 1990년 9월 30일까지 어떤 재교육이 필요할지에 관해 자세한 보고를 할 것을 제안하였다.

.....
⁵⁷ 이 원칙은 동베를린의 주민들에게만 적용된 것이 아니라 통합된 베를린 전체에 적용된 것이었다. 그 결과 서베를린에서도 이 결정으로 인해 일자리를 상실한 경우가 없지 않다. 이러한 사항이 우리에게 시사해 주는 것은 무엇보다도 새로이 도입된 모든 규칙과 명령이 모든 주민에게 동일하게 적용되어야만 갈등의 소지를 줄일 수 있다는 점이다.

특히 서베를린의 행정부에게는 동베를린의 행정부에 근무하던 직원들 중에 몇 명이 재교육을 받고 나서 통일된 베를린주정부에서 계속 근무할 수 있는지 파악하기 위해 베를린이 필요로 하는 전문 인력의 수요를 파악해 주기를 요청하였다. 그리고 베를린 행정부 직원의 재교육은 베를린에 소재한 모든 전문대학과 대학에서 담당하도록 하였다.

이러한 재교육과정은 동베를린의 행정기관에 근무하였던 사람들에게 집중적으로 제공하고 서베를린 시청의 종사자들이 요구하는 재교육은 일시적으로라도 절대적으로 필요한 것에만 한정해야 한다고 규정하였다.

급여문제: 이 보고서의 작성자는 통일 이후 베를린의 생활수준이 전체적으로 동일한 수준에 이르기까지 몇 년의 시간이 걸릴 것으로 예상하였다. 행정통합이 실현되어야하는 1990년 동서 베를린의 상황이 서로 다르기 때문에 두 지역 공무원들의 급여에 격차를 두는 것이 문제가 되지 않는다고 보았다. 그리고 경제적 상황이 개선되고 생활수준이 유사해지고 조세수입이 높아지면 급여의 격차를 줄일 수 있을 것이라고 보았다. 그런 의미에서 공무원의 급여에 대한 단체협상을 주도하는 공무원노조와 5개 신연방주 정부 그리고 베를린 정부 간의 협상에서 구 동독지역의 공무원급여를 구서독지역의 공무원급여와 차등을 두는 것에 합의한 것은 매우 환영할 일이라고 보았다.

이 보고서는 1990년 9월 14일에 작성되었고 9월 18일 베를린 행정부의 회의에서 의결되어 행정통합을 위한 기본틀로 채택되었다. 이후 베를린의 행정통합과 관련된 문서에서는 항상 이 문서가 기본틀로 언급된다



제5절 제2차 행정제도 구축과 그 영향

통일 독일의 행정체계 통합은 1990년 10월 3일에 서독의 법질서(Rechtsordnung)를 전혀 고치지 않고 구 동독지역에 이식하는 방식으로 이루어졌다. 기본법과 사회적 연방주의적 법치국가를 위한, 또한 권력분립과 의회민주주의, 지방자치를 위한, 집합적으로 정리된 사회적 파트너와 연결된 개인의 경제적 행위와 연관된 모든 체계를 구 동독지역에 적용하기로 결정하면서 통일된 독일연방공화국의 새로운 멤버가 된 신연방주의 정치 질서, 경제적 혁신, 사회변동을 창조하기 위한 구조적 조건이 명확하게 만들어졌던 것이다.

이러한 “초반 시간대”에 이뤄진 기관형성의 형태는 명확하게 단일한 방향으로 흘러갔다: 구 동독지역에 이식된 법질서(Rechtsnormen), 조직형태(Organisationsmuster), 행정체제(Verwaltungsstrukturen)는 전통적 법치국가법 개념에 의거해서 연방 전체에 공통으로 적용되는 원칙에 입각한 것이었다. 그 결과 독일연방공화국의 연방 법령에 따라 모든 신연방주들이 단일한 형태로 새롭게 구성되었다. 이러한 과정에서 동독의 각 지역의 특수한 조건이 고려되지 않았다.

그러나 전국가적으로 단일한 법적 제도적 규정이 적용되었음에도 불구하고 1990년 이후 구 동독지역의 신연방주들이 경제적으로 뿐만 아니라 정치적으로도 상이하게 발전하는 것을 관찰할 수 있다. 그 이유는 동일한 연방주의의 원칙에 입각하여 구 동독지역에 신연방주가 설립되고 행정체계가 구축되었지만 각 지역의 정치적 행위자의 개별적인 역량과 다른 주어진 조건에 따라 새로이 도입된 법과 제도를 실행하는 과정에서 차이가 나기 때문이다.

구 동독지역에서 지역적으로 상이한 다양한 발전경로가 형성되기 시작한 것은 1990년대 초반 신연방주들이 제2차 제도구축 과정을 도입한 이후의 일이다. 1990년 10월 14일에 정식으로 발족한 신연방주들의 정부들은 그들에게 제공된 책임권한을 활용하여 독자적인 주의 기본법, 기본법재판소, 독자적인

행정체제(Landesverwaltungen)와 기초자치단체규정, 광역자치단체규정, 고유한 재정법(Finanzgesetze)을 만들었다. 이렇게 새롭게 형성된 제도적 법적 기반에 의해 연방주의의 원칙에 따라 기본적인 틀의 동질성을 유지하면서 각 지역별로 특수성을 반영할 수 있는 공간이 만들어졌다.⁵⁸

그 결과 새로이 구축된 신연방주들의 지방자치행정기관은 각 주가 탈중앙적 창조성과 다양성을 어떻게 활용하였는가 보여주는 좋은 예가 되었다. 신연방주 각 지역의 특성이 기초자치단체규정 및 광역자치단체규정에 적지 않은 영향을 주었다.⁵⁹

신연방주들은 1990년대 하반기에 또 다시 제도구축 작업에 착수하였다. 이 작업은 현재까지 지속되고 있다. 제3차 제도구축이라고 부를 수 있는 이 작업의 초점은 지방 행정구역 및 기능개혁안(Kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen)에 놓여 있다. 물론 정치 행정의 새로운 질서와 제도를 구축하는 과정에서 나타나는 기본문제들과 그에 대한 해결책은 근본적으로 유사할 수밖에 없다. 그러나 브란덴부르크, 메클렌부르크-포어폼메른, 작센, 작센-안할트, 튀링겐 등 구 동독지역의 신연방주들은 이러한 개혁을 법적으로 실행하는 과정에서 서로 다른 청사진을 갖고 있었다.

구동독의 각 지역이 신연방주 차원에서 그리고 그 하부 지방행정 차원에서 서로 상이한 행정 구조를 구축하게 된 원인이 무엇보다 각 지역이 역사적

.....

⁵⁸ 작센-안할트의 기초자치단체 규정. 작센-안할트의 광역자치단체 규정(문서번호 68).
지방자치단체 개혁을 위한 세 번째 잠정 규정(문서번호 86).
지방자치단체의 자치행정 강화를 위한 규정(문서번호 87).
기초자치단체, 도시, 광역자치단체 재산법(지방자치단체 재산법) (문서번호 40).
“행정개혁” 보고서: 작센-안할트 행정의 새로운 조직화를 위한 제언(문서번호 72).
18차 지역대표자 회의, 자치행정 10년의 경험: 설문조사 결과(문서번호 85).
행정공동체의 지속발전 및 기초단체의 행정력 강화를 위한 법(문서번호 89).
기초자치단체를 행정공동체로 분류하기 위한 2차 규정(문서번호 90).
행정구역 신규정 법(문서번호 92).
도시와 주변지방의 지방자치단체 공동협력을 위한 법(문서번호 93).

⁵⁹ 작센주의 기초자치단체 규정(문서번호 62).
작센-안할트의 기초자치단체 규정. 작센-안할트의 광역자치단체 규정(문서번호 68).



으로 상이한 발전과정을 겪었기 때문이라는 것이 현재 독일 전문가들의 일반적인 설명이다. 역사적으로 형성된 지역 간의 차이는 지금까지 여전히 존재하며, 그로 인해 지역마다 근본적으로 다른 문화적 역사적 “유산(Legate)”이 남아 있고 그것이 행정제도의 구축뿐만 경제발전에도 영향을 준다는 연구결과도 존재한다.

행정인력의 수급

통일과 통합과정에서 가장 중요한 역할을 담당하는 것이 중앙과 지자체의 행정공무원이다. 통일된 지역에서 다른 체제 하에서 근무하였던 국가기관 종사자를 전원 배제하고 새로운 공무원을 투입하여 행정기관을 구축한다는 것은 실제로 불가능하다. 그렇기 때문에 통일조약에서도 동독 공공기관 종사자를 개별심사를 통해 독일의 국가공무원으로 임명한다고 합의하였던 것이다. 실제 독일통일과 관련된 모든 정책은 통일조약에 의해 그 기본적인 방향이 이미 정해졌다고 해도 과언이 아니다. 그런 의미에서 연방정부와 과도기 동독정부가 통일 이후 독일사회의 통합을 위한 기본방향을 정하였다고 할 수 있다. 동독 국가기관의 종사자를 통일독일의 공무원으로 임명하는 과정에서도 통일조약에 정해진 기본원칙에 따라 각 지자체가 선발과 해고 작업을 진행하였다. 통일조약의 작성자들은 나아가 서독의 각 연방주들이 동독에 새로이 구성될 연방주들과 자매결연하여 도움을 주도록 한다고 합의하였다. 그와 함께 서독에서 동독으로 공무원을 파견하는 정책을 언급하였다.



제1절 서독에 의한 지원

1. 구연방주와 신연방주 지방자치단체 간의 자매결연

모든 정치체계가 그러하듯이 독일의 연방제도 일정한 운영규율과 그 체제에 참가한 행위자들이 쌓아온 경험이 축적되었다. 서독의 경우 이 체계가 이미 수십 년 간 지속되었던 반면, 동독에서는 그것이 완전히 새로운 것이었다. 신연방주의 대표들에게는 각 연방주가 각자의 이해관계를 갖고 있고, 이를 관철시키기 위해 다른 주와 협력하여 연방정부와 다른 연방주에게 대항한다는 것 자체가 새로운 것이었다. 나아가 이러한 협력관계가 항상 동일한 것이 아니라 시간에 따라서 또는 주제에 따라서 변할 수 있다는 것도 그들은 새로이 배워야만 했다. 동일한 정당이 연방정부와 연방주의 정부를 구성한다고 해서 그것이 연방정부와 해당 연방주가 모든 문제에 대해 동일한 정책을 취하는 것도 아니었다. 연방 차원에서 결정되는 법률의 많은 수가 연방회의의 동의를 필요로 하기 때문에, 특히 재정문제와 관련된 부분에서 연방주가 아주 중요한 역할을 담당하기 때문에 신연방주들이 이 체계에 신속하게 적응하고 동참하는 것이 아주 중요한 의미를 갖는 일이었다.

그래서 구 동독지역에 신설된 신연방주와 신연방주의 지방자치단체들이 가능하면 신속하게 자기 역할을 담당할 수 있는 관청, 즉 세무서, 법원, 등기소 등과 같은 행정기구를 갖추어야만 하였다. 신연방주와 이 지역의 지자체들이 신속하게 새로운 제도의 원리를 습득하고 새로운 기구를 만들기 위해 놀라운 정도로 많은, 자체적인 노력을 기울였지만 그것을 제대로 완성하기 위해서는 “서독으로부터의” 지원과 재정적인 도움, 그리고 서독이 파견한 전문가가 절대적으로 필요하였다. 이 과정에서 서독의 구연방주들과 신연방주들 간에 맺어진 자매결연이 도움이 되었다.

연방주들 간의 자매결연 체결에 관해 진행된 논의에서는 자매결연을 체결한 서독 연방주가 부담해야 할 비용, 협약과 같은 규정으로 자매결연을 체결

하는 형식, 자매결연 기간 그리고 자매결연 사업의 내용 등이 주요 주제였다.

한 예로 문서번호 116⁶⁰은 노르트라인-베스트팔렌 주의회에서 브란덴부르크주와 협력에 관해 논의한 내용을 보여준다. 이와 관련된 중요한 문서는 특히 문서번호 112,⁶¹ 145⁶²이다. 자매결연을 체결한 두 연방주 간의 국가조약을 다루는 이 두 문서는 연방정부와 연방주들 간의 재정문제 그리고 노르트라인-베스트팔렌주와 브란덴부르크주 간의 협약을 2000년 12월 말까지 3차 연장하는 문제를 다루고 있다.

1991년 3월 12/13일에 체결된 “인건비보조금 지급에 관한 보장”에 관한 노르트라인-베스트팔렌주와 브란덴부르크주 간의 국가조약에는 재정문제에 관해 다음과 같이 적혀 있다:

브란덴부르크의 행정과 사법체계를 신속하게 구축하기 위해서는 지금까지 서독 연방체제에서 많은 경험을 쌓은 능력 있는 공무원이 필요하다. 그런 공무원들을 데려오기 위해 노르트라인-베스트팔렌주의 재정적 지원이 필요하다. 지역의 자치단체 또한 자체적으로는 담당할 수 없는 비용을 노르트라인-베스트팔렌주로부터 지원을 받아야 한다.

브란덴부르크주와 노르트라인-베스트팔렌주 간에 체결된 국가조약에 지방 행정단위가 포함된 것은 아주 중요한 의미가 있는 일이었다. 왜냐하면 지방 차원에서 자매결연을 체결한 서독의 파트너가 자체적으로 해결할 수 없는 인적·물적 자원에 대해 주정부가 지원해 줄 필요성이 너무 컸기 때문이었다. 신연방주의 최하위 기초자치단체인 게마인데 단위의 행정기구의 인건비보조금에 대한 연방내무부의 지침은 “연방정부 부처의 공문집(Gemeinsamen Ministerialblatt)”에서 확인할 수 있다.⁶³ 여기에서 주목할 것은 연방정부에서

.....

⁶⁰ 노르트라인-베스트팔렌주 자매결연-국가조약 또는 정부협정.
⁶¹ 브란덴부르크 주정부와 노르트라인-베스트팔렌 주정부 간에 체결된 포괄적 협력에 관한 협정.
⁶² 브란덴부르크와 노르트라인-베스트팔렌 주정부간에 체결된 협력협정의 3차 연장에 관한 합의.
⁶³ 브란덴부르크, 메클렌부르크-포어포메른, 작센, 작센-안할트 그리고 튀링겐주의 지방자치단체의 인건비 보조금 확보를 위한 지침(문서번호 111).



지방의 게마인데에 지원해 줄 필요가 있다는 점이 비교적 이른 시기에 지적되었다는 것이다. 여기에서 언급된 지침은 1990년 11월에 만들어졌다.

자매결연을 체결한 파트너가 필요로 하는 것과 지원해 줄 수 있는 능력에 부합하는 협력관계를 구축하기 위해 자매결연의 틀 내에서 자세한 규정이 만들어졌다. 니더작센주와 작센-안할트주 사이에 만들어진 협력관계의 재정적인 측면, 유효기간, 실행방법 그리고 관할 분야에 관한 법령(Erlass) 등이 그런 예이다.⁶⁴

자매결연은 앞에서 언급한 것처럼 연방주 차원에서뿐만 아니라 다른 지역 차원에서도 이루어졌다. 지역 차원에서 자매결연이 체결되는 과정에서는 통일 전에 이미 성사되었던 동서독 도시 간의 자매결연 사업이 많은 도움이 되었다. 동독과 서독의 도시 간에는 1986년부터 자매결연 제도가 존재했으며, 동독 정부는 초기에는 이를 매우 제한적으로만 허락하였다.⁶⁵

표 2-3 > 신연방주와 서독의 연방주들 간의 자매결연

신연방주(구 동독)	서독의 자매결연주
Brandenburg	Nordrhein-Westfalen
Mecklenburg-Vorpommern	Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen
Sachsen	Bayern, Baden-Württemberg
Sachsen Anhalt	Niedersachsen
Thüringen	Hessen, Rheinland Pfalz

위의 <표 2-3>은 1989년 11월에 존재하던 58개 동서독 도시 간에 체결된 자매결연 현황을 보여준다. 국립연구기관인 도시개발과 구조계획 연구소와 독일 도시협회가 발행한 책자는 도시 간의 자매결연이 “독일 통일을 만들어 냈다”고 설명한다. 이 책자의 12쪽을 보면 다음과 같이 쓰여 있다:

⁶⁴ 신연방주를 위한 행정인력지원(니더작센과 작센-안할트주 간의 협력)(문서번호 124).

⁶⁵ 통일 이전에 있었던 도시간 자매결연의 발전에 관해서는 다음을 참조: 동서독 기초단체 간의 자매결연. 독일통일의 조력자로서의 시, 란트크라이스 그리고 게마인데. 연방정부 신연방주 특임관의 연구보고(문서번호 149)

통일이 실현된 이후 구 동독지역의 지방 도시들은 조직적·인적·재정적인 면에서 모든 것을 새롭게 구성해야하는 과제에 부딪혔다. 1990년 8월 31일에 조인된 통일조약에서 서독은 신연방주의 주행정체계의 구축과 전문적인 과제를 수행하기 위한 행정지원을 한다고 약속하였다(통일조약 15조 2항). 통일조약에 합의된 이 조항을 시·군·읍 단위에서 실현에 옮기는데 자매결연이 아주 유용한 도구로 판명되었다. 서독의 지역단체들은 지방자치행정체계를 구축하는 과정에서 동독의 파트너를 지원하였다. 그들은 인력파견, 현대적 기술장비의 제공과 같은 “물질적 지원”외에도 복잡하지 않은 방식으로 그리고 법률문서를 통해 자문해 주었다. 그러나 이러한 교환은 단순히 서독에서 동독으로만 이루어진 것이 아니었다. 동독 행정직원이 서독의 지역 기관에 파견되어 연수하는 것에 대해 당사자들의 반응이 아주 좋았다. 신연방주 출신의 직원이 일정한 기간 동안 서독의 지역 자치행정기구에서 실무를 배울 수도 있었다. 이러한 협력을 통해 인간적인 차원에서 아주 밀접한 관계가 형성될 수도 있었다. 자매결연의 지속 여부는 대부분 지역 단위의 행위자들이 이 기간에 어떤 경험을 했는가 하는 문제에 따라 결정되었다.⁶⁶

신연방지역에 있는 자매결연주의 행정체계 구축에 도움을 주기 위해 구연방주들은 행정전문가, 판사, 검사 등을 파견하였다. 이러한 도움이 신연방주를 위해 중요한 역할을 하였던 이유는 무엇보다 구연방주들이 전문적인 지식을 가진 사람들을 보냈기 때문이다.

각 연방주 간에 이런 협력이 가능했던 것은 1991년 2월 28일에 열린 주총리 회의에서 인적인 행정지원과 그에 필요한 재정의 확보에 관한 결정이 내려졌기 때문이었다. 이 결정을 통해 구연방주에서 신연방주로 파견된 공무원들은 급여, 출장비와 가족이산수당 그리고 1992년 말까지 각 근무하는 지역에서 발생하는 추가비용에 대한 보상을 받게 되었다. 신연방주의 공무원의 급여수준이 구연방주 공무원의 급여수준에 비해 낮기 때문에 발생하는 급여의 차액은 1992년까지 구연방주에서 지불하기로 하였다. 그 외의 행정지원은 행정직원과 사법직원들의 재교육과 연수를 통해서 그리고 신연방주의 조직 문제에 대해 자문해 주는 형태로 그리고 사무용품, 전문서적 또는 전산장비

.....

⁶⁶ 동서독 기초단체 간의 자매결연, 독일통일의 조력자로서의 시, 란트크라이스 그리고 게마인데(문서 번호 150).



등의 직접적인 물자지원으로 이루어졌다. 1991년 7월 11일에 연방정부가 의회에 보낸 자료에 구연방주가 신연방주에 제공한 행정지원의 내용이 구체적으로 보고되어 있다.⁶⁷

바덴뷔르템베르크주의 경우 1991년 5월 현재 321명의 주행정처 직원이 자매결연 지역인 작센주에서 근무하고 있으며, 주정부가 작센주에 파견되는 공무원에게 다양한 인센티브를 보장하는 것으로 보고하였다. 거기에는 1992년 말까지 추가로 지급되는 보상비를 보장하고, 승진에 도움을 주며, 기혼자의 경우 1주에 1회, 미혼자의 경우 2주 1회 가족을 방문할 수 있는 출장 보장하고 작센 현지의 숙소 조건을 개선하는 것이 포함되었다. 나아가 신연방주가 자립할 수 있도록 “행정전문가-프로그램”과 “인턴-프로그램”을 도입하여 작센주가 구연방지역의 전문가들을 유치할 수 있도록 도와주고 있다고 하였다. 이들 전문가들에게도 자기 주에서 받을 수 있는 급여와 신연방주에서 실제 받는 급여의 차액을 보상하여 주었다. 바덴뷔르템베르크주는 나아가 작센주의 행정을 지원하기 위해 1991/92년 추가경정예산을 통해 350개의 새로운 일자리를 만들었으며 지자체장들과 협의하여 150명의 지자체 직원을 작센으로 파견하였다. 바덴뷔르템베르크주가 신연방주 행정지원을 위해 1991년과 1992년에 지출한 액수는 총 2억1천만 마르크라고 보고하였다.

바이에른주는 1991년 5월에 406명의 주행정부 직원과 판사를 장기적으로 자매결연한 신연방주에 파견하였고 단기적(14일 이하)으로는 약 700명을 파견하였다. 그리고 31명의 대학교수가 파견되어 신연방주의 대학 재건사업을 돕고 있다고 보고하였다.

바이에른주가 신연방주에 제공하는 인적인 행정지원은 주행정부의 직원 (특히 공무원, 판사 그리고 검사)의 파견, 행정기관, 재판소, 지자체, 학교, 대학, 병원 간의 자매결연을 통한 지원, 연수 재교육 프로그램 등의 형태로 이루어졌다.

.....
⁶⁷ 신연방주의 공공행정과 법률체계의 구축과 확장에 대한 연방정부의 보고(문서번호 122).
신연방주의 행정구축-연방의회 원내 사민당의 질의에 대한 연방정부의 답변(문서번호 125).

바이에른주의 경우 특기할 사항은 행정지원이 이루어지던 초기(1990년 여름부터)에 드레스덴과 에어푸르트에 있는 바이에른주의 연락정보사무소가 중요한 도움을 주었다고 보고한 것이다. 인적인 행정지원 뿐만 아니라 사무용품과 전문서적 그리고 장비도 제공하였다. 상공회의소와 직업단체 중소기업의 자문, 접경지역의 지역 경제구조 개선을 위한 도로건설, 상하수도 시설 개선과 도시계획 프로그램도 지원하였다.

바이에른주의 경우 공무원들이 신연방주에서 근무하는 것에 많은 관심을 갖도록 하기 위해 다양한 인센티브를 제공하였다. 신연방주에 파견된 직원에게 지불하는 보상비의 기간을 제한하지 않고, 평가보너스를 주며, 수습기간 중인 직원의 경우 기간을 단축시켜주고, 승진가능성을 높여주고, 승진심사에서 조건을 완화 해 주고, 출장비 정산을 관대하게 해 주고, 주거문제에 도움을 주는 제도가 포함되었다. 이러한 행정지원에 필요한 재정은 일반예산과 1억5천만 마르크의 지원프로그램을 통해 마련되었다.

바이에른 주정부는 의회가 동의한다는 조건 하에서 1991/92년도 예산에서 인적 행정지원을 위한 예산을 1억 마르크 증액하기로 결정하였다고 보고하였다. 5천만 마르크는 이미 진행되고 있는 행정지원 프로그램을 지속하는데 사용되고 5천만 마르크는 1,400명까지 행정전문가를 교육하여 신연방주에 투입할 수 있도록 하는 새로운 프로그램을 위해 사용할 계획이었다. 이 프로그램을 준비하기 위해 바이에른 정부의 각 부처는 자매결연한 신연방주의 각 부처와 행정협정을 맺고 지원 형태를 확정할 것이라고 설명하였다. 바이에른주 내의 지자체에 의한 행정지원은 지자체를 통해 직접 이루어지며 모든 지원은 바이에른주 내무부와 지자체장협의회에서 작성한 자문프로그램을 바탕으로 이루어진다.

노르트라인-베스트팔렌주는 브란덴부르크주와 자매결연하였다. 그 외에 메클렌부르크-포어폼메른의 일부, 특히 노이브란덴부르크 지역과 라이프치히 그리고 서부 작센 지역도 지원해 주었다. 브란덴부르크주를 지원하는 법



적인 근거는 1990년 11월 27일 두 주정부가 체결한 “광범위한 협력에 관한 정부협정”이다. 이 협정서는 두 주 정부 간에 협력을 조정할 위원회를 두고 정기적으로 공동의 내각회의를 개최한다고 하였다. 나아가 각 부처의 전문적인 문제에 대해 논의하기 위해 장관과 차관들이 정기적으로 만나기로 하였다. 이 정부 협정서에는 인건비의 추가비용에 대한 재정적 지원도 포함되었다.

인적 행정지원의 틀에서 노르트라인-베스트팔렌 주정부 직원 645명이 장기적으로 신연방주에서 근무하였다. 신연방주에 파견된 사람은 특히 주정부의 행정전문가와 판사들이었다. 인적지원은 월 단위로 파견하거나 짧은 경우에는 일 단위로 출장을 보내기도 하였다. 인적지원을 강화하고 신연방주에 인력을 파견하여 발생하는 주정부 행정의 공백을 채우기 위해 1991년에 1억 6,430만 마르크가 소요되었다.

노르트라인-베스트팔렌과 브란덴부르크주 정부 간에 조인된 협정서에 따라 브란덴부르크주는 서독에서 파견되었거나 그 쪽에서 채용된 직원과 판사의 급여 중 차액을 지원받게 되었다.

브란덴부르크주 행정부의 직원을 위해 다양한 재교육프로그램이 진행되었다. 그 프로그램을 위해 강사가 브란덴부르크주로 파견되었고, 동시에 노르트라인-베스트팔렌주의 전문행정부서 또는 연수원에 연수할 수 있는 자리를 마련하였다. 나아가 노르트라인-베스트팔렌주는 브란덴부르크주가 행정전문학교를 건립할 수 있도록 재정적 인적 도움을 주었다.

노르트라인-베스트팔렌의 각 기관은 해당 전문분야의 업무를 수행하는데 도움을 주었다. 환경부의 경우 1990년 7월에 체결된 행정협정을 바탕으로 그리고 사회노동부와 법무부도 각 부처에서 체결한 행정협정을 바탕으로 전문적인 행정지원과 연수프로그램 제공하기로 하였다.

나아가 브란덴부르크주에 중앙등기문서관리소를 설립하는데 인적인 도움을 주었다. 1991년 7월 현재 53명의 법무사들과 8명의 하위공무원이 노르트라인-베스트팔렌주에서 파견되어서 100여 명의 브란덴부르크주의 직원들

의 도움을 받아서 1991년 말까지 15만 건의 토지 등기문서 등록 작업을 진행하도록 하였다. 이 작업을 통해 소유권이 해결되지 않아서 투자를 받지 못하는 것과 같은 문제가 사라질 것으로 예상했다.

노르트라인-베스트팔렌 주정부와 지자체장 협의회와의 협조 하에 브란덴부르크주의 지자체와 메클렌부르크-포어폼메른주 일부 지자체의 거의 전역에서 지자체 행정체계를 구축하기 위한 조직자문기구가 만들어졌다. 이 기구에는 노르트라인-베스트팔렌주 지자체의 직원들이 파견되었으며, 노르트라인-베스트팔렌 주정부는 여기에 참여한 지자체에게 인적 물적 비용을 보상해 주었다. 이 지자체 자문기구에는 1990년 5월 현재 200명의 노르트라인-베스트팔렌 지자체 직원들이 파견되어 근무하고 있다.

이 자문기구는 조직, 인사, 예산, 재무, 사회, 건설, 도시계획, 환경, 경제 활성화, 부동산 등의 전문분야로 분류되었다. 자문기구에 파견할 인력과 지자체의 개별 정책을 위해 노르트라인-베스트팔렌 주정부는 1991년에 삼천만 마르크의 예산을 배정하였다. 신연방주 행정지원을 위해 지자체에서 실행하는 정책을 주정부 차원에서 지원하기 위해서 사천만 마르크의 예산이 1991년에 배정되었다.

위에서 본 것처럼 1991년 7월 11일 연방정부의 답변을 통해서 구연방주 즉 서독의 각 주들이 자매결연한 신연방주를 위해서 한 일을 구체적으로 알 수 있다. 그러나 어떤 과정을 통해서 자매결연 하게 되었는가에 대해서는 자세히 알 수 없다. 다만 한 가지 분명한 사실은 1990년 5월 동독의 지방의회 선거가 끝난 후에 동독의 각 지역에서 서독의 연방주들과 파트너십을 맺고 자문과 지원을 받기 시작하였다는 것이다. 그러나 이러한 자문과 지원이 이루어지는 형식적인 틀은 존재하지는 않았다. 실제로 자매결연을 체결하게 된 이유와 과정도 아주 다양하다. 많은 경우에 지리적 근접성 또는 이미 존재하였던 교류채널, 파견 가능한 전문 인력과 자원 또는 정치적 성향과 최고위층의 개인적 친분관계 등이 자매결연 체결 이유로 제시되었다.

브란덴부르크와 노르트라인-베스트팔렌주 사이의 자매결연이 시작된 계



기는 만프레드 슈틀페와 당시 노르트라인-베스트팔렌주 총리였던 요하네스 라우 사이의 개인적 친분관계였다고 알려져 있다. 두 사람은 개신교 협의회를 통해 서로 알고 지내던 사이였고, 1989/90년의 과도기에 정치적 교류를 시작하였다. 두 사람의 정치적 성향이 일치하였던 것도 중요한 요인이었다. 이렇게 두 사회민주주의자의 우정을 바탕으로 과도기와 통일 직후 몇 년 간 이어지는 브란덴부르크, 노르트라인-베스트팔렌 주의 협력관계가 시작되었다.

초기 단계의 지방자치단체 간의 협력을 위한 어떤 형식적인 틀이 있는 것이 아니었다. 통일이 가시화되면서 서둘러서 서독의 공무원이 동독으로 파견되었고, 그들은 대부분 현지에서 발생하는 여러 가지 상황에 즉흥적으로 대처할 수밖에 없었다고 회상한다.

2. 서독에서 파견된 공무원

1990년 5월 동독의 지방의회 선거가 끝난 후에는 서독으로부터 파견된 자문 지원인력이 중요한 의미를 갖게 되었다. 이러한 자문활동이 필요하고 유익하다는 것이 분명하였음에도 불구하고 그것은 여전히 아주 민감한 사안이었다. 왜냐하면 개혁을 시작하였지만 동독은 분명한 주권 국가였기 때문이다. 그런 상황에서 자문활동을 조직하고 재정적으로 지원하는 데 가장 적합한 도구는 서독의 정치재단들인 것으로 입증되었다.⁶⁸ 서독의 각 연방주에 설치된 정치교육원들 또한 그런 활동에 참여하였다. 당시 정치교육원들과 정치재단들은 교류 및 방문 프로그램을 재정 지원하고, 프로그램 구성에 있어 매우 유연한 태도를 보였으며, 새로운 정책들을 시민 교육 정책의 일환에 통합시켰다. 그리고 연방정부의 내독관계부의 예산을 지원받아 서독의 퇴직 시장 300명이 동독으로 파견되어, 자문관으로 활동하였다.

.....

⁶⁸ 당시 서독의 정치재단으로는 프리드리히 에버트재단, 콘라드 아데나워재단, 한스 자이텔재단, 프리드리히 나우만재단, 하인리히 뵐 재단 등이 있었다.

드 메지에르 정부에도 ‘서독’에서 온 자문들이 다수 포함되어 있었다. 이들은 서독시민이었기 때문에 공식적으로 주요한 직책을 맡지는 않았지만 매우 중요한 역할을 수행했다. 물론 동독 과도정부의 장관과 차관은 동독시민들이었다. 그러나 이들의 주변에는 서독의 정부, 행정, 세부적인 법적 지식에 관한 경험이 있는 다수의 서독과 서베를린 출신 인사들이 존재했다. 이들은 상당한 도움을 제공했으며, 특히 민주화 과정과 서독체제에 맞추는 조정 과정에서 나타난 정부 및 최고인민회의 개혁을 위해서는 필수적인 존재였다.

부처의 중요한 영역마다 고문이 배치되어 있었는데, 이들은 서독정당의 추천을 받았거나 또는 부처가 이들에게 업무 공조를 요청했다. 그 외에도 서독에서 직접 고문으로 활동하기를 지원하는 이들도 있었다. 다수의 퇴직 공무원들이 다시 활동했고, 현역에서 은퇴한 변호사와 공증인들은 새로운 업무를 시작했다. 서독에서 온 다수의 고문들에게 동독에서의 근무는 금전적인 측면에서도 매력적이었지만, 이들은 이를 통해 상당한 경력을 쌓을 수 있었다. 동독에서 활동하려는 동기는 매우 다양했지만, 다수의 전문가들은 동독에서 국가구성을 해볼 수 있는 전무후무한 기회를 엿봤다. 특히 전문지식의 중요성이 상당히 컸는데, 이는 최고인민회의의 규정 제정이나 입법과 관련하여 전문지식을 통해 서독의 기본법 및 법과의 호환성을 고려해야 했기 때문이다. 전문지식은 동독의 서독 가입으로 인한 필수적인 체제이전을 위해서는 필수였다.

대부분의 고문 및 ‘파견 공무원’들의 활동기간은 제한되어 있었지만, 이들 중에는 동독에서 계속 머물기로 결정한 이들도 있었다. 이는 단지 이들이 기존에 가지고 있던 전문지식 때문만이 아니라 이들이 동서독의 체제를 모두 아는 전문인력이었기 때문이다. 적지 않은 수의 고문과 파견 공무원들이 동독에서 상당한 기간 동안 일을 했고 은퇴가 임박한 상태였다. 이들에 대한 연금비용을 부담해야 함으로써 동독에는 재정적 문제점이 발생했다.

사법적 전문능력이 필요한 곳은 공공영역뿐만이 아니었다. 계획경제를 시장경제로 전환하는 과정에서도 법적 지식은 필수였지만, 동독에서는 이와 관



련된 인력이 충분하지 않았다. 이에 따라 사법부 장관의 명령으로 1990년 여름, 서독 변호사들의 동독에서의 활동을 규정했다.⁶⁹ 이는 호혜주의를 기반으로 한 ‘독일연방공화국의 연방변호사법에 따라 독일민주공화국에서의 직업활동이 허가된 변호사들을 위한 가능성 및 권한’과 관련되어 있다. 법령 제4조는 법률처리 범위를 규정했다. 변호사들은 서독법을 기준으로 국내차원 및 유럽차원의 법률처리를 담당했다-“이 법령에 따라 개업한 변호사들은 서독법, 유럽공동체법 및 동독법(서독법과 동일한 범위에 한정)에 대한 법률처리를 할 권한을 가진다”.

이렇게 시작된 서독 공무원의 파견사업은 동서독이 통일을 준비하기 시작한 이후 1992년까지 약 3만5천 명으로 추정된다. 그 중에서 약 1만5천 명이 연방정부에서 파견되었고 2만 명 정도가 서독의 연방주와 지자체에서 파견되었다.⁷⁰

공무원 파견과 관련된 자세한 내용은 튜링겐주(구동독)와 헤센주(서독)의 협력관계를 사례로 볼 수 있다. 다음의 <표 2-4>는 1990년에서 1996년 사이에 헤센에서 파견된 공무원의 수를 전체적으로 보여준다. 이 통계자료는 폴커 카츠만과 다그마 쉬판스키의 연구보고서 “헤센과 튜링겐-자매결연으로의 길. 1989년에서 1994년까지의 활동프로그램”(프랑크푸르트, 2009년, 609쪽)에서 인용한 것이며, 이들은 비스바덴에 있는 헤센주 문서보관소(HHStAW)의 자료를 활용하였다.

.....
⁶⁹ 서독에서 변호사 자격을 취득한 사람이 동독에서 활동하는 것에 관한 규정(문서번호 109)

⁷⁰ 이 숫자의 출처는 Klaus Hening Rosen, Verwaltungsaufbau in Ostdeutschland hat geklappt/ Partnerschaften als Hilfe zur raschen Selbsthilfe(신연방주 지역의 행정재건 성공/자립을 위한 도움으로서의 자매결연), Das Parlament(1994년 6월 17일). 그러나 서독에서 파견된 공무원의 숫자가 연구자에 따라 다르다. 1992년에 발표된 Bernd Keller의 논문에는(Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst der neuen Bundesländer, Gewerkschaftliche Monatshefte 43(1992), 331-342) 신연방주에서 근무하는 서독에서 온 파견공무원의 수가 약 20,000이라고 보고하였다. 그 중에서 8,000명이 연방정부, 8,000명이 주정부 그리고 4,000명이 지자체에서 근무하고 있다고 하였다.

이 표는 파견공무원의 숫자를 전체적으로 보여줄 뿐만 아니라 나아가 신연방주에게 사법과 재무 분야가 특히 중요했다는 것을 보여준다. 이 분야에서 전문지식에 대한 수요가 가장 많았기 때문에 헤센주에서 공무원을 파견할 때 이 분야의 전문가들은 파견 기간을 장기적으로 계획하였다. <표 2-4>는 숫자를 통해 이 점을 분명히 보여준다.

1992년에 신연방주에서 근무하던 공무원을 포함한 공공기관 종사자는 총 170만 명이었다. 다시 말해 1992년에 신연방주의 공공기관 종사자 중에 약 2%가 서독에서 파견되거나 전근해 온 사람이었다. 3만5천 명이라는 많은

표 2-4 > 튜링겐 및 다른 지역으로 파견된 헤센의 공무원 수

기간	공무원 수	전근	파견	3개월 미만	3개월 이상	6개월 이상	출처
1990년 12월	104		104				HHStA W Z 502 Nr.17542, Nr.14201
1991년 2월	137		137				HHStA W Z 502 Nr.6128
1991년 5월	349		349	92	257		HHStA W Z 502 Nr.17542, Nr.14201, Nr.6128
1991년 11월	449	11	438	29	63	346	HHStA W Z 502 Nr.17542
1992년 1월	679	28	651	105	117	429	HHStA W Z 502 Nr.17542
1992년 4월	681	69	612	79	92	441	HHStA W Z 502 Nr.17542
1992년 10월	612	146	466	70	49	347	HHStA W Z 502 Nr.17542
1993년 1월	518	154	364	50	39	275	HHStA W Z 502 Nr.17542
1993년 6월	546	191	355	24	35	296	HHStA W Z 502 Nr.17542
1993년 8월	233(재무부 89, 법무부 120)		223				HHStA W Z 502 Nr.16130
1994년 9월	130(재무부 49, 법무부 67)		130				HHStA W Z 502 Nr.17542
1995년 11월	78(재무부 40, 법무부 35)		78				HHStA W Z 502 Nr.16130
1996년 평균	22(재무부11, 법무부 11)		22				HHStA W Z 502 Nr.16130



인원이 파견 또는 전근되었지만 그들이 파견되기 위해 거친 형식적인 선발절차나 심사과정에 대해서는 구체적으로 알려진 것이 없다. 그에 관한 문서는 지금까지 발견하지 못하였다.

서독 공무원의 파견방법에 관한 구체적인 행정지침이 알려져 있지 않다는 사실은 행정적 관료주의 전통이 아주 강한 독일의 문화와 부합하지 않는 것처럼 보일 수도 있다. 그러나 과도기와 통일 초기의 독일의 상황은 예외적인 상황이었고 그러한 예외적인 상황에서는 기존 관료주의의 형식적인 절차가 중요한 것이 아니라 시급한 과제를 해결하는데 가장 적절한 방식으로 대처하는 것이 중요하다는 것에 대해서는 아무도 이의를 제기하지 않을 것이다. 실제 독일에서도 행정기관들이 모두 그렇게 대처하였던 것으로 보인다.

파견공무원의 선발과 관련하여 지자체에서 근무한 파견공무원들과 인터뷰하였다. 그를 통해 그들이 어떤 절차를 거쳐서 동독에 오게 되었는지 확인할 수 있었다. 지자체와 연방주에서 파견된 공무원들의 공통적인 답은 1990년 초부터 서독 연방정부와 주정부들이 동독 그리고 신연방주에 가서 일할 수 있는 사람을 급하게 찾았다는 것이다. 그렇지만 그것은 정부의 형식적인 모집공고를 통한 것이 아니라 비공식적인 루트를 통해 동독에 파견할 사람이 필요한데 누구 갈 사람이 없는가 알아보는 식이었다고 한다. 1991년에는 적어도 이러한 모집방법에 변화가 있었던 것으로 보인다. 1991년 7월 10일 연방정부가 의회에 보낸 답변서를 보면 7,500개 이상의 신연방주 지자체들이 필요로 하는 행정요원 자리에 서독의 공무원들이 지원하는 것을 조정하기 위해 연방내무부에서 지자체 협의회와 함께 베를린에 인력시장을 만들었다고 하였다. 이 시장의 운영비용은 연방예산으로 지원하였다. 1991년 7월 10일 현재 신연방주의 지자체에서 700여 개의 일자리를 이 시장에서 공고하였고 이에 대해 약 1,300개의 지원서가 서독으로부터 접수되었다고 하였다.⁷¹

.....
⁷¹ 신연방주의 행정구축-연방의회 원내 사민당의 질의에 대한 연방정부의 답변(문서번호 125)

이러한 인력시장의 경우 형식적이라도 선발과정을 거쳤지만, 반면에 비공식적인 루트를 통해서 신연방주에서 인력을 필요로 한다는 소식을 접한 서독의 공무원들 중에 동독/신연방주에 가겠다고 지원한 사람들은 어떤 선발 절차나 형식적인 인터뷰를 거치지 않고 동독으로 파견되었다. 결국 파견을 자원한 사람들이 어떤 검증절차를 거치지 않고 동독에 보내졌던 것이다.

그렇다면 서독의 공무원들이 왜 동독에 파견근무를 자원하였는가 물어야 했다. 대부분의 공무원들의 첫 번째 대답은 본인이 동독에 관심이 많았기 때문이라는 것이었다. 분단 때부터 동독에 관심이 많았기 때문에 동독에 가서 함께 일을 하고 싶었다는 것이다. 물론 파견을 통해 서독에서보다 높은 직급을 받고 높은 급여를 받을 수 있는 기회가 제공되었다는 점이 그들이 그런 결정을 내리는데 도움을 주었다는 점을 아무도 부인하지는 않았다.

동독/신연방주로 파견된 공무원들에게는 소위 말하는 “야생보너스”(Buschzulage)가 지급되었다. 그 금액은 매달 공무원 개인에게 1991년 2000마르크, 1992년 1,800마르크, 1993년 1,600마르크가 지급되었다. 주정부에서 신연방주로 파견된 공무원의 경우도 이와 유사한 물질적 보너스를 지급받았다. 연방정부는 1991년에서 1993년 사이에 연방공무원들의 “야생보너스”를 위해 지출된 총액이 약 팔억 구천만 마르크였다고 연방의회에 보고하였다. 1990년의 경우 몇 명의 서독 공무원이 동독에 파견되었는지 구체적인 통계가 존재하기 않기 때문에 비용을 산출할 수가 없다고 한다.

문서자료나 인터뷰를 통해서 확인할 수는 없지만 일반적인 사실로 확인되는 사항은 서독에서 신연방주로 파견되었다가 신연방주에 머무른 공무원들의 많은 수가 빠르게 승진하였다는 점이다. 노르트라인-베스트팔렌 주정부의 공무원으로 1990년 초에 후일 브란덴부르크주 내무부에 해당하는 포츠담의 베치르크(Bezirk) 행정부에 파견되었던 라이너 브레트 슈나이더씨와 같은 경우 당시 노르트라인-베스트팔렌주의 경제부에서 과장으로 있다가 포츠담으로 왔고, 나중에 브란덴부르크 주정부의 사회기반시설부의 차관까지



지냈다. 그가 서독에 남아 있었다라면 그런 승진의 기회를 잡을 수 있었을지 알 수 없다. 이것은 소수에 국한된 예가 아니었다.

그것은 신연방주의 엘리트 구조에서 서독으로부터 “수입”되어 온 사람의 비중이 비교적 높다는 것을 통해 확인될 수 있다. 신연방주의 거의 모든 분야에서 그리고 지도적 지위의 모든 직급에서 서독 출신을 만날 수 있다. 특히 행정 분야의 엘리트의 경우(과장급 이상을 엘리트로 분류할 때) 1995년의 경우 전체의 87.3%가 서독에서 온 공무원이었다.⁷²

브란덴부르크주의 경우를 예로 보면 주정부가 1990년 10월에 출범하였을 때 주정부의 요직도 많은 부분이 서독에서 온 경험이 많은 공무원들에 의해 충원된 것을 볼 수 있다. 이들 또한 대부분 파견명령을 받고 일정한 기간 동안 브란덴부르크에서 근무하던 사람들이었다. 브란덴부르크주 정부 또한 1991년 3월 12/13일에 체결된 “인건비 보존에 관한 국가조약”에 의해 서독에서 온 공무원으로 인해 들어가는 추가적인 비용 부담을 줄일 수 있었다. 브란덴부르크주와 자매결연한 노르트라인-베스트팔렌 주도 브란덴부르크주가 경험이 많은 유능한 공무원을 확보할 수 있도록 많은 노력을 기울였었다.

통계적으로 볼 때 1991년 브란덴부르크주 정부의 공무원 중에서 서독에서 파견된 공무원의 비율, 특히 고위직 공무원에서 서독 출신이 차지하는 비율이 다른 신연방주 지역에 비해 높았다고 할 수 없다. 브란덴부르크 주행 정부에 근무하는 전체 공무원의 27.4%가 서독에서 파견된 공무원으로, 총 1,428명의 공무원 중에서 391명이 서독에서 왔다. 서독에서 온 공무원의 절반 이상이 고위공무원이었다.⁷³ 1991년 당시 브란덴부르크의 고위공무원이

⁷² Wilhelm Buerklin, 포츠담 엘리트 연구(Potsdamer Elitenstudies), Wilhelm Buerklin편 독일의 엘리트(*Eliten in Deutschland: Rekrutierung und Integration*). Opladen 1997, 14~34쪽에 수록.

⁷³ 고위공무원의 경우 BAT IIa 이상 그리고 A13이상의 호봉을 의미한다. 정치적 엘리트를 분류할 경우에는 과장급(Referatsleiter) 이상만 포함하였다. 그렇기 때문에 동독 행정부의 엘리트 중에 87.3%가 서독 출신이라고 조사된데 반해, 브란덴부르크주의 고위공무원의 절반 정도가 서독 출신이라는 결과가 나왔다.

총 517명이었는데 그 중에서 267명이 서독에서 왔다. 반면에 중간직 공무원 총 462명 중에 107명이 서독에서 왔으며, 총 444명의 하위직 공무원 중에서 서독에서 온 사람이 14명에 불과하였다.

한편 1995년에 연방행정 전체에서 구동독 출신이 차지하는 비율은 겨우 1.6%에 달하였다. 독일 정치의 최고의 위치에 있는 수상과 대통령보다 한 단계만 더 내려가서 장관급에서 보더라도 1990년 이후 20년간 연방정부의 내각에서 구동독출신 장관이 차지하는 비율이 한 번도 13%를 넘은 적이 없다.⁷⁴ 메르켈 총리 내각의 경우 그 비율이 더 낮아서 겨우 5%이다. 서독 인구와 구동독인구의 비율이 4:1이라는 점을 고려할 때 13%는 너무 낮은 비율이다. 특히 신연방주의 지방행정 엘리트 중에 서독인의 비율이 87.3%라는 사실은 통일 이후 서독이 구동독을 “식민지화”한 것이라는 비난이 근거 없는 소리가 아닌 것처럼 들리게 만든다.

이런 현상이 발생한 원인은 당연히 과도기 이후 구동독의 체제를 개혁하거나 신연방지역에 서독의 체제를 도입함에 있어서 모든 분야에서 전문적인 지식을 가진 사람의 수요가 급증하였기 때문이었다. 통일 이전에 동독에서 경제 사법 국방 분야에서 쌓은 전문지식은 새로운 체제에서 쓸모없는 것이 되었고, 그렇기 때문에 이 분야의 전문지식을 가진 서독의 사람들이 신연방 지역으로 유입될 수밖에 없었다.

그런 상황에서 많은 서독사람들은 구동독을 마치 “미국 개척시대의 서부”와 같은 기회의 땅으로 여겼다. 진급하기 위한 경력을 쌓을 수 있는 많은 기회가 그들에게 부여된 것이다. 더욱이 서독에서 동독으로 전근을 갈 경우 물질적인 보상까지 받을 수 있었다. 그렇기 때문에 동독체제의 붕괴와 구체제 엘리트들의 몰락으로 인해 발생한 엘리트의 진공상태가 매우 빠르게 서독 출

⁷⁴ 독일통일을 이야기할 때 자주 거론되는 것이 독일의 현 수상 앙겔라 메르켈과 대통령 요하네스 가우이 동독출신이라는 점이다. 물론 한반도의 통일을 염두에 둔 우리의 입장에서 볼 때 아주 경이로운 일이다.



신의 엘리트들에 의해 채워질 수 있었다. 그리고 독일 체제의 특성상 한 번 자리를 차지한 엘리트들이 새로운 세대에 의해 교체되기까지 오랜 시간이 걸리기 때문에 서독 출신의 엘리트가 차지하는 비율이 아주 높을 수밖에 없었다.

실제 독일의 신연방지역에서는 동구권의 몰락으로 인해 체제전환을 겪어야만 하였던 많은 다른 동유럽 국가들과 비교할 때 적어도 행정 분야에서는 강력한 엘리트 단절이 있었다. 그 이유는 독일의 경우 다른 나라와는 달리 서독이라는 큰 시장에서 새로운 엘리트층을 유입할 수 있는 창구가 있었기 때문이다. 반면에 다른 동유럽의 국가들은 좋은 싫든 구체제의 엘리트들과 함께 살 수 밖에 없었다.

이러한 행정 엘리트의 단절이 결과적으로 체제전환 과정에서 새로운 체제에 대한 일반 국민들의 신뢰와 관계되어 어떠한 효과를 가져왔는지에 대해서는 정확한 수치로 이야기하기 어렵다. 우리가 동유럽 여러 국가들과 독일 특히 신연방지역의 사례를 비교 연구한다고 하더라도, 그러한 비교가 실제로 어느 정도 설득력 있는 결과를 가져다 줄 지 예측하기 어렵다.

그러나 한 가지 분명한 것은 통일 이후 동유럽 사회와 비교할 때 신연방주의 정치체제가 훨씬 안정적인 발전을 보여주었다는 것이다. 물론 독일과 같이 이미 안정적인 정치체제에 신연방주들이 가입하는 형식으로 체제전환이 이루어진 경우와 동유럽 사회에서처럼 기존의 지배체제가 완전히 붕괴되고 새로운 체제를 만들어야만 했던 사회를 동일한 선상에 놓고 비교할 수는 없다.

제2절 신연방주 국가기구 종사자들의 공무원 임명을 위한 선별과 교육

통일 이전까지 동독의 공공기관에는 이백만 명이 넘는 사람이 근무하였다. 이 숫자를 동독 주민의 수와 서독의 주민 수에 대비해 보면 서독에서보다 두 배가 많은 인원이 동독의 공공업무를 담당하였다는 것을 알 수 있다. 비밀경찰과 인민경찰(Volkspolizei, Vopo)에 근무하던 인력만 해도 약 삼

십만 명이였다. 그리고 공공기관의 많은 직책은 사통당에 “공헌한 당 간부”에게 혜택을 주기 위해 존재할 뿐이었다. 이런 체제 하에서 사통당의 간부는 1990년부터 새롭게 요구된 전문지식의 소유 여부와는 전혀 관계없이 다양한 특권을 누릴 수 있는 지위를 갖고 있었다. 그럼에도 불구하고 과도기의 동독에서 이런 사람들을 해고 할 수 있는 근거를 찾는 것이 쉽지 않았다. 더욱이 1990년 2월 22일의 “인사기록카드 업무”에 관한 법령을 통해 한스 모드로우 정부는 사법부를 포함한 모든 국가종사자가 자신의 인사기록카드를 변경할 수 있도록 허용하기까지 하였다. 이러한 조치가 없었어도 통일 이후 인수될 인력을 선발하는 것은 아주 어려운 문제였다.

동독의 행정구조 자체가 서독과 근본적으로 달랐고, 개인이 담당하는 업무와 과제가 달랐을 뿐만 아니라 규모도 훨씬 컸고, 대부분의 경우 통일된 이후의 새로운 업무를 담당할 수 없는 인력으로 채워졌었다. 또한 많은 기관에는 서독의 유사한 기관보다 훨씬 더 많은 인력이 근무하고 있었다. 예를 들어 동독의 경제부의 경우 3,800명이 근무하였다. 반면에 서독의 연방경제부에는 1,600명이 근무할 뿐이었다. 그렇기 때문에 통일 이후 행정기관에서 대규모 인력감축, 즉 해고가 발생할 수밖에 없었다.

대량해고는 당연히 사회적 갈등을 폭발시킬 수 있는 요인이다. 그러나 해고조치의 사유가 합리적이고 투명한 때 해고로 인해 발생할 수 있는 갈등을 비교적 완화할 수 있다. 독일 통일과정에서는 통일조약이 그러한 조치에 대해 합리적이고 투명한 사유를 제공하는 역할을 하였다.

1. 인사문제에 관한 통일조약의 합의사항

행정기관의 통합과정에서 가장 큰 문제가 될 수 있는 인사문제는 통일조약 20조에 언급되어 있다. 통일조약 20조 1항은 “공공기관 종사자의 법적 관계는 가입하는 시점부터 부록 I에 합의된 과도기 규정이 적용”된다고 하였다. 여기서 말하는 과도기 규정은 통일조약 부록 I, XIX장, 영역 A, III부, 번



호 1에 적혀 있으며, 그 내용은 다음과 같이 요약될 수 있다.

- 통일된 행정체제로 이관된 동독의 기관에 근무하였던 사람의 경우 고용 관계가 유지된다.
- 다른 사람들의 고용관계는 통일되는 날부터 일단 정지된다.
- 고용관계가 일단 정지되어 있는 동안에는 근로자 평균 월급의 70%가 대기수당으로 6개월 동안 지급된다.
- 고용주는 노동청과의 협조 하에 대기상태에 있는 근로자가 새로운 일자리를 찾기 위해 필요한 연수 또는 재교육을 받을 수 있도록 돕는다.
- 6개월 이내에 행정체계 내에서 적합한 일자리를 찾을 수 없을 경우 해당 근로자의 고용계약은 해지된다.
- 1990년 10월 3일에 만 50세가 된 사람의 경우 대기기간이 6개월에서 9개월로 연장된다.
- 대기기간 동안 다른 노동활동을 통해서 얻는 수입이 있을 경우 그만큼 대기수당에서 제하도록 한다.
- 이러한 조항은 신연방주와 베를린에 있는 기관에 근무하는 모든 직원에게 적용된다.
- 대기수당이 지불되지 않은 경우에는 과도기수당이 지불될 수 있으며 그 액수와 기간은 대기수당에 상응한다.
- 기관 근로자들 중 다음과 같은 경우에 해당하면 합법적으로 해고할 수 있다. 공공기관 종사자가 전문 자격을 소지하지 않거나 업무에서 필요로 하는 능력이 없는 경우이거나, 더 이상 수요가 없는 경우 또는 근무하였던 기관이 해체되었거나 행정통합 개혁 과정에서 다른 기관으로 합병되거나 부분해체되어 담당해 왔던 업무가 사라졌을 경우이다.
- 해고통보 기간은 1977년 6월 16일에 발효되고 1990년 6월 22일에 개정된 동독 노동법에 의해 정해진다.
- 예외적인 경우에는 즉각적인 해고가 가능하며 그것은 법치국가의 원칙과

인간존중의 원칙을 어긴 사실이 명백할 경우, 동독의 비밀경찰을 위해 일한 경우에 해당된다.

통일조약의 이러한 규정은 원칙적으로 보면, 그 때까지 서독에서 엄격하게 적용되어온 노동법의 해고규정에서 벗어난 것이다. 이러한 특별한 조치가 필요했던 이유는 무엇보다 동독과 서독의 공공기관 종사자의 수와 성격이 본질적으로 차이가 있었기 때문이었다. 동독의 경우 전체 인구 1,600만 명 중에서 경제활동 인구가 총 900만 명, 그 중에서 공공기관 종사자로 분류되던 근로자가 200만 명, 경찰과 비밀경찰에 종사한 인원만도 약 30만 명이라는 사실은 전체 인구대비 공공기관 종사자의 비율을 비교해 보면 동독이 약 14% 서독이 약 7%로 동독이 훨씬 높다는 것을 의미하였다. 그렇기 때문에 통일조약에서는 인건비 지출을 절대적으로 절감해야 한다고 강조하였다. 인건비의 감축은 인원의 축소를 통해 이루어질 수밖에 없었다. 동독과 서독의 행정구조의 이런 본질적인 차이로 인해 지자체의 행정기구에서도 동독의 인원을 그대로 넘겨받는 것이 사실상 불가능하였다.

표 2-5 > 신연방주 국가기관 종사인원의 감축 현황

인원	연도
200만 명 이상, 그중 약 30만 명 비밀경찰과 인민경찰	1990 이전
170만 명	1990
140만 명	1991
85만 명	2002
72만 명	2009

통일조약은 동독 국가기관 종사자가 독일의 공무원으로 임용되는 경우 1996년 12월 31일까지는 “수습기간 공무원(Beamten auf Probe)”으로 간주되며 임용된 동독 출신 공무원은 누구나 3년의 수습기간을 거쳐, 이 기간 동안에 직무수행에 필요한 재교육 연수를 받도록 하였다. 그런 기간을 거친 후



에야 종신근무가 보장되는 정식공무원으로 임명되었다.

2. 공직내 잔류 기준

동독의 국가기구에 종사하였던 사람을 선별하여 공무원으로 임명하기 위한 기본원칙이라고 할 수 있는 통일조약에 정상적인 해고사유와 예외적인 해고사유가 명확하게 규정되어 있었다. 그러나 해고사유를, 특히 예외적인 해고사유를 실제로 적용하는데 적지 않은 문제가 발생할 수밖에 없었다. 동독 국가기관에 종사하였던 많은 사람들이 자신이 비밀경찰에 협조한 것이 자의에 의해서가 아니었다고 보거나 또는 동독의 지배체제에서 살아남기서는 어쩔 수 없이 비밀경찰에 협조해야만 하였다고 주장하며 그것이 해고사유가 된다는 것을 수용하지 않았다.

그런 이유로 통일 후에 해고통보를 받은 많은 사람들이 노동재판소에 제소하였다. 이 문제와 관련하여 1992년 6월 11일 연방노동재판소는 다음과 같은 판결을 내렸다.

(통일조약의 19장, 영역 A III부 1번의) 5항 2절에 따르면 비밀경찰/국가안전부를 위해서 일한 것은 해고사유이다. 여기서 (비밀경찰) “에서”가 아니라 (비밀경찰을) “위해서”라는 전치사를 사용한 것은 알면서 의도적으로 일한 경우에 해고가 정당화될 수 있다는 것을 의미한다. 단순히 비밀경찰에서 상근으로 근무했다는 것은 그와 같은 해석을 허용하지 않는다.⁷⁵

이러한 판결은 통일 후 공무원 또는 공공기관의 종사자로 임명되기 위한 심사절차에 결정적인 영향을 주었다. 왜냐하면 이 판결은 한편으로 예외적인 해고사유가 단순히 비밀경찰에 종사한 사람에게만 적용되는 것이 아니라 알면서 의도적으로 비밀경찰을 위해 일했던 모든 사람들이 해고대상이 될 수

.....
⁷⁵ 동독 슈타지를 위한 활동에 대한 근무법적 판단을 위한 평가기준에 대한 초안 (문서번호 154)

있다는 것으로 해석될 수 있기 때문이다. 그러나 다른 한편으로는 단지 비밀경찰에서 일했다는 것만으로 해고사유를 충족시킬 수 없다고 해석될 수도 있었다. 그리고 실제로도 그렇게 적용되었다.

연방노동재판소의 이러한 판결은 법적인 구속력을 갖는다. 그렇기 때문에 신연방주와 베를린의 행정부는 동독 국가기관에 종사했던 직원의 개인적인 적합도 심사과정에 더 많이 신중을 기해야 하였다. 1994년 1월 3일 브란덴부르크 주정부의 장관회의에 제출된 “동독 비밀경찰을 위한 활동에 대한 근무 법적 판단을 위한 평가기준에 대한 초안”을 보면 신연방주의 주정부들이 예외적인 해고사유를 적용하는데 투명성을 보장하기 위하여 많은 노력을 기울인 것을 볼 수 있다.

동독 국가기관의 종사자에 대한 개별적인 공무원 적격 심사의 기준을 투명하게 할 것과 단지 특정한 조직이나 단체(비밀경찰도 포함)에 근무하였다는 이유로 일정한 그룹을 집단적으로 배제해서는 안 된다는 점에 신연방주의 주정부 책임자들이 모두 동의하였다. 그리고 해고결정이 내려질 경우 해고 대상자 본인이 그 사유를 알고 이해할 수 있도록 해야 한다는 지침에 모두 동의하였다.⁷⁶

이 지침서에서는 개별적인 공무원 적격심사의 기준이 되는 것은 비밀경찰을 위해 일을 한 것이 분명할 경우로 규정하면서 기준의 투명성과 통일성을 보장하기 위해 비밀경찰 내의 지위(업무영역/관할업무/책임범위), 비밀경찰을 위해 일한 기간, 비밀경찰을 위해 일하기 시작한 시점과 일을 종료한 시점 그리고 비밀경찰을 위해 일하게 된 동기와 그것을 종료하게 된 동기를 고려할 것을 제안하였다.

이러한 심사를 거쳐 공무원에 임명되더라도 비밀경찰 문서에 대한 지속적인 작업을 통해 공무원으로서 부적격한 사유가 드러날 경우에는 임명을 철

.....

⁷⁶ 위의 문서



회할 수 있었고 그것이 법적으로 문제가 되지 않았다. 그러나 왜 심사대상자가 공무원으로 부적격한지에 대해서는 문제를 제기한 기관에서 그 증거를 제시해야만 하였다. 단순한 도덕적 비난 또는 추측만으로는 해고할 수 없었다.

전체적으로 볼 때 이러한 선발과정을 거쳐서 동독 국가기관 종사자 중에서 공무원으로 임명된 사람의 수는 극히 제한적이었다. 1992년 현재 신연방 지역에 근무하는 약 백칠십만 명의 공공기관 종사자 중에서 공무원으로 재임용된 사람은 약 3만 명에 지나지 않았다. 나머지는 모두 일반 공공부문 종사자 대우를 받았다. 그리고 대부분의 경우 그들의 직위는 강등되었다. 국장 과장급의 직원이 사무관으로 강등되거나 실장에서 일반 사무직으로 격하되었다. 그것도 정치적 적격도 심사에서 통과된 경우에만 해당한다.

구체적인 선발절차의 진행과정은 베를린의 예를 통해 볼 수 있다. 베를린 주정부에서도 통일조약에 따라 동베를린에 근무하였던 직원들에게 설문지를 배포하고 그들의 답을 평가한 이후에 지속적인 근무 여부를 결정하였다. 설문지의 질문내용은 주정부와 개인정보담당관 그리고 인사평의회(Personalrat)와의 협의 하에 기관의 가장 상위 관청에서 결정하였다.

이 설문지에 답을 해야 하는 직원들은 모두 사실만을 쓸 것을 서약해야 하며 그 답이 사실이 아니라는 것이 증명될 경우 그것만으로 해고사유가 될 수 있다는 것에 서명하여야 하였다. 통일 당시 비밀경찰의 문서가 얼마나 방대한지 알지 못하였지만 1990년 12월 11일에 베를린 행정부에서 작성한 문서를 보면 당시 베를린 주정부의 담당자들은 비밀경찰의 문서를 통해 직원들의 과거를 정확히 알 수 있는 가능성이 앞으로 더욱 높아질 것이기 때문에 설문지를 통해 과거경력을 충분히 검증할 수 있다고 보았다.⁷⁷

동베를린 공공기관 출신의 직원이 답을 작성한 설문지는 각 해당 기관에

⁷⁷ 통일조약 이후 편입된 베를린 지역에서의 1990년 10월 3일 현재 고용된 공직자의 법적 관계: 직원 설문지 평가와 인성적합성 개념과 국가안전부(MfS)/국가안보청(AfNS) 협조행위 여부에 대한 참조사항(문서번호 113, 10쪽)

서 평가하고 지속적인 근무여부에 대해 판단하였다. 그러나 고위직의 경우에는(독일 직급제에서 A13 또는 BAT IIa이상) 해당기관에서 직접 평가 결정된 것이 아니라 주정부의 인사위원회에서 최종적인 결정을 내렸다.⁷⁸ 그것은 고위직의 적합도에 대한 평가가 다른 하급 또는 중간단계의 직원에 대한 평가보다 훨씬 엄격하였다는 것을 의미한다. 이 점은 베를린에만 한정된 것이 아니라 모든 신연방주에 공통적인 현상이었다. 2005년의 조사에 따르면 신연방주의 공공기관 종사자 중에 고위직은 대부분(약 87%) 서독에서 온 사람들이고 동독 출신은 중간단계와 하위직에 종사하고 있다.

설문지에 대한 답을 근거로 개인의 적합도(Eignung)를 판단함에 있어서 정치적인 문제, 즉 사통당 지배체제와 얼마나 깊게 연관이 있었는가에 관한 문제의 경우 1989년 11월 이후의 정치적 변화를 함께 고려해야 한다고 보았다. 그리고 동독체제 하에서 고위직에 있었던 사람을 하위직으로 배치하는 것과 같이 외부에서 보았을 때 그 의미를 충분히 이해할 수 있는 정치적인 조치도 고려할 것을 지시하였다. 이러한 조치는 새로운 체제에 대해 일반시민이 신뢰할 수 있도록 하기 위한 것이었다.

그러나 정치적인 문제가 아닌 개인의 능력에 따른 적합도에 관한 심사는 근무할 기간을 고려하여 근무 경력이 짧은 젊은 직원에만 적용하도록 하였다. 고령의 직원을 개인적 지식과 전문능력의 부족을 이유로 해고하지 않는 것을 원칙으로 하였다.

사통당과의 연관성에 관한 심사에 있어서 상근 당 간부, 당 감독기관의 종사자, 그리고 명예직인 지역당 제1비서와 지역당학교의 졸업생은 모두 정치적 활동 때문에 부적합한 것으로 평가하도록 하였다. 그러나 위에 언급된 사람들도 1989년 11월 이후 동독의 평화적 혁명에 적극적으로 참여하여 사회변

.....
⁷⁸ 통일조약 이후 편입된 베를린 지역에서의 1990년 10월 3일 현재 고용된 공직자의 법적 관계: 직원 설문지 평가와 인성적합성 개념과 국가안전부(MfS)/국가안보청(AfNS) 협조행위 여부에 대한 참조사항(문서번호 113, 12쪽)



화에 기여하였거나 자신이 스스로 변화하였다는 것을 신뢰할 수 있도록 충분히 보여준 경우에는 정치적 경력으로 인해 부적합하다는 평가를 받지 않도록 했다. 그것은 사통당의 지도부에 속한 사람들에게도 해당된다. 정치적 적합도에 대한 평가를 위해 각 행정기관에 사통당 지배체제의 간부의 명단을 제공하도록 하였다.

표 2-6 > 비밀경찰 연루혐의를 받은 사람 중 1997년까지 해고된 인원

연방주	백분율	해고자 수
브란덴부르크	32%	4,342
작센안할트	34%	5,446
베를린	50%	3,806
작센	50%	

3. 동독출신 잔류 공무원을 위한 교육훈련정책

통일된 독일의 공무원으로 임명된 동독 국가기관의 종사자는 종신직 공무원으로 임명되기 위해 3년의 수습기간을 거쳐야 했다. 이 수습기간 동안 그는 재교육과 연수프로그램을 이수하여 전문성을 갖추어야 했다.⁷⁹ 이 연수 프로그램은 연방정부와 주정부에 의해 운영되었다. 1990년에는 약 15,000명 그리고 1991년에는 약 3만 명의 동독 국가기관 종사자 출신 독일 공공기관 근무자들이 연방정부가 운영하는 연수프로그램에 참여하였다고 연방정부가 의회에 보고하였다.⁸⁰

연수프로그램 외에 서독에서 이미 오랜 기간 동안 중요한 역할을 담당한

⁷⁹ 동독 국가기관 종사자 중에 독일 공공기관에 종사할 수 있다고 평가받은 사람 중에 연령이 이미 50에 달한 사람은 공무원으로 임명될 수 없었다. 대신 그는 (동일한 업무를 담당하는) 공공기관의 직원으로(Angestellte im oeffentlichen Dienst) 채용되었다.

⁸⁰ 신연방주의 행정구축-연방의회 원내 사민당의 질의에 대한 연방정부의 답변(문서번호 125).

교육기관이 신연방주에 도입되었다. 그런 프로그램을 제공한 기관으로는 예를 들어 주정치교육원, 정당, 노조, 정치재단 등이 있으며, 나아가 많은 다른 기관들이 그 때까지 존재하였던 내독성의 지원을 받을 수 있었던 세미나를 조직하기도 하였다. 신연방지역의 공무원들에게는 서독 연방주에서 연수할 수 있는 기회도 많이 주어졌다. 그러한 연수와 교육프로그램을 통해 업무 수행을 위한 지식뿐만 아니라 새로운 현대적 정보통신기술 그리고 유럽연합 기구의 규정에 관한 지식도 습득할 수 있었다.

연방공공행정아카데미는 동독의 공공기관에 근무하였던 사람 중에 통일 후에 연방기관에 지속적으로 근무할 수 있게 된 사람들을 교육하기 위해 일찍부터 이런 연수프로그램을 만들었다. 연수 프로그램에서는 독일 기본법에 부합하는 헌법질서, 연방제에 기반한 법치국가, 법 적용, 사회적 시장경제, 예산제도, 신연방지역에서 교육을 담당할 수 있는 강사 교육 등과 같은 다양한 주제가 다루어졌다.

연방공공행정아카데미의 1991년 프로그램의 651페이지에 다음과 같이 쓰여 있다.

“연방아카데미는 독일 통일 과정에 도움을 주기 위해 1990년 5월부터 신속하게 다양한 형태의 프로그램을 수행하였다. 독일 통일을 완성하고 구동독의 행정기관 종사자들을 연방기관의 직원으로 인수하기 위해서는 많은 교육과 훈련이 필요하였다. 그를 위해 다음과 같은 연수프로그램이 중점적으로 제공되었다. a) 기본법의 헌법규정 입문과 사회적 시장경제에 기반한 민주적·연방적 법치국가에서의 행정업무의 기본원칙에 대한 교육과정. 여기에서 다루어져야 할 주제가 아주 광범위하고 그에 대한 교육이 신속하게 이루어져야 할 필요가 있었기 때문에 연방아카데미와 연방전문대학 간에 역할을 분담하여 연방아카데미에서는 앞으로 고위공무원으로 충원될 직원들을 위한 연수 프로그램에 집중하기로 하였다. b) 행정업무에 필요한 전문적인 지식에 포커스를 맞춘 세미나, 특히 예산체계, 행정기관에서의 경제성, 공공분야의 직권, 운영수칙에 관한 문제, 법률의 적용, 정보통신기술의 기초지식, 지휘권과 협력 등에 관한 문제 c) 구동독에 행정절차와 법적절차를 도입하기 위한 기반으로써 각 부처를 위한 프로젝트 세미나 d) 구동독에 민주적 법치국가 구조에 대한 기초를 강의할 강사들에 대한 교사 방법론적



훈련. 이러한 프로그램의 횟수와 기간 그리고 내용은 최상위 연방관청의 구체적인 필요에 의해 결정되었다.”⁸¹

제3절 임금/급여의 격차

1990년 7월 1일에 실현된 화폐통합은 서독의 공무원을 동독으로 파견하는데 발생할 수 있는 문제를 우선 제거하였다. 화폐통합조치가 왜 공무원 파견문제와 직접적으로 연관되며 또 중요한 의미를 갖는지에 관해서는 서독 니더작센주의 재무부의 법령을 통해 볼 수 있다. 이 법령에 다음과 같은 문장이 있다: “(화폐통합에 따라) 이제는 공무원급여규정에 의거한 급여를 어떤 제한도 없이 그때까지 동독관할이었던 지역과 동베를린에 있는 수령자에게 송금할 수 있게 되었다.” 그러나 서독에서 동독으로 파견된 공무원의 급여문제를 논할 때에는 단순한 급여가 문제가 되는 것이 아니라 무엇보다 그들에게 지급되는 다양한 재정적인 특별혜택에 그 포커스가 맞추어진다. 왜냐하면 그들의 새로운 근무지가 “동쪽 임금체계”에 해당하는 지역이고 이 지역에서는 서독에서보다 낮은 급여가 지급되었기 때문이다. 그러나 서독에서 파견된 공무원들에게는 “동쪽 임금체계”가 적용되지 않았다. 그들은 원근무지였던 서독의 급여를 그대로 받았을 뿐만 아니라 그 외에 다양한 혜택을 받았다.

그러나 신연방주의 공무원과 판사, 그리고 군인은 1991년 5월부터 동일한 호봉의 서독 공무원이 받는 급여의 70%를 받았다. 1992년 12월부터는 74%, 그리고 1993년 7월부터는 서독 급여의 80%를 지급받았다.⁸² 이런 급여상의

.....
⁸¹ 연방 행정아카데미 1991년 연간 업무프로그램(문서번호 110, 651쪽).
⁸² 독일 통일 이후 급여법의 과도기 규정에 관한 첫번째 조치(제일 급여과도기규정-1. BesÜV)(문서번호 119).
통일이후 공무원 급여법의 과도기규정에 관한 조치(공무원 급여 과도기 규정-BeamtVÜV)(문서번호 120).
공무원급여법의 집행: 신연방주 가입지역에서의 공무원 급여와 관련된 규정의 적용(문서번호 127).

차이는 사회적 긴장감을 포함하여 다양한 문제를 야기하였고, 적지 않은 경우 법적인 소송으로까지 이어졌다.

2003년에 연방헌법재판소가 신연방지역에서 서독보다 낮은 급여를 지급하는 것이 위헌이 아니라고 판결하였다. 이 판결에 대한 보도자료를 통해 연방헌법재판소는 다음과 같이 설명한다.

“통일이 실현된 지 13년이 지났지만 아직도 (신연방 지역에서의) 급여가 낮게 책정될 충분한 이유가 있다. 비록 통일 이후 진행된 공공업무의 근본적인 구조조정과 변화가 대부분 완료되었다고 하지만, 그럼에도 불구하고 가입지역의 경제적 재정적인 상황이 (열악하기 때문에) 두 개의 상이한 급여수준의 존재를 합리화한다.”

연방헌법재판소는 그러나 이러한 상황이 지속적으로 합리화되는 것은 아니며 동서지역의 경제적·재정적 상황이 완벽하게 동등한 수준에 달할 때까지 동일임금체계를 실현하는 것을 미루어서도 안 된다고 밝혔다.⁸³

서독과 신연방주의 상이한 임금체계는 당연히 연금수준에도 영향을 준다. 연금수준은 직업을 갖기 위해 교육을 받았던 기간이 얼마만큼 반영되는지 그 정도에 영향을 받는다. 개인의 연금구좌에 대한 “연금정산”을 위해서는 교육 훈련과 관련된 모든 기간, 그리고 모든 근무 기간에 대해 문서로 증명할 수 있어야만 한다. 그러나 신연방주의 주민이 그런 증명서를 모두 갖추는 것이 쉬운 일은 아니었다. 이와 관련하여 연방문서국에서는 “동독의 중앙 정부와 기타 기관에서 근무한 직원의 급여 관련 서류의 소재”를 파악하기 위한 자료를 만들었다.

신연방주의 공공직 근무자의 급여와 관련된 또 다른 복잡한 문제는 동독의 행정기관에 종사한 사람 중에 누구를 어떤 조건으로 독일연방공화국

.....

⁸³ “동부급여”는 합헌-연방헌법재판소의 판결(문서번호 147).



의 공무원으로 인수할 수 있는가 하는 것이었다.⁸⁴

신연방주 출신의 직원들이 이렇게 여러 가지 문제에 직면한 반면에 서독에서 파견되어 온 전문가, 즉 소위 말하는 “파견공무원”들은 신연방주에서 근무하는 기간 동안에 자신의 원래 호봉보다 높은 임금을 받았다. 그리고 앞에서 설명한 것처럼 일부는 추가비용 보전비의 명목으로 세금 없이 매달 2,500마르크까지 지급받았다. 연방정부는 “신연방주에 필요한 법치국가를 실현하고 삶의 수준을 (서독과) 동등한 수준으로 향상시키기 위해서는 서독으로부터 공무원을 파견하는 것을 포기할 수 없기” 때문에 이러한 조치를 취할 수밖에 없다고 합리화하였다. 이러한 혜택은 서독의 기관이 일시적으로 파견한 직원들에게만 제공된 것이 아니었다. 서독출신으로 신연방주의 공공직 선발과정에 지원하여 채용된 사람들도 단지 서독출신으로 서독의 교육을 받았다는 이유로 동일한 특혜를 받았다.

동일한 직장에 근무하는 직원들에게 상이한 급여체계를 적용하는 것이 당연히 직장 내에 긴장관계를 야기하였고, 주의회에서도 자주 이의를 제기했다. 브란덴부르크 주의회에서는 “공공예산이 심각하게 위기를 겪고 있는 상태에서” 서독 출신 공무원에 높은 급여를 지불하는 것에 대한 비판이 있었다. 이러한 비판에 대해 브란덴부르크 주정부는 당시와 같은 예외적인 상황에서 필요한 인력을 구하기 위해서는 상이한 급여체계를 적용할 수밖에 없다고 설명했다. “브란덴부르크의 공공행정을 확대·구축하는 초기 단계에서는 특히 서독 연방지역에서 직업과 행정경험을 쌓은 능력 있는 직원이 많이 필요하다.” 그리고 주정부는 1996년 4월 현재 브란덴부르크주 공공기관에서 근

.....
⁸⁴ 신연방주의 공공해정기관의 지원자를 연방공무원으로 채용하기 위한 요건에 대한 행정령(문서번호 117). 독일 통일 이후 급여법의 과도기 규정에 관한 첫번째 조치(제일 급여과도기규정-1, BesÜV)(문서번호 119). 통일이후 공무원 급여법의 과도기규정에 관한 조치(공무원 급여 과도기 규정-BeamtVÜV)(문서번호 120). 그 외 문서번호 127, 140 참조.

무하면서 연방법에 따라 서독의 임금체계를 적용받는 사람의 수가 총 3,179명, 즉 전체 직원의 약 4.5%일뿐이라고 설명하였다.⁸⁵

2년 후 이러한 상황은 아주 경미하게 변화하였을 뿐이었다. 1998년, 브란덴부르크주가 주행정에 근무하는 약 63,000명 직원을 위해 지출하는 인건비가 50억 마르크였고, 그것은 전체 주 예산의 약 25%를 차지하는 것이었다. 전체 직원 중에서 약 5%인 3,360명이 서독의 임금체계에 따라 급여를 받았고, 브란덴부르크주가 그들을 위해 지출해야 하는 추가비용이 4,600만 마르크였다. 이 금액만을 분리해서 보면 많은 것처럼 보일 수도 있다. 그러나 이 동서독의 급여 차액으로 인해 지출된 액수는 실제로 브란덴부르크주가 인건비로 지출하는 총액의 1%를 차지할 뿐이었다. 브란덴부르크에 근무하면서 서독 급여체계에 따라 보수를 받는 사람은 주로 판사, 검사, 대학교수와 경제심사관 등이었다. 이들은 대부분 법무부와 문화부에 집중되었다. 법무부의 경우 821명, 문화부의 경우 776명이 여전히 서독의 임금체계에 의해 보수를 받았다. 브란덴부르크주는 동서 간의 삶의 질의 격차를 줄이기 위해 노력하였고, 이를 실현하기 위해 필요한 자격을 갖춘 직원을 얻기 위해 서독의 임금체계에 따라 급여를 지불해야만 하였다.⁸⁶

표 2-7 > 신연방주의 역대 총리

베를린주			
성명	정당	출신	재임기간
Momper, Walter	사회민주당	Sulingen(서)	1989~1991
Diepgen, Eberhard		Berlin(서)	1991~2001
Wowereit, Klaus	사회민주당	Berlin(서)	2001~

⁸⁵ 주정부 재정에서 서독 급여 지불-브란덴부르크 주의회 민사당 트룬슈케 의원의 질의에 대한 주정부의 답변(문서번호 143).

⁸⁶ 브란덴부르크 주행정부에 근무하는 서독출신 직원-주의회 소속 민사당 피체위원의 질문에 대한 주정부의 답변(문서번호 144).



브란덴부르크주			
성명	정당	출신	재임기간
Stolpe, Manfred	사회민주당	Stettin(동)	1990~2002
Platzeck, Matthias	사회민주당	Potsdam(동)	2002~2013
Woidke, Dietmar	사회민주당	Naundorf bei Frost(동)	2013~
메클렌부르크-포어포메른주			
성명	정당	출신	재임기간
Gomolka, Alfred	기독교 민주연합	Breslau(동)	1990~1992
Seite, Bernd	기독교 민주연합	Hahnswalde(동)	1992~1998
Ringstorff, Harald	사회민주당	Wittenberg(동)	1998~2008
Sellering, Erwin	사회민주당	Sprockhövel(서)	2008~
작센주			
성명	정당	출신	재임기간
Biedenkopf, Kurt	기독교 민주연합	Ludwigshafen(서)	1990~2002
Milbradt, Georg	기독교 민주연합	Eslohe(서)	2002~2008
Tillich, Stanislaw	기독교 민주연합	Neudörfel(동)	2008~
작센-안할트주			
성명	정당	출신	재임기간
Gieß, Gerd	기독교 민주연합	Stendal(동)	1990~1991
Münch, Werner	기독교 민주연합	Bottropp-Kirchhellen(서)	1991~1993
Bergner, Christoph	기독교 민주연합	Zwickau(동)	1993~1994
Höppner, Reinhard	사회민주당	Haldensleben(동)	1994~2002
Böhmer, Wolfgang	기독교 민주연합	Dürrhennersdorf(동)	2002~2011
Haselöf, Reiner	기독교 민주연합	Bülzig(동)	2001~
튀링겐주			
성명	정당	출신	재임기간
Duchač, Josef	기독교 민주연합	Bad Schlag(동)	1990~1992
Vogel, Bernhard	기독교 민주연합	Göttingen(서)	1992~2003
Althaus, Dieter	기독교 민주연합	Heiligenstadt(동)	2003~2009
Lieberknecht, Christine	기독교 민주연합	Weimar(동)	2009~

결어

동독과 서독은 통일 이전에 “평화적 경쟁”이라 불리는 시기 동안에 양 쪽의 다양한 경로를 통해 상호 교류를 하여왔고, 그 틀 내에서 도시 간의 자매 결연도 체결될 수 있었다. 이러한 교류는 1989년 동독이 평화적 혁명, 그리고 과도정부를 통해 새로운 정치적 방향을 모색하던 시기에 더욱 확대되었다. 통일 이전부터 존재하던 파트너 관계가 없었다면 과도기의 동독은 그렇게 신속하게, 그리고 다양한 차원에서 많은 협력 지원관계가 형성될 수 없었을 것이다. 그러한 협력관계가 궁극적으로는 신연방주에 법치국가의 원칙에 입각한 공공 행정체계를 신속하게 구축하는데 많은 도움을 주었다.

이러한 협력관계의 틀 내에서 동독으로 파견된 서독의 전문가들이 신연방지역의 신속한 행정체계 구축에 많은 도움을 주었다. 이들 전문가들의 과제는 신연방 지역을 위한 새로운 대안을 찾는 것이 아니라, 서독의 체계를 그대로 적용하는 것이었다. 그들의 전문성이란 결국 서독의 체제에 대한 지식이 있다는 것이었다. 서독의 모델을 가능한 한 신속하게 신연방 지역에 이식하는 것이 그들의 과제였던 것이다. 그럼에도 불구하고 신연방주는 서독의 구연방주와 다른 특성을 갖는 체제가 구축되었다. 신연방주의 주 헌법에는 주민발의나 주민투표와 같은 직접민주주의적인 요소가 첨가되었다. 그것은 무엇보다 평화적 시민혁명을 관철시킨 이 지역 주민들이 특수한 경험이 반영된



것이였다.

정치·경제·사회 영역에서 신속한 체계구축과 구조조정기가 지난 후에 신 연방주들은 일정한 정도의 독자적인 자율성을 갖게 되었고, 일부에서는 동독 과도기에 볼 수 있었던 지역의 정체성이 다시 회복되었다. 그런 의미에서 독일의 전문가들은 연방제에 입각한 분권적 행정제도의 구축이 통일독일의 내적통합에 긍정적인 기여를 했다고 평가한다.

통일독일 행정분야 통합 관련 정책문서



문서 목록

문서번호	제목	날짜	담당자/기관	출처
1. 통일조약				
1	한스 모드로우의 정부 성명 - "책임공동체"가 아닌 양 독일의 "계약 공동체"	1989년 11월 17일	동독 각료 회의(Ministerrat) 의장 한스 모드로우(Hans Modrow)	1989년 11월 18/19일자 노이에스 도이칠란트(Neues Deutschland) 지
2	10개항프로그램 - 헬무트 콜이 정부 예산 토에서 발표한 독일 정책에 관한 연설	1989년 11월 28일	헬무트 콜(Helmut Kohl) 연방 총리(Bundeskanzler)	1989년 11월 29일자 프랑크푸르터 알게마이네 차이퉁(Frankfurter Allgemeine Zeitung) 지
3	루드비히 국장이 지이티스 연방총리실 비서실장에게 제출한 보고서: 동독 재정 지원 조치	1989년 12월 13일	요하네스 루드비히(Johannes Ludwig) 연방총리실 부장(Ministerialrat des Bundeskanzleramtes), 루돌프 지이티스(Rudolf Seiters) 연방총리실 비서실장(Chef des Bundeskanzleramtes), 연방재무부(Bundesministerium der Finanzen)(BMF), 연방경제부(Bundesministerium für Wirtschaft)(BMWf)	한스 위르겐 퀴스터스(Hans Jürgen Küsters), 1998, 독일 통일, 1989/1990년 연방총리실 파일 발체 특별간행물, München: Oldenburg, Nr. 122, Nr. 122A(Anlage) 643-644.
4	독일통일에 대한 연방회의 결정을 위한 베를린, 브레멘, 노르트라인-베스트팔렌 그리고 자일란트 제안	1989년 12월 13일	연방회의, 연방대통령, 베를린, 브레멘, 노르트라인-베스트팔렌 그리고 자일란트 주정부	Bundesrat, Drucksache 723/89
5	독일정책에 대한 연방회의 의결 - 논의	1989년 12월 21일	연방회의, 연방수상 헬무트 콜	Bundesrat Plenarprotokoll 608
6	동서독 협력과 신린우호관계에 관한 협약 - 동독 정부 초안	1990년 1월 17일	동독 정부, 서독 정부	한스 위르겐 퀴스터스, 1998, 독일 통일, 1989/1990년 연방총리실 파일 발체 특별간행물, München: Oldenburg, Nr. 145A, S. 713-716.
7	협력과 신린우호관계에 관한 동서독 협약 - 서독 정부 초안	1990년 1월 18일	연방내무부(Bundesministerium des Innern)	한스 위르겐 퀴스터스, 1998, 독일 통일, 1989/1990년 연방총리실 파일 발체 특별간행물, München: Oldenburg, Nr. 139, S. 695.
8	모드로우의 계획 - "하나의 조국, 독일의 위하여"	1990년 2월 1일	동독 총리 한스 모드로우	Aussenpolitische Korrespondenz, Berlin, 4/1990(동독 외무부 홍보처 발간)
9	연방 내무부 기록 - 헌법상의 문제에 대한 논의	1990년 2월 27일	연방 내무부	한스 위르겐 퀴스터스, 1998, 독일 통일, 1989/1990년 연방총리실 문서 특별판, 뮌헨: 올덴부르크, 196 번, 879-886쪽.
10	부세(Busse) 국장의 비교 - 연방 내무부 실무그룹 "국가구조와 공공질서"	1990년 3월 6일	볼커 부세(Volker Busse) 국장, 연방총리실	한스 위르겐 퀴스터스, 1998, 독일 통일, 1989/1990년 연방총리실 문서 특별판, 뮌헨: 올덴부르크, 207 번, 917-918쪽.

문서번호	제목	날짜	담당자/기관	출처
11	독일민주공화국 헌법 - 원탁회의 초안	1990년 4월 4일	원탁회의	http://www.documentarchiv.de
12	자이티스(Seiters) 연방총리실 실장에 대한 란구트(Lehnguth) 실장의 제안 - 전독 총선거	1990년 5월 17일	게롤트 렌구트(Gerold Lehnguth) 실장, 루돌프 자이티스(Rudolf Seiters) 특임장관 연방총리실 실장.	한스 위르겐 퀴스티스, 1998, 독일 통일, 1989/1990년 연방총리실 문서 특별판(Sonderedition), 뮌헨: 올덴부르크, 282번, 1132-1134쪽.
13	자이티스 총리실 비서실장에게 제출한 란구트 국장의 보고서 - 헌법 개정에 관한 고려	1990년 6월 12일	게롤트 렌구트(Gerold Lehnguth) 실장(Regierungsdirektor), 루돌프 자이티스 연방 총리실 비서실장	한스 위르겐 퀴스티스, 1998, 독일 통일, 1989/1990년 연방총리실 파일 발체 특별간행물. München: Oldenburg, Nr. 310, S. 1208-1209.
14	"독일통일" 기금의 설치에 관한 법	1990년 6월 25일	연방수상, 연방내무부장관, 연방재무부장관	Bundesgesetzblatt 1990 II S. 518, 533
15	독일 통일 실현 조약 (통일조약)에 관한 제1차 협상	1990년 7월 6일	드 메지에르 동독 총리, 귄터 크라우제(Günther Krause) 정무 차관(Parlamentarischer Staatssekretär), 볼프강 쇼이블레 연방내무부 장관, 동독 장관들(내무부, 경제부, 재무부, 법무부, 환경, 자연 보호, 에너지, 원자력 안전부, 노동사회부, 식품부, 농림부), 루돌프 자이티스 연방 총리실 비서실장, 서독 장관들(외무부, 법무부, 재무부, 경제부, 내무, 관계부, 노동사회부), 주정부 총리실 및 시정부 시장실(노르타인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen) 주, 바이에른(Bayern) 주, 함부르크(Hamburg) 시, 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg) 주, 니더작센(Niedersachsen) 주, 베를린(Berlin) 시, 유럽 공동체 위원회(Kommission der Europäischen Gemeinschaften))	한스 위르겐 퀴스티스, 1998, 독일 통일, 1989/1990년 연방총리실 파일 발체 특별간행물. München: Oldenburg, Nr. 345A, S. 1328-1331.
16	독일 통일 실현 조약 (통일조약) 관련 합의된 협상 주제 목록	1990년 7월 9일	드 메지에르 동독 총리, 귄터 크라우제 정무 차관, 볼프강 쇼이블레 연방 내무부 장관, 동독 장관들(내무부, 경제부, 재무부, 법무부, 환경, 자연 보호, 에너지, 원자력 안전부, 노동사회부, 식품부, 농림부), 루돌프 자이티스 연방 총리실 비서실장, 서독 장관들(외무부, 법무부, 재무부, 경제부, 내무, 관계부, 노동사회부), 주정부 총리실 및 시정부 시장실(노르타인-베스트팔렌 주, 바이에른주, 함부르크 시, 바덴-뷔르템베르크주, 니더작센주, 베를린 시, 유럽 공동체 위원회	한스 위르겐 퀴스티스, 1998, 독일 통일, 1989/1990년 연방총리실 파일 발체 특별간행물. München: Oldenburg, Nr. 345A, S. 1328-1331.

문서번호	제목	날짜	담당자/기관	출처
17	연방주 간의 재정균형배분 - 자일란트의 경험과 신연방주의 경우 비교	1990년 7월 20일	연방의회, 시민당의 메르텐스 의원, 연방내무부의 키스텐스 차관	Bundestag, Drucksache 11/7597
18	동독에서 주차원의 행정단위를 도입하기 위한 헌법조항 - 주도입법	1990년 7월 22일	제 10기 인민회의	Volkskammer der DDR, 10. Wahlperiode, Drucksache Nr. 84 a
19	연방 내무부 독일통일 T/F의 문건 - 통일조약(안)	1990년 7월 30일	연방 내무부 독일 통일 실무단(Arbeitsstab Deutsche Einheit im Bundesministerium im Innern)	한스 위르겐 퀴스터스, 1998. 독일 통일, 1989/1990년 연방총리실 파일 발췌 특별간행물. München: Oldenburg, Nr. 374, S. 1425-1444.
20	독일 통일에 관한 동독과 서독 간의 조약 (통일조약) - 발췌: 연방주 행정체계구축과 공공직에 관한 규정	1990년 8월 31일	동독, 서독	Rechtsportal des Bundesministeriums der Justiz
21	수도 이전 관련 베를린-본 논쟁(발췌): 독일 연방의회 - 제12차 임기 - 제34차 회의	1991년 6월 20일 - 개회 시각: 오전 10시		
22	수도 조약	1992년 8월 25일	독일연방공화국/연방 정부, 베를린 주/베를린 시 정부	
23	독일 통일의 실현과 관련하여 재정적인 상속재무 처리, 장기적인 신연방주의 부흥을 보장, 연방국가적 재정배분체계의 새로운 질서 그리고 공공재정의 부담을 해소하기 위한 조치에 대한 법(연방 인정프로그램의 실천을 위한 법 - FKPG)	1993년 6월 23일	연방대통령, 연방수상, 연방재무부장관	Bundesgesetzblatt 1993 S. 944-991
24	베를린/본 법	1994년 4월 26일	독일 연방 의회, 연방 수도 베를린, 연방 시 본, 연방 정부	
25	본 지역을 위한 보상 조치에 관한 협정	1994년 6월 29일	독일 연방 공화국/연방내무부(연방), 노르트라인-베스트팔렌 주, 라인란트-팔츠 주, 본 지역(본 연방 시, 라인-직 군(Rhein-Sieg-Kreis), 아르바일러 군(Kreis Ahrweiler)	
26	본 지역을 위한 보상 프로젝트	1994년 6월 29일	대학 강사 회의, 독일 민족 학문 재단, 독일 연구 협회, 독일 학문 교류처, 알렉산더 폰 훔볼트 재단, 본 국제 학교, 재건은행, 독일 유스호스텔협회, 독일 철도청, UN	

문서번호	제목	날짜	담당자/기관	출처
2. 행정구조의 통일				
37	동독 인민회의 토른 - 게마인데와 란트크라이스의 자치행정에 관한 법	1990년 5월 10일	동독 인민회의	Volkammer der Deutschen Demokratischen Republik, 10. Wahlperiode, 6. Tagung
38	구동독의 기초자치단체(Gemeinde) 및 광역자치단체(Landkreis) 자치행정에 관한 법(Kommunalverfassung, 지자체법)	1990년 5월 17일	독일민주주의공화국(동독) 인민회의, 기초자치단체, 광역자치단체	독일민주주의공화국 법률공포 관보(1990. 5. 25), Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin 25, Mai 1990, Teil I, Nr. 28, pp. 255-269.
39	통일특일에서의 연방국가적 질서를 위한 연방주들의 기본입장	1990년 7월 5일	주총리회의, 주총리회의 의장 요하네스 라우	Hanns Jürgen Küsters, 1998 Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/1990, München: Oldenbourg Nr. 342 und 342A
40	기초자치단체, 도시, 광역자치단체 재산법(자치법자치단체 재산법)	1990년 7월 6일	독일민주주의공화국 인민회의, 기초자치단체, 광역자치단체	독일민주주의공화국 법률공포 관보(1990. 7. 20), Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin, den 20. Juli 1990, Teil I, Nr. 42, pp. 660-661.
41	독일민주공화국 내 주실립에 관한 헌법(수도입법) 수장, 1990년 9월 13일자 헌법 (GBI, I S. 1567), 1990년 8월 31일자 통일조약 (GGBl, II S. 889), 부속서 II, 제2장, A권, 제2절	1990년 7월 22일	독일민주공화국 인민회의	1990 I 독일민주공화국 법령간행물, S. 955.
42	3개 구역(Bezirke)의 정부대리자에 의해 수정된 주 기본법 초안	1990년 9월	코트부스, 프랑크푸르트-오더 그리고 포츠담 구역의 정부대리자들	비란덴부르크중앙기록보관소 도서관록 401번 22897호(Rep. 401 Nr. 22897 in BLHA)
43	베를린 행정 통합을 위한 기본틀	1990년 9월 14일	에리히 피츨트(Erich Pitzold) 서베를린 시장(Senator), 토마스 크뤼거(Thomas Krüger) 동베를린 시장(Stadtrat)	서베를린 시정 내부부와 동베를린 시정 내부부의 서한
44	재산법상 권리 청구처리를 위한 행정 지원	1990년 10월 26일	연방법무부	연방내무부(발행인), 1990, 지자체 정보지, 제7호, 본, 1990년 10월 26일, http://beckonline.beck.de
45	비란덴부르크 주의회와 주정부의 업무능력을 일시적으로 보장하기 위한 법	1990년 11월 1일	비란덴부르크 주의회	Gesetz- und Verordnungsblatt Brandenburg 1990 S. 21f
46	연방회의의 - "헌법개혁" 위원회의 설치	1991년 3월 1일	연방회의	Bundesrat 1991, Plenarprotokoll 626
47	인민소유 재산의 귀속에 관한 법(재산귀속법 - VZOG)	1991년 3월 22일	연방 내부부, 연방재무부	Bundesgesetzblatt, 1991, I S. 709

문서번호	제목	날짜	담당자/기관	출처
48	1991년에 징수된 소득세 중 기초단체에 배정될 부분 중 5개 신연방주가 수령할 부분을 정하기 위한 인구조사 기준에 관한 규정	1991년 4월 9일	연방재무부, 연방의회, 연방회의	Gemeinsames Ministerialblatt Nr. 24/91
49	신연방주 행정개혁	1991년 5월 1일	라이너 피차스(Rainer Pitschas) 교수	독일 행정지(Deutsches Verwaltungsblatt) 106주년, 9권, 457~466쪽(신연방주 지역의 사법 통일과 행정 개혁에 관해 1990년 12월 드레스덴에서 개최된 심포지움에서 발표된 강연 원고를 토대로 요약, 심포지움 개최 기관: 공공 서비스 연구소)
50	거래세에서 연방주에 배정되는 부분의 분할 - 시민당 피르젠 의원의 서면질문에 대한 연방정부의 답변	1991년 7월 12일	연방정부, 그룬발트 차관, 피르젠 시민당 의원	Archiv des Bundestages, Drucksache 12/936
51	튀링겐 행정구역개혁의 준비 - 주의회 민사당 디틀의원의 질문에 대한 튀링겐 내무부장관의 답변	1991년 9월 26일	튀링겐주 내무부장관, 민사당 디틀의원	Landtag Thüringen, Parlamentsprotokoll 1/30
52	연방 행정부 재정보고서 1992	1992년	연방재정부, 본	연방재정부, 저자: Hans Hegger 박사.
53	신연방주의 기초단체 행정구역 개혁	1992년 5월 15일	독일행정지, 베르너 호페, 베른하트스투어	Werner Hoppe, Bernhard Stier in: Deutsches Verwaltungsblatt 107 Jahrgang, Heft 10, 15.05.1992
54	신연방주를 특별히 고려하여 연방관청을 균등하게 분배하는 문제에 관해 독립연방주위원회가 1992년 5월 27일에 제출한 제안서	1992년 5월 27일	연방회의, 연방회의 의장	Bundesrat, Drucksache 450/92
55	신연방주를 배려하여 연방관청을 균등하게 분배하는 문제에 관해 독립연방주위원회가 1992년 5월 27일에 제출한 제안서에 대한 연방회의 원로회의의 보고와 의결추천	1992년 6월 25일	연방회의 의장, 연방의회	Bundestag, Drucksache 12/2853
56	"튀링겐주 행정구역과 행정개혁"을 위한 앙케이트-위원회의 설치	1992년 8월 10일	튀링겐 주의회, 주의회 의장	Landtagsarchiv Thüringen, Drucksache 1/1558

문서번호	제목	날짜	담당자/기관	출처
57	지법지치단체의 공동합력을 위한 신규정법 및 간축법규 조정법	1992년 10월 9일	작센-안할트 주의회	작센-안할트주 법 및 규정집(1992, 10, 15), Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Sachsen-Anhalt, Nr.42/1992, ausgegeben am 15. Oktober 1992, pp. 730-735.
58	행정법원장의 실정을 위한 튜링겐법 (ThürAG/vwGO)	1992년 12월 15일	튜링겐 주의회	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Thüringen, 1992 S. 576-577
59	행정구역개혁의 준비를 위한 설문조사 - 지민당 헤슬러 의원의 질의에 대한 튜링겐 내무부의 답변	1993년 3월 22일	튜링겐 내무부차관 림퍼트, 지민당 헤슬러 의원	Thüringischer Landtag, Drucksache 1/2096
60	기초단체 재정균형배분의 규정에 대한 튜링겐의 임시법(튜링겐 재정균형배분법 - ThürFAG)	1993년 3월 31일	튜링겐 주의회 의장, 튜링겐 제무부	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Thüringen 1993, S. 238-243
61	튜링겐주의 임시 주법에 의거한 개별 부서의 소관업무영역	1993년 4월 7일	튜링겐 주정부, 부처	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Thüringen 1993 Nr. 13, S. 245-259
62	작센주의 기초지치단체 규정	1993년 4월 21일	작센 주의회	작센 법률 및 규정집(1993, 4, 30), Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt, Herausgegeben von der Sächsischen Staatskanzlei, Nr. 18/1993, 30. April 1993.
63	신연방주와 베를린 외청에서의 연방정부 부처들의 활동 - 시민당 클라인 의원의 질의에 대한 연방정부의 답변	1993년 6월 29일	연방정부, 원내 시민당	Bundestag, Drucksache 12/5300
64	행정구역개혁법	1993년 7월 13일	작센-안할트의 주의회	법률 및 규정집(1993, 7, 20), Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Sachsen-Anhalt, Nr. 31/1993, ausgegeben am 20. Juli 1993, pp. 352-356.
65	튜링겐의 란트크라이스와 크라이스가 없는 시의 개편에 관한 법(튜링겐 구역개혁법 - ThürNGG)	1993년 8월 16일	튜링겐 주의회, 내무부	Juris-Gesetzesdokumentation Thüringen
66	튜링겐 게마인데와 란트크라이스규정 (튜링겐 기초단체령 - ThürKO -)	1993년 8월 16일	튜링겐 주의회, 내무부	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Thüringen 1993, Nr. 23, S. 501

문서번호	제목	날짜	담당자/기관	출처
76	신연방주 지역의 행정 재건	1994년 6월 17일	클라우스-헨닝 로젠(Klaus-Henning Rosen), 연방내무부	의회(Das Parlament), 1994년 6월 17일, 10페이지
77	변역 중인 도시들 - 신연방주에서의 지방자치행정 5년	1995년	독일 도시협회	독일 도시협회, 지방정책 논문집, DST(Deutscher Städte-tag) Beiträge zur Kommunalpolitik, Reihe A, Heft 21, pp. 55-70.
78	베를린주 소방대 볼프강 솔츠(Wolfgang Scholz) 통일 후 베를린주 소방대 및 구조대 통합과 관련된 사안에 대한 근무시간 기록표	1995년		
79	연방환경청의 데시우로 이전 - 녹색당 질의에 대한 연방정부의 답변	1995년 7월 12일	녹색당(렐케의원), 연방정부, 연방주의위원회, 연방환경청	Bundestag, Drucksache 13/1989
80	1990년 5월 17일 이전에 매각된 동독 게마인데재산에 대한 연방대법원의 판결	1995년 12월 15일	연방대법원	Juristischer Informationsdienst dejure.org
81	신연방주 재무장관의 "6개 명제" 보고서	1996년 3월 29일/4월 1일	5개 신연방주 재무장관	1996 신연방 각 주 재정장관의 1996년 3월 내부 보고서
82	재산귀속법에 따라 신연방주의 기초단체로 재산기지의 소유권을 이전 - 민사당의 질의에 대한 연방정부의 답변	1997년 3월 18일	연방정부, 연방의회 원내 민사당	Bundestag, Drucksache 13/7230
83	아이제나흐시가 바트부르크크라이스 지역공고 슈파카세의 지주권을 인수하는 것에 대한 합의	1998년 1월 13일	바트부르크 란트크라이스, 아이제나흐시	Landesarchiv Thüringen
84	재산귀속법의 적용 - 브란덴부르크 내무부의 안내문	1998년 11월 12일	브란덴부르크 내무부, 브란덴부르크의 기초단체장	Landesarchiv Brandenburg
85	18차 지역대표자 회의, 지자체행정 10년의 경험: 설문조사 결과	1999년 4월 26일	작센-안할트의 광역자치단체이사회의(Kreisvorsta ndskonferenz)	1999년 4월 26일 개최된 광역자치단체대표자회의의 자료, Eine Veröffentlichung der Kreisvorstands-konferenz, die am 26.April 1999 in Salzwedel stattgefunden hatte.

문서번호	제목	날짜	담당자/기관	출처
93	도시와 주변지역의 지방자치단체 공동협력에 관한 법	2007년 10월 17일	작센-안할트 주의회	작센-안할트 법률 및 규정집(2007, 10, 26), Gesetz- und Verordnungsblatt von Sachsen-Anhalt, Nr.26/2007, ausgegeben am 26. Oktober 2007, pp. 344-346.
94	오랫동안 지속하는 것이, 마침내 ... 좋은 결과로? - 작센-안할트의 체제 및 기능 개혁	2009년	베른트 크레겔(Bernd Kregel)의 논문집 수록 논문	오랫동안 지속하는 것이, 최종적으로 좋은 것인가? 작센-안할트의 체제 및 기능개혁, 베른트 크레겔 저, 2009, (Bernd Kregel), Was lange währt, wird endlich...gut? Struktur und Funktionalreform in Sachsen-Anhalt. In: Sabine Mecking und Janbernd Oebbecke, (Hrsg.), Zwischen Effizienz und Legitimität, Kommunale Gebiets- und Funktionalreformen in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive, Paderborn, 2009, Ferdinand Schöningh Verlag, p. 22 ff.
95	신안주의 주행정 - 연방정치교육원의 자료	2010년 1월 1일	연방정치교육원, 민프레드 클루트	Bundeszentrale für politische Bildung, Manfred Kluth
96	지방자치단체 빌헬름 폴테(Wilhelm Poite) 박사	2010년 10월 19일		
97	1995-2001 경제발전결산/작센-안할트		작센-안할트주의 주 수상실 보고서	2002년 작센-안할트 주의회 총무국 보고서, Ein Text der Staatskanzlei Sachsen-Anhalt, Magdeburg, März 2002.
98	모범 사례를 토대로 한 주정부 행정 재건		슈파이어(Speyer) 독일행정대학 정부학, 공공법, 행정학과 교수 클라우스 쾨니히(Klaus König)	비공개 연구
99	베치르크(동독의 광역행정구역으로 현재의 도에 해당; 역주)와 지자체 수준의 행정조직		위르겐 슈퇴첼(Jürgen Stözel) 교수	비공개 토론지, 134~148쪽
100	통일조약에 따른 행정소송법에 관한 문제		파울 슈텔켄스(Paul Steikens) 박사, 뮌스터(Münster) 고등행정법원 판사	http://beck-online.de
101	브란덴부르크주의 초기상황 (Ausgangsbedingungen)에 대한 분석과 포츠담(Potsdam), 코트부스(Coltbus), 프랑크푸르트-오더(Frankfurt Oder) 세구역의 브란덴부르크주의 재건 참여 비율(Anteil).		조정위원회(Koordinierungsausschuss), 포츠담, 프랑크푸르트-오더, 코트부스 구역위원회의 직원들, 전문가, 원탁회의 대리자.	브란덴부르크중앙기록보관소 도서목록 401번 21433호 (Rep. 401 Nr. 21433 in BLHA).

문서번호	제목	날짜	담당자/기관	출처
102	동독의 지역 재편성에 대한 보고서		칼하인츠 블라슈케(Dr. Habil. Karlheinz Blaschke) (구동독 801 프리데발트)	브란덴부르크중앙기록보관소 도서관록 401번 24509호 (Rep. 401 Nr. 24509 in BLHA).
103	행정개혁을 위한 내각(Ministerrat)의 자문(Beratung)		"행정개혁" 정부위원회의 사무관(Sekretär)인 두텍 박사 인솔하의 업무팀	브란덴부르크중앙기록보관소 도서관록 401번 24510호 (Rep. 401 Nr. 24510 in BLHA).
104	1952년 동독의 주 폐지와 중앙집권적 통일국가의 형성 - 브란덴부르크의 사례		브란덴부르크-프로이센 역사의 집 강연 자료(Vortrag im HBPFG am 15.10.2010)	
3. 행정인력의 수급				
105	동서독 기조단체의 교류와 자매결연 - 내독성의 공문	1988년 9월 13일	내독성, 헤센주 내무부, 빌트데-프랑켄베르크 란트 평의회	Stadlarchiv Diemelstadt
106	헤센주의 디멜슈타트와 튀링겐주의 크라니히펠트 - 자매결연을 통한 교류	1989년 12월 14일	디멜슈타트 대표, 코어버호 대표, 크라니히펠트 대표	Stadlarchiv Diemelstadt, diverse Schriftstücke
107	튀링겐주의 바이마르 크라이스에 속한 시와 게마인데 중에 자매결연 희망지역	1990년 2월 13일	빌트데-프랑켄베르크 란트 평의회, 기조단체장, 바이마르 크라이스 게마인데 평의회	Stadlarchiv Diemelstadt
108	자매주 튀링겐의 정치상황에 대한 헤센주의 기조단체장자를 위한 사회민주주의 공동체의 정보	1990년 3월 1일	헤센 기조단체장자 사회민주주의 공동체	Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik (SGK) Hessen; in Stadlarchiv Diemelstadt
109	서독에서 변호사 자격을 취득한 사람이 동독에서 활동하는 것에 관한 규정	1990년 6월 7일	동독 최고인민회의	동독 법무부
110	연방 행정이카데미 1991년 연간 업무프로그람	1990년 10월 22일	연방내무부장관, 공공 행정기관 근무자	Gemeinsames Ministerialblatt, 41. Jahrgang, Nr. 28, S. 585-664
111	브란덴부르크, 메클렌부르크-포어포메른, 작센, 작센-안할트 그리고 튀링겐주의 지방자치단체의 인건비 보조금 확보를 위한 지침	1990년 11월 1일	연방내무부장관, 연방행정청, 지방자치단체 행정처	Gemeinsames Ministerialblatt, Nr. 33/90, S. 840-845
112	브란덴부르크 주정부와 노르트라인-베스트팔렌 주정부 간에 체결된 포괄적 협력에 관한 협정	1990년 11월 27일	브란덴부르크와 노르트라인-베스트팔렌 주정부	Landesarchiv Nordrhein-Westfalen

문서번호	제목	날짜	담당자/기관	출처
113	통일조약 이후 편입된 베를린 지역에서의 1990년 10월 3일 현재 고용된 공직자의 법적 관계: 직원실문지 평가와 인성적합성 개념과 국가안전부(MIS)/국가정보청(AfNS) 협조행위 여부에 대한 참조사항	1990년 12월 4일	서베를린 내부행정/동베를린 내부행정	
114	구 동독지역으로 파견된 서독 공무원의 추가비용 지원금에 대한 과제(지방자치단체의 공무원과 주에서 관할하는 기타 단체, 기관 그리고 공공재단 소속 직원들이 해당)	1990년 12월 7일	니더작센주 재무부	Niedersächsisches Ministerialblatt, Nr. 2/91
115	가임지역 내 연방공무원조직에 대한 검증청구(BGGBBewAmtV)	1991년 1월 9일	연방내무부	http://www.buzer.de/gesetz/5026
116	노르트라인-베스트팔렌주 지배결연 - 국가조약 또는 정부협정	1991년 1월 15일	노르트라인-베스트팔렌 주의회	Landtag intern, Zeitschrift des Landtags Nordrhein-Westfalen, 15.01.1991
117	신연방주의 공공해장기관의 지원자를 연방공무원으로 채용하기 위한 요건에 대한 행정령	1991년 1월 26일	연방내무부 Bundesgesetzblatt 1991 Teil I S. 123	
118	신연방주 지역의 공무원법 도입 문제와 변화의 흐름	1991년 3월	울리히 바티스(Ulrich Battis) 교수, 하겐 통신대학(Fernuniversität Hagen)	노이에 유스티츠(Neue Justiz), 1991/3, 89~93 페이지 (1990년 드레스덴에서 개최된 공무원 연구소 학자들의 심포지움에서 발표된 강연 내용의 요약본)
119	독일 통일 이후 급여법의 과도기 규정에 관한 첫번째 조치 (제일 급여과도기규정 - 1. BesÜV)	1991년 3월 4일	연방수상, 연방 내부부장관, 연방재무부장관	Bundesgesetzblatt 1991 Teil I S. 622
120	통일이후 공무원 급여법의 과도기규정에 관한 조치 (공무원 급여 과도기 규정 - BeamtÜV)	1991년 3월 11일	연방내무부	Bundesgesetzblatt 1991 Teil I S. 630
121	브란덴부르크와 노르트라인-베스트팔렌주 간의 인건비 보충금 보장에 관한 조약 (브란덴부르크 주정부의 제안서)	1991년 3월 15일	노르트라인-베스트팔렌과 브란덴부르크주	Landtagsarchiv Brandenburg, Drucksache 1/108

문서번호	제목	날짜	담당자/기관	출처
122	신연방주의 공공행정과 법률체계의 구축과 확장에 대한 연방정부의 보고	1991년 4월 11일	연방정부	Bundestag, Drucksache 12/347
123	구동동지역에 파견된 공무원의 급여 승급문제	1991년 5월 14일	연방은행, 니더작센 주행정청	Niedersächsisches Ministerialblatt, Nr. 20/91
124	신연방주를 위한 행정인력지원 (니더작센과 작센-안할트주 간의 협력)	1991년 6월 18일	니더작센주 내무부 행정청	Niedersächsisches Ministerialblatt, Nr. 21/91
125	신연방주의 행정구축 - 연방의회 원내 시민당의 질의에 대한 연방정부의 답변	1991년 7월 10일	연방내무부, 연방의회 시민당	Bundestag, Drucksache 12/916
126	베를린 주 공공행정 분야의 장애인, 편모, 장년층 근로자	1991년 7월 26일	베를린 시행정부 내무부	베를린 시행정부 내무부의 서한 (부록 포함), II B 2 - 0500/110.
127	공무원급여법의 집행; 신연방주 기입지역에서의 공무원 급여와 관련된 규정의 적용	1991년 7월 31일	니더작센주 재무부, 주행정부	Niedersächsisches Ministerialblatt, Nr. 28/91
128	튜링겐주 사법부의 중간직을 위한 임시 교육규정과 시험규정	1991년 10월 2일	튜링겐 주정부, 튜링겐 주총리, 주법무부장관	Gesetz- und Verordnungsblatt Thüringen 1991 Nr. 24, S. 550-551
129	튜링겐주 사법부의 하급직을 위한 임시 교육규정과 시험규정	1991년 10월 11일	튜링겐 주정부 법무부장관	Gesetz- und Verordnungsblatt Thüringen 1991 Nr. 24, S. 552-567
130	1991년 공공부분 인력 현황 - 연방통계청 자료	1992년 1월 1일	연방통계청	Statistisches Bundesamt
131	1992년 예산안에서 헤센-튜링겐 프로그램에 의한 예산항목	1992년 1월 31일	헤센주 재무부	HHSIAW, Z505 Nr.6969
132	국가 간부에서 법치국가적 행정 공무원으로	1992년 5월	요하임 폴무트 박사, 실장(Leitender Regierungsdirektor), 연방내무부 공공 행정 연방이카데미의 독일통일 관련 재교육 교육단 V팀 팀장	공공 행정 (Öffentliche Verwaltung), 1992년 5월, 9호, 376~385 페이지
133	1992년도 헤센-튜링겐 프로그램의 실행을 위해 소요될 것으로 추정되는 비용	1992년 5월 22일	헤센주 재무부장관이 주총리에게	HHSIAW, Z505 Nr.6103

문서번호	제목	날짜	담당자/기관	출처
134	독일통일 실현 후 임금법의 과도 규정에 관한 제2차 규정	1993년 1월 6일	연방정부/연방내무부	http://www.bund.juris.de/bswww/bund_14041993_DiI42217311.htm
135	신연방주 출신 지원자를 공무원으로 채용하기 위한 요건에 대한 튜링겐의 규정 (튜링겐 자격요건규정)	1993년 2월 2일	튜링겐 내무부, 연방내무부	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Thüringen 1993 Nr.7, S. 173-174
136	구동독 공공 행정 직원들에 대한 특별해고 사유 - 한자 판결	1993년 3월 2일	연방헌법재판소, 소장 헤르초크 (Präsident Herzog), 판사 쾰러너(Söllner), 판사 쾰링(Kühling)	유럽 기본권-신문 (Europäische Grundrechte-Zeitschrift), 1993, 208~209쪽.
137	1993년 예신인에서 해센-튜링겐 프로그램에 의한 예신행복	1993년 3월 11일	헤센주 재무부장관이 주총리에게	HHSIAW, Z505 Nr. 17541
138	기초단체의 상근직 선출 공무원의 급여에 대한 규정(튜링겐 기초단체 급여규정 - ThürKombBesv -)	1993년 4월 5일	튜링겐주 내무부장관, 주총리 Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Thüringen 1993 Nr. 13, 260-261	
139	공무원 호봉결정 과정에서 구동독의 기관에서 근무하였던 기간을 반영 - 노르트라인-베스트팔렌 재무부의 공문	1993년 5월 18일	노르트라인-베스트팔렌주 재무부	Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen, Ministerialblatt NRW, 1993, S. 1214
140	독일통일 후 과도기 공무원급여에 대한 2차 규정(2차 급여과도기 규정 - 2. BesÜV)	1993년 6월 2일	연방내무부	Bundesgesetzblatt Teil. I 1993 S. 779-785
141	예산검토를 위한 행정원조 - 튜링겐 주의회 토론	1993년 6월 3일	튜링겐 주의회	Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode - 84. Sitzung, 3. Juni 1993
142	튜링겐 기초단체 선출직 공무원법	1993년 8월 16일	튜링겐 주의회 의장, 튜링겐 주정부	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Thüringen 1993 Nr 23, S. 540-541
143	주정부 재정에서 서독 급여 지불 - 브란덴부르크 주의회 민사당 토론슈게 의원의 질의에 대한 주정부의 답변	1996년 8월 19일	민사당, 브란덴부르크 재무부장관, 브란덴부르크 주의회	Landtag Brandenburg, Drucksache 2/2886
144	브란덴부르크 주행정부에 근무하는 서독 출신 직원 - 주의회 소속 민사당 피체의원의 질문에 대한 주정부의 답변	1998년 3월 30일	민사당, 브란덴부르크 재무부장관, 브란덴부르크 주의회	Landtag Brandenburg, Drucksache 2/5126

문서번호	제목	날짜	담당자/기관	출처
155	법적 영연(Rechtspflege)에서의 협력을 위한 브란덴부르크 주정부와 노르트라인-베스트팔렌주 정부 간의 행정협정 초안		브란덴부르크 주정부 및 노르트라인-베스트팔렌 주정부	브란덴부르크중앙기록보관소 도서관록 1600번 203호(Rep. 1600 Nr. 203 in BLHA).
156	사회, 건강, 노동 업무 분야에서의 협력을 위한 브란덴부르크 주정부와 노르트라인-베스트팔렌 주정부 간의 행정협약을 위한 초안		브란덴부르크 주정부 및 노르트라인-베스트팔렌 주정부	브란덴부르크중앙기록보관소 도서관록 1600번 203호(Rep. 1600 Nr. 203 in BLHA).
157	서독에서 파견되어 브란덴부르크에서 근무 중인 행정요원 명단 표(1991년 6월 15일 현재)		토마스 빌라셴(Thomas Willaschek)	신연방주의 입법, 브란덴부르크의 사례, Die Gesetzgebung in den neuen Bundesländern am Beispiel Brandenburg, Hamburg 2007
158	브란덴부르크주의 행정재건 4년		서독 렘고(Lemgo) 출신의 전 부국장 하인츠 괴틀링(Heinz Köstering)	행정신문 41(Verwaltungsrundschau 41), (1995)
159	구 동독지역 언론에서 다루진 서독의 행정지원		라우지처신문(Lausitzer Rundschau, LSR), 매르키셰-오더신문(Märkische Oderzeitung, MOZ)	정치적 기획주의와 행정적 합리화 사이의 행정체계이식, Dieter Grunow, Verwaltungstransformation zwischen politischer Opportunität und administrativer Rationalität, Bielefeld 1996.
160	뉴욕에서 포츠담으로		한스 오토 브로이타감 박사(Dr. Hans Otto Bräutigam)	브란덴부르크의 새로운 시작, Andrea von Gersdorff/Asirid Lorenz(Hrsg.), Neuantfang in Brandenburg, Potsdam 2010.
161	브란덴부르크의 정부엘리트		디르크 아르네 하이엔(Dirk Arne Heyen)	디르크 아르네 하이엔(Dirk Arne Heyen)의 포츠담 대학 수업과제물(담당교수 Irene Zierke), Seminarsarbeit von Dirk Arne Heyen bei Dr. Irene Zierke in Universität Potsdam Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät Wintersemester 2007/2008

문서 요약

1. 통일조약(문서번호 1~36)

담당자 / 기관_ 동독 각료 회의(Ministerrat) 의장 한스 모드로우(Hans Modrow)

제목_ 동독 각료 회의 의장 한스 모드로우의 정부 성명

내용_

1989년 11월 13일에 한스 모드로우가 동독 내각 평의회 의장으로 선출되었으며, 최고인민 회의에 의해 동독의 정부를 구성할 것을 위임 받았다. 동독의 새로운 수상으로 취임한 모드로우는 정당들에게 - 독일사회주의통일당 (이하 SED), 독일기독교민주당 (이하 CDU), 독일민주농민당 (이하 DBD), 독일자유민주당 (이하 LDPD), 독일국민민주당 (이하 NDPD) - 생산적이고 건설적인 정치 연합을 토대로 하는 정부를 구성하자고 제안했다. 한스 모드로우가 최고인민회의에서 발표한 이 정부성명의 내용은 다음과 같이 요약된다:

사회주의 체제는 주민의 보다 나은 삶을 보장하기 위한 다양한 기회를 제공하는 것을 목표로 하며 그를 위해 경제적 성과 규정에 따라 모든 시민들에게 사회적 안정을 보장할 수 있는 능력을 보유해야만 한다. 새로운 정부가 이러한 목표를 달성하기 위해서는 모든 시민들의 지지가 필요하다. 새로운 정부의 가장 중요한 과제는 동독 경제를 위기에서 구하고, 동독 경제에 안정과 성장 동력을 부여하는 것이며, 정부가 이 과제를 성공적으로 수행하기 위해서는 특히 시민들이 노동을 통해 적극적으로 참여하는 것이 필요하다. 그를 위해서는 무엇보다 다양한 개혁이 실현되어야만 한다. 이러한 개혁은 사실 동독 사회 전체에서 이루어져야만 하는 것이다. 법치주의와 법의 안정성을 강화하기 위한 정치 체제의 개혁, 경제적 주체 개개인의 자기 책임과 업무 효율성 강화를 위한 경제 개혁, 교육 개혁, 지금까지보다 경제와 환경의 조화를 개선할 수 있는 프로그램, 새로운 에너지 계획, 국가 서비스와 행정의 민주화를 위한 행정 개혁 등이 가장 우선적으로 추진되어야 한다.

소련과의 협력관계를 유지하는 것은 동독의 국가 경제를 지속적으로 발전시키기 위해서도 절대적으로 필요하다. 나아가 동독은 개혁 이후에도 바르샤바 조약의 의무를 준수하며 유럽안전보장에 기여하도록 할 것이다. 비사회주의 경제권과는 상호 이익에 기초한 관계를 구축할 것이다. 동시에 새로이 구성된 정부는 서독과의 협력을 확대할 준비가 되어있다. 그것은 평화 유지, 군비 축소, 경제, 과학 기술, 환경 보호, 교통, 우편, 통신, 문화, 관광 및 포괄적인 인도적 분야 등 사회 정치의 전반적인 영역을 포함한다. 새로운 정부는 유엔과 그 산하 조직과의 건설적인 협력도 지속시켜 나갈 것이다.

출처_ 1989년 11월 18/19일자 노이에스 도이칠란트(Neues Deutschland) 지



문서
번호 2

10개항프로그램 - 헬무트 콜이 정부 예산 토의에서 발표한 독일 정책에 관한 연설

1989년 11월 28일, 본

담당자 / 기관_ 헬무트 콜(Helmut Kohl) 연방 총리(Bundeskanzler)

내용_

1. 서독은 동독의 과도기에 외환기금(Devisenfonds)의 도움을 줄 준비가 되어 있다. 이를 위한 전제 조건은 동독 쪽에서 동독을 여행하는 서독인들에게 일정한 금액을 환전하도록 요구하는 조치를 해제하고 동독 여행 규정을 간소화하며 외환기금에 일정한 정도까지 자체적인 기여를 하는 것과 같은 조치를 도입하는 것이다.
2. 환경, 인프라, 통신 분야를 비롯한 동서독의 협력 지속 및 집중화.
3. 서독은 동독의 정치, 경제적 변화라는 객관적인 전제 하에 지원과 협력을 확대한다.
4. 모드로우 총리가 발의한 계약공동체에 관한 제도 확립 확대.
5. 서독은 동독 자유선거 이후 연방을 구성할 준비가 되어 있다.
6. 지속적이고 공정한 유럽의 평화 질서를 고려해 내독 관계를 전 유럽적 프로세스에 포함시킨다.
7. 서독의 연방정부는 동독 경제가 유럽 공동시장으로 진출할 수 있는 기회를 넓혀 줄 수 있는 무역협력조약의 체결을 지지한다. 독일통일은 유럽 통합의 맥락 속에서 고려될 것이다. 유럽 공동체는 민주주의적 동독과 기타 중-, 남동 유럽 민주주의 국가들에 개방적 태도를 보여야 한다.
8. 유럽안보협력회의는 하나의 유럽 건설을 위한 구심점으로 지속적으로 유지되어야 한다.
9. 군축과 군비 통제를 위한 광범위한 조치가 필요하다.
10. 통일은 연방 정부가 궁극적으로 지향하는 정치적 목표이다.

출처_ 1989년 11월 29일자 프랑크푸르터 알게마이네 차이퉁(Frankfurter Allgemeine Zeitung) 지

루데비히 국장이 자이터스 연방총리실 비서실장에게 제출한 보고서:
동독 재정 지원 조치

1989년 12월 13일, 본

담당자 / 기관 요하네스 루데비히(Johannes Ludewig) 연방총리실 부장(Ministerialrat des Bundeskanzleramtes), 루돌프 자이터스(Rudolf Seiters) 연방총리실 비서실장(Chef des Bundeskanzleramtes), 연방재무부(Bundesministerium der Finanzen)(BMF), 연방경제부(Bundesministerium für Wirtschaft)(BMWi)

제목 동독 재정 지원 조치

참조 자이터스 실장이 차관과 나눈 어제 대담

내용

- 연방재무부의 대략적 산출에 따르면 1990년 이후 동독의 재정 지원 조치에 투입될 예산은 38억 도이치마르크(DM)에 달한다. 이 중 1990년에 투입될 예산은 17억7천7백만 마르크이다.
- 그 밖에 다음의 조치들이 선행되어야 한다: 내국 무역 공급을 위한 보증금을 현 45억 도이치마르크에서 15억 도이치마르크를 늘린 60억 도이치마르크로 확대한다 중소기업 우선 지원을 위해 유럽부흥계획(European Recovery Programme)(ERP)과 재건은행(Kreditanstalt für Wiederaufbau)(KfW)의 신용 기금 20억 도이치마르크를 연방예산을 통해 추가로 늘린다 동독에 대한 재정 신용 보증금 10~20억 도이치마르크를 인수한다. 이를 위한 대안으로는 두 가지가 있다.
- 헬무트 하우스만(Helmut Haussmann) 연방경제부장관은 상기 재정 지원 조치를 어떻게 하면 효과적으로 투입할 수 있을 지에 대해 동독 정부와 의견을 조율할 예정이다.
- 최종 결정은 1989년 12월 15일 차관급 회의에서 내려질 예정이다.

첨부 동독과 (서) 베를린 지원 조치 1990년도 연방추가경정예산안과 1993년까지의 재정계획안(대략적 산출)

출처 한스 위르겐 퀴스터스(Hans Jürgen Küsters). 1998. 독일 통일. 1989/1990년 연방총리실 파일 발췌 특별간행물. München: Oldenburg, Nr. 122, Nr. 122A(Anlage) 643-644.



문서
번호 4

독일통일에 대한 연방회의 결정을 위한 베를린, 브레멘, 노르트라인-베스트팔렌 그리고 자알란트 제안

1989년 12월 13일

담당자 / 기관_ 연방회의, 연방대통령, 베를린, 브레멘, 노르트라인-베스트팔렌 그리고 자알란트 주정부

내용_

이 제안을 발의한 연방주들은 다음과 같은 문제가 해결될 때까지 성급하게 통일을 추진하기 보다는 두 개의 국가체제를 유지하는 것을 찬성한다:

- 연방정부는 무엇보다 먼저 동서독 간의 부의 불균형을 최대한 빨리 완화해야 한다.
- 동독의 주민들이 대량으로 서독으로 이주해 오는 현상을 막기 위해 동독의 삶의 수준을 향상시키도록 한다.
- 이를 위해 동독을 위한 대규모 지원프로그램을 도입한다.
- 접경지역의 문제를 해소하기 위해 공동위원회를 설치한다.
- 연방정부는 국경의 개방으로 인해 발생하는 문제의 해결을 위해 연방주에 도움을 제공한다.
- 연방-연방주-위원회를 통해 연방주들이 정책결정과정에 참여할 수 있도록 한다.
- 법률적 행정적 지원은 실제로 동독과 협의하여 결정하도록 한다.

출처_ Bundesrat, Drucksache 723/89

문서
번호 5

독일정책에 대한 연방회의 의결 - 논의

1989년 12월 21일

담당자 / 기관_ 연방회의, 연방수상 헬무트 콜

내용_

연방회의는 연방주들이 제출한 세 개의 상이한 제안에 따라 독일정책에 대해 논의하였다.

A 안) 베를린, 브레멘, 노르트라인-베스트팔렌, 자알란트, 쉘레스비히-홀슈타인

B 안) 바덴-뷔르템베르크, 바이에른, 헤센, 니더작센, 라인란트-팔츠

C 안) 함부르크

이 회의에서 발표된 각 정당 또는 정치가의 입장을 정리해 보면 다음과 같다:

헬무트 콜 수상은 1989년 11월 28일에 발표한 “10개 조항프로그램”을 언급하였다. 독일정책과 관련하여 “인위적으로 시간적인 압력”을 가해서는 안 된다고 강조하였다. 동독과 서독이 연방제 구조를 만드는 문제도 동독의 주민들이 자유로운 선거를 통해 선출한 동독 정부를

구성한 이후에야 가능하다고 보았다. 그리고 경제 체신 환경 교통 지역협력 문화 관광 재산 문제와 사법 분야에 대해서는 새로운 위원회와 실무그룹을 구성하고 제안하였다. 발터 몸페 (사민당) 베를린 시장은 “양 쪽에 계약공동체를 구성할 의지가 있다”는 것을 강조하였다. “40년이 넘는 분단 기간 동안에 형성된 구조를 단순히 아무런 문제없이 하나로 통합할 수 없으므로” “계약을 통한 네트워크”를 구성해야 할 필요가 있다고 주장하였다. 알브레히트 (기민당) 니더작센 주지사는 “지금과 같은 상황이면 연방회의에서 합의를 통한 결론을 도출하는 것이 불가능한 것 같다”고 평가하였다. 그러나 그는 적어도 “독일이 두 개의 국가로 분단되어 있는 것을 극복하고 아헨에서 오더강의 프랑크푸르트까지 하나의 통일된 독일을 만드는 것이 목표”라는 점에 대해서는 의견이 일치한다고 보았다. (제안에 대한 심의는 내독관계위원회에 회부되었다.)

출처_ Bundesrat Plenarprotokoll 608

문서
번호 6

동서독 협력과 선린우호관계에 관한 협약 - 동독 정부 초안

1990년 1월 17일, 베를린

담당자 / 기관_ 동독 정부, 서독 정부

내용_

- 동독과 서독은 1972년에 체결한 동서독 기본 협약과 헬싱키조약을 근거로 유럽 평화 질서 강화를 위한 계약 공동체를 발전시켜 나간다.
- 상호 동수의 대표로 구성된 정치 자문위원회(Politische Konsultativkommission)를 설립한다. 위원회 대표는 동독 각료 회의 의장과 서독 연방정부의 총리로 한다. 위원회는 양국의 의회와 정부에 권고할 내용을 결정한다.
- 동독과 서독의 부처 및 기타 기관들은 동서독의 정치 자문위원회와 정부를 자문해 줄 공동위원회를 구성할 수 있다.
- 상호 침략이 구조적으로 불가능하도록 양 측은 군비 축소를 위해 구체적인 노력을 기울인다.
- 시장 경제의 원칙 하에 경제 및 통화 연합을 구성하고, 인프라 확대를 환경 친화적으로 추진한다. 이에 대한 합의는 1990년에 체결될 예정이다.
- 지방자치단체 간 협력과 민간 기관 간 협력을 지원한다.
- 서독은 동독의 유럽 공동체(EC) 회원국 가입 신청을 지원한다.
- 본 협약은 (서) 베를린 지역에까지 확대 적용되며, 4대 강국의 권리는 그대로 유지된다.

출처_ 한스 위르겐 퀴스터스, 1998. 독일 통일. 1989/1990년 연방총리실 파일 발췌 특별간행물. München: Oldenburg, Nr. 145A, S. 713-716.



문서
번호 7

협력과 선린우호관계에 관한 동서독 협약 - 서독 정부 초안 1990년 1월 18일

담당자 / 기관_ 연방내무부(Bundesministerium des Innern)

내용_

서독 정부와 동독 정부는 상호 관계에 대한 8개 조항에 합의하였다. 그 내용은 다음과 같다.

- 정치 경제 전 차원(Ebene) 및 분야(Bereiche) 간 긴밀한 협력, 공동 기관의 설립.
- 경제, 공동 인프라, 환경 보호, 법 제도, 노동 및 복지 제도 분야는 계약 공동체의 발전에 있어 특별한 의미를 갖는다.
- 공동 위원회의 설립: 경제 관계 강화 위원회, 재정, 화폐, 세금 위원회, 교통, 상호 우편 및 통신 교환 개선 위원회, 환경 보호 위원회, 법제도 위원회, 노동 복지 위원회, 문화 위원회, 과학 기술 위원회, 건축, 도시 건설, 주택 사업 위원회, 식품, 농업, 산림 위원회, 언론 위원회
- 지방 및 지역 차원의 지방 위원회 구성
- 기존 위원회 유지: 검문 위원회, 교통 위원회, 국경 위원회
- 공동 위원회 및 지역 위원회 내 양 측 대표단의 지도부 혹은 대표자 선정
- 대표단의 대표들은 반 년 주기로 회동한다.
- (서) 베를린 지역으로의 협약 확대

출처_ 한스 위르겐 퀴스터스. 1998. 독일 통일. 1989/1990년 연방총리실 파일 발췌 특별간행물. München: Oldenburg, Nr. 139, S. 695.

문서
번호 8

모드로우의 계획 - “하나의 조국, 독일을 위하여”

1990년 2월 1일, 베를린

담당자 / 기관_ 동독 총리 한스 모드로우

내용_

- 동독은 과거에도 이미 국가 간의 연방제에 근거한 통일안을 제안한 바 있다. 지금의 동독 사회의 변혁은 그러한 제안을 실행에 옮기기 위한 좋은 기회로 이 기회를 반드시 활용해야만 한다.
- 독일 통일은 유럽 연합과 긴밀히 연계되어 진행되어야만 한다. 그리고 동서독은 모두 군사적 정치적 중립국이 되어야 한다.
- 2차 세계대전에 종지부를 찍고, 독일 평화 협정을 체결해야 한다.
- 모드로우는 독일 문제를 세 단계에 걸쳐 해결하고자 한다. 제1단계: 국가연방제의 요소를 지닌 선린 계약 공동체와 경제, 화폐, 교통 부문의 통합. 제2단계: 공동 조직과 기관들(의회 위원회, 주정부 상원(Länderkammer), 공동 집행기구들)이 설치된 양 독일 국가의 연방제 구성. 제3단계: 단일화된 독일 국가는 공동 의회와 공동 정부+V11 를 둔 연방(Föderation) 혹은 연합(Bund)의 형태를 띠어야 한다.

첨부_ 한스 모드로우의 통일 계획에 대한 SED-PDS 당 수뇌부 의장단(Präsidium des Parteivorstandes)의 서명서. 1990년 2월 3일자 타게스차이퉁(Die Tageszeitung) 지 발췌

출처_ Aussenpolitische Korrespondenz, Berlin, 4/1990(동독 외무부 홍보처 발간)

문서
번호 9

연방 내무부 기록 - 헌법상의 문제에 대한 논의

1990년 2월 27일

담당자 / 기관_ 연방 내무부

출처_ 한스 위르겐 퀴스터스, 1998. 독일 통일, 1989/1990년 연방총리실 문서 특별판. 뮌헨: 올덴부르크, 196 번, 879-886 쪽.



문서 번호 10 부셰(Busse) 국장의 비고 - 연방 내무부 실무그룹 “국가구조와 공공질서”
1990년 3월 6일, 본

담당자 / 기관 폴커 부셰(Volker Busse) 국장, 연방총리실

출처 한스 위르겐 퀴스터스, 1998. 독일 통일, 1989/1990년 연방총리실 문서 특별판. 뮌헨: 올덴부르크, 207번, 917-918쪽.

문서 번호 11 독일민주공화국 헌법 - 원탁회의 초안
1990년 4월 4일

담당자 / 기관 원탁회의

내용

“원탁회의”는 동독의 새로운 헌법초안을 만들었다. 이 초안은 적어도 일시적으로는 두 개의 독일 국가체제가 유지되는 것을 전제로 만들어졌다.

이들이 제안한 헌법의 전문에는 동독의 국민들이 “동등한 권리를 갖는 국제사회의 일원으로서 살아갈 준비가 되어 있으며, 유럽의 통합과정에 동참할 의지가 있다”고 명기되었다. 그리고 “유럽통합의 진행 과정을 통해 독일 국민이 하나의 통일된 국가를 만들수 있게 될 것”이라고 보았다.

이 헌법초안에는 다음과 같은 조항도 포함되었다.

제41조 (1항): “독일민주공화국은 법치국가의 원칙을 따르며 연방주들에 의해 구성된 민주적이고 사회적인 연방국가이다.”

제41조 (2항): “독일민주공화국의 목표는 두 개의 독일 국가의 통일을 실현하는 것이다.”

제44조 (1항): “각 주의회의 동의를 얻어야만 하는 법률을 통해 주권을 국가 간에 설치된 기관, 특히 두 개의 독일 국가가 공동으로 만든 기관에 양도할 수 있다.”

제49조 (1항): “다른 국가들과의 관계 그리고 독일연방공화국과의 관계는 연방정부의 소관이다.”

(총 136조)

출처 <http://www.documentarchiv.de>

문서
번호 12

자이터스(Seiters) 연방총리실 실장에 대한 렌구트(Lehnguth) 실장의 제안 - 전독 총선거

1990년 5월 17일, 본

담당자 / 기관 게롤트 렌구트(Gerold Lehnguth) 실장, 루돌프 자이터스(Rudolf Seiters) 특임 장관 연방총리실 실장.

출처 한스 위르겐 퀴스터스, 1998. 독일 통일, 1989/1990년 연방총리실 문서 특별판(Sonderedition). 뮌헨: 올텐부르크, 282번, 1132-1134쪽.

문서
번호 13

자이터스 총리실 비서실장에게 제출한 렌구트 국장의 보고서 - 헌법 개정에 관한 고려

1990년 6월 12일, 본

담당자 / 기관 게롤트 렌구트(Gerold Lehnguth) 실장(Regierungsdirektor), 루돌프 자이터스 연방 총리실 비서실장

제목 동독 편입과 관련한 헌법 개정에 관한 고려

참조 1990년 6월 11일에 진행된 연방 내무부(BMI), 연방 법무부(BMJ), 연방 재무부(BMF), 연방 총리실 간의 회의

내용

- 회의에서 나타난 각 부처의 입장: 연방 내무부(BMI)는 양 측 모두가 폭넓게 수용한 동독과의(제2차) 국가 조약을 선호한다. 연방 법무부(BMJ)는 헌법이 편입에 좌우되는 조약 체결을 통해 개정되어서는 안 된다는 이유로 인도 법률(Überleitungsgesetz)을 선호한다. 연방 재무부(BMF)는 국가 조약을 통한 해결책이 헌법에 관한 원치 않은 논란을 상당수 불러일으킬 수 있다는 이유로 연방 법무부(BMJ)의 입장을 지지하고 있다.
- 기본법 전문(Präambel, 前文)과 제23조를 개정해야 한다는 데 대한 합의가 도출되었으나, 기본법 제23조는 대안 없이 삭제되어서는 안 된다. 기본법 제29조(서독 연방 지역의 재편성)에 관해서는 각 부처 간 입장 차이가 존재한다. 기본법의 재정 헌법(Finanzverfassung)과 국방 헌법(Wehrverfassung)을 동독에서 발효하는 것은 엄청난 문제를 수반하고 있다.
- 기본법 제116항(국적): 법 개정 협상이 가능할 지에 대한 문제에 대해서는 회의적인 입장이다.



- 각 부처별 일정: 12월의 전 독일 의회 선거 일정을 감안해, 국가 조약은 9월 말에 체결되어야만 할 것이다. 연정과 내각 위원회는 7월 1일부터 편입 협상과 인도 법률 입법에 대한 구상을 시작한다.

출처_ 한스 위르겐 퀴스터스. 1998. 독일 통일. 1989/1990년 연방총리실 파일 발췌 특별간행물. München: Oldenburg, Nr. 310, S. 1208-1209.

문서 번호 14 “독일통일 기금”의 설치에 관한 법
1990년 6월 25일

담당자 / 기관_ 연방수상, 연방내무부장관, 연방재무부장관

내용_

독일통일기금은 연방의 특별재산이었다. 그것은 통일 이후 독일정부가 5개의 신연방주의 부흥을 실현하기 위해 필요한 재원을 마련하고자 도입한 다양한 재원조달방안 중의 하나였다. 1990년과 1994년 사이에 신연방주들은 독일 연방공화국의 재정체계에서 일반적으로 적용되는 부유한 연방주와 가난한 연방주 간의 재정배분체계에 통합되지 않는 대신에 독일통일기금을 통해 재정을 제공받았다. 이 법을 통해 통일기금과 관련된 제반사항이 규정되었다. 이 법률의 내용은 다음과 같다:

동독과 서독 간에 체결된 경제 화폐 사회통합에 대한 국가조약에 따라 신연방주를 지원하기 위해 1990년과 1994년 사이에 통일기금을 설치한다. 1995년 1월 1일부터는 연방정부와 연방주 간의 재정관계를 새로이 규정하도록 한다.

이 기금을 통해 지원될 재원은 총 1607억5백만 마르크이며, 그것은 매년 분할되어 지급한다. 이 기금을 통해 지원될 재정의 총 규모는 채무승인과 세수, 특히 수입관세를 통해 보장된다. 이 기금을 위해 연방과 서독의 구연방주들이 부담할 금액의 배분은 재정균형배분을 통해 규정된다. 연방주의 참여분은 게마인테재정개혁법과 같은 법률을 통해 정해진다. 연방정부는 이 기금의 구속력을 책임진다.

(이 법은 그 외에 재정조달방안에 대한 구체적인 내용을 포함하고 있음.)

출처_ Bundesgesetzblatt 1990 II S. 518, 533

1990년 7월 6일, 베를린

담당자 / 기관 드 메지에르 동독 총리, 귄터 크라우제(Günther Krause) 정무 차관(Parlamentarischer Staatssekretär), 볼프강 쇼이블레 연방 내무부 장관, 동독 장관들(내무부, 경제부, 재무부, 법무부, 환경, 자연 보호, 에너지, 원자력 안전부, 노동사회부, 식품부, 농림부), 루돌프 자이티스 연방 총리실 비서실장, 서독 장관들(외무부, 법무부, 재무부, 경제부, 내독 관계부, 노동사회부), 주정부 총리실 및 시정부 시장실(노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen) 주, 바이에른(Bayern) 주, 함부르크(Hamburg) 시, 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg) 주, 니더작센(Niedersachsen) 주, 베를린(Berlin) 시, 유럽 공동체 위원회(Kommission der Europäischen Gemeinschaften)

내용

- 동독은 기본법 제23조에 의거한 통일과 1990년 12월 제1차 전 독일 의회를 원한다. 편입의 전제조건으로 체결되어야 할 조약은 제2차 국가 조약이 아닌, “통일조약(Einigungsvertrag)”이다. 동독 측의 의견에 따라 편입은 전 독일 선거 이후에 발효토록 한다(세 가지 이유).
- 서독 정부는 “통일조약”이라는 표현에 동의한다. 기본법 제23조는 동독 측의 일방적인 편입만을 가정하고 있으므로, 서독 정부가 조약의 초안을 구상하기보다는 동독 측에 주체 선정을 요구하도록 한다. 통일조약은 양 측의 입법 기관으로부터 2/3 찬성을 받아 비준되어야 한다. 그렇기 때문에 의회의 요구를 조약 내용에 반영하는 것이 특히 중요하다. 서독 정부는 전 독일 선거가 편입 전이나 후에 실시되어도 헌법에 위배되지 않는다고 생각한다.
- 서독 정부는 전 독일 의회에 독일 연방 수도에 관한 결정을 위임하고자 한다. 동독 측은 수도의 문제를 “통일조약” 상으로 규정하기를 원하며, 베를린을 수도로 할 것을 주장하고 있다(다섯 가지 이유).
- 서독 정부는 “독일연방공화국(Bundesrepublik Deutschland)”이라는 명칭과 “서독 국가(Deutschlandlied)”를 유지하고자 한다. 동독 측은 “연방독일공화국(Deutsche Bundesrepublik)”이라는 국호와 가사 내용 상 멜로디와 잘 어울리는 동독 국가를 1절로, 서독 국가의 3절을 2절로 구성하여 새로운 독일 국가로 만들 것을 제안했다.
- 동독 측은 신탁 관리청(Treuhandstelle)의 수익을 오직 동독에만 전달해야 한다고 주장했다. 뿐만 아니라 “재건부(Aufbauministerium)” 혹은 동독의 주정부 총리들로 구성된 특별 회의 기구를 설치할 것을 제안했다.
- 동독 측은 국가적 목표 규정(Staatszielbestimmung)과 사회 보장법이 소송 불가능한 개인 권리임을 기본법에 명시할 것을 언급하였다.
- 회담 참석자들은 기타 절차와 일정에 합의 하였다.

출처 한스 위르겐 퀴스터스, 1998. 독일 통일. 1989/1990년 연방총리실 파일 발췌 특별간행물. München: Oldenburg, Nr. 345A, S. 1328-1331.



문서
번호 16

독일통일 실현 조약(통일조약) 관련 합의된 협상 주제 목록

1990년 7월 9일, 베를린

담당자 / 기관 드 메지에르 동독 총리, 귄터 크라우제 정부 차관, 볼프강 쇼이블레 연방 내무부 장관, 동독 장관들(내무부, 경제부, 재무부, 법무부, 환경, 자연 보호, 에너지, 원자력 안전부, 노동사회부, 식품부, 농림부), 루돌프 자이티스 연방 총리실 비서실장, 서독 장관들(외무부, 법무부, 재무부, 경제부, 내독 관계부, 노동사회부), 주정부 총리실 및 시정부 시장실(노르트라인-베스트팔렌 주, 바이에른주, 함부르크시, 바덴-뷔르템베르크주, 니더작센주, 베를린시, 유럽공동체 위원회

내용

- 기본법 제23조에 의거한 가입에 관한 원칙적 문제: 조약의 기본적 구조, 조약의 전문과 대상, 동독 5개 주의 서독 편입 기본법상 요구되는 개정 법 통합 및 행정 통합의 제반 원칙, 동독과 서독 간에 체결된 조약들의 운명
- 신설 주를 위한 재건부 설치
- 베를린: 독일의 수도에 관한 기본 결정
- 재정 문제: 동독의 예산 시스템을 서독의 예산 시스템으로 재편
- 신탁관리청
- 유럽 공동체 법 도입과 신설 5개 주에 대한 과도기 규정의 강제성
- 상호경제원조(이하 RGW) 자문 위원회와 소련, 기타 RGW 국가들 간의 경제 관계 형성을 위한 법적 규정
- 국제법상의 조약: 서독과 동독이 각각 국제법상으로 체결한 조약들을 필요에 따라 조정
- 안보 정책상의 문제점(2+4 협상의 결과들)
- 대학, 학교, 교육, 문화: 주 정부 헌법과 주 정부 입법이 마련될 때까지 과도기 규정을 적용
- 동독지역의 소수 민족 권리 보호

출처 한스 위르겐 퀴스터스. 1998. 독일 통일. 1989/1990년 연방총리실 파일 발췌 특별간행물. München: Oldenburg, Nr. 345A, S. 1328-1331.

담당자 / 기관_ 연방의회, 사민당의 메르텐스 의원, 연방내무부의 카스텐스 차관

내용_

사민당의 메르텐스 의원은 연방정부에 대해 동독지역의 새로운 연방주들을 통합하는 문제를 1950년대에 프랑스령이었던 자알란트를 독일로 통합하였던 것과 동일한 방식으로 진행할 수 없는지 질문하였다.

서독과 프랑스의 경계지역인 자알란트는 2차 세계대전 이후 프랑스령이 되었다가 주민들의 투표를 통해 독일연방공화국의 일원이 되기로 결정하였다. 이러한 결정을 통해 자알란트는 1957년 1월 1일자로 독일연방공화국의 기본법이 적용되는 지역으로 가입하였지만 그 후 1959년 7월 5일까지 과도기를 두고 이 기간 동안에는 실질적으로 프랑스의 제정체계에 통합된 채 남아 있었다. 이 기간 동안 자알란트는 독일의 연방주 간의 재정배분체제에서 제외되었고 세금과 부담배분 그리고 연방으로부터의 재정지원과 관련해서도 별도의 규정을 적용받았던 경험이 있다.

메르텐스 의원의 질의에 대해 연방내무부의 카스텐스 차관은 그것이 불가능하다고 답변하였다. 그 이유는 무엇보다 이미 화폐, 경제 사회통합이 이미 이루어진 상태이며 통일조약을 통해 통일된 하나의 경제 조세지역이 형성되어야 하기 때문이라고 하였다. 단지 구 동독 지역의 신연방주들과 서독의 구연방주들의 경제 재정구조의 차이를 감안하여 1995년부터 신연방주들을 재정균형배분체제에 통합하기로 하였다고 설명하였다. 그 때까지는 독일통일기금을 통해 필요한 재정 지원이 이루어질 것이라고 답변하였다.

출처_ Bundestag, Drucksache 11/7597



문서
번호 18

동독에서 주 차원의 행정단위를 도입하기 위한 헌법조항 - 주도입법
1990년 7월 22일

담당자 / 기관_ 제 10기 인민회의

내용_

동독의 인민회의가 주 단위의 행정체계를 도입하는 것을 법률로 결정하였다. 이 법안의 특별한 사항을 다음과 같이 요약할 수 있다:

- 지역적 구성
제1조. 1990년 10월 14일자로 동독에 5개의 주가 - 메클렌부르크-포어폼메른, 브란덴부르크, 작센-안할트, 작센, 튀링겐 - 도입된다.
- 기본 규정
제3조. 지역 기초단체에서의 행정자치권
- 공화국과 주의 입법권
- 행정권의 과도기 규정
- 공화국과 주의 재정권
- 재산상속문제
제21조. 독일민주공화국에 주 단위의 행정기구가 도입되므로써 광역단체인 베치르크 소유의 재산은 해당 주에 소유권이 이전된다.
- 인력과 기관의 인수 인계문제
- 과도기 규정과 최종규정
- 보충조항
- 독일민주공화국 주의 기초단체

출처_ Volkskammer der DDR, 10. Wahlperiode, Drucksache Nr. 84 a

담당자 / 기관_ 연방 내무부 독일 통일 실무단(Arbeitsstab Deutsche Einheit im Bundesministerium im Innern)

제목_ 통일조약의 협상을 위한 부처간 의견조정을 통해 제안된 문장의 규합

내용_

- 전문에는 평화와 자유, 민주적이고 사회적인 연방 국가의 건설 및 국경 불가침을 강조한다. 서독측의 제안문에 4대 승전연합국에 관해 언급한다.
- 제1장: 기본 토대 (베를린을 포함한 신설 주)
- 제2장: 법 조정 (기본법 개정, 동독 인민군(Nationale Volksarmee)과 국경 수비대(Grenztruppe) 관계자들의 원칙적 활용 가능성, 서독 연방법 및 기타 법률의 적용 및 동독 법 규정의 무효화)
- 제4장: 조약 및 협정에 관한 문제 (여기에는 재산문제와 동서독이 체결한 조약에 관한 규정이 포함된다)
- 제5장: 공공 행정 (신연방주와 동베를린의 개발을 위해 과도기에 동부 재건부 설치, 행정기관 및 공공 업무의 법적 관계의 이행, 공무원법 도입)
- 제6장: 재정 (세수(稅收), 재정 균형, 동독의 행정 자산과 재정 자산, 부채, 사회복지, 신탁 자산, 유럽공동체의 규정에 부합하도록 재무구조조정, 동독 국영철도(Deutsche Reichsbahn) 문제, 기타 시설물의 건축)
- 제8장: 안보정책과 군사력 (군비 감축 및 입증)
- 제9장: 국제관계에 대한 규정 (대사관을 포함하여 외국에 주재한 동독의 외교공관, 외교적 평등원칙, 유럽공동체와의 관계, 상호경제원조(RGW) 자문 위원회, 소련 및 개발도상국과의 관계)
- 제10장: 문화, 교육, 과학
- 제11장: 조약의 법적 절차와 발효에 관한 규정을 포함한다.

출처_ 한스 위르겐 퀴스터스. 1998. 독일 통일. 1989/1990년 연방총리실 파일 발췌 특별간행물. München: Oldenburg, Nr. 374, S. 1425-1444.



문서
번호 20

독일 통일에 관한 동독과 서독 간의 조약(통일조약)
- 발췌: 연방주, 행정체계구축과 공공직에 관한 규정
1990년 8월 31일

담당자 / 기관_ 동독, 서독

내용

동독이 독일연방공화국에 가입하는 것을 문서화한 통일조약이 동독과 서독 간에 체결되었다. 이 조약에는 다른 여러 가지 사안들과 함께 연방주의 지위, 행정체계의 구축 그리고 공공 업무에 관한 규정도 포함되었다. 공공 행정과 관련된 것으로는 구체적으로 다음과 같은 것들이 있다.

제1조 (1항): 브란덴부르크, 메클렌부르크-포어포메른, 작센, 작센-안할트 그리고 튀링겐주는 연방주로서 독일연방공화국의 일원이 된다. 이들 연방주의 구조와 경계는 1990년 7월 22일에 발효된 “주도입법”에 의해 결정된 것을 따른다.

제4조 (3항): 각 주는 (연방회의에서) 최소한 3개의 의석을 갖는다. 주민수가 200만 명이 넘는 주는 4개의 의석을, 600만명이 넘는 주는 5개, 그리고 주민수가 700만명이 넘는 주는 6개의 의석을 갖는다.

제5조: (통일이 실현된 후) 2년 내에 헌법문제, 특히 연방정부와 연방주 간의 관계에 관한 문제를 재검토해야만 한다.

제7조 (2항): 가입지역에서 징수한 세금은 독일 기본법 제106조의 규정에 따라서 연방과 연방주 그리고 기초단체 사이에 분배된다.

제7조 (3항): 가입지역에 대해서는 1990년 12월 31일까지 연방주 간의 재정균형배분의 원칙을 적용하지 않는다. 거래세의 경우 규정된 배분율에 따라 분배된다.

제7조 (5항): 신연방주들이 필요로 하는 일반 재원은 “독일통일기금”을 통해서 제공된다.

제13조 (1항과 2항): 신연방지역에 소재한 행정관청과 기타 공공행정 또는 사법업무를 담당하는 기관은 그 지역의 주정부에 소속되는 것을 원칙으로 한다. 그러나 연방헌법의 규정에 따라 연방정부가 담당하는 업무를 관장해 온 기관은 해당 연방관청에 소속된다. 이러한 원칙에 따라 기관의 해체 또는 이전이 결정된다.

제15조 (1항): (동독지역이 독일연방공화국의 일원으로) 가입한 날부터 주총리가 선출될 때까지는 신연방주의 주대표와 광역단체 베치르크를 대표하는 정부전권위임자들이 정부의 책임을 담당한다.

제15조 (2항): 서독의 연방주와 연방정부는 (신연방주의) 행정체계를 구축하기 위한 행정지원을 제공한다.

제21조 (1항과 2항): 동독정부의 행정재산은 일반적으로 연방정부의 재산으로 귀속된다. 그러나 1989년 10월 1일을 기준으로 연방주와 기초단체에서 관할되는 업무를 위해 사용되었던 재산은 독일연방공화국의 기본법에 따라 연방주와 기초단체에 귀속된다. 그 외의 경우에는 해당 업무를 담당하는 공공행정기관에 귀속된다.

제22조 (1항): 농업과 임업분야의 재산과 토지를 포함한 공공금융재산 중에 신탁법에 따라 기초단체에 양도되지 않는 것은 연방정부의 신탁관리를 받게 된다. 이 재산은 연방정부와 신연방주 간에 분배된다. 연방주들은 이것을 다시 기초단체에게 배분해 주어야 한다.

부록 I (예산과 재정: “독일통일기금” 도입에 관한 법, 연방과 연방주 간의 재정배분에 관한 법, 게마인테재정개혁법, 세금배분법 등의 규정)

부록 I (공공 업무): 연방공무원법, 공무원급여법, 연방급여법 등에 관한 규정

공공업무를 담당하는 고용인의 법적 지위 1 (1항과 2항): 공공행정기관의 고용관계는 존속된다. 그 외의 고용관계는 1990년 10월 3일자로 일단 정지된다(대기수당 70% 지급). 이들을 위해 재연수와 직업교육조치가 제공된다. 이들의 경우 6개월 이내 다른 행정 분야에서 일자리를 찾지 못하면 고용관계가 소멸된다.

출처_ Rechtsportal des Bundesministeriums der Justiz

문서
번호 21

수도 이전 관련 베를린-본 논쟁 (발췌) :

독일 연방의회 - 제12차 임기 - 제34차 회의

1991년 6월 20일 - 개최 시간: 오전 10시, 본

내용_

본 찬성 논거

- 독일 역사에서 가장 오래된 자유와 평화의 한 부분이 본과 연관을 맺고 있다. 본은 독일의 이웃 국가들(중/동 유럽 포함)과의 평화를 상징한다. 연방 수도 본은 더 이상 임시 수도가 아니다. 본은 일관성과 신뢰성을 상징하지만, 베를린은 그렇지 않다. 과거 권위적이며 전체적인 국가의 수도였던 베를린은 역사적인 부담을 안고 있다.
- 수도로서의 베를린의 흡입 효과는 신연방주 지역에도 피해를 줄 것이다. 이미 5만 2천 여 명의 연방 공무원들이 베를린에 상주해 있다. 특히나 신연방주 지역의 주민들은 새로운 중앙 집권제를 원치 않는다. 신연방주의 추가적인 재건은 수도 베를린 없이도 이루어져야 하며, 이루어질 것이다.
- 수도에 관한 19세기적 사고는 연방 독일과 연방 유럽에 적절치 못하다. 대부분의 연방 국가들은 수도로 가장 큰 도시를 정하지 않았다(예: 미국, 캐나다, 스위스). 도쿄와 마드리드에서도 수도 이전이 고려되고 있다.
- 본은 많은 것을 잃게 될 것이며, 베를린은 새로운 문제들을 떠안게 될 것이다(주택, 지역개발계획, 인프라).
- 베를린으로의 수도 이전은 많은 비용을 수반한다. 베를린으로의 수도 이전은 다른 곳, 특히 신연방주에서 시급히 요구되는 엄청난 노력과 관심, 에너지, 자원이 고갈되게 할



것이다. 뿐만 아니라 베를린으로의 수도 이전에 들어갈 재원을 어디서 마련할 지가 고민되지 않고 있다.

- 베를린의 여러 시장들은 베를린이 수도 역할을 할 수 있을 지에 관한 문제에 회의적인 입장을 밝혔다.
- 통일조약은 베를린이 무조건 정부의 소재지가 되어야 한다고 명시하지 않고 있다.

베를린 찬성 논거

- 신방성: 독일연방공화국은 지난 40년 간 베를린을 수도로 삼아 왔다. 본은 늘 스스로를 베를린의 대리로 묘사해 왔다. 1949년에 프랑크푸르트는 수도가 되지 않았다. 본이 임시 수도였기 때문이다.
- 정당성: 재정과 경제, 무역, 학문, 기술의 중심은 모두 서독에 있다. 170개의 연방 기관 중 70개가 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen) 주에 위치해 있다. 수도 이전은 베를린의 많은 사람들에게 새로운 일자리를 안겨 줄 것이다. 동시에 본에 남고, 베를린으로 옮겨 가는 본 사람들은 일자리를 잃지 않게 될 것이다. 본에서 의식적으로 선동되고 있는 걱정들은 근거 없는 내용들이다.
- 연방주의: 16개 주 중 12개 주가 베를린으로의 수도 이전을 찬성했다.
- 재정 문제: 대 베를린 투자는 대 신연방주 투자를 의미한다. 본에서도 투자는 확대되어야 할 것이다. 1949년 프랑크푸르트보다 본을 수도로 하는 것이 비용이 덜 들 것이라는 판단은 착오에서 이루어진 것이다. 비용 절감 차원에서 베를린으로의 수도 이전에 반대하는 사람은, 비용 문제로 독일 통일에 반대했어야만 할 것이다.
- 연대성: 베를린을 상징으로 받아들여서는 안 된다.
- 베를린은 독일에서 통일이 직접적으로 이루어진 유일한 도시이다. 본보다 베를린에서 정치인들은 국민과 사회적 문제에 더욱 가까이 다가갈 수 있다. 연방 수도의 문제는 편리를 이유로 본에 남겨져서는 안 된다.
- 독일 역사의 어둡고, 가장 어두운 부분은 베를린에서만 쓰여 지지 않았다.
- 베를린은 군사주의와 독재만을 상징하지 않는다. 베를린은 1944년 히틀러에 대항한 전복 시도와 “제3제국”의 연합 반대 세력이 결집하고, 1948/49년의 베를린 봉쇄가 극복되고, 1953년 스탈린주의에 대항한 봉기가 일어나고, 1989/90년 변혁기의 가장 중요한 사건들이 일어난 곳이기도 하다.
- 베를린으로 수도 이전을 결정하는 것은 유럽을 등지는 행위가 아니다. 베를린으로의 수도 이전은 중/동 유럽을 향한 신호가 될 것이다. 베를린은 앞으로 유럽의 심장이 될 것이다.
- 전 세계적으로 비교해 볼 때 수도로서 베를린은 너무 커서 기능하지 못하는 대도시가 아니다. 독일의 연방주의는 베를린이라는 수도와 관계없이 존속해 왔다. 베를린은 파리나 프랑스와 비교할 수도 없다. 수도로서의 베를린은 다른 독일 도시들의 문화적 정체성을 훼손한 적이 없다. 독일을 지배하는 프로이센은 더 이상 존재하지 않는다.

투표 시작 시각: 오후 8시 50분

의장 리타 쥘스무트(Rita Süßmuth) 박사: 여러분, 회의를 계속하도록 하겠습니다. (...) 결과가 아직 나오지 않아 조금 더 기다려야 할 것 같습니다. (...) 기다리기 힘드셨지만,

혹시 발생할 수 있는 실수를 방지하기 위해 개표자들이 심혈을 기울이고 있으니, 양해 바랍니다. 곧 개표 결과가 발표될 예정입니다.

긴장 되는 순간입니다. 결과를 발표하겠습니다: 제출된 표 660 중 유효표 659. 연방국가 방안 제의 - 인쇄물 12/814 - 본-제의 찬성표 320, 독일 통일 완결 - 인쇄물 12/815-, 베를린-제의 찬성표 337, 기권표 2.

최종 결과. 제출된 표: 660, 연방국가 방안 제의, 본-제의 - 인쇄물 12/814: 320

[이어 본 제의에 투표한 의원들의 이름이 발표된다.]

최종 결과. 제출된 표: 660; 독일 통일 완결 - 베를린-제의 - 인쇄물 12/815: 338

[이어 베를린 제의에 투표한 의원들의 이름이 발표된다.]

(원내교섭단체를 비롯한 모든 의원들의 뜨거운 박수 소리)

친애하는 의원 여러분, 이 자리에서 베를린 시에 진심으로 축하한다는 말씀을 전하고자합니다. 오늘은 우리에게 뿐만 아니라, 의회에도 매우 뜻 깊은 날입니다. 이번 논의에 함께해 주신 모든 분들께 감사의 말씀을 올립니다. 이번 결과는 존중되어야 하며, 우리를 하나로 묶어줄 것입니다. 지난 며칠간, 몇 주간 결정의 날인 오늘을 위해 일해주신 모든 분들께 감사드립니다. 회의를 종료합니다(...).

이제 모두 함께 축제를 벌입니다!

(회의 종료 시각: 오후 9시 49분)

문서
번호 22

수도 조약

1992년 8월 25일, 베를린

당장자 / 기관_ 독일연방공화국/연방 정부, 베를린 주/베를린 시 정부

내용_

연방 정부와 베를린 시 정부는 다음의 내용에 대해 합의한다.

- 제1조 (조약 당사자 간의 협력). 수도 베를린의 제 기능을 확보하기 위해 긴밀하고 신뢰 깊은 협력이 합의되었다. 이러한 협력에는 베를린의 경제적, 사회적, 문화적, 환경적 요구가 참작되어야 한다. 주요 협력 내용은 수도 기능 지역의 발전과 헌법 기관과 관청의 위치 선정, 주택 공급, 외교 공관, 인프라, 문화 교육 시설, 상호 간의 부동산 제공이다.
- 제2조 (공동위원회). 협력 조정을 위해 위원과 상임 대표들로 구성된 공동위원회를 설립한다. 결정은 합의 하에 이루어진다. 회의는 실무단, 경우에 따라서는 하부 실무단에 의해 준비된다. 자문단이 구성될 수 있으며, 전문가의 의견 수렴 과정이 뒤따를 수 있다. 공동위원회는 업무 규정과 사무소를 갖는다.
- 제3조 (브란덴부르크주와의 협력). 브란덴부르크주와의 협력은 공동위원회의 업무규정에 규정되어 있다.



문서
번호 23

독일 통일의 실현과 관련하여 재정적인 상속채무 처리, 장기적인 신연방주의 부흥 보장, 연방국가적 재정배분체계의 새로운 질서 그리고 공공재정의 부담을 해소하기 위한 조치에 대한 법(연방 안정프로그램의 실천을 위한 법 - FKPG)

1993년 6월 23일

담당자 / 기관_ 연방대통령, 연방수상, 연방재무부장관

내용_

이 법률은 통일 직후 1994년까지 신연방주들이 독일 연방제의 정상적인 재정균형배분체계에서 제외되므로서 발생하는 문제를 해결하기 위해 도입된 단 하나의 조항으로만 이루어졌다.

제1장은 지출의 제한과 관련된 다양한 법개정을 포함하고 있다(이 장의 전문은 문서에 포함시키지 않았다).

제2장은 조세조치와 관련된 법개정을 포함한다(이 장의 전문은 문서에 포함시키지 않았다).

제3장은 연방국가의 재정균형배분에 대한 새로운 규정을 포함한다(전문외 일부).

이 법률의 요점을 정리해 보면 다음과 같다:

- a) 거래세의 변경을 통한 연방과 연방주 간의 수직적인 세금분할구조 개혁: 기존의 분할체계에서는 연방주가 거래세의 37%를 받았다. 이것을 44%로 증가시키고, 연방이 받았던 비율을 63%에서 56%로 줄인다.
- b) 연방주 간의 수평적인 세금분할: 독일의 기본법은 세금과 관련하여 세금을 거둔 지역주의를 원칙으로 한다. 그러나 거래세의 배분과 관련해서는 이와 달리 각 연방주 간의 상이한 경제력을 고려한다. 기존의 규정은 신연방주에도 적용된다. 그에 따르면 거래세 수입의 25%는 재무구조가 취약한 연방주를 위해 제공되어야 한다. 이러한 지원은 이런 주가 주민 1인당 평균적 세수가 전체 평균의 92%에 달할 때까지 제공된다. 나머지 75%는 각 주의 주민수에 따라서 각 주에 배분된다.
- c) 연방주 간의 재정배분을 통해 모든 연방주들이 적어도 연방평균 재정력의 95%에 달할 수 있도록 보장해 준다.
- d) 보충액지급: 기본법 제107조 II장 3항에 따라 연방정부는 재정적으로 취약한 지역의 일반적인 재정수요를 메우기 위해 자체적인 재원을 지원할 수 있다.

출처_ Bundesgesetzblatt I 1993 S. 944-991

문서
번호 24

베를린/본 법
1994년 4월 26일, 본

담당자 / 기관_ 독일 연방 의회, 연방 수도 베를린, 연방 시 본, 연방 정부

내용_

- 연방 수도 베를린과 연방 시 본 간의 장기적이며 공정한 업무 분담이 보장되어야 한다. 연방 의회와 연방 정부를 비롯한 정부 기능의 핵심 분야는 베를린에 소재한다. 본에는 다음의 정책 분야가 소재 한다 - 교육, 학문, 문화, 연구, 기술, 통신, 환경, 건강, 식품, 농업, 산림, 개발 정책, 국방.
- 수도 이전으로 피해를 입게 될 직원들과 본 지역에 대해서는 그에 상응하는 보상이 이루어져야 한다. (특히 학문, 문화, 개발 정책, 경제 분야)
- 모든 연방 부처들은 베를린과 본 모두에 소재지를 둔다. 연방 부처들의 직원들은 대부분 본에 남아야 한다.
- 연방과 베를린 및 브란덴부르크주는 연방 수도 베를린의 제 기능을 보장하는 조약을 체결한다.
- 다수의 연방 기관들은 본으로 이전한다. 여러 재단, 연구소, 협회들 역시도 본으로 이전될 예정이다.

문서
번호 25

본 지역을 위한 보상 조치에 관한 협정
1994년 6월 29일, 본

담당자 / 기관_ 독일 연방 공화국/연방내무부(연방), 노르트라인-베스트팔렌 주, 라인란트-팔츠 주, 본 지역(본 연방 시, 라인-직 군(Rhein-Sieg-Kreis), 아르바일러 군(Kreis Ahrweiler)

내용_

- 의회 및 정부 소재지 상실로 인한 결과를 위해 본 지역에는 보상이 계획되어 있다. 특히 학문, 문화, 개발 정책, 경제 분야에 대한 보상이 집중적으로 이루어질 것이다. 개별 조치들이 10년 간 완결되지 않을 경우 협정 기간은 10년 이상으로 한다.
- 연방 정부는 2004년까지 28억1천만 마르크를 제공한다. (보상 계획 - 20억 마르크, 교통 부문 5억 마르크, 토지 보상 1억 마르크, 긴급 지원금 2억1천만 마르크)
- 보상 조치로서 여러 연구소와 전문대학이 설립될 계획이다. 제조업과 산업 분야를 위한 토지 취득과 제조업 및 테크노파크의 계획과 건설이 지원될 계획이다. 뿐만 아니라 쾰른/본 공항에는 고속열차가 연결될 것이다.



- 12명의 위원(연방 3, 노르트라인-베스트팔렌 2, 라인란트-팔츠 1, 본 시 3, 라인-직군 2, 아르바일러 군 1)으로 구성된 협력 위원회가 설치될 것이다. 결정은 합의를 통해 내려진다. 회의 준비를 위해 실무단, 경우에 따라서는 실무단이 구성될 것이다. 위원회는 업무 규정 세우고 사무소를 운영한다.

문서 번호 26 **본 지역을 위한 보상 프로젝트**
1994년 6월 29일, 본

담당자 / 기관 대학 강사 회의, 독일 민족 학문 재단, 독일 연구 협회, 독일 학문 교류처, 알렉산더 폰 훔볼트 재단, 본 국제 학교, 재건은행, 독일 유스호스텔협회, 독일 철도청, UN

내용

신 분야에 대한 프로젝트들이 지원될 예정이다. 아래의 지원 프로젝트 리스트는 발췌본이다. 평가: 바덴-바덴 노모스(Baden-Baden Nomos)

1. 학문과 교육, 엘리트 연구 센터와 3개 전문대학 설립. 대학 강사회의, 독일 민족 학문재단, 독일 연구 협회, 독일 학문 교류처, 알렉산더 폰 훔볼트 재단, 본 국제 학교의 신설 및 확대.
2. 문화. 박물관, 대학, 재단의 신설, 전환, 확대
3. 본 지역의 경제 구조 전환. 본/라인-직/아르바일러 지원 협회. 24개 제조업 지역(주도 본에 2개, 노이비트(Neuwied) 군에 3개, 아르바일러 군에 7개, 라인-직 군에 12개) 조성. 5개 테크노 센터 조성. 재건은행그룹을 통한 중소기업 투자 지원(450개 개별 승인)
4. 관광업. 2개 관광 협회 설립. 관광객 센터, 유스호스텔, 고속 철도 건설.
5. 국제기관. 3개 UN 국제기관, 본 국제 컨벤션 센터, MBA 학위를 위한 네덜란드 경영대학원, 세계 장애인 올림픽 위원회 유치.
6. 토지 이전. 6개 토지. 연방 의회가 자리했던 토지는 기존 건물을 포함해 국제 콩그레스 센터를 위해 무상 제공되었다.
7. 고속 열차 연결. 쾰른/본 공항 연결.
8. 본 국제 콩그레스 센터 설립을 위한 예비비. 향후 10년을 위한 자금.
9. 210개의 추가 조치. 심사 보고서, 분석, 마케팅, 홍보



- 유태인 박물관 재단과 세계 문화의 집은 해당 토지를 무상으로 사용해도 된다. 토지에 대한 소유권은 지방 정부에서 사용자에게 이전된다.
- 연방 정부는 베를린 축제 극장과 세계 문화의 집의 지방 정부 지분을 양도 받는다. 연방 정부와 지방 정부는 감독 자문 위원회에 위원을 파견한다.
- 연방 정부는 프로이센 문화재 재단의 건설 투자에 4,400만 마르크(2,200만 유로)를 통해 참여한다.
- 수도 문화 기금은 매년 2천만 유로를 지급받는다. 연방 회계 감사국은 이에 대한 감사권을 부여 받는다. 연방 정부와 지방 정부가 참여하는 공동위원회는 기금 사용처를 합의 하에 결정한다.

문서
번호 29

연방과 연방주 간의 재정균형배분에 관한 법 (재정균형배분법-FAG)

2001년 12월 20일

담당자 / 기관_ 연방정부, 연방재무부, 연방주

내용_

재정균형배분법(Finanzausgleichsgesetz)은 연방과 연방주, 그리고 연방주 간의 세금 수입을 재분배하는 문제, 그리고 연방정부가 제공하는 지원금(특히 연방정부가 신연방주에 제공하는 지원금)에 대해 규정한다.

이 법을 통해 2005년부터 2019년까지 연방과 연방주 간에 거래세의 분할 문제 그리고 각 주의 배분문제가 정해졌다.

상업세는 연방주가 거둘수 있게 되었다.

연방주 간의 재정균형배분을 위해 조사되는 세금수입은 소득세와 법인세, 상업세, 재산세, 상속세, 자동차세 등이 해당된다.

기초단체의 세금수입은 거래세와 소득세 중에서 기초단체분, 토지세와 상업세의 일부이다.

균형배분을 측정하는 기준은 각 연방주의 주민수를 따른다.

베를린을 포함한 브란덴부르크, 메클렌부르크-포어폼메른, 작센-안할트, 작센, 튀링겐 등의 신연방주는 분단으로 인해 발생한 문제들, 특히 열악한 사회기반시설의 확충과 미비한 지자체 재정력 문제의 해결을 위해 2005년에서 2019년 사이에 연방정부로부터 총 약 1,150억 유로를 지원받게 된다(2005년 105억 유로, 2019년 28억 유로까지).

나아가 이들 신연방주들은 연방정부로부터 구조적 실업에 대한 대책마련을 위해 지원금을 받게 된다.

출처_ Bundesgesetzblatt I 2001, S. 3955, 3956

담당자 / 기관_ 독일연방공화국/문화 언론 부문 연방정부 대표, 연방 지역개발계획, 건설, 도시 건설부(이하 연방 정부), 베를린 주/베를린 시 정부(이하 지방 정부), 유네스코, 연방 시 본

내용_

- 1994~2000년 수도 조약에 따른 지원. 1995년부터 2000년까지 베를린 지방 정부는 수도문화지원을 위해 4억2,800만 마르크를 지원 받는다. 이러한 일괄 재정 지원 시스템은 그러나 부분적으로밖에 보호되지 못한다. 그로 인해 지원금은 베를린 지방 정부를 통해 연방 정부와의 조율 없이 지방 예산 충당을 위해 사용된다.
- 1998년 정부 교체. 새로운 연방 정부는 문화 언론 부문 연방정부 대표부를 개설했다. 문화국가장관은 연방 지역개발계획, 건설, 도시 건설부로부터 수도문화기금을 위한 권한을 이양 받는다. 연방 대표는 베를린 시 정부에 투명성과 해명, 증거 자료를 요청했으며, 지금까지의 일괄 지원 시스템을 종료한다. 연방 의회에는 문화 언론 위원회가 설치된다.
- 2001~2004년 수도문화조약. 연방 정부는 베를린 유태인 박물관 재단, 베를린 축제극장, 세계 문화의 집, 마르틴-그로피우스-바우의 단독 지원 기관이 되어, 상임 대표직을 맡게 된다. 이로서 연방 정부의 의견은 더 이상 다수결로 거부될 수 없었으며, 지원 기관의 투자 지분에 대해서도 단독으로 책임을 졌다.
- 수도문화기금. 본 기금의 연간 재정은 1,020만 유로이다. 그 동안 해당 기금을 통해 연극, 무용, 음악, 오페라 공연, 사진 전시회, 문학 행사 등 100여 개의 프로젝트가 지원되었다.
- 프로이센 문화재 재단. 연방 정부는 대표적으로 유네스코 세계문화유산인 베를린 박물관 성의 보수를 재정 지원하고 있다.
- “신연방주 지역의 문화” 프로그램. 2001년부터 베를린은 1999년에 시작된 본 프로그램에 참여하고 있다. 1990년부터 1억3천만 유로가 투자되었다. 이러한 투자를 통해 베를린에서는 콘서트 하우스를 비롯해 기타 행사장과 시립도서관 등이 개보수 되었으며, 음악 앙상블과 성, 정원들이 지원되었다.
- 연방 시 본의 문화 지원. 1999년부터 연방 정부는 오페라와 연극, 오케스트라, 시립미술관과 같은 전통적인 문화 분야를 위해 본 시의 보조금을 70%까지 부담하고 있다. 2001년 본은 문화 분야를 위해 연방 정부로부터 3천만 유로를 지원 받았다. 2002년부터 2010년까지 본은 추가로 총 4,450만 유로의 지원을 받게 될 예정이며, 2004년까지 4,500만 유로에 달하는 문화 프로젝트들이 실행될 예정이다.



문서
번호 31

베를린의 수도 기능으로 파생된 문화 재정 지원에 관한 조약
2003년 12월 9일, 베를린

담당자 / 기관_ 독일연방공화국/문화 언론 부문 연방정부 대표(이하 연방 정부), 베를린 주/베를린 시 학문, 연구, 문화 행정부(이하 지방 정부)

내용_

- 연방정부는 2001년에 시작된 베를린 유대인 박물관 재단, 베를린 연방문화행사 유한책임회사, 마르틴-그로피우스-바우의 지원을 지속한다.
- 연방정부는 베를린 지방정부의 참여 없이 단독으로 프로이센 문화재 재단을 재정 지원한다.
- 연방정부는 2004년부터 함부르크 역 박물관과 미술 아카데미, 독일 시네마테크 재단을 위해 2,220만 유로를 지원한다.
- 연방정부와 지방정부는 문화 정책을 위해 공동위원회를 설치한다.

문서
번호 32

베를린의 수도 기능으로 파생된 문화 재정 지원과 연방 수도의
특별 부담 보상에 관한 조약

2007년 11월 30일, 베를린

담당자 / 기관_ 독일연방공화국/연방 재정부, 문화 언론 부문 연방정부 대표(이하 연방정부), 베를린 주/베를린 시장, 베를린 내무, 스포츠 행정부(이하 지방정부)

내용_

- 연방정부는 2001년에 시작되고, 2004년에 연장된 베를린 유대인 박물관 재단, 베를린 연방문화행사 유한책임회사(현 베를린 축제극장, 세계 문화의 집), 마르틴-그로피우스-바우의 지원을 지속한다.
- 연방정부는 2004년에 협정을 맺은 대로 프로이센 문화재 재단의 건설 투자를 베를린 지방정부의 참여 없이 단독으로 재정 지원할 것을 거듭 강조한다.
- 연방정부는 운터덴린덴 국립 오페라 보수를 위해 2억 유로를 일괄 지원하며, 지방정부는 2008년부터 매년 4,100만 유로를 지원한다.
- 2004년부터 연방정부는 미술 아카데미의 지원을 넘겨받아, 2006년부터 미술 아카데미는 연방정부 직속 기관이 되었다.
- 연방정부는 치안 조치를 위해 매년 6천만 유로를 지원한다.
- 지하철 U5 확장에 대한 지원은 존속될 예정이며, 늦어도 2020년 전까지 완공을 목표로 한다.

문서
번호 33

“통일조약에 관한 제1차 협상회의”

출처_ 한스 위르겐 퀴스터스, 1998. 독일 통일, 1989/1990 년 연방총리실 파일 발췌 특별간행물. München: Oldenburg, S. 205-209.

문서
번호 34

“통일조약에 대한 제2차 협상”

출처_ 한스 위르겐 퀴스터스, 1998. 독일 통일, 1989/1990년 연방총리실 문서 특별판(Sonderedition). 뮌헨: 올덴부르크, 209-214쪽.

문서
번호 35

“통일조약 체결 이전의 가입 선언”

출처_ 한스 위르겐 퀴스터스, 1998. 독일 통일, 1989/1990년 연방총리실 문서 특별판(Sonderedition). 뮌헨: 올덴부르크, 214-221쪽.



문서
번호 36

수도 재정 지원 조약의 연계 조약

내용

조약

독일연방공화국,

대리인: 연방교통건설주택부 장관

- 이하 “연방 정부”-

베를린 주,

대리인: 베를린 시장

- 이하 “지방 정부”-

는 1994년 6월 30일 체결된 독일연방정부와 베를린 주 간의 조약, 일명 수도 재정 지원 조약 '94에 대한 회의록 기록에 따라 다음과 같은 연계 조약을 체결한다.

제1조

연방 정부는 지방 정부의 수도 관련 치안 조치의 일괄 보상을 위해 매년 7,500만 마르크를 지급한다. 이를 통해 지방 정부의 치안 분야 특별 부담이 보상되어야 한다. (기본법 제 106조, 8항)

제2조

기타 수도 관련 조치들은 연방 정부를 통한 특별 임명과 보상을 필요로 한다. 그밖의 내용은 연방 정부와 베를린 지방 정부 간의 “연방 수도의 문화 재정 지원을 위한 조약”에 명시되어 있다.

제3조

연 예산은 매년 6월 30일에 지급된다.

제4조

제1조에 명시된 연방 정부의 의무를 해치지 않는 범위 내에서 연간 예산 계획에 평가된 지출 규모에 맞춰 연 예산을 지급한다.

제5조

본 조약은 2001년 1월 1일 발효되며, 2004년 12월 31일까지 유효하다.

2001년 3월 29일, 베를린

독일연방정부

헨너 비틀링(Henner Wittling)

연방교통,건설,주택부 장관

2001년 3월 29일, 베를린

베를린 지방 정부

폴커 케네(Volker Käne)

베를린 시장

문서 요약

2. 행정구조의 통일(문서번호 37~104)



문서
번호 37

동독 인민회의 토론 - 게마인데와 란트크라이스의 자치행정에 관한 법
1990년 5월 10일

담당자 / 기관_ 동독 인민회의

내용_

동독의 장관회의는 동독 인민회의에서 토론될 기초단체법안을 제출하였다. 장관회의는 이 법의 도입이 “권력의 탈중앙집권화를 위한 중요한 한 걸음”이라고 하였다. 기초단체의 자치행정으로의 이행은 “이미 시작된 행정개혁의 핵심”이었다. 나아가 “기초단체법을 통해 두 개 독일 국가의 통일 과정이 더욱 진척될 것”이라고 보았다. 이 법안은 반대 없이 한 표의 기권만으로 통과되었다.

출처_ Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik, 10. Wahlperiode, 6. Tagung

문서
번호 38

구동독의 기초자치단체(Gemeinde) 및 광역자치단체(Landkreis)
자치행정에 관한 법(Kommunalverfassung, 지자체법)
1990년 5월 17일

담당자 / 기관_ 독일민주주의공화국(동독) 인민회의, 기초자치단체, 광역자치단체

내용_

- 국가 통일 이전에 가능한 많은 분야에서 완벽하고 민주적이고 정당성 있는 기관을 만들기 위해, 구동독의 마지막 정부는 많은 노력을 하였다 이러한 노력의 덕택으로 “지방 기본법(Kommunalverfassung)”이 5월에 통과되었다.
- 상기 법은 주민공동체, 자치행정, 남녀평등을 강조한다. 이러한 내용이 국민투표를 가능하게 한다. 공동체의 중요 사안과 관련하여 주민발의, 주민결정, 주민의 의지 뿐 아니라 주민에 의한 결정이 매우 중요하다. 그것을 넘어 어떤 결정도 내려질 수 없다.
- 법의 1장은 기초자치단체 규정, 2장은 광역자치단체 규정이 수록되어 있다. 행정체제 구성과 책임에 대한 내용이다.
- 자치행정 강화, 성과 향상을 위해 기초자치단체 간의 협력이 추천된다.
- 본 법에는 기관중복을 피하기 위한 규정이 포함되어 있다.

출처_ 독일민주주의공화국 법률공포 관보(1990. 5. 25), Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin 25, Mai 1990, Teil I, Nr. 28, pp. 255-269.

문서
번호 39

통일독일에서의 연방국가적 질서를 위한 연방주들의 기본입장
1990년 7월 5일

담당자 / 기관_ 주총리회의, 주총리회의 의장 요하네스 라우

내용_

서독의 연방주들을 대표하여 노르트라인-베스트팔렌의 주총리 요하네스 라우가 헬무트 콜 연방정부 수상에게 “통일 독일에서의 연방국가 질서를 위한 연방주들의 기본입장”을 전달하였다. 그 내용은 다음과 같다:

연방주들은 헌법에 규정된 지위에 따라 독일 통일과정에서 연방과 동등한 책임을 지고 있다. 그러나 지금까지 통일과정은 중앙집권적으로 추진되었다는 것을 지적하지 않을 수 없다. 통일된 독일은 더욱 강력하게 연방제적인 성격을 갖는 국가가 되어야만 한다. 그를 위해서 연방주들은 다음과 같은 점을 강조한다:

- 1) 통일 독일의 국가명칭에 연방국가 원칙이 분명히 드러나도록 해야만 한다.
- 2) 통일된 독일의 연방과 연방주 간 재정관계는 근본적으로 다시 검토되어야만 할 것이다. 1994/95년까지는 동독지역의 연방주들이 연방국가의 재정균형배분체계에 참여하는 것을 고려할 수 없다.
- 3) 입법권의 제한 문제와 관련된 기본법(헌법) 조항의 개정이 필요하다고 본다.
- 4) 외교관계에 관한 기본법 조항의 개정을 제안한다.
- 5) 서독 연방주들의 절대적인 다수는 동독지역에 도입된 5개의 주들을 고려하여 연방회의의 적절한 의석배분문제를 검토할 것이다.

출처_ Hanns Jürgen Küsters. 1998 Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/1990. München: Oldenbourg Nr. 342 und 342A

문서
번호 40

기초자치단체, 도시, 광역자치단체 재산법(지방자치단체 재산법)
1990년 7월 6일

담당자 / 기관_ 독일민주주의공화국 인민의회, 기초자치단체, 광역자치단체

내용_

- 동독에는 개인 소유물이 거의 없었다. 민주화 이후 지방기본법이 통과되면서 무엇이 기초자치단체의 소유이고, 광역자치단체의 소유인지, 혹은 개인소유인지 규정하고 그에 따른 의무를 명확히 하는 소유 권리를 규정하는 것이 필요했다.



- 이러한 측면에서 법에는 공공 업무와 서비스를 제공하는 기초자치단체, 시, 광역자치단체 기관에 인민재산을 무상이전 하는 것에 대한 내용이 수록되었다. 공공교육기관의 기숙사에 대한 내용은 제외되었다.
- 법은 특별히, 어떤 재산이 이전될 수 있는가에 대해 규정하는데 예를 들어 기업, 토지, 부동산을 이전할 수 있다. 기초자치단체와 광역자치단체에 재산을 이전하는 것이 구분되었다. 그들은 교통기관, 전기, 수도와 같은 기초기관, 극장, 박물관, 병원 등과 같은 지방기업, 지방기관의 소유주가 되었다. (§6)
- 지방자치단체의 재산 이전절차는 명문화되었고 시장과 주 의회의 이의제기가 고려된다. (§8)
- 지방재산의 종류와 이용은 다음과 같이 정의되었는데 즉, 지방자치단체를 통한 수익목적의 이용, 효과적인 공공 영향, 재정관리 등이 보장되었고 공공 목적이 강조되었다. (§5)
- 법은 민간회사, 민간인, 그들의 유족이 공공재산의 반환을 요구하였을 경우와 관련된 특별규정을 포함하고 있다. (§4)

출처 독일민주주의공화국 법률공포 관보(1990. 7. 20), Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin, den 20, Juli 1990, Teil I, Nr. 42, pp. 660-661.

문서
번호 41

독일민주공화국 내 주설립에 관한 헌법(주도입법)

수정: 1990년 9월 13일자 헌법(GBl. I S. 1567), 1990년 8월 31일자 통일조약(BGBl. II S. 889), 부속서 II, 제2장. A권, 제2절

1990년 7월 22일, Berlin

담당자 / 기관 독일민주공화국 인민의회

내용

- 동독은 중앙집중적 단일국가였다. 동독에는 전통적인 행정단위 체제로 구, 광역군, 시가 있었다. 이러한 체제는 연방공화국(서독)의 연방주의 체제로 인해 변화되어야 하는데 과거의 전통적인 단위체제로 바뀌어야 한다.
- 1990년 10월 14일 구동독이 서독편입지역이 되면서 5개 주체도가 도입되었다: 메클렌부르크-포어포메른, 브란덴부르크, 작센-안할트, 작센, 튀링겐. 시군의 행정영역교체를 통해 행정구역의 변화가 있었다 광역자치단체가 없는 시가 신설되었다. 주 경제의 변경을 위해 해당 주 사이에 국가조약이 필요했다. 기초자치단체와 광역자치단체 주민 설문조사 실시, 기초자치단체대표자회의/시대표자회의를 통해 결정하는 절차가 초반에 만들어졌다. (§2)

- 베를린은 주로서의 권한을 받았다. 이는 동-서 베를린의 통합을 가져왔다. (§1, 2 절)
- 상기 법은 공화국, 주, 광역단체, 기초단체 간의 책임소재를 규정했다. (§8, §9). 연방과 주의 재정주권에 대한 사항도 규정되었다. (§19)
- 구동독에서 활용되던 지역단위로서 구(Bezirke)의 재산은 원래의 소유주였던 주(Land) 단위로 이전되었다. (§21). 그러나 국가 신탁관리청에서 소유물을 사용하는 것은 연방 입법권한의 대상이었다. (§11)

출처_ 1990 I 독일민주공화국 법령간행물, S. 955.

문서
번호 42

3개 구역(Bezirke)의 정부대리자에 의해 수정된 주 기본법 초안
1990년 9월

담당자 / 기관_ 코트부스, 프랑크푸르트-오더 그리고 포츠담 구역의 정부대리자들

내용_

독일의 연방주로서 브란덴부르크주는 하나의 새로운 주기본법을 필요로 하는데 이러한 기본법은 독일연방공화국의 기본법(Grundgesetz)과 다른 연방주의 주기본법 뿐 아니라 자유민주적 기본질서와 법치국가라는 기본 원칙과 조화를 이루는 것이다. 이를 위해 1990년 4월 첫 번째 초안이 작성되었다. 이 새로운 기본법 초안에는 현재의 발전상황과 앞으로의 필요성이 다뤄졌다. 또한, 환경과 자연 보호 문제도 고려되었다. 사적 소유와 경제적 자유 보장에 대한 견제(Gegengewicht)를 위해 사회적 보호에 대한 생각이 유지되어 더욱 강조되었다. 또한 누구에게나 적절한 주거와 노동에 대한 권리가 인정되었다. 그러나 여기서 말하는 권리는 소송 가능한 요구(Anspruch)로서의 의미가 아닌 사회적 임대법(das Mietrecht)과 노동 및 사회법(ein Arbeits-und Sozialrecht)을 발전시킬 국가적 의무 차원에서의 권리를 의미한다.

출처_ 브란덴부르크중앙기록보관소 도서목록 401번 22897호(Rep. 401 Nr. 22897 in BLHA)



문서
번호 43

베를린 행정 통합을 위한 기본틀

1990년 9월 14일, 베를린

담당자 / 기관_ 에리히 페츨트(Erich Pätzold) 서베를린 시장(Senator), 토마스 크뤼거(Thomas Krüger) 동베를린 시장(Stadtrat)

내용_

- 결론: 지휘자의 지위에 동베를린 경찰 출신은 별로 없다.
1990년 9월 18일 회의에서의 결의안에 관한 서베를린 시청의 제출안 1425/90, 동베를린 시청의 제출안 NN/90
- 수도 베를린은 역량을 갖춘, 친시민적이며 예산에 맞는 단일 행정을 필요로 한다. 동독-행정은 해체되어야 하며, 기존 행정 직원들에 대한 해결책이 마련되어야 한다. 베를린은 신연방주들의 모델이 될 수 있다.
- 체계적이지는 않아도 다년 계획을 수립해야 한다.
- 1990년 9월 25일까지 구(Stadtbezirke)에 관한 규정을 제출해야 한다.
- 1990년 10월 2일까지 동베를린 시청의 하급 기관들에 대한 규정을 도입한다.
- 동베를린 시청의 행정과 관련된 규정은 1990년 9월 3일까지 제출되어야 한다.
- 1990년 10월 3일에서야 여러 가지 결정을 위한 충분한 자료에 대한 접근이 가능해진다. 그렇기 때문에 최종적인 결정은 1990년 10월 30일 이전까지 내려질 수 없을 것이다. 한 기관이 연방정부에 속할 것인가 아니면 주정부에 속할 것인가에 대한 문제를 결정하기 위해 이를 정리하는 관청(Clearing-Stelle)이 설치될 계획이다.
- 1990년 10월 2일까지 사법 관청에 관한 제안서가 제출되어야 하며, 경찰과 소방서, 주정부 거주지 등록청(Landeseinwohneramt)에 관한 제안서는 1990년 9월 25일까지 제출되어야 한다.
- 행정 통합에 관한 결정 기간: 1990년 10월 3일~1991년 1월 2일
- 노동시장의 상황이 나빠져서는 안 된다.
- 국가적 업무를 수행하지 않는 기관들은 해체되어야 한다.
- 인사와 예산에 관한 사안은 앞으로 중앙에서 처리한다.
- 특별히 적합하다고 판단되는 동베를린 직원들은 최대 3년간 현 직무를 지속할 수 있다.
- 해고를 통해 얻은 예산 절감액의 절반은 신규 채용을 위해 각 구에 전달된다.
- 분야별 기관에 대한 결정은 내년도에 결정될 수 있다. 특히 문화 기관들은 민간 사업자에게 맡긴다.
- 1990년 9월 30일까지 어떠한 교육 조치가 실시될 지를 공고한다.
- 베를린의 모든 교육 기관들은 재교육 프로그램을 제출한다.
- 행정기관들의 내부교육기관들은 동베를린 지역에 집중한다.
- 연방노동청은 행정 이외의 활동을 준비한다. 이를 위해 1990년 10월 16일까지 제안서가 제출되어야 한다.

- 서베를린과 동베를린의 시행정부와 베를린의 대학들은 1990년 10월 16일까지 대학 졸업자들의 후속 교육에 대한 제안서를 제출한다.
- 56세 이상의 여성과 58세 이상의 남성들은 과도기연금(Altersübergangsgeld, 조기연금)을 수령할 수 있다. 이는 행정 통합에 기여한다.
- 노동 및 수입 조건은 단계적으로 개선되어야 한다.
- 모든 직원들은 통합된 베를린의 주행정부에 지원할 수 있다. 그러나 서베를린에 근무지를 갖는 동베를린 출신 직원들은 동베를린 기준의 임금(Ost-Tarif)을 받게 된다.
- 동베를린 시행정부에서는 신규채용이 이루어져서는 안 된다.
- 신 동베를린 노동자 협회는 곧 서베를린과 통합된다.
- 공공 근무에 관한 베를린의 임금지급체계는 곧 통합된다.

출처_ 서베를린 시청 내무부와 동베를린 시청 내무부의 서한

문서
번호 44

재산법상 권리 청구처리를 위한 행정 지원

1990년 10월 26일

담당자 / 기관_ 연방법무부

내용_

신청 규정(BGBI 1990 I, 2162/2150 참조 = 신 사법 주간지, NJW, 1991, 88)에 따라 신청된 재산법적 권리청구 처리에 관한 신연방주 지역의 군(Landkreis)과 자치시 행정을 위한 연방법무부의 내부 업무 가이드라인. 미해결재산문제를 결정적으로 규정하는 미해결 재산문제 규정에 관한 법(NJW 1990, 2799)과 특별 투자에 관한 법(NJW 1990, 28093) 실행에 관한 내용.

- 미해결 재산문제는 신연방주 지역 경제 발전의 걸림돌이다.
- 재산법의 목표는 즉각적 재양도나 반환이다. 중요한 것은 과거에 재산을 몰수하는 과정에서 나타난 불법성을 판결하는 것이 아니다.
- 모든 행정부는 가능한 신속히 신청 내용을 처리할 수 있는 전제조건을 마련해야 한다.
- 원만한 합의는 관청의 결정에 우선한다. 때문에 관청들은 합의 당사자들을 도와야 한다. 당사자는 판결에 항소를 신청할 수 있다.
- 재산이 될 수 있는 대상은 토지와 건물, 이용권, 동산, 예금, 채권, 기업 (부분) 소유권이다.
- 담당 관청 혹은 행정부는 신청자의 최종 거주지, 혹은 재산의 최종 소재지이다.
- 관청들은 제3자의 권리와 관계 여부를 결정해야 한다(예: 나치의 폭정).



- 미해결 재산문제 규정을 위한 법과 더불어 (제30조~제38조를 중심으로) 연방의 행정 소송법(VwVfG)이 보충적으로 고려되어야 한다.
- 모든 신청서는 처리되어야 한다 - 1990년 7월 15일 이전, 혹은 신청 기한 만료 후에 이루어진 신청서를 포함
- 부동산의 경우 담당 부동산청에 즉각 알려야 한다.
- 경우에 따라 1933년 1월 30일 이후부터의 재산관계가 검증될 수 있다.
- 관청들은 권리 청구자의 주소를 투자자에게 전달할 수 있다.

출처_ 연방내무부(발행인), 1990, 지자체 정보지, 제7호, 본, 1990년 10월 26일

<http://beckonline.beck.de>

문서 번호 45 **브란덴부르크 주의회와 주정부의 업무능력을 일시적으로 보장하기 위한 법**
 1990년 11월 1일

담당자 / 기관_ 브란덴부르크 주의회

내용_

이 법은 브란덴부르크 주헌법이 효력이 발휘하게 될 때까지 과도기에 주의회와 브란덴부르크 주정부의 기능을 규정한다.

- 1 장은 주의회와 의원, 주행정, 위원회 등의 기본기능을 규정한다.
 - 2 장은 주정부의 과제와 기능을 규정하고 주총리의 선출, 주총리의 권한, 주정부의 장관, 임기 등을 규정한다.
 - 3 장은 입법절차와 행정령, 공고 등을 규정한다.
 - 4 장은 재정문제와 주예산의 책정, 회계감사, 주감사원 등에 대한 규정을 포함하고 있다.
- 브란덴부르크주는 헌법의 제정을 위해 주의회에서 헌법위원회를 소집하기로 하였다. 이 위원회는 1991년 6월 30일까지 의결할 수 있는 헌법안을 제출하는 과제를 받았다.

출처_ Gesetz- und Verordnungsblatt Brandenburg 1990 S. 2ff

문서
번호 46

연방회의 - “헌법개혁” 위원회의 설치

1991년 3월 1일

담당자 / 기관_ 연방회의

내용_

연방회의는 모든 연방주들이 공동으로 제출한 제안에 따라 통일조약에 명시된 헌법개정 문제를 준비하기 위해 “헌법위원회”를 구성하는 문제에 대해 논의하였다. 이 제안은 만장일치로 받아들여졌고 그에 따라 위원회가 구성되었다.

출처_ Bundesrat 1991, Plenarprotokoll 626

문서
번호 47

인민소유 재산의 귀속에 관한 법(재산귀속법 - VZOG)

1991년 3월 22일

담당자 / 기관_ 연방 내무부, 연방재무부

내용_

이 법은 통일조약의 21조와 22조와 다른 해당 법률에 따라 누가 어떤 규모로 이전될 재산을 받을지에 대해 규정하였다. 이에 대한 결정은 신탁관리청장 또는 세무청장이 내린다.

이 법이 의미하는 재산에는 대지와 건물, 이용권, 동산, 상업 보호권 그리고 기업이 포함되며 나아가 구속력이 있는 채무, 채무관계에서 발생하는 모든 권리와 의무가 포함된다.

기초단체와 연방주 그리고 연방 또는 신탁관리청은 일정한 유보조건 하에서 인민소유 재산을 이용할 수 있다.

신탁관리청장은 기초단체가 신청서를 제출하였을 경우 통일조약의 21조와 22조에 규정된 자치행정 업무에 필요한 해당 대지와 건물의 관할권을 이전해 준다.

(이 법에는 나아가 소유권의 반환과 현금보상과 관련된 세부 조항이 포함되었다.)

출처_ Bundesgesetzblatt, 1991. I S. 709



문서
번호 48

1991년에 징수된 소득세 중 기초단체에 배정될 부분 중 5개 신연방주가 수령할 부분을 정하기 위한 인구조사 기준에 관한 규정

1991년 4월 9일

담당자 / 기관_ 연방재무부, 연방의회, 연방회의

내용_

이 규정은 소득세 중에서 연방주에 배분되는 부분을 결정하는 과정에서 1991년에 5개의 신연방주에 배분될 액수는 1989년 12월 31일에 조사된 인구통계를 근거로 결정한다고 정하였다.

출처_ Gemeinsames Ministerialblatt Nr. 24/91

문서
번호 49

신연방주 행정개혁

1991년 5월 1일

담당자 / 기관_ 라이너 피차스(Rainer Pitschas) 교수

내용_

I. 통일 과정에서의 행정 정책과 행정 개혁:

통일은 비교 가능한 전례가 없는 제도적 쇄신의 과정이다.

1. 개혁의 문제: 동독의 관료주의는 스스로 법을 존중하지 않았다.
2. 행정 개혁: 혼란스럽게 진행되는 새로운 행정체계의 구축
3. 업무와 조직, 예산에 관한 비판을 통한 행정 개혁: 단순히 서독의 시스템을 인수해서 안 된다.
4. 행정 인력의 역할: 과거의 지도 간부들이 활용되어야 한다.
5. 헌법에 대한 재고: 헌법의 문제로서의 행정 개혁: 행정 개혁을 위해 어떠한 행정 규정들이 헌법을 발전시킬 수 있는가(기본법 제83조)?

II. 문제 중심의 업무 정책의 결과로서의 행정 변화

1. 발전 과제로서의 사회적 문제 상황
2. 경제적 통일: 주정부 기업연합 감독청 설립, 경제 행정의 민영화, 토지 취득 및 허가 가속화(1990년 1월부터 8월말까지 약 16만8천 건의 영업 허가)
3. 통일된 독일의 복지 개혁: 지역 계획협회, 창업자 센터, 테크노파크, 경제 진흥협회, 고용지원 및 교육 협회, 고용창출조치, 사회복지 지원, 저소득층을 위한 주택 건설, 노후보장, 의료보험

III. 구조 조정을 통한 행정 개혁

1. 안보 행정의 재구축: 법적 구속성과 분리의 원칙(치안과 질서 행정, 경찰과 국방의 분리)
2. 업무 수행의 조율: 환경보호와 같은 신규 업무
3. “중간관청(Mittelbehörden)”의 설치: “지방자치단체장(Regierungspräsident)” 도입

IV. 지자체 행정 개혁: 결정 역량 분배

1. 개혁에 대한 근본적 물음: 개혁의 과제는 무엇이고, 어떠한 형태로 개혁이 이루어져야 하는가?
2. 군(Kreis)에 관한 갈등: 군과 읍, 구(Gemeinde)는 자치시의 경우 통합된다.

V. 행정 개혁 대상으로서의 관청 조직

1. 관료주의 조직의 개혁: 동독 행정이 제대로 기능하려면 아직 멀었다
2. 정보 및 커뮤니케이션 기술: 예: 작센주의 “주 시스템 계획”
3. 과제로서의 조직 및 인력 개혁: 단계적 개혁

VI. 예산 통제: 계획과 조직/인력, 예산은 연계 실행되어야 한다.

1. 계획 실행-예산-인력: 인력 감축
2. 연계의 한계 모든 건축 계획이 실행 가능한 것은 아니다.
3. 비용에 대한 의식: 지표, 계획 예산, 경험적 지원 연구

출처 독일 행정지(Deutsches Verwaltungsblatt). 106주년. 9권. 457~466쪽(신연방주 지역의 사법 통일과 행정 개혁에 관해 1990년 12월 드레스덴에서 개최된 심포지움에서 발표된 강연 원고를 토대로 요약. 심포지움 개최 기관: 공공 서비스 연구소)

**문서
번호 50**

거래세에서 연방주에 배정되는 부분의 분할
 - 사민당 뵘르젠 의원의 서면질문에 대한 연방정부의 답변
 1991년 7월 12일

담당자 / 기관 연방정부, 그룬발트 차관, 뵘르젠 사민당 의원

내용

거래세 중에서 연방주에게 배정되는 부분과 관련하여 사민당 소속 뵘르젠 연방의회 의원의 질의하였다. 이에 대해 연방정부는 그것이 1990년 12월에 예측하였던 것에서 일정부분 차이가 발생하였다고 답변하였다. 구체적인 통계자료는 표를 통해 볼 수 있도록 하였다.

출처 Archiv des Bundestages, Drucksache 12/936



문서
번호 51

튀링겐 행정구역개혁의 준비

- 주의회 민사당 디틀 의원의 질의에 대한 튀링겐 내무부장관의 답변

1991년 9월 26일

답장자 / 기관_ 튀링겐주 내무부장관, 민사당 디틀 의원

내용_

신연방주의 튀링겐주 내무부 장관은 행정구역개혁을 위한 준비 상황과 튀링겐의 기능개혁의 구상과 관련된 주의회 디틀 의원의 질의에 대해 다음과 같이 답변하였다:

튀링겐주에는 이미 자발적으로 형성된 85개의 행정단위체가 존재한다.

행정구역의 개혁을 위한 중요한 준비단계는 란트라트와 크라이스 의회에 진출한 각 정당의 대표들과 논의하는 것이다.

게마인데의 경우 자발적인 합의를 통해 새로운 구조로 통합되거나 또는 기존에 존재하는 규모가 큰 게마인데로 병합될 수 있도록 만들어야 한다. 피치 못할 경우에만 차후에 상급관청의 지시를 통해 소규모 게마인데를 행정공동체로 병합하는 방안을 고려할 것이다.

행정구역개혁이 완결되면 곧 기능개혁에 착수할 것이다. 기능개혁을 통해 상급기관에서 하급기관으로 행정업무를 적합하게 재분배하고 행정관청의 조직도 그에 적합하게 새로이 구성되어 행정업무의 합리화를 실현하도록 할 것이다.

출처_ Landtag Thüringen, Parlamentsprotokoll 1/30

문서
번호 52

연방 행정부 재정보고서: 1992

1992년

답장자 / 기관_ 연방재정부, 본

내용_

- 예산안과 독일연방공화국의 재정 및 경제에 대한 전망: 1991~1995 연방의 재정계획, 연방예산, 세법개정, 연방, 주, 기초자치단체 간의 재정 관계.
- 문제는 동시적인 안정의 필요로 인한 예산의 과다지출이다. 1992년 연방예산의 25%는 통일과 관련하여 지출된다. 통일관련 지출은 다음 해에도 계속 같은 수준으로 유지된다.(p. 11)
- 기본문제로 제시된 것은 다음과 같다:
 - 신연방주의 체제 전환
 - 신연방의 경제,

- 경쟁능력을 갖추고 시장경제를 지향하는 기업 신설.
- 동유럽(RGW/Comecon 권)으로의 수출 붕괴와 1991년 1월에 도입된 화폐교환.
- 1992년 예산, 1991~1995 재정계획에서 최소한도로 제시된 중요한 비용소요 부분은 사회복지 분야의 연방보조금인데 즉, 법적 연금보장, 교육비보조, 아동양육비보조, 주택 임대 보조금을 위한 비용이다.
- 보고서는 구소련군을 서독군으로 교체하는 비용도 제시하고 있다.
- “공동과제 구동독 재건(Aufbau Ost)”에서의 연방 부담 부분에 내용이 표로 제시되었다.

출처_ 연방재정부, 저자. Hans Heger 박사.

문서
번호 53

신연방주의 기초단체 행정구역 개혁

1992년 5월 15일

담당자 / 기관_ 독일행정지, 베르너 호페, 베른하트스튀어

내용_

독일 행정지(Das Deutsche Verwaltungsblatt)는 신연방지역의 행정체제 구축과 관련된 분석 논문을 발표하였다. 이 논문은 개별 연방주의 문제와 현황을 자세히 설명하고 있다.

출처_ Werner Hoppe, Bernhard Stür in: Deutsches Verwaltungsblatt 107 Jahrgang, Heft 10, 15.05.1992



문서
번호 54

신연방주를 특별히 고려하여 연방관청을 균등하게 분배하는 문제에
관해 독립연방주의위원회가 1992년 5월 27일에 제출한 제안서

1992년 5월 27일

담당자 / 기관_ 연방회의, 연방회의 의장

내용_

독일 연방회의의 독립연방주의위원회와 연방회의는 1990년 5월 27일에 신연방주를 특별히
배려하여 연방관청을 전국에 균등하게 배치하기 위한 방안을 결정하였다.

- I. 일정한 연방기구를 신연방주로 이전하는 것을 제안한다(각 주에 배치될 기구를 제시).
- II. 연방기구의 이전과 관련하여 일반적으로 적용될 사항으로 다음과 같은 것이 의결되었다.
신설될 연방관청과 기구는 신연방주에 배치한다.

통일독일의 수도가 베를린으로 결정되므로써 수도의 지위를 상실하게 된 본을 위한 보상
의 차원에서 연방기구를 본으로 이전하는 작업 또한 강화될 것이다(이전할 기구의 리스트
제시).

출처_ Bundesrat, Drucksache 450/92

문서
번호 55

신연방주를 배려하여 연방관청을 균등하게 분배하는 문제에 관해
독립연방주의위원회가 1992년 5월 27일에 제출한 제안서에 대한
연방의회 원로회의의 보고와 의결추천

1992년 6월 25일

담당자 / 기관_ 연방의회 의장, 연방의회

내용_

연방의회 의장인 리타 쥬스무트는 연방의회가 연방관청의 동등한 분배 원칙에 따라 연방
기관들의 이전을 요구하는 연방주의위원회의 제안에 동의하기를 요청하였다.

출처_ Bundestag, Drucksache 12/2853



문서
번호 58

행정법원령의 실천을 위한 튜링겐법(ThüAGVwGO)

1992년 12월 15일

담당자 / 기관_ 튜링겐 주의회

내용_

이 법에 의해 튜링겐에 3개의 행정법원과 하나의 행정고등법원이 설치되었다. 게라, 마이닝겐 그리고 바이마르에 행정법원이 그리고 바이마르에 행정고등법원이 설치되었다. 이 법에는 나아가 각 행정법원의 관할영역과 과도기 규정이 포함되었다.

출처_ Gesetz- und Verordnungsblatt fudas Land Thüingen, 1992 S. 576-577

문서
번호 59

행정구역개혁의 준비를 위한 설문조사

- 자민당 헤슬러 의원의 질의에 대한 튜링겐 내무부의 답변

1993년 3월 22일

담당자 / 기관_ 튜링겐 내무부차관 립퍼트, 자민당 헤슬러 의원

내용_

튜링겐 주정부의 내무부는 계획된 행정구역개혁을 위해 각 지역에서 실시한 설문조사의 결과에 대한 질의에 대해 다음과 같이 답변하였다:

내무부는 튜링겐에서 진행될 행정구역개혁을 위한 준비과정의 일환으로 “행정구역개혁 전문가위원회”가 작성한 새로운 지역구조제안을 모든 계마인테에 제공하고 그들이 서면으로 입장을 표명할 수 있는 기회를 주었다.

계마인테 차원에서 의사결정이 이루어지는 과정에서 주민의 직접적인 참여를 허용하는 문제는 각 해당 지역에서 직접 결정하였다.

출처_ Thüringischer Landtag, Drucksache 1/2096

문서
번호 60

기초단체 재정균형배분의 규정에 대한 튀링겐의 임시법
(튀링겐 재정균형배분법 - ThürFAG)

1993년 3월 31일

담당자 / 기관_ 튀링겐 주의회 의장, 튀링겐 재무부

내용_

튀링겐 주정부는 주와 기초자치단체 간에 행정업무를 위해 필요한 재정부담의 배분을 규정하기 위한 재정균형배분법을 도입하였다(ThürFAG).

이 법에 따라 게마인데와 란트크라이스는 자체적으로 또는 상급기관에서 기초단체로 이전된 행정업무를 수행하기 위해 발생하는 모든 행정비용을 부담하게 된다. 기초단체에게는 상급기관으로부터 이전된 행정업무로 인해 발생하는 추가비용과 하급 국가행정관청으로서 발생하는 비용을 보충하기 위해 일정한 비용이 제공되며, 교통규칙 위반을 포함한 다양한 위법행위에 대해 부과되는 벌금은 기초단체의 자체적인 수입원이 된다.

한 해의 재정균형배분 규모는 세금수입의 총액과 기타 징수금액에 의해 결정된다.

주정부가 게마인데와 란트크라이스에게 제공하는 세수규모를 보면 다음과 같다: 연방정부와 연방주가 공동으로 징수 분할하는 공동세(소득세, 근로세, 법인세, 이자세와 거래세) 중에서 연방주에 배분되는 금액의 23%, 연방주 간의 재정균형배분을 통해 들어오는 수입의 23% 그리고 “독일통일기금”을 통해 들어오는 수입의 40%를 기초자치단체에 제공한다. 게마인데와 크라이스에 제공하는 재원을 결정하는 기준은 주민수이다. 나아가 토지세, 영업세 그리고 소득세 중에서 게마인데에 제공될 세금의 일정 부분을 모두 합산한 금액을 기준으로 결정된다.

출처_ Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Thüringen 1993, S. 238-243

문서
번호 61

튀링겐주의 임시 주법에 의거한 개별 부서의 소관업무영역

1993년 4월 7일

담당자 / 기관_ 튀링겐 주정부, 부처

내용_

이 법은 튀링겐 주정부의 각 부처의 소관 업무영역을 규정한다:

01. 튀링겐 주정부
02. 튀링겐 주총리실
03. 튀링겐주 내무부



- 04. 튀링겐주 문화부
- 05. 튀링겐주 법무부
- 06. 튀링겐 경제교통부
- 07. 튀링겐주 사회보건부
- 08. 튀링겐주 농업임업부
- 09. 튀링겐주 환경도시계획부
- 10. 튀링겐주 연방과 유럽문제부
- 11. 튀링겐주 학문예술부

출처_ Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Thüringen 1993 Nr. 13, S. 245-259

문서 작센주의 기초자치단체 규정
번호 62 1993년 4월 21일

담당자 / 기관_ 작센 주의회

내용_

- 130 여개 이상의 조항에는 작센주의 기초자치단체 설립, 단체의 권리 그리고 의무에 대한 규정이 수록되어 있다.
- 중요한 부분은 다음과 같다:
 - 기초자치단체의 주민과 시민 (여기에는 소수자의 언어, 문화를 지원 규정이 포함되어 있다. §15,4)
 - 기초자치단체 의회
 - 기초자치단체장
 - 기초자치단체의 직원과 임명된 직원
 - 예산규정
 - 기초자치단체의 재산
 - 법적 감독

출처_ 작센 법률 및 규정집(1993. 4. 30), Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt. Herausgegeben von der Sächsischen Staatskanzlei. Nr. 18/1993, 30. April 1993.

문서
번호 63

신연방주와 베를린 외청에서의 연방정부 부처들의 활동
- 사민당 클라인 의원의 질의에 대한 연방정부의 답변

1993년 6월 29일

담당자 / 기관_ 연방정부, 원내 사민당

내용_

연방의회의 원내 사민당은 소질의를 통해 연방정부에게 개별 부처에서 어떤 실무단위가 주로 동베를린을 포함한 신연방주와 관련된 업무를 담당하는지 질문하였다. 연방정부는 연방수상실, 개별 부처와 다른 연방조직에서 이 과제를 담당하는 실무단위의 업무영역을 포함하는 리스트를 제출하였다.

이를 위해 배치된 총 2395의 정규직 직책의 리스트도 제출하였다. 이 리스트는 직위에 따라 그리고 1989년 11월 9일 이후에 도입된 정규직 또는 1990년 10월 3일 이후 설치된 직책에 따라 세분하였다. 이들 정규직 중에서 1345개의 자리에는 1989년 11월 9일까지 구동독에 거주하였던 사람들이 근무하고 있었다.

연방정부는 답변을 통해 특히 동부부흥을 위한 목표 그리고 구동독 출신 직원을 이러한 작업에 참여시키는 문제에 관해 설명하였다.

출처_ Bundestag, Drucksache 12/5300

문서
번호 64

행정구역개혁법

1993년 7월 13일

담당자 / 기관_ 작센-안할트의 주의회

내용_

- 본 법은 작센-안할트주의 광역자치단체 재정비와 자치시의 설립에 대한 규정을 포함하고 있다.
- 본 법은 토지 소유권을 광역자치단체로 이전하는 과정에 대한 규정을 포함한다.(§25)
- 주민들에게 중요한 것은 역시 광역자치단체내에 있는 저축은행(Sparkasse)에 대한 새로운 규정이다. 늦어도 1997년 1월 1일까지 저축은행은 하나의 단일한 은행으로 통합되어야 했다.

출처_ 법률 및 규정집(1993, 7. 20), Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Sachsen-Anhalt, Nr. 31/1993, ausgegeben am 20. Juli 1993, pp. 352-356.



문서
번호 65

튀링겐의 란트크라이스와 크라이스가 없는 시의 개편에 관한 법 (튀링겐 구역개혁법 - ThürNGG)

1993년 8월 16일

담당자 / 기관_ 튀링겐 주의회, 내무부

내용_

튀링겐주는 이 법을 통해 1994년 기초단체선거부터 행정구역이 다음과 같이 개편되었다:

- 란트크라이스로는 아이스펠트, 노드하우젠, 바트부르크크라이스, 운스트루트-하이니히-크라이스, 슈말칼덴-마이닝겐, 고타, 쾰머르다, 힐트부르크하우젠, 일름-크라이스, 바이마르-란트, 존넨베르크, 슈바르자-크라이스, 홀츠란트크라이스, 자알에-오르라-크라이스, 그라이즈와 알텐부르크 등이 있다.
- 크라이스가 없는 대규모 시의 지위를 갖는 도시로는 에어프르트, 예나, 줄 그리고 바이마르 등이 있다.

행정구역 개편을 통해 통합된 게마인데의 법적인 후속기관은 게마인데가 병합된 도시이다. 구역(Ortsteil)도 지역법을 도입할 수 있다. 병합 이전에 게마인데에 적용되었던 법률은 법적인 규정에 따라 구역의 법률로서 지속적으로 효력을 발휘한다.

이 법으로 인해 크라이스의 지위를 상실한 게마인데는 1993년부터 기초단체 재정균형배분의 틀에서 5년 간 투자를 위한 특별지원을 받는다. 지원금액은 매년 1백만 마르크와 주민 1인당 18마르크가 추가된다. 구조적으로 취약한 게마인데에 대해서 나아가 4백5십만 마르크가 추가로 지원된다.

출처_ Juris-Gesetzesdokumentation Thüringen

문서
번호 66

튜링겐 게마인데와 란트크라이스규정(튜링겐 기초단체령 - ThürKO -)
1993년 8월 16일

담당자 / 기관_ 튜링겐 주의회, 내무부

내용_

튜링겐 기초단체령(ThürKO)은 튜링겐주의 게마인데와 란트크라이스의 자치행정의 기본적인 특징과 권리 그리고 의무를 규정한다.

게마인데는 민주국가의 기반을 이룬다. 게마인데의 주권에는 해당지역과 그 곳에 거주하는 주민이 포함한다.

게마인데는 자치행정능력을 강화하기 위해 동일한 란트크라이스에 속한 이웃 게마인데와 행정공동체를 구성할 수 있다.

란트크라이스는 지역단위체로써 크라이스의 영역을 넘어서지 않는 범위에서 기초단체를 초월하는 문제를 다룰 수 있다. 그것은 원칙적으로 지역주민의 복지를 증진하기 위한 법률의 틀 내에서 자체적인 책임 하에서 이루어진다.

(이 법에는 나아가 게마인데 규정, 행정 예산과 관련된 자세한 규정이 포함되었다.)

출처_ Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Thüringen 1993, Nr. 23, S. 501

문서
번호 67

란트크라이스와 게마인데의 선거에 관한 튜링겐법
(튜링겐 기초단체선거법 - ThürKWG -)

1993년 8월 16일

담당자 / 기관_ 튜링겐 주의회, 주의회의장

내용_

튜링겐 주의회는 이 법률을 통해 1994년부터 튜링겐주의 기초단체선거를 다음과 같이 분류하였다:

- 게마인데회의 의원선거와 게마인데 단체장 선거(게마인데 선거)
- 크라이스 의회 선거와 란트라트의 선거(란트크라이스 선거)

출처_ Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Thüringen 1993, Nr. 23, S.531ff



문서
번호 68

작센-안할트의 기초자치단체 규정
작센-안할트의 광역자치단체 규정

1993년 10월 5일

담당자 / 기관_ 작센-안할트의 주의회

내용_

- 이 기초자치단체규정은 작센주의 규정과 매우 비슷하지만 더 자세한 내용을 담고 있다(154개의 조항으로 구성). 여기에는 주민투표의 절차와 주민청원, 주민요구 그리고 그것의 다음단계인 주민 결정에 대해 자세하게 언급되어 있다. 여기에는 주민청원 내지 결정이 유효하기 위해, 그리고 무엇에 대해 결정할 수 있고, 결정할 수 없는지 결정하기 위해 최소한 몇 명의 주민들이 서명해야 하는지에 대한 내용이 규정되어 있다. (§24-26) 이를 통해 기초지방자치를 위한 근간이 규정되어 있으며 이것이 지방선거법의 관련 부분을 규정한다.
- 광역자치단체 규정은 주민들과 시민들, 광역단체의 조직(의회) 그리고 의회의 구성원(주 상원)에 대해 내용을 다루고 있다.

출처_ 기초자치단체 규정, 작센-안할트 법률 및 규정집(1993. 10. 11), Gemeindeordnung, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt, 4. Jahrgang, Nr.43/1993, ausgegeben am 11.10.1993, pp.568-597.

광역자치단체 규정, 작센-안할트 법률 및 규정집(1993. 10. 11), Landkreisordnung, Gesetz und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt, 4. Jahrgang, Nr.43/1993, ausgegeben am 11. 10. 1993, pp.598-611.

문서
번호 69

공동 헌법위원회의 보고

1993년 11월 5일

담당자 / 기관_ 헌법위원회, 연방회의, 연방의회

내용_

연방의회는 1991년 11월 28일에 연방의회와 연방회의의 구성원으로 이루어진 공동헌법위원회를 도입하기로 결정하였다. 이 위원회의 주요 과제는 통일조약으로 인해 발생한 헌법문제를 논의하는 것이었으며, 1992년 1월 16일에 발족하였다.

공동헌법위원회는 1993년 11월 5일에 최종보고서를 제출하였다. 이 보고서는 위원회의 과제, 절차, 공동헌법위원회의 업무 그리고 추천사항 등으로 구성되었다.



문서
번호 71

연방정부의 통지: 독일 통일과 신연방주 재건에 관한 자료
1994년 2월 8일, 본

담당자 / 기관_ 신연방주, 신연방주 주정부 사법 행정부

내용_

제3장 첨부문서 21~25번(국가, 헌법, 사법과 재판)

인력 확대

- 주정부 사법 행정부의 인력은 대규모 확대되었다. 이에 관해 브란덴부르크주와 작센주, 작센-안할트주는 1990년 10월 3일부터 1993년 1월 1일까지의 신규 인력 채용 내용을 문서로 요약해 제출한다.
- 보고에 따르면 작센주의 사법부에서는 인력 확대의 폭이 매우 좁았다 그러나 작센-안할트주에서는 이와 정 반대의 양상이 나타났다.

사법 분야의 사무 공간(부처와 소속 업무 분야)

- 주정부 사법 행정부들이 필요로 하는 사무 공간 역시 대규모로 증가하고 있다.
- 신규 건축 조치와 더불어 건물의 매입 및 임대와 같은 투자 모델이 실행되었다.
- 1990년 10월 3일부터 1993년 12월 1일까지의 사무 공간 변화 내역에 관해 브란덴부르크주와 작센주, 작센-안할트주는 그 내용을 문서로 요약해 제출한다.

투자 지출

- 주정부 사법 행정부를 위해 대규모 투자가 실행되었다 추가적인 투자 확대가 계획중이다.
- 브란덴부르크주와 작센주, 작센-안할트주는 그 내용을 문서로 요약해 제출한다.

컴퓨터(EDV) 장비

- 신연방주들은 주정부 사법 행정부의 컴퓨터 장비를 광범위하게 마련하기 위해 노력하고 있다.
- 베를린을 제외한 모든 신연방주 주정부는 이에 관한 내용을 문서로 제출한다.

토지대장청에 관한 현황

- 베를린을 제외한 모든 신연방주 주정부는 토지대장청의 인력 및 사무 공간의 변화에 관한 내용을 문서로 제출한다.
- 메클렌부르크-포르폼메른주와 작센-안할트주에서는 토지대장청(Grundbuchämter)과 토지등기소(Katasterämter)가 통합되었다. 메클렌부르크-포르폼메른주에서는 여전히 분산되어 있는 토지대장청들을 지역법원에 지역별로 편입시킬 것을 계획하고 있다.

출처_ 독일연방의회, 제12차 회기, 인쇄물 12/6854, 324~329쪽

문서
번호 72

“행정개혁” 보고서: 작센-안할트 행정의 새로운 조직화를 위한 제안
1994년 5월

담당자 / 기관_ 작센-안할트의 주의회, 양케위원회

내용_

- 작센-안할트의 주의회는 능률적이고 시민에 친근한 행정을 위한 기준을 개발하고 현재의 행정체계를 검토해 새로운 조직화를 위한 제언을 제출하게 될 위원회를 구성하였다.
- 대체로 위원회는 “더 적은 국가” 그리고 대신 “더 많은 지방자치행정”을 실현할 것을 제안했는데, 여기서 업무수행의 민영화 역시 토론되었다.
- 위원회는 현대적인 새로운 행정을 위한 구체적 가이드라인을 제출하고 검토 대상 분야들에 대한 총 136개의 구체적 제안을 제시하였다.

출처_ 작센안할트 주의회 양케이트위원회, “행정개혁” 보고서 Landtag von Sachsen-Anhalt, Bericht der Enquete-Kommission “Verwaltungsreform”, Magdeburg, Mai 1994.

문서
번호 73

건축재정과 행정 개혁에 관한 에르푸르트 시청의 협정
1994년 5월 19일

담당자 / 기관_ 만프레드 루게(Manfred Ruge), 에르푸르트(Erfurt) 시장 군리트 작스(Gunlid Sachs), 에르푸르트 시행정부 직원 협의회 대표 하르트빅 오스발트(Hartwick Oswald), 공공 서비스, 운송, 교통 노조(이하 ÖTV) 대표, 에르푸르트 군(Kreis) 행정부

내용_

1. 출발 상황과 목표

- 예산 부족으로 인한 건축재정 조치
- 업무와 일자리를 장기적으로 건축하지 않는다.
- 시민과 시의회(Stadtrat), 직원들의 이익이 보장되어야 한다.
- 직원 협의회와 ÖTV의 참여와 공동 결정이 보장되어야 한다.
- 지금까지의 개혁 노력은 지속되어야 한다.

2. 조치

- 시행정부의 단호한 개혁, 건설적인 업무 비판
- 위계질서 축소, 신기술 투입
- 보직의 업무 축소 혹은 보직의 폐지
- 조정 위원회와 시의회, 시민, 직원들의 제안



- 예산 안정과 개혁을 위한 자금 확보
 - 총건축액 외에는 별도의 제시안이 없음
3. 직원 보호 - 제반조건
- 행정부의 문제로 사직하는 경우는 거의 없음. 주로 업무 시간 단축이나 파트타임 업무가 주된 사직의 이유.
 - 직원 재교육의 확대.
 - 직원 개개인의 책임감 강화.
 - 아래로부터의 투명하며 폭넓은 결정 과정
4. 절차
- 모든 직원들의 정보
 - 직원 개개인의 직무 조사 및 업무 비판적 분석
 - 제안과 계획 수립 및 평가
 - 중앙 위원회를 통한 제안과 계획 상담
 - 시의회 의결안에 관한 제안서 제출, 제안서 실행
5. 조직
- 시청의 대표는 시장이 맡는다.
 - 조정위원회를 설치한다(프로젝트 감독, 직원 협의회, 시행정부, ÖTV). 조정위원회는 조사를 진행하며, 제안서와 조치, 계획을 평가하고 감정한 후, 중앙위원회를 통한 상담을 위해 이를 제출한다.
 - 최종 제안은 위원회를 통해 수립된다(시장, 프로젝트 감독, 직원 협의회, ÖTV).
 - 시의회의 권리는 그대로 유지된다.

출처_ 에르푸르트 시청 내부 문건

문서
번호 74

세무서의 소재지와 관할구역에 관한 튀링겐의 행정령
(튀링겐 세무서관할령 - ThürFAZustVO-)

1994년 6월 8일

담당자 / 기관_ 튀링겐 세무청

내용_

이 규정을 통해 튀링겐의 세무관청의 업무로 배정된 과제를 담당할 관할 세무서와 세무서의 행정규정이 정해졌다.

20개의 세무관할 구역과 책임영역이 정해졌다. 그리고 세금의 종류에 따른 관할권이 분배되었다.

주정부의 재무행정의 회계센터는 에어푸르트에 소재한 주정부 조세청에 설치되며 자료와 데이터 관리를 통해 각 세무서를 지원한다.

출처_ Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Thüringen 1994, Nr. 22, S. 769-771

문서
번호 75

행정공동체 “크라니히펠트”의 확대에 관한 튀링겐주의 행정령

1994년 6월 14일

담당자 / 기관_ 튀링겐 내무부, 크라니히펠트 게마인데

내용_

튀링겐의 지역질서를 개편하는 과정에서 1992년 7월 24일에 도입된 임시 기초단체령에 따라 게마인데에 대한 대대적인 구조개편이 이루어졌다.

이 문서를 통해서 기초단체의 운영문제로 인해 클레터바흐 게마인데가 크라니히펠트 게마인데의 행정공동체로 통합된 예를 볼 수 있다.

출처_ Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen 1994, S. 774



문서
번호 76

신연방주 지역의 행정 재건

1994년 6월 17일

담당자 / 기관_ 클라우스-헨닝 로젠(Klaus-Henning Rosen), 연방내무부

내용_

신연방주 지역 행정 분야의 인력 지원

긴급 자가 구제를 위한 지원

- 구서독 출신의 인력 파견을 통해 신연방주 지역의 행정 재건을 대규모로 지원하였다.
- 구서독 출신의 공무원들이 신연방주 지역에서 저렴한 가격에 부동산을 취득하는 데 관심을 보이거나, 신연방주 지역의 새로운 관직에 부임하지 않으려는 사례가 있었다. 몇몇 구서독 출신의 공무원들은 업무를 너무 완벽히 처리하려는 경향이 심해, 업무 처리 속도가 느렸으며, 관리직에는 구동독 출신의 공무원들이 매우 적었다. 그러나 전체적으로 평가해 볼 때, 협력은 성공적이었다 할 수 있다.

새로운 자치 행정 구축

- 구서독 측의 지원이 없었다면 구동독의 행정은 지금처럼 신속히 재건될 수 없었을 것이다.
- 과거의 구동독 엘리트들은 새로운 행정 재건에 참여할 수 없었다.
- 1992년 구동독 행정에서 근무한 직원 수는 총 170만 명에 달했다. 이 중 3만5천 명이 구서독 출신이었다.

직급 강등

- 구동독 행정의 인력은 과잉 상태였다.
- 구동독 행정 인력의 대부분이 인수되었다.
- 몇몇 구동독 행정 인력들은 과거 보다 낮은 직급에서 근무를 하게 되었다.
- 구동독에서 시민 한 명 당 배정된 인력은 구서독과 비교해 여전히 1/3이나 높다.

자매결연

- 연방정부는 4만2천 개의 관청을 재건하였다. 이를 위해 신연방주 지역에서 약 42만 명의 직원들이 인수되었다.
- 구연방주들은 자매결연을 통해 8천5백 명의 직원을 파견하였다.

동서 간 활발한 교류

- 초기에 맺어진 지자체 자매결연은 40개였으며, 현재는 2천여 개로 확대되었다.
- 만 명의 구서독 출신 공무원들은 구동독 지자체로 파견되었다.
- 연방정부는 신연방주 지역으로 파견된 구서독 공무원들의 낮아진 수입을 보충해 주었다. 이를 위해 1994년에는 1억7천만 독일마르크가, 1993년에는 1억8,100만 독일 마르크의 예산이 배정되었다.
- 연방정부는 자체 직업교육 기관을 통해 1992년 1만여 명의 젊은이들을 교육하였다.

출처_ 의회(Das Parlament), 1994년 6월 17일, 10쪽

담당자 / 기관_ 독일 도시협회

내용_

- 1990년 1월 31일, 독일 도시협회 의장단은 “독일위원회”를 결성하기로 결정했다. 이 위원회는 구동독 도시에 대한 상담과 지원을 제공하기 위한 것이다. 이 보고서는 초기 5년간 이뤄진 협력에 대해 기술하고 있다.
- 보고서에는 도시의 현상황진단과 요구발견에 대한 내용이 있다. 협력은 제휴를 통해 지원되었는데 그것은 주로 초기단계의 다음 사항에 적용되는 것이다:
 - 물적 지원 조직
 - 상담
 - 계속교육 기회 제공
 - 경험교환
 - 독일도시연구소를 통한 연구와 서비스
- 보고서에는 이러한 중점사항의 실질적인 이행에 대한 내용이 기술되어 있다. 협력을 통해 얻은 경험은 특히 다음의 세 가지 영역에서 상담의 필요성이 있었다는 것을 보여준다:
 - 예산 및 행정의 안정
 - 단위지역 종류의 변경
 - 구단위자치구역의 재구획
- 1993년부터 이 세 가지 분야에 대한 내용이 상담에서 중점으로 다루졌다.

출처_ 독일도시협회, 지방정책 논문집, DST(Deutscher Städtetag) Beiträge zur Kommunalpolitik, Reihe A, Heft 21, pp. 55-70.



문서
번호 78

베를린주 소방대 볼프강 솔츠(Wolfgang Scholz)
통일 후 베를린주 소방대 및 구조대 통합과 관련된 사안에 대한
근무시간 기록표
1995년

내용

공학 석사 볼프강 솔츠는 과거 베를린주 소방서장을 지냈다. 베를린 장벽 붕괴 당시 그는 베를린주 소방대장이었다.

문서
번호 79

연방환경청의 데사우로 이전 - 녹색당 질의에 대한 연방정부의 답변
1995년 7월 12일

답장자 / 기관 녹색당(렘케의원), 연방정부, 연방주의위원회, 연방환경청

내용

연방주의위원회는 1992년에 연방환경청을 데사우로 이전하기를 제안하였고, 연방의회가 이것을 동의하였다. 그러나 1995년에는 이전을 위해 필요한 법안이 아직 개정되지 않았다. 당시 연방정부는 여름휴가기간이 지나고 나면 내각에서 이 문제를 다룰 것이라고 보고하였다. 동시에 연방환경청의 외청은 이전하지 않을 것이라고 밝혔다. 이어서 이전을 위해 필요한 예산항목이 제시되었다. 연방정부는 연방환경청이 업무를 제대로 수행할 수 있도록 하기 위해서는 1999년까지 이전을 완료할 수 없다고 하였다. 연방환경청과 연방환경부의 인사평의회는 인사와 관련된 문제의 결정과정에 참여하였다.

출처 Bundestag, Drucksache 13/1989

문서
번호 80

1990년 5월 17일 이전에 매각된 동독 계마인테 재산에 대한 연방대법원의 판결

1995년 12월 15일

담당자 / 기관_ 연방대법원

내용_

연방대법원은 1995년 12월 15일에 (동독의 기초단체법이 도입된) 1990년 5월 17일 이전에 개인에게 매도된 계마인테 소유재산의 반환과 관련된 재판의 판결을 내렸다.

이 재판의 대상은 1990년 2월 28일 자로 계마인테 평의회에 의해 인민소유 기업에 양도된 건물과 대지였다. 이 회사의 부대표는 1990년 5월 17일에 계마인테 평의회 이름으로 대지를 매각하였다.

연방대법원은 판결에서 1990년 5월 17일 동독 기초단체법의 효력이 발효되기 이전에 체결된 모든 계약은 무효하다고 결론을 내렸다. 그 이유는 무엇보다 시 평의회와 인민소유 기업 그리고 그 대표들의 법적지위가 변하였다는 것이었다.

출처_ Juristischer Informationsdienst dejure.org

문서
번호 81

신연방주 재무장관의 “6개 명제” 보고서

1996년 3월 29일/4월 1일

담당자 / 기관_ 5개 신연방주 재무장관

내용_

- 지금까지의 신연방 발전 상황을 분석하여, 1999년부터 경제정책적 지원조치를 동결할 수 있다는, 일각에서 제기되는 견해에 대한 논의를 담고 있다.
- 재정장관은 그러한 주장에 동의하지 않는바, “구동독 재건 프로그램(Aufbau Ost)”을 통해 괄목할만한 성장을 이루었음에도 불구하고, 서독 경제와의 격차는 여전히 크기 때문이다.
- 예산상황에 대한 5개의 표를 통해 제시된 내용을 토대로 예산규모, 세수입, 인건비지출, 투자지출, 순재무비율, 주와 기초자치단체 지역의 부채에 대해 다루었다.

출처_ 1996 신연방 각 주 재정장관의 1996년 3월 내부 보고서



문서
번호 82

재산귀속법에 따라 신연방주의 기초단체로 재산가치의 소유권을 이전 - 민사당의 질의에 대한 연방정부의 답변

1997년 3월 18일

답장자 / 기관_ 연방정부, 연방의회 원내 민사당

내용_

통일조약의 제21조와 제22조 그리고

기초단체재산법(Kommunalvermögengsgesetz)과 재산귀속법(Vermögenszuordnungsgesetz)에 따라 기초단체는 구동독의 행정재산과 재정재산에 대한 권리를 갖게 되었다. 이 문제는 각 지역의 세무관청(Oberfinanzdirektionen-OFD) 또는 신탁관리청 혹은 통일과 관련된 특별과제를 위한 연방관청(Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben-BvS)이 주관하였다.

1996년 5월 1일까지 신탁청/BvS 에 접수된 게마인테와 란트크라이스로부터 재산권의 이전을 위한 신청서가 총 324,658개에 달하였다. 그 중 130,419개의 신청서가 해당 세무관청에 인계되었다. 이 신청서를 통해 접수된 이전 대상으로 지목된 재산의 전체적인 가치에 대해서는 알려진 것이 없다. 그리고 법적으로 그 가치를 조사하는 것이 필요하지도 않았다.

신탁청으로부터 인계받은 신청서를 포함하여 1996년 11월 30일까지 세무관청에 제출된 신청서는 총 608,505개였다 (문서에는 이 신청서의 리스트가 포함되었다).

인민소유 기업이었던 상하수도 공사의 재산가치는 하나의 단위로 묶어서 기초단체의 해당 기관에 인계될 수 있었다. 그것은 지역의 전력공급회사로 재산가치를 인계하는 과정에도 마찬가지로 적용되었다.

행정재산과 관련해서는 1996년 11월 30일까지 신탁청에 접수된 신청서는 총 32,490개였으며, 이들 중에 4,305개는 시, 32,490개는 게마인테 그리고 3,125개가 란트크라이스에 의해 제출되었다.

기초단체가 1996년 11월 30일까지 신탁청에 제출한 금융재산귀속신청서는 총 41,428개였다. 그중 1,613개는 시, 38,988개는 게마인테 그리고 827개를 란트크라이스가 제출하였다.

기초단체에 인계된 재산가치의 대부분은 인민소유 기업의 재산이었다. 그러나 이에 대해서 전체적으로 개괄해 볼 수 있는 자료는 아직까지 발견되지 않았다.

출처_ Bundestag, Drucksache 13/7230

문서
번호 83

아이제나흐시가 바트부르크크라이스 지역금고 슈파카제의 지주권을
인수하는 것에 대한 합의

1998년 1월 13일

담당자 / 기관_ 바트부르크 란트크라이스, 아이제나흐시

내용_

기초단체 행정구역개혁의 결과 그 때까지 크라이스에 포함되었던 아이제나흐가 1998년 1월 1일자로 독립적인 시로 승격되었다. 이후에도 아이제나흐시가 예산경제를 운영할 수 있도록 만들기 위해 튜링겐주는 1994년 1월 3일자 실행령을 통해 아이제나흐시를 바트부르크크라이스의 지역금고라고 할 수 있는 슈파카제의 지주가 될 수 있도록 하였다.

그에 따라 바트부르크크라이스와 아이제나흐시는 1998년 1월 1일자로 아이제나흐시가 바트부르크크라이스 슈파카제의 지주 역할을 인수하는 것에 합의하여 공동체 슈파카제를 만들었다.

출처_ Landesarchiv Thüringen

문서
번호 84

재산귀속법의 적용 - 브란덴부르크 내무부의 안내문

1998년 11월 12일

담당자 / 기관_ 브란덴부르크 내무부, 브란덴부르크의 기초단체장

내용_

브란덴부르크 주정부의 내무부는 이 공문에서 코트부스의 세무관청과 통일관련 특별과제를 담당하는 연방관청이 관장하는 게마인데와 크라이스에 재산가치를 귀속시키는 것과 관련된 특별한 문제에 대해서 기초단체장들에게 설명해 주었다. 거기에는 다음과 같은 사항이 포함되었다:

- I) 매각될 대지와 건물에 대한 내무부에 보고의무
- II) 재산귀속에 대한 신청 의무, 신청기일을 놓친 경우 조속히 신청서 제출
- III) 매각대금 또는 거래가치를 소유권을 가진 기관에 보고할 의무(경우에 따라서는 게마인데/크라이스가 제 삼자에게 가치보전을 해 주어야 할 수도 있음)
- IV) 재산을 매각할 경우 관할권 문제가 발생할 수 있기 때문에 신속하게 게마인제 대표기관의 의결을 받도록 할 것

(부록: 내무부에 통보하기 위한 공문양식)

출처_ Landesarchiv Brandenburg



문서 번호 85 18차 지역대표자 회의, 자치행정 10년의 경험: 설문조사 결과
1999년 4월 26일

담당자 / 기관_ 작센-안할트의 광역자치단체이사회의(Kreisvorstandskonferenz)

내용_

- 이 본문에서는 광역자치단체의 발전을 위한 다음의 4 개 질문에 대한 응답이 제시되었다.
 1. 1990년, 지방자치행정이 도입되었을 때 어떤 기대감이 있었는가?
 2. 지난 수년간, 무엇이 가장 큰 성공이고 또 무엇이 가장 큰 실망이였는가?
 3. 오늘의 작센-안할트의 지방자치행정은 어떻게 구현되고 있는가?
 4. 1999년 지방자치행정에서 가장 중요한 희망사항은 무엇인가?
- 이러한 질문에 많은 광역자치단체들로부터 구체적이고 명백한 대답들이 제시되었다. 새로운 가능성과 함께 무엇보다도 재정적 문제가 언급되었는데, 그러한 문제는 광역자치단체가 지방자치행정을 필요한 수준으로 수행하는 것을 어렵게 하거나 불가능하게 만드는다.
- 다음과 같은 요구사항이 우선적으로 거론되었다:
 - 인프라체제의 개선
 - 경제발전을 위한 조치들
 - 목표가 분명한 재정지원, 재원은 직접 광역자치단체로 가야한다.

출처_ 1999년 4월 26일 개최된 광역자치단체대표자회의 자료, Eine Veröffentlichung der Kreisvorstandskonferenz, die am 26. April 1999 in Salzwedel stattgefunden hatte.

문서 번호 86 지방자치단체 개혁을 위한 세 번째 잠정 규정
2001년 10월 26일

담당자 / 기관_ 작센-안할트 주의회

내용_

- 현재까지 축적한 경험을 바탕으로 하여 7천 명 이하의 주민수를 가진 작은 규모의 기초자치단체는 행정력 강화를 위해 이웃의 기초자치단체와 연합기초자치단체를 구성해야 한다.
- 본 법은 이러한 연합기초자치단체의 과제를 규정하고, 조직 체계와 연합자치단체에서 활동할 인력에 대한 규정을 포함하고 있다.

- 2002년 8월 7일의 지방자치행정 강화에 관한 법은 유연성 향상과 행정력 강화라는 목표 달성을 지원한다.

출처 작센-안할트 3차 예비법, 작센-안할트 법률 및 규정집(2001. 11. 1), Drittes Vorschaltgesetz, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt, 12 Jahrgang, Nummer 47, ausgegeben am 1. November 2001.

지방자치행정 강화를 위한 법, 작센-안할트 법률 및 규정집(2002. 8. 12), Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt, Nummer 42, ausgegeben am 12. August 2002.

문서
 번호 87

지방자치단체의 자치행정 강화를 위한 규정

2002년 8월 7일

담당자 / 기관 작센-안할트 주의회

내용

- 현재까지 축적한 경험을 바탕으로 하여 7천 명 이하의 주민수를 가진 작은 규모의 기초자치단체는 행정력 강화를 위해 이웃의 기초자치단체와 연합기초자치단체를 구성해야 한다.
- 본 법은 이러한 연합기초자치단체의 과제를 규정하고, 조직 체계와 연합자치단체에서 활동할 인력에 대한 규정을 포함하고 있다.
- 2002년 8월 7일의 지방자치행정 강화에 관한 법은 유연성 향상과 행정력 강화라는 목표 달성을 지원한다.

출처 작센-안할트 3차 예비법, 작센-안할트 법률 및 규정집(2001. 11. 1), Drittes Vorschaltgesetz, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt, 12 Jahrgang, Nummer 47, ausgegeben am 1. November 2001.

지방자치행정 강화를 위한 법, 작센-안할트 법률 및 규정집(2002. 8. 12), Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt, Nummer 42, ausgegeben am 12. August 2002.



문서
번호 88

연대협약-재건을 위한 적절한 지원 수단의 활용이 아직 이루어지지 않고 있다
2003년

담당자 / 기관_ 요아힘 라그니츠(Joachim Ragnitz)의 논문, 할레경제연구소

내용_

- 두 차례의 연대협약을 통해 신연방주들에게 낙후된 인프라체제를 건설하고 2019년까지 현지 기초자치단체를 설립하기 위한 “구동독 재건(Aufbau Ost)” 프로그램 재원이 제공된다. 그러나 항상 이러한 목적에 부합하는 재정지출이 이루어지지 않는다는데, 왜냐하면 재정난을 겪는 많은 연방주와 기초자치단체가 이러한 지원금을 부분적으로 예산부족을 채우기 위해 사용하기 때문이다.
- 각 주들은 지원금의 사용과 관련하여 큰 차이를 보이는데 이것은 “통일관련 특별장예”에 대한 서로 상이한 해석과도 관련이 있다. 2005년부터 처음으로 연대협약 연장에 관한 법이 통과되면서 통일관련 특별문제에 내용이 명확히 규정되었다. 2002년 5개 연방주가 사용한 특별필요에 따른 추가연방지원금에 대한 내용이 하나의 표에 제시되었다. (S. 476)

출처_ 연대기금, 재건을 위한 적절한 활용이 이루어지지 않고 있다, 요아힘 라그니츠, 2003, Joachim Ragnitz, Solidarpakt: Aufbaugerechte Verwendung der Mittel noch nicht gewährleistet. Wirtschaft im Wandel 16/2003, pp. 473-478.

문서
번호 89

행정공동체의 지속발전 및 기초단체의 행정력 강화를 위한 법
2003년 11월 13일

담당자 / 기관_ 작센-안할트 주의회

내용_

- 본 법은 행정공동체의 설립에 대한 규정을 한층 더 발전시킨 것이다.(문서번호 26 참고)
- 입법적인 조치들이 계속되는 이유는 농촌지역 인구의 유출이다. 공동위원회는 이제 하나의 기초자치단체가 구성되기 위해 최소 8천 명의 인구를 갖도록 하였다.
- 이 새로운 법안은 공동의 행정관청의 지도자에 대한 전문적인 요구사항을 구체적으로 담고 있으며 지방차원의 관할책임성에 대한 새로운 규정도 포함하고 있다.

출처_ 작센-안할트 법률 및 규정집(2003. 11. 19), Gesetz-und Verordnungsblatt für das Land Sachsen- Anhalt, 14. Jahrgang, Nummer 42, pp. 318-321, ausgegeben am 19. November 2003, Magdeburg.

문서
번호 90

기초자치단체를 행정공동체로 분류하기 위한 2차 규정
2004년 9월 8일

담당자 / 기관_ 작센-안할트 내무부

내용_

- 2~5번째 규정에서 기초자치단체가 행정공동체로 분류되었다.
- 광역단위지역 신규정을 위한 법이 유사한 내용을 포함하고 있는데 광역단위지역의 새로운 재구획화, 이전의 광역단위단체가 하나의 큰 단위단체로 통합되는 것이다.

출처_ 작센-안할트 법률 및 규정집 자료 Jeweils abgedruckt im Gesetz- und Verordnungsblatt von Sachsen-Anhalt

문서
번호 91

크라이스 행정구역 개혁의 진행상황 - 튀링겐 내무부의 공문
2005년 3월 3일

담당자 / 기관_ 튀링겐 내무부, 란트크라이스

내용_

튀링겐 주의 내무부는 튀링겐주의 크라이스 행정구역 개혁에 관해 다음과 같이 란트크라이스에 설명하였다:

튀링겐 주정부는 1992년 4월 “튀링겐 행정개혁과 행정구역개혁에 관한 지침”에서 공공행정 개혁의 필요성과 목적에 관해 설명하고 전문가위원회를 구성하였다.

란트크라이스와 시 그리고 게마인데가 참여한 가운데 그리고 광범위한 청문회 절차를 거쳐서 1993년 8월 15일에 튀링겐의 란트크라이스와 크라이스가 없는 시의 개편을 위한 법이 통과되었다. 이 법을 통해 총 48개의 게마인데와 크라이스가 없는 시의 한 지역의 행정구역이 새로이 개편되었다.

이러한 개편령에 반대하여 총 19개의 게마인데와 1개의 란트크라이스가 행정소원을 제출하였고 그 중에서 16개는 게마인데의 해체와 시로 편입을 반대하는 것이었다. (이와 관련하여 자세한 사항이 이 문서에서 볼 수 있다)

출처_ Thüringisches Innenministerium(TIM)



문서
번호 92

행정구역 신규정 법
2005년 11월 11일

담당자 / 기관_ 작센-안할트 내무부

내용_

- 2~5번째 규정에서 기초자치단체가 행정공동체로 분류되었다.
- 광역단위지역 신규정을 위한 법이 유사한 내용을 포함하고 있는데 광역단위지역의 새로운 재구획화, 이전의 광역단위단체가 하나의 큰 단위단체로 통합되는 것이다.

출처_ 작센-안할트 법률 및 규정집 자료 Jeweils abgedruckt im Gesetz- und Verordnungsblatt von Sachsen-Anhalt

문서
번호 93

도시와 주변지방의 지방자체단체 공동협력을 위한 법
2007년 10월 17일

담당자 / 기관_ 작센-안할트 주의회

내용_

- 개발 과제들, 충족되어야 할 필요, 인구학적 변화는 융통성과 집중성을 연결하는, 그리고 상호협력을 개선하기 위한 새로운 조직형태를 창조할 수 있는 방법을 요구한다. 이 법은 이러한 새로운 범위와 한계를 규정한다. 할레와 막테부르크는 각각의 인근도시와 함께 역동적인 발전의 핵심이 되어야 한다. 이러한 핵심은 광의의 의미에서 경제성장과 주민들 생활조건 개선을 가져오는 것에 기여한다.

출처_ 작센-안할트 법률 및 규정집(2007. 10. 26), Gesetz- und Verordnungsblatt von Sachsen-Anhalt, Nr.26/2007, ausgegeben am 26. Oktober 2007, pp. 344-346.

문서
번호 94

오랫동안 지속하는 것이, 마침내 ... 좋은 결과로
- 작센-안할트의 체제 및 기능 개혁

2009년

담당자 / 기관_ 베른트 크레겔(Bernd Kregel)의 논문집 수록 논문

내용_

- 작센-안할트에 기초자치단체와 광역자치단체의 형태와 과제에 대한 대규모 개혁이 있었다. 이 논문에는 그러한 개혁의 출발상황에 대한 설명이 있고, 각각의 개혁단계가 서술되는 동시에 평가된다(표와 지도).
- 정부와 야당은 서로 다른 구상을 가지고 있었으며 서로 상이한 모델을 선호했다. 의회의 논의에서 그리고 이후 입법과정에는 원래의 구상이 실현되지는 않았으며 계속되는 개혁과정의 새로운 단계마다 많은 문제들이 생겨났다. (원래는 37개의 광역자치단체가 11개로 통합되었다)

출처_ 오랫동안 지속하는 것이, 최종적으로 좋은 것인가? 작센-안할트의 체제 및 기능 개혁, 베른트 크레겔 저, 2009, (Bernd Kregel), Was lange währt, wird endlich...gut? Strukturund Funktionalreform in Sachsen-Anhalt. In: Sabine Mecking und Janbernd Oebbecke, (Hrsg.), Zwischen Effizienz und Legitimität. Kommunale Gebiets- und Funktionalreformen in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive. Paderborn, 2009, Ferdinand Schöningh Verlag, p. 22 fff.

문서
번호 95

신연방주의 주행정 - 연방정치교육원의 자료

2010년 1월 1일

담당자 / 기관_ 연방정치교육원, 만프레드 클루트

내용_

연방정치교육원은 신연방지역의 행정체제 구축에 관한 전체적인 개괄을 할 수 있는 자료를 발간하였다. 이 자료의 구성을 보면 다음과 같다:

1. 동독 행정체제의 내부 구조
2. 1990년 동독 행정의 신질서
3. 동독에서 주 차원 행정단위의 재도입
4. 통일된 1990년의 동독 주행정의 개편
5. 행정관청조직과 관련된 통일조약의 조항들
(도표 포함)

출처_ Bundeszentrale für politische Bildung, Manfred Kluth



문서
번호 96

지방자치단체 빌헬름 폴테(Wilhelm Polte) 박사
2010년 10월 19일, 막테부르크

내용

빌헬름 폴테 박사(*1938년 작센-안할트주 니그리프(Niegripp)에서 출생)는 1989년 동독 사민당(SDP)의 창당 발기인이었으며, 1990년 막테부르크 지역 사민당(SPD) 대표였다. 폴테는 동독 최초의 인민회의 자유선거를 통해 선출되었다. 그는 같은 해 막테부르크 시장이 되었으며 2001년까지 이 직책을 계속 유지하였다.

문서
번호 97

1995-2001 경제발전결산/작센-안할트

담당자 / 기관_ 작센-안할트주의 주 수상실 보고서

내용

- 여기서는 작센-안할트의 발전에 대한 내용이 몇 가지 중요한 분야를 통해 서술된다. 경제성장, 인구 1인당 소득, 노동생산성, 취업, 실업률 등이 그것이다.
- 이 보고서는 연방주 작센-안할트에 대한 자세한 내용과 함께 일반적인 설명도 포함하고 있다. “과거 수년간 구동독에서의 경제성장은 후퇴했다. 1997년 이래로 1인당 경제 생산력은 계속 지체되어 구서독인의 60% 수준에 머물러 있다. 민간가계, 기업 혹은 국가에서 지출되는 예산의 30%는 구서독으로부터 들어온 재정이전을 통해 충당되어야 한다. 실업률도 여전히 매우 높은 수준이다.”(p. 1)
- 성공적인 성과에도 불구하고 미래의 발전은 무엇보다 얼마나 경제성장이 가속화되고, 제조업 분야의 혁신력이 강화되는가에 달려있다.

출처 2002년 작성 작센-안할트 주의회 총무국 보고서, Ein Text der Staatskanzlei Sachsen-Anhalt, Magdeburg, März 2002.

담당자 / 기관_ 슈파이어(Speyer) 독일행정대학 정부학, 공공법, 행정학과 교수 클라우스 쾨니히(Klaus König)

내용_

1. 행정 전환과 통합

1.1 행정 전환의 계획

- 신연방주 지역의 행정 전환은 광범위하고 민주적인 체제 전환의 일부였다.
- 국가의 권력 독점이 문제 되지 않았다.

1.2 행정의 비중앙화

- 1.2.1 연방화: 연방화는 통일을 위한 기본 조건이었으며, 민주적으로 선출된 동독 정부의 최우선 목표였다.
- 1.2.2 지자체화: 동독의 지역 행정은 현대적인 요구를 충족시키지 못했다. 1990년의 지자체헌법은 그 실효성을 입증하였다.

2. 주정부의 조직

2.1 부(Ministerium): 특히 부(주 당 평균 9개 부)의 재건은 전임 기관이 없었던 완전히 새로운 시작이었다.

2.2 주 총리실(Staatskanzlei): 새로운 주 총리실을 위해 구연방주에서 각 70명의 직원이 파견됨(니더작센주, 1990년 79명, 헤센주, 1991년 81명). 주정부 간 자매결연은 양자적 혹은 다자적으로 체결되었다.

3. 부속 관청의 조직

3.1 종합 관청

- 3.1.1 지역 행정청(Regierungspräsidium): 지역 행정청(현장-업무)들을 통해 주의회(Landrat)의 반대에도 불구하고 3단계 주정부 행정이 지속적으로 완성될 수 있었다.
- 3.1.2 주정부 행정청: 튀링엔 주의 주정부 행정청은 거의 모든 주정부의 부들을 관할하고 있었으며, 2단계와 3단계 간의 다리 역할을 하였다.
- 3.1.3 중간 단계의 포기: 메클렌부르크-포르폼메른주와 브란덴부르크주에서는 민심과 재정을 이유로 2단계 행정이 구축되었다.

3.2 특별 관청

- 메클렌부르크-포르폼메른주에서는 두 개의 특별 관청이 설치되었다.
- 브란덴부르크주에서는 상급 주정부 관청과 하급 특별 관청들에 과도한 업무가 주어졌다.

4. 행정관청들의 내부 조직

- 4.1 일반: 구서독의 모델(관리자급, 부서 및 국의 구조).
- 4.2 주정부 총리실: 3개 부 - I. 중앙 부서 II. 주 사안 III. 홍보 업무



5. 행정의 현대화

5.1 구동독의 유산과 모범 사례: 구동독의 행정은 거의 차이가 없었다 변혁기부터의 전환 과정은 현대화로 간주된다. 시간적 압박을 받고 있었으며, 사전 준비도 없었다. 계속 유지된 것은 신탁관리청뿐이었다.

5.2 독립성과 혁신: 신연방주들의 행정은 구서독적일 뿐만 아니라, 프로이센적이며, 유럽적이기도 하다. 실험을 감행할 시간은 없었으나, 구 서독지역에서보다는 개선의 여지가 많았다.

출처_ 비공개 연구

문서 번호 99 베치르크(동독의 광역행정구역으로 한국의 도에 해당: 역주)와 지자체 수준의 행정조직

담당자 / 기관_ 위르겐 슈퇴첼(Jürgen Stölzel) 교수

내용_

행정조직의 출발 상황과 현황

- 동독 행정의 중앙집권적 구축의 문제점들은 모든 면에 있어 영향력을 미친 SED의 병렬 구조에 의해 더욱 심화되었다.
- 보고자와 신고 체제는 동독 행정에 엄청난 부담 요소로 작용하였다.
- 행정교육과 행정법은 동독에서 그 역할을 거의 하지 못했다.
- 법적 불확실: 동독에는 서독법에 대한 지식이 충분히 존재하지 않았으며, 동독법이 부분적으로는 유효하였고, 주정부의 입법이 재건되었다.
- 직무 수반 재교육이 제공되어야 한다: 법학, 경영학, 내부 행정조직.

재건 조직 구축

- 1990년 5월 17일자 지자체헌법을 통해 지자체는 독립되었다.
- 쾰른 행정단순화 자치센터와 라이프치히 행정조직 연구소, 연방 지자체 최고협회 연합(신연방주 지역)은 업무 및 행정 계획을 구상하였다.
- 수평적으로는 청(Amt)들이, 수직적으로는 급(Ebene)들이 구조조정의 대상이 되어야 했다.
- 전문적으로 공통된 업무들은 통합되어야 했다.

지자체 협력 조직

- 구연방주에 존재하는 다양한 구조들은 1966년부터 기간별로 상이하게 효력을 나타낸 행정개혁에 기인한다. 비강제적인 통일의 원칙은 신연방주 지역에서도 고려될 것이다.

- 지자체 헌법(주지자체법(Landeskommunalgesetze)을 통한 해체 시까지 유효) 제31조는 인근 지역 간의 행정 공동체를 구성을 가능케 하고 있다.
- 행정 공동체들은 새로운 업무 프로세스를 조직하고, 합리적인 의사소통 통로를 구축해야 하며, 교육 조치를 실행해야 한다.

정보 및 커뮤니케이션 기술의 적용

- 목표: 업무 효율성 제고, 친서민적 행정, 업무조건의 개선.
- 중앙 저장소에 통합된 자료들은 지자체들이 직접적으로 열람할 수 있어야 한다. 컴퓨터를 비롯한 기자재가 너무 오래되었다.

행정 경제의 개선

- 지자체들은 재정 부족에 시달리고 있다. 재정 부족을 해결할 재정 창출원을 마련해야 한다.
- 행정 사업을 더욱 비즈니스적인 면에 초점을 맞춰 실행 행정은 관청으로서의 업무만이 아닌, 서비스 업무를 창출해내야 한다.
- 비용은 정확하고 투명하게 산출되어야 한다. 지자체 간 비교와 비용 산출을 통해 도출된 수치들은 더욱 고려되어야 한다.

신연방주 지역의 일반 중간기관 설치

- 협력 관리, 상급 행정관청, 감독 및 통제 관청, 계획 관청, 이의 제기 관청으로서의 지방 행정청
- 지방 행정청들은 독립과 중앙주의를 지양해야하며, 법적 감독과 분야별 감독을 실현해야 한다.

출처_ 비공개 토론회, 134~148쪽

담당자 / 기관_ 파울 슈텔켄스(Paul Stelkens) 박사, 뮌스터(Münster) 고등행정법원 판사

내용_

I. 통일조약의 규정

1. 서독 행정소송법 인수: 통일조약 제8조에 따르면 서독의 행정소송법(VwVfG)은 신연방주 지역에서도 유효하다.
2. 주정부 관청들에게 미칠 영향력: 서독의 행정소송법은 최대 1992년 12월 31일까지 신연방주 지역에서 유효하다. 이 시점까지 신연방주들은 자체적인 행정소송법을 마련해야 한다.
3. 주정부법에 대한 행정소송법의 보완성: 인수된 서독의 행정소송법은 주정부법 마련을 위한 특수규정의 제정을 방해하지 않는다.

II. 과도기의 문제 vs. 근본적 차이

1. 행정소송법의 호환성: 인민의회는 해체 전까지 사법통일을 위해 노력했다. 그러나 동서독 사이에는 여전히 구연방주들 간보다 훨씬 더 큰 차이가 존재한다.
2. 행정법과 행정소송법에 대한 의견 차: 서독의 행정법은 일반성과 개인의 이익을 중시한다. 동독에는 집단 내 참여권과 참여의 의무가 존재하지 않았다.
3. 전환 해결: 일반행정 절차들은 행정법원들이 아직 재건 중에 있으므로 전환을 직접 해결해야 한다.

III. 세부 문제

1. 행정소송법의 적용 분야: 행정의 공공 활동은 민간 활동과 구분되어야 한다.
2. 행정 결정의 경계 - 개별 결정: 개별/행정결정의 개념 내용은 다음의 시기별 법적 환경에 따라 달라진다 - 변혁기 이전, 법치주의 행정의 토대 마련까지, 가입 시까지
3. 두 가지 효과를 지닌 행정 결정: 두 가지 혹은 세 가지 효과를 지닌 행정 결정의 인수는 신연방주에 새로운 내용이다.
4. 통일조약 제19조 - 행정행위의 공정력- 청산, 무효화 - 신뢰보호: 행정결정의 유지는 SED의 불법행위를 청산할 때만 가능하다. 사법제도의 차이에 관한 문제는 이를 통해 해결되지 않았다.
5. 자유재량(Ermessen): 동독에서 자유재량은 생소한 개념이었다.
6. 소송 절차상의 실수 주의 - 조치법을 통한 소송의 축소: 동독에서는 소송 절차상의 실수는 언제나 해결될 수 있었다. 현재 신연방주 지역의 현장 인력 부족을 고려하면 그러한 해결이 가능할지 의문이다.
7. 공공 계약: 법치국가의 원칙을 위배하지 않는 계약들로, 이미 성사된 동독의 계약들은 유지된다.

출처_ <http://beck-online.de>

문서
번호 101

브란덴부르크주의 초기상황(Ausgangsbedingungen)에 대한 분석과 포츠담(Potsdam), 코트부스(Cottbus), 프랑크푸르트-오더(Frankfurt Oder) 세 구역의 브란덴부르크주의 재건 참여 비율(Anteil).

담당자 / 기관 조정위원회(Koordinierungsausschuss), 포츠담, 프랑크푸르트-오더, 코트부스 구역위원회의 직원들, 전문가, 원탁회의 대리자.

내용

이 자료는 각 구역의 통계담당 부서가 공동으로 작성한 브란덴부르크주의 초기상황 자료를 요약적으로 분석한 것이다. 이 분석은 구동독에서 앞으로 있을 주의 형태(Länderbildung) 논의에 관한 하나의 양식을 제시한다. 중요한 관심사는 앞으로의 주 조직을 형성하는데 있어서 3개 구역의 비율과 위치(Positionen)에 대한 규정이다. 이 분석은 본질적으로 1988년 현상태에 대한 분석(Ist-Zustandsanalyse)이다. 오차(Abweichungen)가 있는 부분에 대해서는 추가적으로 제시하였다.

출처 브란덴부르크중앙기록보관소 도서목록 401번 21433호(Rep. 401 Nr. 21433 in BLHA).

문서
번호 102

동독의 지역 재편성에 대한 보고서

담당자 / 기관 칼하인츠 블라쉬케(Dr. Habil. Karlheinz Blaschke) (구동독 8:01 프리데발트)

내용

1989년 가을의 혁명적 변화 과정에서 1952년 해체되었던 주제도의 재도입이 다시 힘을 받았다. 단일한 독일 연방국가의 범위에서 동독지역에 동일한 국가질서를 수립하는 데에 있어서 연방주의 원칙의 실행과 함께 주의 재설립이 요구되었다. 이러한 배경에서 연방제의 국가 질서를 수립하기 위해 지역 재편성을 위해 다음과 같은 세 가지의 해결방안이 제시되었다: 소규모 해결방안, 중간적 해결방안, 대규모 해결방안.

출처 브란덴부르크중앙기록보관소 도서목록 401번 24509호(Rep. 401 Nr. 24509 in BLHA).



문서
번호 103

행정개혁을 위한 내각(Ministerrat)의 자문(Beratung)

담당자 / 기관_ “행정개혁” 정부위원회의 사무관(Sekretär)인 두텍 박사 인솔하의 업무팀

내용_

행정개혁에 대한 기본원칙들과 개혁 실행을 위한 첫 번째 조치들(Massnahmen)은 1990년 2월 1일 각료이사회(Ministerrat)에서 다루어졌으며 1990년 5월 원탁회의(Runden Tisch)를 통해 확인되었다. 이러한 심의과정(Beratungsrunde)의 중점사항은 다음과 같은 것들이다: 지방자치행정의 조직(Herausbildung), 주조직 재건과정의 변화, 지방회의(Räte) 결정권의 확대와 국가기구(Staatsapparat)가 갖고 있는 경제주도 역할의 명확한 축소.

출처_ 브란덴부르크중앙기록보관소 도서목록 401번 24510호(Rep. 401 Nr. 24510 in BLHA).

문서
번호 104

1952년 동독의 주 폐지와 중앙집권적 통일국가의 형성 - 브란덴부르크의 사례

내용_

여기서는 동독의 지역 단위로 활용되었던 구(Bezirk)의 역사와 이러한 단위에 따라 브란덴부르크를 구성하던 3개 구에 대한 역사적 분석 내용이 다뤄졌다. 이러한 논의의 핵심에는 주의 해체와 구 제도의 도입, 이를 통해 구동독 역사에서 나타난 부정적 영향에 대한 내용(Negative-Thema)이 있다 그러나 이러한 시기에 수많은 흥미로운 구동독의 역사와 사회의 발전도 있었다(새로운 엘리트층형성/사회적 상승 가능성, 복지정책, 소비 증가 등등).

출처_ 브란덴부르크-프로이센 역사의 집 강연 자료(Vortrag im HBPG am 15.10.2010)

문서 요약

3. 행정인력의 수급(문서번호 105~161)



문서
번호 105

동서독 기초단체의 교류와 자매결연 - 내독성의 공문
1988년 9월 13일

담당자 / 기관_ 내독성, 헤센주 내무부, 발트텍-프랑켄베르크 란트 평의회

내용_

독일 연방정부의 내독성 장관은 소식지(Merkblatt)를 통해 기초단체장들에게 서독의 기초 단체들이 동독의 게마인데와 파트너십을 체결하고 기초단체 차원에서 교류를 장려한다는 연방정부의 입장을 분명히 하였다. 이런 협력은 상호이해를 증진할 것이며 공감대를 만들고, 나아가 그것을 심화시킬 수 있다고 보았다. 그러나 그를 통해 기초단체에게 어떤 특정한 입장을 취하기를 요구한 것은 아니다. 단지 그런 협력관계의 출발점으로서 지역적 문화적인 공통점을 발견하기를 추천하였을 뿐이다. 나아가 파트너 기초단체와의 교류를 위한 지침과 동독 행정구조의 상이한 점에 대해 설명하였다. 그리고 구체적인 자매결연프로젝트는 연간계획을 세우고 매년 그것을 최적화할 필요가 있다고 하였다. 서독의 기초단체들이 자매결연프로젝트의 경험을 서로 공유할 필요가 있다는 점도 강조하였다.

출처_ Stadtarchiv Diemelstadt

문서
번호 106

헤센주의 디멜슈타트와 튀링겐주의 크라니히펠트 - 자매결연을 통한 교류
1989년 12월 14일

담당자 / 기관_ 디멜슈타트 대표, 코어바흐 대표, 크라니히펠트 대표

내용_

헤센주의 디멜슈타트의 대표는 동료인 코어바흐 대표에게 동독 게마인데와의 도시자매결연 가능성에 관해 문의하였다. 그리고 튀링겐주의 바이마르 크라이스에 교류를 위한 방문 의사를 전달하였다.

이러한 진행과정에 대해서는 1989년 12월 7일과 12월 20일 그리고 1990년 1월 11일에 디멜 슈타트 의회회의에 보고되었다.

1990년 1월 11일에 튀링겐주의 블랑켄하인과 크라니히펠트가 자매결연 후보지로 지정되었다. 1990년 1월 8일에 크라니펠트의 부시장이 디멜슈타트를 방문하기 위해 일정을 잡아주기를 요청해 왔다.

출처_ Stadtarchiv Diemelstadt, diverse Schriftstücke

문서
번호 107

튜링겐주의 바이마르 크라이스에 속한 시와 게마인데 중에
자매결연 희망지역

1990년 2월 13일

담당자 / 기관 발트텍-프랑켄베르크 란트 평의회, 기초단체장, 바이마르 크라이스 게마인데
평의회

내용

이 자료는 서독의 도시, 특히 발텍-프랑켄베르크 란트크라이스와 자매결연을 체결하는 것
에 관심을 표명한 튜링겐의 바이마르 크라이스의 다양한 시와 게마인데에 관한 정보를 모
은 것이다.

출처 Stadtarchiv Diemelstadt

문서
번호 108

자매주 튜링겐의 정치상황에 대한 헤센주의 기초단체정책을 위한
사회민주주의 공동체의 정보

1990년 3월 1일

담당자 / 기관 헤센 기초단체정치 사회민주주의 공동체

내용

튜링겐주를 위한 헤센주의 행정원조를 준비 지원하기 위해 기초단체정치를 위한 사회민주주
의 공동체는 기초단체의 공무원들에게 튜링겐의 정치발전과정에 대해 설명하였다.

이러한 지원사업은 1990년 5월 6일에 실행된 기초단체선거에 집중되었다. 특히 1990년 4월
6일까지 크라이스 의회, 시와 게마인데의 후보가 지명되어야만 하였기 때문에 “튜링겐 구
축에 동참”한다는 차원에서 선거지원이 요청되었다.

나아가 독일 도시 간의 자매결연에 대한 헤센 도시협의회회의 1990년 2월 9일의 결정에 대해
설명되었다.

동독의 기초단체 자치행정을 구축하기 위해서는 무엇보다 교육과 자문에 대한 수요가 높
았다.

이 문서는 튜링겐/헤센 간의 구체적인 지원조치와 프로그램이 설명하고 있다.

이주자와 관련되어서는 이들의 정착을 위한 지원이 기초단체에 부담을 주어서는 안 된다
고 강조한다.

출처 Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik(SGK) Hessen; in Stad-
tarchiv Diemelstadt



문서
번호 109

서독에서 변호사 자격을 취득한 사람이 동독에서 활동하는 것에 관한
규정

1990년 6월 7일

담당자 / 기관_ 동독 최고인민회의

출처_ 동독 법무부

문서
번호 110

연방 행정아카데미 1991년 연간 업무프로그램

1990년 10월 22일

담당자 / 기관_ 연방내무부장관, 공공 행정기관 근무자

내용_

1991년 연방행정아카데미의 프로그램에는 독일통일의 완성을 위한 연수조치가 포함되었다 (표 2.5. 참조). 아카데미의 프로그램 틀 내에서 동독 행정기관의 직원 중에 연방기관으로 인수될 사람들이 독일연방공화국의 헌법질서와 연방주의 원칙에 입각한 민주적 법치국가에서의 행정처리 기본원칙에 관해 교육받을 수 있도록 하는 것이었다. 이 프로그램의 참가자는 최상위 연방관청에 의해 선발되고 각 해당관청에서 파견되는 형식으로 결정되었다.

출처_ Gemeinsames Ministerialblatt, 41. Jahrgang, Nr. 28, S. 585-664

문서
번호 111

브란덴부르크, 메클렌부르크-포어폼메른, 작센, 작센-안할트
그리고 튀링겐 주의 지방자치단체의 인건비 보조금 확보를 위한 지침
1990년 11월 1일

담당자 / 기관_ 연방내무부장관, 연방행정청, 지방자치단체 행정처

내용_

신연방주의 기초단체들은 서독에서 능력과 경험을 겸비한 공무원들을 데려오기 위해 연방 정부로부터 인건비에 대한 보조를 받았다. 이 보조금의 금액은 서독에서 온 인력을 고용 하는데 소요되는 비용과 그 인력을 서독에서 파견된 공무원이 아닌 신연방주의 현지인으로 고용했을 때 소요될 비용 간의 차액에 따라 결정된다. 연방예산에서 사용 가능한 재원은 각 기초단체의 주민수에 따라 분배되었다. 그러나 이러한 조치로 인해 보조금의 지급에 관한 법적인 권리가 발생하는 것도 그리고 급여법에 따른 권리가 발생하는 것도 아니었다.

출처_ Gemeinsames Ministerialblatt, Nr. 33/90, S. 840-845

문서
번호 112

브란덴부르크 주정부와 노르트라인-베스트팔렌 주정부 간에 체결된
포괄적 협력에 관한 협정
1990년 11월 27일

담당자 / 기관_ 브란덴부르크와 노르트라인-베스트팔렌 주정부

내용_

브란덴부르크와 노르트라인-베스트팔렌 주정부들은 조약을 통해 “주정책 중에 해당되는 모든 영역에서 파트너로 협력”하기로 합의하였다.

1. 공동으로 관심을 갖는 문제에 대해 상호 자문하고 협의하며 정보 교환
2. 학문과 다른 영역에서 인력과 사절단을 교환
3. 기존시설의 공동이용과 양쪽의 과제를 수행하기 위한 새로운 공동기구의 창설
4. 자매결연사업의 지원

협력관계를 조정하기 위해 두 주정부는 각 6명의 대표로 구성되는 협력위원회를 설치한다. 이 위원회의 위원장은 양쪽 주총리실의 실장이 번갈아가며 맡는다.

이 조약은 4년 동안 효력을 발휘한다. 두 정부의 합의 하에 조약이 2년 씩 연장될 수 있다.

출처_ Landesarchiv Nordrhein-Westfalen



문서
번호 113

통일조약 이후 편입된 베를린 지역에서의 1990년 10월 3일 현재 고용된
공직자의 법적 관계; 직원설문지 평가와 인성적합성 개념과
국가안전부(MfS)/국가안보청(AfNS) 협조행위 여부에 대한 참조사항
1990년 12월 4일

담당자 / 기관_ 서베를린 내무행정/동베를린 내무행정

내용_

통일조약으로 베를린이 된 지역에서 1990년 10월 3일 현재 고용된 공직자의 법적 관계를
상세히 기술한 47쪽의 문서.

목차:

I. 서론

- 1. 일반론
- 2. 통일조약 규정의 취지

II. 직원설문지

- 1. 직원설문지
- 2. 직원설문지의 법적 근거
- 3. 직원설문지에 대한 합의
- 4. 직원설문지 작성의무의 피고용인
- 5. 직원설문지의 진실에 따른 작성 의무
- 6. 허위 적시의 법적 효과
- 7. 직원설문지의 평가에 대한 관할권
- 8. 내무행정의 자문
- 9. 직원설문지의 평가
- 10. 재고용에 대한 결정과 고용법적 조치
- 11. 직원설문지와 그로 인해 발생한 절차의 보관
- 12. 직원설문지 평가의 현황과 결과 보고

III. 통일조약에 대한 참조사항

- 1. 제4항과 5항의 유효기간
- 2. 제4항과 5항에 따른 해고에 대한 일반론
- 3. 다른 해고 규정과의 관계
- 4. 피고용인의 인성적합성 결여에 의한 해고
- 5. 해고기한
- 6. 제5항에 따른 예외적 해고 규정에 대한 일반론
- 7. 인권 혹은 법치국가 원칙에 대한 침해
- 8. 구 국가안전부/국가안보청을 위한 행위
- 9. 제5항의 해고이유에 해당할 수 있는 피고용인의 경우 절차
- 10. 노동법적 분쟁

문서
번호 114

구 동독지역으로 파견된 서독 공무원의 추가비용 지원금에 대한 과세 (지방자치단체의 공무원과 주에서 관할하는 기타 단체, 기관 그리고 공공 재단 소속 직원들이 해당)

1990년 12월 7일

담당자 / 기관_ 니더작센주 재무부

내용_

공공직 종사자들이 신연방지역에서 일을 하게 될 경우 그로 인해 발생하는 추가비용은 기타 지출로서 세금정산에 포함시켜 공제받을 수 있도록 하였다.

출처_ Niedersächsisches Ministerialblatt, Nr. 2/91

문서
번호 115

가입지역 내 연방공무원조직에 대한 검증청구(BGBBBBewAnfV)

1991년 1월 9일, 본

담당자 / 기관_ 연방내무부

내용_

1990년 9월 23일자 법 제1조와 관련된 1990년 8월 31일자 통일조약 부록 I XIX장 A부 III 절 3번 e를 근거로 한 연방내무부장관의 법령(BGBl. 1990 II S. 885, 1141)

제1조 검증의 형태

- 지원자는 공공 행정에서 적합성을 입증해 보여야 한다.
- 그에 적합한 교육 및 직업 교육 이력이 고려될 수 있다.

제2조 검증 기간

- 검증 기간은 문서에 명시된 바대로 단순직과 중간직, 관리직, 고위직에 따라 다르게 책정된다.

제3조 연령

- 수습 공무원으로의 임명되는 데 필요한 최소 연령은 상이한 이력을 고려해 문서에 명시된 연령이 적용된다.

출처_ <http://www.buzer.de/gesetz/5026>



문서
번호 116

노르트라인-베스트팔렌주 자매결연 - 국가조약 또는 정부협정
1991년 1월 15일

담당자 / 기관_ 노르트라인-베스트팔렌 주의회

내용_

노르트라인-베스트팔렌 주의회의 소식지는 브란덴부르크주와의 행정자매결연 규정에 대한 주의회의 논의에 대해 보도하였다.

자민당(FDP)은 이러한 자매결연과 같은 협력은 주정부만의 문제가 아니라 주 전체의 문제라는 의견이었다. 그를 위해서는 국가조약이 체결되어야만 한다고 보았다.

주총리 클레멘트는 시간적인 압력과 브란덴부르크주의 시급한 요청이 있었기 때문에 국가조약 대신에 정부협정이 체결되었다고 밝혔다.

출처_ Landtag intern, Zeitschrift des Landtags Nordrhein-Westfalen, 15.01.1991

문서
번호 117

신연방주의 공공행정기관의 지원자를 연방공무원으로 채용하기 위한
요건에 대한 행정령

1991년 1월 26일

담당자 / 기관_ 연방내무부

내용_

가입지역의 공공행정기관에 근무하였던 지원자는 그가 이전에 담당하였던 업무가 공공행정 영역에 속하였고, 새로이 담당할 업무를 처리할 수 있는 능력을 키울 수 있었던 경우에 만 견습공무원으로 임명될 수 있었다. 공공행정기관 외에 다른 기관에서 그에 상응하는 업무를 수행한 경우에는 해당관청을 통해 개별적으로 승인받을 수 있다. 견습기간과 그를 위한 최소연령은 다음과 같다:

- 하급 단순직: 1년, 18세
- 중급 직위: 2년, 20세
- 중상급 직위: 3년, 24세
- 고급직: 4년, 27세

출처_ Bundesgesetzblatt 1991 Teil I S. 123

담당자 / 기관_ 올리히 바티스(Ulrich Battis) 교수, 하겐 통신대학(Fernuniversität Hagen)

내용_

I. 규범적 가이드라인

1. 행정과 공무원법의 재조직
 - 경제, 화폐, 사회 통합 조약 제26조 3항은 동독으로 하여금 공공 업무 분야의 지출을 지속적으로 줄일 것을 의무화 하였다. 제29조 2문은 연방직원대표법이 알맞게 적용될 수 있음을 명시하고 있다.
 - 경제, 화폐, 사회 통합 조약 전문 4항과 제2조는 공공업무 직원이 공무원(Beamte)과 사무직원(Angestellte)/근로자 (Arbeiter)로 나누는 2원적 공무원법(기본법 제33조 4항)의 도입을 내포하고 있다.
2. 공공업무의 법적 관계를 위한 과도기 규정과 해고의 사유: 전문 교육의 부족, 개인적 적합성, 수요 부족, 기존 근무지의 해제
3. 공무원을 통한 공공 과제의 해결: 통일조약을 통해 조정된 공무원법의 도입

II. 실행의 문제

1. 근무 지속을 위한 공무원법상의 기본 결정:
극단적인 체제 전환에도 불구하고 근본적인 지속이 지향되었다.
2. 교육 및 직업교육의 개별 검증
 - 동독에서 졸업한 교육 및 직업교육 과정은 참작될 수 있다(기본법 제33조 2항).
 - 동독에는 법학과 통신대 학생들의 10~30%가 공공 행정 분야 출신이었음에도 불구하고, 행정 법조인에 대한 직업교육이 존재하지 않았다. 분야별 전문 행정에서는 엔지니어와 건축가, 의료진 등이 근무하였다.
 - 분야별 전문 행정은 동독에서 거의 전무하였다.
3. 적합성 - 헌법 충성의 의무
 - 독일국가민주당(NPD) 혹은 독일공산당(DKP)의 당직을 맡거나 선거 후보였던 수습공무원들은 공무원으로 임명되기에 적합지 못하다.
 - SED 활동에 있어서는 인권 침해를 저지른 경우에만 개별 검증 후 특별 해고가 가능하다(통일조약 부록 I, XIX장, A, III절, 1번 5문).
4. 급여의 문제
 - “다단계 급여시스템”은 서독 출신의 공무원들에게만 문제가 되는 것이 아니라 연방 헌법재판소에도 항고가 신청되는 문제를 낳았다. 신연방주 지역에서 근무하는 관리직 공무원들에게는 연방급여법이 명시하고 있는 임금의 35%만이 지급되었다.
 - 이로 인해 1990년에는 함부르크에서 신규 채용된 공무원 700명 중 600명이 신연방주 출신이다.



III. 구연방주와 신연방주의 추가적인 사법 개혁에 관한 문제점

출처 노이에 유스티츠(Neue Justiz), 1991/3, 89~93페이지(1990년 드레스덴에서 개최된 공공업무 연구소 학자들의 심포지움에서 발표된 강연 내용의 요약본)

문서 번호 119 독일 통일 이후 급여법의 과도기 규정에 관한 첫번째 조치
(제일 급여과도기규정 - 1. BesÜV)
1991년 3월 4일

담당자 / 기관 연방수상, 연방 내무부장관, 연방재무부장관

내용

이 규정은 동독에서 근무하였던 공무원 판사 군인 중에서 통일조약이 발효된 후에도 지속적으로 근무하게 된 사람들의 급여에 관한 것이다. 급여를 수령하는 사람의 직무에 관해서는 해당 최상위 관청에 의해 결정된다. 이들의 정상급여는 연방급여법 부록 IV에 따라 해당 호봉 기본급여의 35% 그리고 지역추가수당의 경우 각 단계의 1급의 35%가 지급된다. 신연방지역으로 자진해서 가거나 전근된 공무원 판사 군인의 경우 급여는 위에 언급된 급여 외에 전근 이전에 근무하였던 지역에서 받을 수 있었던 금액과의 차액에 대한 보조금이 지급된다. 수습공무원의 경우 하급이 400마르크, 중간직이 450마르크, 상위직이 550마르크 그리고 고급직이 650마르크를 받는다.

연방주의 급여규정이 적용되는 직책에 대해서는 연방급여규정에 분명히 언급되어 있다. 기초단체의 단체장과 같은 상근 선출직 공무원의 경우 업무의 성격에 따라 자세하게 급여표에 의거하여 호봉이 결정된다.

출처 Bundesgesetzblatt 1991 Teil I S. 622

문서
번호 120

통일이후 공무원 급여법의 과도기규정에 관한 조치
(공무원 급여 과도기 규정 - BeamtVÜV)

1991년 3월 11일

담당자 / 기관_ 연방내무부

내용_

이 규정은 통일조약이 효력을 발휘한 후 독일연방공화국의 일원으로 가입한 신연방지역에서 지속적으로 근무하게 되었거나 또는 이 지역으로 전근된 공무원과 판사들의 연금에 관한 것이다. 가입지역에서 선거를 통해 선출된 지자체장 중에서 첫 임법기간 동안 2년간의 임기를 마치고 난 후 다시 입후보 하였지만 재선되지 않았거나 재선될 수 없었던 경우 그 사람의 연령이 50세를 넘었으면 정년연금에 해당하는 생활비를 지급한다. 통일 이전 1990년 10월 2일까지 동독의 공공기관에 근무하였던 사람들의 연금 산출에 있어서 동독 공공기관의 근무경력은 최대 5년까지만 근무기간으로 계산하여 연금에 반영한다. 그러나 연방급여기준법 30조에 의거하여 국가안전부, 비밀경찰 그리고 국경수비대 또는 사통당과 다른 국가기관의 지도부에 근무하였던 기간은 연금산출에 반영하지 않는다.

출처_ Bundesgesetzblatt 1991 Teil I S. 630

문서
번호 121

브란덴부르크와 노르트라인-베스트팔렌주 간의 인건비 보조금 보장에
관한 조약(브란덴부르크 주정부의 제안서)

1991년 3월 15일

담당자 / 기관_ 노르트라인-베스트팔렌과 브란덴부르크주

내용_

브란덴부르크주와 노르트라인-베스트팔렌주 사이에 체결된 이 국가조약에서 노르트라인-베스트팔렌주는 일정한 기간 동안 브란덴부르크주의 행정에 인적인 도움을 주기로 합의 하였다. 그 이유는 브란덴부르크주가 빠른 시일 내에 정상적인 행정과 사법체계를 갖추어 가기 위해서는 서독지역에서 경험과 지식을 쌓은 공무원이 많이 필요했기 때문이다. 이를 위해 소요될 추가적인 경비를 충당하기 위해 노르트라인-베스트팔렌주의 재정적인 지원도 필요하였다. 브란덴부르크주의 기초단체들 또한 노르트라인-베스트팔렌주의 기초단체로부터 인적 지원에 대한 수요가 아주 높았지만, 서독에서 파견되어 온 인력을 위해 소요되는 경비를 자체적으로 충당할 능력이 없었다. 그래서 노르트라인-베스트팔렌주는 브란덴부르크주로 파견한 공무원과 판사의 급여 중에서 브란덴부르크주 공무원급여 기준을 초



과하는 부분을 자체적으로 보충하여 주었다. 나아가 직원의 연수를 위해 노르트라인-베스트팔렌주로 파견된 브란덴부르크주 공무원의 인건비 또한 노르트라인-베스트팔렌주에서 부담하였다. 브란덴부르크주에서 근무하는 노르트라인-베스트팔렌주 공무원의 추가비용에 대한 지원금은 파견한 후 1년동안 지속적으로 지급하였다. 노르트라인-베스트팔렌주는 나아가 브란덴부르크주의 기초단체들이 행정인력을 구하는데에도 도움을 주었다.

출처 Landtagsarchiv Brandenburg, Drucksache 1/108

**문서
번호 122**

신연방주의 공공행정과 법률체계의 구축과 확장에 대한 연방정부의 보고

1991년 4월 11일

담당자 / 기관 연방정부

내용

연방정부는 신연방의 행정체계의 구축에 대해 다음과 같이 연방의회에 보고하였다: 통일조약을 통해 연방의 공무원법이 가입지역에도 도입되었다. 그리고 신연방주들은 1992년 12월 31일까지 각 주의 공무원법을 도입해야 할 의무가 있다.

1991년 3월 5일에 체결된 임금협상의 결과에 따라 신연방지역에서의 공공부문 임금과 급여는 1991년 7월 1일부터 서독 임금 수준의 60%가 지급된다. 신연방지역의 임금이 서독의 임금 규정을 동일하게 적용하는 것은 단계적으로 실현될 것이다.

연방행정부분에서는 이미 1990년에 약 15,000명의 동독 출신 직원이 재교육 프로그램에 참여하였다. 1991년 말까지 재교육 참가인원은 총 30,000명이 될 것이다. 나아가 독일우편의 근무자 약 35,000명이 연수 프로그램에 참여하였다.

서독 출신의 연방행정직원 중에서 일시적으로 신연방지역에서 근무하게 된 사람은 추가비용에 대한 보상으로 일정한 금액을 보조받았다. 이 금액은 호봉에 따라 1,217마르크에서 1,748마르크까지 차이가 있었다.

연방내무부 장관은 승진심사에서 신연방지역의 공공행정기관에서 근무한 경력을 우선적으로 평가하도록 노력할 것이다.

(이 문서는 나아가 신연방주의 공무원을 위한 지원과 관련된 자세한 내용을 포함하고 있다.)

출처 Bundestag, Drucksache 12/347



문서
번호 125

신연방주의 행정구축

- 연방의회 원내 사민당의 질의에 대한 연방정부의 답변

1991년 7월 10일

답장자 / 기관_ 연방내무부, 연방의회 사민당

내용_

연방정부는 신연방주에서 잘 운영될 수 있는 공공행정체제를 구축하는 것에 대한 사민당의 질문에 다음과 같이 답변하였다:

신연방주 행정기관이 필요로 하는 유능한 인력에 대한 수요와 서독의 구연방주 행정기관 출신 직원 중에 신연방주에서 근무하기를 원하는 지원자들 간의 수요와 공급을 조정하기 위해 연방내무부는 베를린에 공동인력거래소를 설치하였다. 이 거래소에는 1991년 7월 현재 신연방주로부터 700개의 문의가 들어왔고 약 1,300개의 지원서가 서독의 구연방주로부터 제출되었다.

구동독이 독일연방공화국에 가입하면서 200개가 넘는 기관(철도, 우편과 국방을 포함하면 400개가 넘는 기관), 560,000명이 넘는 직원이 연방정부에 인계되었다. 인력 파견을 통해 신연방지역의 연방행정기구에서 근무하는 서독 출신의 연방직원은 1991년 5월 현재 7,568명이었다(이들 서독 출신 직원의 부처별 조직별 분포에 대한 표 포함).

신연방지역의 인력 수요로 인해 소요되는 재정비용을 위해 연방정부가 제공한 재정지원의 규모는 1990년에서 1992년 사이에 약 9억 마르크였다.

연방예산에는 1990년에서 서독의 연방직원과 이미 정년퇴직한 연방직원의 파견을 위해서 4천만 마르크를 출장비, 고향방문비, 추가지출비용의 보상금 명목으로 책정하였다. 1991년에는 이를 위해 1억3천만 마르크가 배정되었다.

능력 있는 우수한 인력을 서독에서 영입하기 위해 연방정부는 신연방지역의 기초단체에 인건비 보조금을 제공하였다. 이를 위해 1990년에 1천만 마르크가 제공되었다. 1991년과 1992년에는 매년 1억 마르크가 책정되었다.

직업공무원제도와 공무원 급여와 연금의 도입은 급여-과도기규정을 통해 정해졌다.

(이 문서는 나아가 연방과 각 연방주가 제공한 행정지원에 관한 자세한 내용을 포함하고 있다.)

출처_ Bundestag, Drucksache 12/916

담당자 / 기관_ 베를린 시행정부 내무부

내용_

채용 및 해고 보호 규정과 관련된 통일조약 규정에 관한 연방헌법재판소의 판결

- 모성보호법은 통일조약에 따라 1991년 1월 1일부터 발효된다. 본 법은 1990년 12월 31일 이후 자녀를 출생하였거나, 출생하게 될 여성들에게만 적용된다.
- 근로자가 해고 통보를 받은 시점에 임신이나 출산에 대해 알고 있었거나, 해고 통보이후 2주 이내에 그 사실을 전달받았을 경우, 1991년 1월 1일 혹은 2일자로 임신 중이거나 출산을 할 경우 해고에서 보호받을 수 있다.
- 1991년 1월 1일 이전에 자녀를 출생하였고, 이 날짜 이전에 해고를 당한 여성들에게는 (동독) 노동법 제58조 1항 b에 따라 임신 중 혹은 모유 수유 기간 동안에만 해고보호법이 적용된다.
- 해고 보호가 성립되는지 여부는 여성 근로자를 통해 증명되어야 한다(자녀 출생증명서, 산모 수첩과 같은 의사의 확인서). 해고와 출산일의 간격이 301일을 넘지 않을 경우 임신 일자를 적용한다(민법 제1592조 1항).
- 여성 근로자가 근무에 복귀하고자 할 경우(근로 청구), 전체 기간에 대한 급여를 추가로 지급해야 한다. 이 경우 근로자는 모성 지원금 및 양육 수당을 환불해야 한다. 출산휴가/육아휴직 이후의 추가 휴직이 가능하다.
- (동독) 노동법 제58조 2항과 모성보호법 제9조 3항, 연방양육수당법 제18조 1항은 해고를 제한하는 조항을 정해두고 있다. 주 노동보호 및 기술 안전청(Landesamt für Arbeitsschutz und technische Sicherheit)으로부터 사전에 동의를 받아야 하며, 전 베를린 행정부에서의 근로는 허락되지 않는다.
- 장애인과 장년층 근로자, 편모는 설문 조사에 응해야 한다(성명, 주소, 출생일, 가족 현황, 최종 학력, 직업 교육, 최종 직무/급여 등급, 재교육, 선호 직무군, 종일/반일 근무). 설문 조사의 내용은 베를린 시행정부 내무부 소속 V부서에 제출되어야 한다. V부서는 신규 채용 수요를 조사할 수 있도록 각 근무지의 리스트를 종합해야 한다.

출처_ 베를린 시행정부 내무부의 서한 (부록 포함). II B 2 - 0500/110.



문서
번호 127

공무원급여법의 집행 신연방주 가입지역에서의 공무원 급여와 관련된 규정의 적용

1991년 7월 31일

담당자 / 기관_ 니더작센주 재무부, 주행정부

내용_

연방내무부는 2차 공무원급여-과도기규정 실행과 관련하여 다음과 같은 지시를 내렸다: 서독의 공무원, 판사 그리고 군인 중에서 신연방주에서 적어도 6개월 이상 자기 직위보다 높은 직책을 수행한 사람들에게는 추가급여가 지급된다. 이 금액은 기본급과 그가 수행한 직책에 해당하는 급여 사이의 차액이다. 파견령을 받고 신연방주에서 최소한의 기간의 근무를 마친 사람에게는 추가급여를 연금액 산정에 반영할 수 있도록 해 준다.

출처_ Niedersächsisches Ministerialblatt, Nr. 28/91

문서
번호 128

튀링겐주 사법부의 중간직을 위한 임시 교육규정과 시험규정

1991년 10월 2일

담당자 / 기관_ 튀링겐 주정부, 튀링겐 주총리, 주법무부장관

내용_

튀링겐주의 사법부 중간직 직원을 위한 교육과 시험규정은 다음과 같은 사항을 정하고 있다: 허가조건, 공고와 지원, 선발, 임명, 직위명칭, 급여, 교육기간과 목적, 업무감사와 교육기관, 연수기간과 시험.

출처_ Gesetz- und Verordnungsblatt Thüringen 1991 Nr. 24, S. 550-551

문서
번호 129

튀링겐주 사법부의 하급직을 위한 임시 교육규정과 시험규정
1991년 10월 11일

담당자 / 기관_ 튀링겐 주정부 법무부장관

내용_

튀링겐의 사법부에서 하급직으로 근무하기 원하는 사람을 위한 교육과 시험규정은 선발과 채용기준 외에 교육과 직급시험 양식을 설명하고 있다. 시험평가를 위한 모범양식이 부록에 포함되었다.

출처_ Gesetz- und Verordnungsblatt Thüringen 1991 Nr. 24, S. 552-567

문서
번호 130

1991년 공공부분 인력 현황 - 연방통계청 자료
1992년 1월 1일

담당자 / 기관_ 연방통계청

내용_

연방통계청은 경찰을 포함하여 모든 공공부분에 근무하는 인력의 현황에 대한 자료를 공개하였다. 신연방주에서는 1991년에 처음으로 인력에 대한 통계가 이루어졌다. (비교를 위해 2002년의 통계자료 참조)

출처_ Statistisches Bundesamt

문서
번호 131

1992년 예산안에서 헤센-튀링겐 프로그램을 위한 예산항목
1992년 1월 31일

담당자 / 기관_ 헤센주 재무부

내용_

이 문서에서는 헤센과 튀링겐 주간의 행정지원에 참여한 각 부처들이 그와 관련하여 1992년 회계년도에 받을 예산액을 규정한 것을 볼 수 있다.

출처_ HHStAW, Z505 Nr.6969



문서
번호 132

국가 간부에서 법치국가적 행정 공무원으로
1992년 5월

담당자 / 기관_ 요하임 폴무트 박사, 실장(Leitender Regierungsdirektor), 연방내무부 공공
행정 연방아카데미의 독일통일 관련 재교육 교육단 V팀 팀장

내용_

- I. 출발상황: 연방행정에는 새로운 직원들이 통합될 수 있었다 신연방주 지역에서는 행정 체계가 완전히 새로 구축되어야 했다.
- II. 상이한 교육 방법: 1991년 초까지 교육 조치를 단일화하고 확대하기 위한 노력들이 집중되었다.
 - 1. 브란덴부르크주의 모델
 - 중간급 공무원에게는 300시간의 재교육이, 고위급 공무원에게는 600시간의 재교육이 실시되었다.
 - 근무와 병행해 주당 1일 재교육이 이루어졌다.
 - 2. 재교육의 모듈화 시스템: 1990년 말 연방정부와 주정부가 참여하는 직업교육 및 재교육 담당자 회의(내무부장관 회의 실무팀 1의 하부 위원회)를 통해 연방아카데미가 이끄는 실무단이 설치되었다.
 - a) 보파르트 모델을 모범으로 하는 기초 과정: 집중 과정(주 5일, 최대 4주)
 - b) 전문 분야 및 기능 관련 보충
 - 재무 헌법과 예산 분야, 공무 기초에 관한 재교육 수요, 연방공무원 임금분야
 - 연방아카데미는 2주간의 전문 과정인 “행정법과 민법 입문”을 개발하였다.
 - 관리 태도에 관한 현장 조사
 - c) 수습 공무원들에 대한 재교육 조치 지속 실행: 수습 기간 중에는 최소 4주간 고위 공무원들에 대한 재교육이 이루어져야 한다.
 - 3. 재교육 시간문제: 고위 공무원의 경우 120시간의 기초 과정, 60시간의 행정법 전문 과정, 60시간의 법적용 실행 방식, 60시간의 관리 및 협력 과정이 제공되었다. (총 300시간)
 - 4. 수습기간 중 재교육 조치에 관한 계획
 - 재교육은 수습 공무원의 업무를 방해해서는 안 된다.
 - 수습 공무원들의 경우 재교육을 통해 실시되는 시험에서는 훌륭한 성적을 보였지만, 신청된 법적 사안을 처리할 때는 그렇지 못했다.
- III. 학습 및 역량 감독: 동기 부여를 위한 감독: 이에 대해서는 의견이 분분하며, 보충적인 기준이 제출되어야 할 것이다.

출처_ 공공 행정(Öffentliche Verwaltung). 1992년 5월. 9호. 376~385쪽

문서
번호 133

1992년도 헤센-튜링겐 프로그램의 실행을 위해 소요될 것으로 추정되는 비용

1992년 5월 22일

담당자 / 기관_ 헤센주 재무부장관이 주총리에게

내용_

통일 당시 헤센 주총리였던 한스 아이헬에게 보내는 헤센 재무부장관 안네테 푸그만-헤쎅스의 편지에는 자매주인 튜링겐주의 행정지원을 위해 들어가는 예산이 항목별로 나열되어 있다. 헤센이 튜링겐을 지원하기 위해 지출한 비용은 1992년 회계년도에 약 1억2백만 마르크였다.

출처_ HHStAW, Z505 Nr.6103

문서
번호 134

독일통일 실현 후 임금법의 과도 규정에 관한 제2차 규정

1993년 1월 6일

담당자 / 기관_ 연방2정부/연방내무부

내용_

제2차 임금-과도규정 개정에 관한 규정 (임금-과도-개정규정- BesÜAndV, BGBI. I S. 60)

- 1991년 7월 1일(신연방주 임금법 발효일) 이전까지 가입지역에서의 과거 근무 기간에 대한 일반적인 배제는 철폐된다.
- 이를 통해 1990년 10월 3일 전까지 동독의 공무 활동 기간 역시 직무기간 결정에 참작된다(연방임금법 제29조 1항과 관련 제28조 2항 4문).
- 기본법 유효 지역에서도 일반적으로 수행되는 공무 활동만이 인정될 수 있다(1991년 11월 28일 연방행정재판소의 결정 2C 11.91 - 1992년 독일 행정신문, 903). 이러한 전제 조건은 동독에서 행정, 인민경찰, 국가인민군, 사법, 학교 및 대학의 모든 층에 적용되었다.
- 공법적 종교단체에서의 활동은 인정된다.
- 기타 고용주(연방임금법 제28조 2항 4문)를 통한 활동들은 1991년 7월 1일 이후부터 참작될 수 있다 동독의 집단주의적 계약에 따른 근무들은 제외된다.
- 인정되지 않는 (공식 및 비공식) 활동들로는 구경 수비대(공익근무를 제외한 병역 포함)와 국가보위부, 국가안보청을 위한 활동들이다. 이러한 활동에는 수동적인 정보원이 포함되며, 서면상의 합의나 의무 성명은 제출되지 않아도 된다.
- 동독 체제와의 특별한 개인적 친분을 통한 기타 활동 역시 인정되지 않는다. 판검사와



보건기관과 연구기관, 광부 행정, 문화 분야, 신탁관리청을 통해 인수된 기관에서의 활동들은 개별 검증 대상이다.

출처_ http://vwvbund.juris.de/bsvwvbund_14041993_DII42217311.htm

문서
번호 135

신연방주 출신 지원자를 공무원으로 채용하기 위한 요건에 대한
튀링겐의 규정(튀링겐 자격요건규정)

1993년 2월 2일

담당자 / 기관_ 튀링겐 내무부, 연방내무부

내용_

이 규정은 신연방주 지역에서 학교와 대학 또는 직업교육을 이수하고 1990년 10월 3일 이전에서 공무원으로 임명되지 않았던 신연방주의 공공직 지원자의 자격요건을 규정한다.

지원자가 다음과 같은 요건을 갖춘 경우에만 견습기간의 공무원으로 임용이 가능하다:

1. 공공행정직에서 검증된 경우
2. 견습기간을 마친 경우
3. 연령조건을 충족할 경우 그리고
4. 재교육조치에 참여할 의지를 이미 표시한 경우.

이 규정에는 이 외의 자세한 내용이 나열되어 있다.

출처_ Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Thüringen 1993 Nr.7, S. 173-174

문서
번호 136

구동독 공공 행정 직원들에 대한 특별해고 사유 - 현재 판결

1993년 3월 2일, 칼스루에

담당자 / 기관_ 연방헌법재판소(소장 헤르츨(Präsident Herzog), 판사 쾰르너(Söllner), 판사 쾰링(Kühling))

내용_

제1부 (Ersten Senat)의 결의안

- 원고는 신연방주 지역의 공공 행정에서 근무하고 있다.
- 원고는 가입지역 공공 행정에서 1992년 10월 2일까지로 정해진 특별해고규정이 법적으로 1993년 12월 31일까지 연장된 것에 반대하고 있다. (통일조약 1990년 9월 23일의 동의법 - BGBI. II S. 885)
- 전문 교육 혹은 개인적 적합성, 수요 등의 부족 혹은 기존 기관의 해체로 인한 일반해고(통일조약, XIX장, A권, III장, 1번 4문)
- 이를 이유로 원고의 근로 계약은 1992년 10월 3일 후 무효화되었다.
- 원고는 기본법 제2조 1항과 제5조 3항, 제12조 1항, 제3조 1항, 제12조 1항의 규정 훼손을 근거로 항소를 제기하였다. 원고는 연방행정재판소법 제90조 2항 2문에 의거 자신의 항소가 적합하다고 주장하고 있다.
- 원고는 노동법원을 통한 해결을 시도하였으나, 법제 구제절차를 모두 마치지 않았다. (연방헌법재판소법 제90조 2항 1문)
- 결정형식: “위헌소송은 결정에 도달하지 않았다.”

출처_ 유럽 기본권-신문(Europäische Grundrechte-Zeitschrift). 1993. 208~209페이지.

문서
번호 137

1993년 예산안에서 헤센-튀링겐 프로그램을 위한 예산항목

1993년 3월 11일

담당자 / 기관_ 헤센주 재무부장관이 주총리에게

내용_

이 문서에서는 헤센과 튀링겐 주간의 행정지원에 참여한 각 부처들이 그와 관련하여 1993년 회계년도에 받을 예산내역을 볼 수 있다.

출처_ HHStAW, Z505 Nr. 17541



문서
번호 138

기초단체의 상근직 선출공무원의 급여에 대한 규정
(튜링겐 기초단체 급여규정 - ThürKomBesV -)

1993년 4월 5일

담당자 / 기관_ 튜링겐주 내무부장관, 주총리

내용_

이 규정은 게마인테와 란트크라이스의 선출직 공무원이 (시장과 부시장, 란트라트와 부대표) 기초단체의 주민수에 따라 급여를 받도록 한다고 정하였다.

출처_ Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Thüringen 1993 Nr. 13, 260-261

문서
번호 139

공무원 호봉결정 과정에서 구동독의 기관에서 근무하였던 기간을 반영
- 노르트라인-베스트팔렌 재무부의 공문

1993년 5월 18일

담당자 / 기관_ 노르트라인-베스트팔렌주 재무부

내용_

노르트라인-베스트팔렌 주정부의 재무부는 독일의 급여체계에 정해진 급여근무연령(Be-soldungsdienstalter-BDA)을 결정할 때 동독의 공공기관에서 근무하였던 기간을 인정하 기 위한 규정을 만들었다.

동독에서 공공직 업무를 수행한 기간 중에서 연방급여체계에 반영될 수 있는 것은 기본법 에 의해 공공직으로 간주되는 것이다. 거기에는 구동독의 공공행정의 모든 분야(정부 부 처, 베치르크와 크라이스 게마인테 행정 등), 그리고 인민경찰과 인민군, 학교와 대학의 교 육분야 그리고 사법분야의 업무가 포함된다. 반면에 보건의료시설과 연구기관, 광산-철도 분야의 사회복지행정(Knappschaftsverwaltung) 분야 그리고 문화영역에서 업무를 수행 한 경우 개별적으로 승인여부를 검토하게 된다.

비밀경찰국(슈타지), 국가안전부 또는 구동독의 국경수비대에 근무하였거나 기타 개인적으 로 구동독의 체제와 특별히 밀착되었던 경우 공공직 급여체계의 적용대상에서 제외된다.

출처_ Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen, Ministerialblatt NRW. 1993, S. 1214

문서
번호 140

독일통일 후 과도기 공무원급여에 대한 2차 규정
(2차 급여과도기규정 - 2. BesÜV)

1993년 6월 2일

담당자 / 기관_ 연방내무부

내용_

제2차 급여-과도기규정령은 1991년 3월 4일에 도입되었던 일차 급여-과도기규정령을 세분화한 것이다. 일차 규정령은 통일 이후 가입지역에서 지속적으로 근무하게 된 공무원, 판사와 군인들에게 적용되었다.

가입지역에서 공무원으로 임명된 사람은 1992년 5월 1일부터 서독 공무원 급여의 70%를, 1992년 12월 1일부터는 74% 그리고 1993년 7월 1일부터 80%를 받게 되었다.

급여호봉을 결정할 때 비밀경찰과 국가안전부에서 근무하였던 경력은 고려되지 않는다.(나아가 보조금, 연금, 작업복 지급 등에 관한 자세한 규정이 포함)

출처_ Bundesgesetzblatt Teil. I 1993 S. 779-785

문서
번호 141

예산검토를 위한 행정원조 - 튜링겐 주의회 토론

1993년 6월 3일

담당자 / 기관_ 튜링겐 주의회

내용_

튜링겐 주의회의 사민당은 주정부가 “단기적으로 - 필요하다면 행정지원을 통해서라도 - 크라이스와 시의 예산에 대해 원칙적이고 철저한 검증을 보장”하기를 요구하였다.

사민당의 군더만 의원은 특히 불충분한 검증으로 인해 기초단체 차원의 재정균형배분에서 일부 크라이스에게 과도하게 많은 금액이 배분되는 것이 허용되었다고 비판하였다. 그리고 이러한 숫자가 다음 해에 크라이스에 배분될 금액을 산출하는 근거가 되기 때문에 수많은 작은 크라이스와 게마인테가 더이상 지불능력을 갖지 못하게 될 수 있다고 경고하였다.

그에 대해 슈스터 내무부 장관은 주행정관청에 그런 문제를 통찰할 수 있는 능력을 갖고 있는 행정공무원이 부족하다는 우려를 표명하였다. 특히 허가 요건을 갖추진 못한 신청서들이 제출되는 것이 크라이스에서 큰 문제를 야기한다고 하였다. 그러나 이 문제는 주행정부의 인력으로 해결될 수 있는 것이 아니라는 것이 더욱 큰 문제라는 것이다. 그래서 그는 크라이스 예산 편성에서 구체적인 내용을 명시하는 것을 제한한다고 하였다. 그리고 “기초단체 회계에 경험이 있는 직원의 채용 과정에 존재하는 객관적인 어려움을 감안하여 예산



안의 기본적인 가치단위를 검토하는 것으로 제한”하자는 기민당의 제안을 받아들인다고 하였다.

출처_ Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode - 84. Sitzung, 3. Juni 1993

문서 튜링겐 기초단체 선출직 공무원법
번호 142 1993년 8월 16일

담당자 / 기관_ 튜링겐 주의회 의장, 튜링겐 주정부

내용_

이 법은 특히 기초단체의 선출직 공무원의 법적지위를 규정한다. 거기에는 다음과 같은 사항이 포함되어 있다:

1. 선출직 공무원에 해당되는 직책
2. 공무원직에 임명하는 방식
3. 상급자와 최상급 관청에 의해 법적인 감사를 받으며 수행하는 선출직 공무원의 업무
4. 최상급관청에 의해 공고되어야 하는 기초단체 평의회 상근 위원직(Beigeordnete)
5. 기초단체 상근직 선출 공무원의 재선출 가능 연령 - 만 62세 이하
6. 직위의 품위에 어긋나는 행위로 인한 해고
7. 튜링겐 기초단체 공무원 급여규정에 의거하여 주민수에 따라 결정되는 급여와 직위로 인한 추가비용에 대한 보충금(Dienstaufwandsentschädigung - 판공비격)의 수령권리
8. 선출직 공무원인 기초단체장으로 10년 이상 근무한 후 퇴직하거나 만 60세를 넘겨서 근무가 불가능해져서 퇴직한 사람은 마지막 급여의 3분의 1에 해당하는 명예급여를 지급

출처_ Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Thüringen 1993 Nr 23, S. 540-541

문서
번호 143

주정부 재정에서 서독 급여 지불 - 브란덴부르크 주의회 민사당
트룬슈케 의원의 질의에 대한 주정부의 답변

1996년 8월 19일

답장자 / 기관_ 민사당, 브란덴부르크 재무부장관, 브란덴부르크 주의회

내용_

트룬슈케의원은 브란덴부르크 주정부와, 법원 또는 대학 등과 같은 산하기관에 근무하는 사람들 중에 서독의 급여를 받고 있는 사람들을 위해 주정부의 예산에서 지출되는 액수가 얼마인지 질의하였다.

그는 서독급여와 사례비를 지급하기 위해 브란덴부르크주의 예산에 부담을 주는 것이 쓸데 없는 일이라고 보았다. 이러한 비용을 동독 급여를 인상하는데 사용하는 것이 더 바람직하다는 것이었다.

그러나 브란덴부르크 주정부는 그의 의견에 동의하지 않았다. 브란덴부르크주가 여전히 서독 출신 공무원들이 서독에서 쌓은 경험과 지식을 필요로 한다는 것이었다. 그들의 급여는 연방 차원에서 만들어진 법규를 통해 정해진 것이었다. 나아가 지난 몇 년 동안에 주정부의 내부규정에 따라 서독 급여를 지급하는 것이 엄격하게 통제되었다고 설명하였다.

이 답변서에는 브란덴부르크주의 공공기관 근무자들의 업무와 급여호봉 그리고 소속부서에 대한 표가 포함되었다.

출처_ Landtag Brandenburg; Drucksache 2/2886

문서
번호 144

브란덴부르크 주행정부에 근무하는 서독출신 직원
- 주의회 소속 민사당 피체의원의 질문에 대한 주정부의 답변

1998년 3월 30일

답장자 / 기관_ 민사당, 브란덴부르크 재무부장관, 브란덴부르크 주의회

내용_

이 자료는 1998년까지 브란덴부르크주에 몇 명의 서독 출신 공무원, 판사 교수 또는 공공직 사무원 그리고 공공직이 아닌 전문인력이 근무하고 있는지 보여준다. 여기에는 주의회, 주총리실 그리고 개별 부처에 따라 분류하고 그로 인해 들어가는 추가비용에 대한 측정이 포함되었다.

출처_ Landtag Brandenburg; Drucksache 2/5126



문서
번호 145

브란덴부르크와 노르트라인-베스트팔렌 주정부간에 체결된
협력협정의 3차 연장에 관한 합의

1998년 12월 3일

담당자 / 기관_ 노르트라인-베스트팔렌, 브란덴부르크 주정부

내용_

브란덴부르크와 노르트라인-베스트팔렌 주정부는 1998년 12월 3일의 합의를 통해 1990년 11월 27일에 두 주정부가 체결한 포괄적인 협력에 관한 협정을 2000년 12월 31일까지 연장하였다. 이 조약은 앞서 1996년에 두번째 연장에 관한 합의를 통해 1998년 12월 31일까지 그 효력을 발휘하였다.

출처_ Ministerialblatt (MBL. NRW.) Ausgabe 1999 Nr. 1 vom 8.1.1999 Seite 1 bis 10

문서
번호 146

브란덴부르크 주정부 인사구조와 급여구조 - 브란덴부르크 주의회
에스터 슈뢰더 의원 (민사당) 질문에 대한 주정부의 답변

2000년 11월 23일

담당자 / 기관_ 민사당 의원, 브란덴부르크 주의회

내용_

이 문서를 통해 브란덴부르크 주정부에 근무하는 공무원과 공공직 사무원의 출신지역과 담당업무를 알 수 있다.

출처_ Landtag Brandenburg; Drucksache 3/2035

문서
번호 147

“동부급여”는 합헌 - 연방헌법재판소의 판결

2003년 5월 17일

담당자 / 기관_ 연방헌법재판소

내용_

연방헌법재판소는 신연방주의 공공직 종사자에 대해 특별한 급여(소위 말하는 동부급여)를 지급하는 것이 위헌이 아니라고 판결하였다. 그 판결의 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다:

동일한 기관 또는 동등한 관청에 근무하는 공무원에게 동일한 급여를 지급하는 것이 일반적인 규정이지만, 객관적인 이유로 합리화될 수 있는 경우에는 차등급여를 지급할 수도 있다. 분단된 독일의 통일과 같은 역사적인 예외상황에서 가입지역의 일반적인 경제적 재정적 어려움을 고려할 때 차등급여는 충분히 합리화될 수 있다고 보았다.

출처_ Bundesverfassungsgericht, Presseabteilung

문서
번호 148

2002년 공공부문 인력현황 - 연방통계청 자료

2003년 12월 1일

담당자 / 기관_ 연방통계청

내용_

연방통계청이 경찰을 포함한 공공직의 인력현황에 관한 자료를 발표하였다.

출처_ Statistisches Bundesamt



문서
번호 149

동서독 기초단체 간의 자매결연. 독일통일의 조력자로서의 시,
란트크라이스 그리고 게마인데. 연방정부 신연방주 특임관의 연구보고

2010년 1월 1일

담당자 / 기관_ 연방정부 신연방주 특임관, 기초단체행정관청

내용_

연방정부의 신연방주 특임관의 이 연구는 동독의 기초단체와 주에서 이루어진 체제전환과정에서 동서독지역 단위에서 체결된 자매결연의 역할에 대해 조사하고 있다. 이 조사에 따르면 체제전환과정에서 자매결연은 중요한 키와 같은 역할을 담당하였다. 그 이유는 특히 시민사회의 활동이 “내적통합”을 촉진하였기 때문이다.

이 연구는 자매결연의 평가에 관한 통계자료를 제시한다.

나아가 기초단체의 자매결연에서 행위자를 위한 행동지침에 관한 추천도 들어있다. 그것을 정리하면 다음과 같이 요약할 수 있다:

1. 행정에서 협력기능을 확대한다.
2. 행정의 네트워크기능을 이용한다.
3. 행정의 소통기능을 전략적으로 이용한다.
4. 자원봉사를 위한 자극제를 제공한다.
5. 새로운 주제를 찾기 위해 정기적인 교환의 가능성을 제안한다.
6. 젊은 세대가 참여하도록 한다.
7. 지속적인 협력관계를 보장할 수 있는 장치로서 학교를 포함시킨다.
8. 공동의 축제와 박람회를 지원한다.
9. 자매결연을 위한 “친선대사”를 파견한다.
10. 후원 가능성을 이용한다.

출처_ Christmann, Gabriele B./Mahnken, Gerhard/Apelt, Anders H.: Deutsch-deutsche Partnerschaften. Städte, Landkreise und Gemeinden als Gestalter der deutschen Einheit. Studie des Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Bundesländer. In: Freie Hansestadt Bremen(Hg.): Deutsch-deutsche Städtepartnerschaften. Der Beitrag der Kommunen im Einheitsprozess. Bremen, 2010: S. 65-79.

문서
번호 150

동서독 기초단체 간의 자매결연. 독일통일의 조력자로서의 시,
란트크라이스 그리고 게마인데.

2010년 10월 15일

담당자 / 기관_ 연방내무부, 지역발전과 구조계획을 위한 국책연구소, 독일사회협회

내용_

지역발전과 구조계획을 위한 국책연구소와 독일사회협회는 - 연방내무부의 도움으로 제작된 - 팸플릿을 통해 독일통일에서 도시 간의 자매결연의 역할에 대해 홍보하였다.
(구체적인 통계와 도표 포함)

출처_ Deutsche Gesellschaft e.V. eingetragener Verein zur Förderung politischer, kultureller und sozialer Beziehungen in Europa, 2010

문서
번호 151

동독 국가기관 종사자 중에 1990년 이후 공무원 또는
공공직 사무원으로 종사하게 된 사람들의 연금 - 좌파당 제안

2010년 11월 23일

담당자 / 기관_ 좌파당, 연방의회, 연방정부

내용_

이 발의를 통해 좌파당은 연방정부에게 동독의 국가기관 종사자 중에 1990년 이후에 공무원 또는 공공직 종사자로 인수된 사람들이 동독시절 획득하였던 공무원 특별연금점수를 인정하기를 요구하였다. 이들의 연금을 계산하는 과정에서 동독에서 근무하였던 기간과 통일된 독일에서 근무한 기간을 모두 반영하라는 것이 이 발의의 핵심이었다. 좌파당은 연방정부가 연방주에서도 이 규정을 실시하도록 요청하라고 요구하였다. 이러한 조치에 필요한 재원을 마련하기 위해 연방예산과 각 주정부의 예산안에 항목을 도입해야 한다는 것이 이 발의의 골자였다.

출처_ Bundestag, Drucksache 17/3885



문서
번호 152

튀링겐주 기초단체 행정구축에 자문으로 참여한 하인리히 프리엘레 인터뷰
2012년 10월 27일

담당자 / 기관_ 기초단체 디멜슈타트

내용_

헤쎈주에 있는 디멜슈타트 게마인데 중앙행정공무원이었던 프리엘레씨가 튀링겐주 크라니히펠트에서 행정지원의 틀에서 자문으로 활동하였던 경험에 대해 설명하였다.

헤쎈주와 튀링겐주 간의 자매결연을 통해 디멜슈타트와 크라니히펠트 게마인데의 자매결연이 시작되었다. 프리엘레씨는 1990년과 1991년에 3주씩 행정원조를 위해 크라니히펠트에 파견되었다.

출처_ Interview

문서
번호 153

법치국가를 위한 인사 개혁

담당자 / 기관_ 헬무트 데니케(Helmut Dähncke), 독일 공무원 연맹(Deutscher Beamtenbund)

내용_

신연방주 지역의 공무원 구조조정의 문제점

법적 상황에 관한 소견

- 공공직이 동독의 경제를 이끌고 계획하였다.
- 동독의 공무원은 자체적인 법체계도 갖고 있지 않았다 직업 공무원 제도는 폐지되었다. 공무원들에게는 일반 근로자의 노동법이 적용되었으며, 1969년 2월 19일자 국가 기관 직원의 의무, 권리, 책임에 관한 규정(좀 더 엄격한 원칙 규정, 재판상의 권리 보호를 광범위하게 배제)이 추가로 적용되었다. 사회주의 통일당은 이를 통해 행정을 감독하고자 했다.
- 통일조약에 따르면 기존 직원들의 이익이 보호되어야 한다(부록 I, XIX장, II절 - 공무원의 권리).
- 행정개혁과 축소를 위한 과도규정: 근로관계와 휴직, (특별-) 일반 해고의 지속 유지
- 통일조약에 따라 공무를 수행(기본법 제33조 4항)하기 위해 “가능한 신속히” 공무원들을 인수. 통일조약 부록 1을 기준으로 한 공무원법
- 신연방주들은 1991년 12월 31일까지 자체 주공무원법을 마련해야 한다. 이 시기까지 공무원들은 수습으로 임명된다. 가입지역 행정으로부터의 신입채용과 임금, 복지에 관

해서는 기존 규정이 적용된다.

행정과 채용 실무의 재조작: 구 국가기관의 직원들에게도 신뢰 검증 실시.

재교육을 통한 인사 개혁 안정화

- 통일조약에 따르면 50세 이상의 경찰들은 연방인사위원회가 허가할 때만 경찰직을 유지할 수 있었다. 이러한 이유로 많은 경찰들이 조기 은퇴하였다. 예를 들어 브란덴부르크주에서는 범죄수사관 3명 중 2명이 사직하였다. 브란덴부르크시 소속 지문감식 전문가들은 브란덴부르크주에 더 이상 존재하지 않는다. 구연방주 보안요원 광고에 응한 경찰들은 브란덴부르크시의 경찰 28명, 포츠담시 경찰 80명이었다.
- 독일공무원연맹은 향후 공무원을 위한 교육으로 다음과 같은 과정을 제공한다. 지역, 주, 지방 계획의 기초 지역 경제 진흥과 노동 시장 지자체 자체행정의 지자체경제, 공무원법, 사무직 및 근로자법, 인사대표권, 임금법, 지자체 자체 행정에 관한 법적 전문 감독, 지자체 재산법, 행정법, 사회보험법, 사회행정 및 사회재판권, 세법, 세금 정책, IT 기기를 이용한 현대적 행정 조직

출처_ 독일공무원연맹을 위한 내부 연구

문서
번호 154

동독 슈타지를 위한 활동에 대한 근무법적 판단을 위한 평가기준에
대한 초안

담당자 / 기관_ 브란덴부르크 내무부, 내무부 장관

내용_

주 의회는 주의회 문서 1/1751에서 브란덴부르크주의 내적 평화와 안전을 위해 슈타지 활동에 대한 검증과정을 개선할 것을 요구하였다. 이를 통해 모든 개인과 집단에 대한 검증이 진행되어야 한다. 주 정부는 슈타지 연루 행위에 대한 평가를 하는 절차 및 검증 준거에 대한 지속적인 개발이 필요하다는 의견을 지속적으로 고려할 것을 요청하였고 주의회는 내무위원회에 검토를 요청하였다.

출처_ 브란덴부르크중앙기록보관소 도서목록 1600번 191호(Rep. 1600 Nr. 191 in BLHA).



문서
번호 155

법적 영역(Rechtspflege)에서의 협력을 위한 브란덴부르크 주정부와
노르트라인-베스트팔렌주 정부 간의 행정협정 초안

담당자 / 기관_ 브란덴부르크 주정부 및 노르트라인-베스트팔렌 주정부

내용_

브란덴부르크주의 법적 체계 재건과 관련, 행정체계 및 인력 체계 구축, 인력 양성 및 계속
교육체계 구축, 협력체계 구축, 법절차 체계 구축, 정보교환 등 양 주가 법적 분야 업무수
행을 위한 협력관계를 맺고자 하였다.

출처_ 브란덴부르크중앙기록보관소 도서목록 1600번 203호(Rep. 1600 Nr. 203 in BLHA).

문서
번호 156

사회, 건강, 노동 업무 분야에서의 협력을 위한 브란덴부르크 주정부와
노르트라인-베스트팔렌 주 정부 간의 행정협약을 위한 초안

담당자 / 기관_ 브란덴부르크 주정부 및 노르트라인-베스트팔렌 주정부

내용_

브란덴부르크주와 노르트라인-베스트팔렌주에서 단일하고 유사한 삶의 조건을 형성해
야 하는 포괄적이고 종합적인 책임을 완수하기 위해 노동시장정책, 건강정책, 사회 및 가정
정책, 노동보호 정책 및 노동 및 사회법행정 판결 등의 분야에서 긴밀하고 신뢰있는 협력이
필요하다. 이와 관련하여 여성의 이익이 적극적으로 고려되어야 한다.

출처_ 브란덴부르크중앙기록보관소 도서목록 1600번 203호(Rep. 1600 Nr. 203 in BLHA).

문서
번호 157

서독에서 파견되어 브란덴부르크에서 근무 중인 행정요원 명단 표
(1991년 6월 15일 현재)

담당자 / 기관_ 토마스 빌라셱(Thomas Willaschek)

내용_

행정체계의 상위영역에서 근무 중인 서독출신 행정요원의 비율은 밑으로 내려갈수록 낮아진다. 책임적 역할을 해야 하는 자리는 매우 높은 빈도로 행정경험이 없는 동독인이 아닌, 풍부한 행정경험을 갖고 있는 “서독인”에 의해 채워졌다. 행정경험이 중요한 역할을 수행할 뿐 아니라 이와 함께 분야의 특성이 중요한 영향을 미친다.

출처_ 신연방주의 입법, 브란덴부르크의 사례, Die Gesetzgebung in den neuen Bundesländern am Beispiel Brandenburg, Hamburg 2007

문서
번호 158

브란덴부르크주의 행정재건 4년

담당자 / 기관_ 서독 렘고(Lemgo) 출신의 전 부국장 하인츠 쿠틀링(Heinz Kötering)

내용_

노르트라인-베스트팔렌 주의 내무부 부국장이었던 저자는 체계화되고 간결한 논문에서 1990~1994년 4년 동안의 브란덴부르크 행정재건 과정을 지켜본 증인으로서 성취된 일에 대한 평가를 내렸다. 핵심적인 질문은 서독의 모델, 특히 파트너 주였던 노르트라인-베스트팔렌 주의 모델에 입각하여 브란덴부르크주 행정재건이 완수되었는가 아니면 브란덴부르크가 다른 혹은 하나의 완전히 새로운 길을 걸어갔는가에 있다. 저자의 평가에 따르면 브란덴부르크주의 행정체계는 노르트라인-베스트팔렌주의 모델을 따르지 않았다. 그러나 브란덴부르크에 적합하고 노르트라인-베스트팔렌도 계속 유지하고 있는 많은 부분을 브란덴부르크가 수용하였다.

출처_ 행정신문 41(Verwaltungsrundschau 41), (1995)



문서
번호 159

구 동독지역 언론에서 다뤄진 서독의 행정지원

담당자 / 기관 라우지처신문(Lausitzer Rundschau, LSR), 매르키세-오더신문(Märkische Oderzeitung, MOZ)

내용

여기서 발췌된 신문기사들은 서독출신 행정지원 인력과 파견행정공무원에 대한 동독인, 특히 브란덴부르크인이 갖고 있는 생각에 대한 내용을 다루고 있다. 많은 동독인들은 서독 행정인력의 투입을 불가피한 것으로 생각하고 있다. 그렇지만 일반적으로 서독행정인력에 대해 불쾌감을 갖고 있었다.

출처 정치적 기회주의와 행정적 합리화 사이의 행정체계이식, Dieter Grunow, Verwaltungstransformation zwischen politischer Opportunität und administrativer Rationalität. Bielefeld 1996.

문서
번호 160

뉴욕에서 포츠담으로

담당자 / 기관 한스 오토 브로이티감 박사(Dr. Hans Otto Bräutigam)

내용

여기에 제시된 자기기록적 자료는 전 브란덴부르크 법무부 장관이 기록한 것으로, 그는 브란덴부르크의 새로운 시작 시기인 1990년부터 정치적으로 매우 활발하게 활동하였고 주(州) 형성, 특히 법무 분야가 형성되는데 많은 영향을 미쳤다. 그는 브란덴부르크의 법무 분야가 재건되고 형성되었던 내용의 실제적인 모습을 보고하였다. 법무 분야를 재건하는 시작단계 과정에서 그가 어떠한 가치를 우선시했는가를 보여준다: “서독출신의 풍부한 경험을 갖고 있는 인력이 중요한 책임분야를 맡아야 하지만 동독 출신의 법률가들도 동일하게 참여해야 한다”라는 생각을 그는 갖고 있었다. 그가 분명하게 강조하는 것은 동독인을 계속 참여시켜야 한다는 정치적 기본원칙을 그의 업무가 종료되는 시점까지 계속 갖고 있었다는 것이다.

출처 브란덴부르크의 새로운 시작, Andrea von Gersdorff/Astrid Lorenz(Hrsg.), Neuanfang in Brandenburg. Potsdam 2010.

담당자 / 기관_ 디르크 아르네 하이엔(Dirk Arne Heyen)

내용_

실제로 항상 동독 출신이 정부의 회의테이블에서 절반 이상을 차지하였다(그렇기 때문에 식민지화라는 말은 언급될 수 없다). 그렇지만 그럼에도 불구하고 첫 번째 각료회에서 거의 절반의 장관이 서독에서 사회화 과정을 거친 사람들이었다. 위에서 언급된, 1990년 신연방주의 정부에서 평균 1/3 수준이 구서독출신이라는 것보다는 훨씬 많은 구서독출신의 비율을 보인다. 브란덴부르크에서는 법무부, 경제부, 재정부가 서독인 장관으로 채워졌다. 환경, 농업 같은 기술관련 부는 동독출신에 의해 채워졌다. 수입된 행정전문가와 관련하여, 업무효율성의 관점에서 서독출신이 동독출신보다 앞선다는 점이 언급될 수 있다.

출처_ 디르크 아르네 하이엔(Dirk Arne Heyen)의 포츠담 대학 수업과제물(담당교수 Irene Zierke), Seminarsarbeit von Dirk Arne Heyen bei Dr. Irene Zierke in Universität Potsdam Wirtschafts-und Sozialwissenschaftliche Fakultät Wintersemester 2007/2008

