

# 독일통합실태연구

1992



통일대비특별정책연수단

- 이 책자는 실질적 통일대비 행정수요의 증대와 분단국 통일사례연구 필요에 따라 총무처가 각 부처 통일정책담당 중견관리자를 대상으로 독일현지에서 실시한 특별정책연수 결과보고서입니다.
- 독일방문기간 동안 본 연수단의 효율적인 업무수행을 위해 세심한 배려와 지원을 해주신 주독 한국대사관 신동원 대사님이하 직원 여러분과 단원들의 개별보고서를 종합·발간해 준 통일원에 감사드리며, 본 보고서가 독일통일연구 및 각 부처 통일정책개발의 참고자료로 적극 활용되기를 바랍니다.

## 연 수 개 요

○ 기 간 : '91. 11. 19~12. 8

○ 방문지역 : 「베를린」 및 구동독지역, 「본」지역

○ 연수반 편성(총 12명)

- 통일대비관련 정책과제담당 4·5급 공무원

- 대통령비서실(단장, 이성룡), 통일원(문대근), 안기부(권주현),  
외무부(박동실), 문화부(윤원중), 농림수산부(정승), 보건사회부  
(이상석), 노동부(박종철), 교통부(구본환), 총무처(박철수), 환  
경처(이찬희), 경찰청(이진길)

○ 연수방법

- 「베를린」 소재 「독일국제개발재단(DSE)」에서의 단체연수

- 연방정부 베를린 지소(4개), 신설 연방주정부(3개) 방문

- 「본」 연방정부에서의 관계관 강연청취(4회) 및 부처별 해당기관  
(12개) 방문

○ 주요 방문기관

- 「베를린」 및 구동독지역 : 신탁청, 연방정부 베를린지소, 브란덴  
부르크 주정부(포츠담), 메클렌버그-  
헤어포메른 주정부(슈베린), 작센-안  
할트주정부(마그데부르크) 등

- 「본」지역 : 연방수상실, 외무성, 내무성, 교통성, 보건성, 농림성,  
환경성, 노동성, 연방경찰아카데미, 연방하원, 연방정  
치교육센터 등





# 《 목 차 》

I. 독일통일의 과정과 방식	3
1. 통일의 과정	3
2. 통일의 방식	6
II. 독일통일의 대·내외적요인	10
1. 대외적 요인	10
2. 대내적 요인	10
3. 소결론	11
III. 독일통일 이후 제기된 문제점 및 대처방안	12
1. 문제점	12
2. 통독정부의 대처방안	21
3. 현 황	25
IV. 분야별 통합 실태	27
□ 정치분야	29
□ 외교분야	53
□ 문화분야	65
□ 행정체제분야	79
□ 경찰분야	113
□ 농업분야	129
□ 교통분야	157
□ 보건사회분야	181
□ 노동행정분야	205

<input type="checkbox"/> 환경분야 .....	225
<input type="checkbox"/> 기타분야 .....	239
V. 통독이 우리에게 주는 시사점 .....	267

# I. 독일통일의 과정과 방식

## 1. 통일의 과정

### 가. 동독 「평화혁명」('89 가을)이전까지의 양독관계

1) 제 1 단계('45~'62) : 분단과 서독의 「힘의 우위정책」(Politik der Staerke)추진

- 동·서독 분단국가 수립('49)
- 서독의 적극적인 친서방정책
  - 독일조약('52)으로 서방 3국으로부터 주권회복
  - NATO가입('55)
- 서독의 독일전체에 대한 유일대표권 주장
  - 「할슈타인 원칙」('55)
- 동독은 독자적인 국가성 인정을 목표로 「국가연합안」 제안('56)
- 동독 베를린 장벽 구축('61)

2) 제 2 단계('63~'70) : 서독의 「동방정책」추진

- 서독 할슈타인 원칙을 수정, 동구권 국가와 경제협력 강화·국교 수립
- 양독간 「작은 걸음 정책」(Politik der Kleinen Schritte)시작
  - 동·서 베를린간 통과사증 협정('63)
- 브란트의 동방정책 선언('69)
- 서독·소련간, 서독·폴란드간 조약 체결('70)

3) 제 3 단계('70~'74) : 양독 정상회담 개최와 교류·협력의 법적·제도적 기틀 마련

- 제 1 차 정상회담('70. 3), 제 2 차 정상회담('70. 5)
- 동·서독 통행협정 체결('72. 5)
- 동·서독 기본조약 체결('72. 12)
- 신문·방송사 특파원들의 상호 취재활동 허용('73. 3)
- 양독 UN가입('73. 9)
- 상주대표부 설치('74. 5)

4) 제 4 단계('74~'89) : 각 분야별 후속조약 체결을 통한 양독관계 성숙

- 양독간 체육협정 체결('74. 5),
- 양독간 보건협정 체결('74. 6)
- 양독간 우편·전화협정 체결('76. 3)
- 양독간 청소년교류 합의('82. 9)
- 양독간 문화협정 체결('86. 5)
- 양독 도시간 최초 자매결연('86. 10)
- 양독간 환경보호에 관한 협정 체결('87. 9)
- 양독간 과학·기술 협정('87. 9)

나. 동독「평화혁명」이후 주요 독일통일과정

1) 독일통일을 위한 대외문제 해결

- 「2+4」(동·서독 미·영·불·소) 회담 개최(4회)
  - 전후 독일문제 해결 및 통일독일의 완전 주권 회복
  - 현 유럽국경선 재확인 및 통일독일의 NATO 잔류문제 확정
- 독·소간 정상 및 외상회담을 통한 소련의 합의 유도
  - 독일의 NATO 잔류 허용
    - 통일독일 37만 병력 유지 및 비핵국가화
  - 경제원조 제공조약



- 3~4년 이내 소련군 철수 및 철수비용 독일 분담 : 130억DM
- 독·소간 선린우호관계 및 협력조약 서명
  - 상호 불가침선언 및 포괄적인 협력

○ 국제적 통일분위기 조성

- EC정상회담('90. 6. 25 더블린)
- NATO 정상회담('90. 7. 5~6, 런던)
- 서방선진국 경제정상회담('90. 7. 9~11, 휴스턴)
- CSCE 외상회담('90. 10. 1~2, 뉴욕)

2) 동·서독간 통일과정

- 동구권을 경유한 동독 피난민 급증('89. 7)
- 공산당의 일당독재에 항거하는 Neues Forum 등 인권운동단체 결성('89. 9)
- 언론 및 여행의 자유와 경제·사회개혁을 외치는 대규모 시위 ('89. 10)
- 베를린국경 개방('89. 11. 10) 및 동독주민 대규모 이주
  - '89. 34만 탈출·이주
    - 동독내 미래희망 부재, 서독의 경제·사회 발전에 매력
    - 「DM가 우리에게 오지 않으면 DM에게 우리가 가겠다」
- 콜수상 10개조항 통일방안 발표('89. 11. 8)
  - 대동독 지원책 구체적 발표, 통독기반 마련
- 동독에서의 첫 민주총선 실시('90. 3. 18)
  - 기민당 승리
- 독일 통일기금(Fonds Deutsche Einheit) 조성('90. 5. 16)
  - 추가 세금인상 없이 통독비용 보전 : 1,150억DM
- 화폐·경제·사회통합에 관한 1차 국가조약 체결('90. 5. 18)

- 사회주의 통제경제체제에서 사회적 시장경제체제로 전환기틀 마련
- 경제 및 사회통합 달성
- 통독 총선을 위한 선거협약 체결('90. 8. 22)
  - 군소 정당 참여 보장
- 동독의회 서독에의 가입 결의('90. 8. 23)
  - 기본법 23조에 의한 10. 3 서독에의 가입
- 통합조약(제 2 차 국가조약) 체결('90. 8. 31)
  - 모든 분야에 걸친 양독관계 통합을 위한 최종 법적 구체화
- '90. 10. 3 통일독일 선포
- '90. 12. 2 동·서독 총선 실시
  - 기민당 집권, 통일독일의 새정부 구성

## 2. 통일의 방식

### 가. 통일의 원칙

- 동·서독이 하나로 되는데 서독기본법 제23조가 적용된 것은 서독의 헌법과 체제가 전체독일에 적용되어야 한다는 기존 헌법질서에 대한 독일국민들의 신뢰에 기인
- 독일 헌법질서의 근간을 이루는 요소는 자유민주주의 원칙, 사회복지국가 원칙, 법치국가 원칙, 지방분권(연방주의)원칙 등
  - 자유민주주의 원칙 : 소련점령지역내 독일주민의 자유와 자결권 회복 또는 획득
  - 사회복지국가 원칙 : 사회적 시장경제체제의 유지·발전, 자유경쟁을 통한 경제주체의 창의력을 극대화하면서도 경제적 효율성의 강조가 사회적 분배를 왜곡

## 시키지않도록 배려

- 법치국가 원칙 : 서독의 헌법에 명시된 통일명제에 충실, 동·서독 관계의 「민족내부 특수관계」, 단일국적 입장, 동독주민의 인권보호, 반법치국가 행위자의 처벌 등
  - 지방분권(연방주의)원칙 : 수평적 3권분립과 수직적(연방정부와 주 정부간) 권력분산
  - 내적 측면에서 서독 기본법이 정한 원칙외에 외적측면에서 CSCE헬싱키 최종결의('75. 7. 30) 또한 독일통일의 중요한 원칙으로 작용
    - 제 1 부 : [10개 지도원칙]
      - ① 주권의 평등과 존중, ② 무력사용 및 위협금지 ③ 국경불가침 ④ 영토보전 ⑤ 분쟁의 평화적 해결 ⑥ 국내문제 불간섭 ⑦ 사상·양심·신념의 자유와 인권의 존중 ⑧ 인민의 자결과 평등권 ⑨ 국가간의 협력의무 ⑩ 국제법 의무의 준수
    - 제 2 부 : 경제·과학·기술·환경분야에서의 협력
    - 제 3 부 : 인도 및 기타 분야에 관한 협력
- ※ 서독은 CSCE제반규정을 독일통일과 연계

## 나. 통일방식 논의

- 동·서독 통일분위기가 고조되었을 때 독일내에서는 대체로 다음과 같은 3가지 통일방식에 대한 논의가 제기
- 1) 국가연합방식
  - 내용 : 양독이 각자의 독자성을 가지고 긴밀한 협력관계 유지, 통합의 시기는 조건성숙시까지 일단유보
  - 주창자 : 동독공산당(SED)의 후신인 민주사회당(PDS), 녹색당 등 민권운동단체 연합

- 가정 : 현존 자본주의체제에 대한 불신에 기초, 기존 사회주의체제의 개혁가능성에 희망, 사회주의와 자본주의의 장점 혼합형태인 「제 3의 길」 신봉
- 결과 : 과거체제의 온존 추구 경향으로 구체제를 거부하며 통일을 열망해 온 동독주민의 반대와 외면에 직면

## 2) 한시적 국가연합, 연방국가 방식

- 내용 : 통일을 추진하되 일정한 과도기간을 거쳐 체제통합에서 오는 충격 극소화
  - 「기본조약의 바탕위에」 양독간 협정체결과 「조약공동체」, 국가연합의 형성으로 궁극적인 연방국가형태의 통일 달성
- 주창자 : 사민당(SPD)
- 결과 : 동독사회의 급작스런 붕괴로 검증기회 상실

## 3) 동독의 서독연방 가입

- 내용 : 급변하는 정치현실에 민감하게 대처, 소련으로부터 전후 독일문제 해결에 양보를 얻어낸 후, 동독의 서독연방 편입을 통한 동독의 재건이 전체독일의 경제성장과 발전에 기여
- 주창자 : Kohl수상과 Genscher외상 등 서독정부 · 여당
- 결과 : 동독정권의 갑작스런 붕괴와 국제정치 전개상황을 이유로 Kohl정부는 즉각적인 편입방식을 채택하였고 동독주민들 또한 선거를 통해 동 방법을 선택, 동독인들은 신속한 통일이야말로 희망에 찬 미래로 인도해줄 유일한 대안으로 인식

## ○ 위와 같은 통일방식에 대한 논의와 함께 동 · 서독은 다음과 같은 통일방안 제안

- '89. 11. 19 「모르로우」 동독총리의 「계약공동체」 제의



- 대 EC 경제협조 강화, 양독간 협조적 공존
- '89. 11. 28 「콜」수상은 「계약공동체」 구상을 수용, 과도기적 형태로 국가연합적 구조를 거쳐 최종적으로 연방형태의 통일을 구현하는 「10개항 통일방안」 발표
- '89. 12. 19 「콜」수상, 동·서독 우호협력조약 체결 제의
  - ※ 서독은 시간이 허락했다면 「계약공동체」 방안을 진지하게 추진하려는 의사가 있었으나 사태가 급진전됨에 따라 동 방안은 아무런 의미가 없게 되었고, 따라서 서독기본법 제23조에 의한 통일방식 채택이 불가피
  - 이 방법은 서독의 동독 흡수·합병이 아닌 동독의 서독연방에의 가입 성격을 의미
  - 절차상으로도 동독의회가 서독에의 가입을 의결(90. 8. 23) : 「인민의회는 기본법 제23조에 따라 독일민주공화국의 독일연방공화국 기본법 적용지역으로 '90 10. 3부 가입을 선언」

## Ⅱ. 독일통일의 대·내외적 요인

### 1. 대외적 요인

- 냉전체제 붕괴 및 동서진영간 평화공존체제 정착
  - '75년 이후 CSCCE회의를 통한 정치·군사적 신뢰구축을 위한 노력 지속
  - 동·서간 인적·물적 교류증진을 통한 상호 이익체제 형성
- 고르바초프의 개혁·개방정책
  - 소련의 경제난 극복을 위한 시장경제원리 채택
  - 대외관계에서 「신사고」외교정책 추진
- 동구권의 민주화 및 개혁운동 성공
  - 호네커 체제가 자유화, 개혁·개방 물결을 거역할 명분 상실
  - 헝가리 및 체코, 국경을 동독주민에 개방
- 서방세계의 정치적 안정 및 지속적인 고도경제성장 달성이 유럽통합에 의 긍정적 비전 제시
  - EC의 경제통합을 주축으로 EFTA 및 COMECON 국가와 협력증대

### 2. 대내적 요인

- 서독의 안정된 정치체제와 지속적 경제성장
  - 의회민주주의를 중심으로 한 정치적 안정 지속
  - 자유경쟁체제를 통한 고도경제성장 달성
    - GNP : '60. 3,030억DM에서 '89. 2조 2,600억DM으로 7배 증가

- 서독의 동방정책 적극 추진으로 동독의 개방·변혁
  - 꾸준한 대동독 교류협력 추진
  - 동·서독간 문제를 민족내부의 특수관계로 취급
    - 각 분야에서 민족동질성 유지노력 지속
- 동독의 사회주의 경제체제 붕괴
  - 중앙집권적 통제경제체제로 경제침체, 근로의욕 상실, 생산력 저하
  - 동독주민의 물질 욕구충족 실패
- 동독 공산당의 탄압과 동독주민의 정치적 각성
  - 정보기관(Stasi)를 통한 조직적 탄압으로 정권유지
  - 체제저항세력(Neuse Forum등) 주도하의 시민권 회복운동을 통한 꾸준한 저항이 일반대중으로 확산

### 3. 소 결 론

#### (성공요인)

- ① 동독이 붕괴되는 내외적 상황발생
- ② 동독이 붕괴되는 과정에서 서독의 통일능력 구비
- ③ 서독의 능력과 독일인의 통일의지, 실천력

#### (통일완성)

- 대외요인 : 소련의 동의(「고르비」의 안정적 권력유지)
- 대내요인 : 동독의 급격한 붕괴에 따른 시간의 급박성

### Ⅲ. 독일통합이후 제기된 문제점 및 대처방안

#### 1. 문제점

- 동·서독 통합은 구동독의 공산체제를 모든 면에서 서독의 민주·자본주의체제로 대체하고 경제적으로 낙후된 동독을 서독수준으로 향상시키는 작업
  - 이와같은 체제대체에는 동독의 범사회적 물갈이와 전면적 제도전환이 불가피하며 이에 따른 많은 문제점 발생

#### 가. 동독지역 경제붕괴

- 40년간에 걸친 사회주의 계획경제 실패로 전분야 걸쳐 서방기업과 경쟁력 있는 업종 전무
  - '90. 4/4분기 제조업 부문 생산량 감소 : 전년도 대비 평균 -50.9% (「경제 5현」 특별보고서)
  - 동독기업중 80%이상이 도산, 국내 및 수출시장 상실
- COMECON 국가들의 수주 격감
  - 과거 동독기업의 대외무역중 70% 차지(그중 40%는 대소무역)
- 서방기업의 투자 장애요소
  - 생산수단인 토지와 건물에 대한 법적인 소유관계 미확정
  - 각종 인·허가 및 증명서를 발급해 줄 행정체계가 미구축, 특히 대기업무분야 전문인력 부족
  - 투자 입지조건으로서 사회간접자본 시설 미비



〈 구동독 국유기업의 사유화 장애 요소 〉

- 대부분 기업의 매각조건이 좋지 못함.
  - 노후한 환경정화시설 대체비용 소요
  - 과거 기업재산의 과대평가로 막대한 구채무 존재
  - 기존 고용계약관계 인수에 따른 부담
  - 자본주의적 회계제도 도입에 따른 개시 대차대조표 작성 지연
- 매각이 안된 기업은 정비하여 매각할 수 있는 상태가 되도록 해야하나 막대한 경비와 경영인력 소요
  - 약 4,000억DM 소요 예상

- 기업구조 재편과정에서 생산성 향상을 증가하는 임금인상 요구
  - 화폐·경제 통합 이후 평균임금 75% 인상

나. 실업자 급증

- 과거 총취업 인구(900만)의 1/3이 실업 또는 단축조업 상태

〈 동·서독간 통독을 즈음한 1년동안 실업추세 〉

구 분	년 도	서독지역	동독지역
실업(명)	'90. 8	1,821,800	351,286
	'91. 8	1,672,200	1,063,200
단축조업(명)	'90. 8	26,600	1,861,158
	'91. 8	129,600	1,451,700
실업률(%)	'90. 8	6.2	4.1
	'91. 8	5.6	12.1

※ 서독지역은 동독지역 특수로 인하여 실업자가 줄고 있는 반면, 동독지역은 실업자가 급증

- '91년말까지 실업 170만, 단축조업 200만 예상(「경제 5현」 보고서)
- 동독지역에서 서독지역으로 유경험자, 전문인력 이주 지속
  - 임금격차, 자녀교육, 문화생활 향유 가능성 고려
  - 화폐, 경제, 사회통합 발효 이후 1년동안 동독으로부터 서독으로 36만명 이주(생활근거지를 완전히 옮긴 사람)
    - 매년 17만명 증가 예상
  - 집은 동독에 있으면서, 서독으로 출퇴근하는 사람 15~20만 추정
- 동·서독지역간 생활수준 격차 심각
  - 실업노동자
    - 구동독 평균 실업수당 : 854~922DM('90년 후반기 구동독 노동자 평균임금 1,357DM의 63~68% 수준)
    - 구서독지역 노동자 1인당 평균임금 : 3,192DM
  - 단축조업자
    - 노동시간을 단축하는 만큼 그에 상응하는 실업수당 수령
    - 전체 단축조업자중 규정노동시간의 50% 이상을 조업하지 못하는 사람이 57%('91. 6말 현재)
  - 공공기관 종사자
    - 200만 구동독지역 공공기관 종사자중 새로운 행정기관에 인수되지 못한 자들은 6개월(50세 이하)~9개월(50세 이상)동안 최종 봉급의 70%를 받는 대기 경과기간을 거친후 자동 실직
  - 연금생활자
    - 구동독지역의 60만명의 연금대상자들은 최소한 '91. 1부터 545DM('91. 부터는 인상되어 600DM)의 연금혜택
    - 45년동안 기여금을 불입한 경우 구동동지역은 평균 773DM, 구서독지역은 1,751DM의 연금수령

다. 구동독지역 주정부·지방자치단체 재정자립도 취약

○ 세입 격감의 원인

- 구동독지역 기업의 도산으로 법인세 부문 세수부진
- 구서독지역에 비해 소득수준이 낮아(50% 수준) 개인소득세 부문 세수부진
- 국유재산의 사유화 부진으로 재산세 부문 세수부진
- 세무행정체계의 미확립으로 세원포착 미흡

○ 조세수입 현황(DIW 연구소 추정)

- '91 구동독지역 각주는 구서독지역의 1/3, 지방자치단체는 1/10 수준
- '95까지 구동독지역 경제재건으로 그 격차가 줄어들 것이 예상되나 1/2 수준 유지 추정

〈주민 1인당 조세수입현황〉

(단위 : DM)

구 분	'91	'92	'95
구서독 지역주	3,300	3,500	4,300
구동독 지역주	1,150	1,300	2,100
구서독 지자단체	1,300	1,400	1,650
구동독 지자단체	150	300	800

라. 동독지역 재건에 필요한 재정지출수요 증가

- 동·서독 지역간 생활격차 해소(보통 과거 서독의 잘사는 주와 못사는 주간의 차이 정도로 파악)를 위한 통독비용
  - 2000년까지 구동독지역은 구서독지역보다 매년 5배 이상의 경제성장을 달성해야 하며 매년 1,000~1,500억DM 소요 추정(구동독지

역 Sachsen주지사)

- 2000년까지 구동독지역이 구서독지역 생산성 수준의 4/5정도에 도달하려면 매년 10% 이상의 경제성장율을 달성해야 하며, 총 1조 5천억DM 혹은 매년 1,360억DM의 투자소요(IFO 경제연구소 추정)

〈 통독에 따른 주요비용 추정치 〉

내 용	비 용
• 소련군 철수 비용	130억DM
• 구동독정부 재정적자 인수분	300억DM
• 구동독 대외채무 인수분	300억DM
• 신탁청 차입금	900억DM
• 과거 동독 국유기업의 구채무 인수분	1,000억DM
• 주택의 보수유지 현대화	500억DM
• 농업구조 재편을 위한 지원금	70억DM
• 교통망 개선(서독지역수준) (철도 480억DM, 도로 700억DM, 해운 80억DM, 공항 10억DM)	1,270억DM
• 환경정화시설 투자	2,000억DM
• 우편·통신 분야 시설 투자	550억DM
• 동·서독 지역간 교육환경 격차 해소	700억DM
• 에너지 산업 설비 현대화	1,000억DM

마. 구동독체제 잔재청산 관련

○ 공권력에 의해 몰수된 이전 재산권 반환 및 보상

- '45~'48(소련점령하)토지개혁에 의한 몰수개산은 미반환



- 「2+4회담」에서 소련측 양해사항
- 이전 소유자들 해당 토지(약 320만 ha로 구동독토지의 1/3)의 반환을 헌법재판소에 제소했으나 패소하여 적절한 보상만 이루어질 계획
- '49이후 몰수된 재산은 반환을 원칙으로 하되, 투자촉진을 위해 일정한 경우 반환요구는 철회되고 보상
  - 약 120만건의 반환신청서 접수
  - 확인 및 반환절차에 막대한 행정력이 소요되나 구동독 행정체계 미확립으로 지연
  - 막대한 보상재원 마련 문제 대두
- 구동독치하의 희생자들에 대한 복권·보상문제 미해결
  - 5만건의 복권보상신청이 구동독지역 법원에 신청계류중('91. 4월말)
- 반법치국가적 가해행위를 한 자들에 대한 처벌문제
  - 신설 5개주 사법체계 미확립으로 가해자들에 대한 형사소추 지연
    - 증거확보 불충분, 조사인력 부족
  - 각계각층에서 Stasi에 협력했던 자들 처벌 미비

#### 바. 동서독 주민간 사회·심리적 이질성

- ※ 통합의 가장 큰 장애요인은 정치·경제적 문제보다는 사회·심리적 갈등 문제('90년이후 주로 경제(복지)적 측면과 연계되어 발생)
- 급격한 변화에 의한 동독인의 심리적 충격
  - 대량실업으로 인한 「자아상실」, 좌절·분노
  - 자살·범죄증가
- 소속 직장·사회·국가의 동시적 붕괴·해체과정에서 무력감, 자아와 권위상실 위기

- 서독의 동독접수라는 현실에서 열등의식(2등 국민의식)
  - 서독인들이 모든 분야의 상층부 장악, 변혁시도
  - 실업 및 급료의 차등화에서 「지배」와 「피지배」관계 형성
- 모든 것이 생소한 상황에 대처해야 하는데 따른 문제
  - 교육과 직업이 분리되어 있다는 사실에 큰 충격
  - 모든 일이 자신의 책임이라는 사실에 무거운 부담감 및 두려움
- 정치란 걱정과 위협을 주는 것으로 인식
  - 무관심·무정견 태도 견지
- 구 동독의 독재문화가 개인의 윤리적 도덕 형성, 새로운 사회에서의 현실인식 능력 상실
  - 규범체계 붕괴 등으로 심리적 장애자 다수 존재
  - 명령에 의해서만 움직이려는 피동적·소극적 행동양식 지속
  - 새로운 개념수용 상황에 심리적 저항감 표출
- 새로운 사회에 적응압력은 직업의 종류에 따라 상이
  - 고위직·전문직일수록 적응압력 가중
  - 단순노동자가 가장 낮음
  - 당·정부 지도층인사들은 체제변화에 신속대응 및 변신, 새로운 지도계층이 되는데 따른 사회문제 대두
- 구 동독인의 소극적이고 게으른 태도·관습 및 공격적 성격에 대한 서독인의 불평
  - 구 동독인의 생산성은 구 서독인의 26%에 불과
  - 자유에 대한 감각상실 또는 부재로 공격적 극우상태로의 전환 경향
- 상호 의사소통과정에서 서독인들의 자신감이 동독인들에게 우월감의 과시로 인식
  - 구동독지역에서는 「식민지」란 개념과 「분단의식」문제 대두
- 과거청산 및 체제전환에 따른 심적 고통 존재

- 이해결 재산권 문제에 따른 심리적 불안
  - 40년 역사가 범죄로 단죄되는 시점에서 공범자 의식
  - 체제와 역사의 단절은 개인·집단에게 고통스러운 불안 수반
  - 서독인들은 그들의 규범을 100% 인수하기를 동독인에게 요구하는 한편, 경제적 부담때문에 불안·반발감을 가지고 있으면서도 우월감 표출
  - 반대로 일부 동독인들은 패배감으로 과거제도에 대한 향수 시현
- ⇒ 결국 독일판 지역갈등과 함께 통합전에 예상치 못한 사회·심리적 장벽 형성(“장벽은 사라졌으나 상·하 장벽이 생겼다.”)

#### 사. 행정·사법·군사통합에 따른 문제

- 감축대상자들의 사회적응이 다른 분야보다 어려워 사회문제 발생

##### 〈 구동독지역 공공기관 종사자 감축대상 기준 〉

- 과거 인도주의와 법치국가적 질서에 어긋난 행위를 한 자
- Stasi에서 활동했던 경력이 있던 자
- 구동독공산당(SED) 및 대중전위조직에서 활동했던 자
- 전문적 지식이 결핍된 자
- 연방정부나 주정부에 인수되지 못하고 해체될 기관에 종사하는 자

- 상기 요건에 해당하는 공공기관 종사자들은 과도기적 경과기관(50세 이하는 6개월, 50세 이상은 9개월)동안 과거 급여의 70%를 받으며 전직준비, 그 이후는 자동 실직
- 헌법재판소에 이러한 조치의 위헌여부를 제소했으나 패소

- 동독지역 주정부 이하 지방행정 인력 부족

- 새로운 경제·사회구조에 맞게 기존인력의 전문능력 배양 시급(특히 법·재정에 관한 지식소유 공무원 전무)
- 서독지역 행정인력 동독지역 근무 기피
- 대국민 법률보호의 공백
  - 동독지역 판·검사 대부분이 과거 전력과 관련하여 심사중
  - 서독지역 법조인 동독지역 근무 기피
- 군사통합에 따른 문제
  - 잔류 인민군의 독일연방군에 동화 문제
    - 별도의 법적지위 보장에 따른 정신적·경제적 갈등
  - 구동독 인민군 보유 장비·탄약 처리 문제

#### 아. 환경오염 제거 문제

- 계획경제 실패유산으로 심각한 환경오염 잔재
  - 단기적 성장위주 할당량 채우기에 급급, 많은 비용이 소요되는 환경문제 경시
  - 국제적인 환경보호기술과 경험의 교환이 전무
  - 자립경제 구조하에서 에너지 분야의 애로를 타개하기 위해 갈탄 채취 사용
- 서독수준으로 동독지역의 환경정화시설 투자에 소요되는 비용 : 2,000억DM 추정(IFO 경제연구소 조사)

#### 자. 교육통합에 따른 문제

- 동·서독 지역간 교육제도 동일화 및 교육시설 격차해소 문제
  - 동독의 중앙집권적인 교육제도의 민주화를 위해 교육행정기관 개편
  - 동독지역 교육환경 개선을 위해 교육시설 투자 필요

- 동독지역 상업·서비스 분야의 직업교육 미개발
- 동독지역 대학교육에서 경제학·재정학·행정학·법학·회계학 등 새로운 체제에 필요한 학문 도입 필요
- 구체제 관련 학술·연구분야 종사자 잔재청산 진통
  - 철폐학과와 해고대상자 선발기준을 놓고 대학내부에서 논쟁 가열
  - 해당학과 학생들은 학제변동에 따르는 불안감을 시위를 통해 표출
- 교사들의 이념중심 교육 탈피 및 자질향상을 위해 보수교육 필요

## 2. 통독정부의 대처방안

### 가. 연방정부의 기구개편

- 통독이후 발생하는 제문제가 과도기적 사안임을 감안, 해당 각 부처 내에 전담기구를 신설하거나 기존조직을 활용하여 처리
- 특히 각 부처는 베를린에 지소를 설치, 구동독중앙부처의 청산작업을 진행
  - 인력인수여부 결정, 건물 접수·이전 등

### 나. 의회 및 행정부 소재지를 베를린으로 이전결정

- 독일통합조약 제 2 조에서 규정한 바에 따라 전독의회는 이미 수도로 결정되어 있는 베를린으로 의회 및 행정부의 소재지를 이전키로 결정('91. 6. 20)
  - 차별의식을 느끼고 있는 동독지역 주민들에 대한 경제적·심리적 배려
  - 베를린이 명실상부한 통일독일의 중심지로서 동서유럽을 잇는 가

교역할을 하게 될 것으로 기대

#### 다. 적극적인 구동독 경기부양책 마련

- 「구동독 경기부양을 위한 공동대응책」(Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost) 마련
  - 연방정부·주정부·경제계·노조 공동 대응
  - '91~'92 동안 240억DM 투입, 실업문제 해결, 지역경제 활성화
- 특별감가상각, 투자보조금 지급 등 투자유인 조치를 통해 개인투자  
와 기업신설 적극 장려
- 투자촉진을 위해 관련 입법 제정·정비
  - 「기업사유화에 있어서 장애제거와 투자촉진에 관한 법」 제정
    - 투자촉진을 위해 미해결재산 원소유자에게 반환원칙의 예외인정
  - 동독지역에 한정해서 투자가속화를 위한 경제관계 특례법 마련
    - 낙후된 사회간접자본시설 조기확충을 위해 기존 건축법·설계법  
등에 규정된 행정절차 간소화

#### 라. 실업 및 사회보장대책 마련

- 고용촉진 대책 마련
  - 사회간접자본 시설과 주택건설 등 고용효과가 큰 공공사업 조기  
발주
  - 각 기업체와 협력, 고용창출 조치(ABM)확대 : '91. 28만명 계획  
('91. 8 현재 26만명)
- 전직·자질향상 훈련 실시
  - 유희노동력은 많으나 장래가 없는 조선업, 광업, 화공업 분야 집중
  - 산업구조 개편에 따라 요구되는 직능개발 훈련 실시
- 서독 사회보장체계의 동독 확대

- 대등한 의료·보건 혜택 부여를 위해 의료보험기관에 국가보조
- 연금액 인상을 통한 연금생활자 격차 해소

#### 마. 통독비용 지변을 위한 새로운 자원 마련

- 각종 지원금 및 정부지출 삭감을 통한 세출억제
- 세금인상
  - 소득세, 법인세, 보험세, 석유세, 담배세 인상
  - '91. 7. 1부터 2년간 한시적으로 인상
- 특별부과금 도입검토
  - 환경정화시설 개수위한 환경특별부과금
  - 동독지역 고용창출을 위한 실업수당기여금 증액 등
- 통독으로 경제적 이득을 얻은 계층으로부터 일정액 징수하여 기금을 마련하는 방안 검토
  - 「독일통일기금」(1,150억DM)은 '94년에 완전 소진 예상

#### 바. 구체제 잔재청산으로 화해 도모

- 피해자 복권·보상에 관한 법률제정 추진
  - 형사처벌을 받은 자에 대해서는 구금일당 보상비 계상 및 판결 무효화 신청권 부여
- 신설 주정부 사법체계 확립후 정치적 이유로 폭력행위를 한 자들에 대한 형사소추 방침
  - 과거 국경탈출자에 대한 사살행위, RAF테러조직 방조행위 등에 대한 책임자 우선 형사 소추
    - 베를린 검찰 「정권적 범죄행위」 수사 임시전담반 편성
- Stasi문서 이용에 관한 규정 제정
  - 정보사찰에 의한 희생자들 자신 관련 문서 열람 허용

## 사. 체제전환에 따르는 동독주민의 의식구조 · 생활양식 재정비

- 정신적 · 심리적 통일을 위한 민주주의적 · 법치국가적 정치교육 강화
  - 주요대상 : 군인, 공무원, 교사, 언론인, 노조간부 등
  - 정치교육기관 : 연방 및 주정부 정치교육센터, 각 정당, 학술재단, 대학, 연구기관
- 동 · 서독지역간 상호접촉과 이해도모
  - 기존 도시간 자매결연을 이용, 상호교류
  - 다양한 정보와 만남의 광장 마련
  - 민주적인 논쟁문화 정착, 정치적 무관심 해소
- 민주적 원칙에 입각한 이해 · 기능집단의 활성화

### 아. 능률적인 지방행정체제 구축

- 지방자치행정체제 구축, 각종 행정지원 제공
- 서독지역 행정요원 동독지역 파견 · 전보 장려
  - 봉급과 승진에 있어 특혜 부여
  - 은퇴한 행정가를 한시적으로 연장근무케 하는 방안 검토
- 기존 행정요원 직업훈련, 자질향상 교육 강화

### 자. 법치국가적 사법체제 확립

- 사법조직의 개편 지원
  - 구동독 사법체제 정비와 주 헌법재판소 신설 등 조직 개편
  - '90년도에 130명의 판 · 검사 파견, 관련비용 50%부담
  - 판 · 검사 재교육비용에 50% 연방 정부부담
- 과거 동독지역 판 · 검사 심사, 선발
  - 각 주정부마다 법관 및 검사선출위원회 구성



- 서독지역 법관·검사 동독지역 파견
  - 은퇴한 판·검사 한시적으로 파견

#### 차. 교육통합

- 연방정부는 각 주정부와 협력, 양독지역간 교육제도 동일화, 교육시설 격차해소를 위한 교과 개편, 교원 해고, 직업교육 강화, 대학생 인원 조정 등을 실시

#### 타. 동독인민군 해체와 연방군 편입

- '91. 4. 1부로 연방군의 육·해·공군에 새로운 부대를 설치, 동독인민군(동부연방군)을 편입
  - 구동독 주둔 소련군은 '94말까지 점진적으로 철수 예정

### 3. 현 황

- 독일통일 1주년이 지난 오늘날 독일은 과거 동독체제를 완전 정비·재건하고 서독체제를 기본으로 한 단일연방제체의 정착이라는 역사상 유례없는 체제 전환과정에서 전환기적 상황이 지속
  - 정치적으로는 신연방정부 출범을 계기로 전면통합이 이루어졌으나 여야간의 갈등이 지속되고 있는 한편 지역간의 정치적 대립 노정
  - 경제적으로 서독지역은 동독지역 특수에 편승, 산업생산 2.4% 증가, 50만명의 고용창출 등으로 호황을 맞고 있는 반면, 동독지역은 여전히 침체상태를 벗어나지 못하고 있는 국면
  - 사회적으로는 양독간 경제·사회통합('90. 7)으로 제반 사회분야의 통합이 이루어졌으나 동독내의 생활개선을 요구하는 파업·시위가 계속되고 극우·극좌파세력의 대립과 함께 신나찌주의자들의 외국인

테레가 급증하는 사회불안상 지속

- 한편, 통일후 양독국민간의 이질감이 심화되면서 서독인의 90%, 동독인의 57%가 통일효과를 부정적으로 인식('91. 9 「엠니트」 여론조사)

○ 통일독일의 이와같은 전환기적 상황은 통일촉진 방법상의 오류나 통일 자체에 대한 역효과를 의미하는 것은 아니며 급격한 통일로 인한 체제 전환에 따른 것으로

- 정치·경제적인 면에서의 통독 휴유증은 향후 3~5년
- 사회·심리적인 이질감해소에 1세대간의 기간 소요 예상  
(통일의 사회심리적·도덕적 비용이 클 것으로 예상 가능)

※ '92년 중반부터는 동독지역의 경제상황 개선과 함께 통일의 휴유증이 점진적으로 개선될 전망

- 「터널끝에서 빛이 보이기 시작했다」, 「장점이 단점보다 많아지고 있다.」

## **IV. 분야별 통합실태**



# 정 치 분 야

## 《 목 차 》

I. 정당통합 .....	31
1. 동·서독 정치통합에서의 정당통합 역할 .....	31
2. 정당통합과정 .....	31
3. 정당통합과 3개선거 결과분석 .....	36
II. 공산당(사회주의 통일당) 현황 .....	39
1. 개 요 .....	39
2. SED의 PDS로의 변신과정 .....	39
3. 공산당 변신과정 관찰의 의의 .....	46
III. 정치통합과 지방자치교류 .....	48
1. 동·서독 지방자치단체간 교류과정 .....	48
2. 동·서독 지방자치제도 비교 .....	48
3. 지방자치단체간 자매결연의 주요내용 .....	49
4. 통일과정에서 지방자치교류의 역할 .....	50



# I. 정 당 통 합

## 1. 동·서독 정치통합에서의 정당통합 역할

- 통일이전 동·서독 정당간 제휴가 정당통합과 제도적 정치통합 촉진에 긍정적 역할 수행
- 정당통합의 한계성
  - 외형적인 정당통합은 전독총선 이전에 완결
  - 그러나 사회주의체제내에서 존재하고 있었던 동독의 프로레타리아 계급정당들과 자본주의 시민사회에서의 서독 대중정당들간의 통합은 엄격한 의미에서의 통합이 아닌 서독 정당들이 자체의 당조직과 행동영역을 동독지역에 확대한 것에 불과

## 2. 정당통합 과정

### 가. 정당통합 배경

- 동독정부에 의해 국가차원의 정치적 접근이 불허된 상황에서 지방자치단체간 및 도시간 자매결연, 문화 교류, 청소년간 교류 지속
- 형식적 정당이었지만 정당으로 발전할 수 있는 위성 정당들이 존재
- 동독의 변혁과정에서 동독집권당인 사회주의 통일당이 자체개혁을 추진하고 개혁세력이 정당으로 발전을 모색함으로써 서독 정당들과의 제휴·연합 여건 형성
  - ※ 구 동독시대의 정당 및 사회단체
- 사회주의 통일당(SED)
  - 집권공산당으로 모든 정당과 사회단체를 주도

- 1946년 동독지역의 사회민주당과 공산당이 합당하여 결성

○ 위성정당

- 주요 당직자들까지도 임명되는 등 집권공산당의 사실상 지배를 받는 형식적 정당
- 독일민주농민당, 기독교민주연합, 독일자유민주당, 독일민족민주당 등
- 동독기민당
  - 1945년 6월 서독기민당과 동시에 창당되었으나 동독공산당 정권수립후 공산당의 위성정당으로 전락

○ 어용사회단체

- 정당의 일원으로 동독 인민의회에 진출한 공산당의 어용 단체
- 자유독일 노조연맹, 자유독일 청년동맹, 독일민주 여성동맹, 문화여맹 등

○ 대중집단

- 사회주의 통일당의 외곽지원단체
- 독소협회, 적십자사, 체육회, 올림픽위원회

나. 동독총선시 양독정당 제휴·연합과정

○ 사회주의체제의 혁신을 주장하는 정치단체 생성('89. 9)

- 볼레너의 모임, 혁신 '89, 신광장, 민주주의는 지금! 사회민주당, 베를리너 앙상블, 민주혁신 등

○ 위성정당 및 개혁세력 등 정당체제 형성

- 공산당과의 협조관계에서 벗어난 블럭정당과 민주 개혁세력들이 원탁회의 참가 등으로 정치세력화 과정을 통해 민주정당으로 발전, 서독정당과의 제휴·연합의 토대 가능성 마련
- 기민당이 블럭정당 진영으로부터 이탈, 독자노선 추구



- 사민당 발족('89. 9. 26)
  - 위성정당의 지도부는 사회주의 통일당에 합류하였으나 대부분 서독정당들과의 제휴를 통해 정당으로 성장
- 동·서독 접촉 활성화로 정당간 교류 가속화
- 동·서독간 제분야에서의 협력체제 구성 논의 진전에 따라 주·지방도시 및 사회단체간 정보교환 등 협력 관계 모색
  - 동·서 베를린 체육위원회 협력추진
  - 동·서 녹색당간 협력
  - 서독 자민당은 동독자민당 및 민주혁신과 접촉
- 서독기민당은 11개주의회 기민당 원내총무 회동시 각주가 동독 1개주를 맡아 상호협력할 것을 결의, 양독기민당간 협력공식화('89. 12)
- 서독 기민당은 동독기민당에 대한 지지율이 저조하여 동독 민주부활당, 독일사회동맹, 독일민주농민당 등을 포함, 「독일연합」 형태의 연대추진 결정
- 동독 인민의회선거에 서독정당 사실상 참여
- 동독 원탁회의에서 서독정당들의 동독선거전에 참여금지 권장 결의
  - 서독 정당들은 동독정당들과의 제휴 또는 자매정당을 설립하여 파트너 정당에 대해 인적·물적으로 지원, 동독선거전에 직접 관여
  - 동·서독 통일문제가 동독선거전의 핵심문제로 대두됨에 따라 통일과정 성격 및 속도문제가 동·서독 정당간 제휴·연합의 명분 제공
  - 독일연합 : 서독 기본법 제23조에 의한 조기 통합 추진, 서독 마르크화 도입 및 시장경제 확립에 의한 신속한 경제 통합
  - 사민당 : 서독 기본법 제 146조에 의거하여 신헌법 제정을 위한 국민투표방안 주장, 사회보장제도 확립 이후 경제통합,

### 조속한 통합 반대

- 민사당 : 모드로우의 4단계 방안에 의한 단계적 통일 주장
- 서독 기민당은 자매결연을 맺은 동독의 주 및 지구당의 각종 선거 지원활동 전개
  - 「독일연합」의 선거구호는 “친구가 친구를 돕는다”
  - 주별로 25명의 선거요원들이 주요 접전지역에 파견되어 서독 기민당이 제작한 선거자료, 선거전단의 배포, 지원유세의 준비, 선거운동원의 조직, 선거전략 등을 집행
  - 서독 기민당의 선거운동원이 선거 수주일전부터 1만명 이상, 선거 마지막주에는 약 5만명 이상이 파견·지원

#### ○ 동독 총선거('90. 3. 18) 정당별 연합 및 선거결과

연 합 체	서 독 정 당	동 독 정 당
독일연합 (48. 15%)	기독민주당 기독사회당	기독민주당 민주부활당 독일사회당 독일민주농민당
사 민 당 (21.84%)	사민당	사민당
민 사 당 (16.33%)		민사당
자유민주연합 (5.28%)	자유민주당	독일자유민주당 독일민족민주당

- 서독의 주요정당과 연합을 하지 않고 총선에 참여한 정당은 90동맹, 민주농민당, 녹색당, 독립여성동맹 연합, 독일민주여성동맹,

좌파연합 등으로 8.4% 지지획득(34석)

- 독일공산당, 독립인민당, 기독교연맹, 사회주의 노동자연합 등은 의회진출에 실패

#### 다. 정당통합과 전독총선 결과

- 「선거협약」의 동·서독 국회통과로 정당통합 가속화('90. 8)
  - 양독은 서독에서 지금까지 유효한 선거법 적용(득표율 5% 원칙)
  - 정당간 입후보연립제도 허용
- 자민당 통합('90. 8)
- 독일 민주농민당 해체 결의('90. 8)
  - 당지도부는 당원에게 기민당 입당 권고
  - 동독 인민회의 의원들은 각기 선택한 당에 가입
- 동독 녹색주의자들은 당명을 “Die Grunnen”으로 개칭하고 연말에 서독 녹색당과 합당할 것을 결의('90. 9)
- 사민당
  - 동·서 베를린 군당위원회는 전 베를린 주당위원회로 통합
  - 전당대회('90. 9. 27)에서 동·서독 사민당 통합
- 기민당
  - 양독 기민당 당수는 당수회담('90. 4. 24~5. 14)에서 양당 통합원칙에 합의
  - 통합추진을 위한 6인 합동위원회 구성하여 통합작업 진행
  - 양독 기민당 합동당대회에서 동독기민당 당원의 서독기민당 입당 형식으로 공식 합당('90. 10. 1)
- 민사당(PDS)는 「좌익대표-민사당」 연립전선 구축

〈전독일 총선결과('90. 12. 2)〉

정 당	지 지 율	의 석
기 민 당	43.6%	312명
사 민 당	33.9	243
자 민 당	10.8	77
녹 색 당	5.0	8
민 사 당	2.2	16
기 타	4.5	0
합 계	100%	656명

### 3. 정당통합과 3개선거 결과분석

- 사회주의체제의 특성, 즉 주로 노동자로 분류되는 단일계급의 동독사회 특성에도 불구하고 동독인민의회 선거, 지방자치선거, 전독총선거에서 서독기민당과 제휴한 독일연합과 기민당 중심 정당들이 동독지역에서 다수 지지를 획득하여 집권세력으로 부상 및 재집권
  - 다원적 시민사회에서 각 정당들이 특정 사회계층을 지지기반으로 하는 것과는 달리 동독의 경우 동독 사회구조의 변화가 이루어지지 않은 조건에서 정당들이 서독대중 정당들의 정치적 스펙트럼에 따라 외형적으로 구성
  - 통일과정에서 나타난 동독유권자의 정당선택은 서독에서처럼 사회적·경제적 이해와 이익 및 관심에 의해 동지지워지기 보다는 오히려 당면한 통일실현에 대한 속도와 방법문제에 의해 주로 결정
    - 단일 계급사회에서 형성되어온 이해와 관심은 다원화된 서독 시민사회에 비해 단순한 성격으로 표출

○ 사민당 접근방안 및 배경

- 서독 사민당의 주요 기존 지지기반인 서독 시민사회의 노동자계층과 피고용자계층은 동·서독간 현격한 생활수준의 차이가 있는 상황에서 조기 통일이 이루어질 경우 이미 서독 자체내에서도 문제화되고 있던 기존 사회보장제도의 손상, 주택난 및 주택임대료의 상승, 실업발생, 임금하락 등 자신의 이해가 침해될 가능성 우려
- 사민당은 동독사회의 대부분이 자체의 지지계층이라 할수 있는 노동자 및 피고용자 계층이 조속한 통합을 요구하여 동·서독 지지계층 중 선택을 하여야할 상황에 직면
- 사민당은 이러한 문제를 타개하기 위한 방안으로 자체의 동·서독 지지기반을 함께 구축하기 위해 동독 경제발전으로 동독시민의 생활수준을 서독과 같은 수준으로 향상시킨 후 제도적 통일을 이룩하고자 주장
  - 조속한 통일반대
  - 전독총선 동·서독 분리 실시
  - 통일절차는 서독 기본법제 23조에 의한 동독 5개주의 서독 편입이 아닌, 서독기본법 제146조에 의거하여 동서독이 함께 새로운 헌법을 제정·비준함으로써 동등한 지위에서 통합달성
  - 동독이주자에 대해서는 관계법령의 개정을 통한 철저한 통제
- 조속한 통일을 바라는 동독인들은 이러한 배경에 근거한 사민당의 통일정책을 서독 지지계층만을 보호하기 위한 이기적인 것이라고 부정적 시각

○ 기민당 접근방안 배경

- 기존 집권당들인 기민당, 기사당 그리고 자민당은 자신의 기존 지지계층이 사민당의 지지계층과는 다른 성격의 이익과 관심에 기초하기

때문에 통일문제와 이주민문제 접근에 상대적으로 유리한 위치 확보

- 유럽 공동시장을 강력하게 추진하고 있는 자본가 및 기업가계층은 동독의 통합도 유럽 단일시장 형성의 중요한 한 과정으로 인식·접근

- 특히 임금과 사회비용지출에서 상대적으로 높은 부담을 안고 있는 서독국내 기업인들에게는 통일 실현이 이러한 어려움을 극복할 수 있는 여건을 마련하는 것으로 이해

- 기민당은 유럽단일시장화를 추진하고 있는 서독의 자본가 및 기업가계층의 이익, 동독인의 통일에 대한 환상적 기대, 또한 동일한 게르만 민족구성원으로서 갖는 동·서독인의 강한 정서적 지향력을 하나의 통일 의지로 규합

#### ○ 동독유권자의 정당선택 배경

- 조속한 통일을 서독과 같은 생활수준의 향유로 이해

- 독일패권주의에 대한 정서(특히 노년층 및 극우적 성향의 젊은층) 작용

- 정치적 행위에 있어서의 자유 회귀

#### ○ 정당통합 궁극적 조건

- 동독지역이 경제발전을 통해 서독과 같은 다원적 시민사회로 사회구조가 개편되어 동·서독 제사회계층이 계층간 공통적인 사회적·경제적·정치적 이해관계 형성

- 따라서 현재 동독지역에서의 정당 지지기반은 향후 재편될 것으로 예상

## Ⅱ. 공산당(사회주의 통일당) 현황

### 1. 개 요

- 89. 10이후 통독시까지 SED 또는 PDS는 동독의 주도적 국가정당으로 부터 통일후 신설 5개주에서 부차적 기능을 수행하는 일개 지역정당으로 전략
  - PDS 당원수는 '89 여름 SED당원수의 약 1/10로 축소 및 당원의 고령화로 활력 상실
  - PDS 대다수가 개혁을 주장하지만 지식인으로 구성되는 당지도층과 구공산당의 사고방식과 행동양식을 벗어나지 못하고 있는 당저변층과의 간격, 개혁파와 “공산주의 플랫폼”중심의 좌경급진주의 개혁 반대파간의 갈등으로 당내 화합 및 당향방에 대한 합의 도출 난망
  - 구 서독지역의 지지 획득에 실패로 전국적 정당으로의 당위상 확보 시도 좌절

### 2. SED(구 동독공산당)의 PDS로의 변신과정

- SED가 SED/PDS로 탈바꿈한 '89. 12부터 PDS 제2차 전당대회 본회의('91. 1. 26~27)까지 다음과 같이 3단계로 전개
  - 제 1 단계('89. 10~'90. 1) : SED와 SED/PDS의 전반적인 붕괴 및 89. 12 특별 전당대회에서의 개혁 시도 실패
  - 제 2 단계('90. 1~'90. 5) : 제 1 차 전당대회 제 1 차 본회의('90. 2. 24~25) 직전과 인민의회선거(90. 3. 18) 및 지방자치단체선거('90. 5. 6) 운동기간중

## PDS의 안정세 유지 및 재조직 착수

- 제 3 단계('90. 5~'91. 1) : 동독말기와 독일통일직후 PDS의 쇠퇴

### < 제1단계 >

#### 가. 개 요

- 동독 공산당은 공산당의 정권독점 조항폐기와 당헌개정 등으로 당내 민주화를 위한 자체혁신을 통해 동독내 주도적 정당의 위치 확보를 모색
  - 당 자체의 개혁 및 지도층 인사 축출 등으로 과거 공산당의 부정적 이미지 쇠퇴 모색
  - 대 서독과의 관계에서 동독의 존속유지

#### 나. 개혁 조치

- 당명개정 및 당헌수정
  - 특별전당대회에서 SED는 SED/PDS(PDS : 민주사회주의당)로 개칭
  - 당헌개정
    - 기초조직의 권한 강화
    - 선거에 의해 선출된 당관료 임기 10년으로 제한
    - 당내 모든 선거의 비밀선거로 할 것을 규정
    - 절대다수 당지도위원회의 불신임에 의한 당수 면직
    - SED/PDS 당원의 마르크스·레닌주의 신봉의무 철폐
- 당내 파벌구성 허용
  - 당내 파벌(Plattform)형성 묵인 및 촉진
    - 파벌에 속해있는 당원 및 지지자들이 당을 이탈하여 다른 좌



파 정당, SPD 또는 시민운동단체에의 흡수 방지 목적

- 주요 파벌

- WF 플랫폼('89. 11. 30)
- 공산주의 플랫폼('89. 12. 30)
- 제3의 길('90. 1)
- 민주적 사회주의('90. 1)
- 사회 민주적 플랫폼('90. 1)

○ 당 지도층 척결

- 동독 대검찰청은 공산당 수뇌들에 대해 권력남용·부정 부패 혐의조사 및 동 베를린 의회에서 호네커에 준 명예시민권 무효화

○ 과거 청산시도

- 금지구역철폐 및 경계선을 넘어가는 동독인을 절대 사살해서는 안된다는 명령 공포
- 공산정권에 대해 비판·반대했던 인사들의 명예 회복

○ 공산당 권력독점 조항포기와 야당 및 사회단체 인정

- 동독의회는 동독헌법에 보장되어 있는 「동독 공산당 정권독점」 조항 삭제
- 공산당(SED)은 동독내에 존재하는 모든 사회단체, 정당들과 함께 모여 모든 분야에 있어서의 개혁문제 토론 제의
- 모드로우 정부는 원탁회의 대표의 입각 권장 및 원탁회의 집적 참석(90. 1. 15)
  - 동독 「공산당 정권독점」 조항삭제에 따른 조치로 동독내 야당 및 사회단체를 정국운영의 파트너로 실질적 인정

## 다. 동독 존속모색

- 조약공동체 형성 제의로 동·서독간의 관계를 협조적 공존관계.

더 나아가서는 조약공동체의 당사자 관계로 국한 시도

- 동독 공산당은 동독의 서독에로의 흡수통일을 반대하여 동독의 자립성 확보하자는 움직임을 적극 지지
- 원탁회의는 동독총선을 3. 18로 앞당겨 실시할 것을 결정함과 아울러 동독선거전에 서독 정당 참여금지 결정

## 라. 현 황

- 당원 감소
  - 모드로우 명예 당수와 SED/PDS의 “희망의 상징”이었던 부당수 Berghofer가 39명의 저명당원과 탈당(90. 1. 21)
  - 230만명의 당원(89, 여름)은 140만명(90. 1 초)으로 격감
- 당조직 와해
  - 기업내 기초조직이 직장인들의 압력하에 해체후 기업체로부터 축출
- 통치능력 상실
  - 당 지도층의 국가기구, 안보기구, 경제기구내 기존 당조직 장악 실패로 SED/PDS는 형식상의 집권정당으로 전락

## < 2단계 >

### 가. 당해체 방지를 위한 조치 강구

- 당명을 PDS로 축소 개칭(90. 2. 4)
- 당지도층으로 구성된 PDS 및 지역 이니셔티브그룹 동원하에 당해체 결의 방지 시도
- ※ 인민의회선거(3. 18)와 지자단체선거(5. 6) 기간중 당내갈등 잠재화

## 나. 당정관 개정

- 특별전당대회(89. 12)에서 결의된 당정관은 90. 2 제 1 차 PDS 전당대회에서 주요부분 개정
- 기초 조직을 당 주요 조직단체로 대치 및 자율권 확대
- 이익집단과 업무공동협의체를 특정 이익집단의 대변기구로 명시하여 기초조직과 동등성 부여

## 다. 당세현황

- 당원 : 총 35만(90.5)
  - 여성당원수 : 14만(40%)
  - 18~30세 : 3만 8천 5백(11%)
  - 30세~연금수령 연령층(60~65세) : 17만 2천(49%)
  - 연금수령 연령층 : 14만(40%)
  - 90 상반기 신규입당자 : 약 2천
- 당사무처요원 : 약 1만명(89. 12. 31 당시 4만 4천)
- 기본조직 : 약 만5천(88. 12. 31 당시 약 6만)

## < 3단계 >

### 가. 당현황

- 당원감소 및 탈당 배경
  - 당원 : 약 24만(91. 6 제 2 차 전당대회시)
    - 여성당원 : 43.4%
    - 30세이하 : 8.9%
    - 연금수령당원 : 47.8%

※ 구 SED 출신이 97%차지

- 신규당원 : 약 5천 5백(90. 5~91. 1)

- 노동자 : 31%
- 사무직원 : 24.3%
- 지식인층 : 13.6%
- 18세~25세 : 35.4%

- 탈당배경

- PDS 당원이라는 사실로 인한 사회적·직업적 손해
- 당원으로서의 방향감각 상실
- 당의 정책과 목표에 실망
- 당지도위원회에 대한 불신
- 개혁주의자와 반대파간 방향설정 시비
- 동독의 정체성 상실에 따른 극도의 실망

○ 「공산주의 플랫폼」현황

※ PDS내 플랫폼중 유일하게 존속

- PDS내에 잔류결정(90. 6 제 3 차 기초회의) 및 행동강령 발표

- PDS내 마르크스주의사상의 효력 지속 및 PDS가 책임있는 사회주의 정당으로의 전환과정 적극 지원
- 공산주의 플랫폼내 “트로츠키”파의 PDS 분해기도 저지
- 다원주의 및 결정사항에 대한 책임 인정하나 사회개혁파의 주도권은 불인정
- 향후 노조로 조직된 근로자 및 실업 반대운동에 주력

- DKP(구 서독 독일공산당)과의 관계

- DKP와 구 서독지역에서만 협력, 단 선거전시 연합공천 형성
- DKP의 “공산주의 플랫폼” 흡수시도는 PDS 지도층의 반대에 직면

- 군소좌파 정당과의 연대 모색
  - 구 동독지역 일부 군소좌파 정당과 함께 정보교환 목적으로 “마르크스주의 정당 상설자문회의” 구성

## 나. 제 2차 전당대회('91.6)

- 최초의 전독 전당대회였으나 동·서독 지역 출신 위원간의 극심한 대립으로 당헌개정, 당자문위원회 구성, 삼정적 재정체제만 통과
  - 임기제한, 하부조직의 권한 확대 등으로 당내 민주적 개혁 추진
  - 당원 최소연령을 낮추고 당적의 2중가입 금지를 해제하여 당세 확충 모색
- 당헌개정
  - 최고기관은 회기 2년의 연방전당대회이며
    - 대의원중 최소한 80%는 주 및 군당 대의원으로 구성
    - 대의원중 최고 20%는 이익공동체, 업무공동체 등에서 선출
  - 주당위원회는 자체조직체제 구성권한, 최고의원기관 구성, 재정에 관한 자체책임하의 사용권한 등 부여
  - 업무공동협의체, 이익공동체, 플랫폼 등은 주당위원회에 부여된 권한중 재정사용권한을 제외한 권한 부여
- 자문위원회 구성 결의
  - 총 95명으로 구성(주당위원회 : 48명, 이익공동체와 업무공동체 : 21, PDS 연방의회의원, 군당위원회 및 원로자문위원회 : 각각 2명씩)
  - 당지도위원회에 대한 자문역할과 감독기능 수행
    - 정치적으로 중대한 기본원칙 결정문제
    - 주요 조직기구 결의사항
    - 막대한 재정적 부담이 따르는 결정사항

○ 3대 테제에 대해 계속토의 결의

- 제3차 전당대회 개최 6개월전 프로그램 초안작성 완료
- 당원의 최소연령 16세로 확정
- 상이한 정당에 이중가입 불배재

### 3. 공산당 변신과정 관찰의 의의

- '91 중반 현재 23만명을 보유하고 있는 구 동독지역 최대 정당인 PDS가 혁신과정을 통해 기본법이 명시한 다원주의적 질서체계에 편입, 민주주의적 좌경 사회주의 정당으로의 발전 여부는 향후 구동독지역의 민주주의 발전, 정치통합과정 그리고 동·서독 통일의 성과를 가늠하는 중요한 자료 제공

#### ※ PDS의 통독전후 선거득표 현황

○ 인민의회 선거(90. 3. 18)

- 투표율 93.2%
- 지지율 16.3%

○ 지방자치단체 선거(90. 5. 6)

- 투표율 75%
- 지지율 14.5%

○ 주의회 선거(90. 10. 14)

- Brandenburg주 : 지지율 6.6%
- Mecklenburg - Vorpommern주 : " 15.5%
- Sachsen주 : " 10.2%
- Sachsen - Anhalt주 : " 12.0%
- Thueringen주 : " 9.7%
- Berlin주(90. 12. 2) : " 9.4%

○ 연방의회 선거(90. 12. 2)

- 투표율 77.8%
- 지지율 2.4%(연방전체)  
11.1%(구동독지역)
- 의석수 17석(총 662석중)

### Ⅲ. 정치통합과 지방자치교류

#### 1. 동·서독 지방자치단체간 교류과정

- 동독은 50년대이래 서독이 요구해온 지방자치단체간 교류를 서독정부의 “단독대표권 주장”과 할슈타인 원칙을 이유로 수용거부
- 서독 “자르루이스”시와 동독 “아이젠훤텐슈타트”시간 파트너 관계 협정조인(1986. 10. 6)으로 동·서독 지방자치단체간 공식적 자매결연 성사
  - 1986년~1989초기 동안 서독의 700개 지방자치단체간 동독과의 결연관계를 요구하였지만 동독 정부의 지방자치단체간 교류의 확산자체 방침으로 53건만 성립
- 결연을 위한 기본입장 천명이후 본격적 교류관계 활성화(1987. 9)
  - “양독 최고통치권자는 국가차원이 아닌 지방자치단체 수준에서의 적극적인 교류관계의 중요성을 인정, 자매 결연을 적극 발전시키고 지원할 것을 합의”

#### 2. 동·서독 지방자치제도 비교

- 양독 정치·행정구조
  - 서독 : 분권주의 전통에 바탕 주 중심의 연방국가
    - 연방정부
    - 주(3개도시 포함 11개주)
    - 군·자치시(총 235개)
    - 기초자치단체(총 8519개)



- 동독 : 단일중심체제의 중앙집권주의

- 중앙정부
- 관구(동 베를린 포함 총 15개)
- 자치시(38개) · 군(189개)
- 시(64개) · 기초자치단체(6,921개)

○ 양독 기초자치단체 성격 비교

- 서독 : 지방자치단체의 자율적 운영으로 지방자치의 근본이념 구현
- 동독 : 중앙집권주의 체제에서 중앙정부의 하부기관으로 기능

### 3. 지방자치단체간 자매결연의 주요내용

○ 기본 정신

- 동 · 서독 기본관계조약 정신언급
- 유럽안보협력회의 정신반영
  - 평화공존의 원칙
  - 국가주권의 상호인정
  - 동 · 서독 양국간의 동등성과 갈등완화 정신포함

○ 일반적인 목표설정

- 평화와 안전에 대한 보장
- 상호 긴밀한 선린관계 유지
- 군축과 긴장완화에의 기여
- 정치적인 관계정상화와 시민교류의 지원
- 상호 신뢰관계의 구축과 상호이해 증진
- 사회적 동질성 확보와 사회발전 도모

○ 정치적 의사형성과 상호정보 교환

- 상호 관심사에 대한 공동노력과 의견교환 증진
- 자매결연 관계의 시민 지향적 분위기 조성
- 평화보장을 위한 구체적 활동과 가능한 대안에 대한 정보교환
- 상대방 도시에 대한 대시민 홍보
- 구체적 사안별 정보교환과 경험의 교환 및 상호자문

○ 지역 주민관련 사항

- 지방자치단체기관들간 공동협력 및 사회조직·조합·시민조직들간 협조와 유대관계 강화
- 모든 계층 및 이해관계에 따라 시민 상호교환
- 친지간의 만남, 정보교환과 경험 교환
- 지방자치단체 기관 및 대표들간 상호교류
- 수공업자와 상공인 교환
- 청소년 교류
- 체육인·스포츠 클럽의 상호교류
- 노년층간 이해증진
- 문화교류

#### 4. 통일과정에서 지방자치교류의 역할

- 서독이 중앙집권주의적 동독체제의 지방하부구조와의 교류를 순수한 지방자치단체간의 교류로 이해·추진함으로써 동독에서 독일의 지방자치·지방분권주의 전통 명맥과 지방자치의 법적제도를 유지케 하여 통일 독일의 기본행정·정치체제 마련
- 분단시대에서 정부차원의 상이한 이념과 체제를 초월하여 지방자치단체 교류를 통해 동·서독 주민간에 이룩한 신뢰와 협력관계가

- 민족동질성 유지, 동독의 민주화와 통일분위기 조성에 기여함으로써 평화적 통일달성을 위한 토대 마련
- 통합과정에서 야기되는 체제적 이질요소의 부정적 효과를 극복케 하는데 긍정적으로 작용하여 통합과정의 순조로운 진행에 기여



# 외 교 분 야

## 《 목 차 》

I. 통독관련 독일외무성 조치사항 .....	55
1. 통일독일의 대외정책 천명 .....	55
2. 동독과 제3국간 외교 및 영사관계 종식통보 .....	55
3. 동독외교관 처리 .....	55
4. 동독 외교공관 처리 .....	56
5. 동독주재 외국공관 처리 .....	57
6. 동독이 외국과 체결한 조약·협정처리 .....	57
7. 동독의 대외채무 및 채권관리 .....	59
II. 동·서독간 상주대표부 관련사항 .....	60
1. 설치경위 .....	60
2. 외무성의 상주대표부내 활동 .....	60
3. 동·서독간 상주대표부 설치에 관한 의정서 .....	61
4. 부속의정서 .....	62
III. 신국제질서하에서의 통일독일의 역할전망 .....	63
1. 정치적 강대국 역할자제 .....	63
2. 경제대국으로서 유럽질서 개편주도 .....	63
3. EC의 중심으로서 동·서유럽간 교류협력주도 .....	64



# I. 통독관련 독일 외무성 조치사항

## 1. 통일독일의 대외정책 천명

(Kohl 수상의 '90. 10. 4. 첫 통독 의회 연설)

- 선린우호정책
- 우방국들의 새로운 세계전략과 구조개편에의 동참
- 유럽통합과 전유럽 평화질서 창출에의 기여
- 군비축소와 통제
- 인권의 존중과 자유민주적 사회질서를 위한 지원
- 평등한 자격을 가진 통일유럽의 구성원으로 세계평화에 기여
- 인류공통과제 해결에의 적극 참여

## 2. 동독과 제3국간 외교 및 영사관계 종식 통보

- 10. 3 통독과 동시에 외국이 동독과 맺고 있는 외교 및 영사관계 소멸됨을 통보
- 통독이후 잠정조치로 3개월간 동베를린 주재 외교관에게 외교특권 부여

## 3. 동독 외교관 처리

- 4,000여명의 구동독 외무성 직원중 외교직은 통독과 동시에 일단 전원 해임되고 주로 기술분야에 종사하는 약 250명이 임시 고용계약 형태로 잔류
  - 이들 대부분은 재외공관 관리, 문서이관, 건물유지 및 자료입력 등에 소요되는 인력으로 청산작업이 끝날때까지만 근무
  - 250명중 몇명이 앞으로 계속 정식공무원 또는 계약직 공무원으로 남

게될지는 연방외무성의 실행정수요와 예산운용의 가능범위(재무성과 협의)내에서 결정

- 해고된 외교직 공무원중 극소수(수명)는 외무성내 선발위원회의 심사를 거쳐 채용 절차중에 있음.

○ 해고된 사람들은 과도기간 동안 대기급료(통일전 받았던 평균급여의 70%에 해당)를 받음

- 과도기간 : 50세 미만은 6개월, 50세 이상은 9개월
- 이 대기급료 지불 기간동안 새로운 직장을 구하기 위한 직업전환 교육 실시
- 이 기간동안 새로운 직장을 구하지 못하면 자동 실직, 그 이후는 실업자로서 실업수당 지급

○ 통합조약에 따른 동독 외교관 해고 기준(일반공무원 해고 기준과 동일)

- Stasi등 국가보위기구에 종사한 자
- 구동독 공산당과 대중외곽기구에서 체제수호를 위해 적극 활동한 자
- 「시민적, 정치적 제권리에 관한 국제협약」('60. 12. 19)과 「인권에 관한 일반선언」('48. 12. 10)에 규정된 기본원칙에 위배된 행정행위를 하였던 자
- 전문적 지식의 결핍이나 개인적성상의 부적합으로 업무에 부응하지 못하는 자

\* 대표성, 신뢰성, 과거 국제무대에서의 대결 등 외교업무의 특수성에 비추어 타부처보다 해고기준을 더욱 엄격하게 적용

#### 4. 동독 외교공관 처리

○ 통독과 더불어 연방재산으로 귀속



- 독일외무성은 재외공관에 동독공관을 인수케 하고 계속 사용 가능 여부 파악 지시
  - 현지공관이 계속 사용 필요성을 보고하고 외무성도 동의한 경우
    - 문화원 등 타기관 건물로 사용
    - 건물개축비용 산정을 위해 연방건설성에 전문 감정 의뢰
    - 건축변경에 필요한 비용을 연방재무성에 신청하여 개축
  - 계속 사용 불필요로 판단된 경우 해외 국유재산 매각절차에 의해 공매 처분
- \* 원만한 공관인수 등 건설적인 청산을 위해 서독 외무성은 90. 3. 동독 선거직후 재외공관에 대해 동독 공관원과 인간적인 접촉을 갖고 상호 협력하라고 지시

## 5. 동독주재 외국공관 처리

- 통독과 더불어 베를린에는 1개의 공관만 허용
  - 본 주재 대사관의 베를린 사무소 또는 영사관으로 변경

## 6. 동독이 외국과 체결한 조약·협정 처리

- 가. 통일전까지 동독이 체결한 조약, 협정은 다자간이 542건, 양자간이 2,551건
- 국가승인 획득을 최대의 외교목표로 한 동독정부는 가능한 한 많은 조약 체결 노력
  - 서방제국과는 다자간 협정이 대부분이고 동구권 및 제3세계 국가와는 양자간 협정이 많음.
- 나. 동독이 통독전에 맺은 조약 및 협정처리에 대해서는 통합조약 제12조

에 규정

○ 양자간 조약, 협정의 경우는 통일정부가 조약체결 당사국과 협의를 거쳐 계속 유효, 수정 또는 효력상실 여부 결정

－ 결정기준

- 신뢰보호
- 관련 당사국의 이해
- 서독의 계약상 의무
- 자유, 민주, 법치국가적 기본원칙
- EC의 권한 존중

○ 서독은 가입되어 있지 않고 동독만 가입했던 국제기구나 다자간 조약에 통일독일이 가입하려 할 때에는 독일은 모든 당사국과, EC의 관할권과 관련되어 있는 부분에 대해서는 EC와 협의

다. 연방외무성은 상기 원칙에 의거 각국과 협의 진행중

- 국경문제와 관련된 구동독의 조약들은 통독후 새로운 독·소 및 독·폴 우호협력조약을 통해 그 내용 계속 유효
- 대외경제관계와 관련된 조약, 협정 등은 90. 10. 3 기준 수지결산을 거쳐 새로운 의무이행과 권리행사에 관한 내용을 조정하여 새로운 조약, 협정 체결
- UN 및 그 산하기구, CSCE 등 동·서독이 동시에 회원국으로 되어 있는 국제기구나 다자간 협정의 경우는 통일독일이 단독 대표권을 행사함을 통보
- 동독은 가입되어 있었으나 서독은 가입되어 있지 않으면서 통일독일이 더 이상 가입의사가 없는 국제기구나 다자간 조약의 경우에는 통독과 더불어 구동독의 회원자격 자동 상실 조치

## 7. 동독의 대외채무 및 채권처리

- 90. 7. 1(화폐·경제·사회통합 발효시)까지 서독 및 제3국에 대해 동독이 지니고 있던 채권과 채무는 통독시까지 유효한 경우 모두 인수(연방 재무장관의 지시와 감독하에 청산)
  - 동독의 채권과 채무를 모두 서독 DM로 환산(1서독 DM=2동독 DM)
  - DM 환산비율이 2:1로 책정되어 채권과 채무가 현저하게 차이가 나는 국가들에 대해서는 신뢰보호의 원칙하에 재무성 기금으로 차액 보상
  - 해당채권은 재무성의 지시로 신탁청에 의해 신탁관리되거나 연방재산으로 이양
- \* 실제로는 채권이라 할 만한 것이 없었음.
- 동독이 회원국으로 있던 국제기구나 다자간 조약기구, 특히 과거 COMECON국가들에 지고 있던 채권과 채무는 통독이후 특별관리대상

## Ⅱ. 동·서독간 상주대표부 관련사항

### 1. 설치경위

- 72. 12. 21. 체결된 동·서독간 기본관계에 관한 조약 제 8 조에 상주대표부 교환 규정
- 73. 7. 31. 서독 헌법재판소, 상주대표부 교환이 기본법에 위배되지 않는다고 유권해석
- 73. 11. 16. 서독, 동독 상주대표부에 대한 편의·특권·면제 보장에 관한 법률 제정
- 74. 3. 14. 동·서독간 상주대표부 설치에 관한 의정서 및 부속의정서 서명
- 74. 3. 22. 동독주재 서독 상주대표부 근무요원의 특수복부에 따른 제문제에 관한 법률 제정
- 74. 4. 24. 서독, 동독 상주대표부에 대한 편의·특권·면제보장에 관한 법률시행령 제정
- 74. 5. 2. 동 베를린과 본에서 양측 상주대표부 활동 개시

### 2. 외무성의 상주대표부내 활동

- 서독 상주대표부는 수상실 관할로 각 부처 파견 근무자를 포함 총 규모 90여명 정도. 이중 법무국(legal dept.)에 가장 많은 인원이 배정.
- 1974~90년간 4명의 상주대표부 대표가 임명되었었는데, 3대와 4대 대표는 외무성 출신이었으며 1대와 2대 대표밑에서는 외무성 출신인사가 부대표로 활동
- 외무성 직원 4~5명 파견 근무

- 상주대표부의 성격이 외교공관의 성격과 기본적으로 동질성(homogeneous)이 있어 비록 소수이기는 했으나 대외협상경험이 있고, 국제법 등에 대한 전문적 지식을 갖춘 외부성 파견 직원이 중요 역할 담당.

### 3. 동·서독간 상주대표부 설치에 관한 의정서

독일 연방공화국 정부와 독일민주공화국 정부는 1972. 12. 21. 체결된 기본관계에 관한 조약 제 8 조에 의거하여 다음과 같이 합의한다.

1. 상주대표부는 본 의정서 발효와 함께 개설된다.
2. 대표부의 공식 명칭은 “독일연방공화국 상주대표부” 및 “독일민주공화국 상주대표부”이다. 대표부장의 공식 명칭은 “독일연방공화국 상주대표부 대표” 및 “독일민주공화국 상주대표부 대표”이다.
3. 독일연방공화국 상주대표부 대표는 국가평의회 의장에게, 독일민주공화국 상주대표는 연방대통령에게 신임장을 제정한다.
4. 상주대표부와 그 근무직원 가족 및 가사사용인에 대해서는 1961. 4. 18 비엔나협정이 준용하여 적용된다.
5. 상주대표부의 임무는 상주국내에서 파견국의 이권을 대표하며, 주민에 대한 지원과 협조를 포함하여 독일연방공화국과 독일민주공화국간의 정치·경제·문화분야 및 기타분야의 정상적인 선린관계를 촉진하고 확대하는 데 있다.
6. 독일연방공화국 상주대표부에 관한 사항은 외부성이 주관 관장한다. 독일민주공화국 상주대표부에 관한 사항은 연방수상실이 주관 관장한다.
7. 상주대표부의 인원수는 호혜주의 원칙에 의거하여 쌍방의 합의하에 결정한다.

8. 본 의정서는 상호 합의된 시점에 발효된다.

본 1974. 3. 14, 독일연방공화국 정부를 대신하여, 쿤터 가우스  
독일민주공화국 정부를 대신하여, 쿠어트 니어

#### 4. 부속 의정서

1. 상주대표부의 대표 임명에 관한 동의는 정부간 각서교환으로 이루어진다. 상주대표부의 기타 직원은 서면으로 지명된다. 주재국 정부는 상주대표부의 대표나 직원의 소환을 요구할 수 있다.
2. 상주대표부의 대표와 직원, 그 가족 및 가사사용인은 하시를 막론하고 출입국할 수 있는 권한이 부여되어 있음에 합의한다.
3. 양측은 상주대표부내에서 무선시설을 설치하고 운영할 권한을 보장한다. 신청과 운용은 각측의 해당규정에 준해 시행한다.
4. 독일연방공화국 정부는 지금까지의 뒤셀도르프 소재 독일민주공화국 대외무역부사무소를 독일민주공화국 상주대표부 무역정책부의 분소로 전환함에 동의함을 선언한다. 독일민주공화국 정부는 독일연방공화국이 유사한 기관설치에 관한 규정 요청시 독일연방공화국에게 편의를 제공할 의사가 있음을 선언한다.
5. 파견국의 상주대표부용 대지구입 및 소유권이 있거나 임대한 부동산이 상주대표부용이거나 상주대표부 대표와 그 직원의 주택용으로 이용될 경우, 특별 용역을 위한 대가로서 징수되지 않는 한, 모든 세금과 기타 부담금(국가, 지역, 지자체)으로부터 면제될 것에 관해 합의한다.
6. 독일민주공화국 주재 독일연방공화국 상주대표부는 1971. 9. 3일자 4대국 협정에 준거하여 서베를린의 이권을 대표한다. 독일민주공화국 정부와 베를린시간의 약정은 이에 관계없이 적용된다.

### Ⅲ. 신국제 질서하에서의 통일독일의 역할전망

#### 1. 정치적 강대국 역할 자제

- 정치·군사적 독자노선 자제
- 경제력을 바탕으로 한 유럽통합 적극 추진
  - 경제통합 추진과 병행 정치통합을 위한 중추적 역할
  - EC중심의 범유럽통합 결성 노력
- 대서양 국가를 중심으로한 집단안보체제 결속 강화
  - NATO 테두리내에서 미국과의 안보협력 지속 노력
  - CSCE를 통한 범구주안보체제 구축에 선도적 역할
- 비EC 유럽국가와의 협력 강화
  - 소련 및 동구국가의 경제재건 적극 지원 및 대EC 결속 추진

#### 2. 경제대국으로서 유럽질서 개편 주도

- EC 경제통합을 위한 역할
  - 구동독 재건을 통한 EC 경제성장 기여
    - 막대한 산업 및 사회간접설비 투자 기회 제공
    - 개발수입 증가로 역내 무역흑자 규모 축소
  - 마르크화 강세를 통한 EC 통화통합 가속화
    - 통화통합 단계별 실시기간 결정 주도
    - 마르크화 안정기조 유지를 통한 EMS강화

### 3. EC의 중심으로서 동·서유럽간 교류협력 주도

- 동구경제 지원의 중추적인 역할
  - EC국가중 대동구 최대 무역국
    - 기존 동독과 동구권과의 관계 최대 활용
  - 대동구 투자진출 증대
  - 소련, 폴란드, 헝가리, 체코 등에 재정 지원
- 범유럽 광역경제권 형성 촉진



# 문 화 분 야

## 《 목 차 》

I. 동·서독 문화통합과정 .....	67
1. 통일이전 문화교류 현황 .....	67
가. 분단~'72년 동·서독 기본조약 체결전 .....	67
나. '72년 기본조약체결~'86 문화협정체결 이전 .....	67
다. '86 문화협정체결~'90. 10 통일 .....	68
2. 통일이후 문화통합 추진현황 .....	69
가. 추진현황 .....	69
나. 평 가 .....	71
II. 남북한 문화통합 추진에의 적용 .....	74
1. 동·서독 문화통합 추진과정의 교훈 .....	74
가. 통일이전 .....	74
나. 통일이후 .....	75
2. 정책건의 .....	76
가. 남북한 문화교류의 추진 .....	76
나. 통일이후 대비책 강구 .....	77



# I. 동·서독 문화통합과정

## 1. 통일이전 문화교류 현황

### 가. 분단~'72년 동·서독 기본조약 체결전

- 양측 정부간의 공식적인 협의나 지원이 없이 민간주도하에 주로 음악과 무대공연 분야에서 예술단의 교환방문 및 주요 문화행사(괴테 협회총회, 바하축제) 개최

### 나. '72년 기본조약 체결~'86년 문화협정 체결

- 기본조약 제 7 조에서 동·서독간 문화분야의 협력개발촉진을 합의, 추가의정서에 양독간 문화협정 체결문제를 논의기로 함.
- '73년 11월부터 동·서독 문화회담 시작
  - '75년까지 5회가 개최되었으나 합의점을 찾지 못함
  - '82년말 회담재개 합의후 '84년부터 집중개최
- 동 기간중 문화교류의 내용 : 학자교류, 학술정보 교환, 철사법 공동 개정 노력, 문학인교류, 서적판매, 도서관교류, 영화, 텔레비전 프로그램교환 등
  - 공연예술분야
    - 공연예술분야의 교류실적은 미비
    - 동독 오케스트라의 서독 순회연주는 연간 5, 6회정도였으며 재즈 및 팝뮤직의 교환연주가 성행
  - 문학분야
    - '81. 12 동베를린에서 개최된 『평화촉진회담』에 동서독 문인·학자 참여

- 동독출판서적은 모두 서독에서 구입 가능했으나 동독은 제한적 허용
- 영화, TV분야
  - 영화, TV분야의 프로그램은 제한적인 범위내에서 교환 또는 구입 가능
- ※ 동독지역에서 서독 TV프로그램은 대부분 시청 가능
  - 동독은 공식적으로 서독 TV의 시청 금지를 결정했으나 주변국가들에게 미칠영향을 고려, 방해전파를 하지 못함

#### 다. '86 문화협정 체결이후~'90. 10 통일

- '86. 5. 6 『동·서독 문화협정』이 체결된 바, 기본조약이 맺어진지 13년이 지난 1986년에야 가장 늦게 동·서독간에 문화협정이 맺어진 이유는
  - 문화분야에서의 교류로 양독 국민들간 동질성이 증대되면 동독 공산당이 주장하는 사회주의적 독창성에 근거한 동독건설이라는 목표가 좌절되고 권력기반이 흔들릴 우려가 있다고 동독 공산당 수뇌부가 판단
  - 서독의 문화정책은 다원주의에 입각, 개방적이었기 때문에 많은 동독의 작가와 문인들이 서독에서 활동하기를 원했고, 그에 따라 동독의 지도부는 서구문화 침투를 우려
- 문화협정 체결을 계기로 정부, 민간부분의 문화교류는 획기적으로 증가되었고, 이는 실질적으로 동·서독간의 문화공동체 형성에 기여하였고 통일의 기본바탕이 된 것으로 평가
  - '88. 10~'89. 3중 이루어진 문화교류는 예술분야 384건, 교육분야 106건, 학술분야 73건 등 총 563건
- 이 기간중 대규모로 이루어진 TV, 라디오, 신문 등의 교류는 서독

이 거의 일방적으로 동독에 영향을 주었으며, 이는 동독주민이 서독을 하나의 대안으로서 선택하는 결정적인 계기로 작용

- 서독 TV의 동독주민 시청률이 80%를 상회

○ 특히 '86년이후 동·서독 도시간 체결되기 시작한 『자매결연』제도는 동·서독 문화교류, 스포츠교류에 중대한 영향을 미침

- 자매도시간 교류에 있어서 문화교류가 차지하는 비중은 매우 컸으며 음악교류, 유적보존계획, 도시계획 및 건축계획, 영화상영, 사진전시회 등 문화교류 프로그램은 '87, '88년도에만 145개 사업이 시행

- 동·서독간 자매결연은 독일인의 공동귀속감과 독일통일에 관련되는 전통과 문화와 역사의 공동체의식을 발전시켜주는 동인중의 하나였으며, 독일인의 결속과 선린관계를 유지하려는 서독의 독일정책의 중요한 요소를 형성

## 2. 통일이후 문화통합 추진현황

### 가. 추진현황

○ 동독지역의 정치구조, 사법체계, 경제, 행정 등이 급격히 서독체제로 이식되고 있으나 문화분야(교육분야 제외)만은 예외.

- 이는 『지금까지 동독의 문화적 가치는 손상되어서는 아니된다』라고 규정한 통합조약에서 알수 있듯이 독일정부가 동독문화 보존대책을 강구하고 있고

- 정치·경제 등 다른 분야에 비해 문화분야는 자유로운 문화교류를 통해 동·서독간에 기본적인 문화적 동질성이 유지되어 왔으며

- 공산주의 치하에서도 동독의 문화적 성과는 국제수준에 손색이 없었다는 점에 기인

- 그럼에도 불구하고 동·서독간의 문화적 갈등 및 심리적인 문제들이 상존하고 있으나, 통일직후 정치·경제 등 크고 시급한 문제들에 밀려 문화통합 문제는 크게 관심을 끌지 못함.
- 따라서 통일후의 문화통합을 위한 투자는 다른 분야에 비해 열악하며 단지 동독지역의 문화시설 보존차원에 머물고 있음.
  - '90년 11월 독일연방각료회의는 『문화유지 과도재정 운영안』을 채택하고 '91년도 신설5개주에 총 9억DM를 지원할 것을 결의(문화시설 보호 : 6억DM, 문화프로그램 지원 : 3억DM)
  - 통일이후 '92년까지 과도기간동안 동독의 문화를 지원하기 위해 과거 동독이 운영하고 있던 『문화기금(Kultur Fonds)』을 인수하였으나 서독 일부 주의 기금 출연연기로 별다른 성과는 없음.
- 연방정부의 신설 5개주에 대한 문화정책 목표는 조속한 시간에 문화적 과업을 자력으로 해결할 수 있도록 지원하는 것이나 구동독지역의 각종 문화시설이 문을 닫지 않게끔 최소한의 지원 이외에 별다른 지원대책은 없음.
  - 이는 독일기본법 제5조 『어떠한 제한도 없이 예술과 문화는 자유다』라는 규정과 같이 독일의 전통적 문화정책이 가급적 국가의 간섭을 배제한 자유방임적이라는데 기인
  - 독일인들은(특히 서독인들) 동·서독 문화격차의 문제는 경제적 격차가 해소되고 시간이 흐르면 자연스럽게 해결될 것으로 낙관
- 동·서독 문화통합과정에서 두드러진 또하나의 중요한 측면은 각 주 정부간, 도시간 자매결연임.
  - 서독지역의 주정부들은 동독지역 신설 5개주와 각각 자매결연을 맺고 있으며, 연간 300~500만DM정도 재정지원 및 행정지원을 하고 있음.
  - 또한 이 자매결연은 각 도시간 뿐만 아니라 각종 단체들 사이에

광범하게 이루어지고 있으며, 자매단체들간의 각종 교류는 동·서  
독간 문화적 동질성 회복에 가장 기초적인 영향을 발휘하고 있음.

## 나. 평 가

### <동·서독 문화통합의 과제>

- 통일직후 정치·경제적 문제에 가려있던 동·서독 문화통합 및 심리  
적 갈등은 40여년간 유지되어왔던 상호 이질적 체제가 너무 급격히  
통합되었으며 일방적인 서독의 주도로 이루어졌다는 점에 기인
  - 동독주민의 과거의 경험은 새로운 상황에 전혀 도움이 되지 않음  
으로 인한 불안감 가중
  - 권위주의적이며 폐쇄적인 공산독재 체제하에서 동독주민은 스스로  
결정하는 능력을 상실함으로써 새로운 상황에서 선택의 곤란에 직면
  - 일방적인 공산주의 체제적응을 강요받음으로써 개인의 인격이 황  
폐화되고 심리적 무력감 팽배
  - 동독인들은 서독인과 같아지기 위해서 통일을 선택했지만 업무능  
력이나 노동생산성이 서독인에 비해 현저히 낮음.
- 동독사회전체가 새로운 체제에의 적응을 강요받고 있으며, 서독인들  
이 이를 돕고 있으나 이는 새로운 문제를 야기
  - 동독사회의 상부구조에는 어디에나 서독인들이 『자문역』이라는 명  
목으로 영향력을 발휘
  - 또한 동독인의 평균수입은 서독인들의 60%에 불과하며 서독기업  
인들은 동독 노동자의 채용을 꺼림.
  - 이는 양독간 체제의 차이, 경제구조의 차이에 기인한 것이지만 이  
러한 현상들로 인해 서독인의 우월감, 동독인의 열등감(2등 국민  
이라는 의식)을 부채질 하고 있음.
- 동독사회의 급속한 서독화로 인한 동독주민의 정체감 상실

- 구 동독사회의 모든 것은 가치가 없다는 사고경향 증대
  - 일부 동독인들은 동독사회의 우수한 생활문화 양식(지나친 개인주의 폐해를 보완하는 집단주의적 양식 등)을 강조하고 있으나 이를 위한 대책은 미수립
- 젊은 세대들의 대거 서독이주에 따른 동독사회의 정체현상 심화
- 서독의 대중문화의 급속유입에 따른 불건전문화 현상 증대

### 〈평 가〉

- 통일과정이 너무 급속하게 이루어졌기 때문에 독일의 통일에 대한 대비가 상대적으로 부족
- 경제적인 후유증은 서독의 막대한 경제잠재력으로 수년내 해결이 가능하고 또 점차 개선되고 있다는 자신감을 보이고 있으나 심리적·문화적 갈등에 대해서는 아무런 대책이 없는 상태
- 이는 심리적 문제를 서독정부가 전혀 예측을 하지 못했고 독일의 문화정책이 연방주의 및 자유방임주의였다는 데 기인
  - 독일에서의 문화진흥정책은 주정부의 고유권한
  - 독일연방 내무성에 문화통합정책을 시행하고 있는 부서는 2개과에 불과
    - Ref. K II 4 : 문화분야의 분단 후유증 해소문제
    - Ref. K II 5 : 신설 5개주의 문화시설 확충문제
- 통합조약에서 『동독의 문화적 가치는 보존되어야 한다』고 선언하고 있지만 이는 선언적 의미에 그침
  - 실제로서 대부분 동독인의 의식상태에는 기념비 형식으로조차도 과거를 돌이키고 싶어하지 않는다는 점이 문제
- 그러나 동·서독간은 1970년대 이후 꾸준한 문화교류를 통해 기본적인 동질성을 유지하였고 1,000년에 걸친 독일문화전통에 비해 분단 40



년에 걸친 문화의 정치화는 독일문화전통의 뿌리를 해치지 않는다는 점에서 동·서독 문화통합의 긍정적 측면을 볼 수 있음.

- 또한 새로운 독일정부가 동·서독 문화통합정책을 동독과 서독의 차원이 아닌 프로이센의 문화적 전통을 계승한다는 전제하에서 추진하고 있는 점도 좋은 반응을 얻고 있음.

## Ⅱ. 남북한 문화통합 추진에의 적용

### 1. 동·서독 문화통합 추진과정의 교훈

#### 가. 통일이전

- 동·서독 문화교류는 상호 이질적인 체제와 사회구조속에서도 동·서독이 기본적 동질성을 유지하고 통일기반을 형성하는데 가장 중요한 요인으로 작용
  - 민간차원의 꾸준한 교류노력과 『작은 걸음마 정책』이라는 서독정부의 현실적인 정책접근 노력 부각
  - 분단시대 초반의 상호대치와 경쟁 측면에서 동독이 일찌감치 서독 혁명전략을 포기함으로써 양독간의 교류는 명문보다 실리에 치중하게 되고 이러한 요인이 지속적인 교류를 가능케 함
  - 동독정부가 서독의 내독관계성을 기피하여 문화교류는 주로 소규모 단체차원에서 주로 성사되어 동독정부의 방어적 입장을 약화
- '86년 『동·서독 문화협정』 체결을 계기로 정부차원의 공식적인 합의와 지원아래 문화교류가 제도화되고 질적으로 심화
  - 정부의 지원아래 상호교환 방문 등 인적교류의 활성화
  - '86년이후 체결되기 시작한 동·서독 도시간 자매결연이 문화교류를 전 독일지역으로 확산시키는 효과 거양
  - 특히 TV 등 방송매체의 개방은 양쪽체제에 대한 비교를 가능케 하였으며 교류에 직접 참가하지 않은 일반주민들에게도 간접적 교류효과를 줌
- 통일이전 서독에서는 동독발행 각종 자료들을 언제 어디서든지 쉽게 구할 수 있었으며 정부기관, 연구소, 재단, 민간단체 등에서 동독지

역 연구가 활발히 진행

- 서독은 동독자료의 개방을 일방적으로 단행한 바, 이의 결과로 동독실상의 파악 및 연구의 축적으로 급격 통일에 따른 대비책 수립이 용이
  - 특히 서독 『연방정치교육센터』에서는 모든 자료를 모든 필요한 사람들에게 무료로 송부
  - 서독의 자료개방조치는 동독에도 이에 상응한 조치를 강구케 함으로써 일부분야의 개방을 유도
- 서독의 교회들은 각 교단별로 인도적 차원에서 동독교회에 대한 지원을 강화하였으며 이의 영향으로 『평화혁명』시 동독 교회들이 주도적 역할 수행

#### 나. 통일이후

- 독일의 전통적인 자유방임적 문화예술정책으로 정부차원의 문화통합 노력은 미약
- 『정치·경제 등 시급한 문제들 때문에 동독의 문화시설들이 문을 닫게 할 수 없다』는 전제아래 연방정부차원의 재정지원 강화
- 동·서독 주정부간, 지방자치단체간, 일반단체간 자매결연 제도는 가장 효율적이고 대규모적으로 문화통합과정을 수행
- 동독이 사회주의이념에 봉사하는 예술인의 지원을 위해 만들었던 『문화기금』을 연방 및 각 주들이 공동출연하여 '94년까지 한시적 운영
- 프로이센의 문화전통을 이어받는다는 차원에서 『프로이센 문화재보호재단』을 확충하여 연방 및 주 정부가 공동운영토록 함
- 연방정부의 신설 5개주에 대한 지원강화는 상대적으로 신설 5개주의 독자성을 저해하고 있으나 이는 과도적 현상에 불과할 것으로 예상

- 동독지역의 독자적인 문화보호, 또는 자긍심 배양, 심리적 무력감, 문화적 갈등을 위한 별도의 정책 미제시
- 또한 동독지역민의 문화향유기회 확대를 위한 정부지원정책(입장료 보전, 예술프로그램 유치지원 등)부재

## 2. 정책건의

### 가. 남북한 문화교류의 추진

- 명분에 치우치거나 상호분쟁이 야기될 수 있는 분야의 교류는 뒤로 미루고 상호 공감대 형성이 가능한 분야나 교류를 통해 쌍방이 이익을 얻을 수 있는 분야 우선 추진
  - 전통문화, 언어, 음악(특히 기악)분야의 교류 우선 추진
  - 『평양교예단』등 북측이 자랑하는 단체와의 교류나 주시경, 박지원 등 북측이 깊이 연구하고 있는 분야의 학술대회 개최
- 민간단체의 소규모 교류행사 적극지원
  - 북측이 기피하는 정부주관행사를 지양하고 민간단체의 현실성있는 교류 프로그램 지원
  - 개인, 단체, 연구소 등 모든 가용통로를 전면 가동하되 교류가능 프로그램 지원체제 수립
- 남북한의 도시간, 문화예술단체간, 학교간 자매결연 체결지원
  - 남북한 문화교류를 전 지역으로 확대
  - 지속적인 교류확대
  - 통일문제에 대한 국민적 공감대 형성 및 참여의식 고취
- 남북한 문화교류 프로그램은행 설치 운영
  - 각 단계별, 단위별 교류가능 프로그램 연구
  - 동·서독 문화교류 프로그램 연구

- 각 단계별로 각급 민간단체를 활용 지속적으로 교류 제의
- 북한 문화예술전문가, 통독과정 전문가 등 양성
  - 관련자료의 지속적 배포
  - 관련 학술행사의 개최지원 및 정책연구용역 의뢰
  - 정책자문위원으로 적극 활용
- 북한출판물, 문화예술 작품 등 자료개방
  - 북한과 상호주의 원칙하에 추진하되 북측의 거부시 우리라도 일방적 단행
- 민족사의 정통성 확보 방안 강구
  - 문화사 년표등 근대 문화사의 체계적 정리
  - 북한 문화의 민족사적 위치 분석·정리

#### 나. 통일이후 대비책 강구

- 북한문화실상 연구의 강화
  - 이념에 물든 북한문화의 왜곡현상
  - 북한소재 문화재현황 및 관리실태
  - 북한문화예술인 현황
  - 북한의 문화관련 법제도 연구 등
- 문화통합 대비 재원확보
  - 『남북협력기금』활용방안 협의 : 통일원
  - 문예진흥기금 조성확대 및 사용가능분야 결정
  - 별도의 재원확보방안 강구
- 문화통합 대비계획 보완
  - 분단이후 두갈래로 나뉘어진 민족문화사 통합방안
  - 북한지역 문화시설 확충계획
  - 관련 법제도, 행정제도, 단체들의 통합계획

- 북한 문화예술인, 종교인 지원 및 재교육 대책
- 정치적 문화예술인 처리방안
- 북한주민 문화교육 및 문화향유기회 확대방안
- 남북한 심리적 격차 해소방안
- 북한이 이념적으로 왜곡시킨 문화·예술적 현상 개선방안

# 행정체제분야

## 《 목 차 》

I. 개 황	81
1. 행정조직 분야	81
2. 공무원 분야	82
II. 분야별 통합추진 현황	84
1. 행정체제 통합조약(기본법)	84
2. 동독지역의 주정부 신설	89
3. 구동독공무원 인력 감축	91
4. 공무원등 관계법령 마련	92
5. 신설 5개주 공무원들에 대한 재교육·직업교육	93
6. 구서독지역 공무원 신설 5개주 파견·전보장려조치	94
7. 통독이후 국가문서처리	96
III. 통독이후 제기된 문제점 해결을 위한 독일정부 기구개편	98
1. 통일과 관련한 새로운 기능의 수행	98
2. 구동독지역의 연방지소 설치	100
3. 통일과 관련한 부처기구의 개편	102
4. 연방정부의 개편	106
5. 신설 5개주 정부조직	107

IV. 구동독공무원 대책 .....	109
1. 실직공무원의 생활대책 .....	109
2. 공무원 재임용 .....	109
V. 구동독지역의 행정체제개편에 따른 문제점 .....	111



# I. 개 황

- 동·서독 통합추진에서 중요한 문제는 경제문제이나, 그보다 앞서는 것은 행정제도와 법의 문제로 대두
  - 동·서독의 경우 행정체제와 법구조의 상이함에서 오는 통합의 많은 후유증 발생

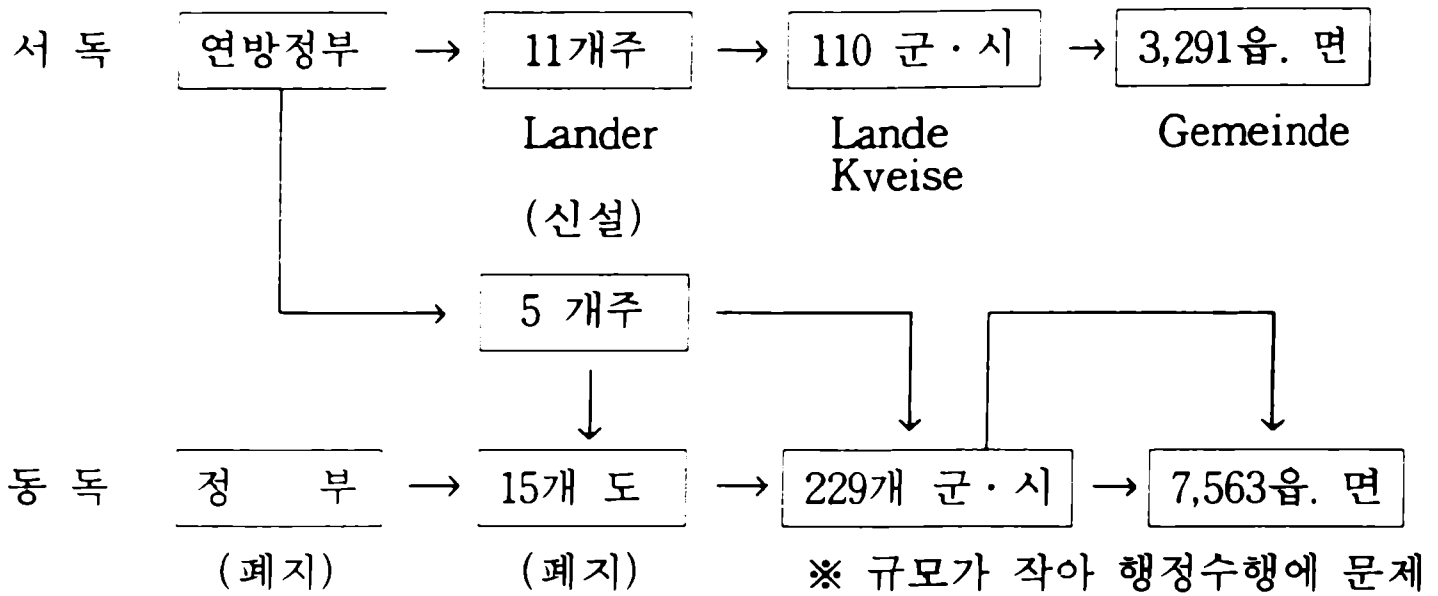
## 〈동·서독의 행정체제 비교〉

- 서독은 연방주의 체제하, 철저한 지방분권식 민주행정
    - 주정부는 헌법적 독립성 유지(영토·정부·헌법소유)
  - 동독은 강력한 중앙집권 형태 유지
    - 당의 지배에 의한 정치적 도구
    - 행정요원의 독립성·중립성 결여
- 동독의 중앙집권식 행정체제가 새로운 연방형태의 행정체제로 전환
    - 이 과정에서 공무원의 적극성·능력·자질이 관건으로 작용

### 1. 행정조직분야

- 동독정부가 소멸된 상태로 동독지역의 15개 도가 폐지되어 5개주(州)로 서독에 편입, 서독의 주(州)와 같은 행정체제로 개편
- 동독정부는 폐지되고, 동독정부건물에는 서독연방 각부의 지소를 설치하여 시설·장비·문서등을 인수, 과거 동독정부의 도 산하기관은 그 지역의 새로운 주(州) 정부산하로 흡수 또는 정리

### 〈행정체제 개편의 기본개요〉



## 2. 공무원분야

- 과거 동독 정부의 모든 행정기관이 폐지됨에 따라 소속되어 있던 공무원은 해직 또는 재고용(예정)
- 해직 근거로는 구동독지역을 서독으로 편입함에 따라 동독은 국제법상 국가주권이 상실, 고용주인 국가해체에 따라 법적인 고용관계 말소.
- 서독지역에는 인구 6천만에 450만명의 공무원이, 동독지역에서는 인구 1,500만명에 200만명이 공공업무분야에 종사함에 따라 양독간 공무원들의 불균형 조정 및 해고는 통독에 따라 불가피
- ※ 행정조직 근무자는 12만명 정도이며, 꼭 필요한 수는 7만명 정도  
동독근무 공직자는 해고된 상태에서 한시적 사무직으로 계약근무
- 새로 공무원으로 임용되는 자에 대하여는 '91. 1. 9 연방내무성에 의해 제정된 「구동독 공무원중 해고되지 않고 인수되는 자들에 요구되는 유예기간에 관한 규정」(Vorordnung Ueber die Bewaehrungsfor derungen fuer die Einstellung von Bewerbem aus der oeffentlichen

Verwaltung im Beitrittsgebiet in ein Bundesbeamtenverhältnis)이  
신설 5개주에도 그대로 적용

- 공무원으로 임명되고자 하는 자들은 등급에 따라 유예기간(Bew-  
aehrungszeit)을 갖기로 되어 있는 바, 고위직(hoehere Dienst)은  
4년, 고급직(gehobene Dienst)은 3년, 중급직 (mittlere Dienst)는  
2년, 단순직(einfache Dienst)은 1년
- 이 기간이 지나고 직위에 상응한 자격을 갖추고 있는지를 보증해야  
만 비로소 공무원으로 임명 가능

## II. 분야별 통합추진현황

### 1. 행정체제 통합조약 (기본법)

#### 제 13 조

#### 공공기관의 과도기적 존속

(1) 3조에 언급된 지역의 행정기구와 공공행정 및 법률집행을 위한 제반기관은 그것이 위치해 있는 주정부의 관할이 된다. 일개 주이상의 업무활동 관련을 가진 공공기관은 관련주 공동의 대표기관으로 이전된다. 고유업무를 자율적으로 수행할 수 있는 여러 산하기관으로 구성된 기관의 경우 각 산하기관은 그 위치한 주정부의 관할이 된다. 주정부가 각 기관의 업무수행과 각 기관으로의 업무양도를 규정한다. 1990년 7월 22일에 결정된 주시행법(Laender- einfuehrungsgesetz) 22조는 변함없이 효력을 가진다.

(2) 동독 편입효력이 발생하기까지 연방에 의해 기본법에 명시된 개별 관할권에 의거 인계된 업무를 담당했던 제1항 1번에 언급된 기관 혹은 산하기관은 해당 연방정부기관의 관할이 된다. 이 연방정부기관이 각 기관의 다른 기관으로의 업무이관과 업무청산을 결정한다.

(3) 제1항과 2항에 언급된 기관들에는

1. 문화, 교육, 학술 및 체육기관들과
2. 법인격이 있는 공공행정기관인 라디오방송국과 TV방송국도 해당된다.

## 제 14 조 주들의 공동기관

(1) 기본법상 명시된 개별 관할권에 의거 주정부에서 담당하는 자체 고유업무를 동독 편입효력의 발생시까지 완수했던 공공기관과 그 산하 기관은 규정확정시까지 1조 1항에 언급된 주들을 통해서 그 주들의 공동기관으로 남는다. 단지 이는 주들이 담당업무를 처리하는데 그 기관들의 과도기적 존속이 불가피할 경우에만 유효하다.

(2) 각 주들의 공동기관은 주지사 선출시까지 주정부 전권위임자의 관할이 되며, 주지사 취임후에는 주지사 산하에 속한다. 이 기관들은 주정부 해당 장관의 감독을 받을 수 있다.

## 제 15 조 주정부 행정을 위한 과도규정

(1) 제1조1항에 언급된 각 주들의 주 의회의장과 그 주에 속해 있는 각 지역 정부의 전권위임자는 지금까지의 담당업무를 편입효력 발생시로부터 주지사들의 선거시까지 연방정부의 책임하에 있는 동 정부의 지시를 받는다. 주 의회의장은 주의 전권위임자로서 주 행정을 관리하고 주의 각 지방 행정 당국과 아울러 양도된 업무일 경우에는 시와 각 구역 그리고 주의 관할구역에 대해서도 명령권을 가진다. 제1조1항에 언급된 주들에서 주정부 전권대리인이 임명되면 그들은 편입효력 발생시까지 1문과 2문에 언급된 임무와 주 의회의장으로서의 권능을 가진다.

(2) 서독의 주정부들과 연방정부는 동독 주정부 구성시 행정적 협력을 한다.

(3) 제1조1항에 언급된 주정부 지사들의 요청에 따라 서독 주정부 및 연방정부는 최대한 1996년 6월 30일까지 특정자문업무 수행을 행정적으로 지원한다. 다른 주정부 및 연방정부소속 관리들이 자문업무 수행을 위한 행정적 협조를 하면 주지사는 동 전문업무 분야에 대해 자신의 명령권을 부여한다.

(4) 연방정부측에서 주정부에 대해 전문적 업무수행 지원시에는 업무수행에 필요한 재정수단을 제공하며, 여기 사용된 재정비용에 대해서는 독일 통일기금이나 수입판매세(Einfuhr-Umsatzsteuer)에 대한 각 주들이 분담해야할 몫으로부터 정산처리한다.

#### 제 16 조

### 베를린 통합주정부 구성시까지의 과도적 규정

베를린시 통합주정부가 구성될 때까지 서베를린의 시정부(Senat)와 동 베를린의 시정부(Magistrat)가 통합 베를린 주정부의 임무를 수행한다.

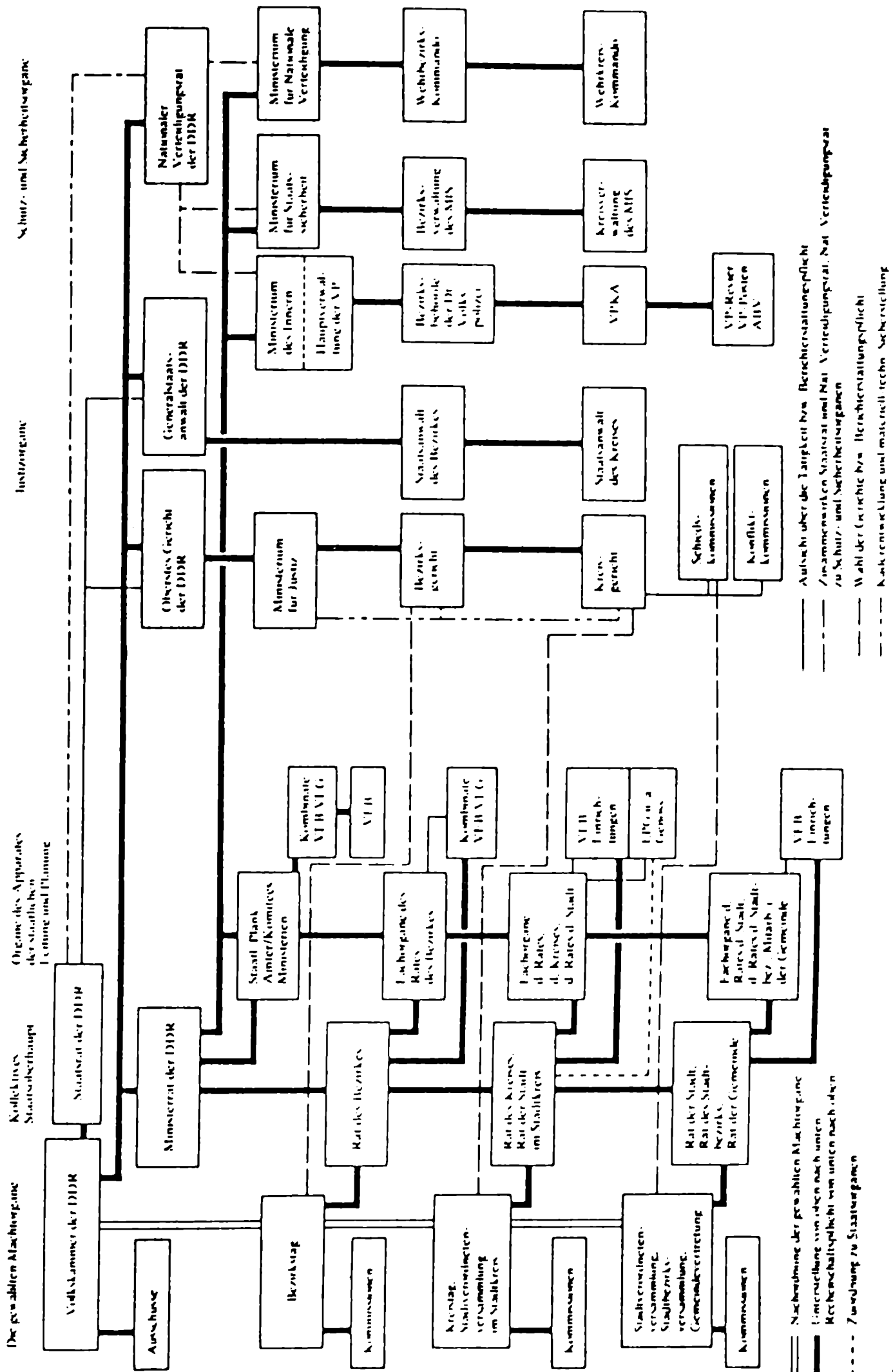
#### 제 19 조

### 공공행정기관 결정사항의 효력 지속

편입효력 발생 이전에 발포된 동독 행정 공문서는 계속 유효하며 그것이 법치국가적 원칙이나 이 조약의 규정들과 불일치할 경우 폐기될 수 있다. 그밖에 행정문서 효력존속에 관한 규정은 변함없다.

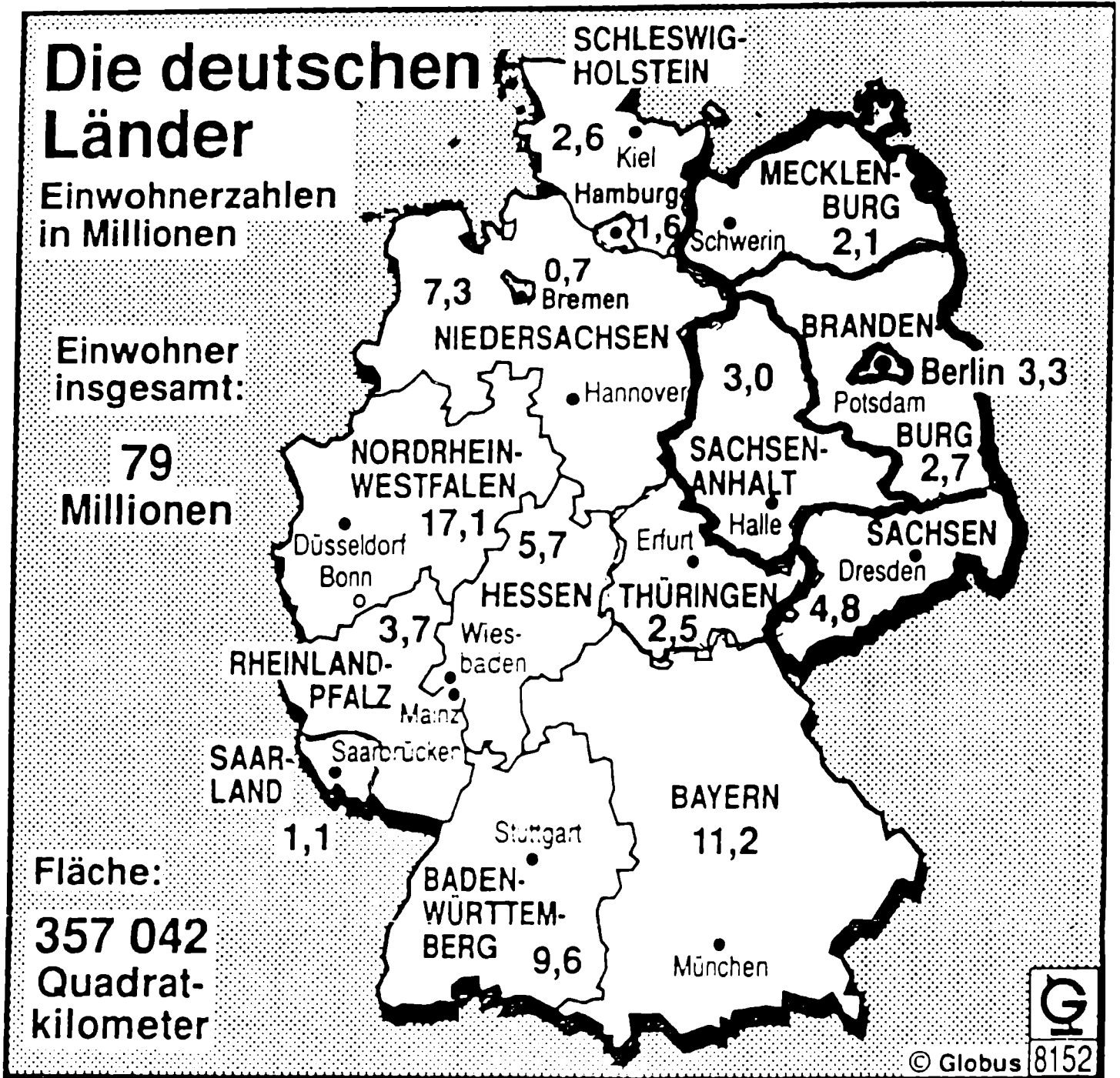
○ 구 동독지역의 도 행정의 모든 기구는 폐지되고, 독일연방공화국의 새로운 주(州)로 편입

Das System der Staatsorgane der DDR (vereinfacht)



Quelle: Kleines Politisches Wörterbuch, 4., überarb. u. erg. Aufl., Berlin (Ost) 1983, S. 901f.

〈신설 주 현황 (5개주)〉



○ 서독 편입시까지의 과도행정

〈 편입시까지 동독의 주차원 행정업무 〉

- 과도행정은 동독 임시정부와 지역 민주단체간의 합의하에 선출된 정부전권위임자(Regierungsbvollmaechtigte)가 대행
- 전권위임자는 업무추진시 행정결정 관할권(Kompetenx)을 부여받지 못하고 통독준비 업무만을 수행

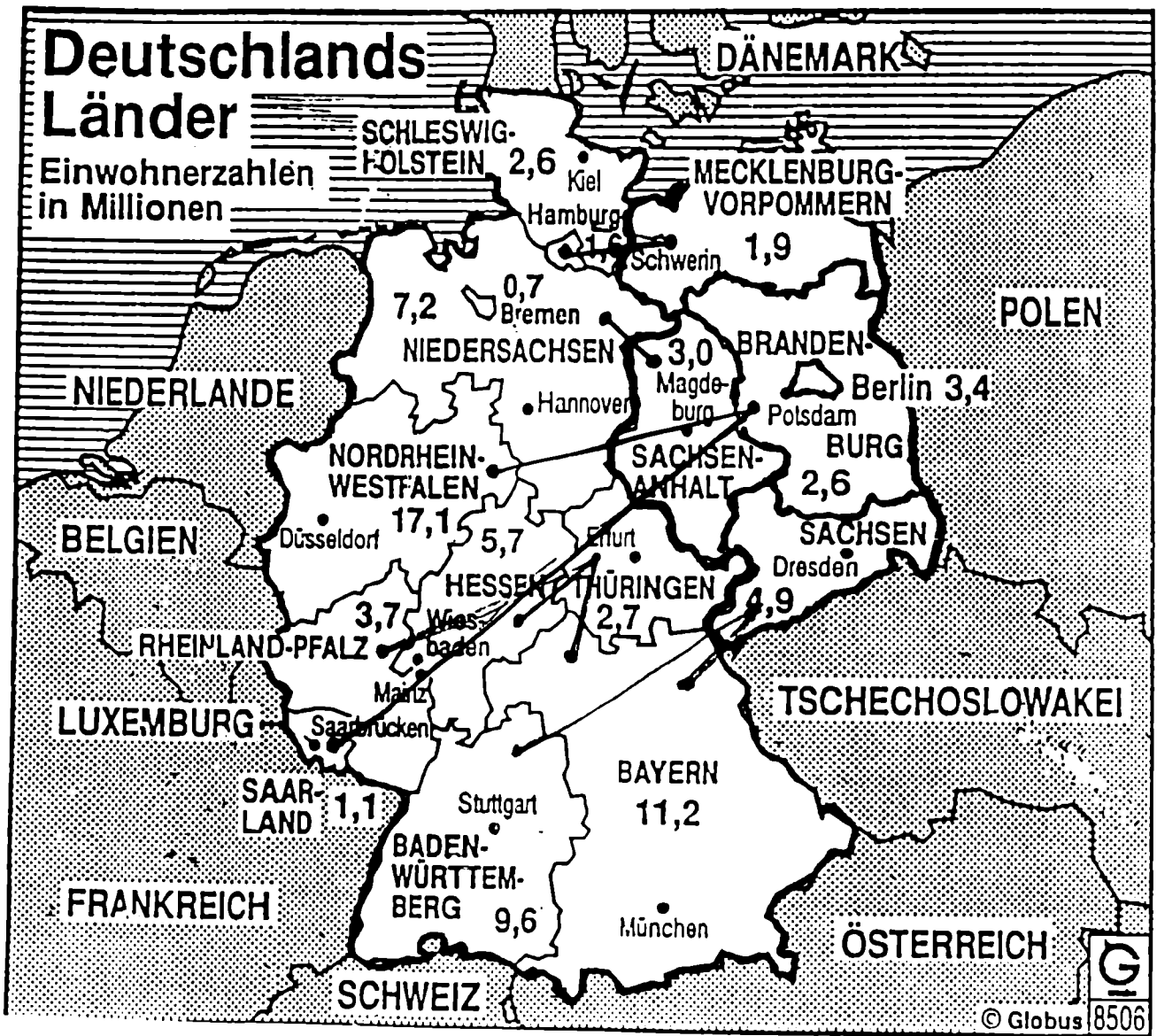


## 2. 동독지역의 주(州) 정부 신설

- 통독과 더불어 구동독지역에는 비로소 1950년대 없어졌던 신설 5개주가 부활되고 구서독지역의 지방자치 형태(Staedte, Gemeinde, Kreise)에 따라 새로운 지방행정체제가 구축
  - 연방내무성과 구서독의 주정부 및 지방자치단체는 인력, 물자지원, 재정지원 등을 통해 구서독의 지방행정체제 구축을 지원
  - 한편 구서독의 각 지방행정기관의 연합회는 행정의 연방주의에 의거 각 지방행정기구의 최고 의사결정기관으로서, 구동독에 신설된 각 Staedte(중. 대도시에 해당), Gemeinde(소도시, 읍에 해당), Landkreise(군에 해당)의 회원가입을 추진하고 있으며, 일선에서 서독으로부터의 행정지원을 총괄
- 통독이 되기전 '90년초부터 구서독측은 구동독지역의 지방행정체제 구축을 위해 각종 형태의 행정지원을 제공
  - 이미 동·서독간 교류협력기간중 맺어졌던 도시간 자매결연(Staedte-partnerschaft)통로를 통해 주로 초기에는 물자지원을 제공
  - '90년대 중반부터는 새로이 자문, 세미나 강사파견, 행정인력 파견 등 인적지원이 증가하였고 건축자재, 자동차, 사무용집기 등 지원
- 통독이후에는 통합조약 제15조(“연방정부와 구서독의 주정부는 신설 5개주 행정체제 확립에 행정지원함”)에 따라 체계적인 행정 지원
  - 행정자문단의 조직·파견
  - 상주전문인력 파견 : 연방내무성은 “인력파견에 보조기금”을 '91. '92 각각 1억DM씩 계상
  - 구동독지역 공무원에 대한 재교육, 직업교육 지원
- 독일연방공화국에 편입되는 구동독지역의 15개 도는 5개주(州) 정부로

분할하고, 주(州)의 행정조직 신설을 위하여 구서독지역주와 자매결연을 맺어, 자매결연을 맺은 구서독의 주(州) 정부 및 연방정부와 합동으로 자문단을 구성, 신설주(州)에 파견, 구서독지역 주와 동일하게 행정조직을 설치

<자매결연주 현황>



※ 「조직정비위원회」(Clearingsstelle) 구성과 임무

- '90. 8. 29 통합조약체결 직전에 각 주정부 및 연방정부 수상은 통합조약 14조와 15조에 규정된 신설 5개주에 대한 행정지원을 구체화하고, 집행하기 위해 「조직정비위원회」(Clearingsstelle)를 내무성 산하에 설치하기로 결정

### <구 성>

- 각 주에서는 구서독지역 주대표 1명, 신설 5개주 대표 1명, 신설 5개주 주수상 선출시까지 주행정 전권위임자들로 구성
- 연방정부측에서는 수상실장관, 내무성장관, 재무성장관, 경제성장관, 노동·사회성장관으로 구성

### <임 무>

- 신설 5개주의 행정체계 확립을 위한 견본적인 조직 및 인사관리계획을 개발·작성
- 상기 작성된 조직 및 인사관리계획에 의거 인력이 1991. 12. 31까지 충원되고 행정체계가 확립될 수 있도록 신설 5개주에 행정지원
- 주행정체계를 세우고 자문단을 구성하는데 있어서 연방과 주정부간의 행정 지원 업무조정(자문단 구성)
- 통합조약 15조3항에 규정된 연방과 주정부의 각자 임무를 완성하고, 그 인력을 충원하는데 있어서 행정지원업무 조정
- 통합조약 14조에 규정한대로 과도기간동안 주정부 행정을 수행할 공동기관들의 임무배분과 업무지침에 관한 조정
- 내무성 산하에 즉각 이 조직정비위원회의 실무팀을 구성하고 연방정부와 각 주정부는 자문단을 즉각 신설 5개주에 파견

### 3. 구동독 공무원 인력 감축

- 통합조약에 따른 구동독지역 공무원 인력감축 기준
  - Stasi 등 국가보위기구에 종사한 자
  - 구동독 공산당(SED)과 대중 외곽기구에서 체제수호를 위해 적극적으로 봉사한 자
  - 시민적, 정치적 제권리에 관한 국제협약('66. 12. 19)에 보장된 인권

과 인권에 관한 일반선언('48. 12. 10)에 규정된 기본원칙에 위배된 행정 행위를 하였던 자

- 전문적 지식의 결핍이나 개인적성의 부적합으로 업무요청에 부응하지 못한 자
- 더 이상 통독후에는 행정수요가 존재하지 않아 업무할당을 받지 못한 자

○ 상기 요건에 해당하는 자들은 과도기적 경과기간(50세이하는 6개월, 50세이상은 9개월)동안 과거 급여의 70%를 받으며 전직 준비, 그 이후는 자동실직

- 헌법재판소에 이러한 조치의 위헌여부를 제소했으나 패소
- 과거 200만의 구동독 공무원중 140만이 계속 근무하고 있는 것으로 잠정 추계

○ 잔류공무원중 앞으로 몇명이 정식공무원 또는 계약직 공무원으로 계속 근무하게 될지는 각 연방부처, 주정부, 지방자치단체의 행정수요와 예산 운용의 가능 범위내에서 결정

- 계속 근무가 확정되는 자들은 공무원법에 의한 제 자격요건이 충족되어야 하며, 일정한 유예기간을 갖고, 구체제와 관련된 과거경력이 없는지, 전문지식을 소지하고 있는지 여부를 판정

#### 4. 공무원법(Beamtenrecht)등 관계법령 마련

○ 통합조약(Einigungsvertrag)에 따라 우선 연방공무원법이 신설 5개주에도 도입, 각 신설 5개주는 '92. 12. 31까지 주 공무원법(Landesbeamtenrecht)을 제정해야하며, 제정시까지 과도기간 동안 연방공무원법의 규정과 통합조약에서 합의된 별도 규정이 적용

- '91. 1. 9. 연방내무성에 의해 제정된 구동독 공무원중 해고되지 않고  
인수 되는 자들에 요구되는 유예기간에 관한 규정이 신설 5개주에도  
그대로 적용
- 잔류 구동독 공공기관 종사자들의 법적인 고용관계
  - '91. 1. 1.을 기해 주요한 고용관계 제 범주는 거의 그대로 신설 5개  
주에도 도입하여, 과거 서독지역 공공기관 종사자들에 적용되던 제  
권리와 의무를 규정한 고용계약 관계형성
  - 다만 능력에 상응하는 보수체제 확립을 위해 '91. 3. 5. 임금협상을  
통해 구동독지역 보수수준이 구서독지역의 60%선 유지

## 5. 신설 5개주 공무원들에 대한 재교육, 직업교육

- 능률적인 행정체제 구축을 위해서는 해고되지 않고 연방, 주, 각 지방  
자체 단체에 인수되는 과거 동독지역 공무원에 대한 교육이 필수적
  - 특히, 새로운 체제에 적응하기 위한 각종 전문지식 뿐만아니라, 법  
치국가적 질서에 대한 신념고취 등 정신교육도 중요
  - 행정법, 헌법, 재정학, 행정학(인사, 재무관리)등이 주요 과목
- 현재 재교육현황은 '90말까지 15,000명, '91말까지 30,000명에 대해 실  
시 되거나 실시예정
  - 이와 별도로 35,000명의 체신공무원 1,360명의 세무공무원에 대한  
교육 실시
  - 특히 각 주 세무공무원에 대한 교육은 그 시급성을 감안하여 연방  
재무성에서 직접 23개 교육프로그램을 작성, 실시
- 연방정부는 신설 5개주에 대해 공무원 교육과 관련하여 다음과 같은  
지원 조치를 함.

- 각 주의 공공행정 전문학교와 연방행정청(Bundesverwaltungsamt)에 더 많은 공무원 예비자를 양성
- 연방 중앙공무원교육원(Bundesakademie fuer Oeffentliche Verwaltung)의 교육계획에 신설 5개주 공무원교육 반영
  - 특별반 운영(민주법치국가 질서와 전문지식 제고를 위함)

## 6. 구서독지역 공무원 신설 5개주로 파견·전보 장려 조치

### ○ 봉급 지불상의 혜택

- 만약 파견되는 공무원이 신설 5개주에서 현재의 직급보다 훨씬 높은 행정 업무를 수행하게 되는 경우 이에 상응하는 보조금(Zulage)을 지급
- 또한 '91. 4. 9. 연방 내각 결의로 구동독에서 행정체계 구축에 참여한 구서독 공무원들은 그 근무기간이 지속적으로 1년이상일 경우에 한하여 연금산정시 각 근무기간에 대해 2배의 근무기간 산정을 허용

### ○ 이전에 따르는 생활 비용 보상(Aufwandsentschaedigung)

- 구 서독지역으로부터 생활근거지 이전에 따라 발생하는 생활비용을 보전해 주기 위해 '91. 3. 20 연방하원의 결의(내무성 건의)에 따라 각 직급에 따라 매월 1,500~2,500DM의 지급

### ○ 여행경비, 별거수당 지변

- 파견일 경우 기혼자는 한달 2번, 미혼자는 한달에 1번의 귀향에 따른 여행 경비와 별거수당이 지불

### ○ 승진에 있어서 혜택 부여

- '91. 4말 연방 인사위원회(Bundespersonalausschuss)는 구동독지역 파견 공무원에게 경력 평정에 있어서 예외를 인정하도록 결정

- '91. 말까지 파견되는 공무원으로서 최소한 구동독지역에서 3년이상 근무 하게 되는자는 경력평정시 유리한 점수부여
- 또한 유경험자를 확보하기 위해 이미 소지하고 있는 경력상 더 이상 승진할 기회가 없는 구서독 공무원의 경우 승진에 필요한 선발심사, 교육, 경력에 필요한 자격 확정등 인사상의 절차를 간소화하여 구동독지역에 전보 조치

※ 브란텐브르크주의 경우 20~30%가 베스트팔렌주에서 파견, 특히 고위급의 75~80%가 서독출신 공무원, 사무관급은 50 : 50, 실무급은 동독인으로 충원

○ 서독출신 공무원은 과도기에 법과 재정문제 담당

- 동독인은 법과 경제에 대한 지식·개념 부재

○ 퇴직한 공무원 파견

- 이미 퇴직하여 연금을 수령하고 있는 공무원도 '92말까지 한시적으로 구동독지역 행정체계 재건에 참여
  - 이 경우 과거 퇴직시 상응할 직급에서 임금계약에 따라 일정액을 받으며 근무하게 되는데 연금신청권은 계속 보장
  - 아울러 구동독지역에서 근무한만큼 연금년도 산정에 가산(최고 75%까지)

—————〈연방정부 각 기관의 공무원 파견 현황 ('91. 8)〉—————

- 국방성(2,399명), 체신성(1,679명), 노동성(1,554명), 내무성(849명) 재무성(582명), 연방은행(206명), 교통성(146명) 등 각 부처 총 7,568명

## 7. 통독이후 국가문서 처리

- '90. 4부터(동독에서 최초의 자유선거 직후) 3년간을 예상한 국가통일에 따른 문서이관작업이 시작
  - '90. 12. 31까지 구동독에서 중앙집중적으로 관리되던 지방행정차원의 문서는 각 주 문서보존 담당기관(Landesarchivverwaltungen)으로 이관
  - 총괄 주관부처인 내무성은 통독이후 통합조약 13조 2항에 따라 중앙연방문서 보존소(Bundesarchiv)로 하여금 구동독 중앙국가문서보존소(Potsdam소재), 국가필름보존소, 군사문서보존소를 인수토록 조치
  - 지방행정차원에서 이루어진 40~50km에 달하는 Stasi문서도 각주 문서보존 담당기관으로 이관
  - '91. 6. 30까지 연방정부, 주정부, 지방행정기관에 인수되지 못하고 청산되는 과거 동독의 도위원회(Raete der Bezlrke)의 문서도 주문서보존 담당기관으로 이관
- Stasi 문서처리에 관해서는 연방문서법(Bundesarchivgesetz)의 특별법을 만들어 처리할 방침임.
  - 현재 연방정부 전권위임자(Gauck)가 Stasi문서 임시이용규정을 만들어 베를린에 사무소를 설치 관리하고 있으나, 곧 연방하원에서 열람 및 이용범위를 확대하는 방향에서 최종 법령이 제정될 예정
- 과거 공산당(SED)의 대중외곽단체(노총, 청소년단체 등)들의 문서도 이들 활동이 국가업무의 중요핵심 부분이었던 점을 감안하여, 별도 처리
  - 법률상 또는 사실상 국가업무수행과 관련되는 당과 사회단체의 문서



를 국가 문서화하여 중앙연방문서보존소에 이관하는 것을 골자로 한 법령(Klarstell-Ungsgesetz)을 마련중임.

- 중앙연방보존소는 인력과 예산이 대폭 늘어났으나, 과거 동독지역 출신자들의 선발문제와 시설의 보수가 가장 시급한 과제
  - 인력은 408명이 증원되었으며, 예산은 '90년도 3천만DM에서 '91. 5천만DM으로 증액

### Ⅲ. 통독이후 제기된 문제점 해결을 위한 독일정부 기구개편

#### 1. 통일과 관련한 새로운 기능의 수행

통독직전 동독지역의 재건과 동화문제를 총괄하는 「재건성」과 같은 특별부처 설치 필요성이 논의되었으나, 각 부처 업무와 중복문제가 있고 발생문제들이 과도기적 사안들임을 감안하여 해당 각 부처내에 전담기구를 신설하거나 기존 조직을 활용하여 처리기로 방침을 정한 바 있음.

- 현재 각 부처가 통독이후 제기된 문제점과 관련하여 처리하고 있는 주요 기능을 보면 다음과 같음.
  - 수상실(BK)
    - 동독지역 신설주 문제 관련 내각소위원회 운영
    - 각 주정부 주지사실과 수상실간의 업무협조·조정
  - 외무성(AA)
    - 소련군 철수문제와 관련된 제반실무협상
    - 동독이 제3국과 맺은 외교, 영사관계, 협약처리
  - 내무성(BMI)
    - 신설 동독지역주들의 행정체계 설립 지원
    - 동독지역 주민에 대한 정치교육
    - 양독지역 문화·체육분야 통합관련문제 지원
  - 법무성(BMJ)
    - 신설 동독지역 주들의 사법체계 설립지원

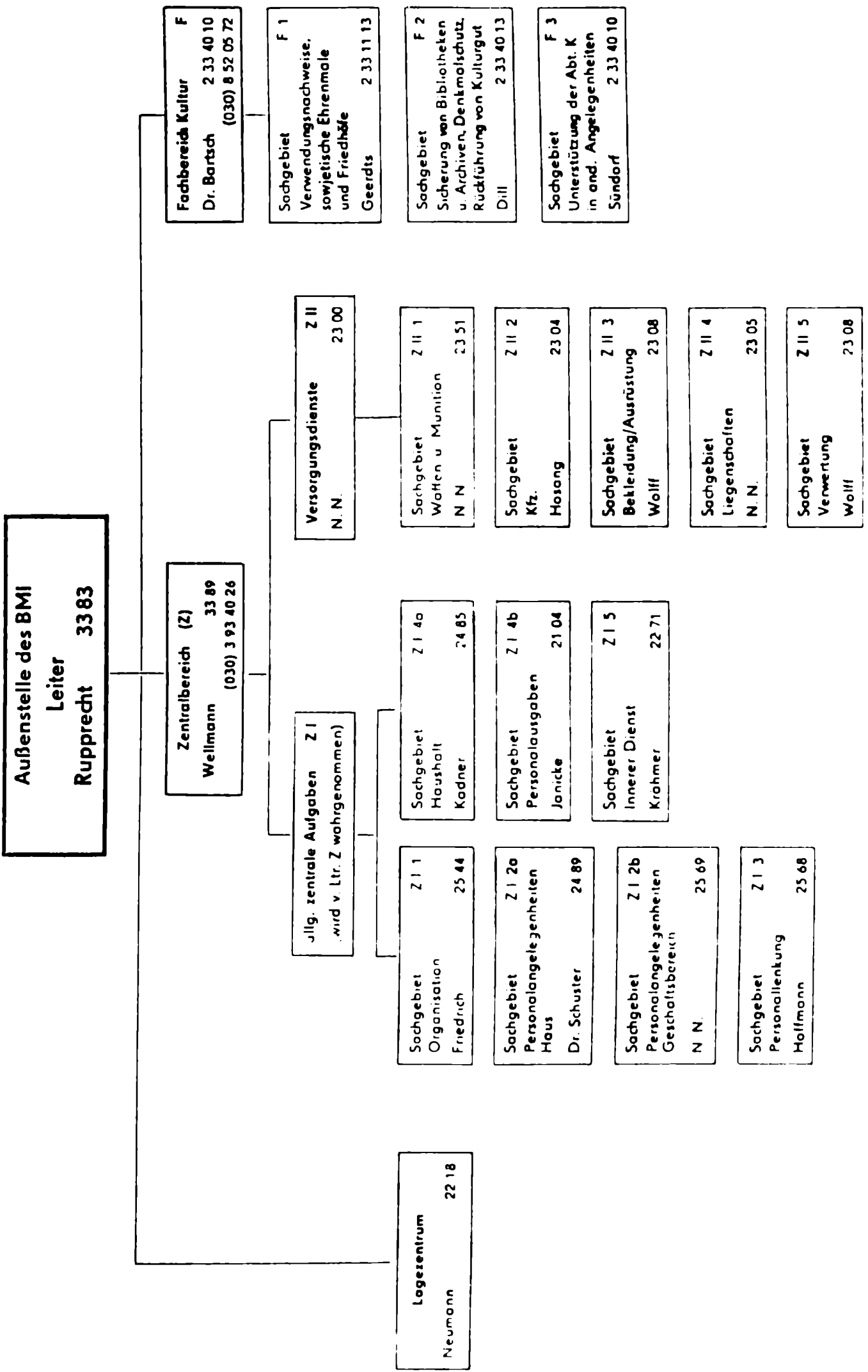
- 구동독 공산당의 피해자들에 대한 복권·보상
  - 반법치국가적 가해자들에 대한 처벌
  - 동·서독 법률체계 동화
- 재무성(BMF)
- 구동독지역 몰수재산권의 반환·보상
  - 구동독 국유기업의 사유화와 재편(신탁청활동)
  - 신설 5개주 재정지원과 통독비용 조달
- 경제성(BMWI)
- 구동독지역 경제재건 및 경기부양책 실시
  - 신설 5개주에 대한 해외투자 유치 및 기업신설 장려
- 농림수산성(BML)
- 농업생산협동조합의 구조개편, 자영농 육성
  - 농업생산수단의 사유화
- 노동·사회성(BMA)
- 구동독지역 실업대책
  - 각종 사회보장제도 동독지역 확대 실시
- 보건성(BMG)
- 동독지역 의료체계 전환
  - 의료보험체계 동독지역 확대 실시
- 교통성(BMV)
- 구동독지역 교통분야 사회간접자본시설 확충
- 환경성(BMU)
- 동·서독간 환경보호체계 통합
  - 구동독지역 특수오염지대에 대한 특별대책
- 국방성(BMVT)
- 구동독 인민군의 독일연방군 통합

- 부녀·청소년성(BMFJ)
  - 구동독 청소년들의 동화문제
  - 동·서독간 낙태제도 통합문제
- 가족·노인문제 담당성(BMFS)
  - 구동독지역 연금생활자 복지체계 확립
- 체신성(BMPT)
  - 구동독지역 우편·통신분야 사회간접자본시설 확충
- 건설성(BMBAU)
  - 구동독지역 주거현대화 및 주택경기 활성화 추진
- 교육성(BMBW)
  - 신설 5개주의 교육개혁
  - 공산체제 관련학과·연구기관 철폐 및 종사자 해고
- 과학기술성(BYFT)
  - 구동독지역 핵발전소 기술안전 및 방사선 보호
- 경제협력성(BMZ)
  - 과거 동독의 제3세계 지원사업 인수문제
- 공보처(BPA)
  - 통독후 방송·언론 재편

## 2. 구동독지역의 연방지소 설치

- 또한, 각 부처는 베를린에 지소(Au enstelle)를 설치하고 각 부처 장관 책임하에 구동독 중앙부처의 청산(Abwicklung)작업을 진행
  - 구동독 중앙행정 해당기관의 인력 인수여부 결정, 건물 접수·이전 등

# Organisationübersicht (연방 내무성 지소)



### 3. 통일과 관련한 부처기구의 개편

- 통독과정과 통일이후에 통합관련 주요업무를 담당하고 있는 수상실, 내무성, 법무성의 세부기구개편 내역은 다음과 같음.

수상실 : 통독관련 기구 축소

#### 〈통독이전〉

- Abt. 2(외교. 안보. 통일정책담당실) 밑에 Arbeitsstab Deutschlandpolitik(통일정책담당관실)
- 국장급(Min, Dirig)이 담당관이며, 3개과로 구성
  - Ref. 221 : 상주대표부 관할, 내독관계중 환경, 연구. 언론분야, 베를린문제 담당
  - Ref. 222 : 내독관계중 사법. 교통. 가족상봉분야 담당
  - Ref. 223 : 내독관계중 경제. 문화분야 담당

#### 〈통독이후〉

- Abt. 1(국내. 법률문제담당실)로 이관되고, 그 밑에 신설 5개주문제 담당관실(Gruppe 4)설치
- 국장급 담당관 밑에 2개과로 구성
  - 국장(Min, Dirig) : Herr Sterm
  - Ref. 141 : 통합조약 및 신설 5개주 문제 담당 (담당자 : Germelmann과장)
  - Ref. 142 : 베를린에 소재하며 본과의 연락기능, 구동독 수상실의 기구청산작업담당(담당자 : Permantier과장)
- 동독지역 신설 5개주 문제 관련 내각소위원회(Kabinettausschu Neue Bundeslander)구성·운영

참여부처

- 내무, 법무, 재무, 경제, 농수산, 노동, 가족, 청소년, 보건, 교통, 환경, 체신, 건설, 과기, 교육

수상실 장관 주재로 사안발생시 수시회의를 개최하며, 필요시 각 주정부 주지사실 장관들과 공동회의 개최

**내무성** : 통독이후 내독관계성 인력흡수 · 기구확대

<통독이전>

- Abt. G(국내기본정책담당실) 밑에 Arbeitsstab innerdeutsche Beziehungen(내독관계담당관실)을 두고, 동독과의 통합조약(Eni-nignungsvertrag)협상을 주도
- Abt. SM(스포츠·언론관계담당실)의 2개과가 내독간의 문제를 다룸.

- Ref. SM2 : 내독간 체육교류
- Ref. SM1 : 내독간 언론분야교류

<통독이후>

- 구동독지역의 재건문제와 관련, 주정부 및 지방자치단체에 대해 행정지원과 자문역할을 수행하도록 과거 내독관계성 인력을 흡수하여 Arbeitsstab Leue Lander(동독지역 신설주 재건 자문단)이라는 전담기구를 설치
- 이 자문단은 전내독관계성 차관이었던 Dr. Preisnitz가 내무성 차관으로서 단장이 되고, 그 밑에 1명의 차관보(Dr. Schmid : 전내독관계성 베를린문제 담당차관보)와 5개 분과로 구성
- 각 분과에는 과거 내독관계성 잔류직원이 나뉘어 배속되며, 각 분과는 동독지역 1개주 및 특정행정분야에 대해 자문역할 수행(관호안은

담당국장)

- 1분과 : 작센안할트주 및 재정 · 투자문제 (Rosen)
  - 2분과 : 튀링겐주 및 공보 · 홍보문제 (Bitz)
  - 3분과 : 작센주 및 고용창출조치문제 (Pochlc)
  - 4분과 : 브란덴부르크주 및 인사행정문제 (Stuberrauch)
  - 5분과 : 메클렌부르크포어퍼머론주 및 소유권 문제 (Plewa)
- 아울러 기존 조직중 Abt. G의 기능을 보강, 내무행정과 정치교육담당을 담당토록 Unt. Abt. G II (정치교육 · 동구문제연구담당국)을 신설
- Ref. G II 1 : 일반내무행정, 정치교육문제 기본정책담당  
(담당자 : Witzlau과장)
  - Ref. G II 4 : 정치교육, 동구연구담당  
(담당자 : Leonhardt과장)
  - Ref. G II 5 : 통독과 관련한 정치교육담당  
(담당자 : Finn과장)
  - Ref. G II 6 : 통독과 관련한 연구담당  
(담당자 : Stute과장)
- Abt. K(문화담당실)을 기존의 Abt. VT(실향민문제담당실)로부터 분리하고, 동서독 지역간 문화분야에 있어서 이질성 해소문제를 전담하는 2개과를 신설
- Ref. K II 4 : 문화분야의 분담 후유증 해소문제  
(담당자 : Dr. Ackermann과장)
  - Ref. K II 5 : 신설 5개주의 문화시설확충 문제담당  
(담당자 : Stiemke 과장)
- Abt. VT(실향민문제담당실)은 계속 존속하면서 동구지역으로부터 이주하는 독일민족에 대한 문제를 담당



법무성 : 구체제 청산관련 기구 확대

### <통독이전>

- 통독 1년전부터 사법·법률체계 통합준비를 위해 Abt. Öffentliches Recht(공법담당실)산하에 Arbeitsgruppe Innerdeutsche Beziehungen(내독관계담당 taskforce)을 설치
  - 이 기구는 과장급(MR)이 팀장이 되고 그 밑에 9명의 법률전문가로 구성됨(담당자 : Dr. Viehmann과장).

### <통독이후>

- 기존의 Abt. 2(형법담당실), Abt. 3(민법담당실), Abt. 4(공법담당실)에서 각각 동. 서독간의 법률체계통합의 문제를 담당하면서
- 구동독체제하의 피해자에 대한 복권·보상문제를 다루는 Abt. 5 Rehabilit-ierung(복권·보상문제담당실)을 신설
- 이 신설실은 8개과로 구성되어 있으며, 2개과가 베를린에 소재함.

- Ref. 5. 1 : 기본정책 및 구속자 지원. 보상문제 담당  
(담당자 : Dr. Eberbach과장)
- Ref. 5. 2 : 직업상 받은 피해 복권. 보상문제 담당  
(담당자 : Lehmann과장)
- Ref. 5. 3 : 행정기관의 행정행위에 의한 피해 복권·보상문제 담당  
(담당자 : Sturmhofel과장)
- Ref. 5. 4 : 형사처벌에 의한 피해 복권. 보상문제 담당  
(담당자 : Bruns과장)
- Ref. 5. 5 : 미해결 재산권문제 담당 (I)  
(담당자 : Fleberg과장)
- Ref. 5. 6 : 미해결. 재산권문제 담당(II)
- Ref. 5. 7~8: 베를린 지소

## 4. 연방정부의 개편

### ○ 개편현황

- 통일이전 : 17개 부

- 통일이후 : 19개 부

┌ 폐지(1) : 연방내독부

└ 신설(3) : 연방가족노인부, 연방여성청소년부, 수상실 국무부

### ○ 현행 연방정부 조직('91. 2. 1 현재)

- Bundesminister des Auswartigen(외무부)

- Bundesminister des Innern(연방내무부)

- Bundesminister des Justiz(연방법무부)

- Bundesminister des Finanzen(연방재무부)

- Bundesminister fur Wirtschaft(연방경제부)

- Bundesminister fur Ernährung,

Landwirtschaft und Forsten(연방농림식량부)

- Bundesminister der Verteidigung(연방국방부)

- Bundesminister fur Familie und Senioren(연방가족노인부)

- Bundesminister fur Frauen und Jugend(연방여성청소년부)

- Bundesminister fur Gesundheit(연방보건부)

- Bundesminister fur Verkehr(연방교통부)

- Bundesminister fur Umwelt, Naturschutz

und Reaktorsicherheit(연방환경부)

- Bundesminister fur Post und Telekommunikation(연방체신부)

- Bundesminister fur Raumordnung,

Bauwesen und Stadtebau(연방건설부)

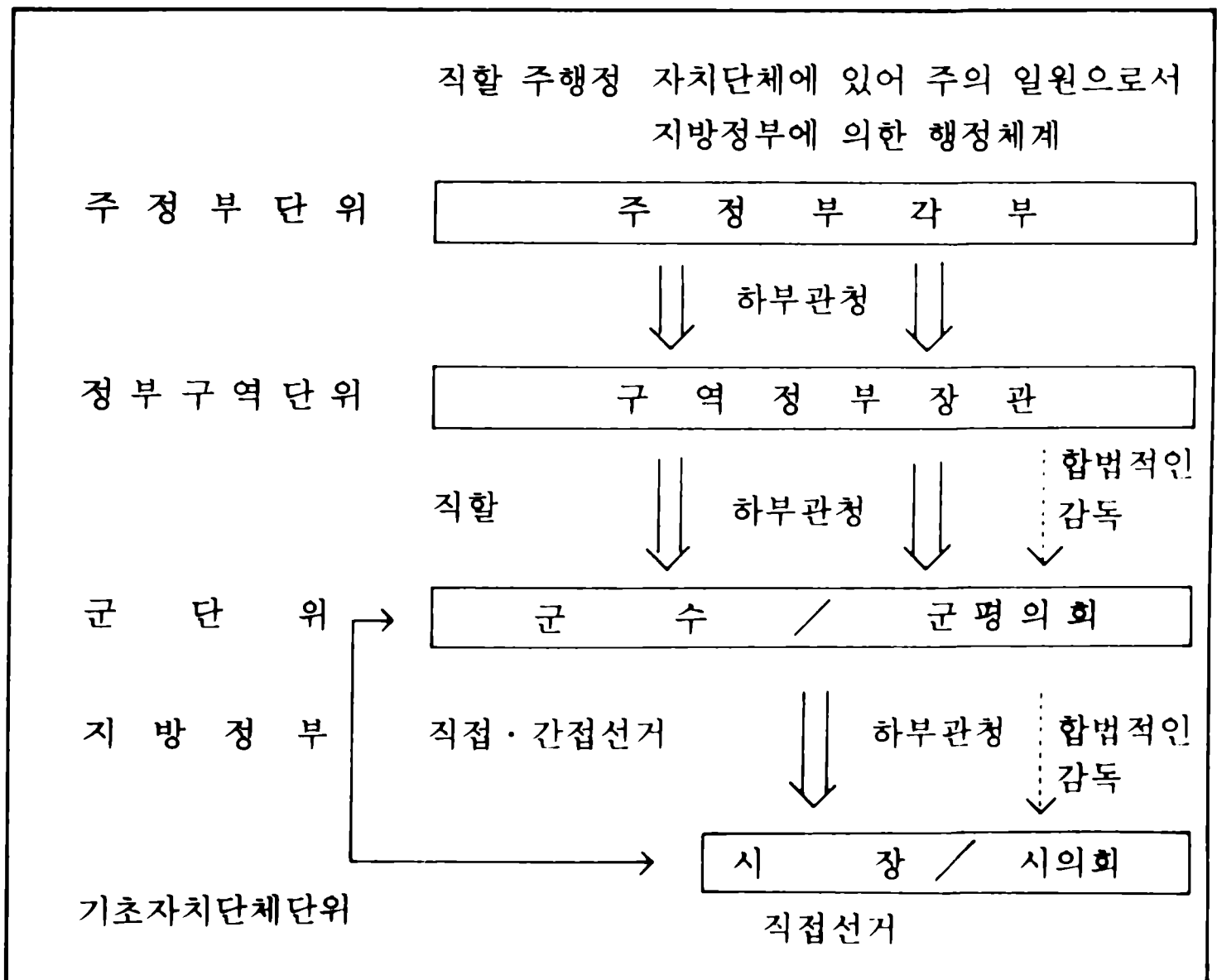
- Bundesminister fur Forschung und Technologie(연방연구기술부)

- Bundesminister für Bildung und Wissenschaft(연방교육학술부)
- Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit(연방경제협력부)
- Bundesminister für Besondere Aufgaben und Chef des Bundeskanzleramtes(수상실 국무부)

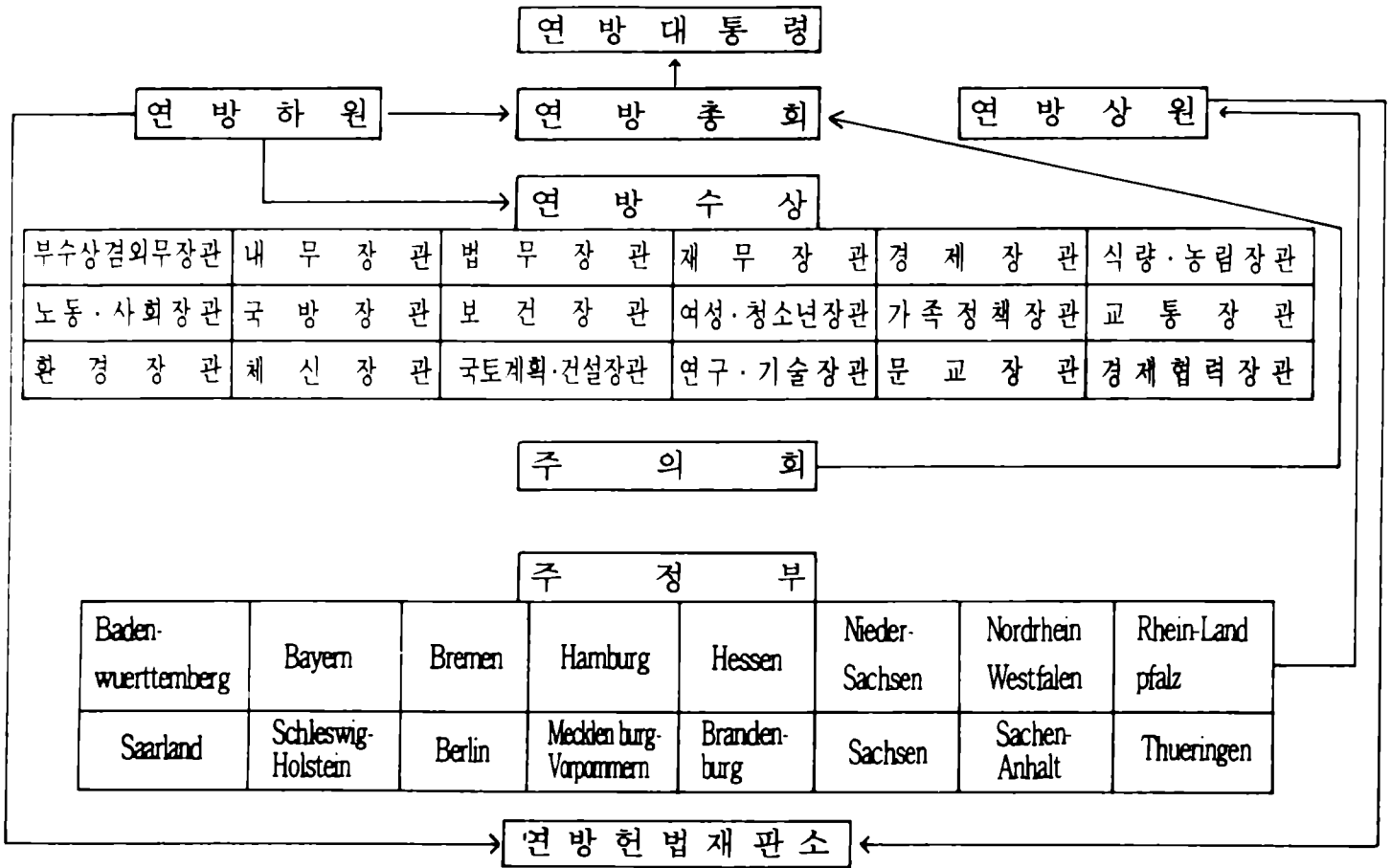
## 5. 신설 5개주(州) 정부조직

○ 신설 5개주(州) 정부의 조직은 구서독주(州) 정부와 동일

### 〈지방행정의 기본적인 구조〉



## 독일연방 및 주정부 관계도표



## Ⅳ. 구동독 공무원 대책

### 1. 실직 공무원의 생활대책

- 통합에 따른 해체·축소조치에 해당되어 실직상태(Ruhestand)로 들어가는 공무원들은 대기급료(Wartegeld) 청구권을 보유
  - 그 액수는 과거(통합전) 6개월간 지불되었던 평균급여의 70%에 해당
  - 50세이하의 공무원의 경우는 6개월간, 50세이상의 공무원의 경우는 9개월간 지불
  - 실직과 동시에 이들은 각지역별 노동청에 실업신고
  - 이때 이들은 -새로운 일자리 마련을 위한- 직업전환교육등의 일반조치 피적용 신고가능
  - 이들중 상기 대기급료 지불기간까지 새로운 직장을 구하지 못한 자들은 자동적으로 실업처리

### 2. 공무원 재임용

- 각 부처가 동독 공무원들을 몇명을 인수하느냐 하는 문제는 아직 미정
  - 실무자급 공무원들은 계속 근무를 원하는 경우 적어도 3년간의 시보기간(각 부처마다 기간이 다를 수 있음)을 거쳐야 함.
- 일단 시보기간을 설정하여 근무대기하도록 한 것은 아마도 대량해고에 따른 정치적인 부담(선거를 의식하고 있는지도 모름)을 피하고, 아직 통독으로 어느정도의 행정수요가 발생할지에 대해서 각 부처별로 정확히 판단하고 있지 못함에 기인
  - 동독 공무원들의 통일독일에서 직업공무원으로서 계속 근무여부는 각 부처장 관할로 향후 3년이내에 결정

- 시보기간중 다음 사항에 해당되면 재임용에서 탈락

특별해고 사유대상자 : 과거 인도주의와 법치국가적 기본원칙에 위배된 행정행위 집행에 종사자, Stasi(국가보안부)를 위해 활동했던 경력이 있는자

적법해고 사유대상자 : 전문적 지식의 결핍이나 개인적성의 부적합으로 업무요청에 부응하지 못한자, 더 이상 통독후에는 행정수요가 존재치 않아 업무할당을 받지 못할자, 지금까지 존재하던 업무부서가 대체기관으로 이전되지 않은채 해체될 기관에 종사하는자.

- 전입되는 공무원들의 급료지불 문제

- 동독 행정기관으로부터 연방정부기관 및 주정부기관에 재임용 전입되는 자들은 “계약체결 쌍방간에 합의가 되었을 경우에 한하여” 서독의 공무원에 대한 기존 근로조건들-급료, 근무시간, 휴가-에 관한 규정이 적용

## V. 구동독지역의 행정체제 개편에 따른 문제점

- 구동독지역 Gemeinde중 거의 절반이 현재 500명 미만의 주민밖에 없으며 인구 6,200만명의 구서독지역의 그와 같은 규모의 Gemeinde의 수는 총 8,506개의 1/5에 불과.
- 신설 5개주(인구 1,500만명)에 있는 7,563개의 Gemeinde와 비교할때 그보다 인구가 180만명이나 더 많은 구서독지역의 NRW주에는 396개의 Gemeinde가 존재.
  - 축소 통폐합에 따른 정치적 문제 대두
- 동독의 경우 공무원이 너무 많고 교육에 문제가 있으며, 정치적 중립성 결여
  - 공무수행의 목적과 방향의 상이함에서 오는 문제
  - 동독공무원의 약 80% 감원 필요(실업 또는 부적응문제 야기)
  - 능력 및 주민의 신뢰부족
- 새로운 행정조직·절차가 필요하나 이에 대한 이해가 전혀 없는 공무원들에 의해 수행되어야 하는 어려움
  - 특히 법과 재정문제에 대한 지식 결여
- 연방·주정부·지방자치정부의 행정요원의 분포가 동·서독과 상이
  - 동독 공무원은 중앙집중식, 따라서 주나 지방정부로 전보 필요(상부부서 근무자가 하부부서 근무)
- 15개 도단위가 5개 주로 통폐합되는데 따른 정치적 문제 발생
  - 폐지되는 지역주민의 반발
  - 지역간 갈등 유발 등

- 조직과 과제의 상이에 따른 문제
  - 동독에 없었던 재정, 조세업무 설치 필요
  - 새로운 과제로 인한 새로운 요원 양성(요원 양성, 재교육 필요)
  - 새로운 행정환경에 따른 이해부족 및 적응문제가 심각하게 대두
    - ※ 동독이 익숙치 못한 연방제로 인한 어려움 극복을 위해서는 향후 5~10년 소요 예상
- 재정수입 미약, 연방정부 보조금으로 충당
- 과도기간중 불필요하고 해고되어야 할 공무원도 행정공백을 메우기 위해 불가피하게 잔류시켜야 하는 문제
- 동·서독 공무원의 임금격차로 인한 문제
  - 그러나 통합후 동독공무원의 임금 상승으로 불만은 크지 않음
    - ※ 서독의 1/3 수준에서 현재는 2/3수준으로 상승, 1994년까지 균형 달성
- 구동독 공무원의 법에 따른 자율성 부족, 명령에만 복종하는 관습. 태도 견지
- 파견 공무원의 생활환경 열악으로 인한 문제 발생
- 지방자치단체장으로 선출될 수 있는 사람이 극히 제한
  - 의사·목사·기사·과학자 등이 피선됨에 따른 행정의 전문성 문제
  - 주민이 신뢰할 수 있는 사람 극히 제한

⇒ 서독인의 생각보다 더 큰 여러가지 문제 대두, 특히 중요한 행정체제 통합문제가 의외로 크고 어렵다는 사실 인식 공유(체제의 차이가 너무 컸다는 현실 인식)



# 경 찰 분 야

## 《 목 차 》

I. 통합전 서독과 동독의 경찰제도 현황 .....	115
1. 서독의 경찰제도 .....	115
2. 동독의 경찰제도 .....	117
3. 양독 경찰제도 비교표 .....	119
II. 양독경찰 통합과정 .....	120
1. 통합전 양독경찰의 교류 .....	120
2. 경찰통합('90. 10. 3) .....	121
III. 경찰통합의 문제점과 교훈 .....	126
1. 문제점 .....	126
2. 교 훈 .....	128



# I. 통합전 서독과 동독의 경찰제도 현황

## 1. 서독의 경찰제도

- 독일연방공화국의 경찰권은 원칙적으로 주정부의 고유권한에 속하고 (기본법 제30조)
- 다만, 전국적 사항, 긴급사태 등을 대비하여 제한된 범위내에서 연방 정부의 경찰권을 인정(기본법 제87조 제1항 등)

### 가. 연방경찰

#### 1) 국경수비대(Bundesgrenzschutzpolizei)

- 국경감시, 밀입국자 방지 및 여권통제
- 연방헌법기관과 외국공관 보호 및 대테러 업무
- 대규모 사고 및 자연재해 발생시 주경찰 지원 등

#### 2) 연방헌법보호국(Verfassungsschutz)

- 극좌, 극우단체와 인물 감시
- 간첩 등 연방의 안위를 해하는 범죄에 대한 정보의 수집과 분석
- 주정부 헌법보호국 업무 협조, 지원

#### 3) 연방범죄수사국(Bundeskriminalamt)

- 국제적, 조직적 불법무기·탄약·폭발물과 마약류, 위조화폐 등 수사활동
- 요인경호, 외국과의 수사협조, 경찰 전산업무
- 주경찰의 수사활동에 대한 장비·인력 지원

## 나. 주경찰

### 1) 조 직

- 주를 국가로 하는 국가경찰체제 원칙
  - \* 브레멘주 경찰의 경우 자치제 경찰 가미
- 주 내무부소속의 경찰국을 정점으로 하여 지역별 경찰서 설치
- 주별로 별도의 경찰법을 가지고 내무부장관에게 경찰권 행정법을 위한 규칙제정권 부여

### 2) 주경찰의 종류

- 치안(보안)경찰(Schutzpolizei)
  - 범죄예방을 위한 기동 및 도보순찰
  - 교통위반 단속, 사고의 처리
  - 기타 전문경찰분야를 제외한 일반적 고유경찰의 업무
- 수사경찰(Kriminalpolizei)
  - 각종 범죄의 수사과 예방활동
  - 치안(보안)경찰이 인지한 사건의 처리 등
- 기동경찰(Bereitschaftspolizei)
  - 불법시위진압 및 각종행사의 경비업무
  - 대형사고 및 자연재해등의 처리업무 지원
  - 국가비상사태, 중대한 자연재해 등에 대한 다른 주의 경찰지원 등
- 수상경찰(Wasserschutzpolizei)
  - 해난사고의 조사 및 예방
  - 내수면 및 해양환경오염의 방지 및 단속
  - 기타 주정부와 연방정부로 부터 위임된 업무 등

## 2. 동독의 경찰제도

'45년 소련군정청에 의해 설립된 이래 고유의 경찰업무 외에 사회주의 혁명수행과 SED(동독공산당) 권력지배체제 확립의 충실한 도구로서, 강력한 중앙집권적 조직체제 유지

### 가. 중앙경찰

- 1) 내무부 소속의 경찰본부 설치
- 2) 지방경찰에 대한 강력한 명령권과 지휘, 감독권 행사

### 나. 지방경찰

- 1) 15개 시도 및 229개 시·군지역에 14개 관구경찰국과 218개 경찰서 설치
- 2) 소방·구치소관리 업무가 경찰기능에 포함됨
  - \* 국경수비업무는 군에서 담당하고, 국경통관업무는 경찰에서 관장
- 3) 경찰의 종류
  - 치안(보안)경찰 : 서독주의 치안경찰과 동일한 기능 수행
  - 수사경찰 : 서독주의 수사경찰과 동일한 기능 수행
  - 교통경찰 : 교통위반단속, 사고의 처리
  - 여권·주민등록경찰(Pass-und meldewesen) : 통관업무 및 주민통제업무 수행
  - 수송경찰(Transportpolizei) : 철도 및 고속도로상의 경찰업무 수행
  - 기타 공장, 주요 시설보호, 기동타격경찰 등이 있음.

〈 Stasi (국가보안부 : 비밀경찰) 제도 〉

경찰조직은 아니나 다른 대부분 공산국가와 마찬가지로 동독의 사회주의 체제유지와 공산당 일당독재 정권을 수호하기 위해, 주민 감시조직으로 비밀경찰제도를 운영.

○ 조 직

- 행정부 내의 독립된 중앙기관으로 설치

○ 구 성

- 공식조직원 : 약 8만명 (정확한 인원 확인 못함)
- 비공식조직원 : 교사, 법관, 검사, 경찰, 학생, 근로자 등 각계각층의 2십만명으로 추정

\* 통합후 공무원 재임용과정에서 심사한 결과 상당수의 교사 및 경찰관과 48%의 판사, 62%의 검사가 Stasi에 종사하였거나 협조한 것으로 판명

○ 주임무 : 주민신상 정탐

- \* 병렬할 경우 200km에 달하는 Stasi의 비밀문서 발견, '92. 1. 1부터 일반국민이 열람할 수 있도록 입법조치('91. 11. 14 연방하원 통과)

### 3. 통합전 서독경찰과 동독경찰의 제도 비교표

구 분	서 독	동 독
경찰체제 조 직	<p>주정부 중심 「국가경찰」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>연방경찰 : 내무성 소속 「국경수비대」, 「헌법보호국」, 「범죄수사국」 설치</li> <li>주경찰 : 주 내무부소속으로 「경찰국」을 두고 그 밑에 지역별 경찰서 설치</li> </ul>	<p>중앙집권적 「국가경찰」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>중앙기관 : 내무부소속 「경찰본부」 설치</li> <li>지방기관 : 중앙경찰본부 소속의 관구경찰국과 그 밑에 경찰서 설치</li> </ul>
기 능	<p>법치행정에 입각하고 공공의 안녕과 사회질서유지를 위한 일반적 경찰기능 수행</p>	<p>사회주의 혁명수행과 SED권력지배체제 확립을 위한 도구로서의 기능 우선 수행</p>
인 력	<ul style="list-style-type: none"> <li>201,892명</li> <li>연방경찰 : 25,946 (국경수비대 20,000, 범죄수사국 등 6,000)</li> <li>주경찰 : 175,946 (치안 120,000, 수사 24,000, 기동대 24,000, 기타 8,000)</li> <li>* 인구 : 6,150만명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>96,000명</li> <li>치안, 수사경찰 : 73,000</li> <li>수송경찰 : 8,000</li> <li>기타 시설보호 등 : 15,000</li> <li>* 인구 : 1,750만명</li> </ul>
신임교육	<p>1년간 이론교육후 1년간 실무실습교육, 6개월 이론 재교육</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 주별 경찰학교 설치</li> </ul>	<p>당의 추천에 의해 경찰임용, 4주정도의 기본교육 실시</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 교육 미이수자도 임용 가능</li> </ul>

## Ⅱ. 양독경찰 통합과정

### 1. 통합전 양독경찰의 교류

#### 가. '89년 동독변혁 이전

- 1) 사회 각분야에서 장기적으로 꾸준히 교류를 하여 온데에 반해 경찰 간의 교류는 전무
- 2) 80년대 후반 집단이주(난민)가 시작되어 경비업무 등에 경찰 참여

#### 나. 통독과도정부기('89. 11~'90. 9)

- 1) 장벽의 개방으로 양독주민의 자유왕래 실현에 따른 치안문제 발생, 부분적·개별적 접촉 시작
- 2) '89. 12. 15 연방범죄수사국(BKA)에서 동독지역의 경찰지원분야 조사, 내무성에 보고
- 3) '90. 7. 1 양독 경찰협력협정 체결
  - 국경개방 이용범죄 양독경찰 공동 대처
  - 상호간 범죄자 신원파악 협조
  - 동독거주 외국인 신병보호
  - 양독 경계지역의 검문철폐 등



## 2. 경찰통합('90. 10. 3)

- 구동독지역 연방가입 신설 5개주의 행정체계 구축과 병행하여 경찰 통합 추진
- 동독의 중앙집권적 국가경찰체제를 신설된 주정부 중심의 경찰체제로 개편하는 과정임

### 가. 경찰조직 통합

#### 1) 연방경찰

- 체코, 폴란드 등 동독과의 국경지역에 연방국경수비대 창설 배치
- 연방 헌법보호국 및 범죄수사국의 권한이 신설 5주까지 확장 적용
- 구동독 내무부 경찰본부 해체

#### 2) 주경찰

- 신설 주별 경찰법 새로 제정
- 주 내무부에 경찰국을 설치하고 과거 동독의 관구경찰국을 폐지
- 관구경찰국 산하 경찰서를 주정부 내무부경찰국 소속의 경찰서로 개편
- 경찰의 기능을 서독경찰체제로 일원화

### 나. 경찰 인적(공무원) 통합

#### 1) 과거 동독경찰관의 감원, 정비

- 경찰 고위직 출신으로 행정능력보다 정치적 신념이 강하고, 공산당의 노선에 적극 충성한 자(대령급 이상은 전원 해고조치)
- Stasi(비밀경찰)에 협조한 자
- 본인 의사에 의해 사표 또는 재임용에 응하지 않은 자

\* 동독경찰 인력 96,000명을 50,000명 선으로 조정 작업중

- 서독지역의 경우 주경찰간 협의에 의하여 주별 경찰인력은 경찰관 1인당 주민부담을 400명 이내로 유지하도록 결정, 동독 지역의 인구감안시 경찰인력 5만명 수준으로 조정 필요(동독 주민 1,750만명 기준시 경찰 1인당 주민부담 350만명)

## 2) 과거 동독경찰관 재임용

- 직위가 요구하는 전문지식과 자격을 갖춘 자
- 인권에 관한 유엔규약과 일반선언('48. 12. 10)에 포함된 기본원칙에 위배되는 행위를 하지 않았던 자
- '89. 11. 9 장벽 개방이전 SED 당원 또는 그 외곽단체의 구성원으로 활동하였으나 심사결과 공산주의 체제와 인연을 끊었다고 인정된 자

## 3) 서독경찰관 신설 5주 전보, 파견

- 경찰행정 및 조직체계 구축을 위해 상주전문가 전보 또는 파견조치
  - 고위직의 경우 동독신설주 경찰의 70~80%
  - 중간간부(경정급) 이상의 경우 약 50% 서독경찰 배치
- 퇴직경찰관중 경찰행정 자문관으로 파견
  - 신설주의 요청이 있을 경우
  - 정치적, 경제적 한계를 벗어난 비현실적 자문을 하지 않을 것과
  - 행정행위의 결정권행사에 관여하지 않을 것 등을 요건으로 하여 계약 체결
- 전보·파견 장려조치 실시
  - 승진 기회 부여
    - 기본법 제33조 제 2 항의 규정에 의한 「능력위주」(Leistungsprinzip) 승진제를 동독 행정체계 확립을 위해 특별히 전보,

파견되는 자에 한에 예외 인정(장려 유인책으로 '91. 4 연방 인사위원회 의결)

- '91년 말까지 파견·전보되는 공무원으로서 최소한 3년이상 동독지역에서 근무할 자는 근무성적 평점시 가점 부여
- 봉급상 혜택
  - 서독지역에서 보다 높은 직급수행시는 상응하는 보조금 지급
  - 1년이상 근무자는 연금산정시 근무기간의 2배 산정
- 이주 비용
  - 생활근거지 이전에 따른 비용을 직급에 따라 1,500~2,500DM 일시금으로 지급
  - \* '91. 3. 20 내무성 건의, 연방하원 의결
- 여행경비, 별거수당 등 지급
  - 미이주자의 경우 기혼자는 월 2회, 미혼자는 월 1회 인정

#### 다. 경찰제도·교육 등 통합

- 1) 경찰관련 법령을 서독체제로 전환
- 2) 통합조약에 따라 경찰공무원에게도 적용되는 주공무원법 제정('92. 12. 31까지)
- 3) 구동독경찰에 대한 주민의 불신감을 감안, 복장·계급장 등 변경 추진
- 4) 새로운 사회체제에 적응하고 경찰관의 적절한 업무집행 능력을 고양하기 위해 재임용 동독경찰관 교육 실시

##### ○ 교육과목

- 기본교육 : 행정법, 기본법, 행정학, 형사법 등
- 전문교육 : 법집행의 절차, 경찰활동의 지침, 분야별 전문교육 등

○ 교육방법

－ 단 기

- 신설주 현지에서 서독에 파견, 서독경찰에 의하여 실시
- 서독지역 자매주의 경찰학교·경찰기관에 파견하여 이론 및 실무교육 실시(4주~3개월)
- 고위급은 연방경찰아카데미에 입교(1~2주)

－ 장 기

- 신규공개채용으로 서독경찰 교육제도(신입 2년 6월)에 입각한 교육실시로 동독경찰 재구성

라. 경찰물적(비용, 시설, 장비, 통신) 통합

- 1) 신설주 경찰조직 지원을 위한 서독 각 주와의 자매결연 추진, 물적(인적지원 포함) 지원사업 전개
- 2) 파견·전보된 경찰공무원에 대한 인건비는 연방정부에서 지원(통일기금중)
- 3) 경찰기관을 둘 건물 및 시설물·장비·경찰통신망 등은 구동독의 경찰기관 건물 및 장비 등을 최대한으로 활용토록 하되, 노후장비 등은 연방 및 자매주에서 지원토록 함.

〈 자매결연 현황(모든 행정분야 적용) 〉

신 설 주	서 독 지 역 주
MECKLENBURG - VORPOMMERN주	SCHLESWIG - HOLSTEIN주 HAMBURG주 BREMEN주 NORDRHEIN - WESTFALEN주
BRANDENBURG주	NORDRHEIN - WESTFALEN주 SAARLAND주
SACHSEN - ANHALT주	NIEDERSACHSEN주
THURINGEN주	HESSEN주 BAYERN주 RHEIMLAND주
SACHSEN주	BADEN - WURTTEMBERG주 BAYERN주

\* 통합조약 15조 : 연방정부와 구서독 주정부는 신설주 행정체제 확립을  
지원해야 함

### Ⅲ. 경찰통합의 문제점과 교훈

#### 1. 문제점

- 동독지역 신설 5개주의 치안상황 악화 -

##### 가. 새로운 범죄의 발생

- 1) 시장경제체제로 전환됨에 따라 각종 소비재의 공급은 급증하였으나, 구입할 경제적 능력이 없어 불만 고조 및 절도범죄 등 다발
- 2) 서구범죄인의 동독지역 진출과 각종 광고, 언론매체의 개방으로 마약, 탈세, 사기, 차량절도, 은행털이 등 서방범죄 태동

##### 나. 과도기적 청소년 저항문제 등 발생

- 1) 정치적 행정력의 공백에 대한 저항과 과거 각종 청소년 소속단체의 해체에 따른 가치관 혼동으로 심리적 허탈상태를 초래, 방황 및 범죄 가담
- 2) 청소년 실업의 증가와 새로운 체제에 적응할 교육훈련 부족, 서독에 대한 상대적 빈곤감, 기존 청소년 지도층의 몰락 등에 기인하여 극우적 사고발생, 외국인 적대 및 테러행위 등으로 발산

##### 다. 새로운 경찰의 조직기반 불충분

- 1) 과거 동독경찰의 약 50% 해고후 신경찰 조직체계 구축중
- 2) 강력한 중앙집권적 경찰조직에서 주경찰로의 전환에 따른 과도기적 혼란 지속

- 3) 재임용경찰의 경우 신분보장에 대한 불안감으로 무기력화 현상 표출
- 4) 동독경찰의 시설, 장비(특히 순찰차량, 통신망 등)의 노후화로 원활한 치안활동 곤란
- 5) 서독지역에서 전보 또는 파견되어 온 경찰에 대한 동독 재임용경찰 패자로서의 심리적 갈등 존재

#### 라. 동독출신 재임용경찰의 교육훈련 부족

- 1) 새로운 체제에 대한 적응능력 미흡
- 2) 새로운 범죄등 변화된 치안상황에 능동적으로 대처할 직무집행능력 미비
- 3) 과거 동독경찰의 불충분한 교육실시로 법률집행에 대한 전문지식과 실무적 기술 결여

#### 마. 신경찰에 대한 주민 불신감 상존

- 1) 정치성을 띠고 체제수호와 일당독재확립의 도구로 주민을 감시, 탄압했던 신경찰에 재임용된데 대한 주민불만 팽배
- 2) 법치행정의 자율적인 직무집행능력 부족에 대한 주민불신
- 3) 과거 동독체제 때보다 치안상황이 악화된데 대한 불안감 등으로 신경찰에 대한 주민불신감 상존

## 2. 교 혼

통일독일의 경찰통합상 문제점은 대부분 과도기적 현상이라고 판단되어지나, 이를 남북통합대비에 적용할 때 사회주의 가치체계의 붕괴에 따른 혼동이 치안문제화로 연결되지 않도록 각 분야별 면밀한 연구와 대책수립이 요청되고,

특히 경찰분야의 경우는 통합후 국민으로 부터 확고한 신뢰회복을 위하여

- 교육훈련의 강화로 엄정한 법집행자세 확립과 전문지식을 함양하고
- 적절한 치안역량을 배양, 통합시 예상되는 일시적 혼란을 조기에 수습토록
- 경찰 각 기능별 방안강구와 치밀한 대비책의 사전수립이 요청됨



# 농업분야

## 《 목 차 》

I. 구동독지역 농업현황 .....	131
1. 농업생산협동조합의 구조개편 현황 및 문제점 .....	131
2. 농산물시장(유통) 현황 .....	134
3. 신탁청의 사유화 현황 .....	135
4. 농업환경 현황 .....	136
5. 결 론 .....	136
II. 구동독지역 농업재건을 위한 지원시책 .....	138
1. 개 요 .....	138
2. 농업지원정책 .....	139
3. 가공 및 유통(농산물 유통구조개선) 시책 .....	149
4. 임업분야 지원시책 .....	151
5. 농촌공간 지원시책 .....	152
III. 통독의 교훈 .....	156



# I. 구동독지역 농업현황

## 1. 농업생산협동조합의 구조개편 현황 및 문제점

### 가. 농업인구

- 구동독지역의 토지단위면적당 노동력 투입은 구서독의 2배
- 경쟁력있는 농업육성을 위한 과정에서 농업인구의 격감
  - 1989. 9. 약 85만명 → '91. 9. 45만명으로 감소
- 감소된 농업인구의 이동현황
  - 타직종으로 전환 : 10만명
  - 조기은퇴 : 9만명
  - 과도기적 연금대상 : 3만명
  - 연금수혜대상 : 3만명
  - 실업자 : 10만명
  - 직업전환 훈련중 : 3~5만명
- 구동독지역의 농업은 최근 기술수준과 농업구조 감안시 약 20만명 정도만이 농업생산에 필요할 것으로 예상
  - 농업부문의 실업자 증가예상
  - 1992년초에는 약 25만명의 농업부문 실업자가 발생할 것으로 전망
  - 구동독지역중 맥클렌부르그-헤어포머른주와 부란데브르크주등 농업의 취업기회가 제한된 지역에서 문제의 심각성이 큼.

### 나. 농업생산협동조합(LPGs : Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschafts)의 구조개편 현황 및 문제점

- 약 4,500여개의 농업생산협동조합이 '90. 7. 1 현재 약 1/3만 남아

있음.

- 약 1/7은 청산정리
- 약 1/2은 기업농등 다른 법인체형태로 전환

〈 구서독지역 농업생산협동조합의 개편현황 〉

	개 수	(%)	총농경지중 비율 (%)	평균영농규모 (ha)
○ 개별농가	9,170	71.0	11.5	
- 전업농	4,890	37.9	10.0	125
- 겸업농	4,280	33.1	1.5	21.5
○ 유한공사	160	1.2	2.6	987
○ 합자회사	550	4.3	11.8	1,303
○ 등록된협동조합	750	5.8	15.5	1,256
○ 농업생산협동조합	1,640	12.7	50.8	1,883
○ 기타*	650	5.0	7.8	729
계	12,290	100.0	100.0	

\* 정리대상 LPGs

- 자영농의 증가추세 : 약 9,000개이상의 농가
  - 총 농경지의 약 12% 경작
  - 이들중 53%는 전업농이며 농가규모는 125ha로써 구서독지역보다 큼(구서독 약 19ha)
- 현재 남아있는 농업생산협동조합의 절반정도는 인수법인을 찾지 못하고 정리될 것으로 전망
  - 농업적응법에 의하면 1991. 12. 31까지 새로운 자영농, 기업농 또는 등록된 협동조합등도 구조전환토록 되어있음.

- 정리대상 농업생산협동조합은 과다부채, 생산성저조(농지의 황폐화 등 사유), 환경문제가 있는 조합등임.

○ LPGs의 구조개편(전환)의 문제점

- 토지소유권 관계의 불명확으로 구조전환의 지연
- 대부분의 농업생산협동조합은 자금조달에 큰 어려움 봉착
  - 안정성부족, 기업경험의 부족, 농업부분의 불리성 때문에 은행들 대부기피
- 자영농 정착을 위한 지원조치는 있으나 자영농 정착의 기피로 지원실적 저조

※ 자영농 정착의 기피이유

- ① 100ha의 전업농이 되기 위해서는 1~2백만 DM의 자금소요
- ② 시장경제에 대한 경험부족
- ③ 전문경영에 대한 경험부족 및 개인들의 노력집중력에 대한 두려움.

다. 농지소유권 처리문제

- 소련군점령하(1945~1949)에서 토지개혁에 의해 이루어진 몰수재산은 원소유자에게 반환하지 않는 것을 원칙으로 함.
  - 소련과 동독정부는 당시 취해진 조치를 철회하지 않기를 희망(통합조약에서 원소유자에게 되돌려주지 않는 것을 명시)
  - 서독정부는 통독에 따른 대외적 마찰을 줄이기 위해 통독의회에서 국가보상차원에서 고려하도록 결정유보
    - 식품·농림성관계자에 의하면 원소유자에게 시장가격보다 싼 가격으로 살 수 있는 자격을 주는 법제정 추진중
- 1949. 10. 7 이후 몰수된 재산은 '90. 10. 31까지 정부가 신고를 받아 원소유자에게 반환 원칙(일정한 경우 예외)

(예외 : 1992. 12까지만 한시적으로 적용)

- 고용을 창출하거나 유지하기 위한 경우
- 주민들의 주택문제를 해결하기 위한 경우
- 긴요한 사회간접자본 시설의 조성에 필요한 경우
- 예외적인 경우 원소유자의 소유권 반환요구는 철회되고 보상만 이루어짐.
  - 이 경우 현거래시가와 현저한 차이가 나는 경우 차액보상금을 추가로 받게됨.

## 2. 농산물시장(유통) 현황

### 가. 곡 물

- 생산량은 경지면적의 감소에 불구하고 생산성 증가로 크게 감소하지 않음.
- 구동독지역의 시장경제체제로의 정상적인 전환에 따라 생산자가격은 안정

### 나. 육 류

- 쇠고기
  - 동유럽국가와 체결한 쇠고기 공급계약의 완료('91. 말) 예상으로 소 사육두수가 약 30%정도 감소
- 돼지고기
  - 돼지사육두수 약 60% 감소

### 다. 우 유

- 통독전보다 생산량이 약 1/4 감소

- 쿼타제도에 의한 생산량 감소

## 라. 농산물가공 및 유통분야

- 신규 또는 증액보완 투자의 미비로 어려운 상태
- 정부의 지속적 투자(약 23억 8천만DM)로 호전상태

## 3. 신탁청(Treuhandanstalt)의 사유화현황

### 가. 농지 및 산지

#### ○ 사유화 대상면적

- 농 지 : 약 195만ha
- 산 지 : 약 190만ha

- 성급한 토지의 매각은 토지시장에 대한 부정적인 영향이 예상되고 아직까지 소유 관계가 명확하지 않아 주로 임대차에 중점을 두고 있음

- 국영농장의 전부 또는 일부를 구소유자(1945~1949 사이에 몰수된 자)에게 임대 또는 협동조합원이나 새로이 등록된 협동농장 설립자에게 임대

- 임대차계약기간은 12년이 일반적
- 사안에 따라서는 18년이상으로 계약

- 과거 농업생산협동조합농지는 필지의 불명확성 때문에 지금까지의 조합원 또는 재설립자에게 임대

- 1년간의 임대차계약 체결

- 토지매각및 임대관리는 많은 시간(수년)과 조직적이고 전문적인 노력필요

- 신탁관리업무 및 감정평가 업무를 전문은행들로 구성되는 일종의

## 합동위원회에 이관할 예정

### 나. 식품산업

- 1차 식품가공업체의 절반정도를 사유화
  - 타분야에 비해서 사유화 속도가 빠른편
  - 설탕, 전분, 감자가공공장의 사유화는 사실상 완료
  - 육가공분야를 제외한 타분야도 60~70% 사유화
  - 나머지분야는 공장의 위치(도심지, 주거지), 넓은 건물및 시설때문에 사유화 지연

## 4. 농업환경 현황

- 많은 농업환경문제점 잔존
  - 낙후된 시비(施肥) 및 농약살포 방법에 의한 토양 및 수질오염문제
  - 농약잔류 유해독성문제
    - 통합조약에서 구동독지역에 적용하지 않기로 함.
  - 축산폐수 처리문제
  - 무기질 비료보관시설 부족문제
    - 다져지지 않은 지면에 덮개없이 야적.

## 5. 결 론

### 가. 통합현황

- 구동독 지역에서의 농업분야의 구조개편 과정은 상당기간 지속될 것임.
- 진전분야
  - 농업인구의 1/2 감소로 경쟁력있는 농업으로 발전



- 「농업적용법」의 제정으로 기업농들의 구조전환이 촉진되었음.
- 농산물시장은 가격등에서 정상화단계로 접어들었음.
- 식품산업은 상당부분 사유화되었음.

## 나. 문제점

- 대량 실업자발생(약 40만명이 발생할 것으로 전망)
  - 정치, 사회적으로 큰 부담
  - 이를 위하여 조기은퇴제도, 직업훈련을 실시중이나 재정적 부담가중
- 농업생산협동조합의 미정리
  - '91말까지 정리되도록 되어있으나 아직까지 불확실한 상태
- 새로 설립 등록된 협동조합이나 기업농들의 재정형편은 연방정부의 폭넓은 지원에도 불구하고 여전히 비관적임.
- 토지의 소유권 불명확으로 구조조정(적용)이 지연되고 있음.
- 축산폐수등에 의한 하천오염, 과다농약 살포등에 의한 토양 및 수질 오염등의 환경문제 상존
- 새로운 가족농의 정착에 필요한 전문지식의 부족으로 자영농 재건에 차질
  - 구동독에서 특수하게 우수짜는 사람, 경운기운전사, 농업기술자, 병충해 방제사등 직업훈련을 받은 사람들을 가족단위 개별농장에 보낸다는 것은 신중을 요함.

## Ⅱ. 구동독지역 농업재건을 위한 지원시책

### 1. 개 요

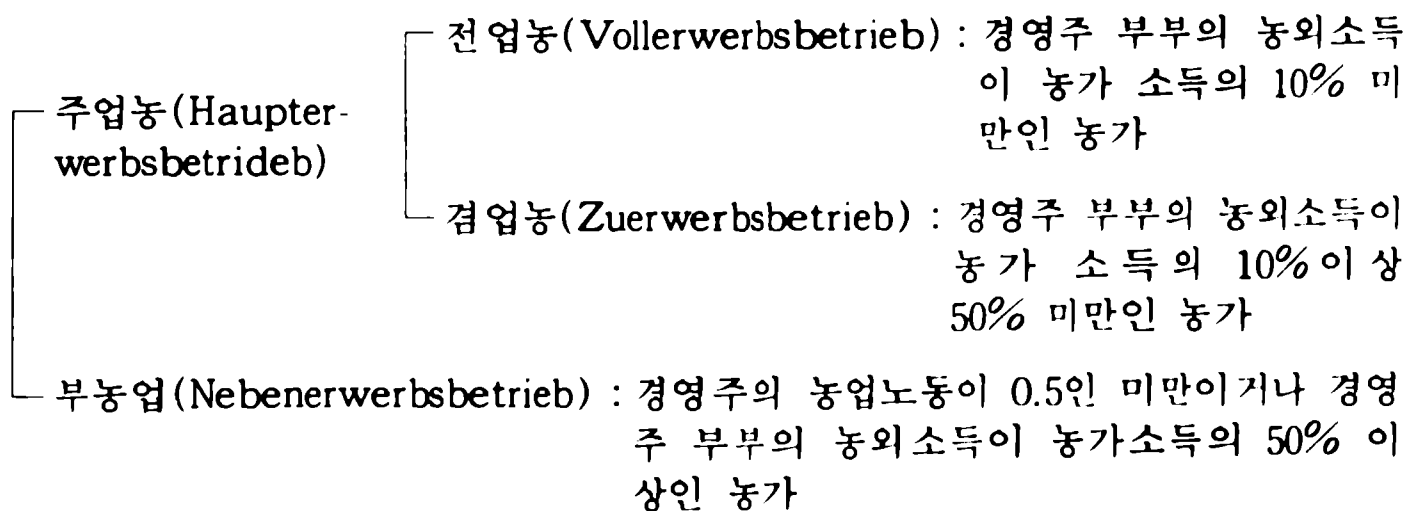
- 구동독지역의 농업구조개편과 재건축진을 위한 연방정부의 '91년도 지원정책
  - 구조조정(적용) 지원 : 12억DM
  - 시장경제 육성지원 : 11억DM
  - 농업구조와 해안보호지원 : 6억 5천만DM등 총 40억DM 투자
  
- 연방정부의 지원외에도 EC의 재정자금 및 구동독지역 스스로의 자금(주정부자금)이 상당부분 지원됨.

## 2. 농업 지원정책

### 2.1 가족농의 재건을 위한 특별지원

사 업 별	신 청 자 격	지 원 내 용
2.1.1. 주업적 가족농 <sup>1)</sup> 의 재건 <sup>2)</sup> 및 현대화 <sup>3)</sup> 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농업, 임업, 내수면어업에 있어서의 주업적 가족농으로써 자작농 또는 임차농</li> <li>· 농업과 임업경영의 법인으로써 교회적 그리고(또는) 공동이용적 목적을 추구하는 법인체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 착수지원 : 23,500DM 이내</li> <li>· 금리우대 : 최고 30만 DM까지의 용자에 대한 최고 5%까지의 이자감면</li> <li>· 추가적인 공공용자 : 건물 및 축조물에 대한 최고 16만DM까지의 용자(년리 1%, 연간상환 원금용 2%)</li> <li>· 초지에 의한 축산농가에 대한 투자보조 : 농가당 최고 5만 DM</li> </ul>

주 : 1) 독일의 농가분류 및 분류기준은 다음과 같음(연방정부, 「농업보고서」 참조)



2) 여기서 재건은 과거의 협동농장으로부터 가족경영으로의 전환을 뜻함.

3) 여기서의 현대화는 과거 200ha 미만의 농가으로써 협동농상화되지 않은 기존의 가족경영농가를 뜻함.

사 업 별	신 청 자 격	지 원 내 용
2. 1. 2. 농업융자사업 (AKP=Agrar-Kredit Programm)	· 특정조건하의 주업 및 부농업으로써 농외부문 으로부터의 수입이 정해진 한도에 해당된 자	· 금리우대 : 농가당 농업종사자당 최고 14만 3천DM까지의 금융시장 용자에 대해서 - 취약지역(조사감면 지역) 5%이내 - 비취약지역 3%이내의 이자 감면  · 농가주택분야 지원대상에 대한 최고 3만 DM까지의 투자규모에 대한 40%의 보조
2. 1. 3. 농업연금은행의 청년농가에 대한 특별융자사업	· 최고 40세이하인 자로써 신청일로부터 5년 이내에 농장을 인수(예:임차, 매입)한 자	· 융자조건우대 ; - 농가당 25만DM까지의 기계화 투자부금 - 농가당 30만DM까지의 기타 용도
2. 1. 4. 농업연금은행의 농업특별융자 사업	· 주업 및 농업으로써 가족농	· 융자우대 ; - 농가당 20만DM까지의 기계화 투자부금 - 농가당 25만DM까지의 기타 용도 투자부금
2. 1. 5. 전업지원	· 직업전환 교육사업을 통해서 농외부문의 소득원으로 전환코자 한 자작농	· 직업교육기간동안 매월 510DM의 보조와 자녀 1인당 90DM 추가보조

## 2.2. 농업생산업체(기업체)의 구조전환에 대한 특별지원

사 업 별	신 청 자 격	지 원 내 용
2.2.1. 농업생산업체의 새로운 법적, 경영체적 형태로의 구조 전환지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 동기된 조합, 합명회사 또는 합자회사로써 농업, 원예<sup>1)</sup> 임업, 그리고 내수면 어업에 종사한 법인체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 금리우대 : 최고 225만 DM까지의 용자에 대한 5%이내에서의 이자감면</li> <li>· 예컨대 도로건설, 하수처리 분야로의 사업전환(개업)에 대한 보조</li> </ul>
2.2.2. 과거 부채경감지원 - 신탁관리청 (1991. 3. 31 신청 마감)  - 대출은행과의 개선 전망에 대한 합의	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 편입지역내의 농업, 원예, 내수면어업 기업체</li> <li>· 편입지역내의 농업, 원예, 내수면어업 기업</li> <li>· 이들과 관련된 전후방 분야에 속하는 기업 (예 : 토지 개량조합, A. C. Z)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정부로부터 강요된 과거부채(1990. 7. 1 이전발생)의 일정조건하(특히 개선능력에서의 신탁관리청)에 의한 인수</li> <li>· 일정조건하(특히 개선능력)에서의 1990. 7. 1 이전에 발생한 부채의 상환의무(이자와 원금)에 대한 일정기간 동안의 연기</li> <li>· 이익이 실현되면 당기 순이익의 일정부분을 부채상환에 충당해야 함.</li> </ul>

주 : 1) 여기서의 원예는 채소원예, 화훼원예, 과수원예, 정원수원예를 말한다.

사 업 별	신 청 자 격	지 원 내 용
2. 2. 3. 노년 농업노동자 의 적응지원	· 50세이상의 농업노동 자로서 구조적 이유 <sup>1)</sup> 로 인해 실업내지는 저임금의 농외활동을 택해야 하는 자	· 농업노동자로서 실업상 태인자는 일정조건하에 서 월 120~300DM를 적응지원을 위해 지급 함.
2. 2. 4. 노년과도기 자금지원	· 농업노동자 및 1990. 10. 3 이전에 이미 오 랜동안 스스로가 보험 가입의무자로 활동해 온 자로서 1991. 12. 31까지 55세의 연령이 끝나게 되는 실업자 등록을 마친 자작농	· 최근 3개년동안의 평 균근로소득 실수령액 의 65%를 최대 5년의 범위(양로보험 해당시 까지)내에서 지급함.

주 : 1) 여기서의 구조적 이유란 시장경제체제로의 전환으로 인한 사회경제적 변화를 뜻함.

### 2.3. 농가에 대한 추가지원(농업경영지원책)

사 업 별	신 청 자 격	지 원 내 용
2.3.1. 농업 및 원예생 산업체의 상담지 원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가족농 및 법인으로써</li> <li>- 자작농의 재건이나 설립(생계창설자 또는</li> <li>- 농업 및 원예경영체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 상담계산서상의 상담비 용의 80%까지(최고 3 천DM 이내) 보조함. 단 특별히 어렵고 복잡 한 상담인 경우는 최고 9천DM까지 보조함.</li> </ul>
2.3.2. 보증사업 ; <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농가의 재건 및 현 대화 지원(1. 1. 1)</li> <li>- 농업용자사업(AKP) 상의 개별농가의 투 자사업(1. 1. 2)</li> <li>- 구조전환 지원사업 (1. 2. 1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주업적 농가인 자로써</li> <li>- 등록된 농업, 원예, 임업, 내수면어업조 합, 합명회사, 합자 회사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 미집행 또는 구속력있 는 약속된 정부지원용 자에 있어서의 자금부 족액의 80%이내의 보 증인수</li> </ul>
2.3.3 투자사업에 대한 추가지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소득세법 또는 법인세 법상의 납세의무자로 써 ;</li> <li>- 농업과 임업으로부터 의 소득이 있는 자</li> <li>- 사업체로부터의 소 득이 있는 자</li> <li>- 소득세법 제18조에 의한 자영업으로 부 터의 소득이 있는 자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 감가상각비대상의 이 동이 가능한 설비 및 장비의 제작이나 구입 을 위한 투자에 대한 비과세추가지원</li> <li>- 투자종료시점이 1990. 6. 30이후, 1992. 7. 1 이전인 경 우 : 12%</li> <li>- 투자종료시점이 1992. 6. 30 이후, 1995. 1. 1 이전인 경 우(단, 1993. 1. 1 이 전에 착수된 투자) : 8%</li> </ul>

주 : 1) 여기서의 생계창설자란 농사를 업으로 가정을 형성한 자를 뜻함.

사 업 별	신 청 자 격	지 원 내 용
2. 3. 4. 에너지절약 및 에너지원 전환사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농림업의 주업적 및 부업적 가족농</li> <li>· 농업, 임업, 원예, 내수면어업조합, 합명회사, 합자회사</li> <li>· 교회적, 공동체적, 또는 자선적 목적의 농림업법인체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지원가치가 있는 최고 250만DM까지의 투자 규모에 대한 보조(최소 10%의 자부담) : <ul style="list-style-type: none"> <li>- 태양열, Bio-gas, 또는 풍력 이용시설 및 소규모 물레방아 시설의 재정비 : 40%</li> <li>- 단열, 새로운 소방시설등 여타의 모든방안 : 30%이내</li> </ul> </li> </ul>
2. 3. 5 적응지원 및 입지조건에 의한 추가지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주업 및 부업적 개별업체</li> <li>· 합명회사</li> <li>· 조합과 농경, 양축 또는 내수면 어업에 속하는 법인체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 적응지원(1991. 가을에 2차분이 지급됨) : <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본지원금 : 업체의 규모에 따라서 1,250 DM에서 5,000DM까지 차등</li> <li>- 추가지원요금등 : 추정된 작업소요에 따름</li> <li>- 입지조건에 의한 추가지원(1991년초에 이미 지급됨) :ha당 50, 100, 160 또는 200DM</li> </ul> </li> </ul>
2. 3. 6. 가스 및 유가지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농·임업생산업체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경유 100ℓ 당 41.15DM의 가격보조</li> </ul>



## 2. 4. 농지기반 재정비 지원

사 업 별	신 청 자 격	지 원 내 용
2. 4. 1 자율적인 농지 교환분합	· 자연인 및 법인으로써 농지의 소유자 및 임 차자	· 준비를 위하여 3,500 DM까지의 보조  · 허가된 지원자1 / 에 대한 차용  · 기타비용 : 75% 범위 내에서의 환급(농지정 리비 ha당 950DM범 위내)
2. 4. 2 지역개발	· 농촌지역의 리·동(또 는 읍면) 사무소	· 지역개발사업에 있어 서의 준비, 토지중간 매매, 그리고 사업집 행비용에 대한 보조와 융자, 예컨대 :  - 동가의 보상  - 공공시설물의 확보

주 : 1) 측량·설계등의 기술자 및 지도상담 전문인 의미

2. 5. 농작물의 시장부담 경감에 대한 지원(가격경쟁력 증대책)

사 업 별	신 청 자 격	지 원 내 용
2. 5. 1 농업생산의 粗方化	· 농·임업의 업체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 20%의 생산감축 ;               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 양적감축방식(예컨대 곡물의 경우 감축된 100kg당 25DM 단, 최고 ha당 425 DM이내)</li> <li>- 생산기술적 방식(예컨대 각종분야의 유기농법으로의 전환시 ha당 425DM)</li> </ul> </li> </ul>
2. 5. 2 5개년 휴경	· 농·임업의 업체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 감소된 소득에 대한 토지생산력, 휴경규모 등을 근거로한 보상 ;               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최저 240DM /ha</li> <li>- 최고 1,416DM /ha</li> <li>- 최소 휴경규모 : 농경지의 20%</li> </ul> </li> <li>· 구매곡물에 대한 2% MVA의 환급</li> <li>· 조림에 있어서의 최초 조림보상과의 결합도 가능함</li> </ul>

사 업 별	신 청 자 격	지 원 내 용
2. 5. 3. 휴경에 대한 EC 의 1개년 특별 프로그램	· 농·임업의 업체 (읍면)사무소	· 토지생산력과 휴경규모에 근거한 1,059 DM /ha 범위안에서의 휴경보상과 5%MVA의 환급을 통한 소득균형 · 최소 휴경규모 : 농경지의 15%

## 2.6. 축산물 생산의 소득지원

사 업 별	신 청 자 격	지 원 내 용
2. 6. 1 쇠고기생산자에 대한 특별보상	· 최고 90두까지의 쇠고기 생산자로서 주업농 및 부업농	· 특정전제와 조건하에서 肥肉숫소(거세한 비육황소와 거세하지 않은 비육황소) 마리당 현재 약 94DM의 보상이 시행중임.

사 업 별	신 청 자 격	지 원 내 용
2. 6. 2. 암소種牛보상	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최소 3마리이상의 암소종우 사육농가</li> <li>· 소규모 우유생산자 (60,000kg이하의 납품우유량)로써 최소 3두, 최고 10두의 암소종우를 사육하는자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특정전제와 조건하에서 암소종유 13두당 현재 약 152DM의 보상이 되고 있음.</li> </ul>
2. 6. 3. 種畜 암면양 보상	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최소 10두의 종축 암면양 사육자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특정전제와 조건하에서 종축 암면양에 대한 보상액은 매년 EC-기본가격과 實時價의 차이로 부터 계산됨.</li> <li>· 1991년에는 취약지역의 종축 암면양에 대한 추가적인 특별지원을 실시함.</li> </ul>

### 3. 가공 및 유통(농산물유통구조개선) 시책

사 업 별	신 청 자 격	지 원 내 용
3. 1. 특정규정에 의해 생산된 농산물의 유통 지원(생태적 농업 규정)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특정규정에 의해 생산된 농산물의 생산자단체</li> <li>· 상기 농산물을 거래, 취급·가공하는 업체<sup>1)</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 생산자단체의 설립 및 결성에 따른 적정비용에 대한 착수금 보조</li> <li>· 최초투자에 대한 지원</li> </ul>
3. 2. 시장구조개선 등 : <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도축장</li> <li>- 유가공업체</li> <li>- 가공 및 유통시설 :               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 과실과 채소</li> <li>· 감자(식용)</li> <li>· 곡물 채유과실, 두류</li> <li>· 도계장</li> </ul> </li> <li>- 가축폐기물처리시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기존의 또는 신규 판매시설 및 장비와 농산물을 거래, 취급, 가공하는 업체로서 법인이어야 하며 동시에 원료 농산물 생산을 하지 않은 자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· EC 기준에서 경쟁력이 있는 규모임이 입증되고 지역계획이 첨부된 계획의 지원가치가 있는 비용에 대한 보조 :               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 30%까지의 국내자금</li> <li>- 30%까지의 EC자금</li> </ul>               그러나 이 두가지 자금의 합계가 45%를 초과할 수 없음.             </li> <li>- 투자에 대한 추가지원 (2. 3. 3)을 추가적으로 요청할 수 있음.</li> </ul>

주 : 1) 농산물의 선별, 포장, 운송·보관을 업으로 함.

사 업 별	신 청 자 격	지 원 내 용
<p>3. 3. 수산물의 가공과 유통분야에 대한 시장구조개선</p>	<p>· 기존의 또는 신규의 구매 시설 및 장비와 수산물을 거래, 취급, 가공하는 업체로서 법적인 형태와는 무관함.</p>	<p>· EC 기준에서 경쟁력이 있는 규모임이 입증되고 지역계획이 첨부된 계획의 지원가치가 있는 비용에 대한 보조로써 ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 30%까지의 국내자금</li> <li>- 30%까지의 EC자금</li> </ul> <p>그러나 이 두가지 자금의 합계가 45%를 초과할 수 없음.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 투자에 대한 추가지원 (2. 3. 3)을 추가적으로 요청할 수 있음.</li> </ul>
<p>3. 4. 유가공기계의 임차</p>	<p>· 지원이 필요한 조합 유가공 공장</p>	<p>· 2년간 4%의 이자보조</p>

#### 4. 임업분야 지원시책

사 업 별	신 정 사 격	지 원 내 용
4. 1. 산림조성(신규조림 포함) 시책	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농·임업사업체 및 기타사업주</li> <li>· 공인된 임업단체</li> <li>· 농경지역의 리·동(또는 읍면)사무소</li> <li>· 농촌지역개발법에 의한 참여자 단체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 80%의 자부담이 가능한 사업당 입증된 비용의 40~85% 범위에 서의 일회성 보상</li> </ul>
4. 2. 신규 조림보상	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농림업사업체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 20년간까지 매년 ha당 500DM까지의 보상</li> <li>· 5개년 휴경사업의 적극적인 결합이 가능함.</li> </ul>
4. 3. 임도건설	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공기관(예 : 리·동 및 읍면사무소)</li> <li>· 임업단체</li> <li>· 산림소유자(개인)</li> <li>· 공유림 또는 사유림에 서의 계획시행자로서 의 연방정부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자부담이 가능하고 지원가치가 있는 비용에 대한 70%까지의 일회성 보상</li> </ul>
4. 4. 임업단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연방산림법 정신에 의 해 공인된 임업단체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최초투자의 입증된 비용의 40%까지의 보상</li> <li>· 관리 및 자문비용 보상 : <ul style="list-style-type: none"> <li>- 처음 10년간은 40% 까지</li> <li>- 그 다음 5년 간은 30%까지</li> <li>- 그다음의 5년간은 20%까지</li> </ul> </li> <li>· 경우에 따라서는 20%의 추가 보상이 가능함.</li> </ul>

## 5. 농촌공간 지원시책

### 5. 1. 주거 및 환경개선

사 업 별	신 청 자 격	지 원 내 용
5. 1. 1. 주택의 현대화 및 보수개량지원	· 자연인, 법인, 공공기관	· 금리우대의 거치기간이 있는 장기대출과 보조 · 예컨데 주택현대화, 에너지 절약에 대한 시책, 보수지원 시책에 의한 지원임.
5. 1. 2. 주택구입지원	· 세입자로써 리·동(또는 읍면) 소유의 건물이나 리·동(또는 읍면)의 주택임대업체소유의 건물에 세들어사는 자에 우선함.	· 주택구입보조
5. 1. 3. 건축중인 개인 주택의 완공지원	1990. 6. 30이전에 착공하여 아직 완성되지 않은 개인주택 시공자	· 자금채무보조
5. 1. 4. 마을재개발 지원	· 리·동 및 리·동연합체로써 자연인 및 법인	· 공공사업에 있어서의 비용의 50%까지 보조, 단 편입지역은 80%까지
5. 1. 5. 수자원관리적 및 경관보존적사업 지원	· 농촌지역의 리·동(또는 읍면)	· 지원가치가 있는 것으로 산출된 비용의 70%까지 보조 · 상·하수 관련시설, 농로건설은 지원가치가 있는 비용의 80%까지 보조됨.



## 5.2. 지역경제 구조개선

사 업 별	신 청 자 격	지 원 내 용
5.2.1. ERP 용자 <sup>1)</sup> - 생계를 위한 창업 - 관광투자사업 - 환경보호투자사업 - 현대화 투자사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 내국인 사업체</li> <li>· 외국인 사업체로써 편입지역안에 독립적인 지점(본사)를 개설코자한 자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 모든 중점지원사업에 대한 기치기간이 있는 장기저리 용자(예: 관광분야사업중 호텔, 민박, 숙박요식업체의 개발, 확장, 현대화사업)</li> </ul>
5.2.2. 투자보조에 의한 경제와 밀접한 지역 하부구조개선 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공적, 법적지방단체(예:리·동 또는 읍면사무소)</li> <li>· 지방으로부터 사업을 위임받은 자연인과 법인으로써 영리추구의사가 없는자(예: 회의소<sup>2)</sup>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업주의 적정한 자기부담에 있어서의 투자보조, 최고 보조율 90%(단 토지매입비는 제외함)</li> <li>- 공장 및 상업지역의 개설 경제와 밀접한 기반시설(전력, 상·하수도등)의 설치 및 철거</li> <li>- 교통진입로의 연결</li> </ul>
5.2.3. 경제사업체의 투자지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자연인 및 법인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 투자보조 : - 개업투자 : 23%까지 확장투자 : 20%까지</li> <li>- 전업 및 단위사업장의 근본적인 합리화 투자(예: 숙박업소, 농·임산물 가공공장)</li> </ul>

주 : 1) European Recovery Programme

2) 상공회의소, 농업회의등을 말함.

### 5.3. 목표지향의 노동시장정책적 시책(실업자해소책)

사 업 별	신 청 자 격	지 원 내 용
<p>5.3.1. 추가적인 직업 교육지원</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 취업중인 근로자</li> <li>· 일용직 근로자</li> <li>· 실업중인 근로자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 직장외의 전문기술자 격제도에 대한 생활비 보조 ;</li> <li>- 자녀나 일정한 부양 자를 가진 피교육자 : 최종 실수령급료의 73%</li> <li>- 기타 피교육자 : 최종 실수령급료의 65%</li> <li>- 일용직근로자 : 73% 또는 65%의 생활비 보조에 추가적인 일 용근로자수당</li> <li>- 수강료, 교재대, 교 통비등은 환급될 수 있음.</li> </ul>
<p>5.3.2. 자영업을 위한 실업기간 극복지 원</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최소 4주간 실업수당 이나 실업보조금을 받 고, 하고자 하는 자영 업이 충분한 생계기반 이 된다는 전망이 있 는 실업자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 실업기간 극복수당 : 현재주당 최고 150DM 까지의 13주간 지급</li> <li>· 의료보험과 양로보험, 보험료 보조</li> </ul>

사 업 별	신 청 자 격	지 원 내 용
5. 3. 3. 고용창출 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 민간 또는 공공기관의 시설</li> <li>· 사업체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공관심분야(예 : 환경보호, 사회복지분야)의 피고용인에 대한 사업주(고용주) 부담금(연금, 보험등)에 대한 보조 : 고용된 근로자의 50~75% 특수한 경우는 100%까지</li> </ul>
5. 3. 4. 교육훈련장 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 파산사업장으로 부터의 실습훈련을 계속하고자 한 사업체</li> <li>· 학교졸업성에 대한 교육훈련장을 제공하고자 한 사업체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일회성 보상금 5,000DM 지급</li> </ul>

### Ⅲ. 통독의 교훈

- 구동독 정부하에서 몰수된 부동산 소유권의 원소유자 처리방침으로 부동산소유권 반환 차질 및 농업분야 구조조정의 장애요인으로 된 점을 충분히 인식할 필요.
  - 과거 40년동안 토지소유권 관계가 불분명한 상태에 있었고 필지의 변경, 사유재산권 불인정으로 인한 토지에 대한 공부정리 미흡등으로 원소유자 규명에 많은 노력필요
  - 원소유자의 불명확으로 인한 토지에 대한 소유권의 불분명으로 농업구조조정(자영농육성 등)에 큰 장애요인으로 등장
  - 법적 안정성과 경제적 효율성의 조화 방안강구 필요
  
- 독일과 우리의 차이점 인식필요
  - 독일은 사회보장제도가 완비되어 있어 통독후 농업의 경쟁력 향상 노력에만 경주하면 됨.
  - 우리의 경우 사전 사회보장제도의 완비없이는 경영규모의 확대 등에 의한 농업의 경쟁력 향상조치 불가능 및 이농농민들에 대한 불만해소가 불가능할 것으로 판단
  - 사회주의체제는 완전고용 유지를 위하여 생산성에 비하여 과잉고용 분야가 대부분임을 감안 할때 이농하게 되는 농민들에 대한 대책이 마련되어야 함.
  
- 농업경쟁력 제고를 위한 막대한 재정적지원 인식필요
  - 경쟁력 있는 가족농 육성을 위한 지원모델 및 재정마련 방안의 연구 필요

# 교 통 분 야

## 《 목 차 》

I. 분단시대의 동·서독 교통협력 .....	159
1. 교통협정 체결전 .....	159
2. 교통협정 체결이후 .....	161
3. 교통협정 체결이후의 발전 .....	162
II. 동·서독 교통행정 통합 .....	166
1. 일반현황 .....	166
2. 통일독일의 주요 교통정책 .....	169
III. 시사점 .....	180
1. 남북 교통협정 체결 준비철저 .....	180
2. 유라시아 대륙진출을 위한 통일교통계획 수립 .....	180
3. 통일후 교통기반시설 투자대책 강구 .....	180
4. 통일후 북한의 운수업체 민영화대책 강구 .....	180



# I. 분단시대의 동·서독 교통협력

## 1. 교통협정 체결전

### 가. 역사적 발전상황

#### ○ '44. 9. 12 런던협정

- 전승 4대국은 동서독 통행에 관한 교통통신 공동정책을 수립하였으나 피점령지역에 대한 연합국 교통법은 정치적 문제로 백지화되어 동서독 교통분단

#### ○ '48. 7. 18~'49. 5. 12, 베를린 봉쇄

- 소련의 베를린 봉쇄로 동서독간 교통두절

#### ○ '49. 5. 4 뉴욕협정(일명 Jessup-Malik협정) 체결로 베를린 봉쇄 해제

#### ○ '49. 5. 3~6. 20 파리 외무장관 회담

- 뉴욕협정 준수 및 '48. 3. 1이후 교통장애 제거 합의
- 「서부지역과 동부지역 및 베를린과 각 점령지역간 여객수송과 화물수송 및 우편교류의 편의」에 관하여 합의하였으나
- '52. 5 동독에 의해 도로통과소 총 12개중 8개가 철폐되는등 장애 현상이 계속되었음

#### ○ '61년 베를린 장벽설치로 베를린지역 수송에 큰 긴장 발생

#### ○ '64년 동독은 연금수령자에 한해 서독행 개인여행 허용

#### ○ '72년 10. 17 동서독 교통협정 체결

### 나. 철 도

#### ○ 연합국 공동관리위원회 결정('45. 9)

- 운행구간 : 서독~서베를린
- 운행열차 : 화물열차(16량 /1일)
- 동서독 철도청이 각각 수입을 분할관리
- 여객 및 화물열차 시간표에 대한 정례협의 실시('50)
- 동독은 Hersfeld-Eisenach간 철도를 건설하고 이 구간을 통과하는 서독열차의 철도사용료 징수('66)

#### 다. 도로교통

- 여객 및 화물 도로수송은 2차대전이후 '71. 9. 3. 4대 전승국 협정이 체결되기전까지는 공식적인 법적근거 부재
- 베를린에서는 승용차가 점증하였으나 동서독간 승용차를 이용한 여행은 더욱 제한
  - 동독입국은 사업여행, 라이프찌히 박람회 방문자등 특수한 경우에만 허가
- 여행자들에 대한 검문강화, 트럭적재물 수색, 복잡한 행정절차 때문에 통과소에서 장시간 대기
- 동독은 51. 9부터 도로사용료 징수하기 시작하여 임의로 인상하기도 함
- 서독정부는
  - 베를린 통과규정을 동독과 협의하여 개선
  - 그 댓가로 Saale 교량 건설비용 55만DM을 동독에 지불

#### 라. 내륙수로 및 해운

- 동독은 서독지역 내륙수로를 이용하여 함부르크항을 이용하고 서독은 동독내륙수로를 이용하여 베를린 지역에 수송
- 동독은 58~61년까지 베를린행 선박에 대해서 수로사용료 징수하였



으나 61년 동서독 회담에서 철회결정

## 2. 교통협정 체결이후

### 가. 교통협정내용

#### ○ 협정대상

- 동서독간 도로교통, 철도교통, 내륙수로 및 해운, 동서독을 통과하는 제3국행 교통
- 항공교통은 동서독지역에 대한 특수한 법률관계 때문에 배제되었으나 차후 적절한 시기에 필요한 회담을 개최할 것을 의정서에 명시

#### ○ 철도교통

- 열차시간, 열차구성, 차체구성의 합의에 관한 기본적 규정
- 국경을 통과하는 여객교통과 화물교통은 Berner Union의 국제여객운송법 및 국제화물운송법을 참조하도록 함
- 이로써 양국에서 통용되는 요금, 송장 및 귀환용 승차권 발행이 가능하게 됨
- 72. 9. 25 서독철도청과 동독교통성간에 교통협정의 기본합의를 보완하는 국경선상의 철도교통을 위해 국경통과 철도를 합의

#### ○ 내륙수로교통

- 교통협정 체결과 함께 45년이후 처음으로 통과교통을 통한 제3국 교통이 가능하게 되었으며,
- 양측은 상대방의 수로운행에 대한 특수허가제도를 폐지

#### ○ 도로교통

- 양측은 상호주의 원칙하에 여객 및 화물수송에 대한 허가절차의 적용을 생략하기로 합의

○ 해상교통

- 항구 및 기타 해상교통에 필요한 시설의 상호이용
- 최혜국원칙
- 해상여객선 및 내륙여객선을 이용한 일반여객수송은 금지

○ 교통위원회

- 교통협정의 적용과 해석에 대한 이견해소를 위해 협정당사국간 공동위원회 설치

나. 차량교통사고 처리문제에 관한 관계부처간 추가협약

- 보험회사의 관할지역내에 피해자가 주소지를 가지고 있으면 보험회사가 손해를 처리하고 지불
- 이로써 차량책임보험을 통한 손해배상금의 개별적 이전이 불필요하게 됨
- 배상금의 지급기준은 사고지역의 제규정에 의함

### 3. 교통협정 체결이후의 발전

가. 도로교통

○ 대폭적인 여행완화

- '74. 12. 20부터 상대방지역의 승용차 운행제한이 해제
- 4개소의 도로통과소 추가개설과 함께 승용차 이용이 중요한 역할을 담당하였는데, 그이유는 일일여행의 경우 승용차로만 가능하였기 때문

○ 동서독 왕복버스 운행

- 신설 4개 도로통과소는 오직 승용차 운행만 허용되었으나, 동서독

합작으로 합승버스를 동서독에 왕복운행

- 그러나 승용차 여행의 증가로 합승버스를 이용하는 여행자수는 매년 감소
- 서독은 합승버스 운행에 참여한 자국기업에게 재정보조금을 지원

○ 자동차세 면제협정 체결('79. 10. 31)

- 서독은 자동차세법을 '79년 개정하여 동독차량에 대해서도 납세의무를 부과하였으나, 이와같은 대책은 동독차량에 대한 효율적인 과세에 목표를 둔 것이 아니라 상호간 세금면제 협정체결을 유도하는데 있었음

- 협정내용

- 동독 트럭과 버스에 대한 세금면제
- 동독은 서독의 트럭과 버스에 대한 도로사용료 징수철폐
- 서독측 승용차를 면세대상에서 제외시킨 이유는 동독행 서독 승용차가 베를린 통과교통을 제외하고도 200만대에 이르렀던 반면, 서독행·서베를린행 동독측 승용차는 극소수였기 때문에 숫적 균형이 이루어질수 없었기 때문임
- 이 협정으로 서독의 영업용 화물트럭은 연간 1,200만내지 1,500만 DM의 도로사용료를 동독정부에 납부하지 않게 되어 재정적 부담경감

○ 승용차에 대한 도로사용료 일괄지불 의정서('79. 10. 31)

- 자동차세 면제협정과 함께 서독은 교류활성화를 더욱 촉진하기 위해 동독과 승용차에 대한 도로사용료 일괄지불에 관한 장기적인 의정서를 체결하였는 바, 그 내용은
  - '80~'89년간 서독정부는 매년 5,000만 DM의 일괄금액을 동독에게 지불함

- 이와같은 결정사항은 서베를린에서도 유효하며 서방 3대국에게도 이와같은 사실을 통보
- '80. 1. 1.부터 승용차에 대한 개별적인 도로사용료를 징수하지 않을 것을 동독정부가 선언
- 일괄지불 의정서 체결 의의
  - 동서독간 여행교통의 안정화에 중대한 기여
  - 베를린 통과교통에 대한 일괄지불제도의 도입과 마찬가지로 장기적인 교통협력의 기초가 됨
  - 특히 베를린 국경부근의 여행교통의 활성화
  - 일일방문자들에 대한 도로사용료 10DM 지불 불필요

## 나. 철 도

- 동서독간 철도교통은 양국 철도청의 접촉으로 여객 및 화물수요 증가에 부단히 대처
- 연례 정기회담을 통해 열차시간표를 확정
- 열차의 수와 질, 특히 열차 운행시간의 단축등의 개선이 있었음

## 다. 해운 및 내륙수로

- 동서독간 일반적인 여객선 운항은 실현되지 못했으나
- '76. 5. 1부터 서독의 여객선이 특수관광의 일환으로 동독의 로스톡항 이용

## 라. 항 공

- 서독과 서베를린간의 기존 3개 공중회랑외에도 서독정부는 서베를린 왕복노선을 증설하고자 동독과 부단히 접촉하였으나 별다른 진전을 보지 못함

- 그러나 항공협정이 없었음에도 불구하고 '72년 라이프치히 박람회 참가나 정부차원의 특별한 경우에 한해 동독정부는 서독 전세기의 자국영내 운항을 허가

#### 마. 교통위원회

- 교통협정의 일환으로 협정당사국이 공동으로 구성한 교통위원회는 '72. 11. 13에 최초로 동베를린에서 개최된 이래 88년까지 118회의 회합을 진행
- 주요회담내용은 교통분야에 대한 많은 개별문제였음

#### 바. 국경부근 교통을 위한 전문가 좌담

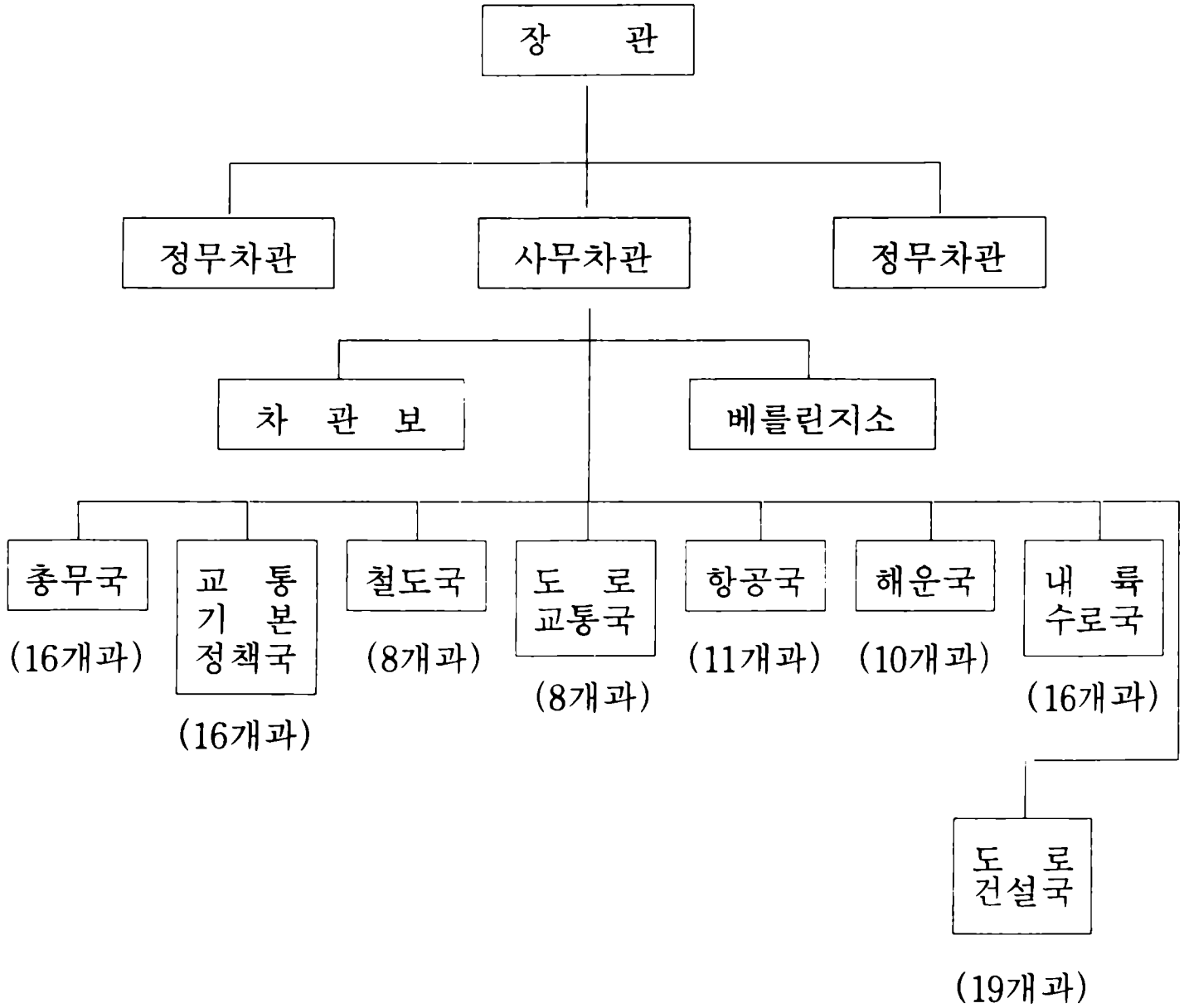
- '73. 4. 4 최초로 구성된 이래 88년까지 78회 좌담개최
- 좌담내용
  - 왕복 교통버스 운행시간표
  - 추가열차
  - 국경부근 교통에 관한 기타분제
- ※ 양국간 공식 허용되었던 통과지점은 10개의 도로, 8개의 철도, 2개의 내륙수로, 3개의 항공로등 총 23개였음

## II. 동·서독 교통행정 통합

### 1. 일반현황

#### 가. 조 직

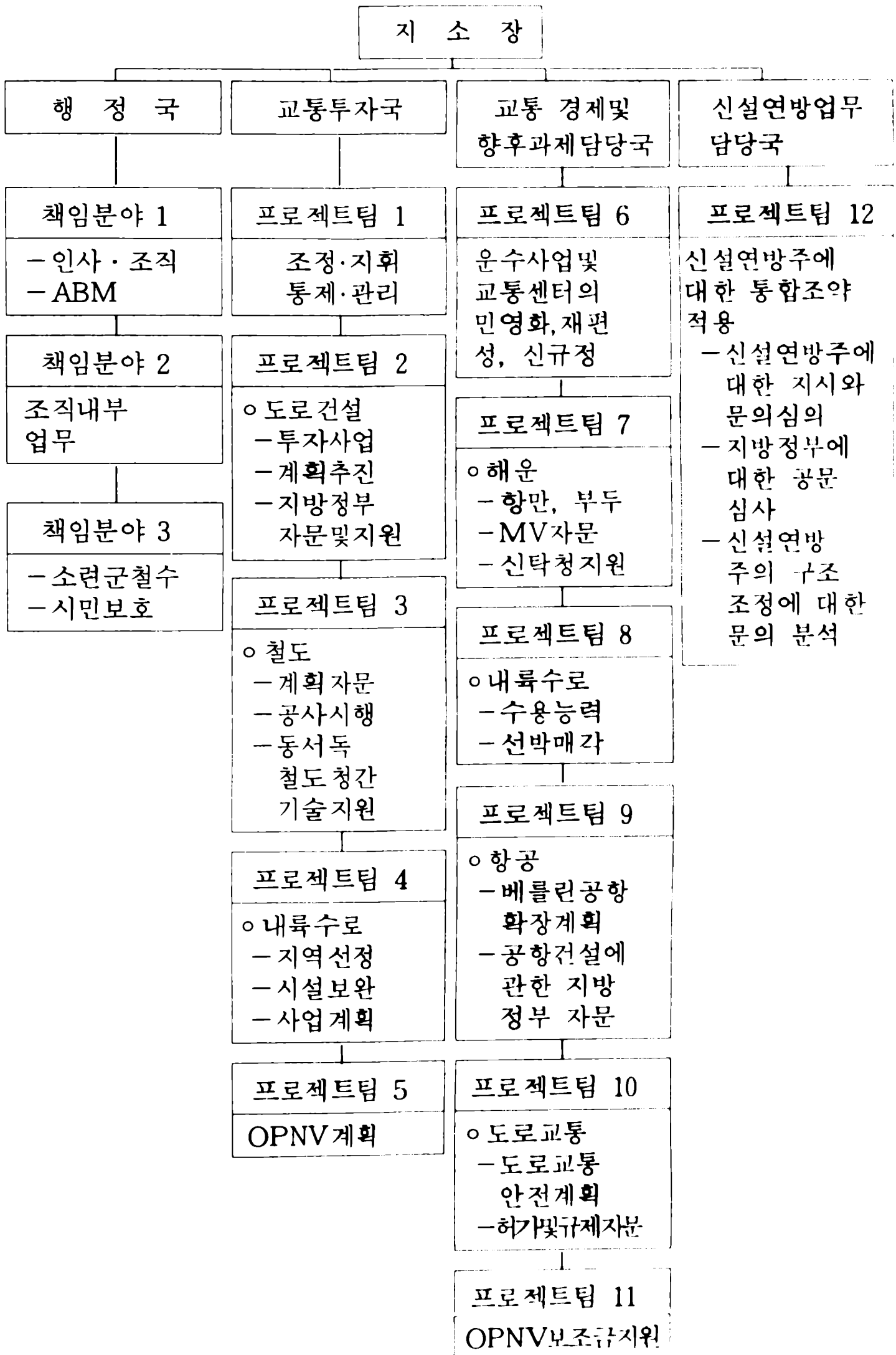
○ 연방교통성 본부



#### ※ 산하기관

- 연방수로청, 연방해양청, 연방수로건설청, 연방선박측량청, 연방자동차등록청, 독일기상청, 독일연방철도청, 연방항공청
- 연방해양학연구소, 연방수리학연구소, 연방도로공학연구소

○ 베를린 지소



※ 연방교통성 베를린지소는 '90. 10. 3 통일과 동시에 구동독의 교통성을 해체하여 창설하였으며, 주요임무는 신설연방주에 대한 연방교통성의 정책결정을 집행하며 연방정부와 주정부간 교통정책 중간다리 역할을 담당

나. 인원(연방교통성 본부 및 베를린지소)

총 원	연 방 교 통 성				베를린 지 소
	정무직	직업공무원	별정직	임시직	
1,286	3	596	470	61	156

※ 베를린지소 동서독출신 인원구성

- 동독출신 137명(대부분 하위직)
- 서독출신 19명(대부분 고위직)

다. 구동독 교통성 공무원 해고현황

총 원	해 고	재 임 용		
		계	베를린지소 근무	연방교통성 본부 근무
2,505	2,305	200	137	63



## 2. 통일독일의 주요 교통정책

### 가. 「독일통일 교통계획」

'91. 4. 9 연방정부는 새로운 교통망 계획 수립에 앞서 독일통일 교통계획을 결정하였는 바, 이미 그 계획이 착수되었음

#### 1) 독일통일 교통계획의 의의

- 구 동서독 지역간 「공동발전」을 위한 핵심적 역할
- 동서간 경제중심지의 연결
- 통일후 구 동독지역 교통기반시설 확충을 위한 응급대책
- 중부유럽 교통기반시설 확충에 기여함으로써 동구권 인접국가의 통합을 위한 전제조건 달성

#### 2) 철도망 신설 및 개량

##### ○ 목 적

- 동서독 철도망 연결을 통해 교통망을 양적·질적으로 확충하고 동구권 및 스칸디나비아제국과의 국제교통망 연결
- 동독지역 관광산업 촉진
- 동독지역에서의 철도운행의 정시성 확보와 교통원활화 도모

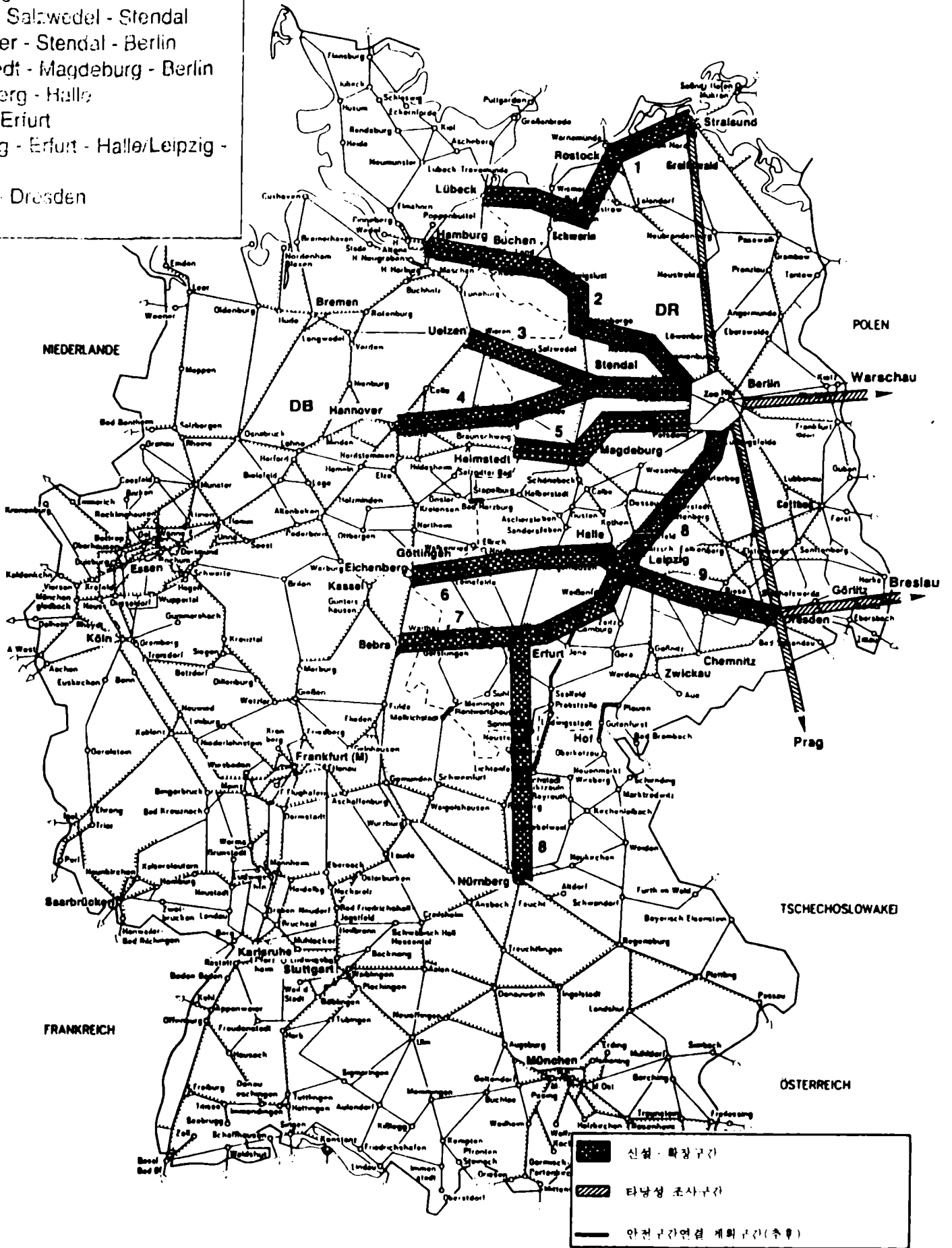
(비용단위 : 백만 DM)

구 간	거리(km)	비 용
Luback /Hagenowland - Stralsund	251	1,100
Hamburg - Berlin	270	3,600
Uelzen - Stendal	110	1,850
Hannover - Berlin	246	4,780
Helmstedt - Berlin	163	1,850
Eichenberg - Halle	170	280
Bebra - Erfurt	100	730
Nurnberg - Berlin	729	12,400
Leipzig - Dresden	106	2,680
총 계	2,145	29,270

# Verkehrsprojekte Schiene Neun Projekte

## 철도

1. Lübeck/Hagenow Land - Rostock- Stralsund
2. Hamburg - Büchen - Berlin
3. Uelzen - Salzwedel - Stendal
4. Hannover - Stendal - Berlin
5. Helmstedt - Magdeburg - Berlin
6. Eichenberg - Halle
7. Bebra - Erfurt
8. Nürnberg - Erfurt - Halle/Leipzig - Berlin
9. Leipzig - Dresden



### 3) 도 로

#### ○ 목 적

- 동서독 연결 고속도로 건설을 통해 동서독간 도로교통의 능력향상 도모 및 독일과 EC간 교통원활화 추진
- 동독지역의 승용차 증가추세에 효과적으로 대처
- 북부독일의 해안과 내륙연결망 확충

#### ○ 주요 프로젝트

(비용단위 : 백만 DM)

구 간	거리(km)	비 용
Luback - Bundes Grenze	290	3,190
Hannover - Berlin	322	3,366
Nurnberg - Berlin	385	4,776
Gottingen - Halle	147	1,617
Halle - Magdeburg	84	924
Kassel - Gorlitz	513	7,029
Erfurt - Bamberg	217	2,237
총 계	1,958	23,139

### 4) 내륙수로

#### ○ 목 적

- 북해 주요항구와 동독 공업단지와의 연결을 통해 2,000~3,500ton급 화물선 운항
- Berlin과 Madgeburg간의 지역개발 도모

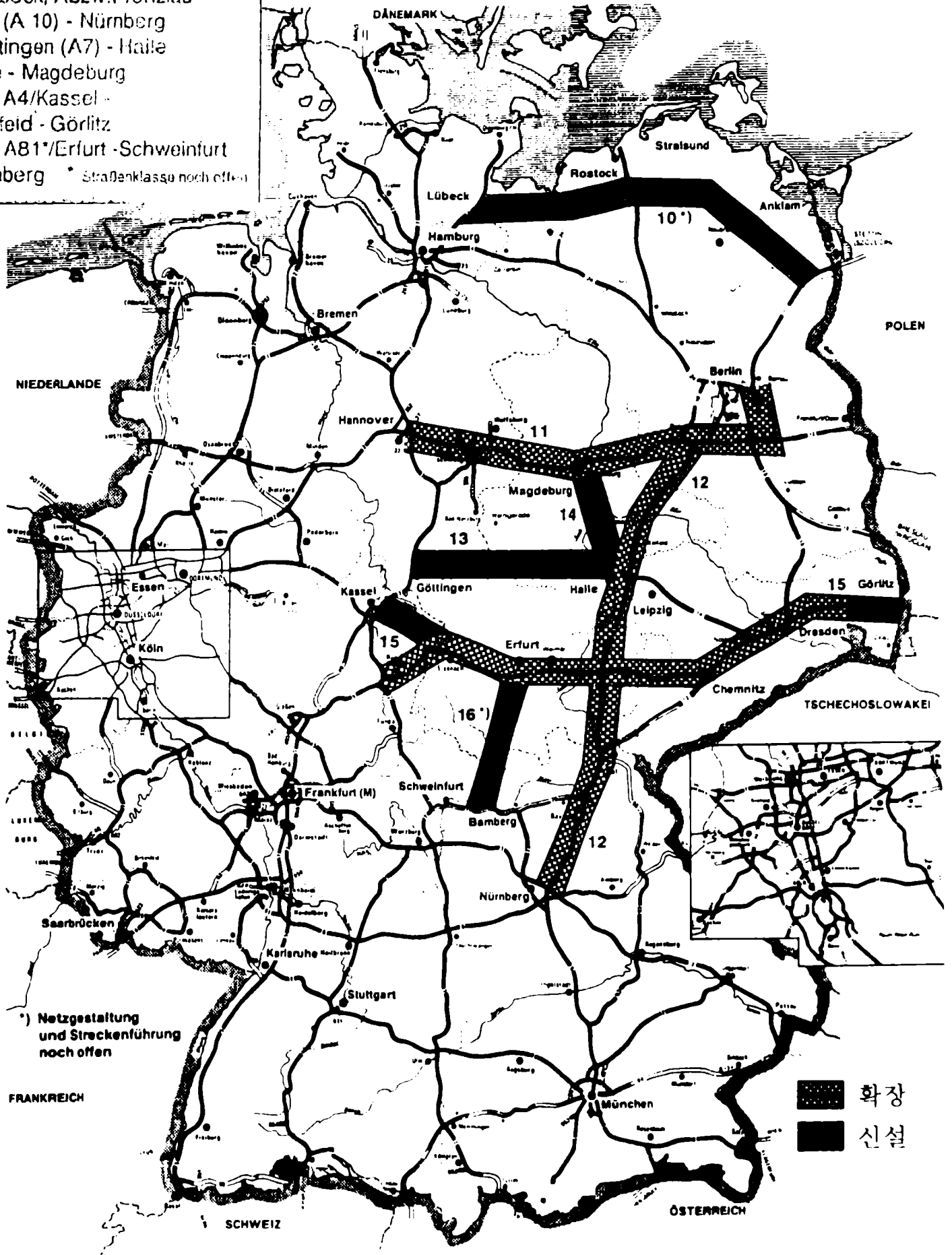
#### ○ 프로젝트

- 구간 : Braunschweig - Berlin
- 거리 : 280km
- 비용 : 4백만DM

# Verkehrsprojekte Straße Sieben Projekte

도로

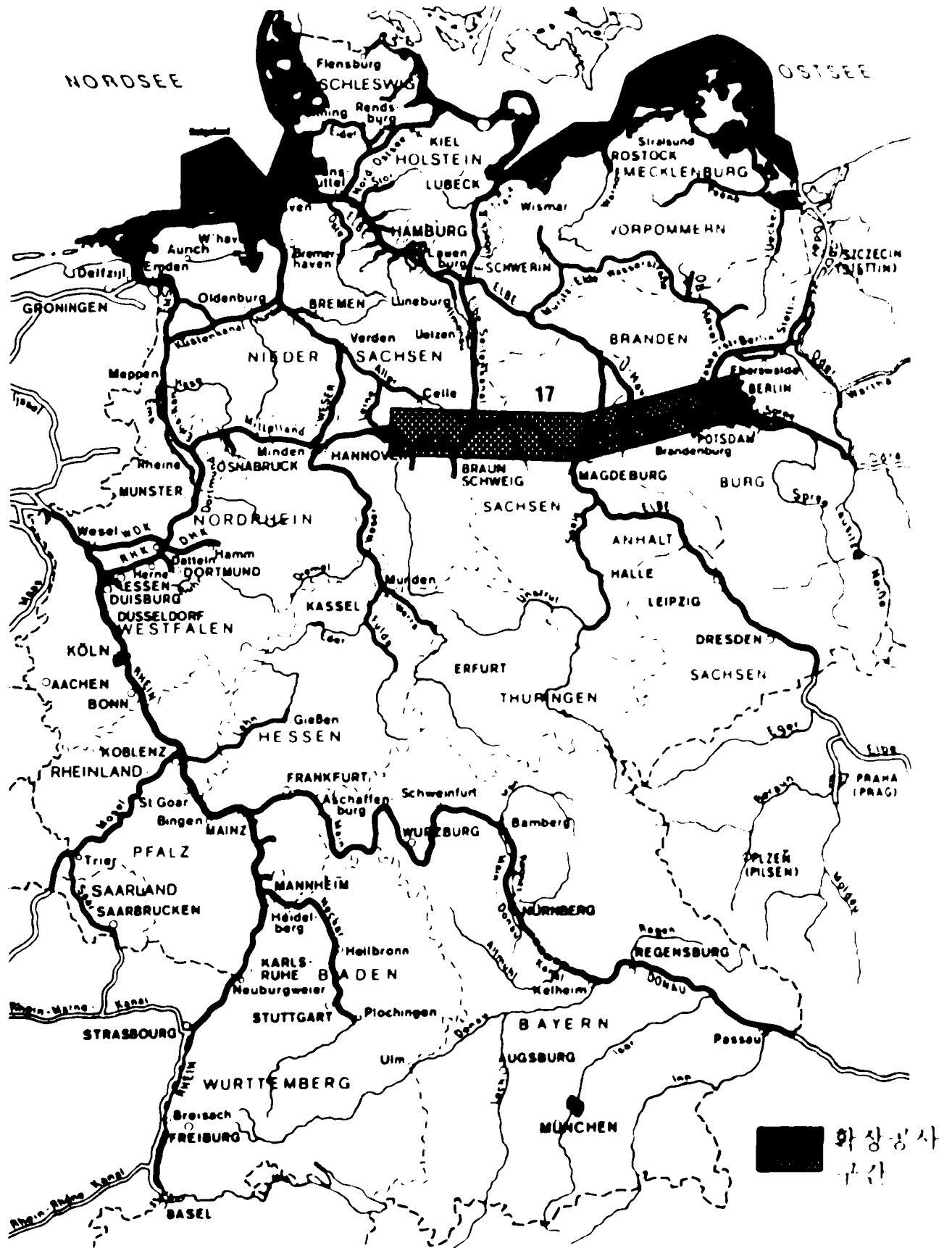
- 10. A20/Lübeck - Bundesgrenze
- 11. A 2 und A10/Hannover - Berlin und Berliner Ring bis Schwanebeck, Abzw. Prenzlau
- 12. A9/Berlin (A 10) - Nürnberg
- 13. A82/Göttingen (A7) - Halle
- 14. A14/Halle - Magdeburg
- 15. A44\* und A4/Kassel - Bad Hersfeld - Görlitz
- 16. A73\* und A81\*/Erfurt - Schweinfurt bzw. Bamberg \* Straßenklasse noch offen



# Verkehrsprojekte Wasserstraße Ein Projekt

## 수로

17. Mittellandkanal/Elbe-Havel-Kanal/  
Untere Havel-Wasserstraße



#### 나. 「제 1차 전독교통망 계획」

- 향후 15~20년간 독일전체에 걸친 전체 교통망 구축을 위한 기초작업으로 '92년초에 계획이 완료될 예정
- 새로운 교통망 계획의 목표
  - 신연방주 지역의 교통기반시설의 신속한 개선과 동서독의 동일한 질적수준 달성
  - 독일과 유럽분단의 잔재극복
  - EC 단일시장 기초의 공고화
  - 전철교통의 촉진과 각 교통수단의 고유한 장점을 최대한 이용한 환경에 적합한 교통체제의 구축
  - 프로젝트 선정시 교통사각지대 보완을 최우선화, 독일통일 교통 프로젝트와 아직까지 실현되지 않고 있는 「연방교통망계획 '85」(BVWP '85)의 대대적인 착수
- 차기 10년간 철도, 도로, 내륙수로 분야 건설을 위해 2,850억DM 투자

#### 다. 교통기반시설 투자자원 조달대책

- 신설 5개주의 교통기반 시설은 그 상태가 매우 불량하여 동독지역 재건에 막대한 지장을 초래
  - 완벽한 교통인프라스트럭처가 없이는 아무리 최신시설이 있다하더라도 경쟁력이 있는 생산은 불가능
  - 현대적이고 안전한 교통망은 경제활동의 원활한 수행을 위한 절대적인 전제조건
  - 신설 5개주의 교통망이 신속하게 구축되지 않는다면 장기적으로 볼때 독일전체에 걸친 균등한 생활수준 조성은 불가능
  - 신설 5개주에 긴급하게 필요한 제반투자는 민간투자자에게 성능이

우수하고 경제적인 교통망의 실현이 보장되어 있을 때에만 실현 가능

〈 교통기반시설 투자소요현황('90~2000)〉

(단위 : 십억 DM)

항 목	연 방 주	철 도	고속도로	수 보	계
보상소요	구 주	30	30	5	65
	신 주	10	10		20
	계	40	40	5	85
회복소요	구 주				
	신 주	41	10	4	55
	계	41	10	4	55
'85 연방교통 망 계획중 미투자분	구 주	13	37	4	54
	신 주				
	계	13	37	4	54
교통사각 지역 연결	구 주				
	신 주	1	2		3
	계	1	2		3
독일통일 교통계획	구 주	7	5	1	13
	신 주	22	18	3	43
	계	29	23	4	56
「독일통일 계획」중 연결구간	구 주	7			7
	신 주		5		5
	계	7	5		12
수송수단	구 주	10			10
	신 주	10			10
	계	10			20
총 계	구 주	67	72	10	149
	신 주	84	45	7	136
	계	151	117	17	285

- 독일전역에 걸친 교통인프라스트럭처의 강화에는 막대한 예산소요
  - 이와같은 것은 이미 '91 교통예산은 물론 '92 예산심의 및 '95 까지의 재정계획 수립시에도 주요부문을 차지
    - '91 교통예산은 350억DM으로 인상, '90보다 20%이상 증가
    - '92 교통예산은 현상태로 비추어볼 때 약 13%가 증가된 400억 DM으로 인상될 것임
    - '95까지 지속적인 인상을 계획
  - 특히 신규투자의 증가가 계획되어 있음
    - 현재 48%에 달하고 있는 교통예산상의 투자점유율을 '94에는 거의 62%로 증가되도록 함
- 2000년까지 철도,도로,수로와 같은 분야를 위한 긴급한 투자수요에 필요한 2,850억DM은 추가적 재정조달에 있어 새로운 방법이 필요
  - 재래식 예산집행으로는 충당 불가
  - 민간자본이 함께 동원 필요
  - 연방내각은 연방교통성으로 하여금 선정된 고속도로나 선로구간에 대한 민간재원 조달방안을 계속 검토할 것을 위임하였는 바, 특정 프로젝트를 위한 건의가 조만간 제출될 것임

## 라. 독일국철 개혁

- 철도는 교통발전 전반에 걸쳐 중요한 비중을 차지해야 함
- 유럽전역에 걸쳐 경쟁력에 대처하게 될 철도는 「채산성이 있는 철도」 이어야 함
- 재정문제의 해결
  - 구서독 국철(DB)과 구동독 국철(DR)의 근본적 개혁이 없이는 서기 2000년까지 재정적자가 4,000억DM으로 누증될 전망
  - 철도는 부채청산을 자력으로 해결해야 함



(실례 : 불필요한 대지의 매각)

○ 새로운 계획수립법

- 변경된 계획수립법으로 신속한 철도의 현대화 보장
- 교통망의 계획수립을 위한 가속화법과 「독일통일 교통계획」을 위한 투자대책법은 통일독일의 미래의 철도를 위해 중대한 의의

○ 민간기업의 참여

- 민간자본 적극적 투자유치(실례 : 신호등 기술은 개인기업체에 의해 리스방법으로 현대화될 수도 있음)
- 민간기업체로 하여금 사용료를 지불하고 선로를 이용할 수 있도록 함

○ 철도의 경영형태 변경

- 국내차원과 유럽차원에 걸쳐 기타 교통수단과 경쟁하기 위하여서는 철도가 시장경제 구조에 적응필요
- 사기업 조직형태로의 이행검토 및 기본법 변경상구
- 선로 경영간의 분리가 과연 실시될지, 그리고 실시된다면 그 시점에 관한 사항은 더욱 철저하게 연구검토 필요

마. 계획수립의 가속화 대책

- 10~20년간에 걸친 계획수립이 구서독주에서는 정상적이었지만 구동독지역의 특수상황을 고려해 볼 때 너무 장기간 소요
- 교통망 신설을 위한 기존행정절차는 극히 까다롭고 사전계획에 너무 많은 시간을 소모하고 있어 절차의 간소화를 위한 입법이 시급히 요구되고 있음
  - 예를들어 새로운 고속도로 건설을 위해서는 첫 계획으로부터 시공까지 무려 20년까지 걸릴 수도 있음
  - 교통분야의 계획수립 과정의 신속화를 위한 입법적 조치는 최근

연방공해영향보호법 및 행정법원 규정에서 당면했던 사례와 같이 충분하지 못하며, 분명한 계획수립과정의 단축화를 별로 달성하지 못했음

- 이와같은 형태의 다른 입법적 대책 역시 현행 행정처리 과정을 원하더라도 단 수개월내로 급격하게 단축시키지는 못할 것이 틀림없음
- 신설 5개주의 마비된 교통체계를 최단시간내에 진정코 재건하기 위한 현실적 지원은 입법기관이 건축계획상 교통제도에 필요한 계획확정 및 그에 필요한 대지의 공공수용 조치를 스스로 착수할 때에만 보장될 것임

○ 「구동독지역 교통망 계획 수립의 가속화를 위한 법률」

- 행정절차의 사무간소화에 기여하나 물질적 시험기준은 변경되지 않으므로 계획수립 단계의 부실화를 의미하는 것은 아님
- 공간질서와 환경의 중요성이 계속해서 기준이 됨
- 계획수립단계에서 시민참여는 계속 유지
- 법률안은 연방교통성의 모든 교통수단을 위한 기본원칙 결정에 적용됨
- 모든 연방주는 형식적인 공간질서 절차 생략 가능

○ 투자대책 법률

- 계획수립의 가속화는 계획 전단계 과정을 절반으로 줄일 수 있으나 매우 시급한 「독일통일 프로젝트」에는 불충분
- 따라서 17개 「독일통일 프로젝트」를 위한 투자대책 법률은 그 광범위한 지역에서 가능한한 신속한 실현필요
- 입법자는 모든 개별건설대책을 결의하여 신속하게 건설이 착수될 수 있도록 함
- 도로건설 프로젝트가 다른 무엇보다도 우선되어야 한다는 대책법

에 대한 비판은 정당하지 않음

### 바. 구동독 국영 운수업체의 처리(사유화)

○ 추진기관 : 신탁청(구동독 국영기업의 사유화 추진기구)

- 신탁청 임무

- 동독 국영기업의 정리, 매각 결정
- 인민소유 부동산과 임야처리문제
- 각 기업이 창출한 이윤처리 문제

○ 추진실적

계	육운업체	해운·내륙수로업체	항공업체
21	12	7	1

- 육운 : 구동독 국영여객 및 화물운수업체 12개를 민영화시키고 대부분은 주정부에서 운영추진(철도는 서독철도에 흡수)
- 해운·내륙수로 : 구동독 국영 해운·수로 운수업체 7개를 민영화시켰으나 실적이 부진
- 항공 : 구동독 국영 항공사 「Interflug」를 해체

○ 문제점

- 급속한 사유화 추진으로 저렴한 가격으로 매각결정
- 구 동독소유 항공기, 선박, 자동차등이 너무 오래된 중고품이어서 시장성 상실
- 무리하게 사유화를 추진하여 많은 실업자 발생

연방공해영향보호법 및 행정법원 규정에서 당면했던 사례와 같이 충분하지 못하며, 분명한 계획수립과정의 단축화를 별로 달성하지 못했음

- 이와같은 형태의 다른 입법적 대책 역시 현행 행정처리 과정을 원하더라도 단 수개월내로 급격하게 단축시키지는 못할 것이 틀림없음
- 신설 5개주의 마비된 교통체계를 최단시간내에 진정코 재건하기 위한 현실적 지원은 입법기관이 건축계획상 교통제도에 필요한 계획확정 및 그에 필요한 대지의 공공수용 조치를 스스로 착수할 때에만 보장될 것임

○ 「구동독지역 교통망 계획 수립의 가속화를 위한 법률」

- 행정절차의 사무간소화에 기여하나 물질적 시험기준은 변경되지 않으므로 계획수립 단계의 부실화를 의미하는 것은 아님
- 공간질서와 환경의 중요성이 계속해서 기준이 됨
- 계획수립단계에서 시민참여는 계속 유지
- 법률안은 연방교통성의 모든 교통수단을 위한 기본원칙 결정에 적용됨
- 모든 연방주는 형식적인 공간질서 절차 생략 가능

○ 투자대책 법률

- 계획수립의 가속화는 계획 전단계 과정을 절반으로 줄일 수 있으나 매우 시급한 「독일통일 프로젝트」에는 불충분
- 따라서 17개 「독일통일 프로젝트」를 위한 투자대책 법률은 그 광범위한 지역에서 가능한한 신속한 실현필요
- 입법자는 모든 개별건설대책을 결의하여 신속하게 건설이 착수될 수 있도록 함
- 도로건설 프로젝트가 다른 무엇보다도 우선되어야 한다는 대책법

에 대한 비판은 정당하지 않음

## 바. 구동독 국영 운수업체의 처리(사유화)

○ 추진기관 : 신탁청(구동독 국영기업의 사유화 추진기구)

－ 신탁청 임무

- 동독 국영기업의 정리, 매각 결정
- 인민소유 부동산과 임야처리문제
- 각 기업이 창출한 이윤처리 문제

○ 추진실적

계	육운업체	해운·내륙수로업체	항공업체
21	12	7	1

- － 육운 : 구동독 국영여객 및 화물운수업체 12개를 민영화시키고 대부분은 주정부에서 운영추진(철도는 서독철도에 흡수)
- － 해운·내륙수로 : 구동독 국영 해운·수로 운수업체 7개를 민영화시켰으나 실적이 부진
- － 항공 : 구동독 국영 항공사 「Interflug」를 해체

○ 문제점

- － 급속한 사유화 추진으로 저렴한 가격으로 매각결정
- － 구 동독소유 항공기, 선박, 자동차등이 너무 오래된 중고품이어서 시장성 상실
- － 무리하게 사유화를 추진하여 많은 실업자 발생

### Ⅲ. 시 사 점

#### 1. 남북 교통협정 체결 준비 철저

- 남북한 통과지점 선정
- 교통수단의 운행
- 운행증 교부
- 휴대품 반입
- 교통위원회 설치
- 교통망 연결방안 협의

#### 2. 유라시아 대륙진출을 위한 통일교통계획 수립

- 한반도 동서횡단 내륙교통망 구축
- 한반도 남북종단 내륙교통망 구축
- 한반도 통과 유라시아 대륙수송망 구축

#### 3. 통일후 교통기반시설 투자대책 강구

- 북한의 교통시설 현황과악
- 통일 교통프로젝트의 투자소요 판단 및 투자재원 조달방안 마련필요

#### 4. 통일후 북한의 운수업체 민영화대책 강구

- 국가계획경제에서 시장경제로 이행시, 운수업체의 민영화대책 수립 및 선박, 항공기등 매각대책 수립필요

# 보 건 사 회 분 야

## 《 목 차 》

I. 독일통일과 사회보장제도의 의의	183
II. 동·서독 사회보장제도 비교	184
1. 사회보장체계	184
2. 연금제도 비교	186
3. 사회부조등 기타 사회보장제도 비교	188
III. 통일후 동독지역 사회보장제도 확립계획과 추진현황	190
1. 사회보장분야 통합조약 내용	190
2. 동독지역의 사회보장제도의 도입 및 추진현황	192
IV. 동독지역 사회보장제도 확립을 위한 앞으로 과제	200
1. 각 제도의 원활한 운영미흡	200
2. 장애인시설 등 사회복지시설의 부족	200
3. 각종 사회복지 급부수준 미흡	201
4. 사회부조등 사회복지재원의 부담가중 예상	201
V. 정책건의	202
1. 북한의 경제·사회적 상황, 사회보장제도 운영현황 철저 파악	202
2. 우리나라 사회보장제도의 보완·발전	202
3. 통일후 통합사회보장제도 확립방안 준비	203
4. 통일대비계획 담당 조직의 설치·운영	203





# I. 독일통일과 사회보장제도의 의의

- 통독은 자유경쟁원칙의 보장과 적극적인 사회보장제도를 근간으로 한 서독의 사회적 시장경제체제가 동독의 사회주의적 계획경제체제보다 우월하다는 것을 입증.
- 서독은 물가안정, 높은 고용수준 유지, 그리고 지속적인 경제성장을 통하여 개인의 경제사회적 복지수준을 크게 향상시키고 또한 광범한 사회보장정책으로 자본주의체제에 의한 사회적 갈등과 문제를 최소화.
- 특히 적극적인 사회보장정책이 시장경제체제의 효율성을 제고시킬 수 있는 기반을 제공하고 사회적 안정을 가져왔다고 볼 수 있음.
- 그리고 통독후 서독의 사회보장제도가 동독지역에 확대적용되게 됨으로써 동독주민이 생활의 안정을 보장받아 동독의 경제재건에 적극 참여할 수 있는 바탕이 됨.
  - 실업등에 대한 개인적 사회적 불안을 해소하고 최저생계를 보장하여, 서독으로 대량이주를 억제함으로써 정치·경제·사회적 안정을 제공하는 역할 수행.
- 통독으로 동독지역에 대한 사회보장비 지원이 불가피하게 되었으나 동독경제가 활성화되고 서독의 분권적인 사회보험방식의 사회보장제도가 동독지역에 정착되면 서독지역에서의 지원필요성은 크게 감소될 것으로 예상.

## II. 동서독 사회보장제도 비교

### 1. 사회보장체계

- 독일의 사회보장제도는 19세기 후반 독일제국의 국가주도에 의한 산업화과정의 사회정책에 기원을 두고 있음.
  - 영국·프랑스 보다 뒤늦은 산업혁명을 지원하기 위하여 보호무역을 실시하고 대내적으로 사회주의 운동을 극도로 제한함과 아울러 사회보험제도를 도입(1883 : 질병보험, 1884 : 재해보험, 1889 : 양로 및 질병보험)
- 독일의 사회보장제도는 1930년 초까지 강력한 노동운동에 힘입어 적용대상이 확대되고 지원수준이 향상되는 등 크게 발전.
- 나치의 등장으로 경제공황에 의한 실업문제가 공공투자의 확대 등으로 다소 해결되었으나 사회보험의 자치적 운영이 폐지되고 2차대전중 일부 보험급부가 제한되는 등 사회보장제도의 발전이 정체.
- 1945년 종전후 동·서독이 분단되고 양독은 각각 독자적인 사회보장체계를 정립.
  - 서독 : 나치이전의 사회보장제도를 상당부분 복원하고 제도의 확대조정과 급여수준의 상향 등을 통하여 사회보장제도를 발전.
  - 동독 : 사회주의체제를 도입하고 국가중심의 사회보장제도를 실시.

서 독
-----

- 사회보장제도가 연금, 의료, 실업등에 대한 사회보험방식으로 운영되며 각 제도별 자치권을 가진 공법인에 의하여 관리.

- 각 사회보장제도가 초기단계부터 직업중심으로 발전한 결과, 현재에도 피보험자의 직업별 혹은 지역별로 제도가 다원화되어 관리되고 보험료나 보험급부의 차이가 존재.
- 중요한 사회보장제도로서 연금, 의료보험, 실업보험 등의 사회보험과 아동수당, 사회부조 등이 있음.
- 국가가 직접지원하는 사회부조도 지방자치에 의거 주정부의 책임아래 직접 실시되고 연방정부는 관련법령 및 기준만을 제시.
- 일정소득이상의 고소득자는 의료보험에 의무적으로 가입할 필요가 없고 연금과 실업보험에도 보험료산정 및 급여의 최고한도가 정해져 있음.

동 독

- 2차대전후 동독에 사회주의방식의 사회경제체제가 도입되면서 사회보장제도도 독일의 전통적 제도와 크게 다르게 마련됨.
- 각 사회보장제도의 구성, 조직, 부담을 및 급부수준이 중앙집중적으로 일원화되고 제도운영도 국가에 의하여 이루어짐.
- 의료서비스와 약제는 국가가 무료로 공급하는 국가보장체계이고, 실업도 존재할 수 없으므로 의료보험과 실업보험이 없고 사회보험방식의 연금이 유일한 사회보장제도.
- 모든 피용자 및 자영자가 사회보험에 의무적으로 가입하여야 했는데 군인, 비밀경찰, 정보요원, 고급공무원등 특권층에 대하여는 별도 제도를 두어 우대.
- 강제가입보험 이외에 임의의 보충보험이 1971년 도입되어 노령, 질병, 출산시 보완적 소득보장제도로서 역할을 수행함.
- 사회보험 이외의 사회보장제도로서 아동수당, 사회부조 등의 제도가 있었음.

## 2. 연금제도비교

구 분	서 독	동 독
제도체제	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노동자, 봉급생활자, 광부, 수공업자, 농민, 공무원등 직업별로 연금제도 구성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노동자 및 봉급생활자 연금과 기타 자유업 상공업자 협동조합조합원 등의 연금, 그리고 경찰 군인 의사등에 대한 특별연금 제도로 구성</li> <li>· 월소득 600마르크 이상자에 대한 임의 보충연금제도가 있음.</li> </ul>
조직 및 운영체제	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 각 제도별 자치적 관리공단이 있고 연방보험공단이 전반적으로 감독</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자유독일노동조합연맹과 국가가 관리</li> </ul>
의무가입 면제자	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주 근로시간이 15시간 미만이며 전근로자 표준보수월액의 7분의 1에 미달하는 자</li> <li>· 1년중 2개월이하 고용된 봉급생활자(임금근로자는 50일 이하)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 월소득이 75마르크이하인 자</li> </ul>
비용의 부담	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 근로자 : 9.35%</li> <li>· 고용주 : 9.35% (광부는 15.1%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 근로자 : 10%</li> <li>· 고용자 : 12.5%</li> <li>* 임의보충연금 : 근로자 10%</li> </ul>
연금적용 최고한도 수입(90년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 6,300마르크</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 600마르크(임의보충연금은 최고한도액이 없음)</li> </ul>

구 분	서 독	동 독
급부의 종류	· 노령, 장애, 유족, 재활, 결핵 (농민연금은 노령, 재활, 농지양도급부만 있음)	· 노령, 장애
노령연금 수급요건	· 남·녀 65세이며 5년이상 가입자(남녀 60세부터 조기 노령연금가능)	· 남 65세, 여60세이며 15년이상 가입자(남 60세, 여 55세부터 조기 노령연금가능)
미망인 급여액	· 남편연금의 60%	· 남편연금의 15%
최저 및 최고연금액	· 최저연금액 : 구체적 액수로 정하지 않았으나 최저연금은 최저임금의 75%수준이 됨. · 최고연금액 : 3,455마르크	· 최저연금액 15년미만 가입 : 330마르크 45년 가입 : 370마르크 · 최고연금액 : 510마르크
연금액의 조정	· 임금및 봉급수준에 따라 매년 연금액이 자동조정됨.	· 3~5년마다 연금액을 심의조정
90년초 평균노령연금액	· 남 : 1,705마르크 · 녀 : 715마르크	· 남 : 522마르크(보충연금 : 107마르크) · 여 : 416마르크(보충연금 : 36마르크)
연금생활자의 생활수준	· 연금이 임금수준과 연동되어 일반근로자에 대한 상대적 생활수준 유지(동종근로자 평균소득의 70%수준 보장)	· 71년부터 시행된 임의보충연금에 가입하지 않은 경우나 가입기간이 짧은 경우 최저생계보장이 미흡(연금액이 물가상승이나 소득수준 향상을 반영하지 못함) · 군인·정보원·경찰등 특별연금의 혜택을 받는 자는 일반연금 수혜자의 2배 정도에 해당하는 연금을 받음.

### 3. 사회부조등 기타 사회보장제도 비교

#### 가. 사회부조

- 서독의 사회부조는 생활이 곤궁한 자에 대한 일반생계부조와 질병·장애·출산등 특별한 수요에 대한 특별부조로 구성되며 주정부의 책임아래 실시
- 동독에 있어서도 대상자가 극소수('88년에 5,500명)이기는 하지만 생계유지와 특별한 생활상태에서의 어려움에 대하여 도움을 주기 위한 사회부조가 국가에 의하여 행하여졌음.
- 동서독의 사회부조 지원 수준
  - 서독 : 생계부조액(90. 1. 1)-세대주 월 425마르크, 가족1인당 월 191~383마르크(연령별 차등)
  - 동독 : 생계부조액(90. 1. 1)-독신 월 290마르크, 부부 월 480마르크  
주택임대료-월 30~45마르크(가족수에 따라 차등)

#### 나. 아동수당

- 서독에서는 16세미만(교육등의 경우 27세까지)의 자녀가 있는 가정에, 동독에서는 18세 미만의 자녀가 있는 가정에 자녀당 각각 아동수당이 지급
- 아동수당금액
  - 서독 : 첫째 월 50마르크, 둘째 월 100마르크, 셋째 월 220마르크, 넷째 및 그이상 월 240마르크
  - 동독 : 첫째 월 50마르크, 둘째 월 100마르크, 셋째 및 그이상 월 150마르크
- 서독에서 아동수당의 재원은 전액 연방정부에서 부담하며 운영은 노

## 동사무소에서 담당

### 다. 질병급여

- 서독에서는 질병때문에 노동이 불가능할 경우 최초 6주까지 사업주가 임금전액을 지급하고 6주부터 78주까지는 질병금고에서 피보험자 기본임금의 80%를 질병수당으로 지급
- 동독에서는 질병급여로서 최초 6주까지는 순소득의 90%를, 그리고 6주부터 78주까지는 급여의 수준, 부양아동수 등을 고려하여 순임금의 50~90% 지급.

### 라. 출산휴가

- 산전휴가는 동서독 모두 6주간이고, 산후휴가가 서독은 8주간, 동독은 20주간.

### Ⅲ. 통일후 동독지역 사회보장제도 확립계획과 추진현황

#### 1. 사회보장분야 통합조약 내용

- 1990. 3. 18 동독의 자유총선거에서 선출된 동독의 과도정부와 서독연방정부는 각 부처별 공동위원회를 두어 각 분야별 통일협약을 마련 (90. 5. 18)
- 각 부처별 공동위원회에는 서독연방및 주공무원, 동독공무원, 동서독의 관계전문가가 참여함.

#### 가. 사회보장의 원칙 : 통합조약 제18조

- 1) 동독은 다음의 원칙에 기초를 둔 사회보장체제를 도입함.
  - ① 연금, 의료보험, 실업보험등 각 사회보험은 국가의 법적 감독하에 각각 공적인 자치기구를 두어 실시
  - ② 각 사회보험은 보험료에 의하여 운영하며 연금, 의료보험 그리고 실업보험의 보험료율은 서독의 부담율로 하고 피용자와 사업주가 절반씩 부담
  - ③ 각 보험의 금부수준은 피보험자의 보수수준에 기초하여 결정
- 2) 연금, 의료, 산재보험의 사무를 우선 통합하여 한 기관에서 담당하도록 하되 수지결산은 각 보험별로 처리. 1991. 1. 1까지 연금, 의료, 산재의 각 보험기관을 설립하도록 하는데 이는 서독의 각 보험제도와 동일한 각 보험기구를 설치하는 것임.
- 3) 동독에서 보험에 반드시 가입토록 하는 의무조항은 잠정적으로 계속



유지. 자영업자나 자유업자의 경우 기타보험에 의한 보장이 있다면  
임의로 가입 가능.

- 4) 월수입이 800마르크 이하인 피고용자에게는 조세감면과 함께 연금  
기여금으로 총당할 보조금을 1990. 12. 31까지 지원.  
(소득 600마르크 이하는 30마르크, 소득 600~700마르크는 20마르  
크, 소득 700~800마르크는 10마르크)
- 5) 보험료산정및 보험급부 한도액은 서독의 사회보험원칙에 기초하여  
별도로 정함.

#### 나. 연금제도 : 통합조약 제20조

- 1) 동독은 동독의 연금법이 서독의 연금법과 같아지도록 필요한 조치  
시행.
- 2) 동독의 강제가입연금, 임의연금등은 서독과 같이 하나의 연금으로  
통합되며 동독의 특별보장연금은 1990. 7. 1부터 폐지.
- 3) 동독지역에서 새로 산정지급되는 연금(서독 마르크로 연금지급) 수  
준은 동독의 평균소득자로서 강제및 임의연금에 45년간을 가입한 자  
가 현 동독 평균소득의 70%가 되도록 하고 보험기간에 따라 가감.  
이때 새로 산정되는 연금액이 종전의 연금액보다 적을 경우 종전의  
연금액을 지급.
- 4) 최저연금액('90년에 495마르크)에 미달되는 자에게는 국가예산으로  
연금과 최저연금액과의 차액을 사회부조보조금으로 지급('96년 말  
까지).
- 5) 향후 연금액은 동독지역의 임금상승률에 따라 조정.

#### 다. 의료보험 : 통합조약 제21조

- 1) 동독은 서독의 의료보험제도를 도입·실시.
- 2) 동독의 의료보험에 의해 지금까지 부여된 급부중 서독의 의료보험에 없는 급부(예를 들면 임신부에 대한 특별급여)는 동독의 예산에 의하여 지원.
- 3) 동독에서도 서독에서 질병시 6주까지 고용주가 임금을 계속 지급하는 제도와 유사한 제도를 도입·실시.
- 4) 연금수급자도 의료보험에 가입하여 보험료를 납부하며 보험료는 연금총액을 기준으로 산정.

#### 라. 보건의료 : 통합조약 제22조

- 1) 동·서독은 국민의 의료 및 간호, 그리고 건강유지를 위하여 깊은 관심을 갖도록 함.
- 2) 동독국민의 의료및 간호를 위하여 현행 동독의 의료체계를 계속 유지하면서 동시 의료기관의 사유화를 도모하여 단계적으로 서독식의 의료전달체계가 갖춰지도록 함. 따라서 동독정부는 개업의, 개업치과의, 약국 그리고 자영독립의료기관과 민영공익병원의 개설에 대한 허가를 실시.

## 2. 동독지역의 사회보장제도의 도입 및 추진현황

### 가. 연금제도

#### ○ 관리기구의 설치운영

- 지역 연금보험 조직으로서 1991. 1. 1 동독 신설5개주에 주보험사무소가 설치됨(임금노동자, 철도노동자, 선원에 대한 연금보험

담당)

- 봉급생활자, 수공업자, 광부등을 대상으로 하는 각 연방보험기관이 동독전지역으로 관할권을 확대하여 업무를 추진

○ 연방 정부에 의한 보조금 지원

- 연방정부(서독정부)에서 동독지역의 연금재정을 지원하기 위하여 90년중 20억 마르크를 보조
- 91년중 연방정부의 보조계획은 없는데(연금기여금에 의해 충당) 92. 1. 1부터 연금개혁법이 동·서독지역에 동시 발효되면 동독지역의 연금재정에 190억마르크의 적자가 예상

〈동독지역의 연금보험 보험료 부담내용('91)〉

구	분	서독지역	동독지역
· 연금보험료율(피용자및 고용자)		9.35%	9.35%
· 연금적용 최고한도 월수입		6,500 마르크	3,000 마르크
· 연금의무가입 최저 월수입		480 ·	220 ·
· 고용자가 피용자의 보험료까지 부담하는 피용자의 최고 월수입		610 ·	280 ·
· 91년 전피용자 표준보수월액		3,360 ·	1,540 ·

○ 연금급부수준의 향상내역

- 동독지역의 연금액은 동독지역 가입자의 평균임금의 상승에 따라 결정되도록 되어있음.
- 통합조약후 새로운 연금액 산정에 따라 연금수급자의 80% 정도가 종전의 연금액보다 인상된 연금을 수령(최저 연금액도 330마르크에서 495마르크로 인상되었음)
- 동독지역의 평균임금이 91. 1. 1및 7. 1부로 각각 15%씩 인상된다

는 가정하에 동독지역의 표준연금액이 672마르크에서 773마르크 그리고 889마르크로 조정·인상(사회부조보조금에 의하여 지원을 받게되는 최저연금수준도 602마르크가 되었음)

- 90. 6. 30부터 91. 7. 1까지 1년동안 동독지역의 연금액은 48~89%가 인상되어 서독지역과의 연금수준차가 감소(서독지역은 동기간 동안 연금이 5.03% 인상)
- 유족연금의 경우 서독의 연금제도 도입으로 15만여명이 처음으로 유족연금을 받게 되고 90만여명의 유족연금이 크게 상향조정(과거 남편연금의 15%수준에서 60%수준으로 인상)
- \* 동독에서 과거 군인·정보요원·의사등에게 적용되었던 특별연금은 새로운 연금액 산정시 고려되지 아니하고 폐지.

#### 나. 의료보험제도

- 1991. 1. 1이후 서독의 의료보험제도 도입실시와 함께 연방정부, 주정부 그리고 질병보험기관이 국민에 대한 계몽 및 홍보활동을 벌여 제도 시행상의 문제점을 최소화하였음

#### 〈 관리기구의 설치운영현황(91. 7. 1 현재) 〉

구	분	가입자수	사무소·조합	종사요원
지역질병금고		740만명	270개소	2,000명
직장질병금고		130만명	101조합(49개신설)	2,000명
동업자 질병금고		30만명	23조합	750명
사무원·노동자질병금고		270만명	500개소	6,200명
관산질병금고		45만명	30개소	800명

- \* 농업및 선원질병금고도 설치운영되고 있는데 현황이 미확인
- \* 가입자수는 가입자 본인만을 말하며 전가입자의 가족은 400여만명으로 추산됨.

○ 보험료율

- 동독지역에서는 피용자및 고용자 모두에게 6.4%의 보험료율이 동일적용되고, 의무가입의 최고한도 소득은 '91년에 월 2,250마르크 (서독의경우 월 4,875마르크)
- 연금수급자, 실업보험수급자도 각 보험에서 의료보험료를 부담하고 있음.

○ 환자의 일부부담

- 서독의 89년시행 의료개혁법(GRG)에서 환자의 일부부담조정내역

구 분	부담액	비 고
의약품	3마르크	'92. 1. 1부터 의약품값의 15%부담 (15마르크한도)
교통비(입원시)	20마르크	
교통비(통원시)	전비용	
교통비(응급차량이용)	20마르크	
이학요법	비용의 10%	
예방 및 재활	10마르크 / 일	
치과보철	비용의 40%	어린이에게도 동일적용
입원	10마르크 / 일	14일한도
보장구	일부부담	

\* 성인의 의약품 및 이학요법의 자부담액과 전가족의 교통비 자부담의 총합계가 총보수액의 2%가 넘을 경우, 2% 해당액만 부담.

- 동독지역에서는 환자의 일부부담액을 다음과 같이 감액 적용 (92. 6. 30까지)
  - 91. 1. 1~6. 30 기간중 환자의 일부 부담은 없음(치과보철은 91. 1. 1부터 20%)

- 통원교통비, 입원을 제외한 각 항목의 자부담액은 서독의 50% 해당액
- 입원의 경우는 91. 7. 1~12. 31에는 2.50마르크 /일 이고 92. 1. 1~6. 30에는 5마르크 /일 을 자부담.

#### ○ 의료기관의 구조조정

- '90년중 종합병원에 응급치료기자재 의료용 소모품 지원(예산 : 5억 2천 마르크)
- '92. 12. 31까지 기존의 종합병원, 응급병원, 국영진료실, 직장내 보건의료실은 의료기관으로 활용할 수 있도록 허가.
- 기존 의료기관에서 활동중인 의사들이 개업의로서 활동할 수 있도록 시설 자금을 융자 지원하거나 기존시설을 임대
  - 과거 국가에 고용되었던 의사중 2/3정도가 개업
  - 노령등 개인적 사정에 의해 개업이 곤란한 의사들도 각 의료기관에서 종래와 다른 형태로 고용됨(점수에 의한 급료지급등)
- 기존 종합병원이나 응급병원도 종교계등 공익운영권자(또는 민간회사)가 인수하도록 하고 융자지원 또는 투자보조금 지원
- 의료기관이 서독지역과 평준화되도록 하기 위하여 지역별 종합병원정비 및 등 확보계획을 수립중
  - 동독지역에 약 300억마르크가 소요될 것으로 추정
  - 동독지역 경기부양공동대책 지원금중 50억마르크를 종합병원, 사회복지시설등에 투자할 수 있도록 하였으나 각 주에서는 지역 산업촉진, 도로, 주택등의 분야에 주로 사용하고 경미한 액수만을 종합병원 분야에 투자
- 종합병원의 고위 및 중급경영진을 서독지역에서 채용하거나 자매주 종합병원의 전문가가 한시적으로 이동근무('91년 말까지)

## ○ 의약품 공급확대 및 보조금지원

- 국유화 약국의 사유화 추진(75% 정도)과 함께 약품의 공급이 확대
  - 과거 동독에 2,000종의 약품이 거래되었는데 70,000여종으로 확대
  - 약품을 중앙집권적 단일 도매상이 14일마다 공급하였으나 여러 도매상에 의한 수시공급으로 전환
- \* 과거 무료로 공급되었던 감기약, 설사약, 멀미약 등은 의료보험 대상에서도 제외되어 구입자의 부담초래
- 동독의료보험의 적자를 지원하기 위하여 제약회사, 도매상, 약국에서 91. 4. 1부터 93. 12. 31까지 22억 마르크를 각 질병급고에 지원하기로 함.
- \* 동독의료보험은 현재 흑자운영중이라 하는데 그 요인은 다음과 같이 추정됨
  - 실업자 연금생활자까지 각 보험에서 의료보험료를 부담
  - 취업자의 경우 실직등을 우려하여 병원이용을 자제
  - 의료수준이 낮고 시설이 빈약하며 충분한 의료공급이 제한
  - 의료의 공급이 과거 무료에서 일부 본인부담을 초래함에 따른 이용자제 등

## 다. 기타 사회보장제도

### ○ 아동수당 추가지원

- 아동수당이 서독의 제도로 전환됨과 아울러 동독지역에 피복비등의 명목으로 아동수당이 추가지급됨.
  - 12세이하 : 월 45마르크
  - 13세이상 16세(직업훈련생 경우 27세)까지 : 월 60마르크

### ○ 사회부조

- 서독식 사회보장체제의 도입으로 동독지역에 사회부조대상자가 크

게 증가하고 있음.

- 동독지역의 사회부조는 생계부조액이 가구주에 대하여 월 400 마르크이며 임산부, 편모, 질환자, 장애자등 어려운 여건에 해당하는 자가 있는 경우 기본급의 20%정도를 추가지급.
- 지역에 따라 난방비 임대료도 지원

## 라. 사회보장행정체제의 확립지원

### ○ 연방지소의 설치 운영

- 동독 신설 5개주와 연방 각 부처간 긴밀한 업무협조와 신설 주정부 부를 효과적으로 지도·지원하기 위한 연방 각 부처의 지소를 베를린에 설치
  - 보건성의 경우 연방보건성지소에 70명 근무예정  
(연방보건성 근무인원 : 400여명)
  - 주요업무는 소관 법률상담, 소관업무의 전문·기술적 문제에 대한 상담 및 지원.

### ○ 인력, 기술등의 지원

- 동서독의 각 주간, 도시간 자매결연을 맺어 행정요원의 상호파견을 통해 동독지역 공무원을 지도하고, 동독출신 공무원에 대한 교육기회부여
- 연방부처, 연방사회보험기관에서 소속 공무원이나 직원을 파견하여 업무지도및 지원
- 서독의 자매주나 도시에서 병원경영자, 사회복지전문가등을 동독의 자매주에 파견하여 지도 및 지원

### ○ 사회보장 전문교육 및 홍보

- 뒤셀도르프, 뮌헨 등 의료관계 전문교육기관에서 동독지역 의사에 대한 서독 사회복지 행정일반 및 전문교육을 실시



- 연금·질병금고 등 사회복지 공공기관에서도 동독지역 근무자에 대한 연수교육을 실시
- 연방 노동성·보건성 등에서 동독지역 국민들에게 각 사회보장제도를 설명·홍보하는 책자 및 팜프렛을 제작하여 배포

#### 마. 동독지역에 대한 재정지원

- 동독지역에 대한 재정지원형태는 연방예산, 서독지역 10개주에서 분담조성한 통일기금 그리고 연방신탁청의 용자에 대한 지원금이 있음.
- 사회보장부문의 연방예산지원 수준은 '90년 50억마르크(의료보험에 30억마르크, 연금에 20억마르크) '91년에는 250억마르크(실업보험에 240억마르크)임
- '91년 통일기금 350억 마르크중 사회보장부문에 지원된 예산은 100억마르크 규모임
- 신탁청이 동독지역에 경제재건을 위해 용자지원한 규모가 250억마르크임

## IV. 동독지역 사회보장제도 확립을 위한 앞으로 과제

- 통독후 서독지역의 과도한 통일비용의 부담등 부정적 측면이 부각되기도 하였으나 동독지역에 막대한 서독자본이 유입되어 우수한 노동력과 결합, 산업재건과 고용창출에 의한 경제수준의 향상이 가시화되고 있고 인플레이 없는 재정안정도 계속되고 있어 3~5년이후면 동독지역 경제가 크게 부흥하고 각 사회보장제도도 정착될 수 있으리라는 낙관론이 우세한 상황이며
- 현재 동독지역 사회보장제도의 확립에 있어 중요과제는 도입된 각 사회보장제도의 원활한 운영체제의 조기 확보와 연금, 공적부조등의 소요재원 확보임

### 1. 각 제도의 원활한 운영미흡

- 91. 1. 1부터 의료보험 연금 사회부조등 서독식 여러 사회보장제도가 도입·시행되고 있으나 행정요원의 부족, 전문·기술성 부족으로 업무처리가 지체.
- 특히 기초지방자치단체의 사회복지 행정요원 부족(채용예산과 전문인력부족)으로 각종 복지 업무가 정체.

### 2. 장애인시설 등 사회복지시설의 부족

- 의료기관뿐 아니라 장애인·노인등 각 사회복지 수용 및 이용시설이 부족하고 시설여건도 미흡하여 요보호자에 대한 체계적 보호가 불가

- 과거 중앙집중적인 사회복지시설의 배치에서 벗어나 지방자치단체별 각종 사회복지시설의 구비가 요청되고 아울러 시설의 현대화 필요

### 3. 각종 사회복지 급부수준 미흡

- 동·서독지역간의 연금격차가 해소되기 위해서는 동독지역의 급속한 경제수준향상과 함께 동독지역에서 매년 20%정도 연금액 인상이 필요 (7년정도 소요예상)
- 의료기관의 부족, 시설과 기술의 미흡등으로 동·서독간 의료보험의 급부수준도 큰 차이가 있음.

### 4. 공적부조등 사회복지재원의 부담가중 예상

- 90년대중 연방정부로부터 동독 사회보험(연금·의료·실업보험등)에 지원될 보조금은 1,000억마르크(약 50조원)로 추정
- 동독경제가 일정수준으로 성장하기 전까지 실업보험과 연금보험에 많은 액수의 지원이 필요('90년중 실업보험에 30억 마르크, 연금보험에 190억마르크의 적자를 예상)
- 사회부조는 각 주정부의 책임아래 실시되도록 되어 있으나 각 주정부는 제한된 세입과 부족한 연방정부의 지원 때문에 사회부조 재원확보에 애로 예상(동독지역의 투자우선순위가 도로·상수도·주택·환경부분임)

## V. 정 책 건 의

독일통일의 요인, 과정, 행태등을 살펴보면 우리의 통일도 남북의 현재 각종 경제·사회적 제도중 보다 우월한 제도의 선택과정이 될 것이며, 통일의 시기도 우리나라의 통일 수용능력과 북한 체제의 지속적 유지가능성 그리고 주변강대국들의 이해에 따라 결정될 것으로 예상되는바 통일을 대비하여 우리는 아래와 같은 준비가 필요함.

### 1. 북한의 경제·사회적 상황, 사회보장제도의 운영 현황 철저 파악

- 통독의 경험에 의하면 동독의 경제사회적 제반여건과 사회보장시설과 기능 등의 상황은 이미 알려진 것보다 훨씬 악화되어 있거나 수준이 미흡한 것으로 평가
- 따라 통일원·안기부 등의 국내 보유자료를 활용하고 동독 및 동구권 국가의 제 상황에 대한 조사연구로서 북한의 상황을 유추하며, 기타 외국에서 유포되고 있는 자료의 수집등을 통하여 북한에 관한 폭넓은 자료확보와 분석이 우선 필요

### 2. 우리나라 사회보장제도의 보완·발전

- 서독의 동독에 대한 사회적 시장경제체제의 우월성은 서독의 폭넓은 사회보장제도에 기반을 두고 있으며 이러한 사회보장제도는 통독후 동독국민의 생활안정에 크게 기여하고 있음.
- 우리나라도 현재 북한의 사회보장수준에 비하여 미흡하지 않는 사회보

장급부(의료, 연금, 실업, 산재등)가 보장될 수 있도록 우리나라 각 사회보장제도의 보완·발전이 요구됨

- 통일후 과도기에 운영되어야 할 사회보장체제(공적부조, 의료보험, 연금등)가 연구·검토되어 제시되어야 함.

### 3. 통일후 통합사회보장제도 확립방안 준비

- 통일후 통합사회보장체제의 조기 확립을 위한 구체적 계획수립 필요
  - 각 사회보장제도의 조직화 방안
  - 담당 전문요원의 확보계획(채용, 파견근무등)
  - 부처 및 각 지방자치단체에 사회보장제도 확립을 지원하기 위한 지원행정조직 체계
  - 사회보장 담당요원에 대한 일반행정 및 전문기술에 관한 교육계획
  - 의료기관·사회복지시설의 보강 및 확충계획
  - 북한주민에 대한 사회보장제도관련 교육 홍보 계획등

### 4. 통일대비계획 담당 조직의 설치·운영

- 사회보장부문 통일대비계획을 체계적으로 전담 추진할 특별작업단(담당과) 설치 운영이 요청됨
- 특별작업단은 다음 업무를 담당 추진함.
  - 북한관련 제자료의 수집 및 전파
  - 북한 사회보장제도의 분석·평가
  - 통일대비 우리나라 사회보장제도의 보완·발전계획수립
  - 통일후 사회보장제도 조기확립 방안 수립등



# 노동행정분야

## 《 목 차 》

I. 노동행정관련 통합조약 개황 .....	207
1. 노동법질서 .....	207
2. 고용촉진 및 실업보험 .....	209
3. 재해보험 .....	211
4. 사회보장 추가지급금 .....	211
II. 통독이후 통합추진 현황 .....	212
1. 구동독의 경제 및 사회복지 상태 .....	212
2. 기업 및 경제구조 재편 .....	212
3. 적극적 실업대책 강구 .....	214
III. 통합추진 현황 평가 .....	217
1. 개 요 .....	217
2. 각 부분의 긍정적 현상 .....	217
3. 적극적 노동시장정책의 효과 .....	219
4. 긍정적으로 발전되고 있는 직업훈련교육 .....	221
5. 단체협약 임금정책의 기여와 딜렘마 .....	221
6. 고용촉진 재원조달 .....	222
IV. 교훈 및 건의사항 .....	223





# I. 노동행정관련 통합조약 개황

## 1. 노동법 질서

○ 1990년 5월 18일의 제1차 국가조약과 함께 독일연방(서독)의 노동법과 근로자보호법규가 광범하게 동독에 이입

### ○ 해고(예고)기간

－ 동독지역에서는 지금까지의 동독의 노동법 제55조가 계속 유효

- 이 규정은 모든 노동자에 대하여 획일적인 해고예고기간을 포함
- 동 기간은 모든 노동자에 대하여 최소한 2주, 근속기간에 따라 3개월까지 연장

－ 지금까지 독일연방공화국에서 각각 다르게 되어 있는 해고예고기간은, 연방헌법재판소가 '90년 5월 30일 이러한 차등을 위헌으로 선고

### ○ 최단휴가

－ 지금까지의 동독에서 적용되었던 1년(역년) 20일의 최단휴가기간은 계속 유효

- 독일연방공화국에서와는 달리 동독에서는 지금까지 단체협약을 통한 휴가청구권 형성이란 아직까지 존재하지 않음

－ 다른 법률규정에 따라 부여된, 최단휴가기간을 넘는 기간은 1991년 6월 31일까지 효력을 유지

### ○ 단체협약

－ 지금까지의 동독 구법의 집단계약과 단체협약은 새로운 단체협약이 체결될 때까지 계속 유효

### ○ 사회적 근로자 보호

- 사회적 근로자 보호에 있어서는 원칙적으로 서독법을 받아들여 몇 가지 예외조치
- 1993년까지는 과거 동독에서 적용되었던 일요일, 공휴일 노동규정이 적용
- 서독에 적용되는 것처럼, 야간에 빵을 굽거나 배달하는 것의 금지가 1993년부터 동독에 적용
- 공사장에서의 야간노동과 부녀자노동은 독일연방공화국에서는 금지

### ○ 기술적 근로자 보호

- 서독의 기술적 근로자보호법규를 원칙적으로 수용, 개별적인 경우에 특별한 이입규정 적용
  - 예컨대 구(공장)설비, 즉 연방에의 편입이전에 설치되었고 운영되었던 설비에 관하여는 지금까지의 동독에서 적용되어 온, 과거 동독법에 따른 동 설비의 기술적 상태에 대한 요건(안전기준)을 기 준화
  - 설비가 중대하게 변경되고 위험방지를 위하여 요청될 경우에는 감독관청이 보다 진보적인 서독법규의 적용 요구가능
- 1991년의 경과와 동시에 구설비에 대하여도 당해설비의 운영에 관한 서독 규정이 구속력 보유

### ○ 법의 정비

- 통독의회는 근로계약법, 일요일 및 공휴일 노동의 허용여부와 특별한 부녀자근로의 보호를 포함한 공법상의 근로시간법규를 가능한 한 빨리 통일적으로 새롭게 규정할 임무를 가짐
- 공법상의 근로보호법규도 유럽공동체법과 합치되도록 통일

## 2. 고용촉진 및 실업보험

### ○ 고용촉진법률

- 서독에서 적용되는 고용촉진법률은 원칙적으로 새 주들에게도 확장 적용
  - 몇개의 특별규정이 지금까지의 동독지역에 대해서 효력지속

### ○ 단축조업지급수당(Kurzarbeitergeld)

- 지금까지의 동독지역에 대하여 1990년 5월 18일의 국가조약에서 마련된 단축조업지급수당 특별규정은 계속 유효
  - 노동(조업) 단축에 해당된 근로자의 일자리가 유지된다는 것이 불확실한 경우에도 해고(와 실업)를 막기 위하여 단축조업지급수당의 지급 허용
  - 노동행정부서에서 단축조업지급수당 수령자를 위하여 의료보험 및 연금보험의 기여금 전액 지불
  - 사용자는 단축된 시간노동을 하는 근로자에게, 특히 완전한 조업 단축의 경우, 사업장 내외에서 직업적 능력의 유지가 가능하게 조치
  - 근로자는, 노동관서가 자신에게 다른 사업장의 빈 일자리를 알선해 줄 수 있는 경우 근로알선을 이용
- ※ 우선 1991년 6월 31일까지의 기한부의 특별규정은 연방노동부장관에 의하여 1991년 12월 31일까지로 연장 가능

### ○ 직장조성대책

- 직장조성대책은 특히 직장알선이 어려운 실업자에게 다시 직장에 들어갈 수 있도록 하기 위하여 연방고용청이 전부 또는 일부의 자금을 대서 일정기간동안 공익적인 일자리에서 일하도록 추천해 주는 것으로, 이의 자금을 대기 위한 특별규정에 대하여는 지금까지의 동독에

사회통합이후 적용되어 온 법규가 유지

- 물론 동독에서도 서독에서와 마찬가지로 법인, 즉 보통은 지방자치단체 또는 공익사법인이 직장조성대책에 원칙적으로 참여

### ○ 준양로연금

- 과거 동독에서 적용되었던 조기퇴직규정은 다음의 새 규정으로 대체
  - 57세에 이른 남성, 55세에 이른 여성은 실업시에 3년의 -여성의 경우 5년의 -준양로연금 수령
  - 1991년부터는 통일적으로 57세의 연령한계와 3년의 준양로연금 최대수령기간이 적용
  - 1991년 4월 1일까지 청구권이 발생하는 근로자에게는 준양로연금을 1년간(에 한하여) 5퍼센트의 추가 급부금만큼 인상
- 준양로연금은 연방고용청이 자신의 노동관서들을 통하여 실업보험금 규정에 의거하여 지급
  - 연방고용청은, 신청자가 지금까지 직업활동을 한 지역에 명백한 노동인력 부족이 있음을 확인한 경우, 신청 가능
- 준양로연금은 2년 8개월간은 연방고용청이 자금을 부담하고, 남은 4개월간은 연방이 그 비용을 부담
  - 이 규정은 1991년 신규자에 국한
  - 동규정은 연방노동부장관의 법규명령(부령)에 의하여 1992년의 신규자까지 연장 가능

### ○ 근로자대여 및 불법노동

- 근로자를 다른 사용자에게 기한부로 대여하는 것을 규정한 근로자대여법과 불법노동방지법은 새 주들에 그대로 적용

### 3. 재해보험

- 영업분야에서 지금까지의 동독지역에 동업조합(Berufsgenossenschaft : 재해보험의 보험자, 서독에는 산업별동업조합, 농업동업조합, 원예동업조합 등이 있음)이 새로이 만들어지지 않음
  - 서독의 기존 동업조합이 지금까지의 동독지역으로 확장
  - 주와 지방자치단체(시읍면)의 근로자를 통하여 州단위에 새로운 보험주체(=보험자) 구성
- 재해보험급부법규는 1992년 1월 1일자로 적용
  - 그때까지는 동독의 법규가 계속 유효
- 재해방지에 관한 규정, 치료 및 재활에 관한 규정, 노동재해시의 구조에 관한 규정, 사용자면책에 관한 규정은 1991년 1월 1일에 이입

### 4. 사회보장 추가지급금

- 지금까지의 동독에 도입된 「연금보험, 재해보험, 실업보험의 급부에 대한 사회보장추가지급금」(월 495마르크로의 급부증가)은 1991년 12월 31일까지의 신규 연금수령자에 국한
  - 급부금은 길어야 1995년 6월 30일까지 지급
    - 동 급부는 유동적이지 않고 확정적임
- 사회보장추가지급금은 연금이 아님
  - 그것은, 지금까지의 동독에 서독시스템과 비교될 만한 사회부조시스템이 이제 비로서 형성되어야만 하기 때문에, 1990년 7월 1일부터 도입된 것임.
  - 따라서 추가지급금은 시한부로 적용

## Ⅱ. 통독이후의 통합추진 현황

### 1. 구동독의 경제 및 사회복지상태

- 구동독 시민들은 사회복지를 희생당하고 있었을 뿐아니라 특히 주요한 고가상품의 결핍으로 인하여 그들의 실질소득이 구서독과 비교할 때 엄청나게 뒤쳐짐
  - 독일경제연구소는 구동독 근로자와 연금수령자의 실질소득을 85년도를 기준으로 할 때 구서독에 비해 50% 수준으로 평가
- 동·서독간 국경개방으로 인한 노동력의 서독이주는 동독의 경제붕괴를 가속화
  - 그 근본원인은 구동독 산업시설의 노후화였는데, 축적된 자본을 유지하거나 확장하지 않고 방치하여 두었기 때문임
  - 구동독은 '91. 7 독일연방은행 월간보고에서 표현된 것처럼 산업의 본질적 부분을 훼손하면서 연명하고 있었음
  - 또한 COMECON 해체로 인한 수출시장의 상실, 그리고 전통적인 무역상대국들의 경제적 곤경과 같은 것이 더욱 동독경제의 붕괴를 가속화

### 2. 기업 및 경제구조 재편

- 경기하강 국면 일단 정지
  - 공공투자, 기업사유화, 기업신설을 통해 경기회복 기미
- 국유기업의 사유화 지속 추진
  - 신탁청 관리 8,790개 기업중 4,000개 매각('91. 12월말 현재)
  - 사유화를 통해 57만의 일자리가 확보되고 700억DM의 투자 보장

- 건설업, 수공업, 상업 분야의 사유화 활발

○ 기업의 투자활동 촉진

- 구동독지역 투자에 한하여 기한부 투자보조금, 특별감가상각을 허용하여 개인투자 유치
- '91에 250억DM, '92에는 360억DM 사기업 분야 투자 예상(IFO 연구소 추정)
- 투자촉진을 위해 관련 입법 제정·정비 : 「기업사유화에 있어서 장애제거와 투자촉진에 관한 법」 제정으로 미해결 재산 원소유자에게 반환원칙의 예외 인정

○ 사회간접자본시설 구축 촉진

- 교통, 우편·통신, 도시건설, 환경보호 분야를 중심으로 한 낙후된 사회간접자본시설 현대화
- 교통분야 300억DM('92~'95), 우편·통신분야 550억DM('91~'97) 투자
- 사회간접자본시설의 조기확충과 건설에 따른 기존의 행정 인·허가 절차를 간소화하는 특례법 마련중

○ 기업신설 현황

- 생산·제조업 분야 기업신설은 저조한 편이고, 도. 소매업, 접객업, 수공업 분야가 활발한데 37만 5천건이 등록('91. 8월 현재)
- 기업신설의 장애 : 영업공간의 협소(임대료 상승), 유동자금 미확보(소유권 관계 미확정으로 담보제공 능력 미흡), 수주량 부족(구동독인들 서방제품 선호) 등

### 3. 적극적 실업대책 강구

○ 과거 총취업 인구 (900만)의 1/3이 실업 또는 단축조업 상태

- 동·서독간 통독을 즈음한 1년동안 실업추세

구	분	서독지역	동독지역
실업(명)	'90.8	1,821,800	351,286
	'91.8	1,672,200	1,063,200
단축조업(명)	'90.8	26,600	1,861,158
	'91.8	129,600	1,451,700
실업률(%)	'90.8	6.2	4.1
	'91.8	5.6	12.1

- 서독지역은 동독지역 특수로 인하여 실업자가 줄고 있는 반면, 동독지역은 실업자가 급증하고 있음.

- '91년말까지 실업 170만, 단축조업 200만 예상(5대 경제연구소 보고서)

○ 동독지역에서 서독지역으로 유경험자, 전문인력 이주 지속

- 임금격차, 자녀교육, 문화생활 향유 가능성 고려
- 화폐·경제·사회통합 발효이후 1년동안 동독으로부터 서독으로 36만명 이주(생활근거지를 완전히 옮긴 사람)

- 매년 17만명 증가 예상

- 집은 동독에 있으면서, 서독으로 출퇴근하는 사람 15~20만 추정

○ 동·서독 지역간 생활수준 격차 심각

- 실업노동자

- 구동독 평균 실업수당 : 854~922DM('90년 후반기 구동독 노동자



평균임금 1,357DM의 63~68% 수준)

- 구서독지역 노동자 1인당 평균임금 : 3,192DM

- 단축조업자

- 노동시간을 단축하는 만큼 그에 상응하는 실업수당 수령
- 전체 단축조업자중 규정노동시간의 50% 이상을 조업하지 못하는 사람이 57%('91. 6말 현재)

- 공공기관 종사자

- 200만 구동독지역 공공기관 종사자중 새로운 행정기관에 인수되지 못한 자들은 6개월(50세 이하)~9개월(50세 이상) 동안 최종봉급의 70%를 받는 대기 경과기관을 거친후 자동실직
- 현재 140만에 이르는 잔류 공공기관 종사자들은 서독지역 60%에 해당하는 봉급 수령

- 연금생활자

- 구동독지역 60만명의 연금대상자들은 최소한 '91. 1부터 545DM ('91. 7부터는 인상되어 600DM)의 연금혜택
- 45년동안 기여금을 불입한 경우 구동독지역은 평균 773DM, 구서독지역은 1,751DM의 연금 수령

통독전에 비해 구동독지역 실질임금은 상승(IFO 연구소, '91. 8 조사)

- 물가상승에도 불구하고 서독지역으로부터 막대한 사회보장 이전지출과 명목임금 상승에 기인

- 2명의 취업자가 있는 4인 가족의 평균임금은 3,691DM으로 '89에 비해 실질임금 28% 상승

- 1명의 취업자에 1명이 실업수당을 받는 4인가족의 평균임금은 3,436DM으로 '89에 비해 실질임금 19.1% 상승

정부의 적극적인 실업 및 사회보장 대책 마련

- 정부의 재정지원을 통한 서독의 각종 사회보장체계 확대
  - 대등한 의료·보건혜택 부여를 위해 의료보험기관에 국가보조
  - 연금액 인상을 통한 연금생활자 격차 해소
  - 최저 생계수준에 미달되는 빈곤계층에 사회부조금 지급
  - 무주택자에게 주택임대 보조금 지급
  - '91 서독지역으로부터 동독지역으로 재정이전 지출된 1,530억DM (IW 경제연구소 추정)중 38%인 580억이 투자부분에 활용되고, 62%인 950억DM은 사회보장경비(서독 수준으로의 실업수당, 자녀수당, 주택보조금 등) 지출에 사용
- 적극적 실업대책 마련
  - 각 기업체와 협력하여 고용창출 조치(ABM) 확대 : '91년 28만명 계획('91 8월말 현재 26만명)
  - 산업구조 개편에 따라 요구되는 각종 직능을 개발하기 위해 전직·자질 향상 훈련 실시 : '91 55만명 계획('91 8월말 현재 53만명)

### Ⅲ. 통합추진 현황 평가

#### 1. 개 요

- 신설 5개주는 경제적 침체국면의 최하한선에 도달되어 이제부터 점차적으로 경기가 부양되고 있다는 여러가지 증좌가 나타나고 있음
- 독일연방은행의 '91 9월 보고에 따르면 「경기하락이 종착역에 도달했다」고 판단
- 그리고 킬의 세계경제연구소는 구동독지역 전체 경제적 생산이 초여름부터 안정된 이래 경기상승 움직임의 징후가 눈에 띄게 증가하고 있으며, 이와 같은 경기부양 움직임은 철도와 체신과 같은 공공분야의 투자를 비롯하여 기업의 사유화 및 기업신설을 통하여 확대되고 있다고 평가

#### 2. 각 부문의 긍정적 현상

- 공업부문의 생산저하는 일단 정지
  - 미래를 위한 기업체의 생산량 증가에 대한 투자기대 역시 상향조정
- 건설부문의 경기부양 시작
  - 1/4분기와 비교한 2/4분기의 건설발주는 56%나 증가
  - 독일건설업중앙협회의 여론조사에 의하면 7월과 8월중 건설업계의 발주가 계속 신장
  - 이와 같은 역동력은 구동독 경기부양 대책의 일환인 자치단체 투자 프로그램으로부터 발진

- 경제계의 분위기는 점점 밝아지고 있음
  - 6월중 IFO의 경기테스트에 따르면 향후 6개월간 가공업분야의 사업 예상 기대는 점점 개선되고 있는 것으로 나타남
- 기업의 사유화 속도 진전
  - 현재 신탁청은 매일 평균 20개의 기업체를 사유화
  - '91. 12월말 현재 4,000개의 제조업체가 새로운 소유권자에게 이전되었는데 이들은 다가올 수년간에 걸쳐 700억DM을 투자할 것을 약속
  - 이것은 578,387명의 일자리가 연계적으로 확보되었음을 의미
  - 외국의 관심 역시 증가되어 지금까지 156개의 기업체가 113개 외국 투자자에게 매각
- 중소기업의 역동적 구축
  - 이와 같은 사실은 90년초부터 등록된 47만건의 영업허가신고 뿐만 아니라 광범하게 제공된 투자촉진책을 이용하고 있는 사례가 증가하고 있는 것으로 입증
  - '91. 8월말까지 지역투자촉진의 일환으로서 약 585억DM에 해당하는 투자신청이 있었으며 지자체 용자프로그램의 일환으로서 130억DM에 상당하는 용자가 신청되었고 유럽부흥계획(ERP)의 용자인정과 함께 290억DM이라는 투자가 실현
- 노동시장은 성공적인 노동시장정책을 통해 그 부담이 경감
  - 노동시장 정책적 대책의 대대적인 실현, 특히 직장조성대책(262,000)과 직업계속교육(금년초이래 500,000명 참가)으로 '91년 이래 노동시장은 평균 100만명이나 부담이 줄어들었고, 약 400,000명을 위한 재원이 '91년도 직장조성 대책에 포함
- 충분한 수의 직업훈련교육장의 전망이 밝음

- 직업훈련교육장에 관한 구인·구직 시장의 최근 자료에 비추어 볼 때 모든 청소년들에게 직업훈련교육장이 제공될 것으로 예상

○ 투자가 증대되고 있음

- 뮌헨의 IFO 연구소가 실시한 최근의 여론조사에 따르면 금년중 구서독지역 기업체들은 신설연방주에 200억DM의 투자를 계획하고 있으며, 내년중에는 240억DM을 투자
- 건설업을 비롯하여 상업분야에 있어서도 '90년말이래 각종 투자계획 마련

○ 공공투자가 구동독지역의 경기부양을 촉진함

- 정부는 도로건설, 통신시설의 개선, 환경보호에 이르는 각종 투자목적에 위한 막대한 재원을 사용할 수 있도록 조치
  - 실례를 들자면 연방체신성의 텔레콤은 '97년도까지 신설 연방주의 통신망 확충을 위해 총 550억DM을 투자할 예정

○ 신설 연방주의 실질임금은 33%로부터 45%로 증가(IFO연구소의 '89~'91 가을에 걸친 개인가계 예산의 선별조사 결과)

- 근로자의 가계예산 역시 작년도부터 점차 증가하고 있는 소비수준이 '91년도에도 계속 증가
- 연금수령자의 가정예산상의 구매력은 연금과 주택보조금의 인상을 통해 임대료와 물가상승에도 불구하고 '91년도에도 어느정도 안정을 취하게 될 것으로 예상

### 3. 적극적 노동시장 정책의 효과

- 신설연방주의 노동시장은 처음으로 점차적인 호전의 조짐이 나타나고 있음

- 구동독지역의 '91. 8월중 실업자수는 처음으로 약간 감소
  - 실업율은 종전과 다름없는 12.1%이며 실업자의 60%는 여성
- 그럼에도 불구하고 8월중의 통계수치는 연방정부의 조치가 양호하게 효과를 나타내고 있음을 보여주고 있음
  - 신설연방주의 경제재건에 대한 막대한 국가적 지원
  - 연방정부의 책임감있고 적극적인 노동시장 정책
- 직장조성, 재교육, 전직교육과 같은 다양한 기회제공은 기존직장에서 계속 머물러 있을 수 없는 사람들에게 미래가 보장되는 전망
  - '91초부터 500,000명 이상이나 되는 근로자들이 직업계속 교육대책에 참여했고, 고용창출대책에 있어서 '91년도 목표치인 총 280,000 직장은 8월말 현재 이미 262,000명의 고용과 함께 거의 달성
- 고용창출 기구들은 직업자질 향상대책과 직장조성대책의 수혜자로서 특히 경제적으로 문제가 있는 지역에서 집중적 직장폐쇄에 따른 부정적인 결과를 과도적 조치로서 완화시킬 수 있도록 기여
  - 조기퇴직에 따른 준연금에 대한 관대한 규정을 통하여 최근 추정에 따르면 '91중에만 194,000명이라는 실업부담절하 효과가 예상
- '91. 8월중 신설연방주의 단축근로해당자는 145만 2,000명이었는 바, 7월보다 약 170,000명이 감소
  - 6개월간을 감안해 볼때 구동독지역의 단축근로자 수는 약 50만명이나 감소
  - 따라서 8월중 실업자수에 호전의 추세가 일어나고 있는 것과 비교해 볼때 매우 괄목할만한 사실임

#### 4. 긍정적으로 발전되고 있는 직업훈련교육

- 신설연방주의 '91년도 직업학교 졸업생 전원(약 140,000명)에게 직업 훈련교육장 제공
  - 연방정부에 의한 2억 5,000DM의 직업훈련교육 촉진프로그램 및 신설연방주의 보완적 촉진프로그램
  - 신설연방주내 연방행정분야의 10,000명에 달하는 직업훈련교육장 제공
  - 10월부터 훈련장이 확보되지 못한 지방자들에게는 기업외적 직업훈련교육장에 투입된다는 연방고용청(뉘른베르크 소재)의 약속
  - 기존 직업훈련교육시설의 계속 유지와 재정조달 및 기존능력의 범위 내에서 직업훈련교육생을 신규채용하겠다는 신탁청의 협력 등
- 이와 같은 성과를 장기적으로 유지하기 위하여 앞으로도 경제계, 연방정부, 주정부, 연방고용청, 신탁청과 같은 모든 참여기관이 대대적인 노력을 경주

#### 5. 단체협약 임금정책의 기여와 딜레마

- 신연방주 근로자의 소득상태 개선의 가장 주된 원인은 단체협약(임금)의 향상
  - 화폐, 경제, 사회통합을 전후한 임금인상에 뒤따라 금년중 신연방주 단체협약에 따른 임금지불액은 구서독지역 수준의 45~90%(주요 산업분야의 경우 평균 60%)로 인상
  - 현재 신연방주의 임금수준은 연평균 실질소득에 비추어 볼때 구서독지역의 약 40~50% 수준
  - 주요산업 분야(금속공업, 전기공업, 철강산업)의 경우, 이미 단체협약 임금파트너들은 내년중에 구서독지역 수준으로 평준화 할 것에

## 합의

- 이러한 임금의 발전추세 즉, 생산성 향상에 상응하지 않는 단체협약 (임금)의 인상으로 인하여 장기적으로 많은 일자리의 감소예상

## 6. 고용촉진 재원조달

- '90 연방정부는 구동독지역에서 실업수당 지급과 각종 고용촉진을 위해 추가적 재정지원조치를 마련
  - '91. 4월을 기해 연방고용청 활동을 위해 고용주와 사용자 공히 1.25%씩 총 2.5%를 인상하여 기여금을 6.8%로 상향 조정
  - 이로써 신설연방주에서 연방고용청이 노동시장, 사회복지 정책을 추진하는데 적정한 재정지원책 마련
  - 실업보험은 노동시장에서의 위험부담을 고용주와 사용자가 공동으로 대처하고자 하는 연대공동체의 소산임. '92에는 이러한 연방고용청 기여금이 다시 0.5% 하락된 6.3%로 결정될 전망



## Ⅳ. 교훈 및 건의사항

### 1. 통일에 대비한 고용보험의 조기도입 운용

- 구동독에서는 계획적인 실업자 해소방편으로 생산성을 고려하지 않고 과다하게 노동력을 배치하여 공장을 가동하다가, 통독이후 자본주의 경제의 합리적 경영방식을 도입함으로써 대량 실업이 발생(단축근로도 실업과 대동소이)
  - 동독의 경제가 상당한 수준임에도 그같은 현상이 발생함을 고려할 때, 북한의 실상은 초과고용이 보다 많을 것으로 예상
  - 남북한 통일시는 독일보다 심각한 실직사태가 발생
- 독일은 풍부한 서독의 경제력으로 이같은 실업문제에 대처함에 있어, 특히 실업보험 적립금에서 해결함을 고려할 때
  - 우리나라도 조속히 실업보험을 도입, 통일에 대비한 기금적립 필요

### 2. 임금수준등 근로생활상 질적차이의 노사교섭 해결

- 동·서독 근로자의 임금수준 차이등 근로생활의 질적 수준차이를 노동 단체와 사용자단체가 단체협약을 통하여 연차적, 점진적으로 자율적 평준화를 추진함을 고려할 때
  - 우리나라 노사단체의 합리적 교섭력을 통일이전에 충분히 함양시키는 것이 중요



# 환 경 분 야

## 《 목 차 》

I. 통합전 동·서독간 환경협력 .....	227
II. 통합기('89. 7~'90. 10)의 환경협력 .....	228
III. 동독지역 환경오염 실태 및 원인 .....	231
IV. 연방 5개주 환경재건 프로그램 .....	235
V. 통합 1년간 성과와 문제점 .....	237



## I. 통합전 동·서독간 환경협력

- 교통 및 경제분야 등의 교류·협력과는 달리 전반적으로 '87년 이전까지 환경분야에서 양독간의 협력 및 교류는 거의 없었음. 이는 동독의 환경 관련 Data 비공개 정책과 서독의 동독환경에 대한 무관심에서 비롯됨.
- 또한 서독의 연방주 및 각 지방자치단체들은 '80년대초부터 서독에서 발생한 유해폐기물을 동독지역에 수출하여 동독의 환경오염을 악화시켜 왔음(쓰레기 관광이라 불림)
- 그런데 1987년 엘베강의 오염을 개선하라는 구주공동체의 압력에 굴복하여 양독 대표들은 「환경보호 분야의 협력에 관한 원칙 협정」을 체결하였으나 정보교환을 제외한 실질적인 협력은 미미

## II. 통합기('89. 7~'90. 10)의 환경협력

### 1. 양독 환경상태 개선 공동 프로젝트 수행

- '89. 7. 6 공동성명을 통하여 합의
  - 동·서독 정부의 동일한 분담으로 재정지원
  - 연방환경부 지원액 : 9억마르크
  
- 수행사업(Project)명 : 6개
  - 스모그 조기 비상체제
  - 환경보전용 화력발전소 건설(Staaken)
  - 의약폐기물 고온연소처리장 건설
  - 황산 방출량 감소를 위한 나사식 순환가열형 화력발전소 건설(Magdeburg)
  - 멤브란트 처리방식을 통한 염소생산 설비 건립
  - 생산설비 자체내 재처리장치를 통한 염산 및 수은유출 감소

### 2. 동·서독 공동 환경보호위원회 구성 및 운영

- 구 성
  - 1989년 12월 20일 서독수상 콜과 동독수상 모르로우간의 공동 성명  
으로 '90. 2. 23 발족
  - 위원장 : 양국 환경부장관
  
- 임 무
  - 환경보호 공동계획 수립
  - 환경오염 방지를 위한 구체적 대책 수립
  - 사전 합의된 환경보호대책 실시를 위한 법안 작성

○ 주요활동 및 실적

- 산업지역에 대한 즉각적인 개선지침 마련
- 최신 환경보호기술을 이용한 사업(Project) 수행
  - '89년 7월 체결된 6개 Project 외에 13개의 Project 검토·수행
  - 발전소 매연정화시설 건설(Leipzig)
  - 제련소 폐수정화시설 건설(leuna)
  - 화학공단 폐수정화시설 건설(Dessau)
  - 코크스 제조시 발생 폐수정화시설 건설(Magdeburg)
  - 수은함유 생산폐기물의 열처리시설 건설(Buna)
  - 가죽공장에서의 크롬 재취득용 폐수처리시설 건설(Berlin)
  - 상수정화시설용 염소화 및 생물학적 인산염 제거장치 건설(Schoenerlinde)
  - Espenhain 지역 대기정화대책 수립·집행
  - 베를린 지역 환경보전용 난방시설 대책 수립·집행
  - 드레스덴 지역 상수정화 낙진의 폐수시설 대책 수립·집행 등
- 1990년내로 동독의 특수 오염문제점에 대한 적정 환경보호대책 강구
  - 정수시설 완료
  - 시멘트 공장 및 발전소의 분진제거시설 설치
- 오염이 극심하고 개선의 여지가 없는 산업체시설의 폐지
- 동독내 하천, 호수의 개선을 위한 방침 마련
  - Werra 및 Weser 강의 염소오염 처리 방안
  - 엘베강 운행 하천오염 선박의 즉각적 제지
- 기존 폐기물 야적장의 환경영향검사 및 개선방안 모색
- 동독으로의 서독폐기물 반입 중단을 위한 계획서 작성
- 양독 국경에 걸쳐있는 환경생태학적 주요지역의 보존대책 마련
- 환경관련 연구분야에서의 협력 강화

### 3. 기타 환경협력

- 대부분의 서독 주정부는 동독정부 내지는 특정지역 및 개별 도시와 협력관계를 맺고 있음.
  - 니더작센주는 1989년 7월 동독과 공동 환경보호 프로젝트 지원 「공동 환경기금 조성」에 대해 구체적으로 합의
  - 함부르크시는 1989년 12월 드레스덴의 「하수보호 프로젝트」를 위한 자금지원을 승인
  
- 소지역 차원에서도 60개이상의 자매도시가 결연관계를 맺음
  
- 민간차원에서 여러형태의 협력관계 형성
  - 동독 환경보호를 위한 산업사업회
  - 녹색협의회 등



### Ⅲ. 동독지역 환경오염 실태 및 원인

#### 1. 전체적인 평가

- 계획경제 실패의 유산으로서 그 체제가 안고 있던 여러가지 구조적 요인과 에너지 정책의 실패로 환경오염 심각
  - 계획경제체제는 단기적으로 성장위주 할당량 채우기만 강요해 생산수단 투자에 있어 환경보호적 장치 마련과 환경보호적인 산업구조 조정을 어렵게 함.
  - 수급을 조절하는 시장가격이 존재하지 않기 때문에 에너지와 같은 자원을 비효율적으로 사용하여 환경오염 가중
  - 국제적으로 폐쇄적인 자력갱생적 경제체제로 환경보호기술과 경험의 교환이 이루어지지 못함.
- 사회적 비용으로 간주되는 환경오염 문제에 대해서 각 개인들이 책임의식을 느끼지 않아 환경오염이 더욱 가중

#### 2. 대기오염

- 주요원인
  - 에너지의 갈탄에의 과잉의존
    - 갈탄 생산량은 1985년 3억 1천만톤에 달하였는바 이는 세계 총 생산고의 30%에 해당(일인당 생산 세계 최고)
    - 80%이상의 전기에너지가 갈탄을 이용 산출됨
  - 관련설비의 노후와 유해물질 방지시설의 결핍
- 오염물질 배출현황 및 환경피해

- 황산유출량이 1988년 기준 5백 20만톤으로 평방km당 48ton에 해당 (주민 일인당 310kg) 1988년 기준 2백 20만톤의 분진 유출
  - 3억 7천 5백만톤의 이산화탄소 방출(일인당 세계 최고 이산화탄소 생산국)
  - 상기 오염물질 배출로 질병발생, 식물계의 파괴, 자연·촌락·도시의 파괴, 유형재화 및 문화재 손상 초래
- 동독은 1985년 EEC의 다른 20개국과 1993년까지 연간 황산배출 및 여타 기준초과 유해물질 생산량을 80년 대비 30% 감소협약을 체결 하였으나 동독의 경제사정으로 동 협약을 준수하지 못하였음.

### 3. 수질오염

○ 수질오염의 원인

- 산업공단에서의 폐수처리시설 부족 및 미비(폐수의 67%만이 정화 처리)
- 일반 생화학수처리시설 부족과 미비(공공 하수처리장과의 연계정도는 약 73%, 중앙처리장과의 연계는 58%에 불과)
- 농업분야에서 사용되는 액비, 사료, 농약 등의 침투

○ 환경피해

- 천연수원의 부족과 집약적인 상·하수 사용 및 과도오염으로 수원 확보에 막대한 곤란
- 특히 질산염에 의한 수원오염 심각

### 4. 폐기물의 부적정처리

○ 생활폐기물의 불법방치

- 생활쓰레기중 약 절반에 해당하는 천 6백만 입방미터가 허가를 받지 않은 여러장소에 불법적으로 방치되었음(1988년)

○ 산업폐기물의 불법방치

- 산업폐기물이 대량으로 공장주변에 불법적으로 방치
- 다수의 허가된 폐기물처리장도 법적규정과 안전조치들을 준수하지 않음.

○ 서독등 서방 산업국들로부터 산업 및 생활폐기물을 수입

- '90년 2월에 가서야 서방으로부터 쓰레기 반입 중단

## 5. 산림피해

○ '80년대초부터 산림피해의 정도가 급격히 상승

- 산림피해 면적 : '83(12%), '86(29%), '89(54.3%)

- 이중 37.9%는 정도가 경미하며 나머지 16.4%는 이미 파괴가 시작되었거나 아니면 심각도를 넘어서고 있음.

## 6. 보건문제

○ 심각한 대기오염으로 구동독지역 거주민들의 건강에 심각한 영향 초래

- '74~'89년까지 동독내 산업집중지역 거주 유아층의 호흡기 질환이 급격히 상승 : 25% 발병율 → 50% 발병율
- 유아층 천식발병율은 지난 15년간 약 50% 상승
  - 폐쇄성 만성천식의 경우는 심지어 약 75%의 상승을 보임
- 유아습진 발병율 역시 급격히 상승

- 농경지에 비료의 과다투입으로 상수원 보호구역이 40mg/l의 염소오염

## 기준치 초과

- 100만 이상의 동독주민에 해당
- 상가지역에서 신생아, 유아들은 일반 상수도 대신 탄산수에 의존 해야 됨.

## IV. 연방 5개주 환경재건 프로그램

### 1. 경 위

- 통독후 콜총리 제안에 따라 연방환경부가 수립, '91. 2월 발표

### 2. 목 표

- 2000년까지 동독의 환경수준을 현 서독수준까지 개선
- 고려사항
  - 환경개선과 동시에 실업퇴치(20만 신 직장 조성)의 2중적 효과가 있는 대책 수립·집행

### 3. 주요내용

- 심각한 환경오염을 해결하기 위한 단기대책(즉각적 대책)
  - 이미 조사된 12,250에 달하는 구 오염 잔재 부담지역중 196개 지역에 대한 즉각대응책
  - 25만ha에 이르는 구동독군과 소련군의 주둔지에 대한 환경오염 조사
  - Elbe강 주변지역 : 35개 지방자치단체의 정수시설과 24개의 산업용 정수시설의 건설 및 정비
  - 발틱해, Oder강 및 Neisse강 유역지방에 27개의 정수시설 건설
  - '96. 7. 1까지 278개의 대형보일러시설의 정비(대형 갈탄발전소 10개, 산업용 발전소 142개, 화력발전소 126개)
  - '96. 7. 1까지 6,735개의 대기오염의 원인이 되는 시설의 정비
- 환경정화 사회간접자본시설의 확충

- 환경정화 국제전시회 개최, 초현대적 환경정화기술 도입
- 특수폐기물 적치장 건립

○ 구동독의 환경정화 인력 자질 향상

- 환경전문가를 파견하여 자문 및 상담
- 구동독 환경인력에 대한 교육훈련

○ 재정 소요 및 확보

- 재정소요 : 2000년까지 약 2,000억DM 소요 추정

- 폐수처리시설 : 1,250억DM
- 쓰레기처리시설 : 340억DM
- 식수문제 해결 : 170억DM
- 공기정화시설 : 230억DM
- 오염지대 정화 : 110억DM

- 투자재원 확보방안

- 기존 금융제도 활용 : 독일 재건은행 및 독일 청산은행이 금융 프로그램, 산업용 투자를 위한 기업신설용자 등
- 폐기물 특별 부과금, 탄산가스 특별부과금 징수 추진
- 민간자본의 동원 : 재정 및 세제상 혜택 부여

## V. 통합 1년간 성과와 문제점

### 1. 성 과

- 근본적인 에너지 정책의 수정과 연료의 전환
  - 심한 유황가스가 함유된 갈탄을 유해가스 방출이 약한 석탄, 석유, 가스 등으로 연료 대체 추진 : 화력발전소, 산업계 등
  - '90년 전반기중 갈탄 사용량이 33% 정도 감소
- 지난 1년간 환경개선 성과
  - 아황산가스 방출량이 '89년보다 10.5% 감소
  - 분진 방출량이 '89년보다 13.5% 감소
  - 엘베강에의 유해물질 배출량이 '89년보다 약 20% 감소
  - 베라강에의 염분배출은 '89년보다 12% 감소
- 쓰레기 처리시설과 적치장에 대한 안전조치 : 특정유해폐기물과 일반 폐기물의 분리처리 등

### 2. 환경통합 추진상 문제점

- 소요재원의 부족
  - 2000년까지 동독의 환경수준을 현 서독 수준으로 개선하기 위하여는 약 2,000억D/M이 소요되나 이를 확보하기 어려움
  - 연방환경부에서는 폐기물 부과금 및 탄소배출 부과금 징수를 추진하고 있으나 연방 재무부 등 경제부처의 반대로 난항을 겪고 있음.
  - 또한 약 2,000억D/M의 소요액은 독일의 재정으로는 과중하다고 판단되어 EC로부터의 지원을 요청하고 있는 상태임.
- '90~'91년중의 환경오염 긴급 방지대책으로 환경오염의 상당부분이 개

선되기는 하였으나 40년에 걸친 환경후유증으로 환경재건 프로그램이 전부 수행된다 하더라도 목표한대로 환경수준이 개선될지는 미지수임.

- 현 동독의 환경수준은 통독전 동독의 환경상태에 대해 가장 비관론자들이 생각했던 것보다도 더욱 심각한 상태임

○ 이러한 환경오염 잔재는 구 동독지역에 대한 최대의 신규투자 장애 요인으로 꼽히고 있음.

- 이에 독일 정부에서는 영업상 또는 경제활동 목적으로 투자를 하기 위해 구동독 기업이나 대지를 인수하려는 자는 '90. 7. 1 이전의 원인 제공으로 발생한 환경오염 부분에 대해서는 그 해결책임 면제를 규정한 「투자 장애 제거법」을 '91. 3월 통과시켰음.



# 기 타 분 야

## 《 목 차 》

I. 구동독 재산권 처리문제 .....	241
II. 통독이후 동독의 재건문제 .....	251
III. 통독이후 내독관계성 .....	255
IV. 연방정치교육센타 현황 .....	257

7

8

# I. 구동독 재산권 처리문제

## 1. 신탁청의 조직 및 임무

- 신탁청은 동독 국영기업의 사유화 추진기구로서 연방정부의 재무성이  
나 경제성보다 동독의 장래를 결정하는데 더 많은 권력을 행사

### <조직>

- 조직구성은 주식회사와 유사하나 공적인 법인으로서 수상의 감독을 받  
으며, 상원과 하원에 각각 보고의무를 갖고 있음.
  - 행정실무위원(Verwaltungsraete) : 6명
  - 이사회(Verstandsmitglieder) : 5명
  - 위탁주식회사(Treuhandaktiongesellschaft) : 5개
- 베를린 본부 및 15개 지부에 3,300명의 직원 근무

### <임무>

- 구동독지역 경제의 합리화·재편·재건작업 추진
  - 8,000개 동독국영기업의 장래 결정(정리, 처분 혹은 재정정보조후 조  
치 등)
  - 동독국영기업의 매각가격 결정
  - 인민소유 부동산과 임야 처리문제
  - 각 기업이 창출한 이윤의 처리문제

### <설치근거>

- 「인민소유재산의 사유화와 재조정에 관한 법률」(「신탁법」으로 통  
칭, '90년 7월 1일 발효)

## 2. 소련점령하 구동독지역 몰수재산 처리문제

### 가. 재산권 처리에 관한 합의('90. 6. 15)

- 소련군 점령('45~'49)하 토지개혁에 의해 이루어진 몰수재산은 반환하지 않는 것을 원칙
  - 소련과 동독정부는 당시 취해진 조치를 철회하지 않기를 희망
  - 서독정부는 통독에 따른 대외적 마찰을 줄이기 위해 통독의회에서 국가보상 차원에서 고려하도록 결정 보류

### 나. 헌법재판소 판결

- “당시 서독의 국가권력이 사실상 그리고 법률적으로 동독지역에 미치고 있지 않았던 점을 감안하면, 마치 외국의 국가권력 작용에 의한 제반조치에 대해 그 어떤 책임을 질 수 없듯이 당시 소련점령군이 행한 몰수조치에 대해서도 책임을 질 수 없으므로” 기본법 제14조(재산권)에 위배되는 것은 아니라고 판시
- 다만 기본법 제3조(평등권)에 의거, 법률권자는 사후 보상에 관한 적절한 규정을 마련할 것을 판시, 이 판결에 의거 재무성은 현재 과거 몰수재산 보상에 관한 입법을 진행중

## 3. 반환 또는 배상가능한 재산권

- '49년이후 몰수된 다음과 같은 재산에 관해서는 '90. 10. 31까지 정부가 신고를 받아 반환 또는 보상여부를 결정
- 신고대상 청구권
  - 압수 또는 신탁관리된 망명자의 자산
  - 1945. 5. 8부터 1953. 6. 11까지의 기간동안 현 동독지역에 상주한 적

이 없거나 적법하게 동독으로부터 출국한 자로서 상기 기간내에 이미 서독국민이 된 자의 소속재산으로 국가의 임시 관리하에 있는 재산

- 국가의 관리하에 있는 외국 재산
- 전 소유권자가 취득자, 국가기관 또는 제 3 자의 불법한 행위로 인하여 상실한 재산
- 고액의 임차료 및 이로 인하여 발생한 채무의 중과로 인하여 압류, 소유권 포기, 증여(무상 양도 포함) 또는 상속권 포기를 통하여 소유 재산으로 된 택지
- 1952. 3. 20 파산된 농가에 관한 법령(GBL NO, 38)에 의하여, 1953. 2. 19 이전에 소유권자의 근로능력 또는 재정난으로 인하여 신탁관리하에 있게 된 농가의 청구권
- 이전 소유자들은 동독에서 마지막 살았던 곳의 지방행정기관이나, 거주지가 없던 소유자들은 그 재산이 위치한 곳의 지방행정기관에 재산의 내용을 자세히 기재하고, 동기부 사본이나 증거사진을 첨부하여 신고
- 추후 체결된 통합조약 41조에 의하면 이러한 재산이 다 반환되는 것은 아니고, 동독지역의 투자를 촉진하기 위해 특별법률로 규정되는 대지나 건물의 경우 국민경제적 차원에서 필요불가결하다고 판단될 경우 현 매매가격으로 보상

#### 4. 과거 동독정권에 의해 강제로 몰수된 재산권의 반환문제

##### 가. 논란의 전개

- 구동독지역 투자장애의 가장 핵심요인으로 꼽히고 있는 과거 동독정권에 의해 강제로 몰수된 재산권의 반환 및 처리의 지연문제가 정치

권에서 구동독지역 재건문제와 관련하여 최대의 쟁점으로 부상

- 신탁청이 과거 공유기업과 재산을 매각, 사유화하여 동독지역의 경제구조를 개편하려 해도 법적인 소유관계가 불분명하여 기업들이 인수를 꺼리고 있고
- 원소유자가 해당재산을 생산수단으로서 인식, 투자를 통한 경제활성화와 고용창출을 위해 사용하기 보다는 단순한 재산증식을 위해 계속 소유권만을 보유하려는 경향이 있어, 동독지역의 경제는 계속 침체되고 실업자는 늘어 사회적 긴장이 고조. 따라서 적절한 대응책과 법안 제정이 입법자들에게 주요과제로 대두
- 기업가들은 동독지역 투자계획을 세우려 해도 원소유자가 불분명한 경우는 후일의 법적인 분쟁 가능성이 있어 꺼리고 있고, 원소유자가 확정적인 경우라 하더라도 원소유자가 명확한 의사 결정을 하지 않아 투자가 좌절된 경우 존재

○ 이에 대한 대응책으로 정치가들 사이에 투자 촉진을 위해 「반환보다는 보상을 통한 조속한 법적소유권 확정」입장이 대두

- 이러한 주장이 관철되기 위해서는 우선 통합조약내에 규정된 기본원칙의 개정이 전제되어야 하며, 헌법학적으로 볼 때 독일기본법 조항중 관련 조항은 자유민주적 기본질서하의 핵심부분에 속하는 조항이므로 원칙변경에는 상당한 논란이 예상
- 그러나 다른 한편에서는 법적인 측면에서 바이마르헌법 이래 사회적 공공복리 증진을 위해 신성불가침한 재산권이라도 제한할 수 있는 재량권이 입법권자에게 주어져 있다는 헌법정신중의 사회국가적 원칙을 들어 「반환보다 보상 우선」을 주장

## 나. 정부의 최종입장

- '91. 3. 12 자민당내에서 Moellermann 경제상과 Kinkel 법무상은 논란을 거듭한 끝에 기존 통합조약의 「보상보다 반환」의 원칙은 지키되, 투자촉진을 위해 광범위하게 예외를 인정한다는 선에서 타협을 하고, 이러한 안을 연정내의 기민당에서도 수락함으로써 정부의 최종 입장이 결정
  - 부동산(토지, 건물)의 경우는 다른 투자자가 고용창출 또는 주택 문제 해결에 기여하거나, 사회간접자본시설 확충에 참여할 때는 원소유자의 소유권 반환 요구는 보상으로 조치
  - 기업의 경우는 새로운 매입자가 고용을 창출하거나 기업의 경쟁력을 향상시킬 경우나, 과거 소유자가 더 이상 기업을 운영할 의사가 없는 경우, 반환요구는 철회되고 다른 투자자에게 매각
  - 그러나 기본법 14조의 사유 재산권 보장 조항에 제한을 가하는 이러한 결정은 동독지역의 투자촉진과 경기부양을 위해 한시적으로 '92년말까지만 유효
  - 상기 조건에 해당되어 반환신청이 철회되는 이전 소유권자들은 보상을 받게 되는데, 현 거래시가와 현저한 차이가 날 경우 차액 보상금을 추가
  - 관련 소유재산은 공공법인(지방행정기관, 주정부, 연방정부)과 신탁청 관리하의 재산에 한정하며, 신탁청과 해당기관이 상기 조건 충족여부에 관한 결정을 스스로 내릴 수 있도록 하여 투자절차를 간소화
  - 관련재산을 매각할 때는 이전 소유자에게 해당기관 또는 신탁청이 의견개진의 기회를 부여해야 하며, 즉시 결정사항을 통고
  - 그러나 원소유자의 문제제기나 반대의사 표명이 있다고 해서 그

## 5. 구동독 국영기업의 사유화 실태

- 국영기업체의 성격을 띠고 있는 신탁청은 재무성의 관리하에 입법권자로 부터 구동독의 국유기업을 가능한 한 신속하게 사유화하고 구조를 개편
  - 4,500여개의 기업('91. 12 현재)을 사유화한 바 있는데(하루 20여개 회사 매각, 145억DM 매각 수입), 나머지 기업은 구동독기업이 콤비나트형태로 되어 있었기 때문에 기업분할을 하여 매각예정이므로 기업이 사유화되지 않고 있는 것으로 독일경제연구소(DIW)는 추정
  - 아직 사유화되지 않았으나 기업전체 또는 일부가 생존가능성이 있다고 판단되는 기업체는 신탁청이 참여하여 재정적 과도기 생존지원은 물론 기업을 정비하여 사유화될 수 있도록 노력
    - 해당 기업체들은 '91. 10말까지 기업을 평가할 수 있도록 개시 대 차대조표와 기업정비방안을 제출해야 하며 신탁청은 이를 근거로 기업의 계속 존속여부를 결정
    - 이미 노른자위 기업은 거의 사유화된 형편이므로 매각조건이 좋지 않은 기업을 재정과 경영노우하우를 투입하여 정비한 후 매각가능한 상태가 되도록 하는데는 막대한 시간과 경비가 소요될 것으로 예상

## 6. 부실 국영기업에 대한 처방

- 다른 기업체와의 경쟁에서 생존능력이 없거나 기업정비가 불가능하다고 판단되는 기업은 폐쇄
  - 이 경우 구동독 산업구조의 특성상 일정지역에 대규모 기업체가 집



중배치되어 있기 때문에 당해 지역경제적 관점에서 직업안정과 실업문제를 감안, 시간적으로 안배하는 등 정치적인 고려를 해야하며, 또 주정부와 연방정부가 사회복지적 정책을 펴는데 신탁청의 적극적 지원 필요

- 현재 기업사유화는 건축재 공업 및 건설분야, 식품공업분야에서 가장 활발하고, 화공·조선·금속·철강분야는 매각이 전무하거나 미비한 실정

## 7. 신탁청 활동에 대한 비판

### 가. 노조측 비판

- 노조측은 신탁청을 없애고 현재의 사유화정책 대신, 더 많은 기업을 국가가 적극 개입하여 정비토록 요구
  - 특히 실업자문제와 관련하여 이런 비판을 무마하기 위해 현재 신탁청은 폐쇄기업 종사자들에 대한 사회복지계획을 마련해 놓고 있으며, 각 주에 노조측도 참여하는 신탁청 집행위(Treuhand kabinet)를 설치하여 주요사항에 대해 공동결정하도록 배려

### 나. 기업·경영자측 비판

- 반면 기업·경영자측은 신탁청의 활동이 구동독 국가의 또다른 간섭과 유사하며, 사유화와 투자협상을 오히려 지연시키고 있어 시장경제노선에 입각한 기업구조 재편재량의 여지를 점점 줄이고 있다고 비판
  - 신탁청이 부족한 자원과 인력으로 최대의 성과를 내기위해 적극 개입하고 있으나, 오히려 각 기업의 투자의욕을 촉진시키기 보다

는 억제시키는 역할을 하고 있다고 비판

#### 다. 활동기준의 모호성 비판

- 한편 신탁청 활동의 기준이 해당기업·매입자·소유자인 국가 기타 이해관계인들의 각종 요구때문에 일관적이지 못하고 명확하지 못하다는 비판 대두
  - 예를 들어 미사유화기업의 지속적인 경영과 존속을 보장해주기 위해 은행으로부터 용자를 얻을 경우, 이에 대해 신탁청이 보증을 서주고 있는데(현재 300억DM에 이르고 있음) 어떤 기준으로 보증을 서주고 있는지가 불분명.
  - 현재 대부분의 용자금이 기업의 생산단가를 줄이기 위한 시설의 현대화나 투자목적에 쓰이지 않고 직원들의 임금지불에 사용되고 있는 바, 이는 기업 구조 전환을 위해서는 결코 도움이 되지 않음.
  - 이를 통해 기업이 합리화되지 못하고 폐쇄되는 경우 이는 결국 국가의 부담으로 귀착되는데, 이러한 부담을 명확하게 하기 위해서도 명확한 기준 마련 필요

### 8. 정비가능 기업에 대한 『독일경제연구소』(DIW)의 제안

- 새로운 신탁청의 사유화 전략과 관련하여 최근 독일의 최고 경제연구소인 DIW는 주간보고서('91. 10. 10일자)에서 다음과 같이 제안
  - 우선 신탁청은 각 기업의 개시 대차대조표와 기업 정비방안을 검토한 후 기업정비가 가능한 기업은 명확한 기준을 설정한 법적인 근거에 의해 적절하게 자기자본을 확충하도록 지원
  - 각 개별기업을 따로따로 심사하게 될 경우 정치적인 압력이나, 지

역정책적 고려에 따라 『기업 정비가 불가능한 기업』도 유지시킬 수 있으므로 개별심사대신에 객관적인 사유화 규정을 만들어 이에 따라 처리함이 필요

- 기업의 수가 많고 또 복잡한 경제상황 때문에 일일이 개별기업을 다 심사한다는 것은 신탁청의 기존인력으로 불가능
- 일단 기업정비가 가능하다고 판단된 기업은 현재 가장 큰 경영상 애로로 나타나고 있는 구채무를 완전히 탕감시켜주든가, 자본출자를 통해 스스로의 노력으로 새 출발할 수 있는 기회 제공 필요
- 정비가능 기업의 제품경쟁력 제고를 위한 지원조치 형태는 제품생산의 단가를 줄이기 위해 임금비용을 보조해주는 방법, 자본비용을 지원하는 방식으로 나누어 볼 수 있는데, 이 두가지 형태를 병행하는 방식을 권고

#### 가. 임금비용 보조방법

- 첫번째 방식은 대부분 신탁청 관리 잔류기업체가 단기간의 효과적인 임금비용 지불보조 없이는 기업체의 생존이 불가능함을 감안하여 채택되고 있는데(Berkley대학 연구팀이 개발하였다하여 Berkley Model이라고 불리움) 장기적으로 막대한 국가의 부담때문에, 그리고 기업체들의 정부의존을 항구화시켜 자생력을 확보할 수 없는 단점 내재

#### 나. 자본비용 보조방법

- 두번째방식은 각종 투자지원 조치를 통해 자본비용 절감을 통한 기업구조 조정과 자본의 현대화를 꾀하는 것으로, 이 방식은 상기간의 자본회임기간때문에 단기간에 효과가 나타나지 않는 단점 내재

#### 다. 병행보조방법

- 따라서 이 두가지 방식을 접합시키되, 정부의 보조 기간을 5년으로 한정시켜 이 기간내에 경쟁력을 갖추지 못하는 기업은 자동 도태되도록 유도
- 즉 노후한 자본수단이 혁신되고 개선될 때까지 유일한 생산의 장점인 낮은 임금을 유지하도록 과도기간 동안 임금보조금을 지불하되 5년의 기간을 두고 점차 생산성의 향상에 맞도록 보조금을 줄여나가면서, 지속적으로 각종 세제상 특혜와 투자보조금을 지급하여 경쟁력있고 현대적인 생산시설을 확충할 수 있도록 지원
- 이러한 지원아래서만 자생력을 갖춘 생산구조가 확보 되며, 기업이 장기적으로 임금을 지불하면서도 경쟁 능력 보유 가능

## Ⅱ. 통독이후 동독의 재건문제

### 1. 신설 5개주 『재건단』 설치

- '91. 1 내독관계성 해체와 함께 내무성 산하에 과거 동독문제 전문가들인 내독관계성 직원들을 인수, 구 동독의 재건문제에 대한 자문기구 설치
- '91. 3. 8 연방정부는 구 동독지역의 열악한 재정 및 지방행정능력을 제고하기 위해 쇼이블레(Schauble) 장관의 주도하에 『신설 5개주 실무팀』(Arbeitsstab Neue Laender)을 구성
  - 전 내독관계성 차관(Prisnitz)을 팀장으로 산하에 차관보와 신설 5개주를 담당할 5개분과 설치
  - 구 동독 각 지역별로 『재건단』(Aushaustaebe) 설치 결정
- '91. 3월말 『실무팀』을 비롯한 관계자들이 모여 『재건단』의 임무와 업무 추진방법 등에 관한 사항을 협의·결정
  - 설립주무관청 : 각 주정부 내무성
  - 설치단위 : 각 지역별로 설립하되 경제권역 별로 설치
  - 구성 : 지방자치단체의 장, 지역경제단체 대표, 지방노동사무소 소장, 지방신탁청 대표로 구성하되 필요에 따라 자문위원 위촉 가능
  - 업무 추진방법 : 지방자치단체의 고유행정권을 침해하지 않는 범위내에서 연방 및 주정부와 긴밀한 협의하에 추진

### 2. 『재건단』의 주요임무

- 동독의 재건과 관련 「구 동독 경기부양을 위한 공동대책」(Auf-

schwung Ost)을 실현해 나가는데 있어 해당관청 및 각 직능단체의 협의조정 및 정보교환을 통해 다음과 같은 업무 수행

- ① 「구 동독지역 경기부양 공동대책」에 따른 Program을 중심으로 지방자치단체에 대한 상담·자문
- ② 연방내무성과 지방자치단체 연합회로 구성된 『인력은행』의 운용
- ③ 『100명의 법조인』을 파견, 재산권 처리등 특수문제에 대한 중재 및 조정
- ④ 신설 5개주에 대한 연방차원의 정책판단 자료 및 관련보고서 제출  
※ 특히 중점분야는 실업자들의 재취업, 사회간접자본 투자, 지역경제 발전, 경제구조 조정 등에 관한 사항

### 3. Sachsen주의 사례

○ 콜수상의 「신설 5개주의 경제부흥 및 고용촉진을 위한 대책강구」지시에 의거하여 3개의 행정구제도를 도입하는 한편, 8개의 지역 재건단을 설치

※ 재건단의 임무, 목적, 명칭은 각 주마다 상이

- ① 직장조성, 직능부여, 직업훈련, 시설투자, 지역개발 촉진계획 등에 대한 각종 정보교환 및 모든 관련대책에 대한 상호 협력
  - 정보교환을 통한 신속하고 원만한 문제해결
  - 200여회의 연방정부 자문활동(54개소의 상담소 존재)
  - 직장조성 지원 및 주택보조금 지급 등
- ② 구 동독지역(작센주 포함)에 15,000명의 공무원 파견
  - 연방정부 소속 : 8,500명
  - 서독자매결연 주정부 : 6,500명

- 공무원 인건비에 100만DM 지출

- 50명의 법률가 파견 지원

③ 「100명의 법조인」 활동

- 주민공유 재산권의 신속한 처리를 위해 규모가 큰 「군」단위의 90%를 전담하는 100명의 법률가 채용

④ 문제점의 조기 발굴·해결을 위한 연방정부의 활동방향 제시

- 현장활동을 통해 입수한 구 동독지역에 대한 각종 지식, 정보자료 보고

• 실무차관회의를 거쳐 수상실 장관에게 보고

• 관련 대책수립 및 내외홍보에 활용

< 사례 : 문제점 > : 경제적인 문제는 호전되고 있으나 사회·심리적인 문제는 큰 변화없이 상당한 문제 발생

- 이 문제는 동독주민의 규범체계의 붕괴(예, 개인적으로 심리적 허탈상태, 사회활동 불능, 공격적 성격 등)에 기인

※ 특히 청소년에 경우 자유에 대한 감각 부재로 공격적, 극우행동으로 발전

- 이에 대한 대책으로는 신설 5개주 주민에게 변화된 상황에 적용할 수 있도록 하는 방향제시가 중요문제로 대두, 연방정치교육센터를 중심으로 각종 정치·사회단체에서 문제해결을 위한 제반노력 경주

#### 4. 『재건단』 활동의 전망

- 지방자치단체에 대한 상담, 자문업무가 성과적인 것으로 나타남에 따라 신설 5개주의 동의하에 활동 계속 유지
  - 신설된 각종단체 및 협의회와의 상담활동 증가, 재건단의 업무 점증
- 공동 『인력은행』의 활동 또한 계속 유지시킴으로써 심각한 문제로 대두되고 있는 실업문제 해결
- 「100명의 범조인」의 특수활동은 변화하는 과도기적 상황에서 전문지식을 원하는 복잡한 문제의 다발로 인해 역할 증대 예상
- 재건단의 일반 임무와 함께 심리·홍보차원에서의 활동은 통독의 실질적 완성을 위해 중요한 것으로 평가
  - 신설 5개주를 포함 전독일의 내적 통합을 달성 하는데 중요한 역할을 수행



### Ⅲ. 통합후 내독관계성

- 통합전 내독관계성의 임무는
  - 민족통일에 기여
  - 독일민족의 결속 강화
  - 양독관계 강화(교류협력 추진)
  - 연방정부의 통일정책 추진으로 동서독의 인도적 문제해결 등 독일민족의 동질성을 유지하는데 크게 기여
  
- 그러나 '91. 1 재통일로 임무가 완성됨에 따라 내독관계성 해체, 총리주재 「조직재편회의」에서 결정된 원칙에 따라 각 부처에 배속
  - 대부분이 내무성으로 배속(300명정도가 내무성 근무)
  - 총무국은 신설된 보건부에서 인수
  - 대부분의 내독관계성 직원들은 통독후 제기된 제 문제 해결과 동독지역의 재건문제에 대한 주정부, 지방자치단체의 행정지원 및 자문역할을 하게될 Task Force인 『실무팀』(Arbeitsstab neue Laender)에 배속
  
- 이 자문단은 전 내독관계성 차관이었던 Dr. Prisnitz가 내무성 차관으로서 단장이 되고, 그 밑에 1명의 차관보(Dr. Schmid : 전 내독관계성 베를린문제 담당 차관보)와 5개 분과로 구성
  
- 각 분과에는 과거 내독관계성 잔류직원 100여명이 나뉘어 배속, 각 분과는 과거 동독지역 1개주 및 특정 행정분야에 대해 아래와 같이 자문역할을 수행(괄호안은 담당국장)
  - 1분과 : 작센안할트주 및 재정·투자문제(Rosen)
  - 2분과 : 튀링겐주 및 고용창출조치 문제(Bitz)

- 3분과 : 작센주 및 고용창출조치 문제(Poehle)
  - 4분과 : 브란덴부르크주 및 인사행정문제(Stuberrauch)
  - 5분과 : 메클렌부르크 포어포멘른주 및 소유권문제(Plewa)
- 아울러 잔류 내독관계성 직원중 일부는 그 전문분야를 중심으로 내무성의 기존기구인 Abt. G(내무행정, 정치교육담당실), Abt. K(문화담당실), Abt. Vt(실향민, 이주민문제 담당실)에 분산 배치되어, 통독이후 동서독 지역간 이질성 해소문제를 담당
- ※ 내무성에서의 담당업무는 내독관계성 재직시 담당하던 업무와 유사한 것으로 대체로 전문성 유지하고 있으나 정치범·이산가족문제 담당과 같은 업무는 폐지
- 또한 교통부, 재정부등 연방정부와 각 주정부에도 내독관계성 직원이 배속, 전체적으로 통합추진에 핵심적 역할을 담당

## IV. 독일연방정치교육센터 현황

### 1. 연방정치교육센터 개요

#### 가. 설립경위

- 현 연방정치교육센터(Bundeszentrale fuer politische Bildung)의 전신은 1919년(바이마르공화국시대) 국가정치교육기관으로 설립된 제국실향민센터
  - 제국실향민센터의 임무는 국민들에게 민주적 시민의식을 장려하고, 그때까지 독일국민들에게 많이 알려지지 않았던 의회제도를 소개
  - 이 기관은 1933년 히틀러 치하에서 Goebbels에 의해 해체되었으나, 대신 「제국국민계몽 및 선전성」으로 개편
- 이 기관은 연방내무성 산하(예산은 내무성에 계상하여 사용하지만, 업무는 독립적임)에 1952년 연방실향민센터(Bundeszentrale fuer Heimatdienst)라는 이름으로 재설립되었다가 현재의 기관명인 연방정치교육센터로 개칭

#### 나. 설립목적

- 전후 이 기관이 재설립된 배경은 히틀러 독재국가의 경우, 국민들의 민주시민 의식의 결여가 근본원인으로 지적되자 이를 극복하기 위한 대책의 일환으로 설치
- 그러나 Goebbels가 이 기관을 악용, 국가선전을 일삼었던 점을 감안, 국민들이 신뢰할 수 있는 새로운 기관으로서 역할을 할 수 있도록 동 센터의 업무를 다원화하고 독립성을 부여하기 위하여 학자들

을 중심으로 하는 자문위원회와 위원의 감독을 받도록 하는 장치를 마련

#### 다. 설립근거

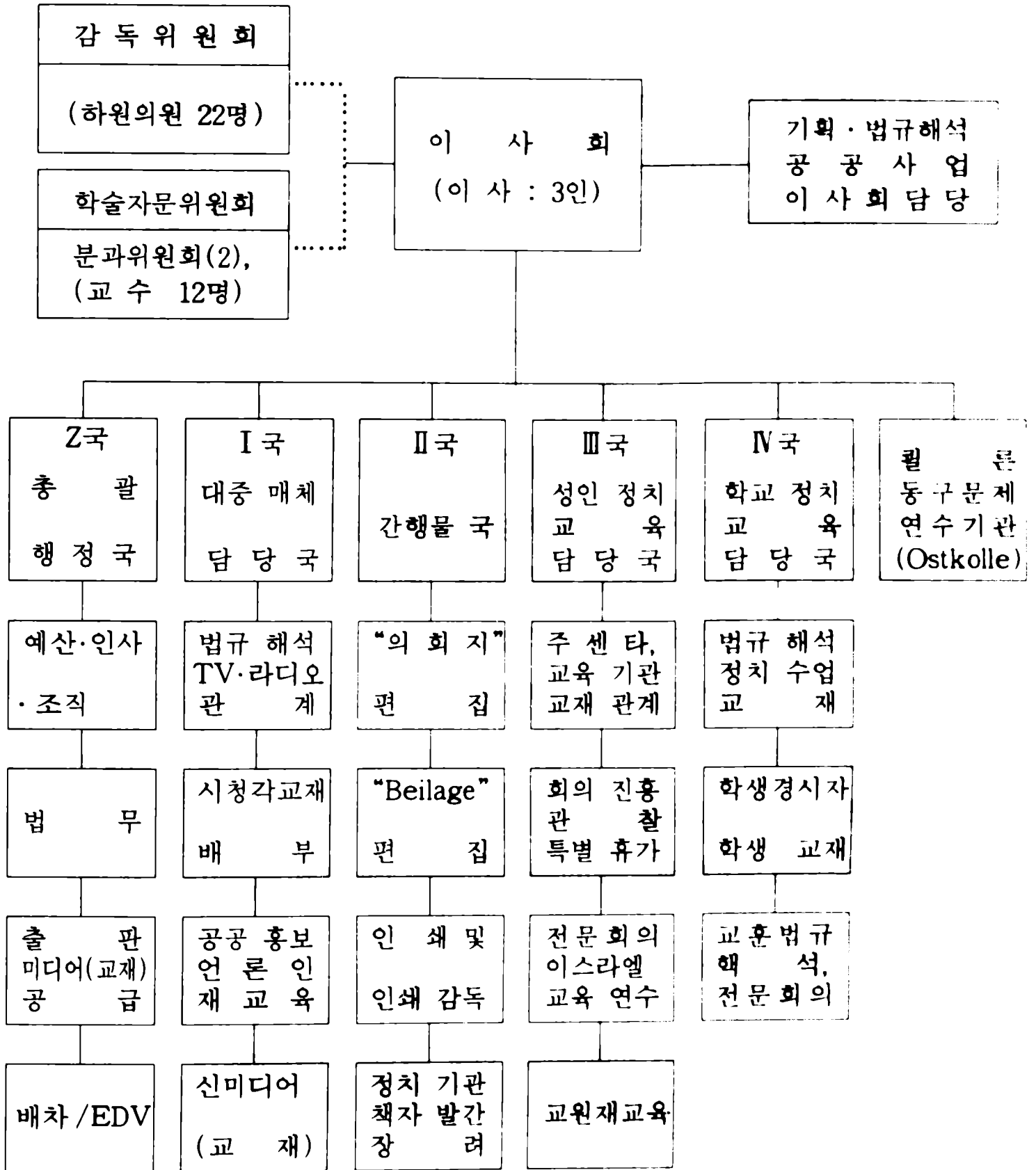
- 법적 근거는 연방내무성 내규(Erlass) 제 2 조
  - 연방정치교육센터는 정치교육의 제 수단을 통해 독일인들의 정치적인 제문제에 대한 인식을 제고시키고, 민주주의에 대한 의식을 공고히 하고, 정치적인 협력활동을 강화

#### 라. 임무와 성격

- 국민들에게 정치적인 문제, 정치상황에 대한 정보 제공
- 국민들의 민주적인 정치의식 고양
- 민주시민으로서 사회단체와 국가에 적극 참여하는 방안 제공

## 2. 주요 기구 및 조직

### 가. 연방정치교육센터 조직



## 나. 주요조직

### ○ 이사회(Direktorium)

- 3명의 이사(Direktor)로 구성된 집단지도체제로 운영
- 이사는 정치적 중립성을 유지하기 위해 주요 정당에서 파견
- 연방정치교육센타를 대외적으로 대표하고 업무를 총괄

### ○ 감독위원회(Kuratorium)

- 업무의 중립성과 객관성을 확보하기 위한 의회의 통제 기구
- 정치교육이 정치선전장화되지 않도록 감시·감독하는 기능을 수행
- 22명의 현직 하원의원으로 구성
  - 위원은 현 연방하원에서 각 당의 의석비율에 따라 배분
- 1년에 4회 회의 개최, 연방정치교육센타 업무중 정치적인 목표와 관련되는 업무에 대한 방향 제시

### ○ 학술자문위원회(Wissenschaftliche Beirat)

- 총12명의 학계 전문가로 구성
- 각 6명씩 2개의 분과위원회로 구분
  - 일반적인 정치교육위원회(Kommission fuer die allgemeine Politische Bildung)
  - 동구문제위원회(Kommission fuer das Ostkolleg)

## 다. 이사회 산하 각 부서

### ○ 기획조정실(Referat plannung und Grundsatzfrage)

- 종합적인 기획·조정, 대외홍보업무

### ○ 행정국(Gruppe Z)

- 인사, 예산, 경리업무 등 총무업무

### ○ 대중매체 담당국(Gruppe I)

- 대중매체를 통한 각종 정치교육 및 정치문화 형성 담당
- 간행물 담당국(Gruppe II)
  - 각종 간행자료 발행을 통한 정치교육 담당
  - 연방정치교육센터 발행물중 가장 권위있는 「Das Parlament」지와 부록인 「Aus politik und Zeitgeschichte」 발간
- 성인 정치교육담당국(Gruppe III)
  - 각 정치교육 기관(아데나워, 나우만재단 등 각 정당산하 재단)을 통해 성인들의 정치교육 장려
- 학교 정치교육담당국(Gruppe IV)
  - 각 주 문교상회의(KMK)의 동의하에 학교교재로 쓰이는 정치교육자료 제작, 각종 정치교육 장려
- 동구문제 연수기관(Das Ostkolleg)
  - 동구권의 각종제도와 이념문제에 대한 정기적인 학술회의 개최

#### 라. 근무인원

- 상근직원 : 국장급 6명 포함 약 140명

#### 마. 예산규모

- 인건비제외 사업비 : 3,700만DM('91년 기준)

### 3. 주요사업 내용 · 운영 실태

#### 가. 정치교육 자료로서 간행물 발간

- 주요 시사지
  - Das Parlament : 연방하원에서의 주요 정치쟁점 사항을 취급, 매 주 12만 5천부 발행

- Aus Politik und Zeitgeschichte : Das Parlament의 부록, 시사 문제에 관한 학자들의 논문을 4~5편 수록
- Information zur politische Bildung : 정치적인 제 문제(예를 들어 「의회정치」)에 관해 알기쉽게 설명해 놓은 소책자로 주로 학교에 비치 학생(16~19세)들의 제반제도에 대한 이해를 도모(각 140만부 발행)
  - 통독이후, 특히 서독의 정치·경제·사회제도를 알리기 위해 각 학교별로 30부씩 배부
- PZ : 통독을 전후하여 구동독지역 주민들을 위해 장차 도입될 서독의 민주적, 정치국가적, 시장경제적인 제도에 대해 알기쉽게 설명할 수 있도록 특별히 만든 소책자(각 62만부 발행)
- ZEITLUPE : 중학교(14~16세) 이상의 과정에서 정치, 사회과목의 보완교재로 쓰이는 간행물(각 50만부 발간)

#### ○ 책 자

- Die Schriftenreihe der Bundeszentrale : 일반적인 정치교육 교사를 위해 각 분야의 문제를 심도있게 다룬 전문서적('90년에 14종, 각 2만부 발간)
- Arbeitschriften fuer die Politische Bildung : 학교의 정치교육을 담당하는 교사들을 위한 교재
- Kontrovers : 중학교 교육과정에서 쓰이는 토론용 교재

#### 나. 학술회의(Tagung), 연수 주선

##### ○ 전문가 학술회의 개최

- 학교 정치교육 전문가 학술회의 : 주로 정치교육 방법론에 대해 전문가들간에 의견 교환
- 학교의 정치교육 전문가 학술회의 : 성인교육, 학교의 청소년 정치



교육문제에 관한 전문가들 간의 의견 교환

○ 지방언론인 재교육(Fortbildung)

- 지방언론을 통한 수준 높은 정치교육을 실현하기 위해 지방언론인을 대상으로 전문가 초청세미나, 강연회 개최

○ Das Ostkolleg를 통한 연수

- 5일간의 연수를 통해 동·서독간 갈등문제, 동구권 체제의 변천과정 등에 관한 정치적인 인식 제고
- 각 학교교사, 학생, 기업인, 노조간부, 정당간부, 언론인, 판·검사들 참가

○ 외국연수 주선

다. 시청각 자료 제작

○ 정치교육용 시청각 자료 제작

라. 각종 정치교육 관련 학술회의·연수에 대한 재정 지원

- 정치교육 실시기관은 크게 국가기관(Staatlicher Traeger)과 자유기관(Freier Traeger)으로 크게 나누어지는 바, 정부기관이 아닌 각 정당·학술단체가 실시하는 정치교육이 헌법의 테두리 내에서 자유민주적 기본질서에 어긋나지 않는 한, 이들의 학술회의·연수 등 정치교육을 위한 재정을 지원

※ '90년에는 3,050건에 대해 총 1,000만DM 지원

마. 정치교육 경시대회(Wettbewerbe) 개최

- 학생들을 상대로 그룹별(학급)로 일정한 시사적인 주제에 대해 토론하고 보고서를 작성케 한 후, 성적에 따라 포상토록 하여 정치교육에 대한 인식 제고

## 6. 통독을 전후한 구동독지역에서의 활동

### 가. 개 요

- '89. 11 베를린 장벽이 붕괴된 후, 연방정치교육센타의 업무중점은 기존의 구서독주민에 대한 정치교육으로 부터, 통독에 대비해서 구동독지역 주민들에게 구서독의 제반제도가 어떻게 구성되어 있으며 어떻게 기능적으로 작동하고 있는지를 교육하는 것으로 전환
- 국가의 후견에 젖어있던 동독주민들에게 공산체제가 아닌 자유민주체제하에서 민주시민으로서의 권리와 의무가 무엇인지를 교육을 통해 인식
- 아울러 동독주민들에게 의회민주주의의 제반제도에 대한 인식과 민주시민 의식을 점차적으로 확산시키고 서독의 각종 제도가 동독주민들에게 일방적인 강요로 받아들여지지 않도록 하는 가운데 의식전환 교육을 점차적으로 실시

### 나. 통독이후의 교육방향

- 연방정치교육센타가 통독을 전후하여 수립한 동독주민들에 대한 정치교육 중점방향은
  - 사회적 시장경제체제의 기능과 운영 체계
  - 의회중심 정치제도의 구조와 운영
  - 지방자치제도의 구성과 기능 및 운영 등

### 다. 주요 활동내용

- 정치교육에 대한 각종 간행물(Informationen zur Politische Bildung, Das Parlament, Auspolitik und Zeitgeschichte, PZ 등)을 인쇄하여 구동독 지역 각급 학교, 도서관, 각 정치교육 실시기관에

## 배포

- 서독에서 이미 제작되었던 기존자료이외에, 구동독에서 처음 실시되는 자유선거에 대비하여 선거제도를 소개하는 「Bundestagswahlen 1990」과 「Wahlen 1946~1990」을 특별제작하여 각급 학교와 지방행정 기관에 배포

### ○ 동·서독 정치교육 담당자간의 회합 주선

- '90. 6 연방정치교육센터 소장, 각 주정부 교육센터 소장과 구동독의 각 부처 정치교육담당자들과 회합, 상호 의견 교환

### ○ 방송전파매체를 통한 정치교육 방송 실시

- “Radio Aktuell”을 통한 각종 제도 소개

### ○ 정치교육 실시기관에 대한 재정지원

- 국가기관이 아닌 구동독지역의 각 정당, 사회단체가 정치교육을 실시할 경우 이를 재정보조
- 구서독지역과는 달리 어떤 정당, 사회단체가 자유민주적 기본질서를 고수하면서, 주민들의 정치교육적 욕구를 충족시켜 줄 수 있는가에 대한 판단에 시행착오가 많았으나, 구동독 주민들이 필요에 따라 그 교육실시 기관을 스스로 선택하도록 배려
- 구동독주민들의 가장 신뢰한 기관은 변혁기간동안 중요한 역할을 해온 개신교교회였는데 이들은 구동독체제하에서 저항운동의 산실 역할을 하였기 때문임.

### ○ 주정부 정치교육기관간의 긴밀한 협조

- 연방주의에 입각한 정치교육 분야에도 각 주는 주 정치교육기관을 설립하고 각 주의 특성에 맞는 정치교육을 실시
- 구서독의 각 주는 구동독에서 편입된 주들과 자매 결연을 맺고 지방행정체계 구축을 지원하고 있는데, 정치교육에 있어서도 구서독의 각 주는 자매주에 업무실을 설치하고 각종 정치교육 정보자료

를 제공

- 아울러 구동독에서 편입된 주의 각 주정부 정치교육센터 설립에 자문역할을 하고 있으며, 연방정치교육센터에서 인력을 파견하거나 재정지원

## V. 통독이 우리에게 주는 시사점



## V. 통독이 우리에게 주는 시사점

### 1. 상황파악에서의 오류 지양

#### 〈서독의 상황파악에 있어서의 오류〉

- ① 통일이 그렇게 빨리 올 줄 몰랐다는 점
  - 2~3년은 더걸릴 것으로 예상
- ② 동독의 경제·사회상이 것처럼 나쁠 줄 몰랐다는 점
  - 공장의 80%가 1930년대 수준
  - 상·하수도 시설은 1차대전후 그대로
  - 철도 궤목도 50~60년전 것 그대로
  - 전근대적인 모든 행위가 정지된 상태
- ③ 체제대체에 따른 동독주민들의 사회·심리적 적응의 어려움을 미처 예측하지 못했다는 점

#### ○ 이상의 3가지 오류가 우리에게 시사하는 바는

- 남북통합도 어떤 계기에 급속히 진행될 수 있다는 점에서 실질적 통일대비작업의 구체화 필요
- 서독이 동독의 현상을 제대로 파악하지 못한 이유
  - 체제 비교론적 입장에서 통일은 쉽고 원만하게 진행될 것이라는 낙관적인 접근방법 채택
  - 현실정치의 상황논리와 쉽게 타협
  - 정부의 암묵적 강제와 자기 판단등 기존관행에 의해 정확한 연구를 의도적으로 회피, 동독의 현실사회주의를 무시
- 따라서 우리의 경우 북한이 처한 제반상황에 대한 정확한 분석·예측과 함께 현존하는 관계상황이 내포하고 있는 모순과 갈등을 분명

하게 드러내어 문제를 진단하고 해결책을 제시하려는 연구 필요

- 사회·심리적 문제가 크게 대두하고 있는 것은 독일통합이 급격히 진행되었다는 점과 함께 체제차이에서 오는 문화·심리적 격차문제를 간과했기 때문임.

- 우리의 경우 동·서독보다 더 큰 문화차이에서 오는 가치체계의 통합방안과 급격한 통합시에 올수 있는 문화·심리적 충격완화 방안 강구 필요
- 특히 북한의 교조주의적·전체주의적 사고를 창의적·민주적 사고체제로의 변혁방안, 즉 체제변혁에 대한 연구 필요

## 2. 통합의 목표·원칙 설정

- 동·서독 통합이 급한 상황에서 이루어지다보니 통합의 목표와 원칙이 불명, 혼란 가중

## 3. 통일의 법적·제도적 장치 마련

- 독일통일의 법적근거
  - 내부적으로는 기본법 전문의 재통일 명제와 23조
  - 양독간에는 동·서독 기본조약 및 각 분야별 협정 체결
  - 대외적으로는 미·영·불과의 「독일조약」과 소련과 우호협력조약, 최종적으로 「2+4」 조약

## 4. 꾸준한 대화와 교류·협력 추진

- 통일을 하나의 긴 과정으로 인식, 끈기있게 대화와 교류 추진
  - 「접촉을 통한 변화」(Wandel durch Annaeherung), 「작은 걸음」 정책



- 대화·교류 추진에 있어서는 이산가족문제 등 주민들의 분단에 의한 고통해소를 우선적으로 고려
- 공식대화, 교류와 함께 비공식 대화를 상호 보완적으로 활용

## 5. 통일의 국제적 환경조성

- 효과적인 통일외교로 독일통일에 대한 국제적인 이해와 지지 획득
  - 통일의 외교적 관계에 대한 적절한 대안제시를 통해 국제협상 주도
  - 내부통합과 외적측면 해결과정이 상호 촉진효과를 가져오도록 연계
- 유엔, CSCE등 국제적 협력기구를 통일의 외적측면 해선에 유리하게 활용

## 6. 통일에 대비한 체제내적 역량 강화

- 높은 경제성장과 사회적 형평의 제고를 통해 사회체제 우월성에 대한 국민적 공감대를 형성함으로써 동독과 체제경쟁에서 승리
- 민주적 정당제도에 기초한 정치적 안정을 바탕으로 「선기혁명」을 통한 평화적 통일 실현
- 정권교체에 영향을 받지 않는 대국민 정치교육을 실시함으로써 합리적·현실적 통일관 정착

## 7. 공산주의 체제의 변화가능성과 대비책 강구

- 서독정부와 각 정당의 동독정부에 대한 개혁추진 및 개혁세력에 대한 신속하고 폭넓은 지원이 조기통합 실현에 크게 기여

- 동독의 종교인·지식인과 과거 의회민주주의 전통이 개혁·통합에 결정적 역할을 한 반면, 당·정 관료층은 거부세력으로 작용

## 8. 통합과정에서 부작용

- 사회·경제적 기반과 그에 따른 정치이념이 상이한 체제간의 통합에서 오는 문제점은 몇사람의 계산에 의해 파악할 수 없을 만큼 엄청남.
  - 독일의 통일은 민족통합을 위한 과정의 시작에 불과
- 통독과정 연구 본격화 필요

---

독일통합실태연구

---

1992년 1월 10일 인쇄

1992년 1월 20일 발행

발행처 : 통일원

인쇄소 : 웃고문화사

---

(비매품)