изации

I. 머리말
II. 독일 통일과의 이전
III. 통일과의 이전
IV. 임용인

부산외국어대학교

* 변학효

부산외국어대학교 변학효

---
바크다 하겠다.

1989년 가을 구동독지역에서의 평화적인 협정을 시작으로 하여 통일 서쪽은 마침내 "통화, 경제 및 사회연맹을 위한 국가조약 (이하 국가조약)"을 체결하기에 이르렀다. 이로서 양 독일은 독일통합의 중요한 첫 발을 내딛게 된 것이다. 이어서 1990년 8월말에는 통합이 서독기본법의 효력범위에의 가입을 결정함에 따라 "독일통합에 관한 독일연방공화국과 독일민주공화국간의 조약 (이하 통일조약)"가 체결되었고, 이에 따라 통덕이라는 국가의 존재는 1990년 10월 3일 이후로 소멸되면서 완전히 서독에 편입되었다.

이로서 구동독지역에서의 기존의 모든 절서는 독일의 통일과 더불어 새로운 법제국가의 절서로 전환되기 시작되었다. 보수·중도·liberal당의 통합과정에서 구동독지역에서는 여러 가지의 행정개혁(Verwaltungsreform) 조치가 있었다. 이러한 행정개혁으로서는, 예컨대 주(州) 행정조직이나 지방자치령조직의 도입과 이에 따르 행정구역의 개혁, 공무원제도의 개혁, 구동독지역에서의 폭수계획에 관한 일련의 법적 조치 등을 들 수 있다. 이에 관하여는 행정법의 자 본아종으로 보다 상세한 연구가 이루어져야 하는데, 행정개혁은 단순한 제도개혁이나 법인체 조직의 개혁만으로 완성되지 않는 것이 아니라, 재정 구조를 근본적으로 요구한다는 점에서, 본 논문은 기존과의 통일 이후 구동독지역에 직접공무원제도를 도입하는 문제로 논의를 앞세우기로 하고, 이에 관하여 상세히 보더라도 한다.

공무원제도가 가지는 전통적인 국가정보 및 허위유지기능은 오늘날에 의하면 그 의미와 내용이 부분적으로 변질되는 현상임을 사

2) Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands -Entbindungevertrag- vom 31. 8. 1990, BGBl II, 889 ff.

대표적 민주적 별치국가의 통치전략에 있어서 국민들에 대하여 매우 중요한 의미를 가지는 것이 판명되어, 이를 통하여 오늘날의 경산화정체리라는 특성이 가지는 다양한 행정과제가 수행될 수 있는 점에서 국민개개인의 복지를 실현하기 위한 중요한 전제조건이 된다고 할 수 있다. 4) 예컨대 40년간 에제노의 지배를 받아온 구동독지역의 입장에서는 가장하며 밀산 시내에 생활수준이 서역의 수준과 비슷해져야 하는 것이 당연한 문제일 것이다. 다시 말해서 서역으로의 편입이 확정되는 순간부터 서역에서의 탈하는 소위 "생활명차(Daseinsversorgung)", 즉 기술적, 사회적, 문화적 시설들이란가 최소한의 생활수준 등이 보장되어야 하고, 아울러 환경보호나 자연보호 등을 통하여 인간의 기초적인 삶의 터적인 보장이 보장될 수 있어야 할 것이다. 바로 이것을 위하여 이와 같은 정책행정을 담당하는 계도, 즉 공공수단의 최소한의 이념으로 최대한의 효과를 얻을 수 있고, 또한 범지국가에서 이론적 국민에게 혈통을 중재하는 역할을 하는 공무원제도를 신속히 정비함으로써 구동독지역주민의 생활의 질을 향상시키는 건 을 물론 그리고 공무원제도는 자유적 사회적 별치국가의 실현을 보장 할 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 구동독지역에 있어서 공무원제도를 정비하는 일은 양 독일의 통일에 있어서 매우 중요한 문제라고 할 수 있었다.

이러한 구동독지역에 직업공무원제도가 도입된 과정을 통일조약의 규정을 중심으로 살펴보기로 한다. 6)

---

4) 허영, 한국변호사, 신성11관, 박영사, 1999, 744년 이학 울조.
5) Sozialistische Einheitspartei Deutschlands(독일사회주의통합당).
6) 구동독지역에서의 직업공무원제도의 도입은 구동독의 서역으로의 가입을 전제로 해야 한다. 따라서 여기에서는 다만 통일의 한 범위로서 구동독지역의 직업공무원제도의 시행을 소재하는 것이고, 우리 나라의 일정한 통일향후를 전제로 한 것이아님을 밝힌다.
Ⅱ. 독일 동독 이전의 상황

1. 독일 동독의 공직제

사회주의 국가였던 동독에서는 공무원제도가 그 법제 구조나 범위에 있어서 서독의 그것과 비교할 바는 아니었다. 즉 '공무원'이나 '공무원'이라는 개념조차 없었을 뿐 아니라, 국가기관공무원(Mitarbeiter des Staatsapparates)들에 대한 고유의 권한도 없었다. 이들은 외적적으로 다른 노동자들과 동일하게 취급되었다. 이는, 다시 말하자면, 직업 공무원제도가 폐지되었음을 의미하는 것이다.

다만 국가기관공무원에 대해서는 이들을 규율하는 특별규정들이 존재하기는 하였으나, 이는 단지 국가의 정치적 목적달성을 위해 행정부를 적극 이용할 수 있도록 하기 위한 것이었다. 특히 "국가기관공무원 외무, 권리 및 직직에 관한 법률"의 경우에는 1977년 일반노동법 제정되었음에도 불구하고 그 효력을 그대로 유지하였고, 특히 17조 제3항은 주로 국가기관공무원에 대해서 분리하였다. 단순히 당의 지휘를 받는 정부의 지휘(Parität-Vertrauensstelle)에 있는 자로서, 예컨대 비서, 운전사, 보조공무원 등에 대해서도, 소위 오늘날 공무원제에서 말하는 것보다 높은 업무인 경우에도 정치적, "봉사 및 흉성 관계"를 요구하고 있었다. 또한 17조 제2항 제2호에 보면, 국가기관의 공무원들이 대하여 당의 결정이 국가의 법규범에 우선하는 취지로 규정되어 있었다.

9) Die Verordnung über die Pflichten, die Rechte und die Verantwortlichkeit der Mitarbeiter In den Staatsorganen vom 19. 2. 1989 (MitarbeiterVO), GBl. DDR II, 163.
10) Krüger, Die Wiedereinführung des Berufsbeamtenums nach Maßgabe des
이러한 국가기관은 당이 설정한 목적이 상응하여 주민들의 모든 생활영역을 통제하고 관리하는 기능을 담당하였는데, 다만 이에 부임된 인적 규모가 상당히 부담이게 되었다. 이러한 국가기관에 종사하는 자의 수는 전체 1,800만 동독인구 가운데, 철도 및 우편사무원자들 포함하여, 약 200만 명으로 전체의 12% 이상을 차지하고 있었다. 이는 서독의 경우가 전체 6,000만 인구 중 460만 명이 공무원으로서 전체의 약 7% 정도였던 점을 감안하면 볼 때, 동독의 공직제도가 상대적으로 방관하게 운영되어 왔음을 알 수 있다. 11)

그럼에도 국가기관이 행하는 주요한 업무중 하나는, 모든 생산수단에 대하여 소위 "사회주의재산(Sozialistisches Eigentum)"이라는 이름의 재산을 행하여진 계획경제체제에서의 경제정책업무였다.

2. 西德의 公務制度

서독의 경우 공직에 종사하는 자는 크게 공무원(Beamtte)과 고용근로자 및 노무직근로자(Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst)로 나누어져 있다. 12)

서독은 민주적 범죄국가로서, 특히 공무원에 대하여는, 기본법으로부터 요구되고 있는 일정한 제도가 갖추어져 있었는데, 이는 소위 실무 원칙(Leistungspflicht)이나 공공서비스를 지향하는 것으로서, 기본법 제 33조에서 규정하는 공직제도의 일정한 구조를 보장하기 위한 것이었다.

이 규정을 통하여 현행 스스로가 특히 중요한 공무부를 독립적으로도 지속적으로 수행하기 위하여 직업공무원제도(Berufsbeamten)를 적절 연급하고 있다. 이에 관하여 연방헌법재판소는 다음과 같이 위치


한 바 있다: "직업공무원제도는 전문적 지식 내지 성과 또는 전직한
무수행 행에 근거하여 행정의 확립을 보장하고, 아울러 국가의 본질
을 형성하는 정치권력에 대한 조정적인 요소(Ausgleichender Faktor)
을 가진 제도이다."(13)

이에 따라 공무원은 기본법 제33조 제6항에서 보장하고 있는 직업
공무원제도를 통하여 일반 국민의 지위에서와는 다른 여려 특권과 의
무를 가지게 되고, 또한 현법에 충실하여야 하며, 기본법 제33조 제4
항에 따라 절차의 인물적을 평가하게 된다.(14)

3. 통일조약에의 공무원내정規則의意味

1989년 11월 동독에서 발생한 평화적 혁명의 결과로 수십 년간 유
지해오던 이념과 체제가 무너져고 난 이후, 바로 그 자리에 새로운 법
치국가의 실체를 형성한다고 하는 것은 결코 생각해 봤던 일은 아
니었다. 특히 공무원제도의 도입과 같은 인사계열의 경우에는 사실상 구
통독지역에서 사람을 바꾼다는 것을 의미하는 것이었으므로 정치적으
로도 매우 민감한 사안이었다.

서독에서는 구통독지역에 직업공무원제도를 도입하는 문제를 논고
논란이 있었다. 혹자는 직업공무원제도의 그간의 시행결과를 논고, 이
제도를 근본적으로 개정하거나 새로운 구체해야 한다는 취지의 견해
를 제기하기도 하였다. 그러나 이에 대하여 연방정부는 정치적 중립성
을 가진 직업공무원제도는 민주주의의 중요한 전제요건이라는 입장을
표명하는 뿐이 일련의 전통이 있었다. 다른 한편 동독에서는 직업공무
원제도를 도입해도 되는 독특의 점두리가 점차 뚜렷해지고 있었으
나.(15) 1990년 4월 12일의 "통독의 최초민선정부의 형성을 위한 합법적
적(Die Koalitionsvereinbarung vom 12. 4. 1990 zur Bildung der
ersten demokratisch gewählten Regierung der DDR)"에는 이에 관하

13) BVerfGB 7,165 (162).
15) Nickisch, a.a.O., S.341; Vogelgesang, ZBR 1990, 200 ff. (21) 참조。
여 규정된 바 없었다. 이러한 사실을 통해서 양 독일이 종일되면서 서
로 이와 같은 구조적인 통합에 이르기까지는 상당한 어려움이 있었고
는 점을 알 수 있다. 이러한 대학에서 국가조약 제23조17)는 공직제도
와 관련된 규정들은 정과 규정(Ubergangsregelung)으로 정의되어야 한
다고 못하고 있다.

또 다른 변환 문제로 독일의 구성국지역에서의 인적 자원의
정비에 관한 것이었다. 즉 직업공무원제도는 공무원 개인의 개선뿐 아
니라 그 전문성에 관해서도 노동의 요구가 따른다는 관계에서 사전의
으로 통제의 현관하는 인적 행정자원의 대부분은 평생공무원
(Beamten auf Lebenszeit)으로는 임명하도록 규정할 수는 없다는 문
제가 양 독일정부의 중요하고도 민감한 험안이었다. 여기에서는 우선
사회전반에 전달해야 된다는 점에서, 독일 공공재정의 전술화라는 판
정에서 40년간 SBD 밑에 있었던 국가기관의 인적 단체
(Personalkörper)을 전환하는 것이 우선적으로 고려되었다. 이러한 문
제와 관련하여 국가조약은 제26조 제3항18)에서 지역단체에 대해 지속
력으로 공무원에 대한 인적 비용(Personalausgabe)을 축소해 나갈 것
을 의무화하고 있고, 또한 제29조에서 평행경영역에서의 업무계약 및
그 밖의 규정을 정하는 경우에 일반적으로 동등의 경제적-재정적 판
계 및 현실의 예산에 대한 요구 등을 반영하도록 규정하였다.

17) 국가조약 제23조(공공적무에 관한 정책정구)
"독일인공화국정부는 제2조 제1항 제1문을 고려하여 행정영역에서는 입증
계약이나 그 밖의 규정에 관하여 새로운 규정들은 정과 규정으로 정해지고,
이를 정하고 있어용은 독일인공화국의 경제적, 재정적 경제 및 예산의 전
선화에 대한 요구를 반영하여야 한다. 관련된 부분에 대하여는 연방인사회와
의 회의(Bundespressevertragungssetze)가 준용된다." 

18) 국가 조약 제26조(독일인공화국 재정정책정의):
(3) 독일인공화국 지역단체들은 예산의 수립 및 시행에서 결산한계를 넘지
않도록 노력한다. 이에 속하는 것으로 다음과 같다:

- 공공업무에서의 인적 비용의 지속적인 감축
Ⅲ. 공무원제도의施行에관한統一約上の規定

1. 기본의인原則

1900년 10월 3일 동일의서독으로가임되면서통일조약제3조에따라구종독지역에서기본법이효력을발挥하게되었다.이로써기본법제33조는구종독지역에서공무원제도에관한헌법적근거를제시하여후는규정으로서의효력을갖게되었다.공무원의범죄범죄를규율하고있는통일조약제20조의는따라이러한헌법상의기초에근거하고있는것이다.통일조약제20조제2항제1문에따르면,"공무원의위임(DieWahrnehmungvonöffentlichenAufgaben)은가능한한범위공무원에게위임되어야한다."라고규정하고있는데이는구종독지역에서공행정업무에 있어서기본법제33조제4항에따라공무원관계를정립하고하는헌법의위임을이번에문제복합히하고있는것이다.이것

19통일조약에SPD와서독의모든세의의동의를얻어항으로써

19)통일조약제20조(공무원부의범죄범죄)
(1)기본시정직의공무원상의범죄범죄에대하여는부록(Anlage)I에합
의된경과규정이적용한다.
(2)공무원법(기본법제33조제3항의고정적범죄)는가능한한조속한공무
원에게되감당하도록하여야한다.공무원법은부록I에서합의된규정에
의거하여시행한다.기본법제22조는그대로유 효하다.
(3)규칙법은부록I에서합의된규정을의거하여시행한다.
20)SozialdemokratischeParteiDeutschlands(사회민주당).
21)항부로로결의안(RDr636/1930)에는공무원에관한통일조약상의개별규정
에대한비판이있으나,이는통일이점부터직업공무원제도에대하여비판해
22)Nicksch, a.a.O., S.342 및 FN14참고.
면서, 이러한 행정국가적 과제를 수행해야하는 것은 국가 및 국가의 합법적인 권력을 행사하는 것
인 반면, 반드시 공무원에게는 달겨져야 하는데, 이와 관련하여 본론조
약은 제20조 제2항 제1분의 발호에서, 여기서의 "공무(öffentliche
Aufgaben)"는 기본법 제33조 제4항(공무원을 위한 기능유보)에서 말하
는 "직무의 권한(Verwaltungsrechtliche Befugnisse)"을 의미한다고 밝히고
있다. 그렇다면 여기에서 고전적 권한이 무엇을 의미하는지가 문제인데,
이와 관련하여 독일 다수의 견해는 여기에서의 고전적 권한을 닫혀서
해석하여 공무원의 정책이도, 고유한 직무영역( Funktionenbereiche)
에서의 명령, 강제행위가 아니라 '공무행정'에 여기에 포함되는 것으로
보고 있다. 24 이렇게 공무원에 대한 기능유보(Funktionsvorbehalt für
Beamte)의 범위에 공무행정을 포함시키는 것은, 특히 현대산업사회에
서 각 개인의 국가의 생활정책에 대한 의존도가 점차 증가하는 현상에서,
이런 행정의 주체로서 공무원이 생활정책의 기초공무로 지속적으로 담당해야 할 것이 보장되어야 한다는 점에서 의미가 있는 것
이다. 25

이와 관련하여 구동독지역에서 직업공무원제도를 시행하게 있어서
세기말 또 하나의 문제는 '공무원지위의 한계문제', 즉 어느 정도까지를
공무원지위의 핵심영역(Kernbereich)으로 볼 것인가 하는 문제였다. 이
문제의 경우를 핵심적인 공무원으로 본다면, 소외 이러한 공무원
의 산애로부터 비롯된 공무의 총성주의로 구속(Truerausgleich)되어,
단지 국가공무원 및 규범의 기초적인 가치관념안을 중재하는 역할만
을 담당하게될 수도 있기 때문에 이러한 경우에도 공무원의 지위를
인정하여야 하는가 하는 문제이다. 26 이와 관련하여 서독의 경우는 지

23) BVerfGE 39, 334 (347).
24) Manner, in: Manner-Döring, Art.33 GG RN 33; Jarausch/Pfeilsh, GG, 3. Aufl.,
25) 이건대 공무원의 직업지위가 이러한 의미를 가진다.
26) 이러한 문장이 정책이나 시행방에 의한 경우는 공무원의 지위를 최소한으로
난 40여 년간 어떠한 직무영역을 공무원으로 하여금 담당하게 할 것
인자에 대하여 경험을 통하여 일정한 원칙을 정립하였고, 통일조약은
바로 이러한 서독에서의 경험을 근거로 해서 서독에서와 같은 직무을
공무원에게 담당하게 하도록 하는 원칙을 토대로 하고 있었다. 따라서
고권적인 업무는 공무원이 담당하여야 하고, 이에 부수하여 공무원법
에서 언급되고 있는 업무들의 경우에도 국가 및 중종생활에서의 안전
보장자로서 사회적,재정계의 기능에 있는 일반러시에게만 공무원 위임
해서는 안되는 것이다(공무원법기본법률(BRRG))27 제2조 제2항, 연방
공무원법(BBG)28 제4조).

결국 이러한 문제는 사회주의원리에 입각하여 국가에 대한 보상을
중요시하는 동독의 국가기관의사자들, 민주적 범위국가원리에 입각
하여 국민에 대한 보상을 중요시하는 공공의 공무원으로 전환시키는
문제로서, 상호상 상황을 바꾸는 인사개혁을 의미하는 것이다. 통일조
약 제20조 제2항에 대한 의정서(Protokoll, I. Zu den Artikeln und
Anlagen des Vertrags, 12. Zu Artikel 21 Abs.1 S.1)에는, “부록
(Anlage) 1에서 함의된 규제에 의거한 공무원제도의 시행은 지속적으
로 필요로 하는 업무에 대하여 서독의 공직자채용에 상응하는 원칙에
따라 행한다.”라고 규정되어 있는데, 이것이 의미하는 바는, 당시 구동
독의 공무원의 영위를 높고 당시 de Mazière 정부가 새로운
손상된 시기의 공무의 양제직공무를 계속해서 진행하고, 이에 따라
인적 설비를 갖추어서 인적 비용에 적절한 해체를 두려워 한다는
것이다.29 또한 기본법 제33조 제4항은, 공무원이 행사하는 고권적인
권한은 그것이 “지속적인 공무(ständige Aufgabe)”에 대한 것이기로
전체적으로 하고 있다. 따라서 구동독지역에서 공무원제도를 시행하는 것
은 결국, 공무원이 담당하는 지속적인 공무가 무엇인지의 문제, 즉 공
행정영역을, 특히 혼인 관점에서, 전통적으로 새로운 방법하게 조직

27) Beamterrechenvorgangsgebrauch(이하 BRRG).
28) Bundesbeamtengebrauch(이하 BBG).
29) 이에 관하여 상세는 Plenarprotokoll 11/222, S.1749 참조.
한편 통일조약 제20조 제2항 제1문은 공무원 "완전한 철이에" 공무원으로 하여금 퇴직하게 한다고 규정하고 있는데, 이는 기본법 제33조를 구문득지역에서 가능한 한 철이 허물함신화 시키기 위한 필요성 때문이다. 특히 기본법 제33조 제2항은 공무의 임임은 각자의 적성, 능력 그리고 전문적인 업적 등에 따르도록 규정하고 있는데, 이론 배분 시험 내에 구문득지역에 적용함으로써, 그간 국가기관에 종사했던 자를 자동적으로 공무원으로 임명하는 것이 아니라 이들 가운데 계속해서 공무원에 임명되기를 원하는 경우에는 기본법 제33조 제2항에 의거하여 반드시 개별적으로 심사를 받도록 해야할 필요가 있었다는 것이다. 결국 이행하게 될 때 통일조약 제20조의 임명취지자는 다음의 두 가지로 요약해 볼 수 있는데, 첫 번째는 구문득지역의 국가기관증서자에 대하여는 공무원으로 임면하게 반드시 개별심사를 통하여 임명하게 된다는 것이고, 두 번째는 구문득지역에서 행정조직의 인사문제에 대한 개입을 허용하는 시점까지 공무원제도의 시행을 미루어서는 안된다는 점이다.3) 한편 구문득지역에서 공무원으로서의 자체요건심사를 어떻게 할 것인가의 문제는 기본법의 위임에 상응하여 다루어야 할 것이다. 또한 직업공무원제도의 시행에 있어서도 영향과 주간의 협동 작업이 이루어져야 할 것이며, 아울러 구문득지역의 5개 주와 함께 하

2. 職業公務員制度施行에 관한 個別の 建規定

 통일조약 제8조에 따라 구동독의 서독으로의 가입이 효력을 발생하
면서, 통일조약, 특히 그 부록(Anlage) I에서 달리 규정하지 아니하는
가, 연방법은 구동독지역에 대해서도 유효하게 되었다. 한편 통일조약
제20조 제2항 제2문은 꼬무원법은 부록(Anlage) I에서 합의된 규정에
의거하여 시행한다.라고 규정하고 있으므로, 1990년 10월 3일 이래로
구동독지역에서도 모든 연방의 꼬무원법규정이 효력을 발하게 되었다.
여기에는 특히 통일조약 부록 I 제19장 영역 A 제2절 제1호 내지 제3
호(Anlage I Kapitel XIX Sachgebiet A Abschnitt II Nr.1-3)에 따라
개정된 규정 및 제3절 제2호 내지 제14호(Abschnitt III Nr.2-14)에서
열거된 규정들이 포함된다. 이하에서는 꼬무원법에 관한 경과규정을
중심으로 살펴보기로 한다.

1) 公務員의 任用에 관한 特別規定

 꼬무원법상의 직급에 관한 규정(Laufbahnrechtliche Bestimmungen
des Beamtenrechts)은 꼬무원 개인의 직업상의 지위와 관련하여 매우
중요한 역할을 한다. 꼬무원의 임용에 대해서는 객관적인 기준이나 작
성 내지 상대에 관련된 기준들이 적용되는데, 이러한 꼬무원법상의 규
정들은 꼬무원의 임용과 관련하여, 특히 직급시험(Laufbahrprüfung)
을 통하여 갖추어야 하는 사전교육, 정식교육 및 교육성과증명에 대한
최소한의 요건들을 규정하고 있다. 연방공무원의 경우에는 연방공무원
법(Bundesbeamtengesetz BBG) 제15-25조에 규정되어 있다.

 한편 구동독지역의 종종정부의 경영안에 관한 조치들의 경우에는, 지금까지 서독
과는 다른 체제를 가지고 있었기 때문에, 대개 이러한 서독의 꼬무원
법상의 기준을 충족하지 못할 것이고, 또한 이러한 꼬무원법이 강하는
교육수준의 정도를 요구하는 것은 실제로 불가능한 일일 것이다. 따라서
이에 대하여 통일조약상 경과규정을 들 필요가 있었는데, 연방공무

---
원에 관하여 동일조약 부록 I 제19항 영역 A 제3절 제3호 (Anl.I Kap.XIX Sachgeb.A Abschn.III Nr.3)에서 규정하고 있다. 이를 요점 적으로 정리해 보면 다음과 같다:
- 연방공무원의 임명과 관련하여서는 연방공무원법이 적용되는데, 1966년 12월 31일까지는 다음의 경과규정과 같은 예의가 인정된다.
- 구동복지역에서 공행정분야에 종사했던 자의 경우는 연방공무원법 제4조의 기준에 따라 수습공무원(Beamte auf Probe)으로 임명될 수 있다.
- 직급자격(Laufbahnbefähigung)이 없는 자31)가 수습공무원으로 임명되기 위해서는 위임될 사무의 난이도에 상응하는 직종에 대한 직급 등급(Bewährung auf einem Dienstposten)이 있어야 한다. 이러한 직급등급의 요건, 특히 그 증명기간에 대해서는 연방내무부장관이 법규령으로 정한다. 이러한 법규령에 구동복지역에서 시행된 각종 직급교육과정들을 고려하여 그 요건을 정해 좌절되지 않으나, 아무런 이러한 법규령에 따라 각종 직급등급을 확인하는 사무는 판할 최고행정 기관이 담당한다. 원칙적으로 수습공무원은 각 직급의 최하위관청 (Eingangsaamt)에서 임명되는데, 정당한 사유가 있는 경우에는 상급판 청에서 임용될 수 있다. 그러나 이러한 경우 상급직 및 고급직급 (Laufbahngruppe des gehobenen und des höheren Dienstes)32)에 임용하는 경우에는 연방인사위원회(Bundespersonalausschuß)의 동의를 얻어야 한다. 연방공무원법(BBG) 제95조 이하에서 규정하고 있는 이러한 독립적인 인사위원회는 이와 같이 특정직무발레에 있어서 그 임용결정의 재판산 및 동일성을 최대한 보장하는 역할을 한다.33)

31) 구동복지역에 있어서 복잡분문의 경우(예:세금 처리외)에는 직급자격을 인정받을 수 있는 가능성이 있지만, 예비직(Verherrnungsberuf)을 거쳐야 하는 모든 직급의 경우에는 직접까지 공행정분야에 종사했던 자에 대하여 바로 직급자격이 인정되는 것은 아니고, 이는 성격 행정기관내부의 시험을 통하여 임명한 직급교육과정을 마쳤다고 하더라도 인정되지 않는다.

32) 연방공무원법은 4가지 직급을 정하고 있는데, 단순직(하급직), 중급직, 상급직 그리고 고급직공무원 (Die Laufbahn des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes)이 그것이다.

33) 통일조약 부록 I 제19항 영역 A 제2절 제1호(Anl.I Kap.XIX Sachgeb.A Abschn.III Nr.3).
수술공무원의 임명에는 연령제한이 있다. 즉 공무원임명시 공무원자원자와 연령이 50세 이하의 경우에만, 공무원임명은 하용되지 않는다. 그러나 연방인사위원회는 개별적으로 또는 집단별로 이에 대한 예외를 허용할 수 있다.

통일조약은 구봉독지역의 공무원지원자들로서 직급규정상의 사전교육 내지 정신교육에 대한 요구를 충족하지 못하는 자들에 대하여 이들에게 대한 수습기간에 관한 규정을 비롯하게 다루고 있다. 이들의 경우는 수습기간동안에 정신교육 내지 세교육을 받음으로써 또는 수습기간에 대한 훈련을 함으로써 임사적으로 그 자격이 인정되어야 하고 이로 통해 공무적으로는 정리한 직급자격을 갖추어 나아갈 수 있어야 하는 것이므로, 통일조약은 그 수습기간을 원칙적으로는 3년으로 정해놓고 있다. 연방인사위원회는 경량한 사유가 있는 경우에는 이를 최대한 2년까지 단축할 수 있다. 수습기간을 통해서 공무원으로서의 자격이 입증되었는지 여부는 판할 최고행정기관이 결정한다. 이 경우 최고행정기관은 단순직(하급직), 중급직, 상급직의 경우 30에 공무원으로 임명하기 이전에 그 직급자격을 증명하거나 또는 수습기간 내에 이를 증명하는 한편을 다른 행정기관에 전제적으로 또는 부분적으로 위임할 수 있다.

이상의 기준에 따라 구봉독지역에서는 개별적인 심사를 거쳐 공무원의 임용이 시행되었다. 이렇게 임용되는 수술공무원을 포함한 모든 공무원은 기본법이 정하는 자유민주주의의 기본질서를 인식하고 이를 지켜야 한다(연방공무원법 제52조). 따라서 구봉독지역의 모든 공무원 지원자들에게도 헌법의 충성의무가 준수하는 것이다. 독일법령상에서 이와 관련하여 제거되었던 형식적인 문제는, 특히 과거 독일의 국가안전부(Staatssicherheitsdienst)에 혐오했거나 SED(독일사회주의 동일당)에 특별히 충실했던 자들이 바로 이러한 요건을 갖추었던지의

Abschnitt II Nr.1에서는 구봉독지역에서의 공무원의 임용문제 및 연방인사위

회의의 위임사항의 범위를 고려하여 그 구성원수를 7인에서 8인으로 늘렸다.

34) 따라서 고급직의 경우는 여기에 해당되지 않는다.
여부 및 몇 갖추었을 경우에 이에 대한 책임문제였는데, 이에 관한 상세한 논의는 별도로 다루어야 할 것이다. 다만 참고로 당시 서독의 연방내무부장관은 연방의회에서, "SED 당원의 경우라 할지라도 독일 통일과정에서 스스로를 발언시킬 수 있는 공평한 기회가 주어져야 한다"는 취지의 입장을 표명한 바 있었다.35) 아무튼 이론의 여지가 없는 사실은, 과거 SED 당원의 경우라고 해서 특별히 공적에 있어서 우위를 차지해서는 안되고, 또한 이를 모르게 해도 현실에의 충성의무가 존재한다는 사실이다. 이러한 점에서 과거 통상행정에 협조했던 자로서 이미 특별한 행위를 한 자는, 특히 공무원의 지위를 이용함에 있어서, 공직에서 배제시켜야 한다는 문제가 제기되었다. 따라서 과거 통직에 대한 행책을 심사해본 결과 그들의 현실에서의 충성의무가 실체가 관리되어야 그 의무에 충실히 하여 공무원으로서의 직무수행에 적합하지 않은 경우로 판단되는 때에는 공직에서 배제될 수 있다. 이렇게 독일통일 이후 우선적으로 감축대상이 되었던 구독득의 국가기관봉사자는 다음과 같다.36)

- 과거 인도주의 및 병치국가의 집에서 위반되는 행위를 한 자
- 통독의 국가인전투 동 국가보위기구에서 풍사(Staatssicherheitsdienst) 한 자
- SED(독일사회주의통일당)나 그 외과 같은 기타 사회조직(die gesellschaftliche Organisationen)에서 구통독체계의 수호를 위해 적극적으로 품사한 자
- 자유민주주의적 기본질서의 해체에 해당하는 해답(Menschenrechte)을 침해하였거나 이에 기여했던 자
- 개인주의적 부적합이나 공무직 지식의 부족으로 직무상 요구되는 바에 부응하지 못하는 자


- 4 -
- 특별한 이후 더 이상 행정수요가 존재하지 않아 업무의 위임을 받지 못한 자.

2) 채택지지에 관한 규정

통일조약 부록 I 제129항 2항 제1호 제5항(Anl.I Kap.XIX Sachgeb.A Abschn.III Nr.1 Abs.4)은 "공직근무자의 근로계약에 대한 통상의 일시적 해지(Ordentliche Kündigung eines Arbeitsverhältnisses in der öffentlichen Verwaltung)"에 관하여 규정하고 있는데, 이에 따르면, 위에서 언급한 감추위상자 가운데, 개인적상의 부재한이나 전문적 지식의 부족, 또는 행정수요의 부족으로 근로계약을 유지할 수 없는 경우에는 그 근로계약에 대하여 통상적인 해지를 할 수 있다.

공직근무자에 대하여 그 근로계약이 해지된 경우에는 6개월 동안 파거 급여의 70%에 해당하는 급여를 지급한다. 해지는 일정 기간을 두고 사전에 통지해야 하며, 그 기간은 동일 노동법 제55조에서 정하는 바에 따른다. 통상적 해지에 관한 통일조약의 규정은 동일 이후 2년이 경과한 뒤에는 효力を 상실한다.

한편 통일조약 부록 I 제129항 2항 A 제3항 제1호 제5항(Anl.I Kap.XIX Sachgeb.A Abschn.III Nr.1 Abs.5)에서는 공공자치의 공정성 분야 충격자에 대하여 소위 특별해지(Außerordentliche Kündigung)를 할 수 있는 경우를 규정하고 있는데, 위에서 언급한 감추위상자 중에서 특히, 인도주의나 빈치공무원단에 위협되는 행위를 하였거나, "사회적, 정치적 격리에 관한 국제협약(1966. 12. 19)"에 보장된 인권이나 "인권에 관한 일반헌장(1948. 12. 10)"에 규정된 원칙을 위반한 경우에 해당하는 자, 외국 등급의 국가안전부(Deutsche Bundesregierung/Ministerium für Staatssicherheit/Amt für nationale Sicherheit) 등 국가보위기구에서 증거자로서 공무원관계의 계속적인 유지를 기대할 수 없는 경우에는 폭넓은 계약해지를 할 수 있는 중대한 위기가 주어지게 되는 것이라고 하고 있다. 한편 제3호 d에서는, 연방공무원법상의 수수공무원의 편견사유에 의한 해고로도 계약해지가 관철된 해고사유를 규정하고 있는데, 이에 따르면, 수수공무원의 경우에도 공직근무자의 근로계약해지를 경과화하는 요
견이 존재하는 경우에는 해고될 수 있게 된다. 이 규정은 이미 언급한 대로, 일정한 개인의 특별한 지시를 따라야 하는 직무의 성격이 달라 해야 하는 점을 염두에 두고 있는 것이다. 따라서 수습공무원이나 하락자가 제1항 제5호에 언급된 특별조건에 의한 해고를 갖추고 있는 경우에는, 이것이 바로 해고의 사유가 될 수 있는 것이다.

3) 蘥蕶蕶譯域에서의 法律制定

임양일법령에는 각 주 및 지방자치단체의 공직공무원들의 법률관계에 대하여 그 기본법령(Rahmengesetz)을 제정하는 전환을 갖는다(기본법 제75조 제1호). 이에 따라 소위 공무원일법령(Beamtenrechtsethmgesetz; BRRG)이 제정되었는데, 이는 각 주에서의 공무원일법을 위한 규정을 되는 규정(Rahmenvorschriften)을 그 내용으로 하고 있다. 반면 제[1]조에서 각 주로 하여금 직업공무원제도의 원칙 및 업무에 주의 공동이해관계를 고려하여, 이에 따라 제주공무원법을 제정하도록 하고 있다. 공무원일법률법령(BRRG)은 끝은 1980년 10월 9일 이후로 구동특기의 5개 주에 대해서도 효력하게 되었다. 통일조약은 북부 I 제19조, 영역 A 제3조 제2호(Anl.I Kap.XIX Sachgeb.A Abschn.III Nr.2)에서 구동특기의 특수한 상황을 고려하여 이에 관한 규정을 두고 있다. 이에 따라 관련하여 간략히 살펴보기로 한다.

가. 聯邦公務員法에 一時的 適用

구동특기의 각 주 행정부 임장에서는 주요공무원 공해없이 지속적으로 수행해나가기 위하여 가능한 한 빨른 시일 내에 공무원을 임명해야 할 필요가 있다. 예컨대 경찰에서 그 밖의 경직일개의 경우는 가능한 한 빨른 시일 내내 공무원에 임명이 요구되는 분야가 할 수 있다. 하지만 구동특기 각 주에서 제주공무원이 제정되어 이에 근거한 공무원이 임명되기까지는 각 주에서 발생하게 되는 공무원관계법규의 공직관계(Beamtenrechtliche Rechtsvakum)를 이르던 최소화할 필요가 있는 것이다. 여기에 우선적으로 적용될 적합한 법률로서는 현

존하는 연방공무원관계를 규율하는 법규들이 있을 수 있다. 통일조약 부록 I의 위 조항 a에서도 구동복지역 각 주의 공무원법이 제정되어 시행되기까지는 통일조약의 경과규정을 포함하여 연방공무원관계를 규율하는 법규들이 여기에 적용될 수 있다고 규정하고 있다.

나. 주관정 및의 제정

구동복지역 5개 주에서 공공법무의 효율적이고 지속적인 진행을 위하여 공무원관계에 대한 법률 근거를 신속히 마련하는 것이 바람직한 것이지만, 그러나 공무원법기본법(GBRG) 제1조에 따라 주공무원법은 제정하는 절차는 일정한 시간적인 간격이 요구되는 것이라 할 수 있다. 하지만 다른 헌법으로는 공무원제도와 관련된 기본법 제33조가 통일과 더불어 이 지역에서 효력을 발생하게 되면서, 각 주에 있어서 공무원제도를 별도로 존재하게 하지 않고, 바로 시행할 것이 요구되었다. 이러한 문제에 대하여 통일조약 부록 I의 위 조항 a에서는 구동복지역 5개 주 및 각 주간에 구동복지역에 속했던 Berlin주에 대하여 공무원법 기본법(GBRG) 제1조에 따라 1992년 12월 31일까지 공무원법을 제정하도록 그 기간을 한정하여 규정함으로써 일정한 틀을 보았다. 이 규정에 따라 구동복지역 5개 주에서는 현재 통일조약에 의해 정해진 기간 내에 주공무원법의 법률을 모두 마련 상태이고,30) Berlin주의 경우도 이에 따른 틀이 있었다.

한편 통일조약 부록 I의 위 조항 b에서는, 구동복지역의 주들이 주 공무원법을 제정함에 있어서 연방공무원에 관한 양벌법률이 여기에 그대로 적용될 수 없음을 강조하여, 해당지역의 주 및 지방자치단체의 공직근로자에 대한 규정과 관련하여 통일조약 부록 I의 위 조항 c에 서 정한 기준에 따라 공무원법기본법(GBRG)의 규정에 대한 예외를 규정할 수 있다고 하고 있다.

이에 따라 위 조항 c)에서는 다음과 같은 내용을 규정하고 있다. 즉, 구동북해도 주 및 지방자치단체에서의 공직공무원들의 경우도, 공무원법에 관한 법률에 대한 예의로서, 위에서 살펴본 연방의 경우에 비하여 수술공무원으로 임명될 수 있다. 연방공무원법에 따르는 연방 인사위원회의 사무의 경우는 각 주에 있어서는 이를 독립한 기관이 담당하도록 한다(공무원법에 관한 법률(BRRC) 제61, 62조). 그리고 연방 내무부장관의 법규명령에 정한, 즉 직급격의 없는 자가 수술공무원으로 임명되기 위하여 갖추어야 하는 자격요건을 법규명령으로 제정할 수 있는 권한의 경우 각 주에 있어서는 각 주의 주부 행정부서가 맡는다. 이러한 직급격의 없는 자가 수술공무원으로 임명되기 위하여 갖추어야 하는 자격요건을 법규명령으로 제정할 수 있는 권한의 경우 각 주에 있어서는 각 주의 주부 행정부서가 맡는다.

이에 따라 각 주의 자격요건에 관한 법규명령에 있어서는 연방내무부장관과의 협조절차 및 다른 주들과의 자격요건 조정절차 등을 거쳐야 할 것이다. 이상에서 살펴본 규정들은 통일조약의 경과규정에 따라 1996년 12월 31일까지만 수 효하도록 정해져 있다.

IV. 발음발

이상에서 통일조약의 규정들을 중심으로 동서독의 통일 이후 구 동독지역에서 적립공무원제도가 시행되던 왜정과 이를 위한 경과규정의 내용을 간략히 살펴보았다.

이를 통하여 확인할 수 있는 바는, 우선 통일조약이 매우 방대하고 치밀하게 규정되어 있다는 사실이다. 훗날 독일통일에 대하여 사전에 포괄적인 준비없이 매우 짧은 시간 내에 신속하게 이루어졌다고 평가하기도 하지만, 1989년 베를린정찰이 무너지면서부터 1990년 통일조약이 발효되는 둘론기일까지의 시간 안에 이러한 방대한 양의 규정들이 탄생되었다는 뜻기 어려울 것이다. 다시 말해서 통일에 대한
가능성이 전혀 보이지 않았던 때로부터 오랜 기간 동안 구준히 연구되지 않고는 하루아침에 혼잡한 통일문제를 구석하기가 어려웠기 이르러 그것이기 때문이다. 따라서 통일조약의 규정을 살펴보면서 통일의 통일에 대한 준비가 점점 철저해졌음을 간접적으로 알 수 있게 되었다.

다른 한편으로 구동특지역에서 공무원제도를 새로운 시행한다는 것이 의미하는 바는 직업공무원제도가 가지고 있는 기능을 다시 한번 확인할 수 있는 또 하나의 실험이라는 점이다. 따라서 통일 이후 직업공무원제도의 시행이 일련의 성과를 거두기 위하여는 공무원을 이용하는 입장에 있는 편승, 주요 지방자치단체 등이 적절히 책임자들을 선출하여 공무를 담당하게 해야 하고, 특히 가능하다는 공란정구조를 기초에서부터 완전히 재구성하는 데에는 연방과 주간의 보다 긴밀한 협조체제가 요구되고, 아울러 수습기간동안의 교육과정에 커다란 비중을 투여하여 구동특置제하에서의 인력이 타지라도 새로운 법정에서의 필요한 자질을 완전히 갖추어 나아갈 수 있도록 노력하는 등의 문제가 고스란히 과제로 남아 있는 것이다.

이상에서도 언급했듯이, 독일의 통일은 구동특지의 시독으로의 가입이 전개되어 있는 입증의 충분함이었다. 따라서 구동특지의 경우에는 시독의 절차를 받아들여야 하는 경우이고, 또한 시독의 일관에서도 가능한 한 빨른 시일내에 구동특지의 생활 내지 사회수준을 시독의 수준으로 맞추어야 하는 것이다. 즉 독일통일의 경우에는 그 통일조약의 주도권을 서독이 가지고 있다는 것이다. 우리 나라의 경우가 독일과 같이 충분한 입증이 형태로 통일조치가 진행될지는 현재로서는 예측하기 어렵다. 하지만 독일통일을 하나의 모델로서 여기에 나타난 각종 사안들을 통과별로 분석해 보는 것은 우리의 미래를 대비한다는 점에서 다소나마 유익한 바 있을 것이다. 특히 통일조약상의 경제규정의 규정방식이나 이를 통한 법정과 사회정화의 효과 등은 우리에게도 유익한 자료가 될 것이다. 다만 통합의 효과에 대하여는 아직 판단하기에는 시기적으로 이론 전도 없지만으로, 앞으로도 이에 대하여 계속 주시해 보아야 할 것이다.