釜山外國語大學校 比較法硏究所
比較法學 第11輯(2000)

舊東獨地域에서의 職業公務員制度의 施行

金 南 澈*

<목 차>

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 獨逸統一以前의 상황
Ⅲ. 公務員制度의 施行에 관한 統一條約上의 規定
Ⅳ. 맺음말

Ⅰ. 머리말

최근 들어 우리 나라에서는 사회 여러 분야에 걸쳐 북한과의 교류가 시도되고 있고, 특히 금강산관광이나 남북한의 경제협력, 남북정상회담 등의 일련의 사건으로 인하여 통일에 관한 사회의 관심이 그 어느 때보다도 고조되고 있다고 할 수 있다. 이러한 시점에서 앞으로 발생하게 될지도 모르는 통일문제에 관하여 다각적이고도 체계적인 연구와 검토가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

이와 관련하여서는 특히 비교적 최근에 이루어진 독일의 통일과정에 대한 연구가, 우리와 같이 이념으로 분단되어 있던 국가의 통일이라는 점에서, 대단히 현실성이 있음은 재론의 여지가 없다. 물론 우리의 통일과정이 독일의 경우와 같이 흡수통일이 될 것인가의 여부를 전제하기는 대단히 어려운 문제이지만, 그럼에도 불구하고, 특히 통일과정에 나타난 각종의 행정개혁조치들은 여전히 우리에게 시사하는

* 법학박사, 부산외국어대학교 법학부 전임강사

바 크다 하겠다.

1989년 가을 구동독지역에서의 평화적인 혁명을 시작으로 하여 동·서독은 마침내 "통화, 경제 및 사회연맹을 위한 국가조약 (이하 국가조약)"[1]을 체결하기에 이르렀다. 이로써 양 독일은 독일통일의 중요한 첫 발을 내딛게 된 것이다. 이어서 1990년 8월말에는 동독이 서독기본법의 효력범위에의 가입을 결정함에 따라 "독일통일에 관한 독일연방공화국과 독일민주공화국간의 조약 (이하 통일조약)"[2]이 체결되었고, 이에 따라 동독이라는 국가의 존재는 1990년 10월 3일 이후로 소멸되면서 완전히 서독에 편입되었다.

이로써 구동독지역에서의 기존의 모든 질서는 독일의 통일과 더불어 새로운 법치국가의 질서로 전환되게 되었는데, 소위 이러한 법질서의 통합과정에서 구동독지역에서는 여러 가지의 행정개혁(Verwaltungsreform) 조치가 있었다. 이러한 행정개혁으로서는, 예컨대 주(州)행정조직이나 지방자치행정조직의 도입과 이에 따르는 행정구역의 개혁, 공무원제도의 개혁, 구동독지역에서의 몰수재산에 관한 일련의 법적 조치 등을 들 수 있다.[3] 이에 관하여는 행정법의 각 분야별로 보다 상세한 연구가 이루어 져야 하는데, 행정개혁은 단순한 제도개혁이나 司法·行政組織의 개혁만으로 완성되는 것이 아니라 人事改革을 근본적으로 요구한다는 점에서, 本 論文은 이 가운데에서도 특히 통일이후 구동독지역에 직업공무원제도를 도입하는 문제로 논의를 압축하기로 하고, 이하 이에 관하여 살펴보기로 한다.

공무원제도가 가지는 전통적인 국가보호 및 질서유지기능은 -오늘날에 와서는 그 의미와 내용이 부분적으로 변질되기는 하였지만- 사

---

1) Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 18. 5. 1990, BGBl II, 537 ff.

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

3) 이에 관한 문헌으로는 예컨대, 독일통일의 법적 조명, 허영 외 공저, 박영사, 1994; 신용호, 독일통일에 따른 법적 문제, 전주대학교출판부, 1998; 박영도, 독일통일과 기본법의 개정, 한국법제연구원, 1995; 고영훈, 독일통일에 따르는 공법의 통합에 관한 연구, 한국법제연구원, 1994..

회적·민주적 법치국가의 통치질서에 있어서 국민들에 대하여 매우 중요한 의미를 가지는 것일 뿐 아니라, 더 나아가서 이를 통하여 오늘날의 給付行政이라는 특성이 가지는 다양한 행정과제가 수행될 수 있다는 점에서 국민 개개인의 복지를 실현하기 위한 중요한 전제조건이 된다고 할 수 있다.[4] 예컨대 40년간 SED[5]의 지배를 받아온 구동독지역의 입장에서는 가능하면 빠른 시일 내에 생활수준이 서독의 수준과 비슷해져야 하는 것이 당면의 문제일 것이다. 다시 말해서 서독으로의 편입이 확정되는 순간부터 서독에서의 말하는 소위 "生活配慮(Daseinsvorsorge)", 즉 기술적, 사회적, 문화적 시설들이라든가 최소한의 생활수준 등이 보장되어야 하고, 아울러 환경보호나 자연보호 등을 통하여 인간의 기초적인 삶의 터전이 보장될 수 있어야 할 것이다. 바로 이것을 위하여 이와 같은 급부행정을 담당하는 제도, 즉 공공수단의 최소한의 이용으로 최대한의 효과를 얻을 수 있고, 또한 법치국가에서 이른바 국민에게 신용을 중재하는 역할을 하는 공무원제도를 신속히 정비함으로써 구동독지역주민의 생활의 질을 향상시킬 수 있을 뿐만 아니라 궁극적으로는 자유적·사회적 법치국가의 실현을 보장할 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 구동독지역에 있어서 공무원제도를 정비하는 일은 양 독일의 통일에 있어서 매우 중요한 문제라고 할 수 있겠다.

이하에서는 구동독지역에 직업공무원제도가 도입된 과정을 통일조약의 규정을 중심으로 살펴보기로 한다.[6]

---

4) 허영, 한국헌법론, 신정11판, 박영사, 1999, 744면 이하 참조.

5) Sozialistische Einheitspartei Deutschlands(독일사회주의통일당).

6) 구동독지역에서의 직업공무원제도의 도입은 구동독의 서독으로의 가입이 전제된 것이다. 따라서 여기에서는 다만 통일의 한 先例로서 구동독지역에서의 직업공무원제도의 시행을 소개하는 것이고, 우리 나라의 일정한 통일유형을 전제로 한 것이 아님을 밝힌다.

Ⅱ. 獨逸統一以前의 상황

1. 東獨의 公職制度

사회주의국가였던 동독에서의 공무원제도[7]는 그 법적 구조나 범위에 있어서 서독의 그것과 비교할 바는 아니었다. 즉 '公務'나 '公務員'이라는 개념조차 없었을 뿐 아니라, 국가기관종사자(Mitarbeiter des Staatsapparates)들에 대한 고유의 法制度도 없었다. 이들은 원칙적으로 다른 노동자들과 동일하게 취급되었다. 이는, 다시 말하자면, 직업공무원제도가 폐지되었음을 의미하는 것이다.[8]

다만 국가기관종사자에 대하여는 이들을 규율하는 특별규정들이 존재하기는 하였으나, 이는 단지 국가의 정치적 목적달성을 위해 행정부를 적극 이용할 수 있도록 하기 위한 것이었다. 특히 "국가기관종사자의 의무, 권리 및 책임에 관한 법령"[9]의 경우에는 1977년 일반노동법이 제정되었음에도 불구하고 그 효력을 그대로 유지하였고, 특히 同法 제1조 제3항은 주요 국가기관종사자에 대해서 뿐만 아니라, 단순히 당의 신임을 받는 정도의 지위(Partei-Vertrauensstellung)에 있는 자로서, 예컨대 비서, 운전자, 보조종사자 등에 대해서도, 소위 오늘날 공무원법에서 말하는 것보다 훨씬 엄격한 정도의 정치적인 "봉사 및 충성관계"를 요구하고 있었다. 또한 同法 제2조 제2항에 보면, 국가기관의 공무담당자들에 대하여 당의 결정이 국가의 법규범에 우선하는 취지로 규정되어 있었다.[10]

---

7) Weiß, Wiedereinführung des Berufsbeamtentums in beigetretenen Teil Deutschlands, ZBR 1991, S.3 ff.; Krüger, Prämissen der Wiedervereinigung des Berufsbeamtentums, in: Stern (Hrsg.), Deutsche Wiedervereingung Bd.II Teil 1, Köln u.a. 1992, S.108 ff. 참조.

8) 국가기관종사자의 고용관계는 원칙적으로 일반 노동법규정, 즉 동독노동법(Das Arbeitsgesetzbuch der DDR vom 16. 6. 1977, GBl.DDR I, 185)에 따르도록 되어 있었다. Krüger, a.a.O., S.110 ff. 참조.

9) Die Verordnung über die Pflichten, die Rechte und die Verantwortlichkeit der Mitarbeiter in den Staatsorganen vom 19. 2. 1969 (MitarbeiterVO), GBl.DDR II, 163.

10) Krüger, Die Wiedereinführung des Berufsbeamtentums nach Maßgabe des

이러한 국가기관은 당이 설정한 목적에 상응하여 주민들의 모든 생활영역을 통제하고 관리하는 기능을 담당하였는데, 다만 이에 투입된 인적 규모가 상당히 부풀어지게 되었다. 이러한 국가기관에 종사하는 자의 수는 전체 1,600만 동독인구 가운데, 철도 및 우편사무종사자를 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 감안해 볼 때, 동독의 공직제도가 상대적으로 방만하게 운영되어 왔음을 알 수 있다.[11]

그밖에도 국가기관이 행하는 주요한 업무중의 하나는, 모든 생산수단에 대하여 소위 "사회주의재산(Sozialistisches Eigentum)"이라는 이름아래 행하여졌던 계획경제체제하에서의 경제행정업무였다.

2. 西獨의 公職制度

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

서독은 민주적 법치국가로서, 특히 공무원에 대하여는, 기본법으로부터 요구되고 있는 일정한 제도가 갖추어져 있었는데, 이는 소위 급부원칙(Leistungsprinzip)이나 공공복리를 지향하는 것으로서, 기본법 제33조에서 규정하는 공직제도의 일정한 구조를 보장하기 위한 것이었다. 이 규정을 통하여 헌법 스스로가 특히 중요한 공무를 독립적이고도 지속적으로 수행하기 위하여 직업공무원제도(Berufsbeamtentum)를 직접 언급하고 있다. 이에 관하여 연방헌법재판소는 다음과 같이 判示

Einigungsvertrages, Thüringer VBl. 1992, S.194 참조.

11) Nicksch, Die Einführung des Berufsbeamtentums im Gebiet der früheren DDR nach dem Einigungsvertrag, DtZ 1990, S.341 FN 3; Bundesregierung, Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern, 1993, S.108 참조.

12) 공무원과는 달리 고용직, 노무직근로자의 경우는 私法上의 契約에 의하여 그 근무관계가 성립한다. Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht II, 5. Aufl., 1987, München, S. 465 참조.

한 바 있다: "직업공무원제도는 전문적 지식 내지 성과 또는 진지한 의무수행 등에 근거하여 행정의 확립을 보장하고, 아울러 국가의 본질을 형성하는 정치권력에 대한 조정적인 요소(Ausgleichender Faktor)를 가진 제도이다."[13]

이에 따라 공무원은 기본법 제33조 제5항에서 보장하고 있는 직업공무원제도를 통하여 일반 국민의 지위에서와는 다른 여러 특권과 의무를 가지게 되고, 또한 헌법에 충실하여야 하며, 기본법 제33조 제4항에 따라 高權的인 權限을 행사하게 된다.[14]

3. 統一條約上의 公務員制度規定의 意味

1989년 11월 동독에서 발생한 평화적 혁명의 결과로 수십 년간 유지해오던 이념과 체제가 무너지고 난 이후, 바로 그 자리에 새로운 법치국가의 질서를 형성한다고 하는 것은 결코 생각처럼 쉬운 일은 아니었다. 특히 공무원제도의 도입과 같은 인사개혁의 경우는 사실상 구동독지역에서 사람을 바꾼다는 것을 의미하는 것이었으므로 정치적으로도 매우 민감한 사안이었다.

서독에서는 구동독지역에 직업공무원제도를 도입하는 문제를 놓고 논란이 있었다. 혹자는 직업공무원제도의 그간의 시행결과를 놓고, 이 제도를 근본적으로 개정하거나 새로이 구성해야 한다는 취지의 견해를 제기하기도 하였다. 그러나 이에 대하여 연방정부는 정치적 중립성을 가진 직업공무원제도는 민주주의의 중대한 전제요건이라는 입장을 표명하는 등[15] 일련의 진통이 있었다. 다른 한편 동독에서는 직업공무원제도를 도입해줄 것을 요구하는 목소리가 점차 늘어나고 있었으나,[16] 1990년 4월 12일의 "동독의 최초민선정부의 형성을 위한 합병협정(Die Koalitionsvereinbarung vom 12. 4. 1990 zur Bildung der ersten demokratisch gewählten Regierung der DDR)"에는 이에 관하

13) BVerfGE 7,155 (162).
14) Wolff/Bachof/Stober, a.a.O., S. 477 ff. 참조.
15) Nicksch, a.a.O., S.341; Vogelgesang, ZBR 1990, 200 ff. (212) 참조.
16) Die Welt (1990년 2월 13일): "Beamtenbund in der DDR geplant" 참조.

여 규정된 바 없었다. 이러한 사실을 통해서 양 독일이 통일되면서 서로 이와 같은 구조적인 통합에 이르기까지는 상당한 어려움이 있었다는 점을 알 수 있다. 이러한 맥락에서 국가조약 제29조[17]는 공직제도와 관련된 규정들은 경과규정(Übergangsregelung)으로 한정되어야 한다고 못박고 있다.

또 다른 한편 문제로 떠오른 것은 구동독지역에서의 인적 자원의 정비에 관한 것이었다. 즉 직업공무원제도는 공무원 개인의 개성뿐 아니라 그 전문성에 관해서도 고도의 요구가 따른다는 관점에서, 事前的으로 동독의 현존하는 인적 행정자원의 대부분을 평생공무원(Beamten auf Lebenszeit)으로는 임명하도록 규정할 수는 없다는 문제가 양 독일정부의 중요하고도 민감한 현안이었다. 여기에서는 우선 사회전반이 건실해야 된다는 점에서, 특히 공공재정의 건실화라는 관점에서 40년간 SED 治下에 있었던 국가기관의 인적 단체(Personalkörper)를 정리하는 것이 우선적으로 고려되었다. 이러한 문제와 관련하여 국가조약은 제26조 제3항[18]에서 지역단체에 대해 지속적으로 공무원에 대한 인적 비용(Personalausgabe)을 축소해 나갈 것을 의무화하고 있고, 또한 제29조에서 공행정영역에서의 임금계약 및 그 밖의 규정을 정하는 경우에 일반적으로 동독의 경제적·재정적 관계 및 건실한 예산에 대한 요구 등을 반영하도록 규정하였다.

---

17) 국가조약 제29조(공공직무에 관한 경과규정)
"독일인민공화국정부는 제2조 제1항 제1문을 고려하여 행정영역에서의 임금계약이나 그 밖의 규정에 관하여 새로운 규정들은 경과규정으로 한정하고, 이를 정함에 있어서는 독일인민공화국의 경제적, 재정적 관계 및 예산의 건실화에 대한 요구를 반영하여야 한다. 관련된 부분에 대하여는 연방인사협의회법(Bundespersonalvertretungsgesetz)이 준용된다."

18) 국가조약 제26조(독일인민공화국 재정정책원칙):
(3) 독일인민공화국 지역단체들은 예산의 수립 및 시행시 결손한계를 넘지 않도록 노력한다. 이에 속하는 것으로는 다음과 같다:
· · ·
- 공공업무에서의 인적 비용의 지속적인 감축
· · ·

Ⅲ. 公務員制度의 施行에 관한 統一條約上의 規定

1. 基本的인 原則

1990년 10월 3일 동독이 서독으로 가입되면서 통일조약 제3조에 따라 구동독지역에서 기본법이 효력을 발하게 되었다. 이로써 기본법 제33조는 구동독지역에서 공무원제도에 대한 헌법적인 근거를 제시해주는 규정으로서의 효력을 갖게 되었다. 공무원의 법률관계를 규율하고 있는 통일조약 제20조[19]는 바로 이러한 헌법상의 기초에 근거하고 있는 것이다. 통일조약 제20조 제2항 제1문에 따르면, "公務의 擔任(Die Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben)은 가능한 한 빨리 공무원에게 위임되어야 한다."라고 규정하고 있는데, 이는 구동독지역에서 공행정영역에 있어서 기본법 제33조 제4항에 따라 공무원관계를 정립한다고 하는 헌법의 위임을 다시 한번 명백히 하고 있는 것이다. 이는 곧 통일조약이 SPD[20]와 서독의 모든 州[21]의 동의를 얻게 됨으로써 직업공무원제도 및 이에 대한 헌법의 合憲的 委任이 거의 모든 정치세력들을 통해 다시 한번 새로이 입증되었음을 의미하는 것이다.[22] 연방헌법재판소는 직업공무원제도에 대하여, 사회적, 정치적 시스템이 제 기능을 발휘하고, 모든 세력과 소수집단 및 개개인이 존엄한 가치로서의 삶을 영위하는지의 여부는 현대의 행정국가에 있어서 複雜多岐한 행정업무를 적절하고 효율적으로 수행하는 데에 달려있다고 하

---

19) 통일조약 제20조 (공공직무에서의 법률관계)
(1) 가입시점까지의 공직종사자의 법률관계에 대하여는 부록(Anlage) I에 합의된 경과규정이 적용된다.
(2) 공공업무(기본법 제33조 제4항의 고권적 권한)는 가능한 한 조속히 공무원에게 담당하도록 하여야 한다. 공무원법은 부록 I에서 합의된 규정에 의거하여 시행한다. 기본법 제92조는 그대로 유효하다.
(3) 군인법은 부록 I에서 합의된 규정에 의거하여 시행한다.

20) Sozialdemokratische Partei Deutschlands(독일사회민주당).

21) 함부르크 결의안(BR-Dr 635/1/90)에는 공무원에 관한 통일조약상의 개별규정에 대한 비판이 있으나, 이는 통일 이전부터 직업공무원제도에 대하여 비판해오던 논거였다고 한다. Nicksch, a.a.O., S.342 FN 13 참조.

22) Nicksch, a.a.O., S.342 및 FN 14 참조.

면서, 이러한 행정국가적 과제를 수행해내는 것은 국가 및 국가의 합헌적인 질서에 내부적으로 구속되는 충실한 공무원단체에 의존한다고 판시한 바 있다.[23]

한편 공무를 담당하는 권한은, 그것이 고권적인 권한을 행사하는 것인 한, 반드시 공무원에게는 맡겨져야 하는데, 이와 관련하여 통일조약은 제20조 제2항 제1문의 괄호에서, 여기에서의 "公務(Öffentliche Aufgaben)"는 기본법 제33조 제4항(공무원을 위한 기능유보)에서 말하는 "高權的 權限(Hoheitsrechtliche Befugnisse)"을 의미한다고 밝히고 있다. 그렇다면 여기에서 고권적 권한이 무엇을 의미하는지가 문제인데, 이와 관련하여 독일 다수의 견해는 여기에서의 고권적 권한을 폭넓게 해석하여 공무원의 전통적이고도, 고유한 직무영역(Funktionsbereiche)에서의 명령, 강제행위뿐 아니라 '급부행정'도 여기에 포함되는 것으로 보고 있다.[24] 이렇게 공무원에 대한 기능유보(Funktionsvorbehalt für Beamte)의 범위에 급부행정을 포함시키는 것은, 특히 현대산업사회에서 각 개인의 국가의 생활배려행정에 대한 의존도가 점차 증가하는 현실에서, 예컨대 공행정의 주체로서 공무원이 생활배려의 기초공무를 지속적으로 담당해줄 것이 보장되어야 한다는 점에서 의미가 있는 것이다.[25]

이와 관련하여 구동독지역에서 직업공무원제도를 시행함에 있어서 제기된 또 하나의 문제는 '공무원지위의 한계문제', 즉 어느 정도까지를 공무원지위의 핵심영역(Kernbereich)으로 볼 것인가 하는 문제였다. 예컨대 교사의 경우를 핵심적인 공무원으로 본다면, 소위 이러한 공무원의 신분으로부터 비롯되는 고유의 충성의무에 구속(Treuebindung)되어, 단지 국가공동체 및 규범의 기초적인 가치관념만을 중재하는 역할만을 담당하게될 수도 있기 때문에 이러한 경우에도 공무원의 지위를 인정하여야 하는가 하는 문제이다.[26] 이와 관련하여 서독의 경우는 지

23) BVerfGE 39, 334 (347).
24) Maunz, in: Maunz-Dürig, Art.33 GG RN 33; Jarass/Pieroth, GG, 3. Aufl., 1995, München, Art.33 RN 9.
25) 예컨대 공무원의 파업금지가 이러한 의미를 가진다.
26) 이러한 맥락에서 경찰이나 사법부 등의 경우는 공무원의 지위를 최소한도로

난 40여 년간 어떠한 직무영역을 공무원으로 하여금 담당하게 할 것인지에 대하여 경험을 통하여 일정한 원칙을 정립하였고, 통일조약은 바로 이러한 서독에서의 경험을 근거로 해서 서독에서와 같은 직역을 공무원에게 담당하게 하도록 하는 원칙을 토대로 하고 있었다. 따라서 고권적인 업무는 공무원이 담당하여야 하고, 이에 부수하여 공무원법에서 언급되고 있는 업무들의 경우에도 국가 및 공공생활에서의 안전보장차원에서 私法上의 勤務關係에 있는 一般私人에게만 공무를 위임해서는 안되는 것이다(공무원법기본법률(BRRG)[27] 제2조 제2항, 연방공무원법(BBG)[28] 제4조).

결국 이러한 문제는 사회주의원리에 입각하여 국가에 대한 봉사를 중요시하는 동독의 국가기관종사자들을, 민주적 법치국가원리에 입각하여 국민에 대한 봉사를 중요시하는 공공의 공무원으로 전환시키는 문제로서, 사실상 사람을 바꾸는 인사개혁을 의미하는 것이다. 통일조약 제20조 제2항에 대한 의정서(Protokoll, I. Zu den Artikeln und Anlagen des Vertrags, 12. Zu Artikel 21 Abs.1 S.1)에는, "부록(Anlage) I에서 합의된 규정에 의거한 공무원제도의 시행은 지속적으로 필요로 하는 업무에 대하여 서독의 공직자채용에 상응하는 원칙에 따라 행한다."라고 규정되어 있는데, 이것이 의미하는 바는, 당시 구동독의 광범한 국가기관의 범위를 놓고 당시 de Maizière 정부가 새로이 손대기 시작한 공무의 한계설정작업을 계속해서 진행하고, 이에 따라 인적 설비를 갖춤으로써 인적 비용에 적절한 한계를 두어야 한다는 것이다.[29] 또한 기본법 제33조 제4항은, 공무원이 행사하는 고권적인 권한은 그것이 '지속적인 공무(ständige Aufgabe)'에 대한 것일 것을 전제로 하고 있다. 따라서 구동독지역에서 공무원제도를 시행하는 것은 결국, 공무원이 담당하는 지속적인 공무가 무엇인지의 문제, 즉 공행정영역을, 특히 人的인 관점에서, 전면적으로 새로이 광범하게 조직

축소하자는 견해와 교사, 우편집배원 및 철도공무원 등의 경우는 이를 철폐하자는 견해가 있었다고 한다. Nicksch, a.a.O., S.342 FN 18 참조.

27) Beamtenrechtsrahmengesetz(이하 BRRG).

28) Bundesbeamtengesetz(이하 BBG).

29) 이에 관하여 상세는 Plenarprotokoll 11/222, S.17493 참조.

하는 문제와 밀접한 관련을 갖게 되는 것이다. 이러한 문제와 관련하여 통일조약에서는 제13-15조 및 제20조(Anlage I Kapitel XIX Sachgebiet A Abschnitt III Nr.1와 관련하여) 등에 이에 관한 원칙적인 규정들을 두고 있다. 이에 따르면 구동독지역의 모든 공행정분야의 종사자들은 행정의 계속성을 유지하기 위하여 그 공직자로서의 신분관계를 그대로 유지하는 것을 원칙으로 정하고 있다. 그러나 예외규정도 마련해서 불가피한 경우에는 인원정리를 할 수 있도록 하고 있는데, 이러한 예외적인 경우에는 경과기간동안에 실직되는 자들에 대하여 특별한 사회보장으로서 퇴직규정(Ruhensregelung)이나 과도기급여(Übergangsgeld) 등을 정하도록 하고 있다.

한편 통일조약 제20조 제2항 제1문은 공무를 "가능한 한 빨리" 공무원으로 하여금 담당하게 한다고 규정하고 있는데, 이는 기본법 제33조를 구동독지역에서 가능한 한 빨리 헌법현실화 시키기 위한 필요성 때문이었다. 특히 기본법 제33조 제2항은 공무의 담임은 각자의 적성, 능력 그리고 전문적인 업적 등에 따르도록 규정하고 있는데, 이를 빠른 시일 내에 구동독지역에 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 이렇게 볼 때 통일조약 제20조의 입법취지는 다음의 두 가지로 요약해 볼 수 있는데, 첫 번째는 구동독지역의 국가기관종사자에 대하여는 공무원으로 임명하되 반드시 개별심사를 통하여 임명하겠다는 것이고, 두 번째는 구동독지역에서 행정조직과 인사문제에 대한 개혁을 완료하는 시점까지 공무원제도의 시행을 미루어서는 안된다는 점이다.[30] 한편 구동독지역에서 공무원으로서의 자격요건심사를 어떻게 할 것인가의 문제는 기본법의 위임에 상응하여 다루어져야 할 것이다. 또한 직업공무원제도의 시행에 있어서도 연방과 주간의 협동작업이 이루어져야 할 것이며, 아울러 구동독지역의 5개 주와 함께 하

30) Nicksch, a.a.O., S.342 참조.

는 조정절차(Abstimmungsprozeß)도 뒤따라야 할 문제이다.

2. 職業公務員制度施行에 관한 個別的인 規定

통일조약 제8조에 따라 구동독의 서독으로의 가입이 효력을 발생하면서, 통일조약, 특히 그 부록(Anlage) I에서 달리 규정하지 아니하는 한, 연방법은 구동독지역에 대해서도 유효하게 되었다. 한편 통일조약 제20조 제2항 제2문은 "공무원법은 부록(Anlage) I에서 합의된 규정에 의거하여 시행한다."라고 규정하고 있으므로, 1990년 10월 3일 이래로 구동독지역에서도 모든 연방의 공무원법규정이 효력을 발하게 되었다. 여기에는 특히 통일조약 부록 I 제19장 영역 A 제2절 제1호 내지 제3호(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 공무원법에 관한 경과규정을 중심으로 살펴보기로 한다.

1) 公務員의 任用에 관한 特別規定

공무원법상의 직급에 관한 규정(Laufbahnrechtliche Bestimmungen des Beamtenrechts)은 공무원 개인의 직업상의 지위와 관련하여 매우 중요한 역할을 한다. 공무원의 임용에 대해서는 객관적인 기준이나 적성 내지 성과에 관련된 기준들이 적용되는데, 이러한 공무원법상의 규정들은 공무원의 임용과 관련하여, 특히 직급시험(Laufbahnprüfung)을 통하여 갖추어야 하는 사전교육, 정식교육 및 교육성과증명에 대한 최소한의 요건들을 규정하고 있다. 연방공무원의 경우에는 연방공무원법(Bundesbeamtengesetz: BBG) 제15-25조에 규정되어 있다.

한편 구동독지역의 공행정분야 종사자들의 경우는, 지금까지 서독과는 다른 체제를 가지고 있었기 때문에, 대개 이러한 서독의 공무원법상의 기준을 충족하지 못할 것이고, 또한 이러한 공무원법이 정하는 교육수준의 정도를 요구하는 것은 실제로 불가능한 일일 것이다. 따라서 이에 대하여 통일조약상 경과규정을 둘 필요가 있었는데, 연방공무

원에 관하여는 통일조약 부록 I 제19장 영역 A 제3절 제3호 (Anl.I Kap.XIX Sachgeb.A Abschn.III Nr.3)에서 규정하고 있다. 이를 요점적으로 정리해 보면 다음과 같다:

- 연방공무원의 임명과 관련하여서는 연방공무원법이 적용되는데, 1996년 12월 31일까지는 다음의 경과규정과 같은 예외가 인정된다.

- 구동독지역에서 공행정분야에 종사했던 자의 경우는 연방공무원법 제4조의 기준에 따라 수습공무원(Beamte auf Probe)으로 임명될 수 있다.

- 직급자격(Laufbahnsbefähigung)이 없는 자[31]가 수습공무원으로 임명되기 위해서는 위임될 사무의 난이도에 상응하는 직종에 대한 각종 증명(Bewährung auf einem Dienstposten)이 있어야 한다. 이러한 직업증명의 요건, 특히 그 증명기간에 대해서는 연방내무부장관이 법규명령으로 정한다. 이러한 법규명령은 구동독지역에서 시행된 각종 직업교육과정들을 고려하여 그 요건을 정해야 하겠지만, 아무튼 이러한 법규명령에 따라 각종 직업증명을 확인하는 사무는 관할 최고행정기관이 담당한다. 원칙적으로 수습공무원은 각 직급의 최하위관청(Eingangsamt)에서 임명되는데, 정당한 사유가 있는 경우에는 상급관청에서 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 특정직무영역에 있어서 그 임용결정의 객관성 및 통일성을 최대한 보장하는 역할을 한다.[33]

---

31) 구동독지역에 있어서 특정전문직의 경우(예컨대 치과의사)에는 직급자격을 인정받을 수 있는 가능성이 있지만, 예비적인 과정(Vorbereitungsdienst)을 거쳐야 하는 모든 직급의 경우에는 지금까지 공행정분야에 종사했던 자에 대하여 바로 직급자격이 인정되는 것은 아니고, 이는 설혹 행정기관내부의 시험을 통하여 일정한 직업교육과정을 마쳤다고 하더라도 마찬가지라고 한다. BVerwGE 32, 148(156) 참조.

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 제19장 영역 A 제2절 제1호(Anl.I Kap.XIX Sachgeb.A

- 수습공무원의 임명에는 연령제한이 있다. 즉 공무원임명시 공무원지원자의 연령이 50세에 이른 경우에는, 공무원임명은 허용되지 않는다. 그러나 연방인사위원회는 개별적으로 또는 집단별로 이에 대한 예외를 허용할 수 있다.

- 통일조약은 구동독지역의 공무원지원자들로서 직급규정상의 사전교육 내지 정식교육에 대한 요건을 충족하지 못하는 자들에 대하여 이들에 대한 수습기간에 관한 규정을 비중있게 다루고 있다. 이들의 경우는 수습기간동안에 정식교육 내지 재교육을 받음으로써 또는 수습기간에 대한 증명을 함으로써 임시적으로 그 자격이 인정되어야 하고 또 이를 통해 궁극적으로는 완전한 직급자격을 갖추어 나아갈 수 있어야 하는 것이므로, 통일조약은 그 수습기간을 원칙적으로는 3년으로 정해놓고 있다. 연방인사위원회는 정당한 사유가 있는 경우에는 이를 최대한 2년까지 단축할 수 있다. 수습기간을 통해서 공무원으로서의 자격이 입증되었는지의 여부는 관할 최고행정기관이 결정한다. 이 경우 최고행정기관은 단순직(하급직), 중급직, 상급직의 경우[34]에 공무원으로 임명하기 이전에 그 직급자격을 증명하거나 또는 수습기간 내에 이를 증명하는 권한을 다른 행정기관에 전체적으로 또는 부분적으로 위임할 수 있다.

이상의 기준에 따라 구동독지역에서는 개별적인 심사를 거쳐 공무원의 임용이 시행되었다. 이렇게 임용되는 수습공무원을 포함한 모든 공무원은 기본법이 정하는 자유민주주의의 기본질서를 인식하고 이를 지켜야 한다(연방공무원법 제52조). 따라서 구동독지역의 모든 공무원지원자들에게도 헌법에의 충성의무가 존재하는 것이다. 독일통일과정에서 이와 관련하여 제기되었던 현실적인 문제는, 특히 과거 동독의 국가안전부(Staatssicherheitsdienst)에 협조했거나 SED(독일사회주의통일당)에 특별히 충실했던 자들이 바로 이러한 요건을 갖추었는지의

Abschn.II Nr.)1에서는 구동독지역에서의 공무원의 임용문제 및 연방인사위원회의 위임사무의 범위를 고려하여 그 구성원수를 7인에서 8인으로 늘렸다.

34) 따라서 고급직의 경우는 여기에 해당되지 않는다.

여부 및 못 갖추었을 경우에 이에 대한 책임문제였는데, 이에 관한 상세한 논의는 별도로 다루어져야 할 것이다. 다만 참고로 당시 서독의 연방내무부장관은 연방의회에서, "SED 당원의 경우라 할지라도 독일통일과정에서 스스로를 발현시킬 수 있는 공평한 기회가 주어져야 한다"는 취지의 입장을 표명한 바 있었다.[35] 아무튼 이론의 여지가 없는 사실은, 과거 SED 당원의 경우라고 해서 특별히 공직에 있어서 우위를 차지해서는 안되고, 또한 이들 모두에게도 헌법에의 충성의무가 존재한다는 사실이다. 이러한 점에서 과거 동독행정에 협조했던 자로서 이미 有責한 행위를 한 자는, 특히 공무원의 지위를 引繼함에 있어서, 공직에서 배제시켜야 한다는 문제가 제기되었다. 따라서 과거 동독에서의 행적을 심사해본 결과 그들의 헌법에의 충성의무가 심히 우려되어 그 의무에 충실해야 하는 공무원으로서의 직무수행에 적합하지 않은 경우로 판단되는 때에는 공직에서 배제될 수 있다. 이렇게 독일통일 이후 우선적으로 감축대상이 되었던 구동독의 국가기관종사자는 다음과 같다:[36]

- 과거 인도주의 및 법치국가의 질서에 위반되는 행위를 한 자
- 동독의 국가안전부 등 국가보위기구에서 종사(Staatssicherheitsdienst)한 자
- SED(독일사회주의통일당)나 그 외곽을 이루는 기타 사회조직(die gesellschaftliche Organisationen)에서 구동독체제의 수호를 위해 적극적으로 봉사한 자
- 자유민주주의적 기본질서의 핵심에 해당하는 人權(Menschenrechte)을 침해하였거나 이에 가담했던 자
- 개인적성의 부적합이나 전문적 지식의 부족으로 직무상 요구되는 바에 부응하지 못하는 자

---

35) Plenarprotokoll 11/222, S.17493 참조.

36) Lansnicker/Schwirtzek, Staatssicherheit und öffentlicher Dienst, DtZ 1993, S.110 f. 참조. 이에 관하여 상세는 심익섭, "독일통일 이후 구동독지역 행정개혁에 관한 연구", 「행정논총 제22집(1994)」, 동국대학교 행정대학원, 344면 이하 참조.

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

2) 契約解止에 관한 規定

통일조약 부록 I 제19장 영역 A 제3절 제1호 제4항(Anl.I Kap.XIX Sachgeb.A Abschn.III Nr.1 Abs.4)은 '공직근로자의 근로계약에 대한 通常的인 解止(Ordentliche Kündigung eines Arbeitsverhältnisses in der öffentlichen Verwaltung)'에 관하여 규정하고 있는데, 이에 따르면, 위에서 언급한 감축대상자 가운데, 개인적성의 부적합이나 전문적 지식의 부족, 또는 행정수요의 부존재 등으로 근로계약을 유지할 수 없는 경우에는 그 근로계약에 대하여 통상적인 해지를 할 수 있다.

공직근로자에 대하여 그 근로계약이 해지된 경우에는 6개월 동안 과거 급여의 70%에 해당하는 금액을 지급한다. 해지는 일정 기간을 두고 사전에 통지해야 하며, 그 기간은 동독 노동법 제55조에서 정하는 바에 따른다. 통상적 해지에 관한 통일조약의 규정은 통일 이후 2년이 경과한 뒤에는 효력을 상실한다.

한편 통일조약 부록 I 제19장 영역 A 제3절 제1호 제5항(Anl.I Kap.XIX Sachgeb.A Abschn.III Nr.1 Abs.5)에서는 구동독지역의 공행정분야 종사자에 대하여 소위 特別解止(Außerordentliche Kündigung)를 할 수 있는 경우를 규정하고 있는데, 위에서 언급한 감축대상자 중에서 특히, 인도주의나 법치국가원칙에 위배되는 행위를 하였거나, "시민적·정치적 권리에 관한 국제협약(1966. 12. 19)"에 보장된 인권이나 "인권에 관한 일반선언(1948. 12. 10)"에 규정된 원칙을 위반한 경우에 해당하는 자, 과거 동독의 국가안전부(Ministerium für Staatssicherheit/Amt für nationale Sicherheit) 등 국가보위기구에서 종사한 자로서 공무원관계의 계속적인 유지를 기대할 수 없는 경우에는 특별한 계약해지를 할 수 있는 중대한 근거가 주어지게 되는 것이라고 하고있다. 한편 제3호 d에서는, 연방공무원법상의 수습공무원의 解雇事由에 덧붙여서 보충적으로 계약해지와 관련된 해고사유를 규정하고 있는데, 이에 따르면, 수습공무원의 경우에도 공직근무자의 근무계약해지를 정당화하는 요

건이 존재하는 경우에는 해고될 수 있게 된다. 이 규정은, 이미 언급한 대로, 일정한 개인의 歸責事由로 인하여 特別契約解止의 대상이 될 수 있다는 점을 염두에 두고 있는 것이다. 따라서 수습공무원이라 할지라도, 제1항 제5호에 언급된 특별계약해지의 요건을 갖추고 있는 경우에는, 이것이 바로 해고의 사유가 될 수 있는 것이다.

3) 舊東獨地域에서의 法律制定

연방입법권자는 각 주 및 지방자치단체의 공직근로자들의 법률관계에 대하여 그 기본법률(Rahmengesetz)을 제정하는 권한을 갖는다(기본법 제75조 제1호). 이에 따라 소위 공무원법기본법률(Beamtenrechtsrahmengesetz: BRRG)[37]이 제정되었는데, 이는 각 주에서의 공무원법 입법을 위한 골격이 되는 규정(Rahmenvorschriften)을 그 내용으로 하고 있다. 同法은 제1조에서 각 주로 하여금 직업공무원제도의 원칙 및 연방과 주의 공동이해관계를 고려하여 同法에 따라 州公務員法을 제정하도록 하고 있다. 공무원법기본법률(BRRG)은 물론 1990년 10월 3일 이후로 구동독지역의 5개 주에 대해서도 유효하게 되었다. 통일조약은 부록 I 제19장 영역 A 제3절 제2호(Anl.I Kap.XIX Sachgeb.A Abschn.III Nr.2)에서 구동독지역의 특수한 상황을 고려하여 이에 관한 규정을 두고 있다. 이하 이에 관하여 간략히 살펴보기로 한다.

가. 聯邦公務員法의 一時的 適用

구동독지역의 각 주 행정부 입장에서는 주요공무를 공백없이 지속적으로 수행해나가기 위하여 가능하면 빠른 시일 내에 공무원을 임명해야할 필요가 있다. 예컨대 경찰업무나 그 밖의 질서행정업무의 경우는 가능한 한 빠른 시일 내의 공무원의 임용이 요구되는 분야라 할 수 있다. 하지만 구동독지역 각 주에서 州公務員法이 제정되어 이에 근거한 공무원이 임명되기까지는 각 주에서 발생하게 되는 공무원관계법규의 공백현상(Beamtenrechtliche Rechtsvakuum)을 어쨌든 최소화할 필요가 있는 것이다. 여기에 우선적으로 적용될 적합한 법률로서는 현

37) 1985년 2월 27일 제정, BGBl I, 462, 1990년 5월 28일 최종 개정, BGBl I, 967.

존하는 연방공무원관계를 규율하는 법규들이 있을 수 있다. 통일조약 부록 I의 위 조항 a)에서도 구동독지역 각 주의 주공무원법이 제정되어 시행되기까지는 통일조약의 경과규정을 포함하여 연방공무원관계를 규율하는 법규들이 여기에 적용될 수 있다고 규정하고 있다.

나. 州公務員法의 制定

구동독지역 5개 주에서 공공업무의 효율적이고 지속적인 집행을 위하여 공무원관계에 대한 법적 근거를 신속히 마련하는 것이 바람직한 것이지만, 그러나 공무원법기본법률(BRRG) 제1조에 따라 주공무원법을 제정하는 데에는 일정한 시간적인 간격이 요구되는 것이라 할 수 있다. 하지만 다른 한편으로는 공무원제도와 관련된 기본법 제33조가 통일과 더불어 이 지역에서 효력을 발생하게 되면서, 각 주에 있어서 공무원제도를 불필요하게 지체하지 말고, 바로 시행할 것이 요구되었다. 이러한 문제에 대하여 통일조약 부록 I의 위 조항 a)에서는 구동독지역 5개 주 및 기존에 구동독에 속했던 Berlin주에 대하여 공무원법기본법률(BRRG) 제1조에 따라 1992년 12월 31일까지 공무원법을 제정하도록 그 기간을 한정하여 규정함으로써 일정한 타협을 보았다. 이 규정에 따라 구동독지역 5개 주에서는 현재 통일조약에 의해 정해진 기간 내에 주공무원법의 입법을 모두 마친 상태이고,[38] Berlin주의 경우도 이에 따른 法改正이 있었다.[39]

한편 통일조약 부록 I의 위 조항 b)에서는, 구동독지역의 주들이 주공무원법을 제정함에 있어서 연방공무원에 관한 연방법들이 여기에 그대로 적용될 수 없음을 감안하여, 해당지역의 주 및 지방자치단체의 공직근로자에 대한 규정과 관련하여 통일조약 부록 I의 위 조항 c)에서 정한 기준에 따라 공무원법기본법률(BRRG)의 규정에 대한 예외를 규정할 수 있다고 하고 있다.

---

38) GVBl.I Brandenburg 1992, 506; GVBl. Sachsen 1992, 369; GVBl. Sachsen-Anhalt 1991, 61; GVBl. Thüringen 1991, 217; GVBl. Mecklenburg-Vorpommern 1991, 242.

39) 주공무원법개정을 위한 제21번째 법률(Einundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Landesbeamtenrechts vom 8. 11. 1990), GVBl. Berlin, 2253.

이에 따라 위 조항 c)에서는 다음과 같은 내용을 규정하고 있다. 즉 구동독지역 주 및 지방자치단체에서의 공직종사자들의 경우도, 공무원법기본법률상의 규정에 대한 예외로서, 위에서 살펴본 연방의 경우에 준하여 수습공무원으로 임명될 수 있다. 연방공무원법에 따르는 연방인사위원회의 사무의 경우는 각 주에 있어서는 이를 독립한 기관이 담당하도록 한다(공무원법기본법률(BRRG) 제61, 62조). 그리고 연방내무부장관의 법규명령제정권, 즉 직급자격이 없는 자가 수습공무원으로 임명되기 위하여 갖추어야 하는 자격요건을 법규명령으로 제정할 수 있는 권한의 경우 각 주에 있어서는 각 주의 주무 행정부서가 맡는다. 이러한 직급자격요건을 주행정부의 법규명령으로 정함에 있어서는, 연방과 주 사이의 법적 통일성이 보장되어야 하기 때문에, 위 조항 c)에서는 공무원법기본법률 제13조 제2항에 규정된 절차에 상응하는 절차를 통하여 조정할 것을 규정하고 있다. 이에 따라 각 주의 자격요건에 관한 법규명령제정에 있어서는 연방내무부장관과의 협조절차 및 다른 주들과의 자격요건조정절차 등을 거쳐야 할 것이다. 이상에서 살펴본 규정들은 통일조약의 경과규정에 따라 1996년 12월 31일까지만 유효하도록 정해져 있다.

Ⅳ. 맺음말

이상에서 통일조약의 규정들을 중심으로 동·서독의 통일 이후 구동독지역에서 직업공무원제도가 시행되는 과정과 이를 위한 경과규정의 내용을 간략히 살펴보았다.

이를 통하여 확인할 수 있는 바는, 우선 통일조약이 매우 방대하고 치밀하게 규정되어 있다는 사실이다. 혹자는 독일통일에 대하여 사전에 포괄적인 준비없이 매우 짧은 시간 내에 신속하게 이루어 졌다고 평가하기도 하지만, 1989년 베를린장벽이 무너지면서부터 1990년 통일조약이 발효되는 불과 11개월의 시간 안에 이러한 방대한 양의 규정들이 탄생되었다고는 믿기 어려울 것이다. 다시 말해서 통일에 대한

가능성이 전혀 보이지 않았던 때로부터 오랜 기간 동안 꾸준히 연구되지 않고는 하루아침에 복잡한 통일문제를 규율하기란 기대하기 어려울 것이기 때문이다. 따라서 통일조약의 규정을 살펴보면서 독일의 통일에 대한 준비가 결코 짧지 않았음을 간접적으로 알 수 있게 되었다.

다른 한편으로 구동독지역에서 공무원제도를 새로이 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 임용하는 입장에 있는 연방, 주 및 지방자치단체 등이 지체없이 적임자를 선발하여 공무를 담당하게 해야 하고, 특히 지금까지의 공행정구조를 기초에서부터 완전히 재구성하는 데에는 연방과 주간의 보다 긴밀한 협조체제가 요구되고, 아울러 수습기간동안의 교육과정에 커다란 비중을 두어서, 이를 통하여 구동독 체제하에서의 인력이라 할지라도 새로운 법질서에서의 필요한 자질을 완전히 갖추어 나아갈 수 있도록 노력하는 등의 문제가 고스란히 과제로 남아 있는 것이다.

이상에서도 언급했듯이, 독일의 통일은 구동독의 서독으로의 가입이 전제되어 있는 일종의 흡수통합이었다. 따라서 구동독의 경우에는 서독의 질서를 받아들여야 하는 경우이고, 또한 서독의 입장에서도 가능한 한 빠른 시일 내에 구동독의 생활 내지 사회수준을 서독의 수준으로 향상시켜야 하는 것이다. 즉 독일통일의 경우에는 그 통일작업의 주도권을 서독이 가지고 있다는 것이다. 우리 나라의 경우가 독일과 같이 흡수통일의 형태로 통일작업이 진행될는지는 현재로서는 예측하기 어렵다. 하지만 독일통일을 하나의 모델로서 여기에 나타난 각종 사안들을 분야별로 분석해 보는 것은 우리의 미래를 대비한다는 점에서 다소나마 유익한 바 있을 것이다. 특히 통일조약상의 경과규정들의 규정방식이나 이를 통한 법질서 및 사회통합의 효과 등은 우리에게도 유익한 자료가 될 것이다. 다만 통합의 효과에 대하여는 아직 판단하기에는 시기적으로 이른 감도 없지 않으므로, 앞으로도 이에 대하여 계속 주시해 보아야 할 것이다.