

통독 후 구동독 공공 재산의 귀속과 시사점

김병기

독일 Würzburg대학(法博)

통독 후 구동독의 공공 재산 가운데 행정 재산은 주로 지방자치단체의 행정 목적에 기여하는 한, 법률에 의해 기본법상 관할권있는 해당 자치단체의 소유로 하며, 그외의 경우는 연방 재산이 된다. 구동독 철도청 및 체신청, 군축 및 방위성, 국가안전성 소유의 행정 재산과 과거 제3제국 재산의 경우 통일조약 제21조의 특별 규정에 의해 규율된다. 또 재정 재산의 경우, 통독 전 지방 자치단체 재산법에 의해 광범하게 지방의 재정 재산으로 이전되었던 구동독 국가 소유 부동산은 통독 후 통일조약 제22조의 규율 대상이 되므로, 지방자치단체 재산법 상의 규정은 통일조약에 배치되지 않는 한 그 효력을 유지하게 된다. 국가안전성 명의의 재정 재산과 주택 건설 촉진에 이용되던 국유 재산은 지방자치단체에 이전된다. 구동독 지방 재정 확충 목적의 연방 재정 재산도 일정한 경우 지방 재정 재산이 된다. 신탁청장은 산하 기업 소유의 부동산 등이 지방 목적에 기여할 경우, 해당 지방자치단체의 청구에 의해 그 지방자치단체에 이전해야 한다.

이처럼 통일 방식에 대한 남북한의 합의조차 이루어지지 않은 상태이지만, 북한의 공공 재산 귀속 문제에 대해 통일 방식과 상관없이 도출할 수 있는 기본 원칙을 제시하면 다음과 같다. 공공 재산의 고전적 이분법상, 특정의 행정 목적에 직접 기여하는 북한의 행정 재산은 통일 후 국가승계이론에 따라 법률상 당연히 남한 내지 전채로서의 한국에 이전되어야 하며, 목적 규정상 직접적으로 중앙정부의 행정 임무에 이용되던 행정 재산은 업무의 계속성 유지 차원에서 통일 후에도 중앙정부에 귀속되어야 한다. 그외의 경우 법률 상의 관할 규정에 따라 해당 재산적 가치와 행정 목적에 대해 관할권있는 지방자치단체에 소유권을 인정해야 한다. 한편, 재정 재산의 귀속은 자본적 가치 내지 수익을 통해 간접적으로 행정상 재원 충족에 기여하는 재정 재산의 경우, 독일의 경우를 참조할 때, 당해 재산에 관한 직접적인 사유화 규정이 없는 한, 중앙정부의 신탁적 관리 대상이 되어야 한다. 그러나 지방지역단체가 당해 재산에 대해 장부 상의 형식적 소유자인 경우나 계약적 이용 관계에 의해 직접 점유하는 경우에는 예외적으로 그 행정 단체의 소유권이 인정되어야 한다.

머리말

사 회주의적 소유권 질서의 자본주의적 그것으로의 법적인 전환 작업은, 독일의 경우, 일반적으로 다음의 세 가지 과제로 나누어진다.¹⁾ 첫번째는 사회주의적 소유권 관계의 일반적인 개인적 법질서(Privatrechtsordnung)에로의 법기술적 편입을 들 수 있다. 이는 주로 시제법(Intertemporales Recht)의 규율 대상으로서, 한편으로는 경과법(berleitungsrecht) 규정과도 밀접한 관계를 가지고 있다. 두번째는 사회주의적 소유권을 해체해서 개인 소유권 내지 행정 재산(Verwaltungsvermögen), 재정 재산(Finanzvermögen)의 형태로 새로운 권리 주체(Rechtsträger)에게 이전하는 것이다. 끝으로 문제되는 것은 협의의 사유화 작업으로서, 이는 구소유권자에게로의 소유권 반환 내

1) Vgl. 拙稿, *Die Eigentumsordnung für das vereinigte Korea unter Berücksichtigung der Regelungen der Bundesrepublik Deutschland*, S. 1 ff.

지 투자가에 대한 매각 등을 통한 사적 권리 주체에게로의 소유권 이전으로 구체화된다.

전술한 두번째 과제의 하나인 구동독 공공 재산의 분배 내지 귀속은 물론 재산권의 원소유자에게로의 반환, 부자 촉진을 위한 특별법의 규정과 맞물려 통일 직후 상당히 어려운 문제를 제기했고, 지금도 학자와 실무가 사이에 격렬한 논쟁의 대상이 되고 있다.²⁾

사실, 공법상 단체 사이에서의 재산 귀속 문제는 독일에 있어 처음의 일은 아니었다. 이미 1873년에 당시 독일제국과 州(Glied-staat) 사이에 행정 재산을 둘러싼 소유권 분쟁이 제기된 바 있다.³⁾ 이같이 공공 재산의 귀속과 관련하여 통독후 과거와 마찬가지로 또다시 어려움이 제기된 이유는 다음과 같다. 첫째, 통

일조약 상의 공공 재산 귀속과 관련한 해당 조항의 구성 요건이 명확하지 않아 해석상 어려움이 제기된다. 둘째, 시간에 쫓긴 立法들로 인해 규정 상호간의 조화가 잘 이루어지지 않아, 법 충돌(예컨대, 신탁법과 그에 따른 신탁법 시행령들 및 지방자치단체재산법)의 어지가 많다. 셋째, 구동독의 실정에 대한 법적 발견(Rechtsfindung)이 용이하지 않다.⁴⁾

따라서, 통독 후 5년 이상이 지난 현 시점에서 이같이 법적 논쟁이 끊이지 않는 구동독 공공 재산의 귀속 문제를 종합적으로 검토하는 것은 의미가 있을 뿐더러, 곧 다가올지도 모를 통일을 대비해야 하는 우리에게도 시사하는 바가 적지 않을 것이다. 이런 의미에서 본 고에서는 통일조약 제21,22조와 관련 법규의 해석을 중심으로 통독후 공공 재산의 소유권 귀속 문제를 검토하고, 이를 바탕으로 통일한국에의 시사점 내지 적용 가능성을 개괄적으로 점검해보기로 한다.

구동독 공공 재산의 귀속에 관한 법령의 구조

구동독 헌법 제10조 2항 및 민법 제20조 1항에 의하면, 사회주의적 소유권⁵⁾은 사적 소

2) 예컨대, 통일 직후 163 개의 면이 기본법 제93조 1항 4b호에 따라 한 에너지 관련 기업의 지방 소유를 주장 하는 연방헌법소원을 제기한 바 있고 이에 관한 학계의 관심도 부상했었다. 자세한: Fritz Ossenhil, *Rechtliche Aspekte der Elektrizitätsversorgung in den neuen Bundesländern*, DÖV 1992, S. 1 ff.; ders., *Wem gehören die ehemaligen Stadtwerke in den neuen Bundesländern?* DÖV 1993, S. 301 ff.; Peter J. Tettinger, *Öffentliche und private Wirtschaft in den neuen Bundesländern*, in: Klaus Stern, *Deutsche Wiedervereinigung Bd. II, Teil 2* 1992, S. 149 ff.; "Ende des Strom-Streits, FAZ, Nr. 169, vom 21, Juli 1993, S. 9; "Gemeinden stimmen Stadtwerken zu", *SDZ*, Nr. 168, vom 24/25, Juli 1993, S. 34. 참조.

3) *Vgl. Gesetzüber die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauche einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände*, vom 25, Mai 1873, RGBl. 1873, S. 113.

4) 특히, 몰수 재산의 원상 회복 청구와 관련해 원소유자의 확정이 어려워져, 이는 공공 재산의 귀속 문제에 도 상당한 장애를 가져왔다. 그래서, 예컨대 Sachsen 주에서는 원소유자 확정에 도움되는 모든 제보에 대해 현상금(약 500 DM)을 내걸기까지 했다.에 대한 논의 속에서 일반적으로 수용되고 있다.

유의 대상이 될 수 없었다. 그러나 이같은 사회주의적 소유의 절대성은 1990년 6월 17일에 공포된 '헌법상 근본 원칙(Verfassungsgrundstze-VerfGrdG)'에 의해 깨어지고 만다. 즉, 同원칙 제1,2조에 의해 동독 정부는 자유주의적 기본 질서와 사적 소유권(Privateigentum)을 인정하게 된다. 이후 제정된 일련의 법령들은 이같은 국가 기본 질서의 변혁을 구체화해서 통일 후 새로운 소유권 질서를 대비하게 된다. 예컨대, 신탁법(TreuhG)⁵⁾ 제11조 2항 2문은 국가 소유 부동산의 광범위한 사유화(Privatisierung) 원칙을 천명하고 있으며, 지방자치단체재산법(KVG)⁷⁾ 제2,3조는 국가 소유 부동산이 등기 부상 지방자치단체 명의이거나 계약적 이용 관계에 있으면 그 부동산의 해당 자치단체로의 소유권 이전을 규정하고 있다. 그러나 통일조약(EVertr.)⁸⁾ 체결 후에는 공공 재산의 귀속 문제가 '신법 우선의 원칙' 및 同조약의

특별 규정⁹⁾에 따라 원칙적으로 통일조약 제21조 내지 제22조의 규율 대상이 되게 된다.

행정 재산의 귀속

행정 재산의 의의

통일조약 제21,22조는 구동독 공공 재산의 분배에 있어 행정 재산과 재정 재산의 구분에서부터 출발하고 있다. 독일연방헌법재판소(Bundesverfassungsgericht)의 판례에 의하면¹⁰⁾ 재정 재산은 자본적 가치를 통해 단순히 간접적으로 공공 행정에 기여하고, 그 수익은 행정 상의 경비 충당에 사용되는 재산을 가리킨다. 이에 대해 행정 재산은 그 사용을 통한 행정에의 직접적인 기여를 요건으로 한다. 통일조약 제21조 1항 1문에 의하면 행정 재산을 '직접적으로 특정된 행정 과제에 기여하는 재산'으로 정의하고 있다.¹¹⁾

구동독의 경우, 공공 재산 개념이 국가 소유라는 상위 소유권 형태에 混 되어 있으므로 행정, 재정 재산의 구별은 찾아볼 수 없다. 이러한 상황 하에서, 공공 재산 개념은 일응 신탁법 규정과의 연관 하에서 소극적으로 정의되어질 수

5) 구동독의 소유권 형태는 일반적으로 사회주의적 소유(이는 다시 국가 소유, 협동조합적 소유, 기타 사회단체적 소유로 세분된다), 개인적 소유(Persönliches Eigentum) 및 제한된 범위의 사적 소유로 나뉜다. 자세한는 참고, a.a.O. S. 34 ff. 참조.

6) Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens(Treuhandgesetz), vom 17. Juni 1990, GBl. I, S. 300.

7) Gesetz über das Vermögen der Gemeinden, Städte und Landkreise(Kommunalvermögensgesetz), vom 6. Juli 1990, GBl. I, S. 660.

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

9) 통일조약 제2부속합의서 제4장 3절 2호는 지방자치단체재산법은 同조약 제21,22조 규정과 일치하는 범위 내에서 효력을 가진다고 규정하고 있다.

10) BVerfGE 10, 20(37). Vgl. Karl Heinrich Friauf, Staatsvermögen, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul(Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, Heidelberg, 1990, Rdnr. 28.

있다. 즉, 신탁법 상의 사유화 대상이 아닌 것이 공공 재산이며, 사회주의 국가의 공통된 현상인 광범위한 국가의 행정적 통제에 비추어 행정 재산 개념을 광의로 해석해야 한다는 것이 독일의 통설¹¹⁾이다. 따라서, 수익을 통한 간접적인 행정에의 기여가 명백하지 않은 이상 행정 재산으로 간주되어야 한다고 한다.¹²⁾

통일조약 제21조

통일조약 제21조 1항 1문 및 2항에 의하면

- 11) 원래 '행정 재산'은 공물법(das öffentliche Sachenrecht) 상의 개념이므로 재정 재산에는 공물은 포함되지 않는다. 여기서 말하는 물건은 사법상의 개념과는 다르며, 무체물과 1物的 본질적 구성요소인 從物 및 集合物을 포함한다. Vgl. Hans J. Wolff/Otto Bachof, *Verwaltungsrecht I*, 9. Aufl., München 1974, S. 485; Hans-Jürgen Papier, *Recht der öffentlichen Sachen*, 2. Aufl., Berlin 1984, S. 161 f.; Theodor Maunz, *Das Recht der öffentlichen Sachen und Anstalten*, 4. Aufl., Braunschweig 1957, S. III; 김동희, 「행정법 II」, p. 181 이하; 종고, a.a.O., S. 65. 구동독에 있어서 이같은 행정 및 재정 재산의 구별은 모든 재산적 가치의 국가 목적에의 기여와 이에 따른 재산권의 국가 독점 현상에 비추어볼 때, 쉽지 않아 예컨대 지방자치단체재산법(Kommunalvermögensgesetz)에서는 이를 구별하고 있지 않다.
- 12) 예컨대, J. Ipsen/T. Koch, *Zuordnung volkseigenen Vermögens und Restitution früheren Eigentums der öffentlichen Hand*, DVBl. 1993, S. 1 ff.; Lucia Eckert, *Öffentliches Vermögen der ehemaligen DDR und Einigungsvertrag*, 1994, S. 41 ff.; Christof Sieverts, *Derbergang ehemals volkseigener Grundstücke auf Treuhänder unternehmen oder Gebietskörperschaften*, 1994, S. 122 ff.

구동독의 행정 재산은 1989년 10월 1일¹³⁾을 기준으로 그 목적에 비추어볼 때, 주로 지방자치단체의 행정 목적에 기여하는 한, 법률에 의해(ex lege) 기본법상 관할권있는 해당 자치단체의 소유로 되며, 그 외의 경우는 연방 재산이 된다. 더불어 과거 반법치주의적, 무상의 강제적 소유권 이전이라는 불법의 회복 측면에서, 공법상 자치단체로부터 중앙정부 내지 다른 자치단체에게로 무상으로 이전되었던 재산권은 원상 회복된다(통일조약 제21조 3항). 여기서의 원상 회복은 채권적 청구권의 행사에 의하며, 그 자세한 내용은 재산귀속법(VZOG)¹⁴⁾의 규정에 의한다. 제21조 1,2항과 3항이 충돌할 경우에는 입법 취지를 고려한

- 13) 講學 I. 일반적으로 인정되는 행정 재산 외에(자세히는 김동희, 「행정법 II」, p. 185 이하), 동독의 경우 판례를 통해 다음과 같은 것이 행정 재산으로 인정되었다: 학교, 유치원, 스포츠 시설, 묘지, 지역 도서관, 시립 박물관 내지 극장, 쓰레기 수거 기업: Vgl. *Auch Arbeitsanleitung des Bundesinnenministeriums zur Übertragung kommunalen Vermögens und Förderung von Investitionen durch die Kommunen*, vom 19. April 1991, S. 5 f.
- 14) 통일조약이 특별히 기준일(Stichtag)로 1989년 10월 1일을 규정한 취지는 당시 정치적 상황 하에 통일을 예상한 동독 정부가 행한 일련의 법칙 근거없는 공공 재산의 용도 내지 목적 변경에 대응하기 위한 것이라 한다: vgl. Manfred Lange, *Wem gehört das ehemalige Volkseigentum?* DtZ 1990, S. 329 ff.; Christof Sieverts, a.a.O., S. 124 f.; Lucia Eckert, a.a.O., S. 76 ff.
- 15) *Gesetz über die Feststellung der Zuordnung von ehemals volkseigenem Vermögen(Vermögenszuordnungsgesetz)*, vom 29. März 1994, BGBl. I, S. 709.

때 3항의 규정이 우선한다고 보아야 한다.¹⁶⁾ 더 나아가 과거 독일제국 재산은 그 행정 목적 여부에 상관없이 연방 재산으로 된다는 점에서 同조 1, 2항의 적용 범위는 상당히 제한된다고 볼 수 있다.

통일조약 제21조에 대한 특별 규정

통일조약 제21조 1항 1문 및 2항에 대한 특별 규정으로는 同조약 제26, 27조, 군축 및 방위성 소유 군대 재산(Militärvermögen des Ministeriums für Abrüstung und Verteidigung)의 처리에 관한 제2 신탁법 시행령,¹⁷⁾ 국가 안전성(Ministerium für Staatssicherheit/des Amtes für Nationale Sicherheit)소유 행정 재산 처리에 관한 同조약 제21조 1항 2문 및 제4 신탁법 시행령¹⁸⁾ 등을 들 수 있다.

구동독 철도청(Deutsche Reichsbahn), 구동독 채신청(Deutsche Post) 소유 재산

은 구동독의 편입과 더불어 독일 연방공화국의 재산으로 된다. 이에 관한 세부 규정으로는 재산귀속법(VZOG) 및 新철도법(Eisenbahnneuordnungsgesetz vom 27. Dezember 1993)을 들 수 있다. 통일조약 21조 3항의 구성 여건에 해당하는 공법상 지방 자치단체는, 이 경우 구동독 철도청 및 채신청 소유 특별 재산¹⁹⁾의 원상 회복 청구 적격자로 인정되며,²⁰⁾ 과거 권리 주체의 변경이 등기부와 상관없이 이루어졌을 경우에는, 재산귀속법 제4조, 제21조 1항 및 신탁법 제11조 2항에 의해 신탁청 산하 기업(Treuhandunternehmen)에게로 소유권이 이전된다.

편입일을 기준으로 군사적 목적 즉, 방위 기술 상의 목적에 기여하지 않는 군축 및 방위성 소유 군대 재산과 1989년 10월 1일을 기준으로²¹⁾ 이미 공무에 기여하던 국가 안전성 소유 재산은 법률의 규정에 의해(ex lege)

16) Manfred Lange, a.a.O., Fn. 35; Hugo J. Hahn, *Voraussetzung und Umfang des Rechtserwerbs nach Art. 21 III Einigungsvertrag und dessen Verhältnis zu den Art. 134 und 135 GG*, 1993, S. 72 ff.; Lucia Eckert, a.a.O., S. 41 ff.

17) *Zweite Durchführungsverordnung zum Treuhandgesetz*, vom 22. August 1990, GBl. I, S. 1260.

18) *Vierte Durchführungsverordnung zum Treuhandgesetz*, vom 12. September 1990, GBl. I, S. 1465.

19) 구동독 철도청 및 채신청 소유 재산은 소위 제1 국가조약(Staatsvertrag) 제26조에 의해 '특별 재산(Sondervermögen)'으로 분류되어, 그에 대한 특별 규정이 이미 통일조약 체결 이전부터 예정되어 있었다.

20) 재산귀속법 제21조. 이에 대한 예외 규정으로는 同법 제11조 1항 3문 1호 참조.

21) 이같은 기준일 규정은 구동독 '국가안전성해체위원회'의 통일을 앞둔 급작스러운 해당 재산의 목적 변경 및 규정에 대응하기 위한 것이라 한다. 자세한 Christof Sieverts, a.a.O., S. 135 ff.; Heinz Schaeffgen, *Das Liegenschaftsvermögen des Ministeriums für Staatssicherheit der DDR*, DtZ 1992, S. 130 ff. 참조.

신탁청 소유로 되어 사유화된다(제2신탁법 시행령 제1조 1항 및 2조 및 통일조약 제21조 1항 2문).

재정 재산의 귀속

통일조약 제22조 1하 1문에 의하면 다른 조항에 새로운 권리자에게로의 소유권 이전이 규정되어 있지 않은 한,²²⁾ 구동독의 공공 재산(재정 재산)은 연방정부의 신탁 관리 대상이 된다. 同조 3문 내지 6문은 더 나아가 재산 가치의 연방과 주에 의한 반반씩의 분할과 Gemeinde²³⁾의 주 비례에 따른 분배에의 적절한 참여를 규정하고 있다. 아래에서는 동 조에서 말하는 공공 재산(재정 재산)의 개념과 구체적 적용 범위 및 지방자치단체의 재정 재산에 관해 알아보기로 한다.

재정 재산의 의의

통일조약 제22조 1항 1문은 재정 재산을 '국가 목적에 간접적으로 기여하는 농지, 산림을 포함하는 공공 재산'으로 정의하고 있다. 이같은 정의는 공공 재산의 전통적 이분법을 따른 것으로 이에겐 신탁청 산하 자본회

사(Kapitalgesellschaft - 특히, 상수도, 교통, 항만, 에너지 관련 기업)가 보유하고 있는 자본 지분을 포함한다.²⁴⁾ 전술한 바와 같이, 다른 규정에 의해 공공 재산의 귀속이 결정되는 경우에는 제22조의 규정이 배제되는 바 이에겐 다음과 같은 것을 들 수 있다.

- 행정 재산: 이미 살펴본 대로, 행정 재산의 법적 귀속은 전통적인 공공 재산의 이분법에 근거한 통일조약 제21조의 규정에 따른다.
- 사회보험단체(Sozialversicherung)의 재산: 통일조약 제30조 4항 2문에 의하면 사회보험단체 재산의 분배는 특별법의 규정에 따르는 바, 이에 따라 '편입 지역 사회보험단체의 재산권문제 해결에 관한 법률 (Gesetz zur Regelung von Vermögensfragen der Sozialversicherung im Beitrittsgebiet und zur Änderung von Gesetzen)'이 제정되었다.²⁵⁾

22) 이러한 의미에서 同규정은 포괄적 규정(Auffangsvorschrift)이라 불리운다. Vgl. Christof Sieverts, a.a.O., S. 140.

23) 우리의 읍, 면에 해당한다고 볼 수 있다.

24) Lucia Eckert, a.a.O., S. 181. 그 외에도 재정 재산의 개념 속에는 다음의 것들이 포함될 수 있다. 주거용 건축을 담당하는 국영 기업체의 건물, 자치단체 명의로 나세대 주택(Mehrfamilienhäuser), 경제의 구조적 작용 및 고용 창출에 기여할 수 있는 자치단체 명의로 부동산. Vgl. Arbeitsanleitung des Bundesinnenministeriums Zur Übertragung Kommunalen Vermögens und zur Förderung von Investitionen durch die Kommunen, S. 6 f.

○ 신탁청 재산: 특별 규정에 의해 국유 재산의 신탁청에로의 귀속이 규정된 경우, 재정 재산에 관한 통일조약 제22조의 적용이 배제되는데 상술하면 다음과 같은 경우이다.

- 군대 재산: 전술한 바와 같이, 군축 및 방위성 소유 재산은 제2신탁법 시행령 제2조 2항에 의해 신탁청 소유로 된다.
- 농업생산조합(Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft/LPG) 재산: 제3신탁법 시행령 제1조에 의하면 同조에서 규정한 기업은 한시적 신탁 관리를 위해 신탁청에 이전된다. 그러나 同규정은 신탁청의 소유권 취득을 의미하지는 않는다. 즉, 同조에서 규정된 기업이 국유 기업 전환령(Umwandlungsverordnung) 및 신탁법의 규정에 의해 자본 회사로 전환될 경우, 신탁법 제11조 2항 2문, 23조에 의해 당해 국가 소유 부동산의 소유자가 된다.
- 국가 안전성 재산: 제4신탁법 시행령 제1조 및 통일조약 제21조 1항 2문, 제22조 1항 2문에 의하면 구국가안전성

소유의 부동산, 건물 기타 건축물 등의 재산은 구동독의 편입과 더불어 신탁청 소유가 된다.

- 국유 약국: 국유 약국은 약국법(Apothekengesetz) 제28a조에 의해 사유화 목적상 신탁청에 소유권이 이전된다.

○ 지방자치단체에 이전되는 공공 재산: 통일조약 제22조 1항 1분에 의하면, 공공 재산이 법률의 규정에 의하여(durch Gesetz) 신탁법 제1조 1항 2, 3문에 따라 Gemeinde, 市 혹은Landkreis²⁶⁾에 이전될 경우에는 연방 재정 재산이 되지 않는다. 예컨대, 보통의 경우 신탁법 제11조 2항 2문에 의해 전환(Umwandlung)과 더불어 신탁청 산하 기업의 소유가 되는 부동산 등 재산적 가치도 신탁청장의 재산 귀속 결정(Vermögenszuordnungsbescheid)에 따라 지방자치단체의 소유가 될 수 있다.²⁷⁾ 또한, 통일조약 제22조 4항에 의하면 同조 1항은 주택 건설 촉진과 관련된 국유 기업 재산에는 적용되지 않는다.

25) 同법에 의하면, 해당 재산의 소유권 귀속 내지 이전은 당해 단체의 인수 기관의 결정에 따르도록 규정되어 있지만, 同규정의 실질적 적용 가능성은 희박하다고 한다. Vgl. Manfred Lange, a.a.O., S. 329 ff.

26) 우리의 경우 郡에 해당한다고 볼 수 있다.

27) 재산귀속법 제10조.

통일조약 제22조 1항의 구체적 적용 범위

- 정당 및 대중 단체(Massenorganisation)의 재산

정당법 제20b조²⁸⁾에 의하면 정당²⁹⁾과 대중단체³⁰⁾의 재산은 주지사에 의해 설치된 '특별위원회(Unabhängige Kommission)'의 신탁적 관리 대상이 되며, 그 실제적 신탁 운영은 신탁청이 담당한다. 이 경우 신탁적 관리 기능만의 이전이므로 실질적 소유권 이전은 발생하지 않는다. 따라서 신탁청의 신탁 관리에도 불구하고 정당, 대중 단체 명의의 재산은 통일조약 제22조 1항에 의해 연방 재정 재산이 된다. 신탁청은 이에 따라 자신이 관리하던 재산을 반환하여야 하며, 반환이 불가능한 경우에는 공공의 목적 특히, 편입 지역 경제 구조의 재편성에 이용하여야 한다.

28) Gesetz über Parteien und andere politische Vereinigungen(Parteiengesetz-DDR), vom 21 Februar 1990, GBl. I, S. 66. 특히, 동법 제20a, 20b조는 통일조약 제9조 2항 및 제2의정서 제2장, 2분야 2절에 의해 통일 후에도 그 효력이 인정된다.

29) 예컨대, 사회통일당(Sozialistische Einheitspartei Deutschland/SED), 기타 Blockparteien.

30) 예컨대, 자유독일노동조합(Freier Deutscher Gewerkschaftsbund/FDGB), 자유독일청년연맹(Freie Deutsche Jugend/FDJ).

- 지방자치단체가 경영하는 기업

통독 후 주의 재편성에 관해서는 '주편성법(Ländereinführungsgesetz)'에 의한다. 주편성법의 시행시 - 즉, 1990년 10월 3일을 기준으로 - 아직 사유화되지 않은 구동독 국유 기업은 동법 상의 해당 지방자치단체가 경영하게 되는데, 이 경우 기업 명의의 국유 재산은 신탁법 제11조 2항 2문(자본 회사의 부동산에 대한 법률에 의한 재산권 취득)의 규정과 상관없이 연방 재정 재산이 된다고 한다.³¹⁾

- '구회사(Alt-Gesellschaften)'의 재산

구동독 법제에 의하면, 외국 기업의 출자 내지 외국 기업과의 합작으로 설립되며 과거 제3제국 유한회사법, 주식회사법의 규율을 받는 국유 기업 장부에 기재되지 않은 기업이 존재했었는데, 이를 '구회사'라 명명한다. 여기서 그와 같은 기업도 일반 국유 기업과 같이 신탁법 내지 기업전환령의 규율 대상 인가가 문제되는 바, 이와 관련해서 판례는 동 법령의 유추적 적용을 인정한다.³²⁾ 그

31) Schreiben des BMF(Bundesfinanzministeriums), vom 16. Januar 1991, VIII A 1 - FB 510 - 1/91.

32) Beschludes Bezirksgerichts Erfurt, vom 4. November 1992, VIZ 1993, S. 120 ff. "이같은 유추 적용은 국유기업의 私法上 자본 회사로서의 전환이라는 사유화 이념에 적합하다."

러나 통설³³⁾은 신탁법 내지 기업전환령이 국유 기업 장부예의 등기를 전제 조건으로 하고 있으며, 법률에 명문의 규정이 없는 점 등을 들어 '구회사'를 신탁법 내지 기업전환령의 적용 대상에서 제외하고 있다. 따라서 통설에 의한다면 '구회사' 명의의 부동산은 통일조약 제22조에 의해 연방 재정 재산이 된다.

○ 청산 절차 상에 있는 국유 기업의 재산

1990년 7월 1일을 기준으로 장부상 청산 절차에 들어간 국유 기업은 신탁법 제1조 5항 4호, 제11조 3항 1호에 의하여 동법 제11조 1항의 자본회사로의 법적 전환 대상이 아니다. 따라서 기업 명의의 국가 소유 재산은 동법 제11조 2항 2문에 따른 자본회사가 아닌 통일조약 제22조 상의 연방정부의 소유로 된다.

○ 국유 산림 기업의 재산

신탁법 제11조 3항 5호에 의하면 국유 산림 기업은 동법 상의 자본 회사로의 전환 대상에

서 제외되는데, 이 경우 비록 구법(기업전환령)에 의해 기업이 사유화 되었더라도 기업 명의 국가 소유 재산은 기업 전환으로 생긴 자본회사에 귀속되는 것이 아니라 연방 재정 재산이 된다고 해석하는 것이 통설의 입장이다.

지방자치단체의 재정 재산

통일 전의 지방자치단체재산법(KVG) 제2,3조는 국유 재산의 지방자치단체로의 광범위한 소유권 이전을 규정하고 있다. 즉, 지방자치단체 명의 및 계약적 이용 관계에 있는 기업, 기관 기타 국유 부동산은 해당 자치단체의 재정 재산으로 된다. 그러나 동독의 편입과 더불어 지방자치단체의 재정 재산 인정 여부는 통일조약 제22조 1항 2문, 4항 및 재산귀속법(VZOG) 제1a조 4항의 규율 대상이 된다. 이와 더불어 구법(지방자치단체재산법)상의 규정도 통일조약에 배치되지 않는 한 효력이 인정되므로 관계 법령의 조화로운 해석 상 어려움이 있게 된다.

○ 주택 건설 촉진에 이용된 국유 재산

주거용 주택 건설 목적으로 이미 구체적 시행계획서가 제출된 주택국유기업(Volkseigene Betriebe der Wohnungswirtschaft) 명의의 국유 재산은 채무 배당

33) Walter Böhringer, *Besonderheiten des Liegenschaftsrechts in den neuen Bundesländern*, Rdnr. 106; Schmitt-Habersack, in: J. Kimme, *Offene Vermögensfragen*, Art.22 EVertr., Rdnr.13; *Schreiben des BMF*, vom 13. Mai 1992, VIII B 2 - FB 5045 - 201/92.

액과 함께 지방자치단체에 이전된다.³⁴⁾ 해당 재정 재산이 과거 하나의 공법상 자치단체로부터 중앙정부 내지 다른 자치단체에게로의 무상 이전의 대상이었던 경우에는 원권리자의 소유권 회복 청구권이 우선한다(통일조약 제22조 4항 1문). 재산귀속법 제1a조 4항은 통일조약의 규정에 더 나아가 지방자치단체의 권리를 확장하고 있는데, 이에 따르면 주택 국유 기업이 비록 자기 명의로 아닐지라도 주택 건설 촉진을 위해 실질적으로 점유하는 국유재산도 관할권있는 지방자치단체의 소유가 된다.³⁵⁾

○ 통일조약 22조 1항 2문에 의한 지방 재정 재산

주로 국가 안전성의 임무에 이용되던 공동체의 재정 재산은 통일후 새롭게 제기되는 다양한 공적 임무 수행을 위해 지방자치단체 소유로 된다. 이 경우 구체적 소유권 이전은 同

조약 제21조 1항 2분 및 제4 신탁법 시행령 제1조의 규정에 의한다.

○ 연방재정 재산의 지방 재정 재산으로의 이전

지방자치단체재산법상 지방자치단체의 재정 재산에 대한 소유권 취득은 전술한 바와 같이, 통일조약 제21,22조와 배치되지 않는 범위 내에서만 가능하다. 여기서의 소유권 취득이란 법률의 규정에 의한 소유권 취득이 아니라 재산귀속법(VZOG) 상의 채권적 청구권이라고 본다. 통일조약 제22조에 의해 다음 네 가지 경우에는 이론없이 지방 재정 재산의 성립이 인정된다.

- 법률에 의해 신탁법 제1조 1항에 따라 Gemeinde, 市, Landkreis에 이전되는 경우,
- 제22조 1항 2분 및 제4 신탁법 시행령에 의해 지방에 귀속되는 국가 안전성 소유 재산,
- 제22조 1항 7분에 의해 원상 회복 청구 대상인 과거 공법상 자치단체의 재산,
- 제22조 4항의 주택 국유 기업 재산.

위와 같은 명분의 규정에도 불구하고 실제 법 운용상 발생하는 연방과 지방자치단체 사이의 소유권 다툼을 해소하기 위해, 연방 재

34) 통일조약 제22조 4항. 同조에 대한 부속의정서 13호에 의하면 住宅組合(Wohnungsgenossenschaft)에 의해 주거 목적으로 사용된 부동산도 지방자치단체의 소유로 된다. 이 경우 통일조약 제22조 4항과는 달리 구체적 시행계획서의 제출은 필요치 않다고 분이 일반적 견해이다. 예컨대, Christof Sieverts, a.a.O., S.156.

35) 구체적으로 同규정은 지방자치단체가 해당 부동산의 관리주체로 등재되지만, 실질적 관리 운영은 주택국유 기업이 담당하는 경우를 예상한 것이리라 한다. Schmitt-Habersack, a.a.O., Art.1a VZOG, Rdnr. 10.

무성 장관과 자치단체 연합은 다음과 같은 지방 재정 재산의 개념적 정의에 합의하게 된다.

“지방자치단체의 재정 재산이란, 통일조약 제21조 상의 행정 재산으로 분류되어 이미 Gemeinde나 市 등에 이전되지 않는 한, 1990년 10월 3일을 기준으로 Gemeinde, 市, Landkreis 명의이거나 계약적 이용 관계에 있으며, 지금 현재 구동독법의 규정 내지 관행(Üblichkeit)상 지방적 목적에 기여하는 국유 기업, 기관, 부동산 등을 가르킨다.”³⁶⁾

이같은 지방 재정 재산에 대한 개념적 합의는 구동독 지역의 자본재 확충을 통한 구 동서독간의 균형있는 발전을 기하기 위한 것이라 평가된다. 그러나 연방으로서는 위 법률 해석에 의할 때, 통일조약 제22조 1항 1문상 규정된 연방 재정 재산의 일부를 포기하는 결과가 되고 더 나아가 同항 3문상 州와 나누어야 하는 전체 재산적 가치가 감소하는 결과가 되어, 위 해석의 적법성에 의문이 제기되지 않는 바는 아니다. 어쨌든 재산귀속법에 규정된 재산 귀속 결정(Vermögenszuordnungsbescheid)에 의해 연방 재산에서 지방 재정 재산으로 이전되는 것으로는 다음과 같

은 것을 들 수 있다.³⁷⁾

- 1990년 10월 3일을 기준으로 구동독법상 Gemeinde, 市 명의이며 주택 건설 촉진에 사용된 건조물있는 부동산³⁸⁾
- 지방적 목적을 위해 1990년 10월 3일을 기준으로 토지이용계획서 등과 지방 대표 기관의 결정을 이미 거친 건조물없는 부동산
- 구동독법상 Gemeinde, 市 명의이며 구동독 지역의 경제적 구조 적응과 중소기업의 고용 창출에 기여하는 건조물없는 부동산
- 구동독법상 Gemeinde, 市 명의이며 계약적 이용 관계에 의해 국민의 요양, 여가 선용 등을 위해 건축된 별장, 소규모 공원 등의 부동산

○ 신탁청 산하 기업 소유 부동산의 지방자치단체로의 이전

신탁청 산하 기업 소유(이하 신탁청 기업이라 칭함) 부동산의 지방자치단체로의 소유권 이전 문제는 통일후 격렬한 논쟁의 대상이었고, 그래서 지금까지 여러 차례 입법의 변화를 겪어야 했다.³⁹⁾ 재산귀속법 10조에 의하면 신탁청장은 지방자치단체의 신청에 의해(auf

36) *Erlaß des BMF*, vom 9. April 1991, VI C 4 - 0 1002 - 172/91, S. 14 Nr. 2.1; *Siehe Auch Infodienst Kommunal*, Nr. 24, vom 19. April 1991, S. 11 ff.

37) *Erlaß des BMF*, vom 9. April 1991, a.a.O.

38) 재산귀속법 제1a조 4항 참조.

Antrag), 통일조약 제21,22조에 따라 지방자치행정에 기여하는 신탁청 기업 소유의 부동산 기타 건조물을 귀속 결정(Zuordnungsbescheid)을 통해 해당 자치단체에 이전하여야 한다. 이같은 소유권 이전 의무는 당사자간만을 구속하는 것으로 이미 신탁청 기업 소유 재산이 제3자에게 이전되었을 경우에는 그 법률 행위의 효력에 영향을 미치지 않으며, 단지 당해 지방자치단체는 판매가액의 반환만을 청구할 수 있다.³⁹⁾ 이는 편입 지

역의 경제적 재건을 위해, 예상되는 투자 장애 요인을 제거하고자 하는 정책적 고려에서 기인한다고 보여진다. 한편, 해당 부동산 등이 이미 기업 활동에 이용되고 있고 이를 반환할 경우 회복하기 힘든 손해의 발생이 예상되는 경우에도 지방자치단체에로의 소유권 이전은 배제된다.⁴⁰⁾ 회복성 여부는 기업 목적에 비추어 판단하여야 하며, 판례는 기업 목적에의 회복하기 힘든 손해의 범위를 좁게 인정해서 지방자치단체에로의 반환을 넓게 인정하는 경향이다.⁴¹⁾

위에서 설명한 지방자치단체에로의 직접적인 소유권 이전 외에도 신탁청 기업의 지방화(Kommunalisierung)를 통한 간접적 형태의 소유권 이전도 생각할 수 있다. 즉, 신탁청은 신탁법 1조 1항 1분 및 지방자치단체재산법 제4조 내지 제6조의 규정에 따라 회사 지분의 지방자치단체에게로의 매각을 통해 신탁청 기업을 매각할 수도 있다. 이 경우 해당 기업의 사유화 방화를 통해 간접적으로 지방자치단체로의 소유권 이전이 발생하는 것이다.⁴²⁾

39) 지방직 임부에 사용되던 부동산이 이미 신탁청 기업 소유로 되었을 경우, 지방자치단체는 통일조약 제22조1항 1분, 신탁법 제1조 1항 3분 및 지방자치단체재산법 제1조 등에 의해 해당 신탁청 회사에 소유권 이전 청구권을 행사할 수 있었다. 그러나 청구권에 대한 구체적 절차 규정의 결여로 그에 대한 실효성이 의심되었는 바 '장애제거법(Hemmnisbeseitigungsgesetz-Gesetz zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen vom 22. März 1991/PrHBG, BGBl. I, S. 20)' 제13조 3분과 '제2재산권개정법(Zweites Vermögensrechtsänderungsgesetz-Gesetz zur Änderung des Vermögensgesetzes und anderer Vorschriften, vom 14. Juli 1992/2. VermK ÄndG, BGBl. I, S. 1257)'에 의해 새로운 재산귀속법에 주어진 제7a조에 이전 절차 규정이 명문화되게 된다. '동법 제7a조도 '등록절차가속법(Registerverfahrensbeschleunigungsgesetz-Gesetz zur Vereinfachung und Beschleunigung Registerrechtlicher und anderer Verfahren, vom 20. Dezember 1993, BGBl. I, S.2182/RegVBC)'의 제정과 함께 동법 10조로 위치를 옮기면서 재량 규정(Ermessens- bzw. Kannvorschrift)에서 기속 규정(Mußvorschrift)으로 법적 성격이 바뀌게 된다.

40) 재산귀속법 제10조 1항.

41) 재산귀속법 제10조 1항 4분.

42) 예컨대, BVerfGE VIZ, 1994, S. 351 f.

43) 지방화를 통한 지방자치단체로의 간접적 소유권 이전은 실제 근교 교통 기업(Personennahverkehrsbetriebe), 상하수도 기업, 에너지 관련 기업 등에서 많이 볼 수 있다고 한다. 자세한 것은 Ipsen/T. Koch, a.a.O., S. 5f. 참조.

소결론

통일일을 기준으로 직접 특정의 행정 목적에 기여하고 있는 국유 재산(행정 재산)은 기본법상 관할권있는 연방, 주, 지방자치단체에 분배·귀속된다. 분배되는 재산은 통일일을 기준으로 국유 재산에 속해야 하므로 신탁청 기업 소유 재산은 이에 영향을 받지 아니한다. 구동독 철도청 및 체신청, 군축 및 방위성, 국가안전성 소유의 행정 재산과 과거 제3제국 재산은 특별 규정에 의해 규율된다.

구동독의 편입 전에는 국가 소유 부동산이 지방자치단체 재산법에 의해 광범위하게 지방의 재정 재산으로 이전되었다. 통일과 더불어 국가 재정 재산의 귀속은 통일조약 제22조의 규율 대상으로 되어 지방자치단체재산법 상의 규정은 통일조약의 내용과 배치되지 않는 범위에서만 효력을 유지하게 된다. 국가 안전성 명의를 재정 재산과 주택 건설 촉진에 이용되던 국유 재산은 지방자치단체에 이전된다.

구동독 지역 지방 재정 확충을 목적으로 한 연방 재정 재산도 일정한 경우 지방 재정 재산이 된다. 신탁청장은 산하 기업 소유의 부동산 등이 지방적 목적에 기여할 경우 해당 지방자치단체의 청구에 의해 그 지방자치단체에 이전하여야 한다.

한국 통일 후 북한 지역의 공공 재산 귀속에 관한 원론적 검토

아직 통일 방식에 대한 남북한의 합의조차 이루어지지 않은 현 단계에서 북한 지역의 공공 재산 귀속 문제를 논하는 것 자체가 시기상조인 감이 없지 않다. 따라서 아래에서는 통일 방식과 상관없이 공통적으로 도출할 수 있는 기본 원칙들에 대해서만 논하기로 한다.

국가승계(Staatusukzession bzw. Staatennachfolge)이론

독일의 경우와 마찬가지로, 남북한 통일후 재산권 문제에 관한 한 국가승계이론에서부터 출발해야 할 것이다.⁴⁴⁾ 즉, 통일 방식의 하나로 논의되는 흡수 통일의 경우, 북한은 전체로서(in Gesamtheit) 남한 헌법의 효력 범위에 편입됨을 의미하는 것이다. 이때 이같은 북한의 편입이 고전적 의미에서의 국가 승계

44) 국가승계이론은 Grotius가 주장한 것으로 원래 국제법 상의 개념이다. 국가 승계란 피승계국의 영토 고권이 할양(Zession), 분리(Seperation), 병합(Annexion), 합병(Fusion) 등의 원인으로 승계국으로 완전히 이전되는 것을 가르킨다. 이 경우 피승계국은 국제법 상의 권리 주체성의 상실로 국가로서 존재하지 않는 것이 되어 당해 국가 재산은 전체로서 승계국에게로 이전된다. 자세한 것은 Knut Ipsen, *Völkerrecht*, 3. Aufl. 1990, §25 Rdnr. 2; Florian Prugger, *Die Nachfolge in das Vermögen der ehemaligen DDR*, 1994, S. 13 ff. 참조.

사유가 되느냐가 문제될 수 있다.⁴⁵⁾ 그러나 흡수 통일의 경우 '전체로서의 한국(Gesamt-korea)'⁴⁶⁾에는 변화없이 자유 의사에 따른 국가의 재구성만이 문제되므로 남한의 북한에 대한 국가 승계를 인정할 수 있을 것이다. 부연하면, 편입되는 북한 지역은 전과 같이 '전체로서의 한국'의 구성 부분이며 단지 그들에게 낯선 남한의 헌법 질서 하에 놓이게 되는 것이다. 북한의 편입에 따라 남한은 헌법 내지 국제법적 차원에서 '전체로서의 한국'의 또다른 영역을 회복하게 되는 것이며, 기존의 국가 권력과 헌법적 기본 질서 안에서 분단 이후에도 그 계속성을 상실하지 않은 '전체로서의 한국'을 재구성하는 것이다. 따라서 흡수 통일의 경우 북한의 국가 재산은 국가승계이론에 따라 남한에 귀속되게 될 것이다.

한편, 통일 헌법 제정을 통한 합의 통일의 경우에는, 고전적 의미의 영토고권의 이전이 발생하지 않으므로 국가 승계 사유가 되지 않

는다고 一應 생각할 수 있다. 그러나 민족자결권의 행사로 만들어지는 통일 헌법에 의해서도 시장 경제 질서, 법치주의 등의 기본 원리는 포기될 수 없을 것이다. 그렇다면 통일 한국의 국가 기본 질서는 원칙적으로 현재 남한의 국가 기본 질서에 상응하는 것이며, 이는 곧 북한 체제의 기본 원칙을 실질적으로 부정하는 결과가 될 것이다. 따라서 합의 통일의 경우에도 실질적 의미에서의 국가 승계는 이루어지게 되며 북한의 국가 재산은 '전체로서의 한국'에 이전된다고 보아야 할 것이다.

북한 국가(공공) 재산의 통일 후 귀속

○ 행정 재산

공공 재산의 고전적 이분법에 의할 때, 특정의 행정 목적에 직접 기여하는 북한의 행정 재산은 통일후 국가승계이론에 따라 법률상 당연히(ipsa iure) 남한 내지 '전체로서의 한국'⁴⁷⁾에 이전된다고 보아야 한다. 행정 재산의 개념적 범위에는 행정 임무 상의 사용 관계, 공공 목적을 위한 사용 관계, 북한 주민

45) 독일의 경우, 통일을 구동독 국민의 자유 의사에 의한 구서독에로의 편입이라는 형식을 통한 '전체로서의 독일'의 재구성으로 보아 국가 승계를 인정하고 있다. 자세히는 Florian Prugger, a.a.O., S. 20 ff.; Georg Teysen, *Deutschlandtheorien auf der Grundlage des Ostvertragspolitiks*, 1987, S. 220 ff. 참조.

46) 자세히는 Choong-Gu Kim, *Die staatliche Einheit Koreas unter Berücksichtigung des Selbstbestimmungsrechts des Koreanischen Volkes*, 1994; 줄고, a.a.O., S. 131 ff., 205 ff. 참조.

47) 이같은 표현이 곧 남한과 '전체로서의 한국'이 동일 개념이라는 의미는 아니다. 즉, 통일 방식에 따른 구분일 따름이다(남한 = 흡수 통일의 경우, '전체로서의 한국' = 합의 통일의 경우). 자세히는 Choong-Gu Kim, a.a.O. 참조.

에 의한 기관적 특별 이용 관계 등에 있는 모든 재산적 가치를 포함하여야 한다.


목적 규정에 의한 때 직접적으로 중앙정부의 행정적 임무에 이용되던 행정 재산은 업무의 계속성 유지 차원에서 통일후에도 중앙정부에 귀속되어야 할 것이다. 그 외의 경우에는 법률 상의 관할 규정에 따라 해당 재산적 가치와 행정 목적에 대해 관할권있는 지방자치단체에 소유권을 인정하여야 한다고 본다. 이는 곧 통일 후 북한 지역의 원활한 행정 운용에도 기여할 뿐더러 남북한의 균형있는 지방 재정 상의 재원 확보에도 도움이 될 것이다.

○ 재정 재산

재정 재산의 귀속은 독일의 경우를 볼 때 우리의 경우에도 쉽지 않은 부분이 될 것이다. 재정 재산의 국고적 성격으로 말미암아 행정 재산과는 달리 특정한 행정 목적이나 행정 상의 권리 주체와의 연관이 용이하지 않기 때문이다.⁴⁸⁾ 독일의 경우를 참조할 때, 자본적 가치 내지 수익을 통해 간접적으로 행정상 재원 충족에 기여하는 공공(재정) 재산은,

당해 재산에 관한 직접적 사유화 규정이 없는 한, 중앙정부의 신탁적 관리 대상이 되어야 한다고 본다. 그러나 지방지역단체가 당해 재산에 대해 장부 상의 형식적 소유자인 경우나 계약적 이용 관계에 의해 직접 점유하는 경우에는 예외적으로 그 행정 단체의 소유권이 인정되어야 한다고 본다.

더불어 최근 들어 활발해진 북한의 대외 무역과 합작 기업의 증가를 고려할 때, 통일 입법에는 반드시 대외 무역 과정에서 발생하는 서방 국가에 대한 채권, 부채 등의 청산에 관한 규정이 포함되어야 할 것이다. 왜냐하면 통일은 북한 국가 재산과 관련된 제3국의 불권적 법질서에 직접적 영향을 끼칠 것이기 때문이다.⁴⁹⁾

끝으로 북한의 국유 기업, 독립 기업체, 협동조합 등의 사유화를 통한 새로운 권리자에게로의 소유권 이전이 문제되는 바 이에 대한 논의는 다음으로 미루기로 한다. 

48) 따라서 독일의 경우에도 실제 통일조약 제22조가 예외적 규정 내지 해석을 통해 그 적용 범위가 상당히 제한되고 있음은 이미 살펴본 바와 같다. 위 43) 참조.

49) 자세히는 줄고, a.a.O., S. 212 f. 참조.