

## 구동독 사유화의 정책적 시사점

강석준 / 재정경제부 경제협력국 지역협력과장

통일후 독일 정부는 구 동서독의 경제를 통합하는 과정에서 구동독 경제를 빠른 시일 내에 시장경제체제로 전환해야 할 강한 필요성을 인지했다. 구사회주의체제 하의 계획 경제를 자본주의 시장 경제로 전환하기 위해서는 ① 새로운 경영 기술의 도입, ② 새로운 자본 유치, ③ 기업의 구조 조정, ④ 기업 소유 구조의 사유화 등의 작업이 선결되어야 했다. 이러한 작업들을 효과적으로 수행하기 위해 독일 당국은 신탁청(Treuhandanstalt)을 설치하여 사유화와 구조 조정을 주도적으로 담당하도록 하였다. 사유화와 구조 조정을 정부의 주도 하에 실시하려 했던 다른 동구권의 국가들과는 달리, 독일은 신탁청을 통해 사유화에는 직접 관여하면서도 기업의 구조 조정에 대한 의사 결정은 소유주들에게 맡겨둠으로써, 시장 정보에 대한 한계에서 기인하는 경영의 비효율성을 제거함과 동시에 신속하고도 효과적인 구조 조정을 실시할 수 있었다. 신탁청이 사용했던 사유화의 방법들은 ① 합병과 다각화, ② MBO(Management Buy-Out)/MBI(Management Buy-In), ③ 원소유주 반환(restitution), ④ 청산(liquidation) 등이었다. 신탁청의 주도에 의한 독일 경제의 사유화는 정부의 구조 조정에 대한 간섭을 최소화하면서도 시장경제체제로의 신속한 전환을 이루었다는 점에서 성공적이었다고 평가할 수 있다. 그러나 사유화 과정에서 나타난 대량 실업 문제와 상당 부분의 기업이 외국 자본에 의해서 매각되었다는 사실은 매각 방식에 의한 사유화의 문제점을 단적으로 드러낸다고 할 수 있다. 독일과 같은 매각 방식의 사유화 정책의 장점은 기업의 구조 조정을 능률적으로 수행할 수 있는 전문 경영 인력의 확보가 유리하다는 것과, 정부의 간섭을 최소로 하면서도 효율적이면서 자발적인 구조 조정을 실시할 수 있다는 것이다. 그러나 이는 사유화가 지연될 수 있고, 기업의 구조 조정에 대한 정부의 능동적인 지원과 감독이 이루어지지 않는다면, 자발적인 구조 조정이 실패할 수도 있다는 단점을 가지고 있다. 이와는 대조적으로 폴란드, 러시아 등에서와 같이 기업의 지분을 국민들에게 무상으로 분배하거나 경매 방식에 의해 처분하는 것과 같은 방법의 사유화 정책은 단기 간에 모든 부문의 사유화를 완결할 수 있다는 장점이 있으나, 구조 조정을 실시할 만한 전문 경영인을 확보하지 못한 채 기존의 경영자들에게 의존하게 되어 경영의 효율성을 저하시킨다. 따라서, 어떤 사유화 정책을 사용할지의 여부는 사유화가 이루어질 경제가 처해 있는 사회, 정치, 문화 등의 여러 요소들을 고려하여 결정되어야 할 것이다.

머리말

1990년 베를린장벽이 무너진 직후, 구동독 정부는 시장경제체제로의 조속한 체제 전환을 경제 정책의 최우선 순위에 두었고, 이를 추진함에 있어 모든 국영 기업들의 지주회사격인 신탁청(Treuhandanstalt)을 설립하여 공공 부문의 구조 조정을 피하였다. 통독후, 신탁청은 구조 조정과 사유화를 추진하는 주요 기관으로서 입지를 굳혔다. 한때, 신탁청은 고용 인원 400만 명, 8,000 개의 자회사를 가진 세계 최대의 지주회사였으나, 독일이 통일된 후, 4년 6개월 동안 1만 3,800 개가 넘는 기업을 사유화하였다. 신탁청이 해체된 직후에 주간 TIME紙(1995. 1.16)는 "1,340억 달러의 투자 보증과 150만 명의 고용을 창출하는 등, 기적에 가까운 대성공적 실적을 거두었다"고 신탁청 주도에 의한 구동독의 사유화 정책을 극찬한 바 있다.

본고는 Jurgen Muller의 「시장 경제로의 체제 전환」(*The Move to the Market Economy*)과 베를린경제연구소(DIW)의 「독일 통일의 한반도 통일에 대한 정책적 시사점」(*German Unification and Its Implication for Korea*) 등을 참조하여, 구동독 경제의 사유화와 구조 조정 과정에서 신탁청이 담당했던 역할을 분석하고 다른 동

유럽 국가들에서의 사유화와 구조 조정 전략들과 비교하는 데 그 목적을 두고 있다. 구동서독 경제의 구조적 차이를 비교, 구동독에서의 사유화 정책이 어떠한 환경과 조건에서 실시되었는가를 고찰하는 데 중점을 두었고, 신탁청과 그 산하 정부 기관에서 실제로 사용했던 사유화와 구조 조정 정책들을 자세히 고찰하였다. 이러한 정책들의 성공 여부를 평가하여, 북한 경제의 사유화 전략에 어떤 정책들이 유용하게 이용될 수 있는지에 대해서 논했다.

본 고의 목적은 북한의 사유화 정책에 대한 정책적 틀을 제시하는 데 있지 아니하고, 사유화가 성공적으로 진행되었다는 평가를 받고 있는 구동독의 사례를 분석하여, 북한 사유화 정책 연구에 유용한 정보를 제공하는 데 있다. 따라서 앞으로 본 고와 같은 사례 분석을 바탕으로 북한의 사유화 정책에 대한 보다 실제적이고 구체적인 정책 대안들에 대한 연구가 진행되어야 할 것이다.

정치·경제적 환경

구 동서독 경제 구조와 제도의 차이점

구서독 정부의 역할은 제품 생산량이나, 시장 가격에 관련된 결정에는 전혀 개입하지 않으면서 상호 거래 및 전문화를 촉진하는

시장 경제 환경을 창출하는 것이었던 반면, 구동독 정부는 경제 계획 및 자원 배분에 개입함으로써 보다 광범위한 역할을 수행하였다. 구동독에서는 중앙정부의 경제 정책 입안자들이 관련 정보를 수집하여 개별 기업에 생산량을 할당함으로써 기업간의 생산 조정이 이루어져서, 시장 가격은 희소성 가치를 반영하지 못하고 그 본래의 의미를 상실한 반면, 구서독에서는 경쟁 시장 내의 수요와 공급의 균형에 의해서 결정된 시장 가격에 의해서 기업간의 생산 조정이 이루어졌다. 이러한 구 동서독간 경제 구조의 차이를 고려해볼 때, 구동독 경제의 체제 전환 과정에서 선결되어야 할 필요 요건들은 다음과 같이 요약될 수 있다. ① 정부의 역할에 대한 새로운 정의, ② 사유화를 통한 정부 역할 축소, ③ 가격 메커니즘 및 경쟁 시장 원리, ④ 거시적인 관점에서의 경제 안정을 위한 재정·금융 정책의 수립, ⑤ 무역 자유화후 부문별 구조 조정 강화이다.

#### 체제 전환의 선결 과제들

구동독 경제의 시장경제체제로의 전환은 소유권 구조의 변화와는 관계없이, 수요와 공급, 그리고 재정 정책의 변화때문에 기업들의 생산 방식 및 조직에 근본적인 변화가 필요했다. 즉, 이들이 자유화된 경쟁 시장에

서 효과적인 경영 활동을 하기 위해서는 근본적인 구조적 변화가 요구되었던 것이다. 여기서 구조 조정이라 함은, 보유하고 있는 노동력과 자본 내에서 기업의 장기적인 수익을 극대화시킬 수 있는 기업의 내부 조직, 노동 수급 정책, 생산 시장 정책, 재무 관리에 있어서의 변화를 의미한다. 사유화 과정에서 기존의 자본과 노동력을 재정비하고, 판매와 마케팅 부서를 신설하는 작업이라든지, 신상품 개발 전략 수립, 새로운 투자 계획의 개발과 착수 등의 무거운 부담은 경영자 혼자 떠안게 된다. 그러므로 대규모 기업의 구조 조정의 성공 여부는 소유주가 구조 조정에 수반되는 업무들을 효과적으로 수행할 수 있는 유능한 경영자를 선택할 수 있는 능력을 가지고 있는가의 여부에 귀착된다고 할 수 있다. 그러나 대부분의 동구권 국가들의 기존 경영자들은 구조 조정을 효율적으로 실시할 만한 능력이 없었다. 그들은 시장 경제 및 기본적인 경영 원리에 대한 경험과 이해가 절대 부족했으며, 결과적으로 기존의 동구 경영자들을 경험있는 서구 경영자들로 교체해야 하는 필요성이 강조되었다. 이러한 관점에서, 국가가 기업에 대한 영향력을 고수하면서 다양한 사유화 전략을 수립하기 위해서는 사유화 추진 주체가 경험있는 서구 경영자들을 선정하여 동구권의 기업들을 운영하게 할 수 있는 능력을 갖추고 있는가 하는 것

이 가장 중요한 열쇠라고 하겠다. 요컨대, 동구 기업들은 효과적인 체제 전환을 위해서 다음과 같은 필요 조건들을 충족시켜야 했다. ① 새로운 기술의 필요, ② 새로운 자본의 필요, ③ 새로운 경영 기술의 필요, ④ 주요 변수에 대한 양질의 정보 부족에 기인하는 인센티브 구조의 적용 상의 어려움 등이다. 이와 같은 당면 과제를 해결하는 데 있어서, 새로운 경영 기술을 확보하는 문제가 가장 중요한 이슈가 된다.

이와 관련하여, Dyck는 다음과 같은 기업의 소유 구조에 대한 이론적 모델을 제시했다. 그에 의하면, 사유화 추진 주체 혹은 사유화가 진행되는 기업의 소유주들이 제시하는 임금 요건에 맞는 유능한 경영자들을 찾아내는 것이 성공적 사유화의 관건이라고 할 수 있다. 체코나 헝가리 같은 동구권 국가들의 경우, 정부가 기업의 소유주로 계속 남아 있으면서 기존의 경영 인력을 직접 고용하거나, 바우처(vaucher) 방식에 의해 기업의 주식을 민간에 배분하는 방식으로 사유화를 시도하여, 실질적으로 유능한 경영자에게 기업 경영이 이전되지 못하여 기업의 구조 조정과 사유화가 실패하는 경우가 많았다. 그러나 바우처 방식은 시장 경제 출범 초기, 기업들이 매우 저렴한 가격으로 외국인에게 매각되는 것을 방지하고, 주요 산업의 경영권이 이전되거나, 國富가 유출되는 손실을 막을 수

있었다는 긍정적인 측면도 가지고 있다.

Dyck는 위와 같은 문제에 대한 해결책으로 동구의 기업들을 서구의 기업들에게 매각하는 방법을 제시했다. 이 경우, 서구의 소유주들은 유능한 경영자들을 서구 지역에서 동구 지역으로 이동시킬 수 있게 되어 기존의 동구권 경영자들이 기업의 구조 조정을 주관할 경우 나타날 수 있었던 경영의 비효율을 제거할 수 있었다. 이와 같은 이유로, Dyck는 공기업 소유의 주식을 민간인에게 배분하는 바우처 방식에 의한 민영화는 경영 상의 문제를 해결하지 못한다고 결론지었다.

#### 구조 조정과 사유화의 제도적 환경

신탁청은 1990년 3월, 구동독 최초의 민주적 선거가 있기 전에 법에 의해 설립되었다. 이 법은 정부 소유의 기업들을 주식회사나 재무 구조가 개선된 기업으로 전환하는 것 등을 골자로 하고 있었다. 신탁청은 정치권의 경영 간섭으로부터 기업의 경영 활동을 완전히 독립시킨다는 취지에서 민간 부문으로의 소유권 이전을 통한 민영화 계획을 채택하였다. 다른 동구권 공산 국가들의 사유화는 신속한 사유화에 따른 대량 실업으로 인한 정치적 불안과 유능한 경영진 고용, 시설 투자 등을 위한 재원 부족 등의 제반 이유들 때문에, 구동독과 같은 신속하고 과감한

사유화대신, 장기간에 걸친 정부 주도의 구조 조정과 점진적인 사유화로 특색지워질 수밖에 없었다. 반면, 독일연방정부는 막대한 재정을 구동독 기업에 투자하여 낡은 설비 시설들을 초현대식으로 대체하고 유능한 새로운 경영자들을 고용하는, 급진적이고 신속한 매각 방식에 의한 사유화 정책을 추진하였다. 그리하여 1990년 6월 17일에 통과된 법령은 신속하고도 광범위한 민영화 추진을 통해 정부의 기업 활동에 대한 간섭을 최대한 축소시키는 것을 목표로 하고 있다.

### 구동독의 산업 구조

기업 구조 및 산업 부문에 있어서, 구동독 경제는 구서독 경제와는 판이하게 다르다. 구동독 경제 구조의 가장 중요한 특징은 시장에서 독점적인 위치를 차지하고 있는 152개에 달하는 대규모 기업인 콤비나이트(Kombinate)라고 할 수 있다. 사유 기업의 성격이 농후한 수공업 협동조합과 독립 기업은 구서독보다 훨씬 덜 중요시되어 매우 소규모로만 운영되고 있었다. 한편, 구동독의 농업은 전형적인 구서독의 농장 규모와는 비교할 수 없을 정도로 큰 규모의 VEG(Volkseigene Güter)라고 불리는 국영농장과, LPG(Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften)라고 불리는

농업협동농장에 의해 운영되고 있었다.

소매 산업은 HO(Handelsorganisation)라 불리는 기업 조직에 의해 독점적으로 운영되고 있었으며, 대외 무역은 천연 자원·연료와 같은 중요한 필수품들을 거래하는 특수한 외국 무역 업체들이 있었다. 몇몇의 대규모 콤비나이트들은 자신들 소유의 무역 회사를 경영할 수 있도록 허용되었고, 이들 가운데 일부는 매우 성공적으로 경영되었다. 그러나 이들은 해외무역부(Ministry for Foreign Trade)의 간섭 하에 있어서 매우 제한적인 수준의 경영상 독립이 유지되었다.

구동독의 경제는 매우 제한적인 수준에서 국제 경제에 노출되어 있었고, 대외 무역 구조도 대부분이 구 동구권 공산 국가들로 한정된 수준에서 이루어져, 국제적인 무역 구조로의 전환이 거의 이루어져 있지 않은 상태에 있었다. 그 결과, 구동독 경제는 소비재에 비해 원료, 공산품 등 자본재 산업이 상대적 우위를 차지하고 있었다.

소매업과 기타 서비스 산업의 비중도 수송·통신 산업을 제외하면 매우 낮은 수준이었다. 도매업과 소매업, 금융과 보험업 등이 차지하는 전체 비율은 구서독의 절반 수준이었다. 부문별 고용 비중을 비교해보면, 농업·에너지·기초 원료·중공업이 중요한 비중을 차지하고 있었다는 것을 알 수 있다. 이러한 부분들은 구서독에서는 과거에는 큰 비

중을 차지하고 있었으나, 산업 구조의 고도화와 구조 조정 등으로 이제는 그 중요성이 상실되었으며, 이 분야들에서의 고용 비중도 급격히 감소하였다.

## 사유화의 목표와 전략

### 사유화의 목표

구동독 경제 사유화의 궁극적 목표를 한마디로 요약하면, 중앙 계획적 사회주의 경제체제로부터 자본주의 시장경제체제로의 전환이라고 할 수 있다. 이 궁극적 목표를 달성하기 위해서는 ① 신속한 사유화(rapid privatization), ② 경쟁력 제고(establishing competitiveness), ③ 고용 창출(creating employment), ④ 구조 조정(reorganizing/restructuring), ⑤ 정부의 기업 활동 배제(reduction commercial activities of states)의 다섯 가지 목표들이 달성되어야 했다. 신탁청은 먼저 도소매업, 숙박업, 약국 등의 소규모 사업체들을 단기간에 사유화한 뒤, 사유화의 중심 과제라 할 수 있는 대규모 사업체인 콤비나이트(Kombinates)의 사유화 작업을 중점적으로 실시하였다. 수익성이 높은 기업들부터 매각이 실시되었고, 경영 방침이 건실하고, 구조 조정이 가능한 기업들이 그 다음으로 사유화되었으며, 구조 조

정이 불가능하면서 수익성도 없는 기업들에 대해서는 점진적이면서 조심스러운 청산을 실시하였다.

사유화는 사유재산제도, 계약자유제도, 계약보호제도 등과 함께 구사회주의 계획경제체제로부터 새로운 자본주의 시장경제체제로의 전환을 위한 가장 중요한 조치라고 할 수 있다. 사유화의 단계는 소유권 이전과 같은 법률 상의 양도가 이루어지는 첫번째 단계와 양도 이후 기업 전략의 실행이라는 두번째 단계로 나누어질 수 있다. 엄격히 말하면, 사유화의 첫단계라고 할 수 있는 법적인 양도는 기존의 기업을 현 상태대로 다른 기업에 양도하는 것을 뜻하며, 양도 가격은 기업의 매출액이나 노동·자본 규모에 의해 영향을 받을 수도 있겠지만, 오히려 현재나 미래의 수익성이 더 크게 작용한다고 볼 수 있다.

기업의 구조 조정보다 '신속한 사유화'가 먼저 추진된 이유는 유능한 전문 경영 인력의 확보가 어려웠기 때문이었다. 신탁청 관계자들은 기업 구조 조정을 효과적으로 수행할 수 있는 유능한 경영자를 영입한다는 것이 얼마나 힘든 일인지 이미 경험을 통해 잘 알고 있었으며, 더욱이 정말 유능한 전문 경영인은 구서독에서조차 찾기가 힘들었다. 결과적으로, 신탁청은 적극적인 구조 조정 정책을 추구하려해도 서구 경영 인력 확보 상의 제약으로, 새로운 시장 경제 개념에 익숙

하지 않은 기존의 구동독 기업 경영자들에게 의존할 수밖에 없었다.

결국 빠른 사유화(rapid privatization) 정책을 통해서 구동독의 기업들을 구서독이나 외국인 투자자들에게 매각하거나 인수시킨 후에, 시장 경제에 대한 정보가 풍부한 그들로 하여금 효과적인 구조 조정을 수행하도록 하는 것이 가장 최선의 사유화 전략인 동시에 가장 최선의 구조 조정 방법이었던 것이다.

### 신탁청에 의한 사유화

가장 신속하면서도 가장 효율적으로 기업 구조를 재정비하고 현대화하는 방법은 기업의 매수자에게 모든 구조 조정 업무를 맡기는 것이다. 왜냐하면 구조 조정이 빠르게 진행될수록 기업들은 자본, 현대적 경영 지식 및 기술과 같은 새로운 경영 환경에서 경쟁력을 확보하기 위해 최선의 노력을 기울이기 때문이다. 신탁청은 이러한 이론에 근거하여 신속한 사유화가 효과적인 구조 조정을 의미한다는 그들의 주장을 정당화하였다.

1993년 9월까지 신탁청에 소속되거나 전환·분리·해체에 의하여 생성된 1만 2,142 개의 기업 가운데 7,247 개의 기업들이 기존 소유주에게 반환되거나 새 소유자에게 양도되었으며, 148만 명 이상의 고용이 새롭게 창출되었고, 1,800억 마르크에 달하는 막대

한 규모의 투자 보장이 이루어졌다. 1,446 건의 再사유화(元所有主 返還)가 있었고, 264 개의 기업이 지방자치 단체에 歸屬되었으며, 약 2,400 개 정도의 기업이 경영권 매각 방식(MBO/MBI)으로 사유화되었는데, 이는 후에 중소기업 중심의 경제 구조를 형성하는 데 매우 중요한 수단이 되었으며, 2,880 개의 기업은 청산되었다.

산업별 사유화는 각기 다른 양상과 속도로 진행되었는데 경쟁에 대한 압력이 상대적으로 적었던 건설, 식품, 채석, 도소매업 등의 지역 산업의 사유화는, 국제 시장에 노출되어 경쟁력을 필요로 하였던 섬유, 엔지니어링, 전자 등의 사유화보다 빠른 속도로 진행되었다. 1993년 현재, 고용 규모 면에서 볼 때 건설, 식품, 채석, 도소매업 등의 산업에서 가장 빠른 사유화가 진행되고 있었고, 사유화 초기부터 부진을 면치 못했던 광업, 농업, 임업, 가축, 모직, 의류 등의 업종들에서의 사유화는 여전히 많은 문제점을 드러내고 있었다. 기업 수 면에서 볼 때, 에너지, 채석, 건설, 도소매업 및 서비스업이 평균 수준을 넘었고, 건설 및 건축 기자재 제조업에서의 사유화 진전도는 기업 수로 평가할 때보다 고용 인원으로 평가해보았을 때 더 높은 비율을 나타내고 있다. 에너지, 도소매업, 서비스 등의 업종에서는 이와는 정반대의 양상을 보이고 있다.

## 합병과 다각화

구동독에서의 사유화는 보통 구서독 기업이나 다른 서방 국가의 기업들이 구동독 기업을 인수하는 방식으로 이루어졌다. 합병을 했던 기업들의 분포를 산업별로 분석해보고, 합병의 성격에 따라 이들을 다시 수직적·수평적·다각적 합병으로 나누어 분석해보았다.

매출액을 중심으로 한 합병 기업들의 분포를 살펴보면, 1992년 현재, 발전, 가스 및 상수도 사업이 차지하는 비율은 28.5%, 제조업이 26.7%, 서비스 부문이 20.3%, 그리고 도소매업이 20%이다. 합병의 성격에 따른 기업들의 분포를 살펴보면, 전체 합병 기업 가운데 1990년에 96.2%, 1991년에 95.9%, 그리고 1992년에 91.7%의 기업들이 수평적(동종 산업내 경쟁 기업 사이)으로 합병한 것으로 나타나 있다. 수직적 합병, 즉 수요-공급자 사이의 합병의 경우에는 1990년에 5.8%, 1991년에 1.7%, 1992년에 2.9%의 낮은 비율을 나타내고 있다. 합병을 통해 사업 다각화를 추진하는 다각적 합병의 경우에는 동일 기간중, 1.7%, 2.4%, 5.4%의 꾸준한 증가 추세를 나타냈다.

수평적 합병이 압도적인 비율을 차지하고 있다는 사실은 앞서 우리가 언급한 신속한 사유화를 통한 서구의 경영 기법 및 기술 이전으로, 동종 산업의 기업을 인수한 기업은

인수된 기업의 재무 구조와 경영 상황을 더 잘 이해·평가하여, 다른 업종의 기업을 인수했을 때보다도 훨씬 효과적인 구조 조정을 실시할 수 있는 것이다. 작은 비율이기는 하지만, 이종 산업간의 다각적 합병이 점차적으로 증가하고 있다는 사실은 시간이 경과함에 따라 인수된 기업의 재무 상태 및 경영진에 대한 평가가 용이해진다는 것을 말한다. 한편, 구동독 기업의 인수에 참여한 외국 기업의 비율이 1990년 16.5%, 1991년 16.7%, 1992년 23.8%로 매년 증가 추세를 보였는데, 이는 구동독 기업들의 높은 잠재 수익성과 기업 경영의 투명성이 제고되고, 외국인 투자자들을 유치하려는 신탁청의 노력이 한층 강화된 결과로 보인다.

## MBO/MBI 방식에 의한 사유화

MBO/MBI(Management Buy-Out/Management Buy-In) 방식의 기업 매각은 신탁청의 사유화 방식 가운데 가장 대표적인 방식이었다. MBO 방식은 기업의 경영자나 피고용자들이 자신들의 회사의 소유권과 경영 책임을 인수하거나, 이미 해체된 기업의 경우에는 부분적인 경영 책임을 갖는 방식의 기업 매각 방식이며, MBI 방식은 MBO 방식과는 달리 해당 기업의 외부 인사 즉, 다른 기업의 경영자나 소유자가 기업을 인수하는

방식이다. 이 두 매각 방식은 구동독에서 독립적 중소 자영 기업의 발전을 촉진시키는 역할을 하였다. 이 방식에 의해 사유화된 기업의 수는 1993년 현재, 총 2,364 개로서, 사유화된 전체 기업 수의 1/6에 해당된다. 그러나 MBO/MBI 방식에 의한 사유화는 서비스 부문에서 집중적으로 일어났을 뿐, 제조업 부문에서는 거의 일어나지 않았다. 특히, 중소기업의 사유화는 이 두 방식에 의한 사유화가 주류를 이루었는데, MBO 방식의 경우에는 기업을 인수했던 사람들 가운데 93%가 이전부터 동일 기업 내에서 지도적인 위치를 점유하고 있었던 기업 내부인들이었으며, 외부인에 의한 기업 인수는 겨우 7%밖에 안되었는데, 이것은 대부분 MBI 방식에 의한 것이 많았다. 또한 MBI 방식에 의한 기업 인수 가운데 74%는 구서독인들에 의해서 이루어졌다.

초기의 어려운 여건들을 감안한다면, MBO 방식에 의한 사유화 성공률은 매우 높았다고 할 수 있다. 1993년에 발표된 조사 보고서에 의하면, 이 방식에 의해 사유화된 기업 가운데 약 74%가 만족스러운 경영 상태에 있다고 응답하였으며, 1993년 3월 현재, MBO와 MBI에 의한 사유화 가운데 단 5%만이 실패로 돌아갔으며, 10%의 기업들만이 재정적인 문제를 가지고 있는 것으로 알려졌다.

### 원소유주 반환(restitution)

원소유주 반환은 '재사유화' 라고도 불리는데, 원래의 법률상 소유주에게 기업을 반환하는 것을 말한다. 반환 방식에 의해 사유화된 기업들은 오랫동안 정부의 규제 하에 있었기 때문에, 재사유화된 이후 경영 방법과 생산 전략 등의 면에서 새로운 변화가 요구되었다. 이와 같이 재사유화된 기업의 구조 조정은 기업을 반환받은 새로운 소유주의 감독·지시 하에서 실행되었다.

재사유화된 기업의 경제 여건 변화에 대한 적응 노력은 정부 소유였다가 사유화된 국영 기업과 비교하면 큰 차이는 없다고 볼 수 있으나, 소유주들은 반환된 기업의 부채와 환경 오염에 대한 책임을 떠맡아야 했기 때문에 국영 기업이었다가 사유화된 기업을 인수한 사람들에 비해 많은 불이익을 당해야 했다. 왜냐하면 국영 기업의 경우, 신탁청은 매각을 촉진하기 위해 여러 가지 부채 인수, 환경 오염 부담금 지원 등의 우대 조건을 제공했기 때문이다.

### 중소기업의 민영화

Mittelstand라 불리우는 수공업 형태의 중소기업 민영화는 통일후 급격한 변화를 보이기 시작하여, 1990년에 구동독에 약 8만

개의 중소기업이 40만 명의 고용을 유지했던 것이 1992년에는 그 수가 13만 1,500 개로 증가했고, 고용 인원도 85만 명으로 증가하는 등 괄목할 만한 성장을 보이면서 고용 창출에 크게 이바지하였다. 이들 중소기업은 주로 대기업 해체시 발생하게 되는 불필요한 생산 설비에 대한 이용권을 부여받거나, 사유화 초기, 약방, 극장, 식당, 소매업, 식품점, 자동차 정비소, 목재상 등을 사유화하는 과정에서 생성되었다. 현재 이들 중소기업의 수는 전체 구동독 기업의 2/3에 달하고 있으며, 제조업 근로자의 1/6이 이들에게 속해있다. 이와 같은 관점에서 볼 때, 향후 이들 중소기업 발전의 향방이 구동독 고용 안정의 관건이 될 것으로 보인다.

#### 고용 창출 계획(ABM/ABS)

구동독은 높은 실업률 문제를 해결하기 위하여 고용 창출 방안과 고용 촉진 및 노동 시장 구조 발전 계획(ABM: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen & ABS: Arbeitsforderung, Beschäftigung Sturkturentwicklung)과 같은 노동 시장 정책을 널리 사용하였다. 이러한 임시 프로그램의 목적은 실업 기간중 근로자들의 재교육에 있었고, 1993년 이 프로그램에 의해 자금을 지원받은 기업에 고용된 인원은 40만 명에 달했다.

이러한 노동 시장 활성화 방안의 주요 활동은 단순한 재교육보다는 더 많은 고용 창출과 노동 시장의 현대화 및 구조 조정이었다. 따라서 이러한 프로그램들의 궁극적 목표는 환경 및 인프라 부문에서 공공 사업을 지원함으로써, 노동 시장의 안정을 꾀하는 것이었다고 할 수 있다. 그러나 ABM과 ABS에 참여하였던 기업들에 대한 신탁청의 활동은 주로 노동 시장의 과잉 공급을 해소하기 위한 일시적 재정 지원에만 한정되었으며, 재정 지원은 주로 무이자 용자나 사업 비용 분담과 같은 방법으로 이루어졌다.

#### 청산(liquidation)

구조 조정에 많은 자금을 지원했음에도 불구하고 장기적으로 채산성이 없는 기업들에 대해서는 기업을 청산하는 것 이외에 다른 대안이 없었다. 1993년 7월말 현재, 신탁청은 채산성이 없는 기업 2,880 개를 청산하였고, 이에 따라 총 30만 3,671 명이 실직하게 되었다. 그러나 기업 폐쇄후 새로운 기업을 설립한다든가 아니면 기존의 유휴 토지, 건물, 설비 등을 새로운 목적으로 활용하는 등의 새로운 기업 활동이 생겨날 수 있다는 희망은 여전히 남아있었다. 따라서 청산된 기업이라 할지라도 각 부문을 분리·해체하여 사유화할 수도 있다는 가능성을 낳기도

하였다.

## 구동독의 사유화 정책에 대한 평가

### 일반적 평가

신탁청은 과거의 계획 경제 하에서 형성되었던 콤비나이트와 국영 기업들이 시장 원리 기능에 의해 운영될 수 있도록 전환하는데 막중한 역할을 수행했다. 그럼에도 불구하고 1991년까지 '지도력 부재 현상'이 나타났던 것을 보면 알 수 있듯이, 독립적이면서도 제기능을 다하는 민영 기업을 조직하는 일은 쉬운 일이 아니었다.

신탁청에 의한 콤비나이트와 기존 기업들의 수평적·수직적·지리적 해체는 훨씬 구체적이면서도 급진적인 구조 조정이었다고 볼 수 있다. 신탁청은 구조 조정에 대한 의사결정을 분권화하기 위하여 감독·자문위원회(Supervisory and Advisory Boards)와 신탁청의 지방 파견 사무소에 어느 정도의 의사결정권을 부여하였다. 1991년 1월 구동독의 총고용 인구는 770만 명이었는데, 그 가운데 300만 명이 신탁청에 의해 고용된 인원이었다. 그러나 1993년 4월에 가서는, 총고용 인구 620만 명 가운데 단 40만 명만이 신탁청에 소속되어 있는 것으로 조사되었다. 신탁청 산하 기업들의 구조 조정에는 보다

적극적인 경영 전략 수행이라는 문제가 새롭게 대두되었다. 경영협력단(management KG)의 구성은 이러한 문제를 해결하고자 마련된 방안이었다. 이와는 별도로 특정 산업에 한정되어 사용될 수 있는 경영 전략이 자주 수립되어 신탁청이 직접적인 영향력을 행사하기도 했는데, 대표적인 예가 바로 조선·화학·철강 산업이었다. 신탁청의 또 다른 업무는 각 산업 부문별로 효과적인 경쟁구조를 촉진시키는 것이었다. 신탁청은 이를 위해 시장 진입 장벽을 완화하고 적극적으로 해외 자본을 유치하여 여러 산업 부문에 경쟁 환경을 조성하였다.

한편, 더 이상의 구조 조정이 불가능한 기업의 퇴출이나 청산은 경쟁 구조의 조성과 관련성이 매우 깊다. 신탁청은 재정적으로 자생 능력이 없는 기업을 오랫동안 존속시킴으로써 경쟁 구조를 와해한다는 비난을 사기도 하였으나, 이것은 이미 소멸 과정에 있는 기업을 사회적으로 수용이 가능한 점진적인 방법으로 청산하는 과정으로 이해한다면 정당화될 수 있는 행위라고 할 수 있다. 기업을 청산하는 데도 그에 따라 발생하는 대규모의 실업자에 대해 전직, 재훈련, 실업수당 제공 등 실직후 생존을 위한 최소한의 사회적 안정 조치를 취해야 하는 법률 상의 규제와 재원 조달을 위한 예산 상의 제약으로 많은 시간이 허비되었다.

사유화의 이면에는 구동독 출신 자본가의 비율 증대라는 또 다른 목표가 있었다. 그러나 이러한 측면에서 신탁청의 영향력은 매우 제한적이었다. 구동독에서는 저축률이 매우 낮아서 구동독인들이 신탁청의 기업을 매수할 만한 자본이 거의 전무하였으며, 구서독 은행들도 구동독 기업에 대한 대출에 매우 소극적인 자세를 취했기 때문에 상당 부분을 구서독 이외의 다른 서부 유럽 국가들로부터 유입해야만 했다. 앞에서 설명하였던 MBO 방식이나 MBI 방식에 의한 사유화는 서방의 자본을 사용하지 않고 구동독인의 소유 비율을 높여주려는 신탁청의 노력이라고 볼 수 있다.

사유화를 통한 노동 수요 창출은 애초부터 신탁청의 능력으로는 도저히 달성하기 어려운 목표였으며, 오히려 정반대의 결과를 초래하는 경우가 많았다. 즉, 신탁청은 정치적 목적으로 노동 생산성을 초과하는 수준으로까지 관련 기업 내의 노동자들의 임금을 상승시켰고, 이는 생산 및 고용의 감소를 초래했던 것이다. 이러한 부정적인 결과는 서비스 부문에서의 고용 증대에 의해서도 저지될 수 없었다. 결과적으로, 1993년 중반에 가서는 기존 산업 부문의 고용이 80%나 감소하게 되었으며, 신탁청에 의한 ABS·ABM 같은 고용 확대 정책은 이러한 막대한 실업률을 어느 정

〈표〉 연도별·계층별 경영자 출신 현황

	1990. 6.30	1990. 12.31	1991. 6.30	1991. 12.31	1992. 6.30
<b>경영자 총원</b>	114	1,140	2,722	3,604	3,941
구동독 출신	112	1,032	2,048	2,578	2,716
구서독 및 외국 출신	2	108	674	1,026	1,225
<b>경영진</b>	18	22	24	24	24
구동독 출신	8	5	4	3	3
구서독 및 외국 출신	10	17	20	21	21
<b>이사</b>	2	8	9	9	9
구동독 출신	2	2	2	1	-
구서독 및 외국 출신	-	6	7	8	9
<b>지사장</b>	15	15	15	15	15
구동독 출신	15	-	-	-	-
구서독 및 외국 출신	-	15	15	15	15
<b>간부</b>	9	206	235	294	301
구동독 출신	9	31	33	24	25
구서독 및 외국 출신	-	175	203	270	276

자료: 구동독 신탁청(Treuhandanstalt).

도 완화할 수 있었으나, 근본적인 해결책은 되지 못하였다. 구서독과 비교해볼 때, 너무 많은 잉여 노동력이 있었던 구동독의 기업들을 사유화하는 것은 매우 어렵고 시간이 소모되는 작업이었던 것이다.

그럼에도 불구하고 당시의 어려운 거시경제적 환경과 여러 가지 사정을 고려해볼 때, 신탁청의 매각을 통한 신속한 사유화 정책과 서구 경영인 교체를 통한 구조 조정 정책은 매우 성공적이었다는 평가를 받을 수 있다고 본다.

## 맺음말

사유화 전략에 있어서의 핵심적 요소는 신속한 사유화(rapid privatization)와 이를 통한 시장 경제에 밝은 유능한 경영 인력의 교체가 성공의 핵심적 관건이라고 할 수 있다. 그렇게 하기 위해서는 사유화의 목표와 전략을 명확히 하고, 고용과 투자를 중요시하여 고용 창출을 통한 미래의 실업 방지에 역점을 두는 독일식의 '매각 방식에 의한 급진적 사유화' 정책이 우리에게 많은 정책적 시사점을 준다 하겠다. 특히, 사유화와 구조 개혁을 통한 시장 경제의 접목은 구사회주의체제 인사들이 실행하기는 불가능하다고 본다. 바우처(vaucher) 방식에 의한 사유화는 시장경제체제에 대한 이해가 부족한 사회주의

경제체제 하의 기존 경영 인력으로 하여금 사유화와 구조 조정을 담당하게 함으로써 경영의 비효율성을 증대시키는 결과를 낳게 되는 것이다. 물론 바우처 방식은 외국인에게 할값에 주요 산업의 경영권을 넘겨주지 않을 뿐만 아니라, 큰 성장 잠재력을 가지고 있는 자국 기업들의 자산을 국민주 형식으로 국민들에게 배분하여 소득 분배의 형평성을 제고시킬 수 있다는 장점도 있다. 그럼에도 불구하고 바우처 방식에 의한 사유화는 기업 회생을 통한 고용 창출을 유도할 수 없기 때문에, 비효율적인 경영체제를 장기간 지속시킨다는 근본적인 폐해가 있음을 간과해서는 안된다.

이상을 종합해볼 때, 남북한 통일시 우리가 구상해볼 수 있는 사유화 방법은 역시 독일식의 '매각을 통한 신속한 사유화'(rapid privatization through sales)와 '유능한 경영인 교체를 통한 구조 조정'(restructuring by competent managers)이라고 할 수 있다. 즉, 북한의 사유화는 아직 '실업'이라는 것을 경험해보지 못한 공산체제 하의 주민들에게 자본주의 경쟁체제 하에서 낙오되지 않으면서 생존을 영위할 수 있도록 하는 '고용 창출'을 최우선 순위에 두고 추진되어야 할 것이다. ㉞