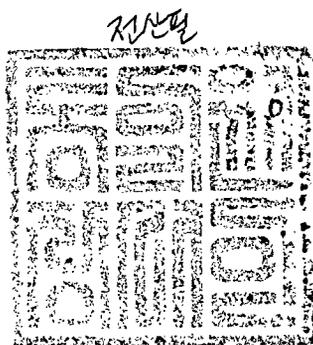


# 독일 신탁관리청의 사유화활동이 한반도에 주는 시사점

1997. 3



대 학 : 베를린 훔볼트대학교  
(1994. 4 ~ 1996. 3)

소 속 : 통 일 원  
성 명 : 이 봉 기

# 독일 신탁관리청의 사유화활동이 한반도에 주는 시사점

## 1. 문제제기 / 3

## 2. 동독 계획경제체제의 위기와 국유재산 / 5

- 2.1 계획경제체제의 구조적 문제점 / 5
- 2.2 동독경제체제에서 국유재산의 역할 / 9
- 2.3 국유재산의 경제적 취약점 / 13

## 3. 신탁관리청의 조직 및 역할 / 16

- 3.1 신탁관리청의 탄생 / 16
- 3.2 신탁관리청의 조직 / 17
  - 3.2.1 신탁지점의 설립 / 19
  - 3.2.2 신탁청 본부의 조직개편 / 19
- 3.3 신탁관리청의 업무내용 / 20
- 3.4 업무처리방식에 있어서 기본적인 특징 / 22
  - 3.4.1 목표의 다양성 / 22
  - 3.4.2 규정에 얽매이지 않는 예외적 결정 / 23
  - 3.4.3 업무의 복잡성에 따른 제약 / 24
  - 3.4.4 정치권으로부터의 영향 / 25

## 4. 신탁관리청의 사유화전략 / 25

- 4.1 사유화속도 : 충격요법과 점진주의 / 25
  - 4.1.1 충격요법 / 26
  - 4.1.2 점진주의 / 27
- 4.2 사유화정책 : 수동적 경영정상화에서 적극적 경영정상화로 / 28

- 4.2.1 첫번째 단계 : 사유화가 경영정상화를 위한 최선의 방안 / 28
- 4.2.2 두번째 단계 : 사유화준비를 위한 경영정상화방안 / 30
- 4.2.3 세번째 단계 : 적극적 경영정상화방안 / 33
  - 4.2.3.1 투자지원제도 / 35
  - 4.2.3.2 경영합자회사(Management KG) / 36
  - 4.2.3.3 아트라스 모델(ATLAS-Modell) / 36

## **5. 신탁관리청 사유화활동의 실적 및 평가 / 38**

- 5.1 실 적 / 38
- 5.2 평 가 / 42
  - 5.2.1 구동독 국유재산에 대한 가치 평가 / 42
  - 5.2.2 신탁청의 결산서 분석 및 평가 / 45
- 5.3 신탁관리청의 후속기관 / 48

## **6. 남북한 통일시 사유화를 위한 교훈 / 48**

- 6.1 남북한 통일시 사유화속도 :
  - 점진주의의 한계와 대안으로서 충격요법 / 49
- 6.2 남북한 통일시 사유화정책 :
  - 사유화방안과 경영정상화방안 사이의 황금률 / 51
  - 6.2.1 사유화방안을 위한 제언 / 51
  - 6.2.2 경영정상화방안을 위한 제언 / 53

## **7. 결 론 / 55**

## **참고문헌 / 57**

## **부 록 1: 신탁관리청 연표 / 60**

## **2: 신탁관리청 후속기관 / 68**

## 1. 문제제기

한반도는 반세기째 분단의 질곡에 몸부림치고 있으나 독일은 벌써 7년째 통일의 기쁨을 누리고 있다. 2차대전의 전범국으로서 독일의 통일은 주변국의 반대로 요원해 보이기만 하였다. 그런 이유로 서독 수상 콜(Kohl)은 동독이 시민혁명에 휩싸인 1989년 11월 28일에 조차도 즉각적인 통일보다는 국가연합단계를 거치는 「통일방안 10개항」을 제시하였으며 구동독의 모드로브(Modrow) 수상은 1990년 2월 1일 「연방제 중립국 통일방안」을 주장하였다. 어쨌든 아무도 예기치 못했던 독일통일은 1990년 3월 18일의 동독인민회의 선거를 계기로 모습을 드러내기 시작하였으며 1990년 10월 3일에는 2차대전 이후 분단국중에서 가장 바람직한 형태의 평화통일 위업을 달성하였다.

그러나 우리가 전혀 예측하지 못했던 것은 독일통일뿐만이 아니었다. 통일 후 동서독 통합과정에서 발생된 후유증 또한 우리가 미처 생각하지 못하였던 것이었다.

동구 몰락이후 체제전환과정에서 사회주의권이 겪고 있는 여러 어려움들은 정치분야에서의 독재와 경제분야에서의 계획이 야기한 것이므로 이를 민주주의와 시장경제로 대치하면 만사 순조로우리라고 너무도 쉽게 생각하였다.

20C에 자본주의 또는 반자본주의 상태에서부터 사회주의로 전환한 사회주의혁명에 의한 실험은 수차례 있었다. 그러나 사회주의로부터 자본주의로의 전환이라는 통일독일에서의 실험은 역사상 그 유례가 없는 것이었다. 또한 그것은 한 국가에서의 체제전환과정이라는 어려운 과업이외에도 분단국가이기에 이미 존재하는 다른 체제로의 통합과정을 수반하는 두 개의 지난한 과정이 공존하고 있음을 의미한다.

따라서 동구의 폴란드, 헝가리, 체코 등과 같이 일국 수준의 체제전환과정에서 볼 수 없는 통일된 국가에서의 통합이라는 또 다른 과제를 동반하고 있다. 동구에서의 체제전환과정은 그것이 비록 허다한 문제를 야기하고 있고 동시에 국민간 갈등이 존재하고 있을지라도 동독지역의 주민이 느끼는 이종의 갈등과는 종류가 다른 것이다. 동독지역의 주민들이 느끼고 있는 갈등은 체제전환과정에 있는 동독주민간 마음의 장벽과 서독주민

에 대한 마음의 장벽이 공존하고 있다고 볼 수 있다. 이제 동서독 사이의 물리적 장벽은 사라졌지만 심리적 장벽이 새롭게 형성되고 있다.

한편 동독은 시장경제로의 전환과정에서 다른 동구국가들이 누리지 못하고 있는 혜택, 즉 서독으로부터의 재정적 지원과 시장경제에 익숙한 전문인력 충원 등의 장점을 갖고 있음 또한 부인할 수 없다. 어쨌든 통일독일에서는 통합과정이 내포하고 있는 상기의 측면들이 체제전환과정에 덧붙여져서 사태를 복잡하게 만들고 있다고 할 수 있겠다.

1996년 9월에 발표된 한 여론조사는 1989년 민주혁명 당시의 기쁨이나 열정, 미래에 대한 낙관적 예측이 현저하게 줄어들고 있음을 보여주고 있다.<sup>1)</sup>

이러한 측면에서 볼 때 독일통일은 다른 어떤 분단국의 통일이나 동구제국의 체제전환과정보다 우리에게 귀중한 교훈이 아닐 수 없다. 따라서 본고에서는 체제전환과정과 통합과정에서 중심문제였고 논란이 되었던 구동독 국유재산의 사유화과정에 대해 살펴보고 이로부터 한반도 통일시 사유화를 위한 방안을 검토해 보고자 한다. 국유재산의 사유화는 여러 하위 분야로 세분화될 수 있을 것이다. 본고에서는 가능한 한 기업사유화에 초점을 맞추고자 할 것이다.

독일의 경우 사유화업무를 처리했던 신탁관리청장 로베더(Detlev Karsten Rohwedder)가 암살되는 등 사유화는 전후 독일 역사에서 가장 큰 쟁점이 되었다. 신탁관리청이 해체된 지금에도 독일에서 사유화는 가장 뜨거운 논쟁의 주제로 계속 남아 있다. 따라서 한반도가 우리에게 가장 바람직한 독일방식이나 그와 유사한 방식으로 통일이 된다면 한반도에서의 사유화과정 또한 커다란 쟁점이 될 것은 너무도 자명한 일이라 하겠다.

우리의 통일이 단순히 동강난 국토가 하나되는 물리적 통일만을 의미하는 것은 아닐 것이다. 그것은 보다 나은 민족의 미래가 보장되어야 하는 통일이어야 하며 이를 위해서는 통일 후 남북한 통합과정에서 북한 국유재산의 사유화과정의 성패는 곧 민족의 장래를 가늠하는 중요한 관문이 될 것이다. 독일통일의 예에서 보듯이 통일 후 새로이 생기는 심리적 장

---

1) 동독지역 주민의 72%가 그리고 서독지역 주민의 41%는 “동독과 서독이 하나의 민족으로 융화하는데” 10년 내지 그 이상이 필요할 것으로 생각하고 있으며 “통합과정이 전체적으로 더 악화되고 있다고 생각하느냐”는 질문에 구서독주민의 61%, 구동독주민의 64%가 그렇다고 응답하고 있다. *FOCUS*, 40/1996, S.72-78.

벽도 결국은 경제적 불만에서 야기되고 있다고 보아도 무방할 것이다. 따라서 체제전환과정에서의 사유화문제는 그 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

7년째 접어들고 있는 구동독지역의 체제전환과정을 두고 한쪽에서는 감동적 성과, 위업이라고 찬양하는 반면에 또 다른 한쪽에서는 동독인의 강제수용, 동독의 식민지화 등으로 폄훼시키고 있다. 양극단이 분명한 목소리로 대중에게 쉽게 호소력을 띄고 있으나 대부분의 진리가 그러하듯이 이 경우에도 양극단 사이의 어딘가에 진리가 있을 것이다. 물론 이것이 양극단이 가질 수도 있는 일면의 진리를 배제하자는 것이 아님은 물론이다. 건강한 이성이라면 *Die Zeit*지의 발행인 테오 쉘머(Theo Sommer)가 말한 것에 동의할 수 있을 것이다.

독일통일에 따른 과업은 역사상 그 예를 찾을 수 없었고 또한 너무나도 거대한 것이었기에 통합과정에 따른 과오는 피할 수 없는 것이었다. 확신컨대 우리가 다른 대안을 선택하였다면 또한 다른 과오를 범할 수밖에 없었을 것이다. 과오없는 선택이란 있을 수 없다.<sup>2)</sup>

물론 이러한 주장이 통합과정에서 발생한 실책에 대한 면죄부를 뜻하는 것은 아니며 또한 과오에 대한 논의를 금하자는 것도 물론 아닐 것이다. 다만 실책만 보는 편협함과 장점만 보고자 하는 아집을, 즉 양극단적 시각을 배제하고자 하는 의미일 것이다.

본고에서는 이러한 시각에 근거해 신탁관리청의 사유화과정을 살펴보고 한반도에의 시사점을 찾아 보고자 한다.

## 2. 동독 계획경제체제의 위기와 국유재산<sup>3)</sup>

### 2.1 계획경제체제의 구조적 문제점

1989년 가을에 있었던 동독의 변혁 이후 신탁관리청의 탄생은 동독경제의 절대적 위기를 배경으로 하여 이루어 졌다. 동독경제의 붕괴는 급작스

2) Theo Sommer, "Nichts Halbes und nichts Ganzes," *Zeit-Punkte*, Nr. 5/1995. S. 5.

3) Marc Kemmler, *Die Entstehung der Trehandanstalt* (Frankfurt/Main;New York: Campus Verlag, 1994), S.23-47.

럽게 나타난 재앙이 아니라 오랜 역사적 진행의 결과였다. 이러한 위기를 내포한 진행은 경제학자 루드비히 폰 미제스(Ludwig von Mises)가 70여년 전에 세웠던 추론을 확인시켜 주고 있다: 계획경제의 비효율성과 발전동인의 취약함은 피할 수 없는 것이다.

동독의 사회주의 붕괴는 2차대전 이후에 독일의 동부지역에 소련의 정치·경제적 체제의 강제이식이 완전히 실패로 끝났음을 보여주는 것이다. 사회주의는 동독이라는 국가의 중심프로그램이었으므로 그것의 좌초는 의심할 바 없이 동독의 침몰을 의미하며 독일분단의 종식으로 나아간다는 것을 뜻하는 것이다. 비록 이러한 사실이 1989. 11. 9에 있었던 베를린의 장벽개방 이후에도 동독의 정치지도부에 의해서는 여전히 인식되고 있지 않았지만 경제적 위기는 오로지 경제체제의 근본적 변화를 통해서만 극복될 수 있는 것이었다. 그것은 중앙계획경제의 종말을 의미하는 것이었다.

위기의 체제내적인 중요한 원인은 동독 중앙계획경제의 소유질서였다. 사유제의 폐지 이후에는 인민재산이라고 미화한 국가재산만이 존재하였다. 1949년 동독민주주의 인민공화국 건국 이후 중앙계획경제는 헌법적 질서였다. 중앙계획경제의 전개에 따라 초기부터 관리와 조정의 문제가 나타났다. 이러한 문제의 해결을 위해 동독지도부는 ‘엄격한 계획경제와 개인적 책임을 중시하는 경제단위 사이의 스펙트럼’을 왔다갔다 하는 실험을 하였다. 이러한 과정은 3단계로 나누어 볼 수 있다.

첫째 단계는 엄격한 중앙통제가 가미된 계획경제의 도입에서부터 그것이 지속된 1962년까지 이다. 두 번째 단계는 1963년부터 1971년 사이에 진행되었으며 기업에 대해 강력한 책임을 강조한 개혁기였다. 세 번째 단계는 1971년에 시작되어 1989년 장벽붕괴시까지 진행되었다. 그것은 재중앙집권화와 조심스런 실험으로 정의할 수 있는 호네커시대였다.

첫째 단계 동안의 50년대에 이미 서독에 비해 삶의 모든 면에 대해 통제가 엄격하였기에 동독인의 서독으로의 탈출이 늘어나자 1961년 8월에 동독측에 의해서 베를린 장벽이 세워졌다.

두 번째 단계 : 1963년 발터 울브리히트(Walter Ulbricht)의 지도 아래 동독내각은 1971년까지 지속된 경제개혁을 결정하였다. 이것은 ‘신경제체제를 위한 국민경제의 지도와 계획에 관한 지도방침(NÖS 또는 NÖSPL)’이라고 명명되었다. 개혁의 목표는 시장경제 요소의 도입을 통해 결여된 동

기를 부여하고 중앙계획경제의 비능률성을 극복하는 것이었다. 두 번째 단계의 초기에는 당시의 저조한 성장이 부분적으로 극복되었으나 점점 더 큰 문제가 대두되었다. 점차로 기업에게 부과된 목표달성을 위한 노력은 작동되지 않는 가격체계에 직면하였고 자유경쟁의 결여는 부족한 자원을 둘러싸고 치열한 경쟁을 유발시켰고, 생산계획은 차질을 빚었다. 여전히 서독을 앞지른다는 것은 이루어지지 않았다. 이와 반대로 차이는 동독에게 불리하게 더 커져만 가서 신경제 지도방침의 도입은 ‘뒤쫓기가 아닌 앞서기(Überholen ohne einzuholen)’라는 구호만 남용되었다.

울브리히트의 실각 후 에리히 호네커(Erich Honecker)가 사회주의통일당의 총비서직에 취임하면서 ‘신경제 지도방침’의 종말과 함께 세 번째 단계가 시작되었다. 경제는 다시 엄격한 중앙집권으로 회귀하였다. 이제는 ‘경제정책과 사회정책의 통일’이라는 지도노선 아래 국민을 위한 공급측면의 개선이 주요과제라고 천명하였다.

아직까지 사적 통제하에 있던 기업들의 국유화와 함께 1972년부터 동독 국민경제는 계획에 반대할 수 있는 유연한 마지막 가능성조차도 사라지게 되었다. 목표달성 기념식과 미사여구로 장식된 통계는 동독인민의 실제생활과는 현저하게 반대되는 상황을 나타내었다. 그러는 사이에 기술적 부진은 극적으로 뒤쳐졌고 생태적 재앙은 점점 확대되었고 산업시설은 노후화되었다. 통신망과 교통망 또한 부족하였다. 장벽의 붕괴와 함께 사회주의 신화는 허물어졌다. 그것은 윈스턴 처칠(Winston Churchill)이 오래 전에 인식한 “자본주의 내재적 문제는 부의 불균등한 분배에 있고 사회주의의 내재적 문제는 빈곤의 균등분배에 있다.”는 명제를 확인시켜 주었다.

오랫동안 국가계획위원회의 의장이었던 게하르트 쉬러(Gerhard Schürer)가 말했듯이 성과는 과장되었고 부정적 결과에는 침묵하였다. 1989년 변혁 직후에 서독 연방통계청이 동독의 노동생산성을 조사한 결과 동독의 근로자당 총국내생산량은 서독에 비해 단지 46%였다. 그러나 좀더 후에 이루어진 연구는 동독의 근로자당 총국내생산량은 1950년에 51.8%였던 것이 1989년에는 겨우 27.1%였다는 것을 보여주었다. 동독의 노동생산성은 서독 평균의 1/3이었다.

계획과 조직의 결함으로 인한 동독 국영기업에 인적요소 과잉충원은 감춰진 실업을 잉태하고 있었다. 이러한 과잉노동력을 1990년에 Ifo 연구소

는 총고용인력의 15% 또는 140만명의 인력이 과고용된 것으로 조사하였다. 신탁관리청의 사유화과정에서 보았듯이 이 통계수치 또한 너무 낮은 것으로 판명되었다. 가능한 높은 자급률을 충족시키려는 노력은 무엇보다도 원료산업과 전자산업의 건설과 같이 비효율적인 원료지향적 산업과 명목에 집착하는 프로젝트에 집중되었다. 그 결과 산업의 견인차 역할을 하는 기계산업은 경쟁력을 키울 수 없게 되어 완전히 뒤쳐졌다. 1989년에 동독산업시설의 단지 25%만이 5년이 안된 것이었으나 서독은 그 수치가 40%에 이르렀다. 투자액의 점점 더 많은 몫이 보수·수리영역에 지출되었다. 1987년에 이미 동독 총투자액의 50%가 단순히 노후된 시설의 보수영역에 사용되었다. 투자지출의 대부분은 진정한 이노베이션보다 서구의 신제품 모방이나 혼합이었다. 또한 서구의 공산권에 대한 교역제한이 새로운 기술습득에 장애요인이 되었다.

동독은 주택공급이나 자동차 같은 영역에서 질적·양적 모두 서독에 비해 2-3십년 뒤졌다. 기본적 생활필수품 구입조차도 겨우 공급할 수 있었고 그나마 많은 시간을 허비하면서 줄을 서 있어야만 하였다. 환경과피 또한 심해서 평균수명은 서독인보다 3살 적었다.

동독경제체제의 능력부재는 외국과의 교역에도 영향을 미쳤다. 빈번히도 주장되었던 수출국가로서의 동독의 성과는 1989년 변혁 이후에 과장이었음이 드러났다. 서방으로의 수출품의 많은 품목은 세계시장에서 경쟁하기 위해 국가보조금이 지불되어야만 하였다. 시간이 지날수록 동독의 국제경쟁력은 급격히 하강하였다. 서방에서 생산된 하이테크 제품과 소비재에 대한 수요가 지속적으로 늘어나면서 수출품에 대한 국가보조금 또한 상승하였다. 이에 따라 동독정부의 부채는 증가하였다.

1989년 10월 31일 크렌츠에 의해 당정치국원에게 ‘동독인민공화국의 경제상황에 대한 분석’이라는 보고자료가 제출되었다. 이 비밀자료(ZK 02-47/89-666)에 따르면 모든 비상수단을 강구한다고 하여도 동독의 서방권에 대한 외환지불능력은 불확실하게 되었다고 보고하고 있다. 만일 1990년도에 기채를 중지한다면 동독인의 생활이 25% ~ 30%하락할 것이라고 예측하고 있었다.<sup>4)</sup>

동독은 이미 자력에 의한 생존능력이 없었기 때문에 독일통일이 없었다

4) Christa Luft, *Treuhandreport* (Berlin und Weimar: Aufbau Verlag, 1992), S.17.

면 동독경제는 예측할 수 없는 사회적 결과를 의미하는 파멸을 향해 치달렸을 것이다.

## 2.2 동독경제체제에서 국유재산의 역할

국유재산으로 선언된 생산수단으로서의 국가재산은 동독의 중앙계획경제에서 중요한 역할을 수행하였다. 국유화와 특히 호네커시대에 증가한 개인기업의 역제를 거치면서 이러한 소유제도는 소비에트의 예를 따라 지배적인 요소가 되었다. 사유제의 폐지에 의해 생겨난 사회적 소유는 맑스적 의미로는 사회의 모든 구성원이 생산수단의 공동소유자가 되는 것이고 전체사회의 이익 속에서 각 성원이 이용할 수 있는 것이다. 거의 강제적으로 이루어진 사적소유로부터 집합소유로의 전환이 결코 이상적 사회주의가 바라는 공동소유를 만들어 놓은 것은 아니었다. 그 대신에 소유권이 국가로 넘어간 것이며 다시 말하면 개인의 소유로부터 공산당의 손으로 넘어 간 것을 의미한다.

사회주의통일당(SED)은 국민의 신탁이라고 스스로 주장하였던 기능을 남용하였다. 국유재산은 동독의 전체주의체제에서 정치적 단일지배를 경제의 측면에서 효과적으로 유지하고 확보하기 위한 좋은 도구가 되었다. 왜냐하면 상품생산에 대한 통제는 인간의 삶에 대한 통제를 의미하기 때문이다. 전인민적 소유는 동독 헌법 10조에 사회주의 소유의 가장 발전된 형태라고 규정되어 있다. 그것은 협동적 소유나 조직에 의한 소유보다 발전된 소유형태이다. 1974년의 헌법개정 이후 동독헌법 12조는 다음과 같이 규정하고 있다: 토지, 광산, 발전소, 댐, 하천, 천연자원, 산업, 은행과 보험기관, 자산(Volkseigene Güter), 교통수단, 철도, 선박 및 항공기, 우편과 통신이 국유재산이라고 규정하고 이에 대한 사유재산권은 인정되지 않는다고 하였다.

이러한 법적 규정에도 불구하고 국유재산은 법적으로나 경제적으로나 불분명하게 규정되었다. 이렇게 요약된 국유재산 형태는 주정부와 지방자치단체로 구별될 수 있는 이전부터의 국가재산과 개인으로부터 강제적으로 몰수하여 국유재산으로 선언된 재산 등 다양한 기원을 갖고 있다. 즉 국유재산은 동독의 입장에서는 오히려 원했고 아무런 문제도 되지 않았던

이전부터 내려오던 국가재산과 몰수된 사유재산이 분리되지 않은 채 혼합되어 있었다. 이전 사유재산의 증명이 등기부 대장의 형태에서는 가능하지 못했고 완전히 부정되었다.

1989년의 변혁이후에 이러한 상황이 큰 문제를 야기하였다. 왜냐하면 많은 사람들의 침해당한 소유권을 원상회복시켜 주어야만 하였기 때문이다. 침해된 소유권 복원을 위해 많은 노력이 필요하였고 또 빈번히 어떤 재산권은 국유재산의 다른 부분과 통합되어 있어서 분리해낸다는 것이 불가능하거나 어려움이 있거나 또는 많은 가치하락을 야기하였다. 따라서 후에 신탁청의 사유화활동은 어쩔 수없이 문제꺼리 일 수밖에 없었다.

신탁관리청의 설립과 함께 관리를 넘겨 받은 동독국영의 기본적이고 구조상 중요한 경제단위는 콤비나트였다. 콤비나트는 국영기업의 합병을 통해 생겨났고 경제분야에서 사회주의통일당의 중심적 권력행사를 위해 봉사하였다. 사회주의통일당에게는 국유재산의 도입 이후 콤비나트의 형성은 중앙계획경제에서 사회주의적 생산관계의 수립을 위한 중요한 진보였다. 이러한 맥락에서 1987년 호네커는 “콤비나트는 사회주의 경제의 척추이며 그것은 복잡한 국민경제 계획을 자신의 힘으로 극복하기 위한 정신적·물질적·재정적 역량을 제공한다고 정의하였다.”

일반적으로 사회주의의 생산조직에서 빼놓을 수 없는 특성 중의 하나는 기업의 횡적 혹은 종적 결합이며 이러한 기업결합을 통하여 생산의 효율화를 추구함과 동시에 중앙집권적 계획경제의 문제점을 개선하고자 노력해왔다. 과거의 소련과 같이 사회주의체제가 도입된 후 공업화를 추구한 국가들은 신설되는 공업생산시설을 집단화하거나 혹은 단위기업의 규모를 거대화함으로써 규모의 경제를 추구하는 경향이 강했다. 반면 동독은 사회주의 정권 수립 이전에 이미 산업화과정을 거쳤으며 국가는 기존 산업시설들간에 유기적 관계를 맺도록 하거나 혹은 지역적 이동이 가능한 생산단위를 재조직하여 집단화를 추구하였다. 이러한 기업의 결합형태는 구 동독 헌법에도 명시되어 있었는데 이에 따르면 정부조직, 조합연맹, 사회단체 등의 사회적 생산성 향상을 위해서 기업간의 협동적 공동체조직을 만들 수 있다고 명시되어 있었다. 이러한 공동체조직의 기본적 형태로는 ① 기업합병(Amalgamation), ② 콤비나트(Kombinat), ③ 협동체제(Kooperation)의 세가지가 있었다.<sup>5)</sup>

중전 기업의 국유재산으로의 편입은 소군정의 지시아래 그리고 결과가 조작된 1946. 6.30 작센에서 있었던 의문투성이인 국민투표에 근거해 이루어졌다. 그 이후로는 이러한 절차마저도 없이 소련군 점령아래 있는 다른 주에서 전범기업의 몰수라는 슬로건 아래 국유화되었고 콤비나트로 합병되었다.

1950년대에는 우선 전자와 화학 그리고 원료산업과 금속산업이 콤비나트로 합병되었다. 1968년에서 1970년 사이에는 신경제체제의 강요된 성장정책과 구조정책에 따라 다시 한번 콤비나트 설립의 물결이 몰아쳤다. 그 결과로 1970년에는 120개 콤비나트에서 전 동독고용자의 2/3가 넘는 숫자가 일하였다. 이 기간에는 생산물이 동종이거나 비슷한 국유기업끼리 수평적 형태의 모습을 띄며 콤비나트가 구성되었다. 이는 단순히 계량적 수치 달성을 위한 지도이념아래 단선적 구조를 형성하였다.

이와 반대로 호네커 집권 이후에는 서로 전후 연관관계에 있는 기업을 수직적으로 결합하며 콤비나트가 형성되었다. 80년대 초에는 대부분의 콤비나트가 스스로 대외무역회사를 설립하였다. 1978년부터 1981년의 목표는 콤비나트 안에서 가급적 높은 자금자족을 통해 조달장애로 인한 생산장애를 피하고자 하는 것이었다.

1981년 국유재산 기업의 합병이 거의 끝났을 때 콤비나트가 수출품뿐만 아니라 국내소비재 그리고 산업생산에 차지하는 비율은 거의 100%에 이르렀다.

콤비나트는 법률적·경제적으로 독립된 기업이며 법인의 형태로 콘체른과 유사한 기업연합체이다. 콤비나트의 창설에 대해서는 구동독의 각료회의와 산업분야의 해당장관이 지역위원회와 합의하여 결정하였다. 중앙에서 관리하는 콤비나트에 고용된 종업원수는 2,000명에서 70,000명 수준이었으며, 하나의 콤비나트 당 평균 25,000명이 고용되어 있었다. 반면 지역관리 콤비나트의 경우 평균 종업원수는 2,000명선이었다. 그리고 산업에 따라 단위 콤비나트에 소속되어 있는 기업체의 수에는 커다란 차이가 있었다. 중화학공업부문의 각 콤비나트는 대체로 100개 이하의 기업을 포함하고 있었으나 경공업의 경우 1개의 콤비나트에 소속되어 있는 기업의 수가 500개를 넘어서는 경우도 있었다. 1980년에 소수의 기업을 제외한 대

5) 고일동·조동호, 「구동독의 사유화 방안 및 실업대책」(서울: 한국개발연구원, 1992), p.62.

부분의 생산부문 기업들이 산업체 콤비나트에 편입됨으로써 경제통합 직 전에는 316개 콤비나트가 구동독의 산업생산을 거의 담당하다시피 하였다.<sup>6)</sup>

구동독이 이처럼 콤비나트체제를 지향한 가장 중요한 목적은 기술개발, 원료확보, 생산, 판매 등의 측면에서 밀접한 관계가 있는 기업들을 수직적 혹은 수평적으로 결합함으로써 규모의 경제를 도모하는 한편 시장의 부재에서 발생하기 쉬운 기업간 생산물의 유통애로를 타개하고자 한 것이었다. 또 다른 주요목적은 수많은 경제단위를 대상으로 생산의 집중이 이루어질 경우 이로 인해 기업들간에 신기술에 대한 정보경로의 단축이 이루어지게 되며 또 한편으로는 계획과 조정제도가 단순화될 뿐만 아니라 공급자와 수요자의 의사가 기업과 콤비나트의 결정에 보다 직접적으로 전달될 수 있을 것이라는 기대에서 비롯되었다.

증가하는 기업정책결정의 중앙집권화와 주기업과 부품생산기업 그리고 상업기업의 편입을 통한 콤비나트의 복잡성은 산업의 경영에 대한 실제적·이론적 지식과는 모순되었다. 이러한 정책을 통해 중앙계획경제의 비유연성은 점점 증가하게 되었다.

그중에서도 특히 심각한 문제로 부각된 것은 콤비나트 경영 자체의 관료화와 기업의 신축적 탄력성 결여 그리고 콤비나트 단위의 대외적 폐쇄성 등을 들 수있을 것이다. 콤비나트의 조직은 거대한 기업군으로 형성되기 때문에 그 자체가 하나의 의사결정 단위로서 신축성을 발휘하기에는 규모가 너무나 비대한 것이었다. 그 결과 기업의 경쟁조건은 더욱 퇴화되어 갔을 뿐만 아니라 개별기업의 입장에서는 경영권이 극히 제한되어 있었고 이에 따라 경영의 성과에 대한 책임감도 점차 저하되어 갔다.

또한 콤비나트는 자체의 생산실적에만 관심을 둔 결과 콤비나트간의 중간재 거래는 심한 제약을 받게 되었으며 생산목표달성을 위해 콤비나트내에 원료 및 중간재의 재고를 지나치게 많이 확보하는 경향으로 인해 원자재난이 가중되었다.

이와같이 동독경제에서 대규모 콤비나트의 조직은 기업의 외부조건 변화에 대한 적응력을 더욱 약화시킨 것으로 분석된다. 개별 생산단위를 종적으로 결합하게 되면 중간재의 거래가 콤비나트 내부에서 이루어지기 때

---

6) 같은 책, pp.63-64.

문에 요소가격이나 생산물가격에 대한 기업의 민감도가 저하된다. 장기적으로 이러한 민감도의 저하는 시장조건을 탄력적으로 수용할 수 있는 적응력의 저하를 의미할 뿐만 아니라 생산단위의 확대는 대정부 영향력 강화를 의미한다.

콤비나트는 중앙집중적인 사회주의 경제체제가 갖는 자원배분의 애로를 타개하기 위해 조직하게 되었지만 사회주의 경제의 비효율성이 완전히 제거된 것이 아니라 콤비나트의 존재로 다른 여러가지 문제점들을 야기하게 되었다. 시장의 기능이 무시된 사회주의 경제에서 자원배분과 관련된 각종 정보의 흐름이 각 경제주체에게 제대로 전달될 수 없는 문제를 해결하기 위해서 콤비나트의 조직이라는 방법을 통해 생산단위간의 관계를 긴밀하게 유지하고자 하였으나 이는 국가독점에 따른 각종 문제의 정도를 더욱 심화하는 결과를 초래한 것이다.<sup>7)</sup>

### 2.3 국유재산의 경제적 취약점

환경오염과 산업시설의 노후화와 같은 위기요인과 점증하는 동독의 지불능력마비는 중앙계획경제의 한계에 대한 명백한 증표로 나타났다. 경제위기의 원인은 피할 수 없는 본질적인 것이었다. 중앙계획경제는 비경제적임이 판명되었다. 왜냐하면 3가지 근본문제에 대한 해결책이 없었기 때문이다. 그것은 ① 계획에 대한 지식의 한계, ② 동기부여의 문제, ③ 상품의 부족이었다.

우선 지식의 문제가 해결되지 않은 채 남아있었다. 동독의 경제체제는 모든 중요한 경제적 결정을 중앙의 계획이라는 틀을 가지고 해결하려 하였다. 그러나 이를 위해서는 경제와 관련한 모든 것에 대한 정확한 지식이 필요하나 원천적으로 이것은 불가능하다.

시장경제에서는 가격기능이 경제의 조절기능을 하지만 계획경제에서는 이러한 가격이 수요와 공급이 아닌 행정당국에 의해 결정되므로 지식을 대체할 가격이 존재하지 않게 된다.

또 다른 문제로서 동기부여문제가 해결될 수 없었다. 동독기업의 구조적 결함은 동기부여체제와 급여체제에 있다. 이들은 상품의 부족을 반영해

---

7) 같은 책, pp.65-66.

내지 못하였으며 근로자에게 경제적 결정에 대한 어떤 책임도 부과하지 않았다. 경제에서 개인 기여의 질과 범위는 우선 동기부여에 조건지워져 있었다. 그러나 창의성의 기반이 되는 동기부여문제를 해결하려는 동독정부의 지금까지의 모든 노력이 좌절되었다. 동기부여는 이윤획득욕구가 그 바탕이 될 때 가장 효과적일 수 있다는 것이 자본주의를 통해 증명되었다. 이윤획득의 순기능 대하여 하이에크는 다음과 같이 설명하고 있다.<sup>8)</sup>

아테네의 도공이 자신이 만든 항아리를, 항아리를 못가져서 안달하는 이웃에게 주었거나 혹은 아마도 더욱더 선심을 써서 항아리를 더 많이 만드는 대신에 올리브 나무를 재배하는 데 더 많은 시간을 투자하여 올리브유를 가득 채운 항아리를 이웃에 선사했다라면 그 이웃의 가시적인 궁핍을 보다 직접적으로 제거시켜 줄 수 있었을 것이다. 그러나 실제로 그는 자신의 항아리를 흑해로 수출하여 그 대신 곡물을 교환함으로써 아테네 주민들의 곤궁과 배고픔을 악화시키는 데 훨씬 더 큰 공헌을 하였다. 물론 그는 주민들의 곤궁과 배고픔을 악화시키겠다는 의도를 갖고 항아리와 곡물을 교환한 것은 아니었다. 이렇게 하여 아테네 주민의 후생과 성장이 이루어졌던 것이다. 그러나 그로 하여금 이렇게 하도록 했던 것은 자선주의가 아니라 순수한 이윤획득욕구였다. 그가 단순히 이윤을 추구함으로써 그는 어떻게 배고픔으로부터 이웃을 보호할 수 있는가에 대해 노심초사 골똘히 생각하는 경우보다 훨씬 더 많이 이웃의 배고픔을 달래 주었다.

지식의 문제와 동기부여문제가 해결되지 않았기에 모든 경제체제가 해결해야만 하는 상품의 부족현상에 대한 해결책을 구할 수 없었다. 상품부족을 최소화한다는 노력은 생산수단의 기술적 이용을 극대화하면서 수요와 그 수요의 순위를 고려하는 것을 의미한다. 그러나 동독경제의 참여자는 이를 위한 필요지식과 동기가 결여되어 있었다. 이것은 결국 자원낭비와 비효율로 이어졌다.

이러한 중앙계획경제의 무능에 대한 주요 원인은 국유재산을 통해 사유재산을 대치해 버린 것에 있었다. 소유질서의 변환은 경제정책과 사회정책에도 결정적 실패요인을 제공하였다. 왜냐하면 소유제도는 인간의 삶에 강력한 영향을 주기 때문이다. 사유재산의 질서안에서 경제적·개인적 자유의 원천이 있어 그 보장이 담보될 수 있다. 직업선택의 자유, 노동권의 보장, 계약자유와 같은 경제적 자유는 사유재산제도의 정착없이는 실현 불가능한 것이 때문이다.

이와는 달리 사회주의 이론가들은 사유재산을 국유화함으로써 착취

---

8) F. A. von Hayek 저, 민경국 편역, 「자본주의나, 사회주의나」(2쇄, 서울: 문예출판사, 1990), pp.216-217.

를 근절하고 실업과 같은 시장실패요인을 지양하여 노동관계의 인간화를 이룩할 수 있을 것이라고 생각하였다. 근래에 경제사가들은 중세 초기 유럽에서의 경제발전은 처음부터 기술적 진보에 의해 진전된 것이 아니라 법적 제도로서 소유제도 도입에 따른 것임을 증명하였다. 이러한 지적은 사유제에 대한 국유제의 취약점을 잘 보여준다. 한 사회의 경제적 성과와 발전은 무엇보다도 소유질서에 의존적이다.

사유재산권을 인정한다함은 사유재산에 대한 이용, 전환, 수익 그리고 양도에 대한 권리를 개인에게 배타적으로 부여한다는 것을 의미한다. 이를 통해 사유재산은 동기부여 기능을 확보할 수 있다. 자신의 소유물로부터 수익을 올릴 수 있다는 것은 자산획득에 대한 강력한 동기를 부여한다. 결국 소유권자는 이익을 극대화하기 위한 동기와 창의성을 자극받지 않을 수 없게 된다.

국유화론자들은 국유화의 폐해에 대한 구체적 연구없이 자본주의 극복이 역사적 진보라고 주장하였다. 사유재산의 사회화, 자본의 중립화 등으로 미화되면서 사유재산이 국유화됨으로써 사유재산의 경제적 기능인 동기부여, 자동조절기능, 분배기능 등이 더 이상 작동하지 않게 되었다. 오히려 무임승차자의 문제, 계획의 한계, 주인의식의 결여 등이 중앙계획경제의 부작용으로 나타났다.

사유재산제하에서는 재산에 대한 수익자가 비용을 부담하게 되어 있으나 국유재산제하에서는 수익은 개인이 향유하나 비용은 사회가 부담하는 문제가 나타났다. 이러한 문제는 이미 아담 스미스에 의해 지적되었다: 아무 것도 소유하지 않은 사람은 이익에 관심을 갖지 않게 되므로 가능한 적게 일하고 가능한 많이 먹으려 한다.

국유재산제도의 도입이 바로 그러한 상황으로 이끌었다. 좀더 세밀한 중앙계획을 통해 이러한 문제를 해결하려고 시도하였으나 이러한 방식은 개인의 자율성을 크게 위축하여 예상치 못했던 문제를 야기시킬 뿐이었다. 목적달성을 위해 목표는 가능한 낮게 설정하고 이를 위한 자원은 최대한 확보하려는 문제가 발생하였다. 이것은 동독경제 전체에 막대한 손실을 의미하였다. 소유자와 수익자의 분리는 동독경제에 주인의식결여라는 또 다른 문제점을 안겨 주었다. 물론 서독에도 소유와 경영의 분리가 있었지만 이는 주식시장을 통한 간접적 경영평가를 통

해 경영자의 업적이 계속 평가되고 있었으므로 주인의식결여 문제는 시장을 통해 해결되었다.

1989년 11월 9일의 장벽붕괴 이후에 동독경제를 위한 처방은 하나밖에 남아 있지 않았다. 그것은 곧 중앙계획경제로부터 시장경제로의 체제전환을 의미하는 것이었다. 체제전환의 핵심은 동독 국유재산을 사유화하는 것이었다. 이것은 사기업의 허용과 국영기업의 철저한 사유화를 통해 동독지역에 새롭고 자유로운 번영의 기반을 마련하는 것을 의미한다. 대부분의 국가소유권을 가능한 신속하게 전환하는데 있어 입증된 방법은 존재하지 않았다. 질서정연하게 만족스러운 방법으로 새로운 사유재산권을 확립한다는 이 과업은 역사에서 그 유래를 찾을 수 없는 것이었다. 이제 신탁관리청이 역사에 유래없는 국유재산의 사유화라는 업무를 수행하게 된 것이다.

### 3. 신탁관리청의 조직 및 역할

#### 3.1 신탁관리청의 탄생

‘민주주의 지금(Demokratie Jetzt)’에서 활동하였던 울만(Wolfgang Ullmann)이 1990. 2. 12 “동독 시민권을 가진 국민들의 동독 국민재산에 대한 지분권(Anteilsrecht)보존을 위한 신탁회사의 즉각적인 설립”을 ‘원탁회의(Runder Tisch)’에서 제안함으로써 전후 독일역사에서 가장 큰 논쟁을 제공했던 신탁청이 탄생의 단초를 마련하게 되었다.

울만의 이러한 구상은 동독 붕괴 직전부터 내부개혁에 대해 논의를 진행하면서 시장경제를 논의하였던 활동의 산물이기도 하였다. 이들은 기존의 인민소유를 가능하면 동독인민 개개인에게 많이 분배할 수 있도록 하는 전략적 목표를 추구하였다. 울만은 ‘민주주의 지금’의 공동설립자로서 모드로브(Modrow)정권하에서 무임소장관으로 재직하였는데 당시 정부 및 야당의 대표자는 신탁청의 필요성을 확신하고 있었다. 근거는 서독(서방)재벌들에 대하여 동독 국민재산을 보호하고 그리고 나서 동독국민에게 재산에 대한 권리를 나누어주어야 한다는 것이었다.

당시의 원탁회의에서 다른 어느 누구도 이와 유사한 제안을 하지 못하였

으며 또한 전문지식의 결여로 다른 참석자들은 애매한 태도를 취했다.

동독의 국민재산을 국민의 손에 넘겨주려는 계획은 신학자인 울만이 외부의 도움을 얻어 진전시켰다. 스위스의 “Management & Future사”의 자문관은 거대한 콤비나트(국영기업)들을 근로자들이 과반수 지분을 넘겨받는 자생력을 갖춘 수많은 작은 기업으로 분할할 것을 추천하였다. 그는 Ullmann을 위한 보고서에서 “국민들이 과반수 지분을 계속 확보해야 하기 때문에 동독(기업)을 완전히 매각하는 것은 제동이 걸릴 것”이라고 언급하고 있었다.

울만은 이 새로운 시스템을 은행과 재벌 또는 다국적 기업(Multis)이 지배하는 것이 아니라 대자본대신 소자본이 중심역할을 할 것으로 희망하였다. 그러나 Ullmann은 ‘수단으로서 인간’이라는 거역할 수 없는 명제(These)를 뜻하는 자본주의적 변화의 의미를 아직 몰랐다. 그리고 그는 근로자들이 과반수 지분을 소유한 기업이 갖는 의미를 이해하지 못했다. 즉 그러한 기업들에 서방기업들이 얼마나 적극적으로 투자를 하게 될 지 모르고 있었다.<sup>9)</sup>

이러한 설립배경을 가지고 있는 신탁청은 그 연원에 따라 2가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 즉 하나는 1990. 3. 15자의 정부명령에 근거한 신탁청과 1990년 6. 17자의 법률에 근거한 신탁청이 그것이다. 전자와 후자는 큰 차이가 있다. 논자에 따라 명령에 근거한 구신탁청(Ur-Trehandanstalt)을 모드로브-신탁청이라고 부르기도 한다.

### 3.2 신탁관리청의 조직

초대 신탁관리청장에는 골케(Rainer Maria Gohlke)가 임명(1990. 7. 15)되었으나 조직정비의 미비와 신탁청 인력의 전문성 부족 등으로 사유화가 지지부진하였고 업무처리를 둘러싸고 관리위원회 위원장인 로베더(Detlev Karsten Rohwedder)와 골케 사이에 심한 갈등이 표출되었다. 이러한 갈등으로 인해 골케가 취임 한달만에 사임(1990. 8. 20)하였고 로베더가 후임으로 취임하였다. 로베더는 재임기간이 비록 7개월로 짧았지만 1994. 12. 31 신탁청이 해체되기까지 유지된 신탁청 조직의 근

9) *Der Spiegel*, 1997. 2. 3. S.100-101.

간을 마련하였다. 로베더가 조직정비를 위해 행한 최초의 작업이자 중요한 작업은 신탁법에 규정되어 있던 신탁주식회사의 설립을 취소한 것이었다.

1990. 7. 1로 신탁법(1990. 6. 17 제정)이 시행될 당시의 신탁청 본부 직원의 수는 123명이었다. 이들 본부직원 123명과 15개 신탁청 대외지사 직원 약 400명이 8,000여개의 신탁기업과 이들 기업에 종사하는 약 400만명의 직원을 관리하였다.

신탁청의 조직은 신탁법에 따라 이사회와 관리위원회 그리고 나중에 설립이 포기된 신탁주식회사 등으로 구성되었다. 이사회의 업무는 신탁청 정관(1990. 7. 18)에 따르면 “신탁법, 정관 및 각료회의가 승인한 업무규칙에 따라 신탁청에 부여된 업무를 수행”하는 것이다.

관리위원회는 신탁법 제 4조에 따르면 “이사회의 업무감독 및 지원을 위하여 이사회로부터 정기적인 보고”를 받으며 “특히 사회적 시장경제 원칙에 입각한 국유재산의 사유화, 매각 등 제 2조에 규정한 모든 임무에 관하여 자문”을 하게 되어 있다.

신탁주식회사는 설립되지는 않았지만 신탁청의 근간을 이루는 하부 조직이었다. 신탁법 제 7조에 따르면 “신탁청은 그 임무의 범위와 목적 규정에 따라 기업경영의 원칙에 의하여 국유재산의 사유화 및 매각을 보장하는 신탁주식회사가 중심이 된 분권조직을 통하여 임무를 수행” 하며 8조에는 신탁주식회사의 업무를 “사유화, 기업의 효율성 및 경쟁력 보장, 정상화가 불가능한 기업 또는 그 재산의 청산 및 매각”으로 규정하고 있다. 이렇게 신탁청 업무를 포괄하고 있는 신탁주식회사가 설립된다면 기존의 합의법(Mitbestimmungsgesetz, 1976)의 적용대상이 되어 사유화·경영정상화·청산시 사용자와 근로자간 합의 도출에 장기간이 소요되어 신탁청 업무 자체가 마비될 수도 있다는 의견이 대두되었다.

신탁주식회사는 상당한 자율성을 가진 개별적 법인체로 운영될 수 있었다. 따라서 신탁청 정책과 신탁주식회사 정책간에는 커다란 차이가 있을 수 있었을 뿐만 아니라 신탁청의 정책결정이 신탁주식회사에 전달되어 구체적으로 실천되기까지는 여러 경로를 거쳐야 하는 행정상의 어려움도 수반되었다. 신탁청을 대신탁청이라 할 경우 신탁주식회

사는 소신탁청이라고 할 수 있기 때문에 신탁청 조직은 신탁청과 신탁주식회사의 이원적 구조로 구성되어 있다고 볼 수 있다. 이러한 이원적 조직은 행정적 신축성이 결여되어 있고 따라서 실질적으로 신탁청과 신탁주식회사중 하나는 불필요한 조직인 것으로 판명되었다.<sup>10)</sup>

또한 신탁주식회사가 신탁청 사유화 업무의 주체가 될 수도 있어 신탁청과의 마찰이 피할 수 없게 될 여지도 있고 이것이 자칫 신탁청 본부의 존속여부에 영향을 끼칠 수도 있는 상황이었다.

결국 로베더는 청장 취임 직후(1990. 8. 24) 신탁주식회사의 설립 포기를 공표하게 되었으며 1991. 3월에 발효된 투자법에는 신탁주식회사의 설립이 반드시 필요하다는 강제조항이 삭제되었다. 이에 대한 대안으로 로베더는 신탁지점의 역할을 강화하고 본부와 지점의 업무분장에 있어서는 본부가 대기업을 맡고 지점은 중소기업을 책임지는 조직구조를 제안하였다.

### 3.2.1 신탁지점의 설립<sup>11)</sup>

결국 로베더 청장의 주장이 관철되어 신탁주식회사는 법적 규정에도 불구하고 설립되지 않았으며 종래의 신탁대외지사(Außenstellen)가 신탁지점(Niederlassung)으로 개칭되어 종래의 동독지역 구획에 따라 총 15개 지점이 설치되었다. 본부와 지점의 업무분장에 있어 신탁지점은 근로자 1,500명 미만이 고용되어 있는 기업을 관리하게 되었고 본부는 근로자 1,500명 이상 기업을 관장하게 되었다. 이렇게 지역별·기업규모별로 신탁업무를 분장하게 됨에 따라 신탁본부의 업무가 경감되었고 본부와 지점간 상하관계가 유지되었다.

### 3.2.2 신탁청 본부의 조직 개편<sup>12)</sup>

1990년 가을까지의 신탁청 내부의 업무분장은 기능별로 이루어져

10) 황병덕, 「독일통일후 동독지역에서의 사유화정책 연구」(서울: 민족통일연구원, 1993), pp.20-21.

11) Wolfram Fischer의 편·재정경제원 역, 「통일독일의 사유화 전개과정」(서울: 재정경제원, 1994), pp. 34-38.

12) 같은 책, pp.38-39.

있었고 산업별로 나누어져 있지 않았다. 즉 출자, 사유화, 기업경영정상화 및 청산, 특별재산관리, 부동산, 지소담당, 재무, 인사로 구분되었다. 1개의 기업을 놓고 볼 때 관할권이 중복되어 담당부서를 확정하기가 쉽지 않았고 상호간 협력에 문제가 생기게 되었다.

이의 개선을 위해 1991. 1. 1로 조직개편안을 시행하게 되었다. 새로운 개편안은 산업별로 업무를 분장하여 기업 1군부터 기업 5군으로 나누었고 인사·재정 등의 업무는 종래의 기능별 분장을 존속시켰다.

새로운 개편의 결과로 업무귀속과 권한이 분명해지게 되어 권한과 한계가 명확하게 되었다.

### 3.3 신탁관리청의 업무내용

구신탁관리청(UrTreuhandanstalt)의 업무는 사유화보다 인민재산의 보존과 관리에 중점을 두고 있었다. 그러나 1990. 3. 18 인민의회 선거결과 상황이 급변하여 동독 마지막 수상인 메지에르 정부는 신탁청의 업무를 사유화에 중점을 두는 방향으로 새롭게 규정하였다.

이에 따라 구신탁청의 설립결정(1990. 3. 1)과 정관(1990. 3. 15)이 1990. 7. 1부터 신탁법의 시행과 함께 폐지되었다. 신탁법의 보완을 위하여 1990. 8. 15부터 1990. 9. 18까지 5차례나 시행령이 제정되었다. 이에 따른 신탁청 업무를 살펴보면 다음과 같다.<sup>13)</sup>

#### i) 사유화(Privatisierung)

인민재산과 신탁청에 위탁된 재산을 사법인이나 자연인에게 가능한 신속하고 광범위하게 매각하는 것을 말한다.

#### ii) 기업의 경영정상화(Sanierung)

신탁기업의 경쟁력을 제고시켜 고용안정을 도모하며 이를 위해 재정적 지원과 기업구조를 새롭게 규정할 수도 있다. 신탁청은 경영정상화 필요성이 있는 기업뿐만 아니라 능력이 있는 기업에 대해 제 수단을 강구하여야 한다.

#### iii) 청산(Stillegung)

---

13) Wolfram Fischer, ed., *Treuhandanstalt: Das unmögliche Wagen*(Berlin: Der Akademie Verlag, 1993), S.49-55.

경영정상화 능력이 없는 기업에 대해서는 청산을 하며 기업자산을 매각한다.

iv) 경제의 구조조정

경쟁력있는 시장구조의 창출

v) 고용안정과 고용창출

vi) 재사유화(Reprivatisierung)

인민재산의 원소유주에게로의 반환업무는 본래 재산청의 관할이나 신탁청도 자신에게 위탁된 재산과 관련해서는 재사유화업무를 담당한다.

vii) 지방정부로의 재산권 이전(Kommunalisierung)

지방정부의 업무나 서비스제공에 사용되는 인민재산을 지방정부로 귀속시키는 것을 말한다.

viii) 재산권 귀속권한

ix) 투자우선순위의 결정

x) 토지거래 승인

xi) 특별재산의 관리

신탁청은 구동독의 정당이나 정당관련 조직, 법인 그리고 대중단체 소유재산을 양도받아 관리한다.

xii) 채무청산기금과 청산중인 동독국가보험에 대한 재정지원

xiii) 저축액 감액지불에 대한 국유재산 지분권 교부

통화통합에 따라 감액되어 지불된 저축액에 대해 나중에 국유재산의 지분권을 교부하는 것을 말한다.

상기의 업무 중 어느 것 하나 소홀히 할 것은 없으나, 중심업무는 91년 4월에 암살된 로베더(Detlev Karsten Rohwedder) 청장이 잘 요약했듯이 “신속한 사유화(schnelle Privatisierung), 확고한 경영정상화(entschlossene Sanierung), 신중한 청산(behutsame Stillegung)이었다. 이 3가지 중에서도 통일 후의 동독경제를 결정지은 것은 사유화였으며 “사유화는 효과적 경영정상화의 방법”이라고 빈번히 신탁청에 의해 이야기 되었다. 그리고 로베더의 후임자인 브로이엘(Birgit Breuel) 청장은 그것을 다음과 같이 표현하였다.

“우리는 사유화를 통해 기업을 매각할 뿐만 아니라 동시에 경영·기술·자본과 판매고를 사

기도 한다.”

이러한 사유화 중심의 신탁청업무는 급속히 늘어나는 동독의 실업률 증가에 따른 여론과 정치권의 압력으로 인하여 1991년 중반 이후부터는 초기의 ‘사유화가 경영정상화의 최선의 형태(Die Privatisierung ist die beste Form der Sanierung)’라는 모토에서 벗어나 ‘사유화를 위한 경영정상화(Ansanierung zur Privatisierungsvorbereitung)’로 그 궤도를 수정하였으며 계속되는 여론의 압력으로 인하여 1992년에는 ‘적극적 경영정상화(aktive Sanierung)’로 다시 정책이 변경되었다. 그러나 이러한 정책의 변화는 나락으로 떨어진 동독경제의 부상에는 큰 영향을 미치지 못하였다. 왜냐하면 이미 경쟁력 있는 주요기업들은 사유화된 이후였기 때문이다.<sup>14)</sup>

### 3.4 업무처리방식에 있어서 기본적 특징<sup>15)</sup>

신탁관리청은 신연방주에 있어서 중요한 산업정책결정자의 역할을 하였다. 기업분할 결정, 사유화 결정, 경영정상화 결정과 청산 결정은 경제구조조정에 즉각적으로 영향을 미쳤다. 신탁청은 모든 종류의 경제구조조정정책을 실행할 수 있는 수단과 영향력을 가지고 있었다. 여기에서는 신탁청의 업무처리에 있어서 기본적 특징을 4가지로 나누어 살펴보고자 한다.

#### 3.4.1 목표의 다양성

신탁청의 임무는 신탁법 1조에 규정하고 있는 “인민재산의 사유화”라는 범위를 훨씬 넘어서고 있다. 신탁청은 중소기업 설립, 국제적으로 경쟁력 있는 기업구조 형성 그리고 가능한 많은 고용유지 및 창출 외에도 동시에 동독경제 전체를 새롭게 구조지어야 하였다. 그외에도 신탁청은 산업근간 유지와 경영정상화 능력이 있는 기업을 사유화 해야 하였고 사회적이고 지역적 비난이 없도록 하거나 최소한으로 흡수하여

14) 줄고, “독일 신탁관리청의 해체와 후속기관,” 「통일문제연구」, 제 7권 2호, pp.306-307.

15) Karl Lichtblau, *Privatisierungs- und Sanierungsarbeit der Treuhandanstalt*(Köln: Deutscher Instituts-Verlag, 1993), S.31-36.

야만 하였다.

이런 이유로 신탁청의 목표는 ‘사유화를 통한 이윤의 극대화나 비용을 최소화하는 청산’에 있지 않았고 새로운 경쟁력 있는 경제구조를 구동독지역에 만들어 내는 것이었다.

이러한 목표에 대한 논의는 ‘사유화나 경영정상화나 또는 사유화와 경영정상화를 동시에 추구할 것’인가 하는 사유화전략을 둘러싸고 일어났다.

처음에는 ‘사유화가 경영정상화를 최선의 방법(Die Privatisierung sei die beste Sanierung)’이라는 원칙이 지배적이었다. 이러한 원칙이 1992년 경에는 ‘매각전에 경영정상화가 선행되어야 한다는 정책’으로 바뀐 것처럼 보였다. 변화의 핵심은 사회적이고 노동시장에 대한 정책적 이유로 경제적인 측면에만 근거한 청산은 피해야 한다는 것이었다. 따라서 신탁청은 목표의 다양성에 의해 야기되는 갈등을 완화하기 위해 노력하여야만 하였다.

#### 3.4.2 규정에 얽매이지 않는 예외적 결정

신탁청의 결정은 사안에 따른 검증을 토대로 해서 내려졌다. 이러한 상황은 경영정상화의 경우 뿐만 아니라 사유화나 청산에도 적용되었다. 신탁청의 모든 결정은 개별적이고 특수한 상황 속에서 내려졌다.

- i) 기업을 어떻게 분할하여 어떤 단위로 매각할 것인가의 문제
- ii) 구동독에서 넘겨 받는 부채중 어느 것을 변제할 것인가의 문제
- iii) 기업에 대해 어느 정도의 금액을 지불보증 또는 투자지원금으로 제공할 것인가의 문제
- iv) 어떤 투자자가 신탁청의 다차원적인 목표 실현에 있어서 가장 큰 기여를 할 것인지 결정하는 문제

모든 결정은 사업계획과 가능성있는 투자자에 근거해 이루어 졌다. 외부에 투명성을 가지는 그리고 모두가 추론 가능한 확고한 규칙에 근거한 절차는 경영정상화 영역이나 사유화 영역 모두에 존재하지 않았다.

신탁청은 투자가능한 투자자와 직접협상을 통해 기업을 매각하였다. 즉 신탁청은 공모방식을 통해 투자자의 범위를 확대 할 것인지 그리고 어떤 조건으로 계약을 체결할 것인지 자신의 판단에 따라 결정하였다. 신탁청이 투자자, 은행, 브로커, 전문가, 박람회나 매각 카타로그를 앞세웠음에도 불구하고 정형화된 매각절차가 존재하지 않았다는 것을 감추지는 못했다.

간소화된 경매절차는 규모가 작은 기업에만 적용되었다. 50명 미만의 종업을 가진 약 2,000개(1992년 여름 기준) 기업의 경우 최소한의 고용과 확정된 투자액이 적힌 표준계약에 의해 매각되었다. 이외의 다른 모든 경우에는 신탁청의 독자적 판단에 따라 결정되었다. 결정의 질은 결국 신탁관리청 관리자의 능력에 의존하게 되었다.

어쨌든 신탁청의 매각방식에 있어 비중이 컸던 비공개적 매각 방법은 신속한 사유화가 가능하다는 장점이 있으나 단점 또한 적지 않았다.

이 유형은 재량적인 결정에 기초하는 것이므로 모든 경우에 대해 개별적으로 결정을 내려야 한다. 따라서 기업의 사유화에 규칙과 원칙이 결여되어 있다. 또 재량적 결정은 객관화시키기가 어렵고 결정과정의 외부에 투명하게 나타나지도 않는다. 이외에도 한 원매자를 대상으로 협상을 벌이는 경우 그 잠재적인 투자자는 신탁관리청을 대상으로 전략적인 행동을 취할 수도 있다. 즉 그 투자자는 협상을 일단 질질 끌고 나가면서 구매가격을 현저히 낮출 수 있다. 다른 한편으로는 더 좋은 가격을 주고 그 기업을 인수할 의사가 있는 투자자가 있는지 전혀 알 수가 없다. 또 서독의 투자자가 구동독 기업을 경우에 따라 재폐쇄하고 이로써 미래의 잠재적인 경쟁자를 미리 제거할 목적으로 기업인수를 하는 경우도 배제할 수 없었다.<sup>16) 17)</sup>

### 3.4.3 업무의 복잡성에 따른 제약

16) Horst Siebert 저·허선 옮김, 「통일, 그리고 경제의 모험」(서울: 을유문화사, 1993), p.105.

17) 줄고, “아직도 희망과 불안의 쌍곡선 그림: 구동독지역의 경제전환과정,” 「통일한국」, 1996. 1월호, p.97 및 2월호, 5월호 참조.

신탁청은 기업을 단순히 높은 금액 제시자에게 매각한 것이 아니라 투자약속과 고용약속을 요구하였다. 그리고 사후 평가조항이<sup>18)</sup> 있는 매매계약서를 확보하고자 하였다. 이로 인해 표준화된 절차를 확정하는데 어려움이 있었다. 고용창출의 약속이 주는 신뢰도가 투자자마다 다르고 단순히 한 사람의 고용이 더 이루어진다고 하더라도 산업에 따라 그 가치가 다를 수 있기 때문이었다.

이것은 사유화 과정을 복잡하게 만들었을 뿐만 아니라 신탁청으로 하여금 모든 가능성 있는 투자자의 사업계획을 검토하여야 하는 어려움에 빠트렸다. 신탁청은 소유기업의 가치를 알고 있어야 할 뿐만 아니라 각각의 투자자가 신탁청의 다차원적인 목적달성에 얼마나 기여할 수 있는가도 알아야 하였다.

#### 3.4.4 정치권으로부터의 영향

공법적 기관으로서 신탁청은 정치부재의 공간에서 움직이는 것이 아니라 정치적으로 영향받고 통제를 받았다. 물론 특별회계에 근거해 의회의 직접적 통제는 피할 수 있었으나 감독관청인 재무성까지도 의회의 영향력밖에 머물렀던 것은 아니다. 정치적 열개는 상당히 복잡하였다. 연방재무성이 신탁청에 대해 전문적 감독업무를 수행하였으나 연방과 주정부 모두 신탁청 관리위원회에 의석과 투표권을 갖고 있었다.

주정부는 자신의 내각에 신탁관련 담당부서를 신설하였고 신탁청과 주정부는 1991. 3. 14의 기본원칙선언에서 강력한 협조체제 구축을 결의하기도 하였다.

## 4. 신탁관리청의 사유화전략

### 4.1 사유화속도 : 충격요법과 점진주의

---

18) 신탁청은 사후 평가조항을 통하여 계약내용의 이행여부 등을 감독하고자 하였다.

사유화의 진행속도는 계획경제로부터 시장경제로의 전환시 점진적 변화를 의미하는 점진주의를 취할 것인가 또는 급속한 변화를 의미하는 충격요법을 취할 것인가와 관련되어 있다. 독일의 경우 정치적 결단에 따라 즉각적인 화폐통합을 실시함으로써 신속한 체제전환과 통합을 의미하는 충격요법을 택하였다.

#### 4.1.1 충격요법

충격요법은 사유화과정을 단기간에 걸쳐 대규모로 실행하는 것을 말한다. 독일의 경우 동서독 화폐교환비율을 1:1로 규정하는 통화통합을 즉각적으로 도입함으로써 동독의 계획경제로부터 시장경제로의 전환에 충격요법을 선택하였다. 독일이 충격요법을 취한 배경은 다음과 같다.

- i) 당사자인 동독주민들이 신속한 통합을 원했다. 따라서 동독의 구 체제적 요소를 시급히 청산하여야만 하였고 동시에 콜(Kohl) 정부는 서독체제의 우월성을 표시하는 증거로 적절한 조치를 취하지 않으면 안되었다.
- ii) 동서독 국경개방 이후 현실적으로 노동시장이 분리될 수 없으므로 인해 동독의 젊은 노동력과 전문인력이 계속 서독으로 넘어오는 현상을 증지시킬 수 있는 가장 효율성 있는 방안은 1:1 화폐 도입이었다.
- iii) 콜 정부로서는 통일 이후 동서독 통합선거라는 정치현실을 외면할 수 없었다. 그리고 신속한 체제전환을 의미하는 충격요법을 배제하고 동독주민들의 지지를 얻는 데 한계가 있을 수밖에 없었다. 만약 콜 정부가 점진주의적 체제전환을 채택하였다면 통일 후 최초 선거(1990. 12. 2) 결과는 달라졌을 것이다.

따라서 1990년은 정치의 해였지 경제의 해는 아니었다는 말을 수긍할 수밖에 없을 것이다. 또한 독일의 콜 수상은 1996년에 발간된 자신의 저서에서 독일통일의 지연에 따른 정치·경제적 비용이 신속한 통일에 수반되는 비용을 능가한다고 확신하기에 현재와 같은 연방정부의

재정부담을 당시에 예측하였다고 하더라도 모든 기본적 정책들은 지금과 크게 다르지 않을 것이라고 밝혔다.<sup>19)</sup>

물론 1:1 화폐통합으로 대표되는 충격요법은 많은 부작용을 야기하였다. 1:1 화폐통합으로 야기된 생산성을 증가하는 임금은 동독제품의 가격상승으로 이어졌고 이에 따른 매출하락은 동독기업의 도산과 대량실업으로 나타났다.

#### 4.1.2 점진주의

점진주의는 중국이나 헝가리에서 적용했던 점진적인 체제전환전략으로 국유재산을 장기간에 걸쳐 서서히 사유화하는 것이다. 점진주의자들은 점진적 개혁이 정치적인 측면에서 본다면 낮은 위험성을 내재하고 있는 전략이라고 하며 많은 독점적 국영기업들이 과거의 계획경제 하에서처럼 계속 생존가능성이 있으며 충격요법은 불필요한 생산량의 감퇴와 대량실업 등 사회적인 문제를 발생시킨다고 주장한다.<sup>20)</sup>

점진적 전환의 필요성은 계획경제체제의 청산, 소유권제도의 전환, 시장형성, 가격기구의 기능발휘, 법질서의 재정비 등이 시간을 요하고 또 많은 전문인력이 양성되어야 하기 때문이라고 한다.

이와 같은 점진주의 결점은 체제전환 기간이 너무 길기 때문에 생산성 증대가 매우 서서히 나타나며, 구체제가 부분적으로라도 유지되면 체제전환에 많은 저항요인이 작용하여 점진적 구조조정이 실패할 요인이 많다는 것에 있다.<sup>21)</sup>

어쨌든 독일의 경우 법치국가적 전통에 반하여 노동력 이동을 제한할 수 있는 방안채택이 어려웠으며, 설령 방안이 있다고 하더라도 국민적 저항 등으로 정당성에 흠결이 생길 수도 있는 등 실효성에 의문이 있을 수밖에 없었으므로 점진주의 채택에 한계가 있을 수밖에 없었다.

중국이나 헝가리처럼 한 체제 안에서, 즉 사회주의 계획경제체제내에서 시장경제의 도입은 체제특성상 정치적 다양한 의견의 표출이 어려

19) Es verschlug mir die Sprache, *Der Spiegel*, 1996. 9. 30. S.80.

20) 정형곤, “통일 한국에 있어서 사유화방안의 모색,” 「통일경제」, 1996년 10월호, p.21.

21) 안두순, 「한반도 통일과 경제통합」 (서울: 한국경제신문사, 1993), pp.134-135.

워 정치적 압력이 드러나지 않음으로 점진주의 방식의 추진이 상대적으로 수월할 수 있다. 그러나 동서독의 경우처럼 서로 이질적인 체제의 전환과 통합에서 점진주의는 정치·사회적 불안으로 취하기 어려운 정책이라고 할 수 있을 것이다.

#### 4.2 사유화정책<sup>22)</sup> : 수동적 경영정상화에서 적극적 경영정상화로<sup>23)</sup>

신탁청은 시간이 지나면서 신연방주의 경제상황이 악화되자 여론과 정치권의 압력으로 사유화정책을 변화시켰는데 이는 사유화방안과 경영정상화방안의 우선순위를 둘러싼 변경이었다. 이러한 변화는 3단계로 나누어 살펴 볼 수 있다.

##### 4.2.1 첫 번째 단계 : 사유화가 경영정상화를 위한 최선의 방안

신탁청 활동의 초기 단계에서 경영정상화업무는 사유화업무에 중도에 있어서 종속되어 있었다. 이에 대한 근거는 다음 3가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 신탁청 스스로가 사유화가 최선의 경영정상화라고 주장하였으며 이에 따라 사유화를 강도있게 추진하였다. 둘째, 경영정상화를 지향하였다는 판단의 근거가 부재하였다. 셋째, 신탁기업의 어느 부분을 사유화할 것인지 또는 경영정상화할 것인지에 대한 판단근거로 활용할 만한 정확한 통계수치가 없었다. 따라서 위험부담과 시간이 수반되는 경영정상화 업무에 치중하기보다는 상대적으로 부담이 덜한 사유화에 치중하는 것이 당시의 신탁청으로서의 최선의 선택일 수도 있었다. 경영정상화와 경제의 구조전환은 사유기업이 활동하면 당연한 결과로 나타날 수 있는 것이라고 여겼다.

경제관련 연구소, 경제단체가 이러한 구상을 옹호하였고 정치권에서

---

22) 시장경제로의 체제전환에 있어 흔히 혼용되는 개념으로 민영화와 사유화가 있는데 본고에서 민영화는 자본주의국가내에서 국영기업을 민간에 이전할 때 많이 사용되고 있어 피하였다. 그리고 '사유화'라는 용어의 사용에 있어서 때로는 '시장경제로의 체제전환'과 동의어로 사용하기도 하였으며 특히 '사유화정책'이라는 용어는 '사유화방안'과 '경영정상화방안'을 포괄하는 상위개념으로 사용하였다.

23) Karl Lichtblau, *op. cit.*, S.36-69.

도 초기에는 이를 지지하였다. 경제연구소(Wirtschaftsforschungsinstitut)는 1990년 추계분석에서 동독지역의 구조조정에서 중요한 실책은 통일조약에서 신탁청에 새로이 규정한 경영정상화업무에서 야기되고 있다고 주장하였다.

이런 이유로 이 보고서는 신탁청으로부터 경영정상화 업무를 제외할 것으로 요구하였다. 경영정상화업무를 둘러싼 논쟁은 신탁청에서도 계속 논의의 중심이 되어 왔다. 이러한 논의의 요지는 다음과 같다.

- i) 앞으로 이윤을 기대할 수 있는 긍정적 자산가치를 지닌 기업이 경영정상화 능력이 있다고 말할 수 있으며 이러한 경우에 사유화 될 수 있을 것이다. 따라서 경영정상화 과정없이 사유화를 통해 직접적으로 기업의 경영정상화 능력을 시장을 통해 검증할 수 있을 것이다. 그러므로 신탁청이 사유화업무 외에 달리 경영정상화업무를 수행할 필요가 없을 것이다. 경제연구소는 ‘경영정상화’란 정치적 논의에서 ‘보조 또는 지원’이라는 말을 미화하여 표현한 것일 뿐이라고 하였다.
- ii) 경영정상화(Sanierung)방안은 기업에 대한 평가가 이루어진 다음에 제대로 추진될 수 있다. 이것이 바탕이 안된 신탁청의 경영정상화는 자신의 자료부족으로 인해 구매자의 결정을 예측해서 행동하여야 하고 잘못된 전략목표를 가정할 수 있고 심지어는 돌이킬 수 없는 투자결정에 근거해 기업의 사유화를 저해할 수도 있다.
- iii) 신탁청이 처음부터 8,000개가 넘는 기업을 시장기준에 근거해서 경영정상화전략을 세우기 위한 자료와 지식을 갖고 있을 수 있었는지 회의적일 수밖에 없다.
- iv) 신탁청에 의해 기업을 경영정상화하고자 할 때에는 항상 어려움에 직면할 수밖에 없었다. 왜냐하면 신탁청의 결정은 경영학적이고 시장지향적인 기준을 따라야 할 뿐만 아니라 경제구조정책상의 과제를 염두에 두어야 하기 때문이다. 경영정상화시 신탁청 스스로에 의해 규정된 한계는 처음부터 정치권 우선논리에 극복하지 않으려는 이유도 있었다고 볼 수 있다.

이러한 논의의 결과 사유화가 경영정상화의 최선의 방법이라는 전략 하에서 신탁청은 동독시절의 콤비나트를 합자회사(주식회사와 유한 책임회사)로 전환하였다.

경영정보체제의 구축과 기업복합체인 콤비나트를 경영정상화 능력이 있도록 분할하는 것이 당시 업무의 주축이었다. 신탁청은 다방면에서 경험을 쌓은 서독의 전문가를 감사나 경영자로 영입하였다.

경제구조정책은 특히 기업분할법에 근거한 기업분할결정을 의미하였다. 신탁청은 어떤 기업구조가 경영학적으로 생존가능해서 경영정상화 하고 최종단계에 사유화할 수 있는지 결정하여야 하였다. 기업분할은 신탁청의 중소기업정책에 있어 특히 중요한 역할을 하였다. 거대 콤비나트가 분할되어 중소기업이 형성되었고 내부경영자 인수제도(MBO)에 의해 사유화되었다. 기업분할에 의해 8,000여개 기업이 다시 12,600여개 기업으로 늘어났다. 기업분할은 사유화를 급속히 가능하게 하였고 그것은 신탁청 스스로 간접적으로나마 경영정상화에 반대한다는 의사표시이기도 하였다.

기업분할은 결국 신속한 사유화를 가능하게 하였을 뿐만 아니라 명백히 채산성 없는 기업부분을 떼어내는 역할도 하였으나 기업분할은 신탁청에 많은 비판을 야기시켰다. 비판의 내용은 기업분할을 통해 ‘빵속의 건포도’와 ‘고기의 주요 부위’만 판매되고 있다는 것이었다. 적극적 산업구조정책의 옹호자들은 중기적인 경영정상화 전략을 취하기 위해서는 신탁청기업을 경영학적 개념과 경제구조정책 연관하에 통합하여 관리할 것을 주장하였다.

당시 기업의 경영정상화 활동과 관련해서는 기업에 대한 지급보증이 가장 중요한 역할을 하였다. 그러나 신탁청은 경제의 근간이 파산되는 것을 방지하기 위해 충분한 고려없이 지급보증을 해주었다. 1990년 7월부터 9월까지의 254억 DM의 보증을 서주었고 1991. 3.31일까지 그 액수는 300억 DM으로 증가하였다. 또 하나의 응급조치는 구채무에 대한 이자 인수였다. 이자부담만 1990년 상반기중 43억 DM에 이르렀다.

어쨌든 신탁청은 당시에 정보부족으로 인하여 투자전략, 시장적응 전략 등의 제 측면을 고려한 적극적 경영정상화 구상을 추구할 수 없었다.

#### 4.2.2 두 번째 단계 : 사유화 준비를 위한 경영정상화방안

1991년 중반부터 신탁청은 경영정상화 업무를 강화하였다. 이렇게 강화된 신탁청의 경영정상화를 위한 조치는 경제사정 악화에 따른 신탁청 자율적 결정의 결과였을 뿐만 아니라 점증하는 외부압력의 결과이기도 하였다.

1991년 신연방주의 생산과 고용은 1989년과 비교해 각각 35%와 49%가 감소하였다. 이미 비관적 시각에서 예측되던 경제상황은 1990년 가을에 있었던 연구소의 보고서에 나타난 1991년 성장률 예측을 훨씬 밑돌고 있었다. 관련 연구소들은 1991년 사회총생산을 예측하면서 전년도보다 8% 감소한 2,320억 DM을 예측하였으나 실제로는 1,950억 DM이었다.

이에 대한 원인으로 국내시장의 상실과 구동독 수출의 큰 몫을 차지했던 동구시장의 상실에 그 원인이 있었고 또한 신연방주는 변화된 상황에 따른 적절한 상품생산과 판로 그리고 판매전략을 마련하지 못하였다. 신탁청 소속기업의 구조전환과정은 신연방주 기업의 평균수준에도 이르지 못하였다. 동독경제의 침몰이 눈앞에 보이는 듯 하였다.

이런 배경 아래 경제구조조정 측면을 고려한 적극적 경영정상화 정책을 요구하는 의견이 증가하였다. 시민당(SPD)은 단순히 경영학적 기준에 매이지 않는 경영정상화정책을 요구하였다. 이러한 논의는 경영정상화 업무를 강화하는 신탁법의 개정으로 진행되었다. 독일 금속노조(IG-Metall)는 신탁지주회사를 설립하여 이의 관할하에 적극적으로 기업 경영정상화를 추진하는 보다 공격적인 산업구조정책을 요구하였다. 연방경제성도 강력한 경영정상화방안을 주장하였으며 또한 신연방주의 기민당(CDU)도 신탁청의 적극적 경영정상화 정책 추진을 희망하였다.

이러한 요구는 1991. 3.14 연방 수상과 주정부 수상과의 회의에 근거해서 ‘신연방주의 부흥을 위해 연방, 주정부 그리고 신탁청이 함께 노력할 것에 대한 기본원칙’ 합의로 결실을 보았다. 이 원칙에서 신탁청에 의무를 지웠는데 그것을 신탁청의 수뇌들은 ‘지역에 핵심적 산업이 유지되어야 하는 것’으로 해석하였다.

신탁청은 당시에 ‘확고한 경영정상화(entschlossene Sanierung)’라는 모토 아래 적극적 경영정상화방안을 발전시켰다. 신탁청은 소속기업들이 사유화되기 전에 원칙적으로 경영정상화 되어야 한다는 견해를 피력하

였다.

신탁청이 경영정상화 업무를 수행한다는 것은 결국 일반적으로 투자자가 짊어져야 할 위험을 인수한다는 것을 의미하였다. 물론 이러한 위험인수는 경영정상화를 통한 고용안정이라는 긍정적 측면을 전제로 한 것이다. 신탁청이 노선을 변화시킨 것은 모든 신탁기업들이 사유화하거나 청산하는 것이 즉각 성사되는 것이 아닌 때문이기도 하였다.

또다른 측면은 시장예로의 진입이 여의치 않은 까닭도 있었다. 1992년 기준으로 총 고용의 2/3에 해당하는 신탁기업의 80%가 시장에서 부정적 경영성과를 거두었다는 것이 입증되었다. 신탁청의 지원없이 기업들은 시장에서 생존할 수 없었다.

이러한 신탁청의 경영정상화 활동에 대한 비판도 적지 않았는데 근본적으로 기본전제에 대한 의구심이 있었던 바, ‘경영정상화 능력이 있는 기업을 경영정상화한다는 개념’ 둘러싸고 비판이 있었다. 즉,

- i) 경영정상화 능력이 의미하는 바가 불명확하여 신탁청의 자의적 해석이나 정치적 압력의 소지가 있으며,
- ii) 경영정상화 기업선정에 있어 신탁청은 경영학적 기준뿐만 아니라 경제구조정책도 감안하였으나 이에 따른 정치적 압력을 배제하지 못하였고,
- iii) 경영정상화 기업의 선정이 시장기능을 통하여 결정되지 않음으로 인해 시장을 통한 효율적 통제를 포기하게 되었으며,
- iv) 외부자에게 투명하지 못한 규정을 가진 체제는 권한남용에 빠지기 쉬운 함정을 가질 수 밖에 없고,
- v) 자금지원에 대한 확고하고 보장된 규정이 없는 경영정상화 전략은 관련자들로 하여금 형세 관망적 태도를 낳게 하였고 기업들은 장기적 구조전환전략을 추구할 수가 없었으며 결국 기업이 당장 몰락할 수 있을지도 모르는 상황에서 기업인수자들이 계약서상의 장기의무조항에 몸을 사릴 수 밖에 없다고 주장하면서 신탁청의 경영정상화정책에 반대하였다.

이상의 비난에 대해 신탁청은 다음과 같이 반박하였다. 즉,

- i) 확정된 규칙에 따라 경영정상화 자금 이용을 위임한다면(모든 기업에 대해 생산량, 투자액, 고용하고 있는 고용자수, 자기자본, 대차대조표 결과에 따라 일정금액을 지급하는 방식), 이 자금이 비생산적으로 사용될 수 있는 위험이 있게 된다. 악용을 방지하기 위해 지원자금이 실제로 구조전환을 위해 사용되었는지 감시할 수 있는 통제장치를 도입해야만 하였으며 이로 인한 권한의 남용여부 문제는 별개의 것이며,
- ii) 신탁청 업무의 복잡·다양성은 사안에 따른 예외적 결정에 대한 해명이 될 수 있다고 주장하며 경영정상화방안을 옹호하였다.

경영정상화와 관련 기업분할문제, 경영상문제, 구채무문제, 재정지원 문제가 동시에 발생하곤 하였는데 이러한 경우에 개별적 사안에 따른 차이를 인정하지 않고 투명하고 일관된 절차를 요구한다는 것은 애초부터 실현되기 어려운 주문이었다고 볼 수 있다.

#### 4.2.3 세 번째 단계 : 적극적 경영정상화방안

정치권의 강력한 압력으로 인해 1991년 말경부터 1992년 초사이에 신탁청의 사유화정책은 적극적 경영정상화라는 세번째 단계로 접어들게 되었다. 이 단계에서는 신탁청의 지도아래 소속 기업의 적극적 경영정상화를 통해 구매자와 중립적으로 투자 구상을 주장함으로써 단순히 ‘사유화를 위한 경영정상화’라는 두번째 단계와는 차별을 두고자 하였다.

그것은 경제구조조정정책의 측면을 강력히 배려하는 것이라고 함축성있게 표현할 수 있다. 특히 산업의 근간을 유지 내지 혁신하자는 것에 그 목적이 있다. 이러한 정책의 변경은 지금까지 사유화 우선을 주장해왔던 정치적 연합이 해체되고 새로운 주장에 근거한 정치적 연합이 형성되면서 오랜 토의 과정을 거친 결과물이었다. 노동조합, 사민당(SPD), 동독지역의 기민당(ostdeutsche CDU), 동독지역의 기업가단체는 각기 상이한 강조점을 지닌 채로 신탁청에 대하여 경제구조조정정책의 강력한 추진을 요구하였다.

연방정부는 의회에 보고하는 1993년의 연차경제보고(Jahreswirtschaftsbericht)에서 거의 공식적으로 정책변경을 표명하였다 : 신탁청은 산업의 근간을 유지한다는 차원에서 강력한 경영정상화노력을 계속해 나갈 것이며 이 (경영정상화)기간 중이라도 경영정상화가 사유화의 목적을 방해하지 않는다면 사유화 노력이 계속될 것이라고 밝혔다.

따라서 '사유화가 최선의 경영정상화(Die Privatisierung ist die beste Sanierung)라는 신탁청 초기의 기본원칙은 사유화가 경영정상화를 침해해서는 안된다'는 입장으로 명확히 변경되었다.

이러한 정책의 전환배경에는 <표 1>에 나타나 있듯이 산업공동화라고 주장되었던 동독지역의 산업붕괴와 관련되어 있었다.

< 표 1 > 신연방주의 탈산업화지표

(1990년 하반기 = 100)

	생 산		매 출		고 용	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
광 업	70	50			85	56
제 조 업	66	65	55	52	74	39
○ 원료 산업	76	79	67	58	72	39
- 비금속	62	96	68	97	76	47
- 철강업	66	60	60	47	74	37
- 화 학	78	67	74	54	71	40
○ 투자재	56	51	49	47	77	40
- 철골건축	109	143	99	115	95	84
- 기계제작	52	33	48	38	75	39
- 전자	48	48	43	36	71	32
- 자동차	46	30	20	36	72	36
○ 소비재	79	74	57	59.6	68	32
- 합성수지	66	110	67	114	77	57
- 인쇄	117	143	122	149	97	77
- 섬유	43	32	35	30	60	19
식품 및 기호품	91	94			73	47
건설업	100	110				

출전 : Karl Lichtblau, *Privatisierungs- und Sanierungsarbeit der Treuhandanstalt*, S.61.

신탁청이 산업의 근간유지라는 경영정상화 정책을 취한 이유는 2가지로 살펴볼 수 있다. 첫째, 계속되는 사업장 폐쇄로 인해 노동시장의 악화된 상황이 이제 더 이상 정치적으로 용인하기 어려운 지경까지 이르렀다. 둘째, 계속되는 사업장 폐쇄로 장기적 산업공동화 현상이 우려되었기 때문이다.

무엇이 '적극적 경영정상화정책'인지 연방정부 스스로 정의한 적이 있다: 적극적 경영정상화라 함은 DM 개시대차대조표에 근거한 자기자본 지원외에도 사업플랜 구상시 신탁청의 조언, 합리화나 현대화를 위한 투자에 대한 알선, 직원교육에 대한 지원, 고용유지를 위한 사회복지비용 지원, 경영지원, 경영정상화와 구조전환조치를 위한 보증 및 신용 공여 등 신탁기업의 지원을 위한 총체적이고 복합적 조치들이 이루어지는 것을 의미하였다.

적극적 경영정상화를 위한 구상은 여러 형태의 모습으로 나타났는데 여기서는 이중 중요한 모델 몇가지만 간략히 살펴보고자 한다.

#### 4.2.3.1 투자지원제도

투자지원제도는 중기적 구조전환플랜에 대해 재정지원을 하는 가장 단순한 형태의 경영정상화 방안이었다. 신탁청은 1992년 가을 초에 600여개의 기업에 대해 투자계획서 제출을 요청하는 서신을 띄웠다. 500여개 기업과는 2차협상과 대화를 통해 적절한 타협안을 마련하였다.

이의 대표적 적용사례는 EKO 철강과 작센·안할트주의 화학산업(Leuna-Werke, Buna Werke, Chemie Wolfen)을 들 수 있다. 투자지원제도를 통한 경영정상화 사례는 신연방주의 화학산업에서 살펴볼 수 있다. 화학산업의 지원을 위해 신탁청에 총 120억 DM이 요구되었다. 물론 이것의 목적은 신연방주에 약 40,000~50,000명의 화학산업 고용인력을 유지하는데 있었다.

신탁청 총지원액중 38억 DM은 구부채 청산, 41억 DM은 적자보전, 구동독 시절에 중단된 투자 지속을 위한 투자액으로 12억 DM, 구조전환을 위해 8억 7백만 DM 등이 지출되었다. 어렵계산에 따르더라도 1명의 일자리 보존을 위해 약 180,000 DM(한화 약 9천9백만원)이 지출

된 셈이다.<sup>24)</sup>

#### 4.2.3.2 경영합자회사(Management KG)

경영합자회사란 경영정상화에 대한 경험이 있는 경영자의 책임아래 10~15개 신탁기업을 합자회사로 통합하여 경영정상화를 시도하는 것을 뜻하며 기업능력이 제고되었다고 판단되면 사유화하는 것이다.

회사의 법적 형태는 유한회사(GmbH)나 합자회사(KG)형태로 설립되었으며 신탁청은 유한책임사원이 되었다. 신탁청은 유한책임사원으로 출자의무와 감독권, 결의권 등을 가지고 있었다.

하나의 경영합자회사는 경영정상화 능력은 있으나 바로 사유화될 수 없는 적어도 500여명의 종업원을 가진 10~15개의 신탁기업으로 구성되었다. 최초의 경영합자회사 2개가 1992년에 설립되었는데, 하나는 Urban-KG로 통칭되었던 경영합자회사로 약 13,000여명의 종업원을 가진 11개 기업으로 구성되었다. 이회사는 15억 DM의 매출고와 1억 9천5백만 DM의 적자를(1991년) 기록하고 있었다. 또 다른 경영합자회사는 17,500여명의 종업원을 가진 11개 기업으로 구성되었다.

1993년에는 중공업분야와 섬유분야에서 3개의 경영합자회사 설립되었다.(Linbard KG: 전자와 기계분야; Bär KG: 자동차 산업; Schröder KG: 섬유·가구분야)

경영합자회사 경영진의 급여는 사유화수익금과 연결시킴으로써 경영정상화를 위한 동기부여를 자극하고자 하였다. 그리고 경영합자회사의 사유화에도 신탁기업의 사유화와 같은 조건이 부과되었다. 즉 사유화는 최고의 매각대금 제안자가 아니라 고용안정과 투자약속을 고려하여 결정되었다.

#### 4.2.3.3 아트라스 모델(ATLAS-Modell)

대개의 경영정상화를 위한 주장이 주정부로부터 나오는 것이기에 주정부가 스스로 기업의 경영정상화 등과 관련된 경제회생정책을 제안하는 것이 그리 놀랄만한 일은 되지 못한다.

---

24) 총지원액 120억 DM중 구부채 청산을 위한 금액(38억 DM)을 제외한 82억 DM을 1995년까지 45,000명이 고용되어 있음을 전제로 하여 나눈 것임.

그러나 이런 제안 중에서 가장 주목할 만한 모델은 작센주정부에 의해 제안된 ATLAS-Modell(Ausgesuchte Treuhandunternehmen vom Land angemeldet zur Sanierung - Modell : 주정부에 의해 선정된 신탁기업의 경영정상화를 위한 모델)이었다.

기본이념은 주정부가 기업가와 노동조합으로부터 제안을 받아 지역에 기여도가 높은 기업을 확정하고 신탁청에 경영정상화를 신청하는 것이다. 그리고 신탁청이 경영정상화 능력이 있다고 판단한 기업에 대해 주정부와 신탁청이 함께 경영정상화를 위해 노력하는 것이다. 즉 신탁청은 경영정상화 자금을 공급하고 주정부는 정책적 배려를 통해 지원하는 것이다.

이를 위해 작센주정부는 2명의 경영자와 수명의 기업전문가로 구성된 ATLAS팀을 운영하였다. 주정부와 신탁청이 의견이 일치하지 않을 때 공식적으로 최종결정권은 신탁청이 가지고 있었다. 물론 의견의 불일치시 주정부는 신탁청 관리위원회와 신탁내각 그리고 여론을 등에 업고 정치적 영향력을 행사할 수 있었다. 결국 신탁정책이 조금 더 정치화되었다고 볼 수도 있게 되었다. 실제로 비덴코프(Kurt Biedenkopf) 작센주 수상은 신탁청이 폐쇄하기로 한 Edelstahlwerk Freital의 결정을 번복시키기도 하였다.

작센주는 약 50,000명이(전체산업 고용인력의 15%) 고용된 145개 기업을 ATLAS기업으로 신청하였다. 이중 50개 기업은 경영정상화 능력이 있는 기업으로 분류되었고 37개 기업은 그 사이에 사유화되었고 9개 기업은 파산절차를 밟고 있다. 가장 문제점이 많은 분야는 섬유와 기계산업 영역이었다.

다른 주정부에서도 아트라스모델과 유사한 제안이 있었다. 메클렌부르크-포어폼메른주에서는 Anker-Projekt를,<sup>25)</sup> 브란덴부르크주에서는 지역발전 협회(Landesentwicklungsgesellschaft)를, 베를린주에서는 ATLAS-Modell을 따른 정책적 지원방안을 모색하고자 하였다.

---

25) 메클렌부르크-포어폼메른 지역에는 조선산업이 발전된 관계로 이와 같이 명명하였음.

## 5. 신탁관리청 사유화활동의 실적 및 평가

### 5.1 실적<sup>26)</sup>

신탁청이 넘겨받은 기업의 수는 1994년 12월말 신탁청이 해체되는 시점에서 13,815개 기업이였다. 최초의 316개의 콤비나트가 우선 8,000개의 기업으로 분할되었으며 다시 13,815개의 기업으로 재분할된 것이였다. 이 숫자에는 ‘작은 사유화(kleine Privatisierung)’라고 불리우는 20,000여개의 음식점과 상점, 1,839개의 약국, 390개의 호텔 그리고 영화관 등 총 25,000여개에 이르는 영역은 포함되지 않은 것이다. 이 소사유화 부문은 1992년에 이미 광범위하게 사유화되였다.

신탁청이 상기의 기업을 사유화함에 있어서, 사유화 결정을 위한 신탁청의 기준은 투자보장과 고용유지 및 창출이였다. 투자보장은 당장의 기업 존속뿐만 아니라 기업의 현대화 및 혁신과 연결되어 평가되였다. 신탁청의 업무기조가 초기의 ‘사유화가 경영정상화의 최선의 방법에서→사유화를 위한 경영정상화→적극적 경영정상화’로 그 궤적을 수정하였다고는 하나 신탁청 업무는 주조는 사유화에 있었다.

사유화를 위한 수단으로 신탁청이 채택한 전략 중의 하나는 MBO와 MBI이였다. 내부경영자인수제도(Management-Buy-Out, MBO)는 사유화 대상기업에 근무하는 경영자에게 그 기업을 매각하는 것이다. 외부경영자인수제도(Management-Buy-In)는 MBO와는 달리 외부에서 영입된 경영자에게 기업을 넘겨주는 것이다. MBO 방법에 의해 사유화된 기업의 수는 2,697개의 기업으로 총 사유화기업 6,546개 기업의 41%에 이르고 있다. 이는 재사유화와<sup>27)</sup> 함께 구동독지역에 동독인에 의한 중소기업을 육성하려는 신탁청과 연방정부의 정책의지의 표현이였다. 또한 MBO 방식에 의하면 대부분의 구동독 경영진이 기업을 인수하는 것이기에 구동독기업들

26) 줄고, 앞의 논문, pp.307-310.

27) 1972년 동독정부가 행한 자영기업의 국유화 조치에 대해 원소유자에게 소유권을 반환하는 것을 말함.

의 대부분이 서독인에 의해 인수되는 상황에서 구동독인의 소외감 해소 외에도 기존 경영자에 의한 인수로 경영의 계속성 확보라는 장점을 가질 수 있다. 그러나 기존 경영진이 자본주의체제에 익숙치 못하다는 것은 단점으로 작용하기도 한다. 이들 MBO기업들의 가장 큰 문제점은 자본부족으로 인한 경영의 어려움이다.

신탁청이 경영정상화를 위한 방안으로 채택한 것은 경영합자회사(Management-KG)에 의한 방법이다. 경영합자회사는 신탁청이 소유하고 있는 몇개의 기업을 경영하며, 신탁청은 주주로서의 역할과 재정지원을 한다. 즉 경영합자회사가 이들 기업의 능력을 회생시킬 때까지 경영을 책임지며, 기업능력이 제고되었다고 판단되면 이를 사유화하는 것이다.

경영정상화를 위한 또 하나의 방안은 작센주에 의해 제안된 ATLAS-Modell(Ausgesuchte Treuhandunternehmen vom Land angemeldet zur Snaierung-Modell)이다. 이는 노동조합이나 경영자에 의한 제안으로 지역에 기여도가 높은 기업을 주정부가 선정한 후, 신탁청이 경영정상화를 받아들이는 기업에 대해 주정부와 신탁청이 함께 경영정상화를 하는 것이다.

상기의 다양한 방식에 의해 신탁청 설립 이래 정확하게는 서독의 연방 재무성의 지휘와 감독하에 활동을 개시한 90년 7월 14일 이래 <표 2>에서 보듯이 신탁청은 6,321개 기업을 완전 사유화하였고 225개 기업을 부분사유화하였다. 그리고 1,588개 기업은 구소유권자에게 반환, 즉 재사유화하였다. 또한 265개 기업의 소유권이 지방행정기관으로 이전되었고 3,718개 기업은 시장에 진입치 못하고 청산되었다.

<표 2>에서는 사유화 등의 대상기업이 12,354개 기업으로 나타나 있는데, 이는 동독으로 넘겨받아 분할된 13,815개의 기업 중 합병·분할로 해체된 기업(328개 기업), 광산재산으로 편입된 기업(502개 기업), 일반자산으로 편입된 기업(484개 기업), 기타 특별기업형태 등(147개 기업)을 제외한 것이다. 따라서 실제 사유화 등의 대상기업은 12,354개 기업이라고 볼 수 있다. 이들 기업 중 6,546개 기업은 사유화, 1,588개 기업은 재사유화, 3,718개 기업은 청산되었다. 94년 12월 30일 기준으로 신탁청이 소유하고

있는 기업은 192개 기업이나, 사유화 진행중이거나 재사유화 직전에 있는 기업 65개 등을 제외하면 비사유화된 기업은 65개 뿐이다.

이상의 통계에서 나타났듯이 신탁청의 총 산하기업 13,815개에서 미사유화된 기업은 65개가 남았으므로 이러한 수치에만 근거한다면 짧은 기간에 지금까지의 역사에 존재치 않았던 자신의 임무(계획경제의 시장경제로의 전환)를 훌륭히 수행한 것으로 생각할 수도 있다. 그러나 신탁청이 제시하는 투자보장액과 일자리 확보와 관련하여 생각해 보면 신탁청 활동에 대한 비판의 단초를 발견할 수 있다. 사유화에 따른 투자보장규모가 2,065억 DM이라고 신탁청의 통계는 보고하고 있다. 그러나 지금까지는 그중 매우 적은 일부만이 투자되었을 뿐이다. 그리고 신연방주(구동독)에 대한 독일의 총투자는 동일기간에 약 5,000억 DM에 이른 것으로 알려지고 있다.<sup>28)</sup>

또한 일자리보장과 관련 신탁청은 1,487,280명의 일자리를 확보하였다고 말하고 있다.<sup>29)</sup> 그러나 신탁청이 실제적 활동을 시작한 1990년 7월 1일 기준으로 신탁청 관리기업에 고용된 사람의 수는 4백만명을 상회하고 있었다. 따라서 신탁청이 약속받은 일자리 1,487,280명에 신탁청이 해체에 즈음하여 발간된 마지막 자료에 나타난 신탁청 잔여 관리기업 192개에 고용된 65,895명을 가산하면 단지 1,553,175명만이 신탁청에 의해 확보된 일

---

28) *Der Spiegel*, Nr.51/1994, S.79.

29) Birgit Breuel, "Fünf Jahre Treuhandanstalt: Ein Fazit," *Das Wirtschaftsstudium*, 1995년 1월호, S.12.

<표 2> 신탁청 산하기업 현황

(단위 : 기업체수)

○ 총관리대상기업(동독으로부터 이전된 기업)	13,815
- 합병·분할로 인해 해체된 기업	328
- 광산으로 편입된 기업	502
- 일반자산으로 편입된 기업	484
- 특별회사 형태 등	147
○ 총계(사유화 등의 대상기업)	12,354
- 사유화된 기업	6,546
· 완전사유화	(6,321)
· 부분사유화	(225)
- 완전 재사유화된 기업	1,588
- 지방정부로의 귀속기업	265
- 현 소유자의 관리권 인정	45
- 청산기업	3,718
· 청산완료	(157)
· 청산진행	(3,561)
○ 순계(신탁청 잔여 관리기업)	192
- TLG 소유회사	(26)
- 토지관리회사	(5)
- 자산관리회사	(7)
- 전문가의 감정중인 기업 등	(13)
- 매각 진행중이거나 재사유화 직전의 기업	(65)
- 기타	(11)
- 미사유화 기업	(65)
· 경영합자회사(63)	
· 기타(2)	

출전 : Treuhandanstalt, *THA Informationen*, 1994년 12월 마지막호(21호)

자리이다.<sup>30)</sup> 결국 처음에 신탁청 관리기업에 고용된 4백만명 중에서 39%에 이르는 1,553,175명만이 일자리를 지킬 수 있었고 61%는 일자리를 잃

30) Treuhandanstalt, *THA Informationen*, 1994년 12월 마지막호(21호). S.4.

어버린 것이다.

외국기업이 동독기업을 인수한 숫자는 약 860여개에 이르며 투자보장액은 220억 DM에 이른다. 또한 이들이 약속한 고용보장의 규모는 15만명이다.<sup>31)</sup> 이것은 전체투자보장액의 10.7%이고, 전체고용보장 규모의 10.1%이다. 이와 관련해 우리가 얻을 수 있는 시사점은 남북한통합시 과연 우리가 독일의 경우처럼 90%에 이르는 국내기업의 투자를 확보할 수 있는가이다. 따라서 외국기업의 투자유치방안을 적극 고려해야 할 것이지만 동독과는 다른 산업구조 즉 북한의 노동집약적 산업구조와 값싸고 우수한 노동인력은 외국투자 유치의 어려움 해소에 큰 도움이 될 것이다.

## 5.2 평가

호네커정권은 동독을 경제적으로 몰락시켰고, 모드로브정부가 임박한 파산을 모면하는데 도움을 얻으려 했던 신탁청은 결과적으로 동독의 파산집행인이 되어버렸다. 새로운 경쟁능력을 갖춘 사회주의 창출이라는 원래 신탁청의 역할은 역사의 아이러니로 기록되게 되었다. 이러한 파산정리 도구인 신탁청은 막강한 힘을 가진 신연방주의 경제성(?)으로 혹은 신연방주의 또 하나의 정부(Nebenregiung)로서의 역할을 하였다.<sup>32)</sup>

어쨌든 신탁청은 1994년 12월 31일로 4년 10개월의 활동을 마치고 해체되었다. 그리고 신탁청이 남긴 유산은 2,750억 DM에 이르는 천문학적 부채이고 연이자만 해도 그 액수가 160억 DM에 이른다. 그리고 이 거대한 액수가 얼마나 더 늘어날 것인가에 대해서는 아무도 모른다.

### 5.2.1 구동독 국유재산에 대한 가치 평가

동독인들은 국유재산 매각을 통하여 실제 수십억짜리 유가증권을 분배받을 수 있을 것으로 믿었다. 그러나 동독은 소망의 대상이 아니라 부담의 대상이며, 안락의자가 아니라 죽음의 창고였다. 당시에 사람들은 산업강국 동독에 대한 생각을 머리속에 가득 채운 채로 어떠한 경영경제적 검증도

31) Birgit Breuel, *op. cit.*, S.12.

32) Helmut Schmidt, *Handeln für Deutschland*(Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH, 1994), S.105-112.

이뤄지지 않은 숫자만 되뇌는 경우에 한해서 동독이란 국가의 값어치를 논하고 국민은 자기가 번 만큼 받을 수 있다는 이상적 이야기를 할 수 있을 뿐이었다.

동독시절 독일 신용(Kreditbank) 은행장이었고 현재는 베를린 소재 도이취뱅크(독일은행) 지점장인 모스트(Edgar Most)는 동독시절에는 경영경제적 결정은 없었고 국민경제적 결정만이 판을 쳤고 그것을 뒷받침할 자료나 통계수치는 조작되었다고 했다.

끝없이 더 나은 세상을 꿈꾸는 몽상가들이 베를린에서 허울뿐인 콤비나트의 배후에 숨겨진 사실들을 몸소 체험하고, 배분해 줄 것은 없고 오히려 보태야 할 것만 있다는 사실을 체험하고 나서야 국민주에 대한 이상은 서서히 사그러들기 시작했다.

신탁청과 함께 불행이 시작된 것이 아니라 벌써 오래 전에 시작되었다는 것이 중론으로 자리잡았다. 왜냐하면 계획경제시절에 이미 신탁청과 같은 조직이 필요했기 때문이었다. 신탁청의 최초 고안자들은 전문적 지식이 없는 내각에서 순진한 대화상대자들만 상대로 자신들의 바램만 논의한 셈이 되었다.

전 연방은행장이었고 한때 신탁청의 관리위원을 역임한 쾰러(Claus Köhler)는 모드로브정권 시절 동독의 개시(준비)대차대조표를 1989년말 기준 총자산가치로 1조4천2백억 마르크라고 제시했다. 동독의 실질가치(순자산가치)는 모든 채무와 예비비를 공제하고 9천2백4십억 마르크이며 그 중 신탁청이 6천2백억 마르크를 관리하고 있다고 오판하였다(단 우편, 철도, 지방자치단체 자산, 주택회사 등은 제외됨).

당시 신탁청장이었던 로베더(Detlev Karsten Rohwedder)는 그럴듯한 이 대차대조표를 신뢰한 나머지 1990년 가을 비인(Wien)에서 있었던 한 연설에서 신탁청의 순자산이 약 6,000억 마르크 가치는 될 것이라고 공표했다. 공공연히 낙관적으로 보고 있었지만 실체는 그렇지 못했다.<sup>33)</sup>

1991년 10월에 조차도 신탁청은 300억 DM의 자산잉여를 예측하였다. 그러나 1992년 10월에 신탁청은 1990년 7월 1일 기준의 개시대차대조표에서 비로소 2,090억 DM의 적자를 계산 해냈다. <표 3>에 따르면 신탁청 산하기업의 총자산은 3,111억 DM이나 부채 1,585억 DM을 제외할 경우

33) *Der Spiegel*, 1997. 2. 3, S.102-103.

실질가치는 1,525억 DM에 불과하다.

1990년 7월 1일의 아침과 함께 동독의 국민경제는 파산지경에 이르렀다. 상황을 더욱 어렵게 하는 것은 그 아침이 되기까지는 이런 사실을 몰랐다는 점이다. 화폐통합은 정치적으로 필요한 것이었지만 경제적으로는 재난을 야기시켰다. 화폐통합 이후 대부분의 동독 국영기업에 의해 생산된 제품은 거의 판매될 수 없는 것이었다.

화폐통합은 임금에 대해 1:1의 교환비율을 정하였다. 결국 임금이 생산성을 초과해 지급되었기에 동독제품은 당연히 가격이 상승되었고 시장에서 경쟁력을 급격히 상실하였다. 그 결과 동독기업은 도태되었고 따라서 실업률은 급격히 상승하였다. 시장경제의 척도에 따른 평가에 의하면 대개의 동독 국영기업은 이미 통일 오래전부터 능력이 다한 것이었다. 산업설비는 노후화되었고 그들의 시장은 동구의 몰락과 함께 붕괴되었으며 더욱이 고용은 과고용상태였다.<sup>34)</sup>

<표 3> 신탁청의 개시대차대조표\*

(단위 : 백만DM)

차		대	
변		변	
○ 총자산	311,136	○ 총부채	491,801
- 고정자산	(172,420)	- 예비비**	(333,243)
- 유동자산	(138,716)	- 부채	(158,558)
○ 적자	209,291	○ 특별항목	28,626
	520,427		520,427

출전: THA, *Anhang zur DM-Eröffnungsbilanz zum 1990. 7. 1.*, 1993.10월. S.2.

\* 동독에는 시장이 존재하지 않았기 때문에 자산 현황을 정확히 시장가격으로 산출한다는 것이 불가능하였다. 그래서 DM 대차대조법 36조는 이에 대한 배려로 1990년 7월 1일 기준의 DM개시대차대조표를 나중에 자산이나 부채의 평가가 잘못되었다고 증명된다면 늦어도 신탁청의 해체일, 즉 1994년 12월 31일까지는 정정하여야 한다고 규정하고 있다.

34) 1989년 기준으로 서독의 경우 전체인구중 48%가 직업활동인구였으며, 동독의 경우는 60%였다. 따라서 서독기준으로 계산하면 동독은 약 190만명이 과고용되었고, 과고용된 인력은 대부분 여성노동력이었다. 설령 서독과 다른 인구구조를 감안하더라도 동독의 경제는 명백히 과고용상태였다. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, *Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland*(Köln: Deutscher Instituts-Verlag GmbH, 1992), Tabelle 16.

\*\* 예비비는 신탁청의 활동을 위한 제비용 즉 사유화·경영정상화·청산을 위한 비용 및 채무청산기금의 이자 지급을 위한 비용 등을 그 내용으로 하고 있다.

### 5.2.2 신탁청의 결산서 분석 및 평가<sup>35)</sup>

신탁청은 해체와 함께 2,750억 DM이라는 천문학적인 부채를 남겨 놓았다. 다음의 <표 4>에서 보듯이 1994년 12월 31일까지의 신탁청 순수활동으로 인한 부채는 1,294억 DM이다. 왜냐하면 2,750억 DM의 총부채 속에는 신탁청이 넘겨받은 구부채 800억 DM과 화폐통합에 따른 조정부채 150억 DM 그리고 신탁청의 후속기관에 의해 야기될 부채 450억 DM이<sup>36)</sup> 계상되어 있기 때문이다.

신탁청의 활동에 따른 총지출액 1,711억 DM중 경영정상화·사유화·청산 등에 따른 주요활동지출액은 1,258억 DM이다. 1992년까지의 주요활동지출액<sup>37)</sup> 453억 DM중 경영정상화 비용은 254억 DM으로 56%를 차지하고 있다. 이러한 경영정상화의 과도한 비용은 신탁청이 처음부터 표방한 ‘사유화가 최선의 경영정상화 방법’이라고 말한 것에 대한 근거가 될 수도 있다. 왜냐하면 경영정상화에 따른 막대한 재정부담을 염려해 신탁청은 경영정상화보다는 사유화 우선정책을 수행했기 때문이다. 그러나 이러한 주장은 다음과 같은 논리를 통해 반박될 수 있다.

<표 4>에 93년과 94년의 주요활동지출액의 내역이 나타나 있지 않으므로 정확한 언급은 어려우나 앞에서 논하였듯이 93년과 94년은 신탁청이 초기의 사유화 우선정책에서 경영정상화정책으로 궤도수정을 하였으므로 최소한 90년부터 92년까지의 경영정상화지출/주요활동지출 비율인 56%를 유지하였다고 가정한다면(아마도 그 이상일 것으로 추측되지만) 93년과 94년의 주요활동지출액 805억 DM의 56%의 450억 DM이 된다. 이를 통해 신탁청활동에 대한 평가가 가능할 수 있다. 즉 많은 전문가들이 지적하였듯이 신탁청의 ‘경영정상화 우선정책’이 너무 늦었다는 것이다. 왜

35) 참고, 앞의 논문, pp.312-315.

36) 신탁청 후속기관의 활동에 필요한 예산으로 추정치임.

37) 경영정상화·사유화·청산부분이 주요활동지출액의 87.6%로 이 부분 지출의 대부분을 차지하고 있음.

<표 4> 신탁청의 수입·지출 내역서

(단위 : 십억DM)

	'90하반기	1991	1992	1993	1994	1990-1994
○ 총지출액	5.9	27.6	41.2	46.6	49.8	171.1
- 주요활동지출액	1.5	16.8	27.0	34.1	46.4	125.8
· 경영정상화	1.3	13.2	10.9	*	*	*
· 사유화	0.1	1.1	4.6	*	*	*
· 청산	0.0	1.0	7.5	*	*	*
- 법적 의무이행을 위한 지출액	4.4	10.8	14.2	12.5	3.4	45.3
○ 총수입액	1.6	7.7	11.6	8.5	12.3	41.7
- 사유화 수익금	1.5	7.4	9.5	4.0	5.9	28.3
○ 신탁청의 순수 활동에 따른 적자	4.3	19.9	29.6	38.1	37.5	129.4
○ 총적자액	14.1	39.4	106.8	168.3	230.0**	275.0**

출전 : Tagesspiegel, 1994. 12. 30.

\* 언급없음

\*\* 추정치임

나하면 <표 5>에서 보듯이 1992년 11월 기준으로 신탁청의 산하기업체 12,515개 중에서 비사유화된 기업체는 단지 2,913개 뿐이었기 때문이다. 다시 말하면 회생능력이 있는 따라서 경영정상화 대상이 될 수 있는 기업은 이미 사유화되었기 때문이다. 따라서 92년까지의 경영정상화를 투입된 비용 254억 DM의 2배에 이르는 450억 DM(추정치임)을 93년과 94년 양년간 경영정상화를 위해 지출했지만 남아있는 기업들의 회생능력이 부족하였기에 투입에 비한 산출 즉 효율성이 떨어질 수 밖에 없었다. 따라서 전문가들이 신탁청의 경영정상화 우선 정책이 너무 늦었다고 주장하는 것에 대한 근거가 될 수 있다. 만약 신탁청이 처음부터 ‘선 경영정상화, 후 사유화’ 정책을 추진하였다면 급격한 실업률과 같은 동독경제의 몰락이 지금같이 심하지는 않았을 것이라고 가정해 볼 수도 있다.

어쨌든 신탁청이 남긴 유산은 국민들이 수십년간 세금으로 지불해야 할

것이다. 물론 부채의 일부는 남은 재산을 통해 보전될 수 있을 것이나 현재로서는 이에 대한 평가가 매우 어렵다. 1994년 말 기준으로 경영참여 회사(BMGB)가 사유화 해야 할 60여개의 기업은 대개 규모가 작아 여기에 기대하기는 어려운 실정이다. 연방재무성은 부동산의 매각을 통한 수입을 기대하고 있다. 120,000여개의 자영영업장과 주택 중에서 현재 80,000여개는 신탁부동산(TLG)의 소유하에 있다. 그리고 지금까지의 판매 수익금 155억 DM 중에서 단지 20억 DM만이 신탁청의 부채경감을 위해 쓰여졌다. 그러나 남아있는 부동산에 크게 기대하기는 어려운 실정이다. 왜냐하면 좋은 장소에 있는 가치있는 부동산은 이미 매각되었기 때문이다. 현재 신탁부동산회사가 소유하고 있는 부동산은 농지에 있는 주택이거나 수익을 위해서는 투자가 선행되어야 하는 영업장이기 때문이다. 이것은 토지매각 및 관리회사(BVVG)가 갖고 있는 농경지에도 똑같이 적용된다.

<표 5> 신탁청의 산하기업 현황(1992. 11 기준)

(단위 : 기업체수)

○ 총 산하기업	12,515
- 합병·분할로 인해 해체된 기업	279
- 임야로의 이전 기업	65
- 광산소유권으로 이전 기업	299
○ 사유화된 기업	
- 완전 사유화	4,784
- 대부분 사유화	543
- 일부 사유화	5,043
○ 완전 재사유화 기업	1,141
○ 지방정부로의 이전 기업	248
○ 현소유자의 관리권 인정	75
○ 청산기업	
- 청산완료	29
- 청산진행	2,052
○ 미사유화 기업	2,913

### 5.3 신탁관리청의 후속기관

신탁청은 1994년 12월 31일로 해체되었지만, 신탁청의 후속기관이 잔여 업무를 계속하게 되었다. 그 주요업무는 체결된 사유화 관련계약의 감독과 잔여 부동산 등을 매각하는 것이다. 이러한 잔여과제는 다음의 5개 후속기관에 의해 처리된다. 즉 통일에 따른 특수과제처리청(BVS), 토지매각 및 관리회사(BVVG), 경영참가회사(BMGB)와 신탁부동산회사(TLG), 전산처리 및 정보지원회사(DISOS)가 그것이다.

이러한 잔여업무 중 쟁점이 되고 있는 것이 사유화 계약의 이행여부 감독문제이다. 계약의 이행과 관련 제기될 수 있는 것이 계약의 재협상이다. 계약 재협상의 필요성은 계약내용의 구체화·계약수정의 객관적 필요성·계약의 허점보완·계약해석에 대한 견해차이·사유화된 기업의 경제적 어려움 등으로 인해 피할 수 없는 것이다.<sup>38)</sup> 결국 신탁청은 해체되었지만 아직 넘어야 할 산은 험난하기만 하다.

## 6. 남북한 통일시 사유화를 위한 교훈

통일독일의 체제 전환·통합에서 나타난 사유화 경험으로부터 우리의 교훈을 도출하기 위해서는 먼저 전제되어야 할 것이 있다. 즉 통일의 방식이 과연 독일식 흡수통일처럼 이루어질 것인가를 먼저 규정해야 할 것이다.

독일의 통일은 개략적으로 계획경제의 붕괴 즉 동독의 붕괴를 통해 이루어졌다. 다시말하면 민의에 의한 평화적 혁명을 거치면서 민주적 선거절차(1990.3.18)를 통해 새로운 정부가 구성되고 표면적으로는 양독 정부의 협상에 의해 통일안이 마련되어 조인되고 양독 의회가 이를 승인하는 절차를 거친 것이었다.

그러면 남북한 통일은 과연 어떤 방식으로 이루어질 것인가? 남북한

---

38) 94년에 있었던 2,500건의 계약재협상에서 신탁청은 80%는 원래의 계약내용을 지킬 수 있었다고 한다. 결국 20%는 계약내용이 변경된 것이다.

정치문화의 미성숙은 논외로 하더라도 북한의 정치·경제적 상황이나 국제정세를 미루어 추측하건데 우리가 표방하고 있는 남북한 합의에 의한 점진적 통일은 현 시점에서는 불가능한 것처럼 보인다.<sup>39)</sup> 결국 언제일지 예상하기 어렵겠지만 북한의 체제특성상 붕괴에 따른 남한에 의한 흡수통일 개연성이 가장 높은 시나리오라고 할 수 있겠다. 이러한 정치적 상황을 전제로 하면서 독일 사유화 경험으로부터 우리가 얻을 수 있는 시사점을 논하고자 한다.

### 6.1 남북한 통일시 사유화속도 : 점진주의의 한계와 대안으로서 충격요법

4장에서 이미 언급하였듯이 사유화 진행속도는 체제전환 속도와 맞물려 있다. 여기에서는 커다란 의미 차이 없이 한반도 통일시 사유화 속도와 관련 점진주의 및 충격요법의 적용여부를 살펴보기로 하자.

점진주의를 취할 경우 가장 문제가 되는 것은 북한주민의 남한으로의 대량이동을 어떻게 저지할 수 있느냐가 관건이 된다. 중국과 같은 사회주의 국가의 경우 자신의 법체제 안에서 주거 이동을 제한할 수 있는 수단이 있고 이를 강제하는데 체제내적 모순이나 갈등이 적어 실효성도 거둘 수 있다. 그러나 남북한 통일시 일각에서 주장되는 “한시적 이주의 자유 제한을 바탕으로 하여 북한 전역을 경제특구”로 한다는 대안은 실현가능성이 희박한 경제이론에 충실한 현실을 벗어난 주장일 가능성이 높다.

점진주의의 논거는 노동시장을 인위적으로 분할할 수 있다는 것인데 과연 국경폐쇄로 분단을 인위적으로 연장하고 노동시장에서의 법적 규제를 통해 남한에 취업한 북한 노동자 처벌이 정당화될 수 있는지 의문이다. 또한 경제특구 등의 제도를 승인하는 주체는 누구인가의 문제이다. 남한 정부 단독으로 북한주민의 의사에 반해서 이러한 초헌법적일 수도 있는 법안을 반쪽 국회에서 통과시킬 수 있을까? 사실

---

39) 니콜라스 에버슈타트는 *Foreign Affairs* 3/4월호에 기고한 글에서 북한의 점진적 변화를 통한 한국과의 통일이라는 전제는 잘못된 것으로 환상이며 북한의 붕괴가능성이 더 크다고 하며 또한 북한의 경제적 상황이 악화될수록 군사적 위험은 더 커질 것이라고 주장하고 있다. Nicholas Eberstadt, "Hastening Korean Reunification," *Foreign Affairs*, March/April, 1997, pp.77-80.

이러한 점진주의에 의한 인위적 분단은 개혁의 과실이 늦게 나타남으로써 북한 주민과의 돌이킬 수 없는 갈등을 야기시켜 차라리 통일 이전의 분단상태보다 못한 결과를 낳을 수 있으며 북한내에 기존 체제 수구세력이 온존하고 성장할 수 있는 근거가 되어 최악의 경우 또 다른 분단으로 이루어질 수 있음도 전혀 배제할 수 없다.

국경폐쇄와 노동시장의 법적 규제를 위한 실질적 조치를 취하는데 소요되는 엄청난 비용을 감수하기보다는 충격요법에 따른 비용을 부담하는 것이 이로울 것으로 생각된다. 점진주의 채택을 위한 제도 시행 시 수반되는 직접적 비용과 이에 따른 남북간 갈등에 수반되는 정치·사회적 비용을 고려한다면 점진주의는 너무도 부담이 큰 정책이 될 여지가 많다. 또한 식량난, 에너지난, 외환부족 등으로 표현되는 나락으로 떨어진 북한경제의 현실은 점진주의에 의한 부분적 처방에 의존하기보다는 충격요법에 의한 전면적 체제전환 요법이 타당할 것으로 여겨진다. 점진주의에 의한 장기적 전환의 과실을 기다리기에는 북한 경제의 현실이 너무도 피폐해 있기 때문이다.

물론 충격요법에 따른 폐해, 즉 기업도산과 대량실업은 피할 수 없고 이에 따른 비용도 막대한 것으로 생각되지만 동서독 통일비용 만큼 천문학적 비용이 되리라고 생각되지는 않는다. 통일 직전 독일은 고도의 복지사회국가였고 그 상태를 동독에까지 연장하려면 예산의 뒷받침이 뒤따라야 했다. 게다가 동독의 임금을 서독수준으로 끌어올리는 정치적 결단을 내려야 했는데 그 수준은 동독 노동자의 생산성만으로 정당화되기 어려운 정도로 높은 수준이었기 때문에 예상했던 대로 실업·인플레이션·예산압박 등에 시달려야 했다.<sup>40)</sup> 따라서 우리의 경우 독일과 같은 충격요법을 취하더라도 독일식의 ‘사회적 시장경제’에 수반되는 재정부담과 기타 엄격한 제약으로부터 피할 수 있을 것으로 생각되므로 한국은 이로부터 기묘하긴 하지만 이점을 가질 수 있을 것이다.

실제로 독일연방경제성이 추산한 자료에 의하면 1991년부터 1996년 사이에 서독 정부에 의한 신연방주의 지원액이 1조1천7백억 DM(한화 약 6백4십3조5천억원)에 달하였는데 그중 명백하게 드러난 사회보장

40) Nicholas Eberstadt 저·주명갑 역, 「한반도 통일로 가는 길」(서울: 한국경제신문사, 1994), pp.241-247.

비용은 약 36%에 달하였다.<sup>41)</sup> 어쨌든 상기에 기술한 점진주의 한계와 충격요법의 장점을 논외로 하더라도 한반도에 독일과 같은 통일의 기회가 온다면 독일과 같이 ‘경제의 해가 아닌 정치의 해’가 될 것이 분명하므로 체제전환 속도에 있어 점진주의보다는 체제통합의 즉각적 효과가 큰 충격요법이 정치가들로부터 선호될 가능성 또한 높을 것으로 생각된다.

## 6.2 남북한 통일시 사유화정책 : 사유화방안과 경정정상화방안 사이의 황금률

독일의 경우 4장 2절에서 논하였듯이 사유화 정책은 ‘사유화가 최선의 경영정상화 → 사유화를 위한 경영정상화 → 적극적 경영정상화 정책’으로 3구분하여 살펴볼 수 있다. 이러한 정책의 변경은 신탁청의 이니셔티브에 의한 적극적 변화가 아니라 정치권이나 여론의 압력에 의한 결과였다. 독일의 경우 통일의 초기단계에서 사유화 우선정책을 취한 것은 민간분야의 역동성과 창의력을 통해 동독경제를 활성화시키기 위한 목적이기도 하였지만 신탁기업에 대한 DM 대차대조표가 작동되지 않았고 관련 통계수치 부족으로 적극적 경영정상화 정책을 취하는데 필요한 정확한 정보가 없었기 때문이기도 하였다. 따라서 사유화 우선정책은 능동적 정책이라기보다는 상황에 따른 수동적 적응의 결과였다.

### 6.2.1 사유화방안을 위한 제언

위와 같은 상황은 남북한 통일시에도 그대로 재현되리라고 생각한다. 사유화 우선 방법은 최적 검증기능이라고 생각되는 시장기능을 통해 신탁기업을 경제원칙에 충실하게 사유화하고 동시에 신속한 사유

41) 독일 연방경제성은 유럽연합의 지원을 포함해 서독지역의 주정부 등 서독정부로부터 동독지역으로 지원된 금액은 1조1천7백억 DM으로 추산하였고 동독지역으로부터의 세금과 행정제수입 2,700억 DM을 공제한다면 약 9,000억 DM이 흘러 갔다고 하였다. 이의 내용은 사회간접자본·투자지원·생활환경 개선에 2,700억 DM, 신탁청과 신탁청 후속기관의 예산 1,250억 DM, 주정부 및 지방자치단체 재정지원 2,500억 DM, 사회보장·노동시장지원으로 4,200억 DM 등이다. *Handelsblatt*, 1996. 10. 2, S.7.

화를 도모할 수 있다는 장점이 있으나 대량실업의 야기라는 충격요법의 가장 큰 문제점을 노출시킨다. 이러한 대량실업은 북한의 경우 다른 사회주의 국가처럼 한계고용을 넘어서는 과고용된 여성인력을 중심으로 우선 실업이 나타날 것이다. 그리고 북한의 특수한 예로는 다른 어느 사회주의 국가보다 인구에 대한 균인비율이 높아 이로부터의 실업이 클 것이고 이들의 연령이 젊어 이동성이 높으므로 한국으로의 이주경향이 높게 나타날 것으로 생각된다.

따라서 이러한 상황을 예측한 사유화정책이 요구되는 바 독일처럼 초기 단계에 사유화가 최선의 경영정상화라는 방안을 취해 고용안정정책을 민간에 일임해서는 대량실업이 가져올 노동시장의 이동을 막지 못할 것이다. 결국 사유화정책을 다양화시켜 사안에 따라 탄력적으로 적용해야 할 것이며 경영정상화정책을 적극적으로 취해 실업을 최소화하여야 할 것이다. 물론 이를 위해서 무엇보다도 남북통일시 시급히 취해야 할 것은 북한 국유기업에 대한 평가이다.

사유화방안과 관련 우선 작은 사유화라고 불리우는 호텔·레스토랑·국영상점 등을 대상으로 북한주민들에게 쉽게 사유화할 수 있도록 하는 보증 제도 등의 장치를 갖추어 이들이 북한지역으로부터 유리되지 않도록 해야 할 것이다. 독일의 경우 작은 사유화부문은 사유화 초기에 이미 광범위하게 사유화되었다. 소기업 사유화의 경우 독일에 서도 실효를 거둔 MBO 방안에 의존할 수 있을 것이다. 이는 기업의 소유권을 경영자에게 매각하는 것으로 기업에 대한 정보가 풍부한 북한 주민에 의한 기업인수가 가능하게 함으로써 북한지역 중소기업 육성에 큰 도움이 될 수 있을 것이다. 독일의 경우 전체 신탁기업의 약 20%를 그리고 사유화 대상기업의 41%를 MBO 방식에 의해 사유화하였다.<sup>42)</sup> MBO로 사유화된 구동독 중소기업의 도산율은 2%로 새로 생긴 중소기업의 도산율 10%보다 크게 낮으며 고용면에서도 훨씬 많은 고용을 창출하였다.<sup>43)</sup> 대기업 사유화의 경우 말썽 많은 2자간 협상보다는 지버트 박사가 제시한 2단계 경매방식이 도움이 될 것이다. 제 1 단계에서는 잠재적 입찰자에 대한 정보, 이들이 제시하는 구매가격, 고용보장 및 투자동의에 대한 정보를 수집하고, 제 2단계에서는 구매계

42) Treuhandanstalt zentrales Controlling, *Monatsinformation der THA*, 1994. 9. 30, S.9.

43) 정형곤, 앞의 논문, pp.29-30.

약, 예를 들면 투자 및 고용동의와 관련한 내용은 완전히 세부적으로 정하고 구매가격만 미정으로 남겨놓는 단계적인 절차를 취하는 것을 말한다. 이렇게 하면 고용과 투자에서 동일한 조건을 제시한 사람들 중에서 최고의 가격을 제시한 입찰자가 낙찰을 받게 된다.

사유화 방안과 관련 독일의 경험으로부터 배울수 있는 것은 고용안정과 투자약속액을 포기함으로써 차라리 보다 높은 매각금액을 받을 수 있는 가능성도 배제해서는 안된다는 것이다. 독일의 경우 실현되기 어려운 고용약속과 투자약속으로 사후협상이 난항에 빠지는 경우가 많았고 또한 이의 감독을 위해 장기간 인력배치와 노력이 요구되었다. 오히려 투자약속이나 고용약속을 부과하지 않고 매각대금을 높인다면 투자자의 적극적 위험부담 인수로 기업의 회생가능성이 더 커지고 사유화 수익금도 극대화할 수 있을 것이다. 물론 이러한 경우 실업의 부담은 정부가 책임져야 할 것이므로 이런 방식의 사유화 대상기업은 회생가능성이 큰 노동집약적 산업이나 고용창출 효과가 큰 기업에 제한되어야 할 것이다.

### 6.2.2 경영정상화방안을 위한 제언

경제구조조정을 사유화방안에만 의존할 경우 대량실업으로 인한 경제적 비용과 정치·사회적 비용이 막대해져 경제적 측면에서나 정치·사회적 측면에서 정부에게 큰 부담이 될 것은 너무도 분명하다.

독일은 사유화 과정의 초기단계에서 사유화가 최선의 경영정상화라는 정책을 추진함으로써 대량실업을 야기하였다. 신탁청의 사유화 실적에 나타나 있듯이 신탁청이 대량실업에 따른 정치권과 여론의 압력으로 경영정상화 정책으로 돌아섰을 때에는 이미 회생가능한 기업은 거의 사유화되었고 이에 따른 기업구조조정으로 대량실업이 야기되었다. 따라서 나중에 신탁청 관리하에 있는 기업들은 회생가능성이 상대적으로 낮을 수 밖에 없었고 이에 따라 경영정상화 비용은 증가할 수 밖에 없었으므로 경영정상화의 효율성이 떨어질 수 밖에 없었다. 이에 근거해 전문가들은 신탁청의 경영정상화 정책이 너무 늦었다고 주장하게 된 것이라고 볼 수 있다. 따라서 독일의 경우처럼 단순히

사유화 우선전략을 추진해 나갈 수 없을 것이다. 그보다는 경영정상화가 최선의 사유화방안이라는 전략을 취하여야 할 것이다. 남북한 통일시 북한의 기업은 결핍된 상품시장, 경쟁력 부족상품, 노후화된 산업시설, 경영능력 부족, 시장경제에 대한 인식 부족 등으로 인해 즉각적 사유화보다 정부지원을 통해 먼저 경영정상화한 후 사유화하는 것이 대량실업도 방지하고 사유화 수익금도 높이는데 도움이 될 것이다. 물론 경영정상화를 위한 자금의 재원이 문제될 것이다. 그러나 즉각적 사유화를 통해 야기되는 실업에 대해 정부가 노동시장 개입을 하게 될 때 부담해야 하는 재정부담을 차라리 경영정상화 지원금으로 사용하는 것이 투자효과도 높이고 실업을 줄일 수 있는 효과적 방안이 될 것이다.

경영정상화방안 추진과 관련 독일의 경우 가장 문제가 된 것은 이를 위한 효과적 규정이 없는 상태에서 자의적 요소가 많이 개입되었다는 것이다. 따라서 남북한 통일시 적극적 경영정상화방안을 취할 경우 참고할 사항은 다음과 같이 살펴 볼 수 있을 것이다.<sup>44)</sup>

- i) 투명성 : 지원은 공개적이고 예측가능성이 있어야 함.
- ii) 규칙엄수 : 지원금액과 지원기간 결정에 자의적 요소 배제
- iii) 동기부여 : 지원은 기업으로 하여금 자생능력을 키울 수 있는 측면에서 이루어져야 함.
- iv) 조건제시 : 지원에 따른 기업의 경쟁능력 제고를 명시해야 함.
- v) 기한제약 : 경영정상화를 위한 지원기간을 명시해야 함.
- vi) 예산통제 : 경영정상화를 위한 예산은 국가예산 속에서 통제를 받아야 함.
- vii) 책임면제 : 기업활동에 따른 손실이나 보증 등에 대해 국가는 어떤 구속도 넘겨 받아서는 안됨.
- viii) 지원제약 : 방만한 지원은 금지
- ix) 중립성 : 경영정상화를 위한 지원이 사유화를 저해해서는 안됨.

물론 이러한 경영정상화 방안은 모든 기업이 대상이 아니라 명백히

---

44) Karl Lichtblau, *op. cit.*, S.75-78.

회생가능성이 있는 기업을 대상으로 하여야 할 것이다.

경영정상화를 위한 모델로는 신탁청에 의해 추진된 경영합자회사(Management KG)와 작센주에 의해 제안된 ATLAS-Modell, 메클렌부르크-포어폼메른주에 의해 제안된 Anker-Projekt 등이 있다. 경영합자회사는 경영정상화에 대한 경험이 있는 경영자의 책임아래 10~15개 신탁기업을 합자회사로 통합하여 경영정상화를 시도하며 기업능력이 제고되었다고 판단하면 사유화하는 것을 말한다. ATLAS-Modell은 기업가와 노동조합으로부터 신청을 받아 지역에 기여도가 높은 기업을 주정부가 선정하고 신탁청에 경영정상화를 신청하여 주정부와 신탁청이 함께 경영정상화를 위해 노력하는 것으로 기업의 경영정상화에 당사자 모두의 의견이 반영되는 장점이 있어 관계자 모두가 열의를 갖고 노력을 하며 책임을 질 수 있는 방안이다.

## 7. 결 론

동구권의 몰락에서 보듯이 체제내적 모순의 집적은 붕괴로 나아가기 마련이다. 동독의 경우 여타 사회주의체제와 마찬가지로 이러한 체제 모순의 토대에는 계획경제와 국유재산제가 자리하고 있었다. 그들의 화려한 미사여구에 의해 포장된 국유재산제의 장점에도 불구하고 그것은 수익은 개인이 향유하나 비용은 사회가 부담할 때 우려되는 문제를 잘 보여주었다. 아담 스미스가 주장한 “아무 것도 소유하지 않은 사람은 이익에 관심을 갖지 않게 되므로 가능한 적게 일하고 많이 먹으려 한다.”는 명제를 입증하였다. 결국 사유재산의 경제적 기능인 동기부여, 자동조절기능, 분배기능 등이 더 이상 작동하지 않으면서 무임승차문제, 주인의식 결여로 동독경제에 막대한 손실을 야기시켰다.

그리고 계획경제의 ‘가격부재’는 시장에서의 수요와 공급기능을 행정당국의 결정으로 대체함으로써 경제전반에 걸쳐 비효율성을 야기시켜 동독을 붕괴시켰다.

이러한 상황을 염두에 두고 이제 우리도 북한의 붕괴가능성에 대비해 세부대책을 마련해야 한다. 이러한 세부대책은 화폐통합과 사유화

과정을 중심으로 활발히 전개되어 다양하고 구체적인 논의가 이루어지도록 해야 하며 통일기금 조성방안 등 통일비용의 재원 마련을 위한 대책도 준비해야 할 것이다.

우리의 경우 막대한 통일비용과 급격한 혼란을 우려해 점진적 통일을 선호하지만 통일비용이 분단의 지속에 따른 정치·경제적 비용보다 결코 크지는 않을 것이며 통일비용은 어느 시점에선가 반드시 치러야 하는 비용이다. 그러나 분단이 길어질수록 분단비용은 분단비용대로 늘어나고 남북간 경제력 격차가 커짐에 따라 통일비용도 상승하므로 분단이 유지될 수록 통일의 지연에 따른 정치·경제적 비용이 신속한 통일에 수반되는 비용을 점점 더 상회하게 될 것이다. 따라서 통일이 빠르면 빠를수록 통일비용도 그만큼 줄일 수 있게 될 것이다. 또한 통일비용은 북한에 대한 투자를 의미하므로 장기적으로는 수익을 가져올 것이다.

북한의 붕괴에 따른 남북한 통합시 통일독일의 사례는 상이점에도 불구하고 우리로 하여금 후발주자의 이익을 누릴 수 있게 하여 통일의 비용과 혼란의 최소화를 가능하게 할 수 있을 것이다. 특히 체제전환의 성패를 좌우하는 사유화는 독일의 예에서 많은 교훈을 도출해 낼 수 있을 것이다.

독일의 통일은 결코 통일을 부르짖지 않으면서도 통일의 기회가 왔을 때 독일인 모두가 지혜롭게 대처한 결과였다. 독일은 급작스런 통일을 예측하지 못하였음에도 불구하고 슬기롭게 대처하여 역사의 기회를 놓치지 않았다. 남북한의 통일도 남북간 합의를 통한 점진적 통일보다는 북한의 붕괴에 의한 통일가능성이 점점 높아지고 있으므로 이에 대한 대비가 그 어느 때보다 절실히 요구되고 있다고 하겠다.

## <참고문헌>

### [국내문헌]

#### 1. 저 서

- 고일동·조동호, 「구동독의사유화 방안 및 실업대책」, 서울: 한국개발연구원, 1992.
- 민경국 편역, 「자본주의냐, 사회주의냐」, 서울: 문예출판사, 1990.
- 민족통일연구원, 「화폐·경제·사회통합에 관한 조약(하)」, 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 박광작 외역, 「새로운 출발을 위한 전환전략」, 서울: 서울프레스, 1994.
- 박종화 역, 「민영화의 길」, 서울: 한마음사, 1994.
- 안두순, 「한반도 통일과 경제통합」, 서울: 한국경제신문사, 1993.
- 재정경제원 역, 「통일독일의 사유화 전개과정」, 서울: 재정경제원, 1994.
- 정갑영 외, 「민영화와 기업구조」, 서울: 나남출판, 1996.
- 주명갑 역, 「한반도 통일로 가는 길」, 서울: 한국경제신문사, 1994.
- 한국감정원, 「통일후 북한의 토지문제에 관한 연구」, 서울: 한국감정원, 1996.
- 허선 옮김, 「통일, 그리고 경제의 모험」, 서울: 을유문화사, 1993.
- 황병덕, 「독일통일후 동독지역에서의 사유화정책 연구」, 서울: 민족통일연구원, 1993.

#### 2. 논 문

- 이봉기, “독일 신탁관리청의 해체와 후속기관,” 「통일문제연구」, 제 7권 2호.
- 정형곤, “통일한국에 있어서 사유화방안의 모색,” 「통일경제」, 1996년 10월호.

### 3. 신문 및 잡지 등

이봉기, “아직도 희망과 불안의 쌍곡선 그림: 구동독지역의 경제전환과정,” 「통일한국」, 1996년 1·2월호 및 5월호.

## [외국문헌]

### 1. 저 서

Fischer, Wolfram ed., *Treuhandanstalt: Das unmögliche Wagen*, Berlin: Akademie Verlag, 1993.

Freese, Christopher, *Die Privatisierungstätigkeit der Treuhandanstalt*, Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag, 1995

Kemmler, Marc, *Die Entstehung der Treuhandanstalt*, Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag, 1994.

Lichtblau, Karl, *Privatisierung- und Sanierungsarbeit der Treuhandanstalt*, Köln: Deutscher Institut-Verlag, 1993.

Luft, Christa, *Treuhandreport*, Berlin und Weimar: Aufbau Verlag, 1992.

Schmidt, Helmut, *Handeln für Deutschland*, Hamburg: Rohwolt Taschenbuch Verlag, 1994.

Siebert, Horst, *Das Wagnis der Einheit*, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1993.

Sinn, Gerlinde/ Sinn, Hans-Werner, *Kaltstart*, München: C.H.Beck, 1992.

### 2. 논 문

Breuel, Birgit, “Fünf Jahre Treuhandanstalt: Ein Fazit,” *Das Wirtschaftsstudium*, 1995년 1월호.

Eberstadt, Nicholas, "Hastening Korean Reunification," *Foreign Affairs*, March/April, 1997.

### 3. 신문 및 잡지 등

Beteiligungs-Management-Gesellschaft Berlin mbH, *Mitteilungen*, 1~3, 1995.

Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, *Report*, 1~3, 1995.

*Der Spiegel*, 1997. 2. 3.

\_\_\_\_\_, 1996. 9. 30.

\_\_\_\_\_, Nr.51/1994.

DISOS, *Presseinformation*, PI 1~5, 1995.

*Focus*, Nr.40/1996.

*Handelsblatt*, 1996. 10. 2.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln, *Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland*, Köln: Deutscher Instits- Verlag GmbH, 1992.

Sommer, Theo, "Nichts Halbes und nichts Ganzes," *Zeit-Punkte*, Nr.5/1995.

Treuhandanstalt, *THA Informationen*, 1994년 12월호(21호).

Treuhandanstalt zentrales Controlling, *Monatsinformation der THA*, 1994. 9. 30.

## < 부록 1 > 신탁관리청 연표

### 【1989】

- 1989. 10. 9 라이프치히에서 7만명 시위, “우리가 인민이다”라고 외침.
- 1989. 10. 18 Honecker 평의회 의장직 상실  
Egon Krenz 당서기 취임
- 1989. 11. 8 동독내각 총사퇴, 개혁파 Modrow 수상 취임
- 1989. 11. 9 동독정부, 동서독 국경 및 베를린 장벽 개방
- 1989. 11. 17 Modrow 정부성명에서, 경제개혁 선언
- 1989. 11. 20 라이프치히에서 250만명 시위, 독일통일 플래카드 등장
- 1989. 11. 28 Kohl 서독총리, 통독 3단계 10개항 발표
- 1989. 12. 3 Krenz 동독서기장 사임

### 【1990】

- 1990. 1. 6 합작투자법 초안, 동독 각료회의에 상정(외국인 지분한도 49%)
- 1990. 1. 18 모드로브 동독수상, 원탁회의 대표들과 3.18 총선 결정
- 1990. 2. 1 모드로브 동독수상, 통독 4단계 방안 발표
- 1990. 2. 7 서독 수상을 의장으로 하는 ‘독일통일위원회’ 내각에 설치
- 1990. 2. 12 ‘연합 90’, 인민재산 관리목적의 신탁회사 설립안을 원탁회의(Runder Tisch)에서 제안
- 1990. 2. 13 양독 수상, 본회담에서 통화동맹 창설 합의
- 1990. 3. 1 동독 각료회의, 인민소유재산의 신탁관리를 위한 기관(신탁관리청) 설립 의결  
신탁청장(Ur-Treuhandanstalt)에 Peter Moreth 임명  
인민소유 콤비나트와 영업장 및 시설의 합자회사로의 전환을 위한 규정 제정
- 1990. 3. 15 동독 각료회의, 신탁청 정관 의결  
신탁청의 소재지 : 베를린에 본부를 두고 동독의 행정구역에 따라 베를린 및 동독지역에 15개 지사 설치
- 1990. 3. 18 기민당, 동독 최초의 자유선거 승리. 4주 후에 메지에르 대연정의 수상으로 선출

1990. 4. 24 양독 수상, 본회담에서 7월 1일 통화동맹 합의
1990. 5. 16 연방정부 및 주정부, 동독경제의 부흥을 위한 '독일통일 기금' 설립(규모 : 1천백5십억 DM)
1990. 5. 18 동서독간 '화폐·경제 및 사회통합을 위한 제1국가 조약' 서명
1990. 6. 8 드 메지에르(de Maiziere)정부, 1990. 7. 1부터 동독기업의 유한회사(GmbH) 및 주식회사(AG)형태로의 전환허용 의결
1990. 6. 17 동독의회, 동독을 해체하고 통일한다는 안건 채택
1990. 6. 21 양독 의회, '화폐·경제·사회통합 조약' 비준
1990. 7. 1 '화폐·경제 및 사회통합을 위한 제1국가 조약' 발효
1990. 7. 4 동독 각료회의, Detlev Karsten Rohwedder를 신탁청 관리위원회의장에 임명
1990. 7. 15 Rainer Maria Gohlke 신탁청장에 임명, Peter Moreth 해임
1990. 8. 19 바이츠체커 서독대통령, 12월 2일을 전독일 총선일자로 발표
1990. 8. 20 Gohlke 사임, Rohwedder 후임으로 선임
1990. 8. 23 동독 인민의회, 10월 3일 서독에 통합하기로 결정
1990. 8. 29 Kaufhof 주식회사 사장 Jens Odwald, 신탁청 관리위원회 의장에 취임
1990. 8. 31 독일통일조약 서명, 신탁법의 연방법으로의 편입
1990. 9. 13 Rohwedder, 인민의회에 제1차 보고 : 8,000개 기업중 7,000개를 유한회사(GmbH) 또는 주식회사(AG)형태로 전환 ; 신탁청, 거대한 업무에 직면하였음을 천명
1990. 9. 20 양독 의회, 통독조약 비준
1990. 9. 29 통독조약 발효
1990. 10. 2 동독 인민의회, 독일민주공화국의 소멸을 공식 선언
1990. 10. 3 독일통일, 동독이 서독기본법의 효력범위로 편입
1990. 10. 4 신탁청, 15개 지점의 새로운 책임자 임명 ; 동일자로 구신탁청 대외지사(Außenstellen)의 권한을 해지 ; 지점(Niederlassungen)은 1,500명 미만 신탁기업의 업무 인수
1990. 10. 5 연방정부, 신탁청 관리위원회 이사 임명  
- Hermann Rappe(IG Chemie 위원장)

- Horst Köhler(연방재무차관)
- Dieter von Würzen(연방경제차관)
- 1990. 10. 6 국영판매회사(HO)의 사유화를 위해 신탁청 자회사 상점사유화조합 (Gesellschaft zur Privatisierung des Handels) 설립
- 1990.10.10 Mercedes Benz 주식회사, Ludwigsfelde 소재 Ifa-Automobilwerke에 투자 결정
- 1990. 10. 15 BASF, Schwarzhide 화학공장 인수
- 1990. 10. 18 Volkswagen과 츠비카우의 모델에 있는 공장 개축에 관하여 기본합의  
신탁청내 시민의 전화 설치
- 1990. 10. 22 경제연구소 추계 경제동향분석에서 신탁청 업무중 기업 경영정상화 업무의 분리 건의
- 1990. 10. 24 연방하원, 예산위원회내 신탁청 소위원회 설치
- 1990. 11. 16 신탁청 관리위원회, 기본업무계획에 관한 지침 의결
- 1990. 11. 22 Rohwedder 청장 ‘올해의 경영자’로 선정
- 1990. 11. 26 신탁청 최초의 고시에서 동독 국영판매회사중 8,500개 상점과 2,500개 음식점이 사유화 대상으로 선정, 나중에 6,000개 상점 추가; 약 11,000개 동독 국영판매회사가 사유화되거나 계약 완료
- 1990. 11. 28 연방정부, 관리위원회 이사 추가 임명
  - Heinz-Werner Meyer (독일노조총연맹 위원)
  - Roland Issen(독일사무노조 위원)
  - Horst Klaus(독일금속노조 위원)
- 1990. 12. 2 콜, 최초의 통일독일 하원선거에서 승리
- 1990. 12. 3 Henkel, 세제공장 Genthin 매수
- 1990. 12. 18 신연방주 5개주 주지사 신탁청의 관리위원회 이사 겸임(단, 베를린의 경우 재무장관인 Elmar Pieroth가 1991. 3. 8부터 신탁청 관리위원회 이사 겸임)

**【1991】**

- 1991. 1. 3 사유화 실적 : 1990년중 약 500개 기업 및 사업장이 개인

투자자에게 매각됨.

- 1991. 1. 22 신탁청, 신탁부동산회사 설립 의결
- 1991. 2. 8 신탁청, 약 280억 DM 보조금 인수
- 1991. 3. 6 신탁청장 Rohwedder와 Thüringen주지사 Josef Duchac간 Zeiss Jena지분 80%를 Carl-Zeiss-Stiftung Jena 재단에게 양도하는 문제와 신탁청이 채무를 인수하는데 합의(재단은 주정부에서 관리)
- 1991. 3. 14 수상 자문위원회 심의결과 : 동독 재건을 위한 협력원칙 합의  
연방정부·새로 편입된 5개 주정부와 신탁청간 신탁·경제 각료회의신설 결정
- 1991. 3. 18 신탁부동산회사(TLG) 설립 계약 서명 ; 1,000필지의 토지 매각 시작
- 1991. 3. 27 Rohwedder 청장, 신탁청 임·직원에게 10개항의 「부활절 서신(Osterbrief)」 발송  
- 신속한 사유화, 확고한 기업 경영정상화, 신중한 청산
- 1991. 4. 1 Detlev Karsten Rohwedder 청장, Düsseldorf 자택 서재에서 피살
- 1991. 4. 8 베를린 기업거래시장 개장  
신탁청 이사회, 사유화·기업설립·기업해체 업무의 간소화 의결
- 1991. 4. 13 독일 노동조합총연맹(DBG)·독일 사무원노동조합(DAG)·신탁청간 사회복지정책에 대한 공동선언
- 1991. 4. 23 Birgit Breuel(여) 신탁청장 취임
- 1991. 4. 24 상점사유화조합, 국영호텔을 1991. 6말 사유화 완료
- 1991. 5. 3 약 3,000개의 농업기업, 기재신청서를 신탁청에 제출
- 1991. 5. 17 신탁청, 신탁기업에 대해 사원교육관련시설을 감축하거나 폐쇄하지 말 것을 촉구
- 1991. 5. 23 신탁청, 제1차 MBO회의 개최
- 1991. 6. 4 유럽공동체(EU), 신연방 지원 약속
- 1991. 7. 4 동독 화학공업의 중심지인 로이나·부나·비터펠트 지역을

위한 종합계획 수립

1991. 7. 16 신탁청, 기업실적 검사 및 감독위원회의 자격검사 시작
1991. 7. 17 새로 편입된 주정부와 노동조합 그리고 경영자연맹 및 신탁청간 고용촉진을 위한 회합에 대한 기본합의 의결
1991. 7. 30 동독 국영판매회사(HO)의 사유화 작업 종료 : 약 30,000개의 국영판매회사 소속기업중 22,300개 기업의 소유주가 바뀜
1991. 8. 1 약 1,400명의 구동독출신 경영자가 1990. 9 이후 해고됨. 신탁청장 Birgit Breuel은 해고사유를,  
i) 경영층의 수가 너무 많음(500명)  
ii) 전문능력 결여(400명)  
iii) 과거의 정치적 부당행위(400명)  
iv) 기타 횡령 등 범죄 관련(100명)
1991. 8. 13 신탁청 이사회, 내부규칙 결의 : 신탁청 사유화 대상을 직원이나 그 친인척이 인수할 때는 보다 엄격한 감독을 받아야 한다는 내용
1991. 9. 19 15명의 신탁청 직원, 구 동독에서 비밀경찰활동을 사유로 가옥관청(Gauck-Behörde)의 통보에 의해 해고
1991. 9. 24 베를린에서 제2차 MBO회의 개최
1991. 10. 23 독일 금속노조(IG-Metall)위원장 Franz Steinkühler, 신탁청 해체 및 지역별 기업지주회사 설립 제안
1991. 10. 30 신탁청 이사회, 새로이 편입된 5개 주정부에 기업해체에 관한 조기 통보체제 약속
1991. 11. 6 DM개시 대차대조표 및 기업능력 평가 : 신연방주 기업의 70%는 경영정상화 가능
1991. 11. 8 Carl Zeiss Oberkochen, Carl Zeiss Jena 유한회사의 경영권과 51% 지분 인수
1991. 11. 21 베를린 주정부, 신탁청으로부터 국가안전기획부의 관사로 사용되던 67채 연립과 153채 단독주택을 포함한 7,945채 주택 인수
1991. 11. 22 독일인터호텔 주식회사를 약 25억 DM에 매각

- 1991. 12. 7   신탁청 관리위원회, Hennigsdorf와 Brandenburg 소재 철강 회사의 Riva에 대한 매각 승인
- 1991. 12. 31   사유화 실적 : 신탁청, 5,210개 기업을 개인투자자에게 양도 ; 신탁부동산회사, 6,052개 부동산의 사유화 및 8,344헥타의 농지 사유화

【1992】

- 1992. 3. 10   신탁청 관리위원회, 조선소 사유화에 관한 국제적 해결 방안 승인
  - MTW 조선유한회사(MTW-Schiffswerft GmbH), Bremer Vulkan Gruppe에 매각
  - Neptun-Warnow 조선유한회사, 노르웨이 Kvaerner-Gruppe에 매각
- 1992. 3. 18   Frankfurt/Main에서 MBO회의 개최 : 평균 5개의 신탁청 기업중 1개 기업은 자사 종업원이 기업 인수
- 1992. 3. 25   Birgit Breuel 신탁청장 ‘올해의 경영인’으로 선정
- 1992. 3. 26   신탁청 및 독일 동부경제위원회, 베를린에서 24개 중부·남부·동부유럽국가의 300여 전문가가 참여하는 사유화 회의 개최
- 1992. 4. 24   토지 매각 및 관리 회사 설립; 신탁청, 독일 이주 및 연금 은행(본), 농업 연금은행(프랑크푸에르), 농업신용은행(바덴 뷁어템베르크, 칼스루에)이 각각 25%씩 참여)
- 1992. 5. 2   최초의 Management KG 설립
- 1992. 5. 19   신탁청, DEFA를 프랑스 CGE사의 독일 현지법인에게 매각 결정
- 1992. 5. 21   신탁청과 노동조합, 사회복지정책을 위한 새로운 기본틀 합의
- 1992. 6. 30   15개 신탁청 지점중 최초로 Schwerin 지점 업무 종료
- 1992. 7. 3   독일 연방하원, 신탁청에 대해 '92-'94년중 매년 300억 DM 범위내 기채 승인
- 1992. 9. 4   삼성, 베를린소재 텔레비전 브라운관 공장 인수
- 1992. 10. 1   신탁청 생필품부문 이사진 사유화 업무 종료

- 1992. 10. 5 구동독 관공서 건물 매각 : 신탁청장과 Meisner 베를린 경제장관 베를린에서 관공서 건물 매각을 위한 최초 행사 개최
- 1992. 10. 15 신탁청, DM개시대차대조표 제출; Theo Waigel 재무장관 , 신탁청은 약 2,500억 DM부채를 짊어진 채 업무를 종결한 것이라고 설명
- 1992. 12. 3-5 신탁청, 라이프치히에서 “made in Germany”라는 명칭의 박람회 및 회의 개최
- 1992. 12. 16 신탁청 서서비스부문 이사진 사유화 업무 종료
- 1992. 12. 31 사유화 실적 : '92년말 현재 신탁청, 11,043 기업을 개인투자자에게 양도, 이 밖에 10,311필지 부동산 및 27,807헥타 농업용지 매각

**【1993】**

- 1993. 2. 10 연방 재무장관 Waigel, ‘동부부흥계획이 성공’임을 천명
- 1993. 2. 17 3개 관리합자회사(Management KG) 추가 설립
- 1993. 3. 10 신탁청, 5년만기 신탁채 발행
- 1993. 3. 25 토지매각 및 관리회사, 공공소유의 삼림지역 공고 개시
- 1993. 3. 31 신탁청과 IG Chemie -Papier -Keramik간 고용촉진법관련 조치에 관한 합의
- 1993. 4. 8 상·하수도 기업의 지방정부로 이전
- 1993. 4. 14 Jens Odenwald 신탁청 관리위원회 의장 사임
- 1993. 7. 1 신탁청의 계약관리에 관한 직제 변경 시행
- 1993. 8. 26 신탁청 운수부문 이사진 사유화 업무 종료
- 1993. 9. 13 Dessauer 가스기기 공장 사유화
- 1993. 9. 15 신탁청 뉴욕사무소 업무 종료
- 1993. 9. 30 신탁청,
  - 13,218개 기업 완전 사유화
  - 35,000헥타의 농업 및 임업용지 매각
  - 총매출액 447억 DM
  - 1,824억 DM 투자 확보
  - 1,492,813명 고용 창출

독일 연방하원, 사민당(SPD)의 제안에 의해 신탁청에 대한  
하원조사위원회 구성 가결

1993. 10. 20 독일 연방하원, 신탁조사위원회 제1차 회의 소집(위원장  
Otto Schily)

1993. 10. 27 독일 연방내각, 주요 업무 종결에 따른 신탁청 재편계획 승인  
(1994 여름까지 신탁법 개정안 입안 계획)

**【1994】**

1994. 4. 29 독일 연방하원 예산위원회, 신탁청의 후속기관으로 ‘통일에  
따른 특수과제 처리청’이 1995. 1. 1부터 신탁청의 잔여 업  
무를 처리한다는 법안 가결(주 업무는 사유화계약 이행 감독)

1994. 12. 31 신탁청 해체(총부채 2,750억 DM)

## < 부록 2 > 신탁관리청 후속기관

신탁청은 1994년 12월 31일로 해체되었지만, 신탁청의 후속기관이 잔여 업무를 계속하게 되었다. 그 주요업무는 체결된 사유화 관련계약의 감독과 잔여 부동산 등을 매각하는 것이다. 이러한 잔여과제는 다음의 5개 후속기관에 의해 처리된다. 즉 통일에 따른 특수과제처리청(BVS), 토지매각 및 관리회사(BVVG), 경영참가회사(BMGB)와 신탁부동산회사(TLG), 전산처리 및 정보지원회사(DISOS)가 그것이다.(아래에서 통계수치는 특별히 표기하지 않는 한 1995. 1월 기준임)

### 1. 통일에 따른 특수과제처리청

(BVS : Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben)

1995년 1월 1일부터 활동을 시작한 BVS의 가장 중요한 업무는 31,600건에 이르는 사유화계약의 감독·관리이다(BVS Report, 95년 2호). 고용보장과 투자약속의 이행여부에 대해 BVS는 정기적으로 감독한다. 또한 1995년 1월 기준으로 청산진행중인 3,561개 기업의 청산을 완료하는 것도 BVS의 업무이다. 그리고 15,000여건에 이르는 재사유화 처리, 약 200만 헥타의 임야에 대한 관리 및 매각, 사회주의통일당(SED)과 구동독 대중조직 및 대외무역기업 등의 재산처리 등이 BVS 업무에 속한다. 신탁청의 업무는 동독 경제의 재건과 관련 광대한 업무영역을 가졌었다. 비록 BVS의 업무가 신탁청의 그것과 비교해 상당히 축소되기는 하였지만 어쨌든 5개의 후속기관 중 중추의 역할을 하는 것은 BVS이다.

BVS가 투자계약의 감독업무수행에 있어 수반되는 어려운 과제는 계약의 사후개선을 위한 투자자와의 협상에 있다. 왜냐하면 사유화된 많은 기업들이 재정적 어려움에 처해 있어서 매매계약이 재논의될 수도 있기 때문이다. 신탁청의 업무에 정통한 사람들은 계약의 20%는 법적인 문제가 있을 것이라고 한다. BVS도 이에 대해 표명을 하지는 않았지만 이미 투자와 고용창출의 약속 이행연기에 대해 준비하고 있는 것으로 알려져 있다. 이와 관련 신탁청에 의해 93년에 9,040건을 대상으로 점검된 고용보장 이행과 관련 확인된 8,736건에 있어 비록, 1,472(17%)의 경우 고용보

장 이행을 지키지 못하였지만 전체적으로 이들 기업이 약속한 507,132명의 고용보다 15% 초과된 582,144명을 고용하였다. 투자약속의 이행에 있어서는 점검대상 2,478건에서 신고된 2,389건의 경우 비록 19%에 이르는 444건이 투자약속을 지키지 못하였지만 전체적으로 확인된 기업이 투자약속한 151억5천5백만 DM보다 25% 증가한 190억3백만 DM의 투자가 이루어 졌다(*BVS Report*, 95년 2호).

그러면 이러한 BVS는 얼마나 존속할 것인가? BVS가 95년 2월에 발표한 자료에 의하면 최악의 경우 4년간 존속할 것이라고 하며 어쨌든 신탁청이 존속했던 기간보다는 오래 존속치 않을 것이라고 한다. 현재 BVS의 직원은 2,300명으로 이중 절반은 지역사무소 직원이다. 97년 1월 1일까지는 직원을 1,200명으로, 98년 1월 1일까지는 600명으로 줄일 계획이다(*Tagesspiegel*, 94년 12월 30일).

## 2. 토지매각 및 관리회사

(BVVG: Bodenverwertungs-und Verwaltungs GmbH)

BVVG는 1992년 4월 23일에 신탁청에 의해 3개의 공법적 은행과 함께 설립되었다. BVVG의 임무는 주로 농업과 투자목적을 위해 150만 헥타에 이르는 농경지와 목초지, 그리고 80만 헥타에 이르는 어업관련 토지 및 산림을 매각·관리하는 것이다. 이에 따라 BVVG는 토지와 목장 등의 재산을 관리·매각하고 있으며 또한 농업용도의 토지와 산림 및 기업의 재사유화 권한도 갖고 있다. 재사유화의 업무는 1994년 9월 신탁청에 의해 BVVG로 이전되었는데 이는 농지와 산림에 관련된 재사유화이다. 1995년 4월말까지 구소유자로부터 32,000건의 재사유화 신청이 접수되었는 바 그중의 12,000건은 구소유자의 권리가 인정되어 반환되었으며 20,000건은 기각되었다. 이를 통해 240,500 헥타의 농지와 24,500헥타의 산림이 구소유자에게 반환되었다(*BVVG, Information über die BVVG*, 1995년 5월).

사유화 관련 계약의 감독 및 관리 또한 BVVG의 업무에 속한다. 1994년 봄에 농지 및 목초지 등의 계약관리업무가 이관되었다. 여기에는 BVVG가 직접 체결한 계약뿐만 아니라 다른 기관에 의해 체결된 계약 즉 신탁

청의 농지 및 산림담당부서, 신탁부동산회사 등에 의해 체결된 계약의 감독이 포함되어 있다.

BVVG는 베를린에 본부를 두고 있으며 구동독의 12개 지역에 지사를 두고 있다. 1995년 4월 현재 BVVG의 직원은 650명이며 이중 2/3이상이 지사직원이다.

### 3. 경영참여회사

(BMGB : Beteiligungus-Management-Gesellschaft Berlin mbH)

BMGB는 지금까지 사유화되지 않은 60여개의 기업을 새로운 투자자를 찾아 사유화하는 업무를 가지고 활동을 시작했다. BMGB는 신탁청의 후속기관 중 가장 작은 기관으로 직원 수는 약 60여명이다. BMGB의 과제는 경영합자회사(Management-KG)의 관리, 소수참여회사(Minderheitsbeteiligungen), 직접참여회사(direkte Beteiligungen), 정리단계회사(Auslaufgesellschaften)의 경영이며 이에 고용된 인원은 30,000여명이다.

총 49개의 기업이 속해있는 경영합자회사(Mangement-Kommandit-Gesellschaften)는 경영정상화와 구조조정을 통해 기업의 경쟁능력을 촉진시켜 사유화를 위한 기회를 증대시키는 것이 그 목적이다. 1995년 1월 기준으로 4개의 경영합자회사가 있다. 소수참여회사는 신탁청에 의해 모기업의 대부분이 사유화되어 부분만 남아있는 기업을 말한다. 직접 참여회사는 짧은 시간 안에 사유화가 가능한 경영정상화 능력이 있는 기업을 말하며, 정리단계회사는 해체된 광산과 핵시설의 보호와 관리를 위한 회사를 뜻한다.

### 4. 신탁부동산회사

(TLG : Liegenschaftsgesellschaft der Treuhandanstalt mbH)

TLG는 1991년에 이미 설립되었다. 95년 1월부터는 경영회사에서 약

1,000명의 직원을 가진 소유회사(Besitzgesellschaft)로 회사형태가 변경되었다.

구동독 국유부동산의 시장경제로의 이용을 지원하기 위해 신탁부동산회사는 많은 부동산을 신탁청으로부터 넘겨 받았는데 특히 주목할 것은 사유화되는 기업에 필요치 않은 부동산의 투기방지를 위해 이러한 조치가 이루어졌다는 것이다. 또한 연방정부는 구동독군에 의해 사용된 토지의 판매를 신탁부동산회사에 위탁하였다.

1994년에는 하루 평균 60건의 부동산판매가 이루어졌다. 소유부동산은 1991년의 18,000에서 120,000으로 늘어났다. TLG는 1994년까지 42,000건의 부동산을 사유화하였는데 면적으로는 45,000헥타에 이른다. 또한 새로이 41,000헥타에 이르는 토지를 신탁청으로부터 넘겨 받았는데 금액으로는 33억 DM에 이른다. 여기에다 현재 청산 진행중인 3,500여개의 신탁청 산하기업으로부터 부동산을 이관받게 된다.

TLG와 BVVG는 구동독의 부동산을 처리한다는 점에서는 같으나 BVVG가 농지와 산림을 매각·관리하는 반면에 TLG는 산림과 농지에 속하지 않는 부동산을 매각·관리한다는 것에 차이가 있다.

## 5. 전산처리 및 정보지원회사

(DISOS:DV-Informationen Systeme, Organisation and Service GmbH)

DISOS는 1994년 10월 1일에 신탁청의 후속기관으로 그리고 전산자료 처리분야의 독립적 회사로 설립되었으며, 신탁청의 후속기관과 기타 관련 자회사 등에 전산처리 등의 업무를 지원한다.

이러한 전산영역의 업무는 이미 신탁청의 설립당시부터 신탁청내에 존재했으며(Direktorat Organisation/EDV der THA), DISOS의 설립과 함께 관련분야의 종사자·업무·노하우(Know-how) 등이 DISOS로 이관되었다.

DISOS는 신연방주내의 새로운 기업으로서 신연방주의 기업들뿐만 아니라 행정기관을 위하여서도 자신의 실적과 상품을 내놓고 있다. 이외에도

동유럽의 사유화 자문회사(Treuhandanstalt Osteuropa-Beratungsgesellschaft)와 함께 백러시아, 에스토니아 그리고 우크라이나에 있는 사유화 기관을 위한 프로젝트도 수행하였다. 또한 자신의 노하우와 상기 프로젝트 등을 통하여 보상관련 전산프로그램을 개발하기도 하였다.