

제3섹터 방안의 가능성과 한계

김 성 준*

I. 서 론

제주지역의 지역개발정책을 입안하고 실현하는 과정에서, 제3섹터방식에 대한 논의와 사상들이 1990년대에 접어들면서 우리지역에서도 매우 활발해졌다. 주지하다시피, 제주지역에서도 지역개발의 전략의 하나로서 제3섹터 방식에 대한 정책수단은 이미 제주도 종합개발계획¹⁾에 포함되어 현재 집행중에 있는 것이다.

일본의 제3섹터는 현대행정 및 지방자치의 상징처럼 되어 있는데, 그 수적인 팽창과 기능면에 있어 일본뿐만 아니라 우리나라를 비롯한 여러나라의 학자와 실무자로부터 상당한 주목을 받아왔다. 다시말해서 민관협력의 가장 바람직한 형태로 또는 “경영화”의 핵심적인 부분의 하나로 인식되기도 했었다.

그러나 최근 이러한 인식에 변화가 일기 시작했다. 다른 사람들이 아닌 일본인 실무자와 학자 그리고 언론들을 중심으로 제3섹터방식의 민관협력에 대한 비판과 우려의 목소리가 높아가고 있는 것이다. 얼마 전에 있었던 일본경제신문의 비판은 그 대표적인 경우가 아닌가 하는데 이 신문은 1995년 6월 4일자 기사에서 제3섹터방식을 다음과 같

* 제주대학교 법정대학 행정학과 교수

1) 제주도종합개발계획에 나타난 관광지개발의 기본방향으로는 국·공유지를 활용한 제3섹터 주도의 관광지개발을 적극 검토·지원함으로써 개발이익의 공유화 지역화를 도모하고 있다. 제주도, 「제주도종합개발계획」, 1993, pp. 581-614. 또한 주민참여의 대상사업으로 교통분야, 숙박분야, 관광시설분야, 개발사업분야 등에서도 민관협력의 필요성을 강조하고 있다. 제주도, 상계서, pp. 628-634.

이 비판하고 있다.

「관광과 레저산업 등을 통한 지역개발을 목표로 1980년대에 시작된 많은 제3섹터 사업들이 오늘에 와서 크게 흔들리고 있다. 기본적으로는 “거품경제”가 내려 앉으면서 수익성을 상실한 것이 그 원인이라 할 수 있다. 그러나 지나치게 낙관적인 전망을 바탕으로 시작했거나, 효율성 문제를 크게 고려하지 않은 사업이 많은 것도 큰 원인이 된다. “아마쿠다리”(天下り)라 불리는 낙하산인사관행을 통해 퇴직관료들의 자리를 마련해주는 역할을 한 것도 문제의 큰 원인이 된다.²⁾」

제3섹터들이 경영수지면에서 적자상태에 놓이게 되자, 적지 않은 자치단체와 그 주요 의사결정자들도 제3섹터 방식에 대해 전보다 소극적인 입장을 취하게 되었다. 히로시마 현과 같은 경우는 공공수요나 수익성을 감안하여 모든 것이 확실하지 않은 이상 제3섹터 사업에 뛰어드는 것을 자제하겠다는 뜻을 공공연히 밝히고 있다.³⁾

제3섹터는 “관”의 계획성 공신력과 “민”의 효율성과 유연성을 합치는 반관반민형태의 사업주체로서, 이 중에는 행정부분의 장점과 민간부분의 장점이 결합되어 운영되고 있는 사례도 많지만 반면에 양방의 결점만이 부각되어 나타나는 경우도 적지 않다.⁴⁾

통상 제3섹터라고 할 경우는 가장 협의로 주식회사형태의 제3섹터를 말하는데, 현재 이러한 주식회사형태의 제3섹터에 대한 평가는 나누어져 있다. 민간주도형 경제에 이르기까지의 과도적 산물로 간주하는 시각과 실패한 예가 나타나므로서 제3섹터의 방식을 의문시하는 경향도 많다.⁵⁾

그러므로 제3섹터에 대한 평판은 현재 반드시 좋은 것은 아니다. 제3섹터에 대한 평가가 이처럼 낮은 것은 지금까지의 실적에서 실패한 예가 많은 것에 기인되고 있다. 그러므로 실패한 예만 문제시되고, 성공한 예는 간과되고 있는 것이 현실인데, 제3섹터의

2) 노무라 연구소 연구원인 Keitaro Ishigami의 논문 “New Approaches to Public-Private Projects in Japan”, Nomura Institute Quarterly, Winter, 1995에서 재번역.

3) 김병준, “흔들리는 일본의 제3섹터”, 「국제교류」, 1996. 5-6월호, pp. 64-65.

4) 예컨대 일부의 사례를 보면 공무원들이 퇴직후의 자리를 만들기 위해서, 또는 정부와 주민들이 반대하는 자치체의 직원정수 증대를 간접적으로 확보하기 위하여, 심지어는 자치단체가 起價한도예을 초월하여 민간자금을 이용하기 위한 목적 등에서 제3섹터를 설립하고 있는 경우도 있는 것이다. 그러나 제3섹터를 합부로 설립하여 경영부진에 빠지면 그 적자는 결국 주민이 부담해야 한다는 것은 두말 할 나위가 없다. 강형기, “제3섹터란 무엇인가”, 「지방자치」, 1993, p. 110.

5) 大川 信行, “第三セクターの行方”, 「地域開発」, 1993. 3, p. 13.

평가를 성공 실패와 같은 결과만을 가지고 평가하는 것 보다는 제3섹터라는 시스템이 가지는 문제점을 분석함으로써 바람직한 제3섹터의 운영과 발전을 모색할 수 있을 것이다.⁶⁾

이처럼 제3섹터를 시스템으로서 파악할 경우 가장 문제가 되는 것은 경영관리면의 “무책임체제”이며, 이러한 “무책임체제”는 바로 제3섹터의 실패로 이어지기때문에 제3섹터의 평가를 떨어뜨리는 최대의 원인이 되고 있는 것이다.⁷⁾

그러므로 우리는 제3섹터의 설립과 운영, 그리고 지원과 통제 등에 대한 최소한의 분명한 기준과 합의를 형성해 둘 필요가 있는데, 여기에 제3섹터에 관한 일본의 경험은 우리에게 시사하는 바가 클 것이다. 따라서 본 연구에서는 제3섹터에 관한 제반문제에 관해서 일본의 경험이 시사해주는 몇 가지의 결론들을 제시한 후, 이러한 시사점을 타산지석으로 활용하여, 우리의 입장에서 제3섹터의 과제와 활성화방안을 중심으로 그 가능성을 모색하고자 한다.

II. 제3섹터의 이론적 배경

1. 제3섹터의 개념

제3섹터라는 개념은 미국, 일본 등 여러나라에서 오랜 역사를 통해 관행적으로 정립되어 온 것으로, 제3섹터 논의에는 크게 두 흐름이 있다. 하나는 미국을 중심으로 전개된 공익집단으로서의 제3섹터이며 다른 하나는 일본을 중심으로 전개되어온 민관공동출자기업으로서의 제3섹터이다. 제3섹터의 가능성과 한계를 고찰하기 위해서는 우선 그 각각의 내용을 살펴보는 것이 필요할 것 같다.

6) 왜냐하면 제3섹터라고 반드시 실패만 하는 것은 아니다. 지역밀착형으로 성공하고 있는 리조트사업이나 독자전환을 여룬 철도사업도 있기 때문이다. 그러므로 이러한 실패한 예를 지적하기 보다는 결코 적지않은 성공적인 예를 평가하고 그 노하우를 살려서 제3섹터에 바람직하게 활용하는 일이 현실적으로 중요하다고 사료된다.

7) 大川 信行, “第三セクターの行方”, 「地域開発」, 1993. 3, p. 17.

가. 공익집단으로서의 제3섹터(확산형)

제3섹터 논의의 한 줄기는 먼저 정부와 같은 순수 공공부문과 기업과 같은 순수 민간부문의 한계를 인정하는데서 출발한다. 어느 사회나 그 사회를 유지 발전시키기 위해서는 필수적으로 수행되지 않으면 안되는 기능이 있게 마련인데 이러한 기능중에는 정부도 기업도 그 내재적 속성상 큰 관심을 기울이지 않는 것이 있을 수 있다. 말하자면 양쪽 모두에 간과할 수 있는 사각지대(blind spot)가 있는 것이다.⁸⁾

이러한 논의의 출발에서 제3섹터는 대개 공공복리의 증진 등 공익적 기능을 담당하는 민간부문의 비영리단체 또는 기구를 의미하게 된다. 미국학자 레빗(Theodore Levitt)이 이야기하듯이 [공공부문과 민간부문 모두에 의해서 간과되고 있는 문제의 해결을 지향하는 여러 활동들을 제도화하기 위해 만들어진 조직]을 의미하게 된다. 그러므로 자선단체들이나 교회, 그리고 공익적 시민단체들이 이에 해당된다.

나. 민관공동출자기업으로서의 제3섹터(수렴형)

제3섹터 논의의 다른 한 줄기는 공공부문과 민간부문의 운영상의 장점을 채택하여 서비스 공급을 보다 원활히 하자는 생각으로부터 출발한다. 공공복리의 증진과 사회발전을 위한 공공서비스와 재화 중에는 순수한 의미의 공공부문이나 순수한 의미의 민간부문이 생산 공급하는 것보다 이들이 혼합된 제3의 형태의 조직에 의해서 생산 공급될 때 더욱 경제적인 것이 있을 수 있다는 것이다. 특정 재화나 서비스분야에 한정되는 것이기는 하겠지만 공공부문이 지니는 공공성과 민간부문이 지니는 기업성을 잘 조화시키면 보다 원활하고 보다 효율적인 공공서비스와 재화의 공급이 가능할 것이란 논리이다.

이러한 관점에서 제3섹터에 대한 문제를 학문적으로 설명한 최초의 학자는 A. Etzioni이다⁹⁾ 그는 수렴적 논제의 요소로서 제3섹터라는 용어를 제시하여, 정부관료제

8) 사각지대가 나타나게 되는 이유는 여러가지가 있을 수 있는데, 그 이유로는 공공부문의 재정적 무능력, 관료제 조직의 잦은 병폐들 그리고 기업과 같은 민간부문의 지나친 영리성 등이 지적될 수 있을 것이다. 김병준, 「한국지방자치론」, 법문사, 1994, p. 356.

9) 한국지방행정연구원, 「지방행정에 있어서 공사혼합기업에 관한 연구」, 1991, pp. 50-55.

의 형평과 예측가능성을 지닌 시장기구의 융통성과 능률성을 결합하여 영리극대와 관료제에 연결된 결점들에 대한 대안으로 표현하고 있다.¹⁰⁾

일본에서 사용되는 제3섹터라는 용어는 원래 미국의 제3섹터(Third Sector)의 개념에서 유래되었지만, 사실상 일본 나름의 독자적인 용법¹¹⁾이며 미국과는 그 의미와 성질이 매우 다르다.

일반적으로 제3섹터라고 하면 [제1섹터인 국가 지방공공단체의 공적 활동부문](공사공단 사업단 등의 활동을 포함)과 [제2섹터인 기업 등의 민간영리 활동부문]과의 혼합 형태, 바꿔 말하면 [공공섹터와 민간섹터의 공동출자에 의해 설립된 조직]을 가리키는 것이다.¹²⁾

제3섹터라는 용어는 정식화된 정의가 아니고 논자에 따라 지금까지도 상당히 다의적¹³⁾으로 논의되고 있는 현실이지만, 일본의 제3섹터는 자치성에서 내린 정의와 같이 “공사, 협회, 기금, 주식회사 등의 민법 상법에 기초한 법인으로 지방공공단체가 25% 이상 출자하고 있는 법인”으로서 상법법인과 재단법인이 중심이 되고 있다.

다. 제3섹터에 대한 우리의 입장

현재 우리나라에서 추진되고 있는 제3섹터는 우선적으로 지방자치단체가 50% 이상을 출자하는 지방공사를 시험적으로 운영한 후, 민간의 출자비율을 50% 이상으로 높이

10) Helmut K. Anheier and Wolfgang Seibel Eds., *The Third Sector Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Berlin: New York: de Gruyter, 1990. p. 7.

11) 岡山「第3セクター」研究會, 「地方都市と 第3セクター」, 自治體研究社, 1992, p. 1.

12) 이러한 정의는 기본적으로 두 가지의 요소--공적자본과 민간자본의 공동출자, 사업이 아닌 경영주체(조직형태)--로 성립되며, 여기서 주의할 점은 제3섹터라고 하는 경영주체가 떠맡을 사업내용의 성격이 미리 정해져 있지 않다는 점이다. 岡山「第3セクター」研究會, 「地方都市と 第3セクター」, 自治體研究社, 1992, p. 8.

13) 구미에서 말하는 제3섹터는 거의 한가지 뜻으로 Volunteer조직을 전행하는 민간 비영리조직을 가리키고 대략 NGO와 같은 의미인데 반해, 일본의 제3섹터는 그 설립동기, 성격, 목적, 출자비율, 업무내용, 운영방법 등이 천차만별이어서 논자에 따라서는 그 정확을 기하려고 [자치체 출자법인], [외곽단체], [공사혼합주체] 등 다양한 표현이 사용되고 있다. 예에 대한 자세한 논의는 다음을 참조할 것. 岡山「第3セクター」研究會, 전게서, pp. 17-18; 中馬邦昭, “民間活力の活用と第三セクターの現状”, 「地域開發」, 1989.8, pp. 17-19.

려는 계획을 갖고 있으므로, 제3섹터란 조직형태상 지방공사나 지방공사 공단 이외의 출자 출연법인(민법상의 재단법인 혹은 상법상의 주식회사) 모두를 포함하는 것으로 이해하여, 지방자치단체와 민간(기업뿐만 아니라 지역주민도 포함되는 개념)이 공동으로 출자하여 경영하는 기업으로서 하나의 자치단체가 25%이상 출자한 독립법인¹⁴⁾을 제3섹터라고 규정하고 있다.

그러므로 우리나라에서 논의하는 제3섹터는 미국의 제3섹터와는 상당한 거리가 있다. 오히려 미국의 도시개발에 있어 지방자치단체와 민간업자 사이의 협력관계를 의미하는 관민협력체제(public-private partnership)¹⁵⁾가 우리의 제3섹터와 유사한 개념으로 인식된다. 따라서 우리의 제3섹터 논의는 일본에 있어서의 제3섹터 기업의 활성화에 영향을 받은 것으로 두번째의 흐름인 수렴형에 속하고 있다.

제3섹터의 근본 취지가 민간의 자본, 지식, 기술과 결합하여 직접경영방식이 갖는 경직성을 극복하고 자주적 경영책임을 확보하여 개발사업의 효율성과 주민복지를 달성하고자 하는 데 있으므로 출자비율에 관계없이 민간과 공동으로 개발사업에 참여하는 경우는 모두 제3섹터로 보아야 할 것이다.

그러므로 제3섹터라는 용어를 가장 넓은 의미에서 파악한다면 공공과 민간 양부문의 협력방식을 총칭하는 것으로서, 여기에는 민간위탁, 민자유치, 민관합동개발 및 민관공동출자 등이 포함될 수 있다. 그리고 협의의 민관협력방식은 민관합동개발과 민관공동출자를 의미한다.

2. 제3섹터의 유형

제3섹터의 유형은 다음과 같은 기준에 따라 분류될 수 있다. 조직형태의 기준에 의하면 상법법인과 민법법인으로, 기능에 의하면 행정보완형 민간활용형 민간유도형으로, 출자비율에 의한 분류로, 설립목적의 기준으로 보면 공유화의 제1보, 민영화의 제1보,

14) 안용식·원구환 공저, 「지방공기업론」, 대영문화사, 1994, p. 66.

15) 관민협력체제(public-private partnership)란 “지방자치단체와 민간부문이 특정 도시개발 과제에 대한 협의·교섭을 통해 일정한 합의점을 도출하고 공동의 목적을 달성하기 위해 상호협력을 하면서 과제를 실현해 나가는 것”으로 정의할 수 있다.

개발주체, 서비스공급의 광역화로서 제3섹터 그리고 사업목적의 기준으로 보면 다음의 <표 1>과 같이 지역개발형, 기업경영형, 시설운영형으로 유형화될 수 있다.

<표 1> 제3섹터의 유형

유 형	사업목적	경영주체	사업기능	사 례
지역개발형	지역개발 지역진흥	공공주도 민관공동	자금조달 프로모우터	공항, 도로, 부두건설 리조트, 관광개발
기업경영형	사회추진 기획개발	공공주도 민간주도	이해조정 노하우활용	재개발빌딩, 교통터미널 특산품개발, 정보서비스
시설운영형	시설위탁 공익창출	민관공동 민간주도	경비절감 공사결합	시설관리, 철도경영 장애자공장, 체육문화

3. 제3섹터의 논의 배경¹⁶⁾

제3섹터가 논의되는 배경은 다음과 같이 세 가지 논리-민간화, 지방화, 경영화--에서 살펴볼 수 있다.

가. 민간화의 논리

정부가 심각한 재정적 압박을 받게 되면 그 대응으로서 서비스공급을 줄이거나 생산성을 높이게 된다. 그러나 서비스의 공급을 줄이는 것은 그 서비스의 수혜자가 반대할 가능성이 크므로, 보다 적은 비용으로 보다 양질의 서비스를 제공해야 한다. 그동안 정부의 생산성향상을 위한 노력은 여러 행정개혁조치 등을 통해 추진되어 왔으나 큰 성과를 거두지 못하였다. 따라서 보다 근본적인 방안이 필요한데, 이러한 방안 중의 하나가 민간화이다.

1980년대 이후 민간화(Privatization)가 세계적인 조류 또는 하나의 정책유형으로 자

16)배용수, 「제3섹터의 이해」, 지방자치경영협회, 1995, pp. 15-18.

리잡게 된 것은 각국에서 공공서비스에 관한 논의를 보다 활발하게 하는 중요한 배경이 되고 있다. 민간화가 중요한 정책수단으로 인식되게 된 중요한 계기는 1970년대 말 영국, 1980년대 초 미국의 민영화정책과 1980년대 초 일본의 민활정책의 추진이었다. 이들 정책의 성공은 유사한 문제를 안고 있으나 적절한 정책대안이 없어 고심하던 각국 정부의 정책담당자들에게 좋은 정책지침이 되었고, 개발도상국들도 이러한 선례를 답습하게 되었다.

제3섹터 방식은 이러한 민간화 흐름의 일환이지만 공공성과 기업성을 적절히 조화시킬 수 있고 민영화서비스 제공과정에 대한 어느 정도의 통제와 공공의 감시가 가능하다는 점에서 그 타당성을 인정받고 있다.

나. 지방화의 논리

지방자치의 실시는 지방행정 분야에 많은 자율성과 권한을 부여한다는 측면에서 지역발전의 커다란 계기가 되고 있으나 반면에 지방재정 측면에서는 종래와 같이 중앙정부의 지원에 크게 의존할 수 없고 자체적으로 재원을 확보해야 한다는 부담을 주고 있다. 이에 각 지방정부는 날로 증대되고 있는 공공서비스 요구에 대응하기 위하여 지방재원의 확충에 크게 부심하고 있다. 따라서 지방화시대에 있어서 지방재정 확충 및 지역경제 활성화 수단으로서의 제3섹터 방식은 큰 중요성을 갖는다.

다. 경영화의 논리

경영화의 개념을 [기업경영의 목표, 기법, 사고방식을 공공부문에 도입함으로써 지방행정의 효율성과 기업성을 증대시키려는 지방자치단체의 제활동]으로 정의하게 되면, 경영화의 개념은 경영의 대상영역을 확정함으로써 보다 명확해진다. 즉 행정체계의 경계를 기준으로 하여 대상영역을 나눈다면 내부경영과 외부경영으로 구분된다. 우선 내부경영(inside management)은 종래의 행정 영역에서의 비효율성을 제거하기 위한 행정관리의 효율화를 목표로 한다. 그리고 외부경영(outside management)은 지역경영을 의미하는 것으로서 지방공공서비스의 적절한 공급을 위한 경영사업의 활성화를 목

표로 한다.

경영화를 내부경영으로 한정한다면 예산절감 등 비용최소화에 머물게 되므로 지방자치시대의 공공서비스 공급요구를 충족시키기 어렵게 된다. 경영화는 행정관리라는 소극적 자세를 초월하는 지역경영적 차원이 내포된 것으로서 지방정부의 자율성, 독립성을 최대한 활용하려는 적극적인 의지를 보다 강조한다.

이와 같이 지방자치단체의 경영화를 지역경영에 보다 큰 중점을 두는 의미로 사용한다면 지방정부의 경영능력제고를 위한 제3섹터방식의 채택은 매우 적절하고 시의성 있는 방안이라고 할 수 있다.

따라서 제3섹터에 대한 논의는 공공부문의 자금부족, 공공부문과 민간부문의 협조 가능한 영역의 확대, 그리고 공공영역의 기업화 경향 등 세 가지 측면으로 요약될 수 있는데, 오늘날 지방행정에 있어서 제3섹터의 필요성이 고조되고 있는 실제적 배경은 공공부문과 민간부문에 있어 서로 다르며 우선 공공부문에서의 필요성을 보면 다음과 같다.

첫째, 지방정부가 직면하고 있는 재정난의 타개이다. 즉, 지역주민의 다양한 서비스 수요에 대응하기 위한 지방정부의 재정능력은 한계에 달하게 되어 민간이 지니는 자금력을 활용하여 사회자본의 정비와 같은 공적인 정책을 추진하려고 하는 것이다.

둘째, 지역개발사업에 민간의 참여를 확대시킴으로써 지역경제의 활성화를 도모하려는 것이다. 이것은 지방공기업과 더불어 제3섹터를 통한 경제정책적 영향력의 행사와 관련되며, 이러한 목적하에 민간사업활동의 활성화를 위한 정책수단으로서 정부개입의 축소나 세제상 또는 금융상 지원의 확대조치를 취한다.

셋째, 지방자치단체가 민간부문의 참여 또는 민간부문에의 위탁을 필요로 하게 되는 이유는 민간부문의 경영효율성, 경영상의 노하우의 활용에서도 찾을 수 있다.

한편 민간부문으로서는 다음의 이유로 인해 제3섹터에 참여한다.

첫째, 민간이 경제적인 영역에서 공공부문과 협력하여 제3섹터를 설립하게 되는 것은 그로 인하여 영리성이 예상되는 경우이다. 특히 민간의 관심은 공공부문에 의한 경제정책적인 고려에서 제한된 활동영역을 집약적으로 활용하여 이윤을 획득하는데 있다.

둘째, 민간은 자본부족의 극복과 위험의 분산을 피하려는 목적에서 공공부문의 우대조건 등을 이용하려는데 관심이 있다. 즉 공공부문이 참여함으로써 기업에 대한 보조,

저리의 용자가 가능해 질 뿐만 아니라 대규모 사업과 위험부담도가 높은 사업에도 투자동기를 갖게 된다.

셋째, 제3섹터에 민간이 참여하게 되는 것은 또한 공급우선권, 정보상의 이점 등에 의하는 경우도 있다. 이 경우 민간은 제3섹터 기업의 이윤이 별로 큰 관심의 대상이 되지 아니하기도 한다.

넷째, 민간이 부대사업에서 이득을 획득할 기회가 제공된다면 민간은 이를 위하여 출자하는 경우가 있다.

Ⅲ. 우리나라의 제3섹터

1. 연혁

우리나라에서 제3섹터라는 명칭이 논의된 것은 80년대 후반부터 일이지만, 이와 유사한 제도는 1960년대 초부터 존재하여 왔다. 즉 우리나라 최초의 제3섹터는 1962년 부산시 일원의 분료수거 및 처리를 목적으로 설립된 부산위생주식회사<자본금 4.99억원(부산시 34.4%, 민간주주 65.6%)>로 인식되고 있다.

그 이후 1960년대 말 박정희 대통령이 지방연두순시에서 지역사회개발과 농어민소득증대를 위한 사업주체로서 민관이 공동출자하여 회사를 설립한 것이 계기가 되어 1968년의 경북개발주식회사<자본금 6.59억원(민 82.7%, 관 17.3%)>를 비롯하여 다수의 주식회사 제3섹터¹⁷⁾가 설립되었다.

17) 제주지역의 경우는 (주)제주관광여행사(자본액 500만원 (민 46%, 관 54%))가 1973년에 설립되어 운영되다가 1983년에 민영화된 바가 있다. 제주관광여행사의 설립취지에서도 나타나듯이, 1963년 이후 제주도내에는 7개 여행사가 영업하고 있었는데 이들 업체는 과다 경쟁 및 타 지방 여행사와의 외상거래 등으로 인해 경영난에 봉착하였고 또한 관광질서를 문란케 했다. 이에 제주도는 1972년 기존 7개 여행사를 통합하고 제주특성에 맞는 새로운 관광질서를 확립하며 관광객 유치사업을 추진함으로써, 유관업체의 보호육성과 도민의 소득증대를 도모할 수 있는 기간산업으로서의 민관합동투자회사인 (주)제주관광여행사를 설립하기로 하였다. 김성준, "지역개발행정의 민관협력체제에 관한 연구", 박사학위논문(1994), pp. 82-85.

그러나 이러한 제3섹터들은 대통령 지시에 의해서 설립되었을 뿐 뚜렷한 법적 뒷받침없이 때로는 법에 위반하여 설립되었기 때문에 박대통령의 사망이후 관심이 감소되고, 운영부실까지 겹쳐 거의 폐지되거나 새로운 지방공사로 흡수되었으며 나머지는 명백만 유지되고 있다.¹⁸⁾

2. 설립형태

우리나라의 제3섹터는 수년 전까지 지방공기업 설립의 한 유형으로서 인식되어 왔다. 지방자치단체가 특별회계를 통해 직접 운영하는 직영기업을 규율하기 위해 1969년 지방공기업법이 제정된 이후 약 10년간은 우리나라의 지방공기업 발전단계 중 직접경영기에 해당한다.

1980년 제1차 지방공기업법 개정에서 간접경영방식인 지방공사제도를 도입함으로써 우리나라 지방공기업은 직·간접 경영기로 들어서게 되었다. 이 때 지방공기업법은 지방공사의 운영을 위하여 필요한 경우에는 자본금의 50%이내의 범위 안에서 민간의 출자가 가능하도록 함으로써 지방공사형 제3섹터를 제도적으로 보장하였다(제53조 2항). 지방채정법도 지방자치단체가 지방공기업법 제2조의 규정에 의한 사업을 민간과 공동으로 할 경우 출자가 가능하도록 하여 민관합동법인에의 출자의 길을 열어 주었다(제15조).

1990년대 지방자치제의 본격적 실시와 시대적 요청에 부응하여 내무부는 공공부문에 민간의 풍부한 자본 기술 경영 및 정보능력을 도입함으로써 공공성과 기업성을 조화시키고 공익사업추진에 따른 자치단체의 재정부담을 경감하여 지역경제활성화와 균형발

18) 초창기 제3섹터 현황을 보면 다음과 같다.

(1) 부산위생(주)--1962, 부산시 34.4%, 민간 65.6% : 분뇨수거처리, (2) 경북개발(주)--1968, 경북도 17.3%, 민간 82.7% : 농산물판매, 축산개발 (3) 대구개발(주)--1970, 대구시 90%, 대구은행 10% : 지하상가관리, 주차장 관리, (4) 인천개발(주)--1971, 인천시 41.7%, 민간 58.3%, 주차장관리(1992년 7월 1일자로 인천시 주차시설관리공단으로 업무이관), (5) 경기개발(주)--1972, 경기도 시·군 51%, 민간 49% : 건설자재생산, 창고보관, (6) 대전종합개발(주)--1981, 대전시 25%, 민간 75% : 쓰레기처리, 주차장관리(1993.5.1자로 대전한밭개발공사로 업무이관) 그리고 폐업된 경남개발, 강원개발, 제주여행사 등이 있었다.

전의 주체로서 官의 책임감과 民의 동참의식을 제고시키기 위하여 民 官이 共同出資하는 제3섹터 공기업을 적극 추진하고 있다.

제3섹터에 의한 지역경영의 필요성이 인정되어 1992년 말 지방공기업법이 제2차 개정됨으로써 우리나라 지방경영사업은 직·간접 합동경영기를 맞게 된다. 즉 지방공기업법은 제2조에 규정된 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 자본금(기본재산)의 50% 미만을 출자(출연)하여 민간과 공동으로 상법에 의한 주식회사 또는 민법에 의한 재단법인을 설립할 수 있게 하였다(제79조 2). 또한 지방공기업이 아닌 제3섹터는 그 설립과 운영상의 자율성을 크게 보장받게 되었다.

우리나라 현행법상 제3섹터의 근거가 되는 법률로는 지방공기업법 제53조 제2항, 제79조의 2, 지방자치법 제138조, 지방재정법 제15조 그리고 최근 제정된 지역균형개발법, 민자유치법에서 찾을 수 있다. 제3섹터로 취할 수 있는 법적형태는 지방공사형과 사법인형으로 나누어지는데, 현재로는 19개에 이르며 앞으로 더 설립될 예정이다.

현재 지방공사형 제3섹터(지방자치단체가 50% 이상 출자한 경우)로서는 장흥표고유통공사, 지방공사인천터미널, 김제개발공사, 광주교통관리공사, 문경도시개발공사, 한밭개발공사(대전), 경강종합관광공사(춘천), 안성축산진흥공사, 철원농특산물유통공사 등 9개가 있으며, 사법인형 제3섹터(민관공동출자사업형태로서 지방자치단체가 50%미만 출자한 경우)로는 현재 (주)경남무역, (주)제주교역(1994년 12월 설립, 설립자본금 30억원(도 시 군 10억원:33%, 농 수 축 임업협동조합 등 34개조합 15.3억원:51%, 일반모집주 농어민 25명 4.7억원:16%)), (주)대구종합무역센터, (주)대구종합정보센터, (주)부산국제종합무역, (주)지리산산청생수, 경북통상주식회사, (주)안산도시개발, (주)전북종합무역,(주)전남무역 등 10개에 이르고 있다.

3. 일본의 경우

일본에서 제3섹터라는 용어는 1973년부터 공식적으로 처음 사용하게 되었고, 공공부문의 공공성과 계획성, 민간부문의 효율성과 탄력성을 결합시켜 그 양면의 장점을 발휘할 수 있는 새로운 개발사업주체 및 개발방식으로 제3섹터가 일반의 관심의 대상이 된 것은 1983년 나카소네 수상의 “民活”(각종 규제의 완화에 의한 민간부문활력의 활성화

방법: 민간활력의 활용) 정책으로부터 비롯된다.

그러나 일본 제3섹터의 역사는 제2차대전 이전으로 소급이 가능하며, 명치시대의 식민지경영을 위한 척식회사나 국내기간산업의 육성을 위하여 설립된 官營공장 등이 그것이다. 이러한 전전의 제3섹터는 국책실현에 유효한 수단으로서 국책을 반영하는 것이 특색이며, 전후에 도 제3섹터가 활용되고 있는데, 그 경제사회적 배경을 크게 제3기로 나눌 수 있다.

제1기는 전후에서 소화40년(1965)대 전반까지로서, 산업육성의 기반을 위한 인프라정비에 주안을 두었다. 그리고 제2기는 소화 40년후반부터 소화 50년(1975)후반까지를 말하는데, 경직화된 공공분야의 자금부족을 수익자부담으로 보충하기 위한 시스템으로서, 그리고 그레이 존(gray zone: 관민중간 서비스분야)에 있는 서비스분야를 제공하기 위한 유효한 시스템으로서도 활용되었다.

또한 소화50년 후반이후 현재에 이르는 제3기는, 민간활력을 도입하기 위한 시스템으로서 붐을 이루어 활용되고 있다. 특히 최근 지역개발정책에 있어서, 제3섹터를 각종정책에 우대조치를 지원하는 정책계획이 빈번히 나타나고 있다.¹⁹⁾

그러므로 일본의 지방공사는 <표 2>와 같이 1993년 1월 1일 현재 8,246개에 이르고 있는데, 이 중에서 民官이 共同出資한 제3섹터형 지방공사²⁰⁾ (1993년 1월 현재)는 총 4,414개로서 1990년에 비해 약 200%의 증가추세를 보이고 있으며 민간부문이 5할 이상 출자한 경우가 공공부문이 5할 이상 출자하여 설립한 지방공사보다 더 많은 비율을 나타내고 있다.

19) 최근 농수성 농산촌활성화법안에는 경작방치농지의 매수 활용을 위한 사업주체로서, 제3섹터를 인정하는 방향으로 있다. 또한 건설성 도로개발자금사업에 있어서는, 제3섹터를 일반도로휴게시설(道の驛)이나 관민공동주차장정비에 대하여 저리용자의 대상이 되도록 결정되었다. 게다가 우정성은 지방권의 활성화를 목표로, 정보중핵시설의 정비 운영을 하는 제3섹터에 대하여 출자를 예정하고 있다. 이밖에, 각지의 여러분야에 있어서 제3섹터를 사업주체로 하는 지역개발프로젝트의 起業化가 다수 검토되고 있다.

20) 일본에 있어서 지방자치단체가 일부 출자 또는 출연한 제3섹터는 지방공사에 속한다. 일본의 지방공사는 사법상의 지방공사와 공법상의 지방공사(지방주택공급공사, 지방도로공사, 토지개발공사)로 분류되고 각각 다른 관련 법률이 적용된다. 여기서 사법상의 지방공사 중 민관합동법인일 경우 제3섹터라 할 수 있다. 따라서 일본 제3섹터의 조직형태는 민법상의 재단법인 사단법인, 상법상의 주식회사 유한회사로 분류되고 있다.

제3섹터 방안의 가능성과 한계

〈표 2〉 일본 제3섹터 설립현황(1993)

	지방공사 (A)	제3섹터 (B)	자치단체	자체 단체	B/A (%)
			50%이상	50%미만	
지역·도시개발	2,202	301	138	163	13.7
주택·도시서비스	221	109	38	71	49.3
관광·레저	917	702	279	423	76.6
농림수산	1,090	991	450	541	90.9
상공	518	410	203	207	79.2
사회복지·보건	685	397	226	171	58.0
생활위생	217	92	47	45	42.4
운수·도로	444	358	140	218	80.6
교육·문화	979	344	201	143	35.1
공해·환경보전	80	46	25	21	57.5
기타	893	664	198	466	74.4
계	8,246	4,414	1,945	2,469	53.5

자료) 地域政策研究會 編, 「地方公社總覽」(平成 5年版), 東京:ぎょうせい, 1993

그리고 현재 일본에서 지방자치단체가 추진중인 제3섹터 대상사업분야와 사업내용은 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 제3섹터 사업분야별 주요내용

사업분야	사업내용
지역·도시개발	공공시설, 주택용지, 공업용지의 취득 조성 처분 (토지개발공사 등) 및 도시개발 등의 도시정비
주택·도시서비스	주택의 임대 분양 택지분양 (지방주택공급공사 등) 및 단지서비스
관광·레저	관광 레크레이션시설의 정비 운영(관광개발공사 등)
농림수산	농지 등의 취득 조성 처분(농지법인합리화법인 등)

사 업 분 야	사 업 내 용
상 공	중소기업에 대한 설비대여, 용자, 경영지도
사 회 복 지 · 보 건	사회복지시설의 관리(사회복지법인 등)
생 활 위 생	폐기물처리, 위생시설관리, 위생검사 등
운 수 · 도 로	유료도로의 건설 관리(지방도로공사), 교통사업의 경영, 공항빌딩 등의 경영
교 육 · 문 화	과학진흥사업, 사회교육시설의 관리, 육영사업, 스포츠진흥, 문화재보호 등
공 해 · 자 연 환 경 보 전	공해관계의 조사분석, 산업폐기물의 처리, 자연보호사업 등(환경보전공사 등)
기 타	정보처리, 국제교류 등

즉 일본은 관주도형보다는 민간주도형의 제3섹터가 더 활발함을 알 수 있다. 그 중 제3섹터사업은 관광 레저, 농림수산, 상공, 운수, 도로 분야에서는 비교적 활발하며, 지역 도시개발, 생활위생, 교육 문화 분야에서는 비교적 저조한 편이다. 또한 대체적인 사업영역은 도시화와 관련된 사업으로 광역자치단체일수록 더 빠른 증가추세를 보여주고 있다.

IV. 제3섹터의 가능성과 한계

1. 제3섹터의 한계²¹⁾

가. 설립상의 과제

먼저 제3섹터의 설립상의 과제를 살펴보면 다음과 같다.

21) 우리나라 산업연구원에서의 연구도 제3섹터 사업의 문제점과 그 원인을 지적한 바 있다. 사업화단계에서의 문제점과 원인으로서는 ①사업화 지연(리더의 부재, 의사결정

첫째로 제3섹터를 설립할 때 우선 가장 중요한 요소는 무엇을 위해 제3섹터가 필요한지 그 이유를 분명히 하는 것, 즉 설립목적이 명확해야 한다는 것이다.

예를들면, 일본 국철이 포기한 적자 지방지선을 제3섹터가 인수하여 운영하는 경우나 지역성이 높은 정보관련사업인 CATV의 경우 처럼, 제3섹터는 주민수요의 다양화와 고도화에 직면하여 행정만으로는 대응할 수 없거나 보다 효율적 탄력적인 사업운영이 필요한 분야, 민간자금을 도입해야 할 사업, 개발규모가 크고 새로운 사업주체가 필요한 분야, 지역의 활성화 내지는 지역의 산업활성화에 기여하는 것 등으로 그 목적을 명확히 하여 설립해야 하는 것이다.

만일 설립목적이 명확하지 않게 되면 경영조직으로서의 경영목표가 불명확하게 될 가능성이 있다. 더군다나 대다수의 제3섹터는 주식회사 형태로서 상충관계²²⁾에 있는 민간의 “이윤원리”와 관의 “공공원리”가 하나의 시스템에 내포되고 있기 때문에, 여기에서도 경영체로서의 경영목표가 애매한 것이 될 가능성이 높기 때문이다. 따라서 불명확한 경영목표는 경영관리에 있어서 경영방침의 애매함²³⁾과 동기부여의 불철저로 이어질 수 있음을 명심하여야 할 것이다.

둘째로 제3섹터의 사업내용은 설립목적에 부합되어야 한다. 제3섹터의 사업분야는 그

지연), ②민관의 의견대립(민관의 인식부족), ③주민과 의회의 반대(지방과 지역주민 부재하의 구상, 불투명한 사업추진, 관의 안이한 민간위임 자세), ④부정사건 발생(출자 민관의 부당개입, 불투명한 자금계획)이며, 운영단계에서의 문제점과 원인으로는 ①판대부진에 의한 운영난, ②누적 적자(안이한 수지계획, 과잉투자, 비효율적 경영체제, 낮은 경쟁력), ③사업수행 능력결여(사업의욕 저조, 책임소재 불명확), ④공공성 미확보(주민 의회에 대한 사전 설명 부족, 사업내용의 공공성 의문) 등을 지적하고 있다. 김인중, “일본, 제3섹터 아직은 기대에 못미쳐”, 『KIET 실물경제』, 1994. 4월, p. 64.

22) 제3섹터 조직은 공공성과 경제성의 딜레마를 시스템 자체에 갖고 있기 때문에, 이러한 이유로 많은 비판이 전개되고 있다. 예를 들면, 藤田武夫는 “영리성과 공공성 조정이 제3섹터로서 최대의 과제가 된다”고 지적하면서 제3섹터의 경영원칙은 영리성에 있으므로 적절한 제도화에 의해 공공성확보가 중요하다는 점을 설명하고 있다. 또한 土居靖範은 “제3섹터가 안은 최대의 모순은 공공섹터가 가진 공공성과 민간섹터의 이윤추구라는 상반된 논리를 동일조직에 가진 점이다”라고 강도높게 비판하고 있다. 今里 滋, “第三セクターの「組織と人事」”, 今村都南雄 編著, 『第三セクターの研究』, 中央法規, 1993, p. 93.

23) 이러한 애매함은 사업경영의 성과를 재는 기준을 잃어 버리고, 항상 경영관리의 진부함(관행, 반복, 적당주의) 등으로 연결이 되며, 더 나아가서는 “무책임체제”로 될 가능성이 있는 원인이 된다. 大川 信行, 전계논문, pp. 17-18.

레이 존(gray zone)이라고 불리는 중간분야가 많으므로 그 중간영역의 범위는 매우 넓다고 볼 수 있다. 안이하게 설립한 제3섹터를 나중에 업종전환을 한다든가 폐지하기가 어려워 고심하는 사례는 한 두곳에서 목격할 수 있는 것이 아닐 정도로 흔히 있는 것이 일본의 실정이다.²⁴⁾

셋째로 출자비율과 조직형태에 관한 문제이다.²⁵⁾ 제3섹터는 설립목적과 사업내용에 의하여 주식회사, 재단법인 등의 형태로 설립되는데 주민의 복지향상에 기여하려는 분야에서는 재단법인 등의 공익법인이 적절할 것이며, 시장 서비스분야에 관한 것이라면 주식회사 등의 영리법인을 설립하여 채산성을 고려할 필요가 있다.

또한 주식회사형태의 제3섹터는 출자비율에 의하여 그 실질적인 지배력을 갖기 때문에 지역사회에 중요한 영향을 미치는 사업을 제3섹터로 설립할 경우에는 그 출자비율에도 신경을 써야 한다.

그리고 재단법인의 경우에도 애초에는 자치단체의 출자비율이 높아 설립초기에는 지방의회에 경영보고 등을 해야하는 단체로 출발했지만 나중에 제3섹터 자신이 자기증자를 함으로써 결과적으로 지방의회에의 보고의무가 제외되거나 민주적 통제가 불가능하게 된 경우도 있었다.

넷째로 공익성과 채산성의 동시 확보에 관한 고려도 중요하다. 일본의 경우 제3섹터를

24) 일본에서는 이와 같은 애매한 대상분야를 하나의 시스템으로 구성하지 말고 개별사업에 합당한 분야를 官民이 분담하여 각자가 효과적으로 제휴함으로써 그 폐해를 배제해야한다는 견해가 있다. 그러므로 이러한 견해는 제3섹터 부정론자들이 주장하는 하나의 근거로 될 수도 있다. 또한 제3섹터를 민간주도로 이행하기까지 경제가 미성숙한 단계에 있어서 잠정적인 시스템으로 하는 논거도 여기에 있다. 사실 최근에 와서는 이러한 관민분담에 의한 프로젝트의 기업화도 자주 실시되고 있지만, 현재까지도 제3섹터의 효용을 제외시킬 수는 없다고 사료된다. 大川 信行, 전제논문, p. 18.

25) 일본에서는 다음과 같은 논점들이 제기되고 있다. 첫째, 행정주체가 출자하는 것에는 조직법적 의미를 법이론적으로 명확하게 할 필요가 있다. 출자는 단순한 보조금이 아니므로, 그 비율이 어쨌든 출자한 법인의 경영에 책임을 갖는 것이기 때문에 그 한도에서 조직법적인 공공성을 확보하는 시스템이 필요하다. 둘째, 자치체는 어떠한 제3섹터에 출자할 수 있는 것인가라는 논점이 있을 수 있다. 소위 행정의 수비범위에 속하는 과제의 위탁을 받는 제3섹터인가, 아니면 민간과 결합하는 사업(예를 들면 교통사업, 레크리에이션 사업, 그외 문화사업)을 행할 제3섹터인 것인지, 또는 종래 행정의 수비범위에 속하지 않는 사업을 행할 제3섹터인 것인가에 따라 출자의 허용성의 기준이 다를 것이다. 岡田雅夫, “第三セクターの法的地位づけ”, 自治體研究社, 「地方都市と第三セクター」, 1992, pp. 14-15.

설립함에 있어서 사업수지의 전망 등을 객관적으로 분석하지도 않고 안이하게 사업에 착수한 사례가 많다는 지적이 있다. 제3섹터의 본질은 공공적 임무를 띤 사업을 경영하는 수단으로 해결하려는 도시경영전략에서 출발한 것이다. 따라서 하나의 경영체로서 채산성을 무시한 경영은 결코 바람직한 것이 못된다. 그러나 실제로는 일본의 많은 제3섹터가 적자²⁶⁾에서 벗어나지 못하고 있다는 점에서 많은 문제점이 제기되고 있다.

나. 운영상의 과제

운영상의 과제는 경영의 건전화와 경영의 자주성 확보라는 두가지 차원에서 논의해 볼 수 있겠는데, 경영의 건전화와 경영의 자주성 확보는 매우 밀접한 관계에 있다.

하나의 기업에 있어서 손실이 발생하는 원인으로는 여러가지가 있지만 특히 제3섹터에 있어서는 출자자에게 이윤획득의 동기가 약하거나 또는 제3섹터 그 자체가 이미 지역적인 독점기업이어서 다른 경쟁상대가 없는 것 등에 의하여 채산성이 떨어지는 경우가 많다. 그러므로 제3섹터의 건전한 경영을 위한 가장 중요한 기반으로서 경영의 자주성을 확보해 나가는 일이며, 이를 위해서는 다음과 같은 것들이 고려되어야 한다.

(1) 자치단체의 간여는 적정선에서 이루어져야 한다.

제3섹터에 대해서 자치단체는 직원을 파견하거나 보조금을 교부하는 것이 통상적이며 일반적으로 민간기업이나 제3섹터는 다양한 공적규제를 받으면서 활동에 임한다. 그런데 민간기업의 경우는 다른 회사와의 경쟁에 뒤지지 않으려고 창조개발을 게을리하지 않음으로써 경영합리화를 꾸준히 추진하지만 제3섹터는 자치단체라는 믿는 구석이 있기 때문에 경쟁이라는 외압을 의식하지 않고 자치체에 의존하려는 경향이 크다는 것이다.²⁷⁾

그러나 제3섹터는 자치체에 의존하지 않고 자주적으로 운영될 때 비로서 그 존재의

26)대표적인 예가 되겠지만 1993년의 경우 동경도가 운영한 31개의 프로젝트 중 15개가 적자를 보였다. 제3섹터가 지방자치단체의 재정에 도움을 주는 것이 아니라 오히려 재정을 압박하는 요인으로 작용하게 된 것이다.

27)예컨대 가나가와현의 경우 1989년 4월 현재 설립된 제3섹터의 43%가 자치단체로부터의 보조금에 의존하고 있다는 것은 그 경영상태가 건전하지 못한 것이 많다는 것을 나타내는 사례가 될 것이다. 강형기, 전계논문, p. 111.

의가 발휘되어 공공적 임무의 달성이 가능해지는 것이다. 따라서 제3섹터에 대한 자치단체의 간여는 적절한 범위내에서 이루어져야 한다.

(2) 민선단체장 및 공무원들의 제3섹터에 대한 이해와 경영의지 경영능력이 달라져야 한다.

지역개발에 대한 단체장의 자세가 지역경제의 활성화와 정치적 측면에 집착한 나머지 '지속가능한 개발'의 개념을 무시하거나 장기적인 안목없이 '자신의 임기중에 끝마치겠다'는 PIMTOO(Please In My Term Of Office)적 현상도 주의해야 한다.

그리고 자치체는 제3섹터의 경영상황을 분석 평가할 수 있어야 한다.

제3섹터는 공공적 목적을 달성하기 위해서 효율적인 경영수단을 도입한 것이기 때문에 수지나 손실이란 업적의 분석 평가만으로는 불충분하다. 따라서 공적 목적의 진척등을 파악하기 위한 분석 평가 방법을 확립하는 것도 중요하다.

물론 제3섹터는 자치단체가 평가하는 것 외에도 스스로가 경영평가를 수행하는, 이른바 자기평가를 엄격히 해야 할 것이다. 이러한 자기평가는 일반의 기업에 있어서도 일상의 사업활동이 경영상의 목적에 부합하는 것인지를 확인하고 정확한 사업전개를 추진하기 위해서는 필수불가결한 것이다.

그런데 제3섹터에 있어서도 독립법인으로서 공공적인 임무를 수익적인 사업전개과정속에서 달성해 나가기 위해서는 일상적인 사업이 제3섹터의 설립목적에 부합하는 것인가를 스스로 확인하고 평가하는 작업을 주기적으로 수행해야 할 것이다.

본래 공무원은 기업인에 비해 보수적인 경향이 강한 것이 사실이나 우리나라의 경우 이것이 보다 강하게 작용하고 있다. 일본의 경우는 경영사업을 통해 재정수입을 늘리고 지역발전에 기여하려는 의식이 비교적 강한데, 우리는 아직 소극적인 사고가 남아 있다. 합목적성보다는 합법성을 우선시하고 주민평가보다는 감사대비에 치중하는 경향은 공무원의 보편적 성향인 것으로 보인다. 더욱이 전통적으로 경영사업을 경시하는 경향마저 있어 사업담당자의 경영의지 부족은 지역발전을 위한 경영사업 추진에 심각한 저해요인이 되고 있다.²⁸⁾

28) 배용수, 「제3섹터의 이해」, 지방자치경영협회, 1995, p. 100.

(3) 제3섹터의 조직을 활성화시켜야 한다.

제3섹터는 여러 주체의 집합으로 이루어지기 때문에 효율성이 충분히 발휘되지 못하는 일면도 있다. 그러나 제3섹터에 있어서도 그 구성원의 근무의욕이 북돋워져야 한다는 것은 말할 필요도 없는 것이다.

특히 제3섹터는 민간자금의 도입 등을 통해 경영에 효율성을 부여하려는 것이므로 효율성의 향상을 경영과정에서 실현시켜 나가기 위해서는 구성원의 근로의욕을 증진시키는 조직 활성화가 도모되어야 할 것이다.

(4) 제3섹터에 파견하는 공무원의 신분과 처우에 관한 기준 내지는 원칙이 설정되어야 한다.

일본의 경우 많은 수의 지방자치단체 소속 공무원들이 제3섹터에 파견²⁹⁾되고 있지만 파견직원의 신분에 관해서는 편법 내지는 편의적인 기준을 만들어 준용하고 있다. 심지어는 1992년 4월에는 사이타마현 우라와 지방재판소에서 제3섹터에 파견한 공무원에게 자치체가 봉급을 지급하는 것은 위법이라는 판결마저 있었다. 따라서 일본의 자치성은 현재 자치법과 관계법령을 개정하여 자치체 직원의 파견에 따르는 장애요인을 해결하려고 하고 있다.³⁰⁾

29) 일본에서는 제3섹터에 대한 직 간접적인 지도 감독과 공공사업 추진의 지원차원에서 공무원 파견제도를 적극적으로 활용하고 있다. 또한 공무원파견제도는 자치단체가 취약한 민간의 기법, 노하우를 축적함으로써 행정의 경영화에도 도움을 주는 장점이 있다. 파견직원의 수는 제3섹터 법인 직원수의 12% 이내로 한정된다. 그리고 파견공무원의 신분 및 대우를 보면 1인당 파견기간은 대부분 2-3년이며 계장 및 주사급이 많다. 파견기간 중에는 호봉이 승급되지 않으나 현직에 복귀되는 즉시 소급 승급하도록 되어 있다. 배용수, 전게서, p. 40.

30) 기존 제도를 엄격히 적용하면 지방공공단체로부터 제3섹터에 파견되는 직원은 일반직원에 비교해서 커다란 불이익을 당할 우려가 있기 때문에, 그것은 파견직원의 입장에서 보면 '유배'와 같은 재제성 인사를 방불케하여 사기를 현저히 저하시키게 될 것이다. 그러나 현실적으로는 제3섹터로의 출향인사가 부정적 인사보다는 오히려 승진 승급을 동반한 적극적 인사로써 활용되는 실정이지만, 어떤 제도가 이러한 문제점(승급이나 업무상 재해 등)들을 극복해서 제3섹터의 활발한 이용과 제3섹터 조직에의 공무원 파견을 가능하게 해 줄 것인가가 중요하다. 그 경우에 반드시 검토해야 할 항목으로 ①파견목적, ②파견처가 되는 제3섹터의 기준, ③파견할 수 있는 직원의 기준, ④파견직원의 동의, ⑤파견기간의 기준, ⑥정수상의 취급 등을 고려할 수 있다.

그러나 현행 법령내에서는 근본적 해결이 어려우므로, 현재 일본에서는 새로운 직원파견제도를 모색 중에 있다. 그러한 파견제도의 구체적 방법의 하나는 지방공무원법에서 말하는 分限 처분의 일환인 '휴직'의 개념을 확대 또는 변용시키는 일이며, 다른 하나는 지방공무원 파견법

이러한 사실에 비추어 볼 때 우리나라에 있어서도 앞으로 제3섹터의 제도적 이점을 활용하기 위해서는 공무원의 파견에 따르는 신분상의 불이익이 발생하지 않도록 하여 안심하고 제3섹터에서 일할 수 있도록 하는 제도적 준비가 필요하다. 이러한 제도적 준비는 결국 지방공무원의 신분에 관한 것이므로 국가 차원의 법령정비가 필요하다.

여기에 한가지 더 첨언할 사항은 제3섹터의 낙하산식 인사에 관한 것이다. 일본의 경우 제3섹터의 책임자를 보면 자치단체나 중앙관청의 퇴직자가 많이 차지하고 있다. 그러나 그들은 경영에 관한 전문지식이 부족할 뿐만 아니라 선거의 영향을 크게 받고 또한 빈번히 교체되는 등의 원인으로 경영의 계속성과 전문성 및 책임경영의 확립이 어려워진 사례가 많다.³¹⁾ 그리고 이러한 인적 구성의 문제점은 일반직원에까지 확대되어 애당초 제3섹터의 장점은 간 곳없고 그 운영에 있어서 관료화현상이 나타난 곳이 많다는 경험도 새겨들 사항인 것이다.

다. 지원상의 과제

사실 자치단체의 제3섹터에 대한 출자를 통하여 공적인 통제가 담보되는 반면, 정책적으로 규제완화의 대상으로서 예컨대 개발 등에 관한 절차를 완화시키기 쉽게 된다. 그리고 자치체 등이 출자함으로써 공적인 신용력을 부여받아 이해조정에 있어서도 민간의 신뢰확보가 용이해질 뿐만 아니라 금융면에서도 신용력을 향상시키게 되는 등 경제적 사회적 지원을 확보하게 된다.

그러나 자치단체가 제3섹터에 지원³²⁾을 할 경우에도 다음과 같은 문제점은 해결되어

이란 특별법을 제정하는 것이다. 今里 滋, “第三セクターの「組織と人事」”, 今村都南雄 編著, 「第三セクターの研究」, 中央法規, 1993, pp. 101-104.

31) 관계공무원의 경영의지 부족은 인사행정의 불합리성에서도 크게 기인한다. 즉 인사상의 독립성과 전문성 확보가 미흡하고 잦은 인사이동으로 계획행정이 매우 어렵게 되어 있다. 이러한 상황에서 공무원의 전문성과 장기계획의 수립이 무엇보다도 강조되는 제3섹터 사업을 추진하려는 경영의지를 기대하기는 어려울 수 밖에 없다. 또한 사업담당직원의 기업이해 부족, 경영능력 미흡 그리고 경영사업에 대한 불안감, 사업실패 또는 부진의 경우에 따를지도 모르는 인사상의 불이익도 제3섹터의 추진에 커다란 장애요인이 되고 있는 것이다.

32) 우리나라의 제3섹터에 대한 지원제도는 미흡한 실정이다. 일본의 경우는 특별법을 제정하는 등 금융 및 세계상의 지원과 정부의 정책적 지원과는 달리 일본개발은행등 금융기관도 각종

야 한다.

먼저 인적 지원에 있어서 자치체의 의향이 반영될 수 있고 적절한 지도 감독이 이루어질 수 있는 것도 중요하지만 또한 자치체로부터 불필요한 인제가 파견될 경우에 이를 거부하는 시스템의 확보도 중요하다.

또한 물적 지원에 있어서도 제3섹터의 경영이 악화되어 있다고 해서 단순히 보조금 액만을 증액해 주어서는 안된다.³³⁾ 즉 보조금을 증액하는 것에 의하여 어떻게 경영이 변화해 나갈 것인지에 관한 경영개선계획서 등을 제출시켜 제3섹터 자신의 대처방안 등을 정확히 파악해야 하는 것이다.

라. 통제체계상의 과제

제3섹터에 대한 민주적 통제³⁴⁾가 불충분하면 서비스의 안정적인 공급이 보증되지 못할 뿐만 아니라 경영에 있어서도 책임감에 기초한 자주적 노력이 약해지고 경영이 악화되어도 책임의 소재가 불명확해질 우려가 있다.

일본의 경우, 통상 출자법인에 대한 공공적 통제³⁵⁾라고 할 경우에는 제도적 통제와 기구적 통제가 채택되지만, 우선 제도적 통제가 기본적으로 불충분하여 근래들어 그것

금융지원을 하고 있다. 이에 관련된 법률로서는 소위 민활법, 민도법, 리조트법, NTT법들이 있다. 이에 대한 자세한 내용은 다음을 참조할 것, 배용수, 전계서, pp.31-38.

우리의 경우에도 자금력과 도시경영의 경험이 모자라는 자치체에 대해서는 금융과 기술면에서 전국적인 지원체계가 필요하다고 보여진다.

33) 이러한 경우에는 제3섹터 경영악화를 좀처럼 공표하지 않고 질질 끄는 경향이 강한데, 안이한 연장책보다 해결책이 필요한 경우도 있다. 이러한 문제를 잘못 처리함으로써 파생되는 그 이상의 실패예를 불러일으켜서는 안될 것이다. 大川 信行, 전계논문, p. 20.

34) 제3섹터의 공공성과 영리성을 둘러싼 논의에는 두 가지의 대립된 견해가 있다. 비판적 입장에서는 공공성과 영리성의 조정이 어려우므로, 공공성 확보를 위해 민주적 통제의 강화와 규제가 필요하다는 견해이다. 반면, 긍정적 입장에서는 공공성과 경제성(영리성)이 모순이 아니라 궁극적으로 일치한다는 견해이다. 특히 高畠昇三과 宮本憲一 같은 학자들이 거시적이고 도시경영적 차원에서 공공성과 경제성이 일치한다는 주장은 주목할 가치가 있다. 重三 堯, "自治體行政の 效率性と第三セクター", 宮本憲一/自治體問題研究所 第三セクター-研究會編, 「現代の地方自治と公私混合體」, 1992, pp. 43-69.

35) 출자법인에 대한 자치체의 통제에는 법제적인 근거에 따라 자치체의 장·의회·주민을 통해서 하는 제도적 통제, 행정기구를 통해서 출자법인의 인사·업무·재무를 일상적으로 리드하고

의 보충적 의미로 기구적 통제의 현상이 증시되고 있다. 그것들의 전제가 되고 보다 중요한 것이 정책적 통제인데, 현재로서도 출자법인의 설립·운영·폐지에 관한 명확한 기준을 작성하여 그것을 의회나 주민에게 명시하고 있는 자치체는 거의 존재하고 있지 않은 실정이다.

마. 환경적 과제

첫째, 지연기업의 참여 및 민관협력에 대한 이해가 부족하다.

제3섹터를 추진함에 있어 근본적인 장애요인으로 작용하는 것이 민관협력에 대한 주민과 민간기업의 이해부족이라 할 수 있다. 우선 공무원을 제외한 대부분의 주민들이 제3섹터에 관해 잘 알지 못하고 있다.³⁶⁾ 기업가의 경우를 보면 민자참여는 지역개발에 기여한다는 측면에서 이루어지는 것이 바람직하나, 한국의 경우는 이윤추구 또는 타사업 참여기회 획득의 목적에서 공공사업 공사를 수주하는 경향이 강하게 나타난다. 주민의 경우에도 지방행정에 대한 신뢰도가 높고 제3섹터에 참여하는 기업을 높게 평가하는 분위기가 중요하나 한국의 경우에는 관·재계결탁, 특혜시비 등 부정적 측면을 우려하는 논란이 벌써부터 제기되고 있다.

둘째, 상호신뢰가 부족하다.

공공부문과 민간부문간의 상호불신이 존재하는 한, 지역발전에 대한 합의도출은 어려워지게 되며, 이것은 새로운 사업의 구상과 집행에도 커다란 장애요인으로 작용하게 될 것이다. 필자가 1994년에 조사한 바에 의하면, 관에 대한 민의 불신해소방안으로서 행

감시하는 기구적 통제, 그리고 출자법인의 설립·운영·폐지에 관해서 자치체가 명확한 기준을 가지고 대응하는 정책적 통제로 구별된다. 宮本憲一/自治體問題研究所 第三セクタ-研究會編, 「現代の地方自治と公私混合體」, 1992, p. 100. 그리고 출자비율에 따른 자치체의 통제방법은 다음을 참조할 것, 오희환, 「제3섹터의 활성화 방안」, 한국지방행정연구원, 1993, p. 115.

36) 그러나 필자가 1994년에 제주지역을 중심으로 제3섹터에 대한 이해도를 조사한 결과, 농업인(50.0%)과 상공인(58.5%)에 비해 공무원(86.9%)과 지방의원(88.6%)이 상대적으로 이해도가 높게 나타나고 있다. 김성준, 전계논문, p. 99.

정의 공개와 주민의견수렴의 철저화를 지적하고 있다.³⁷⁾ 이것은 기존의 비밀행정과 행정의 비개인성에 대한 수정을 제기하는 것이라 할 수 있다. 그러므로 이러한 행정의 비밀주의와 관료의 부정부패와 같은 행정에 대한 불신의 원인적 요인들이 상존하는한, 민관공동출자에 대한 주민의식은 민관유착과 특혜의혹에 사로잡히게 된다는 점도 명심해야 할 바이다.

또한 민간부문에 대해서 관이 느끼는 불신요인으로는 기업의 사회적 윤리적 책임의식의 결여와 민관협력의식의 부족을 지적하고 있는 것으로 보아, 기업의 사회관이 달라져야 할 것이다.

2. 제3섹터의 활성화 방안

이미 전술한 바와 같이, 우리나라의 각 지역에서는 경쟁적으로 지역활성화와 주민복지의 향상을 위해 제3섹터에 대한 많은 기대와 관심을 가지고 지역사업들을 수행하고 있으며, 특히 제주지역에서도 1994년 12월에 (주)제주교역이 설립되어 제주도민의 관심과 기대속에서 운영중에 있는데, 지금까지는 초보적 단계라고 말할 수 있다.

오늘날의 복잡다기한 행정과제에 대응해서 우리나라에서도 새로운 행정서비스를 효율적으로 제공하기 위해서는 제3섹터의 과감한 활용을 제의하고자 한다. 물론 제3섹터가 가지는 내 외부적 과제들이 있는 것은 사실이지만, 이러한 점들을 극복하고 우리풍토에 맞는 제3섹터를 활성화하기 위해서는 제3섹터에 대한 인식을 좀더 넓히고 다음과 같은 점들을 유의하면서 검토해볼 필요가 있다.

(1) 제3섹터의 의의·목적의 철저

원래 관민에는 제3섹터의 사업에 관하여 기본적으로 의식차이가 있다. 예를 들면 사업내용에 있어서, 관은 “어떻게 하면 지역 나가서는 지역주민에 도움이 될 것인가”의

37) 이와 같이 주민의사가 제도적으로 정책에 반영되지 못할 경우에는 주민저항이 불가피하게 발생될 수 밖에 없기 때문에, 정책결정의 주체는 사전예방적 시각에서 주민저항이 야기되지 않도록 주민의사를 최대한 반영할 필요가 있다.

판단에 입각하는 것에 대하여, 민은 “어떻게 하면 영업성이 있는 사업으로 할까”라는 발상이다. 사업평가에 있어서도, 관은 “공공성의 추구”인데 대하여 민의 평가는 “이윤의 추구”이다. 관민이 이러한 “동상이몽”의 상태로 통합하면 효과적인 “사업통합 시스템화 효과”를 얻어질 리가 없다.

이렇기 때문에 관민 쌍방은 제3섹터의 설립의의나 사업목적 등에 대하여 충분히 논의하여 그 합의결과를 그 기본방침으로서 서로가 확인해 두는 것이 필요하다.

(2) 사업영역의 명확화와 사업주체의 적절한 선택

미리 사업분담을 명확히 구분하여 그 사업실시에 적합한 사업주체가 각각의 책임하에 사업을 실시해야 한다. 왕왕 본래 관이 실시해야하는 인프라정비의 부담을 적게하고 제3섹터에 맡기는 경향도 보이는데, 이렇게 되면 제3섹터의 채산성은 저하되기 마련이다.

따라서 당초부터 제3섹터의 사업분야에 있어서 관 민이 명확히 해두는 것이 필요하다. 거기에는 관념적인 논의보다 관 민의 사업분야에 관한 분담에 대하여 각종 시물레이션을 반복하면서 제3섹터 전체 채산성이 확보될 수 있는 관 민의 분담을 모색하는 쪽으로의 방침이 바람직하다.

(3) 실현가능성/연구의 검토

제3섹터라고 하면, 기업체로서 확고한 수익기반을 가지는 것이 필요하다. 제3섹터는 수익을 올리지 않아도 좋다고 오해하는 경향도 적지 않은데, 이것은 대단한 잘못이다. 제3섹터는 주식회사형태여서 지속적 관심속에서 사업경영의 계속성은 사회적으로도 중요한 의의를 갖는다. 따라서 제3섹터 방식에 의한 사업의 기업화에는 충분한 실현가능성과 연구검토가 불가결하다.

제3섹터의 실현가능성에 관한 유의할 점으로는 제3섹터의 수익기반이다. 여러가지 사업주체로서, 주업으로서 확고한 수익기반을 가져야하는 것은 당연하지만, 특히 제3섹터에는 이러한 점이 경시되는 경향이 많다. 그래도 제3섹터의 수익기반이 비교적 약한 경우에는 차선책으로서 다른 사업이라도 병행하여, 그 사업수익에 의하여 주업의 수익을 보완하여 종합수지에서 채산성을 확보하는 방식을 채용하는 경우도 있는데, 이 경우에

도 사전에 실현가능성을 충분히 검토할 필요가 있다.

(4) 제3섹터의 효율적 운영

제3섹터의 조직운영에 있어서는 조직이나 경영관리면의 경직성을 배제하여 경영자원의 효율적 운영이 필요하다. 그러기 위해서는 단체장 및 민간부문 리더들의 제3섹터에 대한 의지와 관심이 높아야 하고, 사업담당자의 경영의지 및 경영능력이 제고되어야 한다. 그러므로 제3섹터 경영에 임해서는 경영감각이 우수한 경영진과 적재의 배치가 불가결하며, 특히 출자기관으로부터의 유능한 인재를 확보하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 예를 들면, 이미 지방공공단체에서 채용하고 있는 것처럼 제3섹터에의 직원파견을 경력/계획을 작성해서 제3섹터에 있어서의 업무성적을 가지고 그 직원을 평가하는 것과 같은 방법 등이 채택될 필요가 있다. 그리고 제3섹터의 경영시스템의 장점(좋은 점)을 유효하게 발휘되려면 관의 과도한 개입은 엄격히 제한되어야 한다.

(5) 제3섹터 방식의 적용영역 확대

제3섹터 방식의 적용영역 내지 적정사업의 선정을 위해서는 여러 요인을 고려해야 할 것이나 지역특성에 부합하는지가 가장 중요하다. 지역특성은 주로 지리적 여건, 주요 지역산업, 도시화정도, 주민의 요구 등 지역문제의 우선순위와 관련된다. 현행 지방공기업법에서는 주민복지증진, 지역개발, 지역경제활성화에 이바지할 수 있는 사업을 조례에 의하여 실시할 수 있도록 하고 있어 각 지역의 여건에 맞는 사업을 광범위하게 추진할 수 있다고 하겠다.

우리의 현실에 비추어 가장 적합한 사업들의 추진방향을 예시한다면, 제3섹터형 도시(지역)개발공사의 확대, 제3섹터형 농산물가공유통사업의 확대(장흥표고유통공사, 문경도시개발공사), 제3섹터형 관광 리조트개발사업의 확대, 교통시설 분야에 제3섹터 방식의 도입(경량전철), 공단조성사업에의 민간참여 확대, 그리고 비즈니스 인큐베이터의 설립(산·관·학 3자의 종합시스템) 등을 모색할 수 있다.

(6) 제3섹터 조직형태의 다양화

제3섹터를 어떤 형태로 할 것인가는 사업의 성격, 자치단체 및 민간기업의 출자여력

등과 밀접한 관계가 있다. 제3섹터가 취할 수 있는 조직형태는 지방공사, 민법상의 사단법인 재단법인, 상법상의 주식회사 등이다. 공공성이 강한 사업일수록 지방공사 또는 사단법인 재단법인이 적합할 것이며, 기업성이 강하거나 민간의 투자여력이 큰 경우에는 주식회사가 적합할 것이다. 특히 공공성이 압도적이거나 민간의 투자여력이 극히 미흡한 경우에는 공공주도형인 지방공사의 형태가 불가피할 것이다.

(7) 제3섹터에 대한 지원제도의 개선³⁸⁾

일본은 제3섹터를 포함한 지역발전을 도모하는 각종 사업의 성공적인 추진을 뒷받침해 주기 위해 금융 및 세계상의 지원을 적극적으로 해주고 있으며 정부의 정책적 지원과는 별도로 일본개발은행 등 국책 금융기관의 지원도 이루어지고 있다. 그러나 우리나라의 경우는 이러한 지원장치가 미흡하여 적극적인 정책적 지원이 쉽지 않은 실정일뿐 아니라 아직도 일관된 지원체계를 갖추지 못하고 있다. 따라서 우리나라도 금융 재정적 지원의 강화, 세제면의 지원강화 및 민자유치제도의 구체화를 통해 제3섹터에 대한 적극적 지원강화가 있어야 할 것이다.

(8) 제3섹터에 대한 민주적 통제

자치단체로서는 제3섹터의 설립과 운영의 원칙인 재산성을 유지시켜 나가면서 주민 자치의 관점에서 어떻게 통제해 나갈 것인가 하는 과제를 안게 되며, 민주적 통제와의 모순을 최소한으로 해결할 수 있는 시스템을 자치단체의 내부와 의회 및 주민을 연계시킨 가운데 궁리해내지 않으면 안된다.

사실 제3섹터에 대하여 민주적 통제가 가해지지 않을 경우에 오히려 경영효율이 떨어지는 경우가 있는가 하면, 과도한 민주적 통제는 제3섹터의 운영을 경직시켜 그 활성화와 효율화를 저해시킬 수도 있다. 그렇다면 이상과 같은 과제를 인식하면서 앞으로 우리나라에서는 어떠한 방식으로 통제해야 할 것인가.

먼저 기본적으로 주민 내지는 의회가 직접적으로 제3섹터를 통제하는 것은 본질적으

38) 이에 대한 구체적이고 자세한 내용은 다음을 참조할 것, 배용수, 전계서, pp. 103-107.

로 제3섹터의 활력을 떨어뜨릴 가능성이 크기 때문에 간접적인 통제방법을 강구해야 한다는 것이다.

또한 민법법인과 상법법인의 경우 주무관청이 절대적인 권한을 보유하여 제3섹터가 주무관청의 소관 국 과와의 타성적인 관계가 밀접해지는 반면, 자치단체와의 관계는 2차적인 것으로 되는 것도 불식시켜야 하며 어디까지나 자치단체가 종합조정 관점에서 통제할 시스템의 확보가 필요한 것이다.

이러한 구체적인 통제수단으로서 다음과 같은 것들을 들 수 있다.

첫째, 제3섹터가 지방의회에 경영상황 설명서 등의 상세한 보고자료를 제출토록 하고 예산심의에 앞서서 사전설명을 수행하는 것을 의무화하도록 고려해 볼 수 있다.

둘째, 제3섹터에 대한 인적 통제의 수단으로서 경영권을 부여받고 있는 직책 또는 현장의 결정권을 부여받고 있는 직책에 공무원을 파견하는 것도 생각할 수 있다.

셋째, 자치체내에 종합조정시스템을 구축³⁹⁾하는 것이다. 즉 자치단체내에 제3섹터의 지도 감독을 전체적인 관점에서 종합적으로 조정할 수 있는 조직을 개설하는 것이다.

(9) 제3섹터에 대한 지연기업의 참여 및 이해의 증진

자치단체로서는 제3섹터를 설립함에 있어서 지연기업의 참여를 어떻게 유도할 것인가 하는 것도 중요한 과제인 것이다. 이른바 대기업은 큰 자본, 신용도, 안정감, 경영상의 노하우 등에서는 매력이 많지만 지연기업의 참여가 없다면 진정한 지역의 활성화가 도모되지 못하는 경우가 많다. 따라서 지연기업과의 공동출자야말로 제3섹터의 존재의 의의가 살아날 수 있는 또 하나의 관건이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 그리고 참여기업은 평소 지역발전에 적극적으로 협조하는 기업 중 자본 기술능력이 우수한 업체로 하되 가능한한 다수의 지역기업이 참여하도록 유도해야 할 것이다.

그리고 제3섹터를 생각할 때 강조하고 싶은 점은 제1섹터와 제2섹터의 현실문제이다. 즉, 이 세상에는 나쁜 아버지와 나쁜 어머니가 있어도 좋은 자식이 태어나 자랄 가능성은 있지만, 제3섹터의 경우는 그러한 일은 있어날 수 없다. 나쁜 제1섹터와 나쁜 제2섹터에서 좋은 제3섹터가 태어난다라고 기대하는 것은 비현실적이기 때문이다. 그러므

39) 宮本憲一/自治體問題研究所 第三セクター-研究會編, 前掲書 pp. 270-271.

로 자치체의 민주적인 현상과 사회적 책임을 자각한 기업의 현상이 제3섹터의 현상을 생각하는 기본전제가 된다.⁴⁰⁾ 따라서 기업관의 새로운 변화가 더욱 요청되는 현실이다.

(10) 민관협력에 대한 이해도 제고

지역의 활성화는 가급적 주민의 의지에 기초한 지역의 내발적 노력에 비롯한 것이어야 하며 그러한 노력은 상호부문간의 불신을 극복하여 상호신뢰와 협조적 분위기를 조성하는 가운데 더욱 힘을 발휘할 수 있을 것이다. 따라서 제3섹터의 설립과 운영에 있어서도 가능한 한 지역의 자원을 발굴하고 지역주민의 협조와 이해가 담보된 가운데에서, 즉 지역내 산업체간의 협조와 주민차원의 협력과 연대, 그리고 성숙한 민관협력의 토대위에서 개성과 창조성을 확보한 주체로서의 제3섹터의 창설이 이루어져야 한다는 것이다.

제3섹터를 본격적으로 추진하기 전에 주민여론, 업계의 태도, 시장상황 등을 파악하기 위한 사전 설명회, 공청회를 거치는 것이 필요하다. 이것은 동시에 제3섹터 추진구상을 그 지역에 널리 알리는 홍보효과를 가질 수 있다. 특히 민자동원이 시민주방식을 포함할 경우에는 홍보활동이 필수적인 절차가 되는 것이다.

V. 결론--향후의 과제

현재 일본의 경우에도 3섹터에 대한 논의는 계속되고 있고 시련기에 처해있다고 볼 수 있다. 그러나 우리는 지금 시작단계에 있는 것은 사실이나, 우리의 입장에서 제3섹터의 가능성과 성공을 위해 폭넓은 이해와 관심이 공유되어야 할 때이다.

제3섹터는 기획능력, 관계정보 수집능력, 자금 인재 등의 조달능력 및 시스템화, 정치적 개입의 배제, 공공성과 경제성의 이원적 통일 등이 확보된다면 새로운 지역창조를 위한 하나의 큰 전략으로서 지방자치단체의 파트너적 역할을 수행하게 될 것임에는 틀

40) 宮本憲一, 前掲書 pp. 109-110.

림이 없다.

향후 제3섹터의 발전방향은 다기능적 타입, 광역행정대응형⁴¹⁾, 그리고 지역산업육성형으로 제3섹터를 활용하는 것이 바람직할 것이다. 특히 지역산업육성형의 제3섹터는 기존의 지역산업을 고도화하고 내생적인 지역개발을 유도하기 위해 설립하는 제3섹터인데, 이러한 제3섹터는 지역산업을 고부가가치화를 추진하기 위한 수단으로서 그 기능이 기대된다고 할 수 있다.

사실 대규모적인 지역개발사업은 그 경제적 파급효과가 클지 몰라도 반면에 환경보전이라든가, 경우에 따라서는 사업손실이 큰 경우 자치체에게 부과되는 재정적 후유증은 심각한 경우도 많다.

그러나 이와는 달리 오이타현의 일품일촌운동으로 대표되는 것처럼 지역이 보유한 발전의 에너지를 착실히 길러 '내생적 지역발전'에 의한 지역의 성장을 도모하기 위하여 기존의 지역산업을 육성 및 지역의 특성과 자원을 활용한 새로운 산업을 창조하는 수단으로서 제3섹터가 활용될 수 있을 것이다.

일본에서도 리조트개발의 하나의 방향으로써 대부분 현湯布院町 등에서 볼 수 있는 바와 같이 하나의 町村을 단위로 하는 소규모형, 1박2일형부터 2박3일, 3박4일의 단기 체재형 내지는 일주간 전후까지의 가족여행형의 리조트 정책⁴²⁾을 다시 검토되는 움직임이 일고 있다. 이와 같은 관광리조트의 소규모화·내발형과 함께 지역특산물 개발에 산업진흥형 [제3섹터]가 어느정도 기능해 갈지도 앞으로 마을 만드는데에 문제의 하나라 할 수 있다.

그러므로 이러한 기대를 충족시키기 위해서는 어떠한 요소(사업분야, 참여주체, 새로운 기술과 지식 등)를 결합시켜야 보다 활력있는 주체(제3섹터)를 창조해낼 것인가. 그리고 여러 제3섹터를 어떻게 배합시켜 어떤 방식으로 '네트워크화'함으로써 지역활성화

41) 이러한 사례로는 일본의 간사이 국제공항의 사업주체가 오사카부, 오사카시, 효고현, 교토부, 교토시 등 12개 부 현 시가 참여하여 제3섹터를 설립한 것을 들 수 있다. 또한 해양, 수산에 있어서 특성을 공유하고 있는 시즈오카현과 이와테현 및 가마이시 시 등이 '산업기술통합개발기구(NEDO)'를 민간기업과 공동으로 설립한 것을 예로 들 수 있다. 강형기, 전개논문, p. 115.

42) 강산현하의 農山村의 자연경관, 역사경관을 주제로 한 농촌형 리조트의 정비 등이 주목을 모으는 중이라고 말할 수 있다. 自治體研究社, 「地方都市と第三セクター」, 1992, p. 242.

와 공공서비스의 충실을 도모할 것인가 하는 것은 이제 우리에게 부여된 과제인 것이다.

또한 앞으로는 기존의 제3섹터 방식만을 고집할 것이 아니라, 제3섹터의 운영을 민간에 위탁하는 민활형 제3섹터 방식, 사업내용에 따라 운영을 지역주민에게 위임하는 커뮤니티형 제3섹터 방식, 사업의 내용과 성격에 따라 관민분담에 의한 방식, 그리고 유럽에서 새롭게 논의되고 있는 공협복합체와 같은 공사혼합체 방식, 그리고 미국의 관민협력체계 등은 그 의미에 있어서 적극적인 참고가 될 수 있으므로, 앞으로 이러한 방식들에 대한 활발한 논의가 필요하다고 사료된다.