

# 地方自治團體經營에 있어 제3섹터論에 대한 考察

The Study on The Third Sector of Local Governments

林 承 彬

(韓國地方行政研究院 責任研究員)

<目 次>

I. 序 論

II. 理論的인 檢討

III. 日本의 제3섹터

IV. 우리 現實에의 檢討 및 運用可能性

<ABSTRACT>

The theme of this study concerns what strategies and tasks are required for the third sector of the local government.

What is the third sector? It is both the private sector and the public sector organized into one company and operates like a private sector. In order to respond to citizens' demands and enhance the qualities of the local government services, many types of the third sector are now adopted in Japanese local government.

The privatization of Public enterprises is not something new but a trend. Privatization of public services tends to be proposed as a market alternative or a solution to the problems of public provision. Privatization is likely to be the result of one or a combination of these factors: the ideology, the economy and the management. This is a challenge in these countries with a tradition of state control.

The third sectors in Japan and Korea emerged as an alternative to complete privatization. At the present time the features of the third sector can be interpreted from two points of view: the publicness and the economic efficiency. The two perspectives of the third sector are not conflict concept but a complementary concept. Therefore the local governments have to coordinate these two perspectives.

The theoretical research conducted on the third sectors in Japanese and Korean local governments is necessary to understand its functions :the incentive, the coordination and the encouragement.

## I. 序 論

과거 공공적 사업으로 여겨왔던 분야에 오늘날 민간 부분이 많이 참여하고 있음을 볼 수 있는 것과 같이, 공공정책에서의 민간의 역할이 한층 더 중요시되고 있고 시책의 집행주체에 대하여도 소위 제3섹터를 상징하는 등 공과 민과의 연계·협력 관계를 추진할 필요성이 높아지고 있다. 이전과는 달리 지방에 있는 기업의 능력 등으로 보아 민간활력의 결집이 크게 기대되는 상황에 있고 기본적으로는 민간이 갖고 있는 지식과 기술, 정보를 공공적 분야에 이용해 가야만 한다. 이러한 관점에서 기업의 역할로서 행정과의 유대를 강화하면서 시민요구를 유연하게 파악하는 것이 행정에 요구되는 것이다.

새로운 행정환경변화라는 상황으로서 공공분야에서의 민간활력이라는 명목으로 제3섹터에 관한 논의가 활발하게 이루어지고 있으나 충분한 논의가 없는 상태에서의 적용은 공무원의 자리만들기식 운영, 적자운영 했을 때의 책임소재의 문제 등에 대처하기가 어려운 것이다.

本稿의 연구목적은, 상기에서 들은 문제점을 인식하고 지방자치단체경영의 한 방안으로서 최근 우리나라에서 활발히 논의되고 있는 民資誘致에 의한 民官共同出資經營方式의 제3섹터론에 대한 概念과 機能을 行政學적인 관점에서 명확히 하기 위한 것이다. 또한, 제3섹터 용어자체가 우리에게서 自生語가 아니고 外來語이며, 그 運用에 있어서도 일본의 영향을 받고 있으므로, 우리의 현실에 적용하는 데 있어서 보다 有用하고 활발하게 민간기업과 공공섹터가 협력하는 제3섹터론이 展開되기 위한 목적으로써, 현재 한국과 일본에서 논의되고 있는 範圍를 문헌 및 사례의 분석을 통해 이론적으로 고찰하는 연구방법을 취하겠다.

본 연구가 가지고 있는 意義는, 기존의 제3섹터론에 대한 논의가 韓日間의 평면적인 비교분석에 그치고 있으나 입체적인 비교분석을 위한 틀을 제공할 수 있다는 데에 있다. 즉, 일본의 제3섹터론을 논할 경우에 기존의 연구가 제3섹터론의 시대적 배경과 설립요인의 분석을 간과했다는 점을 인식하고 일본에서 논의되고 있는 점을 歷史的 背景 등 多角的으로 분석하고 있으므로 행정학, 지역경제학, 지역사회학의 學際的인 研究와 기업의 경제활동에 기여할 수 있다는 점이다. 지방자치단체경영에 있어서 제3섹터가 가지는 意義는 다음의 몇가지로 나눌 수 있다. 첫째로, 날로 多樣해져가는 行政需要에 대해 일반행정서비스 이외의 市政을 보완하고 있다. 둘째로, 行政事務의 簡素化를 꾀할 수 있다. 셋째로, 공무원들에게는 민간경영기법을, 그리고 민간인에게는 公共性의 교육을 시킬 수 있는 場을 提供하고 있다는 점이다. 제3섹터의 형태가 등장한 것은 韓日 兩國 모두 1960년대 임에도 불구하고,

우리나라의 행정학 分野등에서 지금까지 관심이 적었던 이유는, 지방자치의 未實現에 의해 지방자치단체가 독자적으로 사업체를 운영한다는 경영마인드라는 개념정립의 미비에 있었다 하겠다. 이에 반하여 일본의 경우는 1947년부터 시행해 온 지방자치의 확립으로 인하여 1970년대부터는 제3섹터가 지방자치단체의 경영기법으로서 광범위하게 활용되고 있는 것이다. 오히려 최근에는 무분별한 제3섹터의 亂立을 止揚하여야 한다는 목소리가 크게 擡頭되는 상황이다.

지방자치의 확립, 즉 재정적으로 튼튼하여 행정서비스의 질을 높이며 한편으로는 민주적인 節次를 중요시하는 지방자치단체의 경영을 위해서는, 우리의 경우는 제3섹터의 적용사례와 역사가 일천하므로 일본에서 행해진 先驗的인 경험을 바탕으로 한 論議를 중심으로 충분한 검토가 이루어져야만 최소한의 시행착오를 줄일 수 있다 하겠다.

## II. 理論的인 檢討

### 1. 概念의 登場

#### 1) 배경

전후 일본의 경제성장특징은 다음의 3期로 나누어 생각해 볼 수 있다. 제1기는 한국전쟁(1950년~1953년)特需과 전후복구에 의한 1950년대의 고도성장期(投資붐時代), 제2기는 1960년대말 부터 1970년대초까지의 고도성장期(輸出붐時代), 제3기는 1986년부터 1990년 정도까지의 고도성장期(거품경제時代)로 나눌 수 있겠다. 제3섹터의 포괄적 개념인 지방공사의 設立推移를 보면 위의 3시기와 無關하지 않다는 사실을 알 수 있다. 표1을 살펴보면, 제3섹터를 포함하는 地方公社도 設立數와 特徵 등으로 크게 3시기로 나눌 수가 있겠다. 제1기는 1950년대와 1960년대의 일본경제의 1차 고도성장기에 인구의 도시집중, 교통혼잡, 공단건설, 사회간접자본에 대한 투자 등의 문제를 해결하는 방안으로서 지방공사가 검토 되어진 것이다. 당시는 제3섹터라는 용어와 개념 자체도 도입이 안된 상태이었으나 지금의 제3섹터의 원형이 이미 시작된 상태이었다. 즉, 당시의 현안문제인 사회간접자본 시설투자를 위주로 하는 지역개발을 추진하기 위해 방대한 개발자금과 민간의 경영능력이 필요하게 된 것이다. 구체적인 형태로서 民官共同出資 및 民官共同經營 방식이 널리 보급되기 시작할 때이기도 하다.

<表 1> 地方公社의 年次別 設立數

形態 年次	民法法人		商法法人		地方3公社(特別法)			計
	財團法人	社團法人	株式會社	有限會社	住宅 供給 公社	道路公社	土地 開發 公社	
1966년까지	249	76	163	4	53	0	0	545
1970年 "	477	138	225	6	55	1	0	902
1975年 "	925	252	306	9	56	30	1,249	2,827
1980年 "	1,381	295	421	12	56	32	1,329	3,526
1985年 "	2,040	341	568	17	56	35	1,430	4,487
1990년 "	2,866	380	988	46	56	40	1,526	5,902
1992년까지 의 累計	3,327	395	1,216	61	56	41	1,563	6,659

자료: 地方公社總覽, 1993.

주 : 일본의 自治省은 위의 3종류의 公社를 지방3공사라고 하고 있음. 단독의 지방자치 단체가 25%이상 출자하고 있는 것에 대해서는 지방공사라는 용어를 사용하고, 3년 마다 그 실태조사를 한 것임.

제2기는 1973년의 오일쇼크 이후에 진행된 일본경제의 脫重化學工業化, 소프트化, 서비스 경제화를 추진하는 가운데 동경중심의 집중화가 진행되어 지방의 衰退를 방지하기 위하여 지역진흥, 지역활성화의 대책이 각 지방자치단체의 정책적 과제로서 제기되었던 시기이었다. 제2시기의 지역개발사업체와 제1시기의 지역개발사업의 差는 다음의 두가지로 요약이 가능하다. 첫째로, 제1시기가 사회간접자본의 시설확충을 위해 하드웨어 중심의 개발이 중앙정부와 민간이 주축을 이루어 행해져 그 副産物로서 산업과 富를 대도시에 집중을 가속화 시켰다. 제2시기의 지역개발은 제1시기의 지역개발에 대한 반성으로서 지역사회의 다양한 행정수요에 대응하기 위하여 소프트웨어중심의 지역개발이 주축을 이루었다. 이러한 분위기는 오일쇼크후에 기업도 대규모 투자보다는 소규모의 경영혁신을 중심으로 하였기 때문에 지방자치단체와 지역사회의 민간기업이 共同投資經營이 주축을 형성하였다. 이 時期의 제3섹터를 포함한 지방공사사업체의 특징은 온천·골프장·스키 등 관광을 중심으로 하는 지역진흥과 젊은이의 유출을 방지하기 위한 고용창출의 사업체가 주축을 이루었다.

제3기는 1980년대의 민영화붐과 버블경제와 그 이후 최근까지의 시기이다. 이 시기는 기본적으로는 제2시기의 특징과 같으나 급속한 고령화, JR(국철)·NTT(전신전화공사)·JT(일본담배공사) 등에서의 민영화는 민관공동경영방식의 제3섹터가 지역진흥을 위해서는 만병통치약과 같이 인식되어지는 시기이다. 다른 시기와 비교하여 특징점이라 한다면, 첫째로

국철의 民營化에 따라서 기존의 적자노선이 지방자치단체와 민간이 공동경영하는 제3섹터에 拂下되었기 때문에 철도교통사업체가 증가한 점이다. 둘째로 65세이상의 고령인구가 13%를 차지하고 있는 현실을 반영하여 복지의료관계의 제3섹터의 증가이다. 셋째로, 1970年代와 1980年代는 중앙정부의 만성적인 財政赤字를 해소하기 위하여 民間資本導入이 주目的이었으나 1980년대 말 1990년대에 들어와서는 그 외에도 인력, 자본의 多樣化, 다양한 情報의 入手 등의 목적으로써 설립하는 경향이 있다는 점이다. 제3섹터를 포함한 지방공사의 설립이 시기적으로, 또한 설립동기가 다르며, 외래어인 The Third Sector가 번역과정에서 기존의 유사한 용어와 차별화가 되는 개념정의가 안되었기 때문에, 이하에서 論하겠으나 지금도 제3섹터의 定義를 규정하기는 어려운 것이다.

## 2) 개념정의

일본에서 제3섹터의 용어가 중앙정부의 차원에서 최초로 등장한 것은 1973년 2월 13일에 각의결정된 “經濟社會基本計劃”부터이다. 그러나 제3섹터 개념이 중앙정부의 경제계획으로써 등장하기 이전에 이미 그 착상은 1969년 5월 30일 각의결정인 “新全國종합개발계획”의 내용으로서 표명되었다. 위에서 제기된 계획에 의하면 제3섹터의 설립의 주체는 지방자치단체이나 출자방식과 자본의 점유율에 따라 委託事業, 地方公社, 外廓團體, 地方公營企業, 제3섹터 등 다양한 용어으로써 표현되고 있다. 그러나 우리나라와 마찬가지로 일본에서도 이들 용어들에 대한 개념파악이 분명히 되어 있지 않은 상태이다. 이러한 원인을 제공하는 이유는 다음의 몇가지로 요약해 볼 수 있다.

첫째로, 중앙정부가 주체로서 설립이 된다면 전국적인 분류기준 설정이 가능하나 대부분의 제3섹터를 지방자치단체가 각자의 條例에 의해 설립하고 있으므로 전국을 대상으로 하는 통일적인 기준적용이 어려워 정확한 실체를 파악하는 데는 어려운 점이 많다.

둘째로, 이들 용어들이 외국의 용어를 번역하는 과정에서 개념과 용어를 혼재하여 사용한 데 있다. 제3섹터의 語源은 英語의 제3섹터(The Third Sector)라는 용어로부터 시작되었다. 정부부문 및 공공부문을 제1섹터(The First Sector)로 하고, 民間部門을 제2섹터(The Second Sector)로 하여 그 어느 부분도 해당되지 않는 部門을 제3섹터로 구분한 것이다. 제3섹터라는 용어는 미국에서 시작된 것으로서 非營利的인 조직을 가리킬 때 사용되었던 것이다. 그러나 일본에서는 제3섹터의 개념이 민관 공동출자에 의한 영리적 활동을 하는 조직을 가리키고 있는 것이다. 그 외에도 위에서 열거한 많은 용어들이 제3섹터와 유사하게 사용되고 있어 혼란을 가중시키고 있는 것이다.

셋째로, 미국에서와 같이 非營利團體중심의 제3섹터론에 대한 논의가 활발하지 못하고, 주로 營利的인 목적으로써 논의되었기 때문이다<sup>1)</sup>. 이러한 방향으로 論議가 전개된 이유는 일본에서는 제3섹터 개념의 등장과 運用이 제1차 오일쇼크後에 국토개발계획과 지역개발의 차원에서 論하여 지기 시작하였고, 우리나라에서는 지방화와 세계화의 이유로 경쟁력있는 기업성을 강조하고 있기 때문이다.

지방자치단체가 설립하는 조직체를 가장 광범위한 용어로 표현 한다면, 외곽단체라는 용어가 가장 포괄성이 있다 하겠다. 물론 제3섹터도 지방자치단체가 개입이된 외곽단체의 일종이다. 외곽단체에 대해서는 범위와 정의의 방법에 따라 여러가지의 유형별 분류가 가능하나 조직의 형태별로 분류하면 地方公社와 그외의 형태로 나눌 수 있겠다. 지방공사라는 것은 지방자치단체가 행정운영에 협력시킬 것을 목적으로 출자, 출연, 대부, 채무의 보증, 보조금의 교부 등 재정지원을 하며 인사면에서도 파견시키는 등 밀접한 관계를 가지는 법인을 가리킨다. 조직형태로 본다면 지방공사는 다시 다음 3가지의 유형으로 분류된다.

類型 1 : 특별법에 근거를 두고 있는 지방3공사이다. 공유지확대의 추진을 위한 법률에 기초를 둔 토지개발공사, 지방주택공급회사법에 근거를 둔 지방주택공급공사, 지방도로공사법에 의한 지방도로공사 등이 해당된다.

類型 2 : 민법에 근거를 둔 법인이다. 民法 第34條에 근거를 둔 公益法人으로서 財團 혹은 社團의 형태를 취한다.

類型 3 : 商法에 근거를 둔 법인이다. 株式會社 혹은 有限會社의 형태를 취한다. 제3섹터라는 것은 類型2와 類型3의 법인가운데 지방자치단체와 민간이 공동출자한 것을 가리키는 것이 일반적인 정의이며 본고에서도 취하고 있는 정의이다. 그러나 좀더 좁은 의미로 상법법인, 주식회사의 형태만 제3섹터로서 정의하는 경우도 있다.

<表 2>는 1995년 1월 16일의 大地震으로 우리에게도 유명할 뿐만 아니라, 일본에서는 최초로 제3섹터 방식을 체계적으로 도시경영의 기법으로 도입한 코베(神戸)市の 都市制度調

1) R.K.Common, "Privatisation Through Contracting: The View From Local Government in the United States", 'Local Government Studies', Vol.20, No.3, 1994. 10, pp.379~380. 한국과 일본에서는 제3섹터의 논의가 민영화를 하기위한 하나의 수단으로써 논의가 되고 있으나, 미국에서는 민영화와 제3섹터와는 크게 관련성이 없다. 미국에서는 1982년의 레이건대통령 임기중 "민영화를 추진을 위한 위원회(President' Commission on Privatization)"의 보고서에 따라 공공부문에서의 민영화가 본격적으로 이루어졌다. 이러한 현상은 미국 뿐만 아니라 1979년에 영국수상으로 등장한 마가레트 대처에 의해 영국내에서도 국영기업의 민영화가 추진되었던 것이다. 이러한 조류를 신보수주의 등장 혹은 신자유주의의 등장이라는 용어로서 표현되고 있으며 일본에서도 1982년의 나카소네(中曾根)수상의 등장으로 공공섹터의 민영화가 가속되었다. 일본의 민영화가 미국·영국과의 다른점은 일본에서는 국영기업(JR, NTT, JT)의 민영화 뿐만 아니라 지방자치단체에서의 地方公社의 민영화 제3섹터를 통한 民官공동사업이 활발히 이루어졌다는 점이다.

査會가 圖式化한 것으로서, 일반적으로 가장 넓게 인용되고 있는 분류방식을 필자가 인용한 것이다.

<表 2> 각섹터의 구성체와 사례

供給主體	構成主體	事 例
제3섹터	地方自治團體와 기업	株式會社, 財團, 社團, 公익신탁, 협동조합 등.
제4섹터	地方自治團體와 주민	株式會社, 財團, 社團, 보ランティア센터, 실행위원회 등.
제5섹터	住民과 기업	財團, 公益信託, 基金, 株式會社, 재자원화를 위한 폐품회수집단 등.
조인트섹터	共同處理體制(자금, 노력, 지식을 통합)	財團, 지역활성화센터, 株式會社, 장학기금, 국제교류기금, 커뮤니티비즈니스센터 등.

註) 神戸市都市制度調査會報告書, 1977, p.17으로 부터 引用.

그러나, 이러한 식의 분류방법은 제3섹터의 개념정의를 내리는 데에 있어서는 한계점이 있다. 즉, 營利活動을 주목적으로 하는 商法上의 法人이 아닌 非營利團體와 같은 형태, 또는 政府와 民間의 共同出資에 의해 窮極의으로는 영리활동을 목적으로 하는 株式會社와 같은 형태를 다 포함하고 있기 때문이다. 제3섹터의 개념정의에 있어서 前者의 形態(非營利團體와 같은 形態)를 廣義의 개념으로 하고, 後者의 形態(株式會社와 같은 形態)를 狹義의 개념으로 분류하는 것이 논의의 전개에 있어 有用하겠다. 그러므로 본고에서 취하는 제3섹터의 개념은 민관이 공동출자한 형태로서의 사업체를 의미하는 것으로서 정의하겠다.

## 2. 民資誘致論과 行政需要論

일본에서의 제3섹터론의 근간을 이루고 있는 논리적 근거는 민자유치론과 행정수요론이다. 또한 민자유치론에서 논의가 되어야 할 것은 民間資本活用論과 民營化論<sup>2)</sup>이다. 民活論

2) 民營化에 대해서는 3가지 의미가 있다(總合研究開發機構, 公社·公園等の民營化の研究, NIRA研究叢書 No. 900067, 1989.9). ① 狹義의 민영화 혹은 비국영화이며, 엄밀하게는 주식매각을 통해서 소유권이 공공부문이 민간에 이전하는 것(단, 주식은 정부가 보유하고 경영권만 국가로부터 이전하여 자유로운 상태로 되는 과도적 상황도 포함함) ② 자유화 혹은 규제완화정책 ③ 서비스제공을 민간에 위탁하는 民活政策이 있다. 그러므로 민영화는 ①의 狹義의인 의미가 있으며, 본 연구에서 취하고 있는 제3섹터의 개념은 ①, ②, ③을 포함하고 있다.

(民間資本活用論의 略字)은 “民活法”의 이름으로 알려진 “민간사업자의 능력의 활용에 의한 특정시설의 정비촉진에 관한 임시조치법”(1986년)의 제정으로부터 시작되었다(今村, 1993:25). 그 事例로써, 特別措置法에 기초를 둔 東京灣橫斷道路建設事業이 추진되었고, 1987년의 “Resort法”(綜合保養地域整備法)에 기초를 두고 전국 각지에서 활발히 추진된 리조트개발이 그 例이다. 民營化論과 民活論이 본격적으로 대두하게 된 원인은 여러가지가 있겠으나 다음의 몇가지로 요약할 수 있다.

첫째, 財政惡化要因에 있다. 재정악화를 불러 일으킨 요인은 1980년대에 들어와서 稅收의 微増과 1970년대의 석유쇼크 이래 행해졌던 赤字國債의 大量發行에 의한 상환문제 등의 요인으로 자금부족을 일으킨 것이다. 그러므로, 중앙정부의 補助金감소, 적극적인 民資誘致 정책 등을 행정부에서는 추진하는 方案이 講究되었다.

둘째, 社會間接資本의 投資에 대한 要求가 각계각층으로부터 擡頭되었기 때문이다. 1980년대에 들어와서는 “삶의 질(Quality of Life)”의 향상에 대한 要求가 커졌다. 그동안의 高度成長에도 불구하고 높은 物價, 높은 地代, 歐美先進國과 비교하여 낮은 社會間接資本에 대한 국민의 불만, 만성적인 貿易黑字로 인하여 歐美를 중심으로 하는 社會間接資本투자에 대한 參入요구 등이 噴出한 것이다. 즉, 제3섹터론의 근간을 이루고 있는 민영화론과 민활론이 의미하는 바가 다르고 그 대두된 배경이 다르나 기본적인 목적인 民間活力을 이용한다는 점에 있어서는 같다.

목적의 첫째는 公共材의 質을 높이기 위한 것이다. 민간활력의 구체적인 내용으로서, 공공사업실시에 있어서 민간기업의 노하우활용·민간자금활용·전문인력의 확보등에 의해 공공서비스의 수준이 높아지는 것이다.

둘째로 정부재정을 중점적으로 사용할 수 있다는 점에 있다. 민간자본을 활용함으로써 정부의 재정을 새로운 행정수요에 충당할 수 있다. 1970년대말부터 1980년대 걸쳐 미국, 영국 중심으로 발생한 신보수주의에 대한 논쟁은 작은 정부론(Small Government)과 민영화론에 대한 논쟁이었다고 評하여도 過言은 아니다. 이러한 논의의 배경중 가장 중요한 것은 새롭게 늘어나는 행정수요에 따라가지 못하는 제한된 재정이라는 문제는, 선진각국이 공통적으로 가지고 있었던 점이다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 민간이 할 수 있는 일은 민간에 시키고 행정은 관리(control)를 하는 방식으로 전환함으로써 공공서비스의 질을 유지관리 할 수 있을 뿐만 아니라 정부 및 지방자치단체재정을 새로운 행정수요에 중점적으로 투자하는 것이 가능한 것이다. 제3섹터사업의 등장은 행정과 민간기업의 욕구에 의해서 뿐만 아니라 社會의 주민



의 요구에 의해서도 제3섹터가 대두된다는 점이다.

행정이란 본래 국민의 수요를 충족해야만 하는 공권력의 기능화라는 의미를 가지고 있다고 한다면 행정은 국민수요 변동에 대응하여 시대적으로 장소적으로 변동할 수 있다고 말할 수 있겠다. 이와 같은 관계에 착안하면 행정의 변화적응과 국민수요의 사이에는 함수관계가 성립하는 것이다(臨時行政調査會第二專門部會, 1963: 1). 그러나 양자의 함수관계가 正의 관계만 성립하는 것은 아니다. 국민이 요구하는 사항은 행정의 정책과정에 투영되어 재정적인 측면, 관리유지 등 조직적인 측면 등을 고려하여 반영이 안될 수도 있는 것이다. 또는 행정이 먼저 국민의 장래적 수요를 예상하여 선행하여 정책을 수립·집행하는 수도 있다.

사회가 안정되어 있다는 말은 정책이 순환(임승빈, 1995: 11~13)되고 있다는 설명도 가능한 것이다. 즉, 국민의 요구를 행정수요로 인식하여 정책순환과정의 내부에서 그 타당성 여부를 기민하게 판단하는 것이 정부에 대한 신뢰도를 높이게 하는 것이다(임승빈, 1995: 15). 정책순환과정에서의 행정기구는 상호모순되는 정책목적과 정책목표를 조정하는 것이다. 調整方法은 재원조절과 행정과 사회의 양자간의 수요요구가 만나는 선에서 결정하는 것이다. 사회의 요구와 행정내부수요에 맞추어서 공공정책을 행정기구 뿐만이 아니라 민·관이 관여하는 사회의 조직이 정책집행하는 현상은 현대국가가 복지국가의 형태로서 나타난 이후에 보다 많이 이용되게 되었다. 예를 들어, 복지정책의 집행에 있어서는 이전 보다 행정과 사회의 역할이 협조적이며 공존관계가 중요시 되며, 또한 이들 행정기구 및 조직의 정책집행의 유효성이 사회의 안정에 키(key)가 되는 것이다.

본 연구에서 논하는 제3섹터가 시대에 따라 變遷되어 가고 있으며, 특히 최근의 일본 등의 국가에서 복지정책분야에서 多用되고 있는 현상을 보면, 국민이 행정기구에 요구하는 그때 그때의 행정수요가 시대에 부응하여 정책과정에 투영되고 있다는 점을 설명하고 있는 것이다. 그러나 행정활동이 이와 같이 기능적으로만 運轉되는 것이 아니고, 대부분의 행정활동은 규범적으로 실시되고 있다는 것은 말할 나위도 없다. 단지, 행정활동의 부문에 있어서도 민간시장과 같은 수요와 공급법칙에 의해 결정되는 공공정책이 있다는 점이다. 민관의 양자의 차이점은 민간부문의 價格決定機構인 市場이 자유경쟁속의 교환가치를 중요시하고 있다면, 행정수요와 행정기구가 만나는 부문에서는 협의체(예: 지방의회, 행정기구의 자문기구, 이해관계가 있는 각종 협의회 등)가 정책결정기구가 되며 가치척도는 사회적 사용가치가 중요시 된다는 점이다. 이러한 사회적 사용가치가 공공정책 선택의 척도가 된다는 점 때문에 다음에 논의할 제3섹터의 공공성과 경제성의 同時追求는 버릴 수 없는 특성인 것이다.

### 3. 公共性과 經濟性

前述의 제3섹터의 개념정의에서 歐美와 日本에서 그 의미하는 바가 다르고, 그것을 도입·적용하는 우리에게 있어서도 혼동되어 쓰여지고 있으나, 제3섹터가 가지고 있는 보편적理想은 利益의 追求와 公共性의 調和이다. 제3섹터가 등장하게 된 공통적인 배경은 각국이 시기적으로 차이는 있으나 시장실패와 政府失敗에 직접적인 원인이 있다는 점이다. 2次世界大戰以前에는 시장실패에 의해 정부의 공권력이 강조되었다 하면, 최근의 民官共同出資 共同經營의 강조는 정부실패에 그 요인이 있다 하겠다. 정부가 지금과 같이 공공서비스를 직접적으로 제공하게 된 원인은, 1930년대 大恐慌의 극복을 위한 뉴딜정책 이후라고 말할 수 있겠다. 시장실패를 극복하기 위해 뉴딜정책에서 채용된 케인즈경제학의 정부역할 강조는 민간이 資金·技術·人力의 면에서 낙후되어 있었기 때문에 공공서비스를 제공하는 데 공공성과 경제성의 확보를 위해 대두되었던 것이다. 그러나 2차 세계대전이후의 기술진보와 민간자본력의 확충은 공공서비스분야에서의 민간의 參與를 가능하게 하였고, 서비스의 質的인 면에서도 정부가 제공하는 것과 비교하여 뒤떨어지지 않고 오히려 경쟁력이 있다는 것이다. 이러한 요인은 정부실패라는 새로운 용어를 생성하면서 제3섹터의 외부개념인 민영화론의 논리적 근거를 제시하고 있는 것이다. 정부실패가 되는 원인은 다음의 몇가지로 요약해 볼 수 있다(NIRA, 1989: 107).

첫째, 정부행동의 결과는 정확하게 예상할 수 없다. 예를 들면, 노동자의 경제상태를 개선하기 위해 최저임금제를 시행하면 오히려 실업이 증가할 지도 모른다. 토지의 투기적인 매매를 규제하기 위해 토지의 단기보유에 대해 세부담을 무겁게 하고 장기보유에 가볍게 하면 토지가 시장에 나오지 않고 오히려 토지의 가격이 상승할 지도 모른다. 정부의 시책은 중장기적으로 보면 의도한대로 되지 않는 결과를 초래할 수 있으며 오히려 부작용을 낳을 수 있다는 것이다.

둘째, 정부는 정책이 가져오는 결과에 대해서 제한된 영향력만 가지고 있다. 예를 들면, 최저임금제의 경우, 기업은 주어진 최저임금의 수준이 너무 높으면 고용을 줄이는 탄력적인 대응을 할 수 있으나 정부가 직영하는 公社인 경우에는 탄력적으로 적용할 수가 없다는 점이다.

제3섹터가 지방자치단체의 出資에 의해 설립이 되며, 또한 지역사회에서 행정서비스를 제공하고 있다는 점을 고려하면 公共性에 대한 논의는 당연하다 하겠다. 그러나 동시에 민간부분을 참여시키는 이유가 재원조달 뿐만 아니라 민간인의 경영방식을 도입하는 것은 경

제성도 추구하고 있다고 말할 수 있다. 제3섹터의 공공성과 경제성에 대한 추구는 전혀 상반된 방향으로 갈 수도 있으며 그렇게 되면 사업실패의 위험성도 내포하고 있는 것이다.

公共性의 개념 자체가 애매모호하며 公的 機構(前田, 1993: 57)만이 행정서비스를 제공하는 주체가 아닌 것이 현대국가의 특징중의 하나이므로 더욱 더 정의를 내리기는 어렵다. 그러나 일반적인 개념은 공공성이라는 것은 사회전체에 대하여 이익을 가져오게 하는 것이며 그 대비적인 개념으로서는 經濟性, 營利性, 企業性 등을 들 수 있다.

<表 3> 행정과 민간부문이 제3섹터에 참여하는 동기

區分	公共性	經濟性
行政	① 사업의 계획성·공공성의 확보가 가능 ② 지역상품의 우선적 활용 등에 의해 지역경제활성화가 가능 ③ 지역에 있어서 민간자본의 투자의욕이 촉진됨	① 민간자본의 도입 ② 민간의 사업능력·경영능력의 활용이 가능
民間	① 기업의 사회적역할이 강조되는 분위기에서 지역경제에 기여가 가능 ② 지방자치단체와의 관계강화가 가능 ③ 기업이미지의 향상이 가능	① 투자기회, 수익기회의 포착가능 ② 국가시책에 맞는 경우 지원을 쉽게 받아 사업의 채산성을 높이는 것이 가능 ③ 공공기반설비 등에 있어 행정으로부터 우선적인 지원을 받을 수 있는 혜택이 가능

공공성과 경제성과의 調整問題가 제3섹터에 있어서 해결해야만 하는 가장 중요한 課題임에는 틀림없다. 양개념은 제3섹터라는 한 조직내에 상반되는 형태로서 존재하고 있는 것이다. 이러한 모순은 <表 3>을 보면 제3섹터를 활용하려고 하는 행정과 민간부문의 동기부터 그 차이점이 드러나고 있다(今里滋, 1994: 60).

<表 3>에서 열거한 공공성과 경제성의 동기를 보면 행정과 민간부문의 참여동기는 전혀 다를 수도 있다. 그러나 어떤 하나의 제3섹터 사업체만 가지고 공공성과 경제성을 논하는 것은 본래의 취지에 맞지 않다. 예를 들면, 일본에서 제3섹터 사업 가운데 가장 赤字를 많이 내고 있는 것이 철도사업이다. 赤字의 요인은 ① 방대한 자금의 장기적인 투자가 필요 ② 자금회수율의 저조 ③ 끈임없는 신규투자의 필요 ④ 운임요금은 행정의 규제를 받고 공사비·토지구입비 등 투자에 들어가는 비용은 물가상승율에 따르므로 채산성 있는 요금책정이 불가능 ⑤ 낙하산식의 官에서 내려오는 人事에 의해 합리적인 경영의 불가능 등의 원

인을 들 수 있다. 물론 제3섹터방식을 취하는 철도산업 모두가 이들 요인 때문에赤字이지는 않으나 최소한 열거한 요인들 가운데 몇가지의 문제점은 가지고 있는 것이다. 각각의 섹터는 <表 4>에서 정리하는 바와 같이 장·단점을 가지고 있으므로 사업의 목적과 파급효과를 고려하여, 장기적인 안목으로 어느 섹터를 취할 것인가를 정책결정집단은 선택하여야만 한다.

<表 4> 각 섹터의 長·短點

區分	公共섹터	제3섹터		民間섹터
		非營利法人 (財團·社團 등)	營利法人(주식회사)	
長點	공익사업을 수행하므로 장기적인 안정성, 신용성의 확보가 가능	사업중심의 조직으로서 목표가 완성될 때까지 계속적이고 안정적인 사업이 가능	공공의 안정성, 계획성과 민간의 효율성있는 체제의 결합으로 인해 합리적인 事業推進可能	영리를 위해서는 외부환경의 변화에 대해 유연성, 합리적인 경영이 가능
短點	외부환경의 변화에 둔감, 비효율적인 경영이 되기 쉬움	운영자본, 사업목표, 사업규모, 사업분야가 제한되어 있음	단기간내의 採算性確保가 어려우므로 불안정성, 실패했을 경우 責任所在의 不明確	수익성이 떨어지는 사업에 대해서는 參與 안하는 속성이 있음

만약 제3섹터에 의한 철도사업체가赤字라 하더라도싼 요금에 의한 교통비는 주민복지의 향상, 물가안정, 사회간접자본의 정비, 교통혼잡을 줄이며 새로운 稅源의 확보를 가능시켜 줄 수 있다. 제3섹터의 개별업체에 있어서는 공공성의 강조로赤字鐵道이기는 하나 지역경제 전체로 볼 경우에는 흑자 일 수 있는 것이다. 특히, 사회간접자본의 확충에 의하여 他産業의 코스트다운과 他地域으로부터 신규투자를 용이하게 하는 것이다. 이러한 예는 철도산업 이외에도 농산물물류센터 등 여러가지의 경우에도 적용될 수 있는 점이다. 수 만평의 토지를 필요로 하는 물류센터는 당장의 黑字를 기대하기는 어려우나 지역경제에의 파급효과와 싼 물건을 공급하여 주민생활의 안정을 가져 올 수 있다는 점을 고려하면, 제3섹터에서의 공공성과 경제성은 저울질하는 성격으로서 한쪽에 치중하면 다른 한쪽이 내려가는 성질이 아니고 동전의 양면과 같은 특성을 가지고 있다고 말할 수 있는 것이다.

제3섹터사업의 意義는 공공성과 경제성을 동시에 추구함으로써 당장의 수익만을 추구하지 않고, 사회효용가치인 지역경제전체의 활성화 측면에서 考慮되고 투자되어야 하는 이유

가 여기에 있는 것이다. 이외에도 제3섹터사업을 추진하는 경우 행정의 전통적인 개념인 效率性과 衡平性에 대한 검토도 이루어져야 한다. 효율성을 지탱하는 명제로서 다음의 세 가지를 들고 있다(重林曉編, 1993: 21). 첫째는 많은 것은 적은 것 보다 좋다. 둘째는 자원은 희소하다. 셋째는 생산성은 높게 하는 것이 좋다. 즉 희소한 자원으로 많은 것을 생산하는 生産性向上 정책이 효율성이 높다는 의미이다. 이에 반하여 형평성이라는 것은 가난한 자는 부자보다 많은 것을 필요로 한다는 명제를 바탕으로 하고 있다. 형평성을 높이는 방법으로서 세금 등에 의해 소득재배분정책을 추진하는 것이다. 효율성과 형평성의 조정문제도 공공성과 경제성의 문제와 마찬가지로 어느 한쪽에 치중한다고 해서 다른 한쪽이 내려가지는 않는다. 그 이유는 현실에 시행되고 있는 정책중 형평성과 효율성 또는 공공성과 경제성 어느 한쪽만 만족시켜주는 정책만 성립되지는 않기 때문에 민간섹터와 공공섹터가 합쳐진 제3섹터에 대한 평가를 공공성과 경제성 혹은 형평성과 효율성의 기준으로 논하기는 어렵다. 지금의 단계에서 생각해 볼 수 있는 제3섹터에 대한 평가는 그 성립근거가 된 상법 혹은 특별법의 기준에 의하여 평가를 받아야하며 일반회사와 같이 하나의 독립된 법인 혹은 자치단체에 대한 행정감사와 같은 방법으로서만 다루어질 수 없다는 것은 제3섹터가 가지고 있는 특수성 때문이다.

### Ⅲ. 日本의 제3섹터

#### 1. 現況

일본의 제3섹터사업의 특성은 다음의 3가지 점에서의 공통점이 있다. 첫째, 지방자치단체가 민간의 활력을 도입하여 행하는 사업이라는 의미로 민관공동사업이라는 특성이 있다. 둘째, 장래를 위해서 지역의 활성화를 목표로하는 新規分野事業의인 특성이 있다. 셋째, 지역이 가지고 있는 과제를 해결하기 위해 행하는 지역사업적인 특성이 있다. 이를 본연구의 제3섹터의 定義에 따라 사업분야별로 분류해보면 다음과 같은 구분이 가능하다.

<表 5> 제3섹터의 사업분야별 사업실시상황

분야 \ 년도	(-1986)	(1987)	(1988)	(1989)	(1990)	(1991)	합 계
産業振興	320	65	50	83	70	51	639
생활환경정비	18	0	3	1	1	1	24
도시환경정비	54	9	8	11	6	8	96
교통/통신	65	11	13	13	11	8	121
교육/문화/스포츠	44	9	2	12	8	5	80
의료/복지	38	3	1	4	4	2	52
資源에너지	6	1	0	0	0	0	7
국토보전/자연보호	2	2	0	2	0	0	6
그外	16	2	3	3	1	4	29
합 계	563	102	80	129	101	79	1054
累 界	563	665	745	874	975	1054	-

자료: 일본의 國土廳・地域振興ライブラリ-의 프로젝트 課題로서 [民間活力의 導入]에 해당하는 프로젝트에 관하여 사업주체를 [지방공사](주식회사등을 포함하며, 제3セクター와 거의 같은 의미임)에 한정하여 추출 한 것 임. 調査開始는 昭和57년(1982년)부터 임(1983년은 빠졌음).

주 : 상기의 자료는, 第3セクタ-研究會編, 地域を活かす第3セクタ-戰略, 時事通信社, 1993, p.9.

일찍부터 제3섹터등 지방자치단체의 경영에 관심을 두고 있는 타카요세(高寄, 1990: 145)는 제3섹터의 類型을 다음과 같이 분류하고 있다.

1. 종합개발형 : 三笠振興開發(株)(北海道三笠市)
2. 특정사업개발형 : 別府市南部振興開發(大分縣別府市)
3. 시설경영형 : 壹岐컨트리俱樂部(長崎縣大島町)
4. 특정상품생산형 : 大島釀造(株)(長崎縣大島町)
5. 종합상사형 : 名田庄商會(福井縣名田庄村)
6. 정보기술개발형 : 北海道비지네스컨설턴트(北海道旭川市)
- 7.公私合弁형 : 吉備松下(岡山縣賀茂川町)

상기의 제3섹터의 유형에 대한 論議는 論者에 따라 또는 그 분류 방식에 따라 다르게 나타나고 있다. 제3섹터가 行政改革, 規制緩和, 民間資本誘致를 추진하기 위하여 등장하기 이전에 이미 지방자치단체는 제3섹터와 유사한 地方公社, 外廓團體 등의 이름으로 地方自治團體經營의 수단으로써 이용되어 왔기 때문에 더욱 더 많은 유형이 존재하게 된 것이다.

참고로 우리의 내무부에 해당되는 일본의 자치성은 제3섹터의 유형을 따로 분류하지 않고 <表 6>과 <表 7>과 같이 포괄적인 의미로서 출자율로서 분류하는 지방공사라는 용어를 사용하고 있다.

<表 6> 地方公社數의 推移 (25%以上 出資)

(구성비 : %)

구 분	1987년 1월 1일			1989년 1월 1일			1993년 1월 1일		
	공사수	구성비	증가율	공사수	구성비	증가율	공사수	구성비	증가율
都道府縣	1,504	31.9	16.0	1,700	31.0	13.0	2,111	31.7	24.2
指定都市	247	5.2	7.4	315	5.8	27.5	376	5.6	19.4
市區町村	2,969	62.9	12.1	3,462	63.2	16.6	4,172	62.7	20.5
합 계	4,720	100.0	13.1	5,477	100.0	16.0	6,659	100.0	21.6

자료: 地方公社總覽, 自治省, 1993.

<表 7> 地方公社數의 推移 (25%未滿 出資)

구 분	단독의 지방공공단체출자率 합25%이상	단독의 지방공공단체출자率 합25%미만(금회부가조사)	합 계
都道府縣	2,111	852	2,963
指定都市	376	104	480
市區町村	4,172	631	4,803
합 계	6,659	1,587	8,246

자료: 地方公社總覽, 自治省, 1993.

상기의 분류에 해당되지 않는 형태로 각종의 특별법에 근거를 두고 있는 법인 등이 있다. 예를 들면, 사회복지사업법에 근거를 둔 사회복지협의회, 법인화 되어가고 있는 지역사회의 주민조직단체(町内會, 自治會 등) 등이 있다. 이러한 법인 혹은 단체는 지방자치법의 규정에 의해 공공적 단체에 속한다. 공공적 단체라는 것은 농업협동조합, 삼림조합, 생활협동조합, 상공회의소, 적십자사, 각종의 사회사업단체, 청년단, 부인회 등이며 公共的 활동을 하는 모든 것을 포함하는 포괄적인 개념이다.

本研究에서 취하는 제3섹터의 개념에 따르면 제3섹터의 총수는 위의 표에서의 제3섹터는 지방공사 등의 총계 8,246公社 가운데 특별법인인 법정3공사(1660공사)와 단독 또는 복수의 지방공공단체로부터의 출자액의 합계가 100% 전액 출연·출자되고 있는 법인(민법법인

2,124個社+상법법인 48=2,172법인)을 뺀 나머지의 지방공사 등이 1993년 1월 1일 현재 4,414법인으로 추정된다.

<表 8>은 상기의 <表 6>과 <表 7>의 지방공사 가운데 본 연구에서 정의하고 있는 제3섹터의 數를 표시한 것이다. <表 8>에 의하면 지방공사의 總數 8,246個 가운데 過半數가 넘는 약53%인 4,414個가 제3섹터의 방식을 취하고 있다. 이 가운데 都道府縣, 指定都市 및 人口 30萬 이상의 市의 出資와 관련있는 지방공영기업에 준하는 제3섹터의 수는 487개이고, 設立團體別로 보면 都道府縣 出資가 304개, 指定都市의 出資가 103개, 人口30만 이상의 市의 출자가 80개 이다.

<表 8> 地方公社와 제3섹터의 數

區 分	特別法人	民法法人	商法法人	計
出資率 25%以上 (이 가운데 100%全額을 公共團體가 出資하고 있는 法人) 제3섹터	1,660 (1,660)	3,722 (2,108)	1,277 (47)	6,659 (3,815)
出資率 25%未滿 (이 가운데 100%全額을 公共團體가 出資하고 있는 法人) 제3섹터	-	1,614	1,230	2,844
出資率 25%未滿 (이 가운데 100%全額을 公共團體가 出資하고 있는 法人) 제3섹터		472 (16)	1,115 (1)	1,587 (17)
地方公共團體의 出資法人 (이 가운데 100%全額을 公共團體가 出資하고 있는 法人) 제3섹터	1,660 (1,660)	4,244 (2,124)	2,392 (48)	8,246 (3,832)
	-	2,070	2,344	4,414

자료: 地方公社總覽, 自治省, 1993.

## 2. 地方自治團體에서의 제3섹터(神戶市の 事例)

### 1) 현황

일본의 지방자치단체 가운데서도 가장 활발히 제3섹터를 활용하고 있는 코우베(神戶)시의 경우는 市의 출자율이 50%이상 되는 것이 7個社(有馬溫泉企業, 神戶埠頭, 都市振興, 商工貿易센터, 新交通, 뉴타운開發센터, 神戶와인)가 있다. 또한, 出資率 25%以上인 것은 11個社(國際會館, 高速鐵道, 中央冷藏, 地下街, 中央畜荷受, 웨리센터, 中央青果, 선센터프라자, 神戶킴, 하버랜드情報센터, 航空貨物터미널)이다. 출자율 25%이하는 1個社(航空旅客터미널)



이다. 양자를 합한 神戸市の 제3섹터는 1993년 12월 현재 총 19個社이다.

神戸市가 都市經營에 관심을 두게 된 동기는 神戸市가 재정적으로 劣惡했다는 데에 원인이 있었다. 政令指定都市 가운데 神戸市の 수입은 낮은 편이었고 특히 法人市民稅의 수입이 적어서 神戸市の 經濟基盤이 약했으나 반면에 시민들은 행정서비스에 대한 기대가 컸었다. 새로운 행정수요에 원활히 대처하기 위해 도시경영적 수법이 1949~1969년의 하라구찌(原口忠次郎)市政, 1969~1989년의 미야자키(宮崎辰雄)市政 그리고 1989년부터 1995년 현재까지의 사사야마(笹山幸俊)市政에 이어지고 있다. 上記 3人 市長의 공통적인 도시경영의 要諦는 다음과 같이 정리하고 있다(宮本, 1992: 183~186).

- ① 도시경영의 이념이 명확할 것: 누구를 위한 도시경영인가 하는 문제를 檢討한다.
- ② 도시경영의 기본은 도시정책에 있다: 중장기계획, 年次計劃을 세우고 실행을 위한 재정기반을 확립이 필요하다.
- ③ 地價안정을 생각하는 土地政策을 가질 것: 공유지의 확대와 토지의 부가가치 증가대책을 꾀한다.
- ④ 産業雇傭對策을 항상 생각할 것: 도시활력과 도시재정에 기여하는 산업정책을 고려하며 시민생활에 안정향상을 위한 산업진흥과 고용대책을 중시한다.
- ⑤ 종합행정시책을 합리적으로 시행할 것: 各部局과 외곽단체와의 協力態勢를 구축하여야 한다.
- ⑥ 자금계획을 면밀히 세울 것: 국고보조금 및 민간자금 등 외부자금을 활용한다.
- ⑦ 외곽단체와 민간활력을 충분히 활용할 것: 제3섹터 등 외곽단체는 도시경영에 불가결한 요소이다.
- ⑧ 공공단체의 이점(신용도, 정보력, 공권력, 내외의 인재활용의 용이)을 활용할 것: 공공단체의 단점을 개선하여 관리라는 개념으로부터 경영의 개념으로 轉換할 필요가 있다.
- ⑨ 시민의 협력을 얻을 것: 계획부터 실행까지 시민이 참여 할 수 있는 민주적 경영을 고려한다.
- ⑩ 사업의 성공은 사람에 달려 있다는 것을 인식하여야 한다.

자치단체경영이란 행정운동을 행하는 것을 말한다. 제3섹터경영의 기본은 공공성과 수익성의 조화를 중시하여야 하며 시민복지의 충실을 꾀하는 행정수법이라고 말할 수 있다. 예를 들어, 제3섹터에 의한 병원을 운영할 경우 의료서비스를 어느 정도까지 無料로하고 有料로 할 것인지에 대한 구분은 자치단체경영의 한 예라고 말할 수 있겠다. 제한된 지방자치단체의 의료예산을 효율적으로 집행하면서 행정서비스의 질을 향상시키기 위해서 코우베

(神戸)市는 다음과 같이 공급형태를 多樣化 시키고 있다.

<表 9> 행정서비스 供給形態의 多樣化

種 類	供給形態	費用負擔	收益者
公共서비스	直營方式	全額租稅負擔	低所得者層
準公共서비스	公社方式	有料制+委託金	中間層(下)
準市場서비스	公益法人	有料制+獎勵金	中間層(上)
市場서비스	企業方式	全額個人負擔	高所得者層

자료: 松村直道, 地域福祉政策と老後生活, 勁草書房, 1990.11, p.244.

코베市的 행정서비스의 분담구조는 일반행정부문은 시빌미니멈(Civil Minimum)확보의 기초적 행정, 出資法人部門은 주민의 다양한 수요에 대응하는 중간서비스(準市場서비스)의 공급이라는 구별이 있으며 在宅福祉分野에 있어서는 제3섹터 방식의 市民福祉振興協會 및 在宅케어연구소에 공공서비스와 시장서비스 사이의 계층에 대한 서비스공급주체로서 활동하고 있다. 종래의 행정서비스, 특히 복지서비스의 분야에 있어서는 행정에 의한 低所得層에의 공공적 형태를 중심으로 행하여지고 고소득자 계층에 부분적으로 행하여졌으나 새롭게 등장한 중간층에 대한 행정서비스의 공급주체로서 제3섹터 등을 활용하고 있는 것이다.

## 2) 특징

지방자치단체경영에 있어서 제3섹터방식을 적극적으로 활용한 神戸市는 ‘코베주식회사’라고도 말하여졌으며 1970년대 중반부터 흑자로 전환하는 데 큰 역할을 했다. 黑字로 전환된 직접적인 요인은 상기의 要因이외에 행정기구의 合理化를 통한 인건비의 節約, 외곽단체의 활용을 통한 간접경영방식 등이 있다. 지금까지 논의한 神戸市の 도시경영의 특색은 (宮本, 1992: 212) 이념적으로 都市社會主義의 정신에 입각했었다는 점을 들 수 있다. 재정적인 운영은 케인즈주의적인 정책사상이 보여지고 있다. 케인즈의 경제이론이 일본에 도입되게 된 경위는, 2차세계대전의 패전으로 인하여 美軍의 占領下 時節부터이다. 점령군사령부(GHQ)의 민생국의 젊은 미국의 장교들 가운데에는 케인즈경제이론을 신봉하는 자들이 많았으며 이들이 수행한 戰後改革은 그 후의 일본정부의 정책에 많은 영향을 미치고 있다. 국가재정파탄의 위기와 민간자본이 부족한 가운데 전후복구를 수행하기 위해, 정부는 赤字國債를 발행하여 지역개발사업을 전개하고 국민경제의 활성화를 위한 정부자신이 개발업자로서 起債主義를 도입하여 여러형태의 출자법인조직과 基金 등을 형성하고 공공사업 및 복

지사업을 수행하는 것이다. 전후 神戶시의 하리구찌, 미야자키市政 때에는 일본에서도 이러한 케인즈적 논리가 가장 강할 때였다. 神戶시의 도시경영방식은 都市社會主義의 도시경영론의 長短點과 케인즈主義의 장단점을 수용하고 있는 것이다.

코우베시의 도시경영에 있어 根幹을 이루고 있는 제3섹터를 포함한 코우베시의 외곽단체는 1992년12월 現在 60個社가 있으며 이들의 설립목적은 다음의 5가지로 분류 할 수 있다.

첫째로, 도시시설의 건설·관리를 목적으로 하는 것이 18個社이다.

둘째로, 교통사업에 관한 것이 9個社이다.

셋째로, 산업경제의 진흥을 목적으로 하는 것이 15個社이다.

넷째로, 교육문화의 추진에 관한 것이 6個社이다.

다섯째로, 福祉와 醫療의 충실을 위한 것이 12個社이다. 특히, 1985년 以後 福祉와 醫療의 외곽단체가 증가하고 있다.

이 중 코베시가 운영하고 있는 19個社의 제3섹터에 대한 평가는 行政補完型으로서 공공성의 확보를 중시하고 있다는 점이다(宮本, 1992: 292). 일반적으로 제3섹터 사업이라고 하면 收益性을 강조하기 쉬우나 코우베시의 경우는 지역의 산업진흥을 위해 民間公衆의 先投資가 이루어지고 있다는 점이다. 대표적인 事例는 일본 전체 상품물류의 30%를 차지하고 있는 코우베시의 포트아일랜드<sup>3)</sup>는 동서 3km, 남북 2km, 총면적 436ha인 인공섬을 들 수 가 수가 있다. 1966년에 사업을 수행한 이후 1980년 까지 15년동안 컨베이어벨트를 이용해 8,000萬입방m의 흙을 바다에 부어 매립하였으며 총 공사비는 5300億円이 투입되었다(중앙일보, 1995. 2. 6. 17面). 당시 코우베시의 재정규모로서는 감당하지 못할 정도이어서 재원을 해외에서 조달하는 방법을 취했다. 시가 발행한 채권을 국제금융시장에 내다 파는 방법이다. 보증은 일본정부가 서 주었고 시의회에서도 금리가 싼 외국에서 起債하는 일에 반대하지 않

3) 포트아일랜드의 건설과 관리운영은 다음과 같다(宮本, 1992: 194~195). ① 시청이 포트아일랜드의 매립조성과 도로, 공원, 상하수도, 신교통기반설비, 쓰레기공장, 市營住宅, 유치원, 국민학교, 중학교, 청소년과학관, 스포츠센터, 시민병원, 국제전시장, 국제회의장 등의 공공공익시설의 정비, 전체계획의 추진을 擔當 ② 神戶港埠頭公社가 外貿埠頭, 雜貨埠頭的 건설, 관리를 擔當 ③ 神戶新交通(株)이 新交通인프라스트럭처 以外の 건설과 新交通의 경영을 擔當 ④ 住宅供給公社가 市營住宅의 修繕과 公益施設의 管理를 擔當 ⑤ 國際交流協議會가 國際會議場, 國際展示場, 월드컵기념홀의 管理運營을 擔當 ⑥ 스포츠教育公社가 스포츠센터, 청소년과학관의 管理運營을 擔當 ⑦ 開發管理事業團이 포트아일랜드빌딩과 立體駐車場的 建設管理, CATV의 建設과 방송실시, 街路燈의 管理를 擔當 ⑧ 神戶港振興協會가 헬리포트업무와 주차장의 운영을 擔當 ⑨ 항만협회가 曳船의 配船을 擔當 ⑩ 항공여객터미널(株)이 CAT사업을 擔當 ⑪ 포트피아' 81기념재단이 博覽會의 收益金으로 國際交流事業의 추진을 擔當하고 있다. 그러므로 포트아일랜드事業은 市와 外廓團體, 民活事業의 綜合力에 의해 建設되어 지고 運營되어 지는 것이다.

았다. 이같은 방침에 따라 1968년이후 2,700億圓의 장기저리 외채를 조달했다. 이것은 전체 공사비의 반을 넘는 금액을 起債主義에 의해 만든 것이다.

## IV. 우리 現實에의 檢討 및 運用可能性

### 1. 導入上의 檢討

우리나라에 있어서 제3섹터에 관한 논의는 최근의 일이지만, 이와 유사한 제도는 1960년대부터 존재해 왔다<sup>4)</sup>. 그러나 본격적인 제3섹터론에 대한 논의가 다시 시작된 이유는 1991년의 약30년만의 地方議會구성부터이다. 그 이유는 지역마다 다른 행·재정환경에 놓여 있는 실정이며 좋은 질의 행정서비스를 제공하기 위해서는 지방자치단체에 경영마인드도입 필요성을 지역민이나 공무원 모두 다 느끼고 있기 때문이다. 본연구에서는 우리의 제3섹터에 대한 역사가 일천하고 사례가 많지 않기 때문에 우리의 사례가 아니라 일본의 사례를 들었다. 1995년 6월 30일 현재 우리나라의 민관공동출자법인은 16개<sup>5)</sup>에 지나지 않으나 일본은 약4000여개를 지방자치단체에서 운영하고 있다. 우리가 참고하여야할 일본의 제3섹터 도입상에서 드러난 문제는 다음과 같은 것이 지적되고 있다. 1986년을 민간유치의 원년이라고 부를 정도로, 유행처럼 일어났던 제3섹터에 대해서는 비판적인 소리도 크다. 關西經濟聯合會는 1991년에 ‘제3섹터에 관한 의견’을 다음과 같이 발표했다. “제3섹터란 민관쌍방의 특징을 충분하게 발휘시키기 위한 경영조직으로 성장하고 있지 못하고 있으며, 이와 같은 문제가 계속해서 발생하게 되면 비효율적인 사업이 증대하여, 오히려 사회자본의 정비·지역활성화·연구기능에 방해가 될 수도 있다. 그러므로 제3섹터의 설립을 극도로 억제해야만 한다”는 내용이다(宮本, 1992: 127). 主務官廳인 자치성도 제3섹터 설립에 있어 문제점의 검토 등의 再考를 하고 있다. 이와 같이 財界와 중앙에서의 부정적인 의견이 나오는 가

4) 오희환·김규복, 「第3섹터의 活性化 方案」, 한국지방행정연구원, 1993, p. 60. 우리나라의 제3섹터는 故박정희 대통령이 추진으로 인하여 시작되었으나 그 후 법적 뒷받침 등이 없어 초기의 시도는 실패에 끝났다고 볼 수밖에 없는 실정이다.

5) 16개의 민관공동출자법인은 다음과 같다. 장흥표고유통공사(장흥), 지방공사인천터미널(인천), 김제개발공사(김제), 광주교통관리공사(광주), 문경도시개발공사(문경), 한밭개발공사(대전), 경강종합관광공사(춘천), 안성축산진흥공사(안성), 철원농특산물유통공사(철원), 주식회사경남무역(경남도), (주)지리산산청생수(산청), 주식회사제주교역(제주도), 경북통상주식회사(경북도), (주)대구종합무역센터(대구), (주)안산도시개발(안산), (주)대구종합정보센터(대구) 등 총16개이다.

장 큰 이유는 첫째, 제3섹터가 사업체로서의 채산성이 나쁘다는 점이다. 채산성이 나쁘게 된 요인은 1980년대 말의 버블경제의 파탄에도 기인하고 있지만 지방자치단체로부터의 퇴역공무원의 낙하산식 인사로 인한 비효율성, 經營責任所在의 不分明, 사전작업의 미비 등에 의한 점도 크다.

둘째, 지방자치단체의 長과 議會가 주민을 의식한 展示行政에 치중하기 때문이다. 즉 지방자치단체가 경영을 효율화한다는 명목으로 사업의 타당성과 장래성 등을 고려하지 않은 채 주민만을 의식한 제3섹터를 도입한 사례도 많다는 점이다. 그 결과 지방자치단체 제3섹터의 한쪽 파트너가 되는 財界에서 외면하기 시작했다는 점이다.

이와 같은 증양과 재계의 제3섹터에 대한 인식이 第3次行革審의 第2次答申(1991年12月)에서 제안된 地方分權特例制度(파일럿自治體)등 최근의 행정개혁의 내용으로써 나타나고 있다. 이상과 같은 문제점들을 거론하며 제3섹터에 대한 인식이 전환되고 있으며 계속적으로 시행·추진하기 위해서는 시행상의 방법을 달리 해야 한다는 등의 많은 과제는 남아 있으나 지역의 문제를 民官이 공동으로 해결해 나간다는 기본적인 구도는 바뀌지 않을 것이다.

우리의 지방자치단체에 제3섹터를 도입하는 데에 있어서 문제점으로 또한 지적될 수 있는 점은 前述의 <表 3>에서 나타난 것처럼 민관공동사업에 있어서는 참여하는 민관의 의식 차이가 현저하게 드러나는 점이다. 그 외에도 특히 우리나라의 공무원은 전통적 관료사교로 공영기업을 경시하려는 경향이 있는가 하면 企業은 지나친 私的 利潤만을 추구하려는 점에서 公務員, 민간의 의식구조면에서 많은 차이점과 우려가 동시에 제기된다<sup>6)</sup>. 민간업체의 참여가 저조한 이유로서 낮은 收益性이 문제점으로 지적될 수 있다. 즉 신규분야사업인 경우는 위험성이 높고 公共性을 띄고 있으므로 料金規制 등의 정책이 취해질 수 있는 이유로 자본회수율이 낮을 수 있다는 점이다. 또한 자치단체내부의 문제로서 지적될 수 있는 것은 대도시의 자치단체 등을 제외하고는 지역적 기반시설이 미비하고 경제적인 마인드를 가진 전문인력 등의 부족으로 제3섹터사업을 추진하는 데에 있어서 손익분기점달성이 쉽지 않다는 점이다.

이러한 어려운 점을 극복하기 위하여 최근의 경향으로서는 자치단체 혹은 민간기업 양쪽 모두 수익성이 보장되는 SOC개발에 있어 제3섹터의 활용 혹은 당장의 이익이 얻어지리라 여겨지는 유통센터 운영 등 수익사업운영에 치우쳐 논의되고 있는 경향이 두드러지고 있

6) 오희환·김규복, 「第3섹터의 活性化 方案」, 한국지방행정연구원, p. 119. 이 책에서 저자들은 제3섹터에 대한 실증적인 분석을 하였다. 최근에 설립되어 화제를 모으고 있는 長興 표고 유통공사와 김제개발공사를 분석의 대상으로 한 연구이다.

다. 그러므로 민관공동출자경영의 제3섹터를 논하기 이전에 다음과 같은 점이 충분히 검토되어져야만 한다.

첫째, 지금까지 시행되어 오고 있는 地方公社<sup>7)</sup>, 지방공영기업 등으로 왜 대응할 수 없는가 하는 점에 대한 다각적인 분석이 필요하다.

둘째, 상법에 기초를 둔 법인을 설립할 것 인가 혹은 민법 및 특별법에 기초를 둔 법인을 설립할 것 인가는 제3섹터가 수행할 사업의 성질과 지역경제에 미치는 파급효과를 고려해야만 할 것이다. 아직은 제3섹터의 존재근거를 명확히 하는 법체계가 미비하기 때문에 제도적 정비도 필요하다.

셋째, 제3섹터의 특질상 한번 설립되면 폐업시키는 것이 어렵다는 점을 고려하면, 지금부터 시행하려고 하는 제3섹터가 장래의 행정수요에도 적절한 사업체인가에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

넷째, 제3섹터의 사업체가 商法上에 설립된 株式會社 혹은 有限會社라면 그 곳에 파견되는 公務員이 영리성을 추구하는 사업체에 근무하는 것이 타당한가 하는 문제가 사전에 검토 되어져야만 한다.

다섯째, 일반행정 및 지방공영기업과 관련하여 행정활동 범위가 확산됨으로써 애매모호한 부분이 늘고 있으므로 사업의 범위와 성격을 명확히 하여야 한다.

여섯째, 법인의 성격상 지방의회와 주민에 의한 시민통제가 어려우므로 공정한 감사가 이루어지도록 한다<sup>8)</sup>. 지방자치단체는 상기의 문제점들을 개선하고 지방자치단체에서의 제3섹터활용을 적극적으로 활용하기 위해서는 행정이 취해야할 기능으로서 다음과 같은 사항이 고려되어야만 한다.

### 1) 유발촉진기능

지방자치단체는 지역활성을 위해서는 민간과 연계 협력하여 시민의 요구를 충분히 반영하면서 각종시책을 순차적으로 구체화시켜 나가는 것이 필요하다. 또한 공공성, 광역적인 성격상 민간에서는 사업화가 곤란한 사업계획 등에 사업의 주체로서 참가할 필요가 있다.

7) 지방공사, 공단, 공영개발, 제3섹터(16개) 등의 방식으로 현재 우리 나라에서 운영되고 있는 지방공기업은 1995년 6월 30일 현재 총240개이다. 이들 가운데 직영방식을 취하고 있는 곳은 173개이며 제3섹터를 포함한 간접경영방식의 사업체는 67개이다.

8) 오회환·김규복, 전개서, p. 117. 저자들은 제3섹터의 운영의 필요성을 다음과 같은 기준으로 선정할 것을 제안하고 있다. ① 공공부문과 민간부문의 특징이 결합할 수 있는 가능성 ② 지리적 특성 ③ 민간기업의 운영 실태, 운영가능성, 주민여론, 유사동종업체의 반발여부 ④ 생산물의 시장성 ⑤ 需給전망예측 등을 들고 있다.

아울러 他자치단체의 모델이 되는 사업에 대해 지원하는 기능도 자치단체가 행할 수 있는 영역으로서 검토되어 질 필요가 있다.

## 2) 조정기능

현재 지방자치단체, 민간 각각의 입장에서 독자적으로 행해지고 있는 지역활성사업을 광역적인 견지 또는 지역사회복지를 추구하는 입장에서 조정하는 기능을 수행하여야만 한다. 아울러서 선행투자의 섹체가 강한 지역활성사업이 각종 재정우대조치 등의 지원책을 도입할 경우 관계기관과의 조정기능 그리고 기술적, 법제도적인 모든 과제에 대하여 관계기관과 연계, 협력하면서 공공적인 관점에서 조정을 해가는 기능도 수행할 필요가 있다.

## 3) 보급, 계발, 인재육성기능

광역자치단체와 기초자치단체 직원 등이 지역활성화 추진의 의의와 필요성에 대한 인식을 심화시켜 정보화의 진전에 대응할 수 있도록 하는 기능과 학교교육, 사회교육, 기업내교육 등을 통하여 조정, 연계, 협력하여 시민 가운데서 지역의 인재를 육성하는 기능을 수행할 필요가 있다.

## 2. 제3섹터 運用可能性

지방자치가 가지고 있는 이념으로써 自律性·現地性·綜合性·個別性 등을 들 수 있다면 단체장의 기능과 역할은 이들 이념을 실현하는 데에 있다. 그 실현하는 방법으로써 제3섹터 방식을 검토하였으나 자치단체경영에 있어서 여태까지의 임명자치단체장과 이제 시작되는 민선자치단체장의 역할에서 변화되어야 할 가장 기본적인 大前提는 주민·지방자치단체 스스로가 자율적이고 기능중심의 지역사회를 창출해야 한다는 점이다.

즉, 자치단체의 업무는 생활의 장으로써의 지역사회를 주민과 행정이 共同管理한다는 관점에서 출발하여야 하는 것이다. 현대사회의 특징으로써 작은 정부론을 들 수 있겠는데, 이러한 맥락에서 우리의 많은 자치단체가 企業家型的 자치단체운동을 강조하고 있다. 이때 잊지 말아야 할 것은 행정의 공공성과 효율을 강조로하는 경제성의 균형이다. 그 기준이 되는 사업방식으로써 본고에서는 제3섹터에 관하여 논의한 것이다.

행정이란 본래 국민의 수요를 충족해야만 하는 공권력의 기능화라는 의미를 가지고 있다고 한다면 행정은 행정수요 변동에 대응하여 시대적으로 장소적으로 변동할 수 있다고 말

할 수 있겠다. 이와 같은 관계에 착안하면 행정의 변화적응과 행정수요의 사이에는 函數關係가 성립하는 것이다. 그러나 양자의 함수관계가 正의 관계만 성립하는 것은 아니다. 주민이 요구하는 사항은 행정의 정책과정에 투영되어 재정적인 측면, 관리유지 등 조직적인 측면 등을 고려하여 반영이 안될 수도 있는 것이다. 또는 행정이 먼저 주민의 장래적 수요를 예상하여 선행하여 정책을 수립·집행 하는 수도 있다. 사회가 안정되어 있다는 말은 정책이 순환(임승빈, 1995: 11~13)되고 있다는 설명도 가능한 것이다. 즉, 국민의 요구를 행정수요로 인식하여 정책순환과정의 내부에서 그 타당성 여부를 기민하게 판단하는 것이 정부에 대한 신뢰도를 높이게 하는 것이다(임승빈, 1995: 15). 政策循環過程에서의 행정기구는 상호모순되는 정책목적과 정책목표를 조정하는 것이다. 調整方法은 자원조절과 행정과 사회의 양자간의 수요요구가 만나는 선에서 결정하는 것이다. 사회의 요구와 행정내부수요에 맞추어서 공공정책을 행정기구 뿐만이 아니라 民官이 관여하는 사회의 조직이 정책집행하는 현상은 現代國家가 福祉國家의 형태로서 나타난 이후에 보다 많이 이용되게 되었다. 예를 들어, 복지정책·환경정책 등 많은 정책집행의 분야에 있어서는 이전 보다 행정과 사회의 역할이 협조적이며 공존관계가 중요시 되고 있으며, 이들 제3섹터를 포함한 행정기구 및 조직의 정책집행의 유효성을 찾아 정책결정을 하는 것이 지방자치단체의 기능과 역할인 것이다.

## 參 考 文 獻

- KDI, 「社會間接資本施設擴充을 위한 民資誘致方案」, 韓國開發研究院, 1993. 11.
- 김의준·천현숙·김성일, 「社會間接資本施設에 대한 民資誘致方案 研究」, 國土開發研究院, 1994. 6.
- 부산발전시스템연구소, 「부산해상신시가지 개발사업 민자동원 방법에 관한 연구」, 1990. 1.
- 三星經濟研究所, 「제3섹터를 통한 事業機會把握 및 對應」, 三星經濟研究所, 1992. 5.
- 오희환外, 「第3섹터의 活性化 方案」, 韓國地方行政研究院, 1993.
- 이승종, “자치단체장의 역할과 자질”, 1995년 한국행정학회발표논문(대구), 1995. 6.
- 이혜경, 「제3섹터의 政府部門에의 導入方向에 關한 研究」, 이화여자대학교 대학원 석사학위논문, 1993.



- 임승빈, “日本型 福祉國家에 있어서 中央政府와 地方政府의 관계”, 「韓國地域研究」, 한국외국어대학교, 1990.
- 崔永出, “韓國의 特別地方自治團體에 관한 研究”, 慶熙大學校 大學院 博士學位論文, 1990.
- 高寄昇三, 「地方自治の新領域」, 學陽書房, 1990.
- 宮本憲一, 「自治體研究会編, 現代の地方自治と公私混合體第三セクター」, 自治體研究社, 1992.
- 今里滋, “まちづくり第三セクターの組織と人事”, 「都市問題研究」, 都市問題研究会, 通卷521號, ぎょうせい, 1994. 5.
- 今村都南雄編著, 「第三セクターの研究」, 中央法規, 1993.
- 遠山嘉博, “第三セクターの現状と將來展望”, 都市問題研究会, 「都市問題研究」 通卷521號, ぎょうせい, 1994. 5.
- 임승빈, 「包括奉仕型の政策執行-日本の行政委嘱委員制度の研究」, 東京大學校總合文化研究科 大學院 博士學位論文, 1995. 3.
- 臨時行政調査會第二專門部會, 「大阪地區における行政需要の實態調査報告書」, 第一分冊, 1963. 2. 1.
- 長谷川修, “都市鐵道と第三セクター”, 都市問題研究会, 「都市問題研究」, 通卷521號, ぎょうせい, 1994. 5.
- 前田成東, “第三セクターと「サード・セクター」”, 今村都南雄編, 「第三セクターの研究」, 中央法規, 1993.
- 第3セクター-研究会編, 「地域を活かす第3セクター-戰略」, 時事通信社, 1993.
- 佐佐木弘, “第三セクターの現状と課題”, 都市問題研究会, 「都市問題研究」, 通卷521號, ぎょうせい, 1994. 5.
- 重林曉編, 「都市再生の政治經濟學」, 東洋經濟新報社, 1993.
- 出井信夫, “第三セクター”, 都市問題研究会, 「都市問題研究」, 通卷521號, ぎょうせい, 1994. 5.