

碩士學位論文

公·私混合企業의 導入과 活性化 方案에 關한 研究

— 濟州道 觀光開發事業에의 導入方案을 中心으로 —

指導教授 張 聖 洙



濟州大學校 經營大學院

經營學科 觀光經營專攻

姜 宅 相

1992

公·私混合企業의 導入과 活性化 方案에 關한 研究

— 濟州道 觀光開發事業에의 導入方案을 中心으로 —

指導教授 張 聖 洙

姜 宅 相

이 論文을 經營學 碩士學位 論文으로 提出함.

1992年 12月

 제주대학교 중앙도서관
姜宅相의 經營學 碩士學位 論文을 認准함.

審査委員長 _____

委 員 _____

委 員 _____

濟州大學校 經營大學院

1992年 12月

目 次

第 I 章 序 論	1
第 1 節 研 究 方 法	1
第 2 節 研 究 範 圍	2
第 3 節 研 究 方 法	2
第 II 章 公·私 混合企業의 理論的 考察	3
第 1 節 公私混合企業論議의 背景	3
第 2 節 公私混合企業의 概念	13
第 3 節 公私混合企業의 歷史的 發展과 現況	21
第 4 節 公私混合企業의 設立 類型	33
第 III 章 우리나라 公私混合企業의 運用現況	35
第 1 節 地方行政에 있어서 公私混合企業의 制度的 考察	35
第 2 節 우리나라의 公私混合企業의 導入과 運用實態	39
第 3 節 公私混合企業의 擴大推進計劃	42
第 4 節 公私混合企業의 問題點	45
第 IV 章 濟州道 觀光開發事業에 公私混合企業의 導入方案 調查研究	48
第 1 節 濟州道의 地域的 與件 및 觀光開發 推進狀況	48
第 2 節 公私混合企業의 設立을 爲한 調查設計	60
第 3 節 公私混合企業의 設立에 對한 調查結果 分析	67
第 4 節 公私混合企業의 活性化를 爲한 諸檢討	78
第 V 章 公私混合企業의 活性化 方案	82
第 1 節 公私混合企業에 對한 政策的 支援 育成	82
第 2 節 現行關聯法規의 制度的 補完	87
第 3 節 公私混合企業의 모델研究	91
第 VI 章 要約 및 結論	97
〈參考文獻〉	99
〈ABSTRACT〉	113

表 目 次

〈表 II-1〉公私混合企業의 概念整理	17
〈表 II-2〉日本の 地方公社	18
〈表 II-3〉日本の 公私混合企業(제3섹터) 發展過程	19
〈表 II-4〉日本の 地方公社 內容	24
〈表 II-5〉自治團體別, 出資比率別 公私混合企業現況	26
〈表 II-6〉資本金의 規模別 地方公社數	27
〈表 II-7〉事業內容別· 出資比率別 公私混合企業現況	28
〈表 III-1〉우리나라 公私混合企業 運營現況	40
〈表 III-2〉公私混合企業의 推進計劃	43
〈表 III-3〉市道別 推進中인 公私混合企業	44
〈表 III-4〉中央公企業을 위한 制度的 裝置	45
〈表 IV-1〉濟州道の 産業別 就業構造의 變化	50
〈表 IV-2〉觀光客 來道推移	54
〈表 IV-3〉宿泊施設 推移	55
〈表 IV-4〉觀光客 利用施設現況	56
〈表 IV-5〉델파이 方法의 進行內容	62
〈表 IV-6〉델파이 應答者 選定過程 및 構成比率	64
〈表 IV-7〉델파이 人員構成과 應答者 比率	65

〈表 IV-8〉 段階別 調査内容	66
〈表 IV-9〉 公私混合企業 導入에 대한 見解	67
〈表 IV-10〉 公私混合企業의 導入에 대한 支持強度	69
〈表 IV-11〉 公私混合企業의 設立規模 및 運營에 대한 調査結果	70
〈表 IV-12〉 公私混合企業의 設立規模 및 運營에 대한 支持強度	72
〈表 IV-13〉 公私混合企業에의 參加企業 및 對象事業	73
〈表 IV-14〉 公私混合企業에의 參加企業 및 對象事業에 대한 支持強度	74
〈表 IV-15〉 公私混合企業의 支援·育成方案에 대한 調査結果	75
〈表 IV-16〉 公私混合企業의 支援·育成方案에 대한 支持強度	77
〈表 V-1〉 觀光 遊園地 開發 모델	92
〈表 V-2〉 골프장 開發 모델	93
〈表 V-3〉 觀光農園 開發 모델	94
〈表 V-4〉 公私混合企業의 모델 比較	95

圖 目 次

〈圖 II-1〉 公共서비스 供給類型	9
〈圖 II-2〉 公共서비스 供給體系의 變化段階	11
〈圖 II-3〉 指揮 · 監督 體系	29
〈圖 IV-1〉 公私混合企業의 公共性과 收益性	81
〈圖 V-1〉 地方公企業의 範圍와 體系	87



第 I 章 序 論

第 1 節 研 究 目 的

1973년 濟州道의 觀光開發을 綜合的으로 다룬 최초의 계획인 「濟州道觀光開發計劃」이 수립·시행된 이래, 제주도의 관광산업은 눈부신 발전을 거듭하여 오늘날 濟州道의 發展을 先導하는 產業으로서 크게 각광받고 있다.

그러나 그동안 中央政府 主導下에 域外資本과 技術에 의해 觀光開發이 主導됨으로써, 地域住民의 參與未洽, 地域所得의 域外流出 등의 문제가 露呈되었고 地域住民들의 開發에 대한 情緒的 拒否感을 야기시키기도 하였는데 이러한 문제점들은 地方自治時代의 進展과 더불어 地方行政이 해결해 나가야 할 시급한 課題가 되고 있다.

또한 地方行政環境의 變化에 따라 地域住民들의 觀光開發에 參與要求는 더욱 급증할 것으로 보이며, 부족한 地域資本과 技術 등을 고려할 때 詳細한 資本을 集結하고 技術을 축적해 나갈 수 있는 새로운 觀光開發方式이 요망되고 있다고 하겠다.

최근에 地域資本과 技術에 의한 새로운 開發主體를 창출하기 위하여 민간부문의 자본과 경험을 활용하고자 하는 문제에 지대한 관심과 연구가 활발하게 진행되고 있다.

그러나 이러한 民間活力의 활용을 위한 우리나라의 제도적 여건은 극히 불비하고 경영상의 技術도 축적된 바가 없어 그 성공여부가 불투명하다. 한편 이 방면에 대한 체계적이고 綜合的인 연구도 빈약하고 先行研究의 대부분은 이론적인 측면에서 이루어져 왔음에 비추어 본 연구의 목적은 濟州道 地域의 觀光開發事業에 民間活力의 활용을 위하여 이른바 公私混合企業의 도입方案을 실증적으로 검토하고 공사혼합기업의 적정모델을 설정하며 活性化方案을 제시하는 데 있다.

第 2 節 研究方法

본 연구는 이상의 研究目的을 달성하기 위하여 문헌조사와 실증조사를 병행 하였으며 文獻研究는 참고문헌에서 보는 바와 같이 공기업과 재정학 등에 대한 각종문헌과 선행연구논문 등을 중심으로 公私混合企業의 개념과 본질 등을 검토하고 실증연구는 이론연구를 기초로 關聯專門家와의 면담 및 델파이(Delphi)방법에 의한 조사분석을 실시하였으며 관련전문가는 地方議會, 言論界, 企業界, 金融界, 學界 그리고 官界의 專門家 등으로 구성하였다.

第 3 節 研究範圍

本 研究는 크게 6章으로 구성되어 있다.

제1장의 연구목적, 범위, 방법을 밝힌 서론에 이어, 제2장은 公私混合企業에 대한 이론적 고찰을 위하여 公私混合企業의 개념, 역사적 발전과 설립유형 등을 살펴보고, 제3장은 우리나라 公私混合企業의 운용실태와 문제점 등을 개괄하였다.

제4장에서는 제주도 지역의 觀光開發事業에 공사혼합기업의 도입방안의 調查研究를 위하여 제주도의 지역적 여건과 이제까지의 觀光開發 推進狀況, 公私混合企業의 설립을 위한 조사설계 및 조사결과를 분석하였다.

제5장에서는 앞에서 논급한 제문제를 토대로 하여 公私混合企業의 활성화 방안을 크게 두가지 項目으로 나누어 살펴보고 적정모델을 제시하였다. 그리고 마지막 제6장은 지금까지의 研究內容을 概括해서 보완 정리한 결론에 해당한다.

第Ⅱ章 公·私混合企業의 理論的 考察

第1節 公私混合企業 論議의 背景

J. Naisbitt와 P. Aburden은 1980년대에 들어서면서 일기 시작한 민간부문활용의 붐(boom)이 90년대에도 더욱 확대·지속될 것이라고 예측하면서, 세계는 정부(公共部門; Public Sector)에 의해 움직이는 경제에서 시장(民間部門; Private Sector)에 의해 움직이는 경제로 심대한 전환을 하고 있으며, 市場經濟原理를 향한 열정이 거의 모든 우리 生活의 현장 곳곳으로 미치고 있다는 점을 지적하고 있다.¹⁾

이는 오늘날 수년간에 걸친 공공부문사업의 非效率性에 의한 社會 資本의 整備가 효과적으로 진행되지 않은 한편에, 서서히 공공서비스부문의 經濟化가 진행되고 있음을 나타낸 말이다.²⁾

市場經濟의 원리를 공공부문에 도입한다든지, 민간에너지를 활용하여 공공부문의 활성화를 도모하는 民間部門의 활용은 80년대초로부터 영미에서는 民營化(Privatization)라는 이름하에 그 發展을 이루어 왔으며, 일본의 경우에는 소위 '民活'(民間事業者의 能力活用)이라고 불리어지면서 지역개발을 촉진하고 있다.

英·美에 있어서 民營化는 예산절감, 재정문제의 극복, 공공부문의 비효율성 제거 등의 관점에서 公共서비스의 공급주체를 공공부문에서 민간부문으로 전환하는 公 → 民의 一般通行的·二分論的 시점에서 이해되고 있으나, 일본에 있어서의 民間에너지 활용은 民 → 公에의 에너지 도입 또는 公+民의 공급체제에 의한, 다시 말하면 제3, 4, 5섹터 및 연합방식에 따른 公共事業·서비스供給體制가 발달되어 民間版 뉴딜政策³⁾을 추진하고 있다는 점에서 그 특색이

1) J. Naisbitt and P. Aburden(金弘基 譯), 「Megatrends 2000」, 한국경제신문사, 1990, pp. 25~29.

2) 公共投資 Journal社, 「第3セクター 設立·運營の指針」, 東京, 1985, p. 37.

3) 洪完植, “地方自治와 民間資源의 活用”, 「지방과 행정연구」, 釜山大學校 行政大學院 1990. 8, pp. 122~123.

있다고 하겠다.

S

우리나라의 경우도 80년대 초기부터 ‘작은 정부’를 지향하고자 行政機構의 정비·예산의 기준화 등 행정능률의 제고를 위한 減縮管理制度를 도입하였고 1980년에 地方公企業法을 개정, 민간자금을 활용하여 간접경영을 할 수 있는 地方公社·公園의 설립을 가능케 하였고, 근래에 이르러 지방자치단체들도 민간자금을 활용한 公營開發事業을 활발히 전개하고 있으며 쓰레기 수거, 청소 업무 등 일부 행정서비스를 民間委託으로 시행하고 있다. 그러나 아직 민간부문 활용에 관한 진전이 영, 미, 일본에 비하여 크게 뒤떨어진 상태이고 특히 公·民의 協力的 方式에 의한 공공사업의 추진은 이제 출발단계에 있다.

민간부문 활용에 대한 논의의 배경을 지방행정환경의 변화와 공공서비스 공급체제의 변화 측면에서 살펴보고 그 이론적 논거를 고찰해 보면 다음과 같다.

1. 地方行政 環境의 變化

행정수요란 일반적으로 行政에 의해 해결되기를 바라는 국민의 기대와 요구를 의미하며, 따라서 地方行政需要를 “地方自治團體의 住民들이 行政機關을 상대로 公益的 次元에서 社會的 問題의 解決을 바라는 物的·精神的 要求라 할 수 있다.” 이러한 地方自治團體에 대한 要求와 기대는 社會가 成長, 發展함에 따라 변화된다. 오늘날 行政需要는 과거에 비해 현저하게 증대되고 다양화되어 가고 있으며, 이러한 현상은 地方分權化의 요청과 더불어 중앙보다는 지방에서, 그것도 都市地域에서 현저하게 나타나고 있다. 이와같은 行政需要의 變化는 여러 부문에 걸쳐 財政需要의 변화를 초래하게 된다.

첫째로, 지방자치제와 함께 지방정부는 하나의 커다란 서비스 공급체로서 그 기본적인 역할을 수행하게 된다. 지역주민들은 행정서비스의 수준에 대하여 다른 자치단체와 비교하게 되고 納稅者로서 비용지출에 대한 정당한 대가를 요구하게 된다. 만약 공급체제에 대한 불만족은 즉시 不信任問題로 나타나

4) 吳熙煥外, 『地方行政機能分析에 관한 研究(Ⅱ)』, 한국지방행정연구원, 1992. 2, p. 11.

기 때문이다.⁵⁾

둘째로, 주민의 가치관이 변화되어 다원화된 사회가 될수록 행정서비스 수요는 개성을 존중하게 되어 고도의 창의력과 전문화를 요구하게 될 것이다. 이러한 주민들의 선호를 만족시키기 위해서는 종래의 획일화된 행정서비스로는 불충분하다.

세째로, 情報化 社會로 이행되면서 컴퓨터와 통신장비가 결합된 민원서비스 등이 행정분야에 광범위하게 침투하게 되어 상당부분의 행정기능이 민간부문에委託되어질 것이다.⁶⁾ 더우기 전문화된 지식이 요구되는 고급서비스 일수록 공공부문이 담당할 수 없게 되고 예산운영면에서도 非效率的이 되어 민간으로의 과감한 전환이 예상된다.

네째로, 도시사회가 복잡해지고 변화속도가 빠를수록 지금까지 예상하지 못했던 새로운 行政需要가 발생하게 되는데 公共部門은 이를 능동적으로 대처하지 못한다. 또한 산업구조는 급속히 資本集約的이고 技術集約的으로 되어 가는데 주로 勞動集約的인 행정서비스의 생산성은 매우 낮을 수 밖에 없다. 이와는 달리 민간부문은 企業的 經營方式을 통하여 본질적으로 利潤追求를 목적으로 하기 때문에 생산성 향상을 위한 기술혁신에 매우 민감하여 新種서비스 공급에 대한 기동력이 높다는 장점이 있다.⁷⁾

다섯째, 都市經營의 차원에서 볼 때 서비스공급의 광역화에서 오는 지방자치단체의 마찰을 완화시키기 위해 民間參與方式이 도입될 수 있다. 예를 들어 서비스의 수혜자범위와 행정구역이 불일치하든지, 운영주체와 투자주체의 분리에서 오는 알력을 합리적으로 해소하기 위해서는 민간업자가 철저한 使用者負擔原則에 의거하여 서비스를 공급하는 것이 보다 能率的이라 할 수 있다.

여섯째, 地方自治團體는 주민의 다양한 행정수요에 대하여 최소의 費用負擔과 事業費用을 부담시켜 行政서비스를 효율적·경제적으로 공급할 수 있는 방

5) 金基玉 譯, “現代地方自治의 機能과 役割”, 한국지방행정연구원, 1991. pp. 28~30.

6) 金基玉 譯, “地方自治團體의 情報政策”, 한국지방행정연구원, 1990. pp. 51~54.

7) 鄭世煜, “地方行政需要展望과 對策”, 『지방제정』, 1990. 7, pp. 7~11.

법을 강구해야 할 것이다. 이것은 地方自治團體를 하나의 경영체로 운영하여 행정수요의 성격과 수익관계를 명확히 하여 그에 對應하는 이용자에게 응분의 부담을 요구한다는 財政의 企業化를 요구한다.⁸⁾

일급제, 地方自治時代의 행정은 그 지역의 발전을 도모하는 측면에서도 經營의 時代가 되고, 자치단체 相互間에는 競爭의 時代가 될 것이다. 자치단체는 다양한 인재와 정보를 갖고 있는 그 地域의 최대 기업체라고 할 수 있다.

따라서 기존의 認許可事務나 관리행정의 사무 뿐만 아니라 經營行政에 대한 비중도 높아질 것이다.⁹⁾

2. 公共서비스 供給體制의 變化

가. 公共서비스 供給類型

공공서비스는 一般人的 일상생활에 있어서 없어서는 안될 수요의 서비스를 말하며, 營利的이거나 非營利的인 모든 것이 포함된다. 이들 서비스는 一般人的 이용에 供하기 위하여 이용자가 대단히 많고 계속성이 요구된다. 특히 지방공공단체가 제공하는 공공서비스는 지역주민의 복지를 목적으로하여 적극적으로 각종 事業을 실시, 경영관리 등을 행하는 것으로 行政서비스라고 불리어진다.¹⁰⁾

일반적으로 공공서비스는 소득의 再分配效果, 비용부담의 저감에 의한 이용기회의 균등화, 외부경제효과 등을 기대하기 위한 國家나 地方公共團體가 관여하는 형태로 공급하는 것을 特色으로 한다.

공공서비스를 提供하는 방법으로는 정부에 의한 직접공급(government service), 정부의 서비스販賣(government vending), 정부간 協定 또는 契約(intergovernmental agreement), 민간과의 契約 또는 民間委託, 許可, 補助金

8) 방송철, “지방행정에 있어서 민간부문 활용방안에 관한 연구”, 경희대학교대학원, 석사학위논문, 1992. 2, pp. 12~13

9) 權寧模, “民間參與方式에 의한 都市 經營”, 부산직할시 시정연구단 시정연구보고 제2호 1990, p. 52.

10) 公共投資 Journal社, 前掲書, pp. 37~41.

(grants), 證書(vouchers), 市場供給, 自願奉仕(voluntary service), 自給(self service)의 방법이 있을 수 있으며,¹¹⁾ 이를 사업주체별 공급형태로 분류해 보면 다음의 5가지 유형으로 나눌 수 있다.¹²⁾

① 公共供給型

공공부문에서 직접 공급하는 형태로서 國家 및 地方自治團體가 공급하는 直轄型과 정부현업기관 및 공사 등에서 공급하는 公企業型으로 다시 분류될 수 있다. 직할형은 국방, 경찰, 소방 등 民間部門에서 공급하기 곤란한 재화, 다시 말하여 공공재의 특성으로 市場의 가격기구를 통해 공급이 곤란한 재화가 여기에 속한다. 공기업형은 일단 價格決定이 가능한 재화이나 공공성 때문에 정부의 현업기관에서 공급하는 것으로 우편, 전화, 고속도로, 상·하수도 등이 여기에 속한다.

② 公共·民間 併存型

公共部門과 民間部門이 동시에 특정 재화 및 서비스를 공급하고 있는 유형으로 양자의 관계는 共存狀態에 있다고 할 수 있다. 이런 재화 가운데서 기본적으로는 민간부문에 의해 공급되어지지만 정책적 이유 때문에 공공부문에서도 그 공급에 關與하는 경우가 많다. 그 예로서 병원, 대학, 미술관, 양로원(복지시설) 등을 들 수 있다.

③ 公共·民間 協力型

公共部門과 民間部門이 힘을 합쳐 함께 특정 재화 및 서비스를 공급하는 경우로서 양자의 協力形態는 사업분담형, 자금분담형, 유도형 등으로 크게 나눌 수 있다. 事業分擔型은 공공부문과 민간부문이 협력하여 기반정비는 공공부문이 맡고 건물 및 시설의 건설은 민간부문이 맡는 대규모 복합프로젝트의 경우가 이에 속한다. 資金分擔型은 민간부문이 사업의 자금을 분담하든지 또는 직

11) E. S. Savas, How to shrink government, Privatizing the public sector, Chatam House Publishers, Inc., New Jersey, 1982, pp. 57~58.

12) 金東建, “都市 및 地域開發을 위한 財源調達 및 民間參與方案에 관한 研究”, 行政論叢 제24권 제2호, 1986. 12, pp. 55~76.

접 자본참가로 설립한 『제3섹터』를 통해 공공서비스를 공급하는 패턴을 지칭한다. 誘導型은 사업주체는 어디까지나 민간부문이지만 공공부문에서 재정지원을 통해 해당 공공재 공급을 유도하고 장려하는 경우이다. 誘導型의 구체적 예로서는 시가지 再開發事業, 문화재보호사업 등을 들 수 있다.

④ 事務委託型

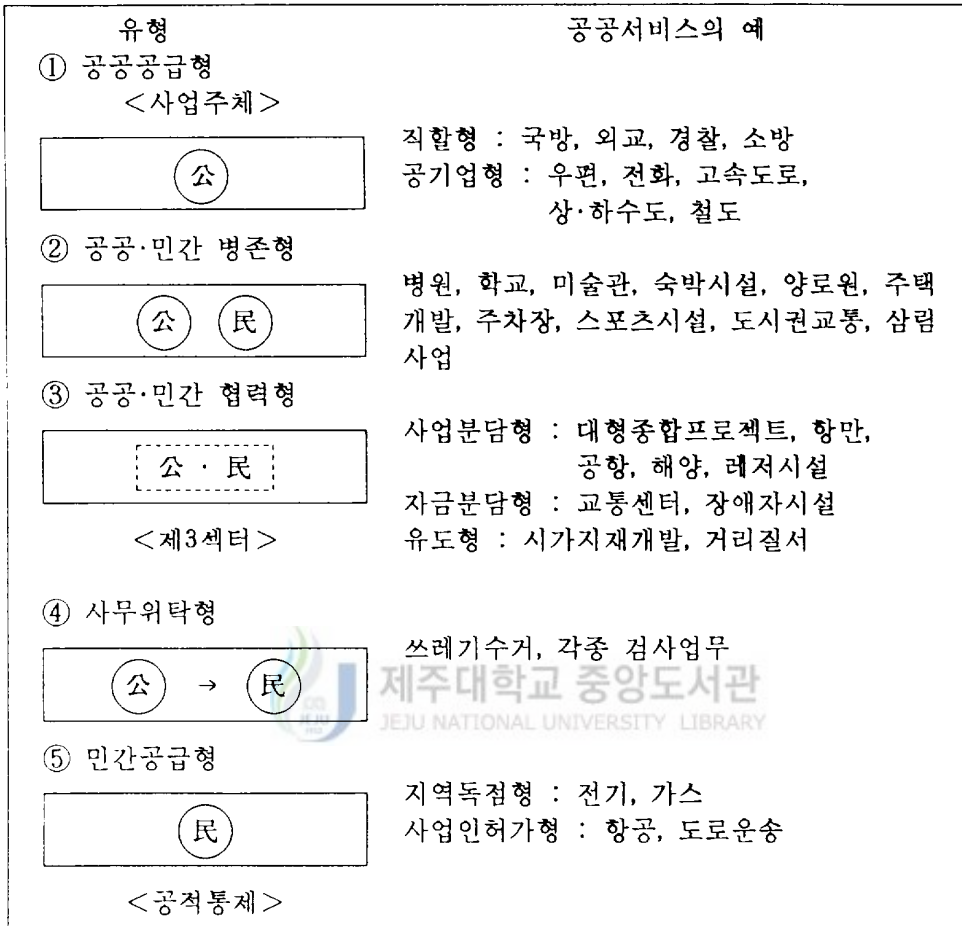
公共部門이 통상 하고있는 公共서비스 공급업무의 전부 또는 일부를 민간부문에 위탁하여 공급하는 패턴이다. 예로서 쓰레기收去, 각종 검사업무, 그리고 公共施設維持管理 등을 들 수 있다.

⑤ 民間供給型

민간부문이 事業主體가 되어 공급하는 유형으로서 이때 중요한 것은 공공부문으로부터의 규제가 어느 정도인가이다. 통상 전력, 가스 등과 같은 地域獨占型의 공공재에 대해서는 요금결정, 사업운영계획 등의 주요 사항에 대하여 直接的인 공적 통제를 가한다. 항공, 도로운송(taxi, truck) 등과 같은 公共서비스에 대해서는 안전성, 신뢰성, 공익성 등을 감안하여 事業認許可 형태의 공적 통제를 가하는 것이 일반적인 傾向이라 하겠다.

이상의 다섯가지 供給의 類型을 그림으로 다시 요약하면 (圖 II-1)과 같다.

(圖 II-1) 公共서비스 供給類型



자료 : 金東建, 「도시 및 지역개발을 위한 재원조달 및 민간참여방안에 관한 연구」, 행정논총 제24권 제2호, 1986, p.70

나. 公共서비스 供給體制의 變化

그동안 우리 經濟의 고도성장 정책으로 경제 및 사회기반에 대한 행정의 관여 내지 의존 정도가 심화되어 行政機能의 비대화가 초래되어 그에 따른 행정능률의 저하·창의력 발휘 미흡, 다양한 社會階層의 복지요구에 대한 적응력

부족 등 각종 폐해가 유발되어 行政機能의 한계가 나타나기도 했다.¹²⁾

뿐만 아니라 “세금은 보다 적게, 그러나 서비스는 보다 많게”라는 이율 배반적인 주민의 기내에 따라 세금을 더 거두지 않고 서비스의 공급비용을 切感할 수 있는 방안이 요구되었다.

그 방안의 하나로 公共部門의 축소가 주장된다.

지방자치단체가 아무리 經濟的이고 能率的이라고 해도 지역주민의 증대하는 욕구수요를 모두 만족시켜 줄 수는 없으며, 公益性만 주장하고 企業性을 희생시킬 수만도 없다. 이 두가지 딜레마를 해결해 줄 수 있는 것이 어떻게 하면 최소의 비용으로 최대의 주민 복지를 가져다 줄 수 있을 것인가를 지방자치단체의 경영철학의 기본으로 삼지 않으면 아니되게 되었다.

이것은 지방공공단체를 하나의 경영체로 運營해 행정수요의 성격과 수익관계를 명확히 해 그것에 대응하는 이용자들에게 경제적 응분의 부담을 요구한다는 財政의 企業化를 의미한다. 즉 지역주민의 行政需要의 양적팽창과 질적 확대라는 점에서 지방공공단체 행정서비스의 공급체제는 종래의 直營方式만으로는 재정적으로나 행정효율화의 면에서도 곤란하게 되어가고 있어, 행정서비스 공급사업의 外部經營方式 - 민간위탁방식 - 이 확대되고 있다. 行政서비스를 싼값에 공급할 수 있다면 그의 공급주체는 묻지 않는 傾向이 강하게 되고 있다.¹³⁾ 다음의 (圖 II-2)는 공공서비스 공급체계의 變化段階를 요약한 것이다.

12) 總務處, 제6차 경제사회발전 5개년계획 행정제도부문계획 ; 1987~1991 p. 6.

13) 방송철, 前揭論文, p. 18.

〈圖 II-2〉 公共서비스 供給體系의 變化段階

단 계	변 화 양 상	특 징
1단계		<ul style="list-style-type: none"> • 두부분간의 이원성, 상반성
2단계		<ul style="list-style-type: none"> • 민간화의 모색 • 전이성, 중복성 • 제3섹터의 출현
3단계		<ul style="list-style-type: none"> • 공공이 민간에 의해 점차 잠식 • 민간화 단계 • 제3섹터 시대

자료 : 金源, 도시공공서비스의 민간공급이론과 그 적용 가능성에 관한 연구, 국토계획, 1985. 6. p. 60.

3. 公共서비스部門의 民間活用の 論據

民間部門 활용은 신보수주의론 또는 역할분담론을 그 이론적 배경으로 하고 있다. 전자는 관료제의 無能·非能率性を 지적하면서 경쟁과 인센티브를 중시하며 시장경제로의 회귀를 주장하는 公共選擇理論을 배경으로 하고 있다. 후자는 都市化에 대비하여 사회환경의 변화에 능동적으로 대처하고 민간의 자율성을 신장시키기 위해서는 公共部門과 民間部門간에 역할분담에 관한 기본시각이 전제되어야 한다는 것이다.

결국 民間部門의 활용은 그동안 기정사실로 받아들였던 공공부문의 영역을 축소하고 民間部門의 활력을 도입하여 지역사회 전체의 발전을 도모하는 經營行政을 실현하는 것이라 할 수 있다.¹⁴⁾

오늘날 地方行政에 있어서 민간부문 활용의 필요성이 고조되고 있는 실제적 배경은 다음과 같다.

첫째, 지방정부가 直面하고 있는 財政難의 打開이다. 즉 지역주민의 다양한 行政需要에 대응하기 위한 지방정부의 재정능력은 한계에 달하게 되어 민간이 지니는 자금력을 활용하여 社會資本의 정비와 같은 공적인 정책을 추진하려고 하는 것이다.

둘째, 地域開發事業에 민간의 참여를 확대시킴으로써 地域經濟의 活性化를 도모하려는 것이다. 이 목적하에 民間事業活動의 活性化를 위한 정책수단으로서 정부개입의 축소나 세제상 또는 금융상 지원의 擴大措置를 취한다.

셋째, 地方自治團體가 민간부문의 참여 또는 민간부문에의 위탁을 필요로 하게 되는 이유는 민간부문의 經營效率性, 經營上의 노하우를 行政에 導入하여 活用할 수 있다는 것이다.

14) 裴龍洙, “民官共同出資事業에의 民間參與 促進方案”, 지방경영활성화 연찬회 主題論文, 1992. 9. p. 2.

第 2 節 公私混合企業의 概念

1. 公私混合企業의 概念形成

「公私混合企業」이라는 말은 地方公社와 마찬가지로 반드시 一意的인 定義가 있는것은 아니다. 파소우에 의하면 「混合企業」이란 위험부담에 맡겨질 資本, 즉 자기자본의 일부는 私人, 일부는 公法人(특히 市·洞과 郡)에서 조달되고 또한 私人 및 公法人의 공동소유를 기초로 하여 최고의 기업경영이 영위되는 기업을 말한다.¹⁵⁾ 독일에서는 1910년 전후부터 제1차대전 후에 걸쳐 混合企業이 대단히 발전했다.

혼합기업은 鑛山의 鐵道, 倉庫 또한 몇 개의 海運會社, 수도, 노선도로 등 비영리적인 공익법인에서 볼수 있었는데 이윽고 電氣, 가스, 軌道事業으로 확산되었다. 이 시기에 있어 混合企業의 발전 동기는 ① 公有化에의 환멸 ② 供給의 廣域化의 요청이었으나 후자가 보다 중요하고 영향력이 컸었다. 이후 이같은 혼합기업형태의 서비스 供給體系를 미·일 등지에서는 「제3섹터」라는 말로 지칭하면서 더욱 확산되었는데 미국, 일본의 경우를 중심으로 概念形成過程을 살펴보기로 한다.

가. 美國에서의 公私混合企業(제3섹터)

제3섹터라는 말이 자주 등장하고 關心이 증대한 것은 1970년대 이후부터로, 사회기능의 複雜, 多樣化에 기인한다.¹⁶⁾ 그러나 제3섹터의 중요성은 물론이고 그 規模에 대해서도 거의 알려지지 않고 그 존재조차 아는 사람이 거의 없었다.

그동안 제3섹터라기보다는 獨立센터(Independent Sector)라는 이름으로

15) 國土情報, “제3섹터의 變遷과 問題”, 1990. 4, pp. 3~5.

16) Mark V. Nadel, “The Hidden Dimension of Public Policy : Private Government and the Policy-Making Process,” Joseph A. Uveges, Jr. (ed). The dimensions of public Administration(Boston : Allyn & Bacon Inc.), 1979, pp. 65~67.

存在해 왔기 때문이다. 따라서 제3섹터란 제1섹터(합중국정부, 주정부)도 아니고, 제2섹터(민간)도 아닌 독립센터의 意味를 갖는다.

독립센터란 財團, 教會, 봉사클럽, 회의소, 노동조합 등의 비영리단체이고, 失業者와 勞働者 등이 약자구제, 교육, 레크레이션, 의료서비스, 신기술개발, 도시재개발, 공해방지, 청소년 불량화 방지, 인종차별 폐지 등 수많은 部分에서 중요한 역할을 완수했다.

여기서 제3섹터의 “제3”이라는 것은 제3자, 제3세계, 제3차산업 등과 같은 용례로서 원래 제1, 제2의 既存體制와는 별도의 존재를 묘사하기 위해 사용되었다고 볼 수 있다.

따라서 組織形態도 財團, 教會, 勞組 등의 非營利團體, 政治的 要素와 民間的 要素를 동시에 가지고 있는 것, 자발적 聯合형태를 띠는 것 등 제3섹터에 대한 共通的 인식없이 개별적으로 研究되었는 데 대표적인 견해를 살펴보면 다음과 같다.

1) Theodore Levitt

Levitt에 의하면 제3섹터란 政府部門이나 민간부문에 의해 도외시되었던 문제들을 해결하기 위한 활동을 제도화하기 위하여 생겨난 組織들로 구성되어 있다고 한다.¹⁷⁾ 그에 의하면 제3섹터 組織은 크기, 조직, 관심영역, 사회적 중요성 측면에서 매우 다양하나 一般的으로 다음의 3가지 중요한 속성을 공유하고 있다.¹⁸⁾

- ① 교회, 지역사회단체, 소비자 단체 등과 같이 政府部門과 民間部門이 모두 할 수 없거나 충분히 수행되지 않은 일들을 수행하는 데 一般的 目的이 있다.
- ② 組織의 업무를 달성하기 위해 필요한 인적자원을 대개 自發性에 의존하

17) Theodore Levitt, The Third Sector : New Tactics for a Responsive Society, New York : Amacom Press, 1973, p. 7.

18) Michael E. McGill and Leland M. Wooten, “Management in the Third Sector”, New 1975, SEPTEMBER/OCTOBER., pp. 444~445.

여 提供하고 있다.

- ③ 독특한 運營體系를 갖고 있는 데 그것은 자발적으로 결합된 구성원에 의해 사회적, 도덕적 압력을 使用하는 것이다.

2) Anitai Etzioni

A. Etzioni에 의하면 우리의 사회는 이념적 체제를 가릴 것 없이 公的要素를 수반한 사적경제와 사적요소를 수반한 公共經濟라는 제3의 형태(third type)에 점차로 가까워지고 있다고 한다.¹⁹⁾

제3섹터는 민간부문과 정부부문을 대체하는 것이 아니라 그 역할을 調和 균형 시킴으로서 장래에 있어 매우 중요한 分野가 될 것이라는 것이다.

그의 주된 關心은 사기업의 이윤동기에서 비롯되는 능률성과 전문지식을 公公부문의 공익성, 책임성, 기획력과 어떻게 結合시키느냐에 있었다.

그 해결책은 이론으로부터가 아니고 多樣한 실제의 실험을 통해서 주어질 것이라고 한다. 이것은 성숙된 資本主義의 사회적, 경제적, 경영관리를 위한 대개를 발견하기 위한 시도로서 이의 發展形態가 정부도 민간도 아닌 제3의 분야라고 한다.

제3의 分野에 속하는 조직의 예로는

- ① 政府的 요소와 민간적 요소를 동시에 가지고 있는 것

(예 : 의료보험, 학자금 대부제도, 우편제도, NASA의 Apollo프로젝트 개발, 대학, 병원 등)

- ② 자발적 聯合形態를 띠는 것(적십자 혹은 여성유권자연맹)

- ③ 非營利的 기업형태를 취한 것(Ford 재단)

이 있다고 함으로써 T. Levitt의 개념규정에서 제외된 조직들까지도 包含시키고 있다.²⁰⁾

19) Amitai Etzioni, "The Third Sector and Domestic Missions," PAR 1973 July/Aug. pp. 314~322.

20) Michal E. McGill & Leland M. Wooten ibid, p. 446

3) Philip Kotler Michael A. Murray²¹⁾

Kotler와 Murray는 제3섹터를 기능적 측면에서 ① 營利를 추구하지 않으며, ② 반드시 遂行되어야만 하고, ③ 公的 統制가 필요한 것으로 정의하고, 이들의 기능은 예외로써 다뤄져야 하며 이는 사적 非營利的 조직이 담당하는 것이 적당하다고 보고 이 사조직도 아니고 政府組織도 아닌 형태를 제3섹터 조직이라고 하였다.

4) Casper Weinberger²²⁾

Weinberger에 의하면, 정부의 문제는 낭비와 불필요한 經常費의 지출을 억제하고 최소의 비용으로 公共서비스를 제공하는 것이다. 여기에서 實績을 향상시키고 과거의 실수를 회피하기 위해서 제3섹터조직이 중요한 役割을 한다는 것이다.

미국에서의 제3섹터의 概念이 존재하기 위해서는 우선 private=profit과 public = non profit의 논리가 전제되어야 한다. 지금까지 미국에서는 公共部門과 民間部門을 profit/non profit라는 개념을 중심으로 구분하고 그중에서 양자의 屬性을 동시에 지닌 부분을 제3의 영역이라 파악하여 제3섹터(The Third sector)의 概念이 형성되었다.

나. 日本에서의 公私混合企業(제3섹터)

1) 第3섹터 概念

日本에서 사용되는 제3섹터라는 용어는 원래 美國의 제3섹터 (the third sector)의 개념에서 유래한다.²³⁾ 이 용어가 日本에서 처음으로 사용된 것은 당시의 經濟企劃廳 總合開發局(現 國土廳)의 한 조사관이 美國에 체류한 후에 귀국하여 “제3섹터의 부활”이라는 內部 報告書에서 비롯된다. 그는 미국의 새로운

21) P. Kotler and M. A. Murray, "Third Sector Management - The Role of Marketing", PAR, 1975, p.467.

22) C. Weinberger, "The Federal Perspective on Third Sector Management", PAR, 1975, p. 456.

23) 監査法人 朝日新和會計編, 第3セクターの設立・運営 ヘリドブック, 第一法規, 1988, p. 3.

경향을 주로 R. C. Cornuelle의 저서 “Reclaiming The American Dream”에 의해서 報告하였다. 그 후 제3섹터라는 용어는 공공·민간 양부문의 混合方式에 의한 事業主體라는 뜻으로 사용되게 되었다.

- ① 財團法人 자치종합센터는 제3섹터를 지방공공단체와 민간이 共同으로 출자한 민법 및 상법상의 法人으로 규정하고 있다.
- ② 日本 自治省은 민법이나 상법에 의해 설립된 법인 중에서 지방자치단체가 25%이상 출자한 법인을 제3섹터로 보고 있다.

이상의 제3섹터에 대한 日本에서의 概念의 정의를 정리하면<表 II-1>과 같다.²⁴⁾

〈表 II-1〉 公私混合企業의 概念定義

일반론	국가, 지방자치단체 또는 정부관계기관 등의 공공부문(제1섹터)과 민간사업자(제2섹터)와의 공동출자에 의해 설립된 법인(the third sector)
자치성	공사, 협회, 기금, 주식회사 등의 민법, 상법에 기초한 법인으로 지방공공단체가 25%이상 출자하고 있는 법인
민활법	다음의 조건을 구비하고 있는 제3섹터는 조세특별조치를 받을 수 있다. <ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체, 일본개발은행 등의 법인세법 별표의 공공법인이 1/3초과 출자하고 있는 것 • 지방자치단체가 1/4이상 출자하고 있는 것 (민간사업자의 능력활용에 의한 특별시설의 정비촉진에 관한 임시조치법 : 1986년 5. 30)
NTT무이자 대부의 대상(제3섹터로서의 요건)	지방자치단체(100% 출자한 법인을 포함)가 출자하고 있는 법인(통칭 사회자본정비 특별조치법 1987년 9월 4일)

2) 公私混合企業의 存立形態

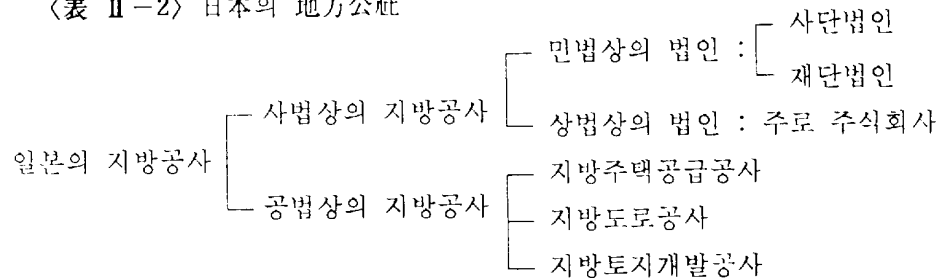
公私混合企業의 조직형태는 상법에 기초한 주식회사, 유한회사와 민법에 기초한 公益法人으로서의 재단법인과 사단법인이 있다. 제3섹터에 있어서 법인의 조직형태는 주로 주식회사이고 地方自治團體의 제3섹터에는 유한회사,

24) 中馬邦昭, “民間活力の活用と第三セクターの 現狀”, 地域開發, 1989. 8, p. 19.

사단법인, 재단법인도 포함된다. 일본에서 제3섹터 용어는 미국에서 사용되고 있는 概念과 반드시 일치하는 것은 아니며 주로 株式會社의 형태로 활성화 되고 있다. 그렇다고 하여 제3섹터의 조직 형태가 반드시 주식회사에 한정되는 것은 아니고 보다 넓은 의미로 사용된다. 특히 地方自治團體가 출자한 제3섹터는 지방공사에 속한다. 일본의 지방공사는 공법인인 지방공사와 사법인인 지방공사로 나눌 수 있고, 후자는 다시 民法上の 법인인 재단법인, 사단법인과 商法上の 법인인 주식회사로 구분되고 관련 법률이 적용된다.

이를 도식화 하면 <表 II-2>와 같다.²⁵⁾

<表 II-2> 일본의 地方公社



2. 公私混合企業의 概念에 對한 檢討

이상의 개념과 관련하여 지적할 것은 미국식 概念과 일본식 概念에는 차이가 있다는 점이며 우리가 도입 추진하고자 하는 公私混合企業은 다분히 일본식 개념이다.

우리나라에서는 1980년 후반부터 일본의 地方公社制度를 설명하고 번역하는 과정에서 제3섹터라는 용어가 간혹 문헌에 나타나기 시작하였고 일부 학자들이 關心을 보이고 있으나 아직 체계적인 연구와 인식이 있는 것은 아니다. 그러나 實務上으로는 일본에서 말하는 公私混合企業에 대한 공공서비스 제공의 필요성이 강조되고, 소수이기는 하지만 公私混合企業도 존재한다. 우리의 상황과 관련하여 의미를 갖는 것은 지방자치단체와 민간이 공동으로 자금

25) 趙正濟, 都市經營, 法文化, 1990, p. 72.

을 出資하여 경영하는 기업의 형태이다.

제3섹터라는 말은 기업의 한 類型으로 이해하게 되면 기존의 법적 조직형태 이외에 새로운 法的 조직유형으로 오인될 우려가 있으므로 적당한 용어라고 생각되지 않는다. 그러므로 제3섹터는 새로운 法律形態도 아니고 기존의 기업유형에 새로운 출자방식과 경영기법을 도입하는 것이다. 따라서 出資와 經營에서 공·사가 혼합되어 있다는 의미에서 “公私混合企業”이라고 지칭함이 타당하다.

참고로 일본에서 이런 기업을 프랑스의 예에 따라 地方混合經濟會社 (Société Economie Mixte)라고도 하며²⁶⁾ 독일에서는 混合經濟企業(Gemischt Wirtschaftliches Unternehmen) 혹은 參加企業(Beteiligungsunternehmen)이라고 부르고 있다.²⁷⁾ 본 연구에서는 이해의 편의와 용어의 통일을 위해서 “公私混合企業”이라고 부르기로 한다. 다만 미국과 일본에 관한 설명에서는 그들의 용례에 따라 제3섹터라는 말을 사용한다.



26) 鈴木陸, “フテッスの 都市 の 整備・建設・管理 等 における公私合同”, 地域開發, 1990. 3, p. 34.

27) 여러개의 공공주체가 출자한 회사를 혼합공기업(gemischt offentliges Unternehmen)라고 하여 혼합경제기업과 구별하고 있다.

第 3 節 公私混合企業의 歷史的 發展과 現況

1. 美 國

제3섹터라는 말이 미국에서 자주 등장하고 關心이 증대된 것은 1970년대 이후이다. 주로 재단, 교회, 노조 등의 非營利團體와 정부적 요소와 민간적 요소를 가지고 있는 것 또는 자발적 연합 형태를 띠는 것 등으로 존재해 왔다. 이 중에서 본 연구와 관련하여 흥미있는 것은 정부와 민간부문의 協力형태이다.

정부와 민간의 혼합형태를 예시해 보면 다음과 같다.²⁸⁾

① 의료보험(Health Insurance)

정부부문과 민간부문이 協力하는 중요한 分野로서 醫療保險을 들 수 있다. 닉슨 행정부는 과중한 재정적 부담을 줄이기 위하여 醫療保險에 대한 계획(NATIONAL HEALTH INSURANCE PLAN)을 提案하였다.

여기서 공공부문에 민간부문(기업)의 參與를 요구하여 하나의 새로운 협력 형태를 제시하였다. 醫療保險計劃은 단일한 조직에 의하는 것 보다는 공공부문과 민간부문의 協力과 責任에 의한 다원적 체제로 서비스를 제공하는 것이 효과적이라고 여겨 제3섹터 方式이 도입되었다.

② NASA

정부와 민간부문의 混合形態로 가장 대표적인 것으로서 NASA의 Project Appollo를 들 수 있다. 이 프로젝트의 成功的 완성은 정부시설물, 기금, 민간 기업과의 協작에 의해 可能하였다. 大氣圈 產業에서 부터 우주선을 발사하는 일까지 NASA의 4년간 研究課題에는 대학의 엔지니어와 연구재단 그리고 企業家와 政府가 契約을 맺어 대학의 과학자, 기술자, 행정관리, 엔지니어, 산업기관 등 약 2만개의 여러 組織이 關與하였다.

NASA의 성공은 個別的인 조직들을 調整, 統合한 데 있다.

28) Admitai Etzioni, "the Third Sector and Domestic Missions", Public Administration Review, 1973 July/Aug. pp. 316~321.

③ 우편제도(Postal Service)

제3섹터 조직이 정부의認可에 의해 설립되는 경우도 있는데 미국의 우편 제도가 이에 해당한다. 1970년 전반에 미 우정성(Post Office Department)은 정부부처 形態로 존속하여 오는 동안 누적되는 적자와 임금의 저수준에 따르는 종업원의 사기저하, 이로인한 勞組와의 마찰, 우편요금의 硬直性으로 인한 적자가 계속되었고 우편요금에 대해서도 의회에 依存的이어서 전적으로 자영할 수 있는 조직이 要求되었다.

이에 따라 郵便制度를 정부조직에서 떼어내 공사와 시키는 Postal Reform Act를 議會에 제출하여 우편공사(Postal Service)가 發足하였다. 의회와 정부 통제에서 벗어나 경영의 自律性을 확보하고 의회 승인을 요하던 우편요금을 우편요금위원회(Postar Commission)가 賦課할 수 있게 되었다. 이로써 서비스 질의 향상, 생산성의 增加와 종업원의 사기가 振作되었다.

2. 日 本

日本에서 제3섹터는 여러가지 問題解決의 특효약 및 구제자처럼 취급되고 있는데 주로 지역개발과 도시개발 分野에서 주목 받고 있다²⁹⁾

公私混合出資株式會社 및 공공부문의 공공성과 계획성, 민간부문의 효율성과 탄력성을 結合시켜 그 양면이 발휘될 수 있는 장점을 가진 새로운 開發事業主體 및 개발방식으로³⁰⁾ 이해되고 있는 제3섹터의 發展過程을 요약하면 <表 II-3>과 같다.

29) 砂川福七郎, “都市開發 における 第3セクター方式の役割と限界, 都市問題, 1981. 12, p. 28

30) 寺西俊一, “民間活力型 開發と 第3セクター”, 都市問題, 1988. 7, p. 28.

〈表 II-3〉 日本의 公私混合企業(제3섹터) 發展過程

연 도 별	제3섹터기업	배 경
1950년이전	<ul style="list-style-type: none"> • 日本製鐵(1934). • 日本送電(1938) • 南滿洲 鐵道 등 	일본자본주의 여명기에 미약한 민간산업 자본 육성, 일본제국주의를 확대하는데 일익 담당
1950년대	電源開發(1952) 日本航空(1953) 등	전후 일본경제 부흥기에 국책 회사를 설립
1960년대	小川原開發, 苫小牧東部開發, 島都市 開發 등	지방차원에서 개발형 제3섹터 설립 활성화 자민당 도시정책조사회가 도시 재개발 사업에 민자참여추창
1970년대	約 375個 (연평균 17個社의 증가)	경제사회기본계획에서 관민협력 주체로서 제3섹터라는 용어공식 사용(1973. 2) 1973년 10월 제1차 오일쇼크로 제3섹터 설립 감소
1980년대	2103個(1990. 1 기준)	○ 전관계부처 지원하에 본격화 ○ 세제·금융지원 특별법제정 ('86. 12) - 민간에 의한 특별시설 정비 임시조치법 - 민간도시개발 특별조치법 - 종합휴양지역 정비법 등

가. 地方公社와 제3섹터

日本에서 제3섹터와 地方公社가 흔히 동일시하여 사용되고 있는데, 이는 엄격한 意味로는 동일하지 않다.

최근에 일본의 地方自治團體는 각종 民法法人, 商法法人을 설립하여 지역사업을 수행하는 경향이 강한데, 이들의 地方自治團體에 의해서 설립된 법인은 [~公社]라고 하는 명칭이 많기 때문에 일반적으로 「地方公社」라고 불리우는 것이다.

따라서 地方公社와 제3섹터는 엄밀히 보면 그 개념이 다른데, 자치성에서는 「地方公社」를 公社, 協會, 基金, 株式會社 등 그 명칭이 다르더라도 민법 및 상법 등에 근거한 법인으로서, 하나의 자치단체가 25% 이상 출자한 법인과 특별법에 근거한 地方土地開發公社, 地方住宅供給公社 및 地方道路公社로 정의하고 있다. 그리고 「제3섹터」는 一般적으로 ‘국가나 지방자치단체, 정부관계기관(제1섹터)과 민간부문(제2섹터)이 共同出資하여 설립된 주식회사’라고 말할 수 있다.³¹⁾

地方公社는 「제3섹터」 - 私法上の 지방공사 - 뿐만 아니라 각각 개별의 법률에 의하여 설립된 지방토지개발공사, 지방주택공급공사, 지방도로공사 - 公法上の 지방공사 - 등의 지방자치단체가 전액출자하여 設立한 법인도 포함하고 있다.

한편 地方自治團體가 출자하여도 그 출자액이 법인자본금의 25%이하인 경우, 지방자치단체가 그 운영비의 대부분을 보조하고 아울러 職員을 파견하여 강력한 지배력을 갖고 있는 법인일지라도 資本金을 전혀 출자하지 않는 경우 등은 地方公社의 대상에서 제외된다.

일본의 지방공사에 관한 내용은 〈表 II-4〉와 같다.³²⁾

31) 公共投資 Journal社, 前掲書, p. 50.

32) 방송철, 前掲論文, pp. 44~45.

〈表 II-4〉 日本의 地方公社 内容

구 분	지 방 공 사 의 내 용			
개 념	지방공공단체의 일부인 공공공익시설용지, 주택용지, 공업용지 등의 토지의 취득, 조성, 분양, 주택의 건설, 판매, 생활관련유료도로의 건설·관리, 일반폐기물의 처리, 노인정, 근로자복지시설 등 각종시설의 관리·운영 등의 사업을 지방공공단체에 대행하여 실시하기 위하여 설립되는 법인의 총칭으로서 위 지방공공단체의 외곽단체라고 하는 것임.			
법 인 형 태	<ul style="list-style-type: none"> • 특별법에 기초한 법정3공사인 토지개발공사, 지방주택공급공사, 지방도로공사 • 민법에 의한 공익법인인 사단법인, 재단법인 • 상법에 의한 법인인 주식회사, 유한회사 			
설 립 이 유	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모인 개발사업을 실시하기 위하여 지방공공단체의 재원 이외에 민간자금을 활용할 필요가 있음. • 사업의 집행, 시설의 운영을 지방공공단체의 회계의 틀에서 벗어나 기동적·탄력적으로 행할 필요가 있음. • 민간의 경영센스를 도입하는 것에 의하여 경영의 효율화를 꾀하고자 함. 			
지 방공공단 체와의관계	재 정	<ul style="list-style-type: none"> • 출자는 25%이상으로 전액출자의 비율이 높음. • 재정원조는 대부금, 보조금, 차입금의 채무보증, 손실보상 등을 얻을 수 있음 		
	인 사	지방공공단체의 출신자 또는 직원이 출향형태로 파견됨.		
	감 독	법 정 3 공 사	보고, 검사, 감독 등의 권한은 수장이 가짐.	
		50%이상의 출자법인 자본금의 50%상당채무를 부담하는 법인	예산의 집행에 관하여 수장이 조사권, 예산사무계획의 승인, 역원의 임면, 업무명령, 보고징수권을 가짐.	

구 분	지 방 공 사 의 내 용		
		25%이상의 출자법인	보조금, 대부금 및 손실보상 등의 재정원조에 관한 사무집행에 대하여 감독위원이 감사권을 가짐
지 방 공 공 단 체 의 의 회 와 의 관 계	50%이상 출자법인	관계예산의 심의, 경영상황보고, 조사권(자치법 100조)	
	25%이상 출자법인	결산관계제출서류의 승인	

資料：公共投資 Journal社, “第3セクター 設立・運營の 指針”, 동경, p. 41.

나. 地方公社設置現況

日本の 지방공사는 1990년 현재 5,477개이며, 이중 지방자치단체와 민간사업자가 共同出資한 제3섹터형 지방공사는 2,103개로서 전체지방공사수의 38%를 차지하고 있다.

제3섹터 전체의 資本金 規模는 5,531억엔으로서 지방자치단체는 58%를, 민간은 42%를 각각 出資하고 있다.

自治團體別, 出資比率別 제3섹터지방공사 현황은 다음 <表 II-5>와 같다. 앞에서 본 바와 같이 전체 지방공사중 38%가 제3섹터형인데 이를 다시 자치단체별로 보면 都道府縣 62%, 指定市 48%, 市町村 25%로서 廣域團體에서 제3섹터사업이 보다 활발함을 알 수 있다. 한편 地方自治團體가 50%이상 출자한 경우가 전체 제3섹터의 64%를 차지하고 있다. 이를 다시 自治團體別로 보면 都道府縣의 경우 68.9%, 指定市の 경우 59.2%, 市町村의 경우 60.8%가 地方自治團體가 50%이상 出資하고 있다.

〈表 II-5〉 自治團體別·出資比率別 公私混合企業 現況

	지방공사계	제3섹터	자치단체	자치단체
			50%이상출자	50%이하출자
계	5,477(100.0)	2,103(38.4)	1,362(24.9)	741(13.5)
도도부현	1,700(100.0)	1,066(62.7)	734(43.2)	332(19.5)
지정시	315(100.0)	152(48.3)	90(28.6)	62(19.7)
시정촌	3,462(100.0)	885(25.6)	538(15.5)	347(10.0)

자료 : 自治大臣官房 地域政策室編, 「1990年版 地方公社 現況」

비고 : ()은 %임.

한편 地方公社의 資本金의 규모별로 보면 100萬엔 ~ 2千萬엔이 3,152公社로 전체의 57.6%를 차지하고 있다.

다. 事業內容 現況

第3섹터事業의 內容을 보면 농림수산, 상공, 운수·도로, 관광·레저분야 등에서 活潑하며, 지역·도시개발, 교육·문화, 주택·도시서비스 분야에서 比較的 저조한 활동을 보이고 있다. 또한 상공, 운수·도로, 교육·문화 등 大部分의 分野에서 地方自治團體가 50% 이상을 출자하고 있으나 관광·레저분야에서는 民間 50%이상 出資法人이 더 많으며 공해·자연환경보전, 농림수산, 사회복지·위생분야도 民間 50%이상 出資法人이 比較的 많다. 〈表 II-7〉

〈表 II-6〉 資本金(또는 資本財産)의 規模別 地方公社數

(構成比 : %)

規 模	計		都道府縣		指定都市		市 町 村	
		構成比		構成比		構成比		構成比
合 計	5,477	100.0	1,700	100.0	315	100.0	3,462	100.0
100만엔미만	73	1.3	21	1.2	3	1.0	49	1.4
100만엔이상 500만엔미만	952	17.3	181	10.6	24	7.6	747	21.6
500만엔이상 1천만엔미만	1,239	22.6	119	7.0	23	7.3	1,097	31.7
1천만엔이상 2천만엔미만	961	17.5	259	15.2	67	21.4	635	18.3
2천만엔이상 3천만엔미만	367	6.7	115	6.8	39	12.4	213	6.2
3천만엔이상 5천만엔미만	412	7.5	154	9.1	44	14.0	214	6.2
5천만엔이상 1억엔미만	351	6.4	147	8.6	27	8.6	177	5.1
1억엔이상 3억엔미만	532	9.7	276	16.2	42	13.3	214	6.2
3억엔이상 5억엔미만	246	4.5	164	9.6	12	3.8	70	2.0
5억엔이상	344	6.3	264	15.5	34	10.8	46	1.3

자료 : 自治大臣 官房地域政策室編. 「1990年版 地方公社 現況」

〈表 II-7〉 事業內容別·出資比率別 公私混合企業 現況

구 분	지방공사계	제3섹터	자 치 단 체 50 % 이 상 출자법인	자 치 단 체 50 % 미 만 출자법인
지 역 · 도 시 개 발	1,993	190(9.5)	127(6.4)	62(3.1)
주 택 · 도 시 서 비 스	215	64(29.8)	41(19.1)	23(10.7)
관 광 · 레 저	443	262(59.1)	129(29.1)	133(30.0)
농 립 수 산	611	519(84.9)	323(52.9)	196(32.1)
상 공	335	239(71.3)	176(52.5)	63(18.8)
사 회 복 지 · 위 생	447	225(50.3)	141(31.5)	84(18.8)
운 수 · 도 로	234	159(68.0)	109(46.6)	50(21.4)
교 육 · 문 화	662	192(29.0)	141(21.3)	51(7.7)
공 해 · 자 연 환 경 보 전	79	36(45.6)	21(26.6)	15(19.0)
기 타	458	217(47.4)	154(33.6)	63(13.8)

자료 : 自治大臣 官房 地域政策室編, 「1990年版 地方公社 現況」.

(주) : ()안은 %임

라. 支援 및 關與

① 金融·稅制面에서 政策的 支援³³⁾

日本은 제3섹터 공사의 성공적 사업추진을 뒷받침 해주기 위해서 特別法을 制定하는 등을 통하여 금융 및 세제상의 支援을 하고 있다. 먼저 정부의 정책적 지원을 살펴보면, 첫째, 국세와 지방세를 감면해 주는데 「民活法」에 의한 企業化 基盤施設을 정비하는데 20~100%를 감면해 주고, 綜合保養地域 整備

33) 全羅北道 “제3섹터 公企業 무엇인가”, 「지방행정비교자료 시리즈(Ⅲ)」, 1991, pp. 61~63.

法에 의한 유통시설 등을 整備하는데 13~100%를 감면한다. 관련부처는 通産省, 運輸省, 郵政省 및 建設省이다.

둘째, 전신, 전화(주)의 주식매각 기금을 용자해 주는 制度인데 都市再開發, 리조트 등을 추진하는 제3섹터 공사를 대상으로 하며, 조건은 3년 거치 15년 무이자 融資해 주고 있으며 監督機關은 大藏省이다.

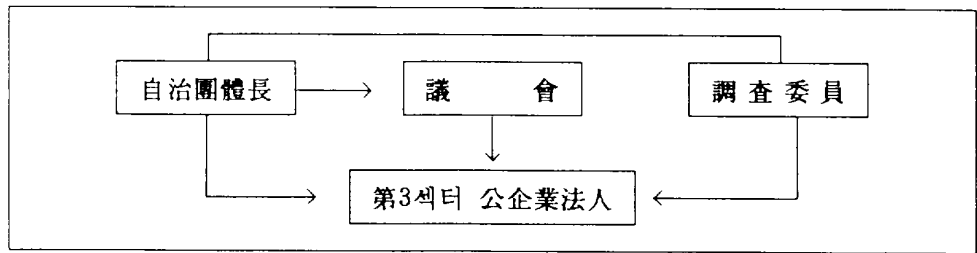
셋째는, 출자금을 지원해 주는 제도로써 過疎地域 活性化 事業을 추진하는 제3섹터 공사를 대상으로 출자금을 기채로 마련케 하고 원리금 상환금을 교부세에 산입해 주며 大藏省, 建設省, 自治省 등이 관련된다.

정부의 정책적 지원과는 별도로 金融機關 支援 및 民間의 協調가 이루어 지는바, 日本開發銀行에서 연리 3.5%~5%로 20년 상환하는 장기저리의 용자제도가 있고 民間 投資에 있어서 企業은 利害와 密接하게 關聯이 있는 第3섹터에는 投資하지 않도록 運用하여 오해의 소지를 불식시키고 있다.

② 地方自治團體의 指導·監督

제3섹터 공사의 경우에 株權의 範圍內에서 관여함이 원칙이지만, 공공성 확보 차원에서 地方自治法에 의한 지도·감독권이 행사되고 있다. 지도·감독 체계는 <圖 II-3>과 같이 自治團體長 議會 및 監査委員으로 되어 있다.(日本地自法 1990)

<圖 II-3> 指導·監督體系



③ 地方自治團體 公務員 派遣制度

第3섹터 公社에 대한 直·間接的인 指導·監督과 公共事業의 蹉跎없는 推進과 支援 次元에서 公務員 派遣制度를 活用하고 있다. 第3섹터 公社 2,103個에 종사하고 있는 職員의 現況은 總 68,656名이며, 이중에서 退職公務員이 4,563名으로 7%에 해당하고 現職公務員이 8,077名으로써 12%이다. 또한 民間企業 關係者가 9,156名으로 13%이며 나머지 40,860名, 68%는 自體 채용한 職員이다.

派遣된 8,077名の 경우를 살펴보면, 우선 1人당 파견기간은 大部分 2~3年으로 專門知識이나 能力을 活用할 수 있으며 派遣對象은 係長 및 主事級이 많으며 公社에서의 職位는 課長級으로 派遣職員의 定員은 條例로서 規定하고 있다.

報酬는 派遣받은 公社에서 公務員 報酬 水準에 따라 支給하며, 號俸昇級등은 派遣期間 中에는 號俸이 昇級되지 않고 復歸 即時 소급하여 昇級하게 된다. 其他 勤務時間이나 休日·休暇 등은 파견된 公社의 制度에 따른다. 따라서 報酬 昇級, 事務上 災害報償 등 모든 面에서 原 團體職員과 동일하게 待遇받기 때문에 대체적으로 많은 公務員들이 第3섹터 公社로 파견을 희망하고 있다. 또한 一部 地自體에서는 現職 公務員이 公社의 管理職을 兼務하고 있는바, 例컨데 神戶市 交通(株) 代表는 神戶市長이 兼務하며, 財團法人 東京都住宅센터 理事長은 東京都 住宅局長이 兼務하고 있는 등, 自治團體의 名當社長 또는 代表職을 兼務하거나 中間管理層 公務員이 公社의 管理職을 兼職하고 있다.

3. 其 他

가. 英國의 London Docklands 開發公社³⁴⁾

London Dockland 地域은 런던 금융가에서 동쪽으로 약 2~14km 떨어진

34) 日本長期信用銀行 産業調査部, 「ウォーターフロント 開發の海外事例について」, 1988.

Thames 강변에 위치하고 있다. 중세 이후 수상 수송의 부두로써 번창했던 지구로 육상 수송망이 발달함에 따라 수상 수송은 쇠퇴의 길을 걷게 되어 이러한 부두는 1960년대에 들어 잇달아 폐쇄되었다. 당초 Dockland라는 구 단위에서 개발하려 하였으나 통일적인 계획이 이루어지지 않아서 실행이 늦어졌기 때문에 이 지구 전체의 재개발을 수행하는 London Docklands 개발공사가 1981년에 세워졌다. 개발내용은 Dockland의 지주(대부분 Port of London Authority가 소유)로부터 토지를 사들여 주택, 사무실 용지, 도로, 철도 등으로 재개발하는 것이 그 내용이다.

나. 프랑스의 SEM

프랑스의 대표적인 公私共同出資 會社 방식에는 混合經濟會社인 SEM (Société Economie Mixte)이 있다.³⁵⁾

SEM의 역사는 그다지 오래된 것은 아니고 제1차 세계대전 후에 알사스, 로렌 지방이 독일로부터 移讓되었을 때 그 지방에서 이따금 관민공동체가 전기·수도 등의 공익사업을 경영했는데 그것을 그대로 계속하기로 한 것에서 비롯된다. 그 후 기업의 국유화에 즈음해 일부 資本을 민간에 남기는 조치를 취함에 따라 SEM이 형성된 것도 있다.

SEM은 지방자치단체가 65%, 민간기업이 35%의 출자로 설립되었지만 사업의 위험성이 매우 크기 때문에 민간기업의 참가는 은행만으로 제한하였다. 35%의 은행출자는 배당이 따르지 않는 實質的 대부로 SEM은 15%의 이자를 은행에 지불하고 있다. 이 貸付에 대해서는 국가가 60%, 지방자치단체가 40%의 비율로 債務 保證이 되어 있다.

다. 이탈리아의 IRI

IRI(Istituto Ter La Ricostruzione Industriale)는 1929년의 大恐慌을 계기로 도산에 직면한 사기업 구제를 위하여 국가자금에 의해 1933년에 설립되었다.

35) 水島孝治, “第3セクターの 社會的 含意”, 「地域開發」, 1989. 8. p. 3.

IRI는 地域開發을 비롯하여 이탈리아 경제의 전역에 깊이 관여하고 있다. IRI는 國家持株會社로서 그 산하기업의 주식을 독점하지 않으며 민간부분의 참여를 권장하고 있다. 投資財源 조달에 있어서도 정부자금에 크게 의존하지 않으며 사기업의 경우와 같이 내부자금과 사채, 중장기 차입, 단기차입과 같은 외부자금에 依存하고 있다.

IRI의 조직은 전액 政府出資의 공법인인 持株會社가 IRI의 정점에 있고 지주중속회사라고 할 수 있는 사업부문별 基幹會社의 자본금의 상당부분은 IRI가 출자하고 있다. 그리고 持株從屬會社 밑에 다시 많은 사업회사가 있는데 지주중속회사는 이들 事業會社에 출자하여 이들을 장악하고 있다.

따라서 IRI자체는 전액 政府投資機關이나 지주중속회사는 간접투자기관이다. 또 사업회사의 경우에 국가자본과의 관계가 2중으로 間接的이 되며 민간자본과의 합작투자인 경우가 많다.

IRI의 事業分野는 철강, 해운, 조선, 기계, 전력, 전화, 금융, 방송, 항공, 고속도로 등 各分野에 있다.

라. 獨逸



독일에서 제3섹터라고 볼 수 있는 公私混合企業의 역사는 19세기로 거슬러 갈 수 있으며 1910년 이후 이러한 企業形態가 發展되었다. 公社混合企業은 철도, 창고, 해운회사, 수도, 노선도로, 운송사업, 공항, 주택협회 등 非營利的의 公益法人에서 전기, 가스, 궤도사업 등으로 점차 擴散되었다.

그 원인은 다음과 같다.

- 市營사업 등의 공기업이 비능률적이어서 公私混合企業으로 개편하여 능률을 도모하려고 했다.
- 전기, 가스 등이 發達함에 따라 그 도시 뿐만 아니라 보다 넓은 지역에 전력, 가스 등을 공급할 必要가 발생하여 시영사업을 민간사업이나 公私混合企業으로 하게 되었다.
- 地方自治團體가 공익사업과 같은 공익상 중요한 민간사업을 출자의 형식

으로서 보호, 育成하고 감독하려고 하였으며, 또한 민간인들도 지방자치 단체와 공동으로 사업을 經營함으로써 도로 등 공물의 이용이 쉬워지고, 시로부터의 貸出, 시의 보증에 의한 低利子の 借入 등 資本調達上 유리하다고 생각하였기 때문이다.

- 또 상급 地方自治團體와 교섭하는 것 보다 민간기업과 교섭하는 것이 쉬운 경우가 있었다. 自治團體는 기술상의 경험 부족과 혼자 힘으로는 모험을 하게 되는 것을 피하기 위하여 民間의 관여를 희망하였고 민간기업도 公共團體의 참여에 의한 자금조달과 地方自治團體와의 관계가 용이해지는 잇점이 있었다.³⁶⁾

第 4 節 公私混合企業의 設立類型

1. 公有化的 第1步로서 公私混合企業

- 민간기업이 광범하게 既得權을 확보하고 있는 경우에 공공성의 확보, 사회적 불평등을 극복하기 위한 利益의 공공분야에로의 흡수, 서비스의 安定的 공급을 확보하기 위해 公共主體가 民間企業에 참여하게 되는 경우
- 민간기업의 재정적 위기를 구제하기 위하여 公共主體가 출자하는 경우

2. 民營化的 第1步로서 公私混合企業

- 公共主體에 의한 공기업 운영이 비효율적인 경우나 비능률적인 경우에 그 일부를 民營化·公企業을 확장할 필요성이 있어 民間資本을 도입하여 재정력을 充當하려고 하는 경우

3. 開發主體로서의 公私混合企業

地方自治團體에서 지방자치단체가 필요로 하는 사업수행에 관하여 民間企業

36) 寺尾見洋, “第3セクターの 變遷 と 課題”, 都市問題, 1988, 7. p. 4.

의 활동도 충분하지 아니하고 이를 공기업으로 추진하는 것도 財政的, 經濟的, 經營的 觀點에서 不適合한 경우에 지방자치단체나 민간이 주도가 되어 다른 일방을 유치하여 必要한 사업을 수행하는 경우가 이에 해당한다.

우리나라와 같이 地域經濟가 취약하고 地方自治團體의 재정 또한 부족한 상황에서 이와같은 형태의 公私混合企業의 출현이 기대된다.

4. 서비스 供給의 廣域化로서의 公私混合企業

여러개의 지방자치단체가 同一한 서비스 供給을 필요로 하고 개별 地方自治團體가 이를 독립적으로 수행하기에는 재정능력이 부족하거나 採算性이 맞지 않는 경우에 여러 개의 地方自治團體가 결합하여 기업을 운영할 수 있다.

이 경우에 民間資本을 동시에 誘致하여 公私混合企業을 형성할 수 있다.



第 Ⅲ 章 우리나라公私混合企業의 運用現況

第 1 節 지방행정에서 公私混合企業의 制度的 考察

1. 地方自治團體의 法人設立許容範圍

공사혼합기업은 民間과 地方自治團體가 공동으로 출자하고 경영하는 기업 형태를 말하므로 공사혼합기업이 존재하기 위해서는 우선 지방자치단체의 출자가 법령상 허용되어야 하고 또한 그 요건에 부합되어야 한다. 우리나라에서 공사혼합기업의 法的根據는 지방공기업법 제53조, 지방자치법 제138조, 지방재정법 제15조 등에서 찾아볼 수 있다.

地方財政法 제15조 제1항에서 다음의 경우를 제외하고 출자를 할 수 없다고 규정하고 있다.

- ① 法令의 規定에 의하여 출자할 수 있도록 정하여진 단체
- ② 地方公企業法에 의한 地方公社, 地方公團
- ③ 地方自治團體를 회원으로 정하는 公益法人
- ④ 地方自治團體가 지방공기업법 제2조 規定에 의한 사업을 지방자치단체 외의 자와 공동으로 하고자할 경우

가. 法令의 規定에 의하여 出資할 수 있도록 정하여진 團體

일반적으로 法令이라 함은 일반 국민에 대하여 구속력이 있는 抽象的인 法規 즉, 실질적 의미의 法律을 의미하므로 條例를 포함하는 概念이라 할 것이다.

그러나 우리나라의 實定法上 대체로 法令과 條例를 구분 사용하고 있는점, 條例를 포함하는 概念으로 이해할 경우 조례만 있으면 어떠한 단체에 대해서도 출자할 수 있게 되고 이는 출자를 제한하고 있는 地方財政法 제15조의 취지와 정면으로 배치되는 점을 감안해 볼 때 여기의 법령은 地方自治團體의 출

자를 허용하고 있는 特別法으로 해석되고 조례는 포함되지 아니한다 할 것이다.

地方自治團體의 출자를 허용하고 있는 特別法에는 한국지방행정연구원 육성법이 있다.

나. 地方公企業法에 의한 地方公社, 地方公團

地方自治法 제137조와 地方公企業法 제49조 및 제76조가 지방공사와 지방공단의 설립을 허용하고 있으며 제53조에서는 지방공사를 全額地方自治團體出資 형태와 자본금의 1/2이상 지방자치단체 출자형태로 구분하고 후자에 대해서는 자본금의 1/2을 초과하지 아니하는 범위안에서 민간의 출자를 허용하고 있다.

다. 地方自治團體를 會員으로 하는 公益法人

地方財政法 시행령 제24조의 2의 규정에서는 “법 제15조에서 地方自治團體를 회원으로 하는 공익법인이라 함은 각급 地方自治團體가 출연한 재원으로 기금을 조성하여 재해를 당한 公有 建物の 복구와 公共廳舍의 정비, 기타 公有財產의 조성, 管理 등의 사업을 추진하기 위하여 내무부장관의 인가를 받아 설립된 法人을 말한다”고 하여 “地方自治團體를 회원으로 하는 공익법인”을 地方財政共濟會로 한정하고 있다.

라. 地方自治團體가 지방공기업법 제2조 규정에 의한 사업을 地方自治團體외의 자와 공동으로 하고자 하는 경우

지방공기업법에 의한 지방공사형태의 公私共同出資法人은 나항의 지방공기업법에 의한 지방공사, 지방공단에 포함되므로 지방공사형태가 아닌 法人 즉, 民·商法上の 법인을 地方自治團體가 민간과 공동으로 출자하여 설립하는 경우를 말하는 것으로서 民官共同出資法人 설립의 활성화를 위해 1991. 12. 31 개정 시행된 규정인데, 이 경우가 우리나라에 있어서는 가장 근접한 公私混合企業 형태이다.

2. 公私混合企業의 組織形態

지방재정법 제15조에 의하면 公私混合企業이 취할 수 있는 법적 형태는 ① 地方公企業法에 의한 지방공사 ② 地方公企業法에 의하지 아니한 지방공사(공동출자에 의한 地方公社)로 나뉜다.

가. 地方公企業法에 의한 地方公社

地方公企業法상의 지방공사는 公法상의 법인이지만 동법 제75조에 의해 특별한 규정이 없는 한 商法의 주식회사에 관한 규정이 適用된다. 그러나 지방공기업법상 설립의 주체·목적·기준에 있어서의 특칙, 資本의 구성에 있어서의 특칙, 會社구성에 관한 특칙, 會計에 관한 특칙, 監督機關에 관한 특칙 등 여러가지 특칙이 있는데 이것은 주로 公益性을 보장하기 위한 취지에서 규정하고 있는 것으로 보인다.

나. 地方公企業法에 의하지 아니한 地方公社

地方自治團體는 특별법의 수권을 요하지 아니하고 조례가 정하는 바에 의거해서 지방공사를 설립할 수 있다. 그 대표적인 것이 상법상의 株式會社이며, 기타 유한회사 등 상사회사와 민법상의 법인을 들 수 있다. 民·商法에 의한 地方公社는 지방공기업법 제2조(적용범위)의 1항에 열거된 11개 사업에 대하여는 시행령 제2조 1항의 규모 이하의 경우에 그 설립이 가능하다.

3. 濟州道 開發 特別法에 의한 地方公社

제주도 종합개발 계획의 수립과 시행에 관한 사항을 규정하여 제주도민이 주체가 되어 濟州道の 향토문화를 창조적으로 계승·발전시키고 자연 및 자원을 보호하며 농업, 임업, 축산업, 수산업 기타의 산업을 보호·육성함과 동시에 쾌적한 生活環境 및 觀光興件을 조성함으로써 제주도민의 복지향상에 이바지함을 목적으로 1991. 12. 31 제정 공포된 濟州道 開發 特別法은 제주도민의 개발참여를 위한 제도적 장치를 강화함으로써 공·사혼합기업의 활성화를 도모

할 수 있는 토대를 마련하고 있다.

가. 地方公企業法에 의한 出資 制限의 排除

地方自治團體가 지방공사에 出資할 경우, 地方公企業法 제53조 제2항에 의거 50% 이상 출자하도록 하고 있어, 財政自立度가 약한 자치단체로서는 공·사 혼합기업에의 참여가 사실상 어렵고 또한 民間部門의 참여도 50% 미만으로 제한함으로써 민자유치에 제한 요소가 되고 있으나 제주도 개발 특별법 제32조 제4항은 地方公企業法의 규정에 불구하고 도 조례를 정해지는 상한선 이내에서 자치단체외의 자로 하여금 資本金의 50% 이상을 출자할 수 있도록 함으로써 公·私混合企業에의 민간부분 참여의 폭을 넓히고, 자치단체의 능력을 고려 公·私混合企業을 추진할 수 있도록 하였다.

나. 地方自治團體의 行政財産, 保存財産의 出資

地方財政法 제82조에 의거 출자가 금지되고 있는 행정재산 및 보존재산에 대하여 濟州道 開發 特別法 제32조 제2항은 출자의 목적으로 할 수 있도록 함으로써 자치재원이 부족한 地方自治團體의 출자 능력을 제고시키고 있다.

다. 特別開發 優待 事業制 導入

地方公社에 제주도민의 50% 이상 출자한 경우 특별우대 사업으로 되어 제주도 개발사업 特別會計(세입 ; 국가 및 지방자치단체 출연금, 지방채로 조성되는 자금, 관광진흥 기여금 등)에서 融資를 받을 수 있을 뿐만 아니라, 도지사가 필요하다고 인정하는 경우에는 補助金을 지급받을 수도 있게 되었다.

第 2 節 우리나라의公私混合企業의導入과運用實態

1. 公私混合企業의導入

제3섹터라는 명칭이 우리나라에서 理論的 用語로 사용되기는 最近의 일이지만¹⁾ 이와 유사한 제도는 1960년대부터 존재해 왔다. 특히 오늘날 地方自治制의 실시를 계기로 그 중요성이 더해가고 있다.

공·사혼합기업에 속하는 대부분의 주식회사형 지방공사는 고 박정희 대통령의 관심과 지시에 의해 법적 뒷받침 없이, 때로는 법을 위반하여 설립된 것이 그 특징이다.

1962년대에 부산 위생주식회사가 공·사혼합기업 형태로 최초로 설립된 이후 1981년대 말까지 8개의 개발주식회사가 공·사혼합기업 형태로 시·도단위에서 설치되었으나 경영부실과 박정희 대통령의 사망으로 관심이 감소되고 법적, 제도적 뒷받침이 없어 일부는 폐지되고 일부만 남아 있다.

2. 公私混合企業의運用實態

우리나라에서 公私混合企業에 해당된다고 보는 사업체의 설립운영 실태는 <表 III-1>과 같다.

公私混合企業中 경남개발(주)와 강원개발(주)는 폐업된 상태이며 비교적 운영이 잘되고 있는 公私混合企業은 다음과 같다.

1) 최창호, “行政事務의 民間委託”(지방행정, 1984, 8, pp. 34~49)에서 행정에 관한 협력 체계로 제3부문이란 용어로 설명. 김동진, “都市 및 地域開發을 위한 財源調達 및 民間參與方案에 관한 研究”, (서울대 행정논총, 1986, 24권 2호 pp. 55~76)에서 공공부문과 민간부문의 협력형으로 특정 재화 및 서비스를 공급하는 경우로서 제3섹터 제시. 또 “外國政策開發 시리즈” 지방자치, (1988, 10, pp. 106~118) 日本편에 민간이 지역개발과 지역재원확보를 위한 방안으로 제3섹터가 소개.
안용식, “外國의 地方公社-日本을 中心으로”(지방재정, 1983, 11호 pp. 15~68)에서 지방공사에 대한 새로운 경영형태로 소개된 것 등이다.

〈表 Ⅲ-1〉 우리나라 公私混合企業 運用現況

기 업 명	설립년도	출 자	사 업	비 고
부산위생주식회사	1962	부산시 34.4% 민 간 65.6%	분뇨수거 및 처리	운 영
경북개발주식회사	1968	경북도 17.3% 민 간 82.7%	농 산 물 판 매 관 광 개 발	현재 자회사인 (주)경북축산, (주)경북관광 개발 운영
대구도시개발공사	1970	대구시 80% 민 간 20%	지 하 상 가 임 대 업 주 차 장 관 리 가 로 등 관 리	운 영
경 기 개 발 공 사	1972	경기도및시군51% 민 간 49%	창 고 사 업 주 택 (APT) 사 업 레 마 콘 사 업	운 영
인 천 개 발 공 사	1971		골 재 채 취, 지하상가관리 및 영 업, 주차장 관리	"
대 전 중 합 개 발 공 사	1981	대전시 25% 민 간 75%	도 시 및 관 광 개 발 부 동 산 관 리 사 업 도 시 정 비 사 업	"
장 흥 표 고 유 통 공 사	1992	장흥군 60% 민 간 40%	표 고 선 별, 가 공, 판 매 사 업	"

資料 : 李琦兩外 1 “地方行政에 있어서 公私混合 企業에 관한 연구” 1991. 2, p. 120
에서 재구성

가. 京畿開發公社

(株)京畿開發公社는 민관 협동으로 경기도 지역개발에 필요한 자체자원을 조성하기 위하여 다양한 사업을 經營함을 목적으로 1972년 3월에 설립되었다. 主要 事業으로는 신개발지구 조성, 창고보관 및 임대, 건설자재 생산 및 공급, 국가·지방자치단체 및 공공조합의 위탁업무, 체육문화시설공사 및 관리지원, 상가조성 및 관리, 경기도민의 복지를 위한 지원, 관광지 조성 및 관리, 공동주택의 건설 및 관리 등을 들 수 있다.

1992년 現在 수권자본금 6억원, 납입자본금 3억원으로서 경기도 및 시·군이 51%의 지분을 보유하고 있다. 民間大株主로는 경기은행, 제일은행, 학교법인 유신학원 등이 있다. 1991년말 現在 자산규모 27억원에 상근임원 4인 포함 42인의 임직원이 있다. 그리고 1991년에 매출액 82억원, 당기순이익 2억 8천만원의 영업실적을 올려 20%의 利益配當을 實施하였다.

1991년 事業實績을 보면 창고사업(인천, 용인, 평택)은 임대를 위주로 하였으나 별 成果를 거두지 못하였으며 건설자재 공급사업(평택, 안성, 가평)은 평택 및 안성 일부를 제외하면 實績이 저조한 實情이다. 따라서 1992년부터는 주택(APT)사업 (인천창고 부지), 海砂 공급사업(고양시 한강 고수부지), 레미콘사업(화성군) 등 新規事業을 推進하고 있다.

나. 長興표고 流通公社

장흥표고유통공사는 표고 제값받기와 생산자보호를 통한 주민의 所得增大를 기할 목적으로 1992년 4월 1일에 設立되었다. 장흥군과 220여 표고재배농가가 6:4의 비율로 10억원의 資本金으로써 設立된 公社는 사실상 우리나라 최초의 公私共同出資事業이라는 점에서 그 意義를 부여받고 있다.

이 공사는 현재 출자를 통해 조성된 資金으로 표고재배에 따른 기자재의 구입·알선은 물론 선별·가공·판매사업을 하고 있다. 또한 日本 등 해외로의 수출도 이루어지고 있어 지역의 所得向上에 대한 기여도가 높다고 할 수 있다. 장차 증자시 농협과 산림조합의 出資를 유도할 계획에 있으며 한편 상품내용도 다양화하여 표고국수 등 加工食品의 개발도 推進할 예정이다.

第 3 節 公私混合企業의 擴大推進計劃

지방화시대에 부응하여 공공부문과 민간부문의 共同으로 출자, 공익사업을 추진함으로써 ① 공공부문에 민간의 풍부한 자본, 기술, 경영 및 정보력의 도입을 원활히 하고 ② 公共性和 企業性的의 調和로 공익사업 추진에 따른 자치단체의 재정부담을 경감하며 ③ 지역경제 활성화와 균형개발의 주체로서 官의 책임감과 民의 同參意識을 提高하기 위하여 各 市道別로 示範事業을 推進後 段階別로 擴大推進해 나갈 계획인 바, 단계적 추진계획 및 현재 추진중인 사업에 대하여 살펴보겠다.

1. 段階別 推進計劃

공사혼합기업의 推進은 1, 2단계로 구분하여 제1단계에서는 地方公企業法上의 공사형태로 하여 민간출자는 총자본금의 50%이내에서 기업, 금융기관 또는 주민의 출자를 적극 유도하며 시범사업을 통하여 민자출자에 따른 問題點을 보완하고, 제2단계에서는 민·상법상의 별도 법인을 설립하여 공공성과 기업성이 동시에 요구되고 사업의 성격상 民間主導에 의한 추진이 바람직한 사업을 중심으로 年次別로 확대 추진해 나갈 계획²⁾에 있으며 그 구체적인 推進日程은 <表 Ⅲ-2>와 같다.

2) 南浦鎭, 지방공기업과 공영개발사업, 내무부지방행정연수원, 1992, pp. 82~83.

〈表 Ⅲ-2〉公私混合企業의 推進計劃

구분	추진내용	일정
내 무 부	• 민관공동출자사업제도추진계획시달	'90. 11. 15
	• 민관공동출자사업추진 토론회개최	'90. 11.
	• 시도 조사사업 및 추진계획종합분석	'91. 2.
	• 기본계획시안작성	
	• 각계 여론수렴, 계획확정	'91. 3~'91. 5
	• 1단계 시범공사운영지침시달	'91. 5.
	• 1단계 공사운영상황평가	'92. 1.
	• 관계부처 법령개정조치	'91 ~ '92
	• 2단계 시범회사운영지침시달	'93. 2.
	• 2단계 추진회사확대지침시달	'94. 12~'95. 1
각 시 · 도	• 민관공동출자사업조사 및 적정사업 선정보고 (민관공동출자사업추진위원회구성)	'90. 11 ~ '90. 12
	• 1단계 시범공사조치준비	'91. 5 ~ '91. 7
	• 1단계 시범공사운영상황평가	'91. 12 ~
	• 1단계 추진공사확대실시 및 2단계 시범회사 설립준비	'92. 2 ~ '93. 6
	• 2단계 시범회사운영	'93. 7 ~
	• 2단계 시범회사운영상황평가, 확대실시	'95. 2 ~

資料 : 全羅北道, “제3섹터 公企業 무엇인가”, 地方行政 比較資料 시리즈(Ⅲ),
1991. p. 150.

2. 推 進 事 業

현재 각 지방자치단체들이 추진하고 있는公私混合企業은 다양하다. 주차터미널, 주차빌딩운영을 비롯하여 농수산물·특산물 도매시장, 지하상가, 시립병원, 시민공원, 지하수개발사업 등이 있고 또한 최근 NIMBY현상으로 골치를 앓고 있는 廢棄物處理事業이 있고 관광지나 지역특산물 단지를 연계시키는 지방관광공사의 설립 등 多種多樣하다. 이중에서도 가장 많은 비중을 차지하고 있는 업종은 교통편의시설, 유통센터의 건립 등 都市公共서비스 分野이다.

다음의 <表 Ⅲ-3>은 현재 각 地方自治團體가 추진 및 검토하고 있는公私混合企業型 사업을 정리한 것이다.

<表 Ⅲ-3> 市道別 推進中인 公私混合企業

자치단체	법인명칭	자본금	출자비율	목적사업
광주직할시	교통관리공사	140억원	시 54% 민자 46%	<ul style="list-style-type: none"> 주차빌딩 관리 운영 공영유료주차장 수탁 운영
대전직할시	대전개발공사	30억원	시 67% 민자 33%	<ul style="list-style-type: none"> 하천개발 석산개발 쓰레기처리 주차장관리
강원도 춘성군	경춘도계종합 관광개발공사	11억원	군 53% 민자 47%	<ul style="list-style-type: none"> 휴게소, 주유소 사업 주차장 설치사업
충청북도 중원군	보연석산개발 공사	50억원	군 60% 민자 40%	<ul style="list-style-type: none"> 석산개발 레미콘 생산
충청남도 사천군	사천군지방 관광공사	40억원	군 51% 민자 49%	<ul style="list-style-type: none"> 금강 하구둑 관광개발 숙박, 휴양시설 운영
전라북도 김제군	김제개발공사	17억원	군 55% 민자 45%	<ul style="list-style-type: none"> 모악산 관광개발 번영로 휴게소 운영
경상남도 마산시	마산시교통 시설관리공사	30억원	시 53% 민자 47%	<ul style="list-style-type: none"> 주차장 관리 불법주정차 견인

資料：全羅南道, 民官共同出資法人의 設立. 1992. 7, p. 84에서 재구성

第 4 節 公私混合企業의 問題點

1. 地方公企業의 概念의 模糊性

公企業의 의미는 학자에 따라서 일치하지 아니하며 법률의 규정도 여러가지 의미로 使用되고 있다.

지방자치법 제137조와 제138조에서 말하는 公企業과 地方公企業法 제79조에서 말하는 公기업과 같은 의미가 아니다. 전자에서는 公社와 公團을 제외한 것을 말하며 후자는 이를 포함한 概念이다.

법률적으로 의미있는 概念의 정의는 그로부터 어떤 법률 효과를 끌어내고 규율의 범위를 정하는데 있으므로 이처럼 法律이 지방공기업을 여러가지 의미로 사용하기 때문에 地方自治法 제137조의 수권 범위를 정하는 데 있어 혼란을 招來하고 있다.

2. 中央 關聯 公企業의 地方的 事業 蠶食

地方公企業의 발전을 저해하고 있는 요소의 하나는 中央關聯 公企業이 그의 우월한 知識과 기술 및 자금력을 바탕으로 하여 지방적 事業을 蠶食하고 있는 현상이다. <表 Ⅲ-4 참조>

특히 토지개발공사나 주택공사 그리고 수자원 개발공사로 개편된 產業基地開發 公社 등은 지방의 각종 개발사업에 대하여 사업시행자가 되도록 관계법령을 명문화하여 이를 制度的으로 뒷받침해 주고 있다.

〈表 Ⅲ-4〉 中央公企業을 爲한 制度的 裝置

사 업 별	사 업 시 행 자	근 거
<ul style="list-style-type: none"> • 토지구획정리사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 토지소유자 또는 조합 • 지방자치단체 • 주택공사, 토지개발공사, 산업기지개발공사 	<ul style="list-style-type: none"> • 토지구획정리사업법 제6조 • 동법 제7조

사 업 별	사 업 시 행 자	근 거
• 택지개발사업	• 국가, 지방자치단체 • 토지개발공사, 주택공사	• 택지개발촉진법 제7조
• 일단의 주택지 조성 사업	• 국가, 지방자치단체 • 주택공사, 토지개발공사 • 등록된 주택건설업자	• 주택건설촉진법 제3조 5호
• APT지구개발사업	• 토지소유자 조합 • 국가, 지방자치단체 • 주택공사, 토지개발공사	• 동법 제21조 1항 • 동법 제21조 2항
• 도시재개발사업	• 토지 등의 소유자 • 재개발조합 • 지방자치단체 • 주택공사, 토지개발공사	• 도시재개발법 제9조 • 동법 제10조

이때 문제되는 것은 中央公企業이 이익금을 지방에 충분히 還元하지 않는다는 점이다.

地方行政에 있어서 공·사혼합기업은 이러한 폐단을 시정하기 위해서도 重要한 역할을 할 수 있으므로 地方公企業과 중앙관련 공기업간의 업무한계를 명백히 하는 법적조치가 講究되어야 한다.

3. 地方公企業法上的 지나친 制約

地方公企業法上的 지방공사에 관한 규정을 검토하여 보면 혼합출자의 지방 공사는 상법상의 주식회사와 매우 유사하다. 그러나 중요사항이 상법에 의해서가 아니고 地方公企業法이나 조례에 의해 규율된다는 점, 상법의 경제적, 합리적보다는 공법상의 규제가 강하다는 점(특히 지방공기업법 제54, 65, 66,

67, 73, 74조), 공법상 法人이라는 점 등에서 商法上의 주식회사와는 다르다.

원래 혼합출자 형태의 地方公社를 허용한 것은 지방재정의 압박을 줄이며 경영에 있어서 民間活力을 도입하여 사경제적 경영기법을 도입하는데 있으나 지방공기업법상의 지나친 制約때문에 이와 같은 목적을 충분히 달성될 수 없으며 적용범위내지 활용도가 매우 낮다. 따라서 民間의 活力을 이용한 지방공기업의 활성화는 사법상의 법인의 형태를 취하는 公企業에 기대할 수 밖에 없다.

4. 地方公社의 設立 制限

地方公企業法上(제49조 ①항)의 지방공사는 서울특별시, 부산시, 도와 인구 50만 이상의 시에 한하여 설립이 가능하도록 制限하고 있다. 다만, 인구 50만 미만의 地方自治團體도 특별한 사유가 있다고 인정될 경우에는 공사를 설립할 수 있다. 이 규정은 但書조항으로 문호를 터놓기는 하였으나 일응 규제중심이 기 때문에 제한 효과가 클 것으로 보인다. 그리고 事業의 規模에 대한 규정이 있기 때문에 이 인구규모에 의한 제한은 이중적인 制限을 의미한다. 따라서 이 인구규모에 의한 制限은 철폐하거나 완화하여 融通性을 부여할 필요가 있다.

第IV章 濟州道觀光開發事業에 公私混合企業의 導入方案 調查研究

第1節 濟州道の 地域的 與件 및 觀光開發推進狀況

觀光은 오늘날 인간생활의 불가결한 요소가 되고 있다. 이에 따라 觀光産業은 높은 성장을 거듭하여 이제 석유, 자동차산업에 이어 세계 제3위의 大規模産業으로 성장했다.¹⁾ 제주도의 관광산업도 지난 20여년간 地域의 先導産業으로 育成해 온 결과 1991년말 기준 제주도를 방문한 觀光客은 외국인 276천명을 포함, 3,205천명으로서 연평균 16%의 높은 增加率을 보이고 있으며, 觀光收入도 5,132억원으로서 지역 총생산의 25.9%를 차지하여 명실상부한 제주도의 주종산업이 되고 있다. 따라서 본 장에서는 오늘날 觀光의 목적지로 각광받고 있는 濟州道の 지역적 여건과 그간의 관광개발 추진상황, 그리고 觀光開發 推進過程에서 도출된 問題點을 해소하는 대안의 하나로서 公私混合企業의 도입의 타당성을 살펴보고자 한다.

1. 濟州道の 地域的 與件

일반적으로 볼때 우리나라의 지역개발은 工業을 先導産業으로 하여 추진되는 경우가 대부분이다. 그러나 濟州地域은 陸地部와 격리된 交通立地的 제약과 可用水資源의 확보의 곤란, 地下資源의 결핍 등으로 工業立地面에서 불리한 여건에 있기 때문에 工業化를 통한 地域經濟의 발전을 크게 期待할 수 없는 실정이다.

한편 1차산업인 農業에 있어서도 심한 바람, 척박한 토양조건, 農業用水難 등으로 低位生産性을 면하지 못하고 있다. 다만 종래 食糧作物 위주의 作付體系가 1960년대 말부터 감귤을 비롯한 經濟作物과 特用作物로 전환되어 지역 경제 성장에 큰 役割을 해온 것이 사실이지만 UR協商 등 수입개방화의 물결

1) 韓國觀光公社, "21세기를 여는 觀光産業의 展望", 「觀光情報」, 1990. 7, 8月號 p. 12.

에 밀려 成長勢가 감소되고 있다.

水産業은 四面이 바다이며 魚族이 풍부한데다 漁港은 開發에 따라서는 南海 및 東支那海로 出漁하는 어선의 待避所 또는 漁業前進基地로서의 역할도 가능하다는 점에서 開發潛在力이 크다고 하겠다. 그러나 해안선이 단조로와 天然의 良港이 없고 강풍을 동반한 저기압의 통과경로에 위치하여 파도가 거칠며 수산물의 大量消費地인 大都市와 멀리 떨어져 있는 등 水産開發에 不利한 條件도 아울러 갖고 있다.

이와같이 1·2차 산업은 地理的, 自然的 條件에서 불때 立地에 있어서 不利할 뿐만 아니라 개방화에 따른 국제적 경쟁면에서 취약성을 면하지 못하고 있다.

이에 반해서 觀光資源은 全國의 어느 지역과도 비교가 안될 정도로 부존상태가 풍부하여 제주지역 전체가 고도의 觀光的 가치를 지니고 있다. 한라산에서 해안지대에 이르기까지 신비하고 수려한 自然景觀이 펼쳐져 있고 각종 희귀동식물이 서식하고 있으며, 地理的으로 고립된 환경과 역사적 전통에 의해 형성된 독특한 民俗的 生活樣式 등 전통문화가 잘 보존되고 있다. 뿐만아니라 日本, 대만, 中國 등 東北亞細亞 국가들과의 지리적 접근성도 양호하여 국제관광지로서의 좋은 條件을 가지고 있다.

이렇게 불때 제주지역개발은 국내 타지역에 대한 비교우위부문인 觀光을 先導産業으로 하여 相關산업에 파급 효과가 가장 크게 나타날 수 있도록 추진해 나가는 것이 바람직하다. 이런 점에서 지금까지 수행해 온 觀光主導型 제주지역개발은 그 타당성이 인정되는 것이며 앞으로도 이러한 開發方法은 견지되어야 할 것이다.²⁾

그러나 <表 IV-1>에서 보는 바와 같이 1次産業인 농림수산업에 도민의 37.5%가 종사하고 있음을 불때 제주지역 경제의 1次産業의존도가 실로 높은 실정으로서, 결코 1次産業부문을 외면할 수 없다고 할 것이다. 따라서 우리의

2) 夫萬根, “濟州地域開發의 現在와 未來” 濟州道와 하와이間的 島嶼地域開發協力세미나 主題發表論文, 1986. 6. pp. 43~44.

고유 문화를 지키는 가운데 지속적으로 발전해 나가기 위해서는 관광산업과 1차산업의 상호연계 육성책을 강구함으로써 산업간 균형발전을 도모해 나가야 한다.

〈表 IV-1〉 濟州道 産業別 就業構造의 變化

구 분		1971	1981	1986	1991
총취업자수(천명)		161	189	202	246
취업 구조 (%)	농림수산업	81.4	71.8	58.2	37.5
	광공업	3.0	3.1	3.1	4.1
	서비스업	15.6	25.1	38.7	58.4

資料：濟州地域 경제實態와 發展전략(韓國銀行 濟州支店 1992)

2. 濟州道 觀光開發의 推進狀況

韓半島에서 멀리 떨어져 위치한 自然的 孤立은 제주도를 국가활동의 主流로부터 排除시키는 결과를 가져와 濟州道는 1960년대 초반까지만 하더라도 全國에서 가장 落後된 地域으로 남아 있었다. 그러나 1962年 제1차 경제개발 5개년계획이 추진되면서부터 政府次元에서 제주개발에 대한 政策的 關心을 갖게 되어 교통수단과 시설을 개선하기 시작하였고 行政的으로도 觀光開發을 의도에 둔 投資가 이루어지기 시작하였는데 그 추진과정은 다음과 같다.³⁾

가. 濟州道 觀光開發計劃의 推進課程

1) 自由港 設定構想(1963. 建設部)

1963. 6. 國家再建 最高會議 議長의 지시에 따라 당시 국무총리 소속하의

3) 濟州道, 特定地域 濟州道 綜合開發計劃(觀光開發計劃의 基調 및 要約), 1985. pp. 3~6
 濟州道, 特定地域 濟州道 綜合開發計劃 補完計劃, 1990. pp. 9~16.
 金漢昱, “제주도관광개발에 따른 景觀保全 및 住民參與方案”, 제주대학교 행정대학원 고급관리자과정 수료논문, 1991. pp. 310~312.

유관부처 기획관리실장으로 구성된 「濟州道建設研究委員會」를 設置하여 외국인 투자 유인 방안으로서 濟州道 全域에 걸친 自由地域 設定 및 濟州港과 제주시에 국한된 自由地域 설정을 검토하였으나 地理的으로 不利한 條件과 國家 安保上의 제약요인으로 인하여 觀光自由化만이 가능한 것으로 결론이 지어졌다.

2) 濟州道 建設綜合計劃(1964. 建設部)

濟州道の 특정지역 지정을 위한 사전조사의 성격을 띠고 1964년 建設部 主 管으로 계획이 수립되었다. 計劃의 主要內容은 觀光客 120만명을 유치목표로 제주시, 한라산, 서귀포, 성산, 대정 등 5개지역을 觀光據點으로 개발하고 제주, 서귀포는 綜合工業團地로 한림, 대정, 성산은 水産 및 畜産加工 工業地로 造成토록 하고 있다.

이 계획에 따라 産業振興部門에서는 큰 진전이 없었으나 사회기반시설은 크게 擴充되어 제주도 地域開發의 기반이 되었다.

3) 濟州道特定地域 建設 綜合計劃 調査(1967. 建設部)

國土建設綜合計劃法에 의거하여 제주도를 특정지역으로 지정하고 계획기간을 30년간으로 하여 建設部 주관하에 구체적인 조사 및 계획을 수립하였다. 이 計劃은 濟州道の 開發事業을 國家投資事業 차원으로 격상시킴으로써 제주도 개발에 활력을 부여하고자 시도하였다.

이 계획에 의하여 어승생댁 건설 및 용천수 開發이 着手되었고, 전원입지 후보지 5개소가 選定되었으며, 濟州空港의 國際空港으로의 승격 및 주요도로망 체계가 형성되어 향후 각종계획의 근간이 되었다.

4) 濟州道 綜合開發 10個年 計劃(1970. 建設部)

제1차 國土綜合開發計劃(1972~1981)의 권역별 계획의 일환으로 건설부 주관하에 目標年度를 1981년으로 하는 10개년 계획이 작성되었다.

이 계획은 잠재자원의 효율적 개발, 觀光資源의 합리적 개발, 濟州道 특유의 景觀保全 및 社會間接 시설확충 등에 목표를 두었으나 구체적 開發戰略과 指

針이 없어 실질적인 개발실적은 미미하였다.

다만, 지역개발의 발전축과 지대별 土地利用方向, 觀光基地 조성 등은 향후 계획의 기본골격이 되어 왔다.

5) 濟州觀光 綜合開發計劃(1973. 靑瓦臺)

그간 논의되어 왔던 국제수준의 觀光地를 造成하기 위하여 靑瓦臺에 觀光 企劃團을 設置하고 1973년부터 1981년까지의 9년간을 계획기간으로 하는 觀光開發計劃을 수립하였다. 본 계획에는 觀光開發을 통하여 지역경제성장을 도모한다는 목표하에 구체적이고 단계적인 開發戰略이 포함되어 있었다.

이러한 觀光基盤施設 조성, 관광단지 개발 및 집약적인 觀光圈의 계단적 조성을 위하여 1975년 2월 濟州道 特定地域 관광종합개발계획을 공고하고, 所管 部處別로 觀光開發 事業을 추진토록 조치하였다.

6) 濟州道 特定自由地域 開發構想(1975. 建設部)

1963년에 제기한 바 있었던 特定自由地域의 타당성을 새로운 시각에서 수립하기 위하여, 自由地域設定에 따른 지역의 변화상을 다각적으로 분석하였다. 計劃의 내용은 自由港으로서 무역자유지역 기능, 관광자유지역기능, 원자재의 비축기능, 수출가공 자유지역기능 등을 대상으로 부문별 타당성을 검토하였으며, 가장 效率的인 特殊機能 誘致規模 및 位置를 설정하였다. 그러나 本計劃은 國內外 諸盤 與件 變化로 무산되었으며, 政策的 支援을 얻지 못하여 實際의인 効果는 거두지 못하였으며, 그후 自由地域 造成檢討에 基礎資料로 活用되었다.

7) 特定地域 整備 構想(1976. 建設部)

特定地域 指定후 10년이 經過되어 그간 많은 與件이 變化되었으므로 既存의 計劃 構想을 再整備하고 具體的인 開發方向을 모색하기 위하여 計劃이 樹立되었다. 本計劃은 目標年度를 1996年으로 하고 觀光開發을 중심으로 特殊自由地域構想, 새로운 形態의 餘暇空間 造成計劃 등을 追加하여 包括的인 計劃을 樹立하였다. 本計劃중 觀光開發計劃은 部處別로 施行되었으며, 輸出加工自由地域 및 遠洋漁業 前進基地 構想은 具體的으로 實踐方案이 마련되지 못하였다.

8) 自由港 構想(1980. 經濟科學審議會)

그동안 꾸준히 構想되어 왔던 自由港 設置計劃을 再檢討한 結果, 國際的 條件으로 보아 短期間에 効果는 얻기 어려우며, 長期間에 걸쳐 꾸준히 推進해 對外的인 이미지 改善에 크게 寄與할 것으로 判斷하였다.

그러나, 經濟企劃院은 成功可能性이 불투명하고 投資 所要額이 莫大하다는 點 등을 들어 自由港 設置를 留保하고, 觀光開發 中心으로 開發할 必要가 있다는 結論을 내렸다.

9) 特定地域 濟州道 綜合開發計劃(1985. 濟州道)

濟州道 主管下에 濟州道 全域을 對象으로 地域開發計劃, 觀光開發計劃, 國際自由地域造成計劃 등 3個部門에 걸쳐 計劃을 樹立하였다.

이 가운데 觀光開發計劃에서는 國民觀光을 基盤으로 國際觀光을 活性化하는 것을 基本目標로 하고 3個觀光團地 및 14個 觀光地區를 指定하고 基本的인 開發構想을 提示하였다.

10) 濟州道 綜合開發計劃(1985. 濟州道)

道 計劃의 性格으로 濟州道 主管下에 觀光開發과 地域開發의 調和를 圖謀할 수 있도록 綜合計劃을 樹立하였다. 計劃의 主要內容에는 13個의 觀光地區 開發을 推進토록 하였으며, 地域均衡發展을 위한 空間秩序構築, 産業進興 및 社會開發計劃이 包含되어 있다.

11) 濟州道 綜合開發補完計劃 樹立(1988. 濟州道)

1985년에 樹立 推進한 特定地域 濟州道 綜合開發計劃이 3個觀光團地 26個 地區를 指定, 觀光分野에 重點을 두어 推進하였으나 觀光客 增加에 따른 基盤 施設(宿泊)의 不足, 宿泊形態의 變化, 地區別 經濟性, 施設不足에 따른 開發지연 등의 문제점이 발생함에 따라 이를 補完하였다.

12) 濟州道 綜合開發計劃 樹立(1992. 濟州道)

第1次 濟州道 綜合開發計劃이 1991년에 終了되고, 제주도개발특별법이 1991. 12. 31일 제정공포됨에 따라, 동법 제5조에 의한 제주도종합개발계획

(1993~2001)을 수립 중에 있다.

나. 濟州道觀光開發의 現況

제주도의 관광산업은 1960년대이후 적극적인 관광개발사업과 대폭적인 관광수요의 증가에 힘입어 지속적인 성장을 이룩하였으나 역기능도 적지 않았다. 제주관광의 현좌표를 관광객, 관광시설, 관광자원, 관광지개발 상황으로 구분하여 살펴보겠다.

1) 관광객推移

〈表 IV-2〉에서 보는 바와 같이 총관광객은 1971년 308千人에서 1991년 3,205千人으로 年평균 12.3% 씩 성장하였으며 특히 최근 5년간 17.7%의 높은 신장추세를 보이고 있다. 외국인 관광객도 꾸준히 증가하여 1991년말 현재 276천명에 달하고 있으며 일본인 관광객이 60% 이상을 차지하고 있다. 한편 관광형태는 1991년도의 경우 일반단체 20%, 수학여행 7%, 신혼부부 17%, 기타 56%로 나타나고 있으며, 전반적인 추세로서 수학여행 및 신혼여행의 비율이 늘어나고 있는데 반해 일반 단체여행의 비율은 감소하고 있다.

〈表 IV-2〉 觀光客 來道推移

제주대학교 중앙도서관 (단위 : 千人, 억원, %)

구 분	1971	1981 (71~81)	1986 (81~86)	1989 (86~89)	1991 (89~91)	年평균증가율
총관광객	308	724 (8.5)	1,492 (14.5)	2,643 (19.1)	3,205 (15.6)	12.3
내 국 인	294	682 (8.4)	1,377 (14.1)	2,475 (19.5)	2,929 (8.7)	11.5
외 국 인	14	41.8 (11.0)	116 (20.3)	167 (12.1)	276 (29)	15.3
교 포	—	14.5	21	27	24	
일 본	—	19.8	70	104	182	
미 국	—	6.8	7	8	8	
중 국	—	0.2	5	18	38	
기 타	—	0.5	13	10	24	
관광수입	—	425	1,437	3,442	5,132	

資料 : 제주도, 제주도 통계연보, 각년도
註 : ()내는 기간중 年평균 증가율임.

2) 觀光施設

가) 宿泊施設

제주도의 宿泊施設은 지속적인 成長을 거듭하여 1991年末 현재 총 업체수가 634개소(民泊제외)에 객실수 14,572실을 확보하고 있다. 이들 숙박시설은 1980년을 기준으로 연평균 9.8%씩 증가하였는데 특히 관광호텔, 일반호텔 등이 중·고급 숙박시설이 크게 증가하여 숙박시설의 질적 수준이 향상되는 추세에 있으며 숙박수단별 구성은 <表 IV-3>과 같다.

이러한 숙박시설의 신장에도 불구하고, 성수기와 비수기, 주중과 주말간 관광수요의 심한 격차로 성수기나 주말에는 객실부족 현상이 나타나고 있고, 비수기나 주중에는 객실이용이 급격히 떨어짐으로써 수익성이 저하되는 요인이 되고 있다.

<表 IV-3> 宿泊施設 推移

구분	합 계		관광호텔1)		일반 호텔		여 관		여 인 숙	
	업체수	객실수	업체수	객실수	업체수	객실수	업체수	객실수	업체수	객실수
1980	314 (100)	4,807 (100)	4 (1.3)	483 (10.0)	-	-	154 (49.0)	2,798 (58.2)	156 (49.7)	1,526 (31.7)
1986	468 (100)	6,573 (100)	8 (2.1)	1,181 (18.0)	16 (4.2)	644 (9.8)	149 (39.1)	2,674 (40.7)	208 (54.6)	2,074 (31.6)
1991	634 (100)	14,572 (100)	35 (5.5)	4,409 (30.2)	67 (10.6)	2,669 (18.3)	304 (48)	5,176 (35.5)	228 (35.9)	2,318 (16)

註 : 1) 관광호텔에 콘도미니엄, 전통호텔, 국민호텔 포함.

2) ()내는 구성비임.

資料 : 제주도, 제주통계년보, 각년도

나) 觀光客利用施設

관광객이용시설업은 관광객을 주된 대상으로 하여 運動, 娛樂, 스포츠, 飲食 또는 休養 등에 적합한 시설을 갖추고 관광객에게 便宜를 제공하는 업종으로 관광객유치 및 관광수입 증대에 기여하고 있으며 제주도 관광산업 발전에 큰

역할을 담당하고 있다.

1991년 현재 관광객 이용시설업의 현황은 <表 IV-4>에서 보는 바와 같이 전문휴양업 5개업체, 골프장 3개업체 등 총 22개소가 있으며 최근 6년간에 급성장했음을 알수 있다. 특히 골프장은 현재 운영중에 있는 3개소 이외에 2개 골프장(한라리조트 27홀, 신성골프장 24홀)이 건설중에 있으며, 2개소(48홀)의 사업자가 선정되어 있다. 그러나 골프장 건설은 대규모 토지잠식, 환경오염 등에 따라 지역주민들의 정서에 역행하고 있을 뿐만 아니라 실제로 많은 반대에 부딪치고 있어 앞으로 골프장 추가 건설에 있어서는 적절한 입지조건, 실질적인 환경오염 방지대책, 주민참여방안 등의 다각적인 검토가 있어야 하겠다.

<表 IV-4> 觀光客 利用施設 現況

구 분	합 계	전문휴양업	골 프 장	관광음식점	외국인전용관광기념품판매업
1980	3	1	1	1	-
1985	5	1	2	2	-
1991	22	5	3	3	11

資料 : 제주도 관광과, 1991

3) 觀光資源

普遍的인 견해 내지 적어도 濟州道の 立場에서 볼 때 濟州道の 觀光資源은 自然景觀資源, 文化的資源, 레크리에이션資源 등으로 類型化할 수 있다. 濟州 섬은 그 자체가 慰樂行先地이고 여기서 말하는 濟州道の 觀光資源이란 慰樂行先地內的 觀光魅力物들임을 뜻한다.⁴⁾

가) 自然景觀資源

濟州道內 自然的 驚異들은 두말할 나위없이 섬 자체의 火山의 起源에 緣由

4) 張聖洙, "濟州道の 觀光資源開發", 제주도과 하와이간의 도서지역개발협력 주제발표논문, 1987. 7, pp. 122~124.

한다. 더우기 南部海上의 環海的인 位置關係로 인해 국내 어느 곳에서도 찾아 보기 힘든 景致가 道內 곳곳에 散在해 있다. 물론 이것은 韓半島의 立場에서 만 이야기하는 것이다.

自然景觀資源의 範疇에 속할 만큼 開發價値가 있는 대상은 총110개소에 달한다. 이들 觀光對象 가운데 現在 積極 活用되고 있는 資源은 約 30個所 程度이며 그 이외의 모두는 利用實績이 극히 微微한 形便이다.

나) 文化的資源

現在 濟州道內 文化的資源으로는 약 90여 가지를 들 수 있겠으나, 그 중 資源價値를 가진 것은 15個所 程度로 推定되고 있다.

文化的資源은 거의 모두가 適正한 保護法下에 놓여있는 文化財로서 30개의 國家指定文化財 및 60개의 地方文化財가 지정돼 있다. 그런데 사실상 이와같은 文化財의 主種은 天然記念物 및 紀念物로서 그 가운데 대부분이 自然景觀이나 奇岩 또는 植物인 바, 그것들은 옛 濟州社會에서 다소 특별한 一 예컨대 信仰의이라든가 하는 一 의미를 가졌었기 때문에 文化的인 것으로 받아들여지고 있다.

90個의 文化財 중에는 史的 文化財도 있으며 城地나 烽燧臺와 같은 유형의 것이 史的文化財 가운데 많은 몫을 차지한다.

한편 濟州道에는 博物館 4개소, 民俗마을 3개소, 民俗行事 5개 등 諸 文化的 要素가 함축된 複合的 文化資源이 여럿 소재하고 있다. 그러나, 그 중에서도 道內 指定觀光코스에 들어있는 '城邑民俗마을'과 '濟州道民俗自然史博物館'등을 제외하면 거의가 觀光資源으로서 뚜렷한 구실을 해내지 못하는 形便이다. 이것은 현재의 與件上 一般觀光客에는 觀覽機會가 여의치 않을 뿐더러 아직까지 觀光資源化의 방안을 적극적으로 講究해 오지 않은 데서 초래된 現象이라 할 수 있다.

이와같이 諸 文化的資源 가운데 겨우 6개소만이 觀光客에 의해 積極 利用되고 있는 실정이다.

다) 레크리에이션資源

여가활동에 관련된 主要 레크리에이션資源은 낚시터, 海洋公園施設, 人工民俗村, 조랑말乘馬場 등이다.

앞으로 濟州道觀光에서 가장 중요한 開發領域이란 深海에서의 스포츠낚시, 沿海岸에서의 遊船, 國際的인 요트競技(예컨데 濟州 - 日本間)의 可能性, 自動車 및 모우터싸이클競技의 參觀 등과 같은 活動的 野外慰樂에로의 참여유도 일 것이다.

4) 觀光地 開發

가) 指定 現況

1985년 제1차 특정지역 제주도 종합개발계획의 확정에 따라 3개단지 13개 지구의 관광지가 특정지역계획에 의거 지정되었으며, 아울러 제주도 종합 개발계획의 확정 공고에 따라 추가로 13개지구의 관광지가 도 종합개발계획에 의거 지정 고시되었다. 이와는 별도로 제주도에에는 교통부장관이 지정하여 개발하는 국민관광지 총 8개소 38.17㎢가 1971년 이후부터 현재까지 지정되어 있다.

1989년에는 제1차 제주도 종합개발계획 보완계획에 의거 橋來지구가 신규로 지정 추가됨으로써 1991년말 현재 제주도에에는 총 3개단지 27개지구의 관광지가 지정·개발되고 있다.

나) 開發 狀況

(1) 觀光團地 및 地區

사업성 및 주민여론 등에 대한 충분한 고려없이 관광자원의 개발가능성을 위주로 지정함으로써 개발이 지연되고 있으며, 또한 일부 지구는 誘致施設에 비해 과다한 면적이 지정됨으로써 계획추진상 장애가 따르고 있고, 지구지정 후 土地投機 現狀과 土地價格의 急上昇으로 사업희망자가 있어도 토지확보가 어려워 개발이 부진하며, 유치시설의 경제성 미흡으로 민간자본의 유치가 활발치 못하다.

특히 관광개발에 관련되는 認許可 절차가 복잡하고 많은 시간과 경비가 소요됨으로써 개발이 지연되고 있으며, 지구별 개발계획을 지나치게 경직되게 운영함으로써 民間投資의 유치가 부진하였고, 도로, 상하수도 등 基盤施設에 대한 공공투자의 미흡으로 개발이 지연되었다.

(2) 指定觀光地

지정관광지는 제1차 종합개발계획상의 觀光團地 또는 觀光地區와 중복되는 경향이 있어 계획의 실질적 추진에 혼란을 야기하고 있으며, 관광지에 따라서는 조성계획이 미수립되었거나 또는 면적을 과다하게 책정하였기 때문에 민원이 발생하는 동시에 개발이 지연되고 있다.

다. 觀光開發의 問題點과 住民參與

觀光主導型의 제주도지역개발은 1970年代 이후 제주지역 경제성장에 크게 기여해 왔으나 그간의 개발 추진과정에서 새롭게 나타나는 개발여건의 변화, 개발의 목표 및 성과배분, 사업추진방식, 투자재원 확보등 여러가지 점에서 문제점이 제기되었는데 그 문제점으로는 ① 외발적개발방법과 지역소득의 유출 문제 ② 기존산업과의 연계성 결여 ③ 개발계획의 제도상의 문제 ④ 지가상승의 문제 ⑤ 복잡한 인·허가 절차 ⑥ 주민참여에의 결여 등을 들 수 있다⁵⁾ 특히 제주도의 개발사업에 도민들이 참여하기 어려운 이유로는 投資할 資本이 없다(35%), 주민의사를 대표하는 團體가 없다(35%) 라고 응답하고 있으며, 투자할 자본과 기회가 주어진다면 관광사업에 투자할 의사가 있다는 사람들이 대부분(72%)으로서 관광개발 및 제주지역개발을 위해 零細資金을 모으는 경우 대부분의 (75.7%) 사람들은 그에 참여할 의사가 있는⁶⁾ 것으로 나타나고 있음에 비추어 이제까지의 개별과정에서 나타난 문제점들을 극복하기 위한 대안 중의 하나가 지역의 자본과 기술 및 개별주체의 문제를 종합적으로 해결해 줄 수 있는 공사혼합기업의 제주도 관광개발에의 도입이라고 할수 있다.

5) 金基玉, 外 2, “제주도개발사업에 대한 주민참여방안에 관한 연구”, 한국지방행정연구원, 1991, 2, pp. 48~52.

6) 한국개발연구원, 제주도 종합개발 계획의 재검토, 1989. 9, p. 176.

第2節 公私混合企業의 設立을 위한 調查 設計

1. 政策 델파이 方法

델파이 방법(Delphi technique)⁷⁾은 特定한 주제(topic)에 대하여 熟知된 判斷(informed judgement)을 체계적으로 誘導하고 對照하는 방법이라고 정의할 수 있다. 즉 델파이 방법은 어떤 문제를 豫測, 診斷, 결정함에 있어서 의견의 일치를 볼때 까지 專門家 集團으로부터의 반응을 체계적으로 도출하여 분석, 종합하는 하나의 조사방법이다. 델파이방법은 用途에 따라 豫測 델파이(forecasting Delphi)와 政策델파이(Policy Delphi)로 나눈다.

예측 델파이 방법은 統計的, 定量的인 예측이 불가능한 문제에 대하여 전문가들의 판단을 종합함으로써 未來에 닥쳐올 사태와 그 발전시기를 측정하려고 하는 것이지만, 政策델파이 방법은 1969년 Turoff가 처음 소개한 것으로서 정책대안의 분석에 적용할 수 있도록 고안한 것이다. 종래에 조직의 목표나 정책과 관련된 과제들은 위원회 운영을 통하여 이루어졌으나 대면적(face-to-face)회의는 ① 構成員間의 개인적인 力學關係의 영향 ② 집단적인 압력이나 분위기의 영향 ③ 진정한 의견을 감추거나 표현한 의견을 고집하는 경향 등의 문제점을 내포하고 있음에 따라 이런 문제점들을 해소 내지 극소화 하기 위해 델파이방법을 통하여 정책대안을 광범하게 抽出하고 비교 평가하는 것이다.

따라서 政策델파이는 政策決定을 위한 메카니즘이 아니라 政策問題를 分析하기 위한 도구인 것이다.

본 연구에서 政策델파이를 중요한 研究方法으로 사용한 이유는 첫째, 지역 문제는 종합적인 문제이므로 그 해결방안도 交瓦學問的임과 동시에 각 분야의 다양한 경험을 요구한다. 따라서 델파이방법을 원용함으로써 다양한 배경을 가진 전문가들 간에 좀 더 유용한 의사전달 과정을 만들 수 있을 것이라는 생각때문이다.

7) 余信福, 發展企劃論, 博英社, 1983, PP. 384~385.

둘째, 델파이방법은 복잡하고 아직도 선명치 못한 미래를 통찰하기 위한 하나의 敎示的 도구라는 점이다. 敎示的 道具는 研究對象과 관련 있는 자료가 없고 기껏해야 통합되지 않는 경험적 증거의 단편들만 있는 경우에 응용된다.⁸⁾

公·私混合企業의 導入과 運營方案에 관한 研究는 지역적인 제여건 즉 지역의 자본, 기술, 사업영역 등에 연계될 수 밖에 없으므로 이제까지 실천적이고 종합적인 연구가 미흡한 실정이다. 뿐만 아니라 제주지역에서의 公·私混合企業에 대한 자료의 취약성은 말할 나위도 없다.

이처럼 열악한 상황에서의 公·私混合企業 導入과 運營方案에 관한 研究는, 논의하는 과정에서 배우면서 가르치기도하는 敎示的 方法이 타당하다고 본다. 즉, 研究者가 應答者에게 암시도 주고 배우기도 하면서 濟州地域에 公私混合企業의 導入과 運營에 있어서의 諸般問題點을 분석하고, 公私混合企業의 活性化를 위한 育成方案을 검토함이 필요한 것이다.

2. 進行過程

본 조사는 準備와 調査期間이 1992년 5월부터 11월까지 약 7개월간 진행되었다. 장기간 진행된 이유는, 調査對象者 선정의 어려움과 조사대상자들이 델파이방법에 대하여 익숙치 못하였기 때문이다.

본 연구는 예비조사의 일환으로 濟州道內 公務員과 一般住民 300명을 대상으로 設問調査를 하였으나 대부분 公私混合企業에 대해 잘 모르고 있다고 應答함에 따라 델파이方法을 원용하여 專門家集團에 대한 설문을 하게 되었으며, 公·私混合企業의 導入과 運營에 있어서 관련 변수와 가능한 대안(Possible alternative)들이 선행연구에서 대부분 도출되었으므로 델파이방법의 제1단계의 가능한 대안탐색을 위한 開放式設問은 생략하였다. 또한 應答集團(respondent group)이 델파이방법에 대해 익숙치 않았기 때문에 應答期間이 지연될 것으로 고려하여 본 研究者가 調査 設問紙를 매 단계마다 직접 전달하고 회수함으로써 응답기간을 최대한 줄일 수 있었으며, 배부과정에서 실시한

8) 梁永哲, “內生的 地域開發에 관한 研究”, 博士學位論文, 건국대학교 대학원, 1990. 9. p. 10.

應答者와의 계속적인 面談은 設問內容의 補完과 다음段階의 設問紙 作成에 많은 도움을 주었다.

델파이 調査進行過程을 살펴보면〈表 IV-5〉와 같다.

〈表 IV-5〉 델파이方法의 進行內容

구 분	주 요 내 용	진 행 내 용
'92. 5 ~'92. 7	연구 계획 수립	○ 예비조사 ○ 델파이 조사내용 협의와 자료수집 ○ 응답자 집단 선발 ○ 응답자 집단 최종 선발 ○ 조사항목 협의 및 작성
'92. 8 ~'92. 9	제1단계 설문지 작성 배포, 회수 및 분석	○ 조사항목 확정 ○ 설문지 응답자에게 직접 전달하여 델파이 조사방법에 대하여 설명 ○ 설문지 회수, 분석 및 분석 결과서 작성
'92.10 ~'92.11	제2단계 설문지 작성, 배포, 회수 및 분석	○ 설문지 내용 협의 및 자료작성 ○ 설문지 배포 및 회수 ○ 분석 및 분석 결과서 작성

3. 人 的 構 成

델파이方法의 運營을 위하여 ① 調査者 ② 모니터팀 ③ 應答者 集團 등 세 가지 집단으로 構成하였다.

公·私混合企業에 대한 理解와 調査方法에 대해 經驗이 많은 濟州道 公營開發事業團의 係長級 以上 공무원 5명이 매 단계마다 調査方向, 調査項目의 內容, Pilot study, 그리고 結果分析에 대한 意見提示 등 모니터팀의 역할을 하였다.

應答者는 84명으로 하였으며 構成分野, 構成比率, 構成方法은 〈表 IV-6〉과 같다.

構成分野에서 표본추출은 모니터 집단의 자문을 받았으며 그 기준은 다음과 같다.

가. 地方議會

道議會의 産業建設委員會 소속 議員 또는 市郡議會 議員으로서 觀光 및 地域開發과 관련된 特別委員會에서 활동한 議員

나. 言 論 界

도내 일간지 및 방송사의 次長級 이상으로서 최근 3년간 觀光 및 地域開發과 관련된 企劃報道나 特輯報道를 5편이상 보도한 記者

다. 社 會 團 體

觀光分野의 社會團體長

라. 觀 光 建 設 業 界

자본금 10억 이상의 관광사업체의 理事級 이상 任員(호텔, 여행사, 운수업체 등), 도내 綜合建設業體의 理事級 이상 任員

마. 農 · 水 產 業 界

農工團地 入住業體 또는 農水產物 加工業體의 代表理事

바. 金 融 界

農 · 水 · 畜協의 支會長, 濟州銀行의 支店長級 이상 任員

사. 學 界

法定, 商經系列의 4년제 大學 助教授 이상으로서 지난 5년간 觀光 및 地域開發 관련 論文 3편 이상을 발표한 教授 또는 有關 研究所의 代表者

아. 公 務 員

前 · 現職 道の 局長級이상 公務員중 觀光 및 地域開發과 관련된 職位를 거쳤거나 재직중인 공무원, 또는 道の 現職課長으로서 觀光 및 地域開發과 관련된 公務員

자. 其 他

在野團體의 代表者 또는 實務幹事

그리고 調査表作成과 調査結果의 分析은 國內의 여러 논문들을 참고하여 작성하였다.⁹⁾

그러나 실질적으로 내용 분석시에는 <表 IV-6>의 응답자 구성비율을 재조정하였다. 再調整의 基準은 地域住民, 企業界, 官界로 구분하였다. 이렇게 집단을 분류한 이유는 본 연구의 目的이 公私混合企業의 濟州道 觀光開發事業에 導入과 活性化 方案에 관한 研究이기 때문에 그 當事者라 할 수 있는 行政機關과 企業體, 그리고 地域住民은 출자자의 입장과 동 기업에 대한 정서적 측면을 고려한 것이다.

<表 IV-6> 델파이 應答者 選定過程 및 構成比率

(단위 : 명)

분 야	내 용	선 발	제1차 선 택	참 여 동 의	최종참여자		제1단계 참 여 자	제2단계 참 여 자
					인 원	비 율		
합	계	105	90	88	84	100%	75	71
지 역 주 민	소 계	35	30	30	28	33	25	24
	지 방 의 회	10	9	9	8		7	7
	연 론 계	10	9	9	9		9	8
	사 회 단 체	10	9	9	8		6	6
	기 타	5	3	3	3		3	3
기 업 계	소 계	35	30	28	27	32	24	23
	관 광 건 설 업 계	15	13	12	11		9	8
	농 · 수 · 산 업 계	10	9	8	8		7	7
	금 용 계	10	8	8	8		8	8
관 계	소 계	35	30	30	29	35	26	24
	학 계	10	9	9	9		8	8
	공무원	현 직	20	18	18	17		15
전 직		5	3	3	3		3	2

9) 델파이方法에 의한 調査論文중 본 研究에서 주로 參考했던 論文은 다음과 같다.
李長春, "韓國의 福祉觀光政策開發에 관한 研究", 博士學位 論文, 東國大學校 大學院, 1985.
梁英哲, "內生的 地域開發에 관한 研究", 博士學位 論文, 建國大學校 大學院, 1990.

세가지 집단의 분류는 다음과 같은 내용을 기준으로 하였다.

가. 地 域 住 民

지역주민의 의사대면기관인 道, 市, 郡議會 議員과 言論界, 各及 社會團體 其他 在野人士 등을 地域住民의 集團으로 분류하였다. 地方議會나 言論機關이 정책결정에 중요한 역할을 하는 집을 고려할 때 관계로 분류하는 것도 고려해 볼 수 있으나 주민의 의사를 대변하는 측면에서 이 집단으로 분류하였다.

나. 企 業 界

公·私混合企業에 투자할 資本이 조성되고 經營上의 經驗이 축적된 집단들이 여기에 속하며, 觀光, 建設業界, 農水產物 加工業體, 金融機關 등을 이 집단으로 분류하였다.

다. 官 界

地域政策의 決定과 執行을 擔當하는 職位에 있거나, 과거에 있었던 公務員과 大學의 教授들이 이 집단에 속한다. 교수들은 정책결정과 집행에 직접적인 관련은 없지만 理論的 研究에 의한 정책대안을 제시하기 때문에 이 집단으로 분류하였다.



앞에서 열거한 분류의 내용을 가지고 다시 델파이 人員構成比率과 매 단계마다 應答者 數를 살펴보면 <表 IV-7>과 같다.

<表 IV-7> 델파이 人員構成과 應答者 比率

(단위 : 명)

분 야	구 성 비	구 성 인 원		1 단 계 응 답 자		2 단 계 응 답 자		평 균 응 답 비 율
			%		%		%	
합	계	84	100	75	89	71	95	92%
지	역	29	35	25	86	24	96	91
기	업	27	32	24	88	23	96	92
관	계	28	33	26	93	24	92	93

〈표 4-7〉의 내용에서 주지할 事項으로는,

① 제 1 단계의 응답자수는 75명으로서, 89%의 응답율을 보였으며, 제 2 단계의 응답자수는 71명으로서 95%의 응답율을 보였는데 이처럼 應答率이 비교적 높은것은 우선 豫備調査를 통하여 rapport를 형성할 수 있었다는 점과 우편이나 또는 조사자에 의한 조사가 아니라 본 연구자가 직접 배포와 회수를 하였다는 점이라고 사료된다.

② 構成人員 比率에 있어 地域住民, 企業界, 官界 등으로 구분, 동일수준의 비율로 한것은 본 연구가 理論的, 實際的 면에서 어느 한곳으로 치우치는 것을 방지하기 위해서이다.

4. 段階別 內容

본 연구는 公私混合企業이 濟州道 觀光開發에의 導入과 活性化方案 모색을 주 내용으로 하고 있다. 따라서 주요변수들에 대한 적정대안을 찾기위한 일련의 과정으로 이루어져 있다.

이를 위해서 公私混合企業 導入에 대한 見解, 設立 및 運營, 參與企業 및 對象事業, 誘因 및 支援對策에 대한 질문이 주내용이었다.

그 내용을 보면〈表 IV-8〉과 같이 정리할 수 있다.

〈IV-8〉 段階別 調査內容

구 분	제 1 단 계	제 2 단 계
공사혼합도입에 대한 견해	지방자치단체의 경영사업 확대필요성 공사혼합기업 설립시기의 적절성 공사혼합기업 도입시 기대효과.	공사혼합기업의 도입과 운영에 관한 제 1 단계의 조사결과를 집계·종합하고 그 결과에 대한 타당성 및 신뢰성을 검토
공사혼합기업의 설립 및 운영	공사혼합기업의 설립단위와 규모 공사혼합기업의 경영이념 공사혼합기업의 운영주체 및 경영문제	
참여기업 및 대상사업	참여기업의 수와 업체선정기준 대상사업의 선정	
유인 및 지원 대책	참여의향 및 동기 공공과 민간의 출자비율, 조세감면, 금융지원 등 지원방안	

第3節 公私混合企業의 設立에 對한 調查結果分析

이 節에서는 各 分野別 調查對象者들에게 배부하여 회수된 설문지에 대하여 제2단계의 設問調查를 실시하여 그 結果를 分析하였다.

1. 公私混合企業의 導入에 對한 見解

濟州道 觀光開發事業에 公私混合企業의 導入에 對한 調查對象 集團의 見解를 調查·分析한 結果는 다음의 <表 IV-9>와 같다.

<IV-9> 公私混合企業의 導入에 對한 見解

(응답자 : 75명)

조 사 내 용	합 계		지 역 주 민	기업계	관 계	
	응답수	구성비 (%)				
지방자치단체의 경영 수의 사업확대 필요성	매우 필요하다	43	57.3	16	10	17
	약간 필요하다	18	24.0	3	6	9
	그저 그렇다	6	8.0	2	4	·
	별로 필요치 않다	6	8.0	4	2	·
	전혀 필요치 않다	2	2.7	·	2	·
민과 관이 공동출자 하여 기업을 경영하 는 것은	매우 바람직한 방식	26	34.6	8	7	11
	바람직한 방식	33	44.0	11	8	14
	그저 그런 방식	5	6.7	3	2	·
	바람직하지 않은 방식	5	6.7	3	2	·
	위험한 방식	6	8.0	·	5	1

조 사 내 용	합 계		지 역 주 민	기업계	관 계	
	응답수	구성비 (%)				
제주관광개발사업에 공사혼합기업의 도입시기	늦은감이 있다	19	25.3	7	6	6
	적절하다	36	48.0	14	7	15
	그저 그렇다	5	6.7	·	4	1
	조금 이르다	9	12.0	3	4	2
	매우 시기상조다	6	8.0	1	4	1
공사혼합기업의 도입 한다면 외생적 개발 을 극복하고 지역자 본과 기술 및 개발주 체의 문제가 해결될 것인지	해결된다	23	30.7	9	6	8
	조금 해결된다	41	54.6	14	10	17
	그저 그렇다	5	6.7	·	4	1
	별로 도움이 안된다	2	2.7	·	2	·
	해결되지 않는다	4	5.3	2	2	·
공사혼합기업의 도입 시 기대되는 효과는	주민의 개발 거부감 해소 및 신뢰성 확보	33	44.0	12	9	12
	개발에 대한 공의성, 형평성 확보	25	33.3	7	9	9
	외생세력 개발주도를 견제 할 수 있는 지역중기업육성	17	26.7	6	6	5

위의〈表 IV-9〉을 分析해 보면 調査對象者 集團 대부분이 濟州道 觀光開發 事業에 公私混合企業의 導入에 積極的이며, 導入時期에 있어서도 적절한 것으로 응답하고 있다. 이는 지방자치제의 본격 진입에 따라 지방재정확충 필요성과 그동안 제주도의 관광개발과정에서 문제점으로 지적되어온 地域資本과 技術의 不足, 그리고 外生勢力에 의한 제주도의 개발주도를 克服하는 對案중의 하나가 公私混合企業의 導入에 있음을 말해주고 있다고 할 수 있다. 이러한 제 1 단계의 조사결론을 검증하기 위한 제 2 단계의 조사를 실시해본 結果는 〈表 IV-10〉과 같이 대체적으로 地域住民과 官界의 응답자의 신뢰도가 높은 반면 企業界는 다소 회의적인 것으로 나타났다.

〈表 IV-10〉 公私混合企業 導入에 대한 支持強度

(평균값/표준편차)

1 차 조 사 의 결 론	계	지역주민	기업계	관 계
지방자치 시대를 맞아 지방자치단체는 경영수익사업을 더욱 확대해 나가야 하며, 그 방법의 하나로 공공부문과 민간부문의 공동 출자한 공사혼합기업을 운영하는 것은 매우 바람직 하다.	4.27 0.66	4.42 0.76	4.00 0.59	4.38 0.63
제주도관광개발사업에 공사혼합기업의 도입은 시기적으로 적절하다.	3.93 0.85	3.92 0.95	4.00 0.78	3.88 0.83
공사혼합기업의 도입시에는 그간 지역 개발의 문제점으로 제기되어 온 자본과 기술의 부족, 개발주체의 문제해결에 다소 도움을 줄 것이며 개발에 있어 형평성, 공정성이 확보하게 되어 주민들의 개발에 대한 거부감 해소에도 기여할 것이다.	4.27 0.48	4.42 0.49	4.09 0.41	4.29 0.54

※ 平均값은 매우 바람직하다, 매우 적절하다에 5점을, ……전혀 바람직하지 않다, 대단히 적절치 못하다에 1점을 부여하게 계산되었다.

2. 公私混合企業의 設立規模 및 運營

公私混合企業의 設立은 〈表 IV-11〉에서 보는 바와 같이 道單位에서 設立해야 한다는 의견이 30.7%로서 가장 많았으나 市郡議會 議員과 시군의 간부공무원들은 道와 市郡共同 또는 市郡單位에서 設立해야 한다는 주장이 많은것은 이제 마야흐로 地方自治團體別로 經營行政에 대한 인식이 높아진 데서 기인한다고 보여진다.

〈表 IV-11〉公私混合企業의 設立規模 및 運營에 대한 調査結果

(응답자 : 75명)

조 사 내 용	합 계		지 역 주 민	기업계	관 계	
	응답수	구성비 (%)				
공사혼합기업의 설립자본금 규모는	5천만원~1억원미만	6	8.0	5	1	·
	1억원~5억원미만	4	5.3	2	·	2
	5억원~10억원미만	13	17.3	4	4	5
	10억원~30억원미만	20	26.7	8	7	5
	30억원이상	32	42.7	6	12	14
공사혼합기업의 설립단위는	도단위에서 설립	23	30.7	8	6	9
	도와 시군공동으로 설립	16	21.3	8	1	7
	도와 시군별로 설립	20	26.7	5	11	4
	시군단위에서 설립	16	21.3	4	6	6
공사혼합기업의 설립 에 있어 추진방식은	적용규모에서 점차확대	48	64.0	15	16	17
	상정적으로 큰규모의사업	15	20.0	5	6	4
	기존관공업체 규모의사업	12	16	5	2	5
공사혼합기업의 경영이념은	공공성 최우선	7	9.3	3	4	·
	공공성위주 기업성가미	49	65.3	18	12	19
	기업성 위주	12	16.0	3	4	5
	기업성 최우선	7	9.4	1	4	2
참여기업체에 대한 수익성은	수익을 기대해서는 안된다	8	10.7	4	4	·
	장기적으로는 수익이 보장되어야 한다	59	78.6	20	17	22
	단기적으로 수익이 있어야 한다	8	10.7	1	3	4

조 사 내 용		합 계		지 역 주 민	기업계	관 계
		응답수	구성비 (%)			
공사혼합기업의 운영주체는	지방자치단체	13	17.3	5	4	4
	참여기업	17	22.7	·	12	5
	양자 공동	45	60.0	20	8	17
경영책임자의 선임은	도내 행정기관 또는 기업체내에서 선임	20	26.7	5	8	7
	제주출신 전문경영인	40	57.3	15	13	15
	외부의 전문경영인	12	16.0	5	3	4
공무원을 파견한다 면 그 형태는	퇴직방식	23	30.7	7	5	11
	휴직방식	3	4.0	·	·	3
	파견방식	38	50.7	14	14	10
	겸직방식	11	14.6	4	5	2
민간의 참여형태로 서의 도민주모집은	매우 바람직	20	26.7	7	7	6
	바람직	34	45.3	13	9	12
	그저 그런방식	7	9.4	·	4	3
	일반기업의 참여나 마찬가지	4	5.3	2	·	2
	실효성없는 방식	10	13.3	3	4	3

또한, 設立資本金 規模도 10억원 이상이 69.4%로서 이는 대부분의 觀光開發事業에 소요되는 막대한 자본금을 고려할 때 타당성이 있다고 볼 수 있겠으며, 事業에 따라서는 資本金의 差異가 있다고 하겠다.

公私混合企業의 經營理念은 공공성을 위주로 하되 기업성을 가미해야 한다는 의견이 대부분이었으며, 그 運營主體는 官과 民 양자 공동으로 하되 濟州出身의 專門經營人을 초빙, 經營責任을 맡길것을 선호하고 있다.

公私混合企業의 設立規模 및 運營에 대한 지지강도는 <表 IV-12>와 같다.

<表 IV-12> 公私混合企業의 設立規模 및 運營에 대한 支持強度

(평균값/표준편차)

1 차 조 사 의 결 론	계	지역주민	기업계	관 계
공사혼합기업의 설립자본금규모는 30억원 이상으로 하되 사업의 종류에 따라 10억원 이상도 무방하다.	3.92 0.70	3.67 0.94	4.17 0.76	3.92 0.40
공사혼합기업의 설립단위는 도단위 또는 도와 시군공동으로 하여 적은 규모의 사업을 시행해 본 후 시군단위까지 그리고 대규모사업으로 점차 확대해 나가는 것이 바람직하다.	4.32 0.57	4.33 0.62	4.35 0.56	4.29 0.54
공사혼합기업의 경영이념은 공공성을 위주로 하되 기업성을 가미해야 하며, 장기적으로는 수익성이 보장되어야 한다.	4.65 0.58	4.42 0.81	4.83 0.48	4.71 0.45
공사혼합기업의 운영주체는 공공과 민간의 공동으로 하되 제주지역 출신의 전문경영인을 초빙하는 것이 바람직하다.	4.44 0.56	4.25 0.60	4.61 0.49	4.46 0.58
공사혼합기업에 공무원을 파견하는 형태는 일정기간 파견형식이 바람직하며 퇴직방식도 병행할 만하다.	3.82 1.03	3.83 0.75	3.83 1.34	3.79 1.00
공사혼합기업에 민간의 참여하는 형태로 서 도민주를 발행하는 것이 바람직하다.	4.33 0.48	4.17 0.47	4.91 0.28	3.92 0.70

(주) 平均값은 정말 그렇다, 대단히 바람직하다에 5점을, ……전혀 그렇지 않다, 전혀 바람직 하지 않다에 1점을 부여하여 계산되었다.

3.公私混合企業에의 參與企業 및 對象事業

〈表 IV-13〉 公私混合企業에의 參與企業 및 對象事業

(응답자 : 75명)

조 사 내 용		합 계		지 역 주 민	기업계	관 계
		응답수	구성비 (%)			
공사혼합기업의 참여기업의 수는	1개 기업	15	20.0	5	5	5
	2개 기업	10	13.3	2	6	2
	3개 기업	27	36.0	10	8	9
	4개 기업	3	4.0	·	3	·
	5개 기업 이상	20	26.7	8	2	10
공사혼합기업에 참여하는 기업은	주된사무소가 제주도내 위치	13	17.3	7	6	·
	주된사무소 제주도내 위치 및 재일교포가본 참여허용	41	54.7	13	12	16
	제주도내지점개설업체	4	5.3	2	·	2
	근거지역 무관	17	22.7	3	6	8
업체의 선정기준은	지역발전에 기여도	20	26.7	7	8	5
	기업윤리성	9	12.0	1	5	3
	사업지속능력	24	32.0	4	5	15
	공공성이 강한 법인	10	13.3	6	4	·
	지역주민의 고용대량창출	12	16.0	7	2	3
대상사업은	유원지 개발	20	26.7	6	6	8
	골 프 장	15	20.0	5	4	6
	숙박시설	11	14.7	4	3	4
	쇼핑센터	9	12.0	2	3	4
	컨벤션센터	7	9.3	3	2	2
	여 행 사	6	8.0	2	3	1
	운 수 업	5	6.7	1	3	1
	기 타	2	2.6	1	1	

公私混合企業에 참여하는 企業의 數는 <表 IV-13>에서 보는바와 같이 3개 기업 이상으로 하되 事業의 種類에 따라 그 이하도 고려되어야 하며, 參與企業은 주된 事務所가 濟州道內에 위치한 業體로 하되 在日僑胞 資本의 參考를 허용하여야 한다는 의견이 대부분이었으나 근거지역은 무관하다는 의견도 22.7%나 되었다.

또한 業體의 選定基準으로는 資本, 技術 등 事業의 持續能力을 고려해야 한다는 의견이 대부분이었으나 지역주민의 고용을 대량 창출할 수 있는 기업체, 그리고 지역발전에 기여도를 고려해야 한다는 의견도 상당수에 달했다. 대상 사업으로는 유원지, 골프장을 선호했는데 이는 이러한 사업들이 그동안 특혜 논란을 불러일으킨 점을 감안할때 특혜성 시비가 있는 사업은 公私混合企業으로 추진함으로써 開發의 公平性과 衡平性을 확보해야 함을 의미한다고 할 수 있다. 이러한 1차 설문조사에 대한 지지강도를 보면 <表 IV-14>와 같다.

<表 IV-14> 公私混合企業에의 參與企業 및 對象事業에 대한 支持強度
(평균값/표준편차)

1 차 조 사 의 결 론	계	지역주민	기업계	관 계
공사혼합기업에 참여하는 기업수는 3개이상 기업으로 하되 사업의 종류에 따라 그 이하도 고려되어야 한다.	4.11 0.51	4.13 0.53	4.17 0.38	4.04 0.61
공사혼합기업에 참여하는 기업의 선정은 자본, 기술 등 사업지속력과 지역발전에 기여도를 고려하여야 한다.	4.68 0.47	4.71 0.45	4.65 0.48	4.67 0.47
공사혼합기업에 참여하는 업체는 주된 사무소가 제주도에 있는 업체로 하되, 재일교포 자본의 참여를 허용하여야 한다.	4.27 0.82	4.42 0.57	4.00 0.99	4.38 0.90
공사혼합기업의 대상사업으로는 관광유원지 개발, 골프장, 숙박시설, 쇼펍센터 등이 적절하다.	4.18 0.69	4.25 0.66	4.09 0.78	4.21 0.64

※ 平均값은 정말 그렇다, 매우 적절하다에 5점을, ...전혀 그렇지 않다, 대단히 적절치 못하다에 1점을 부여하여 계산하였다.

4. 支援 및 育成對策

제주도 지역에 公私混合企業이 設立된다면 參與하겠다는 응답자가 62.7%로 서 가장 많았으며, 그 동기는 地域 발전에 기여 78.7%, 地域주민과 협조 14.9%였다. 또한 參與에 부정적이거나 유보적인 입장을 보인 응답자들은 參與하지 않은 이유로서, 企業運營이 불확실(35.7%), 수익가능성 희박(28.6%), 자본 부족(21.4) 등을 들고 있다. 또한 出資比率에 있어서는, 民間의 出資비율이 높 아야 한다고 대답했으며 租稅減免, 長期低利 融資 등 강력한 支援措置의 필요 성에 공감하고 있다. 이러한 1차조사 의 결론은 2차설문을 통한 지지강도 조사 에서 <表 Ⅳ-16>에서 보는 바와 같이 그 신뢰성이 확인되었다.

<表 Ⅳ-15> 公私混合企業의 支援·育成方案에 대한 調査結果

(응답자 : 75명)

조 사 내 용	합 계		지 역 주 민	기 업 계	관 계	
	응답수	구성비 (%)				
공사혼합기업에 참여의향은	적극 참여	11	14.7	6	·	5
	참여 노력	36	48.0	13	11	12
	그때가서 고려	18	24.0	5	5	8
	별로 참여않겠다	7	9.3	1	5	1
	참여하지 않겠다	3	4.0	·	3	·
참여 동기	지방자치단체와 관계유지					·
	수익기회획득	3	6.4			3
	지역주민과 협조	7	14.9	4	3	·
	지역발전예 기여	37	78.7	15	8	14

조 사 내 용	합 계		지 역 주 민	기업계	관 계	
	응답수	구성비 (%)				
참여하지 않은다면 그 이유는	특혜논란 우려	4	14.3	4	·	·
	수익가능성 희박	8	28.6	·	5	3
	기업운영의 불확실성	10	35.7	2	5	3
	자본 부족	6	21.4	·	3	3
출자비율은	30 : 70	12	16.0	·	9	3
	40 : 60	14	18.7	7	2	5
	45 : 55	5	6.7	5	·	·
	49 : 51	10	13.3	2	7	1
	50 : 50	22	29.3	7	4	11
	51 : 49	5	6.7	·	2	3
	55 : 45	1	1.3	·	·	1
	60 : 40	6	8.0	4	·	2
조세감면 등의 조치 필요성은	강력한 지원조치필요	44	58.7	15	14	15
	최소한 지원에 그쳐야	28	37.3	10	8	10
	지원해서는 안된다	3	4.0	·	2	1
무이자융자 또는 장기 처리융자 등 금융지원 의 필요성은	강력한 지원조치필요	55	73.3	17	20	18
	최소한 지원에 그쳐야	19	25.3	7	4	8
	지원해서는 안된다	1	1.4	1	·	·

〈表 IV - 16〉公私混合企業의 支援·育成方案에 대한 支持強度

(평균값/표준편차)

1 차 조 사 의 결 론	계	지역주민	기업계	관 계
우리 지역에 공사혼합기업이 설립된다면 지역 발전에 기여하는 측면에서 가능한한 참여하겠다.	4.09 0.78	4.21 0.91	4.09 0.97	3.96 0.45
공사혼합기업에 참여하지 않는다면 그 주된 이유는 기업운영이 불확실하여 수익가능성이 없기 때문이다.	4.05 0.83	4.00 1.08	4.39 0.57	3.75 0.83
공사혼합기업의 출자비율은 공공기관보다 민간의 출자비율이 많아야 하되 공익성이 강한 사업에 대해서는 공공기관의 출자비율이 더 커질 수도 있다.	4.34 0.65	4.63 0.56	4.46 0.58	3.92 0.81
공사혼합기업에 대해서는 장기저리융자 등 강력한 지원조치가 필요하며, 조세감면 등 조치도 있어야 한다.	4.42 0.63	4.54 0.64	4.35 0.56	4.38 0.70

※ 平均값은 적극 참여하겠다, 정말 그렇다에 5점을, ...참여하지 않겠다, 전혀 그렇지 않다에 1점을 부여하여 계산하였다.

第4節 公私混合企業의 活性化를 위한 諸檢討

公私混合企業이란 半官半民의 共同組織이다. 다시 말하면 公共의 機能과 民間의 活力을 結合시켜 만든 官民共同組織이다. 官民共同組織인 까닭에 運營如何에 따라서는 매우 훌륭한 成果를 기대할 수도 있다. 왜냐하면 民間의 活力이라 할 수 있는 資本과 사람과 Know-how를 活用할 수 있기 때문이다. 그러나 濟州地域에서는 아직 이러한 組織을 만들어 活用해 본 先例가 없다. 先例가 없기때문에 축척된 經驗이 없고, 축척된 經驗이 없는 까닭에 制度의 成敗에 대하여 이를 가능하기가 쉽지 않다.

뿐만 아니라 우리나라의 行政環境은 前近代的인 行態가 아직도 拂拭되지 못한 狀態이다. 每事에 外勢나 外壓의 진통을 겪어야 한다. 民間參與下의 地方公社를 設立한다고 할때 이러한 外勢나 外壓의 度가 결코 간단치 않을 것임을 쉽게 짐작할 수 있다. 公私混合企業으로서의 地方公社가 순탄하게 운영되고 큰 어려움없이 成長해 나갈 수 있도록 하기 위해서는 우선 豫見되는 이러한 問題들에 대한 最善의 方策이 檢討 講究되어야 한다.

1. 設立主體의 問題

公私混合企業은 廣域自治團體인 道가 設立, 育成해 나갈 수도 있고 基礎自治團體인 市郡單位로 設立, 育成해 나갈 수도 있으며 경우에 따라서는 民間參與의 可能性이나 事業物量 등을 감안하여 道, 市, 郡 共同으로 設立, 運營할 수도 있을 것이다.

그러나 公私混合企業으로서 地方公社는 처음 시도되는 制度이기 때문에 보다 깊이있는 行政的 指導와 支援이 있어야 하고, 相當한 수준의 人的, 物的 資源이 要求된다는 점에서 처음 設립되는 公私混合企業은 市郡의 參與下에 道單位에서 設立하는것이 바람직할 것으로 사료된다. 이에 대한 住民들의 認識이 높아지고 그 發展 展望에 確信이 설때 市郡單位로 擴大, 發展시켜 나가는 方案 등도 檢討될 수 있을 것이다.

2. 設立節次의 問題

새로운 公私混合企業을 設立할 경우 그 設立方法을 통해서 조직이 내실화를 꾀할 수 있는 방안을 모색하는 것이 바람직하다.

여컨대, 地方公社 設立의 단계적 접근방법에 입각, 공사의 설립에 앞서 그 준비조직적인 성격의 事業所를 설치, 운영하다가 이를 公私混合企業으로 전환하는 것이다. 이럴경우 신설조직인 경우 예외없이 껴야 할 준비기간이나 공백기간없이 그대로 업무를 계승, 적용할 수 있기 때문이다. 그 실례로서 現在 道 및 濟州市에 設立 運營中에 있는 公營開發事業團(所)을 活用할 수 있을 것이다. 公營開發事業團(所)은 ① 知識과 技術을 갖춘 公務員으로 構成되었으며, ② 設立된 이후¹⁰⁾ 宅地開發, 公有水面 埋立事業 등을 통하여 충분한 經驗을 축적하였고, ③ 公營開發事業團의 관장업무 중의 하나가 地方公社의 設立推進에 있는 만큼¹¹⁾, 民間參與의 길을 열어 公營개발사업단(소)을 公私混合企業으로 전환 運營하는 방안이 바람직하다.

3. 民間參與의 問題

公共事業의 수행에 民間의 능력을 活用하자는 것이 公私混合企業의 가장 기본적인 취지이다. 그러므로 民間參與는 公私混合企業의 개념요소인 동시에 존립의 기초가 된다고 할수 있다. 그러나 여기에는 현실적인 문제가 있다. 우선 公私混合企業에 대한 認識이 부족하여 行政主體가 事業對象者를 選定 參與를 勸誘할 경우와 事業內容이 좋아 民間參與가 積極 이루어질 경우이다.¹²⁾

10) 濟州道 公營開發事業團은 1990년 7월 設立되었으며, 濟州市 公營開發事業所는 이보다 1년 5월 늦은 1991년 12월에 設立되었다.

11) 濟州道公營開發事業團 設立조례 제3조(업무)
공영개발사업단은 다음 각호의 업무를 관장한다.

1. 공사의 설립추진
2. 택지개발, 공동조성, 공유수면 매립, 관광저 조성 등 개발사업
3. 11항의 공영개발로 선정된 사업

12) 全龍燾, 民官共同出資事業理論과 實務, 三進出版社, 1992. 8, pp. 68~69.

前者의 경우 行政主體의 一般的인 권유에 따라 民間參與가 이루어진다고 할 때 상당히 부정적인 結果를 豫測할 수 있다. 그것은 극히 被動的인 인물이 아니면 行政力에 의지해 보고자 하는 機會主義者의 參與가 大部分일 것이기 때문이다.

그리고 後者의 경우에 있어서는 우선 企業의 出資時 官과 企業의 유착인식을 불식시켜야 하므로 企業의 이미지가 平素 地域發展에 積極的으로 協助하는 企業으로 하되 수개의 地域企業의 共同出資토록 해야 할 것이다.

또한 住民이 出資할 경우에 商法 §370 §344, §345條에 의하여 議決權이 있는 누적적 優先株를 發行하여 投資토록 하고 利益의 配當은 市中銀行 金利이상이 보장되도록 해야 할 것이다.

4. 對象事業의 選定

公私混合企業의 대상사업을 찾기 위해서는 먼저 공공부문과 민간부문의 특징을 파악하고 양자의 특성이 결합할 수 있는 가능성을 찾아 보아야 한다.

먼저 양부문의 特性으로는 다음과 같은 것이 있다.

- 공공부문이 公益의 실현을 목표로 하는데 비하여 민간부문은 이윤극대화라는 사익의 실현에 주된 목표가 있다.
- 이를 실현함에 있어 공공부문이 물리적 강제력, 또는 권력에 기초하는 것과는 대조적으로 민간부문은 시장기구에서 가격을 통하여 기업과 소비자가 상호이익을 교환한다.
- 공공부문과 민간부문은 각기 공공재와 사적재를 생산하고 이러한 생산을 위한 자원조달에 있어 공공부문은 租稅를 주된 수입으로 하며 민간부문은 소비자가 지불하는 가격 수입에 의해 충당된다.
- 이러한 자원조달과 財貨 서비스의 제공간의 관계는 공공, 민간부문이 각기 일반적 보상관계와 개별적 보상관계로 설명된다.
- 공공부문의 의사결정은 다수결 투표제도 라는 집단적 결정방식의 형태를

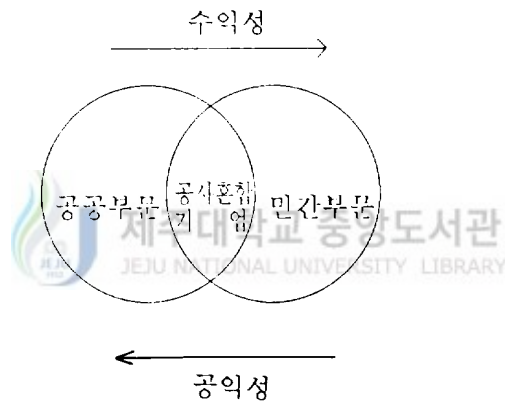
위하는데 비하여 민간부문(企業과 消費者)은 시장기구를 통한 개별적 의사결정에 의존한다.

○ 공공부문은 歲入·歲出 결정에 있어 “확보될 세입에 따라 세출을 결정하거나 필요한 지출에 상응하여 세입을 결정하는” 등 總量概念에 따른 재정결정의 형태를 보인다. 그러나 민간부문은 한계비용과 한계수입이 일치할 때 최적 배분이 이루어지는 등 限界的 概念에 입각한 의사결정의 형태를 보인다.

○ 공공부문은 公共性(Equity)이라는 개념이 중심인데 반하여 민간부문은 자원배분의 效率性(Efficiency)이라는 개념이 중심이다.

이를 간략히 도식화 하면 다음과 같다.

〈圖 IV-1〉 公私混合企業의 公共性和 收益性



따라서 새로운 公私混合企業을 설립하려면 장기적 안목에서 收益性和 公益性的 크기를 예측하고 양자를 모두 실현시키기 위한 민화정도를 측정해 보아야 할 것이다.

대상사업 특성에 따라 다르겠지만 각 대상사업마다 不確實下의 의사결정론을 가정하여 결정하여야 할 것이다.

第Ⅴ章 公私混合企業의 活性化方案

公私混合企業의 活性化方案을 논의하는데 있어 크게 두가지 觀點에서 출발할 필요가 있다. 그 하나는 政策的支援面에서 논의하는 것이고, 다른 하나는 現行法規의 制度的補完 側面에서 논의하는 것이다. 前者의 政策的 側面은 民間參與의 促進, 금융·재정적 지원 강화, 세계면의 지원, 濟州道開發特別法에 의한 地方公社의 積極的育成 등을 포함하고, 後者는 地方公企業 體制의 確立 地方公社의 事業領域 區分의 論理定立, 地方公社 設立制限 緩和 등을 포함하는 것이다.

第 1 節 公社混合企業에 대한 政策的 支援·育成

1. 民間參與의 促進

지방행정환경의 변화는 공사혼합기업의 도입 및 확대를 강하게 요구하고 있으나 우리나라의 현재의 여건은 그렇지 못한 실정이다. 따라서 여기서는 本研究를 진행하는 동안 전문가와의 面談 및 설문조사의 결과분석을 토대로 하여 民間參與를 촉진시킬 수 있는 방안을 알아보려고 한다.

첫째, 民官協力에 대한 理解度를 提高시켜야 한다. 민과 관이 공동출자사업을 벌이는 것에 대한 주민의 시각이 긍정적이지만은 않고 또한 참여기업도 이윤추구의 동기가 강하다는 것은 앞에서 본 바와 같다. 특히 참여기업이 1개이거나 참여업체 선정과정이 긍정하지 못할때, 그리고 평소 지역사회의 발전에 관심이 낮은 기업이 선정되었을 때 官과 財界의 유착의혹이 생길 여지가 있다.

따라서 공사혼합기업을 본격적으로 추진하기전에 주민여론, 업계의 태도, 시장상황 등을 파악하기 위한 사전 說明會, 公聽會 등을 거치는 것이 필요하다.

이것은 동시에 공사혼합기업의 추진을 널리 알리는 弘報效果를 거둘 수도 있다. 특히 民資動員이 市民株方式을 포함할 경우에는 홍보활동이 필수적인 절차가 되는 것이다.

둘째로, 差等配當 등을 통한 收益性을 保障해야 한다. 公私混合企業은 기업성과 공공성의 적절한 조화를 꾀하는 것이기 때문에 수익성이 민간시장 수준만큼 보장되지 않을 가능성이 크다. 그러나 참여업체는 대부분 일정 수준 이상의 배당을 기대할 것이므로 저수준 배당가능성은 민자유치의 저해요인이 될 수 있다.

따라서 지방자치단체의 지분과 민간의 지분 간에 差等配當을 실시하거나 민간지분에 대해 追加的 配當을 실시하는 것을 유인책으로 내세울 수 있을 것이다. 경우에 따라서는 지방자치단체가 배당보증을 하여 일정수준 이상의 배당을 보증하는 방법도 고려할 수 있을 것이다.

세째로, 民資誘致를 체계적으로 추진하기 위해서는 다음과 같은 표준화된 민간자본유치절차를 도입하는 것이 바람직하다.¹⁾

① 민자유치대상사업의 선정 ② 민자유치계획수립 ③ 공고 및 설명회 ④ 민간투자자 공모 ⑤ 민간투자자 선정 ⑥ 실시계획 승인 ⑦ 사업시행 ⑧ 준공검사와 사후관리

2. 金融·財政的 支援 強化

첫째, 공사혼합기업에 투자하려는 민간기업은 금융기관으로부터의 용자를 통해 투자기금을 조달하는 것이 일반적이는데 이 경우 행정기관은 용자를 알선해 주는 동시에 자금용자시 원리금 支給保證을 해 줌으로써 민간참여의 유인을 제공할 수 있다.

둘째, 지방채를 통해 조성된 자금을 공사혼합기업에 참여하는 민간기업에

1) 李琦堯外 1, 前掲論文, pp. 159~160.

용자하는 貸付制度를 생각해 볼 수 있다. 이것은 일본의 '지역총합정비자금대부제도'를 참고할 수 있을 것이다.

셋째, 공사혼합기업을 포함한 地方公企業에 대하여 안정된 저리자금을 지원해 줄 수 있는 「地方金融公庫」의 설립을 적극 추진해야 한다. 이 금고의 기능은 ① 공사혼합기업 또는 지방자치단체가 추진하는 공영개발사업을 포함한 지역개발사업에 대한 장기저리자금의 용자 ② 지방채의 인수·소화 ③ 공기업채권의 발행 등이 될 것이다. 그리고 금고의 재원은 1991년말 현재 1조3천억원이 조성되어 있는 地域開發基金의 일부를 기초로 하되 중앙정부와 지방정부가 공동출자하여 마련될 수 있을 것이다²⁾

다만 잠정적인 조치로서 상하수도사업, 지방공영개발사업 등 지방공기업에만 용자되는 지역개발자금의 대상범위를 공사혼합기업에까지 확대하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

3. 稅制面의 支援育成

公私混合企業은 稅制面에서도 支援 育成되어야 한다. 本格的인 地方自治의 時代에 對備하여 地方的 力量을 키워나가는데 있어 必要한 制度라는 點에서도 公私混合企業에 對한 稅制面의 支援가 있어야 하지만 같은 機能을 遂行하고 있고 또 같은 水準의 公共性을 지닌 다른 公共法人과의 均衡을 위해서도 公私混合企業에 對한 稅制面의 배려는 당연한 것이 아닌가 생각된다.

뿐만 아니라 公私混合企業은 그 設立目的이나 機能에 비추어 國家나 地方自治團體로부터 財政的 支援을 받아 育成되어야 할 조직이요 또한 民間參與가 前提되는 조직이다. 이렇듯 財政支援과 함께 民資의 參與까지 必要로 하는 조직이라는 點에서 稅制支援은 충분한 論理的 根據가 있다 할 것이다.

이러한 觀點에서 조치되어야 할 公私混合企業에 對한 租稅의 減免惠澤으로는

2) 金龍煥, 前掲論文, pp. 56~58.

첫째, 공사혼합기업을 租稅減免規制法에 의한 國稅特例團體로 規定하는 한편,
둘째, 공사혼합기업이 업무상 取得하거나 개발한 土地에 대한 讓渡所得稅의
減免惠澤

셋째, 地方稅中 取得稅, 登錄稅, 財産稅 等に 對한 免除惠澤 등을 들 수 있다.

一部에서는 새로운 施策, 새로운 制度를 導入할 때마다 例外없이 當該施策
이나 制度에 對한 租稅의 減免을 要求한다는 否定的 見解를 제시하고 있으나
적어도 公私混合企業만은 앞서서도 그 까닭을 밝힌 바와같이 이러한 稅制面의
支援이 없는 특히 前示한 바 中央의 建設關聯公社들과 競爭이 될 수 없다는
點도 지적해 두고자 한다.

4. 民主的 統制와 公正한 人事制度의 確立

地方自治團體의 公私混合企業에 대한 統制의 문제는 두가지의 상반된 이해
관계가 존재한다. 즉 그 하나는 公私混合企業의 公益性을 보장하기 위해서는
지방자치단체의 지휘·감독이 필요하다는 것이고, 또 하나는 公私混合企業의
자율성과 독립성을 보장하기 위해서는 關與의 범위가 최소한에 그쳐야 한다는
것이다.

결국 양자간의 이해관계가 조화되는 측면에서 그 해결책을 찾아야 할 것이
다. 결국 公私混合企業에 대한 統制는 지방의회와 주민에 의한 統制를 생각할
수 있는데 이는 주로 議會에 대한 報告의 擴充을 통하여 이루어 질 수 있다.
現行 法體系上으로 지방공기업법상의 지방공사는 주요업무내용을 의회에 보고
하도록 하고 지방출자단체는 그 결산내용을 상세히 보고토록 하는 民主的 統
제수단을 확립하는 것이 필요하다.

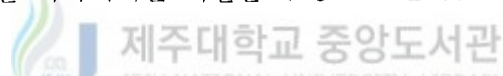
또한 公私混合企業의 人的구성에 있어서 어떻게 경영능력을 갖춘 인재와 조
직을 형성해 나갈 것인가의 문제는 경영전략상 매우 중요한 문제이다. 즉 인
사조직에서 官출신이 대다수를 차지하면 일종의 부작용증세가 생기 민간의 경

영능력을 활용하지 못하고 민간의 자금만을 구하는 방편이라는 비판을 받게 될 것이다. 또한 경영진의 인선과 파견에 대해서도 官側의 낙하산식 인사로 인하여 건전한 조직운영이나 업무수행은 기대할 수 없고 조직의 체계에 장벽을 만들어 官側, 民側이라는 심각한 이중구조를 낳게 될 우려가 있다.

따라서 합리적인 인사제도를 수립하기 위해서는 ① 책임·경영제의 도입 ② 공무원의 파견제도의 도입과 파견공무원에 대한 신분보장 ③ 관리자에 대한 임기보장 방안 등이 검토되어야 한다.

이러한 파견 또는 겸무제도는 제3섹타에 대한 자본의 舍資뿐 아니라 人資의 舍資까지 추구하는 의미가 있고 운영에 대하여 참여를 통한 감독권의 강화를 뜻하기도 한다.

우리나라 公私混合企業의 도입이나 지방공사의 확대에 있어 큰 제약요소가 노조에 의한 파업가능성이라 할 수 있는 바, 이 공무원파견제도는 이 파업가능성의 약화와 파업시 최소한도의 서비스 제공을 가능케 하고 이는 파업가능성 그 자체를 약화시키는 역할을 수행하게 될 것이다.



5. 濟州道開發特別法에 의한 地方公社의 積極育成

濟州道開發特別法은 公私混合企業이 제주지역에 뿌리를 내리고 發展해 나갈 수 있는 특단의 장치들을 구비하고 있다. 同法 제32조에 행정재산 및 보존재산을 출자가능토록 하고 出資의 上限線을 도조례로 정하도록 하였을 뿐만 아니라 도민참여사업에 대한 특별우대제(同法 제39조)를 도입하여 제주도민의 총투자자본의 50% 이상 출자한 사업이나 전고용인의 80% 이상 제주도민을 고용한 사업 등에 대하여는 특별개발우대사업으로 하여 道條例가 정하는 바에 따라 적극육성토록 하고 道知事가 重要하다고 인정시는 補助金을 지급하거나 濟州道開發特別會計에서 事業費를 용자받을 수 있도록 하고 있다. 이와같이 地方公企業法이나 地方財政法에서 公私混合企業의 적극적인 育成을 저해하고

있는 事項들을 제주도개발특별법에 대폭 완화시키고 있는 것은 同法の 제정 목적이라고 할 수 있는 濟州道民의 主體에 의한 濟州開發을 위한 것으로서 이러한 좋은 여건을 최대한 살린 지역기업으로서의 公私混合企業의 적극적인 육성이 시급한 실정이다.

第 2 節 現行關聯法規의 制度的 補完

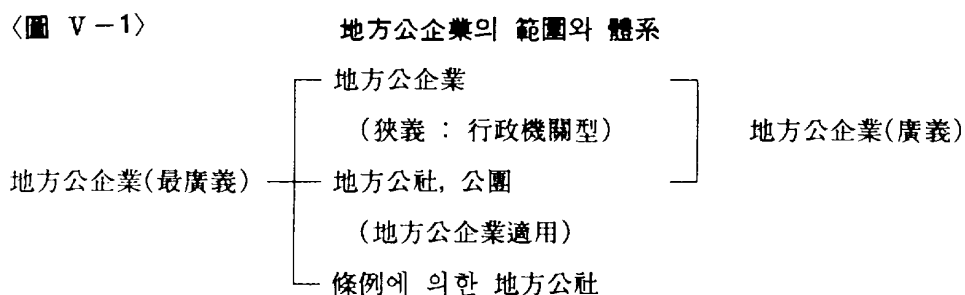
1. 地方公企業體系의 確立

우리나라의 地方公企業은 우선 그 範圍가 애매하고 또한 一義的이 아니다. 地方公企業은 最廣義, 廣義, 狹義로 다양하게 이해되고 있다. 狹義의 地方公企業은 地方公企業法 제2장의 적용을 받는 行政機關型을 지칭하고, 廣義의 地方公企業은 狹義의 地方公企業에 이 법 제4, 5장의 적용을 받는 지방공사와 지방공단을 포함한다. 最廣義의 지방공기업에는 廣義의 地方公企業에 條例에 의한 地方公社를 포함시킬 수 있다.

日本에서 地方公社는 地方公營企業(우리의 狹義의 地方公企業)과 별개로 취급하고, 地方公社에 公法上의 地方公社와 私法上의 地方公社를 포함시키고 있어 地方公企業은 一義的이다.

우리나라는 地方公企業法體系屬에 地方公社를 도입함으로써 동일한 法體系 속에 廣義의 地方公企業과 狹義의 지방공기업을 混用하는 혼란을 빚고 있다.

〈圖 V-1〉



또한 지방공사와 지방공단을 區別하는 것도 實益이 없어 보인다.³⁾ 地方公團은 100% 地方政府의 出資, 地方自治團體의 委任, 委託業務의 수행등 地方公團의 한 特殊形態에 지나지 않다. 地方公社도 지방정부의 委託事務 수행이 가능하다고 볼 수 있기 때문이다.

따라서 우리나라에서는 地方公社型이 地方公企業法 체계속에 포함된 이상 地方公企業法의 地方公企業이란 用語는 最廣義로 해석하고 이 體系속에 狹義의 地方公企業은 別개의 命名으로 구분이 필요한 바, 그 명칭은 行政機關型企業 또는 줄여서 行政企業으로 하든지 日本의 用語를 차용하여 地方公營企業이라 해도 무방할 것이다.⁴⁾

현행의 地方公團은 地方公社에 포함시키고 條例에 의한 지방공사는 地方出資團體(또는 法人)로 명명하여 一義의인 用語體系의 확립이 필요하다. 이때에 지방공사는 地方公企業法에 근거한 法人이고, 地方出資團體(또는 法人)는 私法上の 法人에 地方自治團體가 資本金의 일정비율(예 : 25%) 이상을 출자한 團體로 규정할 수 있다.

현행법체계상으로 地方出資團體의 法的인 근거가 불명확하고 또 출자제한주의 규정을 규정하고 있다.

현행법상의 관계규정을 살펴보면, 地方自治法 제138조는 “地方公企業이 아닌 地方公社”를 條例로서 設立할 수 있게 하고 있으며 이를 근거로 하여 地方財政法은 제15조에서 “條例에 의하여 設立된 地方公社”에 出資를 허용하고 있다.

그러나 이 관계규정에서 “地方公企業이 아닌 地方公社”와 “條例에 의한 地方公社”에 대한 積極的인 개념규정이 없고 兩者間의 관계도 명확하지 않다. 따라서 현행법체계속에서 지방자치법 第138條의 내용은 廣義의 地方公企業의

3) 趙正濟, 都市經濟, 法文社, 1990. p. 71.

4) 金龍煥, 前掲書, p. 77.

한 형태로서의 地方出資團體를 규정하고, 이를 받아 地方公企業法에서는 地方出資團體를 資本金의 일정비율을 出資하는 경우로 구체화하게 되면 廣義의 地方公企業體系가 확립될 수 있게 된다.

地方出資團體의 구체화규정을 지방재정법에 두지 않고 지방공기업법 속에 규정토록 하는 것은 지방공기업법체계의 확립을 위해서 뿐 아니라 뒤에 논의하는 租稅減免規制法上的의 稅制支援對象을 보장받기 위한 것이기도 하다.

2. 業務領域의 制度的 措置

公私混合企業을 積極 育成하기 위해서는 먼저 政府次元에서 공사혼합기업이 관장할 業務領域이 確保될 수 있도록 그 基準과 原則을 設定하여 주는 한편 공사혼합기업이 이들 地方事業을 受容함에 있어 制度的으로 疎外되는 일이 없도록 必要的 法的 措置가 講究되어야 한다.

첫째, 地方의 공사혼합기업과 中央의 建設關聯公社間의 業務管轄이 明定되어야 한다. 이 경우 ① 地方自治團體의 事業은 原則적으로 當該自治團體의 공사혼합기업이 施行하도록 하고 規模나 技術面에서 遂行할 수 없는 事業에 限하여 當該自治團體의 長의 判斷에 따라 中央의 建設關聯公社로 하여금 遂行하도록 하며 ② 2個以上の 自治團體 또는 自治團體와 中央政府가 共同으로 關聯되는 事業은 原則적으로 中央의 建設關聯公社가 管掌하되 그 規模나 성격에 비추어 地方의 공사혼합기업이 수용 可能的 事業에 대해서는 相互協議下에 公私混合企業이 參與하도록 하는 基準과 原則이 바람직할 것으로 본다.

둘째, 建設關聯 各種 法令을 整備하여 地方自治團體의 事業에 대하여는 當該自治團體의 공사혼합기업이 적어도 土地開發公社나 住宅公社의 水準으로 法定事業施行者가 될 수 있도록 關係法令에 法的根據가 設定되도록 해야 할 것이다.

都市計劃事業을 비롯한 宅地 및 住宅事業의 경우 대부분이 建設部長官의 許可나 承認을 받도록 되어 있는데 공사혼합기업에 대한 이러한 法的措置가 이루어지지 않을 경우 不當하게 疎外될 수 밖에 없을 것이다.

따라서 關聯法令의 整備가 어려울 경우에는 地方自治法이나 地方公企業法에 特例規定을 설정하는 方案으로 이를 연구 추진할 수도 있을 것으로 본다.

3. 地方公社 設立制限 緩和

地方公企業法 제49조제1항을 보면 地方公社는 서울特別市, 釜山市, 道와 인구 50만 이상의 市에 한하여 設立이 可能하도록 制限하고 있다. 다만, 인구 50만미만의 地方자치단체도 특별한 사유가 있다고 인정될 경우에는 공사를 설립할 수 있다. 이 규정은 但書條項으로 문턱이 터놓기는 하였으나, 일응 규제중심이기 때문에 제한효과가 클 것으로 보인다. 그러나 사업의 규모에 대한 규정이 있기 때문에 이 인구규모에 의한 제한은 二重的인 제한을 의미한다. 이런점에서, '92년 9월 입법예고된 지방공기업법중 개정법률(안)에서 지방공사 및 지방공단을 설립할 수 있는 지방자치단체의 범위를 모든 지방자치단체로 확대한 것은 바람직한 일이라 하겠다.

第 3 節 公私混合企業의 모델 研究

本節에서는 公私混合企業의 設立에 대한 調査結果分析과 기존관광개발사업의 開發事例를 토대로 하여 관광유원지, 골프장, 관광농원개발에 대한 適正모델을 設定하고 설정된 모델을 중심으로 타당성을 검토해 보고자 한다.

1. 公私混合企業의 모델 設定

가. 觀光遊園地 開發 모델

觀光遊園地 開發에 대한 모델은 민간사업자에 의한 리조트 개발사례와 公共機關에 의한 국민관광지 개발사례를 비교 검토한 후 各 開發事例의 長點을 살릴 수 있도록 하였다.

즉, 민간사업자에 의한 리조트 개발인 경우 <表 V-1>에서 보는 바와 같이 대규모의 자본이 소모되고 상업시설에 치중함으로써 소규모 지역자본의 참여가 곤란하고 영리위주의 개발이 되고 있는 반면 公共機關에 의한 國民觀光地開發은 投資되는 事業費에 비하여 收益性を 경시하고 있음에 따라 公私混合企業으로서의 觀光遊園地 開發 모델은 ① 국민관광지 규모의 면적과 녹지공간의 확보 ② 유스호스텔시설 ③ 운동시설 ④ 상업 및 오락시설 등을 계획함으로써 公共性和 收益性が 調和를 이루도록 하였으며, 사업규모에 있어서도 公有地를 地方自治團體가 現物投資토록하고, 제주도개발특별회계 또는 관광진흥기금 등의 용자로 재원을 조달함으로써 초기출자금을 30억원 규모로 하였다.

〈表 V-1〉 관광유원지개발모델

구분	개발주체	사업개요	사업비및 재원조달	기구및 인력	경영수지판단																				
리조트개발사례	민간사업자	<ul style="list-style-type: none"> • 면적:6천평 • 기반시설:도로,상하수도,주차장등 • 오락시설:회전목마,회전비행기,모노레일등 • 운동시설:볼링장,테니스장,육내외풀장등 • 부대시설:극장식식당,카지노,사우나,소극장,휴게실등 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업비:353억원 • 재원조달: 초기출자금 213억원 은행융자 140억원 	2支配人 6個部	<p>(단위:억원)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>수입</th> <th>지출</th> <th>순이익</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1차년도</td> <td>88</td> <td>77</td> <td>11</td> </tr> <tr> <td>2차</td> <td>97</td> <td>83</td> <td>14</td> </tr> <tr> <td>3차</td> <td>107</td> <td>90</td> <td>17</td> </tr> <tr> <td>4차</td> <td>118</td> <td>93</td> <td>25</td> </tr> </tbody> </table> <p>* 당기순이익이 매년 약30%씩 증가하여 5차년도부터 융자금의 원금 상환</p>	구분	수입	지출	순이익	1차년도	88	77	11	2차	97	83	14	3차	107	90	17	4차	118	93	25
구분	수입	지출	순이익																						
1차년도	88	77	11																						
2차	97	83	14																						
3차	107	90	17																						
4차	118	93	25																						
국민관광지개발사례	공공기관	<ul style="list-style-type: none"> • 면적:45천평 • 기반시설:진입로,상하수도,주차장등 • 숙박시설:유스호스텔1동(50실규모) • 운동시설:테니스장,유년활동장 • 휴양시설:야외공연장,피크닉장 • 녹지지구:담방,산책로 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업비:87억원 공공기관:46억원 민자유치:41억원 * 수익시설에 민자유치 	-	-																				
관광유원지개발모델	공공·민간합동	<ul style="list-style-type: none"> • 면적:50천평 • 기반시설:도로,상하수도,주차장등 • 숙박시설:유스호스텔1동(50실규모) • 운동시설:테니스장,볼링장,풀장,사격장 • 오락시설:회전목마,모노레일등 • 상업시설:매점,식당,휴게소등 • 녹지지구:담방,산책로,피크닉장 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업비:125억원 공공기관:50억원 민간자본:75억원 • 재원조달 초기출자금 75억원 현물출자 (공유지)45억원 • 관광진흥기금, 제주도개발특별회계등융자:50억원 	3個課 50名	<p>(단위:억원)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>수입</th> <th>지출</th> <th>순이익</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1차년도</td> <td>46</td> <td>40</td> <td>6</td> </tr> <tr> <td>2차</td> <td>55</td> <td>47</td> <td>8</td> </tr> <tr> <td>3차</td> <td>65</td> <td>55</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>4차</td> <td>76</td> <td>64</td> <td>13</td> </tr> </tbody> </table> <p>* 당기순이익이 매년 약30%씩 증가하여 5차년도에 순익분기점에 도달</p>	구분	수입	지출	순이익	1차년도	46	40	6	2차	55	47	8	3차	65	55	10	4차	76	64	13
구분	수입	지출	순이익																						
1차년도	46	40	6																						
2차	55	47	8																						
3차	65	55	10																						
4차	76	64	13																						

註) 리조트개발과 국민관광지 개발에 관한 사례는 濟州道の 관계부서에서 얻은 자료를 재정리한 것이며, 관광유원지 개발모델은 델파이方法 運營時 구성된 모니터팀의 조언을 받아 설정하였다.

나. 골프장 開發 모델

골프장開發모델은 기 사업허가를 득하고 추진중에 있는 2개의 골프장을 기준으로 설정하였다.<表 V-2>

<表 V-2> 골프장 개발 모델

구분	개발주체	사업개요	사업비및 재원조달	기구및 인력	경영수지판단			
					구분	수입	지출	개손익
개발사 례 1	민간 사업자	<ul style="list-style-type: none"> • 면적:340천평 • 골프코스:회원제 18홀, 대중9홀 • 기반시설:도로,상하수도,주차장등 • 부대시설:테니스장,케이트볼장 • 편의시설:휴게소,클럽하우스 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업비:340억원 <부지매입비별도> 	3개과 10개계 100명	(단위:억원)			
					1차년도	14	18	△4
					2차	20	23	△3
					3차	25	26	△1
					4차	31	31	0
*5차년도에 손익분기점 도달								
개발사 례 2	민간 사업자	<ul style="list-style-type: none"> • 면적:310천평 • 골프코스:회원제 18홀, 대중6홀 • 기반시설:도로,상하수도,주차장등 • 부대시설:테니스장,케이트볼장등 • 편의시설:클럽하우스, 휴게소등 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업비:350억원 <부지매입비 별도> 	상동	(단위:억원)			
					1차년도	11	14	△3
					2차	13	15	△2
					3차	16	17	△1
					4차	20	20	0
*5차년도에 손익분기점 도달								
개발 모델	공공 · 민간 합동	<ul style="list-style-type: none"> • 면적:300천평 • 골프코스:회원제 18홀, 대중9홀 • 기반시설:도로,상하수도,주차장등 • 부대시설:테니스장,케이트볼장 • 편의시설:클럽하우스, 휴게소등 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업비:400억원 <공공 200억원, 민간 200억원> • 재원조달 원시출자금: 210억원 현물출자 (공유지):60억원 • 은행융자등 190억원 	상동	5차년도에 손익분기점 도달			

註) 골프장개발 사례는 현재 공사중이거나 계획중인 골프장 2개소를 방문하여 취합한 자료를 재정리한 것이며, 개발모델은 델파이方法 운영시 구성된 모니터 팀의 조언을 받아 설정하였다.

다. 觀光農園 開發 모델

관광농원개발모델 설정을 위하여 기존의 관광농원 2개소의 개발사례를 검토한 결과 規模면에서 영세하고 단조로운 개발이 되고 있었다. 따라서 이러한 점을 보완하기 사업의 규모를 확대하고 숙박기능을 부여하였으며 농산품판매 일변도에서 탈피 재래가축의 사육과, 향토음식판매시설 등을 갖추고 기반시설을 대폭 보강하였다.<表 V-3>

<表 V-3> 관광농원 개발모델

구분	개발주체	사업개요	사업비및 재원조달	기구및 인력	경영수지판단
개발 사례 1	민간 사업자	<ul style="list-style-type: none"> • 면적: 7,400평 • 농업시설 시설감골 1,000평 키위·파인애플등 2,900평 화훼 2,700평 • 편의시설 휴게소, 직매장등 • 기반시설 저온저장고, 주차장등 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업비: 429백만원 <부지매입비별도> • 재원조달 원시출자금 289백만원 농어촌발전기금 융자 140백만원 	농가5호 공동참여	<ul style="list-style-type: none"> • 연간수입: 155백만원 -'91래방객 20,000명 • 운영비: 80백만원 • 연간소득: 75백만원
개발 사례 2	민간 사업자	<ul style="list-style-type: none"> • 면적: 11,000평 • 농업시설 시설감골 1,000평 화훼 1,000평 아열대과수 2,000평 • 편의시설 휴게소, 직매장 • 민박1동(6실) 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업비: 351백만원 <부지매입비별도> • 재원조달 원시출자금 372백만원 농어촌발전기금 융자 19백만원 	상 동	<ul style="list-style-type: none"> • 연간수입: 36백만원 -'91래방객: 14,800명 • 운영비: 30백만원 • 연간소득: 6백만원
개발 모델	공공 · 민간 합동	<ul style="list-style-type: none"> • 면적: 10,000평 (관광농원 3,000평, 농장 7,000평) • 농업시설 시설감골, 화훼, 아열대 과수, 재래가축사육시설 • 편의시설 휴게소, 식당, 직매장 • 숙박시설: 방갈로 10동 • 기반시설 도로, 상하수도, 저온저 장고등 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업비: 1,500백만원 (공공 450백만원 민간 1,050백만원) • 재원조달 원시출자금 1,000백만원 농어촌발전기금, 제주도개발특별 회계등융자 500백만원 	3개부 15명 *기타 소요 인력: 인부 고용	<ul style="list-style-type: none"> • 연간수입: 450백만원 · 농산물판매수입 100백만원 • 방갈로임대수입 200백만원 · 기타판매수입 100백만원 • 운영비: 250백만원 · 인건비: 100백만원 · 자재비: 100백만원 · 고용인건비: 50백만원 • 연간소득: 200백만원

註) 관광농원 개발 사례는 濟州道의 관계부서에서 얻은 자료를 재정리한 것이며, 개발모델은 關係 公務員의 조언을 받아 설정하였다.

2.公私混合企業의 모델 比較

관광유원지, 골프장, 관광농원개발에 대한 설정된 모델의 長·短點은 <表 V-4>와 같다.

<表 V-4> 公私混合企業의 모델 比較

구분	모델의 내용	장 점	단 점
모델 1	○관광유원지 개발 • 면적:50천평 • 사업비:125억 -출자비율: 공공 40%, 민간 60%	• 기업성과 수익성을 조화시킨 관광지 조성 가능 • 인허가와 관련한 특혜시비 불식	• 전문기술인력소요 • 관·민의 유착시비 우려
모델 2	○골프장개발 • 면적:300천평 • 사업비:400억원 -출자비율: 공공 50% 민간 50%	• 도민주체 개발에 대한 공감대 형성 • 인허가와 관련한 특혜 시비 불식	• 막대한 자금과 조직이 필요 • 경영수지의 불확실성
모델 3	○관광농원 개발 • 면적:10천평 • 사업비:15억원 -출자비율 공공 30% 민간 70%	• 규모있는 관광농원 조성 가능 • 새로운 관광성향에 부합	• 민간사업자와의 마찰 및 반발우려 • 상대적으로 사업수익 저조

모델 1은 면적 50천평 규모에 사업비 125억원을 투자하여 관광유원지를 開發하는 案이고 모델2는 300천평의 면적에 사업비 400억원을 투자하여 골프장을 조성하는 案이며 모델3은 10천평의 면적에 사업비 15억원을 투자하여 숙박기능을 겸하는 관광농원을 開發하는 案이다,

이러한 3개의 모델은 <表 5-4>에서 보는바와 같이 各各 長·短點이 있다. 그러나 우리지역에서 公私混合企業을 運用해본 經驗이 없고, 住民들의 認識이 生소한 점을 감안하여 加급적 造출한 規模로 出發하면서도 보다 내실있는 운영을 통하여 事業收益도 極大化할 수 있는 事業을 推進해보고, 그 결과에 따라 점차 補完, 發展시켜 나가는 것이 옳은 것이라는 觀點에서 생각해 본다면 모델3이 適正한 方案이 아닌가 判斷된다. 또한 이러한 觀光農園의 開發모델은 시범사업을 통한 검증을 거쳐 觀光牧場, 觀光漁村 등에도 擴大適用이 可能할 것으로 보인다.



第Ⅵ章 要約 및 結論

本研究는 오늘날 地方自治制의 本格展開에 따라 빈약한 地方財政의 打開策으로 최근 우리나라에서 활발하게 論議·研究되고 있는 公私混合企業의 濟州道 觀光開發事業에의 導入 妥當性和 活性化 方案을 다각도로 살펴보았다.

公私混合企業은 公企業性의 경직된 運營구조와 民營化에서 오는 獨점의 弊害를 줄이면서 公益性和 收益性을 동시에 보장토록 하는 새로운 經營方式으로서 官의 行政力과 民의 資本 高給인력, 經營기술을 結合하므로써 보다 양질의 公共적 서비스를 提供하여 地方재정의 부담을 덜고, 특히 지역의 資本을 형성하고, 開發경험과 技術을 축적함으로써 새로운 지역의 개별주체를 창출할 수 있다는 점에서 기대를 모으고 있으며 이는 2次에 걸친 전문가들에 대한 조사 結果에서도 입증되었다. 그러나 公私混合企業은 이러한 많은 장점에도 불구하고, 현실적으로 제주도 觀光개발사업에의 도입에는 여러가지 검토되어야 할 과제를 안고 있다.

첫째로, 公私混合企業에 대한 民과 官의 理解度를 提高시켜야¹⁾ 한다. 民과 官이 共同出資事業을 벌릴경우 주민의 시각이 긍정적이지만은 아닐 것이므로 사전에 설명회, 公청회 등을 거쳐 충분한 홍보와 함께 참여기업도 가능한 한 다수의 기업을 공동 출자하도록 하고, 도민주 모집에 의한 지역주민의 참여대 책을 강구해야 할 것이다.

둘째로, 公私混合企業은 민간과 공공의 合作형태이므로 公共性和 企業性이 調和되도록 해야 한다. 구체적으로는 民과 官의 합자비율, 사업의 내용과 성 격, 인적구성, 사업의 지속성 등에 관한 이해관계가 民과 官간에 적절하게 조 정되어야 한다.

셋째로, 대상사업의 선정에 신중할 것이 요망된다. 民間의 領域과 마찰을 피

1) 龔龍洙, 前揭書, p. 34.

하면서 公共性을 띄고 企業性을 가미할 수 있는 사업, 특히 사업인허가와 관련하여 특혜시비가 일 수 있는 사업을 公私混合企業方式으로 추진함이 바람직하다 할 것이다.

넷째로, 조직상의 과제로서 어떻게 하면 유능한 전문 경영인을 확보하며 책임경영을 통하여 公私混合企業의 운영에 대한 확신을 갖게 할 수 있는가의 문제이다. 公私混合企業은 의사결정의 지연, 책임의 전가 등 사기업과 행정의 결점들이 언제든지 나타날 개연성을 내포하고 있기 때문에 공사혼합기업에 있어서 경영책임을 명확히 하고 官의 개입은 가급적 최소한에 그쳐야 한다.²⁾

결론적으로 公私混合企業은 地方自治時代의 到來와 함께 지방사업을 보다 효율적으로 추진하고, 부족한 재원을 확충하기 위한 새로운 경영형태로서 우리나라의 各 地方自治團體들로부터 각광을 받고 있는 현 시점에서, 제주도인 경우 제주도개발특별법상에 공사혼합기업의 토착·발전할 수 있는 특단의 장치들을 마련하고 있는바 보다 공사혼합기업에 대한 심도있는 연구와 내실있는 추진을 통하여 지방재정의 확충은 물론 제주도 관광개발에서의 문제점인 지역 자본과 기술의 부족 그에 따른 개발주체의 문제등을 종합적으로 해결할 수 있다고 하겠다.

지금까지 델파이方法에 의거 關係專門家들에 대한 設問結果를 토대로 公私混合企業의 濟州道觀光開發事業에의 導入·活性化 方案을 提示하였다. 그러나 델파이方法 運營에 있어 선정된 應答者 集團은 公私混合企業에 대한 充分한 經驗이 부족하였고, 研究者의 設問內容의 미흡, 델파이 進行에 있어 時間上 제약으로 인해 충분히 究明되지 못한 점도 다수 있었다.

이러한 미진한 사항들은 公私混合企業의 逆機能克服方案을 중심으로 하여 향후 研究課題로 삼고자 한다.

2) 방송철, 前揭論文, p. 95.

參 考 文 獻

1. 國 內 文 獻

《 書 籍 》

- 金安濟, 地域開發과 地方自治行政, 大明出版社, 1989. 3.
- 黃明燦, 地域開發論, 法文社, 1991. 3.
- 宋大熙, 韓國의 公企業管理政策, 韓國컴퓨터 產業株式會社, 1989. 12.
- 俞 焄, 公企業論, 法文社, 1987
- 李琦雨外1, 地方行政에 있어서 公私混合企業에 관한 研究,
韓國地方行政研究院, 1991. 2.
- 崔永出, 官·學·企連繫를 통한 地域開發 推進方案, 韓國地方行政研究院, 1991. 8.
- 朴熙正外1, 濟州道 地域經濟의 育成方案, 韓國地方行政研究院, 1989. 8.
- 金基玉外2, 濟州道 開發事業에 대한 住民參與方案에 대한 研究, 1991. 2.
- 全羅北道, 제3섹터 公企業 무엇인가, 지영사, 1991. 2.
- 內務部, 地方公企業 擴大推進計劃, 1992.
- 金龍煥, 民官共同出資事業理論과 實際, 三進出版社, 1992. 8.
- 金信福, 發展企劃編, 博英社, 1988.
- 金弘基譯, Megatrends 2000, 한국경제신문사, 1990.

《 論 文 》

- 李鳳燮, “第3섹터의 育成을 통한 地域開發의 促進”, 內務部 地方行政研修院,
市長·郡守班 修了論文, 1989
- 趙正濟, “自治地域開發과 第3섹터의 關係模型”, 地方自治行政의 效率의 展
開 세미나 報告書, 韓國地方行政研究院, 1991. 9.
- 金龍煥, “民官共同出資事業이 支援育成에 관한 研究”, 석사학위논문, 연세대
학교 대학원, 1991. 12.

- 裴龍洙, “民官共同出資事業에의 民間參與 促進方案”, 地方經營活性化研鑽會 主題論文, 1992. 9.
- 金大源, “公企業統制”, 석사학위논문, 경북대학교 대학원, 1985
- 高南旭·梁永哲, “內生的 地域開發을 위한 政策代案의 摸索”, 논문집, 제30집, 제주대학교, 1990. 6.
- 張聖洙, “濟州道 觀光政策의 現況과 課題”, 제주대학교 행정대학원 강의교재, 1991, 11.
- 趙正濟, “地方公企業 領域의 適正化方向”, 地方經營活性化研鑽會 主題論文, 1992. 9.
- 망송철, “地方行政에 있어서 民間部門 活用方案에 관한 研究”, 석사학위논문, 경희대학교 대학원 1992. 2.
- 洪完植, “地方自治와 民間資源의 活用”, 地方과 行政研究, 제2권 제1호, 1990. 12.
- 南洧鎭, “民官共同出資制度의 導入·推進”, 自治經營, 창간호, 1992. 6.
- 國土開發院, “제3섹타의 변천과 과제”, 국토정보, 1990. 4.
- _____, “民間活力型 開發과 제3섹타”, 국토정보, 1990. 4.
- _____, “제3섹타와 民主的 統制”, 국토정보, 1990. 4.
- 金 源, “도시공공서비스의 민간공급이론과 그 적용 가능성에 관한 연구”, 국토계획, 제20권 제1호, 1985.
- 金東建, “都市 및 地域開發을 위한 財源 調達 및 民間參考方案에 관한 研究” 行政論叢, 제24권 제2호, 1986.
- 金泰保外4, “濟州道觀光所得의 經濟效果分析”, 1992. 2.
- 梁永哲, “內生的 地域開發에 관한 研究”, 博士學位論文, 건국대학교 대학원, 1990.

2. 外國文獻

- Theodore Levitt, The third Sector ; New Tactics for a Responsive Society, Amacom Press, New York, 1973.
- Michael E, McGill and Leland M. Wooten, "Management in the Third Sector", PAR, 1975.
- Amitai Etzioni, "The Third Sector and Domestic Missions", PAR, 1973.
- B. C. Swith, Decentralization, Allen and Unwin, London, 1985.
- E. S. Savas, Privatizing the Public Sector, Chatham House, New Jersey, 1982.
- P. Kotler and M. A. Murray, "Third Sector Management – The Role of Marketing", PAR, 1975.
- C. Weinberger, "the Federal Perspective on third Sector Management", PAR, 1975.
- 公共投資 Journal社(編), 第3セクターの設立, 運営の指針, 公共投資 Journal社, 東京, 1985.
- 中馬邦昭, "民間活力の活用と第3セクターの現状", 地域開発, 1989.
- 鈴木陸, "フテソスの都市の整備・建設・管理 等 における公社合同", 地域開発, 1990.
- 砂川福七郎, "都市開発 における 第3セクター方式の 役割と限界", 都市問題, 1981.
- 寺西俊一, "民間活力型 開発と 第3セクター", 都市問題, 1988.
- 水島孝治, "第3セクターの 社会的 含意", 地域開発, 1989.
- 寺尾晃洋, "第3セクターの 變遷と課題", 1988.

ABSTRACT

A STUDY ON THE WAYS AND MEANS OF UTILIZING THE THIRD SECTOR : A CASE STUDY OF TOURISM DEVELOPMENT PROJECT IN CHEJU ISLAND

KANG TACK-SANG

Department of Business administration
Graduate School of Business Administration
Cheju National University

The purpose of this study is designed to examine the validity of adapting an enterprise mixed with the public and the private sectors(the third sector), which have been actively discussed and studied recently, into the tourism development project in Cheju island and the plan to activate it, as well.

This study is divided into 6 chapters. The chapter1 is related to the purpose, the range, and the manner of examination ; the chapter 2 to its concept, historical development and types of establishing the theoretical study on the enterprise

mixed with the public and the private ; and the chapter 3 to the actual conditions and problems in applying the enterprise in Korea. In the chapter 4, in order to examine and study the plan introducing the enterprise into the tourism development project in Cheju island, the regional situation, and the condition to propell tourism development of Cheju island and plans and results to examine the establishment of the enterprise have been analyzed. The chapter 5, on the basis of several problems refered above, divides the plan to activate the enterprise into two parts, examines and suggests a suitable model. The chapter 6 is related to supple and arrange the general contents of this study.

This study is performed by the examination of documents as well as the actual proofs. As you can see at the bibliography, the study by documents refered to various kinds of books and the preceding study treatises, and the study by the actual proof, on the basis of the theoretical study, performed an interview with the professionals concerned and examined and analyzed through Delphi method. The professionals concerned is consisted of local committees, and various kinds of professionals such as the press, the business, the financial, and the academia.

The conclusion gained through this study is as follows.

First, the introduction of the enterprise into Cheju island is desirable.

Not only the development of Cheju island by the exogenous powers, which has been pointed as problems in the process of developing Cheju island, but also the lacking of development capital and technologies can be supplied in a desirable manner through self-reliance development of the people of Cheju island.

Second, the basic concept of managing the third sector should be emphasised on the public interests mixed with enterpriser spirit and the host developers be com-

posed of local government and citizens. Among these involved, professional top managers should be involved in the development from the people of Cheju island. Third, amenities like amusement parks and golf courses, etc., which may cause to give special favors to some specific persons in permission, are desirable as projects in the third sector.

Forth, the third sector, considering public interest and equality with public corporations concerned with central government, is needed to be provided tax exemption and financial support.

But, because there is no previous example of the enterprise mixing the public and the private in our region, there is no accumulated experience. Therefore, it is not easy to guess the success or the failure of the business. Accordingly, in order to develop continuously without problems the enterprise mixing the public and the private, must be required further examine and devise the best policy for various problems anticipated, namely, the subject of establishment, the selection of object business, and the participation of the public.

조 사 설 문 지 (I)

안녕하십니까?

저는 제주도 관광개발사업에 공·사혼합기업(제3섹터)의 도입과 운영 방안이라는 제목으로 연구를 진행하고 있습니다. 오늘날 지방자치시대의 진전에 따라 다양화된 지방행정서비스를 공급하고 지방재원을 보충하며, 각종 지역개발 사업을 효율적으로 추진하기 위한 방법으로 민간부문의 자본과 경험을 활용코자 하는 문제에 지대한 관심과 연구가 활발한 실정입니다. 따라서 저는 이번 기회에 선생님과 함께 제주도 관광개발에 있어 공공부문과 민간부문의 협력 가능성을 모색하고 그 구체적인 대안을 제시하고자 본 조사표를 작성하게 되었습니다.

조사표 형식은 델파이(Delphi) 방법을 사용하였습니다. 델파이방법은 해당분야의 전문가와 관계자만을 대상으로 하는 설문방식으로서 2~4차례 걸쳐서 질문한다는 것이 특징입니다. 본 연구의 응답자 구성은 지방의회, 언론계, 기업계, 금융계, 학계, 관계의 관련 전문가 등으로 구성되어 있습니다. 아무쪼록 공사다망하신 가운데서도 선생님의 고견을 말씀해 주시면 귀중한 연구자료로 사용하겠습니다. 아울러 본 조사는 개인에 관한 사항은 일체 밝히지 않으며, 통계 자료외에 다른 용도로는 절대 사용하지 않을 것임을 약속드립니다.

감사합니다.

1992년 9월 일

제주대학교 경영대학원 석사과정 관광경영전공 **강택상** 드림

7. 공사혼합기업의 설립 자본금 규모는?

- (1) 5천만원 이하
- (2) 5천만원~1억원 미만
- (3) 1억~5억원 미만
- (4) 5억~10억 미만
- (5) 10억 이상~30억 미만
- (6) 30억원 이상

8. 공공혼합기업에 대한 민간기업의 투자 비율은?

○ 공 공 ()% ○ 민 간 ()%

9. 공사혼합기업의 대상사업으로 가장 시급한 순서대로 3가지만 기입해 주십시오.

- ()
- (1) 쓰레기 처리 (2) 농수산물 가공 (3) 주차장 관리
 - (4) 종합운동장, 체육관 (5) 공원 및 유원지 개발
 - (6) 문화시설 (7) 종합 터미널 (8) 석산 개발
 - (9) 호텔, 레저시설 (10) 지하상가 조성 (11) 기타()

10. 공사혼합기업에 참여하는 민간기업의 수로써 적당하다고 생각되는 것은?

- (1) 1개 기업
- (2) 2개 기업
- (3) 3개 기업
- (4) 4개 기업
- (5) 5개기업 이상

11. 공사혼합기업에 민간이 참여하는 형태로서 도민주를 발행하는 것은?

- (1) 매우 바람직한 방식 (2) 바람직한 방식 (3) 그저 그런 방식
- (4) 일반기업의 참여나 마찬가지로 방식 (5) 실효성이 없는 방식

12. 공사혼합기업에 타지역 기업체의 참여와 관련하여 귀하의 견해는?

- (1) 주된 사무소가 제주도내에 위치한 업체만 참여가 바람직함.
- (2) 주된 사무소가 제주도지역에 위치한 업체로 하되 제주출신 교포 자본 참여 허용
- (3) 제주도내에 지점을 개설한 업체도 허용
- (4) 근거 지역은 무관하다
- (5) 기 타()

13. 공사혼합기업에 참여하는 업체의 선정기준은?
- (1) 지역발전에 대한 기여도 (2) 기업 윤리성
 (3) 사업지속능력(자본조달, 신용) (4) 공공성이 강한 법인
 (5) 지역주민의 고용을 대량 창출할 수 있는 업체
14. 관광개발사업에 공사혼합기업을 도입한다면 그 대상사업으로서 적합한 것을 우선순위에 따라 3가지만 기입해 주십시오.
- (1) 쇼핑센터 (2) 숙박시설 (3) 운수업 (4) 골프장
 (5) 여행사 (6) 유원지 개발 (7) 컨벤션시설 (8) 기타()
15. 제주도의 관광개발은 자본과 기술이 부족하여 외생적 개발이 이루어져 왔다는 비판도 있습니다. 공사혼합기업을 도입한다면 자본과 기술 및 개발 주체의 문제가 해결된다고 보시는지요?
- (1) 해결된다고 본다 (2) 조금 해결될 것이다
 (2) 그저 그렇다 (4) 별로 도움이 안된다
 (5) 해결되지 않는다 (6) 기타(서관)
16. 관광개발사업에 공사혼합기업 도입시 기대되는 효과는?
- (1) 지방자치단체의 개발참여로 주민의 개발에 대한 거부감 해소와 신뢰성 확보
 (2) 민간부문의 개발보다 공익성과 형평성 확보
 (3) 외생세력의 개발주도를 견제할 수 있는 지역공기업 육성
 (4) 기 타()
17. 관광개발사업에 공사혼합기업 도입한다면 그 설립 단위는?
- (1) 도 단위에서 설립 (2) 시군 단위에서
 (3) 도와 시군 공동으로 설립 (4) 도와 시군별로 설립
 (5) 기 타()

18. 관광개발사업에 공사혼합기업 도입한다면 그 추진방식은?
- (1) 적은 규모의 시험사업을 운영해 본후 점차 확대
 - (2) 상징적으로 큰 규모의 사업 선정
 - (3) 기존 관광업체의 사업 규모로 설립
 - (4) 기 타()
19. 공사혼합기업을 도입한다면 그 경영 이념은?
- (1) 공공성 최우선 (2) 공공성 위주 기업성 가미
 - (3) 기업성 위주 (4) 기업성 최우선
 - (5) 기 타()
20. 참여 기업체에 대한 수익성은?
- (1) 수익성을 기대해서는 안된다.
 - (2) 장기적으로 수익성이 보장되어야 한다.
 - (3) 단기적으로 수익성이 있어야 한다.
 - (4) 기 타 ()
21. 공사혼합기업의 운영주체는 누가 되는것이 바람직하다고 생각하십니까?
- (1) 지방자치단체 (2) 참여 기업 (3) 양자 공동
22. 제주도에 공사혼합기업을 설립한다면 전문적 경영인이 필요하다고 본다. 경영책임자의 선임은?
- (1) 제주도내에 행정기관이나 기업체내에서 선임
 - (2) 제주 출신 전문경영인 초빙
 - (3) 외부에서 전문경영인 초빙
 - (4) 기 타()
23. 공사혼합기업에 공무원을 파견한다면 그 형태로서 적절한 것은?
- (1) 퇴직방식 (2) 휴직방식 (3) 파견방식
 - (4) 겸직방식 (5) 기 타 ()

* 다음은 자료분류용 설문입니다.

1. 귀하의 소속은? ()
2. 귀하의 직급과 직위는? ()
3. 귀하의 성별은? ()
4. 귀하의 연령은? ()
5. 귀하의 학력은? ()
6. 제주도내 총거주 년수? (제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY)
7. 귀하의 출생 지역? (시도)

※ 대단히 수고하셨습니다. 감사합니다.

조 사 설 문 지 (Ⅱ)

안녕하십니까?

공사다망하신 중에도 지난번 제1차 설문에 응해 주셔서 정말 고맙습니다.

선생님께서 대답해 주신 설문지 내용은 저의 연구에 많은 도움을 주고 있습니다. 이번 설문은 제가 선정한 전문가 여러분들이 응답해 주셨던 지난번 제1차 설문의 결과를 집계·종합한 내용에 대하여 다시한번 그 타당성과 신뢰성을 검증하기 위한 것입니다.

다시 한번 선생님께 무리한 부탁을 드리게 되어 죄송한 마음을 전하면서 많은 지도편달을 바랍니다.

1992. 11. .

제주대학교 경영대학원 석사과정 관광경영전공 강택상 드림

* 첨부한 제1차설문의 결과표를 보시고, 다시금 귀하의 견해를 정리하시어, 각 항목마다 가장 적절하다고 생각되는 번호에 V표를 하여 주십시오.

공사혼합기업을 제주도 관광개발사업에 도입하는데 대하여

1. 지방자치시대를 맞아 지방자치단체는 경영수의 사업을 더욱 확대해 나가야 하며 그 방법의 하나로 공공부문과 민간부문이 공동출자한 공·사혼합기업을 운영하는 것은 바람직한 방식이다.

- (1) 매우 바람직하다 (2) 바람직하다 (3) 그저 그렇다
(4) 바람직하지 않다 (5) 대단히 바람직하지 않다

2. 공·사혼합기업의 도입은 시기적으로 적절하다.

- (1) 매우 적절하다 (2) 적절하다 (3) 그저 그렇다
(4) 적절치 못하다 (5) 대단히 적절치 못하다

3. 공·사혼합기업의 도입시에는 그간 지역개발의 문제점으로 제기되어 온 자본과 기술의 부족, 개발주체의 문제의 해결에 다소 도움이 될 것이며, 개발에 있어서 형평성, 공정성을 확보하게 되어 주민들의 개발에 대한 거부감 해소에도 기여를 할 것이다.

- (1) 큰 도움이 된다 (2) 도움이 된다 (3) 그저 그렇다
(4) 별로 도움이 안된다 (5) 전혀 도움이 안된다

□ 공·사혼합기업의 설립규모 및 운영에 대하여

4. 공·사혼합기업의 설립자본금 규모는 30억원 이상으로 하되 사업의 종류에 따라 10억원 이상도 무방하다

- (1) 매우 적절하다 (2) 적절하다 (3) 그저 그렇다
(4) 적절치 못하다 (5) 대단히 적절치 못하다

5. 공·사혼합기업의 설립 단위는 도단위 또는 도와 시군 공동으로하여 적은 규모의 사업을 시행해 본후 시군단위까지 그리고 대규모사업으로 점차 확대해 나가는 것이 바람직하다.

- (1) 매우 바람직하다 (2) 바람직하다 (3) 그저 그렇다
(4) 바람직하지 않다 (5) 전혀 바람직하지 않다

6. 공·사혼합기업의 경영이념은 공공성을 위주로 하되 기업성을 가미해야 하며, 장기적으로는 수익성이 보장되어야 한다.

- (1) 정말 그렇다 (2) 대체로 그렇다 (3) 그저 그렇다
(4) 별로 그렇지 않다 (5) 전혀 그렇지 않다

7. 공·사혼합기업의 운영주체는 공공과 민간의 공동으로 하되 제주지역 출신의 전문경영인을 초빙하는 것이 바람직하다.

- (1) 매우 바람직하다 (2) 바람직하다 (3) 그저 그렇다
(4) 바람직하지 않다 (5) 전혀 바람직하지 않다

8. 공·사혼합기업에 공무원을 파견하는 형태는 일정기간 파견형식이 바람직하며 퇴직방식도 병행할만하다
- (1) 정말 그렇다 (2) 대체로 그렇다 (3) 그저 그렇다
(4) 별로 그렇지 않다 (5) 전혀 그렇지 않다
9. 공·사혼합기업에 민간이 참여하는 형태로서 도민주를 발행하는 것이 바람직하다.
- (1) 매우 바람직하다 (2) 바람직하다 (3) 그저 그렇다
(4) 별로 바람직하지 않다 (5) 전혀 바람직하지 않다

□ 참여기업 및 대상사업

10. 공·사혼합기업에 참여하는 기업의 수는 3개이상 기업으로 하되 사업의 종류에 따라 그 이하도 고려되어야 한다.
- (1) 정말 그렇다 (2) 대체로 그렇다 (3) 그저 그렇다
(4) 별로 그렇지 않다 (5) 전혀 그렇지 않다
11. 공·사혼합기업에 참여하는 기업의 선정은 자본·기술등 사업지속력과 지역 발전에 기여도를 고려하여야 한다.
- (1) 정말 그렇다 (2) 대체로 그렇다 (3) 그저 그렇다
(4) 별로 그렇지 않다 (5) 전혀 그렇지 않다
12. 공·사혼합기업에 참여하는 업체는 주된 사무소가 제주도에 있는 업체로 하되, 재일교포 자본의 참여를 허용하여야 한다.
- (1) 정말 그렇다 (2) 대체로 그렇다 (3) 그저 그렇다
(4) 별로 그렇지 않다 (5) 전혀 그렇지 않다
13. 공·사혼합기업의 대상 사업으로는 관광유원지 개발, 골프장, 숙박시설, 쇼핑센터 등이 적절하다. 12
- (1) 매우 적절하다 (2) 적절하다 (3) 그저 그렇다
(4) 적절치 못하다 (5) 대단히 적절치 못하다

