

# 제3섹터에 관한 조사연구(I)

— 제주지역을 중심으로 —

김 성 준\*

## 목 차

- I. 서 론
- II. 제3섹터란 무엇인가
  - 1. 제3섹터를 보는 시각
  - 2. 제3섹터의 개념
  - 3. 제3섹터의 현황
- III. 제3섹터에 대한 설문조사 및 결과분석
  - 1. 설문조사 개요
  - 2. 설문조사 결과분석
- IV. 결론 : 분석결과의 요약 및 과제
  - 1. 제3섹터에 대한 관심도와 이해도
  - 2. 제3섹터의 설립과 운영
  - 3. 제3섹터의 대상사업 및 사업선정
  - 4. 제3섹터의 유인 및 활성화 전략

## I. 서 론

지방자치제가 본격적으로 실시됨에 따라 지방자치단체는 주민의 다양한 행정수요에의 대응과 지역복지를 달성하기위해 공공서비스를 효과적으로 공급할 필요성이 절실히 대두되고 있다. 그리고 앞으로의 명실상부한 지방자치단체란 지역주민의 다양한 요구에 능동적으로 대처해 나갈 수 있는 역량을 겸비해야만 하고, 그럴 때만이 지방자치단체로서의 존립의 의의를 인정받을 수 있을 것이다.

그러나 우리의 지방행정이 처한 현실은 그러하지 못한 실정이다. 우리의 지방행정은 지역사회의 발전을 위한 토대로서 지방재정의 영세성을 면치 못하고 있고, 중앙정부에 대한 의존이 높은 실정이다. 이러한 상황에서 고급화, 다양화된 주민의 욕구에 대응하고 지방자치행정을 정착시키

\* 법정대학 행정학과(Dept. of Public Administration, Cheju Univ., Cheju-do, 690-756, Korea)

는데, 지방자치단체로서는 상당한 재정압박에 직면하게 되고, 이러한 재정위기와 결핍에서 벗어나기 위해서도 적극적인 아이디어를 구상하여 실천에 옮기지 않으면 안될 것이다.

또한 국가수준에서도 상황은 비슷하다. 최근 사회간접자본의 부족에 따른 국민생활의 불편 및 기업의 국제경쟁력약화 등은 국가경제의 침체를 초래하는 요인으로 지적되고 있다. 따라서 투자 확대를 위해 다양한 자원조달방안을 모색하게 되었으며 그 대안의 하나로 민간부문의 기술력, 노우하우 등을 포함한 광의의 민간자본활용을 고려하기에 이르렀다. 이러한 상황에서 현재 선진국에서 보편화되어 가고 있는 공공투자사업에의 민간부문 참여는 시대적 조류에 부합되고 민자의 참여로 말미암아 정부의 부족한 투자재원을 다소나마 조력할 뿐만 아니라 공공투자에 있어서 민·관의 역할을 분담하는데서 큰 의의를 찾을 수 있다.

이처럼 우리나라에서도 주민의 부담을 과중시키지 않고 좀더 양질의 서비스를 제공하며, 지방재정의 확충의 하나의 방안으로서 민관공동출자방식이 적극 도입될 전망에 있다.

최근 제주지역에서도 제3섹터에 관한 다양한 논의들이 있어왔다. 제3섹터란 일반적으로 지역주민의 다양한 복지수요 증가에 능동적으로 대처하고 각종 지역개발사업을 보다 효과적으로 추진하기 위하여 공공부문과 민간부문이 공동출자하여 사업을 경영하는 개발사업주체내지는 개발방식을 말한다. 이러한 제3섹터는 지방재정의 확충이란 측면에서 뿐만 아니라 분권과 참여를 강조하는 지방자치시대에 있어서 민관협력의 풍토를 조성하는 측면에서도 커다란 의의가 있는 것이다.

따라서 본 연구는 그 목적을 크게 두 가지점에 두고 진행될 것이다. 그 하나는 제주지역을 중심으로 제3섹터에 관한 제반 사항에 대하여 설문조사하여 그 결과를 분석 정리하고, 다른 하나는 이러한 분석결과를 토대로 민관협력체제의 풍토조성에 관한 선결과제와 이의 해결방안 및 활성화 전략을 모색하는 것이다.

## II. 제3섹터란 무엇인가

### 1. 제3섹터를 보는 시각

제3섹터에 대한 관심은 1970년대부터 수적인 면에서나 영향력의 면에서 급속히 성장함으로써 그러한 조직유형이 갖는 중요성뿐만 아니라 사회적 역할에 대한 새로운 접근이 시도되었다. 제3섹터를 보는 시각은 크게 두 가지로 대별되는데, 첫째는 제3섹터가 공공부문과 민간부문에서 확산한 것이라고 보는 견해와 둘째는 양 부문이 수렴된 것이라고 보는 견해이다.<sup>1)</sup>

이를 좀더 구체적으로 살펴보기 위해서는 우선, 미국식 개념과 일본식 개념의 차이를 인식해야 한다는 점이다. 즉 일본식 개념은 제3섹터를 公私공동출자의 사업체로 인식하고 있으며, 미

1) Michael E. McGill and Leland M. Wooten, "Management in the Third Sector," P. A. R., Vol. 35, No. 5, 1975, pp. 444-446.

국식 개념은 공익적 활동을 하는 단체들을 제3섹터로 인식하는 경향이 있다. 왜냐하면 미국에서는 private가 명확히 정해져 있어 그 이외의 분야가 public으로 간주되기 때문이다. 예를 들어 기업은 아니지만 공익적인 활동을 하는 종교단체, 자선단체는 미국식 사고에 따르면 제3섹터로 분류된다. 반면에 일본식 개념은 '公共=官'이라는 인식과 미국과 반대로 public이 명확히 정의되어 있어 그 이외의 부문이 private이라는 생각으로 인해 제3섹터를 공사공동출자에 의한 사업체로 이해하고 있는 것이다.

#### 가. 확산적 입장

레비트(Theodore Levitt)를 중심으로한 이 입장은 제3섹터가 공공 및 민간부문에서 확산(divergence)한 것이라고 보는 견해로 제3섹터를 공공부문과 민간부문에서 충족되지 못한 문제를 해결하기 위한 조직으로 파악한다. 그는 본질적인 측면에서 제3섹터가 발전한 이유를 공공관료제 및 민간기업의 부적합성과 비형평성에서 찾고 있다. 그리고 제3섹터는 규모, 구성, 관심과 지속성에 따라 다양한 양상을 보이지만 세 가지의 중요한 속성을 갖는다. 즉 (1) 목적의 유사성으로 영리사업체나 정부가 하지 않거나, 제대로 수행하지 못하는 기능(교회, 지역사회집단, 소비자집단 등)을 담당하며, (2) 위와 같은 목적을 완수하는데 필요한 자원을 충당할 때 자발성에 의존한다. 이런 자발성은 제3섹터 존재의 정당한 근거라는 것이며, 자본과 법이라는 도구에 의존하는 민간부문과 공공부문과는 구별되는 점이다. (3) 조직의 운영방식은 사회적 도덕적 압력, 설득이라는 기제를 통해 운영된다.

또한 제3섹터의 역할변천을 보면, 발생초기는 공공부문과 민간부문에서 제외되는 문제를 해결하기 위한 제도, 즉 단순한 봉사기관으로만 이해되었으나 점차 개혁과 사회변혁에 관심을 두면서 기능적 자율성과 대면적 관계를 중시하는 조직이 되어가고 있는 것이다.

#### 나. 수렴적 입장

에치오니(Amitai Etzioni)로 대표되는 이 입장은 양 부문이 수렴(convergence)된 결과로 보는 입장이다. 수렴의 관점은 제3섹터를 사기업의 전문성과 효율성을 추출하여 정부의 공익이나 책임성과 결합시키려는 메커니즘으로 파악한다. 이러한 입장은 자본주의와 사회주의의 수렴화 경향 속에서 제3섹터가 민간부문과 공공부문을 대체하는 새로운 형태의 조직체가 아니라 양자의 장점을 균형있게 조정하는 형태를 띠는 조직체라는 것이다. 따라서 정부역할을 증대시키거나 민간부문을 활성화시키는 것보다 양자를 결합시키는 것이 더욱 효과적이라는 것이다.<sup>2)</sup>

결국 제3섹터는 좀더 나은 사회질서를 위해 사회적 기술적 변화를 유도할 수 있는 새로운 정치경제체제로서, 확산된 경향으로서의 자발적 결사체와 비영리조직, 수렴된 경향으로서의 공기업과 공사합동프로그램으로 구별할 수 있다. 전자는 민간의 자발적 활동으로서의 자율성을 강조하고, 후자는 정부의 의도를 중심으로 구성된 준행정기관의 성격을 지닌다.

2) Amitai Etzioni, "The Third Sector and Domestic Missions," P. A. R., Vol. 33, No. 4, 1973, pp. 314-315.

따라서 본 논문에서 논의하고자 하는 제3섹터는, 특히 지방경제의 활성화와 복지의 증진이라는 관점에서 볼 때, 확산의 관점보다는 수렴의 관점이 더 유용한 분석틀을 제시해주고 있다고 볼 수 있다. 오늘날 우리가 지방자치제도의 실시와 더불어 도입·확대하기로한 제3섹터의 개념은 수렴의 관점에서, 그리고 다분히 일본식 개념을 원용하고 있음을 알 수 있다.

## 2. 제3섹터의 개념

제3섹터에 대한 일반론은 아직 확립되어 있다고는 볼 수 없다. 정부가 제1섹터, 민간이 제2섹터, 그리고 공사혼합체(섹터)<sup>3)</sup>라는 의미에서 제3섹터라는 언어를 우리는 일본과 같이 사용하고 있다. 그러나 확산적 입장에서 보았듯이, 미국에서는 반드시 공사혼합섹터라는 의미에서가 아닌 이윤을 추구하지 않는 공익적 단체를 제3섹터로 부르고 있는 것이다.

본 연구에서는 제3섹터를 수렴의 관점에서 파악하여 논의를 전개하고자 한다. 왜냐하면 우리가 처한 현실을 직시할 때, 지방경제의 활성화와 지역주민의 복리향상이라는 관점에서 우선은 확산의 관점보다는 수렴의 관점이 더 유용한 분석틀을 제시해 줄 수 있기 때문이다.

취약한 지방경제를 살릴 수 있는 돌파구로서 제기되는 제3섹터란 공공부문인 제1섹터와 사기업 또는 민간부문의 제2섹터가 공동 출자방식에 의해 사업체를 구성하고 이 사업체가 지역개발 등 공공개발사업에 참여하는 방식을 의미한다. 즉 공기업성의 경직된 운영구조와 순수 민영화에서 오는 독점의 폐해를 줄이면서 공익성과 수익성을 동시에 보장토록 하는 경영방식으로 민관합자의 범위에는 자금뿐만 아니라 시설, 토지, 사람까지 포함되는 개념이다. 따라서 제3섹터는 자연발생적인 기업체는 아니고 정치적 의도를 가지고 비교적 큰 규모로 출발되는 기업체이다.

개념상 제3섹터를 지방공사라고 하는 개념에 따라 고찰할 것인가, 아니면 그보다 협의의 개념으로 이해할 것인가 하는 문제가 대두된다.

우리는 제3섹터의 법적근거를 지방공기업법 제53조 제2항, 제79조의 2, 지방자치법 제138조, 지방재정법 제15조 등에서 찾을 수 있다.

먼저 지방재정법 제15조는 '지방자치단체는 법령의 규정에 의하여 출자할 수 있도록 정하여진 단체, 지방공기업법에 의한 지방공사·지방공단 또는 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인 이외의 단체에 대하여는 출자할 수 없다. 다만 지방자치단체가 지방공기업법 제2조의 규정에 의한 지방자치단체 외의 자와 공동으로 하고자 할 경우에는 그러하지 아니하다'라고 규정하여 제3섹터의 범위와 형태가 지방공사 외의 법인으로까지 확대할 수 있게 되었다. 또한 지방공기업법 제53조 제2항에서는 '공사의 운영을 위하여 필요한 경우에는 자본금의 2분의 1을 초과하지 아니하는

3) 공사혼합경영체라는 것은 혼합재가 계속되는 한 존재하는 경영형태라 볼 수 있다. 특히 일본에서 지방공사, 제3섹터 등 외곽단체의 발전을 보였던 것은 전후 고도경제성장기이후의 일이다. 이러한 배경에는 두 가지점을 지적할 수 있는데, 그 하나가 1980년대에 있어서 산업구조의 전환과 서비스 경제화의 진전으로 말미암은 즉, 중간영역의 확대라고 하는 실제적 측면이다. 다른 하나는 신자유주의와 민영화라는 이데올로기적인 측면이다. 그러므로 혼합재라는 영역이 존재하는 한 제3섹터론 혹은 공사혼합형태의 경영체론이라는 것은 이론화할 필요가 있고, 논의를 계속할 필요가 있다고 사료된다.

범위안에서 지방자치단체 외의 자로 하여금 출자하게 할 수 있다'라고 규정하여 지방공사형 제3섹터의 근거와 출자지분 하한을 정해 놓고 있다. 아울러 동법 제79조의 2 제1항에서는 '지방자치단체는 제2조에 규정된 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 자본금 또는 재산의 2분의 1 미만을 출자 또는 출연하여 지방자치단체 외의 자와 공동으로 상법에 의한 주식회사 또는 민법에 의한 재단법인을 설립 운영할 수 있다'라고 규정하여 지방자치단체가 자본금의 2분의 1 미만을 출자 출연하는 지방공사가 아닌 제3섹터의 설립근거도 마련해 두고 있다.

따라서 제3섹터의 근본 취지가 민간의 자본, 지식, 기술과 결합하여 직접경영방식이 갖는 경직성을 극복하고 자주적 경영책임을 확보하여 개발사업의 효율성과 주민복지를 달성하고자 하는데 있으므로 출자비율에 관계없이 민간과 공동으로 개발사업에 참여하는 경우는 모두 제3섹터로 보아야 할 것이다. 즉 제3섹터란 조직형태상 지방공사나 지방공사·공단 이외의 출자·출연법인(민법상의 재단법인 혹은 상법상의 주식회사) 모두를 포함하는 것으로 이해해야 한다.

결론적으로 현재 우리나라에서 추진되고 있는 제3섹터의 모습을 보더라도 우선적으로 지방자치단체가 50% 이상을 출자하는 지방공사를 시험적으로 운영하고 난 뒤, 민간의 출자비율을 50% 이상으로 높이려는 계획을 갖고 있음을 볼 때 본 연구에서는 제3섹터의 개념을 지방자치단체와 민간이 공동으로 출자하여 경영하는 기업으로서 하나의 자치단체가 25% 이상 출자한 독립법인이 라고 규정하고자 한다.

### 3. 제3섹터의 현황

제3섹터라는 명칭이 우리나라에서 논의된 것은 극히 최근의 일이지만, 이와 유사한 제도는 1960년대초부터 존재해 왔다. 즉 우리나라 최초의 제3섹터는 1962년 부산시 일원의 분뇨수거 및 처리를 목적으로 설립된 부산위생주식회사(부산시 34.4%, 민간주주 65.6%)가 최초의 조직으로 인식되고 있으나 그 조직의 설립·추진이 대통령의 지시에 의하여 법적 뒷받침이 없이, 때로는 법에 위반하여 설립된 경우가 많았다. 그 이후에도 경북개발주식회사(1968년), 대구개발주식회사(1970년), 제주개발공사(1970년)<sup>4)</sup>, 경기개발공사(1970년), 인천개발공사(1971년), 대전종합개발공사(1981년) 등 다수의 주식회사형 제3섹터가 설립되었지만, 현재는 일부만 남아 있는 실정이다.

그러나 1990년대에 들어 와서 지방자치체가 본격적으로 시행됨에 따라 지방공공서비스에 대한

4) 제주개발공사는 제주도민들이 모여서 자본금 22억원으로 1985년도에 설립한 민간기업이다. 그러므로 관광사업을 담당했던 1970년대의 공사혼합기업으로서는 제주개발공사가 아닌 (주)제주관광여행사로 정정할 필요가 있다. 그 당시 (주)제주관광여행사의 설립취지에도 나타나 있듯이, 1963년 이후 제주도내에는 7개 여행사가 영업하고 있었는데, 이들 업체는 과다 경쟁 및 타 지방 여행사와의 외상거래 등으로 인해 경영난에 봉착하게 되었고 또한 관광질서를 문란케 했다. 이에 제주도는 1972년 기존 7개 여행사를 통합하고 제주특성에 맞는 새로운 관광질서를 확립하며 관광객 유치사업을 추진함으로써, 유관업체의 보호육성과 도민의 소득증대를 도모할 수 있는 기간산업으로서의 민 관합동투자회사인 (주)제주관광여행사를 설립하기로 하였다. 그리하여 (주)제주관광여행사는 1973년 3월 15일에 제주도 110호로 사업허가를 받고, 총주식 5000주(자본액 500만원) 중에서 제주도가 54%, 민간은 46%를 투자하여 설립·운영되다가, 그 후 이것은 1983년에 와서 민영화의 길을 걷게 된다.

수요가 다양화, 개별화되고 있어 민간부문의 활용 필요성이 과거 어느때보다 커졌으며, 또한 각 지방자치단체들은 지방사업을 보다 효율적으로 추진하고 부족한 재원을 확충하기 위한 수단으로 민·관이 공동출자해 사업에 참여하는 제3섹터방식의 구성에 지대한 관심을 보이게 되었다.

이에 따라 내무부는 지자체의 시행에 따라 지방경제를 육성하고 취약한 지역경제를 보완하기 위해 제3섹터의 도입을 위한 법개정을 추진하였고, 또한 각 지방자치단체들은 내무부의 지시에 따라 민자유치를 위해 이미 자치단체 직영체제나 공기업형태의 운영을 통해 수익성이 입증된 지역특화사업, 주차장, 농수산물도매시장, 역사개발사업 등을 중심으로 제3섹터를 도입하고 있다.

우리나라에서 제3섹터에 해당하는 사업체의 운영실태는 다음과 같다<표 1>.

<표 1> 민관공동출자사업

사 업 체	설립연도	민관출자비율	주 요 사 업
부 산 위 생 주 식 회 사	1962	부산시 34.4% 민간 65.6%	분뇨수거 및 처리
경 북 개 발 주 식 회 사	1968	경북 17.3% 은행 13.9% 지역내실업인 68.8%	송아지 입식, 농산물관대, 경북축산(주), 경북관광개발(주) 등 자회사 운영
대 구 개 발 주 식 회 사	1970	대구시 90% 대구은행 10%	지하상가 임대, 주차장관리, 가로등 유지 관리, 공원휴게소 관리
제 주 개 발 공 사	1970	-	관광산업
경 기 개 발 공 사	1970	경기도, 시, 군 51% 민간 49%	건설자재 생산 및 공급 창고보관 및 임대
인 천 개 발 공 사	1971	-	플래체취, 지하상가관리 및 영업, 주차장 관리 등
대 전 종 합 개 발 공 사	1981	대전시 25% 민간 75%	건설자재생산, 주차장관리, 쓰레기수거 대행
장 흥 표 고 유 통 공 사	1992	장흥군 60% 표고재배농가 40%	표고재비에 따른 기자재의 구입, 알선, 선별, 가공판매(수출포함)
김 제 개 발 공 사	1992	김제군 51% 민간 49%	모악산 도립공원개발 (유희시설, 물장, 콘도)
광 주 교 통 관 리 공 사	1992	광주시 60% 민간 40%	주차타워 및 주차장사업
지 방 공 사 인 천 터 미 널	1992	인천시 51% 민간 49%	터미널, 쇼핑, 레저시설 운영
점 촌 도 시 개 발 공 사	1992	점촌시 56% 민간 44%	농산물 가공 및 저장
대 전 한 발 개 발 공 사	1992	대전시 51%	석산개발사업, 쓰레기 수거사업

자료 : 한국지방행정연구원, 「제3섹터의 활성화 방안」, 1993. 2., p. 57.

안용식, 원구환 공저, 「지방공기업론」, 1994, p. 77.

현재 제주지역에서 운영하는 제3섹터사업은 없는 실정이나, 조만간 설립될 예정으로 적극 모색중에 있다. 가칭 (주)제주무역 설립에 따른 경영성판단 연구용역보고서가 이미 제출된 바 있다. 이 보고서에 의한다면, '국제화·무한경쟁시대에 있어서 도내 농수축임산물과 중소기업제품의 수출진흥 및 해외시장개척을 통한 지방산업의 국제경쟁력 강화'를 설립목적으로 지방자치단체가 33%, 농수축임협조합이 51%, 1차산업관련 도내무역업체·기타 단체·업체·개인·해외교민 등이 16%를 출자하여 30억원의 설립자본금을 가진 (주)제주무역을 설립하게 될 것이다.

앞으로 지방자치가 본격적으로 실시하게 되면, 각 지방자치단체는 재방재정의 확충과 복지증진을 위해 제3섹터사업을 활용하는 기회들을 좀 더 많이 가지게 될 것이다. 이러한 시점에서 제주지역을 중심으로 제3섹터에 대한 관심도와 이해도, 설립 및 운영, 유인 및 활성화 방안 등을 검토하는 작업은 의의가 있다고 판단되기 때문에, 여기에 제3섹터에 관한 조사결과를 제시하고자 한다.

### III. 제3섹터에 대한 설문조사 및 결과분석

#### 1. 설문조사 개요

각종 지역개발 및 지방공공투자사업에 민간부문의 자본, 기술, 정보, 경영기법 등을 활용하고자 하는 방안의 하나로서, 현재 제3섹터에 대한 논의가 제주지역에서도 한창 진행중에 있다. 따라서 본 조사는 제주지역을 중심으로 제3섹터의 제반 사항에 관한 기초자료를 얻기 위해 실시되었다. 특히 제주지역의 지역산업인(상공업과 농업포함), 지방의회의원, 지역개발 및 공기업 업무를 포함한 관련 지방공무원들을 대상으로 조사를 실시하였고, 본 설문지의 내용은 제3섹터에 대한 관심도 및 이해도, 설립 및 운영 관리, 유인 및 활성화 전략에 대한 모색과 인적사항으로 크게 두 개의 분야로 구성되었다.

이번 설문조사를 위하여 1994년 4월 20일부터 6월 7일까지 3차에 걸쳐 지역상공인 150부, 농업종사자 50부, 지방의회의원 67부 및 공무원 180부 등 총 447부의 설문지를 배포하였고 그 중 282부가 회수되므로써 64%의 회수율을 기록하였다.

먼저 지역상공인은 제주상공회의소가 1992년에 발간한 「제주기업체총람」에서, 그리고 농업인은 제주도농촌진흥원이 1993년에 발간한 「국제화·개방화에 대응하는 제주의 전문농업인」에서 각각 상공인과 농업인을 시 군별로 무작위로 추출하여 우편조사를 실시하였다. 그리고 공무원의 경우는 도의 기획계를 비롯하여 4개 시 군의 지역개발행정의 민관협력체제와 관련이 있는 부서를 중심으로 무작위로 추출하여 우편조사하였다.

각 집단의 현황과 표본크기의 산출근거 그리고 각 집단의 회수율은 다음과 같다.

<표 2> 제주도 공무원 현원 현황(1994. 2. 28 현재)

직 렬 \ 기 관	총 관	제주도청	제주시청	서귀포시청	북제주군청	남제주군청
합 계	4,391	1,459	1,037	556	712	627
일 반 직	2,402 (100)	636 (26)	561 (23)	360 (15)	451 (19)	394 (16)
기 능 직	1,245	335	403	153	188	166
별 정 직	215	50	58	30	40	37
소 방 직	333	333	-	-	-	-
연구지도직	196	105	15	13	33	30

\* ( )안은 구성비임.

\*\* 자료 : 제주도청 지방과

<표 3> 공무원 기관별 표본 할당 분포(N=180)

기 관 \ 특 성	표본할당 근거 (전표본수 * 비율)	표 본 수		회수된 표본수	
		조정 전	조정 후	표 본 수	회 수 율
제 주 도 청	180 * 0.26	47	50	48	96.0
제 주 시 청	180 * 0.23	41	40	29	72.5
서 귀 포 시 청	180 * 0.15	27	25	13	52.0
북 제 주 군 청	180 * 0.19	34	35	24	68.6
남 제 주 군 청	180 * 0.16	29	30	16	53.3
합 계		178	180	130	72.2

<표 4> 제주지역 상공인 지역별, 업종별 기업체 현황

업 종 \ 지 역	제 주 시	서귀포시	북제주군	남제주군	총 계	구 성 비*	구 성 비**
						(%)	(%)
제 조 업	57	12	32	37	138	10.0	22.0
건 설 업	153	34	3	6	196	14.2	31.0
도 · 소 매 업	561	115	43	28	747	54.2	
금 융 · 보 험 업	39	5	-	-	44	3.2	7.0
운 수 · 보 관 하 역 업	87	14	10	10	121	8.8	19.0
숙 박 업	39	11	1	-	51	3.7	8.0
서 비 스 · 기 타	63	10	4	5	82	5.9	13.0
총 계	999	201	93	86	1,379	100.0	100.0

자료 : 제주상공회의소, 「제주기업체 총람(1992)」, p. 572.

구성비\*\* : 7개 업종 중 도·소매업을 제외한 구성비임.



제3섹터에 관한 조사 연구(I)

<표 5> 상공인 표본 할당 분포 (NⅢ=150)

구 분 업 종	표본 할당 근거			제주시	서귀포시	북제주군	남제주군	회 수 율
	NⅢx (*)	NⅢx (**)	조정후					
제 조 업	15	33	25	10	2	6	7	
건 설 업	22	46	30	23	5	1	1	
도·소 매 업	81		30	23	5	1	1	
금융·보험업	5	10	5	4	1	-	-	
운수·보관하역업	13	28	25	18	3	2	2	
음식·숙박업	6	12	15	12	3	-	-	
서비스·기타	9	19	20	15	3	9	1	
합 계	151	148	150	105	21	11	12	84(56.0%)

<표 6> 지방의회의원별 표본 할당 분포

지 역	특 성	의 원 수 (%)	회 수 율
제 주 도 의 회		16(23.8)	8(50.0)
제 주 시 의 회		23(34.3)	12(52.2)
서 귀 포 시 의 회		12(17.9)	6(50.0)
북 제 주 군 의 회		9(13.4)	5(55.6)
남 제 주 군 의 회		7(10.4)	2(28.6)
합 계		67(99.8)	33(49.2)

<표 7> 제주지역 전문농업인 현황

지 역 분야별	합 계	구 성 비	제 주 시	서귀포시	북제주군	남제주군
감 곡	33	22.0	5	12	6	10
낙 업 과 수	10	7.0	1	2	4	3
원 예 작 물	33	22.0	5	-	13	15
화 체	15	10.0	1	4	4	6
특 용 작 물	13	9.0	3	-	6	4
축 산	21	14.0	7	-	7	7
복 합 영 농	9	6.0	1	-	7	1
관 광 농 원	6	4.0	1	1	2	2
농 산물 가공 이용	11	7.0	3	1	5	2
합 계	151(100)	101.0	27(18.0)	20(13.0)	54(36.0)	50(33.0)

자료: 제주도농촌진흥원, 「제주의 전문농업인」(1993)에서 발췌

<표 8> 전문농업인 표본 할당분포 (N I =50)

분야별	지 역	표본할당 근거 (NI×구성비)	표본수	제주시	서귀포시	북제주군	남제주군	회수결과
감	귤	50×0.22	11	2	4	2	3	
낙	엽 과 수	50×0.07	3	1	1	-	1	
원	예 작 물	50×0.22	11	2	-	4	5	
화	훼	50×0.1	5	1	1	1	2	
특	용 작 물	50×0.09	5	1	-	3	1	
축	산	50×0.14	7	2	1	2	2	
복	합 영 농	50×0.06	3	1	-	1	1	
관	광 농 원	50×0.04	2	1	1	-	-	
농	산물가공이용	50×0.07	3	1	1	1	-	
합	계		50	12	9	14	15	35 (70.0%)

<표 9> 조사분야 및 설문내용

조사분야	설 문 내 용	지역산업인 및 지방의회 의원 문항번호	공무원용 문항번호
인 적 사 항	- 성별 - 연령 - 학력 - 직급 - 근무경력 - 연간 총소득 - 업종	(1) (2) (3) - - (9) (10)	(1) (2) (3) (6) (7) (9) -
관 심 도 및 이 해 도	- 용어정의 - 제3섹터에 대한 이해도 - 제3섹터에 대한 견해 - 참여가능성 - 참여의사 - 제3섹터의 실시 시기	12 1, 2 3, 4, 5 10, 11 7, 8, 9 6	12 1, 2 3, 4, 5 11 26, 27, 28 6
	- 제3섹터의 경영이념 - 경영주도주체 - 설립형태 - 출자비율	13 17 16 14	13 17 16 14

## 제3섹터에 관한 조사 연구 (I)

조사분야	설문내용	지역산업인 및 지방의회 의원 문항번호	공무원용 문항번호
설립 및 운영	- 문제점 및 대응	34, 35, 37	34, 35, 37
	- 임직원 채용	24	24
	- 공무원 파견형태	25	25, 26, 27, 28
	- 지원조치	39	39
	- 전담기구의 설치, 운영	19, 20, 21, 22, 23	19, 20, 21, 22, 23
	- 감독범위	15	15
대상사업 및 사업 선정	- 대상사업 분야	30, 31	30, 31
	- 참여대상기업 선정기준	32, 33	32, 33
유인 및 활성화	- 민간기업 참여확대	18	18, 36
	- 풍토조성	29, 35, 36, 37, 38	29, 35, 36, 37, 38
	- 지역개발과정상의 주민참여	36	46
	- 제3섹터 담당자의 행태	42, 43, 44	41, 42, 43, 44
	- 활성화 전략	40, 45, 47, 48	40, 45, 47, 48
지역 사례	- 성공 및 실패사례	49	49

## 2. 설문조사 결과분석

## 가. 응답자의 일반사항

응답자의 일반사항에 관한 조사결과는 다음과 같다<표 10>.

<표 10> 응답자의 일반사항

문항	항목	농업인	지방의원	상공인	공무원
		빈도 (%)	빈도 (%)	빈도 (%)	빈도 (%)
년령	20~30미만	1 ( 2.8)	-	4 ( 5.0)	1 ( 0.8)
	30~40미만	3 ( 8.6)	2 ( 5.4)	27 ( 33.3)	43 ( 33.0)
	40~50미만	9 ( 25.7)	10 ( 27.0)	21 ( 26.0)	54 ( 41.5)
	50~60미만	12 ( 34.2)	21 ( 56.8)	23 ( 28.3)	32 ( 24.6)
	60이상	10 ( 28.6)	4 ( 10.8)	6 ( 7.4)	-
	계	35 ( 99.9)	37 ( 100.0)	81 ( 100.0)	130 ( 99.9)
학력	중졸이하	3 ( 8.6)	-	-	-
	고졸이하	19 ( 54.3)	9 ( 25.0)	10 ( 12.3)	55 ( 44.3)
	대졸(전문대) 이상	13 ( 37.1)	27 ( 75.0)	71 ( 87.7)	72 ( 56.7)
	계	35 ( 100.0)	36 ( 100.0)	81 ( 100.0)	127 ( 100.0)
	제조업			15 ( 17.9)	
	건설업			15 ( 17.9)	

문항	항 목	농 업 인	지 방 의 원	상 공 인	공 무 원
		빈 도 (%)	빈 도 (%)	빈 도 (%)	빈 도 (%)
업 종	도소매업			16( 19.0)	
	금융 보험업			4( 4.8)	
	운수 보관 하역업			12( 14.2)	
	음식 숙박업			9( 10.7)	
	서비스업(기타)			13( 15.5)	
	계			84(100.0)	
직 급	서기보 서기				4( 3.1)
	주사보 주사				65( 50.4)
	사무관				45( 34.9)
	서기관이상				15( 11.6)
	계				
근 무 력	5년 이하				4( 3.0)
	6~10년				7( 5.4)
	11~15년				22( 16.9)
	16~20년				31( 23.8)
	21년 이상				66( 50.8)
	계				130( 99.9)

나. 관심도 및 이해도

1) 제3섹터에 대한 용어정의

제3섹터라는 용어가 우리에게서 생소하고 또한 의미전달력이 약하다는 판단에서 이를 대체한다면 어느 것이 적당한 가를 선택하도록 질문하였는 바 이에 대한 결과는 <표 11>과 같다.

<표 11> 용어선택

구 분	농 업 인	지 방 의 원	상 공 인	공 무 원
	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)
민·관혼합기업	12.5	8.8	9.5	7.1
공·사혼합기업	3.1	11.8	2.7	5.5
민·관공동출자사업	62.5	55.9	58.1	67.7
공·사공동출자사업	15.6	20.6	27.0	11.0
기타	6.3	2.9	2.7	8.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0

즉, <표 11>에 의하면 상공인, 공무원, 지방의원, 농업인 모든 집단이 민관공동출자사업이란

제3섹터에 관한 조사 연구(I)

용어에 응답한 이가 가장 많고, 그 중에서도 공무원은 67.7%로서 가장 높다. 민 관공동출자사업이란 용어 다음으로 많이 선택한 용어는 공 사공동출자사업으로서 4개 집단중에서 상공인이 선택한 비율이 27.0%로 상대적으로 높게 나타나고 있다.

2) 제3섹터에 대한 이해도

<표 12> 제3섹터에 대한 이해도

구 분	농 업 인	지 방 의 원	상 공 인	공 무 원
	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)
매우 잘 알고 있다.	-	17.1	6.1	10.9
어느 정도 알고 있다.	50.0	71.4	52.4	76.0
그저 그렇다.	8.8	8.6	6.1	4.7
들어본 적은 있으나 잘 모른다.	38.2	-	30.5	8.5
전혀 모른다.	2.9	2.9	4.9	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0

제3섹터에 대해 얼마나 알고 있는지는 질문에서 전혀 모른다는 응답한 사람의 비율은 특히 공무원의 경우는 0%로 나타나고 있다. 들어본 적은 있으나 잘 모른다는 응답한 사람은 농업인(38.2%)과 상공인(30.5%)이 상대적으로 높게 나타나 아직은 지방의원이나 공무원집단에 비해 제3섹터에 대한 이해도가 낮음을 알 수 있다. 그러나 어느 정도 알고 있다는 응답한 사람은 농업인(50.0%), 상공인(52.4%), 지방의원(71.4%), 공무원(76.0%)순으로 나타나고 있으며 지방의원과 공무원집단이 상대적으로 민간활용에 대한 높은 기대감을 엿볼 수가 있다<표 12>.

그리고 공무원의 경우 제3섹터에 대한 이해도는 <표 12-1>에서와 같이, 6급 및 7급의 경우는 84.4%, 5급은 86.7%, 4급이상은 93.3%로서, 직급이 높을 수록 높게 나타나고 있다.

<표 12-1> 제3섹터에 대한 이해도(직급별)

구 분	6급 및 7급 구 성 비 (%)	5급구성비 (%)	4급이상구성비 (%)
매우 잘 알고 있다.	6.3	17.8	13.3
어느 정도 알고 있다.	78.1	68.9	80.0
그저 그렇다.	6.3	4.4	-
들어본 적은 있으나 잘 모른다.	9.4	8.9	6.7
전혀 모른다.	-	-	-
계	100.0	100.0	100.0

3) 제3섹터사업에 대한 인식도

현재 추진하고 있거나 추진중에 있는 우리나라의 민관공동출자사업(예를 들면, 지방공사 인천터미널, 광주 교통관리공사, 대전 한밭개발공사, 전남 장흥표고유통공사, 경북 점촌도시개발공사, 강원 경강 종합관광개발공사, 충남 금강하구둑개발공사, 충북 증원석산개발공사 등)들을 제시한후, 이에 대해 알고 있는 정도의 결과는 다음표와 같이 나타났다.

<표 13> 제3섹터사업에 대한 인식도

구 분	농 업	지방의원	상 공 인	공 무 원
	구성비(%)	구성비(%)	구성비(%)	구성비(%)
1개 알고 있다.	9.4	34.5	26.1	16.4
2~3개 알고 있다.	25.0	24.1	31.9	22.7
4~5개 알고 있다.	6.3	10.3	-	17.2
6개 이상 알고 있다.	-	-	1.4	9.4
들어본 적이 없다.	50.0	31.0	37.7	28.9
기타	9.4	-	2.9	5.5
계	100.0	100.0	100.0	100.0

<표 13>에서 처럼 공무원의 경우도 제3섹터사업에 대해 들어본 적이 없다고 답한 비율이 28.9%로 나타나고 있는데, 이것은 제3섹터의 개념에 대한 이해와 제3섹터사업에 대한 인식도 사이에는 반드시 일치하지 않음을 보여주고 있다. 그리고 공무원의 경우는 직급이 높을 수록 들어본 적이 없다고 응답한 비율이 낮게 나타나고 있다<표 13-1>.

<표 13-1> 제3섹터사업에 대한 인식도(직급별)

구 분	6급 및 7급	5급구성비	4급이상구성비
	구성비(%)	(%)	(%)
1개 알고 있다.	17.5	15.6	13.3
2~3개 알고 있다.	22.2	17.8	46.7
4~5개 알고 있다.	19.0	15.6	20.0
6개 이상 알고 있다.	3.2	15.6	-
들어본 적이 없다.	33.3	28.9	20.0
기타	4.8	6.6	-
계	100.0	100.0	100.0

## 4) 제3섹터에 대한 견해

공공투자사업을 민관이 공동으로 추진하는 제3섹터에 대해 어떻게 생각하느냐는 질문에서 매우 바람직하다, 바람직하다에 농업인(34.3%, 42.9%), 지방의원(36.1%, 47.2%), 상공인(14.8%, 70.3%), 그리고 공무원(23.8%, 65.4%) 모두 긍정적인 반응을 보이는 것으로 조사되었다<표 14>.

〈표 14〉 제3섹터에 대한 견해

구 분	농업인	지방의원	상공인	공무원
	구성비(%)	구성비(%)	구성비(%)	구성비(%)
매우 바람직하다.	34.3	36.1	14.8	23.8
바람직하다.	42.9	47.2	70.3	65.4
그저 그렇다.	14.3	13.9	6.1	7.7
바람직하지 않다.	8.6	2.8	8.6	2.3
매우 바람직하지 않다.	-	-	-	0.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0

또한, 바람직하다면 그 이유를 우선순위에 따라 3개만 적어달라는 문항에서 1순위에 답한 결과는 〈표 15〉와 같다.

〈표 15〉 제3섹터의 긍정적 측면(1순위)

구 분	농업인	지방의원	상공인	공무원
	구성비(%)	구성비(%)	구성비(%)	구성비(%)
사업추진상의 효율적 운영을 기함	25.0	29.0	27.5	16.2
민관의 새로운 경영기법 도입	14.3	9.7	24.6	29.9
자금확보의 용이성	17.9	25.8	8.7	13.7
공공성과 기업성의 동시추구	3.6	9.7	13.0	21.4
기업의 사회적 이미지 고양	3.6	6.5	4.3	-
민관의 공동출자로 정부규제의 완화	-	-	2.9	2.6
주민참여가 가능하여 지역발전과 주민복지의 향상에 기여	35.7	19.4	18.8	16.2
계	100.0	100.0	100.0	100.0

그러나 집단에 따라 가장 높은 비율을 보인 제3섹터의 긍정적 측면을 순위별로 정리하면 다음의 표와 같다.

〈표 15-1〉 제3섹터의 긍정적 측면(직업별에 따른 1/2/3순위)

구 분	농 업 인	지 방 의 원	상 공 인	공 무 원
1위	주민참여가 가능하여 지역발전과 주민복지의 향상에 기여 (35.7%)	사업추진상의 효율적 운영 (29.0%)	사업추진상의 효율적 운영 (27.5%)	민의 새로운 경영기법 도입 (29.9%)
2위	자금확보의 용이성 (21.4%)	공공성과 기업성의 동시추구 (48.4%)	공공성과 기업성의 동시추구 (42.0%)	공공성과 기업성의 동시추구 (41.7%)
3위	주민참여가 가능하여 지역발전과 주민복지의 향상에 기여 (34.6%)	주민참여가 가능하여 지역발전과 주민복지의 향상에 기여 (48.3%)	주민참여가 가능하여 지역발전과 주민복지의 향상에 기여 (50.0%)	주민참여가 가능하여 지역발전과 주민복지의 향상에 기여 (47.3%)

그리고 공무원의 경우 직급별로 1/2/3순위에서 상대적으로 가장 높은 비율을 보인 긍정적 측면을 보면, 6급 및 7급은 민의 새로운 경영기법 도입(30.0%)—공공성과 기업성의 동시추구(35.0%)—주민참여가 가능하여 지역발전과 주민복지의 향상에 기여(44.8%)순으로, 5급은 민의 경영기법 도입(28.2%)—동시(54.1%)—주민참여(42.9%) 순으로, 4급이상은 동시추구(38.5%)—동시추구(38.5%)—주민참여(66.7%)순으로 나타나고 있다.

또한 제3섹터의 긍정적 측면을 공무원의 나이별로 본다면, 30대의 공무원의 경우는 동시추구(28.2%)—동시추구(38.5%)—주민참여(46.2%) 순으로, 40대인 경우는 민의 경영기법 도입(37.3%)—동시추구(47.1%)—주민참여(43.8%) 순으로, 50대인 경우는 효율적 운영(33.3%)—동시추구(40.0%)—주민참여(56.5%)순으로 나타나고 있다.

반면 〈표 14〉에서와 같이 제3섹터에 대한 견해를 묻는 문항에서 그저 그렇다, 바람직하지 않다, 매우 바람직하지 않다는 부정적 견해에 응답한 비율을 보면, 농업인은 22.9%, 지방의원은 16.7%, 상공인은 14.7%, 공무원은 10.8% 순으로 나타나고 있다. 오히려 공무원보다도 상공인측이 더 부정적 시각을 갖는 것으로 조사되었다. 그렇다면 그 이유가 어디에 있는지를 알아보기 위하여 부정적인 견해에 응답한 사람들을 중심으로 살펴볼 때, 1순위에 대한 결과는 〈표 16〉과 같이 나타나고 있다.

상공인의 경우는 기업경영에 대한 책임의식의 회박(36.4%), 민관공동출자시 조직의 취약성(27.3%), 관의 경영개입으로 인한 자율적 경영의 어려움(18.2%)순으로 지적하고 있다. 한편, 공무원은 조직의 취약성(31.3%), 책임의식의 회박(31.3%), 경영적자시 상호책임전가의 우려(18.8%)의 순으로 지적하고 있다. 이상의 결과에서 민은 관의 경영의식, 조직의 취약성, 통제가능성을 표출하고 있는 반면 관은 경영의 책임소재에 상대적으로 많은 관심을 보여주고 있다.



<표 16> 제3섹터의 부정적 측면(1순위)

구 분	상 공 인 구 성 비(%)	공 무 원 구 성 비(%)
민관공동출자시 기업조직의 취약	27.3	31.3
기업경영에 대한 책임의식 회박	36.4	31.3
경영적자시 책임전가의 우려	13.6	18.8
관의 경영개입으로 자율적 경영의 어려움	18.2	12.5
민의 관에 대한 불신으로 기업이미지의 손상	-	6.3
관과 재계가 결탁할 수 있는 위험한 방식	4.5	-
기 타	-	-
계	100.0	100.0

그러나 제3섹터의 부정적 측면에 대한 상공인과 공무원의 시각은 다음과 같이 2/3순위에서 상대적으로 볼 때 상당한 차이가 있음을 알 수 있다.

<표 16-1> 제3섹터의 부정적 측면(직업별에 따른 1/2/3순위)

구 분	상 공 인	공 무 원
1위	기업경영에 대한 책임의식의 회박(36.4%)	기업조직의 취약/기업경영에 대한 책임의식의 회박(31.3%)
2위	관의 경영개입으로 자율적 경영의 곤란(36.4%)	경영적자시 책임전가의 우려(50.0%)
3위	관의 경영개입으로 자율적 경영의 곤란(36.4%)	관과 재계가 결탁할 수 있는 위험한 방식(25.0%)

5) 제3섹터에의 참여가능성

참여가능성은 질문의 성격상 공무원만 제외하여 실시하였다. 현재 경영하고 있는 기업에 대한

<표 17> 정부규제의 정도

구 분	농 업 인	지 방 의 원	상 공 인	공 무 원
	구 성 비(%)	구 성 비(%)	구 성 비(%)	구 성 비(%)
지나치게 많은 편이다.	13.5	4.2	4.2	20.0
많은 편이다.	36.4	54.2	54.2	52.5
적정 수준이다.	9.1	25.0	25.0	17.5
적은 편이다.	22.7	12.5	12.5	8.8
거의 없는 편이다.	18.2	4.2	4.2	1.3
계	100.0	100.0	100.0	100.0

정부규제의 정도는 어떠한가에 대해 많은 편이다라고 응답한 비율을 보면, 농업인(36.4%), 상공인(52.5%), 지방의원(54.2%) 순으로 높게 지적되고 있다. 따라서 이러한 결과는 정부규제가 적은 편이다와 적정수준이다보다도 비율이 높으므로, 이것은 참여의 제약요인으로 작용할 수가 있다<표 17>.

또한, 지방자치단체가 지역경제의 발전을 위해 어떤 일을 해야 하는가라는 질문에서는 조세 및 금융의 적극지원을 가장 많이 응답한 상공인층(31.8%)과는 달리, 농업인(44.0%)과 지방의원(35.7%) 그리고 공무원(29.7%) 모두는 유통구조의 개선을 가장 많이 지적하고 있다. 특히 농업인의 경우는 유통구조의 개선 다음으로 기술개발 및 정보의 제공(28.0%), 조세 및 금융의 적극적 지원(16.0%)을 들고 있고, 지방의원은 조세 및 금융의 적극지원(28.6%), 기업의 규제완화(22.9%)를 들었고, 공무원은 기술개발 및 정보의 제공(22.9%), 규제완화(22.9%), 조세 및 금융의 적극적 지원(16.1%) 순으로 응답하였다.

이와 같이 민과 관은 시각의 차이를 보여주고 있는데, 다시 말해 상공인층은 무엇보다도 지방자치단체로부터의 조세 및 금융의 적극지원을 바라는 반면 공무원층은 오히려 유통구조의 개선에 더 중점을 두고 있다<표 18>.

<표 18> 지역경제발전을 위한 지방자치단체의 역할

구 분	농 업	지 방 의 원	상 공 인	공 무 원
	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)
기술개발 및 정보의 제공	28.0	10.7	27.3	22.9
조세 및 금융의 적극지원	16.0	28.6	31.8	16.1
교통 및 통신망의 개선	4.0	7.1	4.5	8.5
유통구조의 개선	44.0	35.7	13.6	29.7
기업의 규제완화	4.0	17.9	21.2	22.9
기타	4.0	-	1.5	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0

<표 18-1> 지역경제발전을 위한 지방자치단체의 역할(직급별)

구 분	6급 및 7급 구 성 비 (%)	5급구성비 (%)	4급이상구성비 (%)
기술개발 및 정보의 제공	21.7	25.0	28.6
조세 및 금융의 적극지원	13.3	7.5	28.6
교통 및 통신망의 개선	13.3	2.5	7.1
유통구조의 개선	33.3	32.5	14.3
기업의 규제완화	18.3	32.5	21.4
계	100.0	100.0	100.0

그러나 공무원의 경우에도 5급이하의 경우는 유통구조의 개선에, 4급이상은 오히려 기술개발 및 정보의 제공, 조세 및 금융의 적극지원에 상대적으로 높은 관심을 보여주고 있다(표 18-1).

#### 6) 제3섹터에의 참여의사

제3섹터기업에의 참여의향을 묻는 질문에 대한 응답은 <표 19>에서 처럼, 기꺼이 참여하겠다 그리고 숙고한 후 참여하겠다에 농업인은 38.7%, 41.9%의 비율을, 지방의원은 39.4%, 54.5%의 비율을, 또한 상공인은 19.8%, 61.7%로 대부분 높은 비율을 보여주고 있다. 이것은 향후 제3섹터의 실행과 여건조성에 고무적인 표시로 파악될 수 있을 것이다. 그러나 지방의원보다도 농업인과 상공인쪽에서는 불참의 의사도 있기 때문에, 제3섹터에 대한 신중한 사전검토가 필요하다고 보아진다.

<표 19> 제3섹터기업에의 참여의사

구 분	농업인구성비 (%)	지방의원구성비 (%)	상공인구성비 (%)
기꺼이 참여하겠다.	38.7	39.4	19.8
숙고한 후 참여하겠다.	41.9	54.5	61.7
참여하고 싶지 않다.	19.3	3.0	17.3
절대로 참여하지 않겠다.	-	3.0	1.2
계	100.0	100.0	100.0

그리고 제3섹터에 참여를 하고자 한다면 그 이유는 무엇이고 참여를 원치 않는다면 그 이유가 무엇인지에 대해서도 알아보았다.

먼저 제3섹터에의 참여를 찬성하는 근거는 <표 20>에서와 같이, 지역개발 및 지역경제의 활성화

<표 20> 제3섹터기업에의 참여를 찬성하는 이유

구 분	6급 및 7급 구성비 (%)	5급구성비 (%)	4급이상구성비 (%)
자치단체와의 관계강화	27.6	19.4	23.9
수익기회가 늘어남	31.0	22.6	13.4
기업이미지높임	6.9	22.6	17.9
지역개발 및 지역경제의 활성화	31.0	32.3	41.8
정부시책에 호응	-	3.2	3.0
기 타	3.4	-	-
계	100.0	100.0	100.0

화에 이바지할 수 있기 때문이다라고 농업인(31.0%), 지방의원(32.3%), 상공인(41.8%) 순으로 가장 많이 지적하고 있다. 다음의 순위를 구체적으로 열거하면, 농업인은 수익기회가 늘어난다(31.0%), 자치단체와의 관계강화(27.6%) 순으로 나타나고 지방의원은 수익기회가 늘어나고 기업 이미지의 제고에 각각 22.6%를 지적했으며, 상공인은 자치단체와의 관계강화 23.9%, 기업 이미지의 제고 17.9% 순으로 조사되었다.

한편, 제3섹터기업에의 참여를 반대하는 이유를 살펴보면 <표 21>과 같다. 여기서는 제3섹터에 불참의사를 밝힌 응답자들의 견해로서 관의 지나친 경영개입으로 기업의 자율성의 저해(44.7%), 관과 공동사업이어서 이윤을 남기기가 어렵고(26.3%), 정경유착 등 기업이미지의 악화(15.8%), 적자발생시 민간출자자의 손해 우려(10.5%) 순으로 조사되었다.

<표 21> 제3섹터에의 참여를 반대하는 이유

구 분	불참표시자 구성비(%)
관과의 공동사업으로 이윤을 남기기 어려워	26.3
관의 지나친 경영개입으로 기업자율성의 저해	44.7
정경유착 등 기업이미지의 악화 우려	15.8
적자발생시 민간출자자의 손해볼 우려	10.5
기 타	2.6
계	100.0

7) 제3섹터의 실시시기에 대한 견해

제3섹터의 실시시기에 대한 물음에 대한 결과는 <표 22>에서와 같이, 늦은감이 있으므로 바로

<표 22> 제3섹터의 실시 시기

구 분	농 업 인	지 방 의 원	상 공 인	공 무 원
	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)
매우 늦은 감이 있다.	17.6	8.6	7.4	10.5
조금 늦은 감이 있다.	29.4	37.1	50.6	42.2
바로 지금이다.	32.4	45.7	25.9	36.5
조금 이른다.	20.6**	8.6**	16.0**	10.5**
매우 이른 감이 있다.				
계	100.0	100.0	100.0	100.0

(\*\*): 조금 이르다와 매우 이른 감이 있다를 합산한 비율임.

제3섹터에 관한 조사 연구(I)

지금 시행해야 한다는 의견이 상당수를 차지하고 있다. 바로 지금 실시해야한다고 보는 견해는 상공인(25.9%), 농업인(32.4%), 공무원(36.5%), 지방의원(45.7%) 순으로 지적되고 있지만, 역으로 본다면 상공인과 공무원쪽에서의 조금 늦은 감이 있다는 많은 지적의 의미를 바로 아는 것이 더 중요할 것이다.

그리고 제3섹터의 실시시기에 대한 직급별 공무원의 견해는 다음 표와 같다<표 22-1>.

<표 22-1> 제3섹터의 실시 시기(직급별)

구 분	6급 및 7급 구 성 비 (%)	5급구성비 (%)	4급이상구성비 (%)
매우 늦은 감이 있다.	10.9	9.8	14.3
조금 늦은 감이 있다.	45.3	43.9	14.3
바로 지금이다.	34.4	34.1	50.0
조금 이르다.	9.4	9.8	21.4
매우 이른 감이 있다.	-	2.4	-
계	100.0	100.0	100.0

다. 제3섹터의 설립 및 운영

1) 제3섹터의 경영이념

제3섹터기업이 추구해야 할 경영이념에 대한 질문에서는 농업인, 지방의원, 상공인, 공무원 모두가 공공성을 위주로 하되 기업성을 가미해야 한다고 각각 52.9%, 61.1%, 50.6%, 54.3%의 높은 비율을 보이고 있다. 그렇지만 그 반대의 입장에 있는 기업성을 위주로 하되 공공성을 가미해야 한다는 쪽에도 각각 29.4%, 36.1%, 37.0%, 38.0%의 비율을 보이고 있기 때문에, 이것은 민관의 장점을 인정하면서도 양쪽의 조화를 요구하고 있는 것으로 판단된다<표 23>.

<표 23> 제3섹터의 경영이념

구 분	농업인 구 성 비 (%)	지방의원 구 성 비 (%)	상공인 구 성 비 (%)	공무원 구 성 비 (%)
공공성을 최우선	17.6	-	7.4	7.0
공공성을 위주로 기업성의 가미	52.9	61.1	50.6	54.3
기업성을 위주로 공공성의 가미	29.4	36.1	37.0	38.0
기업성 위주	-	2.8	4.9	0.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0

2) 제3섹터의 운영방식

제3섹터기업의 바람직한 운영방식에 대한 질문에 대한 결과는 <표 24>에서와 같이, 설립은 지방자치단체가 주도하고 운영은 전문경영인에게 위탁한다라는 항목에 농업인, 상공인, 공무원은 각각 40.0%, 53.1%, 57.8%의 높은 비율을 나타냈으며 그 다음으로는 민간출자자가 주도하여 운영하는 것이 바람직하다고 각각 31.4%, 35.8%, 29.7%의 응답을 보여주고 있다. 그러나 지방의원의 경우는 상기의 문항에 각각 34.3%씩 동일한 응답을 하고 있는 것으로 조사되었다. 그리고 출자비율에 따라 운영주체를 정한다는 문항에서 보면, 상공인과 공무원쪽 보다도 농업인과 지방의원들이 각각 22.9%, 20.0%로서 다소 높게 나타나고 있다.

<표 24> 제3섹터기업의 운영방식

구 분	농 업	지 방 의 원	상 공 인	공 무 원
	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)
지방자치단체의 주도적 설립 / 운영은 전문경영인에게 위탁	40.0	34.3	53.1	57.8
민간출자자가의 주도적 설립과 운영	31.4	34.3	35.8	29.7
지방자치단체의 주도적 운영	5.7	-	1.2	3.1
출자비율에 따른 운영주체의 결정	22.9	20.0	9.9	9.4
기 타	-	11.4	-	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0

3) 제3섹터의 설립형태

제3섹터기업의 설립형태를 묻는 질문에서는 <표 25>에서와 같이, 정부와 민간기업이 공동출자하여 새로운 주식회사를 설립하자는 의견이 가장 많이 지적되고 있다. 이러한 견해는 농업인

<표 25> 제3섹터의 설립형태

구 분	농 업 인	지 방 의 원	상 공 인	공 무 원
	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)
정부와 민간기업이 공동출자하여 새로운 주식회사 설립	57.1	80.0	61.3	75.4
민간기업들의 협의체 형성으로 주식회사 설립	5.7	-	6.3	2.4
민간주체적 민영회사를 설립하여 사업추진 및 운영관리	34.3	17.1	30.0	16.7
관주도적 공사설립으로 사업추진 및 운영관리	2.9	2.9	2.5	5.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0

(57.1%)과 상공인(61.3%)보다 지방의원(80.0%)과 공무원(75.4%)쪽에서가 더 높은 비율을 보여주고 있다. 그 다음으로는 민간주체적 민영회사를 설립하여 사업추진과 운영관리한다는 점인데, 여기서는 지방의원(17.1%)과 공무원(16.7%)보다 농업인(34.3%)과 상공인(30.0%)쪽이 상대적으로 이 문항을 더 지지하는 것으로 조사되었다. 또한 지방의원만 민간기업들끼리 협의체를 형성하여 주식회사를 설립하자는 점에 응답자가 없다는 점도 특이하다 할 것이다.

4) 제3섹터의 출자비율

제3섹터기업을 설립할 때 민·관의 출자비율을 묻는 질문에서는 <표 26>과 같이, 관 50%, 민 50%의 출자형태를 가장 많이 지적하고 있다. 그 다음으로 관 25%, 민 75%의 형태를 농업인, 지방의원, 공무원이 지적하고 있는 반면, 상공인의 입장에서는 오히려 관 25%, 민 75%의 출자형태를 민과 관의 각각 50%방식 보다 더 선호하고 있는 것으로 조사되었다.

<표 26> 민·관의 출자비율

구 분	농 업	지 방 의 원	상 공 인	공 무 원
	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)
관 10%, 민 90%	3.1	-	-	0.8
관 25%, 민 75%	18.8	19.4	46.3	37.2
관 50%, 민 50%	75.0	64.7	38.8	58.1
관 75%, 민 25%	-	2.9	13.8	3.9
관 90%, 민 10%	3.1	-	-	-
기 타	-	2.9	1.3	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0

5) 제3섹터의 도입에 따른 문제점

제3섹터의 기업방식을 도입하는 시점에서 장애가 될 수 있는 점이 무엇인가라는 질문에서 본다면, <표 27>에서와 같이 대체로 법적 제도적 장치의 미흡을 지적하고 있다. 그러나 집단에 따라서는 약간씩 견해를 달리하고 있다. 지방의원(29.4%)이나 공무원(29.8%)과는 다르게, 농업인은 출자비율과 경영권의 소재(36.4%)를 가장 큰 문제로 보고 있으며, 법적 제도적 장치(27.3%)와 지나친 기대감(27.3%)을 그 다음의 문제로 파악하고 있다. 그리고 상공인은 법적 제도적 장치의 미흡(35.0%)과 출자비율과 경영권의 소재(35.0%)를 가장 큰 문제로 지적하고 있다. 이처럼 문제점은 다양한 집단이 다양한 관점에서 지적할 수 있을 것이다. 중요한 점은 이러한 문제의 소지들을 줄이거나 해결책을 찾아내는 일인데, 이를 위해서는 우선 이해관계자들의 공개적인 토론을 거치고, 이러한 과정에서 문제의 해결책도 또한 검토될 수 있을 것이다.

<표 27> 제3섹터 도입에 따른 문제점

구 분	농 업	지 방 의 원	상 공 인	공 무 원
	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)
주민의 행정불신	9.1	8.8	5.0	6.5
기업의 행정불신	-	11.8	6.3	5.6
지나친 기대감	27.3	23.5	18.8	27.4
법적 제도적 장치의 미흡	27.3	29.4	35.0	29.8
출자비율과 경영권의 소재	36.4	23.5	35.0	25.0
기 타	-	2.9	-	5.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0

그러나 공무원의 경우에는 직급별로 제3섹터 도입에 따른 문제점을 보는 시각이 다르게 나타나고 있다. 즉, 6급 및 7급은 법적 제도적 장치의 미흡(31.7%)을, 5급은 지나친 기대감(32.6%)을, 그리고 4급은 출자비율과 경영권의 소재(50.0%)를 들고 있다<표 27-1>.

<표 27-1> 제3섹터 도입에 따른 문제점 (직급별)

구 분	6급 및 7급 구 성 비 (%)	5급구성비 (%)	4급이상구성비 (%)
	주민의 행정불신	4.8	7.0
기업의 행정불신	4.8	7.0	-
지나친 기대감	28.6	3.26	7.1
법적 제도적 장치의 미흡	31.7	27.9	21.4
출자비율과 경영권의 소재	25.4	18.6	50.0
기 타	4.8	7.0	7.1
계	100.0	100.0	100.0

6) 제3섹터에의 임직원 채용방식

임직원은 주로 어느 부문에서 충원되는 것이 바람직한가에 대한 질문에서는 <표 28>에서 처럼, 상공인의 41.5%가 민간기업에서 충원되는 것을 가장 많이 바라고 있으며 그 다음으로 민관의 참여단체를 제외한 자체채용(35.4%), 민관의 출자비율에 따른 분할채용방식(19.5%)순으로 상공인은 조사되었다. 그러나 농업인, 지방의원, 공무원은 분할채용방식에 각각 57.1%, 41.7%, 41.3%의 높은 비율을 보이고 있어서 상공인의 시각과는 차이가 있음을 알 수 있다.



〈표 28〉 제3섹터기업의 임직원 채용방식

구 분	농업인 구성비(%)	지방의원 구성비(%)	상공인 구성비(%)	공무원 구성비(%)
지방자치단체	-	11.1	3.7	7.1
민간기업	8.6	27.8	41.5	26.2
민·관의 참여단체를 제외한 자체채용	34.3	19.4	35.4	25.4
민·관의 출자비율에 따른 분할채용	57.1	41.7	19.5	41.3
계	100.0	100.0	100.0	100.0

## 7) 제3섹터에의 공무원 파견형태

제3섹터기업에 지방자치단체의 공무원을 파견하는 방식을 묻는 질문에 대한 결과는 〈표 29〉와 같다. 공무원의 경우는 직무명령방식에 응답한 비율이 39.4%로서 가장 높고, 그 다음이 퇴직방식(27.6%), 휴직방식(21.3%)순으로 조사되었다. 특히 4급이상의 공무원은 5급과 6급 및 7급 공무원에 비해 상대적으로 직무명령방식(42.9%) 다음으로 겸직방식(21.4%)을 원하는 것으로 나타나고 있다〈표 3-7-1〉.

그리고 농업인과 상공인은 각각 퇴직방식에 30.3%, 33.3%의 비율을, 그 다음으로는 휴직방식(공무원 신분 및 공사 신분 보유)에 각각 30.3%, 29.5%를 보이는 반면, 지방의원은 공무원과 같이 직무명령방식(33.3%), 휴직방식(30.6%)순으로 나타나고 있다.

〈표 29〉 공무원의 파견형태

구 분	농업인 구성비(%)	지방의원 구성비(%)	상공인 구성비(%)	공무원 구성비(%)
퇴직방식	30.3	22.2	33.3	27.6
휴직방식(공무원·공사신분유지)	30.3	30.6	29.5	21.3
직무명령방식	21.2	33.3	21.8	39.4
겸직방식	15.2	13.9	11.5	9.4
기 타	3.0	-	3.8	2.4
계	100.0	100.0	100.0	100.0

<표 29-1> 공무원의 파견형태(직급별)

구 분	6급 및 7급 구성비 (%)	5급구성비 (%)	4급이상구성비 (%)
퇴직방식	26.6	29.5	21.4
휴직방식(공무원·공사신분유지)	25.0	20.5	14.3
직무명령방식	39.1	38.6	42.9
접직방식	7.8	9.1	21.4
기 타	1.6	2.3	-
계	100.0	100.0	100.0

8) 제3섹터에의 직무명령시 공무원의 순응도

공무원의 경우 직무명령이 나게되면 어떠한 행태를 취할 것인지에 대한 결과는 <표 30>에서와 같이, 고려해 보겠다(53.2%), 기꺼이 옮길 생각이다(19.8%), 할 수 없는 노릇이다(16.7%), 그저 그렇다(7.9%), 무슨 수를 써서라도 옮기지 않겠다(2.4%)의 순으로 조사되었다.

<표 30> 제3섹터기업으로의 직무명령시 공무원의 행태

구 분	공무원 구성비 (%)
기꺼이 옮길 생각이다.	19.8
고려해 보겠다.	53.2
그저 그렇다.	7.9
할 수 없는 노릇이다.	16.7
무슨 수를 써서라도 옮기지 않겠다.	2.4
계	100.0

또한 공무원의 직무명령시 순응도는 직급에 따라 적극적 측면과 소극적 측면에서 살펴볼 수 있다. 직급이 낮을 수록 순응도가 높게 나타나고, 직급이 높을 수록 더 소극적임을 알 수 있다 <표 30-1>.

〈표 30-1〉 공무원의 직무명령시 순응도(직급별)

구 분	6급 및 7급 구성비 (%)	5급구성비 (%)	4급이상구성비 (%)
기꺼이 옮길 생각이다.	22.6	17.8	14.3
고려해 보겠다.	54.8	53.3	42.9
그저 그렇다.	8.1	6.7	14.3
할 수 없는 노릇이다.	12.9	20.0	21.4
무슨 수를 써서라도 옮기지 않겠다.	1.6	2.2	7.1
계	100.0	100.0	100.0

## 9) 제3섹터에 대한 지원조치

제3섹터기업의 활성화를 위해서는 각종 금융 및 세제지원이 어느 정도여야 하는가라는 질문에 대한 결과는 〈표 31〉과 같다. 농업인과 상공인층에서는 강력한 지원조치가 있어야 한다는 의견이 각각 57.1%, 56.6%의 높은 관심을 갖는 반면, 지방의원과 공무원은 필요 최소한의 지원에 그쳐야 한다는 의견이 각각 50.0%, 50.4%이어서 민과 관의 지원조치를 보는 시각의 차이가 있음을 알 수 있다.

〈표 31〉 제3섹터에 대한 지원여부

구 분	농업인 구성비 (%)	지방의원 구성비 (%)	상공인 구성비 (%)	공무원 구성비 (%)
강력한 지원조치가 있어야 한다.	57.1	47.2	56.6	44.8
필요 최소한도의 지원에 그쳐야 한다.	37.1	50.0	42.2	50.4
특정기업에 대한 특혜의 소지때문에 지원이 허용되어서는 안된다.	5.7	2.8	1.2	4.8
계	5.70	100.0	100.0	100.0

## 10) 민관협력체제를 위한 전담기구의 설치 및 운영

민관협력체제를 전담할 기구신설에 대한 물음에서는 〈표 32〉와 같이 대부분 신설의 필요성을 지적하는 것으로 조사되었다. 특히 지방의원의 경우는 97.2%로서 타집단에 비해 매우 높게 나타나고 있다.

그리고 공무원의 입장에서는 직급이 높을 수록 전담기구에 대한 설치필요성의 비율이 상대적

으로 낮아지는 것으로 조사되었다<표 32-1>.

<표 32> 전담기구의 설치여부에 관한 견해

구 분	농업인 구성비 (%)	지방의원 구성비 (%)	상공인 구성비 (%)	공무원 구성비 (%)
신설할 필요가 있다.	80.0	97.2	91.0	89.8
신설할 필요가 없다.	8.6	2.8	7.7	8.7
모르겠다.	11.4	-	1.3	1.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0

<표 32-1> 전담기구의 설치여부에 관한 공무원의 견해

구 분	6급 및 7급 구성비 (%)	5급구성비 (%)	4급이상구성비 (%)
신설할 필요가 있다.	93.8	86.4	78.6
신설할 필요가 없다.	4.7	11.4	21.4
모르겠다.	1.6	2.3	-
계	100.0	100.0	100.0

11) 전담기구의 소속에 관한 견해

민관협력체제의 전담기구를 설치한다면 어디에 둘 것인가라는 질문에서는, 대부분 지방자치단체와는 별도의 독립기구로 설치해야한다는 견해가 많다. 그러나 공무원은 농업인(69.0%), 지방의원(79.4%), 상공인(85.1%) 보다는 상대적으로 낮은 58.6%의 비율을 보이고 있지만, 아직도 지방자치단체내의 관료제조직을 바라는 견해도 41.4%를 차지하고 있다<표 33>.

<표 33> 전담기구의 소속에 관한 견해

구 분	농업인 구성비 (%)	지방의원 구성비 (%)	상공인 구성비 (%)	공무원 구성비 (%)
지방자치단체내의 관료제 조직	27.6	17.6	13.5	41.4
지방자치단체와는 별도의 독립기구	69.0	79.4	85.1	58.6
기 타	3.4	2.9	1.4	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0

그리고 4급이상 공무원의 72.7%가 제3섹터기업의 전담기구를 지방자치단체와는 별도의 독립기구로 설치해야한다고 주장하는 반면, 5급을 비롯한 6 7급 공무원은 서기관급에 비해 지방자치단체내의 관료제조직에 소속시켜야한다는 견해도 상대적으로 높게 조사되었다<표 33-1>.

<표 33-1> 직급별 전담기구의 소속문제

구 분	6급 및 7급 구성비 (%)	5급구성비 (%)	4급이상구성비 (%)
지방자치단체내의 관료제 조직	40.0	47.5	27.3
지방자치단체와는 별도의 독립기구	60.0	52.5	72.7
계	100.0	100.0	100.0

### 12) 전담기구(부서)의 순기능

민관협력체제를 위한 전담부서를 지방자치단체내에 설치할 경우, 예상될 수 있는 순기능으로서 가장 많이 지적되는 것은, <표 34>에서 처럼, 관의 적극적 지원으로 조사되었다. 그리고 공무원과 농업인은 규제완화를 다음 순위로 지적하는 반면, 상공인과 지방의원은 민간부문으로부터 신뢰성 확보를 들고 있다.

<표 34> 전담부서의 순기능 (1순위)

구 분	농 업 구성비 (%)	지 방 의 원 구성비 (%)	상 공 인 구성비 (%)	공 무 원 구성비 (%)
관의 적극적 지원	39.3	70.0	48.5	63.6
규제완화	28.6	10.0	13.2	14.0
절차 간소화	17.9	3.3	13.2	8.4
민간부문으로부터 신뢰성의 확보	14.3	13.3	20.6	11.2
정보접근의 용이	-	3.3	2.9	2.8
기 타	-	-	1.5	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0

### 13) 전담기구의 역기능

<표 35>에서 처럼 전담부서를 지방자치단체내에 설치할 경우, 가장 많이 지적되고 있는 역기능은 관료제조직의 경직성이다. 특히 지방의원이나 상공인, 공무원은 관료제 조직의 경직성, 욕상옥으로 인한 간섭의 증대, 경영의식의 한계성 노출, 조직의 비효율성의 순으로 역기능을 지적하고 있어서 대체로 비슷한 견해들을 갖고 있는 것으로 조사되었다. 다만 농업인의 경우는 제일

먼저 제기될 수 있는 역기능으로 관료제 조직의 경직성과 경영의식의 한계성 노출을 지적하고 있다.

〈표 35〉 전담기구의 역기능

구 분	농업인	지방의원	상공인	공무원
	구성비(%)	구성비(%)	구성비(%)	구성비(%)
경영의식의 한계성 노출	32.1	14.8	17.7	19.8
관료제 조직의 경직성	32.1	48.1	46.8	46.2
조직의 비효율성	14.3	14.8	9.7	8.5
육상육으로 인한 간섭의 증대	21.4	22.2	24.2	20.8
기 타	-	-	1.6	4.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0

14) 제3섹터에 대한 감독범위

관이 1/2이상, 1/4이상 1/2미만, 1/4미만을 출자할 경우 지방자치단체는 어느 범위까지 감독하는 것이 바람직한가에 대한 결과는 다음과 같다.

우선 관이 1/2이상을 출자할 경우, 상공인과 공무원은 감사권 조사권 경영보고 세가지 사항 모두에 그 범위를 두어야 하며, 그 비율은 각각 37.1%, 35.7%로 조사되었다. 그 다음으로 감사권에만 그 범위가 그쳐야한다는 견해도 각각 24.3%, 25.2%로 나타나고 있다. 지방의원의 경우는 감사권(34.4%)과 감사권 조사권 경영보고 모두(34.4%)에 감독범위가 미쳐야하며, 그 비율은 동일하게 조사되었다. 또한 농업인은 감사권(44.4%), 감사권 조사권 경영보고 전부(29.6%) 순으로 응답하고 있다〈표 36〉.

〈표 36〉 관이 1/2이상 출자시 감독범위

구 분	농업	지방의원	상공인	공무원
	구성비(%)	구성비(%)	구성비(%)	구성비(%)
감사권	44.4	34.4	24.3	2.2
조사권	7.4	3.1	4.3	5.2
경영보고	3.7	9.4	12.9	7.0
감사권+조사권	3.7	3.1	4.3	1.7
조사권+경영보고	7.4	6.3	5.7	5.2
감사권+경영보고	3.7	9.4	11.4	20.0
감사권+조사권+경영보고	29.6	34.4	37.1	35.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0

제3섹터에 관한 조사 연구(1)

관이 1/4이상 1/2미만사이를 출자할 경우, 농업인(35.0%)과 지방의원(29.0%)은 조사권에만, 상공인(24.6%)은 감사권과 경영보고에, 공무원(24.8%)은 조사권과 경영보고에 감독범위를 한정해야 한다는 견해가 1순위로 조사되었다. 감독범위의 2순위를 보면, 농업인(20.0%)은 조사권과 경영보고에, 지방의원(16.1%)은 감사권과 (감사권+경영보고)에, 상공인(23.1%)은 경영보고에, 공무원(21.4%)은 감사권과 경영보고에 그 범위를 미치는 것이 바람직하다고 보고 있다<표 37>.

<표 37> 관이 1/4이상 1/2미만사이 출자시 감독범위

구 분	농 업	지 방 의 원	상 공 인	공 무 원
	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)
감사권	-	16.1	9.2	4.3
조사권	35.0	29.0	16.9	20.5
경영보고	10.0	9.7	23.1	15.4
감사권+조사권	5.0	3.2	-	3.4
조사권+경영보고	20.0	12.9	15.4	24.8
감사권+경영보고	15.0	16.1	24.6	21.4
감사권+조사권+경영보고	15.0	12.9	10.8	10.3
계	100.0	100.0	100.0	100.0

끝으로 관이 1/4미만 출자시 지방자치단체의 감독범위는 경영보고에 그쳐야한다는 견해가 지배적이다<표 38>.

<표 38> 관이 1/4미만 출자시 감독범위

구 분	농 업	지 방 의 원	상 공 인	공 무 원
	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)
감사권	4.8	11.1	8.9	6.7
조사권	9.5	11.1	12.5	6.7
경영보고	47.6	59.3	46.4	5.38
감사권+조사권	9.5	3.7	-	1.9
조사권+경영보고	14.3	-	12.5	21.2
감사권+경영보고	-	11.1	14.3	6.7
감사권+조사권+경영보고	14.3	3.7	5.4	2.9
계	100.0	100.0	100.0	100.0

라. 제3섹터의 대상사업 및 사업선정

1) 제3섹터의 대상사업분야

제3섹터의 대상사업으로 가장 적당한 분야를 고르는 질문에서 1순위에 대한 결과는 <표 39>와

같다. 농업인은 관광 및 레저분야(37.1%), 지역 및 도시개발분야(34.3%), 농림 및 수산분야(22.9%), 공해 및 자연환경보전분야(5.7%) 순으로 조사되었다. 지방의원의 경우는 관광 및 레저분야(44.4%), 지역 및 도시개발분야(38.9%), 농림 및 수산분야와 공해 및 자연환경보전분야(각각 5.6%) 순으로 나타났으며 상공인은 관광 및 레저분야(34.9%), 지역 및 도시개발분야(37.3%), 지역 및 도시서비스분야(9.6%) 순으로 나타나고 있다. 또한 공무원은 관광 및 레저분야(50.8%), 지역 및 도시개발분야(30.0%), 지역 및 도시서비스분야(6.2%), 공해 및 자연환경보전분야(5.4%) 순으로 조사되었다.

〈표 39〉 대상사업분야(1순위)

구 분	농업인 구성비(%)	지방의원 구성비(%)	상공인 구성비(%)	공무원 구성비(%)
지역 및 도시개발분야	34.3	38.9	37.3	30.0
지역 및 도시서비스분야	-	2.8	9.6	6.2
관광 및 레저분야	37.1	44.4	34.9	50.8
농림 및 수산분야	22.9	5.6	1.2	3.1
상공분야	-	-	1.2	0.8
사회복지 및 위생분야	-	-	7.2	2.3
운수 및 도로, 항만분야	-	2.8	7.2	1.5
교육 및 문화분야	-	-	-	-
공해 및 자연환경보전분야	5.7	5.6	1.2	5.4
계	100.0	100.0	100.0	100.0

그러나 1/2/3순위에서 상대적으로 가장 높은 비율을 보인 대상사업분야의 2번과 3번순위를 파악하면, 그 순서는 1순위만 가지고 분석한 결과와는 다르게 나타나고 있다(표 39-1).

〈표 39-1〉 대상사업분야(직업별에 따른 1/2/3순위)

구 분	농업인	지방의원	상공인	공무원
1위	관광 및 레저분야 (37.1%)	관광 및 레저분야 (44.4%)	지역 및 도시개발 분야(37.3%)	관광 및 레저분야 (50.8%)
2위	농림수산분야 (34.3%)	관광 및 레저분야 (36.1%)	관광 및 레저분야 (36.1%) -	관광 및 레저분야 (28.9%)
3위	공해 및 자연환경 분야(41.2%)	공해 및 자연환경 분야(21.2%)	공해 및 자연환경 분야(39.2%)	농림수산분야 (16.7%)

그리고 공무원의 경우 대상사업분야의 우선순위는 직급에 따라 달라지고 있다. 특히 4급이상의 공무원은 지역 및 도시개발분야에 53.3%의 높은 비율을 보이는 반면, 5급이하의 공무원은 관광 및 레저분야에 각각 50.8%, 60.0%의 비율을 보이고 있다. 또한 공해 및 자연환경보전분야에서는 6급 및 7급 공무원(7.7%)과 5급 공무원(4.4%)만이 이에 대한 관심을 보여주고 있는 것으로



제3섹터에 관한 조사 연구(I)

-되었다<표 39-2>.

표 39-2) 직급별에 따른 대상사업분야(1순위)

구 분	6급 및 7급 구성비 (%)	5급구성비 (%)	4급이상구성비 (%)
지역 및 도시개발분야	29.2	22.2	53.3
지역 및 도시서비스분야	4.6	8.9	6.7
관광 및 레저분야	50.8	60.0	33.3
농림 및 수산분야	1.5	-	6.7
상공분야	1.5	-	-
사회복지 및 위생분야	3.1	2.2	-
운수 및 도로, 항만분야	1.5	2.2	-
교육 및 문화분야	-	-	-
공해 및 자연환경보전분야	7.7	4.4	-
계	100/0	100.0	100.0

리고 구체적인 대상사업을 3가지만 적어달라는 문항에 대한 각 집단의 조사결과는 다음의 표 같다.

표 40) 구체적인 대상사업에 대한 조사 결과

구 분	농 업 인	지 방 의 원	상 공 인	공 무 원
1위	농수산물 가공유통 (24.7%)	공원 및 유원지 (16.3%)	공원 및 유원지 (13.8%)	관광지개발 (17.2%)
2위	폐기물 관리 (12.9%)	종합터미널 (13.5%)	호텔 및 레저시설 (13.3%)	공원 및 유원지 (16.7%)
3위	관광지개발 (11.8%)	호텔 및 레저시설 (12.5%)	도로 및 항만 (10.7%)	호텔 및 레저시설 (12.2%)
4위	농산물 판매시장 (10.8%)	농수산물 가공유통 (11.5%)	관광지개발 (10.7%)	농수산물 가공유통 (12.0%)
5위	공원 및 유원지 (10.8%)	폐기물 관리 (11.5%)	농수산물 가공유통 (9.8%)	종합터미널 (7.5%)
6위	호텔 및 레저시설 (5.4%)	관광지 개발 (6.7%)	폐기물 관리 (8.9%)	폐기물 관리 (7.0%)
7위	주차장 (4.3%)	주차장 (4.8%)	종합터미널 (8.4%)	주차장 (3.1%)
8위	특산물 판매 (4.3%)	농산물 판매시장 (4.8%)	농산물 판매시장 (4.4%)	
9위	도로 및 항만 (3.2%)	공원묘지 (3.8%)	주차장 (3.6%)	

2) 제3섹터의 대상사업 선정시 기준

기업선정시의 고려할 사항과 참여대상업체의 지역내 한정여부를 대상사업 선정기준으로 한다. 이러한 기준에 대한 조사결과는 다음의 <표 41>과 <표 42>와 같다.

<표 41> 대상사업 선정기준

구 분	농 업	지방의원	상 공 인	공 무 원
	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)
현재까지의 지역발전에 대한 기여도	3.4	11.8	8.2	4.8
기업윤리	17.2	11.8	9.6	9.7
자본조달능력, 신용도 등 사업지속능력	27.6	64.7	50.7	57.3
공공성이 강한 법인	20.7	2.9	6.8	6.5
앞으로 지역주민의 고용창출효과가 큰 기업	31.0	8.8	24.7	21.0
기 타	-	-	-	0.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0

먼저 <표 41>에서와 같이 참여대상기업의 선정기준으로는 자본조달능력 신용도 등 사업지력이 가장 중요한 점으로 나타나고 있다. 그러나 농업인은 사업지속능력(27.6%)보다도 앞 지역주민의 고용창출효과가 큰 기업(31.0%)에 관심을 더 보이고 있다.

그리고 공무원의 경우도 직급에 따라 기준의 선호도가 약간씩 차이가 있다. 직급이 높을수록 자본조달능력 신용도 등 사업지속능력을 선정기준으로 삼고자하는 비율이 높고, 직급이 낮을수록 앞으로 지역주민의 고용창출효과가 큰 기업에 선정기준을 두자는 비율이 상대적으로 높게 나타났다<표 41-1>.

<표 41-1> 직급별 대상사업 선정기준

구 분	6급 및 7급	5급구성비	4급이상구성
	구 성 비 (%)	(%)	(%)
현재까지의 지역발전에 대한 기여도	3.2	4.7	-
기업윤리	12.9	7.0	6.7
자본조달능력, 신용도 등 사업지속능력	50.0	62.8	80.0
공공성이 강한 법인	4.8	11.6	-
앞으로 지역주민의 고용창출효과가 큰 기업	27.4	14.0	13.3
기 타	1.6	-	-
계	100.0	100.0	100.0

다음으로 참여대상업체의 지역내 한정여부는 <표 42>와 같이 이익의 상당부분을 지역내에 환원할 수 있는 업체라면 지역과는 관계가 없다는 의견이 지배적이다. 특히 지방의원의 경우는 91.4%로 가장 높게 나타났다. 또한 지역내에 위치한 업체에 한정해야 한다는 의견도 상공인, 농업인의 경우는 각각 20.7%, 17.6%를 나타내고 있어서 수익의 역외유출을 매우 우려하고 있다.

<표 42> 참여대상업체의 선정범위

구 분	농업인	지방의원	상공인	공무원
	구성비(%)	구성비(%)	구성비(%)	구성비(%)
지역내로 위치한 업체로 한정	17.6	5.7	20.7	10.8
지역내에 지점을 개설한 업체까지 인정	-	-	7.3	5.4
이익의 상당부분을 지역내에 환원할 수 있는 업체라면 근거지역은 무방	79.4	91.4	72.0	80.8
기 타	2.9	2.9	-	3.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0

마. 유인 및 활성화 전략

1) 민간부문의 참여확대 방안

민간기업의 참여를 유도하기 위하여 관에서 우선적으로 해야 할 일이 무엇인지에 대한 결과는 <표 43>과 같이 조사되었다.

<표 43> 민간기업의 참여확대(I)

구 분	농업인	지방의원	상공인	공무원
	구성비(%)	구성비(%)	구성비(%)	구성비(%)
관이 지나치게 경영에 개입하지 말아야 한다.	31.4	44.4	42.0	47.7
기업설립초기에 출자 등 지원합리화	28.6	33.3	24.7	33.6
대주주의 인사독점방지 등 기업운영체제 확립	17.1	11.1	16.0	4.7
기업의 수익성 보장	11.4	8.3	11.1	9.4
기업경영의 위험부담에 따른 대책 마련	11.4	2.8	6.2	4.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0

즉, 민간부문의 참여확대를 위해서는 우선 관은 경영에 지나치게 개입하지 말아야하고, 기업설립초기에 출자 등 지원합리화 순으로 모든 집단이 지적하고 있다. 그 다음 순위로, 공무원은

기업의 수익성보장(9.4%)에, 농업인, 지방의원, 상공인은 대주주의 인사독점방지 등 기업운영체제 확립에 각각 17.1%, 11.1%, 16.0%의 비율을 나타냈다.

그리고 민간부문을 참여시키기 위해 지방자치단체가 우선적으로 해야 할 사항을 질문한 결과는 다음<표 44>와 같다.

<표 44> 민간부문의 참여확대(Ⅱ)

구 분	농업인 구성비(%)	지방의원 구성비(%)	상공인 구성비(%)	공무원 구성비(%)
법적 제도적 정비	45.7	47.2	40.0	42.6
기술 및 정보의 제공	28.6	16.7	20.0	8.5
기업규제의 완화	8.6	8.3	12.5	7.8
대상사업의 선정	8.6	8.3	20.0	24.0
조세 및 금융지원	-	5.6	5.0	5.4
지방행정인의 경영의식 제고	2.9	5.6	1.3	3.9
지방자치단체장의 제3섹터에 관심	5.7	8.3	-	7.0
기 타	-	-	1.3	0.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0

우선 민간부문의 참여확대와 관련하여, 모든 집단은 지방자치단체가 법적 제도적 정비에 가장 많은 관심을 보여야 할 것으로 판단하고 있다. 그 다음으로 지방자치단체가 해야 할 점은 기술 및 정보의 제공에 농업인은 28.6%, 지방의원은 16.7%를 보이는 반면, 공무원은 대상사업의 선정에 24.0%를, 그리고 상공인은 기술 및 정보의 제공과 대상사업의 선정에 각각 20.0%라는 동일 비율로 조사되고 있다. 또한 지방자치단체장의 제3섹터에 대한 관심을 가져야한다는 점에 상

<표 44-1> 민간기업 참여확대(Ⅱ) (직급별에 따른 1/2순위)

구 분	6급 및 7급 순위별 비율		5급 순위별 비율		4급이상 순위별 비율	
	1순위	2순위	1순위	2순위	1순위	2순위
법적 제도적 정비	47.7	6.5	34.1	12.5	40.0	6.7
기술 및 정보제공	9.2	9.7	2.3	7.5	26.7	6.7
기업규제의 완화	3.1	9.7	13.6	5.0	6.7	20.0
대상사업의 선정	27.7	12.9	25.0	30.0	13.3	13.3
조세 및 금융지원	6.2	14.5	4.5	12.5	6.7	20.0
지방행정인의 경영의식제고	1.5	24.2	9.1	5.0	-	6.7
지방자치단체장의 제3섹터에 대한 관심	4.6	22.6	11.4	27.5	-	26.7
기 타	-	-	-	-	6.7	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

공인만은 무반응으로 조사되었다.

그리고 공무원의 경우 가장 높은 비율을 차지한 제2순위는 직급에 따라 다르게 나타나고 있다. 즉 6급과 7급의 경우는 지방행정인의 경영의식체고(24.2%)를, 5급인 경우는 대상사업의 선정(30.0%)을, 4급이상은 지방자치단체장의 제3섹터에 대한 관심(26.7%)을 지적하고 있다<표 44-1>.

## 2) 제3섹터의 풍토조성 방안

제3섹터기업을 설립하기 위해서는 민간부문의 참여가 전제되어야 한다. 따라서 민 관 상호간의 협력관계를 정립하기 위해서는 각 부문에 대한 불신요인을 사전에 파악하여 이를 신뢰관계로 만들어가는 작업이 중요하다. 그것은 상호간의 불신이 해소됨으로써 신뢰를 바탕으로한 참여 내지 협조풍토가 조성될 수 있기 때문이다. 그러므로 여기서는 불신요인의 측면을 민이 관에 대한 시각과 관이 민에 대한 시각으로 나누어 조사한 후 그에 따른 불신해소방안도 함께 살펴보았다. 먼저 민이 관에 대해 느끼는 불신요인은 <표 45>와 같이 조사되었다.

<표 45> 민의 관에 대한 불신요인

구 분	농 업 인	지 방 의 원	상 공 인	공 무 원
	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)	구 성 비 (%)
관료체제의 경직성	17.6	37.1	26.7	41.3
공무원의 권위적 행태	17.6	-	16.0	9.5
관의 행정능력	8.8	5.7	4.0	0.8
행정편의주의적 제도	47.1	31.4	38.7	27.0
관의 지나친 간섭	8.8	22.9	10.7	19.0
기 타	-	2.9	4.0	2.5
계	100.0	100.0	100.0	100.0

즉, 민이 관에 대해 느끼는 불신요인을 보면 농업인과 상공인은 행정편의주의적 제도에 각각 47.1%, 38.7%의 비율을 보이고 있으며, 지방의원과 공무원은 관료체제의 경직성(37.1%, 41.3%), 행정편의주의적 제도(31.4%, 27.0%)의 순으로 불신요인을 들고 있다.

그리고 직급에 따른 공무원의 반응을 보면, 4급이상의 공무원은 관의 지나친 간섭(42.9%), 행정편의주의적 제도(28.6%), 관료체제의 경직성(14.3%)순으로 인지하는 반면 5급 공무원과 6급 및 7급 공무원은 관료체제의 경직성(41.9%, 45.3%), 행정편의주의적 제도(25.6%, 29.7%)의 순으로 인지하고 있음을 알 수 있다<표 45-1>.

〈표 45-1〉 관에 대한 민의 불신요인(직급별)

구 분	6급 및 7급 구성비 (%)	5급구성비 (%)	4급이상구성비 (%)
관료체제의 경직성	45.3	41.9	14.3
공무원의 권위적 행태	6.3	14.0	7.1
관의 행정능력			
행정편의주의적 제도	29.7	25.6	28.6
관의 지나친 간섭	18.8	14.0	42.9
기 타		4.7	7.1
계	100.0	100.0	100.0

한편, 관에 대한 민의 불신감을 해소하기 위해서는 〈표 46〉과 같은 관의 대응방안들이 고려될 수 있겠다. 특히 지방자치와 민주행정의 가치구현을 바라는 지금, 모든 집단이 비밀행정이 아닌 공개행정을 구현함으로써 관에 대한 불신이 해소될 수 있다고 보고 있다. 그리고 주민여론을 철저히 수렴하여 민을 위한 행정으로 거듭나아야 한다는 점에서 종래의 행정관행과는 많은 변화와 개혁이 뒤따라야 할 것이다.

〈표 46〉 관에 대한 민의 불신해소방안

구 분	농업인 구성비 (%)	지방의원 구성비 (%)	상공인 구성비 (%)	공무원 구성비 (%)
적극적인 언론홍보	2.9	-	5.1	4.0
행정공개로 의혹의 사전예방	52.9	61.8	43.6	51.2
각종 규제의 완화	5.9	14.7	17.9	17.6
주민여론수렴의 철저화	38.2	23.5	28.2	20.8
기 타	-	-	5.1	6.4
계	100.0	100.0	100.0	100.0

이번에는 역으로 관이 민에 대해 느끼는 불신요인을 질문한 결과는 〈표 47〉과 같다.

즉, 관이 민간부문에 대해 느끼는 불신요인 중, 대부분이 지적하는 요인으로서 기업의 사회적 윤리적 책임의식의 결여를 들고 있다. 지방의원(54.3%)과 상공인(40.5%) 그리고 공무원(49.2%)은 농업인(21.9%)보다 다소 높은 비율로 나타나고 있으며, 그 다음으로 민 관협력의식의 부족을 들고 있다. 그러나 농업인은 민관협력의식의 부족 34.4%, 기업의 사회적 윤리적 책임의식 결여 21.9%, 민간부문이 갖는 전문성에 대한 경시 18.8%의 순으로 나타나고 있다. 또한 상공인과 공

〈표 47〉 민에 대한 관의 불신요인

구 분	농업인	지방의원	상공인	공무원
	구성비(%)	구성비(%)	구성비(%)	구성비(%)
지나친 이익추구	12.5	14.3	8.9	11.7
기업의 상호적 윤리적 책임의식결여 관으로의 책임전가	21.9	54.3	40.5	49.2
민관협력의식의 부족	12.5	2.9	7.6	17.2
민간부분이 갖는 전문성에 대한 경시	34.4	22.9	21.5	19.5
기 타	18.8	5.7	19.0	2.3
계	-	-	2.5	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0

무원간의 불신관계를 보여주는 대립적 구도로서, 공무원집단은 관으로의 책임전가를 17.2%로 느끼는 반면 상공인측은 민간부분이 소유하고 있는 전문성에 대한 경시에 19.0%의 비율로 받아들이고 있다.

한편, 민에 대한 관의 불신해소방안은 〈표 48〉과 같이 기업의 사회적 윤리적 책임의식고취를 가장 많이 지적하고 있다. 그러나 상공인의 경우는 지역경제의 활성화(30.5%)에 더 우선순위를 두는데 비해 공무원은 기업이익의 사회적 환원(29.9%)을 주장하고 있다. 전체적으로 앞으로의 기업은 영리추구라는 1차적 목표도 중요하지만 부의 사회적 환원과 같은 넓은 의미에서의 공익과의 조화를 이루는 방향으로 옮겨질때, 이러한 상호불신은 신뢰의 관계로 변화될 것이다.

〈표 48〉 민에 대한 관의 불신해소방안

구 분	농업인	지방의원	상공인	공무원
	구성비(%)	구성비(%)	구성비(%)	구성비(%)
기업이익의 사회적 환원	36.4	20.6	15.9	29.9
기업의 상호적 윤리적 책임의식 고취	36.4	61.8	48.8	57.5
지역경제의 활성화에 기여	24.2	14.7	30.5	11.0
기 타	3.0	2.9	4.9	1.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0

### 3) 민·관협력체제의 활성화 전략

민·관협력체제의 바람직한 풍토조성은 제3섹터사업의 활성화 및 지역개발행정에 매우 중요한 사항이라 할 수 있다. 그러므로 이러한 풍토조성을 위해서는 그동안 민관협력에 장애가 되는 요

인들을 찾아내서 그 원인을 분석 검토한후 그 해결책을 제시해야할 것이다. 그러면 제주지역내에서 민관협력이 제대로 안되는 이유가 어디에 있는지에 대한 조사결과는 <표 49>와 같다.

<표 49> 민·관협력이 잘 안되는 이유(1순위)

구 분	농 업 인 구성비 (%)	지 방 의 원 구성비 (%)	상 공 인 구성비 (%)	공 무 원 구성비 (%)
상호간 불신에서 비롯되는 주민저항	29.4	22.2	19.8	16.5
협조적 풍토의 미성숙	17.6	27.8	21.0	22.0
리더들의 관심부족과 경영철학의 부족	17.6	33.3	28.4	28.3
행·재정능력의 부족	2.9	8.3	4.9	8.7
관의 권위주의적 정치행정문화	14.7	2.8	14.8	9.4
행정편의주의	14.7	2.8	2.5	3.1
상호추구하는 목표의 대립과 충돌	-	-	7.4	6.3
지방행정인의 경영마인드의 부족	2.9	2.8	1.2	4.7
정보공개 및 정보공유문화의 미성숙	-	-	-	0.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0

즉, 민관협력이 잘 안되는 이유를 응답자 전체의 입장에서 본다면 리더들의 관심부족과 경영철학의 부족 27.7%, 협조적 풍토의 미성숙 21.9%, 상호간 불신에서 비롯되는 주민저항 19.8%, 관의 권위주의적 행정문화 10.8%, 행·재정능력의 부족 6.8%, 상호추구하는 목표의 대립과 충돌 5.0% 순으로 조사되었다.

그리고 집단에 따라서는 다소의 견해차를 보이고 있으며, 1/2/3순위에서 상대적으로 가장 높은 비율을 보이는 요인들을 정리하면 다음과 같다.

<표 49-1> 민관협력이 잘 안되는 이유(직업별에 따른 1/2/3순위)

구 분	농 업 인	지 방 의 원	상 공 인	공 무 원
1 위	상호간 불신에서 비롯되는 주민저항 (29.4%)	리더들의 관심과 경영철학의 부족 (33.3%)	리더들의 관심과 경영철학의 부족 (28.4%)	리더들의 관심과 경영철학의 부족 (28.3%)
2 위	리더들의 관심과 경영철학의 부족 (26.5%)	관의 권위주의적 정치문화 (33.3%)	관의 권위주의적 정치문화 (25.3%)	행재정능력의 부족 (21.1%)
3 위	지방행정인의 경영마인드의 부족 (29.4%)	지방행정인의 경영마인드의 부족 (29.9%)	지방행정인의 경영마인드의 부족 (29.9%)	지방행정인의 경영마인드의 부족 (39.9%)

특히 농업인은 다른 집단에 비해 상호간 불신에서 비롯되는 주민저항(29.4%)을 가장 많이 지적하고 있다. 물론 이에 대한 원인을 여러가지로 설명할 수 있는데, 그 중 하나의 근거로서 제주지



역개발과정에서의 주민참여를 3단계-계획수립, 계획집행, 평가-로 나누어 살펴볼 수도 있다.

〈표 50〉에서 처럼 지역개발계획 수립시 지역주민의 의견수렴정도를 본다면, 공무원은 잘 되는 편이 43.8%, 잘 안되는 편이 14.8%인데 비해 농업인, 지방의원, 상공인은 잘 되는 편이 각각 2.9%, 17.1%, 7.4%인데 잘 안되는 편이 각각 65.7%, 31.4%, 42.0%를 보이고 있어서, 공무원과 그 외의 집단간에는 상당히 대조적인 시각을 갖는 것으로 조사되고 있다. 특히 농업인의 입장에서 보면 개발계획수립시 주민의견수렴이 제대로 되면 상당한 소외감을 떨쳐버릴 수 있을 것이다.

전반적으로도 개발계획수립시 주민의견의 수렴정도는 공무원측을 제외하고는 매우 부정적인 시각으로 조사되고 있기는 하나, 이는 향후 민관협력체제의 시대에 민과 관이 함께 들어가야 할 과제이며, 이러한 협력분위기가 정착되어 갈 수록 행정은 주민의 편에서 적극적인 지원을 아끼지 않을 것이다.

〈표 50〉 지역개발계획 수립시 주민의견 수렴도

구 분	농업인 구성비(%)	지방의원 구성비(%)	상공인 구성비(%)	공무원 구성비(%)
매우 잘 되는 편	-	5.7	1.2	4.7
잘 되는 편	2.9	17.1	7.4	43.8
그저 그런 편	25.7	37.1	39.5	33.6
잘 안되는 편	65.7	31.4	42.0	14.8
전혀 안되는 편	5.7	8.6	9.0	4.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0

〈표 51〉 지역개발계획 집행시 주민참여

구 분	농업인 구성비(%)	지방의원 구성비(%)	상공인 구성비(%)	공무원 구성비(%)
매우 잘 되는 편	-	2.9	-	1.6
잘 되는 편	12.1	8.8	8.6	20.3
그저 그런 편	33.3	20.6	27.2	41.4
잘 안되는 편	42.4	61.8	53.1	32.0
전혀 안되는 편	12.1	5.9	11.1	4.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0

또한 개발계획집행시 지역주민의 참여정도는 〈표 51〉에서와 같이, 잘 되는 편보다 잘 안되는

〈표 54-1〉 고객중심주의의 행정수행정도 (직급별)

구 분	6급 및 7급 구성비 (%)	5급구성비 (%)	4급이상구성비 (%)
매우 적극적으로 수행하고 있다.	15.4	24.4	26.7
적극적으로 수행하고 있다.	41.5	55.6	53.3
보통으로 수행하고 있다.	29.2	11.1	13.3
소극적으로 수행하고 있다.	12.3	8.9	6.7
매우 소극적으로 수행하고 있다.	1.5	-	-
계	100.0	100.0	100.0

이처럼 집단간에 커다란 시각차이가 존재하고 있다는 것은 사실이며, 앞으로는 이러한 상호 대조적인 시각의 차이를 줄여나갈 수 있도록 민관협력분위기의 조성 과 민과 관의 지속적인 노력이 있어야 할 것이다.

그리고 고객중심주의의 행정수행과 관련하여 행정을 최대의 서비스산업이라는 점에 대해 지방 행정인들은 어떻게 받아들이고 있는가. 〈표 55〉에서와 같이 전적으로 동의한다에 70.5%, 부분적으로 동의한다에 21.7%의 비율을 보여주고 있어서 과거와는 다른 대사회 의 서비스행정으로서의 인식의 전향적 변화를 느낄 수 있다.

〈표 55〉 지방행정인의 경영의식

구 분	공무원구성비 (%)
전적으로 동의한다.	70.5
부분적으로 동의하는 편이다.	21.7
전적으로 동의할 수 없다.	5.4
모르겠다.	2.4
계	100.0

셋째, 지방화시대에 있어서 민선자치단체장의 위상은 중요하다. 일반적으로 민선자치단체장이 가져야 할 자질 중에서도 정치적 역량과 기업가적 경영철학과 경영의지는 지방화시대에 있어서 더없이 필요한 요소이다. 그러므로 앞으로 민선자치단체장은 제3섹터사업에 대해 어떠한 관심을 가져야 하는가라는 물음에 대한 결과는 〈표 56〉과 같다.

〈표 56〉 민선자치단체장의 제3섹터 사업에 대한 관심도

구 분	농업인 구성비(%)	지방의원 구성비(%)	상공인 구성비(%)	공무원 구성비(%)
적극적 관심을 갖고 사업추진	91.2	85.7	89.2	82.0
어느정도 관심을 갖고 사업추진	8.8	11.4	9.6	10.9
무관심해도 괜찮다	-	-	1.2	3.9
모르겠다	-	-	-	2.3
기 타	-	2.9	-	0.4
계	100.0	100.0	100.0	100.0

즉, 민선자치단체장은 제3섹터사업에 대해 적극적 관심을 갖고 사업을 추진해야 한다고 공무원(82.0%), 지방의원(85.7%), 상공인(89.2%), 농업인(91.2%) 순으로 높게 조사되었는데, 이는 매우 바람직한 현상이라 할 수 있다.

#### 5) 정책공동체모임의 설립과 운영

앞으로 제주지역의 지역개발 및 민관협력체제의 활성화를 위해 민과 관이 공동참여하여 이론과 실제를 연구 토론하는 자발적인 정책공동체모임이 필요하다고 볼 수 있겠는데, 이러한 모임의 설치와 운영에 대한 응답결과는 〈표 57〉과 같다.

〈표 57〉 정책공동체모임의 설치와 운영에 관한 견해

구 분	농업인 구성비(%)	지방의원 구성비(%)	상공인 구성비(%)	공무원 구성비(%)
반드시 필요하다.	74.3	69.4	56.3	49.6
필요할 것 같다.	25.7	27.8	41.3	47.3
필요없다.	-	-	1.3	1.6
모르겠다.	-	2.8	1.3	1.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0

즉, 위의 표에서 처럼 정책공동체모임이 반드시 필요하다와 필요할 것 같다는 응답한 경우가 전체적으로 97.5%를 차지하고 있다. 이는 앞으로 지역개발 및 민관협력체제의 정착을 위해 매우 중요한 역할을 담당할 것이라고 사료된다.

## IV. 결론 : 분석결과의 요약 및 과제

### 1. 제3섹터에 대한 관심도와 이해도

현재 제주지역에 추진하고 있거나 추진중에 있는 민관공동출자사업은 없지만, 그간 종합개발 계획과 관련하여 학술토론과 공청회, 언론 등에서 제3섹터에 관한 논의들은 계속 제기되어 왔다. 특히 지방의원과 공무원집단의 제3섹터의 개념에 대한 이해도가 농업인과 상공인보다는 상대적으로 조금 높고, 또한 제3섹터에 대한 긍정적인 견해가 85.5%로 매우 높게 나타나고 있다. 그리고 제3섹터기업에의 참여의사도 80% 이상의 높은 비율로서 표시되고 있으며, 상공인과 공무원집단의 50%이상이 제3섹터의 제도도입이 늦었다고 판단하여 바로 실시를 원하고 있는 점으로 볼 때, 제주지역에서도 민간부문의 적극적 활용에 대한 기대와 필요성이 높게 나타나고 있는 바이다. 이러한 현상은, 특히 지방자치의 실시와 복지사회의 도래에 대응하기위해 민간부문의 자본, 정보, 기술 등의 활용이라는 점에서도 매우 바람직하다고 볼 수 있다.

### 2. 제3섹터의 설립과 운영

#### 가. 제3섹터의 경영이념

제3섹터기업이 추구해야 할 경영이념으로서, 공공성을 위주로 하되 기업성을 가미해야 한다는 의견이 가장 높다(53.9%). 그리고 기업성을 위주로 하면서 공공성을 가미해야 한다는 의견도 36.4%이다. 그러므로 민과 관의 장점을 인정하고 양 부문간의 조화를 이루는 방향으로 가야할 것은 분명한 사실이지만, 우선은 기업성이나 경제성보다 공공성쪽이 더 높게 지적되고 있다는 점을 유의할 필요가 있다.<sup>5)</sup>

제3섹터기업의 바람직한 운영방식으로는, 지방자치단체가 주도적으로 설립하되 운영은 전문경영인에게 위탁한다(51.3%). 그리고 민간출자자가 주도하여 설립운영하는 것이 바람직하다(32.3%)

5) 제3섹터에 있어서의 영리성과 공공성을 둘러싼 논점에 대해서는 다음을 참조할 것 : 重三 堯, "자치체행정의효율성과 第三セクター", 宮本憲一/자치체문제연구소第三セクター연구회편, 「현대의지방자치와공사혼합체」, 1992, pp. 43-69.

제3섹터에 있어서 최대의 과제는 영리성과 공공성의 조화에 있다. 여기에는 비판적인 평가와 긍정적인 평가를 내리는 대립된 견해가 있다. 우선 비판적 입장에서 보면, 현상황의 제3섹터는 민법 상법상의 규제를 받을 뿐 공공성을 담보하기 위한 법적 규제는 정비되어 있지 않다. 따라서 영리성의 경영원칙과 자치체가 본래 수행해야 하는 공공책임과의 조정은 아주 곤란하기 때문에, 이러한 공공성을 확보하려면 민주적 통제의 강화와 영리활동에 대한 규제를 행할 필요가 있다는 견해이다.

이와 달리 긍정적 입장에서 보면, 공공성과 경제성은 반드시 모순되는 것이 아니라 궁극적으로는 일치한다는 견해이다. 다시 말하여 거시적인 안목과 개개의 경영체로 보지 않고 도시전체로 볼 경우에는 공공성과 경제성의 양립이 가능하다는 것이다. 그러므로 공공성과 경제성이 도시전체·자치체 경영전체에서 일치할 수 있고 그 하나의 단위로서의 제3섹터사업은 그 존립의 근거가 있다는 점이다. 바로 이러한 점은 주민전체 혹은 자치체에 의한 견제와 통제를 어떻게 확립하느냐 하는 문제로 남아 있게 된다.

의 순으로 나타났다. 또한 제3섹터기업의 설립형태는 정부와 민간이 공동출자하여 설립한 새로운 주식회사로서 전체의 69.6%를 차지하고 있다.

#### 나. 제3섹터의 출자비율

제3섹터기업의 출자비율을 보면, 관과 민이 각각 50%의 출자를 원하는 경우가 55.3%, 관 25%와 민 75%의 출자비율을 원하는 경우가 36.7%이다. 그러므로 현재 우리나라에서 추진하고 있는 제3섹터의 모습과 관련하여 제3섹터의 개념을 지방자치단체와 민간이 공동으로 출자하여 경영하는 기업으로서 하나의 자치단체가 25%이상 출자한 독립법인이라고 규정한다면, 전체의 92%가 여기에 해당된다고 할 수 있다.

#### 다. 제3섹터에의 임직원 채용과 공무원 파견형태

제3섹터기업의 임직원은 주로 어느 부문에서 충원되는 것이 바람직한가에 대해서는 민 관의 출자비율에 따른 분할채용(36.9%)이 상대적으로 높게 지적되었으며, 집단에 따라서는 의견의 차이도 나타나고 있다. 특히 상공인은 민간기업에서 충원하는 것이 바람직하다(41.5%)고 보고 있다.

그리고 공무원 파견형태<sup>6)</sup>에 대해서는 직무명령방식(전체의 31.4%), 퇴직방식(28.8%)순으로 지적되고 있으나, 집단별 직급별에 따라 견해의 차이가 나고 있다. 특히 제3섹터기업으로의 직무명령시 공무원의 행태는 직급이 낮을 수록 적극적이며 순응도가 높은 반면, 직급이 높을 수록 더 소극적이며 순응도가 높지 않은 것으로 나타나고 있다.

#### 라. 제3섹터에 대한 지원조치

6) 제3섹터에 대한 공무원의 파견은 우리의 경우 보다 구체적으로 명시해야 할 필요성이 제기된다. 즉 지방공기업법 제75조의 2는 "지방자치단체의 장은 공사가 수행하는 사업의 지원을 위하여 필요한 경우에는 그 소속 공무원을 공사에 파견하거나 겸임하게 할 수 있다"고 규정하고 있다. 물론 이 조항은 지방공사 공단외의 출자 출연법인에도 준용된다. 그런데 이 조항이 개정 지방공기업법에 새로 규정되었다는 점에서는 다행이나 공무원의 파견·겸임에 대한 일반적 규정으로서 그 구체성을 결하고 있다는데 문제점이 있다. 따라서 공무원 파견의 목적, 파견기관의 선정기준, 파견직원의 동의, 파견기간 등이 명시되어야 할 것이다.

다음으로 제3섹터에 파견된 공무원의 비율을 어느 수준으로 할 것이냐 하는 문제로서 일본의 경우는 10%내외를 파견(퇴직공무원 7%, 현직공무원 12%)하고 있는 바 우리나라의 경우도 이러한 수준이 적절할 것으로 생각된다. 그것은 공무원의 파견이 자치단체가 제3섹터의 운영에 대해 관여한다는 의미가 있음과 동시에, 공무원을 제3섹터에 파견함으로써 민간적인 경영 감각을 습득케하여 자치단체가 얻기 어려운 지식이나 경험을 축적함으로써 자치단체의 경영에도 도움이 될 수 있도록 하는데 목적이 있기 때문이다. 그러나 파견이 행정기관의 퇴직자 대책의 견지에서 실행되는 경향이 있고, 출자자가 특정지위를 계속적으로 확보하여 인사가 매너리즘에 빠지고 있으며 인사이동이 자치단체의 상황에 의해서만 행해지는 문제가 제기되어, 적재적소의 인사배치나 제3섹터방식을 채택할 때 추구하였던 효율적 업무운영을 저해하기도 한다. 따라서 파견공무원의 처우개선(근무시간의 탄력화, 해당직원의 적절한 채용 등), 직원의 상호파견제도 활용, 퇴직자 채용시 정년제의 채택이 요구된다. 아울러 장기 경영계획수립을 용이하게 하고, 경영의식과 전문성을 제고하기 위하여 빈번한 인사이동은 지양되어야 한다. 오회환, 「제3섹터의 활성화 방안」, 한국지방행정연구원, 1993, pp. 109-110.

7) 우리나라의 제3섹터에 대한 지원제도는 전무한 실정이다. 이것은 제3섹터에 대한 지원제도가 일본의

제3섹터에 대한 지원조치에 관하여 이번 설문조사는 강력한 지원조치가 있어야 한다고 보는 입장이 50.1%이고, 필요 최소한의 지원에 그쳐야 한다는 의견은 46.2%이다. 이와 같이 강력한 지원조치와 필요 최소한의 조치로 양분되는 입장에서, 우리는 민간부문을 활용하려는 제3섹터의 근본취지에 따라 자치단체의 재정력을 감안하면서 필요 최소한에 그치는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 다만 출자비율에 따라 또는 사업의 규모, 중요도에 따라 조정되어야 할 것이다.

마. 민관협력체제를 위한 전담기구의 설치 및 운영

민관협력체제를 전담할 기구의 신설필요성은 매우 높게 지적되고 있다(89.8%). 그리고 전담기구의 소속에 관한 견해로는 지방자치단체와는 별도의 독립기구를 원하고 있는데(70.4%), 특히 공무원의 경우는 다른 집단에 비해 지방자치단체내의 관료제조직에 소속시키는 견해도 41.4%의 비율을 보여주고 있다.

또한 민관협력체제를 위한 전담기구가 지방자치단체내에 설립될 경우, 예상되는 순기능으로서는 관의 적극적 지원(57.1%)과 민간부문으로부터의 신뢰성의 확보(31.4%), 그리고 역기능으로서는 관료제조직의 경직성(44.8%)을 들고 있다.

바. 제3섹터에 대한 감독<sup>7)</sup>

관이 50%이상 출자할 경우, 지방자치단체의 감독범위는 제3섹터에 대하여 감사권 조사권 경영보고 모두에 미쳐야한다(35.2%), 감사권에 그쳐야 한다(28.3%) 순으로 조사되었다. 그리고 관이 25%이상 50%미만으로 출자할 경우는 조사권(21.9%), 감사권과 경영보고(21.0%), 조사권과 경영

경우 제3섹터를 활성화시키는데 중요한 역할을 수행해 왔는가 하면 우리나라는 그러하지 못하다는데 큰 차이가 있다. 즉 일본은 민활법 등 특별법을 제정하여 조세감면혜택을 부여하고, NTT법 등에 의해 무이자 또는 장기처리 용자의 금융지원을 하고 있으며 정부의 정책적 지원과는 별도로 일본개발은행 등 금융기관의 지원, 지역총합정비자금대부 등이 이루어지고 있다. 배용수 외 2인, 「민관공동출자사업의 민자유치 추진방안」, 지방자치경영협회, 1992, pp.23-28 참조

8) 일반적으로 제3섹터에 대한 통제제도는 자칫하면 효율적 운영을 저해하기 쉽다는 점이다. 그러므로 민주화와 능률화의 조화가 필요한데, 여기서 민주적 통제는 지방의회에 의한 간접적인 통제로 한정하고 간접적인 통제는 주로 "의회에 대한 보고"를 통하여 해결하되, 의회에 대한 보고도 출자비율에 따라 달라져야 할 것이다. 그리고 출자비율에 따른 일본의 통제방법의 차이는 다음을 참조할 것. 오히환, 전게서, pp. 114-116.

3%	주주총회 소집요구권, 이사해임권
10%	소수주주권(장부열람권, 해산청구권)
25%	자치단체의 감사위원 감사권(지방자치법 제199조) 자치성의 조사대상, 민활법의 조세특별조치적용
1/3	민활법의 조세특별조치적용 주주총회에서 특별결의 저지
1/2	지방의회에 의한 예산심의 경영상황보고(지방자치법 제243조), 주주총회 성립
2/3	주주총회에서 특별결의(정관변경, 이사해임 등)

보고(20.2%) 순으로 그 범위를 한정해야 한다고 지적하고 있다. 그리고 관이 25%미만을 출자할 경우는 그 감독범위가 경영보고에 그쳐야 한다는 의견이 가장 높다(51.9%).

### 3. 제3섹터의 대상사업 및 사업선정

#### 가. 대상사업분야

제주지역의 제3섹터 대상사업으로 적당한 세 가지 분야를 우선순위에 따라 지적한 결과를 보면, 관광 및 레저분야(43.7%), 관광 및 레저분야(28.9%), 공해 및 자연환경보존분야(26.5%)의 순서로 나타났다. 물론 대상사업분야에서도 직업이나 직급에 따라 다소 차이가 나고 있다. 특히 상공인(37.3%)과 4급이상의 공무원(53.3%)은 지역 및 도시개발분야를 1순위로 지적하고 있다.

그리고 구체적 대상사업을 순위별로 지적하면 공원 및 유원지개발(15.1%), 관광지개발(13.3%), 농수산물 가공유통(12.8%), 호텔 및 레저시설(11.8%), 폐기물관리(9.0%), 종합터미널(7.9%), 농산물 판매시장(5.9%), 도로 및 항만(4.7%), 주차장(3.6%)순으로 나타나고 있다.

#### 나. 사업선정기준

제3섹터기업을 선정할 때 기준으로는 전체의 53.1%가 자본조달능력 신용도 등 사업지속능력을 꼽고 있으며, 앞으로 지역주민의 고용창출효과가 큰 기업(21.5%)순으로 나타나고 있다. 그리고 참여대상업체의 선정범위에 있어서는 이익의 상당부분을 지역내에 환원할 수 있는 업체라면 근거지역은 무방하다는 견해가 79.4%로 지배적이다. 따라서 이러한 현상은 기존의 제주지역이 갖는 폐쇄성의 의미를 반증하는 좋은 예가 될 수 있다고 보아진다.

### 4. 제3섹터의 유인 및 활성화 전략

#### 가. 민간부문의 참여확대방안

우선 민간부문의 참여확대를 위해서는 관은 경영에 지나치게 개입하지 말아야 하고(43.6%), 지방자치단체가 우선적으로 해야 할 일 가운데 두 가지는 법적 제도적 정비(42.9%)와 조세 및 금융지원(23.9%)을 들고 있다. 이러한 전체적 시각과는 달리 집단이나 직급에 따라서는 그 순위가 달라지는 경우도 있다.

#### 나. 제3섹터의 풍토조성 방안-불신원인과 그 해소방안

민의 입장에서 느끼는 관에 대한 불신요인으로는 행정편의주의적 제도를 드는 반면, 공무원집단 스스로가 판단하기로는 관료체제의 경직성을 상대적으로 높게 지적하고 있다. 이에 대한 해결방안으로서는 행정공개로 인한 의혹의 사전예방(50.8%)을 들고 있다.

그리고 관의 입장에서 느끼는 민에 대한 불신요인으로는 기업의 사회적 윤리적 책임의식의 결여(44.2%)와 민관협력의식의 부족(22.3%)을 지적했고, 이에 대한 해결책으로 기업의 사회적 윤리적 책임의식의 고취<sup>9)</sup>(52.9%)를 들고 있다.

9) 공공과 민간간에 파트너십의 형성이 필수적이라 하면서도 끊임없이 정경유착 내지 특혜시비가 제기

다. 민관협력체제의 활성화 전략-민관협력이 잘 안되는 이유

민관협력이 잘 안되는 이유중 가장 높게 지적되는 점은 리더들의 관심과 경영철학의 부족<sup>10)</sup> (27.7%)과 지방행정인의 경영마인드의 부족을 들고 있다. 앞으로 지방화시대가 성숙됨에 따라 강력한 민관협력체제의 확립이 필요함은 재론을 요하지 않는다. 문제는 지방자치단체와 지방의회, 지역주민간의 합의와 협의하에 일이 이루어질 수 있는 방향으로 가야 할 것이다. 그간 우리의 경우는 협조적 풍토가 제대로 되지 못하여 상호간 불신에서 비롯된 주민저항의 예도 많았다. 특히 지역개발계획의 수립 집행 및 지역개발의 평가에 있어서, 이를 보는 민과 관의 시각은 매우 대조적인 것으로 나타나고 있다.

라. 제3섹터에 대한 관의 인식의 변화

지방행정인들이 지방화시대에 가져야할 지역경영에 대한 철학과 의지, 그리고 고객중심주의의 행정수행정도 등에서도 민과 관의 시각은 상반된 시각을 보여주고 있다. 앞으로는 행정의 역할이 권력지향적 행정에서 지원 및 조장적 행정으로 변하고 있기 때문에, 지방행정인들은 과거와는 달리 경영의식을 발휘해야 하는 시대에서 활동하게 되었다. 또한 민선자치단체장은 설문조사에서처럼 85.7%가 제3섹터에 대해 적극적 관심을 가지고 사업을 추진해야 한다고 응답하고 있다. 그러므로 이러한 적극적인 자세로 임할 때만이 지역주민의 복지향상을 위한 재원조달 및 공공수요의 대응에 능동적으로 대처해나갈 수 있을 것이다.

마. 정책공동체모임의 설립과 운영

앞으로 제주지역개발을 위해서 민과 관(시민과 공무원 등)이 공동참여하여 이론과 실제를 연구 토론하는 자발적인 정책공동체모임을 설치하여 운영하는데 97.5%의 긍정적 반응을 보였다. 이러한 작업은 긴 안목에서 꾸준히 진행해야할 시대적 과제라는 점에서도 매우 고무적인 현상이라 할 수 있겠다.

---

된다면 앞으로의 지역 및 도시발전에 도움이 되지 못할 것이다. 이를 위해서는 개발주체로서 공공과 민간의 새로운 가치관의 정립이 무엇보다도 선결되어야 할 과제이다. 관민파트너십의 근본취지는 관의 공공성과 민의 효율성이 결합하여 보다 나은 공익사업을 추진하는데 있다. 공익성이 내재되어 있기에 민간부문은 정상이윤의 범위내에서 이익을 추구해야 하며 형평성을 중시해야 할 것이다. 국가 발전을 위하여 기업이윤의 사회환원, 또는 소속하고 있는 지역사회의 개발역군으로 봉사함으로써 기업발전을 도모할 수 있다는 새로운 윤리관 내지 가치관의 확립이 요구된다. 아울러 공공기관은 민간 부문을 대등한 동반자로 인정하면서 공공의 선을 추구하는 주체자로서의 역할을 다 할 때 특혜시비의 논란은 불식될 것이다.

- 10) 명년에 주민들이 직접 선출해야 할 지방자치단체의 장에 대한 자질의 기준을 제시하면 다음과 같다. 앞으로의 지방자치단체장은 정치지도자로서의 능력, 경영자적인 리더십과 창의력, 행정관료의 경력, 국제적 지식과 감각, 민주주의적인 인격과 공인으로서의 사명감이 투철한 인물이어야 할 것이다. 김동훈, "민선지방자치단체장의 역할과 자질", 「지방자치연구」, 한국지방자치학회, 1993. 12, p.6.



Summary

## A Research on the Third Sector in Cheju Area (I)

*Kim Sung-Jun*

This study intends to research the third sector in cheju area, summarize the findings and grope for previous questions and strategies to activate the climate on the Public-Private Partnership.

An angle of third sector is two ways. One is a standpoint of divergence which we call american style, the other is convergence which is japanese.

I will develop the study of the third sector in the convergence situation.

This questionnaire is made up two fields, that is, an item of human and its contents to include the degree of concern and understanding about the third sector, establishment and management, strategies for inducement and activating PPP.

And I delivered to four groups that are engaged in agriculture, commerce and industry, members of the Local, and civil servants and received the questionnaire from them over several times. As a result, I got the good ratio of collection, that is 64%.

Finally, the analysis and findings which are based on this research are as follows.

1. Two groups which are members of the local and civil servants have a more grasp of the definition about the third sector rather than another groups. And the affirmative opinion toward its value shows 80% of the total respondents. An expectation and necessity about application of Private Sector is very high in this area.

2. The divergence of opinion about the establishment and operation of the Third Sector (e.g., an ideology of management, the ratio of investment, adoption of an official and form of dispatch of civil servants, supporting management, establishment and operation an agent which takes full charge of Public-Private Partnership System, supervision) is between groups.

3. Three fields indicated in accordance with the order of priority are realms about tourism and leisure (43.7%), tourism and leisure (28.9%), and preservation of nature and environment (26.5%).

4. For inducing and activating the Third Sector, we must enlarge the participation of Private Sector and make the surroundings for Public-Private Partnership system. Especially, the change of recognition from the public and the establishment and operation of policy community are necessary.