

제3섹터 도입 · 적용상의 선결과제에 관한 고찰

김 성 준*

目 次

- I. 서 론
- II. 제3섹터란 무엇인가
- III. 제3섹터의 동향
- IV. 제3섹터 증대의 배경과 그 원인
- V. 제3섹터에 있어서 고려할 점
- VI. 결 론

I. 서 론

금일 일본에서는 제3섹터라는 용어가 자연스럽게 사용되고 현실적으로도 제3섹터에 의한 조직들이 활발히 운영되고 있다. 이미 일본에서는 제3섹터라고 하면 현대행정 특히 지방자치의 상징처럼 되어 있다. 그러나 제3섹터라는 용어는 사실상 일본에서 사용하는 독자적인 용법"이며 미국에서 사용되는 제3섹터와는 의미와 성질이 매우 다른 것이다. 그리고 제3섹터는 여러가지 문제해결의 특효약 및 구제장치처럼 취급되는 경향과 동시에 많은 문제점과 선결사항들이 있기에 이를 도입할 경우에는 충분한 고려가 요구된다 할 것이다.

최근 우리나라에서도 지방자치제가 실시되면서 제3섹터는 주로 지역개발 및 도시개발분야에서 주목을 받으면서 이에 대한 논의가 활발히 일어나고 있다. 특히 변화와 개혁을 요구하며 간소한 정부를 바라는 시대적 전환점에서 볼 때 제3섹터에 대한 연구는 매우 필요한 작업이라 사료된다.

따라서 본 논문에서는 제3섹터의 개념형성, 현황, 설립증대의 배경과 그 원인, 그리고 제3섹터

* 濟州大學校 法政大學 行政學科 專任講師

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

에서의 고려할 점 등에 관해 관련문헌들을 중심으로 살펴보고자 한다.

II. 제3섹터란 무엇인가

1. 제3섹터의 개념형성

「제3섹터」라는 말은 지방공사와 마찬가지로 반드시 일의적인 정의가 있는 것은 아니다. 일본에서는 제3섹터를 공사혼합출자의 주식회사로 파악하려는 사고방식이 많다. 그러나 공사혼합출자의 기업을 혼합기업(mixed enterprise, gemischt wirtschaftliche unternehmung)이라 불리운다. 파소우에 의하면 「혼합기업」이란 위험부담에 맡겨질 자본, 즉 자기자본이 일부는 私人, 일부는 공법인(특히 시·동과 군)에서 조달되고 또한 사인 및 공법인의 공동소유를 기초로 하여 최고의 기업경영이 영위되는 기업을 말한다²⁾. 독일에서는 1910년 전후부터 제1차대전 후에 걸쳐 혼합기업이 대단히 발전했다.

혼합기업은 광산의 철도, 창고, 또한 몇개의 해운회사, 수도, 노선도로, 운송사업, 공항, 또한 몇개의 주택협회 등의 비영리적인 공익법인에서 볼 수 있었는데 이윽고 전기, 가스, 궤도사업으로 확산되었다. 이 시기에 있어 혼합기업의 발전동기는 공유화에의 환멸과 공급의 광역화의 요청 두 가지 점으로 압축된다³⁾. 오히려 후자가 보다 중요하고 영향력이 컸었다.

이후 오늘에 와서 공공주체의 역할이 증대하고 행정의 조직과 활동이 복잡하고 방대해 주민의 공공서비스의 질과 양에 대한 요구가 점점 높아지는 상황속에서 중앙정부와 지방정부는 제한된 세입과 세출로는 행정서비스의 수요를 충족시키는데 어려움이 있어 정부기구의 규모축소와 서비스 공급에 효율을 강조하는 방안을 모색하게 되었다. 그 방법의 하나로 공공부문과 민간부문이 행정서비스를 공동생산·공동공급하는 노력이 나타나게 되었다. 이러한 새로운 형태의 공공서비스의 제공형태를 지칭하고 체계화하기 위하여 제3섹터라는 말이 1970년대부터 미국과 일본의 문헌에 나타나기 시작했는데 그것이 무엇을 의미하는지는 논자에 따라서 반드시 같지 아니하다. 여기서는 미국, 일본의 경우를 중심으로 개념형성과정을 살펴보고자 한다.

가. 미국에서의 제3섹터

제3섹터라는 말이 자주 등장하고 관심이 증대한 것은 1970년대 이후부터로, 사회기능의 복잡·

2) 국토개발연구원, 「제3섹터의 변천과 과제」, 『국토정보』, 1990. 4, pp. 3-5.

3) 독일의 경우 혼합기업의 형태를 희망했던 배경으로는 첫째, 공기업의 비능률적인 체질의 비판과 더불어 광역화라는 지방자치단체의 지리적 범위의 제약에서 자유로이 되고 규모의 경제를 향유하는 산업정책이 혼합기업형태의 출현에 중요한 계기가 되었고 둘째, 민간기업으로서는 공공단체와의 관계에 대한 원활화도 있지만 무엇보다도 자본조달의 용이화가 커다란 장점이었다. 이러한 점에서 자본부족국의 공기업으로서 혼합기업형태가 선택되는 또하나의 중요한 계기가 제시되어 있다.

다양화에 기인한다⁴⁾. 그러나 제3섹터의 중요성은 물론이고 그 규모에 대해서도 거의 알려지지 않고 그 존재조차 아는 사람이 없었다. 그동안 제3섹터라기보다는 독립센터(Independent Sector)라는 이름으로 존재해왔기 때문이다. 따라서 제3섹터란 제1섹터(합중국정부, 주정부)도 아니고, 제2섹터(민간)도 아닌 독립섹터의 의미를 갖는다.

독립섹터란 재단, 교회, 봉사클럽, 회의소, 노동조합 등의 비영리단체이고 실업자와 근로자 등의 약자구제, 교육, 레크리에이션, 의료서비스, 신기술개발, 도시재개발, 공해방지, 청소년 불량화 방지, 인종차별폐지 등 수많은 부문에서 중요한 역할을 완수 했다.

여기서 제3섹터의 '제3'이라는 것은 제3자, 제3세계, 제3차산업 등과 같은 용례로서 원래 제1, 제2의 기존체제와는 별도의 존재를 묘사하기위해 사용되었다고 볼 수 있다.

따라서 조직형태도 재단, 교회, 노조등의 비영리단체, 정치적 요소와 민간적 요소를 동시에 가지고 있는 것, 자발적 연합형태를 띠는 것 등 제3섹터에 대한 공통적 인식없이 개별적으로 연구되었다.

그리고 제3섹터에 관한 미국의 대표적인 견해들은 다음과 같다.

1) Theodore Levitt의 견해

Levitt에 의하면 제3섹터란 정부부문이나 민간부문에 의해 도외시 되었던 문제들을 해결하기 위한 활동을 제도화하기 위하여 생겨난 조직들로 구성되어 있다⁵⁾고 한다. 그에 의하면 제3섹터의 조직은 크기, 조직, 관심영역, 사회적 중요성 측면에서 매우 다양하나 일반적으로 다음의 세가지 중요한 속성을 공유하고 있다.

(1) 교회, 지역사회단체, 소비자단체 등과 같이 정부부문과 민간부문이 모두 할 수 없거나 충분히 수행되지 않은 일들을 수행하는데 일반적 목적이 있다.

(2) 조직의 업무를 달성하기 위해 필요한 인적 자원을 대개 자발성에 의존하여 제공하고 있다.

(3) 독특한 운영체제를 갖고 있는데 그것은 자발적으로 결합된 구성원에 의해 사회적·도덕적 압력을 사용하는 것이다.

2) Amitai Etzioni의 견해

A. Etzioni에 의하면 우리의 사회는 이념적 체제를 가릴 것 없이 공적요소를 수반한 사적 경제와 사적 요소를 수반한 공공경제라는 제3의 형태(third type)에 점차로 가까워지고 있다고 한다⁶⁾.

제3섹터는 민간부문과 정부부문을 대체하는 것이 아니라 그 역할을 조화·균형시킴으로써 장래

4) 한국지방행정연구원, 「지방행정에 있어서 공사혼합기업에 관한 연구」(연구보고서 제29권, 1991. 2), pp. 50-62. : 김용환, 「민관공동출자사업 이론과 실무」, 서울, 삼진출판사, pp. 23-31.

5) 한국지방행정연구원, 전계서, pp. 52-53.

6) 한국지방행정연구원, 전계서, p. 54. : Amitai Etzioni, "The Third Sector and Domestic Missions", PAR, 1973, July/Aug., pp. 314-322.

에 있어서 매우 중요한 분야가 될 것이라는 것이다. 또한 그의 주된 관심은 사기업의 이윤동기에서 비롯되는 능률성과 전문지식을 공공부문의 공익성, 책임성, 기획력과 어떻게 통합시키느냐에 있었다. 그 해결책은 이론으로부터가 아니고 다양한 실재의 실험을 통해서 주어질 것이라고 한다. 이것은 성숙된 자본주의의 사회적, 경제적, 경영관리를 위한 매개를 발견하기 위한 시도로서 이의 발전형태가 정부도 민간도 아닌 제3의 분야라고 한다.

제3의 분야에 속하는 조직의 예로는 (1)의료보험, 학자금대부제도, 우편제도, NASA의 아폴로 프로젝트개발, 대학, 병원 등과 같은 정부적 요소와 민간적 요소를 동시에 가지고 있는 것, (2)적십자 또는 여성유권자연맹 처럼 자발적 연합형태를 띠는 것, (3)Ford재단 처럼 비영리적 기업 형태를 취한 것이 있다고 함으로써 T. Levitt의 개념규정에서 제외된 조직들까지도 포함시키고 있다.

3) Casper Weinberger의 견해⁷⁾

Weinberger에 의하면 정부의 문제는 낭비와 불필요한 경상비의 지출을 억제하고 최소의 비용으로 공공서비스를 제공하는 것이다. 여기에서 실적을 향상시키고 과거의 실수를 회피하기 위해서 제3섹터조직이 중요한 역할을 한다는 것이다.

4) Philip Kotler와 Michael A. Murray의 견해⁸⁾

Kotler와 Murray는 제3섹터를 기능적 측면에서 (1)영리를 추구하지 않으며, (2)반드시 수행되어야만 하고, (3)공적 통제가 필요한 것으로 정의하고, 이들의 기능은 예외로써 다뤄져야 하며 이는 사적 비영리적 조직이 담당하는 것이 적당하다고 보고 이것은 사조직도 아니고 정부조직도 아닌 형태를 제3섹터 조직이라고 하였다⁹⁾

5) Urban Institute의 견해¹⁰⁾

이 연구소의 견해에 따르면 제3섹터라는 용어는 민간의 비영리 목적의 단체를 의미하고 그 내용은 다음과 같이 네 종류로서 매우 광범위하다.

(1) 개인의 재단과 교회의 자금모집단체 등과 같이 자금을 원조 내지 중개하는 단체로 스스로 구체적 서비스를 제공하지 않는 것, (2)법조협회등 직능단체, 보험의 상호회사, 노조 등과 같이 주로 회원에게 서비스와 재화를 제공하는 것, (3)교육과 문화를 비롯하여 그 지역사회의 복지를 높이고 혹은 일반 주민에게 공헌하는 단체, 다시 말해서 필요로 하고 있는 자와 전반적인 복지의 향상을 위해 서비스와 재화를 제공하는 단체, (4)종교관계의 단체이다.

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

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

9) 강택상, 「공·사 혼합기업의 도입과 활성화 방안에 관한 연구」, 석사학위논문(제주대학교, 경영대학원), 1992, p. 16.에서 재인용

10) 水島 孝治, "第三セクターの社會的含意", 「地域開發」, 1989. 8, p. 3.

이상의 네 종류 가운데 3번째에 해당하는 단체의 활약은 지방자치단체의 활동과 상호 관련되는 부분이 많다고 한다.

미국에서의 제3섹터 개념이 존재하기 위해서는 private=profit 그리고 public=non profit의 논리가 전제되어야한다. 따라서 미국의 경우는 공공부문과 민간부문을 영리/비영리라는 개념을 중심으로 구분하고 그 중에서 양자의 속성을 동시에 지닌 부분을 제3의 영역이라 파악하여 제3섹터의 개념이 형성되었다¹¹⁾.

나. 일본에서의 제3섹터

1) 제3섹터의 개념

일본에서 사용되는 제3섹터라는 용어는 원래 미국의 제3섹터(Third Sector)의 개념에서 유래한다. 이 용어가 일본에서 처음으로 사용된 것은 당시의 경제기획청 종합개발국(현 국토청)의 한 조사관이 미국에 체류한 후에 귀국하여 '제3섹터의 부활'이라는 내부 보고서에서 비롯된다. 그는 미국의 새로운 경향을 주로 R. C. Cornuelle의 저서 "Reclaiming The American Dream"에 의해서 보고하므로써 그 후 제3섹터라는 용어는 공공, 민간 양부문의 혼합방식에 의한 사업주체라는 뜻으로 사용되게 되었다¹²⁾.

일반적으로 제3섹터라는 것은 국가·지방공공단체 등의 공적 섹터(제1섹터)와 민간부문(제2섹터)과의 공동출자(출연)에 의해 설립된 사업주체이다라고 관례적으로 말할 수 있기는 하나, 실제 제3섹터로 되어있는 용어는 정식화된 정의가 없으므로 논자에 따라 지금까지 상당히 다의적으로 논의되어 왔다. 그 대표적인 것을 몇개 소개해보면 다음과 같다¹³⁾.

(1) 공적 섹터(국가·지방공공단체·정부기관 등의 공익법인)와 민간섹터(영리법인, 농협·상공회의소·상공회·관광협회 등의 경제단체나 임의단체등을 포함한 각종 단체등, 민간의 공익법인, 개인)와의 사이에서 설립된 민법법인, 상법법인으로 하는 설

(2) 지방자치체가 출자한 민법법인(재단법인, 사단법인) 또는 보다 좁게 상법법인에만 한정하는 설

(3) 제3섹터의 설립목적에 근거하여 「지역사회의 새로운 수요에 대응하기 위해 거대개발프로젝트의 추진이나 지역진흥대책의 담당자로서 공공이 책정한 프로젝트에 민간의 자금과 경영능력을 도입하기 위해서 소재지 지방공공단체(때로는 상위의 관계정부기관)와 민간과의 공사공동출자에 의해 설립된 주식회사」라고 하는 매우 엄밀한 정의를 고려하는 설

(4) 협의의 「제3섹터」로서 공익법인(복지법인 등의 사업실시법인·연구조성재단 등의 연구장려법인), 광의의 제3섹터로서 관민공동섹터방식의 영리·비영리법인(주식회사 등)과 시민생활협동조합, 농업협동조합 등의 중간법인으로 하는 설

11) 한국지방행정연구원, 전게서, p. 56.

12) 한국지방행정연구원, 전게서, p. 57.

13) 岡山「第3セクター」研究會, 「地方都市と 第3セクター」, 自治體研究社, 1992, pp. 17-18.

(5) 위에서 제기된 정의를 충칭적, 총괄적으로 포착하기위해 자치체의 출자행위에만 주목하여 지방공사나 제3섹터를 「자치체출자법인」으로 위치지우는 설

(6) 순수 사적재에도 순수 공공재에도 없는 영역의 경영체를 「제3섹터=공사혼합경영체」라고 하는 설

(7) 또한 자치성이 만들어낸 「지방공사등」의 개념에서는 공적섹터를 지방공공단체에 한정하여 설치법인을 (ㄱ)특별법에 근거한 지방도로공사, 지방주택공급공사, 토지개발공사(자치체 전액출자의 공법인) (ㄴ) 자치체의 출자비율이 25%이상의 민법법인(민법 제34조에 근거한 재단법인, 사단법인), 상법법인(주식회사, 유한회사 등)으로 하고 있다.

아직 최근의 자치성의 「지방공영기업의 새로운 전개 등에 관한 연구회」에서는, 출자금 이외에 역원과견 등을 통한 운영에 의한 자치체가 주도적 입장에 있는 것을 포함시키는 사고방식을 취하고 있다.

어쨌든 일본의 제3섹터는 상기의 (7)의 (ㄴ)에 속하는 상법법인, 재단법인 등이 중심이 되어 있다고 볼 수 있다.

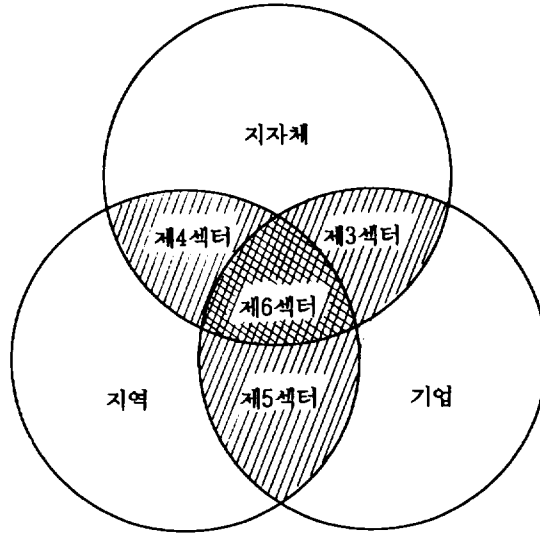
이상의 제3섹터에 대한 일본에서의 정의를 정리하면 다음의 <표 II-1>과 같다¹⁴⁾.

<표 II-1> 제3섹터의 정의

| | |
|--------------------------------------|--|
| 일 반 론 | 국가, 지방자치단체 또는 정부관계기관 등의 공공부문(제1섹터)과 민간사업자(제2섹터)와의 공동출자에 의해 설립된 법인(the third sector) |
| 자 치 성 | 공사, 협회, 기금, 주식회사 등의 민법, 상법에 기초한 법인으로 지방공공단체가 25%이상 출자하고 있는 법인 |
| 민 활 법 | 다음의 조건을 구비하고 있는 제3섹터는 조세특별조치를 받을 수 있다. * 지방자치단체, 일본개발은행 등의 법인세법별표의 공공법인이 1/3초과 출자하고 있는 것 * 지방자치단체가 1/4이상 출자하고 있는 것 (민간사업자의 능력활용에 의한 특별시설의 정비촉진에 관한 임시조치법 : 1986. 5. 30) |
| NTT무이자 대부의 대상 (제3섹터로서 의 요건) | 지방자치단체(100% 출자한 법인을 포함)가 출자하고 있는 법인(통정 사회자본 정비 특별조치법 1987. 9. 4) |

그리고 제3섹터와 관련하여 1970년대 전반에 혼합부문(Joint Sector)이란 개념이 등장하면서 공공서비스의 처리방식에 따른 공급주체별 도식을 제시하면 다음과 같다.

14) 中馬邦昭, 「民間活力の活用と第三セクターの現状」, 「地域開発」, 1989. 8. pp.17-19.

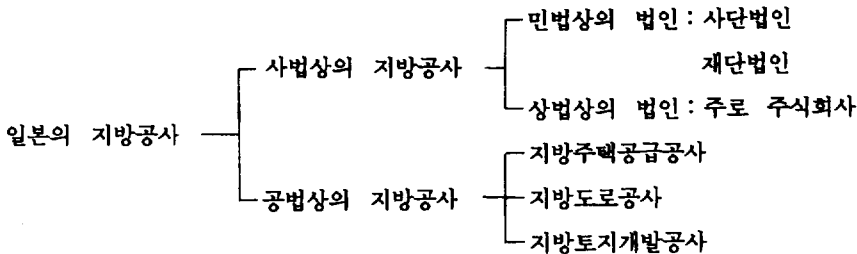


2) 제3섹터의 존립형태

제3섹터의 조직형태는 상법에 기초한 주식회사, 유한회사와 민법에 기초한 공익법인으로서의 재단법인과 사단법인이 있다. 제3섹터에 있어서 법인의 조직형태는 주로 주식회사이고 지방자치단체의 제3섹터에는 유한회사, 사단법인, 재단법인도 포함된다. 일본에서의 제3섹터 용어는 미국의 개념과 반드시 일치하는 것은 아니며 주로 주식회사의 형태로 활성화되고 있다. 그렇다고 하여 제3섹터의 조직형태가 반드시 주식회사에 한정된 것은 아니고 보다 넓은 의미로 사용된다. 특히 지방자치단체가 출자한 제3섹터는 지방공사에 속하는데, 일본의 지방공사는 공법인인 지방공사와 사법인인 지방공사로 나눌 수 있고 후자는 다시 민법상의 법인인 재단법인, 사단법인과 상법상의 법인인 주식회사로 구분되고 관련법률이 적용된다.

일본의 지방공사는 다음과 같이 유형화될 수 있다.

<표 II-3> 일본의 지방공사 유형¹⁵⁾



15) 조정재, 「도시경영」, 법문사, 1990, p. 72.

2. 제3섹터의 개념에 대한 검토

우리나라에서는 1980년 후반부터 일본의 지방공사제도를 설명하고 번역하는 과정에서 제3섹터라는 용어가 간혹 문헌에 나타나기 시작했고 일부 학자들이 관심을 보이고 있으나 아직 체계적인 연구와 인식이 있는 것은 아니다. 그러나 실무상으로는 일본에서 말하는 공사혼합기업에 의한 공공서비스 제공의 필요성이 강조되고, 소수이기는 하나 공사혼합기업도 존재하고 있는 실정이다.

그러므로 본 논문에서는 앞에서 살핀 미국과 일본의 제3섹터에 대한 개념적 차이를 고려하면서 우리의 입장을 정리해보고자 한다.

제3섹터라는 것이 우리나라에서 논의되는 배경은 지방자치가 실시 될 경우 지방자치단체에 대한 주민의 요구수준이 높아지고 이를 충족시키기 위해 공급행정 내지 생존배려에 관한 재정투자가 격증할 것이라는 데 있다.

하지만 우리나라의 지방재정은 자립기반이 미약하여 중앙정부에 대한 의존도가 높고 자치단체수준이나 지역별로 차이가 심한 형편이다. 그리고 지방자치행정을 제대로 정착시키고 주민의 향상된 기대수준을 만족시키려면 지방재정의 결핍을 보충해야 할 것이다. 이러한 재정결핍을 충당하기 위한 재원으로 지방세, 사용료, 수수료, 기타 재산이익 등이 있지만 주민의 담세능력의 한계로 인해 지방재정이 궁핍한 상태에 있게 된다. 또한 몇몇 대기업을 제외하고는 민간 역시 충분한 자금을 갖고 있지 아니 하다.

따라서 이러한 상황에서는 주민의 부담을 과중시키지 않고 보다 많은 양질의 서비스를 제공하기 위한 방안이 모색되어야 하는데, 그 방안중 하나가 공공주체의 재정결핍을 민간자본으로 보충하는 것이다. 다시말해 공공업무를 수행함에 있어서 공공주체 뿐만아니라 민간기업의 에너지와 자금을 도입함으로써 지방자치단체와 민간이 협력할 필요성이 있는 것이다.

이러한 지방자치단체와 민간이 협력하는 형태로는 여러가지를 생각할 수 있으나 그 중에서도 우리의 상황과 관련하여 의미를 갖는 것은 지방자치단체와 민간이 공동으로 자금을 출자하여 경영하는 기업의 형태이다.

일본에서는 협력의 주체로서 지방자치단체, 지역, 기업을 말하고 있으나 이 중에서 지역과 기업은 모두 민간부문에 포함시켜 볼 수 있기 때문에 여기서는 제3섹터를 지역과 기업을 합친 민간과 지방자치단체가 참여하여 결합된 기업으로 본다.

즉 제3섹터란 "지방자치단체와 민간이 공동으로 출자하고 경영하는 형태의 지방기업"이라고 정의하기로 한다¹⁶⁾.

그런데 제3섹터라는 말은 기업의 한 유형으로 이해하게 되면 기존의 법적 조직형태 이외에 새로운 법적 조직유형으로 오인될 우려가 있으므로 적당한 용어라고 생각되지 않는다. 그러므로 제3섹터는 새로운 법률형태도 아니고 기존의 기업유형에 새로운 출자방식과 경영기법을 도입하는 것이

16) 한국지방행정연구원, 전게서, pp. 60-61.

다. 따라서 출자와 경영에서 공·사가 혼합되어 있다는 의미에서 “공사혼합기업”이라 지칭함이 타당하다고 할 수 있다¹⁷⁾.

Ⅲ. 제3섹터의 동향

1. 일본의 경우

1980년대는 전국 각자치체로 소위 제3섹터가 급격히 증대하여, 1972년도의 「공유지의 확대추진에 관한 법률」에 근거한 토지개발공사의 설립러쉬(rush) 이후의 제2의 붐이 일어나고 있다고 할 수 있다. 이러한 급증하는 과정으로 제3섹터는 종래의 공공부문의 개발정책을 보완할 형식에서 보다 주체적으로 지방행정의 일부를 담당할 지위를 획득하기에 이르렀다¹⁸⁾.

또한 제3섹터는 고도경제성장기 이후의 일본의 경제정세나 민간자본의 투자행동, 더욱이 그에 수반되는 지역정책, 자치체행정의 변용과 밀접히 연결되면서 부터 지방자치의 현장에서 정착되어가는 중에 있다고 볼 수 있다.

그러므로 여기서는 처음부터 제3섹터에 엄밀한 정의를 부여하는 것은 아니고 우선 광의의 의미(자치체 출자법인)에서 제3섹터의 동향¹⁹⁾을 살펴보면 다음과 같다.

자치성지역정책연구회 편 「지방공사총람」(행정, 평성2년도판)에 의하면 1989(평성원)년도 현재 지방공사등으로 부르고 있는 자치체가 25%이상의 출자를 하여 설립한 법인의 총수는 5,477사로 서, 토지개발공사가 1,518사, 주택공급공사 56사, 지방도로공사 36사, 사단법인 375사, 주식회사 844사, 유한회사 32사가 되고 있다. 이 숫자는 자치체의 출자가 25%미만의 법인이 포함되어 있지 않다는 점에 주의해야 할 것이다.

이 숫자는 제3섹터라는 개념으로 처음 정부문서(신전국종합개발계획)에 나타난 1969(소화44)년 도까지의 누계 744사(재단법인 402, 사단법인 118, 주식회사 194, 유한회사 5, 토지개발공사 55, 도로공사 0, 주택공급공사 0)와 비교해보면 전체수로는 7.1배, 년평균 256사가 늘랄만한 추세로 증대해왔다는 것을 알 수 있다.

17) 참고로 일본에서 이런 기업을 프랑스의 예에 따라 지방혼합경제회사(Societed Economie Mixte)라고도 하며, 독일에서는 혼합경제기업(Gemischt Wirtschaftliches Unternehmen) 혹은 참가기업(Beteiligungsunternehmen)이라고 부르고 있다. 강택상, 전개논문, p.19. 참조

그리고 출자와 경영에서 민·관이 공동으로 참여하고 있다는 의미에서 “공사혼합기업”을 표현을 달리 하여 “민·관공동출자사업”이라 지칭하기도 한다. 김용환, 전개서, p.31. 참조

18) 小泉和重, “第3セクターの定義とその動向”, 岡山「第3セクター」研究會, 「地方都市 第3セクター」, 自治體研究社, 1992, p.17.

19) Ibid., pp.18-20.

또한 제3섹터의 활용범위도 종래의 지역개발, 도시재개발, 공공시설관리적인 것에서 부터, 리조트개발, 교통·통신·정보 네트워크의 정비, 지방로컬선 경영, 첨단산업의 육성, 연구시설(테크노파크, 리서치파크) 건설, 교육, 스포츠, 문화시설 또는 조직의 관리·운영, 국제교류사업, 산업폐기물처리, 환경보전사업, 이벤트사업, 도시만들기사업, 복지서비스사업, 컨벤션사업, 역전 재개발사업, 상업, 다목적 복합시설의 관리로 매우 다양한 분야에 걸쳐오고 있다.

그리고 자금면에서도 양적인 확대를 반영하였다. 1975(소화50)년도부터 1989(평성원)년도까지의 제3섹터에의 출자총액은 1,613억엔에서 6.9배인 1조 1,184억엔으로 증대를 보였고, 그 내역으로는 민법법인의 출자액은 1,086억엔에서 7.4배의 8,056억엔, 상법법인은 619억엔에서 4.8배의 3,001억엔, 특별법인은 297억엔에서 10배의 2,990억엔이 되고 있다. 또한 지방공공단체의 출자금도 1,086억엔에서 7.4배의 8,056억엔으로 출자자금량을 증대하고 있다. 그리고 제3섹터에 근무하는 직원수도 1975년도의 51,481인에서 1989년도에는 2배인 101,987명으로 늘었고 지방공공단체의 출신자·관계자의 성장(14,880인에서 34,052인으로 2.29배로 증가)이 프로파의 직원의 성장(30,066에서 67,935로 1.86배 증가)을 상회하는 결과가 되고 있다.

대략 같은 기간동안 전국의 일반지방공무원(전지방공공단체의 직원수, 교육, 경찰관계직원수)총수의 성장율이 거의 보합상태인 것을 생각하면 제3섹터직원의 증대는 괄목할 만한 것이다. 물론 제3섹터로의 출향자가 원국과의 겸직을 행하고 있는 경우가 많지만 그점을 고려한다 하여도 경시되는 숫자는 아니라고 할 수 있다.

2. 우리나라의 경우

제3섹터라는 명칭이 우리나라에서 이론적 용어로 사용되기는 최근에 일이며 이와 유사한 제도는 1960년대부터 존재해 왔다²⁰⁾. 특히 오늘날 지방자치제의 실시를 계기로 그 중요성이 더해가고 있다.

공·사혼합기업에 속하는 대부분의 주식회사형 지방공사는 고 박정희 대통령의 관심과 지시에 의해 법적 뒷받침이 없이, 때로는 법을 위반하여 설립된 것이 그 특징이라 할 수 있다.

1962년도에 부산 위생주식회사가 공·사혼합기업의 형태로 최초로 설립된 이후 1981년까지 9개가 설치되었으나 경영부실과 박정희 대통령의 사망으로 관심이 감소되고 법적, 제도적 뒷받침이 없어 일부는 폐지되고 일부만 남아 있다.

우리나라에서 공사혼합기업에 해당된다고 보는 사업체의 설립운영실태는 <표 III-1>와 같고 그중 경남개발(주)과 강원개발(주)는 폐업된 상태이다.

20) 한국지방행정연구원, 전거서, p.119.

〈표 III-1〉 우리나라 제3섹터의 현황²¹⁾

| 기업명 | 설립년도 | 비고 |
|-----------------------|------|------|
| 부산위생주식회사 | 1962 | 운영 |
| 경북개발주식회사 | 1968 | 운영 |
| 대구도시개발공사 | 1970 | 운영 |
| 경기지역개발공사 | 1970 | 운영 |
| 경남개발주식회사 | . | 폐업 |
| 제주개발공사 ²²⁾ | . | 관광사업 |
| 강원개발주식회사 | . | 폐업 |
| 인천개발공사 | 1971 | 운영 |
| 대전종합개발공사 | 1981 | 운영 |

그리고 지방자치제의 실시와 더불어 민간부문의 자본·기술·경영능력 등을 활용하기 위하여 추진중인 민관공동출자사업은 시·도별로 1개 시범사업설립을 계속 추진하고 있다²³⁾.

시범사업은 1992년중 6개 지방공사(장흥표고유통공사, 지방공사인천터미널, 김계개발공사, 광주교통관리공사, 점촌도시개발공사, 대전한밭개발공사)가 설립인가된 바 있으며, 1993년중 시범설립 추진대상으로 춘천군의 관광개발공사, 중원군의 석산개발공사, 서천군의 금강하구독관광개발공사 등이 검토되고 있다.

또한 경주군의 나정해수욕장개발공사와 영천군의 약초종합유통공사도 현재 추진 검토중에 있는 민관공동출자사업인 것이다²⁴⁾.

IV. 제3섹터 증대의 배경과 그 원인

우리는 일본의 사례에서 제3섹터 증대의 배경과 원인을 찾을 수 있겠는데, 과연 일본은 어떠한

21) 한국지방행정연구원, 전게서, p. 120.

22) 제주개발공사는 제주 도민들이 모여서 자본금 22억원으로 1985년에 설립한 민간기업이다. 그러므로 관광사업을 담당했던 1970년대의 공사혼합기업은 제주개발공사가 아니라 (株)濟州觀光旅行社로 정정하여 바로 잡을 필요가 있다.

이당시 (주)제주관광여행사의 설립취지에도 나타나 있듯이, 1963년이후 제주도내에서는 7개 여행사가 영업했으나 과다경쟁과 타 지방 여행사와의 외상거래 등으로 경영난과 관광질서가 문란했다. 이에 따라 1972년 기존 7개 여행사를 통합하고 제주특성에 맞는 새로운 관광질서를 확립하며 관광객 유치사업을 추진함으로써 유관업체의 보호육성과 도민의 소득증대를 도모할 수 있는 기간 산업으로의 목적을 둔 민·관합동투자회사인 (주)제주관광여행사를 설립하기로 하였다. 그 후 이것은 1983년에 민영화의 길을 걷게 된다.

23) 김기재, "93지방공기업 운영방향", 지방자치경영협회, 「자치경영」(1992, 겨울호), p. 9.

24) 지방자치경영협회, 전게서, pp. 89-90.

이유로 제3섹터가 질적·양적으로 급속한 증대를 보였는가. 여기서는 지방공사·제3섹터 설립의 메리트(장점)을 고려하면서 민과 관 즉 공과 사의 측면으로 나누어 그 배경을 살펴보고자 한다²⁵⁾.

1. 민간자본의 입장에서의 메리트

민간자본의 입장에서 지방공사·제3섹터의 활용의 메리트로 말할 수 있는 것은 (1)보조금이나 유리한 정책금융자금의 도입²⁶⁾, (2)공공부문의 출자에 의한 공적신용의 부여와 이해조정의 용이성²⁷⁾, (3) 공유지이용의 용이함²⁸⁾ 등 세가지로 들 수 있다.

2. 정책당국의 입장에서의 메리트

정책당국의 입장에서 제3섹터의 활용의 메리트로 말할 수 있는 것은 (1)도시환경정비 등의 거액의 자금을 요하는 사업분야로의 민간자금의 도입, (2)민간의 노우하우나 인재활용에 의한 효율적인 서비스공급, (3) 비권력적 행정전반에 걸친 외부위탁의 주관 등을 들 수 있다.

1980년대 영국·미국에서는 거액으로 팽창한 재정적자에 대한 대응형태로서 공공부문의 규모의 삭감, 민간부문의 공공서비스의 이관(privatization), 민간부문에의 규제완화(deregulation)가 각광을 받았다.

또한 일본에서도 1981년도의 제2차임시행정조사회의 발족, 1985년도의 지방행정개혁대망이후 합리적·효율적인 지방행정운영이 방침이 되고 행정전반에 걸친 사무재검토(특히 복지서비스)가 진행되었다. 그런과정에서 제3섹터는 민간활력의 도입, 비효율적인 분야의 민영화, 외부위탁화의 적당한 도구로서 그 기능을 다하는 것이 되었다.

3. 도시자치체당국자의 입장에서의 메리트

도시자치체당국자의 입장으로는 (1)시장서비스적 요소서비스수요(분양주택건설, 택지조성, 유료

25) 小泉和重, "第3セクターの定義とその動向", 岡山「第3セクター」研究会, 「地方都市 第3セクター」, 自治體研究社, 1992, pp. 20-23.

26) 보조금, 유리한 정책금융자금과 같은 공적부문의 조성·유도는 일반적으로 말해 사업화까지의 최임기간이 길고 위험도 크지만 이윤율이 높다고 말할 수 없는 대규모 프로젝트 등의 사업에서는 필수불가결한 것이 되고 있다. 그러한 조성·유도정책은 구체적으로는 1986년도 제정의 민활법(민간사업자의 능력의 활용에 의해 특정시설정비에 관한 임시조치법), 민간도시법(민간도시개발의 추진에 관한 특별조치법), Human Green Plan(농수성 시책), 두뇌입지법(지역산업의 고도화에 기여할 특정사업의 집적의 촉진에 관한 법률), 1988년도 설립의 고장(고향, 고적지)재단(지역종합정비재단)이 있다.

27) 이해조정에 관해서도 용지매수교섭, 어업권교섭, 환경기준의 적용, 국가·현으로부터 인허가수속을 마쳐야 할 민간자본에 있어서 시간과 노력이 드는 번잡한 업무를 제3섹터의 공동출자자인 자치체가 행하는 일은 상당한 메리트이다. 예컨대, 그간의 제3섹터형의 리조트개발이나 골프장개발에서 그 사례를 많이 볼 수 있지만 용지교섭에서의 주민과의 마찰이 각지에서 일어나고 있다.

28) 공유지이용의 용이성에서도 국유지, 방목림의 지정해제, 국철용지불하 등 많은 편익을 얻고 있다.

도로건설, 노인홈의 유지)에의 대응²⁹⁾, (2)자금조달면에서의 용이함(자치성의 기재제한을 받지않고, 민간자본도입이 용이함), (3)운영기준에 엄한 법적인 규제가 없고 기동적·탄력적인 운영이 가능, (4)토지상승, 개발의 이익등을 내부에서 흡수할 수 있는 메리트가 있다.

4. 농촌자치체의 입장에서의 메리트

농촌자치체의 입장에서는 (1)사업화에 의한 고용의 장외 확보, (2)농림수산업의 1.5차화를 통한 지역산업의 활성화, (3)관광, 이벤트업에 의한 지역건설 등을 메리트로 열거할 수 있다.

근래 농촌경제는 밖으로는 농산물의 자유화, 안으로는 과소화의 진행, 농업담당자의 부족, 고령화라는 매우 엄한 환경에 처해 있다. 그러한 속에서도 각 농촌자치체에서는 민간기업뿐만 아니라 농협·상공단체·관광협회와 제3섹터를 설립해 농산물의 부가가치생산·판매화나 관광사업화, 이벤트 개최등을 권장하고 있다.

이상과 같이 제3섹터가 급증하는 요인을 정리해보면

(1) 1980년대이후의 신보수주의적인 경제운영의 일환으로서 나타난 민영화, 규제완화, 민간활력도입, 행정개혁이라 하는 시책과 관련을 가지고 있는 점

(2) 동시에 도시의 행정수요가 복잡화·다양화하는 중에서 시장재적·준공공재적인 서비스공급형태로서 제3섹터가 일반회계형의 전통적인 재정출동에 대해서 우위성을 확보한 점

(3) 거듭 농촌자치체에서는 지역활성화로 일컫는 수정책으로서 제3섹터방식이 채용된 점 등 세가지를 열거할 수 있다.

V. 제3섹터에 있어서 고려할 점

제3섹터는 이미 일본에서 지방자치의 상징처럼 되어 있고, 그간 일본에서 제기되어온 문제점과 경험들은 우리들에게 많은 시사를 주게 될 것이 분명하다. 그러므로 제3섹터의 설립을 논의하는 우리 입장에서는 일본의 경우를 중심으로 다음과 같이 법적 측면과 그 외의 측면에서 제3섹터의 문제들을 고려 할 수 있다.

29) 오늘의 지방행정은 종래의 권력행정, 시설관리행정, 급부행정에 멈추지 않고 시장서비스적·준공공재적인 서비스의 공급이 요구되고 있다. 그러한 재화의 공급은 원가주의 혹은 수익주의의 어느쪽을 채택한 다해도 회계를 독립하여 수지를 명확히 하지 않으면 일반회계에 불필요한 부담을 가져오게 된다. 또한 유료도로와 같은 재화는 오로지 그 이용자가 편익을 향수하는 것으로서 사회적 공평의 관점에서 일반회계(세금)의 처리가 아닌 수익자부담으로 행해야만 한다. 조금도 개발비례등의 경영·관리도 일반회계로서는 임가용변으로 대응할 수 없고 시장메카니즘에 합치하는 시장재의 관리를 실시할 수 없다. 그러한 도시경영상의 효율적인 운영의 측면에서 외곽단체방식, 제3섹터방식이 바람직하다고 할 수 있다.

1. 제3섹터의 법적측면에서 고려할 점

가. 제3섹터 개념의 법적 의의

일반적으로 제3섹터는 「제1섹터인 국가·지방공공단체 등의 공적 활동부문」(공사·공단·사업단 등의 활동을 포함)과 「제2섹터인 기업 등의 민간영리활동부문」과의 혼합형태, 다시말해 「공공섹터와 민간섹터의 공동출자에 의해 설립된 조직」을 가리켜 제3섹터로 호칭하는 것은 주지의 사실이다³⁰⁾.

이 정의는 기본적으로 두 요소로 이루어 지는데, 그 하나는 공적자본과 민간자본의 공동출자가 있는 것이고 다른 하나는 사업이 아닌 경영주체, 다시말하면 조직형태를 의미하고 있는 것이다. 여기에서 주의해야 할 점은 「제3섹터」라고 말할 수 있는 경영주체가 떠맡을 사업내용의 성격이 규정되어 있지 않다는 점이다.

이것을 법적 관점에서 말할 수 있는 점은 두가지인데, 하나는 국가·지방공공단체라는 것은 별개의 법인격을 갖는 조직이라는 것, 다른 하나는 비율이야 어쨌든 국가·지방공공단체가 부분적으로 출자하고 있다는 점이다.

그리고 지방공공단체가 출자하는 법인이라는 점에서 지방자치법이 소위 출자법인에 관해 몇개의 규정의 적용을 허용하는 것은 의심의 여지가 없기때문에, 그런 점에서 제3섹터는 법적 개념이라고 말할 수 있다³¹⁾.

그러나 제3섹터를 법적으로 볼 경우, 우선 정체가 「출자법인」이다라고 하면 현실문제로서 25%에 미달하는 제3섹터가 우후죽순처럼 많이 생겨나는 현상을 어떻게 평가할 것인가 하는 점이다. 따라서 제3섹터의 개념에 관해 검토할 여지가 있는 것이다.

이미 살핀 바와 같이, 일본에서의 제3섹터는 우선 그 담당하는 사업의 내용은 관심밖에 있고 오직 그 업무를 떠맡을 조직에 착상하여 생각되어지고 있는 점에서 구미제국과는 관점을 달리하고 있다. 일본의 정의는 사업을 담당하는 주체의 조직형태에 착안하는 데에 비해, 미국의 그것은 오히려 사업내용에 역점이 있다고 하는 점이다³²⁾.

그러므로 현재 일본에서는 제3섹터가 어떤 사업이든지 직접 다룰수 있다고 말해지는데, 여기에는 공적자본의 민간시장에의 개입에 관해 영업자유의 보장을 어떻게 고려하며, 또한 정부부문에 속해야만 하는 사업에 대한 행정책임의 부재란 관점을 충분히 검토함이 없이 제3섹터의 개념을 채택하는 일은 대단히 위험한 일이다. 이점은 앞으로 더욱 논의되어야 할 분야라 할 수 있다³³⁾.

30) 岡田雅夫, "第3セクターの法的位置どけ", 岡山「第3セクター」研究會, 「地方都市 第3セクター」, 自治體研究社, 1992, p. 8.

31) 岡田雅夫, op. cit., p. 9.

32) Ibid., pp. 9-10.

33) Ibid., p. 11.

나. 제3섹터와 법치주의

제3섹터와 법치주의를 논의하는 경우 적어도 하나의 선결문제가 있다. 무릇 법치주의는 행정주체의 법적통제의 원리인데, 제3섹터가 행정주체와 어떠한 위치관계에 있는 것인가를 명확히 할 필요가 있다.

제3섹터의 일반론으로서 법치주의를 논하는 것은 별 의미가 없다. 그 이유는 국가수준의 경우는 예외없이 특별법에 의해 설립되어 있어서 세부적인 법적 통제를 받는다. 문제는 자치체수준의 제3섹터이다. 일본의 경우 현행자치법상 자치체가 출자하고 있는 제3섹터에 대한 법적 규제의 시스템은 기본적으로는 다음의 것들이 있다³⁴⁾.

첫째, 자치체가 당해법인의 자본금, 기본금외에 이에 준하는 것의 1/2이상을 출자하거나 자치체가 차입금의 원금, 이자의 지불을 보증하고 있는 법인으로 그 채무부담이 출자금, 기본금외의 이에 준하는 것의 1/2에 상당하는 액이상인 경우에 지방공공단체의 장은 당해 출자법인에 대하여 수입 및 출자의 실적등에 따라 보고를 요구하며, 또한 그 결과에 따라 필요한 조치를 강구 할 수 있다. (지방자치법 제229조 3항)

둘째, 상기의 출자 등의 비율이 1/4인 경우에 지방공공단체의 감사위원은 필요가 있다고 인정할 때, 또는 지방공공단체의 장의 요구가 있을 때는 당해법인을 감사할 수 있다. (지방자치법 제199조 7항)

셋째, 제3섹터에 대한 통제는 아니지만 지방공공단체의 장은 지방자치법 제 221조 3항에 정한 법인에 관해서 매사업년도의 경영상황을 설명하는 서류를 작성하고 이것을 의회에 제출하게 되어 있어(지방자치법 제243조의 3, 2항) 의회에 의한 간접적 통제의 길이 열려져 있다.

그러나 현행제도에 관해 주의해야 할 두가지 점으로서, 그 하나는 출자비율이 1/4에 미달하는 제3섹터에 관해서는 직접적인 법적 통제의 길이 마련되어 있지 않다는 점, 다른 하나는 현행법상의 통제의 관심은 재정상에 있다는 것이다.

이러한 상황을 초래하게 된 이유는 제3섹터에 대한 일본적 이해에서 비롯된다. 그것은 제3섹터를 주체로 파악하기 때문에 사업의 공공성에 관해서는 경시되어지고 있다는 점이다. 그러므로 제3섹터가 직접 다루는 사업이 행정의 수비범위에 속하는 사무인지 아니면 본래 사적 경제활동에 맡겨져야만 하는 사무인지를 판단하여, 만약 후자라면 제3섹터로의 출자는 부분적으로 사적경제활동으로의 행정개입의 의미를 갖는 것이므로 그런 관점에서의 통제시스템이 마련되어야 할 것이다.

다. 제3섹터 설립의 허용성

제3섹터의 도입에 있어서 사업상 공공성의 정도문제 즉 자치체가 출자할 만한 수준으로 공공성의 존재 유무에 대한 엄밀한 사전검토가 필요하다. 왜냐하면 현실적으로 다음과 같은 사태들이

34) Ibid., pp.11-12.

발생하고 있기 때문에도 더욱 주목할 필요가 있다. 즉 제3섹터의 도입에 의해 민간자본이라면 인정되지 않을 공공성이 해당사업에 부여된다는 점이다.

예를 들면, 순수 민간호텔이라면 허용되지 않을 고도제한의 해제가 이루어지기도 하고 역시 민간의 골프장과 유원지에는 도저히 인정할 수 없는 보안림의 해제가 간단히 이루어지고 있는 실정이다. 여기에서는 지방공공단체의 주체면, 즉 조직법적 의미에 의한 공공성이 제3섹터의 사업 내용의 공공성으로 슬쩍 대체될 수 있는 일에 주의해야만 한다.

이상의 고찰에서 다음과 같은 논점들이 제기될 수 있다³⁵⁾.

첫째, 행정주체가 출자하는 것에는 조직법적 의미를 법이론적으로 명확하게 할 필요가 있다. 출자는 단순한 보조금이 아니다. 그 비율이야 어쨌든 출자한 법인의 경영에 책임을 갖는 것이기 때문에 그 한도에서 조직법적인 공공성을 확보하는 시스템이 필요할 것이다. 전액출자의 특수법인에게는 특수법인 나름대로의 또는 특허기업(민간자본에 의한 경영이지만 여기에도 상당히 높은 공공성이 있다)에는 특허기업 나름대로의 행정책임확보를 위한 시스템이 있는 것은 주지의 사실이다. 이러한 것들과 비교해보면 출자법인에 대한 현행법의 시스템은 상당히 불충분하다고 사료된다.

둘째, 자치체는 어떠한 제3섹터에 출자할 수 있는 가라는 논점이 있을 수 있다. 소위 행정의 수비범위에 속하는 과제의 위탁을 받는 제3섹터인가, 아니면 민간과 결합하는 사업(예를 들면 교통사업, 레크리에이션 사업, 그외 문화사업)을 행할 제3섹터인 것인지, 또는 종래 행정의 수비범위에 속하지 않는 사업을 행할 제3섹터인 것인지에 따라서, 출자의 허용성의 기준이 달라져야 할 것이다.

2. 기타 고려사항

우리는 제3섹터의 증대경향을 호의적으로 받아들여 제3섹터를 '지역의 조직가·연결자'로서 자치체의 파트너 라든가 관민공동섹터로서 지역재생의 구세주적 존재라는 견해가 있기는 하나, 제3섹터의 정착과 확대는 일방적으로 행정범위의 무한정한 확장과 공공성의 재검토를 강요하는 문제를 고려해야만 할 것이다. 또한 운영의 미성숙에서 오는 결합, 기능 그 자체에서 생기는 결합, 제도적인 틀속에서의 결합 등의 많은 문제가 있는 것도 사실이다.

제3섹터의 정착에는 재계, 자치체관계자, 주민으로부터 의문이 제기되고 있다. 특히 과거처럼 정부가 주도하여 모든 일을 할 수 있다고 하는 생각을 버려야하고, 민간부문이 지닌 활력을 최대한 활용해야 하며 행정도 경영의 개념으로 다시 말하여 정부와 주민과의 관계에서 기업과 고객과의 관계로 바뀌어야 할 것이다. 무엇보다도 중요한 점은 지방화시대에 있어서 지방행정인의 의식 구조의 대개혁이 있어야 하며 이를 위한 실천적 행동이 뒤따라야 할 것이다.

35) Ibid., pp.12-15.

제3섹터가 지방자치의 새로운 영역을 개척할 것인지 아니면 지방자치를 형해화시킬 것인지는 각각의 제3섹터형의 경영체에 대한 분석과 충분한 제도적 검토, 그리고 시민·참가기업·자치체간의 바람직한 합의형성에 달려있다”고 볼 수 있다.

Ⅵ. 결 론

지방자치의 본격적인 실시에 따라 주민복지 및 지역개발 재정수요가 급증하고 있는 현실에서, 이러한 재정수요를 효율적으로 해결해 나가기 위해서는 지방공기업의 확대발전이 요구되고 있다. 따라서 우리나라는 지난 연말 지방공기업법을 개정하여 지방공사형태(민간부문에서 50%미만 출자) 외에 민간부문에서 50%이상 출자하는 상법상 주식회사나 민법상 재단법인을 설립할 수 있게 됨에 따라 민·관공동출자사업이 더욱 확대추진될 전망이다.

그러므로 우리는 그 추진상에 있어 특히 유의할 사항으로서, 공익성, 수익성, 민간부문과의 비경합성 및 지역경제활성화 효과 등을 종합적으로 고려하여 그 지역 특성에 유리한 적정사업을 선정하여야 하며 적극적인 민간참여확대를 유도하는 방안을 강구해야 할 것이다. 또한 민간출자비용을 상향조정하여 실질적인 민간부문역량 활용이 가능토록 해야 한다.

그러나 민·관공동출자사업추진은 출자에 따른 지방재정부담은 물론 별도법인 설립에 따른 경제·사회적 책임문제가 뒤따르는 것이므로 그 타당성과 효과를 충분히 검토하여 추진해야 하고 아울러 공공성과 기업성의 조화를 모색하는 중에서도 민주적 통제와 같은 제도적 장치도 마련되어야 할 것이다.

이와 같이 앞서 지적한 일련의 고려사항과 일본의 교훈들을 염두에 두고 제3섹터의 실천을 도모할 때, 우리가 앞으로 수행해 나갈 제3섹터의 전망은 밝다고 말할 수 있을 것이다.

36) 小泉和重, op. cit., p. 23.