

특집

2000년을 맞는  
지방공기업 경영전략

# 지방자치단체 제3섹터사업 활성화방안

배용수 / 공주대학교 행정학과  
교수

## 1. 제3섹터의 의의

### 1) 제3섹터의 개념

일본에서 흔히 사용하는 제3섹터는 미국의 제3섹터라는 용어에서 유래하였으나 그것이 의미하는 바는 크게 다르다. 일본의 제3섹터 개념은 지방자치단체와 민간의 공동출자에 의한 민법 및 상법상의 법인이라는 데에 대체로 견해가 일치하고 있다. 일본에 있어 제3섹터의 목적은 민간부문의 기능을 보다 확대하여 민간부문의 공적 활동에의 관계를 한층 더 증대시킴으로써 사회공공의 이익을 증진시키는 데에 있다.

우리나라의 지방자치단체가 도입하고 있는 제3섹터는 일본식 개념을 거의 그대로 원용한 것이다. 따라서 여기에서도 제3섹터를 「공공부문과 민간부문이 공동으로 출자하여 법인을 설립하는 사업 방식 또는 그 법인」을 의미하는 것으로 보기로 한다.

한편 일본은 주로 민간능력의 도입이라는 관점에서 제3섹터를 보고 있다. 그러나 우리의 경우에 있어 제3섹터는 그 사용의미가 매우 다양하여 한편으로는 공공부문에 민간부문의 능력을 도입하

는 것을 의미하기도 하고, 또 다른 한편으로는 공공부문의 선도나 지원에 의한 민간부문의 활성화와 관련하여 사용되기도 한다. 따라서 제3섹터는 공공부문에 민간의 능력(자본, 기술, 인력 등)을 도입하여 공공부문의 능력한계를 보완하거나, 공적지원(자본, 행정력 등)의 강화를 통해 민간부문을 활성화시키는 것을 의도한다고 할 수 있다.

## 2) 제3섹터 설립목적

우리나라에서 제3섹터를 설립하는 목적으로서 다음과 같이 세 가지를 들 수 있다.

### ① 지역산업의 진흥

우리나라 경제기능은 대부분 서울 및 수도권에 집중되어 있어 지역경제력은 매우 취약하며 그것도 해당 지역에 굳게 뿌리를 내리지 못하고 있는 상태이다. 그러나 지방자치시대에 있어 지역산업의 진흥은 지방자치의 경제적 기반강화를 위해 매우 중요한 과제라 할 것이며, 이를 위한 지방자치단체의 역할은 그 어느 때보다 막중하다고 할 수 있다. 다만 여기서 지방자치단체의 주도적 역할은 지역기업 및 주민의 참여에 기반을 두어

야 할 것인 바, 이러한 이유로 지역산업 진흥의 견인차로서의 제3섹터 방식은 중요성을 갖게 된다.

### ② 공공서비스의 질 제고

지금까지는 지방공공서비스 공급의 주체로서 지방정부와 지방공기업만을 주로 상정해 왔으나 급속히 고급화·다양화되어 가는 지역주민의 수요를 공공부문이 단독으로 수용하는 것은 재정능력 및 공무원의 경영능력상 매우 어렵다. 더욱이 지금까지 공공서비스 공급의 주체가 과연 정부나 공기업이었어야 하는가에 대한 의문이 제기되고 있음을 볼 때 공공서비스 공급에 있어서의 민간참여 문제도 그 공급방식에서 배제될 수는 없는 것이다. 제3섹터 방식은 이러한 민영화 흐름의 일환이지만 공공성과 기업성을 적절히 조화시킬 수 있고 민간체제 하에서의 서비스 공급과정에 대한 어느 정도의 통제와 공공의 감시가 가능하다는 점에서 그 타당성이 인정되고 있다.

### ③ 지방재정의 확충

지방자치 실시 이후 각 지방자치단체는 조세 이외의 세외수입 증대에 부심하고 있으며 특히 각종 경영사업의 추진을 통한 자체수입의 확보를 도모하고 있다.

그러나 지방공기업은 공공성 위주의 목적으로 설립되고 있어서 수입확보의 수단이 되기 어려우며, 경영수익사업은 규모나 운영체계의 측면에서 세입에의 기여도가 아직은 미미한 형편이다. 따라서 민간자본과 경영능력을 적극적으로 도입할 수 있는 제3섹터 방식이 재정확충 수단으로서 유용한 것으로 평가된다. 제3섹터에 의한 재정확충은 영업이익에 의한 직접적 기여뿐만 아니라 지역산업의 진흥에 따른 잠재세입능력의 확대에 의한 간접적 기여까지도 포함된다고 볼 수 있다.

## 2. 제3섹터의 제도 및 실태

### 가. 설립형태

지방공기업법에 의하면 제3섹터는 출자비율에 따라 지방공사형과 사법인형으로 나누어진다.

#### ① 지방공사형 제3섹터

지방공기업법은 1980년 개정에서 지방공사의 운영을 위하여 필요한 경우에는 자본금의 50% 이내의 범위에서 민간의 출자가 가능하도록 함으로써 지방공사형 제3섹터를 제도적으로 보장하였다. 그러나 지방공사형 제3섹터가 제도화된

이후에 설립된 지방공사도 공공성 확보를 위해 모두 지방자치단체가 100% 출자하는 형태를 띠고 있었으며 최초의 제3섹터형 지방공사는 1992년에야 설립되었다.

#### ② 사법인형 제3섹터

1992년말 개정된 지방공기업법은 제2조에 규정된 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 자본금(기본재산)의 50% 미만을 출자(출연)하여 민간과 공동으로 상법에 의한 주식회사 또는 민법에 의한 재단법인을 설립할 수 있게 하였다. 사법인형 제3섹터는 지방공기업법의 적용이 대부분 배제됨으로써 그 설립과 운영상의 자율성을 크게 보장받게 되었다.

### 나. 사업영역

우리나라의 제3섹터는 지방공기업의 한 유형으로 인식되고 있으므로 사업영역도 직영기업이나 지방공사·공단의 그것과 동일하다. 지방공기업법 및 동 시행령에 의하면 수도·공업용수도·레도·자동차운송·지방도로·하수도·주택·토지개발·의료 등 9종의 사업을 지방공기업으로 운영할 수 있다. 그 외에도 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할

수 있는 사업 중 민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복지증진·지역개발·지역경제활성화에 이바지할 수 있는 사업도 조례가 정하는 바에 의해 지방공기업법이 적용될 수 있게 되어 있다. 따라서 현행 제도에 의하면 각 자치단체는 지역의 여건에 맞는 사업을 제3섹터 방식으로써 다양하게 실시할 수 있게 되어 있다.

## 다. 설립실태

### ① 지방공사형 제3섹터

1992년 4월 1일 지방공기업법에 의한 최초의 제3섹터인 장흥표고유통공사의 설립을 시작으로 2000년 4월 30일 현재 지방공사형 제3섹터는 모두 7개에 달한다. 이 중 대종을 이루는 사업은 농특산물유통분야이다.

○ 농특산물유통분야: 안성축산진흥공사, 철원농특산물유통공사, 장흥표고유통공사, 청도지역개발공사

○ 기타: 지방공사 인천터미널(자동차운송), 광주지방공사(환경), 경강종합관광개발공사(관광)

### ② 사법인형 제3섹터

1994년에 들어 우리나라 제3섹터 설

립경향의 가장 큰 전환은 주식회사의 출현이다. 즉 경상남도, 경상북도 및 제주도에서 농산물 및 중소기업제품 수출입대행을 위한 무역회사를 설립한 것이다. 그 후 주식회사가 계속 설립되어 2000년 4월 30일 현재 사법인형 제3섹터는 34개에 달하고 있다. 이 중 대종을 이루는 것은 농특산물유통, 무역, 관광 등이 다.

○ 농특산물유통분야: (주)무학산청샘물, (주)중부농축산물물류센터, 농협대구경북유통(주), (주)구례지리산샘물, (주)대전농수산물물류센터, (주)목포농수산, (주)진로지리산샘물

○ 무역관련 분야: (주)부천무역개발, (주)경북통상, (주)경남무역, (주)제주교역, (주)대구종합무역센터, (주)전북종합무역, (주)전남무역, (주)부산전시컨벤션센터가 있다

○ 관광분야: (주)부산관광개발, (주)안면도관광개발, (주)제주컨벤션센터, (주)인천도시관광

○ 정보분야: (주)대구종합정보센터, (주)광주광역정보센터, 부산정보단지개발(주)

○ 제조분야: (주)과주종합사료, (주)효원, (주)경축

○ 자동차운송 분야: 부산종합화물터

미널(주), (주)대구복합터미널

○ 에너지 분야: (주)안산도시개발, (주)한국CES

○ 기타: (주)부천카툰네트워크(애니메이션), 울산유원지개발(주)(부동산개발), (주)테즈락(소매업), (주)도봉(급식 및 양돈), 코다개발(주)(건설)

### 3. 일본의 제3섹터

#### 1) 설립현황

##### ① 자치단체유형별 현황

일본의 지방공사 수는 1996년 1월 1일 현재 9,344개이다. 이중 민과 관이 공동출자한 제3섹터형 지방공사는 5,219개로서 전체 지방공사 수의 55.9%를 차지하고 있다. 이를 다시 자치단체 유형별로 보면 도도부현 76.1%, 지정도시 58.8%, 시정촌 43.9%로서 광역단체에서 제3섹터 사업이 보다 활발하다. 지방자치단체가 50% 미만 출자한 경우가 전체 제3섹터의 52.5%로서 일본은 민간주도형 제3섹터가 다소 우월하다.

##### ② 사업내용별 현황

제3섹터 사업의 내용을 보면 관광·레저, 농림수산, 상공, 운수·도로 분야에서

비교적 활발하며 지역·도시개발, 교육·문화 분야에서 비교적 저조하다. 그리고 주택·도시서비스, 관광·레저, 운수·도로, 지역·도시개발, 생활위생 분야에서 민간주도형 제3섹터가 우월하며 사회복지·보건, 농림수산, 상공, 교육·문화, 공해·환경보전 분야에서는 공공주도형 제3섹터가 우월하다.

#### 2) 지원제도

일본은 제3섹터를 포함한 지역발전을 도모하는 각종 민활사업의 성공적 추진을 뒷받침해 주기 위해 특별법을 제정하는 등 금융 및 세제상의 지원을 하고 있으며, 정부의 정책적 지원과는 별도로 일본개발은행 등 금융기관도 각종 지원을 하고 있다. 제3섹터에 대한 지방자치단체의 지원은 지역시책과의 연관성, 사업의 공공성 및 수익성 등을 고려하여 보조금의 교부, 자금의 대부, 용지의 대부, 세제우대조치, 채무보증, 손실보상 등 다양한 형태로 이루어지고 있다.

제3섹터 지원에 관련된 법률로는 다음의 것들이 있다.

##### ① 민활법

「민간사업자의 능력활용에 의한 특정

시설의 정비추진에 관한 임시촉진법(민활법)」은 기술혁신, 정보화, 국제화라는 경제·사회적 환경변화에 대응하여 각종 시설의 정비에 민간사업자의 능력을 활용함으로써 개발을 촉진시키기 위하여 통산성의 주도로 1986년 5월에 제정되었다.

## ② 민도법

「민간도시개발의 추진에 관한 특별조치법(민도법)」은 양호한 시가지형성과 도시기능의 유지 및 증진을 도모하기 위하여 1987년 6월에 제정되었다. 이 법에 의하여 민간도시개발추진기구라는 재단법인이 동년 10월에 설립되어 일본개발은행 등과 제휴하여 장기저리융자 등 도시개발 사업의 초기단계 지원을 하고 있다.

## ③ NTT법

「일본전신전화주식회사의 주식매각수입 활용에 의한 사회자본정비의 촉진에 관한 특별조치법(NTT법)」은 1987년 9월에 제정되었다. 이 법에 의한 무이자대부제도는 NTT주식매각수입에 의해 조성된 국채정리기금의 일부를 운용함으로써 사회간접자본의 정비추진을 도모하는 것을 목적으로 한다.

## ④ 리조트법

1987년 6월에 제정된 「종합휴양지역 정비법(리조트법)」은 양호한 자연조건을 지닌 관광휴양지역에 대하여 스포츠·레크레이션·교양·문화 등 종합적 기능의 시설을 민간사업자의 능력을 활용하여 정비하는 데 목적이 있다.

## ⑤ 지역종합정비자금대부제도

지역종합정비재단(통칭 고향창생재단이라함.)은 지방자치의 충실을 위해 지방자치단체와 긴밀한 협조 아래 민간능력을 활용한 지역의 종합적인 진흥에 기여함과 동시에 지방자치단체가 실시하는 장기자금의 융자업무를 지원하여 지역민간사업활동(제3섹터 포함)의 적극적인 전개를 꾀하고 활력있는 지역가꾸기에 기여함을 목적으로 1988년 12월 전액 지방자치단체의 출자로 설립되었다.

## 3) 최근의 제3섹터 동향

근래에 들어 거품경제가 꺼지면서 계속되는 경기침체와 일본정부의 지원약화로 인해 제3섹터의 설립도 둔화되는 경향이 나타나고 있다. 또한 민·관간의 역할분담과 책임체제가 확립되어 있지

않아 경영상의 문제가 발생하였을 때 해결이 어렵다는 점, 민간출자자의 권익의 보호에 치중한 나머지 과도하게 수익성만을 추구하는 점, 수익성에 비해 초기 투자비가 과다하여 민간의 참여의욕이 저하되고 있다는 점, 그리고 사업초기 단계에서의 안이한 계획수립으로 인한 경영악화 등이 문제점으로 지적되고 있다. 이에 따라 최근에는 시설정비는 관이, 운영 및 관리는 민이 담당하는 공설 민영방식이 적극적으로 채택되고 있다.

경제대국이면서 세계최고의 채권국이 된 현재에도 일본정부는 풍요와 여유가 국민의 기본목표이며 사회자본정비나 기초적 기술개발이 과제라고 생각하고 있다. 이와 같은 상황에서 제3섹터와 민간능력의 활용에 관한 구체적인 시책내용은 그때그때의 요청에 따라 변경되면서 중요한 국가과제로서 추진되어 오고 있는 것이다.

## 4. 우리나라 제3섹터의 문제점

### 1) 조직형태의 획일성

우리나라 제3섹터의 조직형태를 보면 대부분 주식회사형이고 재단법인 형태는 전무한 실정이다. 이것은 지방자치단

체들이 수익성이 낮은 분야에의 투자를 기피한 결과로 보이는 바 향후 지방자치경영이 지방재정확충 등 수익성에 지나치게 집착한다는 비판을 받을 소지를 내포하는 것이라 할 수 있다. 또한 일본의 광역자치단체가 공공성 위주의 제3섹터를 설립하는 것과는 달리 시·도가 설립한 제3섹터 법인 중 지방공사형이 인천 터미널 1개에 불과해 광역단체 차원의 공공성에 대한 관심도가 낮은 실정이다.

### 2) 사업영역의 협애성

지금까지 설립된 제3섹터의 사업영역을 보면 농특산물유통, 무역, 관광 등 일부 사업분야에 편중되어 있다. 따라서 근래에 들어 도시민을 중심으로 수요가 증가하고 있는 환경·체육·문화·예술·복지 분야에의 대응이 극히 미미한 실정이다.

### 3) 제3섹터에 대한 지방공기업법 적용

우리나라의 지방공기업법은 일본의 지방공영기업법과는 달리 지방직영기업뿐만 아니라 지방공사·공단 및 사법인형 제3섹터의 설립까지도 규율하고 있

다. 그러나 본래 민간의 자본과 경영기법을 최대한 도입하기 위해 설립되고 있는 제3섹터는 지방공기업과는 본질상 다르다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 제3섹터의 설립을 지방공기업 체계에서 동일하게 규율함은 지방자치경영의 활성화를 위한 활발한 민간참여를 저해하는 결과를 초래할 가능성이 있다.

한편 현행 법령에 의하면 지방공사와 사법인은 관의 출자비율에 의해 정해진다. 즉 자치단체가 50% 이상 출자하였을 경우 지방공사가 되어 사업내용을 불문하고 지방공기업법의 적용을 받게 된다. 그러나 출자비율 50%를 기준으로 지방공기업법 적용 여부를 획일적으로 구분하는 것은 문제가 있다. 즉 지역 내 민간기업의 출자능력이 취약한 농·어촌의 경우 지역경제 활성화를 위해 공공성이 크지 않은 사업을 자치단체의 주도로 추진하려 해도 관출자비율이 50%를 초과한다는 이유만으로 지방공사가 되어 지방공기업법을 적용받게 되는 것이다.

등을 제정하여 다양한 세제지원(국세·지방세 감면, 특별상각 허용)을 해 주고 있다. 그러나 우리나라의 경우 세제 특히 법인세 등 국세의 지원장치가 미미하여 민간참여가 적극적으로 이루어지지 않고 있는 실정이다. 제3섹터에 대한 조세특례를 인정하는 것은 비슷한 수준의 공공성을 지닌 공기업 및 공공법인과 의 형평을 위해 필요하다고 할 수 있다.

또한 일본은 제3섹터 등 각종 지역활성화 사업의 지원을 위해 민활법, 민도법, NTT법, 리조트법 등을 통해 다양한 금융지원(무이자융자, 장기저리융자)과 재정지원(보조금 지원, 채무보증, 융자알선, 교부세 지원 등)을 해 주고 있다. 이에 비해 우리나라는 지역개발기금 외에는 별다른 지원제도가 없으며 그것도 상·하수도사업, 공공개발사업 등 직영기업에 순위가 뒤쳐져 실제 지원이 이루어진 경우는 거의 없는 형편이다.

## 5. 활성화방안

### 1) 조직형태의 다양화

앞에서 본 바와 같이 우리나라에서 설립된 제3섹터는 지방공사와 주식회사의 형태를 취하고 있다. 그러나 우리나라

### 4) 지원장치의 미흡

일본은 제3섹터사업을 포함한 지역발전을 도모하는 각종 민활사업의 추진을 뒷받침해 주기 위해 민활법, 리조트법

제3섹터가 취할 수 있는 조직형태는 지방공기업법상의 지방공사, 민법상의 재단법인, 그리고 상법상의 주식회사이다.

조직형태에 관해서는 공공주도형(지방공사)으로 할 것인가, 민간주도형(사법인)으로 할 것인가 하는 정책적 판단이 이루어진 후 민간주도형일 경우 다시 공공성 위주(재단법인)인가, 수익성 위주(주식회사)인가가 결정되어야 한다. 제3섹터는 그 제도의 취지에 비추어 볼 때 일단 지방공사가 아닌 주식회사·재단법인의 형태로 설립함을 원칙으로 함이 타당하다.

따라서 공공성이 큰 사업이거나 설립목적이 공공서비스 공급의 효율화일 경우에는 재단법인이 적합할 것이며, 수익성 위주이거나 설립목적이 지방재정의 확충이나 지역경제의 활성화일 경우에는 주식회사가 적합할 것이다. 다만 공공성이 압도적이거나 민간의 투자여력이 극히 미흡할 경우에는 공공주도형인 지방공사의 형태가 불가피할 것이다.

## 2) 사업영역의 다각화

우리나라의 제3섹터 방식은 일부 사업영역에 한정되어 있으나 현행 지방공기업법에 의하면 지방자치단체는 각 지

역의 여건에 맞는 사업을 다양하게 실시할 수 있게 되어 있으므로 사업영역의 다각화가 이루어져야 한다.

우선 도시지역은 교통, 주택, 여가활동 등의 문제가 중요하므로 도시재개발, 주택건설, 운수·터미널, 주차장, 체육, 청소·위생, 문화·예술 등의 분야에서 제3섹터의 유효성이 클 것이다. 농어촌 및 산간지역은 지역경제활성화의 문제가 중요하므로 농특산물가공·유통, 관광·레저, 도축장, 건설자재 생산·공급, 광천수 생산·공급 등의 분야에서 제3섹터의 유효성이 클 것이다. 그리고 광역자치단체에서는 중소기업 지원, 사회복지·보건향상, 농특산물 유통 및 수출대행, 광역개발 등의 분야에서 제3섹터의 유효성이 클 것이다.

## 3) 제3섹터에 대한 법적용 배제

제3섹터는 지방공기업과는 설립목적, 운영방식 등에서 큰 차이를 보이고 있으므로 지방공기업법의 적용을 배제함이 바람직하다. 이 경우 전액 관출자 지방공사와 제3섹터형 지방공사와의 구분이 모호해지는 문제가 발생하나 이것은 양자를 사업영역으로 구별함으로써 해소할 수 있다. 즉 지방공사는 9개 강제법

적용사업에 한정하여 설립토록 하며, 지방공기업이 규정하지 않는 사업은 제3섹터로써 출자비율에 관계없이 설립할 수 있도록 하는 것이다.

따라서 제3섹터는 규율법률이 민·상법으로 한정되며, 출자비율에 제한이 없으므로 전액 관출자형으로도 설립할 수 있게 된다.

#### 4) 지원장치의 강화

제3섹터에 민간참여를 촉진시키기 위해서는 지원장치의 강화가 시급하다. 세제면에 있어서 제3섹터 설립 후 정상 영업케도에 도달하기까지 일정기간 동안 법인세 감면혜택을 주는 것이 요망된다. 그리고 특별감가상각 인정, 지방세중 사업소세·재산세 감면 등의 조치도 고려할 필요가 있다.

한편 중앙정부는 제3섹터 사업비용의 일부를 교부세를 통해 보조해 주는 방안을 강구할 수 있을 것이다. 그리고 주로 지방공기업에게만 주어지는 지역개발기금의 융자혜택이 제3섹터에게도 허용되어야 한다. ☺