

지방자치단체 경영사업추진의 결정요인과 성과에 관한 연구

권 경 쓰 (경상남도 행정부지사)

본 연구는 우리나라의 각 지방자치단체에서 추진되고 있는 제3섹터형 경영사업들중 몇 개의 대표적 사례들을 대상으로, 정책과정론적 시각에서 사업추진의 결점요인과 성과를 분석하고, 그 과정상의 특징을 도출하여 비牟直한 정책방향을 정립하고자 한 것이다. 지금까지 이 분야의 선행연구들이 제3섹터의 추진현황중합 및 사례분석을 통하여 개괄적 대책을 제시하는 수준임을 발견하고, 본 연구에서는 구체적 사례를 대상으로 법 인설립의제의 형성과정, 결정과정 및 평가과정을 심층분석하는데 중점을 두었으며 각 과정별로 영향을 미치는 요인간의 상호관계와 특징을 정리하였다. 그 결과 이들의 역할과 특징에 따라 각 과정별 전개양상이 상이하며, 성과도 차이가 있음을 확인하고, 이러한 분석결과를 토대로 성공적인 사업결정과 집행을 위한 정책적 제언을 제시하였다.

I. 서 론

오늘날 우리나라의 지방자치단체는 세계화, 정보화, 지방화의 등에 진행되며는 급격한 환경 변화에 직면해 있다. 그리고, 이러한 변화 추이에 효과적으로 대응하기 위해서는 행정의 제도, 다임이 지난날의 집권화된 관료주의적 패러다임에서, 새로운 자방분권적 경영행정으로의 혁신이 강제로 요구되고 있다.

그러나 이러한 새로운 행정패러다임으로의 이행을 위해서는 큰 고통이 수반되는 혁신적 변화가 있어야 하며, 그 변화의 초점은 기존의 관리지향적 지방행정체제를 시대적 환경에 통용하는 경영행정체제로의 대전환에 맞추어져야 한다. 이러한 맥락에서 혁신 이후 각 지방자치단체가 「행정의 경영화」의 구체적 실천과제로서 제3섹터형 경영사업을 추진하여, 지역의 공익성 추구와 함께 수익성도 보장하려는 노력은 일정 바람직한 현상으로 평가할 수 있으나 실패한 사례도 적지 않다는 사실에 유의해야 할 것이다.

지방자치단체가 제3섹터형 경영사업을 효율적으로 수행하기 위해서는 의제설정(agenda-setting) 과정에서부터 정책결정, 정책집행과정에 이르기까지 영향을 미치는 정책결정주체와 이해관련집단 등 조직내외의 각종 영향변수간의 상호협력과 조정은 필연적이다. 그럼에도 불구하고 이들간의 간극과 갈등이 실화되는 경우가 흔히 발견된다. 이와 같은 요인은 정책의 성패가 정책과정(policy process)에서의 변수들간의 상호협력과 갈등의 강도에서 비롯된다는 점을 간과하고 있기 때문이다.

이와 같은 관점에서 본 연구는 우리나라의 제3섹터형 경영사업들을 대상으로 정책과정론적 시각에서 그 결정요인과 성과를 분석하고자 시도되었다. 이러한 연구는 제3섹터형 경영사업 사례들에 대한 성과평가라는 실제적인 의미 뿐만 아니라, 정책론적 관점에서의 성공적인 정책에 대한 영향요인의 정립이라는 측면에서도 그 의의가 크다고 할 수 있다.

이에 따라 본 연구는 다음과 같은 논문의 구성을 통해 연구의 범위를 한정하였다. 첫째, 세계화, 지방화라고 하는 행정 패러다임의 변화와 이에 대한 지방정부의 대응논리로서 자치경쟁 체제확립에 관한 문제를 제기하고, 제3섹터형 경영사업의 국내외 사례를 정리하여 그 시사점을 검토한다. 둘째, 구체적인 사례연구를 위한 분석 틀의 설정을 위하여 선행연구와 분석의 전제를 검토하고 정책과정론적 관점에서 접근 방법을 강구한다.

셋째, 대표적 제3섹터형 경영사업 사례를 선정하여 설립과정, 운영과정 및 실적평가를 통해 그 성공 또는 실패의 요인을 분석하고 정책과정과 그 특징을 종합하여 정책적 대안을 제시한다. 넷째, 정책제언 및 연구의 한계와 앞으로의 연구방향을 제시한다.

본 연구는 문헌조사(literature survey)를 통하여 관련자료를 수집하고, 사례연구(case study) 방법론상의 유용성에 입각하여, 경영사업추진의 결정요인과 성과를 분석하고자 시도되었다(Yin, 1984: 22-25). 이를 위한 정책사례로는 (주)경남무역의 추진과정을 선정하였는데, 그 이유는 (주)경남무역이 우리나라에서 주식회사 형태의 제3섹터의 효시로서, 사례의 신뢰성 정도가 커다는 점을 들 수 있다. 그리고, 비교분석대상 사례로는 설립목적, 사업내용 등이 이와 유사한 (주)전남무역과 경북통상(주)를 선정하였다.

정책사례의 과정분석의 기준으로는 Theodore J. Lowi가 미국의 정책과정적 특징을 비교하기 위해 선정한 분석기준을 한정적으로 활용하였다. Lowi가 제시한 「틀」의 일반화 수준이 비교적 높고, 기능적 대등성이라는 시각에서 한국의 특정정책과정을 분석하기 위한 비교기준으로서도 충분히 활용될 수 있음이 이미 검증되었기 때문이다(방정항, 1988: 112-117). 그리고 (주)경남무역의 설립과 운영의 평가를 위해 그 거액처를 대상으로 설문조사를 실시하였다.

II. 논의의 이론적 배경과 전개

1. 행정환경 변화의 추이와 대응전략

세계화(globalization)의 흐름은 오늘날 행정환경변화의 주된 압력원을 이루고 있고 그것은 행정의 새로운 패러다임을 강요하고 있다(Massey, 1997). 이러한 세계화의 개념에 대하여는 견해가 다양하나 “세계화란 세계사회의 상호의존성이 증대하는 현상을 설명하기 위한 용어”(Giddens, 1992: 520)로서, 국가주의→국제화→세계화로 진전되는 일련의 과정이라는 설명이 설득력이 있다고 본다.

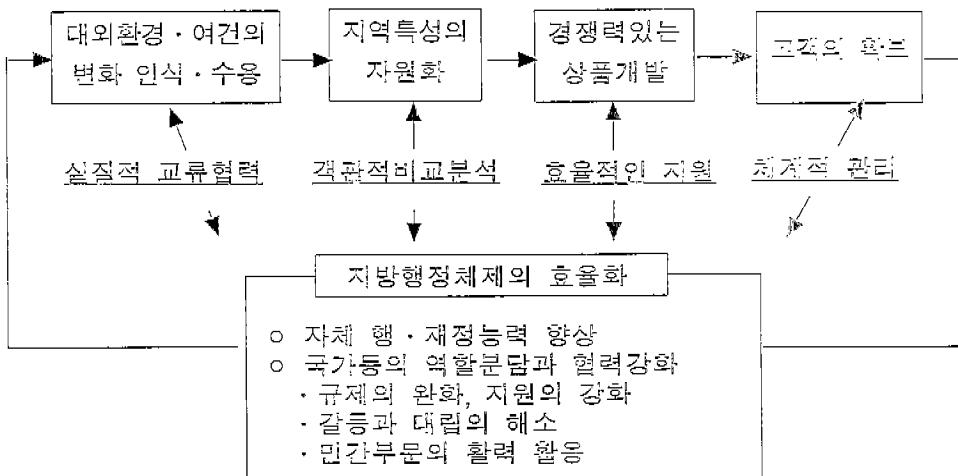
지방화 현상도 행정환경변화의 또하나의 압력원으로 작용하고 있으며, 그 개념도 매우 다의적으로 정의되고 있다. 권력의 지방분산과 균형발전, 자립적 지방발전의 목표와 전략 또는 지방정부개혁을 위한 정부의 재구성·재발견·재배열(restructuring, reinventing, reengineering)의 필요성 주장(Jordan, 1997: 105-106) 등이 그것이다.

따라서 세계를 하나의 지구촌으로 보는 세계화의 시각과 한 국가의 특정지역을 하나의 단위로 보는 지방화의 개념은 서로 상반된 흐름으로 보이나, 지방의 활성화를 위한 둘째구를 세계 무대에서 찾을 수밖에 없는 상황을 맞이하고 있다는 측면에서 상호연계 가능성을 찾을 수 있

다고 틀다.

이에 따른 지방의 세계화전략은 <그림 1>에서 보는 바와 같이 첫째, 대외환경변화에 관한 인식과 수용, 지역특성의 분석과 지원화, 지역자원의 상품화와 경쟁력 향상 그리고 체계적인 고객관리가 이루어져야 한다. 둘째, 각 지방자치단체는, 이러한 일련의 과정을 주도적으로 이끌어 나갈 수 있는 체제의 능률을 높여야 하며, 지방과 국가 및 민간부문의 역할분담과 상호연계를 위한 제도적 장치가 요구된다(Koldrie, 1981: 285-291). 둘 연구의 주안점 중의 하나는 지역의 경쟁력 향상을 뒷받침하는 지방행정체제의 효율화를 위한 경영행정의 능률화의 더불어 민간활력의 활용이 긴요하다는 점이다.

<그림 1> 지역발전과 지방자치단체의 지원체계



자료 : 방정향·권경석, “지방의 세계화와 제도적 발전방안에 관한 연구”,
사회과학논집 제13집, (동아대학교 사회과학연구소, 1996.12)

2. 자치경영체제의 확립에 관한 문제제기

자치경영체제의 확립문제는 지방의 세계화 추진전략과 백을 같이하는 바, 그 목적은 행정관리의 효율화와 감량경영을 지향하며, 지방공공서비스의 원활한 공급과 지역의 활성화를 위한 적절한 정책의 선택(배용수, 1997: 15)에 있고, 이와 관련하여 경영행정이 논의되고 있다.

경영행정의 개념에 관하여는 김렬교수(1995: 55-56), 일본 신호대학의 타카요시(高野義三) 교수(1991: 114-116), David Osborne과 Ted Gaebler(1992: 195-218) 등이 제시한 견해들을 종합해 볼 때 “지방행정에 기업경영적 사고와 경영기법을 도입하여 그의 경직성을 완화시켜 보다 나은 공공서비스를 보다 효과적으로 공급함과 동시에 지역의 경쟁력을 제고로 자 하는 것”으로 정리할 수 있다.

오늘날 세계화·정보화·지방화의 시대적 흐름은 미국의 Al Gore부통령의 정부개혁안, 일본의 「지방분권법」 제정에서 보듯이 여러나라에서 행정의 생산성 경쟁으로 이어지고 있으나, 우리나라도 이제 경영행정의 추진은 시대적 조류가 되었다.

3. 제3섹터형 경영사업의 도입과 추진

경영사업¹⁾은 경영행정의 구체적 실천유형으로서 민간의 창의와 협력의 활용을 통하여 더욱 활성화 할 수 있다. 제3섹터형 경영사업은 이러한 민간협력과 공공부문이 갖는 장점을 활용하고자 하는 사업형태로서, 지방자치단체의 경영사업 중 새로운 행정 패러다임에 부응하는 표본적인 사업유형이라 할 수 있다. 그러나 각 지방자치단체가 제3섹터사업을 추진하는 것이 곧 공익성과 수익성을 보장해 주는 것은 결코 아니다. 민선 이후 설립된 제3섹터형 경영사업들이 수익률에 있어서 적자를 기록하거나 그 활용실적이 매우 저조한 경우가 적지 않다는 점이 이를 그대로 예증해 준다. 따라서 본 연구에서 제3섹터형 경영사업이 갖는 의미는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 이 사업의 성패는 전환기를 맞이한 지방행정 전반에 미치는 파급효과를 감안할 때 매우 중요한 의미를 갖는다는 점이다. 둘째, 이 사업은 각종 경영사업의 두분별한 추진으로 인한 시행착오를 겪지 않도록 신중한 결정과 원활한 추진을 지원해야 한다는 현실적 요구와 이 분야에 있어서의 한국적 정책이론의 정립이라는 학문적 필요성에 따라 그 대안모색을 위하여 선정할 수 있는 가장 적절한 사례분석 대상이라는 점이다.

이러한 제3섹터가 대두된 배경은 정부능력의 한계인식, 또는 공동생산(co-production)개념과의 관련성 등을 들 수 있으나 현실적 요인을 보면 공공부문의 자금부족, 그리고 공공부문과 민간부문간의 필요에 의한 협력영역의 확대, 공공부문의 기업화경향에 의한 능률화 등등을 들 수 있다.

제3섹터란 1990년대초부터 미국과 일본에서 나타나기 시작한 용어로서 그 개념은 나라마다 차이를 보이고 있다. 미국에서는 제3섹터를 “정부부문도 민간부문도 아닌 자원봉사적 조직(voluntary association)과 비영리기관(NPO)의 형태를 지니는 것”(Etzioni, 1973: 315)으로서 재단, 교회, 봉사클럽, 회의소, 소비자단체, 노동조합 등의 비영리단체를 말한다(윤영진, 1993: 215).

일본의 경우는 공사, 협회, 주식회사, 재단법인 등과 같이 평창의 여하에 관계없이 공공부문과 민간부문이 공동으로 출자하여 설립한 법인조직이나 단체를 제3섹터라고 부르는 평의의 견해(高奇昇三, 1991: 95-96)가 지배적이다. 일본에서 제3섹터가 일반의 관심을 끌게 된 것은 1983년 나카소네 수상의 “민활정책”에서 비롯된 것으로 알려져 있고, 지방공사의 법인형태를 보면 공공성이 보다 강함을 알 수 있다.²⁾

우리나라에서 현재 도입추진하고 있는 제3섹터는 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」, 「지방균형개발 및 자방증소기업육성에 관한 법률」, 「지방 공기업법」 등에 개념을 구체적으로 규정하고 있고, 기업형태, 출자비율 등에 있어서 차이가 있으나, 본 연구에서는 자치

1) 지역경영사업의 개념에 대하여 삼성연구소는 “지방자치단체가 최종적인 관리 및 책임의 일부가 되어 지역의 산업진흥 및 풍물관광을 증진시키기 위하여 민간기업의 경영기법을 도입하여 수익을 창출한 모든 형태의 사업”으로 정의하고, 그 종류를 공기업사업, 경영수익사업, 제3섹터사업으로 나누고 있다. 여기서 지역경영사업의 한 종류인 경영수익사업에 대하여는, “본래 민간기업의 경영활동이지만 주로 지방자치단체들이 중심이 되어 자주재원의 확보와 자원의 효율적인 배분이라는 지방재정기능을 강화하기 위해 도입된 경영기법을 활용한 사업활동”(박수영, 1988)으로 정의하고 있는데, 구체적인 사업유형을 보면 주로 토지이용, 개발사업, 공유재산관리사업 등이 많다.

2) 일본자치성의 지역정책연구회 자료 「일본지방공사의 법인형태별 설립현황」(1993)에 의하면 자치단체 출자비율 25% 이상이 4,999개 법인, 25% 미만이 1,587개 법인이었다.

경영협회에서 제시한 바와 같이 제3섹터란 “자금, 정보, 기술 등에 관해 공공부문과 협력함으로써 민간부문을 활성화시키는 사업을 모두 의미하는 것”으로 정의하고자 한다.

지방공기업법에 의한 제3섹터는 지방공사(민간지분 50%미만)와 민간지분 50%이상인 주식회사형 및 재단법인형 등이 있고 그의 추진전략에 있어서 다음과 같은 2단계 전략을 채택하고 있어 주목된다. 즉, 1단계로는 지방공사 형태를 우선 설립하여 제도상의 결합 등을 자체적으로 검증하거나 한 후, 2단계로 지방자치단체의 출자비율을 50%미만으로 낮추는 전략을 추진하도록 한 것이 그것이다(안용식, 1996: 62).

우리나라의 제3섹터는 1992년 장흥포고유통공사가 전국 최초로 설립된 이후, 3년동안 설립된 9개의 제3섹터는 지방공사의 형태였다. 1994년에 들어와서 우리나라 제3섹터의 설립경향은 지방공사형 제3섹터에서 주식회사형 제3섹터로 바뀌기 시작하였다.

주식회사형 제3섹터는 1994년에는 경남의 (주)경남무역을 필두로 경북의 경북통상(주) 등이, 1995년에는 대구의 대구종합토역센터 등이 1996년에는 전남의 (주)전남루역, 부산의 부산관광개발 등이 설립되었다. 1992년 이후 현재까지 6~7년 동안의 우리나라 제3섹터는 그 운영과정을 통해 여러 가지 둔자점이 지적되었는데, 이를 요약하면 다음과 같다(배용수, 1996: 46-50).

첫째, 사업영역이 농축임산물 생산·유통분야, 무역·관광·체육분야 등에 편중되어 있고 경영방식에 있어서 비자율적인 점, 특히 조직 및 인사상의 자율성이 미흡하고 비전둔화의 경영진 일등, 그리고 예산운용의 자율성 제약과 지나친 행정통제가 지적되고 있다. 둘째, 대체로 공공성과 수익성이 낮고 금융, 세제상의 지원이 미흡하다. 셋째, 경영사업에 대한 인식부족, 민관간의 책임소재의 불분명, 민주적 통제의 미흡 등을 들수 있다(하중근, 1993: 283-289).

III. 사례연구를 위한 분석의 틀과 기준의 설정

1. 선행연구의 결론과 분석의 전제

제3섹터에 관한 선행연구는 크게 2가지 방향에서 모색되었다. 그중 하나는 「이론적 틀」 및 각국의 제도비교 등에 주안점을 둔 이론적 이론이나 정련(theory development and refinement)을 제시하기 위한 연구가 그것이다. 그 대표적인 사례는 윤영진(1993)이 발표한 「지방재정 확충방안으로서의 제3섹터 모형」이라는 논문을 들 수 있는데 그가 설정한 제3섹터의 설립모형은 ① 설립준비단계, ② 설립단계, 그리고 ③ 경영사업의 분석과 성과의 평가단계로 나누고 각 단계마다 검토해야 할 사항들을 제시하였다.

다음은 특정사업에 대한 사례분석 등을 통해 정책대안(policy alternatives)을 모색하는 이론적 실증적 연구가 그것이다. 윤영모(1993)의 연구를 그 예로 살펴보면 현행 법·제도상의 출자율에 따른 법인형태별로 유형화한 후 이를 대표할 특정 사례를 대상으로 구상단계, 입안단계, 법안설립단계로 구분하여 시계열적인 분석을 시도하였다.

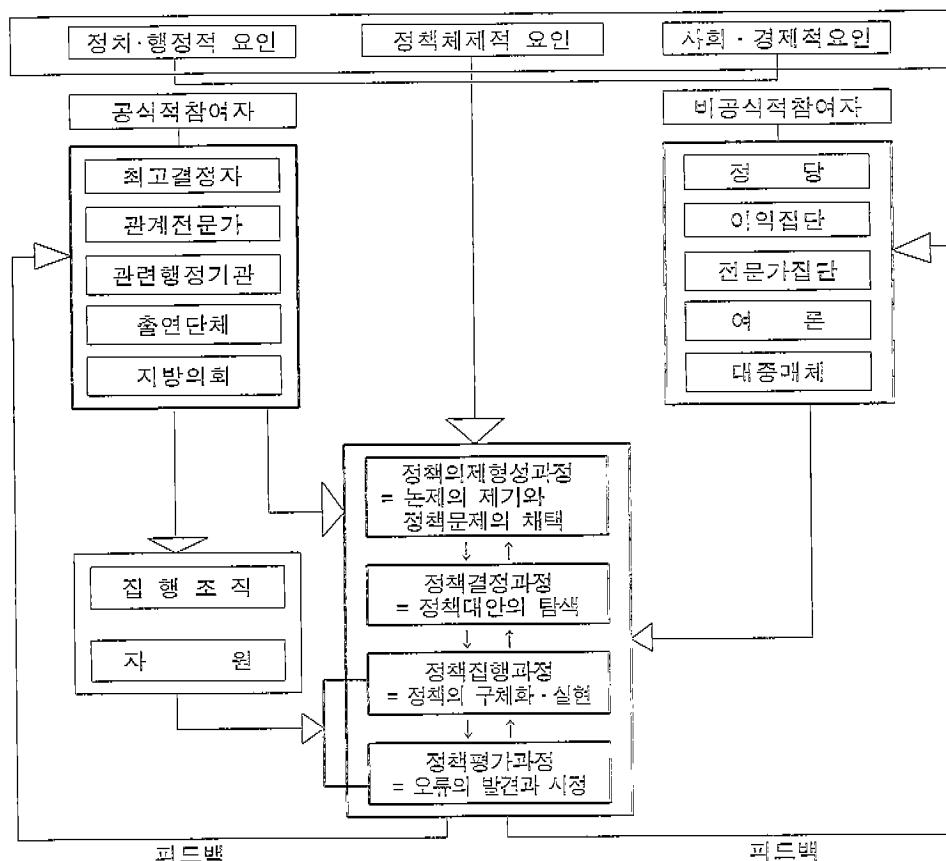
그러나 이러한 실증적 선행연구중, 정책과정론적 시각에서의 역동적인 동적분석은 아직 실현되지 않고 있다. 이러한 문제의식에서 시작된 것이 본 연구다.

2. 분석의 틀과 기준

본 연구는 Larry N. Gerston과 James E. Anderson(1997: 5-6) 등이 제시한 정책과정의 기본틀에 입각하여 정책사례의 정체구상에서부터 일안·법안설립

그리고 운영실태와 성과에 이르기까지의 일련의 동태적 과정을 참여자들의 역할관계를 중심으로 추적하였다. 그 과정은 정책의제형성과정(agenda-setting process), 정책결정과정(policymaking process), 정책집행과정(implementation process), 정책평가과정(evaluation process)이다.

〈그림 2〉 사례분석의틀



주 : 본 연구에서 분석의 기준으로 활용한 Lowi(1972 : 304-305)의 정책과정 분석기준은 ① 주된 정치적 단위 ② 정치적 단위간의 관계 ③ 정치적 단위간의 안정성 ④ 전문가, 관계기관의 역할 ⑤ 이해집단(이익집단)의 로비활동 ⑥ 의회 위원회의 역할 ⑦ 의회 본회의의 역할 ⑧ 최고 결정자와 역할 등 8가지이며, 이것은 위 그림에서 표시된 공식 및 비공식 참여자의 역할 및 상호관계를 분석하는 기준이다. 따라서 이 분석의 틀은 정책과정의 기본틀을 기초로 정책산출과 정책결과의 결정요인을 통합해 작성한 것이 특징이다.

아울러 비교사례분석의 기준으로는 Theodore J. Lowi(1972: 304-305)가 미국정책과정

의 특징을 추출하기 위해 제시한 8가지 기준을 활용하였고, 정책의 유행은 분위정책을 적용(별표, 표 1 참조)하였으며, 이를 통해 이른바 중범위이론(middle-range theory)적 차원에서의 한국적 정책이론 정립을 시도하였다.

본 연구의 분석의 「틀」은 정책과정의 기본틀을 기초로 정책산출과 정책결과의 결정요인을 통합해 작성한 것이 특징이다.

이렇게 볼때 이 논문의 기본적 시각은 거시적 맥락(macro context)과 미시적 행위(micro behavior)로 통합해서 분석하는 것으로서 이 논문의 분석의 「틀」은 <그림 2>와 같이 정리할 수 있을 것이다.

IV. 경영사업추진의 결정요인과 평가

1. 경영사업추진의 정책의제형성과정

1) 정책구상과 환경요인

(주)경남무역의 설립 필요성이 논의되었던 1994년을 전후한 기간은 우리나라 정치·정치·사회·행정적 측면에서 일대 변혁기라고 할 수 있다.

먼저 정치·행정적으로는 1991년 지방의회가 구성된 이후 권력의 수직적 분권화 과정이 확산되거나(박재창, 1995: 29)하였으나, 정책체계적 요인에 대한 평가는 매우 부정적이었고 특히, 이중에서 가장 큰 개혁의 저항요인은 행정관료라는 것이다.

사회경제적 요인을 보면 그 당시 정부는 세계화 현상이 초래할 환경적 기대에 치우쳐, 낙관적 전망에 근거한 각종 자율화 조치 등을 확대하기 시작하였고, 그 영향에 따라 주택지, 사치·낭비 풍조의 확산, 지역이기주의의 실화와 더불어 체제의 흐름으로 이른바 저능률고도·옹구조화 현상이 나타나기 시작한 것이다.

2) 의제형성의 배경과 과정

(1) (주)경남무역

우리나라에서 최초로 주식회사형 제3섹터 경영사업으로 (주)경남무역이 등장하는 배경에는 갑작스런 경남지사의 리더십과 정책철학이 큰 영향을 미쳤다.

“국경없는 경제전쟁에서 이기기 위해서는 행정에 경영철학이나 경영기술을 도입하여 공동서비스의 질을 높이고 생산성을 극대화해야 한다”(한국일보, 1994.4.2)는 그의 자동이 (주)경남무역 설립이라는 정책의제(policy agenda)를 채택하게 한 결정적인 동인을 제공했기 때문이다.

이을테 UR협상의 타결이라는 과정은 경상남도로 하여금 도정의 경영화를 촉진시킨 알려진 이 되었다. 즉, 그때의 경남지역의 상황은 수출경쟁력이 있는 농산물이나 중소기업체들을 상찬하는 농민·기업인이 수출절차상의 전문지식과 정보부족으로 판로개척에 애로를 느껴왔고, 이에 착안하여 새로 설립될 (주)경남무역이 수출입알선을 대행하고, 품질·규격·디자인 등을 자체 개선하며 내수시장개척에도 앞장서 도민소득증대를 위하여 하자는 것이 정책의도였다고 하겠다.

(2) 비교사례

경상북도의 경북통상(주) 설립추진 배경도 UR타결, 그리고 농산물 수출부진이라는 그 당시

의 사회경제적 여건과 더불어 우평규 경북지사의 지도력을 꼽을 수 있다. 그리고 경북통상(주)의 설립은 정책의제로서 별다른 저항이나 마찰없이 순조롭게 채택되었고 그 이유는 전술한 (주)경남무역의 설립운영사례가 영향을 미친 것으로 판단된다.

(주)전남무역 설립추진이라는 정책의제는 관선도지사였던 조규하자사의 재임시에 마련한 「주식회사 전남농산 설립계획」을 근거로 하여, 협경단 민선도지사의 정책결단으로 도의 공식적인 의제로 채택되었다. 이렇게 볼때 (주)전남무역의 의제형성과정에도 앞의 두 사례의 경우와 마찬가지로 사회경제적 여건과 도지사의 정책의지가 결정적인 역할을 수행하였다고 하겠다.

3) 각 사례의 비교

위 3개 사례의 정책의제형성과정(agenda-setting process)을 보면 다음과 같은 공통점을 확인할 수 있다. 첫째, 정책의제가 매우 광범위한 지도력을 지닌 도지사의 정책의지와 기술관료(technocrats)의 뒷받침에 의해 형성되었고 그외의 공식, 비공식 참여자의 역할은 제한될 수 밖에 없었다는 사실이다.

둘째, 정책의제형성의 환경적 변수로는 정당간의 경쟁이나 지방정부의 권력기반과 같은 요인(Gerston, 1997: 71-73)보다는 사회경제적 요인의 작용이 상대적으로 커으며, 사업목적과 사업내용도 같을뿐 아니라, 재정기반의 확충이라는 정책지향도 동일하다는 점이다.

2. 경영사업추진의 결정과정

1) 정책결정과정의 개요

(1) (주)경남무역

경상남도 김혁규지사는 1994. 1.12 (주)경남무역 설립추진(안)을 정책의제로 채택하고 도정발전기획단의 사업검토를 거쳐, 동년 2월 14일 설립계획(안)을 확정하였으며, 우여곡절을 거쳐 1994.3.22 (주)경남무역 설치조례(안)이 도의회에서 의결되었다.

그 과정에서 의제의 채택은 순조로웠으나 (주)경남무역이 그 창립에 이르기까지에는 많은 시련과 내외의 저항에 직면하였다. 공기업의 부실화가 새로운 쟁점으로 부각되고 있는 시장에서 그 성공이 불투명하며, 민간투자회사의 업무영역을 침범하고, 특히 전통적인 지방행정에 기업형 경영기법을 접목시킨다는 데 대한 겨우반응 등으로 공직내부는 물론 경상남도의회 등이 이에 반발하였다(경상남도: 1994.6). 이에 따라 김혁규지사는 당시 지역경제국 국장을 비롯한 직원 3~4명으로 Task Force를 구성하고 법인설립을 위한 구체적인 작업에 착수하였다(경상남도, 1994. 1).

Task Force팀은 우선 도내 농어민 및 중소기업인 1,000명을 대상으로 (주)경남무역 설립에 관한 여론조사를 실시(1994.2.24~2.25)하여 (주)경남무역 설립의 사실적 근거로 제시하고(경상남도, 1994. 3) 사업성 분석을 통해 다음과 같은 분석결과를 도출하였다.

먼저, 대의 경쟁력 측면에서 경상남도내 능수축산들은 수익성이 있으며 타무역회사의 기능적 한계와 고가의 수출대행료 등을 감안할 때 (주)경남무역의 설립이 절실히라는 것을 알 수 있게 되었다(경상남도, 1994. 3: 39).

아울러 도의원의 설득과 유관단체 출자요청, 간접회 개최 등 구체적인 협의를 계속하였으며 이어 (주)경남무역 설립 조례가 '94.3.22 도의회에서 의결된 후 일련의 법인설립절차를 거쳐 1994.5.10부터 실질적인 경영활동을 전개하게 되었다.

(주)경남무역의 출자자는 경상남도, 지역상공회의소, 경남은행 등 총 17개 단체이다. (주)경남무역의 수권자본금은 100억원이고, 설립자본금은 30억원이며 49%에 해당하는 14억 7천만원을 경상남도가 출자하였다. 일직원은 1998년 5월 현재 총 21명이며 이중에서 7명은 경상남도에서 파견한 공무원들이다.

(2) 비교사례

경북통상(주)는 (주)경남무역이 설립된지 1개월여 지난 1994. 6. 13 「농산물 수출조합회사 경북통상(주) 설립추진계획」을 마련한 후, 출자자 선정절차를 거쳐 1994. 7. 15 도 조회(안)이 경상북도의회에서 의결됨으로써, 법인의 설립절차를 본격적으로 밟게 되었다.

경북통상(주)의 설립은 우당규도지사의 지시에 따라 추진되었으나 (주)경남무역 설립사례에 의한 벤치마킹(bench-marking)의 성격이 강한 것으로 분석된다. 경상북도는 지역경제국장을 단장으로 하여 수출유관단체, 생산자대표 등으로 경북통상(주) 설립준비기획단을 구성한 후 협약서를 체결하였고, 그 이후 순조로운 절차를 거쳐 1994. 7. 15 경북통상(주) 설치 조회(안)이 의회에서 의결되었다. 경북통상(주)의 출자자는 지역상공회의소 등 10개 단체와 개인 34명이다. 설립자본금은 30억원이며, 이중 22.5%에 해당하는 6억75백만원을 경상북도가 출자하였다. 인력현황은 1998년 5월 현재 총 25명이며, 이중 3명은 경상북도에서 파견된 공무원이다.

(주)전남무역은 1995년 5월 관선도지사인 조규하 지사 재임시 마련된 「주식회사 전남농산 설립계획」을 근거로 하여 허경만 민선도지사의 취임후인 1995년 10월 기본계획이 확정되었고(전라남도, 1995. 10) 1995년 12월 16일 전라남도의회에서 조회(안)이 의결됨으로써 본격적인 법인설립절차를 밟게 되었다. (주)전남무역의 설립에 관한 정책 일정은 안전 경상남도 및 경상북도의 사례로부터도 많은 영향을 받았던 것으로 분석된다.

법인설립과정을 보면, 사업성을 둘러싼 견해차로 「주식회사 전남농산 설립계획」이 도의회에서 2차례 결쳐 반려되었고, 그후 1995.10월 허경만 민선도지사의 정책결단에 의해 (주)전남무역 설립계획으로 변경· 확정되어 1995년 12월 16일 「(주)전남무역 설치 및 운영조회(안)」이 의회 승인을 얻게 되었다.

(주)전남무역의 출자자는 전라남도, 광주은행, 한라건설(주) 등 11개 단체와 전남지사 및 관계농협, 기타 개인 780명 등 1,024명이며, 일직원은 1998년 5월 현재 총 17명이며, 전라남도에서 파견된 공무원은 없다.

2) 결정과정에서의 참여자의 역할과 특징

본연구에서는 Theodore J. Lowi의 분배정책의 유형에 속하는 (주)경남무역 등 3개월인 설립의 정책결정과정을 분석하고, 이를 미국의 분배정책 결정과 비교하여 그 특징을 찾고자 한다. 이와 함께 정책산출(policy outputs)에 영향을 미치는 체제내적·외적 요인들과의 상호관계도 고려하였다.

(1) (주)경남무역

사업결정과정에서의 주요 참여자는 공식참여자층 최고 결정자, 관계전문가, 지방의회와 도공식참여자층 이·의장단, 대중매체이며 정당, 전문가집단 등의 역할은 미미하였다. ① (주)경남무역 설립의 주된 정치적단위(primary political units)인 김해규지사의 역할을 중심으로 최고

결정자의 특징을 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 김혁규지사의 고백자형적 시판과 변형적 리더십(Bass, 1995: 35)은 (주)경남무역 설립의 결정과정에 결정적 역할을 수행했다. 김혁규지사는 행정실무 경험과 기업경영 경력을 동시에 지닌 관리자로서 평가된다.³⁾ 둘째, 그는 행정에 경영마인드를 도입하겠다는 강력한 정책의지를 가지고 있었으며, (주)경남무역 설립의 필요성과 당위성을 여러 가지 상정조작과 함께, 객관적인 자료를 통해 도민과 도의회 그리고 관계기관을 설득하는데 성공함으로써 다른 정치적 단위들을 압도하였다.

② 관계전문가는 그 당시 지역경제국 L국장을 포함한 3~4명의 Task Force와 경상남도농촌진흥원의 기술인력이다. 이들은 첫째, 정책결정자인 도지사의 정책의도를 내면화(internalization) 하여 정책결정의 자적기반과 토대를 마련하였다. 둘째, 강력한 사업추진체제 구축에 주도적인 역할을 하였다. 셋째, 그들은 여론조사, 사업성 분석 등 객관적 근거제시로 사업의 타당성을 입증하였다.

③ 관련 행정기관은 경상남도와 그 소속기관 등이다. 이들의 정책결정과정에서의 역할을 보면 처음에는 간부계층의 반응이 매우 부정적이었으나⁴⁾ 사업추진 주체의 강력한 추진의지와 적극적인 설득·계도에 따라 점차 긍정적 분위기로 전환되었다. ④ 출연단체들은 대체로 소극적이었고 ⑤ 경상남도의회는 당초 공직사회 내부의 부정적 여론의 영향으로 비판적이었으나, 이후 본격적인 심의를 통하여 건설적 대안을 제시하고 이를 반영하는 실적을 보였다.

⑥ 이익집단의 범위는 농어민과 중소기업인 등 수해집단과 (주)고려구역 등 경쟁집단이다. 수해집단의 지지여론은 정책결정자의 추진의지를 더욱 강화시켰고, 경쟁집단의 저항과 반발을 야기하지는 않았다.

⑦ 대중매체와 여론의 반응은 대체로 긍정적이었다. 한겨레신문(1994.3.4), 부산일보(1994.3.18), 한국일보(1994.4.2), 한국경제신문(1994.4.17) 등 언론매체들의 긍정적인 보도는 (주)경남무역 설립을 기대하는 방향으로 도민여론을 조성한 배경으로 분석된다.

(2) 비교사례

① 먼저 최고정책결정자의 역할과 특징으로서, 경북통상(주) 설립과 관련하여 우명규지사⁵⁾는, (주)경남무역 형태의 제3섹터 설립의 필요성을 갖고 이를 벤치마킹 전략의 하나로 채택하고 경북통상(주)의 설립을 지시하였다. 따라서 그 정책결정과정에 별다른 장애가 없었다.

(주)전남무역의 설립과정을 보면 다른 2개 사례와는 다소의 차이를 발견할 수 있다. 즉, 지역경제국 실무진이 정책 창안의 주도적인 역할을 하였고, 혁경단지사는 정치적 단위들간의 갈등과 긴장을 해소하는데 노력한 절이다.

② 전문가그룹은 경북통상(주)의 경우 지역경제국장을 단장으로 한 설립준비기획단이며,

3) 김혁규 지사는 1965년~1970년까지 지방행정분야, 1993년부터 2년간 대통령비서실에서 각각 근무한 경험이 있고, 1970년부터 1992년까지 20여년간 미국에서 기업을 경영한 바 있다.

4) 그 당시 고위간부는 법인설립을 위한 조례개정안의 결재를 거부하였고, 그 고위간부의 결재 없이 도지사 결재로 개정안을 제출하였다. 이러한 고위 간부의 부정적 반응은 ① 세계화·지방화 시대의 대응논리로서의 경영행정 논리와 기존의 행정제도, 관행, 행태간에는 상당한 괴리가 있었고 ② 신임 최고 결정자의 티더십에 대한 확신이 없었으며 ③ 공기업의 부실화가 새로운 쟁점으로 부각되고 있는 시점에서 그 성공이 불투명할 뿐만 아니라 ④ 민간주역회사의 업무영역 칠해에 대한 논란의 소지가 있다는 등의 인식이 보궐화되어 있어, 전통적인 지방행정에 기업형 경영기법을 적용시킨다는 대한 거부반응이 야기될 수 있었다는 점을 그 배경으로 들 수 있다.

5) 우명규 도지사는 1970년 대구시 도시계획과장, 1971년 서울시 환경관리과장, 1979년 하수국장, 1993 서울시부시장·경북지사, 1994 서울시장 등을 역임한 바 있다.

구체적인 행정결정(administrative decisions)을 주도하였고 (주)전남무역의 경우는 경제통상국 실무진으로 대표된다.

③ 관련행정기관인 계선조직은 양개사(?) 모두 협조적이었으나, ④ 경북통상(주)의 출연단체는 계획임안단체에서부터 협의설립을 거치하고 동참하였다. (주)전남무역은 출자자의 참여율이 광범위한 것이 특징이다.

⑤ 도의회는 경북의 경우 의장과 산업위원회가 발기인으로 참여하였다는 점에 비록 정치적 단위들간에 정책선포도가 높았던 것으로 보인다. 전남에서는 경영권자사의 영향력으로 종종 하지 의회의 협조를 얻을 수 있었던 것으로 판단된다. ⑥ 양개사(?) 모두 이익집단과 민족(?)의 반응은 긍정적이었다.

3) 각 사례의 비교

각 사례의 유사점과 차이점은 다음과 같으며, 별표의 <표 2>에서 그동안의 분석기준에 의한 미국의 분배정책과의 비교내용을 정리하였다.

① 우리나라에서는 지방자치단체장의 정책의지나 리더십이 정책결정과정에서 결정적인 역할을 하며, 정치적 단위간의 관계는 상호협력을 근간으로 하고 있는 점이다. ② (주)경남무역의 경우 정치적 단위간의 상호관계가 초기에 관료조직내의 정책균형구조에도 불구하고 안정적으로 나타났다는 것이다.

③ 관계전문가와 행정기관의 역할은 (주)경남무역의 경우 관계전문가의 역할은 높으나 행정기관의 역할은 낮은데 비해, (주)전남무역의 경우 관계전문가의 역할과 함께 행정기관의 역할도 높은 것으로 분석되었다.

④ 이익집단의 로비에 관해서는 (주)경남무역의 경우 지지도는 높으나 로비의 수준이 자체로 낮은데 비해, 경북통상(주)와 (주)전남무역의 경우는 상대적으로 높게 나타났다. ⑤ 지방의회의 역할이 결과적으로는 긍정적으로 나타난 것은 민선자치시대의 시장에 따른 환경변화의 한 현상으로 이해할 수 있다.

글으로 (주)전남무역의 경우에는 공무원을 파견하고 있는데 이에 관한 영향에 관하여는 앞으로 그 운영과정에서 예의주시해야 될 부분으로 생각된다.

3. 경영사업의 집행과정

1) 집행과정의 개요와 평가

(1) (주)경남무역

지난 4년간(1994~1997)의 (주)경남무역 경영실적은 별표의 <표 3>에서 보는 바와 같이 설립년도인 1994년에는 1,785만원의 적자를 기록하였으나, 1년후부터는 흑자를 기록하였고, 연도별 내역을 보면 1995년도에는 4,808만원, 1996년도에는 6,702만원, 1997년에는 1억 1,325만원의 경영흑자를 기록함으로써 공익성과 수익성을 갖춘 두역회사의 면모를 갖추게 되었다.

한편 (주)경남무역의 경영실적을 내부성과 분석지표와 외부성과 분석지표를 이용하여 평가하였다. 전자를 수익성 평가지표라고 한다면, 후자는 공익성 평가지표로 할 수 있고(양석승, 1994: 14-38/천진석, 1997: 138-142).

① 내부성과 분석지표는 수익목표 달성을 위한 수지비율, 인력관리 효율성 측정 등 세 가지 항법을 사용하였다. 수익목표 달성을 위한 (주)경남무역이 매년 책정한 수익목표(예산) 달성을 위한 평가하는 바, 설립년도인 1994년에는 목표에 못 미쳤으나, 1995년과 1996년에는 목표치보다 각각 14.3%와 13.0%를 초과하였다.

한편 수지비율 지표는 사업의 총괄적인 수익력을 평가하며, 설립년도인 1994년을 제외하고는 목표비율을 0.4%~7.9% 초과하였다. 인력관리 효율성 지표는 매출수익금에서 인건비가 어느 정도 차지하는지를 평가하기 위한 것이다. 설립년도인 1994년도에는 실적이 200.5%로 목표비율 271.4%보다 낮았으나 그 이후로는 목표비율을 훨씬 초과하는 것으로 나타났다.

② 외부성과 분석지표는 도민에 대한 직접적인 서비스 제공 측면과, 지역경제 활성화 측면에 대한 분석 등 두 가지 측면에서 그 수준을 살펴본 것이다.

(주)경남무역의 수출입대행 수수료는 수출입금액의 1%내외인데, 이는 대부분 무역업체의 평균 수수료 5~10%에 비하면 월등히 저렴한 수준이다.

또한 1994년 설립 이래 6,397만불 이상의 수출을 통하여 지역경제 활성화에 기여하였으며, 파이낸셜 창녕양파(1995년), 산청딸기(1996), 함안 미니토마토(1998)를 대량수출하여 가격안정효과를 거두었고 은어, 파프리카 등 수출신품목 개발로 소득증대에 기여하였다.

한편 경영실적에 대한 자체평가 결과에 따라 개선방안을 마련(경상남도, 1998. 8)하였다. 그 내용은 도내 농수축산들의 대일본 수출의존도 심화(99%), 돼지고기, 채소류 등 2~3개 품종의 수출현증(80~90%) 등의 시정을 위하여 수출의 다변화를 기하고, 인력관리의 탄력성과 책임성 부여, 성과급 중심의 급여체계 조정, 불요불급한 경비 감축을 추진한다는 것이다.

(2) 비교사례

경북통상(주)의 1994.9.17설립이후부터 1997.12.31까지의 기업경영실적은 별표의 <표 4>와 같이 매년 8,820만원~1억6,789만원의 적자가 지속되었다.

① 내부성과 지표로서 먼저 수익목표 달성을 보면, 1994년도와 1995년도는 목표를 초과 달성하였으나 1996년, 1997년도는 미달하였고, 수지비율은 1994년도와 1995년도는 각각 목표를 초과 달성하였으나 1996년과 1997년에는 목표에 크게 미달하였다.

인력관리 효율성은 1994년과 1995년도에는 목표를 초과 달성하였으나, 1996년도에는 미달하였고, 1997년도의 경우는 목표초과 달성폭이 매우 커졌다. 전체적으로 인건비의 비중이 낮아져 인력관리의 효율성이 향상되었다.

② 외부성과를 보면 1994~1997년까지 4개년간 6,292만불의 수출임을 통하여 지역산업 육성에 기여하였다. 그러나 경상북도는 종합적인 경영평가에서 직원 28명중 주역설무 전문인력은 9명에 불과하고, 인건비 지출액이 전체 지출규모의 51.4%를 차지하여 경영부실을 가중시켰다고 지적하고 개선계획을 마련하였는데(경상북도, 1997. 3) 그 내용은 유사업무를 통폐합하고 불필요한 인력을 감축하는 등 조직의 재정비로 경영의 효율성을 제고토록 한다는 계획이다.(주)전남무역이 설립된 1996년 3월 29부터 1997년 말까지의 기업경영실적을 보면 별표의 <표 5>와 같다. 설립년도인 1996년에는 7,175만원의 적자를 기록하였으나, 1997년도는 9,882만원의 흑자를 올리는 성과를 올렸다.

(주)전남무역의 내부성과 지표를 알아보면, 수지비율 현황은 1996년의 경우 목표에 미달하였으나, 1997년도는 목표를 초과하였고 인력관리 효율성은 1996년과 1997년 모두 목표를 각각 초과 달성하였다.

외부성과 지표를 보면 협인설립 이후 2년간의 총 수출입액이 1,137만불이 이르고, 특히 1998년 상반기의 경우(주)전남무역, 1998. 6) 농수산물 수출이 1,243만불이며, 수출품목도 농산물은 8개 품목에서 16개 품목으로, 수산물은 7개 품목에서 11개 품목으로 확대하는 등 수출품목의 다양화에 노력을 기울였다.

2) 집행과정의 참여자 역할과 특징

(1) (주)경남무역

본 연구에서 제시한 정책집행 과정에서의 참여요소는 집행조직 및 인적, 물적자원이며, 정책 결정과정에서의 참여자도 포함된다. 이를 중심으로 (주)경남무역의 집행과정상의 참여자와 역할과 특징을 살펴보면 다음과 같다.

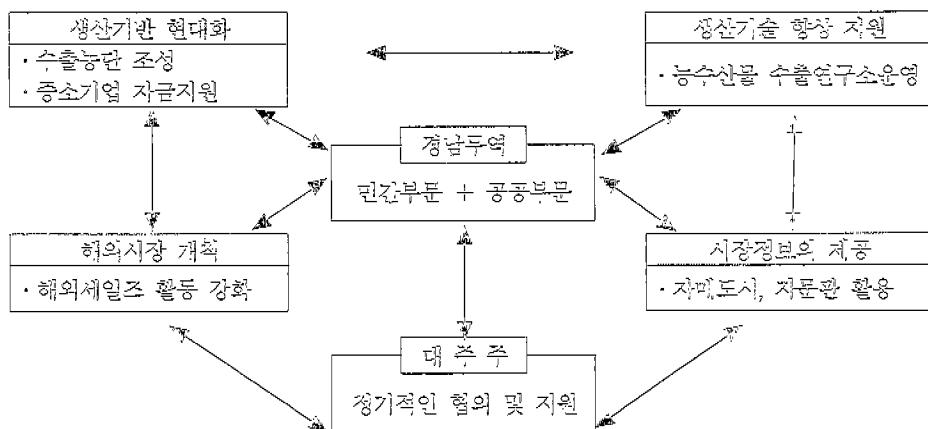
① 집행조직(기구, 인력)의 운영과 기업경영상의 특징을 보면 첫째, (주)경남무역의 일직원은 지역별로 유경험자, 해외파견 또는 능어촌특산물 취급경험자를 채용하였다. 한편 고령공무원은 행정업무와의 연결기능 또는 지원기능에 국한하였다. 둘째, (주)경남무역은 득량체선행체의 운영방식을 선택하고 있으며, 경영 및 인사의 자율성이 보장되고 있다. 셋째, 적극적인 시장개척 활동으로서 자매도시, 해외지사 등을 이용하여 판로확대에 힘쓰고 있다. 넷째, 신상품 개발에 노력하고 있으며, 손해를 보더라도 신용을 얻음으로써 장기적인 거래를 추구하였다.

② 대주주(경상남도)는 (주)경남무역과 정기적으로 협의하여 원활한 협조지원 방안을 결정하고 조정한다. ③ 도지사와 주관부서 및 관계부서가 해외시장개척, 수출농단(58개소) 및 혼육수출단지(12개소) 조성 등의 생산기반 현대화 등을 적극적으로 추진하고 있다(<그림 3> 참조).

④ 경상남도의회는 의회기능의 특장에 따라 감독자 또는 감시자로서 개입하는 수준이다. ⑤ 수탁집단(거래업체)의 규모가 매년 증가하고 있어 (주)경남무역의 경영규모 신장을 뒷받침하고 있다.

⑥ (주)경남무역의 집행과정에서의 대중매체와 여론의 역할은 표면상 미미한 것으로 나타나고 있다. 그간의 (주)경남무역 경영이 순조로웠기 때문에 대중매체의 반응도 긍정적인 수준을 유지해온 것으로 분석된다.

<그림 3> 민관 협조지원체계도



(2) 비교사례

① 경북통상(주)의 집행조직과 그 운영상의 특징은 (주)경남무역의 경우와 대조적인 측면이 많다.

첫째, 조직구성원의 전문성 부족에 대한 자체의 지적을 들 수 있다. 예컨대 두역업무 종사경험자가 36%에 불과하다는 것이다. 둘째, 공공부문의 역할이 제한적으로 이루어지고 있고, 해외사무소를 설치 운영하고 있으나, 경상수지적자 확대의 한 요인으로 지적되고 있다. 셋째, 공산품 대행수출이 주류를 이루고 있고 신상품 개발에 대한 노력이 미흡하다.

(주)전남무역의 조직상의 특징과 그 운영상의 특징을 보면 다음과 같다.

첫째, 임직원이 모두 민간인으로 구성되어 있고 경영의 독자성을 보장하고 있다. 둘째, 판로개척에 적극적이며 신상품 개발과 수출품독획대 등의 실적을 보이고 있다. 끝으로 인사관리적 측면에서 임금이 높은 대표이사, 상무, 감사 등 상임임원직제의 유지로 비용부담이 크다는 점을 지적할 수 있다.

② 도지사와 행정기관의 관심도는 경북통상(주)의 경우, 설립 당시와는 차이가 있다는 지적과 함께, 행정지원과 협조를 간접으로 여기는 경향이 있어 경상북도와의 협력관계가 취약하다는 분석이다. (주)전남무역은 도지사와 관련행정기관 등의 역할은 비교적 제한적인 것으로 분석된다. 그러나 시장개척활동 등 경영여건 조성에는 전략난드의 지원활동이 활발하다는 평가이다.

③ 경북통상(주)의 경우 출연단체는 주주로서의 역할이 의에는 특징이 없고, 수혜집단(거래업체)의 규모는 담보상태에 있다. (주)전남무역은 출자자가 무려 1,047명이며, 이때문에 거래액의 신장세가 두드러지지만, 거래업체 수는 상대적으로 소수이다. ④ 대중매체와 역론의 역할은 (주)경남무역의 경우와 유사하다.

3) 각 사례의 비교

지금까지 (주)경남무역 등 3개법인의 집행과정 분석을 통하여, 우리는 집행조직의 성격을 비롯하여 그 운영과정, 그리고 그 과정에서의 참여자의 역할도 지역에 따라 매우 대조적인 양상을 보이고 있음을 확인할 수 있었다.

별표의 <표 6>에 의하면 경영실적이 좋은 (주)경남무역은 ① 경영조직에 공무원이 적정규모로 참여하되, 민관 관의 역할구분이 명확하며, ② 도의 출자비율이 높고, 도지사와 관련부서의 적극적인 지원이 지속되고 있으며, ③ 고객인 수혜집단의 참여와 호응도가 높은 것으로 나타났다.

4. 경영사업추진과 운영에 관한 평가

1) 조사설계

1994년 (주)경남무역 설립이후 거래경험이 있는 277개 업체중 그동안 사업체가 없어지거나 주소가 불명인 경우 등을 제외하고 153개 사업체를 선정하여 1998.9.1~9.15까지 설문조사를 실시하였다. 회수된 설문지는 98부(회수율 64.1%)이며 SPSS/win version 7.0 프로그램을 이용하여 1차적으로 전체 항목에 대해 빈도분석을 실시하였고, 변수간 유의성이 있는 문항들에 한해 교차분석을 실시하였다.

본 연구에 사용된 설문은 (주)경남무역 설립과 운영, (주)경남무역과 거래경험, (주)경남무역 발전방안 및 조사대상자와 조사대상 사업체의 특성 등 총 4개 영역으로 구성되었다.

응답자는 회사대표가 56.1%이며 연령별로는 30대, 40대, 50대가 풀고투 분포되어 있고, 학력은 전문대 이상의 고학력자들이 62.3%를 차지하였다. 업종별로는 농축수산업, 제조업이 각각 28.9%, 67.0%이고 종사자 50명이하의 중소업체가 83.1%를 차지하고 있으며, 매출액 규모로는 1억~5억원 규모(23.0%), 10억~50억원 규모의 업체(21.8%) 순이었다.

2) 경영사업추진에 관한 평가

기여도에 대한 질문에 대해 '매우 도움이 된다' 23.5%, '드움이 된다' 53.1%, 등으로서 응답자의 76.6%가 긍정적이며, 경남도민의 수익증대에 기여하고 있는지에 대하여는 응답자의 83.7%가 긍정적으로 평가하고 있다.

거래의 단속도에 대한 응답은 '매우 단속한다' 13.2%, '단속한다' 61.5%의 분포를 보이고 있고, 앞으로 계속해서 거래할 의향이 있다는 비율은 70.2%이며, '상황에 따라 다르다'는 응답자는 21.3%의 업체들로써, 이를테면 사후관리가 필요하다고 본다. 한편, (주)경남도의 이 타 칸간무역회사와 비교하여 경쟁력이 있다는 응답은 51.2%, 경쟁력이 없다는 응답은 13.7%이다.

(주)경남도의 대로 과전공무원에 관하여는 66.7%가 찬성하며, 공무원 과전근무 분야 의견은 12.5%로서 반대사유는 공무원의 관료주의적 사고, 현장감각 부재, 순환보직으로 인한 전문성 결여 등을 지적하고 있다.

3) (주)경남무역의 발전방안에 대한 의견

응답자 입장에서 볼 때 앞으로 (주)경남도의 분야를 받았으면 하는 분야는 신속한 결제, 업무에 대한 상세한 설명, 해외시장 정보제공 및 중소업체 홍보, 바이어소개 및 활동, 내수시장 판매유통에의 적극 개입 등을 희망하였다. 앞으로 (주)경남도의 중점적으로 개발해야 할 분야는 지역상품의 해외홍보, 각국의 가격품질 등 정보시스템 구축, 해외시장개척 및 지원, 전문적 인력지원 육성 등을 지적하였고 특히 일처리의 신속성, 각종 행정편의제공, 협상능력, 시장·정보의 획득속도 등에 우위를 확보해야 한다는 의견을 제시하였다.

V. 결 론 : 분석결과에 따른 논의와 정책제언

1. 경영사업추진의 주요결정요인

지금까지의 사례분석 결과를 토대로 지방자치단체의 경영사업추진의 특성과 주요결정요인을 추출하면 다음 몇가지로 집약할 수 있다.

(1) 우리나라의 경우 미국의 분배정책과는 달리 최고정책결정자의 정책의지가 정책결정과정에 있어서의 결정적 변수임을 확인하였다. (2) 거시적 맥락에서의 세계화·개방화의 추세에 따라 사회경제적 환경의 정책결정요인으로서의 중요성을 확인시켜 주고 있다. (3) 경영사업의 결정은, 관련 이해당사자들간의 타협과 상호조정(mutual adjustment)에 의해 결정되기도 하는, 최소한의 정책대안을 선택하는데 필요한 효율과 전문성에 따라 이루어졌다는 절이다.

(4) 지방자치단체의 경영사업의 결정과정에 참여한 정치적 단위간의 관계가 강제로 상호협력에 일관하고 있음에도, 의형적으로는 매우 안정적인 관계를 보인 것은 이른바 협정식

(top-down) 정책결정 행태라고 하는 우리나라의 정책결정행태의 특징을 그대로 반영하고 있다는 점이다. (5) 정책결정과정에서 발생하는 긴장과 갈등은 행정기관내에서 발생하는 것과 외부기관 사이에 발생하는 것보다 훨씬 큰 영향을 미친다는 점이다.

2. 경영사업추진에 대한 정책제언

1) 정책결정과정

먼저 정책결정과정에서 기본적으로 고려해야 할 사항은 사업의 필요성과 공공성 및 재산성, 참여자의 기능과 역할에 관한 것이다. 참여자의 경우 최고정책결정자, 관계전문가, 지방의회, 수혜집단 등 4자의 역할이 결정적이다.

첫째, 최고결정자는 문제의 인지, 강렬한 정책의지, 정확한 판단력과 실무장악능력이 있어야 한다. 둘째, 관계전문가(행정실무 책임자)는 사업성분석, 기본계획의 수립, 추진체제의 구성, 계획의 집행 등을 주관하는 실무 총괄주체로서 철저하고 치밀한 사전준비와 더불어 정책결정자와 강력한 team work을 구축하여야 한다.

셋째, 지방의회 상임위원회는 법인설립 조례제정에 있어서 결정적인 역할을 담당하므로, 긴밀한 협조대책이 요구된다. 넷째, 수혜집단은 법인설립의 필요성을 입증하는 제1의 요건인 동시에 법인설립 이후의 거래 당사자이므로 이들의 적극적인 지지와 참여가 필요하다.

다섯째, 행정기관(도청)내의 유관부서는 정책결정에 자동적으로 참여하게 되는 요소이나, 내부갈등으로 인한 정책균열구조에도 대비하여야 한다. 여섯째, 출연단체는 주주로서 참여하게 된다. 이들이 기획단계에서부터 법인설립에 참여할 경우, 폭넓은 지지를 확보할 수 있다. 일곱째, 대중매체와 도민여론은 수혜집단이나 경쟁집단의 반응 또는 태도에 영향을 받는다. 수혜집단의 적극적인 지지와 환경요인에 대한 고려가 있어야 한다.

다음으로 정책결정과정에서 논의될 수 있는 쟁점(최근열, 1996: 614)사항에 대하여 본 연구의 결과를 요약정리하고자 한다. 첫째, 제3섹터의 설립, 운영이 민간의 업무영역을 침해하는 것은 아닌지 하는 점이다. 대상사업을 민간기업의 참여가 어려운 분야로 선정하는 경우 논란의 소지가 해소되며, 공익성의 확대 측면에서 바람직하다고 본다. 둘째, 법인에 대한 판의 출자비율문제이다. 공공부문의 제3섹터 법인에 대한 적극적인 지원과 책임경영체제 확립을 위한 기업운영상의 뒷받침이 원활하게 이루어지기 위하여는 지방자치단체의 출자비율이 25%이상 유지되는 것이 바람직하다고 본다.

2) 정책집행과정

먼저 정책집행과정에 직접 참여하는 요소(집행조직, 자원)와 간접적으로 영향을 미치는 요인을 중심으로, 바람직스러운 역할과 기능을 정리하고자 한다.

첫째, 집행조직은 민과 관의 적절한 조화와 균형이 요구된다. 공공부문과의 긴밀한 연계유지와 말로 성공적 경영의 관건이다. 둘째, 기업경영과정에서 수혜집단의 규모와 거래량이 경영성과를 좌우하며 꾸준하고도 성실한 관리가 요구된다. 셋째, 대주주(도지사, 주관부서, 유관부서)의 역할이 매우 중요하다. 지방정부의 시장개척, 자원과 산업의 육성 등은 그 자체로서 지역경제의 활성화를 촉진시킴과 동시에 기업경영을 지원하는 효과를 거둘 수 있다.

다음으로 정책집행과정에서의 비판론으로 제기되고 있는 몇가지 사항에 대하여 본 연구의

결과를 정리하고자 한다.

첫째, 제3섹터형 경영사업에 대한 민주적 통제의 취약성과 경영의 자율성 문제이다. 이 문제해결을 위하여 책임경영체제 확립을 위한 대주주의 적극적인 경영참여와 더불어 경영실적의 경기적인 공개가 필요하다. 이러한 대주주의 경영참여는 행정의 간섭 또는 경영의 자율성을 침해 행위와 엄격히 구분되어야 한다. 둘째, 관련행정기관과의 기능의 중복여부에 관한 사항이다. 이 점은 <그림 3>에서 그 개념을 명확히 하고 있는 바와 같이 유사기능의 중복이 아니라 공공부문과의 연계 및 지원체제의 강화를 의미한다고 할 것이다. 셋째, 공무원 과정문제에 대하여는 긍정적인 시각보다는 부정적 전망이 우세한 것으로 보인다. 그러나 주식회사형 제3섹터 경영사업의 성공적인 실행은 공공부문과 민간부문간의 명확한 역할분담과 긴밀한 협조가 그 기본전제이며 공무원의 과정은 이 기본전제의 범위에 포함되는 것이다.

3) 정책평가과정

사례분석과정에서 확인된 개선과제와 (주)경남무역 거래업체 설문분석 결과를 종합, 정리하고자 한다.

첫째, 부단한 경영 효율화 노력이 필요하다. 전문성부족, 상위직 일원화 등은 구조개편을 통해 시정되어야 할 사항이다. 둘째, 기업경영자의 책임경영 의지의 고취이다. 법인에 대한 적극적인 지원과 협조가 기업경영자의 자율성을 침해하거나 의사실을 조장하지 않도록 적절한 조정이 필요하다고 본다.

셋째, 대일본 수출 의존도의 실화, 수출품목의 편중 현상과 공산품 수출저조 등을 시정하기 위한 일체적인 노력이 필요하다. 넷째, 수출시장의 다변화, 수출품목의 다양화 노력이 필요하고 고객에 대한 보다 친절, 신속, 유용한 서비스가 요구된다.

3. 연구의 한계와 앞으로의 연구방향

서론에서도 언급한 바와 같이 많은 지방자치단체들이 두분별하고 경영사업을 추진, 운영하거나 실패하는 등 시행착오를 겪는 사례가 늘어가고 있다. 일본의 경우도 1990년대 들어 전체 제3섹터의 20~30% 정도만 경영흑자를 내고 있다는 분석이며 특히 대규모 투자비용이 요구되는 제3섹터는 성공가능성이 희박하다는 견해가 지배적이다. 본 연구는 이러한 실패사례들이 반복되지 않으려면 경영사업의 유형별로 경험적인 방법으로 특정 현상에 심도깊게 접근하는 것임을 강조하였다.

그러나 본 연구에서 제시한 정책과정에 있어서의 참여자의 역할과 특징은 주식회사형 제3섹터와 대체로 유사한 경영사업에서 도출된 것이므로 사례연구 결과가 유용하게 활용될 수 있는 범위는 제한적일 수밖에 없다.

앞으로 본 연구를 계기로 하여 기타의 주식회사형 경영사업은 물론, 지방공사형 또는 지관 협력형 제3섹터에 대한 비교사례 연구가 이어지기를 기대한다.

참 고 문 현

- 권영모외. (1993), 제3섹터의 도입과 민간참여 확대방안, 협안과제연구 4, 부산상공회의소 부산경제연구원.
- 하종근. (1993), 지방자치단체의 경영 : 제3섹터의 이론과 실제, 서울 : 형설출판사.
- 권영모. (1993), "한국 지방자치단체의 민간공동출자 사업에 관한 연구", 박사학위논문, 동아대학교.
- 김 렬. (1995), "기업적 경영사업의 활성화", 자치시대 지방정부의 경영전략 제5차 팔공포럼 국제학술심포지엄.
- 김명진. (1996), "민관공동출자사업의 운영실태", 지방재정, 제2호, 한국지방재정공제회.
- 김성한. (1996), "세계화, 분권화, 지방화", 김경원·임현진 공편, 세계화의 도전과 한국의 대응, 서울 : 나남출판사.
- 박수영. (1988), "경영수익사업의 방향", 지방재정 제3호.
- 방정향·권경석. (1996), "지방의 세계화와 제도적 발전 방안에 관한 연구", 동아대학교 사회과학논집, 제13호.
- . (1988), "Theodore J. Lowi의 정책유형론의 한글적 적설성이 관한 연구", 박사학위논문, 부산대학교.
- 우동기. (1995), "세계화와 지방자치단체의 정책과제", 지방자치단체 국제화재단 연구보고서.
- 전진석. (1997), "지방정부의 기업경영전략 분석", 한국사회와 행정연구, 제8권 제2호.
- 최근열. (1996), "지방자치시대에 있어서 제3섹터 활성화 방안모색", 한국행정논집, 제8권 제2호, 한국행정학회.
- 한배호. (1984), "일본에 있어서 정치적 갈등해소의 구조와 과정", 한배호(의), 일본정책결정의 해부, 서울 : 정음사.
- 경상남도. (1994. 4. 1), (주)경남무역 발기인대회 개최계획.
- . (1994. 3), (주)경남무역 설립에 따른 타당성 및 사업성 분석보고.
- . (1998. 1), (주)경남무역 운영 현황.
- . (1998. 8), (주)경남무역 운영 현황 및 향후계획.
- 경북통상(주). (1994, 1995, 1996, 1997년도분), 사업계획서 및 영업보고서.
- 경상북도. (1994. 7. 18), 경북통상(주) 발기인 의사록.
- . (1994. 8), 경북통상(주) 설립 이용안내.
- . (1997, 1996, 1995, 1994년도분), 경북통상(주) 손익계산서.
- . (1997년도분), 경북통상(주) 영업보고서.
- . (1997. 3), 경북통상(주) 운영개선계획.
- . (1988. 8), 경북통상(주) 운영실적.
- 전라남도. (1995. 5. 9), (주)전남농산설립 기본계획(안).
- . (1995. 10), 가칭 (주)전남무역설립 기본계획.
- . (1998. 1), (주)전남무역의 설립운영.
- (주)경남무역. (1994, 1995, 1996, 1997년도분), 사업계획서 및 영업보고서.
- (주)전남무역. (1996, 1997년도분), 사업계획서 및 영업보고서.

- 高奇昇三. (1991), “活力ある都市への経営戦略”,自治体問題研究編,行政組織の改編と第3セクター、東京:自治体研究社。
- Anderson, James E. (1994), *Public Policymaking : An Introduction*, (2nd ed.), Boston : Houghton Mifflin Co.
- Gerston, Larry N. (1997), *Public Policy Making : Process and Principle*, New York : M. E. Sharpe, Inc.
- Giddens, A. (1992), *Sociology*, Oxford University Press.
- . (1990), *The Consequence of Modernity*, Stanford : Stanford Univ. Press.
- Levitt, Theodore. (1973), *The Third Sector : New Tactics for A Responsive Society*, New York : Amacom Press.
- Massey, Andrew(ed.). (1997), *Globalization and Marketization of Government Services : Comparing Contemporary Public Sector Development*, New York : St. Martin's Press.
- Osborne, David and Ted Gaebler. (1992), *Reinventing Government : How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Massachusetts : Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Osborne, and Peter Plastrik. (1997), *Banishing Bureaucracy*, Massachusetts : Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Yin, Robert K. (1984), *Case Study Research : Design and Methods*, California : Sage.
- Bass, Bernard M., and Bincd J. Avolio. (1990), "The implications of Transactional and Leadership for Individual Team, and Organizational Development", *Research in Organization and Development* 4.
- Cope, Stephen. (1997), "The Bureau-Shaping Model and the Public Service", in Andrew Massey(ed), *Globalization and Marketization of Government Services : Comparing Contemporary Public Sector Development*, New York : St. Martin's Press.
- Etzioni, Amitai. (1991), "The Third Sector and Domestic Missions", *Public Administration Review*, July/August.
- Jordan, Grant. (1997), "Recycling or Reinventing? : The Search for Governmental Efficiency", in Andrew Massey(ed), *Globalization and Marketization of Government Services : Comparing Contemporary Public Sector Development*, New York : St. Martin's Press.
- Lowi, Theodore J.. "Four Systems of Policy Politics and Choice", *Public Administration Review*, Vol.32 (July/August, 1972).
- Osborne, David, "Reform and Invest : Reinventing Government's Next Steps", in Will Marshall(ed), *Building The Bridge : 10 Big Ideas to Transform America*, Lanham and New York : Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

별 표

<표-1> Theodore J. Lowi의 정책과정 분석의 기준

정책의 유형 분석기준	분 배 정 책	규 제 정 책	재분배정책
① 주된 정치적 단위	개인·기업	집 단	연합회
② 정치단위간의 관계	상호부조, 상호불간섭	협상	이데올로기적
③ 정치단위간의 안정성	높다	낮다	매우 높다
④ 전문가·관계기관의 역할	낮다	낮다	매우 높다
⑤ 이해집단의 로비활동	대체로 높다	매우 높다	보통
⑥ 의회위원회의 역할	중요하다 (수정도 하고 결정적)	비교적 중요하다 (수정이 거의 없음)	중요성이 없음
⑦ 본회의의 역할	위원회안에 대해서 토론은 있으나 큰 수정 없음	위원회안에 대해서 수정많음	위원회안에 대해서 수정있음
⑧ 최고정책결정자의 역할	간월적인 경우가 많다	수동적, 조정적, 간원적인 경우가 많다	매우 중요하다(거의 모두를 실질적으로 결정)

자료 : Theodore J. Lowi, "Four Systems of Policy, Politics and Choice",
Public Administration Review, Vol.32(July/August, 1972), pp. 394~395.

<표-2> 각 사례의 비교

Lowi의 분석기준	분배정책	(주)경남무역	경복농상(주)	(주)전남무역
주된 정치적 단위	개인, 기업	지방자치단체	지방자치단체	지방자치단체
정치적 단위간의 관계	상호부조	강제된 상호협력	상호협력	상호협력
정치적 단위간의 안정성	높다	높다	높다	높다
전문가, 관계집단의 역할	낮다	전문가의 역할은 높으나 관계기관의 역할은 낮다	전문가의 역할은 높으나 관계기관의 역할은 보통	전문가의 역할은 결정적이며 관계기관의 역할은 높다
이익집단의 로비	대체로 높다	대체로 낮다 (지지도는 높다)	대체로 높다	대체로 높다
의회위원회의 역할	중요하다	중요하다	중요하다	중요하다
의회 본회의의 역할	"	상임위원회의 결정 존중	"	"
최고정책결정자의 역할	간월적인 경우가 많다	매우 중요하다 (결정적)	매우 중요하다 (결정적)	매우 중요하다

〈표-3〉 연도별 예산 및 집행실적(1994-1997)

(단위:천원)

구 분	1994		1995		1996		1997		
	예 산	실 적	예 산	실 적	예 산	실 적	예 산	실 적	
수익	매출수익	92,775	48,560	273,000	254,704	413,000	203,321	472,000	356,879
	수 출	38,775	26,849	96,500	57,063	90,000	85,548	135,000	183,347
	수 입	54,000	12,982	88,500	98,240	190,000	92,516	238,000	53,764
	국내판매	-	9,729	88,000	99,401	133,000	26,957	69,000	116,738
	기타수익	389,419	243,232	382,000	493,654	477,000	802,528	822,000	821,924
지출	합 계	482,194	291,792	655,000	748,358	890,000	1,005,549	1,294,000	1,178,803
	인건비	177,686	145,523	303,113	300,336	404,066	349,430	472,880	347,733
	기타경비	243,403	146,547	312,337	269,487	379,984	301,507	386,720	520,433
	영업외비용	-	17,569	17,250	89,764	9,000	223,807	301,000	337,778
	충당금	58,805	-	12,300	40,690	47,000	70,381	103,400	62,580
	합 계	479,894	309,639	645,000	700,277	840,000	944,825	1,264,000	1,068,554
	당기순이익	2,300	-17,847	10,000	48,081	50,000	60,724	39,000	110,249

자료 : (주)경남도역 운영실적, (1998. 8). (주)경남도역 사업계획서 및 영업보고서,
 (1994, 1995, 1996, 1997년도분). 전진석, "지방정부의 기업경영 전략분석",
 한국사회와 행정연구 제8권, 제2호, 한국행정학회(1997.12), p. 138.

〈표-4〉 연도별 예산 및 집행실적(1994-1997)

(단위:천원)

구 분	1994		1995		1996		1997		
	예 산	실 적	예 산	실 적	예 산	실 적	예 산	실 적	
수익	매출수익	19,300	17,022	580,000	99,058	862,000	192,733	818,000	443,070
	수 출	13,300	12,841	340,000	93,552	490,000	95,135	431,000	289,391
	수 입	6,000	4,181	140,000	11,764	152,000	43,383	112,000	46,913
	국내판매	-	-	100,000	△ 6,258	220,000	53,975	275,000	106,766
	기타수익	43,000	79,309	61,000	646,270	120,000	545,735	346,000	457,475
	합 계	62,300	96,331	641,000	745,328	982,000	740,528	1,164,000	910,545
지출	인건비	67,173	68,851	327,300	314,703	410,700	403,406	561,800	387,212
	기타경비	74,367	66,039	306,700	299,972	353,400	336,667	372,700	341,838
	영업외비용	7,000	43,773	40,000	187,007	87,900	168,347	92,700	297,171
	충당금	3,000	5,863	58,000	26,066	70,000	-	86,800	-
	합 계	151,540	184,526	732,000	827,748	922,000	908,420	1,114,000	1,026,221
	당기순이익	△ 89,240	△ 88,195	△ 91,000	△ 82,420	△ 60,000	△ 167,882	50,000	△ 115,676

자료 : 경북통상(주), 사업계획서 및 영업보고서(1994, 1995, 1996, 1997년도분).

〈표-5〉 연도별 예산 및 집행실적(1996-1997)

(단위 : 천원)

구 분	1996		1997	
	예 산	실 적	예 산	실 적
수 익	매출수익	249,007	237,232	511,280
	수 출	-	-	-
	수 입	-	-	-
	국내판매	-	-	-
자 출	기타수익	216,309	260,426	213,760
	합 계	465,316	497,658	725,040
	인건비	336,855	264,018	449,140
	기타경비	131,021	261,669	194,360
총 지 출	영업의비용	27,603	29,386	28,180
	충당금	26,190	14,332	26,190
	합 계	521,669	569,405	697,870
	당기순이익	△56,853	△71,747	27,170

자료 : (주)전남무역, 사업계획서 및 영업보고서(1996, 1997년도분)

비고 : (주)전남무역은 위 보고서상 매출수익에서 수출, 수입, 국내판매를 미구분

〈표-6〉 법인별 경영실적과 참여요소별 특징비교

구 分	(주)경남무역	경북통상(주)	(주)전남무역
경 영 실 적	· 당기순이익 · 수지비율 · 인력관리효율성	- 17,847천원 94.2 % 200.5 %	- 88,195천원 52.2 % 189.3 %
	· 당기순이익 · 수지비율 · 인력관리효율성	48,081천원 106.9 % 249.2 %	- 82,420천원 93.0 % 236.8 %
	· 당기순이익 · 수지비율 · 인력관리효율성	60,724천원 106.4 % 287.8 %	- 167,855천원 81.5 % 186.3 %
	· 당기순이익 · 수지비율 · 인력관리효율성	110,249천원 110.3 % 399.0 %	- 115,676천원 88.7 % 235.2 %
전 행 과 정 의 참 여 으 소 설 특 장	① 경영조직 ② 자 원	· 민관의 역할구분 명확 - 공공부문과의 연계 밀접	· 민간인력 위주 - 공공부문과의 연계취약
	③ 최고결정자(도지사) ④ 관계전문가(주관부서) ⑤ 관련행정기관(유관부서)	· 적극적지원 - 유기적인협조 관계 유지 ※ 49%출자	· 소극적지원 - 최소한의 지도감독 ※ 22.4%출자 ※ 32.6%출자
	⑥ 출연단체(주주) ⑦ 대중매체 ⑧ 지방의회	· 호응드 보통	· 소극적 반응 · 호응도 보통
	⑨ 수혜집단 ⑩ 환 류 ⑪ 환경요인	· 적극적 참여 · 조직운영의 확장 · 궁정적	· 참여드 보통 · 경영개선 요구 · 궁정적

權民錫: 부산, 등아대학교, 행정학박사, 현 경상남도 행정부지사. 주요경력 : 대구부 지역경제과장, 공기업과장, 대통령비서실 행정관, 부산시 보사국장, 부산영도구청장, 사하구청장, 치석 「한국민원행정론」(1985), 주요논문 「지방의 세계화와 제도적 방안에 관한 연구」(1996), 「지방자치단체 경영사업추진의 결정요인과 성과에 관한 연구」(1998).