

보령시 머드사업소의 공공서비스 법인화 방향

변영덕*

*청운대학교 산학협력단

e-mail : pyeon@chungwoon.ac.kr

A Study on the Corporations of Mud Official in Boryeong City Hall

Yeong-Deok Pyeon*

*Industry-Academic Cooperation Foundation, Chungwoon University

요 약

본 연구는 보령시 머드사업소의 법인화를 위한 사전연구로서, 기업형태의 법인설립을 위한 논리적인 근거를 뒷받침하기 위하여 기존의 지식체계와 공공서비스의 경영방식 등을 검토해서 법인화를 위한 정책방향을 제시하는 데, 연구의 주목적을 두고 있다. 연구결과, 머드사업소가 서해안의 갯벌인 보령의 바다진흙을 이용하여 생산·공급하는 재화는 공공서비스이다. 따라서 머드사업소의 법인화 방향은 공공성(publicness)과 기업성(entrepreneurship), 지역성(locality)을 조화시키는 지방공기업이나 공익사업 형태로 접근하는 것이 바람직하다.

1. 서론

보령시 머드사업소(이하 머드사업소)¹⁾의 법인화는 최근 공공행정의 새로운 패러다임인 신공공관리(New Public Management: NPM)²⁾의 대두와 지식경제부의 지역연고산업육성사업(Regional Innovation System, 이하 RIS사업)의 유치 및 보령시 시설관리공단 설립, 머드사업소의 매출액 호조 등으로 법인화를 위한 조건 및 여건 등이 성숙되어 이에 대한 필요성이 날로 고조되고 있는 상황이다.

RIS사업은 보령머드 RIS사업을 포함하여 전국 57개 RIS 과제가 진행 중에 있으며, 1단계 사업 3년과 2단계 사업 3년으로 구분하여 국비를 지원하는데, RIS 2단계 사업의 주관기관은 기업형태의 법인이어야 한다.³⁾

보령머드 RIS사업⁴⁾은 사업신청 당시에 보령머드산업을 육성하기 위한 연계전략으로서 창업 및 기업유치계획을 대안으로 제시하고, 이에 대한 복안으로 머드사업소를 참여기관으로 반영하였다. 그러나 머드사업소를 지원하는 것은 지식경제부의 RIS사업 목표와 달리 관을 지원하는 모양이 되기 때문에 이에 대한 문제제기가 지속적으로 있어 왔다. 따라서 머드사업소의 법인화를 위한 노력은 매우 절실한 상황이다.

보령머드 RIS사업의 주관기관은 대학이다.⁵⁾ 따라서 RIS 2단계 사업을 지속하기 위해서는 1단계 사업기

한 Post RIS 과제들을 엄격한 절차로 선정해서 과제당 10억원 내외로 3~6년간 지원을 해주고 있는 정부 사업이다. 2009년까지 지원된 예산은 126개 과제에 총 5,198억원(국비 3,135억원)의 규모에 달한다. 1단계와 2단계 사업의 차이점은 1단계 사업목표가 기업지원, 네트워킹, 수익모델 개발에 초점을 두고 있는 반면, 2단계 사업목표는 기업중심사업, 기업지원을 통한 성장지원 등 RIS사업의 자립화에 초점을 두고 있다.

1) 머드사업소는 보령시청에서 직접 경영하는 사업소 관리방식의 행정기관이다. 주요사업은 머드파우더, 머드비누, 머드화장품 등을 생산·판매하는 경영수익사업이며 특별회계로 운영하고 있다.
2) 신공공관리(NPM)는 정부영역과 민간영역의 간극이 좁혀져 가는 이유를 『고객지향』이라는 개념에서 찾고 있다[5]. 고객지향은 1990년대 정부혁신의 주요 논제 중의 하나였으며, 공공행정의 새로운 패러다임으로써 신공공관리론(NPM)을 주장하는 사람들이 가장 자주 사용하는 개념이기도 하다.
3) RIS사업은 『지역균형발전특별법』에 근거해서 2004년 지역혁신특성화 시범사업으로 출발하였다. 매년 12개 내외의 신규과제 및 자립화 가능

4) 이 사업은 통합 브랜드를 통한 보령머드산업 육성사업이 2009년도 지식경제부 RIS사업에서 전국 최우수과제로 선정되면서 시작된 사업이다. 1단계 사업예산(2009.6.1~2012.6.30)은 국비 30.5억원, 지방비 6.4억원, 민간부담금 21.1억원으로 약 58억원 규모에 달한다. 현재 머드사업소와 주관기관인 대학을 포함해서 7개 기관이 참여하고 있으며, 1단계 1차년도 사업을 진행 중에 있다. 1단계 1차년도 사업(2009.6.1~2010.6.30) 예산은 국비 8.5억원, 지방비 2억원, 민간부담금 5.7억원으로 약 16.2억원의 규모다. 2단계 사업(2012.7.1~2015.6.30)을 고려할 경우, 총 예산규모는 최소 120억원이 넘을 것으로 추정된다.
5) 전국 57개 RIS사업단에서 대학이 주관기관인 경우는 보령머드 RIS사업을 포함하여 전체의 72%인 36개 사업단이 해당하고 있다.

간 중에 어떤 형식으로든 기업형태의 법인설립이 필요하다. 뿐만 아니라 머드사업소의 법인화 역시 어떤 방식으로든 기업형태의 법인이 필요하다는 과제를 안고 있다.

이러한 관점에서 볼때, 보령시 시설관리공단⁶⁾의 설립은 상기 두 과제를 해결할 수 있는 대안으로서 주목을 받고 있다. 즉, 머드사업소의 사업을 공단사업으로 이관하는 것은 두 과제를 해결할 수 있는 여러 대안들 중 한 방법이 될 수 있기 때문이다.⁷⁾ 그러나 머드사업소의 사업처럼 자체 경영수익사업이 가능한 사업은 『지방공기업법』상 공단 형태의 사업영위가 사실상 불가능하므로 바람직한 대안이라 할 수 없다.

따라서 이 과제는 법·규범과 지역경제, 산업 환경 등의 대내외적 환경 속에서 어떤 경영전략과 경영방식으로 접근하는 것이 지역연고산업의 육성을 위해 바람직한 것인지를 검토해보는 것이 바람직하다.

본 연구는 머드사업소의 법인화를 위한 사전 연구로서, 기업형태의 법인설립을 위한 논리적인 근거를 뒷받침하기 위하여 기존의 지식체계와 공공서비스의 경영방식 등을 검토해서 법인화를 위한 정책 방향을 제시하는 데, 연구의 주목적을 두고 있다.

2. 이론적 고찰 및 선행연구

2.1 공공서비스

공공서비스(public service)는 사회·경제적으로 불특정 다수의 국민에게 지대한 영향을 미친다. 이러한 공공서비스의 개념은 학자들마다 다양하게 정의되고 있다.⁸⁾ 본 연구에서는 공공서비스를 『인류가 삶을 영위하는 데 핵심적으로 필요한 재화와 서비스로서,

6) 보령시 시설관리공단은 2009년 1월과 2월에 각각 보령시의회 및 충청남도의 의견을 수렴해서 그해 10월에 『공단설립 및 운영에 관한 조례』를 제정·공포하여 2010년 1월 5일 『지방공기업법』과 『지방공기업 설립·운영기준』에 의해 발족된 공기업이다. 2010년도 위탁관리대상사업으로는 하수처리시설 및 분뇨처리시설 등 9개의 민간위탁시설과 석탄박물관 및 모란공원 등 4개의 시직영시설, 그리고 빗물 배수펌프장 및 환경기초시설 생태공원 등 6개의 신규시설 등 총 19개 사업들을 경영하고 있으며, 이에 대한 예산은 사업예산 41.3억원과 자본예산 49.1억원을 합쳐 총 90.4억원의 규모에 달한다.

7) 한국자치경영평가원은 중장기적으로 공단의 이관 대상사업을 검토한 바 있는데, 공단사업화에 2차 이관대상으로 분류한 15개 사업 중에서 머드사업소 및 머드체험관을 보령머드 RIS사업 1단계 종료시점인 2012년에 공단으로 이관할 것을 제안하고 있다[6].

8) Musgrave & Musgrave[8]는 공공서비스를 배제성과 경합성을 이용해서 순수공공재(public goods), 혼잡현상이 발생하는 공공재, 사회적, 순수사적재(private goods)로 세분하여 정의하고 있다. 즉, 특정 개개인이 대가를 지불하지 않아도 소비로부터 배제되지 않으면서 경합 없이 공동으로 소비하는 재화는 순수공공재(예; 국방, 치안 등)가 된다. 이 때 대가를 지불하지 않을 경우 소비를 배제시키면서 경합 없이 공동으로 소비할 수 있다면 사회적재(예; 전력, 고속도로 등)가 된다.

공기업과 공익사업(public utilities)⁹⁾에서 생산·공급하는 모든 재화와 서비스』로 정의한다[2].

갯벌은 인류가 삶을 영위하는 데 필요한 여러 가지 서비스와 편익을 제공하고 있다. 즉, 세계 도처의 조간대 해안선을 따라 분포하고 있는 갯벌은 인류문화가 시작된 이래 생물 및 인간들과 밀접한 관계를 맺고 조화를 이루며 육지와 해역을 연결해주는 전이대(transition zones)로서의 생태학적 편익이나 대기와의 가스 교환과 같은 기후 조절 등 여러 가지 편익과 서비스를 제공한다[1]. 특히 보령의 해안은 76개나 되는 도서와 해안선의 굴곡이 심한 자연환경으로 인해 조수간만의 차가 크다.

그래서 세계 5대 갯벌로 꼽히는 서해안의 갯벌인 보령의 바다진흙은 외국의 바다진흙보다 품질이 더욱 우수한 천혜의 보고로 알려져 있다¹⁰⁾. 머드사업소는 보령의 바다진흙을 정제해서 만든 파우더를 원료로 하여 화장품, 비누 등을 생산 판매하는 경영수익사업을 영위하고 있다. 사업예산은 『바다진흙 등을 이용한 경영수익사업특별회계』로 운영이 되고 있다.¹¹⁾

따라서 서해안의 갯벌인 보령의 바다진흙을 이용하여 머드사업소가 생산·공급하는 재화는 대가를 지불하지 않을 경우 소비를 배제시키면서 경합 없이 공동으로 소비하는 재화이기 때문에 공공서비스이다.

2.2 선행연구

공공서비스 법인에 관한 학계의 선행연구는 주로 공기업의 효율성이나 경영평가와 경영성과, 운영방안, 활성화 및 개선방안 등에 연구의 초점을 두고 이에 대한 문제점을 분석하여 포괄적인 발전방안이나 정책적인 제안 등을 제시하고 있다. 연구방법도 질적 접근법(qualitative approach method)에 의한 문헌고

9) 여기서 공익사업이란 에너지와 통신 및 교통에 대한 활동은 물론이고 채광 및 제철, 금융, 교육 및 보건 등과 같은 재화 내지는 서비스를 소비자들에게 제공하는 모든 활동을 일컫는다. 예를 들면, 전기, 가스, 수도, 전화, 우편서비스, 라디오, TV, 항공, 철도, 도시교통, 교량, 철강, 오일, 국가 및 지자체 소유의 은행과 보험, 국공립 학교 및 대학교 등이 여기에 해당한다[7].

10) 우리나라 갯벌의 총면적은 국토의 2.4%에 해당하는 2,393km²이며, 이 가운데 83%가 서해안에 분포돼 있고 나머지는 남해안에 산재해 있다. 특히 조수간만의 차가 크고 해안선의 굴곡이 심한 서해안의 갯벌은 캐나다 동부 해안, 미국 동부 해안, 북해 연안, 아마존 유역과 더불어 세계 5대 갯벌로 꼽힌다.

11) 갯벌을 채취하여 그대로 제품에 포함하는 경우에는 입자의 불균형으로 사용감이 불량하고, 자연적으로 퇴적된 각종 해조류 및 패류 등의 부식물이 섞여 있게 된다. 이러한 이유로 바다진흙을 정제하고 있는데, 이를 구체적으로 살펴보면 ① 갯벌 채취, ② 세척, ③ 실외건조, ④ 볼밀(ball mill) 분쇄, ⑤ 실내건조, ⑥ 파쇄 및 분쇄, ⑦ 감마선 멸균처리 등 7가지 과정을 거쳐 정제하고 있다. 보령시청은 2009년 6월에 머드파우더 제조방법을 특허 등록하였다.

찰 및 실태조사, 사례분석 등을 위주로 하고 있다[3, 4, 5].

본 연구의 주제와 관련된 최근의 주요 연구들을 정리하면 [표 1]과 같다.

3. 공공서비스의 경영방식

일반적으로 공공서비스의 경영방식은 직접경영방식, 간접경영방식, 민간위탁이나 민영화 등 세 가지 방식으로 분류된다. 직접경영방식에는 사업소 성격의 행정기관과 지방직영기업이 있다. 간접경영방식에는 지방공단과 공사(전액출자형, 제3섹터형), 제3섹터형 기업 등이 있다. 여기서 지방직영기업과 지방공단, 지방공사, 제3섹터형기업 등은 지방공기업에 해당한다.¹²⁾

공공서비스의 경영은 전략적인 측면에서 공공성을 강조할 것인지, 아니면 수익성을 강조할 것인지에 따라 법인화의 접근방법이 다르다. 공공성이 강조되면 직접경영방식으로 접근해야 하고, 수익성이 강조될 때는 민간위탁이나 민영화로 접근하는 것이 바람직하다.

이들 경영방식별 성격과 운영방식, 자본조달, 예산 및 비용, 예결산 승인, 해산시의 자본처리, 지방자치단체 출자비율 등의 내용을 정리한 것이 [표 2]이다.

4. 법인화 방향

최근 지방자치단체의 공공서비스는 지역주민들의 다양한 서비스 요구에 부응함과 동시에 경직적이고 독점화된 정부활동의 비효율성과 재정적 부담을 완화하고 보다 나은 서비스를 제공하기 위한 전략으로 공공부문에서 직접 운영하던 서비스 공급방식이 지방공기업인 공사나 공단, 민간위탁 등의 방식으로 전환되고 있는 추세다[4]. 지방화, 세계화, 정보화, 경영화로 총칭되는 시대사적 흐름과 행정의 근본적인 패러다임이 공공관리 측면으로 변화되면서 지방공기업의 공공관리도 이러한 상황변화에 신속적으로 적응해야 할 필요성이 대두된 것이다[3].

기업형태의 법인설립은 사업의 대상이 공공재(public goods)일 경우에는 공기업이나 공익사업으로 접근해야 하고, 사업대상이 사적재(private goods)일 경우에는 상법이나 민법상의 기업형태로 접근해야 한

다. 앞서 언급했듯이, 머드사업소가 서해안의 갯벌인 보령의 바다진흙을 이용하여 생산·공급하는 재화는 공공서비스이다.

따라서 머드사업소의 법인화 방향은 지방공기업이나 공익사업 형태로 접근하는 것이 바람직하다. 즉, 머드사업소의 법인화는 공공성(publicness)과 기업성(entrepreneurship), 지역성(locality)을 조화시키는 기업형태의 법인으로 설립하는 것이 공공행정의 새로운 패러다임인 신공공관리론(NPM)에 부합되는 방향인 것이다.

참고문헌

- [1] 김도희, “갯벌의 보호관리”, 한국해양환경공학회 추계학술대회 논문집, pp. 49-52, 1998.
- [2] 변영덕, “공공서비스의 가격결정모형에 관한 연구”, 세종대학교 대학원 박사학위논문, 2002.
- [3] 이경준·정동섭, “지방공기업의 경영활성화 방안”, 인적자원관리연구 제10집, pp. 103-122, 2004.
- [4] 이승계, “지방공기업 경영의 문제점과 혁신방안에 관한 연구”, 한국경영법률학회 경영법률, pp. 43-82, 2008.
- [5] 최길수, “지방공기업 경영품질 개선방안에 관한 연구”, 한국거버넌스학회보, 제16권 제1호, pp. 247- 267, 2009.
- [6] 한국자치경영평가원, “보령시 시설관리공단 설립 타당성 검토”, 2009.6.
- [7] Bös, D., Pricing and Price Regulation : An Economic Theory for Public Enterprises and Public Utilities, North-Holland, Elsevier, 1994.
- [8] Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B., Public Finance in Theory and Practice, McGraw-Hill Co. Inc, 1989. .

12) 『지방공기업 설립·운영기준』에서는 지방공기업의 유형을 지방직영기업과 지방공사, 지방공단, 제3섹터(공사 공단외 출자·출연법인)로 분류하고 있다. 제3섹터는 다시 자치단체가 50%미만을 출자·출연한 주식회사형 또는 재단법인형으로 구분이 된다.

[표 1] 공공서비스의 법인에 관한 최근의 주요 선행연구

연구자	연구주제	연구방법 / 실증분석방법	주요결과
최길수 (2009)	지방공기업 경영품질 개선 방안에 관한 연구	○ 질적 접근법 ○ 문헌고찰을 바탕으로 한 Benchmarking 적용	○ 지방공기업의 경영품질을 개선하여 고객만족을 향상시키기 위한 제고방안으로서 Benchmarking 활용을 제안
이승계 (2008)	지방공기업 경영의 문제점과 혁신방안에 관한 연구	○ 질적 접근법 ○ 문헌고찰과 실태 및 지방공기업 담당자와의 면담자료 활용	○ 지방공기업 난립 방지 ○ 경영의 자주성 보장(사전적 지도감독→사후적 지도권고) ○ M&A활용 ○ 경영마인드 제고
이경준 · 정동섭 (2004)	지방공기업의 경영활성화 방안	○ 질적 접근법 ○ KI&G(전 한국담배인삼공사)의 경영혁신 사례 활용	○ 지방공기업의 단계별 민영화 제안 ○ 직영기업→전액출자·출연공사→민간 부문 참여 허용→민간참여폭 확대→완전민영화

[표 2] 공공서비스의 경영방식별 비교

경영전략	MAX ← ← ← ← ← 공공성			수익성 → → → → → MAX				
경영방식	직접경영방식		간접경영방식			민간 위탁	민영화	
관리방식	사업소	지방 직영기업	지방 공단	지방공사				
				전액 출자형	제3 섹터형	제3 섹터형 기업		
지방자치단체 출자 비율	-	100%	100%	100%	50% 이상	50% 미만	-	-
성격	행정기관	지방공기업				(민간) 주식회사		
운영방식	지방자치단체장 직접운영(관리자 임명)		이사장운영 지자체지도 감독	사장 운영 매년 경영성과 평가			사장 운영	
자본조달	지방채 발행		민간출자 불가(공단채 발행)	민간출자 불가 (사채 발행)	민간출자 가능 (사채+민간출자)		수탁금+자본금	자기자본+타인자본
예산 및 비용	일반 및 특별회계+사업수입		출연금+수탁금+수수료수입	자본금+사업수입			사업수입+수탁금	자본금+사업수입
예결산 승인	지방의회		이사회					
해산시 자본처리	지방자치단체에 귀속			출자자에 귀속			채권자+주주	