보령머드의 공공서비스 지역특화발전특구에 관한 연구

변영덕*
*청운대학교 산학협력단

A Study on the Public Service Specialized Regional Development of the Boryeong Mud

Yeong-Deok Pyeon*
*Industry-Academic Cooperation Foundation, Chungwoon University

요 약

본 연구는 공공서비스의 지역특화발전특구를 위한 사전연구로서, 지역특화사업의 공공서비스 특구지정을 위한 논리적인 근거를 뒷받침하기 위하여 기존의 지식체계와 지역특구의 규제특례 실태 등을 분석해서 보령머드사업을 위한 정책 방향을 제시하는 데, 연구의 주목적을 두고 있다. 연구결과, 국가균형발전전략 패러다임의 변화 속에서 공공서비스로서의 보령머드사업은 공공성과 기업성, 지역성이 조화되는 지방공기업이나 공익사업 형태로 경영수익사업을 영위하는 것이 바람직하다. 또한 지역특화산업으로서의 지역성에 기반을 둔 산업단지 조성 등 인프라의 구축과 특색이 있는 지방화 및 세계화의 대응에 기여할 수 있는 보령머드특구 계획 수립을 제안하고 있다.

1. 서론

최근 세계화와 지방화가 급진전되고 있다. 국경을 초월하여 자원이 자유롭게 이전되는 세계화의 흐름 속에서 지방의 경쟁력은 곧 국가의 경쟁력이 되고 있다.

세계 각국은 지역의 경쟁력 강화와 특성화 발전을 위해 지방분권 및 자율을 통한 지역 주도의 발전을 지향하고 있다[12].

한국의 국가균형발전전략 패러다임이 하향식(Top- down)에서 상향식(Bottom-up) 지역경제발전전략으로 변화하는 것도 이러한 맥락에서다.

『국가균형발전 7대 과제』[1)]는 중앙정부 주도의 사업정책을 지방정부 주도의 지역정책으로 전환하는 내용을 담고 있는데, 이에 따라 개편된 『광역·지역발전 특별회계』는 2011년 예산편성부터 본격적으로 적용 된다.

1) 국가균형발전 7대 과제는 ① 3대 특별법(국가균형발전특별법, 행정중심복합도시, 지방분권특별법) 제정, ② 공공기관 지방이전, ③ R&D 지방지원비율 확대, ④ 지역혁신체계 시범사업, ⑤ 국가균형발전 5개년 계획, ⑥ 지역특화발전특구 도입, ⑦ 낙후지역 대책 수립 등을 말한다[11].

이에 따라 전국의 광역지자체들은 『2011년도 지역산업진흥계획』 수립에 매진 중이다. 이 계획은 광역선도산업, 시도전략산업, 지역특화산업 등을 모두 포함하고 있다[9].

이러한 상향식 국가균형발전전략 패러다임의 변화에 지역의 각종 발전계획들이 부합되기 위해서는 지역 고유의 지리적·문화적·산업적 특성과 여건 등이 반영된 지속가능한 지역전략산업 발전정책과 자율적인 지역특화산업 지원사업의 발굴에 대한 지방정부의 노력이 절실하다.

자율적 지역특화산업 발전을 도모하여 지역의 자립적 성장기반 구축에 기여토록 도입된 제도가 지역특화발전특구(이하 지역특구)이다.

이 제도는 지방정부가 주도가 되어 지역의 특성에 맞는 창의적인 아이디어를 통해 지역특화사업계획을 수립하고 중앙정부는 지역특구에 대해서 규제특례를 제공하여 다양한 특화사업추진을 지원한다.

보령머드특구는 상향식 국가균형발전전략 패러다임의 변화와 대한민국 대표축제인 보령머드축제의 정착, 보령시의 세계축제도시 인정(세계축제협회; IFEA), 지식경제부 지역연고산업육성사업(Regional Innovation Sy- stem, 이하 RIS사업)의 유치, 보령머드산업단지의 조성과 보령시 머드사업소의 법인화 준비 등으로 그 필요성이 날로 고조되고 있는 상황이다.

본 연구는 공공서비스의 지역특화발전특구를 위한 사전 연구로서, 지역특화사업의 공공서비스 특구지정을 위한 논리적인 근거를 뒷받침하기 위하여 기존의 지식체계와 지역특구의 규제특례 실태 등을 분석해서 보령머드사업을 위한 정책 방향을 제시하는 데, 연구의 주목적을 두고 있다.

2. 이론적 고찰 및 선행연구

2.1 공공서비스로서의 보령머드

갯벌은 불특정 다수의 국민이 삶을 영위하는 데 필요한 여러 가지 서비스와 편익을 제공하고 있다.

즉, 세계 도처의 조간대 해안선을 따라 분포하고 있는 갯벌은 육지와 해역을 연결해주는 전이대(Transition Zones)로서의 생태학적 편익이나 대기와의 가스 교환 등 기후조절 등과 같은 여러 가지 편익과 서비스를 제공한다[1].

서해안 갯벌인 보령머드는 캐나다 동부 해안, 미국 동부 해안, 북해 연안, 아마존 유역과 더불어 세계 5대 갯벌에 속한다. 특히 보령의 해안은 76개나 되는 도서와 해안선의 굴곡이 심한 자연환경으로 인해 조수간만의 차가 커서, 다른 바다진흙보다 품질이 더욱 우수하다[3, 14].

보령시청은 이러한 보령의 바다진흙을 정제해서 만든 파우더를 원료로 하여 화장품, 비누 등을 생산 판매하는 경영수익사업을 영위하고 있다. 이 사업은 『바다진흙 등을 이용한 경영수익사업특별회계』에 의한 사업예산으로 운영하고 있다.

따라서 서해안 갯벌인 보령의 바다진흙을 이용하여 보령시청이 생산·공급하는 재화는 대가를 지불하지 않을 경우 소비를 배제시키면서 경합 없이 공동으로 소비하는 재화이기 때문에 공공서비스이다[2].

2.2 선행연구

지역특구에 관한 학계의 선행연구는 주로 지역발전을 위한 정책방향이나 특구제도의 보완, 외국 제도와의 비교, 활성화 및 개선방안 등에 연구의 초점을 두고 이에 대한 포괄적인 발전방안이나 정책적인 제안 등을 제시하고 있다.

연구방법 및 실증분석(Empirical Analysis)도 질적 접근법(Qualitative Approach Method)에 의한 문헌고찰, 비교 및 실태조사, 사례분석 등을 위주로 하고 있다[4-7, 13, 15-17].

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

3. 지역특구 실태분석

3.1 지역특구 지정

현재 전국 230개 지방자치단체 중 108개 지방자치단체가 총 139개의 지역특구를 지정받아 활용 중이다[8].

이를 유형별로 살펴보면 향토자원진흥이 57개, 유통물류가 9개, 관광·레포츠가 36개, 산업·연구 14개, 의료·복지 4개, 교육이 19개로 지정되어 운영 중에 있다.

전국의 지방자치단체 중에서 보령시를 포함하여 122개에 해당하는 53.2%의 지방자치단체가 지역특구를 활용하지 않고 있는 셈이다.

3.2 규제특례 적용

지역특구제도가 시행된 2004년 9월부터 2010년 5월 현재까지 58개 법률에 126개의 규제특례가 법제화되어 적용되고 있다[8].

이를 구체적으로 살펴보면, 옥외광고물 기준완화와 도로통행 제한, 국유림의 매각 등의 일반적 규제특례가 58개이고, 용도지역·지구의 지정 또는 변경과 도시계획시설의 결정, 지구단위계획구역 및 산업단지 지정 등의 토지이용규제특례가 52

[표 1] 지역특구에 관한 주요 선행연구

연구자	연구주제	연구방법 / 실증분석방법	주요결과
이희연 (2009)	지역특화발전특구정책과 지역발전	○질적 접근법 ○문헌고찰 및 실태분석	○지자체의 원활한 특화사업 구상 및 재원조달 확보 필요 ○민간기업의 특구참여를 촉진하는 적극적인 제도적 장치 마련 필요성 제안
최재헌 (2009)	지역특화발전특구의 지역경제 활성화 효과와 과제	○질적 접근법 ○문헌고찰 및 실태분석	○규제완화와 함께 다른 지역개발정책과 연계 운영하여 재정 지원책을 부가하는 방안 필요 ○대학-지역사회가 협력하는 지역닥터제 운용의 필요성 제안 ○유사 지역특구들을 묶어서 홍보와 마케팅을 패키지화하여 비용을 절감하는 방안의 필요
장재홍 (2008)	지역경제발전을 위한 새로운 정책 패러다임의 모색	○질적 접근법 ○문헌고찰 및 실태분석	○지역정책은 지역간 경제적 수렴을 위한 차등화 정책을 의미 ○클러스터 정책+인프라 정책 조합 필요 ○지역정책의 상위 조정기구로서 국가균형발전위원회 위상과 역할 강화
유영성, 이상범, 박은성 (2007)	지역특화발전특구제도의 발전방향과 경기도의 역할	○질적 접근법 ○문헌고찰 및 외국 사례 비교분석	○지역특구사업 활성화를 위한 경기도의 역할로서 우수 지역특구 벤치마킹을 통한 발전방안 수립 제안 ○경기도내 시, 군과 상호 지속적인 관리체계 구축 및 관·학 연계의 협력기구 등 구성 제안

개, 권한이행에 관한 특례가 16개이다.

현재 법제화된 126개의 규제특례 중에서 실제로 적용하여 활용되고 있는 특례는 65개이고 나머지 61개 특례는 미활용 중이다.

적용되고 있는 65개의 특례 중에서 활용빈도가 높은 규제특례로는 일반규제특례의 경우에 옥외광고물 표시·설치(옥외광고물 등 관리법), 도로통행 제한(도로교통법), 농지의 위탁경영 또는 임대·사용대(농지법) 등이고, 토지이용규제특례는 농지의 전용허가 또는 협의(농지법), 용도지역·지구의 지정 또는 변경(농지법), 도시계획시설의 결정(국토계획 및 이용에 관한 법률) 등이다.

권한이행특례의 경우에는 식품 표시기준 완화(식품위생법), 체육시설업 사업계획 승인·등록 완화(체육시설 설치이용법) 등이 활용빈도가 높다.

3.3 운영 성과와 문제점

지역특구의 주요 운영성과는 기업유치를 통한 매출액 증가 및 고용창출 등이다.

2009년도 상반기까지 지정된 102개 특구에서 특화사업에 투입된 투자규모는 총 3조 230억원으로, 국비 7,707억원, 시·도비 1,702억원, 시·군·구비 7,587억원, 민자 1조 3,234억원의 규모에 달한다[10].

기업유치 수는 확인된 49개 특구에서 2007년 569개, 2008년 640개로 71개의 기업체가 증가하였고, 고용인원은 2007년 16,060명, 2008년 22,006명으로 5,946명이 증가하였으며, 매출액 성장률은 연평균 20% 이상의 높은 성장세를 보이고 있다.

이러한 성과에도 불구하고, 지역특구는 다음과 같은 문제점들이 지적되고 있다.

첫째, 현행법상 인정된 126개의 규제특례 중에서 61개의 특례가 적용 실적이 전무하여 규제특례의 활용도가 미흡하다는 지적이다. 이는 민간자본을 직접유인 할 수 있는 다양하고 실효성이 있는 규제특례의 발굴 및 법제화가 필요함을 의미한다.

둘째, 민간투자 유치 등 민간부문의 유인책이 미흡하다는 지적이다. 이는 민간의 지역특구제도에 대한 인지도를 제고할 수 있도록 지역특구의 홍보 및 투자설명회 개최 등을 확대해야 함을 의미한다.

셋째, 지역특구 간의 상호 연계 발전 노력이 미흡한 문제가 지적되고 있다. 이는 지역특구 간 연계·협력을 통한 특화사업 활성화의 필요성을 제기하는 것으로, 체험·축제 등의 관광자원을 네트워크화하거나 특화상품의 공동마케팅 추진을 강구해야함을 의미한다.

4. 보령머드사업을 위한 정책방향

4.1 전략의 패러다임 변화

지역의 경쟁력 강화와 경제 활성화를 위해서는 국가균형발전전략의 상향식 패러다임 변화에 부합되어야 한다.

즉, 보령시의 각종 발전계획들이 상향식으로 전환되어야 하고, 지역 고유의 특성과 여건 등이 반영된 지속가능한 지역전략산업 발전정책과 자율적인 지역특화산업 지원사업의 발굴에 대한 노력이 필요하다.

이를 위해서는 지역의 창의력을 극대화시키고 민간자본의 유치 및 산학연관의 투자협력 등, 다양한 방법 등을 활용하는 기업가적 투자마인드가 절실하다.

4.2 공공서비스로서의 보령머드 사업화 방향

국가균형발전전략 패러다임의 변화 속에서 공공서비스로서의 보령머드 사업화 방향은 공공행정의 새로운 패러다임인 신공공관리론(New Public Management; NPM)에 부합되어야 한다. 즉, 머드사업은 지방정부와 민간영역의 간격이 좁혀질 수 있도록 고객지향에 초점을 두고서 경영수익사업을 영위해야 한다.

이를 위해서는 머드사업을 공공성(Publicness)과 기업성(Entrepreneurship), 지역성(Locality)이 조화되도록 지방공기업이나 공익사업 형태로 법인화하는 것이 신공공관리론에 부합되는 방향이다.

4.3 지역특화산업으로서 보령머드사업

서해안 갯벌인 보령의 바다진흙을 이용한 보령머드사업은 자본, 노동, 원재료, 기술 등을 지역 내에서 조달하여 활용한다는 측면에서 『지역성』에 기반을 두고 있는 지역특화산업이다.

그러나 대부분의 연구개발 및 생산·판매하는 기업들이 외지에 있다 보니 OEM(Original Equipment Manufacturing) 및 ODM(Original Design/Develop- ment Manufacturing) 방식에 의존하게 되어 실질적으로 지역주민의 소득증가나 고용창출 효과에는 큰 기여를 하지 못하고 있다.

또한 화장품의 특성 상 제조업체의 인지도가 판매에 중요하고, 현행 생산방식의 한계로 인하여 소비자의 수요가 있어도 적시에 제품생산이 이루어지지 않아 판매를 하지 못하는 현상이 발생하지 않도록 해야 한다.

따라서 연구개발 및 생산·판매하는 기업들이 입지할 수 있는 보령머드산업단지 조성 등의 지역특화산업 인프라 구축이 시급한 상황이고, 이 사업에 참여할 기업유치 등에 대한 보령시의 노력이 절실하다.

4.4 보령머드특구 계획 수립

현재까지 발표된 지역특구 현황자료를 보면, 한국의 지방정부는 지역특구제도에 거는 기대가 크지 않고, 정책의지도 강하지 않은 것으로 보인다. 그러나 국가균형발전전략 패러다임 변화에 부응하는 것은 지방자치단체의 소명이다.

따라서 보령의 여건과 특성에 맞는 지역특화사업을 발굴하고 활성화하기 위한 보령머드특구의 계획 수립은 바람직한 것이다. 특히, 자율적인 지역특화산업의 발전을 중앙정부 차원에서 제도적으로 뒷받침해주는 지역특구의 활용은 보령머드축제를 통한 지역경제 활성화와 특색이 있는 지방화 및 세계화의 대응에 큰 기여를 할 것이다.

참고문헌

[1] 김도회, “갯벌의 보호관리”, 한국해양환경공학회 추계학술대회 논문집, pp. 49-52, 1998.

[2] 변영덕, “공공서비스의 법인화에 관한 연구: 보령시 머드사업소를 중심으로”, 한국산학기술학회논문지, 제11권 제7호, pp. 2444-2450, 2010.7.

[3] 보령머드축제추진위원회, "보령머드축제 성과와 발자취", 2008.

[4] 유영성, 이상범, 박은성, “지역특화발전특구제도의 발전방향과 경기도의 역할”, 경기개발연구원 CEO Report, No.10, pp. 1-32, 2007.12.

[5] 이호영, “지역균형발전정책의 한계와 새로운 정책패러다임의 모색”, 경제연구, 제24권 제3호, pp. 167-195, 2006.

[6] 이희연, “지역특화발전특구정책과 지역발전”, 국토, 제336호, pp. 6-16, 2009.10.

[7] 장재홍, “지역경제발전을 위한 새로운 정책 패러다임 모색”, 응용경제, 제10권 제2호, pp. 145-175, 2008.

[8] 지식경제부 지역특화발전특구기획단, “통계자료”, 2010.5.

[9] 지식경제부, “2011년도 지역산업진흥계획 수립지침”, 2010.4.

[10] 지식경제부 지역특화발전특구기획단, “2010 지역특구 합동연찬회”, 2010.9

[11] 지식경제부 지역특화발전특구기획단, “지역특화발전특구 연례보고서”, 2008.10.

[12] 지역발전위원회, “2010년도 중앙부처 지역발전사업 편람”, 2010.

[13] 최재헌, “지역특화발전특구의 지역경제 활성화 효과와 과제”, 국토, 제336호, pp. 33-43, 2009.10.

[14] 해양수산부, "우리나라의 갯벌", 1998.

[15] Bardhan. p., Decentralization of Governance and Development, *The Journal of Economic Perspectives*. 16(4): 185-205, 2002.

[16] Feiock. R. C., Rational Choice and Regional Governance, *Journal of Urban Affairs*. 29(1): 47-63, 2007.

[17] Scott. A. & Storper. M., Regions, Globalization, Development. *Regional Studies*. 37: 579-593, 2003.