

지역발전을 위한 향토자원 상품화의 사례로서 보령시 머드화장품 사업에 대한 고찰

변필성*

요약 본 연구는 지방자치단체가 지역발전을 목적으로 향토자원의 상품화를 추진하는 사례로서 보령시 머드산업의 핵심인 머드화장품 사업을 고찰하였다. 구체적으로, 머드화장품 사업의 현황 및 위상, 발전 과정 및 요인, 향후 과제를 논의하였고, 특히, 국내의 많은 지자체가 향토자원의 상품화를 통해 주력산업을 육성하려는 노력에 대해 보령시 머드화장품 사업이 갖는 시사점을 제시하고자 하였다. 시사점은 지역발전이라는 목적 하에 자원을 효과적으로 활용하기 위해 광범위한 이해관계자들 간의 비전 공유와 그러한 주체들의 적극적이고 지속적인 참여와 협력을 유도하는 조직화 능력인 지역의 제도적 역량의 관점에서 주로 논의하고자 하였다. 또한 본 연구는 지역발전에 있어 중요한 제도적 역량을 면밀하게 분석할 필요가 있고, 더 나아가 그러한 분석은 다른 지역에 지침이 될 수 있는 체계화된 지식의 창출을 지향해야 함을 강조한다.

주요어: 지역발전, 자원, 제도적 역량

1. 머리말

1990년대 중반 지방자치제가 실시된 이후 전국의 많은 지방자치단체들이 지역발전을 목적으로 해당 지역 소재 자원을 발굴하고 상품화시켜 관련 산업을 육성하려고 노력해 오고 있다. 특히, 이러한 노력은 군지역과 지방중소도시에서 많이 나타나고 있는데, 그 대표적인 사례로서 함평군의 나비축제와 그 연관 산업, 보성군의 녹차산업, 순창군의 장류산업, 고창군의 복분자산업, 보령시의 머드산업 등을 제시할 수 있다. 본고에서는 이러한 사례들 중의 하나인 보령시 머드산업, 특히 그 핵심요소인 머드화장품 사업을 고찰하고자 한다.

보령시 머드산업은 머드를 화장품과 그 원료로 개발해서 생산·판매하는 사업과 여름철 머드 체험관광을 주요 내용으로 하는 머드축제를 핵심요소로서 포괄하며, 머드의 연중 체험을 목적으로 최근에 건립해서 운영하는 시설도 포함하고 있다. 이러한 보

령시 머드산업은 ‘보령 머드’라는 지역 이미지 및 브랜드 창출과 제고에 크게 기여하는 것으로 평가받고 있다(그림 1, 참조).

보령시 머드산업은 지방자치단체가 지역발전이라는 목적 하에 향토자원을 상품화시킨 사례들에 속한다. 그러나 대부분의 경우에서 볼 수 있듯이, 상품화된 향토자원은 각 지역의 특산물과 관광명소 및 지역축제에 해당된다. 반면, 보령시 머드산업은 관할 구역 해안에 소재한 자연물질인 머드를 해당 지자체가 기획을 통해 화장품 및 그 원료로 그리고 더 나아가 축제 및 체험관광의 소재로 상품화시켰다는 특징을 갖는다.

보령시 머드산업의 두 번째 특징은 지방자치단체가 직접 주도한다는 점이다. 특히, 머드산업의 시발점이자 핵심요소인 화장품사업은 지자체가 직접 경영하는 수익사업의 흔치 않은 사례들 중의 하나이다. 또한 머드축제도 보령시 주도하에 매년 개최되고 있다.¹⁾ 대부분의 지자체에서는 지역발전을 위해,

* 국토연구원 책임연구원

수익사업을 직접 전개하기 보다는 지역에서 이미 전개되고 있는 특산물 생산 또는 축제 등에 행정·재정적 지원을 제공하는 역할을 수행한다.

세 번째 특징은 다수의 사업을 동시에 추진하거나 대규모 사업을 단기간에 추진하지 않고, 지역에 연고를 둔 자원이 머드를 토대로 하나의 사업부터 시작해서 머드산업의 범위와 지역에서 차지하는 비중을 점진적으로 확대해왔다는 점이다. 구체적으로 머드화장품이 첫 출시된 지 2년 후에 화장품 판매 촉진을 위해 머드체험 관광을 테마로 하는 머드축제를 실시하였고, 최근에는 머드축제 기간 이외에도 머드체험 관광이 가능하도록 시설이 건립하여 운영하고 있다.

본고에서는 이러한 특성을 갖춘 보령시 머드산업의 출발점이자 핵심요소라 할 수 있는 화장품사업을 대상으로, 해당 사업의 현황 및 위상, 발전 과정 및 요인, 향후 과제에 대해 고찰하고자 한다. 무엇보다도 지방자치단체가 지역발전이라는 목적 하에 향토 자원을 상품화시키는 노력에 대해 보령 머드화장품 사업이 갖는 시사점을 살펴보고자 한다. 이것을 위해, 지역 소재 자원의 상품화를 통해 지역발전을 추구해나가는 과정에 이해관계자를 조직화시키는 지역의 능력, 즉 제도적 역량의 관점에서 주로 시사점을 고찰하고자 한다. 따라서 보령시 머드화장품 사업에 대한 논의를 시작하기 전에, 먼저 지역발전을

위한 제도적 역량에 대해 논의하고자 한다. 한편, 본고에서는 보령시청 내부 자료와 2005년 10월과 11월에 수행된 면담조사의 결과를 자료로서 활용한다. 머드화장품 사업을 보령시청이 수익사업으로 직접 수행하고 있다는 점을 감안해서 관련 공무원을 대상으로 면담조사가 이루어졌다.

2. 지역발전과 제도적 역량

지역발전은 지역이 보유하고 있는 자원에 바탕을 둘 수밖에 없다. 그러나 지역발전에서 중요한 사항은 해당 지역이 무슨 자원을 보유하고 있는가라는 문제에 국한되지 않고, 그러한 자원을 어떻게 활용하는가라는 문제도 포괄한다. 이점에서 지역발전이라는 목적 하에 자원을 발굴해서, 효과적으로 활용하는 지역의 능력인 제도적 역량(institutional capacity)이 중요하다고 할 수 있다.

지역발전을 위해 활용될 수 있는 자원(endowment/assets)은 자연자원(예: 광물, 경관 등), 산업, 기반시설 및 공공서비스, 인적 자원, 연구개발 활동(예: 대학 및 연구소), 역사·문화자원(예: 문화재, 축제 등), 지역의 입지적 여건 등을 포괄한다. 이러한 자원들은 지역 내부에서 오랜 시간을 거쳐 생성된 것일 수도 있고, 지역 외부의 요인에 의해 형성될 수도 있다(예: 기업의 특정 지역에서의 투자 등).

그런데 이러한 자원을 활용하는 능력인 제도적 역량은 보다 많은 설명을 요구한다. 제도적 역량에서 제도(institution)란 습관(habit), 관행(convention), 그리고 루틴(routine) 등 반복적인 행태를 의미한다(Morgan 1997). 물론 개인차원의 반복적인 행태를 의미하는 것이 아니라, 넓게는 사회 구성원들 사이에서, 좁게는 조직(예: 기업)의 구성원들 간에 이루어지는 상호작용을 통해 형성되는 관행 및 일련의 규칙, 규범, 절차 등을 의미한다.

따라서 지역발전에서 있어 제도적 역량이란 지역발

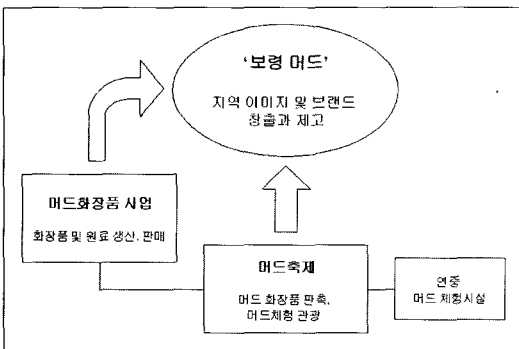


그림 1. 보령 머드산업과 보령의 지역이미지(‘보령 머드’)

출처 : 류승한 외(2005, p.139)

전이라는 목적 하에 자원을 효과적으로 활용하기 위해 이해관계자들(예: 지역의 리더, 지방의회, 공무원, 상공인, 인텔리, 일반 주민 등)을 조직화시키는 역량이라고 할 수 있는데, 여기서 조직화란 단순히 지역의 이해관계자를 끌어 모으는 것이 아니라 그들 간의 상호작용을 일종의 관행이나 루틴을 형성할 정도로 긴밀하고 지속적으로 일어나게 함을 의미한다. 또한 이러한 지속적이고 긴밀한 상호작용을 통해 이해관계자들 사이에서 지역이 직면한 문제에 대한 공통된 인식과 지역발전에 대한 비전 공유가 가능하게 되고, 그러한 공통의 목표 달성을 위해 구성원들의 적극적인 참여와 협력이 이루어질 수 있다(Taylor 2000).²⁾ 그리고 이러한 상황에서, 공유된 비전에 근거해서 수행되는 구체적인 지역발전 노력이 정당성을 갖게 되며, 또한 지역 구성원들의 다양한 능력뿐만 아니라 체계적이지는 않지만 일상생활에서 축적한 지역에 대한 지식, 즉 지역의 문제 및 자원에 관한 지식도 지역발전의 노력에 활용할 수 있다(Healey 1998). 반면, 지역 내 이해관계자들과의 비전 공유 또는 그들로부터의 참여 및 협력 없이 이루어지는 지역발전 노력은 정당성을 확보하지 못하며 성공하지 못할 가능성도 높다(Amdam 2000).

요컨대, 제도적 역량은 지역발전이라는 목적 하에서 자원을 효과적으로 활용하기 위해, 지역에 대한 지식을 갖춘 다양한 이해관계자가 지역발전의 비전 및 목표를 공유하고 그것의 달성에 적극적으로 그리고 지속적으로 참여하고 협력하도록 유도할 수 있는, 조직화 능력이라고 볼 수 있다. 그리고 김태환 외(2004)의 논의를 토대로 지역발전을 위한 제도적 역량이 다음과 같은 하위요소를 포괄하는 것으로 정리할 수 있다: ① 참여주체의 다양성과 참여방식, ② 주체들 간의 파트너십, ③ 지역외부와의 협력 네트워크, 그리고 이러한 요소들을 뒷받침할 수 있는 ④ 지역 주체들의 리더십과 ⑤ 각종 규범, 협약, 법령. 이 하위요소들은 제도적 역량 그 자체를 나타내는 것은 아니지만, 특정 지역 제도적 역량의 고찰에 기여할 수 있다.

첫째, 참여주체의 다양성과 참여 방식은 지역자원의 활용을 통한 지역발전의 추진에 다양한 이해관계자를 광범위하게 참여시키고 있는지 그리고 실질적인 참여가 이루어지고 있는지에 관한 것이다(김태환 외 2004). 바꾸어 말해 이것은 누가 어떻게 참여하고 있는가에 관한 것으로서, 지역발전과 관련된 사회적 배제의 문제와도 연결된다. 사회적 배제가 발생할 정도로 참여주체의 범위가 협소하거나 특정 이해집단에 국한된다면, 그러한 주체들에 기반을 두고 형성되는 파트너십 및 네트워크는 배타적으로 되거나 부정적 이미지를 갖게 될 수도 있다(Taylor 2000; Forrest & Kearns 2001; Iyer et al. 2005; Tura & Harmaakorpi 2005; Western et al., 2005).

둘째, 파트너십은 지역발전의 추진 과정에서 다양한 이해관계자들 간의 상호작용, 즉 의견교류나 상호학습 또는 이해관계 조정(특히, 자원 배분에 관한 이해관계 조정) 등이 긴밀하고 지속적으로 이루어지는 제도화된 장(stage)이다. 무엇보다도 파트너십은 그러한 상호작용이 이해관계자들 간의 비전 공유 또는 상시적인 협력관계를 만들어내는 단계에 있음을 의미한다. 이러한 파트너십을 통해, 지역발전을 위한 전략 및 사업이 적절하게 선정되고 원활하게 전개될 수 있을 뿐만 아니라 외부환경의 변화에 대해 지역이 유연하게 적응할 가능성도 높아진다. 물론 그러한 가능성은 파트너십의 특성으로부터 영향을 받을 수 있다(Tura & Harmaakorpi 2005).

셋째, 지역외부와의 협력 네트워크는 지역외부의 민간기업, 대학, 연구소, 정부기관 등과의 협력관계로서 즉 지역이 가질 수 있는 능력상의 구조적 한계를 극복할 수 있게 한다(김태환 외 2004). 이러한 지역외부와의 협력 네트워크는 지역발전의 목적 하에 조직화된 지역 내부 이해관계자들의 관계자산, 즉 인적 네트워크에 바탕을 두고 형성될 수 있다.

그런데 이러한 요소들은 지역엘리트(예: 지방자치단체장, 지역개발기구³⁾ 등)의 리더십에 의해 뒷받침된다. 리더십은 변화하는 환경에 대응해서 구체적이지는 않지만 지역의 발전 방향을 제시하거나 특정

자원을 발굴해서 지역발전에 활용하는 방안을 선도적으로 제시한다(Purdue 2001). 그럼으로써 지역 이해관계자들의 관심을 유발하며, 그러한 주체들을 조직화하는 계기를 제공한다. 무엇보다도 리더십은 그러한 조직화의 구체적인 수행에 영향을 줄 수 있다(Lopes & Theisohn 2003; Purdue 2001). 즉 지역엘리트의 리더십에 의해, 지역발전의 추진 과정에 참여하는 이해관계자의 범위와 그 참여방식이 달라질 수 있다. 그리고 이해관계자들 간의 상호작용이 이루어지는 방식, 더 나아가 파트너십의 형태와 특성이 영향을 받을 수도 있으며, 또한 지역 외부와의 협력 네트워크의 구성 요소 및 작동 방식도 달라질 수 있다.

한편, 제도적 역량의 하위요소는 규범과 협약 등에 의해 뒷받침되는 경우가 많고, 그러한 규범과 협약 등은 지방자치단체가 법령 및 조례로서 공식화하기도 한다(Ottati 2002). 예를 들어, 상시적인 주민 워크숍 운영 및 아이디어 공모, 주민참여 조례, 지역 특화산업 육성 및 지역축제 개최를 위한 조직의 설치 및 운영 조례, 지방자치단체와 지역 외부 대학 및 기업 간의 기술협력협약, 지역 특산물에 대한 지자체와 생산단체 공동의 품질관리제도 등이 있다.

이제까지 살펴본 지역발전을 위한 제도적 역량의 하위요소를 정리하면, <그림 2>와 같다. 그리고 사회자본(social capital)이 공동의 이익을 위해 조정과 협력을 용이하게 만드는, 사회조직의 특징, 즉 네트워크, 규범(norms), 신뢰(trust)와 관련된다는 Putnam et al.(1993, p.35; Forrest & Kearns 2001, p.2137에서 재인용)의 사회자본 정의를 고려하면, 제도적 역량은 지역발전이라는 목적 하에서 지역의 사회자본을 형성 또는 활성화시킬 수 있다고 사료된다.

지역의 발전이 해당 지역이 보유한 자원에만 달려 있지 않고(Morgan 1997), 자원 측면에서 유사한 지역이 서로 다른 발전 수준을 보일 수도 있다는 점에서 지역발전에서 제도적 역량이 차지하는 비중이 매우 크다(Daubon & Saunders 2002; Raco 1999).⁴⁾ 특히, 이러한 제도적 역량의 중요성은 제도적 역량이

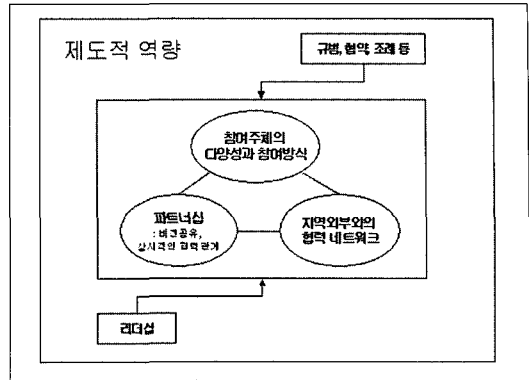


그림 2 지역발전을 위한 제도적 역량의 하위요소

지역발전이라는 공동의 목적을 중심으로 지역의 이해관계자들을 조직화시켜 그들 간에 지속적이고 긴밀한 상호작용을 일으키게 하고 그 과정에서 지역발전에 기여할 수 있는 사회자본(Iyer et al. 2005)을 형성 또는 활성화시킬 수 있다는 점, 그리고 지역정책의 핵심이 되고 있는 혁신⁵⁾이 상호작용(또는 상호학습)의 과정이라(Morgan 1997; Tura & Harmaakorpi 2005)는 점에서 잘 드러난다.

자원과 제도적 역량, 그리고 지역발전 간의 관계를 정리하면 <그림 3>과 같다. 그림에서 볼 수 있듯이, 지역은 제도적 역량을 매개로 자원을 활용함으로써 지역발전을 추구한다. 제도적 역량의 매개가 없다면, 자원은 효과적으로 활용되지 못하거나 단순히 미활용 자원으로 남을 수도 있다. 또한 지역이 자원을 효율적으로 활용하더라도, 그 방식은 제도적 역량에 따라 달라질 수 있다.

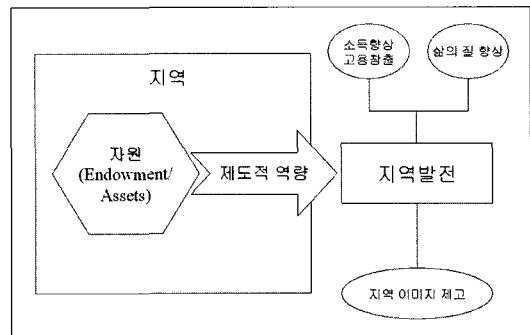


그림 3 지역 자원, 제도적 역량, 지역발전

3. 머드화장품 사업 현황과 위상

1) 머드화장품 사업 현황

보령시 머드화장품 사업의 조직은 보령시를 중심으로 기술협력관계를 맺고 있는 대학과 기업 그리고 화장품 OEM 생산업체 및 전문공정 담당 업체, 그리고 판매업체 및 최종소비자로 구성된다. 이 화장품 사업이 하절기에 개최하는 머드축제, 그리고 최근에 건립해서 연중 운영하는 머드체험시설과 연계해서 보령시 머드산업을 구성한다(그림 4. 참조). 이하에서는 보령시 머드산업의 시발점이자 핵심인 머드화장품 사업의 현황을 생산, 판매, 판촉을 중심으로 살펴보고자 한다.

(1) 머드화장품 생산

머드비누와 화장품 원료인 머드파우더는 보령시가 직접 생산하고 있다. 머드파우더는 머드화장품 출시 시점부터 보령시에서 직접 생산해서 OEM업체에 공급해오고 있다. 머드비누의 경우, 2001년부터

보령시가 자체적으로 제품을 출시해서 생산하고 있다. 생산시설과 사무실 모두 보령시 주포농공단지에 위치하고 있으며, 연면적 566평의 2층 건물(부지면적 2,310평)에 비누 생산시설과 머드파우더 생산시설 각 1식을 구비하고 있고, 1일 비누 생산규모는 20,000장에서 30,000장 정도에 달한다(보령시 2005). 그리고 머드는 보령시 천북면 소재 농업기반공사 소유 공유수면에서 채취되고 있다.

비누를 제외한 화장품은 OEM 생산계약⁹⁾을 통해 (주)태평양, 한국콜마(주), (주)도우미화장품에서 생산한다. (주)태평양과는 1996년부터 계속해서, 그리고 나머지 업체들과는 2003년부터 OEM 계약을 체결해 오고 있다. 한편, OEM 제조업체로부터 생산된 화장품은 다시 보령시 직영 생산시설로 배송되며, 보령시에서 다시 판매업소 및 최종 소비자에게 배송된다.

머드 비누, 파우더, 그리고 화장품의 생산과정은 <그림 5>와 <그림 6>에 제시되어 있다. 또한 보령 머드화장품 생산과정에 참여하는 업체를 정리하면, <표 1>과 같다. <표 1>에서 볼 수 있듯이, 보령시

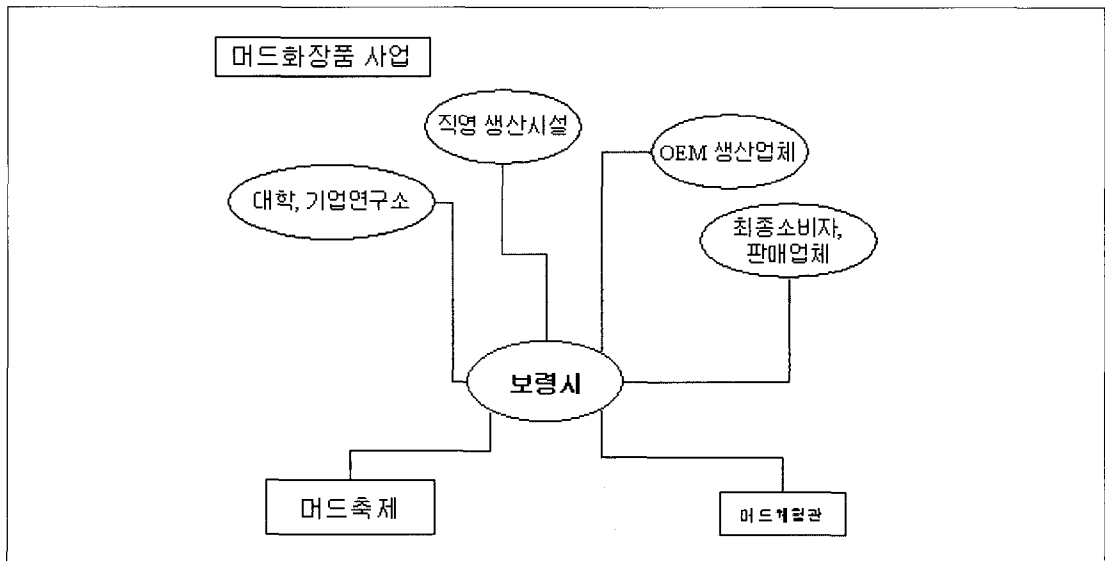


그림 4. 보령시 머드산업

출처: 류승한 외(2005, p.147)

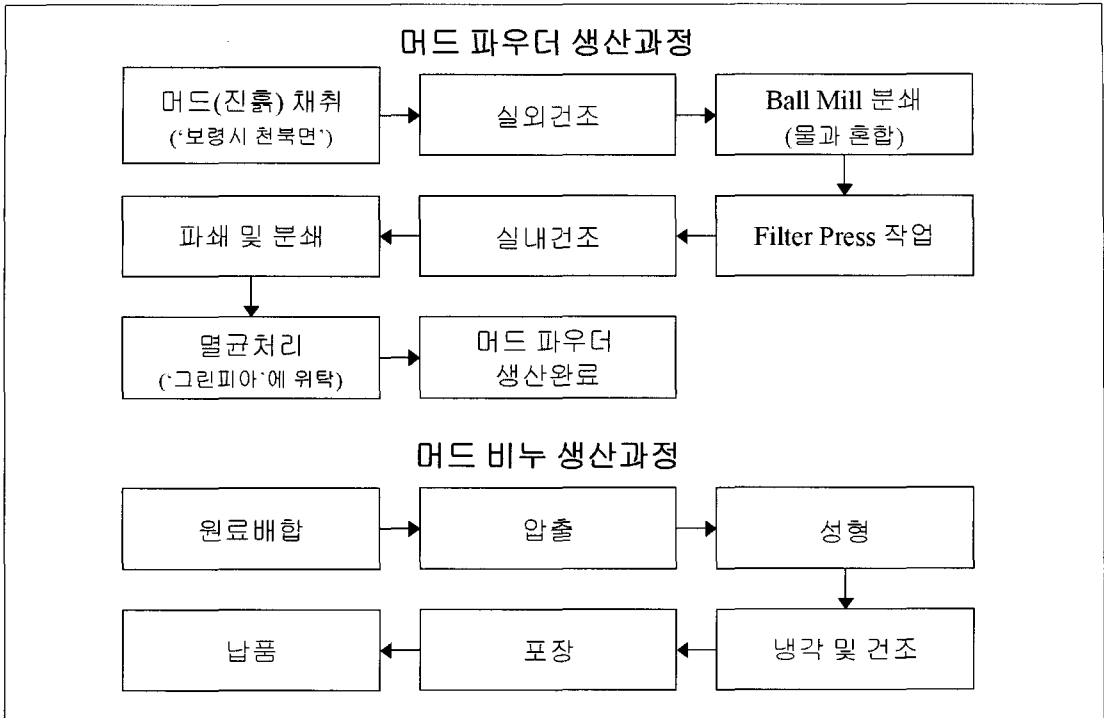


그림 5. 보령시 머드파우더와 비누 생산과정

출처 : 보령시(2005); www.mudfestival.or.kr

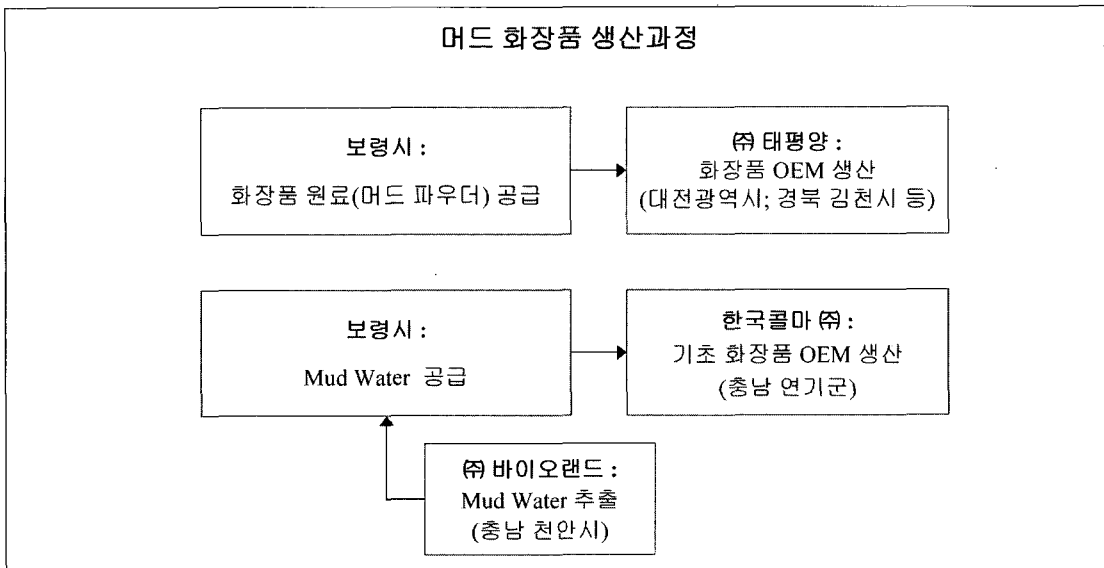


그림 6. 보령시 머드화장품 생산과정

출처 : 보령시(2005)와 www.mudfestival.or.kr에 제시된 내용을 토대로 저자가 정리함

표 1. 보령시 머드화장품 생산 관련 업체

업체명	생산시설 소재지	생산 활동 내역	비고
보령시청	충남 보령시	머드비누 직영 생산 머드파우더를 생산하고 OEM 제조업체에 공급	
(주)태평양	대전광역시, 경북 김천시	OEM 제조업체; 머드 일반 화장품 생산	1945년에 설립, 국내 굴지의 화장품업체
한국콜마(주)	충남 연기군	OEM 제조업체; 머드기초 화장품 생산	1990년에 설립, 화장품 및 의약품 제조업체
(주)바이오랜드	충남 천안시	전문공정업체; 기초 화장품 원료인 머드워터 추출	1995년에 설립, 화장품 · 식품 · 의약품 원료 생산업체
(주)도우미 화장품	충남 서산시	OEM 제조업체; 머드 모델링 마스크 팩 생산	1998년에 설립, 화장품 제조 및 판매업체
그린피아	경기 여주군	전문공정업체; 머드파우더 생산 공정에서 멸균처리 담당	1987년에 설립, 한국원자력연구소로부터 기술 지원받음

직영 생산시설을 제외하면, 생산과정에 참여하는 업체의 생산시설이 대부분 보령시 밖의 대전·충청권에 입지해 있음을 알 수 있다.

(2) 머드화장품 판매

2005년 머드 비누와 화장품 총 매출액은 17억 원에 달한다. 이중 80%정도가 화장품 매출에 해당된다.

2005년 9월 현재 전국에 총 186개 머드화장품 판매소가 있고, 그 중 109개가 보령시 관할구역에 소재해 있다(표 2. 참조). 그리고 186개 중 26개(8개가 보령시에 소재)가 전자상거래 판매업체이다.

판매업체에는 공공기관이 포함되어 있는데, 이것은 머드화장품 사업을 직접 수행하는 보령시 경영사업 담당 그리고 시 관할구역 내 읍·면·동 사무소

와 보령시 내·외에 소재한 농협 등을 포괄한다. 요컨대, 지방자치단체가 자체적으로 판매망을 구축하기는 쉽지 않았고, 해당 지자체와 연계되어 있으면서 대민 접촉이 잦은 공공기관을 판매 채널의 하나로 활용하는 것으로 해석된다.

그리고 머드화장품 매출액 비중을 매입처를 기준으로 살펴보면, 보령시내·외 판매소에 대한 매출의 비중이 60%를 넘으며, 최종소비자에 대한 직접 판매가 13% 정도, 그리고 조달청 납품이 12% 정도, 기타가 10% 정도 차지하는 것으로 면담조사결과 나타났다.

(3) 머드화장품 판촉

보령시는 머드화장품을 홍보하고 동시에 보령시 관광산업(예: 대천해수욕장)을 진흥시키기 위해, 머

표 2. 보령시 머드화장품 판매소 현황

	계	전자상거래업체	일반판매소 및 판매 업체	
			일반	공공기관
보령시내	109	8	26	37
보령시의	77	18	52	7
전국 총계	186	26	116	44

출처: 보령시(2005)

드축제를 1998년부터 매년 개최해오고 있다. 많은 지자체에서 볼 수 있듯이, 축제가 먼저 개최되고 나서 해당 축제를 활성화시키고 그 내용을 풍부히 하기 위해 제품을 개발하는 경향이 있다. 그러나 이러한 경향과는 차별되게, 보령시 머드축제는 이미 개발된 제품의 마케팅 그리고 제품과 관련된 지역 이미지 창출 및 제고를 위해 매년 개최되고 있다는 특성을 갖는다.

보령 머드축제는 문화관광부로부터 최우수문화관광 축제로 지정되는 등(www.mudfestival.or.kr) 국내 지역축제의 성공적인 사례로서 평가되고 있다. 무엇보다도 머드축제는 화장품 사업과 함께, 보령시 머드산업의 핵심을 구성하면서 머드화장품을 홍보하고, 더 나아가 '보령 머드' 라는 지역 이미지 제고 및 브랜드 창출에 기여하고 있다. 머드축제는 도비와 국비의 지원을 받아 개최되는데, 지역 내 상공인 주도 하에 개최되는 축제라기보다는 보령머드축제 추진위원회의 구성에서 볼 수 있듯이 보령시청 공무원뿐만 아니라 지역 내 기관 및 단체, 각 분야 전문가 그리고 주민대표가 주관하는 축제라고 할 수 있다(보령머드축제추진위원회 2005). 그리고 2003년 11월에는 머드축제 캐릭터('머돌이'와 '머순이')를 개발하고 등록하였다.

게다가 머드축제가 여름철 일주일의 기간에만 열린다는 단점을 보완하고, 머드의 연중 체험이 가능하도록 2005년 7월부터 대천 해수욕장에 머드체험관을 개장하였다. 또한 머드체험관에는 체험시설 뿐만 아니라 보령지역 갯벌 및 머드화장품에 대한 홍보를 위해 머드홍보관도 마련하였다.

요컨대, 머드축제, 축제 캐릭터 개발, 머드체험관은 '보령 머드' 라는 지역 이미지 창출 및 제고를 위해 활용되는 수단일 뿐만 아니라 머드화장품의 효과적인 판촉 수단이기도 하다.⁷⁾

2) 머드화장품 사업의 위상: 지역발전에 미치는 효과

지역발전에 미치는 효과를 통해 보령시 보령 머드산업의 핵심축인 머드화장품 사업의 위상을 살펴보면 다음과 같다. 화장품 사업은 꾸준히 매년 매출액이 증가하고 있고, 10명 정도의 주민을 고용함으로써 고용창출 효과도 갖고 있다(보령시 2005). 게다가 사업으로부터 얻는 이익은 보령시 특별회계로 편입됨으로써 사실상 지자체 재정에도 기여한다.

하지만, 그 매출액 규모(2005년 17억 원 정도)를 고려하면, 인구 약 11만 명(2005년 12월 주민등록인구 기준)의 보령시 지역경제에 미치는 영향은 미미하다고 볼 수 있다.⁸⁾ 이러한 한계들에도 불구하고, 면담조사 결과 '보령 머드' 라는 이미지 및 브랜드를 창출·제고시킴으로써 보령시 장소판촉에는 머드화장품 사업이 머드축제와 더불어 크게 기여하는 것으로 평가되고 있다.

4. 보령 머드화장품 사업의 발전

1) 발전과정

머드화장품 사업의 추진 및 발전 과정을 간략히 정리하면 <표 3>과 같다. 머드의 화장품 및 그 원료로의 개발은 1994년 박상돈 당시 대천시장의 아이디어에서 비롯되었다. 구체적으로 머드를 이용한 기획 상품이나 머드 마사지 시설을 대천해수욕장 개장에 맞춰 마련하라는 박상돈 시장의 지시에 따라 머드화장품 개발이 시작되었다. 그 이후 머드 전담팀을 구성해서 상품 개발에 전력을 기울여 왔다. 현재 머드 화장품 사업은 보령시청 총무국 관광과 경영사업 담당에서 전담하고 있다. 1996년 머드화장품을 처음으로 출시한 이후, 생산되는 화장품 품목 수가 늘어났고, 판매실적도 지속적으로 증가해오고 있다. 1996년에는 판매실적이 2억 3천만 원에 불과했지만, 2005년에는 판매실적이 17억 원 정도로 증가했다(보령시 2005).

<표 3>에서 볼 수 있듯이, 1994년에서 1996년까지의 기간에는 보령 머드의 화장품 원료로의 상품화 가능 여부를 파악하기 위해, 보령시가 대학, 연구기관, 그리고 기업부설 연구소에 성분 검사를 의뢰했고, 최종적으로 보령 머드에 대해 보건복지부로부터 화장품원료 규격 허가를 받게 된다. 또한 1994년에

(주)태평양과 기술협력관계를 맺게 된다.

1996년부터 2001년까지는, 1994년에서 1996까지의 기간에 마련된 원광대 김재백 교수 연구팀 그리고 (주)태평양과의 협력관계를 토대로 (주)태평양에서 OEM 방식으로 보령 머드화장품을 생산하였다. 그리고 1998년 이후 머드화장품의 판촉을 위해 머드

표 3. 머드화장품 사업추진 및 발전과정

연도	사업 내용 및 경과	비고
1994. 4	한국화학연구소에서 진흙 성분 검사 수행	- 알루미늄 등 9종의 미네랄이 함유된 것으로 판명
1994. 5	원광대 김재백 박사팀에 진흙 연구 의뢰	- 우수한 것으로 판정
1994. 9	한국화학연구소에서 광물 검사 수행	- 석영 등 7종의 광물이 함유된 것으로 판명
1994. 9	(주)태평양(태평양 기술 연구원)과 기술 제휴	- 진흙시료에 대한 연구 개시
1994.12	(주)태평양 기술연구원으로부터 연구결과 통보	- 화장품 생산가능 통보
1996. 1	한국 표준과학연구원에서 원적외선 검사 수행	- 섭씨 40°C에서 0.92 복사율을 방출하는 것으로 판명
1996. 3	보건복지부로부터 화장품 원료 규격허가 (허가번호 1-0-36)를 받음	
1996. 6	머드팩, 보디 클렌저, 머드비누, 머드샴푸 출시	- (주)태평양에서 OEM 생산
1997. 7	클렌징 크림, 클렌징 폼, 썬 오일, 썬 크림 출시	
1998. 7	제1회 머드축제 개최	- 2005년까지 총 8회에 걸쳐 축제를 매년 개최
2001. 5	비누공장 준공 및 자체생산 비누(머드 미인) 출시	
2001. 6	특허출원(Sea silt extract - 출원번호 제 10-2001-0031589)	
2001. 7	정부조달납품 계약	- 자체생산 비누 납품
2001.11	ISO 9002 인증획득(바다진흙을 이용한 화장품 원료생산 및 비누제품제조)	
2002.11	상표등록(머드랑 - Mud Rang)	
2003. 9	스킨, 밀크로션, 에센스, 영양 크림, 마사지 크림 출시	- 한국콜마(주)에서 OEM 생산
2004. 5	머드모델링 마스크 팩 출시	- (주)도우미화장품에서 OEM 생산
2004.11	머드 공장 및 사무실 이전 및 집단화	- 주포농공단지 내로 이전
2004.12	미국 식품의약국(FDA) 안정성 검사 통과	
2005. 4	한국화학회시험연구원으로부터 머드비누의 항균성능에 관한 국가인증 S마크 취득	
2005. 7	머드체험관 개관	- 지상 2층(연면적: 580평) - 대천해수욕장 내에 위치 - 기존 머드하우스를 증개축함
	보령머드세계화 추진위원회 발족	

축제를 매년 개최해왔다.

2001년 이후 기간은 머드화장품 사업의 확장이 이루어진 시기로서, 보령시가 머드에 대해 각종 인증을 취득하고 상표를 등록하였으며, 머드의 상품화 초기부터 줄곧 기술협력관계 및 OEM 생산계약을 맺어온 (주)태평양과는 그 관계를 계속 유지하면서,⁹⁾ 다른 화장품업체와도 OEM 계약을 맺어 신규 머드화장품을 출시·생산해왔다. 무엇보다도 2001년부터 보령시가 직접 머드비누를 생산하게 되었고, 2004년부터 보령시 머드 비누 및 파우더 생산시설과 사무실을 주포농공단지에 집단지시켰다.

보령시가 2001년부터 머드비누를 직영 생산하게 된 것은 ‘보령 머드’라는 브랜드에 알맞은 실질적인 내용이 필요하다는 인식에서 비롯되었으며, 동시에 비누가 다른 제품에 비해 비교적 생산이 용이했기 때문이다. 그리고 보령시가 직접 생산함으로써 발생하는 이득(매출이익 및 고용창출) 및 지역이미지 제고효과도 비누의 직영생산에 동기가 되었다.

2003년 이후 출시된 제품 중 기초화장품에 대해서 기존의 협력자인 (주)태평양이 아닌 다른 업체와 OEM 생산 계약을 체결한 것은, (주)태평양이 생산하던 제품과 중복되는 부분이 있었으며, (주)태평양이 OEM방식을 기피한 것에 그 원인이 있었다. 결국 한국콜마(주)와의 OEM 계약을 통해 기초화장품을 생산하게 되었다. 한편, 2003년 이후 출시제품 중 하나인 머드 모델링 마스크 팩의 경우, (주)도우미화장품이 홈쇼핑 품목으로 개발·생산하기 위해, 보령시청에 사업을 제안하였고, 그에 따라 OEM 생산이 이루어지게 되었다.

한편 최근에는 머드산업의 발전전략을 수립하려는 노력이 전개되고 있다. 구체적으로 그러한 노력의 일환으로서, 2005년 5월 조례(‘보령머드세계화추진위원회 운영 조례’)를 제정하여 ‘보령머드세계화추진위원회’(이하 보령머드위원회)를 2005년 7월에 발족시켰고 머드화장품 사업의 장기적인 발전전략 마련에 노력을 기울이고 있다. 보령머드위원회에는 머드화장품 개발 초창기에 참여한 주체들, 현 보

령시장 및 시 공무원, 시의회 의원, 피부미용전공 교수, 식약청 공무원, 화장품업계 및 미용업계 인사 등 총15인¹⁰⁾이 위원으로 활동하고 있다. 해당 위원회는 머드화장품 사업이 그간 10년 동안 꾸준히 성장해오고 있지만 기대에 비해 다소 성장속도가 느리다는 평가와 머드화장품 사업의 효과적 발전을 위한 자문기구의 필요성에서 발족되었다. 보령머드위원회는 머드화장품 사업의 기본 방향 및 목표 설정, 상품 및 디자인 개발과 마케팅 방안, 머드파우더의 세계시장 개척, 머드의 효능 및 효과에 대한 기초연구 사업 등에 관해 자문을 수행한다.

요컨대, 지난 10년 동안 보령시에서는 머드화장품의 개발 및 홍보에만 거의 전력해온 반면, 최근 들어서는 머드산업의 성공을 위해, 그 핵심부문인 머드화장품 사업의 장기적 발전방향을 보령시에서 설정하려고 노력하고 있다고 하겠다.

2) 발전요인

앞서 살펴본 보령시 화장품사업의 발전은, 면담조사결과, 다음과 같은 요인에 근거하고 있는 것으로 파악되었다. 첫 번째는 지역발전을 위해 자원을 상품으로 개발함에 있어 지자체가 갖는 한계를 보완하기 위해 지역외부와의 협력 네트워크가 사업 초기부터 구축되었다는 점이다. 그리고 그러한 협력관계가 지역엘리트의 인적 네트워크에 기반을 두고 있었다. 앞서도 언급했듯이, 1994년 당시 관선 대천시장인 박상돈 시장의 아이디어가 머드 상품화의 계기가 되었지만, 머드화장품 및 관련 기술 개발에는 머드연구 권위자인 김재백 당시 원광대학교수 그리고 안정림 당시 (주)태평양 이사가 주요한 역할을 수행하였다.¹¹⁾ 이들은 모두 박상돈 시장의 인적 네트워크상에 있었고, 그것을 토대로, 머드화장품의 개발이 이루어질 수 있었다. 즉 지역의 자원인 머드를 상품으로 개발함에 있어 지역 리더의 인적 네트워크에 기반을 두고 지자체와 지역외부 대학과 기업 간에 협력 네트워크가 사업초기부터 형성되었고, 그러한 협

력 네트워크가 상품개발과 이후 사업 추진에 있어 지자체가 갖는 능력의 한계를 보완할 수 있었다.

두 번째는 후임 보령시장, 시의회, 그리고 지자체 공무원의 지속적인 지지 및 협력을 유도함으로써 머드화장품 사업이 지속될 수 있었다는 점이다. 머드화장품 개발이 박상돈 대천시장 시절부터 시작되었다고 하지만, 1995년 이후 현재까지 3기에 걸친 민선 보령 시장 및 시의회, 그리고 보령시 공무원의 지속적인 지지 및 협력이 없었다면, 머드산업이 육성되지 못했을 것이다. 요컨대, 머드화장품 사업이 보령시가 지역발전을 위해 육성해야 할 산업의 핵심요소라는 점에 대해, 지역 엘리트들과 공무원들에 국한되기는 하지만, 비전의 공유가 이루어지고 있고 파트너십을 형성해가고 있다고 사료된다. 최소한 비전 공유라도 없다면, 지역발전을 위해 추진하는 사업에 대한 신뢰조차 형성되지 않을 것이고, 그 결과 해당 사업이 성공하지 못할 가능성이 높다(Amdam 2000). 즉 지역발전을 성공적으로 추진하기 위해서는 광범위한 이해관계자의 참여에 바탕을 둔, 지역이 처한 문제와 나아가야 할 방향에 대한 공통의 인식 또는 지역의 자원이 갖는 가치에 대한 공통의 신뢰가 필수적이다(Amdam 2000).

후임 보령 시장과 시의회, 그리고 공무원의 머드화장품 사업에 대한 지속적인 지지 및 협력의 동기는, 면담조사 결과, 대략 다음과 같이 정리할 수 있었다. 먼저, 사업 자체의 특성을 고려할 수 있다. ① 머드화장품 사업이 보령에 소재한 자원인 머드에 기초한 지연(地緣)사업이고, 그럼으로써 지역의 정체성과도 연결될 수 있고, ② 또한 보령시가 전국 지자체 중에서 머드화장품 사업의 선발주자이며, ③ 매출액과 출시되는 화장품 수의 지속적 증가 그리고 머드화장품 판촉을 위해 개최된 머드축제의 성공 등 사업 추진과정에서 가시적인 성과를 계속 보여 왔다는 점이다. 이러한 요인들에 못지않게 중요한 것은 머드화장품 사업의 조직화와 관련된 특성이다. ① 상품 개발 및 사업 기획 단계부터 형성되어온 머드화장품 사업의 협력 네트워크에 국내 최고의 머드연

구 권위자와 국내 굴지의 화장품 제조업체가 참여하고 있다는 점이다. 요컨대 지역 외부 전문가 및 기업과의 협력 네트워크가 사업초기부터 구축되는 것도 중요하지만, 그러한 네트워크에 어떠한 주체가 참여하는 가도 중요하다. ② 지방자치단체장과 지방의회 간에 마련된 토론의 장(예: 월례회의)에서 머드화장품 사업에 관한 의견교류 및 이해관계 조정 등 피드백 과정이 지속적으로 이루어져 왔다는 점이다. 이러한 요인들이 시의회를 비롯한 지역 엘리트와 공무원의 머드화장품 사업에 대한 우려를 불식시키며 협력을 유도할 수 있었고, 해당 사업의 연속성을 가능케 했다.

보령시 머드화장품 사업의 발전 요인에 관한 이상의 논의는 하나의 지역이 지역발전을 추진하기 위해서 어떤 자원을 보유하고 있는가라는 문제에 못지않게 그러한 자원을 어떻게 효과적으로 활용해나가는가의 문제도 중요함(Daubon & Saunders 2002; Healey 1998; Morgan 1997; Raco 1999)을 제시한다. 요컨대 지역발전이라는 목표의 달성을 위해 자원을 효과적으로 활용하기 위해서는 그 과정에 다양한 이해관계자를 참여시켜 해당 지역발전의 비전을 공유케 하면서 계속적으로 협력하도록 유도하고, 또 필요할 경우 외부와의 협력 네트워크를 구축하고 지속시키는 조직화 능력, 즉 지역의 제도적 역량이 중요하다. 그런데 제도적 역량은 그 특성상 계량화가 어렵고 보통 가시적으로 드러나지 않는다. 하지만, 제도적 역량이 지역의 주체들이 전개하는 지역발전 노력에 기본적인 형태를 부여하므로(Kostianen & Sotarauta 2003), 지역발전을 위해 전략을 수립하거나 각종 사업 및 정책을 집행하는 과정(process)을 통해 접근할 수 있다. 제도적 역량이라는 이러한 비가시적인 요소가 유사한 자원을 활용해서 지역발전을 추진하는 지역이 상이한 수준의 성과를 갖게 되는 원인들 중 하나이다.

5. 보령의 머드화장품 사업의 과제

1) 주민참여의 확대

지역발전을 목적으로 지역 소재 자원을 활용해서 추진하는 각종 사업이 성공하기 위해서는 주민참여가 필수적이다(Amdam 2000). 주민참여는 다양한 주민들에게 체화되어 있는 해당 지역(지역의 문제와 해결책, 그리고 지역이 보유한 잠재력 등)에 대한 지식을 활용하는 보다 많은 기회를 제공하며, 또 보다 많은 주민들 사이에서 지역의 문제와 비전에 대한 공유가 일어나게 할 수 있으므로 그러한 비전에 근거해서 추진하는 사업으로 하여금 정당성을 확보하게 할 수 있다(Healey 1998). 이러한 맥락에서 머드화장품 사업의 발전을 위해서는 광범위한 주민의 실질적 참여가 필요하다. 요컨대 앞서 언급한 제도적 역량의 하위요소와 관련해서 참여주체를 다양화시키고 실질적인 참여가 이루어지도록 해야 한다는 것이다.

물론, 보령시가 (주)태평양이라는 민간 화장품업체와 그리고 김재백 원광대 교수라는 머드연구 권위자와의 협력관계 속에서 전개해오고 있는 화장품 사업이 손해를 입지 않고 꾸준히 성장해오고 있고 보령시 이미지 제고에도 기여해오고 있으므로, 주민들의 호응은 높아지고 있다. 실제로 2005년도부터 시행되고 있는 머드화장품 주민 모니터 프로그램에 50여 명의 주민이 자발적으로 참여해서 제품 홍보 및 평가 활동을 수행하고 있다. 그리고 머드화장품을 주민조직의 화합행사에서 기념품으로 사용하거나 보령지역 내 일선 기관단체의 기념품으로도 활용하고 있으며, 지역 내 모 택시업체의 경우, 스티커를 자발적으로 부착해서 머드화장품 홍보에 나서고 있기도 하다.

그러나 머드화장품 사업에의 주민참여는 아직 광범위하게 이루어지고 있지는 않다. 이점은 머드화장품 사업이 '보령 머드'라는 새로운 지역 이미지 창출 및 제고를 통해 지역주민의 자긍심은 높였을 것이지

만, 아직 그 사업규모가 주민들의 경제적 이해관계에 직접적으로 영향을 미칠 만한 수준이 되지 못하고 있다는 것에 그 원인이 있다고 사료된다. 다시 말해, 지역주민의 단순 호응이 아니라 적극적인 참여를 유도하기에는 그 사업규모가 더욱 성장할 필요가 있다는 것이다. 또한 머드축제에는 주민들이 자원봉사자로서 용이하게 직접 참여할 수 있었던 것¹²⁾과 달리, 머드화장품 사업이 민간 기업의 사업과 비슷하기 때문에, 경영지식이나 상품개발에 대한 전문적 지식이 없이 일반 주민들이 직접 참여하기가 힘들다는 측면도 고려해야 한다. 하지만, 면담조사결과, 보령시는 머드화장품 사업에의 주민참여가 사업의 장기적 발전을 위해 검토해야 할 사항이라는 점을 인식하고 있었다.

2) 지자체 수익사업의 한계 극복

앞서도 언급했듯이, 보령시의 머드화장품 사업은 지자체가 직접 경영하는 수익사업이라는 차별성을 갖는다. 그러나 지자체의 수익사업은 민간 기업의 경영 논리와 지자체와 같은 공공기관의 예산운용 논리 간의 갈등의 소지를 가질 수밖에 없다.

머드화장품 사업이 수익사업이라는 점을 보면, 해당 사업은 이익을 추구하는 민간 기업의 경영논리에 기반을 둘 수 있다. 그러나 보령시라는 지자체가 전개하는 사업이기 때문에, 시의회의 승인 하에 예산을 운용해야 한다. 따라서 민간 기업에서처럼 미래의 성장 가능성이 크거나 기대수익이 높은 특정 사업부문에 자원을 집중시키거나 당장 손해를 보더라도 장기적인 안목에서 투자를 수행하는 것은 거의 불가능하다. 지자체의 경우, 특정 사업부문에 배정된 예산을 증액하기 위해 다른 부문에 할당된 예산을 대폭 축소하는 것이 용이치 않고, 미래의 성장전망 및 기대수익이 아무리 높다고 하더라도 현재 손해를 보며 예산을 낭비하는 사업부문에 계속해서 예산을 배정하기는 어렵다. 지자체의 수익사업이 갖는 이러한 한계는 해당 사업의 성장을 제약할 수밖에

없다. 실제로 보령시 장기발전 전략과 머드화장품 사업 담당 공무원들은 이러한 한계를 인지하고 있었고, 장기적인 관점에서는 해당 사업을 지자체가 계속 경영하기 보다는 지방공기업 또는 지자체와 민간 기업 공동출자 기업(즉, 제3섹터)으로 법인화시키는 것이 바람직하다는 의견을 갖고 있었다. 한편 그러한 법인화 과정에서 지역발전을 위한 사업에의 주민 참여 형태로써 주민들이 주주로 참여하는 방안도 고려해볼 수 있을 것이다.

6. 맺음말

본고에서는 향토자원을 상품화시켜 지역발전을 추구하는 사례로서 보령시 머드산업의 출발점이자 핵심요소인 화장품 사업을 고찰하였다. 보령시 머드 화장품 사업은 지역발전을 위해 국내 많은 지자체들이 자원을 상품화시키는 노력에 다음과 같은 중요한 시사점을 제공한다.

첫째, 지자체가 지역발전을 위한 향토자원 상품화를 효과적으로 수행하기 위해, 상품개발 및 그 이후 사업추진에 있어 지자체가 가질 수밖에 없는 한계를 보완해야 하고 이를 위해 지역외부의 학계 및 기업과 협력 네트워크를 사업초기부터 구축할 필요가 있다. 그리고 그러한 협력 네트워크는 지역 엘리트의 인적 네트워크상에 위치할 수 있음을 보여준다. 머드의 상품화에 대한 기본적인 아이디어는 1994년 박상돈 당시 대천시장으로부터 나왔지만, 실질적인 상품 개발과 그 이후의 생산은 박상돈 시장의 인적 네트워크에 기반을 두고 사업초기부터 형성되어 온 지자체 대학 기업 간 협력 네트워크 속에서 이루어져 왔다.

둘째, 지자체가 향토자원을 상품화시키는 사업을 통해 지역발전을 추구할 경우, 최소한 지방의회로 대표되는 지역 엘리트와 지자체 공무원의 해당 사업에 대한 협력 및 신뢰를 이끌어 내거나 또는 그러한

정도의 비전 공유가 이루어져야 한다. 또한 이것을 위해서는 다음과 같은 사항들을 고려할 필요가 있다. 해당 사업이 지역에 연고를 두고 있거나 더 나아가 지역 정체성에도 기여할 수 있어야 하고, 타 지자체에 대해 선점효과를 가져야 하며, 또한 일시에 큰 성과를 보여주기 보다는 작지만 가시적인 성과를 지속적으로 해당사업이 보여줄 필요가 있다. 무엇보다도 사업의 조직화와 관련하여, 해당 사업의 추진 과정에서 지자체가 직면하는 능력상 한계를 효과적으로 극복할 수 있는 주체와의 협력 네트워크를 형성할 필요가 있고, 지방자치단체장과 지방의회를 비롯한 다양한 이해관계자들 간의 지속적인 의견교류와 이해관계 조정 등이 이루어질 필요가 있다.

셋째, 보령시 머드산업의 확장과정, 특히, 화장품 사업과 머드축제 및 머드 연중 체험 시설 간의 관계에서 볼 수 있듯이, 지역발전을 위해 지역 소재 유·무형의 자원을 상품화시켜 주력산업을 육성할 경우, 그 과정이 단계적으로 그리고 점진적으로 이루어질 필요가 있다는 점이다. 다수의 사업을 동시에 전개하거나 단기간에 대규모사업을 추진하기보다는 먼저 지역에 연고를 둔 자원을 토대로 하나의 핵심 사업을 추진하고 그 과정에서 나타난 한계를 보완하기 위해 해당 사업과 연관성 있는 신규 사업을 추진·병행하는 방식으로 주력산업을 육성하고, 그럼으로써 그 산업의 범위와 지역 내 비중을 확대해 나가는 것이 중요하다. 그러한 과정을 통해 해당 산업에 대한 지식 및 경험이 지역발전의 중요한 자원으로 체계적으로 축적될 수 있다.

넷째, 지역발전을 위해 추진하는 지자체 수익사업이 가질 수 있는 한계를 고려할 필요가 있다. 즉 지자체가 지역발전을 도모하기 위해 자체예산을 활용해서 어느 시점까지는 주도적으로 수익사업을 경영하고 이익을 창출할 수 있지만, 궁극적으로 수익사업이 내포하는 민간기업의 경영논리와 공공기관으로서 지방자치단체가 근거하는 예산 운영 논리 간에는 갈등의 소지가 있다. 이러한 문제는 지역발전을 위해 지자체가 추진하는 수익사업에 대해 장기적으

로는 새로운 사업방식이 강구되어야 함을 제시한다.

마지막으로, 화장품사업에 초점을 맞추었지만, 향토자원을 상품화시켜 지역발전이라는 목적을 추구하는 사례로서 보령시 머드산업에 대한 이상의 고찰은 외부와의 협력네트워크를 구성하고 다양한 이해관계자들의 비전 공유 그리고 참여와 협력을 유도할 수 있는 제도적 역량이 지역자원에 못지않게 지역발전에서 중요하며, 그러한 역량에 대한 면밀한 분석이 필요함을 제시한다.¹³⁾ 더 나아가 그러한 분석은 다른 지역에 지침이 될 수 있는 체계화된 지식의 창출을 지향해야 할 것이다.

주

- 1) 머드화장품 사업과 머드축제는 모두 보령시청 충무국 관광과에서 담당하고 있다.
- 2) 이와 관련해서, Daubon & Saunders(2002)는 “발전(development)이란 자신들의 문제를 인식하고 자신들만의 해결책을 실행하는 지역 내부의 역량(internal capacity)에 관한 것”이라고 제시한다.
- 3) Morgan (1997)에서는 영국 웨일즈 지역의 개발기구인 Welsh Development Agency(WDA)가 지역경제발전을 위해, 구체적으로 지역 내 지식 창출 및 전파를 위해, 지역 소재 기업들 간에 또는 기업들과 대학 간에 파트너십을 주도적으로 조직화한 사례를 논의한다.
- 4) Cooke (1998; Kostianen & Sotarauta 2003에서 재인용)에 따르면, 제도(institutions)는 지역발전의 핵심적인 근원(central source)이다.
- 5) Morgan(1997)에 따르면, 지역정책은 단순히 사회복지의 수단으로서 인식되기보다는 혁신의 차원에서 고려된다.
- 6) 본고에서 OEM 생산계약이란 보령시청이 머드화장품의 판매원이 되고 (주)태평양과 같은 업체가 제조원이 되는 계약을 의미한다.
- 7) 보령시에서는 머드축제 캐릭터 개발 이후, 머드화장품 브랜드와 축제 캐릭터 간의 통합을 도모하고 있다.
- 8) 2005년 제8회 머드축제의 경우, 지역경제에 대한 파급효과가 약 396억 원 정도로 2004년 제7회 축제보다 60여억 원이 증가한 것으로 추정되고 있어(보령머드축제추진위원회 2005), 화장품사업에 비해 지역경제에 기여하는 정

도가 크다고 볼 수 있다. 하지만 축제의 기간이 일주일 정도에 불과하다는 한계가 있다.

- 9) (주)태평양은 보령시청과 머드화장품 OEM 생산계약과 기술협력관계를 맺어오고 있을 뿐만 아니라 머드화장품 판촉수단인 보령 머드축제의 행사 중 하나(세계머드피부미용 경진대회)를 후원해오고 있다. 또한 2005년 7월에 발족한 보령머드세계화 추진위원회에도 참여하고 있다.
- 10) 15인의 보령머드세계화 추진위원회 위원 중 일부는 보령머드축제 추진위원회에도 참여하고 있다.
- 11) 박상돈 전 시장(현 국회의원), 김재백 전 원광대학교수, 안정림 전 (주)태평양 이사(현 대한화장품협회 부회장)는 모두, 보령시 조례(‘보령머드세계화 추진위원회 운영 조례’)에 근거해서 2005년 7월에 발족한 보령머드세계화 추진위원회 위원으로 활동하고 있다. 또한 박상돈 전 시장과 김재백 전 원광대학교수는 모두 보령시 명예시민이다.
- 12) 머드축제의 경우, 축제라는 이벤트의 특성상 주민들이 자원봉사자로서 참여하거나, 지역의 각종 단체가 축제를 구성하는 행사를 직접 개최하기도 한다(보령머드축제추진위원회 2005).
- 13) 이점에서, 본 연구는 면담조사가 관련 공무원에 국한되었다는 한계를 갖는다. 그러나 머드화장품 사업을 비롯한 보령시 머드산업이 지방자치단체인 보령시청에 의해 주도되고 있다는 사실을 고려할 필요가 있다.

감사의 글

저자는 보령시청 관광과의 박상길 선생님과 국토연구원 국토계획·환경연구실의 류승한 연구위원님께 감사드립니다.

참고문헌

- 김태환, 김광익, 류승한, 변필성, 황승미, 2004, 「자립적 지역발전을 위한 잠재력 분석연구(I)」, 안양: 국토연구원.
- 류승한, 김태환, 김광익, 변필성, 황승미 외, 2005, 「자립적 지역발전을 위한 잠재력 분석연구(II) 지역의 제도적 역량 및 조직화 능력을 중심으로」, 안양: 국토연구원.
- 보령시, 2005, 「2005년도 MUD사업 추진 현황」(보령시청 내부자료).

- 보령머드축제추진위원회, 2005, 「문화관광축제 평가 및 방문객 분석: 제8회 보령머드축제」(보령시청 내부자료).
- Amdam, J., 2000, Confidence Building in Local Planning and Development. Some Experience from Norway, *European Planning Studies* 8(5), 581-600.
- Cooke, P., 1998, Introduction. Origins of the Concept, in H.-J. Brazyk, P. Cooke & M. Heidenrich (eds) *Regional Innovation Systems*. London: UCL Press.
- Daubon, Ramon E. & Harold H. Saunders, 2002, Operationalizing Social Capital: A Strategy to Enhance Community's "Capacity to Concert," *International Studies Perspectives* 3, 176-191.
- Forrest, Ray & Ade Kearns, 2001, Social Cohesion, Social Capital and the Neighborhood, *Urban Studies* 38(12), 2125-2143.
- Healey, Patsy, 1998, Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning, *Environment and Planning A* 30, 1531-1546.
- Iyer, Sriya, Michael Kitson, & Bernard Toh, 2005, Social Capital, Economic Growth and Regional Development, *Regional Studies* 39(8), 1015-1040.
- Kostiainen, Juha, & Markku Sotarauta, 2003, Great Leap or Long March to Knowledge Economy: Institutions, Actors and Resources in the Development of Tampere, Finland, *European Planning Studies* 11(4), 415-438.
- Lopes, Carlos & Thomas Theisohn, 2003, *Ownership, Leadership and Transformation: Can We Do Better for Capacity Development?*, London: Earthscan Publications.
- Morgan, Kevin, 1997, The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal, *Regional Studies* 31(5), 491-503.
- Ottati, Gabi Dei, 2002, Social Concertation and Local Development: the Case of Industrial Districts, *European Planning Studies* 10(4), 449-466.
- Purdue, Derrick, 2001, Neighborhood Governance: Leadership, Trust and Social Capital, *Urban Studies* 38(12), 2211-2224.
- Putnam, R. D., R. Leonardi, & R. Nanetti, 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Raco, Mike, 1999, Competition, Collaboration and the New Industrial Districts: Examining the Institutional Turn in Local Economic Development, *Urban Studies* 36(5-6), 951-968.
- Taylor, Marilyn, 2000, Communities in the Lead: Power, Organizational Capacity and Social Capital, *Urban Studies* 37(5-6), 1019-1035.
- Tura, Tomi & Vesa Harmaakorpi, 2005, Social Capital in Building Regional Innovative Capability, *Regional Studies* 39(8), 1111-1125.
- Western, John, Robert Stimson, Scott Baum, & Yolanda Van Gellecum, 2005, Measuring Community Strength and Social Capital, *Regional Studies* 39(8), 1095-1109.
- 보령시 홈페이지(www.boryeong.chungnam.kr)
www.mudfestival.or.kr
www.cctoday.co.kr
www.etimes.net
www.kolmar.co.kr
www.biolandkorea.com
www.midowomi.co.kr/index.htm
www.amorepacific.co.kr/main.jsp
- 교신: 변필성, 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6
국토연구원 Tel: 031-380-0146, Fax: 031-380-0485,
E-mail:drbyun@krihs.re.kr
- Correspondence: Pillsung Byun, Korea Research Institute for Human Settlements 1591, Gwangyang-dong, Dongan-gu, Anyang-si, Gyeonggi-do, 431-712, Korea
Tel: 031-380-0146, Fax: 031-380-0485,
E-mail:drbyun@krihs.re.kr

최초투고일 2006년 3월 10일

최종접수일 2006년 4월 3일

The Mud-based Cosmetic Business by the City of Boryeong in Korea as the Commodification of a Locality's Endowment or Assets for Local Development

Pillsung Byun*

Abstract: This study examines the mud-based cosmetic business by the City of Boryeong, as a case of commodifying a locality's endowment or assets for local development. Concretely, the study discusses current status, history, and challenges of the business, which is an integral component of the key industry Boryeong seeks to promote by using mud materials. The discussion also encompasses the factors behind the development of the business. From the discussion, my work presents the business's implications for the commodification of local endowment/assets and promotion of relevant key industries that not a few localities across Korea pursue for their development. I deal with such implications, primarily in terms of the local institutional capacity that induces the consistent participation and cooperation from a wide variety of stake-holder as well as the shared vision among such stake-holders in order to enable a locality to effectively use its endowments/assets for local development. And this work reiterates that the institutional capacity which is significant for local development has to be analyzed in depth and such an analysis should produce codified knowledge which can function as guidances or manuals for many localities.

Keywords: local development, endowment/assets, institutional capacity