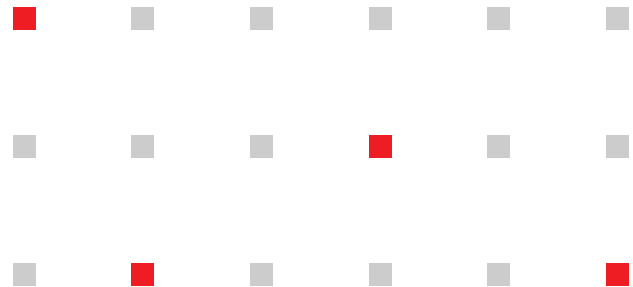




동부권 특화발전! 동부권 특별회계로부터 시작

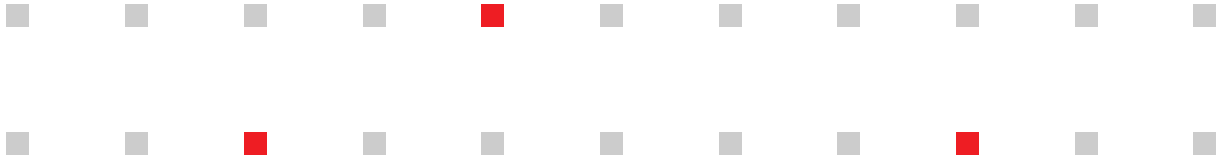


연구진 이성재 부연구위원 cityarchi@jd.re.kr

제1장 | 동부권 특별회계 설치 의미는?

제2장 | 동부권 특별회계 어디에, 어떻게 사용해야 하나?

제3장 | 특별회계 활용의 극대화를 위한 3대과제



동부권 특화발전 동부권특별회계로부터 시작

Contents

제1장 동부권 특별회계 설치 의미는?	4
제2장 동부권 특별회계 어디에, 어떻게 사용해야 하나?	
1. 기본전제	6
2. 방향설정	6
3. 식품·관광 지원을 위한 세부 고려사항	7
제3장 특별회계 활용의 극대화를 위한 3대 과제	
1. 세입재원 측면	10
2. 예산활용 체계	11
3. 운영계획 체계	11

※이슈브리핑에 수록된 내용은 연구진의 견해로서 전라북도의 정책과는 다를 수도 있습니다.
※지난 호 이슈브리핑은 홈페이지 (www.jd.re.kr)에서도 볼 수 있습니다.

Issue Briefing



내용요약

● 전라북도는 동부권특화발전 지원을 위해

- 동부권균형발전지원에 관한 조례의 전부개정을 통해 동부권특별회계(2011년~2020년)를 신설하였으며, 향후 10년간 동부권에 총 3,000억원 규모의 예산을 지원할 예정임

● 동부권특별회계 설치 의미는

- ① 동부권 지역발전 정책 패러다임이 균형발전에서 특화발전으로 전환되었음을 의미
- ② 식품과 관광을 중심으로 한 지역주민소득 창출형 사업의 선택과 집중을 의미
- ③ 도비 3,000억원 지원의 법적지위 및 근거 확보를 통한 지속적인 안정적 지원을 의미
- ④ 특별회계 3,000억원과 시군비, 민자 등을 포함시 향후 10년간 약 5,000억원 이상의 예산 투입을 의미

낙후된 동부권 지역에 대한 도 차원의 배려로서 산술적 균형발전 논리가 아닌, 지역자원과 지역주민을 중심으로 지역의 특화발전을 통해 21세기형 녹색성장 모델 창출

● 동부권특별회계의 사용은 기본적으로

- 식품·관광 중심의 특화사업을 지원하되, 식품산업 기반의 관광산업을 활성화
 - 식품자원의 1·2·3차 산업간 융·복합을 통한 다차 산업화를 통해 관광자원화 및 관광산업 육성
 - 식품부문은 1차~3차·6차산업화 및 국가식품클러스터와 연계한 미니식품클러스터 완성도 제고에 주력
 - 관광부문은 관광거점 조성 및 자원간 상호 네트워크를 위한 시스템 구축에 주력

- 지역의 농가·작목반·향토산업체 등의 참여를 통한 지역주민 소득증대와 연계

- 특별회계 운영기간 내 재원별 예산확보가 가능하고, 성과 도출이 가능한 사업에 집중 지원

● 동부권특별회계의 효과를 극대화시키기 위한 3대 과제는

- ① <세입재원> 동부권특별회계 세입 재원 중 광특회계 보다는 순도비 중심의 사업구상
 - 특별회계 재원 중 순도비 비중을 확대시키고, 광특회계 대상사업은 순도비 사업을 지원할 수 있도록 전략적 사업구상 필요(시군의 차년도 광특회계 사업 신청시 특별회계 대상사업 고려)
- ② <예산활용> 특화발전을 도모하기 위해 재원별 예산 투입의 전략적 일관성 확보
 - 정부 및 도 공모사업의 일방적인 대응보다는 동부권 관련 지원 정책(특별회계, 미래포럼, 신발전정책)과 각각의 세부 재원에 따른 기능과 역할의 정립 필요
- ③ <운용계획> 효율성 제고를 위한 성과시스템 도입 및 동부권특별회계 운영·집행계획 수립
 - 동부권특별회계 예산이 소멸성 예산으로 사용되지 않고, 시군의 발전 촉진 및 자율적 경쟁을 유도하고 동부권 특화발전에 기여할 수 있도록 성과시스템 운영(인센티브 부여)
 - 장기발전계획과 지방재정중기계획의 장점을 활용한 계획(10년 중장기계획·년차별집행계획) 수립을 통해 추진사업의 안정성 및 지속성 확보

제 1 장

동부권특별회계 설치 의미는?

- 동부권 발전 정책 패러다임이 균형발전에서 특화발전으로 전환
 - 도내 동부권 지원 방식을 균형발전 개념에서 부존자원을 활용한 특화발전 개념으로 전환
 - 조례 개정 : 동부권균형발전 지원에 관한 조례 → 동부권발전 지원에 관한 조례
 - 이제는 더 이상 동부권을 소외, 낙후 등의 논리로 접근하지 않고, 특별한 예산을 특별하게 지원하여 동부권 특화발전(무조건적인 도시 따라잡기 지양) 모델을 구상하고 이를 실현하기 위한 첫 출발점으로서 동부권특별회계의 의미는 매우 중요함
- 낙후된 동부권 지역에 대한 도 차원의 배려로서 산술적 균형발전 논리가 아닌, 지

역자원과 지역주민을 중심으로 지역의 특화발전을 통해 21세기형 녹색성장 모델 창출

- 식품과 관광을 중심으로 한 주민소득 창출형 사업의 선택과 집중
 - 산업, 관광, 복지, SOC 등 전 분야를 대상으로 한 79개 사업 중 식품과 관광 분야의 선택과 집중을 통해 2011년부터는 특별회계를 통해 집중 지원(특화발전 도모)
 - 79개 사업 중 기타 사업은 2013년까지 34개 사업이 완료되고, 일부사업은 1시군 1프로젝트, 국가사업, 도 일반회계 사업으로 지속 추진



〈그림 1〉 동부권 지원사업 전환 및 동부권특별회계 의미



- 도비 3,000억원 지원의 법적근거 확보를 통한 지속적인 안정적 지원
 - 2011년부터 2020년까지 동부권특별회계 3,000억원이 안정적으로 지원될 수 있는 법적 지위 확보(전라북도 동부권 발전 지원에 관한 조례 전부개정, 2011.11.5)
- 특별회계와 시군비, 민자 등을 포함시 향후 10년간 약 5,000억원 이상의 예산 투입
 - 2011년 기준, 동부권 특화발전 지원을 위한 특별회계는 약 200억원, 시군비는 약 80억원 투입
 - 2011년~2020년까지 동부권특별회계 3,000억원(국·도비), 시군비 800억원(2011년 80억 적용), 자부담 200억(2011년 20억 적용), 민자 등을 포함하면 총 5,000억원 이상의 예산이 집행될 예정

제 2 장

동부권 특별회계 어디에, 어떻게 사용해야 하나?

1. 기본전제

- 지역자원을 활용하여 특화발전에 기여할 수 있는 사업을 중심으로 선정
 - 동부권만이 보유하고 있는 자원(only)과, 타 지역에 비해 상대적으로 경쟁우위에 있는 자원(over)을 대상으로 특화발전을 도모할 수 있는 사업 발굴·추진 필요
- 대규모 국책사업 추진보다는 주민소득과 연계된 실현가능한 사업 선정
 - 대형국책사업 보다는 동부권 비전 및 방향 설정을 구체화 할 수 있도록 실현 가능한 규모의 사업을 발굴·추진하고, 향후 사업간 네트워크 기반의 연계협력을 통해 시너지를 제고시키는 모델 구축에 집중
- 대내외적 정책환경 고려 및 사업 효과의 극대화를 위한 전략사업 선정
 - 특별회계는 광특회계와 도비가 중심이 되고, 미래포럼 운영을 통한 국가예산확보, 그리고 신발전지역종합발전구역 추진으로 민간자본 유치 등 재원의 성격을 고려한 동부권특별회계의 전략적 사업 추진 및 예산활용이 필요함

2. 방향설정

- 특화발전 분야 : 농림업·식료품업
 - 입지계수(LQ) 분석에 따른 동부권의 특화 산업 분야는 농림업(6.4)과 식료품업(7.0)
 - j지역의 i산업에 대한 입지계수로서 LQ값이 1보다 크면 j지역은 i산업이 비교적 특화되어 있음을 의미함
- 식품·관광 중심의 특화사업을 발굴·추진하되, 식품산업 기반의 관광산업 활성화
 - 특별회계의 시군별 연간 예산은 30~50억 원으로 다양한 사업을 추진하기에는 한계가 따르기 때문에 자원의 선택과 집중을 통한 경쟁력 제고를 위해 관광과 식품 중심의 특화사업 추진
 - 다만, 주민소득 창출과 직접 연계될 수 있도록 관광사업보다는 식품자원의 1·2·3차 산업간 융·복합을 통한 다차산업화를 통해 관광자원화 및 관광산업을 육성시키는 전략 필요
- 주민소득 증대를 통한 지역경제 활성화에 기여할 수 있는 사업 지원
 - 향후 운영관리 문제가 예상될 수 있는 하드웨어 중심의 사업을 지양하고, 지역의 개별

농가 및 작목반, 지역의 향토산업체 등의 참여를 통한 지역주민 소득증대와 연계 필요

지 확대를 통해 근거리 공급체계 구축 및 안전한 식료품 공급원으로서의 역할 필요

- 특별회계 운영기간 내 성과 도출이 가능한 실현가능성이 높은 사업 지원
 - 한시적으로 운영되는 특별회계 운영기간(2011년~2020년)을 고려하여 향후 국비, 지방비, 민자 등 재원확보가 가능하도록 현실성 제고 필요

- 관광부문은 관광거점 조성 및 자원간 상호연계를 위한 시스템 구축에 주력

- 시군의 역량과 재원을 집중하여 관광객 유치 증대, 체류시간 연장 및 재방문 유도 필요

- 기존의 장소를 대상으로 관광지 개발 추진 보다는 식품산업의 다차산업화 과정에서 관광부문으로 발전시킬 수 있는 부문의 집중 지원 필요

3. 식품·관광 지원을 위한 세부 고려사항

- 식품부문은 동부권 내 지역연고자원의 1차~3차·6차산업화 및 국가식품클러스터와 연계한 미니식품클러스터 완성도 제고에 주력

- 부지매입 또는 시설건립 지원을 지양하고, 자원간 상호 연계를 통한 관광상품 활성화 필요

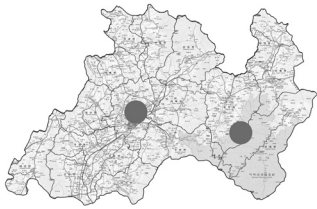
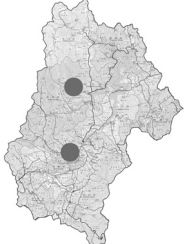
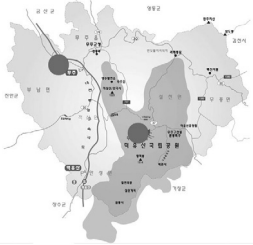



- 지역에서 생산되는 식품 원료의 생산~가공~유통·판매 시스템을 구축할 수 있는 부문을 집중 지원하고, 이를 위해서는 지역민의 참여를 통한 가공 및 직거래를 통한 소비자 네트워크를 구축할 수 있는 세부전략을 고민할 시기임

- 진안군, 무주군, 장수군 등 기존의 경험이 축적된 마을만들기 사업들을 연계·협력 기반의 체험마을네트워크로 확대시켜 동부권 특화발전 모델로 발전시킬 수 있는 세부전략이 필요한 시기임

- 또한, 미니식품클러스터는 식품을 중심으로 1·2·3차 산업의 융·복합을 통해 체험관광으로 발전할 수 있도록 특별회계의 지속적인 지원과 클러스터의 기능을 수행할 수 있도록 R&D 및 지역혁신 역량제고 사업 등이 추진되어야 함

- 그리고 도내 국가식품클러스터와 연계를 위해서는 동부권 지역내 친환경 식재 생산단

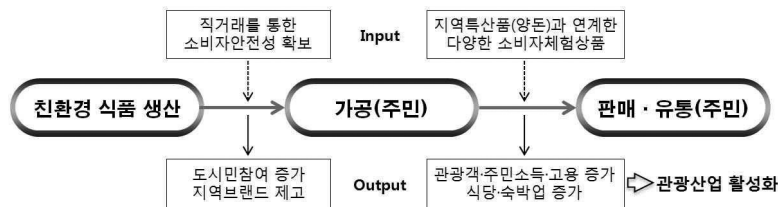
〈표 1〉 시·군별 관광거점

구분	관광거점		구분	관광거점	
남원시	광한루 주변 (도심재생)		진안군	아토피 프리 (에코에듀센터)	
	지리산 일원 (지리산 연계협력)			마이산 일원 (한방로하스밸리)	
무주군	금강 관광자원화 (금강레포츠타운)		장수군	장수읍~장안산 (장수 2U 프로젝트)	
	리조트주변 활성화 (관광레저휴양단지)			말산업클러스터	
임실군	사선대 활성화 (청소년수련관)		순창군	강천산 체류형 관광 (강천산 숙박단지)	
	치즈밸리 (체험·숙박)			섬진강 관광자원화 (섬진강 향가)	



〈사례_모꾸모꾸 체험농원〉

- 소재지 : 일본 오사카와 나고야 사이
- 연간 방문객 및 매출액 : 약 50만명, 40억 엔(2007년)
- 고용인원 : 600명(정규직 120, 아르바이트 180, 파트타임 300)
 - 계약농가 총 500여 가구(쌀, 육류, 채소 등)
- 주요 시설
 - 공방 : 두부, 화과자, 햄, 맥주, 빵, 파크타, 치즈 등
 - 체험 : 수제소지시교실, 빵굽기교실, 떡만들기체험, 수확체험, 학습목장 등
- 시스템
 - 양돈을 중심으로 소비자 직거래를 통한 1차생산 후, 지역주민이 직접 가공 및 판매·유통에 참여하고, 지역특산물을 기반으로 다양한 체험·교육상품 개발
 - 모든 단계를 도시민에게 오픈하여 관광객증가→고용창출→소득증대로 연계시키는 과정에서 관광산업 활성화 도모
- 판매 : 파머스팜, 저지우유샵, 소시지만매장, 야채시장
- 휴양 : 레스토랑, 노천온천, 숙박시설 등



파머스팜



소시지 체험



맥주만들기



농학사



숙박시설



레스토랑

제 3 장 특별회계 활용의 극대화를 위한 3대 과제

1. 세입재원 측면

- 동부권특별회계 세입 재원 중 광특회계 보다는 순도비 중심의 사업구상
 - 특별회계 재원은 광특회계(지역계정/시도 자율편성예산)와 순도비(보통세)로 구성되어 있는데, 광특회계 특성상 대상사업 유형(19개)에 따른 사업의 제약이 불가피함
 - 따라서 특별회계 예산이 순도비 대상사업을 중심으로 지원되고, 광특회계 대상사업

은 순도비 사업을 지원할 수 있도록 전략적 사업구상 필요(시군의 차년도 광특회계 사업 신청시 특별회계 대상사업 고려)

- 이를 위해서는 도의 가용재원 범위내에서 동부권특별회계 순도비 비중을 점진적으로 확대시키는 것이 바람직함
- 도의 재정 여건상 광특회계 200억 편성이 불가피할 경우, 시군에서는 차년도 광특회계 사업 신청시 시군의 특화발전 및 특별회계 세출 대상을 고려해야 함

〈표 2〉 광특회계 시도자율편성 대상사업

부 처	포괄보조 사업명
문화체육관광부	①문화시설 확충 및 운영 ②관광자원개발 ③체육진흥시설 지원 ④지역문화산업 육성지원
문화재청	⑤문화유산 관광자원화
농림수산식품부	⑥농어촌자원 복합산업화 지원 ⑦농어업기반정비
농업진흥청	⑧지역농촌지도사업 활성화
산림청	⑨산림경영지원 육성 ⑩산림휴양·녹색관광 조성
지식경제부	⑪지역특성화산업 육성
중소기업청	⑫전통시장 및 중소기업물류기반 지원
보건복지부	⑬청소년시설 확충
환경부	⑭상수도시설 확충 및 관리 ⑮자연환경 보전 및 관리
국토해양부	⑯해양 및 수자원 관리 ⑰대중교통 지원 ⑱민자유치접속도로 지원 ⑲지역거점 조성지원

자료 : 기획재정부, 광역·지역발전특별회계 예산안 작성 세부지침(안), 2009.5.13

- 광특회계 운영지침 변화에 따른 대응 필요
 - 향후, 정부에서 시도자율편성예산 사업의 계정간 이동시 사업추진의 안정성 문제가 대두될 수 있는 사항을 고려해야 함
 - 또한, 광특회계 대상사업은 정부에서 진

행하는 평가와 도 자체적으로 평가하는 시스템을 고려하여 시도자율편성예산 사업의 평가 결과를 활용하는 방안의 검토가 필요함



2. 예산활용 체계

- 동부권 특화발전을 도모하기 위해 재원별 예산 투입의 일관성 확보 필요
 - 정부 및 도 사업의 일방적인 대응보다는 시군의 특화발전을 도모하기 위해서는 동부권 관련 지원 정책들을 고려하고, 세부 재원에 따른 기능과 역할의 정립 필요
 - 최근 동부권 지원 정책 및 제도는 도비 지원이 중심이 되는 동부권특별회계와 국가예산을 목표로 하는 동부권미래포럼, 그리고 국비를 통한 기반시설과 민간투자 중심의 신발전지역정책 등이 추진되고 있음
 - 동부권 특화발전을 위한 시군별 선도사업을 선정·구상하고, 선도사업별 세부 액션플랜

을 실행시키는 수단으로서 특별회계 뿐만 아니라 시군 및 국가예산이 일관되게 투입되어야 함

- 기존의 사업 추진 방식은 부처 또는 도가 기획한 사업에 시군이 대응하는 시스템으로 국가예산 사업, 국고보조사업, 도비사업, 시군비 사업 등 다양한 재원에 따른 사업들이 개별 목표를 달성하기 위해 추진되는 경우가 빈번하며, 시군의 특화발전을 위해 요구되는 사업에 집중하기에는 한계가 있었음
- 공공부문의 선투자를 활용한 사업추진을 통해 국가예산을 확보하고 이후 민간투자를 촉진할 수 있는 예산체계가 필요함(동부권 특별회계 및 시군비 등 지방비→국가예산→민간투자)



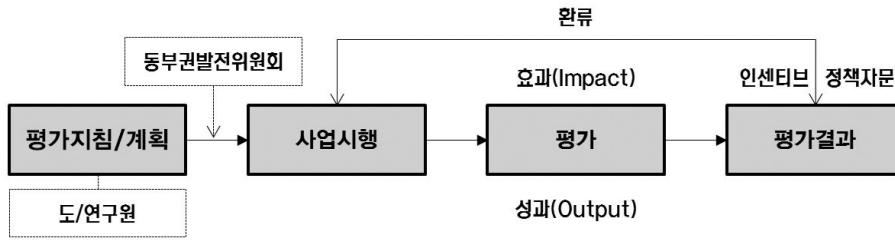
〈그림 2〉 동부권특별회계 예산 활용체계

3. 운영·계획 체계

- 특별회계 예산의 효과성 및 사업추진의 효율성을 위해 성과시스템 도입
 - 동부권특별회계 예산이 소멸성 예산으로 사용되지 않고, 시군의 발전 촉진 및 자율적 경쟁을 유도하고 동부권 특화발전에 기여할 수 있도록 성과시스템 운영이 필요
 - 사업의 추진실적 평가를 통해 우수 사업에 대해서는 특별회계 예산 범위 내에서 인센티브를 부여하

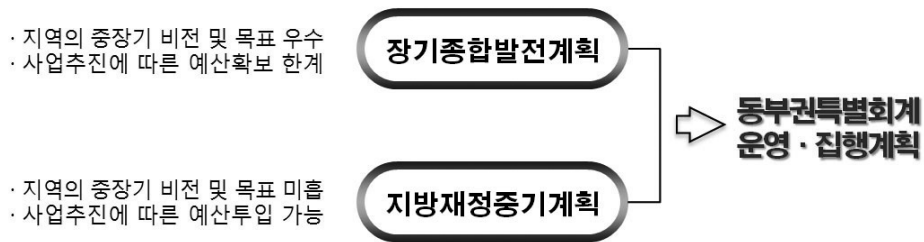
고, 추진실적이 저조한 사업은 정책자문 지원 병행

- 평가지침 및 평가계획 수립 과정에서 시군의 합의를 도출하고, 평가 시행 및 결과에 대한 환류체계 구축
 - 평가지침 및 계획은 동부권발전위원회의 협의를 거치고, 정부에서 시행하고 있는 지역개발계정사업 평가 결과와 연계한 평가 시행 • 평가는 특별회계 지원 시기, 사업 내용 및 기간 등을 고려하여 2012년 이후부터 시행



〈그림 3〉 동부권특별회계 성과시스템 운영체계

- 평가는 특별회계 지원 시기, 사업 내용 및 기간 등을 고려하여 2012년 이후부터 시행
 - 인센티브 부여 사업에 대해서는 시군의 자율성 확대를 위해 인센티브 해당 사업의 추가 자원 지원 또는 신규 인센티브사업 추진 기회 부여
- 인센티브 예산은 동부권특별회계 예산 범위 내에서 확보하고, 예산규모는 특별회계 총 예산의 5% 범위내에서 지원
- 특별회계 예산 활용성 제고를 위한 동부권특별회계 운영·집행계획 수립 필요
 - 동부권특별회계 운영·집행계획은 장기발전계획과 지방재정중기계획의 중간적 성격을 갖는 계획으로 시군의 장기적 비전 수립과 실행에 필요한 예산확보가 가능
 - 동부권특별회계 지원이 식품과 관광 중심으로 설정되어 있기 때문에 식품을 기반으로 관광산업 활성화라는 장기비전을 설정하고, 특별회계 예산을 기반으로 실천력을 제고시킬 수 있는 10년(2011년~2020년)계획 수립 필요
 - 동부권특별회계 운영계획(10년)을 수립하고, 차년도 세출대상 사업을 중심으로 년차별 동부권특별회계 집행계획(1년) 수립을 통해 추진사업의 안정성 및 지속성 확보



〈그림 4〉 동부권특별회계 운영계획 특성