

A Primer on Korean Planning and Policy

Growth Management of the Capital Region

PKPP 2013-04

This primer aims to share the knowledge and experiences of territorial planning and policy in Korea for the past 60 years. After undergoing turbulent times of colonial rule and war in the first half of 20th century, Korea has accomplished a remarkable economic and social development since the 1960s. Now Korea becomes a favorite benchmark of many developing countries, and is performing an important role to disseminate its knowledge and policy experiences to global friends. On such a track, KRIHS publishes this primer which consists of 11 topics dealing with the territorial planning and policy ranging in either comprehensive or specific themes. More primers will be forthcoming with a wider variety of subjects year after year.

Title Growth Management of the Capital Region

Author Prof. Wonho Lee, Department of Geography, Sungshin Women's University

Advisor Dr. Taehwan Kim, Director, Land Management and Urban Research Division, KRIHS

Editors Dr. Hosang Sakong, Director, GIS Research Division, KRIHS

Dr. Jeongho Moon, Director, Global Development Partnership Center (GDPC), KRIHS

Hyunjung Kim, Assistant Research Fellow, GDPC, KRIHS

Yirang Lim, Assistant Research Fellow, GDPC, KRIHS

Jiwoo Park, Editor, GDPC, KRIHS

Hyojeong Yun, Editor, GDPC, KRIHS

Published by Korea Research Institute for Human Settlements (KRIHS)

Designed by Yeawon Creative House Co., Ltd.

Cataloging-in Publication Data

| Publisher | Kyunghwan Kim

Publication Registration

Printed on Dec., 31, 2013

| ISBN | 978-89-8182-806-6

978-89-8182-706-9 (set)

All Right Reserved.

No part of this publication may be reproduced, used or stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means (electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise), without the prior written permission of Korea Research Institute of Human Settlements (KRIHS), except in the case of brief quotation embodies in critical articles or reviews.

Please address your question to:

Global Development Partnership Center

254 Simin-daero, Dongan-gu, Anyang-si, Gyeonggi-do, 431-712 Korea

Tel: +82-31-380-0114 Fax: +82-31-380-0470

E-mail: gdpc@krihs.re.kr

Website: <http://www.gdpc.kr> | <http://www.krihs.re.kr>

Copyright © 2013 by Korea Research Institute for Human Settlements

Printed and Bound in the Republic of Korea

※ Please note that the arguments in this primer are solely upon the authors' perspectives, and may differ from the official position of KRIHS.

A Primer on Korean Planning and Policy

Growth Management of the Capital Region

PKPP 2013-04



Contents

I Concentration in the Seoul Metropolitan Area and Government Responses

- ● 1. State of Concentration in the Seoul Metropolitan Area 8
- ● 2. Causes of Concentration in the Seoul Metropolitan Area 16
- ● 3. History of Seoul Metropolitan Area Policy 18

II Development of Seoul Metropolitan Area Policy

- ● 1. Problem Recognition (1960s) 24
- ● 2. Policy Formation (early 1970s) 26
- ● 3. Readjustment Implementation (from late 1970s to early 1990s) 28
- ● 4. Transformation of Policy (since mid 1990s) 36

Growth Management of the Capital Region



I 수도권 집중 실태와 정책 전개과정 개요

- 1. 수도권 집중 실태와 문제점 9
- 2. 수도권 집중의 원인 17
- 3. 수도권 정책 변천사 개요 19

II 수도권 정책 및 계획체계와 전개과정

- 1. 문제인식기 (1960년대) 25
- 2. 시책형성기 (1970년대 전반) 27
- 3. 정비추진기 (1970년대 후반~1990년대 전반) 29
- 4. 시책전환기 (1990년대 중반 이후) 37

Contents

A Primer on Korean Planning and Policy

Growth Management of the Capital Region

III Growth Management Policy for the Seoul Metropolitan Area

- ● 1. Key Features of Current Policy 54
- ● 2. Readjustment Regions and Regulations 56
- ● 3. Total Volume Control on Factories and Universities 62
- ● 4. Overcrowding Surcharge 66
- ● 5. Differential Tax Treatments and Other Indirect Regulations 68
- ● 6. Green Belt in the Seoul Metropolitan Area 70

IV Evaluation and Future Prospects

- ● 1. Evaluation of Gov't Policies towards the Seoul Metropolitan Area 72
- ● 2. Role of the Seoul Metropolitan Area and Future Policy Prospects 76

V Implications for Developing Countries

- ● 1. Need for Policy towards the Capital Area 84
- ● 2. Measures for Effective Implementation of Policy for the Capital Area 86

Further Readings 90



III 수도권 성장관리 정책수단

- 1. 현재 수도권 정책의 특징과 정책수단 53
- 2. 권역의 설정 및 행위제한 55
- 3. 공장 및 대학 등 총량규제 61
- 4. 과밀부담금 65
- 5. 조세 차등부과 및 여타 간접규제 67
- 6. 수도권의 개발제한구역 69

IV 수도권 정책의 평가와 향후 전망

- 1. 지금까지의 수도권 정책 평가 71
- 2. 수도권의 국가적 역할과 향후 수도권 정책 전망 75

V 개발도상국에 대한 시사점

- 1. 수도권 정책의 필요성 인식 83
- 2. 효율적인 수도권 정책 추진방안 85

더 읽을 거리 91

I. Concentration in the Seoul Metropolitan Area and Government Responses

1. State of Concentration in the Seoul Metropolitan Area

■ Concentration in Seoul Metropolitan Area

The Seoul Metropolitan Area(SMA)¹⁾ policy for addressing the problems arising from concentration in the SMA is now facing a new phase. The concentration in the SMA has given rise to chronic spatial problems starting with the excessive crowding of population in Seoul resulting from Korea's modernization in the 1960s. The policies for the Seoul metropolitan area has undergone a number of great changes: from the policies to curb population concentration in the earlier years to discussions on planning measures with a view to achieving qualitative development in the capital area in recent years. Indeed, the consistent issue and phenomenon behind the scenes of such changes is the deepening concentration in the SMA.

At the end of 2012, the area of the SMA, which covers Seoul, Incheon, and all parts of Gyeonggi Province, amounted to 11,818 km²: 11.8% of the entire national territory of Korea. Meanwhile, 25.72 million people, which corresponds to 49.6% of Korea's total population (51.88 million people, including foreigners) reside in the SMA. Despite many efforts, ranging from the early population control policy to the full-fledged implementation of the SMA policy, the issue of overpopulation in the capital area has continued to deepen.

The concentration in the SMA is regarded as a serious issue in terms of not only population, but also the excessive concentration of core functions. As a result, in terms of production, innovation capacity, finance, monetary, and industrial location, the role of the SMA is critical. The fact alone that half of the GDP and employees in the nation are concentrated in the SMA could be an appropriate for understanding how serious the concentration in Seoul is. Also, in terms of innovation capacity, which is deemed as the indicator for predicting future growth potential, the SMA is even more important as well as in terms of finance and fiscal factors. The number of manufacturing companies and employees in the SMA, accounts for 50.8% and 44.2% respectively in the country.

Moreover, 70.7% of the top 1,000 companies in Korea have their head quarters in the Seoul metropolitan area. Such a concentration in the capital area brings forward the necessity for political intervention. However, since the benefit from the agglomeration economy is substantial, the debate on policies of the SMA has been constantly arising in the form of the conflict between "efficiency" and "equality".

1) Seoul Metropolitan Area refers to the Seoul capital region including Incheon and Gyeonggi province surrounding the capital in Korea.

I. 수도권 집중 실태와 정책 전개과정 개요

1. 수도권 집중 실태와 문제점

■ 수도권 집중의 실태

수도권 집중문제를 다루는 수도권 정책은 현재 새로운 전기를 맞고 있다. 수도권 집중은 1960년대 한국의 근대화에 따른 서울의 급격한 인구집중에서 시작된 오래된 공간문제이다. 초기 서울로의 인구 집중 억제에서 최근 수도권의 질적 발전을 위한 계획적 관리방안 논의에 이르기까지 수도권 정책은 커다란 변화를 겪어 왔다. 그러한 변화 이면에 존재하는 일관된 현상은 바로 수도권 집중의 심화이다. 2012년 말 현재 서울특별시, 인천광역시, 경기도 전역을 포함하는 수도권의 면적은 11,818km²로서 국토 전체 면적의 11.8%를 차지하는 반면, 전국 인구 수 51,881천명(외국인 포함) 중 49.6%에 달하는 25,721천명이 수도권에 거주하고 있다. 초기 대도시 인구억제 시책에서부터 본격적인 수도권 정책의 집행에 이르기까지 많은 노력에도 불구하고 수도권 집중문제는 계속 심화되어 왔다.

수도권 집중은 비단 인구뿐만 아니라 관련된 중추기능의 과도한 집중 측면에서도 심각한 문제로 간주된다. 결과적으로 생산, 혁신역량, 금융·재정, 기업입지 측면에서 수도권의 위상은 매우 높게 나타난다. 전국 GDP 및 종사자 수의 절반이 수도권에 몰려있다는 사실만으로도 수도권 집중의 정도를 짐작할 수 있다. 또한 미래 발전 잠재력을 가늠할 수 있는 지역 내 혁신역량 측면에서 수도권의 위상은 더욱 높게 나타나며, 이는 지역의 부를 나타내는 금융·재정 측면에서도 마찬가지이다. 기업입지 측면에서도 전국대비 제조업 사업체수는 50.8%, 종사자수는 44.2%를 차지한다. 더욱이 한국의 1,000대 기업 중 70.7%가 수도권에 본사를 두고 있어 이러한 집중에 대한 수도권에 대한 정책적 개입 필요성이 제기된다. 그러나 이러한 수도권 집중에 따른 집적경제의 효율성에 따른 이익이 큰 만큼 수도권 정책을 둘러싼 논란은 매년 반복적으로 나타나고 있다.

Figure 1. Trends in Number and Proportion of Population of Seoul Metropolitan Area

(Unit: thousand, %)

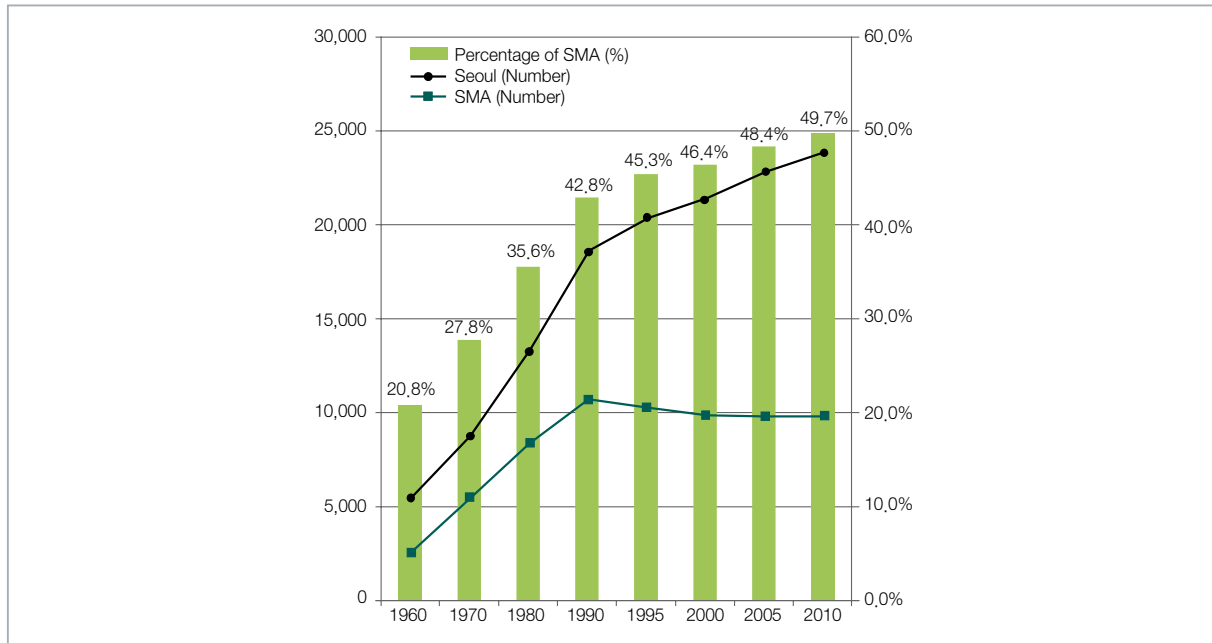


Table 1. Status of Seoul Metropolitan Area

As of 2012

Classification		SMA	Other areas	Proportion of the SMA
Production	GRDP (Billion KRW)	540,421	563,167	49.0%
	The amount of exports (Million US dollar)	173,400	374,191	31.7%
	The number of people employed (Thousand people)	12,372	12,310	50.1%
Innovation capacity	R & D Investment Costs (Billion KRW)	32,061	17,829	64.3%
	The number of registered patents (Case)	47,506	24,471	66.0%
Finance and fiscal factor	Deposit (Billion KRW)	703,179	287,094	71.0%
	Fiscal self-reliance ratio (%)	77.7	36.6	-
Enterprises	The number of manufacturing companies	173,152	167,757	50.8%
	The number of employees in manufacturing companies	1,585,361	2,002,121	44.2%
	The number of companies with the number of employees being 500 or more	975	675	59.1%
	The number of headquarters for the top 1000 companies	707	293	70.7%

Source: Presidential Committee of Regional Development (2013), written based on the source book in 2013 of main statistics of regional development

그림 1. 수도권 인구(천명) 및 비중의 변천

(단위 : 천명, %)

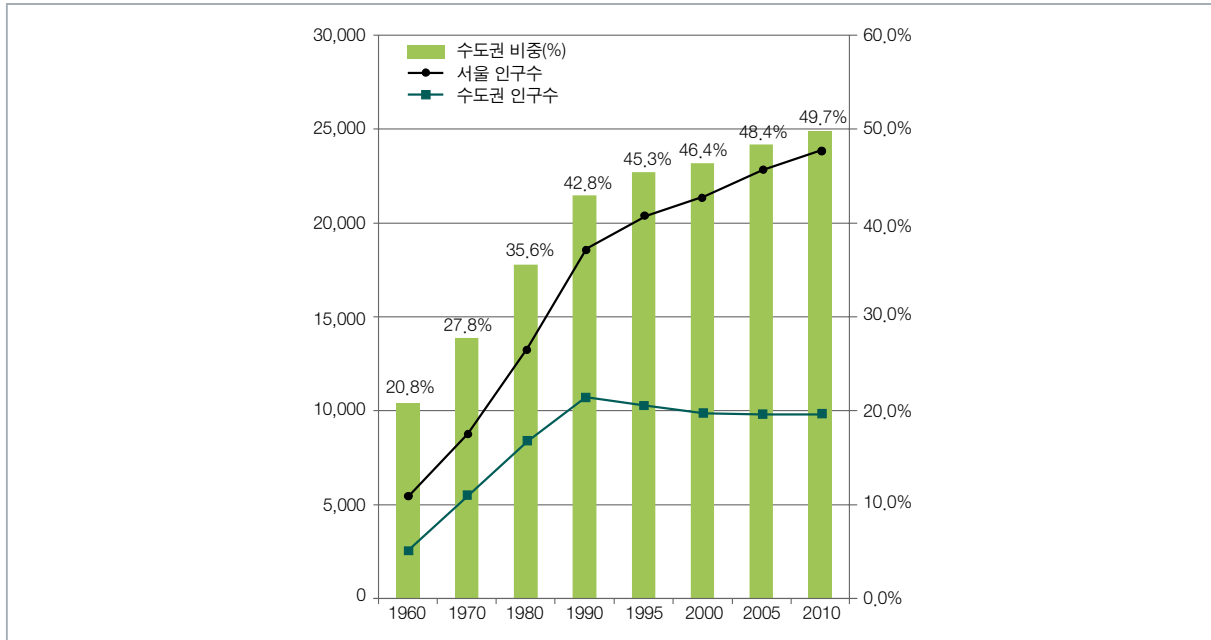


표 1. 수도권의 위상

2012년 기준

구분		수도권	비수도권	전국대비 수도권 비중
생산	GRDP(십억원)	540,421	563,167	49.0%
	수출액(백만달러)	173,400	374,191	31.7%
	취업자수(천명)	12,372	12,310	50.1%
혁신역량	연구개발투자비(십억원)	32,061	17,829	64.3%
	특허등록수(건)	47,506	24,471	66.0%
금융 재정	예금(십억원)	703,179	287,094	71.0%
	재정자립도(%)	77.7	36.6	-
기업	제조업 사업체수(개)	173,152	167,757	50.8%
	제조업 종사자수(명)	1,585,361	2,002,121	44.2%
	500인 이상 사업체수(개)	975	675	59.1%
	1000대 기업본사 수(개)	707	293	70.7%

출처: 지역발전위원회(2013), 2013년 지역발전 주요통계자료집을 토대로 작성함

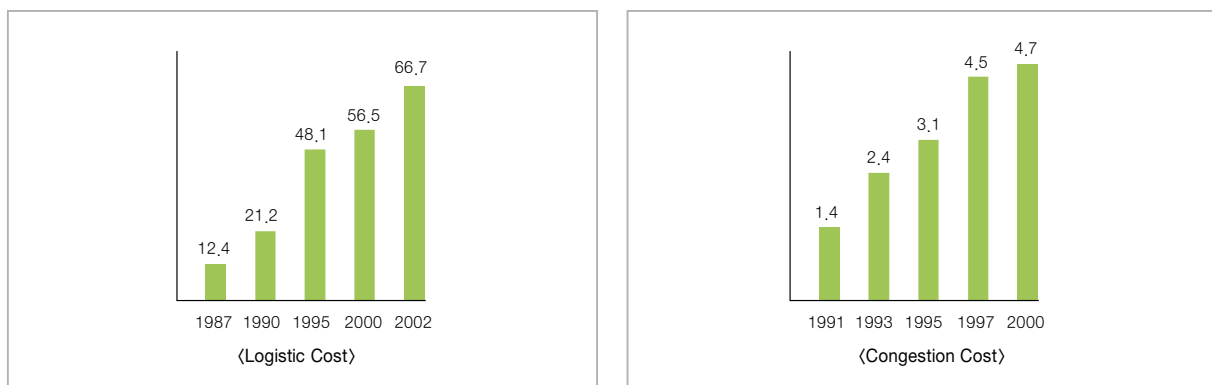
■ Problems Arising from Concentration in Seoul Metropolitan Area

As expected in many other countries around the world, the capital area in Korea also plays a major role as the key region to represent the national competitiveness in the era of global competition. Seoul metropolitan area is, on the other hand, regarded as a problematic region for the deepening inter-regional inequality as it is characterized by its overpopulation and the oversaturation of key functions. It can be said that the focus of policies for the Seoul metropolitan area basically have been in its problems.

The perspective from which the area is a problematic region focuses more on the social and economic costs arising from concentration in the area. It stresses that, in spite of the benefit from the agglomeration economies, there are still countervailing social and economic costs significant enough to reduce the international and domestic competitiveness of the area. The estimation of social costs arising from population concentration in the SMA during the Roh Moo-hyun administration(2003-2008) indicated that traffic congestion, air pollution, and environmental processing cost annually KRW 12.4 trillion, KRW 10.4 trillion, and KRW 4.2 trillion, respectively: it was assessed that the international competitiveness was lower compared to the metropolitan areas in neighboring countries, such as Tokyo or Shanghai, etc., the international competitiveness was lower. In addition, logical costs and traffic congestion costs are on the rise, which can be understood as contributing to making the Seoul metropolitan area less competitive.

Another problem resulting from concentration in the area is the deteriorating inter-regional inequality and rural communities left in ruins. Primarily, the gaps in living standards have widened to a greater degree in accordance with the deepening concentration in the SMA. Most notably, since the Asian financial crisis in 1997, many local companies have gone bankrupt, leading to the collapse of the economic base in rural communities and in turn bringing even more concentration to the SMA, and creating a vicious circle.

Figure 2. Trends of Logistic Costs (Left) and Congestion Costs (Right) in Seoul Metropolitan Area
(Unit: KRW trillion)



Source: Government Information Agency(2003), Special Act on Happiness in Korea, p.10

■ 수도권 집중에 따른 문제점

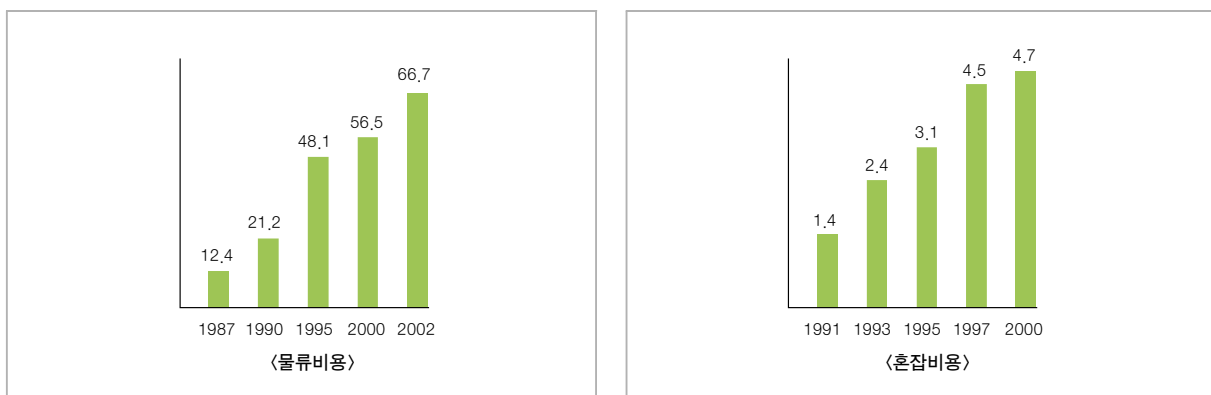
세계의 많은 국가에서 그러하듯이 한국의 수도권도 오늘날 글로벌 경제시대에 국가경쟁력을 선도하는 핵심지역의 역할을 수행하고 있다. 그러나 다른 한편으로 수도권은 과도한 인구 및 기능의 집중으로 지역 간 불균형을 심화시키는 문제지역으로 간주되기도 한다. 수도권의 이러한 양면성에 비추어 볼 때, 한국의 수도권 정책의 기초는 기본적으로 후자의 인식을 더 많이 따라왔다고 볼 수 있다.

수도권을 문제지역으로 바라보는 입장은 우선 수도권 집중에 따른 사회경제적 비용을 강조한다. 집적의 이익도 존재하지만 이제는 그에 못지않게 수도권의 대내외 경쟁력을 잠식할 정도로 사회경제적 비용이 상당하다고 주장한다. 참여정부시절 수도권의 집중에 따른 사회적 비용 추계를 보면, 연간 교통혼잡 12조4천억, 대기오염 10조4천억, 환경처리 4조2천억 등의 비용 발생으로 동경, 상하이 등 인근 국가의 대도시권보다 국제경쟁력에서 뒤쳐지고 있는 것으로 평가되었다. 또한 혼잡으로 인한 물류비용 및 교통혼잡비용도 지속적으로 증가하여 수도권의 경쟁력을 약화시키는 것으로 이해되고 있다.

수도권 집중에 따른 또 다른 문제점은 바로 지역 간 격차의 심화 및 지방의 몰락이다. 수도권 집중에 따라 일차적으로 생활격차가 크게 확대되었으며, 특히 외환위기 이후 많은 지방기업들이 문을 닫으면서 지방의 경제기반조차 붕괴되어 다시금 수도권 집중을 강화하는 악순환이 나타나고 있다.

그림 2. 수도권 물류비용(좌) 및 혼잡비용(우) 추이

(단위: 조원)



출처: 국정홍보처(2003), 대한민국 행복특별법, p.10

Accordingly, human resources in local communities are flowing out, and even the local governments responsible for addressing this issue are trapped in the restrictions of local self-governing systems, which have made them incapable of performing their duties. So, the inter-regional gaps are ever widening and local communities are falling to ruin at an accelerated pace.

Lastly, the density of SMA brings about problems that hinder the political and social integrity of the region, so as to cause intermittent splits in public opinion. This becomes the background for many issues on policies for the SMA, which range from debates about regulations on the SMA to discussions about seeking the way of mutual development between the SMA and local regions. As such debates easily turned to political issues, it has become more difficult to draw more realistic alternatives and options.



그에 따라 지방의 인재유출이 더욱 심각하게 나타나고 있으며, 이러한 문제점을 개선해야 하는 지방정부마저 형식적인 지방자치의 굴레에 묶여 제 구실을 못함으로써 지역격차의 확대와 지방의 몰락을 더욱 악화시키고 있다.

끝으로 수도권 집중은 때때로 국론의 분열을 초래할 정도로 정치적 및 사회적 통합성을 저해하는 문제를 야기하고 있다. 이는 수도권 규제를 둘러싼 논쟁에서부터 수도권-지방 상생방안 모색에 대한 검토까지 다양한 수도권 정책의 이슈가 사회와 언론의 상당한 주목을 받는 배경이 된다. 또한 이러한 문제점으로 인해 결국 수도권 관련 이슈가 정치화되면서 보다 합리적인 대안 모색과 선택을 저해하는 결과를 초래하고 있다.

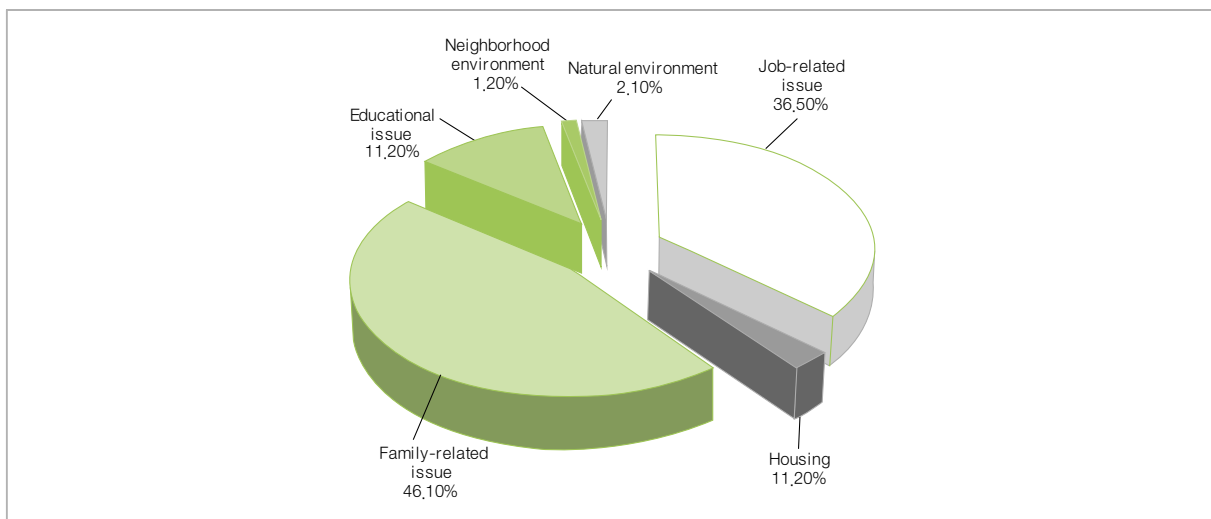


2. Causes of Concentration in the Seoul Metropolitan Area

The causes for concentration in the SMA have various and complex aspects, and are interrelated and intertwined at the same time. First, one of the most remarkable reasons is the competitiveness of the area based on the agglomeration economy, which can be understood as economic efficiency. As a result, the SMA has always played a role as the key region for industries and employment in Korea. Historically, the area has had superior conditions for economic activities and technical development; its innovation capacity, which may function as a growth engine, is higher than in other areas. In terms of economic efficiency, the area is the most attractive region for investors, as well as a place to enjoy the agglomeration effects that can be maximized.

Second, another reason for concentration in the SMA is a political factor, which is related to state-dominated industrialization in Korea. In the authoritative governments and centralized political structures, the power of the country has made decisions exclusively in allocating social resources; as Korea has undergone a state-led modernization, the population and functions have been accumulating more and more in the SMA, the heart of the power. As a result, the area showed a serious clustering in core administrative functions in the public sectors, which in turn has led to policy-making in a rather radical form, with the measure of transferring the central government and the public institutions to non-capital area.

Figure 3. Reasons for Move-in to Seoul Metropolitan Area



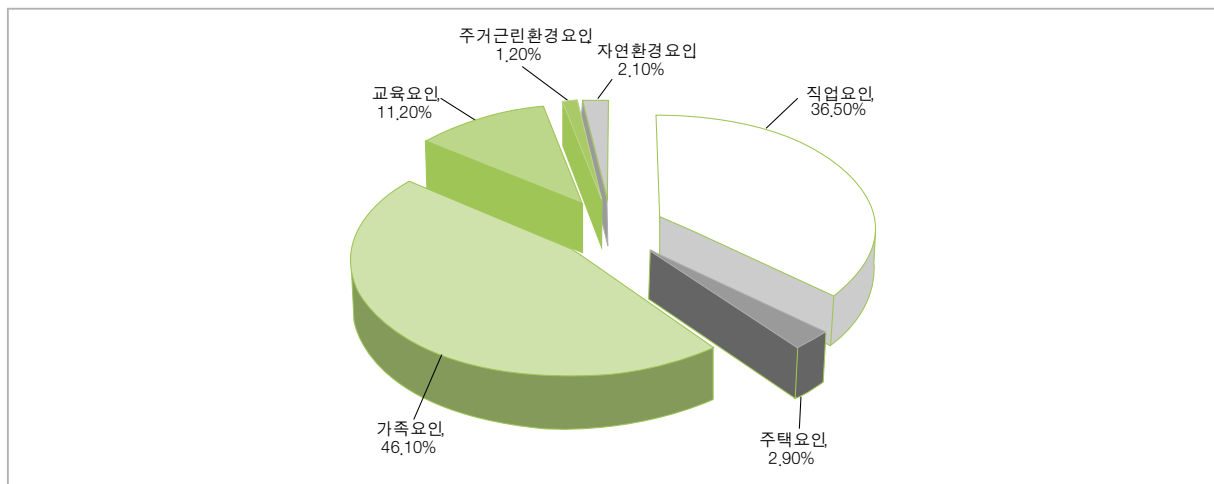
Source: Re-edited based on the table on p.415 in Theory of New Regional Development by Kim, Yong-woong et al. (2009).

2. 수도권 집중의 원인

수도권 집중의 원인은 다양하고 복합적인 측면을 지니면서도 서로 연계되어 작용한다. 첫째, 무엇보다도 뚜렷한 요인은 경제적 효율성으로 이해되는 집적 이익에 기초한 수도권의 경쟁력이다. 그 결과 수도권은 항상 한국의 산업 및 고용의 핵심지역으로서 역할을 수행해 왔다. 수도권은 역사적으로 다른 지역에 비해 월등한 경제활동 및 기술개발 여건을 갖고 있으며, 지역 내 성장동력으로 작용하는 혁신역량도 더 높은 곳이다. 경제적 효율성 측면에서 수도권은 가장 매력적인 투자처이면서도 집적효과를 최대한 향유할 수 있는 곳이기도 하다.

둘째, 수도권 집중의 또 다른 요인은 한국의 국가주도형 산업화와 연관된 정치적 요인이다. 권위주의적 정부와 중앙집권적인 정치체제 속에서 국가권력은 사회적 자원의 배분을 독점적으로 결정하였고, 국가주도형 근대화과정을 거치면서 권력의 중심지인 수도권으로 인구와 기능의 집중이 더욱 심화되었던 것이다. 그 결과 수도권은 민간부문뿐만 아니라 공공부문의 중추관리기능도 심각한 집중현상을 나타내고 있으며, 이는 결국 참여정부 시절 중앙부처 및 공공기관의 이전이라는 다소 급진적인 균형발전 정책의 입안을 초래하게 되었다.

그림 3. 수도권 전입요인



출처: 김용웅외(2009), 신지역발전론, p.415의 표를 토대로 재작성함

Third, the social and cultural factors are important in explaining consolidation in the capital area. Empirically, migration to Seoul has been recognized as the channel offering opportunities for a better social status in Korean society. The better living and cultural standards have strengthened orientation towards Seoul in the minds of people from a socio-psychological perspective over the years. Such a social and cultural background is regarded as a factor causing ongoing concentration in the SMA. Particularly, in 2001, one of the most conspicuous causes for moves to the SMA was the family factor, which turns out to be more important than job-related issues. This clearly shows that people tend to move in search of success for their families.

Lastly, among the causes by which to explain concentration in the SMA is the political factor. Even though, some may argue that policies have had effects on the area to some extent, mostly of them criticize the policies to date for having been far from effective, as they have failed to meet the goal of acting as an ultimate solution to the causes of concentration.

3. History of Seoul Metropolitan Area Policy

The policies for the SMA were introduced to deal with population concentration in Seoul at the time, as economic development started in earnest in the early 1960s; the Scheme for Controlling Population Concentration in the Metropolitan Areas in 1964 was the first and most representative policy for the SMA. However, policies on the area in the 1960s had only a subtle effect because it was a period of forming awareness in controlling influx to Seoul, so there was no substantial political intervention. As the implementation of policies for economic development progressed rapidly after the 1960s, it underwent a so-called Compressed Industrialization. Such an industrialization process triggered prompt rapid urbanization and especially a rapid migration to metropolitan areas. Accordingly, from the 1970s on, the administration introduced the 1st Comprehensive National Territorial Development Plan (1972-1981), which aimed at the efficient management of the entire national territory, as accompanied by the economic development plan. Moreover, the government pushed ahead with various policy measures including Primary Guideline for Controlling Population Concentration in the Seoul Metropolitan Area (1970), intended to disperse population in metropolitan areas, etc.

셋째, 수도권 집중을 설명함에 있어 사회문화적 요인도 중요하게 작용한다. 경험적으로 서울로의 이주는 사회적 신분상승을 위한 기회 창구의 역할을 수행해 왔다. 수도권의 보다 나은 생활 및 문화여건은 오랜 시간을 거치면서 사회심리학적으로 국민들의 마음속에 서울지향성을 더욱 강화시켜 왔다. 이러한 사회문화적 배경은 지속적인 수도권 집중을 야기한 요인으로 간주된다. 특히 2001년 수도권 전입요인 중 가장 탁월한 것은 가족요인으로서 직업요인보다 중요한 것으로 나타났는데, 이는 가족의 성공을 따라 이주하려는 속성을 그대로 보여주는 것이다.

끝으로 수도권 집중을 설명하는 요인에는 정책적 요인이 있다. 비록 제한적이거나 수도권 정책의 효과를 강조하는 주장도 있지만, 대체로 그동안 이루어져 온 수도권 정책이 집중의 원인에 대한 근본적인 처방과 거리가 멀어서 수도권 집중문제를 효과적으로 다루지 못했다는 평가를 받고 있는 것도 사실이다.

3. 수도권 정책 변천사 개요

한국의 수도권 정책은 1960년대 초반 경제개발이 본격적으로 시작되면서 당시 수도 서울로의 인구집중 문제를 다루기 위해 도입되었는데, 1964년 「대도시 인구집중 방지책」이 최초이자 대표적인 수도권 정책에 해당한다. 그러나 1960년대 수도권 정책은 서울로의 인구억제에 대한 문제인식 형성의 시기일 뿐 실질적인 정책 개입은 미미하였다.

1960년대 이후 한국의 경제개발정책이 빠르게 진행되면서 소위 압축적 산업화의 시기를 겪게 되었다. 그러한 산업화 과정은 필연적으로 급격한 도시화, 특히 대도시로의 빠른 인구이동을 촉발하였다. 그에 따라 정부는 1970년대에 들어서 경제개발계획과 병행하여 국토의 효율적 관리를 위한 제1차 국토종합개발계획(1972~1981)을 도입했을 뿐만 아니라 「수도권 인구과밀 억제에 관한 기본지침(1970)」 및 다양한 대도시 인구분산시책 등 수도권 인구억제를 위한 본격적인 시책을 추진하였다.

Table 2. Changes in Seoul Metropolitan Area Policy

Stage of implementation	Year	Name of policy measures	Responsible organization
Period of problem recognition	1964	Measures against the concentration of populations in metropolitan cities	Ministry of Construction
	1969	Measures for adjusting the policy measures and populations in metropolitan cities	Minister without portfolio
Period of policy formation	1970	The primary guideline for controlling overpopulation in the Seoul metropolitan area	Ministry of Construction
	1970	The design of the 1 st National Territorial Comprehensive Plan (1972-1981) and the Seoul metropolitan area	Ministry of Construction
	1971	Development-restricted Area System	Ministry of Construction
	1972	The policy measure for dispersing populations in metropolitan areas	The Presidential Secretariat
	1973	The scheme for dispersing populations in metropolitan areas	The Economic Planning Board (EPB)
	1975	Population deconcentration plan in Seoul	City of Seoul
Period of readjustment implementation	1977	The primary plan for relocating the population in the Seoul metropolitan area	Minister without portfolio
	1981	The 2 nd National Territorial Comprehensive Plan (1982-1991)	Ministry of Construction
	1982	Plan for regulation on large-scale buildings and government buildings within the Seoul metropolitan area	"
	1982	The enactment of Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act	"
	1984	Master Plan for Seoul Metropolitan Area Readjustment (1984-1996)	"
	1991	The 3 rd National Territorial Comprehensive Plan (1992-2001)	"
Period of policy measures transition	1994	Complete amendment to the Enforcement Decree of the Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act	Ministry of Construction and Transportation
	1997	The 2 nd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan (1997-2011)	"
	1998	Amendment of the Enforcement Decree of the Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act	"
	2000	The 4 th National Territorial Comprehensive Plan (2000-2020)	"
	2001	Amendment of the Enforcement Decree of the Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act	"
	2002	Amendment of the Enforcement Decree of the Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act	"
	2004	Amendment of the Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act and the Enforcement Decree	"
	2005	Amendment of the Enforcement Decree of the Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act	"
	2005	Revised Plan of the 4 th National Territorial Comprehensive Plan	"
	2006	The 3 rd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan (2006-2020)	"
	2006	Amendment of the Enforcement Decree of the Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act	"
	2009	Amendment of the Enforcement Decree of the Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act	Ministry of Land, Transport, and Maritime Affairs
	2011	Amendment of the Enforcement Decree of the Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act	"

Source: Adapted from the Ministry of National Land and Transportation(2013), Annual Report in 2013 on national land use and planning, p.66

표 2. 수도권 정책의 변천

추진단계	연도	시책명	주관
문제인식기	1964	대도시 인구집중 방지책	건설부
	1969	대도시 인구 및 시책의 조정대책	무임소장관
시책형성기	1970	수도권인구과밀억제에 관한 기본지침	건설부
	1970	제1차 국토종합개발계획(1972-1981) 및 수도권 구상	건설부
	1971	개발제한구역제도	건설부
	1972	대도시 인구분산시책	대통령비서실
	1973	대도시 인구분산책	경제기획원
	1975	서울시 인구소산계획	서울시
정비추진기	1977	수도권 인구재배치 기본계획	무임소장관
	1981	제2차 국토종합개발계획(1982-1991)	건설부
	1982	수도권 내 공공청사 및 대규모 건축물 규제계획	"
	1982	수도권정비계획법 제정	"
	1984	수도권정비계획 기본계획(1984-1996)	"
	1991	제3차 국토종합개발계획(1992-2001)	"
시책전환기	1994	수도권정비계획법 및 시행령 전면개정	건설교통부
	1997	제2차 수도권정비계획(1997-2011)	"
	1998	수도권정비계획법시행령 개정	"
	2000	제4차 국토종합계획(2000-2020)	"
	2001	수도권정비계획법시행령 개정	"
	2002	수도권정비계획법시행령 개정	"
	2004	수도권정비계획법 및 시행령 개정	"
	2005	수도권정비계획법시행령 개정	"
	2005	제4차 국토종합계획 수정계획	"
	2006	제3차 수도권정비계획(2006-2020)	"
	2006	수도권정비계획법시행령 개정	"
	2009	수도권정비계획법시행령 개정	국토해양부
	2011	수도권정비계획법시행령 개정	"

출처: 국토교통부(2013), 2013년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서, p.66를 수정함

Through the period of forming policy measures for the SMA in the early 1970s, the introduction of the Master Plan for Population Relocation in the Seoul Metropolitan Area marked the beginning of a period of implementing the readjustment of the Seoul metropolitan area in earnest. This master plan has been assessed as the matrix of a Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan for the future. During the period of implementation, up until the mid 1990s, the 2nd Comprehensive National Territorial Plan, which fully pursued balanced development for the national territory, was put in place. Notably, the enactment of the Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act in 1982 and the establishment of the 1st Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan in 1984 paved the way for the institutional foundation of full-scale policies for the SMA. The Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act in 1982 stipulated: “This act aims at the balanced development of the national territory and the orderly readjustment of the Seoul metropolitan area by stipulating the requirements for the establishment and implementation of the comprehensive plans for the readjustment of the Seoul metropolitan area to promote the appropriate allocation of the highly concentrated population and industry in the area.” It was characterized by the fact that the issues of the capital area were considered not just as those limited to the area itself but as spatial affairs on the national level, which should be resolved for the balanced development of the national territory.

In the mid 1990s, it became necessary to change policies for the SMA in order to cope with the failure of the 1st Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan, the establishment of the WTO and Korea’s OECD membership, the change in international and domestic conditions such as the formation of metropolitan areas, etc., and the necessity for enhancing competitiveness in the SMA. Accordingly, the Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan was completely amended in 1994, based on which the 2nd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan (1997-2011) and the 3rd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan (2006-2020) were implemented: a period of transition of policies has followed until now.

As stated thus far, the introduction of policies for the SMA started with the control of crowding in metropolitan areas around Seoul and developed into a response to the expansion of concentration to wider areas, eventually becoming the most representative spatial policy in Korea, facilitating readjustment within the SMA and balanced development over the national territory.

이러한 1970년대 전반의 수도권 시책형성기를 거치면서 1977년 「수도권 인구재배치 기본계획」의 도입은 본격적인 수도권 정비추진기를 열게 되었다. 본 기본계획은 향후 수도권정비계획의 모태가 되는 것으로 평가받고 있다. 1990년대 중반까지 진행된 정비추진기 동안에 국토의 균형발전을 본격적으로 추구한 제2차 국토종합개발계획이 추진되었고, 특히 1982년 「수도권정비계획법」의 제정과 1984년 제1차 수도권정비계획 수립 등을 통해 본격적인 수도권 정책을 위한 제도적 토대를 마련하였다. 1982년 수도권정비계획법은 “이 법은 수도권의 정비에 관한 종합적인 계획의 수립과 시행에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 수도권에 과도하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 유도하여 수도권의 질서 있는 정비와 국토의 균형 있는 발전을 기함을 목적으로 한다”고 명시하였다. 수도권의 문제를 수도권만의 문제로 보기보다는 국토의 균형발전을 위해서 해결되어야 하는 국가차원의 공간문제로 접근했다는 점이 특징이다.

1990년대 중반 제1차 수도권정비계획의 실패에 대한 대응, WTO체제 출범, OECD 가입 등 세계화·개방화의 도래 및 광역대도시권 형성 등 대내외 여건의 변화, 수도권 경쟁력 제고의 필요성 등에 따라 수도권정책의 전환이 필요하게 되었다. 이에 따라 1994년 수도권정비계획법이 전면 개정되었고, 이를 토대로 제2차 수도권정비계획(1997~2011) 및 제3차 수도권정비계획(2006~2020) 등이 추진되면서 오늘날까지 시책전환기를 형성하고 있다.

이상과 같이 수도권 정책의 도입은 서울 중심의 대도시 집중억제에서 출발하여 집중의 광역화에 대한 대응으로 발전하였고, 결국 수도권 내 정비와 국토의 균형발전을 도모하는 한국의 대표적인 공간정책으로 자리매김하였다.

II. Development of Seoul Metropolitan Area Policy

1. Problem Recognition (1960s)

The focus of policies for the SMA in the 1960s was on the control of centralization in metropolitan cities. The rapid urbanization of Seoul through the process of modernization brought about social and spatial issues such as the deficiency of housing and urban infrastructure, etc., as well as security and military issues due to the concentration of population and core administrative functions, amid the confrontation between the two Koreas (North and South). The Scheme for Controlling Population Concentration in Metropolitan Areas, which was introduced in 1964, was the first policy for the SMA. This policy measure included details on issues such as the harmful effects of overpopulation in metropolitan areas and adequate schemes to handle them, etc. The contents of the schemes by aspect are mainly concerned with the following:

- In political terms, “To transfer government buildings having little to do with metropolitan areas to other regions with consideration for political interest”
- In economic terms, “To prevent farmers from abandoning the agricultural industry by actively expanding the reclamation of farmland and to encourage the urban poor to move to farming villages”
- In social terms, “To actively push ahead with attracting companies for promoting employment intermediation in new industrial cities in an attempt to provide assistance to the urban poor and the unemployed”
- In administrative terms, “To push ahead with the amendment of relevant laws or acts regarding the resident registration system as a means to prevent populations from flowing to metropolitan areas”

Finally, the scheme for controlling population concentration in metropolitan areas, which is regarded as the first policy for the SMA, primarily was intended to deal with the population issues in Seoul. However, at least nominally, it covered all kinds of metropolitan areas. Afterwards, the administration introduced the Adjustment scheme of population and facilities in metropolitan areas (1969) to adopt some policy measures focusing on controlling population densities in metropolitan areas. However, substantial efforts could scarcely be found to secure the effects of the measures for controlling populations in the midst of implementing the economic development plans.

Ⅱ. 수도권 정책 및 계획체계와 전개과정

1. 문제인식기 (1960년대)

1960년대 수도권 정책의 기조는 대도시 집중억제에 놓여 있었다. 근대화에 따른 서울의 급속한 도시화는 주택 및 도시기반시설의 부족 등 사회공간적인 문제와 함께 남북한 대치상황 속에서 인구와 중추관리기능의 집중에 따른 안보 및 군사적 측면의 문제를 야기하였다. 1964년 도입된 「대도시 인구집중 방지책」은 최초의 수도권 정책이다. 본 시책은 대도시로의 인구집중과 폐해 및 그에 따르는 대책 등에 대한 내용을 담고 있다. 대책의 분야별 주요 내용은 다음과 같다.

- 정치적으로 “대도시와 관계가 적은 관공서는 정치적으로 타 지방으로 이전”
- 경제적으로 “농토개간을 적극적으로 확장하여 농민들의 이농을 방지하고 도시영세민들로 하여금 농촌에 이주”
- 사회적으로 “도시영세 실업자의 구호대책으로 신산업도시에 대한 취업알선 유치를 적극 추진”
- 행정적으로 “대도시의 인구유입을 방지하기 위한 적극적인 수단으로 주민등록제와 관계되는 법을 개정 추진”

결국 최초의 수도권 정책으로 간주되는 대도시 인구집중 방지책은 우선적으로 서울을 대상으로 인구집중의 억제를 도모했지만, 명목적으로는 대도시 인구집중 방지책으로 칭하였다는 특징을 갖는다. 이후에도 정부는 「대도시 인구 및 시설의 조정대책(1969)」을 도입하는 등 대도시 집중억제에 초점을 둔 시책을 도입했지만, 경제개발계획의 본격적인 추진 속에서 인구억제시책의 효과를 담보할 수 있는 실질적인 추진은 미미하였다.

2. Policy Formation (early 1970s)

Even in the 1970s, the fundamental keynote of policies for the Seoul metropolitan area was controlling overpopulation of metropolitan areas. The implementation of economic development policies, which started in the 1960s, worsened the problem of overpopulation in existing metropolitan areas, so that political measures against crowding in metropolitan areas, mainly in Seoul, began to be outlined more concretely.

The Korean government introduced many different kinds of policies for regulating population, such as the Primary Guideline for Controlling Population Concentration in the Seoul Metropolitan Area (1970), the Development-restricted Areas System (1971), the Scheme for Population Deconcentration in the Metropolitan Area (1973),¹⁾ and the 「Population Deconcentration Plan in the Metropolitan Area (1975),」²⁾ etc. In addition, with the formulation of the 1st Comprehensive National Territory Development Plan established in 1970, it also prepared the conception of the plan for Seoul metropolitan area.

Among the many different political measures during its period, the development-restricted areas system(“green belt area”, hereafter), to this day, has a significant meaning in having an effect on the Seoul metropolitan area, both directly and indirectly. The system was introduced as a means to prevent the urban sprawl of Seoul, preserve the natural environment surrounding cities, and respond to security originated from the concentration.

The system was developed to designate one of the specific areas as prescribed in the Urban Planning Act, which regulates all kinds of activities for development in green areas around the cities. In other words, the green belt areas set the boundary of Seoul with a view to preventing the excessive concentration of population and the uncontrolled urban sprawl.

The green belt areas in the SMA were designated from 1971 to 1976 throughout the 46 local governments in Seoul, Incheon, and Gyeonggi. The total area of regions was 1,566.8 km². That accounted for 29% of the total area of nationwide green belt areas and was 2.3 times as large as the area of Seoul.

At the initial stage, the ring-shaped green belt areas around Seoul were strictly protected to control development: however, from 1998 on, the designation of regions was continually cancelled, while they are still kept intact. It is evaluated as not having a significant effect on concentration in the SMA because the new districts could developed in regions not designated as green belt area and urban sprawl occurred in a frog leaping pattern. the growth of cities in the capital area went on beyond these regions. A number of policies during the period of policy formation, including the green belt system, have significance in terms that they are understood as a serious political intervention in the overcrowding issues of SMA, especially in Seoul itself. However, most of the political measures, except for the green belt system, do not have remarkable institutional bases, which end up as temporary measures without achieving the planned objectives.

2. 시책형성기 (1970년대 전반)

1970년대에 접어들면서도 수도권정책의 근본 기조는 대도시 과밀억제이었다. 1960년대 시작된 경제개발정책의 추진이 기존 대도시 과밀문제를 더욱 심각하게 만들면서 서울을 중심으로 수도권 과밀억제를 위한 시책이 구체적으로 형성되기 시작하였다.

한국정부는 「수도권 인구과밀 억제에 관한 기본지침(1970)」, 「개발제한구역제도(1971)」, 「대도시 인구분산책(1973)」, 「대도시 인구소산계획(1975)」 등 다양한 인구억제 정책을 발표 시행하였다. 아울러 1970년 제1차 국토종합개발계획을 세우면서 수도권 구상도 함께 마련하기도 하였다.

시책형성기에 해당하는 여러 시책 중 오늘날까지도 직간접적으로 수도권 정책으로서 중요한 의의를 갖는 것은 개발제한구역제도이다. 서울을 중심으로 도시의 평면적 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하면서 인구집중에 따른 안보상의 문제에 대응하는 정책적 실천수단으로서 개발제한구역제도가 도입되었다.

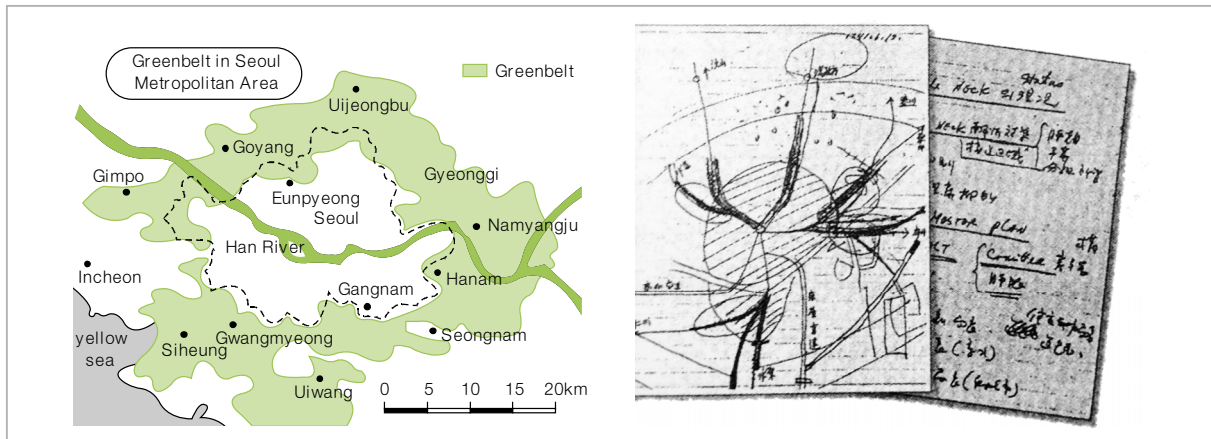
이 제도는 도시 주변 일부 녹지를 대상으로 각종 개발행위를 규제하는 도시계획법 상 용도지역 중 하나를 지정하는 것이다. 다시 말해, 수도권의 개발제한구역은 서울 도시구역의 한계를 설정하여 지나친 인구집중과 도시의 무분별한 외연적 확산을 막기 위함이었다.

수도권 개발제한구역은 1971년부터 1976년까지 서울, 인천, 경기 지역 내 46개 자치단체에 걸쳐 1,566.8km²가 지정되었다. 이는 전국 개발제한구역의 29%에 해당하며, 당시 서울시 면적의 2.3배에 달하였다.

서울을 둘러싼 환상형의 개발제한구역은 초기 엄격히 지켜지면서 개발을 억제해 왔지만 1998년 이후부터 지속적으로 해제되면서도 명맥을 유지하고 있다. 개발제한구역으로 지정되지 않는 지역 내 신시가지 개발이 이루어질 여지가 있었다는 점과 함께 구역을 넘어 수도권의 도시성장이 계속되었다는 점에 비추어 수도권 내 인구집중에는 커다란 영향을 미치지 못한 것으로 평가되고 있다.

개발제한구역제도를 중심으로 한 수도권 시책형성기의 각종 정책들은 서울을 중심으로 수도권 과밀문제에 대한 본격적인 정책적 개입이라는 측면에서 의의를 가진다. 그러나 개발제한구역제도를 제외한 대부분의 시책들은 여전히 뚜렷한 제도적 기반을 갖추지 못한 채 단발성의 시책으로 추진됨으로써 본래의 정책목적을 달성하는데 한계를 갖게 되었다.

Figure 4. Green Belt around Seoul Metropolitan Area & Concept Drawing



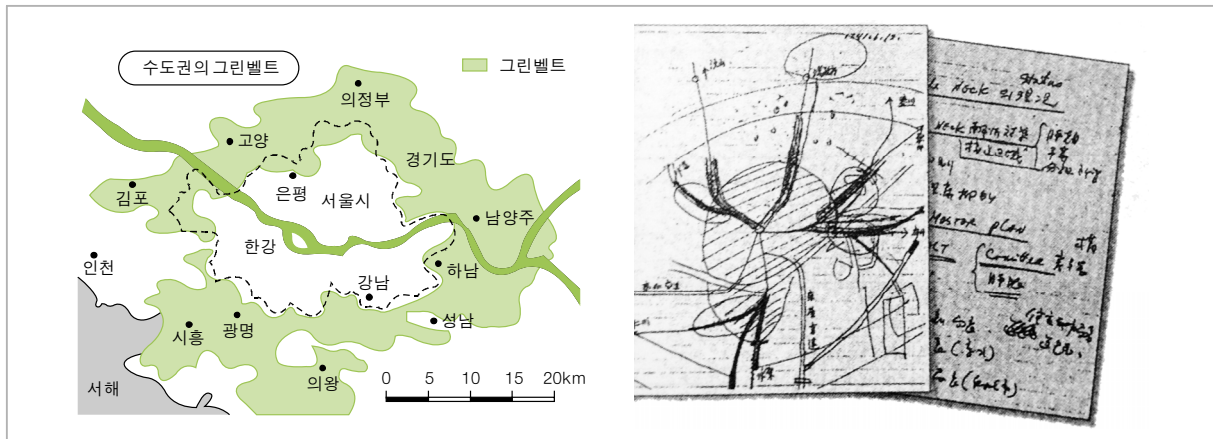
3. Readjustment Implementation (from late 1970s to early 1990s)

■ Policy Measures before Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan

The substantial policy measures for the SMA started to be implemented in earnest in the late 1970s. In this respect, the Master Plan for Population Relocation in the Seoul Metropolitan Area established in 1977, was an essential policy measure because it laid the basis for readjusting the SMA. The applicable period of the master plan was between 1977 and 1986 and the contents included 101 measures in the five areas. The main contents are as follows:

- Regulations on constructing new factories or expanding existing installations within the SMA and the relocation of buildings
- To prepare the conditions for accommodating populations within the southern regions of the SMA
- Educational policy measures
- To transfer power and authority, as well as support measures in the readjustment of the SMA, through a variety of taxes, or financing, etc.

그림 4. 수도권 개발제한구역 및 박정희대통령 관련 메모



출처: 권용우외(2013), 그린벨트, p.61에서 재인용

3. 정비추진기 (1970년대 후반~1990년대 전반)

■ 수도권정비계획 이전의 시책

실질적인 수도권 시책의 추진은 1970년대 후반에 이르러 본격적으로 이루어지게 되었다. 1977년에 수립된 「수도권 인구재배치 기본계획」은 이러한 맥락에서 현재 수도권정비계획의 토대가 되는 중요한 시책이다. 본 계획은 1977~1986년의 계획기간을 설정하고 내용면에서도 5개 부문 101개 시책을 마련하였다. 주요 내용은 다음과 같다.

- 수도권 내 공장의 신·증설 규제와 이전
- 수도권 남부지역 내 인구 수용여건 조성
- 교육시책
- 수도권 정비 및 각종 조세, 금융 등 지원시책과 권한 이양

As the scheme to lay the foundation for policies of the SMA in the future, the master plan is evaluated as having the clear objectives and the appropriate political means for inter-regional population relocation. However, immediately after its establishment, it was nullified amid a turmoil occurring from the convulsion of the political situation.

Until the 1970s, various policies for the SMA tended to be implemented in haste by the president's will rather than by exact legal grounds. So the policies were hardly practical. Moreover, without a pan-departmental authority, the control measures against the concentration in the SMA could not be effective. Finally, the population in Seoul rose sharply from 5.53 million in 1970 to 8.35 million people in 1980. Accordingly, the administration enacted the Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act (1982) to establish efficiency in implementing policies for the SMA with the institutional readjustment with a view to carrying out policies for the SMA more systematically.

■ Overview of Formulation of 1st Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan

● Background

In the 1980s, the problem of concentration became remarkable not only in population but in many other areas such as industry, education, or financial and fiscal affairs, etc. Accordingly, the 1st Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan made in order to address the security issues arising from the concentrated populations as well as urban problems such as the deficiency of infrastructure in Seoul. One of its most remarkable characteristics was the transition that was regarded as the main cause for widening disparity between regions.

● Region Designation and Basic Strategies

The 1st Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan divides the area into 5 regions: ① relocation promotion region, ② restricted readjustment region, ③ development-inducing region, ④ nature preservation region, and ⑤ development reservation region. For each region, fundamental strategies for readjustment were suggested, which include intensive regulations, overcrowding control, attraction of people and industries, the preservation of the Han River, and specialized development respectively. Accordingly, the administration promoted the transfer of population and functions concentrated in the Relocation Promotion Region to the Development-inducing Region or local communities, and dispersed and allocated population and industry in an appropriate manner, depending on their characteristics, with a view to controlling concentration.

향후 수도권 정책의 토대를 마련한 계획으로서 지역 간 인구재배치의 명확한 목표설정과 정책수단을 담고 있는 것으로 평가되지만, 계획수립 직후 제3 공화국의 붕괴와 정치적 격변기를 거치면서 백지화되고 말았다.

1970년대까지 다양한 수도권 정책은 뚜렷한 법적 근거를 갖추지 못한 채, 대통령의 지시 등에 따라 급조되는 측면이 강했기 때문에 정책의 실천력이 미약했다. 뿐만 아니라, 본질적으로 범부처적인 성격을 지닌 전담부처 없이 수도권 집중 억제 시책은 뚜렷한 성과를 거두지 못하였다. 결국 1970년대를 지나면서 서울의 인구는 1970년 553만 명에서 1980년 835만 명으로 급속히 증가하였다. 이에 따라 정부는 수도권정비계획법(1982)을 제정하여 체계적인 수도권 정책 추진을 위한 제도적 정비와 함께 정책집행의 효율성을 도모하게 되었다.

■ 제1차 수도권정비계획의 수립 개요

● 계획수립 배경

1980년대에 들어 인구뿐만 아니라 산업, 교육, 재정 등 많은 분야에 걸쳐 수도권 집중문제가 심화되었다. 이에 따라 제1차 수도권정비계획은 서울의 기반시설 부족 등 도시문제와 인구집중에 따른 안보문제를 동시에 해결하기 위하여 입안되었다. 두드러진 특징 중 하나는 기존의 대도시 성장억제 시책에서 수도권을 지역격차 확대 원인으로 간주하는 시책으로 전환되었다는 점이다.

● 수도권 내 정비권역의 설정 및 정비방안

제1차 수도권정비계획은 수도권을 ①이전촉진권역, ②제한정비권역, ③개발유도권역, ④자연보전권역, ⑤개발유보권역 등 5대 권역으로 구분하고, 그 각각의 권역에 대해 집중규제, 과밀억제, 인구·산업유치, 한강보전, 특수개발 등의 정비 기본전략을 제시하였다. 따라서 정부는 이전촉진권역 내 집중되어 있는 인구 및 기능을 개발유도권역 또는 지방으로 이전을 촉진시키고, 여타 권역에 대해서는 특성에 따라 인구와 산업을 적절히 분산 배치시키면서 집중을 억제하는 정책을 추진하였다.

■ Main Contents of 1st Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan

● Objectives and Strategies

The primary objective of readjusting the Seoul metropolitan area was projected to “promote the balanced development of national territory through the control of the excessive concentration of population and industries on the SMA and the selective dispersion of functions”. The detailed goals in order to achieve the objectives are as follows:

- ① To maintain only the core functions in Seoul while strictly controlling the attraction of industries which may cause potential population growth in the area
- ② To form multi-core metropolitan living zones by sharing the functions between cities within the SMA
- ③ To establish a system for use over wide areas by readjusting the infrastructures such as traffic, water use, and entertainment facilities, etc.
- ④ To prevent pollution in the Han River water system and to secure comfortable green spaces
- ⑤ To respond to the change of concepts in national security and vulnerability in terms of defense strategies

The administration classified the Seoul metropolitan area into regions including all parts of Seoul, Incheon, and Gyeonggi and stipulated the planned period from 1982 to 1996 (15 years).



■ 제1차 수도권정비계획의 주요내용

● 계획의 목표 및 추진전략

수도권 정비를 위한 기본목표는 ‘수도권의 인구 및 산업의 과도한 집중억제와 기능의 선별적 분산으로 국토의 균형발전 유도’로 설정되었다. 이를 위한 세부 목표는 다음과 같다.

- ① 서울에 인구증가를 초래할 산업 등의 입지를 강력히 제한하고 중추적 역할만 유지
- ② 수도권 내 도시 간 기능분담으로 다핵적 광역대도시생활권을 계획적으로 형성
- ③ 교통·용수·위락 등 기반시설을 정비하여 광역적 이용체계 확립
- ④ 한강수계의 오염을 미연에 방지하고 쾌적한 녹지공간을 적극 확보
- ⑤ 방위전략상의 취약성 및 국가 안전보장의 개념 변화에 대응

정부는 수도권을 서울, 인천, 경기 전역을 포함하는 권역으로 설정하고, 계획기간도 1982~1996(15개년)으로 규정하였다.



◉ Plans for Readjustment by Region

Area	The Arrangement of industries	City readjustment	Educational policy measures
Relocation promotion region	<ul style="list-style-type: none"> - To transfer overcrowding-inducing facilities and to restrict new construction or expansion of such facilities 	<ul style="list-style-type: none"> - To reform Seoul to the multi-core city structure - To regulate construction by controlling the alleviation of building coverage ratio or floor area ratio in the Seoul region, etc. - To utilize used sites - To alleviate crowding in cities 	<ul style="list-style-type: none"> - To prohibit new construction and expansion of higher educational institutions such as junior colleges or higher and prevent increases in the fixed number of admissions - To control the transfer of local students to Seoul
Restricted readjustment region	<ul style="list-style-type: none"> - To restrictively allow the expansion of existing facilities - To regulate the new placement of overcrowding-inducing facilities 	<ul style="list-style-type: none"> - To readjust previous industrial sites in a way of reducing them - To expand green spaces in cities 	<ul style="list-style-type: none"> - To prohibit new construction and expansion of higher educational institutions such as junior colleges or higher and prevent increases in the fixed number of admissions
Development-inducing region	<ul style="list-style-type: none"> - To establish region development plans for accommodating overcrowding-inducing facilities expected to transfer from the relocation promotion region or restricted readjustment region 	<ul style="list-style-type: none"> - To designate new cities for accommodating dispersed populations and industries in the Seoul metropolitan area 	<ul style="list-style-type: none"> - To prohibit new construction and expansion of higher educational institutions such as junior colleges or higher and prevent increases in the fixed number of admissions
Nature preservation region	<ul style="list-style-type: none"> - To control the preparation of large-scale housing or industrial sites - To strictly control water-polluting activities 	<ul style="list-style-type: none"> - To develop small-scale garden cities centered on housing, cultural activities, or research in the southeastern regions, etc. - To expand the traffic network to Seoul 	<ul style="list-style-type: none"> - To prohibit new construction and expansion of higher educational institutions such as junior colleges or higher and prevent increases in the fixed number of admissions
Development reservation region	<ul style="list-style-type: none"> - To control large-scale industrial sites or development projects to promote urbanization 	<ul style="list-style-type: none"> - To strengthen central service functions in northeastern regions 	<ul style="list-style-type: none"> - To prohibit new construction and expansion of higher educational institutions such as junior colleges or higher and prevent increases in the fixed number of admissions

◉ Support Measures and Relevant Policies

During the implementing period, tax support for the transfer of overcrowding-inducing facilities to local areas was implemented. On the other hand, in cases where overcrowding-inducing facilities are newly constructed or expanded within the relocation promotion region and limited readjustment region, etc., a local tax five times higher, was imposed as a regulatory measures. In order to promote the relocation of overcrowding-inducing facilities, financial support was provided such as support through a variety of governmental funds.

● 권역별 정비방안

권역	산업배치	도시정비	교육시책
이전촉진권역	- 인구집중유발시설의 이전 및 신·증설 규제	- 서울을 다핵도시구조로 개편 - 서울지역 내 건폐율, 용적률 완 화 억제 등 건축규제 - 이전적지 활용 - 도심혼잡 완화	- 전문대학 이상 고등교육기관의 신·증설 및 학생정원의 증원 금지 - 지방학생의 서울전입 억제
제한정비권역	- 기존 시설의 제안적 증설만 허용 - 인구집중유발시설 신규입지 규제	- 기존 공업지역 규모의 하향 정비 - 도시의 녹지공간 확대	- 전문대학 이상 고등교육기관의 신설 금지 및 학생정원의 증원 억제
개발유도권역	- 이전촉진권역 및 제한정비권역 에서 이전될 인구집중유발시설 유치를 위한 권역 개발계획 수립	- 수도권 내 분산인구 및 산업을 수용할 수 있는 신도시 지정	- 전문대학 이상 고등교육기관의 신·증설 및 학생정원의 증원 억제
자연보전권역	- 대단위 택지 및 공업용지 조성 규제 - 수질오염 행위 강력 억제	- 동남부지역 등에 주거·문화· 연구중심 소규모 전원도시 개발 - 서울과 교통망 확충	- 전문대학 이상 고등교육기관의 신·증설 및 학생정원의 증원 억제
개발유보권역	- 도시화를 촉진하는 개발사업 및 대규모 공장 입지 규제	- 동북구지역 서비스중심기능 강화	- 전문대학 이상 고등교육기관의 신·증설 및 학생정원의 증원 억제

● 지원 및 관련 시책

계획기간 동안에 인구집중유발시설의 지방이전에 대한 세제상의 지원 및 이전촉진권역과 제한정비권역 내 인구집중유발시설 신·증설시 지방세 5배 증가 등 세제상의 지원 및 규제시책이 추진되었고, 인구집중유발시설의 이전촉진을 위하여 각종 정책자금 지원 등 금융상의 지원도 제공되었다.

In addition, preemptive controls on overcrowding-inducing facilities were reinforced by implementing related measures including: ①regulations on public offices and large-scale buildings, ②the promotion of relocating factories for large companies to areas other than the Seoul metropolitan area, ③the promotion of transferring public institutions to local communities, ④ the controlling of establishing financial and insurance institutes, and ⑤the strengthening of preemptive controls on overcrowding-inducing facilities through the implementation of surveys on the impact of such facilities on populations, etc.

4. Transformation of Policy (since mid 1990s)

Entering the mid 1990s, the international and domestic conditions related to policies for the SMA changed rapidly: the issue of globalization and liberalization has surfaced , the enhancement of competitiveness in the SMA was emphasized. Against this backdrop, the political measures necessarily sought out new reforms. The Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act was completely amended in 1994, followed by new political measures to be implemented.

■ Overview of Formation of 2nd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan

● Background

The 2nd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan was carried out based on such backgrounds as the efforts to overcome the failure of the 1st Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan in controlling population growth. Furthermore, the necessity for strengthening the competitiveness of the SMA was raised in accordance with the advent of globalization and open market policies at the international level such as the establishment of the WTO and prevailing changes such as metropolitanization. In the 1990s, measures related to controlling population concentration and balanced regional development were weakened nationwide. To better handle this situation, the 2nd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan attempted to curb the population of the SMA by 2011 to the level of 45% of the country's total population, which was the same as in 1994.

아울러 공공청사 및 대규모 건축물 규제, 수도권 외부로 대기업 공장 이전 유도, 공공기관의 지방이전 촉진, 금융, 보험기관 등의 신설 억제, 인구영향평가제 실시로 인구집중유발시설의 사전통제를 강화시켰다.

4. 시책전환기 (1990년대 중반 이후)

1990년대 중반에 접어들면서 수도권 정책을 둘러싼 대내외 여건은 빠르게 변하게 되었다. 세계화·개방화의 부상과 광역대도시권의 발전 속에서 수도권 경쟁력 제고가 강조되는 등 여건의 변화에 따라 수도권 시책은 새로운 전환을 모색하게 되었고, 1994년 수도권정비계획법의 전면개정에 따른 새로운 시책들이 추진되었다.

■ 제2차 수도권정비계획의 수립 개요

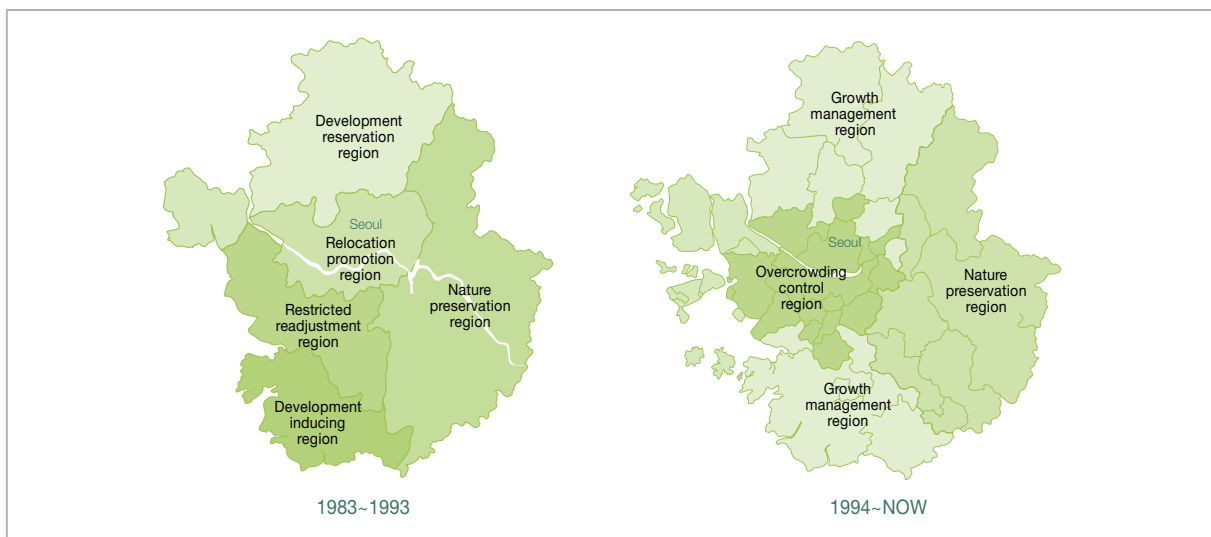
● 계획수립 배경

제2차 수도권정비계획은 인구성장 억제를 실패한 제1차 계획의 극복 및 WTO 체계의 출범 등 글로벌 수준에서 세계화와 개방화의 도래, 광역대도시화 등의 시대적 여건 변화에 따른 수도권 경쟁력 강화의 필요성 등을 배경으로 추진되었다. 1990년대 들어 국가적으로 대도시 인구집중 억제 및 지역균형개발 관련 시책들이 후퇴한 정책적 공백기에 대응하기 위하여, 제2차 계획은 목표연도 2011년 수도권 인구를 1994년 수준인 전국대비 45% 수준으로 인구집중을 억제하고자 하였다.

◉ Remapping of Readjustment Regions

The 2nd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan adjusted the previous 5 regions in a way that integrated into three main regions as the ① overcrowding control region, ② growth management region, and ③ nature preservation region. On the whole, the relocation promotion region and restricted readjustment region, which were mapped under the previous plan, were integrated into the overcrowding control region, while the development-inducing region and development reservation region were integrated into the growth management region. Accordingly, the strict regulations on development which had been applied to the relocation promotion region and the development reservation region were eventually alleviated.

Figure 5. Change in Division of Regions in Seoul Metropolitan Area

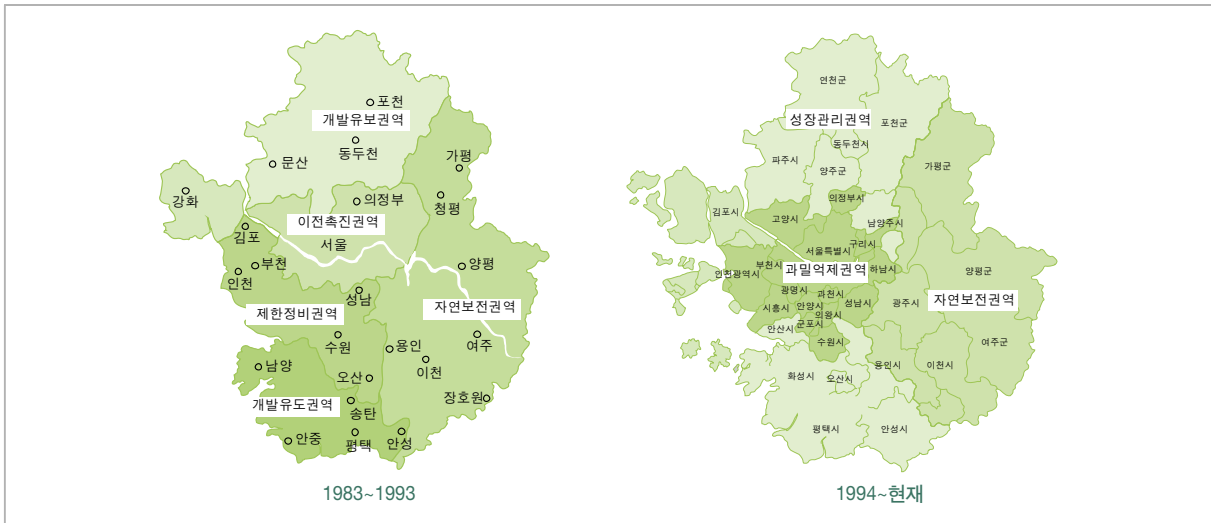


Source: Ministry of National Land and Maritime Affairs (2011); recited on p.146 of Primary Study on assessment and correction of the 3rd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan

● 수도권 내 정비권역의 재설정

제2차 수도권정비계획은 기존의 5대 권역을 ①과밀억제권역, ②성장관리권역, ③자연보전권역 등 3대 권역으로 통합 조정하였는데, 대체로 종전의 이전촉진권역과 제한정비권역이 과밀억제권역으로, 개발유도권역과 개발유보권역이 성장관리권역으로 통합된 모습이다. 이에 따라 이전촉진권역 및 개발유보권역에 적용되었던 엄격한 개발규제가 완화되는 결과를 초래하였다.

그림 5. 수도권 권역 구분의 변화



출처: 국토해양부(2011), 제3차 수도권정비계획의 평가 및 수정을 위한 기초연구, p.146에서 재인용

■ Main Contents of 2nd Seoul Metropolitan Readjustment Plan

● Objectives and Strategies

The 2nd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan (1997-2011), had three major objectives and relevant specific strategies to be implemented; the remarkable changes in the objectives were found in the second objective considering the change of situation related to globalization and the reunification of the two Koreas. With its basic goal to relocate and control the population and industry in the capital area, the plan remapped the relevant regions in order to strengthen the competitiveness of the SMA according to globalization. It was characterized by the fact that the controlling methods were shifted from direct regulation to indirect regulation, such as controls on total quantity or economic controls, etc.

The plan's three major objectives and detailed implementation strategies were as follows:

Table 3. Primary Objectives and Implementation Strategies in 2nd Seoul Metropolitan Readjustment Plan

Primary objectives	Implementation strategies
To foster the self-reliant living region and to readjust the SMA in an orderly manner	<ul style="list-style-type: none"> - To disperse the population and industries concentrated in overcrowding control regions to the outskirts of the SMA - To reorganize the area to disperse multi-core spatial structures and to nurture self-reliant central urban areas - To expand wide-area traffic systems to connect regions for promoting the dispersion of functions
To establish a base for the reunification of the two Koreas and to improve functions of the SMA in order to be better prepared for globalization	<ul style="list-style-type: none"> - To expand the functions related to information and the advancement of industrialization for strengthening national competitiveness - To control and transfer facilities stationed in places of inferior qualifications for international and capital cities for the sake of balanced regional development - To prepare spaces for the inter-Korean cooperation and to expand the inter-Korean exchange networks in preparation for the era of reunification
To secure a healthy and comfortable living environment and to conserve the natural environment	<ul style="list-style-type: none"> - To expand the infrastructures such as housing, water supply and sewage systems, traffic facilities, and communication networks, etc. - To actively improve environmental issues such as the congestion in cities, and air and water pollution, etc. - To actively control the deterioration and devastation of natural environments by harmonizing development and conservation

■ 제2차 수도권정비계획의 주요내용

○ 계획의 목표 및 추진전략

1997년 책정된 제2차 수도권정비계획(1997~2011)은 3대 목표와 세부 실천전략을 설정하였는데, 계획 목표에서 두드러진 변화는 세계화와 통일 관련 여건 변화를 염두에 둔 두 번째 목표이다. 제2차 계획은 인구와 산업의 수도권 집중억제와 재배치라는 기본 목표와 함께 세계화에 따른 수도권 경쟁력 강화를 위하여 권역을 조정하였다. 규제방식도 직접규제보다는 경제적 규제와 총량규제 등 간접규제로 전환한 것이 특징적이다. 제2차 계획의 3대 목표와 세부 실천전략의 내용은 다음과 같다.

표 3. 제 2차 수도권정비계획의 기본목표 및 실천전략

기본목표	실천전략
수도권의 질서 있는 정비와 자족적인 지역생활권 육성	<ul style="list-style-type: none"> - 과밀억제권역에 집중된 인구 및 산업을 수도권 내 외곽으로 분산 - 분산형의 다핵공간구조로 개편하고 자족적인 중심도시권 육성 - 기능분산 촉진을 위한 지역 간 연결 광역교통체계의 확충
세계화에 대비한 수도권 기능제고와 통일대비 기반 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 국가경쟁력 강화를 위한 정보화·산업고도화 관련기능 확충 - 지역균형발전을 위하여 국제 및 수도기능이 미약한 시설입지는 억제·이전 - 통일시대를 대비한 남북협력 공간 마련 및 남북교류망 확충
쾌적한 생활환경의 확보와 자연환경 보전	<ul style="list-style-type: none"> - 주택, 상·하수도 교통시설, 통신망 등 기반시설의 확충 - 도심혼잡, 대기 및 수질오염 등 환경문제를 적극 개선 - 개발과 보존의 조화로 자연환경 파괴의 적극 억제

◉ Readjustment Projects by Region

Area	City readjustment and land use	The arrangement of industries	The management of overcrowding-inducing facilities
Overcrowding control region	<ul style="list-style-type: none"> - To disperse highly concentrated installations in the SMA to sub-civic centers or outskirts - To supplement self-reliant city functions by attracting functions outflowing mega cities 	<ul style="list-style-type: none"> - To control new construction or expansion of factories for large enterprises - To transfer large-scale factories or the conventional type of enterprise to other regions 	<ul style="list-style-type: none"> - To continuously prevent four-year colleges from being newly established and to control their expansion - To encourage public organs, the works of which are limited to a particular area and are related to the local communities, to move to local areas and to transfer agency-level organs to Daejeon - To determine standards for large-scale buildings including office building, shopping center, and multi-purpose complexes according to neighboring environmental conditions and accommodation capacities of the infrastructure - To prevent new construction of training facilities and to promote sites for training facilities outside of the SMA
Growth management region	<ul style="list-style-type: none"> - To promote projects systematically for developing housing sites along with the reform of wide-area traffic networks and spatial structures with a view to strengthening the self-reliant functions of cities - To accommodate functions for business, commerce, and production in a complex manner to prepare self-reliant living conditions 	<ul style="list-style-type: none"> - To attract factories outflowing from the move to overcrowding control region - To foster underdeveloped regions - To readjust factory-concentrated regions and to collectivize polluters (factories causing pollution) 	<ul style="list-style-type: none"> - To continuously prevent four-year colleges from being newly established, except for small-scale colleges, and to control increases in the fixed number of admissions; to invite universities or colleges which transfer from overcrowding control regions - To restrictively allow the expansion of existing public offices and to actively encourage the transfer of organs which may perform their duties in local communities to related areas - To restrictively allow training facilities only in cases where there is some demand within the SMA
Nature preservation region	<ul style="list-style-type: none"> - To encourage the resettlement of populations by nurturing self-reliant small and medium-sized cities - To develop rear farming into city-rural combined communities, in connection with neighboring cities 	<ul style="list-style-type: none"> - To designate industrial sites mainly in underdeveloped cities or counties, which was expected to amount to a total of 1.5 km² by 2001 - The plans for supply from 2002 onwards to be determined at a later date 	<ul style="list-style-type: none"> - To prevent four-year colleges from being newly established except for small-scale colleges and to control increases in the fixed number of admissions - To confine new construction and expansion of public offices to sites where water pollution and damage to farmlands and forests are least expected - To restrictively allow the expansion of existing training facilities and to control new construction of such facilities

● 권역별 정비방안

권역	도시정비 및 토지이용	공업의 배치	인구집중유발시설의 관리
과밀억제권역	<ul style="list-style-type: none"> - 대도시의 과도하게 집적된 시설은 부도심 및 외곽으로 분산 - 대도시의 주변도시에는 자족적 일반업무·유통 등 대도시 유출기능을 유치하여 자족적 도시기능을 보강 	<ul style="list-style-type: none"> - 대기업공장의 신·증설 억제 - 장치형 업종의 대규모공장과 재래형 업종 등은 지방으로 이전 	<ul style="list-style-type: none"> - 4년제 대학의 신설은 계속 금지하고 증원도 억제 - 업무가 특정분야에 한정, 지방과 관련이 많은 공공기관의 지방이전 유도 및 청단위 기관의 대전 이전 - 업무·판매·복합용 건축물 등 대형건축물은 주변의 환경여건과 기반시설 처리용량에 따라 결정 - 연수시설 신축은 금지, 지방의 연수시설 입지 촉진
성장관리권역	<ul style="list-style-type: none"> - 도시의 자족기능 강화를 위해 광역교통망 및 공간구조 개편과 연계한 계획적 택지개발사업 추진 - 업무·상업·생산기능을 복합적으로 수용하여 자족적 생활여건 조성 	<ul style="list-style-type: none"> - 과밀억제권역의 이전공장 수용 - 낙후지역의 개발 - 공장밀집지역의 정비 및 공해공장의 집산화 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 소규모대학을 제외한 4년제 대학의 신설은 계속 금지 및 증원 억제, 과밀억제권역에서 이전해 오는 대학 수용 - 기존 공공청사의 증축은 제한적으로 허용하고 지방에서도 업무수행이 가능한 기관은 지방이전을 적극 유도 - 연수시설은 연수 수요가 수도권 내에서 발생하는 경우에 한하여 제한적으로 허용
자연보전권역	<ul style="list-style-type: none"> - 자족적 중소도시를 육성하여 인구정착 유도 - 배후 농촌지역은 주변도시와 연계하여 도농복합형 개발 	<ul style="list-style-type: none"> - 저개발 된 시·군을 중심으로 2001년까지 총 1.5km²의 공업지역 지정 - 2002년 이후 공급계획은 추후 수립 	<ul style="list-style-type: none"> - 소규모대학을 제외한 4년제 대학의 신설을 금지하고 입학정원의 증원 억제 - 공공청사 신·증축은 수질오염과 농지·산림의 훼손이 적은 지역에 한정 - 기존 연수시설 증축은 제한적으로 허용, 신설 억제

■ Overview of Formulation of 3rd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan

● Background

After the launch of Roh, Moo-hyun administration(2003-2008), things changed internationally and domestically the construction of a multi-functional administrative city, or the transfer of public offices to Innovation City, etc. Also, China emerged as a new economic power and opened its market. Against the backdrop, the 3rd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan was established with the premature completion of the 2nd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan . The 3rd plan was prepared according to the new prospects and political orientations for the SMA, in order to respond to the rapidly changing conditions related to the policies for the SMA such as the establishment of the Revised 4th Comprehensive National Territorial Plan (2006), New Seoul Metropolitan Area Development Plan(2004), and Comprehensive Measures for Seoul Metropolitan Area Development(2005), etc.

● Design of Spatial Structures

The basic directions for reforming spatial structures in the 3rd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan are as follows:

- ① To transform Seoul-centered structures to multi-core interrelated type spatial structures
- ② To build up a clustered-type industrial belt with consideration for regional characteristics
- ③ To transform the Seoul-centered radial traffic system to an annular lattice-type traffic system

The administration formed about 10 autonomous central cities in Incheon and Gyeonggi and enhanced self-reliance through intensive care and the readjustment of central cities to induce balanced development within the Seoul metropolitan area.

Additionally, considering regional characteristics, it promoted the formation of 5 specialized industrial belts in the SMA to build up innovation clusters within the area and to enhance international industrial competitiveness as well.

Also, by transforming the traffic system in the Seoul metropolitan area from a radial to annular lattice type, it attempted to induce mutually complementary development through the direct link between the regional center and other cities.

■ 제3차 수도권정비계획의 수립 개요

● 계획수립 배경

참여정부 들어 행정중심복합도시의 건설, 공공기관의 혁신도시 이전 및 중국의 부상 및 경제 개방화 등 국내외 여건이 변화하는 가운데 제3차 수도권정비계획이 수립되었다. 제3차 계획은 상위계획인 국토종합계획 수정계획의 수립(2006), 신수도권 발전방안(2004)과 수도권발전 종합대책(2005) 등 수도권 정책을 둘러싼 빠른 여건 변화에 대응하여 2011년 만기인 제2차 계획을 조기 종료하고, 수도권의 새로운 발전비전 및 정책방향에 따라 수립되었다.

● 공간구조 구상

제3차 수도권정비계획의 공간구조 개편을 위한 기본방향은 다음과 같다.

- ① 서울 중심적 공간구조를 「다핵 연계형」 공간구조로 전환
- ② 지역별 특성을 고려한 클러스터형 산업벨트 구축
- ③ 서울중심의 방사형 교통체계를 환상격자형 교통체제로 전환

정부는 인천, 경기지역에 10개 내외의 자립적 중심도시권을 형성하고, 중심도시의 집중적 육성·정비로 도시권별 자족성을 제고시킴으로써 수도권 내 균형발전을 유도하고자 하였다.

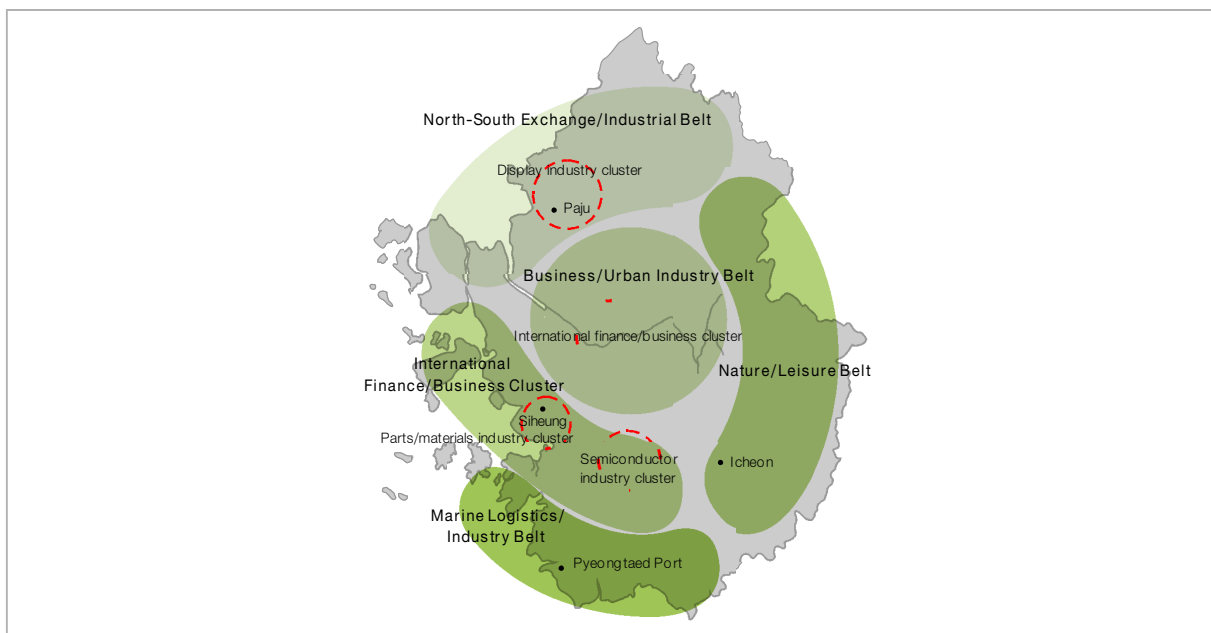
아울러 지역특성을 고려하여 수도권에 5개의 특성화된 산업벨트 형성을 유도하여 수도권 내 혁신클러스터를 구축하고, 지역 내 글로벌 산업경쟁력을 제고시키고자 하였다.

또한 수도권의 교통망을 방사형 교통체계에서 환상격자형 교통체제로 전환함으로써 서울을 경유하지 않고 지역중심도시와 도시 간을 직결하여 상호보완적 발전을 유도하고자 하였다.

◉ Formulation of Plan and Implementation System

Before the formulation of the 3rd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan, criticism on the top-down authority of the central government was raised. In response to the criticisms, the administration transformed the existing Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan system, which was focused on the central government, to a system in which the central government and local governments could cooperate with each other, in connection with the construction of a multi-functional administrative city and political measures for the transfer of public organizations to the regions. This implies a transition to the planned management system by which to facilitate qualitative development and growth management in the Seoul metropolitan area.

Figure 6. Clustered-type Industrial Belt



■ Main Contents of 3rd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan

◉ Objectives and Strategies

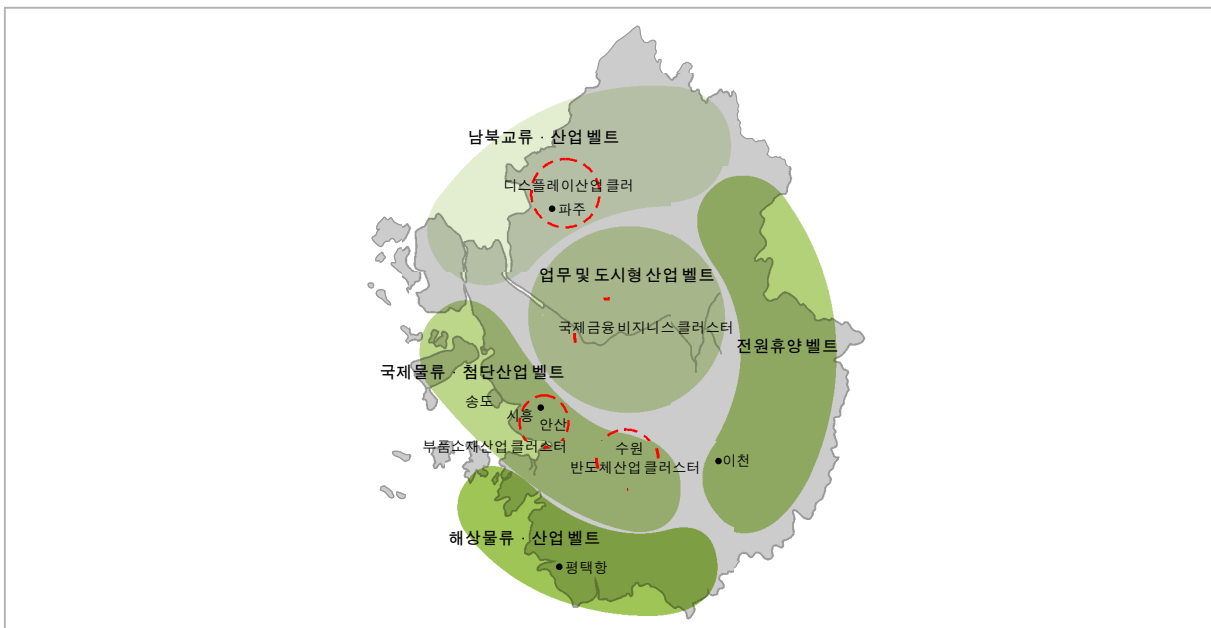
The 3rd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan, which was prepared in 2006, had two additionally added objectives.

- ① To pursue qualitative development of the SMA based on the premise of stabilizing the population
- ② To aim for higher competitiveness in the area and mutual development with local communities

● 계획 수립과 집행체계

제3차 수도권정비계획의 수립에 앞서 중앙정부에 귀속된 하향적 계획 입안 권한에 대한 비판이 제기되었다. 이에 대응하기 위하여 정부는 행정중심복합도시의 건설과 공공기관 지방이전시책을 연계하여 중앙정부 중심의 기존 수도권정비계획제도를 중앙정부와 지방자치단체가 서로 협력하여 계획하는 체제로 전환하였다. 이는 수도권의 질적 발전과 성장관리를 도모하기 위한 계획적 관리방식 체계로의 전환을 의미하는 것이다.

그림 6. 수도권 내 클러스터형 산업벨트 구축



■ 제3차 수도권정비계획의 주요내용

● 계획의 목표 및 추진전략

2006년 마련된 제3차 수도권정비계획에서는 2대 목표가 새롭게 설정되었다.

- ① 인구안정화를 전제로 수도권의 질적 발전 추구
- ② 높은 경쟁력을 갖추고 지방과 상생 발전하는 수도권 지향

More specifically, the plan focused on stabilizing the proportion of the area's population to 47.5% of the national population by 2020. One of the characteristics in the 3rd plan is that the role of the SMA in balanced national development, which was emphasized in the 1st plan, is once again emphasized here. Also, it has an international perspective in that the SMA is regarded as the economic center of Northeast Asia, not just as the center of national economic development.

The 3rd plan set up 4 detailed objectives and 4 strategies to be implemented in order to achieve these goals. The contents are detailed as follows:

Table 4. Objectives and Strategies in 3rd Seoul Metropolitan Readjustment Plan

Detailed objectives		<ul style="list-style-type: none"> - To readjust the SMA to keep up with living standards in advanced countries - To build up the sustainable growth management base for the SMA - To make the Seoul metropolitan area to develop in cooperation with local communities - To form the competitive SMA as the economic center of Northeast Asia
Strategies	Stabilization of population in the Seoul metropolitan area	<ul style="list-style-type: none"> - To set the target number of citizens and to establish the management system for the target in the Seoul metropolitan area
	To improve the life quality of residents in the Seoul metropolitan area	<ul style="list-style-type: none"> - To change Seoul-centered spatial structures to multi-core interrelated spatial structures - To push ahead with the scheme for transforming the SMA to a green city and to build up an eco-friendly environment - To expand zones for leisure and cultural activities - To promote balanced development by way of developing underdeveloped regions within the SMA
	To strengthen the competitiveness of the Seoul metropolitan area	<ul style="list-style-type: none"> - To set a vision for specialization development strategies - To build up clustered industrial belts with consideration for regional characteristics - To expand SOC (Social Overhead Capital) such as airports, harbors, distribution centers, wide-area railroads, and arterial highways and roads, etc.
	To improve regulations against the Seoul metropolitan area	<ul style="list-style-type: none"> - To rationalize regulations on the SMA in the short term - To push ahead with transitions to the planned management system in the long term

◉ Transition to Long-term Planned Management System

In the short term, the plan maintains regulatory political measures by region as currently stipulated, but by introducing the designation of readjustment development region, the regulation is applied in a less restricted way to the sites previously, used by the public institutions, and old industrial areas which need to improve with a plan.

특히 본 계획은 수도권 인구비중을 2020년까지 47.5%로 안정화시키는데 초점을 두었다. 제3차 계획의 특징 중 하나는 제1차 계획에서 강조되었던 국가균형발전을 위한 수도권의 역할이 다시 강조되었다는 점이다. 또한 수도권을 국가 경제성장의 핵심에서 동북아의 경제중심으로 바라보는 국제적 관점이 추가되었다는 점도 특징적이다.

제3차 계획은 계획목표 달성을 위하여 4대 세부목표와 4대 추진전략을 설정하였는데, 그 자세한 내용은 아래와 같다.

표 4. 제 3차 수도권정비계획의 목표 및 전략

세부목표		<ul style="list-style-type: none"> - 선진국 수준의 삶의 질을 갖춘 수도권으로 정비 - 지속가능한 수도권 성장관리 기반 구축 - 지방과 더불어 발전하는 수도권 구현 - 동북아 경제중심지로서의 경쟁력 있는 수도권 형성
추진전략	수도권 인구 안정화	<ul style="list-style-type: none"> - 수도권 목표인구의 설정 및 목표인구 관리체계 확립
	수도권 주민의 삶의 질 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 서울중심적 공간구조를 다핵연계형 공간구조로 전환 - 수도권의 초록도시화 추진 및 친환경 정주공간 조성 - 여가 및 문화공간 확충 - 수도권 내 낙후지역 개발을 통한 균형 있는 발전 촉진
	수도권의 경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 지역별 특성화 비전 설정 및 발전전략 구축 - 지역별 특성을 고려한 클러스터형 산업벨트 구축 - 공항·항만·물류·광역철도·간선도로 등 SOC 확충
	수도권의 규제 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 단기적으로는 수도권 규제 합리화 - 장기적으로는 계획적 관리체제로의 전환 추진

● 장기적으로 계획적 관리체제로의 전환 추진

단기적으로는 현행과 같은 권역별 규제시책을 유지하되, 공공기관 종전부지, 노후공업지역 등 계획적 정비가 필요한 지역을 대상으로 수도권 규제를 차등 적용하는 정비발전지구 제도를 도입하여 획일적 규제의 문제점 보완한다.

Also, in the mid and long-term, it seeks to establish a scheme for transforming the present regional system to a planned management system, in which the central government and local governments are cooperatively working together. To this end, it facilitates the improvement of governance in a way that sets the system for land use and management based on detailed plans and management objectives for the SMA and promotes the participation of residents and NGOs.

• Comparison between Seoul Metropolitan Area Readjustment Plans

Since 1982, the Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan has changed in various ways on the basis of new political objectives and changes in international and domestic conditions; the main contents of the Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan, which was implemented three times, are as follows:

Table 5. Comparison between 1st – 3rd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan

Classification	The 1 st Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan	The 2 nd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan	The 3 rd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan
Period	1982-1996	1997-2011	2006-2020
Keynote	To prepare the framework for the settlement of populations in the regions	To control concentration in the SMA as well as readjustment of the area	The economic hub in Northeast Asia where life is pleasant and mutual development between rural and urban areas is expected
Objective	To derive balanced development of national land by controlling the excessive concentration of population and industry in the Seoul area and by dispersing functions selectively	To lay the framework for spatial structures in preparation for globalization, localization, and reunification of the Koreans	[The 4 objectives] ① To readjust the Seoul metropolitan area to keep up with living standards in advanced countries ② To establish a sustainable growth management base in the Seoul metropolitan area ③ To make the SMA to develop in harmony with local communities ④ To form a competitive capital area as the economic hub of Northeast Asia
Implementation strategies	① To strictly restrict the attraction of population-concentrated facilities in Seoul ② To form multi-core metropolitan by spreading urban functions across the SMA ③ To conserve the natural environment in the Han River water system	① To foster self-reliant regional living zones and to readjust the Seoul metropolitan area in an orderly manner ② To improve functions in the Seoul metropolitan area in preparation for globalization and to establish the basis for the era of reunification ③ To secure a pleasant and comfortable living environment and to conserve the natural environment	[The 4 strategies to be implemented] ① To stabilize the population in the SMA ② To strengthen competitiveness in the SMA ③ To improve the quality of life for residents in the SMA ④ To bring about reasonable improvements in regulations on the SMA

또한 중장기적으로 현행의 권역제도를 중앙정부와 지자체가 상호 협력하는 「계획적 관리체제」로 전환을 모색한다. 이를 위하여 수도권 관리목표 및 상세계획에 입각한 토지이용 및 관리 시스템을 구축하고, 주민·NGO의 참여를 활성화하는 등 거버넌스 개선을 도모한다.

● 수도권정비계획의 주요내용 비교

1982년 이후 수도권정비계획은 대내외 여건의 변화와 새로운 정책목표의 설정에 기초하여 다양하게 변화해 왔으며, 3차에 걸쳐 추진된 수도권정비계획의 주요 내용은 다음과 같다.

표 5. 제1-3차 수도권정비계획 주요 내용 비교

구분	제1차 수도권정비계획	제2차 수도권정비계획	제3차 수도권정비계획
기간	1982 ~ 1996년	1997 ~ 2011년	2006 ~ 2020년
기조	인구의 지방정착 기틀 마련	수도권 집중억제 및 정비	지방과 상생 발전하는 살기 좋은 동북아의 경제중심
목표	수도권의 인구 및 산업의 과도한 집중억제와 기능의 선별적 분산으로 국토의 균형발전 유도	세계화와 지방화 및 통일에 대비한 공간구조의 기틀 마련	<p>[4대 목표]</p> <p>① 선진국 수준의 삶의 질을 갖춘 수도권의 정비</p> <p>② 지속가능한 수도권 성장관리기반 구축</p> <p>③ 지방과 더불어 발전하는 수도권 구현</p> <p>④ 동북아 경제중심지로서의 경쟁력있는 수도권 형성</p>
추진 전략	<p>① 서울에 인구집중시설의 입지를 강력히 제한</p> <p>② 수도권 내 도시간 기능 분담으로 다핵적 광역대도시 생활권의 계획적 형성</p> <p>③ 한강수계 환경보호</p>	<p>① 수도권의 질서 있는 정비와 자족적인 지역생활권 육성</p> <p>② 세계화에 대비한 수도권의 기능제고와 통일대비 기반구축</p> <p>③ 쾌적한 생활환경의 확보와 자연환경 보전</p>	<p>[4대 추진전략]</p> <p>① 수도권 인구 안정화</p> <p>② 수도권의 경쟁력 강화</p> <p>③ 수도권 주민의 삶의 질 개선</p> <p>④ 수도권 규제의 합리적 개선</p>

Table 5. Comparison between 1st - 3rd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan(Continued)

Classification	The 1 st Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan	The 2 nd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan	The 3 rd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan
Spatial structure of national land	To establish multi-core metropolitan by spreading urban functions between cities across the SMA	To implement readjustment on 4 axes (Seoul-Incheon, Ansan-Asan Bay, Paju-Pochun, and Icheon-Gapyong)	Multi-core interconnected type (Seoul+ 10 autonomous city regions)
Readjustment area	[The five regions] relocation promotion region, restricted readjustment region, development-inducing region, nature conservation region, development reservation zone	[3 regions] overcrowding control region, growth management region, nature preservation region	[3 regions] overcrowding control region, growth management region, nature preservation region
Main characteristics	To regulate physical individual facilities	- Economic control/regulation on total quantity - Overcrowding Surcharge, Total Industrial Site Volume Control	- Economic regulation/control on total quantity - Overcrowding surcharge, total industrial site volume control; To provide short-term and long-term plans for improving the systems - Short term: to introduce a readjustment development region with regulations on the Seoul metropolitan area applied on a differential standard - Mid- and Long-term: to shift methods for managing the SMA

Source: Ministry of National Land and Maritime Affairs (2011), The primary study on the assessment and the reformation of the 3rd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan, p.156

표 5. 제1-3차 수도권정비계획 주요 내용 비교(계속)

구분	제1차 수도권정비계획	제2차 수도권정비계획	제3차 수도권정비계획
국토 공가 구조	수도권 내 도시간 기능분담으로 다 핵적 광역대도시생활권을 계획적 으로 형성	4대 축별 정비 추진 (서울-인천, 안산-아산만, 파주-포 천, 이천-가평)	다핵연계형 (서울+10개 자립적 도시권)
정비 권역	[5개 권역] 이전축진, 제한정비, 개발유도, 자 연보전, 개발유보권역	[3개 권역] 과밀억제, 성장관리, 자연보전	[3개 권역] 과밀억제, 성장관리, 자연보전
주요 특징	물리적 · 개별시설 입지규제	경제적 · 총량규제 - 과밀부담금, 공장총량제	경제적 · 총량규제 - 과밀부담금, 공장총량제 장단기 제도개선방안 제시 - 단기: 수도권 규제가 차등 적용되 는 정비발전지구 도입 - 중장기: 수도권 관리방식의 전환

출처: 국토해양부(2011), 제3차 수도권정비계획의 평가 및 수정을 위한 기초연구, p.156

III. Growth Management Policy for the Seoul Metropolitan Area

1. Key Features of Current Policy

■ Characteristics

The main objectives of policy for the SMA in the present-stage are as follows:

- ① To disperse the concentration of population and industry in the SMA
- ② To effectively readjust the spatial structure within the SMA

In other words, the aim is to promote balanced development of the national territory by way of controlling and mitigating concentration in the SMA, as well as reorganizing the spatial structure in an attempt to settle the intra-regional problems.

Therefore, first of all, the policy for the SMA has characteristics of nationwide spatial policies for achieving balanced regional development, in which the disparity between the SMA and other regions is to be removed. Also, it has characteristics of region-wide spatial policies for improving the quality of life for residents and strengthening the competitiveness of the SMA, as well as resolving the overcrowding and overpopulation issues within the SMA.

Additionally, the Ministry of National Land and Transportation is currently held responsible for policy for the SMA; however, the contents of policy even include industrial sites for factories, tax support and regulation, conservation of the natural environment, protection of military facilities, and preservation of cultural assets, etc. As such, it also shows characteristics of an integrated policy which goes beyond the administrative division of responsibilities.

■ Policy Measures

The important policy measures for the SMA include the two pillars, which are ① the limitations on acts according to the Seoul Metropolitan Area Readjustment Act and ② the adjustment of spatial structures and areas in accordance with the Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan. More specifically, there are many regulations according to the act, such as designation of the area, limitations on acts by region, the control on total quantity against factories and schools, and the imposition of overcrowding surcharges, etc. The Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan stipulated the readjustment of wide-area infrastructures, the readjustment of regions and the reform of spatial structures, and management of preservation of the environment, etc. In particular, the role of the SMA for balanced national development was emphasized again in the 3rd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan, and while the concentration in the area is still serious, a variety of regulatory means continually play an important role.

Ⅲ. 수도권 성장관리 정책수단

1. 현재 수도권 정책의 특징과 정책수단

■ 수도권 정책의 특징

현 시기 수도권 정책의 주요 목표는 다음과 같다.

- ① 수도권으로의 인구 및 산업 집중을 분산
- ② 수도권 내부의 공간구조를 효율적으로 정비

즉 수도권의 집중억제 및 완화를 통해 국토의 균형발전을 도모하는 동시에 수도권 내부적 문제 해결을 위하여 공간구조를 재편성하는 것이다.

따라서 수도권 정책은 우선 수도권과 지방 간 격차를 해소하고 지역균형발전을 달성하려는 국가단위 공간정책의 성격을 가지는 반면, 수도권 내 과밀과 혼잡을 해소하고 수도권의 경쟁력 강화 및 주민의 삶의 질 제고를 위한 지역단위 공간정책의 성격도 갖는다.

또한 수도권 정책의 책임이 현 국토교통부에 제도적으로 귀속되어 있지만 정책의 내용상 토지이용 규제뿐만 아니라 공장의 입지, 조세 지원 및 규제, 환경보전, 군사시설 보호, 문화재 보전 등도 포함되어 있기 때문에 범부처적인 통합적 정책의 특징도 함께 갖고 있다.

■ 수도권 정책의 수단

수도권 정책의 중요 시책은 ①수도권정비계획법에 따른 행위제한과 ②수도권정비계획에 의한 권역 및 공간구조 조정이라는 양대 축으로 이루어져 있다. 즉, 수도권정비계획법에 따라 권역의 지정 및 권역별 행위제한, 공장 및 학교 등에 대한 총량규제, 과밀부담금 부과 등이 이루어지고 있으며 수도권정비계획은 광역기반시설의 정비, 권역정비 및 공간구조 개편, 환경보전 관리 등을 정하고 있다. 특히 국가균형발전을 위한 수도권의 역할이 제3차 수도권정비계획에서 다시 강조되었고, 아직도 수도권 집중문제가 심각한 상황 속에서 각종 규제수단은 지속적으로 중요한 역할을 수행하고 있다.

2. Readjustment Regions and Regulations

■ Designation of Readjustment Regions

According to the Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan, the SMA is divided into three zones: overcrowding control region, growth management region, and nature preservation region. The current status of areas, the standards for designation, and exclusive strategies for readjustment are as follows:

Table 6. Current Status of Readjustment Regions in Seoul Metropolitan Area

*As of 31th Dec 2012

Classification	Overcrowding control region	Growth management region	Nature preservation region
Area (11,818 km ²)	2,061 km ² (17.4%)	5,926 km ² (50.1%)	3,831 km ² (32.4%)
Population (25,721,000 people)	19,691,000 people (76.6%)	4,954,000 people (19.3%)	1,076,000 people (4.2%)
Administrative district	Seoul, Incheon (portions), Uijeongbu, Guri, Namyangju (portions), Hanam, Goyang, Suwon, Seongnam, Anyang, Bucheon, Gwangmyeong, Gwacheon, Uiwang, Gunpo, Shiheung : 16 cities	Dongducheon, Ansan, Osan, Pyeongtaek, Paju, Namyangju (portions), Yongin (portions), Yeoncheon county, Pocheon county, Yangju county, Gimpo city, Hwaseong city, Anseong city (portions), Incheon (portions), Shiheung (portions): 12 cities and 3 counties	Icheon, Namyangju (portions), Yongin (portions), Gapeyong county, Yangpyeong county, Yeosu county, Gwangju city, Anseong city (portions): 5 cities and 3 counties
Readjustment strategies	To prevent overcrowding and solve urban problems	To accept the previous functions transferred from the overcrowding control region To expand and supplement the self-reliant base	To preserve the Han River water system To resolve inconveniences for residents
Standard for designation	The locations where population or industries are highly concentrated or are likely to be concentrated so as to require transfer or readjustment	The locations where it is required to attract the population or industries which transfer from overcrowding control regions according to the planned schedule and to manage the development of cities and industrial sites to an appropriate degree	The locations where it is required to preserve the quality of water in the Han River water system and the natural environment

Source: Ministry of Land, Infrastructure, and Transport (2013), Annual Report in 2013 on the use and planning of national territory, p.71

2. 권역의 설정 및 행위제한

■ 수도권 권역의 설정

수도권정비계획법에 따라 수도권은 과밀억제권역, 성장관리권역 및 자연보전권역의 3개 권역으로 구분된다. 권역별 현황 및 지정기준과 차별적인 정비전략은 아래 표와 같다.

표 6. 수도권 정비권역의 현황

*2012년 12월 31일 현재

구분	과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역
면적 (11,818km ²)	2,061km ² (17.4%)	5,926km ² (50.1%)	3,831km ² (32.4%)
인구 (25,721천명)	19,691천명(76.6%)	4,954천명(19.3%)	1,076천명(4.2%)
행정구역	서울, 인천(일부), 의정부, 구리, 남양주(일부), 하남, 고양, 수원, 성남, 안양, 부천, 광명, 과천, 의왕, 군포, 시흥 16개시	동두천, 안산, 오산, 평택, 파주, 남양주(일부), 용인(일부), 연천군, 포천군, 양주군, 김포시, 화성시, 안성시(일부), 인천(일부), 시흥(일부) 12개시, 3개군	이천, 남양주(일부), 용인(일부), 가평군, 양평군, 여주군, 광주시, 안성시(일부) 5개시 3개군
정비전략	과밀화 방지 도시문제 해소	이전기능 수용 자족기반 확충	한강수계 보전 주민불편 해소
지정기준	인구 및 산업이 과도하게 집중되었거나 집중의 우려가 있어 그 이전 또는 정비가 필요한 지역	과밀억제권역으로부터 이전하는 인구 및 산업을 계획적으로 유치하고 산업의 입지와 도시의 개발을 적정하게 관리할 필요가 있는 지역	한강수계의 수질 및 자연환경의 보전이 필요한 지역

출처: 국토교통부(2013), 2013년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서, p.71

■ Regulations on Acts by Region

The targets for limitations on acts by region according to the Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act are divided into overcrowding-inducing facilities and large-scale development projects.

- Overcrowding-inducing facilities: these include universities or colleges such as regular universities, teacher's colleges, industrial universities, junior colleges, or universities of graduate studies as stipulated in the Higher Education Act; factories with a minimum total floor space of 500 m²; government buildings with the total floor area being as large as 1,000 m² or larger; office buildings with a total floor area of 25,000 m² or larger; retail buildings with a minimum total floor area of 15,000 m²; and training facilities with a total floor space of 30,000 m² or larger, etc.
- Large-scale development projects: in the overcrowding control region and growth management region, large-scale development projects such as those preparing urban development projects or a housing site of 1 million m² or larger, projects preparing industrial sites of 300,000 m² or larger, and projects preparing tourist destinations of 100,000 m² or larger, etc., are prohibited.

Meanwhile, in line with the Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act, the Industrial Cluster Development and Factory Establishment Act stipulates that regulations on industrial sites for factories should be applied by region.

- Growth management region: within the industrial complex, large companies and small or medium-sized companies are allowed to be newly established or expanded, but in the case of large companies, as opposed to small and medium-sized companies, only the transfer from Overcrowding Control Region and the expansion of high-tech businesses are allowed
- Overcrowding control region: within the industrial complex, both large companies and small or medium-sized companies are allowed to be newly established or expanded, but in industrial areas, even small and medium-sized companies are prohibited from being newly established. Only the expansion or transfer of companies or the expansion by type of business is allowed.
- Nature preservation region: Even within the industrial complex, new construction or expansion of factories for large companies is prohibited; in the industrial area, the regulations according to size or type of business are applied even to small and medium-sized companies.

It is controversial whether limitations on acts by region for controlling overcrowding in the Seoul metropolitan area may be effective. Meanwhile, based on the statistics, some argue that they have been effective enough to substantially control the concentration of population and industry in the SMA for the past 30 years. For instance, as compared to the statistics for 2000, at the end of 2010, the proportion of the GRDP in the SMA to the nationwide GRDP decreased from 48.6% to 47.8%; the GRDP per capita decreased from 52.3% to 48.8%; the proportion in the number of manufacturing companies was lowered from 52.4% to 50.4%; and the output of manufacturing industries went from 36.4% to 29.0%. However, in general, the degree of concentration in the Seoul metropolitan area is still about 50%, so we cannot say the effect of the limitations has been remarkable.

■ 수도권 권역별 행위규제

수도권정비계획법에 따른 권역별 행위제한 대상은 인구집중유발시설과 대규모 개발사업으로 구분된다.

- 인구집중유발시설 : 고등교육법에 따른 일반대, 교육대, 산업대, 전문대, 대학원대 등의 대학, 건축연면적 500m² 이상의 공장, 1,000m² 이상의 공공청사, 25,000m² 이상의 업무용 건축물, 15,000m² 이상의 판매용 건축물 및 30,000m² 이상의 연수시설 등이 포함
- 대규모 개발사업 : 과밀억제권역과 성장관리권역에 100만m² 이상의 택지조성사업 및 도시개발사업, 30만m²이상의 공업용지 조성사업, 10만m² 이상의 관광지 조성사업 등의 대규모 개발사업이 제한

한편 수도권정비계획법과 연동하여 「산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법」에서 공장의 입지규제를 권역별로 적용하고 있다.

- 성장관리권역 : 산업단지 내에서는 대기업과 중소기업의 신·증설이 가능하나 공업지역 등에서는 중소기업과 달리 대기업은 과밀억제권역에서의 이전이나 첨단업종의 증설 등만 가능
- 과밀억제권역 : 산업단지 내에서는 대기업과 중소기업 모두 신·증설 제한이 없으나 공업지역 등에서는 중소기업도 증설이나 이전 또는 업종별 증설 등 만이 가능
- 자연보전권역 : 산업단지 내에서도 대기업 공장의 신·증설이 금지되며 공업지역 등에서는 중소기업에도 규모나 업종에 따른 규제가 적용

수도권 과밀억제를 위한 권역별 행위제한의 효과 여부는 여전히 논란의 여지를 갖고 있다. 한편 최근 통계를 토대로 지난 30년간 인구와 산업이 수도권에 집중하는 것을 상당히 억제했다는 주장도 존재한다. 예를 들어, 2000년 대비 2010년 말 현재 전국대비 수도권 GRDP는 48.6%에서 47.8%, 1인당 GRDP는 52.3%에서 48.8%, 제조업 사업체수는 52.4%에서 50.4%, 제조업 생산액은 36.4%에서 29.0%로 감소하였다. 그러나 전체적으로 수도권 집중도는 여전히 50% 안팎으로 행위제한의 효과가 뚜렷하다고 볼 수 없다.

Table 7. Regulations on Acts by Readjustment Region in Seoul Metropolitan Area

Classification		Overcrowding control region	Growth management region	Nature preservation region
Factory		Factory total volume control		
University	4-year colleges, teacher's colleges	·New construction is prohibited. (The elevation of 3-year nursing colleges to 4-year colleges is allowed after review in the Seoul metropolitan area) ·Transfer is allowed after review (The transfer to Seoul is prohibited.)	New construction is prohibited. To be allowed after review in the case of small-scale colleges with 50 people or so	New construction is prohibited. To be allowed after review in the case of small-scale colleges with 50 people or so
	Junior colleges and industrial universities	New construction is allowed (except for Seoul)	New construction is allowed	Industrial universities are prohibited; junior colleges are allowed after review.
Public offices		To be allowed after review in the case of new construction, expansion, and alteration of the purpose of use		
Sales business-related facilities		To impose overcrowding surcharges (only Seoul)	No regulation	To be allowed in regions where total volume control system on pollutants enters into force
Housing site creation		To be allowed after review in cases where the area is as large as 1 million m ² or larger		* Total volume control system on pollutants/by district, within the planning district: To be allowed after review in cases where the area is (urban areas) as large as 100,000 m ² or larger, (rural areas) as large as 100,000 m ² or larger but smaller than 500,000 m ² (total volume control system on water pollutants does not yet enter into force: to be allowed after review in cases where the area is as large as 30,000 or larger but smaller than 60,000 m ²)
Industrial site creation		To be allowed after review in cases where the area is as large as 300,000 m ² or larger		To be allowed after review in cases where the area is as large as 30,000 or larger but smaller than 60,000 m ²
Tourist destination creation		To be allowed after review in cases where the area is as large as 100,000 m ² or larger		To be allowed after review in cases where the area is as large as 30 m ² or larger (Total volume control system on water pollutants does not enter into force yet: To be allowed after review in cases where the area is as large as 30,000 or large but smaller than 60,000 m ²)

Source: Ministry of National Land and Transportation (2013), Annual Report in 2013 on the national land and planning, p.72

표 7. 수도권 권역 내 행위제한 주요내용

구분		과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역
공장		공장총량 규제		
대학	4년제대학, 교육대	신설금지(3년제 간호대학의 4년제 승격은 수도권 심의 후 허용) 이전 : 심의 후 가능 (서울로는 이전 금지)	신설금지 소규모(50인)대학은 심의 후 허용	신설금지 소규모(50인)대학은 심의 후 허용
	전문·산업대	신설허용 (단, 서울제외)	신설 허용	산업대 금지, 전문대 심의 후 허용
공공청사		신축, 증축, 용도변경 심의 후 허용		
판매업무 시설		과밀부담금 부과 (서울시에 한함)	규제 없음	오염총량제 시행지역에서 허용
택지조성		100만m ² 이상 심의 후 허용		*오염총량제/지구단위 계획구역내 : (도시지역)10만m ² 이상, 비도시지역)10m ² ~50만m ² 미만 심의 후 허용 (수질오염총량제 미시행 : 3만-6만m ² 미만 심의 후 허용)
공업용지 조성		30만m ² 이상 심의 후 허용		3만-6만m ² 미만 심의 후 허용
관광지 조성		10만m ² 이상 심의 후 허용		3만m ² 이상 심의 후 허용 (수질오염총량제 미시행 : 3만-6만m ² 미만 심의 후 허용)

출처: 국토교통부(2013), 2013년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서, p.72

3. Total Volume Control on Factories and Universities

■ Factory Total Volume Control

The factory total volume system is designed to determine and apply the total allowable volume of newly-built construction and expansion for factories in an attempt to control the excessive concentration of factories in the Seoul metropolitan area: it was introduced in 1994 at the time of the complete amendment of the Enforcement Decree of the Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act. The targets of the system are factories as stipulated in the Industrial Cluster Development and Factory Establishment Act which refers to constructions with a total floor space of 500 m² (including the sum of warehouses) or larger. It is applied to new construction or expansions on such constructions, or the alteration of the purpose of use (excluding an alteration or reconstruction).

The Minister of Land, Infrastructure and Transport decides and applies the total allowable volume for a new construction or expansion project or an alteration of use for factories in the SMA, considering the target sites for the establishment of factories, or the trend in permission for the construction of factories after deliberation of the Seoul Metropolitan Area Readjustment Committee.

- From 2001, the regulation was not applicable for industrial complexes or manufacturing areas to which regulations on designation of industrial areas and factory total volume control are doubly applied. The factory total volume control was then applied only to factories in individual locations.
- From 2004, a stable investment planning of companies was promoted through flexible managing of related measures depending on changes in conditions: the cycle of deciding the factory total volume was changed from a 1-year to a 3-year cycle.
- From 2006, as the 3rd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan was established, the supply system for manufacturing sites was reformed, so that factories in the manufacturing area may be managed by factory total volume control rather than by the designation of the areas.

The measures for limitations on acts by factory total volume control have been criticized for generating reckless development due to the scattered locations of factories or their transfer overseas in recent years. Specifically, they are severely challenged by some issues with the feasibility of a premise for the dispersion of effects of employment.

3. 공장 및 대학 등 총량규제

■ 공장총량규제

공장총량규제 제도는 수도권에 과도한 공장 집중을 억제하기 위해 신·증설 총허용량을 결정 적용하는 제도로써 1994년 수도권정비계획법령의 전면개정 시 도입되었다. 공장총량규제 제도의 대상은 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 의한 공장으로서 건축물의 연면적 500m²(창고면적 합계) 이상인 공장이며, 이의 신·증축 또는 용도변경(재축, 개축은 제외)시 적용된다.

국토교통부장관은 공장건축 허가 추이, 산업단지 등 공장설립 대상지역을 감안하여 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 수도권 내 공장 신·증축 또는 용도변경의 총 허용량을 결정하여 적용한다.

- 2001년부터 공업지역 지정 규제와 공장총량규제가 중복 적용되는 산업단지와 공업지역을 적용대상에서 제외하고 개별입지 공장에 대해서만 공장총량규제를 적용
- 2004년부터 경기변동 등 여건변화에 따라 탄력적인 제도운영을 통해 기업의 안정적인 투자계획 수립이 가능하도록 공장총량 설정주기를 1년에서 3년 단위로 전환하여 운영
- 2006년 이후 제3차 수도권정비계획 수립에 따른 공업용지 공급제도 개편으로 공업지역 내 공장도 공업지역 지정 규제대신 공장총량규제를 통해 관리

공장총량규제를 통한 행위제한 시책은 최근 공장의 해외이전 및 공장 개별입지로 인한 난개발 등을 초래했다고 비판을 받고 있으며, 특히 고용효과의 분산이라는 시책의 전제에 대한 문제제기 등을 통해 상당한 도전을 받고 있다.

Table 8. Records of Limited Total Volume and Constructed Volume by Year

(Unit : Thousand m²)

Classification	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Limited total volume	2,766	2,766	3,426	3,206	5,095	4,775	3,728	4,021	3,119	2,925	2,278
Constructed volume	2,756	2,718	3,337	2,300	3,871	3,036	3,555	1,465	1,532	1,541	1,537

Source: Ministry of National Land and Transportation (2013), Annual report on the use and planning of national territory in 2013, p.74

■ Regulations on Universities and Colleges

Regulations on universities and colleges can be broadly classified into regulations on sites in the case of the establishment and transfer of universities or colleges, and total volume control by which to regulate the fixed number of admissions by total volume. According to regulations on sites, in the SMA, the establishment of a 4-year university is strictly prohibited.

- Overcrowding control region: within the range of total volume control, the establishment of an industrial university, a junior college, or a university of graduate studies is allowed.
- Growth management region: within the range of total volume control, the establishment of an industrial university, a junior college, a university of graduate studies, or a small-scale university with a fixed number of admissions of roughly 50 students is allowed.

Total volume control indicates that the fixed number of admissions in a regular university or a teacher's college is controlled by total volume, and it will be decided by deliberation whether an increase in the number of admissions is to be allowed.

- Regular university • Teacher's college: it will be decided by the Minister of Land, Infrastructure, and Transport (after deliberation by the Seoul Metropolitan Area Readjustment Committee) whether the increase in the fixed number of admissions or the establishment of a small-scale university or college is to be allowed and what the increase in the number of admissions should be.
- Industrial university • college: the total sum of increased values in the fixed number of admissions should be decided within 10% of the total sum of increased values nationwide in the previous year by the Minister of Education; in cases where it is over 10%, the Minister of Land, Infrastructure and Transport will decide if it is to be allowed (upon deliberation by the Seoul Metropolitan Area Readjustment Committee).
- University of Graduate Studies: even in cases where the total sum of the increased values in the fixed number of admissions is 300 or more, the Minister of Land, Infrastructure and Transport will decide if it is to be permitted (after deliberation by the Seoul Metropolitan Area Readjustment Committee).

표 8. 연도별 공장건축 총량설정 및 집행실적

(단위 : 천m²)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
총량설정	2,766	2,766	3,426	3,206	5,095	4,775	3,728	4,021	3,119	2,925	2,278
총량집행	2,756	2,718	3,337	2,300	3,871	3,036	3,555	1,465	1,532	1,541	1,537

출처: 국토교통부(2013), 2013년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서, p.74

■ 대학규제

대학규제는 크게 대학 신설 및 이전 등에 대한 입지규제와 입학정원을 총량으로 규제하는 총량규제가 있다. 입지규제를 보면, 수도권에서는 4년제 대학의 신설이 금지되어 있다.

- 과밀억제권역 : 총량규제의 범위 내에서 산업대, 전문대 또는 대학원대학의 신설이 허용
- 성장관리권역 : 총량규제의 범위 내에서 산업대, 전문대, 대학원대학 또는 입학 정원이 50명 이내인 소규모대학의 신설이 허용

총량규제를 보면, 일반대와 교육대의 입학정원은 총량으로 규제하며 증원은 심의를 거쳐 결정한다.

- 일반대·교육대 : 입학정원의 증원 및 소규모대학의 신설의 허용여부 및 그 총 증가 수는 국토교통부장관이 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 결정
- 산업대·전문대 : 입학정원 총 증가 수는 전년도 전국 총 증가 수의 10% 이내에서 교육부장관이 결정하되, 10% 초과 시에는 국토교통부장관이 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 결정
- 대학원대학 : 입학정원 총 증가 수가 300인 초과 시에 국토교통부장관이 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 결정

Table 9. Fixed Number of Admissions in Universities and Colleges

(Unit : Thousand people, %)

Classification	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nationwide	646	647	657	653	642	626	596	585	582	581	586	573	556
Seoul metropolitan area	219	219	221	220	220	219	214	209	208	208	211	200	197
Proportion of Seoul metropolitan area	33.9	33.9	33.6	33.7	34.2	35.0	35.8	35.7	36.1	35.8	36	34.9	35.4

Source: Ministry of Land, Infrastructure and Transport (2013), Annual Report in 2013 on the national territory use and planning, p.75

4. Overcrowding Surcharge

■ Objectives

The system of overcrowding surcharges was introduced in 1994 in an attempt to achieve the national objectives to settle overcrowding issues in Seoul's metropolitan area, to achieve balanced regional development, and to solve the side-effects from direct and physical regulations. Overcrowding surcharges are economic fees imposed on the beneficiary of construction for the redemption of profits from profits from agglomeration economies depending on the location in Seoul, with a view to securing revenue for the development of relatively underdeveloped regions and to imposing fines on those who cause overcrowding.

■ Target of Imposing and Handling of Surcharge

The target areas of surcharges are limited to regions in the Seoul Metropolitan City among overcrowding control zones; the target constructions include office buildings with a total floor space 25,000 m² or larger, buildings for sale with a total floor space of 15,000 m² or larger, multi-purpose or multi-functional buildings with a total floor space of 25,000 m² or larger, and government buildings with a total floor space of 1,000 m² or larger. In the case of new construction or expansion, or alteration of the purpose of use for larger-scale buildings or government buildings, the surcharges will be imposed.

Basically, surcharges are calculated by multiplying the standard building cost, rate of imposition and the gross floor area. The rate of imposition is 10% for areas in excess of the standard area for imposition and 5% for areas less than the standard area for imposition. 50% of the collected surcharge is vested in a special account for area-wide regional development and the remaining 50% is vested in the cities or provinces which impose it.

표 9. 연간 대학 입학정원

(단위 : 천명, %)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
전국	646	647	657	653	642	626	596	585	582	581	586	573	556
수도권	219	219	221	220	220	219	214	209	208	208	211	200	197
수도권 비중	33.9	33.9	33.6	33.7	34.2	35.0	35.8	35.7	36.1	35.8	36	34.9	35.4

출처: 국토교통부(2013), 2013년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서, p.75

4. 과밀부담금

■ 제도의 목적

과밀부담금 제도는 수도권의 과밀해소와 지역균형발전이라는 국가적 목표를 달성하고 직접적인 물리적 규제제도의 부작용을 해소하기 위하여 1994년에 도입되었다. 과밀부담금은 수도권 입지에 따라 수반되는 집적경제에 의한 이득을 수익자로부터 환수하여 상대적으로 낙후된 지역개발 투자재원을 마련하고, 대형건축물 입지에 따른 과밀유발 비용을 원인자에게 부담시키기 위하여 서울시에 건축되는 일정 규모 이상의 건축물에 부여되는 경제적 부담금이다.

■ 부과대상 및 부담금 처리

과밀부담금 부과대상지역은 과밀억제권역 중 서울특별시 지역에 한하며, 대상건축물은 업무용 건축물(건축연면적 25천 m^2 이상), 판매용 건축물(15천 m^2 이상), 복합용 건축물(25천 m^2 이상), 공공청사(1,000 m^2 이상)이다. 대형 건축물 및 공공청사의 신·증축 또는 용도변경 시 부담금을 부과하고 있다.

부담금은 기본적으로 건축연면적에 표준건축비와 부과율을 곱하여 산정되며, 부과율은 부과기준면적 초과면적은 10%, 부과기준면적 이하는 5%이다. 징수된 부담금의 50%는 광역지역발전특별회계에, 나머지 50%는 부담금을 부과한 시·도에 귀속된다.

5. Differential Tax Treatments and Other Indirect Regulations

For the intensive controlling of the concentration or transfer of companies stationed in the Seoul metropolitan area, the articles of heavy taxation are applied in accordance with the Special Tax Treatment Control Act and the Local Tax Act.

- Especially in the case of the establishment of small and medium-sized companies within overcrowding control regions, businesses will be excluded from benefits of a 50% exemption from the income tax or corporate tax, and 3 times as much as the normal acquisition tax or registration tax of real estates will be imposed with 5 times the normal property tax for 5 years.

Also, not only the tax but some surcharges such as a levy on wide-area transportation facilities, development impact fees, a levy on land use conversion agricultural and mountainous areas appropriation, substitute afforestation costs, or public waters occupation and use fees, etc., are applied on a differential basis to the SMA and other areas so as to control the concentration of companies in the SMA.

The regulations on SMA include not only the surcharges or heavy taxation on acquisition or registration taxes, but also indirect controls related to the environment, military installations, or cultural assets, etc. In many cases, there is discrimination against the SMA in a way that excludes a variety of support or special exceptions.

- In the Paldang Special Countermeasure Area, which comprises 75% of the nature preservation region, the installation of constructions, accommodating facilities, restaurants, and golf links of some size or larger is prohibited.
- In accordance with the Protection of Military Bases and Installation Act, in the regions which comprise 44% of the northern part of Gyeonggi, the new construction or expansion of structures and the alteration of land shape and quality, etc., are prohibited in principle.

Furthermore, the Income Tax Act stipulates that in cases where the owners of both farm houses and general houses sells general houses located in outside the SMA, they are regarded as owning just one house when the capital gain tax is imposed. The Restitution of Development Gains Act, the Restriction of Special Taxation Act, and the Special Act on Balanced National Development, etc., stipulate that development impact fees, a tax cut for newly established companies, or support to the companies which transfer to local communities will be applicable only to non-SMA as the discriminatory measures.

5. 조세 차등부과 및 여타 간접규제

수도권에 입지한 기업의 이전과 수도권 집중억제를 위하여 「조세특례제한법」과 「지방세법」 등에 의거하여 중과세 조항을 적용하고 있다.

- 특히 과밀억제권역 내 중소기업 창업 시 소득세 및 법인세의 50% 감면을 배제하고, 부동산의 취득세와 등록세 3배 중과 및 재산세를 5년간 5배 중과

또한 조세뿐만 아니라 광역교통시설부담금, 개발부담금, 농지 및 산지전용부담금, 대체조립비, 공유수면점용료 등 각종 부담금에서도 수도권과 비수도권에 차등 적용함으로써 수도권 내 기업의 집중을 억제하고 있다.

수도권에 대한 규제는 부담금과 취득등록세 중과 등의 규제뿐만 아니라 환경, 군사시설, 문화재 등과 관련한 간접규제도 있으며 수도권을 비수도권과 차별하여 각종 지원이나 특례에서 배제하는 경우도 상당수 있다.

- 자연보전권역의 75%에 해당하는 팔당특별대책지역에는 일정 규모 이상의 건축물, 숙박시설, 음식점, 골프장 등의 설치가 금지
- 군사기지 및 군사보호구역법에 따라 경기 북부의 44%에 해당하는 지역에서 구조물 신·증축, 토질형질변경 등이 원칙적으로 금지

아울러 소득세법은 농촌주택과 일반주택 소유자의 일반주택 양도 시 1세대 1주택 특례를 비수도권에만 적용하고 있고, 개발이익환수법, 조세특례제한법, 국가균형발전특별법 등은 개발부담금이나 창업기업에 대한 감세, 지방이전 기업에 대한 지원 등의 혜택을 비수도권에만 부여하는 등 차별적인 조치가 시행되고 있다.

6. Green Belt in the Seoul Metropolitan Area

■ Cancellation of Green Belt in Seoul Metropolitan Area

Green belt, which has been used for preventing the outward expansion of Seoul and controlling concentration in the SMA, have caused numerous socially controversial problems, including infringement on the property rights of residents. Therefore, after the launch of the Kim, Dae-jung administration(1998-2003) in SMA faced a huge change.

The administration announced the Guideline of Green Belt Adjustment (1999) and pushed ahead with the cancellation of designation in 2001, according to the adjustment standards for green area in the metropolitan area. In the case of the SMA, to the cancellable total volume of 124.507 km², as earlier allocated, an supplementarily cancellable total volume of 114.496 km² was added, making a total cancellable volume of 239.003 km². Since 97.987 km² had already been cancelled, the total volume of green belt to be cancelled in the future amounts to 141.016 km².

Table 10. Total Volume of Cancellation of Green Belt by Revised 2020 Area-Wide Regions Plan

(Unit: km²)

Classification	Previously cancelled Total volume (a)	Temporarily cancelled area (b)	Residual area (c=a-b)	Supplementarily cancellable total volume (d)	Cancellable Total volume in the long run (e=c+d)	modified cancelled total volume (f=a+d)
SMA	124.507	97.987	26.520	114.496	141.016	239.003
Other 7 metropolitan areas	342.832	233.557	109.275	188.723	297.998	531.555

Source: Kwon, Yong-woo et al. (2013), Green belt, p.93

■ Prospects of Green Belt in Seoul Metropolitan Area

The green belt around Seoul reflects the political will to control population growth in the SMA by curbing the spread of Seoul's population. However, the hyper-pressure of growth in the SMA has already spilled over into the wide area beyond the green belt, which led to unintended development on the periphery of the area. Also, since 1998, the cancellation of controlling policies have occurred in various conditions, so in reality it is no exaggeration to say its function to control growth in the SMA has been nullified. In this respect, there are criticisms that they even distorted the direction of urban expansion within the SMA.

However, as political conditions in the area have recently changed, it becomes necessary to reconsider the future role in the green belt. Rather than the unconditional controlling of development, the focus has shifted to the scheduled management and improvement of life quality by way of readjusting space within the SMA. In this way, the value of the zone for the sustainable and eco-friendly development of cities has been evaluated from a different perspective. Thus, it is expected that the green belt will play a more important role within the political framework of the SMA since its role will be stressed more in 'enhancing the comfort of cities while preserving the ecosystem,' rather than 'depressing development' in the conventional way.

6. 수도권의 개발제한구역

■ 수도권 개발제한구역의 해제 실태

서울의 외역적 확대를 막고 수도권의 집중을 억제하는 수단으로 활용된 개발제한구역은 주민의 재산권 침해 등 수많은 사회적 논란을 야기하게 되었고, 1998년 국민의 정부 출범 이후에 수도권 개발제한구역은 커다란 변화를 겪게 된다.

정부는 「개발제한구역조정에 관한 지침(1999)」을 발표하고, 2001년 대도시 개발제한구역 조정기준에 따라 개발제한구역 해제를 추진하였다. 수도권의 경우 초기 설정된 해제총량 124.507km²에 해제가능 총량 114.496km²가 추가되어 전체 해제총량은 239.003km²가 되었고, 이미 97.987km²가 해제되었기 때문에 향후 해제가 가능한 개발제한구역의 총량은 141.016km²에 달한다.

표 10. 2020년 광역도시계획 변경에 의한 수도권 개발제한구역 해제총량

(단위 : km²)

구분	기존해제총량 (a)	가해제면적 (b)	잔여면적 (c=a-b)	추가해제 가능총량 (d)	향후 해제 가능총량 (e=c+d)	변경 해제 총량 (f=a+d)
수도권	124.507	97.987	26.520	114.496	141.016	239.003
7대 광역권 전체 총량	342.832	233.557	109.275	188.723	297.998	531.555

출처: 권용우외(2013), 그린벨트, p.93

■ 수도권 개발제한구역의 미래

서울을 둘러싼 개발제한구역은 서울의 인구확산을 막아 수도권의 인구성장을 억제하려는 정책적 의지를 간직하였다. 그러나 수도권의 과도한 성장 압력은 이미 개발제한구역을 넘어 광역화되어 나타나면서 개발제한구역 외측까지 확대된 개발을 초래하였으며, 1998년 이후부터는 다양한 조건 속에서 해제가 진행되어 왔기 때문에 현실적으로 수도권 성장을 억제하기 위한 시책의 역할을 상실해 왔다고 볼 수 있다. 이러한 점에서 오히려 수도권 내 도시화의 확장을 오히려 왜곡했다는 비판도 제기되고 있는 실정이다.

그러나 최근 수도권 정책 여건의 변화에 따라 개발제한구역의 미래 역할에 대한 재검토가 필요한 실정이다. 무차별적인 개발 억제가 아니라 계획적 관리와 수도권 내 공간의 정비를 통한 삶의 질 제고로 초점이 옮겨 가면서 개발제한구역이 갖는 도시발전의 지속가능성 및 친환경성을 위한 가치가 새롭게 평가받고 있다. 따라서 과거지향적인 ‘개발을 억제하는’ 것이 아니라 ‘생태를 보전하고 도시패적성을 제고하는’ 역할로서 수도권 정책 내 개발제한구역의 역할이 더욱 강조될 것으로 기대된다.

IV. Evaluation and Future Prospects

1. Evaluation of Gov't Policies towards the Seoul Metropolitan Area

■ Positive Perspectives

The SMA policies have been evaluated both from positive and negative perspectives. From a positive perspective, even though the policies did not achieve the objectives at some level or to some degree, it has been stressed that they clearly alleviated the tendency of concentration in the Seoul metropolitan area during the process of economic development. In fact, the population and the number of companies in the service industry increased in 2010 as compared to those in 2000. However, the GRDP decreased from 48.6% to 47.8%; the GRDP per capita decreased from 52.3% to 48.8%; investment went from 47.7% to 44.5%; the number of companies in manufacturing industry decreased from 52.4% to 50.4%; the output of the manufacturing industry went from 36.4% to 29.0%; and the enrollment number for universities and colleges dropped from 39.9% to 38.6%. Such decreases in proportions for the Seoul metropolitan area are taken as evidence that the policies, which were implemented for the past 30 years, started to show some effects.

Most of the positive opinions support the view that there is a necessity of regulatory policies for controlling the SMA. They argue that concentration in the area not only widens the inter-regional gaps between the SMA and other regions, but also weakens the regional competitiveness of the SMA and worsens the quality of life due to overcrowding. Hence, positive views suggest that the policies for solving the issues of overcrowding, thus far, have been necessary and have clearly had an effect even though they have been far from perfect. Furthermore, those with positive perspectives argue that the highly concentrated population in the capital area as we see now is the result of deregulation due to many factors that the objectives of the policies did not intend.

■ Negative Perspectives

It is an undeniable fact that evaluations of the policies are generally negative. The degree of concentration in the SMA is actually as high as around 50%, which can hardly be said to be a remarkable improvement in the concentration phenomenon. For example, the target numbers of population in Seoul and in the SMA were 9.6 million and 15.75 million people, respectively. However, the actual numbers for populations in the areas were 10.9 million and 19.2 million people, respectively, which supports the view that there has been a lack of effects from these policies.

Ⅳ. 수도권 정책의 평가와 향후 전망

1. 지금까지의 수도권 정책 평가

■ 수도권 정책에 대한 긍정적 평가와 시각

지금까지 수도권 정책에 대한 평가는 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 공존하고 있다. 긍정적인 시각은 정책 수준이 목표를 달성하지는 못했지만 경제발전 과정에서 나타나는 수도권 집중경향을 분명히 완화시켰다는 점을 강조한다. 실제로 2000년 대비 2010년 말 현재 수도권 인구와 서비스업 사업체 수는 증가하였으나, GRDP는 48.6%에서 47.8%, 1인당 GRDP는 52.3%에서 48.8%, 투자는 47.7%에서 44.5%, 제조업 사업체수는 52.4%에서 50.4%, 제조업 생산액은 36.4%에서 29.0%, 대학 재학생 수는 39.9%에서 38.6%로 감소하였다. 이러한 수도권 비중의 감소는 지난 30년 간 수도권 정책의 효과가 나타나고 있다는 증거로 간주되고 있다.

수도권 정책에 대하여 긍정적 평가를 유지하는 대부분의 시각은 수도권 규제정책의 필요성을 강조하는 입장을 갖고 있다. 수도권 집중은 수도권과 지방의 지역격차를 심화시킬 뿐만 아니라 수도권 과밀에 따른 삶의 질 악화 및 지역경쟁력 약화를 초래한다고 주장한다. 따라서 긍정론적 시각은 수도권 과밀의 문제 해결을 위한 지금까지의 수도권 정책이 필요한 정책이었고, 완전하지 않지만 분명한 수도권 정책의 효과가 존재하며, 심지어 현재 높은 수도권 과밀은 정책의 목표와 달리 여러 가지 요인으로 인해 수도권 규제가 완화되어 온 결과라고도 주장한다.

■ 수도권 정책에 대한 부정적 평가와 시각

지금까지 수도권 정책 자체에 대한 일반적인 평가는 부정적인 것이 사실이다. 실제로 수도권 집중도는 아직까지 50% 안팎에 달해서, 집중현상이 현격하게 완화되었다고 보기가 힘들기 때문이다. 수도권 정책이 성공적이지 못했다는 것을 분명히 보여주는 증거 하나는 바로 수도권 정책의 목표로 설정된 인구와 실제 인구수가 커다란 차이를 보인다는 점이다. 1991년 기준 국토계획의 서울 및 수도권 목표 인구수는 각각 960만 명과 1,575만 명이었지만, 실제 인구수는 각각 1,090만 명과 1,902만 명으로 나타나 수도권 정책의 효과가 부족했음을 반증하고 있다.

Also, it is clear that the dispersion of the manufacturing industry by way of controlling the Seoul metropolitan area failed to trigger a transfer to local areas so as to enhance the effects on balanced development.

As a matter of fact, the number of manufacturing companies dwindled, but it turned out that many of these companies did not transfer to local areas but instead relocated overseas, e.g., to China, etc. For instance, among the enterprises located in Gyeonggi in 2007, only 20 relocated to local areas while 1,568 transferred overseas, which proves that the effect of policies on dispersing population and companies to local areas is limited.

Meanwhile, policies for the SMA even generate a variety of social costs in the area. Control on industrial sites in the SMA by total volume resulted in a situation where relatively small factories for small and medium-sized companies, which can easily be stationed in the area, are scattered because they are built in individual locations.

Also, owing to the control of the Seoul metropolitan area, there has been a relative delay in the development of the northern part (the growth management region) and the eastern part (the nature preservation region) of the area, which resulted in the widening of the intra-regional gaps. In particular, these two regions are controlled by overlapping regulations on military installations, cultural assets, and the environment, etc.; there is a scarcity of traffic infrastructures such as roads as well as low accessibility, so it may be hard to prepare opportunities for regional development. As a result, most of the cities and counties in the SMA are so underdeveloped that their density of population and fiscal self-reliance ratios are far below the nationwide average: there is a huge gap between these regions and the western and eastern parts of the SMA, which are relatively more developed.

Most of the negative views against the policies recommend that policies mainly concerned with regulation should be corrected or lifted. They add that the basic approach of previous policies, that is, deconcentration and improvements in balanced development through regulations on the SMA, is no longer effective. For example, policies for controlling overcrowding in the area should consider the disharmony between population and infrastructure, not just the control of populations flowing into the area. In order to vitalize the local communities, public investment by the central government rather than by regulation on the SMA should be injected into those communities. Also, overpopulation issues in the SMA are not applicable to all regions in the area, meaning that these regulations should be selectively adopted.

The conflicting opinions about the policies and their evaluations well represent the structure in which there has been discord between the SMA and local communities, which has been the main agenda in Korean society and its politics. That the substantial functions in the nation are excessively concentrated in the regions around the Seoul metropolitan area can be well enough to necessitate policies for the SMA; however, some strongly argue that the regulation-centered policies should be altered due to changes in international and domestic conditions. The realistic implementation of such policies for the SMA is currently coming to the fore of the national agenda, with a view to enhancing the degree of mutual understanding between the SMA and local communities for mutual development.

실제로 수도권의 제조업체 수가 줄어든 것은 사실이나 이들 업체가 지방으로 모두 이전한 것이 아니고 상당수는 중국 등 해외로 이전한 것으로 나타났다. 예를 들어, 2007년 기준 경기도 소재 기업 중 지방으로 이전한 기업은 불과 20개이지만 해외로 이전한 기업은 1,568개로 나타나 수도권 정책이 갖는 지방분산 효과가 제한적임을 보여준다.

한편 수도권 정책은 수도권 내에서 다양한 사회경제적 비용을 유발시키고 있다. 총량규제에 의한 수도권 공장의 입지규제는 상대적으로 규모가 작고 수도권 입지가 용이한 중소기업 공장들이 개별입지를 통해 난립하는 결과를 초래하였다.

또한 수도권 규제에 따라 성장관리권역인 수도권 북부와 자연보전권역에 해당되는 수도권 동부의 발전이 상대적으로 지체되어 수도권 내 격차 심화라는 결과도 나타나고 있다. 특히 이들 지역은 군사시설, 문화재, 환경 등과 관련한 규제가 중첩되어 있고, 도로 등 교통 인프라 접근성이 부족하여 지역발전의 계기를 마련하는데 어려움을 겪고 있다. 그 결과 대부분의 시·군들은 인구밀도와 재정자립도 측면에서 전국 평균에도 못 미치는 수준으로 낙후되어 있어 상대적으로 발전한 수도권 서부와 남부지역과 커다란 격차를 보이고 있다.

수도권 정책에 대한 부정적인 평가를 갖는 입장은 대부분 규제중심의 수도권 정책을 수정 또는 폐지해야 한다는 입장을 갖고 있다. 수도권 규제를 통한 과밀 해소 및 균형발전 제고라는 기존 수도권 정책의 기본적인 접근은 더 이상 유효하지 않다고 주장한다. 예를 들어, 수도권 과밀억제를 위한 정책은 단순히 인구 유입억제가 아니라 수도권 내 인구와 기반시설의 부조화를 해소해야 하며, 지방 활성화는 수도권 규제를 통해서가 아니라 중앙정부의 공공투자를 지방에 우선적으로 투입함으로써 추진되어야 한다고 본다. 또한 수도권 과밀의 문제가 수도권 전체에 모두 적용되는 것이 아니기 때문에, 수도권 내에서 선택적인 규제가 적용되어야 한다는 입장이다.

2. Role of the Seoul Metropolitan Area and Future Policy Prospects

Although there are both positive and negative perspectives on the SMA policies, most people will agree that the direction of previous policies should be changed. Most notably, previous regulation-centered policies could not deal with concentration in the Seoul metropolitan area since the phenomenon arises from many complex factors in reality. In addition, they could not actively respond to changes in the social and economic conditions of the area. In order to better address the issue, the administration has already carried out measures for rationalizing the regulations on the area; furthermore, it is tackling related issues in order to manage the area based on the planned schedule.

■ Changes in National Role of Seoul Metropolitan Area

One of the most remarkable characteristics in policies for the SMA is that its role has changed over time depending on changes in international and domestic conditions and, accordingly, the focus of policies has shifted. From a nationwide perspective, the traditional stereotype of its role has been the growth engine of the national economy, the symbolic area representing the national prestige of Korea, and the supportive area for nationally balanced development, etc. Recently, however, there has been more focus on its role as the economic hub of Northeast Asia from an international perspective as well as its role as the living space for the people from a regional perspective.

Table 11. Changes in Roles of SMA in Seoul Metropolitan Area Readjustment Plans

Perspective	Role of the Seoul metropolitan area	The roles proposed in the Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan		
		1 st	2 nd	3 rd
International perspective	Role as an economic center in Northeast Asia			○
National perspective	Role as a growth engine to promote the national economy		○	○
	Role as a trade hub in terms of its representative look for national prestige		○	○
	Role for guaranteeing national security	○		
	Role for supporting nationally balanced development	●	○	●
Regional perspective	Role as a living zone for the people	○	●	○

Note: ● Especially stressed role, ○ Stressed role

Source: Lee, Dong-woo et al. (2009), Study on development strategies in the Seoul metropolitan area, p.18

2. 수도권의 국가적 역할과 향후 수도권 정책 전망

수도권 정책에 대한 긍정적 및 부정적 평가가 공존하는 속에서도 기존 정책의 변화가 필요하다는 점에는 이견이 없다고 본다. 특히 기존 규제중심의 수도권 정책은 실제로 여러 복합적 요인에 의해 이루어지는 수도권 집중을 제대로 다룰 수 없을 뿐만 아니라 수도권을 둘러싼 대내외 사회경제적 여건의 변화에 능동적으로 대응하는 못하고 있다. 정부는 이에 대응하여 이미 수도권의 규제 합리화를 위한 조치를 시행하고 있으며, 더 나아가 수도권의 계획적 관리를 위한 제반 사항을 추진하고 있다.

■ 수도권의 국가적 역할과 목표 변화

수도권 정책의 변천에서 두드러진 특징 중 하나는 수도권의 역할이 대내외적 여건의 변화에 따라 달라졌다는 점과 그에 따라 정책 초점이 변했다는 사실이다. 전통적으로 고려되었던 수도권의 역할은 국내적 관점에서 국가경제의 성장엔진, 한국을 대표하는 상징지역, 국가 균형발전의 지원 등으로 설정되었다. 그러나 최근에는 국제적 관점에서 동북아 경제중심지의 역할과 함께 지역적 관점에서 국민의 생활공간으로서 수도권의 역할도 강조되고 있다.

표 11. 기존 수도권정비계획에서 상정하고 있는 수도권의 역할 변화

관점	수도권의 역할	수도권정비계획에서 상정된 역할		
		제1차	제2차	제3차
국제적 관점	동북아 경제중심지 역할			○
국가적 관점	국가경제를 견인하는 성장엔진 역할		○	○
	국가의 얼굴로서 교류중심지 역할		○	○
	국가의 안전을 보장하는 역할	○		
	국가 균형발전을 지원하는 역할	●	○	●
지역적 관점	국민의 생활공간으로서의 역할	○	●	○

주: ● 특히 강하게 강조된 역할, ○ 강조된 역할
출처: 이동우외(2009), 수도권 발전전략 연구, p.18

Up to now, policies for the SMA have shown some limitations in achieving the goal to control concentration in the area; as the problems of traffic congestion within each region and housing, etc., have deteriorated, the policies have led to a worsened quality of life as compared to those of advanced metropolitan areas. Furthermore, as globalization has progressed, the improvement of international competitiveness in the Seoul metropolitan area has attracted much attention. With this background, it is projected that beyond the national dimensions in which the relation of the SMA to neighboring areas are dealt with based on the means of regulation, there will be more and more interest in its role in improving its competitiveness as well as its role as a living space in enhancing quality of life for residents within the regions from an international perspective.

■ Rationalization of Regulation on Seoul Metropolitan Area

The administration prepared a ‘Rationalization Scheme of Regulations in the Seoul Metropolitan Area’ in 2008, so as to improve some of the absurd elements which excessively restrict the activities of residents and companies in regulations on new construction and expansion of factories or industrial complexes, etc. However, considering the degree of concentration in the SMA or the competitiveness of local communities, etc., it is more desirable to push ahead with more realistic improvements on each level rather than alleviate the limitations unconditionally. First of all, it is necessary to remove unrealistic and excessive regulations which may interfere with the daily lives of residents and enterprise activities in the SMA and then to selectively mitigate regulations on old industrial organizations, existing real estate, or underdeveloped regions, etc. By doing so, it is necessary to enhance the quality of life for residents and to establish foundations for economic development.

■ Pursuit of Scheme for Planned Management of Seoul Metropolitan Area

The new policies for the SMA should focus on the enhancement of quality of life for residents while responding to traffic congestion, environmental pollution, and the scarcity of infrastructures, etc., according to the planned schedule to perform a role in improving the competitiveness of cities. Since the SMA acts as a representative international city and is a place where very dynamic changes occur, such as changes in populations and industrial structures and the expansion of metropolitan areas in the era of globalization, it is important to cope with such related issues more flexibly. Accordingly, in order to effectively respond to changes in conditions and the management of urban growth, which systematically induces demand for development and accommodates urban growth according to the planning, it is necessary to seek planned management means as well as management according to regulations of acts, so as to facilitate healthy growth in the area.

그동안 수도권 정책은 수도권 집중 억제라는 목표 달성의 한계를 경험하였고, 지역 내 교통 혼잡과 주거문제 등이 악화되면서 선진 대도시권에 비해 삶의 질이 떨어지는 결과를 초래하였다. 아울러 글로벌리제이션이 진행되면서 수도권의 글로벌 경쟁력 제고가 초미의 관심으로 등장하고 있다. 이러한 배경 속에서 향후 수도권은 규제방식에 기초한 비수도권과의 관계를 다루는 국내적 관점을 넘어, 글로벌 관점에서 수도권 경쟁력 제고를 위한 역할과 지역 내 주민의 삶의 질 제고를 위한 생활공간의 역할이 점차 강화될 것으로 전망된다.

■ 수도권 규제의 합리화

정부는 2008년 ‘수도권 규제 합리화방안’을 마련하여 공장 신·증설, 산업단지 등에 대한 규제들 중 기업 및 주민생활을 과도하게 제약하는 불합리한 부분들을 개선한 경험이 있다. 그러나 수도권 집중도, 지방의 경쟁력 등을 고려해 볼 때, 수도권 규제를 무조건적으로 완화하기 보다는 단계별로 합리적 개선을 추진하는 것이 바람직하다. 우선은 수도권 주민의 일상생활과 기업 활동을 저해하는 불합리하고 과도한 규제를 시정하고, 노후산단, 종전부동산, 낙후지역 등에 대해 규제를 선별적으로 완화·적용함으로써 주민의 삶의 질을 높이고 경제성장의 토대를 구축하는 것이 필요하다.

■ 수도권의 계획적 관리방안 모색

새로운 수도권 정책은 주민의 삶의 질 제고에 초점을 두면서 수도권 내 교통체증, 환경오염, 기반시설 부족 등에 계획적으로 대응하여 도시경쟁력을 높이는 역할을 수행해야 한다. 또한 대표적인 글로벌 도시권으로서 수도권은 세계화와 함께 인구 및 산업의 구조변화, 대도시권의 확장 등 여건변화가 매우 역동적인 지역이기 때문에 이에 대한 유연한 대응이 필요하다. 따라서 수도권의 건전한 성장을 도모할 수 있도록 도시성장을 계획적으로 수용하고 개발수요를 체계적으로 유도하는 도시성장관리와 여건 변화에 효율적으로 대응하기 위하여 법령의 규제에 의한 관리기능 이외에 계획적 관리 수단이 모색되어야 한다.

It is now clear that it is difficult to manage the area through microscopic approaches such as regulations on overcrowding-inducing facilities or development projects. Especially in terms of the issues including sprawling development and the deterioration of the old downtown area, or the decrease in international competitiveness, it is necessary to manage the conception of space and land use, etc., on a wide-area and integrated basis, mainly through sustainable plans, rather than current regulatory methods.

The new management methods for strengthening the competitiveness and the systematic management of space in the SMA should be based on plans established through the cooperation of the central government and local governments, and avoid previous approaches by which space was managed based on inflexible regulations solely led by the central government. By doing so, it should facilitate the qualitative development and growth management in the SMA. This focuses on pursuing strategies to reform the spatial structure and to enhance quality of life in the area through flexible management, mainly through the plans. Also, it should pursue improvements in governance by which to sets up and control management objectives autonomously by way of wide-ranging participation and mutual agreements between the central and local governments.

■ Pursuit of Mutual Development in Seoul Metropolitan Area and Other Regions

What is most important in order to be successful in new policies for the SMA, in terms of the rationalization of regulations and transition to planned management, is to receive the support from other regions. That is, the currently fixed conflicting structure between the SMA and other regions should be removed, and it should be presupposed that social conditions are well prepared for facilitating the mutual development of the capital and local areas. Opposition from other regions against the alleviation of regulations on the SMA and related conflicts between the two areas arise from to the relative underdevelopment and low competitiveness of other regions.

Since the new policy for the SMA may not be just for the area itself, there should be enough social agreement in the future by which to implement it in connection with related policies including measures for regional development, etc. Above all, it is necessary to build up a related system for the transfer of funds to the regions, so that the effects of growth and increased competitiveness in the SMA may be shared with other regions.

이제 수도권을 인구집중유발시설이나 개발사업에 대한 규제라는 미시적 접근을 통해 관리하는 것이 어렵다는 것은 분명한 사실이다. 특히 수도권의 난개발과 구도심 쇠퇴, 국제경쟁력 저하 등의 문제는 지금 같은 규제 방식이 아니라 지속가능한 계획을 중심으로 공간 구상과 토지 이용 등을 광역적·통합적으로 관리하는 것이 필요하다.

수도권의 체계적인 공간정비와 경쟁력 강화를 위한 새로운 관리방식은 중앙정부가 주도하여 경직적인 규제를 바탕으로 공간을 관리하던 종래의 방식을 벗어나, 중앙정부와 관련 지자체가 상호 협력하여 계획을 수립하고, 이를 통하여 수도권의 질적 발전과 성장관리를 도모하는 방식이어야 한다. 이는 계획 중심의 탄력적 관리를 통해 수도권의 삶의 질 향상과 공간의 개편전략을 추진해 나가는데 초점을 둔다. 또한 중앙정부와 지자체의 상호 합의와 폭넓은 참여를 통해 자율적으로 수도권 관리목표를 설정하고 관리해 나갈 수 있는 거버넌스의 개선을 추진해야 한다.

■ 수도권과 지방의 상생발전 모색

규제의 합리화 및 계획적 관리 전환이라는 새로운 수도권 정책의 성공을 위해서 가장 중요한 것은 분명 지방의 공감을 얻어야 한다는 것이다. 즉, 현재 고착화되어 있는 수도권과 지방의 갈등구도를 극복하고, 수도권과 지방의 상생발전을 도모할 수 있는 사회적인 여건 성숙이 전제되어야 한다. 수도권 규제완화에 대한 지방의 반대와 그에 따른 수도권과 지방 간의 갈등은 수도권 집중에 따른 지방의 상대적 지체, 낮은 경쟁력에 기인하는 것이기 때문이다.

새로운 수도권 정책은 수도권만을 위한 정책일 수 없기 때문에 앞으로 충분한 사회적 합의를 거쳐 지역발전시책 등 지방에 대한 정책과 연계하여 추진될 필요가 있다. 무엇보다도 수도권 경쟁력 제고와 성장의 효과를 지방도 향유할 수 있도록 재정이전 등 관련 시스템을 구축하는 것이 필요하다.

It is also important to implement it as accompanied with a various measures for regional development for establishing a growth center to facilitate the sustainable development of the regions. The construction of Sejong City, Innovation Cities, or Industrial Cities, etc., which had been implemented by the previous administration, should ideally be coordinated so that the newly established cities may be centers for regional development. Furthermore, policies for regional living zones in the current administration should be implemented in a way that mainly focuses on living conditions affecting directly people's life, rather than by regulations against the SMA and measures for dispersion. By doing so, it could enhance the quality of life for residents in the regions and could secure an autonomous growth engine. Now, it is also important for the SMA and other regions to understand the problems and situations of each other and to enhance the mutual relationship from a holistic perspective in the long term. Restrictions on the SMA do not necessarily mean development for other regions, but an effective way to enhance national competitiveness for mutual development is to nurture the two areas themselves by maximizing their unique characteristics.



또한 지방의 지속가능한 발전을 도모하는 성장거점 구축을 위한 각종 지역개발시책과 병행하여 추진하는 것도 필요하다. 이미 지난 정부부터 추진해 온 세종시, 혁신도시 및 기업도시 등의 건설도 새로운 지역발전의 거점이 될 수 있도록 바람직하게 추진하는 것이 필요하다. 아울러 현 정부의 지역생활권 정책도 수도권 규제와 분산 시책을 통해서가 아니라 국민이 체감할 수 있는 생활중심 시책을 지역단위로 추진함으로써 지역 내 주민의 삶의 질을 높이고, 자생적 성장동력을 확보한다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 이제는 수도권과 지방이 장기적이고 전체적인 관점에서 상대방의 문제와 상황을 이해하고 상호 연계성을 높이는 것이 필요하며, 수도권을 억제해야 지방이 발전하는 것이 아니라 수도권과 지방이 각자의 특색을 살려 발전하는 것이 국가경쟁력을 제고하고 상생 발전하는 길이다.



V. Implications for Developing Countries

1. Need for Policy towards the Capital Area

■ ■ Necessity to Establish Policies for Capital Area in Developing Countries

Nowadays, the status of developing countries is becoming more and more important in the global economy. Many developing countries which have experienced rapid economic growth so far are destined to face the urbanization that generally accompanies industrialization. Cities in developing countries, in particular, which undergo rapid urbanization with the exodus of farmers, may function as an important mechanism in taking the lead in economic development and allowing them enjoy the benefits of growth. On the other hand, the excessive population influx into these cities, exceeding their capacity for accommodation, may generate many issues related to overcrowding.

In developing countries which suffer from overcrowding in cities, most of the related regions are under the capital areas. Furthermore, the status and implication of the capital area in a country is very significant, and problems of overcrowding are not just issues of the capital area, but are related to other supplemental issues in relation to other regions, such as inter-regional gaps. This is why it is necessary to prepare special measures exclusive to the capital area in a country. Hence, developing countries are required to adequately understand capital area-related issues as part of the agenda for political issues arising from the process of industrialization and to establish relevant policies and actively prepare for such a situation.

■ ■ Foundation of National Philosophy for Capital Area Policies

Since policies for a country's capital area are not just limited to the area itself, the government should take an initiative to establish the philosophy for the capital area policies at the national level. As seen in the examples with Korea, policies for the capital area are not just literally of 'spatial policies' but very political issues which become the main theme of debate whenever there is a change of government. Sometimes, even the introduction of rational and effective political measures came to pieces as conflicts between the capital region and other regions repeatedly arouse; the capital region advocated the cancellation of regulations while other regions opposed the mitigation of regulations on the capital area.

V. 개발도상국에 대한 시사점

1. 수도권 정책의 필요성 인식

■ 개발도상국에서 수도권 정책의 필요성 인식

오늘날 글로벌 경제에서 차지하는 개발도상국의 위상은 점차 높아가고 있다. 그동안 빠른 경제성장을 경험한 많은 개발도상국은 필연적으로 산업화에 따른 도시화 현상을 겪게 된다. 특히 이농으로 인한 빠른 도시화를 경험하고 있는 개발도상국에서 도시는 경제성장을 선도하고 성장을 열매를 향유할 수 있는 중요 기제로 기능하지만, 다른 한편으로 도시의 수용 역량을 넘어서는 인구유입으로 과밀에 따른 많은 문제도 함께 겪고 있다.

도시 과밀문제를 겪고 있는 개발도상국에서 해당 지역의 대부분은 수도권 지역에 속한다. 더 나아가 한 국가에서 수도권에 차지하는 위상과 의미는 중차대하고, 수도권의 과밀문제는 수도권만의 문제가 아니라 다른 지역과의 관계 속에서 지역격차 심화와 같은 부가적인 문제와도 연계되어 있다. 이러한 점이 한 국가에서 수도권만을 위한 특별한 대책이 필요한 이유이다. 따라서 개발도상국은 산업화 과정에서 나타나는 공간적 정책과제로서 수도권 문제를 적절히 이해하고, 이를 위한 적극적인 정책 수립과 대비가 필요하다고 본다.

■ 수도권 정책을 위한 국가적 철학 마련

한 국가에서 수도권 정책은 당연히 수도권만을 위한 정책이 아니기 때문에, 국가적 차원에서 수도권 정책을 위한 철학을 선도적으로 마련하는 것이 필요하다. 한국의 경험에서 보듯이, 수도권 정책은 글자 그대로의 공간정책이 아니라 정권 교체기마다 정치적 논란거리로 등장하는 매우 정치적인 이슈이기도 하다. 수도권 규제 완화를 반대하는 지방과 규제폐지를 주장하는 수도권 간 사활을 건 갈등은 매번 반복되면서 수도권 정책이 정치 이슈화하여 합리적이고 효과적인 정책 추진마저도 희생을 당하는 경우가 존재하였다.

Policies for the capital area are not only centered on the objective of spatial development for resolving the problem of overcrowding in cities but also national policy for balanced regional development. From a broader perspective, therefore, the conflicting values, namely, efficiency and equality, are pursued simultaneously. If a firm philosophy for relevant policies is not established, it is highly likely that the policies will fluctuate depending on the government or on the inter-regional balance of power. As goal-setting and the implementation of policy is affected by external conditions, even the implementation itself will be in peril at times. Above all, based on the social agreement in which relevant parties participate, a philosophy for policies regarding the capital region should be established, which will help to set the concrete objectives and strategies for implementation. Also, such an agreement can be made only in the political generosity by which to facilitate mutual development as well as mutual understanding among all related regions. It is clear that this is the most important implication suggested by the experiences in policies for the capital area in Korea.

2. Measures for Effective Implementation of Policy for the Capital Area

■ ■ Establishment of Institutional Basis

It is most essential to lay a reasonable basis for a more effective implementation of policies for the capital region. Regardless of whether to assess such policies, it is considered that policy for the capital area was first settled in Korea after the Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act was established in 1981. Since previous policies were mainly implemented based on the temporary interests of the policy maker or the preparation of temporary measures, they had many limitations in terms of a systematic management of the capital area. Hence, it is first necessary to lay a more systematic and solid institutional foundation through the enactment of relevant laws as accompanied with the preparation of systems and financial resources for supporting the policies.

■ ■ Necessity for Pan-ministerial Efforts

Depending on the characteristic of the political objectives such as to vitalize the capital region or to tackle the overcrowding issue, etc., the key political means will be devised. However, there is a wide range of political means; the means for regulating the capital area in Korea have a great variety of options such as various financial and tax supports including controls on industrial sites or on total quantity, etc. Thus, a pan-ministerial organization exclusively responsible for these policies is required to adjust and manage all of these political means.

수도권 정책은 도시과밀 해소를 위한 공간정책이자 지역균형 발전을 위한 국가정책이기 때문에, 크게 보아 형평성과 효율성이라는 상반된 가치를 동시에 추구하게 된다. 이때 수도권 정책에 대한 확고한 국가적 철학이 부재하다면, 정권에 따라 그리고 지역 간 역학관계에 따라 수도권 정책이 표류할 가능성이 높게 된다. 정책의 목표 설정과 추진이 외부 여건에 따라 영향을 받게 되면서 정책 추진 그 자체도 도전을 받는 경우도 생긴다. 무엇보다도 이해당사자들이 참여하는 사회적 합의를 토대로 수도권 정책을 위한 철학을 마련하고, 이를 토대로 구체적인 정책 목표와 실천전략을 설정하는 것이 필요하다. 그리고 그러한 합의는 바로 수도권과 지방 등 관련된 지역 모두의 상호 이해와 함께 상생적 발전을 도모할 수 있는 정책적 배려 속에서 이루어 질 수 있다. 이는 지금까지 한국에서 수도권 정책의 경험이 시사하는 가장 근본적인 시사점임이 분명하다.

2. 효율적인 수도권 정책 추진방안

■ 제도적 기반의 구축

수도권 정책의 보다 효율적인 추진을 위해 가장 필요한 것은 합리적인 제도적 토대를 마련하는 것이다. 정책의 평가 여부와 상관없이 한국에서 수도권 정책이 자리를 잡은 것은 1982년 수도권정비계획법이라는 제도적 기반이 구축된 이후로 이해되고 있다. 그 이전 정책은 정책 책임자의 일시적인 관심과 한시적 시책 마련 위주로 진행되었기 때문에, 보다 체계적인 수도권 관리 측면에서 많은 한계를 가졌다. 따라서 관련 법률 제정과 추진체계 및 자원 마련 등 보다 체계적이고 견고한 제도적 토대를 마련하는 것이 우선적으로 필요하다.

■ 범부처적 접근의 필요성

수도권 지역의 활성화 혹은 과밀 해소 등 정책 목표의 성격에 따라 핵심 정책수단들이 결정될 것이다. 그러나 정책수단의 스펙트럼은 매우 광범위한데, 한국의 수도권 규제를 위한 수단도 입지 및 총량규제를 포함하여 각종 재정 및 세제지원 등 매우 다양하게 나타난다. 따라서 이러한 모든 정책 수단을 조정하고 관리하기 위해서는 범부처적 전담조직이 필요하게 된다.

In the case of Korea, the Ministry of National Land, Infrastructure and Transportation, which is in charge of the Act on the Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan, is held responsible for spatial policies concerning the capital area, but on some occasions pan-ministerial measures were announced, if deemed necessary. Therefore, in order to implement policies for the capital region more effectively, it is considered advisable to install a pan-ministerial organ exclusively put in charge of issues related to the capital area, so as to take an initiating role.

■ ■ Establishment of Effective Monitoring System

Only few regions are changing as quickly and diversely as the capital region in developing countries. Thus, clearly, it is inevitable to establish a monitoring system for understanding the fast-changing capital region, for finding out and prescribing the regional issues appropriately, and furthermore for providing primary data for implementing policies since it is an indispensable element in such policies. Moreover, as the monitoring system paves the way for a foundation based on which the achievements of the implemented policies are evaluated with feedback, it should be regarded as a core element in policy for the capital region.

The elements within the area should be composed of those which may correspond to political objectives and future prospects for the region; it is desirable to have the contents for securing the living standards of citizens as well as the elements of regional competitiveness, in particular.

■ ■ Establishment of Governance for Planned Management

From now on, at the national level, policies for the capital region should be based on mutually cooperative relations on the basis of the central government and the autonomy of local governments with changes in conditions, namely, the growth of metropolitan areas. This is related to fundamental changes of the keynote in management of the Seoul metropolitan area in Korea from intensively controlling the area to systematically planned management. For the effective implementation of policies, it is necessary to develop the system so that cooperative management between local governments and the central government may be made beyond the previous central government-led system. It is also important to establish horizontal cooperation and adjustment between the local governing bodies to facilitate the area-wide planned management institution to jointly participate in issues such as the establishment and implementation of area-wide plans, etc.

한국의 경우 수도권정비계획법을 담당하는 국토교통부가 수도권의 공간정책을 담당하지만, 필요에 따라서는 수도권 발전을 위한 범부처적 조치가 발표되기도 하였다. 따라서 보다 효과적인 수도권 정책의 추진을 위해서는 선도적으로 수도권 문제를 담당하는 범부처적 조직을 만들어 대처하는 것이 더욱 바람직하다고 본다.

■ 효율적인 모니터링 시스템 구축

개발도상국의 지역 중 수도권만큼 빠르고 다양하게 변화하는 공간도 드물 것이다. 따라서 빠르게 변화하는 수도권 지역을 이해하고, 시의 적절하게 지역문제를 파악하고 진단하며, 더 나아가 정책추진을 위한 기초자료를 제공하는 모니터링 시스템은 정책추진을 위한 필수불가결한 요소임이 분명하다. 더 나아가 모니터링 시스템은 정책추진의 성과를 평가하고 피드백할 수 있는 토대를 마련하기 때문에 수도권 정책의 핵심요소로도 간주되어야 한다.

수도권 내 모니터링의 요소들은 해당 수도권 정책의 목표 및 수도권의 미래상에 부합하는 요소로 이루어져야 하며, 특히 최근 지역경쟁력 요소와 함께 시민의 삶의 질을 담보하는 내용적 요소를 갖추는 것이 바람직하다.

■ 수도권의 계획적 관리를 위한 거버넌스 구축

향후 수도권 정책은 국가적 차원에서 광역대도시권 성장이라는 여건의 변화에 조응하여 중앙과 지방의 자율권에 기초한 협력관계에 기반을 두어야 한다. 이는 한국의 경우 수도권 관리의 정책기조가 수도권 ‘집중억제’에서 수도권의 체계적 ‘계획관리’로 근본적으로 변화하는 것과 관련이 있다. 수도권 정책의 효율적 집행을 위해 과거 중앙정부 위주에서 탈피하여 중앙정부와 수도권 지자체들 간의 협력적 관리가 가능하도록 하는 동시에 지자체 간의 수평적인 협력과 조정도 원활하게 작동할 수 있도록 광역계획 관리기구와 같은 조직을 설치하여 광역계획의 수립, 집행 등 공동으로 참여할 수 있도록 시스템을 구축할 필요가 있다.

Further Readings

Government Information Agency, 2003, Special Act on Happiness in Korea

Ministry of Land and Transportation, 2013, Annual Report in 2013 on the national land use and planning

Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs, 2008, Study on the plans for improving the systems for the planned management of the Seoul metropolitan area

Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs, 2011, The primary study on the assessment and reformation of the 3rd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan

Kwon, Yong-woo et al., 2013, Greenbelt: Study on the green belt zones, Seoul: Bakyoung Publishing Co.

Kim, Yong-woong et al., 2009, Theory of New Regional Development, Paju: Hanwool Academy Press

Lee, Dong-woo et al., 2009, Study on the development strategies for the Seoul metropolitan area, Anyang: Korean Research Institute for Human Settlements

Lee, Sang-hoon, 2013, "Prospect and Current Status of the policies for the Seoul metropolitan area," Urban Affairs 48(537), pp.12~16

Presidential Committee of Regional Development, 2013, Main statistics on regional development in 2013

Huh, Jae-wan, 2011, "Reassessment of fundamental assumptions for Seoul metropolitan regulatory policy," The Journal of the Korean Urban Administration 24(4), pp.35~54

Website for National Archives of Korea: www.archives.go.kr

Website for Ministry of Land, Infrastructure and Transport.: www.molit.go.kr

더 읽을 거리

- 국정홍보처, 2003, 대한민국 행복특별법
- 국토교통부, 2013, 2013년 국토의 이용 및 계획에 관한 연차보고서
- 국토해양부, 2008, 수도권 계획적 관리를 위한 제도개선 방안 연구
- 국토해양부, 2011, 제3차 수도권정비계획의 평가 및 수정을 위한 기초연구
- 권용우외, 2013, 그린벨트: 개발제한구역 연구, 서울: 박영사
- 김용웅외, 2009, 신지역발전론, 파주: 한울아카데미
- 이동우외, 2009, 수도권 발전전략 연구, 안양: 국토연구원
- 이상훈, 2013, “수도권 정책의 현황과 전망,” 도시문제 48권 537호, pp.12~16
- 지역발전위원회, 2013, 2013년 지역발전 주요통계자료집
- 허재완, 2011, “수도권규제정책의 기본전제에 대한 재검토,” 도시행정학보 24(4), pp.35~54

국가기록원 홈페이지 www.archives.go.kr

국토교통부 홈페이지 www.molit.go.kr

A Primer on Korean Planning and Policy

- ◉ 2013-1 Spatial Planning System
- ◉ 2013-2 Regional Development
- ◉ 2013-3 Land Development and Management
- ◉ 2013-4 Growth Management of the Capital Region
- ◉ 2013-5 Sustainable Development of National Territory
- ◉ 2013-6 Water Resource Management
- ◉ 2013-7 Housing Policy
- ◉ 2013-8 Housing Finance
- ◉ 2013-9 Private Investment in Infrastructure Provision
- ◉ 2013-10 City Management and Urban Renewal
- ◉ 2013-11 Smart City