

A Primer on Korean Planning and Policy

| PKPP 2022-04 |

THE FOURTH COMPREHENSIVE NATIONAL TERRITORIAL PLAN (2000–2020)



THE FOURTH COMPREHENSIVE NATIONAL TERRITORIAL PLAN (2000–2020)

**A Primer on
Korean
Planning
and Policy**

PKPP 2022-04

Cataloging-in Publication Data

Publisher Hyun Soo Kang
Printed on December, 2022
ISBN 979-11-5898-849-4
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 for Human Settlements (KRIHS), except in the case of brief quotation embodies in critical articles or reviews.

Designed and Produced by Dawon Company Co., Ltd. Tel: +82-42-2274-1330

Copyright © 2022 by Korea Research Institute for Human Settlements

5 Gukchaegyeonguwon-ro, Sejong-si, 30147, Republic of Korea

Tel: +82-44-960-0114 Fax: +82-44-211-4760

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

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



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 the 20th century, Korea has accomplished a remarkable economic and social development since the 1960s. Now Korea becomes a favorite benchmark of many partner 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 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.

A Primer on Korean Planning and Policy (PKPP)
2022-04 The Fourth Comprehensive National Territorial Plan (2000-2020)

Author	Dr. Yangho Park Emeritus President KRIHS
Editorial Team	Global Development Partnership Center (GDPC) KRIHS •Dr. Sang Keon Lee Director (Editor) Senior Research Fellow •Dr. Cheonjae Lee Associate Research Fellow •Jaewon Jang Researcher •Jeong Yun Hwang Senior Clerk
Published by	Korea Research Institute for Human Settlements (KRIHS) – Global Development Partnership Center (GDPC)

CONTENTS

PART I . The Fourth Comprehensive National Territorial Plan (2000–2020)	2
1. Background of Establishment of the Plan and Pending Issues	3
2. Planning Process	7
3. Vision, Strategy, and Policy Direction of the Plan	9
4. Implementation and Evaluation of the Plan	25
5. Remarks	35
PART II . Revised Fourth Comprehensive National Territorial Plan (2006–2020)	40
1. Background of Establishment of the Plan and Pending Issues	41
2. Planning Process	43
3. Vision, Strategy, and Policy Direction of the Plan	45
4. Implementation and Evaluation of the Plan	65
5. Remarks	69
PART III . Re-revised Fourth Comprehensive National Territorial Plan (2011–2020)	72
1. Background of Establishment of the Plan and Pending Issues	73
2. Planning Process	75
3. Vision, Strategy, and Policy Direction of the Plan	77
4. Implementation and Evaluation of the Plan	91
5. Remarks	95
PART IV . 50th Anniversary Of The “National Territorial Compass,” Future 100 Years Of The Great Leap Forward	98
1. Synthesis of the Fourth Plan and Revised Plans	99
2. Anticipating a Promising 100 Years Beyond the 50th Anniversary	109
Reference(In Korean)	115

LIST OF TABLES

Table 1. Comparison between the Fourth Plan and previous Comprehensive National Territorial Plans	29
Table 2. Comprehensive Comparison of the Fourth Plan (2000–2020) and Revised Plan	99

LIST OF FIGURES

Figure 1. Vision of the Fourth Plan (2000–2020)	11
Figure 2. Organizational composition at the launch of the Fourth Revised Plan Research Group (March 2004)	47
Figure 3. Basic framework of the Fourth Revised Plan (2006–2020)	49
Figure 4. National Territorial Framework of the Fourth Revised Plan: Open National Territorial Axis and 7+1 Metropolitan Areas	51

목차

제1장. 제4차 국토종합계획 (2000~2020)	2
1. 계획의 수립 배경과 현안 이슈	4
2. 계획의 수립 과정	8
3. 계획의 비전, 전략, 정책방향	10
4. 계획의 실행과 평가	26
5. 특이사항	36
제2장. 제4차 국토종합계획 수정계획 (2006~2020)	40
1. 계획의 수립 배경과 현안 이슈	42
2. 계획의 수립 과정	44
3. 계획의 비전, 전략, 정책방향	46
4. 계획의 실행과 평가	66
5. 특이사항	70
제3장. 국토종합계획 재수정계획 (2011~2020)	72
1. 계획의 수립 배경과 현안 이슈	74
2. 계획의 수립 과정	76
3. 계획의 비전, 전략, 정책방향	78
4. 계획의 실행과 평가	92
5. 특이사항	96
제4장. '국토 나침반' 50주년, 대약동의 미래 100년	98
1. 「4차 계획」과 수정계획의 종합	100
2. '50주년'을 넘어 희망찬 100년을 바라보며	110
참고문헌	116
표 차례	
표 1. 「4차 계획」과 그 이전의 국토종합개발계획과의 비교	30
표 2. 「4차 계획(2000~2020)」과 「수정계획」 종합비교	100
그림 차례	
그림 1. 「4차 계획(2000~2020)」의 비전	12
그림 2. 「4차 수정계획」연구단 출범 시(2004.3)의 조직 구성	48
그림 3. 「4차 수정계획(2006~2020)」의 기본 틀	50
그림 4. 「4차 수정계획」에서의 국토골격: 개방형 국토축과 7+1광역권 구조	52

COMPREHENSIVE
NATIONAL TERRITORIAL
PLAN (2000–2020)

THE FOURTH
COMPREHENSIVE
NATIONAL TERRITORIAL
PLAN (2000–2020)

THE FOURTH
COMPREHENSIVE
NATIONAL TERRITORIAL

PART I

THE FOURTH
COMPREHENSIVE
NATIONAL
TERRITORIAL
PLAN (2000–2020)

제4차

국토종합계획
(2000~2020)

Blueprint for 21st Century “Integrated National Territory” between Korea and the World

The Fourth Comprehensive National Territorial Plan
(2000–2020) and Two Revised Plans

1. Background of Establishment of the Plan and Pending Issues

In the 21st century, as a promising new millennium began, Korea faced the need to solve national territorial problems and change national territorial conditions to respond to significant and rapidly evolving structural changes in the new era.

Because of the unbalanced development of Korea’s national territory and the environmental damage caused during the course of national territorial development, it was critical to address these problems. Moreover, there was a growing public awareness of quality of life and the environment, and demand for eco-friendly and sustainable development was increasing. As economic growth progressed, Korea’s population and industry became concentrated in the Seoul Capital Area, and social costs such as traffic congestion, rising land prices, housing shortages, and environmental pollution in the area placed an enormous burden on national development. This excessive concentration in the Seoul Capital Area also exacerbated national security vulnerabilities. At the same time, as the information age progressed, knowledge became increasingly important and quickly became a crucial factor in industrial and technological competitiveness. Along with the high-speed transportation network, Korea’s information communication network was now seen as an important core national infrastructure. It also became essential to transition development strategies into the era of decentralization, which was consistent with Korea’s local autonomy system launched in 1995.

국민과 세계와 함께한 21세기 ‘통합국토’의 청사진

-「제4차 국토종합계획(2000~2020)」과 두 번의 수정계획

1. 계획의 수립 배경과 현안 이슈

인류의 희망을 싣고 새천년이 되는 21세기에는 국토문제의 해결뿐만 아니라 구조적으로 급변하고 거대한 시대적 조류에 부응하는 국토여건을 만들어 나가야 하는 도전을 안고 있었다.

그간의 국토개발과정에서 누적된 국토의 불균형적 발전, 환경훼손 등의 문제점을 안고 있어 국토개발문제의 극복이 중요했다. 이와 동시에, 삶의 질과 환경을 중요시하는 국민의식의 변화와 친환경적이고 지속가능 한 개발에 대한 요구도 커지고 있는 시점이었다. 특히 경제성장 과정에서 인구와 산업이 수도권 지역에 집중 하여 수도권의 교통혼잡, 지가상승과 주택부족, 환경 오염 등 사회비용이 국가발전에 막대한 부담으로 작용 했다. 수도권의 과도한 집중으로 국가안보적 측면에서의 취약성도 가중되었다. 동시에 정보의 세기가 진전 되면서 지식의 중요성은 더욱 커지고, 지식은 산업과 기술경쟁력의 핵심요소로 급격히 중요하게 자리 잡기 시작했다. 정보통신망은 고속교통망과 더불어 핵심 국 가기간체제로 중요시되었다. 그리고 1995년부터 출범 한 지방자치제도에 걸맞는 지방분권시대로의 개발전 략 전환도 필수과제가 되었다.

In addition, the world was experiencing rapid structural changes. As the world grew smaller and became a global village, the liberalization of the global economy and the era of unlimited competition under the WTO system became major trends, while intercountry trade rose substantially. Alongside this trend, the new order of the global economy foretold the development of East Asia and northeast Asia. Observers projected rapid growth, especially since China's liberalization bore fruit. The Korean Peninsula, which holds a strategic position in northeast Asia, had a golden opportunity to prosper like never before. With these global trends, national territorial strategies for fostering and developing the Korean Peninsula into a strategic gateway in Northeast Asia were urgently needed.

To solve the various problems the nation facing and respond to the challenges and opportunities of the new century, such as the long-term cycle of the global economy, the Fourth Comprehensive National Territorial Plan (2000–2020; “Fourth Plan” hereafter) was established as a new Comprehensive National Territorial Plan. It contained a long-term vision for the national territory, as well as strategies and directions for action, over a 20-year period.

더욱이 세계는 구조적으로 급변하고 있었다. 세계는 지구촌으로 더욱 좁아지면서 특히 세계경제의 자유화, WTO체제하에서의 무한경쟁시대가 본격적으로 전개 되면서 국가 간 교역이 크게 증가하고 있었다. 세계경제의 자유화 질서가 급격히 뿌리내리기 시작했다. 이와 함께 세계경제의 새로운 질서는 동아시아와 동북아의 발전을 예견하고 있었다. 특히 중국의 개방화가 결실을 맺으면서 급격한 성장이 전망되었다. 동북아의 전략적 요충지인 한반도는 그 어느 때보다도 융성할 수 있는 절호의 기회를 맞고 있었다. 이러한 세계적 흐름으로 한반도가 동북아의 전략적 관문국가로 육성·발전하기 위한 국토전략이 절실하게 되었다.

이렇게 국토가 당면한 여러 문제점을 해소하면서 세계 경제의 장기 사이클 등 새로운 세기가 부여하는 도전과 기회에 대응해, 20년 앞을 내다보는 장기 국토비전과 전략 및 실천방향을 담는 새로운 국토종합계획으로서의 「제4차 국토종합계획(2000~2020)」(이하 「4차 계획」)을 수립하게 되었다.

2. Planning Process

The legal basis for the establishment of the Comprehensive National Territorial Plan is an important issue. The Fourth Plan is based on the Constitution and the Act on Comprehensive Plans for Construction in the National Territory. Article 120, Paragraph 2 of the Constitution stipulates that “the land and natural resources shall be protected by the State, and the State shall establish a plan necessary for their balanced development and utilization.” Meanwhile, Article 2 of the Act on Comprehensive Plans for Construction in the National Territory defines “comprehensive plans for construction in the national territory” as “overall and fundamental long-term plans that are to be targets and guidelines for locations and equipment scales of projects carried out by the State or a local government.”

Unlike previous plans, the Fourth Plan aimed to develop participatory planning that placed importance on the planning process, collected wide-ranging opinions from experts and citizens, and induced their participation in the planning process. The Ministry of Construction and Transportation, the competent authority, and the Korea Research Institute for Human Settlements (KRIHS) developed the Fourth Plan into “Participatory Planning” and “Collaborative Planning” through public-private cooperation.

In early 1995, discussions began between the central government, research institutes, local governments, experts, and civic groups, and extensive efforts devoted to establishing the Fourth Plan (Draft) began in 1998. In September 1998, the KRIHS held a symposium on “21st Century National Territory Design” and collected opinions from experts in various fields. It then formed the “21st Century National Territory Forum,” a nationwide network of experts on national territory, and established a consultative channel for exchanging opinions related to the Comprehensive National Territorial Plan.

Then, after the deliberation of the Council on Comprehensive Plans for Construction in the National Territory and the deliberation and resolution of the State Council, which were governmental legal procedures, the outline of the Fourth Plan was publicly announced on January 8, 2000, through Presidential Notice No. 165 according to Article 15, Paragraph 3 of the Act on Comprehensive Plans for Construction in the National Territory (“The outline of a nationwide plan shall be publicly announced after deliberation of the State Deliberative Council”).

2. 계획의 수립 과정

국토종합계획의 수립 과정에서 중요시되는 사안은 계획수립의 법적 근거이다. 「4차 계획」은 헌법과 「국토건설종합계획법」에 근거하고 있다. 즉 헌법 제120조 제2항에는 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 보전을 위하여 필요한 계획을 수립한다”라고 규정되어 있다. 그리고 「국토건설종합계획법」 제2조에는 “국토건설종합계획이라함은 국가 또는 지방자치단체가 실시할 사업의 입지와 시설규모에 관한 목표 및 지침이 될 종합적이며 기본적인 장기계획을 말한다”라고 그 정의가 규정되어 있다.

「4차 계획」은 종전과는 달리 계획과정을 중요시하고 전문가와 시민 의견을 광범위하게 수렴하고 계획과정에 동참하는 참여계획으로 발전시켜 나가고자 했다. 주무부처인 건설교통부와 국토연구원이 중심이 되어 민관합동으로 「4차 계획」을 ‘동참계획(Participatory Planning)’과 ‘협력계획(Collaborative Planning)’으로 더욱 발전시켜 나가기 위한 노력을 기울였다.

1995년 초부터 정부와 연구소, 지자체, 전문가, 시민단체 등에서 논의가 시작되고, 1998년부터는 「4차 계획(시안)」을 본격적으로 수립하는 방대한 노력을 경주하였다. 1998년 9월에 국토연구원이 중심이 되어 「21세기 국토구상」 심포지엄을 개최하여 각계 전문가 의견을 수렴하고 국토문제 전문가로 구성된 전국적 네트워크인 ‘21세기 국토포럼’을 구성, 국토종합계획과 관련한 다양한 의견을 교환하는 협의 채널을 만들었다.

이어 정부 측에서 법적 절차인 국토건설종합계획심의회 심의, 국무회의의 심의와 의결을 거쳐 2000년 1월 8일 「국토건설종합계획법」 제15조 제3항의 규정(“전국계획은 각역의 의결을 거쳐 그 요지를 공고하여야 한다”)에 의해 대통령 공고 제165호로 「4차 계획」의 요지가 공고되었다.

3. Vision, Strategy, and Policy Direction of the Plan

1) Vision and Goals

The vision outlined in the Fourth Plan is to “realize an integrated national territory of the 21st century.” The core philosophy imbued in this vision is “integration.” The proposed integrated national territory of the 21st century has an integrated structure comprising four categories: ① interregional integration, ② integration between North and South Korea, ③ integration with northeast Asia, and ④ integration of development and the environment.

Four basic goals were set on this basis: ① a balanced national territory, ② a green national territory, ③ an open national territory, and ④ a unified national territory. The balanced national territory goal seeks interregional integration through the balanced development of the national territory and aims to secure a development base that leverages the characteristics of each region. The green national territory goal aims to promote sustainable development by integrating development and the environment in all areas of national territorial development. The open national territory goal seeks to establish a national territorial base that enhances integration with northeast Asia, which will emerge as a key region of the global economy in the 21st century, and facilitate international economic activities. The unified national territory goal promotes the integration of North and South Korea by establishing a foundation of cooperation between the two Koreas for peaceful unification.

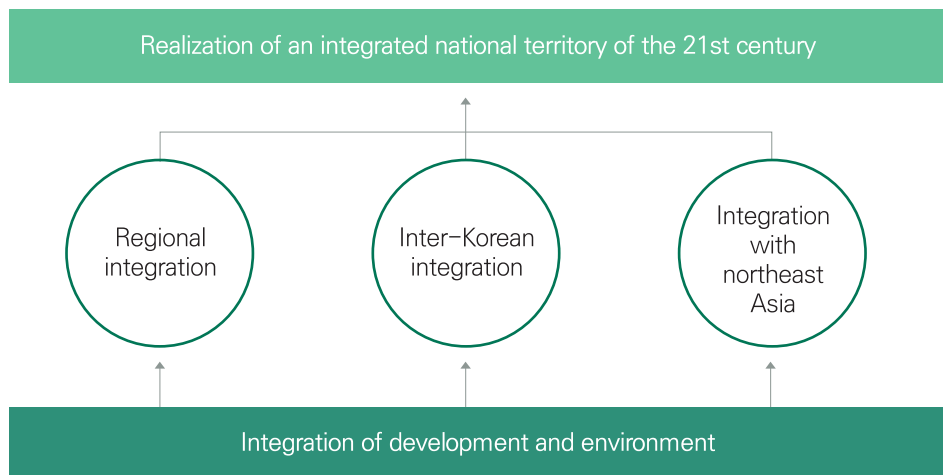
3. 계획의 비전, 전략, 정책방향

1) 비전과 목표

「4차 계획」에 담긴 비전은 “21세기 통합국토의 실현”이다. 이 비전에 녹아있는 핵심 철학은 ‘통합’이다. 21세기 통합국토의 실현은 4가지의 통합구조로 이뤄지는데, 이는 ① 지역 간의 통합, ② 남북한의 통합, ③ 동북아 지역과의 통합, ④ 개발과 환경의 통합으로 구성된다.

이러한 계획의 기초를 바탕으로 기본목표 4가지를 설정했다. 이는 ① 균형국토, ② 녹색국토, ③ 개방국토, ④ 통일국토이다. ‘균형국토’는 국토의 균형개발을 통해 지역 간 통합을 도모하고, 각 지역이 저마다 특성을 살린 발전기반을 확보하는 것이다. ‘녹색국토’는 국토개발 전 분야에서 개발과 환경의 통합을 지향하여 지속가능한 발전을 도모하는 것이다. ‘개방국토’는 21세기 세계경제의 핵심지역으로 부상할 동북아지역과의 통합과 세계를 향한 개방적이고 자유로운 국제경제활동을 강화하는 국토기반을 조성하는 것이다. ‘통일국토’는 평화통일을 위해 남북한의 협력기반을 조성함으로써 남북한의 통합을 도모하는 것이다.

Figure 1. Vision of the Fourth Plan (2000–2020)



Source: Government of the Republic of Korea (2000).

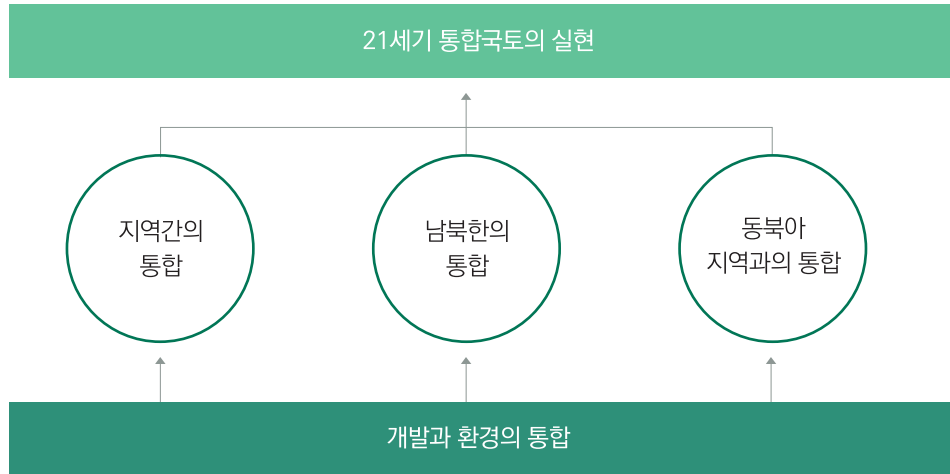
2) Key Strategies and Policy Directions

Form an open integrated national territorial axis

The Fourth Plan stresses the national territorial axis as the structure of national territorial space and the future framework for the national territory. This national territorial axis is the “open integrated national territorial axis.” It is an open national framework that activates the Korean Peninsula’s function as a strategic gateway of northeast Asia, enabling it to leap forward as an exchange center not only for northeast Asia but also for the rest of the world. At the same time, this integrated national territory framework is a strategy for forming a new national territorial axis by which all regions nationwide can develop according to their characteristics through the balanced development of the national territory. Hence, it is a strategy for the national territorial space designed to respond to global changes and overcome national territorial problems.

To leverage the geopolitical and geo-economic advantages of the Korean Peninsula as a strategic gateway, where the Pacific Rim and the continent meet, the open integrated national territorial axis consists of three “coastal national territorial axes” that utilize the three sides facing the sea and three “east–west inland axes” that promote the balanced development of inland areas.

그림 1. 「4차 계획(2000~2020)」의 비전



자료: 대한민국정부 2000.

2) 주요 전략과 정책방향

개방형 통합국토축 형성

「4차 계획」에서는 국토공간의 구조이자 국토가 나아가야 할 골격으로서 국토축을 강조했다. 그 국토축은 '개방형 통합국토축'이다. 한반도가 지닌 동북아의 전략적 관문기능을 활성화하여 대외적으로는 동북아, 나아가 세계적인 교류중심국으로 도약할 수 있는 개방형 국토골격이다. 동시에 국토의 균형발전을 통해 전국의 모든 지역이 특성에 맞게 발전할 수 있는 통합된 국토 골격으로서의 새로운 국토축을 형성하는 전략이다. 세계변화에 대응하고 국토문제를 극복하기 위한 국토공간전략이다.

개방형 통합국토축은 한반도가 한태평양과 대륙이 만나는 전략적 관문(Strategic Gateway)이라는 지정학·지경학적 강점을 활용하기 위해 바다 3면을 활용하는 3대 '연안국토축'과 내륙지역의 균형발전을 촉진하는 3대 '동서내륙축'으로 구성된다.

First, the three coastal axes are composed of the South Sea Rim axis, the East Sea Rim axis, and the Yellow Sea Rim axis. For expansion to the Pacific Rim, the South Sea Rim axis connects Busan–Gwangyang/Jinju–Mokpo–Jeju. The East Sea Rim axis connects Busan–Ulsan–Pohang–Gangneung/Sokcho to serve as the center of the East Sea Rim economic zone; after unification, it extends to Najin and Seonbong. For expansion to the Yellow Sea Rim economic zone, the Yellow Sea Rim axis connects Mokpo/Gwangju–Gunsan/Jeonju–Incheon; after unification, it extends to Sinuiju. This north–south–east–west structure forms coastal national territorial axes based on the East Sea Rim, South Sea Rim, and Yellow Sea Rim axes, extending north to Russia and Eurasia, south to the Pacific Rim, east to Japan and the East Sea Rim region, and west to the Yellow Sea Rim region with China and Southeast Asia. Moreover, the three east–west inland axes that promote the balanced development of inland areas consist of the central inland axis, southern inland axis, and the northern inland axis. For the east–west inland axis, the plan considered the central inland axis connecting Incheon–Wonju–Gangneung/Sokcho, the southern inland axis connecting Gunsan/Jeonju–Daegu–Pohang, and, after unification, the northern inland axis connecting Pyongyang in the west and Wonsan in the east.

This strategy for forming an open integrated national territorial axis aimed to establish an international production and exchange base targeting northeast Asia. For this purpose, it sought to establish a new industrial zone network connecting the west and south coasts to foster new industries; strengthen the links between industrial cities; develop infrastructures such as international airports, ports, and highways; and connect and comprehensively develop hinterland cities. As a strategic base for this new opening, the plan fostered a duty–free port area and formed an international economic foundation to attract foreign investment. It also aimed to develop 10 metropolitan areas that would lead regional development and establish them as core bases for balanced regional development in response to the Seoul Capital Area and progressive bases for regional globalization. The 10 metropolitan areas are the ① Asan Bay Area, ② Jeonju–Gunjang Area, ③ Gwangju–Mokpo Area, ④ Gwangyang Bay–Jinju Area, ⑤ Busan–Ulsan–Gyeongnam Area, ⑥ Daegu–Pohang Area, ⑦ Gangwon–East Coast Area, ⑧ Central Inland Area, ⑨ Daejeon–Cheongju area, and ⑩ Jeju Island.

먼저 3대 연안축은 환남해축, 환동해축, 환황해축으로 구성된다. 환태평양으로 뻗어가기 위한 환남해축은 부산~광양·진주~목포~제주를 연결하는 축이다. 환동해축은 환동해경제권의 중심지 역할을 하기 위해 부산·울산 ~포항 ~강릉·속초를 연결하며 통일 후에는 나진·선봉으로 이어진다. 그리고 환황해축은 환황해경제권으로 뻗어가기 위한 축으로서 목포·광주 ~군산·전주 ~인천을 연결하며 통일 후에는 신의주로 이어진다. 환동해축, 환남해축, 환황해축을 중심으로 연안국토축을 형성하여 북으로는 러시아, 유라시아로 뻗어가고, 남으로는 환태평양, 동으로는 일본과 환동해권, 서로는 중국과의 환황해권과 동남아 등으로 뻗어나가는 동서남북 구조이다. 또한 내륙지역의 균형개발을 추진하는 3대 동서내륙축은 중부내륙축, 남부내륙축, 북부내륙축으로 구성된다. 동서내륙축으로는 인천 ~원주 ~강릉·속초를 잇는 중부내륙축, 군산·전주 ~대구 ~포항을 잇는 남부내륙축, 장기적으로 통일 이후에는 서쪽의 평양 ~동쪽의 원산을 잇는 북부내륙축을 고려했다.

개방형 통합국토축의 형성전략으로는 동북아를 겨냥한 국제적 생산 및 교류기반을 구축하고자 했다. 이를 위해 신산업 육성을 위한 서해안과 남해안으로 이어지는 신(新)산업지대망을 구축하도록 하고, 산업도시 간 연계강화, 국제공항, 항만, 고속도로 등의 기반시설을 개발하며, 배후도시를 연계, 복합적으로 개발토록 했다. 특히 신개방 전략거점으로서 무관세 자유항(自由港) 지역을 육성하고, 외국인투자유치 활성화를 위해 국제경제기반을 조성토록 했다. 또한 지역발전에 있어 선도적인 역할을 수행할 10대 광역권을 개발하여 수도권에 대응하는 지역균형개발의 핵심거점 및 지방의 세계화 전진기지로 육성하고자 했다. 10대 광역권은 ① 아산만권, ② 전주·군장권, ③ 광주·목포권, ④ 광양만·진주권, ⑤ 부산·울산·경남권, ⑥ 대구·포항권, ⑦ 강원·동해안권, ⑧ 중부내륙권, ⑨ 대전·청주권, ⑩ 제주도이다.

Enhance regional competitiveness

First, to promote the bold decentralization of central government agencies, the plan aimed to “implement measures to expand the existing central government agency-level decentralization policy to central departments and ministries.” It also planned to transfer central government functions related to land use, the construction and management of social overhead capital facilities, and administration and finance to local governments with high regional importance or strong execution functions. In this way, it helped foster the development of the provinces and enhance regional competitiveness. While the 10 metropolitan areas were developed with central cities and neighboring areas included in the provinces, they were to be comprehensively developed as independent economic zones, and bases for international exchange were established, thus promoting globalization of the provinces. To share the functions of the Seoul Capital Area and develop them into centers for cultivating talent in specialized fields, a plan to foster local metropolitan cities as “industry-specific capitals” was established. This strategy aimed to attract facilities with headquarters and base functions of specific industries to local cities, thereby turning them into representative cities, for example, as the International Logistics Capital, Textile and Fashion Capital, Advanced Optical Industry Capital, Science and Technology Capital, Mechatronics Capital, and Image Industry Capital, according to the characteristics of each local metropolitan city. The plan also aimed to promote the bold regional decentralization and relocation of headquarters and factories of large corporations and financial institution headquarters and provide comprehensive incentives. It was planned to selectively regulate industrial sites in the Seoul Capital Area, elevate Seoul as a global city, and promote decentralization within the area; the plan entailed promoting the decentralized division of labor and redeployment according to regional characteristics within the Seoul Capital Area, while increasing its competitiveness.

Meanwhile, a strategy was established for developing small and medium-sized cities as cities with specialized functions based on their urban characteristics. For example, it aimed to develop them into specialized university cities, high-tech cities, cultural and artistic cities, medical industrial cities, recreational cities, tourism resort cities, and ecological cities. A plan was formulated to develop agricultural, mountain, and fishing villages according to their regional characteristics and potential while also transforming them into “new resource utilization areas” and uncovering new inroads. The plan sought to cultivate the natural scenery and the historical and cultural resources of underdeveloped areas as new resources; it sought to develop production and leisure zones from the beautiful natural scenery; regional characteristics such as tidal flats, islands, and mountain villages; and ecological, historical, and cultural resources.

지역별 경쟁력의 고도화

먼저 중앙정부기관의 과감한 지방분산을 추진하기 위해 “기존의 청 단위 중앙정부기관분산시책을 중앙부서 부·처 단위로 확대하는 방안을 추진”하도록 했다. 동시에 토지이용, 사회간접자본시설 건설·관리, 행·재정과 관련된 중앙정부 기능도 지역적 연관성이 높거나 집행 성격이 강한 기능을 지방으로 적극 이양하도록 했다. 이를 통해 지역별 경쟁력의 고도화를 위해 지방의 적극 육성을 선도하도록 유도했다. 지방에 중심도시와 인근지역을 포괄하여 10대 광역권을 개발하되 독자적인 경제권으로 종합 개발하고 국제교류기반을 구축하여 지방의 세계화를 촉진하도록 했다. 특히 수도권 기능을 분담하고, 특화 분야의 인재양성 중심지로 육성하기 위해 지방대도시를 ‘산업별 수도(首都)’로 육성하는 계획을 중시했다. 특정산업군의 본사기능, 거점기능 시설을 지방대도시에 적극 유치하여 한국을 대표하는 도시로 육성하는 전략이다. 예를 들면 지방대도시를 특성에 따라 국제물류산업수도, 섬유패션산업수도, 첨단광(光)산업수도, 과학기술수도, 메카트로닉스수도, 영상산업수도 등으로 한국 대표 특화도시로 육성하도록 유도했다. 이와 함께, 대기업의 본사·공장, 금융기관 본사 등의 과감한 지방분산 및 이전을 추진하고 종합적 인센티브를 제공하도록 했다. 수도권 내의 산업입지에 대해서는 선별적으로 규제하며, 서울을 세계도시로 정예화하고, 수도권 내의 분산을 추진하되 수도권 내의 지역 특성에 따른 분업적 분산과 재배치 등을 촉진, 수도권 자체의 경쟁력을 높이도록 유도했다.

중소도시의 경우도 도시특성을 고려해 전문기능도시로 특화 육성하는 전략을 중요시했다. 예를 들면, 대학도시, 첨단기술도시, 문화예술도시, 의료산업도시, 보양도시, 관광휴양도시, 생태도시 등으로 특화 육성하도록 유도했다. 농산어촌 지역은 지역특성과 잠재력에 따라 특색있게 개발하되, ‘신(新) 자원활용지역’으로 활성화하여 새로운 활로를 개척도록 하는 전략이 제시되었다. 특히 낙후지역의 자연경관, 역사·문화자원을 신자원으로 활용·육성하도록 해 여건이 불리한 지역이 가진 수려한 자연경관, 갯벌·도서·산촌 등의 지역적 특성, 생태·역사·문화자원 등을 활용한 생산·여가지대로 육성하도록 했다.

The plan also sought to devise and support “Industrial Transition Zones” to reform the regional industrial structure and introduce “Enterprise Zones” to support the revitalization of industries in underdeveloped areas and strategic development areas. For this purpose, it aimed to promote activities such as the expansion of urban infrastructure; intensive support for taxation, finance, technology, and land use; and the relaxation of administrative regulations. Along the new industrial zone network leading to the south coast and along the west coast, the plan sought to establish knowledge industry complexes such as techno parks, media valleys, and venture complexes according to regional characteristics and build a nationwide network connecting them.

To expand Korea’s culture and tourism base, the plan divided the country into seven culture and tourism zones and promoted the establishment of regional culture and tourism bases and the development of joint tourism zones under local governments. Given the need to integrate the Korean Peninsula’s natural and cultural conditions in order to drastically cultivate the culture and tourism industry, a global growth industry in the 21st century, the plan proposed a strategy of forming a “South Coast Tourism Belt” linking Mokpo–Gwangyang–Masan–Busan, leveraging the natural archipelago and the historical and cultural resources of the South Coast. It was also planned to enhance the basis for free international tourism by nurturing Jeju Island as a free international tourism zone in the Asia–Pacific region.

Create a healthy and pleasant national territory environment

To create a healthy and pleasant national territory environment, integrated management of the environment and development was prioritized. It was planned to construct a sustainable national territory environment management system integrating the environment and development in all areas of national territorial planning, such as regional development, industrial sites, social infrastructure (e.g., transportation networks), tourism, urban management, and resource management. To this end, the plan sought to construct an integrated national ecology network linking mountains, rivers, and coasts, intensively promote ecosystem conservation and restoration projects, and prevent and manage environmental pollution by minimizing pollutant emissions and expanding basic environmental facilities.

To foster planned land use and prevent reckless development, the plan aimed to establish an orderly land use and management system, for which a relevant legal basis would be prepared. It also sought to lay the foundation for a settlement environment to increase Korea’s response capability for natural disasters like floods, as well as to establish an integrated water management system for each basin and build an efficient water resource use system.

이와 함께 지역산업구조 개편을 위한 ‘산업전환지대’를 설정·지원하고, ‘기업축진지구(Enterprise Zone)’ 제도를 도입해 낙후지역, 전략적 육성지역 등에 산업유치 및 활성화를 지원하고자 했다. 이를 위해 도시기반시설 확충, 세제·금융·기술 등의 집중지원, 토지이용, 행정규제의 완화 등 기업활동을 지원하도록 했다. 서해안을 따라 ·남해안으로 이어지는 신산업지대망을 따라서는 지역 특성에 따라 테크노파크, 미디어밸리, 벤처단지 등 지식산업단지를 조성하고, 이를 연결하는 전국적 네트워크를 구축하도록 했다.

그리고 문화·관광기반의 체계적 확충을 위해 전국을 7대 문화관광권으로 구분해 지역의 문화관광기반 구축과 지자체 간 공동의 관광지대 개발을 장려했다. 특히 21세기의 세계적 성장산업인 문화관광산업을 한반도의 자연 및 문화 여건과 결합시켜 획기적으로 육성할 필요에 따라 천혜의 다도해와 남해안의 역사·문화자원을 활용, 목포-광양-마산-부산을 잇는 ‘남해안관광벨트’를 조성하는 전략을 역점적으로 추진기로 했다. 또한 제주도를 아·태지역의 국제관광자유지역으로 육성하여 자유로운 국제관광기반을 강화하기로 했다.

건강하고 쾌적한 국토환경 조성

건강하고 쾌적한 국토환경을 조성하기 위해 우선, 환경과 개발의 통합관리를 중시했다. 지역개발, 산업입지, 교통망 등 사회기반시설, 관광, 도시관리, 자원관리 등 국토계획의 모든 부문에서 환경과 개발이 통합된 지속가능한 국토환경관리체계를 구축하도록 했다. 이를 위해 산·하천·연안을 연계한 국토생태 통합네트워크를 구축하고, 생태계 보전·복원 사업 등을 중점적으로 추진하며, 오염물질 배출의 최소화와 환경기초시설 확충 등을 통해 환경오염의 예방과 적극적 관리를 추진하도록 하였다.

그리고 계획적 토지이용 및 난개발 방지를 위해 질서 있는 토지이용 및 관리체계를 구축하도록 했으며 이를 위한 관련 법적 기반을 마련하기로 했다. 또한 유역별 통합 물관리 체제를 확립, 수자원의 효율적 이용체계를 구축하고 홍수 등 자연재해에 대한 대처 능력을 높일 수 있도록 정주환경의 조성 기반 마련을 추구했다.

To create a highly livable residential environment, the housing policy emphasized expanding community-level residential complexes and public facilities. A plan was also devised to supply 7.7 million houses during the planning period, raising the housing supply rate from 100% in 2002 to over 106% by 2020. Furthermore, to maintain a pleasant urban living environment, the plan aimed to maintain an appropriate development density during redevelopment and reconstruction, expand park areas, improve the waterside spaces of urban rivers, and form a green transportation environment.

Construct a high-speed transportation and information network

To foster efficient use of the national territory, it was planned to build a comprehensive transportation network to connect the entire country into one neighborhood unit. To strengthen Korea's status as a hub country in Northeast Asia, the plan emphasized securing international transportation infrastructure and building an environment-oriented transportation system for sustainable development.

The plan aimed to lay the foundation for satisfying the public's right to have ready access to and share necessary information anywhere in the country by establishing a digital national territory. For this purpose, it planned for the construction of a system that would enable access to Korea's key transportation network from anywhere in the country within 30 minutes, thereby linking the entire nation into the whole daily living area and reducing logistics costs. To achieve balanced national territorial development and meet transportation demand, it sought to gradually construct a grid-type 7X9 national arterial road network with seven north-south axes and nine east-west axes. An intelligent transportation system (ITS) would also be used to reduce users' travel time and driving costs. It included a plan for the construction and completion of all sections of the Gyeongbu high-speed railway by 2010. To respond to the increased transportation demand following the development of the west coast, the Honam high-speed railway would be constructed. To vitalize Incheon International Airport, facilities would be expanded to develop it into a northeast Asia hub airport by 2020. The plan aimed to use the Ports of Busan and Gwangyang as central import and export ports and implement policies to turn them into northeast Asia hub ports through a port linkage system. Additionally, for the long-term promotion of the Korean Peninsula railway network linked with the Northeast Asian railway network, it prioritized securing international transportation infrastructure centered on the Korean Peninsula as a northeast Asia hub.

한편, 살기 좋은 주거환경을 조성하기 위해 주택정책에서 공동체 단위의 주거단지와 공공시설 확충을 강조하였다. 이와 함께 계획기간 중 총 770만 호의 주택을 공급하여 2002년의 100% 주택보급률을 2020년까지 106% 이상으로 제고하도록 하였다. 아울러 쾌적한 도시생활 환경의 정비를 위해 재개발 및 재건축 시에는 적정 개발밀도를 유지하고, 공원면적을 확대하며, 도시하천의 수변공간 정비와 녹색교통 환경을 조성하도록 했다.

고속교통·정보망 구축

국토의 효율적 이용을 위해 전국을 하나의 생활권으로 묶는 종합기간교통망을 형성하도록 했다. 동북아의 허브국가로의 위상 강화를 위해 특히 국제교통인프라를 확보하며, 지속가능한 발전을 위한 환경 중시의 교통체계 구축을 강조했다. 그리고 디지털 국토를 확립해, 필요한 정보를 전국 어디에서도 신속하게 향유·공유할 수 있는 권리가 충족될 수 있는 기반을 마련토록 했다.

이를 위해 전국 어디서나 30분 내 기간교통망에 접근할 수 있는 체계를 구축하여 전국을 하나의 생활권으로 묶고 물류비용을 지속적으로 절감할 수 있도록 하였다. 국토균형발전과 교통수요에 부응, 남북 7개축, 동서 9개축의 격자형 7X9 국토간선도로망을 단계적으로 구축하도록 했다. 그리고 지능형교통시스템(ITS)을 활용하여 이용자의 차량통행시간 및 운행비용을 절감토록 했다. 고속철도망의 경우, 우선 경부고속철도를 2010년까지는 전 구간 신선 건설, 완공계획을 담았다. 서해안개발에 따른 수송수요 증가에 대응하기 위해 호남고속철도 건설, 또한 인천국제공항 활성화를 위해 2020년까지 시설을 확충하여 동북아의 허브 공항으로 육성하도록 했다. 부산·광양항을 중추 수출입항만으로 이용하며 항만 간 연계체제를 통해 동북아 허브항으로 육성하는 시책을 펴도록 했다. 나아가 장기적으로 동북아 철도망과 연계한 한반도 철도망 구상의 추진으로, 동북아 허브지역으로서의 한반도를 중심으로 한 국제교통인프라의 확보를 중요시했다.

Regarding information and communication, the plan sought to construct a high-speed information communication network, the basis of an intelligent digital national territory, to form a “light-speed integrated national territory” and, at the regional level, establish various regional information networks to expand information and communication infrastructure for regional development. The plan sought to connect the information and communication networks across the country like a spider’s web to establish a digital information communication base that would give the public access to information quickly anywhere in the country, in an advanced knowledge society.

Establish the foundation for inter-Korean exchange and cooperation

The national territorial plan strengthened the strategy to unify North and South Korea. To prepare for the unification of the national territory, the Fourth Plan aimed to identify inter-Korean exchange and cooperation bases and projects, promote the restoration of the inter-Korean transportation network, and enhance the inter-Korean exchange and cooperation promotion system. To identify inter-Korean exchange and cooperation bases and projects, the plan sought to manage the support and management system for the “border area” between the two Koreas, which was first introduced in the Third Plan, as well as harmonize development, preservation, and security; for the long term, it proposed forming a peace belt in conjunction with exchange and cooperation projects. It was also planned to promote various inter-Korean exchange and cooperation projects, such as the joint use of resources, joint management of the Baekdu-daegan, and the development of coastal industrial complexes.

The plan also sought to gradually restore the ground transportation network (six national roads and four railway lines) that had been disconnected between North and South Korea. In particular, it aimed to explore measures for establishing a joint inter-Korean unified national territorial plan, as well as plans for the Korean Peninsula within northeast Asia and for balanced long-term development between the two Koreas through the joint efforts of North and South Korean experts.

정보통신부문에서는 ‘광속의 통합국토’ 형성을 위한 지능화된 디지털 국토의 근간인 초고속정보 통신망을 구축하고, 지역 차원에서는 다양한 지역정보네트워크를 구축해, 지역발전을 위한 정보 통신기반을 확충하도록 하였다. 특히 전 국토의 정보통신망이 거미줄처럼 하나로 연결되어 전국 어디서나 첨단 지식사회의 균등하고 신속한 정보향유권리를 누릴 수 있는 디지털 정보통신기반을 구축도록 했다.

남북한 교류협력기반 조성

국토계획에서 장래의 남북한 통일을 향한 전략을 강화했다. 「4차 계획」에서는 미래 통일국토를 대비하기 위해서 남북한 교류협력거점 및 사업을 적극적으로 발굴하고, 남북연계 교통망의 복원을 추진하며, 남북교류협력 추진체계를 강화하도록 하였다. 특히 남북한 교류협력거점 및 사업을 발굴하기 위해 「3차 계획」에서 처음 도입된 남북한 ‘접경지역’에 대한 지원 및 관리제도를 개발·보전·안보가 조화를 이루도록 관리하고, 장기적으로는 교류협력사업과 연계된 평화벨트를 조성하는 방향을 제시했다.

또한 자원의 공동이용, 백두대간의 공동관리, 임해지역 산업단지 개발 등 다양한 남북한 교류협력사업을 발굴·추진하도록 했다. 그리고 교통망의 경우, 남북한 간에 단절된 육상교통망(국도 6개 노선과 철도 4개 노선)의 단계적 복원을 추진토록 했다. 특히 남북한 공동의 통일국토구상 수립방안을 모색하기로 했다. 동북아 속의 한반도 구상, 남북한의 균형 있는 장기발전구상을 남북한 전문가 공동으로 수립하는 방안을 모색하기로 한 것이다.

Strengthen execution measures

To facilitate the execution of the Fourth Plan and improve its application, it was planned to enhance the diversification and efficient financing of investment resources for national territorial development. The plan called for strengthening the Beneficiary Pays Principle and diversifying the financing methods. Regarding financing, the plan suggested defining the roles of the public and private sectors, utilizing the private sector, and dividing central government support between the Seoul Capital Area, provinces, and regions.

In particular, the plan introduced the “Intergovernmental Agreement System for Regional Development Cooperation” between the central government and local governments. This system establishes agreements between the central government and local governments on project contents, investment sharing, support conditions, project periods, etc. to stably promote projects that can harmonize national and regional interests. It was also planned to enact the Framework Act on the National Land to strengthen the legal and institutional basis for national territorial planning. Moreover, to establish region-oriented development and an interregional cooperation system, the plan was to boldly transfer the central government’s authority to the provinces and expand decentralization, and it was also planned to strengthen local finances by expanding local taxes and non-tax revenues and flexibly issuing local bonds.

집행수단의 강화

「4차 계획」의 집행을 원활히 하고 실천력을 높이기 위하여 먼저 국토개발투자재원의 다변화 및 효율적 조달을 강화하기로 했다. 재원의 측면에서는 수익자부담 원칙을 강화하고 재원조달 방안을 다양화하고자 하였다. 재원조달에 있어서는 공공부문과 민간부문의 역할을 명확히 설정하여 민간부문을 활용하고, 수도권과 지방, 지역 간에 중앙정부 지원을 차등화할 것을 제시했다.

그리고 특히 중앙정부와 지자체 간 ‘지역개발투자협약’ 제도를 도입했다. 이는 사업내용, 투자분담, 지원조건, 사업기간 등에 대해 중앙정부와 지자체 간에 협약을 체결해 추진하는 방식으로, 국가이익과 지역이익이 조화될 수 있는 사업을 안정적으로 추진하기 위한 제도이다. 또한 국토계획의 법적·제도적 기반 강화를 위해 「국토기본법」의 제정을 추진하기로 했다. 나아가 지역 중심의 개발 및 지역 간 협력체계 확립을 위해 중앙정부의 권한을 과감하게 지방으로 이양하고 분권화를 확대하며, 지방세 및 세외수입의 확대, 지방채 발행의 탄력적 운용 등을 통해 지방재정을 강화하기로 했다.

4. Implementation and Evaluation of the Plan

1) Implementation of the Plan

First, the direction of the regional relocation policy of central government ministries, which first appeared in the Fourth Plan, was linked to the construction of a new administrative capital in the participating government. The Special Measures for the Construction of a New Administrative Capital published in January 2004 was ruled unconstitutional in October of that year. In December 2005, the follow-up law, the Special Act on the Construction of Administrative City in Yeongi-Gongju Area for Follow-up Measures for New Administrative Capital, was enacted. Afterwards, constructing a multifunctional administrative city became a major project of the national territorial policy in relation to the relocation of central government ministries.

Related legal bases were established to promote the implementation of the Fourth Plan. For example, in 2002, the National Land Planning and Utilization Act was enacted by integrating the Urban Planning Act applied to urban areas and the National Land Use and Management Act applied to non-urban areas. Amidst the global liberalization considered in the Fourth Plan, the Free Trade Zone system was introduced to promote the entry of foreign companies. At the end of 2002, the Act on the Designation and Management of Free Economic Zones, which includes tax benefits for foreign companies and government support for infrastructure, was enacted; it designated free economic zones in Incheon, Busan/Jinhae, and the Gwangyang Bay area, with more zones to follow afterwards. Subsequently, the Special Act on the Creation of Jeju Free International City was enacted, and separate measures were implemented to develop Jeju Island into a Free International City along with the establishment of Jeju Special Self-Governing Province.

The Border Area Support Act, which was introduced in the Third Plan, was enacted in 2000 for cities and counties (Cheorwon-gun, etc.), continuously amended in line with actual circumstances, and then changed to the Special Act on Border Areas. In 2003, the Ministry of Government Administration and Home Affairs established and promoted the Comprehensive 10-year Plan for Border Areas (2003–2012).

4. 계획의 실행과 평가

1) 계획의 실행

먼저, 「4차 계획」에서 최초로 등장한 중앙부처의 지방이전 정책방향이 참여정부에서는 신행정수도 건설로 연결되었다. 2004년 1월에 공포했던 「신행정수도건설특별법」이 그해 10월에 위헌판결을 받았다. 2005년 12월에 그 후속대책 법률인 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」이 제정되었다. 이후 행정중심복합도시의 건설이 중앙부처이전 등과 관련해 국토정책의 주요 프로젝트로 자리 잡았다.

「4차 계획」의 실천을 촉진하기 위해 일련의 관련 법률적 기반도 새롭게 구축되었다. 예를 들면, 종래의 도시지역에 적용하던 「도시계획법」과 비도시지역에 적용하던 「국토이용관리법」을 통합해 2002년에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 제정되었다. 특히 「4차 계획」이 염두에 둔 세계적 개방화 속에서 특히 외국기업의 입지를 촉진하기 위해 ‘자유무역지역(Free Trade Zone)’ 제도가 도입되었다. 그리고 2002년 말에는 외국인기업에 조세혜택, 기반시설에 대한 정부지원 등을 담은 「경제자유구역의 지정 및 운용에 관한 법률」이 제정되어 인천, 부산·진해, 광양만권 등에 경제자유구역이 지정되고 이후 계속 추가 지정되어나갔다. 이후 「제주국제자유도시조성을 위한 특별법」도 제정되어, 제주도를 국제자유도시로 개발하는 별도의 조치가 제주특별자치도 설치와 함께 시행되었다.

특히 남북분단 비무장지대 인근 시·군 지역(철원군 등)을 대상으로 「3차 계획」에서 처음 도입된 「남북한 접경지역지원법」도 2000년에 제정되어 현실에 맞게 계속 개정, 그 후 「접경지역특별법」으로 변경했다. 2003년에는 행정자치부가 「접경지역 종합 10개년 계획(2003~2012)」을 수립, 추진했다.

2) Evaluation of the Plan

This was the first national territorial plan that proposed opening to the world for the first time through an open integrated national territorial axis, utilizing the three sides of the national territory facing the sea and reflecting circumstances in northeast Asia. This axis goes beyond the K-shaped national territorial axis centered on the west coast and the Gyeongbu axis in line with the west coast era following China's rise and the previous Gyeongbu axis and Honam axis. The Fourth Plan presented a long-term, global-oriented progressive strategy based on the Korean Peninsula's geopolitical and geo-economic advantages, and thus greatly expanded the spatial horizon of the country relative to previous National Territorial Comprehensive Plans. This was also consistent with the plan's intention to revive the Korean Peninsula's function as a strategic gateway state.

Moreover, through measures for expanding the existing central government agency-level decentralization policy to central departments and ministries in order to promote the bold decentralization of central government agencies, the plan proposed the unprecedented regional relocation of government departments and boldly pursued the balanced development of the national territory. Afterwards, the public institution regional relocation policy, led by the relocation of government departments, including the Prime Minister's Office, became a key strategy for balanced national development, involving new administrative capital construction, multifunctional administrative city construction, and innovation cities.

2) 계획의 평가

과거의 경부축·호남축, 중국의 부상에 따른 서해안 시대에 맞춰 서해안과 경부축을 중심으로 하는 K자형 국토축을 뛰어넘어, 동북아 차원을 반영, 국토 3면의 바다를 활용하는 해양지향적인 동시에 대륙을 향한 개방형 통합국토축을 최초로 제시한 점에서 세계로 열린 국토계획을 추구했다. 이는 한반도의 지정학·지경학적 특징(特長)을 활용하고 장기적이며 세계를 향한 진취적 글로벌 국토전략을 제시한 점에서 과거의 국토종합계획에서의 시각보다 그 공간적 지평이 크게 확장되었다고 볼 수 있다. 이러한 발상은 한반도가 지닌 전략적 관문국가로서의 기능을 살리고자 한 계획 의도와도 일관된다고 할 수 있다.

그리고 수도기능의 과감한 지방분산을 위해 기존의 청 단위 중앙정부기관 분산시책을 중앙부서 부·처 단위로 확대하는 방안을 추진함으로써, 정부부처의 지방이전을 계획에 파격적으로 담아, 과감한 국토균형발전을 추구했다. 이는 그 후 실행정수도 건설, 행정중심복합도시건설, 혁신도시 등, 총리실을 포함한 정부부처이전이 선도하는 공공기관 지방이전시책이 국토균형발전전략의 핵심전략으로 자리 잡는 단초가 되었다.

Table 1. Comparison between the Fourth Plan and previous Comprehensive National Territorial Plans

Category	First Comprehensive National Territorial Plan (1972–1981)	Second Comprehensive National Territorial Plan (1982–1991)	Third Comprehensive National Territorial Plan (1992–2001)	Fourth Comprehensive National Territorial Plan (2000–2020)
Name	Comprehensive National Territorial Plan	Comprehensive National Territorial Plan	Comprehensive National Territorial Plan	Comprehensive National Territorial Plan
Act	Act on Comprehensive Plans for Construction in the National Territory	Act on Comprehensive Plans for Construction in the National Territory	Act on Comprehensive Plans for Construction in the National Territory	Act on Comprehensive Plans for Construction in the National Territory
Planning period	10 years	10 years	10 years	20 years
Council	Council on Comprehensive Plans for Construction in the National Territory	Council on Comprehensive Plans for Construction in the National Territory	Council on Comprehensive Plans for Construction in the National Territory	Council on Comprehensive Plans for Construction in the National Territory
Competent Ministry and Notice	Ministry of Construction Presidential Notice No. 26 (October 27, 1971)	Ministry of Construction Presidential Notice No. 80 (December 31, 1981)	Ministry of Construction Presidential Notice No. 117 (January 8, 1992)	Ministry of Construction and Transportation Presidential Notice No. 165 (January 8, 2000)
Sponsoring research institute	French consulting agency OTAM Metra	Korea Research Institute for Territorial Development	Korea Research Institute for Territorial Development	KRIHS (formerly Korea Research Institute for Territorial Development)
Vision	Harmony between economic growth and balanced national territorial development	Realization of livable settlement space	Implementation of decentralized national territorial space	Realization of integrated national territory of the 21st century (interregional integration, etc.)
National territorial space	<ul style="list-style-type: none"> • 4 large zones – 8 medium zones – 17 small zones 	<ul style="list-style-type: none"> • 28 regional living zones Multicentric structure: • 15 hub cities 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 major new industrial zones on west coast • 9 regional planned zones 	<ul style="list-style-type: none"> • Construction of open integrated national territorial axes (3 coastal axes/3 east–west inland axes) • 10 wide-area zones

표 1. 「4차 계획」과 그 이전의 국토종합개발계획과의 비교

구분	제1차 국토종합개발계획 (1972~1981)	제2차 국토종합개발계획 (1982~1991)	제3차 국토종합개발계획 (1992~2001)	제4차 국토종합계획 (2000~2020)
명칭	국토종합개발계획	국토종합개발계획	국토종합개발계획	국토종합개발계획
법	국토건설종합계획법	국토건설종합계획법	국토건설종합계획법	국토건설종합계획법
계획기간	10년	10년	10년	20년
심의회	국토건설종합계획 심의회	국토건설종합계획 심의회	국토건설종합계획 심의회	국토건설종합계획 심의회
주무부처 및 공고	건설부 대통령 공고 제26호 (1971. 10. 27.)	건설부 대통령 공고 제80호 (1981. 12. 31.)	건설부 대통령 공고 제117호 (1992. 1. 8.)	건설부 대통령 공고 제165호 (2000. 1. 8.)
주관연구 기관	프랑스 OTAM Metra 컨설팅 회사	국토개발연구원	국토개발연구원	국토개발연구원 (국토개발연구원 명칭변경)
비전	경제성장과 국토균형발전 조화	살기 좋은 정주 공간 실현	지방분산형 국토공간 구현	21세기 통합국토의 실현 (지역 간 통합 등)
국토공간	• 4대권 - 8중권 - 17소권	• 28개 지역생활권 • 다핵구조: 15개 거점도시	• 서해안 3대 신산업지대 • 9개 지역계획권	• 개방형 통합국토축 (3대 연안축/3대 동서내륙축) • 10대 광역권

Promotion strategies	<ul style="list-style-type: none"> • Construction of large-scale industrial bases/development of Southeast Coastal Belt • Construction of key infrastructure (transportation, dams, electricity, etc.) • Development of underdeveloped areas 	<ul style="list-style-type: none"> • Multicentric national territorial structure/creation of regional living zones/suppression and management of urban growth in Seoul and Busan • Expansion of social overhead capital • Development of underdeveloped areas 	<ul style="list-style-type: none"> • Fostering provinces/management of Seoul Capital Area • West coast new industrial zone network • Construction of high-speed exchange network • Expansion of investment in national living environment • Development and management of inter-Korean exchange areas (e.g., border area) 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilization of 3 sea-facing borders: linkage and development of coastal and inland areas • Relocation of government ministries/fostering industry-specific capitals • Emphasis on national territory environmental management • Construction of high-speed transformation, information and communication networks • Strengthening the basis for inter-Korean exchange and cooperation
Features and Evaluation	<ul style="list-style-type: none"> • Development of national industrial complexes such as Pohang, Ulsan, Gumi, Masan, Changwon, and Yecheon/SOC • Maintenance/development of free export zones • Concentration in Seoul Capital Area, Gyeongbu axis, and Southeast Coastal Industrial Belt, • Promotion of industrialization and urbanization; continued national territorial imbalance 	<ul style="list-style-type: none"> • Suppression of growth of two major cities and fostering of regional growth hub cities; strengthening of balanced development • Advancement of Seoul and strengthening of infrastructure investments with hosting of 1988 Seoul Olympics • Continued national territorial imbalance 	<ul style="list-style-type: none"> • Balanced regional development and reinforcement of west coast industrial zone development and regional city development (encouraging key industries in small and medium-sized cities) in response to China's growth; introduction of inter-Korean border support and management system • Inadequate environmental preservation, specialization of small and medium-sized cities, and fostering of underdeveloped areas 	<ul style="list-style-type: none"> • Linkage of globally oriented open national territorial development integrating the ocean and inland areas and balanced regional development • Introduction of regional relocation policy for central ministries • Strengthening liberalization for foreign company siting • Strengthening the preservation of the national environment, promotion of self-government and decentralization • Limited suppression of concentration in Seoul Capital Area due to inadequate implementation of major policies

Sources: Government of the Republic of Korea (1971, 1982, 1992, 2000), Wonseop Lee, Yangho Park (2022), Yeongseop Kwon et al. (2015).

추진전략	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 공업기지 구축/ 동남 해안벨트 개발 • 교통, 댐, 전력 등 기간 인프라 건설 • 부진지역개발 	<ul style="list-style-type: none"> • 국토다핵구조/ 지역생활권 조성/ 서울·부산 양대 도시 성장역제 및 관리 • 사회간접자본 확충 • 후진지역 개발 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방육성/ 수도권관리 • 서해안 신산업지대망 • 고속교류망 구축 • 국민생활환경투자 확대 • 점경지역 등 남북교류지역 개발·관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 바다3면 활용, 연안·내륙연계 발전/정부부처 지방이전/산업별 수도(首都) 육성 등 • 국토환경관리 중시 • 고속교통·정보통신망 구축 • 남북한 교류협력기반 강화
특징 및 평가	<ul style="list-style-type: none"> • 포항·울산·구미·마산·창원·여천 등 국가공업단지 개발/SOC 정비/수출자유지역 개발 • 수도권, 경부축, 동남해안 공업벨트로의 집중, 산업화·도시화촉진, 국토불균형 문제 지속 	<ul style="list-style-type: none"> • 양대 도시의 성장역제와 지방성장 거점도시육성 병행, 균형발전 강화 • 88서울올림픽 개최로 서울의 선진화 및 기반시설 투자강화 • 국토불균형 지속 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역균형발전과 중국성장대응 서해안 신산업지대 조성과 지방도시육성 (중소도시 주력 산업장려) 강화, 남북한 점경 지역 지원·관리제도 도입 • 환경보전, 중소도시 특화 및 낙후지역 육성 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> • 세계를 향한 해양·내륙통합의 개방형 통합국토축 개발과 지역균형개발 연계 • 중앙부처 지방이전시책 도입 • 외국기업입지 자유화 강화 • 국토환경의 보전 강화, 자치분권화 촉진 • 주요 정책 실천미흡 등으로 수도권의 집중억제 효과창출 한계

자료: 대한민국정부, 1971; 1982; 1992; 2000; 이원섭, 박양호, 2022; 권영섭 외, 2015.

By proposing the “industry-specific capitals” development strategy by which regional hub cities would boldly expand strategic specialized development in the provinces, the plan promoted a strategy for the development of specialized metropolitan cities based on a vision specific for each city, such as becoming an industrial capital (Ulsan), cultural capital (Gwangju), science and technology capital (Daejeon), education capital (Daegu), or marine capital (Busan).

However, although the plan pursued diverse strategies for balanced national territorial development, the inertia of population and industrial concentration in the Seoul Capital Area persisted because of delays and an insufficient promotion of major policies, such as for establishing corporate headquarters in provincial areas. Furthermore, outcomes related to preventing overcrowding in the Seoul Capital Area and fostering provincial areas were lacking because the administrative and financial support measures were insufficient. These challenges presented an opportunity to highlight and publicize a national territorial strategy centered on relocating central national institutions, such as by constructing a new administrative capital and multifunctional administrative city.

나아가 지역의 전략적 특화발전을 과감히 전개하기 위해 지방의 거점도시를 중심으로 ‘산업별 수도(首都)’ 개발전략을 제시함에 따라 일부 대도시에서는 산업수도(울산) 문화수도(광주), 과학기술수도(대전), 교육수도(대구), 해양수도(부산) 등, 도시별 추구할 비전을 고려한 특화대도시 발전전략을 추진했다.

그러나 이렇게 국토의 균형발전을 위한 다양한 전략이 추진되었지만, 기업본사의 지방입지 등 주요 정책의 실천동력의 미흡과 지연 등으로 수도권으로의 인구와 산업집중 관성은 지속되었다. 또한 행정·재정적 지원수단도 미흡해 수도권의 과밀 방지와 지방육성을 위한 성과는 취약한 상태로 남게 되었다. 이러한 과제는 추후 신행정수도건설, 행정중심복합도시 등, 국가중추기관 이전 중심의 국토전략이 부각되고 공론화되는 계기가 되었다.

5. Remarks

As shown in Table 1, the Fourth Plan set the planning period from 2000 to 2020, extending it from 10 years to 20 years. The subsequent Framework Act on the National Land stipulated that the period of Comprehensive National Territorial Plans would be in 20-year increments. To enhance environmental management, Comprehensive National Territorial Plans was revised in terms of content and structure; for example, the term “development,” which had been used in the previous plan names, was removed, and the plan was renamed the “Comprehensive National Territorial Plan.”¹

Together with the government, the KRIHS was the research institute responsible for supervising the national territorial plan’s establishment. The French service agency OTAM Metra was in charge when the First Plan was established, but the KRIHS (formerly the Korea Research Institute for Territorial Development), a national research institute established in 1978, took charge beginning with the Second Plan. It is significant that Korea’s national territorial plan was established by a domestic think tank. The KRIHS, acting under the Ministry of Construction, conducted research for more than a year around 2000 for the Basic Research for the Enactment of the Framework Act on the National Land by consulting foreign cases and other data. The result was published in 2001, and the research contents were heavily reflected in the drafting of the Framework Act on the National Land enacted in 2002.

Moreover, the Intergovernmental Agreement System for Regional Development Cooperation introduced in the Fourth Plan establishes an agreement between the central government and local governments to cooperatively promote joint projects that can harmonize national and regional interests. This introduced the “plan contract” system for jointly promoting plan contents and financial sharing in implementing regional development projects between local governments and the central government, as had been introduced in France when it switched to a decentralized system in 1982. Around 2000, the KRIHS obtained data related to the plan contract system through several visits to the Interministerial Delegation of Land Planning and Regional Attractiveness (DATAR) under the Prime Minister’s Office located in Paris, France, which contributed greatly to in-depth research and application, and was ultimately reflected in the Fourth Plan.

¹ The original name for the first to the third plan is ‘Comprehensive National Territorial Development Plan’ in Korean. However, starting from the 4th plan, the term ‘Development’ was removed, and the name of all the plans, including the previous ones, was unified to ‘Comprehensive National Territorial Plan’ in English.

5. 특이사항

「4차 계획」은 〈표 1〉에서 개관해볼 수 있듯이, 계획기간을 과거의 10년에서 20년으로 확장해, 2000년부터 2020년까지를 계획기간으로 했다. 이후 「국토기본법」에서는 국토종합계획 기간을 20년 단위로 함을 법으로 규정했다. 국토계획의 명칭도 환경관리를 강화하고자 과거의 국토종합계획에서 ‘개발’ 용어를 제외하여 국토종합계획으로 변경하는 등 내용과 구조상에도 여러 변화가 있었다.

정부와 함께 국토계획수립을 위한 주관한 연구기관은 국토연구원이 담당했다. 「1차 계획」 수립 시에는 프랑스 용역기관 오탐 메트라(OTAM Metra)가 담당했으나 「2차 계획」부터는 1978년에 설립된 국책연구기관인 국토개발연구원(현재의 국토연구원)이 담당했다. 우리의 국토계획을 우리의 싱크탱크가 수립하게 되어 그 의미가 깊다. 「국토기본법」이 2002년에 제정되기까지, 2000년을 전후해 건설부의 연구용역을 맡은 국토연구원에서 외국 사례 등을 참고하는 등, 1년간 연구한 「국토기본법제정을 위한 기초연구」가 2001년에 발간되어 그 연구 내용이 법안 작성에 많이 반영되었다.

그리고 「4차 계획」에서 도입된, ‘지역개발투자협약’ 제도는 중앙정부와 지자체 간에 협약을 체결해 공동사업을 추진하는 방식으로, 국가이익과 지역이익이 조화될 수 있는 사업을 협력하여 추진하기 위한 제도이다. 이 제도는 프랑스가 1982년에 지방분권체제로 전환하면서 도입한 중앙정부와 지자체 간 지역개발사업에 대한 계획내용과 실천을 위한 재정분담을 공동으로 추진하기 위해 도입한 ‘계획계약(Plan Contract)’ 제도를 응용한 것이다. 국토연구원에서는 2000년을 전후해 프랑스의 파리에 위치한 총리실 산하 국토균형개발단(DATAR)으로 여러 차례 출장을 통해 계획계약제도 관련 자료를 입수해 이를 심층연구, 「4차 계획」에 응용, 반영하는 데 크게 기여했다.

In addition, early in the implementation of the Fourth Plan, policy alternatives had been proposed for addressing overcrowding in the Seoul Capital Area. The relocation of central government ministries to provinces, which was first proposed in the Fourth Plan, gradually became a public issue. The “7-7 Strategy” was proposed at a seminar hosted by the KRIHS on July 5, 2000, under the theme “Regional Integration Measures for a New Era of Reconciliation and Cooperation.” The strategy proposed relocating seven government ministries, including the Ministry of Construction and Transportation and the Ministry of Commerce, Industry and Energy, to seven regional hub cities, including Busan and Gwangju. The plan received media attention and aroused public opinion. The opinion that “the Seoul Capital Area is a black hole” began to spread throughout the media (MBC News, January 12, 2003). Hence, based on the widespread opinion that trial relocations of some government ministries to provinces were necessary, several practical alternatives for the relocation of government ministries to the provinces quickly gained momentum. This trend later led to policies on the new administrative capital, multifunctional administrative city, and innovation cities, which served as opportunities to relocate government ministries and national public institutions to the provinces.

As the Fourth Plan began to be established, the contents of the seminar and public hearings were disclosed, and intensive media coverage followed the government’s final announcement. The media extensively reported the key strategies presented in the Fourth Plan, for instance the open integration axis and industry-specific capitals, under headlines such as the following: “Fourth Comprehensive National Territorial Plan: Fostering regional metropolitan cities into ‘industry-specific capitals’” (The Chosun Ilbo); “Blueprint for ‘Great Land Integration’ of six axis development”, “National Territory Development Project, ‘21st Century Concept’” (Hankook Ilbo); “Development of industry-logistics-tourism zones by dividing the country into 6 axes” (The Dong-A Ilbo); “Meaning of the Fourth National Territory Development Plan and upcoming half-day living zone,” “‘Third path’ for national territorial development” (JoongAng Ilbo); “New national territorial development paradigm,” “Change in thought for national territorial development” (Munhwa Ilbo); “Development of six national territorial axes for the 21st century,” “National territory development project, national territory blueprint prepared” (The Kyunghyang Shinmun); “Towards balanced national territorial development integrated between regions,” “U-shaped national territorial development” (Seoul Shinmun); “Active promotion of province-centered development strategies for national territory system” (Maeil Business Newspaper); and “Government finalizes 4th comprehensive plan” (Yonhap News). Thus, the public showed great interest in the Fourth Comprehensive National Territorial Plan.

또한 「4차 계획」 실천 초기에 수도권 과밀화에 대한 경종과 정책대안이 확산되었다. 제4차 국토계획에서 처음 제시된 중앙부처의 지방이전에 대한 정책대안도 제기되는 등, 정부부처의 지방이전이 점차 공론화되기 시작했다. 국토연구원 주최 ‘화해·협력 신시대의 지역통합방안’이란 주제로 열린 세미나(2000.7.5.)에서 건설교통부, 산업자원부 등 7개 정부부처를 부산, 광주 등 7개 지방거점도시로의 이전하는 대안인 ‘7·7전략’이 제시되어, 언론의 주목을 받고 공론화가 빠르게 확산되었다. 그 이후 “수도권은 블랙홀”이라는 여론도 언론(MBC 뉴스, 2003.1.12.)을 통해 전파되기 시작했다. 이같이 일부 정부부처의 시범적 지방이전 등이 필요하다는 의견 등, 정부부처의 지방이전 관련 여러 실천대안들이 급물살을 탔다. 이러한 흐름은 나중에 신행정수도, 행정중심복합도시, 혁신도시의 정책으로 이어져 정부부처와 국가공공기관의 지방이전이 실천되는 계기가 되었다.

「4차 계획」의 수립이 시작되면서 세미나와 공청회 내용이 공개되고, 정부의 확정발표가 이뤄짐에 따라, 언론에서의 집중보도가 이뤄졌다. 당시 몇 가지 언론보도 내용을 보면 “제4차 국토종합계획: 지방 대도시 ‘산업별 수도’로 육성”(조선일보), “6개軸 개발 ‘국토대통합’ 청사진”, “국토개발연구 ‘21세기 구상’”(한국일보), “국토 6개축 나눠 산업-물류-관광지대 개발”(동아일보), “4차 국토개발계획 의미·다가올 반나절 생활권”, “국토개발 ‘제3의 길’”(중앙일보), “新국토개발 패러다임”, “국토개발의 발상 전환”(문화일보), “21세기 국토 6개축 개발”, “국토개발연구 국토청사진 마련”(경향신문), “지역 간 통합 국토 균형 개발로”, “U자형 국토개발”(서울신문), “국토체계 지방중심 발전전략 적극 추진”(매일경제), “정부, 4차 종합계획 최종 확정”(연합통신) 등 「4차 계획」에서 제시된 개방형 통합축, 산업별 수도 등 핵심전략을 메인 타이틀로 대대적으로 보도했다. 제4차 국토종합계획이 국민의 큰 관심사임을 알 수 있었다.

COMPREHENSIVE
NATIONAL TERRITORIAL
PLAN (2000–2020)

THE FOURTH
COMPREHENSIVE
NATIONAL TERRITORIAL
PLAN (2000–2020)

THE FOURTH
COMPREHENSIVE
NATIONAL TERRITORIAL

PART II

REVISED
FOURTH
COMPREHENSIVE
NATIONAL
TERRITORIAL PLAN
(2006–2020)
제4차
국토종합계획 수정계획
(2006~2020)

1. Background of Establishment of the Plan and Pending Issues

Since the Fourth Comprehensive National Territorial Plan was established, several conditions both in Korea and overseas related to national territorial development have changed. The Revised Fourth Comprehensive National Territorial Plan (the “Fourth Revised Plan” hereafter) was therefore established and implemented from 2006 to 2020 in accordance with the “Framework Act on National Land,” which stipulates that the national territorial plan can be revised if necessary every five years. This was done to reflect emerging changes and pending issues in a revised plan and promote new national territory strategies.

First, it was necessary to reflect the expected changes in the spatial structure of Korea’s national territory due to the construction of a regional innovation system and the regional decentralization of central functions (e.g., the construction of the multifunctional administrative city) intended to foster balanced national development. Second, it was necessary to reflect the rapid changes in people's living spaces, the implementation of the 40-hour work week, the development of a high-speed information society, and the opening phase of the Gyeongbu High-Speed Railway, all of which were greatly changing Koreans’ daily lives. Third, it was necessary to respond to regional conflicts that were intensifying in the implementation of major national territorial development projects and to present measures for achieving integration and mutually beneficial development between regions and classes. Fourth, it was necessary to build a future-oriented open national territory base in response to developments in the global era, such as free trade agreements (FTAs), develop inter-Korean exchanges and cooperation, and devise a national territorial plan for peaceful unification of the Korean Peninsula.

1. 계획의 수립 배경과 현안 이슈

제4차 국토종합계획 수립 이후 국토개발과 관련하여 다각적으로 국내외 여건 변화가 빠르게 전개되었다. 이를 반영해 5년마다 필요시 국토계획의 수정이 가능토록 법적으로 규정한 「국토기본법」에 따라 2006년부터 2020년까지를 계획기간으로 한 「제4차 국토종합계획 수정계획」(이하 「4차 수정계획」)이 수립, 추진되었다. 새로이 부각된 변화와 현안과제를 수정계획으로 반영, 새로운 국토전략을 추진하기 위해서였다.

첫째, 국가균형발전을 위해 추진하고 있는 행정중심복합도시 건설 등 국가중추기능의 지방분산과 지역혁신체계 구축 등에 따라 예상되는 국토공간구조의 변화를 국토계획에 반영할 필요가 있었다. 둘째, 국민의 일상생활에 큰 변화를 초래하고 있는 주 40시간 근무제의 시행, 초고속 정보화 사회의 진전, 경부고속철도의 제1단계 개통 등과 연계, 국민의 생활 공간영역이 급격히 변화하는 추세에 반영이 필요했다. 셋째는 주요 국토개발사업의 추진과정에서 심화되고 있는 지역 간 갈등에 대응하고, 지역 간, 계층 간 통합과 상생발전을 이룩할 수 있는 방안을 제시할 필요가 있었다. 넷째, 대외적으로 자유무역협정(FTA) 등 글로벌 시대에 대응하여 미래지향적이고 개방적인 국토기반을 구축하고, 나아가 남북한 교류협력을 더욱 발전시키고 평화통일을 지향하는 한반도 차원의 국토구상을 마련할 필요성이 제기되었다.

2. Planning Process

The legal basis for revising the Comprehensive National Territorial Plan was the Framework Act on the National Land. The previous Act on Comprehensive Plans for Construction in the National Territory was abolished, and the Framework Act on the National Land was enacted in 2002. The Fourth Revised Plan (2006–2020) was thus established on the basis of the Framework Act on the National Land.

The Fourth Revised Plan emphasized participatory planning with the public. Planning was to be conducted openly; it emphasized broad public participation in the planning process while preserving bottom-up planning and providing various opportunities for participation. In May 2004, the Ministry of Construction and Transportation and the National Territorial Planning Research Group jointly finalized and promoted the Revised Fourth Comprehensive National Territorial Plan–Plan Establishment Guidelines for National Territorial Innovation of ‘Great Integration’ and ‘Great Leap’.” The plan was announced on December 30, 2005, through Presidential Notice No. 190 in accordance with Article 12, Paragraph 4 of the Framework Act on National Land after public proposals, surveys that gathered opinions from the general public and youth from all levels of society, deliberation by the National Territorial Policy Committee, and a resolution by the State Council.

2. 계획의 수립 과정

국토종합계획 수정의 법적 근거는 「국토기본법」이었다. 과거의 「국토건설종합계획법」이 폐기되고 2002년에 「국토기본법」이 제정되어, 「4차 수정계획(2006~2020)」부터는 「국토기본법」에 근거해 수립하게 되었다.

「4차 수정계획」은 국민적 참여계획으로 성격을 정립하여 계획수립 절차를 개방적으로 운영, 계획수립 과정에서 폭넓은 국민 참여를 중요시하고 상향식 계획 의도를 충분히 살려 다양한 참여기회를 제공했다. 그리고 건설교통부와 국토계획연구단이 공동으로 2004년 5월에는 '제4차 국토종합계획 수정계획- '대통합'과 '대약동'의 국토혁신을 위한 계획 수립 지침'을 확정해 추진했다. 각계각층의 일반국민과 청소년을 대상으로 국민제안 및 여론조사 등을 거쳐 국토정책위원회 심의, 국무회의 의결을 거쳐, 국토기본법 제12조 제4항의 규정에 의거 2005년 12월 30일 자로 대통령 공고 제190호로 공고되었다.

3. Vision, Strategy, and Policy Direction of the Plan

1) Vision and Goals

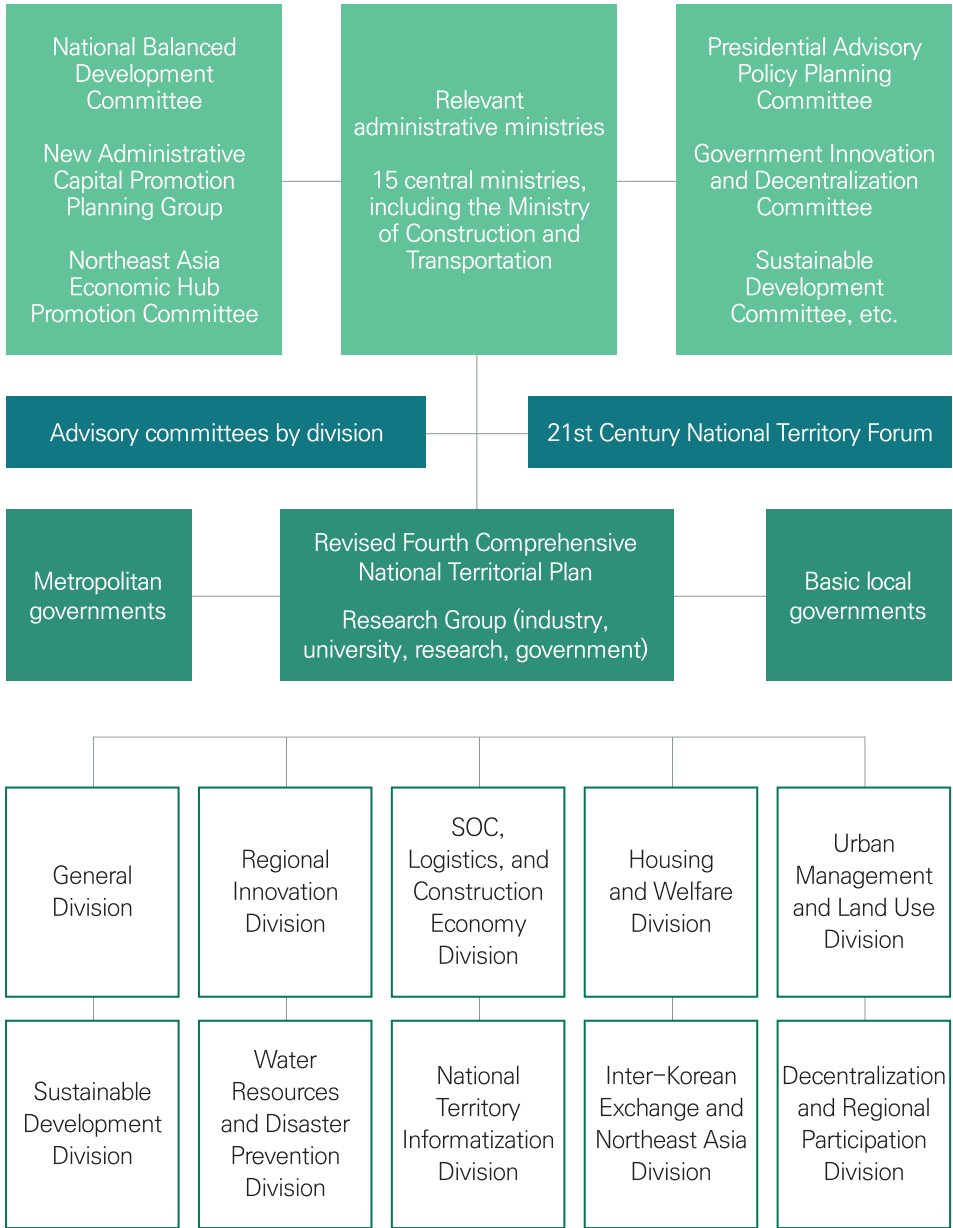
Figure 6 presents the basic framework of the Fourth Revised Plan. The basis of the plan is the realization of a “vibrant integrated national territory.” First, it aimed to realize a “vibrant national territory” that encourages great leaps in national development and regional innovations. To achieve this, it planned to lay the foundation for becoming a first-class country externally and promote self-reliant localization internally by nurturing distinctive strategic industries in each region and building a base for innovation-led regional development. Second, it sought to realize balanced regional development and a “integrated national territory” in which North and South Korea could mutually benefit each other. For this purpose, it aimed to pursue balanced regional development through decentralization and build a foundation for cross-border national territory management, spearheading mutually beneficial cooperation between the two Koreas and with northeast Asian countries.

3. 계획의 비전, 전략, 정책방향

1) 비전과 목표

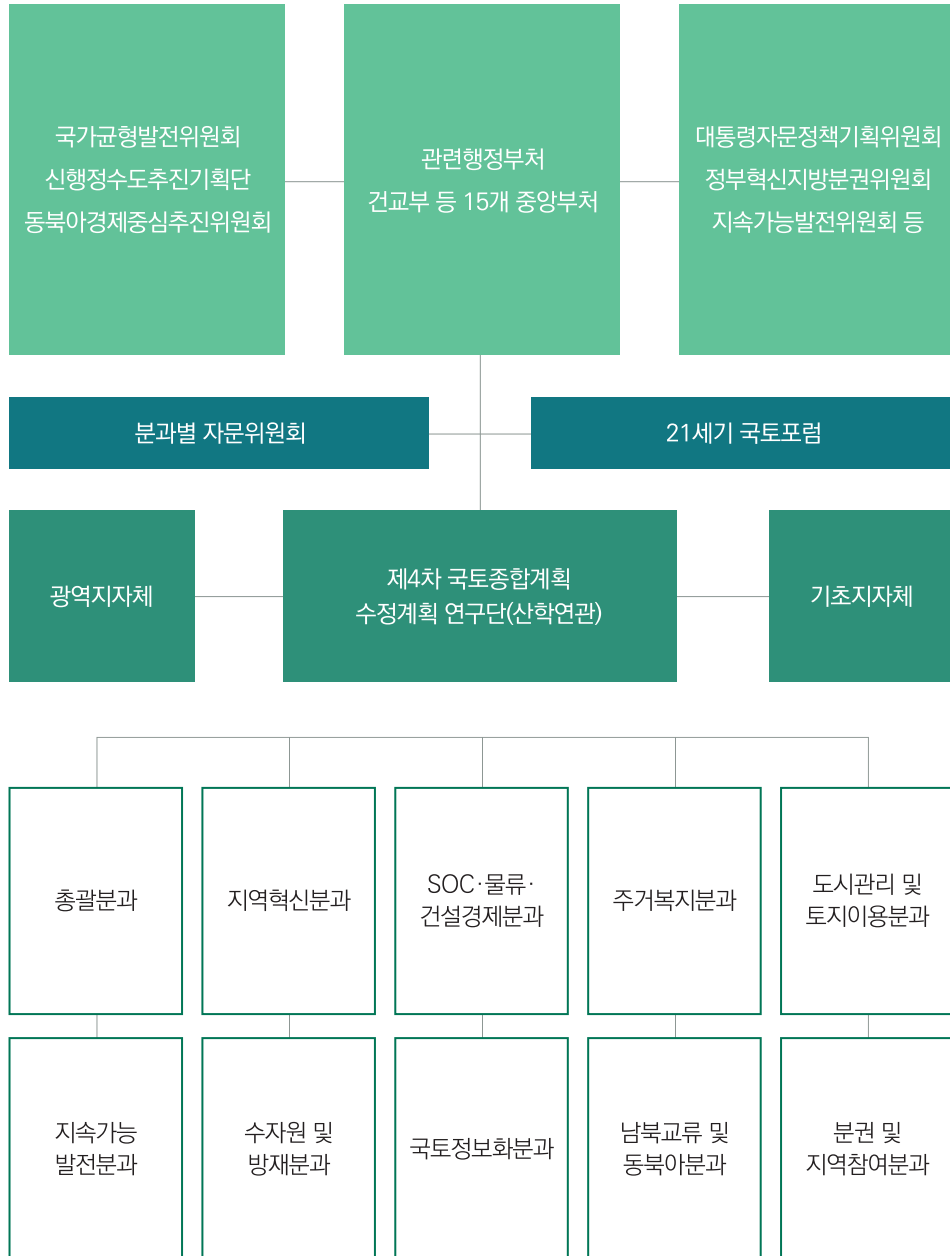
「4차 수정계획」의 기본 틀은 <그림 6>에서 볼 수 있다. 계획 기조는 ‘약동하는 통합국토’의 실현이다. 첫째는 국가의 도약과 지역의 혁신을 유도하는 ‘약동적 국토’를 실현하는 것이다. 이를 위해 대외적으로는 일류국가로 도약할 수 있는 기반을 구축하고, 대내적으로는 지역별로 특색 있는 전략산업의 육성과 혁신주도형 지역발전기반을 조성하여 자립형 지방화를 촉진하고자 하였다. 둘째는 지역균형발전과 남북한이 상생하는 ‘통합국토’를 실현하는 것이다. 이를 위해 지방분산 및 분권을 통하여 지역균형발전을 도모하고, 남북한 및 동북아 국가와의 상생적 협력을 선도하는 초국경적 국토경영 기반을 구축하고자 하였다.

Figure 2. Organizational composition at the launch of the Fourth Revised Plan Research Group (March 2004)



Source: Ministry of Construction and Transportation, National Territorial Planning Research Group (2004).

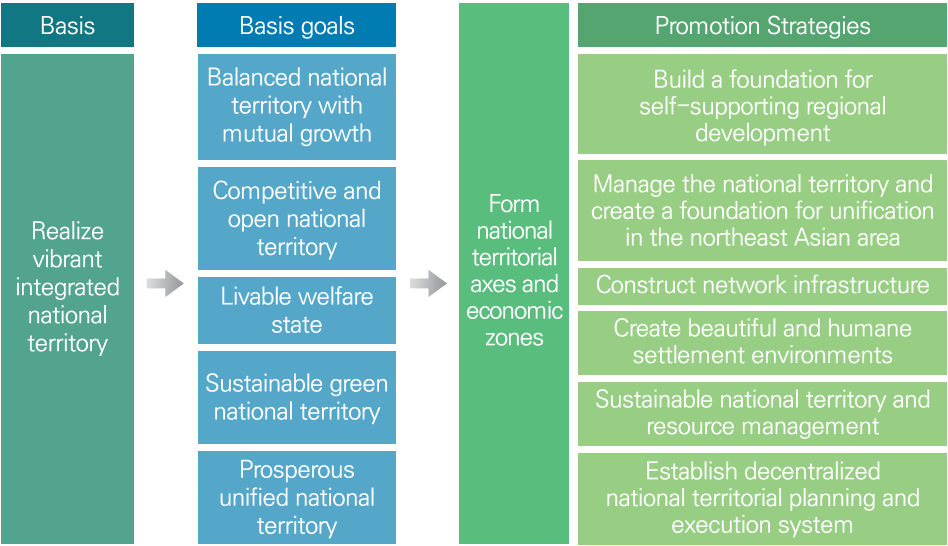
그림 2. 「4차 수정계획」연구단 출범 시(2004.3)의 조직 구성



자료: 건설교통부, 국토계획연구단 2004.

The Fourth Revised Plan set five goals. The first is “balanced national territory with mutual growth.” The aim is to form a multicentric decentralized national territorial structure that fosters regional hubs, establishes regionally specialized development bases, and promotes balanced national territorial development, while pursuing a mutually beneficial development system through interregional cooperation. The second goal is a “competitive open national territory.” The aim is to lay the foundation for innovation-led national territorial development (e.g., establishing a regional innovation system and cultivating innovation clusters) while expanding open bases in the national territory and creating a foundation on which to spearhead mutually beneficial international cooperation in order for Korea to leap forward as a center of logistics, finance, and exchange in northeast Asia. The third goal is a “highly livable welfare state.” The aim is to improve the settlement environment in cities and rural areas to create a national territory where all residents can enjoy a prosperous and pleasant life, and to promote welfare for the vulnerable and socially underprivileged. The fourth goal is a “sustainable green national territory.” The aim is to strengthen the eco-friendly development of the national territory, create a beautiful national territory, secure a stable supply system for clean water, and construct a full-range disaster management system. The fifth goal is a “prosperous unified national territory.” The aim is to form a peace belt in the border area, establish an inter-Korean cooperative system for North Korea’s development, and construct an integrated infrastructure on the Korean Peninsula.

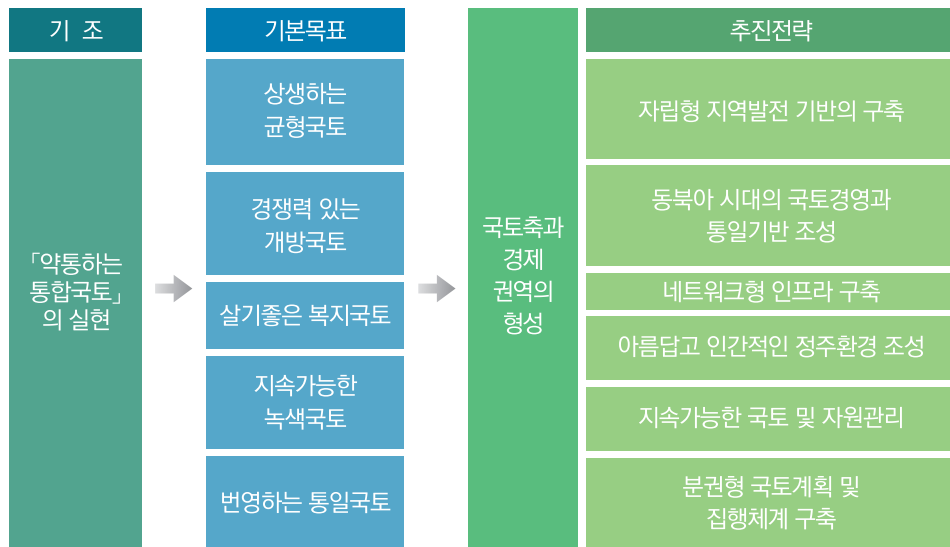
Figure 3. Basic framework of the Fourth Revised Plan (2006–2020)



Source: Government of the Republic of Korea (2006).

「4차 수정계획」에서는 5대 목표를 설정하였다. 첫째는 ‘상생하는 균형국토’이다. 지방의 거점을 육성하는 다핵분산형 국토구조를 형성하고 지역별로 특화된 발전기반을 구축하여 국토의 균형발전을 촉진하는 한편, 지역 간의 연계와 협력을 통한 상생발전체제를 추구하는 것이다. 둘째 목표는 ‘경쟁력 있는 개방국토’이다. 우리나라가 동북아의 물류·금융·교류중심지로 도약하기 위해 국토의 개방거점을 확충하고, 상생적 국제협력을 선도하는 기반을 조성하면서, 지역혁신체계 구축과 혁신클러스터 육성 등 혁신주도형 국토발전 기반을 확립하는 것이다. 셋째 목표는 ‘살기 좋은 복지국토’이다. 도시 및 농촌의 정주환경을 개선하여 국민 모두가 풍요롭고 쾌적한 삶을 누리는 국토를 조성하며, 취약계층 및 사회적 약자의 복지를 증진하는 목표이다. 넷째 목표는 ‘지속가능한 녹색국토’이다. 국토의 환경친화적 개발을 강화하고 아름다운 국토를 조성하는 한편, 깨끗한 물의 안정적 공급체계를 확보하고 전방위 재난관리체제를 구축하도록 한 것이다. 다섯째 목표는 ‘번영하는 통일국토’이다. 접경지역에 평화벨트를 조성하고, 북한지역 개발을 위해 남북 간 협력체제를 정립하며, 한반도 통합인프라를 구축하는 목표이다.

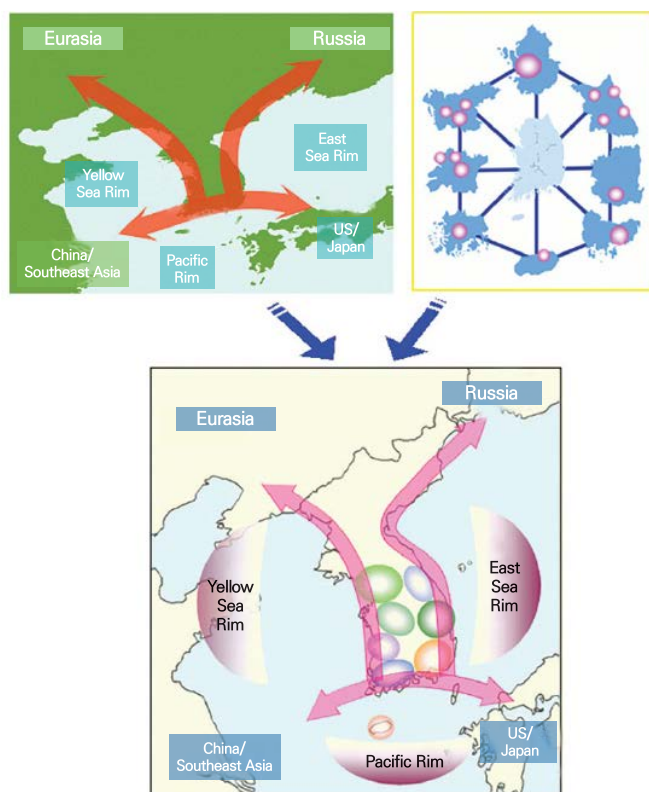
그림 3. 「4차 수정계획(2006~2020)」의 기본 틀



자료: 대한민국정부 2006.

In the Fourth Revised Plan, three open national territorial axes and 7+1 wide-area economic zones were established as spatial foundations for building a vibrant integrated national territory. The open national territorial axes, the foundation for future national growth engines and regional integration, are established in pursuit of external openness and linkage between domestic regions. They form an open π -shaped national territorial development axis facing the Eurasian continent and the Pacific Rim in which the south, west, and east coast axes share roles. The 7+1 economic zones are designed to establish a multicentric linked national territorial structure that promotes self-reliant localization and mutual growth between the regions. The plan seeks to foster the Seoul Capital Area, Gangwon, Chungcheong, Jeonbuk, Gwangju, Daegu, Busan areas, and Jeju Island as the basic units for self-reliant localization and increase regional international competitiveness based on their competitive specialized industries.

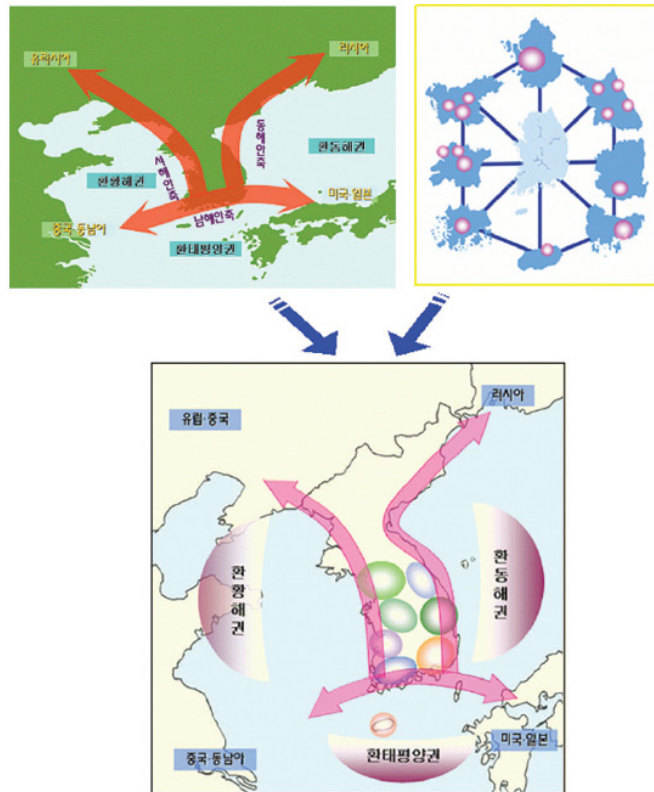
**Figure 4. National Territorial Framework of the Fourth Revised Plan:
Open National Territorial Axis and 7+1 Metropolitan Areas**



Source: Government of the Republic of Korea (2006).

한편, 「4차 수정계획」에서는 약동하는 통합국토 구축의 공간적 기반으로 3개의 개방형 국토축과 7+1의 광역경제권역을 설정하였다. 개방형 국토축은 미래의 국가성장동력 창출과 지역통합의 기반으로 대외적 개방과 국내의 지역 간 연계를 지향하기 위한 국토축이다. 남해안축, 서해안축, 동해안축이 역할을 분담하여 유라시아 대륙과 환태평양을 지향하는 개방형의 π 형 국토발전축이다. 그리고 7+1의 경제권역은 자립형 지방화와 지역 간 상생을 촉진하는 다핵연계형 국토구조를 구축하기 위한 것으로 수도권, 강원권, 충청권, 전북권, 광주권, 대구권, 부산권과 제주도를 경쟁력 있는 특화산업을 기반으로 자립형 지방화와 지역의 국제경쟁력 제고를 위한 기본 단위로 육성하고자 하였다.

그림 4. 「4차 수정계획」에서의 국토골격: 개방형 국토축과 7+1광역권 구조



자료: 대한민국정부 2006.

2) Key Strategies and Policy Directions

Build the foundation for self-supporting regional development

First, the plan aimed to reinforce the system for joint development between the Seoul Capital Area and provinces by constructing a foundation for a balanced national territory. For this purpose, it aimed to boldly disperse the functions of central ministries and national public institutions located in the Seoul Capital Area to the provinces, while concurrently laying the foundation for self-reliant regional development. The plan—which excluded ministries related to Blue House foreign affairs, security, and internal affairs—aimed to relocate 52 national public institutions to the multifunctional administrative city, including nine departments, two ministries, and two offices (such as the Prime Minister’s Office), 20 government-affiliated institutions, and 16 national research institutes. It also aimed to create innovation cities to serve as leading hubs for specialization, distributed placement, and regional innovation in 10 regions in the form of clusters based on the characteristics of public institutions located in the Seoul Capital Area and the provinces’ regional characteristics. It was also planned to cultivate open economic exchange hubs such as free economic zones and free international cities, and to further reinforce the decentralization system to support the provinces’ self-reliant development.

The plan also sought to connect the Seoul Capital Area; large cities; small and medium-sized cities; and agricultural, mountain, and fishing villages while allowing each region to develop in a unique way. The aim was to develop the Seoul Capital Area into a world-class urban area by enhancing its international competitiveness, nurture local metropolitan cities into central cities of their respective region, and develop small and medium-sized cities into specialized functional cities. The plan aimed to inject agricultural, mountain, and fishing villages and underdeveloped areas with new vitality by nurturing eco-friendly and high-quality agriculture; forming agricultural, forestry, and fishery clusters; creating tourism villages; and improving basic living conditions. Moreover, the plan sought to expand support for underdeveloped areas, such as development promotion districts and new vitality areas.

It was particularly essential to increase the competitiveness of local industries to ensure sustainable economic development. The plan aimed to form high value-added innovation clusters based on the regional innovation system. It was planned to transform existing industrial and research complexes from simple clusters into innovation clusters with complex and integrated functions. To achieve this, close collaboration would be fostered between industry, academia, research, and government in each region, and the necessary facilities would be built and expanded.

2) 주요 전략과 정책방향

자립형 지역발전 기반의 구축

먼저, 국토균형국토기반 구축으로 수도권과 지방이 공동발전하는 체제를 강화하기로 했다. 이를 위해 수도권에 입지한 중앙부처기능과 국가공공기관을 지방으로 과감히 분산하는 동시에 지역이 자립적으로 발전할 수 있는 기반을 구축하도록 하였다. 특히, 청와대 외교·안보·내치관련 부처 등을 제외하고 국무총리실을 비롯한 9부 2처 2청, 20개 정부소속기관, 16개 국책연구기관 등 52개 국가공공기관을 행정중심복합도시로 집단 이전하도록 했다. 또한 수도권에 소재한 공공기관을 기관의 특성과 지방의 지역적 특성을 함께 고려하여 클러스터형식으로 특화, 분산 배치, 지역혁신의 선도거점역할을 수행할 혁신도시를 전국적으로 10개 지역에 조성하도록 했다. 그리고 경제자유구역, 국제자유도시 등 개방형 경제교류거점을 육성하고자 하였다. 지방의 자립적 발전을 지원하기 위해 지방분권체제도 더욱 강화하기로 했다.

한편, 수도권, 대도시, 중소도시, 농·산·어촌이 각기 연계되어 지역별로 개성 있게 발전할 수 있도록 했다. 수도권은 국제경쟁력을 제고하여 세계도시권으로 발전시키고, 지방대도시는 권역의 중추도시로 육성하며, 중소도시는 전문기능도시로 발전하도록 하였다. 농산어촌과 낙후지역은 친환경·고품질 농업 육성, 농림어업 클러스터 형성, 관광마을 조성, 기초생활여건 개선 등을 통해 새로운 활력을 부여하도록 하였다. 그리고 개발촉진지구와 신활력지역 등 낙후지역에 대한 지원을 확대하도록 했다.

특히 지속적 경제발전을 위해서는 지역산업의 경쟁력 제고가 필수였다. 지역혁신체계를 기반으로 고부가가치의 혁신클러스터를 형성하도록 했다. 기존산업단지와 연구단지를 단순집적지에서 관련 기능이 복합화·집적화되는 혁신클러스터로 전환하기로 한 것이다. 이를 위해 지역별로 산·학·연·관 긴밀한 협력체계를 유도하고, 필요한 시설확충을 위한 지원을 강화하도록 하였다.

Manage national territory and create foundation for unification in northeast Asian area

To form a competitive open country in the globalization era, the plan aimed to nurture free economic hubs such as free economic zones and free international cities. The Incheon Free Economic Zone would specialize in business, the Busan/Jinhae Free Economic Zone in maritime logistics, and the Gwangyang Bay Free Economic Zone in international logistics, while serving as a production hub. The plan was to foster free trade zones such as Masan as regional export industry hubs and free international cities as external opening hubs. To develop economic cooperation bases, the plan aimed to improve the investment environment, such as logistics, information and communication infrastructure, and taxation.

As economic cooperation with northeast Asia was essential, the plan sought to build a cooperation system with northeast Asia in transportation, logistics, and energy. It was planned to promote linkages between the Trans-Korea Railway and the Continental Railway Network and between the Asia Highway and the Korean Peninsula Highway Network. In the energy sector, the plan aimed to build an energy grid on the Korean Peninsula and promote international cooperation to develop natural gas in far eastern Russia. It also sought to create a foundation for expanding exchange and cooperation in small cooperation zones in northeast Asia (e.g., Yellow Sea Rim, East Sea Rim, Korea-Japan Strait) in preparation for the Korea-China-Japan FTA.

The foundation for joint prosperity between North and South Korea was to be strengthened. First, the plan aimed to turn the border area into a peace belt of reconciliation and cooperation, as a symbolic region of inter-Korean exchange, cooperation, harmony, prosperity, and peace. To achieve this, the two Koreas would jointly develop exchange and cooperation districts in the border area, jointly manage major ecosystems and resources, and seek inter-Korean cooperation through the development of North Korean special economic zones. Furthermore, the plan designated North Korea's hub regions (e.g., the Kaesong Industrial Complex) as special economic zones and sought to enable joint inter-Korean development and support the North Korean transportation network and infrastructure expansion to link the inter-Korean arterial transportation network. It also sought to promote close inter-Korean cooperation for the development of underground, marine, and fishery resources, and the preservation of the Baekdu-daegan, forests, rivers, and coastal areas.

동북아 시대의 국토경영과 통일기반 조성

세계화 시대의 경쟁력 있는 개방국토를 형성하기 위해 경제자유구역, 국제자유도시 등 자유경제거점을 육성하도록 하였다. 인천 경제자유구역은 비즈니스, 부산·진해 경제자유구역은 해양물류, 광양만권 경제자유구역은 국제물류 및 생산거점으로 특화하며, 마산 등 자유무역지역은 지방의 수출산업 거점으로, 국제자유도시는 대외개방의 거점으로 육성하도록 하였다. 경제협력거점의 개발을 위해 물류·정보통신 인프라, 세제 등 투자환경을 개선하도록 하였다.

동북아와의 경제협력이 필수인바, 동북아 차원의 교통·물류·에너지 분야에서 협력체계를 구축하도록 했다. 한반도중단철도와 대륙철도망 연결, 아시안 하이웨이와 한반도 고속도로망의 연계를 추진하도록 하였다. 에너지 분야에서는 한반도 에너지망을 구축하고, 극동러시아의 천연가스 개발을 위해 국제협력을 추진하도록 하였다. 그리고 한·중·일 자유무역협정에 대비하여 환황해권, 환동해권, 한일해협권 등 동북아 소협력권에서의 교류·협력을 확대하기 위한 기반을 조성하도록 했다.

남북한 공동번영기반의 조성을 강화했다. 먼저 접경지역을 화해와 협력의 평화벨트로 조성하여 남북한 교류협력 및 화합과 번영, 평화의 상징지역으로 만들도록 하였다. 이를 위해 접경지역에 남북이 공동으로 교류협력지구를 개발하고 주요 생태계 및 자원을 공동으로 관리하며, 북한 경제특구의 개발을 통한 남북협력을 강구하도록 하였다. 또한 개성공단 등 북한의 거점지역을 경제특구로 지정, 남북이 공동 개발하는 한편, 북한의 교통망 및 인프라 확충을 남북한 간선교통망 연결차원에서 지원하도록 했다. 아울러 지하자원 및 해양·수산자원의 개발, 백두대간 및 산림의 보전, 하천 및 연안역 보전을 위해 남북한 간 긴밀한 협력을 추진하도록 했다.

Construct network infrastructure

Korea's transportation network and information and communication network were regarded as the national territorial network infrastructure that connects the national territory and compresses it into a single space. In the transportation sector, the goal was to build an integrated transportation network that would support the formation of an open, multicentric, and connected national territory structure to achieve a nationwide half-day living zone. The plan also sought to gradually construct a grid-type 7X9 national arterial road network with seven north-south axes and nine east-west axes to promote the balanced development of the national territory. To secure a connected transportation system for multifunctional administrative cities, the plan aimed to improve access to roads, railways, and airports and to expand the east-west axis of the national backbone transportation network in order to establish a transportation system that would enable access to all major cities nationwide within two hours and promote balanced national territorial development.

Regarding the high-speed railway network, the plan aimed to complete the second phase of the Gyeongbu High-Speed Railway project and build the Honam High-Speed Railway. Over the long term, this would be connected to Siberia and China to serve as a strategic gateway to the Asian and European continents from the Korean Peninsula. In the airport sector, the plan sought to expand Incheon Airport as a hub airport of northeast Asia, operate Gimpo Airport as a hub airport of the Seoul Capital Area, and expand the international functions of regional airports. In the port sector, the plan aimed to develop Busan New Port and Gwangyang Port as hub container ports in Northeast Asia and reinforce the linkage system between Busan New Port and Gwangyang Port. The plan also aimed to foster hub ports by zone. In the logistics sector, it would foster Incheon International Airport as a hub airport and Busan Port and Gwangyang Port as logistics hubs in northeast Asia.

Meanwhile, to promote the informatization of Korea's national territory, the plan aimed to expand the nation's high-speed information and communication infrastructure, create an environment wherein high-quality information and communication services could be used conveniently and inexpensively nationwide, and reduce the information gap between Korea's regions and classes. Additionally, to realize a ubiquitous digital national territory that transcends time and space, it was planned to build a database for national territory information and induce the linkage and integration of national territory informatization projects. It also sought to convert the national territory into a virtual reality and create a "cyber national territory" that would accommodate digital activities and an information system that occurred in real space.

네트워크형 인프라 구축

교통망 및 정보통신망을 국토를 연결해 하나의 공간으로 압축하는 국토네트워크 인프라로 보았다. 교통부문에서는 개방 및 다핵연계형 국토구조 형성을 뒷받침하는 통합교통망을 구축하여 전국 반일 생활권을 이룩하는 것을 목표로 하였다. 도로는 남북 7개축, 동서 9개축의 격자형 7X9 국토간선도로망을 단계적으로 구축하여 국토의 균형발전을 촉진하도록 하였다. 특히 행정중심복합도시의 연계교통체계 확보를 위해 전국 주요 도시에서 2시간 이내에 접근할 수 있는 교통체계가 구축될 수 있도록 도로, 철도 및 항공의 접근성을 개선하고, 국가기간교통망의 동서축을 확충해 국토균형발전을 촉진토록 했다.

고속철도망은 경부고속철도 제2단계 사업을 완공하고, 호남고속철도를 건설하기로 했다. 장기적으로는 시베리아와 중국 등과 연결되어 한반도가 아시아·유럽 대륙의 전략적 관문국가 역할을 수행하도록 하였다. 공항부문에서는 인천공항을 동북아 허브공항으로 확장하며, 김포공항은 수도권외 거점공항으로 운영하고, 지방공항은 국제기능을 확충하도록 하였다. 항만부문에서는 부산 신항과 광양항을 동북아의 컨테이너 중추항만으로 개발하고, 부산신항·광양항 간의 연계체제를 강화하기로 했다. 권역별로는 거점항만을 육성하도록 했다. 물류부문에서는 공항의 경우, 인천국제공항을 동북아의 중추공항으로 육성하고, 항만의 경우, 부산항과 광양항을 동북아의 물류중심항만으로 육성하도록 하였다.

한편, 국토정보화를 촉진하기 위해 초고속 정보통신 인프라를 확충하고, 전국적으로 고품질의 정보통신서비스를 편리하고 저렴하게 이용할 수 있는 환경을 조성하며 지역 간, 계층 간 정보격차를 해소하도록 하였다. 아울러 시간과 공간을 초월한 유비쿼터스(Ubiquitous) 디지털 국토 구현을 위해 국토정보에 대한 데이터베이스 구축과 함께 전국적 국토정보화 사업의 연계·통합을 유도했다. 국토를 가상현실화하고 현실공간에서 일어나는 정보시스템과 디지털활동을 수용하는 ‘사이버국토’를 창조하도록 했다.

Create beautiful and humane settlement environments

The plan sought to advance the settlement environments in Korea's national territory. In the urban sector, it placed importance on housing supply and the formation of highly livable communities. It emphasized the promotion of residential policies focusing on creating beautiful and livable urban environments that would foster a harmonious community life in clean and pleasant neighborhoods. To guarantee a basic quality of life by improving the living environments of residential areas, the plan aimed to improve the residential environment by maintaining neighborhoods' public facilities (e.g., small parks, parking lots, alleys) according to the basic needs of residents, and by reconstructing and redeveloping aging deteriorating housing. Moreover, to establish a balanced urban system and maintain the settlement system, it sought to interconnect and supplement urban functions. As a part of these efforts, the plan focused on expanding the transportation infrastructure between large cities, small and medium-sized cities, and rural hinterlands within the 7+1 metropolitan city areas and strengthening linkages with central facilities to form a network-type urban system.

In the housing welfare sector, the plan sought to establish a support system for improving the housing welfare of low-income Koreans and provide various types of public housing to broaden the range of housing choices. To respond to the public demand for quality of life and create a comfortable residential environment, the plan aimed to promote housing improvement, living environment maintenance, and eco-friendly housing maintenance. It was planned to strengthen real estate policies that would consider the socially underprivileged (e.g., the homeless, elderly, disabled), provide housing for the socially underprivileged, and help low-income people maintain their desired type of residential life in their desired location. As a part of this goal, the plan aimed to increase the long-term public rental housing stock, including national rental housing, to 15% of Korea's total housing stock.

아름답고 인간적인 정주환경 조성

국토의 정주환경을 더욱 선진화하기로 했다. 도시부문에서는 주택공급과 함께 살기 좋은 커뮤니티 조성을 중시했다. 모두가 깨끗하고 쾌적한 동네에서 이웃과 어울려 공동체생활을 영위할 수 있도록 아름답고 살기 좋은 도시환경의 조성에 역점을 둔 주거정책의 추진을 강조했다. 기존주거지역의 생활환경개선으로 기초적 삶의 질을 보장하기 위해 소공원, 주차장, 골목길 등 주민의 기본수요차원의 동네 공공시설 정비와 노후불량주택의 재건축, 재개발 등을 통한 주거환경수준의 개선을 유도했다. 그리고 균형적인 도시체계 구축 및 정주체계 정비를 위해 도시 기능이 상호연계·보완되도록 하였다. 그 일환으로 7+1광역도시권 내의 대도시, 중소도시, 농촌 배후지역 간 교통인프라 확충 및 중심시설이용의 연계강화로 네트워크형 도시체계형성에 역점을 두었다.

주거복지 부문에서는, 저소득층의 주거복지 향상을 위한 지원체계를 확립하는 한편, 다양한 유형의 공공주택을 공급해 주택에 대한 선택의 폭을 넓혀나가도록 했다. 국민의 삶의 질 요구에 대응, 살기 좋은 주거환경을 조성하기 위해 주택개량, 생활환경 정비, 환경친화적 주거지 정비 등을 추진하도록 했다. 특히 사회적 약자를 배려한 부동산 정책을 강화해, 무주택 서민, 노인, 장애인 등 사회적 약자를 배려한 주택공급, 저소득층이 원하는 곳에서 원하는 형태의 주거생활유지가 가능하도록 지원하기로 했다. 그 일환으로 국민임대주택을 비롯한 장기공공임대주택 재고를 총주택의 15% 수준으로 늘려나가기로 했다.

Sustainable national territory and resource management

The plan focused on establishing an eco-friendly development system based on a coexistence between humans and nature, harmony between development and conservation, an integration of national territorial policy and environmental policy, and governance based on participation and cooperation. To construct a sustainable and eco-friendly national territory management system, the plan aimed to establish a foundation for reinforcing the environmental characteristics of national territory-related plans (e.g., linking national territorial development plans with environmental plans) and build an eco-friendly regional and urban management system. To construct an evaluation and monitoring system for sustainable national territory management, the plan sought to divide Korea into conservation areas and development areas through land suitability assessments, establish sustainability indicators, and use them in national territory management.

Moreover, the plan aimed to establish a national territory ecological network that would connect major mountain ranges, rivers, coastal areas, and the ocean and strengthen their connectivity by devising a management system for major mountain ranges and coastal areas and creating a new green axis to supplement the disconnected ecological axis. It also sought to establish a conservation and integrated management system for the Baekdu-daegan and coastal ecosystems. At the same time, it aimed to strengthen green transportation centered on public transportation, pedestrians, and bicycles to increase the efficiency of transportation energy use and form an urban spatial structure to help reduce air pollutant emissions.

It also emphasized the efficient management and supply of water resources to provide all residents with clean drinking water. It sought to stably secure water resources in each basin area, expand water supply networks, and diversify water supply methods according to regional characteristics. It aimed to substantially reinforce support measures, including for welfare and cultural facilities, public facilities, and production infrastructure in the areas around dams. It was planned to promote the total load management system for each basin to improve water quality, pursue water conservation through water demand management, and build a preventive and integrated national disaster prevention system to create a national territory foundation that would be robust against disasters.

지속가능한 국토 및 자원 관리

인간과 자연의 공생, 개발과 보전의 조화, 국토정책과 환경정책의 통합, 참여와 협력의 거버넌스 등에 기반을 둔 환경친화적 개발체계를 정립함에 역점을 두었다. 지속가능한 친환경적 국토관리체계를 구축하기 위해 국토개발계획과 환경계획을 연계하는 등 국토 관련 계획의 환경성 강화를 위한 기반을 구축하며, 환경친화적 지역·도시관리체계를 확립하도록 하였다. 또한 지속가능한 국토관리를 위한 평가 및 모니터링체계 구축을 위해 토지적성평가 등을 통하여 전국토를 보전지역과 개발지역으로 구분하고, 지속가능성 지표를 설정하여 국토관리에 활용하도록 했다.

나아가 주요 산맥과 강, 연안지역 및 해안을 연결하는 국토생태망의 구축과 연결성 강화를 위해 주요 산줄기와 연안지역 관리체계를 마련하며 단절된 생태축을 보완하기 위하여 새로운 녹지축을 조성하도록 하였다. 그리고 백두대간 및 연안역 생태계의 보전 및 통합적 관리체계를 구축하도록 하였다. 이와 함께 대중교통과 보행자, 자전거 중심의 녹색교통을 강화하여 교통에너지 이용의 효율성을 제고하고 대기오염물질배출을 저감에 도움되는 도시공간구조의 형성을 유도했다.

또한 국민 모두가 깨끗한 물을 마실 수 있도록 수자원의 효율적 관리와 공급을 강조하였다. 유역권별로 수자원을 안정적으로 확보하고 상수도망을 확충하며, 지역특성에 맞게 용수공급 방법을 다양화하도록 하였다. 댐 주변지역에 생산기반시설, 복지문화시설, 공공시설을 지원하는 등 지원책을 대폭 강화했다. 수질개선을 위해서는 유역별 오염총량관리제도를 추진하며, 물수요관리를 통한 용수절약을 도모하고, 재해에 강한 국 토기반을 조성하기 위해 예방적·통합적 국가방재체계를 구축하도록 하였다.

Establish a decentralized national territorial planning and execution system

The revised plan also emphasized an implementation system for a national territory policy designed to strengthen local self-government. As an execution strategy of the plan, it supported the implementation of balanced development by establishing a decentralized national territorial planning and execution system that would expand the authority of local governments. To efficiently manage national territorial development, it sought to foster decentralization by reestablishing the role division between the central government and local governments and expanding the transfer of authority and finances to local governments. It also sought to expand the autonomy of local governments by establishing their autonomous power over planning, personnel, and finance related to national territorial management and strengthening the connection between central ministries in various forms of planning and project execution to foster harmony between national territorial planning and regional and urban planning. Further, the plan sought to vitalize joint projects through administrative cooperation and the sharing of finances between local governments. It was also planned to transfer the functions of special local administrative agencies that overlap with local government affairs to the local governments.

Meanwhile, to ensure that the national territorial plan was executed efficiently, it aimed to construct a system that could mediate the various intensifying conflicts. Additionally, to secure the investment resources required to execute the national territorial plan and improve operational efficiency, it aimed to expand financial resources (e.g., special account for balanced national development), vitalize private investment in national territorial development projects, and expand foreign capital participation, thus expanding the use of domestic and foreign private capital.

분권형 국토계획과 집행체계의 구축

수정계획에서도 지방자치를 강화한 국토정책의 실행체제를 강조했다. 계획의 집행전략으로 지자체의 권한을 확대하는 분권형 국토계획 및 집행체계의 구축을 통해 균형발전과의 동반실행을 지원했다. 특히 국토개발의 효율적인 관리를 위해 중앙정부와 지방자치단체의 역할분담체계를 재정립하고 권한 및 재정의 지방이양 확대를 통하여 지방분권을 더욱 강화하도록 하였다. 또한 국토관리와 관련한 계획, 인사, 재정 등 자치고권(自治高權)의 확립을 통해 지자체의 자율성을 확대하며, 각종 계획수립과 사업집행에 있어서 중앙부처 간 상호연계를 강화해 국토계획과 지역 및 도시계획과의 조화를 도모해나가도록 했다. 그리고 지자체 간의 행정협력과 재정분담을 통해 공동사업을 활성화하도록 했다. 나아가 지자체의 사무와 내용의 중복이 발생하는 특별지방행정기관의 기능을 지자체로 이양하도록 했다.

한편, 국토계획의 효율적 집행을 위해서 심화되고 있는 다양한 갈등을 조정할 수 있는 시스템을 구축하도록 하였다. 그리고 국토계획의 집행을 위한 투자재원의 확보와 운영 효율화를 위해 국가균형발전특별회계 등 재원을 확충하고, 국토개발사업에 대한 민자유치의 활성화, 외국자본의 참여확대 등 국내외 민간자본의 활용을 확대하도록 했다.

4. Implementation and Evaluation of the Plan

1) Implementation of the Plan

After the construction of a new administrative capital was ruled unconstitutional in 2004, during the period of the Fourth Revised Plan (2006–2020), the construction of a multifunctional administrative city became a key national project based on a special law. Meanwhile, a plan to relocate government ministries and national public institutions to provincial areas comprising 10 innovation cities nationwide was devised and implemented in phases.

At the same time, a legal mechanism was prepared to implement the revised plan. First, the Special Act on Balanced National Development was enacted in 2004 and implemented as a comprehensive law forming the basis for balanced regional development. The Act aimed to “redress imbalance between regions and facilitate region-specific development according to regional characteristics to improve the lives of residents and support balanced national development.” The Act is comprehensive and was implemented as a powerful execution mechanism for balanced regional development among ministries. The Special Act on Balanced National Development took practical effect, and the Presidential Committee for Balanced National Development was designated as the central body responsible for establishing and implementing policies for balanced regional development government-wide.

A legal mechanism was also created to implement an open π -shaped national territorial development axis composed of the east, west, and south coasts, as was introduced in the Fourth Plan and again emphasized in the Fourth Revised Plan. The Special Act on the Development of the East, West and South Coast Areas and Inland Areas was enacted in 2007.

4. 계획의 실행과 평가

1) 계획의 실행

신행정수도건설이 2004년에 위헌판결을 받고서는 「4차 수정계획(2006~2020)」 기간 중에는 특별법에 의거, 행정중심복합도시 건설이 핵심 국가프로젝트가 되면서, 전국의 10개 혁신도시와 함께 계획된 정부부처와 국가공공기관의 지방이전 계획이 마련되고 단계적으로 추진되었다.

이와 함께, 수정계획의 실행을 위해 법적 장치도 우선적으로 마련되었다. 먼저 「국가균형발전특별법」이 2004년에 제정되어 지역균형발전의 근간이 되는 종합법률로 작동되었다. 이 특별법은 “지역간의 불균형을 해소하고 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통해 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지함을 목적”으로 하고 있다. 이 특별법은 종합적이고 범부처 간 지역균형발전의 강력한 집행 장치로 운영되었다. 특히 국가균형발전특별법이 실질적 효력을 발휘했으며 대통령 직속 국가균형발전위원회는 범정부차원의 지역균형발전정책 수립과 집행의 중심체로서 운영되었다.

또한 「4차 계획」에서 처음 도입되고 「4차 수정계획」에서도 강조된 동서남해안으로 구성되는 개방형의 π 자 모양의 국토발전축의 실천과 연관된 법률적 장치도 만들어졌다. 2007년에 제정된 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」이 제정되었다.

2) Evaluation of the Plan

The Fourth Revised Plan established an open π -shaped national territorial axis at the Northeast Asian level and presented a 7+1 wide-area zone plan to promote wide-area development. As such, it generally maintained the basic direction of the Fourth Plan (2000–2020). Particularly, the relocation of government ministries was first proposed in the Fourth Plan, and authorities attempted to implement it at the national level. Reflecting the relocation policies for central government ministries and national public institutions, the revised national territorial plan incorporated action plans for bold regional relocation and decentralization, thus increasing the practicality of the national territorial plan.

However, public conflicts intensified until the regional decentralization policies for government ministries and national public institutions were finalized and implemented. In particular, the intensified confrontation and conflict between the Seoul Capital Area and non-SCA areas demonstrated the importance of the learning process through regional conflict management and public promotion, rational mediation, and consensus building when formulating and implementing national territory policies. Three processes were found to be essential in the event of opposition to national territory policy programs: first, inclusive reflection through thesis, antithesis, and synthesis; second, information sharing and mutual learning based on scientific and objective analysis; and third, diverse and continuous communication.

2) 계획의 평가

「4차 수정계획」은 동북아 차원의 개방형(π 형) 국토축을 정립하고 광역발전을 촉진하기 위한 7+1 광역권 계획을 제시하는 등 「4차 수정계획」 이전의 「4차 계획(2000~2020)」의 기본방향과 일관성을 대체로 유지했다. 특히 정부부처의 이전을 제4차 국토계획「4차 계획」에서 처음 제시한 이래, 실천을 위한 국가적 시도가 있었다. 중앙정부부처의 이전과 국가공공기관의 이전시책을 반영하여 과감한 지방이전과 지방분산을 위한 실천방안을 국토계획의 수정계획에 담아 국토계획의 실천성을 높였다.

그러나 정부부처와 국가공공기관의 지방분산시책 등을 확정하고 추진하기까지 국민갈등이 심화되었다. 특히 수도권과 비수도권의 대립과 갈등이 증폭된 점은 향후 국토정책의 입안과 실행에서 지역갈등관리와 공론화를 통한 학습과정, 합리적 조정 및 합의도출이 매우 중요함을 일깨워주는 계기가 되었다. 일부 국토정책사업에 대한 반대의견이 표출되는 경우에는 첫째, 정(正)·반(反)·합(合)을 통한 포용적 반영, 둘째, 과학적이며 객관적 분석에 근거한 정보의 공유와 상호학습, 셋째, 다양하고 지속적 소통이 매우 중요함이 성찰되었다.

5. Remarks

The Fourth Revised Plan commenced in 2006 and was linked to the New National Territory Design, which was announced on January 29, 2004, at the “Era of Localization and Balanced Development” declaration ceremony held at the Daejeon Government Complex. Through the innovation-led national territorial development strategy, the New Basic Design for National Territory Development for 2020 was presented, with the vision of a “Dynamic Korea” for mutual growth. The five strategies of the New National Territory Design are ① establish an innovative national territory, ② establish a multicentric national territory, ③ establish a network-type national territory, ④ sustainably manage the national territory, and ⑤ conduct global-oriented national territory management. The seven major tasks are ① construct a regional innovation system and promote interregional development; ② promote innovation clusters of industrial complexes; ③ innovate agricultural, mountain, and fishing villages; ④ promote regionally dispersed national projects and expand infrastructure; ⑤ conduct eco-friendly land management; ⑥ expand open hubs and create a wide-area development belt, and ⑦ improve and implement plans related to the New National Territory Design. In conjunction with the New National Territory Design, the government established the Fourth Revised Plan (2006–2020) and proposed an open π -shaped national territorial axis.

5. 특이사항

「4차 수정계획」은 2006년부터 시작되었는데 이는 ‘신(新)국토구상’과 연결되어있다. 2004년 1월 29일 대전 정부종합청사에서 거행된 ‘지방화와 균형발전시대’ 선언식에서 대통령의 ‘신국토구상’이 발표되었다. 혁신주도형 국토발전전략을 통해 미래 한국을 상생의 역동적 한국(Dynamic Korea)를 비전으로 한, 2020년을 향한 ‘신국토발전 기본구상’이 제시되었다. 신국토구상의 5대 전략은 ①혁신형 국토구축, ②다핵형 국토건설, ③네트워크형 국토형성, ④지속가능형 국토관리, ⑤글로벌형 국토경영이었다. 그리고 7대 과제는 ①지역혁신체계구축 및 지역 간 연계발전추진, ②산업단지의 혁신클러스터화 추진, ③농·산·어촌의 혁신, ④지방분산 국가 프로젝트 추진 및 인프라 확충, ⑤친환경적 국토관리, ⑥개방거점 확충 및 광역개발벨트 조성, ⑦신국토구상 관련계획 정비 및 추진이었다. 이 신국토구상과 연계해 정부는 「4차 수정계획(2006~2020)」을 수립하고 개방형(π형) 국토축 등을 제시했다.

COMPREHENSIVE
NATIONAL TERRITORIAL
PLAN (2000–2020)

**THE FOURTH
COMPREHENSIVE
NATIONAL TERRITORIAL
PLAN (2000–2020)**

THE FOURTH
COMPREHENSIVE
NATIONAL TERRITORIAL

PART III

RE-REVISED
COMPREHENSIVE
NATIONAL
TERRITORIAL PLAN
(2011-2020)
국토종합계획
재수정계획
(2011~2020)

1. Background of Establishment of the Plan and Pending Issues

In accordance with the relevant provisions of the Framework Act on National Land, which allows the national territorial plan to be revised every five years if necessary (e.g., due to changing conditions), The second Revised Plan (2011–2020) of the Fourth Plan (the “Fourth Re-revised Plan” hereafter) was established and implemented. This was meant to respond to changes in conditions and pending tasks after the first Revised Plan (2006–2020) and present a new national territorial development strategy.

National territory management measures were needed to reduce greenhouse gas emissions and manage disasters due to global climate change and intensifying resource constraints (e.g., energy, food) by reflecting national territorial development strategies for climate change and low-carbon green growth in national territorial planning. Moreover, in response to intensifying global competition (e.g., spread of global FTAs, increased transnational cooperation and competition, expansion of the Asian economic zone), it was necessary to strengthen national territorial competitiveness and devise open national territorial strategies. Furthermore, the regional development strategy shifted to a paradigm aimed at increasing national competitiveness centered on regional economies, and it was imperative to devise a strategy to support and supplement it. Additionally, with the second-phase opening of the Gyeongbu high-speed railway and the start of construction on the Honam high-speed railway, it was necessary to develop a national territorial strategy in line with the era of ultra-high-speed and eco-friendly transportation networks. Furthermore, given changes in the social and economic environment (e.g., low birth rates, population aging), it was necessary to devise and reflect in-depth national territorial policies. Externally, it became necessary to establish a national territorial strategy and direction that increased Korea’s international status and role, such as hosting the G20 summit and expanding foreign aid. Future-oriented national territorial policies were also required to respond to the advanced informatization and smart technology era.

1. 계획의 수립 배경과 현안 이슈

여건변화 등 필요할 경우 5년마다 국토계획의 수정이 가능하게 한 「국토기본법」의 관련규정에 따라 「4차 계획」의 두 번째 「수정계획(2011~2020)」(이하 「4차 재수정계획」)이 수립, 추진되었다. 첫 번째 「수정계획(2006~2020)」 이후의 여건 변화와 현안 과제에 대응, 새로운 국토발전 전략을 제시하기 위해서였다.

특히 기후변화 대응 및 저탄소 녹색성장을 위한 국토발전 전략을 국토계획에 반영해, 전 지구적 기후변화와 에너지·식량 등 자원문제 심화에 따른 온실가스 감축과 재해 대응을 위한 국토관리 방안이 요구되었다. 또한 세계적인 FTA 확산, 초국적 협력·경쟁 증대, 아시아 경제권의 확대 등 글로벌 경쟁 심화에 대응하여 국토경쟁력 강화 및 개방형 국토전략이 필요하였다. 또한 지역발전 전략이 광역경제권 중심의 국가경쟁력을 제고하는 패러다임으로 전환됨에 따라 이를 지원·보완할 수 있는 전략 마련이 중요했다. 아울러 경부고속철도 2단계 개통, 호남고속철도 착공 등 초고속·친환경 교통망 시대에 부합하는 국토전략도 필요했다. 나아가 저출산·고령화 등 사회·경제적 환경 변화에 부합하는 국토정책을 심도 있게 마련, 반영할 필요가 있었다. 나아가 대외적으로는 G20 정상회담 개최, 대외원조 확대 등 국가 위상과 역할 제고에 부합하는 국토전략과 방향 정립이 새로운 과제로 떠올랐다. 또한 첨단정보화 및 스마트기술 시대 도래에 대응하는 미래지향적 국토정책도 필요했다.

2. Planning Process

With the reorganization of the government, the minister responsible for establishing Comprehensive National Territorial Plans changed from the Minister of Construction and Transportation to the Minister of Land, Transport and Maritime Affairs. The process for establishing the revised plan began in June 2008. Efforts were made to reflect the new government's 5+2 wide-area plan and ultra-wide area plan in the national territorial plan. The National Territorial Planning Research Group was formed, headed by the KRIHS director. Led by the Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs and the KRIHS, it reflected a variety of wide-ranging opinions from a total of 45 advisory meetings, public hearings, discussions, briefings, and council meetings until the end of 2010. The journey of more than two years to establish the plan was nearly completed during the public hearing hosted by the Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs and sponsored by the KRIHS on December 10, 2010, at the Korea Land and Housing Corporation's Ori Office located in Seongnam. In accordance with the Framework Act on the National Land, after deliberation by the National Territory Policy Committee, deliberation and resolution by the State Council, and approval by the president, the Fourth Re-revised Plan (2011–2020) was announced on January 27, 2011, through Presidential Notice No. 224 in accordance with Article 12, Paragraph 4 of the Framework Act on the National Territory.

2. 계획의 수립 과정

정부조직개편에 따라 국토종합계획 수립의 주무장관을 과거의 건설교통부장관에서 국토해양부장관으로 규정이 변경되었다. 2008년 6월부터 수정계획 수립을 위한 과정이 시작되었다. 새 정부의 5+2광역권 계획과 초광역권 계획 등을 국토계획에 반영하기 위한 노력이 취해졌다. 국토연구원장을 단장으로 한 국토계획연구단이 구성되고 국토해양부와 국토연구원을 중심으로 2010년 말까지 총 45회에 달하는 자문회의, 공청회, 간담회, 보고회, 협의회 등을 통해 각계각층의 다양한 의견을 반영했다. 2010년 12월 10일 성남시에 위치한 한국토지공사 오리사옥에서 국토해양부 주최, 국토연구원 주관의 공청회를 전후해 2년이 넘는 수립 과정의 여정이 거의 마무리되었다. 「4차 재수정계획 (2011~2020)」은 「국토기본법」에 의거해 국토정책위원 회의 심의를 거치고, 국무회의 심의와 의결, 대통령승 인을 거쳐 「국토기본법」 제12조 제4항의 규정에 의거, 2011년 1월 27일 대통령 공고 제224호로 공고되었다.

3. Vision, Strategy, and Policy Direction of Plan

1) Vision and Goals

The 2010s witnessed intensifying global changes, such as climate change and public demand for economic development and balanced national territorial development. Reflecting this fact, the vision of the Fourth Re-revised Plan (2011–2020) was to realize a “global green national territory” for Korea’s new leap forward. Externally, it sought to form a “global open national territorial axis” that would foster exchanges with the world. Its design focused on fully leveraging the Korean Peninsula’s strengths as a strategic hub in the Eurasia–Pacific region, accepting the open global trend of the FTA era, and reinforcing the foundation for cross-border exchange and cooperation.

Internally, it sought to form a “green national territory” centered on wide-area economic zones. It aimed to foster wide-area economic zones untethered from administrative districts to enable hub cities and the surrounding areas to grow together. It sought to foster green industries in the wide-area economic zones, especially the new “INBEC” industries (i.e., IT, nano/new materials [NT], bio [BT], energy/environment [ET], and cultural [CT] industries) that would drive the global economy according to its long-term cycles. It was designed to realize diverse low-carbon green growth foundations in response to climate change and the cycles of the global economy based on the wide-area economic zones. This structure is the green national territory design linked with wide-area economic zones.

The Fourth Re-revised Plan presented four basic goals: create a competitive integrated national territory, sustainable eco-friendly national territory, dignified and attractive national territory, and global-oriented open national territory. To realize its vision and goals, it promoted the cultivation of the 5+2 wide-area economic zones (Seoul Capital Area, Chungcheong area, Honam area, Daegyeong area, southeastern area, Gangwon area, and Jeju area) to induce self-reliant and cooperative growth and development by connecting regions and enabling their cooperation within these zones. It also sought to construct an open national territorial development belt for exchanges between regions and with the world based on the ultra-wide-area development belts interconnecting the wide-area economic zones (i.e., South Coast Sun Belt, West Coast New Industrial Belt, East Coast Energy and Tourism Belt, and Inter-Korean Exchange Border Belt).

3. 계획의 비전, 전략, 정책방향

1) 비전과 목표

2010년대에는 기후변화 등 세계적 변화와 경제발전 및 국토균형발전에 대한 국민적 요구가 더욱 높았다. 이를 반영, 「4차 재수정계획(2011~2020)」의 비전은 대한민국의 새로운 도약을 위한 ‘글로벌 녹색국토’로 설정하였다. 대외적으로는 세계와 교류하는 ‘글로벌 개방형 국토축’의 형성이다. 유라시아-태평양지역의 전략적 요충지로서의 한반도 장점을 최대한 활용, FTA 시대의 개방적 글로벌 트렌드를 수용, 초국경적 교류 협력기반을 강화함에 역점을 둔 구상이었다.

그리고 대내적으로는 광역경제권을 중심으로 한 ‘녹색국토’의 형성이다. 거점도시와 주변지역이 동반성장할 수 있도록 행정구역을 탈피한 광역경제권을 육성하도록 했다. 이를 통해 광역경제권에서의 녹색산업, 특히 세계경제의 장기 사이클에 따라 향후의 세계경제를 움직일 ‘INBEC’ 신산업 즉, IT, 나노·신소재사업인 NT, 바이오산업인 BT, 에너지·환경산업인 ET, 문화산업인 CT 등의 신산업을 중점 육성하고자 했다. 이는 기후변화에 대응하고 세계경제의 사이클에 부응하는 다양한 저탄소 녹색성장 기반을 광역경제권을 중심으로 실현하고자 한 구상이었다. 이 구도가 바로 광역경제권과 연계한 녹색국토구상이다.

「4차 재수정계획」은 4대 기본목표를 제시하였다. 이는 ‘경쟁력 있는 통합국토’, ‘지속가능한 친환경국토’, ‘품격 있는 매력국토’, 그리고 ‘세계로 향한 열린 국토’이다. 수정계획의 비전과 목표를 실현하기 위한 국토공간형성을 위해 5+2 광역경제권(수도권, 충청권, 호남 권, 대경권, 동남권, 강원권, 제주권) 육성을 추진했다. 이는 광역경제권 내의 지역 간 연계·협력을 통해 지역의 자립적, 협력적, 신성장 발전을 유도하고자 한 것이다. 나아가 광역경제권을 상호 연계한 초광역개발 벨트(남해안 선벨트, 서해안 신산업벨트, 동해안 에너지·관광벨트, 남북교류 접경벨트)를 중심으로 지역 간 교류와 세계와 교류하는 개방형 국토발전벨트를 구축하고자 했다.

2) Key Strategies and Policy Directions

Strengthen regional specialization and wide-area cooperation to enhance national territorial competitiveness

First, the plan aimed to strengthen competitiveness throughout the national territory through regional specialization and wide-area development. It sought to maximize the growth potential of the national territory through a three-pronged regional development strategy: develop ultra-wide-area development belts, foster the development of wide-area economic zones to strengthen inter-regional networking and enhance global competitiveness, and establish basic living zones that can guarantee basic quality-of-life standards. To achieve this, it sought to foster hub city areas that would drive the development of the 5+2 wide-area economic zones and increase the global competitiveness of the city areas.

At the same time, to form new growth hubs that would drive the national economy, it aimed to develop the Saemangeum area, free economic zones, and international science and business belt in the Chungcheong area, as well as enterprise cities, innovation cities, and a multifunctional administrative city, which would foster balanced national territorial development. It aimed to relocate 52 national public institutions, including nine departments, two ministries, two offices, 20 government-affiliated institutions, and 16 national research institutes to the multifunctional administrative city of Sejong. Moreover, as a new growth strategy for promoting private investment and improving the vitality of regional economies and national competitiveness, the plan sought to develop enterprise cities in line with regional characteristics (e.g., industrial trade-based, knowledge-based, tourism and leisure-based) to produce synergies for balanced national territorial development. Particularly, it aimed to foster the Saemangeum area as a central hub for the new global economic system and a leading region for low-carbon green growth. It also sought to strengthen global competitiveness and pursue mutually beneficial development between the Seoul Capital Area and the provinces by transferring development profits to them. Regarding industrial placement, to foster globally competitive industrial growth sites, it aimed to create a foundation for new future growth engines in each region by fostering regional strategic specialized industries for each wide area, convergence industries, and green growth industries.

2) 주요 전략과 정책방향

국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화

먼저, 지역특화와 광역권 발전을 통해 국토전체의 경쟁력 강화를 도모하고자 했다. 초광역개발벨트의 개발, 지역 간 네트워크 강화 및 글로벌 경쟁력 제고를 위한 광역경제권 육성, 기본적 삶의 질이 보장되는 기초생활권 구축이라는 3차원 지역발전 전략을 통해 전 국토의 성장잠재력을 극대화하고자 하였다. 이를 위해 5+2 광역경제권 발전을 견인하는 거점도시권을 육성하고 도시권의 글로벌 경쟁력을 제고하고자 하였다.

이와 함께 국가경제를 견인하는 신(新)성장거점으로 새만금지역, 경제자유구역, 충청권의 국제과학 비즈니스벨트, 그리고 국토균형발전을 선도할 행정중심복합도시 및 혁신도시, 기업도시 등을 육성하고자 하였다. 9부 2처 2청, 20개 정부소속기관, 16개 국책연구기관 등 52개 국가공공기관을 행정중심복합도시인 세종시로 집단 이전하도록 했다, 그리고 민간투자를 촉진하고 지역경제에 활력과 국가경쟁력을 높이는 신성장전략으로서 기업도시를 산업교역형, 지식기반형, 관광레저형 등 지역특성에 맞도록 개발해 국가균형발전의 시너지 효과를 창출하도록 했다. 특히 세계시장을 겨냥한 글로벌 신성장거점으로서의 새만금지역을 글로벌 신경제체제의 중심거점이자 저탄소 녹색성장의 선도지역으로 중점 육성하도록 했다. 수도권은 글로벌 경쟁력을 강화하고, 개발이익의 지방이전을 통해 수도권과 지방의 상생발전을 도모하고자 하였다. 산업배치와 관련해, 글로벌 경쟁력을 갖춘 신성장 산업입지 육성을 위해 광역권별로 지역전략특화산업을 중점 육성하고, 융복합 산업과 녹색성장산업 육성 등을 통해 권역별 미래 신성장동력기반을 조성하고자 했다.

Regarding agricultural, mountain, and fishing villages, the plan sought to improve quality of life and competitiveness by fostering eup (town) areas as central hubs, conducting integrated development with neighboring areas, and expanding the base for population inflow and settlement. To raise the productivity and competitiveness of agriculture, forestry, and fisheries, it aimed to nurture corporate management that would combine full-time farming and small-scale farming; form a National Food Cluster that would join together companies, research institutes, and universities; and create advanced agricultural-industrial complexes (e.g., Agro Park in the Netherlands) that would combine production, processing, R&D, logistics, distribution, tourism, and promotion functions with bio and IT for integrated operation. Additionally, to establish a cultural national territory foundation, it was planned to promote the creative industrialization of historical and cultural resources to vitalize local industries, while also enhancing the cultural competitiveness, cultural characteristics, and dignity of the national territory.

Create nature-friendly and safe national territorial space

The plan intended to strengthen the national territory's ecological and natural characteristics and safety. To raise the dignity of the national territory and preserve the national territorial environment that connects rivers, mountains, and seas, the plan promoted the establishment of an integrated national territory management system that would connect Korea's four major rivers, Baekdu-daegan, coasts, and islands. It aimed to prevent flood damage and solve water shortages by implementing four major river restoration projects and maintaining tributaries. It sought to increase the efficiency of ecological and environmental management on the national territory through an integrated environmental management system for rivers, mountains, and seas, which would serve as a single integrated national territorial system in which rivers originate from mountains and flow into seas. To preserve and utilize major ecosystems (e.g., oceans, rivers, forests), the plan called for measures to expand the designation of protected areas and promote their eco-friendly use. To create a water-friendly country where people and rivers would coexist in harmony, the plan aimed to construct a comprehensive river basin use and management system that considers the need for water control, irrigation, water-friendliness, and water quality.

To create sustainable and safe national territory and living spaces, the plan sought to establish an advanced integrated disaster prevention system using advanced technologies such as IT in response to climate change and disasters, as well as a preventive and integrated safety management system. It also aimed to reinforce the prevention system for urban disasters such as fires, traffic accidents, ground collapse, food safety, and infectious diseases.

농·산·어촌 지역의 경우는 읍(鎭)지역을 중심거점으로 육성, 인근지역과의 통합적 개발, 인구유입· 정착기반 확충 등을 통해 삶의 질 향상 및 경쟁력 향상을 도모하고자 했다. 특히 농림어업의 생산성과 경쟁력 향상을 위해 주업농과 영세농이 결합된 법인경영체를 육성하고, 기업·연구기관·대학 등이 집적된 국가식품클러스터와 생산 및 가공, R&D, 물류유통, 관광 및 홍보 기능이 바이오 및 IT 기술과 결합되어 통합 운영되는 첨단농산업복합단지(예: 네덜란드의 Agro Park)를 조성하도록 했다. 그리고 문화국토기반 조성을 위해 역사·문화자원의 창조적 산업화를 촉진해 지역산업을 활성화하는 동시에 국토의 문화경쟁력과 문화적 특성과 품격을 제고하고자 하였다.

자연친화적이고 안전한 국토공간 조성

국토의 생태자연성과 안전성을 강화하도록 했다. 강·산·바다를 연계한 국토환경보전과 국토품격의 창출을 위해 4대강, 백두대간, 해안·도서를 연결하는 통합국토관리체계 구축전략을 추진하고자 하였다. 4대강 살리기 사업과 지류 정비 등을 통해 홍수 피해방지와 물 부족 문제를 근본적으로 해결하도록 했다. 특히 산에서 강이 발원하고 강은 바다로 유입되는 하나의 통합된 국토시스템으로서 강(江)·산(山)·해(海) 통합환경관리체제를 통해 국토생태환경관리의 효율성을 제고하도록 하였다. 아울러 해양, 하천, 산림 등 주요 생태계의 보전 및 활용을 위하여 보호지역 지정 확대 및 환경친화적 이용방안을 마련하도록 하였다. 국민과 강이 어우러지는 친수국토 조성을 위해 치수(治水)·이수(利水)·친수(親水)·수질을 통합적으로 고려해 종합적인 강유역 이용 및 관리체제를 구축하도록 하였다.

지속가능하고 안전한 국토·생활공간 조성을 위해서는 기후변화에 대응하고 재해에 대비하여 IT 등 첨단기술을 활용한 첨단 통합방재시스템을 구축하고 예방적·통합적 안전관리체계를 구축하도록 하였다. 그리고 화재, 교통사고, 지반 붕괴, 식품안전, 전염병 등 도시형 재난에 대한 예방체계를 강화하기로 했다.

Create a pleasant and cultural urban and residential environment

The plan sought to establish a land use system in line with the green growth era. To build Korean-style compact cities, it was planned to suppress the expansion of new town areas to strengthen the competitiveness of downtown renewal and promote intensive and mixed land use to create an urban environment with convenient public transportation. To create a sustainable urban environment, the plan aimed to promote the conservation and restoration of cities and natural ecosystems, the development of energy-saving cities and housing lots, the distribution of low-carbon and energy-saving houses and buildings, and the utilization of new and renewable energy. To create attractive cultural cities that provide a high quality of life, it sought to increase the unique cultural value of cities by creating symbolic regional streets and maintaining traditional buildings.

The plan aimed to renew old industrial complexes into mixed-use advanced industrial complexes and energize new industries by vitalizing downtown renewal, and encourage a shift to complex urban renewal based on settlement conditions and production bases. In terms of urban land use, the plan sought to address population stagnation and decline by flexibly applying the zoning system and meet new land demand in line with a paradigm shift to qualitative growth. Particularly, it sought to reinforce urban competitiveness in the information age by strengthening U-City construction to promote transportation infrastructure management and intelligent land and building management.

Regarding housing stability, the plan aimed to promote the expansion of the housing supply. It sought to address changes in households (e.g., increased one- or two-person households in senior-only housing, small urban housing, rural housing, and townhouses) and expand the supply of demand-customized housing with a wide range of options. Specifically, it was planned to supply 1.5 million Bogeumjari houses (700,000 pre-sale houses and 800,000 rental houses) via the public sector from 2009 to 2018 for the homeless using the pre-planning/post-development method.

쾌적하고 문화적인 도시·주거환경 조성

녹색성장 시대에 부응하는 토지이용체계를 확립하도록 했다. 한국형 압축도시(Compact City)를 위해 신시가지 확산을 억제하여 도심재생의 경쟁력을 강화하고, 토지의 집약적·복합적 이용의 촉진 등을 통해 대중교통 이용이 편리한 도시환경을 조성하도록 하였다. 지속가능한 도시환경 조성을 위해 도시 및 자연생태계 보전·복원, 에너지 절약형 도시 및 택지개발, 저탄소·에너지 절감형 주택 및 건물 보급 및 신재생에너지 활용 등을 추진하도록 하였다. 삶의 질을 향유할 수 있는 매력적 문화도시를 창조하기 위해 지역상징거리 조성 및 전통건축물 정비 등을 통해 도시의 고유한 문화적 가치를 제고하도록 했다.

도심재생 활성화를 통해 노후산업단지를 복합용도의 첨단산업단지로 재생해 신산업을 활성화하고, 정주여건 및 생산기반의 복합적 도시재생으로의 전환을 유도하고자 했다. 도시 토지이용과 관련해, 용도지역체계의 탄력적 적용을 통해 인구정체 및 감소에 대응하고, 질적 성장으로의 패러다임 전환 등에 따른 새로운 토지수요에 대처하도록 하였다. 특히 U-City 건설의 강화를 통해 교통 기반시설 관리, 토지·건축물 관리의 지능화를 도모함으로써 정보화시대의 도시경쟁력 강화를 도모하고자 했다.

그리고 주거안정을 위해서 주택공급의 확대를 도모해가기로 했다. 고령자 전용주택, 도심 소형주택, 전원주택, 타운하우스 등 1~2인 가구 수의 증가 등 가구변화에 부응하고, 선택의 폭이 넓은 수요맞춤형 주택 공급을 확대하도록 했다. 특히 무주택 서민을 위해 2009~2018년간 공공부문에서 보금자리주택 150만 호(분양주택 70만 호, 임대주택 80만 호)를 선계획-후개발 방식에 따라 공급하기로 했다.

Construct an integrated green transportation and national territorial information network

The plan called for changes in transportation policies in order to establish a foundation for a green national territory. It aimed to construct a low-carbon, green-growth transportation system based on railways rather than roads, and to shift the emphasis of transportation policy from new construction to operational efficiency. It was also planned to establish an X + □-shaped high-speed railway network to enable quick connections between hub cities in wide-area economic zones and ultra-wide area development belts, and to reinforce the public transportation connection system to improve the accessibility of the high-speed railway network. Moreover, it sought to establish a low-cost, high-efficiency transportation system through the interconnection of transportation modes (roads, railways, airports, and ports) in order to construct an integrated and connected transportation system by dividing roles among the various modes of transportation.

It also aimed to establish a green transportation system for everyday use, such as by expanding bicycle and pedestrian roads, through eco-friendly transportation policies that would lower carbon emissions and conserve energy in the transportation sector. It was also planned to promote public transportation-oriented transportation policies and expand modes of transportation with low CO₂ emissions. In the logistics sector, the plan aimed to create high added value and turn Korea into a logistics hub in northeast Asia by strengthening the competitiveness of Incheon International Airport, constructing a connective network among northeast Asian hub ports, creating logistics industry clusters centered on airport and port areas, and developing and expanding advanced logistics technology, thus establishing a global logistics system. In the information and communication sector, it sought to build a future-oriented national spatial information infrastructure to establish a smart land management system and promote the conversion to intelligent technologies for various facilities and information utilization.

녹색교통·국토정보 통합네트워크 구축

녹색국토의 기반구축을 위해 교통정책의 변화를 도모했다. 기존의 도로 중심에서 철도 중심의 저탄소 녹색성장형 교통체계를 구축하고, 신규건설 위주에서 운영 효율화도 함께 중시하는 교통정책으로 전환하도록 하였다. 그리고 광역경제권의 거점도시 간 및 초광역개발벨트 간의 신속한 연계를 위한 'X+O'자형 고속철도망을 구축하고, 고속철도망의 접근성 향상을 위해 대중교통 연계체계를 강화하도록 하였다. 나아가 교통수단 간 역할분담을 통한 통합연계 교통체계 구축을 위해 도로, 철도, 공항, 항만 등 교통수단 간 상호연계로 저비용 고효율 교통체계를 구축하도록 하였다.

그리고 교통부문에서의 탄소배출을 줄이고 에너지를 절약하는 친환경 교통정책을 통해 자전거 및 보행자도로 확충 등 일상생활 속의 녹색교통체계를 정착하고자 했다. 대중교통지향형 교통정책을 추진하며, CO2 저배출형 교통수단을 확대하도록 하였다. 물류 분야에서는 고부가가치 창출 및 동북아 물류 중심국가로의 성장을 위해 인천국제공항의 경쟁력을 강화하고, 동북아 거점항만간의 연계망 구축, 공항·항만지역을 중심으로 물류산업클러스터 조성, 첨단물류기술 개발 및 보급 등 글로벌 물류체계를 구축하도록 했다. 정보통신부문에서는 미래형 국가공간정보 인프라를 구축하여 스마트 국토관리 체계를 구축하고 각종 시설 및 정보활용에 있어 지능화를 추진하도록 했다.

Establish the foundation for a marine national territory to achieve new global-oriented growth

The national territorial plan especially emphasized the importance and practical direction of marine national territorial policies. To expand the scope of activities for securing marine resources and strengthen the marine industry's international competitiveness, it sought to promote active participation in the development of Arctic Ocean routes and joint development of marine resources in Antarctica and the Arctic Ocean with countries in the Pacific region.

The plan also aimed to develop renewable marine energy using wind, tidal, and wave power, promote marine industry clusters and networks, and build a foundation to vitalize the marine tourism industry. For the integrated management of marine resources and space based on the ecosystem, it sought to foster coastal preservation, use, and development by promptly establishing a coastal waters use system that would consider the capacity of the marine environment whenever land area was being developed. It was also planned to promote the maintenance of natural coasts and the restoration of artificial coasts, expand coastal and marine protection zones, and implement a scientific marine management policy through coastal and marine surveys and informatization.

세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축

국토계획에서 해양국토정책의 중요성과 실천방향이 특히 강조되었다. 해양자원 확보를 위한 활동 영역 확장과 해양산업의 국제경쟁력 강화를 위해 북극해 항로 개발에 적극 참여하고 태평양권역 국가와 남극대륙 및 북극해 해양자원에 대한 공동개발을 추진하도록 하였다.

이와 함께 풍력, 조류, 파력 등을 활용한 해양 신재생에너지 개발, 해양산업의 클러스터 및 네트워크화 추진과 해양관광산업 활성화 기반을 조성하도록 하였다. 생태계에 기반한 해양자원 및 공간의 통합적 관리를 위해 육지부 개발시 해양환경의 수용력을 고려하고, 연안해역 용도제의 조기 정착을 통해 연안의 보전·이용·개발 질서를 확립하도록 하였다. 또한 자연해안 유지 및 인공해안 복원 추진과 연안·해양보호구역 면적을 확대하고 연안·해양조사 및 정보화를 통해 과학적인 해양관리정책을 시행하도록 했다.

Establish a foundation for cross-border national territorial management

The importance of openness and exchange in national territorial management was emphasized in various ways. First, to build a national territory foundation in preparation for the expansion of economic inter-Korean exchange and cooperation, the plan aimed to gradually promote inter-Korean exchange and cooperation projects, taking into account the progress of inter-Korean relations and political and economic conditions in Korea and overseas. For this purpose, around the border belt, the plan sought to build a foundation for inter-Korean exchange and cooperation, conserve the ecological environment in the border area, establish a peace zone, and monitor water resources in both North and South Korea, thus preparing for progress in inter-Korean relations.

Externally, it was planned to establish a Korea-China-Japan integrated transportation system to lead the Eurasia-Pacific era and link the Asia Highway and Trans-Asia Railroad to promote Korea's leap forward as a global transportation and logistics gateway. Additionally, the plan aimed to construct and expand the global air network by expanding the international air route network and promoting air liberalization. Particularly, to foster the development of a global hub and high value-added network for mutual prosperity between countries and national interests following the G20 development agenda, the plan introduced the concept of "soft space" with centrifugal and centripetal force and emphasized entry into global markets. It sought to build a Korean-style national territorial development support model for underdeveloped countries and promote national territorial development to expand opportunities for national prestige. In relation to this, the plan aimed to strengthen global exports and cooperation, focusing on Korean-style high-speed rail, expressways, nuclear power plants, advanced green cities, industrial complexes, and water management technologies.

초국경적 국토경영 기반 구축

국토경영에서의 개방과 교류가 다각적으로 더욱 중요시되었다. 먼저, 경제의 남북한 교류협력 확대에 대비한 국토기반 구축을 위해 남북한 교류협력 사업을 남북관계의 진전과 국내외 정치·경제적 여건 등을 감안하여 단계적으로 추진하도록 하였다. 이를 위해 접경벨트를 중심으로 남북교류협력 기반을 구축하고, 접경지역의 생태환경 보전, 평화지대 구축 및 남북한 수자원 모니터링 등 남북관계 진전에 대비하도록 하였다.

대외적으로는 유라시아-태평양 시대를 선도할 수 있도록 한·중·일 복합수송체계를 구축하고, 아시안 하이웨이 및 아시아 횡단철도 연결을 추진하여 글로벌 교통·물류 관문국가로 도약하도록 하였다. 또한 국제항공노선망 확충, 항공자유화 추진 등을 통해 글로벌 항공 네트워크를 확장, 구축하도록 하였다. 특히 G20 개발의제 실천을 통한 국익과 국가 간 상생번영을 위한 글로벌 거점과 고부가가치 네트워크로서 원심력과 구심력을 갖는 ‘연성(軟性)국토’ 개념을 도입하고 글로벌 개척을 중시했다. 저개발 국가에 대한 한국형 국토개발 지원모형을 구축하고 국토개발사업 지원을 추진하여 국격향상 기회를 확장하도록 했다. 이와 관련해, 한국형 고속철도, 고속도로, 원자력발전소, 첨단그린도시, 산업단지, 물관리 기술 등을 중심으로 세계로의 수출과 협력을 강화하도록 했다.

4. Implementation and Evaluation of the Plan

1) Implementation of the Plan

To reinforce the global competitiveness of the 5+2 wide-area economic zones, the plan implemented the “select and focus” strategy for infrastructure investment and promoted the ultra-wide-area development belt as a joint project zone between regions. The regional development method also gradually shifted from a “central distribution/central-dependent” method to a “regional/private-led” method. By signing pilot agreements between the central and local governments, the plan implemented a system for customized and comprehensive support on a pilot basis that provided budget support, enforced special regulations, and improved systems. It also introduced the National Territorial Plan Evaluation System to comprehensively pre-assess whether the basic principles of national territory management under the Framework Act on the National Land were being satisfied when mid- to long-term plans related to the national territory with a guiding nature were being formulated. Moreover, the previous Border Area Support Act was revised and changed to the Border Area Support Special Act in 2011, which promoted the creation of growth engines and deregulation in preparation for unification.

The government made various practical efforts to implement the Fourth Re-revised Plan (2011–2020). It implemented policies for relocating government ministries and national public institutions to the multifunctional administrative city and innovation cities nationwide, which was nearly completed. It also fully promoted the global economy-oriented Saemangeum project.

Moreover, several government ministry national policy committees responsible for

4. 계획의 실행과 평가

1) 계획의 실행

5+2 광역경제권의 글로벌 국제경쟁력 강화를 위한 기반시설 투자에 선택과 집중이 이뤄지고 초광역개발벨트가 지역 간 공동사업권역으로 중시되어 추진되었다. 지역개발 방식도 중앙배분·중앙의존적 방식에서 '지역·민간주도' 방식으로 점진적으로 전환했으며 중앙-지자체 간 협약을 시범 체결해, 예산 지원·규제 특례·제도 개선 등 맞춤형·포괄적 지원을 하는 제도를 시범적으로 추진했다. 그리고 지침적 성격을 갖는 국토관련 중장기 계획 수립 시에 국토기본법상의 국토관리 기본이념에 부합하는지를 사전에 종합적으로 평가하는 '국토계획평가제도'가 도입되었다. 또한 종래의 「접경지역지원법」을 2011년에는 「접경지역지원특별법」으로 개정, 통일에 대비한 성장동력창출과 규제완화 등을 촉진했다.

「4차 재수정계획(2011~2020)」을 실행하기 위해 정부 측에서의 일련의 실천 노력이 있었다. 행정중심복합도시와 전국의 혁신도시로의 정부부처 및 국가공공기관의 지방이전 정책이 적극 실행되어 거의 완료되었다. 그리고 글로벌 경제를 향한 새만금사업이 본격적으로 추진되었다.

the main implementation areas of the revised plan were formed. These included the Presidential Advisory Council for Balanced National Development, Regional Development Committee, Special Committee for Public Institution Relocation, Green Growth Committee, International Science and Business Belt Committee, Urban Renewal Committee, and Advanced Medical Complex Committee. The policies of relevant ministries that involved the national territorial plan were coordinated and promoted notably smoothly, and the relocation of government ministries, national research institutes, and public institutions to the multifunctional administrative city and innovation cities was completed according to the national territorial plan. Furthermore, to promote smart city construction, the plan abolished laws related to U-City construction and enacted the new Act on the Promotion of Smart City Development and Industry; an institutional foundation was constructed to intensively develop smart cities and cultivate related industries.

2) Evaluation of Plan

The planned relocation of government ministries and public institutions to the multifunctional administrative city and innovation cities nationwide was nearly completed, so the Seoul Capital Area population flowed to the provinces for a period of time. However, once the effect of this relocation dissipated, net population migration to the Seoul Capital Area accelerated again. In 2020, the “post-50” phenomenon occurred, in which the proportion of the population in the Seoul Capital Area exceeded 50% of the national population for the first time. The over-50% figure is far from the target of 47.5%, a 2020 national territorial planning indicator proposed in the Fourth Re-revised Plan (2011–2020). Thus, policies for the regional decentralization of national public institutions had a temporary population dispersal effect, but its duration was limited.

This is largely due to the concentration of young people in the Seoul Capital Area. This trend is caused by various factors, such as the fact that most of the jobs and cultural conditions desired by young people are in the Seoul Capital Area. The post-50 phenomenon has huge implications for regional settlement strategies and policies for young people in future national territorial plans and policies.

Additionally, the development of enterprise cities included in the Fourth Re-revised Plan did not achieve results owing to difficulties in attracting private companies. Moreover, given the growing importance of expanding the housing supply according to demand, the Bogeumjari Housing Project was promoted and housing prices stabilized, seemingly leading to stable national housing. However, in the second half of the planning period (around 2018), several factors (e.g., mismatched housing demand and supply) caused side effects such as soaring housing prices. Consequently, stabilizing the housing market emerged as Korea’s greatest challenge

그리고 정부부처의 여러 국책위원회가 운영되어 수정계획 집행의 주요 분야를 담당했다. 예를 들면 대통령자문 국가균형발전위원회와 지역발전위원회, 공공기관지방이전특별위원회, 녹색성장위원회, 국제과학비즈니스벨트위원회, 도시재생위원회, 첨단의료복합단지위원회 등 관련 정부위원회가 일제히 운영되었다. 이에 따라 국토계획에 맞춘 관련부처의 정책이 비교적 원활하게 조율, 추진되었으며 행정중심복합도시와 혁신도시로의 정부부처, 국책연구기관, 공공기관 등이 국토계획대로 이전을 마무리하게 되었다. 그리고 스마트도시건설을 촉진하기 위해 U-City 건설 관련 법률을 폐기하고 ‘스마트도시조성 및 산업진흥 등에 관한 법률’을 새로이 제정해 스마트도시개발과 관련 산업을 중점 육성하는 제도적 기반을 구축했다.

2) 계획의 평가

특히 행정중심복합도시와 전국의 혁신도시로의 이전 계획된 정부부처와 공공기관이전이 거의 완료됨에 따라 수도권 인구의 지방으로의 역류가 일정기간 이뤄지는 성과도 있었다. 그러나 정부부처와 공공기관의 지방이전효과와 효력이 소진되면서 수도권 인구의 순전입이 다시 발생하고 가속화되고 있다. 수도권 인구비중이 2020년에는 전국인구의 50%를 최초로 상회하는 ‘포스트 50’ 현상이 발생했다. 수도권 인구비중 50% 초과는 「4차 재수정계획(2011~2020)」에서 제시되었던, 2020년의 국토계획지표상의 수도권 인구비중 목표치인 47.5%와는 상당히 괴리되어 있음을 알 수 있다. 이는 국가공공기관의 지방분산 정책으로 일정기간 동안에는 어느 정도 인구의 지방분산 효과가 발생했으나 지속되기에는 한계가 있음을 알려준다.

특히 수도권 집중의 실체인 청년층의 수도권 집중으로 인한 것이다. 청년층이 원하는 일자리와 문화적 여건이 수도권에서 상대적으로 유리한 점 등 여러 요인이 복합적으로 작용했기 때문이다. 이러한 ‘포스트 50’ 현상은 향후의 국토계획과 국토정책에서 청년층 지방정착전략과 정책 수립과 관련해 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

그리고 「4차 재수정계획」에 포함됐던 기업도시개발은 민간기업유치의 어려움 등으로 별다른 성과를 거두지 못했다. 또한 수요 맞춤형 주택공급 확대가 중요시되어 보금자리주택사업 등이 활발히 추진되어 주택가격이 안정화되는 등 국민주거안정이 궤도에 오르는 듯했으나 2018년을 전후한 계획기간 후반기에 주택수요와 주택공급의 부조화 등 여러 요인으로 주택가격이 급등하는 부작용이 발생해 주택시장 안정이 국가최대 현안과제로 부각되기도 했다.

5. Remarks

The revised plan introduced the concept of global “soft space.” A departure from the concept of “hard space,” which is confined to the physical domain of the national territory, “soft space” refers to the spaces, spheres of activity, and networks that transcend national borders, where people and companies are organically connected across the world and are active in the global village in fields like international politics, the economy, and culture. Pioneering and expanding the global soft space was emphasized with the implementation of the G20 Seoul Summit development agenda. The essence of Korea’s soft space model is to establish a global cooperation hub and high value-added network and to promote national interests and mutual prosperity between countries through the centrifugal and centripetal forces produced from this hub and network.

The plan also proposed and reflected the basic concept of the Saemangeum project. When establishing the basic design of the Saemangeum project, officials from the Prime Minister’s Office visited the KRIHS and requested advice on the concept of Saemangeum, which would be included in its basic design. The KRIHS referred to cases and trends of major foreign development projects (e.g., France’s Grand Paris Express plan) and set the future code of Saemangeum as “HGGW+ α ” (H = Human [humanistic city], G = Green [green eco-friendly city], G = Global [global free city], W = Water [water-friendly city], α = urban concept that expresses the Korean tradition). It provided advice on designing the future of Saemangeum in a way that embodies the values and concepts reflected in this code. This was later reflected in the Saemangeum Development Basic Plan, including the aerial view of Saemangeum.

5. 특이사항

수정계획에서는 국토의 글로벌 ‘연성(軟性)국토’ 개념이 최초로 도입되었다. 연성국토(Soft Space)란 국토의 물리적 영역에 국한된 경성국토(Hard Space)의 개념을 벗어나 국경선을 초월하여 사람들과 기업들이 국제 정치·경제·문화 등의 분야에서 글로벌하게 유기적으로 연결되어 지구촌에서 실제로 활동하는 공간과 활동무대 그리고 연계망을 의미한다. 특히 G20 서울정상회의 개발의제 실천 등에 따라, 글로벌 연성국토 확장과 개척이 중요시되었다. 전 세계를 향해 대한민국이 글로벌 협력거점과 고부가가치 네트워크를 구축, 그로부터 작동하는 원심력과 구심력을 통해 국익 창출과 국가 간 상생번영으로 연결하기 위한 것이 연성국토 모델의 실체이다.

한편, 새만금 사업 기본 콘셉트의 제안과 반영이 있었다. 새만금 사업관련 기본구상 수립 시에 국무총리실 관계관은 국토연구원을 방문해 새만금 기본구상에 담을 새만금 자체의 컨셉에 대해 자문을 구했다. 국토연구원은 당시 프랑스의 그랑 파리구상 등 주요 외국의 몇몇 개발사업의 사례와 조류를 참고해, 새만금의 미래상 코드를 ‘HGGW+알파(α)’로 잡았다. H=Human, 인본주의적 도시, G=Green, 녹색의 친환경도시, G=Global, 세계자유도시, W=Water, 친수도시와 알파(α)=한국의 전통성을 살린 도시개념이다. 이들 코드를 융합한 콘셉트와 가치를 응용해 새만금 미래상을 설계토록 자문했다. 이는 그 후 새만금 조감도를 포함해 새만금개발 기본계획에 반영되었다.

COMPREHENSIVE
NATIONAL TERRITORIAL
PLAN (2000–2020)

**THE FOURTH
COMPREHENSIVE
NATIONAL TERRITORIAL
PLAN (2000–2020)**

THE FOURTH
COMPREHENSIVE
NATIONAL TERRITORIAL

PART IV

50TH ANNIVERSARY
OF THE “NATIONAL
TERRITORY
COMPASS,”
FUTURE 100 YEARS
OF THE GREAT LEAP
FORWARD
‘국토 나침반’ 50주년,
대약동의 미래 100년

1. Synthesis of the Fourth Plan and Revised Plans

Table 2. Comprehensive Comparison of the Fourth Plan (2000–2020) and Revised Plan

Category	The Fourth Comprehensive National Territorial Plan (2000–2020)	Revised Fourth Comprehensive National Territorial Plan (2006–2020)	Re-revised Fourth Comprehensive National Territorial Plan (2011–2020)
Legal basis	Act on Comprehensive Plans for Construction in the National Territory	Framework Act on the National Land	Framework Act on the National Land
Planning period	20 years (2000–2020)	2006–2020 during 20 years	2011–2020 during 20 years
Council	Council on Comprehensive Plans for Construction in the National Territory	National Territory Policy Committee	National Territory Policy Committee
Competent ministry and notice	Ministry of Construction and Transportation Presidential Notice No. 165 (January 8, 2000)	Ministry of Construction and Transportation Presidential Notice No. 190 (December 30, 2005)	Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs Presidential Notice No. 224 (January 27, 2011)
Vision	Realize integrated national territory of the 21st century	Realize vibrant integrated national territory	Realize global green national territory
Goals	<ul style="list-style-type: none"> • Balanced national territory for harmonious living • Green national territory in harmony with nature • Global village-oriented open national territory • Ethnically harmonious and unified national territory 	<ul style="list-style-type: none"> • Balanced national territory with mutual growth • Competitive and open national territory • Livable welfare state • Sustainable green national territory • Prosperous unified national territory 	<ul style="list-style-type: none"> • Competitive and integrated national territory • Sustainable eco-friendly national territory • Dignified and attractive national territory • Global-oriented open national territory
Spatial structure of the national territory	<ul style="list-style-type: none"> • Open integrated national territorial axis <ul style="list-style-type: none"> – 3 coastal national territorial axis – 3 east–west inland axes • 10 wide-area zones 	<ul style="list-style-type: none"> • Ocean- and continent-oriented open π-shaped national territory using east, west, and south coasts • 7+1 economic zones 	<ul style="list-style-type: none"> • 4 major open national territorial axes (specialized east/west/south coast belts, inter-Korean exchange border belt) • 5+2 wide-area economic zones, ultra-wide-area belt

1. 「4차 계획」과 수정계획의 종합

표 2. 「4차 계획(2000~2020)」과 「수정계획」 종합비교

구분	제4차 국토종합계획 (2000~2020)	제4차 국토종합계획 수정계획 (2006~2020)	제4차 국토종합계획 수정계획 (2011~2020)
법적근거	국토건설종합계획법	국토기본법	국토기본법
계획기간	20년(2000~2020)	20년 중(2006~2020)	20년 중(2011~2020)
심의회	국토건설종합계획심의회	국토정책위원회	국토정책위원회
주무부처 및 공고	건설교통부 대통령 공고 제165호 (2000. 1. 8.)	건설교통부 대통령 공고 제190호 (2005. 12. 30.)	건설교통부 대통령 공고 제224호 (2011. 1. 27.)
비전	21세기 통합국토의 실현	약동하는 통합국토 실현	글로벌 녹색국토의 실현
목표	<ul style="list-style-type: none"> • 더불어 잘사는 균형국토 • 자연과 조화된 녹색국토 • 지구촌 지향 개방국토 • 민족 화합의 통일국토 	<ul style="list-style-type: none"> • 상생하는 균형국토 • 경쟁력 있는 개방국토 • 살기 좋은 복지국토 • 지속가능한 녹색국토 • 번영하는 통일국토 	<ul style="list-style-type: none"> • 경쟁력 있는 통합국토 • 지속가능한 친환경국토 • 품격있는 매력국토 • 세계로 향한 열린 국토
국토 공간구조	<ul style="list-style-type: none"> • 개방형 통합국토축 -3대 연안국토축 -3대 동서내륙축 • 10대 광역권 	<ul style="list-style-type: none"> • 동·서·남해안의 해양지향 및 대륙지향 개방형(π형) 국토축 • 7+1 경제권 	<ul style="list-style-type: none"> • 4대 개방형 국토축 (동·서·남해안 특화벨트, 남북한 교류접경벨트) • 5+2 광역경제권, 초광역벨트

Main promotion strategies	<ul style="list-style-type: none"> • Form an open integrated national territorial axis • Enhance regional competitiveness • Develop a healthy and pleasant national territory • Construct a high-speed transportation and information network • Create a basis for inter-Korean exchange and cooperation 	<ul style="list-style-type: none"> • Build foundation for self-sustaining regional development • Manage national territory and create foundation for unification in northeast Asian area • Construct network infrastructure • Create beautiful and humane settlement environments • Develop a sustainable national territory and pursue resource management • Pursue decentralized regional development and execution 	<ul style="list-style-type: none"> • Enhance national territorial competitiveness, strengthen regional specialization and wide-area cooperation • Build nature-friendly and safe national territory foundation • Create a pleasant cultural urban living environment • Develop integrated green transportation and information network • Marine territory to achieve new global-oriented growth • Establish a foundation for cross-border national territorial management
Characteristics and Evaluation	<ul style="list-style-type: none"> • Promote balanced regional development, (e.g., develop an open integrated national territorial axis for ocean and inland integration) • Present first policy for relocation of government ministries to provinces, strengthen policies for fostering provinces • Construction of New Administrative Capital (found unconstitutional in October 2004), Special Act on the Construction of Multifunctional Administrative City enacted • Strengthen liberalization for foreign company siting (3 free zones) • Strengthen preservation of national territorial environment • Adapt to era of decentralized self-governance • Inadequate suppression of population concentration in Seoul Capital Area 	<ul style="list-style-type: none"> • Pursue global national territorial development open to the world • Due to the unconstitutionality of constructing the new administrative capital, construct multifunctional administrative city and focus on constructing innovation cities to relocate public institutions • Operate Presidential Committee for Balanced National Development, etc. • Establish revised plan in connection with New National Territory Design (January 2004) • Signs of slowing down population concentration in Seoul Capital Area (net migration to Seoul Capital Area) 	<ul style="list-style-type: none"> • Introduce green growth, global trends • Develop northeast Asian free city hubs (Saemangeum, etc.), international science and business belt, and wide-area economic zones; strengthen globalization, knowledge economy, and wide-area development • Pioneer global “soft space” aligned with global changes such as G20 • Adapt to global economic cycle, foster new INBEC industries such as IT • Complete relocation of government ministries and public institutions planned for multifunctional administrative city and innovation cities • Temporary reduction in net migration to Seoul Capital Area, continuous reduction effect was limited

Sources: Government of the Republic of Korea (2000, 2006, 2011); Wonseop Lee, Yangho Park (2022); Yeongseop Kwon et al. (2015).

중점 추진 전략	<ul style="list-style-type: none"> • 개방형 통합국토축 형성 • 지역별 경쟁력 고도화 • 건강하고 쾌적한 국토 • 고속교통·정보망 구축 • 남북한 교류협력 기반 	<ul style="list-style-type: none"> • 자립형 지역발전기반 구축 • 동북아시아의 국토경영과 통일기반 조성 • 네트워크형 인프라 구축 • 아름답고 인간적 정주환경 • 지속가능한 국토·자원관리 • 분권형 지역발전 및 집행 	<ul style="list-style-type: none"> • 국토경쟁력 제고, 지역특화 및 광역적 협력 강화 • 자연친화적, 안전한 국토기반 • 쾌적한 문화적 도시주거환경 • 녹색교통·정보통합네트워크 • 세계지향 신성장 해양국토 • 초국경적 국토경영 기반 구축
특성 및 평가	<ul style="list-style-type: none"> • 해양과 내륙통합의 개방형 통합국토축 개발 등 지역균형개발 촉진 • 정부부처의 지방이전을 처음 제시, 지방육성책 강화 • 신행정수도건설 위험판결 (2004. 10.), 행정중심복합도시 특별법 제정 • 외국기업입지 자유화 강화 (3자유지역) • 국토환경의 보전 강화 • 분권자치시대 대응 • 수도권 인구집중 억제효과 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> • 세계로 열린 글로벌 국토발전 추구 • 신행정수도건설 위험에 따라, 행정중심복합도시건설, 공공기관이전을 위한 혁신도시건설 중점 추진 • 대통령 직속 국가균형발전위원회 등 운용 • 신국토 구상(2004.1.)과 연계되어 수정계획수립 • 수도권 인구집중(수도권 순전입) 둔화 조짐 	<ul style="list-style-type: none"> • 세계적 흐름, 녹색성장 도입 동북아 자유도시거점(새만금 등), 국제과학비즈니스벨트, 광역경제권 개발, 글로벌화·지식경제·광역개발 강화 • G20 등 세계변화에 따른 글로벌 '연성국토' 개척 • 세계경제사이클 대응, IT등 INBEC 신산업 육성 • 행정중심복합도시와 혁신도시로 계획된 정부부처이전 및 공공기관이전 완료 • 수도권 순전입 일시 감소, 지속적 감소효과 창출 한계

자료: 대한민국정부, 1971; 1982; 1992; 2000; 이원섭, 박양호, 2022; 권영섭 외, 2015.

The Fourth Plan (2000–2020) presented the long-term direction for Korea’s national territory at the beginning of the 21st century, thus serving as a compass for national territorial development. Thereafter, through the establishment and implementation of the two revised plans (2006–2020, 2011–2020), national efforts were made to foster balanced national territorial development, economic growth, quality-of-life improvement, eco-friendly green growth, and an active response to global trends. Table 2 shows some of the features of the Fourth Plan.

First, the plan consistently emphasized the concept of a national territorial axis. It constantly stressed a progressive and open π -shaped integrated national territorial axis that uses the three sides facing the sea and extends to the ocean and continent. This was an attempt to utilize the Korean Peninsula’s geopolitical and geo-economic features in national territorial space. In relation to this, the plan reinforced liberalization measures for foreign companies during the planning period. The integrated national territorial axis was also a strategy for promoting balanced national territorial development effectively and systematically, an important step forward from previous national territorial plans. Hence, this is a national territorial strategy that includes both the world and Koreans.

Second, the plan continuously promoted the multifunctional administrative city and innovation cities, and the regional relocation of government ministries and national public institutions was nearly completed. For the first time, the Fourth Plan presented a bold relocation policy for government ministries, going beyond the relocation of central government agencies implemented in previous plans. Moreover, the attempt to convert local metropolitan cities into regionally specialized capitals representing Korea through the “industry-specific capitals” strategy was a key approach that received considerable attention in terms of nurturing specialized regional hubs.

Third, this national territorial plan emphasized global structural changes and the global economy’s long-term cycles. It included measures for green land to respond to climate change, for “soft land” linking global high value-added networks and global hubs, and for free economic zones such as Saemangeum, and it aimed to foster new INBEC industries (e.g., IT, nano/new materials, bio, energy/environment, culture, and technology). It presented national territory policies aligned with the shared agenda of the global village, global competition structure, and changes in the world economy, as well as policy directions for strengthening liberalization measures and promoting sustainable economic growth in the high-tech era.

「4차 계획」(2000~2020)은 21세기를 출발하는 시점에서 한국의 장기 국토방향을 제시하는 국토발전의 '나침반' 역할을 했다. 이어 두 차례의 「수정계획(2006~2020, 2011~2020)」의 수립과 추진을 통해 국토균형발전, 경제성장, 삶의 질 향상, 환경친화적 녹색성장, 세계적 추세에의 능동적 대응 등을 위한 국민적 노력이 있었다. 이러한 제4차 국토계획체계에서 몇 가지 특징을 <표 2>에서 엿볼 수 있다.

첫째, 국토축 개념이 지속적으로 일관성 있게 중시되었다. 바다 3면을 이용하고 해양과 대륙으로 뻗어가는 진취적이며 개방형의 π 자 모양의 통합국토축이 줄곧 강조되었다. 이는 한반도가 지니는 지정학·지경학적 특장을 국토공간에 활용하기 위한 시도이다. 이와 관련, 계획기간 중 외국인기업에 대한 자유화조치가 특히 강화되었다. 동시에 통합국토축은 국토균형발전을 효과적, 체계적으로 촉진하기 위한 전략으로서, 이는 과거의 국토계획과는 차별화된 진일보한 중요한 전략이다. 이는 세계와 함께, 국민과 함께한 국토전략이다.

둘째, 국토계획에 담긴 행정중심복합도시, 혁신도시 등을 지속적으로 추진해, 계획에 담겼던 정부부처와 국가공공기관의 지방이전은 거의 완료되었다. 이는 제4차 국토계획에서 과거의 청 단위를 넘어서 정부부처의 과감한 지방이전시책을 최초 제시했음과도 관련이 있다. 또한 지방대도시의 '산업별 수도' 전략을 통해 한국을 대표하는 지역특화수도로의 변화를 시도한 것도 특화된 지방거점육성과 관련해, 상당한 주목을 받은 핵심전략이었다.

셋째, 세계의 구조적 변화와 세계경제의 장기 사이클을 중시한 국토계획이었다. 기후변화대응 녹색국토, 글로벌 고부가가치 네트워크와 글로벌 거점을 연계하는 '연성국토', 새만금 등 경제자유지역, INBEC(IT, 나노·신소재, 바이오, 에너지·환경, 문화기술) 신산업 등의 육성시책을 강화하는 시책을 담았다. 이는 지구촌의 공동의제와 글로벌 경쟁구조 및 세계경제변화에 맞춘 국토정책을 제시, 개방화 조치를 강화하고, 첨단기술시대의 지속적 경제성장을 도모하는 정책방향을 제시한 것이다.

Fourth, the plan emphasized harmony between national territorial development and environmental preservation and reinforced measures for respecting the public's quality of life. It differed from previous national territorial plans in its emphasis on an integrated system for the national ecological environment that integrates and links rivers, mountains, and the sea to manage the environment.

Fifth, it emphasized improving the implementability of the national territorial plan. Other attempts included enacting the Framework Act on the National Land, introducing the Intergovernmental Agreement System for Regional Development Cooperation for the central and local governments to jointly conduct important projects, and reflecting and promoting this in Article 20 of the Special Act on Balanced National Development. It is also significant that it diversified financial resources to implement national territorial development projects and reinforced the decentralized self-governing regional development system to establish a local self-governing system that has been strengthened since the mid-1990s.

Sixth, it strengthened "participatory planning" to reinforce public participation in the planning process. It also modified the planning period from the conventional 10 years to 20 years and enabled the plan to be revised every five years if needed to reflect domestic and global changes. The plan was actually revised twice in practice, demonstrating the national territorial plan's flexibility in response to changes.

Seventh, when the First Plan was established, service research was supervised by OTAM Metra, a French consulting agency commissioned by the government. However, since the establishment of the Second Plan (1982-1991), the KRIHS (founded on October 4, 1978) has continuously supervised national territorial planning research aimed at fostering balanced national territorial development, national territorial competitiveness, a global national territory, and eco-friendly national territory management.

Including in the establishment of the Second, Third, and Fourth Comprehensive National Territorial Plans, the National Territorial Planning Research Group that was formed around the KRIHS played a role similar to neurons, which are essential to the brain's activities:

넷째, 국토개발과 환경보전과의 조화를 중시하고 국민의 삶의 질적 가치를 존중하는 계획내용을 강화했다. 특히 강·산·해를 통합 연계하여 환경관리하는 국토생태환경 통합체계를 중시한 점도 과거의 국토계획과는 차별화된다.

다섯째, 국토계획의 실행력 강화를 더욱 중시했다. 「국토기본법」을 제정하고 중앙정부와 지자체가 중요사업을 공동으로 수행하기 위한 ‘지역발전협약제도’를 도입해, 「국가균형발전특별법」 제20조 규정에 반영, 추진한 것도 새로운 시도였다. 국토개발사업 실행에서의 재원을 다변화하고, 나아가 1990년대 중반부터 강화된 지방자치제를 정착하기 위한 분권자치형 지역발전체제를 강화한 점도 중요하다.

여섯째, 계획수립과정에서의 국민적 참여를 활성화하는 ‘동참계획’을 강화했다. 그리고 계획기간을 종래의 10년에서 장기적 관점의 20년으로 변경하고 국내외 변화를 고려해 5년마다 필요시 계획의 수정을 두 차례나 실제로 실현함으로써 변화에 대한 국토계획의 탄력성을 입증했다.

일곱째, 「1차 계획」 수립 시에는 정부가 연구 의뢰한 프랑스의 컨설팅 회사인 오타 메트라(OTAM Metra)에서 용역연구를 주관했다. 그러나 「2차 계획(1982~1991)」 수립부터는 1978년 10월 4일에 개원한 국토개발연구원(현재의 국토연구원)이 국토균형발전과 국토경쟁력, 글로벌 국토 및 친환경 국토관리를 지향하는 국토계획수립연구를 줄곧 주관했다.

제2차, 제3차, 제4차 국토종합계획 수립을 비롯해 국토연구원을 중심으로 구성된 ‘국토계획연구단’은 우리 뇌의 활동에서 필수적인 ‘뉴런’과 같은 역할을 했다.

Let's say that the national territory is the brain. When the shock of "national territorial development" is applied to the brain, two large neurons emit an unusually bright light. These two hub neurons that led the development of Korea's national territory were activated. The first neuron is the Comprehensive National Territorial Plan based on the Constitution and the Framework Act on the National Land, and the second neuron is the KRIHS. These two hub neurons are closely interconnected, and the National Territorial Planning Research Group of the KRIHS served as the central connection, that is, the hub synapse that connects these two hub neurons. (Park Yang-ho, 2018)

The activities of the National Territorial Planning Research Group were the product of combining interdisciplinary theory and practice. The group examined the comprehensiveness of the national territorial plans of major countries such as France, Germany, Japan, and the Netherlands, and emphasized interdisciplinary activities.

Geography-based national territorial axis theory, spatial structure theory, central place theory, growth pole theory, urban system theory, industry location theory, geopolitics theory, and international economic geography theory became important spatial theories for national territorial planning. The plan also implemented an interdisciplinary approach that included urban and regional planning, economics, public administration, transportation, environmental studies, landscape architecture, housing and land theory, architecture, hydrology, and civil engineering. Hence, the national territorial plan was established within an interdisciplinary, consilient, and cyclical framework of "theory → planning and policy → national territorial innovation."

“국토가 뇌라고 가정해보자. 뇌에 ‘국토발전’이라는 충격이 가해지면 2개의 큰 뉴런이 유달리 밝은 빛을 발하게 될 것이다. 우리나라 국토발전을 이끈 양대(兩大) 거점뉴런이 작동했다. 첫 번째 뉴런은 헌법과 국토기본법에 근거한 ‘국토종합계획’이며, 두 번째 뉴런은 ‘국토연구원’이다. 양대 거점뉴런은 상호 간 긴밀히 연결되어 있고 양대 거점뉴런을 연결하는 중추 연결부위 즉 거점시냅스(Synapse) 역할을 국토연구원의 ‘국토계획연구단’이 수행한 것이다.”

자료: 박양호, 2018.

국토계획연구단의 활동은 학제적 이론·실제의 융합 산물이었다. 프랑스, 독일, 일본, 네덜란드 등 주요국가에서 추진되고 있는 국토계획을 비교 검토하였고 국토계획의 종합성(Comprehensiveness)을 반영, 학제적 활동을 중요시했다.

지리학에 기반한 국토축이론, 공간구조론, 중심지이론, 성장거점이론, 도시체계론, 산업입지론, 지정학이론, 국제경제지리론 등이 중요한 국토계획의 공간이론적 바탕이 되었다. 나아가 도시 및 지역계획학, 경제학, 행정학, 교통학, 환경학, 조경학, 주택·토지이론, 건축학, 수문학, 토목학 등 학제적 접근이 긴밀하게 이뤄졌다. 이는 국토계획이 ‘이론→계획·정책→국토혁신’으로 이어지는 학제적·통섭적·순환적 프레임 속에서 수립되었음을 의미한다.

2. Anticipating a Promising 100 Years Beyond the 50th Anniversary

The Fourth Plan and two revised plans contained various features and obtained results such as economic growth and improved quality of life through national implementation efforts. However, challenges remain. Many future tasks in national territorial planning must be addressed with greater emphasis.

Future challenges for national territorial development include the following: ① the implementation of special strategies to prevent the outflow of young people from provincial areas to address the post-50 phenomenon, in which the Seoul Capital Area's share of the population has exceeded 50%; ② the establishment of a new strategic model to vitalize the regional siting of private companies following public institutions and the promotion of an unprecedented incentive system; ③ the substantial expansion of "my home" opportunities tailored to changing household structures and the long-term and continuous stability of national housing; ④ the implementation of a development strategy for a Korean-style hyper-connected society linking smart territory, cities, and rural villages; ⑤ the cultivation of regional economies and the expansion of transportation (e.g., high-speed rail) and information infrastructure to vitalize areas in danger of depopulation and to increase the "exchange population" (e.g., tourists); ⑥ the restructuring of the national territorial axis including a transnational axis and inter-Korean exchange axis that will contribute to the development of the Gangwondo-Chungcheong-Honam region; ⑦ addressing the shrinking radius of daily life due to the COVID-19 pandemic, the implementation of "self-sufficient smart neighborhood living zones" for the post-COVID era ("Post-19") and the aging era, and the establishment of a national territory foundation for an ecological healing culture; ⑧ the establishment of INBEC (IT, Nano/New Material, Bio-tech, Energy/Environment, Culture-tech) hub clusters, which are new industries aligned with long-term global economic cycles, and a mega-techno belt; and ⑨ the creation of unprecedented open next-generation global free economic urban areas that will drive the Korean Peninsula's transformation into a strategic gateway of the international economy.

2. ‘50주년’을 넘어 희망찬 100년을 바라보며

「4차 계획」과 두 차례의 수정계획을 통해 여러 특징을 지니면서 국민적 실천 노력으로 경제성장과 삶의 질 향상 등의 성과를 거두었다. 그러나 향후의 도전이 기다리고 있다. 더욱 역점을 두고 해결해나가야 할 향후의 국토계획과제도 많다.

향후의 국토발전 과제를 예시해보자. ①특히 수도권 인구비중 50% 상회 현상(‘포스트 50’)을 극복할 수 있도록 청년층의 지방유출 방지를 위한 특단의 전략 실천, ②공공기관에 이은 민간기업의 지방입지 활성화의 새로운 전략모델 정립과 파격적 인센티브제도 추진, ③국민주거의 장기적·지속적 안정과 변화하는 가구구조에 맞춘 ‘마이홈’ 기획의 대폭 확장, ④한국형 스마트국토·도시·농촌 하이퍼커넥티드(hyper-connected society, 초연결사회) 발전전략 실천, ⑤인구소멸위기지역의 활성화와 관광객 등 ‘교류인구’ 증가를 위한 지역경제육성과 고속철도 등 교통·정보 인프라 확충, ⑥강원도-충청-호남지역의 발전에 기여할 국토횡단축과 남북교류축 등을 포함하는 국토축의 재편성, ⑦최근의 코로나19 팬데믹 시기에 나타난 일상생활 환경이 좁아지는 현상을 반영, 포스트 코로나19 시대(‘포스트 19’)와 고령화시대에 대응한 ‘자족형 스마트동네생활권’ 구상의 실천과 힐링생태치유문화국토기반구축, ⑧세계경제 장기 사이클에 따른 신산업인 INBEC(IT, Nano·New Material, Bio-tech, Energy·Environment, Culture-tec) 거점 클러스터 및 메가테크노벨트 구축, ⑨한반도의 국제경제 전략적 게이트웨이를 선도 구현할, 파격적으로 개방화된 차세대 글로벌 자유경제도시권 조성 등의 많은 과제가 국토의 도전적 요소로서 기다리고 있다.

The year 2022 is highly meaningful, as it marks the 50th anniversary of the Comprehensive National Territorial Plan, which began with the First Plan (1972–1981) in 1972 (Park Yang-ho, February 14, 2022). The relentless march of national territorial planning, a great leap forward reaching beyond this past half-century and into the next 100 years, will continue to improve the lives of the people. Future national territorial plans face the task of proposing new visions and directions for the national territory to effectively respond to the new challenges and opportunities that Korea faces and qualitatively improve the lives of the Korean public.

Following this 50th anniversary of the “national territory compass,” which indicates the direction of Korea’s long-term national territorial policy, the next century of national territorial planning must include “smart living national territorial plans” to improve the public’s quality of life and “next-generation super national territorial plans” to transform the Korean Peninsula into a world leader, which will continuously evolve with the support of the Korean people and the world.

우리나라에서 1972년부터 「1차 계획(1972~1981)」이 추진된 이래 2022년은 국토종합계획추진 '50주년'이 되는 뜻깊은 해이다(박양호, 2022.2.14). 국토계획 반백 년을 넘어, 대약동의 미래 100년을 내다보는 국토계획의 행진은 국민의 삶 속에서 결코 멈추지 않을 것이다. 오늘날 우리 국토가 새로이 당면하는 도전과 기회를 효과적으로 극복하고 대응해 국민의 삶의 질적 변혁을 일구어나갈 새로운 국토비전과 방향 제시는 새로운 국토종합계획의 몫으로 남겨지게 되었다.

장기국토정책방향을 가리키는 '국토나침반'의 작동 '50주년' 이후, 희망찬 100년을 바라보며 국토계획은 살기 좋은 국민생활상을 향한 '스마트 생활국토계획'으로서, 동시에 세계를 리드하는 슈퍼 한반도를 향한 '차세대 슈퍼국토계획'으로서, 국민의 사랑과 세계와 함께하며 지속적으로 진화해나가야 할 것이다.

COMPREHENSIVE
NATIONAL TERRITORIAL
PLAN (2000–2020)

THE FOURTH
COMPREHENSIVE
NATIONAL TERRITORIAL
PLAN (2000–2020)

THE FOURTH
COMPREHENSIVE
NATIONAL TERRITORIAL

BIBLIOGRAPHY

참고문헌

* Reference(In Korean)

- Government of the Republic of Korea. 1971. Comprehensive National Territorial Plan (1972–1981).
- _____. 1982. The Second Comprehensive National Territorial Plan (1982–1991).
- _____. 1992. The Third Comprehensive National Territorial Plan (1992–2001).
- _____. 2000. The Fourth Comprehensive National Territorial Plan (2000–2020).
- _____. 2006. Revised Fourth Comprehensive National Territorial Plan (2006–2020).
- _____. 2011. Re-revised Fourth Comprehensive National Territorial Plan (2011–2020).
- KBS News. 2000. Regional decentralization and relocation of 7 central ministries. July 5. <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=94806> (retrieved on September 13, 2022).
- Korea Research Institute for Human Settlements. 1999a. The Fourth Comprehensive National Territorial Plan. KRIHS Monthly, Volume 216. Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements.
- _____. 1999b. Sectoral Report of The Fourth Comprehensive National Territorial Plan (2000–2020) (total 4 volumes). Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements.
- _____. 1999c. The Fourth Comprehensive National Territorial Plan Draft (2000–2020). Press release.
- _____. 2006. Revised Fourth Comprehensive National Territorial Plan. KRIHS Monthly, Volume 291. Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements.

참고문헌

- 건설교통부, 국토계획연구단. 2004. 「제4차 국토종합계획 수정계획」 수립을 위한 지침(안): 『大통합』과 『大약동』의 국토혁신을 위한 계획지침(안).
- 국토계획연구단. 2005. 제4차 국토종합계획 수정계획 시안(안). 안양: 국토연구원.
- 국토연구원. 1999a. 제4차 국토종합계획. 월간국토 통권216호. 안양: 국토연구원.
- _____. 1999b. 제4차 국토종합계획(2000~2020) 부문별 보고서(총 4권). 안양: 국토연구원.
- _____. 1999c. 제4차 국토종합계획안(2000~2020). 보도자료.
- _____. 2006. 제4차 국토종합계획 수정계획. 월간국토 통권 291호. 안양: 국토연구원.
- _____. 2011. 제4차 국토종합계획 수정계획. 월간국토 통권351호. 안양: 국토연구원.
- _____. 2011. 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020) 영문보고서. 안양: 국토연구원.
- _____. 2018. 국토연구원 40년사: 국토 100년 대계를 꿈꾸다, 40년의 귀감. 세종: 국토연구원.
- 국토연구원, 코리아헤럴드. 2010. Korea's Territorial Policy. 안양: 국토연구원.
- 권영섭, 김선희, 하수정, 정우성, 한지우, 배준구, 안영진, 김도형. 2015. 미래 국토를 선도하는 국토종합계획의 발전방안 연구. 안양: 국토연구원. 대통령 홍보비서실 2004. 2020년을 향한 '신국토 구상' 발표, 보도자료. 1월 19일.
- 대한민국정부. 1971. 국토종합개발계획(1972~1981).
- _____. 1982. 제2차 국토종합개발계획(1982~1991).
- _____. 1992. 제3차 국토종합개발계획(1992~2001).
- _____. 2000. 제4차 국토종합계획(2000~2020).
- _____. 2006. 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020).

- _____. 2011. Re-revised Fourth Comprehensive National Territorial Plan. KRIHS Monthly, Volume 351. Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements.
- _____. 2011. Re-revised Fourth Comprehensive National Territorial Plan (2011–2020) English Report. Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements.
- _____. 2018. 40 Years of Korea Research Institute for Human Settlements: Dreaming a 100-year Plan for National Territory, a Model of 40 Years. Sejong: Korea Research Institute for Human Settlements.
- Korea Research Institute for Human Settlements. The Korea Herald. 2010. Korea's Territorial Policy. Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements.
- Lee Won-seop, Park Yang-ho. 2022. Changes and Evaluation of the National Territorial Comprehensive Plan. Korea Planning Association Compilation (4th full revision), Seoul: Boseonggak.
- MBC News. 2003. Concentration of Population and Industry in the Seoul Capital Area Becoming More Severe. January 12. https://imnews.imbc.com/replay/2003/nwdesk/article/1899600_30767.html (retrieved on September 13, 2022).
- Ministry of Construction and Transportation, National Territorial Planning Research Group. 2004. "Establishment Guidelines for Revised Fourth Comprehensive National Territorial Plan (Draft) – Planning Guidelines for National Territorial Innovation of 'Great Integration' and 'Great Leap' (Draft)."
- National Territorial Planning Research Group. 2005. Revised Fourth Comprehensive National Territorial Plan (Draft). Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements.
- Park Yang-ho. 1998. 21st Century National Territory Design (Draft) – Vision of National Territory for Great Integration. Symposium on 21st Century National Territory Design, September 9. Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements.
- _____. 2000. Regional Integration Measures for a New Era of Reconciliation and Cooperation. KRIHS Seminar, July 5. Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements.

- _____. 2011. 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020).
- 박양호. 1998. 21세기 국토구상(안)-대통합을 향한 국토비전. 21세기의 국토구상 심포지엄, 9월 9일. 안양: 국토연구원.
- _____. 2000. 화해·협력 신시대의 지역통합 방안. 국토연구원 세미나, 7월 5일. 안양: 국토연구원.
- _____. 2011. 더 큰 대한민국의 국토청사진, 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020). 월간국토 통권 351호. 세종: 국토연구원.
- _____. 2018. 국토발전의 양대(兩大) 뉴런: ‘국토종합계획’과 ‘국토연구원’. 국토연구원 40년사. 세종: 국토연구원.
- _____. 2022. ‘국토종합계획’ 추진 50주년과 새 정부의 과제, 2월 14일. 무등일보.
- 박양호, 주성재. 1999. ‘21세기 통합국토’ 실현의 청사진-제4차 국토종합계획의 목표와 전략. 월간국토 통권 216호. 안양: 국토연구원.
- 이원섭, 박양호. 2022. 우리나라 국토종합계획의 변천과 평가. 대한국토·도시계획학회 편저(4 전부개정판), 서울: 보성각.
- KBS 뉴스. 2000. 7개 중앙부처 지방분산 이전. 7월 5일. <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=94806> (2022년 9월 13일 검색).
- MBC 뉴스. 2003. 수도권 인구 산업 집중 갈수록 심각. 1월 12일. https://imnews.imbc.com/replay/2003/nwdesk/article/1899600_30767.html (2022년 9월 13일 검색).

- _____. 2011. Larger National Territorial Blueprint of the Republic of Korea, Re-revised Fourth Comprehensive National Territorial Plan (2011–2020). KRIHS Monthly, Volume 351. Sejong: Korea Research Institute for Human Settlements.
- _____. 2018. Two Great Neurons of National Territorial Development: “Comprehensive National Territorial Plan” and “Korea Research Institute for Human Settlements.” 40 Years of Korea Research Institute for Human Settlements. Sejong: Korea Research Institute for Human Settlements.
- _____. 2022. 50th Anniversary of “Comprehensive National Territorial Plan” and Tasks of the New Government, February 14. Mudeung Ilbo.
- Park yang-ho, Choo Sung-jae. 1999. Blueprint to Realize “Integrated National Territory of the 21st century” – Goals and Strategies of the Fourth Comprehensive National Territorial Plan. KRIHS Monthly, Volume 216. Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements.
- Yeongseop Kwon, Seonhee Kim, Soojeong Ha, Wooseong Jeong, Jiwoo Han, Joongoo Bae, Yeongjin Ahn, Dohyeong Kim. 2015. Study on Development Measures of the Comprehensive National Territorial Plan Leading Future National Territory. Anyang: Korea.

A Primer on Korean Planning and Policy

- 2013-01 Spatial Planning System
- 2013-02 Regional Development
- 2013-03 Land Development and Management
- 2013-04 Growth Management of the Capital Region
- 2013-05 Sustainable Development of National Territory
- 2013-06 Water Resource Management
- 2013-07 Housing Policy
- 2013-08 Housing Finance
- 2013-09 Private Investment in Infrastructure Provision
- 2013-10 City Management and Urban Renewal
- 2013-11 Smart City
- 2019-01 New Town Development for Growth, 1960-2000
- 2019-02 Urban Regeneration
- 2020-01 Public-Private Partnership System
- 2020-02 Industrial Complex Policy
- 2020-03 Public Rental Housing
- 2020-04 Inter-Regional Transportation Network
- 2022-01 The First Comprehensive National Territorial Plan (1972-1981)
- 2022-02 The Second Comprehensive National Territorial Plan (1982-1991)
- 2022-03 The Third Comprehensive National Territorial Plan (1992-2001)
- 2022-04 The Fourth Comprehensive National Territorial Plan (2000-2020)
- 2022-05 The Fifth Comprehensive National Territorial Plan (2020-2040)



Korea Research Institute for Human Settlements

Korea Research Institute for Human Settlements (KRIHS) was established in 1978 in order to contribute to the balanced development of national territory and improvement of the quality of people's lives by conducting comprehensive policy-oriented research in the efficient use, development, and conservation of territorial resources.



Global Development Partnership Center

Global Development Partnership Center (GDPC) provides education, consulting, and planning support to developing countries based on KRIHS's experiences and know-hows in national territorial development. To offer more effective support, the center works closely with international agencies such as the World Bank, the Inter-American Development Bank, the United Nations, the Asian Development Bank, and etc. It is expanding the partnership in academic and policy exchanges to prestigious international research institutes and universities. Through its global network, the center continues to enhance its capacity for international collaboration.

The website (<http://www.gdpc.kr>) provides detailed information and the latest news of GDPC.

THE FOURTH COMPREHENSIVE NATIONAL TERRITORIAL PLAN (2000-2020)

A Primer on
Korean
Planning
and Policy

PKPP 2022-04

발 행 2022년 12월
발행처 국토연구원
주 소 (30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5
전 화 044-960-0114
홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

A Primer on Korean Planning and Policy

THE FOURTH COMPREHENSIVE NATIONAL TERRITORIAL PLAN (2020–2020)