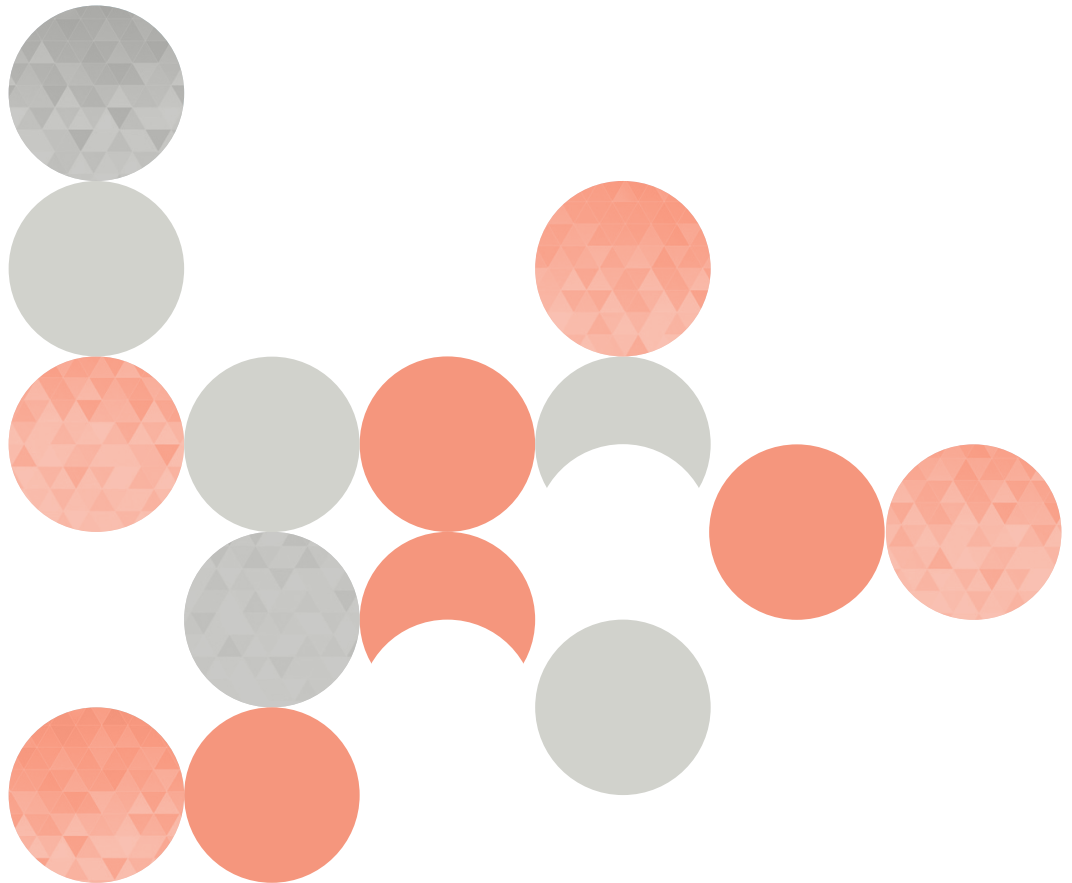


REGIONAL DEVELOPMENT FOR BALANCED NATIONAL DEVELOPMENT



**REGIONAL
DEVELOPMENT
FOR BALANCED NATIONAL
DEVELOPMENT**

**A Primer on
Korean
Planning
and Policy**

PKPP 2024-02

Cataloging-in Publication Data

Publisher Shim Gyo Eon
Printed on August 31, 2024
ISBN 979-11-5898-964-4
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: +82-44-865-8115

Copyright © 2024 by Korea Research Institute for Human Settlements

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

Tel: +82-44-960-0114 Fax: +82-44-211-4772

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)
2024-02 Regional Development for Balanced National Development

Author	Kyunghyun Park Managing Director Korea Research Institute for Human Settlements
Editorial Team	Global Development Partnership Center (GDPC) KRIHS •Youn Hee Jeong Director (Editor) Research Fellow •Jiyeon Lee Researcher •Seong-Wook Lee Researcher •Jeong Yun Hwang Senior Clerk
Published by	Korea Research Institute for Human Settlements (KRIHS) – Global Development Partnership Center (GDPC)

CONTENTS

목차

PART I . Overview	2
1. Challenges of regional development	3
2. Purpose and details of the study	7
PART II . Spatial Problems and Periodic Policy Responses	10
1. Economic development policy and national land policy in the 1960s	11
2. The First Comprehensive National Territorial Plan (1972–1981)	23
3. The Second Comprehensive National Territorial Plan (1982–1991)	33
4. The Third Comprehensive National Territorial Plan (1991–2001)	45
5. The Fourth Comprehensive National Territorial Plan (2000–2020)	57
6. The Fifth Comprehensive National Territorial Plan (2020–2040)	85
PART III . New Challenges for Balanced Development	92
1. Construction of Sejong City (Multi-functional Administrative City)	93
2. Construction of Innovative Cities	107
3. A Comprehensive plan for the local era	119
PART IV . Implications for International Development Cooperation	138
1. Success factors, limitations, and implications	139
2. Expected key issues	147
3. Possible cooperation in the future	151
Bibliography	157

LIST OF TABLES

Table 1. Overview of the First and Second five-year economic development plans of the 1960s	13
Table 2. Status of designation of specific regions since the 1960s	17
Table 3. Key development directions by mega area	49
Table 4. Overview of the five new cities in the Seoul metropolitan area	53
Table 5. Prearranged development areas for Multifunctional Administrative City and jurisdiction of Sejong City	97
Table 6. Changes in major indicators since the inauguration of Sejong City	103
Table 7. Vision and development strategy for Innovative Cities	109

LIST OF FIGURES

Figure 1. Division by regions and central city of the First Comprehensive National Territorial Plan	25
Figure 2. Division of the local living environment of the Second Comprehensive National Territorial Plan	37
Figure 3. Open integrated national land axis plan of the Fourth Comprehensive National Territorial Plan	59
Figure 4. An integrated structure of the First Revised Plan for the Fourth Comprehensive National Territory	63
Figure 5. Basic framework of the formation of national land in the Second Revised Plan for the Fourth Comprehensive National Territory	69

제1장 개요	2
1. 지역발전의 도전 과제	4
2. 연구목적 및 주요 내용	8
제2장 공간문제에 대한 시대적 정책 대응	10
1. 1960년대의 경제발전정책과 국토정책	12
2. 제1차 국토종합개발계획(1972~1981년)	24
3. 제2차 국토종합개발계획(1982~1991년)	34
4. 제3차 국토종합개발계획(1991~2001년)	46
5. 제4차 국토종합계획(2000~2020년)	58
6. 제5차 국토종합계획(2020~2040년)	86
제3장 균형발전을 위한 새로운 도전	92
1. 세종특별자치시(행정중심복합도시) 건설	94
2. 혁신도시 건설	108
3. 지방시대 종합계획	120
제4장 국제개발협력의 시사점	138
1. 성공 요인과 한계 및 시사점	140
2. 예상되는 주요 이슈	148
3. 향후 협력 가능성	152
참고문헌	158

표 차례

표 1. 1960년대의 제1, 2차 경제개발 5개년계획 개요	14
표 2. 1960년대 이후 특정지역 지정 현황	18
표 3. 광역권별 주요 발전방향	50
표 4. 수도권 5개 신도시 개요	54
표 5. 행정중심복합도시 예정지역 및 세종특별자치시 관할구역	98
표 6. 세종특별자치시 출범 후 주요 지표 변화	104
표 7. 혁신도시 비전과 발전전략	110

그림 차례

그림 1. 제1차 국토종합개발계획의 권역별 구분과 중심도시	26
그림 2. 제2차 국토종합개발계획의 지역생활권 구분	38
그림 3. 제4차 국토종합계획의 개방형 통합국토축 구상	60
그림 4. 제4차 국토종합계획 1차 수정계획의 약동하는 통합국토의 구도	64
그림 5. 제4차 국토종합계획 2차 수정계획의 국토형성 기본 골격	70

LIST OF FIGURES

Figure 6. Open mega regional development axis of the Second Revised Plan for the Fourth Comprehensive National Territory	81
Figure 7. Vision and objectives of the Fifth Comprehensive National Territorial Plan	87
Figure 8. Location of Sejong City	95
Figure 9. A general plan for the urban spatial structure of Sejong City	105
Figure 10. Relocation functions and regional development goals by city and province	115
Figure 11. Vision and key tasks by city and province	129
Figure 12. 4+3 Mega regional development plan	135

그림 차례

그림 6. 제4차 국토종합계획 2차 수정계획의 개방형 초광역개발축	82
그림 7. 제5차 국토종합계획의 비전과 목표	88
그림 8. 세종특별자치시의 위치	96
그림 9. 세종시 도시공간구조 기본구상	106
그림 10. 시·도별 이전 기능 및 지역발전 희망	116
그림 11. 시·도별 비전 및 중점과제	130
그림 12. 4+3 초광역권 발전계획	136



PART I
OVERVIEW
개요

1. Challenges of regional development

In the 1960s, before industrialization in Korea commenced, more than 60% of the population lived in rural areas. At that time, the regional distribution of population and economic activity was relatively even. However, with the gradual increase in the proportion of the urban population, the imbalance in the population distribution intensified. In particular, as the population concentration intensified in the metropolitan area centered on Seoul and Gyeonggi and the southeast area around Busan and Gyeongnam, the proportion of the population in other regions decreased. The population concentration in the metropolitan area deepened the population outflow in the local regions and deteriorated the settlement base of those regions.

The local economy is not equipped with an independent economic base because of the following reasons. First, there is an inadequate connection between the location requirements of the manufacturing industry and the local industry because the Korean manufacturing industry relies on the production of export products for overseas markets rather than domestic markets. Second, most manufacturers located in local regions operate in the form of subcontractors and branch factories based in the metropolitan area. Accordingly, the purchase of goods and services, workforce management, information related to production, and capital management function are centered around the metropolitan area. Third, local regions lack autonomy and independence in decision-making in terms of politics, economy, and culture. These areas are essential in regional development because they play a leading role in the allocation and control of resources such as information and funds. However, as these central management functions are concentrated in the metropolitan area, local regions cannot establish a foundation for autonomous growth. The weak central management functions of the regions lead to weak knowledge-based professional service functions, including research and development (R&D), information, communication, finance, and marketing.

1. 지역발전의 도전 과제

한국은 산업화 이전인 1960년대에 전체 인구의 60% 이상이 농촌지역에 거주하였다. 당시 인구 및 경제활동의 지역적 분포는 비교적 균등했다. 그러나 점차 도시인구의 비중이 증가하면서 인구의 불균등 현상이 심화되었다. 특히 서울과 경기 중심의 수도권, 부산과 경남 중심의 동남권으로의 인구집중이 심화되면서 다른 지역은 상대적으로 인구 비중이 감소하였다. 수도권 인구집중은 지방의 인구유출을 지속적으로 심화시켜 지역의 정주기반을 약화시키는 요인이 되었다.

지방 경제가 자립경제기반을 갖추지 못하게 된 원인은 첫째, 한국의 제조업은 내수시장보다는 해외시장을 위한 수출제품 생산에 의존하기 때문에 제조업의 입지와 지역산업 간의 연계가 미흡했다는 점이다. 둘째, 지방에 입지한 제조업체는 대부분 수도권에 본사를 둔 하청업체와 분공장 형태로 운영된다. 이에 따라 생산과 관련된 물품 및 서비스의 구입, 인력, 정보, 자본의 관리기능이 수도권을 중심으로 이루어지고 있다. 셋째, 정치, 경제, 문화 측면에서 의사결정의 자율성과 독자성 결여를 들 수 있다. 이들은 정보, 자금 등 자원 배분과 통제에 있어 주도적인 기능을 하기 때문에 지역발전에 중요한 역할을 한다. 그러나 이러한 중추관리기능이 수도권에 집중되어 있어 지방이 자율적으로 성장할 수 있는 기반을 구축하지 못하고 있다. 지역 내 중추관리기능의 취약은 연구개발, 정보, 통신, 금융, 마케팅 등 지식기반의 전문적인 서비스 기능 취약으로 이어진다.

At the beginning of the 21st century, the urbanization rate exceeded 90%, and the population movement between urban and rural areas stabilized. Virtually, it is difficult to expect a polarization reversal of the settled population of the metropolitan area. Korea has steadily established a spatial strategy for such changes in the national structure and is now evolving a regional development policy for the specialized development of local regions. Korea is a successful example of modernization. One way to predict an uncertain future is to project the present into the future using the reflection mirror of the past. In this respect, the retrospection of the regional development policy conducted in the last development era can be a lesson regardless of its success or failure. Based on these facts, this study presents the background, main details, and implications of establishing a national space planning framework to use and manage land efficiently in Korea.

21세기에 들어서면서 도시화율이 90%를 넘어서고 도농 간 인구이동도 안정되었다. 사실상 정착된 대도시권 인구의 집중반전(polarization reversal)을 기대하기 힘든 상황이다. 한국은 이러한 국토구조 변화에 대한 공간전략을 꾸준히 수립해왔으며, 이제는 지역을 특성화하여 발전시키는 지역발전정책이 진화하고 있다. 한국은 근대화 혁명이 모범적으로 성공한 나라이다. 불확실한 앞날을 전망하는 한 가지 방법은 과거라는 반사거울을 이용하여 현재를 미래에 투영해보는 것이다. 이런 의미에서 지난 개발연대에 수행한 지역발전정책의 회고도 그 성공 여부에 관계없이 교훈을 발휘할 수 있을 것이다. 이러한 배경에서 본고는 한국에서 국토를 효율적으로 이용하고 관리하기 위해 수립한 국가적 차원의 공간계획의 수립 배경, 주요 내용 및 시사점을 제시한다.

2. Purpose and details of the study

After the 1960s, a five-year economic development plan was established for economic reconstruction, which served as an opportunity to confirm the necessity of systematic development and management of the national land. As Korea's industrialization was promoted, land development projects for industrialization and economic development began to be conducted. The systematic development of the national land was necessary to achieve economic and regional growth through resource and key industry development. Since the establishment of the first plan in 1972, the comprehensive national territorial plan has been the top-level concept for the national land, with the fifth plan being established in 2020.

The comprehensive national territorial plan has been revised to reflect environmental changes at home and abroad and is evaluated as providing a spatial basis for Korea's economic growth. The uneven growth strategy centered on large cities was an efficient plan to achieve short-term economic growth. Nevertheless, in the process, it overlooked the task of balanced regional development. Korea is facing new regional development problems, such as the intensification of concentration in the metropolitan area, the widening of the regional gap between large cities and rural regions, and the concentration of the young population in the large cities. The policy agenda of bridging the regional gap is leading to improving organizations and plans for balanced regional development.

This study aims to investigate the main details and implications of the comprehensive national territorial plan and examine it for the local autonomy established in 2023 for balanced regional development. Specifically, this study examines the economic situation since the 1960s and the main details of the comprehensive national territorial plan established for efficient land use. Moreover, it explains major spatial policy cases promoted for balanced national development and presents implications. Finally, it elucidates the details of the comprehensive plan for the local autonomy established after the inauguration of the Yoon administration to cope with the widening regional gap.

2. 연구목적 및 주요 내용

1960년대 이후 경제재건을 위해 경제개발 5개년계획이 수립되었는데, 이 계획은 국토의 체계적 개발과 관리 필요성을 확인시킨 계기가 되었다. 한국의 산업화가 본격적으로 추진됨에 따라, 공업화와 경제발전을 위하여 국토개발사업도 본격적으로 이루어지기 시작하였다. 자원의 개발 및 기간산업 육성을 통한 경제성장과 지역발전을 목표로 국토의 체계적 개발이 요구되었던 것이다. 국토종합계획은 1972년 제1차계획이 수립된 이래 2020년 제5차계획에 이르는 등 현재까지도 국토에 관한 최상위 계획으로 자리매김하고 있다.

국토종합계획은 대내외 환경적 변화를 반영하여 수정되어 왔으며, 한국의 경제성장을 위한 공간적 기반을 제공했다는 평가를 받는다. 하지만 대도시 중심의 불균등 성장전략은 단기간 경제성장을 달성한 효율적 전략이었음에도 그 과정에서 균형적 지역발전이라는 새로운 과제를 남기기도 했다. 한국에서는 수도권으로의 집중 심화, 대도시와 농산어촌 간 지역격차 확대, 청년인구의 대도시의 집중 등 새로운 지역발전 과제에 직면하고 있다. 이러한 지역격차 해소라는 정책적 어젠다는 지역균형발전을 위한 조직 및 계획의 정비로 이어지고 있다.

본고는 국토종합계획의 주요 내용과 시사점을 고찰하고, 지역균형발전을 위해 2023년에 수립된 지방시대 종합계획을 살펴보는 것을 목적으로 한다. 구체적으로는 첫째, 1960년대 이후 경제상황을 살펴보고, 국토의 효율적 이용을 위해 수립되었던 국토종합계획의 주요 내용을 살펴본다. 둘째, 국토균형발전을 위해 추진했던 주요 공간정책사례를 소개하고 시사점을 제시한다. 셋째, 한국사회가 당면한 지역격차 확대에 대응하기 위해 윤석열 정부 출범 후 수립한 지방시대 종합계획의 주요 내용을 소개한다.



PART II

SPATIAL
PROBLEMS AND
PERIODIC POLICY
RESPONSES
공간문제에 대한
시대적 정책 대응

1. Economic development policy and national land policy in the 1960s

1) Economic development policy overview of the 1960s

Korea's industrialization was promoted in the early 1960s along with land development projects that relied on economic development plans and specific regional plans for industrialization and economic development. During this period, the first (1962–1966) and second (1967–1971) five-year economic development plans were implemented to prepare growth conditions, establish an independent economic foundation, and realize quantitative growth and industrial structure modernization.

The first five-year economic development plan focused on securing energy supply, such as electricity and coal, increasing farm income by enhancing agricultural productivity, expanding key industries and meeting social overhead capital, utilizing idle resources, improving the international balance of payments centered on export increase, and promoting technology. This plan was achieved by exceeding the goals in real economic growth, investment rates, and exports, except in 1962. However, import costs sharply rose as exports increased, leaving trade in a severe deficit. Since the first five-year economic development plan, the Korean economy has achieved remarkable development in industrial production and exports and has expanded social overhead capital for long-term growth.

The government established and promoted the second five-year economic development plan to compensate for the lack of investment resources due to the expansion of the economy, resolve the dual structure economy generated in the process of economic development, and promote industrial structure modernization. The second five-year economic development plan focused on food self-sufficiency, reforestation, and marine development, and the government worked hard to form the foundation for industrial advancement and increase industrial production through the construction of chemical, steel, and machinery industries. Consequently, the real economic growth rate of the second five-year economic development plan exceeded the target (7%) at 9.7%, and the investment rate surpassed the goals (19%) at 26.4%. Although exports increased significantly from US\$ 300 million (1967) to US\$ 1.1 billion (1971), imports also increased sharply, resulting in a trade deficit exceeding US\$ 100 million in 1971.

1. 1960년대의 경제발전정책과 국토정책

1) 1960년대의 경제발전정책 개요

1960년대 초반은 한국의 산업화가 본격적으로 추진된 시기로, 공업화와 경제발전을 위하여 경제개발계획과 특정지역계획에 의존하는 국토개발사업도 본격적으로 추진되었다. 이 시기에는 성장 여건 마련과 자립경제기반 구축, 양적 성장과 산업구조 근대화를 목표로 하는 제1차 경제개발 5개년계획(1962~1966년), 제2차 경제개발 5개년계획(1967~1971년)이 실시되었다.

제1차 경제개발 5개년계획은 전력, 석탄 등 에너지공급 확보, 농업 생산력 증대에 의한 농가소득 상승, 기간산업 확충 및 사회간접자본 총족, 유희자원 활용, 수출 증대를 주축으로 한 국제수지 개선, 기술 진흥 등의 시책을 중점적으로 시행하였다. 제1차 경제개발 5개년계획은 실질경제성장률과 투자율, 1962년을 제외한 수출액이 모두 목표를 초과하여 달성하였다. 그러나 수출 증대에 따라 수입액도 급격히 증가하여 무역은 여전히 심한 적자 상태에 있었다. 제1차 경제개발 5개년계획 이후, 한국 경제는 산업 생산과 수출 부문에서 두드러진 발전과 장기적 성장을 위한 사회간접자본의 확대 등을 이루어냈다.

경제 규모 확대에 의한 투자자원 부족을 보완하고, 경제발전 과정에서 발생한 경제의 이중구조 해소 및 산업구조 근대화 추진을 위해 정부는 제2차 경제개발 5개년계획을 수립·추진하였다. 제2차 경제개발 5개년계획에서는 식량 자급과 산림녹화, 수산개발에 주력하였고, 화학, 철강 및 기계공업을 건설하여 공업고도화의 기틀 형성 및 공업 생산 증가에 힘썼다. 그 결과 제2차 경제개발 5개년계획의 실질경제성장률은 9.7%로 목표(7%)를 초과 달성하였고, 투자율도 26.4%로 목표(19%)를 상회하였다. 수출은 3억 달러(1967년)에서 11억 달러(1971년)에 이를 정도로 크게 늘어났으나, 수입액도 급격히 증가하여 1971년 무역적자가 1억 달러를 넘어서기도 하였다.

Compared to the first five-year economic development plan, the second one included more individuals, such as domestic and foreign advisors, planning practitioners, and technicians, to participate in the plan. Based on the basic plan, an annual implementation plan was prepared considering past performance and changes in domestic and foreign conditions, providing suitable guidelines for various plans and budgets. Furthermore, Korea gradually reduced the amount of US aid it had been receiving and stopped receiving aid in 1970.

Table 1. Overview of the First and Second five-year economic development plans of the 1960s

	First (1962–1966)	Second (1967–1971)
Basic Goals	<ul style="list-style-type: none">• Rectify the vicious economic circle• Establish a location basis	<ul style="list-style-type: none">• Modernize industrial structures• Promote a self-sustaining economy
Basic Policies	<ul style="list-style-type: none">• Preparation of industrialization• Establishment of a capitalist system	<ul style="list-style-type: none">• Translation of agriculture and industry• Food self-sufficiency• Industrial advancement
Economic growth rate(%)		
Plan	7.1	7.0
Performance	7.8	9.7
Productivity of the national land (Gross National Product per square kilometer as of 1975)	48.4(1965)	100.0(1971)
Performance and Problems	<ul style="list-style-type: none">• Achieved quantitative growth• Lack of basic industry and investment resources and imbalance in food self-sufficiency and income distribution	<ul style="list-style-type: none">• Used statistical data for measuring; modeling• Reflected domestic and foreign economic conditions and market organizations from various angles• Foreign debt increased due to dependence on foreign growth; international balance of payments deteriorated• Corporates grew weak, and agriculture stagnated; inflation

Source: KRIHS (1982). Evaluation and Analysis of the First Comprehensive National Territorial Plan

제1차 경제개발 5개년계획과 비교하여 제2차 경제개발 5개년계획은 국내외 자문 및 계획실무자, 기술자 등 더 많은 사람을 계획에 참여토록 하였고, 기본계획을 토대로 과거의 실적과 국내외 여건의 변동을 감안하여 연차별 시행계획을 작성함으로써 각종 계획 및 예산에 적합한 지침이 되도록 하였다. 또한, 미국의 원조를 단계적으로 줄여 1970년에는 미국 원조에서 벗어날 수 있었다.

표 1. 1960년대의 제1, 2차 경제개발 5개년계획 개요

	제1차(1962~1966년)	제2차(1967~1971년)
기본목표	<ul style="list-style-type: none">• 경제악순환 시정• 입지기반구축	<ul style="list-style-type: none">• 산업구조의 근대화• 자립경제 촉진
기본정책	<ul style="list-style-type: none">• 공업화 준비• 자본주의체제 확립	<ul style="list-style-type: none">• 농공병진• 식량자급• 공업고도화
경제성장률(%)		
계획	7.1	7.0
실적	7.8	9.7
국토의 생산성 (1975년 기준 km ² 당 국민총생산)	48.4(1965년)	100.0(1971년)
성과 및 문제점	<ul style="list-style-type: none">• 양적인 성장 달성• 기초공업 빈약, 투자자원체제 미비, 식량자급 및 소득분배 불균형	<ul style="list-style-type: none">• 통계자료를 이용하여 계량, 모형화• 국내외 경제 여건과 시장기구 등을 다각적으로 반영• 성장을 해외에 의존하여 외채가 증대, 국제수지 악화• 기업의 부실화 및 농업 정체, 인플레이션 발생

자료: 국토개발연구원. 1982. 제1차 국토종합개발계획의 평가분석

2) National and regional policies of the 1960s

In the 1960s, strategies for national development were established. Korea's industrialization was promoted in the early 1960s along with land development projects that relied on economic development plans and specific regional plans for industrialization and economic development. The national land development plan in the 1960s was integrated into the economic development plan. In the early 1960s, land development was promoted through integration with the economic development plan to overcome economic difficulties such as low growth and high unemployment. Accordingly, during the first and second five-year economic development plans, land development projects were conducted within the investment scale determined in the economic plan.

2) 1960년대의 국토 및 지역정책

1960년대는 국가발전을 위한 전략 수립에 착수하였다. 1960년대 초반, 한국의 산업화가 본격적으로 추진됨에 따라, 공업화와 경제발전을 위하여 경제개발계획과 특정지역계획 중심의 국토개발사업도 본격적으로 추진하기 시작하였다. 1960년대의 국토계획은 경제개발계획에 통합되어 추진되었다는 특징이 있는데, 즉 1960년대 초반 국토개발은 저성장, 고실업 등의 경제적 난국을 타개하기 위해 경제개발계획과 통합하여 추진되었다. 이에 따라 제1, 2차 경제개발 5개년계획 기간 중 국토개발 사업은 경제계획에서 정하여진 투자 규모 범위 내에서 이루어졌다.

Table 2. Status of designation of specific regions since the 1960s

Area	Designated date (Designated period)	Scope of designation (Area)	Remarks
Seoul/Incheon	65.1.11 (30 years)	All around Seoul and some parts of Gyeonggi-do (3,325km ²)	Canceled to reflect the Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan on December 18, 1982
Ulsan	66.7.20 (7 years)	Ulsan City and Ulsan County of Gyeongnam (1,006km ²)	Canceled due to completion on July 20, 1973
Yeongsan River	67.2.1 (30 years)	Parts of Jeonnam (2,322km ²)	Canceled due to reorganization of the area and various changes (Dadohae Special Area) on December 18, 1982
Asan/Seosan	67.2.1 (30 years)	Parts of Gyeonggi and Chungnam (3,914km ²)	Canceled on December 18, 1982
Yeongdong/ East Sea	76.4.16	Parts of Gangwon Province (4,479km ²)	Canceled on December 18, 1982
Jeju Island	82.12.18 (10 years)	All through Jeju (1,825km ²)	Designated on October 26, 1966 / Adjusted on December 18, 1982 / Plan confirmed on December 8, 1985 / Canceled due to completion and implemented the Comprehensive Development Plan for Jeju Island in 1992
Taebaek Mountain	82.12.18 (10 years)	Parts of Gangwon and Chungbuk (2,913km ²)	Designated on February 1, 1967 / Adjusted on April 12, 1976 / Adjusted on December 18, 1982/Plan confirmed on December 8, 1986 / Canceled due to completion in 1992
Dadohae	82.12.18 (10 years)	Jeonnam west and south coasts and islands (2,237km ²)	Plan confirmed on March 7, 1985 / Extended enforcement to 1995
Jideok Mountain	82.12.18 (10 years)	Parts of Jeonbuk, Gyeongbuk, Gyeongnam(2,337km ²)	Canceled due to area readjustment and name changes around 88 Olympic Expressway
Near the 88 Olympic Expressway	85.3.7 (7 years)	Jeonnam, Jeonbuk, Gyeonnam, Gyeongbuk inland areas (4,317km ²)	Plan confirmed on December 8, 1986
Tongildongsan	90.5.10 (Until 2001)	Parts of Paju-gun, Gyeonggi-go (119km ²)	Enforcement of the Designation and Development Act of the Development Promotion District in 1995
Baekje Cultural Area	93.6.11 (Until 2001)	Gongju city, all through Buyeo-gun, Nonsan-gun, parts of Iksan-gun (1,914km ²)	Enforcement of the Designation and Development Act of the Development Promotion District in 1995

Source: KRIHS. National land 50 years (1996). Requoted p.100

표 2. 1960년대 이후 특정지역 지정 현황

특정지역	지정일자 (지정기간)	지정범위(면적)	비고
서울·인천	65.1.11 (30년)	서울시 전역 및 경기도 일부지역 (3,325km ²)	82.12.18 수도권정비계획 반영으로 해제
울산	66.7.20 (7년)	경남 울산시 및 울산군 (1,006km ²)	73.7.20 기간 완료로 해제
영산강	67.2.1 (30년)	전남 일부지역 (2,322km ²)	82.12.18 구역정비 및 각종변경 (다도해특정지역)으로 해제
아산·서산	67.2.1 (30년)	경기 및 충남 일부지역 (3,914km ²)	82.12.18 해제
영동·동해	76.4.16	강원도 일부지역 (4,479km ²)	82.12.18 해제
제주도	82.12.18 (10년)	제주도 전역 (1,825km ²)	66.10.26 지정/ 82.12.18 조정/ 85.12.8 계획 확정/ 92년 기간 만료 해제하고 제주도 종합개발계획 시행
태백산	82.12.18 (10년)	강원 및 충북 일부지역 (2,913km ²)	67.2.1 지정/ 76.4.12 조정/ 82.12.18 조정/ 86.12.8 계획 확정/ 92년 기간 만료 해제
다도해	82.12.18 (10년)	전남 서·남부해안 및 도서지역 (2,237km ²)	85.3.7 계획 확정/ 95년까지 연장 시행
지덕산	82.12.18 (10년)	전북, 경북, 경남 일부지역 (2,337km ²)	85.3.7 구역조정 및 명칭변경 (88고속도로주변)으로 해제
88고속도로 주변	85.3.7 (7년)	전남·북, 경남·북 내륙오지 (4,317km ²)	86.12.8 계획 확정
통일통산	90.5.10 (2001년까지)	경기도 파주군 일부지역 (119km ²)	95년 개발촉진지구의 지정·개발법에 수용 시행
백제문화권	93.6.11 (2001년까지)	공주시, 부여군 전역, 논산군, 익산군 일부 (1,914km ²)	95년 개발촉진지구의 지정·개발법에 수용 시행

자료: 국토개발연구원편 국토50년. 1996, p. 100에서 재인용.

The goal of the national territorial plan in the 1960s was economic and regional growth through resource and key industry development. Korea's national land policy after the 1960s has been a strategy for the formation of an efficient national land spatial structure to support economic development and the dispositioning of economic infrastructure to promote the supply of key infrastructure systematically, including roads, railroads, industrial complexes, and dams. A policy for industrialization focusing on the light industry was promoted, centering on the Gyeongin and southeastern coastal regions, which have excellent spatial geographical conditions and high growth potential. Furthermore, the Gyeongin and Gyeongbu Expressways were built along with the industrial complexes. The Ulsan Industrial Complex, created in the 1960s as part of a full-fledged economic development policy to focus on promoting industry, is the first site formed to build industrial complexes. The complex is considered the core project of the first five-year economic development plan. Additionally, 15 industrial complexes were designated and formed nationwide, including in the Seoul, Gyeonggi, Gyeongnam, and Gyeongbuk regions, accounting for 80% of the total.

3) Implications of national land policy in the 1960s

In the 1960s, the industrial structure changed due to the successful implementation of the economic development plan. Owing to industrialization, the urban population increased rapidly, and the need for large-scale urban development to supply housing land and create new urban areas increased. In 1963, the Act on Comprehensive Plans for Construction in the National Territory, the basis for establishing a comprehensive national territorial plan, was enacted. In accordance with this Act, the system was improved through the formation of a council for the comprehensive national land construction plan.

1960년대에 이루어진 국토개발의 목표는 자원의 개발 및 기간산업 육성을 통한 경제성장과 지역발전이었다. 1960년대 이후 한국의 국토정책은 경제개발을 지원하기 위한 효율적 국토 공간구조의 형성과 도로, 철도, 산업단지, 댐 등 기축 인프라 공급을 체계적으로 추진하기 위한 경제기반 시설 배치 전략이었다. 공간적으로 입지조건이 우수하고 성장잠재력이 큰 경인지역과 동남해안지역을 중심으로 경공업 위주의 공업화 정책이 추진되었고, 공업단지의 조성과 함께 경인고속도로와 경부고속도로가 건설되었다. 1960년대 본격적인 경제개발정책의 일환이자 공업을 중점적으로 육성하기 위해 조성된 울산공업단지는 자력으로 산업단지육성을 위한 최초의 용지 조성이다. 제1차 경제개발 5개년계획의 핵심사업이라고도 할 수 있다. 이 외에도 전국 15개 산업단지를 지정·조성하였는데, 서울, 경기, 경남, 경북이 전체의 80% 차지하였다.

3) 1960년대 국토정책의 시사점

1960년대는 경제개발계획의 성공적인 추진으로 산업구조가 변화하였다. 공업화로 인해 도시인구가 급증하였으며, 주택용지의 공급 및 신시가지 조성을 위한 대규모 도시개발의 필요성이 증대되었다. 1963년에는 국토종합개발계획 수립의 근거법인 「국토건설종합계획법」이 제정되었다. 이 법에 따라 국토건설종합계획 심의회의가 조직되는 등 제도의 정비도 함께 이루어졌다.

Under the logic of top-down development and imbalanced growth, the paradigm of Korea's national land policy in the 1960s was the active promotion of urban development projects that turned rural areas into cities and existing cities into metropolitan areas. With rapid urbanization since the 1960s, the need for special control of Seoul and the metropolitan area has increased. Such a need has led to policies to curb population concentration in Seoul and the metropolitan area. The following were adopted: measures to prevent population concentration in large cities (1964); designation of specific areas of Seoul-Incheon and the planning of satellite cities (1965); basic national planning and defense-oriented policies for large cities (1968); adjustment measures for the population of large cities and policies (1969); basic guidelines on curbing population concentration in the metropolitan area (1970); development of the Seongnam complex; development of the Yeongdong Jamsil district; urban construction of Daedeok Research Institute. Nevertheless, during this period, regional control policies were ineffective due to the increase of new job opportunities in urban areas as a result of economic development and the accelerated movement of the population to large cities.

In the 1960s, various efforts were made to raise the status of national and regional policies in promoting economic growth. These movements and efforts became the foundation for more comprehensive and systematic national plans in the 1970s.

1960년대 한국 국토정책 패러다임의 특징은 하향식 개발과 불균형 성장의 논리 아래 농여촌을 도시로 만들고 기존의 도시를 거대화하여 대도시권으로 전환시키는 도시개발사업의 적극적 추진이었다. 1960년대 이후 도시화가 급속히 진행되면서 서울시, 수도권에 대한 특별 관리의 필요성이 커졌다. 이러한 필요성은 서울과 수도권으로의 인구집중 억제정책으로 연결되었으며, 대도시 인구집중방지책(1964년), 서울-인천 특정지역 지정과 위성도시 구상(1965년), 국토계획 기본구상과 대도시 방위지향정책(1968년), 대도시인구 및 시책의 조정대책(1969년), 수도권 인구 과밀집중 억제에 관한 기본지침(1970년), 성남단지개발, 영동잠실지구개발, 대덕연구학원도시건설 등의 개발이 진행되었다. 그러나 이 기간 중 경제개발에 의해 도시지역에 새로운 취업기회가 크게 조성되어 대도시로의 인구이동이 가속화됨으로써 국지적인 억제정책은 실효를 거두지 못하였다.

1960년대 경제성장 추진 과정에서 다양한 방법으로 국토 및 지역정책의 위상을 높이기 위한 노력이 있었고, 이와 같은 움직임과 노력이 1970년대에 들어 보다 종합적, 체계적인 국토종합계획으로 구현되는 밑거름이 되었다.

2. The First Comprehensive National Territorial Plan (1972–1981)

1) Purpose and details of the study

As economic development progressed since the 1960s, the shortage of major social overhead capital, such as transportation, electricity, and communication, and the demand for facility expansion increased. Moreover, with urban industrialization, the population of large cities increased rapidly, aggravating population concentration in Seoul and the need for countermeasures. At that time, the urbanization rate exceeded 50%; economically, national income increased to US\$ 437 in 1970, and exports expanded to US\$ 1,133 million. Consequently, the need for a new plan was raised considering changes in socioeconomic conditions, and the first comprehensive national territorial plan (1972–1981) was established.

The main goal of the first comprehensive national territorial plan was to expand social overhead capital. The basic goals of the plan were as follows: utilize the national land efficiently for efficient economic growth; establish a foundation for national land development to support economic growth; solve environmental problems arising from the development of resources owned by the national land and that of large-scale industrial complexes; improve the urban conditions for a better living environment and cultural life. Accordingly, the first comprehensive national territorial plan adopted a regional development method that divided the country into four major river basin areas, eight middle regions, and 17 small regions. It also adopted a growth center development method that designated large cities, such as Seoul, Incheon, Busan, and Ulsan, as growth poles. Intensive development was undertaken in these areas through these methods.

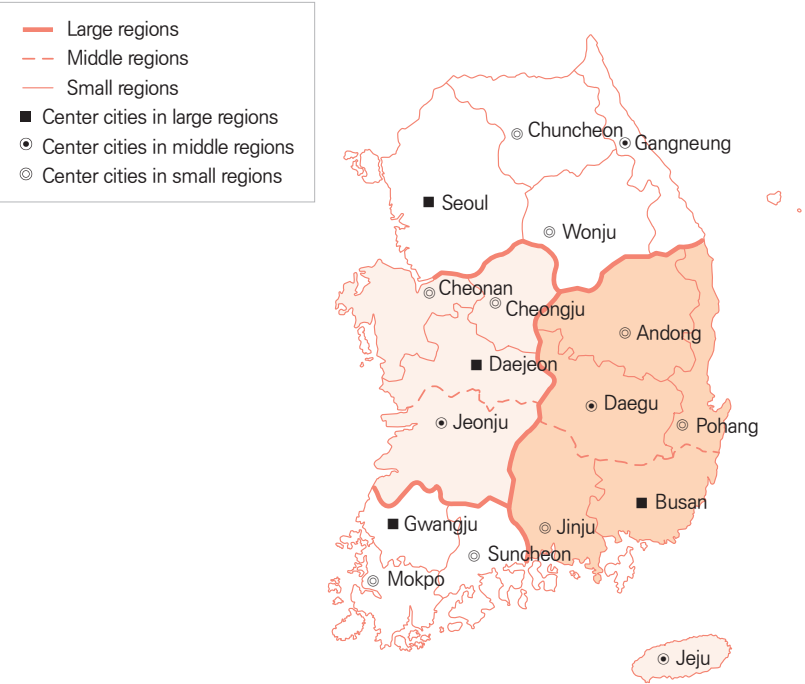
2. 제1차 국토종합개발계획(1972~1981년)

1) 계획의 목적 및 주요 내용

1960년대에 이후 경제개발이 진행됨에 따라, 수송, 전력, 통신 등 주요 사회간접자본의 부족문제 및 시설 확대에 대한 요구가 증대되었다. 도시가 공업화됨에 따라 대도시 인구가 급격하게 증가하였으며, 특히 서울에 인구가 집중하여 이에 대한 대책 마련이 시급해졌다. 이 당시 도시화율은 50%를 넘어섰으며, 경제적으로는 1970년도에 국민소득이 437달러로 증대되었고 수출이 1,133백만 달러로 확대되었다. 따라서 사회·경제적 여건 변화를 고려하여 새로운 계획의 필요성이 제기되었으며, 제1차 국토종합개발계획(1972~1981년)이 수립되기에 이른다.

제1차 국토종합개발계획의 주목표는 사회간접자본을 확충하는 것이다. 기본 목표는 경제의 능률적인 성장을 위하여 국토를 효율적으로 활용하고, 경제성장을 뒷받침하기 위하여 국토개발의 기반을 확립하며, 국토가 보유한 자원의 개발과 대규모 공업단지개발에 따라 발생하는 환경문제를 해결하고, 도시문제와 문화적인 생활을 위한 생활환경을 개선하는 것이었다. 이를 위하여 제1차 국토종합개발계획에서는 전국을 4대강 유역권, 8중권, 17소권으로 구분하는 권역개발과 서울, 인천, 부산, 울산 등의 대도시를 성장거점으로 지정하고 집중적으로 개발하는 성장거점 개발방식을 채택하였다.

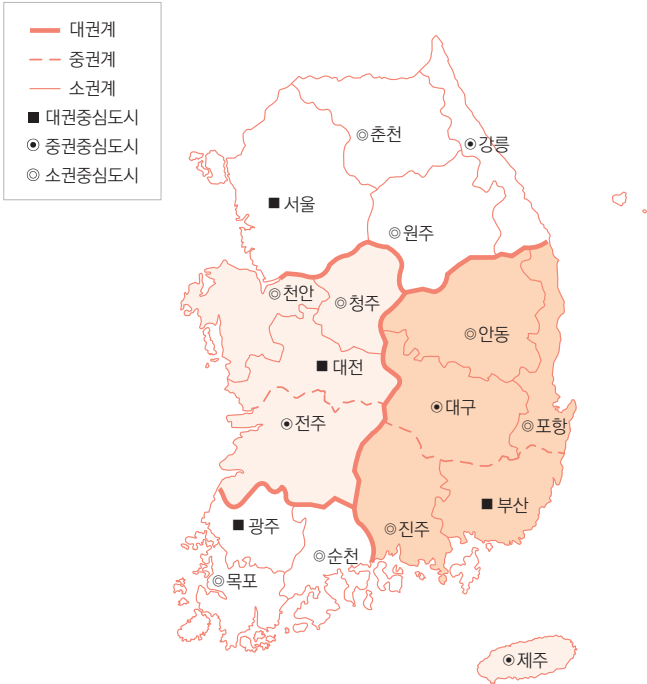
Figure 1. Division by regions and central city of the First Comprehensive National Territorial Plan



Source: Korean Government (1971). The First Comprehensive National Territorial Plan

The first comprehensive national territorial plan pursued concentrated profits through regional development and adopted a growth center development method led by the state. Industries were appropriately arranged according to regional characteristics to expand the industrial base. Further, the systematization of industries centered on the key industries was promoted. The heavy and chemical industrial zone was built in the southeastern coastal area, and investment was concentrated in the coastal industrial zone of Gyeonggi Bay. Moreover, the foundation for agricultural production was modernized and advanced to achieve food self-sufficiency and alleviate the income gap between cities and rural areas. Transportation and communication networks were expanded to connect cities and industrial complexes, and communication networks were reorganized to bridge the information gap between cities and rural areas.

그림 1. 제1차 국토종합개발계획의 권역별 구분과 중심도시



자료: 대한민국정부. 1971. 제1차 국토종합개발계획

제1차 국토종합개발계획은 권역개발을 통한 집적이익을 추구하였고, 국가 주도로 성장거점 개발방식을 채택하였다. 공업기반 확충을 위해 지역 특성에 맞는 공업을 적정 배치하고 기간산업을 중심으로 한 공업의 계열화를 추진하였다. 동남해안지역에 중화학 공업벨트를 조성하고 경기만 임해공업지대에 집중적으로 투자하였다. 또한, 식량의 자급자족을 달성하고 도시와 농촌 간의 소득 격차를 완화하기 위하여 농업 생산의 기반을 근대화·고도화하였다. 도시와 공업단지의 연결을 위하여 교통과 통신망을 확충하였고, 도시와 농촌 간의 정보격차를 해소하기 위하여 통신망을 정비하였다.

For urban development, the cities were systematically arranged, urban functions were specialized, and the green belt was designated to disperse the population of large cities and prevent the disorderly expansion of urban areas. Emphasis was placed on the following: improving the living environment of the city through the supply of housing, maintenance of poor residential areas, expansion of public transportation facilities, and improving the living environment of rural areas. Water resource development was promoted for a stable water supply; national land was preserved through afforestation, erosion control, and flood disaster prevention projects. Additionally, the protection of nature and cultural properties was emphasized.

2) Implementation of major policies

The first comprehensive national territorial plan was aimed at the following: developing large-scale industrial complexes; maximizing gross national product; expanding transportation, communication, and energy supply networks connecting large cities and regions with industrial centers; strengthening the functions of underdeveloped areas affected by imbalanced development. Therefore, as the basis for the comprehensive use and development of national land resources and regional plans at various levels, growth pole development was promoted around the Gyeongbu regions to increase investment efficiency, induce private capital investment activities, and establish a production base to support high-level economic growth. Furthermore, the focus was on promoting concentrated profits and maximizing investment efficiency through the expansion of social overhead capital facilities. The first comprehensive national territorial plan emphasized the balanced development of industrial locations by appropriately dispositioning industries considering regional characteristics, promoting industrial distribution in large cities, and developing small and medium-sized urban industries. In the first and second half of the 1970s, 13 and 27 small and medium-sized industrial complexes were built, respectively, all of which were concentrated in the southeastern region, such as Ulsan and Pohang, where large-scale industrial complexes were concentrated.

도시의 개발을 위하여 도시를 체계적으로 배치하고 도시기능의 특성화를 추진하였으며, 대도시의 인구를 분산하고 시가지의 무질서한 팽창을 막기 위하여 그린벨트를 지정하였다. 주택의 공급, 불량주거지의 정비, 대중교통시설의 확충을 통하여 도시의 생활환경을 향상시키고, 농업 생산구조와 농어촌 생활환경 개선에 역점을 두었다. 용수의 안정적인 공급을 위하여 수자원개발을 촉진하였고, 조림 및 사방, 치수방재사업을 통하여 국토를 보전하며, 자연과 문화재의 보호를 강조하였다.

2) 주요 정책의 추진 사례

제1차 국토종합개발계획은 대규모 공업단지의 개발 및 국민총생산의 극대화, 대도시와 각 지역 및 산업 중심지를 연결하는 교통·통신, 에너지공급망의 확충, 편중된 개발로 발생하는 부진지역의 기능을 강화하는 것이었다. 따라서 국토자원의 종합적 이용·개발 및 각급 지역계획의 기본으로서 투자의 효율성을 높이고 민간자본의 투자 활동을 유도하며, 고도의 경제성장 뒷받침을 위한 생산기반의 구축을 위하여 경부축을 중심으로 한 거점개발전략을 추진하였다. 또한, 사회간접자본시설의 확충을 통한 집적이익의 도모와 투자효율의 극대화에 치중하였다. 제1차 국토종합개발계획에서는 지역의 특성을 고려하여 공업을 적정 배치하고, 대도시의 공업 분산 촉진 및 중소도시 공업을 개발하여 산업입지의 균형개발을 강조하였다. 1970년대 전반 13개 공업단지, 후반 27개 중소 산업단지가 조성되었는데, 울산, 포항 등 대규모 산업단지가 집중적으로 건설된 동남권지역에 편중되었다.

The core of Korea's economic growth strategy in the 1970s was the building of the heavy and chemical industry. The first comprehensive national territorial plan was established around a strategy to establish an export-led industrialization foundation and expand production support infrastructure. At this time, the spatial structure of the country was in the form of a growth pole development centered on the Gyeongbu regions significantly affected by the construction of the Gyeongbu Expressway in the late 1960s. The Gyeongbu Expressway, the construction of which began in February 1968 and was completed on July 7, 1970, was a critical national project, accounting for 23.6% of the national budget in 1967. It connects Seoul, the capital of Korea, and Busan, the largest port in Korea, and passes through Seoul, Suwon, Cheonan, Daejeon, Yeongdong, Hwanggan, Gimcheon, Daegu, Gyeongju, Eonyang, and Busan. Although, at the time of its construction, many expressed opposition and concern, with the opening of the Expressway, any place in the country was reachable in a day's trip, and the era of automobiles began. The construction of various industrial complexes around the Gyeongbu regions formed along the Gyeongbu Expressway laid the foundation for high-speed economic growth. The Gyeongbu Expressway was a factor that supported economic growth while deepening the gap between areas around the Gyeongbu regions. In the 1970s, the total length of the highway was 457.5 km, and 9,000 vehicles used the highway per day. In 2008, the total length of the highway was 3,123 km, and an average of 3.57 million cars per day used the highway. Since the Gyeongbu Expressway, more highway transportation networks have been formed.

3) Implications

The implementation of the first comprehensive national territorial plan laid the foundation for industrial development, centering on the metropolitan area and the Southeastern Maritime Industrial Region. Multipurpose dams were built on the Soyang River, Andong, and Daecheong to secure and develop stable water resources, while highway networks such as Honam, Namhae, Yeongdong Line, and 88 Olympic Expressway, as well as subway networks in the metropolitan area centered on Seoul, were built, and east coast and central inland highways, in addition to major motorways, were formed. Through the establishment of various systems and policies supporting national land planning during the period of the first comprehensive national territorial plan, a basic system and framework for national land planning was prepared. In the 1970s, domestic, international, political, and economic conditions changed dramatically due to the outbreak of the oil shock, the Middle East War, and the end of the Vietnam War. Nonetheless, the government-led industrial complex development project was strongly promoted and became the driving force to achieve US\$ 10 billion in exports in 1977.

1970년대의 한국 경제성장전략의 핵심은 중화학공업의 육성이었다. 제1차 국토종합개발계획은 수출 주도형 공업화 기반을 구축하고 생산지원기반시설을 확충하는 전략을 중심으로 수립되었다. 이때 국토의 공간구조는 경부축 중심의 거점개발 형태로 이루어졌는데, 여기에는 1960년대 말 경부고속도로의 건설이 큰 영향을 끼쳤다. 1968년 2월 착공하여 1970년 7월 7일 준공된 경부고속도로는 총연장 428km(현재 413km), 너비 22.4m, 총예산 429억 원으로, 1967년 국가예산 규모의 23.6%를 차지하는 국가적으로 매우 중요한 사업이었다. 한국의 수도인 서울과 제1의 항구도시 부산을 잇는 경부고속도로는 서울과 수원, 천안, 대전, 영동, 황간, 김천, 대구, 경주, 연양, 부산을 경유한다. 경부고속도로를 건설할 당시 많은 반대와 우려의 목소리가 있었으나, 개통 이후 전국이 일일 생활권으로 변화되었고 본격적인 자동차 시대가 개막되었다. 경부고속도로를 따라 형성된 경부축을 중심으로 각종 산업단지가 들어서면서 고속 경제성장의 기틀을 마련할 수 있었다. 경부고속도로는 경제성장을 지원함과 동시에 경부축을 중심으로 지역 간 격차를 심화하는 요인이기도 했다. 1970년대 고속도로 총연장이 457.5km, 하루 이용 차량이 9,000여 대였는데 반해, 2008년 총연장 3,123km, 하루 평균 357만 대 자동차가 고속도로를 이용하고, 현재 경부고속도로 이후 더 많은 고속도로 교통망이 형성되었다.

3) 시사점

제1차 국토종합개발계획의 시행으로 수도권과 남동 임해 공업지역을 중심으로 산업발전의 기반이 조성되었다. 소양강과 안동, 대청 등에 다목적 댐을 건설하여 수자원을 안정적으로 확보하여 개발하게 되었고, 호남, 남해, 영동선, 88올림픽 고속도로 등의 고속도로망과 서울을 중심으로 한 수도권 지역의 전철망, 동해안, 중부내륙 종단 고속화 도로 및 주요 간선국도의 포장으로 간선교통망이 형성되었다. 또한 제1차 국토종합개발계획 기간에 국토계획을 뒷받침하는 각종 제도와 정책이 수립되어 국토계획의 기초적인 제도를 마련하고 국토계획으로서의 틀을 갖추게 되었다. 1970년대는 국내 여건뿐 아니라, 오일쇼크와 중동전쟁의 발발, 베트남전 종식 등 국제적인 정치·경제 상황도 격변하였으나 정부 주도의 산업단지 조성사업을 강력히 추진하여 1977년에 수출 100억 달러 달성의 원동력이 되기도 하였다.

Nevertheless, with the implementation of the growth pole development in the 1970s, development was concentrated in the metropolitan area and the southeast regions, forming structural imbalances in the land and a deep gap between regions. Although the industrial location policy prevented the concentration of industries in large cities caused by foot-loose industries in the 1960s, industrial locations in the metropolitan area expanded from Seoul to Gyeonggi. Moreover, the imbalanced development of industries intensified as large-scale industrial complexes were intensively built in the southeast regions such as Ulsan and Pohang. Growth pole development caused the spatial concentration of the industry and accumulation of other functions, including population, resulting in further deepening of the regional gap. Population distribution policies were implemented to suppress urban agglomeration in large cities such as Seoul and Busan. This eased the population growth of large cities, but the population in the surrounding areas increased rapidly, causing an increase in land prices and real estate speculation. Furthermore, problems such as inconvenience to residents living in the development-restricted zone, property rights infringement, and environmental damage caused by development arose.

그러나 1970년대 거점개발방식의 시행으로 수도권과 동남권에 개발이 편중되어 국토의 불균형 구조가 형성되었고, 지역 간 격차가 심화되었다. 산업입지 정책에서 1960년대 자유입지에 의한 대도시 집중은 탈피하였으나, 수도권에서는 서울에서 경기도 지역으로 공업입지 광역화, 지방에서는 울산, 포항 등 대규모 산업단지가 집중적으로 건설된 동남권으로의 편중 현상이 심화되었다. 거점개발방식은 산업의 공간적 집중 및 인구와 다른 기능의 집중도 유발하여 지역격차가 더욱 심화되는 결과를 초래하였다. 서울과 부산 등 대도시의 인구집중을 억제하기 위하여 인구분산정책이 시행되어 대도시 자체의 인구증가는 완화되었으나, 주변지역의 인구가 급속히 증가하여 지가가 상승하고 부동산 투기 현상이 발생하였다. 또한 개발제한구역 내 주민생활의 불편함과 재산권 침해문제, 그리고 개발로 인한 환경훼손의 문제 등이 발생하기도 하였다.

3. The Second Comprehensive National Territorial Plan (1982–1991)

1) The Second Comprehensive National Territorial Plan (1982–1991)

(1) Purpose and details of the study

In 1985, Korea's population was 44.067 million. The population growth rate decreased from 2.9% in the 1950s to 1.5% in the 1980s due to the improvement of income levels and the promotion of family planning. However, in 1985, the population density of South Korea was high at 408 people/km², and the urbanization rate exceeded 70% due to rapid economic growth and industrialization.

Based on the balanced development of national land and improvement of national welfare, the second comprehensive national territorial plan aimed to induce settlement in local regions, expand the possibility of development nationwide, improve the level of national welfare, and preserve the country's natural environment. Accordingly, the population concentration of Seoul was suppressed, local employment opportunities and urban services were expanded, industries of optimum sizes were distributed in local cities, and the living environment, including housing, water supply, and sewage, was improved. Further, national land resources were conserved, and pollution and destruction of the natural environment were minimized.

3. 제2차 국토종합개발계획(1982~1991년)

1) 제2차 국토종합개발계획(1982~1991년)

(1) 계획의 목적 및 주요 내용

1985년 한국의 인구는 4,406만 7,000명이었다. 소득 수준의 향상과 가족계획 추진 등으로 인구 증가율은 1950년대 2.9%에서 1980년대 1.5%로 감소하였으나 1985년 남한의 인구밀도는 408 인/km²로 고밀도였고, 급속한 경제성장과 공업화의 영향으로 도시화율이 70%를 넘어섰다.

제2차 국토종합개발계획은 국토의 균형발전과 국민복지의 향상을 기조로 인구의 지방정착 유도, 개발 가능성의 전국적 확대, 국민 복지 수준의 제고, 국토자연환경의 보전을 목표로 하였다. 이를 위하여 서울의 인구집중 억제, 지방의 고용기회 및 도시서비스 확대와 적정 규모의 공업을 지방 도시에 분산 배치하도록 하였으며, 주택과 상하수도 등 생활환경 정비 및 국토자원의 절약과 자연환경의 오염과 파괴를 최소화하도록 하였다.

The second comprehensive national territorial plan introduced a mega area development method that compromised growth pole development and balanced development to spread the concentrated profits of growth poles. It attempted to induce the decentralization and settlement of the population in local regions by suppressing the concentration of the metropolitan area, promoting growth pole cities, and creating small and medium-sized industrial complexes. Specific areas such as the metropolitan area, Taebaeksan Mountain, Dadohae Island, and domains near the 88 Olympic Expressway were designated, and implementation plans to support these goals were developed. In response to increasing food demand, the production base of agriculture was expanded, environmental pollution caused by urbanization and industrialization was managed, and the living environment was improved by supplying houses in large quantities, stabilizing housing prices, enhancing housing quality, and expanding water and sewage facilities nationwide. The basis for national land development was expanded through the development of optimum-size industrial complexes suitable for transportation and communication facilities and regional characteristics. Efforts were made to use and manage the national land through the designation of national parks and conservation areas, as well as the construction of multipurpose dams.

(2) Implementation of major policies

The strategy of the second comprehensive national territorial plan was to form a regional settlement zone by combining local large cities with high growth potential and rural areas and broaden the zone through comprehensive development. Areas with development potential were designated while suppressing and managing the growth of the two major cities of Seoul and Busan and expanding social overhead capital to strengthen regional functions. Accordingly, small and medium-sized industrial complexes of optimum sizes based on regional growth potential were distributed and dispositioned in local regions to promote balanced national development and population settlement. Moreover, industrial zones were formed based on locational characteristics such as waste resources by region.

제2차 국토종합개발계획은 성장거점의 집적이익을 확산하기 위하여, 거점개발과 균형개발을 절충한 광역개발방식을 도입하였다. 수도권 집종을 억제하고 성장거점도시의 육성 및 중소공업단지 조성 등을 통하여 인구의 지방 분산과 정착을 유도하고자 하였다. 수도권과 태백산, 다도해, 88올림픽고속도로 주변 등의 특정지역을 지정하고 이를 뒷받침하는 시행계획들을 구체화하였다. 증가하는 식량 수요에 대응하여 농업의 생산기반을 확충하고 도시화·산업화로 인한 환경오염을 관리하였으며, 주택을 대량으로 공급하고 주택가격의 안정 및 주택의 질 향상, 전국 상하수도 시설의 확충을 통해 국민의 생활환경을 정비하였다. 교통·통신 시설 및 지역 특성에 맞는 적정 규모의 공업단지개발을 통하여 국토의 개발기반을 확충하였고, 국립공원 및 보전지역 지정, 다목적댐 건설을 통한 국토의 이용·관리에도 힘썼다.

(2) 주요 정책의 추진사례

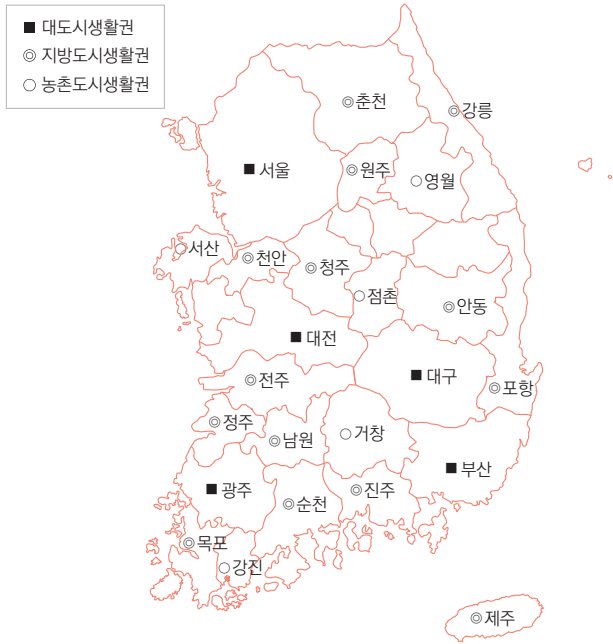
제2차 국토종합개발계획의 전략은 성장잠재력이 큰 지방 대도시와 배후 농촌지역을 묶어서 지역 생활권을 조성하고 광역적으로 종합개발하도록 하는 것이었다. 서울과 부산 양대도시의 성장을 억제·관리하고 지역기능 강화를 위한 사회간접자본을 확충하며, 개발잠재력이 있는 지역을 특정지역으로 지정하여 개발하였다. 이에 따라 국토의 균형개발 및 인구의 지방 정착 촉진을 위하여 지역별 성장잠재력에 입각한 적정 규모의 중소공업단지를 지방에 분산 배치하고, 지역별 부존자원 등 입지적 특성을 바탕으로 공업지대를 형성하였다.

Figure 2. Division of the local living environment of the Second Comprehensive National Territorial Plan



Source: Korean Government (1982). The Second Comprehensive National Territorial Plan

그림 2. 제2차 국토종합개발계획의 지역생활권 구분



자료: 대한민국정부. 1982. 제2차 국토종합개발계획

Meanwhile, the second comprehensive national territorial plan aimed to curb the concentration of population and industrial location in the metropolitan area along with regional development policies for the balanced development of the country. At the end of 1980, the population of the metropolitan area exceeded 35.5% of the nation, and regional gaps and urban problems in Seoul intensified due to the maldistribution of population, economy, education, and culture. Additionally, security issues were raised because large numbers were concentrated in areas not far from the Military Demarcation Line. Accordingly, the government continuously changed its policy goals and specific policy measures in the metropolitan area. In the 1960s, the focus was on solving excessive population concentration and overcrowding problems limited to the capital city, Seoul. From the 1970s, the security and expansion of Seoul were emphasized. In the second comprehensive national territorial plan of the 1980s, the balanced development of the national land emerged as a major issue of the policies for the metropolitan area. In July 1984, the first basic plan for the readjustment of the metropolitan area (1982–1996) was finalized and announced. In the same month, the “Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act” was enacted as the basis for implementing the basic plan for the readjustment of the metropolitan area. In the process of enacting the plan, the scope was expanded to include Seoul Metropolitan City, Incheon Metropolitan City, and the entire Gyeonggi Province.

Five goals were established to induce the balanced development of the national land through the selective distribution of functions and suppression of excessive concentration of the population in the metropolitan area. First, strongly restrict the location of industrial facilities that could lead to population growth in Seoul and maintain only a pivotal role. Second, form a multiple nuclei metropolitan living area by dividing functions between cities in the metropolitan area. Third, establish a wide-area use system by reorganizing infrastructure such as transportation, water, and entertainment. Fourth, prevent environmental pollution of the Han River water system in advance and secure comfortable green spaces. Fifth, respond to vulnerable defense strategies and changes in the concept of national security. To this end, the government designated the metropolitan area into five areas—relocation promotion, restricted readjustment, development inducing, natural conservation, and development preservation areas—and promoted the optimal location and allocation of population and industries through readjustment strategies and wider regulations on land use.

한편 제2차 국토종합개발계획에서는 국토의 균형발전을 위하여 지역개발정책과 함께 수도권 인구 및 산업입지 편중을 억제하고자 하였다. 1980년 말 수도권 인구가 전국의 35.5%를 넘어 인구, 경제, 교육, 문화 등 제기능의 편재로 인한 지역 간 격차 및 서울의 도시문제가 심화되었고, 휴전선에서 멀지 않은 지역에 대규모 인구가 밀집함으로써 안보상의 문제도 제기되었다. 이에 정부는 수도권 정책 목표와 구체적인 정책 수단을 지속적으로 변화하였다. 1960년대에는 수도권 서울에 한정된 과도한 인구집중과 과밀문제 해결에 중점을 두었고, 1970년대부터 안보와 서울의 광역화 문제, 그리고 1980 년대에 상위계획인 제2차 국토종합개발계획에서 국토의 균형발전이 수도권 정책의 주요 이슈로 떠오르게 되었다. 1984년 7월에는 최초의 수도권정비기본계획(1982~1996년)이 확정·발표되었다. 수도권정비기본계획을 시행하기 위한 근거법으로 1984년 7월 「수도권정비계획법」이 제정되었고, 수도권정비계획 제정 과정에서 서울특별시와 인천광역시, 경기도 전역을 포함하는 오늘날의 범위로 확대되었다.

수도권에 대한 인구의 과도한 집중 억제와 기능의 선별적 분산을 통한 국토의 균형개발을 유도하기 위하여 다음의 5가지 목표를 세웠다. 첫째, 서울에 인구증가를 초래할 산업시설 등의 입지를 강력히 제한하고 중추적 역할만 유지, 둘째, 수도권 내 도시 간 기능분담으로 다핵적 광역대도시 생활권을 계획적으로 형성, 셋째, 교통, 용수, 오락 등 기반시설을 정비하여 광역적 이용체계 확정, 넷째, 한강수계의 환경오염을 미연에 방지하고 쾌적한 녹지공간을 적극 확보, 마지막으로 방위전략상 취약성 및 국가안전보장의 개념 변화에 대응 등이다. 이를 위해 정부는 수도권 전역을 이전촉진권역, 제한정비권역, 개발유도권역, 자연보전권역, 개발유보권역의 5대 권역으로 구분지정하고, 권역별로 정비전략과 광역적 토지이용규제를 통한 인구와 산업의 적정배치를 도모하였다.

(3) Implications

Recognizing the harmful effects of environmental pollution caused by industrialization, the second comprehensive national territorial plan had industries conduct an environmental impact assessment when selecting a location and provided an opportunity to prevent excessive natural destruction and strengthen antipollution measures. The construction of raw material storage bases was promoted to induce the relocation of unfair factories in large cities to the suburbs and supply raw materials. To promote the rural industry, industries using raw materials and resources in rural areas and Saemaul factories were established in rural hub cities, and industrial complexes were built in the cities and rural areas of local regions to deindustrialize large cities such as Seoul and Busan. However, the concentration in the metropolitan area and southeast regions was not significantly improved; instead, the concentration of the population and industry in the metropolitan area increased.

2) Revised Second Comprehensive National Territorial Plan (1987–1991)

(1) Purpose and details of the study

Although the second comprehensive national territorial plan was established, the imbalance continued due to the concentration of population and industry in the metropolitan area and the stagnation of local small and medium-sized cities and rural areas. In 1987, the revised plan for the second comprehensive national territory was established to alleviate the imbalance and accommodate changes in economic, environmental, and international conditions such as expansion, localization, and autonomy.

The basic goal of the revised plan was the same as that of the second comprehensive national territorial plan. The balanced development strategy that focuses on the regional economic zone was adopted by replacing the regional living zone and the growth pole city strategies. The country was divided into a metropolitan area and three regional development areas as regional economic zones and specific regions: the central, southeast, and southwest areas. In addition to the formation of a multiple nuclei structure for balanced national development and the introduction of a comprehensive mega region development method, public facilities were appropriately built in each region, the development of underdeveloped areas was promoted, and the role of local governments and resident participation was expanded in accordance with the implementation of the local autonomy system.

(3) 시사점

제2차 국토종합개발계획은 산업화로 발생하는 환경오염의 피해를 인지함에 따라, 입지 선정 시 환경영향평가를 실시하도록 하여 과도한 자연훼손을 방지하고 사후 오염방지대책을 강화한 계기가 되었다. 대도시의 부적격 공장의 교외 이전을 유도하고, 원자재의 안정적 공급을 위하여 원자재 비축기지 건설을 추진하였다. 농촌 공업의 육성을 위해 농촌지역 원료와 자원을 활용하는 농촌형 공업과 새마을 공장을 농촌 거점도시에 조성하였고, 지방 각지의 도시와 농촌에 산업단지를 조성하여 서울과 부산 등 대도시 지역에서 탈공업화 현상이 이루어지는 계기를 마련하였다. 그러나 수도권과 동남권에 대한 편중 현상을 크게 개선하지는 못하였고, 특히 수도권은 인구와 산업의 집중으로 더욱 비대해지는 결과를 초래하기도 하였다.

2) 제2차 국토종합개발계획 수정계획(1987~1991년)

(1) 계획의 목적 및 주요 내용

제2차 국토종합개발계획이 수립되었지만 인구와 산업의 수도권 집중 및 지방 중소도시와 농어촌 지역의 침체로 인해 불균형은 지속되었다. 불균형 문제를 완화하고 광역화, 지방화, 자율화 등 경제 및 환경, 국제적 여건 변화를 수용하기 위하여 1987년 제2차 국토종합개발계획 수정계획이 수립되었다.

제2차 국토종합개발계획 수정계획의 기본 목표는 제2차 국토종합개발계획과 동일하다. 다만 지역생활권 및 성장거점도시 전략을 대체하여 지역경제권 단위의 균형개발전략을 채택하고, 수도권과 이에 대응할 광역개발권으로서 중부권, 동남권, 서남권의 4개 지역경제권 및 특정지역으로 권역을 구분하였다. 국토균형개발을 위한 다핵구조 형성 및 광역종합개발방식의 도입 외에도 도농격차 완화 및 지역경제권 지원을 강화하기 위하여 공공시설을 각 지역에 적정 배치하고 후진지역의 개발을 촉진하였으며, 지방자치제 실시에 따라 지방정부의 역할 및 주민참여를 확대하도록 하였다.

(2) Implications

The revised plan for the second comprehensive national territory attempted to distribute and accommodate central functions by forming a regional economic zone responding to the metropolitan area, consequently suppressing the population concentration in the metropolitan area to some extent. Although the gap between the metropolitan area and local regions in fields of job, income, and living environment decreased compared to the 1980s, more opportunities were concentrated in the metropolitan area, and the government continued to prepare proper measures.

The goal of the second comprehensive national territorial plan was to resolve overpopulation in the metropolitan area, developing local areas and improving the quality of life through the multiple nuclei structure centered on local metropolitan cities. Nevertheless, as growth became visible around the metropolitan area and the Gyeongbu regions, the overpopulation control policy produced less-than-expected results.

(2) 시사점

제2차 국토종합개발계획 수정계획은 수도권에 대응하는 지역경제권을 형성하여 중추기능을 분산 수용하고자 하였고, 이는 수도권의 인구집중을 억제하는 데 어느 정도는 기여하였다. 일자리와 소득, 생활환경 대부분의 분야에서 수도권과 지방의 격차가 1980년대에 비하여 감소하였으나, 여전히 수도권에 더 많은 기회가 집중되어 이에 대한 대책 마련은 지속되었다.

제2차 국토종합개발계획은 계획목표를 수도권 과밀해소와 지방 발전 그리고 삶의 질 개선에 두고, 그 전략으로 지방 대도시 중심의 다핵구조를 구축하는 것이었다. 하지만 수도권과 경부축을 중심으로 성장세가 본격적으로 가시화되면서 과밀억제정책은 그 효과가 기대에 못 미치는 결과를 낳았다.

4. The Third Comprehensive National Territorial Plan (1991–2001)

1) Purpose and details of the study

The third comprehensive national territorial plan adopted the multiple nuclei development and regional economic zone development method. Through regional specialization, regional functions were activated, and the voluntary local settlement of population and industry was induced. New industrial zones were created centering on the middle west and southwest regions, and high-tech industrial complexes and research and education complexes were built and connected to strengthen the industry's international competitiveness. In particular, the third comprehensive national territorial plan emphasized the balance between regions in the location of industry to induce voluntary local settlement of population and industry. The concentration ratio of industries in the metropolitan area was reduced, the development of industrial complexes in underdeveloped areas was expanded, and the development of new industrial complexes in the metropolitan area was suppressed. Moreover, the relocation of major companies to local regions was induced, the industrial structure of the southeast coast industrial zone was advanced, the development of small and medium-sized industrial complexes in underdeveloped areas was promoted, and the system for environmental management was reorganized.

By expanding the high-speed transportation network connecting large cities and new industrial zones and establishing a linkage system between facilities, the efficiency of the flow and distribution of domestic and foreign goods was improved. Investment in housing, water supply and sewage, and the environmental sector was expanded to improve the quality of the life of residents, and systems related to the use of the national land and environmental conservation along with management systems were established. Furthermore, in preparation for unification, inter-Korean exchange areas were developed and managed, such as improving the living environment of residents in the civilian access control line area and promoting inter-Korean joint development projects.

4. 제3차 국토종합개발계획(1991~2001년)

1) 계획의 목적 및 주요 내용

제3차 국토종합개발계획은 다핵개발과 지역경제권 개발방식을 채택하였다. 지역의 특성화를 통하여 지역기능을 활성화하고, 인구와 산업의 자발적 지방 정착을 유도하였다. 중서부와 서남부 지역을 중심으로 신산업지대를 조성하고 첨단산업단지 및 연구·교육 단지를 조성·연계하여 산업의 국제경쟁력을 강화하였다. 특히 제3차 국토종합개발계획에서 인구와 산업의 자발적 지방 정착 유도를 위해 산업입지의 지역 간 균형을 더욱 강조하였다. 수도권 지역의 공업집중 비율을 축소하고, 낙후된 지역의 산업단지개발을 확대하였으며, 수도권 신규 산업단지개발을 억제하고, 대기업의 지방이전 유도, 동남해안 공업벨트 산업구조 고도화, 낙후지역 중소공단 개발 추진, 환경관리를 위한 제도 정비에 힘썼다.

대도시와 신산업지대를 연결하는 고속교통망을 확충하고 시설 간 연계체계를 확립하여 국내외 물자의 흐름과 유통의 효율을 제고하였다. 주택과 상하수도, 환경 부문에 대한 투자를 확대하여 국민생활의 질적 향상을 도모하였고, 국토의 이용 및 환경보전 관련 제도와 관리체계를 확립하였다. 또한 통일에 대비하여 민간인 출입통제선 지역 내 주민 생활환경의 개선 및 남북 공동개발사업의 추진 등 남북 교류지역을 개발·관리하도록 하였다.

The core of the third comprehensive national territorial plan is “a spatial plan focused on multiple nuclei development and regional economic zone development.” Multiple nuclei development refers to the spread of the land’s nucleus throughout the country and the inducement of development. Its purpose is to disperse the population and industry and accumulate social, economic, and cultural resources centered on local regions. The regional economic zone introduced for this purpose refers to an economic zone formed around a central city with central functions, such as administration, work, information, and research, and a city with high economic growth potential. Examples include the following: the southeast region (centered on Busan and Daegu, strengthening the functions of international trade and finance, fashion industry, and high-tech); the southwest region (centered on Gwangju, activating the functions of culture and arts and high-tech); the central region (centered on Daejeon, specializing in administrative and research functions); the metropolitan area (centered on Seoul and Incheon, strengthening international functions such as international airports and international exhibition halls).

By applying this regional concept, seven mega areas were designated and developed: Busan Metropolitan Area, Daegu Metropolitan Area, Daejeon Metropolitan Area, Asanman Bay Area, Gunsan-Janghang Metropolitan Area, Gwangju-Mokpo Metropolitan Area, and Gwangyang Bay Metropolitan Area. In 1994, the government enacted the “Act on Balanced Regional Development and Promotion of Local Small and Medium Enterprises” to promote mega area development and designated underdeveloped areas as “development promotion areas.” The spatial scope of the mega areas included the metropolitan city and its surrounding industrial complexes, as well as the hinterlands or areas in which several cities were adjacent to form the same living zone. A total of eight mega areas were designated in the 1990s, including Daejeon and Cheongju areas¹, The total area of these metropolitan areas was 42,786km², accounting for 43% of the total national land, and the population size at the time of designation was 19.77 million people, accounting for 44.3% of the nation’s population.

¹ Additionally, the fourth comprehensive national territorial plan (2000–2020) included 10 mega areas by adding the central inland area (Jecheon, Yeongwol, Chungju, and Yeongju) and the Jeju area (Jeju Free International City).

제3차 국토종합개발계획의 핵심은 ‘공간계획으로서 다핵개발과 지역경제권 개발’이라고 볼 수 있다. 여기서 다핵개발이란 국토의 핵을 전국으로 분산하고, 이를 중심으로 개발을 유도하는 것이다. 인구와 산업을 분산시키고, 사회·경제·문화적 자원의 지방 중심 축적을 목적으로 한다. 이를 위해 도입한 지역경제권은 행정, 업무, 정보, 연구 등의 중추기능을 가진 중심도시와 그 도시를 둘러싼 주변지역으로 공간 단위를 구분하고, 경제적으로 성장잠재력이 큰 도시를 중심으로 형성되는 경제권을 말한다. 예를 들어, 동남권(부산과 대구 중심, 국제무역과 금융, 패션산업, 첨단기술의 기능 강화), 서남권(광주 중심, 문화예술과 첨단과학의 기능 활성화), 중부권(대전 중심, 행정, 연구기능 특화), 수도권(서울과 인천 중심, 국제공항, 국제전시장 등 국제기능 보강) 등이다.

이와 같은 권역 개념을 적용하여 부산광역시권, 대구광역시권, 대전광역시권, 아산만광역시권역, 군산~장항광역시권역, 광주~목포광역시권역, 광양만광역시권역 등 7개 광역권이 지정·개발되도록 계획되었다. 정부는 1994년에 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」을 제정하여 광역권 개발을 추진하고, 낙후지역에 대해서는 ‘개발촉진지구’로 지정하였다. 광역권의 공간적 범위는 광역시와 그 주변지역 산업단지 및 그 배후지역 또는 여러 도시가 인접하여 동일한 생활권을 이루고 있는 지역을 포함하였다. 지난 1990년대에 지정된 광역권은 대도시권형의 대전·청주권, 광주·목포권, 대구·포항권, 부산·경남권, 신산업지대형의 아산만권, 군산·장항권, 광양만·진주권 그리고 연담도시권형의 강원동해안권 등 모두 8개였다.¹ 이들 광역권의 총면적은 42,786km²로 전 국토의 43%, 지정 당시 인구 규모는 1,977만 명으로 전국 인구의 44.3%를 차지하고 있었다.

¹ 이외에 제4차 국토종합계획(2000~2020년)에서 제천, 영월, 충주, 영주 등을 포함한 중부내륙권과 제주 국제자유도시를 포함한 제주권이 추가되어 10개 광역권으로 확대되었다.

Table 3. Key development directions by mega area

Category	Direction of development
Daejeon and Cheongju region	<ul style="list-style-type: none">• Establish the infrastructure of national central administration and work functions• Promote a competitive and self-sufficient economy• Create a pleasant urban environment
Gwangju and Mokpo region	<ul style="list-style-type: none">• Secure an international trade base that targets China’s economic zone• Strengthen the industrial foundation by attracting domestic and foreign enterprises• Expand quality residential space and develop local culture
Daegu and Gyeongbuk region	<ul style="list-style-type: none">• Promote international economic bases in preparation for the East Sea Economic Zone• Strengthen industrial restructuring and central management functions• Promote eco-friendly urban and regional development
Busan and Gyeongnam region	<ul style="list-style-type: none">• Strengthen international functions by expanding international ports and increasing international trade• Advance industrial structure and expand production support functions• Develop environmental-friendly urban areas and regions
Asan Bay region	<ul style="list-style-type: none">• Develop a systematic industrial zone in preparation for the formation of the Yellow Sea Rim economic zone• Form a self-sufficient economic zone and a living zone• Promote the connection of large-scale development projects, such as ports, industrial complexes, and cities
Gunsan and Janghang region	<ul style="list-style-type: none">• Establish an advanced base for trade with China through the new industrial zone and international port• Develop the future logistics foundation for a society of information technology• Connect and develop tourism resources around the Baekje Cultural Area
Gwangyang Bay and Jinju region	<ul style="list-style-type: none">• Promote as an international trading hub• Install the infrastructure for globalization and high speed• Bring harmony and unity to the East and West through economic and social integration
Gangwon and East Coast region	<ul style="list-style-type: none">• Develop a central base for tourism and recreation in Korea and East Asia• Build the foundation for international exchange to form the gateway in the East Sea Rim economic zone• Develop a 21st-century knowledge-based clean industrial zone

Source: Korean Government (1992). The Third Comprehensive National Territorial Plan

표 3. 광역권별 주요 발전방향

구분	발전방향
대전·청주권	<ul style="list-style-type: none">• 국가중추행정 및 업무기능 수용기반 구축• 경쟁력 있는 자족적 경제권 육성• 쾌적한 도시환경 조성
광주·목포권	<ul style="list-style-type: none">• 중화경제권을 겨냥한 국제교역거점 확보• 국내외 기업유치를 통한 산업기반 강화• 양질의 주거공간 확충 및 지역문화의 발전
대구·경북권	<ul style="list-style-type: none">• 환동해경제권에 대비한 국제경제거점 육성• 산업구조개편 및 중추관리기능 강화• 친환경적인 도시 및 지역개발 추진
부산·경남권	<ul style="list-style-type: none">• 국제항 확충 및 국제교역 중대를 통한 국제기능 강화• 산업구조 고도화 및 생산지원기능 확충• 환경친화적 도심 및 지역개발
아산만권	<ul style="list-style-type: none">• 환황해경제권 형성에 대비한 체계적 공업벨트 조성• 자족적 경제권 및 생활권 형성• 항만, 산업단지, 도시 등 대규모 개발사업의 연계추진
군산·장항권	<ul style="list-style-type: none">• 신산업지대와 국제항을 통한 대중국교역 전진기지 구축• 기술정보사회에 대비한 미래형 물류기반의 조성• 백제문화권 등 주변관광자원 연계개발
광양만·진주권	<ul style="list-style-type: none">• 국제적 교역중심지로 육성• 세계화, 고속화에 걸맞은 기반시설의 설치• 경제·사회적 통합으로 동서 화합의 장으로 승화
강원 동해안권	<ul style="list-style-type: none">• 국내 및 동아시아 관광휴양 중심거점육성• 환동해경제권의 관문지대 형성을 위한 국제교류 기반구축• 21세기 지식기반의 청정산업지대 조성

자료: 대한민국정부, 1992. 제3차 국토종합개발계획

2) Implementation of major policies

As real estate speculation intensified due to a lack of housing supply in the late 1980s, the government set a target of building two million houses. Owing to the lack of large-scale land available for development inside large cities, five new cities were planned and built in the surrounding area outside the Limited Development District.

The five new cities in the metropolitan area, which are called the first new towns, were similar in planning content, development period, development entity, and planning period, as well as the target environmental level, various indicators, and urban space composition. For the five new cities in the metropolitan area, the residential land rate was set low, efforts were made to secure public facility land to raise the level of the urban environment, and the commercial and road land rates were set higher than those of existing cities. Excluding some apartment-type factory sites, industrial land use was not planned, showing differences from ordinary cities in land use. These new cities contributed to the stability of low-cost housing through short-term quantitative supply; nonetheless, emphasis on mere supply led to a lack of diversity in urban functions.

2) 주요 정책의 추진사례

1980년대 말 주택공급 부족으로 부동산투기가 심화되자 정부는 주택 200만 호 건설을 목표로 정하였다. 대도시 내부에 개발 가능한 대규모 토지가 부족하여 개발제한구역을 벗어난 주변지역으로 5개 신도시가 계획·건설되었다.

1기 신도시라 할 수 있는 수도권 5개 신도시는 계획 내용과 개발 시기, 개발 주체, 계획 기간이 비슷하였고, 목표로 하는 환경 수준과 각종 지표, 도시공간 구성이 비슷하였다. 수도권 5개 신도시는 주거용지율을 낮게 책정하고, 도시환경 수준 제고를 위한 공공시설용지 확보에 힘썼으며, 상업용지와 도로용지율을 기존 도시에 비해 높게 계획하였다. 또한 일부 아파트형 공장용지를 제외하고 공업용 토지이용은 계획되지 않아 토지이용에 있어 일반 도시와 차이를 보였다. 이러한 신도시들은 단기간의 양적 공급으로 서민 주거안정에 기여하였으나, 주거의 공급 측면만 강조되어 도시기능의 다양성 측면에서는 미진하다는 평가를 받기도 한다.

Table 4. Overview of the five new cities in the Seoul metropolitan area

Category	Bundang	Ilsan	Pyeongchon	Sanbon	Jungdong
Purpose and haracteristics of development	Central commercial business district of the Seoul metropolitan area Self-sufficient city	A rural city fully equipped with art and cultural facilities Central city in the western part of the Seoul metropolitan area Advanced base for unification of North and South Korea	New business district of Anyang City	New central business district of Gunpo City A rural city with beautiful natural environment	New central business district of Bucheon City A suburban residential area in the center of the industrial area between Seoul and Incheon
Location	25 km southeast of Seoul Seongnam City, Gyeonggi-do	20 km northwest of Seoul Goyang City, Gyeonggi-do	20 km south of Seoul Anyang City, Gyeonggi-do	25 km south of Seoul Gunpo City, Gyeonggi-do	20 km west of Seoul Bucheon City, Gyeonggi-do
Area	19.6km ²	15.7km ²	5.1km ²	4.20km ²	5.5km ²
Population (residential households)	393,320 people (97,580 households)	276,000 people (69,000 households)	168,188 people (42,047 households)	165,588 people (41,397 households)	170,000 people (42,500 households)
Project Operator	Korea Land Corporation	Korea Land Corporation	Korea Land Corporation	Korea Housing Corporation	Korea Land Corporation Korea Housing Corporation Bucheon City
Business Period	1989.8~1996.12	1990.3~1995.12	1989.8~1995.12	1989.8~1994.12	1990.2~1994.12

Source: Korea Land Corporation (1997). Bundang New Town Development.

표 4. 수도권 5개 신도시 개요

구분	분당	일산	평촌	산본	중동
개발 목적 및 특성	수도권 중심업무 상업지역 자족도시	예술·문화시설 완비된 전원도시 수도권서부중심 도시 남북통일전진 기지	안양시의 신중심 업무지역	군포시의 신중심 업무지역 수려한 자연환경 가진 전원도시	부천시의 신중심 업무지역 서울~인천간 공 업무지역 중심의 근교주거지
위치	서울 동남쪽 25km 경기도 성남시	서울 북서쪽 20km 경기도 고양시	서울 남쪽 20km 경기도 안양시	서울 남쪽 25km 경기도 군포시	서울 서쪽 20km 경기도 부천시
면적	19.6km ²	15.7km ²	5.1km ²	4.20km ²	5.5km ²
수용인구 (수용세대)	39만 320인 (9만 7,580세대)	27만 6,000인 (6만 9,000세대)	16만 8,188인 (4만 2,047세대)	16만 5,588인 (4만 1,397세대)	17만인 (4만 2,500세대)
사업시행자	한국토지공사	한국토지공사	한국토지공사	대한주택공사	한국토지공사 대한주택공사 부천시
사업기간	1989.8~1996.12	1990.3~1995.12	1989.8~1995.12	1989.8~1994.12	1990.2~1994.12

자료: 한국토지공사. 1997. 분당도시 개발사

3) Implications

The third comprehensive national territorial plan supplemented the problems of the first and second plans to have a national and systematic nature. Efforts were made to lay the foundation for the national land in preparation for the age of unification by including North Korea as a target of the plan and presenting the inter-Korean blueprint for the first time. Moreover, several laws supporting the national land plan were enacted and revised, and the Seohaean Expressway and new industrial zones were created to promote the development of the West Coast. With the launch of the urban-rural integration city, local cities were promoted, and integration of urban and rural regions was pursued.

However, due to development-oriented thinking and neglect of reckless development, the serious imbalance problem of the land remained. With the rapid change in the surrounding conditions compared to the time of planning, presenting a blueprint for land development in the long run or a national strategy to cope actively with unlimited competition with countries worldwide was unsatisfactory.

3) 시사점

제3차 국토종합개발계획은 제1, 2차 국토종합개발계획의 문제점을 보완하여 전국적이고 체계적인 성격을 갖추었고, 처음으로 북한을 계획 대상에 포함하여 남북 청사진을 제시하는 등 통일시대에 대비하는 국토의 기반을 조성하고자 노력하였다. 또한 국토계획을 뒷받침하는 여러 법들이 제정·수정되었고, 서해안 고속국도와 신산업지대가 조성되어 서해안 시대의 개발을 촉진하였다. 도농통합도시 출범으로 지방 도시를 육성하고 도시와 농촌 간의 통합을 추구하였다.

그러나 개발 지향적 사고와 난개발의 방치로 인하여 국토의 불균형 문제가 여전히 심각하였고, 계획 수립 당시보다 주변 여건이 매우 급속히 변화하여 장기적인 측면에서 국토개발의 청사진을 제시하거나 세계 각국과의 무한경쟁에 능동적으로 대처할 수 있는 국토전략을 제시하는 데에는 미흡하였다.

5. The Fourth Comprehensive National Territorial Plan (2000–2020)

1) The Fourth Comprehensive National Territorial Plan (2000–2020)

Korea's annual average population growth rate has decreased since the 1960s, but the urbanization rate has continued to rise, reaching 86% in 1997. In 1995, the economically active population was 31.7 million, accounting for 71% of the nation's population, and the gross domestic product (GDP) as of 1998 reached approximately 450 trillion won (about US\$ 321.3 billion).

This was a period when people's interest in the quality of life and the environment increased due to increased income. Increased emphasis was placed on balance and conservation, including the preservation of the national land and sustainable development rather than the development itself. Therefore, under the slogan "realization of an integrated national land in the 21st century," four goals were set for the fourth comprehensive national land plan: balanced, green, open, and unified lands.

The basic direction of the fourth comprehensive national territorial plan was, first, to establish an open national land development axis centered on the mega regional development zone and promote a focus city zone centered on the mega economic regions. By constructing a mega regional zone around the three coastal areas and the border area with North Korea—internal and external contact points—an open national land axis that interacted with the world was established. Further, an open and ocean-oriented national land structure was formed, and a new inland development axis that connected the mega economic regions and the coastal opening axis with the inland was created. The second direction was the completion of an "open green land" to strengthen exchanges and links between the mega economic regions and advance into major Eurasian-Pacific countries. Thus, the urban area was promoted as an international growth pole for talent and capital. Additionally, the transportation network was reorganized to strengthen links between regional gateways and central cities so that each zone could develop independently and facilitate the growth spread from the central city to other areas in the region.

5. 제4차 국토종합계획(2000~2020년)

1) 제4차 국토종합계획(2000~2020년)

한국의 연평균 인구증가율은 1960년대 이후 감소하였지만, 도시화율은 지속적으로 상승하여 1997년에는 86%에 달하였다. 1995년 경제활동인구는 3,170만 명으로 전국 인구의 71%를 차지하였고, 1998년을 기준으로 한 국내총생산(GDP)은 약 450조 원(약 3,213억 달러)에 이르렀다.

이 시기는 소득 증대로 국민 삶의 질과 환경에 대한 관심이 높아지고, 개발 자체보다는 국토의 보전, 지속가능한 개발 등 균형과 보전을 더욱 강조한 시기였다. 따라서 제4차 국토종합계획은 '21세기 통합국토의 실현'이라는 기조 아래, 균형국토, 녹색국토, 개방국토, 통일국토의 4대 목표를 설정하였다.

제4차 국토종합계획의 기본방향은 첫째, 초광역개발권을 중심으로 한 개방형 국토발전축을 형성하고, 광역경제권을 중심으로 한 거점도시권을 육성하는 것이다. 세계와 교류하는 개방형의 국토축 구축을 위하여 대내외 접점지대인 3개 연안지역과 대북접경지역을 중심으로 초광역벨트를 구축하여 대외개방적이고 해양 지향적인 국토구조를 형성하고, 광역경제권 간, 연안개방축과 내륙을 연계하는 내륙 신발전축을 구축한다. 둘째, 광역경제권 간의 교류와 연계를 강화하고, 유라시아-태평양의 주요 국가로 진출하기 위한 '개방형 녹색국토'의 완성이다. 이를 위하여 도시권을 인재와 자본의 국제적 성장거점으로 육성하고, 각 권역이 독립적으로 발전할 수 있도록 권역 게이트웨이와 중심도시 간 연계 강화 및 중심도시에서 권역 내 타 지역으로의 성장 확산이 원활하도록 교통망을 정비하였다.

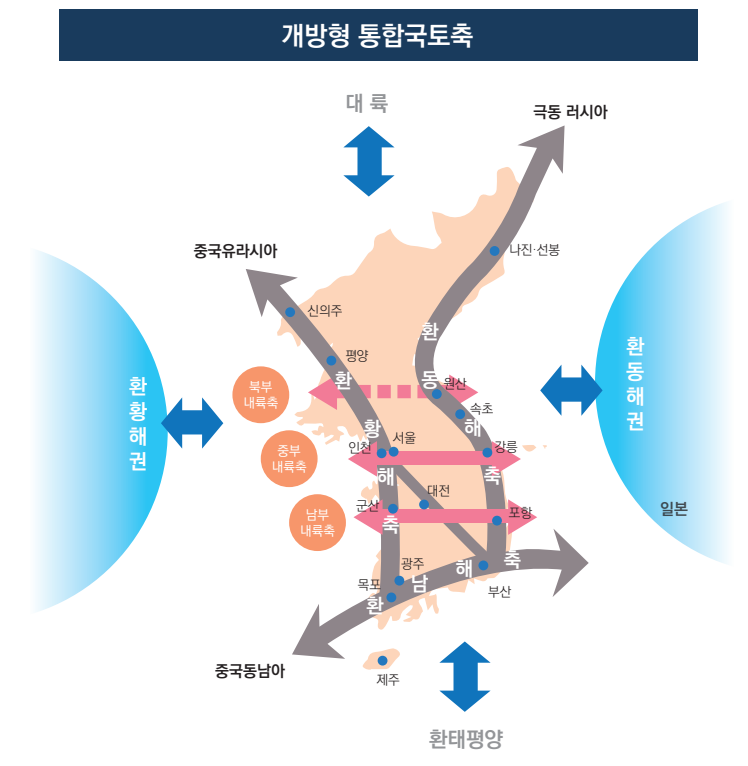
Figure 3. Open integrated national land axis plan of the Fourth Comprehensive National Territorial Plan



Source: Korean Government (1999). The Fourth Comprehensive National Territorial Plan

Five major promotion strategies were established in the fourth comprehensive national territorial plan. First, the formation of an open integrated land axis (the coastal land axes of the Korea South Sea Rim, Korea East Sea Rim, and Korea Yellow Sea Rim, as well as the central, southern, and northern inland axes, in addition to the east-west inland axis, which is a new Seoul-Busan axis). Second, enhancement of regional competitiveness. Third, the formation of a healthy and pleasant land environment. Fourth, the establishment of a high-speed transportation and information network. Fifth, the establishment of a foundation for inter-Korean exchange and cooperation.

그림 3. 제4차 국토종합계획의 개방형 통합국토축 구상



자료: 대한민국정부. 1999. 제4차 국토종합계획

제4차 국토종합계획에서는 5대 추진전략을 설정하였는데 첫째, 개방형 통합국토축(한남해축, 한동해축, 한황해축의 연안국토축과 중부내륙축, 남부내륙축, 북부내륙축, 서울·부산축의 신국토축인 동서내륙축)의 형성, 둘째, 지역별 경쟁력 고도화, 셋째, 건강하고 쾌적한 국토환경 조성, 넷째, 고속교통·정보망의 구축, 다섯째, 남북한 교류협력기반의 조성 등이다.

2) The First Revised Plan for The Fourth Comprehensive National Territory (2006–2020)

(1) Purpose and details of the study

After the establishment of the fourth comprehensive national territorial plan, the participatory government's new national management paradigm was reflected in the national land plan. Further, the first revised plan for the fourth comprehensive national land development (2006–2020) was established to respond to changes in domestic and foreign conditions.

The goal of the first revised plan was to establish a balanced country, an open and competitive country, a desirable welfare country, a sustainable and green country, and a prosperous unified country. Accordingly, the plan was established with the following aims, ① form a multiple nuclei decentralized national land structure for a balanced country, ② pursue balanced development of the national land through cooperation between regions, ③ expand the land's open base to build an open country and establish a regional innovation system to enhance the competitiveness of the national land, ④ improve the quality of life by upgrading the regional residential environment, residential welfare, urban environment, and transportation facilities for a welfare country, ⑤ establish an integrated infrastructure and support system for a unified country.

In the first revised plan, the national land structure comprised three open national land axes and "7+1" economic zones. The three national land axes—the south, west, and east coast axes—form a reverse π -type open national land axis aimed at the Eurasian continent and the Pacific Ocean. As a basic unit for international competition, the 7+1 economic zones of the metropolitan, Gangwon, Chungcheong, Jeonbuk, Gwangju, Daegu, and Busan areas, and Jeju Island were established to set up a multi-nuclear connected national structure that promoted self-reliant localization and coexistence between regions.

2) 제4차 국토종합계획 1차 수정계획(2006~2020년)

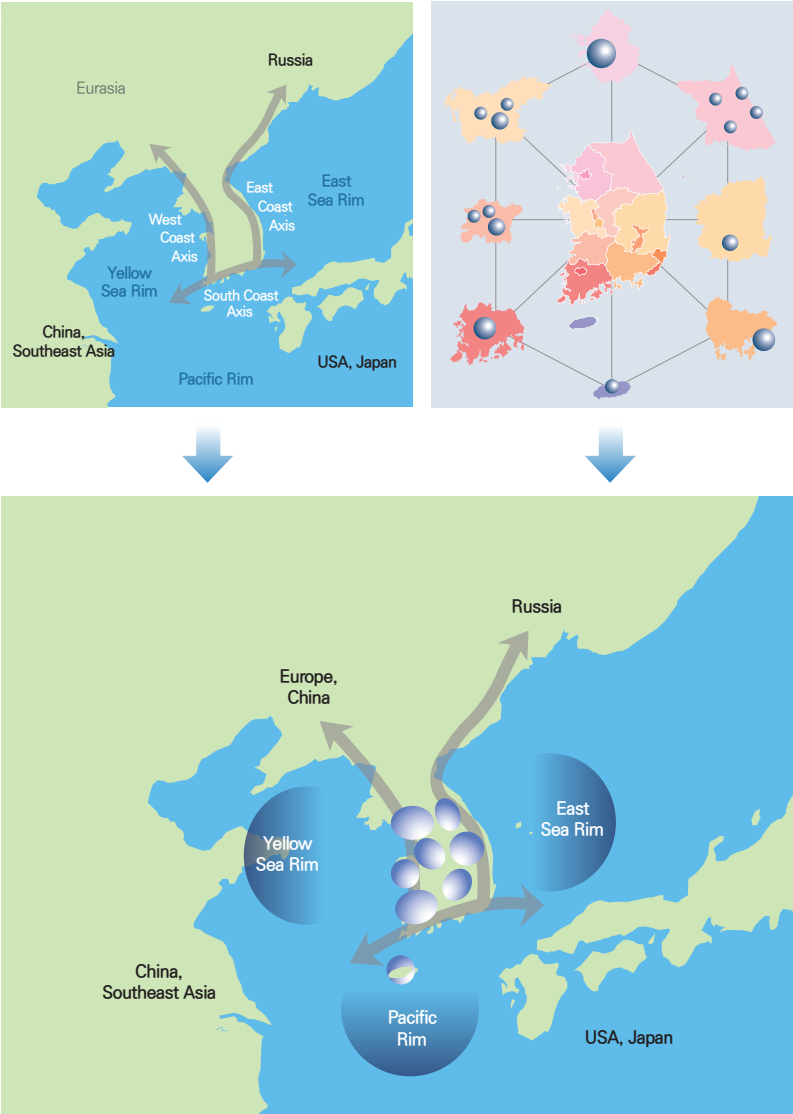
(1) 계획의 목적 및 주요 내용

제4차 국토종합계획의 수립 이후, 참여정부의 새로운 국가경영 패러다임을 국토계획에 반영하고 국내외 여건 변화에 대한 대응이 필요하게 되어 제4차 국토종합계획 1차 수정계획(2006~2020년)이 수립되었다.

제4차 국토종합계획 1차 수정계획은 상생하는 균형국토, 경쟁력 있는 개방국토, 살기 좋은 복지국토, 지속가능한 녹색국토, 번영하는 통일국토를 목표로 설정하였다. 이에 따라 ① 균형국토를 위하여 다핵분산형 국토구조를 형성하고, ② 지역 간 협력을 통한 국토의 균형발전을 추구하며, ③ 개방국토를 위하여 국토의 개방 거점을 확충하고 지역혁신체계를 구축하여 국토의 경쟁력을 높이고, ④ 복지국토를 위하여 지역정주환경 및 주거복지와 도시환경, 교통시설을 개선하여 삶의 질을 높이며, ⑤ 통일국토를 위하여 남북한의 경제협력 및 통합 인프라 구축, 지원체계 확립 등의 내용으로 수립되었다.

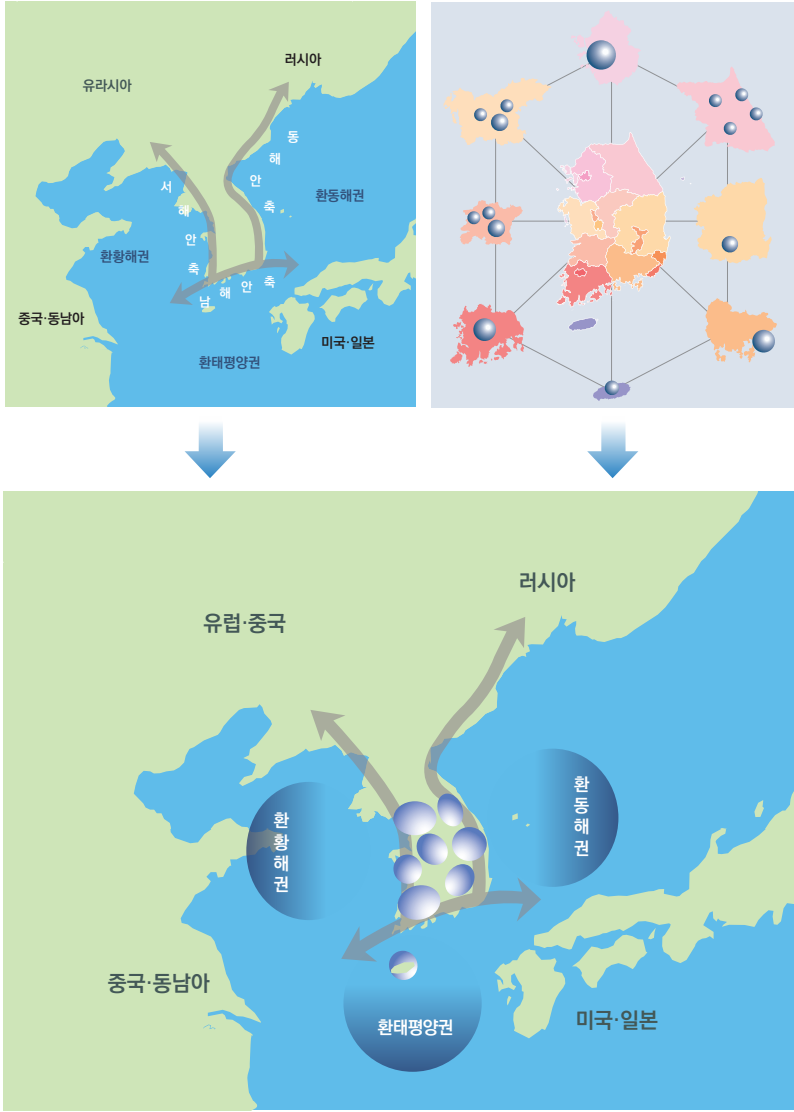
제4차 국토종합계획 1차 수정계획은 국토의 구조를 3개의 개방형 국토축과 '7+1'의 경제권역으로 설정하였다. 즉, 남해안축, 서해안축, 동해안축 3개의 국토축이 유라시아 대륙과 환태평양을 지향하는 역 π 형의 개방형 국토축을 형성하고, 국제경쟁을 위한 기본 단위로서 수도권, 강원권, 충청권, 전북권, 광주권, 대구권, 부산권, 제주도 등의 7+1 경제권역을 설정하여 자립형 지방화와 지역 간 상생을 촉진하는 다핵 연계형 국토구조를 구축하는 기본방향을 설정한 것이다.

Figure 4. An integrated structure of the First Revised Plan for the Fourth Comprehensive National Territory



Source: Korean Government (2005). Revised Fourth Comprehensive National Territorial Plan

그림 4. 제4차 국토종합계획 1차 수정계획의 약동하는 통합국토의 구도



자료: 대한민국정부. 2005. 제4차 국토종합계획 수정계획

(2) Implementation of Major Policies

In the first revised plan for the fourth comprehensive national territory, six implementation strategies were established.

The first strategy was to distribute the functions of the metropolitan area to local regions and establish a regional independent base, construct a Multifunctional Administrative City, relocate public institutions to local regions, and form regional hubs through the development of mega regions and Innovative Cities, Enterprise Cities, and high-speed rail station districts. Moreover, regional industries' competitiveness was enhanced by promoting strategic industries and forming innovation clusters that strengthen industry, academia, research, and government links by region.

The second strategy comprised the following actions: form a competitive open land in the era of globalization and establish peace on the Korean Peninsula; expand the infrastructure to develop a hub for economic cooperation in Northeast Asia; lay the foundation for a development community; promote land management and unification in the Northeast Asian era through the designation of an exchange and cooperation zone in the border area and the establishment of an integrated infrastructure for inter-Korean cooperation.

The third strategy involved establishing a network-type infrastructure by expanding a safe and eco-friendly key national traffic network to improve accessibility throughout the country.

The fourth strategy was to create a beautiful and humane settlement environment for the balanced development of the country and the creation of a livable urban environment.

The fifth strategy was to form a healthy and pleasant green land, manage water resources efficiently, and establish an integrated national defense system for sustainable land development.

The sixth strategy comprised the establishment of a governance system that strengthens and enforces the decentralization of land administration by laying the institutional foundation to expand the participation of local residents in the entire process of land development projects.

The core projects of the first revised plan for the fourth comprehensive national territory were Sejong City, Innovation City, and Enterprise City. The Roh Moo-hyun government (March 25, 2003–February 24, 2008) proposed a Multifunctional Administrative City that transferred the administrative functions of the metropolitan area to local regions for the balanced development of the country. Thus, a plan was established to transfer administrative and other central functions concentrated in the metropolitan area to local regions by constructing Innovative Cities with public institutions and Enterprise Cities with companies as the main bodies.

(2) 주요 정책의 추진사례

제4차 국토종합계획 1차 수정계획에서는 다음의 6대 추진전략을 설정하였다.

첫째, 수도권 기능을 지방에 분산하고 지역의 자립적 기반을 구축하기 위하여 행정중심복합도시 건설 및 공공기관의 지방이전, 광역권과 혁신도시, 기업도시, 고속철도 역세권 등을 개발하여 지역거점을 형성하고, 권역별로 전략산업의 육성 및 산·학·연·관 연계를 강화한 혁신클러스터를 형성하여 지역산업의 경쟁력을 제고한다.

둘째, 세계화 시대의 경쟁력 있는 개방국토 형성 및 한반도의 평화정착을 위하여 동북아 경제협력의 거점 육성을 위한 인프라 확충 및 개발 공동체의 형성기반 구축, 접경지역의 교류협력지구 지정 및 남북협력을 위한 통합 인프라 구축을 통해 동북아 시대의 국토경영과 통일의 기반을 조성한다.

셋째, 전국 어디서든 접근성을 향상시키기 위한 안전하고 친환경적인 국가기간교통망을 확충하여 네트워크형 인프라를 구축한다.

넷째, 국토의 균형개발 및 아름답고 살기 좋은 도시환경 조성을 위하여 아름답고 인간적인 정주환경을 조성한다.

다섯째, 지속가능한 국토개발을 위하여 건강하고 쾌적한 녹색국토를 형성하고, 수자원을 효율적으로 관리하며 통합적 국가방재체계를 구축한다.

여섯째, 국토개발사업의 전 과정에서 지역주민의 참여를 확대하는 제도적 기반 마련 등 국토행정의 지방분권 강화 및 집행 거버넌스 체계를 구축한다.

제4차 국토종합계획 1차 수정계획의 핵심사업은 세종특별자치시, 혁신도시, 기업도시다. 노무현 정부(2003.3.25.~2008.2.24.)는 국토의 균형발전을 위해 수도권의 행정기능을 지방으로 이전하는 행정중심복합도시를 제시하였고, 이를 이어 공공기관이 이전하는 혁신도시, 기업이 주체가 되는 기업도시를 건설하여 수도권에 집중된 행정 및 기타 중심기능을 지방으로 이전하는 계획이 수립되었다.

3) The Second Revised Plan for The Fourth Comprehensive National Territory(2011–2020)

(1) Purpose and details of the study

As of 2009, with the decrease in fertility rate, the population of South Korea was 49.77 million. Population aging became clear, and the urbanization rate continued to increase, reaching 90.8% compared to 50.1% in 1970. Notably, GDP in 2009 was approximately 1,063 trillion won (US\$ 8,330 billion), foreign direct investment in 2009 was about US\$ 1.51 billion, down from US\$ 9.28 billion in 2000, and the current account was around US\$ 42.7 billion.

To strengthen the foundation for cross-border exchange and cooperation, the second revised plan for the fourth comprehensive national territory aimed to form an open national development axis centered on the mega regional development zone and induce the independent development of the regions through connective cooperation between the mega economic zones by promoting the urban centers in such zones. The Korean Peninsula is at the center of Eurasia and the Pacific region and is central in the major East Asian economies (the Yellow Sea Rim, East Sea Rim, Pacific Rim, and Eurasian Continent). Therefore, an open national development axis that embraced these areas was formed, and a mega regional zone was constructed around the three coastal regions on the east, west, and south coasts and the North Korea border to establish a new inland development axis that linked mega-city regions and the open coastal axis with the inland. Moreover, the national land structure was reorganized into mega regions that functionally connected the urban centers with nearby cities and counties, and the city-region, the national growth engine, was promoted as an international growth pole.

3) 제4차 국토종합계획 2차 수정계획(2011~2020년)

(1) 계획의 목적 및 주요 내용

2009년 기준 남한의 인구는 4,977만 명으로, 출산율의 저하로 인구성장률이 감소하였다. 인구의 고령화 현상은 뚜렷해졌고, 도시화율이 지속적으로 증가하여 1970년의 50.1%와 비교하여 도시화율이 90.8%에 달하였다. 2009년 기준 국내총생산(GDP)은 약 1,063조 원(8,330억 달러), 2009년의 외국인직접투자(FDI)액은 2000년의 92.8억 달러보다 감소한 15.1억 달러였으며 경상수지는 약 427억 달러 수준이었다.

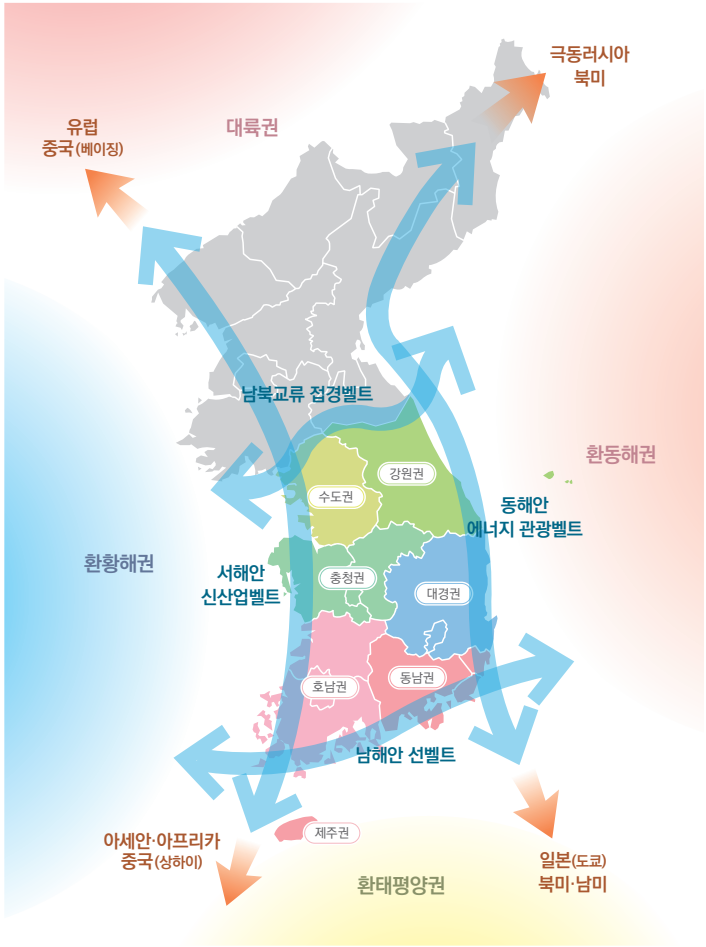
제4차 국토종합계획 2차 수정계획은 초국경적 교류와 협력기반 강화를 위하여 초광역개발권을 중심으로 한 개방형 국토발전축을 형성하고, 광역경제권을 중심으로 거점도시권을 육성하여 광역경제권 간 연계·협력을 통한 지역의 자립적 발전을 유도하고자 하였다. 한반도는 유라시아와 태평양 지역의 중심에 있고 동아시아 주요 경제권(환황해권, 환동해권, 환태평양권, 유라시아 대륙권)에서 중추국가로서의 위치를 가지므로, 이를 포용하는 개방적 국토발전축과 동·서·남해안 3개 연안지역 및 대북접경지역을 중심으로 초광역벨트를 형성하여 광역경제권 간 연계 및 연안개방축과 내륙을 연계하는 내륙 신발전축을 구축한다. 또한, 거점도시와 인근 시·군을 기능적으로 연결한 광역연계형 국토구조로 개편하고, 국가의 성장엔진인 도시권(City-Region)을 국제적 성장거점으로 육성하고자 했다.

Figure 5. Basic Framework of the Formation of National Land in the Second Revised Plan for the Fourth Comprehensive National territory



Source: Korean Government (2011). Revised Fourth Comprehensive National Territorial Plan

그림 5. 제4차 국토종합계획 2차 수정계획의 국토형성 기본 골격



자료: 대한민국정부. 2011 제4차 국토종합계획 수정계획

In the second revised plan for the fourth comprehensive national territory, six implementation strategies were established.

The first was to enhance national competitiveness through regional specialization and strengthening of regional cooperation, divide the national land into mega regional development areas, mega economic regions, and basic settlement areas, and establish a three-dimensional regional development strategy. Considering the population size, industrial connection, and homogeneity of historical culture in each region, establish the “5+2” mega economic area (metropolitan area, Chungcheong area, Daegyeong area, Honam area, Southeast area + Gangwon area, and Jeju area) and promote the top 30 leading projects suitable for regional conditions. The basic settlement area is where residents’ daily lives take place. Excluding the counties of Seoul and the metropolitan cities, categorize all cities and counties nationwide into 163 basic settlement areas to promote development led by local governments. The mega regional development area promotes connective cooperation projects between mega economic regions or local governments belonging to other mega economic regions. To form the new growth axis of the open land, promote the east, west, and south coastal zones connecting coastal areas, as well as the inter-Korean exchange and border areas, as mega regional development areas and maximize the growth potential of the regions by promoting specialized inland zones.

Second, create a sustainable and safe living space. Third, develop a pleasant and cultural urban and residential environment by enhancing urban competitiveness through the revitalization of cultural cities and urban regeneration. To this end, a policy guideline was prepared to establish an urban development plan through efficient housing supply and connective cooperation of cities that met the needs of population and household structure. Furthermore, information on the use of various urban facilities was provided, and a cultural inclusion policy and multicultural support system were established in response to a multicultural society. Fourth, to establish an integrated network of green transportation and national land information, develop an eco-friendly transportation policy for reducing carbon emissions and saving energy and establish a global logistics system and advanced national land information infrastructure. Fifth, to strengthen the international cooperation and competitiveness of the marine industry, promote the integrated management of marine resources and space and establish a marine industry network. Sixth, to lay the foundation for cross-border national management, lay the groundwork in preparation for the expansion of inter-Korean exchange and cooperation and strengthen international cooperation related to global national land capabilities and global cross-border regional development.

제4차 국토종합계획 2차 수정계획에서는 다음의 6대 추진전략을 설정하였다.

첫째, 지역특화 및 광역적 협력 강화를 통한 국토경쟁력의 제고를 위하여 국토를 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권으로 구분하고 3차원의 지역발전전략을 수립하였다. 각 지역의 인구 규모와 산업 연계성, 역사문화의 동질성 등을 고려하여 ‘5+2’ 광역경제권(수도권, 충청권, 대경권, 호남권, 동남권 + 강원권, 제주권)을 설정하고, 지역 여건에 맞는 30대 선도사업을 추진하도록 한다. 기초생활권은 주민의 일상생활이 이루어지는 권역으로, 서울특별시와 광역시의 구를 제외한 전국 시군을 163개 기초생활권으로 설정하여 지방자치단체 주도로 개발을 추진한다. 초광역개발권은 광역경제권 간 또는 다른 광역경제권에 속하는 지방자치단체 간 연계·협력 사업을 추진하는 권역으로, 대외개방형 국토의 신성장축 형성을 위하여 연안지역을 잇는 동·서·남해안 벨트와 남북 교류·접경벨트를 초광역개발권으로 육성하고, 내륙특화벨트를 육성하여 지역의 성장잠재력을 극대화한다.

둘째, 지속가능하고 안전한 국토 생활공간을 조성한다. 셋째, 문화도시 및 도심재생 활성화로 도시경쟁력을 제고하여 쾌적하고 문화적인 도시·주거환경을 조성한다. 이를 위하여 인구 및 가구구조 수요에 부합하는 효율적 주택공급 및 도시 간 연계·협력을 통한 도시권 발전계획을 수립할 수 있도록 정책 가이드라인을 마련하고, 각종 도시시설의 이용정보를 제공하며, 다문화사회에 대응하여 문화포용정책 수립 및 다문화지원체계를 구축한다. 넷째, 녹색교통·국토정보 통합 네트워크의 구축을 위하여 탄소배출 감소, 에너지 절약의 친환경 교통정책 수립, 글로벌 물류체계 및 첨단 국토정보 인프라를 구축하고, 다섯째, 해양산업의 국제협력 및 국제경쟁력을 강화하고, 해양자원 및 공간의 통합적 관리 및 해양산업 네트워크를 구축한다. 여섯째, 초국경적 국토경영의 기반 구축을 위하여 남북한 교류협력 확대에 대비한 기반 구축 및 글로벌 국토역량과 글로벌 초국경적 지역개발 관련 국제협력을 강화한다.

(2) Implementation of Major Policies

The most significant characteristic of national land planning and regional development policies since 2008 can be found in mega economic region policies. The mega economic regional development policy was promoted as a core task of regional policy because of the need to break away from the inflexible implementation of the policy at the administrative zone level, a problem of the existing participatory government's balanced national development policy, and the need to expand the target area to the economic zone level. As regional development strategies have been promoted mainly by cities and local regions, the effect of revitalizing the regional economy and strengthening national competitiveness was less than expected due to difficulties in creating synergies in regional links and dispersing capabilities and resources. Accordingly, enhancing the efficiency of regional policies through economies of scale, such as discovering projects at the level of mega economic regions that transcend existing administrative districts and revitalizing connective cooperation projects between regions, has emerged as an urgent task.

(2) 주요 정책의 추진사례

2008년 이후 국토계획 및 지역발전정책의 가장 큰 특징은 광역경제권 정책에서 찾을 수 있다. 광역경제권 발전정책을 지역정책의 핵심정책 과제로 추진한 배경은 먼저, 기존 참여정부의 국가균형발전정책의 문제점으로 지적되고 있는 행정구역 단위의 경직된 정책 추진에서 벗어나 경제권역 단위로 정책의 대상 권역을 확대할 필요성이 제기되었기 때문이다. 그동안의 지역발전전략이 시·도 단위 중심으로 추진되면서 광역연계의 시너지 효과 창출 곤란, 역량과 자원의 분산 등으로 지역경제 활성화와 국가경쟁력 강화 효과가 기대보다 미흡한 것으로 평가되었다. 이에 따라 기존 행정구역을 초월한 광역경제권 단위의 사업 발굴 및 지역 간 연계·협력 사업의 활성화로 규모의 경제를 통한 지역정책의 효율화가 시급한 과제로 부상하였다.

The three major promotion strategies for revitalizing mega economic regions are the promotion of leading projects by mega economic region, the laying of a foundation related to the promotion of leading projects, and the establishment of a system for promoting the mega economic regions. Leading projects by mega economic region are key projects intended to be used as momentum for regional development by promoting the state-led growth potential expansion project as a top priority. The region discovers 30 leading projects under a differentiated vision for development, and the central government consults and reviews them to support such projects actively. The leading projects were selected considering regional priorities, consistency with the national higher plans, and connection with the vision for specialized development in the regional area, and 50 trillion won was invested over the next 5 years by fully utilizing available resources such as national finance, investment in public enterprises, and private capital. To lay the foundation for promoting leading projects, the development site was expanded through the rationalization of land-use regulations, additional designation of national industrial complexes, and reclamation of public waters. To promote regional development, the core business areas of the mega economic region were designated as regional special zones, and ways to temporarily ease regulations that hindered the promotion of the project were sought. Furthermore, comprehensive regulatory improvement was promoted to expand tourism infrastructure and invigorate private investment promotion. The regional development committee and the mega economic region development committee reorganized the mega economic regional policy implementation system and established a development plan for the growth of the regions. The organizations promoting mega economic regions established the Mega Economic Region Development Committee and a permanent secretariat for each 5+2 mega economic region. The committee comprised city/province and private representatives, and the secretariat consisted of related public officials and private experts. The development plan was led by the Mega Economic Region Development Committee in accordance with the planning guidelines presented by the Regional Development Committee. Additionally, the vision and promotion strategy of the mega economic region, connective cooperation projects between cities and provinces, and annual and project-specific investment plans were presented.

광역경제권의 활성화를 위한 3대 추진전략은 광역경제권별 선도 프로젝트 추진, 선도 프로젝트 추진 관련 기반 구축, 광역경제권 추진체제 확립 등이다. 광역경제권별 선도 프로젝트는 국가가 선도하는 성장잠재력확충사업을 최우선적으로 추진하여 지역발전의 모멘텀으로 활용하고자 하는 핵심사업이다. 지역은 차별화된 발전 비전하에서 30개 선도 프로젝트를 발굴하고 중앙정부는 이를 협의·검토하여 적극적으로 지원한다. 선도 프로젝트는 지역의 우선순위, 국가 상위계획과의 부합성, 광역권의 특화발전 비전과 연계성 등을 감안하여 선정되었고, 국가재정, 공기업 투자, 민간자본 등 가용자원을 충분히 활용하여 향후 5년간 50조 원을 집중 투자하였다. 선도 프로젝트 추진 기반 구축을 위해서는 토지이용규제 합리화, 국가산업단지 추가 지정, 공유수면 매립 등을 통해 개발용지를 확대하였다. 지역개발을 촉진하기 위해 맞춤형 규제완화로서 광역경제권의 핵심 사업지역을 지역특구로 지정하고 사업 추진에 걸림돌이 되는 규제사항을 일시에 완화하는 방안 등을 강구하였다. 또한 관광 인프라 확충과 민간 투자 촉진 등이 활성화될 수 있도록 종합적인 규제개선을 추진하였다. 광역경제권 정책 추진체계를 지역발전위원회와 광역경제권발전위원회를 중심으로 개편하고, 광역경제권의 발전을 위하여 광역경제권발전계획을 수립하였다. 광역경제권 추진기구는 5+2 광역경제권별로 광역경제권발전위원회 및 상설 사무국을 설치하고, 광역경제권발전위원회는 시·도지사, 민간대표 등으로 구성하고 사무국은 관계 공무원 및 민간 전문가로 구성하였다. 광역경제권발전계획은 지역발전위원회가 제시하는 계획 수립 가이드라인에 따라 광역경제권발전위원회 주도로 계획을 수립하고, 계획에는 광역경제권 비전·추진전략, 시·도간 연계·협력 사업, 연차별·사업별 투자계획 등을 제시하도록 하였다.

The basic settlement area accounts for 54% of the nation's population, but it is an area marginalized from the axis of regional development. The socioeconomic burden caused by the aging population was also serious in the country. Various infrastructures that had considerable influence on the basic quality of life, such as culture, education, and medical care, were also underdeveloped compared to advanced countries, and regional development policies at the basic settlement area level were urgent for sustainable regional development. The government promoted a development policy that provided basic quality of life regardless of where the people lived in the country. To this end, the vision of the basic settlement area was established: "creating stable jobs and income for all residents and creating a sustainable community by meeting the demands for daily life." To realize this vision, the government actively promoted the establishment of a development plan utilizing regional characteristics, the promotion of specialized industries and income generation using natural resources, and the revitalization of joint connective cooperation projects with adjacent cities and counties. Moreover, to create synergy with the mega economic regions, the link between rural areas and urban centers was strengthened. In terms of business, rather than the previous village-level hardware development projects, software regional development projects that directly affected the improvement of the quality of life, including education, medical care, welfare, and culture, were actively promoted.

Along with the mega economic region and the basic settlement zone, the project for mega regional development zone was also promoted to enhance national competitiveness in response to the global era and promote a mega growth zone that led to coexistent local development. Thus, in response to the competition for places in East Asia, an open new growth axis of the national land was mapped out to enhance national competitiveness from a long-term perspective. Moreover, this overcomes regional conflicts between the metropolitan areas, such as the east-west and south-north, and promotes counter-polar development in response to the metropolitan area through linkage development between the metropolitan economic zones. The mega regional development zone was established by examining the inland axis centering on the four major external development axes, taking advantage of the geo-economic characteristics of the Korean Peninsula.

기초생활권은 전국 인구의 54%를 차지하고 있으나 지역개발의 중심축에서 소외되었던 지역이다. 국가 전체적으로도 고령화로 인한 사회적·경제적 부담이 심각한 상황이었다. 문화, 교육, 의료 등 기본적인 삶의 질에 큰 영향을 주는 각종 인프라도 선진국에 비하여 낙후되어 있는데, 지속가능한 지역발전을 위해서는 기초생활권 단위의 지역발전정책이 시급했다. 정부는 모든 국민이 전국 어디에 살든 기본적인 삶의 질이 제공되는 발전정책을 추진하였다. 이를 위해 '모든 주민들이 안정된 일자리와 소득을 창출하며, 일상생활에 필요한 수요를 기본적으로 충족함으로써 지속가능한 지역사회를 만들어 가는 것'으로 기초생활권 발전비전을 설정하였다. 이러한 비전을 달성하기 위하여 지역 특성을 살린 발전계획의 수립, 부존자원을 활용한 특화산업 육성과 소득 창출, 인접 시군과의 공동·연계·협력 사업 활성화 등을 적극 추진하였다. 또한 광역경제권과의 시너지 효과 창출을 위하여 농산어촌과 거점도시와의 연계기능을 강화하도록 하였다. 사업 측면에서는 종전의 마을 단위 하드웨어적 개발사업보다는 교육, 의료, 복지, 문화 등 삶의 질 향상에 직접적인 영향을 주는 소프트웨어적 지역개발사업을 적극 추진하였다.

광역경제권, 기초생활권과 함께 초광역개발권 사업도 추진되었다. 초광역개발은 글로벌 시대에 대응한 국가경쟁력 제고와 지역상생을 선도하는 초광역 성장지대를 육성하는 것이다. 이를 위해 동아시아의 장소 경쟁에 부응하여 장기적 관점에서 대외개방형 국가경쟁력 제고를 위한 국토의 신성장축을 구상하였다. 또한 동-서·남-북 등 수도권과 비수도권 간의 지역갈등을 극복하고 광역경제권 간 연계개발로 수도권에 대응하는 대극(大極)개발을 추진하였다. 초광역개발권역은 한반도의 지경학적 특성을 살려 대외개방형 4대 개발축을 중심으로 내륙축도 검토하여 초광역개발권으로 설정하였다.

The following are the four implementation strategies for mega regional development: First, create strategic industrial zones and international-level marine tourism areas centering on specialized industries such as main manufacturing, logistics, and new and renewable energy to promote and strengthen connections to mega growth engines. Second, construct a circular transportation network on the east-west-south coast, expand the east-west linkage base, develop international airports and ports, and build international railway networks, such as the Trans-China and Trans-Siberian Railways, as infrastructure for linking mega regions at home and abroad. Third, promote trans-border development in Northeast Asia through international exchange and cooperation between regions such as the Yellow Sea Rim, East Sea Rim, and Korea-Japan Strait. Fourth, promote joint development by encouraging the development of shared resources in the mega region, including culture, tourism resources, watersheds, Innovative and Enterprise Cities, R&D special zones, and regional cooperation.

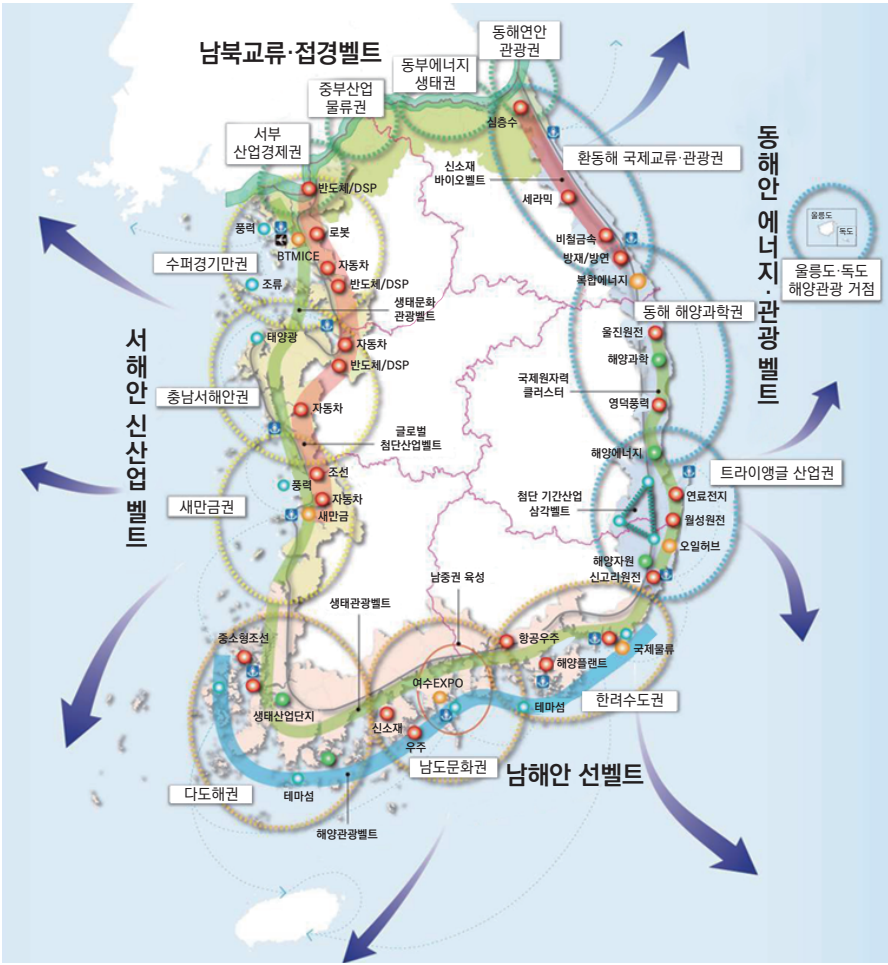
초광역개발의 추진전략으로는 다음 네 가지를 들 수 있다. 첫째, 초광역 성장동력 육성 및 연계 강화를 위해 주력 제조업, 물류, 신재생에너지 등 특화산업을 중심으로 전략적 산업벨트와 국제 수준의 해양관광벨트를 조성한다. 둘째, 국내외 초광역 연계 인프라로서 동-서-남해안 순환수송망 구축 및 동-서 간 연계기반 확충, 국제공항과 항만개발, 중국 횡단철도(TCR), 시베리아 횡단철도(TSR) 등 국제철도 네트워크를 구축한다. 셋째, 환황해권, 환동해권, 한일해협권 등 지역 간 국제교류협력을 통해 동북아의 초국경개발을 촉진한다. 넷째, 문화권, 관광자원, 유역, 혁신도시 및 기업도시, R&D 특구 등 초광역권 공유자원의 개발 및 지역 간 협력을 촉진하여 공동발전을 도모한다.

Figure 6. Open Mega Regional Development Axis of the Second Revised Plan for the Fourth Comprehensive National Territory



Source: Korean Government (2011). Revised Fourth Comprehensive National Territorial Plan

그림 6. 제4차 국토종합계획 2차 수정계획의 개방형 초광역개발축



자료: 대한민국정부. 2011 제4차 국토종합계획 수정계획

(3) Implications

The second revised plan for the fourth comprehensive national territory reflected the new government's national management paradigm. Therefore, efforts for balanced national development are being visualized through the establishment and implementation of various plans, including a new Multifunctional Administrative City and Innovative Cities. Furthermore, efforts have been made to accommodate changes in global trends, such as increasing the authority of local governments and including the concept of an ecological and environmental city that reduces carbon dioxide emissions.

Many of the issues that had accumulated over the past 30 years of compressive growth from the 1960s to the IMF crisis in the 1990s have erupted into ideological and political controversies. Following globalization and the opening of the market in the 1990s, the neo-liberalistic economic order led by Western society also affected Korea. The market system that tolerated infinite competition and the winner-takes-all nature produced side effects that intensified polarization at the global and domestic levels. In particular, problems such as unstable housing for the working class amid the struggling housing and real estate markets, a decline in vitality in small and medium-sized cities and rural communities, a lack of living infrastructure for residents, regional conflicts over national projects and disputes over local development resources, community disorganization due to reckless redevelopment and reconstruction, and destruction of environment caused by excessive development are frequently criticized.

(3) 시사점

제4차 국토종합계획 2차 수정계획은 새로운 정부의 국가경영 패러다임을 반영하였다. 따라서 국가균형발전을 위한 노력은 행복도시, 혁신도시 등 여러 계획의 수립과 시행을 통해 가시화되었다. 또한 이러한 계획들 속에 지자체의 권한을 증대시키고, 이산화탄소 배출량을 줄이는 생태·환경 도시의 개념을 포함하는 등 전 세계적 흐름의 변화를 수용하고자 노력하였다.

1960년대 이후 30여 년간의 압축성장기를 지나 1990년대 IMF 위기를 넘기면서 그동안 누적되어 왔던 많은 문제들이 이념적이고 정치적인 논란으로 분출되었다. 1990년대 세계화와 시장개방 국면 이후 서구사회의 주도로 인한 신자유주의적 경제질서가 한국에도 영향을 미치게 되었고, 무한경쟁과 승자독식을 용인하는 시장체제는 세계적인 차원에서뿐만 아니라 국내적인 차원에서의 양극화를 심화시키는 부작용을 낳았다. 특히 주택·부동산 시장의 파행 속에서 서민 주거가 불안정하고, 중소도시와 농산어촌의 활력 저하와 주민들을 위한 생활 인프라 부족, 국책사업을 둘러싼 지역 간 갈등과 지역개발재원에 대한 다툼, 무분별한 재개발, 재건축으로 인한 지역사회 해체, 과도한 개발로 파괴되고 있는 환경 등의 문제점들이 빈번히 지적되고 있다.

6. The Fifth Comprehensive National Territorial Plan (2020–2040)

1) Purpose and details of the study

At a major crossroads transitioning from the period of growth and development to population decline and low growth, the fifth comprehensive national territorial plan explores the direction of national land policy and development strategies to ensure sustainable national development and good life of the people and form and spread social consensus. Owing to the demand for an innovative national land management strategy to prepare for the era of population decline and low growth, a new national land development strategy for land space structure and management needed to be presented based on an analysis of the impact of population decline and population structure changes due to low birth rate and aging on the overall land space. Furthermore, means to resolve the accumulated issues of the national land, such as gaps and imbalances between regions caused by the quantitative and standardized land development process and environmental pollution and landscape damage engendered by reckless development, and create a national land that balances the places of life, work, and rest in accordance with the increase of public awareness on a clean environment, safe living space, and high-quality and decent living are essential.

2) Implementation of major policies

The biggest feature of the fifth comprehensive national territorial plan is that the paradigm has shifted from the national land being an object of development to one of management. While the previous plans have focused on setting and developing development axes, urban centers, and growth areas, the fifth comprehensive national territorial plan presents strategies to respond quickly to changes in new conditions and enhance the sustainability and resilience of the land.

The vision of the fifth comprehensive national land development plan is “A land for all, A place of living enjoyed together.” Three goals and six strategies were set to realize this vision.

6. 제5차 국토종합계획(2020~2040년)

1) 계획의 목적 및 주요 내용

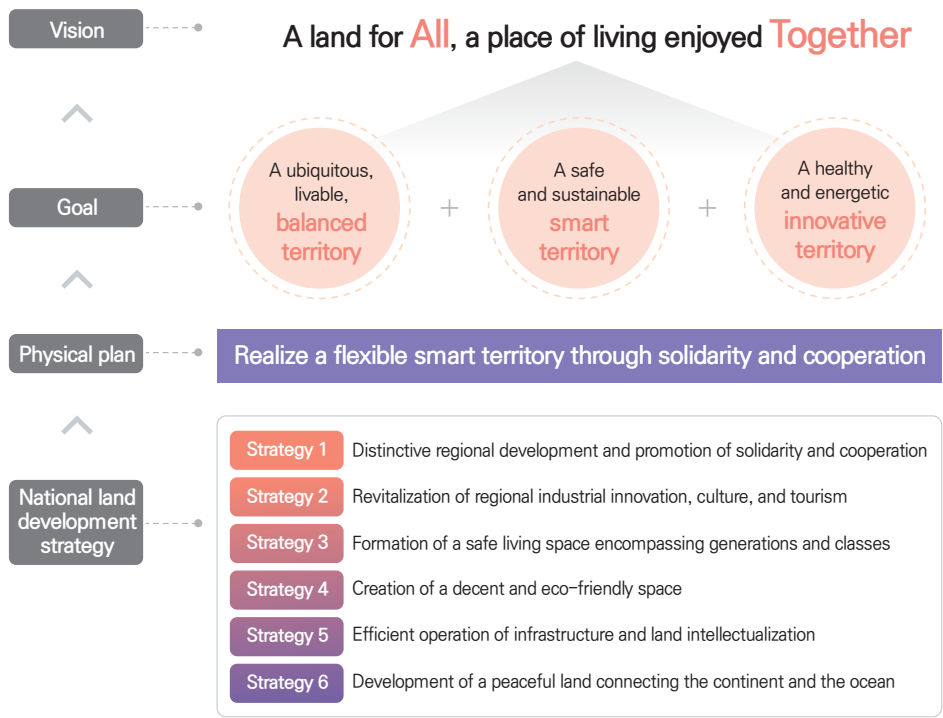
제5차 국토종합계획은 성장과 개발의 시대에서 인구감소와 저성장 시대로 전환되는 중대한 기로에서, 지속가능한 국가발전과 국민의 행복한 삶을 보장하기 위한 국토정책방향 및 발전전략을 탐색하고 사회적 공감대 형성 및 확산이라는 시대적 배경을 담고 있다. 인구감소와 저성장 시대로의 전환에 대비한 혁신적 국토운영전략이 요구되면서, 저출산·고령화에 따른 인구감소와 인구구조 변화가 국토공간 전반에 미치는 영향을 분석하고 국토공간구조 및 관리에 관한 새로운 국토발전전략 제시가 필요했기 때문이다. 또한 총량적이고 획일적인 국토개발 과정에서 야기된 지역 간 격차와 불균형, 난개발에 따른 환경오염과 경관 훼손 등 누적된 국토의 현안문제를 해소하고, 깨끗한 환경, 안전한 생활공간, 높은 삶의 질과 품격 있는 생활에 대한 국민의식 증대에 따라 삶터-일터-쉼터가 조화되는 국토기반 조성방안 모색이 요구되었다.

2) 주요 정책의 추진사례

이러한 배경에서 수립된 제5차 국토종합계획의 가장 큰 특징은 국토가 개발의 대상에서 관리의 대상으로 그 패러다임이 전환되었다는 것이다. 이전의 계획이 개발축·거점도시 및 성장권역을 설정하여 개발하는 것에 초점을 맞추고 있었다면, 제5차 국토종합계획은 새로운 여건 변화에 빠르게 대응하고, 국토의 지속성과 회복력을 제고하기 위한 전략을 제시하고 있다.

제5차 국토종합계획의 비전은 ‘모두를 위한 국토, 함께 누리는 삶터’로, 이를 실현하기 위해 3대 목표와 6대 추진전략을 설정하였다.

Figure 7. Vision and Objectives of the Fifth Comprehensive National Territorial Plan



Source: Korean Government (2019). The Fifth Comprehensive National Territorial Plan

그림 7. 제5차 국토종합계획의 비전과 목표



자료: 대한민국정부. 2019. 제5차 국토종합계획

The three basic goals are as follows: a ubiquitous, livable, balanced land; a safe and sustainable smart land; a healthy and energetic innovative land. The intentions of each basic goal are as follows. First, a “ubiquitous, livable, balanced land” increases the performance and experience of the balanced national development policy while systematically preparing for the era of population decline and low growth. Second, a “safe and sustainable smart land” creates a safe land where everyone enjoys a dignified and secure life by expanding accessibility-based living SOC and enhancing land resilience. They can also realize the people’s convenience and land intellectualization through the utilization of the transition to the hyper-connected and super-intelligence era and technological development following the Fourth Industrial Revolution for land management and use. Third, a “healthy and energetic innovative land” establishes an industrial base that suits changing circumstances, such as forming a foundation for promoting new industries and enhancing the resilience of the local industrial ecosystem and creates jobs, and enhances vitality through the revitalization of culture and tourism.

To achieve the three goals, six strategies were established, ① distinctive regional development and promotion of solidarity and cooperation, ② revitalization of regional industrial innovation, culture, and tourism, ③ formation of a safe living space encompassing generations and classes, ④ creation of a decent and eco-friendly space; ⑤ efficient operation of infrastructure and land intellectualization, ⑥ development of a peaceful land connecting the continent and the ocean.

3대 기본목표는 어디서나 살기 좋은 균형국토, 안전하고 지속가능한 스마트 국토, 건강하고 활력 있는 혁신국토이며, 각각의 기본목표가 의도하는 바는 다음과 같다. 첫째, ‘어디서나 살기 좋은 균형국토’는 국토균형발전정책에 대한 성과와 체감도를 높이는 한편, 인구감소와 저성장 시대에 체계적으로 대비하여 어디서나 살기 좋은 균형국토를 조성한다. 둘째, ‘안전하고 지속가능한 스마트 국토’는 접근성 기반의 생활 SOC 확충, 국토의 회복력 제고 등 국민 누구나 어디에서나 품격 있고 안전한 삶을 누릴 수 있는 안심 생활국토를 조성하고, 초연결·초지능화 시대로의 전환과 4차 산업혁명에 따른 기술발전을 국토관리와 이용에 활용하여 국민의 편리함과 국토의 지능화 실현한다. 셋째, ‘건강하고 활력 있는 혁신국토’는 신산업 육성기반 조성 지역산업 생태계의 회복력 제고 등 여건 변화에 맞는 산업기반을 구축하고, 문화·관광 활성화를 통한 일자리 창출 및 활력을 제고하는 것이다.

위와 같은 3대 목표를 달성하기 위하여 ① 개성 있는 지역발전과 연대·협력 촉진, ② 지역산업혁신과 문화·관광 활성화, ③ 세대와 계층을 아우르는 안심 생활공간 조성, ④ 품격 있고 환경친화적인 공간 창출, ⑤ 인프라의 효율적 운영과 국토지능화, ⑥ 대륙과 해양을 잇는 평화국토 조성 등 6개 전략을 설정하였다.



PART III

NEW CHALLENGES
FOR BALANCED
DEVELOPMENT
균형발전을 위한
새로운 도전

1. Construction of Sejong City (Multi-functional Administrative City)

1) Overview

Sejong City was one of the core projects of the first revised plan for the fourth comprehensive national territory. Following the proposal of the Roh Moo-hyun government to build a Multifunctional Administrative City that transferred the administrative functions of the metropolitan area to local regions for the balanced development of the national land, Innovative Cities were constructed, and public institutions were relocated.

In December 2003, the “New Administrative Capital Special Measures Act” was passed by the National Assembly, but opposition to the Act increased due to the Constitutional Court’s decision on unconstitutionality in October 2004. As a follow-up measure, the National Assembly and the government voted and promulgated the “Special Act on the Construction of Administrative City in Yeongi-Gongju Area for Follow-Up Measures for New Administrative Capital (hereinafter referred to as the “Special Act on the Construction of the Administrative City”)” on March 18, 2005. The Act stipulates the designation of the prearranged area for development, relocation plans of central administrative agencies, basic plans for construction, development plans, establishment and implementation plans, and organizations. On December 27, 2010, the “Special Act on the Establishment of Sejong City” was promulgated (Act No. 10419). On July 1, 2012, Sejong City was launched to lay the foundation for growth as a Multifunctional Administrative City that contributed to balanced national development and the strengthening of national competitiveness.

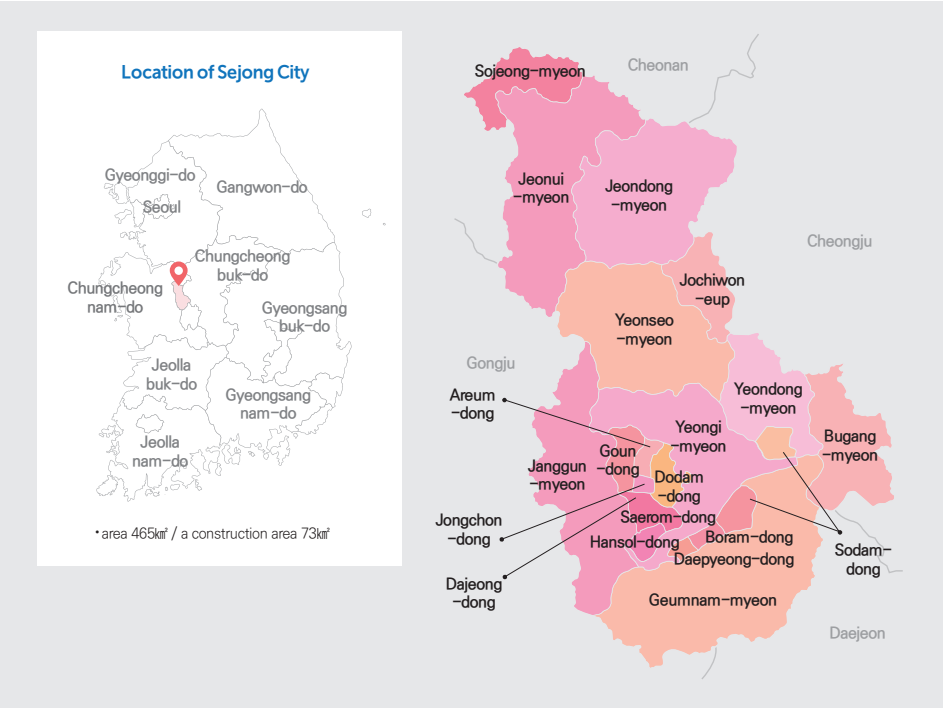
1. 세종특별자치시(행정중심복합도시) 건설

1) 추진 개요

세종특별자치시는 제4차 국토종합계획에 1차 수정계획의 핵심사업 중 하나이다. 참여정부는 국토의 균형발전을 위해 수도권의 행정기능을 지방으로 이전하는 행정중심복합도시를 제시하였고, 이를 이어 공공기관이 이전하는 혁신도시가 건설되었다.

2003년 12월 「신행정수도특별조치법」이 국회를 통과되었으나, 2004년 10월 헌법재판소의 「신행정수도특별조치법」 위헌결정 등으로 반대여론이 커지기도 하였다. 후속대책으로 국회와 정부는 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」(이하 「행복도시법」)을 의결·공포(2005.3.18)하였다. 이 법은 행정중심복합도시 예정지역의 지정, 중앙행정기관 등의 이전계획, 건설기본계획, 개발계획 및 실시계획 수립·시행 및 추진기구 등을 규정하고 있다. 2010년 12월 27일 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」을 공포(법률 제10419호)하고, 2012년 7월 1일 세종특별자치시가 출범함으로써 우리나라의 국가균형발전 및 국가경쟁력 강화에 이바지하는 행정중심복합도시로의 성장기반을 마련하였다.

Figure 8. Location of Sejong City

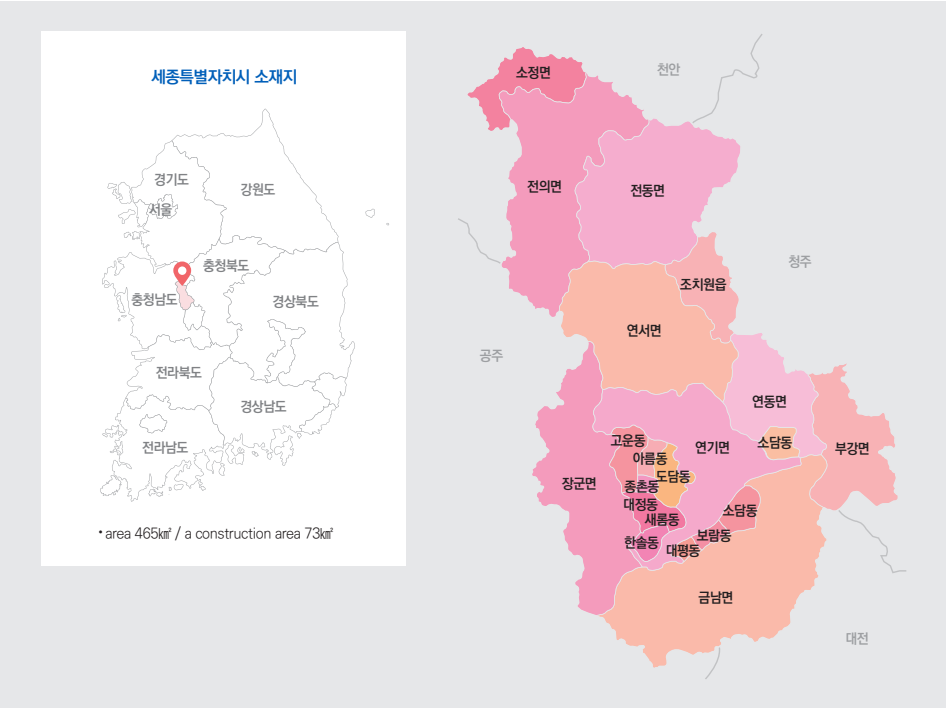


Source: https://www.sejong.go.kr/eng/sub01_020301.do (Accessed: June 14, 2024)

The construction of a Multifunctional Administrative City was a large-scale, long-term project, and the issue of compensation was the biggest problem. Judging that the key to the success of the project lied in the participation and cooperation of residents, a plan was devised to involve residents directly in the compensation process.

In 2005, consumer-centered compensation was promoted by building trust between the business participants and residents. Opinions were collected and adjusted, and consensus decisions were made through continuous consultations with residents through the Compensation Promotion Council and presentation for residents. Consequently, the project became a model for the successful completion of land compensation in one year.

그림 8. 세종특별자치시의 위치



자료: https://www.sejong.go.kr/eng/sub01_020301.do (2024년 6월 14일 검색)

행정중심복합도시 건설사업은 장기간에 걸친 대규모 건설사업으로서 보상문제가 도시건설의 최대 현안 과제였다. 사업 성공의 관건은 주민의 참여와 협조에 있다고 판단하고 보상 과정에 주민을 직접 참여시키는 방안을 강구하였다.

2005년부터 보상추진협의회 및 주민설명회 등 주민과 지속적인 협의를 통해 의견을 수렴하고 조정하여 합의적인 의사결정을 함으로써 사업 추진 주체와 주민 간 신뢰를 구축하는 등 수요자 중심의 보상을 추진하였다. 그 결과 1년 만에 토지보상을 성공적으로 마친 모범사례가 되었다.

With the promulgation of the Special Act on the Construction of the Administrative City, on May 24, 2005, the prearranged development area and the surrounding Multifunctional Administrative City areas were designated and announced after holding a public hearing for residents, collecting opinions from heads of relevant local governments, and consulting with relevant central administrative agencies. On December 29, 2009, an urban management plan to ease excessive regulations due to the designation of surrounding areas was decided to resolve inconveniences to residents in surrounding areas while enabling systematic and planned development.

2) Construction of Sejong City

The “Special Act on the Establishment of Sejong City,” which focuses on the status and jurisdiction of Sejong City, a local government in charge of the Multifunctional Administrative City, was enacted on December 27, 2010, to embody the city’s appearance, and Sejong City was launched on July 1, 2012.

Table 5. Prearranged development areas for Multifunctional Administrative City and jurisdiction of Sejong City

Category	Prearranged Development Areas	All of Sejong City
Designated area	72.91km ²	465.23km ²
Transferred administrative area	Yeongi-gun, Gongju-si	Yeongi-gun, Gongju-si, Cheongwon-gun
	5 myeon 33 ri	1 eup 11 myeon 135 ri
Resident population (household)	590,000	1,580,000

Source: Sejong City (2014). 2030 Sejong City General Plan

「행복도시법」이 공포됨에 따라 주민공청회, 관계 지방자치단체장의 의견 수렴 및 관계 중앙행정기관과 협의 등을 거쳐 2005년 5월 24일 행복도시예정지역 및 주변지역을 지정·고시하였다. 또한 2009년 12월 29일 주변지역 지정에 따른 과도한 규제를 완화하는 도시관리계획을 결정하여 주변지역 주민들의 불편을 해소하는 한편, 체계적이고 계획적인 개발이 가능토록 하였다.

2) 세종특별자치시의 건설

행복도시를 관할하는 지방자치단체인 세종특별자치시의 지위 및 관할구역 등을 골자로 하는 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」이 2010년 12월 27일 제정되어 세종특별자치시의 모습이 구체화되었으며, 2012년 7월 1일 세종특별자치시가 출범되었다.

표 5. 행정중심복합도시 예정지역 및 세종특별자치시 관할구역

구분	예정지역	세종특별자치시 전체
지정면적	72.91km ²	465.23km ²
편입행정구역	연기군, 공주시	연기군, 공주시, 청원군
	5면 33리	1읍 11면 135리
거주인구(세대)	5.9만 명	15.8만 명

자료: 세종특별자치시. 2014. 2030 세종도시기본계획

After completing planning and land compensation, major construction projects such as government buildings, intercity roads, and first villages have been implemented according to plan since the construction project began in July 2007. In accordance with the “Transfer Plan of Central Administrative Agencies,” (Oct. 2005. Establishment and Notice, Aug. 2010. Change and Notice), the first transfer phase of the central administrative agency began in September 2012. The large-scale relocation of 40 central administrative agencies and 16 government-funded research institutes was completed according to plan over the next four years (2012–2016). In 2019, the Ministry of Public Administration and Security and the Ministry of Science and ICT completed their additional relocation.

Furthermore, to provide local administrative services, the Sejong City Government Complex (May 2015), the Sejong City Office of Education (Dec. 2014), the Sejong Fire Station (Oct. 2015), the Election Commission (Oct. 2018), the tax office (May 2021), and the Sejong Police Station (Sept. 2021) were completed. The Creative Career Education Center, the Complex Community Center in the 2–4 living area, Extensive Welfare Support Center in the 4 living area, Dodam–Uhjin police patrol unit, national disaster response facilities, and 119 special rescue center are being built. Of the 23 living areas in the city, major infrastructure of 19 living areas, such as beltways and water quality restoration centers, are being built. As of December 2021, 17.1 trillion won (75.8% of the total project cost) was executed.

The Multifunctional Administrative City Program Administration System (MPAS), the first urban development project management system in Korea, has been established to oversee such large-scale construction projects efficiently and classify and manage the entire city into approximately 3,000 construction activities. The MPAS has become a benchmarking case for other organizations, such as the US Base Relocation Project Group and the Korea Water Resources Corporation.

After the completion of the public sector’s relocation, it is essential to attract core self-sufficient facilities, such as companies and universities, for sustainable urban growth. Therefore, efforts to attract customized investment, such as improving investment accessibility and convenience by continuously expanding infrastructure and establishing investment strategies for each function, are necessary.

행복도시 건설사업은 각종 계획 수립 및 토지보상 등을 완료하고 2007년 7월 본격적인 건설사업에 착수한 이후 정부청사, 광역도로, 첫마을 등 주요 건설사업이 차질 없이 시행되었다. ‘중앙행정기관 등의 이전계획’(2005.10. 수립·고시, 2010.8. 변경·고시)에 따라 2012년 9월 중앙행정기관 1단계 이전이 시작되었고 이후 4년(2012~2016년)에 걸쳐 40개 중앙행정기관 및 16개 정부출연연구기관의 대규모 이전을 차질 없이 완료하였으며, 2019년에는 행정안전부, 과학기술정보통신부가 추가이전을 완료하였다.

또한, 지방 행정서비스 제공을 위해 세종시청사(2015.5.), 세종시교육청사(2014.12.), 세종소방서(2015.10.), 선거관리위원회(2018.12.), 세무서(2021.5.), 세종경찰서(2021.9.) 등이 준공되었으며 창의진로교육원 2~4생활권 복합커뮤니티센터, 4생활권 광역복지지원센터, 도담어진지구대, 국가재난대응 시설 및 119특수구조대 청사 등의 건립을 추진하고 있다. 도시 내 23개 생활권 중 19개 생활권의 부지 조성 및 외곽순환도로, 수질복원센터 등 주요 기반시설 공사를 추진 중이며 2021년 12월 기준 17.1조 원(총사업비의 75.8%)을 집행하였다.

이러한 대규모 건설사업을 효율적으로 관리하기 위한 국내 최초 도시개발사업 관리시스템인 ‘행복도시 종합사업관리시스템(MPAS)’을 구축하여 행복도시 전체 시설을 약 3,000여 개의 건설 활동으로 분류하여 관리하고 있으며, MPAS는 미군기지 이전사업단, 한국수자원공사 등 다른 기관의 벤치마킹 사례가 되었다.

공공 부문 이전이 완료된 이후에는 지속적인 도시성장을 위해 핵심자족시설인 기업, 대학 등의 유치가 필수적이다. 따라서 기반시설을 지속적으로 확충하여 접근성 및 편의성 등 투자 여건을 개선하고, 기능별 투자전략을 수립하는 등 맞춤형 투자 유치 노력이 필요하다.

Regarding enterprise attraction, research institutes, companies, and universities are linked to prepare a corporate support program so that R&D performance, expansion of startups, and job creation can be a virtuous cycle. Similarly, excellent universities and research institutes at home and abroad with strengths in BT and IT will be invited to contribute to job creation through the commercialization of research results. Thus, the establishment of an industry-university-institute cluster related to the high-tech science field, resulting in mutual synergy, is expected.

Additionally, to revitalize the attraction of self-sufficiency functions, strategies for linkage with surrounding areas must be jointly undertaken. High-tech industrial complexes such as Osong Life Science Complex, Ochang Industrial Complex, and Daedeok Techno Valley are distributed around Sejong Metropolitan Autonomous City (hereinafter referred to as Sejong City). In connection with these complexes, Sejong Tech Valley, an urban high-tech industrial complex, was designated (822,000 m²) on the southeast side of Sejong City to attract high-tech companies.

In particular, four private and government research centers (Ministry of Science and Technology R&D: Intelligent Biological System Design and Synthesis Research Group; Ministry of Commerce and Industry R&D: Future Vehicle Research Center, Biomedical Active Materials Research Group; Ministry of SMEs and Startups R&D: Autonomous Driving Big Data Control Center) and more than 20 startups and venture companies (Medica Korea, Synergy Innovation, etc.) in related fields have moved into the “Industry-University-Institute Cluster Support Center,” a public knowledge industry center (completed in Jan. 2019), and are building an innovative growth industry ecosystem.

Moreover, 300 companies, including IT and BT venture companies, Korea Institute of Startup & Entrepreneurship Development (moved in Dec. 2020), a business support institution, and Korea Technology and Information Promotion Agency for SMEs (completed in May 2021), are expected to be attracted to and move in through the establishment of a private-distribution-type Knowledge Industry Center (completed in May 2021) and the revitalization of self-sufficiency through the establishment of the industry-university-institute cluster is anticipated.

기업 유치의 경우 연구기관, 기업, 대학 등이 연계되어 R&D 성과-창업 확대-일자리 창출이 선순환될 수 있도록 기업 지원 프로그램 마련을 추진하고 있으며, 대학 및 연구기관은 연구성과의 사업화를 통해 고용창출에 기여할 수 있도록 BT, IT 분야 등에 강점이 있는 국내외 우수대학 및 연구기관을 유치할 예정이다. 이를 통해 첨단과학 분야 관련 산학연 클러스터가 구축되어 상호 시너지 효과가 발생할 것으로 기대된다.

아울러, 자족기능 유치 활성화를 위해서는 주변지역과의 연계전략이 동반 수행되어야 한다. 세종특별자치시(이하 세종시) 주변에는 오송생명과학단지, 오창산업단지, 대덕테크노밸리 등 첨단산업단지가 분포되어 있어 이와 연계하여 첨단기업 유치를 위해 세종시 동남쪽에 도시첨단산업단지인 세종테크밸리를 지정(822,000 m²)하였다

특히, 공공지식산업센터(2019.1. 준공)인 ‘산학연 클러스터 지원센터’에 4개 민·관 연구센터(과기부 R&D: 지능형바이오시스템설계·합성연구단, 산자부 R&D: 미래차연구센터, 바이오메디컬 활성소재 연구단, 중기부 R&D: 자율주행빅데이터관제센터) 및 관련 분야 약 20여 개 이상의 창업·벤처 기업(메디카코리아, 시너지이노베이션 등)이 입주하여 혁신성장 산업 생태계를 구축해 나가고 있다.

또한, 민간분양형 지식산업센터(2021.5. 준공) 건립 추진을 통해 IT·BT 벤처기업 및 기업지원기관인 창업진흥원(2020.12. 입주), 중소기업기술정보진흥원(2021.5. 입주 등 300개 사가 유치·입주 예정)으로 산학연 클러스터 구축을 통한 자족기능의 활성화가 기대된다.

Table 6. Changes in Major Indicators since the Inauguration of Sejong City

Launched (2012)			Present (2021.12)	
100,751	Population	⇒	Increased by 274%	376,779
42,531 households	Number of households	⇒	Increased by 261%	153,639 households
6,640	Businesses	⇒	Increased by 327%	28,342 (As of 2020)
46,512	Number of workers	⇒	Increased by 200%	139,482 (As of 2020)
57	Number of schools	⇒	Increased by 182%	161
12,682	Number of students	⇒	Increased by 390%	62,141
115	Medical institutions	⇒	Increased by 250%	402
71.4%	Water supply distribution rate	⇒	Increased by 27.3%p	98.7%
47,580	Number of cars registered	⇒	Increased by 289%	185,042
41	Public transport (city bus, BRT)	⇒	Increased by 227	268
0	Public bicycles	⇒	Increased by 2,540 vehicles	3,540

Source: MOLIT (2022). 2022 Annual Report on Planning and Utilization of the National Land

In 2024, Sejong City established the “2040 Sejong City General Plan.” The vision for the city was set as “the future strategic capital, an abundant and elegant city of creation and challenge,” and the following four goals for realizing the vision were presented: “Second capital (administrative capital)” for balanced national development, “Innovative economic city” that leads the future of the country, “Cultural welfare city” where everyone is happy and relaxed, and “Smart eco-friendly city” that is pleasant and sustainable.

표 6. 세종특별자치시 출범 후 주요 지표 변화

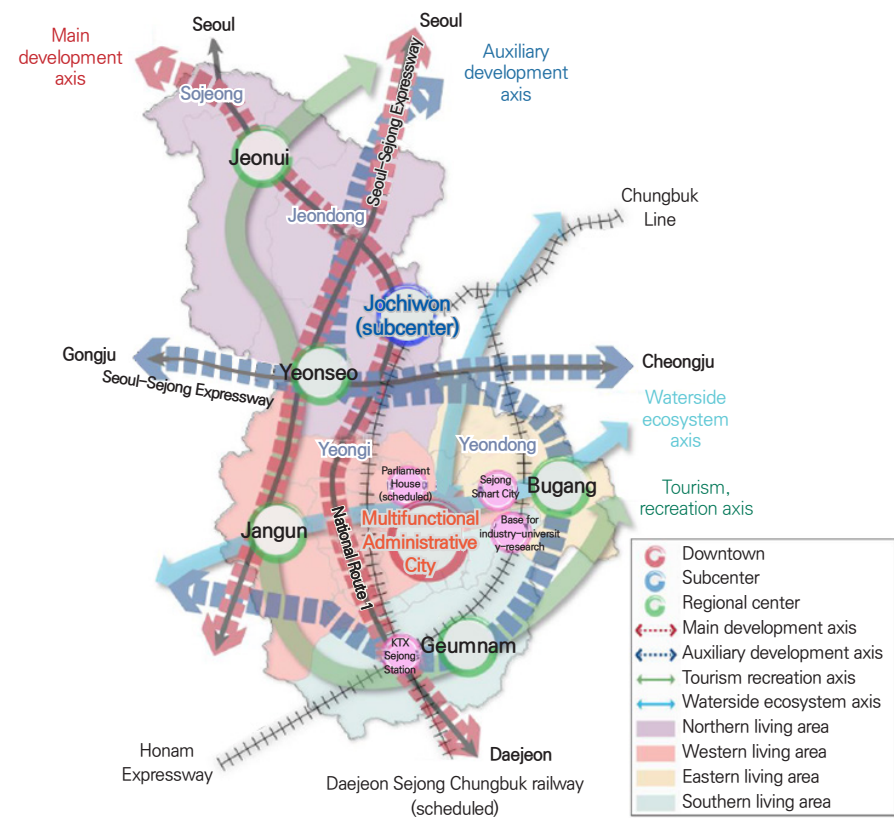
출범(2012년)			현재(2021.12)	
100,751명	인구	⇒	274% 증	376,779명
42,531세대	세대수	⇒	261% 증	153,639세대
6,640개	사업체	⇒	327% 증	28,342개 (2020년 기준)
46,512명	종사자 수	⇒	200% 증	139,482명 (2020년 기준)
57개	학교 수	⇒	182% 증	161개
12,682명	학생 수	⇒	390% 증	62,141명
115개	의료기관	⇒	250% 증	402개
71.4%	상수도 보급률	⇒	27.3%p 증	98.7%
47,580대	자동차 등록대수	⇒	289% 증	185,042대
41대	대중교통 (시내버스, BRT)	⇒	227대 증	268대
0대	공영자전거	⇒	2,540대 증	3,540대

자료: 국토교통부. 2022. 2022년 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서

2024년에는 세종특별자치시 ‘2040년 세종도시기본계획’을 수립하였다. ‘미래전략수도 세종, 창조와 도전의 풍요롭고 품격 있는 도시’를 미래상으로 설정하고, 2040년 도시기본계획의 미래상 실현을 위한 4대 목표는 국가균형발전을 위한 ‘제2의 수도(행정수도)’, 국가의 미래를 주도하는 ‘혁신경제도시’, 모두가 행복하고 여유로운 ‘문화복지도시’, 쾌적하고 지속가능한 ‘스마트 친환경도시’로 제시됐다.

The planned population of Sejong City in 2040 is 785,000, and the planned total population, including the 48,000 weekly active population comprising tourists, is 833,000. The urban spatial structure was set as one central city (Multifunctional Administrative City), one sub-central area (Jochiwon), and five local centers (Jeonui, Yeonseo, Bugang, Janggun, and Geumnam) considering securing consistency with the living space plan and balanced development. There were two main planned urban development axes (National Road No. 1, Seoul-Sejong Expressway) centered around the Expressways, two auxiliary development axes (East-West axis, industrial and R&D axis) for regional development in the Chungcheong area, and two conservation axes (tourism and recreation axis, waterfront and ecological axis).

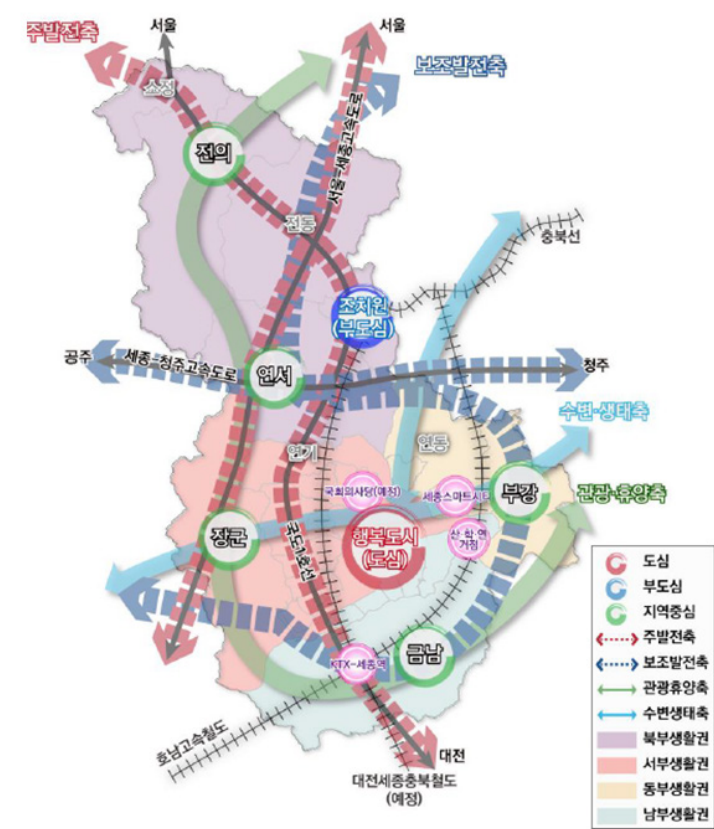
Figure 9. A general plan for the urban spatial structure of Sejong City



Source: Sejong City (2024). Key Contents of the 2040 Sejong City Plan

2040년 세종시 계획인구는 78만 5,000명이며 관광객 등 주간활동인구 4만 8,000명을 포함한 총인구는 83만 3,000명으로 계획했다. 도시공간구조는 생활권 계획과의 정합성 확보 및 균형발전 등을 고려해 1도심(행복도시), 1부도심(조치원), 5지역중심(전의·연서·부강·장군·금남) 등으로 설정했다. 도시발전축은 간선도로 중심의 2대 주발전축(국도 1호선, 서울~세종고속도로)과 충청권 광역발전 등을 위한 2대 보조발전축(동서축, 산업·연구 개발축), 2개의 보존축(관광·휴양축, 수변·생태축)으로 계획했다.

그림 9. 세종시 도시공간구조 기본구상



자료: 세종특별자치시. 2024. 2040년 세종도시계획 주요내용

2. Construction of Innovative Cities

1) Overview

In the past, Korea had the task of resolving population concentration in the metropolitan area caused by extreme imbalanced development and securing national competitiveness by revitalizing the underdeveloped local economy through regional specialized development. As an alternative to solve this problem, the government has promoted a regional development policy since 2005 to relocate public institutions in the metropolitan area to local regions and build 10 Innovative Cities in 11 metropolitan cities and provinces.

In June 2003, the government announced the plan to relocate public institutions in the Seoul metropolitan area to local regions, enacted the “Special Act on Balanced National Development,” which is the legal and institutional basis for relocating public institutions in January 2004, and stated the basic principles and direction of the relocation plan of public institutions in August 2004. Accordingly, the government signed the “Convention between Central and Local Governments” (May 2005) and the “Convention between Labor and Government” (June 2005) with 12 cities and provincial governors and announced the “Plan for Relocation of Public Institutions to Local Regions” on June 24, 2005, after deliberation by the cabinet council.

At the time of the announcement of the relocation plan (June 24, 2005), the nature and performance of the institutions in the metropolitan area (375) among the total public institutions (409) were analyzed, and the final 175 institutions were selected, excluding institutions recognized as inevitable to remain in the metropolitan area. Subsequently, four institutions, including the Customs Human Resources Development Institute, newly established and separated, and the Rural Development Administration were added in the metropolitan area, and 23 central administrative agencies moving to Sejong City were excluded. Further, 12 institutions were reduced due to merging in accordance with the measures for advancing public enterprises in August 2008. From 2012 to 2014, two individually relocated institutions and seven institutions, including the Korea Institute of Planning and Evaluation for Technology in Food, Agriculture, and Forestry, were added. The Korea Research Council of Fundamental Science and Technology and the Korea Research Council of Industrial Science and Technology were merged, and 153 institutions were finally confirmed to relocate to local regions.

2. 혁신도시 건설

1) 추진 개요

한국은 과거 일국 중심의 불균형 발전전략에 따른 수도권 집중을 해소하고 낙후된 지방 경제를 지역특화발전을 통해 활성화함으로써 국가경쟁력을 확보해야 하는 과제를 안고 있었다. 이를 해결하기 위한 대안의 하나로 정부는 2005년 이후 수도권에 소재하는 공공기관을 지방으로 이전하고 11개 광역시·도에 10개 혁신도시를 건설하는 지역발전정책을 추진하였다.

정부는 2003년 6월 수도권 소재 공공기관의 지방이전 방침을 발표하고 2004년 1월 공공기관 지방이전의 법적·제도적 근거인 「국가균형발전특별법」의 제정과 함께 2004년 8월 공공기관 이전방안의 기본원칙과 추진 방향을 발표하였다. 이에 따라 정부와 12개 시·도지사 간의 ‘중앙·지방 간 기본협약’(2005.5.) 및 ‘도·정 간 기본협약’(2005.6.) 체결하고 국무회의 심의를 거쳐 2005년 6월 24일 ‘공공기관지방이전계획’을 발표하였다

이전 대상기관은 공공기관 지방이전계획(2005.6.24.) 발표 당시 전체 공공기관(409개) 중 수도권 소재 공공기관(345개)을 대상으로 기관의 성격 및 수행기능 등을 분석하여 수도권 잔류의 불가피성이 인정되는 기관을 제외한 최종 175개 기관을 선정하였다. 이후 수도권에 신설·분리된 관세국경관리연수원 등 4개 기관과 농촌진흥청이 추가되고, 세종시로 이전하는 23개 중앙행정기관이 제외되었다. 또한, 2008년 8월 공기업 선진화 방안 등에 따른 통폐합 등으로 12개 기관이 감소되었고, 개별이전 2개 기관과 2012년부터 2014년까지 농림식품기술기획평가원 등 7개 기관이 추가되었다. 기초기술연구회와 산업기술연구회가 기관 통합되어 최종적으로 153개 기관이 지방이전 대상기관으로 확정되었다.

The relocation areas of these public institutions were 11 metropolitan cities and provinces, excluding the Seoul Metropolitan Area and Daejeon. The fundamental principles of arrangement by city and province were as follows. First, institutions had to be arranged considering the degree of regional development in accordance with the principle of equity. Second, based on efficiency, the relocation area was to be determined by comprehensively considering the regional conditions and the characteristics of each institution. Finally, to the extent possible, the institutions preferred by the regions were to be considered and vice versa.

Table 7. Vision and development strategy for Innovative Cities

Category	Regional Development Strategy	Direction of Development
Busan	The center of marine fisheries, film, and finance	The maritime capital of Northeast Asia in the 21st century
Daegu	Center of education and academic industries and the industrial cluster of the southeastern region	Knowledge Creation Innovation City, Brain City
Gwangju, Jeonnam	A distinguished and united high-tech future industry cluster	Green-Energypia, a city centered on renewable energy, agriculture, and bio-industry
Ulsan	Eco-friendly, high-tech energy mecca	Landscape-focused Energypolis
Gangwon	Capital of life and health industry	A vitamin city full of health, life, and tourism
Chungbuk	Technopolis in the IT and BT Industries	Education and culture Inno Valley
Jeonbuk	The center of agricultural industry that connects tradition and high-tech	Agricon City, the hub of agriculture
Gyeongbuk	Advanced technology and transportation hub	Gyeongbuk of KTX and water Dream-Valley
Gyeongnam	The central base of the industrial zone on the southern coast	Inno Hub City Industrial support base, Leading city of advanced housing
Jeju	International exchange and education training city	International exchange and training polis

Source: MOLIT (2022). 2022 Annual Report on Planning and Utilization of the National Land

지방이전 대상 공공기관의 이전지역은 수도권과 대전을 제외한 11개 광역시·도를 대상으로 하였다. 시·도별 배치 기본원칙은 첫째, 형평성의 원칙에 따라 지역의 발전 정도를 감안하여 배치하였고, 둘째, 효율성에 근거하여 지역 여건과 각 기관의 특성을 종합적으로 고려하여 이전지역을 결정하였으며, 마지막으로 가능한 범위 내에서 지역의 유치 희망기관, 기관의 이전 희망지역 등을 고려하도록 하였다.

표 7. 혁신도시 비전과 발전전략

구분	지역발전전략	개발방향
부산	해양수산·영화·금융의 중심	21세기 동북아 시대 해양수도
대구	교육·학술산업과 동남권 산업클러스터 중심	지식창조혁신도시 Brain City
광주·전남	하나로 빛나는 첨단미래산업 클러스터	신재생에너지 및 농업, 생물산업 중심도시 Green-Energypia
울산	친환경 첨단 에너지 메카	경관 중심의 Energypolis
강원	생명·건강산업의 수도	건강·생명·관광으로 생동하는 비타민 City
충북	IT·BT 산업의 테크노폴리스	교육·문화 이노밸리
전북	전통과 첨단을 잇는 농생명산업의 중심	농업생명의 허브 Agricon City
경북	첨단과학기술과 교통의 허브	KTX와 물이 흐르는 경북 Dream-Valley
경남	남해안 산업벨트의 중심 거점	Inno Hub City 산업지원 거점, 첨단주거 선도도시
제주	국제교류·교육연수도시	국제교류·연수 폴리스

자료: 국토교통부. 2022. 2022년 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서

In addition to the construction of Innovative Cities, the local relocation plan, which was to be established by public institutions subject to relocation pursuant to Article 4 of the Special Act on the Creation and Development of Innovative Cities, considering the time required for the design and construction of the government office building, needed to be confirmed as soon as possible. To this end, the “Guidelines for Establishing Local Relocation Plans” (March 27, 2007), the “Detailed Standards for Establishing Local Relocation Plans” (Nov. 23, 2007), and the “Common Application Standards for Government Agencies” (Dec. 20, 2007), as well as supplementary measures (Feb. 13, 2008), were prepared.

The local relocation plans of public institutions were established by the institutions subject to relocation in accordance with the guidelines. These were reviewed and coordinated by the relevant ministries, deliberated by the National Balanced Development Committee, and approved by the Ministry of Land, Infrastructure and Transport.

The National Balanced Development Committee approved the local relocation plans for 28 institutions, including Korea Expressway Corporation in December 200, 13 institutions, including Korea Hydro & Nuclear Power Co., Ltd., in October 2008, and 27 institutions, including the Rural Development Administration in December 2008, after deliberation. Additionally, the following were approved: 20 institutions, including the Korea Asset Management Corporation (June 2009); 18 institutions, including the Korea Gas Safety Corporation (Aug. 2009); 11 institutions, including the Korea Research Institute for Local Administration (Oct. 2009). In 2010, local relocation plans were adopted for the following: 11 institutions, including the Institute of Justice (January); 9 institutions, including the Korea Internet & Security Agency, which was merged due to measures for advancing public enterprises (May); 17 institutions, including 15 government-funded research institutes subject to relocation to Sejong City, which the establishment of relocation plans had been delayed due to discussions on amendments to Sejong City (August), and the National Information Society Agency. Moreover, local relocation plans for three newly designated institutions, including the Korea Institute of Planning and Evaluation for Technology in Food, Agriculture, and Forestry, and four institutions, including the newly designated Agricultural Technology Commercialization Foundation, were approved in 2013 and 2014, completing the establishment of local relocation plans for 153 target institutions.

혁신도시 건설과 함께 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 제4조에 따라 이전 대상 공공기관이 수립하도록 되어 있는 지방이전계획도 청사 설계·신축공사 등의 소요 기간을 감안하여 조속히 확정할 필요가 있었다. 이를 위해 이전 공공기관별 지방이전계획에 포함될 세부 내용과 작성양식 등에 관한 통일된 기준 등을 담은 「지방이전계획 수립지침」(2007.3.27.) 및 지방이전계획 수립 세부 기준 (2007.11.23.)과 정부소속기관에 대한 ‘정부소속기관 공통 적용 기준’(2007.12.20.) 및 보완방안 (2008.2.13.) 등의 수립 기준 및 지침 등을 마련하였다.

공공기관의 지방이전계획은 이전 대상 공공기관에서 지방이전계획 수립 지침에 따라 수립하고 소관부처의 검토·조정 및 국가균형발전위원회의 심의, 국토교통부장관의 승인 등의 절차로 진행되었다.

지방이전계획 수립은 2007년 12월에 한국도로공사 등 28개 기관, 2008년 10월에 한국수력원자력(주) 등 13개 기관, 2008년 12월에 농촌진흥청 등 27개 기관을 국가균형발전위원회 심의를 거쳐 승인하였고, 이후 2009년 6월에 한국자산관리공사 등 20개 기관, 8월에 한국가스 안전공사 등 18개 기관, 10월에 한국지방행정연구원 등 11개 기관을 승인하였다. 2010년 1월에 법무연수원 등 11개 기관, 5월에는 공기업 선진화 방안 등으로 통폐합된 한국인터넷진흥원 등을 포함하여 9개 기관을, 8월에는 그동안 세종시 수정안 논의로 이전계획 수립이 지연된 세종시 이전 15개 정부출연연구기관을 포함한 17개 기관을 승인하고, 2011년 12월에 한국정보화진흥원 지방이전계획을 승인하였다. 아울러, 2013년에는 신규 지정된 농림식품기술기획평가원 등 3개 기관, 2014년에는 신규 지정된 농업기술실용화재단 등 4개 기관에 대한 지방이전계획을 승인하여 총 153개 이전 대상기관에 대한 지방이전계획 수립을 완료하였다.

2) Construction of the Innovative Cities

An Innovative City pursues a new future city equipped with a residential environment of optimal innovation conditions and high-quality residential, educational, and cultural facets, where the local relocation of public institutions and industry-university-institute-government can cooperate closely with each other.

The government announced the “Guidelines for Innovative City Location Selection” (July 2005), which includes the selection criteria and procedure, for relocating public institutions to select the location of Innovative Cities in accordance with the public institution relocation plan. To secure fairness and objectivity in location selection, the Innovative City Location Selection Committee (comprising less than 20 people, including 10 recommended by the mayor/governor and 10 recommended by the previous agency council) prepared the location selection direction and detailed evaluation criteria according to the guidelines for Innovative Cities location selection and chose 10 Innovative Cities, including Gwangju and Jeonnam joint Innovative Cities, through the evaluation of proposed sites by the end of 2005.

With the completion of the Innovative Cities location selection in December 2005, the direction of the Innovative Cities basic design necessary for the establishment of basic and development plans for creating unique and distinctive and Innovative Cities was confirmed and notified to local governments (April 2006).

The direction of the Innovative Cities basic design was aimed at the following: First, an urban center that creates innovation through linkage between industry, university, institute, and government, Second, a unique specialized city with regional themes, Third, an educational and cultural city where learning and creative exchange are possible, Fourth, an eco-friendly rural city where everyone desires to live. Each local government in nine Innovative Cities, excluding Busan, started services to establish the basic design for each Innovative Cities by collecting various opinions from project implementers, relocation institutions and unions, local governments, and experts and preparing an Innovative Cities basic design through various discussions and expert advice.

The local relocation of public institutions and the Innovative Cities development project were conducted according to plan through active cooperation with the central government, local governments, and project implementers, and 153 public institutions subject to relocation completed relocation at the end of 2019.

2) 혁신도시 건설

혁신도시는 지방이전 공공기관 및 산·학·연·관이 서로 긴밀히 협력할 수 있는 최적의 혁신 여건과 수준 높은 주거·교육·문화 등 정주환경을 갖춘 새로운 차원의 미래형 도시를 지향하고 있다.

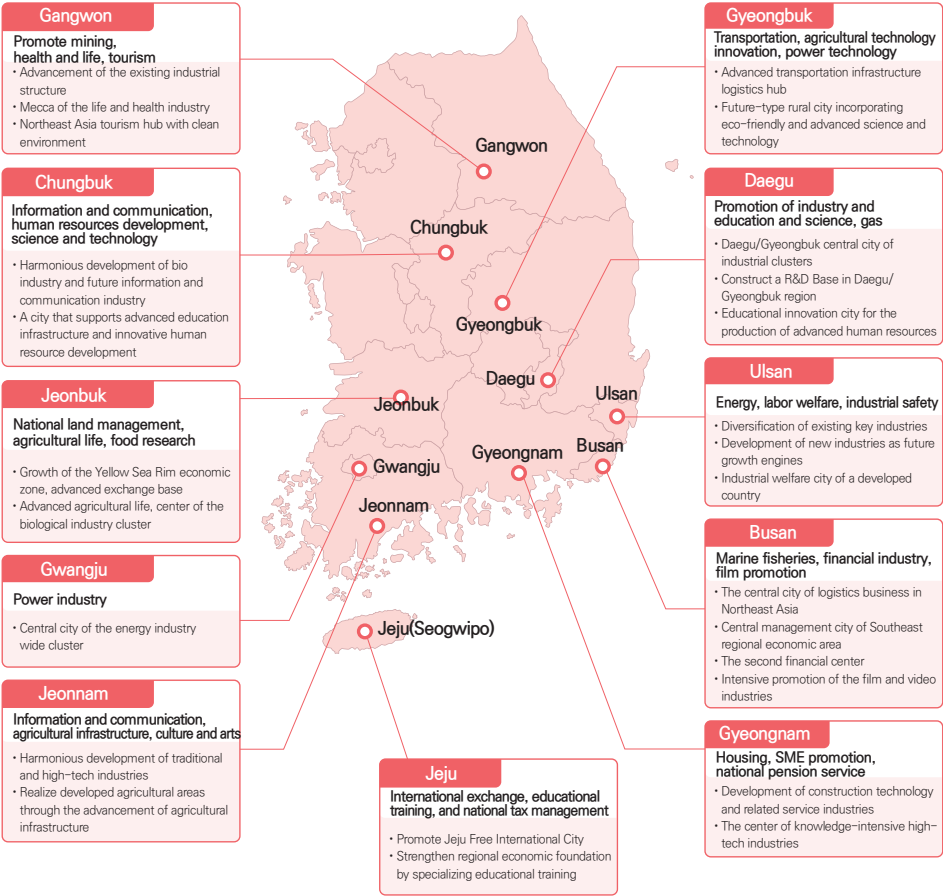
정부는 공공기관 지방이전계획에 따라 이전하는 공공기관의 혁신도시 입지선정을 위해 선정 기준 및 절차 등이 포함된 ‘혁신도시입지선정지침’을 발표(2005.7.)하였으며, 입지선정의 공정성 및 객관성을 확보하기 위해 각 시·도에 구성된 혁신도시 입지선정위원회(시·도지사 추천 10인, 이전기관협의회 추천 10인 등 총 20명 이내로 구성)에서 혁신도시 입지선정지침에 따라 입지선정방향 및 세부 평가 기준을 마련하고 후보지 평가 작업 등을 통해 2005년도 말까지 광주·전남 공동혁신도시를 포함하여 모두 10개의 혁신도시 입지선정을 마무리하였다.

2005년 12월 혁신도시 입지선정이 마무리됨에 따라 혁신도시별로 특색 있고 차별화된 혁신도시 건설을 위해 기본구상 및 개발계획 등 각종 계획 수립을 위한 혁신도시 기본구상방향을 확정, 지자체에 시달(2006.4.)하였다.

혁신도시 기본구상방향은 첫째, 산·학·연·관 연계를 통해 혁신을 창출하는 거점도시, 둘째, 지역별 테마를 가진 개성 있는 특성화 도시, 셋째, 학습과 창의적 교류가 가능한 교육·문화 도시, 넷째, 누구나 살고 싶은 친환경 전원도시를 목표로 하였으며, 기개발지인 부산을 제외한 9개 혁신도시의 각 지자체는 혁신도시별 기본구상 수립 용역에 착수하여 사업 시행자, 이전기관 및 노조, 지자체, 전문가 등의 다양한 의견수렴 및 각종 토론회, 전문가 자문 등을 거쳐 혁신도시 기본구상을 마련하였다.

공공기관 지방이전 및 혁신도시 조성사업은 중앙정부, 지자체, 사업시행자 등의 적극적인 협력을 통해 차질 없이 추진하였으며, 이전 대상 153개 공공기관이 2019년 말에 이전을 모두 완료하였다.

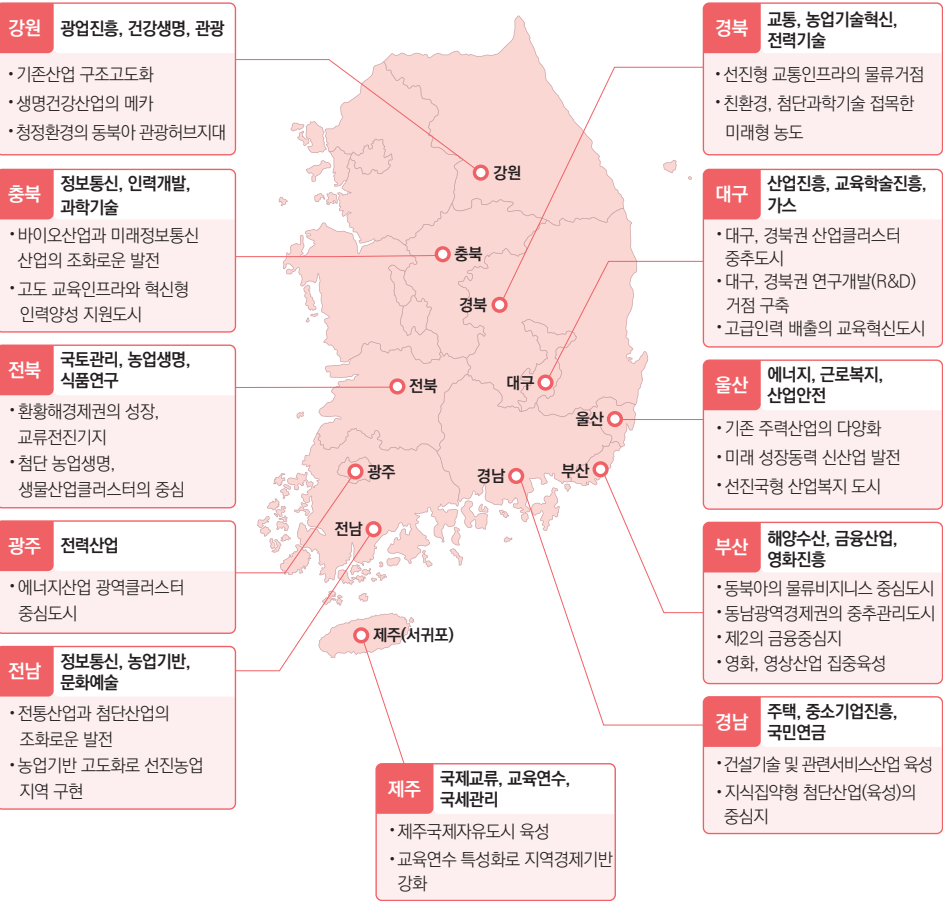
Figure 10. Relocation functions and regional development goals by city and province



Source: Ministry of Construction and Transportation (2005). Public Institution Relocation Plan.

For the successful implementation of Innovative Cities construction, the government sought various measures to support the relocation of public institutions to local areas in line with the progress of relocation and Innovative Cities construction projects. Moreover, local governments and relocating public institutions took the central role to help Innovative Cities develop more successfully as regional growth poles.

그림 10. 시·도별 이전 기능 및 지역발전 희망



자료: 건설교통부. 2005. 공공기관 지방이전 계획.

정부는 혁신도시 건설의 성공적인 추진을 위해 공공기관 지방이전과 혁신도시건설사업의 추진 상황에 맞춰 공공기관의 지방이전을 지원하기 위한 여러 가지 지원책을 강구함은 물론, 혁신도시가 지역성장거점으로 보다 성공적으로 발전할 수 있도록 지자체와 이전 공공기관이 중심이 되어 추진하였다.

To promote sustainable regional development, such as strengthening national competitiveness and creating jobs, and develop Innovative Cities as local growth poles by attracting companies, universities, and research institutes related to relocating public institutions to Innovative Cities, investment disposition through the integration of industry, university, and institute (e.g., supporting rent and pre-sale interest to companies moving into the industry-university-institute cluster in Innovative Cities) and support measures to promote self-sufficient cities will be implemented.

To promote mutual development with surrounding areas, including the old city center, urban regeneration projects in connection with Innovative Cities and support for the establishment of a local food consumption system will be implemented. Furthermore, it is essential to continue to discover and promote various mutual development projects, such as establishing and operating a mutual development council and revitalizing socioeconomic organizations to build a foundation for the spread of the areas surrounding the Innovative City.

국가경쟁력 강화 및 일자리 창출 등 지속가능한 지역발전을 도모하고 이전 공공기관과 관련 있는 기업·대학·연구소 등을 혁신도시에 유치하여 혁신도시를 지방 거점도시로 육성하기 위하여 혁신도시 산학연 클러스터에 입주하는 기업 등에 임대료와 분양비 이자 등을 지원하는 등 산·학·연 집적화를 통한 투자 활성화 및 자족도시 육성 지원책을 추진할 계획이다.

또한 원도심 등 주변지역과의 상생을 도모하기 위해 혁신도시와 연계한 도시재생사업 및 로컬푸드 소비체계 구축 지원 등을 추진하고, 혁신도시 발전성과의 주변지역 확산기반을 구축하기 위해 상생발전협의회 구축·운영 및 사회적 경제조직 활성화 등 다양한 상생협력사업을 지속적으로 발굴·추진해 나갈 계획이다.

3. A Comprehensive plan for the local era

1) Background and overview of establishment

Twenty years have passed since the Roh Moo-hyun government in 2003. Looking back on the performance of the balanced development policy, it has made contributions and mistakes. First, at the national level, the inequality between regions included in the 17 metropolitan cities and provinces has significantly decreased. Compared to 2010, the level of balanced development inequality in 2022 decreased to 85%. However, at the regional level, the inequality between the metropolitan and non-metropolitan areas is expanding rapidly. If the total of the nation's balanced development inequality is 100, the recent gap between the metropolitan and non-metropolitan areas is 73% of the total, and the gap within 14 non-metropolitan areas is 27%. Thus, the trend of concentration in the metropolitan area is strengthening further in major indicators such as production, employment, and jobs.

This strengthening of concentration in the metropolitan area is caused by the outflow of the local young population to metropolitan areas, resulting in a low birth rate and aging and deepening the path of the local economic vicious cycle of local extinction.

The core of balanced development includes “companies” and “people.” There is always an imbalance between companies and workforce as local young people leave for the metropolitan area due to the absence of high-value-added companies in local regions that provide quality jobs, and companies are reluctant to locate in local regions due to a lack of professionals who can produce high-value-added products. In the past, the axiom of regional economics, where the population flows in through job creation, was applicable. However, recently, there has been a change in the corporate location pattern. “The talented bring good companies”—high-value-added companies follow professionals.

3. 지방시대 종합계획

1) 수립 배경 및 개요

2003년 참여정부부터 본격적으로 추진된 균형발전정책이 20년이 지났다. 그간의 균형발전정책에 대한 성과를 되짚어 보면 공과가 함께 존재한다. 먼저 국가적인 차원에서 17개 광역시·도 대상의 지역 간 불평등은 상당 부분 축소되었다. 2010년 대비 2022년의 균형발전 불평등도는 85% 수준까지 축소되는 추세를 보인다. 그러나 지역적 차원에서 수도권과 비수도권 간의 불평등은 매우 큰 폭으로 빠르게 확대되고 있다. 매년 전국의 균형발전 불평등도의 총합을 100으로 설정할 경우, 최근 수도권과 비수도권 간 격차는 전체의 73%, 14개 비수도권 내 격차는 27%이다. 이는 생산, 고용, 일자리 등의 주요 지표에서 수도권 집중 추세가 한층 강화되고 있음을 의미한다.

이 같은 수도권 일극 집중의 강화 현상은 ① 지방 청년을 중심으로 하는 인구의 수도권 유출로 인해, ② 지방은 저출산·고령화의 늪에 빠지게 되고, ③ 이는 다시 지방 소멸이라는 지역경제 악순환의 경로를 심화시킨다.

균형발전의 핵심은 ‘기업’과 ‘사람’의 문제이다. 지방 청년들은 역내에 양질의 일 자리를 제공하는 고부가가치 기업이 없어 수도권으로 떠나고, 기업 입장에서선 고부가가치 제품을 생산할 수 있는 전문인력이 부족하여 지방에 입지하기를 꺼리는 등 기업과 인력 간의 불균형이 항상 존재한다. 과거에는 단순한 일자리 창출로 인구가 유입되는 ‘일자리가 사람을 부른다’는 지역경제학의 공리가 적용되었으나, 최근에는 고부가가치 기업이 전문인력을 따라가는 ‘인재가 좋은 기업을 부른다’는 기업 입지 패턴의 변화가 나타나고 있다.

Consequently, the Yoon administration came to establish a “Comprehensive Plan for the Local Era” to correct the uneven playing field and realize “a local era in which equal opportunities are enjoyed no matter where you live.” The plan shifts the focus of “the five-year regional (national) balanced development plan,” which had emphasized balanced development over the past 20 years, to “decentralized balanced development” through the strengthening of the linkage between decentralization and local autonomy and balanced development. The plan aims to improve regional competitiveness and the quality of life for residents through the optimization of regional resources and autonomous problem-solving. In other words, the central government’s authority and affairs are transferred to the local regions that best understand the situation within the areas to autonomously design, plan, and promote regional projects, enhancing the efficiency of the policy.

2) Major contents and significance of the comprehensive plan for the local era of cities and provinces

The comprehensive plan for the local era of cities and provinces simultaneously pursues decentralization and local autonomy and balanced regional development by reflecting the government philosophy which is to realize the local era led by local regions and the trend of the times. Therefore, the plan is characterized by enhancing local self-sustainability and competitiveness and realizing innovation and growth.

Seventeen cities and provinces strived to include in the comprehensive plan for the local era the details for the realization of sustainable growth, such as the implementation of decentralization and local autonomy for promotion of diversified administrative demand and local-led policies, restoration of economic vitality through the transformation and advancement of global economic and industrial structures and growth promotion, acquisition of talent and job creation through educational innovation, and customized welfare and preservation of ecological resources.

이에 윤석열 정부는 기울어진 운동장을 바로잡고 ‘어디에 살든 균등한 기회를 누리는 지방시대’를 구현하기 위해 ‘지방시대 종합계획’을 수립하기에 이르렀다. 동 계획은 지난 20년간 균형발전에 중점을 두었던 ‘지역(국가)균형발전 5개년계획’을 지방자치분권과 균형발전의 연계 강화를 통한 ‘분권형 균형발전’에 초점을 두고 있다. 이는 지역자원의 최적화를 통해 지역 스스로가 지역 문제를 자율적으로 해결함으로써 지역경쟁력 및 지역민 삶의 질을 향상하는 데 그 목적을 두고 있다. 즉, 중앙정부의 권한 및 사무를 지방에 이양하여 역내의 사정을 가장 잘 파악하고 있는 지방이 스스로 지역사업을 설계, 기획, 추진함으로써 정책의 효율성을 제고하는 것이다.

2) 시·도 지방시대 종합계획의 주요 내용과 의의

시·도 지방시대 종합계획은 지방 주도로 지방시대를 실현한다는 국정철학과 시대적 흐름을 반영하여 지방자치분권과 지역균형발전을 동시에 추구한다. 따라서 지방의 자생력·경쟁력 제고와 혁신성·성장성 구현이라는 특징을 지닌다.

17개 시·도는 다변화된 행정 수요 및 지방 주도의 정책 추진을 위한 자치분권 구현, 글로벌 경제·산업 구조의 전환 및 고도화를 통한 경제활력 회복 및 성장 촉진, 교육혁신을 통한 인재 확보 및 일자리 창출, 맞춤형 복지 및 생태자원 보존 등 지속 가능한 성장 구현을 위한 내용을 지방시대 종합계획에 담고자 노력하였다.

The aforementioned basic directions were linked to the following: “realization of practical decentralization that increases autonomy and responsibility,” “educational innovation for cultivating regional-specific innovative talents,” “creation of quality jobs through high-tech industries and innovative growth,” “improvement of the quality of life through regional-specific welfare,” and “sustainable growth through the utilization of regional-specific ecological resources.” To implement these goals, each region reflected its vision, strategy, promotion tasks, and spatial planning in the plan for the local era of cities and provinces.

To realize practical decentralization that increases autonomy and responsibility, local governments included tasks such as expanding administrative power and strengthening autonomous legislative power, boosting independent resources, planning citizen-led policies, and revitalizing resident autonomy in accord with the characteristics of cities and provinces.

The following contents are included for the strengthening of decentralization and local autonomy: 1) the designation of a specialized area for distributed energy (introduction of a differential electricity rate system) (Ulsan); 2) the revision of the Special Act on the Establishment of Sejong City (Sejong); 3) the expansion of special cases of the “Special Act on the Establishment of Gangwon Special Self-Governing Province” to discover special cases for future industries (Gangwon); 4) the development of a customized autonomous model in Chungbuk through the establishment of a special government in Chungcheong Province and the introduction of an autonomous police system (Chungbuk); 5) the enhancement of local financial autonomy and the expansion of independent resources to secure sustainable self-government finances (Jeonbuk).

Regarding the revitalization of citizen-led resident autonomy, the focus has been on creative administrative services for citizens (Seoul), “Citizen’s square Gwangju ON” (Gwangju) where citizens directly participate in policies, the strengthening of resident-led democracy through citizen participation in budget operation (Chungnam), and the development of a self-government base and customized autonomous model (Jeju).

위와 같은 기본방향은 ‘자율과 책임을 높이는 실질적 자치분권 실현’, ‘지역 맞춤형 혁신인재 양성을 위한 교육 혁신’, ‘첨단산업 및 혁신성장을 통한 양질의 일자리 창출’, ‘지역맞춤형 복지를 통한 삶의 질 제고’, ‘지역 고유 생태자원을 활용한 지속가능한 성장’ 등으로 연계하였고, 이를 구현하기 위해 각 지역은 시·도 지방시대 계획에 비전·전략·추진 과제 및 공간구상을 반영하였다.

먼저 자율과 책임을 높이는 실질적 자치분권 실현을 위해 지방정부는 시·도 특성에 부합하는 행정권한 확대·자치입법권 강화, 자주자원 확충 등 자치분권 강화와 시민이 정책에 직접 참여하는 시민 주도의 정책 기획 및 주민자치 활성화 등의 과제를 계획에 포함하였다.

자치분권 강화의 경우 분산 에너지 특화지역(차등 전기요금제 도입) 지정(울산), 지방 주도적 발전모델을 위한 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 개정(세종), 미래산업 특례 발굴을 위한 「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」 특례 확대 추진(강원), 충청권 특별자치단체 설립 및 자치경찰제 도입 등을 통한 충북 맞춤형 자치모델 개발(충북), 지속가능한 자치재정 확보를 위한 지방재정 자율성 제고 및 자주자원 확충(전북) 등의 내용을 담고 있다.

시민 주도의 주민자치 활성화와 관련해서는 창의행정 추진으로 시민 체감 행정서비스(서울), 시민이 직접 정책에 참여하는 ‘시민광장 광주 ON’(광주), 도민참여예산 운영 등 주민참여기반 주민 주도 민주주의 강화(충남), 자율적 자치기반 및 맞춤형 자치모델 개발(제주) 등을 추진한다.

Second, for the cultivation, securement, and settlement of local innovative talents through the expansion of education policies and services, the foundation was laid by providing fair quality education policies and services throughout the region, such as the Special Education Development Zone, Glocal University, Regional Innovation System & Education (RISE) projects, and strengthening of the competitiveness of local universities.

By region, the project will be carried out by 1) operating the public platform “Seoul Run” and a campus town that trains young start-up talents in using resources from excellent universities in Seoul (Seoul), 2) fostering leading industry-university-institute cooperative universities that save the strength of each region (i.e., bio, mobility, semiconductor, etc.) (Incheon), 3) promoting young and new co-op leaders (Daejeon), 4) cultivating young U-turn technology talents (Ulsan), 5) operating the youth ladder program and youth gap year (Gyeonggi), 6) creating a youth multi-complex to foster young new talents (Jeonnam), 7) the K-U city project in the order of cultivating talent → finding employment or starting a business → settlement in the region (Gyeongbuk), and 8) raising sustainable digital future talents through the strengthening of public education and educational welfare policies (Gyeongnam).

Third, for growth poles and specialized industries, efforts were made to include the tasks of establishing an innovative growth base and implementing a job creation strategy. To establish a growth base for each city and province and create quality jobs through regional industry advancement and regional specialized industrial development, policy tasks, such as promoting innovative growth poles and high-tech industry clusters, building regional specialized industries, and strengthening the startup ecosystem, were prepared.

Specifically, regarding the development of innovative growth poles and high-tech industrial clusters, the special urban convergence zone linked with Centum City (Busan), the establishment of five future new industrial growth bases including software and electric vehicle innovation industrial clusters (Daegu), development of AI hubs through integration and advancement of artificial intelligence and data centers (Gwangju), and creation of defense SME clusters and promotion of global hidden defense champions to support exports (Gyeongnam) are notable.

둘째, 교육정책과 서비스 확대로 지역혁신인재 양성·확보·정착 구현을 위하여는 교육발전특구, 글로벌 대학, 라이즈(RISE: Regional Innovation System & Education) 사업 및 지방대학 경쟁력 강화 등 지역 어디에서나 공평한 양질의 교육정책과 서비스 공급을 통해 시·도 스스로가 맞춤형 혁신인재의 양성·확보·정착을 구현할 수 있는 기반을 마련하였다.

지역별로는 공적 플랫폼 ‘서울런’ 운영 및 서울시내 우수대학 자원을 활용하여 청년창업 인재를 양성하는 캠퍼스타운 운영(서울), 바이오, 모빌리티, 반도체 등 지역의 강점을 살린 산업 분야별 산·학·연 협력 선도대학 육성(인천), 코업(Co-op) 청년 뉴리더 양성(대전), 청년 U턴 기술인재 양성(울산), 청년 사다리 프로그램 및 청년 갭 이어(Gap Year) 운영(경기), 청년 신인재 양성을 위한 청년 멀티 콤플렉스 조성(전남), 인재 양성 → 취·창업 → 지역 정착으로 이어지는 경상북도 K-U시티 프로젝트(경북), 교육 공공성 강화 및 교육복지정책을 통한 지속가능한 디지털 미래인재 양성(경남) 등으로 추진될 계획이다.

셋째, 성장거점 및 특화산업으로 혁신성장기반 확립 및 일자리 창출 전략을 구현하는 과제도 계획에 담고자 노력하였다. 지역산업 고도화와 지역특화형 산업발전을 통해 시·도별 성장기반 확립 및 양질의 일자리를 창출하기 위해 혁신성장거점 및 첨단산업 클러스터 육성, 지역특화산업 육성 및 창업 생태계 강화 등의 정책 과제를 마련하였다.

구체적으로 혁신성장거점 및 첨단산업 클러스터 육성과 관련해서는 센텀시티와 연계한 도심융합특구(부산), 소프트웨어 의료산업과 전기차 혁신산업 클러스터 등 5대 미래 신산업 성장거점 구축(대구), 인공지능 집적화·고도화 및 데이터 센터 등의 AI 거점 육성(광주), 방산 중소기업 클러스터 조성 및 수출 지원을 위한 글로벌 방산 강소기업 육성(경남) 등을 추진할 계획이다.

To develop regional specialized strategic industries and strengthen the start-up ecosystem, the following projects are being emphasized: 1) the promotion of the Jemulpo Renaissance and New Hong Kong City to attract global companies and financial capital (Incheon); 2) the development of four key strategic industries + α including nano & semiconductors, space, defense and bio-health + quantum, and UAM (Daejeon); 3) the leading of the national carbon neutral economy, such as creating a hydrogen energy mecca in the Yellow Sea Rim (Chungnam); 4) construction and development of a secondary battery specialized zone (Jeonbuk); 5) development of an offshore wind power generation complex and a full cycle ecosystem of the hydrogen industry (Jeonnam).

Fourth, tasks were prepared to improve the quality of life through regional customized welfare and to implement a sustainable growth strategy using local ecological resources.

To overcome the local extinction crisis, improve the quality of life of local residents, and create a fair environment for sustainable growth, tasks including the revitalization of local extinct and underdeveloped areas, expansion and strengthening of medical and welfare, resolving blind spots, preserving local environmental ecosystems, and improving residential environments that used to be promoted at the state level were converted into strategies and tasks that are actively dealt with at the regional level.

Regarding the revitalization of local extinct and underdeveloped areas, the plan reflected projects such as intensive investment in infrastructure in northern Gyeonggi-do for balanced development in low-development areas and regional development support in areas with population reduction and abandoned mine and border areas (Gangwon).

Moreover, to expand and strengthen medical and welfare and resolve blind spots, projects such as investing in local autonomous social services (Daegu), resolving blind spots in medical welfare and strengthening emergency medical functions through enhancement of the functions of Daegu Medical Center (Daegu), rejuvenating the health and welfare system by establishing a joint childcare center and a cancer treatment center, and taking off as a medical hub city (Sejong) are noteworthy.

For the conservation of the regional environmental ecosystem and improvement of the residential environment, the promotion of The Great Hangang project (Seoul); realization of the Garden City, Seoul (Seoul); promotion of the Samrak Ecological Park in the Nakdonggang River as the national garden (Busan); forest conversion and contrarian projects such as forest fire prevention and mountain ecology parks on the east coast (Gyeongbuk); modernization of public sewage treatment facilities; and creation of resource clusters (Jeju Island) were included as key tasks.

지역특화전략산업 육성 및 창업 생태계 강화를 위해서는 글로벌 기업 및 금융자본 유치를 위한 제물포 르네상스와 뉴홍콩시티 추진(인천), 나노반도체, 우주, 국방 및 바이오헬스+양자, UAM 등 4대 핵심 전략산업+ α 육성(대전), 한화해 수소에너지 메카 조성 등의 국가 탄소중립경제 선도(충남), 이차전지 특화단지 조성 및 육성(전북), 해상풍력 발전단지 및 수소산업 전 주기 생태계 구축(전남) 등에 초점을 두고 있다.

넷째, 지역 맞춤형 복지를 통한 삶의 질 제고와 지역 고유 생태자원을 활용한 지속가능한 성장전략을 구현하기 위한 과제도 마련하였다.

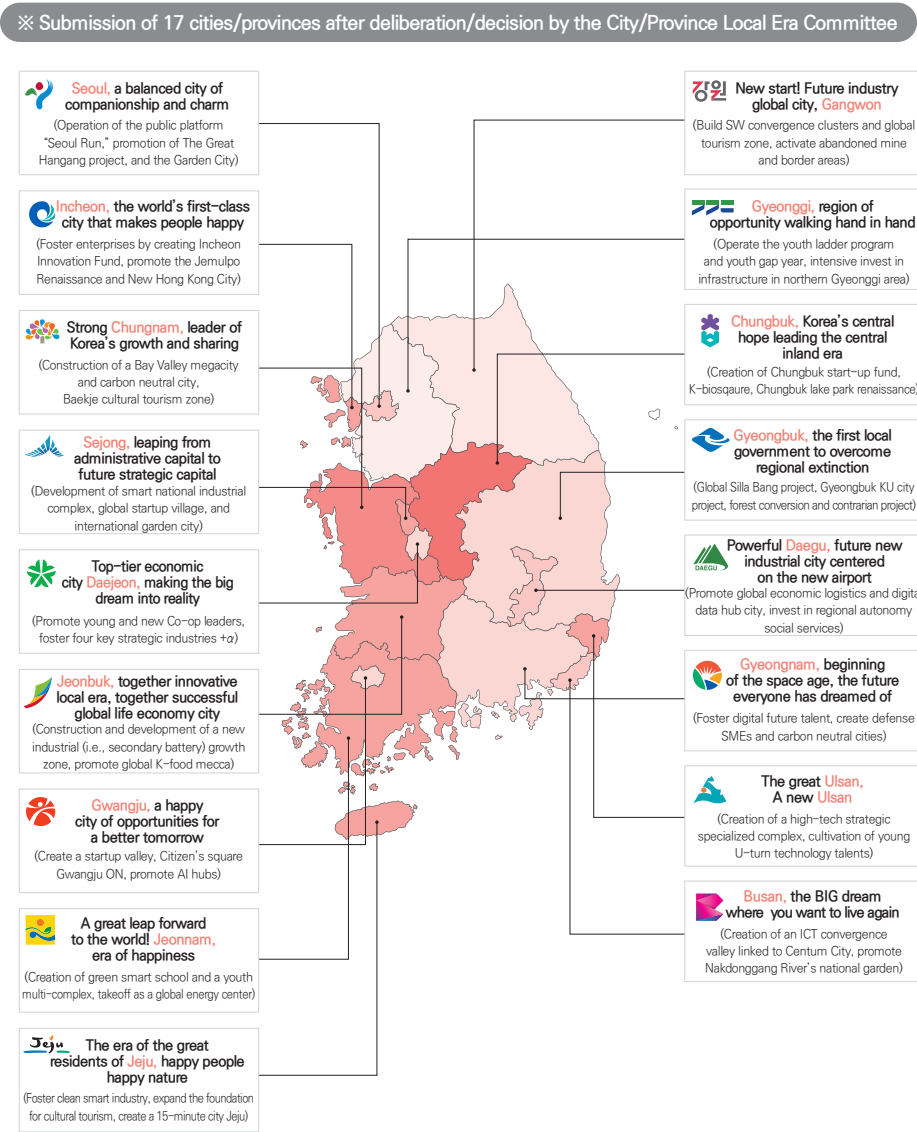
지방 소멸 위기 극복, 지역 주민의 삶의 질 개선과 지속가능한 성장을 위한 공정한 환경 조성을 위해 지방 소멸 및 낙후지역 활성화, 의료·복지 확충·강화 및 사각지대 해소, 지역환경 생태계 보전 및 주거환경 개선 등 과거 국가 중심으로 추진된 과제를 지역 차원에서 적극적으로 대응하는 전략과 과제로 전환하였다.

지방 소멸 및 낙후지역 활성화와 관련해서는 경기 북부 저발전 지역의 균형발전을 위한 경기 북부 인프라 집중 투자(경기), 인구감소 및 폐광·접경 지역의 지역 개발 지원(강원) 등에 관한 과제를 계획에 반영하였다.

더불어 의료·복지 확충·강화 및 사각지대 해소를 위해 지역자율형 사회서비스 투자(대구), 대구의료원 기능 강화를 통한 의료복지 사각지대 해소 및 응급의료 기능 강화(대구), 공동육아나눔터 및 암치료센터 설립 등 보건·복지체계 강화 및 의료 허브 도시 도약(세종) 등의 과제를 추진할 계획이다.

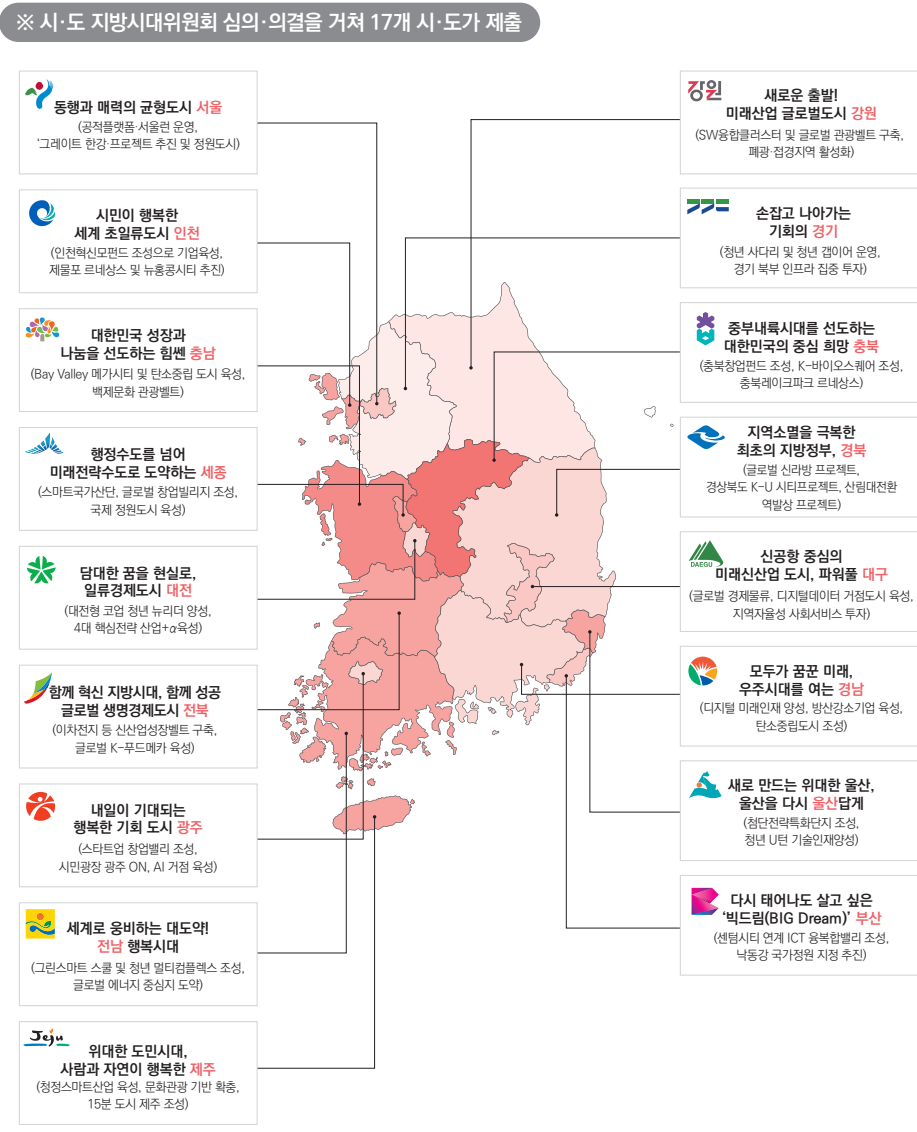
지역환경 생태계 보전 및 주거환경 개선 분야에서는 ‘그레이트 한강(The Great Hangang)’ 프로젝트 추진(서울), ‘정원도시 서울’ 구현(서울), 낙동강 일원 삼락 생태공원을 낙동강 국가정원으로 추진(부산), 동해안 산불 방지·산지 생태원 등의 산림 대전환 및 산림전환 역발상 프로젝트(경북), 공공하수처리시설 현대화 및 자원클러스터 조성(제주도) 등을 중점 과제로 포함하였다.

Figure 11. Vision and key tasks by city and province



Source: Local Era Committee (2023). Comprehensive Plan for the Local Era

그림 11. 시·도별 비전 및 중점과제



자료: 지방시대위원회, 2023. 지방시대종합계획

3) Promotion of the mega region cooperation plan

One of the characteristics of the first comprehensive plan for the local era established by the Local Era Committee is that the regions autonomously formed a 4+3 mega region (Chungcheong area, Gwangju and Jeonnam area, Daegu and Gyeongbuk area, Busan-Ulsan-Gyeongnam area + Jeonbuk area, Gangwon area, and Jeju area), in accordance with the Special Act on Local Autonomy and Decentralization, and Balanced Regional Development, and established the mega regional development plan in a bottom-up manner based on the characteristics of each region and the potential for comparative advantage.

The mega regional development plan includes cooperation projects that boost the vitality of local industries and are tangible to residents, such as promoting new growth engine industries autonomously discovered through cooperation between regions, creating jobs, expanding relevant populations through cultural and tourism projects, and strengthening accessibility through expansion of transportation SOC.

The Chungcheong region set the vision of “Korea’s representative megacity that leads balanced regional development” and proposed cooperation projects, including the creation of an ecosystem of advanced bio-health (new medicine) industries and co-hosting of the 2027 Summer Universiade in the Chungcheong region. Gwangju and Jeonnam regions set the vision of “The beginning of new growth in Northeast Asia, a smart integrated community in Gwangju and Jeonnam” and plan to promote cooperation projects such as the creation of eco-friendly energy (distributed resources) clusters and the establishment of next-generation mobility (autonomous vehicles) ecosystems. With the vision of “Creating a global creative megacity with Daegu-Gyeongbuk solidarity,” Daegu and Gyeongbuk regions proposed AI-based regional specialized robots (multipurpose work), mobility core parts (driving parts), and vehicle platforms as cooperation projects. The Busan-Ulsan-Gyeongnam region presented the vision of “promoting eight major regional economic zones in Northeast Asia leading the local era” and plans to promote cooperation projects such as the construction of a hydrogen industrial zone (hydrogen buses, piping networks, charging stations), Busan-Yangsan-Ulsan metropolitan railway, and Busan New Port-Gimhae highway.

3) 초광역협력계획의 추진

지방시대위원회가 최초로 수립한 지방시대 종합계획의 특징 중 하나는 「지방자치분권 및 지역균형 발전에 관한 특별법」에 근거하여 지역에서 자율적으로 4+3 초광역권(충청권, 광주·전남권, 대구·경북권, 부울경+전북권, 강원권, 제주권)을 구성하고, 각 권역의 특성과 비교우위 잠재력을 기반으로 초광역권발전계획을 상향식(bottom up)으로 수립한 점이다.

초광역권발전계획은 지역 간 협력을 기반으로 자체적으로 발굴한 신성장 동력산업 육성 및 일자리 창출, 문화·관광 사업을 통한 관계인구 확대, 교통 SOC 확충을 통한 접근성 강화 등 지역산업의 활력 제고 및 주민 체감형 협력사업들을 포함하고 있다.

충청권은 ‘지역균형발전을 선도하는 대한민국 대표 메가시티’를 비전으로 설정하고 첨단바이오헬스(신약) 산업 생태계 조성, 2027년 하계 유니버시아드 충청권 공동개최 등을 협력사업으로 제시하였다. 광주·전남권은 비전으로 ‘동북아 신성장의 시작, 광주·전남 스마트 통합 공동체’를 설정하고 친환경 에너지(분산전원) 클러스터 조성, 차세대 모빌리티(자율주행차 등) 생태계 구축 등을 협력사업으로 추진할 계획이다. 대구·경북권은 ‘대경 연대로 글로벌 창의메가시티 조성’이라는 비전하에 AI 기반 지역특화 로봇(다목적 작업), 모빌리티 핵심부품(구동부품) 및 차량 플랫폼 등을 협력사업으로 제시하였다. 부울경은 ‘지방시대를 선도하는 동북아 8대 광역경제권 육성’이라는 비전을 제시하고 수소산업벨트(수소버스·배관망·충전소) 구축, 부산~양산~울산 광역철도, 부산신항~김해 고속도로 등을 협력사업으로 추진할 계획이다.

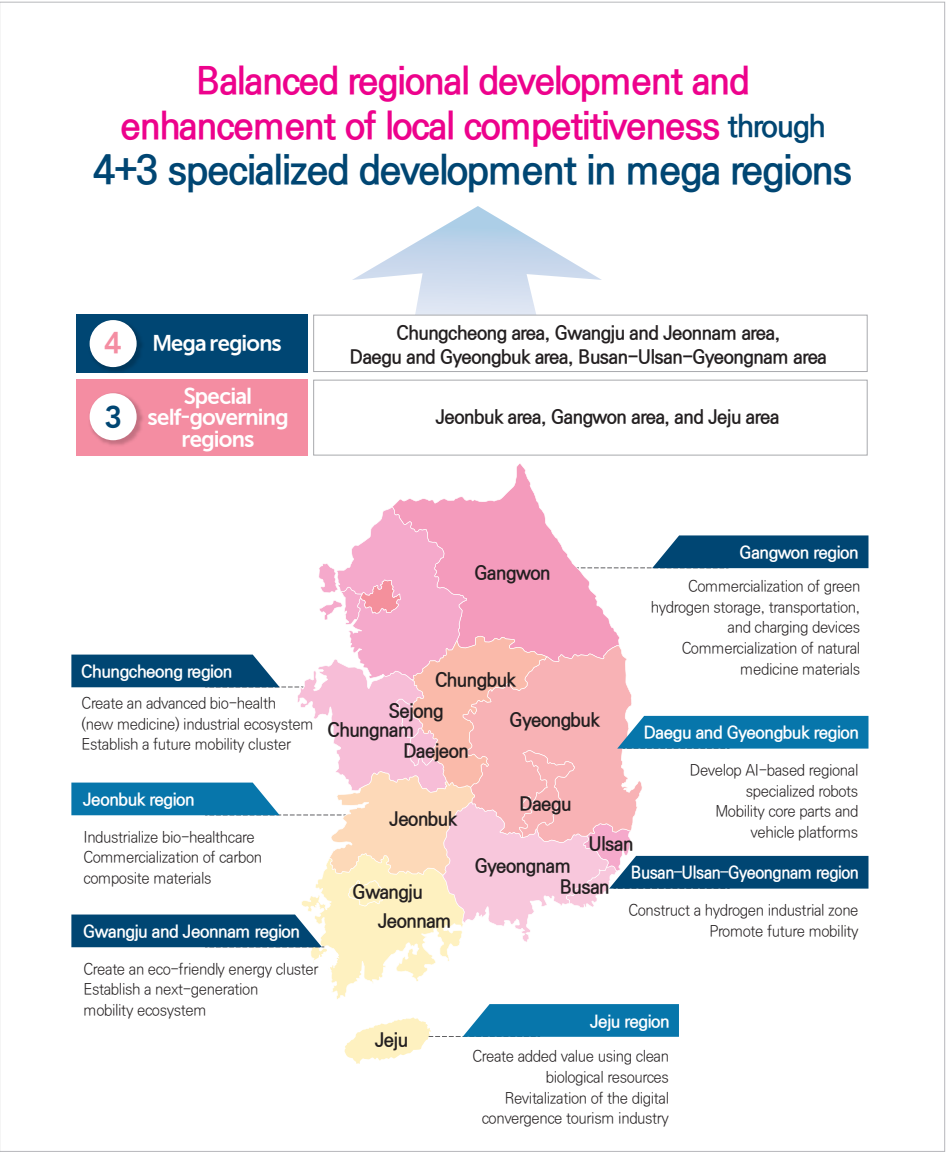
Meanwhile, Jeonbuk, Gangwon, and Jeju are self-governing regions, and they are expected to create synergy effects through functional and separated links with other cities and provinces. The Jeonbuk region set the vision of “Realizing Jeonbuk as a self-governing province by promoting life and conversion industries” and focuses on the industrialization of bio-healthcare (cooperation with Jeonnam and Gwangju) and commercialization of carbon composite materials (cooperation with Gyeongbuk). The Gangwon region set the vision of “Promoting future industries and realizing Gangwon as a self-governing province through cooperation in the mega regions” and proposed cooperation projects such as commercialization of green hydrogen storage, transportation, and charging devices (cooperation with Jeonbuk) and natural medicine materials (cooperation with Chungbuk, Jeonnam, and Jeju). With the vision of “Splendid Jeju, into the future through the creation of a mega regional ecosystem,” the Jeju region proposed cooperation projects including the creation of added value using clean biological resources (cooperation with Jeonnam, Chungbuk, and Gangwon) and the revitalization of the digital convergence tourism industry (cooperation with Daegu and Gwangju).

The linked cooperation projects included in the mega regional development plan will further supplement and specify the contents of the project, funding plans, and implementation systems through discussion with the central government and ensure the practicality and continuity of the plan and linked cooperation projects by reflecting the matters in the annual implementation plan.

한편 전북, 강원, 제주는 특별자치도 위상을 보유한 지역으로 타 시·도와 기능적·이격형 연계를 통해서 시너지 효과 창출을 기대하고 있다. 전북권은 ‘생명산업 및 전환산업 육성으로 전북특별자치도 실현’을 비전으로 설정하고 바이오헬스케어산업화(전남·광주 협력), 탄소복합소재(경북협력) 사업화 등에 초점을 두고 있다. 강원권은 비전으로 ‘초광역 협력을 통한 미래산업 육성과 강원특별자치도 실현’을 설정하고, 그린수소 저장·운송·충전 기기(전북협력), 천연물 의약소재 상용화(충북·전남·제주 협력) 사업화 등을 협력사업으로 제시하였다. 제주권은 ‘초광역 생태계 조성으로 다 함께 미래로, 빛나는 제주’의 비전하에 타 지역과 협력사업으로 청정 생물자원 활용 부가가치 창출(전남·충북·강원 협력), 디지털융합 관광산업 활성화(대구·광주 협력) 등을 제시하였다.

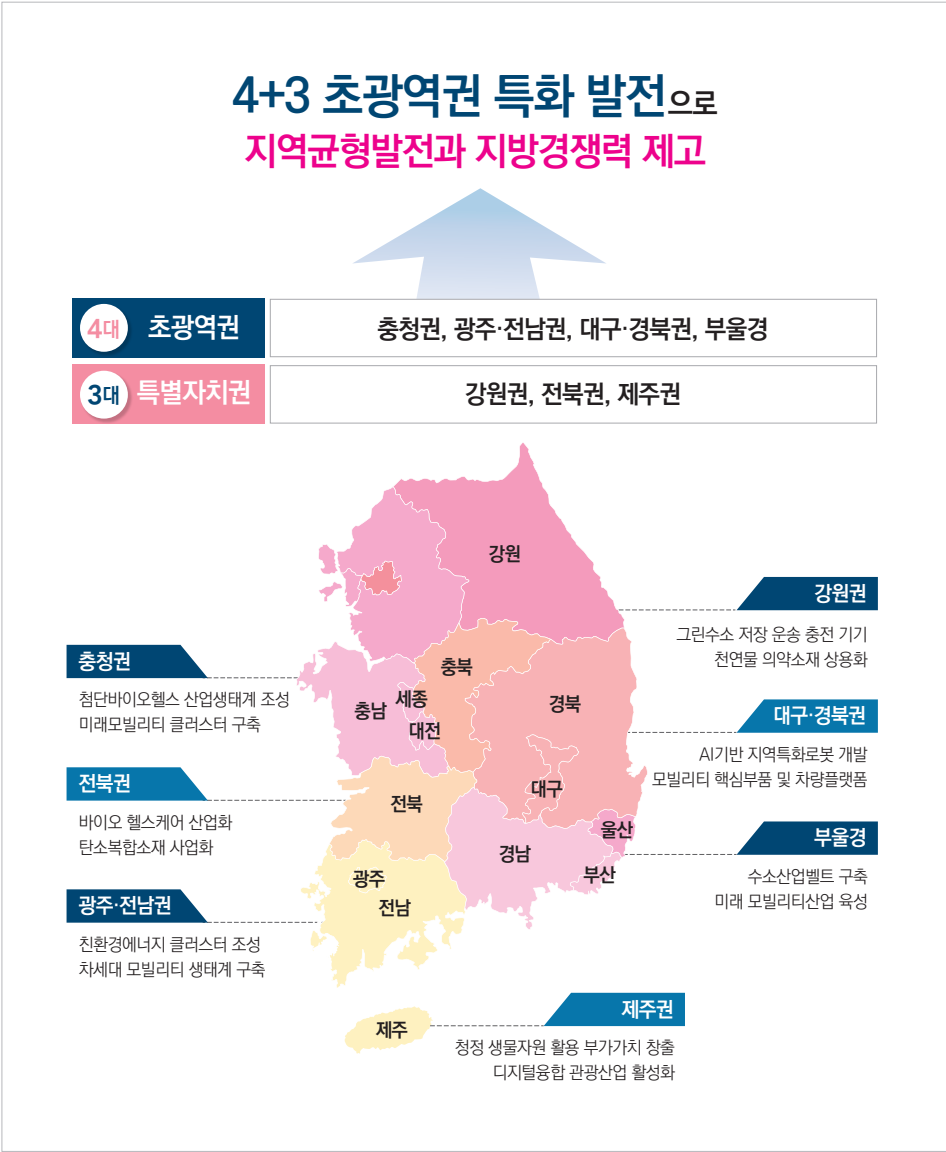
이러한 초광역권발전계획에 포함된 연계협력사업들은 향후 중앙정부와 협의를 통해 사업 내용, 자원 조달방안, 추진체계 등을 보다 보완·구체화하여 매년 수립하는 지방시대 종합계획의 시행계획에 반영함으로써 계획과 연계협력사업의 실천성과 지속성을 담보할 계획이다.

Figure 12. 4+3 Mega regional development plan



Source: Local Era Committee (2023). Comprehensive Plan for the Local Era

그림 12. 4+3 초광역권 발전계획



자료: 지방시대위원회. 2023. 지방시대종합계획



PART IV

IMPLICATIONS FOR
INTERNATIONAL
DEVELOPMENT
COOPERATION
국제개발협력의
시사점

1. Success factors, limitations, and implications

National land planning and land policy, which served as a rudder and blueprint for land development, are the major contributors to transforming Korea from the ruins of war into one of the world's leading industrial nations. Korea officially promoted its land policy through the government's plan in the 1970s when the first comprehensive national territorial plan was established. However, even before that, land development projects were undertaken to support the restoration of war damage in the 1950s and economic development in the 1960s. Therefore, Korea's land development history is in line with that of postwar national development, and from an early age, national land planning has played a significant role for national planning along with the economic development plan. Since the 1960s, Korea's national development has been benchmarked by many developing countries as a success case. One of the factors for Korea's success is national land and regional policies and plans, including the comprehensive national territorial plan. After 50 years since the first comprehensive national territorial plan, Korea's national land planning has played a major role in the government-led economic growth policy and has responded to the rapid industrialization and urbanization through the installation and supply of infrastructure, urban development and housing, land use, and land resource management. In other words, it has contributed to balanced national development where the economy, society, and national space grow together by responding to problems of cities, regions, and the environment that appear in the process of socioeconomic development; presenting desirable goals for national and regional development; and discovering and implementing practical means to implement the goals.

1. 성공 요인과 한계 및 시사점

국토개발의 방향타와 청사진 역할을 해온 국토계획과 국토정책은 한국이 전쟁의 폐허를 딛고 오늘날 세계 유수의 산업국가로 변화하는 데 크게 기여하였다. 한국이 정부의 계획을 통해 공식적으로 국토정책을 추진한 것은 제1차 국토종합개발계획이 수립된 1970년대이다. 그러나 그 이전에도 1950년대의 전쟁피해 복구와 1960년대의 경제개발을 뒷받침하기 위한 국토개발사업이 추진되었다. 그러므로 한국의 국토개발 역사는 전후 국가발전의 역사와 궤를 같이 하고 있으며, 일찍부터 국토계획은 경제개발계획과 함께 국가계획의 쌍두마차로서 중요한 역할을 담당해왔다. 1960년대 이후 한국의 국가발전상은 모범적인 성공사례로 많은 개도국의 벤치마킹 대상이 되고 있다. 이와 같은 한국의 성공 요인으로 반드시 꼽아야 할 요소 중의 하나가 국토종합계획을 비롯한 국토·지역 정책 및 계획이라고 할 수 있다. 제1차 국토종합계획이 수립된 이후 50년이 경과한 현시점에서 볼 때, 한국의 국토계획은 정부가 주도하는 경제성장정책과 이에 따른 급속한 산업화 및 도시화에 대응하여 기간시설의 설치·공급, 도시개발 및 주택공급, 토지이용과 국토자원 관리 등의 측면에서 큰 역할을 수행하여 왔다. 즉, 경제사회 발전 과정에서 나타나는 도시, 지역, 환경 등 문제점들에 대응하고, 국토 및 지역 발전의 바람직한 목표를 제시하고 이를 구현하기 위한 실천적 수단을 발굴, 집행함으로써 경제, 사회 및 국토공간이 함께 발전해가는 균형적 국가발전에 기여해 온 것이다.

The success factors of the comprehensive national territorial plan can be explained in two ways from a broader perspective. The first factor is the leading role of the central government and institutional systematization. Traditionally, Korea is a country with a clear hierarchical relationship between the central and local governments, and the current city, province, and county system do not deviate much from the basic framework of the Joseon dynasty (1392–1910) before modernization. Thus, the tradition of a strong central government largely remains, and this tradition has become the sociopolitical foundation for the establishment of a strong authoritarian government in the 1960s and the subsequent smooth implementation of state-led economic and land policies. Against this backdrop, Korea's national planning was able to achieve the goals of national planning at a high standard through the fulfillment of the introduction of new systems, state-led policies and plans, and smooth implementation in local governments and private sectors in the national land policy sector.

The central government of Korea was able to easily raise the standards of institutionalization, such as legislation, amendment, and establishment of research institutes, as needed, and at least until the mid-1990s, when the local government popular vote system was introduced, the planning and execution of the national land development plan was relatively effective because the level of control over local regions was high. Since the late 1990s, the central government's policy enforcement has gradually weakened due to the progress of local autonomy and the increased demand for private sector participation, and the policy efficiency of the comprehensive national territorial plan has also decreased compared to the 1970s and 1980s.

이와 같은 국토종합계획의 성공 요인은 우선 보다 넓은 관점에서 크게 두 가지로 나누어 설명할 수 있다. 첫째는 중앙정부의 주도적 역할과 제도적 체계화이다. 한국은 전통적으로 중앙정부와 지방정부 간의 위계관계가 분명한 정치적, 행정적 체계가 갖춰져 있는 나라이며, 현재의 시·도 및 시·군 체계도 근대화 이전 조선왕조(1392~1910)의 기본틀에서 크게 벗어나지 않고 있다. 이는 강력한 중앙정부의 전통이 광범위하게 남아있다는 의미이며, 이와 같은 전통은 1960년대 강력한 권위주의 정부의 성립과, 그 이후의 국가 주도의 경제 및 국토정책이 순조롭게 추진될 수 있었던 정치사회적 토대가 되었다고 볼 수 있다. 이와 같은 배경으로 국토정책 부문에서도 새로운 제도의 도입과 국가 주도의 정책 및 계획 수립, 지방정부와 민간 부문에서의 순조로운 집행 등이 이루어졌기 때문에, 한국에서의 국가계획은 그 목표 달성 수준이 매우 높게 나타날 수 있었다.

한국의 중앙정부는 필요에 따라 법 제·개정, 연구기관 설치 등 제도화 수준을 쉽게 높힐 수 있었고, 적어도 민선 자치단체제도가 도입된 1990년대 중반 이전까지는 지방에 대한 통제력이 매우 높았기 때문에 국토계획의 입안과 집행이 상대적으로 효과적으로 이루어졌다. 다만 1990년대 후반 이후 지방자치의 진전과 민간 부문의 참여 요구 증대로 중앙정부의 정책 추진력이 점차 약화되면서 1970~1980년대와 비교할 때 국토종합계획의 정책적 효율성도 줄어들었다고 평가된다.

The second success factor is the establishment of scientific and effective plans and the expertise to technically support them. Successful national plans or policies should be supported by objective current status analysis, appropriate goal setting, and effective means. As described above, the history of Korea's comprehensive national territorial plan is the process of devising the best development strategy in consideration of the conditions of each period. The methodological framework and institutionalization level of the national territorial plan were insufficient in the 1960s; however, after the 1970s, the establishment and execution of more systematic and strategic plans in response to economic growth became possible. To establish such an effective plan, the participation of experts in each field, such as economy, urban planning, regional development, architecture, civil engineering, transportation, environment, administration, and geography, is essential. In the case of Korea, the supply of experts produced due to the high educational enthusiasm of the whole society since the mid-1950s was relatively abundant, resulting in a high technical level which enabled the establishment of a more scientific and suitable plan for solving real problems. In the case of the comprehensive national territorial plan, the Korea Research Institute for Human Settlements, a national research institute specializing in the fields of national land, regions, cities, land, and housing, was established in 1978 to develop a more systematic plan through national support for experts and a utilization system.

However, the results of Korea's national land policy and balanced development policy were not always a success, and problems and limitations remain. Over time, national land policy has undergone both quantitative and qualitative changes. In the early days, national land policy focused on investing in social overhead capital supporting economic development and solving the side effects of urbanization and industrialization. However, since then, the factors to be considered in national land policy have become more complex as the economy expanded and diversification, democracy, and decentralization progressed socioeconomically. It is difficult to harmonize and accommodate all of these factors within the spatial planning framework of national land planning. Predicting the results caused by the interaction of factors of different characteristics and deriving a consistent policy direction or strategy based on the results is a challenging task.

두 번째는 과학적·효과적인 계획 수립과 이를 기술적으로 뒷받침하는 전문인력이다. 성공적인 국가계획이나 정책은 객관적인 현황 분석, 적절한 목표 설정 및 효과적인 수단 동원이 뒷받침되어야 한다. 앞서 기술한 바와 같이 한국의 국토종합계획 역사는 시기별 여건을 감안하여 최선의 발전전략을 강구하는 과정이다. 1960년대에는 국토계획의 방법론적 틀과 제도화 수준이 미흡하였지만 1970년대 이후에는 경제성장에 조응하는 보다 체계적이고 전략적인 계획 수립과 집행이 가능했다. 이와 같은 효과적 계획 수립이 가능하기 위해서는 경제, 도시계획, 지역개발, 건축, 토목, 교통, 환경, 행정, 지리 등 각 분야의 전문가가 참여해야 한다. 한국의 경우에는 1950년대 중반 이후 사회 전체의 높은 교육열에 힘입어 배출된 전문가 집단의 공급이 상대적으로 풍부했기 때문에 기술적 수준도 매우 높은 편이었고, 이에 따라 보다 과학적이고 현실문제 해결에 적합한 계획 수립이 가능했던 것으로 여겨진다. 특히 국토종합계획의 경우에는 1978년 국토·지역·도시·토지·주택 분야의 전문 국책연구기관인 국토연구원이 설립되어 국토종합계획 수립을 전담 지원하는 등 국가적인 전문가 지원 및 활용체계를 통한 보다 체계적인 계획 수립이 이루어졌다.

하지만 한국의 국토정책 및 균형발전정책의 추진 결과가 항상 성공한 것은 아니고 아직 여러 문제점과 한계를 가지고 있는 것도 사실이다. 시대가 흐르면서 국토정책은 양적, 질적으로 변화를 겪어 왔다. 초창기 국토정책은 경제개발을 지원하는 사회간접자본 투자에 역점을 두면서 도시화와 산업화에 따르는 부작용을 해결하는 데 역점을 두었으나, 이후 경제 규모가 확대되고 사회경제적으로 다원화, 민주화, 분권화가 진전되면서 국토정책에서 고려해야 할 요소들도 한층 복잡해졌다. 그러나 이 모든 요인들을 국토계획이라는 공간계획 틀 안에서 조화롭게 수용하는 것은 매우 어렵다. 성격이 다른 요인들의 상호작용에 의해 발생하는 결과를 예측하고 이를 토대로 일관된 정책방향이나 전략을 도출하는 것이 쉽지 않기 때문이다.

As the scope of the content covered by the national territorial plan expands, questions about the role or identity of the plan are often raised. In the past, national land planning presented specific development plans for relatively limited areas, enabling the efficient establishment, execution, and evaluation of the plan. However, over time, as the nature of the plan changed from specific development projects to suggesting mid- to long-term policy directions, criticism of the plan's application is being raised. In addition, as the national territorial plan deals with a wide variety of areas in content, skepticism has been raised as to what role it will play in solving complex and abundant national land problems.

The specific implications derived from the above-mentioned success factors can be summarized as follows. Korea's comprehensive national territorial plan is considered a success for several reasons. First, it has achieved quantitative growth in terms of index and the establishment of appropriate goals and strategies for each period. Second, efficient institutionalization and systematization, and continuous evolution according to changes in conditions. Third, establishment and effective operation of appropriate plans and execution systems. Finally, continuous efforts to realize social values such as sustainability, environmental friendliness, green growth, strengthening participation, and conflict resolution.

국토계획에서 다루는 내용적 범위가 확대됨에 따라 계획의 역할이나 정체성에 관한 의문이 제기되기도 한다. 과거의 국토계획은 비교적 제한된 분야를 대상으로 구체적인 개발계획을 담고 있어 계획의 수립과 집행, 그리고 평가가 효율적으로 이루어질 수 있었다. 그러나 시간이 지나면서 계획의 성격이 구체적인 개발사업보다는 중장기 정책 방향 제시에 중점을 두게 되면서 계획의 실천력에 대한 비판이 제기되었다. 또한 국토계획이 내용적으로 매우 다양한 분야를 다루게 되면서 복잡하고 산적인 국토문제를 해결하는 데 어떤 역할을 할 것인가에 대한 회의가 발생하게 되었다.

이와 같은 성공 요인으로부터 보다 구체적인 시사점을 도출한다면 다음과 같이 요약될 수 있을 것이다. 한국의 국토종합계획이 성공사례라고 판단되는 것은 첫째, 시기별 적절한 목표 및 전략의 수립과 지표적인 측면에서 양적 성장을 달성하고 있다는 점, 둘째, 효율적인 제도화·시스템화 및 여건 변화에 따른 지속적인 진화, 셋째, 적절한 계획 수립 및 집행체계의 구축과 효과적 운영, 넷째, 지속가능성·환경친화·녹색성장, 참여 강화 및 갈등 완화 등 사회적 가치 구현을 위한 지속적인 노력 등을 꼽을 수 있을 것이다.

2. Expected key issues

The trial-and-error phenomena and limitations of Korea's comprehensive national territorial plan are as follows. First, regarding the quality of land development, the plan has failed to alleviate regional gap problems effectively, especially the concentration of population in the metropolitan area. Second, various policies have been established and implemented, but repeated trials and errors have reduced total social (including intergenerational) costs and long-term efficiency. Third, the central government's power has been weakened by the maturity of civil society and local regions, thereby reducing the authority and power of execution of the plan and failing to provide technical solutions to the problem of amplifying regional or social conflicts. These failures or trial-and-error factors are seen as the hidden side of the successful elements.

Although Korea's national land has been continuously developing for 40 years since the first comprehensive national territorial plan, various challenges remain. There have always been problems such as unstable housing for the working class amid the struggling housing and real estate markets, a decline in vitality in small and medium-sized cities and rural communities, a lack of living infrastructure for residents, regional conflicts over national projects and disputes over regional development resources, community disorganization due to reckless redevelopment and reconstruction, and destruction of environment caused by excessive development. The crucial point is how the comprehensive national territorial plan will implement the responsibility of overcoming problems arising from changes in social conditions and designing a better future. For example, directions and policy measures to cope with the "lack of living infrastructure to improve the quality of life of the people" will appear differently from time to time. In the 1960s and 1970s, when economic growth was a top priority, quality of life had no choice but to be pushed back on the list, but now, in an era with a national income of US\$ 30,000, it can be a top priority policy. To make accurate policy and planning judgments, it is most important to establish judgment standards based on social consensus.

2. 예상되는 주요 이슈

한국 국토종합계획의 시행착오와 한계를 꼽는다면 첫째, 국토발전의 질적 요소, 특히 수도권 집중 등 지역격차문제를 효과적으로 완화하지 못했다는 점, 둘째, 다양한 정책을 수립, 집행하였으나 시행착오의 반복으로 총사회적(세대간 포함) 비용 증가 또는 장기적 효율성을 저하시킨 측면이 있다는 점, 셋째, 시민사회 및 지방의 성숙으로 중앙정부 권력이 약화되어 계획의 권위와 실천력이 저하되고 지역 간 또는 사회적 갈등이 증폭되는 문제에 대한 기술적 해결책을 제시하지 못한다는 점 등을 들 수 있다. 사실상 이와 같은 실패 또는 시행착오적 요소들은 성공적 요소 이면에 존재하는 쌍생아 같은 존재라고 볼 수 있다.

제1차 국토종합계획 이후 40년간 한국의 국토는 지속적으로 발전해 왔으나 아직 많은 문제점이 나타나고 있다. 주택·부동산 시장의 파행 속에서 서민 주거가 불안정하고, 중소도시와 농산여촌의 활력 저하와 주민들을 위한 생활 인프라 부족, 국책사업을 둘러싼 지역 간 갈등과 지역개발재원에 대한 다툼, 무분별한 재개발, 재건축으로 인한 지역사회 해체, 과도한 개발로 파괴되고 있는 환경 등 문제는 항상 존재한다. 중요한 점은 사회상과 여건의 변화에 따라 나타나는 문제점을 극복하고 보다 나은 미래를 설계하는 소임을 국토종합계획이 어떻게 구현할 것인지 하는 것이다. 예를 들어 “국민 삶의 질 제고를 위한 생활 인프라 부족”에 대처하는 방향과 정책 수단은 시대별로 다르게 나타날 수밖에 없다. 1960~1970년대 경제성장이 최우선시되던 시기에는 우선순위에서 밀려날 수밖에 없었으나, 국민소득 3만 달러 이상인 시대에는 최우선 정책 과제가 될 수도 있다. 이와 같은 정책적, 계획적 판단을 정확히 하기 위해서는 무엇보다도 사회적 합의에 기초한 판단 기준 정립이 중요하다.

The current comprehensive national territorial plan in Korea is struggling to respond effectively to the rapidly changing external world. Korean society is currently facing various problems and tasks, such as the era of low birth rate and super-aging, advent of the low-growth era and limitations of excessive development, intensifying polarization and increasing welfare demand, amplifying climate change and environmental problems, and implementing green growth. Nevertheless, Korea's national and regional policies have been unable to effectively adapt to domestic and foreign environmental fluctuations and changes in people's consciousness. Rather, they are being criticized for failing to respond effectively to problems such as concentration in the metropolitan area, balanced regional development, and improvement of the quality of life of the people. Despite the continuous development and contributions over the past 40 years, Korea's comprehensive national territorial plan is facing challenges.

현재의 한국 국토종합계획은 급격하게 변화하는 외부 현실에 효과적으로 대응해야 하는 고민을 안고 있다. 한국 사회는 현재 저출산·초고령화 시대 진입, 저성장 시대의 도래와 과개발의 한계, 양극화 심화 및 복지 수요의 증가, 기후변화·환경 문제의 심화와 녹색성장의 실천 등 다양한 문제와 과제에 직면해 있다. 그럼에도 불구하고 한국의 국토 및 지역정책은 국내외 환경변화와 국민의 의식변화에 효과적으로 적응하지 못한 채 과거의 정책 관행을 되풀이하고 있으며, 특히 그동안에도 계속 제기되어 온 수도권 집중과 지역균형발전, 질적인 측면의 국민 삶의 여건 개선 등 문제에 효과적으로 대응하지 못하고 있다는 비판을 받고 있다. 지난 40년간의 지속적인 발전과 공헌에도 불구하고 한국의 국토종합계획은 여전히 미래의 도전에 직면해 있는 것이다.

3. Possible cooperation in the future

At the center of Korea's national land and regional development policies is the comprehensive national territorial plan, which has been operational since 1972. Amid the rapid social and land-space changes, in which the urbanization rate that was only 39.1% in 1960 rose to 50.1% in 1970 and 90.8% at the end of 2009, the plan contributed to economic growth on the one hand, and on the other, it was the highest national policy for balanced land development and rational land management. Ultimately, economic growth in developing countries requires efficient economic and industrial policies and coordination with spatial policies. Korea's experience of the comprehensive national territorial plan in the compressed economic growth process can be the most successful benchmarking case for land and regional development policies. In particular, appropriate implications for preparing policies and strategies for sustainable economic growth and policies related to land management and development, such as responding to climate change and applying the green growth paradigm, which are recent global megatrends, can be drawn from Korea's example.

With the participation of various specialized institutions and experts in national land development, Korea has a lot of experience in R&D, system preparation, planning and policy establishment, and performance evaluation on national land policy. These experiences and expertise can be transferred to developing countries through research services or consulting for establishing an institutional foundation necessary for national land development, business models, or validity assessment. However, an applicable business promotion method that considers the political, regional, and social background and conditions of developing countries must be selected. Accordingly, communication between policymakers in developing countries and specialized institutions and experts in Korea is essential.

Korea has joined the Development Assistance Committee (DAC), a group of advanced countries of aid, and is providing foreign aid through the Economic Development Cooperation Fund (EDCF) and the Korea International Cooperation Agency (KOICA). If Korean experts jointly establish a national land development plan with countries using the foreign aid channel, Korea's experience and know-how can be effectively handed down. Moreover, dispatching Korean experts can be effective.

3. 향후 협력 가능성

한국의 국토 및 지역개발정책의 중심에는 1972년부터 작동했던 국토종합계획이 있다. 이 계획은 1960년 39.1%에 불과했던 도시화율이 1970년 50.1%, 2009말에는 90.8%까지 상승하는 급격한 사회와 국토공간 변화 과정에서, 한편으로는 경제성장에 기여하면서 다른 한편으로는 국토균형발전과 합리적 국토관리를 위한 최상위 국가정책에 해당한다. 개발도상국의 경제성장은 무엇보다도 효율적인 경제·산업 정책과 공간정책의 공조가 필요하다. 한국의 국토종합계획 정책 경험은 압축적 경제성장 과정에서의 국토 및 지역개발정책에 관한 가장 성공적인 벤치마킹 사례가 될 수 있다. 특히 최근 전 세계적 메가트렌드인 기후변화 대응, 녹색성장 패러다임 적용 등 지속가능한 경제성장과 국토관리 및 개발과 관련된 정책과 이슈에 대한 대응전략, 정책 수단 마련에 적절한 시사점 도출이 가능할 것이다.

한국은 국토개발과 관련해 여러 전문기관과 전문가들이 참여하여 국토정책에 대한 연구개발과 제도 마련, 계획과 정책 수립 및 성과평가에 대한 많은 경험을 보유하고 있다. 이러한 경험과 전문지식은 개발도상국에서 국토개발에 필요한 제도적 기반 마련이나 사업모델 혹은 타당성 평가를 위한 연구용역이나 컨설팅 등으로 전수할 수 있다. 다만 개발도상국의 정치적, 지역적, 사회적 배경과 여건을 고려한 적용 가능한 사업 추진방식을 선택해야만 한다. 이를 위해서는 개발도상국 정책 결정자와 한국의 전문기관 및 전문가들 간 소통이 필요하다.

한국은 선진 원조 공여국들의 모임인 개발원조위원회(DAC)에 가입하여 대외경제협력기금(EDCF)과 한국국제협력단(KOICA) 등을 통해 대외원조를 시행하고 있다. 대외원조 창구를 이용하면 해당 국가와 지역에 대한 국토계획을 한국 전문가와 공동으로 수립한다면 한국의 경험과 노하우를 효과적으로 전수할 수 있다. 또한, 한국의 전문가를 파견하는 것도 같은 효과를 얻을 수 있다.

The Ministry of Strategy and Finance of Korea is implementing the knowledge sharing project and the Economic Innovation Partnership Program (EIPP) to support the development of developing countries. When developing countries request support for knowledge sharing projects, they can apply for experts to be sent or policy advice necessary for planning and policy establishment. Unlike the one-year knowledge sharing scheme, the EIPP project provides consultation on the establishment of development strategies in the relevant field, planning related infrastructure projects and supply plans, in addition to the maintenance of laws and systems in a multi-year package of more than three years. Thus, through the utilization of such support programs, cooperation related to national land development can be achieved. Meanwhile, through multilateral development banks, such as the World Bank, a policy advisory program tailored to developing countries for transportation infrastructure development can be created and supported.

As in Korea's experience, strengthening the professional capabilities of organizations and individuals in national land development is of primary importance. To strengthen national land planning and policymaking capabilities, policymakers, related public officials, and experts from developing countries can be invited to learn from Korea's experiences and avail themselves of tips, while seeking various cooperation measures such as providing guidelines for infrastructural development.

한국 기획재정부에서는 개도국의 발전을 지원하기 위한 지식공유사업과 경제혁신 파트너십 프로그램 (Economic Innovation Partnership Program: EIPP) 사업을 시행하고 있다. 개발도상국이 지식공유사업 지원을 요청하면 전문가 파견이나 계획과 정책 수립에 필요한 정책 자문을 지원할 수 있다. 특히 EIPP 사업에서는 단년도 지식공유사업과 달리 해당 분야 발전전략 수립, 관련 인프라 사업 기획 및 소요자원 조달방안, 법·제도 정비 등에 대한 자문을 3년 이상의 다년도 패키지 사업방식으로 지원할 수 있어서, 이 같은 지원 프로그램을 활용한 국토개발 관련 협력이 이루어질 수 있다. 한편 세계은행 등 다자개발은행(MDB) 등을 통하여 교통 인프라 개발을 위한 개발도상국 맞춤형 정책 자문 프로그램을 만들어 지원을 받을 수도 있다.

한국의 경험에서처럼 국토개발에서 조직과 개인의 전문가적 역량 강화는 무엇보다 중요하다. 국토계획과 정책 수립 역량 강화를 위하여 개발도상국의 정책 결정자, 관련 공무원과 전문가 등을 초빙하여 한국의 경험과 비법을 교육하고 인프라 개발을 위한 지침서 제공 등 다양한 협력방안을 모색해 볼 수 있다.



BIBLIOGRAPHY

참고문헌

* Bibliography

- Korea Land Corporation. 1997. Bundang New Town Development Co.
- KRIHS. 1982. Performance Analysis of the First Comprehensive National Land Development Plan.
- _____. 1996. National Land 50 years.
- _____. 2008, Sea Change National Land 60 years: Policies.
- Local Era Committee. 2023. A comprehensive plan for the local era.
- Ministry of Construction and Transportation. Ministry of Construction and Transportation. 2005. Public Institution Relocation Plan.
- Ministry of Land, Infrastructure and Transport, Korea Research Institute for Human Settlements. 2013. 2012 Economic Development Knowledge Modularization Project: National land and regional development policies.
- Ministry of Land, Infrastructure and Transport. 2022. 2022 Annual Report on Planning and Utilization of the National Land.
- Moon-gu Heo. 2023. Major Contents of the Comprehensive Plan for the Local Era and Future Projects. Monthly KIET Industrial Economy.
- Korean Government. 1971. Comprehensive National Territorial Plan (1972-1981).
- _____. 1971. The First Comprehensive National Territorial Plan (1972-1981).
- _____. 1982. The Second Comprehensive National Territorial Plan (1982-1991).
- _____. 1992. The Third Comprehensive National Territorial Plan (1992-2001).
- _____. 1999. The Fourth Comprehensive National Territorial Plan (2000-2020).

참고문헌

- 건설교통부. 건설교통부. 2005. 공공기관 지방이전 계획.
- 국토개발연구원. 1982. 제1차 국토종합개발계획의 성과분석.
- _____. 1996. 국토50년.
- 국토교통부, 국토연구원. 2013. 2012 경제발전경험모듈화사업: 국토 및 지역개발정책.
- 국토교통부. 2022. 2022년 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서.
- 국토연구원. 2008, 상전벽해 국토 60년: 정책편.
- 김용웅. 1999. 지역개발론. 법문사.
- 대한민국정부. 1971. 국토종합개발계획(1972~1981).
- _____. 1971. 제1차 국토종합개발계획(1972~1981).
- _____. 1982. 제2차 국토종합개발계획(1982~1991).
- _____. 1992. 제3차 국토종합개발계획(1992~2001).
- _____. 1999. 제4차 국토종합계획(2000~2020).
- _____. 2005. 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020).
- _____. 2011. 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020).
- _____. 2019. 제5차 국토종합계획(2020~2040).
- 세종특별자치시. 2014. 2030 세종도시기본계획.
- _____. 2024. 2040년 세종도시계획 주요내용.
- 지방시대위원회. 2023. 지방시대 종합계획.
- 한국토지공사. 1997. 분당신도시 개발사.

- _____. 2005. Revised Fourth Comprehensive National Territorial Plan (2006–2020).
- _____. 2011. Revised Fourth Comprehensive National Territorial Plan (2011–2020).
- _____. 2019. The Fifth Comprehensive National Territorial Plan (2020–2040).
- Sejong City. 2014. 2030 Sejong City General Plan.
- _____. 2024. Key Contents of the 2040 Sejong City Plan.
- Yong-woong, Kim. 1999. Theory of Regional Development. Bupmunsa.
- https://www.sejong.go.kr/eng/sub01_020301.do

- 허문구. 2023. 지방시대 종합계획의 주요 내용과 향후 추진과제. 월간 KIET 산업경제
- https://www.sejong.go.kr/eng/sub01_020301.do

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)
- 2024-01 Climate Change and Urban Disaster Prevention
- 2024-02 Regional Development for Balanced National Development



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.

**REGIONAL
DEVELOPMENT**
**FOR BALANCED NATIONAL
DEVELOPMENT**

**A Primer on
Korean
Planning
and Policy**

PKPP 2024-02

발 행 2024년 8월
발행처 국토연구원
주 소 (30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5
전 화 044-960-0114
홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>