

A Primer on Korean Planning and Policy

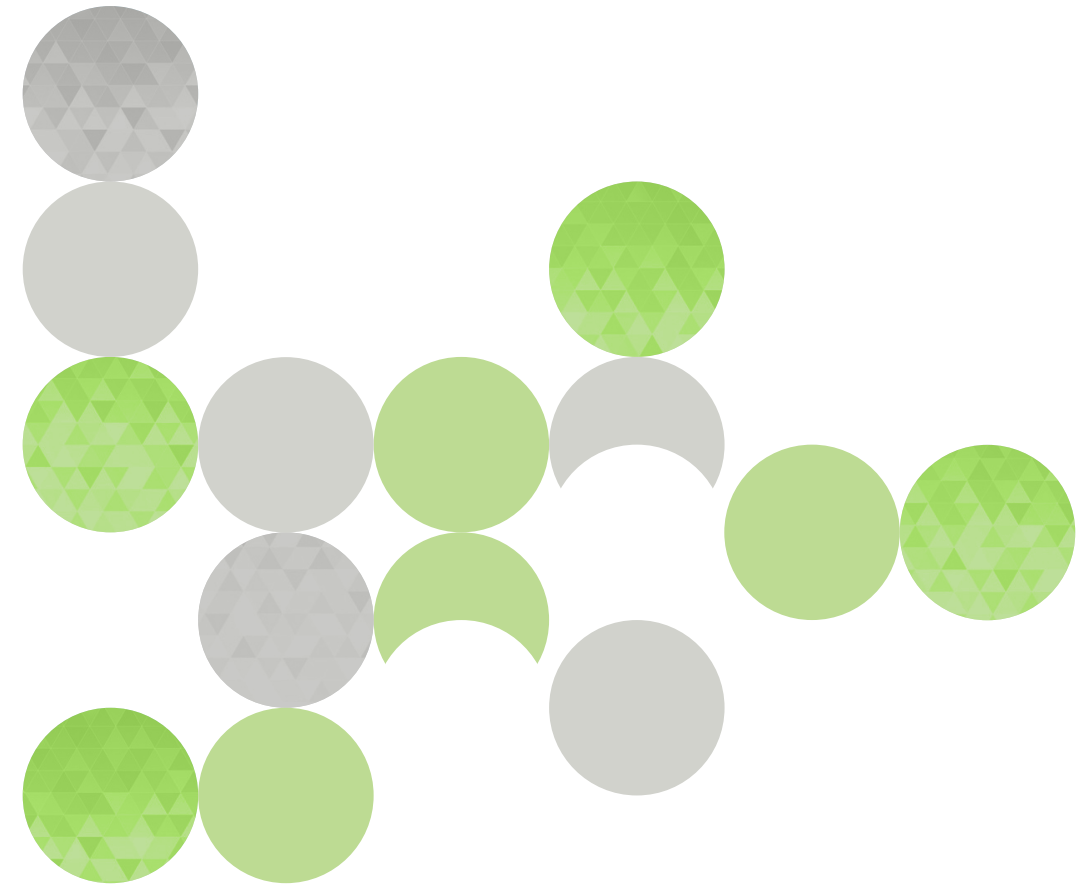
THE SECOND COMPREHENSIVE NATIONAL TERRITORIAL PLAN (1982-1991)

PKPP 2022-02 | THE SECOND COMPREHENSIVE NATIONAL TERRITORIAL PLAN (1982-1991)

A Primer on Korean Planning and Policy

| PKPP 2022-02 |

THE SECOND COMPREHENSIVE NATIONAL TERRITORIAL PLAN (1982-1991)



**THE SECOND
COMPREHENSIVE
NATIONAL TERRITORIAL
PLAN (1982–1991)**

**A Primer on
Korean
Planning
and Policy**

PKPP 2022-02

Cataloging-in Publication Data

Publisher Hyun Soo Kang
Printed on December, 2022
ISBN 979-11-5898-847-0
978-89-8182-706-9 (Set)

All Right Reserved.

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

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

Copyright © 2022 by Korea Research Institute for Human Settlements

5 Gukchaegyeonguwon-ro, Sejong-si, 30147, Republic of Korea
Tel: +82-44-960-0114 Fax: +82-44-211-4760
Website: <http://www.krihs.re.kr>, <http://www.gdpc.kr>

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



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

A Primer on Korean Planning and Policy (PKPP)
2022-02 The Second Comprehensive National Territorial Plan (1982-1991)

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

CONTENTS

목차

PART II. The Second Comprehensive National Territorial Plan (1982–1991)	2
1. Background of the Establishment of the Plan	3
2. Planning Process of the Second Plan	7
3. Main Contents of Second Plan: Original and Revised Plans	13
4. Achievements and Significance of the Second Plan	31
Reference(In Korean)	39

LIST OF TABLES

Table 1. Performance Evaluation of First Plan	15
Table 2. Differences between the Second Plan and Second Revised Plan	27
Table 3. Implementation results of the Second Plan by goal	35

LIST OF FIGURES

Figure 1. Cover of the “Korea Research Institute for Human Settlements Establishment Plan”	7
Figure 2. Cover of the “Long-term National Territorial Development Plan” and basic model of national territorial development	11
Figure 3. Step-by-step development strategy of the “Second Plan”	19
Figure 4. Comprehensive National Territorial Plan Map of the “Second Plan” (Left) and Living Zone Division Map (Right)	21
Figure 5. Revised Plan Map of the “Second Plan”	23

제2장. 제2차 국토종합개발계획 (1982–1991)	2
1. 계획의 수립 배경	4
2. 「2차 계획」의 수립 과정	8
3. 「2차 계획」의 주요 내용: 본 계획과 수정계획	14
4. 「2차 계획」의 성과와 의의	32
참고문헌	40

표 차례

표 1. 「1차 계획」의 실적평가	16
표 2. 「2차 계획」과 「2차 수정계획」의 차이	28
표 3. 「2차 계획」의 목표별 집행 성과	36

그림 차례

그림 1. 「국토개발연구원 설립안」 표지	8
그림 2. 「국토개발장기구상」의 표지와 국토개발기본모형	12
그림 3. 「2차 계획」의 단계별 개발전략	20
그림 4. 「제2차 계획」의 국토종합개발계획도(좌)와 생활권 구분도(우)	22
그림 5. 「제2차 계획」 수정계획도	24

COMPREHENSIVE
NATIONAL TERRITORIAL
PLAN (1982-1991)

THE SECOND COMPREHENSIVE NATIONAL TERRITORIAL PLAN (1982-1991)

THE SECOND
COMPREHENSIVE
NATIONAL TERRITORIAL

PART II

THE SECOND
COMPREHENSIVE
NATIONAL
TERRITORIAL
PLAN (1982-1991)
제2차
국토종합개발계획
(1982~1991)

Transition from laying foundation for growth to balanced regional development

1. Background of the Establishment of the Plan

The Second Comprehensive National Territorial Plan (1982–1991; hereinafter referred to as the “Second Plan”) was Korea’s highest-level regional development plan for the period 1982–1991. The Second Plan was officially announced after deliberations at the Cabinet meeting to review the Comprehensive Plans for Construction in the National Territory in December 1981. It received approval at the Cabinet meeting and was endorsed by the Presidency.

The basic goals of the First Comprehensive National Territorial Plan (1972–1981; hereinafter referred to as the “First Plan”), which was completed in 1981, were to expand the development foundation and enhance the efficiency of the use and management of national territory. The Korean economy grew rapidly during the planning period of the First Plan. The government constructed industrial complexes in coastal areas and expanded Korea’s arterial transportation network, such as the Seoul–Busan Expressway. Water resources such as the country’s four major river basins were developed, securing water for agricultural and industrial use. Moreover, various measures and laws related to the use and management of national territory were established to update Korea’s existing territory use and management measures.

However, the side effects of Korea’s rapid economic growth also worsened. Two of the goals of the First Plan, suppressing population concentration in large cities and balanced regional development, were not achieved. In particular, the population of Seoul reached 8.5 million in 1981, exceeding the planned population of 6.3 million, and the situation in Busan was no different. The populations of the regions surrounding large cities grew substantially while those of other regions declined, worsening the imbalance in the use of national territory.

성장기반 조성에서 지역균형발전으로의 전환

1. 계획의 수립 배경

제2차 국토종합개발계획(1982~1991)(이하 「2차 계획」)은 1982년에서 1991년을 계획기간으로 한 우리나라 최상위 공간계획이다. 1981년 12월 국토건설종합계획 심의회의 심의와 국무회의 결의를 거쳐 대통령의 재가를 받아 공고되었다.

제1차 국토종합개발계획(1972~1981)(이하 「1차 계획」)은 개발기반의 확충과 국토이용관리의 효율화를 기본목표로 추진되었으며, 1981년 마무리되었다. 「1차 계획」의 계획기간 동안 우리 경제는 급속히 성장하였다. 정부는 임해지역에 공업단지를 조성하고, 서울-부산 고속도로 등 간선교통망을 확충하였다. 4대 강 유역 등 수자원을 적극적으로 개발하여 농업용수, 공업용수를 확보하였다. 또한 국토이용과 관련된 각종 제도와 법령을 마련함으로써 국토이용관리체계를 정비하였다.

그러나 한편으로 급속한 경제성장의 부작용도 심화되었다. 「1차 계획」의 목표 중의 하나였던 ‘대도시 인구집 중의 억제’와 ‘권역별 균형 있는 발전’은 큰 성과를 거두지 못하였다. 특히 서울의 인구는 1981년 계획인구 630만 명을 크게 초과하여 850만 명에 이르렀다. 이는 부산의 사정도 다르지 않았다. 대도시를 중심으로 한 주변지역의 인구가 크게 성장하였으며, 여타 지역의 인구는 감소하여 국토이용의 불균형은 심화되었다.

Meanwhile, energy and resource shortages occurred due to two oil shocks in the 1970s. As the national economy expanded, energy demand surged, and the instability in international energy supply and demand was exacerbated. Thus, determining how to respond to energy demand challenges to achieve economic growth and social stability became a crucial task. Further, problems emerged as demand for land resources (i.e., uncontrolled development around large cities and rampant real estate speculation) soared. There was a call for the establishment of systematic and efficient land use measures.

As people's living standards increased, so did their demands for a better living environment. In the 1970s, policies prioritizing industrialization significantly expanded social infrastructure for production activities, such as water resources, industrial water, and port facilities. However, comparatively insufficient investment was made in living environment facilities, such as housing, water supply, sewage, educational facilities, and medical facilities. The same was true of the natural environment in the national territory. Amid urbanization and industrialization, air and water quality and the marine environment worsened, falling far short of people's expectations. Thus, public awareness and demand for a better living environment rose substantially throughout the 1970s.

Accordingly, the Second Plan sought to both resolve the side effects of economic growth that occurred during the First Plan and to establish a new system for the use of national territory. While the First Plan pursued economic growth as its primary goal, the Second Plan began to address other values that had received relatively little attention due to economic growth being prioritized.

The Second Plan presented balanced regional development as a clearer and more specific policy goal and set out a vision of raising national welfare and preserving Korea's national territory, resources, and environment. This can be considered a response to the challenges of the 1980s.

한편 1970년대에는 두 차례에 걸친 오일쇼크로 에너지 및 자원의 부족 문제가 불거졌다. 국민경제 규모가 확대됨에 따라 에너지 수요가 급증하였고 국제적인 에너지 수급의 불안정은 심화되었다. 경제성장과 국민생활 안정을 위해 에너지 수요에 어떻게 대응할 것인가가 중요한 과제가 되었다. 한편 토지자원의 대한 수요가 급증함에 따라 대도시 주변을 중심으로 난개발이 확산되고 부동산 투기가 기승을 부리는 등의 문제가 나타났다. 체계적이고 효율적인 토지이용체계의 수립이 요구되고 있었다.

이와 함께 국민생활수준의 향상으로 생활환경의 질적 개선에 대한 요구가 커졌다. 1970년대 산업화를 우선시하는 정책으로 수자원, 공업용수, 항만시설 등 생산 활동을 위한 사회기반시설이 크게 확충되었다. 그러나 주택, 상하수도, 교육시설, 의료시설 등 생활환경시설에 대한 투자는 상대적으로 부족하였다. 이는 국토의 자연환경에 있어서도 마찬가지이다. 도시화와 산업화 속에 대기, 수질, 해양환경이 악화되어 국민의 기대수준에 크게 미치지 못하게 된 것이다. 이렇듯 1970년대를 거쳐서 생활환경 개선에 대한 국민들의 인식과 요구가 크게 증가했다.

결국 「2차 계획」은 「1차 계획」 시기에 노정되었던 경제성장의 여러 부작용을 해소하고 새로운 국토이용질서를 확립하는 것이 목표가 되었다. 「1차 계획」이 무엇보다도 경제성장을 제1의 목표로 추진되었던 반면에 「2차 계획」은 경제성장이라는 목표에 가려져 상대적으로 주목받지 못했던 다른 가치들을 본격적으로 다루기 시작하였다.

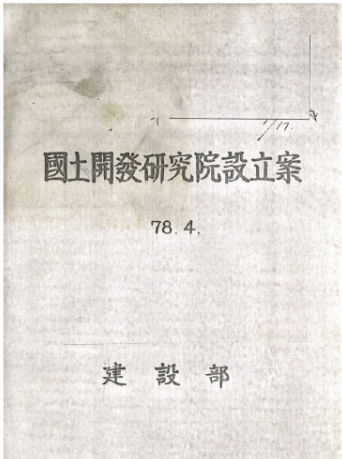
지역균형발전이 보다 분명하고 구체적인 정책목표로 제시되었으며, 이와 더불어 국민복지수준을 높이고 국토자원환경을 보존하기 위한 비전이 제시되었다. 1980년대의 시대적 과제에 대한 대응이었다고 할 수 있다.

2. Planning Process of the Second Plan

While the First Plan was drafted by officials in the Ministry of Construction with the United Nations Development Program's (UNDP) assistance, the Second Plan was formulated after a systematic preparation process led by the Korea Research Institute for Human Settlements (KRIHS). Hence, the process of establishing the Second Plan was centered on the KRIHS's foundation and its reports. This section discusses the process by which the Second Plan was established by the KRIHS.

Drafting the First Plan took a long time owing to the lack of experts and basic information regarding national territory. For the establishment of the First Plan, the National Territorial Plan Research Group was formed within the Ministry of Construction to work with the UNDP. However, this method made it impossible to receive support from experts or systematically nurture personnel with expertise. Thus, the Ministry of Construction established the KRIHS in 1978 to systematically prepare the national territorial plans.

Figure 1. Cover of the “Korea Research Institute for Human Settlements Establishment Plan”

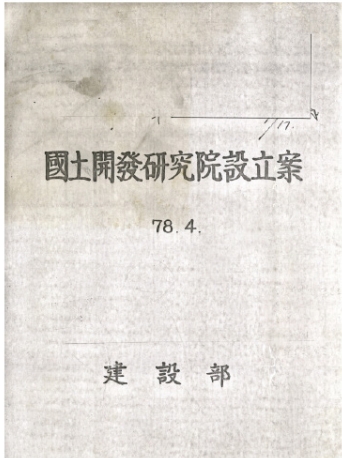


2. 「2차 계획」의 수립 과정

「1차 계획」은 건설부 관료들이 UNDP의 도움을 받아 작성된 계획이라면, 「2차 계획」은 국토연구원이 중심이 되어 체계적인 준비 과정 끝에 탄생했다. 따라서 「2차 계획」의 수립 과정은 국토연구원의 설립 및 국토연구원에서 작업했던 보고서가 중심이 된다. 여기에서는 이를 중심으로 「2차 계획」의 수립 과정을 논의하기로 한다.

「1차 계획」 작성 시기에는 국토분야 전문가가 부족하고 국토에 대한 기초정보가 구축되지 않아 계획안의 작성에 시간이 많이 소요되었다. 건설부는 「1차 계획」 수립 당시 UNDP를 지원하기 위해서 부내에 국토계획조사연구단을 두고 있었다. 그러나 이러한 방식으로는 전문적인 지원을 받을 수도, 전문인력을 체계적으로 육성할 수도 없었다. 이에 따라 건설부는 1978년 국토계획을 체계적으로 준비하기 위해 국토개발연구원을 설립하게 된다.

그림 1. 「국토개발연구원 설립안」 표지



The KRIHS was formed in 1978 through the enactment of the KRIHS Promotion Act. Related documents at the time described the background of the establishment of the institute as follows: “It is necessary to strengthen the function of national territorial planning research to macroscopically and comprehensively study and develop long-term national territorial development policies to respond to population pressures and growing development demand for limited national territorial space” (Ministry of Construction, 1978). One of the functions of the KRIHS was specified as “support for regional planning and survey projects with international organizations,” which meant taking over various activities related to the establishment of the First Plan. The KRIHS also selectively recruited personnel from the National Territorial Plan Research Group of the Ministry of Construction and expert members of the Council on Comprehensive Plans for Construction in the National Territory (Ministry of Construction, 1978). Thus, in terms of its purpose and personnel, it can be said that the KRIHS was formed to prepare the Second Plan to build on the achievements of the First Plan.

Shortly after its formation, the KRIHS began research on the Long-term National Territorial Development Plan in preparation for the Second Plan. The Long-term National Territorial Development Plan, which served as the groundwork for the establishment of the Second Plan, proposed a national territorial development strategy based on a 2001 national territory outlook. It was an extensive project covering all areas of national territory management, including framework drafting, cities, housing, resource development, agriculture and fisheries, water resources, and industrial sites.

The Long-term National Territorial Development Plan set forth the following basic goals: (1) conservational three-dimensional use of the national territory; (2) balanced development leveraging the potential of the national territory; (3) establishment of an approachable use measure for the national territory consistent with the globalization era; (4) protection and preservation that harmonize nature and national territorial development. As a development strategy, the Long-term National Territorial Development Plan presented the 「The K-shaped principle axis in quadrilateral grids and evolvement of transverse development pattern」, and the formation of regional living zones (KRIHS, 1980). The outcomes of this research formed the basis of the Second Plan.

국토연구원은 1978년 「국토개발연구원 육성법」의 제정으로 설립되었다. 당시 관련 문건에는 연구원의 설립 배경으로 “한정된 국토공간에 대한 인구압력과 개발수요 증대에 대응할 장기적 국토개발정책을 거시적, 종합적으로 연구, 발전시키기 위해서는 국토계획연구기능의 강화가 필요함”이라고 적고 있다(건설부 1978). 국토연구원의 기능 중 하나로 ‘국제기구(UNDP 등)의 지역계획조사사업 지원’이 명시되어 있었는데, 이는 「1차 계획」의 수립과 관련된 일련의 활동을 인계한다는 것을 의미했다. 또한 인력 구성에 있어서도 국토연구원은 건설부 내에 설치된 국토계획조사연구단의 인원과 국토건설종합계획심의회의 전문위원 등을 선별적으로 흡수하도록 하였다(건설부, 1978). 즉 국토연구원은 설립의 취지에 있어서나 인력 구성에 있어서 「1차 계획」의 성과 속에서 「2차 계획」을 준비하기 위해 탄생했다고 할 수 있다.

국토연구원은 설립 이후 곧 「2차 계획」 수립 준비를 위해 「국토개발장기구상」 연구를 시작했다. 「국토개발장기구상」은 2001년의 미래국토에 대한 전망을 바탕으로 국토의 발전전략을 제안하는 연구로 「2차 계획」 수립의 기초작업의 성격을 가지고 있었다. 골격안, 도시, 주택, 자원개발, 농수산업, 수자원, 공업입지 등 국토관리 전 분야가 망라된 대규모의 프로젝트였다.

「국토개발장기구상」은 기본목표로 (1) 국토의 절약적 입체적 이용, (2) 국토의 현존 잠재력을 살린 균형개발, (3) 국제시대에 부응한 국토의 개방적 이용 체계 확립, (4) 자연과 국토개발이 조화되는 보호, 보전을 설정하고, 개발전략으로 「네모꼴 속의 K자형 주축과 황축개발 패턴의 전개」, 지역생활권의 조성을 제시했다(국토개발연구원 1980). 이러한 연구의 결과물은 이어서 작성된 「2차 계획」의 근간을 이루게 된다.

The establishment of the Second Plan was a large-scale project supported by the capabilities of the entire KRIHS. After establishing the Long-term National Territorial Development Plan, the KRIHS began working on the Second Comprehensive National Territorial Plan (Draft), an internal research task for the establishment of the Second Plan (KRIHS, 1981). The research project was composed of 18 teams, including an Aggregate Team and Living Zone Team, and was led by Hwang Myeong-chan, then Director of the KRIHS, Vice Director Jo Jeong-je, and Kwon Won-yong, Lee Kun-young, Lee Jeong-sik, Lee Tae-il, Park Woo-seo, and Dr. Choi Byeong-seon who were in the General Management Team (KRIHS, 1981). The report was completed in September 1981, and was conducted simultaneously with the Second Plan.

Figure 2. Cover of the “Long-term National Territorial Development Plan” and basic model of national territorial development



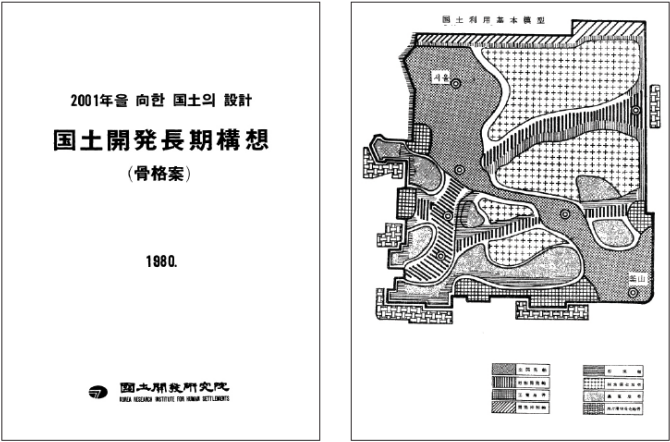
Source: Korea Research Institute for Human Settlements (1980)

Government work on establishing the Second Plan began in the early 1980s. While conducting research on the Long-term National Territorial Development Plan, the Ministry of Construction and the KRIHS began to discuss the drafting guidelines and details of the Second Plan. The Ministry of Construction gathered the opinions of each ministry whose views were required for the Second Plan (Ministry of Construction, 1980), reviewed its relationship with the Fifth Economic and Social Development Plan, and drafted a framework for the Second Plan over six drafts.

The framework was presented to the Minister of Construction in January 1981. After discussions with related ministries, a resolution was reached at the Cabinet meeting in December of the same year.

「2차 계획」의 수립은 국토연구원 전체의 역량이 투입된 대규모의 프로젝트였다. 국토연구원은 「국토개발장기구상」의 수립 이후 「2차 계획」 수립을 위한 자체 연구과제인 「제2차 국토종합개발계획(안)」을 시작하였다(국토개발연구원, 1981). 이 연구는 당시 황명찬 국토연구원장을 연구단장으로 하여 조정제 부원장, 총괄반에 권원용, 이견영, 이정식, 이태일, 박우서, 최병선 박사 등이 참여하였으며, 총량반, 생활권반 등 총 18개의 반으로 구성되었다(국토개발연구원 1981). 이 보고서는 1981년 9월에 완성되었는데, 시기적으로 볼 때 「2차 계획」과 동시에 진행된 것으로 볼 수 있다.

그림 2. 「국토개발장기구상」의 표지와 국토개발기본모형



자료: 국토연구원 (1980)

「2차 계획」 수립을 위한 정부의 작업은 1980년 초에 시작되었다. 건설부와 국토연구원은 「국토개발장기구상」 연구를 진행하는 동시에 「2차 계획」의 작성지침과 세부내용을 협의하기 시작했다. 건설부는 「2차 계획」에 요구되는 각 부처의 의견을 수렴하였으며(건설부 1980), 「제5차 경제사회발전계획」과의 관례를 검토하였고, 6차에 걸쳐서 「2차 계획」의 골격안을 작성하였다.

1981년 1월 골격안이 건설부 장관에게 보고되고 관계부처 협의를 거쳐 그해 12월 국무회의에서 의결되었다.

3. Main Contents of Second Plan: Original and Revised Plans

1) Main Contents of the Original Second Plan

The Second Plan is composed of six parts and 19 chapters. Part 1 was an overview of the background and basic goals of the plan, and the other five parts described sectoral plans. The Second Plan set forth the following basic goals: (1) inducing regional population settlement, (2) expanding development potential nationwide, (3) improving the national welfare level, and (4) preserving the natural environment in the national territory. The following development strategies were proposed to achieve these goals: (1) forming a multicentric structure for the national territory and creating regional living zones; (2) controlling and managing growth in Seoul and Busan; (3) expanding social overhead capital, such as transportation and communication, to strengthen regional functions; and (4) promoting the development of underdeveloped regions.

The basis of the Second Plan shifted from constructing a foundation for economic growth, as in the First Plan, to inducing regional population settlement. The first goal of the Second Plan was to “induce regional population settlement,” and the second was to advance the “expansion of development potential nationwide,” which indicates that balanced regional development was the most important goal. This is also reflected in the table of contents for the plan.

3. 「2차 계획」의 주요 내용: 본 계획과 수정계획

1) 「2차 계획」 본계획의 주요 내용

「2차 계획」은 총 6편 19장으로 구성되어 있다. 제1편이 계획의 배경과 기본목표로 총괄편 역할을 하고 있으며, 그 밖의 5편이 부문별 계획을 담고 있다. 「2차 계획」은 기본목표로 (1) 인구의 지방정착 유도, (2) 개발가능성의 전국적 확산, (3) 국민복지수준의 제고, (4) 국토자연환경의 보전을 제시하고 있으며, 이러한 목표달성을 위한 개발전략으로 (1) 국토의 다핵구조 형성과 지역생활권 조성, (2) 서울, 부산 양대 도시의 성장억제 및 관리, (3) 지역기능 강화를 위한 교통, 통신 등 사회간접자본 확충, (4) 후진 지역의 개발 촉진을 제시하고 있다.

「1차 계획」과 비교해 보면, 계획의 기초가 경제성장 기반의 구축에서 인구의 지방정착 유도로 전환된 것을 확인할 수 있다. 「2차 계획」은 계획 목표 첫 번째를 ‘인구의 지방정착 유도’로, 두 번째를 ‘개발가능성의 전국적 확산’으로 두고 있어 지역균형발전이 무엇보다도 중요한 계획목표였음을 보여준다. 이는 전체 계획의 목차에서도 반영되어 있다.

Table 1. Performance Evaluation of First Plan

Part 1 Changes to Plan and Basic Goals	• Conditions of national territory and nature of plan
	• Progress of national territorial development
	• Outlook of economic and social changes and future of national territory
	• Basic goals and development policies – Basic goals: (1) induce regional population settlement; (2) expand national development potential; (3) improve the national welfare level; (4) preserve the natural environment in the national territory – Development policies: (1) form a multicentric structure for the national territory and create regional living zones; (2) control and manage growth in the two metropolitan cities of Seoul and Busan; (3) expand social overhead capital, such as transportation and communication, to strengthen regional functions; (4) promote the development of underdeveloped regions
Part 2 Form Population Settlement Base	• Devise regional living zones • Develop cities and maintain large cities • Develop agricultural and fishing special areas
Part 3 Develop Resources and Conserve Environment	• Water and energy resources • Food and forestry resources • Marine and underground resources • Preserve national territory environments
Part 4 Improve National Living Environment	• Expand living infrastructure • Improve living service facilities • Expand rest and recreation facilities
Part 5 Expand National Territorial Development Base	• Industrial layout and base establishment • Construct transportation and communication network
Part 6 Use and Management of National Territory	• Status of national territory use and basic tasks • Demand and supply of national territory • Establish land management measures

Source: Government of the Republic of Korea (1982)

표 1. 「1차 계획」의 실적평가

제1편 계획이 변경과 기본목표	• 국토의 여건과 계획의 성격
	• 국토개발의 진전
	• 경제사회 변화 전망과 국토미래상
	• 기본목표와 개발정책 – 기본목표: (1) 인구의 지방정착 유도, (2) 개발가능성의 전국적 확산, (3) 국민복지수준의 제고, (4) 국토자연환경의 보전 – 개발전략: (1) 국토의 다핵구조 형성과 지역생활권 조성, (2) 서울, 부산 양대 도시의 성장억제 및 관리, (3) 지역기능 강화를 위한 교통, 통신 등 사회간접자본 확충, (4) 후진 지역의 개발 촉진
제2편 인구정착기반의 조성	• 지역생활권 구상 • 도시개발과 대도시정비 • 농어촌 특수지역 개발
제3편 자원개발과 환경보전	• 수자원 및 에너지자원 • 식량자원 및 산림자원 • 해양자원 및 지하자원 • 국토환경의 보전
제4편 국민생활환경의 정비	• 생활기반시설의 확충 • 생활서비스 시설의 개선 • 휴양 및 위락공간의 확충
제5편 국토개발기반의 확충	• 공업의 배치와 기반 구축 • 교통, 통신망의 구축
제6편 국토의 이용과 관리	• 국토이용 현황과 기본과제 • 토지의 수요와 공급 • 토지관리제도의 확립

자료: 대한민국정부 (1982)

Expanding the base for national territory development, the main task in the First Plan was placed in Part 5 of the Second Plan; forming a population settlement base was placed in Part 2. The 1970s was an era of improving the production environment by developing footholds. In comparison, the 1980s was an era of improving the living environment by spreading accumulated profits according to the step-by-step national territorial development strategy presented in the Second Plan.

Hence, the Second Plan is based on a different zeitgeist and paradigm than the First Plan.

The Second Plan contains two key contents: an introduction to the concept of “regional living zones” and the cultivation of growth centers. The Second Plan introduced the concept of “regional living zones” to replace that of “regions” in the First Plan and sought to foster them by designating growth centers.

The regional living zone proposed in the Second Plan was defined as follows: “regional unit of a certain range that combines the central city and the surrounding rural areas. It is a development zone that aims to comprehensively develop production, living, and the natural environment within the area, as well as a common use area for various convenience facilities for residents” (Government of the Republic of Korea, 1982: 19). The regional living zones were divided into five metropolitan living zones, 17 provincial urban living zones, and six rural living zones. Policies were devised for each living zone, such as expanding employment opportunities within a particular zone, expanding living convenience facilities, improving accessibility, and raising residents’ awareness of development.

These regional living zones are similar to the eight regions of the First Plan but have different characteristics. The major difference is that, unlike the eight regions of the First Plan, the regional living zones were coupled with administrative districts to enable their function. This represented a shift from the idealistic approach of the prior regional concept to a realistic concept that reflected actual circumstances. Another difference is that the plan sought to designate and foster growth centers serving as central cities so that the regional living zones could operate.¹ This was also a measure to ensure the plan’s effectiveness.

¹ The concept of “regional living zones” in the Second Plan seems to have been influenced by the Japanese concept of “settlement areas.” The composition of settlement areas was described in Japan’s 1977 Third Comprehensive National Development Plan. The Ministry of Construction seemed to believe that Japan’s concept of “settlement areas” would be effective in Korea. Jo Jeong-je, who served as vice president of the KRIHS and had overall responsibility for the Second Plan, recounted that the Ministry of Construction had requested that the concept of “regional living zones” be considered (June 9, 2022, interview with Dr. Jo Jeong-je).

「1차 계획」의 가장 중심적인 과제였던 국토개발기반의 확충은 「2차 계획」에서는 제5편으로, 인구정착기반의 조성은 제2편에 위치하여 우선순위가 바뀌었다. 「2차 계획」에서 제시하는 단계별 국토개발전략에 의하면, 1970년대가 거점개발을 통해 생활환경을 정비하는 시기였다면, 1980년대는 집적이익 확산을 통해 생활환경을 정비하는 시기이다.

이 역시 「2차 계획」이 「1차 계획」과는 다른 시대정신과 패러다임에 근거하고 있음을 보여준다.

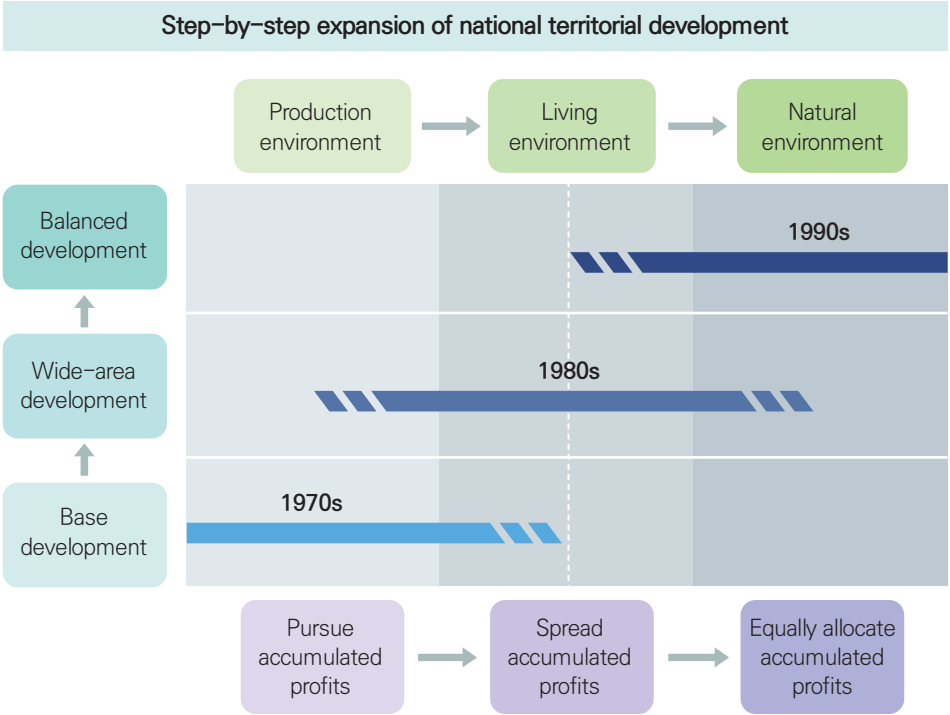
「2차 계획」의 핵심 내용은 두 가지로, 하나는 지역생활권 개념의 도입이고 두 번째는 성장거점도시의 육성이다. 「2차 계획」은 「1차 계획」의 권역 대신에 지역생활권 개념을 도입하였으며, 성장거점도시의 지정을 통해 지역생활권을 육성하고자 하였다.

「2차 계획」에서 제시한 지역생활권은 “중심도시와 주변의 배후 농촌지역을 결합한 일정 범위의 지역단위로서 그 지역 내의 생산, 생활, 자연환경을 종합적으로 개발하고자 하는 개발권역인 동시에 주민의 제반 편의시설의 공동 이용권역”으로 정의된다(대한민국정부, 1982: 19). 지역생활권은 대도시생활권 5개, 지방도시생활권 17개, 농촌도시생활권 6개로 구분하였으며, 생활권별로 권역 내 취업기회의 확대, 생활편익시설 확충, 접근성 향상, 주민의 자발적 발전의식 고양 등의 시책이 마련되었다.

이 지역생활권은 「1차 계획」에서의 8개 권역과 유사하면서 다른 특성을 지닌다. 큰 차이점은 지역생활권이 「1차 계획」의 8개 권역과는 달리 행정구역과 일치시킴으로써 실질적으로 기능할 수 있도록 하였다는 점이다. 이는 기존의 권역 개념이 가지고 있었던 이상적인 측면을 현실에 맞게 조정한 것으로 이해할 수 있다. 또 한 가지는 지역생활권이 작동할 수 있도록 그 중심도시인 성장거점도시를 지정, 육성하고자 했다는 점이다.¹ 이 역시 계획의 실효성을 담보하기 위한 조치였다.

¹ 「2차 계획」의 지역생활권 개념은 일본의 정주권 개념으로부터 영향을 받은 것으로 보인다. 일본의 「제3차 전국통합개발계획」은 1977년 작성되었으며 정주권 구상을 핵심 내용으로 하고 있었다. 당시 건설부는 일본의 정주권 개념이 국내에서도 유효할 것으로 판단했던 것으로 보인다. 「2차 계획」의 총괄책임을 맡았던 조정제 국토연구원 부원장은 당시 건설부로부터 지역생활권 개념을 반영해 달라는 요구가 있었음을 증언하였다(2022년 6월 9일, 조정제 박사 인터뷰).

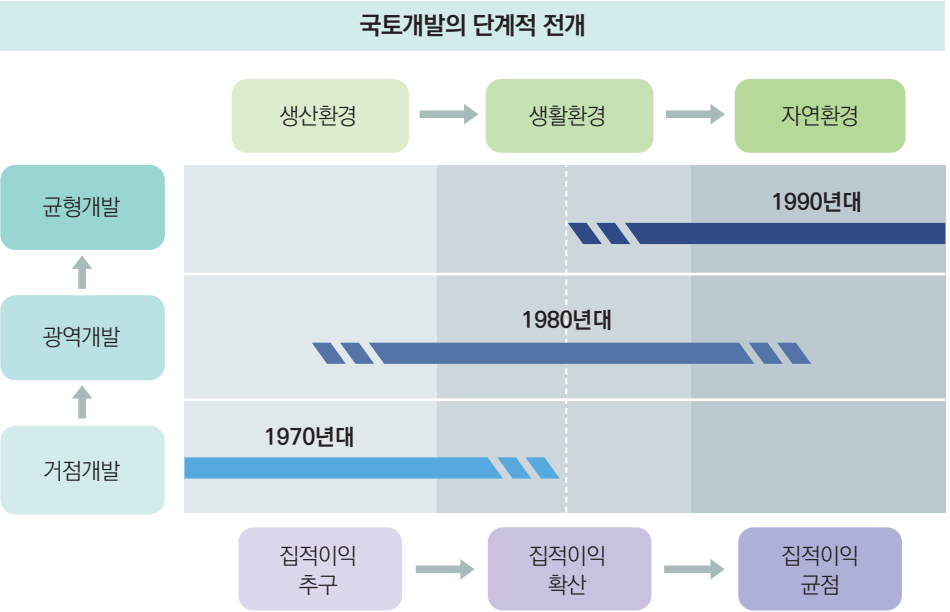
Figure 3. Step-by-step development strategy of the “Second Plan”



Source: Government of the Republic of Korea (1982)

Growth centers are comprised of 15 si-level cities with regional service functions, high growth potential, and the capability to lead the development of surrounding underdeveloped areas. Growth centers were classified into two types. The primary growth centers were Daejeon, Gwangju, and Daegu, and their objectives were to “accommodate Seoul and Busan-oriented populations, serve as settlement bases, and take charge of central management functions at the international and national levels.”

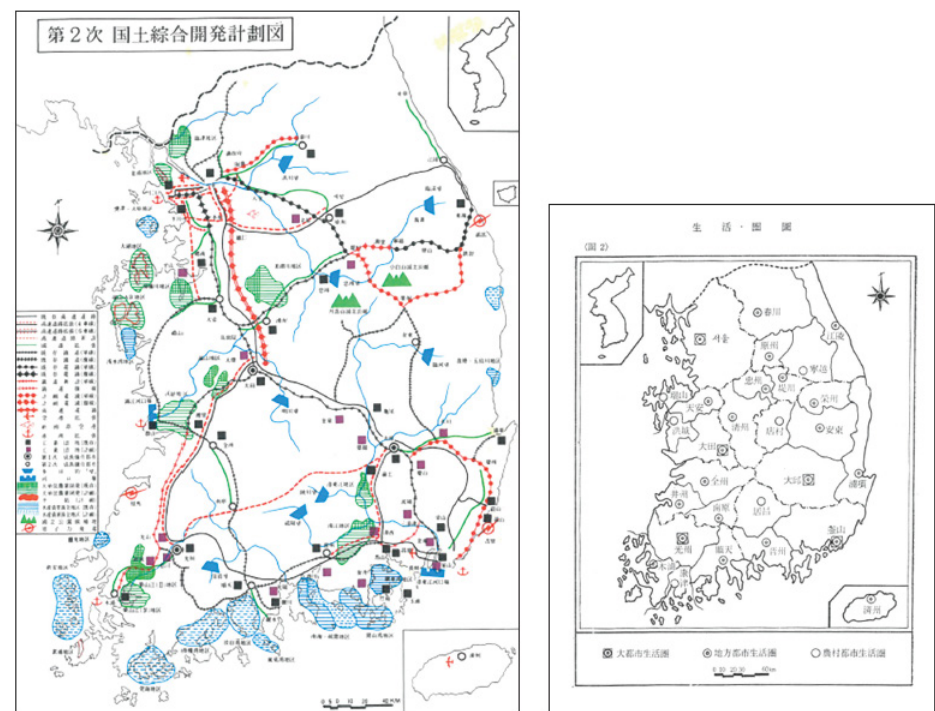
그림 3. 「2차 계획」의 단계별 개발전략



자료: 대한민국정부 (1982)

성장거점도시는 시급 도시 가운데 지역 서비스 기능을 갖추고 있고 성장잠재력이 큰 도시로서 주변 낙후지역 개발에 선도적 역할을 수행할 수 있는 15개의 도시를 의미한다. 성장거점도시는 두 개 유형으로 구분되었다. 제1차 성장거점도시는 대전, 광주, 대구로 “서울과 부산 지향형 인구를 수용, 정착기지로로서의 역할을 수행하고 국제 및 국가적 차원의 중추관리기능을 담당”하도록 하였다.

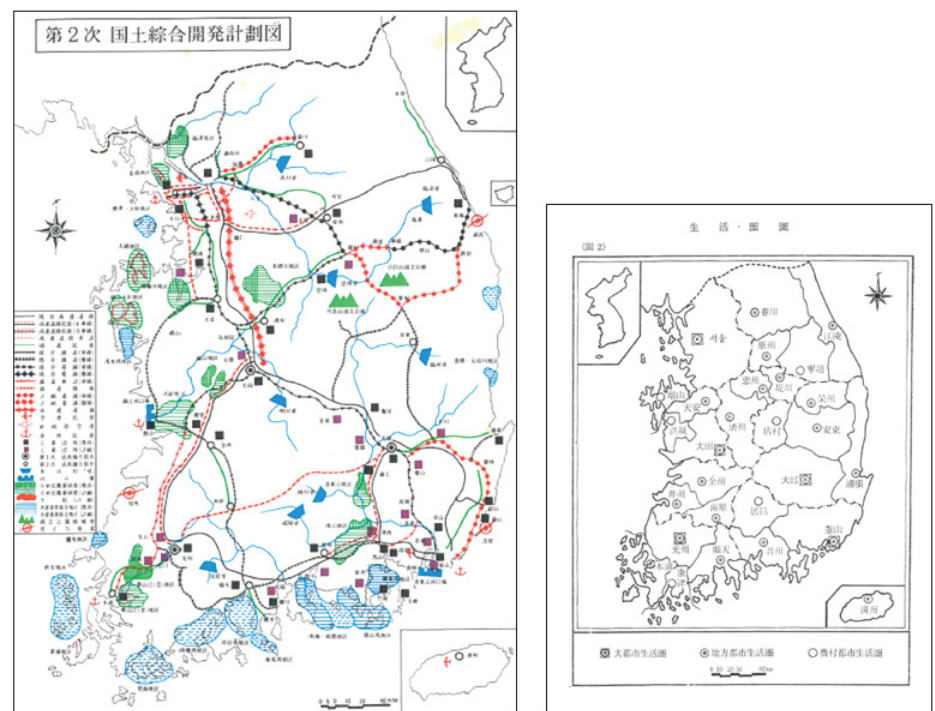
Figure 4. Comprehensive National Territorial Plan Map of the “Second Plan” (Left) and Living Zone Division Map (Right)



Source: Government of the Republic of Korea (1982)

The secondary growth centers were the 12 cities Chuncheon, Gangneung, Wonju, Cheongju, Cheonan, Jeonju, Namwon, Mokpo, Suncheon, Jinju, Andong, and Jeju, which played a central role in local development and service functions. For these cities, plans were devised to expand job opportunities by attracting urban industries and promoting the paving and improvement of roads (e.g., national and local highways) to increase accessibility to the central city and surrounding areas. Also decided was fostering the selected growth centers by designating industrial areas, transferring administrative authority, and attracting universities and research institutes. Consequently, the Act on the Promotion of Growth Center Development was enacted.

그림 4. 「제2차 계획」의 국토종합개발계획도(좌)와 생활권 구분도(우)

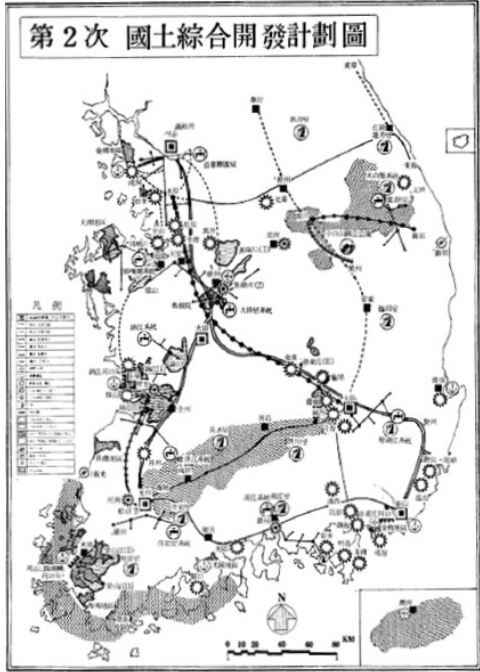


자료: 대한민국정부 (1982)

제2차 성장거점도시는 강릉, 원주, 청주, 천안, 전주, 남원, 목포, 순천, 진주, 안동, 제주의 12개 도시로 지방 발전 및 서비스 기능의 중심지 역할을 담당하는 도시이다. 이들 도시에 대해서는 도시형 공업을 유치하여 취업기회를 확대하며, 중심도시와 주변의 접근성의 제고를 위해 국도, 지방도 등 도로포장, 개선을 촉진하는 등의 육성방안이 마련되었다. 그리고 이렇게 지정된 성장거점도시는 공업지역의 지정, 행정권한의 이양, 대학 및 연구기관의 유치 등을 통해 육성하기로 하였으며, 이를 위해 「성장거점도시개발촉진법」을 제정키로 하였다.

Regional living zones and growth centers were strategies designed to create self-sufficient living zones by intensively supporting cities with growth potential. However, several problems emerged in the implementation process. First, political conflicts surrounding the designation of growth centers intensified, and a national consensus could not be reached. Consequently, political authorities failed to enact the Act on the Promotion of Growth Center Development, which was the key tool for fostering regional living zones and growth centers. Another issue was that, as the plan focused on growth centers, dissatisfaction grew in underdeveloped areas that were geographically distant from growth centers. This also made reaching a national consensus on the Second Plan difficult.

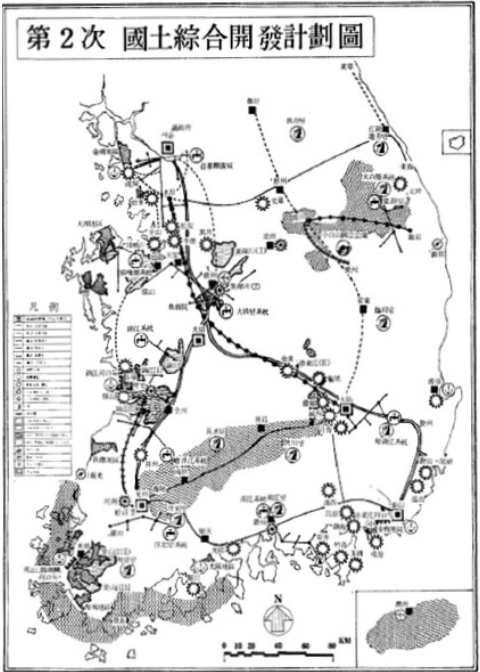
Figure 5. Revised Plan Map of the “Second Plan”



Source: Government of the Republic of Korea (1987)

지역생활권과 성장거점도시는 성장잠재력을 갖춘 도시를 집중 지원하여 자족적인 생활권을 조성한다는 취지에서 마련된 전략이었으나 이의 시행과정에서 여러 문제점을 노출하였다. 우선 성장거점도시의 지정을 둘러싼 정치적 갈등이 심화되어 이에 대한 국가적인 합의에 이르지 못했다. 결과적으로 정치권은 지역생활권과 성장거점도시 육성의 핵심수단이었던 「성장거점도시개발촉진법」의 제정에 실패하게 된다. 또 한 가지 문제는 성장거점도시에 계획의 초점이 집중되면서 성장거점도시로부터 멀리 떨어진 낙후지역에서 불만이 고조되었다. 이 역시 「2차 계획」에 대한 국민적 합의를 어렵게 하는 요인이 되었다.

그림 5. 「제2차 계획」 수정계획도



자료: 대한민국정부 (1987)

2) Main Contents of Revised Second Plan

Not long after the Second Plan was established, its effectiveness was significantly undermined because authorities had failed to enact the Act on the Promotion of Growth Center Development, a key tool for the plan. Meanwhile, as Korea entered the 1980s, population concentration in Seoul accelerated. Accordingly, the issue of population concentration in large cities, which had been the topic of discussion, changed to a discussion on population concentration in Seoul. Moreover, large-scale improvements to national infrastructure became necessary for the 1988 Seoul Olympics. Ultimately, due to these social demands, the Ministry of Construction established a revised plan called the “Revised Plan of the Second Comprehensive National Territorial Plan” (hereafter referred to as the “Second Revised Plan”) in 1986.²

The Second Revised Plan began in March 1985, when the Ministry of Construction commissioned the KRIHS to amend the plan and research measures to link the plans together in five-year increments. In July 1985, the Sixth Economic and Social Development Plan Regional Development Subcommittee held a meeting and drafted a framework. The KRIHS collected the opinions of each city and province in January 1986, consulted with experts until August, and then prepared a draft. It was then passed at a Cabinet meeting and endorsed by the president in December (KRIHS, 1986).

² Dr. Kwon Won-yong of the KRIHS, who played a leading role in establishing the Second Revised Plan, recounted that a request of the Economic Planning Board (EPB) was behind the revised plan. At that time, the Five-Year Economic Development Plan was renamed the “Five-Year Economic and Social Development Plan” from the fifth iteration, and a regional economy sector was added. At this time, the EPB requested the Ministry of Construction and KRIHS to devise a national territory strategy that could be utilized here. Thus, it is understood that the Second Revised Plan reflects the EPB’s will and supports the Sixth Five-Year Economic and Social Development Plan (May 20, 2022, interview with Dr. Kwon Won-yong).

2) 「2차 계획」 수정계획의 주요 내용

「2차 계획」은 수립된 지 얼마 되지 않아 그 실효성이 크게 훼손되었다. 계획의 핵심수단이었던 「성장거점도시개발촉진법」 제정에 실패했기 때문이다. 한편 1980년대에 들어서면서 수도권으로의 인구집중은 더욱 가속화되어 그동안 논의되던 ‘대도시 인구집중’ 문제가 ‘수도권 집중’ 문제로 그 양상이 변화하였다. 또한, 1988년 서울올림픽을 유치하면서 국토기반시설의 대대적인 개선이 필요해졌다. 결국 이러한 사회적 요구에 따라 건설부는 1986년 「제2차 국토종합개발계획 수정계획」의 수정계획(이하 「2차 수정계획」)을 수립하게 된다.²

「2차 수정계획」은 1985년 3월 건설부가 국토연구원에 계획 수정 및 5년 단위 연동화 방안 연구를 의뢰하면서 시작되었다. 1985년 7월 제6차 경제사회발전계획 지역개발부문위원회가 개최되어 골격안이 작성되었으며, 1986년 1월 시도별 의견을 수렴하고 8월까지 전문가 자문을 거쳐 초안이 마련되었다. 이후 12월 국무회의 의결 및 대통령 재가를 받게 된다(국토개발연구원, 1986).

² 「2차 수정계획」의 수립에 주도적인 역할을 했던 국토연구원의 권원용 박사는 수정계획에 배경에는 경제기획원의 요구가 있었다고 증언했다. 당시 「경제개발5개년계획」의 명칭이 제5차부터 「경제사회발전5개년계획」으로 바뀌면서 지역경제 부문이 추가되었으며, 이 때 여기서 활용할 수 있는 국토전략을 경제기획원에서 건설부와 국토연구원에 요구했다는 것이다. 즉 「2차 수정계획」은 경제기획원의 의지를 반영하여 「제6차 경제사회개발5개년계획」을 지원하는 성격을 가진 것으로 이해된다(2022년 5월 20일, 권원용 박사 인터뷰)

Table 2. Differences between the Second Plan and Second Revised Plan

Category	Second Plan (original)	Second Revised Plan (revised)
Planning period	1982 – 1991	1987 – 1991
Basic goals	(1) Induce regional population settlement (2) Nationwide expansion of development potential (3) Raise the level of national welfare (4) Preserve the natural environment of the national territory	Same as the original
Development strategies and policies	(1) Form a multicentric structure of national territory and create regional living zones (2) Control and manage growth in the two metropolitan cities of Seoul and Busan (3) Expand social overhead capital, such as transportation and communication, to strengthen regional functions (4) Promote the development of underdeveloped regions	(1) Form a multicentric structure for the balanced development of the national territory (2) Introduce a wide-area integrated development plan (3) Appropriately distribute public investments between regions (4) Promote the development of underdeveloped regions (5) Expand provincial government and resident participation
Regional division	29 regional living zones – 5 metropolitan living zones – 17 provincial urban living zones – 6 rural living zones	4 regional living zones (Seoul Capital Area, central, southeast, southwest) + special areas

Source: Government of the Republic of Korea, 1982. Second Comprehensive National Physical Development Plan and Government of the Republic of Korea, 1987. Revised Plan of the Second Comprehensive National Physical Development Plan

The Second Revised Plan set the planning period from 1987 to 1991 and kept the same basic goals as the original Second Plan. Only the development strategies, policies, and regional divisions were modified. Regarding development strategies and policies, it introduced the wide-area integrated development method and stipulated the expansion of provincial government and resident participation. Regarding the regional divisions, whereas the original Second Plan suggested 29 regional living zones, the Second Revised Plan replaced these with four regional living zones (Seoul Capital Area, central area, southeast area, and southwest area) and special areas.

표 2. 「2차 계획」과 「2차 수정계획」의 차이

구분	「2차 계획」(원안)	「2차 수정계획」(수정안)
계획기간	1982 ~ 1991	1987 ~ 1991
기본목표	(1) 인구의 지방정착 유도 (2) 개발가능성의 전국적 확산 (3) 국민복지수준의 제고 (4) 국토자연환경의 보전	좌동
개발전략 및 정책	(1) 국토의 다핵구조 형성과 지역생활권 조성 (2) 서울, 부산 양대 도시의 성장억제 및 관리 (3) 강화를 위한 교통, 통신 등 사회간접자본 확충 (4) 후진 지역의 개발 촉진	(1) 국토균형발전을 위한 다핵구조 형성 (2) 광역통합개발방식의 도입 (3) 공공투자의 지역 간 적정배분 (4) 후진 지역의 개발 촉진 (5) 지방정부 및 주민참여의 확대
권역구분	29개 지역생활권 – 대도시생활권 5개 – 지방도시생활권 17개 – 농촌생활권 6개	4개 지역생활권 (수도권, 중부권, 동남권, 서남권) + 특정지역

자료: 대한민국정부. 1982. 제2차 국토종합개발계획 및 대한민국정부. 1987. 제2차 국토종합개발계획수정계획.

「2차 수정계획」은 계획기간을 1987~1991년으로 하였으며, 계획의 기본목표는 「2차 계획」과 동일하게 유지하였다. 단지 개발전략과 정책, 그리고 권역구분은 새롭게 개편하였다. 개발전략과 정책에서는 광역통합개발방식을 새롭게 도입하고 지방정부 및 주민참여의 확대를 명시하였다. 권역구분에 있어서 「2차 계획」이 29개의 지역생활권을 제시한 반면, 「2차 수정계획」은 4개의 지역생활권(수도권, 중부권, 동남권, 서남권)과 특정지역으로 대체하였다.

The most important feature of the Second Revised Plan was that it introduced the concept of “regional economic zones.” This concept was based on the settlement system of large cities, small and medium-sized cities, and rural areas. However, as it became difficult to enact the Act on the Promotion of Growth Center Development—the institutional basis for regional living zones—observers argued that wide-area economic zones that could correspond to Seoul were necessary. The concept of “regional living zones” was replaced with that of “regional economic zones.”

A regional economic zone is a decentralized provincial economic unit designed to increase the regional economy’s self-sufficiency and achieve complete regional functionality. Regional living zones are spatial units that can accommodate central management functions such as administration, business, and finance; these are regional metropolitan areas with growth potential comparable to Seoul, such as Busan, Daegu, Gwangju, and Daejeon. The regional economic zones were introduced to “promote the regional settlement of regional labor and the regional decentralization of jobs concentrated in Seoul.” The purpose was to “reform the spatial structure of national territory centered around Seoul and induce the multicentric use of national territory” (Government of the Republic of Korea, 1987: 28). Hence, introducing the concept of “regional economic zones” shifted the basis of national territorial policy to that of fostering Busan and other regional metropolitan areas.

The plan broadly divided the regional economic zones into central, southeast, and southwest zones and outlined development directions for each zone. It also established a comprehensive wide-area development plan and stipulated that it be executed annually. The core policies include: reinforcing central management functions such as administration in Busan, Daegu, Gwangju, and Daejeon, the central cities of the zones; expanding corporate support services; proactively fostering regional universities; establishing measures for cultivating the regional economic zones; and fully utilizing private sector participation (Government of the Republic of Korea, 1987: 29–30).

One feature of the Second Revised Plan was its consideration for the underdeveloped areas alienated from the regional economic zones. The Second Revised Plan designated underdeveloped areas as special areas and aimed to develop them comprehensively through the central government. Accordingly, Jeju-do, Dohaedo, the area around Olympic Expressway, and the Taebaeksan area were designated as special areas, and development measures suited to the characteristics of each area were devised.

「2차 수정계획」의 가장 큰 특징은 지역경제권이라는 새로운 개념이 도입되었다는 점이다. 본계획인 「2차 계획」에서 제시된 지역생활권 개념은 대도시-중소도시-농촌지역이라는 정주체계에 근거하고 있었다. 그러나 지역생활권 구상의 제도적 기반이었던 「성장거점도시개발촉진법」의 제정이 어려워지고 수도권에 대응할 수 있는 광역적인 경제권이 필요하다는 주장이 제기되면서 지역생활권 구상은 지역경제권 구상으로 대체되었다.

지역경제권은 지역경제의 자족성을 높이고 기능상의 지역완결성을 해결하기 위한 지방분권의 경제적 단위이다. 지역생활권은 행정, 업무, 금융 등 중추관리기능을 수용할 수 있는 공간적 단위로 서울에 버금가는 성장잠재력을 갖춘 부산, 대구, 광주, 대전과 같은 지방대도시권을 의미한다. 지역경제권은 “수도권 중심의 국토공간구조를 개편하고 국토의 다핵적 이용을 유도하기 위해... ‘지방인력의 지방정책’과 수도권에 편중된 일자리의 지방분산을 촉진”하기 위해 도입되었다(대한민국정부, 1987: 28). 즉 지역경제권 개념의 도입은 국토정책의 기초가 부산을 포함한 지방대도시권의 육성으로 전환되었음을 의미한다.

지역경제권은 중부권, 동남권, 서남권으로 광역적으로 제시되었으며, 각 권역별로 발전방향이 마련되었다, 그리고 향후 광역종합개발계획을 수립하고 이를 연차별로 집행하도록 하였다. 핵심시책은 권역의 중심도시인 부산, 대구, 광주, 대전에 행정 등 중추관리기능 강화, 기업지원 서비스 확충, 지방대학 적극 육성, 지역경제권 육성을 위한 제도 마련, 민간활력의 최대한 이용 등으로 제시되었다(대한민국정부, 1987: 29–30).

한편 지역경제권에서 소외된 낙후지역에 대한 배려도 「2차 수정계획」의 특징이라 할 수 있다. 「2차 수정계획」은 낙후지역을 특정지역으로 지정하여 중앙정부에서 종합적으로 개발하고자 했다. 이에 따라 제주도, 다해도, 88올림픽고속도로 주변, 그리고 태백산 지역이 특정지역으로 지정되었으며 각기 특성에 맞는 개발방안이 마련되었다.

4. Achievements and Significance of the Second Plan

Owing to favorable global economic conditions, Korea's economy experienced tremendous growth during the 1980s, the period of the Second Plan. Simultaneously, social contradictions arose due to policies focused on economic growth. As exports soared due to the "three low conditions," the overall economy grew significantly, but the living environment and quality of life were relatively poor. As population concentration in Seoul accelerated and the sense of deprivation increased due to population outflow from the rural areas, a new paradigm was essential to foster balanced regional development.

To respond to these challenges during this era, the government shifted the basis of national territorial policy from the growth center development method to wide-area development centered on central cities. Hence, to address the concentration in Seoul, it was determined appropriate to expand central cities based on the existing accumulated profits created in the provinces.

The Second Revised Plan introduced and clarified the concept of "wide-area regional economic zones."

The main achievements of the Second Plan can be summarized as follows by each basic goal. The plan designated special areas and formed agricultural and industrial districts to induce regional population settlement. It expanded the road network and reclaimed land to expand development potential nationwide. It raised national welfare by promoting policies for water supply, planned communities, and housing construction. Further, it helped conserve the natural environment in the national territory by implementing policies such as expanding national park designations and constructing multipurpose dams. In terms of overall investment performance, the total investment in national territory development from 1982 to 1989 was KRW 104.4 trillion, reaching 73.3% of the total investment plan by 1991—a considerably high performance rate. Among the plan's targets, it achieved strong results in energy, telecommunications, urban development, water supply facilities, subways, water resources, forestry, and land and weak results in culture, zone development, regional development, and airports (KRIHS, 1990: 14).

4. 「2차 계획」의 성과와 의의

「2차 계획」의 시기인 1980년대는 우호적인 세계경제 상황을 기반으로 국민경제가 크게 성장하는 시기였다. 동시에 경제성장 중심의 정책으로 인한 사회적 모순이 불거지는 시기이기도 했다. 3저호황(三低好況)으로 수출이 크게 늘면서 총량적인 경제 규모는 크게 증가했지만 이에 비해 생활환경과 삶의 질은 상대적으로 낙후되어 있었다. 무엇보다도 수도권으로의 인구집중이 가속화되고 지방의 인구유출에 따른 박탈감이 커지면서 지역균형발전에 있어서도 새로운 패러다임이 요구되었다.

정부는 이 시기의 과제에 대응하기 위해 국토정책의 기초를 기존의 거점개발방식에서 벗어나서 중심도시를 축으로 하는 광역개발로 전환하였다. 수도권 집중에 대응하기 위해서는 지방에 조성된 기존의 집적이익의 기반 위에 이를 더욱 확대하는 방안이 적합하다고 판단한 것이다.

「2차 수정계획」에서는 광역적인 지역경제권의 개념을 도입하여 이를 더욱 명확히 하였다.

「2차 계획」은 주요 성과를 기본목표별로 정리하면 다음과 같다. 인구의 지방정착유도 부문에서는 특정지역 지정, 농공지구 조성 등이 추진되었으며, 개발가능성의 전국적 확대 부문에서는 도로망 확충 및 간척지 조성이 이루어졌다. 국민복지수준 제고 부문에서는 상수도 공급, 신도시 및 주택건설, 국토자연환경 보전 부문에서는 국립공원 지정확대, 다목적댐 건설 등의 시책이 추진되었다. 전체적인 투자 실적으로 볼 때, 1982~1989년간 국토개발의 총투자는 104.4조원으로 1991년까지 총투자계획의 73.3%에 달하고 있어 상당히 높은 실적을 보여주었다. 계획 대비 목표달성도가 높은 부문은 에너지, 통신, 도시개발, 상수도, 지하철, 수자원, 산림, 토지 등이었으며, 목표달성도가 낮은 부문은 문화, 권역개발, 지역개발, 공항 등의 부문이었다(국토개발연구원, 1990: 14).

Despite these outcomes, there is room for debate regarding whether the Second Plan achieved its targets. Although funds were continuously invested in national territorial infrastructure, no significant results were achieved regarding regional population settlement, the top priority of the Second Plan.

Throughout the 1980s, the population concentration in Seoul worsened, and the disparity in education and employment opportunities between Seoul and the provinces also widened. The designation of growth centers, which was initially implemented in the Second Plan, was not implemented due to clashing opinions between ministries. In the Second Revised Plan, the task of fostering regional growth centers was absorbed into the plan for regional economic zones, but it did not establish concrete means for executing this task.

Overall, the Second Plan had both prominent achievements and limitations. The Second Plan was prepared systematically along with the formation of the KRIHS and was the first national territorial plan that fully integrated KRIHS's knowledge and capabilities.

Following the achievements of the First Plan, the Second Plan achieved tremendous progress in expanding the industrial base and establishing national infrastructure. As new values such as regional balance, quality of life, and environmental preservation rose in the 1980s, a new paradigm was presented to accommodate them. Simultaneously, the limitations of the plan were clear. While the Second Plan and Second Revised Plan presented new paradigms, the execution policies did not deviate from the existing infrastructure maintenance practices. The plans did not devise specific measures for key tasks, such as addressing the population concentration in Seoul and the resulting disparities in opportunities, thus exacerbating the problems. The Second Plan faced challenges brought by the transition from the economic growth era to the quality-of-life era. In this sense, the Second Plan can be regarded as both the first chapter of the new era and the final chapter of the previous era.

이러한 성과에도 불구하고 「2차 계획」이 목표했던 바를 달성하였는가에 대해서는 의문의 여지가 있다. 국토기반시설에 대한 투자에 있어서는 지속적인 투자가 이루어졌지만, 「2차 계획」이 가장 우선시했던 목표인 ‘인구의 지방정착’ 부문에서 뚜렷한 성과를 거두지 못하였기 때문이다.

1980년대를 걸쳐 수도권 인구집중은 더욱 심화되었으며, 수도권과 지방의 교육과 취업기회의 격차 역시 확대되었다. 당초 「2차 계획」이 추진했던 성장거점도시의 지정은 부처 간 이견으로 추진되지 못하였다. 「2차 수정계획」에서는 지역경제권이라는 계획으로 지방거점도시의 육성과제가 흡수되었지만 이 역시 이를 위한 구체적인 집행수단은 마련되지 않았다.

종합적으로 볼 때, 「2차 계획」은 뚜렷한 성과와 한계를 동시에 가지고 있었다. 「2차 계획」은 국토연구원의 설립과 더불어 체계적으로 준비한 계획이었으며, 우리의 지식과 역량이 총집결된 최초의 국토계획이었다.

「1차 계획」의 성과를 이어 받아 산업기반 확충과 국토기반시설 구축에 큰 진전을 보았다. 1980 년대에 들어서면서 지역균형, 삶의 질, 환경보전 등의 새로운 가치가 부상함에 따라 이를 수용하기 위한 새로운 패러다임을 제시하였다. 동시에 계획을 드러낸 한계도 뚜렷하다. 「2차 계획」과 「2차 수정계획」은 새로운 패러다임을 제시했지만 집행시책에 있어서는 기존의 기반시설 정비의 관행을 벗어나지 못했다. 수도권 집중과 이에 따른 삶의 기회의 격차 등 핵심적인 과제에 대해서는 구체적인 대응책을 마련하지 못했고 결과적으로 문제 역시 심화되었다. 「2차 계획」은 경제성장의 시대에서 삶의 질의 시대로 전환하는 시기의 시대적 과제를 안고 있었다. 이런 의미에서 「2차 계획」은 새로운 시대의 첫 장이면서 동시에 이전 시대의 마지막 장이었다고 할 수 있다.

Table 3. Implementation results of the Second Plan by goal

Basic goals of Second Plan	<ul style="list-style-type: none">• Policy development
Induce regional population settlement	<ul style="list-style-type: none">• Formed and designated special areas and established plans (Jeju-do, Taebaeksan, Dadohae, area around Olympic-daero)• Designated and formed agricultural and industrial districts• Established basic plans for improving Seoul Capital Area and specified implementation plans• Established and operated planning groups for balanced regional development
National expansion of development potential	<ul style="list-style-type: none">• Expanded expressway network<ul style="list-style-type: none">– Olympic-daero construction, etc.• Expanded and paved 6- and 4-lane roads (589 km)• Created large-scale reclaimed areas (Daeho, Gimpo, Seosan, Sihwa district, etc.)• Designated and created large-scale industrial sites (West coastal area)<ul style="list-style-type: none">– Construction started for Daebul Industrial Complex, Sihwa district, Gunjang district Stage 1
Raise the level of national welfare	<ul style="list-style-type: none">• Secured water supply capacity of 15,725,000 tons/day (1989)<ul style="list-style-type: none">– 78% supply rate– 524 supplied cities• Completed 4,756,000 tons/day of wide-area water supply• Constructed 2,177,000 homes (70.9% supply rate)• Promoted the construction of planned communities (Bundang, Ilsan, Pyeongchon, Sanbon, Jungdong, etc.)• Phone subscriptions expanded to 11,792 lines
Preserve the natural environment of national territory	<ul style="list-style-type: none">• Expanded designation of national parks (2,794 km² → 6,440 km²)• Raised river improvement rate (30.6% → 54.1%)• Constructed multipurpose dams for water resources (constructed Chungju Dam, Hapcheon Dam, Nakdong River Estuary Bank, Geum River Estuary Bank, etc.)<ul style="list-style-type: none">– Water demand: 29.4 billion tons– Water supply: 27.6 billion tons– Shortage: 1.9 billion tons

Source: KRIHS, reconstructed based on 1990 data.

표 3. 「2차 계획」의 목표별 집행 성과

「2차 계획」의 기본목표	<ul style="list-style-type: none">• 시책의 전개
인구의 지방정책 유도	<ul style="list-style-type: none">• 특정지역 조정, 지정 및 계획 수립(제주도, 태백산, 다도해, 88올림픽 고속도로 주변)• 농공지구 지정, 조성• 수도권정비기본계획수립 및 시행계획의 구체화• 지역균형발전기획단 설치, 운영
개발가능성의 전국적 확대	<ul style="list-style-type: none">• 고속도로망 확충<ul style="list-style-type: none">– 88올림픽고속도로 건설 등• 도로 6, 4차선 확장 및 포장(589km)• 대규모 간척지 조성 (대호, 김포, 서산, 시화지구 등)• 대규모 공업지 지정 및 조성(서해안지구)<ul style="list-style-type: none">– 시화지구, 군장지구 1단계, 대불공단 등 착수
국민복지수준의 제고	<ul style="list-style-type: none">• 상수도 시설용량 15,725천 톤 / 일 확보(1989)<ul style="list-style-type: none">– 보급률 78%– 급수도시 524개• 광역상수도 4,756천 톤 / 일 완료• 주택 2,177천호 건설 (보급률 70.9%)• 신도시건설 추진(분당, 일산, 평촌, 산본, 중동 등)• 전화가입11,792화선 확충
국토자연환경의 보전	<ul style="list-style-type: none">• 국립공원 지정확대(2,794 km² → 6,440 km²)• 하천개수율 제고 (30.6% → 54.1%)• 수자원 다목적댐 건설(충주댐, 합천댐, 낙동강하구둑, 금강하구둑 등 건설)<ul style="list-style-type: none">– 용수수요 : 294억 톤– 용수공급 : 276억 톤– 부족 : 19억 톤

자료: 국토개발연구원, 1990을 바탕으로 재구성.

COMPREHENSIVE
NATIONAL TERRITORIAL
PLAN (1982-1991)

THE SECOND COMPREHENSIVE NATIONAL TERRITORIAL PLAN (1982-1991)

THE SECOND
COMPREHENSIVE
NATIONAL TERRITORIAL

BIBLIOGRAPHY

참고문헌

* Reference(In Korean)

- Government of the Republic of Korea. 1971. Comprehensive National Physical Development Plan (1972–1981).
- _____. 1982. Second Comprehensive National Physical Development Plan (1982–1991).
- _____. 1987. Revised Plan of the Second Comprehensive National Physical Development Plan (1987–1991).
- Korea Research Institute for Human Settlements. 1980. Long-term National Territorial Development Plan: Framework. Seoul: Korea Research Institute for Human Settlements
- _____. 1981. Second Comprehensive National Physical Development Plan (Draft) (1982–1991). Seoul: Korea Research Institute for Human Settlements.
- _____. 1986. Revision of the Second Comprehensive National Physical Development Plan (Draft) (1987–1991). Seoul: Korea Research Institute for Human Settlements.
- _____. 1990. Evaluation of Implementation Performance of the Second Comprehensive National Physical Development Plan (VII) – Summary. Seoul: Korea Research Institute for Human Settlements.
- Ministry of Construction. 1978. Korea Research Institute for Human Settlements Establishment Plan. Seoul: Ministry of Construction.
- _____. 1980. Second Comprehensive National Physical Development Plan (1982–1991). Seoul: Ministry of Construction.
- Park Se-hun, Park Gyeong-hyun, and Kim Eun-hwa. 2021. Literature review of the formative period of national territorial planning. Sejong: Korea Research Institute for Human Settlements.

참고문헌

- 건설부. 1978. 국토개발연구원설립안. 서울: 건설부.
- _____. 1980. 제2차 국토종합개발계획(1982~1991). 서울: 건설부.
- 국토개발연구원. 1980. 국토개발장기구상: 골격편. 서울: 국토개발연구원.
- _____. 1981. 제2차 국토종합개발「계획(안)(1982~1991). 서울: 국토개발연구원.
- _____. 1986. 제2차 국토종합개발계획수정(안)(1987~1991). 서울: 국토개발연구원.
- _____. 1990. 제2차 국토종합개발계획의 추진실적평가(VII) – 요약. 서울: 국토개발연구원.
- 대한민국정부. 1971. 국토종합개발계획(1972~1981).
- _____. 1982. 제2차 국토종합개발계획(1982~1991).
- _____. 1987. 제2차 국토종합개발계획 수정계획(1987~1991).
- 박세훈, 박경현, 김은화. 2021. 국토계획형성기 문헌 연구. 세종: 국토연구원

A Primer on Korean Planning and Policy

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



Korea Research Institute for Human Settlements

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



Global Development Partnership Center

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

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

THE SECOND COMPREHENSIVE NATIONAL TERRITORIAL PLAN (1982-1991)

A Primer on
Korean
Planning
and Policy

PKPP 2022-02

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