

A Primer on Korean Planning and Policy

Spatial Planning System

PKPP 2013-01

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

Title Spatial Planning System

Author Prof. Sungjae Choo, Department of Geography, Kyunghee University

Advisor Dr. Dongjoo Kim, Vice President, KRIHS

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

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

Hyunjung Kim, Assistant Research Fellow, GDPC, KRIHS

Yirang Lim, Assistant Research Fellow, GDPC, KRIHS

Jiwoo Park, Editor, GDPC, KRIHS

Hyojeong Yun, Editor, GDPC, KRIHS

Published by Korea Research Institute for Human Settlements (KRIHS)

Designed by Yeawon Creative House Co., Ltd.

Cataloging-in Publication Data

| Publisher | Kyunghwan Kim

Publication Registration

Printed on Dec., 31, 2013

| ISBN | 978-89-8182-709-0

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 of Human Settlements (KRIHS), except in the case of brief quotation embodies in critical articles or reviews.

Please address your question to:

Global Development Partnership Center

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

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

E-mail: gdpc@krihs.re.kr

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

Copyright © 2013 by Korea Research Institute for Human Settlements

Printed and Bound in the Republic of Korea

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

A Primer on Korean Planning and Policy

Spatial Planning System

PKPP 2013-01



Contents

I	Introduction to Spatial Planning	
● ●	1. Overview of the National Territory	8
● ●	2. Development of National Territorial Management	10
● ●	3. Definition of National Territorial Policy and Spatial Planning	12
II	Legal Framework for Spatial Planning	
● ●	1. Evolution of the Legal Framework	14
● ●	2. Framework Act on the National Land	16
● ●	3. National Land Planning and Utilization Act	16
● ●	4. Special Act on Balanced National Development	18
● ●	5. Other Laws	20

Spatial Planning System



I 한국의 국토와 공간정책

- 1. 국토의 현황 9
- 2. 국토관리의 전개 11
- 3. 국토정책과 공간계획 13

II 공간계획의 법적 기반

- 1. 법적 기반의 변화 15
- 2. 국토기본법 17
- 3. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 17
- 4. 국가균형발전특별법 19
- 5. 기타 법률 21

Contents

A Primer on Korean Planning and Policy

Spatial Planning System

III Spatial Planning System

- 1. Comprehensive National Territorial Plan 22
- 2. Comprehensive Province Plan 30
- 3. Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan 32
- 4. Multi-districts Development Project Plan 38
- 5. Development Promotion District Plan 42
- 6. Urban Planning System 44

IV Implementation of Spatial Planning

- 1. Implementation System of Spatial Plans 48
- 2. Financing the Implementation of Spatial Plans 52

V Evaluation of Spatial Plan

- 1. Legal and Institutional Frameworks for Evaluation 58
- 2. Evaluation System of National Territorial Plan 62

Further Readings 66



III 공간계획체계

- 1. 국토종합계획 23
- 2. 도종합계획 31
- 3. 수도권정비계획 33
- 4. 광역개발사업계획 39
- 5. 개발촉진지구 개발계획 43
- 6. 도시계획체계 45

IV 공간계획의 실행

- 1. 공간계획의 집행체계 49
- 2. 공간계획의 집행을 위한 자원 조달 53

V 공간계획의 평가

- 1. 평가를 위한 법·제도 59
- 2. 국토계획평가 제도 63

더 읽을 거리 67

I. Introduction to Spatial Planning

1. Overview of the National Territory

Figure 1. Location of Korea



The Republic of Korea is located on the Korean peninsula, to the east of the Eurasian continent and comprised of the mainland and about 3,300 islands. The total area of its territory is 100,210km² (223,348km², North and South Korea combined), and the coastline extends for 12,733km (including islands). The sea area under its jurisdiction is approximately 440,000km².

The mountains, which extend from north to south, are concentrated in the east. Because two thirds of the land territories are mountainous, almost all settlements have been affected by mountains. The annual rainfall is 1,300mm on average, but two thirds are concentrated between June and September. The precipitation per capita is only one eighth of the world average.

According to the 2010 census, the population of South Korea is around 48 million. A decline in birth rates has led to a sluggish population growth, and the population is rapidly aging. The percentage of the urban-dwelling population reached its saturation point in 2000, and stabilized at around 90% as of 2012.

The total length of the roads is 105,703km and 4,044km roads are national highways. The total length of the conventional railroads is 3,572km, and that of the high-speed railroad is 367km (as of 2012). The nation is divided into one special city, six metropolitan cities, one special metropolitan autonomous city, eight provinces, and one special autonomous province. These are further subdivided into a variety of smaller entities : 74 cities, 84 counties and 69 districts.

I. 한국의 국토와 공간정책

1. 국토의 현황

그림 1. 한국의 위치



한국은 유라시아 대륙의 동쪽 한반도에 입지한 국가로서 육지부와 3,300여 개의 도서로 구성되어 있다. 국토 면적은 100,210km² (남북한 전체는 223,348km²)이며, 해안선의 길이는 12,733km (도서 포함)이고 관할해역의 면적은 약 44만km²이다.

남북으로 길게 뻗은 산악이 동쪽으로 치우친 지형 구조를 이루고 있지만, 국토의 2/3가 산지로 구성되어 거의 모든 정주공간이 산의 영향을 받고 있다. 연 강수량은 평균 1,300mm 정도이나, 2/3가 6~9월에 집중하고 1인당 강수량은 세계 평균의 1/8 수준에 불과하다.

2010년 인구센서스 조사에 의한 한국의 인구는 4,858만 명이다. 출산율의 저하로 인구

성장은 둔화되는 추세이며 고령화가 급속히 진전되고 있다. 도시거주 인구의 비율, 즉 도시화율은 2000년 이후 포화기에 진입하여 2012년 현재 90% 수준에서 안정화된 것으로 추산된다. 국토를 연결하는 도로 연장은 총 105,703km이며 이중 4,044km가 고속국도이다. 일반철도 총 연장은 3,572km이며, 고속철도는 367km이다 (이상 모두 2012년 기준).

국토를 운영하는 행정구역은 2013년 현재 상위의 광역자치단체로서 1개 특별시, 6개 광역시, 1개 특별자치시, 8개 도, 1개 특별자치도로 나누어진다. 이들은 하위의 기초자치단체로서 74개 시, 84개 군, 69개 자치구로 구성되어 있다.

2. Development of National Territorial Management

The concept of national territorial management has emerged with the development of national territory during the rapid economic growth. Almost of policies during the 1960s and the 1970s were focused on economic growth, and were implemented in ways that selectively invest in the regions with comparative advantages, which in turn become the bases for further growth. The foremost priority of the investment was efficiency, and therefore the government built industrial complexes only in specific cities. Likewise, the national territory development was deemed a means to achieve the goal of economic development.

During the period of the 1980s and 1990s, the land management was characterized by the efforts to address the regional imbalance which arose during the economic development. This also aimed to open the country to the world and to enhance competitiveness in order to catch up with the trend of globalization. At first, the investment was directed toward the relatively underdeveloped regions for the sake of fairness and equality. However, as the focus was shifted back to efficiency, the massive development projects were promoted in the regions to realize the agglomeration economies.

Since the mid 1990s, one of the most crucial changes in terms of land management was the shift from quantitative to qualitative growth and management. The government sought environmentally-friendly development models that enable people to live in pleasant residential environment with nature and good transportation mobility. Furthermore, in all aspects, from transportation to water resources and energy, the government adopted the concept of demand management that puts an emphasis on utilizing the existing facilities rather than seeking new development.

Entering to the 2000s, the government pushed ahead with “Balanced National Development” focusing on the equality as the key point of the national affairs and pursued qualitative development.

Table 1. Development of National Territorial Management

Category	1960s - 70s	1980s	1990s	2000s
Objective	Development for the promotion of industrialization and economic growth	Development for the national balanced development	Enhancement of national and regional competitiveness	National balanced development and improved regional independence
Spatial strategy	Developing growth poles in the regions with relative edge	Development focused on the cities outside Seoul metropolitan area and decentralization	Agglomeration economies, development of regional metropolitan blocks	Spatial decentralization (separation and division)
Investment focus	Efficiency	Fairness	Efficiency (+Fairness)	Fairness (+Efficiency)
Key aspects	Quantitative growth and development	Balanced development	Regional metropolitan development and management	Qualitative growth, management and quality of life

Source: Kim Yong-wong, et al., (2009); Ju Seong-jae (2012); Modified.

2. 국토관리의 전개

한국의 국토관리는 고도 경제성장 시대의 국토개발로부터 시작한다. 1960~1970년대 모든 정책의 기초는 경제성장에 집중되어 있었고, 이는 상대적으로 우위를 가진 지역에 투자하여 거점으로 개발하는 방식으로 실현된 것이다. 우선적인 투자기준은 효율성이었고, 이를 위해 특정 도시에 산업단지를 집중적으로 건설하였다. 이와 같이, 국토개발은 경제개발을 실현하는 수단으로 여겨졌던 것이다. 1980~1990년대의 국토관리는 경제성장과정에서 발생한 지역불균형의 문제를 해소하려는 움직임과 개방화, 세계화시대에 경쟁력 강화라는 강조점이 오고 갔던 시기였다. 초기에는 형평성의 원칙에 의해 상대적인 저발전지역으로의 투자가 이루어지다가, 다시 효율성의 원칙을 강조하여 각 지역에 대규모의 집적경제를 발생시키기 위한 지역개발사업을 추진했다.

1990년대 중반 이후 국토관리에 있어 가장 중요한 변화는 양적 성장과 개발이라는 제약에서 벗어나 질적 성장과 관리의 측면으로 옮겨가게 되었다는 점이다. 쾌적한 주거환경에서 좋은 자연환경과 양호한 교통이동성을 보장받는 높은 삶의 질을 추구하기 위한 환경 친화적인 개발모형을 설정하게 된 것이다. 도시성장, 교통, 수자원, 에너지 등 모든 측면에서 수요관리의 개념을 도입하고 새로운 개발보다는 기존 시설의 활용을 강조하게 되었다.

2000년대 들어서는 형평성을 강조하는 ‘국가균형발전’이 국가운영의 중요한 기조로 설정되고 균형발전을 통한 질적 성장을 추구하기도 했다.

표 1. 한국 국토관리의 전개

구분	1960-70년대	1980년대	1990년대	2000년대
목적	산업화와 경제성장 촉진을 위한 개발	지역불균형 해소를 위한 비성장지역 개발	국가·지역경쟁력 강화	국가균형발전, 자립형 지방화
공간전략	상대적 우위지역 집중형 거점 개발	비수도권 거점도시 육성, 분산적 집중 개발	대규모 집적경제 구축, 지방광역권 개발	공간적 분산(분권, 분업)
투자기준	효율성	형평성	효율성(+형평성)	형평성(+효율성)
초점	양적 성장, 개발	균형적 개발	광역개발, 관리	질적 성장, 관리, 삶의 질

출처: 김용웅 등(2009), 주성재(2012)에서 수정.

3. Definition of National Territorial Policy and Spatial Planning

The land policy is defined as “all public intervention designed i) to induce the population or industries to achieve an ideal geographic distribution and ii) to narrow the income gap between regions”. In other words, the policy refers to all institutional means that enable development. All kinds of development — the construction of industrial lots, road, railway and other infrastructure facilities; development of new towns; supply of housing, environment facilities and water resources — are all implemented within the framework set by this public policy.

The institutional means for those national territorial policies is spatial planning. Spatial planning is the standardized and refined framework that classifies the national territorial policies into groups by sector and area and a tool designed to maximize the efficient use of land. Spatial planning covers regional development plans with strategies and projects to improve socio-economic conditions; setting the direction of land use and land division; and the land use plan that includes wide-area service. Korea has implemented its land policies within this connected and layered spatial planning system.



3. 국토정책과 공간계획

국토정책이란 “인구나 산업의 지리적 분포를 바람직한 상태로 유도하기 위한, 그리고 지역 간 소득수준의 차이를 해소하기 위한 모든 공공적 개입”을 말한다. 즉, 국토정책은 ‘개발’이라는 행위를 가능하게 하는 모든 제도적 수단을 의미한다. 산업입지, 도로·철도 등의 인프라 건설, 신도시 개발, 주택 공급, 환경시설 및 수자원 공급 등 모든 개발 행위는 공공부문이 수립하는 정책의 틀 안에서 실현된다. 이러한 국토정책을 추진하는 제도적 수단이 바로 공간계획이다. 이것은 국토정책을 부문별, 분야별로 담은 규격화되고 정제된 틀로서, 국토 자원을 효율적으로 활용하기 위한 구체적인 장치이다. 공간계획은 사회경제적 조건을 개선하기 위한 전략과 사업을 담는 지역발전계획 부문과 도시적 토지이용의 방향과 구획 설정, 그리고 광역서비스의 공급을 포함하는 토지이용계획을 모두 망라한다. 한국의 국토정책은 계층적으로 연결된 바로 이 공간계획체계 안에서 실행되어왔다.



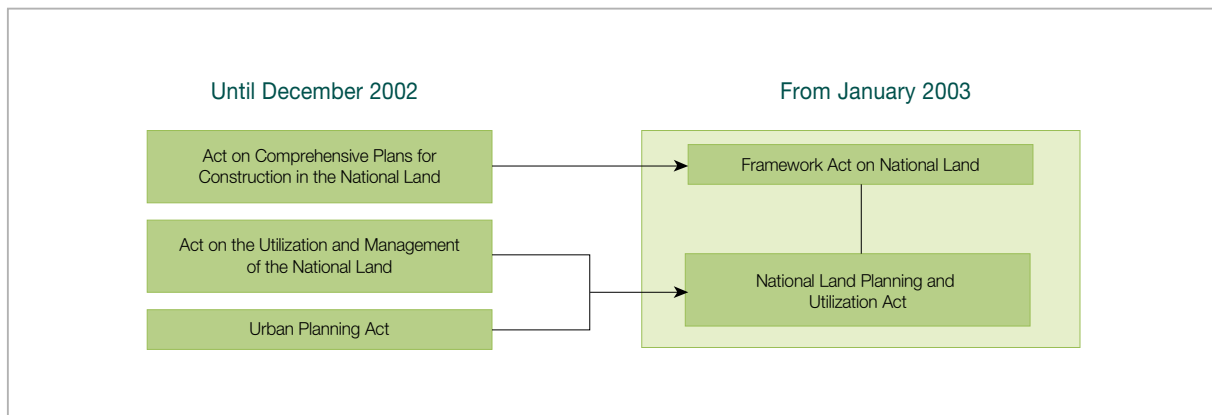
II. Legal Framework for Spatial Planning

1. Evolution of the Legal Framework

In Korea, the significance of spatial planning is so notable that it is supported by the Constitution. Article 120 clause 2 of the Constitution of the Republic of Korea widely describes spatial planning as follows: “The national territory and natural resources shall be protected by the nation, and the nation shall establish a plan necessary for their balanced development and utilization.”

The basic framework of Korea’s spatial plan, as buttressed by the Constitution, comes from the two acts promulgated and implemented in January 2003 - the Framework Act on the National Land and the National Land Planning and Utilization Act. These were the reorganization of the three laws that had existed before - the Act on Comprehensive Plans for Construction in the National Land (1963), the Act on the Utilization and Management of the National Land (1973), and the Urban Planning Act (1962). In the development period, the Act on Comprehensive Plans for Construction in the National Land was more of the procedural law, expanded and reorganized into the Framework Act on the National Land to include the fundamental concept and philosophy of land management. As for the National Land Planning and Utilization Act, it is the integration of the Urban Planning Act and the Act on the Utilization and Management of the National Territory, which were applied to the urban areas and non-urban areas respectively, to ensure that all lands and territories were managed based on planning as the urban areas had been. These two acts were made to be linked at the city and county level so as to integrate the spatial development plan and the land use plan.

Figure 2. Changes in Legal Framework for Spatial Plan



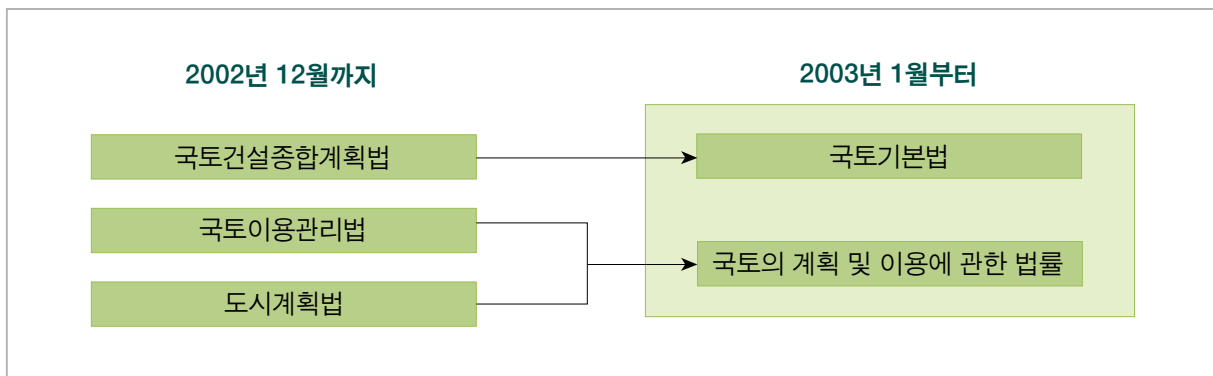
II. 공간계획의 법적 기반

1. 법적 기반의 변화

한국의 공간계획은 헌법의 지지를 받을 정도로 중요한 위상을 차지한다. 대한민국 헌법 제120조 2항은 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”라고 하여 공간계획을 수립할 것을 광범위하게 규정하고 있다.

헌법의 뒷받침을 받는 한국의 공간계획은 현재 2003년 1월에 공포·시행된 두 개의 법률, 즉 『국토기본법』과 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에 의해 그 기본 골격이 제공된다. 이 두 개의 법률은 종전에 존재했던 세 개의 법률, 즉 『국토건설종합계획법』(1963년 시행), 『국토이용관리법』(1973년 시행), 『도시계획법』(1962년 시행)이 재편되어 탄생한 것이다. 『국토기본법』은 과거 『국토건설종합계획법』이 개발시대에 국토건설종합계획의 절차법 성격이 강했던 것에서 확대하여 국토관리의 기본이념과 철학을 담아 개편한 것이다. 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』은 과거 도시지역은 『도시계획법』, 비도시지역은 『국토이용관리법』에 의해 관리되던 것을 통합하여 국토 전체가 도시지역과 같이 계획을 바탕으로 하여 관리되도록 규정한 것이다. 이 양대 법률은 시와 군 단위의 계획에서 연결되도록 하여 공간발전 계획과 토지이용계획의 통합을 추구하고 있다.

그림 2. 공간계획 법적 기반의 변화



2. Framework Act on the National Land

The Framework Act on the National Land stipulates the fundamental ideology and philosophy of the land management. Its basic goals are to seek balanced land development, enhance the competitiveness of the land and pursue the environmentally-friendly management of the land. To achieve these goals, the act proposes the establishment and implementation of the spatial plan. In the Framework Act on the National Land, a series of spatial planning systems are defined as the ‘national territorial plan’, which includes the Comprehensive National Territorial Plan(CNTP), the ‘Do’ comprehensive plan for province level(the comprehensive province plan), the Si/Gun comprehensive plan for city level(the comprehensive city plan), the regional plan for specific regions and the sectorial plan for specific sectors. The hierarchical relationships of these plans are also stipulated: the CNTP is the basis of the comprehensive province and city/county plans, and the comprehensive province plan serves as the basis for the comprehensive city/county plan of the relevant province. Furthermore, the regional plan and sectorial plan are to be coordinated and consistent with the CNTP. The regional plan includes the Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan, multi-districts development project plan, specific area development plan, development promotion district plan, and other plans established in accordance with other laws.

3. National Land Planning and Utilization Act

The National Land Planning and Utilization Act is the supreme law that governs the land use planning system. It proposes the planning tools to realize the principle of “plan first, develop later” stating that the use, development and maintenance of the land territory should be based on established plans. The plans stipulated by this act are as follows: i) the “area-wide plan” for the long-term development of the areas made up of two or more special/metropolitan city and/or province; ii) the “city/county master plan” for the basic spatial structure and long-term development of the special/metropolitan city and/or province and their jurisdiction; iii) the “city/county management plan” with detailed information such as the land use, transportation, environment, industry and culture; and iv) the “district unit plan” for the specific arrangement and management of the part of the land to be used in the target city/county. The city/county plan(master plan and management plan) replaces the “comprehensive city/county plan” stipulated by the Framework Act on the National Land. The planning systems specified in the Framework Act on the National Land and the National Land Planning and Utilization Act are integrated in this way.

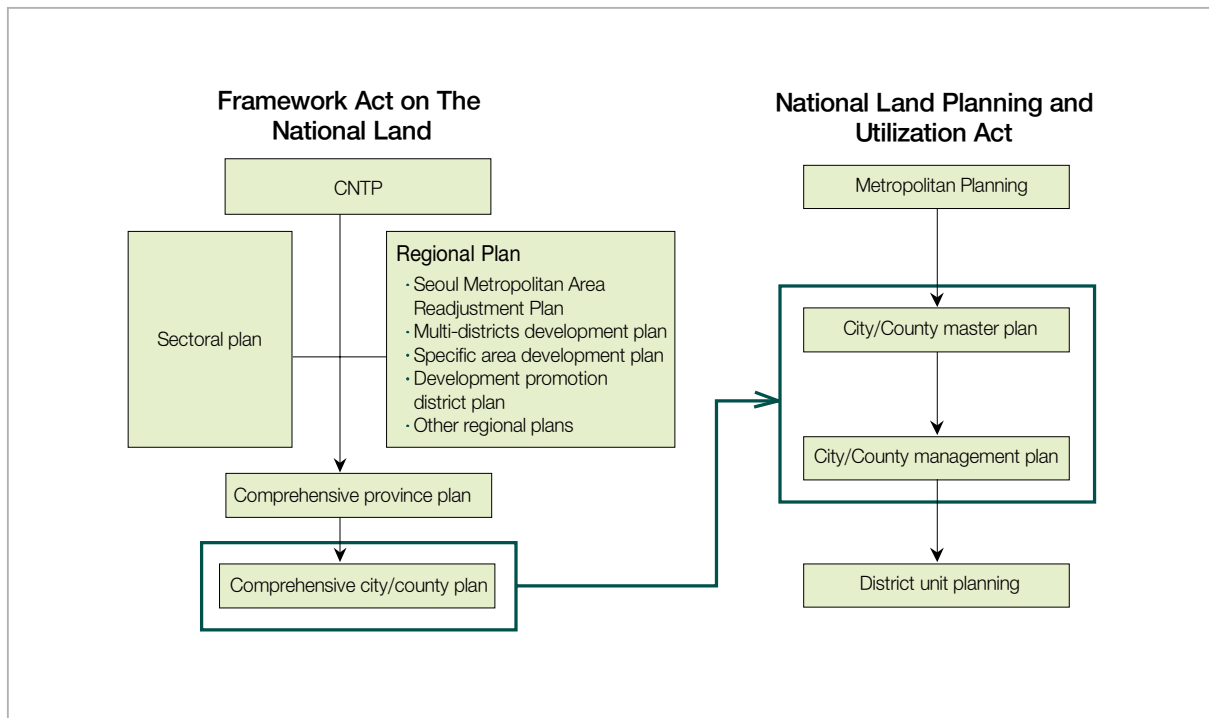
2. 국토기본법

『국토기본법』은 국토관리의 기본이념과 철학을 규정한 법률로서, 국토의 균형 있는 발전, 경쟁력 있는 국토여건의 조성, 그리고 환경 친화적 국토관리를 기본 목적으로 설정하고 이를 달성하기 위한 기본 수단으로서 공간계획의 수립과 추진의 방안을 제시하고 있다. 『국토기본법』에서는 일련의 공간계획체계를 ‘국토계획’으로 정의하고 있는데, 여기에는 국토종합계획, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획, 부문별계획이 포함된다. 국토종합계획은 도종합계획 및 시·군종합계획의 기본이 되며, 도종합계획은 당해 도의 관할 구역 내에서 수립되는 시·군종합계획의 기본이 된다고 하여 계획 간의 계층체계를 명시하고 있다. 아울러 부문별 계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다고 하여 국토종합계획의 위상을 규정하고 있다. 지역계획에는 수도권정비계획, 광역개발사업계획, 특정지역개발계획, 개발촉진지구 개발계획, 그 밖에 다른 법률에 따라 수립하는 지역계획이 포함된다.

3. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』은 토지이용계획체계를 규정하는 한국의 최상위 법률이다. 기본적으로 국토의 이용, 개발, 보전이 계획에 근거하여 이루어져야 한다는 ‘선 계획, 후 개발’의 원칙을 실현하기 위한 계획수단을 제시한다. 이 법이 규정하는 계획은 둘 이상의 특별·광역시·도로 구성된 광역계획권의 장기발전방향을 제시하는 광역도시계획, 특별·광역시·도, 그리고 시·군의 관할 구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 도시·군기본계획, 이보다 자세히 토지이용, 교통, 환경, 산업, 문화 등 부문별 상세내용을 담은 도시·군관리계획, 그리고 도시·군계획 수립 대상 지역의 일부에 대하여 토지이용의 구체적 배치와 관리방법을 지정하는 지구단위계획이다. 이 중에서 도시·군계획(기본계획과 관리계획)은 『국토기본법』이 규정하는 시·군종합계획을 대체하며, 이로써 두 개 법률에 의한 계획체계는 통합된다.

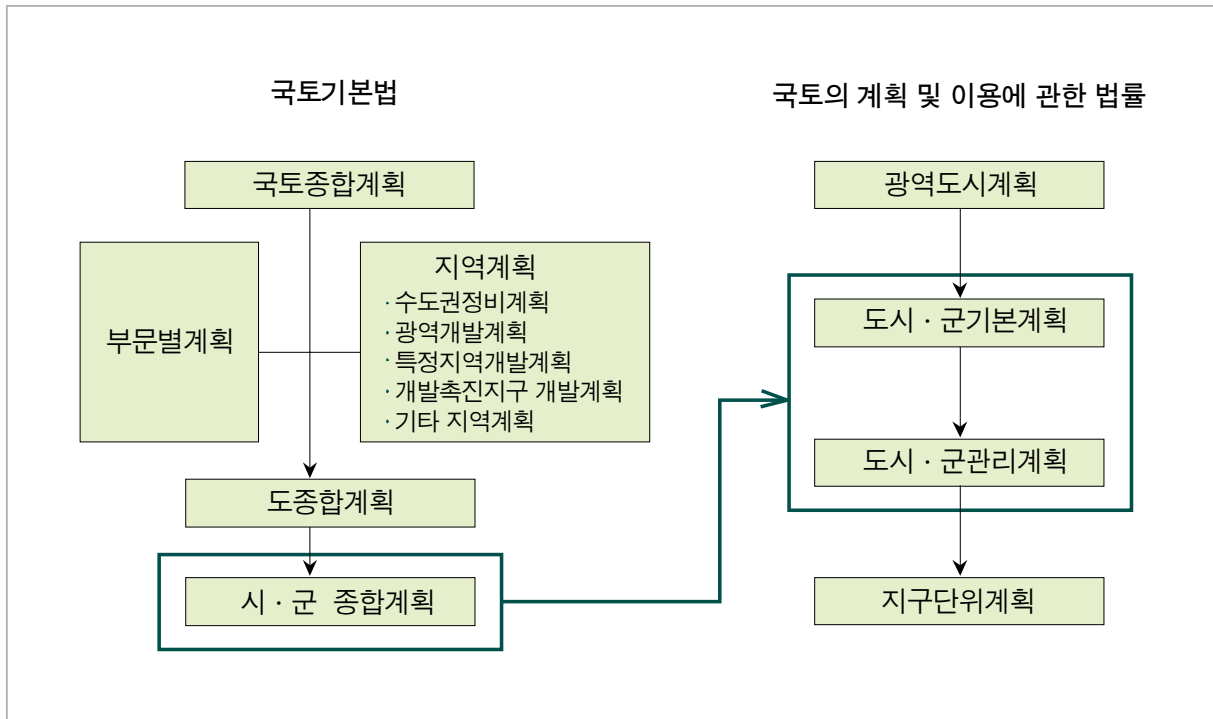
Figure 3. Spatial Planning System



4. Special Act on Balanced National Development

The Special Act on Balanced National Development is the special law enacted in 2004 to resolve the fundamental issues arising from the unbalanced development caused by the rapid economic growth. This act requires spatial planning to be established as a way to promote regional development, networking and cooperation suited to the regional characteristics. The planning has experienced changes in line with regional policies adopted by each administration. The current administration launched: i) the development plan for the regional living sphere designed to promote collaborative projects for the living spheres comprised of the adjacent regional communities; ii) the city/county development plan that encompasses the development plan for regional living sphere; and iii) the five-year plan for regional development that governs all of these plans.

그림 3. 한국의 공간계획체계



4. 국가균형발전특별법

『국가균형발전특별법』은 경제성장의 시대에 누적되어 온 불균형발전의 문제를 근본적으로 해결하기 위하여 2004년 제정된 특별법이다. 이 법은 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 도모하기 위한 수단으로 일련의 공간계획을 수립하도록 하고 있다. 그 계획은 각 정부가 추진한 지역정책의 기초에 따라 변화되어 왔는데, 2013년 수립된 정부에서는 인접한 지방자치단체로 구성된 생활권의 연계협력사업 추진을 내용으로 하는 지역생활권발전계획, 이를 수용하는 시·도발전계획, 그리고 이들을 전국적으로 아우르는 지역발전 5개년계획의 수립을 진행하고 있다.

5. Other Laws

In addition, there are different laws that stipulate the spatial plans by sector, by type of space and by type of entities involved. Above all, it is worth noting the following two laws that each aim to manage the Seoul metropolitan area, and develop the regional economies and underdeveloped regions.

■ Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act

During its rapid economic growth, Korea experienced an unprecedented concentration of population, industry and other functions in the Seoul metropolitan area: the capital, Incheon and Gyeonggi-do. To resolve the problem, the Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act was introduced in 1982, and the heart of this Act is the Seoul metropolitan area readjustment plan. This is a regulatory plan that divides the zones and applies differentiated regulations accordingly. It takes precedence over the land use plan of the National Land Planning and Utilization Act.

■ Balanced Regional Development and Fostering of Local Small and Medium Enterprises Act

In the 1990s, globalization became a hot topic and many voices were raised in Korea over the lack of development in economic areas outside of the Seoul metropolitan area. Accordingly, the Balanced Regional Development and Fostering of Local Small and Medium Enterprises Act was enacted in 1994, and by this law, the multi-districts development plan was implemented, which promotes the co-development of the metropolitan cities and surrounding regions, industrial complex and its hinterland, and adjacent conurbation. This law also provides the legal grounds for the development promotion district plan (i.e., for the underdeveloped areas) and the specific area development plan for the regions that need a new economic base.

5. 기타 법률

이밖에도 각 부문별, 공간의 유형별, 추진의 주체별로 한국의 공간계획을 규정하는 법률은 다양하게 존재한다. 그 중에서 주목할 것으로 수도권 관리와 지역의 경제권 및 낙후지역 개발을 목적으로 하는 다음 두 가지 법률이 있다.

■ 수도권정비계획법

한국은 경제성장의 과정에서 수도 서울과 이를 둘러싼 인천과 경기도, 즉 수도권이라고 하는 지역에 인구와 산업, 그리고 관련 기능의 유례없는 집중을 경험해왔다. 이 문제를 해결하기 위해 1982년 제정된 것이 『수도권정비계획법』이며, 이 법의 핵심을 구성하는 것이 수도권정비계획이다. 이 계획은 기본적으로 권역을 구분하여 권역별로 차별화된 규제를 적용하는 규제계획으로서, 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에 따른 토지이용계획에 우선하는 강력한 힘을 갖고 있다.

■ 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률

1990년대 세계화가 본격적인 화두로 등장하면서 한국에서는 수도권 이외 지역의 경제권을 육성해야 한다는 의견이 강력하게 대두되었다. 이에 따라 1994년 『지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률』이 제정되었고 이 법에 의해 채택된 수단이 광역시와 주변지역, 산업단지와 그 배후지역, 또는 상호 인접한 연담도시에 연계하여 개발을 추진하는 광역개발사업계획이다. 아울러 이 법에서는 낙후지역을 위한 개발촉진지구개발계획과 새로운 경제기반이 필요한 지역을 위한 특정지역개발계획의 근거도 제공하고 있다.

III. Spatial Planning System

1. Comprehensive National Territorial Plan

The national territory plan pursuant to the Framework Act on the National Land covers the Comprehensive National Territorial Plan(CNTP), the comprehensive province plan, the comprehensive city/county plan, the regional plan and the sectoral plan. Since the comprehensive city/county plan is included in the urban planning system and the sectoral plan is implemented by each sector, it is not easy to include them as part of the spatial planning system. With the regional plan executed separately, the only ones that remain are the CNTP and comprehensive province plan. If, however, the comprehensive province plan is seen as an action plan of the CNTP at the provincial level, then the national territorial plan in its narrow sense would refer to the CNTP.

■ ■ Definition of CNTP

The CNTP is master plan to efficiently manage the massive resources of the land territory - one of the basic elements that makes up a country - in line with the value and strategies of the national governance. The CNTP is established and implemented nationally and mirrors the basic direction of the national policies in which the land territory is the medium. The CNTP can be described as follows:

- Master plan with the direction for the long-term land territory development
- Supreme spatial plan on the land use, development and maintenance
- Comprehensive plan that covers all, from the spatial structure, land use, industry development, resources management, improvement of living conditions to establishment of the infrastructure
- Guideline for the sub-spatial plan and relevant plan

Initiated in 1972, this plan was originally called the “Comprehensive National Territorial Development Plan(CNTDP)” until it was implemented for the third time, but by the fourth time in 2000, it was called the “CNTP”. Before the change, the focus was more on the development of the land territory on a large scale; afterwards, the focus was shifted to emphasizing the significance of the management, development and maintenance of the land territory.

Ⅲ. 공간계획체계

1. 국토종합계획

『국토기본법』이 규정하는 국토계획은 국토종합계획, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획, 부문별계획을 모두 망라한다. 이 중에서 시·군종합계획은 도시계획체계에 수용되고, 부문별계획은 특정 부문별로 추진되므로 공간계획체계로 포함하기는 쉽지 않다. 여기서 일련의 지역계획을 별도로 다루면, 결국 남는 것은 국토종합계획과 도종합계획이다. 그러나 도종합계획이 국토종합계획을 도별로 구체화하기 위한 실행계획이라고 본다면, 결국 좁은 의미의 국토계획은 국토종합계획을 말하는 것이 된다.

■ 국토종합계획이란?

국토종합계획은 국가를 구성하는 기본요소인 국토라는 거대한 자원을 국가운영의 가치관과 전략에 맞게 효율적으로 관리하기 위하여 수립하는 기본계획이다. 국토종합계획은 전국을 대상으로 하여 수립·시행되며, 국토를 매개로 하여 이루어지는 국가정책의 기본방향을 담게 된다. 국토종합계획의 특징은 다음과 같이 정리된다.

- 국토가 지향해야 할 장기발전방향을 제시하는 기본계획
- 국토의 이용과 개발, 보전에 관한 최상위 공간계획
- 국토 공간구조, 토지이용, 산업육성, 자원관리, 생활여건 조성, 기간시설 구축 등을 총 망라하는 종합계획
- 하위 공간계획과 관련 부문계획에 지침을 제공하는 가이드라인

1972년부터 시작된 이 계획의 명칭은 제3차 계획까지 ‘국토종합개발계획’이었으나, 2000년에 착수된 제4차 계획부터 ‘국토종합계획’으로 변경하였다. 이것은 더 이상 국토를 대단위로 ‘개발’하는 관행에서 탈피하여 국토환경의 보전과 관리를 중요시하는 방향으로 전환하고자 하는 정신이 담긴 것이었다.

■ Elements of CNTP

The CNTP presents the basic long-term policy direction as the following:

- Outline of the land territory and the forecast of the changing conditions
- Fundamental concept of the land development and ideal future plan
- Direction for the spatial structure readjustment and functional division by region
- Policy for balanced development and regional industry
- Provision of infrastructure to improve the national competitiveness and living standard
- Efficient use and management of the resources (land, water, forestry, marine, etc.)
- Improvement of living conditions (housing, water supply and sewage, etc.) and quality of life
- Disaster prevention (flood, wind damage, etc.)
- Reasonable use and management of the underground space
- Maintenance and improvement of national territorial environment for sustainable land development

■ History of CNTP

Established in the 1970s, the CNTP is viewed as having contributed greatly to construction of the infrastructure needed for the nation's development and improvement of the settlement environment.

The 1st CNTDP (1972 - 1981), with an aim to build infrastructure to accelerate economic growth, focused on making the growth poles. These growth poles are in the industrial belt of the Seoul metropolitan area and on the southeastern coast, around Busan and Ulsan. The 2nd CNTDP (1982 - 1991) was about diverting the focus from the Seoul metropolitan area to other regions. By enhancing living conditions in those other areas it would encourage the population to settle outside the capital area. The 3rd CNTDP (1992 - 2001) paid attention to fostering the new industrial district along the western coast and decentralizing the land development for a balance between development and preservation as well as for better welfare.

With the turn of the 21st century, the 3rd CNTDP was brought to an early end in order to respond to the changing conditions and environments. This was quickly followed by the 4th CNTP, renamed the CNTP, scheduled for 20 years (2000 - 2020). The 4th CNTP was changed to adopt the bottom-up method in order to resolve the issues (i.e., unbalanced land development, environmental degradation) that had worsened during the past land development and to propose the new master plan by which Korea can achieve globalization. Its underlying concept was the “Land Integration of the 21st Century” by merging the social and economic space.

The 『Framework Act on the National Land』 offers the means to assess the achievements of the CNTP on a regular basis, evaluate the results and socio-economic changes, conduct the overall review of the CNTP every five years, and revise the plan, if necessary. Accordingly, the 4th CNTP was revised twice, and the revised 4th CNTP(2011-2020) is currently being implemented.

■ 국토종합계획의 구성 요소

국토종합계획은 다음 사항에 대한 기본적이고 장기적인 정책방향을 포함한다.

- 국토의 현황 및 여건변화 전망
- 국토발전의 기본이념 및 바람직한 국토 미래상의 정립
- 국토 공간구조의 정비 및 지역별 기능분담방향
- 국토의 균형발전을 위한 시책 및 지역산업 육성
- 국가경쟁력 제고 및 국민생활의 기반이 되는 국토기간시설의 확충
- 토지, 수자원, 산림자원, 해양자원 등 국토자원의 효율적 이용 및 관리
- 주택, 상하수도 등 생활여건의 조성 및 삶의 질 개선
- 수해, 풍해 그밖에 재해의 방지
- 지하공간의 합리적 이용 및 관리
- 지속가능한 국토발전을 위한 국토환경의 보전 및 개선

■ 국토종합계획 수립 · 시행의 역사

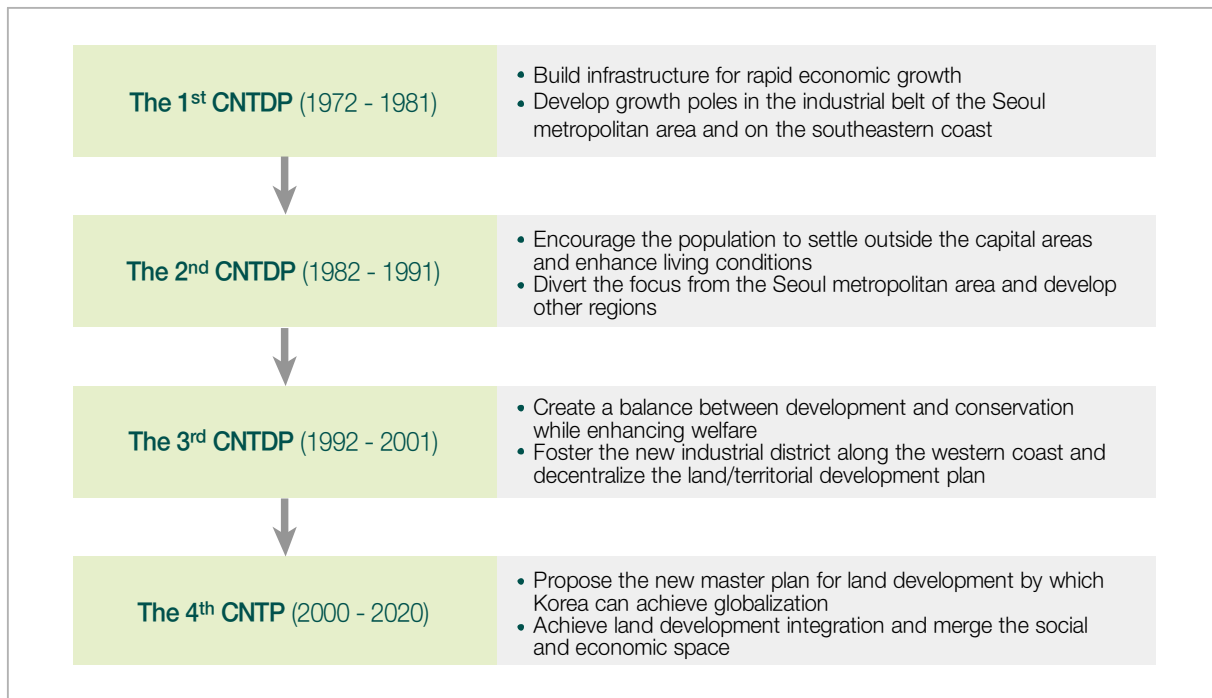
국토종합계획은 1970년대부터 수립되어 국가발전에 필요한 각종 기반시설을 건설하고 국토 정주여건을 개선하는 데에 공헌한 것으로 평가된다.

제1차 국토종합개발계획(1972-1981)은 고도 경제성장을 위한 기반시설 조성을 목표로 서울을 중심으로 하는 수도권과 부산과 울산을 중심으로 하는 동남해안 공업벨트 중심의 거점개발 추진에 중점을 두었다. 제2차 국토종합개발계획(1982-1991)은 인구의 지방정착과 생활환경 개선을 목표로 수도권 집중억제와 권역 개발을 시도하였으며, 제3차 국토종합개발계획(1992-2001)은 개발과 보전의 조화, 복지향상을 목표로 서해안 신산업지대 육성 및 분산형 국토개발에 중점을 두었다.

21세기를 맞이하면서 새로운 여건변화에 주도적으로 대응하기 위하여 제3차 계획을 조기종료하고 새로운 명칭의 제4차 국토종합계획을 계획기간 20년(2000-2020)으로 하여 시행하였다. 제4차 국토종합계획은 과거 국토개발과정에서 누적되어 온 국토의 불균형, 환경훼손 등의 문제점을 해소하면서 한반도가 세계로 도약하기 위한 새로운 국토발전의 마스터플랜을 제시하고자 계획의 추진방식을 상향식으로 전환하고 경제·사회 공간의 융합을 통한 '21세기 통합국토 실현'을 기본이념으로 설정하였다.

『국토기본법』은 국토종합계획의 성과를 정기적으로 평가하고 그 결과와 사회적, 경제적 여건의 변화를 고려하여 5년마다 국토종합계획을 전반적으로 재검토하고 이를 정비할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 제4차 국토종합계획은 두 차례 수정되었으며, 현재는 제4차 국토종합계획 수정계획(2011-2020)이 시행 중에 있다.

Figure 4. History of CNTP



■ ■ Revised 4th CNTP (2011 - 2020)

The revised 4th CNTP (2011 - 2020) is being carried out to respond to the changing domestic and international conditions in the decade since the 4th CNTP was established, as well as to incorporate the priority changes in the government's land policies.

The vision of the plan is to make the land territory 'global' and 'green', based on the original plan and the revised plan in 2006; that is, to become the leader in the Eurasia-Pacific region and to build a platform for low-carbon green growth. The four main goals are to make Korea's land territory competitive and integrated, environmentally-friendly and sustainable, attractive and beautiful, and open to the world.

그림 4. 국토종합계획 수립·시행의 역사

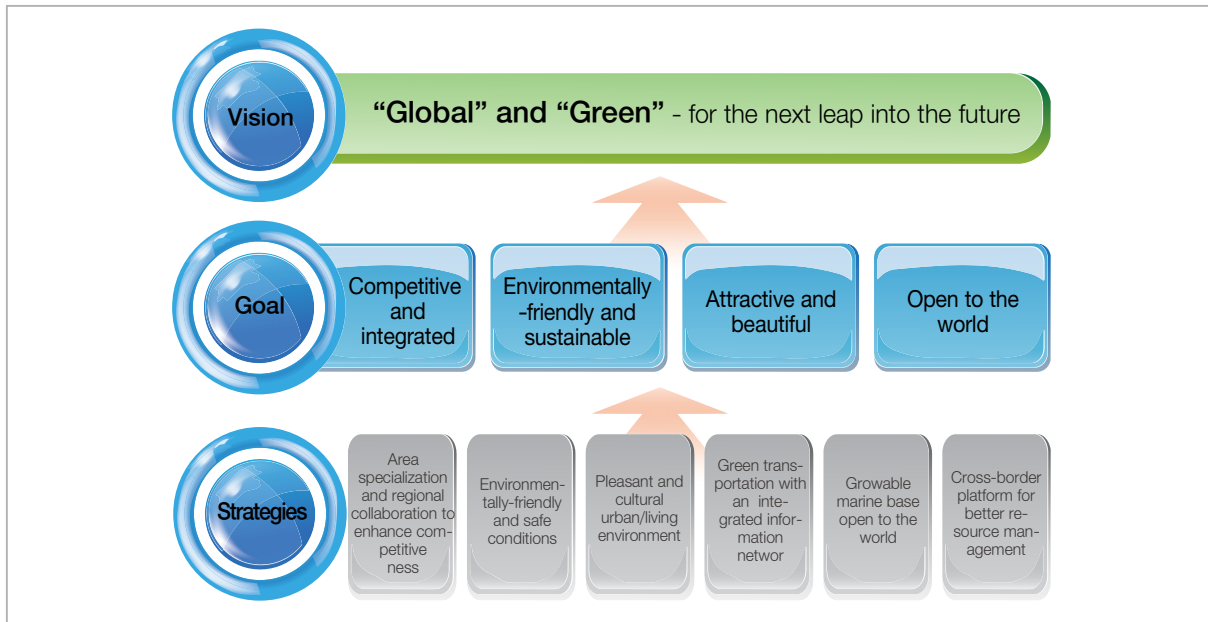


■ 제4차 국토종합계획 수정계획 (2011-2020)

현재 시행되고 있는 제4차 국토종합계획 수정계획 (2011-2020)은 제4차 국토종합계획이 수립된 이후 10년 간 새롭게 등장한 국내·외 여건변화에 대응하고 정부 내 국토정책의 강조점 변화를 반영하기 위하여 마련된 것이다.

이 계획의 비전은 원계획과 2006년 수정계획의 기초를 기반으로 한 ‘글로벌 녹색국토’의 실현이다. 이 비전은 유라시아-태평양 지역을 선도한다는 뜻의 ‘글로벌’ 과 국토의 실현과 저탄소 녹색성장의 기반을 마련한다는 ‘녹색국토’의 실현이라는 의미를 담고 있다. 이러한 기초에 따른 4대 기본목표는 경쟁력 있는 통합국토, 지속가능한 친환경국토, 품격 있는 매력국토, 세계로 향한 열린 국토를 만드는 것으로 설정하고 있다.

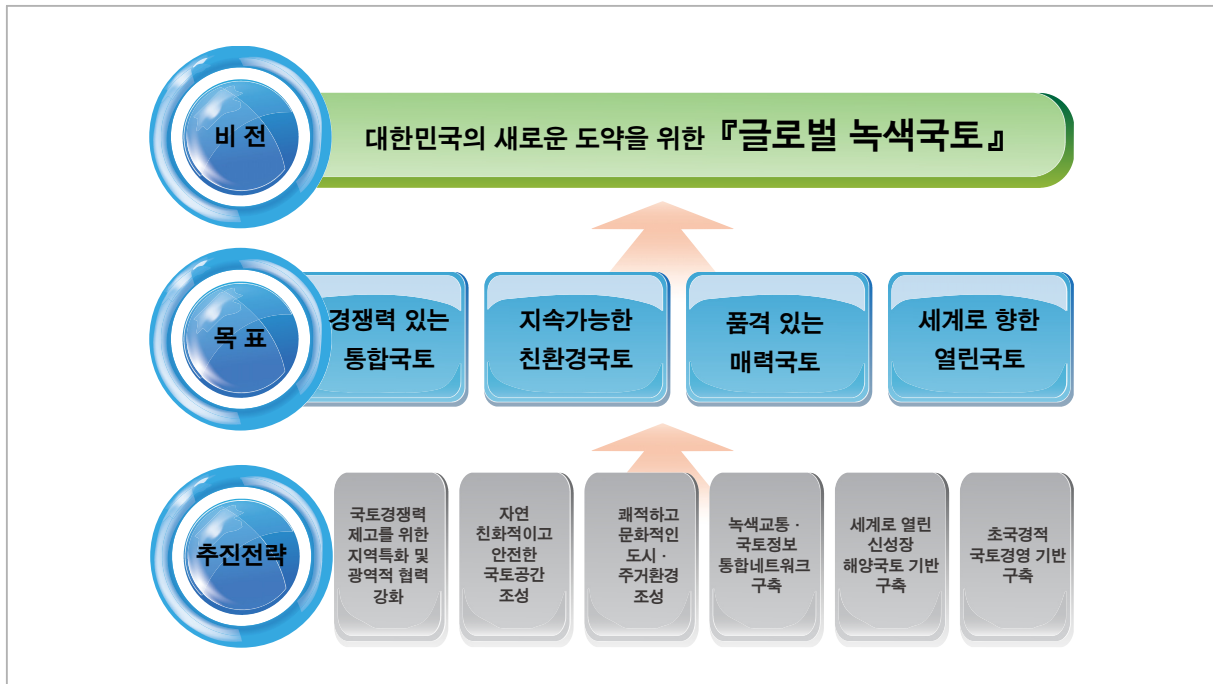
Figure 5. Vision, Goal and Strategies of Revised 4th CNTP (2011 - 2020)



■ Outcome from Implementation of CNTP

Implemented in the early 1970s, the CNTP offered the platform for economic growth, improved living environments and infrastructure, and thereby produced significant results both economically and socially. The industrial sites - one of the production bases - increased from 102km² (1971) to 621km² (2011), accommodating more diverse types of industries. Nationally, the roads were extended from 40,244km (1971) to 105,703km (2012); the highways in particular became six times longer, from 656km (1971) to 4,044km (2012), making them accessible within 30 minutes from anywhere in Korea. Housing was supplied for around 500,000 households each year and the housing supply rate exceeded 100%. The water supply penetration rate went from 35.5% (1971) to 97.9% (2011) while the sewage treatment ratio reached 90.9% (2011). The status of many living environments enjoyed significant improvements. However, there were some negative effects, while the CNTP was carried out: a gap in development between the Seoul metropolitan area/Seoul-Busan development axis and other areas occurred due to efficiency-oriented development policies. To address this issue, numerous measures based on the CNTPs were introduced to close the gap and ensure balanced regional development, but the issue has not resolved. Although the 4th CNTP put priority on the management of national territory, the natural environment is still threatened by reckless development. Moreover, the infrastructure that ensures the quality of life and settlement is still inadequate. It is imperative that the CNTP addresses these issues and provides the space for residents to realize their dreams and achieve happiness.

그림 5. 제4차 국토종합계획 수정계획(2011-2020)의 비전, 목표, 추진전략



■ 국토종합계획 실행의 성과

1970년대 초 이래 시행된 국토종합계획은 경제성장의 기반을 제공하고 생활환경을 개선하며 국토기반 시설을 건설함으로써 경제적, 사회적으로 매우 큰 성과를 올린 것으로 평가된다. 생산기반으로서 산업 용지는 102km² (1971)에서 621km² (2011)로 증가하여 다양한 부문의 산업을 수용할 수 있게 하였다. 전국의 도로는 40,244km (1971)에서 105,703km (2012)로 확대되었으며, 특히 고속도로는 656km (1971)에서 4,044km (2012)로 6배 이상 증가하여 전국 모든 지역에서 30분 이내에 고속도로에 접근할 수 있게 되었다. 매년 50만 호 내외의 주택을 공급하여 주택보급률은 100%를 넘어섰고, 상수도보급률은 35.5% (1971)에서 97.9% (2011)로, 하수처리율은 90.9% (2011)에 달하는 등 생활환경 여건도 월등히 좋아졌다.

그러나 국토종합계획을 실행하는 과정에서 부정적 효과도 나타났다. 수도권 및 서울-부산 발전축과 여기서 벗어난 지역 간의 불균형 발전의 문제는 효율성을 위주로 한 정책으로부터 기인한다. 이를 해결하기 위해 수차례의 국토종합계획에서 지역균형발전을 목적으로 하는 수단을 다양하게 도입했음에도 불구하고 여전히 남아있다. 제4차 계획에서 국토환경 관리를 우선으로 하는 것으로 큰 방향을 전환했음에도 환경에 나쁜 영향을 미치는 난개발의 관행도 여전히 존재한다. 양질의 정주환경과 높은 삶의 질을 보장하는 국토기반 역시 아직 미흡하다. 앞으로의 국토종합계획은 이러한 문제를 해결하고 다양한 주민들의 꿈과 행복을 수용할 수 있는 공간으로서의 국토를 지향해야 할 것이다.

2. Comprehensive Province Plan

■ Definition of Comprehensive Province Plan

The comprehensive province plan is a statutory plan pursuant to the Framework Act on the National Land. It has the short and long-term policy directions and guidelines for efficient use, development and maintenance of the human and material resources of the province, with a purpose of improving the welfare of the constituents of the province and regional development. The estimated period is 20 years and the plan is applicable to the administrative subdivisions of the province. The comprehensive province plan can be summarized as follows:

- The local government takes the direction and policies of the upper-level plan established by the central government, and realizes them at the local level.
- The policy direction at the province level, which is not addressed in the CNTP, is set, detailed measures for each sector (i.e., economic, social, cultural, land use) are established.
- The direction and guidelines are proposed for the plans (i.e., urban plan, county plan) established by the lower-level divisions.

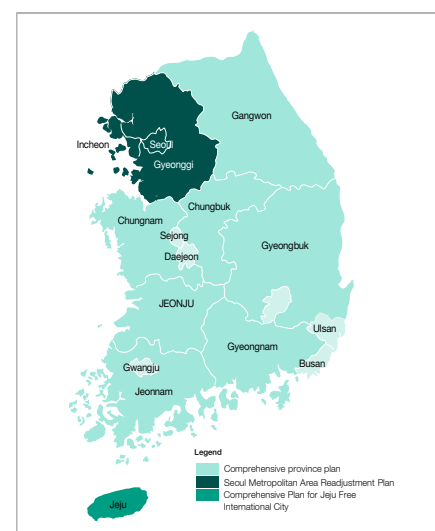
Currently, the comprehensive province plan is drawn up for seven provinces : Gangwon-do, Chungcheongbuk-do, Chungcheongnam-do, Jeollabuk-do, Jeollanam-do, Gyeongsangbuk-do and Gyeongsangnam-do. However, Gyeonggi-do and Jeju each have their own plans pursuant to the relevant laws.

■ Elements of Comprehensive Province Plan

The comprehensive province plan includes the following.

- The analysis of local status and characteristics and forecast of internal/external changes
- The goals and strategies of the regional development
- The direction for reorganization of the regional spatial structure and functional division
- The establishment of infrastructure, including the transportation, logistics and information and communications network
- The development, maintenance and management of regional resources and environment
- The use of land by purpose and systematic management
- The improvement of living environment, establishment of cultural/tourist infrastructure, prevention of disasters and development of regional industries

Figure 6. Comprehensive Plans Initiated by Province



2. 도종합계획

■ 도종합계획이란?

도종합계획은 『국토기본법』에 의해 수립하는 법정계획으로서, 해당 도가 보유하고 있는 인적, 물적 자원을 효율적으로 이용, 개발, 보전하기 위한 장·단기 정책방향과 지침을 설정하여 추진함으로써 도민의 복지향상과 지역발전에 기여하는 것을 목적으로 한다. 계획기간은 20년이며, 계획 대상구역은 도의 행정구역을 기본으로 하고 있다. 도종합계획의 성격은 다음 세 가지로 요약된다.

- 중앙정부가 수립하는 상위계획의 기본방향과 정책의 골격을 수렴하여 지역차원에서 이를 구체화하는 계획
- 국토계획에서 다루지 못한 도 차원의 정책방향을 설정하고 지역의 경제, 사회, 문화, 토지이용 등 각 부문별 시책을 담는 계획
- 도시계획, 군계획 등 기초자치단체가 수립하는 하위계획에 대한 개발방향과 지침을 제시하는 계획

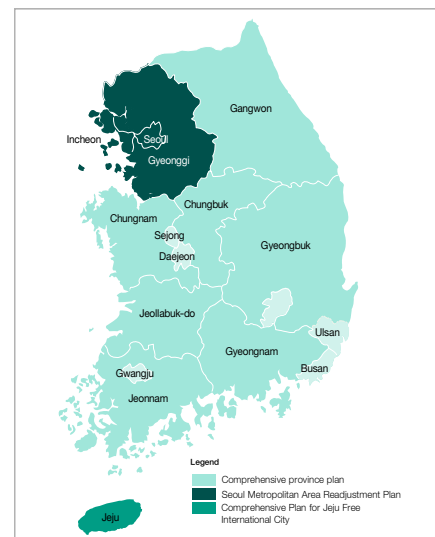
현재 도종합계획 수립 대상은 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도의 7개 도이다. 그러나 경기도와 제주도는 다른 법률에 의해 별도로 계획이 수립된다.

■ 도종합계획의 구성 요소는?

도종합계획은 다음 사항을 포함한다.

- 지역 현황·특성의 분석 및 대내외적 여건 변화의 전망
- 지역발전의 목표와 전략
- 지역 공간구조의 정비 및 지역 내 기능 분담의 방향
- 교통, 물류, 정보통신망 등 기반시설의 구축
- 지역의 자원 및 환경 개발과 보전·관리
- 토지의 용도별 이용 및 계획적 관리
- 생활환경 개선, 문화·관광기반 조성, 재해의 방지, 지역산업의 발전 및 육성

그림 6. 각 도에서 수립하는 종합계획



■ History of Comprehensive Province Plan

The attempt to develop the comprehensive province plan began in 1964 before the CNTP existed. At the time, it was believed to be ideal to formulate the lower level plans at the province level first, and design the CNTP based on the comprehensive province plans of each province. Accordingly, the standards were set, the research was conducted and the draft was prepared; however, it was not finalized due to the circumstances of the time. The 1st Comprehensive Province Development Plan only came into being at the end of 1983 - two years after the 2nd CNTDP was implemented. Since then, the 2nd Comprehensive Province Development Plan, linked to the 3rd CNTDP, was established, followed by i) the 3rd Comprehensive Province Plan (2001 - 2020) that incorporated the 4th CNTP; and ii) two revisions of the 3rd Comprehensive Province Plan (2008 - 2020, 2011 - 2020) in accordance with the revised 4th CNTP. In a system where the comprehensive province plan was to reflect the results of the CNTP, the period during which the plan was developed tends to be short, and the fact that the next plan has to be devised immediately after the formulation and implementation of the previous plan was a problem.

3. Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan

■ Background of Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan

By the 1960s, the Seoul metropolitan area had already become densely populated. After the 1970s, the government strategies put an emphasis on efficiency and growth pole development, which accelerated the concentration of the economic activities in and around Seoul with the benefits of the agglomeration economy. However, the excessive concentration led to overcrowding and relative slowdown outside the Seoul metropolitan area. With the rising demand for stronger policies to address the issue, the Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act was enacted in 1982, the heart of which was the Seoul metropolitan area readjustment plan.

■ 도종합계획 수립 · 시행의 역사

도종합계획은 국토종합계획이 존재하기 이전인 1964년부터 수립이 시도되었다. 당시에는 하위 계획인 도계획을 먼저 수립하고 이에 근거하여 전국계획인 국토종합개발계획을 수립하는 것을 이상적인 과정으로 설정했다. 이에 따라 도계획 수립을 위한 작성기준, 기본계획 자료조사가 이루어지고 계획안에 작성되었으나, 여러 사정으로 확정되지 못하고 제2차 국토종합개발계획이 시행된 지 2년이 다된 시점인 1983년 말에 처음으로 제1차 도종합개발계획이 그 모습을 드러냈다. 이후 제3차 국토종합개발계획의 수립과 연계한 제2차 도종합개발계획, 제4차 국토종합계획을 반영한 제3차 도종합계획(2001-2020), 제4차 국토종합계획의 수정에 따른 두 차례의 제3차 도종합계획 수정계획(2008- 2020, 2011-2020)의 수립이 있었다. 도종합계획이 국토종합계획의 결과를 반영하여 작성해야 하는 체제에서 계획수립기간이 짧아질 수밖에 없고, 계획의 수립 · 시행 이후에는 바로 차기 계획을 준비해야 하는 것은 문제점으로 지적된다.

3. 수도권정비계획

■ 수도권정비계획 수립의 배경

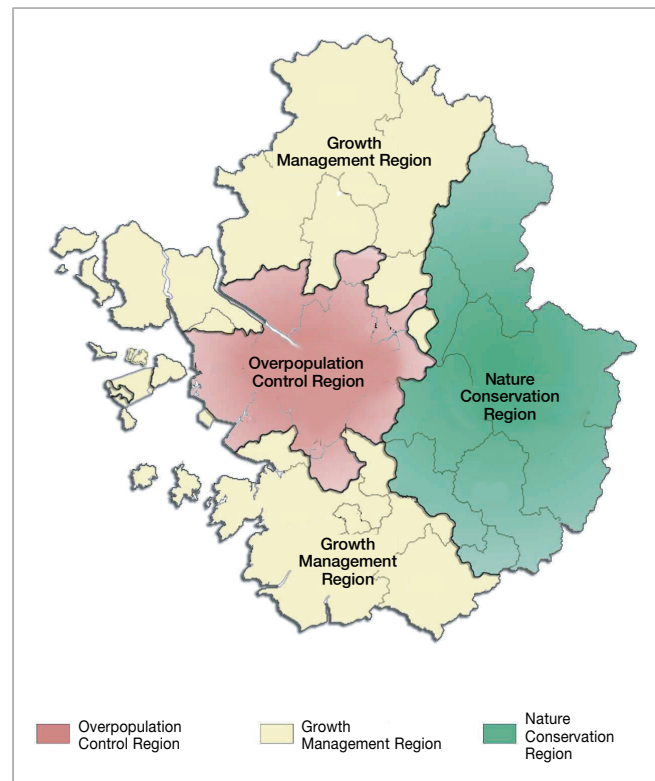
한국에서 수도권으로의 집중은 이미 1960년대부터 나타나기 시작한 현상이다. 1970년대 이후 효율성을 중심으로 하는 정부의 거점개발 전략은 집적경제의 이점이 있는 서울과 주변지역으로 경제활동의 집중을 가속화시켰다. 과도한 집중과 이로 인한 과밀, 그리고 비수도권의 상대적 침체는 보다 강력한 정책수단을 요청하게 되었고, 이에 따라 1982년에 『수도권정비계획법』이 제정되고 그 핵심 수단으로 수도권정비계획이 수립된 것이다.

■ Details of Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan

The Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan is basically used for regulation purposes. The 『Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act』 stipulates that the purpose of this plan is to control the concentration of the population and industries and to encourage balanced distribution. The following is what the Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan includes.

- The objective and direction of improvement to the Seoul metropolitan area
- Distribution of the population and industries
- Area division and refurbishment
- Management of the facilities and development projects that trigger the concentration of the population
- Regional transportation and water supply/sewage
- Environment preservation
- Assistance for the capital area readjustment
- Execution and management of the plan

Figure 7. Three Regions in Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan



According to the Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan, the Seoul metropolitan area (Seoul, Incheon and Gyeonggi-do) is divided into the following three areas, each of which has different applicable regulations:

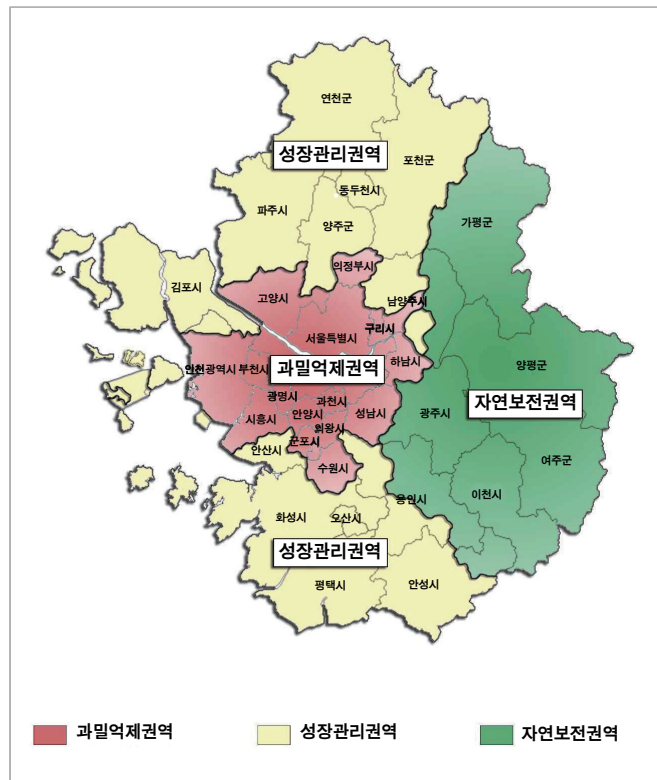
- Overpopulation control area: The area where the concentration of the population and industries is high or highly likely and needs to be controlled.
- Growth management area: The area that systematically receives the population and businesses from the Overpopulation control area and that needs adequate management of the industries and urban development.
- Nature conservation area: The area that needs to protect its natural environment (such as the water systems of the Han River or the green belt)

■ 수도권정비계획의 내용

수도권정비계획은 기본적으로 규제를 위한 계획이다. 『수도권정비계획법』은 이 계획의 목적이 수도권의 인구 및 산업의 집중을 억제하고 적정하게 배치하기 위함에 있다고 선언함으로써 그 성격을 분명히 하고 있다. 수도권정비계획이 포함하는 내용은 다음과 같다.

- 수도권 정비의 목표와 기본 방향
- 인구와 산업 등의 배치
- 권역의 구분과 권역별 정비
- 인구집중유발시설 및 개발사업의 관리
- 광역 교통 시설과 상하수도 시설의 정비
- 환경 보전
- 수도권 정비를 위한 지원
- 계획의 집행 및 관리

그림 7. 수도권정비계획의 3개 권역



수도권정비계획은 수도권(서울, 인천, 경기도)을 다음 세 개의 권역을 구분하고, 각 권역에 대하여 차별화된 규제를 적용하도록 규정하고 있다.

- 과밀억제권역: 인구와 산업이 지나치게 집중되었거나 집중될 우려가 있어 이전하거나 정비할 필요가 있는 지역
- 성장관리권역: 과밀억제권역으로부터 이전하는 인구와 산업을 계획적으로 유치하고 산업의 입지와 도시의 개발을 적정하게 관리할 필요가 있는 지역
- 자연보전권역: 한강 수계의 수질과 녹지 등 자연환경을 보전할 필요가 있는 지역

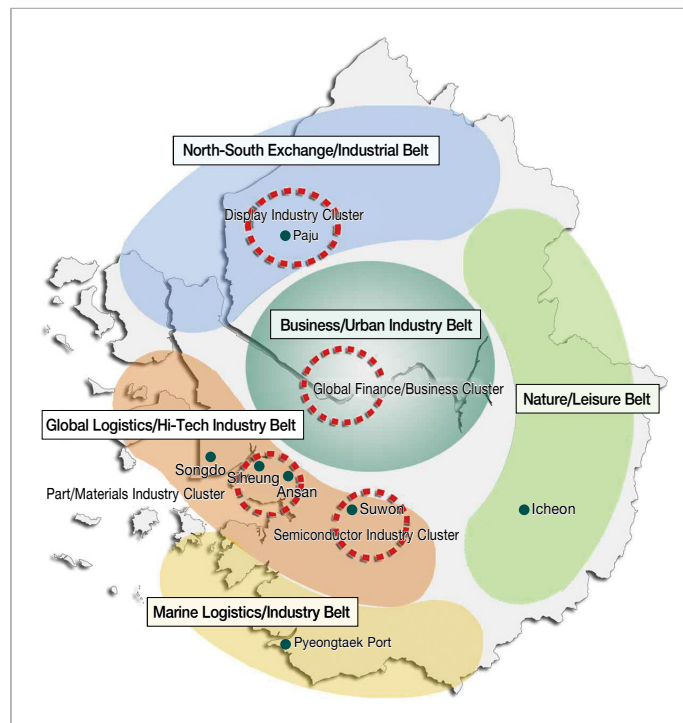
The regulations on the Seoul metropolitan area include: the load management of the college quota, the overpopulation fee on large buildings, annual load management of the plants, ban on the new development in the industrial site, overpopulation fee and physical regulation on the public institutions, regulation of a certain size or larger lots and tourist sites. They are most strict on the overpopulation control region but somewhat easier on the growth management region. In the nature conservation region, the activities are allowed as long as their effect on the environment is minimal.

History of Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan

So far, the Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan has been established and implemented three times. The 1st Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan (1982 - 1996) introduced strong regulations with an aim to “control the excessive concentration of the population and industries in the Seoul metropolitan area and encourage the selective functional distribution for a more balanced development of the land territory.” The goals of the 2nd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan (1997 - 2011) were: “the orderly readjustment of the Seoul metropolitan area”, “regional self-sufficiency”, “improved functions of the capital in response to globalization and adequate infrastructure for potential reunification”, and “creating a pleasant living environment and implementing nature conservation.”

The 3rd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan (2006 - 2020) currently underway envisions population stability, high global competitiveness and quality development of the Seoul metropolitan area in line with the balanced development of other regions. This plan places focus on a more proactive development of the Seoul metropolitan area, which involves switching from the Seoul-centered spatial structure to a multi-centered link type, as well as on the industrial allotment strategies based on the industrial specialty belt across different regions. The fundamental direction for such qualitative growth management of the Seoul metropolitan area is encompassed as the ‘systematic management of the Seoul metropolitan area’.

Figure 8. Industrial Specialty Belt of 3rd Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan



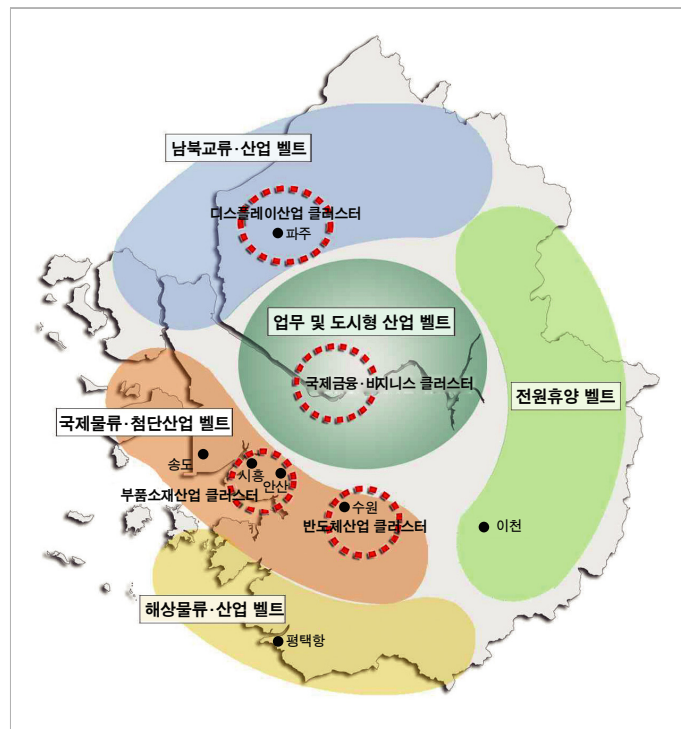
수도권에 대한 규제는 대학정원의 총량관리, 대형건축물에 대한 과밀부담금 부과, 공장의 연간총량관리, 공업용지에 대한 신규조성 금지, 공공기관에 대한 과밀부담금 부과와 물리적 규제, 일정 규모 택지 및 관광지 조성 불허 등의 측면으로 전개된다. 이들 규제가 과밀억제권역에서 가장 엄격하게, 성장관리권역에서는 완화되어 적용된다. 자연보전권역에서는 환경에 미치는 영향을 최소화하는 조건으로 행위가 허용된다.

■ 수도권정비계획 수립 · 시행의 역사

수도권정비계획은 그동안 세 차례 수립 · 시행되어 왔다. 제1차 수도권정비기본계획(1982-1996)은 “수도권의 인구 및 산업의 과도한 집중억제와 기능의 선별적 분산으로 국토의 균형발전 유도”를 목표로 강력한 규제의 수단을 도입했다. 제2차 수도권정비계획(1997-2011)은 “수도권의 질서 있는 정비”에 추가하여 “자족적인 지역생활권 육성,” “세계화에 대비한 수도권 기능제고와 통일대비 기반 구축,” “쾌적한 생활환경의 확보와 자연환경 보전”을 목표로 설정했다.

현재 시행 중인 제3차 수도권정비계획(2006- 2020)은 인구 안정화를 전제로 한 수도권의 질적 발전과 비수도권과 상생 발전하는 높은 국제 경쟁력을 갖춘 수도권을 지향했다. 이 계획에서는 수도권의 공간구조를 서울 중심의 구조에서 ‘다핵연계형’으로 전환하는 방향과 더불어, 지역별 특성을 고려한 특성화 산업벨트를 중심으로 하는 산업배치 전략을 제시하는 등 보다 적극적인 수도권 발전의 방향을 설정하였다. 이러한 수도권의 질적 관리와 성장관리의 방향은 ‘수도권의 계획적 관리’라는 개념으로 포괄하고자 했다.

그림 8. 제3차 수도권정비계획의 산업 특성화벨트



4. Multi-districts Development Project Plan

■ ■ Background of Multi-districts Development Project Plan

The multi-districts development project plan (the multi-districts development plan, hereafter) began when the 3rd CNTDP (1992 – 2001) established the framework for the multi-districts development in order to promote the decentralized, balanced regional development. In this context, the area-wide refers to the spatial unit that covers the city and its surroundings that are linked for functional purposes so that it can serve its role as the economic area as powerful as the Seoul metropolitan area. With the 『Balanced Regional Development and Fostering of Local Small and Medium Enterprises Act』 in 1994, the legal and institutional basis was established.

■ ■ Designation of Project Area

The multi-districts development plan began by designating the development area, the scope of which is based on basic indicators such as population density, commute zone, job and suburbanization. The area can be designated solely by the Minister for Land, Infrastructure and Transport, or at the request of the mayor of the city or the governor of the province. There are three types of metropolitan development areas:

- Metropolitan city area: An area comprised of a metropolitan city and its surroundings, with a population of a million to 6.5 million and an area of 4,000 km²
- New industrial area: An area comprised of an industrial complex and its hinterland, with a population of 400,000 to a million and an area of 3,000 km²
- Conurbation area: An area where there are multiple cities adjacent to each other and forming a single living sphere, or an area that jointly develops or manages its resources, with a population of 400,000 to a million and an area of 1,500 km²

■ ■ Elements of Multi-districts Development Plan

The multi-districts development plan is a detailed plan with specifics on the development and investment methods. It includes:

- Land use - industrial lot, residential space, space for leisure/relaxation, etc.
- Public facilities such as transportation, water supply and sewage
- Waste treatment center, etc.
- Development of cultural/tourist resources
- Environment conservation (i.e., the protection of the natural landscape, ecosystem and green space)
- Investment required to implement the projects

4. 광역개발사업계획

■ 광역개발사업계획 수립의 배경

광역개발사업계획(이하 광역개발계획)은 제3차 국토종합개발계획(1992-2001)에서 지방분산형 국토 개발을 촉진할 수 있도록 광역권 개발을 위한 제도를 제시한데서 비롯된다. 이때 광역권은 수도권에 버금가는 경제권으로서의 역할을 할 수 있도록 기능적으로 연계된 도시와 주변지역을 함께 묶은 공간 단위를 말하는 것이었다. 1994년 『지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률』이 제정됨으로써 법적, 제도적 실행의 장치를 갖추게 되었다.

■ 광역개발권역의 지정

광역개발계획은 광역개발권역을 지정함으로써 시작된다. 광역개발권역은 인구밀도, 통근·통학권, 취업권, 교외화 정도 등의 지표를 기초로 하여 범위를 설정하도록 했으며, 그 유형은 다음 세 가지다. 광역개발권역은 국토교통부장관이 독자적으로, 또는 광역시장이나 도지사의 요청을 받아 지정한다.

- 광역대도시권: 광역시와 주변지역으로 이루어진 인구 100만~650만 명, 면적 4천km² 내외의 권역
- 신산업지대권: 산업단지와 그 배후지역으로 이루어진 인구 40만~100만 명, 면적 3천km² 내외의 권역
- 연담도시권: 여러 도시가 상호 인접하여 동일한 생활권을 이루고 있거나 자원의 공동 개발 및 관리가 필요한 지역으로서 인구 40만~100만 명, 면적 1천5백km² 내외의 권역

■ 광역개발계획의 내용

광역개발계획은 광역권의 개발사업의 내용과 투자방법을 규정하는 구체적인 계획이다. 광역개발계획은 다음 사항에 관한 사업계획을 포함한다.

- 산업입지, 주거단지, 위락·휴식 공간 등 광역개발권역의 토지 이용
- 교통시설, 용수공급시설, 하수도시설 등 광역적으로 이용하는 공공시설의 배치
- 광역쓰레기처리장, 폐기물처리시설 등의 설치
- 문화·관광 자원 개발
- 자연경관 보호, 생태계 보전 및 녹지공간 확보 등 환경보전에 관한 사항
- 사업 시행에 필요한 투자 규모

■ Procedure and Status of Multi-districts Development Plan

The multi-districts development plan is established when the mayor of the city or the governor of the province drafts the plan to be submitted to the Minister for Land, Infrastructure and Transport, or when the Minister for Land, Infrastructure and Transport drafts the plan with input from the mayor of the city or the governor of the province. Since this system came into effect, ten metropolitan areas have been developed by the multi-districts development plan.

Table 2. Directions of Multi-districts Development

Category		Direction of Development
Metropolitan city area	Daejeon-Cheongju (1998)	Serve the role as the administrative center and expand scientific research functions
	Gwangju-Mokpo (1998)	Foster the latest photonics industry (i.e., laser, optical communication) and knowledge industries
	Daegu-Pohang (1999)	Develop the hub of international exchanges in the economic area surrounding the East Sea and foster the knowledge-based industries
	Busan-Gyeongnam (1994)	Develop into the center of port, logistics and international trade of Northeast Asia
New industry area	Asan Bay (1994)	Redistribute the industries in the Seoul metropolitan area and build a bridgehead of western coast development
	Jeonju-Gunjang (1999)	Build the international production and the multi-industry center in the economic area surrounding the West Sea
	Gwangyang Bay-Jinju (1999)	Build a port hub city of Northeast Asia and promote the aviation industry
conurbation area	Gangwon-East Coast (1999)	Build the international leisure/tourist center and the center of economic/cultural exchanges with North Korea
	Central inland (2005)	Build the inland logistics infrastructure and the growth pole for the environmentally-friendly knowledge-based industries
Others	Jeju island (2003)	Build the Asia-Pacific center for tourism, logistics, finance and trade

Source: Ministry of Land, Infrastructure and Transport.

■ 광역개발계획 수립의 절차 및 현황

광역개발계획은 해당 광역시장 또는 도지사가 작성하여 국토교통부장관에게 제출하거나, 국토교통부장관이 관계 광역시장 또는 도지사의 의견을 들어 직접 작성함으로써 수립된다. 이 계획제도가 시행된 이래 광역개발계획이 수립된 광역권은 모두 10개다.

표 2. 광역권별 주요 개발방향

구 분		주요 개발방향
광역 대도시권	대전·청주권 (1998)	중앙행정기능을 수용하고 과학연구기능을 확충
	광주·목포권 (1998)	레이저, 광통신 등 첨단 광산업 및 지식산업 육성
	대구·포항권 (1999)	환동해경제권의 국제교류 거점 및 지식기반산업 육성
	부산·경남권 (1994)	동북아 항만, 물류 및 국제교역중추도시로 육성
신산업 지대권	아산만권 (1994)	수도권의 산업분산과 서해안개발의 교두보
	전주·군장권 (1999)	환동해경제권의 국제적 생산거점과 복합산업지대 형성
	광양만·진주권 (1999)	동북아 중추항만도시 및 항공산업 육성
연담 도시권	강원동해안권 (1999)	국제적 휴양·관광거점과 대북 경제·문화 교류거점
	충부내륙권 (2005)	내륙물류기반 구축 및 친환경적 첨단지식산업 발전거점
기 타	제주도 (2003)	아태지역 관광·물류·금융·교역중심지화

자료: 국토교통부.

5. Development Promotion District Plan

■ ■ Background of Development Promotion District Plan

The development promotion district plan is applicable to the areas that are significantly underdeveloped in order for the residents to increase their income base and improve their living environment. The central government provides the financial support and the private sector is encouraged to take part in order to help the population and industries settle and encourage balanced development. As with the multi-districts development plan, its legal grounds are the Balanced Regional Development and Fostering of Local Small and Medium Enterprises Act enacted in 1994.

■ ■ Designation of Development Promotion District

An area is designated as the development promotion district when:

- Its gross regional production or financial independence is considerably lower than those of other regions.
- Its population has continued to decrease or is stagnant for a certain period of time.
- Its local industries have drastically declined due to changes in the economy and it needs a new income source.
- It needs to refurbish its production and living environment for balanced regional development.

The development promotion district can be designated solely by the Minister for Land, Infrastructure and Transport, or at the request of the mayor of the metropolitan city or the governor of the province.

■ ■ Elements of Development Promotion District Plan

The plan includes the following.

- Construction of infrastructure for production or its secondary projects
- Facilities installation and/or improvement for a better living environment
- Refurbishment of the infrastructure facilities (i.e., transportation, water supply) for regional development
- Creation of tourist resort facilities, the promotion of local specialty industries and other projects that contribute to the improvement of the resident income
- Any necessary projects for the protection and conservation of the natural environment

5. 개발촉진지구 개발계획

■ 개발촉진지구 개발계획 수립의 배경

개발촉진지구 개발계획은 발전의 수준이 다른 지역에 비해 현저하게 낮은 지역을 대상으로 하여 소득 기반을 확충하고 생활환경을 개선하기 위해 수립하는 계획이다. 중앙정부가 재정적으로 지원할 뿐 아니라 민간이 참여할 수 있도록 유도하여 인구나 산업의 정착하고 국토의 균형개발을 유도하는 것을 계획 수립의 목표로 설정하고 있다. 광역개발계획과 마찬가지로 1994년 제정된 『지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률』에 의해 법적 기반을 부여받았다.

■ 개발촉진지구의 지정

개발촉진지구는 다음과 같은 기준에 의해 지정된다.

- 지역총생산 또는 재정자립도가 다른 지역에 비하여 현저하게 낮은 곳
- 지역 안의 인구가 일정한 기간 지속적으로 감소하거나 정체된 곳
- 경제적 여건변화로 종래의 지역산업이 급격히 쇠퇴하여 새로운 소득기반의 조성이 필요한 곳
- 지역 간 균형 있는 개발을 위하여 생산 및 생활환경의 정비가 필요한 곳

개발촉진지구는 국토교통부장관이 독자적으로, 또는 광역시장이나 도지사의 요청을 받아 지정한다.

■ 개발촉진지구 개발계획의 내용

개발촉진지구 개발계획에 포함되는 내용은 다음과 같다.

- 생산기반의 조성 및 이에 부대되는 사업
- 주민생활환경 개선을 위한 시설의 설치·개량 사업
- 교통시설, 용수공급시설 등 지역발전을 위한 기반시설 정비사업
- 관광휴양지 조성, 지역특화산업의 육성 등 주민소득 증대에 이바지할 수 있는 사업
- 자연환경 보전 등에 필요한 환경 관련 사업

■ Procedure and Status of Development Promotion District Plan

The development promotion district plan is drafted by the mayor of the city, the governor of the county or the head of the district. If the development promotion district covers two or more cities, counties, or districts, the mayor of the metropolitan city or the governor of the province works with the mayor of the city, the governor of the county or the head of the district to draft the development plan. The plan is then finalized after consulting with the relevant administrative institution. As for the project financed by the central government, it requires approval from the Minister for Land, Infrastructure and Transport.

Since this system was introduced, 51 districts have been designated as underdeveloped areas in seven provinces (excluding Gyeonggi and Jeju) on eight occasions since 1996 : the development plans were established accordingly, and some 805 projects including development of tourism sites or infrastructure and locally-customized projects were launched. The area of the designated districts is 8,273.8km² in total and KRW¹⁾ 29 trillion including the central and local expenditure and private capital was invested.

6. Urban Planning System

■ Status of Urban Planning System

Another crucial element of Korea's spatial planning system is the urban planning system - a land use plan based on the National Land Planning and Utilization Act. This is independent of the system (which can be referred to as the 'spatial development planning system') that is comprised of the i) CNTP, ii) comprehensive province plan, iii) and regional plan, but both systems are made to be connected. In other words, it is stipulated that the are-wide region plan which is at the highest level of the urban planning system, is to be in line with the CNTP, while the comprehensive city/county plan — the lower level plan of the comprehensive province plan — is not drafted independently but is to be replaced by the city/county plan from the urban planning system. Korea's spatial planning system is made complete by the integration of the spatial development planning system and the urban planning system.

1) The monetary unit of Korea is the KRW and the rate is around KRW 1,060 to the US dollar as of March 2014.

■ 개발촉진지구 개발계획 수립의 절차 및 현황

개발촉진지구 개발계획은 해당 시장, 군수 또는 구청장이 작성한다. 둘 이상의 시·군·구에 걸쳐 개발촉진지구 지정된 경우에는 광역시장 또는 도지사가 시장, 군수 또는 구청장과 협의하여 개발계획을 작성한다. 이렇게 작성된 계획은 관계 행정기관과 협의하여 확정하며, 국가의 재정지원을 받는 사업에 대해서는 국토교통부 장관의 승인을 받아야 한다.

이 계획제도가 도입된 이래 1996년부터 8차례에 걸쳐 전국 7개 도(경기도와 제주도 제외)의 낙후지역에 51개 지구가 지정되었으며, 이에 대한 개발계획이 수립되어 지역특화사업, 관광휴양 및 기반시설 사업 등 805개 사업이 추진되었다. 지구지정 면적은 총 8,273.8km²이며 투자된 금액은 총 29조 원(국비, 지방비, 민자 포함)이다.

6. 도시계획체계

■ 공간계획체계에서 도시계획체계의 위상

한국의 공간계획체계를 구성하는 또 하나의 중요한 부분은 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에 기반을 두고 있는 토지이용계획으로서 도시계획체계이다. 이것은 국토종합계획-도종합계획-지역계획으로 구성되는 체계 (이를 ‘공간발전계획체계’이라 칭할 수 있음)와는 별도로 존재하는 계획의 축이지만, 이 두 개의 체계는 서로 연결되도록 되어 있다. 즉, 도시계획체계의 최상위계획인 광역도시계획은 국가계획인 국토종합계획에 부합되어야 한다고 규정하고 있으며, 도종합계획의 하위 계획인 시·군 종합계획은 별도로 수립하지 않고 도시계획체계의 도시·군계획으로 대체하도록 하고 있다. 이로써 한국의 공간계획체계는 공간발전계획체계와 도시계획체계가 상호 통합된 온전한 모양을 이루게 되는 것이다.

■ Characteristics and Components of Urban Planning System

The principle that Korea’s urban planning system supports is “plan first, develop later”. This means that no development can be done without planning. This principle applies nationwide, to all kinds of land use. This directly counters the negative method in the past (instituting and stipulating only the restrictions for non-urban areas and allowing all else), expressly demonstrating the determination to prevent reckless development practices. Because urban planning also covers the counties that are more like farming towns, the name was recently changed to the city/county plan. The city/county master plan and the city/county management plan are collectively called the city/county plan. The urban planning system involves the following.

- Area-wide region plan: The plan that presents the long-term development direction for area-wide regions comprised of two or more governments
- City/County master plan: The comprehensive plan that presents the basic spatial structure and the long-term development direction for the special city, metropolitan city, special metropolitan autonomous city, special self-governing province or the city/county’s jurisdictions
- City/County management plan: The plan that involves the land use, transportation, environment, landscape, safety, industry, information and communications, health, welfare, security and culture, established for the development, maintenance and refurbishment of the special city, metropolitan city, special metropolitan autonomous city, special self-governing province or the city/county’s jurisdictions
- District unit plan: The plan developed for the purpose of rationalizing the land use, improving functions and appearance, and ensuring good environment in the target regions of the city/county plan

Figure 9. Urban Planning System in Korea

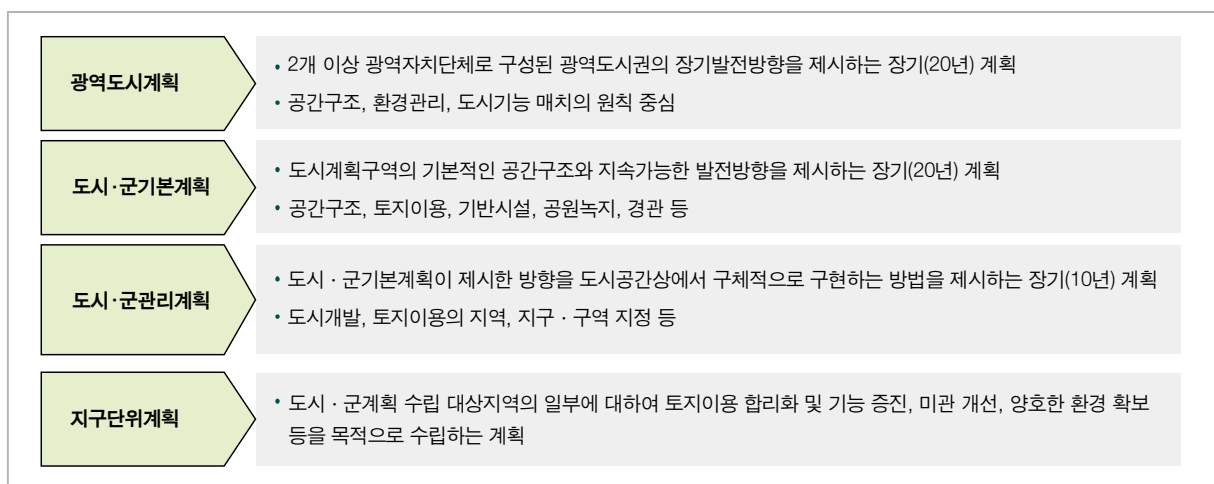


■ 도시계획체계의 특성과 구성요소

한국의 도시계획체계가 지향하는 원칙은 ‘선 계획, 후 개발’의 정신이다. 이것은 계획이 없이는 개발의 행위가 불가능하다는 강력한 규범의 표명이며, 그 대상은 도시적, 비도시적 토지이용을 모두 포함하는 전국이다. 이것은 과거 비도시지역에 대해 제한행위만을 규정하고 그 이외의 행위는 모두 허용하는 네거티브방식이 가져온 난개발의 문제를 방지하겠다는 강력한 의지를 표현하고 있다. 도시같이 관리하는 계획의 대상에는 농촌의 성격이 강한 군지역도 포함되기 때문에 최근 그 명칭은 도시계획에서 도시·군계획으로 바뀌었다. 도시계획체계는 다음과 같이 구성된다. 도시·군기본계획과 도시·군관리계획을 총칭하여 도시·군계획이라 한다.

- 광역도시계획: 2개 이상의 광역자치단체로 구성된 광역계획권의 장기발전방향을 제시하는 계획
- 도시·군기본계획: 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할 구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획
- 도시·군관리계획: 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 개발·정비·보전을 위해 수립하는 토지이용, 교통, 환경, 경관, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 복지, 안보, 문화 등에 관한 계획
- 지구단위계획: 도시·군계획 수립 대상지역의 일부에 대하여 토지이용 합리화 및 기능 증진, 미관 개선, 양호한 환경 확보 등을 목적으로 수립하는 계획

그림 9. 한국의 도시계획 체계



IV. Implementation of Spatial Planning

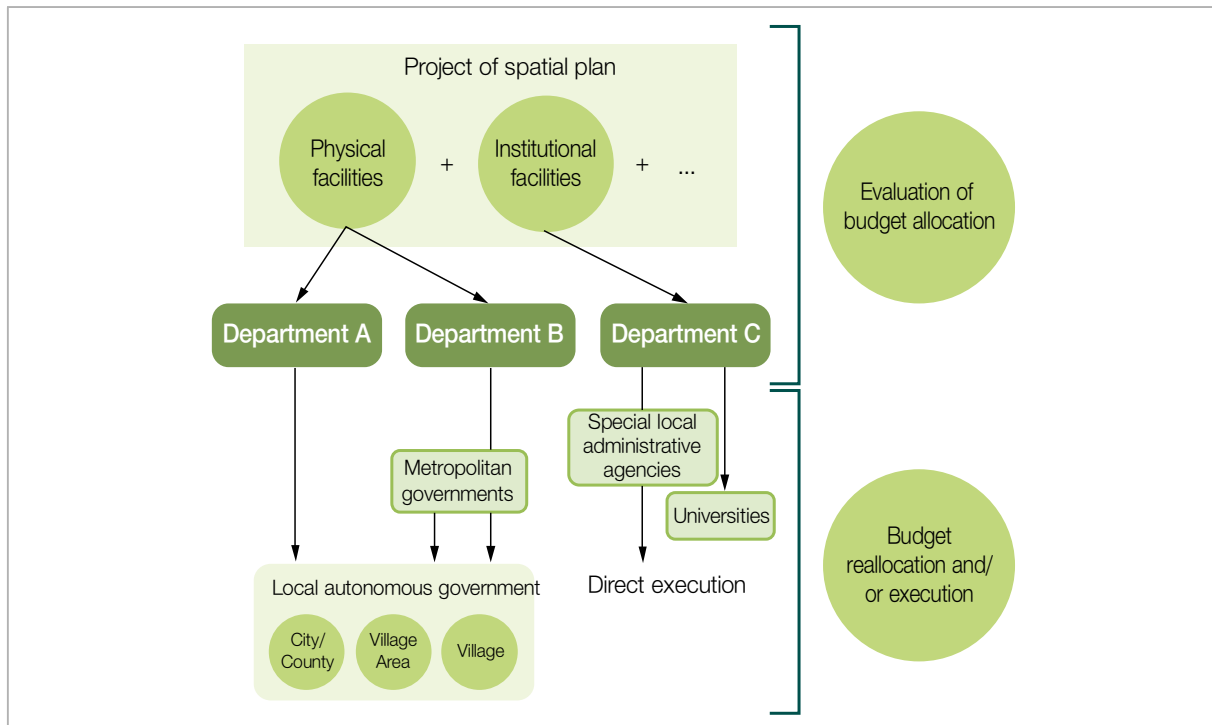
1. Implementation System of Spatial Plans

■ Structure: Central vs. Local

Korea's spatial plan, hierarchically structured, is implemented by the central or local government, according to their purposes and characteristics. In general, the central government used to draft the plan and push ahead with the project, but recently, the authority to do so is gradually being transferred to the local governments.

However, many spatial plans are still initiated by the central government. The relevant departments that govern the plan make plans for the relevant projects and allocate budget by priority. These projects are executed at the local level, usually by the metropolitan governments (of the special city, metropolitan city or province) or by the basic local governments (of the city, county, or district). Thus the local governments may have different plans led by different departments at the same time, resulting in redundancy and unnecessary plans and projects.

Figure 10. Central vs. Local: Implementation Structure of Spatial Plan



Source: Revised from the revision of the 4th comprehensive development plan (2011 - 2020).

IV. 공간계획의 실행

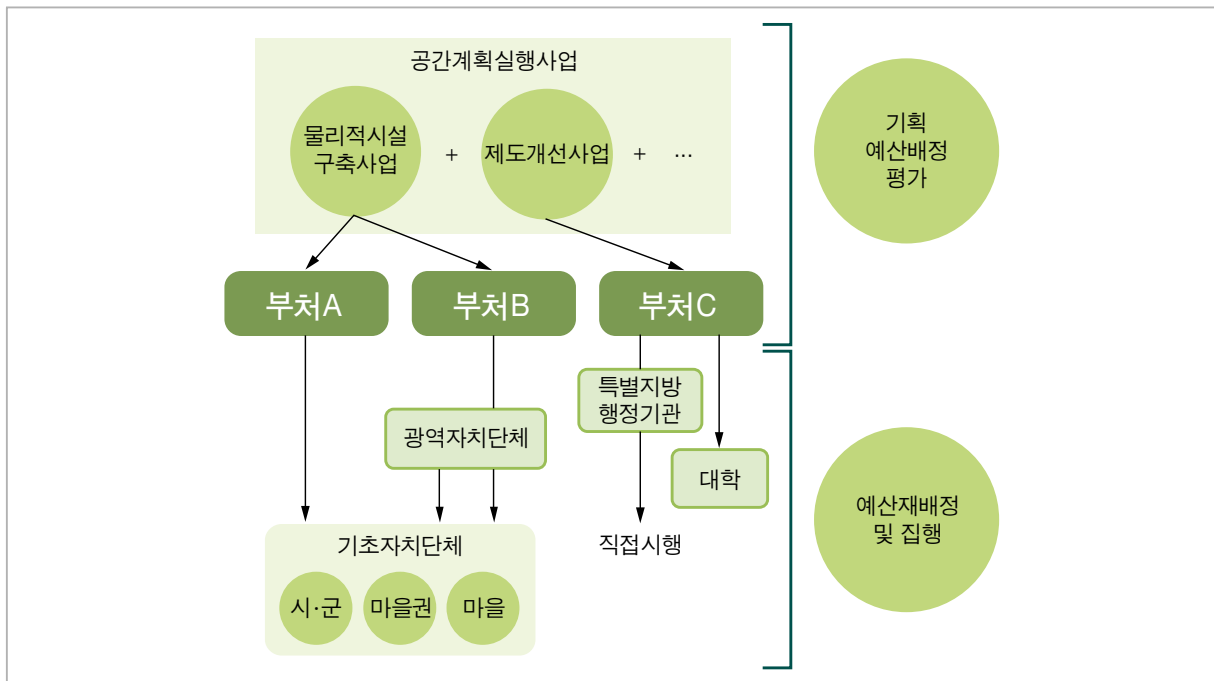
1. 공간계획의 집행체계

■ 중앙과 지방의 공간계획 집행구조

계층적 체계를 이루는 한국의 공간계획은 각각의 실행목적과 성격에 따라 중앙정부 또는 지방자치단체의 주도로 집행된다. 일반적으로는 중앙정부가 주도적으로 계획을 수립하고 사업을 추진하는 체제에서, 지방자치단체로 권한을 이양하고 지방 주도의 자발적인 계획 수립과 사업 집행을 유도하는 추세로 전환되고 있다.

그러나 여전히 공간계획의 수립과 집행은 중앙정부로부터 시작된다. 각 계획을 관할하는 부처는 그 계획으로부터 도출된 사업을 기획하고 우선순위에 의해 예산을 배정하며 집행한다. 그 사업들은 특별·광역시·도의 광역자치단체와 시·군·구의 기초자치단체를 중심으로 지역 단위로 시행된다. 따라서 지역의 입장에서는 소관 부처를 달리하는 여러 계획이 동시에 진행될 수 있으며, 이것은 연계되지 않은 계획과 사업의 중복 및 과잉이라는 문제를 낳기도 한다.

그림 10. 중앙과 지방의 공간계획 집행구조



자료: 제4차 국토종합계획 수정계획 (2011~2020)에서 수정.

■ ■ Transfer of Authority to Local Governments

Since the late 1990s, the Korean central government has transferred some of its administrative authorities to the local governments so that they may make their own policy decisions. In accordance with the trend, local governments are increasingly drafting and executing spatial plans and other relevant plans/projects. Currently, the local governments have taken the following duties from the central government: i) approval of the urban master plan; ii) designation of the sites with a plan to be developed; iii) approval and change of the implementation plans for the national industrial complex development (i - iii, transferred from the central government to the metropolitan governments); vi) designation of the urban development plan and finalization of the urban management plan; and v) establishment of the site for refurbishment (vi - v, transferred from the metropolitan government to the basic local governments).

Also, there have been changes in the responsibilities of the special local administrative agencies. Special local administrative agencies refer to the agencies that belong to the central administrative body but deal with the responsibilities that are at the local level in their jurisdiction. Any administrative responsibilities that are closely tied to the local in their nature were transferred to the local governments, along with the personnel and other resources. Most of the responsibilities were transferred, except for those in the areas (i.e., management of the national roads, rivers, marine and port affairs) that require control and management at the higher level and the efficient distribution of the resources.

Table 3. Transfer of Major Responsibilities to Local Governments

Responsibilities	Time of Transfer	Transferred to
• Approval of the urban master plan (1)	June 2003	National → National, province
• Approval of the urban master plan (2)	May 2008	National, province → City/Province
• Approval of the drafting or change of the basic urban redevelopment plan	February 2001	National → City/Province
• Designation of the development site • Designation of the developer	October 2007.	National, city/province(200,000m ²) → City/Province(Full transfer)
• Approval and change of the implementation plans for the national industrial complex development	December 2007	National → City/Province
• Designation of the site for urban development • Finalization of the urban management plan • Designation of the site for the district unit planning	January 2001	City/Province → City/Province, city with a population of 500,000 or more
• Designation and change of the site for maintenance	May 2007	City/Province → City/Province, city with a population of 500,000 or more
• Designation of the site for maintenance and development and finalization of the plan	April 2009	City/Province → City/Province, city with a population of 500,000 or more

Source: Presidential Commission for Decentralization.

■ 중앙 권한의 지방 이양

한국은 1990년대 후반 이래 중앙의 행정권한을 지방으로 이양함으로써 지방자치단체가 자율적으로 정책을 결정하고 시행하는 체제를 추구했다. 공간계획의 수립과 집행, 그리고 관련 사업의 추진 역시 이러한 흐름에 맞추어 지속적으로 중앙에서 지방으로 이양되고 있다. 현재까지 이루어진 이양 사무로는 도시기본계획의 승인, 택지개발지구 예정지구의 지정, 국가산업단지개발 실시계획의 승인 및 변경(이상 중앙정부에서 광역자치단체로 이양), 도시개발계획의 지정 및 도시관리계획의 결정, 재정비촉진지구 계획 수립(이상 광역자치단체로 기초자치단체로 이양) 등이 있다.

특별지방행정기관 업무의 조정도 이루어졌다. 특별지방행정기관이란 중앙행정기관에 소속되지만 지방의 관할 구역 내에서 시행되는 사무를 처리하는 일선기관을 말하는데, 이중 현장 행정의 성격이 강한 것은 인력, 자원과 함께 지방으로 이전한 것이다. 국도·하천, 해양·항만의 관리업무 중에서 광역적 조정 및 자원의 효율적 배분이 필요한 분야를 제외하고는 중앙정부에서 지방으로 이관하였다.

표 3. 공간계획의 수립·집행 관련 주요 업무의 지방이양 현황

업 무	이양결정 시기	이양 방향
• 도시기본계획 승인 (1)	2003. 6	국가 → 국가, 도
• 도시기본계획 승인 (2)	2008. 5	국가, 도 → 시·도
• 도시재개발기본계획 수립 또는 변경 승인	2001. 2	국가 → 시·도
• 택지개발 예정지구 지정 • 택지개발 사업시행자 지정	2007. 10	국가, 시·도(20만m ²) → 시·도(전면이양)
• 국가산업단지개발 실시계획 승인 및 변경	2007. 12	국가 → 시·도
• 도시개발구역의 지정 • 도시관리계획의 결정 • 지구단위계획 구역의 지정	2001. 1	시·도 → 시·도, 인구 50만 명 이상의 시
• 정비구역의 지정 및 변경	2007. 5	시·도 → 시·도, 인구 50만 명 이상의 시
• 재정비촉진지구 지정, 계획 수립 및 결정	2009. 4	시·도 → 시·도, 인구 50만 명 이상의 시

자료: 지방분권촉진위원회.

■ ■ Bottom-up Plan and Implementation Promoting Regional Collaboration

As the local governments and the private sector taking the initiative, the priority of the spatial plan shifted, now with a greater emphasis on the regional network and collaboration. Public projects have been launched to efficiently respond to the shortage of local resources and the rising demand for area-wide administration. Recently, the underlying trend has been to reinforce the administrative and financial incentives to boost local government cooperation and to support governance for multi-faceted and collaborative regional development.

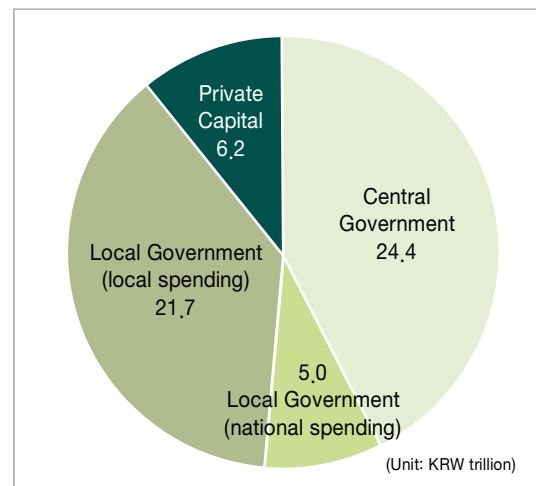
As a way to establish and execute the bottom-up plan led by the local government, a system is being considered, which could allow the central government to provide local governments with tailored assistance, including financial support, easing regulations, and institutional changes. The applicable projects should be the ones that have been proven in terms of competitiveness and business potential. In the process of establishing and executing the plans, the participation of local residents and civic organizations are guaranteed. They have the opportunities to present their opinions at, for example, the hearing. If necessary, there is an institutional framework that allows for the popular voting to incorporate the voices of the local residents.

2. Financing the Implementation of Spatial Plans

■ ■ Financing Structure

The financing for executing spatial plans are secured by the central and local governments and the private sector. There are diverse areas where the spatial plan is executed, such as the transportation, industrial complex, urban development, education, culture, tourism, environment, social welfare, and safety areas. It is thus difficult to sum them up. If the scope can be narrowed down to the investment on transportation (i.e., motorway, railroad, port, airport, etc.) and the social overhead capital (i.e., region/city, industrial, water resource development, etc.), the central government spent KRW 24.4 trillion as of 2011 – 8% of the national budget.

Figure 11. Financing Structure for Spatial Plan



Note: The graph is from 2011; it may be subject to change annually.

■ 지역 간 연계·협력을 중요시하는 상향식 계획 수립 및 집행

중앙정부 주도의 방식에서 지역과 민간 주도의 방식으로 전환함과 더불어 한국의 공간계획은 지역 간 연계와 협력을 중요시하는 방향으로 강조점이 변화하고 있다. 지방 재원의 한계와 광역적 행정수요에 능동적으로 대응하기 위해 지방자치단체 상호 간의 협력을 통한 공공사업을 활성화하고 있다. 이를 위해 지방자치단체 간에 협력을 촉진시킬 수 있는 행정적, 재정적 인센티브 제도를 강화하고 다원적, 협력적 지역발전의 거버넌스를 마련하도록 유도하는 추세이다.

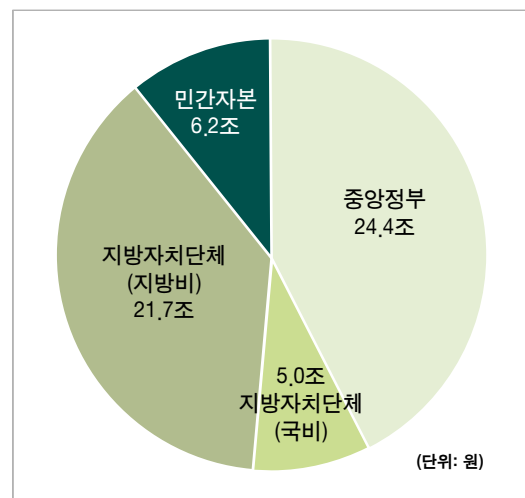
지역 주도의 상향식 계획 수립 및 집행을 추진하는 방안으로서 중앙정부와 지방자치단체 간에 협약을 체결하여 예산 지원, 규제 특례, 제도 개선 등의 측면에서 포괄적으로 맞춤형 지원을 가능하게 하는 제도 도입을 고려하고 있다. 이러한 사업들은 경쟁력과 사업성 면에서 검증된 것을 대상으로 한다. 아울러 계획의 수립 및 집행과정에서 지역주민과 시민단체의 참여를 보장하고 있다. 공청회를 비롯한 사전 의견제시의 기회를 부여하고 있으며, 필요에 따라 지역주민의 의사를 직접 반영하기 위해 주민투표제를 포함한 제도적 기반을 마련해놓고 있다.

2. 공간계획의 집행을 위한 자원 조달

■ 자원조달 구조

공간계획의 집행을 위한 자원은 중앙정부, 지방자치단체, 그리고 민간 부문으로부터 조달된다. 공간계획이 집행되는 분야는 교통, 산업단지, 도시개발과 같은 고유한 지역발전 분야 이외에도 교육, 문화·관광, 환경, 사회복지, 안전 등 매우 다양하기 때문에 이들을 모두 집계하기란 쉽지 않다. 그 분야를 좁혀서 도로, 철도, 항만, 공항 등의 교통시설과 지역·도시, 산업단지, 수자원의 개발 등 사회간접자본시설에 투자되는 비용만을 집계하면, 먼저 중앙정부의 예산은 2011년 기준 24.4조 원이며 이는 전체 국가예산의 8% 수준이다.

그림 11. 공간계획 집행 자원조달의 구조



주: 상기 그래프는 2011년의 사례로서 특정 연도에 따라 변동 가능함.

As of 2011, the local governments spent KRW 26.7 trillion (19% of the total budget for the local governments) on the above-mentioned SOC, while the private sector spent KRW 6.2 trillion. Out of KRW 26.7 trillion, the local government budget, the central government offered KRW 5 trillion and the KRW 21.7 trillion was financed locally(city/province and city/county/district). In the end, the central government was responsible for approximately half of the expenditure of executing spatial plans.

■ Securing Funds for Spatial Plan and Operational Efficiency

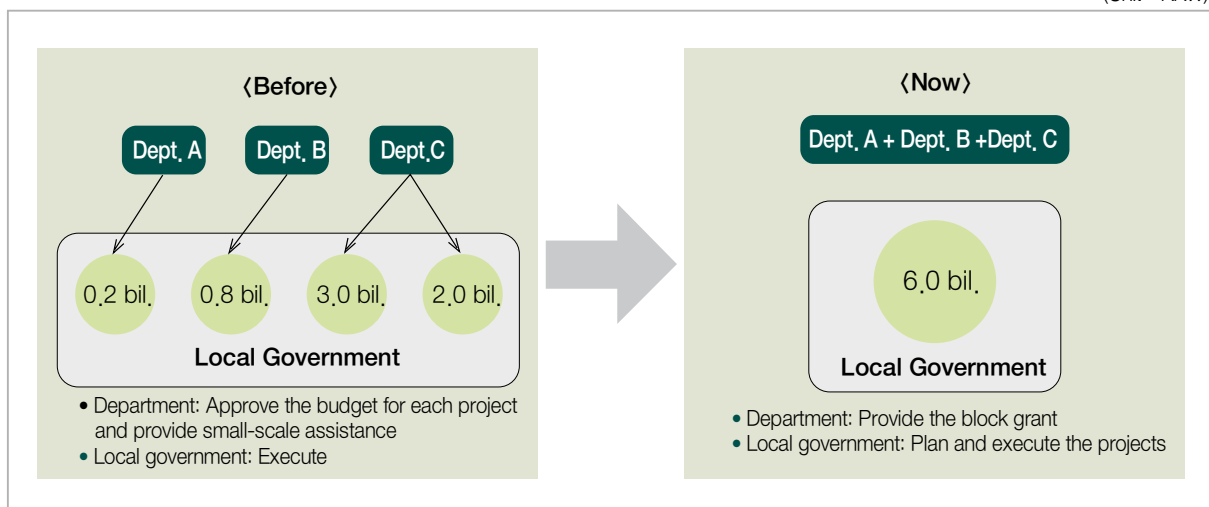
While the management of the state is increasingly focused more on better welfare and quality of life, the investment on the spatial plan or SOC is on the decline. Thus the parties involved continue to secure the financing and maximize the effect of investment.

The central government is focusing on efforts on establishing the institutional basis by which it can attract private capital. It provides financial and tax incentives and eases regulations to encourage the private sector, both home and abroad, to invest in the infrastructure and urban development. In 2010, the local governments introduced the local consumption tax for a better tax revenue. This is switching 5% of the VAT to the local consumption tax to boost the local economy and secure the revenue of the local governments.

There are other ways to use the limited resources efficiently. One of them is promoting local development based on the strict business evaluation and demand forecast in survive the low-growth era. If the target areas overlap or their projects are similar, the spatial plan will need to be evaluated and reorganized.

Figure 12. Introduction and Management of Block Grant

(Unit: KRW)



2011년 지방자치단체의 예산에서 상기 사회간접자본시설에 투자되는 비용은 약 26.7조 원이고 이는 전체 지방자치단체 예산의 19% 수준이다. 여기에 추가하여 사회간접자본시설에 투자된 민간자본으로 6.2조 원이 있다.

지방자치단체의 예산 26.7조 원 중에서 국가에서 지원되는 국비는 5.0조 원이며 지방(시·도 및 시·군·구)에서 조달되는 지방비는 21.7조 원이다. 따라서 이를 함께 고려하면 중앙정부가 공간계획의 집행을 위해 부담하는 재정규모는 전체의 절반 정도에 해당함을 알 수 있다.

■ 공간계획 투자재원의 확보와 운영 효율화

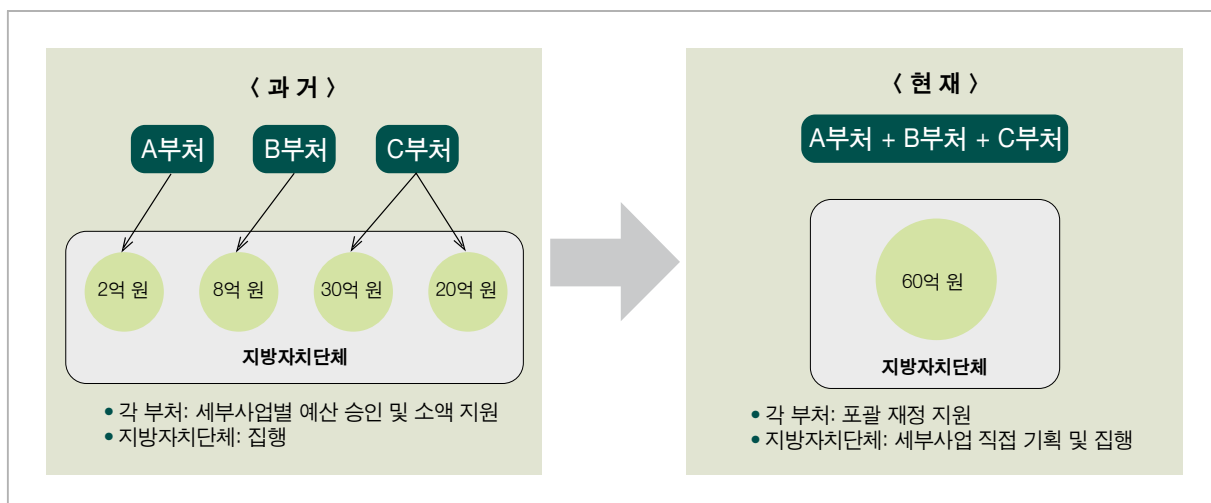
국가 전반적인 운영기조가 복지혜택의 확충과 삶의 질 제고에 강조점이 주어지는 과정에서 공간계획의 실현 또는 사회간접자본시설의 건설에 투자되는 비중은 조금씩 감소하는 추세이다. 이에 대처하여 각 주체별로 투자재원을 확보하고 투자의 효과를 최대화하고자 하는 노력이 지속되고 있다.

중앙정부는 민간자본의 유치를 보다 활성화하기 위한 제도적 기반 마련에 주력하고 있다. 기반시설투자, 도시개발 등에 국내·외 민간자본의 유치를 위해 금융·세제 인센티브를 제공하고 규제를 완화하는 등의 조치를 취하고 있다. 지방자치단체에서 세입을 확보하기 위한 수단으로 2010년 지방소비세를 도입하였다. 이것은 부가가치세의 5%를 지방소비세로 전환하여 지역경제 활성화의 노력과 지방 세수 확충을 연계하고자 한 정책수단이다.

한정된 재원을 효율적으로 사용하기 위한 수단도 추진되고 있다. 저성장시대에 엄격한 사업성 평가와 수요 예측에 기초하여 지역개발사업을 추진하는 것이 그 중 하나다. 계획대상인 지구·지역이 공간적으로 중첩되거나 사업내용이 유사한 경우 엄정한 평가에 의해 공간계획을 정비할 필요가 있다.

그림 12. 포괄보조금 제도의 도입·운영

(단위: 원)



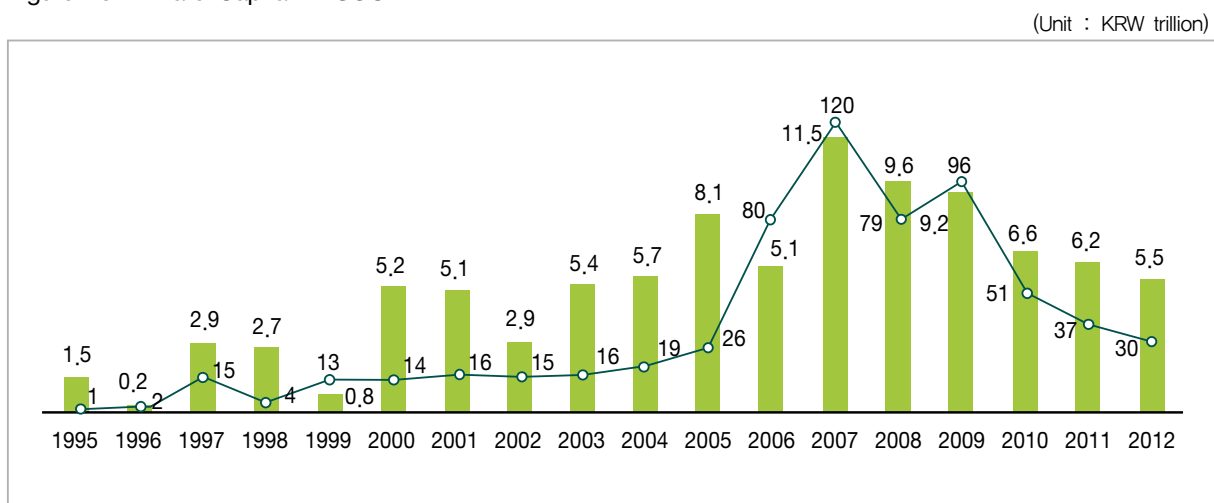
One of the latest and most notable changes with regard to the budget execution is the block grant. The block grant refers to the execution of the special account for the metropolitan/regional development - one of the resources transferred from the central to the local governments - by integrating the local areas by region. In other words, some 200 budgets managed exclusively by different departments are now simplified and integrated into 24, and the local projects are run independently by the local entities.

■ Attracting Private Capital

In 1994, the 『Promotion of Private Capital into Social Overhead Capital Investment Act』 was enacted, opening a door for the private sector to participate in the spatial plan. This act was substantially revised into the 『Act on Private Participation in Infrastructure』 in 1998 and boosted the private financed projects. From 1998 to 2012, the private financed some 634 projects, worth KRW 94.9 trillion. There were two main types: BTO (Build, Transfer the ownership to the central or local government and Operate by the private) and BTL (Build, Transfer the ownership and the private operates or Lease the right to the central or local government for profit). There were 423 BTLs (67%), 200 BTOs (31%) and 11 others; 194 were in education and 164 in environment. There were 56 motorway and 13 railroad projects that are long-term.

However, the private investment in the SOC is steadily decreasing, from 120 (worth KRW 11.5 trillion) in 2007 to 30 (worth KRW 5.5 trillion) in 2012 and requires a measure to counter this trend.

Figure 13. Private Capital in SOC



예산집행과 관련하여 최근 이루어진 가장 획기적인 변화는 포괄보조금 제도를 도입한 것이다. 이것은 현재 중앙정부에서 지방자치단체로 이전하는 자원 중 하나인 광역·지역발전특별회계의 집행을 지역 단위로 통합하여 시행하는 제도를 말한다. 즉, 각 부처에서 각각 배타적으로 운영하고 있던 200여 개의 예산배분을 24개로 단순화하고 통합하여, 세부사업은 지역이 자율적으로 운용하도록 총괄적으로 지원하게 되었다.

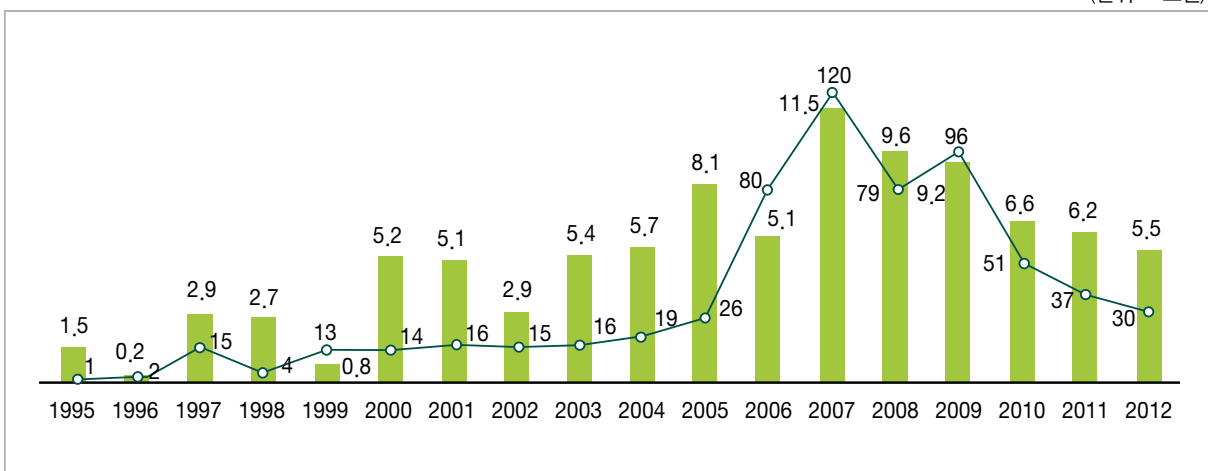
■ 민간자본의 유치

한국은 1994년 『사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법』을 제정함으로써 공간계획의 실행에 민간이 참여할 수 있는 길을 마련하였다. 이 법률은 1998년에 『사회간접자본시설에 대한 민간투자법』으로 대폭 개정하여 국내 민간투자 사업이 활성화하는 계기를 마련하였다. 1998년부터 2012년까지 추진된 민간투자사업은 총 634건, 94조 9천억 원에 이른다. 추진방식은 대부분 건설(build)하여 소유권을 정부나 지방자치단체로 양도(transfer)한 채로 민간이 직접 경영(operate)하는 수익형 방식(BTO)과, 건설하여 소유권을 양도한 후 민간이 관리운영권을 갖되 이를 국가나 지방자치단체에 임대(lease)하는 형식으로 하여 임대료 수입을 받는 임대형 방식(BTL)으로 진행된다. BTL 방식이 423건(67%), BTO 방식이 200건(31%), 기타가 11건이며, 교육(194건), 환경(164건) 분야의 사업이 비교적 많이 추진되었다. 장기간의 사업추진이 필요한 도로와 철도 분야는 각각 56건, 13건이었다.

그러나 사회간접자본시설에 대한 민간자본 투자는 2007년 120건(11.5조 원)에서 2012년 30건(5.5조 원)으로 지속적으로 감소하는 추세에 있어 이를 위한 대응책이 필요하다.

그림 13. 사회간접자본시설에의 민간자본 유치 추세

(단위 : 조원)



V. Evaluation of Spatial Plan

1. Legal and Institutional Frameworks for Evaluation

■ Importance of Spatial Plan Evaluation and Improvement

Spatial plans, most of which are long-term, from 10 to 20 years in duration, present the principles, methods and means by which the national territory is managed. It is therefore necessary to evaluate and review whether the intended goals and objectives are achieved. There is also the need to respond to the changes in socio-economic conditions and the government's development strategies and policies. Therefore, it is stipulated that the mid- to long-term spatial plans are evaluated and improved while they are implemented.

■ Implementation, Evaluation and Improvement of CNTP

The Framework Act on the National Land states that the CNTP - the highest-level spatial plan - should be reflected in the work, policies and plans of each central administrative body as well as cities and provinces, and each entity's action plans need to be submitted for the CNTP to be implemented. The action plans are prepared every five years and include: ① status and issues; ② objectives and strategies; ③ tasks and detailed plans; ④ duration and investment plans; and ⑤ other elements for efficient execution.

The progress and achievements of these action plans are recorded every year and compiled to evaluate the achievements of the comprehensive development plan regularly and reflect the results in the national territorial policies. Considering evaluation results and socio-economic changes, the CNTP is reviewed every five years and revised if necessary. In accordance with this regulation, the 4th CNTP was revised twice. When the CNTP is revised, the comprehensive province plan is subsequently revised to reflect the changes in the detailed plans at the provincial level.

V. 공간계획의 평가

1. 평가를 위한 법·제도

■ 공간계획의 평가 및 정비의 중요성

국토의 운영과 관리의 원칙, 방법, 수단을 제공하는 공간계획은 대부분 10~20년의 장기계획으로 수립된다. 따라서 이 계획들을 시행하는 과정에서 당초 설정했던 목표들이 계획대로 달성되고 있는지를 평가·검토하고 정비하는 일이 필요하다. 새롭게 등장하고 있는 국내·외의 다양한 사회적, 경제적 여건변화, 그리고 정부의 국가발전전략과 정책기조의 변화에 능동적으로 대응할 필요도 발생한다. 따라서 대부분의 중·장기 공간계획에서는 그 시행의 중간에 평가와 정비를 시행할 것을 제도적으로 규정하고 있다.

■ 국토종합계획의 실천, 평가 및 정비

『국토기본법』은 최상위 공간계획인 국토종합계획의 내용이 각 중앙행정기관과 시·도의 소관 업무와 정책, 그리고 계획에 반영되어야 함을 말하면서 국토종합계획을 실행하기 위한 소관별 실천계획을 제출해야 함을 규정하고 있다. 그 실천계획은 5년 단위로 작성하며, ① 현황 및 문제점, ② 목표 및 추진전략, ③ 실천과제 및 세부추진계획, ④ 추진기간 및 투자계획, ⑤ 기타 계획의 효율적인 집행을 위하여 필요한 사항을 포함하도록 한다.

이러한 실천계획의 추진실적은 매년 작성하며, 이를 종합하여 국토종합계획의 성과를 정기적으로 평가하고 그 결과를 국토정책의 수립·집행에 반영하도록 한다. 이 평가결과와 사회·경제적 여건 변화를 고려하여 5년마다 국토종합계획을 전반적으로 재검토하고 필요하면 정비하게 하는 것이다. 이 규정에 의해 제4차 국토종합계획은 두 차례 수정된 바 있다. 국토종합계획이 수정되면 이를 각 도에서 구체화하는 계획인 도종합계획도 순차적으로 수정된다.

■ Evaluation and Improvement of Regional Plan

According to the Balanced Regional Development and Fostering of Local Small and Medium Enterprises Act, the results of the multi-districts development plan is evaluated annually and the plan is revised if needed. The evaluation criteria are as follows: ① project progress and investment ② sales of developed lands; ③ public opinion on the projects ④ cooperation between the relevant administrative agencies ⑤ changes to the project's duration, location and scale and others and ⑥ any improvements to be made. As for the development promotion district plan, it is also evaluated annually or whenever necessary (for instance, for any changes to the plan or delay) so that necessary measures such as canceling the designation, changing the development plan, reducing the budget are taken for the development promotion districts that are far behind in progress. The evaluation criteria include: ① adequacy of the district development process ② results of the spending on the project and the feasibility of financing and ③ consensus of the residents and impact of the project.

The Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan has no special regulation on the evaluation but stipulates that central administrative agencies and the municipalities/provincial governments develop detailed plans to realize the Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan.

Table 4. Implementation, Evaluation and Improvement of Spatial Plan

Plan	Legal Grounds	Detail
CNTP	Framework Act on the National Land	<ul style="list-style-type: none"> To be incorporated into the work, policy and plan of the central administrative agency and city/province; Action plan to be drafted and submitted every 5 years to implement the comprehensive development plan. The progress of the action plans to be reported and compiled annually to regularly evaluate the comprehensive development plan and reflect the outcome in the land policies. The evaluation result and socio-economic changes to be reflected in the review of the comprehensive development plan every 5 years and make revisions if necessary.
Comprehensive province plan	Framework Act on the National Land	<ul style="list-style-type: none"> The comprehensive development plan is the basis for the comprehensive province plan. ※ When the comprehensive development plan is revised, the comprehensive province plan is also revised.
Multi-districts development plan	Balanced Regional Development and Fostering of Local Small and Medium Enterprises Act	<ul style="list-style-type: none"> The outcome of the plan execution is evaluated annually; revise if necessary.
Development promotion district plan	Balanced Regional Development and Fostering of Local Small and Medium Enterprises Act	<ul style="list-style-type: none"> The outcome of the plan execution is evaluated annually or whenever necessary (for instance, for the changes to the plan or delay) so that the necessary measures (i.e., canceling the designation, changing the development plan, reducing the budget) are taken for the development promotion districts that are behind in progress.
Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan	Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act	<ul style="list-style-type: none"> The central administrative agency and the city/province to develop the detailed plans to implement the Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan.

■ 지역계획의 평가 및 정비

『지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률』에 의하면 광역개발사업계획의 집행결과는 매년 평가하여 필요한 경우 개선하도록 되어 있다. 평가항목은 ① 사업별 추진 상황 및 투자실적, ② 개발된 토지 등의 분양실적, ③ 사업 시행에 따른 주민 여론 동향, ④ 관계 행정기관 간의 협조체계, ⑤ 사업의 기간·위치 및 규모의 변경 등에 관한 사항, ⑥ 기타 사업의 원활한 추진을 위하여 개선이 필요한 사항 등이다.

개발촉진지구 개발계획의 경우에도 그 집행 결과에 대한 평가를 매년, 또는 개발계획의 변경 및 개발사업의 지연 등 특별한 사유가 있는 경우에는 수시로 평가하여 사업 추진이 현저히 부진한 개발촉진지구에 대하여 지구 지정의 해제, 개발계획의 변경, 예산 삭감 등 필요한 조치를 할 수 있도록 하고 있다. 평가항목은 ① 지구개발사업 추진 공정의 적절성, ② 개발 사업비 집행실적 및 재원조달의 타당성, ③ 기타 주민의 호응도, 사업의 효과 등의 평가를 위하여 필요한 사항 등이다.

수도권정비계획의 경우에는 평가 및 정비를 위한 특정 규정 없이 각 중앙행정기관과 시·도에서 이 계획을 실행하기 위한 소관별 추진 계획을 수립할 것을 규정하고 있다.

표 4. 공간계획의 실천, 평가, 정비의 내용

계 획	근거 법률	주요 내용
국토종합계획	국토기본법	<ul style="list-style-type: none"> • 각 중앙행정기관과 시·도의 소관 업무, 정책, 계획에서 반영하고, 국토종합계획을 실행하기 위한 소관별 실천계획을 5년마다 작성·제출할 것 • 실천계획의 추진실적을 매년 작성하고 이를 종합하여 국토종합계획의 성과를 정기적으로 평가하고 그 결과를 국토정책의 수립·집행에 반영할 것 • 계획성과의 평가결과와 사회·경제적 여건 변화를 고려하여 5년마다 국토종합계획을 전반적으로 재검토하고 필요하면 정비(수정)할 것
도종합계획	국토기본법	<ul style="list-style-type: none"> • 국토종합계획이 도종합계획의 기본이 됨 ※ 국토종합계획이 수정되면 도종합계획도 순차적으로 수정한다는 의미를 내포
광역개발사업계획	지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 계획의 집행결과를 매년 평가하여 필요한 경우 개선할 것
개발촉진지구 개발계획	지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 계획의 집행 결과에 대한 평가를 매년, 또는 개발계획의 변경 및 개발사업의 지연 등 특별한 사유가 있는 경우에는 수시로 평가하여 사업 추진이 현저히 부진한 개발촉진지구에 대하여 지구 지정의 해제, 개발계획의 변경, 예산 삭감 등 필요한 조치를 취할 것
수도권정비계획	수도권정비계획법	<ul style="list-style-type: none"> • 각 중앙행정기관과 시·도에서 이 계획을 실행하기 위한 소관별 추진 계획을 수립할 것

2. Evaluation System of National Territorial Plan

■ ■ Definition of Evaluation System

In Korea, the national territorial plan is structured in accordance with the fundamental concept of the land management as detailed in the Framework Act on the National Land, with the CNTP at the top. However, this principle has not been upheld in the course of drafting various regional plans, urban development plans and other plans, all with different objectives and scopes. As a result, they were launched without coherence or compatibility. To resolve this issue, the national territorial plan evaluation system was introduced in 2012. With this system, the one who develops the national territorial plan checks and verifies the plan to see if the plan reflects the basic concept of the national territory management - efficiency, balance and environment-friendliness - and is in line with the CNTP.

■ ■ Evaluation Target

The national territorial plan evaluation targets a total of 29 mid- to long-term policies, strategies and guiding plans of more than five years that present the direction for the long-term development of the nation or a certain region. Of these, there are six spatial plans: the comprehensive province plan (Framework Act on the National Land); Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan (Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act); area-wide region plan (National Land Planning and Utilization Act); city/county master plan (National Land Planning and Utilization Act); multi-districts development plan (Balanced Regional Development and Fostering of Local Small and Medium Enterprises Act); and comprehensive development plan on the coastal and inland areas (Special Act on the Development of East, West, and South Coast Areas and Inland Areas). The rest is as follows: 11 infrastructure plans and 24 other sector plans.

■ ■ Evaluation Criteria

The criteria for the national territorial plan evaluation is based on the basic concept of the land management as specified by the 『Framework Act on the National Land Framework Act on the National Land』. It states that “any plans and policies for the national territory shall be formulated and executed so as to ensure the sustainable development of the national territory by promoting balanced development of the national territory, elevating national competitiveness, and improving the quality of life for people, on the basis of harmony between development and environment (Article 2, Framework Act on the National Land)”. Based on this, the following six evaluation criteria have been set:

2. 국토계획평가 제도

■ 국토계획평가 제도

한국의 공간계획은 『국토기본법』이 규정하는 국토관리의 기본이념에 따라 최상위계획인 국토종합계획을 정점으로 하여 체계를 구성하도록 되어 있다. 그러나 다양한 목적과 범위의 지역계획, 도시개발계획, 부문계획 등이 수립되는 과정에서 이 원칙이 강조되지 못하고 독자적으로 진행되어 계획 간에 정합성과 연계성이 확보되지 못하는 문제가 발생했다. 이 문제를 해결하기 위해, 각종 공간계획(여기서는 ‘국토계획’이라 칭함)을 수립할 때 국토관리의 기본이념인 효율성, 형평성 및 친환경성을 균형 있게 고려하고 최상위 계획인 국토종합계획과 연계될 수 있도록 계획수립권자가 스스로 사전 검증하는 제도를 2012년에 새롭게 도입했는데, 이것이 국토계획평가 제도이다.

■ 국토계획평가의 대상

국토계획평가의 대상은 국토 전역 또는 일정지역의 장기발전방향을 제시하는 5년 이상의 중장기 정책, 전략, 지침계획 들로서 총 29개다. 이 중 공간계획은 도종합계획(국토기본법), 수도권정비계획(수도권정비계획법), 광역도시계획, 도시·군기본계획(이상 국토의 계획 및 이용에 관한 법률), 광역개발사업계획(지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률), 해안권 및 내륙권 발전종합계획(동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법)의 6개이며, 나머지는 기간시설계획 11개, 기타 부분계획 24개다.

■ 국토계획평가의 기준

국토계획평가의 기준은 『국토기본법』이 규정하는 국토관리의 기본이념을 기본으로 한다. 여기서는 “국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로 국토를 균형 있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 수립·집행하여야 한다(국토기본법 제2조)”라고 하고 있다. 이에 따라 설정된 기준은 다음 6가지다.

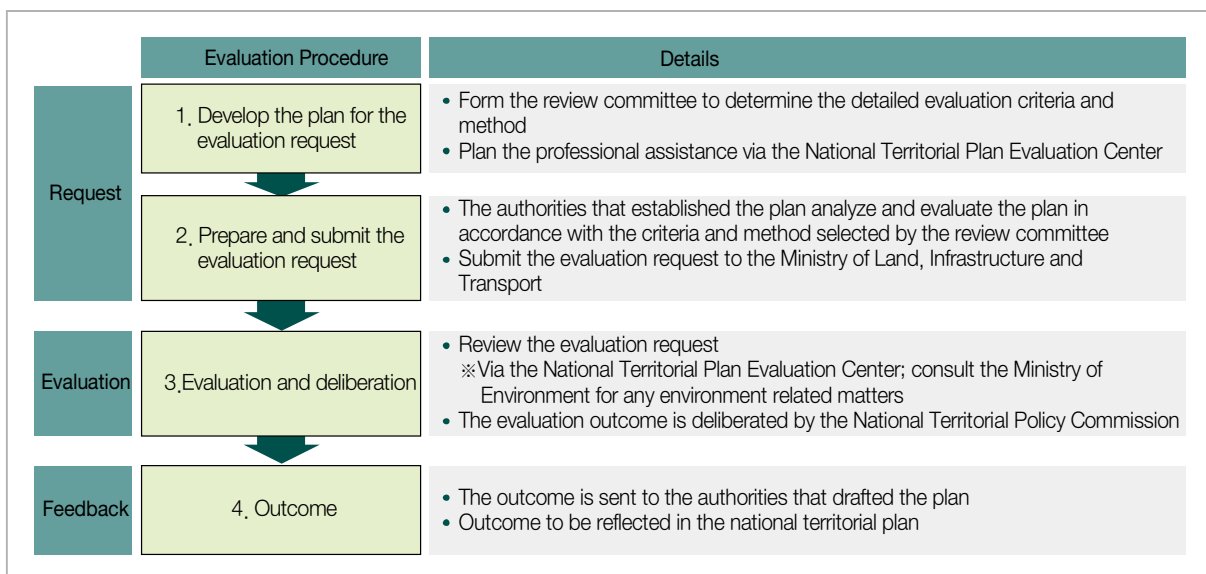
- Regional competitiveness
- Balanced regional development
- Efficiency of the land infrastructure
- Sustainable management of the land territory and resources
- Low carbon, environmentally-friendly use of the land
- Coherence with the CNTP

The criteria is subdivided and specified by each plan and is applied qualitatively or quantitatively, depending on the scope and characteristics of the target. The quantitative method includes the benefit-cost analysis, GIS analysis, scenario analysis, modeling and indicator analysis, and the qualitative method is the expert opinion and analysis based on the relevant materials.

■ ■ Evaluation Procedure

The authorities that establish the plan immediately develop the plan to prepare the request for the national territorial plan evaluation, form the evaluation committee and determine the detailed evaluation criteria and method. After this, the evaluation request is submitted, which analyzes how much the plan to be evaluated contributes to the sustainable land development. The submission is evaluated by the relevant minister (Minister of Land, Infrastructure and Transport) and deliberated by the National Territory Policy Commission. The result is sent to the parties that drafted the plan so that it may be incorporated in the plan.

Figure 14. Evaluation Procedure of National Territorial Plan



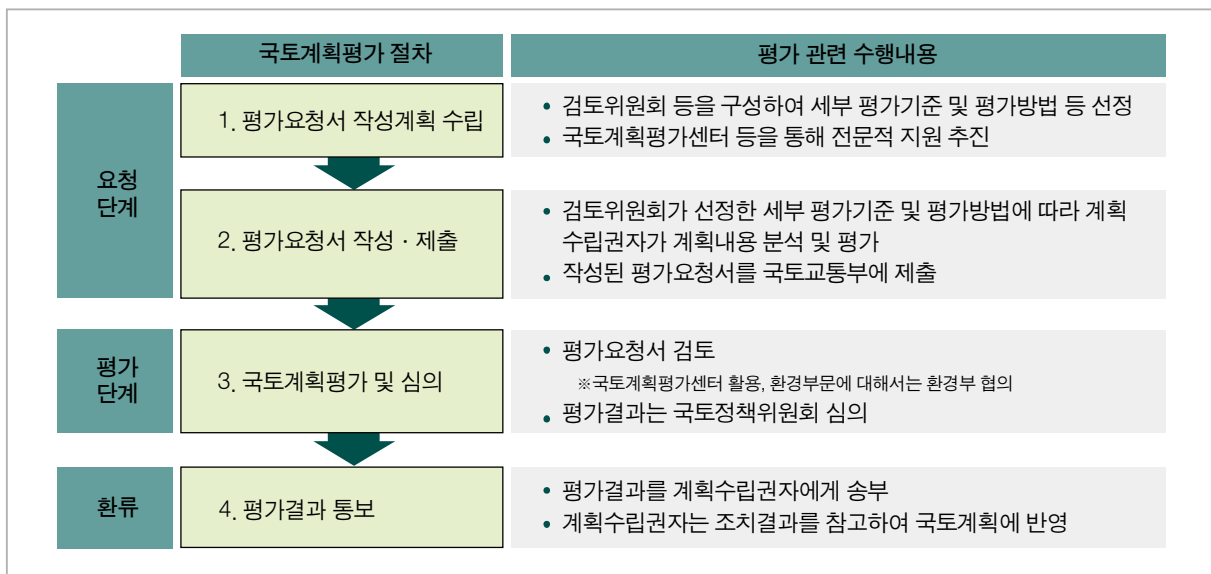
- 지역경쟁력
- 지역 간 균형발전
- 국토 기간시설의 효율성
- 국토자원의 지속가능한 관리
- 저탄소 친환경적 국토이용
- 국토종합계획과의 정합성

이상의 6가지 평가기준은 각 계획의 특성과 내용에 따라 구체화, 세분화되며 평가대상 계획의 공간 범위와 내용 등 특성에 따라 정량적 또는 정성적으로 적용된다. 정량적 방법은 편익-비용분석, GIS분석, 시나리오 분석, 모델링, 지표분석 등을 포함하며, 정성적 방법은 유관 자료를 기초로 전문가적 식견과 판단으로 시행되는 분석을 기반으로 한다.

■ 국토계획평가의 절차

각 계획의 수립권자는 평가대상 계획의 수립에 착수함과 동시에 국토계획평가 요청서 작성계획을 수립하고, 국토계획평가 검토위원회를 구성하여 세부 평가기준 및 평가방법을 결정한다. 이후 계획 수립권자는 평가대상 계획이 지속가능한 국토발전에 어느 정도 기여할 것인지를 중심으로 자체 분석한 평가요청서를 제출한다. 이렇게 제출된 평가요청서는 관계 부처(국토교통부) 장관이 평가하고 국토정책위원회의 심의를 거친다. 평가결과는 계획수립권자에게 송부되며, 계획수립권자는 평가의 내용을 계획에 반영한다.

그림 14. 국토계획평가의 절차



Further Readings

- Korea Research Institute for Human Settlements, 1996, 『50 Years of the Land Territory: Looking Back and Toward the 21st Century』, Seoul: Seoul Press.
- Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2013, 『Annual Report on the national land Planning and Use』.
- Kim Yong-woong, Cha Mi-suk, Gang Hyeon-su, 2009, 『New Theory of Regional Development』, Seoul: Hanwool Academy.
- The Government of the Republic of Korea, 2000, 『The Fourth Comprehensive Development Plan (2000 - 2020)』.
- The Government of the Republic of Korea, 2006, 『The Revision to the Fourth Comprehensive Development Plan (2006 - 2020)』.
- The Government of the Republic of Korea, 2011, 『The Revision to the Fourth Comprehensive Development Plan (2011 - 2020)』.
- Jo Nam-geon, et al, 2012, 『Study on the Improvements of the Infrastructure Investment Sharing for the Investment Collaboration between the Central and Local Governments』, Korea Research Institute for Human Settlements.
- Ju Seong-jae, 2007, "Forecast on the Future Development," 『Geography of Korea: Seoul Metropolitan Area』, Suwon: National Geographic Information Institute, pp.543-584.
- Ju Seong-jae, 2012, "Unresolved Challenge: Balanced Regional Development", Geographical Exploration of the Knowledge Information Society (The Second Edition), Paju: Hanwool Academy, pp. 437 - 462.
- Lee, G. Y. and Kim, H. S., eds., 1995, Cities and Nation: Planning Issues and Policies in Korea, Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements, Nanam Publishing House.
- Lee, G. Y. and Kim, Y. W., eds., 1995, Globalization and Regional Development in Southeast Asia and Pacific Rim, Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements.

더 입을 거리

- 국토개발연구원, 1996, 『국토 50년: 21세기를 향한 회고와 전망』, 서울: 서울프레스.
- 국토교통부, 2013, 『국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서』.
- 김용웅·차미숙·강현수, 2009, 『新지역발전론』, 서울: 한울 아카데미.
- 대한민국 정부, 2000, 『제4차 국토종합계획(2000-2020)』.
- 대한민국 정부, 2006, 『제4차 국토종합계획 수정계획(2006-2020)』.
- 대한민국 정부, 2011, 『제4차 국토종합계획 수정계획(2011-2020)』.
- 조남건 외, 2012, 『중앙과 지방의 투자협력체계 구축을 위한 인프라 투자비용 분담체계 개선방안 연구』, 국토연구원 연구보고서.
- 주성재, 2007, “미래발전전망.” 『한국지리지 수도권편』, 수원: 국토지리정보원, pp.543-584.
- 주성재, 2012, “영원한 숙제, 지역균형발전.” 지식정보사회의 지리학 탐색(제2 개정판), 파주: 한울 아카데미, pp.437-462.
- Lee, G. Y. and Kim, H. S., eds., 1995, Cities and Nation: Planning Issues and Policies in Korea, Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements, Nanam Publishing House.
- Lee, G. Y. and Kim, Y. W., eds., 1995, Globalization and Regional Development in Southeast Asia and Pacific Rim, Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements.

A Primer on Korean Planning and Policy

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