

A Primer on Korean Planning and Policy

Regional Development

PKPP 2013-02

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 Regional Development

Author Dr. Yongwoong Kim, Former President, Chungnam Development Institute

Advisor Dr. Misook Cha, Research Fellow, National Territorial Planning and Research Division, KRIHS

Editors Dr. Hosang Sakong, Director, GIS Research Division, KRIHS
Dr. Jeongho Moon, Director, Global Development Partnership Center (GDPC), KRIHS
Hyunjung Kim, Assistant Research Fellow, GDPC, KRIHS
Yirang Lim, Assistant Research Fellow, GDPC, KRIHS
Jiwoo Park, Editor, GDPC, KRIHS
Hyojeong Yun, Editor, GDPC, KRIHS

Published by Korea Research Institute for Human Settlements (KRIHS)

Designed by Yeawon Creative House Co., Ltd.

Cataloging—in Publication Data

| Publisher | Kyunghwan Kim
Publication Registration
Printed on Dec., 31, 2013
| ISBN | 978-89-8182-797-7
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

Regional Development

PKPP 2013-02



Contents

I Overview of Economic Growth and Regional Development

- 1. Economic Growth and Changes in Industrial Structure 8
- 2. Changes in Spatial Distribution of Population and Economic Activities 10
- 3. Inter-regional Disparity: Concentration in SMA and Decline of Other Regions 12

II Evolution of Regional Development Policies

- 1. 1960s–1970s: Growth-Oriented Regional Policies 22
- 2. 1980s: Balanced Development-Oriented Regional Policies 28
- 3. 1990s: Globalization-Oriented Regional Policies 34
- 4. 2000s: Innovation and Efficiency-Oriented Regional Policies 38
- 5. Current Trend: Happiness-Oriented Regional Policies 48

Regional Development

I 경제성장과 지역발전 개요

- 1. 경제성장과 산업구조 변화 9
- 2. 인구와 경제활동의 공간분포 변화 11
- 3. 지역간 격차: 수도권 집중과 지방의 쇠퇴 13

II 지역발전정책의 시대별 변화

- 1. 1960-1970년대: 경제성장과 지역발전정책 23
- 2. 1980년대: 지역균형발전과 지역발전정책 29
- 3. 1990년대: 세계화에 대응한 지역발전정책 35
- 4. 2000년대: 혁신과 효율 중시의 지역발전정책 39
- 5. 최근 동향: 행복체감 중시의 지역발전정책 49



Contents

A Primer on Korean Planning and Policy

Regional Development

III Major Regional Development Strategies and Projects

- 1. Policy Measures for Development of Depressed Areas 54
- 2. Creation of Integrated Functional Regions and Regional Growth Centers 64
- 3. Promotion of Local Wide Area Development Zones 68
- 4. Establishment of Regional Innovation System and Construction of Administrative, Industrial, and Innovative Cities 72
- 5. Development of Free Economic Zones 78
- 6. Creation of 5+2 Mega-Regional Economic Zones 82
- 7. Local Happy Living Zones and HOPE Projects 86

IV Achievements and Lessons from Regional Development Policies

- 1. Achievements and Problems 92
- 2. Contributory Factors to Success and Failure 96

Further Readings 102

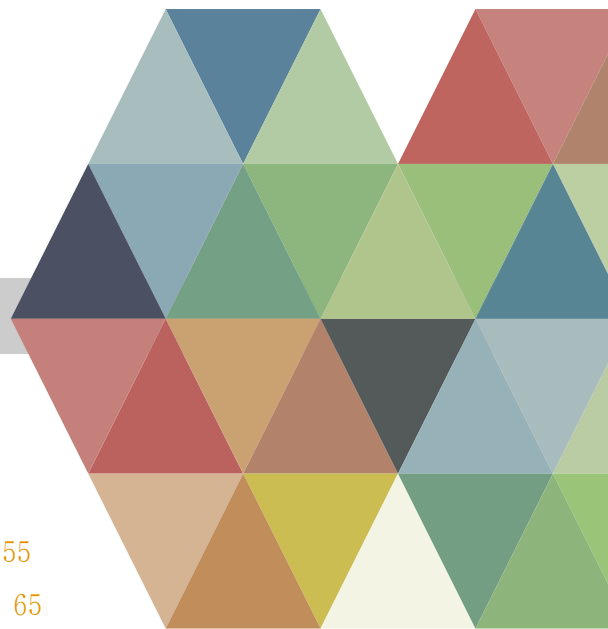
III 주요 지역발전사업

●● 1. 낙후지역 개발 및 육성시책	55
●● 2. 지역생활권과 성장거점도시 육성전략	65
●● 3. 지방광역개발권 육성	69
●● 4. 지역혁신체제 구축과 행정·기업·혁신도시 건설	73
●● 5. 경제자유구역 육성	79
●● 6. 5+2 광역경제권 육성전략	83
●● 7. 지역행복생활권과 지역희망(HOPE) 프로젝트	87

IV 지역발전정책의 성과와 교훈

●● 1. 성과와 문제점	93
●● 2. 성공·실패요인	97

더 읽을 거리	103
---------	-----



I. Overview of Economic Growth and Regional Development

1. Economic Growth and Changes in Industrial Structure

Korea has experienced rapid economic growth through government-led industrialization policies since the early 1960s. During the period from 1962 to 2010, the GNP surged from US\$ 2.3 billion to about 1.015 trillion dollars in 2010, increasing by 441 times; the GNI per capita rose from 87 dollars to 20,562 dollars during the same period, increasing by about 236 times.

The rapid economic growth in Korea has brought unprecedented change to industrial structures since it has been dependent upon a rise in the output of export-oriented manufacturing industries. The percentage of primary industries decreased from 36.6% to 2.6% from 1962 to 2010; however, that of secondary and tertiary industries rose from 20% to 30.8% and from 46.9% to 66.7%, respectively. The change in Korea's economic structure is even more remarkable in terms of employment structures. The employment rate in primary industries decreased drastically from 63.1% in 1963 to 6.6% in 2010. On the other hand, the employment rate in secondary and tertiary industries rose overwhelmingly from 8.7% to 17% and from 28.2% to 76.4%, respectively, during the same period. Due to the rapid industrialization, Korea has been transformed from an agrarian society to an urbanized society. However, with the onset of the 1990s, economic growth and industrial structures in Korea happened to show a different aspect. First, the economic growth rate decreased on the whole. Second, the growth in manufacturing industries was slowed and the growth rate in service industries increased.

Table 1. Economic Growth and Structural Changes (1962~2010)

Year	GNP (100 million dollars)	GNP per capita (dollars)	Industry Structure (production, %)			Employment structure (persons, %)		
			1st	2nd	3rd	1st	2nd	3rd
1962	23	87	36.6	20.0	43.2	63.1*	8.7	28.2
1970	81	254	29.2	26.1	44.7	48.8	13.8	37.3
1980	638	1,645	16.2	36.6	47.3	34.0	22.5	43.5
1990	2637	6,147	8.9	41.5	49.5	17.9	27.6	54.5
1995	5,173	11,432	6.3	41.8	51.8	12.4	23.6	64.0
2000	5,118	10,841	4.9	40.8	54.4	10.9	20.2	68.9
2010	10,147	20,562	2.6	30.8	66.7	6.6	17.0	76.4

Source: National Statistical Office(NSO), Korea Statistical Year Book, in each year. Korea Economic Census (2010)

Note *: Data in 1963

I. 경제성장과 지역발전 개요

1. 경제성장과 산업구조 변화

한국은 1960년대 초부터 정부주도의 산업화 정책 추진으로 급격한 경제성장을 이루었다. 1962-2010년 기간 동안 GNP는 23억 달러에서 2010년 10,147억 달러로 441배가 증가하였고, 1인당 국민소득은 같은 기간 동안 87달러에서 20,562달러로 약 236배가 증가하였다.

한국의 급격한 경제성장은 수출지향의 제조업 생산증가에 의존함으로써 산업구조의 획기적인 변화를 가져왔다. 1962-2010년 1차산업 비중은 36.6%에서 2.6%로 줄어든 반면, 2차산업은 20.0%에서 30.8%, 3차산업은 46.9%에서 66.7%로 높아졌다. 한국 경제구조의 변화는 고용구조 변화에서 보다 뚜렷이 나타난다. 1차산업의 취업비중은 1963년 63.1%에서 2010년 6.6%로 1/10로 크게 감소한 반면, 2차산업과 3차산업의 취업인구 비중은 같은 기간 중 각각 8.7%와 28.2%에서 17.0%와 76.4%로 크게 높아졌다. 산업화정책의 지속적인 추진으로 한국은 농업위주 취업구조에서 2차산업 및 3차산업 위주의 도시형 취업구조로 전환되었다. 그러나 1990년대 들어서면서 한국의 경제성장과 산업구조는 새로운 양상을 띠었다. 첫 번째는 경제성장률이 전반적으로 낮아졌다는 것이며, 둘째는 제조업 성장률이 둔화되고 서비스업의 성장률이 높아지고 있다는 것이다.

표 1. 경제성장과 산업구조의 변화(1962~2010)

년도	GNP (억 달러)	1인당GNP (달러)	산업구조(생산액 비중, %)			취업구조(고용 비중, %)		
			1차산업	2차산업	3차산업	1차산업	2차산업	3차산업
1962년	23	87	36.6	20.0	43.2	63.1*	8.7	28.2
1970년	81	254	29.2	26.1	44.7	48.8	13.8	37.3
1980년	638	1,645	16.2	36.6	47.3	34.0	22.5	43.5
1990년	2637	6,147	8.9	41.5	49.5	17.9	27.6	54.5
1995년	5,173	11,432	6.3	41.8	51.8	12.4	23.6	64.0
2000년	5,118	10,841	4.9	40.8	54.4	10.9	20.2	68.9
2010년	10,147	20,562	2.6	30.8	66.7	6.6	17.0	76.4

출처: 통계청, 한국주요통계연보, 각 년도, 경제총조사(2010년)

주 *: 1963년 자료임

2. Changes in Spatial Distribution of Population and Economic Activities

Industrialization and economic development in Korea has brought about rapid change in the spatial distribution of population and economic activities, as well as the change in industrial structures and employment structures.

The most remarkable characteristic found in the spatial distribution of population is the rapid increase in urban populations and the dramatic decrease in rural populations. The rural population from 1960 to 2010 decreased from 16.04 million people to about 4.56 million however, the urban population had risen by 5 times from about 8.95 million people to roughly 44.02 million in 2010, which corresponds to more than 90% of Korea's total population. Korea is regarded as one of the best examples in which a society based on agriculture and farming villages was converted to an industry-centered urban society; the experiences with industrialization and urbanization in Korea have provided good lessons for many developing countries.

Table 2. Changes in Urban and Rural Population (1960~2010)

(Unit: Thousand People, %)

Classification	1960	1970	1980	1990	2000	2010	Average annual increase(%)				
							'60-70	'70-80	'80-90	'90-00	'00-10
The entire country	24,989	31,409	37,436	43,520	46,125	48,580	2.31	1.77	1.52	0.58	0.52
Urban areas	8,947	15,809	26,891	36,001	40,497	44,023	5.86	5.46	2.96	1.18	0.84
Rural areas	16,042	15,600	10,545	7,519	5,628	4,557	-0.28	-3.84	-3.33	-2.86	-2.09
The rate of urbanization (%)	35.8	50.3	71.8	82.7	87.7	90.6	-	-	-	-	-

Source: The National Statistical Office, Korea's major statistical annual report, on a yearly basis

2. 인구와 경제활동의 공간분포 변화

한국의 산업화와 경제성장은 산업구조와 취업구조의 변화와 함께, 인구와 경제활동의 공간적 분포에도 급격한 변화를 초래하였다.

인구의 공간분포 변화에서 가장 큰 특징은 농촌인구의 감소와 도시인구의 증가이다. 1960-2010년간 농촌인구는 16,042천명에서 4,557천명으로 약1/3로 감소한 반면, 도시인구는 8,947천명에서 2010년 전 국민의 90%가 넘는 44,023천명으로 5배 정도 크게 증가하였다. 한국은 가장 짧은 기간내에 농업과 농촌기반사회에서 산업기반의 도시화 사회로 전환한 대표적 사례로서 한국의 산업화와 도시화 경험은 많은 개도국들에게 좋은 교훈이 되고 있다.

표 2. 도시와 농촌인구 변화(1960~2010)

(단위: 천명, %)

구분	1960	1970	1980	1990	2000	2010	연평균 증가율(%)				
							'60-70	'70-80	'80-90	'90-00	'00-10
전국	24,989	31,409	37,436	43,520	46,125	48,580	2.31	1.77	1.52	0.58	0.52
도시	8,947	15,809	26,891	36,001	40,497	44,023	5.86	5.46	2.96	1.18	0.84
농촌	16,042	15,600	10,545	7,519	5,628	4,557	-0.28	-3.84	-3.33	-2.86	-2.09
도시화율 (%)	35.8	50.3	71.8	82.7	87.7	90.6	-	-	-	-	-

출처: 통계청, 한국주요통계연보, 각 년도

3. Inter-regional Disparity: Concentration in SMA and Decline of Other Regions

■ Trend of Concentration in Seoul Metropolitan Area

One of the most notable characteristics of changes in the spatial distribution of populations in Korea is concentration in the Seoul Metropolitan Area (hereinafter, SMA). From 1960 to 2010, the population in the SMA rose by 79%; as of 2010, the SMA, which comprises only about 12% of Korea's total land area, is home to 49.1% of the total population. The rapid increase of population in the SMA was mainly caused by the increase of jobs due to industrialization. From 1960 to 1990, 1.21 million jobs were concentrated in the SMA, which is 49% of the increase of employment in the manufacturing industries for the entire country.

Table 3. Growth of Population and Manufacturing Employment in SMA(1960~2010)

(Unit: Thousand People, %)

Classification		1960	1970	1980	1990	1995	2000	2010
Population	Nation	24,989 (100.0)	31,469 (100.0)	37,436 (100.0)	43,456 (100.0)	44,906 (100.0)	46,125 (100.0)	48,580 (100.0)
	SMA	5,194 (20.8)	8,894 (28.3)	13,298 (35.5)	18,586 (42.8)	20,187 (45.3)	21,346 (46.3)	23,836 (49.1)
Manufacturing Employment	Nation	566.7 (100.0)	861.0 (100.0)	2014.8 (100.0)	3,019.8 (100.0)	2,942.7 (100.0)	2,652.6 (100.0)	2,636.2 (100.0)
	SMA	231.8 (40.9)	396.0 (46.0)	923.9 (45.9)	1,443.4 (47.8)	1,379.5 (46.9)	1,235.0 (46.6)	1,092.0 (41.4)

Source: NSO, Population & Housing Census, NSO, A Survey on Mining & Manufacturing Firms, in each year, Mining and Manufacturing Industry Survey (2010)

The unproportionately high share of the SMA is pronounced in such sectors as education, culture and highly sophisticated services, and the most cutting-edge technologies, as well as core management functions in political, economic and social sectors. As of 2007, the SMA holds 83% of government agencies, 100% of nationwide broadcasting companies, newspapers and main headquarters for banks, 91% of the main offices for the top 100 major companies, 65% of the 20 major renowned universities, 83.9% of foreign-invested enterprises, research institutes affiliated with enterprises, 73.8% of companies listed on the stock market, 72.9% of venture companies, 75.3% of bank savings, 68.3% of bank advances, and 76% of collected revenues from income tax.

3. 지역간 격차: 수도권 집중과 지방의 쇠퇴

■ 수도권 집중 추이

한국의 인구 공간분포 변화의 가장 큰 특징은 수도권으로의 집중현상이다. 1960-2010년간 전국적으로 증가한 인구의 79%가 수도권 인구로, 2010년 현재 국토면적의 12%에 불과한 수도권에 전국인구의 49.1%가 집중하게 되었다. 수도권의 급격한 인구증가는 산업화로 인한 일자리 증가가 큰 몫을 차지했다. 1960-1990년간 수도권에는 전국 제조업 고용증가의 49.5%인 1,212천 명이 집중되었다.

표 3. 인구와 산업 고용의 수도권 집중추이 변화(1960~2010)

(단위: 천명, %)

구분		1960년	1970년	1980년	1990년	1995년	2000년	2010년
인구	전국	24,989 (100.0)	31,469 (100.0)	37,436 (100.0)	43,456 (100.0)	44,906 (100.0)	46,125 (100.0)	48,580 (100.0)
	수도권	5,194 (20.8)	8,894 (28.3)	13,298 (35.5)	18,586 (42.8)	20,187 (45.3)	21,346 (46.3)	23,836 (49.1)
제조업 고용	전국	566.7 (100.0)	861.0 (100.0)	2014.8 (100.0)	3,019.8 (100.0)	2,942.7 (100.0)	2,652.6 (100.0)	2,636.2 (100.0)
	수도권	231.8 (40.9)	396.0 (46.0)	923.9 (45.9)	1,443.4 (47.8)	1,379.5 (46.9)	1,235.0 (46.6)	1,092.0 (41.4)

자료: 통계청, 인구주택총조사보고서, 각 년도, 광업·제조업조사(2010년)

수도권 집중현상은 정치·경제·사회부문의 중추관리기능과 교육, 문화 및 고차서비스, 첨단기술 부문에서 더욱 심각하게 나타난다. 2007년을 기준으로 수도권에는 정부행정기관 83%, 전국단위 방송, 신문 및 은행본점 100%, 100대 기업본사 91%, 20대 명문대학교 65%, 외국인 투자기업 83.9%, 기업부설 연구소 72.6%, 국내 상장사 73.8%, 벤처기업 72.9%, 은행예금 75.3%, 은행 대출 68.3%, 소득세 징수액 76%가 집중되어 있다.

Table 4. Concentration Ratio in SMA

		Nation(A)	SMA(B)	Concentration Ratio B/A (%)
Area in 2008	km ²	99,827	11,750	11.8
Population in 2008	Thousand	50,394	24,745	49.0
Employment in 2007	Thousand	23,245	11,549	49.7
GRDP in 2007	KRW billion	912,177	434,660	47.7
No. of Enterprises in 2007	Manufacturing establishments with 10 employees and over	61,785	32,393	52.4
	Companies listed on the stock market(2008)	1,721	1,271	73.8
	FDI companies	14,449	12,118	83.9
R&D Investment in 2006	KRW hundred million	273,457	173,402	63.4
Bank Savings	KRW trillion	539.2	405.8	75.3
No. of Medical Institutions in 2007	Unit	52,914	27,568	52.1
Public Institutions	Government agencies	192	159	82.8
	Government-invested or financed institutions	41	37	90.2

Source: Ministry of Land and Maritime Affairs(2009) The Source Book on the Policy for the SMA/Regional Balanced Development Consultative Committee(2008) A Study of Policy on Growth Containment of SMA and Promotion of Region Balanced Development (Summary) pp.9-10

It can be said that over-concentration in the SMA and the increase of inequality between the capital and other areas resulted from a complex synergistic effect of structural causes, in a combination of historical, political, economic and social dimensions. First, the SMA was initially endowed with industrial basis and physical infrastructure such as harbor, roads, water, etc., better than the rest of the country. As the industrialization progressed, the competitiveness of the SMA increased, so that the population and capital from other areas concentrated into the SMA. Second, as a historically central place for politics, culture and the economy, the SMA had already attracted economic, social and cultural core functions as well as political power. Such conditions are, therefore, accompanied with centralized government-led policies for industrialization and economic growth, which deepened the concentration of population and economic activities. The government-led export promotion policy and large enterprise-oriented economic policy has further accelerated the concentration in the SMA. Third, the high quality of life near the capital, due to better employment and educational opportunities and the exposure to high-level social and cultural services, etc., attracts more people who prefer it as their residential area; there are more opportunities for a rise in social and economic status, which also increased the level and quality of education with the continuous inflow of productive younger generations.

표 4. 수도권 집중도

		전국	수도권	전국대비 수도권 집중도(%)
면적(2008년)	km ²	99,827	11,750	11.8
인구(2008년)	천인	50,394	24,745	49.0
고용(2007년)	취업(천인)	23,245	11,549	49.7
지역내총생산(2007년)	십억 원	912,177	434,660	47.7
기업체수	제조업체수(10인이상)	61,785	32,393	52.4
	상장사수(2008)	1,721	1,271	73.8
	외국인투자기업수	14,449	12,118	83.9
R&D투자(2006)	억 원	273,457	173,402	63.4
은행예금	조 원	539.2	405.8	75.3
의료기관수(2007)	개소	52,914	27,568	52.1
공공기관	정부행정기관	192	159	82.8
	정부투자·출자기관	41	37	90.2

자료: 국토해양부(2009). 수도권 정책 자료집/ 지역균형발전협의체(2008) 수도권정책대응 및 지역균형발전방안연구 (요약) 9-10.

수도권의 과도한 집중과 비수도권 지역과 불균형 심화는 산업화과정에서 역사적, 정치, 경제 및 사회적 차원의 구조적 요인의 복합적 상승작용의 결과라 할 수 있다. 첫째, 수도권은 산업화 이전부터 다른 지역에 비하여 산업기반과 항만, 도로, 상하수도 등 산업생산에 필요한 사회간접자본시설이 상대적으로 발달되어 있어 산업화 선도지역으로서 입지우위성을 지니고 있었다. 산업화가 진행되면서 수도권의 상대적 입지우위성과 경쟁력이 커지면서 다른 지역의 인구와 자본집중이 심화되었다. 둘째, 수도권은 역사적으로 한국의 정치, 문화, 경제중심지로서 정치권력과 경제, 사회 및 문화적 중추기능이 집중되어 있는 상태에서 중앙집권적 정부주도의 산업 및 경제성장정책을 추진하게 되어 인구 및 경제활동의 집중이 심화됐다. 여기에 정부지원에 의한 수출산업의 육성, 대기업 중심의 경제정책 등이 수도권 집중을 더욱 심화시켜 왔다. 셋째, 수도권에는 양질의 취업기회, 교육기회 및 수준 높은 사회, 문화 서비스 공급 등 삶의 질적 수준이 높아 주거지로서 매력도가 높고 개인의 사회-경제적 지위의 상승기회가 상대적으로 높기 때문에 교육수준이 높고, 생산적인 젊은 층 인구의 유입이 지속적으로 증가하여 집중이 심화됐다.

■ Weakening of Rural Settlements Base

Overpopulation and the concentration of economic activities in the SMA encouraged the population and resources in rural areas to flow into the SMA. The continuous outflow of rural population has significantly undermined the settlement base and local economy in the non-metropolitan area. The weakening of the settlement base has been a far more pronounced in rural areas as well as small and medium-sized cities in the non-metropolitan areas.

Despite the continuous outflow of population from the non-metropolitan areas during the period between 1960 and 2010, the population of large major cities in the non-metropolitan areas rose 3.76 times, from 3.37 million to 12.67 million people. On the other hand, the population of rural and small cities in regions other than the SMA has more sharply declined. As a result, many rural villages have been rapidly depopulated and unproportionately occupied by aging people.

Table 5. Changes in Population of Major Regional Center Cities and Other Areas in Regional Areas (1960~2010)

(Unit: Thousand People, %)

Classification	1960	1970	1980	1990	2000	2010
All Regions ¹⁾	19,795	22,572	24,138	24,970	24,778	24,744
Regional Center Cities ²⁾	3,373	4,312	7,376	10,235	12,477	12,679
Other areas	16,422	18,260	16,762	14,735	12,301	12,065

Note: 1) All regions except the SMA

2) 9 regional cities including provincial capitals, large cities with one million people and over i.e., the 9 cities of Busan, Daegu, Daejeon, Gwangju, Ulsan, and Changwon, etc.

Source: NSO Population & Housing Census, 「Population and Housing Census Report」 on a yearly basis; Presidential Commission on Regional Development (PCRD)(2011)

■ Deterioration of Economic Base in Rural Areas

Industrialization and continuous economic growth have encouraged the expansion of production infrastructure for manufacturing industries nationwide, which also brought about the dramatic improvement of infrastructure facilities in the non-metropolitan areas. Nevertheless, the economy in regions other than the SMA depend on the SMA for its development, which is inevitably destined to decline. This is because the growth of manufacturing industries in those regions could not lead to the increase of income and job opportunities for residents there.

■ 지방의 정주기반 약화

수도권의 과도한 인구와 경제활동 집중은 비수도권 지역의 인구와 자원의 역외유출을 촉진해 지방의 정주기반 및 경제활동을 약화시키고, 다시 인구와 자원의 역외유출로 이어지는 악순환 고리를 형성해 오고 있다. 비수도권 지역인구의 역외 유출과 정주기반 약화현상은 농촌 및 중소도시에서 더욱 심각하게 나타났다.

1960-2010년간 비수도권 지역인구의 수도권으로의 이동으로 비수도권 인구는 대체로 정체현상을 보였으나 비수도권 지역 내 대도시 인구는 3,373천인에서 12,676천인으로 3.76배가 증가했다. 반면, 지방의 농촌 및 중소도시 인구는 큰 폭으로 줄어들었다. 특히 비수도권 내 농촌지역은 생산가능인구의 유출로 인구가 더욱 급격히 줄어들고 노령화가 심화되어 지방경제의 쇠퇴와 정주기반이 크게 약화되었다.

표 5. 지방 대도시와 기타 도시농촌인구 증감추이(1960~2010)

(단위: 천명, %)

구분	1960년	1970년	1980년	1990년	2000년	2010년
지방 총인구 ¹⁾	19,795	22,572	24,138	24,970	24,778	24,744
지방 대도시 ²⁾	3,373	4,312	7,376	10,235	12,477	12,679
기타 지역	16,422	18,260	16,762	14,735	12,301	12,065

주: 1) 수도권을 제외한 전국의 모든 지역

2) 인구100만 명 이상 광역시와 도청소재지(부산, 대구, 대전, 광주, 울산, 창원 등 9개 도시)

자료: 통계청, 「인구주택총조사보고서」 각 년도; 지역발전위원회(2011)

■ 지방의 경제기반 쇠퇴

산업화와 지속적인 경제성장으로 제조업 생산 기반이 전국적으로 확대되면서 비수도권 지역의 생산기반도 크게 확대 됐다. 그럼에도 불구하고 비수도권 지역의 경제는 자립적 성장을 하지 못하고 수도권에 의존하는 쇠퇴현상에서 벗어나지 못하고 있다. 그동안 비수도권 지역의 제조업 성장이 지역주민의 소득 및 고용 창출로 이어지지 못하였기 때문이다.

The deteriorating phenomenon in the local economy can be more remarkably seen in the comparison of gross regional domestic products (GRDP) by region with revenue from income tax. While the share of regional domestic products per capita is on the increase in non-metropolitan areas, that of revenue from income tax per capita is on the decline. As the average income tax per capita is taken to be 100 nationwide, Seoul recorded 218.6 in 1995; however, Jeonnam recorded only 30.6, which was the lowest. Although the income tax includes individual and corporate income tax and may not accurately represent individual incomes, the gap in the collected amount from income tax per capita between the capital and other regions shows the remarkable income disparity between the areas. What is worse, the income-level disparity between the SMA and other regions continues to get wider and wider. As of 2007, the gap in the collected amount from income tax per capita between Seoul and Jeonnam shows that the amount in Seoul was 10.7 times larger than in Jeonnam, which is bigger than ever. This is clear evidence that the deteriorating phenomenon in the local economy is worsening.

Table 6. Per Capita GRDP and Income Tax by Region

(For the entire country=100)

Classification	The index of GDP per capita			The index of income tax per capita		
	1995	2000	2010	1995	2000	2007
Seoul	101	111.7	114	218.6	209.6	200.8
Incheon	120	84.6	88	66.1	71.2	116.1
Gyeong-ki	116	99.3	84	62.6	86.5	122.2
Busan	80	73.7	72	95.3	99.0	63.4
Daegu	74	66.9	61	89.1	96.2	58.7
Gwangju	87	74.5	71	78.9	68.3	42.4
Daejeon	97	79.1	74	72.0	75.0	49.0
Ulsan	-	223.1	227	-	63.5	68.7
Gangwon	78	88.4	82	47.6	51.9	43.2
Chungbuk	96	106.3	100	55.0	51.9	44.0
Chungnam	83	125.3	155	43.6	44.2	65.7
Jeonbuk	75	80.1	81	47.7	50.0	28.0
Jeonnam	92	107.6	139	30.6	32.7	18.0
Gyeongbuk	103	112.6	125	59.9	49.0	36.8
Gyeongnam	142	101.1	108	65.2	55.8	43.5
Jeju	85	82.3	81	63.0	80.8	47.6
Minimum	74	66.9	61	30.6	32.7	18.8
Maximum	142	223.1	227	218.6	209.6	200.8
Maximum/Minimum	2.0	3.3	4.0	7.1	6.4	10.7

Source: OECD(2001) Korea Regional Policy Report, translated by The Korea Research Institute for Human Settlements(KRIHS) and the Ministry of Construction and Transportation(MOCT), NSO, e-Regional Index (2010)

지방경제의 쇠퇴현상은 지역별 지역총생산액과 소득세 징수액을 비교하면 보다 분명히 알 수 있다. 비수도권 지역의 1인당 지역생산액 비중은 지속적으로 증가하는 데 비하여 1인당 소득세 징수액 비중은 지속적으로 감소되고 있다. 전국 1인당 소득세 평균 수준을 100으로 보면 1995년 서울은 218.6인데 비하여 가장 낮은 전남은 30.6로 최소치와 최대치가 7.1배로 나타났다. 비록 소득세에는 개인 및 법인 소득세가 모두 포함되어 개인소득을 대변하는 데 한계는 있으나 수도권과 비수도권 간 1인당 소득세 징수 격차는 두 지역 간 심각한 소득격차를 보여주고 있다. 더욱 심각한 문제는 수도권과 비수도권 간 소득수준 격차는 현재에도 지속적으로 커지고 있다는 점이다. 2007년 현재 서울과 전남의 1인당 소득세 징수액 격차는 10.7배로 더욱 크게 높아지고 있어 지역경제의 침체 현상은 더욱 심화되고 있음을 보여주고 있다.

표 6. 지역별 국내총생산 및 1인당 소득세

(전국=100)

구분	1인당 국내총생산 지수			1인당 소득세 지수		
	1995	2000	2010	1995	2000	2007
서울	101	111.7	114	218.6	209.6	200.8
인천	120	84.6	88	66.1	71.2	116.1
경기	116	99.3	84	62.6	86.5	122.2
부산	80	73.7	72	95.3	99.0	63.4
대구	74	66.9	61	89.1	96.2	58.7
광주	87	74.5	71	78.9	68.3	42.4
대전	97	79.1	74	72.0	75.0	49.0
울산	-	223.1	227	-	63.5	68.7
강원	78	88.4	82	47.6	51.9	43.2
충북	96	106.3	100	55.0	51.9	44.0
충남	83	125.3	155	43.6	44.2	65.7
전북	75	80.1	81	47.7	50.0	28.0
전남	92	107.6	139	30.6	32.7	18.0
경북	103	112.6	125	59.9	49.0	36.8
경남	142	101.1	108	65.2	55.8	43.5
제주	85	82.3	81	63.0	80.8	47.6
최소치	74	66.9	61	30.6	32.7	18.8
최대치	142	223.1	227	218.6	209.6	200.8
최대치/최소치	2.0	3.3	4.0	7.1	6.4	10.7

자료: OECD (2001) 「OECD 한국지역정책보고서」, 국토연구원·건설교통부 공동번역, 31-32면, 통계청 e-지방지표(2010년)

■ Weakening of Local Development Capabilities

The fundamental reason for the weakening of capabilities to develop in the regions is that the central government, located in the SMA, takes care of 71.4% of government-related public affairs and 78.3% of revenues from taxes. In addition, the function of command and control in the public and private sectors of economic and social areas is monopolized in the SMA (Regional Balanced Development Consultative Committee, 2008). Due to the lack of local initiative and decision-making power, particularly on business management investment strategy, the increase of production of manufacturing businesses in non-metropolitan areas has not led to the rise of income in the regions.

The SMA holds 85% of central governmental agencies, 100% of the main offices of nationwide banks, the headquarters of broadcasting companies, news agencies and newspapers, 91% of the headquarters of the top 100 major companies, 70% of venture companies, 60% of specially trained professionals for R&D, and 72.6% of the research institutes affiliated with enterprises, etc. This means that power and opportunities are monopolized in the area, which has prevented the less development regions from developing themselves independently.

Table 7. Changes in Manufacturing Product, GRDP and Income Tax between SMA and Other Regions (1990–2010)

(Unit: KRW trillion, %)

Classification	2000			2010			Growth Rate(2000–2010)		
	Manufac turing Product	GRDP	Income Tax	Manufac turing Product	GRDP	Income Tax (A)	Manufac turing Product	GRDP	Income Tax
Nation	534.5 (100.0)	603.7 (100.0)	4.80 (100.0)	1283.5 (100.0)	1172.7 (100.0)	17.46 (100.0)	2.40	1.94	3.64
SMA	195.6 (36.6)	293.1 (48.5)	3.14 (65.4)	366.7 (28.6)	560.9 (47.8)	13.23 (75.8)	1.87	1.91	4.21
Other Regions	338.8 (63.4)	310.6 (51.5)	1.66 (34.6)	916.8 (71.4)	611.8 (52.2)	4.23 (24.2)	2.71	1.97	2.55

Note: (A) is as of 2007

Source: NSO, A Survey on Mining and Manufacturing Firms, 2007, 2010, NSO, The Annual Report on Regional Economy in each year (<http://kosis.sno.or.kr>), NSO, e-Regional Index 2010

■ 지방 경제의 자생적 발전역량 약화

지방 발전역량의 약화의 근본 원인은 수도권에 입지한 중앙정부가 국가사무의 71.4%, 국가조세수입의 78.3% 차지하고 있을 뿐만 아니라 경제사회부문의 공공 및 민간분야의 지시와 통제(command and control)기능을 수도권이 독점하고 있기 때문이다(지역균형발전협의회, 2008). 비수도권지역의 제조업 생산 증대가 지역소득 증대로 이어지지 않는 것은, 지역은 자율적 의사결정이나 투자능력 등 자생적 발전역량의 구축 없이 단순 생산기지로서 역할을 해왔기 때문이다.

수도권에는 현재 중앙정부 기관의 85%, 전국단위 은행본점과 방송, 통신, 신문사 본사 100%, 100대 기업 본사 91%, 벤처기업 70%, R&D 전문인력 60%, 기업부설연구소 72.6% 등 권력과 기회를 독점함으로써 지방의 자립적 성장을 막는 요인이 되고 있다.

표 7. 수도권과 비수도권 제조업 생산, 지역총생산 및 소득세 증가추이(1990-2010)

(단위: 조원, %)

구 분	2000년			2010년			증가율(2000-2010)		
	제조업 생산액	GRDP	소득세	제조업 생산액	GRDP	소득세 (A)	제조업 생산액	GRDP	소득세
전 국	534.5 (100.0)	603.7 (100.0)	4.80 (100.0)	1283.5 (100.0)	1172.7 (100.0)	17.46 (100.0)	2.40배	1.94배	3.64배
수도권	195.6 (36.6)	293.1 (48.5)	3.14 (65.4)	366.7 (28.6)	560.9 (47.8)	13.23 (75.8)	1.87배	1.91배	4.21배
비수도권	338.8 (63.4)	310.6 (51.5)	1.66 (34.6)	916.8 (71.4)	611.8 (52.2)	4.23 (24.2)	2.71배	1.97배	2.55배

주: (A) 2010년 2007년 자료

자료: 통계청, 광공업통계조사보고서, 지역경제연보 각 년도(<http://kosis.sno.or.kr>), 통계청 e-지방지표(2010년)

II. Evolution of Regional Development Policies

1. 1960s–1970s: Growth–Oriented Regional Policies

■ Background

In the early 1960s, the per capita income in Korea was estimated only USD 87. It was not possible to accumulate industrial capital due to the deficiency of natural resources and low agricultural production. In order to overcome such limitations, the Korean government put an emphasis of state affairs on the promotion of export-oriented industries and the acceleration of economic growth. In 1962, the government established the First Five-Year Economic Development Plan to stimulate industrial and economic growth. With the successful implementation of growth-oriented economic policies and the promotion of labor-intensive export industries in the 1960s and 1970s, the GNP rose from USD 1.9 billion to 63.8 billion, meaning it increased by 33.6 times, and the per capita income increased by 19 times from USD 87 to 1,645.

■ Goals and Strategies of Regional Development Policies

The goal of regional development policies in the 1960s and 1970s was to utilize the limited natural resources to promote industrialization and economic growth. One of the most remarkable characteristics in regional development policies for promoting industrialization was that investment for regional development was limited to areas with high economic efficiency, so that projects for regional development required for industrialization may be intensively carried forward.

One of the most significant regional development policies in the early stages of industrialization was the policy of “specific area development.” Specific area development refers to a policy in which the nation’s growth centers, which are the zones with high potential for industrial development, are chosen and intensively developed by regional development projects.

Ⅱ. 지역발전정책의 시대별 변화

1. 1960-1970년대: 경제성장과 지역발전정책

■ 경제적·사회적 여건

1960년대 한국은 1인당 국민소득은 87달러에 불과할 정도로 산업자본 축적이 이루어지지 못했고, 자본축적을 위한 지하자원이나 농업생산기반을 갖추지 못했다. 한국 정부는 이러한 한계를 극복하기 위해 1962년 「제1차 경제개발5개년계획」을 통해 국정의 최우선순위를 수출산업 진흥과 경제성장 촉진에 두고 효율성 위주의 경제정책을 추진했다. 1960-70년대 노동집약적 수출산업 진흥과 성장주의 경제정책의 성공적 추진으로 국민총생산은 19억 달러에서 638억 달러로 33.6배, 1인당 국민소득은 79달러에서 1,645달러로 20.8배 증가했다.

■ 지역발전 정책목표와 추진전략

1960-70년대의 지역발전정책 목표는 한정된 자원을 효율적으로 활용하여 산업화와 경제성장을 촉진하는데 두었다. 산업화 촉진을 위한 지역발전정책의 가장 두드러진 특성은 지역개발투자를 경제적 효율성이 높은 지역에 한정하여 집중적으로 산업화에 필요한 지역개발사업을 추진하는 것이다.

산업화 초기단계의 가장 대표적인 지역발전정책은 “특정지역 개발”이었다. 특정지역 개발이란 전국적 차원에서 산업발전 잠재력이 높은 성장거점지대를 선정하여 집중적으로 지역개발사업을 추진하는 일종의 전국 차원의 성장거점지역을 의미한다.

II. Evolution of Regional Development Policies

During the earlier period of specific area development, the objective of the projects was confined only to expanding industrial productivity; however, the scope of the projects gradually grew larger to include the development of underground resources, tourism and agriculture industry and the depressed area development, etc. Up to the latter half of 1970, a total of 7 specific regions were designated: Seoul-Incheon and Ulsan, in terms of expanding industrial productivity; Jeju and Yeongdong-East Sea regions for developing tourism; the Mt. Taebak region for developing underground resources; and the regions of Seosan-Asan and the Yeongsan River for developing tourism, agriculture and underdeveloped areas. During this period, policies focused on expanding and augmenting the industrial complexes required for fostering export industries and infrastructure and physical facilities, such as roads, harbors, water, electricity, and communication, etc., which were required to support such industries.

Table 8. Specific Areas Designated in 1960s–1970s

Specific Areas	Date of Designation (Period of Designation)	Scope of Designation(Area)	Objective of Designation	Expiration Date
Seoul-Incheon	1965.1. 11 (30 years)	Seoul and Some Parts of Gyeonggi Province (3,325km ²)	Expand infrastructure and urban foundations for industrial development	1982.12.18
Ulsan	1966.7. 20 (7 years)	Ulsan city and Ulju county (1,006km ²)	Expand infrastructure and urban foundations for industrial development	1973.7.20
Jeju Island	1966.10. 26 (30 years)	Some parts of Jeju Island (1,792km ²)	To construct the world-level tourist resorts and improve and protect the landscapes and environment	Re-designated, on 18th Dec 1982,
Mt. Taebak	1967. 2. 1 (30 years)	The southern part of Gangwon, The northern part of Chungbuk, the northern part of Gyeongbuk (9,488km ²)	To develop the underground resources and tourist attractions and to improve the living environment	Re-designated on 18th Dec 1982
The Youngsan River	1967. 2. 1 (30 years)	Some parts of Jeonnam Province (2,322km ²)	To develop the agricultural and fishery resources and tourist attractions and to create the industrial foundation	Re-designated on 18th Dec 1982
Asan-Seosan	1967. 2. 1 (30 years)	Some parts of Gyeonggi, Chungnam (3,914km ²)	To develop the agricultural and fishery resources and tourist attractions to create the industrial foundation	Re-designated on 18th Dec 1982
Yeongdong & East Sea	1976. 4. 16 (7 years)	Some parts of Gangwon (4,479km ²)	To develop the tourist attractions, to preserve the landscape, and to improve living environment	1982.12.18

Source: Park Sang-woo et al. (1997)

특정지역개발 초기에는 산업생산 확대 목적에 한정했으나 점차 지하자원개발, 관광 및 농업개발 및 낙후지역개발 등으로 확대하여 1970년 말까지 총 7개의 특정지역 지정·개발이 이루어졌다. 산업생산 확대 차원에서 서울-인천 및 울산지역, 관광개발 차원에서는 제주도와 영동·동해지역, 지하자원 개발 차원에서 태백산지역, 그리고 관광, 영농 및 낙후지역개발 차원에서 서산-아산, 영산강지역 등이 특정 지역으로 지정·개발됐다. 이 시기는 수출산업 육성에 필요한 산업단지와 이를 지원하기 위한 도로, 항만, 용수, 전기, 통신 등 물적 시설기반을 확충하는데 치중했다.

표 8. 1960-1970년대 특정지역 지정 지역과 목적

특정지역	지정일자 (지정기간)	지정범위(면적)	지정목적	지구지정해제
서울-인천	1965.1. 11 (30년)	서울시 전역, 경기도 일부(3,325km ²)	도시기반 및 산업발전기반 확충	1982.12.18
울산	1966.7. 20 (7년)	울산시 및 울주군(1,006km ²)	공업기반, 사회간접자본 확충	1973.7.20
제주도	1966.10. 26 (30년)	제주도 일원(1,792km ²)	국제수준관광지조성 및 경관보 전환경개선	1982.12.18재지정
태백산	1967. 2. 1 (30년)	강원 남부, 충북 북부, 경북 북부(9,488km ²)	지하자원, 관광자원개발, 생활 환경개선	1982.12.18재지정
영산강	1967. 2. 1 (30년)	전남도 일부(2,322km ²)	농수산, 관광자원개발, 공업기 반 조성	1982.12.18재지정
아산-서산	1967. 2. 1 (30년)	경기, 충남 일부(3,914km ²)	농수산, 관광자원개발, 공업기 반 조성	1982.12.18
영동-동해	1976. 4. 16 (7년)	강원 일부(4,479km ²)	관광자원개발, 경관보전 및 환 경개선	1982.12.18

자료: 박상우외(1997)

In the 1960s, a total of 14 industrial complexes, amounting to 39.3km², were constructed, including 5 export-oriented industrial complexes in the Seoul-Incheon region, 5 complexes in the Southeastern Areas of Gumi, Ulsan, Pohang, Busan, and Daegu, and 4 complexes in the Southwest and Jungbu (central part of Korea) regions. In the 1970s, local industrial complexes started to be constructed mainly in the provincial capitals; the large-scale heavy chemical industrial complexes were projected to be constructed in the harbor zones and coastal areas. such as Pohang, Ulsan, Onsan, Okpo, and Changwon, etc.

The best examples of expansion of physical infrastructure are the construction of the Seoul-Incheon Expressway (1967), Seoul-Busan Expressway (1968), Eonyang-Ulsan Expressway (1969), Honam Expressway (1970), Namhae Expressway (1972), and Donghae Expressway (1974), as well as construction projects like the dams in the Soyang River (1967), Andong (1976), Daechung (1977) and the multi-purpose dam in Chungju (1978). The extended length of the 8 routes of expressways, the construction of which was completed or started in the 1960s and 1970s, is 1,312.3km in total; as of 1996, it corresponded to 69.9% of the total 15 routes of expressways in the entire country, which amount to 1,885km. The 6 dams have a reservoir capacity of 8.99 billion m³ and were completed or started in the 1960s and 1970s; as of 1997, they made up 80.5% of the total reservoir capacity of the 11 dams in Korea, which amount to 11.174 billion m³. In this way, the policies focused on the expansion and augmentation of social overhead capital (SOC) facilities. The reason for the success of regional development policies in the 1960s is that they were carried forward by means of support from industrial and economic policies, and the government could exercise a strong influence on the wide range of social and economic activities.

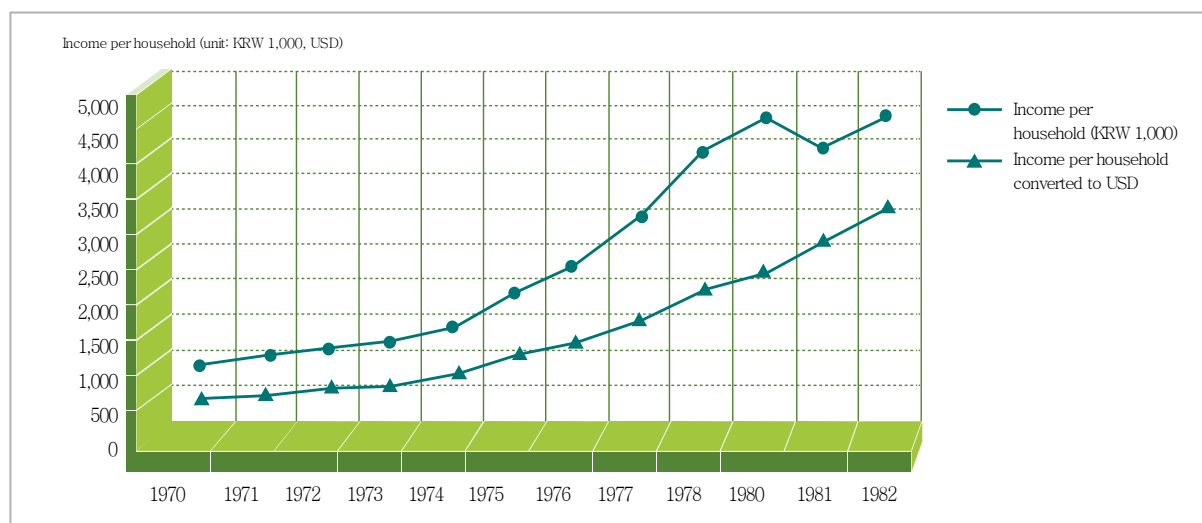
In the 1970s, the government pushed ahead with the New Community Movement (Saemaeul Undong) in rural areas in order to regenerate rural communities and to increase incomes for farmers. New community movement in farming villages is a government-led community development movement with its core values of diligence, self-help and cooperation. With the cooperation and participation of residents, it achieved great success in the reform of residents' consciousness and the formation of communities for modernization, the improvement of the living conditions in rural villages by upgrading village roads, water supply and housing. New community movement also made a great success in the expansion of rural income sources and the improvement of agricultural production base by building farm roads and agricultural water system. New community movement in rural communities spread from farming villages to the factories, schools and urban communities, which was then upgraded to the nationwide development movement of civic consciousness for modernization of the country and self-help spirit for improving the community living environment. New community movement in the farms boosted rural household incomes from KRW 256,000 in 1975 to KRW 3.218 million in 1982, an increase of about 12.6 times. Furthermore, the rural household incomes which were only 78.8% of those of city workers in 1972 increased to 103.2% in 1982 (Korea Research Institute for Human Settlements, 2008: 136-146).

1960년대에는 서울-인천지역에 5개의 수출산업단지 조성을 포함하여 구미, 울산, 포항, 부산, 대구 등 동남권에 5개 공단과 서남권 및 중부권에 4개 공단 등 총 14개소 39.3km²에 달하는 공업단지가 조성됐다. 1970년대에는 지방 도청소재지 등을 중심으로 지방공업단지가 조성되기 시작하였고, 항만 및 해안지대인 포항, 울산, 온산, 옥포, 창원 등에 대규모 중화학산업단지 조성이 추진되었다.

대표적인 인프라 확충사업은 서울-인천고속도로 (1967), 서울-부산 고속도로(1968), 연양-울산고속도로(1969), 호남고속도로(1970), 남해고속도로(1972), 및 동해고속도로(1974) 건설과 함께 소양강 (1967), 안동(1976), 대청(1977) 및 충주다목적 댐(1978)의 건설사업 등이 있다. 1960-70년대 완성 또는 착공된 8개 노선의 고속도로 연장은 총 1,312.3km로 1996년을 기준으로 총 15개 노선 1,885km의 69.9%를 차지하고, 1960-1970년대 완공 또는 착공된 6개 댐의 총저수용량은 89억 9천만 m³로 1997년에는 11개 댐의 총저수량 111억 7,400만 m³의 80.5%를 차지할 정도로 사회간접자본시설 확충에 치중했다. 1960년대의 지역발전정책이 큰 성과를 거둔 것은 지역발전정책이 산업 및 경제정책의 지원수단으로 추진되었고, 정부가 경제·사회적으로 강력한 영향력을 행사할 수 있었기 때문이다.

1970년대 들어와 정부는 농촌개발과 농민소득증대를 위해 농촌새마을운동을 대대적으로 추진했다. 농촌새마을운동은 근면·자조·협력을 핵심이념으로 한 정부 주도의 지역사회개발운동(community development movement)으로 주민의 참여와 협력을 통해 근대화를 위한 주민의식개혁과 공동체 형성, 도로·용수·주택개량 등 농촌생활환경개선, 농로 정비, 농업용수시설개선 등 생산기반 정비, 소득기반 증대에 큰 성과를 거두었다. 농촌새마을운동은 농촌에서 공장, 학교 및 도시지역사회 개발운동으로 확대되어 전국적인 국민의식 개혁과 생활환경개선사업으로 발전하였다. 농촌새마을운동의 추진으로 농가소득은 1975년 25만 6000원에서 1982년 321만 8000원으로 약 12.6배 증가했다. 그리고 농가소득은 1971년 도시근로자 소득의 78.8%에서 1982년 103.2%로 증대됐다(국토연구원, 2008: 136-146).

Figure 1. Growth of Rural Household Income(1970–1982)



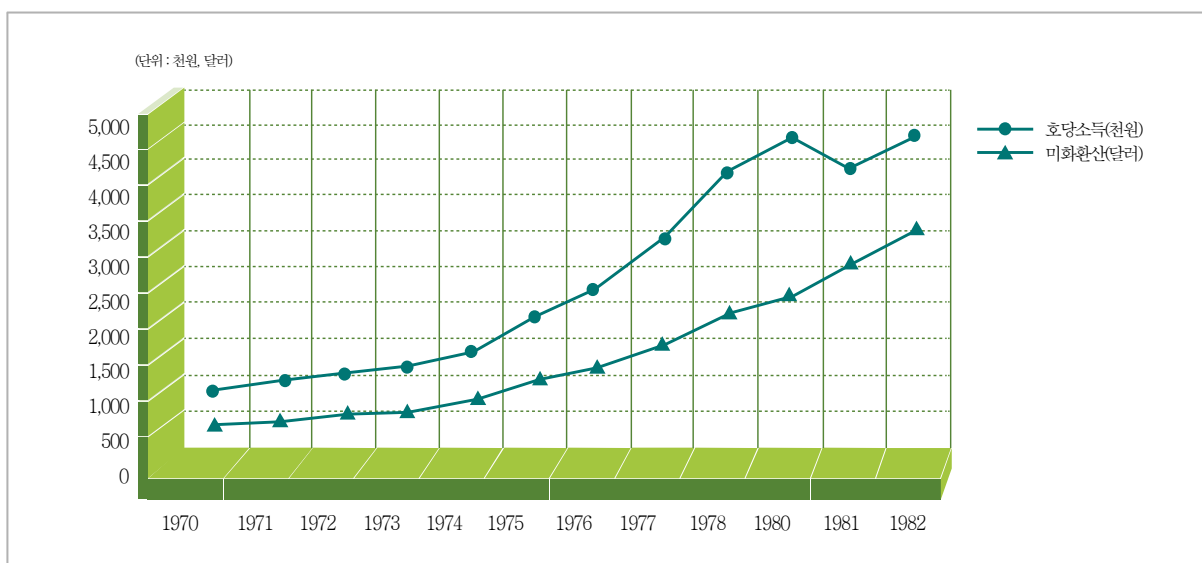
Source: Korea Research Institute for Human Settlements (2008:140)

2. 1980s: Balanced Development–Oriented Regional Policies

■ Background

In the 1960s and 1970s, Korea enjoyed great achievements in its economic growth, but the adverse effects started to emerge due to the rapid industrialization. In response to this, the Korean government renamed Fifth Economic Development Plan in 1982 to Five-Year Economic-Social Development Plan. It also started to change its keynote policy from an emphasis on economic development and industrialization to the balance between social stability and efficiency, the reduction of income gap between the poor and the rich and the balanced development of different regions, and the promotion of social development including the prevention of environmental pollution or damage, etc. The government made an effort to resolve adverse effects caused by a high level of economic growth up to then. Even in the 1980s, the Korean economy achieved a high-level of economic growth with the index marking an annual double-digit average; the GNP rose from USD 63.8 billion in 1980 to 263.7 billion in 1990, increasing by 4.1 times, and the GNP per capita increased from USD 1,645 to 6,147 during the same period, indicating a high-degree of growth, increasing by 3.7 times.

그림 1. 농가소득 변화 추이(1970-1982)



주: 1) 농수산부 기장농가의 평균치

2) 공정한율로 환산

자료: 국토연구원(2008:140)

2. 1980년대: 지역균형발전과 지역발전정책

■ 경제적 · 사회적 여건

1960-70년대 한국의 산업과 경제성장은 큰 성과를 거두었으나 급속한 산업화에 따른 부작용이 나타나기 시작했다. 이에 한국정부는 1982년 ‘제5차 경제개발계획’부터 계획의 명칭도 ‘경제-사회개발5개년 계획’으로 바꾸고 정책기조도 산업화와 경제성장 위주에서 벗어나 사회적 안정과 능률, 균형발전을 목표로 빈부·지역격차 해소와 환경오염 및 훼손방지 등 사회개발 확충에 우선순위를 부여하기 시작했다. 정부는 그동안 고도의 경제성장과정에서 초래된 부작용을 해소하는데도 노력을 기울였다. 1980년대에도 한국 경제는 연평균 두 자리 수 이상의 고도성장을 이루어 국민총생산이 1980년 638억 달러에서 1990년 2,637억 달러로 4.1배 증가했고 1인당 국민생산도 1,645달러에서 6,147달러로 3.7배의 높은 성장을 기록했다.

■ Goals and Strategies of Regional Development Policies

The characteristics of the regional development policies in the 1980s are as follows:

First, the policies, which used to target the regions required for industrial growth or some problematic areas, started to push ahead with spatial measures for the entire country. In the early 1970s, the government prepared the First Comprehensive National Territorial Development Plan (1972-1981) but it was not implemented. For the efficient and balanced development, the Second Comprehensive National Territorial Development Plan (1982-1991) was established and implemented. The plan suggested four goals: (1) to motivate the population to settle in the local provinces for regionally balanced development; (2) to expand the development potential nationwide; (3) to enhance the level of national welfare; and (4) to preserve the environment on national land. It also proposed the restriction on population growth in the SMA, the fostering of regional living zones and the development of growth centers as its main strategies to be propelled.

Second, during the same period, the government focused on the containment of excessive growth of the SMA and the promotion of regional balanced development. The regulations on the SMA in the 1960s and 1970s were promoted as policies to resolve urban issues in Seoul, but in the 1980s they were carried out in an attempt to implement regionally balanced development policies. The government enacted the Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act (1982) which was designed to control an excessive urban growth and Seoul Metropolitan Area Readjustment Plan (1984-1996) was established. The plan divided the SMA into five subregions. The restrictive measures on large scale development projects, construction of factories, large buildings, and education facilities were to be applied differentially to each zone.

Third, the government carried forward the plans for industrial development in local areas while maintaining the growth containment policy in the SMA. For regional industrial development, it expanded financial support and incentives to attract companies on a large scale, mainly in local metropolitan cities, and enlarged the investment for infrastructure development such as industrial complexes, roads, or water and sewage systems, etc. In addition, the government established plans for development in depressing areas mostly located in isolated rural areas. As a result, in 1980s, a total of 20 industrial complexes, the total area of which is 93.4km², were built mainly in Southwestern and SMA, agricultural-industrial complexes started to be established. In addition, infrastructures were also expanded: the Jungbu highway (central highway) was constructed (1985); national and local roads were expanded and paved; water supply and sewage systems were improved; Hapcheon and Juam Dams, two large multi-purpose dams, were also constructed.

■ 지역발전 정책목표와 추진전략

1980년대 지역발전정책의 특징은 첫째, 그동안 산업화 성장에 필요한 지역이나 문제 지역만을 대상으로 하던 데서 벗어나 전국토를 대상으로 공간정책을 추진하기 시작했다는 점이다. 정부는 1970년대 초 제1차국토종합개발계획(1972- 1982)을 수립했으나 실질적 집행을 이루지 못한 채 정부는 국토자원의 효율적이고 균형적인 발전을 도모하기 위해 제2차국토종합개발계획(1982-1991)을 수립·추진하기 시작했다. 제2차 국토종합개발계획은 지역균형발전을 위해 인구의 지방정착 유도, 개발가능성의 전국적 확대, 국민복지수준의 제고와 국토환경보전이라는 네 가지 목표와 수도권 집중억제, 지역생활권 육성 및 성장거점개발을 주요 추진전략으로 제시했다.

둘째, 이 시기에 한국정부는 수도권집중억제와 지역균형발전을 달성하는 데 치중했다. 1960-1970년대 수도권 규제는 서울의 도시문제 해결을 위한 정책으로 추진했으나 1980년대에 들어와서는 지역균형발전정책의 일환으로 추진하기 시작했다. 수도권집중억제시책의 본격적인 추진을 위해 「수도권정비계획법」(1982)이 제정되고 수도권정비계획(1984-1996)이 수립됐다. 수도권정비계획에서는 수도권을 5대 정비권역으로 구분하여 대형건축물 및 공장 신·증설 억제와 대규모개발사업 규제를 차등적으로 적용하여 수도권의 집중억제와 계획적인 성장을 추진했다.

셋째, 한국 정부는 수도권 규제와 함께 지방의 산업발전을 동시에 추진했다. 지방의 산업발전을 위해 지방대도시를 중심으로 공업단지 및 도로, 상수도 등 사회간접자본시설투자의 확대와 기업유치를 위한 재정지원 및 인센티브 제공을 대폭 확대했다. 이밖에 농촌 및 낙후지역 개발촉진을 위한 시책을 강화하고 대규모 낙후지역개발사업을 추진했다. 1980년대 서남권과 중부권을 중심으로 전국에 총 20개소 93.4km²에 달하는 공업단지가 조성되었고, 농촌공업단지(이하 농공단지) 조성이 시작되었다. 그리고 「중부고속도로」(1985) 건설과 국도와 지방도로 확·포장, 상하수도 공급 확대와 「합천다목적 댐」(1983)과 「주암다목적댐」(1985) 등 기반시설의 확충이 이루어졌다.

II. Evolution of Regional Development Policies

Table 9. Construction of Industrial Estates(1960–1990)

(Unit: number of complexes, thousand m²)

Classification	1960–1979		1980–1990	
	Number of Estate	Area of Estate	Number of Estate	Area of Estate
Nation	55 (100.0)	221,391(100.0)	20 (100.0)	94,430 (100.0)
SMA	9 (16.4)	24,510 (11.1)	3 (15.0)	25,441 (26.9)
Southeastern Region	25 (45.4)	172,835 (78.1)	5 (25.0)	10,474 (11.0)

Fourth, in the 1980s, the growth containment policy of the SMA was adopted as one of major policy instruments for the balanced regional development. But it was not effective because the government set unrealistic planning objectives while lacking efficient measures or strategies. For example, the population of the SMA was estimated to increase by 4.1 million from 14.8million in 1981 to 18.9 million in 1991, but the government set an objective of controlling the growth of population by only one million, less than 1/4 of the total estimated growth of population. Thus, the plan was a failure and actual increase in population of the SMA was 19 million in 1991. Failure to control the growth of population in the SMA was mainly attributed to the over-confidence on government intervention and also a lack of efficient policy measures and political will required to achieve such a difficult policy objective.

Table 10. Estimated and Planned Net Growth of Population in SMA

(Unit: 1,000 People, %)

Classification	1972–81	1982–91	1992–2001
Estimated	4,043,000 (100.0)	4,100,000(100.0)	3,482,000(100.0)
Planned	1,218,000 (30.2)	1,003,000(24.5)	2,234,000(64.1)
Results	4,985,000 (123.6)	4,265,000(104.2)	3,228,000(94.2)

Source: Kim, Y.W. and M.S. Cha (1998) Regional Development Policy, Experiences and Issues, Lee, J. S. and Y. W. Kim(eds.) Shaping the Nation, toward Spatial Democracy, KRIHS. p.65(revised)

표 9. 공업단지 조성현황(1960-1990)

(단위: 개소, 천㎡, %)

구분	1960-1980		1980-1990	
	단지수	단지 면적	단지수	단지면적
전국	55 (100.0)	221,391(100.0)	20 (100.0)	94,430 (100.0)
수도권	9 (16.4)	24,510 (11.1)	3 (15.0)	25,441 (26.9)
동남권	25 (45.4)	172,835 (78.1)	5 (25.0)	10,474 (11.0)

넷째, 1980년대 한국정부는 수도권 집중억제정책을 지역균형발전정책의 핵심적 수단으로 채택했다. 그러나 수도권 집중억제정책은 큰 성과를 보지 못했다. 정부는 무리한 정책 목표를 제시하면서도 그에 따른 효율적인 정책수단이나 전략이 부족했기 때문이다. 예를 들면 1980년대 수도권 인구는 1,475만 명에서 1,885만 명으로 약 410만 명 증가가 예상되었으나 수도권정비계획에서는 1991년 수도권 인구를 1,575만 명으로 억제하는 목표를 설정했다. 이는 예상되는 수도권 순 증가인구의 1/4수준에 불과하여 처음부터 실현이 불가능하였다. 이에 따라 수도권 인구집중억제 목표는 달성되지 못하였고 1991년 수도권의 실제인구는 예상인구보다 많은 1,900만 명에 달했다. 수도권 인구집중억제 정책의 실패는 개방경제체제에서 정부개입의 힘을 과신하여 비현실적으로 과도한 정책목표를 설정하고 이에 부합하는 정책수단을 마련하지 못한데 근본 원인이 있으나, 또 다른 원인으로는 당시의 수도권집중억제와 지역균형발전 등 공간정책이 국가발전정책으로서 높은 우선순위를 차지하지 못하고 경제정책의 우선순위와 여건변화에 밀려 일관적인 추진이 이루어지지 못한 점을 들 수 있다.

표 10. 수도권 순증가 억제 계획목표 대비 증가실적 비교

(단위: 천명, %)

	1972-81	1982-91	1992-2001
인구추세기	4,043,000 (100.0)	4,100,000(100.0)	3,482,000(100.0)
계획목표	1,218,000 (30.2)	1,003,000(24.5)	2,234,000(64.1)
순 증가인구	4,985,000 (123.6)	4,265,000(104.2)	3,228,000(94.2)

자료: Kim, Y.W. and M.S. Cha (1998) Regional Development Policy, Experiences and Issues, Lee, J. S. and Y. W. Kim(eds.) Shaping the Nation, toward Spatial Democracy, KRIHS. p.65(보완)

3. 1990s: Globalization–Oriented Regional Policies

■ Background

In the 1990s, Korea faced huge political, economic, and social changes. In terms of politics, the centralized authoritative rule, which lasted for more than 30 years, collapsed with the rapid development of democratization. In terms of the economy, the labor-intensive export industries, which had led the Korean economy, deteriorated; with increasing pressure on the open market imposed by the WTO, etc., the annual average growth rate in Korea lowered to half of that in the 1980s.

The Kim Young-sam administration (1993-1998), abolished the Five-Year Economic and Social Development Plan, which was in place from 1962, and established the Five-Year New Economic Development Plan. The Five-Year New Economic Development Plan introduced mitigating measures against government regulation and the fair competition system in order to cope with increasing pressure on the open market caused by the globalized economy. Most notably, the Korean economy faced the Asian financial crisis in 1997, in which it registered negative growth.

■ Goal and Strategies of Regional Development Policies

In the 1990s, regional development policies were different from those of the 1980s, which focused on ‘equity,’ and put an emphasis on securing national competitiveness by making industrial structures more advanced and sophisticated by promoting technological innovation and informatization. For this purpose, the government revised the National Land Use and Management Law in 1994 to simplify the complicated system of land use and to mitigate the strict regulation of land use. It also focused on establishing the consumer-centered land use system in order to supply low-priced industrial sites to companies wherever they may be needed. However, the unprecedented alleviation on land use control led to disorderly land uses and developments in semi-agricultural and mountain areas. The de-regulation policy gave rise to the relaxation of the growth containment policy measures in the SMA. Factories and large buildings which were originally prohibited were allowed to be constructed as long as they were within the limitations of “total amount of factory construction” or paying “congestion charge”.

3. 1990년대: 세계화에 대응한 지역발전정책

■ 경제적 · 사회적 여건

1990년대 한국은 정치 · 경제 · 사회적으로 큰 변화에 직면했다. 정치적으로는 30여년에 걸친 권위주의 중앙집권체제가 허물어지고 민주화가 급속히 전개되기 시작했다. 경제적으로는 그동안 한국경제를 이끌어온 노동집약적 수출산업이 쇠퇴하고, WTO 등 시장개방 압력이 증대되면서 한국경제의 연평균 성장률은 1980년대의 절반정도 수준으로 낮아졌다.

1993년 출범한 김대중정부는 1962년 이후 수립해오던 “경제사회개발5개년계획”을 폐지하고, 시장기능과 민간부문을 중시하는 “신경제5개년개발계획”을 수립 · 추진했다. “신경제5개년개발계획”은 경제의 지구화로 증대되는 시장개방 압력에 대응하기 위해 공정경쟁체제 도입과 정부규제 완화조치를 단행했다. 특히 1997년 IMF 구제금융사태로 한국경제는 마이너스 성장을 기록하는 등 심각한 경제위기에 처하게 되었다.

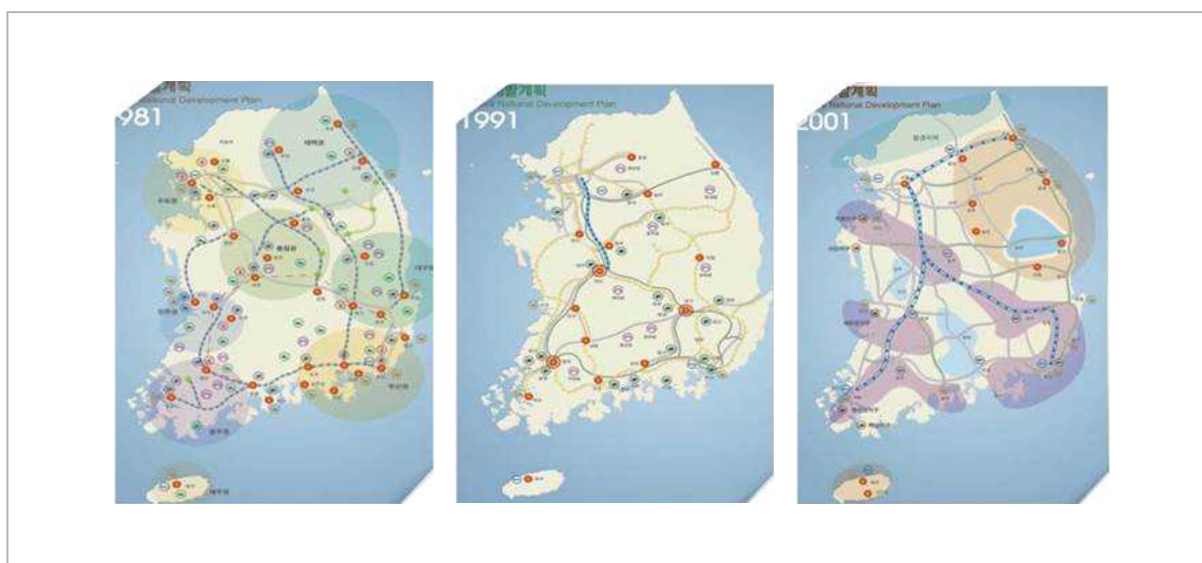
■ 지역발전 정책목표와 추진전략

1990년대 지역발전정책은 ‘형평성’을 강조한 1980년대의 정책과 달리 산업구조 고도화 및 정보화와 기술혁신 촉진을 통한 국가경쟁력 확보에 치중했다. 이를 위해 정부는 1994년 「국토이용관리법」을 개정하여 복잡한 용도제를 단순화하고, 경직적인 토지이용 규제를 대폭 완화하여 기업이 원하는 곳에 저가의 공업용지를 공급하는 수요자중심의 토지이용체계 구축에 치중했다. 그러나 토지이용의 대폭적인 규제완화는 준농림지와 산지의 무분별한 개발로 인해 도시주변 토지의 극심한 난개발을 초래하는 원인이 됐다. 정부의 규제완화조치는 수도권 규제완화로 이어져 그동안 신설과 증설이 원칙적으로 금지되던 대형건축물은 “과밀부담금”을 지불하면 신 · 증설이 가능하게 되었고, 개별공장의 경우도 “공장입지 총량” 한도 내에서 신 · 증설이 가능하게 됐다.

In addition, the concepts of competitiveness and economic efficiency were applied even to regional development strategies. The government phased out the development of single-city growth centers and initiated to create regional extended growth centers in order to strengthen the competitiveness. The extended growth centers encompass metropolitan cities and their neighboring cities and large-scale industrial complexes.

The government started to adopt decentralized and autonomous regional development strategies and to encourage initiative and pioneering activities in the private sector. In the 1990s, a local self-governing system was reintroduced and much of the power of the central government was transferred to local governments as well as promoting the participation of private companies in regional development projects. The most typical examples of private investment-induced projects include the construction of the Incheon Airport Expressway, the Cheonan-Nonsan Expressway, a beltway around Seoul, the Gyeongin Canal, the Busan Gaduk Harbor, the Incheon North Harbor and Freight Terminal, etc. However, the private investment-induced projects were criticized for causing serious financial loss for the government upon the completion of such projects since they guaranteed profits to the investors while there was a lack of pre-analysis and review in terms of the economic feasibility or public benefit at the time of target project selection.

Meanwhile, the government completed large scale national development projects in order to enhance national competitiveness. They include the construction of Incheon International Airport(1991) the Gyeongbu High-speed rail (1992), and the Busan Gaduk Harbor (1995), the expansion of the Gwangyang Bay (1995), the Saemangeum land reclamation project (1991), and the construction of the West Coast Highway (1990), etc.



또한 지역발전전략에도 경쟁력과 경제적 효율성 개념이 도입되어 1980년대 추진해 온 지방의 단일도시 성장거점(single-city growth center) 육성전략에서 벗어나, 지방대도시와 주변도시, 그리고 대규모 산업 단지과 주변도시를 묶는 광역개발권 육성전략을 추진했다.

정부는 중앙정부 주도적인 지역발전정책의 추진방식에서 벗어나 지방자치단체와 민간부문의 창의와 선도를 중시하는 분권적·자율적인 추진방식을 채택하기 시작했다. 1990년대에 들어와 지방자치제도가 부활되었고, 중앙정부 권한의 대폭적인 지방이양과 함께 지역발전사업에 민간부문의 참여를 촉진하였다. 대표적인 민자유치사업으로 인천공항 고속도로, 천안-논산 간 고속도로, 서울외곽순환고속도로, 경인운하, 부산 가덕항, 인천 북항 및 화물터미널 건설사업 등이 있다. 그러나 민자유치사업은 대상사업 선정시 사업의 경제적 타당성, 공익성 측면의 사전분석과 검토가 부족한 상태에서 투자자 수익보장을 해줌으로써 사업완공 후 정부의 심대한 재정손실을 초래했다는 비판을 받고 있다.

한편, 국가경쟁력 증진에 필요한 인천국제공항 건설(1991), 경부고속전철 건설(1992), 부산 가덕항 건설(1995), 광양항 확장(1995), 새만금간척사업(1991), 서해안고속도로 건설(1990) 등 대형 국책사업이 추진됐다.



4. 2000s: Innovation and Efficiency–Oriented Regional Policies

■ Background

In the 2000s, Korea faced various changes such as economic globalization, the growth of information & knowledge industries, and the innovation-oriented economic structure, the crisis of global environment and energy resources, the de-centralization and private-led economy, the increase in the national demand for a higher quality of life, etc. These global changes gave challenges to the national and regional development policies. In particular, the rise of China weakened the competitive advantages of export goods dependent upon standard technologies, so the Korean economy focused more on the development of state-of-the-art technologies and fostering the information and knowledge industries through a wide range of innovation.

The Roh Moo-hyun administration (2003-2008) was no longer under the influence of “nationalism,” which depends on a tariff barrier, and converted to the open global era; moving from the era of government-led centralized authoritarian rule to the era of market-oriented de-centralized regionalism, as well as from the single-value social system to the multi-value social system. It set the important agenda of promoting regionally balanced development for national development in support of the notion that “regional competitiveness” is the impetus for national development. Also, above all, the Lee Myung-bak administration, which was inaugurated in 2008, pushed ahead with economic policies prioritizing the growth of industries and economy such as the attraction of foreign capital and business- and market-friendly policies, etc.

■ Goal and Strategies of Regional Policy Directions

◉ Roh Moo-hyun Administration’s Regional Policy Directions

Considering that previous regional policies had focused only on the resolution of adverse effects created in the course of economic growth and industrialization, which had not made much of a contribution to regional and national development, the Roh Moo-hyun administration (2003-2008) attempted to establish an epoch-making transformation of policy paradigms with a view of fundamentally settling regional matters and solidifying national development.

4. 2000년대: 혁신과 효율 중시의 지역발전정책

■ 경제적·사회적 여건

2000년대 한국은 경제의 지구화, 정보와 지식산업 및 혁신지향 경제구조, 지구환경 및 에너지자원 문제, 분권과 민간주도, 삶의 질에 대한 국민적 요구 증대 등 다양한 여건 변화에 직면하면서 지역발전 정책에서도 고려해야 할 변수가 많아졌다. 특히 중국의 부상으로 표준기술에 의존한 수출제품의 경쟁력이 약화되면서 한국 경제는 혁신을 통한 첨단기술 개발과 정보·지식산업의 육성에 치중했다.

2003년 출범한 노무현정부는 관세장벽에 의존한 “국가주의” 시대에서 벗어나 개방화된 지구촌 시대로, 정부주도의 중앙집권시대에서 시장지향의 지방분권시대로, 단일가치 사회체제에서 다원가치사회체제로 전환하면서 “지역경쟁력”이 국가발전의 원동력이라는 차원에서 지역균형발전을 국가발전의 중요한 정책 아젠다로 설정했다. 그리고 2008년 출범한 이명박정부는 기업 및 시장친화정책과 해외자본유치 등 기업 및 경제성장 우선의 경제정책을 중점 추진했다.

■ 지역발전 정책목표와 추진전략

● 노무현정부의 지역정책목표와 추진전략

노무현 정부는 그동안 지역정책이 산업화와 경제성장 과정의 부작용 해소에만 치중하여 지역과 국가발전에 큰 기여를 하지 못했다는 판단 하에, 지역문제를 근본적으로 해결하고 국가발전을 선도할 수 있도록 정책패러다임의 획기적인 전환을 추진했다.

II. Evolution of Regional Development Policies

Table 11. Roh Moo-hyun Administration's New Regional Policy Paradigms

Classification	Previous Policy Paradigms	New Policy Paradigms
Development Goals	<ul style="list-style-type: none"> • To grow the total amount (quantitative) • To increase economic efficiency • To develop regions through national development 	<ul style="list-style-type: none"> • To enhance quality of life (qualitative) • To pursue balance, efficiency and development altogether at the same time • To develop the nation through regional development
Classification of Region	<ul style="list-style-type: none"> • Dualistic classification: developed regions and underdeveloped regions • Spatially no differentiation (Uniformity) • Artificial divisibility and locality of regions 	<ul style="list-style-type: none"> • Multilateral classification: diversity of regional structures • Spatial differentiation • Identity(Complexity) • Functional integration between localities in a region
Organizations and Implementation Strategies	<ul style="list-style-type: none"> • Central Ministries-oriented (Central government-dependent) • Top-down centralization • Isolated development by region: competition and conflict between regions 	<ul style="list-style-type: none"> • Communities-oriented (self-reliant local governments) • Bottom-up de-centralization • Regional solidarity: connection, ties and cooperation between regions
Support Method	<ul style="list-style-type: none"> • Dispersive support system • Disorganized supports by individual sector • Equal support between regions 	<ul style="list-style-type: none"> • Integrated and coordinated support system between supporting organization • Comprehensive, multilateral support • Specialized support by region
Development Strategies	<ul style="list-style-type: none"> • Capital and material oriented • Manufacturing industry oriented • Large enterprises oriented • High Priority on political interest 	<ul style="list-style-type: none"> • Information, technology and culture centered • Linkages between services and industrial sectors • Cooperation between large and small and medium-sized companies • Equity between regions, efficiency within regions

Source: Presidential Commission on Regional Development (PCRD) (2003; 15)

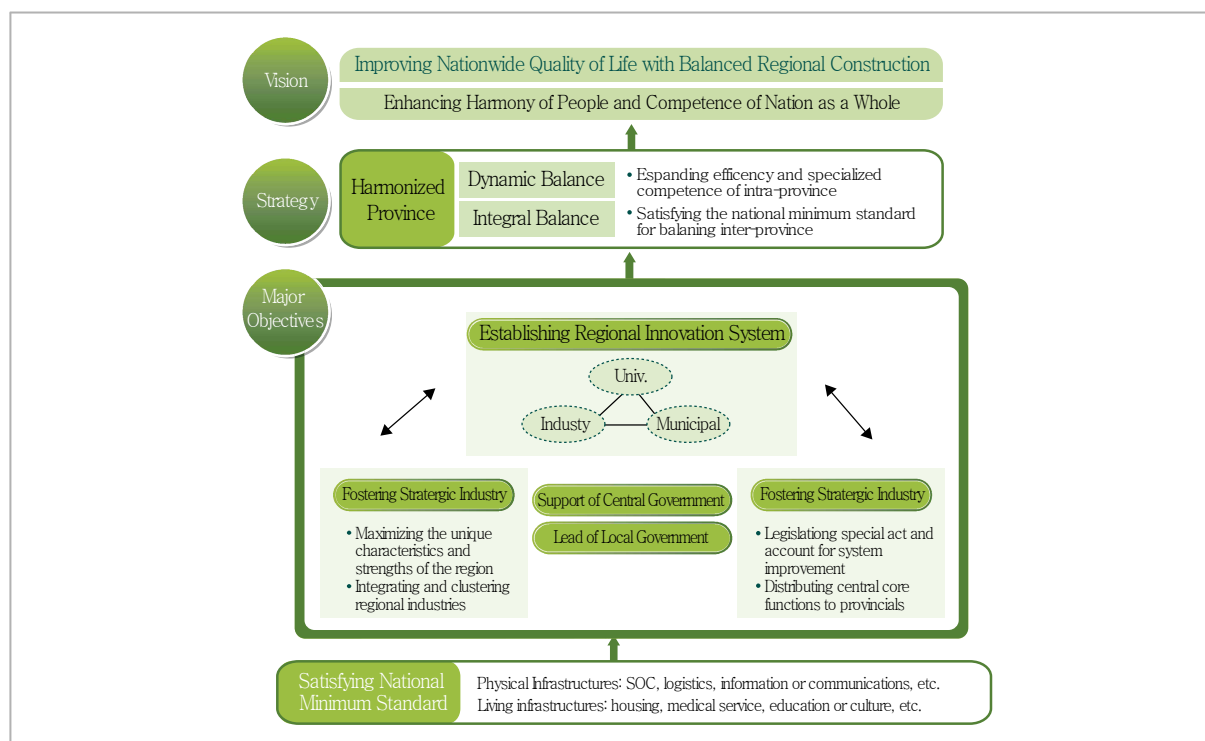
표 11. 노무현정부의 지역균형발전 패러다임과 정책기조 변화

구분	과거정부 정책패러다임	노무현정부 정책 패러다임
발전목표	<ul style="list-style-type: none"> • 총량적 성장 • 경제적 효율성 증진 • 국가발전을 통한 지역발전 	<ul style="list-style-type: none"> • 삶의 질 향상 • 균형과 효율, 발전 동시추구 • 지역발전을 통한 국가발전
지역구분	<ul style="list-style-type: none"> • 이원적 구분: 발전지역과 저발전지역 • 공간적 무 차별성(획일성) • 지역의 인위적 분할성·국지성 	<ul style="list-style-type: none"> • 다면적 구분: 지역구조의 다양성 • 공간적 차별성·정체성(복합성) • 지역의 기능적 통합성·광역성
추진주체	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙 부처중심(중앙의존형) • 하향적 집권화 • 지역별 추진: 지역 간 경쟁과 대립 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방중심(지방자립형) • 상향적 분권화 • 지역 간 연대: 지역 간 연계와 협력
지원방식	<ul style="list-style-type: none"> • 지원조직별 지원체계 • 부문적·산발적·분산적 지원 • 지역 간 균등지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 지원조직간 통합지원체계 • 종합적·입체적 지원 • 지역별 특화지원
발전전략 및 지원이념	<ul style="list-style-type: none"> • 자본·물질중심 • 제조업중심 • 대기업중심 • 정치성 강조 	<ul style="list-style-type: none"> • 정보·기술, 문화중심 • 서비스 및 부문 간 연계 • 대기업과 중소기업 간 협력 • 권역 간 균형, 권역 내 효율

자료: 국가균형발전위원회(2003: 15)

First, the government adopted balanced development as its core strategy for sustaining national development and enhancing national competitiveness. Second, the government abandoned the previous approach which was designed to be dependent upon the piecemeal policy measures to deal with regional disparity and the concentration of the SMA. The government intended to cope with those spatial problems through massive devolution of central government power to local governments and the construction of new national administration city outside of the SMA. Third, the government focused on the introduction of new policy paradigms such as the establishment of locally autonomous implementation system for regional development, regional innovation system through fostering new technologies and high-tech industries, and creating industrial clusters, etc.

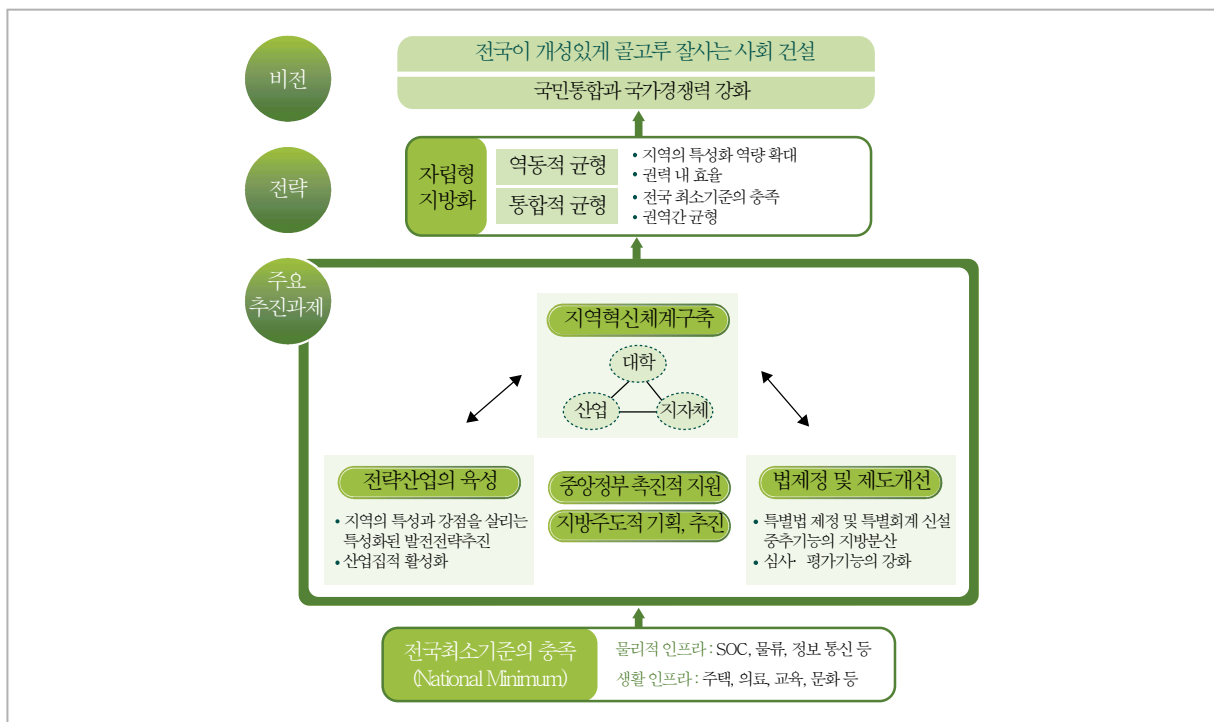
Figure 2. Vision and Strategies for Balanced National Development of Participatory Government



Source: Presidential Commission on Balanced National Development (PCBND)(2003; 9)

첫째, 균형발전을 국가의 지속적인 발전과 경쟁력을 증진하는 핵심적인 전략으로 채택했다. 둘째, 수도권 집중과 비수도권과의 불균형을 구조적 차원에서 해결하기 위해 그동안 부분적 공간정책 수단에 의존하는 방식에서 벗어나 「행정수도 건설」과 「중앙정부 권한의 대폭적인 지방이양」 등 권력의 분산과 분권화를 동시에 추진했다. 셋째, 지역자원의 지역발전 추진체계 구축, 신기술 및 첨단산업 육성, 산업 클러스터 조성 등 지역혁신체제 구축, 지역특성과 강점을 살리는 지역특화발전전략 등 새로운 정책패러다임의 도입에 치중했다.

그림 2. 노무현정부의 국가균형발전의 비전과 전략



자료: 국가균형발전위원회(2003)

The government prepared the First Five-Year Balanced National Development Plan and established the Presidential Commission for Balanced National Development and Special Budget Account for Balanced National Development. The government attempted to create regional innovation system(RIS) by strengthening the institutional capacity of local communities and by stimulating innovation of technologies and industrial products. The regional innovation system was to be built as a cooperative network system between local universities, local industrial sector and local governments. The government supported the development of regional strategic industries and the creation of industrial clusters in each region and or locality. But they were generally believed to be not much successful to achieve their initial goals mainly because of structural and institutional limitations such as lack of local university's capability to carry out the researches on the development of industrial technologies, industrial sector's capability to commercialize new technologies, the weakness of locally specialized industrial base, and absence of the culture for horizontal cooperation between public and private sectors as well as among business organizations and companies.

The government started to build the new administration city as well as 10 innovation cities throughout the country and initiated to build 6 free economic zones to attract foreign investment. However, they were criticized for causing the waste of resources and inefficiency because most of the projects were suspended, delayed or downsized due to the lack of financial support or demand for development, etc.

◉ Lee Myung-bak Administration Regional Policy Directions

The Lee Myung-bak administration (2009-2013) concluded that the previous government's regional development policy was ineffective and inefficient because it relied on the dispersed investment by local administrative unit, uniform development for different localities, government-led top-down implementation and the competition between regions. The Lee Myung-bak administration proposed new policy directions based on the principle of economic efficiency. The five policy directions were adopted such as mega-region development (economy of scale), specialization (selection and concentration), decentralization of power (local government-led) and mutual development (inter-local linkage and cooperation).

이를 위해 정부는 “제1차 국가균형발전5개년계획” 수립과 “국가균형발전위원회”, “국가균형발전특별회계”를 설치·운영했다. 정부는 지역발전을 단순한 생산량의 확대에서 벗어나서 혁신을 통한 신기술·신제품 개발, 지역의 내부적 발전역량 강화를 통해 지역혁신을 도모하기 위해 지방대학 중심의 지역혁신체제 구축과 산업클러스터 조성시책을 추진했다. 그러나 지방대학의 산업기술 연구역량과 신기술의 산업화 역량부족, 지역특화의 산업기반 취약 및 공공-민간, 기업 간 수평적인 협력문화의 결여 등 구조적인 한계로 인해 소기의 성과를 거두지 못한 것으로 평가되고 있다.

노무현 정부는 지역혁신과 함께 이를 뒷받침할 행정도시와 혁신도시, 기업도시 건설, 그리고 동북아 경제중심국가 실현을 위한 경제자유구역 조성 등 대규모 도시 및 지역개발사업을 추진했으나 행정도시와 일부 혁신도시를 제외하고는 대부분 자원조달 부진과 개발수요 부족 등으로 중단, 지연 또는 축소되어 자원낭비와 비효율을 초래했다는 비판을 받고 있다.

● 이명박 정부의 지역정책목표와 추진전략

이명박 정부는 노무현정부의 지역발전정책이 무리한 지역균등화 정책의 실현을 위해 행정구역단위 분산투자, 지역별 특색 없는 획일적 개발, 중앙정부 주도의 하향식 추진 및 수도권과 비수도권 간 대립과 경쟁을 초래한 것으로 평가하였다. 이명박 정부는 노무현정부의 비효율적인 정책의 문제점을 극복하기 위해 지역발전의 광역화(규모의 경제), 특성화(선택과 집중), 분권화(지자체 중심) 및 상생발전(연계와 협력)을 새로운 지역발전정책 패러다임으로 제시했다.

II. Evolution of Regional Development Policies

Table 12. Comparison of Roh Moo-hyun and Lee Myung-bak Administration's New Regional Policy Paradigms

Classification	Participatory Government's Policy Paradigms(2003–2008)	Lee Myung-bak Administration's Policy Paradigms(2008–2013)
Policy Directions	<ul style="list-style-type: none"> • Dispersed investment by local administrative unit • Uniform development strategy for different localities • The central government-led top-down development • The conflict and cooperation between regions 	<ul style="list-style-type: none"> • Mega-region development (economy of scale) • Specialization (selection and concentration) • De-centralization (local government-led) • Mutual development (inter-local linkage and cooperation)
Vision	<ul style="list-style-type: none"> • Ensure affluent life equally in all parts of the country and uphold the unique identity of each locality (Enhancing national cohesion and national competitiveness) 	<ul style="list-style-type: none"> • Create competitive regions where jobs and quality of life are guaranteed
Major Strategies	<ul style="list-style-type: none"> • Establish regional innovation system • Promote strategic industries and expanding industrial clusters • Local government-led planning and implementation • Build administrative city and innovation cities 	<ul style="list-style-type: none"> • Establish economic regions (supra-region, mega-region and basic living area) • Build new national and regional growth centers • Expand local autonomous finances and stimulate local economy • Complete the Four River Projects to reform national territory

Source: Presidential Commission on Regional Development (2010)

The centerpiece of the new regional policy was the mega-region development strategy which was designed to maximize the growth potential and to explore new growth engines as well as to stimulate specialized development of regions. The objectives of the new regional policy were to be achieved through the pursuit of economies of scale and agglomeration based on inter-local networking and cooperation. The Lee Myung-bak administration placed a high priority on the improvement of the administrative and institutional systems to strengthen local autonomy and institutional capacity and to promote cooperation between the central and regional governments and between different localities. The government efforts were also made to build the data basis and to improve monitoring and evaluation system of regional development projects. However, the Lee Myung-bak administration's new regional policy was believed to follow the same footsteps of previous governments' "trial and error", because the government attempted to implement ideal development strategies such as mega-region development approach based on inter-local cooperation without making the detailed and workable institutional framework and policy measures.

표 12. 노무현 정부와 이명박 정부의 지역균형발전 패러다임과 정책기조 비교

구분	노무현 정부 정책 패러다임	MB정부 정책 패러다임
정책기조	<ul style="list-style-type: none"> • 행정구역단위 분산투자 • 지역별 특성 없는 획일적 개발 • 중앙정부 주도의 하향식 개발 • 지역 간 대립과 갈등 	<ul style="list-style-type: none"> • 광역화 (규모의 경제) • 특성화 (선택과 집중) • 분권화 (지자체 중심) • 상생발전 (연계·협력)
비전	<ul style="list-style-type: none"> • 전국이 개성 있게 잘사는 사회 건설 (국민통합과 경쟁력 강화) 	<ul style="list-style-type: none"> • 일자리·삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조
추진과제	<ul style="list-style-type: none"> • 지역혁신체제 구축 • 전략산업육성 및 산업집적 활성화 • 지방주도 기획·추진(정부 촉진적 지원) • 행정도시·혁신도시 건설 	<ul style="list-style-type: none"> • 3차원 광역화(광역·기초·초광역) • 국가·지역 신 성장거점 육성 • 지방자율재정 확충·지역경제 활성화 • 국토재창조위한 4대강 사업추진

자료: 지역발전위원회(2010)

이명박 정부의 대표적인 지역발전전략은 5+2 광역경제권 육성과 초광역권, 기초생활권 등 3차원 개발 전략과 지역별 전략산업 육성 및 4대강 사업이다. 이명박 정부는 지방정부의 계획수립 자율권 강화, 포괄보조금제도 확대, 지역 간 연계·협력 촉진지원, 유사중복사업 조정 및 통합을 위한 부처 간 조정체계 개선, 지역개발사업 DB화 및 모니터링체계 구축, 지역단위 종합관리체계 구축 등 제도개선 추진을 시도했다. 그러나 행정도시, 혁신도시, 기업도시 및 경제특구 조성 등 지난 정부의 무리한 도시 및 지역개발사업을 지속적으로 추진했을 뿐만 아니라 4대강 사업을 추진하면서 재원조달 실패와 시장수요 부족 등으로 지연되거나 중단되어 소기의 정책성과를 거두지 못한 것으로 평가되고 있다.

II. Evolution of Regional Development Policies

Figure 3. Basic Directions and Strategies for Regional Development of Lee Myung-bak Administration (2008–2013)

Vision	Create competitive regions with better jobs and quality of life	
Basic Direction	<ul style="list-style-type: none"> • Establish wide economic regions for globalization • Expand decentralization and local autonomy • Promote regional development based on specialization • Promote mutual development and inter-region cooperation 	
Strategies and Policy Issues	Maximize growth potential of national territory	• Promote differentiated development for Supra-regions, Mega-regions and Primary Living Areas
	Explore new growth engines and stimulate specialized development of regions	• Create new growth engines based on comparative advantages, unique identity and characters of each region
	Expand decentralization such as devolution of governments administrative and financial power	• Transfer the governments special local agencies to local governments, and strengthen local financial autonomy and local planning and development authority
	Promote mutual development between the SMA and the other regions	<ul style="list-style-type: none"> • Make an significant improvement of the local conditions for attracting investment and enterprises • Rationalize the regulations on the SMA depending on the progress in regional development
	Improve and supplement pre-existing regional development policies	• Continue the construction of the administrative city, and innovation, business cities

Source : Presidential Commission on Regional Development (2009)

5. Current Trend: Happiness–Oriented Regional Policies

■ Background

The economic growth rate in Korea dropped to an annual average of 5% right after the Asian financial crisis in 1997. It then decreased further to an annual average of 4.3% from 2003 to 2007, and 3.1% from 2008 to 2012. Despite the fact that the Korean economy has started to show signs of slow growth, the demand for a higher quality of life and social welfare have increased sharply. In this situation, the Park Geun-hye administration, which took power in 2013, has suggested a new policy paradigm aiming to establish an “Era of National Welfare, Happiness, and Hope” as the goal of state affairs. The new administration seeks to realize this goal by recognizing and embracing the creative economy, which is innovation-oriented, improving national integration and social welfare, and enhancing quality of life.

그림 3. 이명박정부의 지역발전정책 기본방향과 전략

비전	일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역 창조	
기본 방향	<ul style="list-style-type: none"> • 세계화에 대응하는 광역경제권 구축 • 지방분권· 자율을 통한 지역주도 발전 • 지역개성을 살린 특성화된 지역발전 • 지역간 협력· 상생을 통한 동반 발전 	
추진전략 및 과제	전국도의 성장잠재력 극대화	• 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권 단위 차별화된 발전
	신성장동력발굴 및 지역특화발전	• 지역별 비교우위를 토대로 지역의 특성과 가성을 살린 신성장동력 구축
	행· 재정적 권한의 지방이양 등 분권강화	• 지역별 비교우위를 토대로 지역의 특성과 가성을 살린 신성장동력 구축
	수도권· 지방 상생발전	• 지방기업 유치 및 투자여건 획기적 제고, 지방발전과 연계하여 수도권규제 합리화
	기존 시책 발전· 보완	• 혁신· 행정 중심도시· 기업도시 발전적 보완

자료: 국가균형발전위원회(2008)

5. 최근 동향: 행복체감 중시의 지역발전정책

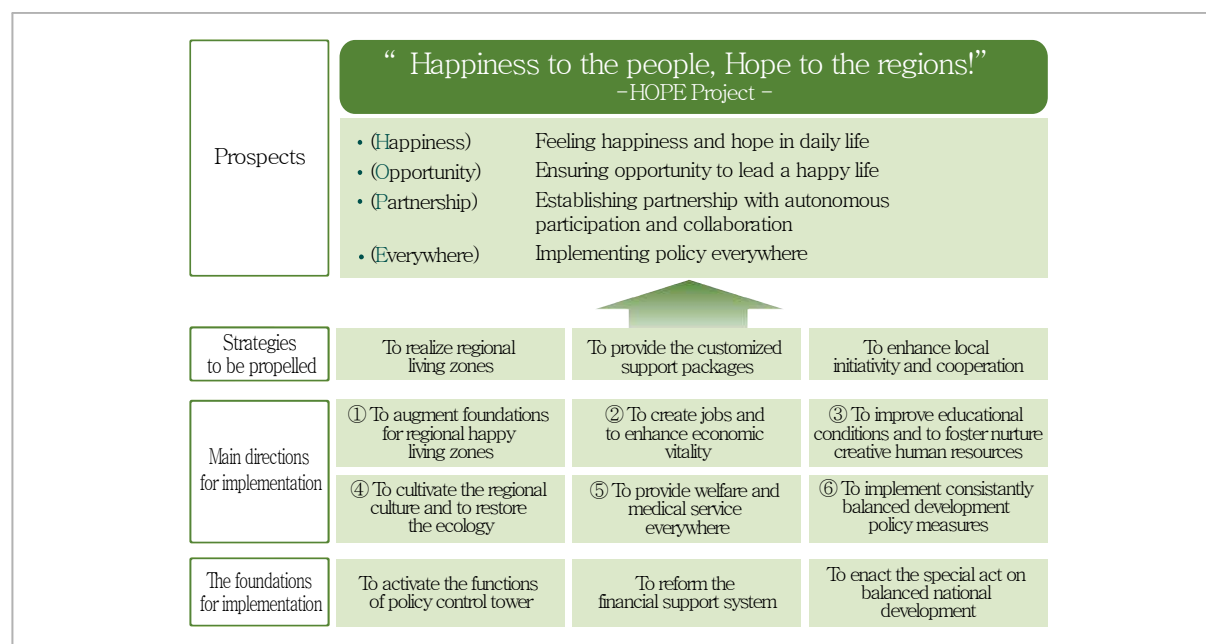
■ 경제적·사회적 여건

한국의 경제성장률은 1997년 IMF구제금융 이후 초반에는 연평균 5%수준으로 낮아졌고, 2003-2007년 기간 동안 4.3%, 그리고 2008-2012년 기간에는 연평균 3.1%로 지속적으로 낮아지는 추세를 보였다. 이와 같이 한국 경제가 저성장 기조로 전환되고 있었으나 국민들의 삶의 질과 사회복지 수요는 크게 증대되었다. 이에 2013년에 출범한 박근혜 정부는 혁신주도형인 창조경제의 실현, 국민통합과 사회복지의 증진과 삶의 향상을 통한 “국민행복, 희망의 시대”를 국정목표로 하는 새로운 지역발전 정책패러다임을 제시하였다.

■ Goals and Strategies of Regional Development Policies

The focus of government administration or state affairs has shifted from the “state” to “every individual,” and to the improvement of “quality of life and national happiness,” rather than the strengthening of national competitiveness and quantitative industrial or economic growth, etc. Therefore, the keynote policies for regional development have also been centered on the creation of job opportunities and the improvement of living conditions for residents.

Figure 4. Vision and Strategies for Regional Development of Park Geun-hye Administration

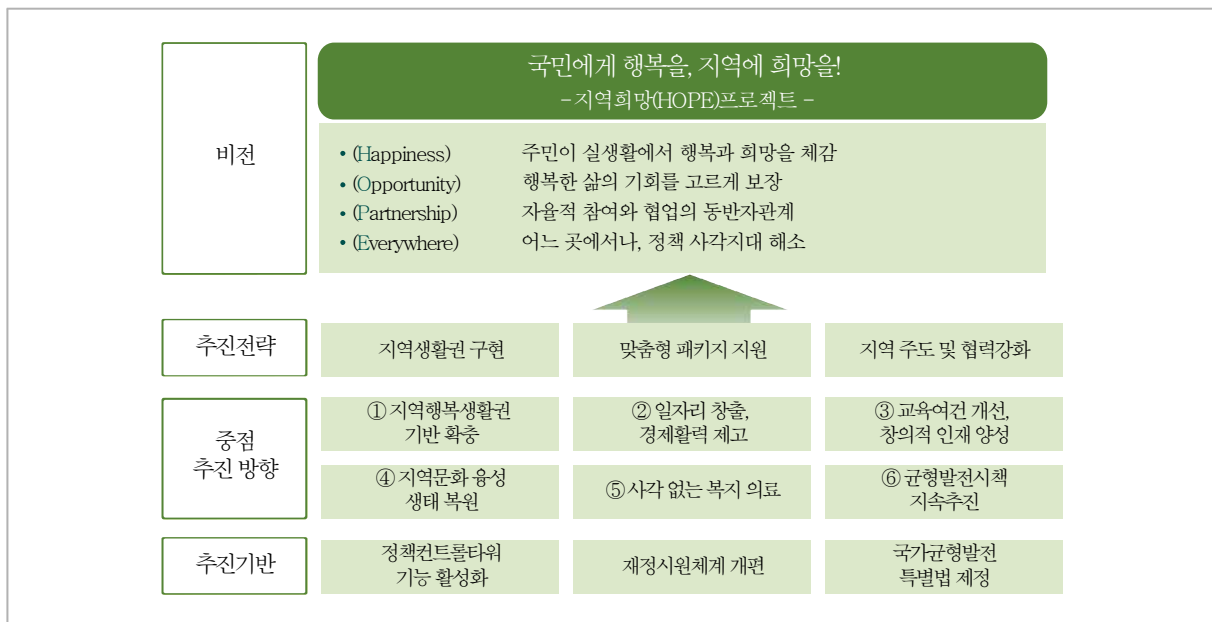


In the regional hope (HOPE) project, the Park Geun-hye administration suggested 4 policy visions “to ensure residents’ feeling of happiness and hope in their daily lives,” “to guarantee equal opportunity to live a happy life,” “to create win-win development situations through voluntary participation and collaboration,” and “to meet the requirements for a minimum quality of life in all parts of the country.” There are 3 main strategies to be implemented in order to achieved the goals listed above: realization of regional happy living zones, provision of the customized package support, and strengthening of initiatives and cooperation of local communities. Also, for the detailed means to be carried out, it suggested 17 major policy measures in 6 main areas, such as ① augmentation of foundations for regional happy living zones, ② job creation and restoration of local economic vitality, ③ improvement of educational conditions and the fostering of creative talent, ④ fostering of local culture and restoration of ecology, ⑤ local welfare and medical services to be provided everywhere, and ⑥ continuous implementation of regionally balanced development.

■ 지역발전 정책목표와 추진전략

국정의 중심이 “국가”에서 “국민 개개인”으로 바뀌고, 산업과 경제의 총량적 성장과 국가경쟁력 강화 보다는 “국민행복과 삶의 질”개선으로 전환함에 따라 지역발전정책 기조도 실질적인 생활권 중심의 일자리 창출과 주민생활여건의 개선에 치중하였다.

그림 4. 박근혜정부의 지역발전정책 기본방향과 전략: 지역희망(HOPE) 프로젝트



자료: 지역발전위원회(2013)

박근혜 정부는 지역희망(HOPE)프로젝트를 통해 “주민의 실생활공간에서 행복과 희망의 체감”, “행복한 삶의 기회의 균등한 보장”, “자율적 참여와 협업을 통한 상생발전”, 그리고 “전국 모든 지역의 기본적 삶의 질 충족”이라는 4대 정책비전과 이의 실현을 위한 “지역행복생활권 구현”, “맞춤형 패키지 지원” 및 “지역주도 및 협력강화”라는 3대 추진전략을 제시하고 있다. 그리고 이의 구체적인 실천수단으로 “지역행복생활권 기반확충”, “일자리 창출 및 지역경제 활력회복”, “교육여건개선, 창의적 인재양성”, “지역문화 육성과 생태복원”, “사각 없는 지역복지·의료”, “지역균형발전지속추진” 등 6대 분야의 17개 중점시책을 제시하고 있다.

The regional development policies of the Park Geun-hye administration have three characteristics. First, the policies for regional development were chosen as a means to achieve the objectives of state affairs, which aim to bring about “an era of national happiness and regional hope.” As the focus of state affairs has shifted from the “state” to “every individual,” the direction of regional development policies has concentrated on improving “quality of life and happiness for Koreans.” Second, the new regional development policies go beyond the “input-oriented measures,” which have lasted thus far, and aim to establish “achievement-oriented measures,” which put an emphasis on positive change in the daily life of local residents. From now on, it is expected that practical policy measures which help in people’s daily life will be more widely accepted, rather than the policies pursuing vague policy objectives such as qualitative economic growth and the securing of a driving force for future growth, the augmentation of large-scale physical facilities or the expansion of foundations for production. Third, the new regional development policies focus on the reinforcement of regional institutional capacity of planning, implementation and management of regional development policies and projects.



박근혜 정부의 지역발전정책 특징으로, 첫째는 지역발전정책이 “국민행복, 지역희망의 시대”를 표방한 국정목표를 실천하는 수단으로 채택된 점이다. 국정의 중심이 “국가”에서 “국민 개개인”으로 바뀌면서 지역발전정책 방향도 “국민행복과 삶의 질”개선에 우선순위를 두고 있다. 둘째는 새로운 지역발전정책은 그동안의 “투입지향 정책”에서 벗어나 지역현장의 긍정적 변화를 중시하는 “성과지향 정책”을 지향하고 있다. 앞으로는 지역의 총량적 경제성장과 미래성장동력 확보라는 막연한 정책목적 실현이나 대규모 물적 시설 확충이나 생산기반 확대 보다는 주민생활에 실질적으로 도움이 되는 실용적인 지역 발전시책과 사업추진이 활성화될 것으로 예상된다. 셋째, 새로운 지역발전정책은 정책수립 및 집행의 제도적 역량을 높이는데 치중하고 있다.



III Major Regional Development Strategies and Projects

1. Policy Measures for Development of Depressed Areas

■ Development Projects for Gwangju and Jeonju Regions

The first (1975-78) and second stage (1979-84) Gwangju regional development projects were the first comprehensive regional development projects for the depressed areas. The first and second Gwangju regional development projects were financed by the IBRD loans of 15 million dollars and 51.2 million dollars respectively. As the development projects in Gwangju area were completed, the first (1984-1988) and second (1989-1999) development projects were launched in Jeonju, another major city in Southwestern Korea. The first and second projects in the Gwangju and Jeonju regions focused on the augmentation of SOC facilities such as construction of roads, bridges, water-supply, sewage, housing and industrial sites could have an immediate impacts on the enhancement of the quality of life of local residents and the performance of local economy.

The World Bank evaluated the projects as improving the physical, economic and social conditions of the regions, e.g., providing foundations for promoting industrialization in neglected areas in Korea, etc., as well as improving local institutional capacity through collective learning about planning and development of regional development projects, fostering cooperative relationships for regional and local development not only between the central and local government between public and private sectors (Kim, Y.W. et al 2009; 476).

Ⅲ 주요 지역발전사업

1. 낙후지역 개발 및 육성시책

■ 광주권·전주권 개발사업

한국 최초의 낙후지역개발사업은 IBRD차관 1,500만 달러와 국내투자를 토대로 건설교통부(현 국토교통부)가 추진한 광주권1단계개발사업(1975-78)과 IBRD차관 5,120만 달러와 국내투자로 추진한 광주권 2단계개발사업(1979-1984)을 들 수 있다. 광주권 개발사업이 완료되면서 서남권의 다른 중심도시인 전주권 1단계개발사업(1984-1988)과 2단계개발사업(1989-1999)이 추진됐다. 광주권과 전주권 1,2단계 개발사업은 산업쇠퇴지역 중심도시와 주변도시에 도로, 상하수도, 교량, 산업단지, 주택단지 등 개발효과가 주민생활과 지역경제 여건개선에 직접적으로 영향을 미치는 부문의 사회간접자본시설 확충에 치중했다.

세계은행은 광주권과 전주권개발사업은 한국의 낙후지역에 산업화 촉진기반 마련 등 지역의 물적·경제적·사회적 여건개선과 함께 지역개발분야에서 중앙-지자체 간 협력과 관리능력 개선, 공공-민간부문의 상호작용 촉진 등 지역발전계획의 수립·집행에 관한 집단적 학습을 통해 제도적 역량을 높인 것으로 평가했다(The World Bank, 1997, 김용웅 외, 2009 재인용).

III. Major Regional Development Strategies and Projects

Table 13. Designation of Specific Areas for Cultural and Tourism Development

(as of January 2013)

Classification	Date of Designation (the period of projects)	Scope of Designation	Investment Plan and Main Projects
Paekche Cultural Area	June 11, 1993 (1994-2010)	<ul style="list-style-type: none"> • Chungnam, Gongju, Nonsan and Buyeo • Some parts of Jeonbuk, Iksan (1,915km²) 	<ul style="list-style-type: none"> • 55 projects (KRW 2,948.2 billion) • To maintain the historic sites and the tourism and leisure centers
Nepo Cultural Area	December 9, 2004 (2005-2014)	<ul style="list-style-type: none"> • Some parts of Chungnam, Seosan, Boryeong, Hongseong, Yesan, Dangjin, Taean, and Seocheon (955km²) 	<ul style="list-style-type: none"> • 60 projects (KRW 1,047.5 billion) • To advance moral culture and to augment the infrastructures, etc.
Yeong-san River Basin ancient cultural Area	December 30, 2005 (2006-2015)	<ul style="list-style-type: none"> • Some parts of Jeonnam, Naju, Damyang, Hwasun, Haenam, Yeongam, Muan, Hampyeong, and Jangsung (809km²) 	<ul style="list-style-type: none"> • 42 projects (KRW 1,130 billion) • To maintain the cultural assets, to pass down the historical remains and to install the infrastructures, etc.
East Sea Cultural Area	December 31, 2007 (2008-2017)	<ul style="list-style-type: none"> • Some parts of Gyeongbuk, Pohang, Gyeongju, Yeongchun, Cheongdo, Gunwui, Cheongsong, Ulleung, Yeonngduk, and Uljin,(3,006km²) 	<ul style="list-style-type: none"> • No plan prepared yet
Maritime, Agricultural, Historic Cultural Area	December 21, 2009 (2009-2019)	<ul style="list-style-type: none"> • Some parts of Jeonbuk, Gimje, Jeongup, Buan, and Gochang (1,066km²) 	<ul style="list-style-type: none"> • 30 projects (KRW 752.8 billion) • To maintain the historic and cultural resources and to augment the infrastructure, etc.
Jungwon Cultural Area	December 23, 2009 (2009-2019)	<ul style="list-style-type: none"> • Some parts of Chungbuk, Chungju, Jecheon, and Danyang (975.75km²) 	<ul style="list-style-type: none"> • 29 projects (KRW 1,727.4billion) • To restore and maintain the historic and cultural resources to improve infrastructure and residential environment, etc.
South-East Inland Cultural Area	June 17, 2010 (2010-2019)	<ul style="list-style-type: none"> • Some parts of Ulsan, Ulju, Gyeongnam, Yangsan, and Milyang (693.7km²) 	<ul style="list-style-type: none"> • 25 projects (KRW 1,053.6 billion) • To restore and maintain the historic and cultural resources and to install the infrastructure, etc.
Gaya Cultural Area	December 24, 2010 (2010-2019)	<ul style="list-style-type: none"> • Dalsung in Daegu; Goryeong and Seongju in Gyeongbuk; Geochang, Hapcheon, Oeryeong-ri, Changnyeong-gun in Gyeongnam (853.2km²) 	<ul style="list-style-type: none"> • 33 projects (KRW 826 billion) • To restore and maintain the historic and cultural resources, to prepare the tourist attractions and to install the infrastructure, etc.
Soerak Dano Cultural Area	July 27, 2011 (2011-2020)	<ul style="list-style-type: none"> • Gangreung, Sokcho, Gosung, Yangyang, and Inje in Changwon(536.9km²) 	<ul style="list-style-type: none"> • 18 projects (KRW 1,212 billion) • To restore and maintain the historic and cultural resources, to prepare the tourist attractions and to install the infrastructure, etc.

Source: Department of Regional Policy, The Ministry of Construction and Transportation, 2013

표 13. 문화관광형 특정지역 지정현황

(2013년 1월 기준)

구분	지정일 (사업기간)	지정 범위	투자계획 및 주요사업
백제문화권	'93. 6.11 ('94 ~ '10)	충남 공주·논산·부여 전북 익산일원(1,915km ²)	<ul style="list-style-type: none"> 총 55개 사업(2조 9,482억원) 문화유적정비, 관광휴양시설, 등
내포문화권	'04.12. 9 ('05 ~ '14)	충남 서산·보령·홍성·예산·당진· 태안·서천 일원(955km ²)	<ul style="list-style-type: none"> 총 60개 사업(1조 475억원) 정신문화창달, 기반시설 확충 등
영산강 유역고대문화권	'05.12.30 ('06 ~ '15)	전남 나주·담양·화순·해남·영암· 무안·함평·장성일원(809km ²)	<ul style="list-style-type: none"> 총 42개 사업(1조 1,300억원) 문화재정비, 문화유적 전승, 기반시설 설치 등
동해안문화권	'07.12.31 ('08 ~ '17)	경북 포항·경주·영천·청도·군위· 청송·울릉·영덕·울진일원(3,006km ²)	<ul style="list-style-type: none"> 개발계획 미수립
해양농경 역사문화권	'09.12.21 ('09 ~ '19)	전북 김제·정읍·부안·고창 일원(1,066km ²)	<ul style="list-style-type: none"> 총 30개 사업(7,528억원) 역사문화자원정비, 기반시설 확충 등
증원문화권	'09.12.23 ('09 ~ '19)	충북 충주·제천·단양일원(975.75km ²)	<ul style="list-style-type: none"> 총 29개 사업(1조 7,274억원) 역사문화자원 복원·정비, 기반시설, 정주환경 등
동남내륙 문화권	'10.6.17 ('10 ~ '19)	울산 울주 경남 양산·밀양일원(693.7km ²)	<ul style="list-style-type: none"> 총 25개 사업(1조 536억원) 역사문화자 원 복원·정비, 기반시설 설치 등
가야문화권	'10.12.24 ('10 ~ '19)	대구 달성 경북 고령·성주 경남 거창·합천·의령·창녕군(853.2km ²)	<ul style="list-style-type: none"> 총 33개 사업(8,260억원) 역사문화자원 복원·정비, 관광자원 조성, 기반시설 설치 등
설악단오 문화권	'11.7.27 ('11 ~ '20)	강원 강릉·속초·고성·양양·인제 (536.9km ²)	<ul style="list-style-type: none"> 총 18개 사업(1조 2,120억원) 역사문화자원 복원·정비, 관광자원 조성, 기반시설 설치 등

자료: 국토교통부 지역정책과(2013)

■ Specific Area Development Project

Specific area development projects were the major regional development projects led by the Ministry of Construction and Transportation (presently, the Ministry of Land, Infrastructure and Transport). In the 1960s and 1970s, the specific areas were designated to provide industrial land and infrastructure efficiently for industrial development and to develop natural and tourism resources. In the 1980s, the projects began to be more concerned with the improvement of the living environment in rural communities, remote areas, or islands, etc. From the 1990s, they include the tasks for preserving and developing historic and cultural resources and tourist attractions, etc. Since the year 2000, the historic and cultural remains have been excavated and maintained in the regions and a total of 9 specific regions, including Nepo Cultural Area, have been designated as cultural and tourism promotion areas. The change of the specific area development strategies reflects the recent trend that the cultural and tourism industries has been highly regarded as major factors promoting local economy.

■ Development Promotion District Project

There have been increasing necessities to attract the investment of the private sector to stimulate the active participation of local governments in regional development. Therefore, the government enacted the Act on Regional Balanced Development and Promotion of Small and Medium-Sized Businesses in 1994 and introduced a new system of the “development promotion districts”. This is a system in which various types of problematic regions and areas with a high potential for development are to be supported so that they can attract private investments more efficiently. Such areas may include not only isolated underdeveloped regions, but also the industrialized areas suffering from industrial decline due to the change of industrial structure and the areas which need to be developed in connection with the development of neighboring cities.

The development promotion districts are classified into three different types based on the characteristics of areas which include “underdeveloped area”, “urban-rural integration area” and “balanced development area.” The underdeveloped area is an area that can satisfy the criteria of the bottom 30% of the national average in one or more indices among eight indices: local governments’ financial capacity index, road ratio, population growth rate, etc. However, there is no detailed criteria of eligibility for the designation of the “urban-rural integration area” type. The urban-rural integration type is designed to promote the development in so-called the “urban-rural consolidated cities” of which the level of development is remarkably lower than that of other cities or the decline of urban economy is highly anticipated due to the change of economic and industrial structures. For the “Balanced development type,” however, the term applies to regions with a high potential for development which requires intensive development in connection with adjacent areas.

■ 특정지역 개발사업

건설교통부 (현, 국토교통부)가 주관한 낙후지역 개발사업으로는 “특정지역개발사업”이 대표적이다. 1960년대와 1970년대 특정지역 개발사업은 산업화 초기단계에 입지 우위성이 높은 특정지역 내 산업 지대 조성 및 지하자원 및 관광자원 개발사업 등이 있고, 1980년대에 들어와서는 농어촌, 오지, 도서 등 생활환경 개선사업이, 1990년 이후에는 지역의 역사·문화·관광자원 보존과 개발사업 등이 있다. 2000년 이후에는 지역의 역사·문화자원을 발굴·정비하고, 주변의 관광자원과 연계하여 지역발전을 도모하기 위한 내포문화권 등을 포함해 9개의 문화관광형 특정지역이 지정되어 특정지역 개발사업이 추진되고 있다.

■ 개발촉진지구 개발사업

지역쇠퇴와 낙후원인과 유형이 다양화되고 지역개발에 있어 지방자치단체의 참여와 민간부문의 투자 유치 필요성이 증대되면서 정부는 1994년 「지역균형개발및중소기업육성에관한법률」을 제정하고 개발촉진지구제도를 도입했다. 개발촉진지구는 단순히 소외된 낙후지역의 개발뿐만 아니라 산업구조의 전환에 따라 산업이 쇠퇴하는 지역, 도시와 연계개발이 요구되는 지역 등 다양한 유형의 문제지역과 개발 잠재력이 높은 지역에 대하여 민간자본 유치를 통하여 개발을 촉진하는 제도이다.

개발촉진지구제도는 특성에 따라 낙후지역형, 도농통합형, 균형개발형으로 구분하여 특성 있는 개발을 추진토록 하고 있다. 낙후지역형은 재정력 지수, 도로율 등 8개 지표 중 1개 이상의 지표가 전국 하위 30%이하 이여야 하고, 도농통합형은 구체적 기준은 없으나 개발수준이 상대적으로 낮고 경제 및 산업구조의 변화로 개발수준이 타 지역에 비하여 현저히 낮아 지역쇠퇴가 우려되는 통합시를 대상으로 하였다. 그러나 균형개발형은 개발 잠재력이 큰 지역으로서 주변지역과 연계하여 집중적인 개발이 필요한 지역이다.

The underdeveloped area type is required to have the minimum size of 150 km² and over in order to maximize the effect of regional development. However, no provincial and metropolitan governments are allowed to designate more than 20% of the total area as the development promotion districts so that excessively wide area is not to be included in that program. Once an area is designated as a development-promoted district, the government may provide various kinds of support such as administrative, financial, monetary aids, tax benefit and/or authorizing project right to the investors for increasing profit, etc.

Table 14. Designation of Development Promotion Districts(1996–2013)

Type	Name of District	Location	Area of District(km ²)	Year of Designation
Underdeveloped Region Type	1st	7 districts (3 cities 13 counties)	1,674.1	1996
	2nd	7 districts (1 city 10 counties)	1,557.3	1997
	3rd	6 districts (1 city 10 counties)	1,364.7	1998
	4th	6 districts (1 city 8 counties)	1,456.8	2000
	5th	6 districts (7 counties)	985.0	2001
	6th*	6 districts (1 city 5 counties)	-	2007-2008
	7th*	8 districts (2 cities 6 counties)	-	2009-2010
	8th*	4 districts (4 counties)	-	2011
	(2013)*	2 districts (2 counties)	-	2013
Urban-Rural Integration Type	Gangneung	Gangneung, Gangdong, Okgye	90.0	1998
	Chuncheon	Chuncheon (1 eup(town) 7 myeon(township))	150.0	2001
	Jecheon	Jecheon (1 myeon 1 eup)	145.0	2004
Balanced Development Type	Asan Bay area	Asan Baebang, Cheonan Buldang	29.0	1998
	Paekche Culture Area	Gongju city, Buyeo counties	150.0	2000

Source: Lee Won Sup (2002: 31) Department of Regional Policy, Ministry of Land, Infrastructure, and Transport (2013)

So far the government has designated a total of 56 development promotion districts including 2 urban-rural integration type, 3 balanced development type and 51 underdeveloped area type districts(69 cities and counties). A total of 805 projects have been undertaken for stimulating specialized local development particularly for the promotion of tourism and leisure industries and the expansion of infrastructure facilities (Ministry of Land, Infrastructure, and Transport, 2013).

개발촉진지구 중 낙후지역형은 지역개발의 파급효과를 고려하여 지정면적을 최소한 150km² 이상을 유지하도록 하고 있으나 전국적 차원에서 과도한 지구 지정을 막기 위해 개별 광역시·도의 경우 개발촉진지구 면적은 총 행정구역 면적의 20%를 넘지 못하도록 하였다. 개발촉진지구가 지정되면 정부는 행정·재정·금융·세제혜택, 수익성 제고를 위한 사업권 부여 등 각종 지원을 제공할 수 있다.

표 14. 개발촉진지구 지정 현황(1996-현재)

유형	지구명	위치	지구면적(km ²)	지정년도
낙후지역형	1차	7개지구(3시13군)	1,674.1	1996
	2차	7개지구(1시10군)	1,557.3	1997
	3차	6개지구(1시10군)	1,364.7	1998
	4차	6개지구(1시8군)	1,456.8	2000
	5차	6개지구(7군)	985.0	2001
	6차*	6개지구(1시5군)	-	2007-2008
	7차*	8개지구(2시6군)	-	2009-2010
	8차*	4개지구(4군)	-	2011
	(2013년)*	2개지구(2군)	-	2013
도농통합형	강릉	강릉, 강동, 옥계	90.0	1998
	춘천	춘천(1읍7면)	150.0	2001
	제천	제천(1면1읍)	145.0	2004
균형개발형	아산만권	아산배방, 천안불당	29.0	1998
	백제문화권	공주시, 부여군	150.0	2000

자료: 이원섭(2002: 31); 국토교통부 지역정책과(2013)

그동안 도농통합형 개발촉진지구 3개소, 균형개발형 개발촉진지구 2개소이며, 낙후지역형 개발촉진지구는 51개소(69개 시·군)를 지정하여, 지역특화사업, 관광휴양 및 기반시설사업 등 805개 사업을 추진했다(국토교통부, 2013).

■ New Development Areas and Other Depressed Areas

Development projects for depressed areas were conducted differently by various ministries, and thus the size of spatial unit and the contents of development vary. The Ministry of Land, Infrastructure, and Transport has been more concerned with the expansion of physical infrastructure and the promotion of industrial and economic development in the large areas. On the other hand, the Ministry of Agriculture and Forestry (presently, the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs) and the Ministry of Government Administration and Home Affairs (presently, the Ministry of Security and Public Administration) have concentrated on the improvement of living conditions in relatively smaller spatial units. However, most development projects for depressed areas have been criticized for their inclination toward physical infrastructure development. The heavy reliance on physical development in the depressed areas is largely attributed to the lack of local capabilities for planning and development of creative projects as well as the lack of local initiative, participation and private investments.

The new development area projects were initiated to foster local growth potential and to establish growth centers in depressed areas. The new development areas are to be designated if any city or county is ranked in the lowest 30% of national average in major indicators such as population growth rate, income, local government's financial status, etc. The area is also eligible for the projects if it is in great need of government support for local development such as the construction of infrastructure facilities.

■ Special District for Specified Regional Development

The special district for specified development is designed to promote the regional development in a specified sector not through financial supports but through deregulation or reformation of government regulations. The uniform application of government regulations regardless local characteristics has been widely known as a major stumbling block to initiate unique and creative local development even in the areas endowed with unique resources and growth potential. Due to the complicated and strict government regulations prescribed by a wide range of laws and ordinances, it is very difficult for the local governments to implement locally initiated projects in a more creative way.

■ 신발전지역 및 기타 낙후지역 개발사업

낙후지역개발은 부처별로 공간범위나 사업내용에 따라 상이하게 추진되었다. 국토교통부 주관의 낙후지역개발은 넓은 공간단위를 대상으로 물적 하부구조 개선 및 지역경제성장 촉진에 치중하는 한편, 농림부(현 농림축산식품부) 및 행정자치부(현 안전행정부)에 의한 낙후지역개발사업은 지역사회 단위로 주민생활여건 개선에 치중해왔다. 그러나 그동안 낙후지역개발사업은 지역 내 도로 등 물적 하부구조 확충에 치중되어 주민의 경제·사회적 복지증진 효과가 크지 못했을 뿐만 아니라 지역사회 구성원 및 민간기업 등의 참여와 투자 부족하여 큰 성과를 거두지 못했다는 평가를 받고 있다.

신발전지역은 성장잠재력을 보유한 낙후지역을 성장동력 거점으로 육성하기 위하여 최근에 도입되었다. 신발전지역은 시·군을 대상으로 인구, 소득, 재정상태 등을 고려하여 기반시설 구축 등에 특별한 배려가 필요하다고 인정되는 하위 30% 수준에 해당하는 지역을 지원대상으로 한다.

■ 지역특화발전특구사업

“지역특화발전특구”는 기존의 정부의 재정지원을 통한 지역발전전략에서 벗어나 규제개혁을 통하여 지역의 특화된 발전을 촉진하는 제도이다. 종전에는 전국 어디서나 획일적인 규제를 적용함으로써 지역특성에 맞게 창의적인 지역개발구상이 어려웠다. 특산물진흥, 관광레저, 교육·문화, 의료 등 지역특성에 맞는 사업을 수립해도 개별법에 의한 규제가 복잡하고, 경직되어 있어 사업집행이 지연되거나 사실상 불가능한 경우가 많았다.

Thanks to the special district for specified regional development project, a wide range of legal and administrative regulations is to be mitigated or abolished for specific development in the special districts. Local governments are able to carry forward unique and creative development projects and attract private investments in a specified sector such as culture, tourism, leisure, services and indigenous industries, etc. Once any area is designated as a special district for specified development, it will be exempted from 35 restrictive regulations prescribed in 19 different laws. The exempted regulations include various rules and controls concerning land use such as the conversion of farmland and mountainous land and building permission as well as other government controls such as hygiene, medical services and passport control, etc.

The special districts of specific regional development can be divided into six different types according to the specified purpose of each districts. From 2004 to 2010, a total of 129 special districts were designated including 53 districts of resource development type, 33 of tourism, leisure and sports promotion type, 18 of education type, 13 of industrial and research type, 9 of distribution and logistics type and 4 of medical welfare and industry promotion type (National Assembly Budget Office, 2010)

2. Creation of Integrated Functional Regions and Regional Growth Centers

■ Integrated Functional Regions

The creation of integrated functional regions was one of the most pronounced strategies for the balanced regional development adopted by the Second Comprehensive National Territorial Development Plan (1982-1991). The integrated functional regions were aimed to create self-reliant spatial units, so that all people should gain equal access to job, education, social, cultural and welfare services in the areas they lived. The Second Comprehensive National Territorial Development Plan proposed a total of 28 integrated functional regions including 5 metropolitan living zones, 17 regional city living zones, and 6 rural city living zones. They were prepared on the basis of functional local linkages such as commuting to work or school, shopping and other socio-economic activities, etc.

The five large cities with one million or more people or expected to grow that level by 1992 were designated and their neighboring areas as the metropolitan integrated living zones while another 28 regional cities and their surrounding areas were designated as the regional-city integrated living zones. In addition, the other isolated rural town areas and surrounding areas were designated as rural-city living zones.

지역특화발전특구제도는 지방자치단체가 창의적 아이디어를 가지고 지역개발계획을 추진하면 정부는 해당지역에 대하여 다양한 법률 및 행정적 규제를 완화 또는 폐지해 줌으로써 효과적으로 민간자본을 유치하여 사업추진을 촉진토록 하고 있다. 지역특화발전특구로 지정되면 19개 법률, 35개 규제 중 특구신청 시 특례를 요청한 국토이용, 산림 및 농지의 전용, 교육, 출입국 관리, 의료 및 위생 등 다양한 규제의 적용을 받지 않게 된다.

지역특구는 규제특례의 내용에 따라 6개의 특구유형으로 나누어지는데 2004년 9월 법 시행 후 2010년 현재 향토자원진흥형 지역특구 53개, 관광레포츠형 지역특구 33개, 교육형 지역특구 18개, 산업·연구형 지역특구 13개, 유통물류형 지역특구 9개, 의료복지형 지역특구 4개 등 129개의 지역특구가 지정되어 사업이 추진되고 있다(국회예산정책처, 2010).

2. 지역생활권과 성장거점도시 육성전략

■ 지역생활권 조성전략

지역생활권은 “제2차국토종합개발계획(1982-1991)”에서 제시한 삶의 질의 균등한 향상을 위해 도입한 대표적 균형발전전략이다. 지역생활권은 모든 주민이 거주하는 지역에서 취업·교육, 사회·문화·복지서비스를 받을 수 있는 자족적인 공간단위 조성을 목적으로 하였다. “제2차 국토종합개발계획”에서는 통근·통학·구매 등 기능적 연계성을 토대로 전국을 5개 대도시생활권, 17개 지방도시생활권, 6개 농촌도시생활권 등 28개의 지역생활권을 설정했다.

대도시생활권은 서울, 부산, 대구, 광주, 대전 등 인구 100만 명 이상이거나 계획목표 년도인 1992년에 100만 명의 인구증가가 예상되는 중심대도시와 주변지역을 포함하고, 지방도시생활권은 전주, 청주, 춘천 등 도청소재도시와 지역거점 시급도시와 주변지역을 포함하며, 농촌도시생활권은 서산, 당진, 거창 등 읍급도시가 중심을 이루는 지역이다.

Integrated functional regions are supposed to build small and medium-sized industrial complexes in order to create jobs and expand the foundations for production within the area. Main strategies include the fostering of rural industries or component industries for increasing non-farming incomes and the augmentation of culturally sophisticated and convenient living conditions and services by additional installation of educational, medical welfare facilities and institutions for higher education (e.g., colleges or universities) in central cities. Other important strategies include the improvement of access to roads within the area, and the discovery, preservation and succession of traditional cultures for establishing regional identity, etc. Although the policy for the creation of integrated living zones was not officially implemented as the government policy emphasized the rapid economic growth, it has provided guidelines for regional development since the 1980s.

■ Growth Centers

In the 1960s and 1970s, policies concentrating investment in areas with a high potential for industrial growth were implemented; however, from the 1980s, with a view to promoting regionally balanced development, the strategy for fostering cities as growth centers was adopted in an attempt to implement the de-centralized development strategy. In the Second National Land Comprehensive Development Plan, with a view to supporting national land balanced development, 4 indices, such as relative degree of underdevelopment in the region, the centrality coefficient in local cities, growth potential, the economic efficiency of investment, etc., were the standards for selecting 15 cities as regional growth centers out of the 50 cities in the country. Among 15 regional growth centers, three large regional cities, such as Daejeon, Gwangju, and Daegu, were chosen as “the first growth centers,” and 12 cities, including Chuncheon, Cheongju, and Jeonju, etc., were appointed as “the 2nd growth centers,” all of which suggested differentiated development strategies.

For the first growth centers, (1) the central management function should be significantly expanded so that they could share national urban function with Seoul and Busan; (2) leading growth industries should be located in order to strengthen the economic foundation; (3) urban infrastructure and physical foundation should be expanded to meet the need of growing population estimated to be around one million and over by the end of the Second National Comprehensive Development Plan; and (4) a high speed transportation network should be installed to connect between the three first growth centers so that they could play a role as core leading cities for national development.

지역생활권에서는 지역 내 생산기반 확대와 일자리 창출을 위해 생활권별로 중소규모의 산업단지를 조성토록 하고 있다. 주요전략으로는 농외소득 증대를 위해 농촌형 공업 및 부품산업 육성과 중심도시에 교육·의료·사회복지시설과 전문대학 이상의 고등교육기관의 확충을 통하여 문화적이고 편리한 생활여건과 서비스 제공을 확충토록 하고 있다. 이 밖의 중요한 전략으로는 지역 내 도로의 확장·포장 및 신설을 통한 접근로의 개선, 지역의 정체성 확립을 위한 전통문화의 발굴, 보전, 계승사업을 들 수 있다. 그러나 지역생활권 조성계획은 산업 및 경제성장정책의 투자 우선순위에 밀려 실천으로 이어지지 못했으나 1980년 이후 지역정책추진의 가이드라인 역할을 한 것으로 평가되고 있다.

■ 성장거점도시 육성전략

1960-1970년대는 국가적 차원에서 산업발전 잠재력이 높은 지역에 투자를 집중하는 정책을 추진했으나 1980년대 들어와서는 지역균형발전 차원에서 분산화 된 집중개발전략의 일환으로 성장거점도시 육성전략을 채택했다. “제2차국토종합개발계획”에서는 국토의 균형발전 차원에서 지역의 상대적 낙후도, 지방도시의 중심성 계수, 성장잠재력, 투자의 경제적 효율성 등 4가지 지표를 기준으로 전국 50개 도시 중 15개의 지역별 성장거점도시를 선정했다. 15개의 성장거점도시 중 대전, 광주, 대구 등 3개 지방대도시는 1차 성장거점도시로, 그리고 춘천, 청주, 전주 등 12개 도시는 2차 성장거점도시로서 차별화된 발전전략을 제시했다.

1차 성장거점도시는 첫째, 서울과 부산기능을 분담하도록 중추기능을 대폭 강화하며, 둘째, 선도적 성장산업을 배치하여 경제기반을 강화하고, 셋째, 3대 거점도시는 계획기간 중 인구 100만 명 이상의 대도시로 성장이 예견됨에 따라 대도시로서 기능과 면모를 갖추도록 도시기반을 강화하며, 넷째, 3대 거점도시 간에는 고속교통망으로 연결하여 국가의 중심핵으로 육성토록 했다.

For the second growth centers, strategies were proposed for the improvement of accessibility between the regional cities and surrounding areas and the strengthening of the centrality of the centers. The strategies include the expansion of urban service facilities such as higher education facilities, the improvement of living environment and the promotion of labor intensive urban type industries to strengthen the centrality of the second growth centers.

In order to support the regional development policies, first, the Regional Industrial Development Law was enacted to stimulate the construction of local industrial promotion areas and to provide various incentives to attract factories in less industrialized regions. Second, the government planned to transfer the central government authorities to local governments, so that local government could play a leading role in developing regional growth centers. Third, the government attempted to provide various benefits for land use for attracting universities or research institutes in non-metropolitan areas. Finally, the government planned to enact the Growth Center City Promotion Law. However, it failed to do so due to the lack of political consensus and government commitment and conflicts between the cities that were selected and those that were not. Nevertheless the growth center city strategy has remained as one of the major development strategies the goals of balanced regional development policy in Korea.

3. Promotion of Local Wide-Area Development Zones

Since the 1980s, the government has continually implemented regionally balanced development policies, but the gap or inequality between the SMA and non-metropolitan areas has gradually widened. This is due to the fact that there is no foundation for economy of scale in the non-metropolitan areas to compete with the SMA. However, in order to create agglomeration economies in the non-metropolitan areas, there has been an increasing need for a number of growth centers or integrated regions to be put together and to be nurtured into a single, wide-ranging center, beyond the strategy of fostering a single industrial complex or a single city.

The local wide area development zones were designed to develop local metropolitan city areas and new industrial zones in a broad area for making them regional growth centers to compete with the SMA. Also, the objective of policies aimed to establish them as autonomous foundations for development to suit local characteristics. From 1994, when the Law on the Regional Balanced Development and Promotion of Local Small and Medium Business was enacted, to 2005, a total of 10 local wide area development zones were designated including 4 zones of metropolitan area type, 3 zones of industrial complex type, 1 zone of conurbation type and 2 zones of other type.

2차 성장거점도시는 주변 중소도시 및 농촌지역의 경제·사회활동을 지원하는 지역 서비스공급을 위한 중심지 육성하기 위해 생활환경 서비스시설 확충, 노동집약적 도시형 산업 육성, 고등교육시설 확충 등 도시중심성 강화와 주변 지역과의 접근성 향상을 치중하는 발전전략을 제시했다.

성장거점도시 육성을 촉진하기 위해 첫째, 「지방공업개발법」 제정을 통한 지방공업개발 장려지구의 지정을 확대하며 공장유치에 필요한 혜택을 부여하도록 하고, 둘째, 행정권한을 지방에 대폭 이양하여 중추기능을 강화도록 하고, 셋째, 토지이용 상 혜택을 부여하여 대학 및 연구기관 유치를 촉진하며, 넷째, 성장거점도시 육성정책의 효율적 집행을 위해 「성장거점도시육성법」을 제정하고자 했다. 그러나 「성장거점도시육성법」은 성장거점도시로 육성되지 않은 도시와 지역의 반대로 입법화되지 못하여 정책의 체계적인 집행은 이루어지지 못했다. 그럼에도 불구하고 1980년대 성장거점도시 육성 정책방안은 한국의 지역균형발전의 핵심전략의 역할을 수행해 왔다.

3. 지방광역개발권 육성

1980년대 이후 지속적인 지역균형발전정책에도 불구하고 수도권 집중과 지방간 격차는 점차 심화되었다. 이는 지방에 수도권과 경쟁하면서 지역발전을 선도할 수 있는 규모의 경제기반이 갖추어져 있지 않았기 때문이었다. 그러나 지방에 수도권과 경쟁할 수 있는 집적경제기반을 구축하기 위해서는 단일 산업단지나 단일도시 육성전략에서 벗어나 복수의 성장거점이나 지역을 묶어 하나의 광역화 거점으로 육성할 필요성이 높아지게 됐다.

지방광역개발권은 지방대도시권과 신산업지대를 광역적으로 개발함으로써 수도권에 대응하는 지방발전거점으로 육성하는 한편, 지역특성에 맞는 자립적 발전기반 구축을 정책목적으로 하였다. 1994년 「지역균형및지방중소기업육성에관한법률」 제정 이후 2005년까지 전국적으로 10개 광역권이 지정되어 개발사업이 추진 중에 있다. 10대 광역권 중에는 대도시권형 광역권은 4개소, 신산업지대 형 광역권 3개소, 연담도시권 및 기타가 3개소가 포함된다.

III. Major Regional Development Strategies and Projects

Table 15. Designation of 10 Local Wide-Area Development Zones

Type	Name (Year of designation)	Population (Thousand People)	Area (km ²)	Projected Period	Administrative District	Direction of Development
Metropolitan Region	Daejeon · Chungju (1998)	2,610	6,768	'98-2011	1 metropolitan city 4 cities 8 counties	<ul style="list-style-type: none"> • Create the local condition for accommodating the central management and business function • Establish a competitive and self-reliant economic zone • Build convenient and pleasant urban living environment
	Gwangju · Mokpo (1998)	2,200	4,977	'98-2011	1 metropolitan city 2 cities 7 counties	<ul style="list-style-type: none"> • Establish the international trade centers to cope with Chinese economic block • Attract domestic and international enterprises and strengthen industrial foundation • Expand high quality residential space and promote local culture
	Daegu · Pohang (1999)	4,280	9,869	'94-2011	1 metropolitan city 6 cities 7 counties	<ul style="list-style-type: none"> • Create the international economic center to cope with East Sea Economic Bloc • Reorganize industrial structure and foster the central management function • Develop environmentally friendly urban center and local areas
	Busan · Gyeongnam (1994)	6,290	5,090	'99-2011	2 metropolitan cities 8 cities 1 counties	<ul style="list-style-type: none"> • Expand international harbor and foster international trade • Reorganize industrial structure and foster production services • Develop environmentally friendly urban center and local areas
New Industrial Zones	Asan Bay (1994)	1,260	3,517	'94-2011	7 cities 3 counties	<ul style="list-style-type: none"> • Establish the industrial belt zone to cope with the Yellow Sea-Rim Economic Block • Create the self-reliant economic and living zone • Stimulate connected development between harbor, industrial estates and city areas.
	Gunsan · Janghang (1999)	1,120	3,100	'99-2011	5 cities 2 counties	<ul style="list-style-type: none"> • Build new industrial zone, international harbor and the advance base for China • Establish future-oriented physical infrastructure to meet the era of technology and information • Stimulate the connected development of nearby tourist sites such as Paekjae cultural zone
	Gwangyang Bay · Gijju (1999)	1,360	4,544	'99-2020	5 cities 4 counties	<ul style="list-style-type: none"> • Create an international trade center • Expand infrastructure facilities to cope with the progress of globalized economies and high speed technology • Promote East-West reconciliation through increasing economic-social cohesion between two regions
Conurbation Region	Gangwon · East Sea (1999)	650	4,921	'99-2011	5 cities 5 counties	<ul style="list-style-type: none"> • Build national and East Asian tourism and leisure centers • Expand the foundation of international exchange and trade to cope with the East Sea-Rim Economic Block • Establish the Clean Industrial Zone based on knowledge and information industries
Others	Central Inland (2005)	1,100	8,641	'05-2020	6 cities 6 counties	<ul style="list-style-type: none"> • Establish the foundations for inland distribution • Build the environmentally friendly high-tech and knowledge industrial center
	Jeju (2003)	620	1,846	'02-2011	2 cities 2 counties	<ul style="list-style-type: none"> • Build the center in Asia-Pacific Rim for tourism, distribution, finance and trade

Note: population and area represent those in the year of designation

Source: Ministry of Construction and Transportation(2006), Ministry of Land, Infrastructure and Transport (2013)

표 15. 10대 지방광역개발권 지정 및 발전방향

유형	권역명 (지정년도)	인구 (천명)	면적 (km ²)	계획기간	행정구역	발전방향
대도시권	대전·청주권 (1998)	2,610	6,768	‘98-2011	1광역시 4시 8군	<ul style="list-style-type: none"> 중추행정 및 업무기능 수용기반구축 경쟁력 있는 자족적 경제권 육성 쾌적한 도시환경 조성
	광주·목포권 (1998)	2,200	4,977	‘98-2011	1광역시 2시 7군	<ul style="list-style-type: none"> 중화경제권 지향 국제교역거점육성 국내외 기업유치와 산업기반강화 양질주거공간 확충, 지역문화 발전
	대구·포항권 (1999)	4,280	9,869	‘94-2011	1광역시 6시 7군	<ul style="list-style-type: none"> 황동해경제권대비 국제경제거점조성 산업구조 개편, 중추관리기능 강화 친환경적 도시·지역개발
	부산·경남권 (1994)	6,290	5,090	‘99-2011	2광역시 8시 1군	<ul style="list-style-type: none"> 국제항 확충, 국제교역 및 기능강화 산업구조고도화, 생산지원기능 강화 환경친화적 도심 및 지역개발
신산업지대	아산만권 (1994)	1,260	3,517	‘94-2011	7시 3군	<ul style="list-style-type: none"> 환황해경제권 대비 공업벨트 조성 자족적 경제권 및 생활권 형성 항만, 산업단지, 도시개발 연계추진
	군산·장항권 (1999)	1,120	3,100	‘99-2011	5시 2군	<ul style="list-style-type: none"> 신산업지대와 국제항 조성 대중국 전진기지 구축 기술정보시대 미래형 물적기반 조성 백제문화권 등 주변관광연계 개발
	광양만·진주권 (1999)	1,360	4,544	‘99-2020	5시 4군	<ul style="list-style-type: none"> 국제적 교역 중심지 세계화, 고속화대비 기반시설 구축 경제·사회 통합으로 동서화합 구축
연담 도시권	강원·동해안권 (1999)	650	4,921	‘99-2011	5시 5군	<ul style="list-style-type: none"> 국내, 동아시아 관광휴양중심 육성 환동해경제권대비 국제교류기반확충 21세기식기반, 청정산업지대 조성
기타	중부내륙권 (2005)	1,100	8,641	‘05-2020	6시 6군	<ul style="list-style-type: none"> 내륙물류기반 구축 친환경적 첨단지식산업 발전거점 조성
	제주권 (2003)	620	1,846	‘02-2011	2시 2군	<ul style="list-style-type: none"> 아태지역 관광, 물류, 금융, 교역 중심지화

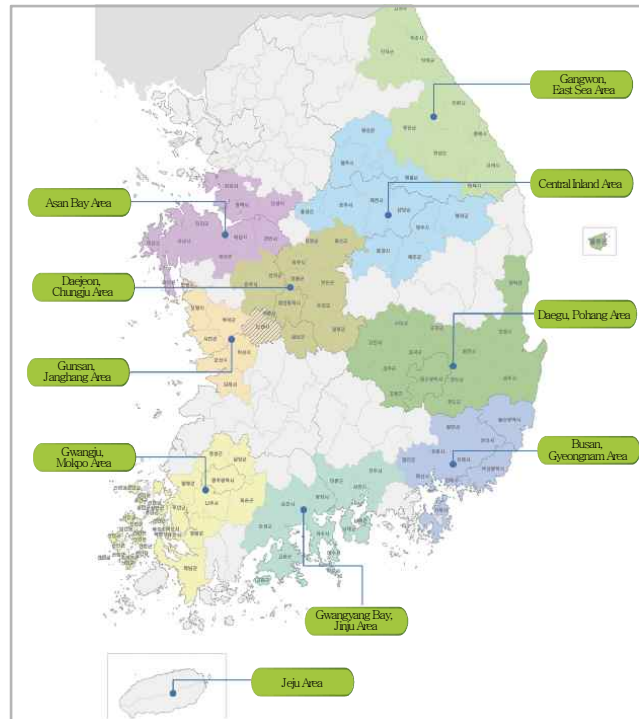
주: 인구와 면적은 지정당시 기준임. 제주도권은 제주국제자유도시특별법에 따라 제주국제자유도시 종합계획에서 지정(2003)

자료: 건설교통부(2006), 국토해양부(2013)

The total area of the 10 local wide area development zones is 53,273km². As of 2005, the number of population of the 10 zones accounted for 85.8% of total population in the all non-metropolitan areas.

The strategy for the 10 local wide area development zones focused largely on the expansion of physical infrastructure such as building large scale industrial estates. It has been criticized that without considering the government's finances, the possibility to attract private capital and market demand, they pursued many projects simultaneously, which led to the failure to reach the expected achievement.

Figure 5. 10 Local Area-Wide Development Zones



4. Establishment of Regional Innovation System and Construction of Administrative, Industrial, and Innovative Cities

■ Establishment of Regional Innovation System

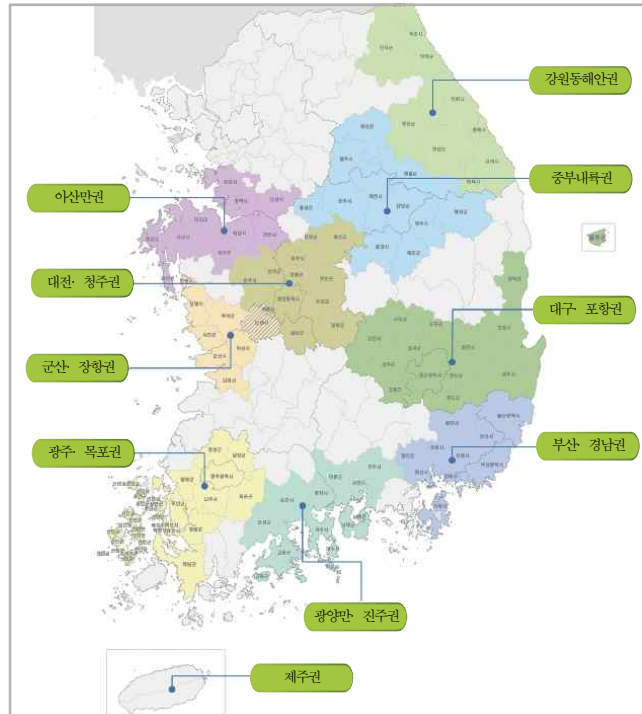
The term 'regional innovation' mainly means the purposeful activities for settling social and economic affairs through the application of new ideas or concepts and for increasing economic efficiency and productivity (President's Commission on Industrial Competitiveness, 1985, Washington, D.C. USA).

The Roh Moo-hyun administration suggested 5 major strategies in which various economic units, such as local governing bodies, industries, NGOs, research institutes, and local media, etc., with universities being the main subjects, could cooperate with one another in solidarity, in order to promote the creation, diffusion and utilization of intra-regional innovations.

10대 광역권의 총면적은 53,273km²에 인구는 2005년 현재 지방인구 24,512천인의 85.8%인 21,040 천인에 달한다.

광역권 개발전략은 지역의 물적 시설 확충에 치중한 반면 산업육성과 기술혁신 촉진 등 산업정책 차원의 전략이 부족했고, 정부재정, 민자 유치 가능성 및 시장수요에 대한 고려 없이 너무 많은 사업을 동시에 추진하여 소기의 성과를 못한 것으로 평가되고 있다.

그림 5. 10대 지방광역개발권 지정 현황



4. 지역혁신체제 구축과 행정·기업·혁신도시 건설

■ 지역혁신체제 구축전략

지역혁신(regional innovation)이란 일반적으로 새로운 아이디어나 개념을 적용하여 사회경제적 문제를 효과적으로 해결하고, 경제적 효율성과 수익성을 향상하는 의도적 활동을 의미한다(President's Commission on Industrial Competitiveness, 1985, Washington, D.C. USA).

노무현 정부는 지역 내 혁신을 창출·확산·활용을 촉진하기 위해 대학을 중심으로 지방정부, 기업, NGO, 연구기관, 지방언론 등 다양한 경제주체들이 상호연대·협력할 수 있는 5대 전략을 제시했다.

The first strategy is regional innovation capabilities. The main projects include the NURI project (NURI; New University for Regional Innovation), which aimed to expand the use of and support for excellent human resources by restructuring local universities and cooperation between universities, local governments and industries, the establishment and operation of the CRC (content research center) for developing specialized technologies unique to each region and the preparation of the central complex for technological innovation by region, etc.

The second strategy is strengthening of the network between industries, universities and institutes. The main projects include the fostering of major universities for industry-academic cooperation by region, the propagation of successful cases of cooperation between industries, universities and institutes, the installation of educational-industry complexes and the operating business of reception rooms for innovation with a view to improving the mutual interaction between universities, industries and institutes, etc.

The third strategy is constructing innovation clusters by region. The main tasks include the project for establishing innovation clusters in the 7 major industrial complexes such as in Changwon, Gumi, Ulsan, Gwangju, Banwol, Shihwa, Wonju and Gunsan, etc., including the Daeduk research complex, the construction project of the 10 future-oriented innovation cities such as O-song bioscience complex, etc., and the project for building up innovation clusters for foreigner-only complexes with a view to promoting foreign investment, and the large-sized multi-purpose leisure centers and tourist resort complexes such as theme parks, etc.

The fourth strategy is establishing regional innovation systems suitable for farming, mountain and fishing villages. The main projects include the establishment of open regional innovation systems by networking with local personnel, personnel who have left their hometowns and neighboring universities, local farming innovation clusters, the innovation of primary industries to be connected with 2nd and 3rd industries, and lifelong education projects for residents, etc.

The fifth strategy is establishing an institutional system to carry forward regional reform. The main projects include the formation of regional innovation councils as representative institutions for the consultation of prospects, strategies or major policy measures for regional development. The creation of special accounts for balanced development, and the establishment of comprehensive arbitration systems in regional innovation projects for making adjustments and connections between the policy measures and projects for regional innovation, etc. The regional innovation Committee was composed by individuals from local enterprises, universities, research institutes, local governments, civic groups and media, etc.

첫 번째 전략은 지역혁신역량 강화이다. 대표사업으로는 지방대학의 구조개혁과 대학-지방자치단체-산업체 간 협력을 통하여 지역발전에 필요한 우수인재 양성과 인재 활용을 확대하기 위한 누리사업 (NURI: New University for Regional Innovation), 그리고 지역별 특화기술 개발을 위한 기술개발센터 (CRC: Content Research Center) 설립·운영과 지역별 기술혁신거점단지 조성 등이 있다.

두 번째 전략은 산·학·연의 네트워크 강화이다. 대표사업으로는 지역별 산학협력 중심대학 육성, 산·학·연 협력의 성공사례의 확산, 대학별 산학협력단 설치 및 대학, 기업, 연구소 간 상호교류 증진을 위한 혁신사랑방 운영사업 등이 있다.

세 번째 전략은 지역별 혁신클러스터 조성이다. 대표사업으로는 대덕연구단지, 창원, 구미, 울산, 광주, 반월·시화, 원주 및 군산 등 7개 산업단지의 혁신클러스터 조성사업, 오송생명과학단지 등 미래형 10대 혁신도시 건설사업, 테마파크 등 대규모 복합관광레저단지 및 외국인 투자촉진을 위한 외국인 전용단지의 혁신클러스터 조성사업 등이 있다.

네 번째 전략은 농산어촌형 지역혁신체제 구축이다. 대표사업으로는 지역인사, 출향인사, 인근대학과 네트워킹을 통한 개방형 지역혁신체제 구축, 지방농업혁신클러스터, 1차 산업혁신과 2,3차 산업과의 연계사업 및 주민 평생교육사업 등이 있다.

다섯 번째 전략은 지역혁신추진을 위한 제도적 시스템 구축이다. 대표사업으로는 지역 내 기업, 대학, 연구소, 지자체, 시민단체, 언론 등이 참여하여 지역발전을 위한 비전과 전략 및 주요시책을 심의하고 자문할 수 있는 지역대표기구인 지역혁신협의회 구성, 균형발전특별회계 조성 및 지역혁신시책과 사업 간 조정과 연계를 위한 지역혁신사업의 종합조정체계 구축 등이 있다.

■ Construction of Multi-functional Administrative City

In December 2002, Roh Moo-hyun, a presidential nominee in the progressive camp put forward the construction of a New Administrative Capital in the Chungcheong Area as his presidential election pledge. The Roh Moo-hyun administration (2003-2008) enacted the Special Law for the Construction of the New Administrative Capital based on the agreement between the opposing parties, and pushed ahead with the construction of the new administrative capital in earnest. However, the plan was called off by the Constitutional Court on the grounds of unconstitutionality. This came after a constitutional appeal was raised by some groups in the SMA. Afterwards, the Special Act on the construction of the Multi-functional Administrative City (hereinafter “Administrative City”) was enacted in 2005, in which the Prime Minister’s office and 12 ministries, 4 agencies and 2 administrations in the economic and social sectors were planned to be relocated.

In 2008, Lee Myung-bak was inaugurated as the president and the bill for suspending the construction of the Administrative City was submitted to the National Assembly; however, it was rejected, so the construction of the Multi-functional Administrative City continued, as scheduled. The government buildings within the Administrative City have been mostly completed. The Prime Minister’s Office moved in December 2012 with the two ministries such as the Ministry of Land, Infrastructure and Transport, and the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs. Six other ministries, 2 government agencies and 16 government organs moved in December, 2013. Most of government ministries and offices are expected to move by the end of 2014.

■ Construction of Innovation and Business Cities

In 2005, the government decided to relocate 176 public offices from the SMA to various local cities along with the construction of the new administrative city to stimulate balanced national development. Among 176 public offices, 135 offices with a staff of 27,000 were scheduled to move to 10 local cities in the non-metropolitan areas while another 41 offices were planned to move to the administrative city.

The government intended to build the 10 innovation cities to accommodate public offices relocated from the SMA and to attract the related organizations such as universities and private enterprises. Innovation cities are scheduled to be built as future-oriented cities where conditions for permanent residency are prepared, such as highly sophisticated housing, education and culture, etc., as well as the optimal settings for innovation to be capable for the close cooperation of industries, universities, institutes and public offices, unlike the conventional terms of new towns.

■ 행정중심복합도시 건설

2002년 12월 대통령선거를 앞두고 진보진영의 노무현 대통령 후보는 신행정수도의 충청권 건설을 대선공약으로 제시했다. 2003년 출범한 노무현 정부는 국회에서 여야합의로 「신행정수도건설을위한 특별조치법」을 제정하고 본격적인 신행정수도 건설 사업을 추진했다. 그러나 신행정수도의 건설은 수도권 내 일부 집단이 제기한 헌법소원에 대해 헌법재판소의 위헌판결로 무산된 후 2005년 국회에서 여야합의로 총리실과 경제-사회부문의 12부4처2청의 이전을 추진하는 「행정중심복합도시(이후 행정도시)건설특별법」을 제정하고 행정도시 건설을 추진하고 있다.

2008년 이명박 정부가 출범하면서 행정도시 건설 중단을 위한 법안을 국회에 제출했으나 부결되면서 행정중심복합도시는 계획대로 건설되고 있다. 행정도시내 정부청사는 부분적 완공이 이루어져, 2012년 12월 총리실, 국토교통부, 농림부 등 일부부처의 이전이 시작되었고, 2013년 12월말 까지 기획재정부, 산업통상부, 환경부 및 고용 노동부 등 6개 부 2처 16개 기관이 이전하였고 남은 기관은 2014년 말까지 이전할 계획이다.

■ 혁신도시 및 기업도시 건설

노무현 정부는 국가균형발전 차원에서 중앙부처의 지방이전과 함께 2005년 공공기관이전계획에 따라 176개의 수도권소재 공공기관의 지방이전을 추진했다. 이전대상 공공기관 중 41개소는 행정도시로 이전하고 135개소(종사자 약27,000명)는 지방의 10개 시·도에 분산 이전을 추진했다.

혁신도시는 지방으로 이전하는 공공기관의 수용과 함께 관련 공공기관과 연관된 대학, 연구소 및 민간기업 등 혁신주체를 집중 유치하여 지역의 혁신발전거점으로 육성하는 데 목적이 있다. 혁신도시는 기존의 신도시와 달리 공공기관을 중심으로 산-학-연-관이 긴밀히 협력할 수 있는 최적의 혁신여건과 수준 높은 주거·교육·문화 등 정주여건을 갖춘 미래형 도시로 건설될 예정이다.

The government started to build innovation cities in 2007 and planned to complete their construction by 2012. However, the construction has been generally delayed not only because of the lack of market demand for new city but also because of the delay of selling off existing public offices in the SMA due to the depression of property market. The government also planned to build another 6 business cities in the non-metropolitan areas along with the construction of 10 innovation cities to attract private investments and initiatives for regional development, particularly in less developed areas. But most of the projects have been suspended, except in some cities like Wonju and Taean.

5. Development of Free Economic Zones

■ Background of Free Economic Zones

Economic free zone provides high quality business and living environment and imposes fewer regulations in order to attract foreign direct investment and enhance national competitiveness. Since the 2000s, as the economy has progressed into globalization, it has been the main task for national development to promote the connection and integration of the national economy with the global economy to ensure sustainable growth and to enhance the competitive edge of Korean economy. The Roh Moo-hyun administration pushed ahead with policies to establish a business hub of international distribution, trade and business in Northeast Asia, equipped with world-class physical, functional and institutional foundations. For this purpose, there has been a growing need for creating free economic zones that accommodate creative and free economic activities or global enterprises by lifting the processes or regulations of domestic laws.

■ Development Strategies for Free Economic Zones

Free economic zones do not refer to a free harbor zone like in Hong Kong, in which all kinds of domestic laws, such as the Customs Act or Immigration Control Law, etc., are lifted. They are similar to the free export zones and the investment promotion zones where a limited range of government controls and regulations is exempted or mitigated and favorable physical environment and some government's incentives are provided to attract foreign direct investments and to stimulate industrial development.

정부는 혁신도시 건설을 2007년 시작하여 2012년까지 공공기관의 이전을 완료토록 하였으나 수도권내 공공기관의 부동산 매각지연, 부동산 경기침체 및 도시개발 수요의 부족 등으로 일부 혁신도시를 제외하고 대부분 도시건설은 지연되고 있다. 그리고 혁신도시의 건설과 함께 민간기업의 토지공급 활성화, 민간부문의 창의와 자본유치를 위해 6개 기업도시 건설도 추진하였으나 일부(원주·태안)도시를 제외하고는 대부분 중단된 상태이다.

5. 경제자유구역 육성

■ 배경

경제자유구역이란 외국인투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선함으로써 외국인투자를 촉진하고 한국 경제의 규제개선을 선도함으로써 국가경쟁력 강화를 도모하고자 조성된 지역이다. 2000년대에 들어와 경제의 지구화가 진전되면서 국가경제의 지속적 발전과 경쟁력 강화를 위해서는 국가경제와 지구촌 경제와의 연계와 통합을 촉진시키는 것이 국가발전의 핵심과제가 되었다. 노무현 정부는 한국이 동북아경제권 내에서 국제물류, 교역 및 업무차원에서 거점역할을 수행할 수 있도록 세계적 수준의 물적·기능적·제도적 기반을 갖춘 “동북아 비즈니스 중심지” 육성정책을 추진하였다. 이를 위하여 국내법 절차와 규제가 대폭 배제되어 자유롭고 창의적인 지구화된 기업 및 경제활동이 가능한 경제자유구역 조성의 필요성이 증대하였다.

■ 경제자유구역 지정 및 개발전략

경제자유구역은 「관세법」, 「출입국관리법」 등 국내법이 완전 배제되는 홍콩과 같은 자유항 지역이 아니라 「관세법」과 토지이용 및 조세관련 등 일부 국내법의 절차와 규제를 부분적으로 배제 또는 완화해주어 해외자본 유치와 자유로운 기업 및 경제활동을 촉진해주는 수출자유지역 또는 투자촉진지역 같은 성격을 지닌다.

One of the best examples for free economic zones is the ‘Incheon Free Economic Zone’ or ‘Incheon Economic Special Zone,’ for which the Yeongjong, Song-do and Cheongra districts were mainly designated in 2003. “Yeongjong district” was planned to construct a new town to support the nearby airport, the customs free zone to function as a center for distribution by air, a tourist facilities complex and industrial complex for the most cutting edge technologies, etc. In “Song-do district,” Song-do New Town, Songdo industrial estate for information and knowledge industries, an industrial complex for the most cutting-edge biotechnologies, and an international business center would also be constructed. The Cheongra district is designed to be built as a multi-functional business complex equipped with several golf links, a theme park, a flower garden and an international business center, etc. Between 2003 and 2008, six economic zones were designated. They include Incheon, Busan-Jinhae, Gwangyang bay area, Yellowsea, Daegu-Gyeonbuk and Seamangeum- Gunsan free economic zones. Though some progress has been made in the Incheon free economic zone in terms of attracting foreign direct investments and building urban facilities, most of other free economic zones are far behind of their schedule of the construction. It is because the government designated the zones without proper consideration of the foreign investment demand and Korea’s ability to attract foreign investment, thus resulting in unnecessary competition. The excessively large scale of the projects also contributed to their unsuccessful implementation.

Table 16. Designation of Free Economic Zones (2003–2008)

Name (Date of designation)	Location	Period of Project	Area	Major Activites
Incheon (2003. 10)	Incheon	2003-2020	170km ²	Business, IT · BT, International finance, Tourism and leisure
Busan, Jinhae (2003. 10)	Busan · Gyeongnam	2003-2020	83km ²	Maritime transport and distribution, Car-making, Machinery, Shipbuilding
Gwangyang Bay (2008. 5)	Jeonnam · Gyeongnam	2003-2020	85km ²	Maritime transport and distribution, Materials industry
Hwanghae(Yellow Sea) (2008. 5)	Gyeonggi · Chungnam	2008-2020	15km ²	Automobile parts, IT · BT, Distribution of value-added products
Daegu · Gyeongbuk (2008. 5)	Daegu · Gyeongnam	2008-2020	30km ²	Education, Medical service, Fashion, IT, Parts and materials
Saemangum (2008. 5)	Jeonbuk	2008-2020	50km ²	Car-making, Shipbuilding, Parts and materials, and other environment-friendly industries
East Seashore (2013)	Gangwondo	2013-2024	8km ²	Non-metal component industry, Distribution business, Scarce metals, Cutting-edge materials industry, etc.
Chungbuk (2013)	Chungbuk	2013-2020	9km ²	Medical R & D, Aircraft maintenance, Distribution business, Vehicle component industry, Bio leisure business
Total			450km ²	

Source: Free Economic Zone Planning Office (2013) (http://www.fez.go.kr/fez/whats_fez.jsp)

대표인 경제자유구역은 2003년 영종, 송도, 청라지구를 중심으로 지정된 인천자유경제구역 또는 인천 경제특구다. “영종지구”는 공항지원 신도시, 항공물류기능의 관세자유구역, 관광단지 및 첨단기술산업 단지 등을 추진하고, “송도지구”는 송도신도시, 송도지식정보산업단지, 첨단바이오산업단지, 국제비즈니스센터를 조성하며, “청라지구”는 골프장, 테마파크, 화훼단지 및 국제업무 등 국제위락·주거·금융단지 조성을 추진하고 있다. 이후 정부는 2003년 부산·진해와 광양항 주변의 경제자유구역을 지정 하였으며, 2008년 경기·충남의 평택항 주변, 대구·경북 및 새만금·군산 경제자유구역이, 그리고 2013년에는 동해안경제자유구역과 충북경제자유구역이 추가 지정되었다.

이 가운데 인천경제자유구역은 부분적으로 해외투자자와 기업 유치, 신도시 건설 등이 이루어지고는 있으나, 대다수의 경제자유구역의 경우에 조성은 큰 진전이 이루어지지 않을 뿐만아니라 지구 지정해 제를 겪고 있다. 이는 한국에 대한 해외투자 수요와 해외자본유치 역량에 대한 고려 없이 구역을 과다하게 지정하여 불필요한 경쟁을 유발하고, 지정 및 사업규모를 과도하게 추진한데 기인한 것으로 볼수 있다.

표 16. 경제자유구역 지정 현황

명칭(지정일자)	위치	추진기간	면적	중점 유치업종
인천 경제자유구역 (2003. 10)	인천	2003-2020	170km ²	비즈니스, IT·BT, 국제금융, 관광레저
부산진해 경제자유구역 (2003. 10)	부산·경남	2003-2020	83km ²	해운물류, 자동차, 기계, 조선
광양만권 경제자유구역 (2008. 5)	전남·경남	2003-2020	85km ²	해운물류, 소재산업
황해경제자유구역 (2008. 5)	경기·충남	2008-2020	15km ²	자동차부품, IT·BT, 부가가치물류
대구·경북경제자유구역 (2008. 5)	대구·경남	2008-2020	30km ²	교육, 의료, 패션, IT, 부품·소재
새만금경제자유구역 (2008. 5)	전북	2008-2020	50km ²	자동차, 조선, 부품소재, 환경 친화 형 산업
동해안경제자유구역 (2013)	강원도	2013-2024	8km ²	비철금속부품산업, 물류비즈니스, 희소금속 첨단소재산업 등
충북경제자유구역 (2013)	충북	2013-2020	9km ²	의료연구개발, 항공정비·물류산업, 자동차 전장부품산업, 바이오 휴양산업
합 계			450km ²	

자료: 경제자유구역기획단(http://www.fez.go.kr/fez/whats_fez.jsp)

6. Creation of 5+2 Mega-Regional Economic Zones

■ Background

The government attempted to foster the 5 mega-regional economic zones and the 2 individual economic zones to create competitive agglomeration economies. Each of the five mega-regional economic zone contains two or three provinces with a population of around 5 million people.

Table 17. Designation of 5+2 Mega-Regional Economic Zones(2006)

Classification	Name of Zone	Area (km ²)	Population (Thousand people)	GRDP (KRW Trillion)
5 mega-zones	Capital Economic Zone	11,730 (12%)	23,620(49%)	370.0(48.%)
	Chungcheong Economic Zone	16,572 (17%)	4,876(10%)	87.6(11%)
	Hoam Economic Zone	20,629 (21%)	5,054(10%)	72.4(10%)
	Daegyeong Economic Zone	19,910 (20%)	5,170(11%)	80.5(10%)
	Dongnam Economic Zone	12,342 (12%)	7,780(16%)	130.8(17%)
2 individual zones	Gangwon Economic Zone	16,631 (17%)	1,474(3%)	17.0(3%)
	Jeju Economic Zone	1,848 (2%)	542 (1%)	6.6 (1%)

Source: PCRD(2008)

■ Development Strategies for 5+2 Mega-Regional Economic Zones

The first strategy was to make a large-scale investment known as “a pioneering project” to attract private investments and to expand the growth potential in each mega-regional economic zone. The pioneering projects included the construction of special economic districts, high-tech industrial estates and physical infrastructure for transportation, distribution and tourism in each economic zone. It was estimated to be around KRW 50 trillion (USD 48billion) for the implementation of the 30 pioneering projects from 2009 to 2013.

The second strategy was to promote one or two selected leading industries intensively to stimulate industrial and economic growth in each mega-regional economic zone. The Special Regulation Law for the Special District for Specified Development enacted in 2004 allowed the local governments to designate the special districts for the promotion of leading industries. In the special district it is possible for local governments to provide low-cost industrial land and to mitigate or abolish various government regulations and controls to private investors.

6. 5+2 광역경제권 육성전략

■ 배경

이명박 정부의 지역발전정책은 전 국토 모든 지역이 성장잠재력을 극대화할 수 있도록 경제적 효율성과 경쟁력을 갖춘 광역적 공간경제 단위를 육성하는데 치중했다. 이에 따라 정부는 기능적인 연계성이 높은 복수의 광역자치단체 행정구역을 규모의 경제성을 지닌 하나의 경제적 공간단위로 묶어 전국적으로 국제적 수준의 경쟁력을 갖춘 인구 500만 명 정도의 5개의 광역경제권과 2개의 독립된 경제권 육성을 추진했다.

표 17. 5+2 광역경제권 지정 현황(2006)

구분	권역명	면적 (km ²)	인구(천명)	GRDP (조원)
5대 광역권	수도권	11,730 (12%)	23,620(49%)	370.0(48.%)
	충청권	16,572 (17%)	4,876(10%)	87.6(11%)
	호남권	20,629 (21%)	5,054(10%)	72.4(10%)
	대경권	19,910 (20%)	5,170(11%)	80.5(10%)
	동남권	12,342 (12%)	7,780(16%)	130.8(17%)
2대 광역권	강원권	16,631 (17%)	1,474(3%)	17.0(3%)
	제주권	1,848 (2%)	542 (1%)	6.6 (1%)

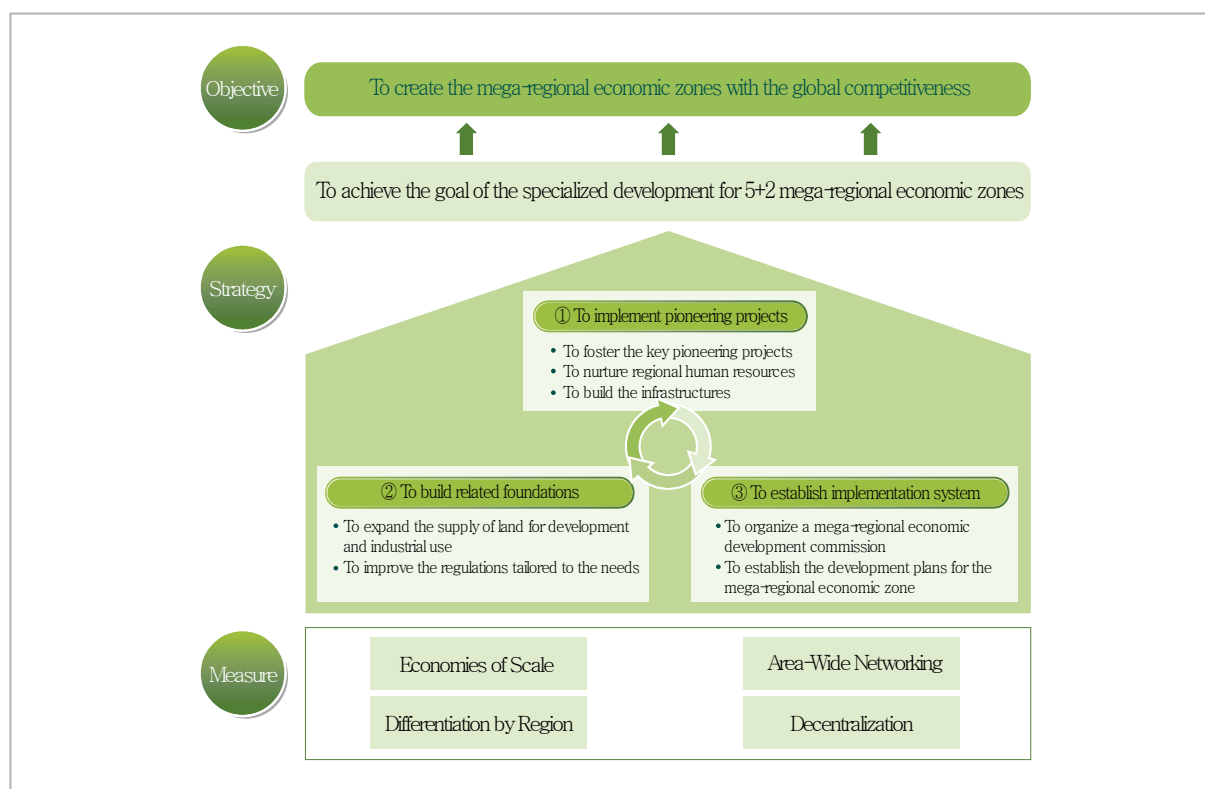
자료: 국가균형발전위원회(2008)

■ 5+2 광역경제권 육성전략

정부는 광역경제권 육성을 위한 3대전략을 제시했다. 첫째는 국가가 우선투자를 추진하여 광역경제권별 성장 잠재력을 확대하고 민간투자를 유치하기 위한 선도프로젝트이다. 대표적 선도프로젝트로는 광역경제권별 경제특구와 첨단산업단지 등 신성장거점 조성 및 교통·물류·관광 기반시설 확충사업이 있다. 정부는 30개 선도프로젝트에 대해 2009-2013년간 총 50조원을 투자토록 계획했다.

둘째, 광역경제권별 산업 및 경제성장을 촉진 할 1-2개의 선도산업을 집중 지원하는 선도산업 육성전략이다. 정부는 광역경제권별 선도 프로젝트의 원활한 수행을 위해 2004년에 제정된 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」을 활용하여 개발용지 확대, 광역경제권별 핵심사업지역을 지역특구로 지정하며, 사업 추진에 걸림돌이 되는 규제를 일시 완화토록 하고 있다.

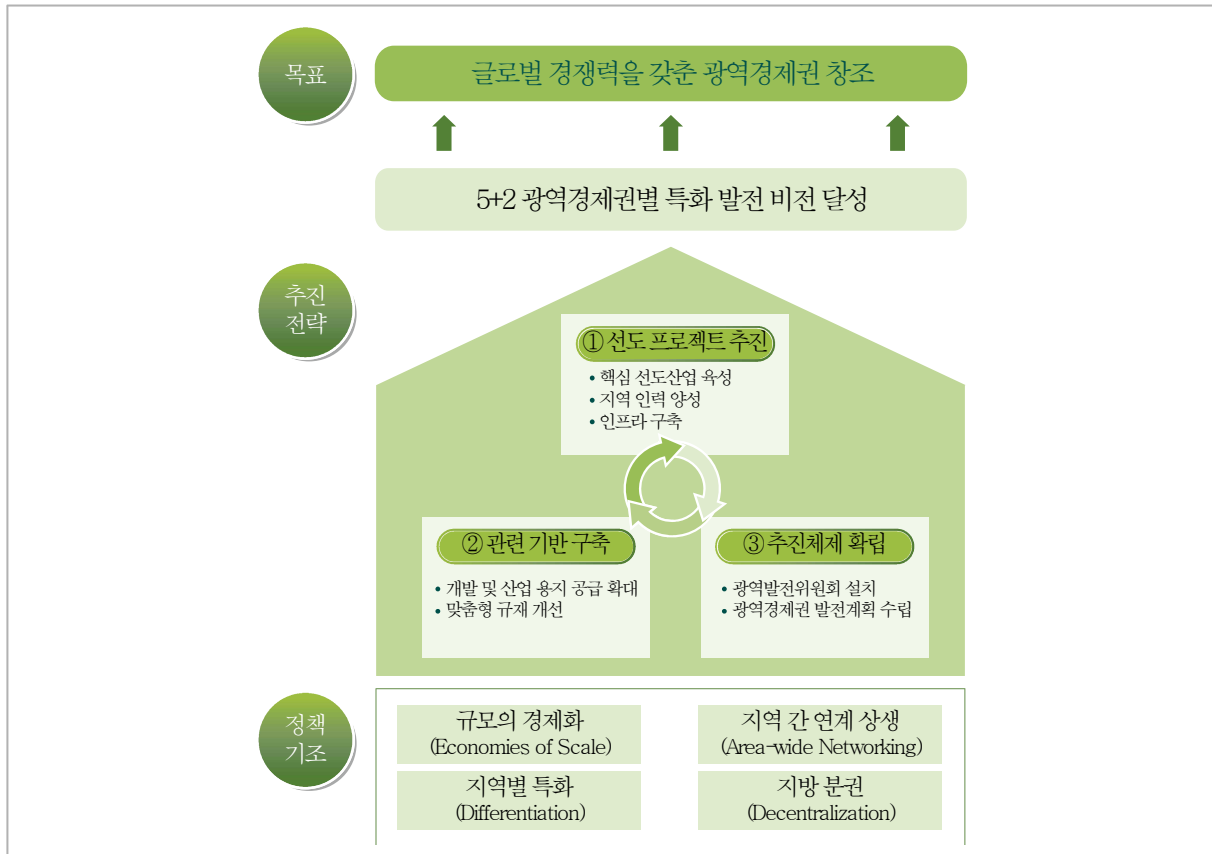
Figure 6. Development Strategy for Mega-Regional Economic Zones



Source: PCRD(2008)

The third strategy was to organize the Mega-Regional Economic Development Commission in each mega-region for the effective implementation of mega-regional development. The commission was composed of the heads of local governments, representatives of local industrial and economic organizations and experts. The government established the Secretariate for Mega-Regional Economic Development in order to support the mega-regional economic development commission in each zone. The regional commission was responsible for preparing regional economic policies and projects and promoting cooperation and coordination between the local governments. However, the policy of the mega-regional economic development has now being phased out by the Park Geun-hye administration which was inaugurated in 2013 because it was not successful to make any significant change in improving economic and living conditions of local residents. It was well anticipated to fail because such an ideal policy was introduced without making any serious improvement of existing fragmented institutional system and weak local capabilities for regional development (Kim, Y.W. 2011).

그림 6. 광역경제권 추진전략



자료: 국가균형발전위원회(2008)

셋째, 광역경제권 육성정책의 효율적 추진을 위하여 광역경제권별로 광역자치단체의 장 및 지역경제단체와 전문가로 구성된 「광역경제발전위원회」의 설치이다. 정부는 광역발전위원회를 뒷받침하기 위해 상설지원기구인 「광역경제권 사무국」을 설치 운영토록 했다. 「광역경제발전위원회」는 시·도 연계와 협력이 필요한 시책과 사업에 관한 「광역경제권발전계획」을 수립·추진토록 했다. 그러나 광역경제권 육성정책은 지역현장에서 구체적 지역발전사업 내용이나 수행 절차에 있어 차별성이 부각되지 못하였을 뿐만 아니라 광역시·도간 연계와 협력을 촉진할 수 있는 제도적 장치나 실행 역량의 부족으로 소기의 성과를 거두지 못하여 중단 및 폐지 단계에 있다.

7. Local Happy Living Zones and HOPE Projects

■ Concept of Local Happy Living Zone

The local happy living zone refers to an integrated living area where the basic daily services are fully provided. The policy aims to improve the quality of life of local residents by providing a wide range of daily services and physical facilities including infrastructure, jobs, school, shopping, and other social services. The local happy living zone does not necessarily match with an local administrative unit. It is designed to be established by integrating two or more local units such as villages, townships, cities and metropolitan regions. It aims at improving the quality of life for local residents and stimulating local economy by integrating the convenience and growth potential of cities with the pleasantness and cultural heritage of rural villages.

Table 18. Comparison between Mega-regional Economic Zone and Local Happy Living Zone

Classification	Mega-regional Economic Zone	Local Happy Living Zone
Goals	<ul style="list-style-type: none"> Enhance the global competitiveness of regional economy 	<ul style="list-style-type: none"> Improve the quality of life for local resident and promote local economy
Delineation of Zone	<ul style="list-style-type: none"> Government-led arbitrary zone 	<ul style="list-style-type: none"> Local-initiated voluntary zone
Scope of Zone	<ul style="list-style-type: none"> Unitary mega-regional unit, Connection between neighboring metropolitan cities and provinces 	<ul style="list-style-type: none"> Different size of living unit by locality/ connection between neighboring cities and counties
Primary Agency	<ul style="list-style-type: none"> Mega-regional Economic Development Commission 	<ul style="list-style-type: none"> Local governments' cooperative voluntary body
Major Development Tasks	<ul style="list-style-type: none"> Promote mega-region's leading industries Enhance major local universities Implement the 30 leading development projects 	<ul style="list-style-type: none"> Regenerate cities and nurture local communal society Foster local industries and create job opportunities Cultivate talented local people and nurture local universities Culture/Environment/Welfare

Source: PCRD (2013, 11)

The local happy living zones are to be classified 3 different types: regional village living zones, urban-regional integrated living zones and metropolitan living zones base on the socioeconomic and geographical characteristics of localities in order to adopt the differentiated development strategies to meet different local needs. The development strategy for the regional village happy living zones focuses on improving basic community physical facilities and daily living services while that of the urban-regional integrated happy living zones places higher priority on stimulating local industrial and economic development through fostering specialized local industries, the regeneration of cities, and the construction of mini complex towns.

7. 지역행복생활권과 지역희망(HOPE) 프로젝트

■ 지역행복생활권의 개념

지역행복생활권은 “전국 어디에서나 주민 불편함 없이 기초 인프라, 일자리·교육·문화·복지 서비스가 공급되는 주민의 일상생활공간”을 의미한다. 지역행복생활권은 지역중심도시, 농어촌 중심지(읍, 면) 및 배후 마을이 포괄되는 공간단위로서 계층적 공간단위별 차별화된 생활서비스 공급을 목적으로 하고 있다. 지역행복생활권은 도시의 편리성과 농어촌의 쾌적성을 결합하여 주민의 삶의 질을 목적, 권역설정 범위나 방법, 추진체계상 차별화된다.

표 18. 광역경제권과 지역행복생활권 비교

구분	광역경제권	지역행복생활권
목적	광역단위 글로벌 경쟁력 제고	지역경쟁력제고+주민행복 증진
권역설정	정부주도 인위적 권역설정	지자체간 자율적 합의
권역단위	2-3개의 시·도 하나의 광역권지정	주민생활권 범위(서비스위계 감안) 주변시군 연계
추진기구	광역경제권발전위원회	시·군·구 생활권형성, 시·도조정
중점분야	광역선도 산업 거점대학 육성 30대 선도 프로젝트	도시재생, 지역공동체육성 지역산업육성, 일자리 창출 지역인재양성과 지방대학육성 문화·환경·복지

자료: 지역발전위원회(2013: 11)

지역행복생활권은 지역별 인구분포나 지리적 특성, 공공 및 상업서비스분포 등을 감안하여 중추도시생활권, 도농연계생활권 및 농어촌 생활권으로 유형화하여 차별화된 발전전략을 추진토록 하고 있다. “농어촌 생활권”은 가장 보편적인 지역행복생활권으로서 기초적 인프라와 일상적인 생활서비스 개선에 치중하고, “도농연계생활권”은 주민의 삶의 질 개선과 함께 전통제조업, 항공 산업 등 특화산업육성, 도시재생 및 미니복합타운 조성 등 활력 있는 지역경제기반 구축을 병행 추진한다.

The development strategy for the rural village happy living zones focuses on improving basic community physical facilities and daily living services while that of the urban-rural integrated happy living zones places higher priority on stimulating local industrial and economic development through fostering specialized local industries, the regeneration of cities, and the construction of mini complex towns. The development strategy for the metropolitan living zones focuses on the establishment of competitive regional growth centers and the promotion of balanced development between economic and social sectors. The major of development tasks include the regeneration of cities, the development of strategic regional industries and traditional local markets, nurturing major universities, and the renewal of declining industrial estates.

■ Regional HOPE Projects

The Park Geun-hye administration has proposed the “Regional HOPE project” under the slogan of “happiness to the people”, “hope to the region” to realize the new regional policy vision of promoting local happy living zones. The regional HOPE project includes three major strategies: the realization of local happy living zones, the provision of customized support package and the strengthening of local initiatives and cooperation. Under the three major strategies, the 6 implementation directions and 17 major tasks are suggested. These include: i) the augmentation of foundations for the local happy living zone, ii) the enhancement of the vitality of the local economy through job creation, and iii) the fostering of creative talents by improving educational conditions, iv) the cultivation of local cultures and the restoration of ecology, v) the provision of local welfare and medical services for everyone, and vi) the continuous implementation of the current regional balanced development policies.

The major tasks of each implementation direction are as follows: For instance, three major tasks are suggested for the expansion of the basis of local happy living zones. They include the stimulation of the vitality of local city centers, the enhancement of resident satisfaction and the living infrastructure, the establishment of the residents-led and cooperative local development system. For the stimulation of the vitality of local economy, four major tasks are proposed, such as the change of the regional economic policy to the job creation-oriented policy, the creation of job opportunities through promoting local investments, the regeneration of the local industrial estates as a growth centers for a creative economy and the expansion of job opportunities in the rural communities, etc.

In addition to proposing these policy directions and main tasks, the regional HOPE project focuses on the establishment of a full time cooperation system in each local living zone, the enhancement of residents’ satisfaction in their daily life through implementing local projects based on actual living environment and the enlargement of synergic effects of regional development by integrating the convenience of cities and the pleasantness of rural communities.

“중추도시생활권”은 지역발전의 성장거점으로서 사회·문화·복지 차원에서 도시재생, 전통시장 정비 및 전략산업 육성, 지방대학의 특성화, 노후산업단지 정비사업 등을 추진하여 경제와 사회부문의 균형발전을 가능하게 하고 있다.

■ 지역희망(HOPE) 프로젝트 추진전략

박근혜 정부는 지역행복생활권 육성 등 새로운 지역발전 비전으로 “국민에게 행복을, “지역에 희망을”이라는 “지역희망(HOPE) 프로젝트”를 제시했다. 박근혜 정부는 지역희망 프로젝트의 실현을 위해 지역행복생활권 구현, 맞춤형 패키지 지원, 지역주도 및 협력 강화의 3대 추진전략을 제시했다. 이들 추진전략을 구체화하기 위해 i) 지역행복생활권 기반확충 ii) 일자리 창출을 통한 지역경제의 활력 제고 iii) 교육여건 개선을 통한 창의적 인재양성 iv) 지역문화융성과 생태복원 v) 사각 없는 지역복지·의료 vi) 지역균형발전시책의 지속추진 등 6대 추진방향과 17개 중점추진과제를 제시하였다.

6대 추진방향별 중점 추진과제는 다음과 같다. “지역행복생활권 기반확충”을 위해서는 지역중심지 활력증진, 주민체감 생활 인프라 확충 및 주민 주도·협력발전체제구축 등 3개 과제가, “일자리 창출을 통한 지역경제 활력제고” 위해서는 일자리창출 중심의 지역산업정책 전환, 지역투자촉진을 통한 일자리 창출, 산업단지의 창조경제거점 육성 및 농어촌 일자리 확충 등 4개 과제가 제시되었다.

지역희망(HOPE) 프로젝트는 구체적인 추진과제의 제시와 함께 지역행복생활권별 상시협력체계를 구축하고, 생활공간에 기반한 지역정책 추진으로 주민의 체감도를 높이는 한편, 도시의 편리성과 농어촌의 쾌적성을 결합하여 시너지 효과를 높이는데 치중하고 있다.

III. Major Regional Development Strategies and Projects

Table 19. Regional HOPE Project: Directions and Tasks

Implementation Direction	Major Tasks
Expand basis of local happy living zones	① Stimulate the vitality of local city centers ② Enhance the residents' satisfaction and expand the living infrastructure ③ Establish the residents-led and cooperative development system
Stimulate vitality of local economy through creating job opportunities	④ Change the current regional economic policy to the job creation-oriented policy ⑤ Create job opportunities through promoting local investments ⑥ Foster the local industrial estates as a growth centers for a creative economy ⑦ Expand job opportunities in the rural communities
Cultivate talented local people and improve educational environment	⑧ Improve local educational conditions of primary, secondary and high schools ⑨ Nurture the renowned local universities ⑩ formulate a virtuous circle of mutual growth between the development of local human resource and enterprises
Nurture local cultures and restore the ecology	⑪ Strengthen the local cultural capabilities ⑫ resolve the cultural gap between localities ⑬ preserve and utilize the ecological and natural environment
Provide local welfare and medical services without a blind spot	⑭ Provide the custom-made local welfare services ⑮ Strengthen public medical service system
Continue implementation of current balanced regional development policies	⑯ Develop and complement Sejong City and innovation cities. ⑰ Support the implementation of public pledges in local communities

Source: PCRD(2014), <http://www.region.go.kr/>



표 19. 지역희망프로젝트: 6대 추진전략과 17대 중점추진과제

6대 추진전략	17대 중점 추진과제
지역행복생활권 기반확충	① 지역중심지 활력 증진 ② 주민체감 · 생활 인프라 확충 ③ 주민주도 · 협력 발전체제구축
일자리창출을 통한 지역경제활력 제고	④ 일자리 창출중심으로 지역산업정책 전환 ⑤ 지역투자촉진을 통한 일자리 창출 ⑥ 산업단지를 창조경제의 거점으로 육성 ⑦ 농어촌 일자리 확충
교육여건개선 및 창의적 인재 양성	⑧ 지방초중고교 교육여건 개선 ⑨ 지방명품대학 육성 ⑩ 지역인재와 기업의 선순환 성장
지역문화 융성 · 생태복원	⑪ 지역문화역량 강화 ⑫ 문화격차 해소 ⑬ 생태 · 자연환경 보전 활용
사각 없는 지역복지 · 의료	⑭ 지역 맞춤형 복지 ⑮ 취약지역 공공의료체계 정비
지역균형발전시책 지속 추진	⑯ 혁신도시 · 세종시 보완발전 ⑰ 지역공약 이행 지원

자료: 지역발전위원회 <http://www.region.go.kr/>



IV. Achievements and Lessons from Regional Development Policies

1. Achievements and Problems

■ In Early Stage of Economic Growth : Efficient Provision of Physical Infrastructure for Industrialization

In the 1960s and 1970s, the early stages of industrialization, the most prioritized task was to expand and augment SOC facilities and to provide industrial sites required for industrialization and economic growth within the limits of financial resources. For that purpose, the government designated the “specific area” and concentrated public investments for physical infrastructure such as industrial estates, water-supply, sewage system, roads, electricity in the specific areas.

In the early 1960s, physical infrastructure and urban facilities for exporting industries including roads, water and industrial estates were intensively provided in Seoul-Incheon Specific Area, whereas large-scale industrial estates for iron-foundry, oil refinery and fertilizer industries were constructed in Ulsan Specific Area. The Ulsan Specific Area, which was 22 km², contained industrial water supply system with a supply capacity of 120 thousand tons per day and berth facilities to accommodate a cargo ship of 20,000 tons displacement. In the 1960s and 1970s, regional development policies in Korea made a great achievement in establishing national growth centers for rapid industrial and economic growth, by constructing the national road network and by supplementing electricity and harbors.

■ Expansion of Nationwide Industrial Production Basis and Promotion of Rural Industrialization

In the 1980s, regional development policies expanded industrial production bases nationwide for promoting economic growth, and made a great contribution to creating industrial bases in the rural villages for increasing the incomes of farmers and fishermen. The government concentrated on augmenting SOC facilities, such as the water required for industrial production, electricity, roads, and water and sewage systems, etc., as well as creating national and local industrial complexes mainly in areas with high growth potential like local central cities or harbor areas, etc. At the end of 2007, 90% of national and local industrial complexes were built in non-metropolitan areas, they amounted to more than 290 estates and 780 km² in total area. Even in rural areas, a total of 359 rural industrial complexes, which amount to 52 km² in area, were built for establishing foundations for balanced industrial production.

IV. 지역발전정책의 성과와 교훈

1. 성과와 문제점

■ 경제성장 초기단계, 산업화 선도를 위한 물적기반의 효율적 구축

1960-70년대 산업화 초기단계 한국 지역발전정책의 최우선 과제는 한정된 재원으로 산업화와 경제성장에 필요한 입지와 사회간접자본시설 확충이었다. 산업화에 필요한 물적 기반의 효율적인 조성을 위해 전국적 차원에서 상대적으로 입지 우위성이 높은 지역을 “특정지역”으로 선정해 산업단지 조성, 도로, 상하수도, 전력공급 등을 위한 개발사업을 중점 추진했다.

1960년대 초 서울-인천 특정지역개발을 통해 수출산업 촉진을 위한 산업단지, 도로, 상하수도 등 도시 기반 확대와 함께 울산 특정지역개발을 통해 국가기간산업인 제철, 정유, 비료공장을 건설할 22km²에 달하는 대규모 산업단지 조성 및 1일 12만 톤의 공업용수 개발과 2만 톤급 선박접안시설을 갖춘 울산산업단지를 조성했다. 1960-70년대 한국의 지역발전정책은 189.4km²에 달하는 60여개 산업단지 조성과 함께 용수개발, 전력, 항만 확충과 전국도로망 건설을 통해 산업생산과 경제발전에 선도적인 역할을 하는 전국적 차원의 성장거점지역을 조성하는데 큰 성과를 거두었다.

■ 산업생산기반의 전국적 확대와 농촌의 산업화 선도 역할수행

1980년대 이후 지역발전정책은 경제성장의 촉진을 위해 산업생산의 기반을 전국적으로 확대하고 농어민의 소득증대를 위한 농촌 산업기반을 구축하는 데 큰 기여를 했다. 정부는 지방거점도시와 항만 등 성장잠재력이 높은 지역을 중심으로 국가 및 지방산업단지 조성과 함께 산업생산에 필요한 용수, 전력, 항만, 도로 상하수도 등 사회간접자본 시설의 확충에 치중했다. 2007년 말 비수도권 지역에 전국의 780km²에 달하는 290여개에 달하는 국가 및 지방산업단지 중 90% 정도가 조성되었고, 농촌지역에도 52km²에 달하는 359개 농공단지가 조성되어 전국적으로 균등한 산업생산이 구축되었다.

■ Narrowing Disparity between Regions

From the 1980s, the regional development policies focused on promoting balanced regional development while concentrating on supplementing the physical facilities related to living conditions, such as construction, expansion and pavement of roads in local communities, water and sewage systems, the expansion of education and culture facilities, etc. By doing so, it made a great contribution to evenly improving life quality among regions. According to the analysis on inter-regional inequality based on 11 indices of the 7 areas related to life quality, which are social environment, local economy base, education, social overhead capital (SOC) facilities, medical services, public services, and local financial status, the coefficient of inter-regional inequality lowered sharply from 0.531 in 1975 to 0.359 in 1985, and to 0.224 in 1995, which indicates that the inter-regional quality of life improved equally. (Park, Sang-woo, 1997: p.108).

Table 20. Changes in Gap of Life Quality Index Among Regions

Sector	1975	1980	1985	1990	1995
Social Environment	0.883	0.455	0.403	0.159	0.051
Social Overhead Capital	0.779	0.667	0.600	0.546	0.424
Regional Economy	0.521	0.571	0.516	0.458	0.321
Education	0.587	0.218	0.162	0.134	0.171
Medical Service	0.678	0.577	0.385	0.297	0.224
Public Service	0.204	0.259	0.314	0.268	0.308
Fiscal Capacity	0.657	0.431	0.131	0.066	0.067
(Culture)	-	-	(0.887)	(0.565)	(0.415)
Total	0.531	0.454	0.359	0.273	0.105

Source: Park, S.W.(1997)

■ Increasing Regional Inequality between SMA and Other Regions

Despite the fact that since the early 1980s, a variety of policy measures has been introduced, the concentration of population and economic activities has not been deterred. The inequality between the SMA and other non-metropolitan areas has been consistently expanded. It is due to the ineffective response and measures against the structural causes, such as conglomerate-oriented economic policies, as well as the difference in geographical superiority between other areas and the SMA in the market economy, that the inequality between the areas and the concentration in the SMA have deepened and widened and the autonomous capacity of local communities to develop has been weakened.

■ 지역 간 “삶의 질”의 균등한 향상 주도

1980년 이후 한국의 지역발전정책은 지역균형발전 촉진에 치중하면서 지방의 도로건설, 확장 및 포장, 상하수도, 교육 및 문화시설 확대 등 생활관련 물적 시설 확충에 치중함으로써 지역 간 삶의 질의 균등한 향상에 큰 기여를 했다. 삶의 질과 관련된 사회 환경, 지역경제기반, 교육, 사회간접자본시설, 의료, 공공 서비스, 및 지방재정 등 7개 11개 지표에 대한 지역격차 분석에 따르면 지역격차 계수는 1975년 0.531에서 1985년 0.359, 1995년 0.224로 크게 낮아져 지역 간 삶의 질의 균등한 향상이 이루어졌음을 보여고 있다(박상우, 1997: p.108).

표 20. 지역 간 삶의 질 격차 지수 변화

부문	1975	1980	1985	1990	1995
사회 환경	0.883	0.455	0.403	0.159	0.051
사회간접자본시설	0.779	0.667	0.600	0.546	0.424
지역경제	0.521	0.571	0.516	0.458	0.321
교육	0.587	0.218	0.162	0.134	0.171
의료	0.678	0.577	0.385	0.297	0.224
공공서비스	0.204	0.259	0.314	0.268	0.308
재정력	0.657	0.431	0.131	0.066	0.067
(문화)	-	-	(0.887)	(0.565)	(0.415)
종합	0.531	0.454	0.359	0.273	0.105

자료: 박상우(1997)

■ 수도권 집중과 비수도권과의 불균형 심화

1980년 이후 한국의 지역발전정책은 불균형해소를 위해 다양한 시책을 추진했으나 인구와 경제력 부, 공공 및 민간부문의 권력과 지배력의 수도권 집중도는 오히려 심화되었고, 비수도권 지역의 수도권 의존도와 불균형은 더욱 확대되었다. 수도권 집중 및 비수도권과의 불균형이 심화되고 지방의 자생적 발전역량이 약화된 것은 시장경제체제 속에서 수도권과 비수도권 간 존재하는 입지우위성의 차이와 함께 대기업 및 재벌기업 위주의 경제정책 등 구조적 요인에 대한 대응이 미흡했기 때문이다.

As a result, the population share of the SMA rose from 35.7% of national population in 1980 to 46.2% in 2000 and again to 49.1% in 2010. The gravity of GRDP in the SMA increased from 38.6% of the nation's total in 1995 to 47.7% in 2010. In the SMA, 70% of venture companies, 65.8% of foreign-invested companies, 73.8% of domestically listed companies, 91% of headquarters of nationwide mass media, financial institutes and the top 100 companies, and 85% of governmental organs are concentrated, which tends to compel the rest of the country to remain to be dependent upon the SMA and to give up to develop their regions or localities into more self-reliant and independent areas.

2. Contributory Factors to Success and Failure

■ Major Contributory Factors to Success

Regional development policies made a great achievement in terms of the establishment of physical foundations such as SOC facilities, etc., the creation of industrial complexes for promoting industrialization and economic growth, the nationwide expansion of industrial production bases, and the even improvement of life standards among regions, etc. These success factors provide lessons for developing countries to refer to.

First, the regional development policies were highly successful because they were adopted considering the national economic policies and priorities in financial investment. In the 1960s and 1970s, the regional development policies focused on the promotion of industrial and economic development as an integral part of national economic development policy so that it was able to provide a wide range of physical infrastructure in a few selected areas. Second, regional development policies during the early stages of industrialization were implemented in an attempt of economic development plans by the government, so the finances necessary for investment could be secured, and consistent implementation of policies was possible through pan-governmental support. Third, most of the policy measures related to the creation of physical foundations for industrialization, the nationwide expansion of industrial production, and the even improvement of life quality among regions were mainly implemented by the central government including the Ministry of Construction and Transportation (presently, the Ministry of Land, Infrastructure, and Transport), which ensured consistency for policy implementation.

수도권의 인구집중도는 1980년 35.7%에서 2000년 46.2%, 2010년 49.1%로 증가하였고, GRDP의 비중도 1995년 38.6%에서 2010년 47.7% 등으로 증대되었으며 수도권에는 벤처기업의 70%, 외국인 투자기업 65.8%, 국내 상장사의 73.8%, 전국단위 언론, 금융, 100대 기업 본사 91% 및 정부기관 85% 등이 집중되어 비수도권지역의 자율적이고 자생적인 발전을 저해하고 있다.

2. 성공 · 실패요인

■ 한국의 지역발전정책 성공요인

한국의 지역발전정책은 산업화와 경제성장의 촉진을 위한 산업단지 조성 및 사회간접자본 시설 등 물적기반 구축과 산업생산 기반의 전국적 확대, 지역간 삶의 질 균등한 향상 차원에서는 큰 성과를 거두었다. 이러한 성공요인은 발전도상국들이 참고할만한 교훈을 제공하고 있다.

첫째, 한국의 지역발전정책이 산업화와 경제성장 수단으로서 성공을 거둔 것은 국가의 경제성장 단계에 따라 정부의 재정투자와 정책우선순위에 맞는 발전전략을 채택해왔기 때문이다. 1960-70년대 산업화 초기단계에는 산업화와 경제성장 위주의 정책우선순위를 고려하여 지역발전을 위한 대상공간은 경제적 효율성이 높은 일부지역에 한정했고, 지역발전을 위한 사업범위를 산업화와 경제성장에 필요한 산업단지 조성 및 사회간접자본시설 확충에 역점을 두었다. 둘째, 지역발전정책은 정부 경제발전정책의 일환으로 추진되어 투자에 필요한 재원확보가 가능하였고, 범정부적 지원으로 일관된 정책 추진이 가능했다. 셋째, 산업화를 위한 물적기반 조성, 산업생산의 전국적 확대, 지역 간 삶의 질의 균등한 향상과 관련된 시책은 대부분 건설교통부(현 국토교통부) 등 중앙정부가 주도적으로 추진함으로써 일관된 정책추진이 가능했던 점을 들 수 있다.

■ Major Contributory Factors to Failure in Regional Development Policies

Though regional development policies had made a great achievement in providing physical infrastructure and urban development in the 1960s and 1970s, they have been also criticized as ineffective to achieve the goals of balanced regional development.

First, since the early 1980s, the regional development policies have heavily relied on normative and ideal policy directions without considering the priority of national economic development policy and the limitation of financial and institutional capacity of the central and local governments. In the early 1980s, it was premature to attempt to bring all parts of the country to a balanced level of development. The balanced regional development policies could be somewhat contradictory with the national economic policy. Though it was essential to adopt the growth containment policy for the SMA, this policy direction could jeopardize the government effort to maintain high economic growth rates.

Second, no coordinated government effort has been made particularly between spatial policies and industrial and economic policies. The regional policy can hardly be successful to achieve its goals without making a coordinated effort particularly with the industrial and economic policies because they tend to have greater influence on the movement of people and economic activities than regional policy.

Third, the regional development policy has not been able to achieve the goals of balanced regional development because it has been implemented in a very fragmented way by individual agencies and organs of the central and local governments. The government has failed to establish effective governance and implementation system in which a variety of policies and projects is coordinated, linked or integrated at national and local level.

■ Lessons from Korean Experience

The success and failure of the Korea's regional development policies may provide some useful implications for other countries which are following the course of industrialization and economic growth.

First, the goals of regional development policies and detailed strategies should differ depending on a nation's stage of economic growth and the priority of national development policies. If regional development policies are not in harmony with the financial and institutional capacity of a country or they can not be successfully implemented. The regional development policies must be implemented within the limit of economically justifiable costs of each country.

■ 한국의 지역발전정책 실패요인

한국의 지역발전정책이 경제성장 지원을 위한 산업기반 구축과 사회간접자본시설 확충에는 성공한 반면, 수도권 집중억제와 지역균형발전을 달성하는 데는 큰 성과를 거두지 못한 것으로 평가할 수 있는데, 이의 원인은 다음과 같다.

첫째, 1980년 이후 국가정책의 우선순위에 대한 고려 없이 당위론적 차원에서 한국경제성장의 동력원(power house) 역할을 하는 수도권 성장억제 정책을 추진했고, 정부의 재정이나 제도적 역량에 대한 고려 없이 전국 모든 지역을 대상으로 균형발전을 도모하는 비현실적인 종합발전정책을 추진했다. 한국은 1960년 이후 1980년까지의 높은 경제성장에도 불구하고 전국의 모든 지역을 대상으로 종합적인 지역발전정책과 사업을 추진하기에는 국가재정과 관리능력이 부족했고, 수도권의 집중억제정책도 당시 성장위주의 산업 및 경제정책의 우선순위와 일치하지 않아 구두선(lip service)으로 전략하게 됐다.

둘째, 1980년대 이후 한국의 수도권 집중억제 및 지역균형발전정책은 인구 및 경제활동의 공간적 배분에 영향력이 큰 국가의 산업 및 경제발전정책과 연계 없이 추진됨으로서 정책목적 달성이 어려웠고, 자원부족으로 일관된 정책 추진이 불가능했다.

셋째, 1980년대 이후 한국의 지역발전정책은 중앙정부의 다양한 부처 및 법률과 제도에 의해 산발적으로 추진되었으며 중앙과 지역 단위에서 다양한 정책과 사업을 조정, 연계 및 통합을 추진할 수 있는 거버넌스 및 집행체계를 갖추지 못해 정책의 효율적인 추진이 어려웠다.

■ 한국의 지역발전정책이 주는 교훈들

지역발전을 추진하는 과정에서 나타난 한국의 정책 성공과 실패경험은, 산업화와 경제성장 과정에 있는 국가의 지역발전을 추진함에 있어서 참고가 될 만한 교훈을 얻을 수 있다.

첫째, 지역발전 정책목표와 추진전략은 국가별 경제성장 단계와 국가발전 정책우선순위에 따라 달라져야 한다. 지역발전정책이 국가의 재정 및 제도적 능력과 정책 우선순위에 맞지 않으면 구체적인 실행이 불가능하다.

Second, regional development policies should be implemented in connection with relevant industrial and economic policies which have a great influence on the spatial distribution of population and economic activities and the ability to mobilize financial resources. If regional development policies are implemented separately from industrial and economic policies, it is difficult to secure finances not only to secure the necessary finances but also to achieve the desired effects. The spatial policy alone can not achieve the goals of balanced regional development.

Third, it is essential to establish an efficient institutional framework at national and local level which can bring together various institutions or interest groups. The lack of integrated and coordinated efforts between related organs and groups are likely to bring about the waste of valuable resources rather than to achieve the goals of regional development. It is essential to strengthen the national and local institutional capacity for the successful implementation of regional development policies.



둘째, 지역발전정책은 인구 및 경제활동의 공간적 배분에 실제 영향력이 크고 재원동원력이 있는 산업 및 경제정책과 연계하여 추진해야 한다. 지역발전정책이 산업 및 경제정책과 별개로 추진되면 재원확보나 정부지원 차원에서 일관된 추진이 어려울 뿐만 아니라 정책효과를 거두기 어렵다.

셋째, 지역발전정책은 다양한 부문, 조직 및 경제주체가 연계·협력하여 추진해야 한다. 지역발전과 관련된 시책은 중앙정부의 경제사회분야의 모든 부처에서 추진되고 있고, 실제 집행은 중앙과 지방단위 정부 및 공공기관, 지방자치단체 등 다양한 조직에 의하여 이루어지고 있기 때문이다.



Further Readings

- Cha, Mi-sook, 2010. Current Status and Improvement Directions of Regional Development System for Strengthening Local Competitiveness, KRIHS (Korea Research Institute for Human Settlements).
- Free Economic Zone Planning Office, 2013. http://www.fez.go.kr/fez/whats_fez.jsp
- Kim, Y.W. 2009. Spatial Changes and Regional Development, CDI Seminar 2009-24. CDI(Chungnam Development Institute), (English)
- Kim, Y.W. 2011. Building a Regional Governance System for Mega-Economic Regions in Korea, in Richardson, H.W. et al. (eds) Reshaping Regional Policy, Edward Elgar, UK. USA (English)
- Kim, Y.W. Cha, M.S. Kang, H.S. (2009) New Regional Development Theory, Hanwool Academy Press.
- KRIHS, 2008. The 60 Years of Epocal Changes in National Land: The 60 Year History of National Land. KRIHS.
- Lee, W. S. et al. 2002. Development Strategies for Special Economic Zones and Regional Balanced Development, National Land, vol. 251 monthly journal of KRIHS.
- MOLIT (Ministry of Land, Infrastructure and Transport), 2013. Annual Report 2013 on Planning and Use of National Land, MOLIT
- MOLIT, 2013. Work Manual for the Department of Regional Policy, MOLIT.
- MOLMA (Ministry of Land and Maritime Affairs), 2009. Source Book of the SMA Policy, MOLMA
- MOCT (Ministry of Construction and Transportation) 2006. Improvement Measures on Local Wide Area Development Planning. MOCT.
- MOCT 1997. Annual Report on National Land Use, MOCT.
- National Assembly Budget Office, 2010. Assessment of Special District Projects for Specific Regional Development.
- NSO (National Statistical Office) A Survey on Mining and Manufacturing Firms (1966-2010)
- NSO, Population and Housing Census (1966-2010)
- NSO, Annual Report on Regional Economy (2000-2010)
- NSO, Korea Statistical Year Book (1966-2010)
- OECD 2001. OECD Report on Korea's Regional Policy(OECD Territorial Review: Korea) translated by KRIHS & MOST.
- Park, S.Y 1995. Managing The Growth of The Seoul Metropolitan Region, in Lee, G.Y & Kim, H.S (eds.) Cities and Nation, planning issues and policies of Korea, KRIHS. (English)
- Park, S.W. et al. 1997. A Study on the Evaluation and Improvement of Regional Balanced Development Policy, KRIHS.
- PCRD(Presidential Commission on Regional Development) 2009. A Paradigm Shift in Regional Policy and New Regional Development Policy, Seoul, PCRD. Seoul.

더 읽을 거리

- 건설교통부. 1997. 국토이용에 관한 연차보고서.
- 건설교통부. 2006. 광역권개발계획의 개선방안.
- 국가균형발전위원회. 2003. 국가균형발전의 비전과 과제.
- 국가균형발전위원회. 2008. 상생도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략.
- 국토교통부. 2013. 2013 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서.
- 국토교통부 지역정책과. 2013. 지역정책과 업무편람.
- 국토해양부. 2009. 수도권 정책 자료집
- 국토연구원. 2008. 상전벽해 국토 60년: 국토60년사(정책편).
- 국회예산정책처. 2010. 지역특화발전특구사업 평가.
- 김용웅·차미숙·강현수. 2009. 新지역발전론. 한울아카데미.
- 박상우외. 1997. 지역균형발전시책의 평가와 발전방향. 국토개발연구원.
- 이원섭외. 2002. 경제특구개발전략과 지역균형발전. 월간국토 통권251호. 국토연구원.
- 지역균형발전협의회. 2008. 수도권정책대응 및 지역균형발전방안 연구
- 지역발전위원회. 2010. 제7차 지역발전위원회 회의자료.
- 지역발전위원회. 2011. 지방중추도시권의 활성화방안.
- 지역발전위원회. 2013.7.19 제1차 지역발전위원회 회의자료(지역희망프로젝트).
- 지역발전위원회. 2013.10.30 제3차 지역발전위원회 회의자료(지역행복생활권 가이드라인).
- 차미숙. 2010. 지역경쟁력 강화를 위한 지역발전제도 운영실태와 개선방안
- 통계청. 광공업조사통계보고서. 각 년도.
- 통계청. 인구주택총조사보고서. 각 년도.
- 통계청. 지역경제연보. 각 년도.
- 통계청. 한국 주요통계연보. 각 년도.
- OECD. 2001. OECD 한국지역정책보고서. 국토연구원·건설교통부 공동번역.
- <http://www.fez.go.kr>
- <http://www.region.go.kr>

Further Readings

PCRD, 2014. <http://www.region.go.kr/>

PCRD, 2013. Material for the 3rd Regional Development Commission Meeting, The Guideline of Local Happy Living Zone, 2013. 10.30.

PCRD, 2013. Material for the 1st Regional Development Commission Meeting (Regional HOPE Project), 2013, 7. 19.

PCRD, 2011. Policy Directions for the Promotion of Regional Center City Regions

PCRD, 2010. Material for the 7th Regional Development Commission Meeting

PCBND (Presidential commission on Balanced National Development) 2008. Basic Concepts and Strategies of Regional Development Policy for Mutual Development and Take-Off.

PCBND 2003. The Vision and Major Tasks for Balanced National Development, PCBND. Seoul.

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