

미래 국토를 선도하는 국토종합계획의 발전방안 연구

Policy Directions of Improving Comprehensive National Territorial Plan for
Leading the Future Territory of Korea

권영섭, 김선희, 하수정, 정우성, 한지우

■ 연구진

연구책임 권영섭 선임연구위원

김선희 선임연구위원

하수정 책임연구위원

정우성 책임연구위원

한지우 인턴

■ 외부연구진

배준구 교수(경성대)

김도형 교수(California State Polytechnic University-Pomona)

안영진 교수(전남대)

■ 연구심의위원

유재훈 국토연구원 선임연구위원

서태성 국토연구원 선임연구위원

이용우 국토연구원 선임연구위원

김창현 국토연구원 연구위원

차미숙 국토연구원 연구위원

발간사

국토종합계획은 국토의 미래비전 및 국토관리의 정책을 제시하는 최상위계획으로 제1차 국토건설종합계획(1972~1981)을 시작으로 제4차 국토종합계획 재수정계획(2011~2020)까지 수립되었다. 그런데 1990년대 중반이후 시대적 환경변화가 급속히 이루어졌음에도 불구하고 이에 대응하지 못하여 국가 최상위 공간계획으로서의 위상 및 실효성이 저하되면서, 일부에서는 국토종합계획의 위기론이 제기되고 있다. 이런 상황에서 제5차 국토종합계획을 수립하기 전에 국토종합계획의 발전적 개편 방안을 모색하여 국토공간관리의 최상위계획으로서의 지침 역할과 실천력 제고방안 모색이 시급해지고 있다.

이에 본 연구에서는 새로운 정책 환경에 부응하여 미래 국토발전을 위한 본연의 기능을 수행할 수 있도록 국토종합계획의 성격, 위상, 체계, 내용 등에 관한 전반적인 재검토를 통해 국토종합계획의 발전방향을 제시하고자 하였다. 연구결과 국토종합계획의 성격과 위상의 재정립이 필요함을 해외사례와 전문가 등의 설문조사를 통해 다시 확인할 수 있었다. 국토종합계획은 국토기본법상 법정장기종합지침 계획의 특성과 중기적인 정책전략실천계획의 특성이 모두 포함된 이중전략적 구조이므로 계획기간 역시 현재처럼 20년으로 하여 계획목표, 비전, 방향, 지침을 제시하고, 5년 연동계획으로 개편을 최소화하는 방안을 제안하였다. 국토종합계획의 내용도 초지역, 범국가지역, 낙후지역, 배타적 경제수역·독도, 농산어촌 등이 포함되도록 조정하고, 신규개발보다는 유지·관리·재생·정비·안전에 중점을 둘 필요가 있다.

국토종합계획의 실천력 확보를 위해서는 법정 장기계획이면서 실천계획의 이중전략적 요소가 있고, 전문가들도 국토기본법에서 제시하듯 지침적 계획이면서 실천력추진력을 가져야한다는 입장이므로 법의 취지를 유지할 필요가 있다. 특히 국토계획의 지침적실천적 요소를 강화하는 방향으로 예산재원권한 규정을 마련하거나 국가재정 운용계획 등과 연계, 계획의 실효성을 높이기 위하여 모니터링이나 정기적 성과평가의 의무화 및 추진 등이 필요하다. 타 계획과의 관계에 있어서도, 국토종합계획은 국가계획, 지역발전5개년계획은 국가와 지역을 연계하는 계획으로 간주하고(예: 프랑스) 국토종합계획의 전략계획(5년)은 지역발전5개년계획의 내용을 선택적으로 수용하여 계획간 정합성을 유지하도록 제안하였다. 미래 국토예측전망구상 등 비법정계획은 검토를 거쳐 국토종합계획에 반영하고 국토종합계획의 신뢰도·관심도를 제고시킬 수 있도록 국가기간교통망계획 등과의 정합성 제고도 필요하다. 또한 2016년부터 실시되는 국토-환경계획 연동제 등을 통해 계획의 환경성, 지속가능성을 제고할 필요가 있다.

본 연구는 국토기본법 및 시행령 개정과 차기 제5차 국토종합계획 수립에 기여할 것으로 기대된다. 또한 국토기본법과 국가균형발전특별법과의 관계 정립에 관한 자료로 활용될 것으로 기대되며, 특히 국토계획평가제도와 더불어 저하된 국토종합계획의 위상을 높여줄 것이다. 아무쪼록 이번 연구가 미래국토를 선도하는 국토종합계획 계획의 위상제고와 실천력을 높이는데 시의적절한 발판이 되기를 소망한다.

연구과정에서 인터뷰, 자문회의, 설문조사에 응해주신 국토계획 관련 전문가들에게 감사드린다. 또한 인터뷰 및 각종 회의 결과에서 제기된 다양한 의견들을 일목요연하게 정리하여 결론을 도출한 연구진의 노고에 깊이 감사드린다.

2015년 12월
국토연구원장 김동주

주요 내용 및 정책제안

본 연구보고서의 주요 내용

- ① 국토종합계획이 시대적 환경 변화에 효과적으로 대응하지 못하여 최상위 공간계획으로서의 위상 및 실효성이 크게 저하
- ② 이런 상황에서 제5차 국토종합계획을 수립하기 전에 국토기본법을 개정하고 국토종합계획의 발전적 재편 필요성을 전면적으로 검토
- ③ 특히 국토종합계획과 부문별 계획과의 연계성 및 하위계획에 대한 실효성, 각종 비법정 전망·비전, 타 계획 등과의 역할분담과 자리 매김도 필요

본 연구보고서의 정책제안

- ① 국토종합계획의 성격 및 역할: 법정장가종합계획으로서의 성격 유지, 20년 계획기간과 실천력을 높이기 위한 5년 중기전략계획의 연동계획화
- ② 국토종합계획과 타 계획간 관계: 국토종합계획의 5년 중기전략계획편에 지역발전5개년계획(국가와 지역간 계획)과 국가재정운용계획을 반영·실천성 제고, 국토종합계획은 부문계획의 입지관련 지침체시로 상위적 관리체계 확보, 제5차국토종합계획수립 전에 국토장기구상을 추진하고 제5차 계획에 반영
- ③ 내용적 범위조정 및 국토공간구상: 통일동북아, 초지역, 해양, 농산어촌, 독도 등 국토공간, 확충보다는 유지·관리·재생안전, 부문·지역계획 지침내용, 연계조정·종합역할 내용, 수도권권과 비수도권 개편은 차후 추진하나 도시권 내용삽입
- ④ 실천력: 모니터링과 실적평가 정례화, 예산·재원규정 마련, 5년중기전략계획
- ⑤ 국토기본법 수정 등: 목표, 공간구조, 내용, 상호관계, 계획기간, 실천계획, 평가, 재정상 조치 등, 국토기본법과 국가균형발전특별법간 관계 재정립

요약

1. 연구의 배경 및 목적

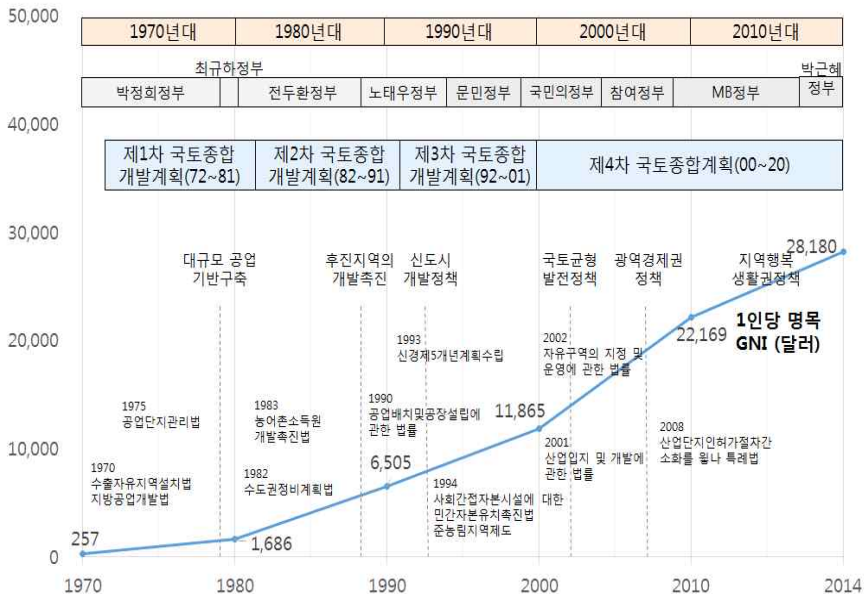
- 1970년대 이후 급속한 도시화와 산업화 과정에서 국민경제 성장 및 국토발전을 견인하여 온 국토종합계획이 시대적 환경변화에 효과적으로 대응하지 못하여 최상위 공간계획으로서의 위상 및 실효성이 크게 저하
 - 2000년대 이후 국토종합계획의 위상이 약화되고 지역계획, 부문별 계획에 대한 실효성 있는 연계수단이 부족하게 된 데에는 다양한 원인이 존재
 - 새로운 정책 환경에 부응하여 미래 국토발전을 선도하는 본연의 기능을 수행할 수 있도록 국토종합계획의 발전적 재편 방안 제시 필요성 제기
- 본 연구는 새로운 정책환경에 부응하여 미래 국토발전을 위한 본연의 기능을 수행할 수 있도록 국토종합계획의 성격, 위상, 체계, 내용 등에 관한 전반적인 재검토를 통해 국토종합계획의 발전방향을 제시하는 것을 목적으로 함
 - 첫째, 주요국의 국토종합계획 운영 사례 및 동향을 분석하고, 최상위 공간계획으로서 국토종합계획의 성과와 위상 및 실태를 진단함
 - 둘째, 국토종합계획의 새로운 발전방향을 모색하고 관련 법률 정비 및 제도개선 방향을 제시함

2. 국토종합계획의 성과

1) 정량적 성과평가

- 국토관리의 기본이념(효율성·형평성·환경성)에 대한 국토종합계획의 기여도
 - 제1차국토종합개발계획 수립당시인 1970년 1인당 명목 GNI는 257달러에서 2014년 28,180달러로 약 110배 증가
 - 이에는 도로 및 철도 연장, 전력생산 등 각종 인프라 공급이 지대한 역할
 - 산업단지 및 공공택지 공급 증대는 산업 및 공간 근대화에도 기여
 - 주택보급률 100% 달성과 상수도 보급률 증대로 국민의 삶의 질 향상에 기여
 - 신도시 및 주택단지 조성으로 주택수 증대와 주택보급률 100% 달성
 - 1960년 상수도 보급률 16.9%에서 2012년 98.1% 달성
 - 도로연장과 차량 증가로 지역간 연결성 증대
 - 도로확충과 경제성장에 따른 차량등록대수 증가, 고속도로 접근성 향상과 지역간 이동시간 단축으로 생활의 질 제고

〈국토종합계획의 변천과 1인당 명목 GNI 변화〉



2) 정성적 성과 평가

□ 국토관리의 기본이념(효율성·형평성·환경성)에 대한 국토종합계획의 기여도

- 국토종합계획의 기여도는 제1차계획(1972~1981)부터 제4차재수정계획(2011~2020)까지 점점 낮아지고 있으며 이것은 위상 및 실효성 저하와 관련
- 더욱이 이런 결과는 90년대 중반이후 계획이 제대로 작동되지 않아 국토종합계획의 위기가 초래되었다는 견해와 일치

<국토관리의 기본이념에 대한 국토종합계획의 기여도>



출처: 본 연구 설문조사 결과

□ 국토종합계획의 기본이념별 공간상의 달성 성과

- 효율성은(3.7/5)은 높았으나 형평성(3.1/5)과 환경성(3.0/5)은 상대적으로 낮음
- 특히 인프라 및 서비스의 공급 및 관리는 높은 달성도를 보였으나 새로운 환경변화와 관련된 국토관리이념에는 상대적으로 낮게 나타남

<국토종합계획의 기본이념별 달성도>

(단위: 5점 척도, 명, %)

기본이 념	국토공간상의 달성성과 세부 내용	평균	기여도				
			매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
환경성	1) 국토의 자연환경 보전 및 체계적 관리	3.3	4 (2.7)	33 (21.9)	43 (28.5)	57 (37.8)	14 (9.3)
	2) 자원 및 에너지의 이용과 관리	3.0	5 (3.3)	41 (27.2)	65 (43.1)	35 (23.2)	5 (3.3)
형평성	3) 지역균형발전	2.9	14 (9.3)	41 (27.2)	51 (33.8)	39 (25.8)	6 (4.0)
	4) 삶의 질 향상	3.4	3 (2.0)	20 (13.3)	56 (37.1)	58 (38.4)	14 (9.3)
효율성	5) 지역 경쟁력 제고	3.4	4 (2.7)	17 (11.3)	59 (39.1)	60 (39.7)	11 (7.3)
	6) 인프라 및 서비스의 공급 및 관리	4.0	1 (0.7)	5 (3.3)	28 (18.5)	83 (55.0)	34 (22.5)

자료: 본 연구 전문가 설문조사 결과

3. 국토종합계획의 위상 및 운영실태 진단

1) 필요성 및 위상 분석

□ 국토종합계획의 위상 저하: 무용론·유용론

- 국토종합계획이 국토기본법에 의거 법정·장가·종합·지침계획이자 실천계획
- 세계화·지방화·다원화 시대, 급변하는 사회, 다양한 부문의 법과 계획 등장, 개발 패러다임의 변화 필요성이 있는데 아직도 필요한가에 대한 논쟁 검토
- 그 결과 무용론은 33%에 불과, 여전히 필요하지만 성격은 달라질 필요가 있다는 의견 제시

<국토종합계획 위상 저하에 따른 무용론과 유용론의 근거>

구분	외부요인	내부요인
무용론	○ 정부의 산업화 주도시대에서 민간이 시장경제의 주역으로 변화	○ 국토종합계획 실적 평가나 모니터링 미흡
	○ 부처이기주의, 재원과 조직을 가진 유사 법과 유사 계획의 출현	○ 국토종합계획이 국토교통부나 국토연구원원의 전유물화(폐쇄성)
	○ 다양한 부문별 계획 등장	○ 관계가 모호한 국토종합계획과 유사한 각종 비전, 구상 등 추진(유사성)
	○ 국토종합계획과 부문별 계획간의 부정합성	○ 최상위계획으로서의 기능과 역할, 내용 및 인식 미흡
	○ 사회가 급변하여 예측이 난제	○ 국토종합계획의 일관성·실천성 미흡
	○ 높은 인프라 보급률로 필요성 저하	○ 국토개발이 성숙단계에 진입
유용론	○ 헌법상의 규정(제120조 제2항)	○ 국토전체의 영역을 국토종합계획에서 명시할 필요(독도 등)
	○ 각 부문계획간의 연계, 종합, 조정역할 수행 필요	○ 통일후 국토종합계획 수립시 필요
	○ 낙후지역, 저발전지역 등 특정지역에 대한 국토차원의 대응 필요	○ 지자체 계획의 가이드라인 필요
	○ 사·도간의 경계를 넘는 초지역계획에 대한 대응 필요	○ 협소한 국토의 훼손 방지 및 계획적 활용 필요
	○ 인프라 보급 보다는 정비관리 수요에 대응 필요	

자료: 본 연구의 전문가 인터뷰조사 결과 등 종합정리

2) 국토공간구상과 국토균형발전

□ 수도권과 비수도권의 이분법 근거

- 국가와 지방자치단체는 수도권과 비수도권, 도시와 농촌산촌어촌, 대도시와 중소도시간의 균형 있는 발전을 이룩하고...로 명시(국토기본법 제3조 2항)
- 국토기본법 제3조 2항에 균형발전의 단위를 수도권과 비수도권,...로 명시하고 있는데 이러한 이분법적 경쟁·대결 구도가 아직 필요한가?에 대한 논란 검토
- 그 결과 수도권과 비수도권의 구분은 의미 없거나 폐지되어야 한다는 의견이 많았으나(59.6%) 여전히 유효하다는 의견(40.4%)도 다수
 - 수도권과 비수도권의 대안으로서 국토를 균형있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며 국민의 삶의 질을 개선하는데 타당한 공간단위로는 도시권(대도시권, 중도시권, 소도시권)이 절반을 차지

<수도권과 비수도권 틀 유지론과 개편론의 근거>

유지론	개편론
○ 국토균형발전정책의 일관성 유지 - 혁신도시, 기업도시 진행중 - 수도권과 비수도권간 성장격차가 있고, 향후에도 성장격차 예상	○ 국토균형발전의 공간단위로서의 의미 퇴색 - 세종시, 혁신도시 건설과 정부부처, 공공기관 지방 기 이전
○ 수도권은 여전히 과밀 상황 - 국토면적의 12%, 인구의 48% 거주	○ 이존향도 시대는 끝났음 - 수도권으로의 인구이동 안정화 - GRDP, 중추기능 등 수도권 집중도 완화
○ 수도권 집적경제 확산 효과 미흡 - 수도권 규제완화시 수도권으로의 역류효과 발생 가능성 존재	○ 이분법적 구도로 지역의 개성과 창의성 상실 - 제조업이 발전된 비수도권이 수도권 모방시 창의성 상실로 국가제조업 붕괴 우려
○ 수도권 규제완화정책에 대한 지역발전대책 부재	○ 글로벌 경쟁시대에 국가경쟁력 약화 우려
○ 지역의 불신과 상대적 박탈감	○ 수도권에서 지방으로 경제적 파급효과 감소
○ 국토균형발전의 저해	○ 규제를 통한 수도권의 평면적 확산 부작용 - 규제완화를 통한 수도권내 지역간 불균형 해소 필요

자료: 본 연구의 전문가 인터뷰조사 결과

3) 국토종합계획의 계획기간 및 수립시기

□ 국토종합계획 수립주기

- 국토종합계획은 20년을 단위로 하여 수립하며, ...(국토기본법 제7조 제2항).
- 국토종합계획의 계획기간 20년은 적정한가? 20년은 예측불가능하기 때문에 제1,2,3차계획처럼 10년으로 회귀해야한다는 주장 검토 결과 10년 연동이 10%p 높게 나타났으나 다시 10년으로 회귀할 경우 신뢰성 문제 발생문제 제기

□ 국토종합계획 정비시기

- ... 5년마다 국토종합계획을 전반적으로 재검토하고 필요하면 정비하여야 한다고 명시(국토기본법 제19조)하고 있으나 정권출범시기 조정론 등 판단 기준, 자율조항 등 논란

□ 현재 20년 단위 장기계획을 유지하되 5년 중기전략계획 수립하는 연동계획으로 하되 일관성 유지차원에서 계획기간 시작 시기 유지

<국토종합계획기간 20년 유지론과 10년 회귀론의 근거>

20년 유지론	10년 회귀론
○ 성과관리상 20년 계획 필요 - 개발연대 이후 10년으로는 각종 지표의 변화가 뚜렷하지 않음 - 국토건설종합계획 수립 이전 국토계획기본구상은 20년으로 추진	○ 계획의 신뢰성 확보차원에서 10년으로 변경 - 급변하는 사회에서 10년 예측도 어려움
○ 국토종합계획은 지침적.가이드라인적 계획이어야 하므로 20년일 필요	○ 국토종합계획은 집행계획이어야 하므로 10년 계획일 필요
○ 국가기간교통망계획과 연계하여 20년 단위가 적절	○ SOC 세부부문별 계획과 연계하여 10년 단위가 적절

<국토종합계획 시작시기 유지론과 조정론>

유지론	(정권출범시점으로) 조정론
○ 정부, 정권 출범시기와 관계없이 기존 계획 시기 및 기간 유지 - 국토종합계획은 장기계획, 정부, 정권마다 계획수정은 바람직하지 않음	○ 계획의 실천성 고려, 정부출범시점으로 조정 - 종합계획 수립후 정부출범 1주년에 발표 - 5년마다 공간과 기반시설에 초점을 맞춘 정책계획 수립

4) 국토종합계획의 내용

□ 국토종합계획의 내용 유지론과 개편론·차별화론과 현실화론

- 국토기본법 제10조에 제시된 계획내용의 체계, 역할, 타 계획과의 관계(누락 및 중복) 등에서 미흡함 지적, 수정 필요성 제기
- 국토종합계획의 내용을 개편해야한다는 데는 대부분 동의
- 개편 수준에 대해서는 적극적 개편(차별화)과 소극적 개편(현실화)이 가능
<차별화론(적극적 개편)과 현실화론(소극적 개편)>

차별화(외부요인)	현실화(내부요인)
○ 지역발전5개년계획과 차별화 - 실효성 확보를 위해서 주요 내용 반영 ○ 조정 및 종합계획으로서의 역할 - 각 부문계획, 하위계획, 지역계획 조정 및 시스템통합자 역할	○ 초지역, 범국가지역, 낙후지역 등 포함 - 대도시권, 동서남해안권, 백두대간권, 통일, 동북아, 탄광지역, 독도 등 ○ 신규 개발 보다는 정비 방향

□ 국토종합계획의 내용 개편 의견

- 통일·동북아, 부문계획·지역계획간 연계·조정·종합역할, 해양(배타적 경제수역), 독도, 초지역, 국토전체 등에 대한 내용 반영 제기

<국토종합계획의 내용 수정의견>

국토종합계획의 내용 수정 의견	평균 (5점척도)
1) 지역발전5개년계획의 내용과 차별화해야한다	3.6
2) 국토공간에 대한 최상위계획이므로 위상에 걸맞게 국토에 관한 계획으로 범위를 좁혀야 한다	3.4
3) 종합계획이므로 하드웨어적·소프트웨어적 내용을 포함해야 한다	4.0
4) 일본이나 독일과 같이 해양(배타적 경제수역)을 영토로 인정할 필요가 있다.	4.3
5) 사도계획이 포괄하지 못하는 공간단위 즉 초지역(대도시권, 동서남해안권, 백두대간권, 도서, 접경지역, 탄광지역 등) 내용을 포함해야 한다.	4.2
6) 통일·동북아 시대에 대비한 계획내용을 포함해야 한다	4.4
7) 신규개발 보다는 정비 방향, 유지·관리·재생 내용을 포함해야 한다	4.0
8) 각 부문계획간·지역계획간 연계·조정·종합 역할을 포함해야 한다	4.3
9) 계획내용이 국토의 6%에 불과한 도시위주이므로 농산어촌, 농지, 산지, 도서에 대한 내용을 포함해야 한다	4.2

5) 국토종합계획의 실천력

□ 국토종합계획의 장기·지침계획과 실천계획의 이중성

- 법 제6조 2항1호의 장기발전방향제시와 법 제7조 제3항의 20년 장기계획과
- 실천계획 및 추진실적서 작성 제출, 성과의 정기적 평가와 그 결과 반영
- 국토종합계획이 실천력, 추진력을 가져야하는가? 가이드라인적·지침적 계획
이어야 하는가에 대한 논란
- 전문가 설문조사 결과 가이드라인적·지침적 계획(48.8%), 가이드라인적·지침
적 계획이면서 실천력·추진력을 가져야한다(46.3%)는 의견으로 나타남

<국토종합계획의 가이드라인 계획론과 실천계획론>

가이드라인·지침 계획	실천 계획
○ 장기적인 발전방향 제시 (국토기본법 제6조제2항제1호)	○ 법 제22조에 재정상의 조치 규정이 있음 - 시행령 및 시행규칙에는 없음
○ 20년 단위의 계획	○ 실천계획수립, 실적서 제출 의무화
○ 하위계획·부문계획과의 차별화	○ 성과의 정기적 평가와 그 결과 반영

자료: 본 연구의 전문가 인터뷰조사 결과

□ 실천력 확보

- 실천력을 강화하기 위해서는 재원규정 마련, 자율조항 의무화, 5년 중기전략
제시, 모니터링 강화, 정기적 성과평가와 피드백, 부문·하위계획간 정합성 제고
등이 제시됨

<국토종합계획의 실천력 강화>

실천력 확보 세부내용	평균
1) 국토종합계획은 예산과 재원규정을 마련하고 실천력 강화	4.2
2) 5년마다 국토종합계획 정비의 자율조항은 의무 조항화하고 5년마다 중기전략 제시	3.9
3) 국토종합계획에 대한 모니터링을 강화해야 한다	4.3
4) 국토종합계획의 성과를 정기적으로 평가하고 그 결과를 국토정책의 수립·집행에 반영하는 등 국토계획평가의 실효성 제고	4.3
5) 국토종합계획과 부문별계획 및 하위계획간 내용 및 기간의 정합성 제고	4.2

6) 국토종합계획과 타 계획, 비법정계획과의 관계

□ 타법 및 타 계획과의 상호관계

- 국토기본법에는 국토계획의 상호관계만 명시(국토기본법 제7조 1항)
- 국토기본법상 부문별 계획과 지역계획은 물론 국토기본법외의 국토종합계획에 영향을 미치는 다양한 비법정계획, 공약사업들과의 관계 미정립
- 국토종합계획과 다양한 계획 및 사업과의 관계에 대한 전문가 의견을 조사한 결과 적극적 대응론이 지배적

<국토종합계획과 타 계획 및 비법정계획과의 관계>

구분	현실 인정론(소극적 대응론) (명,%)		현실 타과론(적극적 대응론) (명,%)	
1) 지역발 전5개 년계획 과의 관계	상황 변화시 수정가능하나 현실적으로는 국가균형발 전특별법과 국토기본법을 <u>그대로 인정할 수밖에 없다</u>	27 (17.9)	국가균형발전특별법과 국 토기본법, 국토종합계획과 지역발전5개년계획, 소관 부처, 조직, 법의 목적, 계획 간 수정을 통한 <u>관계 정립이 필요하다</u>	124 (82.1)
2) 다양한 부문계 획·지 역계획 과의 관계	국토종합계획은 <u>가능한 범 위내에서</u> 다양한 부문 및 지 역계획을 <u>반영할 수 있다</u>	48 (31.8)	국토종합계획은 다양한 부 문 및 지역계획의 <u>종합화 역 할을 한다</u>	103 (68.2)
3) 비법정 계획과 의 관계	다양한 예측, 전망, 비전 등 은 <u>비법정계획으로 수립할 수 있다.</u>	57 (37.8)	다양한 예측, 전망, 비전 등 은 검토를 거쳐 <u>국토종합계 획에 반영하는 시스템을 구 축한다</u>	94 (62.3)
4) 공약 (국가 적) 사업과 의 관계	국토공간에 중요한 영향을 미치는 국가적 공약 사업들 은 <u>정책적 판단을 통해</u> 국토 종합계획에 <u>반영할 수 있다</u>	58 (38.4)	국토공간에 중요한 영향을 미치는 국가적 사업들은 <u>정 책적 판단은 물론 경제적 타 당성 등을 검토하여</u> 국토중 합계획에 반영한다	93 (61.6)

자료: 본 연구의 전문가 설문조사 결과 정리

4. 미래 국토를 선도하는 국토종합계획의 새로운 발전방안

1) 국토종합계획의 성격 및 역할 재정립

□ 국토종합계획의 성격과 역할이 구속력, 기간, 포괄성, 구체성, 목표연도, 계획수립 시기에 따라 다양한 조합대안이 가능

- 법정계획, 종합계획, 20년, 지침계획, 전략계획, 연동계획, 기존계획시기 유지 등이 1안이라면 법정계획, 10년, 종합계획, 실천계획, 정책계획, 목표연도 고정식, 신정부출범시기 등이 2안이 될 수 있는 등 다양한 대안 마련 가능

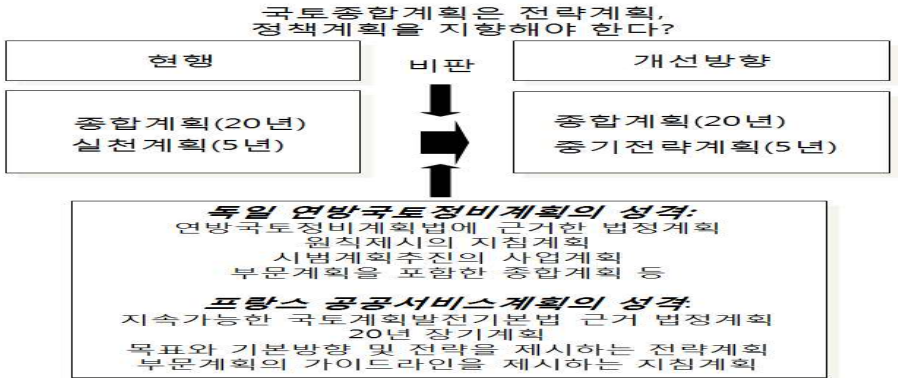
<국토종합계획의 성격과 역할 재정립>

구분	계획의 성격	제1안	제2안
구속력	법정계획	●	●
	비법정계획		
기간	20년	●	
	10년		●
포괄성	종합	●	●
	부문		
구체성 (사업계획, 하위계획)	지침	●	
	실천		●
구체성(목표달성)	전략(지침적)	●	
	정책(집행적)		●
목표연도	고정식		●
	연동식	●	
계획수립시기	신정부출범시기		●
	기존계획시기	●	

□ 법정·장기·종합계획으로서의 국토종합계획의 성격 유지

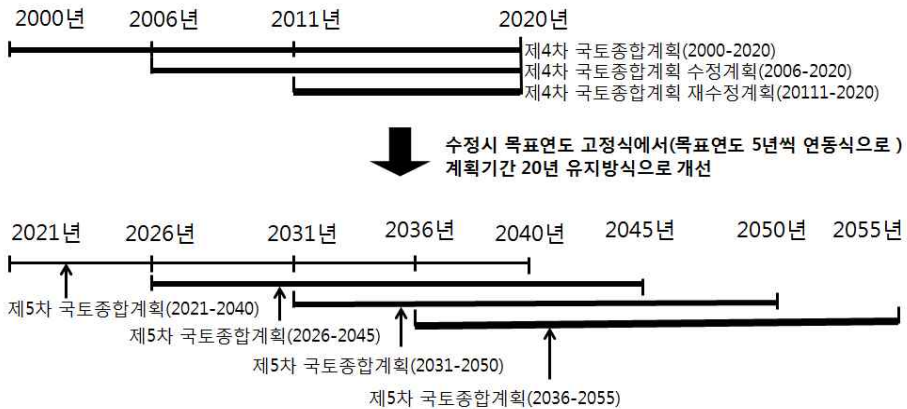
- 국토기본법은 국토종합계획이 장기발전방향을 제시하는 20년 장기전략계획이면서 실천력추진력을 갖는 이중전략으로 제시한 바 당분간은 이 기조를 유지
- 명칭 역시 국토의 장기비전과 발전방향을 제시하는 상징성종합성을 갖기 때문에 유지

- 공간계획에서 부문의 종합(지침 포함)을 제외하면 존재의의가 거의 없음
 - 즉, 국토종합계획은 20년 주기의 장기종합전략계획으로 유지하고, 5년마다 정부의 정책과 연동하는 중기전략계획을 수립함으로써 국토종합계획의 실천력 확보
 - 현행 국토기본법 제18조의 5년 주기의 실천계획은 중기전략계획으로 변경
- <국토종합계획의 성격 재정립 방향>



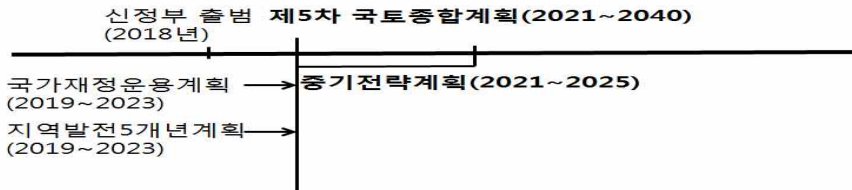
- 20년 계획기간으로 하되 실천력을 높이기 위해서 5년마다 정비하는 연동계획화
- 5년마다 정비하면서 계획기간은 20년을 유지하는 연동계획(예시: 2011-2030, 2016-2035, 2021-2040)

<국토종합계획의 기간>



- 국토종합계획은 20년 장기계획이므로 계획수립시기는 일관성 유지
 - 20년 장기를 전망하여 계획하되 5년 계획은 구체화하고 국가재정운용계획(2014~2018), 지역발전5개년계획(2014~2018)과 연계하여 실천력 강화

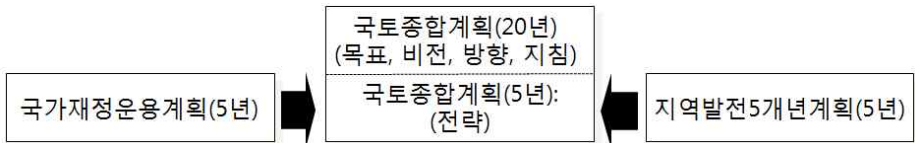
<국토종합계획의 수립시기>



2) 국토종합계획의 위상 및 타 계획과의 관계 정립 방안

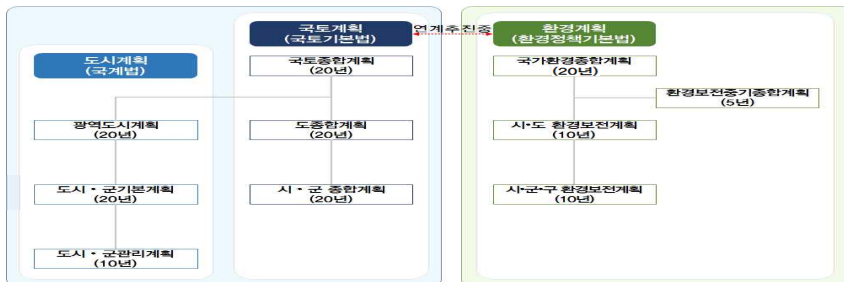
- 국토종합계획과 지역발전5개년계획 및 국가재정운용계획과의 관계
 - 국가재정운용계획과 지역발전5개년계획은 국토종합계획 지침계획(20년)을 고려하여야 하고 국토종합계획 (중기)전략계획(5년)은 연동계획 수립시 국가재정운용계획과 지역발전5개년계획을 반영함

<국토종합계획과 지역발전5개년계획 및 국가재정운용계획과의 관계>



- 국토종합계획과 국가환경종합계획과의 관계

<국토종합계획과 국가환경종합계획의 연동 및 계획기간>



- 국토종합계획과 국가환경종합계획은 계획기간을 일치시키고 기준연도와 목표 연도를 일치되도록 하는 등 연계 추진중

□ 비법정계획과의 관계

- 법정계획수립 이전에 비법정계획으로서 각종 구상, 비전, 전망 작업을 선행하여 추진하고 이를 법정계획에 반영할 필요가 있음

□ 국토종합계획과 공약사업과의 관계 및 정책기능 강화

- 국토공간에 중요한 영향을 미치는 공약사업·국가적 사업들은 정책적 판단은 물론 경제적 타당성을 검토하여 국토종합계획에 반영할 필요가 있음
- 제5차 국토종합계획 수립 이전에 국토장기구상을 마련하고 이를 바탕으로 공약사업 발굴, 5년 중기전략계획에 반영하여 정책기능 강화

3) 국토종합계획의 내용적 범위조정 및 국토공간구상

□ 국토종합계획의 내용이 본래의 이념이나 그 역할을 포괄적·체계적으로 제시하지 못하고 있으므로 내용적 범위를 조정할 필요

- 통일·동북아, 초지역, 초부문, 해양영토, 농산어촌 공간, 재생·정비·관리·유지, 각 부문의 입지관리 지침 등 상위적 관리체계 확보

□ 국토공간구상에서 수도권·비수도권 개편론이 우세하나 관련법, 관련계획, 관련지역에 미칠영향을 다각도로 검토후 장기적으로 개편

- 다만, 경쟁력균형삶의질 단위로서 도시권이 중요한 비중을 차지하므로 법3조제 2항에 도시권 포함 필요

4) 국토종합계획의 실천력 확보 및 선도 방안

□ 국토종합계획의 실천력 부문에서는 법상으로는 근거규정이 있으나 실천되지 않고 있는 부분과 법을 개정하거나 시행령을 마련해야하는 부분으로 구분됨

등 국토종합계획의 내용 대폭 수정, 실천계획을 5년 중기전략계획으로 수정,
5년 실적평가, 모니터링 시스템 마련 등

<국토종합계획의 새로운 발전방향에 따른 법조문 개정방안>

국토기본법	검토내용	개정방안
제2조	국토관리 이념	국토기본법과 국가균형발전특별법의 관계정립
제3조제2항	수도권과 비수도권	절대적 개편론, 선진국동향, 관련법, 관련지역에 미칠 영향 다각적 검토후 개편 전국을 대도시권, 중소도시권, 농산어촌권으로 권역을 구분하여 기능 분담
제6조제2항 제1호	국토종합계획의 명칭	법안 명칭 유지
제7조 제1항	국토계획의 상호관계	각 부문계획간지역계획간 연계조정종합 역할
제7조제3항	20년 단위 계획 수립	20년 장기발전계획과 정권에 연동한 5년의 전략계획의 이중적 접근
제10조	국토종합계획의 내용	제10조 국토종합계획의 내용 대폭 개정
제10조 제4항~ 제10항	국토종합계획의 내용	지역산업육성, 기간시설확충·관리·재생, 국토자원의 이용 및 관리, 생활인프라, 방재 등
제10조제5항	국토기간시설의 확충에 관한 사항	관리, 재생 포함
제10조제9항	지하공간에 관한 사항	검토
제18조	실천계획	제18조 수정 5년 전략계획, 정책계획 5년 정책계획 실적평가 모니터링 및 성과평가
제19조	국토종합계획의 정비	5년마다 중기전략 제시
제19조~ 제20조	국토계획평가	구속력 있는 조치 규정 마련 국토계획평가가 차기 계획에 반영되는 시스템 구축
제22조	재정상의 조치	예산, 재원 규정 마련

2) 관련 법률과의 관계 정립 방안

- 국토종합계획에 영향을 미치는 각종 계획 및 법률중 환경정책기본법과 국가균형발전특별법을 중심으로 우선 관계 정립
- 「국토기본법」은 국토에 관한 계획 및 정책의 수립·시행에 최상위 법으로 부문계획과도 관련되며, 대표적인 부문계획인 국가환경종합계획은 「환경정책기본법」에 의거 수립·시행됨
 - 「환경정책기본법」은 제4조 ‘국가환경종합계획’의 수립, ‘환경보전중기종합계획’(시행계획, 환경부장관), 그리고 각 시도와 시군구의 ‘환경보전계획’을 규정함

<국토기본법과 환경정책기본법의 주요 내용>

구분	국토기본법	환경정책기본법
소관 부처	국토교통부 국토정책과	환경부 정책총괄과
목적	국토의 건전한 발전과 국민의 복리향상	환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴수 있도록 함
기본 이념	국토를 균형있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며...	· 환경의 질적인 향상과 보전을 통한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경간의 조화와 균형의 유지, 미래세대 계승<개정 2012.2.1.> · 지역간, 계층간, 집단간에 환경관련 재화와 서비스의 이용에 형평성이 유지되도록 고려<신설 2012.2.1.>
공간 단위	수도권과 비수도권, 도시와 농촌·산촌·어촌, 대도시와 중소도시	전국
내용	국토와 관련된 내용으로 타기관의 참여가 용이하지 않음	총칙 환경보전계획의 수립 등 법제상 및 재정상의 조치 환경정책위원회 보칙
관련 계획	• 국토종합계획 • 도종합계획 • 시·군종합계획 • 부문별 계획	• 국가환경종합계획 • 환경보전중기종합계획 • 시·도환경보전계획 • 시·군·구환경보전계획

출처: 국토기본법, 환경정책기본법(법률 제 13401호, 2015.7.20., 타법개정)

- 국토·환경계획 연동제와 관련된 대상계획은 국가차원에서는 국토종합계획과 국가환경종합계획 및 환경보전중기계획 등으로 국토·환경계획의 연동제 도입을 위해서 「국토기본법」과 「환경정책기본법」에 각각 계획의 연동을 위한 법률적 근거를 마련중에 있음

- 지역발전5개년계획은 국가균형발전특별법에 의한 특별회계 등으로 인하여 지방자치단체에서 국토종합계획 보다 관심과 영향력이 더 높은 실정이나 법과 계획의 포괄범위가 상이

<국토기본법과 국가균형특별법의 주요 내용 비교>

구분	국토기본법	국가균형발전특별법
소관부처	국토교통부 국토정책과	산업통상자원부 지역경제총괄과 기획재정부 지역예산과
목적	국토의 건전한 발전과 국민의 복리향상	지역 간의 균형 있는 발전
기본이념	국토를 균형있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며...	-
공간단위	수도권비수도권, 도시와 농촌·산촌·어촌, 대도시와 중소도시	특별시, 광역시, 특별자치시, 시·군·구, 경제협력권, 지역생활권
국가·지자체 책무	별도 조항이 없음	...위하여 필요한 예산을 확보하고 관련 정책을 수립·추진 하여야함
계획간의 관계	부문별계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야함	지역발전계획은 국가재정운용계획, 국토계획과 연계되어야함
내용	국토와 관련된 내용으로 타기관 참여가 용이하지 않음	제3장에서 산업, 교육, 문화관광, 보건복지, 국토교통 등 각 부처의 지역발전 관련 핵심업무를 제시하여 참여 의무화
조직	제5장 제26조~제28조 국토정책위원회 구성	지역발전위원회, 지역발전기획단, 지역발전지원단 등 실무조직 설치
재정	제 22조 재정상의 조치를 마련하여야한다.	제5장 제30조~48조까지 지역발전특별회계 설치
타계획과의 관계	하위계획수립은 의무조항, 부문별 계획수립의 자율조항	부문별 발전계획안 및 시행계획 수립, 시도발전계획 수립의 의무화
국가와 지자체와의 관계	특별한 조항이 없음	지역발전투자협약에 따른 사업추진을 위한 예산편성 의무화

출처: 국토기본법, 국가균형발전특별법

- 국토기본법은 목적과 이념이 국가균형발전특별법 보다 상위에 있으나 예산확보, 관련시책, 조직, 재정 측면에서는 균특법 보다 약함
 - 국토기본법에서는 국토종합계획, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획, 부문계획이 대상이고 국가균형발전특별법에 의한 지역발전5개년계획은 지역 간 균형차원의 사·도 계획 성격이 강함
- 지역발전5개년계획의 중요사항에 대해서는 국토종합계획의 5년 중기전략계획편에 반영하여 연계성 유지
- 프랑스 공공서비스계획의 내용은 계획계약에서 우선적 고려대상이고, 공공서비스계획에 누락된 계획계약내용은 차기 공공서비스계획에 반영하는 연계성을 갖고 운영
 - 균특법에 의한 지역발전5개년계획은 지역간 균형차원의 성격이 강하므로 프랑스의 계획계약과 같이 국가와 지역을 연결하는 법으로 자리매김

<국토기본법과 국가균형발전특별법의 관계>

국토기본법	국가균형발전특별법	국토기본법
국토종합계획 (국가계획)	지역발전5개년계획 (국가와 지역간 협약계획)	지역계획 (특정지역 포함)
제1차 계획('72~'81) 제2차 계획('82~'91) 제2차 수정('87~'91) 제3차 계획('92~'01) 제4차 계획('00~'20) 제4차 수정('06~'20) 제4차 수정('11~'20)	제1차 계획('04~'08) (국가균형발전5개년계획) 제2차 계획('09~'13) (지역발전5개년계획) 제3차 계획('14~'18) (지역발전5개년계획)	수도권정비계획 도종합계획 시·군종합계획

C O N T E N T S

차례

발 간 사	i
주요 내용 및 정책제안	ii
요 약	v
I. 서론	
1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 틀	5
3. 연구의 기대효과	6
4. 연구의 범위 및 방법	6
1) 연구의 범위	6
2) 연구 수행방법	1
5. 선행연구와의 차별성	10
1) 선행연구 현황	1
2) 본 연구의 주안점 및 차별성	1
II. 국토종합계획의 계획 이론적 특성과 변천	
1. 계획이론과 국토종합계획의 계획 이론적 특성	15
2. 국토종합계획의 변천	25
III. 주요국의 국토종합계획 사례	
1. 독일	41
2. 프랑스	52
3. 네덜란드	64

4. 일본	78
5. 국외사례 시사점	88
IV. 국토종합계획의 성과와 위상 및 실태진단	
1. 국토종합계획의 성과	95
2. 국토종합계획의 필요성 및 위상 분석	108
3. 국토공간구분과 국토균형발전	119
4. 국토종합계획의 계획기간 및 수립시기	130
5. 국토종합계획의 내용	137
6. 국토종합계획의 실천력 확보	143
7. 국토종합계획과 타 계획, 비 법정계획과의 관계	149
8. 국토종합계획의 위상 및 실효성 분석 종합	155
V. 미래 국토를 선도하는 국토종합계획의 새로운 발전방안	
1. 국토종합계획의 성격 및 역할 재정립 방안	161
2. 국토종합계획의 위상 및 타 계획과의 관계 재정립 방안	170
3. 국토종합계획의 내용적 범위 조정 및 국토공간구상	175
4. 국토종합계획의 실천력 확보 방안	177
VI. 국토종합계획 관련 법률정비 및 관계정립 방안	
1. 국토기본법 정비방안	183
2. 관련 법률과의 관계 정립 방안	188
VII. 결론 및 향후 과제	
1. 결론 및 기대효과	197
2. 연구의 한계 및 향후 과제	201
참고문헌	203
Summary	211
부록	215

<표 1-1> 선행연구와의 차별성	11
<표 2-1> 계획의 성격 유형	21
<표 2-2> 국토종합계획의 계획이론적 특성 및 성격	4
<표 2-3> 국토건설종합계획법과 국토기본법의 비교	6
<표 2-4> 국토종합계획의 변천	36
<표 2-5> 제4차 국토종합계획 수정계획 비교	3
<표 3-1> 독일의 주요 국토계획 프로그램	4
<표 3-2> 독일의 공간계획과 관련 법 체계	6
<표 3-3> 독일 연방국토계획법의 내용구성	5
<표 3-4> 프랑스 계획의 변천	55
<표 3-5> 프랑스 지역 차원의 계획체계	58
<표 3-6> 프랑스 범부처 지역발전 추진기구(DATAR)의 개편 과정	95
<표 3-7> 프랑스의 국토 및 지역계획 관련법과 주요 내용	95
<표 3-8> 프랑스 공공서비스계획(SSC)의 계획 내용	16
<표 3-9> 지속가능한 국토정비 및 발전기본법상 공공서비스계획(SSC) 부문별 내용	26
<표 3-10> 네덜란드 환경·계획법	6
<표 3-11> 2008년 개정안의 주체간 역할분담	3
<표 3-12> VINEX가 제시한 정책 목표 및 수단	5
<표 3-13> Nota Ruimte의 정책 목표	76
<표 3-14> 네덜란드 제6차 국가공간전략	7
<표 3-15> 일본의 전국종합개발계획 내용 추이	9
<표 3-16> 국토종합개발법과 국토형성계획법의 비교	8
<표 3-17> 일본 「국토형성계획법」의 목차	8
<표 3-18> 2005년 이전 국토종합계획의 평가	4
<표 3-19> 해외 국토종합계획 비교	2
<표 4-1> 1인당 GRDP 순위(1993~2012)	11
<표 4-2> 국토종합계획의 기여도	105

<표 4-3> 국토종합계획의 기본이념별 달성도	106
<표 4-4> 국토종합계획 무용론의 근거	113
<표 4-5> 국토종합계획 유용론의 근거	117
<표 4-6> 국토종합계획의 유용론과 무용론	117
<표 4-7> 수도권과 비수도권 틀 유지론의 근거	122
<표 4-8> 공공기관수 추이(2003-2014년)	123
<표 4-9> 수도권과 비수도권 틀 개편론의 근거	127
<표 4-10> 수도권과 비수도권의 구분	128
<표 4-11> 수도권과 비수도권의 대안	128
<표 4-12> 각국의 수도권 비교	129
<표 4-13> 국토종합계획의 계획기간	134
<표 4-14> 국토종합계획의 수립시기	135
<표 4-15> 계획기간과 계획수립 시기의 국외사례 비교	135
<표 4-16> 국토종합계획기간 20년 유지론과 10년 회귀론의 근거	136
<표 4-17> 국토종합계획 시작시기 유지론과 조정론	137
<표 4-18> 국토종합계획의 내용	137
<표 4-19> 국토종합계획의 내용 유지론과 수정론	140
<표 4-20> 국토종합계획의 내용 수정의견	141
<표 4-21> 국토종합계획 내용 유지론과 수정론의 근거	142
<표 4-22> 국토종합계획의 실천력 확보	146
<표 4-23> 국토종합계획의 실천력 강화	146
<표 4-24> 가이드라인 계획론의 특징	148
<표 4-25> 국토기본법과 국가균형발전특별법 비교	151
<표 4-26> 국토종합계획과 타 계획 및 비법정계획과의 관계	153
<표 4-27> 국토종합계획의 위상 및 실효성 분석 결과 종합	157
<표 5-1> 법정·장기·종합·지침계획과 비법정·단기·부문·실천계획의 장단점	164
<표 5-2> 목표연도 고정계획과 연동계획의 장단점	165
<표 5-3> 국토종합계획과 타 최상위 국가계획과의 비교: 계획기간 및 수립시기	169
<표 5-4> 국토종합계획의 성격 및 기간 관련 개선방안	170
<표 5-5> 국토-환경계획 위계별 계획기간 비교	173

<표 5-6> 관계정립을 통한 국토종합계획의 역할 설정 방안	14
<표 5-7> 국토종합계획의 내용 수정 방안	16
<표 5-8> 국토종합계획의 국토공간구상과 균형발전	16
<표 5-9> 국토종합계획의 실천력 확보 방안	18
<표 6-1> 국토종합계획의 새로운 발전방향에 따른 법 조문 개정방안	8
<표 6-2> 국토기본법과 환경정책기본법의 주요 내용	19
<표 6-3> 국토기본법과 국가균형발전특별법의 주요 내용	11

<그림 1-1> 연구 흐름도	5
<그림 1-2> 국토기본법에 따른 국토계획체계와 타 계획과의 관계(예시)	7
<그림 1-3> 주요 이슈조항 도출 및 실태분석 과정	9
<그림 2-1> 계획이론의 분류	20
<그림 2-2> 합리주의 계획이론과 점진주의 계획이론	22
<그림 2-3> 국토종합계획의 변천	35
<그림 3-1> 독일 국토계획의 변천	42
<그림 3-2> 독일 국토차원의 계획체계	47
<그림 3-3> 독일 공간계획의 구조	49
<그림 3-4> 프랑스의 계획체계	57
<그림 3-5> 네덜란드의 공간계획법 및 국가공간정책 추이	96
<그림 3-6> 2008년 전·후 국토계획체계의 변화	77
<그림 3-7> 국가현안 13	77
<그림 3-8> 일본의 국토계획 수립 경위	78
<그림 3-9> 일본의 국토형성계획법상의 전국계획과 광역지방계획	28
<그림 3-10> 일본의 국토계획체계	82
<그림 3-11> 국토형성계획(2015~2025): 대류축진형 국토 이미지	88
<그림 4-1> 국토종합계획과 관련정책·구상·계획 흐름도	69
<그림 4-2> 국토종합계획의 변천과 1인당 명목 GNI 변화	79
<그림 4-3> 도시화율	97
<그림 4-4> 인구이동패턴(1970~2010)	89
<그림 4-5> 산림면적 및 임목축적	98
<그림 4-6> 산지 타용도 전용	98
<그림 4-7> 주요 하천수질(BOD) 및 주요도시 연평균 미세먼지(PM10)농도	99
<그림 4-8> 폐기물 발생 및 재활용률	100
<그림 4-9> 전력생산 및 1인당 전력소비량	100
<그림 4-10> 온실가스 배출량	100

<그림 4-11> 수도권 인구집중도	101
<그림 4-12> 상수도 급수인구 및 보급률	102
<그림 4-13> 도시공원 조성면적	102
<그림 4-14> 공공택지 공급면적 추이(1980~2010년)	103
<그림 4-15> 주택 수 및 주택보급률	103
<그림 4-16> 임대주택	103
<그림 4-17> 산업단지 공급면적 및 지정면적 추이(1960~2010년)	104
<그림 4-18> 도로 및 철도연장	104
<그림 4-19> 도로연장당 차량등록대수 변화	104
<그림 4-20> 고속도로 IC 30분 이내 접근 가능지역 변화	104
<그림 4-21> 국토종합계획의 기조 및 성격 평가	107
<그림 4-22> 수도권 인구 집중도 추이	121
<그림 4-23> 대도시 혼잡비용 추이	121
<그림 4-24> 수도권으로의 순이동 인구 추이(1993~2013년)	121
<그림 4-25> 수도권 사업체 및 종사자수, 산업단지 지정면적 집중도	121
<그림 4-26> 수도권 지역내총생산 집중도(2010년 기준년 가격)	121
<그림 4-27> 권역별 지방투자촉진 보조금 지원 현황	126
<그림 5-1> 국토종합계획 성격의 변화방향	132
<그림 5-2> 국토종합계획의 성격과 역할 재정립	136
<그림 5-3> 국토종합계획의 성격 재정립 방안	137
<그림 5-4> 국토종합계획의 기간	138
<그림 5-5> 신정부 출범 시점과 제5차 국토종합계획	139
<그림 5-6> 국토종합계획과 지역발전5개년계획 및 국가재정운용계획과의 관계	141
<그림 5-7> 국토종합계획과 국가환경종합계획의 연동 및 계획기간	142
<그림 5-8> 국토종합계획과 비법정계획과의 관계	143
<그림 5-9> 국토종합계획의 실천력 확보방안	148
<그림 5-10> 미래국토를 선도하는 국토종합계획의 발전방안	149
<그림 6-1> 국토종합계획에 영향을 미치는 각종 계획과 관련 법률	148
<그림 6-2> 국토기본법과 국가균형발전특별법 관계	149
<그림 6-3> 환경 관련 계획과 실행수단들	149

제 1 장 서론

이 장에서는 국토종합계획이 발전적으로 재편될 방안 연구가 왜 필요한지 국토종합계획의 위상 및 실효성 저하원인을 2000년대 이후 여건과 정책환경 변화를 빌어 그 배경을 설명하고 연구목적과 연구의 틀 및 기대효과를 제시한다. 더불어 연구범위와 연구목적 달성을 위한 연구수행방법, 그리고 선행연구와의 차별성에 대해 제시하고자 한다.

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구 배경 및 필요성

1970년대 이후 급속한 도시화와 산업화 과정에서 국민경제 성장 및 국토발전을 견인하여 온 국토종합계획이 시대적 환경변화에 효과적으로 대응하지 못하여 최상위 공간계획으로서의 위상 및 실효성이 크게 저하되었다. 국토기본법에 의해 국토종합계획은 국토의 장기적인 발전방향(청사진식 계획)을 제시하는 계획으로서의 성격을 부여받고 있다. 그러나 이는 역설적으로 계획 자체의 집행력 부재는 물론 부문별, 지역별 계획에 대한 구속력을 약화시키는 결과를 초래하였다.

2000년대 이후 국토종합계획의 위상이 약화되고 지역계획, 부문별 계획에 대한 실효성 있는 연계수단이 부족하게 된 데에는 다양한 원인이 존재한다. 국가균형발전특별법 제정으로 도입된 지역발전5개년계획을 비롯하여 다양한 분야 및

부처별로 국가계획을 수립하고, 이들은 실천력 확보는 물론 독자적인 계획체계 및 집행체계를 구축하였다. 반면 국토종합계획은 장기계획임에도 불구하고 5년 주기 정부교체와 연동하여 계획의 기조와 핵심 전략이 변경됨으로써 계획 자체의 일관성 및 연속성이 상실되고 권위도 약화되었다. 아울러 환경변화에 따른 다양한 미래 국토관련 비전, 전략, 구상 등의 등장으로 국토종합계획의 무용론도 제기되었다.

한편으로 세종시, 혁신도시, 기업도시 등 국토균형발전의 성과와 지방분권 20년을 맞이하여 국토종합계획의 성격, 역할 및 수도권과 비수도권의 이분법적 구도 등을 재검토할 필요성이 대두되었다. 그 이유로는 첫째, 수도권 일극집중 해소를 위한 3대 분산법의 성과가 가시화되고 있다는 점, 둘째, 1인당 국민소득 319 달러의 제1차 국토종합계획수립(1972) 시기의 이분법적 구도를 2만5천 달러가 넘는 지금까지 유지함으로써 수도권과 비수도권간 규제완화지역인재채용 등 각 분야에서 첨예한 갈등을 초래하고 있다는 점 때문이다.

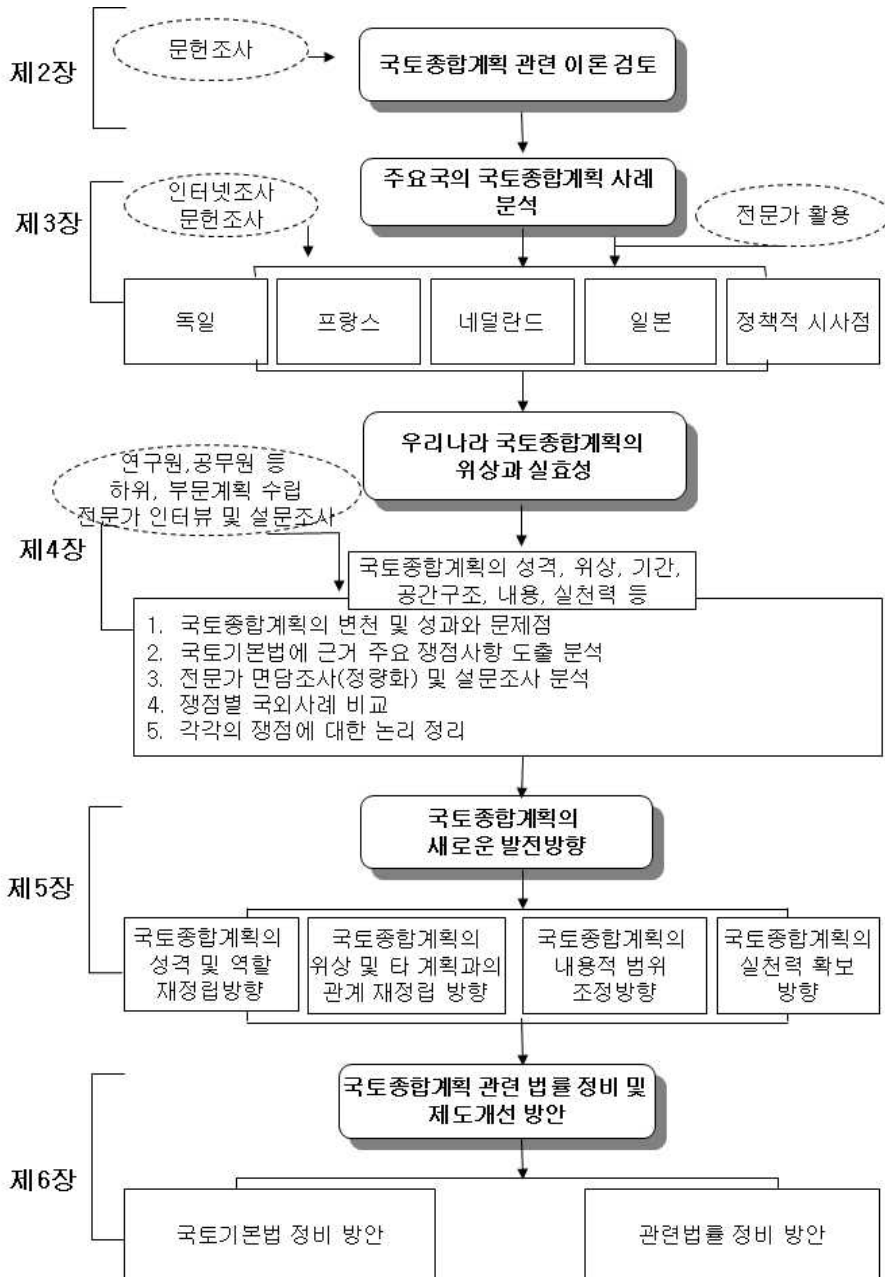
따라서 정책 환경에 부응하여 미래 국토발전을 선도하는 본연의 기능을 수행할 수 있도록 국토종합계획의 발전적 재편 방안 제시의 필요성이 제기되었다. 우선, 미래 국토트렌드와 국토비전에 대응하고 국민의식과 수요변화에 맞는 미래 국토창조의 공간적 틀이 필요하다. 또한 국토종합계획과 부문별 계획과의 연계성을 꾀하고 하위계획에 대한 실효성 확보가 필요하다. 특히 여건변화에 따라 추진된 국토예측, 미래국토 그랜드 비전 2050, 2040, 미래 국토발전전략 등 미래 국토 관련 각종 전망·비전작업과의 관계 등 역할 분담과 자리 매김도 필요하다.

2) 연구 목적

본 연구는 새로운 정책환경에 부응하여 미래 국토발전을 위한 본연의 기능을 수행할 수 있도록 국토종합계획의 성격, 위상, 체계, 내용 등에 관한 전반적인 재검토를 통해 국토종합계획의 발전방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 첫째, 주요국의 국토종합계획 운영 사례 및 동향을 분석한다. 둘째, 최상위 공간계획으로서 국토종합계획의 실태를 진단한다. 셋째, 국토종합계획의 새로운 발전방향을 모색한다. 넷째, 관련 법률 정비 및 제도개선 방향을 제시한다.

2. 연구의 틀

<그림 1-1> 연구 흐름도



3. 연구의 기대효과

1) 예상되는 학술적 기여도

계획이론 등의 검토를 통해 국토종합계획의 성격, 역할, 체계 등에 관한 이론적, 실천적 자료를 제공한다. 독일, 프랑스, 네덜란드, 일본 사례와 비교를 통해 국토종합계획의 성격, 위상, 내용, 집행체계 등에 관한 국제공동연구 자료를 제공한다. 그리고 국토종합계획의 발전 및 재정비를 위한 학술적 논의 근거를 제공한다.

2) 예상되는 정책적 기여도

차기 국토종합계획 수립을 위한 법률 및 제도개선에 관한 근거를 제공한다. 특히, 국토기본법 및 시행령 개정의 근거자료로 활용한다. 제5차 국토종합계획 수립의 사전 기초연구로서 연구성과를 활용할 수 있다. 국토종합계획의 위상저하에 큰 영향을 미친 국가균형발전특별법과 국토기본법의 관계정립에 관한 자료로 활용 가능하다. 국토종합계획과 부문별, 지역 계획의 관계 재정립을 통해 계획체계의 정비 등 정부정책의 효율화에 기여할 수 있다. 특히 부문계획과의 관계에서는 입지지침 역할을 통해 국토종합계획의 상위적 관리체계 확보에 기여하게 한다.

4. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

(1) 공간적 범위

국토공간계획이론 및 주요국 사례와 관련해서는 국토종합계획과 유사한 계획을 수립하는 독일, 프랑스, 네덜란드, 일본 등의 국가를 대상으로 한다. 국토종합계획의 하위계획과의 관계에서는 전국, 시·도, 시·군·구 단위를 공간적 범위로 한다.

(2) 내용적 범위

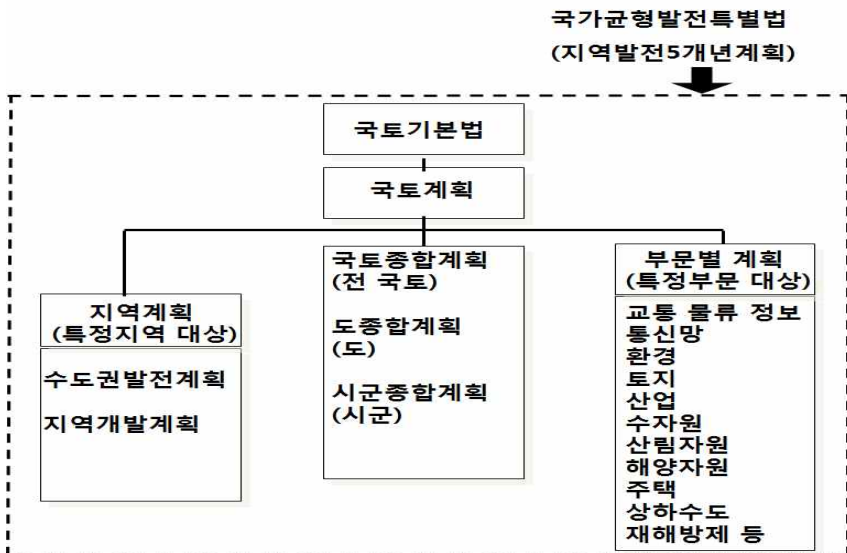
국토종합계획의 위상, 성격, 내용, 수립절차, 계획체계 등을 분석한다. 법적 근거인 국토기본법을 대상으로 법 규정의 미비성 등을 분석한다. 여건변화에 따른 국토기본법과 국토종합계획의 실효성을 분석한다. 부문계획의 경우 국토기본법상에 나타난 부문중심으로 분석한다.

국토종합계획과 관련 계획 간의 일관성 유지를 목표로 관계를 재정립한다. 횡적 관계인 부문별 국가계획의 계획-집행체계를 고찰하여 국토종합계획과의 접목방법을 모색한다. 종적 관계인 도종합계획, 시군종합계획, 지역계획 등과의 일관성을 유지할 수 있는 방법을 모색한다.

타법에 따른 계획과의 관계에서 국토종합계획의 문제점을 분석한다. 개념, 성격 등이 국토종합계획과 50%이상 중복적인 국가균형발전특별법의 제정과 지역발전5개년계획 수립에 따라 국토종합계획의 위상이 저하되었다.

국토종합계획의 새로운 발전방향 제시 및 이에 따른 관련법률 정비와 제도개선 방안을 제시한다.

<그림 1-2> 국토기본법에 따른 국토계획체계와 타 계획과의 관계(예시)



2) 연구의 방법

(1) 문헌조사

국가계획으로서 (국토종합)계획 관련 이론을 검토한다. 계획이론, 국토계획 등 본 연구 관련 키워드를 바탕으로 인터넷, 전자도서관 단행본 및 보고서, 관련 논문 등을 조사한다. 국가계획, 국토계획의 발전 및 개선과 관련하여 인터넷, 전자도서관 단행본 및 보고서, 관련 논문 등의 선행연구들을 검토한다.

(2) 관련 법률, 계획 등 제도 분석

국토 및 지역계획 관련 법령을 분석하여 문제점을 도출하고 과제를 모색한다. 국토기본법, 국가균형발전특별법 등 관련·유사법령을 분석한다. 국토종합계획과 주요 부문별 계획 및 지역계획의 연관성 및 실효성을 분석한다. 국가균형발전특별법에 따른 지역발전5개년계획과의 연관성을 분석한다. 국가환경종합계획, 연안통합관리 계획, 관광진흥계획, 주택종합계획, 산림기본계획 등 부문별 계획중 대표적으로 국가환경종합계획과의 연관성을 분석한다. 하위계획인 도종합계획, 시군종합계획, 지역 계획 등과의 관계에서 실제 운용상에 나타나는 문제점 등 실효성을 분석한다.

(3) 해외 국토계획 사례조사

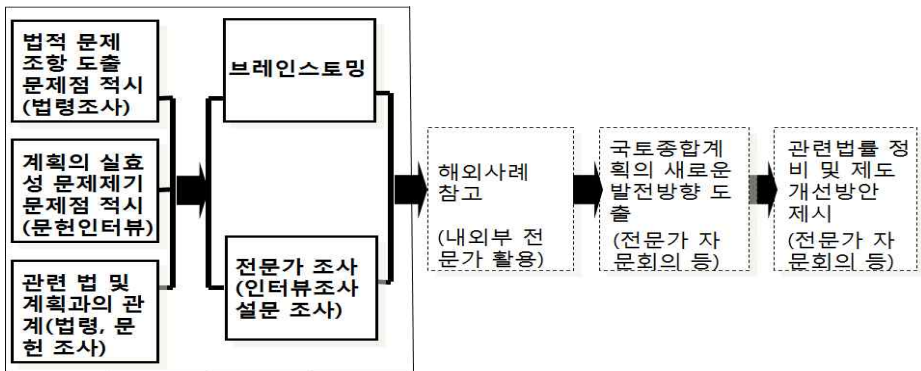
주요 해외기관의 홈페이지 및 정책자료 분석 등을 통해 해외 주요국의 국토종합계획 운영사례를 검토하고 시사점을 도출한다. 독일, 프랑스, 네덜란드, 일본 등 주요 선진국의 국토전략을 분석하고 시사점 도출을 위해 내·외부 전문가를 활용한다.

(4) 전문가 인터뷰 및 설문 조사

① 조사내용

국토, 지역, 환경, 농촌, 산업 등 국토종합계획의 주요 분야별 전문가 인터뷰 조사를 통해 국토기본법과 국토종합계획 관련 주요 이슈를 발굴하고 이를 토대로 조사표를 작성하여 전문가 설문조사를 추진한다. 제1차 국토건설종합계획부터 제4차 국토종합계획 재수정계획까지 국토종합계획이 국토관리의 주요 이념인 효율성, 형평성, 환경성을 어느 정도 달성했는지 등 성과를 평가하고 계획내용, 계획기간, 계획시기, 계획의 실천성 및 실효성 등과 관련된 내용을 포함한다. 그리고 그 결과를 국외사례 등과 종합하여 개선방안을 도출한다.

<그림 1-3> 주요 이슈조항 도출 및 실태분석 과정



② 전문가 구성

국토종합계획과 관련된 연구 수행 경험이 있는 원내외 연구자를 활용한다. 원내 국토공간계획 수립 유경험자(은퇴자 포함), 원외 지방연구원 등 하위계획(도계획, 시군계획) 수립 유경험자 및 관련 연구원 등 부문계획 수립 유경험자, 국토계획 관련 연구경험이 있는 교수 등이 그들이다. 또한, 국토종합계획을 기획·집행하거나 참고하는 공무원(은퇴자 포함)을 포함한다.

5. 선행연구와의 차별성

1) 선행연구 현황

본 연구와 관련된 국내외 선행연구는 크게 국토기본법 등 법제에 관한 연구와 국토계획체계에 관한 연구 및 국토 및 지역발전정책에 관한 연구로 구분된다. 국토기본법과 국토계획법에 관한 연구로는 최정기(2000), 피석현(2003), 전국시도지사협의회(2007), 김은환(2012), 김해룡(2013) 등이 있으며 법제정 및 법적 체계의 문제점과 개선방안을 제시하고 있다.

국토계획체계에 관한 연구는 피석현(2003), 박재길·박경현·박근현(2010), 문정호 외(2013) 등이 있으며 국토계획체계의 문제점을 도출하고 향후 연구과제와 발전과제를 도출하고 있다.

국토 및 지역발전정책에 관한 연구는 김동주외(2012), 권영섭·하수정·민성희(2012)의 연구로 주로 공간구조재편과 관련된 법과 제도개선을 다루고 있다.

2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

연구목적의 측면에서 본 연구는 국토종합계획의 위상 및 관련 법체계 등을 검토하여 새로운 정책환경에 부응하여 미래 국토발전을 위한 본연의 기능을 수행할 수 있도록 법제도 개선, 국토종합계획과 관련 계획간의 관계 정립, 계획체계 및 집행체계 정비 방안을 제시한다.

연구내용 및 방법 측면에서는 국토종합계획의 관련계획과의 연계성 및 실효성 측면에서 관련 공무원 및 전문가 인터뷰와 설문조사를 통하여 국토종합계획의 위상을 재검점한다. 전문가 활용과 최신의 해외사례 조사를 통하여 국토종합계획의 실천력을 담보할 수 있는 방안을 제시한다.

<표 1-1> 선행연구와의 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	● 과제명: 국토기본법과 국토계획법에 의한 국토계획체계의 문제점과 개선방안에 관한 연구 ● 연구자: 피석현 외(2003) ● 연구목적: 국토기본법과 국토계획법 시행에 따른 국토계획의 위상과 역할 검토 및 입법정비 필요성 제시	● 공간계획체계 검토 ● 국토기본법 및 관련 문헌 검토	● 국토기본법·국토계획법의 법률상 의의 ● 국토계획체계 관련 법조항의 문제점과 개선방안
	2	● 과제명: 공간계획의 정책계획 기능 제고에 관한 연구 ● 연구자: 박재길 외(2010) ● 연구목적: 현행 공간계획의 진단 및 새로운 발전방향 제안	● 국내외 문헌조사 ● 심층인터뷰	● 정책계획의 필요성과 발전모델 ● 공간계획의 실태와 문제점 ● 국내외 사례 분석 ● 공간계획의 정책계획기능 제고방안
	3	● 과제명: 국토 및 지역발전정책의 평가와 효율적 추진방안 연구 ● 연구자: 권영섭·하수정·민성희 (2012) ● 연구목적: 국토 및 지역발전정책의 평가를 토대로 지역특성화 및 지역간 연계발전을 위한 공간구조 재편, 법, 제도개선 등 정책 개선방안 제시	● 문헌 및 인터넷조사 ● 전문가 델파이조사 및 전문가 설문조사 ● 전문가 협동연구 ● 포럼 및 자문회의	● 국토 및 지역발전정책 평가방법론과 도시권 관련 이론 ● 외국의 국토 및 지역발전정책 사례와 시사점 ● 국토 및 지역발전정책의 동태적, 정태적 평가 ● 3차원 지역발전정책의 주요 쟁점과 정책과제 ● 국토 및 지역발전정책의 제도개선 방안
	4	● 과제명: 국토계획체계 쇄신·발전방안 연구 사전기획 ● 연구자: 문정호 외(2013) ● 연구목적: 국토계획체계의 쇄신 및 장기적 발전방향 모색을 위한 연구 어젠다 및 로드맵 제시	● 문헌조사 ● 인지적, 해석적 전문가 판단 ● 전문가 집단연구	● 국토계획체계의 문제점과 규범 ● 연구영역별 이슈 및 쇄신·발전 과제 ● 연구 어젠다 및 로드맵
본 연구		● 과제명: 미래 국토를 선도하는 국토종합계획의 발전 방안 연구 ● 연구목적: 새로운 정책환경에 부응하여 미래 국토발전을 위한 본연의 기능을 수행할 수 있도록 국토종합계획의 발전 방향 제시	● 국내외 문헌 및 정책사례 조사 ● 관련 법률 등 제도 분석 ● 전문가 심층면담 및 설문조사	● 주요국의 국토종합계획 사례 분석 ● 국토종합계획의 위상 및 실효성 분석 ● 국토종합계획의 새로운 발전방향 모색 ● 관련 법률 정비 및 제도개선 방안 제시

	제 2 장 국토종합계획의 계획 이론 적 특성과 변천	
--	---	--

본 장에서는 국토종합계획과 관련된 계획 이론과 성격 검토에 초점을 둔다. 예컨대, 국토종합계획 수립의 기저에는 어떤 계획 이론적 특성이 있는가? 국토종합계획은 청사진식 계획인데, 국토종합계획도 사회 환경 변화에 따라 새로운 이론에 근거한 계획을 수립해야하는가? 국토종합계획에는 어떤 성격들이 내포되어 있는가 등 국토종합계획 관련 이론을 검토하여 계획의 위상 및 실효성 분석 논리를 마련코자한다.

1. 계획이론 및 성격유형

1) 계획이론의 의의 및 변천

(1) 계획이론의 의의

계획이론은 계획현상을 설명하고 보다 효율적으로 질 높은 계획을 실현하기 위한 체계적인 방법론을 모색하는 것이다(정환용, 2001). 국토종합계획, 도시계획 등 현실에서의 계획은 계획의 미래상을 달성하기 위한 가장 합리적인 행동지침을 결정하는 과정적 요소와 결과가 공공이익을 증진시킬 수 있는가라는 규범적 요소가 공존하고 있다.

일반적으로 계획이론은 절차적 계획이론과 실체적 계획이론으로 나눌 수 있다(Faludi, 1973; 이수장, 2006 재인용). 절차적 계획 이론(theory of planning; procedural theory)은 미래예측을 바탕으로 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 가장 적절한 계획수단을 선택하고 이를 실제행동으로 옮기는 과정으로 이해한다(가령, 합리적 계획이론, 점증주의 계획모형, 혼합주사형 계획모형 등). 반면 실체적

계획이론(theory in planning; substantive theory)은 특정계획분야의 전문지식에 관한 이론 및 계획대상 분야의 실제적 현상과 계획되어질 현상들간의 상호관계를 다룬다(가령, 옹호계획, 거래계획, 의사소통적 계획, 협력적 계획 등).

(2) 계획이론의 변천

계획이론은 여러 가지 유형으로 분류할 수 있지만 시대적 흐름과 패러다임의 변화의 관점에서 포괄적 합리주의계획, 점진주의계획, 혼합주사계획, 급진주의계획, 옹호계획, 교환거래계획, 의사소통계획, 협력적 계획 등으로 분류할 수 있다.¹⁾

① 종합적·합리적 계획이론(synoptic & comprehensive rational planning)

합리주의 계획이론은 계획의 목표를 미리 세우고 이 목표를 달성하기 위한 모든 수단과 조건을 합리적으로 찾아내는 이상주의적 방식으로 대부분의 계획이 이 범주에 속한다. 확고한 집행을 전제로 하며, 계획가의 이성적 사고와 확실한 예측적 지식, 강한 통제능력을 전제한다. 계획과정을 목표설정, 목표달성 위한 대안 모색, 각 대안을 추진할 경우 결과 및 파급효과 예측, 각 대안의 결과 비교평가, 최적의 대안선택 5단계로 구분한다.

물리적 계획을 수반한 디자인적 관점의 도시계획인 청사진식 계획(blueprint planning)은 이러한 계획모형에 기반한다. 물리적 계획 및 디자인적인 공공계획은 도시 및 지역의 토지이용과 공간형태 등에 대해 건축가 또는 공학자들에 의한 종합계획(masterplan) 수립 등의 형태로 나타난다(문정호, 2006, p. 23).

이 이론의 장단점은 다음과 같다. 단기적·국지적인 물적 계획이나 계획이 목적이 확실하고 이에 대한 사회적 합의가 존재하는 문제에는 어느 정도 유용하다. 그러나 복잡한 현실과 미래의 불확실성·다원화이해관계가 다양한 계획 환경에서는 가치중립

1) 문정호 외. 2006. 참여시대 공공계획의 패러다임에 관한 연구. 안양 : 국토연구원.; 전상인. 2007. 계획이론의 탈근대적 전환에 대한 비판적 성찰. 국토계획. 42:6. 7-24.; 박재길 외. 2010. 공간계획의 정책계획 기능제고에 관한 연구. 안양 : 국토연구원.; 이수장. 2006. 패러다임의 관점에서 본 계획이론의 변천. 국토연구. 48. 3-20.를 바탕으로 정리함.

적인 기술적, 도구적 합리성으로 설명하기 곤란하다.

② 점진주의 계획이론(Incremental planning)

합리주의 계획이론의 한계를 지적한 점진주의 계획이론(Incremental planning theory)은 정책결정과정의 종합적인 것은 불가능하고 실제 과정에서 합리성을 찾는 데 한계가 있으므로 비교적 소규모의 변화를 추구하는 방법이다. 계획가는 완전한 목표를 세워 제시할 수 있는 모든 가능한 대안을 고려하여 계획하기 보다는 제한된 합리성(bounded rationality)을 바탕으로 현실적으로 필요한 부분부터 보완하고 목표를 계속적으로 재조정하고 탐색적 방법을 활용한다. 문제해결을 위해 몇 개의 실천가능한 대안만 고려한다.

이 이론의 장단점은 다음과 같다. 실제 해결이 가능한 문제와 실천가능한 대안을 고려해 계획의 실현가능성과 계획의 정치적 현실의 중요성을 강조한다. 그러나 결국 현상유지적인 결정들을 통해 기득권층에 유리한 보수적 사회를 만들 우려와 새로운 문제나 해결책에 대한 유인을 약화시킬 수 있다는 점, 문제나 대안을 어느 정도나 고려해야 하는지에 대한 명확한 기준도 제시하지 못한다는 비판이 제기된다.

③ 혼합주사계획이론(mixed scanning planning)

종합적 합리주의에 개별적 점진주의를 보완한 형태로 계획기능에 따라 근본적 정책결정과 개별적 의사결정을 구별한다. 계획과제의 중요성에 따라 상위차원의 의사결정은 합리주의적 접근에 따라 계획을 조직화하고 하위차원의 공공계획의 집행은 점진주의적 특성을 반영하여 현실적으로 실현가능한 대안을 찾는 방식이다.

한편 의사결정권한이 행정관료에서 시민사회로 다원화됨에 따라 인지적 합리성 차원에서는 급진계획, 절차적 합리성 차원에서는 옹호이론이 대두된다. 이 이론은 종합적 합리주의에 입각한 계획과 점진주의의 입각한 계획의 장점들과 단점들을 동시에 가진다.

④ 옹호계획이론(advocacy planning)

계획가가 국민이나 주민의 이익을 대변해서 그들의 가치관을 적극적으로 계획에 반영하자는 것으로 계획가가 중립적 입장이 아닌 대중들을 위한 가치들을 옹호해야 한다고 주장한다. 기존의 합리주의 계획이론이나 점진주의적 계획이론 모두 하향식 계획이론(top-down planning theory)을 전제로 하나 옹호주의 계획이론은 분산화된 상향식 계획이론으로 계획가들이 시민들이나 사회적 약자계층을 위한 주요 정책에 대한 의사결정을 용이하게 할 수 있도록 돕는데 그 취지가 있다. 주민 스스로의 가치선택을 강조함에 따라 주민참여 기반을 중요시하고 이를 바탕으로 각 이익집단의 대변자적 계획으로 발전한다.

이 이론의 장단점은 다음과 같다. 1960~70년대 전후 서구의 다원주의 사회로의 전환을 바탕으로 하고 있으며 당시의 민주주의, 사회정의 등을 강조하는 진보주의 계획의 대명사였으나 현실에서의 정치적 영향력이 변하지 않는 상태에서의 옹호주의 계획은 실효성이 없는 이론에 그칠 가능성이 높다는 비판을 받는다.

⑤ 교환거래계획이론(transactive planning)

복합적 요소로 형성된 도시를 계획하는 데에는 과학적인 방법 보다는 계획가의 생각과 주민의 실천행동이 결합하는 과정이 바람직하고 이들 양자가 서로 이해하면서 배우는 관계가 맺어지는 것이 바람직하다는 주장(J. Friedman)이다. 참가자들이 계획과정에서 적극적으로 각자의 역할을 수행하는 현실참여에 바탕을 두고 있다는 점에서 옹호계획과 비슷하고 상호타협을 통해 이루어진다는 점에서는 점진주의와 유사하다. 이 이론은 계획과정의 민주적 개방성과 정치적 능동성을 강조하였으나 현실에서 정치적 영향의 변화 등에 대한 고려 없이 타협을 목적으로 한다.

⑥ 급진계획이론(radical planning): 자발적 행동주의 관점과 비판적·거시적 관점
자발적 행동주의(spontaneous activism) 관점에서는 개인적 성장이나 협동정신 등을 강조하지만 핵심은 정주환경 단위에서 교육 등을 통해 단기간내 구체적인 성과를 가져올 수 있는 자발적인 집단행동실현을 목적으로 한다. 비판적·거시적 관점에서는 계급구조와 경제적 관계, 문화와 미디어에 의한 통제, 사회운동·대립·연합

투쟁의 역사적 역동성 등을 강조하면서 사회·경제 전반에 걸친 거시적인 개혁을 추구한다. 비판적·거시적 관점의 급진적 계획이론은 합리적 종합계획이론에 대한 비판에서 출발하였으나 현실도피적 이론에 불과하다는 비판을 받고 있다.

⑦ 의사소통적 계획(communicative planning)

하버마스의 의사소통적 행동이론에 기초하여 계획을 의사결정과정에서의 합의형성과정으로, 계획자에게 의사소통의 중재자나 협상가적인 역할을 부여한다. 즉, 공공의 영역에서 다양한 사회집단이 서로를 인식하고 존중하는 과정 속에서 의사소통을 하고 그 과정을 통해 다양한 가치 내지 욕구를 조정해 나가는 사회적인 담론의 형성과정을 공공계획의 본질로 이해한다.

참여자들은 새로운 계획의 관계, 가치, 이해를 학습하고 기존의 조건을 변화시키기 위해 협력하며, 계획희망사항을 달성하는 방법을 찾아가도록 협력한다. 최근의 시민 참여를 반영한 참여주의 계획이론은 의사소통적 계획의 하나이다.

의사소통적 계획은 의사소통적 합리성을 강조하여 계획과정의 중요성을 부각시켰으나, 합의된 결과이외의 대안에 대한 고려가 부족하고 지나치게 절차적인 측면이 강조하는 낭만적인 이론이라는 비판이 존재한다(Brooks(2002), pp 127~130).

⑧ 협력적 계획(collaborative planning)

하버마스의 의사소통적 합리성(communicative rationality)과 기든스의 구조화이론(theory of structuration)에 바탕을 둔 계획이론이다. 힐리는 계획의 핵심을 사람들의 공유하는 장소에서 공존하는 방식을 관리하는 것으로 보면서, 많은 참여자가 상호작용 과정에서 서로의 사고방식을 이해함으로써 사회적 학습과 혁신이 창출되는 협력적 계획을 주창한다(전상인, 2007). 계획가뿐만 아니라 정치가, 개발자, 주민 등 관련된 모든 당사자들이 지속적으로 참여하여 다양한 대화와 논쟁, 협상 등의 심의(deliberation)과정을 거치므로 계획가를 포함한 모든 참여자들이 공공적 담론과 계획현실의 변화에 직접적으로 참여할 수 있는 기회를 제공한다. 상호작용의 범위는 특정한 계획 사안에 한정된 것이 아니며 광범위한 제도적 배경, 사회적 가치체계를

포함하며 소외된 집단의 참여를 보장하는 규범적 성격을 강조한다.

협력적 계획은 의사소통적 측면과 계획과정에서 이론과 실제의 간극을 좁힐 수 있는 규범적 방향성을 제시하였다는 평가를 받는 반면, 중재자로서의 계획가의 능력이 매우 중요한 역할을 수행한다는 점, 지나치게 과정에 매몰되어 있고 합의이후의 집행과정은 정치적 영향력으로 인해 합의된 그대로 집행될 수 없다는 점 등의 비판이 제기된다(문정호(2006), pp. 39~41).

<그림 2-1> 계획이론의 분류

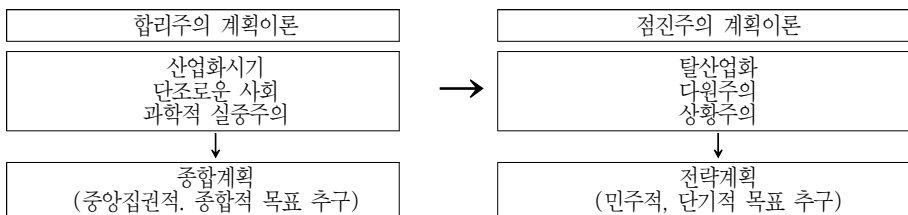
		의사결정권한	
		행정관료	시민사회
합리적 의사결정 과정	인지적 합리성 (완전 합리성)	합리적 계획	급진계획
	절차적 합리성 (불완전 합리성)	점진주의 혼합주사모형	옹호계획
	의사소통적 합리성		교환거래계획 의사소통계획 협력적 계획

자료 : 김태형·고준호(2012), p102 <그림 1> 수정 인용

⑨ 계획이론의 변천

일반적으로 대다수의 국가에서 계획에 대한 의사결정권한은 행정관료들에게 있다. 시민사회가 참여하는 참여적 계획 요소가 점차적으로 강화되어 가지만 여전히 참여계획적 요소는 미흡한 수준이다. 한편, 산업화 시기의 완전합리성을 전제로 출발했던 합리적 계획으로서의 종합계획은 탈산업화, 복잡다원화된 현대사회에서 그 한계에 직면하면서 점진주의적, 전략계획으로서의 성격이 강화되고 있다.

<그림 2-2> 합리주의 계획이론과 점진주의 계획이론



2) 계획의 성격 유형

계획의 성격은 내용적 범위나 형식, 실천을 전제로 하는 계획인지 여부, 다른 계획(가령, 부문별·하위 계획)이나 다른 정책과의 관계에서의 역할 등을 기준으로 다양할 수 있다.²⁾ 종합계획은 계획대상의 발전방향에 대한 장기적 비전을 제시한다. 이에 비해 전략계획은 장기미래상 제시보다는 주요 정책과제를 발굴하고 이를 해결하기 위한 전략적 목표를 설정하여 실천계획을 제시하는 역할을 한다. 정책계획은 전략적 목표를 달성하기 위한 실천계획과 추진시책을 체계적으로 제시하는 역할을 하며 전략계획에 비해 상대적으로 집행적 성격이 강한 특성을 갖고 있다. 지침계획은 하위계획을 수립하거나 개별사업을 수행할 때 고려해야할 지침을 제시하는 계획이다.

<표 2-1> 계획의 성격 유형

유형	내용
종합계획 (comprehensive planning)	• 계획대상의 발전방향에 대한 장기적 비전 제시 • 가령, 국토종합계획은 특정 부문이나 지역이 아닌 전부문과 전 지역에 대한 종합적인 기본계획
전략계획 ³⁾ (strategic planning)	• 장기 미래상의 제시보다는 주요 정책과제를 발굴하고 이를 해결하기 위한 전략적 목표를 설정하며 실천계획을 제시하는 역할 • 정책계획에 비해 상대적으로 지침적(indicative) 성격이 강함
정책계획 ⁴⁾ (policies planning)	• 전략적 목표를 달성하기 위한 실천계획과 추진시책을 체계적으로 제시하는 역할 • 계획목표를 실천할 수 있는 정책 입안에 초점 • 전략계획에 비해 상대적으로 집행적(imperative) 성격이 강함
사업계획 (project planning)	• 구체적인 사업에 대한 계획
지침계획 (guide planning)	• 하위계획 수립과 개별 사업 수행시 고려할 지침사항을 제시하는 계획

- 2) <표2-1>에서 제시되는 계획의 유형과 설명은 학계에서 논의되는 설명과는 다소간 차이가 있으며 도시·군기본계획수립지침 등 실무적 설명에 가까울 수 있음
- 3) 공공부문에서 전략계획은 1970년대 초 기업의 전략계획이 지역재개발프로그램에 도입되면서 주목받았으며, 집행지향, 참여, 공동체 이해·협력, 강약점 평가, SWOT을 통한 행동전략 도출이 특징임(박재길외, 2010 재인용). 전력계획은 i) 행동, 결과, 집행지향적; ii) 계획과정에서 보다 광범위한 다양한 참여를 증진; iii) 면밀한 환경조사를 통해 공동체가 처한 기회와 위협요인을 파악하고 외부적 맥락에서의 공동체에 대한 이해를 강조; iv) 공동체의 경쟁적 협동을 포괄; v) 공동체의 강점과 약점에 대한 평가를 강조한다는 점에서 전통적 계획과 차

2. 국토종합계획의 성격

국토종합계획은 1972년 수립되어 2015년 현재까지 국토공간에 대한 종합적인 최상위 법정계획으로서의 위상을 지켜 왔으나, 계획이 추구하는 기조나 목표, 내용 등은 시대의 흐름과 계획 환경의 변화에 따라 변천을 거듭해왔다.

국토종합계획은 변천과정을 통해 다양한 이론적 특성(가령, 포괄적 합리주의 계획(청사진식 계획), 점진주의계획, 옹호주의계획, 협력적 계획)과 성격(가령, 종합계획, 정책계획, 전략계획, 사업계획, 지침적 계획 등)들이 혼재하는 모습을 보여주었다.

우리나라의 국토종합계획은 전 국토를 대상으로 하는 공간계획으로서 포괄적 합리주의 계획이론(rational comprehensive planning theory)과 청사진식 계획(blueprint planning)이론과 밀접하게 관련성을 가지고 출발하였다. 1972년부터 시작된 제1차 국토종합계획은 국가의 경제적 계획을 지원하는 개발을 주요 목표로 하는 공간계획으로서 계획목표의 효율적 달성을 목적으로 수행하였다. 1980년대 들어서도 국토개발이 국토종합계획의 주된 목표였으며, 포괄적 합리주의 계획에 점진주의(incrementalism)계획이론의 요소들이 부분적으로 도입되었다. 이 당시의 국토종합계획은 강력한 정부주도의 계획으로서의 성격이 강하였으며 계획의 수립주체 역시 관료와 전문가 중심이었다. 1987년 6.29선언을 계기로 대통령직선제, 지방자치 등 권위주의 체제에서 민주주의 체제로의 전환기를 맞게 되고, 세계화, 외환위기 등의 시기를 지나면서 국토종합계획 성격 역시 변화되었다. 즉, 정부주도적 성격이 완화되어 전문가집단의 참여가 강화되었고, 개발우선의 논리에 균형발전과 보전의 논리 등이 좀 더 강화되었으며, 포괄적합리주의 계획에 점진주의적, 옹호적 계획(advocacy planning)의 성격이 좀 더 강화되었다. 2000년대 들어서는 민주화와 지방화의 진전 속에 성장과 균형, 보전의 계획가치가 동시에 추구되었고 개발위주의 물리적 계획을

별성을 가짐. 공공영역에서 전략계획의 특징은 SWOT을 평가하여 행동전략을 도출한다는 점임.

- 4) 계획에 대한 현대적 정의에 바탕을 두고 계획을 “목표를 설정하여 집행하기 위한 정책을 도출하는 의도적 과정”(Cullingworth and Caves, 2009: 50)으로 이해하며, 계획과 집행과의 관계를 순환적(cyclic)으로 보아 계획은 언제든지 필요하면 수정될 수 있는 것으로 본다는 점에서 청사진 계획과는 상이

바탕으로 했던 국토종합계획의 위상도 과거에 비해 낮아졌다. 포괄적 합리주의적 계획 성격 위에 점진주의적, 옹호주의적 요소들이 혼재하였고, 도시분야를 중심으로 뉴어바니즘과 협력적 계획요소가 부분적으로 도입되었다. 특히, 제4차 국토종합계획은 수립과정에 참여적 요소가 많이 반영되었다. 2008년 경제위기의 여파로 이명박 정부의 등장 이후 경제성장을 강조하는 기류가 다시 강해졌으며 이로 인해 국토종합계획은 수정계획(2011-2020)을 통해 광역경제권 구상 등 정부정책의 내용 변화를 수용하게 되었다. 2013년 정권교체 이후 지역생활권정책이 새로운 공간계획의 지역 단위로 도입되는 등 정권교체에 따른 국토정책의 변경내용을 반영하는 과정에서 포괄적 합리주의적 계획으로서의 한계를 드러냈다.

계획의 성격으로는 부문과 지역을 아우르는 장기적종합적 성격 외에도 부문별·공간별 추진전략과 추진시책을 제시하는 전략계획 및 정책계획적 요소가 포함되어있다. 부문계획과 하위계획들은 국토종합계획에서 제시된 방향과 조화를 이루어야 함을 규정하여 지침적 계획의 요소도 있다. 즉, 국토종합계획은 장기계획으로 국토비전과 전략과 추진시책 등을 제시하는 최상위 공간계획으로서의 종합적, 전략적, 정책적 성격 등을 다양한 특성을 포괄한다. 또한, 실천계획에는 국토계획의 효율적 실천을 위한 사업계획 등도 부분적으로 포함되어 있다. 예컨대, 제4차 국토종합계획 수정계획 실천계획 (2011-2015) 5)(이하 실천계획)은 사업계획의 성격도 가진다.

개발연대가 종식된 2015년 현재 시점에서의 국토종합계획은 현실에서의 정책을 기반으로 하여 개선된 정책과 전략을 제시하는 점진주의적 성격을 부분적으로 가지고 있으나, 장기적·청사진적 계획을 기본 틀로 유지하고 있다는 점에서 실효성에 대한 의구심과 무용론의 비판에 직면하였다. 이러한 혼재된 성격들은 국토종합계획의 규범적 실천력과 계획현실사이의 괴리감을 증폭시키는 원인이 된다.

5) 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)의 실질적 추진을 위해 5년 단위로 각 소관기관 별로 세부실천과제를 선정하고 향후 추진계획을 담은 계획(국토기본법 제18조 및 동법 시행령 제7조)

<표 2-2> 국토종합계획의 성격

구분	관련 이론 및 성격	내 용	적용
계획이론적 특성	포괄적 합리주의 계획 (청사진식 계획)	- 집행을 전제로 구체적인 계획달성지표를 수립 '70년대의 국토종합계획은 청사진식 계획의 성격이 비교적 강하여 계획지표를 설정과 달성에 중점을 둠. - 이후 청사진식 성격이 약화되기는 하였으나 계획지표 등 포괄적 합리주의 계획성격이 유지됨	●
	점진주의 계획	- 여건변화에 따라 목표와 수단을 수정하는 동태적절차적 요소를 가짐 - 현행 국토종합계획은 사회적·경제적 여건변화를 고려하여 5년마다 국토종합계획을 전반적으로 재검토하고 필요하면 이를 재정비하도록 규정(국토기본법 제19조) - 특히 제4차 국토종합계획의 경우 정권변동에 따른 정책환경 변화를 반영하기 위하여 두차례에 걸쳐 수정계획을 제시	◎
	옹호주의 계획	'80-'90년대 시민사회가 성장하면서 환경가치, 삶의 질, 균형발전 등의 가치 반영	△
	협력적 계획	- 제4차 국토종합계획 수립과정에서 중앙정부, 지방자치단체 및 일반국민이 참여할 수 있는 계기 마련 - 정부 각 부처와 지방자치단체, 관련연구기관 등 총 160여명의 전문가들로 구성된 "제4차 국토계획연구단"을 중심으로 심도있는 연구와 의견수렴과정을 거쳐 수립	△
계획의 성격	종합계획	- 국토기본법에 근거한 최상위 공간계획으로서 국토전반에 대한 장기적·종합적 계획으로서의 성격을 지님 - 부문과 계획과 권역별 계획을 포함	●
	전략계획	국토계획의 목표를 달성하기 위한 분야별 추진전략과 실천계획을 포함	◎
	정책계획	국토계획의 목표를 달성하기 위한 추진 시책들을 제시	◎
	사업계획	국토계획 실천계획은 구체적인 사업들을 포함하고 있음	△
	지침적 계획	- 최상위공간계획으로서 도·시·군 기본계획 및 관련 부문별 계획의 수립시 고려해야 함을 명시 - 단, 개별 정책이나 사업에 대한 구체적 가이드라인은 아님	●

주: ● : 매우 강함, ◎ : 강함, ○ : 보통, △ : 약함, × : 매우 약함

3. 국토종합계획의 변천

1) 국토종합계획의 변천

(1) 국토기본법과 국토종합계획

① 국토건설종합계획법과 국토기본법의 변화 추이

국토건설종합계획법은 1963년 제정된 이래 1995년 도농복합시 등장에 따른 개편 이외에는 직제 개편에 따른 개정수준을 유지하였다. 그러나 2003년 1월 1일부터는 국토건설종합계획법을 폐지하고 이를 보완·발전시킨 국토기본법을 시행하였다.

국토기본법의 제정배경으로는 21세기에 요구되는 새로운 국토정책의 기본방향과 제도적 틀을 마련하기 위한 의도가 담겨있다. 즉, 21세기에 전개될 세계화와 지방화, 지식정보화 등 시대의 변화에 적극적으로 대처하면서 과거 고도 경제 성장과정에서 누적된 국토의 불균형과 환경훼손 등의 문제점을 극복하는데 그 목적이 있다(대한국토·도시계획학회 편저, 2009)

국토기본법에는 국토에 관한 계획 및 정책을 수립·시행함에 있어서 지향하여야 할 이념과 기본방향을 명시하고, 국토계획의 수립과 이의 체계적인 실천을 위한 제도적 장치를 마련하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하기 위한 내용들이 제시되어 있다. 주요 내용은 크게 네 부분으로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 국토관련정책과 계획의 지침으로서 21세기에 지향해야 할 국토의 발전이념과 원칙에 관한 사항이다. 둘째, 국토 및 토지에 대한 체계적 관리를 위한 국토계획체계의 재정비에 관한 사항이다. 셋째, 국토종합계획을 효율적으로 추진할 수 있는 제도적 장치를 보완하여 계획의 실천성을 높이기 위한 사항이다. 넷째, 국토의 체계적 관리를 위한 국토조사 등에 관한 사항이다.

② 국토종합계획 수립의 근거

국토종합계획은 국토기본법에 의거하여 국토교통부 장관이 수립하여야 한다고 국토기본법 제9조에 명시되어 있다.

<표 2-3> 국토건설종합계획법과 국토기본법의 비교

구분	1963~2002년	2003년 이후
법	국토건설종합계획법	국토기본법
계획	국토종합개발계획(1차~3차)	국토종합계획(4차)
기본 이념	1963년 국토건설종합계획법 제정. 국토의 자연조건을 종합적으로 이용·개발 및 보전하며, 산업입지와 생활환경의 적정화를 기하기 위하여 국토건설종합계획과 그의 기초가 될 국토조사에 관한 사항을 규제함	국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산으로 개발과 환경의 조화를 바탕으로 국토를 균형있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속 가능한 발전을 도모할 수 있도록 수립·집행
목적	국토의 경제적·사회적·문화적 발전을 이룩하여 국민의 복리향상에 기여함	국토에 관한 계획 및 정책의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국토의 건전한 발전과 국민의 복리향상에 이바지함
공간 구조	전국계획 특정지역계획 수도권정비기본계획 도계획 시·군계획	국토종합계획 수도권발전계획 지역개발계획 광역권계획: 10대 광역권 연안축: 남해안, 서해안, 동해안축 광역경제권계획: 5+2
내용	1. 토지·물 기타 천연자원의 이용·개발 및 보전에 관한 사항 2. 수해·풍해 기타 재해의 방제에 관한 사항 3. 도시와 농촌의 배치 및 규모와 그 구조의 대강에 관한 사항 4. 산업입지의 선정과 그 조성에 관한 사항 5. 산업발전의 기반이 되는 중요 공공시설의 배치 및 규모에 관한 사항 6. 문화·후생 및 관광에 관한 자원과 기타 자원의 보호·시설의 배치 및 규모에 관한 사항 7. 기타 전 각호에 부대되는 사항	1. 국토현황 및 여건변화 사항 2. 국토발전의 기본 이념 및 바람직한 국토 미래상의 정립 사항 3. 국토의 공간구조의 정비 및 지역별 기능분담방향에 관한 사항 4. 국토의 균형발전을 위한 시책 및 지역산업 육성에 관한 사항 5. 국토기간시설의 확충 사항 6. 토지, 수자원, 산림자원, 해양자원 등 국토자원의 효율적 이용 및 관리에 관한 사항 7. 주택, 상하수도 등 생활여건 조성 및 삶의 질개선에 관한 사항 8. 수해, 풍해, 재해의 방제 사항 9. 지하공간의 합리적 이용·관리 10. 국토환경의 보전 및 개선 사항
계획 수립 주체	건설부장관(건설교통부장관)이 안을 작성, 국무회의 심의를 통해 대통령령 고	국토해양부장관(건설교통부장관)이 안을 작성, 국토정책위원회(위원장 총리)와 국무회의 심의를 통해 대통령령 공고(법 12조 제4항)
계획 집행	국토계획 연차실시계획 제출과 조정	실천계획의 수립 및 평가, 계획간의 조정, 재정상의 조치

자료: 국토건설종합계획법(법률 제5454호), 국토기본법(법률 제12738호) 재작성

(2) 국토종합계획의 변천

① 경제개발계획과 국토개발계획

초기 경제개발계획은 국토종합개발계획을 포함한다. 예컨대, 제1차 경제개발5개년 계획의 주요내용은 울산개발, 제2차 경제개발5개년계획의 주요 내용은 고속도로, 제3차경제개발5개년계획은 중화학 공업이 주도 사업이었다(김의원, 1982. p.776).

② 국토계획 수립의 배경

초기 국토종합계획은 국가원수와 내각수반이 수립을 성문으로 제시하였으며, 건설부가 각 부처의 협조를 얻어 실천성 있는 강력한 계획을 추진하였다. 1962년 12월 말까지 국토종합계획의 기안 작성을 완료하고 1963년 4월 말까지 초안 작성을 완료케 하였으며, 1963년 7월말까지 계획을 공포케 하라는 일정을 확정하고 지시하였다. 1962년 10월 국가재건최고회의의장은 내각수반에게 국토계획수립을 명령, 내각수반은 내각수반지시각서 제53호를 시달하였다(김의원, 1982, p.767).

내각수반지시각서 제53호 「국토종합건설계획편성」에는 건설부가 국토종합개발계획을 수립하여 각의와 최고회의에 보고토록 규정하고 있다.

<내각수반지시각서 제53호>

제목: 국토종합건설계획편성

1. 국토종합건설이 중요한 바 사업을 본격적이며 **실효성 있는 실천**을 기하기 위하여 다음과 같이 지시하니 관계 **각 院·부처의 장은 상호긴밀한 협조하에 실시**에 만전을 기할 것

가. 국토종합건설사업은 별첨 국토건설계획사업분장 및 시행계획에 따라 **건설부장관의 주관하에 추진**할 것

나. 관계 각 院·부처의 장은 본 계획의 추진을 위한 세부계획을 수립하여 1962년 12월 15일까지 건설부장관에게 제출할 것

다. 건설부장관은 각 院·부처에서 제출한 계획을 종합검토 조정하여 **국토종합개발계획을 수립하여 각의에 보고**하는 동시에 각의의 결과를 최고회의에 보고하여 승인을 얻어 1962년 7월 30일까지 공포되게 조치할 것

라. 각 院·부처의 장은 건설부장관이 필요로 하는 **제반자료수집에 적극 협조**할 것이며 건설부장관이 요구하는 공무원을 건설부에 파견하여 협력케 할 것

마. **모든 국토건설사업은 본 계획에 의하여 규제**한다

③ 대국토건설계획: 1967-1976 수립

1967년 4월 27일 제6대 대통령 선거 유세시 「대국토건설계획: 1967-1976」의 수립 추진을 공표하였다. 첫째, 제2차 5개년계획기간중 100만호의 주택을 건설한다. 둘째, 한강·낙동강·금강 및 영산강 등 4대강을 종합개발한다. 셋째, 인천 및 부산을 비롯한 동남서해안의 주요 10대항을 개발한다. 넷째, 서울을 중심으로하여 인천·강릉·부산·목포를 연결하는 기간고속도로와 동해안·남해안 및 서해안을 연결하는 철도를 건설한다.

④ 국토계획기본구상 마련(국토건설종합계획 수립에 지침적인 방향 제시)

1968년 12월 20년을 계획기간으로 하는 「국토계획기본구상」을 국무회의에서 확정하였다(국토연구원, 상전벽해 국토60년: 정책편, 2008). 1986년을 목표연도로 국토의 미래상을 설정하고 공간조성, 고속도로건설, 다목적댐건설, 항만개발, 수리간척, 공업용수 및 생활용수개발 등의 방향을 제시하였다. 국토계획기본구상은 제1차국토종합개발계획의 선행작업으로서 기본구상의 정신과 주요 내용은 제1차국토종합개발계획에 승계되었다(국토연구원, 2008).

⑤ 제1차 국토종합개발계획: 1972-1981

제1차 국토종합개발계획의 배경은 1960년대부터 본격화된 경제개발과 관련한 국토자원을 종합적으로 이용 및 개발하고 보전하기 위함이었다. 공업화, 도시화 폐해를 해소하고 고도성장기반을 마련코자 하였다. 도군 건설종합계획 및 도시계획 등 각급 지역계획의 기본으로서 사회간접자본의 선도적이고 효과적인 투자방향을 제시하고, 나아가 민간자본의 투자활동을 유도·촉진하였다.

본 계획의 전략은 정부 축 중심의 성장거점 개발이다. 수출주도형 공업화 기반을 구축함으로써 동남해안 공업벨트(울산, 포항 등) 및 경기만 임해공업지역을 개발했다. 생산지원기반시설을 확충함으로써 대도시, 공업도시 등의 기간 고속도로 건설, 통신, 수자원 및 에너지 공급망을 확충했다. 균형발전을 위한 도시체계를 구축함으로써 서울, 부산 등의 대도시 인구집중억제, 지방중심도시의 공업배치, 교통시설 확충, 대도시에 그린벨트 제도를 도입했다.

제1차 국토종합개발계획의 주요내용으로는 총설(기본이념), 제1부 기본계획(목표 년도의 바람직한 국토의 이용·인구·국민경제 및 국민생활지표설정), 제2부 부문별 계획(산업·기반, 교통·통신, 도시개발, 생활환경, 수자원 및 국토보전), 제3부 권역별 계획, 제4부 국토종합개발계획을 성공적으로 달성하기 위한 정책과 제도개선 방향을 제시했다. 제4부에서 토지기본법, 수도권정비법, 국토이용관리법 제정 및 토지평가사 제도 창설 등을 제안했다.

국토공간구분은 전국토를 8개의 권역으로 구분하여 각 권역에 맞는 기능을 부여하고 개발했다. 계획추진방식은 거점개발방식으로 서울과 부산을 중심으로 집중되어 있는 인구와 공업기능을 고르게 분산하도록 전국에 대규모 공업단지를 구축했다. 공업거점을 포항, 울산, 온산, 부산, 거제, 창원, 마산, 진주, 광양, 여천을 잇는 동남해안 지역에 전국 공업생산액의 33%를 배치하였다.

제1차 국토종합개발계획으로 대두된 문제점은 다음과 같다. 거점개발에 따른 국토의 양극화 현상 심화로 서울-부산을 연결하는 국토의 약 22%의 면적에 1980년 기준 전국인구의 59.5%, 공업생산액의 81.6%가 집중되었다. 이는 1970년대 초보다도 훨씬 높아진 수준이며, 당초계획인 33%보다 8.2%나 높은 41.2%의 공업생산액 집중현상이 나타난 것이다.

⑥ 제2차 국토종합개발계획: 1982-1991

제2차 국토종합개발계획의 전략은 국토의 다핵구조 형성과 지역생활권 조성이었다. 국토의 다핵구조를 형성하였는데 이는 5개 대도시생활권, 17개 지방도시생활권, 6개 농촌도시생활권으로 계층화하였다. 성장거점도시를 지정하고 육성하였다. 15개 도시(대전, 광주, 대구, 원주, 강릉, 청주, 천안, 전주, 남원, 순천, 목포, 안동, 진주, 제주)를 지정하였고, 인구규모를 509만1천명(1980)에서 848만명(1991)으로 육성하였다. 다목적댐을 건설했다. 10개의 다목적댐(충주댐, 홍성댐, 임계댐, 합천댐, 임하댐, 함양댐, 명천댐, 주암댐, 낙동강하구언, 금강하구언)을 건설하였다. 국민생활환경을 개선하였다. 주택 354만호를 건설했고, 광역상수도망 13개를 계획하였으며, 하수종말처리장을 설치했고, 고속도로, 고속철도의 건설을 계획하였으며, 대도시교통시설(수도권 전철, 서울지하철, 부산지하철)등을 건설하였다. 또한, 국토자연환경의 보전

에도 힘을 썼다.

본 계획의 주요내용은 제1편 계획의 배경과 기본목표, 제2편 인구정착기반의 조성, 제3편 자원개발과 환경보전, 제4편 국민생활환경의 정비, 제5편 국토개발기반의 확충, 제6편 국토의 이용과 관리이다. 본 계획의 특징은 지역생활권 구상과 성장거점 방식이다. 지역생활권을 구상하여 거점개발방식에 의한 공업화 정책에 따라 대도시와 입지조건이 유리한 지역에 인구와 산업이 집중되는 문제를 시정하고 인구의 지방정착을 유도하는 전략이다. 성장거점은 지역서비스 기능을 갖추고 있고 성장잠재력이 큰 도시로서 주변 낙후지역 개발에 선도 역할을 수행할 수 있는 도시로서 전국에 15개 도시를 선정하였다(3대 핵+12개 2차 성장거점도시).

새로운 계획이론이 등장하게 된다. 첫째, 성장거점도시육성 이론이다. 이 이론은 낙후지역에 성장거점이 될 수 있는 중심도시를 지정하여 지원하고 개발하기 위한 정책 이론이다. 둘째, 지역생활권조성 이론으로 지역생활권은 지역단위로 자립성을 확보하고 이를 통해 지역적으로 안정화된 생활권을 마련함으로써 취업권이 자생적으로 형성 도모한다는 이론이다. 셋째, 지역경제권 형성 이론이다. 이는 수도권에 대하여 각 권역을 대권 위주로 재편성하여 각 지역경제권이 수도권의 기능을 분담하는 관계를 설정하는 이론이다.

제2차 국토종합개발계획의 성과는 다음과 같다. 인구의 지방정착을 유도하기 위해 수도권정비기본계획 수립하였다. 개발가능성을 전국으로 확대시켰다. 적정규모의 중소공업을 지방도시로 분산배치 시켰고 농공지구와 지방공업반지를 확대하였으며 대규모공업기지를 신규배치하였다. 교통부문에 투자했다. 이는 국토개발 총투자의 9~11% 수준으로 도로·항만·철도·공항에 대한 투자를 확대하였다. 국민복지수준을 제고했다. 주택 200만호 건설계획에 따라 주택의 양적 공급 확대, 질적 수준 제고, 주택가격안정, 상하수도 보급률 등을 향상시켰다. 국토자연환경을 보전하기 위해 환경정책기본법, 수질환경보전법, 대기환경보전법 등 7개 환경법 제정하였으며, 물 부족 문제해결을 위한 다목적댐, 중규모댐 건설, 대단위 농업종합개발사업 등을 추진하였다. 마지막으로 국토계획을 뒷받침하는 제도와 정책을 도입했다. 특정지역종합개발촉진에관한특별조치법('80), 수도권정비계획법('82), 지역균형발전기획단설

치('89) 등의 정책을 도입하였다.

제2차 국토종합개발계획으로 대두된 문제점으로 국토개발의 추진과 지역분산정책에도 불구하고, 서울, 부산의 양대 도시권에 인구와 공업 집중도가 가속화됨으로써 국토의 불균형을 가져왔다. 또한, 88 서울 올림픽 경기대회 등으로 인한 기존의 시책 완화 등의 이유로 서울에 대한 집중화 지속, 수도권과 지방의 격차가 지속되었다.

⑦ 제2차 국토종합개발계획 수정계획: 1987-1991

수도권 인구의 계속적인 증가에 따른 문제 해소를 위해 지역경제권 형성의 구상과 국제적 지위향상을 위한 새로운 모색이 필요하였다. 1986년 아시안 게임, 1988년 서울올림픽개최 대비 국토개발기반 구축에 대응하였다.

⑧ 제3차 국토종합개발계획: 1992-2001

제3차 국토종합개발계획의 전략은 지방분산형 국토골격 형성이었다. 첫째, 지방육성과 수도권 집중 억제전략으로 수도권집중 억제에 의한 소극적 균형개발방식에서 지방개발 중심의 적극적 방식으로 전환하였고, 지방도시와 농어촌, 낙후지역을 특성에 맞게 육성하고 수도권집중을 지속적으로 억제하였다. 둘째, 신산업지대 조성과 산업구조의 고도화전략으로 국토의 중부·서남부지역에 신산업지대를 조성하여 균형개발 촉진하였고, 첨단기술 산업단지와 연구단지 조성하였으며, 산학연 연계체계 등을 구축하였다. 셋째, 종합적 고속교류망 구축으로 국내외 간선교류망을 확충하였고, 교통·유통·통신시설 연계체계 확립하였다. 넷째, 국민생활과 환경부문의 투자증대 전략으로 주택, 상하수도, 여가시설 등 투자확대로 국민 생활의 질 향상을 추구하였고, 환경부문 투자확대 및 관련 제도를 정비하였다. 다섯째, 국토계획의 집행력 강화와 국토이용 관련 제도 정비를 함으로써 국토개발 투자재원을 확대하였고, 지방 자율적인 계획을 수립하고 집행체계를 정비하였으며, 국토개발에 민간참여를 확대하였고, 국토이용과 토지투기방지를 위한 제도를 확립하였으며, 국토의 합리적 이용을 도모하였다. 여섯째, 남북교류지역을 관리함으로써 접경지역에 남북교통공간을 조성하였고 남북교통망을 복원하였다.

주요내용으로는 제1장 국토계획의 기초, 제2장 지방분산형 국토골격의 형성, 제3장 선진형 국민생활과 국토자원관리, 제4장 통일을 향한 남북교류지역의 개발·관리, 제5장 권역별 개발방향, 제6장 집행 및 추진전략이 있다.

국토공간구분은 7개의 광역권을 우선 지정하고 개발하였다(부산광역권역, 대구광역권역, 대전광역권역, 아산만광역권역, 군산~장항광역권역, 광주~목포광역권역, 광양만광역권역). 광역권역을 국토개발의 지방 거점화하여 지역개발의 구심점을 형성하였다.

계획추진방식은 국토의 균형개발방식이었다. 부산(국제무역 및 금융), 광주(첨단산업, 예술, 문화), 대구(업무, 첨단기술, 패션산업), 대전(행정, 과학연구, 첨단산업)와 같은 지방도시의 중추관리기능 특화 육성을 통한 수도권 비대화를 견제하였다. 또한, 신산업지대를 조성하였는데, 아산만-대전-청주, 군장-이리-전주, 목포-광주-광양만 등 국토 중부·서남부 지역에 새로운 산업지대 개발하였다.

국토의 문제점 보완 및 새로운 요구 부응을 위한 각종 제도를 도입하였다. 농어촌개발촉진법('90), 산업입지및개발에관한법률('90), 환경정책기본법('90), 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법('94), 사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법('94), 고속철도건설촉진법('96) 등이 있다.

제3차 국토종합개발계획의 성과는 다음과 같다. 상반기 추진실적 평가('92~'96)로 전체 투자계획의 49.2%를 진행하였다(이홍영, 1999). 또한, 주택, 상하수도, 에너지, 통신, 공업단지, 하천정비의 추진성과는 높았던 반면, 도로, 철도, 항만, 공항, 물류시설, 휴양위락시설 등은 부진하였다.

제3차 국토종합개발계획으로 대두된 문제점은 다음과 같다. 수도권 집중의 국토불균형 문제 지속시켰다. 국토면적의 11.8%에 불과한 수도권이 전국인구의 46.3%, 국가공공기관의 84%, 100대 기업본사의 91%를 차지하였다.

⑨ 제4차 국토종합계획: 2000-2020

계획기간은 2000년에서 2020년으로 총 20년이다. 계획수립시기와 계획의 기초가 정부교체와 일치한다. 제4차 국토종합계획을 세운 배경으로 ①세계무역기구(WTO)

체제 진행과 세계경제의 자유화, 동북아의 경제성장에 적극적으로 대응하는 국가경영 전략을 수립한다. ②지방자치시대에 걸맞은 개발전략으로 전환하고, 지식정보화 시대에 적합한 국토여건을 조성하며, 경제 및 인구의 안정성장기 전환에 대응한 국토정비가 필요하다.

본 계획의 특징은 우선, 계획의 명칭을 국토종합개발계획에서 국토종합계획으로 바꾸었다. 그 이유는 사회간접자본건설, 도시개발, 산업입지, 관광개발 등 국토계획의 모든 부문에 개발과 환경의 통합을 통해 국토환경을 적극 보전하겠다는 의지를 표명하기 위함이다. 또한, 계획기간을 10년에서 20년으로 연장시켰는데 이는 장기간이 소요되는 도시개발, 사회간접자본, 문화관광, 산업입지 등을 거시적 관점에서 계획에 반영하기 위함이다. 계획수립과정 역시 참여계획으로 바꾸었는데, 이는 계획수립 과정을 중요시하여 계획 수립단계에서부터 민·관·연이 적극 동참하여 미래국토를 함께 설계하는 참여계획의 성격을 강조하기 위함이다.

본 계획의 전략은 개방형 통합국토 축 형성, 지역별 경쟁력 고도화, 건강하고 쾌적한 국토환경의 조성, 고속교통·정보망의 구축, 남북한 교류협력기반의 조성이다. 주요내용으로는 제1편 국토의 여건과 시대적 변화전망, 제2편 계획의 기본방향과 통합국토축 형성, 제3편 지역별 경쟁력의 고도화, 제4편 건강하고 쾌적한 녹색국토 실현, 제5편 맑은 물의 안정적 공급, 제6편 지구촌으로 열린 종합교통네트워크 구축이 있다.

국토공간을 개방형의 π 형 연안 국토축과 10대 광역권으로 구분하였다. 계획추진방식은 상향식 참여계획방식으로 계획수립 과정을 중요시하여 계획수립에서부터 민·관·연이 적극 동참하여 미래국토를 함께 설계하는 참여계획을 수립하였다. 제4차 국토종합개발계획으로 대두된 문제점으로 계획의 성격이 구체적인 개발사업보다 중장기 정책방향을 제시하는데 중점을 두게 되면서 계획의 실천력에 대한 비판이 제기되었다.

⑩ 제4차 국토종합계획 수정계획: 2006-2020

계획기간은 2006년에서 2020년으로 대통령 공고 제190호(2005.12.30.)이다. 배경은 (ㄱ) 중앙행정기관과 공공기관의 지방분산을 핵심내용으로 하는 강력한 국가균형발전 정책 추진 뒷받침이 필요하다. (ㄴ) 주 40시간 근무제 시행, 초고속 정보화, 경부고속

철도 개통, 지역간 갈등과 사회적 분절화 등에 대한 대응이 필요하다. (c) 자유무역협정(FTA) 확산 등 세계화 심화, 6.15 공동선언(2000년)이후 남북한 교류협력 확대 등 여건변화에 대응이 필요하다.

제4차 국토종합계획 수정계획의 전략은 약동하는 통합국토 실현이다. 이에 자립형 지역발전기반을 구축하고, 동북아시대의 국토경영과 통일기반을 조성하며, 네트워크형 인프라를 구축하고, 아름답고 인간적인 정주환경을 조성하며, 지속가능한 국토를 구축하는 동시에 효율적인 자원관리를 수행하고, 분권형 국토계획 및 집행체계를 구축한다.

주요내용으로는 제 1편 수정계획의 배경과 성격, 제 2편 국토계획의 여건과 전망, 제 3편 계획의 기본방향, 제 4편 전략별 추진계획, 총설(기본이념), 제 5편 권역별·시도별 발전방향이 있다. 특히, 제 5편은 수도권, 강원권, 충청권, 전북권, 광주권, 대구권, 부산권, 제주도 발전방향을 제시했다.

국토공간구분은 국토전역을 대상으로 하며, 필요시 한반도 및 동북아로 확대한다. 개방형(π 형) 국토축으로 남해안축, 서해안축, 동해안축을 세웠다. 또한, 수도권, 강원권, 충청권, 전북권, 광주권, 대구권, 부산권, 제주도와 같이 다핵연계형 국토구조를 가졌다.

⑪ 제4차 국토종합계획 수정계획: 2011-2020

제4차 국토종합계획 수정계획 2011-2020의 전략은 대한민국의 새로운 도약을 위한 글로벌 녹색국토로 국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력, 자연친화적이고 안전한 국토공간 조성, 쾌적하고 문화적인 도시·주거환경 조성, 녹색교통·국토정보 통합네트워크 구축, 세계로 열린 신성장 해양국토기반 구축, 초국경적 국토경영 기반 구축이 있다.

주요내용은 제 1편 계획수립의 배경, 제 2편 계획의 기본방향, 제 3편 전략별 추진계획, 제 4편 집행 및 관리, 제 5편 권역별 발전방향이다. 특히, 제5편은 수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권, 강원권, 제주권 발전방향을 제시했다. 국토공간구분은 초광역개발권을 중심으로 개방형 국토발전축을 형성한다. 5+2 광역경제권중심으로 거점도시권 육성, 광역경제권간 연계·협력을 추진한다.

⑫ 국토종합계획의 성과평가

제3차 국토종합개발계획 수립이후로는 지속적인 성과 평가를 추진하지 않았다. 제3차 국토종합개발계획의 경우 working paper 형식으로 간략히 실적치 점검을 추진했다(이홍영 1999). 제4차 국토종합계획 수립 이후에도 성과 평가나 모니터링을 추진한 결과는 보이지 않는다. 제5차 국토종합계획에 대비하기 위해서는 이 단계에서 제4차 국토종합계획, 수정계획, 재수정계획에 대한 정량적정성적 측면의 성과 평가가 필수적이다. 이 평가를 바탕으로 제5차 국토종합계획의 방향을 설정해야할 것이다.

<그림 2-3> 국토종합계획의 변천



<표 2-4> 국토종합계획의 변천

구분	제1차 국토종합개발계획 (1972~1981)	제2차 국토종합개발계획 (1982~1991)	제3차 국토종합개발계획 (1992~1999)	제4차 국토종합계획 (2000~2020)
수립 시점 1인당 GNP	319달러(1972)	1824달러(1982)	7007달러(1992)	1만 841달러 (2000.GNI)
배경	·국력의 신장 ·공업화 추진	·국민생활환경 개선 ·수도권의 과밀완화	·사회간접자본시설 미흡, 경쟁력 약화 ·자율적 지역개발	·21C여건변화 주도 적 대응 ·국가의 융성과 국민 삶의 질 확보 위한 새로운 국토 비전과 전략
방식	성장거점개발	광역개발	균형개발	균형발전
권역	4대강 유역권 8개 권역	4대 경제권, 4대 특정지역	7개 광역권	10대 광역권
목표	·국토이용관리 효율 화 ·국토개발기반 확충 ·국토자원개발과 자 연보전 ·국민생활환경의 개 선	·인구의 지방정착 유 도 ·개발가능성의 전국 적 확대 ·국민복지수준 제고 ·국토자연환경 보전	·지방분산형 국토골 격 형성 ·생산·자원절약적 국 토 이용체계 구축 ·국민복지향상과 국 토환경보전 ·남북통일대비 기반 조성	·계획의 기초 ·21세기 종합국토의 실현 ·계획의 목표 ·균형국토, 녹색국 토, 개방국토, 통일 국토
개발 전략 및 정책	·대규모 공업기반 구 축 ·교통통신, 수자원 및 에너지 공급망 정 비 ·부진지역 개발을 위 한 지역기능 강화	·국토의 다핵구조 형 성과 지역생활권 조 성 ·서울, 부산 양대도 시 성장역제 및 관리 ·지역기능 강화를 위 한 사회간접자본 확 충 ·후진지역 개발촉진	·지방 육성과 수도권 집중역제 ·신산업지대 조성 ·산업구조의 고도화 ·종합적 고속 교통망 구축 ·국민생활 및 환경부 문 투자증대 ·남북교류지역 관리	·개방형 통합 국토축 형성 ·지역별 경쟁력 고도 화 ·건강하고 쾌적한 국 토환경 조성 ·고속교통, 정보망 구축 ·남북한 교류협력 기 반 조성
특징 및 문제 점	·수도권과 남동임해 공업벨트 중심 ·거점개발방식 채택 ·경부축(서울~부 산) 중심으로 인 구와 산업집중→지역 격차 심화	·양대도시 성장역제 및 성장거점도시의 육성에 의한 국토 균 형발전 추구 ·구체적 집행수단의 결여로 국토의 불균 형 지속 및 환경문제	·서해안 신산업 지대 와 지방도시 육성 ·개발지향적 사고, 난개발 방지 ·세계화, 개방화, 지 방화 등 여건변영 미 흡	·개방형 통합국토축 형성, 연안국토축+ 동서내륙축 ·지역균형발전 개발 촉진 ·국토환경의 적극적 인 보전을 위해 개발 과 환경의 조화전략 제시

자료: 건설교통부, 국토업무편람, 2007.

<표 2-5> 제4차 국토종합계획 수정계획 비교

구분	제4차국토계획 (2000~2020)	제4차국토계획 수정계획 (2006~2020)	제4차국토계획 재수정계획 (2011~2020)
국토 공간 구조	·개방형 통합국토축: 연안국토축+동서내륙축	·개방형 국토축+다핵연계 형 국토구조 ·π형 국토축+(7+1)구조	·개방형 국토발전축 +5+2 광역경제권 중심으로 한 거 점도시권
기조	·21세기 종합국토 실현	·약동하는 통합국토 실현	·새로운 도약을 위한 「글로벌 녹색국토」
목표	·균형국토, 녹색국토, 개방국 토, 통일국토	·균형국토, 녹색국토, 개방국 토, 통일국토, 복지국토	·경쟁력있는 통합국토 ·지속가능한 친환경국토 ·품격있는 매력국토 ·세계로 향한 열린국토
개발 전략 및 정책	5대전략 ·개방형 통합 국토축 형성 ·지역별 경쟁력 고도화 ·건강하고 쾌적한 국토환경 조성 ·고속교통, 정보망 구축 ·남북한 교류협력기반 조성	6대전략 ·자립형 지역발전기반 구축 ·동북아시아의 국토경영과 통 일기반 조성 ·네트워크형 인프라 구축 ·아름답고 인간적인 정주환 경 조성 ·지속가능한 국토 및 자원관 리 ·분권형 국토계획 및 집행 체계 구축	6대전략 ·국토경쟁력 제고위한 지역 특화 및 광역적 협력 강화 ·자연친화적, 안전한 국토 조 성 ·쾌적하고 문화적인 도시·주 거환경 조성 ·녹색교통·국토정보 통합 네 트워크 구축 ·세계로 열린 신성장 해양국 토 기반 구축 ·초국경적 국토경영 기반 구 축
지역 개발	·10대 광역권 종합적 개발	·행정중심복합도시 건설, 공 공기관 지방이전, 혁신도시 및 기업도시 건설 추진	·광역경제권 형성하여 지역 별 특화발전, 글로벌 경쟁력 강화 ·지역특성을 고려한 전략적 성장거점 육성(대도시와 KTX 정차도시 중심으로 도 시권 육성)
교통	·전국을 하나의 생활권으로 묶는 통합교통망 체계 ·동북아 관문기능 수행 위한 국 제교통망 구축	·7×9 간선도로망 지속추진 ·행정중심복합도시와 각 지 역 연결 강화 ·TCR, TSR등 남북한-동북 아 연결교통망 구축	·철도 중심의 녹색교통체계 ·기존 시설의 운영 효율화 ·광역경제권, 초광역개발권 연계 인프라 확충
집행	·지방 분권화 및 지역 간 협력 체계 기반으로 한 지자체의 자율적인 계획집행을 강조 ·조직, 법, 재원기반 구축	·지방분권, 갈등조정시스템 구축 ·투자재원 다양화, 운영 효율 화	·지역개발사업 남발 방지위 한 효율적인 지역개발 시스 템 구축 ·자원 조달방식 다양화, 재정 분담 원칙 정립

	제 3 장 주요국의 국토종합계획 사례	
--	-------------------------	--

본 장의 연구목표는 연구대상 국가 국토종합계획의 근거법, 성격·위상, 내용, 체계, 역할과 국토종합계획의 주요 쟁점 등을 검토하여 우리나라의 국토기본법과 국토종합계획에의 시사점과 발전 방안 도출을 위한 근거를 마련하는데 있다.

1. 독일⁶⁾

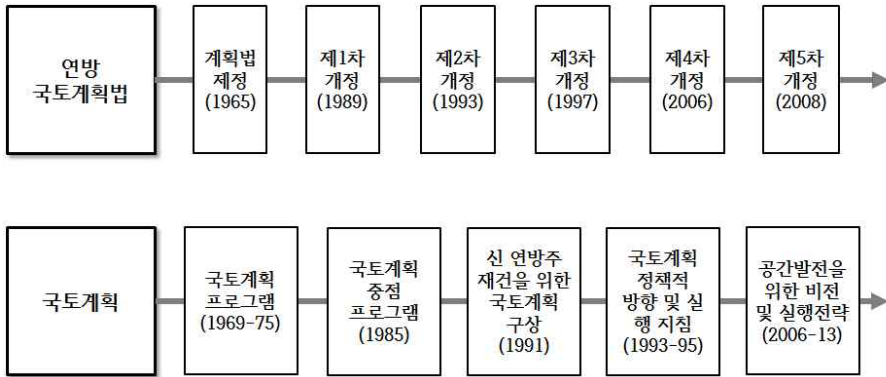
1) 공간계획의 변천

독일은 1965년 연방 국토계획법이 제정된 이래, 지난 50여 년 동안 정권 교체와 시대 여건변화(경제상황, 통일 등)에 따라 연방 국토계획의 지침과 전략을 수정하는 등 5차례에 걸쳐 국토계획프로그램을 수립하여 추진해왔다.

1975년 전후 독일에서 연방차원의 국토계획과 관련하여 최초로 국토계획의 기조와 세부적 실천 방향 및 목표를 구체화시킨 ‘독일 연방의 광역 공간적 발전을 위한 국토계획프로그램’, 즉 연방국토계획프로그램(BROP: Bundesraumordnungs-programm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes)을 수립하였다. 여기에서는 독일 연방의 공간발전에 관한 목표, 인구 및 경제 발전에 관한 현황분석, 활용 가능한 발전 잠재력의 미래 지향적 배치를 위한 권고, 그리고 국토계획프로그램의 즉각적인 필요한 수정 및 보완에 대한 권고 등을 담고 있다.

6) 독일 사례는 외부연구진인 독일의 국토계획과 관련 계획 및 법(안영진, 2015.10. 미발간원고)을 주로 활용하였다.

<그림 3-1> 독일 국토계획의 변천



출처: 안영진, 2015. 10 미발간원고.

연방 국토계획프로그램(BROP)은 현실의 정주(취락), 인구 그리고 경제구조를 진단하고, 이를 바탕으로 하여 독일 전역을 대상으로 한 공간발전의 목표를 제시한 것이다. 이 계획프로그램은 독일의 광역 공간적 그리고 특정 부처와 부문영역을 넘어서 국토공간 발전의 방향지침 혹은 기조로, 연방 전역에 걸친 동등한 생활여건 (gleichwertige Lebensbedingungen)의 조성에 계획 목표를 두고 연방정부와 주정부 간의 협력적 발전을 국토차원의 조정을 통해 추진하고자 한 계획이었다.

1985년 1월에는 국토계획과 지역정책의 새로운 비전과 발전방향을 담은 ‘국토계획 중점프로그램’(PSRO: Programmatische Schwerpunkte der Raumordnung)을 수립 하여 연방 각의의 의결을 거쳐 국토계획 관련 주무부처인 당시 국토건설부(BMBau)가 발표하였다. 국토계획 중점프로그램은 진정한 의미의 국토계획 프로그램이라기보다는 국토계획의 원칙을 구체화시켜 놓은 일종의 문건으로 평가하고 있다. 이는 독일의 모든 부분공간에서의 동등한 생활여건의 조성 또는 창출이라는 국토계획의 목표를 다시 한 번 제시하고, 특히 환경문제에 대하여 과거보다 한층 더 주목하였다는데 그 특징이 있다.

<표 3-1> 독일의 주요 국토계획 프로그램

구분	국토계획 프로그램 (1969~1975년)	국토계획 중점 프로그램 (1985년)	신연방주의 재건을 위한 국토계획 구상 (1991년)	국토계획 정책적 방향 및 실행 지침 (1993~1995년)	공간발전을 위한 기조 및 실행 전략 (2006~2013년)
특성	국토공간 발전의 기조	국토계획의 구체적 원칙	구동독 지역에 대한 권고적 성격의 국토계획	통일 국토계획의 중장기 방향 및 실천 수단	21세기 국토계획의 공동 행동 원칙
주요 내용	- 공간발전목표 - 인구와 경제 발전 현황분석 - 발전잠재력의 미래지향적 배치에 관한 권고 - 계획의 수정 보완에 관한 권고	- 국토계획목표 - 국토계획의 문제지역 설명 - 국토계획의 관점에서 부문정책 추진원칙 - 각종 계획과 정책조치의 합의 추진방안	- 구동독지역의 공간거점 개발 - 지역구조정책, 주택 및 도시건설, 교통정책 등에 대한 국토계획적 권고	- 정주구조 등 5대 주제에 대한 비전, 미래 공간구조, 계획과 정책 조치의 원칙과 목표 - 국토계획 10대 중점 주제의 실천 방향	- 미래 공간발전을 위한 3대 기조(성장과 혁신, 미래 존립의 보장, 자원보존 및 문화경관의 조성) - 비전에 따른 실행 목표와 전략

출처: 안영진(2015: 389)

국토계획의 목적을 서술한 서론에 이어 제2장에서는 구조적 문제를 안고 있는 국토계획의 문제 지역들을 설명하고, 제3장에서는 국토계획의 관점에서 부문 정책적 문제점을 제시하고 있는데, 개별 부처에 해당하는 국토계획의 원칙들을 구체적으로 설명하고 있다. 즉, 환경보전, 지역경제진흥, 교통, 통신 및 정보기술, 도시건설 및 주택정책, 교육과 연구 그리고 혁신, 농림업, 연방 소속 관청의 (지방 이전 분산에 따른) 입지계획 등에 대하여 연방정부와 관련 기관들이 계획정책을 추진할 때 고려해야 할 정책적 가이드라인을 제시하고 있다. 그리고 제4장에서는 ‘합의의 개선’이라는 제목으로 공간에 영향을 미치는 (각 부처의) 모든 계획과 정책적 조치들을 연방 국토계획 부처와 긴밀한 합의 아래 추진할 수 있을 것인가를 분석하고 있다.

1991년 독일 연방정부는 독일통일 등 변화한 대내외적 국토 상황을 고려한 구동독 지역의 ‘신연방주의 재건을 위한 국토계획 구상’(Raumordnerisches Konzept für den Aufbau in den neuen Ländern)을 발표하였다. 독일 연방정부는 국토계획의

원칙과 목표를 독일 재통일이라는 상황과 여건 변화에 따라 독일 전역에 가능한 신속하게 적응시킬 필요성을 인식하였고, 개별 공간의 계획에 대해서는 연방정부가 관여할 수 없다는 헌법상의 문제로 인하여 통일을 통하여 흡수한 구동독지역에 대한 일종의 권고적 성격을 지닌 국토계획 구상으로 볼 수 있다.

이 계획구상은 구서독의 중심지방과 마찬가지로 구동독지역에서도 공간 거점을 적극적으로 개발할 것을 요구하고 있다. 이는 도시적 중심지를 강화하는 것을 통해 추진할 수 있다고 설명하고 있으며 아울러 여러 정책분야, 즉 지역구조 정책, 주택 및 도시 건설, 교통정책 등에 대한 국토 계획적 권고 사항을 도출하여 제시하였다.

독일 연방차원의 국토계획은 정치적 전환과 독일의 재통일 이후 커다란 도전에 직면하게 되었는데 연방정부는 1991년 ‘신연방주의 재건을 위한 국토계획 구상’을 발표하였다. 하지만 독일의 통일뿐만 아니라 동유럽권의 변화에 따른 근본적으로 뒤바뀐 대외 환경에 부응하는 공간발전에 대한 종합적인 국가구상을 갖고 있지 않았다. 따라서 독일 연방차원에서 국토계획에 책임 있는 연방 국토건설부가 국토계획 관계 장관회의(MKRO) 협력 하에 두 가지 국토계획프로그램을 수립 발표하였다.

1992년 말에 의결하고 1993년에 발표한 ‘국토계획정책 방향지침’(ORA: Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen)을 수립하고 이의 방향지침은 분산적 집중의 정주(취락)구조, 환경과 공간이용, 교통 네트워크의 구축(동서독일 통합, 유럽 통합), 유럽통합 그리고 국토계획과 발전(동등한 생활여건의 재해석 : 지역의 자립적 발전, 성장거점의 설정, 동서독일 공간구조의 통합) 등 5가지 주제별로 계획 비전을 담고 있다. 이는 우선 테제(These)의 형식으로 현재의 국토여건 및 상황과 국토 계획적 평가가 서술된 5가지 비전에 의거하여 미래 공간구조의 모습을 제시하고, 이어서 모든 계획과 정책조치에서 주목해야할 원칙과 목표를 서술하고 있다.

또한 독일 연방정부는 1995년 국토계획 관계 장관회의(MKRO)의 의결을 거쳐 향후 국토계획에 있어서 중점으로 삼아야할 10가지 주제에 대하여 입장을 정리한 ‘국토계획 정책적 실행지침’(HARA: Raumordnungspolitische Handlungsrahmen)을 수립하여 발표하였다. 이는 ‘방향지침’(ORA)에서 정식화된 독일 전역의 공간발전을 위한 비전을 중기적 관점에서 구체화시켜 놓은 일종의 실행프로그램

(Aktionsprogramm)이라고 할 수 있다. 즉, 이 ‘국토계획 정책적 실행지침’은 중장기적 차원에서 추진되는 각종 국토계획안을 보완하기 위한 목적에서 제시된 것으로, 내용적 문제에 대한 설명이 구체적인 프로그램에 비하여 우선시되고 있다. 4대 원칙-공간계획의 실시를 위한 지역의 설정, 유럽연합 차원의 관점에서 본 공간계획으로서 6대 도시권 지정, 공간에 영향을 미치는 분야별 계획의 포함, 국토계획 법제도의 현대화-이 제시되었다.

이후 2006년 국토계획 관계 장관회의는 1992년과 1995년의 각각 의결된 ‘국토계획 정책적 방향지침’ 및 ‘행동지침’을 수정 보완하는 동시에 연방정부와 주정부가 국토 및 지역계획상의 공동 행동과 보조를 취하기 위한 원칙으로서 ‘독일의 공간발전을 위한 비전과 실행전략’(Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland)을 의결하고, 새로운 국토계획 전략을 확정하여 추진하고 있다. ‘공간발전 비전과 실행전략’은 독일의 미래 공간발전을 위해 세 가지 비전(이념상), 즉 성장과 혁신, 미래 존립의 보장(공공 서비스의 확보), 자원보존 및 문화경관의 보전과 육성 등을 제시하였다.

2) 계획 체계 및 관련 법령

독일의 공간계획 체계는 연방차원의 국토계획, 주차원의 주계획, 주 이하 시 및 군의 연합 등 광역차원의 지역계획, 그리고 게마인데 차원의 지자체계획 등 4계층으로 구성된다. 이밖에 지역정책과 밀접히 관련되어 있는 연방과 주 공동의 부문계획, 공동과제 및 지역균형정책과 유럽연합과 연계한 유럽지역발전정책이 존재하고 있다.

이러한 공간계획체계에 따른 관련 법령은 연방 국토계획법(ROG), 주단위 주계획법(Landesplanungsgesetz), 건설법전(BauGB: Baugesetzbuch)등으로 구성되어진다. 독일 연방 헌법인 기본법에 따라 연방정부와 주정부 상호 간의 분권에 따른 역할 분담이 이루어져 있어 구체적인 공간계획과 개발, 정책에 관한 권한은 원칙적으로 주정부가 갖고 있지만, 연방정부는 연방 헌법이 허용하는 입법권을 행사하면서 ‘연방국토계획법’을 제정하고 ‘연방국토계획’(Bundesraumordnungsplan)을 수립하여 추진하고 있다. 또한 주정부는 제한적이긴 하지만 ‘주계획법’에 따라 연방 국토계획

과 정합을 도모하면서 ‘주발전계획’(Landesentwicklungsplan) 또는 ‘주발전프로그램’(Landesentwicklungsprogram)을 수립하고, 이를 바탕으로 하여 광역권에 대해서는 ‘지역계획’(Regionalplan)을 수립하여 실행한다. 또한 기초자치단체인 게마인데(Gemeinde)에서는 ‘건설법전’에 의거하여 ‘예비적 건설지침계획’(Vorbereitender Bauleitplan)으로 명명된 토지이용계획(F-Plan: Flächennutzungsplan)과 ‘구속적 건설지침계획’(Verbindlicher Bauleitplan)으로 명명된 ‘지구상세계획’(B-Plan: Bebauungsplan)을 수립하여 추진한다.

<표 3-2> 독일 공간계획과 관련 법 체계

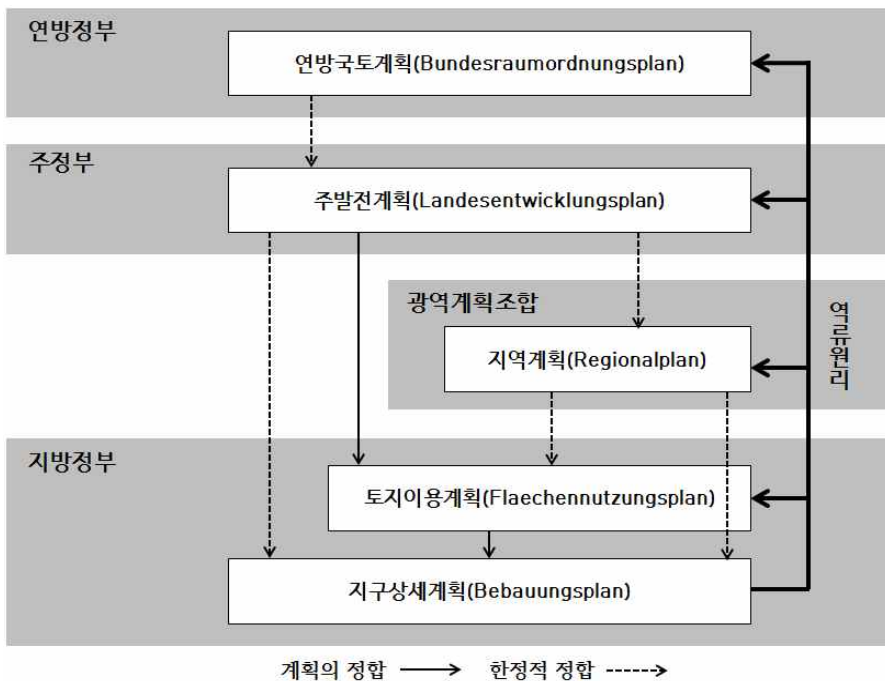
구분	계획의 수준	법적 토대	계획기관	계획의 종류 및 주요 수단		내용
연방	연방국토계획	연방 국토계획법	연방 교통건설 도시개발부	국토계획프로그램		국토계획의 기초 및 원칙
주	주계획 (주차원 국토계획)	주계획법 및 시행령	주정부	주발전계획안 및 프로그램 (공간 및 사안별 부분 계획안)		국토계획의 목표
	지역계획		지역계획안 (지역별 토지이용계획안)			
게마인데	지자체계획	건설법전	도시계획청	도시발전 계획안 (건설지침 계획안)	토지이용 계획안	토지용도 서술
					지구상세 계획안	도시건설 질서 확정
연방 및 주	연방 및 주 부문계획	부문(계획)법	연방과 주의 계획 관련 부처	부문계획안		특정 분야의 부문계획 방향
	공동과제 및 지역균형정책	공동과제법	연방 및 주 정부	지원프로그램		공동과제 지원
유럽연합	유럽 지역발전정책	지역개발과 경제구조정책	유럽연합 집행위원회	구조기금 지원 및 개발프로그램		권고, 프로그램 합의

자료: 안영진(2007: 486)을 바탕으로 하여 수정 보완

국토차원의 계획체계를 살펴보면, 가장 상위계획으로써 연방차원의 국토계획법(ROG)에 따라 전체 국토계획인 ‘연방국토계획’을 수립하여 국토계획의 원칙과 방향을 설정하고 있다. 이의 목표는 통합적·초지역적·초부문적 협력을 통한 국토공간의 발전·정비·안정화이며, 이에 따라 하부구조(인프라)·경제·생태환경·문화경관 등 각 측면에서의 높은 위상을 보유하고 있다.

연방(Bund)정부의 국토계획은 연방 각 부처의 관할 업무(경제, 교통, 도시건설, 주택, 환경, 지역구조정책 등)를 조정하고, 국토계획 및 지역정책의 기초(비전: 이념상)과 정책방향을 설정하고, 연방의 지역정책과 연계된 청사진을 제시하며, 주 단위 이하에서 추진하는 다양한 시범계획사업(Modellvorhaben)을 지원하는 것이다. 연방 국토계획에서는 독일 연방정부에 책임이 있는 전 국토수준의 인프라 계획이 포함되어 있는데, 특히 여러 주에 걸친 경제특구에 한하여 연방계획의 수립이 가능하다(2008년 연방 국토계획법 개정).

<그림 3-2> 독일 국토차원의 계획체계



출처: 국토교통성(2004: 144)에 의거하여 일부 수정

독일 연방 국토계획의 하위계획으로서는 주계획(주정부), 지역계획(시 및 군 연합의 광역계획), 도시발전계획(기초자치단체인 게마인데 또는 시정부의 건설지침계획으로 토지이용계획 및 지구상세계획으로 구성)이 수립되고 있다. 주(Land)정부는 연방 국토계획과의 정합성을 도모하면서 ‘연방국토계획법’의 지침에 의거한 주발전계획을 구체화하는데, 지역구분, 상위·중위 중심지의 지정 및 하위 중심지의 지정조건 설정, 교통 및 인프라의 정비지역 그리고 인프라 시설 및 에너지 공급 이용조건의 설정, 녹지공간 구조, 특히 자연보호·자연환경보전, 농업업 및 기념물 보호 지정·기록 등 6개 항목에 관한 계획을 수립한다.

시(Stadt) 및 군(Kreis) 연합의 광역권에서는 지역계획조합(Regionaler Planungsverband) 또는 지역계획협의회(Regionale Planungsgemeinschaft)의 구성에 의해 주의 계획지침을 ‘지역계획’으로 구체화하는데, 경우에 따라서는 지역토지이용계획(Regionaler Flächennutzungsplan)을 수립하기도 한다. 주로 하위 중심지, 추가 수요에 대응하기 위한 구역, 광역교통시설, 자연보호, 농업용지 등 9개 항목에 관한 계획을 수립한다.

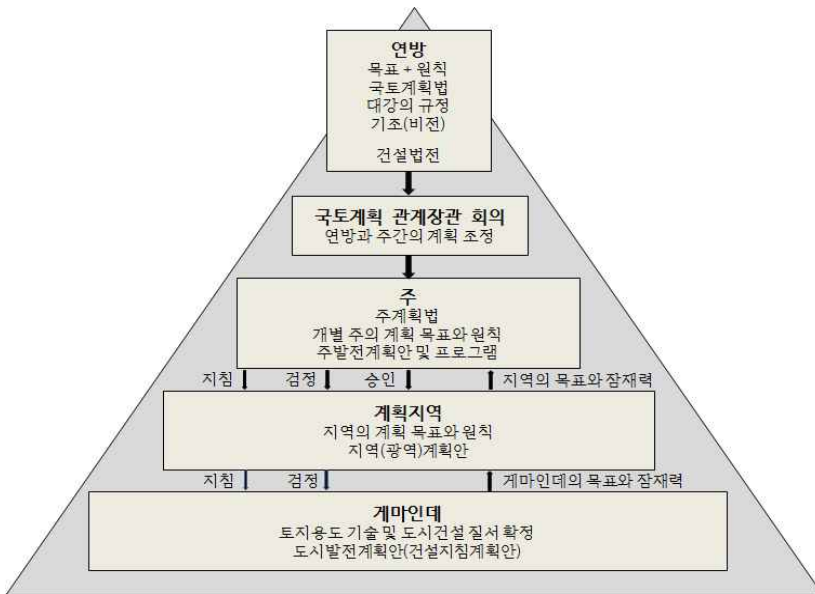
마지막으로 게마인데의 지방정부는 건설지침계획에 따라 게마인데 전역의 필지별 ‘토지이용계획’(F-Plan)을 수립하고, 개발허용영역, 즉 개발에 대한 관리가 필요한 지구에 대한 ‘지구상세계획’(B-Plan)을 수립하여 실제 건축을 허가하고 감독한다.

독일의 공간계획 체계에서는 하위 정부가 특정 영역에서 상위 정부와 대등한 계획고권을 지니고 있으며, 계획 형성의 자유와 상위계획 수립 시 참여권 등을 보장받고 있다는 특징이 있다. 이는 연방국토계획법에 명시된 ‘역류원리’(Gegenstromprinzip)⁷⁾로 일컬어지는 제도적 장치로, 상위 및 하위 계획 간 쌍방향 계획체계의 확립에 기여하고 있다. 이러한 국토계획 담당부처는 연방교통건설도시개발부이며, 국토계획심의회(Beirat für Raumordnung)가 각종 원칙문제에 대하여 연방장관을 자문하고 보조한다.

7) 이는 대류원리, 상호보완원칙 등으로 이해될 수 있다. 즉, 하위계획은 상위계획에 의존할 뿐만 아니라, 상위계획도 하위계획을 고려하여 각 심급의 계획고권을 침해하지 말아야 한다는 원리이다.

국토계획 관계 장관회의(MKRO: Ministerkonferenz für Raum- ordnung)는 연방 주무부처와 주정부의 주(발전)계획 담당 장관 및 상원의원으로 구성되어진다. 이는 연방 국토계획법 제26조의 연방정부와 주정부의 협력 조항에 근거하고 있다. 주요 임무는 국토계획과 주(발전)계획의 원칙적 문제에 대한 상호 정보교환과 합의 도출, 중요한 계획 주제에 대한 의결 및 권고안 채택, 국토계획프로그램의 협의 등이다. 또한 연방 국토계획 주무부처의 국토공간 발전 동향과 계획적 조치 내용을 담은 정기적인 ‘국토계획보고서’(Raumordnungsbericht)을 작성하여 연방하원(Bundestang)의 소관 상임위원회에 제출하여 심의한다.

<그림 3-3> 독일 공간계획의 구조



출처: 안영진, 2015.10 미발간원고

3) 국토계획법 및 국토계획의 주요 내용

① 국토계획의 목표

독일의 국토계획법은 연방 국토계획에 관한 기초(국토계획법 제1조 제2항)과 국토 계획의 원칙(국토계획법 제2조 제2항) 외에도 국토계획법 제18조에서 21조에 걸쳐

언급된 개별 구성요소들을 포괄하고 있다. 또한 연방 국토계획법은 일반 규정, 주의 국토계획(주계획), 연방의 국토계획, 보충 규정 및 최종 규정을 포함하고 있는 모두 4장 29조로 구성되어 있다.

국토계획법 제1조 제1항 국토계획의 목표(2009년 6월 30일 발효된 국토정비법에 근거)는 독일의 전 영토와 하위 공간들은 통합적이고, 초지역적이고 부문 영역을 넘어서는 계획을 통해 국토정비계획 상의 협력을 통해 그리고 공간적으로 의미 있는 계획들과 조치들의 조화를 통해 발전되고 정비되고 안정화되어야 한다고 규정되어 있다. 또한 제1조 제2항에서는 국토계획의 기초이념을 지속가능한 공간발전으로서 공간에 대한 사회적, 경제적 요구와 생태적 기능이 일치하고 하위공간에서 동일한 가치의 생활여건을 갖춘 지속적이고 광역적으로 균형적인 국토를 정비하는 것으로 제시하고 있다.

이밖에도 전체 국토공간의 개발, 정비 및 안정은 하위공간의 요구를 고려해야 하고 1982년 12월 10일 유엔 해양법 협약의 틀 내에서 독일의 배타적 경제수역을 국토계획의 대상공간으로 포함하는 것을 명시하고 있다.

② 국토계획의 원칙

국토계획의 원칙은 제1조 제2항이 의미하는 지속가능한 국토공간발전이라는 기초 하에 국토공간 발전의 원칙을 감안한 국토계획의 확정을 통해 구체화된다고 규정하고 있다.

국토계획 8대 원칙 가운데 1과 2의 원칙에 해당하는 국토 공간구조의 발전에 관한 사항은 첫째, 독일 전체 국토공간과 부분(하위) 공간에서 사회적, 하부구조적, 경제적, 생태적 그리고 문화적 균형 상태가 추구되어야 하며 둘째, 전체 국토공간과 부분(하위) 공간들(도시와 농촌, 정주취락과 녹지 등)의 다양성이 보장되어야 한다고 제시하고 있다. 또한 특수한 구조를 가진 지역에 관한 원칙이 국토계획의 8개 원칙 중 3,4에 해당된다. 이는 다양한 공간유형(인구밀집지역, 농촌지역, 취락지역 등)의 미래발전에 대한 가이드라인을 포함하고 있다.

공공서비스의 인프라 공급 특히 모든 주민들을 위한 기초서비스의 공급과 시설에

대한 접근 가능성은 모든 지역에서 보장되어야 하며, 공간은 장기적으로 경쟁력 있고 공간적으로 균형적인 경제구조와 경제와 연관이 있는 인프라 및 다양한 일자리가 직업훈련을 고려하여 개발되어야 한다고 제시하고 있다.

국토계획 8개 원칙 중 5~8에 해당되는 여타 공간관련 사안에 대한 원칙은 다음과 같다. 농업·자연보호, 자원보존, 주택수요 등을 포함하고 있는데, 문화경관의 유지·발전, 공간은 토양, 수자원, 동식물계기후를 감안한 개발보호 및 복원, 방어와 시민보호 관점에서 공간적 필요성을 고려, 유럽연합과 광역유럽지역 결속 및 범 유럽 네트워크의 확대와 창출을 위한 공간적 필요 보장 등의 내용이다.

<표 3-3> 독일 연방국토계획법의 내용 구성

제1장 일반 규정
§ 1 국토계획의 과제와 지도이념
§ 2 국토계획의 기본원칙
§ 3 개념규정
§ 4 국토계획 요구의 구속력
§ 5 연방의 공간적으로 중요한 계획과 조치에서 국토계획 목표의 구속력
§ 6 예외 및 목표에서 이탈
§ 7 국토계획에 관한 일반 규정
제2장 연방주 국토계획
§ 8 주 국토계획, 지역계획 및 지역 토지이용계획
§ 9 환경적 검토
§ 10 국토계획의 작성에 참여
§ 11 국토계획의 공고; 국토계획 및 관련 서류의 준비
§ 12 계획의 유지
§ 13 국토계획 차원의 협력
§ 14 공간적으로 중요한 계획과 조치들의 취소
§ 15 국토계획 절차
§ 16 단순화한 국토계획 절차
제3장 연방 국토계획
§ 17 독일 영토와 독일의 배타적 경제수역에 대한 국토계획
§ 18 연방의 국토계획의 작성에 참여
§ 19 연방의 국토계획의 공고; 국토계획 및 관련 서류의 준비
§ 20 연방의 국토계획의 유지
§ 21 연방의 국토계획에서 목표 이탈
§ 22 연방의 국토계획에서 공간적으로 중요한 계획과 조치의 취소
§ 23 법적 규정의 공포에 대한 권한부여
§ 24 공간발전을 위한 자문위원회
§ 25 연방 건설 및 국토계획청의 소관사항
제4장 보충규정 및 최종규정
§ 26 연방과 주의 협력
§ 27 행정비용
§ 28 주의 국토계획을 위한 적용규정
§ 29 독일 배타적 경제수역에서 국토계획을 위한 적용규정

2. 프랑스⁸⁾

1) 공간계획의 변천

중앙집권화된 프랑스에서 국토계획은 경제계획의 공간화로 고려되어 경제계획과 국토계획이 동시에 추진되어온 특징이 있다. 프랑스의 국가계획(planification nationale)은 경제계획이 중심을 이루어 왔고, 국토계획(aménagement du territoire)은 경제계획에 포함되었다.

1947년부터 국가주도의 5년 단위 경제계획을 수립하였으며 국토계획은 그 일부였다. 국가계획은 1947년 제1차 계획(1947~1953)부터 제11차 계획(1993~1997)까지 수립되었으며 1995년 부문별 계획방식으로 제도가 변경되었다. 1995년부터 부문별 계획으로 전환되었고, 2002년부터 공공서비스계획(schémas de services collectifs: SSC)이 도입되었다. 제9차 계획부터는 지방의 역할을 강조하여 국가와 레지옹간 계획계약제도를 도입하였다. 지역계획으로는 1960년부터 수도권정비계획이 수립되었고, 계획계약제도 이후 레지옹계획이 수립되었다.

① 1947-1953년: 제1차 계획

제1차 계획(1947-1953년)은 제2차 세계대전 직후 일반적인 생활수준의 향상을 고려하기 이전에 산업시설의 복구에 역점을 두는 이른바 ‘근대화 및 시설계획(Plan de modernisation et d'équipement)’으로 볼 수 있다. 제1차 계획은 장 모네(Jean Monnet)에 의하여 수립되었는데 설정된 목표를 달성하기 위하여 인력과 재원이 집중 투자되었다. 이 때에는 국가에서 예산, 에너지 생산, 무역 및 금융 등에서 강력한 통제를 하였던 바 이러한 계획은 제한적 또는 강제적 계획(planification limitée, impérative)이라고 칭해졌다.

8) 프랑스 사례는 외부연구진인 프랑스 사례에 비추어본 국토종합계획의 발전방향 연구(배준구, 2015.10. 미발간원고)를 주로 활용하였다.

② 1954-1981년: 제2차 계획~제7차 계획

제2차 계획(1953-1957), 제3차 계획(1958-1961) 및 제4차 계획(1962-1965)은 ‘촉진적 계획(planification incitative)’으로 볼 수 있으며, 제5차 계획(1966-1970), 제6차 계획(1971-1975) 및 제7차 계획(1976-1980)은 ‘유도적 계획(planification indicative)’에 해당한다. 제3차 계획은 전쟁 직후의 강제적 계획과는 달리 경제 균형, 즉 생산과 소비, 저축과 투자, 수입과 수출 등에 역점을 두었고, 제4차 계획은 경제계획 대신에 ‘경제사회발전계획’으로 명칭을 변경하였다.

1966년에서 1980년까지의 제5차 계획에서 제7차 계획 동안에는 신자유주의적 개념을 바탕으로 한 ‘유도적 계획’의 시기로 칭해지고 있다. 즉 제5차 계획 이전까지의 계획은 개방경제 현실에 잘 적응하지 못한 엄격한 계획이었다는 점에서 비판이 제기되었다. 이에 따라 국가는 일방적으로 계획을 수립하거나 집행하지 않고, 정부와 민간의 협조와 참여 하에 계획을 수립·운영하였다. 계획은 계량적인 목표 달성에 초점을 두지 않고, 경제·사회발전의 기본 방향과 발전의 가능성을 제시하는 데 역점을 두었다. 이 시기의 주요 사업이었던 ‘25개의 우선사업계획(PAP)’은 제7차 계획(1975- 1980) 기간 중에 실시되었다.

③ 1982-1992년: 제8차 계획에서 제10차 계획

1982년 7월 ‘계획의 개혁법(loi portant réforme de la planification)’의 제정 및 시행으로 국가계획과 지역계획의 새로운 체제가 마련되었고, 지방분권의 실시와 함께 분권화계획이 채택되었다. 그런데 1982년부터 지방분권이 시행되면서 채택하였던 제8차 계획(1982-1983)은 제9차 계획까지 잠정적으로 운영되었던 특수한 상황에 해당한다. 즉 제8차 계획은 1981년 미테랑(F. Mitterrand) 집권 이전까지 지스카르 데스탱(V. Giscard d'Estaing) 정권에서 마련되었지만 국회 의결이 되지 못해 폐기된 1981-1985년 계획을 로카르(M. Rocard)가 경제계획국토계획 장관으로 취임하여 수립한 것이다.

제9차 및 제10차 계획은 방법상으로는 제7차 계획과 유사한 점이 많다. 즉 계획 목표가 수치화되지 않고, 여러 가지 가정에 따른 장래 예측을 상정하고 있다. 제7차

계획의 25개 우선사업계획(PAP)과 유사하게 제9차 계획에서는 12개 우선수행사업계획(PPE)이 수립되었다.

제9차 및 제10차 계획은 지방분권 실시로 지역계획의 자율성을 제고하는 데 역점을 두었다. 특히 레지옹은 1982년에 지방자치단체의 지위를 갖게 되면서 지역계획 수립에서 주도적 역할을 하였고, 1984년부터 시행된 국가와 레지옹간 계획계약(contrat de plan) 체결에 참여하였다. 제10차 계획은 1992년 유럽공동체(EC) 통합을 앞두고 이에 부응할 수 있는 인적 자원의 훈련에 중점을 두었다.

④ 2002년 이후 : 국가 부문계획(공공서비스계획)으로 전환

1999년 6월 ‘지속 가능한 국토정비(계획) 및 발전 기본법(Voynet법)’은 1995년 2월 법률에서 규정한 국가차원의 국토계획(SNADT)을 폐지하는 대신에 국가 부문계획인 ‘공공서비스계획’을 도입하였다. 1999년 6월의 ‘지속 가능한 국토정비(계획) 및 발전법’에서 규정한 공공서비스계획(SSC)은 새로운 국토정비발전정책 수단의 하나로 간주하게 되었다. 국가계획은 2002년부터 국가 부문계획인 ‘공공서비스계획(SSC)’으로 전환되면서 장기구상의 부문별 계획방식이 채택되었다.

공공서비스계획은 공공서비스 개념을 고려한 장기적이고, 미래를 전망하는 국가계획이며, 지방분권의 원칙을 존중하여 국가와 지방자치단체에 대하여 방향 제시 및 운영 수단으로 인식되고 있다. 한편 프랑스의 공공서비스계획을 비롯한 모든 국토 관련 계획은 1995년 5월에 채택된 유럽연합의 유럽지역발전계획(schéma de développement de l'espace communautaire: SDEC)을 존중하며, 프랑스의 국토 및 지역계획은 유럽전체의 한 부분으로 유럽전체와 관련하여 상호 작용한다.

<표 3-4> 프랑스 계획의 변천

국가계획(경제계획)	국가와 레지옹 간 계획계약	지역계획
제1차 계획(1947-1953)		
제2차 계획(1954-1957)		
제3차 계획(1958-1961)		수도권정비계획(1960-1970)
제4차 계획(1962-1965)		수도권광역계획(1965-2000)
제5차 계획(1966-1970)		
제6차 계획(1971-1975)		
제7차 계획(1976-1980)		수도권광역계획(1976-2000)
제8차 계획(1981-1985): 지스카르 데스탱 대통령 낙선으로 계획 백지화		
중간계획(1982-1983): 잠정적 운영		
제9차 계획(1984-1988)	제1차 계획계약(1984-1988)	- 레지옹계획(1984-1988): 5개 - 9개 레지옹 장기계획수립
제10차 계획(1989-1992)	제2차 계획계약(1989-1993)	- 레지옹계획(1989-1993): 5개 - 9개 레지옹 장기계획 수립
제11차 계획(1993-1997) :1993년 중단, 1995년 부문별 계획(장기구상)방식으로 전환	제3차 계획계약(1994-1999)	- 1993년 레지옹계획 중단 - 수도권광역계획(1994-2015)
공공서비스계획(2002년 새로운 형태의 국가 부문계획 도입): 고등교육연구, 문화, 보건위생, 정보통신, 에너지, 자연농촌지역, 체육, 교통(2005년 폐지)	제4차 계획계약(2000-2006) 제5차 계획계약(2007-2013) 제6차 계획계약(2014-2020)	- 국토정비발전레지옹계획(SRADT): 2000-2020 - 수도권광역기본계획(SDRIF): 2013-2030 - 교육·문화·교통·관광발전 계획 등 부문별 계획 자율적 수립

*비법정 국가계획인 국토 장기구상이 DATAR에 의해 2000년에 2020년 장기발전구상, 2004년, 2009년에 국토 2030, 2010년에 국토 2040이 수립되었음

2) 계획 체계 및 관련 법률

프랑스의 현행 계획체계는 크게 보면 국토정비계획 차원(공공서비스계획, 국토정비발전레지옹계획)과 계획계약 차원(국가와 레지옹 간 계획계약, 도시권 계약 및 특별지역계약)과 연계 되어있는데 이를 요약하면 <그림 3-4>와 같다.

프랑스의 지역계획은 크게 보면 지역 차원(국토정비발전레지옹계획, 수도권광역도시기본계획), 지역 간 차원(초광역권 장기구상 등), 도시권 차원(코뮌간 광역도시계획, 도시권연합체계획)으로 나눌 수 있다. 레지옹 차원에서 레지옹 의회는 공공서비스계획을 고려하여 국토정비발전레지옹계획(SRADT)을 수립한다. 단 수도권인 일드프랑스 레지옹은 수도권광역계획(SDRIF)을 수립한다. 이외에도 레지옹은 자율적으로

교육훈련계획, 교통계획, 관광발전계획 등의 부문별 계획을 수립하는데 계획 명칭은 레지옹에 따라 다르다. 또한 주요 산악지대 및 강의 경우 관련 기관들(국가, 레지옹, 데파르트망 등)이 협력하여 레지옹간 계획인 산악정비개발 레지옹간 계획과 강 유역별 계획이 수립되고 있다.

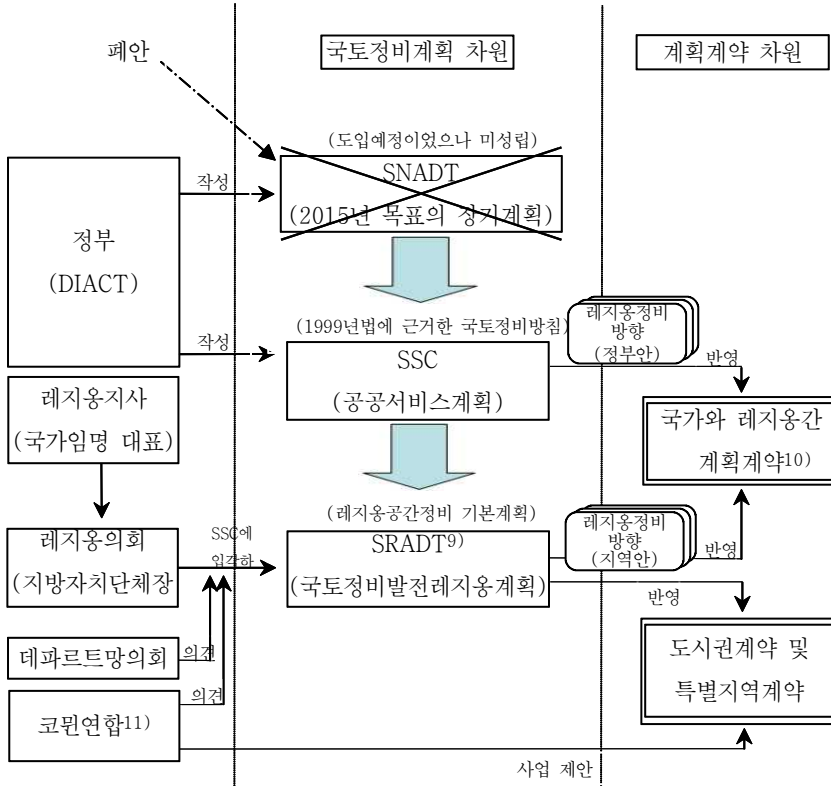
국가와 레지옹 간 계획계약은 1984년부터 실시하여 초기에는 5년 단위로 체결되었는데 제4차 계획계약(2000-2006)부터 유럽구조기금과의 조화를 목적으로 7년 단위로 체결되고 있다. 이러한 국가와 레지옹 간 계획계약은 법적으로 의무화하고 있지 않음에도 불구하고 1984년부터 모든 레지옹이 자율적으로 참여하여 6차례(1984-1988, 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013년, 2014-2020년) 체결되었다.

이러한 계획들을 추진하고 부처 간 칸막이를 해결하기 위해 범부처 국토 및 지역정책 전담기구인 DATAR(Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale: 국토청, 국토·지역정비청, 국토지역기획단 등으로 번역, 2014년 4월부터 CGET)가 1963년 설치되었다. 이는 국토 및 지역발전정책의 입안, 전망, 촉진(지원), 조정, 평가 등을 총괄하는 가장 중요한 추진기구로써 각종 계획(국가계획, 지역계획, 지방계획 등) 간의 연계와 추진기관 간의 협력과 조정에 중점을 두고 있으며 다음과 같이 개편되어 왔다.

프랑스의 국토계획정비 차원의 최초의 법률은 1995년 2월 4일 국토정비발전기본법으로 국토정비발전의 기본방향을 설정하고 공동서비스 계획방식을 도입하였다. 1999년 6월 25일의 국토의 지속가능한 정비 및 발전을 위한 기본법(LOADDT법, 일명 Voynet법)은 지속가능한 발전, 지역 간 연대와 협력 강화, 국토의 균형발전을 주요 내용으로 한다. 1999년 7월 12일의 '코뮌간 협력강화 및 단순화에 관한 법(Chevènement법)'은 코뮌간 협력체를 4가지, 즉 조합(syndicats), 코뮌공동체(CC), 중도시공동체(CA), 대도시공동체(CU)로 단순화하여 재편할 것을 제안하였다. 또한 2000년 12월 13일 '도시연대 및 재생에 관한 법(SRU법)'은 도시간 연계, 일관성 및 지속성에 초점을 두고, 도시 및 국토 전반에 연대를 통한 일관성 유지, 지속가능한 발전 및 도시확산 방지에 목적을 두었다. 이후 2007년 5월 니콜라 사르코지(Nicholas

Sarkozy) 정권 출범 후 국가 경쟁력을 향상시키기 위한 각종 개혁안을 발표하였다. 이 개혁의 주요 내용은 기존의 대도시공동체(CU) 중에서 대도시권연합체(métropole) 조성, 수도권 파리의 인근 데파르트망(도)과 통합하여 그랑파리(Grand Paris) 창설, 지자체의 권한배분 등에 대한 개혁 내용을 포함하고 있다.

<그림 3-4> 프랑스의 계획체계



출처: 배준구, 프랑스 사례에 비추어본 국토종합계획의 발전방안 연구, 2015. 10 미발간원고

9) 수도권은 수도권광역도시기본계획(SDRIF) 수립. 레이옹은 자율적으로 경제발전계획, 교육 훈련계획, 교통계획, 관광발전계획 등 수립. 주요 산악지대와 강은 산악정비개발레이옹간계획, 유역별 계획 수립

10) 주요 산악지대와 강은 레이옹간 계획계약 체결

11) 코뮌은 도시계획(PLU)을 수립하고, 도농권연합체 및 도시권연합체는 코뮌간 광역도시계획(SCOT) 수립

<표 3-5> 프랑스 지역 차원의 계획체계

	계획형태	주체 및 기구	내용	재원
지역 차원	국토정비 발전레지옹 계획	-레지옹의회 계획수립·의결 -코뮌 및 협력체, 시민단체, 경제사회위원회 등	-비전, 진단, 방행(원칙, 목표, 우선순위) -국토정비사업(하부구조, 경제, 환경, 문화, 재개발)	관련 내용 없음
	수도권 광역도시 기본계획 (2030)	-레지옹의회가 국가와 협력하여 계획수립 결정(국참사원 승인) -정부, 도, 경제사회위원회, 관련단체 의견수렴	-장기발전 전망, 지침 -기반시설 정비, 도시계획 -국가사업계획 포함(환경영향평가, 환경부 의견수렴) -추진 및 평가	관련 내용 없음
지역 간 차원	국가와 레지옹 간 계획계약	-국가, 레지옹, 데파르트망, 코뮌 및 협력체, 동농권연합체	-국가-레지옹 공동우선사업 -경제, 환경, 문화, 교육, 연구, 교통통신, 도시재생 등	국가, 레지옹 동등부담 원칙, 타단체 일부부담
	레지옹 간 협약	-국가, 레지옹, 데파르트망, 공사 등 -중심 레지옹관선지사가 국가 대표로서 조정	-산악지역(환경, 관광, 농업, 산림, 자연재해 예방 등) -주요 강 유역	상호 부담 (사업에 따라 비율 상이함)
	초광역권 장기구상	관련 레지옹 관선지사	다핵공간구조 확립, 지역간 협력체구성·네트워크 조성	중앙부처 예산
도시권 차원	코뮌간 광역도시계획	동농권연합체, 도시권연합체가 수립	개발방향 및 종합적인 도시기반 시설 공급체계	관련 내용 없음
	도시권연합체 계획	도시권연합체의 지자체들에 의해 수립	경제발전, 사회연대, 정비·도시계획, 교통·주거, 도시정책, 환경자원관리정책 기본 결정	지자체, 대도시 공동체, 도시 공동체, 공사 등 계약에 의해 부담

출처: 배준구, 프랑스 사례에 비추어본 국토종합계획의 발전방안 연구, 2015. 10 미발간원고

프랑스의 국토 및 지역정책은 제2차 세계대전 이후 파리의 집중 문제가 심각해짐에 따라 이를 해결하기 위하여 각종 정책 수단과 법규가 제정되었다. 1955년에 파리의 과밀 억제에 위한 아그레망, 1960년 8월 2일 도시계획법에 의한 과밀부담금, 1967년 12월 30일의 토지기본법(LOF)에 의한 토지이용계획(POS)과 도시기본계획(SD), 1970년 7월 10일 신도시법(Boscher법)에 의한 신도시개발조합 등이 도입되었다.

지방분권 실시와 함께 계획의 분권화와 민주화를 위하여 ‘계획의 개혁에 관한 법률(1982.7.29)’을 제정하여 1984년부터 계획계약(contrats de plan) 제도를 도입하였다. 계획계약은 국가와 지자체(주로 레지옹) 간에 공동되는 사업에 대하여 재정투자를 약속하고 일정기간에 걸쳐 시행되는 사업계획으로 계획의 실천력 확보에 중점을 두고 있다. 이는 주로 국가와 레지옹 간에 체결(도시권 계약)되며, 산악 및 연안지역 등과 같이 여러 지역에 걸치는 사업의 경우에 레지옹 간 협약이 체결되고 있다.

<표 3-6> 프랑스 범부처 지역발전 추진기구(DATAR)의 개편 과정

연도	개편(신설)	배 경
1963	DATAR 신설	-부처 간 협력 부족으로 야기되는 문제 시정, 지역균형발전과 경제적 잠재력 증진 목적 -총리(행정수반)직속 기구로 신설 -지역발전정책 입안, 전망, 지원, 조정, 평가 담당 -독특한 행정관리체제: 관리업무 비중 적고 사업전담(T/F)팀 구성(2002년 전체 인원 169명 중에서 DATAR 소속 1/3, 부처 파견 1/3, 계약직 1/3이며, 8개 T/F팀 48명)
2005	DATAR → DIACT로 개편	-글로벌 경쟁력 제고를 위해 2003년 1월에 경제변화 관련 공공사업 개선 목적으로 설립된 경제변화관계부처사업단(MIME)과 통합
2009	DIACT → DATAR로* 명칭 변경	-오랜 동안 사용된 DATAR 명성을 감안하여 창설 당시 약자와 동일한 DATAR로 명칭 변경하고, 지역 매력 기능 강화
2014	DATAR → CGET로 확대 개편	-지역불균형 대책, 도시와 농촌 이원화를 완화하는 통합적 지역정책, 지방분권과 지역정책 조화(국가와 지자체간 협력 강화) 등의 이유로 개편 -2009년 5월에 설립된 도시관계부처위원회사무처(SCCIV) 및 2006년 3월에 설치된 국립사회연대기화공동사무처(Acse)와 DATAR 통합

주: DIACT(Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivités des territoires: 국토정비 경쟁력청); 2009년 DATAR(délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale: 국토정비·지역매력청), CGET(commisariat général à l'égalité des territoires: 국토균형청)

<표 3-7> 프랑스의 국토 및 지역계획 관련법과 주요 내용

일 시	법 률	내 용
1960.8.2	도시계획법	수도권 과밀부담금 제도 규정
1967.12.30	토지기본법(LOF)	토지이용계획(POS)과 도시기본계획(SD) 도입
1970.7.10	신도시법	신도시개발조합 규정
1982.3.2	코뮌 데파르트망 및 레지옹의 권리와 자유에 관한 법	광역행정 강화를 위하여 레지옹을 광역지방자치단체로 승격
1982.7.29	계획의 개혁에 관한 법	계획체계 정비, 계획계약제 도입
1990.5.31	주거권실행법	모든 주민들의 주거권 증진
1991.7.13	도시기본법	주거권증진법 보완
1995.2.4	국토정비·발전기본법(LOADT)	-국토정비발전의 기본 방향 정립 -지역간 협력 촉진, 공동서비스계획(SSC) 방식 도입
1999.6.25	지속 가능한 국토계획·발전기본법(LOADDT)	지속가능한 발전, 지역간 연대와 협력 강화, 국토의 균형발전
1999.7.12	도시(코뮌)간 협력 간소화 및 강화법	협력방식 단순화, 간소화, 재정협력 강화
2000.12.13	도시연대 및 재생에 관한 법	-도시정비 연대, 일관성, 지속성 -토지이용계획(POS)→코뮌간 도시계획(PLU), 도시 기본계획(SD)→코뮌간광역도시계획(SCOT)으로 대체
2003.7.2	도시계획과 주거법	도시연대 및 재생 관련 규정의 신속성 확보 방안
2004.8.13	지방의 자유와 책임에 관한 법	도시(코뮌)간 협력의 단순화 등
2009.8.3	기후변화대응·건축물 에너지효율증진법	환경보호 강조
2010.12.16	지방자치단체개혁법	대도시권연합체(métropole) 조성

3) 최근 관련 계획

(1) 공공서비스계획(Schemas de service collectifs: SSC)

1999년 6월 25일의 ‘국토의 지속가능한 정비 및 발전을 위한 기본법(loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire: Voynet법)’은 새로운 국가 부문계획인 공공서비스계획을 규정하였고, 2002년에는 20년 단위의 새로운 국가 부문계획인 공공서비스계획(Schemas de service collectifs: SSC)이 장기계획으로 도입하였다.

공공서비스계획(SSC)은 2020년을 목표로 국토구조에 대한 국가의 부문정책 전반을 포함하는 장기계획으로 고등교육 및 연구, 문화, 보건위생, 정보통신, 교통(여객 및 화물), 에너지, 자연 및 농촌지역, 체육 부문으로 구성된다. 2025년 목표의 주요 인프라 건설계획지도와 함께 새로운 국가교통정책 가이드라인 채택(2003)으로 2005년에는 교통(여객 및 화물수송) 부문이 폐지되었다.

공공서비스계획은 정부가 목표를 설정하나, 수치화 하거나 구체적으로 기술하지 않고 기본 방향만을 제시하며, 지방자치단체를 비롯한 국토 관련 파트너들과 협의를 토대로 수립된다. 국가 차원에서 공공서비스계획은 1999년 6월 ‘국토의 지속가능한 정비 및 발전을 위한 기본법’에서 정한대로 부문별 특별자문기관(체신 및 통신 공공서비스 위원회, 보건사회조직국가위원회, 교통국가위원회, 고등교육연구국가위원회, 자연보호국가위원회, 프랑스체육올림픽국가위원회, 농업위원회, 전기가스위원회 등)의 의견을 수렴한다. 또한 공공서비스계획은 향후 20년간 공공서비스계획에 목표를 부여하며 차기 계획계약에서 우선적으로 고려되어야하고 적어도 7년마다(차기 계획계약 기간) 수정해야한다.

<표 3-8> 프랑스 공공서비스계획(SSC)의 계획 내용

구 분	계획의 주요 내용
계획	기반시설(하부구조)의 개념 확대, 서비스 및 이용 증시, 국토의 차별화된 발전 추구
2020년 유럽전체 국토의 열망	모든 국토의 연대된 발전, 세계에서 프랑스의 명성과 경쟁력, 자원과 생활환경 보호
공공개입이 증시되는 국토 수준	생활공간과 프로젝트 공간(도농권, 도시권, 지역자연공원, 도시네트워크), 레지옹(연대와 성장의 틀), 탁월하고 전략적 서비스를 위한 지역간 조화
계획수립 분담	-1999-2000년 협의 입안: 국토정비발전레지옹협의회(CRADT)로부터 레지옹을 거쳐 국가 협의 -2001년 레지옹과 국가 자문: CRADT, 레지옹의회, 레지옹경제사회위원회, 국토정비발전국가위원회(CNADT), 국토정비발전국회심의회, 기타 부문별 특별기관
자연 및 농촌지역 계획	원칙상 관리 공간의 다기능성을 확립하고, 진단을 토대로 공간의 경제적, 사회적 및 환경적 차원의 조화를 추구, 10대 국가 전략과제 설정(교외도시화 규제, 주요 하천계곡 관리, 수자원 관리, 위기에 처한 농업지역, 삼림문제, 연안 및 해안의 특수한 공간, 산악지역, 지중해지역)
에너지계획	온실가스 효과를 2008-2012년까지 1990년 수준으로 환원시키기 위한 에너지 정책의 국토 차원의 개발, 재생에너지와 에너지 관리 기구의 이용, 이용자 서비스 개선
고등교육 및 연구계획	간밀히 연계된 고등교육의 지역조직과 네트워크 형성을 토대로 연구 배분의 개선, 지역의 고등교육 및 연구조직에 많이 분배
문화계획	창작 지원, 예술 및 문화 접근 균등, 형평성을 고려한 국토의 재균형과 발전의 원동력
보건계획	국가 전략적 행위의 지역적 틀로서 레지옹과 함께 연대보호 체제, 제도의 논리로부터 보건서비스 논리로 전환
정보통신계획	이용개발에 의한 신기술의 보편적 접근, 고속 통신망 배치
체육계획	모든 사람에게 체육의 권리, 지속가능한 국토발전을 위한 체육의 기여 증진, 자연 및 농촌지역 접근 촉진, 프랑스의 국제적 위상과 명성 제고
교통계획 (2005년부터 폐지)	교통 공급의 재균형, 도시간 교통의 대안적 노면수단에 우선순위(특히 철도화물), 시가지 및 교외지역 대중교통에 대한 우선순위, 교도협정을 존중하는 수준의 이동통제

출처: 배준구, 프랑스 사례에 비추어본 국토종합계획의 발전방안 연구, 2015. 10 미발간원고

<표 3-9> 지속가능한 국토정비 및 발전기본법상
공공서비스계획(SSC) 부문별 내용

구 분		계획의 주요 내용
제1절 고등교육 및 연구 공공 서비스계획	제13조	레지옹에서 연구개발정책을 위해 2005년 일드프랑스 레지옹 밖 공공연구 에 참여하는 연구원·교육자·기술자를 위한 단지조성
	제14조	국토에 관한 연구의 균형배분을 실현하기 위하여 공공서비스계획 방향에 맞는 입지를 선정 하는 민간연구소를 지원한다.....
제2절 문화공공 서비스계획	제16조	창작 촉진, 재화와 서비스 및 국토전체 문화 행위(pratiques)에 대한 모든 국민의 접근성 제고를 위해 국가 목표를 설정. 공적 수단의 배분을 개선하 기 위하여 우선지원 지역을 선정. 국가 및 국제적 예술 및 문화 거점 개발을 장려. 필요한 경우, 자산기금 을 미리 고려한다...
제3절 보건공공 서비스계획	제17조	국토의 모든 곳에서 보건의 질에 대한 균등한 접근을 보장하기 위한 목적, 보건 공급의 지역 내지역 간 불균형을 시정 하고, 국민의 보건 수요를 고려한 비용부담의 지속성 및 질을 장려하는 데 목적을 둔다.
제4절 정보통신 공공서비스계획	제18조	정보통신서비스 접근의 균등성을 보장. 서비스에 대한 접근과 국토전체에 서 그 이용의 개발 목표 를 정한다..
제5절 교통공공서비스계획 폐지		
제6절 에너지공 공서비스계획		국가차원에서 지방의 재생가능한 에너지 자원 이용, 국가 에너지 자립, 식량 안보 및 온실효과 방지에 기여하는 에너지의 합리적 이용에 대한 목표를 정한다....
제7절 자연 및 농 촌지역 공공서비 스계획	제21조	지역 활동 전반과 지역의 특색, 그리고 경제적, 환경적 및 사회적 기능을 고려하여 지속가능한 발전방향 설정. 이 계획은 계획계약에 의한 지역균형 관리의 원칙 을 설정. 자연 및 농촌지역 공공서비스계획은 환경, 자연경관, 자연자원 보호와 생물 다양성, 재생가능 자원의 보호와 기후변화 대응을 위한 특별한 조치를 한다. 이 계획은 쇠퇴지역 과 필요한 생태회복 조치를 정한다. 이 계획은 자연자산의 보존 상태, 이러한 상태에 대한 각종 활동의 영향 등 지속가능한 발전지표 를 만든다.
제8절 체육공공 서비스계획	제21-1 조	국토 전체의 체육활동과 관련된 서비스, 시설, 공간, 유적 및 여행코스를 개발하고, 시민의 사회통합을 촉진하기 위하여 자연 및 농촌지역 공공서비 스계획과 연계하여 국가의 목표를 설정. 이를 위해 우선지원 지역을 정하고 필요한 수단을 평가. 국가 및 국제적 체육 거점의 배치를 조정 하고, 조직적 인 서비스와 시설의 설치를 유도.
국가의 지역행정	제29조	국가는 공공서비스를 모든 사람에게 균등한 접근을 보장 하기 위하여 공공서비스 담당 기관이나 기업이 제공하는 서비스 및 국토정비 목표 를 정한다
국가의 재정수단	제32조	국토정비 및 발전국가위원회에서 규정한 시설의 설치 와 공공투자재원은 5개년 프로그램법의 대상이 된다.
국토의 특정지역	제42조	지리적경제적·사회적 취약지역은 국토정비지구, 우선개발농촌지역, 도시 정책우선지구, 도시취약지구 등을포함

자료: 배준구, 프랑스 사례에 비추어본 국토종합계획의 발전방안 연구, 2015.10 미발간원고

(2) 비법정 국가계획

DATAR가 주도하여 수립한 비법정 국가계획에 해당하는 국토 장기구상(전망)이 2000년부터 수립되고 있다. 2020년 장기발전구상(2000년), 국토 2030년(2004-2009), 국토 2040년(2010)의 주요 내용을 보면 아래와 같다.

① 2020년 프랑스 장기발전구상(Aménager la France de 2020)

2020년 프랑스 장기발전구상은 새로운 형태의 국가 부문계획인 공공서비스계획을 수정하기 위하여 구상된 것이다. 특히 보건(복지)과 같은 새로운 영역을 대상으로 하며, 시간 정책과 같은 새로운 개념이 주장되고, 국토계획에서 위험 지역을 심도 있게 연구하며, 국토 전망의 방법을 시험하기 위하여 2000년에 마련되었다. 작업 방식은 전망의 검토와 공식적 계획의 시행과 밀접하게 상호 작용이 가능하도록 하였다. ‘프랑스 장기발전구상(2020)’은 2000년(2002년 증보판)에 발간되면서 전망 방법이 소개되었고, 미래에 대한 비전 공유와 국토계획에 대한 토론을 활성화하는 계기가 되었다.

이 구상은 경제적, 민주적 효율성 향상을 위해 지방행정체제 개편, 국가의 파트너로서 지방자치단체의 새로운 역할, 지역 창조, 지역 연대(cohésion), 지속 가능한 발전, 지역에서 협력 강화, 지역의 재편성과 도시조직의 구조개편 촉진 등을 강조하고 있다. 또한 4개의 대안을 탐색하여 그 중에서 '다핵구조(polycentrisme maillé) 대안을 선택하였고, 국토 전체를 6개 초광역(super-régions), 즉 Grand Est(대동부), Grand Sud-Est(대남동부), Grand Sud-Ouest(대남서부), Grand Ouest(대서부), Pays du Nord(북부), Bassin parisien(파리 광역수도권) 구분하는 안을 제시하고 있다

② 2030년 국토(Territoires 2030) 및 2040년 국토(Territoires 2040)

‘2030년 국토’는 2004년부터 2009년까지 여러 주제(대도시, 기후변화, 에너지, 지속가능한 발전, 국토전망, 도시전망과 도시정치, 사이버국토 등)와 국토정비 문제들 중에서 우선적으로 고려되어야 할 주제들에 대하여 1년간 또는 1년 반 동안 연구(연구

팀과 전문가)를 하여 목표연도 2030년의 전망 및 전략을 제시하고 있다.

‘2040년 국토’에서는 2040년 장기구상으로 트렌드 요소(12가지 변화요소, 6개 이슈), 생활공간 영역을 7개 체계(주거, 노동, 여가, 소비, 통행 등)로 현황과 시나리오 도출, 대응 전략의 적합성, 일관성, 안정성 및 미래 국토정비정책과의 연관성 검토 등을 하였다.

3. 네덜란드¹²⁾

1) 공간계획의 변천

네덜란드의 공간계획의 역사는 지방정부에서 먼저 시작되어 중앙정부로 확대된 형태이다. 네덜란드 정부가 국토 공간 계획을 수립하기 시작한 역사의 근원은 19세기의 타운확대 구상의 시대로 거슬러 올라간다. 지방정부가 토지이용규제 등을 통해 지역의 타운 및 농촌지역을 계획하는 형태는 그 이전인 17세기의 전통에서도 찾아볼 수 있다 (Mastop, 2001). 이러한 지방정부에 의한 공간계획의 역사는 1920년대까지도 널리 적용되었고, 이 때쯤 주 (province) 정부도 공간계획을 시행하게 되었다. 2차 세계대전 기간 중에는 중앙정부도 국토공간계획을 수립하게 되었다. 2차 세계대전 이후 국토공간계획은 커다란 전기를 마련하고 정부정책의 중요한 안건이 되었다. 그 배경에는 세계대전이후 주택과 지역개발 등 전쟁복구계획이 있었기 때문이다. 사회학, 지역학, 도시계획학, 및 행정학 등의 학문분야가 이시기 함께 발전하면서 도시계획 전문가들을 양성함으로써 정부의 국토계획 부처에 인적공급을 양호하게 한 측면도 그 배경이 되었다.

란스타드(Randstad) 지역계획을 시발점으로 하는 네덜란드의 국토 공간 계획의 역사는 몇차례에 걸쳐서 제정된 공간정책개념으로 요약될 수 있다. 중앙정부의 란스타드(Randstad) 지역계획의 경험이 국토계획 전반에 반영되었다. 또한 네덜란드의

12) 네덜란드 사례는 외부연구진인 네덜란드와 아일랜드의 국토계획(김도형, 2015.10. 미발간 원고)을 주로 활용하였다.

국토계획의 역사를 살펴보면 국토계획의 계획기간이 법률에 정해져 있지 않고 정권교체나 국내상황에 따라 탄력적으로 국토계획기간의 정해지고 계획수립시기도 일정하지 않음을 알 수 있다. 최근의 국토계획들은 약 20년에서 25년 정도의 기간을 계획기간으로 삼고 있지만 각각의 국토계획이 동일한 계획기간을 규정하기 보다는 국토계획 수립시기나 목표년도를 탄력적으로 운영하고 있다.

제1차 국토공간계획(the First National Policy Document on Spatial Planning)은 경제성장, 란스타드(Randstad) 지역의 인구증가 수용, 그리고 여타 지역의 경제개발에 초점을 맞추고 있다 (Mastop, 2001). 폭발적인 인구증가와 개인당 토지요구량의 증가로 이러한 정책기조는 제2차 국토공간계획(the Second National Policy Document on Spatial Planning)에도 반복적으로 반영된다. 제2차 국토공간계획의 핵심은 토지의 효율적인 사용, 사회간접자본 건설의 재원 확보, 그리고 그린하트(Groene Hart)¹³⁾의 보존이다 (Geurs, et al., 2003). 이 계획은 또한 급증하는 자동차 통행량을 심각한 문제로 인식하고 이를 해결하고자 한다.

제2차 국토공간계획까지도 체계적이고 계획적인 국가 공간 정책을 수립하는 것에 중점을 두었지만 1974년에 수립된 제3차 국토공간계획 (the Third National Policy Document on Spatial Planning)부터는 정책의 집행에 초점을 맞추게 된다. 제3차 국토공간계획의 핵심 내용은 권역화된 분산화이다 (Needham, 2014). 국토의 개발을 기존의 도시를 벗어난 지역으로 유도하되 분산되어 산발적으로 이루어지는 개발이 아니라 권역별로 뭉쳐진 개발을 유도하는 것이 계획의 핵심이었다. 이에 따라 인구와 직업이 란스타드(Randstad)에서 타지역의 소도시로 이전하도록 유도하도록 한다. 이를 위해 소도시의 성장을 지원하여 소도시가 공간적으로 확장하도록 한다. 1988년의 제4차 국토공간계획 (the Fourth National Policy Document on Spatial Planning)은 거점 도시에 공공투자가 집중되도록 하는 정책을 주요 내용으로 한다. 사기업의 투자가 공공투자를 따라서 거점도시로 몰릴 것이라는 생각이 이 정책의 근거에 자리잡고 있다.

13) Groene Hart는 란스타드(Randstad) 내에 위치한 농촌지역으로 자연환경이 잘 보존된 녹지임

제4차 국토공간계획은 2년 후인 1990년에 정책 과제를 추가하여 증보안인 VINEX(Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra; Supplement to the Fourth National Policy Document on Spatial Planning)을 채택되어 집행하게 된다. VINEX는 25년간 즉 2015년까지의 장기적인 국토계획을 포괄하고 있다. 이 증보안에서는 콤팩트 시티(compact city)의 개념을 도입하고 있다. 이를 위해 VINEX는 개발지역을 선정할 때 다음과 같은 세가지 과정을 통하여 선정하도록 권장하고 있다. 첫번째로 기존 도심에 건설할 수 있는 주택수를 계산하고 두번째로 기존 도심의 접경지역에 건설 가능한 주택수를 계산하고, 마지막으로 나머지 필요한 주택수요 가능한 기존 도심 가까이 건설함으로써 콤팩트 시티를 완성하게 하는 것이다. 이 접근법의 핵심은 기존 도심 지역에 재개발을 유도하고 란스타드(Randstad)지역 내 대도시 주변으로 개발을 제한하여 그린하트(Groene Hart)를 보호하고자 하는 것이다 (Geurs, et al., 2003). 이 정책은 제3차 국토 공간 계획에서 제시한 권역별 개발과는 많은 차이를 보이는 정책이다.

VINEX에 따라 1995년과 2005년 사이에 건설된 주택의 50% 가량이 7대 대도시 지역¹⁴⁾에 공급되었다. 이 정책은 농촌지역의 미개발 토지와 녹지를 보호하기 위한 것으로 콤팩트 시티 정책과 함께 중앙정부는 5개의 개발제한지역을 지정하였고 주정부들이 4개의 보호지역을 추가로 지정하였다. 콤팩트 시티를 건설하기 위한 이같은 정부의 노력으로 도시확장을 방지하긴 하였으나 완전한 형태의 콤팩트 시티의 건설은 실패하였다고 평가하고 있다(Needham, 2014). VINEX 기간 중 건설된 주택 중 기존도심에 건설된 주택의 28% 만이 정원을 갖춘 낮은 밀집도 형태의 주택이었지만 기존 도심이 아닌 새로운 개발지역의 주택의 80%가 낮은 밀집도 형태의 주택이었고 따라서 새로운 개발지역의 대중교통 활용도가 예상에 미치지 못하는 결과를 낳았다.

제 5차 국토공간계획 (the Fifth National Policy Document on Spatial Planning)은 1997년에 새로운 국토계획전략을 수립하고자 하는 합의가 도출되어 제5차 국토공간 계획의 수립이 진행되었다. 이 계획의 핵심은 국토의 개발을 두개의 축, 홍색축(Red

14) Amsterdam, Rotterdam, Hague, Utrecht, Nijmegen/Arnhem, Eindhoven/Helmond, Enschede/Hengelo 지역

Contours)과 녹색축(Green Contours)으로 유도한다는 것이다. 홍색축은 기존 도시를 연결하는 선으로 새로운 개발이 이 축을 따라 진행되도록 하고 녹색축은 농촌지역을 따라 선정된 것으로 지역에서는 개발이 금지되고 강력한 보호정책이 집행되도록 하는 것이다. 하지만 2002년에 행정부가 교체됨에 따라 제5차 국토공간계획은 의회의 승인을 얻지 못하게 되고 새로운 행정부에 의해 2006년에 의회의 인가를 받은 국토공간 전략(Nota Ruimte; National Spatial Strategy)으로 대체된다. Nota Ruimte는 2020년을 계획 목표 년도로 규정하고 있다. Nota Ruimte는 기존 도시화가 진행된 지역을 중심으로 6개의 광역지역을 권역으로 지정하고 새로운 주택건설을 이들 권역으로 유도하고 있다. Nota Ruimte는 이전의 계획과 달리 지방정부가 지역내 자연적인 성장을 수용할 수 있는 규모의 주택건설을 반드시 계획하도록 규정하면서도 주택이 건설될 구체적인 입지는 지방정부의 자율에 맡기고 있다. 동시에 녹지를 도시개발로 부터 보호하도록 하여 녹지를 생태계 유지의 축으로 만들고 국가적인 자연보호를 위한 자산으로 사용하도록 하였다.

현재 네덜란드의 국토계획정책은 2012년에 수립된 사회간접자본 및 공간계획을 위한 국가 정책 전략 (Infrastructuur en Ruimte; National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning)에 근거하고 있다. Infrastructuur en Ruimte는 2040년을 목표년도로 약 28년간을 계획기간으로 하고 있다. 이 계획은 과거의 계획과 비교할 때 확연한 변화를 보여주고 있다. 2008년 공간계획법 개정 이후 처음으로 수립된 Infrastructuur en Ruimte는 네덜란드 중앙정부의 첫번째 전략계획 (Sturctuuvisie)이다. 따라서 Infrastructuur en Ruimte는 도시화에 관한 어떠한 구체적인 정책도 제시하지 않는다. 다시 말하면 도시의 개발이 어디에는 허용이 되고 어디에는 금지된다든지 하는 정책 제시되지 않고, 권역이라든지 콤팩트 씨티라든지 하는 도시개발과 관련된 어떠한 모델도 제시하지 않는다. 대신 Infrastructuur en Ruimte 은 도시개발이 중앙정부가 주도해야 하는 업무가 아닌 지방정부의 역할을 분명히 하고 중앙정부의 정책으로 두가지를 명확히 제시 하였다. 첫째는 이미 경제적으로 건강한 지역은 공간구조의 질을 향상하고 국제적인 접근성을 제고하여 자신의 경제적 경쟁력을 향상하여야 한다는 것이다. 이에 따라 주택개발이 자연스럽게

이 지역으로 유도될 것을 기대한다. 둘째로 토지이용과 사회간접자본 건설에 관한 모든 결정은 신중하고 투명하게 만들어 지도록 요구한다. 이를 실현하기 위하여 지방정부는 지속가능한 도시화를 위한 접근법(Ladder for Sustainable Urbanisation)이라고 불리는 절차에 따라 개발을 계획하고 숙고하도록 한다.

2) 계획 체계 및 관련 법률

(1) 공간계획법 및 국가공간정책 추이

도시화가 빠르게 진행되던 19세기 후반가지도 네덜란드에는 공간계획을 규제하는 법률이 존재하지 않았다. 하지만 지방정부들은 건축규제, 혐오시설의 규제, 기반시설의 공급 등의 방법으로 규제되지 않은 난개발이 방지하고 도시개발을 계획적인 방향으로 유도하였다. 이러한 시대적 배경을 바탕으로 1901년 공간계획을 가능하게 하는 첫번째 법률인 주택법(Woningwet)이 제정되었다(Larsson, 2006). 이 법안은 공간계획에 관한 많은 권한을 지방정부가 아니라 주정부에게 부여하였다. 정부에게 지역계획을 수립하도록 하는 권한을 부여하여 거시적인 국토공간계획의 기틀을 확보하였다.

이후 공간계획을 명시적으로 지목하는 첫번째 법률인 Wet op de ruimtelijke ordening(공간계획법)은 1962년에 제정되었다. 네덜란드의 전통적인 공간계획 체계를 두가지 형태로 규정하고 있다. 첫번째는 부문계획(sectoral planning)으로 국토개발과 관련 부문별 계획을 수립하는 형태를 말하고 두번째는 종합계획(facet planning)을 일컫는데 이는 국토 공간 구조와 자원 등을 고려하여 각 부문별 계획을 조율하는 형태의 계획이다. 공간계획법은 주택법과 도시와 마을 재생법(Wet op de stads- en dorpsvernieuwing)과 함께 네덜란드의 국토 및 공간계획의 법적 근간을 이루게 된다.

공간계획법은 1985년과 1994년의 개정을 거쳐 2006년에 또 한번의 전기를 마련한다. 2006년에 법안이 통과되어 2008년 7월 1일부터 시행된 현재의 공간계획법은 네덜란드 국토계획에 커다란 변화를 가져왔다. 이 개정안은 2008년 이전과 이후를

기점으로 네덜란드 국토계획의 기저를 바꾸게 된다. 2008년 개정된 공간계획법(The New Spatial Planning Act)은 중앙정부와 도정부와 의 토지이용계획, 국가지역 개발프로젝트 예산계획이 중심이다.

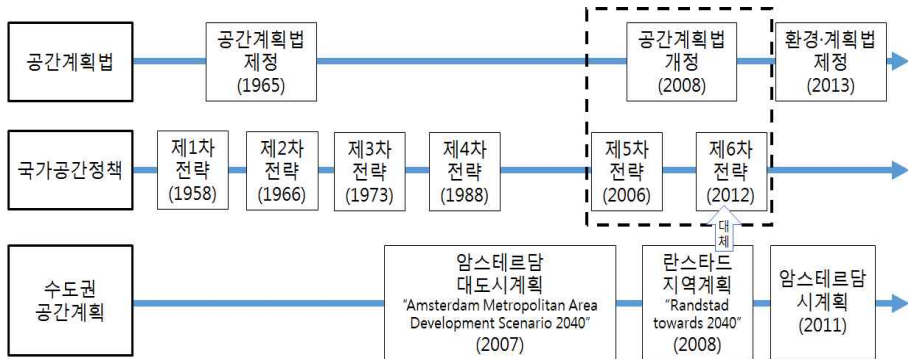
2013년 환경·계획법(Environment and Planning Act)이 등장하였으며 공간계획법은 2018년부터 환경·계획법으로 대체 예정이다.

<표 3-10> 네덜란드 환경·계획법

구분	환경·계획법(균형 잡힌 공간 계획을 위한 법)
취지	환경, 고고학, 교통, 자연환경, 수자원, 건축 관련 공간개발과 관련 모든 법을 고려하여 법의 통합·간소화를 통해 신속한 의사결정 및 지속가능하고 효과적인 개발 도모
주요 변화내용	법의 간결화와 유연성 증가로 인한 법의 적용 용이성 증대 (시간 및 비용 절약, 법간 충돌방지)

국가공간정책 수립기관은 1941년 개별 기관으로 내무부(Ministry of the Interior) 산하 국가계획부서로 설립되었고, 1965년에는 주택부(Ministry of Housing) 산하 국가계획부서, 부처 간 위원회, 2002년에는 주택환경부 산하 공간계획총국, 부처간 위원회, 2011년에는 인프라환경부 산하 공간계획 및 수자원관리총국으로 변해왔다.

<그림 3-5> 네덜란드의 공간계획법 및 국가공간정책 추이



자료 : An overviews of Spatial Policy in the Netherlands(Japan: Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, 2015)

Arjen J. van der Burg, Planning in a period of great uncertainty: The Dutch National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning(SVIR) of 2011(Netherlands: Ministry of Infrastructure and the Environment, 2011)

(2) 2008년 이전 계획체계

중앙정부에서는 국토계획의 기초와 정책을 국무회의 (the Council of Ministers)에서 결정하였다. 이는 공간정책을 광범위하게 규정하는 국가공간구조 계획과 국가단위의 특정 프로젝트(예를 들어 고속도로 등 교통프로젝트)의 위치선정 등을 포함하였다(Mastop, 2001). 국무회의는 또한 주요 프로젝트와 정책현안을 포함하는 공간계획 주요 결정(Planologische Kernbeslissing: PKB)이라는 문건, 즉 국토공간계획전략을 제정하였다. PKB에서는 다양한 개발 프로젝트들이 포함되기는 하지만 일반적으로는 전력공급, 파이프라인 관리 및 유지, 군부대 토지, 지역공항, 교통, 식수 및 농업용수 공급, 녹지보전, 수변관리 등의 내용과 주제들이 포함되었으며 아래 절차에 따라 채택되어졌다(Larsson, 2006).

- VROM(Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment)의 장관 혹은 국무회의에서 발의하여 PKB 내용의 채택절차가 시작됨
- 내용이 공표되고 내용에 대한 주민 의견 수렴 절차를 거침. 동시에 주정부, 지방정부, 수자원관리청 등 관련 기관에 자문
- 국토계획위원회의 의견을 청취한 후 정부는 주민의견과 관련기관의 의견을 종합하여 하원으로 송부
- 하원은 정부의 안을 승인 하거나 반대하는 결정을 내린 후 상원으로 송부
- 상원의 승인 혹은 반대 결정
- 하원과 상원 두 의회가 모두 승인할 경우에만 법적 효력을 가짐

전통적인 네덜란드의 국토계획 방식에 있어서의 특징은 중앙정부가 국토계획에 있어서의 강력한 통제력을 행사하였다는 것이다. 즉 이 시기의 국토계획은 법정계획이라고 할 수 있다. VROM의 장관은 주정부와 지방정부, 주의 지역계획과 지방정부의 토지이용계획에 포함되어야 하는 항목을 지정할 수 있는 권한을 가짐으로써 국토계획의 세부내용을 관장하였으며, PKB는 중앙정부의 부처간 협력을 증진하는 역할을 하기도 하지만 하부정부의 역할을 규정하는 역할도 하였다.

공간계획법(Spatial Planning Act)은 주정부가 지역계획(Streekplan)을 수립할 수 있도록 하였다. 지역계획의 수립이 의무사항은 아니지만 중앙정부는 지역계획을 수립하도록 의무화할 수도 있다. 지역계획이 수립되면 주의회에서 이를 채택하여야 하고 채택된 지역계획은 10년마다 수정되어야 하며, 지역계획은 반드시 공간개발에 관한 정책을 제시하여야 한다. 주정부는 이 계획을 자신의 관할지역의 미래 비전을 제시하고 이를 구현하기 위해서 사용하였다.

공간계획법(Spatial Planning Act)은 지방의회가 구조계획(Structuurplan)을 채택하도록 (의무 하는 것이 아니라) 권장하고 주 정부의 지역계획과 마찬가지로 일반적으로 구조계획은 지방정부가 원하는 미래의 개발방안을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 하지만 구조계획은 중앙정부와 주정부의 국토 및 지역계획의 정책을 지역에 반영하고, 지역의 여타 정책과 공간계획을 조율하는 역할도 하였다(Mastop, 2001). 구조계획의 또다른 중요성은 지방정부의 토지이용계획(Bestemmingsplan)의 근간이 된다는 것이다(Mastop, 2001). 공간계획법(Spatial Planning Act)은 지방정부가 미개발지역을 대상으로 토지이용계획을 수립하도록 의무화하고 있으며 이 토지이용계획은 일반적으로 미개발지역의 미래의 토지용도와 건물용도를 지정하고 있다. 아래의 그림은 3단계 정부의 국토 공간계획에 있어서의 역할을 묘사하고 있다.

(3) 2008년 이후의 계획체계¹⁵⁾

2008년 공간계획법 개정안의 핵심 목표는 국토공간계획과 관련된 의사결정과정을 단순화하여 계획의 효과를 극대화하고자 하는 것이다. 이 개정안이 초래한 가장 중요한 변화는 네덜란드의 국토계획이 법정계획에서 비법정계획으로 전환하였다는 것으로 이전의 공간계획법에 따르면 중앙정부의 국토공간정책과 정책의 법적집행이 서로 연결되어있는 구조를 가지고 있었지만 개정안은 공간정책의 수립과 법적인 집행을 구분하였다.

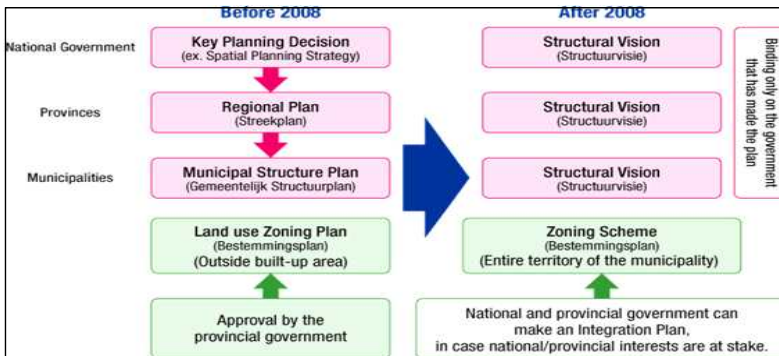
2008년 이후로 중앙정부, 주정부, 지방정부의 계획기능은 구조적 비전(Sturctuurvisie)이 된다. 이는 국토공간정책의 역할을 하며 중앙정부의 PKB, 주정부의

15) http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/netherlands/index_e.html

지역계획, 그리고 지방정부의 구조계획을 대신하는 역할을 한다. 중앙정부의 경우 구조적 비전(Sturctuuvisie)을 반드시 하원에 송부하여야 하고 하원은 정부부처간 지문을 구하도록 명시하여야 한다. 구체적인 프로젝트나 집행계획을 수립하기 보다는 국토의 공간구조와 정책의 기본적인 방향을 제시하는 것을 목표로 한다. 이전의 계획과는 달리 가이드라인의 역할을 할 뿐 법적인 효력을 가지는 것은 아니다. 즉 하부정부가 구조적 비전(Sturctuuvisie)의 내용에 의거하여 계획을 세우고 집행을 할 때에는 지방정부의 토지이용계획과 용도지정에 따라 집행하여야 한다.

또다른 변화는 2008년 이전의 경우 지방정부는 미개발 지역만을 대상으로 하는 토지이용계획(Bestemmingsplan)을 수립하면 되었지만 새로운 법은 모든 지역(미개발지역과 기존 개발지역을 포함하는)을 위한 토지이용 및 용도지정계획을 반드시 수립하도록 규정하고 있다. 따라서 지방정부의 토지이용 및 용도지정계획이 국토 공간 계획의 핵심 집행기능을 담당하게 되는 것이다. 지방정부는 주정부의 승인없이 자율적으로 토지이용 및 용도지정계획을 수립·수정할 수 있다.

<그림 3-6> 2008년 전후 국토계획체계의 변화



출처: http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/netherlands/index_e.html

그러나 중앙정부나 주정부가 추진하는 정책이나 중점분야가 지방정부의 토지이용 및 용도지역계획의 상관관계가 높거나 서로 상충할 경우 중앙정부나 주정부가 지방정부의 토지이용 및 용도지역계획을 수정하도록 요구할 수 있도록 하였다. 이를 위해 중앙정부는 일반적인 행정명령을 내리거나 하부정부와 협조 하에 통합계획을 수립하

는 방식을 취한다(Marshall, 2009). 이러한 방식 때문에 중앙정부의 강력한 통제력이 여전히 작용한다고 비판하는 학자들이 있지만 일반적으로는 2008년 개정안이 중앙집권과 지방분권의 균형을 유지하는 방향으로 나아가고 있다고 보고 있다(Marshall, 2009).

2008년 개정안은 또한 지방정부가 토지이용 및 용도지정에 맞지 않는 개발계획을 집행하고자 할 때는 프로젝트 결정(Project Decision)이라는 제도를 이용할 수 있도록 한다. 이 제도를 통하여 토지의 용도지정 변경 없이 지방정부는 중요한 개발계획의 유치와 집행을 신속하게 진행할 수 있다. 용도지정은 프로젝트의 내용과 일치하도록 추후에 변경되어야 한다. 이러한 개정안의 핵심 내용을 거시적인 관점에서 요약하자면 다음과 같다(Ministeries van VROM, 2007).

- 국토계획 관련기능의 중앙정부에서 지방정부로 이양
- 중앙정부와 주정부의 방향과 상충하지 않는 한 지방정부의 계획 주도
- 규제를 완화하고 관련 법률의 단순화
- 계획 집행에 초점을 맞춤 (새로운 정책을 자꾸 개발하기 보다는 현재의 정책을 효율적으로 집행하는 것을 우선시 함)

<표 3-11> 2008년 개정안의 주체간 역할분담

구분	중앙정부	주정부	지방정부
계획	구조비전 수립	구조비전 수립	구조비전 수립
목표설정	공간계획 주요목표설정과 집행방법 제시	공간계획 주요목표설정과 집행방법 제시	공간계획 주요목표설정과 집행방법 제시
규제내용	훈령, 일반규칙, 종합계획을 통해 하위계획에 중앙정부 정책 반영 규제 가능	주정부정책을 훈령, 일반규칙, 종합계획을 통해 지방정부가 반영토록 규제 가능	자신의 관할지역전체를 포함하는 용도지정계획 수립 공간개발이 계획되지 않은 지역은 관리규제 적용 가능
정책반영	중정부의 계획방향과 하위 정부정책이 충돌할 경우에만 규제가능	주정부의 계획방향과 충돌할 경우에만 지방정부 규제가능	용도지정과 관리규제를 10년마다 갱신
용도지정 계획관련	지방정부가 용도지정계획 수립시 지방정부에 의견제시 가능	지방정부가 용도지정계획 수립시 주정부 의견제시 가능	특정개발계획의 적극적 시행 위해 프로젝트결정 가능

3) 최근 관련 계획

(1) 제4차 국토공간계획 증보안(VINEX, 1990)

VINEX가 기존의 네덜란드 국토계획과 근본적으로 다른 점은 국토공간의 사용과 디자인으로 달성할 수 없는 사회적인 변화를 포함하는 정책을 담고 있다는 것이다 (Galle and Modderman, 1997). 여기서 말하는 사회적인 변화는 국제화, 개별화와 개인주의, 정부가 개인의 발전을 보조하는 흐름, 정보통신기술, 농업 및 공업의 발전, 개인 기동성의 눈부신 증대, 양적, 질적으로 개선된 수자원 관리, 환경기준의 변화, 지속가능한 개발을 위한 준비, 환경보존과 종다양성의 확보 등이다 (Galle and Modderman, 1997).

국제 및 서유럽과 연관된 개발, 도시개발, 농촌지역개발이 VINEX가 제시한 정책목표들이다. 첫 번째 목표의 배경은 1980년대 후반 실업율의 상승 등 경제전반의 어려운 시기를 지나 경제회복의 시기에 접어들어 따라 국토 공간 정책이 국가 경제를 지원하는 방향으로 나아가게 되고 1992년에 유럽연합 국가들 사이에서 경제문제에 있어서는 국경의 개념이 사라짐에 따라 유럽 국가들 사이에서 네덜란드의 경제 정체성을 확립하고자 하였다. 두 번째로는 네덜란드의 인구증가와 함께 주택용지와 공업용지가 부족하게 되고 자동차 통행의 압도적 증가와 함께 교외화가 진행됨에 따라 도시의 기반시설을 위한 사회적, 재정적 재원이 부족하게 됨에 따라 이를 해소하기 위한 도시개발을 계획하는 것을 목표로 하였다.

마지막으로 농촌지역개발이라는 목표는 다음과 같다. 제3차 국토공간계획에 농촌 지역계획정책이 처음으로 등장하였지만 도시계획정책과 완전히 분리된 형태였고, 농촌과 도시계획의 주무부처가 분리되어 있고 주요정책이 서로 상반됨에 따라 통합적인 접근이 어려웠던 상황이었다. 따라서 농촌지역계획을 도시계획의 범주에 함께하며 농촌지역이 갖는 공간, 수자원, 그리고 환경분야 있어서의 지속가능성을 유지하는 방향으로 농촌지역을 관리/계획 하고자 하는 목적을 가진다.

<표 3-12> VINEX가 제시한 정책 목표 및 수단

목표	정책수단
국제, 서유럽과 연관된 개발	• 새로운 기업을 위한 경쟁력있는 도시 환경 개발 • 국제적으로 경쟁력있는 환경을 만들기 위해 제한된 숫자의 도시에 집중 투자 • 물류와 승객을 원활하게 수송하는 교통 활동 자극 • 도시와 배후지역을 연결하는 공항과 항만시설을 개선 • 유럽내의 여타 중심경제지역과 관련된 지역의 강점과 자산을 육성 • 관광 자원의 개발 (특히 수자원과 관련된 여가시설과 관광자원)
도시 지역 개발	• 1995년에서 2010년 사이에 주택 880,000호 건설 • 개인의 교통량 규제 • 도시 기반 시설 공급을 위한 넓은 의미의 사회 경제적 재원의 확보 • 도시 주변 녹지 보존 • 도시 디자인과 도시계획의 질을 증대
농촌 지역 개발	• 공간의 다양성 증대 • 환경의 질의 유지와 증대 • 농촌지역의 삶의 질 유지 • 도시 디자인과 도시계획의 질을 증대

(2) 제5차 국토공간전략 (Nota Ruimte, 2006)

Nota Ruimte는 국토의 공간개발을 위한 중앙정부의 핵심비전을 요약한 것으로 네덜란드를 강한 경제체제, 안전하고 살기 좋은 사회, 그리고 매력있는 국가를 건설하는것은 비전으로 한다. 제 5차 국토공간계획 (the Fifth National Policy Document on Spatial Planning)과 제 2차 녹색지역을 위한 국토구조계획 (the Second National Structure Plan on Green Areas)의 핵심내용을 통합/계승하면서Nota Ruimte는 계획의 집행에 초점을 맞추고 있다. Nota Ruimte의 정책목표를 요약하자면 아래와 같다 (Ministeries van VROM, LNV, VenW, EZ en OCW. 2006; Ministeries van VROM. 2006).

<표 3-13> Nota Ruimte의 정책 목표

목표	주요 내용
네덜란드의 국제경쟁력 강화	• 무한 국제경쟁의 시대에 국토공간전략은 경제성장의 장애물을 제거 • 기업유치를 유인하는 공간의 확립 (농업활성화와 교통혼잡 해결) • 주요 대도시와 두곳의 주요 항만시설의 연결 • 암스테르담, 에인트호번, 와겐닝겐등의 지식 클러스터지역 및 연구개발기능을 가진 지역에 혁신적인 기회 제공
강한 도시 및 다이내믹한 농촌지역 구축	• 난개발로 인한 인구의 공간분포의 불균형을 막기 위하여 다양한 형태의 주택 공급 • 주택공급문제를 광역적인 관점에서 해결하기 위해 지역정부간 협력 장려 • 살기 좋은 도시를 만들기 위해 도시재생 권장 • 농업의 쇠퇴로 인한 농촌지역의 퇴조를 막기 위한 농촌지역 개발 유도 • 농촌지역 개발시 기후변화와의 연관성을 미리 확인하고 토양과 수질에 미칠 영향도 사전에 판단하여 진행
국내 및 국제적인 공간가치의 보존 및 발전	• 네덜란드의 자연 및 문화 유산을 통합적으로 보전할 수 있는 방향으로 공간개발을 유도
국민 안전 보장	• 해수면 상승과 장마 등의 영향으로 인한 홍수로부터 국민을 보호 • 이를 위한 수자원 및 수자원 관리 시스템을 재정비 • 수자원을 국토계획 및 개발의 핵심자원으로 인식하여 수자원 관리 차원에서 농업과 새로운 도시 개발 계획의 점검 • 홍수와 기타 국민안전 위협 요소 감소를 위한 노력 제고

(3) 제6차 국가공간전략 (SVIR, 2012)

2010년에 정권교체와 함께 제6차 국가공간전략(Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte: SVIR)이 수립되면서 기존의 제5차 국토계획 (Nota Ruimte)를 대체하였다. 과거의 계획과 비교할 때 도시화에 관한 어떤 정책(예를 들면 개발 허용 및 금지, 권역, 콤팩트 시티 등 도시개발과 관련된 모델 등)도 제시되지 않았다.

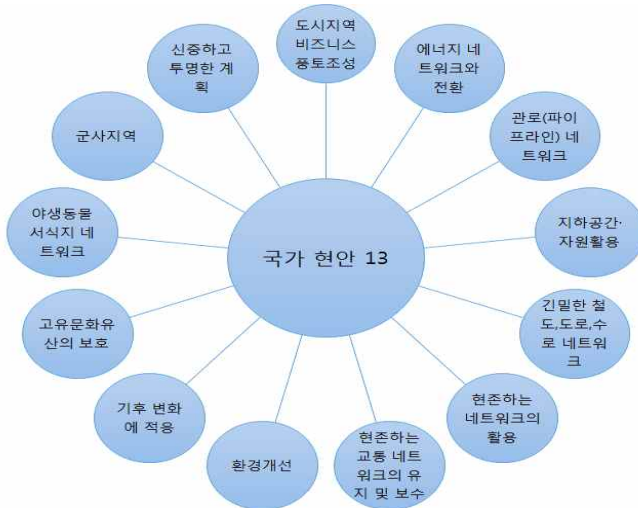
대신 제6차 국가공간전략(SVIR)은 중앙정부와 지방정부의 역할을 명확히 제시하였다. 중앙정부는 첫째 경제적으로 건강한 지역은 공간구조의 질을 향상시키고 국제적인 접근성을 제고하여 자신의 경제적 경쟁력을 향상시켜야한다. 둘째 토지이용과 사회간접자본건설에 관한 모든 결정은 신중하고 투명해야하며 도시개발은 지방정부의 역할임을 명시하였다.

2008년 새로 제정된 공간계획법에서 ‘국가 현안 13’의 개념을 소개하였으며 SVIR에서 ‘국가 현안 13’은 핵심적인 국가 인프라와 그 기능에 초점을 맞추고 있다.

<표 3-14> 네덜란드 제6차 국가공간전략

구분	주요 내용
목표연도	2040년 (중간 목표연도: 2028년)
취지	권력의 분권화와 간소화, 국가 단위의 이동성과 국가정책의 체계 수립
의의	지방 정부, 도정부, 중앙정부의 이해관계를 구분하고, 상충 시엔 각각 자신의 이익을 우선으로 할 수 있도록 법으로 규정
목표	경쟁력 있고 접근성이 뛰어난 살고 싶은 안전한 네덜란드, 공간 및 경제 구조 강화를 통한 경쟁력 증진, 도로, 철도, 수로 네트워크를 통한 접근성(accessibility) 향상, 고유의 자연과 문화유산을 통해 안전하고 쾌적한 환경 보장
근거법	개정된 공간계획법
재원	인프라 펀드와 델타펀드

<그림 3-7> 국가현안 13



자료 : Arjen J. van der Burg, Planning in a period of great uncertainty: The Dutch National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning(SVIR) of 2011(Netherlands: Ministry of Infrastructure and the Environment, 2011)

Summary National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning(Netherlands: Ministry of Infrastructure and the Environment, 2011)

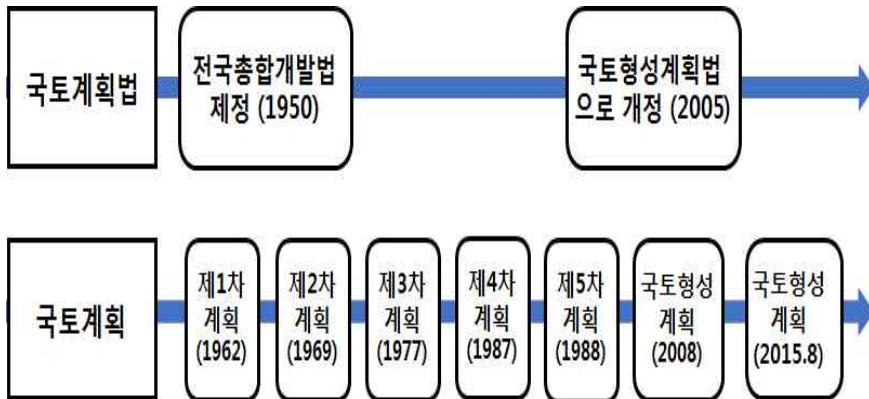
4. 일본

1) 공간계획의 변천

1950년 「전국국토종합개발법」을 제정하여 1962년 이래 5차의 국토종합개발계획을 수립하였다. 2005년 「국토형성계획법」으로 개정, 2차의 국토형성계획을 수립하였다. 양적 확대지향형 개발에서 국토의 질적 향상과 국민생활의 안전, 안심, 안정의 실현을 겨냥하는 성숙사회형 국토비전 제시가 법을 개정한 목적이다. 2015년 8월에는 「국토의 그랜드 디자인 2050(2014.7)」을 토대로 「국토형성계획(전국계획)」을 각의결정하였다.

각각의 목표를 살펴보면 1962년 전국종합개발계획(전총)에서 지역간 균형발전을 목표로 하였으나 1982년제4차전국종합개발계획(4전총)에서는 다극분산형 국토구축으로 전국에 小도쿄를 육성코자하였다. 1969년 신전국종합개발계획(신전총)은 신간선, 고속도로 등 대규모 프로젝트를 구상하면서 가장 국토계획의 틀을 잘 갖춘 계획으로 평가되고 있다.

<그림 3-8> 일본의 국토계획 수립 경위



자료: 이주일, 2015 발표자료 수정

<표 3-15> 일본의 전국종합개발계획 내용 추이

명칭	전국종합개발계획 (전종)	신전국종합개발계획 (신전종)	제3차전국종합개발계획 (3전종)	제4차전국종합개발계획 (4전종)	21세기 국토의 그랜드디자인 (5전종)
각의 결정	1962년 10월 5일	1969년 5월 30일	1977년 11월 4일	1987년 6월 30일	1998년 3월 31일
수립 내각	이케다내각	사토내각	후쿠다내각	나카소네내각	하시모토내각
배경	고도성장경제로의 이행 과대도시문제, 소득격차 확대 소득배증계획(태평양벨트지구상) (도쿄, 나고야, 오사카)	고도성장경제 인구, 산업의 대도시 집중 정보화, 국제화, 기술혁시의 진전	안정성장경제 인구, 산업의 지방분산 유도 국토자원, 에너지 등의 유한성 현재화	인구, 각 기능의 도쿄 일극집중 산업구조의 급속한 변화 등에 따른 지방권의 고용문제 심각화 본격적 국제화 진전	지구시대(지구환경문제, 대경쟁, 아시아 국가와 교류) 인구감소, 고령화 시대 고도정보화시대
장기 구상	-	-	-	-	21세기 국토의 그랜드 디자인 1극1축형에서 다극다축형 국토구조로
목표 년도	1970년	1985년	1977년~10년간	2000년	2010~2015년
기본 목표	지역간 균형발전	풍요로운 환경 창조	인간거주의 종합적 환경정비	다극분산형 국토구조 (전국 소도쿄 육성)	다축형 국토구조 형성의 기초만들기
개발 방식	거점개발구상 목표달성을 위해 공업의 분산 유도할 필요가 있으며, 도쿄 등 기존 대집적과 관련 개발거점을 배치하고, 교통 통신시설에 의해 유기적으로 연결시켜 상호 영향 받도록 함과 동시에, 주변지역의 특성을 살리면서 연쇄반응적으로 개발을 추진 지역 간 균형 발전을 실현	대규모 프로젝트 구상 신간선, 고속도로 등의 네트워크를 정비하고 대규모 프로젝트를 추진함으로써 국토이용의 편중을 시정하고 과밀과소, 지역격차를 해소 가장 국토계획의 틀을 갖춘 국토계획으로 평가	정주구상 대도시로의 인구와 산업의 집중을 억제하는 한편, 지방을 진흥시켜 과밀과소문제에 대처하면서, 전 국토이용의 균형을 도모하고 인간 거주의 종합적 환경의 형성을 도모	교류네트워크구상 다극분산형 국토를 구축하기 위해 ①지역의 특성을 살리면서 창의와 아이디어에 의해 지역정비를 추진 ②기간적 교통, 정보통신체계의 정비를 국가 스스로 혹은 국가의 선도적인 지침에 기초하여 전국에 걸쳐 추진 ③다양한 교류의 기회를 국가, 지방, 민간 제 단체의 연계에 의해 형성	참가와 연계 다양한 주체의 참가와 의 지역연계에 의한 국토만들기 ①다자언거주지역(소도시, 농산어촌, 중산간지역 등)의 창조 ②대도시 리노베이션(대도시 공간의 수복, 갱신, 유효활용) ③지역연계축(축상으로 이어지는 지역연계)의 전개 ④광역국제교류권(세계적인 교류 기능을 갖춘 권역)의 형성
투자 규모	‘국민소득배증 계획’의 투자액에 대응	‘66~85년간 약 130~170조엔 누적정부고정투자비 (1965년 가격)	‘76년~90년간 약 270조엔 누적정부고정투자비 (1975년 가격)	‘86년~’00년간 약 1,000조엔 정도 공공에 의한 누적국토기반투자 (1980년 가격)	투자 총액을 제시하지 않고 투자의 중점화, 효율화의 방향 제시

자료: 이주일, 2015 발표자료

2) 계획 체계 및 관련 법률

(1) 일본의 국토종합개발법의 개정 전과 후 비교

일본은 2005년 인구감소 및 고령화, 글로벌화, 기후변화와 과학기술 융복합화 등 경제·사회적 여건변화를 반영하여 「국토종합개발법」을 「국토형성계획법」으로 전면개정하였다. 이에 따라 전국종합개발계획이 국토형성계획으로 국토계획의 명칭이 변경되었고, 기본이념과 목적, 내용 등도 전면 개편되었다.

1962년 수립한 전국종합개발계획의 기본이념은 지역간, 산업간, 규모간 격차를 해소하기 위한 국토의 균형발전에 중점을 둔 반면, 2008년에 수립한 국토형성계획의 기본이념은 국토의 균형발전 표현을 삭제하고 지역특성에 대응한 자립적 발전, 국제경쟁력 강화, 안전확보, 지구환경보전의 기반이 되는 국토형성이다.

국토종합계획의 목적은 국토의 자연조건을 고려하고 경제, 사회, 문화 등의 차원에서 국토를 종합적으로 이용, 개발 및 보전하고 산업입지의 적정화를 도모하며 사회복지 향상에 이바지함이다. 즉, 국토의 이용, 정비 및 보전을 위해 국토형성계획을 수립하고 기타의 조치를 취함으로써 현재와 장래 국민이 안심하고 풍요로운 생활을 영위할 수 있는 경제사회의 실현에 기여함을 목적으로 하고 있다.

국토형성계획의 내용도 대폭 추가되었다. 과거 전국종합계획에서 다루는 내용에 해역의 이용 및 보전(배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 사항 포함)에 관한 사항, 지진재해 경감에 관한 사항, 교통시설, 정보통신시설, 과학기술에 관련된 연구시설, 기타 중요한 공공적 시설의 이용, 정비 및 보전에 관한 사항, 문화, 후생 및 관광자원의 보호, 시설의 이용 및 정비에 관한 사항, 국토의 양호한 환경의 창출, 기타 환경의 보전 및 양호한 경관형성에 관한 사항이 추가되었다.

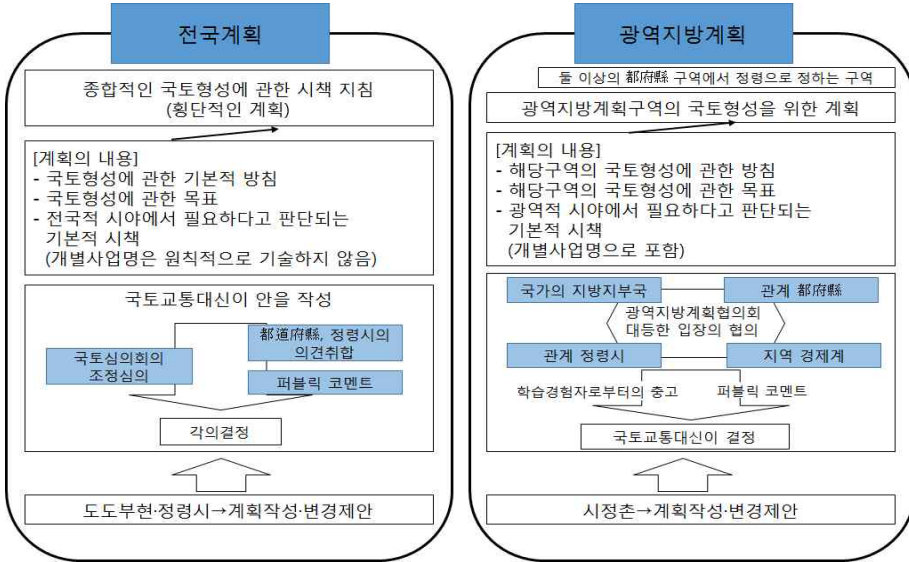
국토형성계획법 이전의 국토계획체계는 도부현종합개발계획, 지방종합개발계획, 특정지역종합개발계획으로 구성되었으나 국토형성계획법상의 국토형성계획에서는 전국계획과 광역지방계획으로 나누어, 종합적인 국토형성에 관한 시책 지침(황단적 계획)과 둘 이상의 도부현 구현에서 정령으로 정하는 광역지방계획구역의 국토형성을 위한 계획을 수립하도록 하고 있다. 이와 관련된 국토형성계획법의 목차는 <표 3-16>과 같다.

<표 3-16> 국토종합개발법과 국토형성계획법의 비교

구분	2005년 이전	2005년 이후
법	국토종합개발법	국토형성계획법
계획	전국종합개발계획	국토형성계획
기본 이념	1962년 계획에서 국토의 균형발전 제 시: 지역간, 산업간, 규모간 격차	21세기 국토의 그랜드 디자인에서 국토 의 균형발전 표현 삭제 지역특성에 대응한 자립적 발전, 국제경쟁력 강화, 안전확보, 지구환경 보전의 기반이 되는 국토형성
목적	국토의 자연조건을 고려하고 경제, 사 회, 문화 등의 차원에서 국토를 종합적 으로 이용, 개발 및 보전하고 산업입지 의 적정화를 도모하며 사회복지 향상에 이바지함	국토의 자연적 조건을 고려하여 경제, 사 회, 문화 등의 차원에서 국토의 이용, 정비 및 보전을 위해 국토형성계획 수립, 기타 의 조치를 취함으로써 현재와 장래 국민 이 안심하고 풍요로운 생활을 영위할 수 있는 경제사회의 실현에 기여함
내용	1. 토지, 물, 기타 천연자원의 이용에 관한 사항 2. 수해, 풍해, 기타 재해의 방제에 관한 사항 3. 도시 및 농촌의 규모 및 배치의 조정 에 관한 사항 4. 산업의 적정한 입지에 관한 사항 5. 전력, 운수, 통신 기타 중요한 공공시 설의 규모 및 배치, 문화, 후생 및 관광자원의 보호, 시설의 규모 및 배 치에 관한 사항	1. 토지, 물, 기타 국토자원의 이용 및 보전 에 관한 사항 <u>2. 해역의 이용 및 보전(배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 사항 포함)에 관한 사항</u> 3. <u>진재</u> , 수해, 풍해 기타 재해의 방제 및 <u>경감</u> 에 관한 사항 4. 도시 및 농촌의 규모 및 배치의 조정 그리고 <u>정비</u> 에 관한 사항 5. 산업의 적정한 입지에 관한 사항 6. <u>교통시설, 정보통신시설, 과학기술에 관련된 연구시설 기타 중요한 공공적 시설의 이용, 정비 및 보전에 관한 사항</u> 7. 문화, 후생 및 관광자원의 보호, 시설의 <u>이용 및 정비</u> 에 관한 사항 8. <u>국토의 양호한 환경의 창출 기타환경의 보전 및 양호한 경관 형성에 관한 사항</u>
계획 수립 주체	국토교통대신이 안을 작성, 각의 결정	
계획 집행	매년 차년도 사업계획을 국토교통대신 에게 제출 국토교통대신이 사업계획 조정	

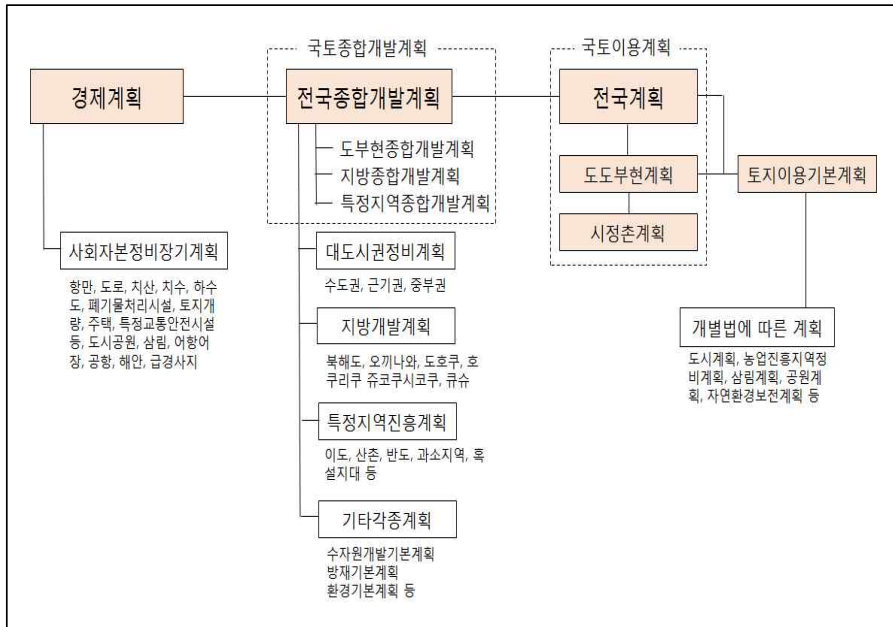
자료: 이주일, 2015 발표자료 및 국토형성계획법 참고 제작성

<그림 3-9> 일본의 국토형성계획법상의 전국계획과 광역지방계획



자료: 이주일, 2015 발표자료

<그림 3-10> 일본의 국토계획체계



자료: <http://www.mlit.go.jp>

<표 3-17> 일본 「국토형성계획법」의 목차

제1장 총칙
§ 1 목적
§ 2 국토형성계획
§ 3 국토형성계획의 기본이념
제2장 국토심의회의 조사심의 등
§ 4 국토심의회의 조사심의 등
§ 5 요지의 공표
제3장 국토형성계획의 수립
§6 전국계획
§7 전국계획에 관한 정책의 평가
§8 전국계획에 관한 제안 등
§9 광역지방계획
§10 광역지방계획심의회
§11 광역지방계획에 관한 제안 등
§12 조사의 조정
제4장 국토형성계획의 실시
§13 광역지방계획에 관한 조정
§14 국토형성계획의 실시에 관한 권고
제5장 보칙
§15 오끼나와진흥기본방침과의 조정
§16 정령의 위임

(2) 국토계획 기간

전국종합개발계획 및 국토형성계획의 계획기간은 대략 10년을 목표로 수립하고 있으며 대부분 목표연도가 도래하기 전에 새로운 계획을 수립한다.

전국종합개발계획 수립후 차년도부터 점검작업, 팔로우업 작업이 시작되고 이로부터 수년 경과하게 되면 차기 전총계획의 준비작업으로 이행하고 새로운 계획수립 작업으로 연계된다. 그러나 계획 수립 후 어느 정도의 기간이 경과되면 신내각의 발족과 함께 새로운 계획 수립에 착수하고 있다(이주일, 2015).

(3) 국토계획의 평가와 모니터링

2008년 국토형성계획에 「정책평가법」에 기초, 계획수립, 추진, 평가의 국토계획 관리 사이클 확립을 명시하였다. 이에 근거 2008,2009년 전국계획 달성도를 검증평가 하기 위해 모니터링 지표, 의식조사, 진척상황 평가 등 모니터링 체계를 확립하고 2009년부터 매년 모니터링을 수행, 그 결과를 분석하였으며 5개 전략적 목표별

진척도를 모니터링 하였다(하위전략 목표별 대표지표 1개씩 총 15개, 참고지표 44개). 또한 5개 전략목표별 국민의 실감을 모니터링 하고 정책평가지표에 의한 시책의 실행도를 모니터링하였다.

국토종합계획의 성과는 산업과 교육기관 지방분산, 지방권 중추도시형성, 지역간 소득격차 축소, 지방권 생활환경 개선, 사회간접자본정비 틀 구축 등이고, 문제점으로는 일극일축 집중구조 지속, 과소지역 증가, 지방도시 중심시가지 공동화, 국토경관 및 환경 훼손 등을 들 수 있다.(국토심의회(2004.5), 이토 토시아스(2007))

<표 3-18> 2005년 이전 국토종합계획의 평가

구분	국토의 종합적 점검 (2004.5, 국토심의회)	국토균형발전전략의 평가 및 점검 (이토 토시아스, 2007)
성과 또는 (+)	○ 산업과 교육기관 지방분산 ○ 지방권 중추도시형성(삿포르, 센다이, 히로시마, 후쿠오카) ○ 지역간 소득격차 축소 ○ 대도시권의 어메니티 향상 ○ 지방권 생활환경 개선	○ 고속도로, 신간선, 항만, 공항, 산업단지 등 기본 사회자본정비 틀 구축(신전총(1969)의 골격) ○ 도도부현, 시정촌 계획수립시 지침 ○ 지방권에 꿈과 희망을 줌 - 전총계획 반영시 실현가능성 증대
문제 또는 (-)	○ 일극일축 집중구조 지속 ○ 과소지역 증가 ○ 지방도시 중심시가지 공동화 ○ 대도시권 밀집 시가지 정비 미진 ○ 국토경관 혼란 ○ 토양수질 오염, 불법투기 사회문제화	○ 대규모 프로젝트 유치가 목적화, 비용대 효과를 고려하지 않음 ○ 대규모 공사로 자연환경, 경관 파괴 ○ 지방의 중앙 의존도 증가 ○ 재정악화 초래 ○ 주민의 풀세트지향 조장, 요구수준 상승

3) 최근 관련 계획

(1) 국토형성계획(2008~2017)

세계경제의 글로벌화에 부응하여 국토형성계획에서는 다양한 광역블록이 자립적으로 발전하는 국토를 구축하고 아름답고 살기 좋은 국토의 형성을 도모하고 있다. 광역블록마다 특색 있는 전략을 구상하여, 각 블록이 교류연계, 상승효과에 의한 활력 있는 국토를 형성하도록 하고 있다. 각 지역이 서로 보완하고 공생하여, 문화전통

과 개성있는 경관 등 아름다운 국토를 재구축하는 국토공간 구상이다.

블록 외부를 향해서는 동아시아 등과의 교류연계, 태평양만이 아니라 동해 및 동지나해를 활용한다. 블록 내부에서는 성장엔진이 되는 도시산업의 강화, 각 지역이 연계, 상호 보완, 각 지역의 종합력을 결집하여 안심하며 살 수 있는 생활권역을 형성한다. 2005년에 개정된 「국토형성계획법」에 근거하여 전국계획을 토대로 8개 광역블록별로 광역지방계획이 책정된다.

21세기 전반기를 내다보면서 향후 10년간의 국토형성에 관한 기본적인 방침, 목표 및 전국적인 견지에서 필요한 기본 시책과 새로운 국토상 실현을 위한 전략적 목표를 다음과 같이 제시하였다.

① 동아시아와 원할한 교류·연대

광역블록이 동아시아 각 지역과 직접 교류연계하여 아시아 성장의 활력을 도모하고 동아시아 시장을 겨냥한 기업의 새로운 발전전략과 관광입국을 실현한다. 또한 육해공에 걸쳐 교통·정보통신 네트워크를 형성한다.

② 지속가능한 지역의 형성

인구감소 하에서도 지역력의 결집, 지역간의 교류연계에 의해 매력적이고 질 높은 생활환경을 유지한다. 집약형 도시구조로 전환하며, 의료 등의 기능유지 등 광역적으로 대응한다. 또한 새로운 과학기술에 의한 지역산업을 활성화하고 아름답고 살기 좋은 농산어촌을 형성한다. 지역으로의 인구 유차·이동의 촉진을 위한 2지역거주의 촉진, 지역 외부의 인재 유치와 활용 등을 추진한다.

③ 재해에 강한 탄력있는 국토의 형성

재해감소의 관점도 중시한 재해대책과 재해에 강한 국토구축으로의 재구축을 추진, 안전하고 안심할 수 있는 생활을 보장한다. 하드·소프트 일체가 된 종합적인 재해대책을 추진하는 등 재해에 강한 국토이용으로 유도하며 교통통신망 등의 우회루트 등의 여유성을 갖는다. 피난유도체제의 충실 등 지역 방재력을 강화한다.

④ 아름다운 국토의 관리와 계승

아름다운 국토를 지키고 차세대에 계승하기 위해 국토를 형성하는 각종 자원을 적절히 관리하고 회복하며, 건전한 물질순환과 생태계의 유지형성을 추구한다. 해역

의 적절한 이용보전을 추구한다. 또한 개성이 풍부한 지역문화를 계승하고 창조할 뿐만 아니라 국토의 국민적 경영 활동을 추구한다.

(2) 국토형성계획(전국계획): 전후 7번째 국토계획, 「대륙축진형국토」 형성계획
2015년 8월 국토교통성이 발표한 국토형성계획은 두 번째 국토형성계획이고 전후 7번째 국토계획이다. 계획기간 10년이 안되었지만 제 1차 국토형성계획(2008년) 수립 후 급속히 진행되는 인구감소와 고령화, 국제사회경쟁 격화, 거대 재해에 대한 절박함, 인프라의 노후화 등 국토를 둘러싼 커다란 상황의 변화와 위기감을 공유하면서 미래에 대한 국민의 불안감을 불식시키기 위해 미리 앞서 중장기(대략 2050년) 국토·지역 만들기 지침, 국토의 그랜드 디자인 수립이 필요하였다.

인구감소가 현저한 지방은 지역유지가 어려워 소멸하는 지자체가 다수 발생할 것으로 전망되는 등 지역적 편차가 가속화되고 있고, 도쿄 등 대도시도 출생률이 낮은 상황이 지속되고 있고, 고령화율도 25%(2013년)를 초과하고 있어 2050년이면 40%까지 증가할 것으로 예상되는 등, 이와 같은 추세라면 사회전체의 지속가능성을 잃어버릴 가능성이 높아질 수 있기 때문이다. 특히 2011년 3월 11일 동일본 대지진 발생으로 국토취약성을 재인식하였고, 향후 수도직하 지진 등 거대재해 임박이 예상되어 이에 대응하지 못하면 국가 존망에 어려움을 겪을수 있다는 절박한 인식에서 “일본의 운명을 결정하는 10년”계획을 수립하였다.

2050년을 장기전망하면서 다양한 자원, 기술, 지혜를 총동원하여 10년간의 국토형성 틀을 계획적, 효율적으로 실시하기 위해 정부에서는 장기적 종합적 비전을 명확히 할 필요가 있었다. 따라서 계획기간은 2015년에서 2025년이며 그 중 2020년은 동경올림픽 등을 전후한 일본의 운명을 결정하는 10년으로 보고 있다.

국토형성계획의 3대 목표는 안전하면서 풍요로움을 실감할 수 있는 국토, 경제성장을 지속하는 활력 있는 국토, 국제사회 속에 존재감을 발휘하는 국가로 설정하였으며 2014년 7월에 책정한 「국토 그랜드디자인 2050」를 토대로 하고 있다. 본격적인 인구감소사회에 정면으로 대응하며, 지역의 개성을 중시하고 지방창생을 실현하면서, 혁신(이노베이션)을 통한 경제성장을 지원한다.

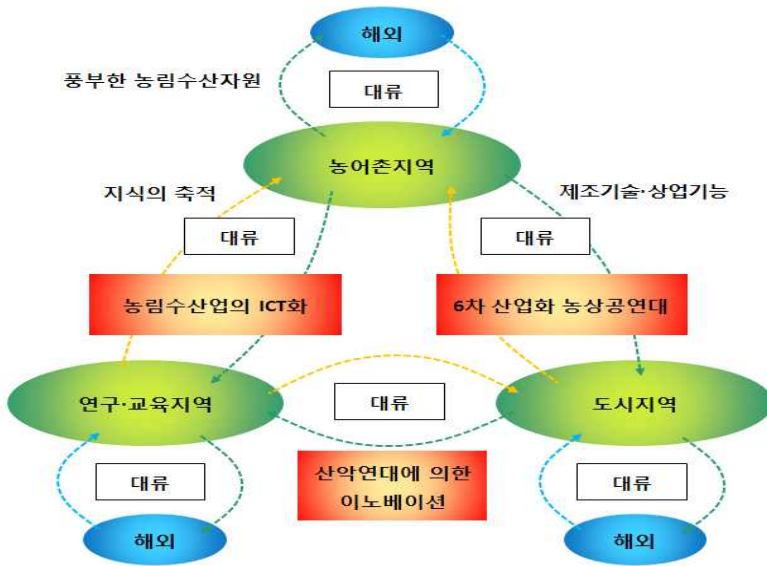
계획의 기본 컨셉은 컴팩(compact)와 네트워크(network)의 결합이다. 이 개념은 인구감소에 대응하는 지역구조·국토구조를 기본으로 한다. 개성과 연대에 의한 대류를 촉진하여, 글로벌라이제이션(Glocalization)한 국토를 바탕으로 계속 살고 싶은 국토와 경쟁력있는 국토 양립을 추구한다.

국토형성계획의 실천력을 높이기 위해 금번 계획을 토대로 ‘대류촉진형국토’ 형성을 위해 관계부처 시책을 조정하고, 계획 책정 이후 지방시책 반영에도 노력하고 계획적 실행방안 구상을 실현하는 것을 제시한다. 이는 전후 7번째 국토계획으로 ‘대류촉진형 국토’ 형성에 관한 광범위한 분야의 정책 장기전망을 통한 통일성 있는 방향을 정하고 목표하는 국토형성 추진의 엔진이라는데 의의가 있다.

국토형성계획의 주요 내용은 지역정비, 산업, 문화·관광, 교통·정보통신·에너지, 국토기반스톡, 방재·감제, 국토자원·해역의 이용과 보전, 환경 및 경관형성, 다양한 주체에 의한 공조사회 만들기 실현을 향한 기본적 시책 등이다. 계획의 효과적 추진을 위한 국토계획 추진과 평가, 지리공간정보 활용, 광역지방계획 책정·추진 등의 내용도 포함하고 있다.

대류촉진형 국토형성을 위한 구체적 전략과 방향으로서는 3개의 큰 축과 방향성은 다음과 같다. 첫 번째는 지방이 빛나고, 세계를 견인하는 국토로 개성 있는 지방을 창생하고, 활력 있는 대도시권을 정비하며, 글로벌 활약을 확대하는 것이다. 두 번째, 안전·안심과 경제성장을 지원하는 국토관리와 국토기반 전략으로 재해에 안전한 국토를 구축하고, 국토의 적절한 관리에 의한 안전·안심한 지속가능한 국토를 형성하고, 국토기반을 유지·정비·활용한다. 세 번째 전략은 국토 만들기를 지원하는 참여와 연대로 지역지킴이를 육성하고, 공조사회를 만들며, 광역지방계획을 수립·책정하는 것이다.

<그림 3-11> 국토형성계획(2015~2025): 대류촉진형 국토 이미지



5. 국외사례 시사점

독일의 국토계획은 부문계획을 통합하고 초지역적, 초부문적 계획으로서의 높은 위상을 보유하고 있다. 국토정비계획이 간접적 영향을 미치는 많은 부문영역들이 포함되어 종합계획 성격이 있다. 각종 시범계획을 추진할 권한, 전 국토수준의 인프라 정비계획이 포함되어 있어 사업계획 성격도 보유하고 있다.

또한 국토공간의 균형성과 다양성 보장, 공공서비스인프라 접근성 보장, 공간 측면의 범유럽 네트워크 확대와 창출 등의 원칙을 제시하는 등 지침적·규범적 계획의 성격을 가지고 있다. 국토공간의 균형성과 다양성 보장, 공공서비스 인프라 접근성 보장, 공간측면의 범유럽 네트워크 확대와 창출등의 원칙이 제시되어 있다.

공간계획 및 개발에 관한 권한은 원칙적으로 주가 갖고 있으나, 연방 공간계획법에 따른 연방 국토계획을 수립하여 추진하고 있는데, 이 계획에서 연방의 기능은 공간계

획에 관한 연방 차원의 조정, 교통에 관한 주계획들을 연방 차원에서의 통합, 새로운 계획원칙의 제시, 시범계획사업의 추진을 통한 선진 개발사례의 제시, 공간개발의 모니터링 등 중요한 역할을 하고 있다. 국토정비계획에는 영토 및 배타적 경제수역을 포함하여 해양영토개념이 반영되어 있으며, 독일 헌법인 기본법에 근거한 국민의 기본권 실현 정신이 포함되어 있다.

프랑스의 국토계획은 경제계획의 공간화로 경제계획과 국토계획이 동시에 추진되었으나 1995년 국토계획 관련법의 제정과 공공서비스계획 방식의 도입으로 법정계획 형태를 띠게 되었다. 제1차 계획(1947~1953)은 산업시설의 복구 즉 근대화 및 시설계획으로 경제계획이라는 이름이나 인프라를 포함한다. 제2차~제4차 계획은 촉진적 계획, 제5차~7차 계획은 유도적 계획, 제9차~제10차계획은 분권화계획이다.

이런 국토계획은 법정계획과 비법정계획 두 가지 형태로 나뉜다. 국토계획 관련법은 국토정비발전기본법이며, 국토정비발전의 기본방향을 정립하고 공공서비스계획 방식을 도입한다. 비법정 국가계획인 국토장기구상이 DATAR에 의해 2000년에 2020 장기발전구상, 2004년, 2009년에 국토 2030, 2010년에 국토2040이 수립되었다.

공공서비스계획은 국토구조에 대한 국가의 부문정책 전반을 포함하는 장기계획으로 8개 부문으로 구성된다. 수치화하지는 않으나 정부가 목표를 설정하고 지자체들과 협의하여 수립한다. 그동안 건설된 기반시설의 개념을 확대하여 서비스 및 이용, 국토의 차별화된 발전, 공공의 개입을 중시한다.

지속가능한 국토정비발전기본법은 공공서비스계획의 법적 토대가 된다. 공공서비스계획은 국가가 20년 계획으로 수립하며, 목표를 설정, 7년마다 수정한다(계획계약 기간). 효율성, 환경성, 형평성과 공공서비스의 균등한 접근, 국토균형발전을 강조한다. 국가계획, 국가와 레지옹간 계획계약, 지역계획으로 구분되는 바 국가계획은 경제계획에서 공공서비스계획으로 변천한다. 공공서비스계획은 이름은 상이하나 우리나라의 국토종합계획, 국가와 레지옹간 계획계약은 지역발전5개년계획, 지역계획은 우리나라와 같이 수도권정비계획이나 레지옹계획(도계획)으로 볼 수 있다. 공공서비스계획 관련 법안을 보면 단지설치, 입지선정, 우선지원지역 선정, 지역내지역간 불균형 시정, 거점의 배치 등 8개 부문의 국토차원의 접근방식이다. 예컨대,

고등교육 및 연구공공서비스계획은 일드 프랑스 레지옹 밖 공공연구 참여자(연구원 교육자기술자)를 위한 단지설치, 입지선정 등 구체적 지원내용을 명시한다.

네덜란드의 경우 국토계획이 공간계획에서 2000년대 이후 전략계획에 초점을 맞추고 있다. 이는 지방분권화의 흐름과 계획 통합의 유동성 확보가 가장 큰 이유라고 할 수 있을 것이다. 다양한 관련 계획의 통합을 유도하기 위해서는 전략계획이 더욱 효율적인 형태의 계획방식이기 때문이다. 중앙정부가 구체적인 개발 프로그램을 계획하는 것을 지양하고 전반적인 가이드라인만을 제시하고 지방정부가 전략적인 개발 프로그램을 수립하는 방향으로 전환되었다.

각 시기마다 주요 정책 이슈 예컨대 균형, 분산, 도시재개발, 국가현안 등을 바탕으로 국토계획을 수립하였다. 2008년 신규 제정된 공간계획법에서는 국가현안 13 개념을 도입하였다. 국가현안 13은 핵심적인 국가 인프라와 기능에 초점을 맞추었다. 정권교체와 함께 국가공간전략을 수정하였다. 수도권 계획으로 2008년 란스타드 지역계획 2040을 수립하였다. 이후 란스타드 지역계획은 2012년 수립된 제6차 공간전략(2040년)에 흡수되었다. 제5차 국가공간전략과 제6차 국가공간전략 모두 재원을 확보하였다.

일본의 국토계획은 전국총합개발계획에서 국토형성계획으로의 전면적인 개편을 통해 국토계획의 성격, 계획기간 및 내용, 전국계획과 광역계획체계 등을 유연화하고 있다. 계획기간은 10년 계획(2015~2025)으로 7차 국토계획을 수립하였다. 2020년 동경올림픽 개최 등 대내외 여건 등을 적극적으로 반영하였으며, 계획체제로 전국계획과 광역권 계획을 수립하였다. 전국계획을 토대로 8개 블록별 광역권 계획을 수립하였다(2015년). 수도권, 균형발전 개념이 사라지고 다양한 광역블록의 자립적 발전을 추구하고 있다.

국토형성계획법에 국토형성계획의 내용으로서 독일과 같이 해역의 이용 및 보전(배타적 경제수역 및 대륙붕)에 관한 사항이 포함되어 영토를 해역까지 확장시키고 있다.

국토형성계획에서 국토만이 아니라 국민이 강조되고 있다. 국토의 질적 향상만이 아니라 국민생활의 안전, 안심, 안정의 실현을 추구하는 것은 2011년 후쿠시마 원전

등 국토공간과 국민에게 치명적인 영향을 미치는 일련의 위협을 국토형성계획에 반영하고 있는 것이다.

비법정계획으로서 국토의 그랜드 디자인 2050등을 마련하고 이를 차기 국토형성계획의 재검토에 활용하고 있다. 대략 10년을 목표로 계획을 수립하나 대부분 목표연도가 도래하기 전에 새로운 계획을 수립하였는데 대체로 신내각의 발족과 함께 새로운 계획 수립에 착수하였다.

국토계획의 수립, 추진, 평가(모니터링) 등 피드백 체계를 확립하고, 국토계획의 실효성과 집행력을 강화하기 위한 수단과 기반으로써 전략적 시책에 대한 선택과 집중, 중점분야 우선순위 책정 등 로드맵을 책정하고 국토심의회의 조사심의 기능 및 추진상황 점검 등도 강화하고 있다.

해외 선진국에서도 내부 이슈의 변화, 외부 환경의 변화 등에 발맞추어 지속적으로 국토계획을 재검토 및 개편하고 있다. 우리나라의 현행 국토종합계획도 공간계획과 전략계획의 개념을 효율적으로 통합하고 서로의 장점을 취하는 접근법을 마련하고, 다양한 부문의 관련 계획과 연동할 수 있는 방안 등 유연한 계획체계로의 전환을 고려해보아야 할 것이다. 또한 새로운 개발보다는 정비방향 지향, 계획의 실천력 확보를 위한 재원 연계 방안, 관계부처 시책의 조정 및 국토종합계획과의 연계, 지방시책 반영 등 근본적인 방안을 지속적으로 검토할 필요가 있다.

<표 3-19> 해외 국토종합계획 비교

구 분	독일	프랑스	네덜란드	일본
계획명	국토계획	공공서비스계획	국가공간계획 국가공간전략 (SVIR)	국토형성계획
법적 근거	연방 국토계획법	지속가능한 국토계획·발전 기본법	공간계획법	국토형성계획법
계획의 성격	지침적 계획 규범적 계획	장기·종합지침적 계획	미래방향제시 전략계획 장기계획	전략적 계획 지침적 계획
계획기간	—	20년	2020, 2040년 (중간목표연도: 2028년)	10년
추진체계	연방교통건설도시 개발부 담당 국토계획심의회 국토계획 관계 장관회의 연방정부와 주정부의 협력	중앙정부: 공공서비스계획 지침작성 DATAR: 지역정비지침 수립 레지옹:국토정비발 전지역계획 데빠르뜨망: 지역종합계획	중앙정부: 국가공간전략, 국가기간시설계 획 수립 지방정부: 지역계획, 도시토지이용계 획 수립	국토교통성 국토심의회 전국계획 광역지방계획 광역지방계획 심의회
타 계획과의 관계	부문계획 포함	고등교육, 연구, 문화, 건강, 정보통신기술, 에너지, 자연자원보전, 스포츠 등 8개 분야 지침서	교통계획환경계 획과 연계 국가현안 13개	대도시권정비계획 지방개발계획 특정지역진흥계획 기타종합계획 (수자원개발기본계 획, 방재기본계획, 환경기본계획 등)
모니터링	—	—	매년 수행	매년 수행

	제 4 장 국토종합계획의 성과와 위상 및 실태진단	
--	---	--

국토종합계획의 성과와 위상 및 실태진단

본 장에서는 국토종합계획의 수립배경과 주요전략 및 내용의 변천을 고찰하여 새로운 발전방향 설정을 위한 근거를 마련하고자 한다. 먼저, 제1차 국토건설종합계획부터 제4차 국토종합계획재수정계획에 이르기까지의 성과를 점검하고 국토기본법상에 나타난 주요 이슈를 도출한다. 이를 토대로 국토종합계획의 위상 및 실효성, 공간구분, 계획기간, 내용, 실천력 등과 관련하여 전문가 인터뷰를 종합하고 이를 바탕으로 전문가 설문조사를 통해 국토종합계획의 영향력을 분석하여 법률 개정을 위한 근거를 제시한다.

1. 국토종합계획의 성과

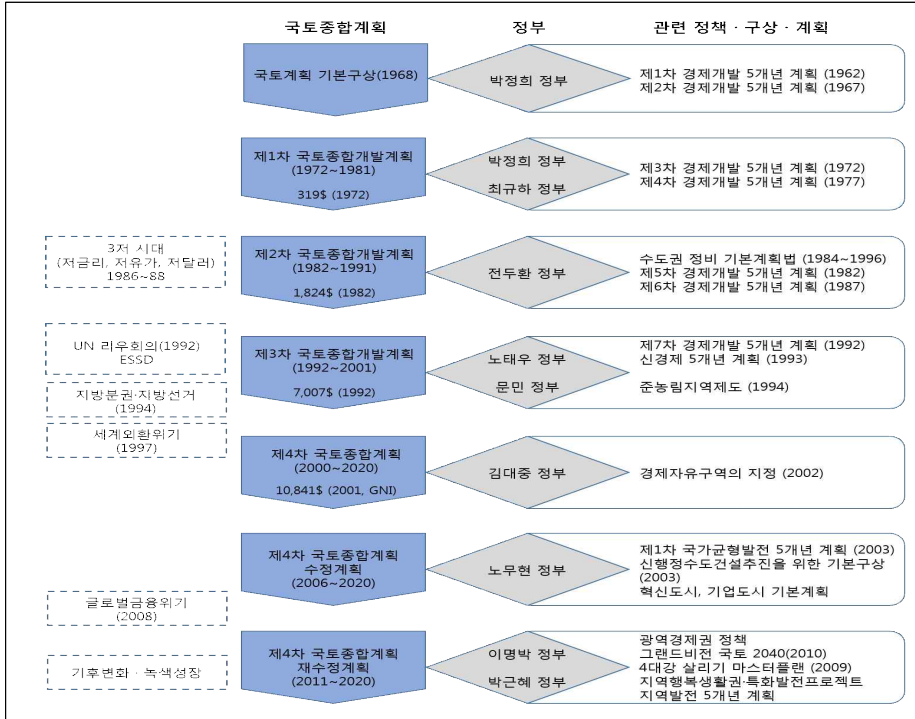
1) 국토종합계획의 추진경과

어느 국가나 저개발상태에서는 경제개발계획은 국토개발계획이 주 내용이다. 우리나라도 마찬가지로 국토종합계획은 제1차 경제개발5개년계획의 주요내용이었다. 제1차 국토종합개발계획은 1972년부터 1981년인데 제1차 국토종합개발계획이 탄생하기 전에 이미 20년을 계획기간으로 하는 국토계획기본구상(1968)이 수립된 상태였다. 국토계획기본구상은 제1차 국토종합개발계획의 선행작업으로서 주요 내용과 정신은 승계되었다.

이후 제3차 국토종합개발계획까지는 계획기간을 10년으로 하였고 개발위주의 계획내용이었으나 제4차 국토종합계획에서는 계획기간을 20년으로 하고 명칭에서

개발도 삭제되었다.

<그림 4-1> 국토종합계획과 관련 정책·구상·계획 흐름도



2) 국토종합계획과 국토관리의 주요성과

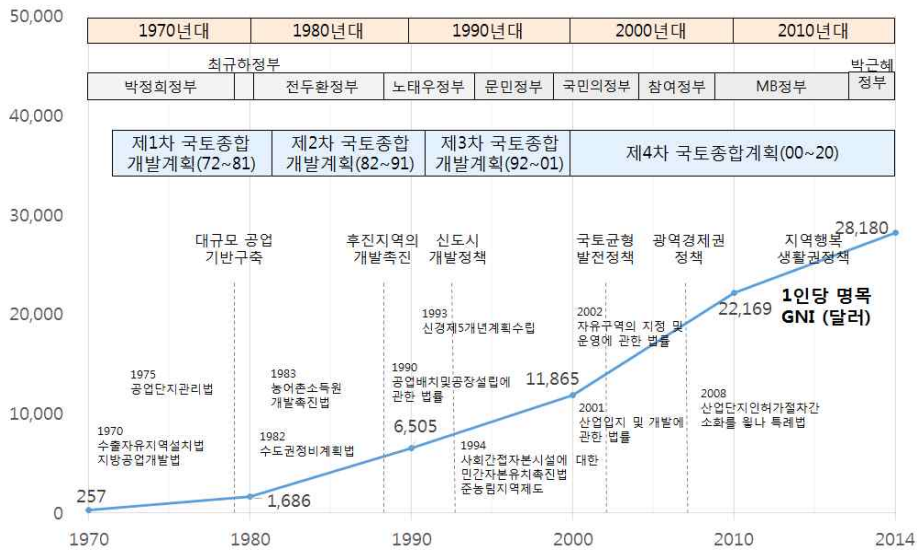
(1) 국토종합계획과 경제성장

제1차 국토종합개발계획 수립당시인 1970년 1인당 명목 GNI는 257달러에서 시작, 대규모 공업기반을 구축하고, 1980년대부터 1990년대에는 낙후지역 개발을 촉진하고 신도시가 개발되었다. 이어 2000년대 1인당 명목 GNI가 1만 달러를 넘어서면서 국토균형발전을 위한 정책들이 추진되어왔다. 이어 2014년 1인당 명목 GNI는 28,180달러로 1970년 대비 약 110배 증가했다.

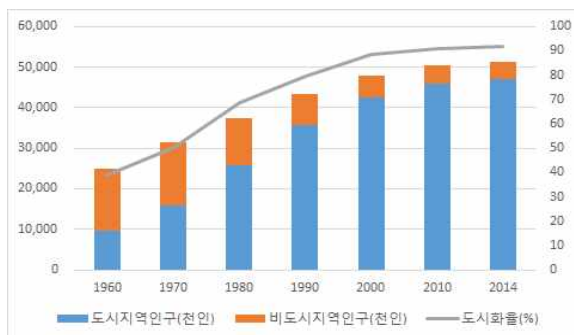
1960년대 이후 급속한 산업화 및 도시화를 거치면서 1960년 39.1%이었던 도시화율(도시지역인구/비도시지역인구)이 2014년 91.7%로 나타났다. 이는

도시지역으로 인구집중이 심화되었음을 나타내고 있으며, 특히 인구이동패턴에서 볼 수 있듯이 농촌에서 도시로의 인구이동이 활발했으며 특히 수도권으로의 이동이 많았다. 70년대에서 80년대 사이 인구이동의 규모가 컸으며, 90년대 들어서서 다소 감소하기 시작하여 안정화되었으며, 2000년 이후로 실질적 인구이동수가 감소하였다.

<그림 4-2> 국토종합계획의 변천과 1인당 명목 GNI 변화

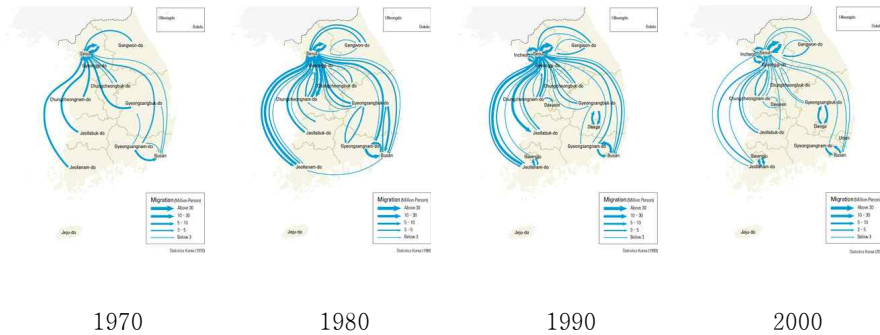


<그림 4-3> 도시화율



자료 : 국토교통부, LH 도시계획현황

<그림 4-4> 인구가동패턴(1970~2010)

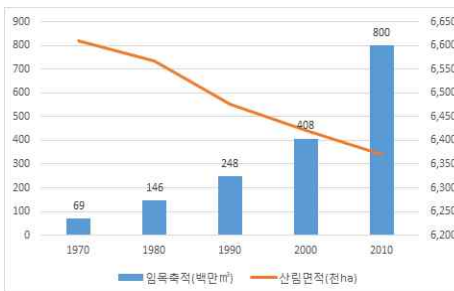


자료 : The National Atlas of Korea(<http://nationalatlas.ngii.go.kr>)

(2) 국토공간의 친환경성 증대

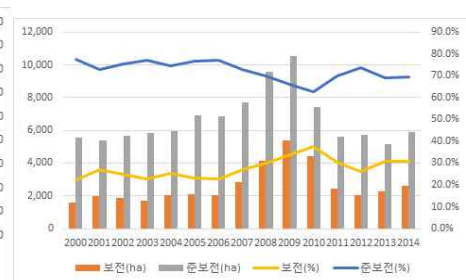
자연환경보전과 자원 및 에너지의 이용·관리를 통한 국토공간의 친환경성 증대이다. 우리나라 2010년 전체 국토면적(10,003천 ha)의 64%(6,369천ha)를 차지하고 있는 산림면적은 지속적으로 감소하고 있지만 산림의 임목축적은 치산녹화 원년인 1973년 7447만³m³에 비해서 2010년 현재 10.7배 증가했다. 국토공간에서 산림면적이 차지하고 있는 비율은 지속적으로 감소하고 있지만 임목축적은 증가하고 있으며 산지전용 수요는 지속적으로 증가하는 추세이다. 또한 산업화 및 도시화에 따라 공장, 도로, 택지 등으로의 산지전용 수요가 급증하였으나 최근 2010년부터 감소하고 있는 추세이다.

<그림 4-5> 산림면적 및 임목축적



자료 : 산림청 산림기본통계

<그림 4-6> 산지 타용도 전용

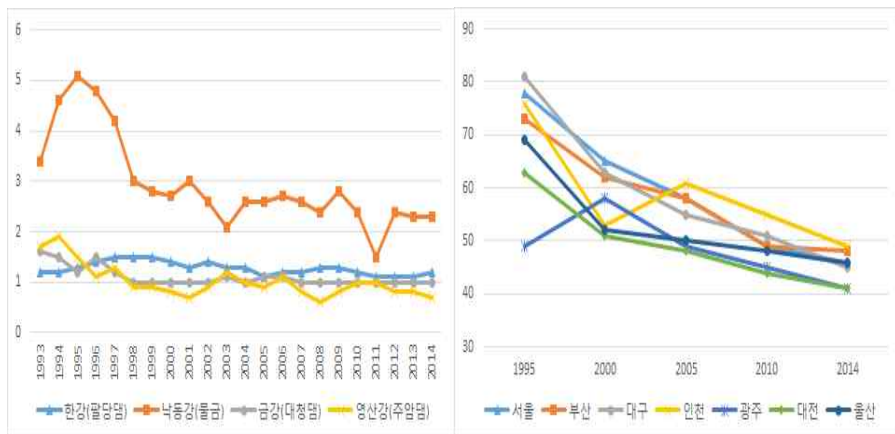


자료 : 산림청 임업통계연보

또한 한강, 낙동강, 금강, 영산강 4대강의 주요 상수원 취수구역의 수질은 90년대 초에 비하여 개선되었으며 주요 도시들의 연평균 미세먼지(PM10) 농도는 연평균 환경기준 이하를 달성하였다. 환경기초시설의 확충 및 고도처리의 효과로 생물학적 산소요구량(BOD)¹⁶⁾의 농도는 전반적으로 감소하는 추세이다. 주요 도시들의 연평균 미세먼지(PM10) 농도가 2000년대 중반 이후까지도 연평균 환경기준 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ 을 초과하였지만 지속적 규제 정책에 힘입어 2012년 대부분의 도시들이 연평균 환경기준을 달성하였다. 또한 1인당 생활폐기물발생량은 90년대 이후로 감소하여 일일 350~400kg사이를 유지하고 있으며, 폐기물재활용률은 1996년 54.9%에서 꾸준히 증가해 2013년 84%까지 증가했다.

주요강의 수질, 대기오염도, 폐기물재활용 등의 지표를 통해 국토이용 및 관리 측면에서 친환경성이 개선되어 왔음을 알 수 있다.

<그림 4-7> 주요 하천 수질(BOD) 및 주요 도시 연평균 미세먼지(PM10) 농도

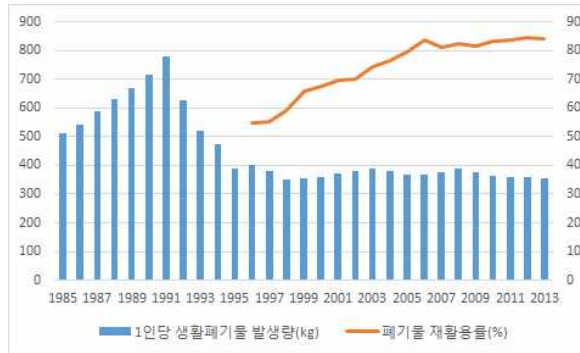


자료 : 환경부 환경통계연감

자료 : 환경부 대기환경연보

16) BOD 1mg/L 이하 : 수질등급은 "매우 좋음", 간단한 정수처리 후 생활용수로 사용할 수 있음
 BOD 2mg/L 이하 : 수질등급은 "좋음"
 BOD 3mg/L 이하 : 수질등급은 "약간 좋음", 일반적 정수처리 후 생활용수 또는 수영용수로 사용할 수 있음

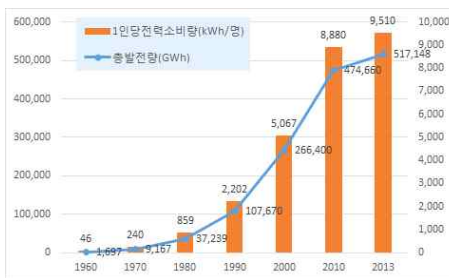
<그림 4-8> 폐기물 발생 및 재활용률



자료 : 한국환경공단, 전국폐기물 발생 및 처리현황

반면 경제성장을 위한 주요 동력원으로서 전력생산량은 꾸준히 증가해왔으며 1인당 전력소비량 역시 계속해서 증가하는 추세이다. 전력생산량은 1997년 경제위기로 일시적으로 생산량 줄어든 시기를 제외하고는 2013년 517,148GWh로 1960년 대비 304.7배 증가하였다. 또한 1인당 온실가스배출량은 1990년 대비 2012년에는 2배 정도 증가하였으며 실질 GDP 대비 온실가스배출량은 감소했다¹⁷⁾.

<그림 4-9> 전력생산 및 1인당 전력소비량



자료 : 에너지경제연구원, 에너지통계연보

<그림 4-10> 온실가스 배출량



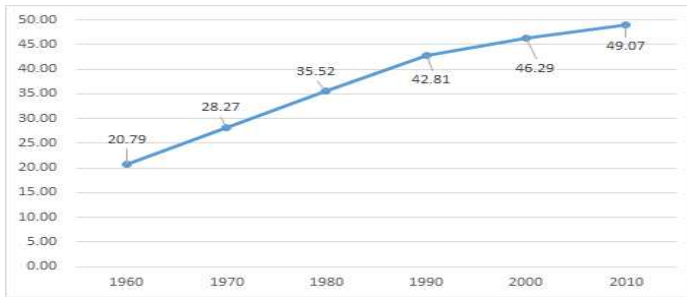
자료 : 온실가스종합정보센터, 국가온실가스 인벤토리 보고서

17) 실질 GDP 대비 온실가스 배출량이 감소한 이유는 동 기간 온실가스배출량 증가 속도보다 경제규모 확장속도가 상대적으로 더 빨랐기 때문이다.

(2) 국토공간의 형평성 제고

지역균형발전 도모와 삶의 질을 향상에 따른 국토공간의 형평성 제고이다. 수도권으로 인구는 지속적으로 집중되어 왔으나 1인당 지역내총생산(GRDP)은 타지역이 상승하는 추세이다. 수도권 인구집중도는 1960년 20.79%에서 2010년 49.07%로 증가하였지만 그 추세는 감소하고 있으며, 1인당 지역내총생산(GRDP)은 1993년 서울이 1위에서 2012년 5위로 하락하였으며 충청남도 순위가 1993년 6위에서 2012년 2위로 상승하는 등 국토공간의 형평성이 과거에 비해 향상되고 있다.

<그림 4-10> 수도권 인구집중도



자료 : 통계청 인구총조사

<표 4-1> 1인당 GRDP 순위(1993~2012)

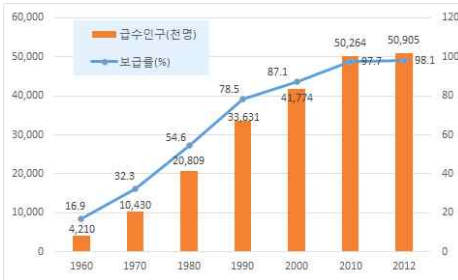
(단위: 천원, 2005년 기준가격)

순위	1993		1995		2000		2005		2010		2012	
	시도	1인당 GRDP	시도	1인당 GRDP	시도	1인당 GRDP	시도	1인당 GRDP	시도	1인당 GRDP	시도	1인당 GRDP
1	서울	13,082	서울	15,394	울산	14,486	울산	38,337	울산	41,209	울산	44,807
2	전라남도	11,949	전라남도	14,494	서울	32,921	충청남도	24,201	충청남도	36,428	충청남도	40,152
3	경상남도	11,705	경상남도	14,058	전라남도	17,665	경상북도	22,971	전라남도	26,741	전라남도	27,775
4	인천	11,436	인천	13,191	경상북도	17,485	전라남도	21,765	경상북도	25,540	경상북도	26,018
5	대전	10,779	경상북도	12,319	충청남도	16,207	서울	20,546	서울	23,375	서울	24,710
6	충청남도	10,707	충청남도	12,198	경상남도	16,113	경상남도	18,431	경상남도	22,302	경상남도	22,888
7	경기도	10,242	충청북도	11,905	충청북도	15,136	충청북도	17,948	충청북도	21,831	충청 도	21,155
8	충청북도	10,117	강원도	11,413	인천	14,731	경기도	15,828	경기도	19,315	경기도	20,330
9	경상북도	10,007	경기도	11,231	강원도	12,879	인천	15,535	인천	18,803	인천	18,995
10	강원도	9,717	제주도	11,160	경기도	12,705	강원도	15,210	강원도	17,277	강원도	18,010
11	제주도	9,613	대전	10,703	제주도	12,473	제주도	14,287	전라북도	16,076	제주도	17,230
12	광주	9,214	광주	10,654	대전	11,888	대전	13,770	제주도	15,999	전라북도	16,775
13	대구	8,927	대구	9,911	광주	11,640	광주	13,480	광주	15,498	부산	16,102
14	부산	7,970	부산	9,610	전라북도	11,299	전라북도	13,378	대전	15,462	광주	15,816
15	전라북도	7,902	전라북도	9,533	부산	10,891	부산	13,212	부산	14,969	대전	15,773
16	-	-	-	-	대구	10,346	대구	11,451	대구	12,975	대구	13,525
전국	10,791		12,506		10,285		11,415		12,975		13,525	

자료 : 통계청 지역소득

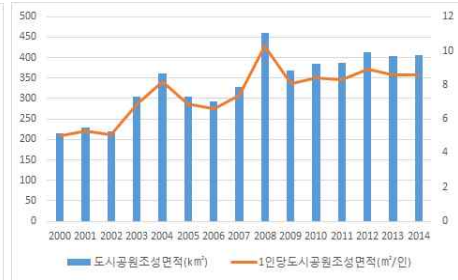
또한 상수도 시설 확충사업을 통해 상수도 보급률이 2012년 93.1%를 달성하였으며, 도시민의 여가·휴식 등을 위한 도시공원 조성 면적 또한 증가하는 등 국민의 삶의 질이 향상되어왔다.

<그림 4-12> 상수도 급수인구 및 보급률



자료 : 환경부 상수도통계

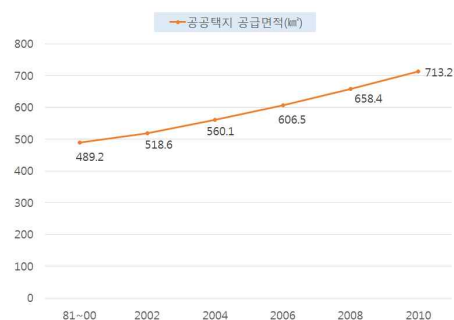
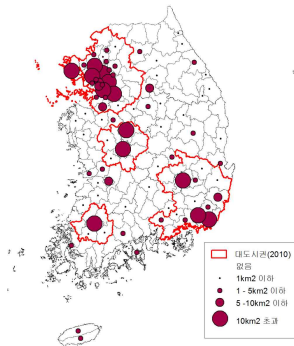
<그림 4-13> 도시공원 조성면적



자료 : 국토교통부 도시계획현황

주택보급률 100% 달성과 임대주택의 꾸준한 공급으로 국민주거안정을 도모하였다. 신도시 및 공공택지 공급 등을 통해 주택수 증대와 주택보급률 100%를 달성하였으며, 임대주택 공급확대를 통해 서민의 주거안정뿐만 아니라 주택시장 안정 효과도 제고하였다.

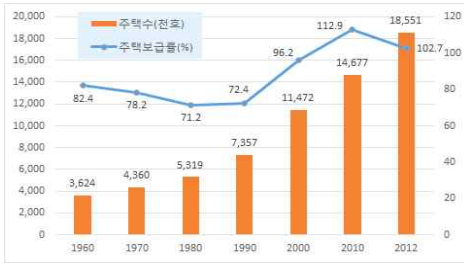
<그림 4-14> 공공택지 공급면적 추이(1980~2010년)(km²)



주 : 택지공급면적은 택지개발촉진법 등에 의한 공공택지개발사업 준공실적 기준

자료 : 국토교통부 홈페이지(<http://www.molit.go.kr>); 이용우 (외), 2014

<그림 4-15> 주택 수 및 주택보급률



자료 : 국토교통부

<그림 4-16> 임대주택

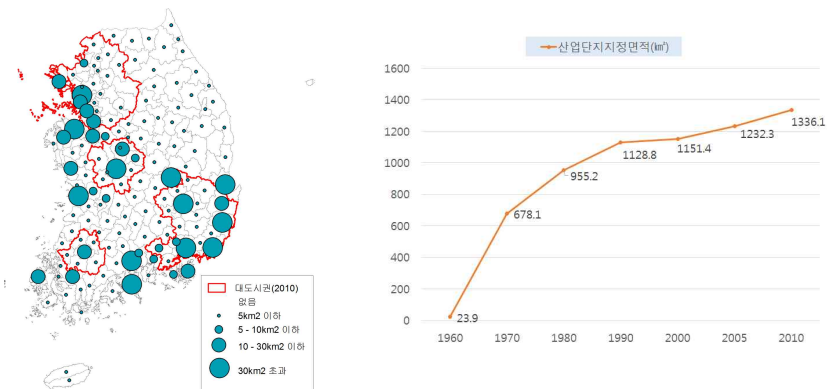


자료 : 국토교통부

(4) 국토공간의 효율성 달성

지역 경쟁력 강화와 인프라 공급을 통한 국토공간의 효율성 달성이다. 산업단지의 지속적인 공급을 통해 국가의 경제성장을 선도하고 국토공간의 효율성이 향상되었다. 산업단지 지정면적이 1960년 23.9km²에서 2010년 1336.1km²로 증가하였으며 용수, 도로, 항만 등 지원시설과 계획적 산업단지의 공급을 통해 규모의 경제와 집적경제를 추구함으로써 산업 활동과 공업생산을 효과적으로 지원했다.

<그림 4-17> 산업단지 공급면적 및 지정면적 추이(1960~2010년)



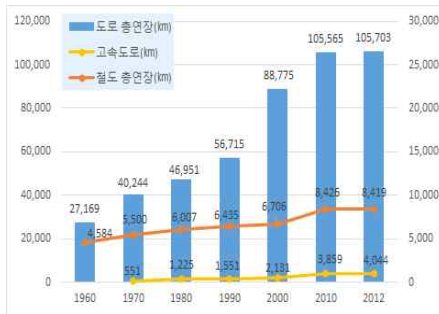
주 : 산업단지 공급면적은 실시계획 승인 면적 기준

자료 : 국토교통부 홈페이지(<http://www.molit.go.kr>); 산업입지정보시스템(<http://www.industryland.or.kr>),

이용우 (외), 2014

또한 도로 및 철도 연장 등 각종 인프라 및 관련 서비스가 확충되고 경제성장에 따른 차량등록대수의 증가로 지역간 접근성 향상과 지역간 이동시간이 단축되었다. 도로인프라 확충 및 전국 고속철도 시대에 힘입어 전국은 반일 생활권에 속하게 되었다. 특히 고속도로 확충에 따라 고속도로 IC까지 30분 이내 접근 가능한 지역의 비율이 1970년 20% 미만에서 2011년 60% 이상 대폭적으로 증가하여 접근성이 개선되었다. 지역 간 이동시간은 1970년 평균 307분에서 2010년 평균 187분으로 약 40% 단축되었다.

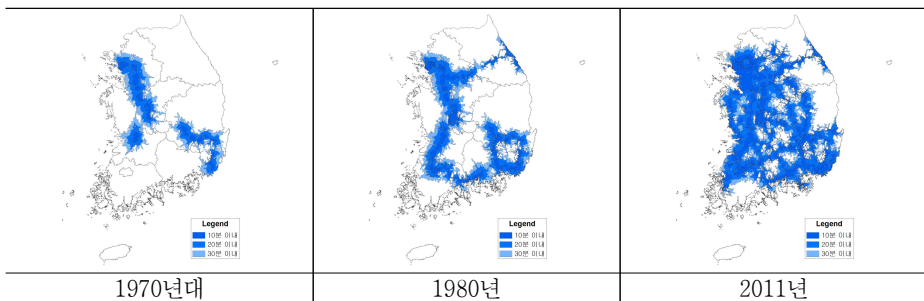
<그림 4-18> 도로 및 철도연장



<그림 4-19> 도로연장당 차량등록대수 변화



<그림 4-20> 고속도로 IC 30분 이내 접근 가능지역 변화



자료 : 김종학, 2012.; 이용우의, 2014 재인용

3) 국토종합계획의 한계

(1) 국토종합계획의 지속가능한 발전에의 기여도 하락

국토종합계획의 국토의 지속가능한 발전에의 기여도는 점차 하락하고 있다. 전문가 설문조사에 따르면 “개발과 환경의 조화를 바탕으로 국토를 균형 있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모”하는데 국토종합계획의 기여도는 점차 하락한 것으로 나타났다. 제1차 국토종합계획이 4.1점(5점 척도)인데 비해 제4차 재수정계획은 3점으로 그 기여도가 점차 하락하였다는 평가를 받았다¹⁸⁾.

<표 4-2> 국토종합계획의 기여도

(단위: 5점 척도, 명, %)

국토종합 계획	계획의 기초	합계	평균	기여도(명, (%))				
				매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
1) 제1차 (‘72~’81)	경제성장과 기반구축	151	4.1	2 (1.3)	7 (4.6)	15 (9.9)	72 (47.7)	55 (36.4)
2) 제2차 (‘82~’91)	국토균형발전 과 국민복지 향 상	151	3.6	1 (0.7)	24 (15.9)	37 (24.5)	66 (43.7)	23 (15.2)
3) 제3차 (‘92~’01)	균형성, 효율 성, 쾌적성, 통 합성	151	3.4	2 (1.3)	19 (12.6)	59 (39.1)	59 (39.1)	12 (8.0)
4) 제4차 (‘00~’20)	지구촌으로 열린 21세기 통합국토	151	3.2	3 (2.0)	22 (14.6)	78 (51.7)	46 (30.5)	2 (1.3)
5) 제4차 수정 (‘06~’20)	약동하는 통합 국토의 실현	151	3.1	3 (2.0)	31 (20.5)	62 (41.1)	52 (34.4)	3 (2.0)
6) 제4차 재수정 (‘11~’20)	대한민국의 새로운 도약을 위한 글로벌 녹색국토	151	3.0	9 (6.0)	38 (25.2)	58 (38.4)	42 (27.8)	4 (2.7)

자료 : 본 연구 전문가 설문조사 결과

18) 본 설문조사는 국토종합계획 분야 교수, 연구원, 공무원 등을 대상으로 한 전문가 설문조사의 결과이다. 본 설문은 9월 14일부터 10월 16일까지 한 달여 동안 진행되었으며, 151명의 전문가가 응답하였다. 본 설문은 주로 5점 척도로 구성되었으며 자세한 설문 내용은 부록을 참조바람.

(2) 국토종합계획의 기본이념별 달성도

국토종합계획의 공간상의 달성성과를 국토기본법상 기본이념별로 보면 효율성(3.7)이 높고 형평성(3.15)과 친환경성(3.15)은 낮은 것으로 평가되었다. 세부내용별로 보면 효율성의 인프라 및 서비스의 공급관리(4.0), 주거공간 현대화 등 삶의 질 향상(3.4), 산업단지 공급 등 지역경쟁력 제고(3.4), 난개발 방지 등 국토의 자연환경 보전 및 체계적 관리(3.3), 자원 및 에너지의 이용과 관리(3.0/5), 지역균형발전(2.9/5) 순으로 조사되었다. 즉, 전문가들의 평가에 따르면 국토종합계획의 형평성 및 친환경성의 달성도가 효율성 측면보다 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

이는 그동안 국토종합계획이 인프라 및 서비스의 공급 및 관리를 통해 압축성장을 어느 정도 견인해왔다는 사실을 부인할 수 없다. 그러나 2000년대 이후로 특히 중요해진 형평성과 환경성이 국토종합계획의 이념으로 반영되기는 했으나 추진성과가 상대적으로 낮아 국토종합계획이 갈수록 기여도가 낮은 것으로 평가된 것으로 판단된다.

<표 4-3> 국토종합계획의 기본이념별 달성도

(단위: 5점 척도, 명, %)

기본이념	국토공간상의 달성성과 세부 내용	평균	기여도				
			매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
환경성	1) 국토의 자연환경 보전 및 체계적 관리 (예: 자연보호지역, 산림육성, 수질 및 대기오염 관리, 난개발 방지 등)	3.3	4 (2.7)	33 (21.9)	43 (28.5)	57 (37.8)	14 (9.3)
	2) 자원 및 에너지의 이용과 관리 (예: 전력생산, 폐기물 재활용, 신재생에너지 보급, 온실가스 배출량 규제 등)	3.0	5 (3.3)	41 (27.2)	65 (43.1)	35 (23.2)	5 (3.3)
형평성	3) 지역균형발전 (예: 인구분포, 소득격차 등)	2.9	14 (9.3)	41 (27.2)	51 (33.8)	39 (25.8)	6 (4.0)
	4) 삶의 질 향상 (예: 주거공간 현대화, 임대주택 공급, 문화 및 복지 시설 공급, 상하수도 보급, 도시공원 조성 등)	3.4	3 (2.0)	20 (13.3)	56 (37.1)	58 (38.4)	14 (9.3)
효율성	5) 지역 경쟁력 제고 (예: 산업단지 공급, 특화산업육성, 고용창출 등)	3.4	4 (2.7)	17 (11.3)	59 (39.1)	60 (39.7)	11 (7.3)
	6) 인프라 및 서비스의 공급 및 관리 (예: 고속도로, KTX, 공항, 대중교통수송분담률 제고 등)	4.0	1 (0.7)	5 (3.3)	28 (18.5)	83 (55.0)	34 (22.5)

자료: 본 연구 전문가 설문조사 결과

<그림 4-21> 국토종합계획의 기초 및 성과 평가



자료 : 본 연구 전문가 설문조사 결과

2. 국토종합계획의 필요성 및 위상 분석

1) 법적 근거 및 문제의 제기

(1) 국토종합계획 수립의 법적 근거

국토종합계획은 국토기본법에 그 법적 근거를 두고 있다. 국토종합계획의 수립주체는 국토교통부장관(국토기본법 제9조 1항)이며, 국토전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전 방향을 제시하는 종합계획(국토기본법 제6조 제2항 1호)이다. 국토종합계획의 위상에 대하여 국토기본법은 “국토종합계획은 도종합계획 및 시·군종합계획의 기본이 되며, 부문별 계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다”(국토기본법 제7조 제1항)고 명시하고 있다.

(2) 문제의 제기

국토종합계획은 국토기본법 제9조 1항에 따라 수립되어야 하는 법정계획이나 전문가들 사이에서 실효성, 성격 및 위상 저하에 따른 필요성 논란이 존재한다. 국토종합계획의 필요성 문제는 변화하는 시대여건과 경쟁관계의 계획들이 등장하면서 장기적, 청사진 성격의 국토종합계획이 그 권위와 실효성을 유지할 수 있는지에 대한 정당성에 대한 근본적인 의문을 제기한다.

<검토의 관점>

- 세계화, 지방화, 다원화 시대, 법정계획이 필요한가?
 - － 지방화·지방자치, 민간이 시장경제의 주역으로 등장하는 등 다원화 시대 법정계획(법적 규제, 정부개입)이 필요한가?
- 급변하는 사회, 장기계획(청사진계획)이 필요한가?
 - － 국토종합계획이 청사진적 계획이어야 하는가? 집행계획이어야 하는가?
- 개발 패러다임에서 관리·재생 패러다임으로 변화, 개발계획이 필요한가?
 - － 법 제10조 5항 등 인프라 확충 내용이 남아 있다.
- 정부 부처내부처간 관계, 다양한 부문 법과 계획 등장, 종합계획이 필요한가?
 - － 국토교통부내 국가기간교통망계획, 국가철도망구축계획, 수도권정비기본계획, 수자원장기종합계획 등을 종합하는가? 해야 하는가? 할 수 있는가?
 - － 타부처 영역인 연안정비기본계획, 국가환경종합계획, 관광개발계획 등을 종합하는가? 해야 하는가? 할 수 있는가?

2) 정책이슈 분석

(1) 국토종합계획의 위상 저하

국토종합계획의 위상저하의 이유를 다음의 몇 가지 요인으로 설명하고자 한다¹⁹⁾.

① 국토개발에서 국토관리의 시대로의 국토여건 변화

한국의 국토발전은 성숙단계에 진입하였다. 이미 2000년에 80%의 도시화를 넘어섰으며, 도로, 철도, 공항, 항만 등 각종 인프라 구축 역시 성숙단계에 이르렀다. 따라서 국가 주도의 국토종합계획이 인프라 구축과 산업공간 근대화 등 체계적인 국토개발에 크게 기여하였으나 국토인프라와 자원의 정비관리에 대한 요구가 높아지는 국토관리의 시대에서 국토종합계획의 역할에 대한 문제가 제기된다는 것이다.

② 지방분권화 등 거버넌스의 변화

정부가 주도하는 산업화시대에서 민간이 시장경제의 주역으로 등장함에 따라 단일기업의 매출액이 정부예산 규모로 성장하였고, 정부의 시장통제 역시 약화되었다. 가령, 2014년 정부예산규모는 309.7조원(기획재정부 보도자료 2015.2.10.)인데 2014년 삼성그룹의 총매출액은 309조원(금융감독원)으로 정부예산 규모와 거의 동일한 수준이다. 또한 지방화의 진전으로 인해 중앙의 권한이 지방으로 많이 이양되어 중앙정부가 계획하는 지역개발에도 일정한 한계가 있는 것이 사실이다.

“한국경제는 세계경제의 직접적인 영향을 받고 있으며, 이제는 정부가 우리 생활환경에 큰 변화를 줄 수 없는 시대이다. 이제 우리도 정부의 개입 효과(intervention effect)가 약해진 상태이다.”
“21세기 들어 경제 개방과 함께 지역주의가 대두되고 있으며 강력한 정부주도의 Top Down 계획이 실효성이 낮아짐에 따라 지방이 주도하는 Bottom Up 형태의 창의적 지역계획이 요구되는 시점이다. 이러한 여건에서 무리한 국토종합계획의 추진은 자칫 지역계획의 창의성을 떨어뜨릴 우려가 있으며 자발적 노력보다는 중앙에 대한 지속적 의존을 가중시킬 수 있다. ...기획의 그레샴법칙에서 시사되듯이, 과도한 정부주도 기획은 지역과 민간의 창의적 정책개발 노력을 감소시킬 우려가 있다”

19) 본 내용은 전문가 인터뷰 조사의 결과를 바탕으로 하여 작성되었다.

③ 장기적, 청사진 계획으로서의 한계

현재의 국토종합계획은 계획기간이 20년인 장기계획으로서의 성격을 가진다. 그러나 급변하는 사회상으로 감안할 때, 20년의 미래성을 예측하는 것은 난제이다. 급변하는 시대에 사회예측이 어렵고 장기계획의 필요성이 낮아졌다.

“변화가 과격적이고 시간흐름에 따라 변화되는 양상이 너무 빠른데 20년의 미래상을 예측하여 계획을 수립할 수 있는지는 의문이다”
“미래 국토여건은 현재보다 다양성이 증대되고 복잡성이 증가하여 예측이 더욱 어려울 것으로 전망된다.”

④ 종합적, 최상위 계획으로서의 한계

다양한 분야 및 부처별로 국가계획 수립과 계획 간의 부정합성 및 타 부처와 적절한 기능분담이 미흡하다. 제4차 국토종합계획 이후 국가기간망구축계획, 수자원 장기종합계획, 연안정비기본계획 등 각기 다른 법에 근거한 계획이 등장했다. 국토종합계획과 부문별 계획간 계획수립 시기 및 계획기간 일치하지 않았다. 경제자유구역, 첨단의료산업복합단지, 문화산업단지 등 부문 분야에서 계획적 단지개발의 주도권을 상실하였다.

또한 최상위계획으로서의 기능과 역할, 내용 및 인식이 미흡했다. 국토종합계획이 최상위계획으로서의 기능 및 역할을 수행하는가, 그 내용을 갖추고 있는가에 대한 의문이 제기되었다. 정치권, 정부부처, 부문계획, 하위계획 수립자들이 최상위계획으로 인정하고 있는가의 의문에 회의적이다. 더욱이 지역계획에 대한 구속력이 약화되고 있다. 도별로 종합계획 기간 일관성·정합성이 미흡하다.

⑤ 국토교통부 주도의 계획수립

그간 국토종합계획이 국토교통부의 전유물로 간주되었다. 국토종합계획의 범위로 볼 때 범부처적범부문적 접근이 필요하나 실제의 수립과정은 국토교통부의 주도로 이루어졌다. 반면 국토종합계획 담당부처인 국토교통부의 리더십이 약화되었다. 이러한 결과로, 국토교통부가 주도하는 수립과정은 조직, 예산, 부처간 조율 능력

등에서 한계를 나타내어 국토종합계획의 실천력 약화로 귀결되었다.

절차적 정당성은 국토종합계획의 정치사회적 구속력을 확보할 수 있는 최소한의 근거가 됨에도 불구하고 계획수립과정에서 보면 전반적으로 절차적 정당성을 확보하는 과정이 미흡하였다. 가령, 수립과정에서 타 부문 및 지방 연구원과의 협업이 미흡하였다.

인터뷰에 응한 전문가들은 국토교통부의 정체성위기를 국토종합계획의 위상저하의 중요한 원인으로 꼽았다.

“국토종합계획은 국토교통부의 중요한 권한의 원천 역할을 해 왔다. 2000년대 이후의 국토종합계획의 위상저하는 국토교통부의 정체성위기와도 맞물린다. 국토종합계획의 새로운 방향성은 국토부의 권한과 업무경계에도 밀접하게 연결되므로 신중하게 접근할 필요가 있다.”

“과거 건설부의 역할이 내무부, 상공부, 경제부처를 아우르는 강력한 역할을 수행했으나, 현재 국토부가 지방발전, 도시발전, 산업, 문화, 관광 등의 영역까지 담당할 수는 없다. 그러한 권한도, 역량도 부족하다.”

⑥ 유사 법정·비법정 계획의 출현

한편 재원과 조직을 가진 전국토를 대상으로 하는 국토기본법과 국토종합계획과 경쟁관계에 있는 유사 법과 계획이 출현하였다. 그중에서 지역사업을 담고 있는 국가균형발전특별법과 지역발전5개년계획의 등장은 지역에서의 국토종합계획의 위상을 위축시켰다. 특히, 국가균형발전특별법과 지역발전5개년계획의 집행을 위한 재정수단 (지역발전특별회계)을 수반하고 있어 실효적 계획으로 평가받고 있으나 국토계획과의 관계와 역할분담 규정이 미흡한 상황이다.

또한, 관계가 모호한 국토종합계획과 유사한 각종 비전, 구상 등 비법정계획이 추진되었다. 국토예측, 미래국토발전전략, 미래국토 그랜드 비전 2040, 2050 등과의 관계 미 정립으로 인한 혼돈 역시 국토종합계획의 위상을 약화시키는 원인이 되었다.

국토종합계획의 위상저하를 가져온 계획으로 지역발전5개년계획을 꼽는 견해도 있었다. “국토종합계획은 지역발전5개년계획을 포괄하는 상위계획이나 실효성이 부족하다. 이제 국토기본법과 국가균형발전특별법과의 관계 정리 필요한 시점이다.”

⑦ 국토종합계획의 일관성과 실천력 미흡

국토종합계획의 공간적 틀과 전략은 정부가 바뀔 때마다 수정되어 일관성이 부족하다는 비판을 받아왔다. 특히 제4차국토종합계획 이후 수정계획, 재수정계획 수립 등 정권이 바뀔때마다 전략이 변경되어 스스로 그 권위를 하락하게 하는 원인을 제공하였다는 비판이 제기되었다. 그리고 국토종합계획의 실천성이 미흡하다. 재정상의 조치가 의무규정²⁰⁾(국토기본법 제22조)으로 있음에도 불구하고 재원과 연계되지 않아 집행력이 낮다는 주장도 제기되었다.

국토종합계획의 일관성과 관련해서는 특히 정권교체에 따른 계획내용의 수정에 대해 비판적인 의견이 있었다.

“제4차 이후의 국토종합계획은 본래 계획보다 수정계획에 치중하여 본말이 전도된 느낌이다. 정권변화와 상관없이 계획의 틀내에서 미래상에 따라 일관된 그랜드 디자인적 비전과 전략을 갖추어져야 함에도 불구하고, 정권변화에 따라 계획내용이 바뀌고 이에 따라 지역계획의 틀이 다시 구성되므로 효율적이지 못한 측면이 많다”

“정권에 연동될 경우 정권에 휘둘릴 수가 있어 계획의 위상이 흔들릴 수도 있다”

반면, 정권교체에 따른 정책변화내용을 수용해야 한다는 입장도 있었다.

“20년은 허울이고 정권이 바뀔 때마다 바뀌는 정책내용은 인정하는 형태로 나가야 할 것이다. 즉, 20년 계획은 가져가되 정권교체에 따라 5년마다 연동(rolling) 하는 방식이 실질적이다”

⑧ 실적 평가 및 모니터링 미흡

국토종합계획의 실적 평가나 모니터링이 미흡한 역시 주요 문제점 중의 하나이다. 실제로 제3차 국토종합개발계획 이후 실적 평가가 제대로 추진되지 않았으며, 모니터링 역시 진행되지 않았다.

현재 국토기본법 제5조의 2 제5항에는 국토관리의 지속가능성을 측정·평가할 수 근거규정이 있지만 임의적 성격의 조항이다. 또한 국토기본법 제18조 제3항은 국토교통부장관은 국토종합계획의 추진실적을 종합하여 국토종합계획의 성과를 정기적으로 평가하고 그 결과를 국토정책의 수립집행에 반영하여야 함을 규정하고 있으나 이 규정 역시 실질적으로 지켜지지 않았다²¹⁾.

20) 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 국토계획이 실효성 있게 추진될 수 있도록 필요한 재정상의 조치를 마련하여야한다(국토기본법 제22조)

이상의 국토종합계획 무용론의 근거를 종합하면 아래의 <표 4-4>와 같다. 무용론은 크게 보면 계획여건의 변화, 장기적, 종합적, 최상위공간계획으로서의 국토종합계획의 성격, 실제의 계획수립 및 실천력과 같은 계획과정으로부터 파생되는 요인들이며, 이는 국토종합계획 제도의 전반적인 재검토가 필요로 함을 시사한다.

<표 4-4> 국토종합계획 무용론의 근거

요인		내용
계획 여건 변화	국토여건 변화	○ 국토개발이 성숙단계에 진입 ○ 높은 인프라 보급률로 필요성 저하
	거버넌스의 변화	○ 정부의 산업화 주도시대에서 민간이 시장경제의 주역으로 변화
계획 성격	장기적 성격	○ 사회가 급변하여 예측이 난제 ○ 관계가 모호한 국토종합계획과 유사한 각종 비전, 구상 등 추진
	종합적 성격	○ 국토종합계획과 부문별 계획간의 부정합성 ○ 다양한 부문별 계획 등장과 타 부처와 규제나 계획 등의 중복문제 발생
	최상위 공간계획	○ 최상위계획으로서의 기능과 역할, 내용 및 인식 미흡
계획 과정	국토부중심의 계획수립	○ 재원과 조직을 가진 유사 법과 유사 계획의 출현 － 국가균형발전특별법과 지역발전5개년 계획 등장 ○ 국토종합계획이 국토교통부나 국토연구원의 전유물화 － 리더쉽 약화, 협업, 협동 연구 미흡
	계획집행의 실천력	○ 국토종합계획의 일관성·실천성 미흡 － 특히 정권교체에 따른 정부의 공약사항이 국토종합계획보다 우선시됨
	계획평가체계	○ 국토종합계획 실적 평가나 모니터링 미흡

자료: 본 연구의 인터뷰조사 결과

- 21) 현재 국토종합계획 실천계획이 있으나 이는 국토종합계획의 실천을 위한 계획이라기보다는 국토종합계획과 연관되는 국토교통부와 관련 부처의 실천과제 및 사업의 일부를 포함시킨 수준에 불과하다는 비판이 있다.

(2) 국토종합계획의 유용론

① 헌법적 요청

헌법 제120조 제2항은 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”고 규정하고 있다. 국토종합계획은 이러한 헌법적 규정에 그 법적 근거를 두고 있는 제도라고 할 수 있다. 여타의 다른 부문별 계획들이 수립되어 있지만 국토와 자원의 개발과 이용을 위한 국가의 계획은 국토종합계획이 유일하다고 할 수 있다.

국토면적이 협소하고 인구밀도가 높은 국가의 국토가 한번 훼손되면 회복이 어려우므로 계획적 활용이 필요하다. 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다(헌법 제122조). 국토는 후세에게 물려줄 민족의 자산이므로 국토를 균형 있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며, 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 수립집행하여야 한다(국토기본법 제2조).

국토종합계획의 필요성에 대해서는 헌법상 근거를 제시하는 견해가 있었다.
“헌법상 경제민주화, 국토균형발전이 포함되어 있으므로 국토종합계획은 수립되어야 한다.
따라서 큰 개념, 청사진적 계획으로 갈 수 밖에 없다.”

② 부문별 계획 및 초지역간의 연계 및 조정

국토종합계획은 최상위공간계획으로서 각 부문계획간의 연계, 종합, 조정하는 종합적인 계획으로서의 역할 수행이 필요하다. 부문계획만으로는 전체 국토발전의 일관성 유지가 어렵다. 특히, 낙후지역, 저발전지역 등 특정지역이나 도서, 접경지역, 탄광지역 등 자체적으로 지역문제해결 역량이 취약한 지역에 대한 국토전체 차원에서의 대응이 필요하다. 또한 시도간의 경계를 넘는 초지역계획, 가령 동서남해안권, 백두대간권, 수도권 등과 같은 시도경계 초월지역에 대한 종합적 대응이 필요하다.

국토종합계획에 대한 부정적인 입장에서라도 다음과 같이 국토종합계획의 지역에 대한 계획의 필요성을 인정한다.

“국가적 차원에서 지역적 공간계획이 필요한 영역이 존재한다. 국가적 차원의 지역정책으로는 1) 동북아, 통일이후의 한반도 지역을 대상으로 하는 초국가지역계획(Super-national regional planning), 2) 동서남해안, 백두대간 등과 같은 한 개 지역을 초월하는 범국가지역계획(National regional planning), 3) 서울, 경기, 인천과 같은 광역도시권계획(Metropolitan planning)과 지역간 갈등해소 계획으로 나누어 접근 가능하다. ... 지역계획은 지역에 맡기되, 특수지방(eg. 섬, 접경지역, 탄광도시는 낙후지역)을 대상으로 하는, 지역이 스스로 문제를 해결할 역량에 부족한 지역을 대상으로 하는 계획 역시 국토계획의 대상이 될 것이다.”

“권역별 공간계획은 더 이상 무의미하고 자치단체의 경계가 실효성이 있을 것이다....중앙정부가 지자체간 이해관계 조정시 개입이 필요한데, 주로 광역적(interprovincial) 문제만 다루어야 한다”

반면, 국토종합계획의 지역공간계획에 대한 방향제시적 역할의 차원에서 권역 및 지역에 대한 계획에 찬성하는 의견도 있다.

③ 국토영역에 대한 명시적 계획의지 표현

국토 전체의 영역을 국토종합계획에서 명시할 필요가 있다. 현재 헌법에 영토규정²²⁾이 규정되어 있지만, 국토종합계획에서 국토 전체 영역에 대한 명확한 표현을 할 필요가 있다. 국토종합계획은 국토의 전반적인 공간구조를 다루고 국토공간과 부문의 발전을 유도하는 법정계획이기 때문이다. 가령, 영토분쟁이 있는 동북아에서 국토전체의 영역 특히 독도를 국가가 법에서 명시할 필요가 있다. 독일과 일본은 국토계획에서 배타적 경제수역 등 해양영토 개념을 명시하고 있다.

이러한 국토 영역에 대한 명시적 언급은 향후 통일 이후의 한반도 전역을 대상으로 한 인프라 연결과 균형발전 모색에 대한 사전적 준비차원이기도 하다.

22) 헌법 제3조 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”

“국토종합계획은 우리나라 국토 전역을 대상으로 하는 국토의 장기발전 비전과 방향을 제시하는 종합계획이자 상징적인 위상을 갖는 최상위공간계획이기 때문에 현재와 같이 유지되는 것이 바람직하다고 생각한다.”

“국토종합계획은 그 실효성여부를 차치하고라도 국토전반에 대한 공간계획을 다루는 것이 핵심이다....현재 국토종합계획의 내용은 너무 많고 복잡하다. 새로운 내용을 계획에 담고 불필요한 것은 간결하게 정리할 필요가 있다. 가령, 남북통일에 대비한 infrastructure 계획이 그 새로운 내용이 될 것이다”

“통일 후 북한의 토지문제 등은 북한지역에 대한 계획은 영토의(territorial) 관점에서 국토이슈도 담되, 조심스럽게 접근해야 할 것이다”

“한반도 전체적인 발전, 특히 통일이후 남북 균형발전을 도모하기 위해서는 국토종합계획은 유지되어야 한다. 하지만 내용에 변화를 모색해야 하고 하위 부문계획을 조정지휘할 수 있어야 한다”

④ 지방자치단체의 지역계획의 가이드라인 역할

지방자치단체의 지역계획의 가이드라인으로서 국토종합계획이 필요하다. 지방자치단체의 경우 계획수립시 국토종합계획을 가이드라인으로 인식하고 있는바 시도별 종합계획이 향후에도 계속 필요하므로 국토종합계획의 유지가 필요하다. 임기 내 업적 위주의 선출직 지자체장 체제하에서 국토종합계획은 시도계획, 시·군계획의 가이드라인(시·도지사, 시장·군수의 견제장치) 역할을 수행하여야 한다.

“현재는 지방분권화가 상당히 진척되었고, 경제발전수준도 높아졌으며, 계획자체의 실효성에 대한 문제제기도 있다. 하지만 여전히 (지역에 대한) 종합계획은 필요하다. 왜냐하면 하위내지 부문별 계획에서 따를 수 있는 기준으로서의 역할, 시·군·구 등 정치인들의 공약사업에서의 가이드라인 역할, 미래의 청사진으로서의 역할이 그것이다”

이상의 국토종합계획 유용론의 근거를 종합하면 아래의 <표 4-5>과 같다.

유용론에는 최상위공간계획으로서의 국토종합계획의 역할들이 여전히 존재하고 중요하다는 근거들이 제시되고 있으며, 특히, 계획간의 연계 및 조정의 필요성이 제도적으로 강화될 필요가 있음을 시사한다.

<표 4-5> 국토종합계획 유용론의 근거

요인	내용
헌법적 요청	○ 헌법상의 규정(제120조 제2항)²³⁾ ○ 국토전체의 영역을 국토종합계획에서 명시할 필요
최상위 국토공간계획으로서의 역할	○ 인프라 보급 보다는 정비·관리 수요에 대응 필요 ○ 통일후 국토종합계획 수립시 필요 ○ 낙후지역, 저발전지역 등 특정지역에 대한 국토차원의 대응 필요 ○ 시·도간의 경계를 넘는 초지역계획에 대한 대응 필요 ○ 협소한 국토의 훼손·난개발 방지 및 계획적 활용 필요
계획간의 조정	○ 각 부문계획간의 연계, 종합, 조정역할 수행 필요 ○ 지자체·부문 계획의 가이드라인 필요

자료: 본 연구의 인터뷰조사 결과

3) 전문가 설문조사 결과

전문가 인터뷰와 설문조사의 결과 국토종합계획의 위상은 저하되었다는 주장에는 대체로 공감을 얻었으나, 그럼에도 불구하고 국토종합계획은 필요하다는 의견 역시 다수였다. 법정·장기·종합계획 성격의 국토종합계획은 더 이상 필요 없다는 무용론은 3.3%에 불과한 것으로 나타났다. 다만 무용론에서 제기된 각종 근거를 가능한 범위 내에서 제도적으로 개편하여 위상을 제고하려는 노력이 필요하다는 점 역시 많은 공감을 얻었다(52.3%). 즉, 국토종합계획 제도 자체의 정당성은 인정하되, 현재의 제도는 전반적으로 재검토할 필요성을 제기한 것이다.

<표 4-6> 국토종합계획의 유용론과 무용론

국토종합계획의 유용론과 무용론에 대한 의견	응답결과(명,%)
1. 법정·장기·종합계획 성격의 국토종합계획이 여전히 필요하다	67(44.4)
2. 법정·장기·종합계획 성격의 국토종합계획은 더 이상 필요 없다	5(3.3)
3. 국토종합계획이 여전히 필요하지만 성격은 달라질 필요가 있다	79(52.3)

자료: 본 연구의 전문가 설문조사 결과

23) 헌법 제120조제2항 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.”

4) 국토종합계획의 필요성 및 위상 관련 논란 국외사례

일본의 경우 5전총 이전에는 “국토계획의 시대는 끝났다” 등 전국종합계획의 무용론이 지배적이었으나 최근(2014.6.10.)에는 “이제야말로 국토계획을” 등 유용론이 다시금 대두되었다. 일본은 태풍, 지진 등의 자연재해, 인구절벽, 경제저성장 등의 위기의식과 맞물려 안전과 성장을 강조하는 종합계획의 필요성이 다시금 강조되고 있는 것으로 판단된다.

5) 국토종합계획 필요성과 위상 종합

국토종합계획의 대안과 관련하여서는, 국토종합계획의 성격을 현행대로 유지하자는 의견이 대안적 계획이 필요하다는 의견보다는 많았다. 그러나 국토종합계획을 유지하지는 입장 역시 계획수립방식의 문제점을 지적하면서 부처별 협의에 의한 계획과 지역으로부터의 상향식 계획, 국민들의 의견을 수렴하는 참여적 계획을 대안적 수립방식으로 제시했다. 최상의 공간계획으로서의 위상을 유지할 수 있는 계획의 대안으로는 비법정의 장기계획, 비전이나 전략, 가이드라인의 지침적 계획 등이 제시되었다. 이는 국토종합계획으로서의 위상을 유지하되, 현실적으로 실효성과 집행력을 가지지 못하는 국토종합계획의 문제점을 현실적으로 수용하지는 입장으로 판단된다.

국가기간교통망에서 국가고속철도망, 공항, 항만, 산업단지, 물류단지 등 중장기계획 등은 부처별·부문별 국가계획 수립만으로는 일관적·체계적 대응이 어려우므로 국토종합계획 차원에서 종합적 비전과 전략의 제시가 필요하다는 의견이 많았다.

명칭과 관련해서는 국토종합계획의 명칭을 그대로 유지하지는 의견보다는 변경할 필요가 있다는 의견(가령, 국토발전계획)이 많았다. 또한, ‘종합’이라는 용어는 각 부문별 계획을 조정할 능력이 부재한 상태에서 적절하지 않다는 의견이 있었다. 그럼에도 불구하고 가능하다면 국토공간에 대한 비전을 종합적으로 제시할 수 있는 ‘종합지도’가 있어야 한다는 의견도 제시되었다.

3. 국토공간구분과 국토균형발전

1) 법적 근거 및 문제의 제기

(1) 수도권과 비수도권의 이분법의 법적 근거

국토기본법 제3조2항에는 “국가와 지방자치단체는 수도권과 비수도권, 도시와 농촌·산촌·어촌, 대도시와 중소도시간의 균형 있는 발전을 이룩하고...”로 명시하고 있다. 균형있는 국토발전의 단위로 수도권과 비수도권을 제시하고 있다.

(2) 문제의 제기

국토기본법 제3조 2항에 균형발전의 단위를 “수도권과 비수도권”로 명시하고 있는데 수도권과 비수도권의 이분법적 경쟁대결 구도가 아직 필요한가에 대한 논란이 발생한다.

<검토의 관점>

- 수도권과 비수도권은 중심과 중심인가?
 - － 중심과 중심이라면 비수도권의 중심은 어디인가?
- 수도권과 비수도권은 중심과 주변인가?
 - － 단일 중심과 단일 주변의 이분법적 구도가 글로벌 경쟁에 적합한가?(국가발전에 도움이 되는가?)
 - － 중심과 주변이라면 하나의 거대한 중심과 거대한 주변인가?
- 수도권내 주변지역이 지방광역시 보다 발전했는가?
 - － 수도권내에서도 용진군, 연천군 등 낙후지역이 존재함
- 수도권과 비수도권의 이분법적 구도는 언제쯤 해소될 수 있을까? 수도권 규제를 폐지하려면 폐지시 여전히 집중될 것인가? 등의 문제 해결 필요
 - － 수도권 집중 완화되었는가? 규제 때문인가?
 - － 수도권에 인구 및 기능의 집중 현상이 아직 있는가?
 - － 수도권 집중억제 정책을 추진해야 할 것인가? 등

2) 정책이슈 분석

(1) 이분법적 틀 유지

① 유지론

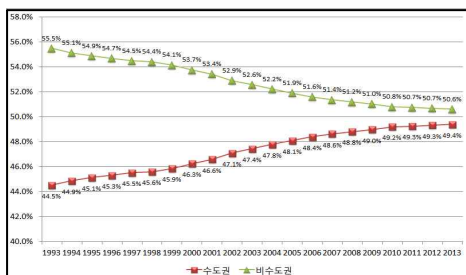
먼저 수도권과 비수도권 정책의 폐지는 아직 이르고 국토균형발전정책의 일관성 유지를 위해서는 수도권과 비수도권의 공간권역 구분이 유효하고 필요하다는 견해가 있다. 이는 수도권과 비수도권의 격차가 엄연히 존재하고 수도권 규제완화시 수도권과 비수도권과의 격차가 커질 것이라는 점을 전제한다. 또한 지역에 대한 공공기관 이전 및 혁신도시, 기업도시 사업 등이 진행 중이므로 정책의 일관성 차원에서 위 사업 마무리될 때까지 유지가 필요하다는 입장이다.

“현재 수도권과 비수도권의 성장격차가 존재하고 있고, 향후에도 격차는 여전히 존재할 것으로 예견되기 때문에 공간구조는 현실을 반영해서 존속시키는 것이 합리적이라고 사료된다. ...국토 공간의 건강성을 위해서 수도권/비수도권의 이원화가 반드시 나쁘지는 않다.”
“우리나라는 산업화이후 수도권과 비수도권의 불균형문제는 고질적이고 고착적인 문제로 가장 큰 국토공간상의 문제를 야기하므로 이 구조는 유지하되, 대도시권, 중소도시권, 농산어촌 권 등으로 권역을 구분하여 기능을 분담하는 것이 바람직하다고 본다.”

② 여전한 수도권 과밀

실제 분석결과를 보면, 수도권은 여전히 과밀화되어 있는 상황이다. 수도권은 지가, 임금, 교통정체, 공해 등 집적의 불경제(agglomeration diseconomies)가 여전히 존재하여 거주민의 삶의 만족도 및 기업의 생산력이 저해될 수 있다. 2013년 말 수도권의 면적은 11,818km²로서 국토면적의 11.8%, 전국 인구의 49.4%(25,258천명)가 수도권에 거주하고 있다. 2012년 교통혼잡으로 발생한 경제적 비용 191,850억원 중 서울에서 발생한 혼잡비용은 84,144억원으로 국가 전체의 43.9%를 차지하고 있다.

<그림 4-22> 수도권 인구 집중도 추이



자료 : 통계청 주민등록인구통계

<그림 4-23> 대도시 혼잡비용 추이



자료 : 한국교통연구원 전국 교통혼잡비용 산출과 추이 분석

③ 수도권 집적경제 확산효과 미흡

수도권의 집적경제 확산의 효과가 실제로 미흡하다. 수도권 규제완화를 통한 대표적 찬성의 논의는 수도권에 투자를 집중하여 집적경제의 효과를 극대화하지는 측면이 존재하고 있다. 그러나 수도권 규제완화로 인한 집적경제의 확산효과(spillover effect)가 실제로 미흡하며, 역으로 수도권의 규제완화를 수행하는 경우 지방에서 수도권으로의 역류효과(backwash effect)가 발생할 가능성 존재한다. 예를 들면 KTX개통으로 인한 지역 병원의 고사 등이 있다. 오히려 비수도권의 파급효과가 더 크므로 수도권 경제력 집중을 완화하고 지방 경제력을 확충시켜야 하는 전략이 필요하다(이춘근 2008).

④ 수도권 규제완화에 대한 지역발전 대책 부재

수도권 규제완화 정책에 대한 지역발전의 대책이 부재하다. 지역은 수도권에 비해 상대적 경쟁력이 낮은 상황이며, 이러한 상황에서 지역의 대비책 마련 없이 수도권 규제완화를 수행하는 것은 시기상조이다. 따라서 수도권 규제완화는 지역이 자생적으로 수도권과 경쟁할 수 있는 획기적인 지역발전대책 마련이 전제된 상황에서 논의되어야 할 사항이다. 예를 들면 지방발전종합대책의 정상화가 있다.

⑤ 국토균형발전정책의 일관성 저해

국토의 균형발전을 저해한다. 지방의 인적·물적 자원을 수도권으로 더욱 집중시키고, 지방 소재 기업의 수도권 유출을 가속화시켜서 국토의 균형발전을 저해하고 있다. 지역의 성장 잠재력이 훼손되고 결과적으로는 국토 전체의 경쟁력을 저하시키고 있다. 특히 혁신도시 건설, 창조경제혁신센터 등 지역균형발전시책들이 시작되고 있는 시점에서 추진동력을 상실하게 될 우려가 있다. 수도권 규제 완화는 지역균형발전시책들이 실효를 거둘 시점에서 지방의 경쟁력 기반이 공고히 된 후에 검토하는 것이 바람직하다는 입장이다. 예를 들면 균형발전지방분권 충북본부는 적어도 세종시와 혁신도시가 완성되는 2030년까지는 수도권규제완화를 거론하거나 추진하지 않고 오히려 국가균형발전정책을 과감하고 강력하게 추진해야한다고 주장하고 있다(2015. 1.12. 아시아뉴스통신).

⑥ 지역의 불신감과 상대적 박탈감

지역의 불신감과 상대적 박탈감이 발생한다. 수도권과 비수도권의 격차로 인해 비수도권의 주민들이 상대적 박탈감을 느끼고 있어 이는 국민통합의 저해요소가 되고 있다. 지역균형발전정책의 일관성 부재로 불신감이 팽배하다.

이상의 수도권과 비수도권의 틀 유지론의 근거를 종합하면 아래의 <표 4-7>과 같다.

<표 4-7> 수도권과 비수도권 틀 유지론의 근거

근거	내용
○ 수도권은 여전히 과밀 상황	- 국토면적의 12%, 인구의 48% 거주
○ 수도권 집적경제 확산 효과 미흡	- 수도권 규제완화시 수도권으로의 역류효과 발생 가능성 존재
○ 국토균형발전정책의 일관성 유지	- 혁신도시, 기업도시 진행중 - 수도권과 비수도권간 성장격차가 있고, 향후에도 성장격차 예상 - 수도권 규제완화정책에 대한 지역발전대책 부재 - 지역의 불신과 상대적 박탈감

자료: 본 연구의 전문가 인터뷰 조사 결과

(2) 이분법적 틀 개편

① 개편론

균형발전의 공간권역으로서 수도권과 비수도권의 틀은 현실적으로 이미 깨졌고 의미도 없다는 입장이다. 이촌향도 시대는 끝났으며, 오히려 수도권 인구의 순유출 지속으로 인구이동은 안정화되는 추세이다. 특히 정부부처의 세종시 이전, 공공기관의 지방이전으로 수도권과 비수도권의 구분은 국토균형발전의 공간단위로서의 의미가 퇴색되었으므로 폐지가 필요하다는 것이다. 균형의 의미 역시 달라졌다는 것이다. 즉, 과거의 지역불균형은 소득의 불균형으로 이어졌으나 이제는 공간의 불균형이 아니라 사회계층의 불균형이 문제의 본질이라는 것이다.

“수도권과 비수도권은 그 용어상 이미 ‘대립적’, ‘분리적’, ‘대결적’, ‘경제적’ 관점이 투영된 것이다. 따라서, 갈등을 조장할 수 있고 장기적 모습이 아닌 단기적 모습에 치중할 수 밖에 없다. ... win-win 할 수 있는 바람직한 공간구조 모습을 선제적으로 제시해야한다.... 바람직한 공간구조의 모습을 위해서는 부문별, 공간별, 참여적 요소별로 재구성해야한다. 가령, 산업권, 유역권 등 지역적 특성과 문화적, 산업적 특성 등을 반영해야 한다”

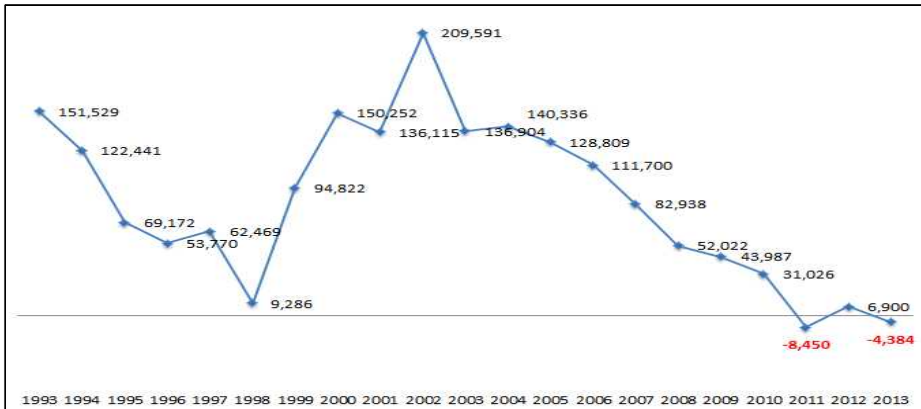
“수도권과 비수도권으로 나누는 국토공간의 이분법적 논리는 수정되어야 한다. 이러한 이분법적 구조가 지역균형발전이라는 논리 하에 오랜 기간 지속되었으나 실질적 격차는 존속하거나 보다 심화되는 악순환이 지속되고 있다....수도권지역으로의 집중이 심화되고 있으며 비수도권 지역은 수도권 따라하기에 급급한 나머지 개성과 창의성을 잃어가고 있어 국가 전체 경쟁력 향상에도 도움이 되지 못한다. 특히 수도권과 비수도권이 현재 서비스업과 제조업으로 양분된 우리나라 경제발전구조 특성상 비수도권지역이 수도권을 따라할 경우 국가 제조업 붕괴로 이어질 우려가 있다. 비수도권지역의 지방도시는 제조업의 경쟁력 강화와 함께 수도권과 차별화된 도시성장전략이 요구된다. ...수도권과 비수도권의 양분화보다는 국토공간을 3-4개의 거대도시지역(MCR)로 구분하여 산업별 특성에 따라 차별화된 도시화전략이 요구된다”

“과거에는 경부축을 중심으로 강원, 서남권에 이르는 낙수효과가 존재하였다. 현재의 수도권은 면적은 12%정도이지만, 인구의 절반, 경제의 60%의 가까운 비중을 차지하고 있고 현재는 충청권과 강원도 춘천지역에 이르는 범위까지 확대되어 결국 남부권만 비수도권으로 남는 상황이다. ...이런 상황에서 수도권-비수도권은 그 의미가 퇴색.. “통합적 국토관리”가 필요하다. 막연한 균형발전이란 접근보다는 낙후된 지역을 중심으로 한 통합적 접근이 돼야 한다”.

② 수도권 인구의 집중현상 완화

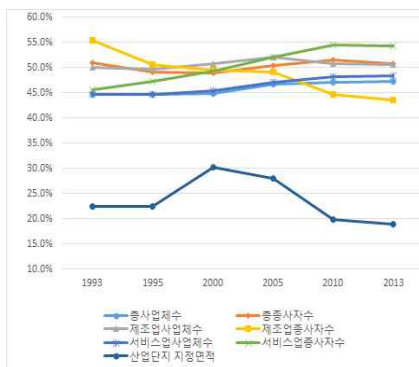
실제 분석의 결과를 살펴보면, 2011년 최초로 수도권 인구가 지방으로 순유출(8,450명)된 이래 2013년 재차 인구 순유출(4,384명) 현상이 발생함에 따라 향후 수도권 인구이동이 점차 안정화 국면에 진입할 전망이다.

<그림 4-24> 수도권으로의 순이동 인구 추이(1993-2013년)

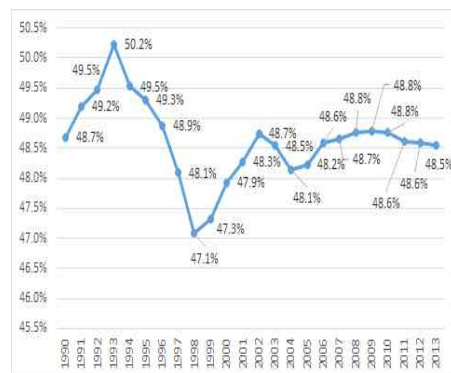


자료: 통계청 국내인구이동통계

<그림 4-25> 수도권 사업체 및 종사자수, <그림 4-26> 수도권 지역내총생산 집중도
산업단지 지정면적 집중도 (2010년 기준년 가격)



자료: 통계청 전국사업체조사



자료: 통계청 지역소득

수도권의 총 사업체수, 제조업 사업체수, 서비스업 사업체수 및 종사자수 등 집중도는 증가하나 총 종사자수, 산업단지(지정면적), 제조업 종사자수, 지역내 총생산, 공공행정기능 등 수도권의 집중도는 완화되는 경향을 보여주고 있다.

<표 4-8> 공공기관수 추이(2003-2014년)

(단위: 개)

구 분	2003년	2005년	2011년	2014년	증감 (2003- 2014년)
전 국	403	409	286	304	-99
수도권	344	345	224	216	-128
수도권 집중도	85.4%	84.4%	78.3%	71.1%	-14.3%p

주 : 2007년 및 2009년 자료는 기관별 주소자료가 없어 시도 구분 불가

자료: 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템 알리오(<http://www.alio.go.kr>).

③ 수도권 규제로 인한 긍정적 파급효과 감소

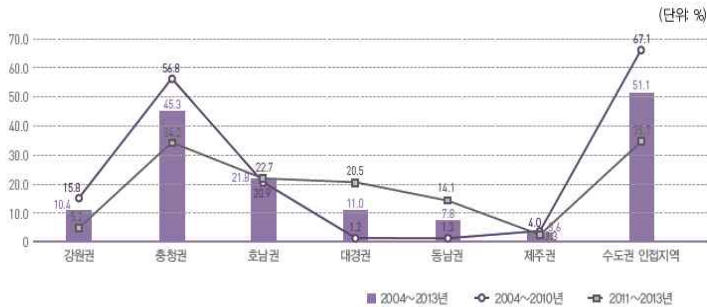
수도권으로부터 지방으로의 경제적 파급 효과 감소되고 있다. 국가 간 혹은 국가 내 경제요소의 이동이 자유로운 개방 경제하에서는 수도권에 대한 규제로 인해 수도권내의 자본이나 생산요소가 온전히 지방으로 분산되기를 기대하기 어렵다. 특히, 기술집약적 산업이 경제발전의 원동력으로 지목되는 오늘날의 상황에서 지방의 경제발전 역시 수도권으로부터의 기술 혹은 지식의 파급효과에 많이 의존하고 있는 것이 현실이다. 이러한 상황에서 규제는 지식과 기술의 진보를 기능케 했던 수도권내 집적경제의 이점을 악화시켜 결과적으로는 수도권으로부터 지방으로의 긍정적 파급 효과를 감소시킴으로써 지방의 경제발전 역시 저해할 수 있다.

④ 수도권 규제로 인한 수도권의 평면적 확산가능성

규제를 통한 수도권의 평면적 확산이라는 부작용이 발생할 수 있다. 수도권에 대한 규제로 인해 전국토가 균형적으로 발전하기보다 경기도와 인접한 지역으로 산업이 집중되는 양상을 보인다. 지방투자촉진을 위한 보조금 지원 현황을 살펴보다도 충청권 등 수도권 인접 지역으로 집중되고 있어 지역별 편중 및 수도권의 연담화

현상이 가중되고 있다. 즉, 수도권 규제를 통한 국토균형발전이라는 목표의 달성보다 수도권의 평면적, 공간적 확산이라는 부작용이 유발되고 있다.

<그림 4-27> 권역별 지방투자촉진 보조금 지원 현황



* 수도권 인접지역 : 강원도, 충청북도, 충청남도
 자료 : 김광국(2014), p21, 그림 3 재인용

⑤ 수도권 규제로 인한 수도권내 지역간 불균형 심화

규제완화를 통해 수도권 내 지역 간 불균형을 해소한다. 지역의 특수성을 고려하지 않은 획일적인 규제 적용 및 중복규제로 인해 수도권 내 지역 간 불균형이 심화되고 있다. 특히, 접경지역을 상당수 포함한 경기북부 지역이나 용진군의 경우 중첩된 규제²⁴⁾로 산업시설의 확충뿐만 아니라 거주하는 주민들의 기본적인 재산권 행사까지도 상당부분 제한되고 있다. 그 결과 수도권 내 다른 지역과 낙후지역들 간의 불균형이 심화되고 있으며 이를 해소하기 위한 수도권 규제 완화 방안의 논의가 요구된다.

⑥ 지역의 창의적 개성 상실로 인한 국가경쟁력 약화

이분법적 구도가 지역의 개성과 창의성을 상실케 하고 있다. 비수도권 지역이 수도권 추격에 급급하여 개성과 창의성 상실로 국가 전체 경쟁력 향상 저해하고

24) 경기 북부 상당 지역이 군사시설보호법상 군사시설보호구역 및 접경지역으로 지정, 상수원보호구역, 수변구역 등 환경규제 등 각종 규제를 중첩적으로 적용받음

있다. 제조업이 발전된 비수도권 지역이 수도권을 따라 할 경우 국가 제조업 붕괴가 우려된다는 주장이다.

한편으로는 수도권이 우리나라의 경쟁력의 중심 공간인 상황에서 글로벌(Global) 경쟁시대에 국가경쟁력 약화 우려가 존재한다. 개방화가 가속되는 현 시점에서 비수도권에 비해 수도권이 신흥 국가와의 글로벌 경쟁에서 우위를 점할 수 있는 역량을 지닌 지역으로 평가되고 있다(OECD 2006). 상당수의 실증 분석 결과(서승환·김갑성 2004, 윤형호 2004, 배진성 2010)들 역시 수도권 지역의 생산성이 비수도권 지역에 비해 상대적으로 우월함을 보여줌으로서 수도권 지역의 높은 경쟁력을 직간접적으로 시사하고 있다. 이러한 상황에서 수도권에 대한 과도한 규제는 수도권의 역할을 인위적으로 또한 비효율적으로 축소시켜 급성장하는 주변국들과의 관계에서 국가적 경쟁력을 약화시킬 수 있다. 예를 들어, 프랑스, 일본, 영국 등은 수도권 규제를 폐지하고 메가시티전략과 같은 대도시권 경쟁력 강화를 위한 정책들을 추진 중이다.

이상의 수도권과 비수도권의 특 개편론의 근거를 종합하면 아래의 <표 4-9>와 같다.

<표 4-9> 수도권과 비수도권 틀 개편론의 근거

근거	내용
○ 국토균형발전의 공간단위로서의 의미 퇴색	- 이촌향도 시대는 끝났음 - 세종시, 혁신도시 건설과 정부부처, 공공기관 지방 기 이전 - 수도권으로의 인구이동 안정화 - GRDP, 중추기능 등 수도권 집중도 완화 - 수도권에서 지방으로 경제적 파급효과 감소 - 규제를 통한 수도권의 평면적 확산 부작용 - 규제완화를 통한 수도권내 지역간 불균형 해소 필요
○ 이분법적 구도로 지역의 개성과 창의성 상실하여 글로벌 경쟁시대에 국가경쟁력 약화 우려	- 제조업이 발전된 비수도권이 수도권 모방시 창의성 상실로 국가제조업 붕괴 우려

자료: 본 연구의 전문가 인터뷰 조사 결과

3) 전문가 설문조사 결과

수도권과 비수도권의 구분은 의견이 팽팽하게 개진되었으나 의미 없거나 폐지되어야 한다는 의견이 59.6%로 상대적으로 많았다. 그와 관련하여 ‘균형발전’의 의미를 재검토해야 한다는 의견도 제시되었다. 수도권과 비수도권의 구분에 관한 비판적인 의견은 지역별 경쟁력 강화에 초점을 두고 가급적 광역단위의 지역구분에 대한 의견을 제시했다. 반면, ‘여전히 유효하다’는 입장은 40.4%였다. 지역의 입장에서는 여전히 수도권·비수도권 구분이 의미 있다는 의견이 있었으며, 현실적으로 큰 의미는 없으나 정치적 상징성으로 인해 논의의 실익이 없다는 의견도 있었다.

<표 4-10> 수도권과 비수도권의 구분

구분	응답결과(명,%)
그대로 유지한다(유지론)	61(40.4)
변경되어야한다(개편론)	90(59.6)

자료: 본 연구의 전문가 설문조사 결과

수도권·비수도권의 대안으로서 국토를 균형있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며 국민의 삶의 질을 개선하는데 타당한 공간단위로는 도시권(대도시권, 중도시권, 소도시권)이 48.3%로 절반 정도를 차지했으며, 광역경제권으로 응답한 의견 역시 31.1%에 달했다.

<표 4-11> 수도권과 비수도권의 대안

구분	응답결과(명,%)
1. 광역경제권	47(31.1)
2. 16개 시·도	14(9.3)
3. 도시권(대도시권, 중도시권, 소도시권)	73(48.3)
4. 도시와 농촌	8(5.3)
5. 기초지자체(시·군)	6(4.0)
6. 기타	3(2.0)

자료: 본 연구의 전문가 설문조사 결과

4) 수도권과 비수도권 구분의 국외사례

해외사례로는 일본과 네덜란드의 수도권 제도를 검토하였다. 일본은 1956년 제정된 수도권정비법(수도권정비법에서는 수도권정비계획을 수립)이 현재까지 아직 존재하고 있다. 네덜란드의 경우 수도권으로 Randstad 지역이 있으며 Randstad 2040등 네덜란드 수도권 비전이 수립되었다.

<표 4-12> 각국의 수도권 비교

구분	전국 지자체	수도권 인구 (백만명)	수도권 면적(km ²)	근거법
일본	1도 7현	42.4	39,032	수도권정비법, 1956
네덜란드	4개 대도시 17개 기타 도시	7.1 (2008기준)	8,287	공간계획법 2008
프랑스	22개 레지옹 (본토기준)	12	12,012	수도권광역기본 계획(2013~2030)

자료: <http://www.mlit.go.jp>, OECD Territorial Reviews: Randstad Holland, Netherlands 2007.

5) 수도권과 비수도권 공간구분 종합

그동안 수도권과 비수도권간의 공간권역 구분 및 규제는 1982년 제정된 수도권정비계획법(시행 1983.7.1.) 이래 참여정부의 행정중심복합도시 건설, 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설, 기업도시 건설 등의 국가균형정책으로 이어져 오면서 상당한 성과를 거둔 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 수도권과 비수도권의 구분은 여전히 찬반의견이 명확하게 갈리는 이슈중의 하나이다.

본 연구에서는 국토기본법에서의 수도권과 비수도권의 공간단위 구분이 이제는 무의미하다는 의견이 전문가 인터뷰 결과나 설문조사에서 다소간 높게 나타났다. 수도권과 비수도권의 틀 유지를 주장하는 입장은 수도권의 과밀현상은 여전하다는 인식하에 자칫 수도권 규제완화로 인한 수도권으로의 역류현상이 발생할 수 있으며, 현재 진행되고 있는 혁신도시, 기업도시 등 균형발전정책에 부정적 효과를 가져

을 수 있다는 점을 논거로 들고 있다. 반면 수도권과 비수도권의 틀을 개편하자는 입장은 현실적으로 수도권으로의 인구 이동은 안정화단계에 접어들었으며, 사실상 수도권규제로 인한 정책적 효과는 크지 않고 수도권의 평면적 확산을 가져 왔다는 점, 오히려 수도권내부의 지역간 불균형 심화, 국가경쟁력 약화를 그 주요 근거로 삼고 있다.

4. 국토종합계획의 계획기간 및 수립시기

1) 법적 근거 및 문제의 제기

(1) 법적 근거

① 국토종합계획의 수립주기

국토종합계획은 20년을 단위로 하여 수립하며, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획 및 부문별 계획의 수립권자는 국토종합계획의 수립주기를 고려하여 그 수립주기를 정하여야 한다고 명시하고 있다(국토기본법 제7조 제2항).

② 국토종합계획의 정비 시기

국토교통부 장관은 제18조 제3항에 따른 평가결과와 사회적경제적 여건변화를 고려하여 5년마다 국토종합계획을 전반적으로 재검토하고 필요하면 정비하여야 한다고 명시하고 있다(국토기본법 제19조).

(2) 문제의 제기

국토기본법 제7조 제2항과 국토기본법 제19조에 따른 의무조항과 자율조항이나 계획 수립주기의 적정성 논란이 있다. 5년마다 재검토하고 필요하면 정비한다는 자율조항은 기준이 제시되지 않고 있다.

<검토의 관점>

- 국토종합계획의 계획기간 20년은 적정한가?
 - 제4차 국토종합계획의 수립주기는 20년인데, 급변하는 사회에서는 20년은 예측하기 어려운 기간임
- 정부출범시기와 계획 시작 시점이 달라서 관심저하에 따른 추진력 미흡
 - 제4차국토종합계획의 경우 참여정부 등장후 수정계획(2006- 2020) 수립
 - MB 정부 등장 4년차 제4차국토종합계획 재수정계획(2011-2020) 수립

2) 계획기간 및 계획시기 이슈

(1) 계획기간

계획기간과 관련하여서는 현재 20년 장기계획을 유지해야 한다는 입장과 10년 단위의 계획으로 회귀해야 한다는 입장이 주장되었다.

① 현행 20년 계획기간 유지론

현재의 장기계획인 20년 계획을 유지하자는 입장이다. 다만 실효성을 위해 5년 단위의 전략계획을 수립하자는 의견이 많았다.

□ 계획지표의 성과관리

20년 계획기간의 유지 필요성에 대해 먼저, 2000년대 이후는 계획지표의 성과가 뚜렷하지 않아 성과관리상 20년 계획 필요하다는 입장이 있었다. 개발연대에는 인구나 도시화율, 인프라 보급률 등의 지표차이가 뚜렷하여 제1차에서 제3차 국토종합개발계획의 수립 주기는 10년이 적합했으나, 2000년대 이후는 장기목표 20년, 정책목표 10년, 사업수정 5년으로 전략계획을 수립하는 것이 바람직하다는 것이다. 특히, 국토종합계획은 정권과 무관한 정책목표를 국민으로부터 공인 받은 계약적 계획이므로 기본목표의 지속성을 유지하되 상황 변화 시 하부목표로 추가해야한다. 또한, 계획시기와 계획기간을 대통령 임기와 일치시킬 필요가 있다는 주장도 제기되었다.

□ 장기적 국토비전 제시

급변하는 사회에서는 사실상 20년 앞을 전망하기는 어렵다. 그러나 미래 전망과 국토예측은 20년의 장기미래상을 내다보고 비전을 제시하는 것은 필요하다는 입장이 다. 다만, 국토기본법 제19조에서 규정한 사회작경제적 여건변화를 고려한 5년마다의 국토종합계획의 전반적인 재검토규정을 토대로 5년마다 정비하는 연동계획(rolling plan)을 세워 계획현실과의 괴리를 메꿔야 한다는 의견이 있다. 다른 한편으로는 미래 전망과 국토예측은 20년을 내다보고 장기로 하면서 상황 및 여건변화를 반영하여 5년마다 별개의 전략계획²⁵⁾을 수립할 필요가 있다는 의견도 개진되었다.

“기간은 5년마다 정권과 연동해서 변경·수정하면서 20년은 유지하는 것이 바람직하다. ... 국토종합계획에서 굳이 집행력을 따질 필요는 없다. 왜냐하면 집행력은 부문별 하위계획에서 다루는 것이기 때문이다. ... 국토종합계획은 전략계획, 장기적인 guideline 역할을 하는 것으로 유지하는 것이 바람직하다”

“국토종합계획이 미래전망과 예측 형태의 그랜드 디자인으로 전환된다면 계획기간은 큰 의미가 없으며 2040, 2050 등 장기적 전망도 가능할 것이다”

“10년으로 계획범위가 줄어든다고 예측력이 높아지지는 않는다. vision 을 포함하는 20년 계획으로 유지하고 연동계획을 하는 것이 바람직하다고 판단된다”

“20년 계획으로 가는 것이 바람직하다. 장기적이고 종합적인 관점에서 국토에 대한 전망을 하고 지역별 미래상도 제시해야 한다.”

“국토종합계획의 기간은 20년 이상의 장기계획이 바람직하다. 하지만 현대 사회가 워낙 빠른 변화의 흐름을 가지고 있어서 20년 플랜 내에 5년, 10년의 계획이 이루어져야 하고 여기에 20년 계획의 전제조건이 심각하게 변화될 경우 새로운 20년 계획을 세울 수 있어야 한다.”

② 10년 단위계획 회귀론

계획의 신뢰성 확보 차원에서 제3차 국토종합계획 이전처럼 10년 단위 계획으로 변경하고 5년마다 수정계획을 수립해야 한다는 의견이다. 국토종합계획의 성격을 집행계획으로 수정한다면 10년 계획, 5년 단위 전략계획을 수립하는 것이 계획의 실천력 확보에 더 바람직하다는 의견이다. 나아가, 대통령 임기에 맞추어 5년 단위

25) 5년마다의 전략계획은 국가중기재정계획과 연동하여 집행력 제고, 국가균형발전특별법에 의한 지역발전5개년계획의 주요 내용 반영

전략계획, 이와 연계 1년 지방정부계획을 수립해야 한다는 의견도 제시되었으며, 국토종합계획을 국토교통부 업무와 관련한 중장기 SOC계획으로 한정한다면 세부부문별 계획과 연계하여 10년 단위가 적절하다는 의견도 제시되었다.

“우선 계획기간의 측면에서는 20년은 너무 길기 때문에 10년으로 하고 5년 단위 수정계획으로 변경하는 것이 바람직하다”
 “1970년대부터 90년대까지는 20년 계획이 어느 정도 가능하기는 했으나 과학적지식이 진전하면 할수록 이는 어려우며 10년의 예측도 현재로서는 예측이 어렵다.”
 “급격한 국내외 경제사회 환경의 변화에 대한 20년의 장기 예측은 사실상 불가능하므로 계획의 신뢰성을 조금이라도 확보하는 차원에서 국토계획은 과거처럼 10년 단위로 수립하되 대통령 임기에 맞추어 5년 마다 수정계획을 수립하는 연동계획제도가 현실적이며, 바람직하다.”

(2) 정권출범 시기와 국토종합계획 수립 시기의 조정

국토종합계획의 수립시기는 정권출범시기와의 조정이 핵심이슈였다. 제4차 국토종합계획은 새로운 정권의 주요 공약사업을 담기 위해 두 차례에 걸친 수정을 거쳤다. 이러한 전례에 비추어 국토종합계획의 실천력을 확보하기 위해서는 정권의 출범시기와 국토종합계획 수립시기를 조정하자는 문제제기가 있었다.

전문가 면담조사의 결과, 국토종합계획은 장기적 성격의 계획이므로 정부, 정권출범시기와 관계없이 기존 계획기간, 시기를 유지할 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 국토종합계획은 20년의 장기기간이므로 정부, 정권마다 계획을 수정하는 것은 비합리적이라는 것이다. 한편으로는 계획의 실천성을 고려하여 국토종합계획의 수립시기를 정부출범시점으로 조정할 필요가 있다는 의견도 제시되었다. 가령, 국토종합계획의 수립 시점을 정권 출범과 같이 시작하되, 정부출범연도에 종합계획 수립 후 1주년 시점에 계획 발표하는 의견등도 제시되었다. 그밖에 20년 단위 계획은 비현실적이라는 전제하에서 10년 단위 계획을 제시하거나, 10년 계획에 5년 계획을 연동시키자는 의견도 제시되었다.

“20년을 유지하되, (새정부의 국토비전을 제시할 수 있도록) 정권 출범후 1년 정도에서 실천계획을 수립함이 타당하다”

“기간은 5년마다 정권과 연동해서 변경·수정하면서 20년은 유지하는 것이 바람직하다”

“...국토종합계획의 시작시점을 정권출범 시작과 같이 하는 시점조정도 고려해 볼 필요가 있다.”

“실효성의 관점에서는...정권 바뀔 때 마다 수정계획 수립하는 것이 바람직하다”

3) 전문가 설문조사 결과

설문조사의 결과 20년을 유지하자는 의견(51.7%)이 계획기간을 10년로 변경하자는 의견(45.7%)보다 많았다. 다만, 계획기간 20년을 유지하는 연동계획에 대한 의견(35.8%)이 현행과 같은 목표연도 고정방식(15.9%)보다 많았다.

<표 4-13> 국토종합계획의 계획기간

구분	응답결과(명,%)
1. 계획기간을 20년으로 하면서 수정시마다 현재처럼, 20년(2000 -2020), 15년(2006- 2020), 10년(2011-2020)으로 목표연도를 고정시킨다	24(15.9)
2. 5년마다 정비하면서 계획기간은 20년을 유지하는 연동계획이 적합하다 (예시: 2011-2030, 2016-2035, 2021-2040)	54(35.8)
3. 5년마다 정비하면서 계획기간은 10년을 유지하는 연동계획이 적합하다 (예시: 2011-2020, 2016-2025, 2021-2020)	69(45.7)
4. 기타	4(2.7)
계	151(100.0)

자료: 본 연구의 전문가 설문조사 결과

한편, 국토종합계획의 수립시기와 관련해서는 정권의 출범시기에 상관없이 기존의 계획시기를 유지하자는 의견이 68.2%로 계획의 수립시기를 정부출범시기로 조정하자는 의견(30.5%)보다 많았다.

<표 4-14> 국토종합계획의 수립시기

구분	응답결과(명,%)
1. 국토종합계획은 장기계획이므로 정부, 정권마다 계획수정은 바람직하지 않고 정부, 정권 출범시기와 관계 없이 기존 계획 시기를 유지할 필요가 있다.	103(68.2)
2. 계획의 실천성을 고려하여 정부 출범 시점으로 조정할 필요가 있다.	46(30.5)
3. 기타 의견	2(1.3)
계	151(100.0)

자료: 본 연구의 전문가 설문조사 결과

4) 계획기간과 계획수립 시기 국외사례 비교

독일은 지침계획으로 계획기간이 없는 것으로 판단된다. 네덜란드는 각 시기마다 이슈를 바탕으로 국토계획을 수립, 특히 정권교체시마다 수립한 것으로 나타났다. 일본은 계획기간을 약 10년으로 하고 있으나 새로운 내각의 발족시 새로운 계획 수립에 착수한다. 프랑스의 공공서비스계획은 20년을 계획기간으로 하고 계획계약(7년)을 반영한다.

<표 4-15> 계획기간과 계획수립시기의 국외사례 비교

구분	독일	네덜란드	일본	프랑스
계획기간	지침 계획으로 계획 기간 없음	각 시기마다 이 슈를 바탕으로 수립	약 10년	20년
계획수립시기	—	정권 교체시	신내각의 발족 시 신계획 수립 착수	2002년 법정·장 기계획 처음 도 입

5) 계획기간 및 계획수립시기 종합

계획기간의 문제는 계획의 성격, 예측력, 실천력과 관련해서 문제가 논의되었다. 20년 유지론과 10년 회귀론으로 구분할 수 있지만 기본적으로 계획기간은 계획의 성격과 맞물려야 하며, 20년이든 10년이든 계획의 실천력 확보를 위해서는 5년 단위의 집행계획 수립이나 정권수립시기와의 연동방안이 다수 주장되었다.

먼저 계획기간과 관련한 전문가 인터뷰 결과에서는 국토종합계획 기간 20년 유지론이 전체 의견 제시자중 절반 정도를 차지하였다. 전문가 설문조사에서는 5년마다 정비하면서 계획기간은 20년을 유지하는 연동계획이 적합하다는 의견이 35.8%(예시: 2011-2030, 2016-2035, 2021-2040)인 반면, 5년마다 정비하면서 계획기간은 10년을 유지하는 연동계획이 적합하다는 의견이 45.7%로 나타났다.

<표 4-16> 국토종합계획기간 20년 유지론과 10년 회귀론의 근거

20년 유지론	10년 회귀론
○ 성과관리상 20년 계획 필요 - 개발연대 이후 10년으로는 각종 지표의 변화가 뚜렷하지 않음 - 국토건설종합계획 수립 이전 국토계획 기본구상은 20년으로 추진	○ 계획의 신뢰성 확보차원에서 10년으로 변경 - 급변하는 사회에서 10년 예측도 어려움
○ 국토종합계획은 지침적가이드라인적 계획이어야 하므로 20년일 필요	○ 국토종합계획은 집행계획이어야 하므로 10년 계획일 필요
○ 국가기간교통망계획과 연계하여 20년 단위가 적절	○ SOC 세부부문별 계획과 연계하여 10년 단위가 적절

자료: 본 연구의 전문가 인터뷰조사 결과

계획의 실천력을 고려하여 정부출범시점으로 조정하자는 조정론(31.3%)이 제기된 반면 국토종합계획은 장기계획이므로 정부, 정권마다 계획수정은 바람직하지 않고 정부, 정권 출범시기와 관계없이 기존 계획 시기를 유지할 필요가 있다는 의견이 지배적이었다(67.5%). 하지만 이 의견들은 상치된다기보다는 상보적으로 이해할 수 있다. 즉, 정권출범시기와 관련없는 장기적 계획을 유지하되, 새로운 정부의 출범 시기에 연동되는 정책계획이나 실천계획의 수립이 가능할 것으로 판단된다.

<표 4-17> 국토종합계획 시작시기 유지론과 조정론

유지론	(정권출범시점으로) 조정론
○ 정부, 정권 출범시기와 관계없이 기존 계획 시기 및 기간 유지 - 국토종합계획은 장기계획이므로 정부, 정권마다 계획수정은 바람직하지 않음	○ 계획의 실천성 고려, 정부출범 시점으로 조정 - 종합계획 수립후 정부출범 1주년에 발표 - 5년마다 공간과 기반시설에 초점을 맞춘 실천계획 수립

자료: 본 연구의 전문가 인터뷰조사 결과

5. 국토종합계획의 내용

1) 법적 근거 및 문제의 제기

(1) 법적 근거

국토기본법 제10조는 국토종합계획에 포함되어야 할 계획내용을 명시하고 있다. 이를 1963년의 국토건설종합계획법상의 내용과 비교하면 아래의 <표 4-18>와 같다.

<표 4-18> 국토종합계획의 내용

국토건설종합계획법 (1963년)	국토기본법(2003년)
1. 토자물 기타 천연자원 이용·개발·보전 2. 수해·풍해 기타 재해방지 3. 도시와 농촌의 배치 및 규모와 구조의 대강 4. 산업입지의 선정과 조성 5. 산업발전의 기반이 되는 중요 공공시설의 배치 및 규모 6. 문화·휴양에 관한 자원과 기타 자원의 보호·시설 배치와 규모	1. 국토의 현황 및 여건 변화 전망에 관한 사항 2. 국토발전의 기본 이념 및 바람직한 국토미래상의 정립에 관한 사항 3. 국토의 공간구조의 정비 및 지역별 기능 분담 방향에 관한 사항 4. 국토의 균형발전을 위한 시책 및 지역산업 육성에 관한 사항 5. 국가경쟁력 향상 및 국민생활의 기반이 되는 국토 기간 시설의 확충에 관한 사항 6. 토지, 수자원, 산림자원, 해양자원 등 국토자원의 효율적 이용 및 관리에 관한 사항 7. 주택, 상하수도 등 생활 여건의 조성 및 삶의 질 개선에 관한 사항 8. 수해, 풍해, 그 밖의 재해 방제에 관한 사항 9. 지하 공간의 합리적 이용 및 관리에 관한 사항 10. 지속가능한 국토 발전을 위한 국토환경의 보전 및 개선에 관한 사항 11. 그 밖에 제1호부터 제10호까지에 부수되는 사항

(2) 문제의 제기

전문가들 사이에서 국토기본법 제10조에 제시된 계획내용의 체계, 역할, 타 계획과의 관계(누락 및 중복) 등과 관련된 여러 가지 문제점이 제기되었다.

<검토의 관점>

- 계획내용이 국토종합계획의 본래 이념을 포괄하고 체계적으로 제시되고 있는가?
 - 국토종합계획의 내용이 중요도 없이 10가지 내용을 나열식으로 제시
- 계획내용이 국토종합계획의 역할을 충분히 제시하고 있는가?
 - 내용이 각 부문계획간·지역계획간 연계, 조정, 종합 역할 미흡
- 계획내용이 타 계획과 중복되거나 누락된 사항은 없는가?
 - 통일문제, 초지역문제(권역, 시도간) 등 누락
 - 계획내용에 국토의 6%에 불과한 도시위주로 농산어촌, 농지, 산지, 도서 등에 대한 내용 미흡
 - 지역발전5개년계획과 중복성 지적

2) 계획내용 변경에 대한 주요 이슈

국토종합계획의 내용에 대해서는 크게 현재의 내용을 유지하자는 입장과 현재의 내용을 수정해야 한다는 수정론이 제기되었다. 수정론은 다른 계획과의 차별성을 부각시킬 수 있는 계획내용을 갖추어야 한다는 입장과 내용의 보완을 통해 국토종합계획을 현실화시키자는 입장으로 구분할 수 있다.

(1) 유지론

국토종합계획의 내용이 본래의 이념을 포괄적·체계적으로 제시하고 국토종합계획의 역할을 충분히 제시하고 있으므로 그대로 유지될 필요가 있다는 입장이다.

(2) 수정론

국토종합계획 내용의 수정론은 국토종합계획의 역할 변화 내지 보완을 통해 좀 더 현실을 반영해야 한다는 입장이다.

① 타 계획과의 차별화론

□ 지역발전5개년계획과의 차별화

국토종합계획은 통일, 동북아 차원에서 물적 계획, 인프라 구축에 초점을 맞추어 왔다. 따라서 국토종합계획의 실효성 확보를 위해서 지역발전5개년계획과 연동시키는 방안이 유력하게 제기되었다. 시기별로 지역발전5개년계획상의 주요 균형발전전략을 살펴보면, 제1차 국가균형발전5개년계획은 기능분산형 균형발전을, 제1차지역발전5개년계획은 5+2 광역경제권을, 제2차지역발전5개년계획은 지역행복생활권을 제시하여 정권의 변화에 따라 그 발전전략도 변해왔음을 알 수 있다.

한편, 참여정부와 MB정부에 비하여 현 박근혜정부에서는 인프라계획 비중이 낮아져 국토종합계획과 지역발전5개년계획간의 중복성이 높지 않은 점도 고려해야 한다는 의견도 제시되었다.

□ 종합계획으로서의 역할 관련 내용 존재 여부

국토는 우리 삶의 터전으로서 국민의 활동을 담는 그릇이자 틀이다. 국민들의 활동은 모든 부문을 다 포함한다. 따라서 타 계획과 달리 공간계획은 국민들의 활동을 담기 때문에 종합을 하지 않고는 의미가 없다. 국토종합계획에서 ‘종합’은 각 부문계획, 하위계획, 지역계획 등을 조정 및 종합하는 역할, 더 나아가 시스템적·유기적으로 부문계획과 하위계획을 조정해 나가는(steering)내용을 포함해야 한다는 의견도 제시되었다.

② 내용 보완 및 수정을 통한 현실화론

초지역 공간단위 내용을 포함할 필요가 있다. 시도계획이 포괄하지 못하는 공간단위 초지역내용으로는 i) 세계화시대 경쟁력을 제고하기 위해 대도시권의 기능과 역할을 설정하거나, ii) 동서남해안권, 백두대간권 등 사도를 초월하는 범 국가지역계획을 포함하거나, iii) 도서, 접경지역, 탄광지역 등 지역이 문제를 해결할 역량이 부족한 낙후지역을 포괄하는 방안 등이 제시되었다.

통일에 대비한 인프라 계획과 통일 이후 한반도 지역을 대상으로 하는 초국가지역계

획을 포함한다. 예를 들어 동북아 등 TCR, TSR 연결을 고려한 계획이 있다.

신규 개발보다는 정비 방향으로 개선해야한다. 국토기본법 제10조 제5항에서 국토기간시설의 확충에 관한 사항은 확충만이 아니라 관리, 재생이 더 필요한 실정이다. 신규 인프라 계획 보다는 인프라 생애주기에 따른 유지관리·재생 등 정비계획으로서의 관리, 재생을 포함한다.

국토종합계획의 내용을 3~4개로 대(大)구분할 필요도 있다. 크게 국토정책, 국토의 이용 및 관리, 국토 안전·지속가능한 발전·국민의 삶의 질 개선, 국토계획의 집행 등으로 구분하여 내용을 정리할 수 있다는 의견이다. 먼저, 국토정책에 대한 사항으로는 현황 및 여건변화 전망, 기본이념 및 미래상, 지역산업육성, 공간구조의 정비 및 지역별 기능분담이 있다. 다음으로 국토의 이용 및 관리에 관한 사항으로는 국토자원, 사회간접자본 등이 있다. 셋째, 국토안전, 지속가능한 발전, 국민의 삶의 질 개선에 관한 사항으로는 방재, 국가경쟁력 향상 및 국민생활 기반시설확충, 환경보전이 있다. 마지막으로 국토계획의 집행과 관련된 사항으로는 국토계획의 모니터링 및 성과평가, 연차별 지역단위계획 수립 등이 있다.

3) 전문가 설문조사 결과

국토종합계획 내용에 대해서 조정이 필요하다는 의견(50.3%)과 유지론(49.7%)이 비슷하였다. 구체적으로는 국토공간에 대한 최상위계획이라는 위상에 걸맞도록 ‘국토공간’에 관한 계획으로 범위를 좁히려는 의견, 통일·동북아 등 국제관계를 반영하려는 의견, 지역계획의 가이드라인 및 국토미래비전을 제시해야 한다는 의견 등이 있었다.

<표 4-19> 국토종합계획의 내용 유지론과 수정론

구분		응답결과(명.%)
① 유지론	국토종합계획의 내용이 본래의 이념을 포괄적·체계적으로 제시하고 국토종합계획의 역할을 충분히 제시하고 있으므로 그대로 유지될 필요가 있다	75(49.7)
② 수정론	국토종합계획의 내용이 본래의 이념을 포괄적·체계적으로 제시하고 국토종합계획의 역할을 충분히 제시하고 있지 못하므로 수정될 필요가 있다	76(50.3)
계		151(100.0)

자료: 본 연구의 전문가 설문조사 결과

국토종합계획 내용 중 수정보완해야 할 부분을 구체적으로 조사한 결과, 통일동북아 시대에 대비한 계획 내용 포함(4.4), 일본이나 독일과 같이 해양(배타적 경제수역)을 영토로 인정할 필요(4.3), 각 부문계획간·지역계획간 연계조정·종합역할 포함해야 한다는 의견(4.3), 도시만이 아니라 농·자·산·자·도서에 대한 내용도 포함해야 한다는 의견(4.2), 시도계획이 포괄하지 못하는 공간단위에 대한 내용(4.2), 종합계획이므로 하드웨어적·소프트웨어적 내용을 포함해야 한다는 의견(4.0), 신규개발보다는 정비방향, 유지관리·재생 내용을 포함해야 한다는 의견(4.0), 국토공간에 대한 최상위 계획이므로 위상에 걸맞게 국토에 관한 계획으로 범위를 조성해야 한다는 의견(3.4), 지역발전 5개년계획의 내용과 차별화해야 한다는 의견(3.6)이 있었다.

<표 4-20> 국토종합계획의 내용 수정의견

국토종합계획의 내용 수정 의견	평균	매우 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통	약간 그렇다	매우 그렇다
1) 지역발전 5개년계획의 내용과 차별화해야 한다	3.6	12 (8.0)	19 (12.6)	25 (16.6)	60 (39.7)	35 (23.2)
2) 국토공간에 대한 최상위 계획이므로 위상에 걸맞게 국토에 관한 계획으로 범위를 좁혀야 한다	3.4	11 (7.3)	35 (23.2)	22 (14.6)	44 (29.1)	39 (25.8)
3) 종합계획이므로 하드웨어적·소프트웨어적 내용을 포함 해야 한다	4.0	4 (2.7)	9 (6.0)	17 (11.3)	72 (47.7)	49 (32.5)
4) 일본이나 독일과 같이 해양(배타적 경제수역)을 영토로 인정할 필요가 있다.	4.3	2 (1.3)	3 (2.0)	20 (13.3)	55 (36.4)	71 (47.0)
5) 시도계획이 포괄하지 못하는 공간단위 즉 초지역(대도시권, 동서남해안권, 백두대간권, 도서, 접경지역, 탄광지역 등) 내용을 포함해야 한다.	4.2	3 (2.0)	4 (2.7)	19 (12.6)	66 (43.7)	59 (39.1)
6) 통일동북아 시대에 대비한 계획내용을 포함해야 한다	4.4	2 (1.3)	0 (0.0)	9 (6.0)	61 (40.4)	79 (52.3)
7) 신규개발 보다는 정비 방향, 유지관리·재생 내용을 포함해야 한다	4.0	1 (0.7)	8 (5.3)	30 (19.9)	74 (49.0)	38 (25.2)
8) 각 부문계획간·지역계획간 연계조정·종합 역할을 포함해야 한다	4.3	2 (1.3)	1 (0.7)	13 (8.6)	66 (43.7)	69 (45.7)
9) 계획내용이 국토의 6%에 불과한 도시위주이므로 농·산·어·촌, 농·지, 산·지, 도서에 대한 내용을 포함해야 한다	4.2	2 (1.3)	3 (2.0)	15 (9.9)	79 (52.3)	52 (34.4)

4) 계획내용 관련 해외사례 비교

독일 국토공간정비계획의 내용은 지침적 성격이다. 그럼에도 불구하고 1982년 12월 10일 유엔 해양법 협약의 규정 틀 내에서 200해리 배타적 경제수역을 국토계획의 내용으로 규정하고 있다. 일본 국토형성계획법에 근거한 국토형성계획의 내용은 우리나라와 유사하다. 그럼에도 불구하고 해양(배타적 경제수역)을 영토로 인정하여, 배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 사항을 포함한 해역의 이용 및 보전에 관한 사항이 포함되어 있다. 네덜란드 공간계획법은 중앙정부, 주정부, 지자체간 협력, 지자체간 협력, 재정조항, 집행과 감독, 계획조직 등에 대한 내용으로 구성되어 있다.

5) 국토종합계획의 내용 수정 종합

국토종합계획의 내용을 조정할 필요가 있다는 의견이 지배적이다. 그 근거로는 지역발전5개년계획 등 타 계획과는 조정 및 종합 역할을 통하여 차별화를 하는 방안이 제시되고 있다. 다른 근거로는 계획 내부에서는 행정단위가 담당하지 못하는 초지역, 범국가지역, 낙후지역 등을 대상으로 하고 내용상에서는 신규개발 보다는 정비하며, 나열식 지양이 제안되었다. 그럼에도 불구하고 전통적으로 담아왔던, 기본 목표·전략·국토골격구상, 정주체계, 산업입지, 자원관리, 토자유택, 집행체계 등은 국토관리에 기본적인 내용들이어서 지속될 필요가 있다.

<표 4-21> 국토종합계획 내용 유지론과 수정론의 근거

구분		내용
유지론		현행의 내용유지
수정론	차별화론	○ 지역발전5개년계획과 차별화 - 실효성 확보를 위해서 주요 내용 반영 ○ 종합계획으로서의 조정 역할 - 각 부문계획, 하위계획, 지역계획 조정 및 단권화 역할
	현실화론	○ 초지역, 범국가지역, 낙후지역 등 포함 - 대도시권, 동서남해안권, 백두대간권, 통일, 동북아, 탄광지역 등 ○ 신규 개발 보다는 정비 방향 ○ 10호의 내용을 3~4개로 대구분

자료: 본 연구의 전문가 인터뷰조사 결과

6. 국토종합계획의 실천력 확보

1) 법적 근거 및 문제의 제기

(1) 법적 근거

① 장기발전방향 제시

국토종합계획은 국토 전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획(국토기본법 제6조 제2항 제1호)이다.

② 20년 장기계획

국토종합계획은 20년을 단위로 하여 수립한다(국토기본법 제7조제3항).

③ 실천계획 및 추진실적서 작성제출, 성과의 정기적 평가와 그 결과 반영
중앙행정기관의 장 및 시도지사는 소관별 실천계획을 수립하고 추진 실적서를 국토교통부장관에게 제출하도록 규정하고 있다(국토기본법 제18조 제1,2,3항).

④ 재정상의 조치 마련

중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 국토계획이 실효성 있게 추진될 수 있도록 필요한 재정상의 조치를 마련하여야한다(국토기본법 제22조).

(2) 문제의 제기

국토종합계획에는 상호모순적일 수 있는 조항들이 병존한다. 예를 들면, 장기발전 방향제시와 20년 장기계획, 실천계획 및 추진실적서 작성 제출, 성과의 정기적 평가와 그 결과 반영이다. 따라서 현행 국토종합계획이 실천력과 추진력을 강화해야 하는지, 가이드라인적, 지침적 계획으로 그 성격을 전환하는 내용 및 제도개편이 이루어져야 하는지에 대한 논란이 존재한다.

<검토의 관점>

- 국토종합계획이 재원과 연계하여 실천계획을 작성하고 실적서를 제출받고 모니터링하고 평가하는 등 실천력·추진력을 갖는 계획이어야 하는가?
- － 국토종합계획이 재원과 연계되지 않고 이에 따라 법 제18조상에 있는 실천계획이나 실적서 제출·평가 등이 이루어지지 않고 있음
- 국토종합계획은 장기발전방향을 제시하는 청사진적·가이드라인적·지침적 계획이어야 하는가?
- 혹은 가이드라인적 계획이면서 실천력·추진력을 갖는 계획일 수 있는가?

2) 정책이슈 분석

(1) 청사진적·지침적·가이드라인 제시적 계획

장기발전방향을 제시하고 계획기간을 20년으로 하는 청사진적 계획이면서 계획의 실천 관련 조항이 병존하는 이중구조이다. 계획의 성격이 구체적인 개발사업보다 중장기 정책방향을 제시하는데 중점을 두게 되면서 계획의 실천력에 대한 비판이 제기되고 있다.

(2) 실천력 강화

① 재원 마련

국토종합계획이 예산과의 연계 미흡으로 실천력이 취약한 문제점을 갖는다. 법 제22조에 재정상의 조치 규정은 있으나 시행령과 시행규칙에는 없다.

② 계획수립 및 집행과정

법 제18조에 실천계획 수립, 실적서 제출을 의무화하고 있으나 사실상 국토종합계획의 실적서 취합·평가 기능은 미흡하다.

③ 실적 평가 및 모니터링

제3차 국토종합개발계획 이후 실적이 평가되지 않았다. 국토종합계획의 성과를

정기적으로 평가하고 그 결과를 국토정책의 수립·집행에 반영하여야한다고 의무 규정화하고 있으나 실적 평가·반영(국토기본법 제18조 제2항과 제3항)이 이루어지지 않고 있으며, 모니터링 역시 추진되지 않았다.

<모니터링과 실적 평가 추진의 필요성>

- 국토차원에서 검토하여야할 신규 물리적 공간과 기반시설 도출
 - － 산업화 시대에서 지식정보화시대로 변화함에 따라 새로이 대두되는 물리적 공간과 기반시설 도출
- 산업화 이후 기 건설 및 구축된 기반시설의 정비, 보완
 - － 국민 및 국토 안전을 위해 노후 기반시설 및 인프라의 재생이 필요한 지역과 사업 도출, 추진을 위한 근거 마련
- 국토공간구조 변화 대응 및 이슈 도출
 - － 신규 혹은 재생을 통해 구축된 물리적 인프라로 인한 국토공간구조 변화 및 관련 이슈 도출을 통해 국토종합계획의 수정 혹은 수립 근거 마련

3) 전문가 설문조사 결과

국토종합계획이 가이드라인·작지침적 계획이어야 하는지 실천력·추진력을 가져야 하는지 또는 둘 다의 성격을 가질수 있는지에 대해 조사한 결과 가이드라인·작지침적 계획(50.3%), 가이드라인·작지침적 계획이면서 실천력·추진력을 가져야한다(44.4%)는 의견으로 나타났다.

가타 의견으로 국토종합계획의 집행력강화를 위해서는 예산과의 연동성·확보와 국토종합계획 성과에 대한 모니터링, 전문성 있는 계획기구의 설립, 현안에 대한 즉각적인 계획지침의 제공 등의 대안으로 제시되었다. 다만, 국토종합계획의 예산과 집행력 확보에 너무 비중을 둘 경우 종합계획으로서의 위상이 저하될 수 있다는 의견도 제시되었다.

<표 4-22> 국토종합계획의 실천력 확보 방안

국토종합계획의 실천력 확보	응답결과 (명,%)
국토종합계획은 가이드라인적·지침적 계획이어야 한다	76(50.3)
국토종합계획은 실천력·추진력을 가져야 한다.	8(5.3)
법에서 제시하듯 가이드라인적·지침적 계획이면서 실천력·추진력을 가져야 한다	67(44.4)
계	151(100.0)

자료: 본 연구의 전문가 설문조사 결과

또한, 실천력을 강화하기 위한 방안으로는 국토종합계획에 대한 모니터링 강화(4.3), 국토종합계획의 성과를 정기적으로 평가하고 그 결과를 국토정책의 수립·집행에 반영하는 등 국토계획평가의 실효성 제고(4.3), 국토종합계획과 부문별 계획 및 하위계획간 내용 및 기간의 정합성 제고(4.2), 국토종합계획의 예산과 재원규정을 마련하고 실천력 강화(4.2), 5년마다 국토종합계획 정비의 자율조향은 의무조향화하고 5년마다 중기전략 제시(3.9) 순으로 나타났다.

<표 4-23> 국토종합계획의 실천력 강화 방안

실천력 확보 세부내용	평균	매우 그렇 지 않다	별로 그렇 지 않다	보통	약간 그렇다	매우 그렇다
1) 국토종합계획은 예산과 재원규정을 마련하고 실천력을 강화해야 한다	4.2	1 (1.3)	1 (1.3)	13 (17.3)	29 (38.7)	31 (41.3)
2) 5년마다 국토종합계획 정비의 자율조향은 의무조향화하고 5년마다 중기전략을 제시하여야 한다	3.9	2 (2.7)	1 (1.3)	14 (18.7)	43 (57.3)	15 (20.0)
3) 국토종합계획에 대한 모니터링을 강화해야 한다	4.3	1 (1.3)	1 (1.3)	4 (5.3)	37 (49.3)	32 (42.7)
4) 국토종합계획의 성과를 정기적으로 평가하고 그 결과를 국토정책의 수립·집행에 반영하는 등 국토계획평가의 실효성을 제고하여야 한다	4.3	1 (1.3)	2 (2.7)	5 (6.7)	33 (44.0)	34 (45.3)
5) 국토종합계획과 부문별계획 및 하위계획간 내용 및 기간의 정합성을 제고하여야 한다	4.2	1 (1.3)	1 (1.3)	5 (6.7)	40 (53.3)	28 (37.3)

자료: 본 연구의 전문가 설문조사 결과

4) 실천력 확보 관련 국외 사례

① 네덜란드의 재원확보

제5차국가공간계획의 재원은 Second Urban Renewal Investment Budget, Rural Areas Investment Budget을 확보했다. 제6차 국가공간계획의 재원은 인프라펀드와 델타 펀드를 확보했다.

② 일본의 모니터링 시스템

일본도 국토형성계획법상에 재원 확보 규정은 없다. 일본 국토형성계획법에서 전국계획은 종합적인 국토형성에 관한 시책 지침방침으로 개별사업명은 원칙적으로 기술하지 않는다. 그럼에도 불구하고 전국계획에 관련된 정책을 평가할 필요가 있고 지침의 성격을 강화하기 위하여 모니터링 체계, 지표, 국민의식조사, 분야별 시책의 진척상황평가 등이 수행된다. 2009년부터 매년 모니터링 수행 및 그 결과분석을 추진하고 있다.

5) 실천력 확보 근거 종합

계획은 당연히 실천을 지향하는 것이므로 지침 제시적이라고 해서 실천을 도외시하는 것은 아니다. 구체적인 사업계획은 하위계획에 넘기고 사업계획의 방향을 제시해주면 되고, 그것도 실천이라고 볼수 있다. 이런 점에서 하위계획이 국토계획의 지침을 충실히 따르고 있는지 감시·시정할 수 있는 수단과 절차를 구속력 있는 방식으로 갖추고 있으면 국토종합계획의 실천력은 확보될 수 있다. 가령 하위계획 수립과정에 국토종합계획과의 정합성을 실효성 있게 검증할 절차를 두고 이를 수행할 전담기구를 설치(영국)하는 등의 방법이 있을 수 있는데, 이는 국토계획평가센터가 맡고 있다. 그러나 부정합으로 판정됐을 경우의 시정수단도 있어야 할 것이다.

국토종합계획이 가이드라인·지침 계획으로 전환해야 하는지, 집행계획으로서의 성격을 강화할 것인지에 대한 방향을 설정할 필요가 있다. 국토기본법 제6조제2항제1

호에서 제시하였듯이 장기적인 발전방향을 제시하고 20년 단위의 계획이라면 가이드라인·지침 계획일 필요가 있고 지침을 제시함으로써 하위계획과 부문계획과 차별화가 가능하다. 국토종합계획이 집행계획 성격을 강화하고자 한다면 국토기본법 제22조에서 제시하듯이 재정상의 조치규정에 따른 시행령 마련, 실천계획수립, 실적서 제출 의무화, 실적평가 의무화를 실질적으로 이행할 필요가 있다. 가이드라인·지침적 계획 이면서 집행계획이 되려면 필요시 수립하는 5년 계획을 의무화하고 국가재정운용계획 중 SOC계획 등과 연계방안을 모색할 필요가 있다.

<표 4-24> 가이드라인 계획론의 특징

가이드라인·지침 계획	실천 계획
○ 장기적인 발전방향 제시(국토기본법 제6조제2항제1호)	○ 법 제22조에 재정상의 조치 규정이 있음 － 시행령 및 시행규칙에는 없음
○ 20년 단위의 계획	○ 실천계획수립, 실적서 제출 의무화
○ 하위계획·부문계획과의 차별화	○ 실적 평가 의무화

자료: 본 연구의 전문가 인터뷰조사 결과

7. 국토종합계획과 타 계획, 비법정계획과의 관계

1) 법적 근거 및 문제의 제기

(1) 법적 근거

국토기본법에는 국토계획의 상호관계만 명시되어 있다. 국토기본법 제7조 1항에 의하면 국토종합계획은 도종합계획 및 시군종합계획의 기본이 되며, 부문별계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다만 명시하고 있어 특히, 비법정계획, 공약사업 등과의 관계에 대한 논의가 필요하다.

(2) 문제의 제기

국토기본법상 부문별 계획과 지역계획은 물론 국토기본법외의 국토종합계획에 영향을 미치는 다양한 비법정계획, 공약사업들과의 관계가 정립되지 않았다.

<검토의 관점>

- 조직상 상위법인 국가균형발전특별법과 어떤 관계를 유지할 것인가?
 - 국가균형발전특별법 및 지역발전5개년계획과의 관계 미정립(대통령직속 지역발전위원회와 지역발전기획단 조직이 존재하여 조직상에서는 국가균형발전특별법이 국토기본법의 상위법이자 상위계획임)
 - 그러나 계획의 명칭이나 내용상으로는 지역발전계획이기 때문에 국토종합계획의 하위계획으로 양 법과 계획간 위상 불일치
- 대선 공약 등 각종 공약사업과 어떤 관계를 유지할 것인가?
 - 국토종합계획에 미 반영된 국토공간에 중요한 영향을 미치는 국가적 사업들에 대한 반영 미반영의 명확한 기준이 없음
- 미래 국토비전 등 비법정계획으로 이루어진 다양한 전망작업과 어떤 관계를 유지할 것인가?
 - 비법정계획(미래예측, 비전, 구상 등 다양한 전망작업 등)으로 인한 국토종합계획의 위상 저하

2) 정책이슈 분석

(1) 국토종합계획과 지역발전5개년계획과의 관계

국토기본법상의 근거를 두고 있는 국토종합계획과 균형발전특별법상의 지역발전 5개년계획은 그 목적상 유사한 점 있지만 <표 4-25>에서 보여 지듯이 다양한 측면에서 구분된다. 가령, 국토기본법은 국토종합계획의 관련 조직으로서 심의조직의 역할과 구성을 규정하고 있는데 비해 국가균형발전특별법은 지역발전위원회, 지역발전기획단, 지역발전지원단, 시도 생활권발전협의회 설치를 규정하여 집행기능을 강조한다. 국토기본법은 재정상의 조차 마련 의무조항은 있으나 시행령이나 회계설치에 대한 내용이 없는데 비해 국가균형발전특별법은 지역발전특별회계 설치 관리 운용 등 규정하고 있다. 타 계획과의 관계와 관련하여서는 국토기본법에 규정된 하위계획수립은 의무조항, 부문별 계획수립은 자율조항이다. 국가균형발전특별법은 부문별 발전계획안 및 시행계획 수립, 시도발전계획 수립의 의무화하고 있다.

“국토발전계획이 실효성을 가지려면 지역발전 5개년 계획과 통합이 필요하다”

“국토종합계획과 지역발전5개년계획은 연계시켜야 하되 내용상의 일치보다는 두 계획의 기본 이념 또는 방향측면에서 일관성을 유지시켜야 국토종합계획의 위상이 확보될 수 있으므로 국토부와 산자부의 노력이 절대적으로 필요하다”

“‘지역발전5개년계획’ 등 국가균형발전특별법은 국토기본법에 근거한 기존 국토계획체제의 무력화의 큰 원인이 되었다. ...국토기본계획의 정책목표에 근거하여 ‘지역발전5개년계획’의 사후적 평가를 제도화함으로써 두 계획의 연계를 적극 추진할 필요가 있다.”

“장기 국토비전 제시에는 국토종합계획이, 실행력에는 지역발전5개년계획이 비교우위에 있으므로, 우리나라의 여건을 고려하여 하나로 통합할지 분리할지를 면밀하게 검토해야 한다.”

“지역발전5개년계획과의 관계는 재정립되어야 한다. ...국토종합계획은 지역발전5개년계획을 포괄하는 상위계획이므로 지역발전5개년계획에서 포함하고 있는 국토종합계획적 요소들을 추출하여 분석할 필요가 있다. ...국토기본법과 국가균형발전특별법과의 관계 정리가 필요하다.”

<표 4-25> 국토종합계획과 지역발전5개년계획 비교

구분	국토종합계획	지역발전5개년계획
소관부처	국토교통부 국토정책과	산업통상자원부 지역경제총괄과 기획재정부 지역예산과
계획간의 관계	부문별계획과 지역계획은 국토종합계획 과 조화를 이루어야함	지역발전계획은 국가재정운용계 획, 국토계획과 연계되어야함
내용	1. 국토의 현황 및 여건 변화 전망에 관한 사항 2. 국토발전의 기본 이념 및 바람직한 국토미래상 의 정립에 관한 사항 3. 국토의 공간구조의 정비 및 지역별 기능 분담 방향에 관한 사항 4. 국토의 균형발전을 위한 시책 및 지역산업 육성 에 관한 사항 5. 국가경쟁력 향상 및 국민생활의 기반이 되는 국토 기간 시설의 확충에 관한 사항 6. 토지, 수자원, 산림자원, 해양자원 등 국토자원 의 효율적 이용 및 관리에 관한 사항 7. 주택, 상하수도 등 생활 여건의 조성 및 삶의 질 개선에 관한 사항 8. 수해, 풍해, 그 밖의 재해 방제에 관한 사항 9. 지하 공간의 합리적 이용 및 관리에 관한 사항 10. 지속가능한 국토 발전을 위한 국토환경의 보 전 및 개선에 관한 사항 11. 그 밖에 제1호부터 제10호까지에 부수되는 사항	제3장 지역발전시책의 추진에서 산업, 교육, 문화관광, 보건복지, 국토교통 등 각 부처의 지역발전 관련 핵심업무를 제시하여 참여 를 의무화
타 계획과의 관계	하위계획수립은 의무조항, 부문별 계획수 립의 자율조항	부문별 발전계획안 및 시행계획 수립, 시도발전계획 수립의 의무 화

(2) 국토종합계획과 공약사업과의 관계

국토종합계획은 20년 장기계획이고 대통령공약은 5년 임기를 가진다. 국토종합계획에 대통령공약사업의 반영·미반영에 대한 명확한 기준은 없다. 그러나 국토종합계획에 미 반영된 국토공간에 중요한 영향을 미치는 공약 사업들은 국토종합계획에 반영할 수밖에 없는 구조이다. 실제로 대통령 공약사업의 반영을 위하여 제4차 국토종합계획 수정계획(국가균형발전: 혁신도시, 세종시, 기업도시 등), 재수정계획(4대강 등)이 수립된 바가 있다²⁶⁾.

(3) 국토종합계획과 국가적 사업과의 관계

국토종합계획에 미 반영된 국토공간에 중요한 영향을 미치는 국가적 사업들은 경제성, 타당성, 예산 등을 검토하여 국토종합계획에 반영된다. 실제로 인프라 확충이 필요한 86 아시안게임, 88올림픽 개최시에는 이의 성공적 추진을 위하여 제2차 국토종합계획 수정계획을 마련하여 인프라 확충을 추진한 바 있다.

(4) 국토종합계획과 비법정계획 등과의 관계

법정계획인 국토종합계획을 중심축으로 하고 계획기간내 다양한 작업 검토를 거쳐 국토관련 예측, 비전, 구상 등을 차기 국토종합계획에 반영하는 시스템 구축 필요성이 제기된다.

3) 전문가 설문조사 결과

국토기본법에는 국토계획(국토종합계획, 지역계획, 부문별계획)의 상호관계만 명시(국토기본법 제7조 1항)하였고 그 외 국토종합계획에 영향을 미치는 다양한 비법정 계획, 공약사업들과의 관계가 정립되지 않았다.

국토종합계획과 다양한 계획 및 사업과의 관계에 대한 전문가 의견은 다음과 같다. 국가균형발전특별법과 국토기본법, 국토종합계획과 지역발전5개년계획, 소관 부처, 조직, 법의 목적, 계획간 수정을 통한 관계 정립이 필요하다(82.1%). 국토종합계획은 다양한 부문 및 지역계획의 종합화 역할을 한다(68.2%). 다양한 예측, 전망, 비전 등은 검토를 거쳐 국토종합계획에 반영하는 시스템을 구축한다(62.3%). 국토공간에 중요한 영향을 미치는 국가적 사업들은 정책적 판단은 물론 경제적 타당성 등을 검토하여 국토종합계획에 반영한다(61.68%).

26) 이 부분은 국토종합계획의 수립시기와 관련된 논의를 참조하기 바람

<표 4-26> 국토종합계획과 타 계획 및 비법정계획과의 관계

구분	현실 인정론 (소극적 대응론)		현실 타파론 (적극적 대응론)	
1) 지역발전 5개년계 획과의 관계	상황 변화시 수정가능하나 현실적으로는 국가균형발 전특별법과 국토기본법을 <u>그대로 인정할 수밖에 없다</u>	27 (17.9)	국가균형발전특별법과 국 토기본법, 국토종합계획과 지역발전5개년계획, 소관 부처, 조직, 법의 목적, 계획 간 수정을 통한 <u>관계 정립이 필요하다</u>	124 (82.1)
2) 다양한 부문계획· 지역계획 과의 관계	국토종합계획은 <u>가능한 범 위내에서</u> 다양한 부문 및 지 역계획을 <u>반영할 수 있다</u>	48 (31.8)	국토종합계획은 다양한 부 문 및 지역계획의 <u>종합화 역 할을 한다</u>	103 (68.2)
3) 비법정계 획과의 관계	다양한 예측, 전망, 비전 등 은 <u>비법정계획으로 수립할 수 있다.</u>	57 (37.8)	다양한 예측, 전망, 비전 등 은 검토를 거쳐 <u>국토종합계 획에 반영하는 시스템을 구 축한다</u>	94 (62.3)
4) 공약 (국가적) 사업과의 관계	국토공간에 중요한 영향을 미치는 국가적 공약 사업들 은 <u>정책적 판단을 통해</u> 국토 종합계획에 <u>반영할 수 있다</u>	58 (38.4)	국토공간에 중요한 영향을 미치는 국가적 사업들은 <u>정 책적 판단은 물론 경제적 타 당성 등을 검토하여</u> 국토중 합계획에 반영한다	93 (61.6)

자료: 본 연구의 전문가 설문조사 결과 정리

4) 비법정계획 관련 국내외 사례

한국은 20년 전망의 국토계획기본구상(1968)을 바탕으로 제1차 국토종합개발계획을 수립하였다.

2014년 발표된 일본의 「국토의 그랜드 디자인 2050」은 비법정계획으로 향후 이를 근거로 국토형성계획의 재검토 착수 예정이다. 여기서는 국토형성계획(2008년) 수립 이후 급속히 진행되는 인구감소와 거대 재해에 대한 절박함 등 국토를 둘러싼 커다란 상황의 변화와 위기감으로 인해 2050년을 대비한 국토 만들기 이념과 고려사항을 제시했다.

2020년 프랑스 장기발전구상 역시 비법정계획으로 이를 근거로 새로운 형태의

국가부문계획인 공공서비스계획을 수립하였다. 보건(복지) 분야를 대상으로 국토전망방법을 시험하고 미래에 대한 비전을 공유하였다.

5) 국토종합계획과 타 계획 및 비법정계획과의 관계 종합

국토종합계획이 위상과 실효성을 제고하기 위해서는 국토종합계획에 영향을 미치는 다양한 법정·비법정계획, 공약사업들과의 관계에서 적극적으로 대응할 필요가 있다. 이를 위해서는 우선 국가균형발전특별법과 국토기본법, 지역발전5개년계획과 국토종합계획의 관계 정립이 필요하다. 국토종합계획과 지역발전5개년계획은 많은 부분에서 중복·경합·충돌하고 있는 만큼 전반적으로 정리할 필요가 있다. 그러나 소관부처가 달라서 얼마나 정리될 수 있을지 가늠할 수 없다.

국토종합계획과 환경종합계획 간에도 같은 문제가 상존하고 있고 정리를 위한 정치적 시도도 있었지만 아직까지 용이하지 않은 상황이다. 그럼에도 불구하고 국토종합계획은 다양한 부문·지역계획을 종합화하는 역할을 할 필요가 있으며, 프랑스 공공서비스계획에서와 같이 입지선정, 지구지정 등 공간계획 접근사항에 대해서는 더욱 적극적인 대응이 필요하다.

비법정계획은 여러 가지 이유로 법정계획에 담기 어렵거나 법정계획을 수립하기 위한 기초자료 또는 정치적 목적으로 수립하게 되는데, 의미 있는 계획은 국토종합계획 수립 시에 고려하면 되지 특별히 국토종합계획과의 관계를 포괄적으로 규정할 필요는 없을 것으로 판단된다. 다만, 신뢰성이 있는 다양한 예측, 전망, 비전 등은 국토종합계획 수립 이전에 추진하여 계획에 점감·참조함으로써 국토종합계획의 신뢰성을 높일 필요가 있다. 공약(국가적)사업에 대해서는 타당성을 검토하여 국토종합계획에 반영하는 시스템 구축에서 더 나아가 계획을 바탕으로 공약을 발굴·토록 유도·선도해야 할 것이다.

8. 국토종합계획의 위상 및 실효성 분석 종합

국토관리의 이념인 형평성, 효율성, 친환경성 측면에서 국토종합계획의 기여도는 점점 낮아지고 있다. 국토종합계획이 개발과 환경의 조화를 바탕으로 국토를 균형있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모하는데 제1차 국토종합계획부터 제4차 국토종합재수정계획까지 기여도는 점점 낮아지고 있다.

국토공간상의 달성성과를 국토기본법상의 이념측면에서 보면 효율성, 형평성, 친환경성 순서이다. 부문별 기여도는 인프라 및 서비스의 공급과 관리, 산업단지 공급 등을 통한 지역경쟁력 제고, 주거공간현대화 등 삶의 질 향상, 국토의 자연환경 보전 및 체계적 관리, 자원 및 에너지의 이용과 관리, 지역균형발전 순서이다. 기여도는 점점 낮아지고 있고 세계화·지방화·다원화 등 여건변화로 다양한 부문의 법과 계획이 등장하여 법정계획·장기계획·종합계획에 대한 필요성 논란에도 불구하고 국토종합계획은 절대적으로 필요하다(무용론 3.3%에 불과). 다만, 성격은 달라질 필요가 있다는 응답이 52.3%를 차지하였다.

수도권과 비수도권 체제는 개편될 필요가 있으나 시기에 대해서는 향후 추가적인 검토가 필요하다. 국토기본법 제3조 2항에 제시된 수도권과 비수도권이 경쟁적·이분법적·대결적 구도는 개편될 필요가 있다는 주장이 우세한 것으로 나타났다(59.6%). 수도권과 비수도권 체제의 개편시 필요한 공간단위로는 도시권(대도시권, 중도시권, 소도시권) 단위가 적절한 것으로 나타났다(48.3%). 현 시기에 국토를 균형있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며 국민의 삶의 질을 개선하는데 타당한 공간단위는 도시권이라는 인식이 높은 것으로 나타났다.

국토종합계획은 5년마다 정비하면서 계획기간은 20년(혹은 10년)의 연동계획(rolling plan)이 적합하다는 의견이 많았다. 현재의 국토종합계획은 국토의 장기발전 방향을 제시하는 종합계획이며, 필요하면 5년마다 전반적인 재검토를 통해 정비가 가능하나 목표연도를 고정시켜놓고 수정시마다 계획기간을 줄여왔다[예시: 20년(2000-2020), 15년(2006-2020), 10년(2011-2020)]. 20년 연동계획이란 목표연도

가 5년마다 달라지며 계획기간은 20년을 유지하는 방식[예시: 2011-2030, 2016-2035, 2021-2040]으로 이에 대한 선호도가 높았다.

국토종합계획이 장기계획으로서의 일관성, 수정시 타 계획에 미칠 영향 등을 고려하여 계획수립시기 유지론이 우세했다. 계획수립시기는 국토종합계획은 장기계획이므로 정부, 정권마다 계획수정은 바람직하지 않고 정부, 정권 출범시기와 관계없이 기존계획시기를 유지한 것으로 나타났다(68.2%). 국토종합계획의 내용이 본래의 이념을 포괄적·체계적으로 제시하고, 국토종합계획의 역할을 충분히 수행하지 못하여 수정하자는 의견(50.3%)과 유지론(49.7%)이 비슷한 수준으로 나타났다. 수정론이 제기된 원인 중 수용 가능한 부분은 수정하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 예컨대, 통일·동북아, 초지역(예시: 대도시권, 동서남해안권, 백두대간권, 도서, 접경지역, 탄광지역 등), 해양(배타적 경제수역), 농산어촌농자산자도서, 유지관리재생, 부문 지역계획간 연계조정종합역할 내용의 포함 필요성에 대해서는 검토를 거쳐 수정이 필요하다.

국토종합계획은 지침계획을 유지하면서 실천력을 확보하는 법의 취지를 유지한다. 전문가들은 국토종합계획의 성격에 대해서 가이드라인적·지침적 계획(50.3%), 지침 계획이면서 실천계획(44.4%), 실천계획(5.3%)의 순으로 의견을 제시되었다. 향후 국토종합계획은 연동계획으로 변경하면서 이와 연계하여 지침계획이면서 실천계획으로서의 성격을 유지되어야 하는 것이 바람직하다고 판단된다. 더불어 현행 국토기본법이 지침계획인 동시에 실천계획이므로 실천력을 강화할 방안 제시가 필요하다. 실천력 강화내용으로는 성과평가와 반영, 모니터링, 정합성, 예산과 자원, 자율조향의 의무조향화 등의 의견이 고루 높은 평가를 받았다. 또한 지역발전5개년계획과는 관계정립이 필요하다(82.1%)는 의견도 강하게 제기되었다. 프랑스 사례와 같이 국토종합계획은 국가계획, 지역발전5개년계획은 국가와 지역과의 계획계약으로 검토해 볼만한 대목이다.

<표 4-27> 국토종합계획의 위상 및 실효성 분석 결과 종합

구분		분석결과 종합
국토관리의 기본이념에 대한 기여도 및 성과 평가	기여도	제1차계획~제4차 재수정계획까지 점점 기여도가 낮아짐
	부문별성과	인프라 및 서비스 공급 및 관리, 산업단지 공급 등에 따른 지역경쟁력 제고, 주택공급 등 삶의 질 향상, 국토의 자연환경보전 및 체계적 관리, 자원 및 에너지의 이용과 관리, 지역균형발전 등에 기여
유용론과 무용론	법정·장기·종합계획의 필요성	절대적 유용론(무용론은 3.3%에 불과) 국토종합계획이 여전히 필요하지만 성격은 달라질 필요가 있음
국토공간구분과 균형발전	수도권과 비수도권 유지론과 개편론	유지론 40.4%, 개편론 59.6%
	경쟁력·균형 삶의 질 단위	도시권(48.3%), 광역경제권(31.1%), 16개 시도(9.3%) 도시와 농촌(5.3%), 기초지자체(4.0%), 기타(2.0%)
국토종합계획의 기간 및 수립 시기	계획기간	5년마다 정비, 계획기간은 20년(혹은 10년)의 연동계획(rolling plan)이 적합 - 20년(51.7%), 10년(45.7%)
	계획수립시기	국토종합계획은 장기계획이므로 정부, 정권마다 계획수정은 바람직하지 않고 정부, 정권출범시기와 관계없이 기존계획시기 유지(68.2%)
국토종합계획의 내용	내용 수정 필요성	유지론 49.7%, 수정론 50.3%
국토종합계획의 실천력 확보	지침계획·실천계획	지침계획 50.3%, 실천계획 5.3%, 지침·실천계획 44.4%
	실천력 강화	성과평가와 반영, 모니터링, 정합성, 예산과 재원 자율조향의 의무조향화
국토종합계획과 타계획 및 비법정계획과의 관계	지역발전5개년계획과의 관계	관계정립 필요(82.1%) 현실인정(17.9%)
	다양한 부문·지역계획과의 관계	국토종합계획은 다양한 부문 및 지역계획의 종합화 역할 의무화: 68.2%, 자율화: 31.8%
	비법정계획과의 관계	다양한 예측전망비전 등은 검토를 거쳐 국토종합계획에 반영하는 시스템을 구축 의무화: 62.3%, 자율화: 37.8%
	공약과의 관계	공약(국가적 사업)들은 정책적 판단은 물론 경제적 타당성을 검토하여 국토 종합계획에 반영 의무화: 61.6%, 자율화: 38.4%

세계화·지방화·다원화 등 여건변화로 등장한 다양한 부문계획·지역계획에 대해서는 국토종합계획이 종합화·단권화 역할을 해야 한다는 의견도 지배적인 것으로 나타났다(68.2%). 국토공간에 중요한 영향을 미치는 다양한 부문·지역계획을 국토종합계획에 반영하기 위해서는 반영기준과 검토 평가가 필요하다. 프랑스의 경우 지속가능한 국토계획발전기본법에 근거한 공공서비스계획에서 국토공간구조와 관련된 8개 부문을 포함한다. 국토종합계획 외에도 국토공간에 중요한 영향을 미치는 다양한 국토예측, 비전, 전망 등이 있는 바 이를 국토종합계획에 반영하는 시스템 구축이 필요하다. 이를 국토종합계획에 반영하기 위해서는 반영기준과 검토 평가가 필요하다. 이외에도 국토공간에 중요한 영향을 미치는 대통령 공약(국가적 사업)들은 정책적 판단은 물론 경제적 타당성을 검토하여 국토종합계획에 반영할 필요가 있다. 이 또한 국토종합계획에 반영하기 위해서는 반영기준과 검토 평가체제가 마련될 필요가 있다.

	제 5 장 미래 국토를 선도하는 국토종합계획의 새로운 발전방안	
--	--	--

미래 국토를 선도하는 국토종합계획의 새로운 발전방안

본 장의 연구목표는 앞장의 분석결과를 바탕으로 국토종합계획의 현재의 성격과 역할이 어떻게 변화되어야 할지, 국토종합계획의 현재의 위상 및 타 계획과의 관계는 어떻게 설정해야 할지, 국토종합계획의 현재의 내용을 어느 정도까지 수정해야 할지, 국토종합계획의 정책계획 기능을 강화하기 위해서는 어떤 방안이 모색될 수 있을지를 도출하는 것이다.

1. 국토종합계획의 성격 및 역할 재정립 방안

1) 현행 국토종합계획의 성격과 역할상의 장단점

국토종합계획은 국토기본법에 의거한 국토의 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서의 위상을 보유하고 있다. 21세기 이후 세계화, 지방화, 다원화 등 여건변화 가운데 다양한 부문의 법과 계획이 등장하여 법정계획장기계획종합계획이 필요한가에 대한 유용론과 무용론 문제가 제기되었다. 민간의 역할증대, 유사법과 계획의 등장과 부정합성, 사회의 급변으로 인한 예측의 어려움, 필요성 저하, 각종 비전구상 등 등장, 국토개발의 성숙 등이 많은 무용론의 근거로 제기되었다. 그럼에도 불구하고 국토종합계획은 여전히 필요한데 법정장기종합계획의 성격은 달라질 필요가 있다는 주장이 우세하다.

구체적으로 성격이 변화될 방향으로 제시한 대안들을 키워드 중심으로 단어구름을 만들어보면 가이드라인, 연계성, 비전, 조정, 종합, 전략, 일관성, 최상위계획, 모니터

링, 장기적, 국토관리, 협업, 큰 틀, 자원조달 등의 순으로 많이 언급되었다.

<그림 5-1> 국토종합계획 성격의 변화방향



자료: 본 연구의 전문가 설문조사 결과를 정리하여 단어구름화

국토종합계획은 헌법상의 규정(제120조제2항), 각 부문계획 간의 연계종합조정역할, 낙후지역·저발전지역 등 특정지역에 대한 국토차원의 대응, 시도경계를 넘는 초지역문제, 인프라 정비·관리수요에 대한 대응, 통일 후 대비, 독도 등 국토영역을 국토종합계획에서 명시, 지자체부문계획의 가이드라인, 난개발방지 등의 차원에서 여전히 필요하다는 것이다.

따라서 각각의 주장과 논리에 대해서 장단점을 간략히 분석해 볼 필요가 있다. 첫째, 법정계획은 법에 근거하고, 그 규정에 따라 추진력을 확보할 수 있다. 계획수립, 계획내용, 자원, 추진체계 등 법 조항에 따라 추진하기 때문에 추진력이 있다는 장점이 있는 반면에 법(시행령 등 포함)에 근거조항이 없으면 추진하기 어렵다. 따라서 경직적이고 유연성이 미흡하다는 단점이 있다. 그럼에도 불구하고, 정부의 책임있는 미래 비전과 전망 그리고 계획이 담겨있기 때문에 비법정계획에 비해 정책신뢰도가 높다고 할 수 있다. 반면에 비법정계획은 시나리오 작성 등 자유로운 시각과 전망을 제시하여 정책담당자나 국민들에게 미래 비전과 전망을 제시하여 대비하게 할 수 있다는 장점이 있는 반면에 법적 구속력이 없어 추진력이 미흡하다는

단점이 있다.

둘째, 장기계획은 방향비전을 제시하는 계획으로서 장기적인 시계확보가 가능하다. 국가의 백년대계란 먼 장래까지 내다보고 세우는 크고 중요한 계획을 말한다면 교육, 인구와 더불어 국토종합계획은 국가의 백년의 대계임에 틀림없다. 그러나 예측이 어렵고, 장기간이다 보면 실천성이 떨어지기 때문에 해외 주요 선진국 사례나 우리나라가 그동안 수립해왔던 전례를 참고삼아 설정하는 것이 바람직하다고 본다. 단기계획은 구체화가 가능하고 실천력 확보가 가능하다는 장점이 있으나 장기적 비전, 거시적 시각이 부족하다는 단점이 있다. 따라서 국토종합계획을 단기계획으로 가져가기 보다는 20년 장기계획으로 가져가면서 보완장치로서 5년 전략계획을 수립 하도록 의무화할 필요가 있다.

셋째, 종합계획은 포괄적 시각으로 다양한 문제를 담는 계획이다. 국토는 생명체 특히 인간의 다양한 활동을 담는 그릇이자 삶의 터전이다. 공간 위에서는 특정부문의 활동만 이루어지지 않고 생명체의 모든 부문활동들이 종합된다. 따라서 공간계획은 종합계획이고 시스템적 사고를 바탕으로 공간위의 활동에 의거한 모든 부문계획과 횡적·유기적으로 연계되어야 한다. 따라서 구체화가 미흡하다는 단점이 있다. 반면에 부문계획은 해당부문에 대해 구체화가 가능하다는 장점이 있는 반면에 유사부문과의 횡적 연계가 곤란하다는 단점이 있다.

넷째, 지침계획은 하위계획이나 사업계획에 대한 방향성을 제시하기 때문에 높은 위상을 보유하고 있다. 그러나 방향성만으로는 집행이 곤란하기 때문에 집행력 부재라는 단점이 있다. 반면에 실천계획은 집행을 위한 계획이기 때문에 집행력을 확보하고 있는 대신에 집행되어야 하기 때문에 유연성이 부족하다는 단점이 있다.

다섯째, 전략계획은 정책과제를 발굴하고 이를 해결하기 위한 전략적 목표를 설정하며 이 목표달성을 위한 지침을 제시한다는 특성이 있다. 그러나 실천계획이 없으면 목표달성이 불가능하고 전략적 접근의 특성상 소외부문이 발생할 가능성이 높아 국토종합계획이 장기계획인한 전략계획으로 가는 것은 곤란하다. 정책계획은 전략적 목표를 달성하기 위한 실천계획의 집행적 성격을 갖고 있기 때문에 정책목표와 관련성이 낮을 경우 부문의 제외·소외 우려가 있다.

여섯째, 국토기본법 제7조 3항에서는 “국토종합계획은 20년을 단위로 하여 수립하며...”로 명시되어 있다. 그러나 그간의 계획수립과정에서 국토기본법 제19조에서 명시한 “...평가 결과와 사회적·경제적 여건 변화를 고려하여 5년마다 국토종합계획을 전반적으로 재검토하고 필요하면 정비하여야 한다...” 목표연도는 그대로 두고 잔여기간에 대해 수정계획을 수립하여 왔다(예시: 제2차 국토종합개발계획 수정계획: 1987~1991, 제4차 국토종합개발계획 수정계획: 2006~2020, 2011~2020). 따라서 목표연도를 지금처럼 그대로 두고 잔여기간에 대해 계획을 수립하는 목표연도 고정식으로 할지, 계획기간을 20년으로 하고 목표연도를 연동으로 하는 연동계획(rolling plan)으로 할지 장단점 검토가 필요하다.

현재와 같이 목표연도 고정식일 경우에는 수정계획을 수립할 때 수정계획의 성격이 단기계획, 정책계획이 되고 장기적 시계확보라는 장기계획 특성을 상실한다. 따라서 별도의 장기구상, 비전, 전망 작업 등이 필요하다. 이렇게 될 때 국토종합계획은 장기구상, 비전, 전망 등에 비해 관심을 덜 받게 된다. 그러나 연동식으로 목표연도를 계속 5년씩 연동하는 방식으로 추진하면 전망과 예측 및 계획이 상시화되어 plan(계획)-do(집행)-see(평가) 및 피드백 시스템이 확립될 수 있다. 미래상 작업과 더불어 이런 시스템이 확립되면 계획이 체계화되고 상시화되고 실효성과 신뢰를 확보하게 될수 있다는 장점이 있다.

<표 5-1> 법정·장기·종합·지침계획과 비법정·단기·부문·실천계획의 장단점

구분	장점	단점	구분	장점	단점
법정계획	추진력	경직성 (유연성 미흡)	비법정 계획	시나리오 작성 등 자유로운 시각	법적 구속력, 추진력 미흡
장기계획	방향비전 제시, 장기적 시계확보	실천성 저하, 예측의 어려움 등	단기계획	구체화 가능 실천력 확보가능	장기적 비전, 거시적 시각 부족
종합계획	다양한 문제 포괄적 시각	구체화 미흡	부문계획	해당부문 구체화 가능	유사부문과의 횡적연계 곤란
지침계획	높은 위상 방향성 제시	집행력 부재	실천계획	집행력 확보	유연성 부족
전략계획	지침제시적	실천계획을 통해 달성가능하 나 소외부문 발생 가능	정책계획	집행적 성격	정책목표와 관련성이 낮을 경우 부문의 제외·소외 우려

<표 5-2> 목표연도 고정계획과 연동계획의 장단점

구분		장점	단점
목표 연도	고정계획	수정계획 수립시 목표는 바꾸지 않아도 되기 때문에 수정 용이	수정시마다 계획기간이 줄어서 계획의 관심도·신뢰도·위상 저하
	연동계획	계획기간(20년)이 유지되어 국토예측, 전망, 비전이 5년 마다 가능 계획의 관심도신뢰도 제고 가능	계획 수립시 마다 목표연도가 달라지기 때문에 새로운 전망, 예측 등이 필요하여 시간과 노력이 많이 소요
	20년	장기적 시야(시계) 확보가 가능 국가기간교통망계획, 국가환경종합계획 등과의 정합성 제고	사회가 급변하여 예측이 난제 계획의 존재 인식 미흡
	10년	계획의 존재의의 인식	장기적 시야확보 어려움 높은 인프라 보급률로 차별성 미흡

일곱째, 계획수립시기를 신정부 출범시기와 맞추게 되면 국토종합계획이 주목을 받고 추진력을 얻게 될 수 있다. 그러나 이를 위해 제5차 국토종합계획 시작시기를 2년 앞당겨야하는 문제가 발생한다. 그렇게 될 경우 기존의 계획기간(제4차 국토종합계획 2000~2020, 기존의 계획기간도 1년 앞당겼고 따라서 계획기간이 21년이다)과의 정합성 문제가 발생할 수 있다. 기존의 계획시기를 유지할 경우 제5차 국토종합계획은 2021~2040이 되며 정부정권 출범시기와 관계없이 일관성을 유지할 수 있다.

2) 국토종합계획의 성격 및 역할 재정립 방안

(1) 법정·장기·종합계획으로서의 국토종합계획의 성격 유지

국토종합계획은 국내 여건변화는 물론 세계경제변화 흐름에 주파수를 맞추고 우리 국토의 향후 나아갈 방향을 조정(steer)해 나가는 역할, 종합하는 역할을 수행해야 한다(박양호 전 원장 인터뷰). 종합은 시스템적 사고가 바탕이 되어야 가능하다. 시스템이란 전체의 입장에서 부분을 이해하며, 상호 관련성을 추구하고 문제의 본질을 파악하여 해결하고자 하는 개념이다. 미래로 갈수록 시스템적 사고가 중요하기 때문에

국토종합계획은 시스템적 사고, 부문계획의 상관관계를 바탕으로 한 법정장기종합 계획으로서의 성격을 유지해야한다.

국토기본법에서는 국토종합계획이 장기발전방향을 제시하는 20년 장기계획이면서 실천력추진력을 갖는 이중전략으로 제시한 바 당분간은 이 기조를 유지할 필요가 있다. 국토종합계획은 국토의 장기발전방향을 제시(법 제6조 제2항 제1호, 법 제7조 제3항)하고 있다. 또한 실천계획 및 추진실적서 작성제출, 성과의 정기적 평가와 그 결과 반영(법 제18조 제1,2,3항), 국토계획이 실효성 있게 추진될 수 있도록 재정상의 조치 마련(법 제22조) 등 실천성을 강조하고 있다.

국토종합계획의 성격과 역할은 구속력, 기간, 포괄성, 구체성, 목표연도, 계획수립시기 등에 따라 다양한 조합대안이 가능하다. 법정계획, 종합계획, 20년, 지침계획, 전략계획, 연동계획, 기존계획시기 유지 등이 1안이라면 법정계획, 10년, 종합계획, 실천계획, 정책계획, 목표연도 고정식, 신정부출범시기 등이 2안이 될 수 있는 등 다양한 대안을 마련할수 있다.

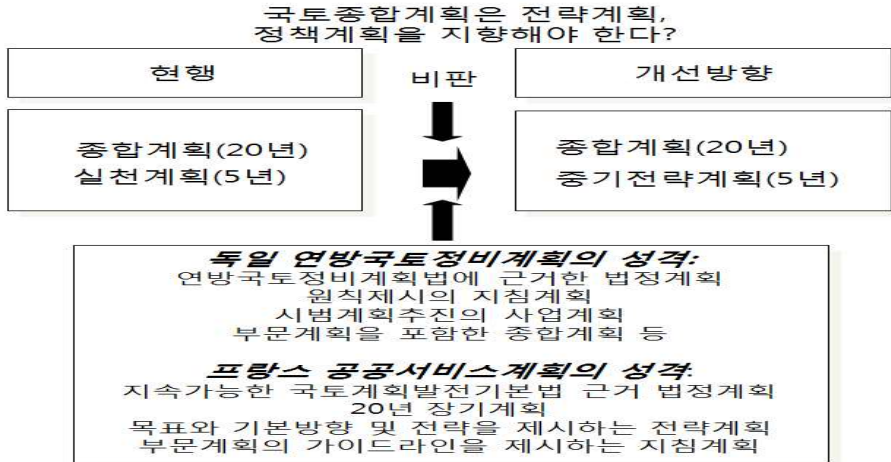
<그림 5-2> 국토종합계획의 성격과 역할 재정립

구분	계획의 성격	재정립		
구속력	법정계획	●		
	비법정계획			
기간	20년	●		1안
	10년			
포괄성	종합	●		2안
	부문			
구체성 (사업계획, 하위계획)	지침	●		
	실천			
구체성 (목표달성)	전략(지침적)	●		
	정책(집행적)			
목표연도	고정식			
	연동식	●		
계획수립시기	신정부출범시기			
	기존계획시기	●		

명칭 역시 국토의 장기비전과 발전방향을 제시하는 상징성종합성을 갖기 때문에 유지해야한다. 사실상 공간계획에서 부문의 종합(지침 포함)시스템적 통합을 제외하면 존재의 의의가 거의 없다. 즉, 국토종합계획은 20년 주기의 장기종합전략계획으로 유지하고, 5년마다 정부의 정책과 연동하는 정책계획이자 중기전략계획을 수립함으

로써 국토종합계획의 실천력을 확보해야한다. 현행 국토기본법 제18조의 5년 주기의 실천계획은 정부의 정책계획으로 자리매김할 필요가 있다.

<그림 5-3> 국토종합계획의 성격 재정립 방안



(2) 기존 계획 시기 유지

국토종합계획은 장기계획이므로 일관성 유지가 필요하며, 정부, 정권마다 계획수정은 바람직하지 않고 정부, 정권 출범시기와 관계없이 기존 계획 시기를 유지할 필요가 있다. 계획수립시기를 신정부 출범시기와 맞추게 되면 국토종합계획이 주목을 받고 추진력을 얻게 될 수 있어서 효과적이라고 볼수 있으나 제5차 국토종합계획 시작시기를 2년 앞당겨야하는 문제가 발생한다. 더욱이 국토종합계획은 단기적인 성과를 기대하는 것은 아니어서 대통령 임기중 2년여에 걸친 계획수정을 위한 시간소비가 큰 문제는 아닐 것으로 본다. 기존의 계획시기를 유지할 경우 제5차 국토종합계획은 2021~2040이 되며 정부·정권 출범시기와 관계없이 일관성을 유지할 수 있다.

(3) 20년 계획의 5년 연동계획화

제1차 국토종합개발계획부터 제3차 국토종합개발계획까지는 계획기간이 10년이었고 제4차 국토종합계획부터는 계획기간이 20년으로 변경되었다. 사회적·경제적 여건변화를 고려하여 5년마다 국토종합계획을 전반적으로 재검토하고 필요하면

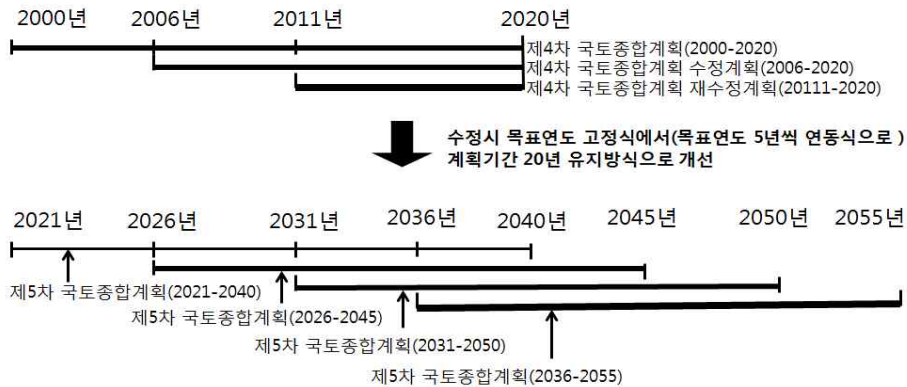
정비하도록 국토기본법에 명시되어 있다.

그러나 현재는 초기 계획기간이 20년(2000-2020)이나 수정시마다 15년(2006-2020), 10년(2011-2020)으로 목표연도를 고정시키고 핵심사항만 변경함으로써 계획의 신뢰성을 저하시키고 있다.

향후에는 5년마다 정비하면서 계획기간은 20년을 유지하는 연동계획이 바람직하다(예시: 2011-2030, 2016-2035, 2021-2040). 연동계획일 근거는 국토기본법 제7조 제3항에 “국토종합계획은 20년을 단위로 하여 수립하며...”로 계획기간을 20년 단위로 하였기 때문에 수정계획 수립시에도 20년을 유지할 필요가 있는데 이를 위해서는 연동계획이 필수적이다.

20년 계획일 근거는 하위계획인 도시기본계획, 부문계획인 국가기간교통망계획, 국가환경종합계획(제4차계획부터 국토종합계획과 연동하기 위해서 10년에서 20년으로 변경함) 등이 20년 계획으로 타 계획과 정합성을 유지할 필요가 있다. 수정시 계획기간을 20년을 유지함으로써 다양한 전망, 예측, 구상, 비전 수립에 따른 국토종합계획의 위상 저하요인을 미연에 방지할 필요가 있다. 따라서 20년 장기를 전망하여 계획하되 5년 계획은 구체화하고 국가재정운용계획(2014~2018), 지역발전5개년계획(2014~2018)과 연계하여 실천력을 강화시킬 필요가 있다. 제5차국토종합계획부터 약간의 시차는 극복이 가능하다.

<그림 5-4> 국토종합계획의 기간



국토종합계획은 20년 장기계획이므로 일관성 유지가 필요하며, 정부, 정권 출범시기와 관계없이 기존 계획 시기는 유지하면서 5년 주기의 중기전략계획에 신정부 공약사업, 국가재정운용계획, 지역발전5개년계획 등을 선택적으로 반영한다. 국가기간교통망계획 20년, 국가환경종합계획은 제4차부터 20년 기간이다.

<그림 5-5> 신정부 출범 시점과 제5차 국토종합계획



<표 5-3> 국토종합계획과 타 최상위 국가계획과의 비교: 계획기간 및 수립시기

국토종합 계획	제1차 1972~ 1981	제2차 1982~1991	제3차 1992~2000	제4차 2000~2020	제4차수정 2006~2020	제4차 재수정 2011~2020
국가환경 종합계획	-	제1차 1986~1995	제2차 1996~2005	-	제3차 2006~2015	제4차 2016~2035
국가기간 교통망 계획	-	-	제1차 2000~2019	제1차수정 2001~2020	-	-
수자원 장기종합 계획	-	-	-	-	제1차 2006~2020	2차 수정 2011~2020
해양환경 종합계획	-	-	제1차 1996~2000	제2차 2001~2005	제3차 2006~2010	제4차 2011~2020

주: 해양환경종합계획은 시기별 명칭이 변화: 제1차 해양오염방지5개년계획, 제2차 해양환경보전종합계획, 제3차 해양환경보전종합계획, 제4차는 해양환경종합계획

<표 5-4> 국토종합계획의 성격 및 기간 관련 개선방안

구 분		개선방향	개선부문(방안)
유용론과 무용론	법정·장기·종합계획의 필요성	정합성 유지, 과학적 접근, 확충 대신 정비관리, 모니터링 및 실적 평가, 협업협동연구, 각종 비전·구상 계획에 검토·반영 의무화, 일관성·실천성 강화, 연계·종합조정 역할, 특정지역 대응, 초지역계획 반영, 해양영토 명시, 통일동북아등에 대한 내용 반영	plan-do-see-feedback 시스템 도입: 법 제18, 19조개정 정비·관리 등: 법 제10조 개정 모니터링·실적 평가: 법 제10조 개정 연계·종합조정 역할: 법 제7조 내용 수정 특정지역, 초지역계획, 해양영토, 통일동북아: 법 제10조 내용 수정 등
	국토종합계획의 기간 및 수립 시기	계획기간 개편최소화 강력한 이유가 아닌한 현행 유지 기조하에서 20년 연동계획으로 개편 계획수립시기 제5차 국토종합계획(2021~2040) 수립 준비 - 국토종합계획 모니터링, 국토예측·전망·구상 미래상, 계획수립	계획기간은 20년 유지 향후 수정계획 수립시 연동계획으로 추진 법 제7조 및 제19조 개정

2. 국토종합계획의 위상 및 타 계획과의 관계 재정립 방안

1) 국토종합계획과 지역발전5개년계획 및 국가재정운용계획 등과의 관계

국가균형발전특별법(대통령직속 지역발전위원회)과 지역발전5개년계획, 국토기본법(국토교통부)과 국토종합계획은 소관부처, 조직, 법의 목적 측면에서 관계정립이 필요하다. 프랑스의 경우와 같이 국토종합계획은 국가계획, 지역발전5개년계획은 국가와 레지옹간 계획계약으로 관계를 정립한다.

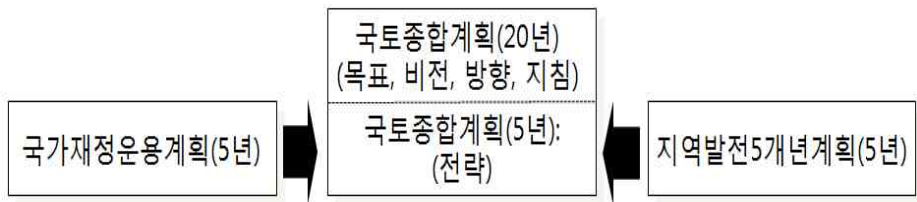
국가재정운용계획과 지역발전5개년계획은 국토종합계획 지침계획(20년)을 고려하여야하고 국토종합계획(중기)전략계획(5년)은 연동계획 수립시 국가재정운용계획과 지역발전5개년계획을 반영한다. 현행 국토기본법 제18조의 국토종합계획 실천계획(5년)은 중기전략계획으로 명칭을 수정하고 정책계획수립을 통해 집행기능을

강화한다.

국토종합계획은 다양한 부문계획·지역계획을 종합화·단권화·시스템화하는 역할을 수행한다. 공간계획에서 종합성을 빼면 무용화되므로 부문을 가장 잘 구현·종합할 수 있는 공간스케일을 검토하고 부문과 협력·합의할 필요가 있다.

법정계획인 국토종합계획을 중심축으로 하고 계획기간 내 다양한 전망·예측 작업 및 검토(2050, 2060 등)를 거쳐 국토관련 예측, 비전, 구상 등을 차기 국토종합계획에 반영하도록 시스템을 구축할 필요가 있다.

<그림 5-6> 국토종합계획과 지역발전5개년계획 및 국가재정운용계획과의 관계



2) 국토종합계획과 국가환경종합계획과의 관계

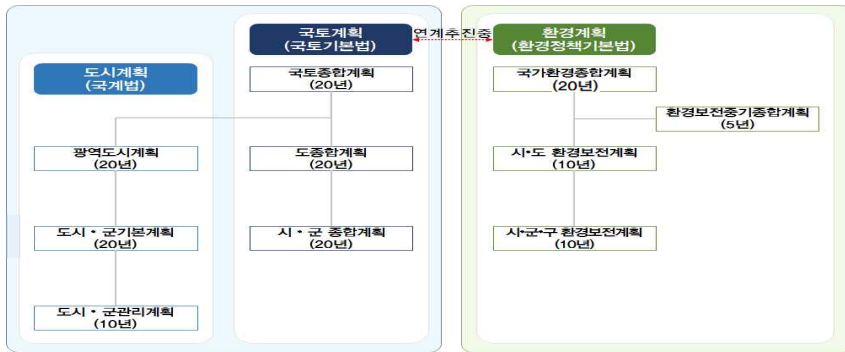
국토종합계획과 국가환경계획의 연동과 협력도 필요하다. 1992년 리우회의 이후 ‘환경과 조화된 지속가능한 개발(ESSD)’이 두 계획의 공동목표가 되면서 2000년 이후 지속적으로 국토계획과 환경계획의 연동에 대한 요구가 있어 왔다. 이에 2014년 국토교통부와 환경부는 상호 협력하여 국토계획과 환경계획의 연동을 위한 국토-환경계획 연동제를 마련하였다. 환경부-국토교통부 공동으로 연동의 방법 및 절차를 정할 수 있도록 「국토기본법」, 「환경정책기본법」 일부개정(안) 입법예고후 국토·환경계획 연동제 이행에 위한 근거 규정을 신설하고 있다.(왕광익 등, 2015)

국토-환경계획 연동제는 지속가능한 발전이라는 공동목표를 달성하기 위해 목적과 기능이 다른 두 계획이 서로 독립적으로 존립하면서 상호 보완적으로 협력하는 체계를 의미하며, 계획수립기간, 계획수립과정, 계획내용에 대하여 상호 보완적이며 협력하는 체계로 정의하고 있다(왕광익, 2015). 국토·환경계획 연동제

적용범위는 「국토기본법」에서 규정하는 국토종합계획, 도종합계획, 시·군종합계획과 「환경정책기본법」상의 국가환경종합계획, 시·도환경계획, 시·군·구 환경보전계획 등 국가계획과 지자체계획을 포함하고 있다.

국토계획과 환경계획의 연동을 위해서는 시기적 일치 동시성도 중요하다. 「국토·환경계획 연동제 이행에 관한 지침」 제 4조에서는 국가계획의 시기적 일치를 규정하고 있다. 환경부장관과 국토종합계획은 국토종합계획과 국가환경종합계획의 기준연도와 목표연도가 각각 일치되도록 하고 있다. 공간위계별 국토-환경계획 연동제 대상계획 및 계획기간은 <그림 5-7>과 같다.

<그림 5-7> 국토종합계획과 국가환경종합계획의 연동 및 계획기간



국토종합계획은 10년 계획이었으나 2000년 제 4차 국토종합계획(2000~2020)을 수립하면서 20년으로 연장한바 있다.²⁷⁾ 이에 2015년 수립하고 있는 제 4차 국가환경종합계획도 10년에서 20년으로 연장하여 계획기간을 2016~2035년으로 하고 있다. 또한 제 5차 국토종합계획(2021~2040)의 기준연도인 2021년에 맞추어 환경부장관이 제 4차 국가환경보전계획(2016~2035)의 수정계획(20121~2040)을 수립함으로써 최초로 적용하도록 규정하고 있다. 국가단위에서 계획기간이 20년으로 연동됨에 따라 시도 및 시군구 단위의 국토-환경계획도 20년 계획으로 변경이 필요한지에 대한 검토가 이루어질 필요가 있다.

27) 국토종합계획의 계획기간: 1차(1972~1981), 2차(1982~1991), 3차(1992~1999), 4차(2000~2020), 4차수정(2006~2020), 4차재수정(2011~2020)

<표 5-5> 국토-환경계획 위계별 계획기간 비교

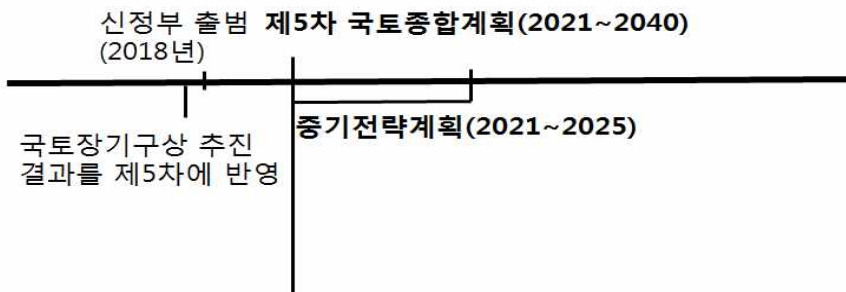
구분	국토계획	환경계획
국가 단위	• 국토종합계획(20년)	• 국가환경종합계획(10년→20년)
시도 단위	• 광역도시계획(20년) • 도종합계획(20년)	• 시·도환경보전계획(10년)
시군구 단위	• 도시기본계획(20년) • 군기본계획(20년)	• 시환경보전계획(10년) • 군환경보전계획(10년) • 구환경보전계획(10년)
기타	• 도시관리계획(10년) • 군관리관리계획(10년) • 도시재생활성화계획(10년) • 도시재생전략계획(10년)	

3) 비법정계획과의 관계

법정계획 수립 이전에 비법정계획으로서 각종 구상, 비전, 전망 작업을 선행 하여 추진하고 이를 법정계획에 반영할 필요가 있다. 우리나라는 20년의 국토계획기본구상을 추진하고 제1차 국토종합계획계획을 수립한 바 있다. 프랑스는 2020 프랑스 장기구상 후 20년 계획기간의 공공서비스계획을 수립했다. 일본 역시 국토 그랜드 디자인 2050을 마련하고 이를 바탕으로 국토형성계획(전국계획)을 수립했다.

따라서 신정부 출범 전에 국토장기구상을 추진하고 이를 바탕으로 대통령 후보 공약사업들이 발굴되도록 함과 동시에 그 결과를 신정부 국정과제로 추진하고 제5차 국토종합계획(2021~2040)에 반영할 필요가 있다.

<그림 5-8> 국토종합계획과 비법정계획과의 관계



4) 국토종합계획과 공약(국가적)사업과의 관계 및 정책기능 강화

국토공간에 중요한 영향을 미치는 공약사업국가적 사업들은 정책적 판단은 물론 경제적 타당성 등을 검토하여 국토종합계획에 반영할 필요가 있다. 국토기본법에는 국토계획(국토종합계획, 지역계획, 부문별계획)의 상호관계만 명시(국토기본법 제7조 1항)하였고 그 외 국토종합계획에 영향을 미치는 공약사업들과의 관계가 정립되어 있지 않았다. 그러나 인프라 확충이 필요한 86 아시안게임, 88올림픽 개최 시에는 이의 성공적 추진을 위하여 제2차 국토종합계획 수정계획을 마련하여 인프라 확충을 추진한 바 있다.

<표 5-6> 관계정립을 통한 국토종합계획의 역할 설정 방안

구 분	개선방향	개선방안
지역발전5개년 계획과의 관계	국토종합계획이 5년 연동계획·중기계획 수립시 국가재정운용계획과 지역발전5개년계획을 반영하여 관계를 정립함과 동시에 실천성을 강화	국토기본법과 국가균형발전특별법 비교 수정
다양한 부문·지역계획과의 관계	국토공간 전체나 시도 단위까지 영향력이 큰 사업에 대한 평가시스템을 마련하기 전에는 자율화 프랑스와 같이 국토공간에 영향을 미치는 각종 부문의 단지조성, 입지선정, 거점개발, 균등한 접근보장, 지역균형, 우선지원지역·지구 지정 등에 대해서는 국토종합계획에 반영하는 시스템 구축	구체적인 연구를 통해 반영
비법정계획과의 관계	비법정계획으로 추진하는 다양한 비전·예측·전망·구상·미래상을 국토종합계획수립 전년도에 추진하고 이를 반영하되 자율화→의무화로 단계적 추진	—
공약과의 관계	국토공간에 중용한 영향을 미치는 국가적 사업들은 정책적 판단은 물론 경제적 타당성 등을 검토하여 국토종합계획에 반영하되 자율화→의무화로 단계적 추진	—

국토종합계획은 20년 장기계획이고 대통령공약은 5년 임기를 가진다. 국토종합계획에 대통령공약사업의 반영·미반영에 대한 명확한 기준은 없다. 국토공간에 중요한 영향을 미치는 공약 사업들은 국토종합계획에 반영할 수밖에 없는 구조이다. 실제로

대통령 공약사업의 반영을 위하여 제4차 국토종합계획 수정계획(국가균형발전: 혁신 도시, 세종시, 기업도시 등), 재수정계획(4대강 등)이 수립된 바 있다.

따라서 국토종합계획 수립이전에 국토장기구상을 마련하고 이를 바탕으로 대통령이 공약사업을 발굴하여 5년 수정계획을 제안하도록 하고 이를 국토종합계획 중기전략계획(5년)에 반영하여 정책기능을 강화시킨다. 즉, 대통령 임기와 다음 대통령 임기 초기까지 연동하여 집행되도록 하여 정책의 연속성이 유지되는 전통을 마련할 필요가 있다. 또한, 국토종합계획에서 제시된 좋은 전략을 구체화하는 공약들이 만들어질 수 있도록 제도적 틀을 구축한다.

3. 국토종합계획의 내용적 범위 조정 및 국토공간구상

국토종합계획의 내용이 본래의 이념이나 그 역할을 포괄적·체계적으로 제시하지 못하고 있으므로 내용적 범위를 조정할 필요가 있다. 예컨대, 통일·동북아, 초지역, 초부문, 해양영토, 농산어촌 공간, 신규창출보다는 정비·재생관리, 각 부문의 입지관리지침 등 상위적 관리체계가 포함되어야 한다.

첫째, 통일·동북아 시대에 대비한 계획내용이 필요하다.

둘째, 각 부문계획간·지역계획간을 연계·조정·종합하는 역할이 필요하다.

셋째, 일본이나 독일과 같이 해양(배타적 경제수역)을 영토로 인정해야 한다.

넷째, 사도계획이 포괄하지 못하는 공간단위, 즉 초지역(대도시권, 동서남해안권, 백두대간권, 접경지역, 탄광지역, 지역간 등)에 대한 내용이 필요하다.

다섯째, 계획내용이 국토의 6%에 불과한 도시위주이므로 농산어촌, 농지, 산지, 도서에 대한 내용이 필요하다.

여섯째, 종합계획이므로 하드웨어적·소프트웨어적 내용이 있어야 한다.

일곱째, 신규개발·확충 보다는 정비·유지·관리·재생 내용 중심이어야 한다.

여덟째, 20년 국토종합계획의 지침편에서는 프랑스 사례와 같이 부문계획의 입지선정기준, 지구지정 기준 등 공간 문제 관련 지침을 마련하여 국토종합계획의 위상을 확보하고 상위적 관리체계를 확보해야 한다.

<표 5-7> 국토종합계획의 내용 수정 방안

구분	개선방향	개선방안
국토종합계획의 내용수정 필요성	통일·동북아, 초지역, 해양(배타적 경제수역), 농산어촌농지산지도서, 유지관리·재생·안전 내용 포함 부문·지역계획간 연계·조정·종합역할	법제10조 내용 수정: - 통일·동북아, 초지역(지역간 등), 해양, 농산어촌·농지·산지·도서(독도 등) 포함 - 확충보다는 유지·관리·재생·안전, 법제7조 내용 수정: 부문·지역계획 지침 - 입지선정 등 공간문제관련 지침 내용 포함 - 연계·조정·종합역할 포함

국토공간구상에서 수도권·비수도권 개편론이 우세하나 관련법, 관련계획, 관련지역에 미칠 영향을 다각도로 검토 후 개선이 필요하다. 수도권·비수도권의 대안은 도시권체제로 대도시권, 중소도시권에 대한 연구를 추진한 후 반영여부를 결정할 필요가 있다. 다만, 경쟁력·균형삶의 질의 단위로서 도시권이 중요한 비중을 차지하므로 법제3조제2항에 도시권이 포함될 필요가 있다.

<표 5-8> 국토종합계획의 국토공간구상과 균형발전

구분	개선방향	개선방안
국토공간구상과 균형발전	수도권과 비수도권 유지론과 개편론 국토기본법에서 수도권과 비수도권 삭제시 수도권정비계획법 및 많은 관련법과 계획에 지대한 영향 절대적 개편론, 선진국동향, 관련법, 관련지역에 미칠 영향 다각도 검토후 추진	-
	경쟁력 균형삶의 질 단위 대도시권, 중도시권, 소도시권에 대한 연구 확대	제3조 제2항에 도시권

4. 국토종합계획의 실천력 확보 방안

국토종합계획 실천력 확보를 위한 제도적 근거를 마련하고 규정을 이행할 필요가 있다. 국토종합계획의 성과를 정기적으로 평가하고 그 결과를 국토정책의 수립집행에 반영하여 실효성을 제고(국토기본법 제18조 제2항과 제3항)하도록 되어 있다. 그러나 집행과정에서 모니터링이나 성과평가가 정기적으로 이루어지지 못하고 있다. 따라서 국토종합계획 모니터링과 실적 평가를 정례화해야 한다. 또한 국토기본법에 국토종합계획 모니터링에 관한 의무조항을 신설하고 지속적으로 추진해 나갈 필요가 있다. 예를 들어, 각 시도군 계획을 모니터링하고 실적을 평가하고, 자료를 축적하며, 이를 DB화 한다. 5년마다 연동계획 수립 시 연차별로 모니터링하고 실적평가를 정례화 한다. 연차별 실적 및 모니터링 보고서 발간과 국토정책위원회 보고를 정례화 한다. 모니터링과 실적 평가를 바탕으로 지역별 주요 이슈 및 공간대응전략 마련 등 다양한 이슈별로 대응해 나가야 할 것이다.

국토종합계획 관련 조직 정비 및 주체 간 긴밀한 협력체계를 구축한다. 모니터링을 위한 상시 전담조직을 신설하거나 정비를 운영한다. 국토교통부 관련부서와 국토연구원 관련조직간 긴밀한 협력을 유도한다. 시도군 종합계획 관련부서와 시도연구원간의 긴밀한 협력을 유도한다.

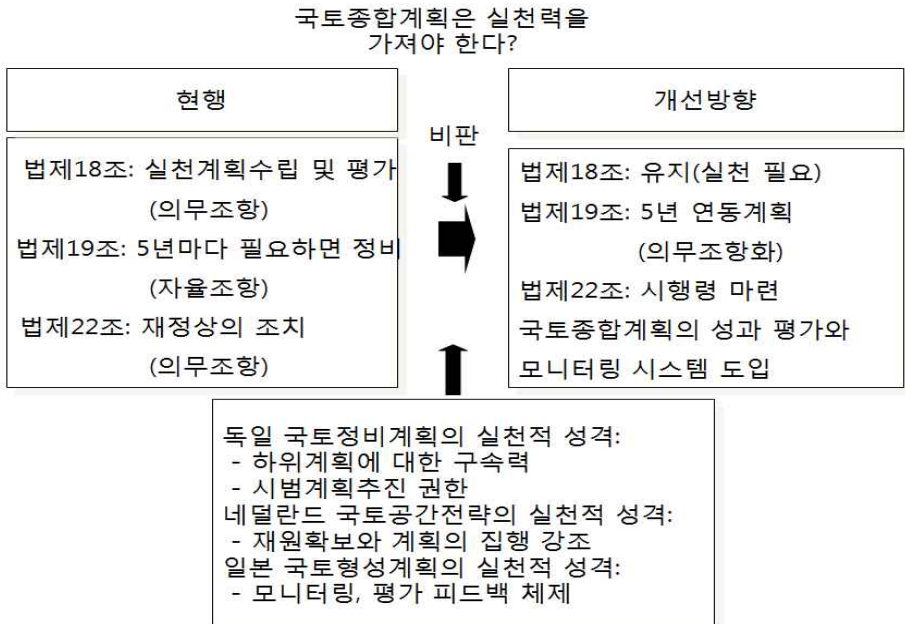
또한, 국토종합계획과 부문 및 하위 계획간 정합성 확보한다. 현재 국토연구원 국토계획평가센터에서 부문-하위계획과의 내용상의 정합성 확보를 위한 검토를 추진 중이다. 이를 통해 하위-부문 계획수립 관계자들의 국토종합계획에 대한 위상 및 실효성에 대한 인식을 제고한다. 그러나 국토계획평가 시 하위부문계획이 국토종합계획과 정합성에 배치될 경우 지자체장관계부처의 내용을 어느 정도까지 수정 요구할 수 있는지에 대해서는 추후 검토하여 세부지침을 마련할 필요가 있다.

국토종합계획의 재원 마련과 집행력을 점검해야한다. 국가재정운용계획과 연계하여 국토종합계획의 재원과 연계시켜야 한다. 법 제19조 “5년마다 ...필요하면 정비”의 자율조항은 의무 조항화하고 5년마다 중기전략을 제시할 필요가 있다.

<표 5-9> 국토종합계획의 실천력 확보 방안

구분	개선방향	개선방안
지침계획· 실천계획	법 취지 유지	—
실천력 강화	성과의 정기적 평가와 결과 반영 등 실효성 제고 모니터링 추진 및 강화 정합성 제고 예산과 재원규정 마련 5년마다 정비의 자율조향을 의무조향화하고 5년 중 기전략계획 제시	제18조, 제19조 제22조 등 보완

<그림 5-9> 국토종합계획의 실천력 확보방안



기타 미래 국토를 선도하는 국토종합계획의 발전방안으로서는 가이드라인, 장기, 실천력, 미래, 여론수렴, 전략, 최상위계획, 지침, 선제적, 큰 틀, 정합성 등이 제시되어 국토종합계획의 성격과 유사한 키워드가 도출되었다. 일부 여론수렴, 실천력, 선제적, 큰 틀, 정합성 등은 성격에서는 부각되지 않았으나 국토종합계획의 성격이 변화될 방향이나 국토종합계획의 발전방안이나 큰 차이가 없음을 보여주고 있다.

<그림 5-10> 미래 국토를 선도하는 국토종합계획의 발전방안



자료: 본 연구의 전문가 설문조사 결과를 정리하여 단어구름화

	제 6 장 국토종합계획 관련 법률정 비 및 관계정립 방안	
--	--	--

국토종합계획 관련 법률정비 및 관계정립 방안

본 장에서는 국토종합계획의 새로운 발전방향에 따라 국토기본법 수정방안과 관련된 법과의 관계 정립방안에 대해 제안하고자 한다. 국토기본법 정비에서는 국토기본법 조항별로 삽입, 수정, 삭제가 필요한 내용에 대해 제시하고자 한다. 관련법과의 관계정립방안에서는 국토기본법과 국토종합계획의 위상저하에 가장 큰 영향을 미친 국가균형발전특별법과의 비교를 통해서 관계를 제안하고자 한다.

1. 국토기본법 정비방안

국토기본법에 여건변화와 관계없이 추구되는 국토종합계획의 목표가 1개 조항으로 삽입될 필요가 있다. 헌법 제12조 제2항의 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”는 규정을 반영하여 목표를 설정할 필요가 있다. 독일의 국토정비계획법 제1조1항에는 독일의 전 영토와 하위 공간들은 통합적·초지역적·초부문적 계획을 통해, 국토정비계획상의 협력을 통해, 그리고 공간적으로 의미 있는 계획들과 조치들의 조화를 통해 발전정바 안정화되어야 한다고 규정하고 있다.

국토공간구조와 관련 법 제3조제2항에 “도시권”을 삽입할 필요가 있다. 대도시의 외연적 확장으로 대도시 보다는 대도시권이 경쟁력을 갖고 있고, 통근통학 등 대도시

와 주변지역간의 긴밀한 연계실태를 반영하여 사도를 넘는 대도시와 주변을 묶는 권역 중심의 접근이 필요하다. 더욱이 기초생활권·지역행복생활권, 도시권, 광역권, 동서남해안권, 내륙권 등 권역중심의 활동이 반영될 필요가 있다.

법 제7조1항에 “국토종합계획은 각 부문계획·지역계획간 연계·조정·종합 역할을 수행한다”고 명시하고 있다. 프랑스의 공공서비스계획과 같이 공간계획을 필요로 하는 분야(입지선정, 지구지정, 거점의 배치, 단지조성 등)에 대해서는 국토종합계획과 연계되도록 한다는 규정이 필요하다. 국토종합계획과 관련 없이 첨단의료복합단지, 경제자유구역 등 대규모 국책사업의 입지를 선정하고 추진하고 있는바 주요 국책사업의 입지선정과 관련해서는 국토기본법과 국토종합계획이 지침자·조정자·시스템 통합자 역할을 수행할 수 있도록 법안에 반영되어야 할 것이다.

국토기본법 제7조제3항 국토종합계획은 20년을 단위로 하여 수립하며,... 제19조 5년마다 재검토하고 필요하면 정비..의 자율조향을 5년마다 정비하면서 계획기간은 20년을 유지하는 연동계획을 수립한다고 의무조향으로 수정한다. 20년 장기계획은 장기적인 시계를 확보하는 데는 유리하나 세계경제여건 등 우리를 둘러싼 환경이 급변하기 때문에 5년마다 환경변화를 반영하는 시스템이 필요하다.

국토기본법 제10조 국토종합계획의 내용을 대폭 수정한다. 통일·동북아, 초지역, 해양영토, 농산어촌농지·산지·도서, 특정지역 등을 포함한다. 인프라도 확충보다는 유지·관리·재생 등의 내용을 포함해야할 것이다. 현 상황에서 중요도가 높지 않은 지하공간에 관한 사항은 재검토한다.

국토기본법제17조 부문별계획에서 공간계획을 필요로 하는 분야는 국토종합계획에서 지침을 제시하는 방안을 검토한다. 프랑스의 지속가능한 국토계획발전기본법(LOADDT, 1999.6.25.)에서와 같이 고등교육 및 연구, 문화, 보건, 정보통신, 에너지, 자연 및 농촌지역, 체육 등의 공공서비스계획분야에서 단지조성, 입지선정, 우선지원 지역 선정, 지역내·지역간 불균형 시정, 거점의 배치 사례와 같이 지침이 제시될 필요가 있다.

<표 6-1> 국토종합계획의 새로운 발전방향에 따른 법 조문 개정방안

국토 기본법	검토내용	문제점	방향	개정방안
제2조	국토관리 이념	국가균형발전특별법의 목적과 유사	위상 정립	국토기본법과 국가균형 발전특별법의 관계정립
제3조 제2항	수도권과 비수도권	1. 수도권과 비수도권 간 대립, 경쟁 구도로 인한 국가 발전 저해 2. 경제규모 확대로 국 토의 이분법 구도는 글로벌 경쟁에 부적 합 3. 수도권 내에서도 낙 후지역 존재	이분법적 대립 구도에서 다핵 협력구도로 개 편	절대적 개편론, 선진국동 향, 관련법, 관련지역에 미 칠 영향 다각적 검토후 개 편 전국을 대도시권, 중소도 시권, 농산어촌권으로 권 역을 구분하여 기능 분담
제6조 제2항 제1호	국토종합계획 의 명칭	1. 물적 기반조성 위주 2. 실질적 종합 곤란	물 적기반조성 을 중심으로 서 비스제공방향 공간관련 부문 계획 종합단권 화	법안 명칭 유지
제7조 제1항	국토계획의 상 호관계	1. 부문·지역 계획과의 목 표연도 불일치 2. 부문·지역 계획과의 대 상 부정합	정합성 제고 방 향	각 부문계획간·지역계획 간 연계·조정·종합 역할
제7조 제3항	20년 단위 계획 수립	1. 장기간으로 인한 낮은 실천력 2. 여건변화 반영 미흡	청사진적 계획 인 동시에 정권 에 연동한 전략 계획	20년 장기발전계획과 정 권에 연동한 5년의 전략계 획의 이중적 접근
제10조	국토종합계획 의 내용	계획내용에 국토의 6% 에 불과한 도시 위주 통일동북아, 초지역, 해 양영토, 유지·관리·재생, 소프트웨어적 내용 미흡	국토의 94%도 계획 내용 포함 통일동북아, 초 지역, 해양영토, 유지·관리·재생, 소프트웨어적 내용 추가	제10조 국토종합계획의 내용 대폭 개정

제10조 제4항 ~ 제10항	국토종합계획 의 내용	각호의 내용이 지나친 수식으로 중복 내포	주제별 분류 필 요	지역산업육성 기간시설확충·관리·재생 국토자원의 이용 및 관리 생활인프라, 방재 등
제10조 제5항	국토기간시설 의 확충에 관한 사항	확충만이 문제가 아니라 관리, 재생이 더 필요한 실정	건설, 개발 보다 는 관리, 재생방 향	관리, 재생 포함
제10조 제9항	지하공간에 관 한 사항	현 상황에서 중요도가 높 지 않으므로 각 호의 사항 으로 제시 불필요		검토
제17조	부문별 계획	국토종합계획과 부문별 계획의 내용 및 기간 부정 합	계획 내용 및 기 간 정합성 제고	
제18조	실천계획	실천계획의 실천력이 낮 음	5년은 정책계획, 전략계획화 모니터링과 성과 평가 강조	제18조 수정 5년 전략계획, 정책계획 5년 정책계획 실적평가 모니터링 및 성과평가
제19조	국토종합계획 의 정비	5년마다 재검토하고 필 요하면 정비의 자율조항	의무조항화 검 토	5년마다 중기전략 제시
제19조 ~ 제20조	국토계획평가	평가결과 조치에 대한 구 속력 있는 규정 미비 국토계획평가의 범위 협 소	국토계 획 평 가 의 실효성 제고	구속력 있는 조치 규정 마 련 국토계획평가가 차기 계 획에 반영되는 시스템 구 축
제22조	재정상의 조치	재정상의 조치규정은 있 으나 시행령이나 시행규 칙에는 없음	재정상의 조치 강화	예산, 재원 규정 마련

국토기본법제18조의 실천계획과 더불어 5년 전략계획을 수립, 전략계획에 따른 정책계획 실적평가 및 모니터링을 의무화한다. 제19조와 제20조의 국토계획평가의 실효성을 제고하기 위하여 구속력 있는 조치규정마련이 필요하고 국토계획평가가 차기 계획에 반영될 수 있도록 계획(안) 평가에서 모니터링-실적(성과)평가로 평가 범위를 확대한다. 즉, 현행 계획(안) 평가에 머물러 있는 국토계획평가를 plan-do-see-feedback 시스템 구축하여 계획기간동안 상시적으로 계획이 수립되고 집행모니터링되며 평가하고 그 결과가 피드백되는 체제를 갖추도록 할 필요가 있다. 국토기본법 제22조 재정상의 조치규정을 구체화한다. 시행령이나 시행규칙을 마련하기 어려운 경우 적어도 국가재정운용계획 등과 연계하여 실행력을 확보하도록 한다.

2. 관련 법률과의 관계 정립 방안

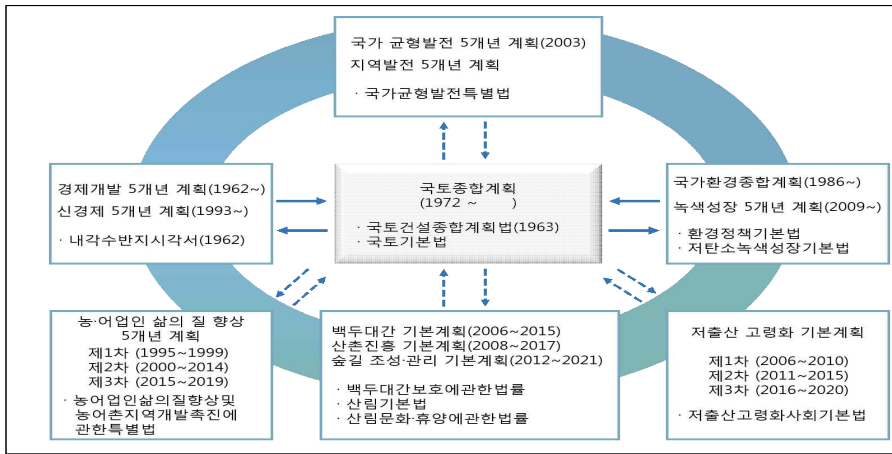
1) 국토종합계획에 영향을 미치는 각종 계획 및 법률

국토기본법에 따른 국토종합계획은 국토공간상에서 일어나는 모든 활동을 담기 때문에 다양한 법 및 부문계획과 관련이 있고 또 이들로부터 영향을 받는다. 그러나 그러한 모든 법률과 계획과의 관계를 정립하기는 어렵다. 경제개발5개년계획은 제1차 계획(1962~1966)부터 제7차계획(1992~1996)까지 수립되었고, 신경제5개년계획은 1993~1997년을 계획기간으로 경제관련계획은 중지되었다.

그후 단년도 위주의 예산편성만으로는 국가발전전략을 뒷받침하기에는 한계가 있다는 지적에 따라 2004년 국가재정운용계획을 수립²⁸⁾한 이후 2007년 국가재정법 제정을 계기로 5개년도 단위의 재정계획으로서 경제상황과 재정운용여건 변화를 반영하여 매년 연동계획을 수정·보완하고 있다(대한민국정부, 2014~2018년 국가재정운용계획).

28) 국가재정운용계획의 전신은 중기재정계획이다. 정부는 1982년부터 재정적자 구조를 해소하기 위해 중기재정계획을 작성하였다. 중기재정계획은 개략적인 재정 투자방향을 제시하고 예산편성시 재정당국의 내부 참고자료로만 활용되었다(대한민국정부, 2014~2018년 국가재정운용계획)

<그림 6-1> 국토종합계획에 영향을 미치는 각종 계획과 관련법률



따라서 경제개발5개년계획은 제외하고 대표적으로 국토종합계획에 영향을 미치는 국가균형발전특별법과 이에 따른 지역발전5개년계획, 환경정책기본법과 이에 따른 국가환경종합계획을 중심으로 관계를 살펴보고자 한다.

2) 국토기본법과 환경정책기본법과의 관계

「국토기본법」은 국토에 관한 계획 및 정책의 수립·시행에 최상위 법으로 국토종합계획, 도종합계획, 시군종합계획, 부문계획과 관련된다. 부문계획은 각 개별 법에 의해 수립·추진되며, 대표적인 부문계획인 국가환경종합계획은 「환경정책기본법」에 의거 수립·시행된다.

「환경정책기본법」은 “환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고자 제정(환경정책기본법 제1조)되었다. 「환경정책기본법」은 국가와 각 지방자치단체에 환경보전계획을 수립한 의무를 부여하면서 (제4조) 환경보전을 위한 국가의 기본적 시책으로 ‘국가환경종합계획’의 수립 뿐 아니라 본 계획의 시행을 위해 환경부장관이 수립해야하는 ‘환경보전중기종합계획’, 그리고 각 시도와 시군구의 ‘환경보전계획’을 규정하고 있다. 환경계획의 실행은 개별 법률에 의한 직접적인 수단과 환경영향평가의 시행을 통한 간접적 방법으로 이루어진다.(왕광익, 2015)

<표 6-2> 국토기본법과 환경정책기본법의 주요 내용

구분	국토기본법	환경정책기본법
소관 부처	국토교통부 국토정책과	환경부 정책총괄과
목적	국토의 건전한 발전과 국민의 복리향상	환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴수 있도록 함
기본 이념	국토를 균형있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며...	· 환경의 질적인 향상과 보전을 통한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경간의 조화와 균형의 유지, 미래세대 계승<개정 2012.2.1.> · 지역간, 계층간, 집단간에 환경관련 재화와 서비스의 이용에 형평성이 유지되도록 고려<신설 2012.2.1.>
공간 단위	수도권과 비수도권, 도시와 농촌·산촌·어촌, 대도시와 중소도시	전국
내용	국토와 관련된 내용으로 타기관의 참여가 용이하지 않음	총칙 환경보전계획의 수립 등 법제상 및 재정상의 조치 환경정책위원회 보칙
관련 계획	• 국토종합계획 • 도종합계획 • 시·군종합계획 • 부문별 계획	• 국가환경종합계획 • 환경보전중기종합계획 • 시·도환경보전계획 • 시·군·구환경보전계획

주: 환경정책기본법(법률 제 13401호, 2015.7.20., 타법개정)

3) 국토기본법과 국가균형발전특별법의 관계

국토기본법의 기본이념이 균형, 경쟁력, 삶의 질 등으로 국가균형발전특별법의 목적과 유사하다. 법의 명칭과 집행기관으로 보면 국가균형발전특별법이 국토기본법보다 상위법, 법의 목적을 보면 국토기본법이 상위법이다.

국가균형발전특별법의 목적은 ...지역간 균형있는 발전에 이바지함이다. 국토기본법의 목적은 국토의 건전한 발전과 국민의 복리향상에 이바지함이다. 집행기관은

국가균형발전특별법은 산업통상자원부와 기획재정부로 되어있으나 실질적으로는 대통령직속 지역발전위원회 지역발전기획단이 담당하고 있다.

국가와 지방자치단체의 책무에 관해 국토기본법은 별도의 조항이 없다. 반면에 국가균형발전특별법은 지역발전특별회계라는 별도의 예산을 확보하고 관련시책을 수립·추진하는 집행계획이다.

계획 간의 관계에서는 조화연계를 강조한다. 국토기본법은 부문별 계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야한다고 명시하고 있다. 국가균형발전특별법은 지역발전계획은 국가재정운용계획, 국토계획과 연계되어야한다고 명시하고 있다.

국토기본법은 조직으로서 심의조직의 역할과 구성을 규정하고 있는데 비해 국가균형발전특별법은 지역발전위원회, 지역발전기획단, 지역발전지원단, 시도 생활권발전협의회 설치를 규정하여 집행기능을 강조한다.

재정적 측면에서 보면 국토기본법은 재정상의 조치 마련 의무조항은 있으나 시행령이나 회계설치에 대한 내용이 없는데 비해 국가균형발전특별법은 지역발전특별회계 설치 관리 운용 등 규정이 있다.

타 계획과의 관계를 보면, 국토기본법은 하위계획수립은 의무조항이고 부문별 계획수립은 자율조항이다. 국가균형발전특별법은 부문별 발전계획안 및 시행계획을 수립하지만 시도발전계획 수립은 의무조항이다.

<표 6-3> 국토기본법과 국가균형발전특별법의 주요 내용

구분	국토기본법	국가균형발전특별법
소관부처	국토교통부 국토정책과	산업통상자원부 지역경제총괄과 기획재정부 지역예산과
목적	국토의 건전한 발전과 국민의 복리향상	지역 간의 균형 있는 발전
기본이념	국토를 균형있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며...	—
공간단위	수도권과 비수도권, 도시와 농 촌·산촌·어촌, 대도시와 중소도 시	특별시, 광역시, 특별자치시, 시·군·구, 경제협력권, 지역생활권
국가와 지방자치 단체의 책무	별도 조항이 없음	...위하여 필요한 예산을 확보하고 관련 시책을 수립·추진 하여야함
계획간의 관계	부문별계획과 지역계획은 국토 종합계획과 조화를 이루어야함	지역발전계획은 국가재정운용계획, 국 토계획과 연계되어야함
내용	국토와 관련된 내용으로 타기 관의 참여가 용이하지 않음	제3장 지역발전시책의 추진에서 산업, 교육, 문화관광, 보건복지, 국토교통 등 각 부처의 지역발전관련 핵심업무를 제 시하여 참여를 의무화
조직	제5장 제26조~제28조 국토정 책위원회 구성	제4장 제22조~제29조까지 지역발전 위원회, 지역발전기획단, 지역발전지원 단 등 실무조직 설치
재정	제 22조 재정상의 조치를 마련 하여야한다.	제5장 제30조~48조까지 지역발전특 별회계 설치
타 계획과의 관계	하위계획수립은 의무조항, 부 문별 계획수립의 자율조항	부문별 발전계획안 및 시행계획 수립, 시도발전계획 수립의 의무화
국가와 지자체와 의 관계	특별한 조항이 없음	지역발전투자협약에 따른 사업추진을 위한 예산편성 의무화

국가균형발전특별법은 국토기본법에 비해 예산확보, 관련시책, 조직, 재정, 계획수립 의무화, 지역발전투자협약사업 예산편성 의무화에 강점이 있다. 반면 목적이 지역 간 균형 있는 발전에 한정되어 있고, 공간단위가 시도, 시군구 등 행정구역과

경제협력권과 지역생활권이나 공간계획은 포함하고 있지 않다.

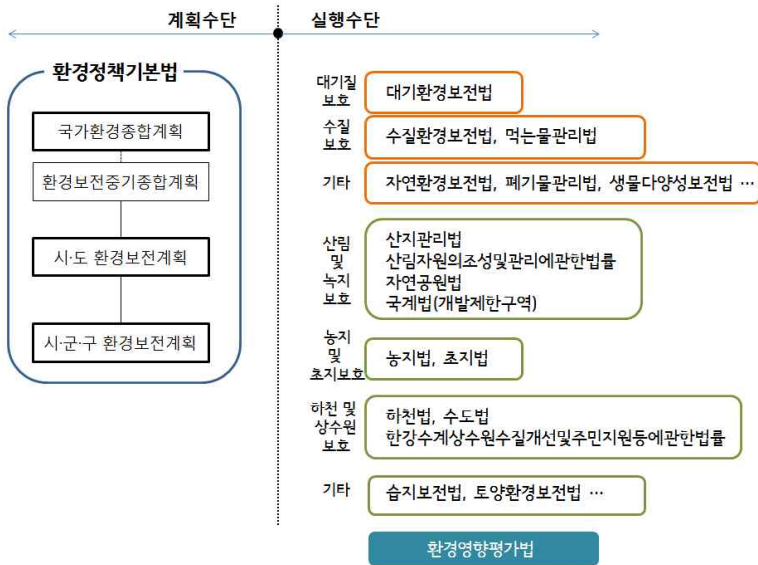
국토기본법은 목적과 이념이 국가균형발전특별법 보다 상위에 있고 예산확보, 관련시책, 조직, 재정 측면에서는 국가균형발전특별법 보다 약하다. 국토기본법에서는 국토종합계획, 도종합계획, 시군종합계획, 지역계획, 부문계획을 다루는 바 국가균형발전특별법에 의한 지역발전5개년계획은 지역 간 균형차원의 시도 계획 성격이 강하다. 물론, 부처별 부문계획 역시 지역 간 균형차원에서 부문계획을 다루고 있다.

따라서 프랑스의 국가계획-국가와 레지옹간 계획계약-지역계획과 같은 형태로 국가균형발전특별법의 지역발전5개년계획은 국가와 지역을 연결하는 법으로 자리매김하는 것이 바람직하다. 그럼에도 불구하고 국토종합계획에서도 지역 간 균형발전이 중요한 이슈이므로 지역발전5개년계획의 중요사항에 대해서는 국토종합계획에 반영할 필요가 있다고 본다.

<그림 6-2> 국토기본법과 국가균형발전특별법 관계

국토기본법	국가균형발전특별법	국토기본법
국토종합계획 (국가계획)	지역발전5개년계획 (국가와 지역간 협약계획)	지역계획 (특정지역 포함)
제1차 계획('72~'81) 제2차 계획('82~'91) 제2차 수정('87~'91) 제3차 계획('92~'01) 제4차 계획('00~'20) 제4차 수정('06~'20) 제4차 수정('11~'20)	제1차 계획('04~'08) (국가균형발전5개년계획) 제2차 계획('09~'13) (지역발전5개년계획) 제3차 계획('14~'18) (지역발전5개년계획)	수도권정비계획 도종합계획 시 군종합계획

<그림 6-3> 환경 관련 계획과 실행수단들



자료: 왕광익외, 2015, 국토·환경계획 연동에 따른 도시계획적 대응방안 연구

국토·환경계획 연동제와 관련된 대상계획은 국가차원에서는 국토종합계획과 국가환경종합계획 및 환경보전중기계획 등이다. 광역시·도 차원에서는 광역도시계획, 도종합계획과 시·도 환경보전계획 등이다. 시·군 차원에서는 도시·군기본계획, 시·군종합계획과 도시·군·구환경보전계획 등이다. 도시재생, 지구단위계획 등이 추진되는 일부지역에서는 도시재생계획, 지구단위계획 등이 대상이 된다.

국토·환경계획의 연동제 도입을 위해서 「국토기본법」과 「환경정책기본법」에 각각의 계획의 연동을 위한 법률적 근거를 마련중에 있다. 즉 국토기본법에서 국토종합계획 수립시 환경정책기본법에 의한 환경보전계획을 반영하고 하위계획에 반영토록 할 필요가 있다. 현재 국토환경계획간의 연동가능 내용과 정보에 대해 연구중에 있고, 계획기간의 연동을 위하여는 제 4차 국가환경종합계획부터 계획기간을 10년에서 20년으로 연장하여 계획을 수립하고 있다. 또한 제 5차 국토종합계획(2021~2040)의 기준연도인 2021년에 맞추어 환경부장관이 제 4차 국가환경보전계획의 수정계획(20121~2040)을 수립함으로써 최초로 적용할수 있도록 논의하고 있다.

	제 7 장 결론 및 향후 과제	
--	---------------------	--

결론 및 향후 과제

본 장에서는 연구의 주요 결과와 이를 통해 기대할 수 있는 효과 및 연구의 한계 그리고 향후 과제를 도출하고자 한다.

1. 결론 및 기대효과

1) 주요 연구 결과

본 연구는 새로운 정책 환경에 부응하여 미래 국토발전을 위한 본연의 기능을 수행할 수 있도록 국토종합계획의 성격, 위상, 체계, 내용 등에 관한 전반적인 재검토를 통해 국토종합계획의 발전방향을 제시하는 것이 목적이다.

연구방법으로는 국토기본법 및 시행령에서 쟁점사항 도출, 국외사례조사, 전문가 인터뷰 및 설문조사 결과를 활용하였다. 국외사례조사는 우리나라의 국토종합계획과 유사한 제도를 가지고 있는 독일, 프랑스, 네덜란드 및 일본사례를 주요 이슈를 중심으로 조사분석하였다.

전문가 인터뷰 조사는 국토(종합)계획 관련 연구 수행경험이 있는 원내외 연구자(원로, 은퇴자 포함), 기획·집행과정의 중앙·지방 공무원(은퇴자 포함), 교수 등을 대상으로 전문가그룹개인 인터뷰, 자문회의, 서면자문, 전문가 특강 등의 형태로 40명 이상의 의견을 청취하고 쟁점사항을 도출·요약하였다.

전문가 설문조사는 인터뷰조사 자료의 정량화 한계를 극복하고 추가적인 아이

디어를 얻기 위하여 학계·연구계·공무원·엔지니어링기업 종사자 520명을 대상으로 추진하여 151명으로부터 얻은 응답결과를 활용하였다.

국토종합계획의 위상, 실효성 분석 결과 및 발전방향과 제도개선 방안은 다음과 같다. 국토관리의 이념인 형평성, 효율성, 환경성 측면에서 국토종합계획의 기여도는 제1차 국토건설종합계획법(1972~1981)부터 제4차 국토종합계획 재수정계획(2011~2020)까지 점점 낮아지고 있으며 이것이 위상 및 실효성 저하와 무관하지 않은 것으로 나타났다. 더욱이 이런 결과는 90년대 중반이후 계획이 작동하지 않아 국토종합계획의 위기가 초래되었다는 견해와 일치한다.

국토종합계획의 위상 저하에 따라 법·장·장가·종합·지침·계획이 필요 없다는 무용론에도 불구하고 무용론은 3.3%에 불과하고 유용론의 비중이 높으며, 성격이 달라질 필요가 있다는 의견도 다수였으며(대안: 비법정의 장기계획, 비전이나 전략, 가이드라인·지침 계획 등), 유용론이 지배적인만큼 무용론에서 제기된 각종 근거를 가능한 범위 내에서 수정하여 위상을 제고할 필요가 있다.

국토종합계획의 명칭 역시 각 부문별 계획을 종합할 능력이 부재하기 때문에 종합이 부적절하기 보다는 공간계획에서 부문의 종합 없이는 존재의의가 없고 공간계획은 각 부문의 시스템적 통합이 필요하다는 점, 명칭의 역사성 유지가 필요하다는 점 때문에 유지함과 동시에 부문계획에서 공간 및 입지관련 지침을 마련하여 상위적 관리체계를 확보할 필요성이 제기되었다.

수도권과 비수도권 구분은 이제는 무의미하다는 의견이 많았으나 절대적 개편론이 아닌 한 선진국 동향, 관련법, 관련계획, 관련지역에 미칠 영향을 다각도로 검토 후 개편을 추진하는 것이 바람직하다. 다만 국토이념을 달성하는데 타당한 공간단위가 도시권이라는 의견이 지배적인 만큼 법안 개정시 “도시권” 삽입이 필요하다.

국토종합계획의 기간은 20년 유지론과 10년 회귀론이 팽팽하나 국토기본법상 국토종합계획이 법·장·장가·종합·지침 계획의 특성과 중기적인 정책·전략·실천계획의 특성이 모두 포함된 이중전략적 구조이므로 계획기간을 20년(목표, 비전, 방향, 지침)으로 하고 수정시마다 5년계획(전략)을 제시하고 5년 연장하는 연동계획으로 개편을 최소화하는 방향으로 제안되었다. 20년 장기계획, 5년 연동 전략계획으로 수립할

경우 잦은 예측전망구상 등 비법정계획의 내부화가 가능하고, 계획의 신뢰도·관심도를 높일수 있으며, 국가기간교통망계획·국가환경종합계획 등과의 정합성 제고도 가능하다는 장점이 있다.

계획의 수립시기는 국토종합계획은 장기계획이므로 기존의 계획시기를 유지할 필요가 있다는 의견이 지배적이었고, 다만, 5년 중기전략계획에서 대통령공약·국가재정운용계획·지역발전5개년계획과의 정합성 유지를 제안하였다.

국토종합계획의 내용에 대해서는 조정할 필요가 있다는 의견이 많았고, 앞서 성격이 달라질 필요가 있다는 의견들의 대부분이 초지역, 범국가지역, 낙후지역, 배타적경제수역·독도, 농산어촌의 포함, 신규개발보다는 유지·관리·재생·정비·안전이어야 한다는 내용, 부문계획의 입지관련 지침을 삽입하여 위상을 제고하고 상위적 관리체계를 확보해야 한다는 내용이었으므로 이를 중심으로 법안 개정을 제안하였다.

국토종합계획의 실천력 확보와 관련해서 법상 장기계획이면서 실천계획의 이중전략적 요소가 있고 전문가들도 법에서 제시하듯 지침적 계획이면서 실천력·추진력을 가져야 한다는 입장이므로 법의 취지를 유지할 필요가 있으며, 지침·작·실천적 요소를 강화하는 방향으로 예산·재원·권한 규정을 마련하거나 국가재정운용계획 등과 연계, 계획의 실효성을 높이기 위하여 모니터링이나 정기적 성과평가의 의무화 및 추진을 제안하였다.

국토종합계획은 국가계획, 지역발전5개년계획은 국가와 지역을 연계하는 계획(공간계획이 없음)으로 간주하고(예: 독일, 프랑스) 국토종합계획의 전략계획(5년)은 지역발전5개년계획의 내용을 선택적으로 수용하여 계획간 정합성을 유지해야 한다. 지자체차원에서는 도·계획·시·군·계획이 아직 절대적으로 필요한 바 국토종합계획은 상위계획으로서 반드시 필요하다고 주장하였고, 도·계획·시·군 종합계획도 20년 장기계획과 더불어 5년(또는 4년) 중기전략계획을 수립하여 지자체에서 계획의 실효성을 높일 것을 제안하였다.

국토종합계획과 다양한 부문계획과의 관계에서 공간계획은 부문의 종합이 필수이므로 종합화·단권화·시스템화와 더불어 지침을 통하여 상위적 관리체계 확립을 제안하였다. 다양한 국토예측·전망·비전·구상 등은 국토종합계획을 수립하는데 필수적인

바 국토종합계획 수립이전에 구상에 착수하고 그 결과를 반영(예: 우리나라, 일본)해야한다. 또한, 대통령 공약 등 국가적 사업들은 정책적 판단은 물론 경제적 타당성을 검토하여 국토종합계획에 반영하는 시스템을 구축할 것을 제안하였다.

요약하자면, “여건변화와 관계없이 지속가능한 국토종합계획의 목표”, “도시권”(법제3조 제2항), “국토종합계획의 역할”(법제7조 1항, 국토종합계획은 각 부문계획·지역계획간 연계·종합·조정 역할을 수행한다), “계획수립기간”(법제7조3항), “내용”(법 제10조), “부문지침”(법제17조), “계획수립과 평가”(법 제18조), “국토계획평가의 범위”(제19~제20조), “재정상의 조치”(법제22조) 등 국토기본법 개정을 제안했다.

국토종합계획의 위상 약화에 가장 큰 영향을 미친 계획 중 하나인 지역발전5개년계획(국가균형발전특별법)과의 관계는 국토종합계획은 국가계획(공간계획)이고, 지역발전5개년계획은 국가와 지역 간 협약계획으로 자리매김할 것으로 제안하였다.

2) 연구의 기대효과

본 연구는 국토기본법 및 시행령 개정과 차기 제5차 국토종합계획 수립에 기여할 것으로 기대된다. 제5차 국토종합계획 수립이전에 국토기본법이 수정될 필요가 있기 때문에 법안 수정조항 및 수정 내용을 제시하였다. 또한, 차기 국토종합계획 수립이전에 국토종합계획 실적 평가, 모니터링, 국토장기구상이 선행될 필요성을 제기하였다.

국토종합계획과 부문계획 간의 관계 정립 및 위상제고에 기여하였다. 국토종합계획에서는 부문계획의 입지 및 공간관련 방향제시적 지침을 제시하여 국토종합계획의 상위적 관리체계 확보를 제안하였다. 이는 부문계획의 입지지침역할을 통해 상위적 관리체계 확보에 기여할 것으로 기대된다. 특히 상위적 관리체계는 국토계획평가제도와 더불어 저하된 국토종합계획의 위상을 높여줄 것으로 기대할 수 있다.

국토기본법과 국가균형발전특별법과의 관계 정립에 관한 자료로 활용될 것으로 기대된다. 국토종합계획이 지역발전5개년계획을 반영할 수도 없고 안할 수도 없던 상황에서 프랑스와 같이 지역발전5개년계획을 지역간 불균형을 해소하기 위한 국가와 지방간의 계획으로 자리매김하는 이상 국토종합계획의 5년 중기전략편에서 이를 반영할 것을 제안하였기 때문이다.

독일, 프랑스, 네덜란드, 일본 사례와 쟁점별로 비교하였기 때문에 국토종합계획의 성격, 위상, 내용, 집행체계 등에 관한 국제공동연구에 자료를 제공한다. 또한 국토기본법 및 국토종합계획의 발전 및 재정비를 위한 학술적 논의의 근거를 제공한다.

2. 연구의 한계 및 향후 과제

1) 연구의 한계

미래 국토를 선도하는 국토종합계획 발전방안 연구인데 앞 보다는 뒤에 초점을 맞추어 미래 국토의 모습 및 트렌드 분석에는 소홀하였다. 미래 국토를 선도하기 위해서는 국토종합계획이 부문계획의 상위관리체계를 확보하는 방안을 제시하는 등 법·제도 개선에 초점을 맞추었다.

또한, 새로운 미래 접근을 위해 현재 국토교통부가 갖고 있는 법과 제반제도들의 일괄적 검토를 통해 국토종합계획의 발전방안을 검토할 수 있는데 본 연구는 국토기본법과 국토종합계획의 위상에 가장 크게 영향을 미친 국가균형발전특별법과 지역발전 5개년계획에 초점을 맞추었다. 계획은 본질적으로 비전·목표·전략수단·타겟 등을 모두 담게 마련이고 계획대상의 크기에 따라 정밀성의 차이가 있을 뿐인데, 정책제도 등의 성격·위상 등을 일부 이분법적 또는 상호배타적으로 제시한 아쉬움이 있다. 또한 법적 결함과 제도운영상의 문제를 국토기본법 안에서 통합적으로 접근했다는 아쉬움이 있다.

국토종합계획의 성과평가부문에서 경제발전이 국토종합계획의 직접적인 성과라고 보기에는 어려움이 많아서 국토종합계획에서 계획지표로 삼는 대표적 지표를 이용해서 정량적 성과를 제시하였다.

2) 향후 과제

미래, 변화, 트렌드를 바탕으로 전망을 먼저 제시하고 대응 가능한 범위 내에서 국토종합계획의 발전방안(국토창조의 공간적 틀)을 모색하는 연구 등이 이루어질 필요가 있다. 정보흐름, 사람, 기업의 행태가 변해가고 있으므로 이들의 흐름과 행태를

파악할 수 있는 빅 데이터를 바탕으로 공간구조변화를 분석하고 이들을 담을 계획, 구조, 법, 제도 개선방안을 마련할 필요가 있다.

차기 국토종합계획 수립을 위해 필요한 지표설정 연구, 모니터링 연구, 실적평가 연구, 국토미래상 연구, 국토장기구상 연구 등이 필요하다. 또한 국토종합계획의 지침으로 반영되어야 할 부문계획의 입지선정 등에 대한 공간관련 범위, 내용 등에 대한 구체화 연구가 필요하다.

참고문헌

- 건설교통부. 2007. 국토업무편람.
- 국토연구원. 2008. 상전벽해 국토 60년 국토60년사 정책편. 안양: 국토연구원
- 국토해양부. 2009. 주요국의 국토해양정책동향 분석 연구. 안양 : 국토연구원.
- 국토해양부·국토연구원. 2010. Grand Vision 국토 2040. 안양: 국토연구원
- 권영섭·하수정·민성희. 2012. 국토 및 지역발전정책의 평가와 효율적 추진방안. 안양 : 국토연구원.
- 김광국. 2014. 지방투자촉진보조금 추이분석과 제도 개선과제. 산업입지 vol.56
- 김동주의. 2012. 미래 국토개척과 신균형발전전략. 안양 : 국토연구원.
- 김선희외. 2011. 한국형 국토발전 실천전략 연구(Ⅱ). 안양 : 국토연구원.
- 김은환. 2012. 한국의 경제성장과 입법발전의 분석. 서울 : 한국법제연구원.
- 김의원. 1982. 한국국토개발사연구. 서울: 대학도서.
- 김종학. 2012. 지속가능성장 관점에서 고속도로망 구축효과 분석 연구(1차분). 국토연구원.
- 김태형·고준호. 2012. 계획가 특성에 따른 계획이론의 실무적합성 분석. 도시행정학보. 25:2. 93-119.
- 대한민국정부. 제1차국토건설종합개발계획(1972-1981)
- _____. 제2차국토건설종합개발계획(1982-1991)
- _____. 제3차국토건설종합개발계획(1992-2001)
- _____. 제4차국토종합계획(2000-2020)
- _____. 제4차국토종합계획수정계획(2006-2020)
- _____. 제4차국토종합계획수정계획(2011-2020)
- 류해웅·김승중. 2002. 국토기본법과 국토계획법. 안양 : 국토연구원.

- 문정호외. 2006. 참여시대 공공계획의 패러다임에 관한 연구. 안양 : 국토연구원.
- 문정호 외. 2013. 국토계획체제 쇄신·발전방안 연구 사전기획. 안양 : 국토연구원.
- 박재길 외. 2010. 공간계획의 정책계획 기능제고에 관한 연구. 안양 : 국토연구원.
- 배준구. 2006. 프랑스의 지역계획과 계획계약, 부산: 도서출판 금정.
- _____. 2007. “프랑스 수도권(Ile-de-France) 광역계획에 나타난 비수도권에 대한 고려: 시기별 비교연구”, 한국지역개발학회지 19(4). 한국지역개발학회.
- _____. 2009. “프랑스의 광역권 정책동향과 사례”, 지역발전과 광역경제권 전략, 대통령 직속 지역발전위원회.
- _____. 2011a. “프랑스 광역권의 계획체계와 특징”, 지방정부연구, 14(4), 한국지방정부 학회.
- _____. 2011b. “프랑스의 지역간 협력과 특징: 쥐라산악지대와 론강의 사례를 중심으로”, 프랑스문화연구, 22, 한국프랑스문화학회.
- _____. 2011c. “프랑스 코뮌간 협력과 특징”, 프랑스문화연구, 23, 한국프랑스문화학회.
- _____. 2012. “프랑스의 도시정책과 특징”, 프랑스문화연구, 25, 한국프랑스문화학회.
- _____. 2013a. “새 정부의 지역발전정책”, 한국행정학회 춘계학술대회 논문집.
- _____. 2013b. “프랑스의 지역발전 추진체제”, 프랑스문화연구, 26, 한국프랑스문화학회.
- _____. 2014a. “프랑스의 도시간 협력: 낭트도시권 사례를 중심으로”, 사회과학연구, 30(4), 경성대학교 사회과학연구소.
- _____. 2014b. 프랑스 지역발전정책, 부산: 도서출판 금정.
- 배진성. 2010. 한국 지역소득의 파급효과 분석. 지역개발연구. 42:2. 39-53.
- 서승환·김갑성. 2004. 수도권 인구분산의 소득효과. 지역연구. 20:1.
- 안영진. 2007. 독일의 국토계획 및 지역계획 I:성립과정과 조직체계. 한국경제지리학회 제10권 제4호.
- 윤형호. 2004. 서울투자의 타 지역으로 확산효과. 한국경제발전에서 서울경제의 역할. 서울시정개발연구원 정책세미나 발표논문.
- 이문규·황지욱. 2011. 계획이론의 추구자로서 공간계획가의 역할과 자화상. 23:4. 37-54.

- 이수장. 2006. 패러다임의 관점에서 본 계획이론의 변천. 국토연구. 48. 3-20.
- 이용우외. 2014. 미래 국토발전 장기전망과 실천전략 연구(III): 국토공간구조 미래시나리오와 대응전략, 안양 : 국토연구원.
- 이주일·김인희. 2009. 국토 및 도시계획체계의 재정립을 위한 국제비교 연구. 서울 : 서울시정개발연구원.
- 이춘근. 2008. 지역간 산업연관모형을 이용한 수도권과 비수도권 경제적 효과 분석. 응용경제. 10:2. 231-249.
- 이흥영. 1999. 제3차 국토종합개발계획의 종합평가 연구. 안양 : 국토연구원.
- 전국시·도지사 협의회. 2007. 국토계획의 법적체계 개선방안 연구.
- 전상인. 2007. 계획이론의 탈근대적 전환에 대한 비판적 성찰. 국토계획. 42:6. 7-24.
- 정옥주. 2004. "프랑스의 기초자치단체(코뮌)간 협력", 국토계획 39(6), 한국 국토도시계획학회.
- 피석현 외. 2003. 국토기본법과 국토계획법에 의한 국토계획체계의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 국토연구 제37권. pp.3-17.
- 國土交通省, 平成 27年8月, 國土形成計畫(全國計畫)
- Arjen J. van der Burg. 2011. Planning in a period of great uncertainty: The Dutch National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning (SVIR) of 2011 (Netherlands: Ministry of Infrastructure and the Environment)
- Azéma A., 2001, Les schémas de services collectifs : présentation du dossier, Territoire 2020, Revue scientifique de la Datar consacrée aux territoires et à la prospective, No. 4, DATAR.
- Bannon, Michael and Russell, Paula. 2001. Structures for Policy-Making and The Implementation of Planning in the Republic of Ireland in Alterman, Rachelle (eds). National Level Spatial Planning in Democratic Countries: An International Comparison of City and Regional Policy-Making. Liverpool, GBR: Liverpool University Press.
- Brouant J.-P., Jacquot H., et Jegouzo Y., 2002, Les schémas de services collectifs

- de la loi du 25 juin 1999 : Renouveau de la planification de l'aménagement du territoire ? (Cahiers du GRIDAUH n°7).
- Commissariat général à l'égalité des territoires(CGET), 2015, Pour une République au service de l'égalité et du développement des territoires.
- Cullingworth, B. and R. W. Caves. 2009. Planning in the USA: Politics, Issues, and Process. Routledge, London .
- DATAR, 2013, 50 ans d'aménagement du territoire, Paris: La documentation française.
- ESPACE (European Spatial Planning Adapting to Climate Events). 2004. Developing a Knowledge and Information Base. London: ESPACE.
- Galle, Maaïke and Modderman, Ettjen. 1997. VINEX: National Planning Policy in the Netherlands during the Nineties. *Netherland Journal of Housing and the Built Environment*, 12(1), pp. 9–35.
- Gérard, P., 2001, *Pratique du droit de l'urbanisme*. Paris: Eyrolles.
- Geurs, Karst, Hoen, Anco, Engelen, Guy, and van Wee, Bert. 2003. 30 Years of Spatial Planning and Infrastructure Policies in the Netherlands: A Success? *Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2003*, Antwerpen.
- Girardon, J., 2006, *Politique d'aménagement du territoire*. Paris: ellipses.
- Goedman, Jan, Houtsma, Wim Heiko, and Zonneveld, Wil. 2008. Dutch Spatial Planning: from Implicit to Explicit Sustainable Urban Development. ISOCARP (International Society of City and Regional Planners) Congress 2008.
- Guigou J. et Parthenay D., 2001, *De la France éclatée à la France maillée, Aménagement du territoire*, Conseil d'Analyse économique.
- Hudson, Barclay M. 1979. "Comparison of current planning theories" *Journal of the American Planning Association*, 45: 387–389
- Jégouzo Y., 2005, *Contenu et articulation des contrats d'agglomération. Contractualisation et territoires: les contrats d'agglomération*. Paris: GRIDAUH.

- Kaufman, L. and H. M. Jacobs. 1996. "A Public Planning Perspective on Strategic Planning" in Campbell and Fainstein, pp.323–343
- Larsson, G. 2006. *Spatial Planning Systems in Western Europe: An Overview*. Amsterdam, NLD: IOS Press.
- Madiot, Y. et Le Mestre, R., 2001, *Aménagement du territoire*, Paris: Armand Colin.
- Marshall, Tim. 2009. *Infrastructure and Spatial Planning Netherlands*. Oxford: Oxford Brookes University.
- Mastop, Hans. 2001. *Dutch National Planning at the Turning Point: Rethinking Institutional Arrangements* in Alterman, Rachelle (eds). *National–Level Spatial Planning in Democratic Countries: An International Comparison of City and Regional Policy–Making*. Liverpool, GBR: Liverpool University Press.
- Merlin, P., 2002, *L'aménagement du territoire*, Paris: PUF.
- _____, 2007, *L'aménagement du territoire en France*, Paris: PUF.
- Ministères des Affaires étrangères, 2006, *La politique d'aménagement et de développement durable du territoire en France*.
- Ministère de l'Intérieur/DGCL, 2014, *Les collectivités locales en chiffres 2014*.
- Ministry of Infrastructure and the Environment. 2011. *Summary of national Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning (Netherlands)*
- _____. 2013. *Summary National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning: Making the Netherlands Competitive, Accessible, Livable and Safe*. Amsterdam: Ministry of Infrastructure and the Environment.
- Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, 2015. *An Overview of Spatial Policy in the Netherlands(Japan)*
- Ministeries van VROM. 2006. *National Spatial Strategy*. Amsterdam: Ministeries van VROM.
- _____. 2007. *The new Spatial Planning Act gives space,*

- November 2007, VROM, The Hague, VROM webpages.
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/>
- Ministeries van VROM, LNV, VenW, EZ en OCW. 2006. National Spatial Strategy
 – Summary –. Amsterdam: Ministeries van VROM.
- Monod, J. et Castelebajac P., 2006, L'aménagement du territoire, Paris: PUF.
- Moreau J., 2002, Administration régionale, départementale et municipale, Paris:
 DALLOZ.
- Needham, Barrie. 2014. Dutch Land-use Planning: The Principles and the Practice.
 Farnham: Ashgate Publishing.
- Nord Pas-de-Calais(Direction régionale de l'environnement), 1999, schéma de services
 collectifs des espaces naturels et ruraux: Contribution de la région Nord
 Pas-de-Calais.
- OECD. 2006. Competitive Cities in the Global Economy. OECD Publishing, Paris.
- _____. 2007. OECD Territorial Reviews: Randstad Holland, Netherlands.
- Philipponneau, M., 2002, Industrie et aménagement du territoire: Essai de
 périodisation. La politique d'aménagement de territoire, Rennes: Press
 Universitaires de Rennes.
- Pontier J. M., 2003, Les schémas de services collectifs, Paris: L.G.D.J.
- Priemus, Hugo. 1997. Spatial Planning and Housing Policy: On the Ties that Bind.
 Netherlands Journal of Housing and the Built Environment, 12(1), pp. 77–90.
- Reimer, M., Getimis P., and Blotevogel H. H., 2014, Spatial planning systems and
 practice in Europe: A comparative perspective on continuity and changes, New
 York: Routledge.
- Water management and spatial planning in the Netherlands (Netherlands: the National
 Committee of Water Assessment
- van Remmen, Yvonne and van der Burg, Arjen. 2008. Past and Future of Dutch
 Urbanization Policies. ISOCARP (International Society of City and Regional

Planners) Congress 2008. <http://www.irishspatialstrategy.ie/>
http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/netherlands/index_e.html
<http://www.cget.gouv.fr> (2015년 7월 20일 검색)
http://www.datar.gouv.fr/fr_1/datar_partenaires (2014년 11월 30일 검색)
<http://www.datar.gouv.fr> (2014년 12월 31일 검색)
<http://www.diact.gouv.fr/IMG/Fichiers/CPER/CPER%20engagements%202007-2013.pdf> (2009년 10월 31일 검색)
<http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale> (2015년 7월 20일 검색)
<http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale?55pushSuggestion=Teaser> (2015년 7월 20일 검색)
http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?ref_id=estim-pop®_id=99 (2015년 7월 10일 검색)
<http://www.senat.fr/rap/a14-113-7/a14-113-72.html> (2015년 7월 20일 검색)

S U M M A R Y

SUMMARY

Keywords: The Comprehensive National Territorial Plan, Future agenda

The National Comprehensive Territorial Plan in the 1970s to the mid 1990s have contributed to forming national territorial structure, increasing urban land use, providing infrastructures, developing new cities, etc. and thus to rapid economic growth and to enhancing people's quality of life. However, since the mid-1990s as decentralization and democratization have progressed, the power of execution and consistency of it has been constantly declined. The current "The Revised Fourth National Comprehensive Territorial Plan (2011~2020)" as comprehensive and master plan in terms of national territory was established in 2011 to respond to rapid change of territorial conditions such as climate change and to new policy direction of new government (Lee Myung-Bak government).

The aim of this research is to understand some pending issues of Comprehensive Territorial Plan and to suggest policy directions of improving it for leading the future territory of Korea. Literature reviews, statistical analysis, in-depth interviews with experts, and expert surveys are employed as research methods for evaluating the performance and investigating the major problems of Comprehensive National Territorial Plan. In addition, this research includes case analysis of the national territorial plans of Germany, France, Netherlands, and Japan. These can establish a basis for policy recommendation for the policy directions of Comprehensive National Territorial Plan, which are related to the division into Seoul metropolitan

area and the other area, the functions such as long-term and comprehensive plan, the relationships with other plans, the procedures of planning, the timing of establishment and the period of the plan, new monitoring tools, and the supporting systems for advanced implementation.

As the result of in-depth interviews with experts related to national territorial plans, the pending issues on the crisis of Comprehensive National Territorial Plan are as follows. Most of interviewees and survey respondents (96.7%) say that Comprehensive National Territorial Plan is necessary and valid in spite of shortcomings of it. 52.3% of survey respondents insist that Comprehensive National Territorial Plan is necessary but needs to be changed. They also agree that the execution and coordination power of the Comprehensive National Territorial Plan has been declined during past 20 years due to various reasons such as the arrival of civil society and decentralization, weakened leading role of Ministry of Land, Infrastructure and Transport, turbulent socio-economic features of society, and the emergence of similar plans spined-off from the territorial planning system etc.

To improve the current Comprehensive National Territorial Plan, there are few policy alternatives below.

First, the large majority of the respondents subscribe to the argument that the division into Seoul metropolitan area and the other areas needs to be changed into other region unit, such as “city-region”. However, the effect on the other areas including regional planning system, public opinion, etc. needs to be considered more carefully before in arriving at this conclusion.

Second, the characteristics as long-term and comprehensive plan have to be maintained to coordinate different spatial levels (e.g., the provincial comprehensive territorial plans, city region plans) and functional sectoral plans (e.g., National Environmental Comprehensive Plan). However, a new plan needs

to reinforce it with the indicative, strategic, and executive characteristics.

Third, participatory planning methods are necessary to be employed in the procedures of establishing the Comprehensive National Territorial Plan including collaboration among central government, local governments, research institutes, and other stakeholders.

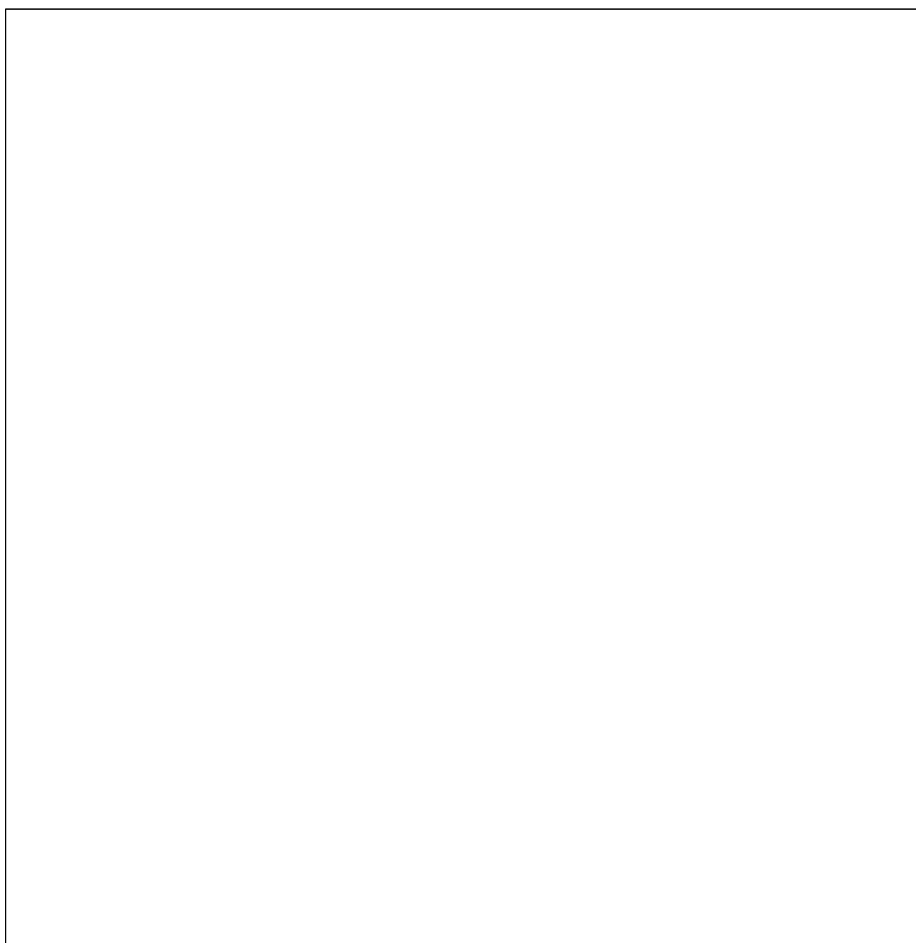
Fourth, the current 20-year plan has to take two tracks: 20-year long-term comprehensive plan and 5-year rolling strategic plan. The Comprehensive National Territorial Plan should be established 20-year term as now, while allowing 5-year rolling strategic plan including adjustments to new policies and the 5-year National Plan for Regional Development plan whenever it is revised.

Fifth, this research proposes new monitoring tools and the supporting systems to facilitate the execution of the Comprehensive National Territorial Plan such as introducing regular monitoring system to evaluate the performance and implementation of it, reinforcing linkage between the Comprehensive National Territorial Plan and the National Fiscal Management Plan, and supporting spatial information for practical utilization of evidence-based the Comprehensive National Territorial Plan.

Also, the outcome of this research such as evaluating the performance and analyzing pending issues of the Comprehensive National Territorial Plan can be grounds for future revision of Framework Act on the National Land. In future studies, it is necessary to make more detailed alternatives of the Comprehensive National Territorial Plan on a basis of changing territorial conditions and prospects.

A P P E N D I X

부록



미래 국토를 선도하는 국토종합계획의 발전방안 전문가 설문조사표

안녕하십니까?

국토연구원은 하나뿐인 소중한 국토자원의 효율적인 이용개발보전에 관한 정책을 종합적으로 연구함으로써 국토의 균형발전과 국민생활의 질 향상에 기여하기 위하여 1978년에 설립된 국무총리실 산하 정부출연연구기관입니다. 본 연구원에서는 금년도 『미래 국토를 선도하는 국토종합계획의 발전방안』 연구를 수행하고 있습니다. 본 연구와 관련하여 이번 조사에서는 국토종합계획의 성과를 회고하고 향후 미래를 선도하는 국토종합계획의 발전방향에 대한 전문가 여러분들의 의견을 수렴코자 합니다.

귀하의 의견은 국토종합계획의 미래 지향적인 제도개선방안 마련을 위한 소중한 기초자료로 사용되오니, 바쁘시더라도 응답해 주시기를 부탁드립니다.

응답해 주시는 내용은 통계법 제33조에 의거하여, 익명으로 처리되며 연구 목적 이외의 다른 용도로 절대 사용하지 않을 것을 약속드립니다.

감사합니다.

2015년 9월
국토연구원장

☞ 국토연구원 연구팀

담당자 : 권영섭 선임연구위원 (☎:031-380-0295, e-mail: yskwon@krihs.re.kr)
김선희 선임연구위원 (☎:031-380-0280, e-mail: shkim@krihs.re.kr)
하수정 책임연구위원 (☎:031-380-0633, e-mail: sjha@krihs.re.kr)
정우성 책임연구위원 (☎:031-380-0207, e-mail: wsjeong@krihs.re.kr)

♣ 본 설문조사에 응해주신 분들께 소정의 상품권을 보내드리고자 하오니, 귀하의 연락처를 반드시 기재해 주시기 바랍니다.

성명	
휴대폰 번호	

I. 국토종합계획의 기초 및 성과 평가

1. 국토종합계획이 “개발과 환경의 조화를 바탕으로 국토를 균형 있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모”하는데 얼마나 기여하였다고 생각하시는지 평가해 주십시오.

국토종합계획	계획의 기초	기여도				
		매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
1) 제1차('72 ~ '81)	경제성장과 기반구축	①	②	③	④	⑤
2) 제2차('82 ~ '91)	국토균형발전과 국민복지향상	①	②	③	④	⑤
3) 제3차('92 ~ '01)	국토개발의 균형성, 국토이용의 효율성, 국민생활의 쾌적성, 남북국토의 통합성	①	②	③	④	⑤
4) 제4차('00 ~ '20)	지구촌으로 열린 21세기 통합국토	①	②	③	④	⑤
5) 제4차 수정('06 ~ '20)	약동하는 통합국토의 실현	①	②	③	④	⑤
6) 제4차 재수정('11 ~ '20)	대한민국의 새로운 도약을 위한 글로벌 녹색국토	①	②	③	④	⑤

2. 국토종합계획의 공간상의 달성성과를 부문별로 평가해 주십시오.

국토 기본 범상 기본 이념	국토공간상의 달성성과 세부 내용	기여도				
		매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
친환 경성	1) 국토의 자연환경 보전 및 체계적 관리 (예 : 자연보호지역, 산림육성, 수질 및 대기오염 관리, 난개발 방지 등)	①	②	③	④	⑤
	2) 자원 및 에너지의 이용과 관리 (예 : 전력생산, 폐기물 재활용, 신재생에너지 보급, 온실가스 배출량 규제 등)	①	②	③	④	⑤
형평 성	3) 지역균형발전 (예 : 인구분포, 소득격차 등)	①	②	③	④	⑤
	4) 삶의 질 향상 (예 : 주거공간 현대화, 임대주택 공급, 문화 및 복지시설 공급, 상하수도 보급, 도시공원 조성 등)	①	②	③	④	⑤
효율 성	5) 지역 경쟁력 제고 (예 : 산업단지 공급, 특화산업육성, 고용창출 등)	①	②	③	④	⑤
	6) 인프라 및 서비스의 공급 및 관리 (예 : 고속도로, KTX, 공항, 대중교통수송분담률 제고 등)	①	②	③	④	⑤
기타	(구체적:)	①	②	③	④	⑤

II. 국토종합계획의 유용론과 무용론

1. 국토종합계획은 국토기본법에 의거한 국토의 장기발전방향을 제시하는 종합계획입니다. 21세기 들어서서 세계화, 지방화, 다원화 등 여건변화 가운데 다양한 부문의 법과 계획이 등장하여 **법정계획·장기계획·종합계획이 필요한가에 대한 필요성 논란**이 있습니다. 유용론과 무용론에 대한 제기된 의견을 보시고 다음에서 선택하여 주십시오.

- ① 법정·장기·종합 계획 성격의 국토종합계획이 여전히 필요하다.
- ② 법정·장기·종합 계획 성격의 국토종합계획은 더 이상 필요 없다.
- ③ 국토종합계획이 여전히 필요하지만 성격은 달라질 필요가 있다
(구체적으로 어떻게 변화될 필요가 있는지 대안을 적어 주십시오)

<참고자료: 국토종합계획 무용론과 유용론의 근거>

국토종합계획의 무용론(법정·장기·종합 계획 성격의 국토종합계획은 더 이상 필요 없다) 근거	
외부요인	내부요인
○ 정부의 산업화 주도시대에서 민간이 시장경제의 주역으로 변화 ○ 재원과 조직을 가진 유사 법과 유사 계획의 출현 - 국가균형발전특별법과 지역발전5개년 계획 등장 ○ 다양한 부문별 계획 등장과 타 부처와 규제나 계획 등의 중복문제 발생 ○ 국토종합계획과 부문별 계획간의 부정합성 ○ 사회가 급변하여 예측이 난제 ○ 높은 인프라 보급률로 필요성 저하	○ 국토종합계획 실적 평가나 모니터링 미흡 ○ 국토종합계획이 국토교통부나 국토연구원의 전유물화 - 리더쉽 약화, 협업, 협동 연구 미흡 ○ 관계가 모호한 국토종합계획과 유사한 각종 비전, 구상 등 추진 ○ 최상위계획으로서의 기능과 역할, 내용 및 인식 미흡 ○ 국토종합계획의 일관성·실천성 미흡 ○ 국토개발이 성숙단계에 진입
국토종합계획의 유용론(법정·장기·종합 계획 성격의 국토종합계획이 여전히 필요하다) 근거	
외부요인	내부요인
○ 헌법상의 규정(제120조 제2항) ○ 각 부문계획간의 연계, 종합, 조정역할 수행 필요 ○ 낙후지역, 저발전지역 등 특정지역에 대한 국토 차원의 대응 필요 ○ 사도간의 경계를 넘는 초지역계획에 대한 대응 필요 ○ 인프라 보급 보다는 정비관리 수요에 대응 필요	○ 국토전체의 영역을 국토종합계획에서 명시할 필요 ○ 통일후 국토종합계획 수립시 필요 ○ 지자체·부문 계획의 가이드라인 필요 ○ 협소한 국토의 훼손단계발 방지 및 계획적 활용 필요

Ⅲ. 국토공간구분과 균형발전

1. 국토기본법 제3조 2항에는 “수도권과 비수도권, 도시와 농촌·산촌·어촌, 대도시와 중소도시간의 균형있는 발전을 이룩하고..”로 되어 있는데 수도권과 비수도권의 이분법적·경쟁적·대결적 구도가 아직도 필요한지에 대한 논란이 있습니다.

1.1 유지론과 개편론에 대해 제기된 의견을 보시고 다음 중에서 선택하여 주십시오

① 그대로 유지한다.

② 변경되어야 한다.

<참고자료: 수도권과 비수도권 체제 유지론과 개편론의 근거>

수도권과 비수도권 체제 유지론 근거	수도권과 비수도권 체제 개편론 근거
○ 국토균형발전정책의 일관성 유지 - 혁신도시, 기업도시 진행중 - 수도권과 비수도권간 성장격차가 있고, 향후에도 성장격차 예상	○ 국토균형발전의 공간단위로서의 의미 퇴색 - 세종시, 혁신도시 건설과 정부부처, 공공기관 지방 기 이전
○ 수도권은 여전히 과밀 상황 - 국토면적의 12%, 인구의 48% 거주	○ 이촌향도 시대는 끝났음 - 수도권으로의 인구이동 안정화 - GRDP, 중추기능 등 수도권 집중도 완화
○ 수도권 집적경제 확산 효과 미흡 - 수도권 규제완화시 수도권으로의 역류효과 발생 가능성 존재	○ 이분법적 구도로 지역의 개성과 창의성 상실 - 제조업이 발전된 비수도권이 수도권 모방시 창의성 상실로 국가제조업 붕괴 우려
○ 수도권 규제완화정책에 대한 지역발전대책 부재	○ 글로벌 경쟁시대에 국가경쟁력 약화 우려
○ 지역의 불신과 상대적 박탈감	○ 수도권에서 지방으로 경제적 파급효과 감소
○ 국토균형발전의 저해	○ 규제를 통한 수도권의 평면적 확산 부작용 - 규제완화를 통한 수도권내 지역간 불균형 해소 필요

1.2. 국토를 균형 있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며 국민의 삶의 질을 개선하는데 어떤 공간단위가 타당한지 다음 중에서 선택하여 주십시오.

① 광역경제권

② 16개 시·도

③ 도시권(대도시권, 중도시권, 소도시권)

④ 도시와 농촌

⑤ 기초지자체(시·군)

⑥ 기타

IV. 국토종합계획의 기간 및 수립시기

1. 국토종합계획은 **국토의 장기발전방향을 제시**하는 종합계획입니다. 제1차 국토종합개발계획부터 제3차 국토종합개발계획까지는 계획기간이 10년이었고 제4차 국토종합계획부터는 계획기간이 20년으로 변경되었습니다. 그리고 사회적·경제적 여건변화를 고려하여 **5년마다 국토종합계획을 전반적으로 재검토하고 필요하면 정비**하도록 국토기본법에 명시되어 있습니다.

1.1 계획기간과 관련하여 다음 중에서 선택하여 주십시오.

- ① 계획기간을 20년으로 하면서 수정시마다 현재처럼, 20년(2000-2020), 15년(2006- 2020), 10년(2011-2020)으로 목표연도를 고정시킨다
- ② 5년마다 정비하면서 계획기간은 20년을 유지하는 연동계획이 적합하다(예시: 2011-2030, 2016-2035, 2021-2040)
- ③ 5년마다 정비하면서 계획기간은 10년을 유지하는 연동계획이 적합하다(예시: 2011-2020, 2016-2025, 2021-2020)
- ④ 기타 의견 (구체적으로 적어주십시오)

<참고자료: 국토종합계획기간 20년 유지론과 10년 회귀론의 근거>

20년 유지론	10년 회귀론
○ 성과관리상 20년 계획 필요 - 개발연대 이후 10년으로는 각종 지표의 변화가 뚜렷하지 않음 - 국토건설종합계획 수립 이전 국토계획기본구상은 20년	○ 계획의 신뢰성 확보차원에서 10년으로 변경 - 급변하는 사회에서 10년 예측도 어려움
○ 국토종합계획은 지침작가이드라인적 계획이어야 하므로 20년일 필요	○ 국토종합계획은 실천계획이어야 하므로 10년 계획일 필요
○ 국가기간교통망계획과 연계하여 20년 단위가 적절	○ SOC 세부부문별 계획과 연계하여 10년 단위가 적절

1.2 계획수립시기와 관련하여 다음 중에서 귀하의 의견을 선택하여 주십시오.

- ① 국토종합계획은 장기계획이므로 정부, 정권마다 계획수정은 바람직하지 않고 정부, 정권 출범시기와 관계 없이 기존 계획 시기를 유지할 필요가 있다.
- ② 계획의 실천성을 고려하여 정부 출범 시점으로 조정할 필요가 있다.
- ③ 기타 의견(구체적으로 적어주십시오)

<참고자료: 국토종합계획 시작 시기 유지론과 조정론>

유지론	(정권출범시점으로) 조정론
○ 정부, 정권 출범시기와 관계없이 기존 계획 시기 및 기간 유지 - 국토종합계획은 장기계획이므로 정부, 정권마다 계획수정은 바람직하지 않음	○ 계획의 실천성 고려, 정부출범 시점으로 조정 - 종합계획 수립후 정부출범 1주년에 발표 - 5년마다 공간과 기반시설에 초점을 맞춘 실천 계획 수립

V. 국토종합계획의 내용

1. 국토종합계획의 내용이 본래의 이념을 포괄적·체계적으로 제시하고, 국토종합계획의 역할을 충분히 제시하고 있다고 판단하십니까?

1.1 다음중 참고자료를 보시고 귀하의 의견을 선택해 주십시오.

- ① 그렇다. 유지될 필요가 있다.
② 그렇지 않다. 수정될 필요가 있다.

<참고자료: 국토기본법상 국토종합계획의 내용>

국토기본법 제10조 (국토종합계획의 내용)	
1. 국토의 현황 및 여건 변화 전망에 관한 사항	6. 토지, 수자원, 산림자원, 해양자원 등 국토자원의 효율적 이용 및 관리에 관한 사항
2. 국토발전의 기본 이념 및 바람직한 국토미래상의 정립에 관한 사항	7. 주택, 상하수도 등 생활 여건의 조성 및 삶의 질 개선에 관한 사항
3. 국토의 공간구조의 정비 및 지역별 기능 분담 방향에 관한 사항	8. 수해, 풍해, 그 밖의 재해 방제에 관한 사항
4. 국토의 균형발전을 위한 시책 및 지역산업육성에 관한 사항	9. 지하 공간의 합리적 이용 및 관리에 관한 사항
5. 국가경쟁력 향상 및 국민생활의 기반이 되는 국토 기간 시설의 확충에 관한 사항	10. 지속가능한 국토 발전을 위한 국토환경의 보전 및 개선에 관한 사항

1.2 일부 전문가들 사이에서는 국토종합계획의 내용을 수정해야한다는 의견이 있습니다. 계획내용 수정에 대한 주요 이슈에 대해 귀하의 의견을 선택해 주십시오.

국토종합계획의 내용 수정 방향	매우 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통	약간 그렇다	매우 그렇다
1) 지역발전5개년계획의 내용과 차별화해야한다.	①	②	③	④	⑤
2) 국토공간에 대한 최상위계획이므로 위상에 걸맞게 국토에 관한 계획으로 범위를 좁혀야 한다	①	②	③	④	⑤
3) 종합계획이므로 하드웨어적소프트웨어적 내용을 포함한다	①	②	③	④	⑤
4) 일본이나 독일과 같이 해양(배타적 경제수역)을 영토로 인정할 필요가 있다.	①	②	③	④	⑤
5) 사도계획이 포괄하지 못하는 공간단위 즉 초지역(대도시권, 동서남해안권, 백두대간권, 도서, 접경지역, 탄광지역 등) 내용을 포함해야한다.	①	②	③	④	⑤
6) 통일동북아 시대에 대비한 계획내용을 포함해야 한다	①	②	③	④	⑤
7) 신규개발 보다는 정비 방향, 유자관라재생 내용을 포함한다	①	②	③	④	⑤
8) 각 부문계획간지역계획간 연계조정종합 역할을 포함한다	①	②	③	④	⑤
9) 계획내용이 국토의 6%에 불과한 도시위주이므로 농산어촌, 농지, 산지, 도서에 대한 내용을 포함해야한다.	①	②	③	④	⑤
10) 추가적으로 고려해야 할 근거들이 있다면 적어 주십시오					

VI. 국토종합계획의 실천력 확보

1. 국토기본법에는 국토종합계획이 장기발전방향(국토기본법 제6조 제2항 제1호)을 제시하는 20년 장기계획(법 제 7조 제3항)이면서 실천계획 및 추진실적서 작성제출, 성과의 정기적 평가와 그 결과 반영(법 제18조 제1,2,3항), 그리고 국토계획이 실효성 있게 추진될 수 있도록 재정상의 조치마련(법 제22조)등 실천성을 강조하는 조항이 병존하고 있습니다.

1.1 아래 가이드라인적 계획론과 실천계획론의 근거를 참고하셔서 국토종합계획이 가이드라인적·지침적 계획이어야하는지 실천력·추진력을 가져야하는지 또는 둘다의 성격을 가질수 있는지에 대해 귀하의 의견을 선택해 주십시오.

- ① 국토종합계획은 가이드라인적·지침적 계획이어야 한다
- ② 국토종합계획은 실천력·추진력을 가져야한다.
- ③ 법에서 제시하듯이 가이드라인적·지침적 계획이면서 실천력·추진력을 가져야한다.

<참고자료: 가이드라인 계획론과 실천계획론의 근거>

가이드라인·지침 계획	실천 계획
○ 장기적인 발전방향 제시(국토기본법 제6조 제2항제1호)	○ 국토기본법 제22조에 재정상의 조치 규정이 있음 - 시행령 및 시행규칙에는 없음
○ 20년 단위의 계획	○ 실천계획수립, 실적서 제출 의무화
○ 하위계획·부문계획과의 차별화	○ 실적 평가 의무화

1.2 1.1에서 ②나 ③의 선택지를 선택하신 분만 아래 사항을 선택해 주십시오.

<국토종합계획의 실천력 강화>

실천력 확보 세부내용	매우 그렇 지 않다	별로 그렇 지 않다	보통	약간 그렇 다	매우 그렇 다
1) 국토종합계획은 예산과 재원규정을 마련하고 실천력을 강화해야한다					
2) 5년마다 국토종합계획 정비의 자율조항은 의무 조항화하고 5년마다 중기전략을 제시하여야한다					
3) 국토종합계획에 대한 모니터링을 강화해야한다					
4) 국토종합계획의 성과를 정기적으로 평가하고 그 결과를 국토정책의 수립·집행에 반영하는 등 국토 계획평가의 실효성을 제고하여야한다					
5) 국토종합계획과 부문별계획 및 하위계획간 내용 및 기간의 정합성을 제고하여야한다					
6)기타 실천력 확보 방안()					

VII. 국토종합계획과 타 계획 및 비법정계획과의 관계 등

1. 국토기본법에는 국토계획(국토종합계획, 지역계획, 부문별계획)의 상호관계만 명시(국토기본법 제7조 1항)하였고 그 외 국토종합계획에 영향을 미치는 다양한 비법정계획, 공약사업들과의 관계가 미정립되어 있습니다. 국토종합계획과 다양한 계획 및 사업과의 관계에 대한 귀하의 의견을 적합한 항목에 V 표시하여 주십시오.

구분	현실 인정론 (소극적 대응론)	현실 타파론 (적극적 대응론)
1) 지역발전5개년계획과의 관계	상황 변화시 수정가능하나 현실적으로는 국가균형발전특별법과 국토기본법을 그대로 인정할 수밖에 없다	국가균형발전특별법과 국토기본법, 국토종합계획과 지역발전5개년계획, 소관부처, 조직, 법의 목적, 계획간 수정을 통한 관계 정립이 필요하다
2) 다양한 부문계획·지역계획과의 관계	국토종합계획은 가능한 범위내에서 다양한 부문 및 지역계획을 반영할 수 있다	국토종합계획은 다양한 부문 및 지역계획의 종합화 역할을 한다
3) 비법정계획과의 관계	다양한 예측, 전망, 비전 등은 비법정계획으로 수립할 수 있다.	다양한 예측, 전망, 비전 등은 검토를 거쳐 국토종합계획에 반영하는 시스템을 구축한다
4) 공약(국가적)사업과의 관계	국토공간에 중요한 영향을 미치는 국가적 공약 사업들은 정책적 판단을 통해 국토종합계획에 반영할 수 있다	국토공간에 중요한 영향을 미치는 국가적 사업들은 정책적 판단은 물론 경제적 타당성 등을 검토하여 국토종합계획에 반영한다
5) 기타 의견을 적어 주십시오.		

2. 미래 국토를 선도하는 국토종합계획의 발전방안에 대한 귀하의 의견을 자유롭게 기술하여 주십시오.

VIII. 응답자 일반사항

1. 귀하의 직업은?

- ① (전직·현직) 중앙부처 공무원 ② (전직·현직) 지방자치단체 공무원
- ③ (전직·현직) 대학 교수 ④ (전직·현직) 연구원
- ⑤ 기타

2. 귀하는 다음중 어느 부문과 관련이 있습니까?(복수응답 가능)

- ① 국토계획(국토종합계획)
- ② 국토계획(특정지역 대상, 지역계획: 수도권, 지역개발)
- ③ 국토계획(특정부문 대상, 부문별계획: 교통, 환경, 주택, 산업, 수자원 등)
- ④ 국토계획(하위계획: 도종합계획, 시군계획)
- ⑤ 기타

3. 귀하는 다음 어느 지역에서 근무하십니까?()

- ① 수도권 ② 충청권
- ③ 영남권 ④ 호남권
- ⑤ 강원·제주권 ⑥ 해외

4. 귀하의 근무년수는? _____년

설문에 협조해 주셔서 대단히 감사합니다.

기본 15-13

미래 국토를 선도하는 국토종합계획의 발전방안 연구

지 은 이 권영섭, 김선희, 하수정, 정우성, 한지우

발 행 인 김동주

발 행 처 국토연구원

출판등록 제25100-1994-2

인 쇄 2015년 12월 31일

발 행 2015년 12월 31일

주 소 경기도 안양시 동안구 시민대로 254

전 화 031-380-0114

팩 스 031-380-0470

가 격 8,000원

ISBN 979-11-5898-038-2

한국학술진흥재단 연구분야 분류코드 B170600

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2015, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 네이버에서 제공한 나눔글꼴이 적용되어 있습니다.