

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 547

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

국토의 나침반, 국토종합계획의 발전방안

권영섭 국토연구원 국토·지역정책연구센터장, 김선희 국토연구원 선임연구위원,
하수정 국토연구원 책임연구원, 정우성 국토연구원 책임연구원, 한지우 국토연구원 연구인턴

요 약

- ① 국토종합계획이 시대적 환경 변화에 효과적으로 대응하지 못하여 최상위 공간계획으로서의 위상 및 실효성이 크게 저하
 - 국내외 계획 환경변화에 대한 예측과 전망을 바탕으로 우리 국토가 향후 나아갈 방향을 바람직한 쪽으로 국토종합계획이 조정·종합해 나가는 역할 미흡
- ② 저하된 위상을 회복하고 실효성을 높이는 것이 필수적인 바 차기 국토종합계획을 수립하기 이전에 위상과 실효성 저하의 원인을 파악하여 대책 마련 필요
 - 국토종합계획의 긍정적 및 부정적 측면을 파악하고, 이에 따른 문제점의 해결방안을 모색할 시점
- ③ 미래 국토를 선도하는 국토종합계획의 새로운 발전방안으로서 국토종합계획의 성격과 역할을 재설정하고 내용적 범위조정, 선도기능 및 실천력 확보 등이 중요함
 - 국토종합계획은 장기적인 시계를 확보하고 국토의 나아갈 방향을 바람직한 쪽으로 유도·조정·종합·선도하는 역할과 관련된 내용 및 기능 재조정을 통하여 위상 회복이 가능
 - 실천력 확보와 관련하여 관련 계획들과의 관계 정립, 「국토기본법」의 정비 및 관련 법률과의 관계 정립 등이 중요

정책 방안

- ① 법정·장기·종합계획으로서의 성격을 유지하면서 20년 계획기간(지침계획)으로 하되 실천력을 높이기 위해서 5년(정책·전략계획)마다 정비하는 연동계획화합으로써 지역발전5개년계획 및 국가재정운용계획과 연계성 강화
- ② 통일·동북아, 초지역, 초부문, 해양영토, 농산어촌 공간, 재생·정비·관리·유지, 각 부문의 입지관리 지침 등 내용적 범위를 조정하거나 상위적 관리체계 확보
- ③ 국토종합계획의 실천력과 선도 기능을 확보하기 위해서 모니터링과 실적 평가 정례화, 재원규정 마련, 5년 실천계획의 중기전략계획화, 「국토기본법」 개정 또는 시행령 마련 등의 조치가 필요

1. 국토의 나침반, 국토종합계획

● 국토종합계획의 개념과 필요성

- 국토종합계획이란 국토 전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획(「국토기본법」 제6조제2항제1호)
 - 국토란 한 나라의 통치권이 미치는 땅의 공간 범위를 의미하고 넓은 의미의 국토는 영토, 영해, 영공을 포함하는 의미이며, 「국토기본법」에서는 전국, 도, 시군, 지역, 특정지역 등 5가지 형태의 공간(대한국토·도시계획학회 편저, 2004)
- 그런데 우리 국토는 한정되어 있고, 이 땅에 살고 있는 국민들의 복리향상을 위해서는 지속가능한 발전이 필요
 - 더욱이 국민 개개인이 국토의 어느 곳에 거주하든지 만족스러운 삶을 영위할 수 있어야 함
- 「헌법」에서도 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다고 규정(「헌법」 제120조제2항)하여 국토종합계획은 반드시 필요

● 국토의 나아갈 방향 제시

- 한국의 국토면적은 99,720km²로 세계 109위, 인구는 약 5,150만 명(2015년 기준)으로 세계 26위, 세계 3위의 고밀도 국가¹⁾
 - 그러나 산지 비율이 약 65%에 달해 실질적으로는 세계에서 가장 고밀도가
- 이에 따라 「국토기본법」에서는 국토종합계획을 법정·장기·종합계획으로서의 성격을 부여하고 국토의 장기적인 발전방향을 제시하도록 규정
 - 국토종합계획은 국내 여건변화는 물론 세계경제변화 흐름에 주파수를 맞추어 우리 국토의 향후 나아갈 방향을 조정하고, 종합하는 역할 수행을 요청 받음
 - 미래로 갈수록 종합·통합·시스템적 사고가 중요하기 때문에 국토종합계획은 공간상에서 부문계획 간 상관관계를 바탕으로 수립될 필요
- 우리나라는 1971년 제1차 국토종합개발계획(1972~1981)을 수립한 이래 제4차 국토종합계획을 수립하고 제2차와 제4차 국토종합계획에서 모두 세 차례의 수정계획을 수립하여 경제성장과 더불어 국토의 나침반 역할을 수행

1) 도시국가는 제외함. 세계 1위는 방글라데시, 세계 2위는 대만임(통계청 자료).

2. 국토종합계획의 성과

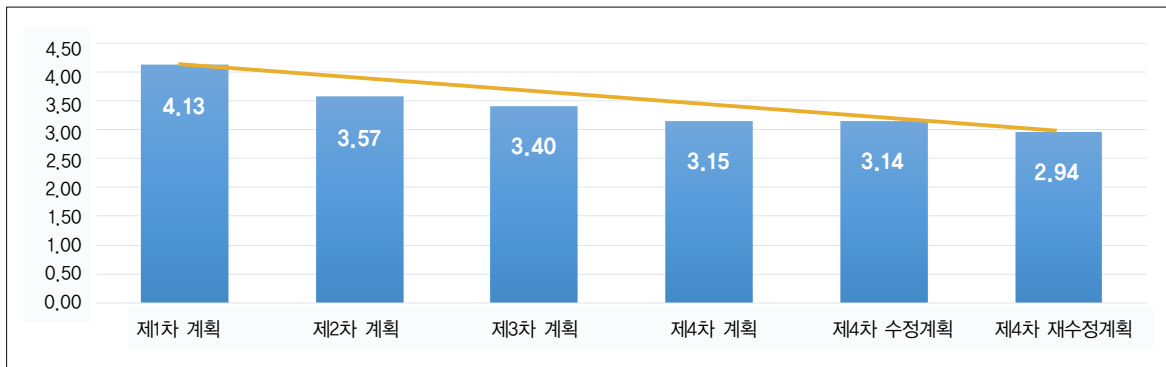
● 정량적 성과 평가

- 어느 국가나 저개발상태에서 경제개발계획의 핵심 분야는 국토개발이며, 국토개발이 국가의 경제성장을 견인
 - 도로 및 철도, 에너지, 산업단지 개발 등 계획적 각종 인프라 공급이 경제성장에 지대한 역할
 - 제1차 국토종합개발계획 수립 당시인 1970년 1인당 명목 GNI는 257달러에서 2014년 2만 8,180달러로 약 110배 증가
 - 산업단지 및 공공택지 공급 증대는 산업 및 공간 근대화에도 기여
- 2000년대 들어 제4차 국토종합계획부터 국토종합개발계획이 국토종합계획으로 명칭을 변경하여 국토개발보다는 국토관리, 삶의 질 등을 중시하는 관점으로 변화
 - 계획적 신도시 및 주택단지 개발로 주택수 증대와 주택보급률 100% 달성, 상수도 보급률 증대 등으로 국토공간관리와 국민의 삶의 질 향상에 기여
 - 도로확충과 경제성장에 따른 차량등록대수 증가, 고속도로 접근성 향상과 지역 간 이동시간 단축으로 생활의 질 제고

● 정성적 성과 평가

- 국토종합계획은 경제성장 촉진, 산업 및 주거공간 근대화와 국민 삶의 질 향상에 기여하였으나 국토관리의 기본이념(효율성·형평성·환경성)에 대한 국토종합계획의 기여도는 점점 낮아지고 있음
 - 국토종합계획의 기여도는 제1차 계획(1972~1981)부터 제4차 재수정계획(2011~2020)까지 점점 낮아지고 있으며 이는 국토종합계획의 위상 및 실효성 저하와도 무관하지 않음
 - 더욱이 이런 결과는 1990년대 중반 이후 계획이 제대로 작동하지 않아 국토종합계획의 위기가 초래되었다는 전문가들의 견해와 일치
- 국토종합계획의 기본이념별 공간상의 달성 성과를 보면 효율성(3.75/5.0)은 높았으나 형평성(3.1/5.0)과 환경성(3.0/5.0)은 상대적으로 낮음
 - 특히 인프라 및 서비스의 공급 및 관리는 높은 달성도를 보였으나 새로운 환경변화와 관련된 국토관리 이념은 상대적으로 낮게 나타남
 - 효율성을 위주로 한 압축성장의 결과인 동시에 계획과 정책 변화의 시간지체(time lag)로 형평성과 환경성은 서서히 그 결과가 나타날 것으로 전망됨

그림 1 국토관리의 기본이념에 대한 국토종합계획의 기여도



출처: 권영섭 외, 2015.

3. 국토종합계획의 위상과 실효성

- 국토종합계획의 국토관리 이념에 대한 기여도가 낮아지고 위상이 저하된 데는 다양한 요인이 존재
 - 국토종합계획이 「국토기본법」에 의거한 법정·장기·종합·지침계획이자 실천계획이지만, 세계화·지방화·다원화 시대, 급변하는 사회, 다양한 부문의 법과 계획 등장, 개발 패러다임의 변화 필요성이 있는데 아직도 국토종합계획이 필요한가에 대한 긍정론과 부정론이 제기됨
- 이런 주장의 근거는 여러 가지인데 주변 환경과 같은 외부요인과 「국토기본법」과 국토종합계획 자체의 내부요인으로 표 1과 같이 정리됨

표 1 국토종합계획 위상에 대한 긍정적 및 부정적 견해의 근거

구분	외부요인	내부요인
긍정적 견해	• 헌법상의 규정(제120조제2항)	• 국토 전체의 영역을 국토종합계획에서 명시할 필요(독도 등)
	• 각 부문계획 간의 연계, 종합, 조정역할 수행 필요	• 통일 후 국토종합계획 수립 시 필요
	• 낙후지역, 저발전지역 등 특정지역에 대한 국토 차원의 대응 필요	• 지방자치단체 계획의 가이드라인 필요
	• 시·도 간의 경계를 넘는 초지역계획에 대한 대응 필요	• 협소한 국토의 훼손 방지 및 계획적 활용 필요
	• 인프라 보급보다는 정비·관리 수요에 대응 필요	
부정적 견해	• 정부의 산업화 주도 시대에서 민간이 시장경제의 주역으로 변화	• 국토종합계획 실적 평가나 모니터링 미흡
	• 재원과 조직을 가진 유사 법과 유사 계획의 출현	• 국토종합계획이 국토교통부나 국토연구원의 전유물화(폐쇄성)
	• 다양한 부문별 계획 등장	• 국토종합계획과 유사한 각종 비전, 구상 등 추진(유사성)
	• 국토종합계획과 부문별 계획 간의 부정합성	• 최상위 계획으로서의 기능과 역할, 내용 및 인식 미흡
	• 사회가 급변하여 예측이 난제	• 국토종합계획의 일관성·실천성 미흡
	• 높은 인프라 보급률로 필요성 저하	• 국토개발이 성숙단계에 진입

출처: 권영섭 외, 2015.

4. 국토종합계획의 주요 이슈

● 국토종합계획의 계획기간 및 수립시기

■ 국토종합계획 기간

- 국토종합계획은 20년을 단위로 하여 수립하고 있는데(「국토기본법」 제7조제2항), 현재의 계획기간인 20년이 적정하다는 주장과 20년은 예측불가능하기 때문에 제1, 2, 3차계획처럼 10년으로 회귀해야 한다는 주장이 제기

■ 국토종합계획 정비시기

- ... 5년마다 국토종합계획을 전반적으로 재검토하고 필요하면 정비하여야 한다고 명시(「국토기본법」 제19조)하고 있으나 정비시기를 정권출범시기로 조정하자는 견해와 국토종합계획은 장기계획이므로 정비시기도 기존과 같이 일관성 유지 차원에서 유지하자는 주장
 - 국토종합계획의 실천성을 높이기 위하여 신정부·정권출범 1주년에 발표하는 것으로 조정하자는 견해

■ 현재 20년 단위 장기계획(지침계획)을 유지하되 5년마다 중기전략계획을 수립하는 연동계획으로 하여 일관성 유지 차원에서 계획기간, 시작시기 유지방안도 제시

- 연동계획이란 목표연도를 5년씩 뒤로 미루면서 계획기간은 기존 20년을 유지하는 방식

표 2 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 확보 차원에서 10년으로 변경 - 급변하는 사회에서 10년 예측도 어려움
• 국토종합계획은 지침적·가이드라인적 계획이어야 하므로 20년일 필요	• 국토종합계획은 실천계획이어야 하므로 10년 계획일 필요
• 국가기간교통망계획과 연계하여 20년 단위가 적절	• SOC 세부부문별 계획과 연계하여 10년 단위가 적절

출처: 권영섭 외, 2015.

표 3 국토종합계획 시작시기 유지론과 조정론

유지론	(정권출범 시점으로) 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 수립 후 정부출범 1주년에 발표 - 5년마다 공간과 기반시설에 초점을 맞춘 정책계획 수립

출처: 권영섭 외, 2015.

● 국토종합계획의 내용

- 「국토기본법」 제10조에 제시된 계획내용의 체계, 역할, 타 계획과의 관계(누락 및 중복) 등에서 미흡하므로, 국토종합계획의 내용을 개편해야 한다는 데는 전문가들이 대부분 동의
 - 다만, 개편 수준에 대해서는 적극적 개편(차별화)과 소극적 개편(현실화)이 가능
- 국토종합계획의 내용 개편에 대한 의견으로는 통일·동북아, 부문계획·지역계획 간 연계·조정·종합역할, 해양(배타적 경제수역), 독도, 초지역, 국토전체 등에 대한 내용이 반영될 필요성 제기

표 4 적극적 개편(차별화)과 소극적 개편(현실화) 방안

차별화(외부요인)	현실화(내부요인)
• 지역발전5개년계획과 차별화 - 실효성 확보를 위해서 주요 내용 반영 • 조정 및 종합계획으로서의 역할 - 각 부문계획, 하위계획, 지역계획 조정 및 시스템 통합자 역할	• 초지역, 범국가지역, 낙후지역 등 포함 - 대도시권, 동서남해안권, 백두대간권, 통일, 동북아, 탄광 지역, 독도 등 • 신규 개발보다는 정비 방향

출처: 권영섭 외, 2015.

● 국토종합계획의 실천력

- 국토종합계획은 장기·지침계획과 실천계획의 이중성을 지니고 있음
 - 「국토기본법」 제6조제2항제1호의 장기발전방향 제시와 동법 제7조제3항의 20년 장기계획과 실천계획 및 추진실적서 작성 제출, 성과의 정기적 평가와 그 결과 반영 등이 그것임
- 국토종합계획이 실천력, 추진력을 가져야 하는가, 가이드라인적·지침적 계획이어야 하는가에 대한 조사결과 「국토기본법」에서처럼 이중전략 유지가 가능
 - 전문가 설문조사 결과 가이드라인적·지침적 계획(48.8%), 가이드라인적·지침적 계획이면서 실천력·추진력을 가져야 한다(46.3%)는 의견으로 제시됨
- 그동안 국토종합계획이 실천력이 낮았기 때문에 위상과 실효성이 저하되었다는 의견이 지배적
 - 실천력을 강화하기 위해서는 재정상의 조치, 자율조항 의무화, 5년 중기전략, 모니터링 강화, 정기적 성과평가와 피드백, 부문·하위계획 간 정합성 제고 등이 제시됨

표 5 가이드라인 계획과 실천 계획의 비교

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

출처: 권영섭 외, 2015.

4. 미래 국토를 선도하는 국토종합계획의 새로운 발전방안

● 국토종합계획의 성격 및 역할 재정립

- 국토종합계획의 성격과 역할이 구속력, 기간, 포괄성, 구체성, 목표연도, 계획수립 시기에 따라 다양한 조합·대안이 가능
 - 제1안: 20년, 지침계획, 전략계획, 연동계획, 기존 계획시기 유지 등
 - 제2안: 10년, 실천계획, 정책계획, 목표연도 고정식, 신정부 출범시기 등 다양한 대안마련 가능

- 법정·장기·종합계획으로서의 국토종합계획의 성격 유지 필요

- 「국토기본법」은 국토종합계획이 장기발전방향을 제시하는 20년 장기·전략계획이면서 실천력·추진력을 갖는 이중전략으로 제시한 바 당분간은 이 기초를 유지
- 명칭 역시 국토의 장기비전과 발전방향을 제시하는 상징성·종합성을 갖기 때문에 유지
 - 기능적 차원에서 부문계획을 종합하고, 지리적 차원에서 지역계획과 도·시·군계획을 종합
- 국토종합계획은 20년 주기의 장기·종합·지침계획으로 유지하고, 5년마다 정부의 정책과 연동하는 중기전략계획을 수립함으로써 국토종합계획의 실천력 확보

- 20년 계획기간으로 하되 실천력을 높이기 위해서 5년마다 정비하는 연동계획화 검토

- 5년마다 정비하면서 계획기간은 20년을 유지하는 연동계획(예시: 2021~2040, 2026~2045)

- 국토종합계획은 20년 장기계획이므로 계획 수립 시기는 일관성 유지

- 20년 장기를 전망하여 계획하되 5년 계획은 구체화하고 국가재정운용계획(2014~2018), 지역발전 5개년계획(2014~2018)과 연계하여 실천력 강화

표 6 국토종합계획의 성격과 역할 재정립

구 분	계획의 성격	1안	2안
구 속 력	법정계획	●	●
	비법정계획		
기 간	20년	●	
	10년		●
포 괄 성	종합	●	●
	부문		
구 체 성 (사업계획, 하위계획)	지침	●	
	실천		●
구 체 성 (목표달성)	전략(지침적)	●	
	정책(집행적)		●
목표연도	고정식		●
	연동식	●	
계획수립시기	신정부출범시기		●
	기존 계획시기	●	

● 국토종합계획의 내용적 범위조정

- 국토종합계획의 내용이 본래의 이념이나 그 역할을 포괄적·체계적으로 제시하지 못하고 있으므로 내용적 범위를 조정할 필요
 - 통일·동북아, 초지역(대도시권, 광역권, 동서남해안권, 내륙권 등), 초부문, 해양영토, 농산어촌 공간, 인프라의 재생·정비·관리·유지, 각 부문의 입지관리 지침 등 상위적 관리체계 확보
- 경쟁력·균형·삶의 질 단위로서 도시권이 중요한 비중을 차지하므로 「국토기본법」에 반영 검토 필요

● 국토종합계획의 실천력 확보 및 선도 방안

- 성과의 정기적 평가 및 반영, 부문 및 하위계획 간의 정합성 확보, 재원마련, 모니터링시스템 도입 등이 필요
- 미래 국토를 선도하는 국토종합계획의 발전방안으로는 가이드라인, 장기, 실천력, 미래, 전략, 여론수렴, 최상위 계획, 지침, 선제적, 큰 틀, 정합성을 고려할 필요
 - 프랑스 공공서비스계획은 지속가능한 국토계획발전 기본법에 근거한 법정계획으로 계획기간은 20년, 목표와 기본방향 및 전략을 제시하는 전략계획이자 부문계획의 가이드라인을 제시하는 지침계획

그림 2 미래 국토를 선도하는 국토종합계획의 발전방안 단어구름



출처: 권영섭 외, 2015.

참고문헌

권영섭 외, 2015, 미래 국토를 선도하는 국토종합계획 발전 방안 연구, 안양: 국토연구원.
 대한국토·도시계획학회, 2004, 국토·지역계획론, 서울: 보성각.
 대한민국정부, 1971, 국토종합개발계획: 1972~1981.
 배준구, 2015, 프랑스 사례에 비추어 본 국토종합계획의 발전방안 연구, 미발간 원고.
 안영진, 2015, 독일의 국토계획과 관련계획 및 법, 미발간 원고.

※ 본 자료는 “권영섭 외, 2015, 미래 국토를 선도하는 국토종합계획 발전 방안 연구, 안양: 국토연구원”에서 논의된 내용을 중심으로 정리하였음.

권영섭 국토연구원 국토계획·지역연구본부 국토·지역정책연구센터장 (yskwon@krihs.re.kr, 031-380-0165)
 김선희 국토연구원 국토계획·지역연구본부 선임연구위원 (shkim@krihs.re.kr, 031-380-0280)
 하수정 국토연구원 국토계획·지역연구본부 책임연구위원 (sjha@krihs.re.kr, 031-380-0633)
 정우성 국토연구원 국토계획·지역연구본부 책임연구위원 (wsjeong@krihs.re.kr, 031-380-0207)
 한지우 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구인턴 (jwhan@krihs.re.kr, 031-380-0320)