



정주여건분야 중장기계획 메타평가 예비연구

민보경 편



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

정주여건분야 중장기계획 메타평가 예비연구



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

연구진

▮ 내부 연구진 ▮

민보경 부연구위원

김은아 부연구위원

여영준 부연구위원

이수진 연구원

▮ 외부 연구진 ▮

고준호 한양대학교 도시대학원

김리영 고양시정연구원

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

우리나라는 한국전쟁 이후부터 아시아금융위기 시기까지 놀라운 경제성장을 이루었고, 수차례의 국내외적 위기를 극복하며 2020년대의 문턱에 서 있습니다. 1950년대 1인당 국민소득이 60달러 수준에 불과했던 한국이 선진국 대열에서 2020년대를 맞이하기까지, 원동력이 되었던 숨은 조력자가 있습니다. 바로 촘촘하게 짜인 국가 장기 전략입니다. 5~10년 뒤의 목표를 설정하고 다양한 정책조합을 통해 정책 목표를 달성하면서, 우리나라는 성장해왔습니다.

그러나 사회가 복잡화·세분화되면서, 행정부 주도의 국가장기전략 수립·집행은 한계를 보이고 있습니다. 범정부 차원에서 5~20년 단위로 수립되는 개별 법정 중장기 계획을 지속적으로 모니터링하여 조정하는 기능을 수행하는 컨트롤타워는 부재한 상황이며, 5년 단임 대통령제의 특수성에서 기인하는 잦은 정책목표 전환도 장기적인 정책목표를 달성하는 데 걸림돌로 작용하고 있습니다. 법정 중장기계획이 부처별·정책별로 파편화되어 수립됨으로써, 중장기적으로 국가가 추진하기로 목표한 정책의 추진 계획을 담은 진정한 의미의 중장기계획이 부재한 상황입니다.

이에 국회미래연구원은 주요 중장기계획에 대한 평가체계를 구축하고자 분야별 중장기계획에 대한 메타평가를 위한 예비연구를 수행하였습니다. 이 연구는 정주여건 분야의 주요 중장기계획인 국토종합계획의 실효성 제고를 위한 메타평가 방안을 제안하고 있습니다. 이러한 연구결과는 2020년에 본격적으로 수행할 예정인 정주여건분야 메타평가의 이정표 역할을 할 것으로 기대됩니다.

이 연구는 본원 민보경 박사의 총괄 아래 김은아(환경 부문), 여영준(산업 부문) 박사가 공동연구자로 참여하였으며, 한양대학교 고준호 교수(교통 부문), 고양시정연구원의 김리영 연구위원(주거 부문)이 외부연구진으로 참여하였습니다. 본원 이채정 박사는 정주여건분야 메타평가가 과학기술, 사회정책 등 타 분야 메타평가와 조응할 수 있도록 전체적인 큰 틀을 마련하였으며, 이수진 연구원은 방대한 자료 정리와 원고 편집을 담당하였습니다.

이 연구의 기초분석을 위해 국토종합계획 관련 AHP설문조사를 수행하였는데, 조사에 참여한 전문가들에게 특별히 감사의 인사를 드립니다. 그리고 메타평가 방안 제안에 도움을 자문위원, 익명의 심사위원께도 깊은 감사의 뜻을 전합니다.

국회미래연구원은 지속적으로 행정부와 입법부가 함께 국가장기전략을 수립·집행할 수 있는 방안을 모색하는 연구를 수행하여, 입법부 차원에서의 중장기계획 메타평가 방안을 고도화하고자 합니다. 이를 통하여, 국회의원들의 의정활동이 당면한 현안 해결뿐만 아니라 국가 백년대계의 초석이 되는 데 국회미래연구원이 기여할 수 있기를 바랍니다.

2019년 12월
국회미래연구원장 박 진 (朴 進)

제1장 서론 1

제1절 연구의 목적 및 방법 3

1. 연구의 배경 및 필요성 3
2. 연구의 범위 및 방법 6

제2절 정주여건분야 정책환경 분석 9

1. 인구 변화 9
2. 저성장 및 산업구조 변화 11
3. 환경 및 기후변화 13
4. 과학기술 발달 14
5. 사회 및 가치관의 변화 17
6. 분권화 및 남북 협력 확대 19

제3절 국토종합계획 개요 21

1. 국토종합계획의 의의 21
2. 기존 국토종합계획의 성과와 문제점 23
3. 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)의 개요 26

제2장 제4차 국토종합계획 수정계획 메타평가 29

제1절 중장기계획 메타평가 기준 및 방법 31

1. 중장기계획 메타평가 방안 도출의 개요 31
2. 중장기계획 메타평가의 기준 31
3. 중장기계획 메타평가의 방법 32

목 차

제2절 제4차 국토종합계획 수정계획 메타평가의 개요	39
제3절 제4차 국토종합계획 수정계획의 구성 평가	40
1. 근거법령 준수 및 합목적성	40
2. 연관계획과의 관계	42
3. 추진체계	44
4. 기대효과	45
제4절 제4차 국토종합계획 수정계획의 수립절차 평가	47
1. 작성 주체 및 관련 조직의 참여	47
2. 수립절차의 체계성	49
3. 계획 추진의 구체성	51
4. 환류체계의 구축	52
제5절 제4차 국토종합계획 수정계획의 내용 평가	56
1. 국토/도시/지역	56
2. 환경	68
3. 교통	87
4. 주거	101
5. 산업	118
제3장 제4차 국토종합계획 수정계획 추진전략 검토	159
제1절 중장기계획 정책 우선순위 검토 기준 및 방법	161
1. 정책 우선순위 검토 기준	161
2. 정책 우선순위 검토 방법	163

제2절 제4차 국토종합계획 수정계획의 정책 우선순위 검토 결과	172
1. 응답자 특성	172
2. 평가기준 간 분석 결과	173
3. 전략 간 분석 결과	175
4. 전략별 과제 간 분석 결과	182
5. 전체 과제 중요도 산출	189
제3절 제4차 국토종합계획 수정계획의 추진전략 논의	193
1. 전략의 우선순위 평가	193
2. 정책적 시사점	195
제4장 제언 및 결론	197
제1절 구성 및 수립절차 측면	199
1. 구성 측면에서의 시사점	199
2. 수립절차 측면에서의 시사점	201
제2절 내용 측면	204
1. 전략과 추진과제의 응집성	204
2. 정책환경 및 파급효과 분석	205
3. 타 계획과의 내용적 유사중복 검토	207
4. 추진전략의 구체성 및 타당성	208
제3절 종합	210

목 차

참고문헌 215

- 1. 문헌자료 217
- 2. 웹사이트 220

부록 221

- 부록1 AHP 설문조사 참여자 223
- 부록2 전문가 분야별 우선순위 및 상대적 중요도 225

[표 1-1]	「국토기본법」 관련 조항	21
[표 1-2]	제4차 국토종합계획 변화 개요	25
[표 2-1]	중장기계획 구성 평가의 틀	34
[표 2-2]	중장기계획 수립절차 평가의 틀	36
[표 2-3]	중장기계획 내용 평가의 틀	38
[표 2-4]	제4차 국토종합계획 수정계획의 구성 평가 결과	46
[표 2-5]	제4차 국토종합계획 수정계획의 수립절차 평가 결과	55
[표 2-6]	제4차 국토종합계획 수정계획의 내용 평가 결과: 국토/도시/지역	67
[표 2-7]	국토종합계획의 환경 분야 전략 및 추진과제	68
[표 2-8]	계획 내용 중 비전-목표-전략 체계	69
[표 2-9]	국토종합계획 환경 분야 미래동인별 미래전망	71
[표 2-10]	국토종합계획과 국가환경계획 간의 유사 세부과제 비교	75
[표 2-11]	국토종합계획 자연생태 관련 주요과제 및 추진방안	80
[표 2-12]	국토종합계획 지표수 관련 주요과제 및 추진방안	81
[표 2-13]	국토종합계획 저탄소 관련 주요과제 및 추진방안	82
[표 2-14]	국토종합계획 해양환경 관련 주요과제 및 추진방안	83
[표 2-15]	국가환경종합계획 자연생태 관련 주요지표	84
[표 2-16]	국가환경종합계획 지표수 관련 주요지표	84
[표 2-17]	국가환경종합계획 저탄소 관련 주요지표	85
[표 2-18]	국가환경종합계획 해양환경 관련 주요지표	85
[표 2-19]	제4차 국토종합계획 수정계획의 내용 평가 결과: 환경	86
[표 2-20]	국토종합계획 및 교통 관련 분야 주요 중장기계획의 개요	94
[표 2-21]	추진과제(녹색교통체계 구축)의 세부과제와 주요 내용	97
[표 2-22]	추진과제(친환경 교통정책 추진)의 세부과제와 주요 내용	98
[표 2-23]	추진과제(글로벌 물류체계 구축)의 세부과제와 주요 내용	98
[표 2-24]	제4차 국토종합계획 교통 부문 내용 검토	99

표 목 차

[표 2-25]	제4차 국토종합계획 수정계획의 내용 평가 결과: 교통	100
[표 2-26]	국토종합계획과 주거 관련 장기종합계획 비교	103
[표 2-27]	주거 관련 미래 이슈	105
[표 2-28]	주거 관련 문제점 및 향후 개선 방향	107
[표 2-29]	주택·토지 부문의 국토종합계획 관련 주요 이슈	109
[표 2-30]	사회보장기본계획 개요	111
[표 2-31]	국토종합계획과 사회보장기본계획의 주거 관련 과제 비교	112
[표 2-32]	주택 관련 지표 변화	116
[표 2-33]	제4차 국토종합계획 수정계획의 내용 평가 결과: 주거	117
[표 2-34]	제4차 국토종합계획 수정계획 내 여건 변화 전망과 국토의 현안 탐색	119
[표 2-35]	제4차 국토종합계획 수정계획의 지역혁신 관점 비전-목표-전략 구조	121
[표 2-36]	(전략과 추진과제의 응집성 측면) 지역혁신 및 산업 관점 계획 평가	124
[표 2-37]	혁신도시 종합발전계획 비전체계도	125
[표 2-38]	제2차 경제자유구역 기본계획 비전체계도	125
[표 2-39]	제4차 국토종합계획 수정계획 내 지역혁신(산업) 관점 정책환경 분석 내용	129
[표 2-40]	제4차 국토종합계획 수정계획 내 지역혁신(산업) 관점 국토 현안문제 내용	130
[표 2-41]	제4차 국토종합계획 수정계획 내 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’ 전략에 대한 정책환경 분석 내용(예시)	133
[표 2-42]	정책환경 및 파급효과 분석 측면 평가	136
[표 2-43]	혁신도시 종합발전계획 내 정책환경 분석 내용 및 활용자료	137
[표 2-44]	혁신도시 종합발전계획 내 경제적 파급효과 분석 내용	140
[표 2-45]	제4차 국토종합계획 수정계획의 타 계획과 상충 가능성 고려한 문제점 제시	142
[표 2-46]	제4차 국토종합계획 수정계획 집행 및 관리 차원 추진과제	145
[표 2-47]	계획 내 지역혁신 및 산업발전 관련 과제 간 상충 가능성 검토	148
[표 2-48]	타 계획과 내용적 유사중복 측면 평가	149
[표 2-49]	추진전략 구체성 및 타당성 측면 평가	155
[표 2-50]	혁신도시 종합발전계획 내 부산혁신도시 핵심과제 추진 계획(예시)	156

[표 2-51]	지역혁신 및 산업발전 관점 평가 종합	157
[표 3-1]	중장기계획 정책 우선순위 검토 기준	163
[표 3-2]	쌍대비교 문항	165
[표 3-3]	문항의 척도	165
[표 3-4]	RI 지수표	167
[표 3-5]	상대적 우선순위 결정법 예시	168
[표 3-6]	절대적 우선순위 결정법 예시 1	169
[표 3-7]	절대적 우선순위 결정법 예시 2	169
[표 3-8]	정주여건분야 응답자 특성	172
[표 3-9]	정주여건분야 평가기준 상대적 중요도	173
[표 3-10]	정주여건분야 전략의 상대적 중요도(실현 가능성 측면)	176
[표 3-11]	정주여건분야 전략의 상대적 중요도(타당성 측면)	177
[표 3-12]	정주여건분야 전략의 상대적 중요도(효과성 측면)	178
[표 3-13]	정주여건분야 전략의 상대적 중요도(종합)	180
[표 3-14]	‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’ 전략 과제의 상대적 중요도	183
[표 3-15]	‘자연친화적이고 안전한 국토공간 조성’ 전략 과제의 상대적 중요도	184
[표 3-16]	‘쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성’ 전략 과제의 상대적 중요도	185
[표 3-17]	‘녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축’ 전략 과제의 상대적 중요도	186
[표 3-18]	‘세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축’ 전략 과제의 상대적 중요도	187
[표 3-19]	‘초국경적 국토경영 기반 구축’ 전략 과제의 상대적 중요도	188
[표 3-20]	정주여건분야 전체 과제 우선순위(전체 전문가)	189
[표 3-21]	제4차 국토종합계획 수정계획 상위 우선순위 10개 과제	194
[표 4-1]	국토계획운영체계 실효성 강화를 위한 정책 제언	214

그림 목 차

[그림 1-1]	연구수행 흐름도	8
[그림 1-2]	생활사막지역의 확대 전망(2040)	10
[그림 1-3]	거시경제 전망(2019~2050년)	12
[그림 1-4]	초고속열차 발달과 교류가능 범위	16
[그림 1-5]	제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)의 기본 틀	27
[그림 2-1]	제4차 국토종합계획 수정계획 메타평가 틀	39
[그림 2-2]	국토종합계획과 국가환경계획 체계도 비교	77
[그림 2-3]	국가철도망 구축계획의 비전, 목표, 추진 방향	93
[그림 2-4]	현행 국토계획 및 지역발전계획 체계	143
[그림 2-5]	지역개발사업의 하향식 중층적 추진구조 개념도	144
[그림 2-6]	혁신도시 종합발전계획 내 주체별 역할분담	147
[그림 2-7]	혁신도시 종합발전계획의 부문별 사업비 및 자원 배분계획	155
[그림 3-1]	중장기계획 정책 우선순위 설문조사 체계도	164
[그림 3-2]	정주여건분야 평가기준 상대적 중요도	174
[그림 3-3]	정주여건분야 전략의 상대적 중요도(종합)	181
[그림 3-4]	정주여건분야 전체 과제 우선순위(전체 전문가)	192
[그림 4-1]	본 연구의 주요 결과 정리	213

요 약

1 서론

□ 연구 목적 및 방법

- 이 연구의 목적은 정부 중장기계획 메타평가를 위해 도출한 중장기계획 메타평가 방법론을 정주여건분야의 최상위 계획인 국토종합계획에 적용함으로써 중장기계획 평가 틀 구축
- 정부는 주요 정책 및 사업의 개별 법령에 따라 중장기계획을 수립하여 운영하고 있지만 중장기계획 절차 및 내용의 실효성, 유관 중장기계획 간 정합성, 장기적인 전망과 기대효과 분석이 부족한 상황

I. 서론

• 문헌조사
• 전문가 활용

연구 목적 및 방법
정주여건 분야 정책환경 분석
국토종합계획 개요

II. 제4차 국토종합계획 수정계획 메타평가

• 문헌조사
• 전문가 활용

중장기계획 메타평가 기준 및 방법
제4차 국토종합계획 수정계획 메타평가
▶ 구성 평가
▶ 수립절차 평가
▶ 내용 평가(국토/환경/교통/주거/산업)

III. 제4차 국토종합계획 수정계획 추진전략 검토

• AHP설문
• 민감도분석
• 전문가 활용

중장기계획 정책우선순위 검토 방법
제4차 국토종합계획 수정계획 정책우선순위 도출
국토종합계획 추진전략 논의

IV. 제언 및 결론

• 문헌조사
• 전문가 활용

구성 및 수립절차 측면
내용 측면
종합

〈연구수행 흐름도〉

- 정주여건분야의 주요 중장기계획인 국토종합계획에 대한 심층분석을 통해 중장기계획의 실효성 제고를 위한 메타평가 방안 제시

□ 정주여건분야 정책환경 분석

- 지속적으로 나타나고 있는 인구 감소와 인구구조 변화는 미래 정주여건에 영향을 미치는 주요 요인
 - 저출생, 고령화, 가구 규모 축소 등 전국적으로 나타나는 인구 변화 추세 속에서 지역 간 격차 점차 심화
- 글로벌 경제의 성장 잠재력 둔화, 국내 생산가능인구 감소 등 저성장 경제기조의 지속
 - 저성장 이외에 소득과 자산의 양극화, 융복합에 기반한 지식기반산업 및 서비스업 중심의 경제구조 개편으로 산업구조 변화
- 기후변화로 인한 집중호우, 가뭄, 태풍 등이 증가하고, 기온 증가, 해수면 상승 등의 심각성 심화
 - 기후변화와 에너지 및 자원부족 심화에 대비하여 국민안전과 생명을 최우선으로 하는 안전한 국토공간 실현 전략 필요
- 초연결, 초지능을 바탕으로 한 4차 산업혁명은 생산방식, 산업구조, 사회 환경, 근로형태 등 다양한 부문에 걸쳐 큰 변화를 가져올 것으로 전망
 - 자율주행차, 초고속열차 등의 교통기술개발은 국토공간 활용과 이동성에 크게 영향을 미칠 것이며, 빅데이터 기반의 부동산 분석기법, 부동산 중개 플랫폼, 3D프린팅 기술은 주거생활의 편리성 향상
- 사회갈등과 양극화는 심화되고 시민참여와 분권화에 대한 요구 증가
 - 참여와 소통 기반의 거버넌스 체제 운영 확대, 중앙과 지자체의 역할분담 등 논의 확산

□ 국토종합계획 개요

● 국토종합계획은 20년 장기계획으로 「국토기본법」 제10조에 근거

- 국토의 이용·관리·보전에 관한 국가적 관심사와 미래 정책과제 제시
- 제1차 국토종합개발계획(1972~1981) 이래 지난 46년간 산업화의 근간인 공업용지, 고속도로 등 국가기간시설의 공급은 계획목표 대비 높은 달성도를 보임
- 향후 국토종합계획의 성과 파악 및 계획의 실효성·유용성을 높이기 위해, 계획기조와 성과 체감, 국민 삶의 질 측정이 가능한 핵심지표의 발굴 및 모니터링이 필요
- 최근 제5차 국토종합계획(2020~2040)이 발표되었으나(2019.12.) 이 연구는 수행기간상 제4차 국토종합계획수정계획(2011~2020)을 중심으로 메타평가 실시

2 제4차 국토종합계획 수정계획 메타평가

□ 중장기계획 메타평가 기준 및 방법

● 중장기계획 메타평가 기준은 타당성, 충실성, 실현 가능성

- 타당성은 얼마나 객관적이고 합리적인 분석 결과에 근거하였는지를 살펴 보고자 함이며, 충실성은 완결성, 합법성, 명확성의 형식적 측면 중시, 실현 가능성은 활용성, 융합성, 참여성 등의 개념 포함

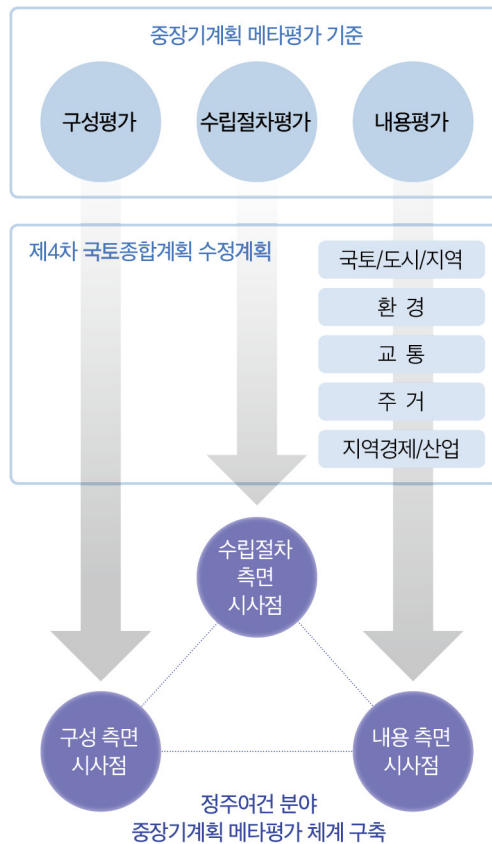
● 중장기계획의 메타평가 방법은 구성, 수립절차, 내용 측면에서 검토항목 (check-list)으로 구체화

- 중장기계획 구성 평가(근거법령 준수 및 합목적성, 연관계획과의 관계, 추진체계, 기대효과), 수립절차 평가(작성 주체 및 관련 조직의 참여, 수립 절차의 체계성, 계획 추진의 구체성, 환류체계의 구축), 내용 평가(전략과 추진과제의 응집성, 정책환경 및 파급효과 분석, 타 계획과의 내용적 유사중복 검토, 추진전략의 구체성 및 타당성)의 방법 제시

□ 제4차 국토종합계획 수정계획 메타평가의 개요

● 국토종합계획의 구성 평가, 수립절차 평가, 내용 평가 실시

- 제4차 국토종합계획의 구성 평가와 수립절차 평가를 검토하고, 내용 평가는 국토/도시/지역, 환경, 교통, 주거, 산업 등의 부문별로 나누어 실시



□ 제4차 국토종합계획 수정계획의 구성 평가

- 근거법령 준수 및 합목적성, 연관계획과의 관계는 전반적으로 명확하게 제시되고 있으나, 추진체계와 기대효과는 간접적으로 제시

- 연관부처와 부서 등의 추진체계는 실행계획에 명시하도록 하며, 기대효과를 실천계획에서 제시하고 있으나, 지표가 포괄적이지 못하여 개선이 필요한 것으로 평가

□ 제4차 국토종합계획 수정계획의 수립절차 평가

- 작성 주체 및 관련 조직의 참여, 수립절차의 체계성, 계획 추진의 구체성, 환류체계의 구축 등을 제시하고 있으나 구체적인 내용은 실천계획에 제시하도록 함.
- 국토종합계획은 20년 장기계획으로 국토종합계획에 구체적으로 명시하기 보다는 5년마다 수립하는 실천계획을 통해 구체화

□ 제4차 국토종합계획 수정계획의 내용 평가

- 국토, 도시, 지역 부문의 전략과 과제를 살펴본 결과, 전략과 추진과제의 응집성, 타 계획과의 내용적 유사중복 검토는 명확하게 제시되어 있으나 파급효과 분석이 제시되어 있지 않음.
- 추진전략의 구체성 및 타당성에 있어 목표 연도 성과지표는 제시되어 있으나 단계적 성과목표는 5년 단위 실천계획에 제시되어 있음.
- 환경 부문에 있어 정책환경 및 파급효과 분석은 제시되어 있으나 내용 간의 연계성과 객관적 자료에 근거한 분석으로는 미흡한 편
- 과거 트렌드 분석-미래여건 변화 전망-현안문제 정의-정책과제 도출 등 개념적 분석들은 논리적이었으나 각 단계에서 다루는 내용 간의 연계성이 부족하거나 미래예측 내용이 피상적인 수준에 그침.
- 교통 부문에 있어 대규모 인프라 건설과 관련하여 이행일정의 구체성, 재원 조달방안, 기대효과와 계량화 등이 미흡한 편
- 철도, 항만개발 등 인프라 건설계획을 제시하고 있음에도 불구하고 현재 제시된 계획에서는 제안된 사업별 예산 소요규모의 추정도 없으며 어떠한 방식으로 사업비용을 조달할지에 대한 구체적 언급이 없음.

- 주거 부문에 있어 미래전망 분석 시 다양한 동인에 대한 검토와 전망이 부족하였으며 2020년에 한정하여 폭넓게 조망하지 못한 한계를 지님.
 - 국토종합계획에서 제시한 가구 증가율의 근거가 되는 통계청 2005~2030 장래가구추계 결과를 목표 연도 2020년으로 한정하여 제시함으로써 미래 전망의 시점을 폭넓게 살펴보지 못한 한계
- 지역경제 및 산업 부문의 전략과 과제를 검토하였을 때 계획 내 비전, 목표, 전략 및 중점과제에 전반적으로 선언적이고 모호한 표현들이 나타남.
 - 전략과 추진과제 간의 연계성과 구체적 계량지표를 통한 성과평가 등을 제시하는 데 미흡

3 제4차 국토종합계획 수정계획 추진전략 검토

□ 중장기계획 정책 우선순위 검토 기준 및 방법

- 중장기계획의 정책 우선순위는 타당성, 효과성, 실현 가능성을 기준으로 검토하며, 분야별 전문가를 대상으로 AHP(Analytic Hierarchy Process) 방법론을 적용하여 설문조사 실시
 - 실현 가능성, 타당성, 효과성 등 평가기준들 간의 쌍대비교 문항을 구성 하고, 각 기준에 근거하여 국토종합계획의 전략들을 평가한 후 세부정책 과제에 대한 우선순위 평가

□ 제4차 국토종합계획 수정계획의 정책 우선순위 검토 결과

- 전문가 조사 결과, 평가기준에 있어 효과성에 가장 높은 중요도를 부여하고 있었으며, 그다음으로 실현 가능성, 타당성 순으로 나타남.
 - 응답 전문가의 분야에 따라 기준의 중요도에 있어 차이가 나타났는데, 국토/지역, 스마트시티, 환경, 도시계획 전문가는 ‘효과성’이 높게 나타난 반면, 인프라/교통, 지역경제/산업/문화 분야 전문가들은 ‘실현 가능성’이 높게 나타남.

- 제4차 국토종합계획 수정계획에서 상대적 중요도가 가장 높은 전략은 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’였고, 가장 중요도가 높은 과제는 ‘국가경제를 견인하는 신성장거점 육성’으로 나타남.
- 전략의 경우, ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’, ‘자연친화적이고 안전한 국토공간 조성’, 쾌적하고 문화적인 ‘도시주거환경 조성’, ‘녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축’, ‘세계로 열린 신성장 해양 국토 기반 구축’, ‘초국경적 국토경영 기반 구축’ 순으로 상대적 중요도가 높은 것으로 나타남.

4 제언 및 결론

□ 구성 및 수립절차 측면

- 국토종합계획은 최상위 공간계획으로 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획, 부문별계획 간의 정합성 검토 필수
 - 정합성 검토를 위한 기준과 지침 마련 필요
- 계획의 실행력 향상과 내용의 충실성 확보를 위해 시민, 전문가, 민간사업자, 지자체 공무원 등 다양한 이해관계자의 의견 수렴 방안 모색
 - 비용과 시간을 최소화하면서 이해관계자의 의견을 효과적으로 수렴하는 방법론 개발 연구 필요

□ 내용 측면

- 부처 간 업무가 중첩되는 영역은 위계관계를 법적으로 규정하여 시행단계에서 전략 방향을 명확히 설정할 수 있도록 함.
 - 환경영역에 있어 국토종합계획(「국토기본법」)과 국가환경계획(「환경정책기본법」)이 상충될 경우 지자체 단위 시행단계에서 자의적 판단에 의존하므로 이에 대한 가이드라인 제시 필요

- **지표 중심적 정책, 과학적 계획으로서의 정확성을 확보하기 위한 방안 마련**

- 계획 수립에 따른 기대효과를 일반 시민과 관련 지자체 등에게 명확하게 전달하기 위한 정량적 계획 지표 발굴

- **계획기간을 고려하여 평가기준 구체화 및 차등화 방안 모색**

- 중장기계획 평가에 있어 5년 범위 계획과 20년 범위 계획을 동일한 기준으로 평가하는 데 한계가 있으므로 계획의 시간적 범위를 고려하여 구체성 정도, 기대효과 제시, 단계별 실행 방안 등에 합리적 기준 제시

- **체크리스트 방식 이외의 다양한 방식으로 정성적 평가기준 확대**

- 각 영역별로 관련 계획 간의 정합성 검토를 위한 정성적 평가 방안 마련

제 1 장

서론

제1절 연구의 목적 및 방법

제2절 정주여건분야 정책환경 분석

제3절 국토종합계획 개요

제 1 절

연구의 목적 및 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 연구의 배경 및 필요성

정부는 주요 정책 및 사업의 개별 법령에 따라 중장기계획을 수립하여 운영하고 있다. 하지만 전 부처 중장기계획 현황 파악, 중장기계획 절차 및 내용의 실효성, 유관 중장기계획 간 정합성, 장기적인 전망과 기대효과 분석이 부족한 상황이다. 그러므로 국회미래연구원은 정부의 중장기계획을 평가하기 위해 “정부 중장기계획 메타평가 방안 연구”를 수행하였으며, 본 연구는 “정부 중장기계획 메타평가 방안 연구”에서 도출한 중장기계획 메타평가(metaevaluation) 방법론을 정주여건분야 주요 중장기계획에 적용하는 것을 목적으로 한다.

“정부 중장기계획 메타평가 방안 연구”에서는 정부 각 부처가 5~10년 단위로 수립·집행하는 중장기계획의 현황과 각종 사전평가제도의 구성 및 방법을 파악하고, 과학기술·정주여건·사회정책 분야별 주요 중장기계획에 대한 심층분석을 수행하여, 정부 중장기계획의 실효성을 높이기 위한 메타평가 방안을 제시하였다.

메타평가는 일반적으로 ‘평가에 대한 평가(evaluation of evaluation)’로 정의(Scriven, 1981)되며, 평가의 과정과 결과에 대한 정보를 세밀하게 살펴보기 위해 평가를 체계적으로 다시 확인하는 과정이다(Leslie and Vakrie, 2005: 31). 즉, 평가의 타당성을 확보하기 위해 점검하는 과정으로 이해할 수 있다(Stufflebeam, 2000: 34). 기본적으로 메타평가는 특정 평가대상에 대한 하나 이상의 평가가 존재해야 성립하는 개념이다. 여기서 메타평가의 대상이 되는 평가는 시기와 목적에 따라, 사전평가(ex-ante evaluation)와 사후평가(ex-post evaluation), 과정평가(process evaluation)와 영향평가(impact evaluation) 등으로 세분화된다(양지청, 2004).

메타평가의 범주는 평가대상 및 목적을 어떻게 설정하느냐에 따라 다양하다(김병철, 2009). Chelimsky(1985)는 메타평가를 ‘평가 결과의 종합(evaluation synthesis)’으로

개념화하고, 어떤 정책에 대한 기존 평가의 결과를 재분석하는 것으로 이해하였다. 반면, Cook and Gruder(1978)은 메타평가를 ‘경험적 총괄평가에 대한 평가’로 파악하였다. 정책대상자로부터 직접 수집한 자료를 분석함으로써, 기존 평가에 사용된 자료의 오류, 조작 여부, 해석의 타당성 등을 검토하는 평가이다. Cook and Cruder(1978)은 평가의 과정을, Chelimsky(1985)는 평가의 결과를 각각 메타평가의 대상으로 설정한 것이다. 한편, Larson and Berliner(1983)이나 Stufflebeam(2000)은 메타평가를 ‘평가시스템에 대한 평가’로 정의한다. 평가의 과정이나 결과뿐만 아니라 평가시스템 전반이 메타평가의 대상이 되고, 메타평가를 통하여 평가시스템 및 절차에 대한 포괄적인 평가가 이루어진다고 보았다.

본 연구에서의 메타평가는 ‘중장기계획과 중장기계획 수립·집행체계에 대한 평가’로 정의된다. 중장기계획은 해당 계획을 구성하는 다양한 정책과 중장기적 정책환경 변화에 대한 평가를 평가하는 과정을 거쳐 수립된다. 요컨대, 중장기계획은 이전까지 수행된 개별 정책에 대한 평가와 정책환경 변화에 대한 예측·평가를 종합하는 메타평가의 과정을 거쳐, 정책목표 달성을 위하여 다양한 정책을 재구조화한 것으로 볼 수 있다.

중장기계획은 미래의 바람직한 상태(desirable future state)에 해당하는 정책목표(policy goal)를 설정(이종수, 2009)하고 정책목표 달성을 위한 정책환경 분석과 정책수단 선택을 통하여 수립되는데, 이는 정책목표를 기준으로 하는 정책평가(policy evaluation) 과정에 해당되며 다양한 개별 정책에 대한 평가와 정책환경 변화를 고려한다는 점에서 메타평가와 맥을 같이 한다. 정책평가는 정책의 내용과 집행 및 영향 등을 추정하거나 평정하는 것을 뜻하며, 정책집행 과정에서의 문제점을 해결하여 집행전략을 개선하기 위한 형성적 평가(formative evaluation)와 정책집행 후 의도했던 효과를 달성했는지 판단하는 총괄적 평가(summative evaluation)로 구분되는데(이종수, 2009), 본 연구에서의 메타평가는 형성적 평가에 가깝다고 할 수 있다.

본 연구는 중장기계획에 대한 종합평가체계 구축 및 적용을 목적으로 한다. 중장기계획이 정책평가와 정책환경 분석에 기반하기 때문에 메타평가와 유사하다는 점에 착안하여 본 연구에서의 메타평가는 ‘중장기계획과 중장기계획 수립·집행체계에 대한 평가’로 정의되며, 시행 이전이나 시행 중인 중장기계획을 메타평가의 대상으로 선정하여 정책목표 달성을 위한 추진전략 개선 방안을 도출한다는 점에서 형성적 평가의 특성을 갖는다.

본 연구는 2019년 국회미래연구원에서 수행된 메타평가 시리즈 중 하나로 메타평가 사전연구는 5개의 연구로 진행되었다; 1) 국회의 정부 중장기계획 평가의 필요성 도출, 2) 정부 중장기계획을 위한 종합적인 평가 툴(tool) 제시, 3) 과학기술분야 메타평가 예비연구, 4) 사회정책분야 메타평가 예비연구, 5) 정주여건분야 메타평가 예비연구. 이 연구는 정주여건 메타평가를 위한 예비연구로 정부 중장기계획을 평가하기 위해 도출된 평가 툴을 국토종합계획에 시범적으로 적용함으로써 정주여건분야에 보다 적합한 평가방법을 모색하여 정주여건분야 중장기계획 메타평가를 위한 시사점을 제시하는 것을 목적으로 한다.

국회미래연구원은 중장기계획에 대한 평가체계 구축을 위해 정부의 대표적 중장기계획을 선정하여 파일럿 연구(pilot study)를 실시하고자 먼저 약 550여개의 법정계획을 분석하였다. 이들 정부 중장기계획을 분석한 결과, 분야별 군집을 이루는 경향을 발견하였는데 정주여건분야에서 국토종합계획이 중심성이 높은 것으로 나타났다. 그러므로 이 연구는 정주여건분야의 중장기계획에 대한 평가체계를 구체적으로 살펴보기 위해 국토종합계획을 중심으로 살펴본다. 즉, 국회미래연구원에서 기획한 분야별 주요 중장기계획에 대한 메타평가의 일환으로, 본 연구는 정주여건분야의 주요 중장기계획인 국토종합계획에 대한 심층분석을 통해 중장기계획의 실효성 제고를 위한 메타평가 방안을 제안하고자 한다.

국토종합계획은 정주여건분야에서 다른 계획들을 아우르는 최상위 공간계획으로 「헌법」¹⁾과 「국토기본법」²⁾에 근거하여 수립되고 있다. 국토종합계획은 하위 계획 수립의 가이드라인으로 활용되고 있으며, 중앙정부의 부문별 중장기계획과 지방자치단체의 중장기계획 간 정합성 확보를 목적으로 보완과 조정이 필요하기도 하다³⁾. 그러므로 정주여건분야에서 국토종합계획이 차지하는 위상을 고려할 때, 국토종합계획은 정주여건분야의 중장기계획 실효성을 높이기 위한 방안을 제시하기 위해 평가체계 검토를 위한 심층

1) 「헌법」 제120조제2항: 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.
 2) 「국토기본법」 제6조: 국토계획은 국토를 이용·개발 및 보전할 때 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전 방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획을 말한다.
 3) 「국토기본법」 제20조(계획 간의 조정) 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획 및 부문별계획이 다음에 해당되는 경우 조정을 요청할 수 있다. 1. 서로 상충되거나 국토종합계획에 부합하지 아니한다고 판단되는 경우, 2. 국토계획평가 실시 결과 해당 국토계획을 보완·조정할 필요가 있는 경우, 3. 환경보전계획과의 연계성이 부족하여 상호 보완·조정할 필요가 있는 경우

분석 대상으로서 적절하다고 판단되었다. 그러므로 이 연구의 목적은 크게 두 가지이다. 첫째, 국회미래연구원에서 기 도출한 메타평가 방법론을 실제로 국토종합계획에 적용하여 정주여건분야의 메타평가 방법론적 함의를 도출하는 것⁴⁾, 둘째, 국토종합계획 메타평가를 실시하여 미래 전략으로서의 정주여건분야 중장기계획 개선방안을 제안하는 것이다. 즉, 국토종합계획이 20년 장기계획으로 국토 및 공간정책에 영향을 줄 다양한 도전과 기회를 잘 반영하여 전략을 수립하고 있는지, 장기적 관점에서 국토의 새로운 비전과 정책방향을 설정하고 있는지, 개선할 사항이 있는지 등 살펴보기 위해서 제4차 국토종합계획 수정계획⁵⁾을 평가하고 이후 국토종합계획에 대한 개선 방향을 제시하고자 한다.

2 연구의 범위 및 방법

국회미래연구원은 2019년 “정부 중장기계획 메타평가 방안 연구”에서 도출한 중장기계획 메타평가 방법을 분야별 주요 중장기계획에 적용하여 각 분야에 적합한 메타평가 방법을 모색하는 연구들을 수행하고 있다. 정주여건분야는 ‘제4차 국토종합계획 수정계획’을 메타평가의 대상으로 선정하였다. 이 연구에서는 제4차 국토종합계획수정계획을 평가하기 위해 문헌분석을 실시하는데, 국토종합계획뿐 아니라 「국토기본법」, 실행계획, 실천계획, 관련 보고서, 관련 부문별 중장기계획 등을 고찰한다,

국토종합계획을 평가하기 위해 먼저, 국회미래연구원에서 수행한 “정부 중장기계획 메타평가 방안 연구”에 근거하여 구성, 수립절차, 내용의 크게 세 영역별로 평가기준에 따라 메타평가를 실시한다. 이와 함께, 분야별 전문가를 대상으로 평가대상계획에 대한 정책 우선순위 조사를 실시한 결과를 메타평가 결과와 종합하여, 평가대상계획의 추진 전략을 논의하고자 한다.

본 연구는 제4차 국토종합계획 수정계획의 전략들을 보다 심층적으로 살펴보기 위해 내용 평가에 있어 국토(도시·지역 포함), 주택, 환경, 교통, 지역경제 및 산업 등 총5개

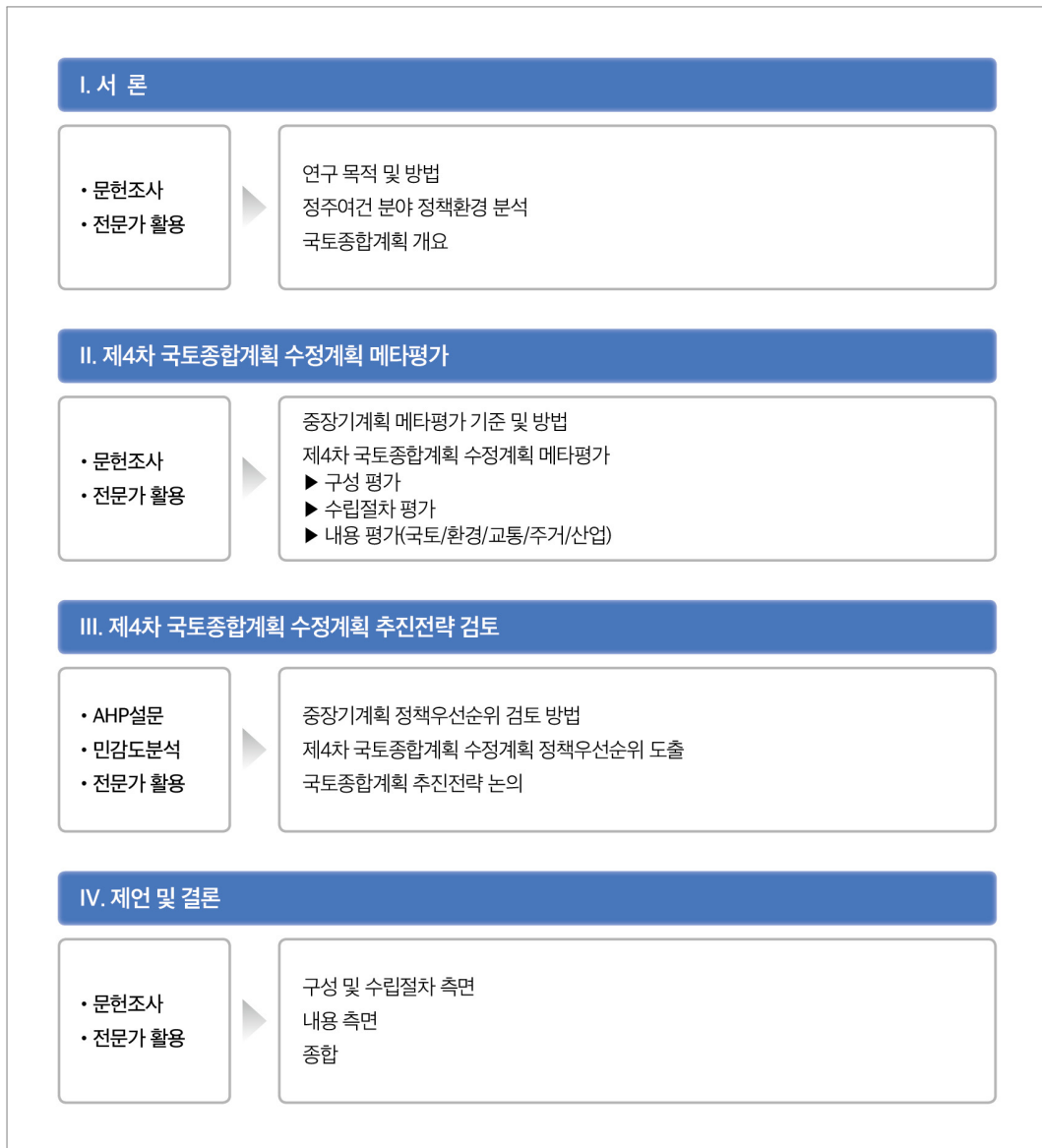
4) 이 연구는 2020년 메타평가를 수행하기 위한 예비 연구(preliminary study)의 성격을 가진다.

5) 2019년 12월 11일, 제5차 국토종합계획(2020~2040)이 발표되었으나 이 연구의 수행기간(2019년 1월1일~12월31일)상 제4차 국토종합계획 수정계획을 대상으로 분석하였다.

부문을 중심으로 검토한다. 정주여건은 사람들이 특정 장소에 정착하여 살아가는 데 필요한 환경적 요인을 의미하는 것으로, 도시, 주택, 환경, 교통, 지역경제 및 산업 등과 같은 영역은 지역주민의 생활의 질과 관련된 주요 요인으로 작용한다. 국토종합계획은 국민의 삶의 질을 향상시키는 국토 비전과 전략을 담은 최상위 국가공간계획이므로 국토라는 공간에 담을 수 있는 주택, 환경, 교통, 경제 등 다양한 분야를 아우르는 내용으로 전략과 과제들을 제시하고 있다. 그러므로 이 연구는 각 영역에 해당하는 전략과 과제에 대한 깊이 있는 내용 평가를 하고자 국토, 주택, 환경, 교통 등 분야별 전문적 관점에서 검토한다. 이러한 과정에서 분야별 외부 전문가들을 활용함으로써 각 영역에 대한 전문성과 특수성을 반영하여 국토종합계획의 구성, 절차 및 내용을 평가할 수 있을 것이다.

또한, 이 연구는 국토종합계획에 수록된 전체 전략 및 과제들의 우선순위를 도출하기 위해 국토·지역, 도시계획, 스마트시티, 인프라·교통, 지역경제·산업·문화, 환경 등 정주여건분야 전문가 집단을 대상으로 분석적 계층화 방법론(Analytic Hierarchy Process; AHP)을 활용한 설문조사를 실시한다. 이를 위해 국토종합계획을 구성하고 있는 정책과제 간의 우선순위를 평가하기 위한 기준을 도출하고, 평가기준들 간의 쌍대 비교 문항을 구성한다. 그리고 분야별 전문가들은 각 기준에 근거하여 평가대상 중장기 계획의 전략들을 평가하고 각 전략의 세부정책과제를 평가한 후 이를 분석함으로써 최종적으로 국토종합계획 내 정책과제들 간의 우선순위를 제시한다.

마지막으로 국토종합계획의 구성 및 수립절차 평가, 각 영역별 내용 평가, 전문가들이 도출한 정책과제들 간의 우선순위 등을 종합적으로 판단하여 향후 국토종합계획 및 정주여건분야 중장기계획 수립을 위한 정책적 시사점과 중장기계획 평가체계 구축을 위한 방안을 제시한다. 그러므로 이 연구는 정주여건분야의 대표적인 중장기계획인 국토종합계획을 중심으로 절차 및 내용을 실제적으로 검토함으로써 국토종합계획뿐 아니라 관련 중장기계획들 간의 실효성 및 정합성 진단을 위한 지침을 마련하는 기대효과를 가진다. 이 연구의 수행 내용 및 방법을 요약하여 정리하면 [그림 1-1]과 같다.



[그림 1-1] 연구수행 흐름도

제2절

정주여건분야 정책환경 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

정부의 중장기계획은 미래 전략으로서의 성격을 가지므로 미래 정책환경의 변화를 반영하여 수립하는 것이 필요하다. 그러므로 정부 중장기계획 평가를 위해 계획의 내용이 미래 여건 변화를 잘 전망하고 있는지, 미래 이슈들과 관련한 문제점을 파악하여 전략을 수립하고 있는지를 살펴보는 것이 요구된다. 여기에서 정주여건분야와 관련된 정책환경의 변화를 분석하는 것은 앞으로 검토할 국토종합계획의 전략과 추진과제들이 이러한 미래 이슈들을 잘 반영하고 있는지 살펴보고자 함이다.

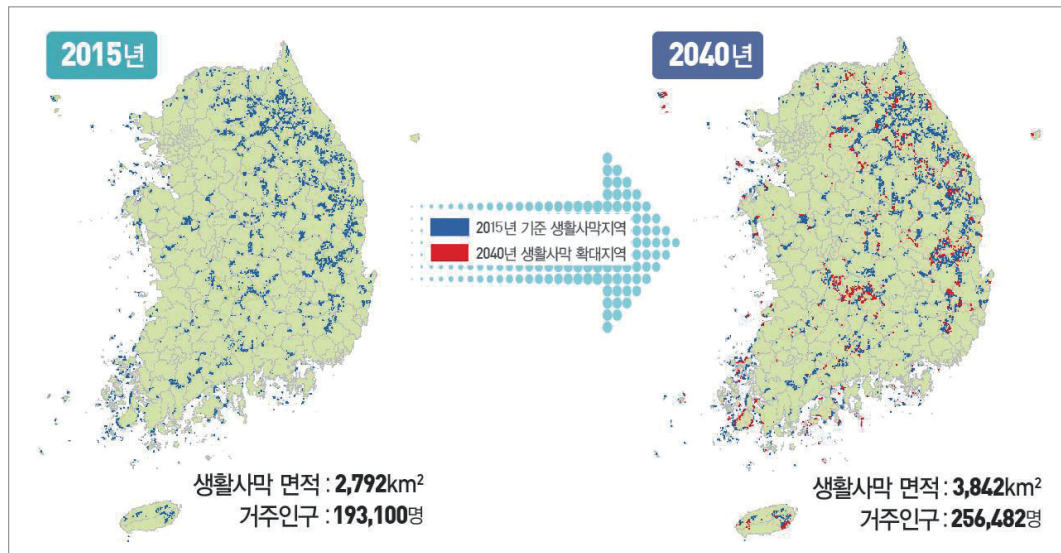
1 인구 변화

인구의 변화는 국토 및 공간정책에 영향을 미치는 주요 요인이다. 인구구조 측면에서 저출생 및 고령화, 가구 규모의 축소 등은 현재는 물론 앞으로 지속될 전망이다. 통계청(2019)의 장래인구 및 가구추계에 의하면 우리나라의 총인구는 2017년 5,136만명에서 2028년 5,194만명을 정점으로 찍고 감소하여, 2050년에는 4,774만명까지 감소할 것으로 전망된다. 통계청의 직전 추계(2016년)에서 총인구 정점 시기를 2031년으로 전망했던 것을 고려하면 인구 감소 추세가 예상보다 더 빨리 진행되고 있다.

이와 같은 전국적 추세 속에서도 지역 간의 격차는 점차 심화될 것으로 전망된다. 서울의 인구는 2017년 977만명(총인구의 19.0%)에서 2047년 832만명(총인구의 17.0%)까지 줄어들 것으로 예측되었다. 하지만 인천과 경기도를 포함한 수도권의 인구는 2017년 2,548만명(총인구의 49.6%)에서 2047년 2,526만명(총인구의 51.6%)으로 전국 인구에 대비한 비율은 줄지 않아, 수도권 인구집중 현상은 해소되지 않을 전망이다(통계청, 2019). 반면, 호남과 영남권에서는 이미 대부분의 지역이 인구 감소 추세를 보이고 있다. 2017년 대비 2047년의 인구가 더 높을 것으로 예상되는 지역은 세종(124.0%), 제주(23.5%), 충남(7.6%), 충북(1.6%), 인천(0.8%)의 5개 시도로, 주로 충청권에 인구

유입이 꾸준히 진행될 것으로 전망된다(통계청, 2019).

저출생·고령화로 인한 지방소멸에 대한 위기의식이 증가하는 가운데, 편의점, 시장, 병원 등 생활기반시설 접근성이 취약한 지역인 생활사막지역은 [그림 1-2]와 같이 인근 지역으로 확산하는 양상을 보이고 있다. 진안·무주·거창 등 내륙 산간지역과 청송·의성·군위 등 경북 내륙지역이 큰 폭으로 확대될 전망이다.



출처: 임은선 외(2018).

[그림 1-2] 생활사막지역의 확대 전망(2040)

연령별 인구구조를 살펴보면 저출산으로 인해 유소년 인구(0~14세)는 2017년 672만명(13.1%)에서 2050년 425만명(8.9%)으로 감소할 것으로 전망되었으며, 평균수명의 연장으로 고령인구(65세 이상)는 2017년 707만명(13.8%)에서 2050년 1,901만명(39.8%)으로 크게 증가할 것으로 예측된다(통계청, 2019). 따라서 생산가능인구(15~64세)는 2017년 3,757만명(73.2%)에서 2050년 2,448만명(51.3%)으로 감소할 것이다(통계청, 2019).

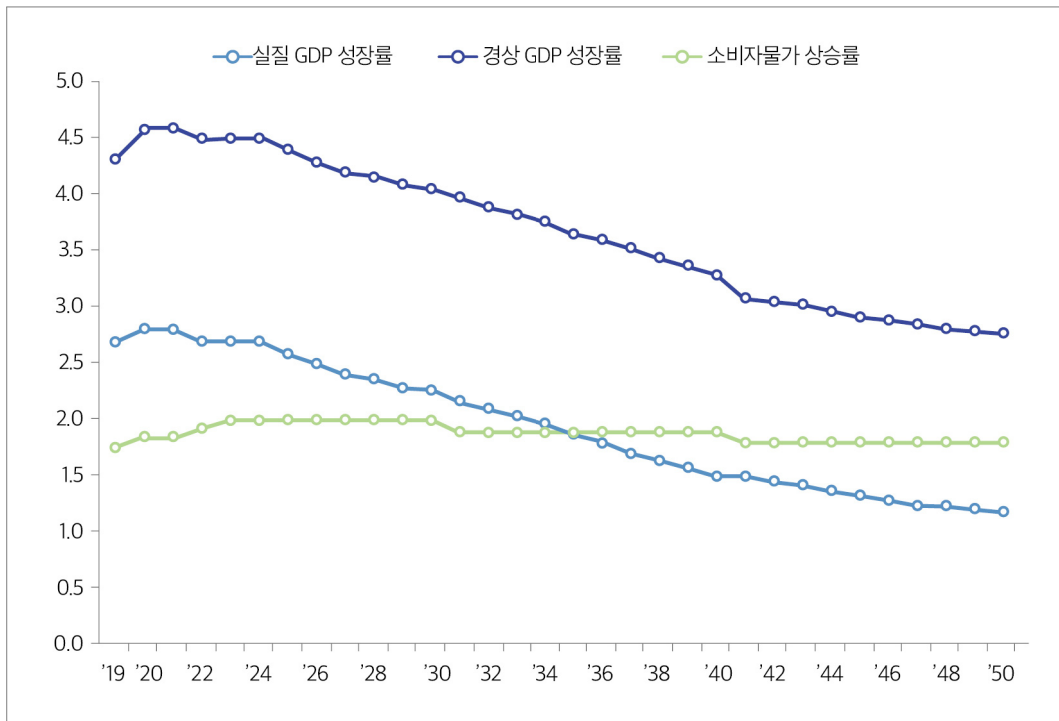
가구 분화가 빠른 속도로 증가하고 있어 가구 수는 인구보다 조금 더 늦게 감소하기 시작할 것이다. 우리나라의 총가구 수는 2017년 1,957만 가구(평균 가구원 수 2.48인)

에서 2040년 2,265만 가구를 정점으로 한 후 감소하여, 2047년 2,230만 가구 수준(평균 가구원 수 2.03인)으로 감소할 것으로 예측된다(통계청, 2019). 통계청의 직전 추계(2017년)에서 총가구 정점 시기를 2043년 2,234만 가구로 전망했던 것을 고려하면, 인구 감소와 1~2인 가구 분화추세가 예상보다 더 빨리 진행되고 있음을 알 수 있다. 1인 가구는 2017년 558만 가구에서 2047년 832만 가구로 증가할 것이며, 특히 1인 고령자 가구가 2017년 135만 가구에서 2047년 405만 가구로 급증할 것으로 전망된다(통계청, 2019). 고령화, 가구 분화, 라이프스타일의 변화로 인한 1~2인 가구 증가에 따라 초소형 주택의 공급 확대, 부분임대형(세대분리형) 아파트 확대 등 관련 정책을 마련하는 것이 필요하며 다주택자의 활용되지 않는 주택에 대한 공유방안 모색도 필요하다(국회미래연구원, 2018).

지속적으로 나타나고 있는 인구 감소와 인구구조 변화는 미래 정주여건에 영향을 미치는 주요 요인이다. 생산가능인구가 줄어들고 고령자 비율이 증가하는 인구구조 변화는 공간정책 목표와 전략 결정에 변화를 초래하게 될 것이다. 지역적 차이를 이해하고 전략적 우선순위를 결정하여 지금까지의 성장지향적, 거시적인 발전과는 다른 방향 즉, 질적 가치 중시, 지역맞춤형 전략 중심으로 공간발전전략을 수립하는 것이 필요하다.

2 저성장 및 산업구조 변화

글로벌 경제의 성장 잠재력 둔화와 함께 국내 생산가능인구 감소와 경제성장률 저하로 인해 저성장 경제기조가 지속될 것으로 전망된다. 국회예산정책처에서 추정하는 우리나라 잠재 GDP 성장률은 2020년 2.8%에서 2030년 2.3%, 2040년 1.5%로 지속적으로 감소할 것으로 예상된다(국회예산정책처, 2018).



출처: 국회예산정책처(2018).

[그림 1-3] 거시경제 전망(2019~2050년)

소득과 자산의 양극화가 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 2017년 기준, 전 국민의 32.6%가 토지를 소유하고, 토지소유 상위 10%가 전체 사유지의 77%를 소유, 토지소유 상위 1%가 31.7%를 소유하는 등 토지소유의 편중이 고착화되는 추세이다⁶⁾. 소득과 자산의 양극화가 커지면서 세대 간, 계층 간 양극화 등이 사회문제로 확대되고 공정과 형평에 대한 요구가 증대되고 있다.

산업구조는 전통 제조업의 비중이 축소되면서 융복합에 기반한 지식기반산업·서비스업 중심의 경제구조 재편이 진행되고 있다. 신지식의 창출, 공유 및 활용을 통한 제품 및 서비스의 혁신능력이 곧 지역과 국가의 경쟁력의 원천이 되는 것이다. 이에 따라 첨단기술정보산업과 융복합, 문화·의료·여가 등 신산업·서비스업 중심의 경제구조 개편으로 경제체질의 변화가 전망된다.

6) 국토교통 통계누리, <http://stat.molit.go.kr/portal/main/portalMain.do>

공간적 측면에서도 첨단기술산업의 영향을 고려해야 하는데 사물인터넷, 모바일서비스, 빅데이터 등 정보통신기술이 도시서비스와 결합하여 국토공간 활용의 창조성이 확대될 전망이다. ICT기술을 스마트홈 서비스에서부터 의료, 환경, 교육 등 다양한 분야에 접목하여 스마트도시를 조성하고자 하는 논의가 증가하고 있으며 ICT기술을 활용한 스마트시티 시장은 2014년 4,113억달러에서 2019년 1조 1,348억달러로 성장하는 등 ICT기술의 가파른 성장이 전망된다(Marketandmarkets, 2015; 박세훈 외 2016, 재인용) 그러므로 산업구조 변화 전망에 따라 기존 공업지역의 구조고도화를 통하여 첨단산업·지식기반산업 연구개발 기능 수용을 위한 공간을 확보하고, 산업기능과 도시기능의 융복합을 통한 도시형 산업환경 조성을 위한 노력이 필요하다(박세훈 외, 2016).

3 환경 및 기후변화

전 세계적으로 지속적인 평균기온의 증가 추세가 나타나면서 기후변화로 인한 홍수, 가뭄, 폭염, 한파 등의 이상기후 및 자연재해 현상이 빈번하게 발생하고 있다. ‘기후변화에 관한 정부 간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change, 이하 IPCC)’가 2018년에 발간한 「지구온난화 1.5℃ 특별보고서」는 산업화 시대 이전 대비 현재 지구의 평균기온이 약 0.8~1.2℃ 상승하였으며, 이러한 추세가 지속될 경우 2030~2052년 사이의 기온 상승이 1.5℃를 초과할 것으로 예측하였다(IPCC, 2018).

기후변화에 대한 전망과 잠재적 영향, 그리고 이와 관련된 위험 정도는 지역 간 차이가 있지만, 전국적으로 평균기온 상승으로 인해 집중호우, 가뭄, 태풍 등에 대한 강도와 빈도가 증가할 것이며, 그 피해 규모가 점차 확대될 것으로 전망하고 있다(관계부처 합동, 2019). 약 30년 후의 미래를 전망해보면, 우리나라는 기후변화가 돌이킬 수 없을 정도로 진행되어 폭염 등의 극한 기상현상이 빈발할 뿐 아니라 더 거세질 것으로 예상된다. 이상 고온과 관련하여 우리나라의 폭염 일수는 현재 연간 7.3일에서 +2.36일/10년의 추세로 지속적으로 증가하여 21세기 전반기에는 9.6일, 중반기에는 17.7일로, 기온 상승으로 인한 폭염 일수의 증가가 두드러지게 나타날 것으로 보인다(국회미래연구원, 2018).

지속적인 기온 증가로 인해 해수면 상승이 불가피하며, 이로 인해 침수위험지역의 증

가와 해안선의 변화 등에 따른 영향이 과거의 평가보다 더욱 심각할 것으로 예상된다. 기존의 추세가 이어진다면 해수면은 2050년까지 0.2~0.3m 정도가 증가할 것으로 전망된다(Kulp and Strauss, 2019). 이로 인해 2050년에는 해수면 상승으로 인해 전 세계에서 3억명의 주거지가 연례적으로 침수 피해를 입을 것으로 보이며, 우리나라의 경우, 2050년이면 해마다 침수를 겪는 인구가 약 130만명에 이를 것으로 예상된다(Kulp and Strauss, 2019).

우리나라의 미세먼지 농도는 그리 좋지 않다. OECD 회원국의 수도 미세먼지 농도와 비교하면 우리나라 각 지자체는 WHO 권고기준(연평균 PM2.5 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$)을 크게 넘어설 뿐 아니라 OECD 국가들 중 가장 높은 미세먼지 농도를 기록하고 있다(WHO, 2018). 또한 미세먼지와 함께 대기오염의 대표적인 지표인 대기 중 오존 농도의 경우, 최근 20년 측정치를 보면 전국 평균 오존 농도는 꾸준히 상승하고 있는 추세이며 오존 주의보 발령 횟수도 급격히 증가하고 있다. 눈과 코를 자극하고 그 농도가 높아질수록 기도와 폐포의 기능을 떨어뜨리는 오존은 마스크를 써도 차단할 수 없으므로 미세먼지와는 또 다른 차원의 건강을 해치는 대기오염 물질이다(국회미래연구원, 2018).

기후변화와 환경오염이 심화되는 가운데, 향후 전력수요 증가, 높은 에너지 수입 의존도 및 에너지 안보위협 등의 에너지 위기 문제가 고조될 것이다. 특히 일본 후쿠시마 원전사고(2011년) 이후 원자력 발전의 안전성이 논란이 되면서 신재생에너지원의 발굴 및 확대 여부가 미래의 국가경쟁력을 좌우하는 중요한 요인이 될 것이다. 파리협정 체제 속에서 신재생에너지의 대규모 확대, 에너지 효율 개선 등 구조적인 변화를 유도하면서 온실가스를 감축시키는 저탄소 사회로의 전환이 요구된다. 즉, 기후변화와 에너지 및 자원부족 심화에 대비하여 국민안전과 생명을 최우선으로 하는 안전한 국토공간을 위한 실현 전략이 필요하다.

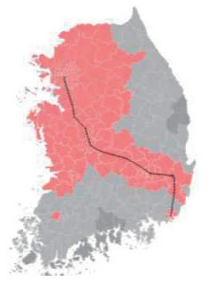
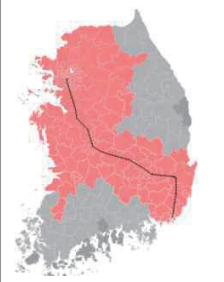
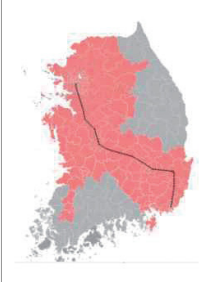
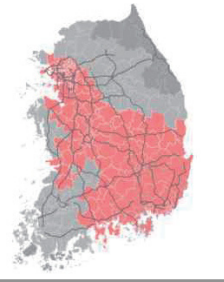
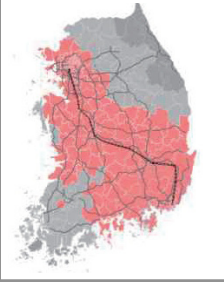
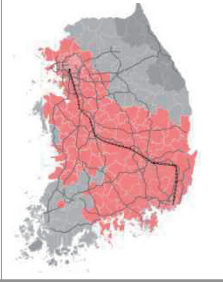
4 과학기술 발달

초연결·초지능을 바탕으로 한 4차 산업혁명은 향후 생산방식, 산업구조, 사회환경, 근로형태 등 다양한 부문에 걸쳐 큰 변화를 야기할 것으로 예상된다. 교통 부문에서는 무엇보다도 자율주행 기반의 기술이 큰 혁신을 가져올 것이다. 2040년이면 여객차량

가운데 약 1/3을 자율주행차, 약 1/4을 친환경차가 차지할 것이며, 화물차량 중에서는 약 3/4을 자율주행차, 약 1/3을 친환경차가 차지할 것으로 전망된다(한상진 외, 2018). 또한 최근 이용이 증가하고 있는 카셰어링(car sharing)·라이드셰어링(ride sharing)과 같은 공유형 교통서비스가 자율주행기술과 결합될 것이고, 이에 따라 장래에는 20~30대의 차량매매수요가 감소할 것이기 때문에 기존의 교통수요를 현재 차량 대수의 1/3~1/10만으로도 수용할 수 있다고 예측되기도 한다(한상진 외, 2018). 이와 같은 낙관적 견해와는 달리, 경량화된 전기차·수소차의 가격혁신과 사람들의 자차 소유 욕구로 인해서 교통혼잡은 해소되기 어렵다는 견해도 존재한다. 무인항공기의 상용화도 이미 가시적인 전망에 있다. 미국의 기업 우버(Uber)는 2023년까지 에어택시를 상용화하겠다고 밝혔으며, 우리 정부도 드론 교통관리체계 시범서비스를 2023년까지 구현하여 드론택시의 첫 시험비행을 계획하였다.⁷⁾

교통기술의 발달로 인한 초고속열차의 도입은 시간거리 단축으로 인한 통근권 및 교류권 확대를 가져오며, 이로 인해 국토의 콤팩트한 이용이 가능하게 될 것으로 전망된다. 초고속열차의 속도가 빨라질수록 교류가 가능한 지역도 넓어지며, 속도변화 대비 교류가능 인구 변화는 시속 400km에서 가장 크게 나타난다(김종학, 2018). 초고속열차로 인해 대도시와 지방중소도시의 접근성 격차 심화와 대도시 경제력 집중 강화 등의 공간적 이슈가 제기될 것으로 예상된다.

7) 경향신문(2019. 6. 15.), 「하늘을 나는 '드론택시' 현실성 있을까」, http://biz.khan.co.kr/khan_art_view.html?artid=201906152019001&code=920100

구분	현재의 KTX (300km/h)	해무(400km/h)	초전도자기부상 (600km/h)	하이퍼루프 (1,200km/h)
서울				
부산				

출처: 김종학(2018).

[그림 1-4] 초고속열차 발달과 교류가능 범위

건축 부문에서는 건물의 정보를 3차원으로 통합하여 관리하는 건설정보모델링(Building Information Modeling; BIM)이 기획·설계·시공·유지관리 등 건축물의 생애주기 전반을 관리하는 핵심 플랫폼이 될 것이다. 3D로 건축과 설비를 설계하고, 건축자재나 기계·전기·소방설비와 관련된 모든 정보가 입력될 뿐만 아니라 지형·일사 등 환경정보, 대지·연면적 등 건축정보, 부속자재·장비의 성능정보, 시공방법 등 여러 건설공정을 아우르는 방대한 정보가 제공되어 보다 효율적으로 건물을 관리할 수 있을 것이다⁸⁾. 3D 프린팅 기술은 건물 각 구성요소의 자동생산화를 촉진하여 현장에서는 조립 위주의 작업이 이루어지는 모듈러 공법을 활성화시킬 것이고, 유지관리 단계에서도 사물인터넷(IoT)을 통해 건물이 효율적으로 관리되어 건축물 생애주기 전반에 걸쳐 발생하는 비용이 감소하게 될 것으로 예상된다.⁹⁾

8) 칸(kharn)(2019. 4. 7.), 「BIM, 건축·설비설계 ‘관통’...산업혁신 파괴력 주목」, <http://www.kharn.kr/news/article.html?no=9410>

9) 한국건설신문(2017. 2. 14.), 「3D 프린터로 맞춤형 집 짓는 시대 열린다」.

부동산 부문에서도 ICT기술이 결합된 프롭테크(PropTech)가 확산되어 중개 및 임대, 부동산 관리, 프로젝트 개발, 투자 및 자금조달 등의 영역에서 변화가 촉진될 것으로 전망된다. 예를 들어, 빅데이터 기반의 부동산 분석기법(주택가격지수 산출, 부동산 가치측정 등)이나 부동산 중개 플랫폼은 수요자와 공급자의 정보 비대칭성을 해소하여 공급자 중심의 부동산산업을 소비자 중심으로 변화시키는 데 기여할 것이다. 또한 핀테크 기술의 도입으로 부동산 개발의 자금조달(크라우드펀딩 등)에 접근성과 편의성이 강화될 것이다(KB금융지주 경영연구소, 2018). 자율주행기술과의 결합 역시 기대된다. 도요타와 소프트뱅크의 합작으로 2018년에 설립된 모넷 테크놀로지스(MONET Technologies)는 자율주행기술에 기반하여 편의점·병원·사무실 등의 서비스가 사용자의 수요에 따라(on-demand) 이동하여 제공되는 모빌리티 산업을 추진하겠다고 밝힌 바 있다(SoftBank Corp. and Toyota Motor Corp., 2018). 자율주행 기반의 공유서비스는 주차장 수요의 감소 등 토지이용에 변화를 가져올 뿐 아니라, 무엇보다도 고령 인구·장애인 및 교통 소외지역 주민들의 이동성을 증가시킬 것이다(한상진 외, 2018).

5 사회 및 가치관의 변화

미래세대의 특징과 가치관은 우리 미래사회의 모습을 예측하는 데 필요하다. ‘세대’의 구분은 국가별로도 그 기준이 다르며, 학문적으로도 엄밀하게 정의된 것은 아니지만 우리나라에서는 밀레니얼 세대(1980년대 초반~1990년대 중반), Z세대(1990년대 중반 이후), 알파세대(2010년대 이후) 등의 용어가 사용되고 있다. 2050년에는 밀레니얼 세대를 거쳐 Z세대와 알파세대가 사회의 주축을 이루게 될 것이다.

밀레니얼·Z세대의 경우 자신의 행복과 만족에 주안점을 두며 여가와 레저를 일만큼 중시하는 경향을 보이며, 소셜 네트워크 서비스(SNS)·모바일을 통한 인간관계, 디지털 커머스(digital commerce) 등 디지털 문화에 매우 익숙하다. 특히 Z세대는 ‘디지털 네이티브(Digital Native)’라고 불릴 정도로 디지털 문화와 기기에 능숙하지만, 최근의 알파세대는 태어나면서부터 인공지능·로봇 등 디지털 기술환경과의 일방적 소통에 익숙하여 사회성 및 정서 발달에 부정적인 영향이 있을 수 있다는 우려도 있다.¹⁰⁾

10) 경향신문(2018. 6. 28.), 「옹알이 때부터 'IT 달인'...알파세대가 온다」, http://biz.khan.co.kr/khan_art_view.html?ar

경제적 측면에서 이들은 기본적인 의식주가 모두 해결된 환경에서 성장하였으므로 소비지향적 모습을 보이지만, 글로벌 금융위기 등 장기화된 경기침체 및 취업난을 겪으면서 미래에 대한 불확실성이 커서 미래보다는 현재의 삶에 집중하는 정도가 높다. 이들은 ‘올로(YOLO, You Only Live Once)’와 ‘워라벨(Work and Life Balance)’을 추구하면서도 삶의 유지를 위한 돈도 반드시 필요하다는 현실적 성향이 동시에 나타나기도 한다. 아울러 소유에 집착하지 않고 공유의 가치를 높게 평가하는 경향을 보이는데, 요컨대 사회적인 통념·구속에 얽매이지 않고 개인·현재·가치 중심적인 의사결정을 중시한다고 말할 수 있다(현대경제연구원, 2018; 삼정KPMG 경제연구원, 2019).

주거 측면에서 베이비붐 세대와 에코세대의 본격적인 수요교체가 진행되는 과정에서 주거비를 절감할 수 있는 실속형 주택에 대한 선호가 높아지고 있다. 아파트 전용면적 40~60㎡ 규모의 다운사이징이 진행되지만 기능과 서비스는 더욱 중요해지고 멀티기능을 지닌 나만의 공간에 대한 요구가 더욱 커질 것으로 전망된다(주택산업연구원, 2016). 또한 1~2인 가구 비중도 증가함에 따라 이들이 새로운 주택수요계층으로 부상하고 있으며 주택시장 트렌드의 변화를 주도할 것으로 예상된다. 1인 가구는 개인의 편의 및 만족을 위하여 실용성과 효율성 등 가성비를 중시하는 소비패턴을 보여줌에 따라 렌털서비스, 소형화, 개인화, 편의성이 강한 상품에 관심을 보인다. 또한 더 저렴하고 안전한 소비를 위한 공유경제 시장의 활성화에도 영향을 미칠 것이다. 전 세계 공유경제 시장규모는 2013년 150억달러에서 2025년 3,350억달러로 약 20배 증가할 것으로 예측되고 있다(KB금융지주, 2017). 주택 측면에서도 영향을 받을 것으로 전망되는데, 사생활을 중시하면서도 때로는 다양한 사람들과 관계를 맺고 싶어 하는 소비자를 위해 공유경제 등의 요소가 혼합된 코리빙(co-living) 하우스가 확산될 것으로 보인다(전수연, 2018; 삼정KPMG 경제연구원, 2019).

또한 고령인구 증가, 체류외국인 증가, 소득계층별 공간적 분리(segregation) 심화 등 계층, 인종, 문화 등에서 비롯한 사회적 양극화에 의한 갈등이 빈번해짐에 따라 사회정책적 측면에서의 도시정책에 대한 요구도 증대하고 있다. UN 등의 국제기구에서 도시의 포용성을 강조하면서 사회적 취약계층에 대한 배려가 도시정책의 주요 관심사로 부상됨에 따라 우리의 도시정책에 있어서도 이러한 흐름이 반영되고 있다. 2016년 10월

에콰도르 키토에서 개최된 해비타트Ⅲ에서는 ‘모두를 위한 도시’를 주제로 한 「새로운 도시의제(New Urban Agenda)」가 채택됨에 따라 「새로운 도시의제」를 구체화하고 이행하려는 노력을 국제적 차원에서 진행할 것으로 예상되며, 이에 우리 정부도 앞으로 적극적으로 참여할 것으로 전망된다(박세훈 외, 2016). 이를 위해 여성, 노인, 장애인, 외국인 등 취약집단의 특성에 부합하는 도시 및 지역정책을 발굴하고, 사회문화와 가치관을 반영하는 사회정책과 도시정책을 통합적으로 추진하는 것이 바람직할 것이다.

6 분권화 및 남북 협력 확대

1995년 지방자치시대가 열린 이후 지방분권화의 전개로 지역의 주도권 확보 요구가 높아지고, 자치분권체제 확립으로 중앙-지방 간의 동반자적 협력관계가 확대되고 있는 추세이다. 특히, 저출생·고령화에 따른 인구 감소와 저성장 시대의 한정된 자원으로 지역균형발전을 도모하고, 스마트도시, 지역공동체 중심의 커뮤니티 케어 등 주요 공간전략을 추진하기 위해서는 그에 알맞은 공간적 단위와 위계가 설정되어야 한다. 그리고 미래 전략들을 뒷받침하기 위한 행정적 기능의 단위가 서로 부합하는 것이 필요하다. 국토정책의 분권화 가속, 지방자치단체의 도시계획 및 주택 공급의 역할 증대 등은 지금도 논의되고 있으며 향후 인구 감소, 4차 산업혁명 등 자치환경 변화에 따라 주민의 생활편의 증진, 행정효율성 제고 등 중앙과 지자체의 역할분담, 지방행정체제 개편 등의 논의가 더욱 확산될 전망이다.

국민의 민주적 참여의지가 확대됨에 따라 국정 운영에 대한 국민의 직접 참여와 소통 요구 등 새로운 국토정책 추진체계가 추진되어야 한다. 디지털 기술 발전으로 사회참여 소통방식의 근본적인 변화가 나타나고 있다. SNS 등 소통도구를 활용하여 국정 및 지자체 정책 추진 과정에 참여가 확산되는 등 참여와 소통 기반의 거버넌스 체제 운영 확대를 위한 방안을 모색하는 것이 필요하다.

국토정책과 관련된 정치 분야의 핵심트렌드는 위에서 언급한 분권화와 참여방식 이외에도 국제사회의 다극화, 테러위험 및 국지전 증가, 상호의존성 증대, 동북아 국가 및 남북한 경제협력 확대 등을 들 수 있다(국토연구원, 2015). 특히, 최근 남북한 교류·협력 확대 분위기가 조성되면서 장기적으로는 한반도 통합적 경제 기반 실현을 위한 인프

라와 제도를 정비하는 것이 필요하다. 또한, 중국, 러시아 등 주변 국가와 경제, 문화, 환경 등 다양한 분야에서 협력과 경쟁 증가가 전망되며 중국의 일대일로, 중-몽-러 경제회랑 조성 등 동북아 경제권의 형성을 둘러싼 국가 간 주도권 확보 경쟁이 치열해질 것으로 예측된다. 그러므로 남북한 교류·협력 확대에 체계적으로 대비하는 한편, 동아시아 국가들과 원활한 교류를 통해 글로벌 경쟁력을 갖춘 국토 조성에 대한 미래 전략이 요구된다.

제3절

국토종합계획 개요

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 국토종합계획의 의의

가. 국토종합계획의 범위

국토종합계획은 시간적 범위가 20년인 장기계획으로, 1차~3차 국토종합계획은 10년을 계획기간으로 하였다가, 4차 국토종합계획부터 20년을 계획기간으로 변경하였다. 국토종합계획의 공간적 범위는 대한민국 영토와 영해를 중심으로 하되, 필요시 한반도와 이를 둘러싸고 있는 동아시아 전역을 고려한다. 내용적 범위는 「국토기본법」 제10조에 의거해 계획을 수립하며, 국토의 이용·관리·보전에 관한 국가적 관심사와 미래 정책과제를 도출하는 것이다.

[표 1-1] 「국토기본법」 관련 조항

제10조(국토종합계획의 내용) 국토종합계획에는 다음 각 호의 사항에 대한 기본적이고 장기적인 정책방향이 포함되어야 한다. <개정 2017. 4. 18., 2018. 4. 17.>
1. 국토의 현황 및 여건 변화 전망에 관한 사항
2. 국토발전의 기본 이념 및 바람직한 국토 미래상의 정립에 관한 사항
2의2. 교통, 물류, 공간정보 등에 관한 신기술의 개발과 활용을 통한 국토의 효율적인 발전 방향과 혁신 기반 조성에 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, 해양수산자원 등 국토자원의 효율적 이용 및 관리에 관한 사항
7. 주택, 상하수도 등 생활 여건의 조성 및 삶의 질 개선에 관한 사항
8. 수해, 풍해(風害), 그 밖의 재해의 방제(防除)에 관한 사항
9. 지하 공간의 합리적 이용 및 관리에 관한 사항
10. 지속가능한 국토 발전을 위한 국토 환경의 보전 및 개선에 관한 사항
11. 그 밖에 제1호부터 제10호까지에 부수(附隨)되는 사항
[전문개정 2011. 5. 30.]

나. 기정 계획의 개요

국가 경제발전을 촉진하고 국토공간구조, 이용 및 관리를 목표로 1972년 제1차 국토종합개발계획(1972~1981) 이후 일곱 차례에 걸쳐 국토계획(수정계획 포함)을 수립하였으며, 최근 제5차 국토종합계획(2020~2040)이 수립되어 고시되었다(2019년 12월).

제1차 국토종합개발계획 수립 이래 46년간 산업화의 근간인 공업용지, 고속도로 등 국가기간시설의 공급은 계획목표 대비 높은 달성도를 보였다. 제1차 국토종합개발계획(1972~1981)의 계획목표 달성 지표는 인구(103%), 국민총생산(547%), 공업용지(119%), 상수도(116%), 도시화율(103%)이며 일부 지표(고속도로 연장: 155km→ 2600 km, 일반도로 포장률: 23.7%→ 100.0%)는 목표를 다소 과도하게 설정하여 목표 대비 달성률이 낮게 나타났다.

제2차 국토종합개발계획(1982~1991)의 계획목표 달성 지표는 고속도로(97.0%), 일반도로 포장률(77.0%), 용수공급(112.0%), 도시화율(104.0%), 주택 수(90.0%)였고, 1987년 수정계획(1987~1991) 수립을 통해 계획목표 하향(일반도로 포장률, 상수도, 주택 수), 계획목표 상향(고속도로, 용수공급, 도시화율) 등 계획 지표 목표치를 조정하였다.

제3차 국토종합개발계획(1992~2001)의 계획목표 달성 지표는 계획 내용의 변화를 반영해 계획 지표 수가 확대되었으며, 수도권 인구비중과 항만하역능력, 댐 공급, 발전 용량 및 여가활동 참여율이 신규 계획 지표로 활용되었다.

제4차 국토종합개발계획(2000~2020) 이후 계획 지표 수가 대폭 감소(제3차 계획: 21개 → 제4차 재수정계획: 6개)하고, 지표의 단절적 교체, 지표의 측정방식 변화(총량 → 1인당)가 있었다. 그리고 1인당 도시공원, 1천명당 주택 수, 1인당 주거면적 지표가 신규 계획 지표로 활용되었다. 그리고 고속도로, 철도복선화율, 주택보급률 지표는 수정계획(2006~2020)부터 제외되었다.

국토종합계획 지표의 변화를 살펴보면, 투입 위주의 총량지표에서 1인당 주거면적·도시공원 등으로 지표 성격이 변화되었으며, 제4차 국토종합계획 이후는 지표 수가 대폭 감소되었다¹¹⁾. 향후 국토종합계획의 성과 파악 및 계획의 실효성·유용성을 높이기

11) 국토종합계획 지표 수의 변화: 제1차 계획(11개) → 제2차 계획(16개) → 제3차 계획(20개) → 제4차 계획(8개)

위해, 계획기조와 성과 체감, 국민 삶의 질 측정이 가능한 핵심지표의 발굴 및 모니터링이 필요하다.

2 기존 국토종합계획의 성과와 문제점

가. 제1차 국토계획(1970년대)

제1차 국토계획의 주요 성과는 특정지역개발을 통해 산업인프라를 확충한 것이라 할 수 있다. 이 시기의 국토계획으로 221km² 면적의 공단, 16개 다목적 댐(총저수량 90억 톤), 8개 고속도로(1,312km) 등이 건설되었다. 또한, 「국토종합계획법」, 「국토이용관리법」, 산업단지, 지방공업개발 관련법 등의 제도가 정비된 시기이기도 하다. 이 시기의 국토계획은 공간정책과 산업정책이 일치하여 산업경제정책 촉진수단으로 특정지역을 개발함에 따라 국토개발의 성과도 달성할 수 있었다. 그러나 추진 과정에서 체계적으로 진행되지 못하는 문제점이 나타나기도 하였다.

나. 제2차 국토계획 수정계획(1980년대)

1980년대에 진행되었던 제2차 국토계획 수정계획은 산업생산 인프라 지속적 확충/지방 SOC, 공단 조성, 농촌 및 낙후지역개발 등의 주요 성과를 달성하였다. 이로 인해 93km² 공단 조성(서해안 및 지방 중심)과 200개 이상 농공단지 조성이 이루어졌다. 또한 농촌 및 낙후지역, 지방발전 촉진을 위한 농어촌, 낙후지역개발 관련 제도 정비 등에 정책적 노력을 기울이기도 하였다. 2차 계획은 1차 계획에 비해 비교적 체계적으로 추진되어, 도종합개발계획, 수도권정비계획, 4+2 지역계획권 권역별 계획 등 공간전략별 계획이 수립되었다. 그러므로 제2차 계획은 체계적 추진을 시도한 최초의 국토계획으로 의미를 가지기는 하지만 지방성장거점도시, 생활권 육성전략 등의 계획 내용 추진이 무산되었으며, 수도권 억제 및 지역격차 해소에 대한 정책적 효과는 그리 크지 않았다는 평가를 받기도 한다. 또한 공간정책과 산업경제정책과의 불일치, 비현실적·규범적·이상적 공간전략 채택으로 실효성이 크지 않았다.

다. 제3차 국토계획(1990년대)

1990년대는 국토계획 외의 시책에 따른 신 국제공항, 고속철도 등 대규모 국가사업 추진 및 지방 SOC, 산업기반 확충 등의 성과를 이루었다. 3차 국토계획의 실천을 위해 지역균형개발 등 관련법 제정, 「국토이용관리법」 및 「수도권정비계획법」 개정 등의 제도적 뒷받침이 이루어졌다.

제3차 계획은 규제완화, 법 개정 등 추진제도 도입 등을 통해 경제정책과 연계되었다는 평가를 받지만, 분산형 국토골격, 지방대도시중추관리 기능강화전략 등 핵심적 국토공간전략의 추진이 무산되었다는 평가를 받기도 한다. 또한, 국책사업 추진선행 및 국토계획 사후수용 등 국책사업과 국토종합계획의 연계성이 미흡하였다.

라. 제4차 국토계획(2001~2020)

제4차 국토계획 시기에는 세계화에 대비한 국토경쟁력 증진을 위해 고속철도 완공, 경제자유구역 지정 및 개발, 「국토기본법」 제정, 국토계획 및 이용 관련 법률, 「수도권정비계획법」 개정, 10대 광역권 종합개발 등의 성과가 달성되었다. 제4차 국토종합계획(수정, 재수정)은 개방형 국토축을 일관되게 적용하였으나 연안국토축, 광역개발, 자립적 지방화 등 주요 국토공간전략의 실행에 있어서는 미흡한 편이었다.

마. 제4차 국토계획 수정계획(2006~2020)

제4차 국토계획 수정계획은 4차 국토종합계획의 5대 추진전략을 대부분 수용하고, 분권형 국토계획 및 집행체계 구축을 추가하였다. 지역 간 연계와 협력을 강조한 다핵연계형 국토구조 구축을 지향하고, 지역혁신 발전을 위해 시·도 간 협력계획을 추진하였다. 또한, 국토균형발전을 국가발전전략의 핵심 어젠다로 격상시켰고, 수도권 집중문제 해소를 위해 행정중심복합도시 건설, 공공기관 지방 이전과 혁신도시 건설, 기업도시 건설 등을 추진하고, 「국가균형발전특별법」 제정을 통해 특별회계와 추진체계를 구축하였다.

제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020) 수립 이후 진행되고 있는 국내외 여건 변화와 새로운 국가발전전략 및 정책기조 대두에 능동적인 대응이 마련될 필요가 있다.

즉, 기후변화 대응 및 저탄소 녹색성장을 위한 새로운 국토발전전략을 마련해야 한다. 그리고 글로벌 경쟁체제의 심화에 대응한 개방적 국토 기반 형성전략을 국토계획에 반영하는 것이 필요하다. 또한, 저출산·고령화 등 다양한 사회·경제적 환경 변화에 부합하는 새로운 국토전략을 국토계획에 반영하는 것이 필요하다.

제4차 국토종합계획의 변화를 살펴보면 다음의 표와 같다.

[표 1-2] 제4차 국토종합계획 변화 개요

구분	제4차 국토종합계획 (2000~2020)	제4차 국토종합계획 수정계획 (2006~2020)	제4차 국토종합계획 수정계획 (2011~2020)
기초 (비전)	◆ 21세기 종합국토 실현	◆ 약동하는 통합국토 실현	◆ 새로운 도약을 위한 글로벌 녹색국토
목표	◆ 더불어 잘사는 균형국토 ◆ 자연과 어우러진 녹색국토 ◆ 지구촌으로 열린 개방국토 ◆ 민족이 화합하는 통일국토	◆ 더불어 잘사는 균형국토 ◆ 자연과 어우러진 녹색국토 ◆ 지구촌으로 열린 개방국토 ◆ 민족이 화합하는 통일국토 ◆ 살기 좋은 복지국토	◆ 경쟁력 있는 통합국토 ◆ 지속가능한 친환경국토 ◆ 품격 있는 매력국토 ◆ 세계로 향한 열린 국토
주요 발전 전략	① 개방형 통합 국토축 형성 ② 지역별 경쟁력 고도화 ③ 건강하고 쾌적한 국토환경 조성 ④ 고속교통, 정보망 구축 ⑤ 남북한 교류협력 기반 조성	① 자립형 지역발전 기반 구축 ② 동북아시아의 국토경영과 통일기반 조성 ③ 네트워크형 인프라 구축 ④ 아름답고 인간적인 정주환경 조성 ⑤ 지속가능한 국토 및 자원관리 ⑥ 분권형 국토계획 및 집행체계 구축	① 국토경쟁력 제고를 위한 지역 특화 및 광역적 협력 강화 ② 자연친화적, 안전한 국토 조성 ③ 쾌적하고 문화적인 도시·주거환경 조성 ④ 녹색교통·국토정보 통합 네트워크 구축 ⑤ 세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축 ⑥ 초국경적 국토경영 기반 구축
국토 공간 전략	◆ 개방형 통합국토축 : 연안국토축+동서내륙축	◆ 개방형 국토축+다핵연계형 국토구조 ◆ π형 국토축+(7+1) 구조	◆ 개방형 국토발전축, 5+2 광역경제권 중심으로 한 거점도시권
	◆ 10대 광역권 종합적 개발 (신산업기지, 대도시, 연담도시형)	◆ 행정중심복합도시 건설, ◆ 공공기관 지방 이전 ◆ 혁신도시 및 기업도시 건설 추진	◆ 광역경제권 형성으로 지역별 특화발전, 글로벌 경쟁력 강화 ◆ 지역특성을 고려한 전략적 성장거점 육성(대도시와 KTX 정차도시 중심으로 도시권 육성)

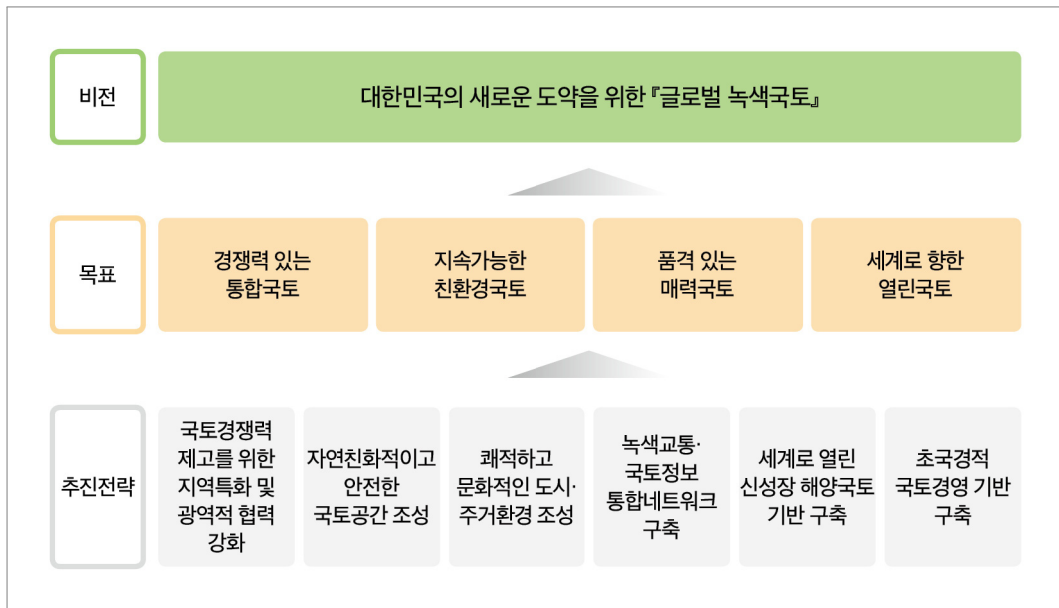
3 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)¹²⁾의 개요

이 연구에서 본격적으로 살펴볼 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)은 다음과 같은 내용을 주요 골자로 하고 있다.

- 5+2 광역경제권 육성
- 동북아시아 중심에 위치한 한반도의 장점을 최대한 활용하고 FTA 시대의 글로벌 트렌드를 수용하여 유라시아-태평양 지역을 선도하는 글로벌 국토 실현
- 정주환경, 인프라, 산업, 문화, 복지 등 전 분야에 걸쳐 국민의 꿈을 담을 수 있는 국토공간을 조성하고, 저탄소 녹색성장의 기반을 마련하는 녹색국토 실현

제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)은 국토의 경쟁력, 지속가능성, 품격·매력, 개방성 등을 제시하고 있어, 최근의 국토여건 변화 등을 반영하고 있는 것으로 평가받고 있다. 다만, 저성장, 인구 감소 등에 대한 국토 차원의 대응을 전면에 내세우고 있지 않으며, 경쟁력 및 성장 지향 비전을 견지하고 있다는 것이 문제점으로 지적되고 있다. 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)의 구체적 평가는 향후 제3장에서 논의하기로 한다.

12) 2019년 12월 제5차 국토종합계획이 발표되었으나, 이 연구의 수행기간(2019. 1. 1.~2019. 12. 31.)에는 주로 5차 국토종합계획이 수립 중이며 발표되지 않았기 때문에 이 연구는 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)을 중심으로 검토하였다.



출처: 국토교통부(2011), p. 23.

[그림 1-5] 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)의 기본 틀

제2장

제4차 국토종합계획 수정계획 메타평가

제1절 중장기계획 메타평가 기준 및 방법

제2절 제4차 국토종합계획 수정계획 메타평가의 개요

제3절 제4차 국토종합계획 수정계획의 구성 평가

제4절 제4차 국토종합계획 수정계획의 수립절차 평가

제5절 제4차 국토종합계획 수정계획의 내용 평가

제 1 절

중장기계획 메타평가 기준 및 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 중장기계획 메타평가 방안 도출의 개요

국회미래연구원은 “정부 중장기계획 메타평가 방안 연구”를 수행하면서 법정 중장기 계획에 대한 전수조사를 실시하였으며, 이를 통해 정부가 수립하는 중장기계획의 현황을 분석함으로써 중장기계획 메타평가 기준 및 방법을 구축하였다.

구체적으로, 법제처 국가법령정보센터 검색을 통해 특정 정책과 관련된 법에 중장기 계획 수립 규정이 있는 경우를 추출하여, 전 부처를 대상으로 실제 주기적으로 중장기 계획을 수립하여 운영하고 있는지를 확인하는 절차를 거쳐 총 533개의 정부 중장기계획을 수집하였다. 이를 바탕으로, 네트워크 분석을 실시하여 533개의 중장기계획을 과학기술·정주여건·사회정책의 3개 분야로 군집화하고, 각 영역별로 10개씩 주요 중장기계획을 선정하였다. 이때, 다른 중장기계획에 의해 참조되는 계획과 다른 중장기계획을 참조하는 계획을 기준으로 네트워크 분석을 수행하여, 중장기계획 간의 위계를 바탕으로 영역별 주요 중장기계획 10개를 선택하였다. 이어서, 과학기술·정주여건·사회정책 3개 분야별 10개 주요 중장기계획을 대상으로 심층분석을 수행하여, 중장기계획 메타평가를 위한 쟁점을 파악하였다. 심층분석 시에는 중장기 시계의 재정사업분석제도 및 사전영향분석제도를 검토하여 도출한 함의를 적용하여, 메타평가 실시 방안을 논의하였다.

2 중장기계획 메타평가의 기준

메타평가의 주요 기준은 대기준과 소기준으로 구분하여 설정하였다. 대기준은 타당성, 충실성, 실현 가능성 등 3개이다. 중장기계획 메타평가의 기준인 타당성, 충실성, 실현 가능성은 “정부 중장기계획 메타평가 방안 연구”에 참여한 분야별 전문가와 자문

위원의 논의와 중장기 시계의 재정사업분석제도인 예비타당성조사, 지방재정투자심사, 법안비용추계 사전영향분석제도인 환경영향평가, 기술영향평가에 대한 분석을 종합하여 도출하였다. 전문가 논의와 관련 분석제도에 대한 검토 결과를 종합하여, 타당성, 충실성, 실현 가능성에 대한 개념화 과정을 통하여 구체적인 세부기준을 설정하였다.

중장기계획 메타평가의 기준인 타당성, 충실성, 실현 가능성의 개념적 정의는 다음과 같다(국회미래연구원, 2019).

첫째, 타당성은 중장기계획이 얼마나 객관적이고 합리적인 분석 결과에 근거하여 수립되었는지를 검토하는 기준이다. 타당성에는 분석 자료나 분석 방법이 객관적인지를 검토하는 객관성과 미래전망 및 파급효과, 미래시계 등에 대해 점검하는 미래지향성이 포함된다.

둘째, 충실성은 중장기계획의 형식적 측면에서 중장기계획이 계획으로서 필요한 요소를 포함하고 있는가를 의미하는 완결성, 계획의 형식적 요소들이 법적인 근거에 부합하게 작성되었는지에 관한 합법성, 제시된 요소들이 명확하게 기술되고 있는지를 뜻하는 명확성으로 구성된다.

셋째, 실현 가능성은 중장기계획이 실제 적용되는 과정에서 필요한 내용을 포함하고 있는지와 내용의 일관성이 존재하는지 등을 확인하는 활용성, 타 부처나 타 계획 간의 관계, 유사중복 등을 고려하는지에 대한 융합성, 정책대상이나 이해관계자가 계획 수립 과정에 참여하고 있는지를 검토하는 참여성으로 구성된다.

3 중장기계획 메타평가의 방법

정부 중장기계획에 대한 메타평가 방법은 중장기계획의 구성·수립절차·내용 측면에서, 전술한 메타평가의 기준을 검토항목(check-list)으로 구체화하는 방식으로 도출하였다.

중장기계획의 구성·수립절차·내용 측면은 다음과 같이 정의하였다. 구성 측면은 중장기계획의 목적, 법적 근거, 수행주체 등과 같은 형식적인 측면을 포함한다. 수립절차 측면은 중장기계획의 수립과정에서 고려되어야 할 사항인 수행주체 간 협력, 이해관계자의

참여, 이전 계획에 대한 평가 및 환류 여부 등을 포함한다. 끝으로, 내용 측면은 중장기 계획에 포함된 정책의 목표 설정, 정책환경에 대한 분석 방법 및 분석 자료 등을 포함한다(국회미래연구원, 2019).

먼저, 중장기계획의 구성 측면에서 검토항목을 타당성, 충실성, 실현 가능성 관점으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 타당성 관점에서 ‘기대효과는 객관적인 근거를 통해 제시되었는가?’를 검토항목에 포함하였다. 둘째, 충실성 관점에서는 ‘근거법령을 명시했는가?’, ‘근거법령의 목적을 기술하였는가?’, ‘수정계획의 경우, 수정계획임을 명시하였는가?’, ‘연관계획을 언급하고 있는가?’, ‘담당부처와 부서가 명시되어 있는가?’, ‘연관부처와 부서가 명시되어 있는가?’, ‘실행부처와 부서가 명시되어 있는가?(추진체계)’ 등을 완결성 소기준에 관한 검토항목으로 구성하였다. 명확성 소기준에 관한 검토항목으로는 ‘계획 수립의 목적을 명확히 기술하였는가?’를, 합법성 소기준에서는 ‘수정계획이 근거법령의 목적과 부합하는가?’, ‘법적인 연관계획을 모두 포함하고 있는가?’, ‘법적 작성 주기를 준수하고 있는가?’와 같은 검토항목을 포함하였다. 셋째, 실현 가능성 관점에서는 ‘연관부처와의 유사 중복 문제는 검토하고 있는가?’, ‘연관계획(타 부처, 타 분야 포함)을 검토하고 있는가?’, ‘연관계획 간의 관계(수직/수평)를 고려하고 있는가?’, ‘연관계획 간의(수직/수평) 정합성은 존재하는가?’를 융합성 소기준 관련 검토항목으로 선정하였다. 활용성 소기준에서는 ‘계획 내의 정책적 일관성은 유지되고 있는가?’, ‘활용계획의 법·제도적 위험요인은 검토되었는가?’, ‘실행부처와 부서의 역할이 적절하게 배분되어 있는가?’를 포함하였다.

이상의 내용을 구조화하여 도출한 중장기계획 구성 평가의 틀은 다음과 같다.

[표 2-1] 중장기계획 구성 평가의 틀

가. 근거법령 준수 및 합목적성

포함 내용

- ◆ 근거법령을 명시했는가?
- ◆ 근거법령의 목적을 기술하였는가?
- ◆ 근거법령의 목적과 부합하는가?
- ◆ 수정계획인 경우 수정계획임을 명시하였는가?
- ◆ 수정계획이 근거법령의 목적과 부합하는가?
- ◆ 계획 수립의 목적을 명확히 기술하였는가?
- ◆ 계획 내의 정책적 일관성은 유지되고 있는가?
- ◆ 법적 작성 주기를 준수하고 있는가?

나. 연관계획과의 관계

포함 내용

- ◆ 연관계획을 언급하고 있는가?
- ◆ 법적인 연관계획을 모두 포함하고 있는가?
- ◆ 연관계획(타 부처, 타 분야 포함)을 검토하고 있는가?
- ◆ 연관계획 간의 관계(수직/수평)를 고려하고 있는가?
- ◆ 연관계획 간의 (수직/수평) 정합성은 존재하는가?

다. 추진체계

포함 내용

- ◆ 담당부처와 부서가 명시되어 있는가?
- ◆ 연관부처와 부서가 명시되어 있는가?
- ◆ 연관부처와의 유사중복 문제는 검토하고 있는가?
- ◆ 실행부처와 부서가 명시되어 있는가?
- ◆ 실행부처와 부처의 역할이 적절하게 배분되어 있는가?

라. 기대효과

포함 내용

- ◆ 활용계획을 포함하고 있는가?
- ◆ 활용계획의 법제도적 위험요인은 검토되었는가?
- ◆ 기대효과를 포함하고 있는가?
- ◆ 기대효과는 객관적인 근거를 통해 제시되었는가?

다음으로, 중장기계획의 수립절차 측면에서의 검토항목을 타당성, 충실성, 실현 가능성 관점에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 타당성 관점에서는 세부기준으로 객관성 차원의 질문이 포함되었으며, ‘분석 방법은 타당한가?’, ‘비전과 목표, 전략의 연계가 타당한가?’, ‘작성 주체가 타당한가? (자체, 협동, 용역 등)’, ‘이전 계획의 성과평가는 타당하게 이루어졌는가?’ 등이 포함되었다. 둘째, 충실성 관점에서는 ‘작성 주체가 제시되고 있는가?’, ‘작성 방식이 명시되어 있는가?’, ‘계획 수립과정이 제시되어 있는가?(세부정책 요소와 내용이 서로 완결성(연계성)을 갖고 있는가?)’, ‘계획의 작성 연혁을 제시하고 있는가?’, ‘계획의 목표가 제시되고 있는가?’를 완결성 소기준의 검토항목으로 제시하였으며, 명확성 소기준에서는 ‘계획 수립과정이 구체적으로 제시되고 있는가?’, ‘계획의 목표가 명확한가?(비전, 목표, 가치 등)’를 검토항목에 포함하였다. 셋째, 실현 가능성 관점에서는 ‘관련 조직이 명시되어 있는가?’, ‘관련 조직과의 협력과정이 있는가?’, ‘관련 조직과의 협력과정이 제시되고 있는가?’는 융합성 소기준의 검토항목으로, ‘수립과정에 이해관계자들 간의 협의과정이 있는가?’, ‘수립과정 참여자들 간의 협의과정이 제시되고 있는가?’, ‘이해관계자가 고려되고 있는가?’, ‘이해관계자와의 협의과정이 제시되고 있는가?’는 참여성 소기준의 검토항목으로 포함하였다. 또한, 활용성 소기준에서는 ‘계획 수립의 과정은 적절한가?’, ‘계획 내 과제의 우선순위를 제시하고 있는가?’, ‘활용계획이 구체적으로 제시되어 있는가?’, ‘이전 계획에 대한 성과평가가 이루어졌는가?’, ‘이전 계획의 성과평가 결과가 반영되었는가?’를 검토항목으로 추가하였다.

이상의 내용을 구조화하여 도출한 중장기계획 수립절차 평가의 틀은 다음과 같다.

[표 2-2] 중장기계획 수립절차 평가의 틀

가. 작성 주체 및 관련 조직의 참여

포함 내용

- ◆ 작성 주체가 제시되고 있는가?
- ◆ 작성 방식이 명시되어 있는가?
- ◆ 작성 주체가 타당한가?(자체, 협동, 용역 등)
- ◆ 관련 조직이 명시되어 있는가?
- ◆ 관련 조직과의 협력과정이 있는가?
- ◆ 관련 조직과의 협력과정이 제시되어 있는가?

나. 수립절차의 체계성

포함 내용

- ◆ 계획 수립과정(추진경위)이 제시되어 있는가?
- ◆ 계획의 작성 연혁을 제시하고 있는가?
- ◆ 계획 수립과정이 구체적으로 제시되고 있는가?
- ◆ 계획 수립과정은 적절한가?
- ◆ 이해관계자가 고려되고 있는가?
- ◆ 이해관계자와의 협의과정이 제시되고 있는가?
- ◆ 수립과정에 이해관계자들 간의 협의과정이 있는가?
- ◆ 수립과정 참여자들 간의 협의과정이 제시되고 있는가?

다. 계획 추진의 구체성

포함 내용

- ◆ 활용계획이 구체적으로 제시되어 있는가?
- ◆ 계획 내 과제의 우선순위를 제시하고 있는가?
- ◆ 유사계획과의 연계성을 고려한 활용계획이 제시되고 있는가?

라. 환류체계의 구축

포함 내용

- ◆ 정책평가(성과평가) 계획은 제시하고 있는가?
- ◆ 이전 계획에 대한 성과평가가 이루어졌는가?
- ◆ 이전 계획의 성과평가 결과가 반영되었는가?
- ◆ 이전 계획의 성과평가는 타당하게 이루어졌는가?

끝으로, 중장기계획의 내용 측면에서 검토항목을 타당성, 충실성, 실현 가능성 관점에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 타당성 관점에서는 ‘분석 방법에 활용된 자료가 타당한가?’, ‘분석 방법에 활용된 자료는 객관적인가?’, ‘분석 방법에 활용된 자료는 출처를 제시하고 있는가?’ 등이 객관성 소기준에 해당하는 검토항목으로, ‘파급효과 분석은 타당한가?’, ‘주요 미래동인에 대한 미래전망은 충분한 시계(10, 20, 30년)를 검토하고 있는가?’, ‘주요 미래동인에 대한 미래전망이 존재하는가?’는 미래지향성 소기준의 검토항목으로 포함되었다. 둘째, 충실성 관점에서는 ‘추진전략을 기술하고 있는가?’, ‘파급효과 분석을 수행하고 있는가?’와 같은 완결성 소기준에 대한 검토항목을 추가하였다. 셋째, 실현 가능성 관점에서는 융합성과 활용성 소기준이 포함되었는데, ‘타 계획과의 상충 가능성에 대한 대응방안을 제시하고 있는가?’, ‘타 계획과의 상충 가능성을 검토하고 있는가?’는 융합성 소기준의 검토항목으로, ‘추진전략은 목표와 부합하는가?’, ‘계획의 목표가 실현 가능한가?’, ‘목표 달성을 위한 자원조달방안이 존재하는가?’, ‘목표 달성에 관여하는 이해관계자의 복잡성을 고려하고 있는가?’, ‘추진전략은 합리적으로 설정되어 있는가?’, ‘자원조달방안을 검토하고 있는가?’, ‘단계적 성과목표는 제시하고 있는가?’는 활용성 소기준의 검토항목으로 포함하였다.

이상의 내용을 구조화하여 도출한 중장기계획 내용 평가의 틀은 다음과 같다.

[표 2-3] 중장기계획 내용 평가의 틀

가. 전략과 추진과제의 응집성

포함 내용

- ◆ 계획의 목표가 제시되고 있는가?
- ◆ 계획의 목표가 명확한가?(비전, 목표, 가치 등)
- ◆ 비전과 목표, 전략의 연계가 타당한가?

나. 정책환경 및 파급효과 분석

포함 내용

- ◆ 분석 방법은 타당한가?
- ◆ 주요 미래동인에 대한 미래전망이 존재하는가?
- ◆ 주요 미래동인에 대한 미래전망은 충분한 시계(10, 20, 30년)를 검토하고 있는가?
- ◆ 분석 방법에 활용된 자료가 타당한가?
- ◆ 분석 방법에 활용된 자료는 출처를 제시하고 있는가?
- ◆ 파급효과 분석은 타당한가?
- ◆ 파급효과 분석을 수행하고 있는가?
- ◆ 분석 방법에 활용된 자료는 객관적인가?
- ◆ (과학기술 한정) 특정 기술 중심의 계획 수립 시 기술의 추세분석은 이루어졌는가?
- ◆ (과학기술 한정) 특정 기술 중심의 계획 수립 시 과학기술 수준 분석은 이루어졌는가?

다. 타 계획과의 내용적 유사중복 검토

포함 내용

- ◆ 타 계획과의 상충 가능성을 검토하고 있는가?
- ◆ 타 계획과의 상충 가능성에 대한 대응방안을 제시하고 있는가?

라. 추진전략의 구체성 및 타당성

포함 내용

- ◆ 계획의 목표가 실현 가능한가?
- ◆ 목표 달성을 위한 자원조달방안이 존재하는가?
- ◆ 목표 달성에 관여하는 이해관계자의 복잡성을 고려하고 있는가?
- ◆ 추진전략을 기술하고 있는가?
- ◆ 추진전략은 목표와 부합하는가?
- ◆ 추진전략은 합리적으로 설정되어 있는가?
- ◆ 자원조달방안을 검토하고 있는가?
- ◆ 단계적 성과목표를 제시하고 있는가?

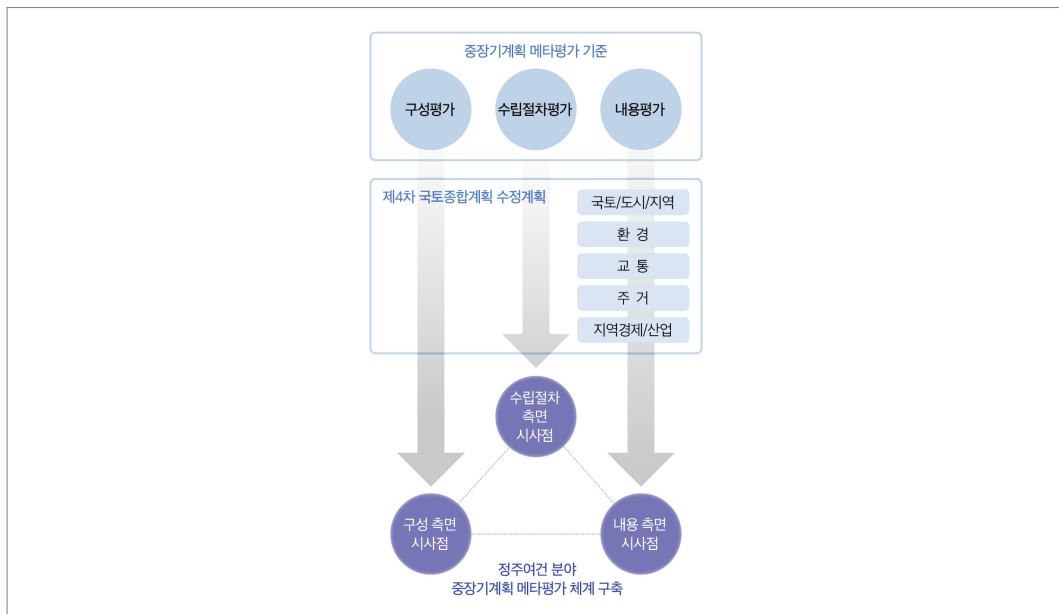
제2절

제4차 국토종합계획 수정계획 메타평가의 개요

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

제4차 국토종합계획 수정계획의 메타평가는 다음과 같이 진행한다. 먼저, 국토종합계획을 전반적으로 살펴본다. 즉, 국토종합계획의 수립절차에 대한 평가를 수행하는데, 작성 주체 및 관련 조직의 참여, 수립절차의 체계성, 계획 추진의 구체성, 환류체계의 구축 등을 중심으로 검토한다.

다음으로 국토종합계획의 내용을 살펴보기 위해서 국토/도시/지역, 환경, 교통, 주거, 지역경제/산업 부문으로 나누어 각각의 영역에 대해 내용적 측면을 분석한다. 이를 위해 국토종합계획의 전략과 과제들 중 해당 영역에 관련된 내용들을 중심으로 전략과 추진과제의 응집성, 정책환경 및 파급효과 분석, 타 계획과의 내용적 유사중복 검토, 추진전략의 구체성 및 타당성 등에 대해 평가한다.



[그림 2-1] 제4차 국토종합계획 수정계획 메타평가 틀

제3절

제4차 국토종합계획 수정계획의 구성 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 근거법령 준수 및 합목적성

가. 근거법령을 명시했는가?

제4차 국토종합계획 수정계획은 법적 근거가 「국토기본법」임을 명시하고 있다.

[계획 내용 중 관련 문구]

□ 법적 근거

국토종합계획은 「국토기본법」에 근거하여 수립되는 국토의 이용·개발 및 보전에 관한 최상위 계획으로서, 군사에 관한 계획을 제외하고 다른 법령에 의해 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그 기본이 됨.

〈국토종합계획 수정의 법적 근거(「국토기본법」)〉

- ◆ 「국토기본법」 제6조 국토종합계획은 국토를 이용·개발·보전함에 있어서 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 장기 발전 방향을 제시하는 종합계획임.
- ◆ 「국토기본법」 제19조 국토해양부장관은 사회적 경제적 여건 변화를 고려하여 5년마다 국토종합계획을 전반적으로 재검토하고 필요할 경우 이를 정비해야 함.

나. 근거법령의 목적을 기술하였는가?

근거 법령인 「국토기본법」의 목적에 해당하는 규정 자체를 명시하지는 않았으나 국토종합계획의 법적 근거를 서술하면서 국토의 효율적인 이용·개발 및 보전이라는 「국토기본법」의 목적을 사실상 언급하고 있다.

다. 근거법령의 목적과 부합하는가?

근거법령인 「국토기본법」은 국토의 효율적인 이용·개발 및 보전을 목적으로 하고 있으며, 국토종합계획은 위의 목적을 실현하기 위한 종합계획임을 명시하고 있다.

라. 수정계획인 경우 수정계획임을 명시하였는가?

계획의 명칭에서 수정계획임을 명시(제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020))하였고 관련 근거도 제시하고 있다.

[계획 내용 중 관련 문구]

〈국토종합계획 수정의 법적 근거(「국토기본법」)〉

- ◆ 「국토기본법」 제19조 국토해양부장관은 사회적 경제적 여건 변화를 고려하여 5년마다 국토종합계획을 전반적으로 재검토하고 필요할 경우 이를 정비해야 함.

마. 수정계획이 근거법령의 목적과 부합하는가?

제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020) 수립 이후 진행되고 있는 국내외 여건 변화와 새로운 국가발전전략 및 정책기조 대두에 능동적으로 대응할 필요가 있음을 명시하여 근거목적의 취지에 부합하고 있다.

바. 계획 수립의 목적을 명확히 기술하였는가?

기후변화, 저탄소 녹색성장, 글로벌 경쟁체제 심화, 저출산, 고령화 등 새로운 환경 변화에 대응하기 위함임을 명시하고 있다.

[계획 내용 중 관련 문구]

〈국토종합계획 수정의 법적 근거(「국토기본법」)〉

- ◆ 기후변화 대응 및 저탄소 녹색성장을 위한 새로운 국토발전전략을 국토계획에 반영
- ◆ 글로벌 경쟁체제의 심화에 대응한 개방적 국토 기반 형성전략을 국토계획에 반영
- ◆ 저출산·고령화 등 다양한 사회·경제적 환경 변화에 부합하는 새로운 국토전략을 국토계획에 반영

사. 계획 내의 정책적 일관성은 유지되고 있는가?

계획의 형식과 수록되어야 할 계획 내용 등을 「국토기본법」에서 제시하고 있으며, 국토경쟁력, 삶의 질, 친환경 등 정책의 일관성을 유지하고 있다.

아. 법적 작성 주기를 준수하고 있는가?

20년 장기종합계획이나 「국토기본법」 제19조에 따라 5년마다 여건 변화에 따른 정비 여부를 결정한다.

2 연관계획과의 관계

가. 연관계획을 언급하고 있는가?

계획의 성격 부분에서 각종 공간계획의 기본이 되며, 각 부문별계획과, 지역계획, 광역경제권 계획 등이 국토종합계획에서 제시하는 방향과 조화를 이루어야 한다고 명시함으로써 관련 계획을 포괄적으로 언급하고 있다.

나. 법적인 연관계획을 모두 포함하고 있는가?

최상위 공간계획으로서 구체적으로 개별 법률 명칭을 언급하지 않았으나 “각 부문별 계획과 지역계획, 광역경제권 계획 등”이라는 표현을 통해 관련 계획을 포괄하고 있다. 「국토기본법」의 제6조 제2항은 국토계획을 국토종합계획, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획, 부문별계획으로 구분하고 있으며, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획, 부문별계획은 국토종합계획과의 정합성을 검토해야 하는 대상이다.

다. 연관계획(타 부처, 타 분야 포함)을 검토하고 있는가?

‘연관계획 검토’라는 별개 항목을 두고 있지는 않지만 부문별 계획에서 해당 부문의 계획 등을 검토하여 내용을 정리하고 있다. 부처 의견 수렴과 시도 의견 수렴을 통해 다양한 분야의 기본계획(가령, 국가기간망계획, 환경계획, 도로 및 철도 관련 기본계획, 각종 시도종합계획) 등과의 정합성을 검토하는 과정을 거친다. 특히, 시도계획은 시도가 해당 부문의 계획의 초안을 자율적으로 작성함으로써 시도 종합계획과의 연계성을 확보하도록 한다.

라. 연관계획 간의 관계(수직/수평)를 고려하고 있는가?

계획의 부문별 전략과 지역계획 부문을 별도의 편으로 구성하여 부문계획과 시도계획과의 관계를 고려하여 정리하고 있다.

마. 연관계획 간의 (수직/수평) 정합성은 존재하는가?

국토종합계획은 각종 공간계획의 최상위 계획으로서 관련 계획(부문별계획과 시도계획, 광역권 계획)이 국토종합계획과의 정합성을 갖추어야 하므로 법령상으로 명시하였다.

[계획 내용 중 관련 문구]

〈국토종합계획 수정의 법적 근거(「국토기본법」)〉

- ◆ 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020)에서 표방하고 있는 약동하는 통합국토 실현을 기반으로 대내외적인 여건 변화를 반영하여 새로운 국토전략을 제시하는 최상위 공간계획으로서 성격
- ◆ 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020) 수립 이후 기후변화 등 국토를 둘러싼 전 세계적 메가트렌드에 선제적으로 대응하고 새로운 정책기조변화와 이슈를 국토계획에 접목
- ◆ 본 계획(2011~2020)은 현행 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020)을 대체하고 향후 수립될 각종 공간계획의 기본이 되며 각 부문별계획과 지역계획, 광역경제권 계획 등은 본 계획에서 제시하는 방향과 조화를 이루어야 함.

[「국토기본법」 관련 조항]

제6조(국토계획의 정의 및 구분) ① 이 법에서 “국토계획”이란 국토를 이용·개발 및 보전할 때 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전 방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획을 말한다.

② 국토계획은 다음 각 호의 구분에 따라 국토종합계획, 도종합계획, 시·군 종합계획, 지역계획 및 부문별계획으로 구분한다. <개정 2011. 4. 14.>

1. 국토종합계획: 국토 전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전 방향을 제시하는 종합계획
 2. 도종합계획: 도 또는 특별자치도의 관할구역을 대상으로 하여 해당 지역의 장기적인 발전 방향을 제시하는 종합계획
 3. 시·군종합계획: 특별시·광역시·시 또는 군(광역시의 군은 제외한다)의 관할구역을 대상으로 하여 해당 지역의 기본적인 공간구조와 장기 발전 방향을 제시하고, 토지이용, 교통, 환경, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 후생, 문화 등에 관하여 수립하는 계획으로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 수립되는 도시·군계획
 4. 지역계획: 특정 지역을 대상으로 특별한 정책목적을 달성하기 위하여 수립하는 계획
 5. 부문별계획: 국토 전역을 대상으로 하여 특정 부문에 대한 장기적인 발전 방향을 제시하는 계획
- [전문개정 2011. 5. 30.]

3 추진체계

가. 담당부처와 부서가 명시되어 있는가?

국토종합계획의 수립권자는 “국토교통부장관”임이 법령으로 명시되어 있으며, 부서는 법령이나 계획에 명시되어 있지는 않지만 국토정책관(국토정책과)에서 수립한다. 다만, 본 계획은 대한민국정부(대통령)의 승인을 얻는 국가계획으로서, 대통령공고를 통해 고시되는 계획으로 공고문의 계획의 앞부분에 명시되어 있다.

나. 연관부처와 부서가 명시되어 있는가?

국토종합계획은 국토정책의 방향성을 제시하는 전략적, 지침적 성격의 계획으로 사업 계획은 아니다. 다만, 국토종합계획에 따른 실천계획을 5년마다 수립하도록 되어 있어 구체적인 담당부서와 연관부서, 실행부서는 실천계획에 담겨 있다.

[계획 내용 중 관련 문구]

〈국토종합계획 실천계획 법적 근거(「국토기본법」)〉

- ◆ 「국토기본법」 제18조 제1항 및 동법 시행령 제7조 제1항에 따라 매 5년마다 국토종합계획에 따른 실천계획을 수립

다. 연관부처와의 유사중복 문제는 검토하고 있는가?

국토종합계획 수립 시 관련 부처의 의견 수렴을 통해 유사 중복성이나 이견 등을 조정하는 절차를 수행한다.

라. 실행부처와 부서가 명시되어 있는가?

실행부처와 부서는 별도로 명시되어 있지 않다. 다만, 국토교통부를 포함하여 관련 부처와 시도가 사실상의 실행부처이다. 가령, 국가철도망 계획 등 기간망계획, 주택기본계획 등 관련 계획의 수립 시 국토종합계획과의 정합성을 검토하여야 하며, 시도는 국토종합계획과의 정합성을 고려하여 시도종합계획, 도시기본계획 등을 수립하여야 한다.

마. 실행부처와 부처의 역할이 적절하게 배분되어 있는가?

국토종합계획은 국토부가 수립하고 국토부가 실천하는 국토부 계획이 아닌, 국토부가 대한민국 정부를 대표하여 수립하고 국토부 및 관련 부처와 시도가 실천하는 종합적인 계획이다. 국토종합계획에는 부처 간, 시도 간 협력을 통한 원칙을 제시하고 있으며, 좀 더 구체적인 역할 배분은 실천계획 및 각 부문별·시도별 계획을 통해 역할을 배분한다. 실천계획(2017~2020)에는 부처별 국토종합계획의 구체적인 정책과제가 제시되었다.

4 기대효과

가. 활용계획을 포함하고 있는가?

국토종합계획에는 계획목표와 부문별 전략, 시도별 전략들과 정책과제들을 제시하고 있다. 그러나 정책과제의 기대효과는 제시하고 있지 않다. 구체적인 활용계획은 부문계획 및 시도계획을 통해 구체화될 수 있다. 다만, 국토종합계획 실천계획(2017~2020)을 수립하였다.

나. 활용계획의 법제도적 위험요인은 검토되었는가?

국토종합계획 실천계획 수립대상을 소관 부처별로 선정하여 국토부와 협의하여 작성하므로 법제도적 위험요인은 그 과정에서 검토되었다고 할 수 있다.

다. 기대효과를 포함하고 있는가?

실천계획에서 해당 과제(사업)의 기대효과를 포함한다.

라. 기대효과는 객관적인 근거를 통해 제시되었는가?

국토종합계획은 지표를 통해 국토 미래상의 기대효과를 제시하여 왔으며, 실천계획에서 해당사업의 기대효과를 객관적으로 제시한다. 다만, 국토종합계획의 지표는 포괄적이지 못하며, 인프라 지표 등을 대표 지표로 제시하는 등 시의성이 부족하여 개선이 필요하다.

이상에서 살펴본 제4차 국토종합계획 수정계획의 구성 및 절차 관련한 내용들을 평가한 결과를 정리하면 다음의 표와 같다.

[표 2-4] 제4차 국토종합계획 수정계획의 구성 평가 결과

	평가기준	평가	비고
근거법령 준수 및 합목적성	근거법령을 명시했는가?	○	
	근거법령의 목적을 기술하였는가?	○	
	근거법령의 목적과 부합하는가?	○	
	수정계획인 경우 수정계획임을 명시하였는가?	○	
	수정계획이 근거법령의 목적과 부합하는가?	○	
	계획 수립의 목적을 명확히 기술하였는가?	○	
	계획 내의 정책적 일관성은 유지되고 있는가?	○	
	법적 작성 주기를 준수하고 있는가?	○	
연관계획과의 관계	연관계획을 언급하고 있는가?	○	
	법적인 연관계획을 모두 포함하고 있는가?	○	
	연관계획(타부처, 타분야 포함)을 검토하고 있는가?	○	
	연관계획 간의 관계(수직/수평)를 고려하고 있는가?	○	
	연관계획 간의 (수직/수평) 정합성은 존재하는가?	○	
추진체계	담당부처와 부서가 명시되어 있는가?	△	부처만 명시
	연관부처와 부서가 명시되어 있는가?	•	실행계획에 명시하도록 함.
	연관부처와의 유사중복 문제는 검토하고 있는가?	○	
	실행부처와 부서가 명시되어 있는가?	•	
	실행부처와 부처의 역할이 적절하게 배분되어 있는가?	△	부처 간, 시도 간 협력 원칙 제시
기대효과	활용계획을 포함하고 있는가?	○	국토종합계획 실천계획 수립
	활용계획의 법제도적 위험요인은 검토되었는가?	○	소관 부처별 국토부와 협의하여 작성
	기대효과를 포함하고 있는가?	△	실천계획에서 기대효과 포함
	기대효과는 객관적인 근거를 통해 제시되었는가?	△	지표는 포괄적이지 못하며 개선 필요

※ ○ 구체적으로 명확하게 제시, △ 일부만 부합하거나 간접적으로 제시, • 해당 사항 없음.

제4절

제4차 국토종합계획 수정계획의 수립절차 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 작성 주체 및 관련 조직의 참여

가. 작성 주체가 제시되고 있는가?

「국토기본법」 제9조에 국토교통부 장관이 수립권자임을 명시하고 있다.

나. 작성 방식이 명시되어 있는가?

국토종합계획 작성 시, 국토교통부장관은 중앙행정기관의 장 및 시도지사에게 국토종합계획에 담겨야 할 정책 및 사업에 관한 소관별 계획안의 제출을 요구할 수 있으며, 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다고 규정하고 있다.

다. 작성 주체가 타당한가?(자체, 협동, 용역 등)

국토종합계획은 국토교통부가 수립주체로 법에 명시되어 있으며, 정책연구기관인 국토연구원에 수탁 연구과제 형식으로 협업하는 방식이다.

라. 관련 조직이 명시되어 있는가?

「국토기본법」에는 국토교통부가 수립주체로 명시되어 있다. 좀 더 실질적인 작성 방식 등은 국토교통부가 결정한다. 다만 국토종합계획은 1978년 설립된 국토연구원의 주요 목적 중의 하나였다.

〔「국토기본법」 관련 조항〕

제9조(국토종합계획의 수립) ① 국토교통부장관은 국토종합계획을 수립하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>

② 국토교통부장관은 국토종합계획을 수립하려는 경우에는 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토종합계획에 반영되어야 할 정책 및 사업에 관한 소관별 계획안의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다. <개정 2013. 3. 23.>

③ 국토교통부장관은 제2항에 따라 받은 소관별 계획안을 기초로 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 조정·총괄하여 국토종합계획안을 작성하며, 제출된 소관별 계획안의 내용 외에 국토종합계획에 포함되는 것이 타당하다고 인정하는 사항은 관계 행정기관의 장과 협의하여 국토종합계획안에 반영할 수 있다. <개정 2013. 3. 23.>

④ 이미 수립된 국토종합계획을 변경하는 경우에는 제2항과 제3항을 준용한다.

[전문개정 2011. 5. 30.]

마. 관련 조직과의 협력과정이 있는가?

국토연구원은 국토교통부와 같이 중앙부처와 지역연구기관, 학회 등 전문가 집단, 일반 국민들의 참여 등을 고려하여 국토종합계획 수립을 위한 연구단을 조직하고, 국토연구원이 단장을 맡게 되어 있다. 그러한 과정에서 국민들의 의견을 수렴하기 위한 공청회 절차가 법적으로 명시되어 있으며, 중앙부처와 시도의 의견 수렴 절차 역시 법적으로 명시되어 있다.

〔「국토기본법」 관련 조항〕

제11조(공청회의 개최) ① 국토교통부장관은 국토종합계획안을 작성하였을 때에는 공청회를 열어 일반 국민과 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 하며, 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정하면 국토종합계획에 반영하여야 한다. 다만, 국방상 기밀을 유지하여야 하는 사항으로서 국방부장관이 요청한 사항은 그러하지 아니하다. <개정 2013. 3. 23.>

② 제1항에 따른 공청회의 개최에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2011. 5. 30.]

제12조(국토종합계획의 승인) ① 국토교통부장관은 국토종합계획을 수립하거나 확정된 계획을 변경하려면 미리 제26조에 따른 국토정책위원회(이하 “국토정책위원회”라 한다)와 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 받아야 한다. <개정 2013. 3. 23.>

② 국토교통부장관은 제1항에 따라 국토정책위원회의 심의를 받으려는 경우에는 미리 심의안에 대하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 하며 시·도지사의 의견을 들어야 한다. <개정 2013. 3. 23.>

- ③ 제2항에 따른 심의안을 받은 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 특별한 사유가 없으면 심의안을 받은 날부터 30일 이내에 국토교통부장관에게 의견을 제시하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>
- ④ 국토교통부장관은 제1항에 따라 국토종합계획을 승인받았을 때에는 지체 없이 그 주요 내용을 관보에 공고하고, 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사, 시장 및 군수(광역시의 군수는 제외한다. 이하 이 장에서 같다)에게 국토종합계획을 보내야 한다. <개정 2013. 3. 23.>
- [전문개정 2011. 5. 30.]

2 수립절차의 체계성

가. 계획 수립과정(추진경위)이 제시되어 있는가?

계획 본문에는 추진경위가 없으나, 국토종합계획 연구보고서 부록편에 자세한 계획 수립과정이 제시되어 있다.

나. 계획의 작성 연혁을 제시하고 있는가?

계획의 연혁이 본문 안에 다음과 같이 수록되어 있다.

[계획 내용 중 관련 문구]

국토종합계획 연혁

- ◆ 제1차 국토종합개발계획(1972~1981)
- ◆ 제2차 국토종합개발계획(1982~1991)
- ◆ 제2차 국토종합개발계획 수정계획(1987~1991)
- ◆ 제3차 국토종합개발계획(1992~2001)
- ◆ 제4차 국토종합계획(2000~ 2020)
- ◆ 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020)
- ◆ 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020)은 행정중심복합도시 건설 등으로 인한 국토공간구조 변화 반영, 남북 교류협력 확대 및 대외환경 변화에 대응하는 국토전략 제시를 위해 수립

다. 계획 수립과정이 구체적으로 제시되고 있는가?

계획 수립과정은 계획 본안이 아닌 부록에 자세히 수록한다. 계획의 추진경위, 전문가 및 일반 국민 설문조사, 각종 자문회의 결과, 공청회 결과 등을 시기별로, 유형별로 구분하여 수록한다.

라. 계획 수립과정은 적절한가?

중앙부처, 시도, 국토연구원 및 시도연구기관, 학계 및 관련 전문가, 시민 의견조사 등 다양한 관계자들이 연구단을 구성하여 계획을 수립하도록 한다. 다만, 국민의 직접적인 의견 수렴이 미흡하다는 지적이 있었다. 이에, 2019년 현재 수립 중인 제5차 국토종합계획에서는 계획 수립과정에 국민의 직접 참여를 강화하기 위하여 ‘국민참여단’을 구성·운영하여 참여적 계획방식을 구현하고 있다.

마. 이해관계자가 고려되고 있는가?

종합계획인 만큼 다양한 이해관계자들이 있으며, 부문별, 지역별 다양한 이해관계자들의 의견을 반영하기 위하여 부처 의견과 시도 의견 수렴이 법정 공식적인 절차로 규정되어 있다. 또한 일반 시민들의 의견을 청취하기 위하여 공청회를 개최하도록 법정화되어 있다.

바. 이해관계자와의 협의과정이 제시되고 있는가?

법정 공청회 이전에 시도 공무원, 지역별, 부문별 전문가들과의 다양한 형태의 설명회, 자문회의, 토론회, 세미나 등을 거치고 있다. 본 계획을 수립하기 위한 과정은 연구보고서 부록에 담기게 된다.

사. 수립과정에 이해관계자들 간 협의과정이 있는가?

국토종합계획은 “국토 전반”에 대한 “장기”, “종합”계획으로 이해관계자들은 다양하며, 포괄적이라고 할 수 있다. 이를 위하여 전문가 및 일반 국민 설문조사, 포럼운동을 통한 전문가의 의견 수렴, 공청회, 부처 의견 수렴, 시도 의견 수렴 등 다양한 의견 수

럼을 수행한다. 다만, 특정한 사업계획이 아닌 장기종합계획이므로 주요 부처나 시도가 가장 핵심적인 이해관계자라고 할 수 있으며, 이러한 이해관계자들의 의견 수렴을 법정 절차로서 부처 의견 수렴, 시도 의견 수렴, 공청회를 두고 있다.

아. 수립과정 참여자들 간 협의과정이 제시되고 있는가?

수립과정 참여자들은 크게 1) 국토교통부 및 관계부처 공무원, 2) 국토연구원 및 국책연구기관 전문가, 시도 연구원, 3) 학회 등 관련 분야 전문가 등으로 구분될 수 있다. 국토연구원장을 연구단장으로 하고 관련 참여자들로 구성된 연구단을 구성하여 전문가 원고, 각종 토론회, 협의회 등을 거치며, 이러한 협의과정은 국토종합계획 부록(각종 세미나 발제자료, 사진, 회의록 등 포함)에 제시된다.

3 계획 추진의 구체성

가. 활용계획이 구체적으로 제시되어 있는가?

국토종합계획은 최상위 공간계획으로서 부문별계획과 지역계획(광역도시계획, 시도종합계획, 시군도시계획 등) 등 관련 계획이 이에 따라야 함을 규정하고 있다. 즉, 다른 공간을 대상으로 하는 부문계획이나 하위 계획의 가이드라인(지침) 역할을 하는 계획으로서 활용되고 있음을 알 수 있다.

〔「국토기본법」 관련 조항〕

제7조(국토계획의 상호 관계) ① 국토종합계획은 도종합계획 및 시·군종합계획의 기본이 되며, 부문별 계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다.

② 도종합계획은 해당 도의 관할구역에서 수립되는 시·군종합계획의 기본이 된다.

③ 국토종합계획은 20년을 단위로 하여 수립하며, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획 및 부문별 계획의 수립권자는 국토종합계획의 수립 주기를 고려하여 그 수립 주기를 정하여야 한다.

[전문개정 2011. 5. 30.]

제8조(다른 법령에 따른 계획과의 관계) 이 법에 따른 국토종합계획은 다른 법령에 따라 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그 기본이 된다. 다만, 군사에 관한 계획에 대하여는 그러하지 아니하다.

[전문개정 2011. 5. 30.]

나. 계획 내 과제의 우선순위를 제시하고 있는가?

정책과제 등을 장단기로 구분하거나 별도의 우선순위를 제시하고 있지는 않다.

다. 유사계획과의 연계성을 고려한 활용계획이 제시되고 있는가?

국토종합계획 실천계획을 5년마다 수립하고 있다.

4 환류체계의 구축

가. 정책평가(성과평가) 계획은 제시하고 있는가?

국토종합계획은 20년 장기계획의 실천력을 높이기 위한 방안으로 실천계획 제도를 두고 있다.

[「국토기본법」 관련 조항]

제18조(실천계획의 수립 및 평가) ① 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 국토종합계획의 내용을 소관 업무와 관련된 정책 및 계획에 반영하여야 하며, 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토종합계획을 실행하기 위한 소관별 실천계획을 수립하여 국토교통부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>

② 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 소관별 실천계획의 추진 실적서를 작성하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>

③ 국토교통부장관은 제2항에 따라 받은 추진 실적을 종합하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토종합계획의 성과를 정기적으로 평가하고 그 결과를 국토정책의 수립·집행에 반영하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>

④ 국토교통부장관은 제3항에 따른 평가를 효율적으로 하기 위하여 이에 필요한 조사·분석 등을 전문기관에 의뢰할 수 있다. <개정 2013. 3. 23.>

[전문개정 2011. 5. 30.]

「국토기본법」 시행령 제7조(실천계획의 내용 등) ①법 제18조제1항의 규정에 의하여 수립하는 소관별 실천계획은 5년 단위로 작성하고, 다음 각호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 현황 및 문제점
2. 목표 및 추진전략
3. 실천과제 및 세부추진 계획
4. 추진기간 및 투자계획

5. 그밖에 계획의 효율적인 집행을 위하여 필요한 사항

②법 제18조제2항의 규정에 의하여 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 소관별 실천계획의 추진실적서를 매년 12월 31일을 기준으로 작성하여 다음해 5월말일까지 국토교통부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23.>

③국토교통부장관은 제2항의 규정에 의한 소관별 실천계획의 추진실적서를 토대로 법 제18조제3항의 규정에 의하여 국토종합계획의 성과를 정기적으로 평가하여 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 통보하여야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23.>

나. 이전 계획에 대한 성과평가가 이루어졌는가?

계획 수립의 배경 및 필요성 부문에서 이전 계획에 대한 일부 평가가 있으나 중요한 국토여건 변화나 새로운 국토발전전략의 기조변화 등에 대한 평가가 핵심이다. 「국토기본법」 제19조에서는 국토교통부장관은 사회적 경제적 여건 변화를 고려하여 5년마다 국토종합계획을 전반적으로 재검토하고 필요할 경우 이를 정비해야 함을 규정하여 5년마다 현재의 국토종합계획을 평가한다. 다만 국토종합계획의 내용 중 기존 평가에 면밀한 평가 내용은 담지 않고 부록 부분에 수록한다.

다. 이전 계획의 성과평가 결과가 반영되었는가?

기존 계획이 새로운 여건 변화나 정책기조 변화에 대해 충분하지 못하다고 판단될 경우 새로운 국토종합계획을 수립하도록 되어 있어, 계획 수립의 배경부분에 관련 내용을 제시하도록 한다.

라. 이전 계획의 성과평가는 타당하게 이루어졌는가?

국토종합계획 수립 이전에 국토연구원에서는 국토종합계획에 대한 사전적 연구를 지속적으로 추진하고 있다. 가령, 지금 수립이 진행 중인 제5차 국토종합계획의 경우 수립하기 이전에 국토연구원은 다음과 같은 연구과제를 진행하였다.

[관련 근거]

- ◆ 미래 국토를 선도하는 국토종합계획의 발전방안 연구('15)
- ◆ 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020) 재검토 정책연구('15)
- ◆ 제5차 국토종합계획 수립을 위한 기초연구('16)
- ◆ 제4차 국토종합계획 성과평가 및 제5차 국토종합계획 수립방향 설정 연구('16~'18)
- ◆ 국토종합계획 제도 개선을 위한 국토지표 선정 및 운용 방안 정책연구용역('16)
- ◆ 2014 상시 국토종합계획체제를 위한 DB구축 및 운영방안('14)
- ◆ 2017 제2차 장기(2013~2022년) 주거종합계획 수정·보완 용역('17)
- ◆ 2017 주거종합계획 수립을 위한 주거실태조사 용역('17)

구분	계획 지표	지표 수
제1차 국토종합개발계획 (1972~1980)	인구, 국민총생산, 공업용지, 고속도로, 일반도로 포장률, 용수공급, 상수도, 도시화율, 시내전화, 농지면적, 주택 수	11개
제2차 국토종합개발계획 (1981~1990)	인구, 국민총생산, 공업용지, 고속도로, 일반도로 포장률, 철도전철화, 주택, 상수도, 하수도, 주택보급률, 자동차보급, 전화가입, 도시화율, 곡류생산량, 어업총생산량	16개
제2차 국토종합개발계획 수정계획 (1987~1990)	인구, 국민총생산, 공업용지, 고속도로, 국도포장률, 철도전철화, 용수 공급, 주택, 상수도, 하수도, 도시화율, 주택보급률, 승용차보급, 전화 보급, 곡류생산량, 수산물총생산량	16개
제3차 국토종합개발계획 (1991~2000)	면적, 인구배분(인구, 수도권, 지방), 도시화율, 공장부지, 주택보급률, 주택 수, 고속도로, 도로포장률, 항만하역능력, 컨테이너 처리능력, 철도 복선화율, 자동차, 상수보급률, 하수처리율, 총용수이용량, 댐 공급, 발전용량, 여가활동 참여율	20개
제4차 국토종합계획 (2000~2020)	도시화율, 수도권 인구비중, 고속도로, 철도복선화율, GDP대비 물류비, 주택보급률, 1인당 도시공원, 상수도 보급률	8개
제4차 국토종합계획 수정계획 (2006~2020)	도시화율, 수도권 인구비중, 1인당 도시공원 면적, GDP대비 물류비, 1천명당 주택 수, 1인당 주거면적, 상수도보급률	7개
제4차 국토종합계획 수정계획 (2011~2020)	도시화율, 수도권 인구비중, 1인당 도시공원 면적, 매출액 대비 기업 물류비, 1인당 주거면적, 상수도보급률	6개

[표 2-5] 제4차 국토종합계획 수정계획의 수립절차 평가 결과

	평가기준	평가	비고
작성 주체 및 관련 조직의 참여	작성 주체가 제시되고 있는가?	○	
	작성 방식이 명시되어 있는가?	○	
	작성 주체가 타당한가?	○	
	관련 조직이 명시되어 있는가?	○	
	관련 조직과의 협력과정이 제시되어 있는가?	○	
수립절차의 체계성	계획 수립과정이 제시되어 있는가?	△	국토종합계획 연구보고서 부록편에 자세하게 제시
	계획의 작성 연혁을 제시하고 있는가?	○	
	계획 수립과정이 구체적으로 제시되고 있는가?	○	부록에 수록
	계획 수립과정은 적절한가?	△	국민의 직접적인 의견 수렴 미흡
	이해관계자가 고려되고 있는가?	○	
	이해관계자와의 협의과정이 제시되고 있는가?	△	국토종합계획 연구보고서 부록에 제시
	수립과정에 이해관계자들 간 협의과정이 있는가?	△	
	수립과정 참여자들 간 협의과정이 제시되고 있는가?	○	부록에 제시
계획 추진의 구체성	활용계획이 구체적으로 제시되어 있는가?	○	
	계획 내 과제의 우선순위를 제시하고 있는가?	•	
	유사계획과의 연계성을 고려한 활용계획이 제시되고 있는가?	○	5년마다 실천계획 수립
환류체계의 구축	정책평가(성과평가) 계획은 제시하고 있는가?	△	실천계획 제도
	이전 계획에 대한 성과평가가 이루어졌는가?	△	
	이전 계획의 성과평가 결과가 반영되었는가?	△	
	이전 계획의 성과평가는 타당하게 이루어졌는가?	△	

※ ○ 구체적으로 명확하게 제시, △ 일부만 부합하거나 간접적으로 제시, • 해당 사항 없음.

제5절

제4차 국토종합계획 수정계획의 내용 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 국토/도시/지역

가. 전략과 추진과제의 응집성

1) 계획의 목표가 제시되고 있는가?

계획의 비전으로는 “새로운 도약을 위한 글로벌 녹색국토”를, 4대 목표로는 “경쟁력 있는 통합국토”, “지속가능한 친환경국토”, “품격 있는 매력국토”, “세계로 향한 열린 국토”를 제시하고 있다.

2) 계획의 목표가 명확한가?

계획의 목표를 살펴보면, “경쟁력 있는 통합국토”는 지역경제 육성 등 국토경쟁력 가치를, “지속가능한 친환경국토”는 국토의 지속가능성과 환경친화적 정책을, “품격 있는 매력국토”는 문화와 경관 가치를, “세계로 향한 열린 국토”는 남북관계와 동북아 문제를 제시하고 있다.

[계획 내용 중 관련 문구]

〈국토형성의 기본 목표〉

□ 경쟁력 있는 통합국토

- ◆ 개별지역이 통합된 광역적 공간단위에 기초한 신 국토골격을 형성하여 지역특화발전 및 동반성장을 유도

- ◆ 남북 간 신뢰에 기반한 경제협력과 국토 통합을 촉진

□ 지속가능한 친환경국토

- ◆ 경제성장과 환경이 조화되고 에너지·자원 절약적인 친환경국토 형성

- ◆ 기후변화로 인한 홍수·가뭄 등 재해에 안전한 국토 구현

- ☐ 품격 있는 매력국토
 - ◆ 역사·문화자원을 우리 국토공간에 접목한 품격 있는 국토 조성
 - ◆ 정주환경을 개선하여 국민 모두가 쾌적한 삶을 누리는 매력 있는 국토 조성
- ☐ 세계로 향한 열린 국토
 - ◆ 유라시아-태평양 시대에 물류, 금융, 교류의 거점국가로 도약하기 위해 글로벌 개방 거점 확충
 - ◆ 대륙-해양 연계형 인프라 구축을 통한 유라시아-태평양 지역의 관문기능 강화

3) 비전과 목표, 전략의 연계가 타당한가?

아래에서 보는 바와 같이 비전-목표-전략-정책과제 등은 일련의 목표와 수단의 연쇄 체계로 되어 있으며, 전략들은 목표의 수단으로, 정책과제들은 전략 달성을 위한 수단으로 구성되는 체계이다.

[계획 내용 중 비전-목표-전략 체계]

비전	◆ 새로운 도약을 위한 글로벌 녹색국토
목표	◆ 경쟁력 있는 통합국토 ◆ 지속가능한 친환경국토 ◆ 품격 있는 매력국토 ◆ 세계로 향한 열린 국토
전략	① 국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화 ② 자연친화적, 안전한 국토 조성 ③ 쾌적하고 문화적인 도시·주거환경 조성 ④ 녹색교통·국토정보 통합 네트워크 구축 ⑤ 세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축 ⑥ 초국경적 국토경영 기반 구축
공간구상	◆ 개방형 국토발전축, 5+2 광역경제권 중심으로 한 거점도시권
국토공간 형성방향	◆ 광역경제권 형성하여 지역별 특화발전, 글로벌 경쟁력 강화 ◆ 지역특성을 고려한 전략적 성장거점 육성

나. 정책환경 및 파급효과 분석

1) 분석 방법은 타당한가?

통계분석 및 각종 현황 자료 등을 통해 현황이나 문제점, 여건 변화에 대한 분석을 시행하고 있다. 여건 변화의 경우 메타분석, 공간분석, 지역별 통계분석 등과, 각종 전문가 설문조사 등을 바탕으로 분야별로 필요한 분석을 제시한다.

2) 주요 미래동인에 대한 미래전망이 존재하는가?

국토의 여건과 전망 부분에서 인구(고령화, 출산율), 도시화, 국내총생산, 산업 비중의 변화, 철도, 도로 등 국토기반시설 등의 변화추이를 예측하였으며, 해외의 사례 등을 검토하여 우리의 국토의 현황을 분석한다. 여건 변화 전망 부분에서 메가트렌드별로 근거자료를 바탕으로 미래전망을 제시한다.

[계획 내용 중 여건 변화 전망 관련 문구]

〈여건 변화 전망〉

- ◆ 기후: 전 지구적 기후변화와 자원위기 심화
- ◆ 경제: 세계화와 개방화 지역 간 경쟁 강화
(거대 지역경제권 중심의 신개발 경제체계 가속화)
- ◆ 인구: 인구 감소 등 고령화 진행
- ◆ 교통: 에너지 절약형 교통체계 등 교통 및 생활혁명
- ◆ 가치: 환경과 문화 등 삶의 질에 대한 요구 증대
- ◆ 남북관계 및 동북아 이슈: 남북 교류 및 유라시아-태평양 협력 기반 강화 등

〈전략별 여건 변화 전망〉

- ◆ 전략별 추진 계획 부문에서도 현황과 문제점, 여건 변화 전망, 정책과제에서 분야별 여건 변화 전망을 제시
 - ① 국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화
 - ③ 글로벌 경쟁의 심화와 광역경제권의 중요성 부각
 - 거대 경제권 중심의 글로벌 경쟁이 심화
 - 경제의 개방화 및 광역화의 진전에 따라 대도시권의 역할이 증대
 - ③ 녹색성장과 FTA 체결에 따른 지역산업구조 개편
 - 신성장동력 및 녹색성장 추진에 따른 산업 및 기술혁신

- 세계 여러 나라와의 FTA 체결에 따라 지역별 산업구조 변화
- ㉔ 지역문화 창달과 녹색생활의 보편화
 - 문화의 공공적·산업적 가치 확대
 - 녹색생활의 보편화 및 탈도시·전원지향 수요 증대
- ㉕ 농·산·어촌 다변화와 공간적 연계 가능성의 확대
 - 농·산·어촌의 인구 공동화와 지역경제 복합·다변화
 - 농·산·어촌 활성화를 위한 공간적 연계 가능성의 확대
- ② 자연친화적, 안전한 국토 조성
 - 통합적 수자원 관리와 친수환경에 대한 요구 증대
 - 기후변화 문제에 대응하는 녹색경쟁체제 가속화
 - 쾌적하고 안전한 국토공간 확보 필요성 증대
- ③ 쾌적하고 문화적인 도시·주거환경 조성
 - 인구 감소에 대비한 도시공간 재편 요구 증대
 - 기후변화에 대비한 저탄소 녹색도시 형성 요구 증가
 - 개방과 소득수준 향상에 따른 도시문화 다양화
 - 주택수요 증가 추세의 둔화 및 주택수요의 다양화
 - 세계화에 대비한 토지관리제도 선진화 요구 증대
- ④ 녹색교통·국토정보 통합 네트워크 구축
 - 사회적 변화에 따른 다양한 교통서비스 요구 증대
 - 물류시설의 선진화 및 저탄소 녹색물류체계 구축의 필요성 증대 전망
 - 국토정보화의 급속한 진행과 수요의 증가
 - 국토정보 신산업의 부상 및 정보 보호 요구 증대
- ⑤ 세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축
 - 해양공간에 대한 관심 증대
 - 해양영토 및 해양과학기술에 대한 국가 간 경쟁 심화
 - 해양환경 부문의 국제협력환경 변화 가속화
- ⑥ 초국경적 국토경영 기반 구축
 - 동북아 지역의 성장 및 교류·협력 증대 전망
 - 국경 향상으로 인한 실질적 유라시아-태평양 시대 개막
 - 여건 변화에 따라 남북 간 교류·협력 증대 기회 상존

3) 주요 미래동인에 대한 미래전망은 충분한 시계(10, 20, 30년)를 검토하고 있는가?

국토종합계획은 20년을 계획기간으로 하고 있으며, 미래전망은 국토종합계획의 핵심적인 부분이다. 계획 수립 여건 변화와 전반적인 메가트렌드 전망 부분뿐만 아니라 전략별 추진 계획에서도 여건 변화 전망을 다루고 있으며, 가급적 20년 장기전망을 다루도록 한다.

4) 분석 방법에 활용된 자료가 타당한가?

공식적인 통계 및 정부자료를 바탕으로 분석한다. 예를 들어, 통계청의 인구추계, 한국은행의 경제통계연보 등의 자료뿐 아니라 UN 보고서, 국토연구원의 보고서 등에 수록된 자료도 활용하여 분석하였다.

5) 분석 방법에 활용된 자료는 출처를 제시하고 있는가?

표와 그림마다 출처 및 자료를 표기한다.

6) 파급효과 분석은 타당한가?

장기종합계획으로 별도의 파급효과를 분석하지는 않았다.

7) 파급효과 분석을 수행하고 있는가?

파급효과 분석을 수행하고 있지 않다.

8) 분석 방법에 활용된 자료는 객관적인가?

파급효과를 별도로 수행하지 않고 있다.

다. 타 계획과의 내용적 유사중복 검토

1) 타 계획과의 상충 가능성을 검토하고 있는가?

기본적으로 기존의 중장기계획 등을 바탕으로 계획안을 작성하고 시도로부터 받은

계획에 대한 기초안을 바탕으로 작성하고 있다. 시도계획안은 부처로부터 의견을 받아 내용적 유사중복성을 검토한다.

2) 타 계획과의 상충 가능성에 대한 대응방안을 제시하고 있는가?

국토종합계획은 국토공간에 대한 최상위 계획으로 부문계획과 시도계획 등 각종 지역계획 등이 본 계획에 어긋나지 않도록 수립해야 한다는 점을 법령에서 명시적으로 제시한다. 따라서 현재의 부문계획이나 시도계획은 새로운 계획을 수립할 때 현재 존재하는 국토종합계획과 정합성을 가질 수 있도록 해야 한다.

〔「국토기본법」 관련 조항〕

제19조의2(국토계획평가의 대상 및 기준) ① 국토교통부장관은 대통령령으로 정하는 중장기적·지침적 성격의 국토계획을 대상으로 국토의 균형 있는 발전, 경쟁력 있는 국토여건의 조성 및 환경친화적인 국토관리 측면에서 국토의 지속가능한 발전에 이바지하는지를 평가(이하 “국토계획평가”라 한다)하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>

② 국토계획평가의 기준은 제2조부터 제5조까지의 규정에 따른 국토관리의 기본이념을 고려하여 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2011. 5. 30.]

제20조(계획 간의 조정) ① 국토교통부장관은 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획 및 부문별계획이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 해당 계획을 조정할 것을 요청할 수 있다. <개정 2013. 3. 23., 2016. 12. 2.>

1. 서로 상충되거나 국토종합계획에 부합하지 아니한다고 판단되는 경우
2. 제19조의3제2항에 따른 국토계획평가 실시 결과 해당 국토계획을 보완·조정할 필요가 있다고 인정되는 경우
3. 「환경정책기본법」에 따른 환경보전계획과의 연계성이 부족하여 상호 보완·조정할 필요가 있다고 인정되는 경우

② 제1항에 따라 계획을 조정할 것을 요청받은 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 특별한 사유 없이 이를 반영하지 아니하는 경우에는 국토교통부장관이 국토정책위원회의 심의를 거쳐 이를 조정할 수 있다. <개정 2013. 3. 23.>

③ 국토교통부장관은 제2항에 따른 조정을 하려면 미리 관계 중앙행정기관의 장 또는 해당 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다. <개정 2013. 3. 23.>

[전문개정 2011. 5. 30.]

라. 추진전략의 구체성 및 타당성

1) 계획의 목표가 실현 가능한가?

20년 장기계획으로 목표가 구체적이지 않다. 따라서 목표의 실현 가능성이 높다, 낮다기보다는 바람직한 목표를 설정하고 이를 위한 정책과제들을 제시하여 국토정책의 방향성을 제시하는 데 초점을 두고 있다. 다만 일부 계획 지표를 제시하고 있어 계획 지표의 달성 여부는 평가 가능하다.

2) 목표 달성을 위한 자원조달방안이 존재하는가?

국토종합계획은 구체적인 자원조달방안이 포함되어 있지는 않으며, 자원조달의 전체적인 방향성(가령, 민간자본의 활용성 강화 등)을 제시한다. 그 실천계획에서 구체적인 사업에 대한 자원조달방안이 포함되어 있다.

3) 목표 달성에 관여하는 이해관계자의 복잡성을 고려하고 있는가?

국토종합계획에서 제시하는 목표는 포괄적이며, 전 국민과 전 국토를 대상으로 하는 계획이므로 그 중앙부처, 시도, 제도 관련 이해관계자 등 이해당사자 역시 많을 수밖에 없다. 이러한 이해관계를 조정하기 위하여 계획의 추진전략 수립 시, 전문가의 폭넓은 의견과 관계부처 협의, 시도 협의과정을 거치고 있으며, 지역에서의 폭넓은 의견 수렴을 통해 전략을 도출하도록 한다.

4) 추진전략을 기술하고 있는가?

다음과 같은 6대 전략을 제시하고 있으며, 아래의 6대 전략은 “경쟁력 있는 통합 국토”, “지속가능한 친환경국토”, “품격 있는 매력국토”, “세계로 향한 열린 국토”라는 4대 목표를 실현하기 위한 전략으로 평가된다.

- ① 국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화
- ② 자연친화적, 안전한 국토 조성
- ③ 쾌적하고 문화적인 도시·주거환경 조성

- ④ 녹색교통·국토정보 통합 네트워크 구축
- ⑤ 세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축
- ⑥ 초국경적 국토경영 기반 구축

5) 추진전략은 목표와 부합하는가?

목표와 전략 간 1:1 매칭이 되는 것은 아니지만 대체로 4개 목표를 추진하기 위한 전략의 매칭은 다음과 같다.

- 경쟁력 있는 통합국토:
 - (전략1) 국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화,
 - (전략4) 녹색교통·국토정보 통합 네트워크 구축
- 지속가능한 친환경국토:
 - (전략2) 자연친화적, 안전한 국토 조성
- 품격 있는 매력국토:
 - (전략3) 쾌적하고 문화적인 도시·주거환경 조성
- 세계로 향한 열린 국토:
 - (전략5) 세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축
 - (전략6) 초국경적 국토경영 기반 구축

6) 추진전략은 합리적으로 설정되어 있는가?

국토/도시/지역 관련한 추진전략은 다음과 같으며 국토의 공간구조, 도시, 환경, 산업, 문화, 인프라, 건설, 물류, 남북관계, 동북아 등 국토분야 전체를 포괄하도록 구성하고 있다.

[추진전략과 정책과제]

○ 추진전략: 국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화

【과제】 국토의 성장잠재력을 극대화하기 위해 3차원 지역발전전략을 발전적으로 수용

- ◆ 광역경제권전략: 특성화 발전을 통한 지역경쟁력 제고
- ◆ 초광역개발권전략: 개방과 협력의 촉진
- ◆ 기초생활권전략: 기본적 삶의 질 보장

【과제】 5+2 광역경제권 반전을 견인하는 도시권 육성

- ◆ 거점도시와 인근지역을 연계하는 도시권 육성

【과제】 농·산·어촌의 녹색성장 기반 구축

- ◆ 녹색성장형 농·산·어촌발전 및 전원적 삶의 질 제고
- ◆ 농·산·어촌의 경쟁력 제고와 연계한 고소득·일자리 창출

【과제】 국가경제를 견인하는 신성장거점 육성

- ◆ 세계 경제를 견인하는 신성장거점 육성
- ◆ 지역특화발전 및 지역균형발전을 촉진하는 선도도시 육성
- ◆ 수도권외의 글로벌 경쟁력 강화
- ◆ 외국인 투자유치 활성화를 위한 제도 개선

【과제】 문화국토 조성을 위한 역사·문화·관광자원의 연계 활용

- ◆ 역사·문화축 조성을 통한 국토의 문화적 품격 제고
- ◆ 문화관광권역별 특성화로 관광산업의 경쟁력 제고
- ◆ 고도육성을 통한 문화경쟁력 제고
- ◆ 지역문화의 진흥기반 구축과 지역 역사·문화자원의 창조산업화

○ 추진전략: 자연친화적, 안전한 국토 조성

【과제】 강·산·바다를 연계한 국토 품격의 새로운 창출

- ◆ 국토 전체를 아우르는 강·산·바다 통합 국토관리체계 구축
- ◆ 강을 중심으로 한 품격 있는 국토 개조
- ◆ 산을 휴양 및 경제공간의 거점으로 활용
- ◆ 바다를 국민의 고품격 휴식처로 개선
- ◆ 품격 있는 국토형성을 위한 제도 정비
- ◆ 환경 및 건축디자인을 적용한 품격 있는 국토경관 조성
- ◆ 녹색국토 실현을 위한 3G 통합전략 수립
- ◆ 녹색성장형 국토관리를 위한 국제협력

【과제】 국민과 강이 어우러지는 친수국토 조성

- ◆ 하천관리의 패러다임 전환
- ◆ 물 부족 해소 및 물 이용의 다양성 제고
- ◆ 최적의 홍수 관리를 위한 전략적 치수대책 수립
- ◆ 기후변화에 대응한 과학적 수자원 관리

【과제】 지속가능하고 안전한 국토공간 조성

- ◆ 기후변화에 강한 방재국토 조성
- ◆ 선제적 방재능력 강화를 위한 방재도시계획 수립
- ◆ 사람 중심의 안심국토 조성

○ 추진전략: 쾌적하고 문화적인 도시·주거환경 조성

【과제】 인구 감소에 대비한 도시경쟁력 제고

- ◆ 기존 도심 활력 증진을 위한 재생사업 활성화
- ◆ 광역화·다양화되는 도시에 대한 연계성 강화
- ◆ 정보화시대의 경쟁력 강화를 위한 U-city 건설
- ◆ 인구 저성장시대를 대비한 도시 내 생활지원시설 확충

【과제】 한국형 녹색문화도시 창조

- ◆ 녹색도시 정비 활성화 및 한국형 압축도시(compact city) 조성
- ◆ 삶의 질을 향유할 수 있는 매력적인 도시 조성
- ◆ 한국적 문화이미지를 표현하는 도시경관 형성
- ◆ 다문화사회에 대응하는 문화 포용정책 수립 및 추진

【과제】 국토가치 제고를 위한 토지이용 합리화 및 선진화

- ◆ 도시경쟁력 제고를 위한 용도지역제 개편
- ◆ 통합적 토지관리체계 구축으로 녹색성장 지원
- ◆ 토지시장 기능의 정상화와 관리의 선진화

○ 추진전략: 녹색교통·국토정보 통합 네트워크 구축

【과제】 선진 국토정보 인프라 구축

- ◆ 국토정보체계 조기 구축
- ◆ 과학적 계획 수립 지원과 지능형 국토정보 구축
- ◆ 국토정보 신산업 발굴과 글로벌화
- ◆ 사이버테러 대응방안과 국토정보 보호

○ 추진전략: 세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축

【과제】 해양자원 확보를 위한 활동영역 확장

- ◆ 실질적 활동영역의 확대
- ◆ 양해 기점 무인도서의 특별 관리
- ◆ 해저광물·에너지자원 상용화 촉진 및 남극대륙·북극해 과학조사 투자 확대

【과제】 해양산업의 국제경쟁력 강화

- ◆ 해양산업클러스터(Maritime Cluster) 및 네트워크 구축
- ◆ 관광자원 특성화 및 해양관광의 지속가능성 확보
- ◆ 해양환경·에너지 산업을 녹색사회 구현을 위한 기반산업으로 육성

【과제】 생태계에 기반한 통합적 해양자원·공간 관리

- ◆ 연안 수계·유역 통합관리체제 확대
- ◆ 해역별·오염원별 관리체계 강화
- ◆ 연안해역 용도제 시행 및 무인도서 체계적 관리
- ◆ 해양보호구역 확대 및 연안지역의 관리 강화
- ◆ 생태계 기반 공간 및 자원 개발체계 확립

【과제】 다차원 해양거버넌스 구축

- ◆ 해양·수산정책의 파트너십 강화
- ◆ 해양국토 이-거버넌스(e-Governance) 실현
- ◆ 국제사회 위상 제고와 국제협력 강화

○ 추진전략: 초국경적 국토경영 기반 구축

【과제】 남북한 교류협력 확대에 대비한 기반 구축

- ◆ 남북한 교류협력의 단계적 추진
- ◆ 접경벨트 발전종합계획 수립
- ◆ 남북관계 진전에 대비한 협력관계 강구

【과제】 유라시아-태평양 협력 기반 강화

- ◆ 해양시대와 대륙시대를 함께 여는 글로벌 교통물류 관문국가 도약
- ◆ 초국경적 지역개발 관련 국제협력 강화
- ◆ '유라시아개발공동체' 구축을 위한 교통 인프라 협력

7) 재원조달방안을 검토하고 있는가?

정부재정 조달방식의 다양화로서 지방자치단체의 지방채 발행제도 개선, 외국자본의 국토개발사업 참여 확대, 토지은행의 활용을 제시하였고, 중앙과 지방 간 재원분담 원칙의 명확화, 지방정부 간 비용분담 모형 강구, 공공요금의 수익자 부담 원칙 강화, 수수료 및 사용료 체계 단순화, 원가분석을 통한 공공요금 수준 재조정 등 재원 부담 원칙 명확화를 제시하였다. 그러나 국토종합계획은 20년 장기계획으로서 구체적인 사업계획은 아니기 때문에 사업별 구체적인 재원조달방안은 제시하지 않았다. 다만 국토종합계획 실천계획에서 각 부처의 사업들과 함께 사업별 재원조달방안 등을 제시하고 있다.

8) 단계적 성과목표를 제시하고 있는가?

목표 연도(2020년) 성과지표(도시화율, 수도권 인구비중, 1인당 도시공원 면적, 매출액 대비 기업물류비, 1인당 주거면적, 상수도보급률)를 제시하고 있다. 5년 단위 성과목표는 실천계획에서 제시하고 있다.

[표 2-6] 제4차 국토종합계획 수정계획의 내용 평가 결과: 국토/도시/지역

	평가기준	평가	비고
전략과 추진과제의 응집성	계획의 목표가 제시되고 있는가?	○	
	계획의 목표가 명확한가?(비전, 목표, 가치 등)	○	
	비전과 목표, 전략의 연계가 타당한가?	○	
정책환경 및 파급효과 분석	분석 방법은 타당한가?	○	
	주요 미래동인에 대한 미래전망이 존재하는가?	○	
	주요 미래동인에 대한 미래전망은 충분한 시계를 검토하고 있는가?	○	20년 전망
	분석 방법에 활용된 자료가 타당한가?	○	
	분석 방법에 활용된 자료는 출처를 제시하고 있는가?	○	
	파급효과 분석은 타당한가?	•	
	파급효과 분석을 수행하고 있는가?	•	
	분석 방법에 활용된 자료는 객관적인가?	•	
	(과학기술 한정) 특정 기술 중심의 계획 수립 시 기술의 추세분석은 이루어졌는가?	•	
	(과학기술 한정) 특정 기술 중심의 계획 수립 시 과학기술 수준 분석은 이루어졌는가?	•	

	평가기준	평가	비고
타 계획 간의 내용적 유사중복 검토	타 계획과의 상충 가능성을 검토하고 있는가?	○	시도계획
	타 계획과의 상충 가능성에 대한 대응방안을 제시하고 있는가?	○	
추진전략의 구체성 및 타당성	계획의 목표가 실현 가능한가?	△	20년 장기계획으로 국토정책의 방향성 제시
	목표 달성을 위한 자원조달방안이 존재하는가?	△	
	목표 달성에 관여하는 이해관계자의 복잡성을 고려하고 있는가?	○	
	추진전략을 기술하고 있는가?	○	
	추진전략은 목표와 부합하는가?	○	
	추진전략은 합리적으로 설정되어 있는가?	○	
	재원조달방안을 검토하고 있는가?	△	
	단계적 성과목표를 제시하고 있는가?	△	목표 연도 성과지표 제시, 5년 단위 성과목표는 실천계획에서 제시

※ ○ 구체적으로 명확하게 제시, △ 일부만 부합하거나 간접적으로 제시, • 해당 사항 없음.

2 환경

국토종합계획은 ‘국토환경’을 다루는 계획으로, 국가환경계획이 관할하는 대상의 범위와 필연적으로 상당 부분 겹친다. 본 평가는 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020)에 포함된 전략 중 환경 분야([표 2-7])에 초점을 맞추어 수행하였다. 이때 국토종합계획과 국가환경계획이 중첩되는 영역의 경우 정합성을 함께 분석하였다.

[표 2-7] 국토종합계획의 환경 분야 전략 및 추진과제

국토종합계획	국가환경종합계획
전략1. 국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화 (1) 3차원 지역발전전략의 발전적 수용을 통한 국토의 성장잠재력 극대화 (2) 5+2 광역경제권 발전을 견인하는 도시권 육성 (3) 농·산·어촌의 녹색성장 기반 구축	전략1. 생태 가치를 높이는 자연자원 관리 전략2. 고품질 환경서비스 제공

국토종합계획	국가환경종합계획
전략2. 자연친화적이고 안전한 국토공간 조성 (1) 강·산·바다를 연계한 국토 품격의 새로운 창출 (2) 인간과 강이 함께하는 친수국토공간 조성 (3) 지속가능하고 안전한 국토공간	전략1. 생태 가치를 높이는 자연자원 관리 전략3. 건강 위해 환경요인의 획기적 저감 전략4. 미래 환경 위험 대응능력 강화
전략3. 쾌적하고 문화적인 도시·주거환경 조성 (2) 한국형 녹색문화도시 창조	전략2. 고품질 환경서비스 제공
전략5. 세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축 (1) 해양자원 확보를 위한 활동영역의 확장 (2) 해양산업의 국제경쟁력 강화 (3) 생태계 기반 통합적 해양자원, 공간 관리	전략6. 지구환경보전 선도 : '범지구적 환경보전 기여' 과제의 목표와 상충 될 수 있음.
전략6. 초국경적 국토경영 기반 구축 (1) 남북한 교류협력 확대에 대비한 기반 구축	전략6. 지구환경보전 선도 : '한반도 환경공동체 실현' 과제와 연계

가. 전략과 추진과제의 응집성

1) 계획의 목표가 제시되고 있는가?

국토종합계획의 비전, 목표, 전략은 아래 [표 2-8]에 정리된 바와 같으며, 계획에는 목표가 제시되어 있다.

[표 2-8] 계획 내용 중 비전-목표-전략 체계

비전	◆ 새로운 도약을 위한 글로벌 녹색국토
목표	◆ 경쟁력 있는 통합국토 ◆ 지속가능한 친환경국토 ◆ 품격 있는 매력국토 ◆ 세계로 향한 열린 국토
전략	① 국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화 ② 자연친화적, 안전한 국토 조성 ③ 쾌적하고 문화적인 도시·주거환경 조성 ④ 녹색교통·국토정보 통합 네트워크 구축 ⑤ 세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축 ⑥ 초국경적 국토경영 기반 구축
공간구상	◆ 개방형 국토발전축, 5+2 광역경제권 중심으로 한 거점도시권
국토공간 형성방향	◆ 광역경제권 형성하여 지역별 특화발전, 글로벌 경쟁력 강화 ◆ 지역특성을 고려한 전략적 성장거점 육성

2) 계획의 목표가 명확한가?

국토종합계획의 비전은 “새로운 도약”이라는 성장지향적인 키워드와 “녹색국토”라는 상충 가능성이 있는 키워드가 혼재되어 있으며, 그에 따라 목표 및 전략 또한 국토경쟁력과 친환경국토 개념이 공존하는 특징을 보인다. 본 계획은 여러 부처의 관할 업무를 포함하는 종합계획의 성격을 가지고 있어 목표가 포괄적이고 추상적인 수준에 머물러 있으며, 반대의 여지가 없는 긍정적인 단어(“경쟁력 있는,” “지속가능한,” “품격 있는,” “세계로 향한,” “통합,” “친환경,” “매력,” “열린,”)의 나열로 구성되어 있는데, 각각이 의미하는 바는 명확하지 않다.

3) 비전과 목표, 전략의 연계가 타당한가?

[표 2-8]에 정리된 비전, 목표, 전략과 추진과제 내용은 키워드 수준에서는 연계성이 보이며, 개념적인 타당성은 있다. 그러나 각 전략과 추진과제에 관련한 행정부처 담당 부서의 연계성 정보가 계획에서 제공되지 않았기 때문에 실질적 타당성에 대한 판단을 내리기 어렵다.

나. 정책환경 및 파급효과 분석

중장기계획의 정책환경을 분석하기 위하여 계획의 비전수립을 위해 사용하는 환경 변화 분석 방법의 타당성을 검토하고, 그 과정에서 중장기적 미래 환경 변화에 대한 고려가 있었는지, 미래예측에 기반하여 계획이 수립된 경우 예측의 근거가 되는 자료는 적절한지를 검토하였다. 더불어, 미래 환경 변화와 관련한 계획의 파급효과가 제시되어 있는지, 그런 경우 객관적 자료에 기반하여 타당성을 가진 분석이었는지를 살펴보았다.

1) 분석 방법은 타당한가?

국토종합계획은 제1편 계획 수립의 배경 아래 제2장 국토의 여건과 전망에서 2009년 기준, 지리적 여건과 자연환경에 관한 개괄적 현황과 도로, 철도, 공항, 상하수도 보급률 등의 국토기반시설에 관한 현황을 정량적으로 정리하였다. 또한 인구/경제활동과 지목별 토지이용 비율에 관한 과거 10~50년 트렌드를 정량적으로 보여주었다. 과거 트

랜드 분석 결과에 기반하여 미래 여건 변화를 전망하였고, 미래여건 변화에 따른 파급 효과 분석을 통하여 정책을 도출하였다. 과거 트렌드 분석 - 미래여건 변화 전망 - 현안 문제 정의 - 정책과제 도출과 같은 프로세스상의 개연성은 있으나, 각 단계에서 다루는 내용 간의 연계성이 부족하거나 미래예측 내용이 피상적이라는 점에서 충분히 타당한 분석으로는 볼 수 없다.

2) 주요 미래동인에 대한 미래전망이 존재하는가?

국토종합계획 수정계획의 제1편 제2장 국토의 여건과 전망에서는 ‘국토’환경을 중심으로 국내 현황을 분석하였고, 그 이후에 여건 변화 전망에서는 전 지구적 환경 변화를 포함한 국토환경 변화 예측 내용을 담았다. 현황 분석 내용은 (1) 지리적 여건과 자연환경, (2) 인구와 경제활동, (3) 국토이용과 공간구조, (4) 국토기반시설로 나뉘었고, 지리 환경적 사실과 인프라환경 및 경제지표 등 통계 자료에 기반한 현황 자료가 제시되었다. 현황 분석에 이어진 미래예측 내용에 포함된 주요 미래동인과 각 동인의 미래전망은 아래 [표 2-9]에 정리하였다.

환경 분야 미래동인 중 ‘인구’만이 직접적으로 현황 분석과 연계되었으며, 그 밖에 미래동인은 현황 분석 내용과는 관련이 없거나 간접적으로 연계가 되는 기후변화, 에너지 수요, 삶의 질에 대한 요구로 요약이 되며, 이에 대한 미래전망 또한 앞서 기술된 현황 분석 내용과의 연계성이 명시적으로 드러나지 않았다. 이렇게 현황 분석과의 연계성이 떨어지는 미래예측은 맥락이 없이 파편화된 정보로서 계획의 기반으로 활용되기에 아쉬운 수준이다.

[표 2-9] 국토종합계획 환경 분야 미래동인별 미래전망

미래동인	미래전망
기후변화	기후변화에 따라 (1) 온실가스 감축을 위한 범국가적 대책 요구 심화, (2) 탄소배출권 확보, 녹색산업 육성 관련 글로벌 경쟁 고조, (3) 물 부족 및 수해 발생 빈도 증가
에너지 수요	에너지 수요 증가에 따라 화석연료 고갈에 대한 위기감 고조, 에너지 확보 경쟁 치열해질 전망
인구	총인구 감소 추세, 고령화 급속 진행에 따른 정주환경 변화
삶의 질에 대한 요구	환경 관련 국민 의식 전환, 소득증대 등에 따라 쾌적한 환경 및 지속가능한 국토공간 요구 증대

이후 전략별 추진 계획 부문에서도 현황과 문제점, 여건 변화 전망, 정책과제에서 분야별 여건 변화 전망을 제시하였고, 미래전망 분석에 기반한 파급효과를 분석하였다. 국민 1인당 GDP가 증가하고 국민 의식이 전환됨에 따라 삶의 질 개선에 대한 요구가 높아질 것으로 예측하였고, 이에 따라 수요를 반영한 도시공간 구조의 개편과 토지이용 패턴의 변화를 정책에 반영하였다. 환경 분야 여건 변화 전망과 관련한 내용을 항목별로 정리하면 아래와 같다.

〈환경 관련한 전략(1, 2, 3, 5, 6)별 여건 변화 전망〉

- ① 국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화
 - ② 녹색성장과 FTA 체결에 따른 지역산업구조 개편
 - ◆ 신성장동력 및 녹색성장 추진에 따른 산업 및 기술혁신
 - ③ 지역문화 창달과 녹색생활의 보편화
 - ◆ 문화의 공공적·산업적 가치 확대
 - ◆ 녹색생활의 보편화 및 탈도시·전원지향 수요 증대
 - ④ 농·산·어촌 다변화와 공간적 연계 가능성의 확대
 - ◆ 농·산·어촌의 인구 공동화와 지역경제 복합·다변화
 - ◆ 농·산·어촌 활성화를 위한 공간적 연계 가능성의 확대
- ② 자연친화적, 안전한 국토 조성
 - ◆ 통합적 수자원 관리와 친수환경에 대한 요구 증대
 - ◆ 기후변화 문제에 대응하는 녹색경쟁체제 가속화
 - ◆ 쾌적하고 안전한 국토공간 확보 필요성 증대
- ③ 쾌적하고 문화적인 도시·주거환경 조성
 - ◆ 기후변화에 대비한 저탄소 녹색도시 형성 요구 증가
- ⑤ 세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축
 - ◆ 해양영토 및 해양과학기술에 대한 국가 간 경쟁 심화
 - ◆ 해양환경 부문의 국제협력환경 변화 가속화
- ⑥ 초국경적 국토경영 기반 구축
 - ◆ 여건 변화에 따라 남북 간 (환경) 교류·협력 증대 기회 상존

3) 주요 미래동인에 대한 미래전망은 충분한 시계(10, 20, 30년)를 검토하고 있는가?

국토종합계획은 중장기계획으로서 주요 전략 도출 및 실행과제 기획 과정에서 중장기 미래예측이 중요한 근거를 제공할 수 있으며 계획기간이 끝나는 2020년까지의 미래전망에 대한 분석 내용이 필수적으로 요구된다. 그러나 [표 2-9]에 정리된 환경 분야 미래동인 중 2020년까지의 변화가 예측된 대상은 '인구'가 유일하다. 특히 기후변화와 관련한 미래전망 분석은 공신력 있는 과학적인 분석 자료가 존재함에도 불구하고 과거 1966~2006년에 해당하는 트렌드 분석 이외에 미래 기후변화와 관련한 정량적 근거자료가 없이 위기의 심화/고조가 예상된다는 예언적 내용만을 담아 계획이 커버하는 시계인 2011~2020년에 해당하는 미래 환경 변화를 알기 어렵다.

4) 분석 방법에 활용된 자료가 타당한가?

과거 트렌트는 공식적인 통계 및 정부자료를 바탕으로 분석되었다.

5) 분석 방법에 활용된 자료는 출처를 제시하고 있는가?

과거 트렌드를 보여주는 표와 그림마다 출처 및 참고자료 정보를 표기하였다.

6) 파급효과 분석은 타당한가?

파급효과를 별도로 수행하지 않았으므로 해당 사항이 없다.

7) 파급효과 분석을 수행하고 있는가?

전략추진 또는 추진과제 시행에 따른 파급효과는 분석되지 않았다.

8) (파급효과) 분석 방법에 활용된 자료는 객관적인가?

파급효과를 별도로 수행하지 않았으므로 해당 사항이 없다.

다. 타 계획과의 내용적 유사중복 검토

1) 타 계획과의 상충 가능성을 검토하고 있는가?

국토종합계획은 제1편 계획 수립의 배경 아래 제1장에서 “계획의 법적 근거와 범위”를 다루었고, 계획이 「국토기본법」을 근거로 수립되었음을 아래와 같이 명시하였다.

〈국토종합계획의 법적 근거〉

“국토종합계획은 「국토기본법」에 의거하여 수립되는 국토의 이용개발 및 보전에 관한 최상위 계획으로서, 군사에 관한 계획을 제외하고 다른 법령에 의해 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그 기본이 됨.”

이와 같은 법적 근거를 토대로 국토종합계획은 군사에 관한 계획을 제외하고 국토 관련 계획의 최상위 계획으로서 타 계획에 우선하게 되며, 상충되는 내용에서 비롯한 갈등을 해소하는 방안은 다루지 않고 있다. 반면, 국토종합계획과의 상충성이 높은 국가환경종합계획은 환경 분야의 최상위 계획이나, 국토환경과의 연계성과 관련하여 “기본원칙 및 방향 제시”라는 피상적인 표현으로 위상을 정의하였다. 국토종합계획과 같이 국토관리에 관한 전방위의 내용을 다루는 계획이 모든 계획에 우선한다는 패러다임은, 지자체별 다양한 자연·사회·경제적 환경에 영향을 받는 개발환경 여건 및 변수가 다양한 상황에서는 적합하지 않을 수 있으며, 미래사회 발전 방향으로 삼고 있는 지속가능 국토환경 조성과 상충되는 가치이므로, 법 개정의 필요성에 관한 논의가 요구되는 부분이다.

2) 타 계획과의 상충 가능성에 대한 대응방안을 제시하고 있는가?

국토종합계획과 국가환경계획은 국토환경을 대상으로 한 계획이라는 공통점이 있으나, 국토계획의 경우 환경 인프라 구축 중심, 환경계획의 경우 환경 인프라 관리 중심이라는 주요기능상의 큰 차이점이 존재하며, 부처별로 국토환경을 바라보는 관점이 상이하므로 계획 간의 정합성이 떨어질 가능성이 크다. 그 결과 두 계획이 실제 시행되는 지자체 레벨에서 충돌이 발생할 경우 계획의 법적 강제력에 따라 시행 정도에 차이가 날 수가 있다. 이러한 충돌이 잠재적으로 발생 가능한 영역을 (1) 자연생태, (2) 지표수, (3) 저탄소, (4) 해양으로 구분하였고 분석 결과를 [표 2-10]에 정리하였다.

[표 2-10] 국토종합계획과 국가환경계획 간의 유사 세부과제 비교

구분	국토종합계획	국가환경종합계획
자연 생태	◆ 녹색성장형 농·산·어촌 발전 및 전원적 삶의 질 향상 ◆ 산을 휴양 및 경제공간의 거점으로 활용 ◆ 바다를 국민의 고품격 휴식처로 개선 ◆ 환경 및 건축디자인을 적용한 품격 있는 국토경관 조성 ◆ 녹색국토 실현을 위한 3G통합전략 수립 ◆ 녹색성장형 국토관리를 위한 국제협력	◆ 친환경 농·산·어촌 조성 ◆ 한반도 생태용량 확충 ◆ 고유 생물종 및 유전자원 발굴·보전 ◆ 연안 및 해양 생태계 관리 강화 ◆ 생태서비스 가치 극대화 ◆ 사전예방적 국토환경관리 강화
지표수	◆ 하천 관리의 패러다임 전환 ◆ 물 부족 해소 및 물 이용의 다양성 제고 ◆ 최적의 홍수 관리를 위한 전략적 치수대책 수립 ◆ 기후변화에 대응한 과학적 수자원 관리 ◆ 기후변화에 강한 방재국토 조성	◆ 지역별 특성을 고려한 환경서비스 제공(깨끗한 물, 물 공급 안정, 공공하수처리시설 확충) ◆ 물환경을 위해 관리체계 강화 ◆ 기후변화 위험관리 및 신기회 창출 현실화 ◆ 미래 환경안보 관리 시스템 구축
저탄소	◆ 녹색도시 정비 활성화 및 한국형 압축도시 조성 ◆ 환경친화적 주택 보급 확대와 주거환경의 품격 향상 ◆ 보행자와 자전거 중심의 생활 녹색교통 정비 ◆ 탄소배출 저감형 교통수단 개발 및 관리 추진 ◆ 기존 시설 이용 효율화를 위한 녹색성장형 도로망 및 ITS시설 확충	◆ 미래형 도시환경서비스 강화 ◆ 시장 메커니즘을 활용한 온실가스 감축 ◆ 자원순환경제 고도화 ◆ ICT를 활용한 친환경 생산·소비 확대 ◆ 환경산업 생태계 혁신
해양	◆ 해양환경, 에너지 산업을 녹색사회 구현을 위한 기반산업으로 육성 ◆ 해역별, 오염원별 관리체계 강화 ◆ 생태계 기반 공간 및 자원 개발체제 확립	◆ 연안 및 해양 생태계 관리 강화 ◆ 친환경 농·산·어촌 조성 ◆ 방사능 위험관리 강화

(1) 자연생태

자연생태 부문에서 두 계획의 충돌은 고전적인 환경갈등 유형으로 ‘개발’과 ‘보전’이라는 양립하기 어려운 가치 간의 갈등으로 정의될 수 있다. 관련된 대표 사례로 농경지 개발 목적으로 시작했으나 수질오염 및 갯벌 유실에 따른 생물 다양성 훼손 문제로 비판을 받았던 새만금 사업(1991~)이 있다. 자연생태 부문에서 유사한 사례가 발생할 수 있을 전략계획은 다음과 같다. 첫째, 국토종합계획의 ‘산을 휴양 및 경제 공간의 거점으로 활용’과 국가환경종합계획의 ‘한반도 생태용량 확충’ 또는 ‘고유 생물종 및 유전자원

발굴·보전' 내용에서 개발 vs. 보전가치로 충돌할 여지가 있다. 둘째, 유사한 내용으로 국토종합계획의 '바다를 국민의 고품격 휴식처로 개선'과 국가환경종합계획의 '연안 및 해양 생태계 관리 강화'가 바다 환경의 이용 vs. 보전가치로 충돌할 여지가 있다.

(2) 지표수

지표수와 관련하여 국토종합계획과 국가환경종합계획의 정합성이 떨어졌던 대표 사례로 4대강 정비사업(2008~2012년)이 있으며, 이 사업은 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)의 중요한 부분을 차지한다. 사업의 목적은 4대강을 준설하고 보를 설치하여 하천의 저수량을 늘려 하천 생태계를 복원하는 것이었으나, 녹조문제 등 수질환경 악화, 수생태계 파괴 문제가 지속적으로 불거져 2018년부터 환경부는 '4대강 자연성 회복을 위한 조사·평가단'을 운영하여 4대강 보 개방 영향 모니터링 결과에 기반한 보 처리방안을 마련할 계획이다. 이처럼 두 계획이 상충된 방향성을 가지는 이유는 국토종합계획의 경우 물 부족 해소를 위한 수량 관리와 홍수 관리의 관점으로 하천환경을 관리하기 위한 전략이 담겨있는 반면 국가환경종합계획은 상수원수 수질 관리 및 상수 공급 서비스 관점에서 수자원을 관리하는 관점에서 수립되었기 때문이다.

(3) 저탄소

저탄소 관련한 두 계획의 내용은 위의 두 개의 영역과 달리 상보적인 관계를 보인다. 국토종합계획은 녹색도시, 환경친화적 주택, 녹색교통 등 그린 인프라 조성과 관련한 추진 계획이 주를 이루고, 국가환경종합계획의 경우 온실가스 감축, 자원순환경제 고도화, 친환경 생산·소비와 같이 규제·제도 등을 포함한 소프트웨어적인 전략이 주를 이룬다.

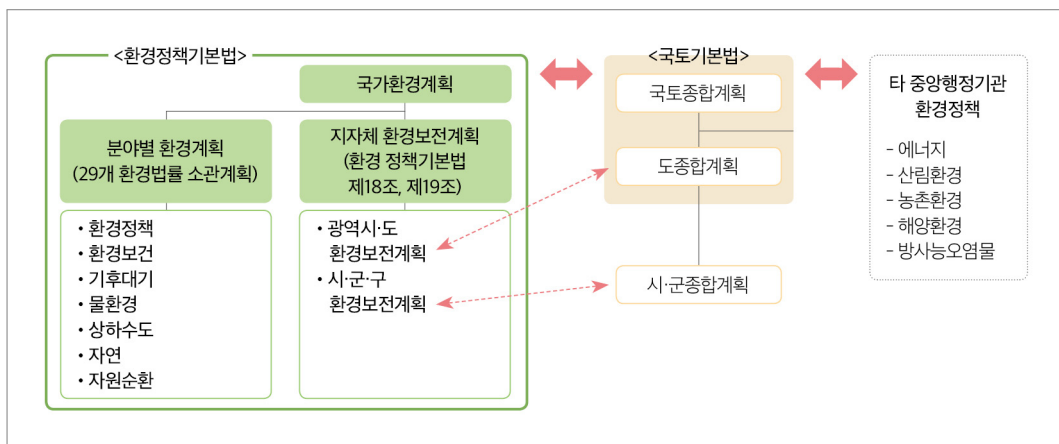
(4) 해양

해양환경과 관련한 두 계획의 정합성은 자연생태 또는 지표수와 유사한 패턴을 보인다. 국토종합계획의 경우 해양을 자원으로 바라보고 에너지 생산 또는 공간 활용을 위한 개발의 대상으로서 전략을 담았다면, 국가환경종합계획은 해양환경 내부의 생태계 관리 및 보존, 또는 위해도 관리의 관점에서 전략계획이 세워졌기 때문이다. 따라서 해

양자원 개발의 과정 또는 결과가 해양환경을 파괴하는 경우 두 계획에서 기원한 전략이 상충될 수 있다.

이상은 ‘국토환경’을 다루는 대표적인 국가종합계획인 국토종합계획과 국가환경종합계획의 중첩영역 4개 중 상충 가능한 내용을 분석한 결과로, 계획이 지향하는 가치에 따라 반대되는 추진과제가 발생할 개연성을 시사한다. 그러나 두 종합계획에서는 이러한 세부계획 간의 상충 가능성을 [그림 2-2]와 같은 거버넌스 측면에서 간접적으로 드러내었을 뿐, 대응방안은 제시하지 않았다.

광역시·도 관점에서 두 계획은 병렬적 관계의 계획으로, 지자체 실무 부서 업무에 따라 서로 중복 또는 상충 가능하다([그림2-2] 참고). 두 계획 모두 전략 분야별 부처와 전담 부서가 명시되어있지 않으므로, 지자체 단위의 계획에서 상충되는 가치를 추구하는 부처 간 추진과제에 우선순위가 없는 경우, 지자체의 자의적 해석에 기반한 국토개발이 이루어질 수 있으며, 지자체장은 지역주민이 자연보전보다 개발 선호도가 높은 경우 규제 조항을 위반하지 않는 한도 안에서 최대의 개발을 추진할 가능성이 크다. 이런 경우 국가환경종합계획 전략의 실효성 있는 시행을 촉진하기 위하여 지자체 종합계획과 환경보전계획 사이에 상충이 일어나는 것을 조율하는 프로세스에 대하여 상세한 가이드라인이 필요하다. 또한, 시민의견 수렴 공청회를 진행하는 등의 절차적 요건을 강화하는 방법도 고려해 볼 수 있다.



[그림 2-2] 국토종합계획과 국가환경계획 체계도 비교

라. 추진전략의 구체성 및 타당성

1) 계획의 목표가 실현 가능한가?

국토종합계획은 일부 지표에 관하여 정량적 목표를 제시하였고, 전략별 세부추진과제는 정성적으로 기술되었으며, 전략계획의 성격상 목표가 구체적이지 않다¹³⁾. 따라서 본 계획은 정책방향성을 제시하는 것에 의의를 두는 것이 적합하며, 목표의 실현 가능성보다는 목표들이 설정된 방향성 선상에 있는지를 판단하는 것이 계획을 평가하는 요소로 적합하다고 본다.

일부 정량 목표의 경우 계획이 작성된 시점과 계획의 종점(2020년)에 해당하는 성과목표가 제시되어 있으나, 목표 달성의 실현 가능성을 판단할 근거(예: 과거 실적 추세선)가 없는 경우 평가가 불가능하다. 향후 수정계획에서는 세부 목표의 설정 근거를 제시함으로써 목표치의 과다 또는 과소 설정을 피할 수 있을 것으로 기대한다.

2) 목표 달성을 위한 자원조달방안이 존재하는가?

국토종합계획은 계획의 성격상 구체적 사업계획을 포함하지 않으므로 목표 달성을 위한 재원 및 자원조달과 관련한 내용은 구성내용으로 적합하지 않다.

3) 목표 달성에 관여하는 이해관계자의 복잡성을 고려하고 있는가?

국토종합계획에서 제시하는 목표는 국토 전반에 걸친 넓은 영역을 다루고 있으므로 [그림 2-2]에 나타난 바와 같이 필연적으로 다양한 정부 부처와 지자체 이해관계자와의 관계가 복잡하게 얽힐 수밖에 없다. 그러나 계획은 가능한 이해관계자 그룹과 그들의 의사결정 참여 방법에 관하여 서술하고 있지 않다. 단, 계획의 근거법령인 「국토기본법」 제11조(공청회의 개최)에는 국토종합계획안에 대하여 일반 국민과 전문가들로부터 의견을 청취하는 공청회를 절차상 운영하며 제12조(국토종합계획의 승인)에서 국토정책위원회의 심의를 통과하도록 명시하였다. 향후에는 이와 같은 이해관계자 참여

13) 제3차 '국토종합개발계획'에서는 정부 주도의 주택건설, 상수도보급 등의 인프라 건설 중심의 정책과 연계된 정량적인 총량지표를 제시하였으나, 점차 인프라 구축 수요가 감소하면서 제4차 '국토종합계획'부터는 계획 수립과정부터 국가+지자체+지역주민이 참여하였으며, 인프라 구축과 같은 하드웨어적인 지표가 아닌 추상적인 목표(예: 더불어 잘사는 균형국토)를 달성하기 위한 전략으로 구성되었다.

에 관한 프로세스는 더욱 자세하게 다뤄지는 것이 바람직하며, 계획이 수립되는 과정 이외에도 계획이 추진되는 계획기간 중에 발생 가능한 이익집단 간 갈등 해소 프로세스를 구축하여 민간 중심의 의사결정체계 및 추진체계가 보완될 필요가 있다.

4) 추진전략을 기술하고 있는가?

국토종합계획은 총 6개의 상위 전략을 제시하고 있으며, 환경과 관련한 추진과제가 포함된 전략은 (1) 국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화, (2) 자연친화적이고 안전한 국토공간 조성, (3) 쾌적하고 문화적인 도시·주거환경 조성, (5) 세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축, (6) 초국경적 국토경영 기반 구축이다.

5) 추진전략은 목표와 부합하는가?

위에 나열된 5개 전략은 “경쟁력 있는 통합국토”, “지속가능한 친환경국토”, “품격 있는 매력국토”, “세계로 향한 열린 국토”라는 4대 목표에서 환경 부문에 관련된 일부 내용을 구현하기 위한 전략으로 목표에 부합한다고 볼 수 있다.

그러나 목표에서 “통합국토,” “품격 있는,” “매력국토,” “열린 국토”와 같이 국토를 수식하는 표현이 추상적이고 특정 기준을 적용하여 수준을 가늠하기 어려운 성격을 가지기 때문에 어떠한 전략이 해당 목표에 부합한다고 볼 수 있는지 판단할 기준이 명확하지 않다.

6) 추진전략은 합리적으로 설정되어 있는가?

국토종합계획의 추진전략은 국토의 공간구조, 도시, 환경, 산업, 문화, 인프라, 건설, 물류, 남북관계, 동북아 등 국토 분야 전체를 포괄하도록 구성하고 있으며, 6개 전략과 23개 정책과제를 제시하였다. 이 중 환경 분야 추진전략의 목표와의 부합성은 (1) 자연생태, (2) 지표수, (3) 저탄소, (4) 해양으로 영역을 구분하여 분석하였다.

(1) 자연생태 분야

자연생태계 보존 관련 국토종합계획상의 추진과제는 [표 2-11]에 정리하였다. 주요과

제와 추진방안에 ‘녹색’이 자주 등장하는데, ‘녹색국토,’ ‘녹색경제,’ ‘녹색길’ 등이 무엇을 의미하는지가 명확하게 정의되지 않아 목표 달성을 위해 추진전략이 합리적으로 설정되었는지를 판단하기가 어렵다.

[표 2-11] 국토종합계획 자연생태 관련 주요과제 및 추진방안

주요과제	추진방안
녹색성장형 농·산·어촌 발전 및 전원적 삶의 질 향상	◆ 농/산/어촌의 지역/생활중심거점 육성과 이용편의성 제고 ◆ 농/산/어촌의 녹색성장 기반 구축과 삶의 질 향상 ◆ 낙후된 농/산/어촌에 대하여 국가지원을 차등화하고 광역적 연계를 통하여 종합적/체계적으로 개발
산을 휴양 및 경제공간의 거점으로 활용	◆ 백두대간을 녹색국토관리네트워크로 보전, 이외 지역은 도시민 여가수요에 대응한 휴양공간으로 조성 ◆ 보전가치 낮은 구릉지/산지 계획적 활용, 경제적 잠재력 극대화, 백두대간의 효율적 관리, 비무장지대 생태계의 통합적 관리
바다를 국민의 고품격 휴식처로 개선	◆ 연안지역을 친환경적 관광여가지대로 조성 ◆ 바다 중심의 리조트 인프라 구축 및 지속가능한 연안/해양 관광거점 조성 ◆ 인프라 개발 및 접근성 증대를 통한 풍부한 섬자원의 활용
환경 및 건축디자인을 적용한 품격 있는 국토경관 조성	◆ 건축/경관 디자인 가이드라인 작성/보급 ◆ 국가조망점과 지역조망점 구분하여 지정/관리 ◆ 경관/생태 우수지역을 연결하는 국토녹색길 조성 ◆ 국토녹색길 실현을 위한 계획적/제도적/정책적 전략 추진
녹색국토 실현을 위한 3G통합전략 수립	◆ 녹색 경제/생활/환경 통합하는 녹색국토 비전/전략 수립, 분야별 정책과제 발굴 ◆ 녹색경제체계 구현 위한 녹색국토 기반 조성
녹색성장형 국토관리를 위한 국제협력	◆ 기후변화에 대한 국제적 지원/협력 강화 ◆ 동북아 지역협력체제 구축 및 동북아 환경협력기구 설립

(2) 지표수 분야

지표수 수량 및 수질 관리 관련 국토종합계획 상의 추진과제는 [표 2-12]에 정리하였다. 계획의 목표는 크게 수질과 수량으로 구분되며, 국토종합계획이 주로 수량과 물이 담겨있는 국토의 관리가 해당 영역이다. 수질과 수량과 관련한 중요한 국가종합계획인 국가환경종합계획은 주로 수요자(국민)를 대상으로 하는 물 공급(수량)과 수질 관리 서비스 및 모니터링 정보관리 관점의 물환경이 관할 영역으로 국토종합계획의 추진과제와 밀접한 관련이 있으며, 두 업무 영역이 서로 영향을 주고받는 관계에 있으므로 추진 전략 간의 상보성이 고려된 계획이 도출될 필요가 있다. 현재 적용되는 계획 기준으로

국토종합계획의 4대강 사업 내용은 국가환경종합계획상의 물환경·토양·지하수 위해 관리체계 목표를 달성하는 데에 있어서 잠재적으로 상충되는 요소를 포함하므로 목표의 실현 가능성과 추진전략의 합리성은 타 계획의 이행수준에 따라 달라질 수 있다.

[표 2-12] 국토종합계획 지표수 관련 주요과제 및 추진방안

주요과제	추진방안
국토 전체를 아우르는 강·산·바다 통합 국토관리체계 구축	- 강과 산을 하나의 시스템으로 관리, 강과 산이 만나는 전이지대 관리 강화 - 강과 바다가 만나는 하구지역은 생물 다양성과 생산성이 매우 높은 지역으로 자연형성과정을 유지하는 방향으로 관리
강을 중심으로 한 품격 있는 국토 개조	4대강 살리기 사업, 지류 정비 등을 통해 홍수 피해와 물 부족을 근본적으로 해결(퇴적도 준설, 홍수조절지 및 강변저류지 설치, 하도 준설, 보 설치, 중소규모 다목적댐 건설, 기존 농업용 저수지 증고 등을 통해 용수확보량 13.0억㎥ 증대) - 수질 개선과 하천 복원으로 생명이 살아 숨 쉬는 수생태계 조성(하수처리시설 확충, 비점오염 저감, 하천 수생태계 현황 진단, 생태하천 조성 및 복원, 생태습지, 하천숲 조성, 하천 내 농경지 정리 등) - 강을 중심으로 국민 여가문화 수준 및 삶의 질 향상과 지역 활성화 유도(수변접근성, 문화·레저공간 등을 고려한 복합하천정비, 4대강 살리기 사업, 지류하천 정비) 4대강 등 주요 강 주변지역을 체계적으로 보전·활용
하천 관리의 패러다임 전환	- 강의 다목적 이용·관리로 국토가치 증진 4대강 살리기 사업과 연계한 건강·문화·복지공간 조성 및 하천관리체계 구축 - 건전한 하천문화 창출을 위한 다양한 문화 콘텐츠 및 프로그램 개발
물 부족 해소 및 물 이용의 다양성 제고	- 가뭄 및 물 부족 지역 종합대책 수립·추진 - 물 절약 및 수요관리정책의 지속적 추진 - 기존 시설의 이용 극대화 및 신규 수원 확보 - 물 분쟁 해소를 위한 법·제도적 개선방안 마련 - 목표수질 달성을 위한 종합적 수질 개선대책 추진 - 맑고 풍부한 하천유지용수 확보
최적의 홍수 관리를 위한 전략적 치수대책 수립	- 하천의 홍수 방어능력 제고 - 홍수 저류공간 확대 및 기존 댐의 안전성 확보 - 특정도시하천유역 침수 피해 방지 종합대책 마련 - 홍수위험지도 제작 및 첨단 홍수 예·경보 시스템 구축
기후변화에 대응한 과학적 수자원 관리	- 기후변화에 대응하여 수자원을 식량·에너지와 함께 3대 안보자원으로 중점 관리 - 과학적 수자원 관리 및 국가 수자원정보시스템 이용 활성화 - 기후변화 대응 하천유역 취약성 분석 및 적응책 마련 - 미래 물관리 여건을 고려한 기술 선진화 및 해외 물 시장 진출

주요과제	추진방안
기후변화에 강한 방재국토 조성	◆ 기후영향에 따른 재해 관리체계 강화 ◆ 기후변화 적응을 위한 통합도시계획지침 마련 및 입지와 토지이용을 고려한 기후적응 도시모델 개발·보급 ◆ 기후변화 대응 구조물적 대책의 설계기준 강화 및 유연한 설계 기반 구축

(3) 저탄소 분야

저탄소 관련 국토종합계획상의 추진과제는 [표 2-13]에 정리하였으며, 주요과제들 대부분은 건축물과 교통 부문의 에너지원 또는 에너지 소비패턴의 전환을 통한 이산화탄소 배출량 저감 전략으로 구성되어 있음을 확인할 수 있다. (1) 자연생태 분야와 마찬가지로 ‘녹색도시,’ ‘녹색교통,’ ‘그린카’ 등이 무엇을 의미하는지가 명확하게 정의되지 않았으며, 추진방안이 구체적으로 기술되지 않아 목표 달성을 위해 추진전략이 합리적으로 설정되었는지를 판단하기가 어렵다.

[표 2-13] 국토종합계획 저탄소 관련 주요과제 및 추진방안

주요과제	추진방안
녹색도시 정비 활성화 및 한국형 압축도시 조성	◆ 도시유형별 저탄소 녹색도시조성계획 수립 유도 및 정비방향 확립 ◆ 녹색국토 정착을 위한 국토관리 가이드라인 마련 및 각급 공간계획 적용 ◆ 친환경적 녹색건축물 조성에 대한 지속적 지원
환경친화적 주택 보급 확대와 주거환경의 품격 향상	◆ 태양열/태양광 주택, 전원주택 등 환경친화적 주택 공급 확대 및 최소에너지성능기준 강화, 녹색건축물 인증제 확대 적용 ◆ 기존 주택 개보수를 통해 에너지 효율 향상 및 신재생에너지 활용 ◆ 그린홈, 생태주택 등 ‘환경친화적 숲속주거단지 조성지침’ 마련
보행자와 자전거 중심의 생활 녹색교통 정비	◆ 보행자 전용구역 활성화 정책 추진 ◆ 대중교통과 자전거 연계성 제고 ◆ 안전한 자전거 도로망 확충
탄소배출 저감형 교통수단 개발 및 관리 추진	◆ 기존 교통수단을 탄소 저배출형 교통수단으로 점진적 대체 ◆ 그린카 개발 및 보급확대, 첨단 녹색교통수단 개발 ◆ 지자체와의 협력을 통해 녹색교통 대책지역 지정, 권역별 자동차 통행 총량제 실시, 대중교통 중심의 도시개발 추진
기존 시설 이용 효율화를 위한 녹색성장형 도로망 및 ITS시설 확충	◆ 기반시설의 유지/정비/관리 단계에서 녹색성장 유도 전략 수립 ◆ 첨단교통체계(ITS) 구축과 스마트 하이웨이 건설로 CO₂ 배출 최소화

(4) 해양 분야

해양환경 관련 국토종합계획상의 추진과제는 [표 2-14]에 정리하였다. 해양환경을 자원으로 인식하여 개발의 대상으로 활용하는 주요과제와 연안과 해양을 아우르는 오염원 관리 등을 포함하는 해양환경오염 방지 과제가 함께 제시되었다. 국토종합계획의 해양환경 분야 주요과제는 개발과 보존 과제와 전략을 포함하고 있어 계획 내부에서 상충될 여지가 있으나, 환경영향평가라는 장치를 두어 개발과 보존이 개념적으로는 양립 가능하도록 하였다.

[표 2-14] 국토종합계획 해양환경 관련 주요과제 및 추진방안

주요과제	추진방안
해양환경, 에너지 산업을 녹색사회 구현을 위한 기반산업으로 육성	◆ 연안지역 구도심의 생태적 재개발 추진, 해안권별 과학연구단지 조성 ◆ 기후변화, 화석에너지 고갈에 대비하여 해양 신재생에너지 개발 ◆ 연안 지역 만성적 물 부족 현상 해소를 위한 해수 담수화 시설설치
해역별, 오염원별 관리체계 강화	◆ 연안오염총량관리제 조기 정착, 해양쓰레기 해양 유입 사전예방 및 투기해역 관리 강화 ◆ 기후변화/4대강 살리기 사업 등 하구 외부환경 변화에 대응하여 하구지역 환경/생태계 건강성 유지 위한 관리 종합시스템 개발
생태계 기반 공간 및 자원 개발체제 확립	◆ 해양인공구조물 환경영향 및 사후관리 정밀평가 ◆ 해양 메탄수화물 개발, 해사 채취, 광물자원 개발 시 장기적 환경영향 고려

7) 재원조달방안을 검토하고 있는가?

국가종합계획상의 목표 달성은 계획이 실제로 시행되는 지자체 단위에서의 목표 달성의 총합이며, 종합계획 달성을 위한 구체적인 실천계획과 연계된 지자체 단위의 세부사업을 수행하는 데에 필요한 재원조달방안은 지자체별 여건에 따라 다양할 수 있으므로, 관련한 구체적 분석은 시행계획과 관련한 지역연구보고서에서 다룰 만한 내용이라고 여겨진다.

8) 단계적 성과목표를 제시하고 있는가?

국토종합계획의 23개 정책과제 중 환경 분야에 해당하는 내용을 (1) 자연생태, (2) 지표수, (3) 저탄소, (4) 해양으로 구분하여 분석하였다. 국토종합계획은 전략 또는 세부과제와 관련된 지표를 제시하지 않았으며, 전체 계획을 포괄하는 지표는 2020 국토지표 6개(도시화율, 수도권 인구비중, 1인당 도시공원 면적, 매출액 대비 기업물류비, 1인당 주거면적, 상수도보급률)에 불과하다.

(1) 자연생태 분야

국토종합계획의 자연생태 부문 전략 추진방안과 관련한 국토지표는 제시되지 않았다. 유사한 영역의 국가종합계획인 국가환경종합계획의 자연생태 관련 주요지표는 [표 2-15]에 요약되었으며, 국토종합계획의 정성적이고 추상적인 목표와 대비가 되며 단계적 성과달성 정도에 대해 관리가 가능하도록 하였다.

[표 2-15] 국가환경종합계획 자연생태 관련 주요지표

주요지표	단위	2015년	2025년	2035년
자연보호지역 비율(육상)	%	12.6('14년)	17('20년)	20
연안해양보호구역 지정 면적 비율(관할해역대비)	%	1.5('13년)	10('20년)	12
수생태계 연결성(생태하천복원율)	%	7('13년)	16	24
국가생물종 목록화 수	종	42,756('14년)	70,000	85,000

(2) 지표수 분야

국토종합계획에서 지표수 분야 관련 전략 또는 세부과제와 관련된 지표는 제시되지 않았으며, 전체 계획을 포괄하는 2020년 국토지표 6개 중 물환경 관련 국토지표는 '상수도보급률'로, 2009년 92.7%를 기록하였으며 2020년 목표는 97.5%이다.

지표수 수량 및 수질 관리 관련 국가환경종합계획상의 주요지표와 추진방안은 [표 2-16]에 요약되었으며, 국토종합계획에 비하여 구체적인 지표 항목을 제시했다는 점과 단계적 성과달성 정도에 대해 관리가 가능하도록 하였다는 점이 큰 차이점이다.

[표 2-16] 국가환경종합계획 지표수 관련 주요지표

주요지표	단위	2015년	2025년	2035년
수생태계 연결성(생태하천복원율)	%	7('13년)	16	24
깨끗한 물 확보	%	2등급 이상 79.8%('14년)	전국상수원 1등급 이상	도심하천 2등급 이상
물 공급 안정지수	%	86('13년)	100	-
공공하수처리 시설 수혜인구 비율	%	92.5	96.0	97.3
수질오염지표 (사람 건강보호항목 확대)	개수	20	30	40
도시침수대비 하수도 정비 중점관리지역 지정	건수	32	107	-

(3) 저탄소 분야

국토종합계획은 저탄소 전략 또는 세부과제와 직접 관련된 지표를 제시하지 않았다. 저탄소 관련 국가종합계획인 국가환경종합계획의 주요지표는 [표 2-17]에 요약되었으며, 온실가스 배출량 감소와 폐기물 재활용률 증가로 구성되어 있다. [표 2-17]에서 볼 수 있듯이 국가환경종합계획의 저탄소 관련 주요지표들은 국토종합계획의 정성적이고 추상적인 목표와 대비가 되며 단계적 성과달성 정도에 대해 관리가 가능하도록 하였다.

[표 2-17] 국가환경종합계획 저탄소 관련 주요지표

주요지표	단위	2015년	2025년	2035년
온실가스 배출량	tCO ₂ e	688백만('12)	-	536백만('30)
생활폐기물 재활용률	%	59.1('13년)	62.0	64.0
자원생산성	원/kg	1,382('14)	2,000	3,500
재활용률(재활용량/국내폐기물발생량)	%	83.2('13)	91.0	97.0
폐기물 매립률	%	9.6	2.5	1.0
환경산업 비중(GDP 대비)	%	6.6('13)	8	10

(4) 해양 분야

국토종합계획은 해양환경 관련 지표를 설정하지 않았으나 [표 2-18]에서 보이는 바와 같이 국가환경종합계획은 1개의 관리지표를 제시하여 단계적 성과달성 정도에 대해 관리가 가능하도록 하였다.

[표 2-18] 국가환경종합계획 해양환경 관련 주요지표

주요지표	단위	2015년	2025년	2035년
연안해양보호구역 지정 면적 비율(관할해역대비)	%	1.5('13년)	10('20년)	12

이상에서 살펴본 환경 분야 내용 평가를 요약하여 정리하면 [표 2-19]와 같다.

[표 2-19] 제4차 국토종합계획 수정계획의 내용 평가 결과: 환경

	평가기준	평가	비고
전략과 추진과제의 응집성	계획의 목표가 제시되고 있는가?	○	
	계획의 목표가 명확한가?(비전, 목표, 가치 등)	△	
	비전과 목표, 전략의 연계가 타당한가?	○	
정책환경 및 파급효과 분석	분석 방법은 타당한가?	△	
	주요 미래동인에 대한 미래전망이 존재하는가?	○	
	주요 미래동인에 대한 미래전망은 충분한 시계를 검토하고 있는가?	△	
	분석 방법에 활용된 자료가 타당한가?	○	
	분석 방법에 활용된 자료는 출처를 제시하고 있는가?	○	
	파급효과 분석은 타당한가?	•	
	파급효과 분석을 수행하고 있는가?	•	
	분석 방법에 활용된 자료는 객관적인가?	•	
	(과학기술 한정) 특정 기술 중심의 계획 수립 시 기술의 추세분석은 이루어졌는가?	•	
	(과학기술 한정) 특정 기술 중심의 계획 수립 시 과학 기술 수준 분석은 이루어졌는가?	•	
타 계획과의 내용적 유사중복 검토	타 계획과의 상충 가능성을 검토하고 있는가?	○	시도계획
	타 계획과의 상충 가능성에 대한 대응방안을 제시하고 있는가?	△	
추진전략의 구체성 및 타당성	계획의 목표가 실현 가능한가?	△	20년 장기계획으로 국토정책의 방향성 제시
	목표 달성을 위한 자원조달방안이 존재하는가?	△	
	목표 달성에 관여하는 이해관계자의 복잡성을 고려하고 있는가?	△	
	추진전략을 기술하고 있는가?	○	
	추진전략은 목표와 부합하는가?	○	
	추진전략은 합리적으로 설정되어 있는가?	△	
	자원조달방안을 검토하고 있는가?	•	
	단계적 성과목표를 제시하고 있는가?	△	목표 연도 성과지표 제시, 5년 단위 성과목표는 실천계획에서 제시

※ ○ 구체적으로 명확하게 제시, △ 일부만 부합하거나 간접적으로 제시, • 해당 사항 없음.

3 교통

국토종합계획의 추진전략 중 교통 부문과 직접적으로 관련 있는 분야는 “녹색교통·국토정보 통합네트워크 분야”이며 이 분야의 추진과제로 다음을 선정하였다.

- ① 지속가능하고 경제성장을 지원하는 녹색교통체계 구축
 - ◆ 녹색교통 중심의 교통 인프라 구축
 - ◆ 철도 네트워크 확충
 - ◆ 거점도시권 내 광역급행 교통망 정비
 - ◆ 선택과 집중을 통한 효율적 도로망 정비
 - ◆ 육·해·공 통합 연계교통체계 구현을 위한 교통체계 구축
- ② 국민 생활편익 증대를 위한 친환경 교통정책 추진
 - ◆ 보행자와 자전거 중심의 생활 녹색교통 정비
 - ◆ 탄소배출 저감형 교통수단 개발 및 관리 추진
 - ◆ 기존 시설 이용 효율화를 위한 녹색성장형 도로망 및 시설 확충
 - ◆ 대도시권 대중교통 활성화
- ③ 고부가가치 창출을 위한 글로벌 물류체계의 구축
 - ◆ 공항의 글로벌 물류기반시설 확충
 - ◆ 항만의 글로벌 물류기반시설 확충
 - ◆ 포트 비즈니스 밸리 구축 및 물류거점 간 연계 강화
 - ◆ 육상·해상·항공 국가물류 정보망 활성화 추진
 - ◆ 미래형 첨단 물류체계 구축

가. 전략과 추진과제의 응집성

“녹색교통·국토정보 통합네트워크 구축”이라는 전략하에 “1. 녹색교통체계 구축, 2. 친환경 교통정책 추진, 3. 글로벌 물류체계의 구축”이라는 3개의 추진과제와 추진과제 별 4~5개의 세부과제를 설정하고 있다. 이 전략과 추진과제는 그 내용상 명확하고 국토의 경쟁력 강화와 지속가능한 친환경국토라는 목표와 매우 밀접하게 연계되어 있다고 생각된다. 다만, 교통 분야와 직접적 연관관계가 약한 ‘국토정보’ 분야를 하나의 영역 안에 묶음으로써 발생하는 용어의 혼란은 다소 있다.

전략의 주요 키워드를 “녹색교통”과 “통합네트워크”라고 볼 때 설정된 추진과제는

전반적으로 이 두 가지 키워드와 매우 밀접하게 잘 연결되고 있다. ‘녹색교통 수단’은 일반적으로 보행, 자전거, 대중교통, 친환경 교통수단(전기차, 수소차 등 무배출 차량)을 의미하며, ‘녹색교통체계 구축’은 녹색교통수단의 이용활성화와 교통혼잡 완화를 통해서 실현된다. 이러한 관점에서 봤을 때 설정된 세부추진과제는 녹색교통 수단의 활성화와 녹색교통체계 구축과 연관된 다양한 정책을 포함하고 있다.

또한, 세부추진과제는 ‘교통망 연계’, ‘교통수단 간 연계’, ‘도로사업 간 상호연계 강화’ 등을 언급하고 있는데, 이는 ‘통합네트워크’라는 키워드를 다양한 측면에서 충분히 반영하고 있음을 의미한다. 추진과제명이 보여주는 것처럼 첫 번째, 두 번째 추진과제인 ‘1. 녹색교통체계 구축’과 ‘2. 친환경 교통정책 추진’은 ‘녹색교통·국토정보 통합네트워크 구축’이라는 전략과의 응집성이 매우 높다고 할 수 있다. 그러나 ‘3. 글로벌 물류체계의 구축’은 설정된 전략과의 응집성이 다른 2개의 추진과제에 비해서는 다소 떨어지는 측면이 있다. 이는 ‘글로벌 물류체계의 구축’ 과제의 세부추진과제를 보더라도 알 수 있는데, 단순히 물류기반시설 확충을 핵심적인 추진과제로 제시하고 있는 경향이 있다.

‘글로벌 물류체계의 구축’의 세부추진과제를 살펴보면 환경친화적 공항 개발, 저공해 대체운송수단 활성화, 물류정보연계 강화 등 상위 전략의 키워드와 일맥상통하는 과제를 제시하고 있다. 그러나 여건 변화 전망에서 언급하고 있는 것처럼 온실가스 규제가 물류 부문에도 본격적으로 발효되는 것을 감안해 보다 적극적으로 녹색물류시스템 구축과 같은 추진과제를 제시하고 그에 맞는 세부추진과제를 체계적으로 제시하는 것이 바람직하다.

나. 정책환경 및 파급효과 분석

정책환경을 살펴보기 위해 교통 부문의 주요 현황과 문제점을 제시하고 있다. 그 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 교통시설 및 시설 투자의 효율성 저조
- 교통수단 간 유기적 연계성 확보 및 통합교통서비스 제공 미흡
- 저탄소 녹색성장형 교통체계 구축 미흡

교통 부문의 여건 변화와 관련해서는 다음의 사항에 대해서 언급하고 있다.

- 사회적 변화에 따른 다양한 교통서비스 요구 증대
- 물류시설의 선진화 및 저탄소 녹색물류체계 구축의 필요성 증대 전망
- 교통·생활 혁명으로 U-Green 통합형 시대 전개
- 남북 교류 및 유라시아-태평양 협력 기반 강화

위와 같이 교통 부문 현황과 문제점, 여건 변화 등을 감안했을 때, 제시된 교통 부문의 전략과 과제를 추진하고 실현시키기 위한 전반적인 정책환경에 대한 검토는 적절하다고 판단된다. 다만, 친환경 교통수단의 보급 및 기술개발 촉진, 교통 및 물류 신기술 도입 등의 과제가 제안된 점을 감안할 때 교통기술의 발전과 연관된 정책환경을 검토하고 그 가능성을 진단하는 절차가 현재의 계획에서는 미흡한 것으로 판단된다.

글로벌 물류체계의 구축과 관련해서도 글로벌 물류환경(가령, 인천국제공항의 위상 평가, 물류산업의 트렌드 등) 여건 진단을 통해 정책방향을 설정하는 절차와 검토가 필요하다라고 판단되나, 이 부분에 대해서도 구체적 언급이 없어 정책환경 진단이 구체적으로 진행되었다고 판단하기 어렵다

인구·사회적 여건 변화에 따라 고령 통행자 증가, 교통약자에 대한 서비스 증대 필요성 등에 대해 여건 변화를 검토해 진단하고 있으나, 이러한 통행수요를 적극적으로 반영하는 계획 내용은 미흡한 수준이다. 이러한 교통약자 및 고령 통행자의 이동성을 높이는 교통정책도 녹색교통정책과 충분히 연계될 수 있는 부분임을 감안할 때 다소 아쉬운 점은 있다.

향후 교통정책 집행과 관련되어 검토해야 할 중요한 사항은 인프라 관련 예산 확보 문제이다. 복지 분야 예산의 증대와 함께 전반적으로 인프라 예산이 축소되고 있는 상황임을 감안할 때 신규 시설의 건설보다는 기존 시설의 효율적 활용이 보다 설득력 있는 정책방향이 되고 있는 상황이다. 또한, 인프라 건설이 불가피할 경우 민자유치 등 다양한 정책집행 방향을 구체적으로 검토하여 사업을 제안할 필요가 있으나 이러한 내용은 포함되어 있지 않다.

정책집행과 관련해서 또 다른 이슈는 지자체와의 협력 부분이다. 그 예로, 통근통행의

광역화에 따른 대도시권 교통문제가 중요한 이슈가 되고 있는데, 직접적인 이해당사자인 지자체와의 협력 없이는 이 문제를 풀어내기가 쉽지 않은 상황이다. 또 다른 예로 사회적 수용성이 높은 교통수요관리 정책을 발굴하기 위해서도 직접적으로 정책을 집행하는 지자체의 협조가 필요할 것이다. 이러한 정책환경에 대한 충분한 검토와 정책방향을 설정하는 계획이 요구된다. 이 부분에 관련해 “제4편 집행 및 관리”에서 언급되고 있으나 포괄적인 수준에서만 검토되고 있다.

국토종합계획이 국토정책의 전반적인 방향성을 수립하는 거시적 국가계획임을 감안할 때 계획의 집행 및 실현에 따른 파급효과 혹은 기대효과를 구체적으로 제시하는 것이 어려울 수도 있다. 그럼에도 불구하고 주요한 정책지표에 대해서도 제시하고 있지 않아 이 계획의 파급효과를 예상하거나 짐작하기 어렵다.

교통 부문의 계획 내용을 검토한 결과 아래와 같은 계획 지표만을 제시하고 있는 것으로 확인되었다. 이는 세부사업의 부문별 지표에 해당하며, 제시한 전략 혹은 추진과제별 파급효과를 종합적으로 보여주기에는 한계가 있다.

- 거점도시권 30분대 광역·급행 교통망 정비
- 보행우선구역 시범사업을 매년 5개소 추진
- 전국 도로 ITS 구축 비율을 2020년까지 25% 수준으로 제고
- 광역급행버스 노선연장으로 2020년까지 470.2km으로 확대

녹색교통수단 부담률의 변화, 대도시권 혼잡도로 투자확대에 따른 교통혼잡비용 개선 효과, 교통 부문 탄소배출량 발생 저감효과 등 보다 직접적으로 “녹색교통·국토정보 통합 네트워크 구축”이라는 전략의 집행에 따른 기대효과를 제시하는 것이 바람직할 것이다.

다. 타 계획과의 내용적 유사중복 검토

국토종합계획이 해당 분야의 최상위 계획임을 감안할 때 타 계획과의 내용적 유사중복성 여부를 검토하는 것은 적절하지 않을 것이다. 또한, 국토종합계획의 보고서만으로는 중복성 여부도 확인하기 곤란하다. 다만, 보고서상으로 확인할 수 있는 타 계획 인용 현황은 물류거점 항만 개발과 관련해서는 『2010년 항만정책방향(국토해양부, 2010)』

이 유일하다.

국토 및 교통 관련 국가계획이 다수 존재하고 계획마다 수립 시점이 다소 차이가 나는 점을 감안할 때 국토종합계획이 기수립된 하위 계획의 내용을 반영하는 것도 충분히 가능하다고 판단된다. 이 경우 ‘유사중복성’이라고 부정적으로 해석되는 것보다는 계획 간 연계성 강화 측면에서 오히려 바람직하다고 할 수 있을 것이다.

타 계획과의 내용적 유사중복을 검토하기 위해 여기에서는 교통과 관련하여 국가도로종합계획, 국가철도망구축계획, 대중교통기본계획 등과 비교하여 살펴본다.

□ 국가도로종합계획

계획의 비전을 “경제활성화를 지원하고, 미래를 준비하는 도로”로 설정하고 4대 정책 목표를 다음과 같이 설정하고 있다.

- 효율적인 투자로 경제성장 지원: 1) 국가간선도로망 정비, 2) 도로투자 효율화, 3) 도로공간 입체적 활용, 4) 도로산업 육성·연구개발
- 철저한 안전관리로 사고 예방: 1) 시설물 유지관리 강화, 2)도로 교통사고 예방, 3) 신속한 사고대응체계 구축
- 원활하고 쾌적한 도로 서비스 제공: 1) 교통혼잡 개선, 2) 자율주행 상용화, 3) 이용자 체감서비스 확대, 4)도로 운영관리체계 개편, 5) 도로환경 개선
- 다음 세대를 준비하는 미래도로 구축: 7대 미래상 실현
 - 자율주행 100%를 넘어, 인공지능 도로 실현
 - 에너지 소비 0% 지향, 에너지 생산 도로
 - 공간 활용을 2배로, 가치를 창출하는 도로
 - 1초 만에 진단·관리, 살아있는 도로
 - 1g, 1mm, 더 가볍고 가까운 도로
 - 교통사고 0, 믿고 가는 도로
 - 유라시아 1일 생활권, 세계로 뻗어가는 도로

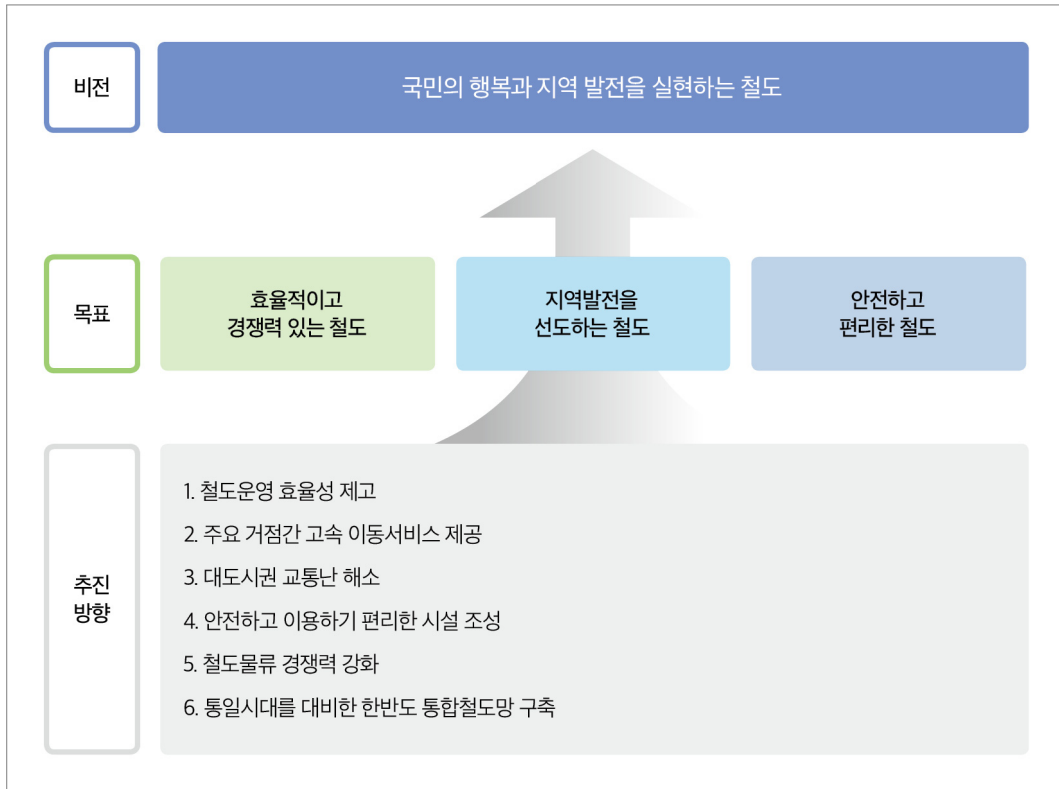
□ 국가철도망 구축계획

계획의 비전과 목표로 다음을 설정하고 있다.

- 비전: 국민의 행복과 지역발전을 실현하는 철도
- 목표: 효율적이고 경쟁력 있는 철도, 지역발전을 선도하는 철도, 안전하고 편리한 철도

계획의 6대 추진 방향과 주요과제는 다음과 같다.

- 철도운영 효율성 제고:
 - 1) 용량 부족 해소, 2) 철도운영 단절구간 연결, 3) 시설수준 일치
- 주요 거점 간 고속 이동서비스 제공:
 - 1) 고속철도 수혜지역 확대, 2) 일반철도 고속화 개량·신설
- 대도시권 교통난 해소:
 - 1) 수도권 광역철도망 구축
 - 2) 기존 철도를 활용한 광역철도망 구축(지방대도시권)
- 안전하고 이용하기 편리한 시설 조성:
 - 1) 노후 철도 시설 적기 개량 및 철도운행 안전성 강화
 - 2) 철도 이용편의 제고
- 철도물류 경쟁력 강화:
 - 1) 철도를 통한 산업활동 지원, 2) 화물취급시설 개선
- 통일시대를 대비한 한반도 통합철도망 구축:
 - 1) 통일 대비를 위한 남북철도 연결, 2) 남북·대륙철도 운송 준비



출처: 국토교통부(2016), p. 39.

[그림 2-3] 국가철도망 구축계획의 비전, 목표, 추진 방향

□ 대중교통기본계획

계획의 비전과 목표로 아래와 같이 설정하고 있다.

- 비전 : 대중교통이 최선의 통행수단이 되는 교통체계
- 목적 : 대중교통의 지속가능성 향상 및 이동권 보장

4대 정책목표 및 11대 추진전략은 아래와 같다.

- 대중교통수단 부담률 제고 및 이용편의 증대 : 인프라 확충 / 운영 및 서비스 개선
- 대중교통 운영 효율화 : 네트워크 최적화 / 대중교통체계 정보화 / 버스요금 재정 지원체계 개선

- 대중교통 안전성 향상 : 운수업체 안전 관리 / 운전 종사자 안전 관리 / 자동차 안전 관리
- 대중교통 사각지대 해소 : 공간적 사각지대 해소 / 시간적 사각지대 해소 / 교통약자 사각지대 해소

이상에서 살펴본 교통 분야 주요계획들을 비교하여 정리하면 다음의 표와 같다.

[표 2-20] 국토종합계획 및 교통 관련 분야 주요 중장기계획의 개요

계획명	제4차 국토종합계획 수정계획	제1차 국가도로종합계획	제3차 국가철도망구축계획	제3차 대중교통기본계획
목적	국토의 이용·개발 및 보전에 대한 최상위 계획으로서 각 부문별 계획, 지역계획 및 광역경제권계획의 상위 계획	도로정책 방향을 포괄적으로 제시하고, 국가간선도로망 계획 수립	철도투자를 효율적·체계적으로 수행	대중교통 공급 확대 및 서비스 개선방안 마련
계획 범위	2011~2020(10년)	2016~2020(5년)	2016~2025(10년)	2017~2021(5년)
공간적 범위	전국, 필요시 한반도 및 동아시아로 확대	전국	전국	전국
사업 범위	-	고속국도·일반국도·도로정책	고속철도·일반철도·광역철도	대중교통수단·시설
주요 전략	◆ 개성과 경쟁력을 갖춘 균형국토 ◆ 편안하고 안전한 생활국토 ◆ 지속가능한 매력 국토 ◆ 편리하고 스마트한 첨단국토 ◆ 세계와 함께 번영하는 평화국토	◆ 효율적인 투자로 경제성장 지원 ◆ 철저한 안전 관리로 사고 예방 ◆ 원활하고 쾌적한 도로 서비스 제공 ◆ 다음 세대를 준비하는 미래도로 구축	◆ 철도운영 효율성 제고 ◆ 주요 거점 간 고속 이동서비스 제공 ◆ 대도시권 교통난 해소 ◆ 안전하고 이용하기 편리한 시설 조성 ◆ 철도물류 경쟁력 강화 ◆ 통일시대를 대비한 한반도 통합철도망 구축	◆ 수단 부담률 제고 및 이용편의 증대 ◆ 대중교통 운영 효율화 ◆ 대중교통 안전성 향상 ◆ 대중교통 사각지대 해소

라. 추진전략의 구체성 및 타당성

추진전략의 구체성 측면에서 전반적으로는 바람직한 수준에서 계획이 수립되었다고 평가할 수 있다. 그러나 세 번째 추진과제로 제시된 “고부가가치 창출을 위한 글로벌 물류체계의 구축” 부문에서 구체성이 떨어지는 계획을 다수 확인할 수 있다.

구체성이 부족한 계획 항목의 사례는 다음과 같다. 아래 내용을 살펴보면 정책 추진 방향에 대해서는 언급하고 있으나 구체적인 실행 방안(추진시기, 사업대상 및 규모, 추진방법 등)에 대해서는 전혀 언급이 없다. 따라서 제시된 이 계획의 내용만으로는 어떤 사업이 추진될지 어떠한 효과가 기대될지 전혀 짐작하기 어렵다. 당위적(혹은 규범적) 추진 방향의 설정도 중요하지만 구체성이 떨어지는 모호한 계획은 하위 계획에서 담아 내기 어려울 수 있는 한계가 있을 것이다.

- ◆ 항만, 산업단지 등 주요 거점 연계교통망 확충의 시급성, 전체 네트워크의 효율성, 지역경제효과 등을 종합적으로 고려하여 단계별 연계교통망 개선 추진
 - 연계교통시설 개선은 연계교통 영향권 내 교통망을 패키지화하여 전체 수요를 감안, 시간적·공간적으로 동시에 추진·조정
- ◆ KTX 역세권의 지역별 비즈니스 차별화 개발, 역세권 고밀개발, 대중교통 중심으로 특성화하여 개발하는 등 연계교통 효과를 극대화하는 방안 마련
 - 국가 성장동력으로 공항과 배후도시 지원기능이 연계된 에어 시티(Air-City)를 개발하여 글로벌 전진기지로 조성하고, 다양한 산업 유치로 시너지 효과 창출

이 밖에도 계획 곳곳에서 구체성이 부족한 사항들이 확인되고 있는데 이에 대한 개선이 필요하다고 판단된다. 아래의 계획 내용에서도 교통약자 편의시설정보 제공에 대해서 언급하고 있으나, 구체적 시설, 정보유형, 방법 등에 대해서는 제시하고 있지 않다. 또한, 이 계획을 통해 기대하는 효과 등에 대해서도 밝히고 있지 않다.

- ◆ KTX, 지하철역 등 교통시설에 설치된 교통약자 편의시설정보 제공으로 교통약자의 대중교통 이용편의 도모

계획의 타당성 평가는 다양한 측면에서 검토될 수 있을 것이다. 즉, 하부 계획 내용과 상위목표와의 연계성, 계획 항목 간 상충 여부, 다양한 계획이슈의 충분한 검토와 계획

반영 여부, 관련 기술개발 가능성, 계획의 법적 근거, 설정된 계획 지표의 합리성(달성 가능성), 이해관계자의 의견 수렴 여부 등 다양한 요소를 종합적으로 검토하여야 할 것이다. 특히 교통 부문에서는 장래 교통수요(가령, 교통수단별, 지역 간, 도시 내 통행량)에 대한 면밀한 검토를 통해 인프라 구축계획을 수립하여야 한다.

이러한 관점에서 이 계획의 타당성을 종합적으로 판단해 보면, 전반적으로 적절한 것으로 판단된다. 절차적인 측면에서 국토의 여건과 전망을 통해 다양한 현안문제를 진단하고 과제를 도출했으며 이를 토대로 추진전략을 설정하고 추진전략 달성을 위한 관련 과제를 도출하였다. 다만 아쉬운 점은 국민, 전문가, 교통사업자 등 다양한 의견이 충분히 반영되어 계획이 수립되었는지에 대한 확인이 어렵다. 현재 계획 내용에는 이러한 사항이 반영되어 있지 않다.(국가계획이라는 특성상 일반 시민의 의견을 반영하기에는 한계가 있을 수는 있음.) 또한, 기수립된 관련 계획을 충분히 검토하여 이를 계획 내용에 반영했는지도 확인하기 어렵다. 기수립된 계획에서도 해당 분야별로 다양한 사항을 검토하였을 것이므로 기수립된 계획 내용을 검토하여 반영하는 것이 종합계획으로서의 위상을 더 강화할 수 있을 것이다.

장래 교통수요 추정과 관련해 현재 계획상에서는 그 내용을 확인하기 곤란하다. 가령, 국가철도망 및 국가간선도로망 확충 계획을 도면과 함께 제시하고 있으나, 이러한 계획이 장래 교통수요 전망과 통행패턴 예측을 토대로 설정된 것인지에 대한 언급이 전혀 없어 계획의 근거를 확인하기 어렵다. 이러한 근거 제시의 미흡은 계획의 타당성을 저해하는 요소로 작용할 수 있다.

장래 교통기술의 발달 수준도 계획 내용의 타당성 확인을 위해 중요한 요소로 작용할 수 있다. 이와 관련하여 아래의 계획 내용을 살펴보면, 과연 현재의 기술수준이 어느 정도이며 이러한 기술수준이 계획기간 내에 달성될 수 있는 것인지에 대한 판단근거가 제시되어 있지 않아 이 계획의 타당성을 확인하기 어렵다. 또한, 그린카와 관련해서 핵심 기술이 무엇인지, 혹은 실용화를 어느 수준으로 보는지에 따라 계획 달성 수준이 달라질 수 있다. 이는 계획의 타당성뿐만 아니라 구체성과도 연계지어 검토되어야 할 사항이다.

- ◆ 430km/h급 차세대 고속열차를 개발하여 국내는 물론 해외시장 진출
- ◆ 그린카 핵심기술 개발 및 우수 기술·부품의 표준화 지원 및 실용화를 위한 기반 구축과 제도 개선 추진

계획 실현을 위한 재원조달방안의 구체성이 떨어지는 부분도 계획의 타당성을 저해할 수 있다. 도로, 철도, 항만개발 등 인프라 건설계획을 제시하고 있음에도 불구하고 현재 제시된 계획에서는 제안된 사업별 예산 소요규모의 추정도 없으며, 어떠한 방식으로 사업비용을 조달할지에 대한 구체적 언급도 거의 없다.

종합적으로 볼 때 전반적인 계획 내용상 타당성은 충분히 인정되나 세부항목별로 검토해볼 때 일부 사항에 대해서는 그 타당성을 확인하기 어렵다. 또한, 예산이 수반되는 사업이 다수임에도 불구하고 그 예산규모의 추정이나 재원조달방안에 대한 계획 내용이 없는 부분이 있어 계획 실현을 위한 타당성이 저해되는 요소가 상존해 있다.

[표 2-21] 추진과제(녹색교통체계 구축)의 세부과제와 주요 내용

추진과제	세부과제	내용
1. 지속가능하고 경제성장을 지원하는 녹색교통체계 구축	녹색교통 중심의 교통 인프라 구축	도로·자동차 중심 교통체계에서 철도·해운·그린카·사람 중심체제로 전환 기존 도로 운영 효율화·첨단화 및 혼잡구간 개선 교통수단 간 연계강화 및 기존 시설 운영 효율화
	철도 네트워크 확충	국토 최단연결 'X'자형 및 초광역 개발권 연계 'O'자형 고속철도망 구축 철도노선의 위계화 추진 초고속열차 개발
	거점도시권내 광역급행 교통망 정비	거점도시권 30분대 광역·급행 교통망 정비 수도권 광역급행철도(GTX) 추진 도시광역철도의 적기 완공 및 기존선을 급행열차 위주로 운영
	선택과 집중을 통한 효율적 도로망 정비	국가도로망의 네트워크 연계성 및 이동성 보완 고속도로, 국도 등 도로사업 계획 간 상호연계 강화 일반도로망의 시설 개량 및 확충, 네트워크 강화, 도시부 혼잡도로 해소
	육·해·공 통합 연계교통체계 구현을 위한 교통체계 구축	국가기간교통망 계획과 부문별(도로, 철도, 공항 등) 투자계획 간의 연계성 강화 거점 연계교통망 개발의 패키지화 공항, 항만 간 연계성 및 물류거점 시설 간 연계성 강화 고속철도역 연계 대중교통 체계 강화 교통수요 및 수송수단별 특성을 고려한 통합 연계형 수송체계 구축

[표 2-22] 추진과제(친환경 교통정책 추진)의 세부과제와 주요 내용

추진과제	세부과제	내용
2. 국민 생활편의 증대를 위한 친환경 교통정책 추진	보행자와 자전거 중심의 생활 녹색교통 정비	보행자 전용구역 활성화 대중교통과 자전거 연계성 제고 자전거 도로망 확충 4대강 정비사업 연계 전국일주자전거도로망 계획 수립
	탄소배출 저감형 교통수단 개발 및 관리 추진	기존 교통수단을 저배출형 교통수단으로 대체 그린카 개발 및 보급 확대 자기부상열차, 바이모달트램 등 첨단 녹색교통수단 개발
	기존 시설 이용 효율화를 위한 녹색성장형 도로망 및 시설 확충	기반시설 유지·정비·관리 단계에서 녹색성장을 유도하는 전략 수립 첨단교통기술의 적극적 도입으로 탄소배출량 최소화
	대도시권 대중교통 활성화	복합환승센터 설치 대중교통 중심의 지역개발 추진 간선급행버스 시스템 확대 지역 간, 지역 내 대중교통 이용정보 통합·연계 교통약자 대중교통 이용편의 도모 사회적 수용성 높은 교통수요관리 정책 도입

[표 2-23] 추진과제(글로벌 물류체계 구축)의 세부과제와 주요 내용

추진과제	세부과제	내용
3. 고부가가치 창출을 위한 글로벌 물류체계의 구축	공항의 글로벌 물류기반시설 확충	항공시장 자유화 확대 인천국제공항의 허브경쟁력 지속적 강화 김포공항의 근거리 국제선 승객 편의 증진 시설 확충 지방공항의 맞춤형 활성화 전략 수립 환경친화적인 공항 개발 다기능 에어 시티(Air-city) 개발
	항만의 글로벌 물류기반시설 확충	광역경제권별 거점항만 특화 육성 및 대형화 및 첨단화 동북아 포트 얼라이언스 구축을 통한 피더네트워크 강화 동북아 오일허브 구축 해양레저 및 관광 인프라 확충 노후·유휴항만을 배후도시지역과 연계하여 친환경·고부가가치 항만으로 재생 해운 부분 녹색기술 및 법제도 기반 구축

추진과제	세부과제	내용
	포트 비즈니스 밸리 구축 및 물류거점 간 연계 강화	공·항만 배후단지 복합개발을 통한 물류클러스터 조성 주요 운송거점 및 물류시설 간 정보 연계 강화 물류공동화 추진 및 지원으로 물류시설 활성화 도모 공영도매시장 시설 현대화 및 산지유통센터의 지속적 확충 철도와 화물자동차의 복합일관수송 확대 철도 컨테이너 야드를 단계적으로 연계·통합
	육상·해상·항공 국가물류 정보망 활성화 추진	국가물류통합정보센터 구축 RFID 기반 물류거점 정보시스템 구축 국가물류 종합정보서비스 구축을 위한 항공물류정보시스템 개발
	미래형 첨단 물류체계 구축	저탄소 녹색성장 그린 포트(Green Port) 구축 안전성 확보 및 공해물질 저감을 위한 대체운송수단 활용 제고 물류 신기술 도입 및 확산을 위한 지원 강화

이상의 계획 내용을 메타평가 체크리스트에 근거해 정리해 보면 다음의 [표 2-24], [표 2-25]와 같다. 최상위 국토계획임을 감안할 때 이해되고 예상될 수 있는 부분이기 는 하나 이행일정의 구체성, 재원조달방안, 기대효과의 계량화, 분석 내용 측면에서의 평가기준에 의하면 미흡한 것으로 판단된다.

[표 2-24] 제4차 국토종합계획 교통 부문 내용 검토

구분		내용
수단 (추진전략/ 정책)	제시여부	교통 부문의 추진전략 제시
	합리성/경제성/ 공익성	사회경제적 여건, 기술수준 등을 감안할 때 실현 가능성 있는 수준에서의 목표 제시 기존 시설의 운영 효율화 등을 강조하는 등 실현 가능성이 낮은 대규모 투자사업을 지양하는 경향 전반적인 계획 내용의 합리성과 실현 가능성은 인정되나, 세부과제별 합리성 및 경제성 판단근거 제시가 미흡
	목표부합성 (연계성)	4대 목표(경쟁력 있는 통합국토, 지속가능한 친환경국토, 품격 있는 매력 국토, 세계로 향한 열린 국토)와 직·간접적으로 연계된 교통 부문의 추진 전략 제시 교통 부문과 국토정보화 부문을 통합하여 하나의 추진전략으로 제시한 것은 다소 어색
	이행일정 구체성	구체성 부족: 일부 사업들에 대해서만 시행 목표 연도를 제시

구분		내용
한계 및 효과	재원조달방안	소요예산 추정 내용이 없으며, 재원조달방안에 대한 제시도 미흡
	타 계획과의 상충성	타 계획과의 상충 여부에 대해서는 확인하기 어려움. 전반적인 교통 분야 정책기조를 감안할 때 타 계획과의 상충 가능성은 적을 것으로 예상
	기대효과	사업 시행에 따른 기대효과를 체계적이고 구체적으로 제시하는 데는 미흡
분석 방법론	객관적/과학적 방법 여부	장기의 거시적 계획 내용을 담고 있어 계량적 분석에 근거해 정책을 도출해 내지는 않고 있음.
	방법론 제시	분석에 의한 계획보다는 당위적 계획이 주를 이루고 있어 분석 방법론을 확인하기는 어려움.
	전망/예측 관련성	인구전망 등 기초적 전망/예측은 있으나 장래 교통수요 전망 등에 근거해 인프라 구축의 필요성에 대해서는 검토하지 않음. IT 기술의 발달 등은 언급하고 있으나, 교통기술의 발달에 대한 검토는 이루어지지 않음.
	타당성/필요성	
	환경변수 고려 여부	‘제2장 국토의 여건과 전망’에서 현황을 검토하고 장래 전망을 다루고 있음. 교통 분야의 내용도 다루어지고 있으나, 매우 개략적인 수준에 불과함.
	파급효과 분석 여부	파급효과에 대한 제시는 거의 없음.
분석 자료	유형	계량화된 자료 혹은 통계 활용은 일부 항목에 한정
	출처	필요한 부분에 대해서는 출처를 적절하게 명기
분석 주기	분석 시점/기간	분석이 거의 이루어지지 않고 있으므로 해당 사항 없음.
	주기	주기별 분석을 요구하지 않는 항목이 대부분이어서 이 항목에 대한 필요성은 없음.

[표 2-25] 제4차 국토종합계획 수정계획의 내용 평가 결과: 교통

	평가기준	평가	비고
전략과 추진과제의 응집성	계획의 목표가 제시되고 있는가?	○	
	계획의 목표가 명확한가?(비전, 목표, 가치 등)	○	
	비전과 목표, 전략의 연계가 타당한가?	△	
정책환경 및 파급효과 분석	분석 방법은 타당한가?	△	
	주요 미래동인에 대한 미래전망이 존재하는가?	○	
	주요 미래동인에 대한 미래전망은 충분한 시계를 검토하고 있는가?	△	
	분석 방법에 활용된 자료가 타당한가?	△	
	분석 방법에 활용된 자료는 출처를 제시하고 있는가?	○	

	평가기준	평가	비고
정책환경 및 파급효과 분석	파급효과 분석은 타당한가?	•	
	파급효과 분석을 수행하고 있는가?	•	
	분석 방법에 활용된 자료는 객관적인가?	•	
	(과학기술 한정) 특정 기술 중심의 계획 수립 시 기술의 추세분석은 이루어졌는가?	•	
	(과학기술 한정) 특정 기술 중심의 계획 수립 시 과학기 술 수준 분석은 이루어졌는가?	•	
타 계획과의 내용적 유사중복 검토	타 계획과의 상충 가능성을 검토하고 있는가?	△	
	타 계획과의 상충 가능성에 대한 대응방안을 제시하고 있는가?	△	
추진전략의 구체성 및 타당성	계획의 목표가 실현 가능한가?	○	
	목표 달성을 위한 자원조달방안이 존재하는가?	△	
	목표 달성에 관여하는 이해관계자의 복잡성을 고려하고 있는가?	○	
	추진전략을 기술하고 있는가?	○	
	추진전략은 목표와 부합하는가?	○	
	추진전략은 합리적으로 설정되어 있는가?	△	
	자원조달방안을 검토하고 있는가?	•	
	단계적 성과목표를 제시하고 있는가?	△	

※ ○ 구체적으로 명확하게 제시, △ 일부만 부합하거나 간접적으로 제시, • 해당 사항 없음.

4 주거

가. 전략과 추진과제의 응집성

1) 계획의 목표가 명확한가?

국토종합계획은 「국토기본법」에 의거한 국토의 장기 발전 방향을 제시하는 종합계획으로서의 위상을 보유하고 있다. 주거 부문과 관련하여 국토종합계획에서 주거에 대한 전략이 제시된 측면이 있다. 그러나 국토종합계획에서 제시하는 목표와 전략은 국토공간 전반을 다루고 있고, 국토공간 전반을 다루는 목표와 전략이 내용적으로 연계되어 제시되고 있다. 그러므로 주거의 관점을 고려한 계획의 목표와 지향하는 가치, 전략은

다소 차이가 있을 수 있다.

국토종합계획에서 제시하는 목표와 전략과 달리 주거와 관련한 목표와 전략은 주거 약자에 대한 강조점이 존재한다. 국토종합계획에서 제시된 주거 관련 목표, 전략은 주거 부문에서 강조 또는 지향해야 할 일반적 목표, 전략과 부합하지 않는 측면이 있다. 주택 및 주거 부문의 계획과 관련하여, 민간의 역할 증대, 유사법과 계획의 등장 및 부정합성, 사회의 급변으로 인한 예측의 어려움, 필요성 저하, 각종 비전·구상 등의 등장, 국토개발의 성숙 등으로 법정·장기·종합계획의 성격은 달라질 필요가 있다. 특히 주거와 관련한 장기계획은 사회경제적 변화에 대응하기 위해 형식과 내용적 측면에서도 크게 변화가 요구된다. 예를 들면, 주거와 관련하여 주택문제의 물리적 측면보다 비물리적 측면이 점차 강조되고 있다. 이에 기존 주택의 공급적 측면이 부각되었던 「주택법」이 「주거기본법」으로 분법 및 제정됨에 따라 기존 주택종합계획이 주거종합계획으로 명칭이 변경·개편되었다. 국토교통부장관은 국민의 주거안정과 주거 수준 향상을 도모하기 위해 「주거기본법」 제5조에 근거하여 10년 단위의 장기 주거종합계획을 수립하도록 되어 있다.

주택 주거 부문의 장기종합계획 목표와 국토종합계획에서, 주거와 관련한 문제인식과 대응은 다소 차이가 있다. 주택문제는 크게 양적인 측면과 질적인 측면으로 구분하여 논의하는 것이 일반적이다(하성규, 2000). 과거에 비해 주택의 양적인 측면에서의 문제는 어느 정도 해소되었으나 다만, 지역적 측면에서 수도권 대도시 중심의 양적 문제가 여전히 나타나고 있으며, 국민경제수준이 향상됨에 따라 주택문제는 질적인 것으로 전환됨에 따라 이를 강조하여 반영하는 것이 필요하다.

주택 공급이 확대되었음에도 불구하고 도시지역의 주택가격과 임대료는 여전히 높은 수준(소득 대비 주택가격 수준, 소득 대비 임대료 수준), 점유형태의 변화(전세의 감소와 월세 증가) 등 소득증가에 비해 주택가격 상승의 폭이 더 크게 나타나면서 저소득층의 주거불안정이 가중되고 있다. 주택은 의식주와 같이 필수적인 재화로 국민 모두에게 필요한 기본적인 재화이다. 따라서 주거정책의 대상은 국민모두를 대상으로 하지만, 특히 스스로의 노력으로 기본욕구를 충족하지 못하는 장애인, 노약자, 빈민 등은 주택에 대한 지불능력(affordability)이 부족하다는 점에서 주거정책의 중요한 대상이다.

[표 2-26] 국토종합계획과 주거 관련 장기종합계획 비교

구분	제4차 국토종합계획 수정계획 (2011~2020)	제2차 장기 주택종합계획 (2013~2022)	제2차 장기주거종합계획 수정계획(2013~2022)
수립 시기	2011. 1.	2013. 12.	2018. 6.
근거 법령	「국토기본법」 제6조 및 제19조	「주택법」 제7조	「주거기본법」 제5조 (기존 「주택법」이 「주거기본법」으로 분법 및 제정, 기존 주택종합계획이 주거종합계획으로 명칭이 변경·개편)
비전	대한민국의 새로운 도약을 위한 '글로벌 녹색국토'	더 나은 주거환경, 행복한 주거생활	국민 누구나 집 걱정 없는 더 나은 주거생활
목표	◆ 경쟁력 있는 통합국토 ◆ 지속가능한 친환경국토 ◆ 품격 있는 매력국토 ◆ 세계로 향한 열린 국토	◆ 주거복지 향상 ◆ 주택수준 및 주거환경 개선 ◆ 주택시장 안정	◆ 주거비 부담 완화와 주거권 보장 ◆ 실수요자 중심의 주택시장 조성 ◆ 안전하고 쾌적한 주거환경 조성
전략/ 정책 방향	3. 쾌적하고 문화적인 도시, 주거환경 조성 (3) 수요맞춤형 주택 공급 및 주거 수준의 선진화 ◆ 사회적 약자를 위한 주거안전망 확충 ◆ 수요 맞춤형 주택 공급 확대 및 커뮤니티 활성화 ◆ 환경친화적 주택 보급 확대와 주거환경의 품격 향상 ◆ 재고주택의 관리 강화 ◆ 주택정책 추진체계 합리화	◆ 보편적 주거복지 실현을 위한 촘촘한 주거안전망 구축 ◆ 커뮤니티 중심의 살기 좋은 주거환경 조성 ◆ 주택품질 제고를 위한 주택 공급 및 관리 강화 ◆ 수요 맞춤형 주택 공급 체계 구축 ◆ 지속가능한 주택시장 대응체계 확립	◆ 수요자 맞춤형 지원으로 사회통합형 주거사다리 마련 ◆ 주거정책의 공공성 강화와 주거복지 사각지대 해소 ◆ 임대차시장의 투명성·안정성 강화와 상생문화 구축 ◆ 실수요자 중심의 주택시장 관리 ◆ 미래에 대비하는 주거환경 조성 및 주택관리

나. 정책환경 및 파급효과 분석

1) 분석 방법은 타당한가?

정책환경 및 파급효과 분석의 방법의 구체성은 다소 미흡한 것으로 판단된다. 보고서 상에서는 분석 방법에 대한 구체적 언급은 이루어지지 않았다. 주택의 수요(demand)와 저소득층 등 주거빈곤가구의 주거소요(needs) 추정의 구체적 방법이 제시되지 않았다. 주택수요나 주거소요를 분석하는 데, 통계청의 2005~2030 장래가구추계 결과나, 경제성장률, 여가에 대한 수요 증가와 같은 사회적 요인이 개략적으로 제시되었다.

공공임대주택의 주거소요/수요 규모분석에 대한 선행연구는 분석 방법에 따라 첫째, 최저주거기준 미달가구 분석, 둘째, 주거비 부담능력 분석, 셋째, 앞의 두 분석 방법의 결합으로 구분할 수 있다. 최저주거기준 미달가구 분석은 공공임대주택의 소요량 파악을 위해 이루어지고 최저주거기준 미달가구 중 자가소유가구, 1인 가구, 농촌가구를 제외한 가구를 공공임대주택 소요가구로 파악하여 149만~166만 가구로 제시되기도 하였다¹⁴⁾.

국토종합계획에서 제시된 보금자리주택 공급량 150만호의 설정은 기존의 공급이 계획된 임대주택, 분양전환 임대주택 등의 장기적인 공급계획과 임대주택 주거소요가구가 필요로 하는 임대주택의 양과 괴리가 있는 것으로 판단된다. 국토종합계획에서 제시된 보금자리 임대주택의 공급계획물량은 주거소요가구를 해소하기에는 부족한 물량으로 평가된다(남원석, 2012). 그러나 구체적인 수요와 공급의 분석 방법이 제시되지 않았다는 점에서 분석 방법의 타당성을 검토하기에는 한계가 있다. 다만, 기존 문헌의 평가 결과를 종합해보면, 분석의 방법에 있어 적절하지 않았던 것으로 보인다.

2) 주요 미래동인에 대한 미래전망은 충분한 시계를 검토하고 있는가?

미래에 대한 전망은 목표 연도인 2020년으로 설정하고 미래를 전망하는 것으로 판단된다. 예를 들어, 국토종합계획에서 주거와 관련한 수요 변화 전망은 ‘주택수요 증가 추세에 둔화 및 주택수요의 다양화’로 설명하고, 가구 증가율은 2010년 1.3%, 2020년 0.7%로 급격히 감소할 전망이라고 제시하고 있다. 국토종합계획에서 제시한 가구 증가

14) 남원석(2012), pp. 1~8.

울의 근거가 되는 것은 통계청 2005~2030 장래가구추계 결과로, 본 보고서에서는 2020년까지로 제시하고 있다. 주요 미래동인에 대한 미래전망을 포함하고 있지만, 충분한 시계를 검토하여 전망하는 데는 충분치 않다. 앞서 언급한 바와 같이 통계청의 가구추계결과는 2030년 장래가구추계를 하고 있음에도 보고서에서는 2020년의 가구를 기술하고 있다. 또한 국토종합계획 수정계획을 작성한 시점이 2011년으로, 수정계획 수립 시점에서 향후 10년, 20년 이후에 대한 전망은 포함하지 않고, 목표 연도인 2020년에 한정하고 있다. 그러므로 국토종합계획에서 제시한 미래에 대한 전망은 2020년으로 한정되고, 미래전망의 시점을 폭넓게 조망하지 못한 한계를 가지고 있다. 특히 주거와 관련하여 다양한 동인에 대한 검토와 전망이 부족하였던 것으로 평가된다.

[표 2-27] 주거 관련 미래 이슈

현재와 미래 미래 트렌드	영향요인	주요이슈
인구 감소, 인구구조 변화·고령화 사회 가구구성 변화·1인 가구 증가: 개인화, 다지역 거주	다양화/ 다문화	신규 개발수요 감소 경제활력 약화 인구 감소지역(도시)·축소지역(도시) 증가
주택시장 변화 인식·행태·가치 변화: 삶의 질·행복·여가·건강·개인·가치 중시	저출산·초고령화 사회 진입 무자녀·독신 증가 생산가능인구 감소: 경제활력 저하	고령화 지역·도시 증가 쇠퇴지역 증가 대규모 신규 인프라 공급 및 산단 주거단지 개발수요 감소
양극화와 갈등 심화	갈등 심화 다문화가구 증가 범죄 증가 외국인노동자 유입 증가	지역·계층·세대 간 갈등 심화 노후주택, 1가구 2주택 증가 신규 주거 및 공간환경 수요 증대 다민족 거주지와의 갈등 고조
저성장시대 진입		

주거 관련 주요 미래 이슈로 첫째, 양극화 심화, 복지수요 증가 및 포용적 성장론을 고려할 수 있다. 세계화로 인해 시장경제체제가 강화되고, 생산기술 발달로 유효 고용이 정체되며, 주택·토지·증권 등 자산 증식기회가 고소득계층에 편중되는 등 소득, 고용, 자산에서 경제적 양극화가 심화되고 있다. 저소득층을 위한 주거복지 문제 해결, 국민의 기초생활수요 해결 등을 위한 생활서비스와 인프라 공급 확대가 필요하다. 2008년 세계 금융위기 발생으로 신자유주의적 경제체제의 문제에 대한 비판적·회의적 논의가

확산되고, 경제적 양극화와 사회적 배제를 둘러싼 갈등이 심화되는 가운데 ‘포용적 성장(inclusive growth)’에 대한 논의가 증가하고 있다. 차등원칙에 의거한 사회적 정의, 보편적 복지, 경제민주화, 소득불평등 해소를 통한 기회의 균등화, 보다 적극적·명시적으로 공간에 대한 권리를 보장, 증진하는 사회정책의 필요성이 대두되고 있다.

둘째, 높은 주택가격과 가구 부담능력 부족을 고려해야 한다¹⁵⁾. 평균적으로 가구소득이 증가하였지만, 주택가격 역시 높아져, 주거비 부담능력 부족으로 어려움을 겪는 가구가 많다. 특히 저소득가구 및 신혼부부를 포함한 최초 구입가구와 고령 임대가구의 경우 전세금 상승 및 전셋집의 월세전환 등으로 어려움을 겪고 있다. 2014년 기준으로 연소득 대비 주택가격비율(PIR)은 중위수 기준으로 전국 4.7배, 수도권은 6.9배이며, 월소득 대비 임대료(RIR)는 중위수 기준으로 전국, 20.3%, 수도권의 경우 21.6%이다. 2006년~2014년 기간의 PIR, RIR의 변화추이를 보면 오히려 부담이 커지고 있음을 알 수 있다(PIR: 4.2→4.7, RIR:18.7%→20.3%). 자가보다는 임대거주가구와, 수도권의 거주가구의 주거부담이 가중되는 등 지역별로 차별적인 주거문제가 존재한다.

셋째, 지방자치단체, 커뮤니티, 시민사회의 역할 확대이다. 앞으로는 주택의 개보수 및 효율적 관리, 재개발, 재건축, 주거환경개선 등이 주택정책에서 차지하는 비중이 더욱 증대될 것인데, 이러한 사업 또는 조치들은 커뮤니티 특성에 맞춘 미시적 접근이 필요하기 때문에 지방자치단체, 커뮤니티 및 시민사회의 역할이 더욱더 중요해질 것이다.

넷째, 주거복지 사각지대의 주거빈곤층 발굴 및 지원을 고려하는 것이 필요하다. 지방자치단체 사회복지 담당자, 지역 비영리단체 등을 통해 현장에 밀착하여 복지 사각지대에 있는 사람들을 발굴하여 지원해야 한다. 국가지원을 못 받는 최저주거기준 미달가구 및 비주택거주자(비닐하우스, 공장건물, 컨테이너 등), 지하셋방 거주가구 등을 지원한다. 이를 위해서는 주거복지 전달체계와 지역사정을 잘 아는 지방자치단체의 역량을 강화하고, 지역 비영리단체, 사회적기업, 협동조합 등 다양한 주체의 역할을 확대하는 것이 필요하다.

마지막으로 주거빈곤층의 해소를 위한 다양한 지원방법 모색이 필요하다. 공공임대주택을 추가적으로 확보하고, 노후 공공임대주택을 개보수 및 리모델링하여 주거환경을 개선해야 한다. 현재 재고의 7.7%인 공공임대주택의 비율을 10% 수준까지 제고하여

15) 권영섭 외(2016).

유지하고, 오래된 임대주택을 개보수 및 리모델링하는 것이 필요하다. 최근 도입된 주거급여제도를 사후평가하여, 지원 대상자 선정기준 및 선정방법, 지원액수 등의 적정성을 평가하고, 공공임대주택 공급정책과 상호 보완하여, 지원의 효율성, 효과성 및 형평성 제고 방안을 마련해야 한다. 또한 매입 임대주택을 충분히 확보하고 지역특성에 맞는 주거복지정책을 수립하는 것이 필요하다.

[표 2-28] 주거 관련 문제점 및 향후 개선 방향

문제점과 당면과제	장래 목표 및 추진 방향
◆ 가구 주거비 부담능력의 한계 ◆ 주거빈곤층, 복지 사각지대 상존 ◆ 재고주택 노후화 및 재개발·재건축 경제성 저하 ◆ 단독·소형공동주택 관리 및 개보수 시스템 미흡 ◆ 다가구, 다세대주택 밀집지역의 커뮤니티 시설 부족 ◆ 지속가능성 결여(주택유형의 다양성, 친환경성 부족, 이웃관계 단절) ◆ 주거복지에 대한 재정지원 미흡 ◆ 지방자치단체, 지역커뮤니티의 역할 미흡	◆ 인구구조, 수요 변화에 대응한 맞춤형 주택 공급 ◆ 미래지향적인 쾌적하고 친환경적인 주택 개발과 주거환경 조성 ◆ 주거빈곤층의 적극 해소 및 생애주기별 가구 주거비부담 완화 ◆ 노후주거지 특성별로 맞춤형·창의적 개발 ◆ 재고주택의 체계적 관리 및 개보수 활성화를 위한 시스템 구축 ◆ 주택규제 및 획일적 기준의 개선 ◆ 주택정책을 통한 연령·소득계층 사회통합 ◆ 통일 후의 주거문제 대한 대책의 사전 마련

자료: 권영섭 외(2016).

3) 분석 방법에 활용된 자료가 타당하며 출처를 제시하고 있는가?

분석에 활용된 일부 자료, 가령 국토종합계획에 나타난 여건 변화에 대한 인식과 여건 변화 전망에 대해 출처를 제시하고 있다. 국토종합계획에서 주거와 관련한 수요 변화 전망은 ‘주택수요 증가 추세에 둔화 및 주택수요의 다양화’로 설명하고 있다. 향후 가구 증가율은 2010년 1.3%, 2020년 0.7%로 급격히 감소할 것으로 전망하고 있다¹⁶⁾.

미래예측과 전망을 과학적으로 분석하기 위해서는 적절한 자료를 활용하는 것이 필요하다. 향후 우리나라 경제성장률은 선진국과 같이 점차 둔화되고, 주택보급률 증가, 주택시장 투명으로 주택시장 불안요인이 점진적으로 감소할 전망이다. 경제적 여유와

16) 국토종합계획에서는 제시한 근거는 통계청 2005~2030 장래가구추계 결과에 따름.

여가활동이 증가하면서 주택수요의 유형이 다양화될 것으로 예상된다. 전원주택, 별장주택(second house), 단지형 단독주택, 타운하우스, 장애인 편의주택 등 여러 형태의 주택에 대한 수요가 증가할 전망이다. 또한 1~2인 가구가 증가하면서 도시형 생활주택, 준주택 등 도심 내 소형주택 등에 대한 수요가 증가할 것으로 예상된다. 노인가구가 증가하면 고령자임대주택, 실버타운, 노인복지주택 등 노인전용주택 수요가 증가하고, 전원지역 거주 수요도 증가할 것으로 예상된다.

환경 기준의 강화에 따라 녹색주택 공급 필요성이 커지고, 주택 및 주거문화에 대한 관심이 지속적으로 확대될 전망이다. 태양열·태양광 주택 등 환경친화적 녹색주택을 공급할 필요성이 증대하고 있다. 한옥 등 전통적인 주택 및 주거문화에 대한 관심이 증대되면서 이에 대한 창조적 계승과 보급의 필요성이 높아질 전망이다. 또한 기존 주택의 재고 관리, 무주택 서민과 빈곤층의 주거문제가 더욱 부각될 전망이다. 생활편의 증진, 교통비 절감, 도심공동화 방지 등을 위해 직주근접성 제고를 위한 도심 및 도심 주변지역 주택개발방식에 대한 선호도가 증대될 것으로 전망된다. 저소득층을 위한 주거 지원 및 주택 공급 프로그램 확대·개편 요구가 증가할 전망이다.

4) 파급효과 분석을 수행하고 있는가?

파급효과에 대한 분석은 정성적인 설명으로 이루어졌다. 구체적인 파급효과에 대한 언급은 제한적이다. 분석에 활용된 자료에 대한 구체적 제시가 미흡하다. 대부분이 객관적 근거를 확인하기 어렵다.

남원석(2012)의 연구에서는 국토종합계획에서 제시된 보금자리주택 공급량 150만호의 설정은 기존에 공급이 계획된 임대주택, 분양전환 임대주택 등의 장기적인 공급계획과 임대주택주거 소요가구가 필요로 하는 임대주택의 양과 괴리가 있는 것으로 분석되었다¹⁷⁾. 그러므로 국토종합계획에서 제시된 보금자리 임대주택의 공급계획물량은 주거소요가구를 해소하기에는 부족한 물량으로 평가된다. 구체적인 수요와 공급의 분석 방법이 제시되지 않았다는 점에서 분석 방법의 타당성을 검토하기에는 한계가 있다. 다만, 기존 문헌의 평가 결과를 종합해보면, 분석의 방법에 있어 적절하지 않았던 것으로 볼 수 있다. 파급효과를 비롯한 분석 방법에서 객관성을 확보하지 못한 것은 새로운 정권

17) 남원석(2012), pp. 1~8.

마다 정책적 차별성을 강조하고 무리한 정책 추진이 이루어진 것으로 판단된다.

국토부(2015)의 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020) 재검토 정책연구에서는, 2000년대 국토종합계획은 내용 측면에서 실현 수단이 뒷받침되지 못한 규범적이고 이상적인 계획목표와 전략, 시책 추진을 제시하였으며, 새로운 정권마다 정책적 차별성을 강조하다 보니 장기적인 공간정책과 전략을 무리하게 바꾸어 정책 추진의 일관성이 약화되고, 정책 추진에 필요한 제도적 기반이나 역량 강화 노력 없이 개별 시책이나 사업들을 백화점식으로 나열하는 문제점을 지적하고 있다. 이는 결국 국토종합계획이 합리적이고 객관적인 분석보다는 정책적 판단에 의해 결정되었음을 의미하는 것으로 판단된다.

그리고 과학기술과 관련한 수준, 추세분석은 미흡하다. 현재 주택·토지 부문의 분야별 주요 이슈로는 4차 산업혁명을 활용한 건설 기술 혁신(건설경제분야), 주거문화, 노후 재고주택 관리(주택 분야), 토지이용 가치제고 및 유연화(토지 분야), 지역 부동산시장 안정 및 부동산산업 육성(부동산 분야) 등이 제시되고 있다. 이를 통해 제4차 국토종합계획에는 과학기술 수준 분석 및 추세분석이 미흡했던 것으로 판단할 수 있다.

[표 2-29] 주택·토지 부문의 국토종합계획 관련 주요 이슈

건설	주택	토지	부동산
◆ 4차 산업혁명을 활용한 건설 기술 혁신(첨단기술 현장적용, ICT기술 건설산업 융합) ◆ 친환경 건설 ◆ 시설물 안전 및 성능 개선 ◆ 건설 현장 안전 강화 ◆ 건설산업의 혁신, 협력적 기업생태계 조성 ◆ 노후 인프라 민간 투자 확대(민간 투자사업 및 공모 펀드, 인프라 리츠 등) ◆ 건설산업 빅데이터 구축 및 활용 플랫폼 구축 ◆ 청년인력 유입과 건설인력 양성 및 복지 강화	◆ 주택이 플랫폼 역할을 하면서 4차 산업이 구현되는 역할을 할 것 ◆ 주거문화 관련 ◆ 주택의 친환경에너지 관련 ◆ 노후 재고주택 관리 ◆ 주택산업의 안정적 성장동력 발굴 ◆ 공공임대주택 재고 확충 ◆ 임차가구 보호와 주거비 경감	◆ 개발이익과 개발손실의 조정 ◆ 개발사업의 위험관리 ◆ 부동산산업과 일자리 창출 ◆ 토지이용 가치 제고 ◆ 토지이용 갈등 조정 ◆ 토지이용 유연화 ◆ 토지이용의 양극화 ◆ 토지정보 수요 대응 ◆ 토지보상의 형평성	◆ 지역 부동산시장 안정 ◆ 부동산산업 육성 ◆ 주택금융시장의 건전한 관리와 육성 ◆ 부동산시장 위기관리의 고도화 ◆ 부동산시장 투명화 및 선진화 ◆ 부동산시장 통계의 개선

출처: 국토연구원(2018) 내용 재구성.

다. 타 계획과의 내용적 유사중복 검토

1) 타 계획과의 상충 가능성을 검토하고 있는가?

국토종합계획은 「국토기본법」에 의거하여 수립되는 국토의 이용·개발 및 보전에 관한 최상위 계획으로서, 군사에 관한 계획을 제외하고 다른 법령에 의해 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그 기본이 된다. 국토종합계획은 국토를 이용·개발·보전함에 있어서 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 장기 발전 방향을 제시하는 종합계획이다(「국토기본법」 제6조). 국토교통부장관은 사회적·경제적 여건 변화를 고려하여 5년마다 국토종합계획을 전반적으로 재검토하고 필요할 경우 이를 정비해야 한다(「국토기본법」 제19조). 국토종합계획 정비과정에서 사회경제적, 또는 주거와 관련한 사회적 변동요인을 고려하여 수정이 이루어지고 있다.

주거와 관련한 종합계획은 국토종합계획에서 제시된 주거와 관련한 내용과 방침을 수용하여 작성해야 된다는 점에서, 주거와 관련한 타 계획들은 국토종합계획과 정합성을 확보하거나 이외의 계획을 포함하게 된다.

2002년에 「국토기본법」과 「국토계획 및 이용에 관한 법률」 제정을 통하여 다양한 형태로 수립, 추진되는 국토계획을 체계화하여 상호연계관계 속에서 효율적으로 수립·추진될 수 있는 제도적 기반을 구축한 것으로 평가된다(김용웅, 2013). 그러나 국토종합계획은 형식적인 제도 운영으로 실효성이 떨어지며, 하위 공간·부문 계획에 대한 지원 체계가 미흡하다는 평가가 제기되고 있다(국토연구원 p.245). “국토종합계획”의 가장 핵심적인 집행과 관리과제는 다양한 형태의 하위 계획을 수립하고, 집행과정에서 “국토종합계획” 내용을 충실히 반영하여, 효율적으로 추진할 수 있도록, 조정, 통제 및 지원을 제공하는 것이다. 그러나 국토종합계획은 ① 내용상으로, 부문별 기존 시책과 사업의 사후적 반영 관행 지속, 현실성 없는 이상적 계획안 제시 등으로 실제 주거 관련 종합계획과 정합성을 유지하는 데 한계가 있으며, ② 제도상으로, 종합발전계획 위주의 집행·관리제도, 하향적 지시·통제적 집행·관리제도, 과다한 행정부담 초래, 실효성 미흡, 국토종합계획의 집행성과평가·환류제도가 미흡하다는 것, ③ 제도 운영상으로, 형식적 제도 운영과 하위 계획에 대한 지도 노력과 역량이 부족하여 효율적인 집행과 관리가 미흡한 것으로 평가되고 있다. 상기 보고서의 평가 결과를 고려해볼 때, 국토종합계획에서 다양한 하위 계획을 반영하는 데 한계가 있으며, 타 계획(부문별계획)과의 상충 가능성이 존재할 것으로 예상된다.

「국토기본법」과 「국토계획 및 이용에 관한 법률」 제정(2002)으로 다양한 형태로 수립 및 추진되는 국토계획이 체계화되고 상호연계관계 속에서 효율적으로 수립·추진될 수 있는 제도적 기반이 마련된 것으로 평가하기도 한다(김용웅, 2013). 「국토기본법」은 2002년 제정 이후 수차례 개정을 통해 “국토종합계획”과 “부문계획” 및 “하위공간계획” 간의 연계수립 체계를 구축하고 있다. 중앙행정기관의 장과 시도지사의 소관별 실천계획 수립 및 추진실적 보고체계를 확립하고 매 5년마다 추진성과와 여건 변화를 감안하여 “국토종합계획”을 정비할 수 있도록 하는 등 다양한 제도적 수단을 확보한다(「국토기본법」 제18조 및 제 19조). 「국토기본법」 및 동 시행령에서 “국토종합계획” 수립 시 관련 중앙행정기관의 장과 시·도지사에게 “국토종합계획”에 반영될 소관별 장기적 정책과 사업계획을 수립지침에 따라 작성·제출하도록 하고, 국토교통부장관은 이들 소관별 장기계획에서 제시한 정책과 사업의 타당성, 우선순위, 사업기대효과 및 소요자원 확보 가능성까지 검토하여 이를 “국토종합계획”에 반영토록 하고 있다. 그러나 시간상 제약과 행정부담의 과다로 형식적으로 운영되는 것으로 평가하고 있다. 또한 하위공간, 부문계획에 대한 지도와 지원 노력, 역량이 부족하여 효율적인 집행과 관리가 미흡한 것으로 평가된다(권영섭 외, 2016).

주거와 관련한 장기종합계획은 국토부에서 수립하는 주거종합계획, 보건복지부에서 수립하는 사회보장장기발전계획에서 수립되고 있다. 사회보장기본계획의 주거 관련 추진과제는 생애주기별 맞춤형 복지 제공, 국민의 복지 체감도 제고, 사회보장 제도의 지속가능성 확보 등을 목적으로 개정 「사회보장기본법」의 시행(2013년)이다. 개정 「사회보장기본법」 제16조는 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 사회보장 증진을 위하여 “사회보장기본계획”을 5년마다 수립하도록 의무화하고 있다.

[표 2-30] 사회보장기본계획 개요

구분	사회보장기본계획
성격	기본계획으로서 구속력 강함.
내용	기본 목표, 추진 방향, 주요 추진과제, 전달체계, 소요자원 규모와 조달방안 등
타 계획과의 관계	개별계획보다 우선
시행계획	연도별 목표에 따른 시행계획 수립
지역계획	기본계획과 지역계획 간 연계 강화

출처: 관계부처 합동(2014).

국토종합계획에서 주거와 관련한 전략은 ‘쾌적하고 문화적인 도시, 주거환경 조성’과 관련한 세부 전략으로 ‘수요맞춤형 주택 공급 및 주거 수준의 선진화’를 제시하고 있으며, 보다 세부적인 전략 중에서 ‘사회적 약자를 위한 주거안전망 확충’을 제시하고 있다. 제1차 사회보장기본계획의 기간은 2014~2018년으로 ‘주거안정 대책 강화’를 위해 ‘서민·중산층 주거불안 해소’를 위한 지원과 맞춤형 주거복지 지원을 위해 공공주택 공급 확대와 주거급여 확대를 제안하고 있으며, 상기 추진과제는 국토부의 소관으로 추진하고 있다.

제2차 사회보장기본계획의 기간은 2019~2023년으로 제5차 국토종합계획의 기간을 포함하고 있다. 제5차 국토종합계획은 현재 수립 중으로 제2차 사회보장기본계획의 내용을 일부 반영하는 것이 필요하다. 제2차 사회보장기본계획에서는 ‘취약계층의 인간다운 삶을 위한 공공부조제도 역할 강화’를 위해 ‘기초생활보장제도의 포괄범위 확대’의 과제를 설정하고 중위소득 산출 가구 기준 변경(복지부)과 보유재산 기준 완화(복지부)를 제시하고 있다. 이는 국토종합계획에서 주거복지의 대상 설정과 관련하여 반영해야 할 필요가 있기 때문이다. 결국 국토종합계획이 가진 최상위 지침계획의 기능을 수행하는 것이 아닌, 하위 부문계획의 내용을 반영하여 수립해야 하는 것을 의미한다.

[표 2-31] 국토종합계획과 사회보장기본계획의 주거 관련 과제 비교

구분	관련 부처	주거 관련 추진과제	계획기간
국토종합 계획	국토교통 부	전략3. 쾌적하고 문화적인 도시, 주거환경 조성 (3)수요맞춤형 주택 공급 및 주거 수준의 선진화 ◆ 쾌적하고 문화적인 도시, 주거환경 조성 ◆ 수요맞춤형 주택 공급 및 주거 수준의 선진화 ◆ 사회적 약자를 위한 주거안전망 확충 ◆ 수요 맞춤형 주택 공급 확대 및 커뮤니티 활성화 ◆ 환경친화적 주택 보급 확대와 주거환경의 품격 향상 ◆ 재고주택의 관리 강화 ◆ 주택정책 추진체계 합리화	제4차 2000~2020 수정 2006~2020 수정 2011~2020 제5차 2021~2030
사회보장 기본계획	보건 복지부	2. 주거안정 대책 강화 2-1. 서민·중산층 주거불안 해소 ◆ 렌트푸어 지원 확대 ◆ 하우스푸어 지원 강화	1차 2014~2018

구분	관련 부처	주거 관련 추진과제	계획기간
사회보장 기본계획	보건 복지부	2-2 맞춤형 주거복지 실현(국토부 소관) ◆ 공공주택 공급 확대 ◆ 주거가 불안정한 저소득층 보호를 위한 주거급여 확대 ◆ 주거복지사업 활성화 ◆ 실수요자인 신혼부부의 주거부담 완화 ◆ 고령자 특성에 맞는 노년기 주거 지원 ◆ 대학생 기숙사 확충	1차 2014~2018
		II. 소득 보장 분야 1. 취약계층의 인간다운 삶을 위한 공공부조제도 역할 강화 1-1. 기초생활보장제도의 포괄범위 확대 ◆ 부양의무자 기준 완화(복지부) ◆ 중위소득 산출 가구 기준 변경 검토(복지부) ◆ 보유재산 기준 완화(복지부) IV. 사회서비스 보장 분야 2. 지역사회 중심 서비스 보장체계 구축 2-1. 지역사회 통합 돌봄 모델 개발 및 인프라 확충 ◆ 케어안심주택, 주민건강센터, 종합재가센터 등 인프라 확충(복지부, 국토부) 3. 사회서비스 공급체계의 공공성 강화 및 신뢰성 제고 3-1. 국공립 돌봄시설 및 공공임대주택 지원 확대 ◆ 공립 임대주택 확대 ◆ 주거급여 강화	2차 2019~2023

라. 추진전략의 구체성 및 타당성

1) 계획의 목표가 실현 가능한가?

국토종합계획에서 제시된 목표 중 일부는 실현하였으나, 저소득층 주거안정을 위한 장기공공임대주택의 목표치 달성 등에는 한계가 있다. 세 번째 추진전략인 “쾌적하고 문화적인 도시·주거환경 조성”의 추진과제는 “인구 감소에 대비한 도시경쟁력 제고”, “한국형 녹색문화도시 창조”, “수요맞춤형 주택 공급 및 주거 수준의 선진화”, “국토가치 제고를 위한 토지이용 합리화 및 선진화”가 있으며, 이 중 “수요맞춤형 주택 공급 및 주거 수준의 선진화”의 세부추진과제별 주요 정책지표를 선정하였다. 선정한 정책지표는 “장기공공임대주택 재고”, “초소형주택(40㎡이하) 인허가실적”, “1인당 주거면적”, “농촌 빈집

수” 등이다. 장기공공임대주택은 2011년 102만호에서 2016년 136만호로, 33.3% 증가하였다. 초소형주택(40㎡이하)은 2011년 12만호에서 2016년 8만호로, 33.3% 감소하였다. 1인당 주거면적은 2010년 25㎡에서 2016년 27.3㎡으로, 약 9.2% 증가하였으며, 농촌 빈집은 2010년 34만호에서 2016년 43만호로, 약 26.5% 증가하였다.

자원조달방안을 검토하도록 정해져 있으나, 보고서에서는 그 구체적인 내용이 제시되어 있지 않다. “국토종합계획” 수립 시 관련 중앙행정기관의 장과 시·도지사에게 “국토종합계획”에 반영될 소관별 장기적 정책과 사업계획을 수립지침에 따라 작성·제출하도록 하고, 국토교통부장관은 이들 소관별 장기계획에서 제시한 정책과 사업의 타당성, 우선순위, 사업기대효과 및 소요재원 확보 가능성까지 검토하여 이를 “국토종합계획”에 반영토록 하고 있다.

정부의 예산과 주거안정에 중요한 역할을 할 것으로 제시된 보금자리주택 150만호 공급은 계획목표 달성을 위한 자원조달방안과 목표 달성에 관여하는 이해관계자의 복잡성을 고려하는 데 미흡한 것으로 평가되고 있다¹⁸⁾.

주거복지정책은 크게 공적 주택의 확보와 주거복지의 대상인 수요자 지원의 2가지 정책으로 구분된다. 관련하여 첫 번째, 보금자리주택 150만호 공급과 장기공공임대주택 재고, 다음으로 수요 맞춤형 주택 공급 확대 및 커뮤니티 활성화 등으로 제시한다. 이들 정책은 주택시장의 다양한 주체 중 하나인 민간부문, 공적 공급자인 LH, 주거복지의 대상인 저소득층을 포함한 주거약자의 이해를 고려하는 데 부족한 측면이 있다. 이를 제시한 국토종합계획에서도 공적 주택 공급 목표를 달성하기 위해 다양한 이해관계자의 복잡성을 고려하고 반영하는 데 한계가 있었던 것으로 판단된다.

다양한 이해관계자의 복잡성을 온전히 반영하지 못한 것으로 평가할 수 있는 대표적인 사례가 보금자리주택정책이다. 보금자리주택은 주거복지 목표 달성을 위한 공공임대주택 공급뿐만 아니라 분양주택을 포함하고 있다. 주거복지정책 목표 달성에 있어 공공, 민간의 역할분담과 중앙, 지방의 역할분담의 측면에서 살펴보면, 보금자리주택 공급 150만호는 민간기업을 위촉하는 결과를 초래한다는 비판을 받는다. 또한 중앙집권적 주택정책 수립 및 집행체제로, 주택정책 재원의 분배, 또는 위임 없이 중앙정부가 정한 일정한 틀 내에서 지방이 따라가는 집행체제로 평가된다¹⁹⁾.

18) 국회예산정책처(2012).

19) 배순석·김민철·박미선(2012).

2) 추진전략은 합리적으로 설정되어 있는가?

추진전략의 합리적 설정은 다소 미흡한 것으로 판단된다. 수요자 지원과 공급방식 등 일반적 정책수단에 대한 검토와 적절한 추진전략 제시가 부족하기 때문이다. 합리적 추진전략을 수립하기보다는 정부의 정책적 목표 달성을 위한 목표와 추진전략이 수립된 것으로 평가하기도 한다.

특히 보금자리주택 건설을 통한 공공임대주택 공급의 경제적 타당성과 합리적 근거가 미흡하다. 국회예산정책처(2012)는 공공임대주택 공급의 편익을 저소득층의 주거비 부담 완화로 한정하여 경제적 타당성을 분석하였다. 정부가 추진하는 주거복지 향상을 위해 건설·공급하는 공공임대주택사업은 비용편익비(B/C)가 1.0 이하로 경제적 타당성이 낮은 편이지만, 사회적 편익은 높은 편으로 나타났다²⁰⁾. 반면, 주거바우처의 경우, 현금을 직접 지급함으로써 비용편익비(B/C)는 1.0으로 경제적 타당성이 상대적으로 높은 것으로 분석되었다. 따라서 공공에서 주택을 직접 건설하여 공급하는 방식으로 추진되는 보금자리주택이나 장기공공임대주택의 재고 확보로 나타나는 경제·사회적 편익과 민간에서 건설한 주택을 공공주택으로 전환하는 방식, 바우처를 지급함으로써 얻는 편익을 종합적으로 검토하고 정책대안을 모색해볼 필요가 있다.

그러나 국토종합계획에서는 이에 대한 고려가 부족하며, 합리적인 전략 수립에 한계를 가진다. 국토종합계획의 기본 목표는 경쟁력 있는 통합국토, 지속가능한 친환경국토, 품격 있는 매력국토, 세계로 향한 열린 국토로 제시하고 있다. 국토종합계획에서 주거와 관련한 전략은 ‘쾌적하고 문화적인 도시·주거환경 조성’이다. 세부 전략으로는 ‘주거수준의 선진화 및 주거안전망 확충’과 다음의 세부 전략을 제시하고 있다.

- 점차 다양화되는 주택수요에 부응하여 1인 가구용 소형주택, 고령자 전용주택, 도심 소형주택, 전원주택, 타운하우스 등 수요맞춤형 주택 공급정책 추진
- 보금자리주택 등 신규주택 공급, 공공임대주택 재고 확대, 기존 주택의 개보수 등에 대한 정부지원 강화 등으로 주택의 양적·질적 수준을 선진국 수준으로 제고
- 환경친화적 녹색주택 보급을 확대하고 주거단지 및 주택 디자인 개선을 통해 주거환경의 질적 향상을 도모

20) 국회예산정책처(2012), p. 27.

[표 2-32] 주택 관련 지표 변화

추진전략	추진 과제	세부추진 과제	주요지표	대표지표 (예시)	지표변화	
					2011년	2016년
3. 쾌적하고 문화적인 도시·주 거환경 조성	수요 맞춤형 주택 공급 및 주거 수준의 선진화	사회적 약자를 위한 주거안전망 확충	보금자리주택 150만호 공급 달성 정도	장기공공임 대주택 재고(만호)	102	136
			장기공공임대주택 재고			
		수요 맞춤형 주택 공급 확대 및 커뮤니티 활성화	도심 및 도심주변지역 주택 공급 확대 정도	초소형주택 (40㎡이하) 인허가실적 (만호)	12	8
			소형주택 공급 활성화 정도			
			다양한 유형의 소규모 주택단지 공급 정도			
			미래형 주택 공급 정도			
			커뮤니티를 고려한 주거공간 설계 활성화			
		환경친화적 주택 보급 확대와 주거 환경의 품격 향상	에너지 절감형 녹색주택 보급 현황	1인당 주거면적 (㎡)	25 (2010년)	27.3
			환경친화적 숲속주거단지 조성 지침 마련			
			주거환경 질적 향상 도모 정도			
		재고주택의 관리 강화	재고주택 관리에 대한 정부지원 강화	농촌 빈집 (만호)	34 (2010년)	43
			농어촌 공가 활용방안 강구 정도			
			농어촌주거환경개선자금, 농촌주택정비자금 지원 정도			

출처: 국토연구원(2018), p. 81.

「국토기본법」 및 동 시행령에서 국토종합계획 수립 시 관련 중앙행정기관의 장과 시·도지사에게 국토종합계획에 반영될 소관별 장기적 정책과 사업계획을 수립지침에 따라 작성·제출하도록 하고 있다. 국토교통부장관은 이들 소관별 장기계획에서 제시한 정책과 사업의 타당성, 우선순위, 사업기대효과 및 소요재원 확보 가능성까지 검토하여 국토종합계획에 반영토록 하고 있다. 그러나 이는 실효성이 미흡한 형식적 제도 운영에 그치는 것으로 평가된다(권영섭 외, 2016). 관련 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 평가요청서를 받은 날로부터 30일 이내 소관별 계획을 평가하도록 되어 있으나 시간상 제약과 행정부담의 과다로 형식적으로 운영되고 있다.

이상의 내용을 종합하여 정리하면 다음의 [표 2-33]과 같다.

[표 2-33] 제4차 국토종합2계획 수정계획의 내용 평가 결과: 주거

	평가기준	평가	비고
전략과 추진과제의 응집성	계획의 목표가 제시되고 있는가?	○	
	계획의 목표가 명확한가?(비전, 목표, 가치 등)	△	
	비전과 목표, 전략의 연계가 타당한가?	△	
정책환경 및 파급효과 분석	분석 방법은 타당한가?	△	
	주요 미래동인에 대한 미래전망이 존재하는가?	○	
	주요 미래동인에 대한 미래전망은 충분한 시계를 검토하고 있는가?	△	
	분석 방법에 활용된 자료가 타당한가?	△	
	분석 방법에 활용된 자료는 출처를 제시하고 있는가?	△	
	파급효과 분석은 타당한가?	△	정성적 설명
	파급효과 분석을 수행하고 있는가?	△	객관성 미흡
	분석 방법에 활용된 자료는 객관적인가?	△	
	(과학기술 한정) 특정 기술 중심의 계획 수립 시 기술의 추세분석은 이루어졌는가?	•	
	(과학기술 한정) 특정 기술 중심의 계획 수립 시 과학기술 수준 분석은 이루어졌는가?	•	
타 계획과의 내용적 유사중복 검토	타 계획과의 상충 가능성을 검토하고 있는가?	△	
	타 계획과의 상충 가능성에 대한 대응방안을 제시하고 있는가?	△	
추진전략의 구체성 및 타당성	계획의 목표가 실현 가능한가?	△	
	목표 달성을 위한 자원조달방안이 존재하는가?	△	
	목표 달성에 관여하는 이해관계자의 복잡성을 고려하고 있는가?	△	
	추진전략을 기술하고 있는가?	○	
	추진전략은 목표와 부합하는가?	○	
	추진전략은 합리적으로 설정되어 있는가?	△	
	재원조달방안을 검토하고 있는가?	•	
	단계적 성과목표를 제시하고 있는가?	△	

※ ○ 구체적으로 명확하게 제시, △ 일부만 부합하거나 간접적으로 제시, • 해당 사항 없음.

5 산업

가. 전략과 추진과제의 응집성

본 절에서는 제4차 국토종합계획 수정계획의 내용을 지역혁신 및 지역산업발전 측면으로 평가하고자 한다. 그동안 정부는 국토의 균형적 발전을 실현하기 위해 다양한 전략을 수립 및 추진해 왔다. 중앙정부가 주도한 요소투입형 성장전략과 불균형발전전략 등 기존 성장전략의 한계가 점차 부각됨에 따라, ‘지역’을 중심으로 하는 혁신주도형 발전전략의 필요성이 증대한 것이다. 특히 지역균형발전을 실현하기 위해 지역주도의 자립적 성장 기반 마련과 신성장동력 구축이 매우 주요한 과제로 부상하였다. 여기에 지역 내 혁신주체 간 연결성과 협력관계를 강화하여 물리적, 경제적 자산 활용의 효율성 증대를 위한 지역발전전략과, 기술개발 및 아이디어 창출에 따른 산업발전 성과를 지역발전으로 연계시키기 위한 산업발전정책 등 정책수단 간 연계 강화가 중요하게 대두되었다. 그에 따라, 본 절에서는 지역주도 자립적 신성장 기반을 구축하는 데 뒷받침이 되는, 국가 최상위 공간계획인 제4차 국토종합계획 수정계획을 지역혁신 및 산업발전 측면 내용 중심으로 검토하고자 한다.

이에 따른 첫 번째 단계로서, 전략과 추진과제 응집성 관점으로, 제4차 국토종합계획 수정계획의 주요 내용을 살펴보고자 한다. 전략과 추진과제 간 응집성 평가에서는 계획 내 비전-목표-전략-추진과제의 연계성 측면과 각 항목의 명확성을 살펴보는 데 초점을 맞추고자 한다. 그에 따라, 계획 내 기본 목표, 하위 전략의 목표 등이 명확하게 제시되고 있는지 여부를 살펴보고, 계획 내 비전-목표-전략-추진과제의 내용상 연계성을 검토함으로써 전략과 추진과제 간 응집성을 파악하고자 한다.

국토종합계획은 국토를 이용, 개발, 보전함에 있어 미래 환경 변화에 적절히 대응하여, 국토가 중장기적으로 지향해야 할 발전 방향을 제시하는 최상위 계획이다. 제4차 국토종합계획 수정계획의 경우, 시간적 범위를 2011년부터 2020년까지 설정하고 있으며, 기존 제4차 국토종합계획(2000~2020)의 추구 이념인 ‘21세기 통합국토 실현’을 계승하며, 국내외 사회적, 경제적 여건 변화를 반영하여 수정 및 정비된 계획이라고 볼 수 있다. 이를 바탕으로, 계획 내 기본 목표를 ‘경쟁력 있는 통합국토’, ‘지속가능한 친환경국토’, ‘품격 있는 매력국토’, ‘세계로 향한 열린 국토’ 네 가지로 설정하고 있다.

본 연구에서는 설정된 계획 내 기본 목표 중, 우리나라 지역혁신의 기반 마련과 산업 발전을 중점적으로 포함하는 목표는 ‘경쟁력 있는 통합국토’와 ‘지속가능한 친환경국토’이다. ‘경쟁력 있는 통합국토’는 지역별로 특화된 성장 기반을 구축하고, 남북 간 경제 협력 및 통합국토를 촉진하는 내용을 담고 있다. 이에 지역의 성장잠재력 극대화를 위한 선도도시 육성 및 글로벌 성장거점 육성 등과 관련한 내용을 담고 있다. 그리고 ‘지속가능한 친환경국토’ 경제성장과 환경이 조화된 에너지 친화적인 친환경국토 형성과 기후변화에 의한 자연재난의 피해를 최소화할 수 있는 안전국토를 추진하는 내용을 담고 있다. 이에 녹색경제체제로의 전환을 위한 지역 내 녹색산업 및 기술경쟁력 확보, 그리고 이를 바탕으로 저탄소형 산업구조로의 전환 및 국토의 에너지 효율화를 추구하는 내용을 담고 있다.

[표 2-34] 제4차 국토종합계획 수정계획 내 여건 변화 전망과 국토의 현안 탐색

여건 변화 전망	국토의 현안 및 과제
◆ 전 지구적 기후변화와 자원위기 심화 ◆ 거대지역권 중심 신개방 경쟁체제 가속화* ◆ 인구 감소 및 세계에서 가장 빠른 고령화 진행 ◆ 교통 및 생활 혁명으로 U-Green 통합형 시대 전개 ◆ 환경, 문화 등 삶의 질에 대한 요구 증대* ◆ 남북 교류 및 유라시아-태평양 협력 기반 강화	◆ 기후변화 대응 미흡 및 에너지 과소비형 국토 공간의 지속* ◆ 국가 간 협력 및 경쟁체제 심화에 대응한 글로벌 국토 기반 취약* ◆ 인구 감소 및 고령화에 대비한 국토관리 기반 미흡 ◆ 지역의 자립적 통합발전 기반 취약* ◆ 양질의 정주환경 및 사회통합 기반 미흡* ◆ 고부가가치를 창출하는 신성장선도형 산업기반 미흡*
▼	
제4차 국토종합계획 수정계획 기본 목표	
1) 경쟁력 있는 통합국토* 2) 지속가능한 친환경국토* 3) 품격 있는 매력국토 4) 세계로 향한 열린 국토	

출처: 국토교통부(2011) 재정리.

※ 해당 표에서 ‘*’ 는 중장기계획 내 지역혁신(산업)과 관련된 정보를 뜻함.

제4차 국토종합계획 수정계획 내 지역혁신 역량 관점이 반영된 여건 변화 전망은 ‘거대 지역 경제권 중심의 경쟁체제 가속화’와 ‘지역발전 내 환경, 문화 등 삶의 질에 대한

요구 증대'라는 환경 변화를 포함하고 있다. 그리고 지역혁신(산업) 관점에서 바라본, 지금까지 우리나라 국토를 둘러싼 주요 도전과제는 '에너지 과소비형 국토발전전략의 지속', '글로벌 환경 변화에 대응한 국토 내 투자환경 개선의 정체', '수도권을 제외한 지역의 성장잠재력 취약', '고부가가치 혁신주도형 산업기반 미흡', 그리고 '양질의 정주환경 마련 정체' 등을 제시하고 있다. 이는 [표 2-34]에서 확인할 수 있다.

이를 바탕으로, 지역혁신 및 지역 내 성장 기반 확충이라는 관점하에 '경쟁력 있는 통합국토'와 '지속가능한 친환경국토'를 주요 목표로 설정하고, 이를 통해 관련 추진전략들을 제시하고 있다. 여건 변화 전망과 현안 과제 탐색을 바탕으로, 중장기계획의 비전과 목표를 수립한 점은, 계획 내 비전, 목표, 전략의 합리성과 타당성을 확보할 수 있다는 측면에서 바람직한 접근이다. 또한, 여건 변화 전망과 현안문제로 도출된 내용들에 대응하기 위한 내용들을 포함하여, 계획 내 주요 목표 네 가지가 설정된 것을 확인할 수 있었다. 이를 바탕으로, 계획 내 국토 비전-목표와 정책환경 변화 전망 간 연계성이 확보된 것을 확인할 수 있고, 계획 수립 목적에 부합한 목표를 제시하고 있는 것으로 나타났다.

이처럼, 제4차 국토종합계획 수정계획은 계획 내 네 가지 기본 목표 실현을 위한 6대 추진전략을 제시하고 있는데, 지역혁신 및 지역산업발전 측면의 내용이 중심이 되는 추진전략은 첫 번째 전략 '국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화'라고 볼 수 있다. 그에 따라, 해당 전략의 세부 내용을 살펴보도록 하자. 해당 전략은 국토의 성장잠재력 극대화를 위한 지역발전전략 추진, 국가경제의 성장을 견인하는 글로벌 경쟁력을 갖춘 지역특화발전 및 신성장거점 육성, 지역 내 자원을 연계 활용한 성장 기반(녹색성장 및 문화국토 조성) 육성을 포함해 지역경쟁력 강화에 기여하는 데 초점이 맞춰져 있다. 그에 따른 세부추진과제는 1) 3차원 지역발전전략의 발전적 수용을 통한 국토의 성장잠재력 극대화, 2) 5+2 광역경제권 발전을 견인하는 도시권 육성, 3) 농·산·어촌의 녹색성장 기반 구축, 4) 국가경제를 견인하는 신성장거점 육성, 5) 글로벌 경쟁력을 갖춘 신성장산업 육성, 그리고 6) 국토의 문화적 품격 제고와 역사·문화·관광자원의 연계활용이 포함되어 있다.

이를 통해, 지역혁신 및 지역 내 산업발전 측면으로 바라보았을 때, 분석 대상인 제4차 국토종합계획 수정계획은 비전-목표-전략-중점과제 등이 비교적 명확하게 구분하고

있음을 파악할 수 있다(아래 [표 2-35] 참고). 또한, 계획 내 비전, 기본 목표, 그리고 추진전략 도출로 이어지는 비전체계도를 제시하고 있음을 확인할 수 있다.

[표 2-35] 제4차 국토종합계획 수정계획의 지역혁신 관점 비전-목표-전략 구조

제4차 국토종합계획 수정계획 비전	
대한민국의 새로운 도약을 위한 '글로벌 녹색국토'	
▼	
기본 목표	
1) 경쟁력 있는 통합국토*	
2) 지속가능한 친환경국토*	
3) 품격 있는 매력국토	
4) 세계로 향한 열린 국토	
▼	
추진전략	
1) 국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화*	
◆ 3차원 지역발전전략의 발전적 수용을 통한 국토 성장잠재력 극대화* ◆ 5+2 광역경제권 발전을 견인하는 도시권 육성* ◆ 농·산·어촌의 녹색성장 기반 구축* ◆ 국가경제를 견인하는 신성장거점 육성* ◆ 글로벌 경쟁강력을 갖춘 신성장산업 육성* ◆ 국토의 문화적 품격 제고와 역사·문화·관광자원의 연계활용*	
2) 자연친화적이고 안전한 국토공간 조성	
◆ 강(江)·산(山)·바다(海)를 연계한 국토 품격의 새로운 창출* ◆ 인간과 강이 함께하는 친수국토공간 조성 ◆ 지속가능하고 안전한 국토공간	
3) 쾌적하고 문화적인 도시·주거환경 조성	
◆ 인구 감소에 대비한 도시경쟁력 제고* ◆ 한국형 녹색문화도시 창조* ◆ 수요맞춤형 주택 공급 및 주거 수준의 선진화 ◆ 국토가치 제고를 위한 토지이용 합리화 및 선진화	
4) 녹색교통·국토정보 통합네트워크 구축	
◆ 지속가능하고 경제성장을 지원하는 녹색교통체계 구축* ◆ 국민 생활편익 증대를 위한 친환경 교통정책 추진 ◆ 고부가가치 창출을 위한 글로벌 물류체계의 구축 ◆ 선진 국토정보 인프라 구축	

5) 세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축

- ◆ 해양자원 확보를 위한 활동영역의 확장
- ◆ **해양산업의 국제경쟁력 강화***
- ◆ 생태계 기반 통합적 해양자원·공간 관리
- ◆ 다차원 해양 거버넌스 구축

6) 초국경적 국토경영 기반 구축

- ◆ 남북한 교류협력 확대에 대비한 기반 구축
- ◆ 유라시아-태평양 협력 기반 강화

출처: 국토교통부(2011) 재정리.

※ 해당 표에서 ‘*’ 는 중장기계획 내 지역혁신(산업)과 관련된 정보를 뜻함.

하지만, 계획 내 네 가지 기본 목표와, 하위 여섯 개 추진전략 내의 설정된 목표 간 상호연계성을 파악하기 힘든 구조였다. 예를 들면, ‘경쟁력 있는 통합국토’라는 기본 목표 달성을 위해 하위에 어떤 추진전략들이 포함되는지에 대한 명료한 설명이 부재함을 확인하였다. 정보 비대칭성으로 인해, 계획 내 기본 목표를 달성하는 데 가장 적합한 수단과 전략은 정책입안자 및 관련 소관 부처 내부에서 결정할 가능성이 높다.

하지만, 정책수혜자들이나 일반 국민들 역시 계획 내 목표 달성을 위해 제시되는 하위 전략들의 연계성을 이해함으로써, 계획 내 제시된 비전 및 주요 목표에 대해 구체적으로 체감할 수 있어야 한다. 이는 계획 내 비전-목표-전략-중점과제 등이 물리적으로는 명확하게 구분되어 있긴 하나, 계획의 기본 목표 및 하위 전략 내 목표를 정량화할 수 있는 지표 등으로 구체화하지 못하기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

특히, 제4차 국토종합계획 수정계획이 10년이라는 시간 범위를 가지고, 여타 공간계획의 근간이 되는 최상위 계획이라는 특성으로 인해, 비전에서 도출된 계획의 기본 목표가 다소 추상적이고 모호함을 확인할 수 있었다. 특히, 계획 내 포함된 네 가지의 기본 목표를 정량적 형태의 지표를 바탕으로 구체화하지 못하고 있음을 확인하였다. 계획 내 기본 목표의 구체성 부족은 하위 전략 도출 시, 논리적 인과관계를 판단하기 어렵게 할 가능성이 높다.

예를 들면, 지역혁신과 산업발전이라는 키워드를 담고 있는 계획 내 기본 목표 ‘경쟁력 있는 통합국토’는 하위 연계된 추진전략 내용들을 포괄하는 정량적 지표를 제시함으로써, 구체화된 형태로 설정될 필요가 있다. 해당 목표는 하위 추진전략 중 첫 번째

전략인 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’ 전략과 가장 직접적으로 연관이 있는 것으로 파악된다. 그에 따라, 해당 전략 내 주요 추진과제들의 목표들을 종합하는 형태의 상위 수준의 목표가 제시될 필요가 있다. ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’ 전략 내 추진과제들의 정책적 목표를 살펴보면([표 2-35] 참고) 지역 내 신성장산업 육성을 통한 성장잠재력 강화로 요약할 수 있다. 이에, 이를 뒷받침하기 위한 정량적 목표로서 예를 들면, 지역별 입주기업 유치 수준, 지역별 입주기업의 고용 및 매출 수준, 정주여건 만족도, 지역 내 국내 및 외국인 투자유치 수준 등을 고려해볼 수 있겠다. 그에 따라, ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’ 전략 자체의 정량화된 정책(성과)지표 제시를 바탕으로, 해당 전략과 연계된 상위 목표인 ‘경쟁력 있는 통합국토’의 정량화된 정책지표 역시 재설정될 필요가 있음을 파악할 수 있다.

그리고 지역혁신과 산업발전이라는 키워드를 담고 있는 계획 내 기본 목표 ‘경쟁력 있는 통합국토’, ‘지속가능한 친환경국토’와 연관 있어 보이는 전략 및 세부추진과제들은, 두 번째 전략 ‘2) 자연친화적이고 안전한 국토공간 조성’ 내 ‘강(江)·산(山)·바다(海)를 연계한 국토 품격의 새로운 창출’ 과제, 세 번째 전략 ‘3) 쾌적하고 문화적인 도시·주거환경 조성’ 내 ‘인구 감소에 대비한 도시경쟁력 제고’ 및 ‘한국형 녹색문화도시 창조’ 과제로 나타났다. 이와 함께, 네 번째 전략인 ‘4) 녹색교통·국토정보 통합네트워크 구축’ 내 ‘지속가능하고 경제성장을 지원하는 녹색교통체계 구축’ 과제와 다섯 번째 전략인 ‘세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축’의 ‘해양산업의 국제경쟁력 강화’ 과제도 제4차 국토종합계획 수정계획 내 지역혁신 및 산업발전 관점으로 제시되는 과제들이므로 확인되었다.

하지만, 계획 내 기본 목표 아래 제시되는 전략 및 과제들은 대개 선언적이고 상징적인 표현으로 제시되어 있는 경향을 확인하였다. 앞서 언급한 바와 같이 계획 내 각 목표가 가지는 모호성과 추상성이 존재하더라도, 하위 추진전략 및 과제에서는 상위 수준의 목표를 뒷받침할, 계량화할 수 있는 지표를 제시할 필요가 있다. 예로, ‘3) 쾌적하고 문화적인 도시·주거환경 조성’ 내 ‘인구 감소에 대비한 도시경쟁력 제고’ 과제에는 도시 내 노후 산업단지를 복합용 첨단산업단지로 전환(울)할 때 중장기적으로 어떻게 달성할지 구체적인 수치와 함께 추진 사업 및 정책의 내용을 담을 필요가 있다. 그리고 ‘4) 녹색

교통·국토정보 통합네트워크 구축' 내 '지속가능하고 경제성장을 지원하는 녹색교통체계 구축' 과제에 있어서도 선언적으로 '저탄소 녹색교통' 체계로 전환하겠다는 추진내용을 담기보다는, 우리나라 경제체제 내 녹색교통의 수송 분담률을 어느 수준까지 확대할 것인지, 그리고 친환경 교통체계(인프라) 구축을 통한 광역경제권 간 이동시간 단축 및 온실가스 저감률을 어느 수준까지 달성할지에 대한 정량적 지표를 함께 제시할 필요가 있어 보인다.

이처럼, 제4차 국토종합계획 수정계획의 경우, 지역혁신 및 지역 내 산업발전 측면으로 바라보았을 때, 다음과 같이 보완해야 할 점들을 확인할 수 있었다. 계획 내 비전-목표-전략-중점과제 간 구분은 비전체계도상 물리적 구분에 그칠 뿐, 비전체계도 내 개별 수준 간 연계성이 다소 떨어져 보였다. 이는 계획의 기본 목표 및 하위 전략의 목표를 정량화할 수 있는 지표 등으로 구체화하지 못하고, 전반적으로 추상적이고 모호한 표현으로 제시하고 있기 때문인 것으로 해석하였다. 그에 따라, 과연 하위 추진과제가 계획 내 기본 목표를 달성할 수 있을지에 대한 뚜렷한 합리성을 파악하기 어려웠다.

[표 2-36] (전략과 추진과제의 응집성 측면) 지역혁신 및 산업 관점 계획 평가

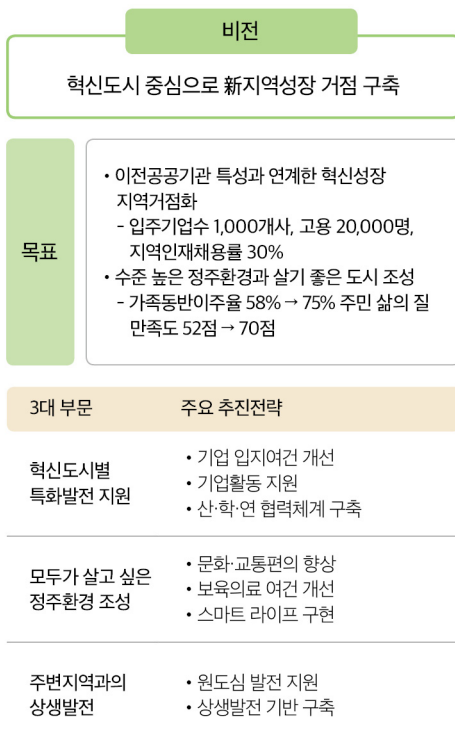
주요 평가 내용	평가 결과
계획의 목표가 제시되고 있는가?	○
계획의 목표가 명확한가?(비전, 목표, 가치 등)	△
(추진전략 수준) 비전과 목표, 전략의 연계가 타당한가?	△

※ ○ 구체적으로 명확히 제시, △ 일부만 부합 혹은 간접적으로 제시, • 해당 사항 없음.

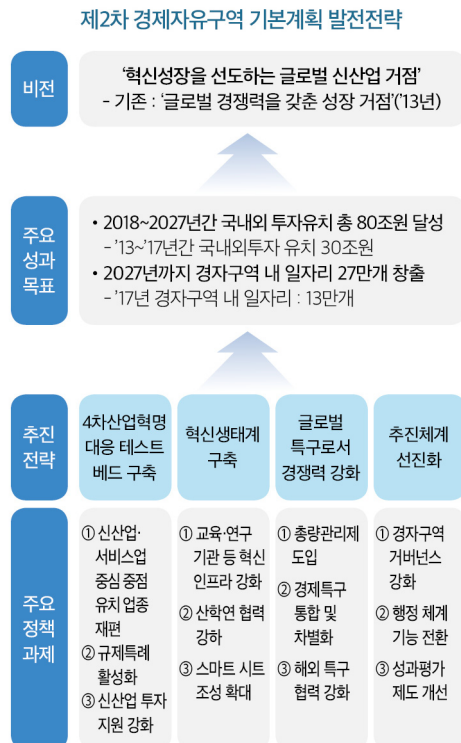
한편, 전략과 추진과제의 응집성 측면으로 바라보았을 때 우수한 사례는 '혁신도시 종합발전계획'과 '제2차 경제자유구역 기본계획(2018~2017)'을 들 수 있다. 혁신도시 종합발전계획은 본 연구의 분석 대상인 제4차 국토종합계획 수정계획과 연계된 하부 구조의 계획이라고 볼 수 있다. 해당 계획은 2018년부터 2022년까지의 시간적 범위를 가지는 5년 단위 계획으로서, 공간적 범위는 우리나라 내 혁신도시와 관할 시도를 다루고 있다. 그리고 제2차 경제자유구역 기본계획의 경우에는 2018년부터 2017년까지의 시간적 범위를 가지는 10년 단위 계획으로서, 공간적 범위는 우리나라 내 지정된 경제자유구역 7개 구역을 포함하는 계획이다. 해당 계획은 혁신성장을 선도하는 글로벌 신성장거점으로서 경제자유구역 내 (혁신)산업 생태계를 조성하는 데 초점을 맞춘 지역혁

신 및 산업발전 측면의 중장기계획이라고 볼 수 있다. 이상 언급한, 혁신도시 종합발전 계획과 제2차 경제자유구역 기본계획도 비전-목표-전략-중점과제에 이르는 비전체계도를 명료하게 제시함을 확인할 수 있다(아래 [표 2-37] 및 [표 2-38] 참고). 또한, 목표, 전략, 중점과제 내 정책지표가 구체적으로 제시되어 있어, 상위 목표(성과지표)와 하위 추진과제의 목표 간 뚜렷한 인과관계 및 구조적 관계(위계상 체계성)를 파악하기 용이하다는 장점을 보이고 있다.

[표 2-37] 혁신도시 종합발전계획
비전체계도



[표 2-38] 제2차 경제자유구역 기본계획
비전체계도



출처: 국토교통부(2018).

혁신도시 종합발전계획을 살펴보면, 해당 계획은 ‘혁신도시 중점으로 신(新)지역성장 거점 구축’을 미래 비전으로 상정하여, 계획의 기본 목표를 ‘이전 공공기관 특성과 연계한 혁신성장 지역거점화’, ‘수준 높은 정주환경과 살기 좋은 도시 조성’으로 설정하고

있다. 기본 목표를 선언적으로 서술하는 것을 넘어, 해당 계획은 ‘이전 공공기관 특성과 연계한 혁신성장 지역거점화’ 목표 달성을 위한 정책지표로서 계획의 종료 연도인 2022년까지 10개 혁신도시 내 입주기업 1,000개사 유치 및 고용 20,000명 달성, 그리고 이전 공공기관의 지역인재 채용률 30%를 달성하겠다는 정량적 목표를 함께 제시하고 있다.

또한, 두 번째 계획의 기본 목표인 ‘수준 높은 정주환경과 살기 좋은 도시 조성’ 달성을 위한 정책지표로서 계획 종료 연도(2022년)까지 이전 공공기관 종사자 가족동반 이주율 75%를 달성하고, 지역 내 주민들의 정주여건 만족도를 70점으로 개선하겠다는 정량적 목표를 함께 제시한다. 이와 같은 정량적 지표가 뒷받침된 계획 내 기본 목표 설정은 개별 목표가 지향하는 바를 명확하게 알 수 있도록 한다. 그에 따라, ‘이전 공공기관 특성과 연계한 혁신성장 지역거점화’는 혁신도시로 이전하는 공공기관을 중심으로, 인력 및 기업 등 혁신 자원을 흡수시켜 지역 내 혁신역량(기반)을 구축하겠다는 지향점이 있음을 이해할 수 있다. 그에 반해, ‘수준 높은 정주환경과 살기 좋은 도시 조성’이라는 목표는 혁신도시에 실제로 거주하는 지역민들의 삶의 질을 개선함으로써, 실질적으로 사람들이 혁신도시에서 만족하며 거주할 수 있는 지역혁신체제를 구축하겠다는 지향점을 두고 있다고 이해할 수 있다.

또한, 혁신도시 종합발전계획은 계획 내의 3대 부문별 전략 및 전략별 중점과제에서도 구체적인 정량지표를 포함하고 있다. 예로, ‘혁신도시별 특화발전 지원’이라는 전략 내 ‘산학연 협력체제 구축’ 과제에 있어, 계획 종료 연도까지 전체 혁신도시에 지자체 주도 이전 기관, 지역대학, 기업 등으로 구성된 발전재단을 설립하고, 지역인재 양성을 위해 오픈 캠퍼스를 2019년도까지 전체 도시로 확대하겠다는 목표를 제시하고 있다. 또한, ‘모두가 살고 싶은 정주환경 조성’ 전략 내 ‘보육 및 의료 여건 개선’ 과제에서도 공동 직장어린이집 및 소방복합치유센터를 도시별로 어느 수준까지 설립할지에 대한 계획을 정량적 수치 및 목표 연도를 포함하여 제시하고 있다. 이를 통해, 계획 내 각 목표가 가지는 지향점과 하위 부문별 전략 및 추진과제 간 인과관계가 확보됨과 동시에, 목표와 수단 간 정합성이 높음을 확인하였다.

이와 같은 계획 내 비전-목표-전략-중점과제 간 연계성 및 합리성은 제2차 경제자유구역 기본계획에서도 확인할 수 있다. 제2차 경제자유구역 기본계획의 경우, ‘혁신성장을

선도하는 글로벌 신산업 거점'으로 경제자유구역의 비전을 상정하고, 그에 따른 계획 내 기본 목표를 '2027년까지 최상위 경제특구로서 국내외기업 투자 확대 및 일자리 창출 성과 제고'로 설정하고 있다. 그리고 이를 뒷받침하기 위한 정책지표로서 계획기간 동안 경제자유구역 내 국내기업 투자 총 64조원 규모 달성, 외국인 투자 유치 약 152억불 규모 달성, 그리고 지역 내 일자리 27만개 창출이라는 정량적 목표를 함께 제시하고 있다. 또한, 계획 내 기본 목표 달성을 위한 부문별 추진전략 및 과제를 살펴보면 '4차 산업혁명 대응 테스트베드 구축'이라는 전략 내 '신산업 투자 지원 강화' 과제에서 경제자유구역 입주 혁신형 중소·중견기업 100개 육성이라는 목표를 함께 제시하고 있다. 그리고 '혁신생태계 조성' 전략 내 '산학연 협력 강화' 및 '교육 및 연구기관 등 혁신인프라 강화' 과제에서도 중점유치업종 중심 산학연 미니클러스터를 20개 구성하고, 2018~2027년간 교육·연구기관 9개를 유치하겠다는 목표를 제시하고 있다.

따라서 지역혁신 및 산업발전 관점으로 제4차 국토종합계획 수정계획 및 여타 중장기계획의 사례들을 살펴보았을 때, 개별 중장기계획이 궁극적으로 추구하는 비전, 목표, 목표 달성을 위한 구체적인 추진전략 및 과제가 구분되고, 상호연계되는 형태로 제시되는 것이 바람직함을 확인할 수 있다. 또한, 비전-목표-전략-과제 간 연관관계를 측정 가능한 산출물 및 성과지표를 구체화한 형태로 제시할 때, 이들 간 합리성 및 정합성을 향상시킬 수 있음을 강조하는 바이다.

나. 정책환경 및 파급효과 분석

본 절에서는 분석 대상인 제4차 국토종합계획 수정계획 내 전략 및 추진과제 수립이 얼마나 객관적이고 합리적 분석 결과에 따라 수립되었는지를 검토하고자 한다. 여기에서도 지역혁신 및 산업발전 관점으로 제시된 계획 내 주요 내용을 분석하고자 한다. 그에 따라, 계획 내 지역혁신(산업) 관점의 전략 수립을 위해 활용한 분석 자료, 분석 방법 등이 객관적인지를 검토(객관성 측면)하고, 미래전망과 파급효과, 미래 시계 등에 대해 점검(미래지향성 측면)하고자 한다.

제4차 국토종합계획 수정계획은 앞서 설명한 바와 같이 우리나라 국토를 둘러싼 여건 변화 전망과 주요 현안을 탐색하고, 이를 바탕으로 계획 비전, 목표, 전략들을 제시하고 있다. 지역혁신(산업) 관점이 반영된 여건 변화 전망은 '거대 지역 경제권 중심의

경쟁체제 가속화'와 '지역발전 내 환경, 문화 등 삶의 질에 대한 요구 증대'라는 환경 변화를 포함하고 있다. 그리고 지역혁신(산업) 관점에서 바라본, 지금까지 우리나라 국토를 둘러싼 주요 도전과제로는 '에너지 과소비형 국토발전전략의 지속', '글로벌 환경 변화에 대응한 국토 내 투자환경 개선의 정체', '수도권을 제외한 지역의 성장잠재력 취약', '고부가가치 혁신주도형 산업기반 미흡', '양질의 정주환경 마련 정체' 등을 제시하고 있다.

이처럼, 제4차 국토종합계획 수정계획은 지역혁신 및 산업발전 관점에서 바라보았을 때, 계획 내 주요 목표, 전략, 중점 추진과제를 제시하는 과정에서 여건분석을 중심으로 정책환경 분석을 이뤄내고 있음을 확인할 수 있다. 특히, 국내외 사회·경제·산업적인 거시적인 맥락을 중심으로 정책환경 분석을 이뤄냄을 확인하였다. 이는 [표 2-39]를 통해 확인할 수 있다. [표 2-39]는 제4차 국토종합계획 수정계획 내 기본 목표 수립에 바탕이 되는 여건 변화 분석 및 미래전망 내용을 정리하여 제시한 것이다. 해당 표에서 제시된 정보들은 지역혁신(산업) 키워드와 직·간접적으로 연관이 있어 보이는 내용을 중심으로 재정리하여 제시하였음을 밝힌다.

이처럼, 제4차 국토종합계획 수정계획은 [표 2-39]에서 정리 및 제시된 바와 같이 우리나라 국토를 둘러싼 현황과 여건 변화 전망을 바탕으로, [표 2-40]에서 제시된 바와 같이 현안 과제를 탐색하고 있다. [표 2-40]에서는 우리나라 국토 내 지역혁신(산업) 키워드와 직간접적으로 연관이 있는 주요 현안문제를 바탕으로, '녹색성장 시대를 선도하는 친환경 및 에너지 절약형 국토공간 조성을 위한 신(新)국토전략 수립 필요', '녹색산업 육성, 산업 간 융복합화 등을 통한 신성장선도형 산업기반 형성 필요', '복수의 지역 연계 및 통합한 광역적 공간구조 형성 및 지역 간 협력을 바탕으로 한 성장잠재력 확보 필요', '국가 간 협력 및 경쟁체제에 대응한 국제경쟁력 강화 및 투자환경 개선'이라는 정책적 도전과제를 제시하고 있다.

[표 2-39] 제4차 국토종합계획 수정계획 내 지역혁신(산업) 관점 정책환경 분석 내용

국토의 여건과 전망	세부 내용	분석 단위 (연도)	분석 방법	자료 출처 제시	분석 자료 구분
국토의 현황	◆ 인구와 경제활동 - 출산율 - 기대수명 - 도시화율 - 국내총생산 및 1인당 국민총소득(명목 GNI) - 외국인 직접투자 - 산업별 국내총생산 및 비중	2009년	여건 분석	○ (통계청, 2010; 국토해양부, 2010; 한국은행, 2010)	국내
	◆ 국토이용과 공간구조 - 용도지역 및 지목별 용지 지정 현황	2009년	여건 분석	○ (국토해양부, 2010)	국내
여건 변화 미래전망	◆ 전 지구적 기후변화와 자원위기 심화		-	-	-
	◆ 거대 지역경제권 중심의 신개방 경쟁체제 가속화			-	-
	◆ 인구 감소 및 세계에서 가장 빠른 고령화 진행 절대 인구 및 연령대별 인구구조 인구구조 고령화	2020년	추이 분석	○ (통계청, 2009)	국내
	◆ 교통·생활 혁명으로 U-Green 통합형 시대 전개		-	-	-
	◆ 환경, 문화 등 삶의 질에 대한 요구 증대			-	-
	◆ 남북 교류 및 유라시아-태평양 협력 기반 강화 주요 국가 및 한·중·일 경제권의 GDP 성장률	2030년	추이 분석	○ (국토연구원, 2009)	국내

출처: 국토교통부(2011) 재정리.

※ 해당 표에서 중장기계획 내 지역혁신(산업)과 관련된 정보만 정리하여 제시함.

[표 2-40] 제4차 국토종합계획 수정계획 내 지역혁신(산업) 관점 국토 현안문제 내용

국토 현안문제 내용	분석 단위 (연도)	분석 방법	자료 출처 제시	분석 자료 구분
♦ 기후변화 대응 미흡 및 에너지 과소비형 국토공간 지속		-	-	-
♦ 국가 간 협력 및 경쟁체제 심화에 대응한 글로벌 국토 기반 취약 외국인 투자유치 잠재력 지수 외국인 투자유치 성과지수	2008년	여건 분석	○ (UNCTAD, 2010)	국외
♦ 인구 감소 및 고령화에 대비한 국토관리 기반 미흡		-	-	-
♦ 지역의 자립적 통합발전 기반 취약 지역별 인구 및 산업 집중화(분포) 수도권 삶의 질	2008년	여건 분석	○ (한국은행, 2009; Mercer Human Resource Consulting, 2008)	국내 · 국외
♦ 양질의 정주환경 및 사회통합 기반 미흡 인구 천명당 주택 수	2009년	여건 분석	-	-
♦ 고부가가치를 창출하는 신성장선도형 산업 기반 미흡		-	-	-

출처: 국토교통부(2011) 재정리.

※ 해당 표에서 중장기계획 내 지역혁신(산업)과 관련된 정보만 정리하여 제시함.

이처럼 계획 내 제시되고 있는 우리나라 국토 내 주요 현안문제를 바탕으로 한 정책 과제는 계획 내 제시되는 비전과 목표들의 정당성을 뒷받침하고 있다. 이와 같은 접근법은 앞에서도 언급하였듯이, 계획에서 제시하는 비전, 목표, 전략의 합리성과 타당성을 확보할 수 있다는 측면에서 의의를 찾을 수 있다.

그러나 여건 변화 및 미래전망 분석에서는 객관성 및 미래지향성 확보를 위한 개선점이 확인되었다. 특히, 우리나라의 현재 지역혁신 및 산업발전 관점에서 미래 정책환경 변화의 동인으로 작용할 외생 변수들을 전망할 때, 분석 방법에 대한 설명이나, 활용 근거 등이 대체로 명기되어 있지 않음을 확인했다. 또한, 분석 시기나 활용자료의 제시방

법에도 개선이 필요함을 확인했다. 예로, 여건 변화 전망에 해당하는 내용 중 ‘전 지구적 기후변화와 자원위기 심화’, ‘거대 지역경제권 중심의 신개방 경쟁체제 가속화’, ‘교통·생활 혁명으로 U-Green 통합형 시대 전개’, ‘환경, 문화 등 삶의 질에 대한 요구 증대’ 동인의 경우, 과학적 방법론에 기반을 둔 미래전망 분석 결과치가 제시되지 않음을 확인하였다.

그에 따라, 객관적 정보가 부재한 환경 분석과, 기존 정책성과를 중심으로 한 회고적 방식의 정보 제공에 그치고 있음을 확인하였다. 이와 함께, 해외 사례 및 전망 조사 결과 제시에 있어서도 구체적 출처 표기가 부재함을 확인하였다. 더불어, 활용한 분석 자료도 자체 생산자료와 통계청 등에서 제공하는 공인통계를 혼용하고 있었는데, 출처가 불분명한 경우가 다수 확인되었고, 편의에 따라 자료를 임의로 사용하는 경향을 확인하였다. 이러한 문제는 분석 결과의 객관성, 타당성, 투명성, 합리성을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다.

그리고 미래 정책환경 분석 시에도 분석 시점이나 활용 자료의 분석 주기가 상이하 여, 일관성을 찾기가 힘들었다. 제4차 국토종합계획 수정계획은, 2020년을 목표 연도로 한 우리나라 국토 비전을 토대로, 국토개발 및 활용 시 지향해야 할 주요 추진전략과 과제를 10년 단위로 제시하는 중장기계획이다. 그에 따라, 2020년을 목표 연도로 한, 정책환경 분석이 중심이 되어야 할 필요가 있다. 하지만, [표 2-39]에서 확인할 수 있듯이, 정책환경 분석 시점이나 분석 주기가 부문별로 매우 상이하며, 파편화되어 있음을 확인할 수 있다.

예로, ‘인구 감소 및 세계에서 가장 빠른 고령화 진행’ 동인을 설명하기 위한 변수로서 고려된 절대 인구 및 연령대별 인구구조, 인구구조 고령화 추세의 미래전망치는 목표 연도 2020년을 중심으로 제시되고 있다. 그에 반해, ‘남북 교류 및 유라시아-태평양 협력 기반 강화’ 동인의 경우에는 2030년을 목표 연도로 설정하여, 주요 국가 및 한·중·일 경제권의 GDP 성장률 전망치를 제시하고 있다. 해당 중장기계획 내 2020년 미래 국토 비전과 계획 내 제시되는 기본 목표들이 정당성을 부여받기 위해서는, 정책환경 분석에 있어서도 일관성이 보장될 필요가 있다.

또한, 우리나라 국토를 둘러싼 현황과 여건 변화 전망 분석 및 현안문제 도출에 활용된 주요 정책 및 환경변수들이 미래 환경 변화 동인을 설명하기엔 다소 부족함을 확인

하였다. 예로, [표 2-39]에 제시된 바와 같이, 여건 변화 전망 분석에 포함된 ‘인구 감소 및 세계에서 가장 빠른 고령화 진행’ 동인을 설명하기 위한 주요 환경변수로서 ‘절대 인구 및 연령대별 인구구조’와 ‘인구구조 고령화 추세’를 고려하고 있다.

여기에서 관점을 보다 확장하여, 분석 대상 변수의 다양화를 통한 재설정 등 개선이 필요함을 확인하였다. 지역혁신 및 산업발전 관점에서 바라보았을 때에는 생산가능인구나 청년인구 규모 및 흐름과 관련한 전망이 중요하다. 그에 따라, 기존에 활용한 변수 설정에서 확장하여, ‘인구소멸 위험지역 전망’ 수치나 지역혁신 및 산업발전의 증추라고 할 수 있는 ‘청년인구의 지역 간 순이동 추이’ 및 ‘지역 내 지방대학의 인력충원 추세’ 등의 변수들을 포함할 필요가 있음을 확인하였다.

또 다른 예로, ‘남북 교류 및 유라시아-태평양 협력 기반 강화’ 동인의 경우에는 환경 분석을 위해 주요 국가 및 한·중·일 경제권의 GDP 성장률 전망치를 제시하고 있다. 하지만, 한·중·일 개별 국가의 경제성장률 수치 제시는 동북아 지역의 경제협력 강화 추세를 뒷받침하기엔 무리가 있다. 그에 따라, 동북아 지역 내 주요 국가들과 우리나라 간 무역구조 변화 추세와 전망과 관련한 변수들(예. 우리나라 주요 국가 상대 무역의존도 추이, 동북아 역내 교역 추이 등)을 재설정하여, 정책환경 분석이 이뤄질 필요가 있다. 이를 통해, 여건 변화 및 미래전망 분석에서 환경 변화 동인과 관련한 변수 설정의 정교성(구체성)이 보다 확보되어야 함을 확인할 수 있었다.

더불어, 계획 내 정책환경 분석 부분에서는 미래지향성이 다소 부족함을 확인할 수 있었다. [표 2-39]와 [표 2-40]에서 제시된 바와 같이, 계획 내 국토의 현황 분석, 여건 변화 (미래)전망, 국토 현안문제 도출 부분에서 미래전망이 충분한 미래 시계를 가지고 검토되지 않음을 확인할 수 있다. [표 2-39]와 [표 2-40]에서 확인할 수 있듯이, 대다수 변수에 대한 분석이 미래 시계를 염두에 둔 분석이라기보다는, 현황 분석에 기반을 두어, 현재 상황이 미래에 지속될 것이라는 가정 아래 변화 예측 분석이 주를 이루고 있다.

이처럼, 제4차 국토종합계획 수정계획에서는 지역혁신 및 산업발전 측면의 주요 기본 목표들을 제시하는 과정 내 정책환경 분석에 있어서 보완해야 할 점을 다음과 같이 확인하였다. 우선, 정책환경 분석 부문에서 분석 시점이나 활용한 자료의 분석 주기의 일관성 부재, 객관적 분석 방법 활용 근거 부재 등을 확인하였다. 그리고 분석에 활용된

데이터 및 결과에 대한 출처가 불명확하고, 분석 대상 정책 및 환경변수들의 구체성 및 분석의 미래지향성 부재 등을 확인하였다. 이는 분석 내용의 신뢰성과 타당성을 훼손할 우려가 있다. 그러므로 정책환경 분석에 있어서 분석 시점 및 분석 주기의 일관성 확보, 우리나라 맥락에 맞는 자료 및 분석기법 활용, 자료에 대한 구체적 언급 및 출처 표기를 바탕으로 계획 수립 내용의 객관성, 타당성, 투명성, 합리성을 확보할 필요가 있다.

분석 대상인 제4차 국토종합계획 수정계획의 주요 특징은 제시하는 주요 추진전략을 뒷받침하는 현황 분석, 여건 변화 전망 및 정책과제 도출이 별도의 장으로 구성되어 있다는 점이다. 제4차 국토종합계획 수정계획은 정책환경 분석 부문을, 국내외 사회, 경제, 산업, 인프라 등 거시적인 맥락을 중심으로 서두에 제시하고 있다. 이와 함께 동 계획은 세부 추진전략별 적합성과 합리성을 확보하기 위해 거시적인 수준의 환경 분석과 함께 전략별 맞춤형 정책환경 분석도 함께 행하고 있다.

앞에서도 언급하였듯이, 제4차 국토종합계획 수정계획에서 지역혁신과 산업발전이라는 키워드를 담고 있는 전략은 계획 내 첫 번째 전략인 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역 특화 및 광역적 협력 강화’가 가장 직접적으로 연관이 있다. 그에 따라, 예시로 해당 전략 및 세부추진과제를 제시하는 과정에 활용된 정책환경 분석 내용을 아래 [표 2-41]과 같이 정리할 수 있다.

[표 2-41] 제4차 국토종합계획 수정계획 내 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’ 전략에 대한 정책환경 분석 내용(예시)

국토의 여건과 전망	세부 내용	분석 단위 (연도)	분석 방법	자료 출처 제시	분석 자료 구분
국토의 현황	- 지역의 내생적·자립적 발전역량 취약 - 수도권 인구비중 - 수도권 총생산 비중 - 지방 광역자치단체 재정자립도	- 2005년 없음. 없음.	-	-	-
	- 농·산·어촌의 인구 공동화 - 농·산·어촌의 인구비중 - 총부가가치 내 농림어업 비중 - 취업인구 내 농림어업 비중	2005년	-	-	-

국토의 여건과 전망	세부 내용	분석 단위 (연도)	분석 방법	자료 출처 제시	분석 자료 구분
국토의 현황	◆ 지역의 신산업 성장 기반 취약 도시첨단산업단지 지정 수	2009년	-	-	-
	◆ 지역발전의 새로운 성장동력인 문화·관광산업이 취약	-	-	-	-
여건 변화 미래 전망	◆ 글로벌 경쟁의 심화와 광역경제권의 중요성 부각		-	-	-
	◆ 녹색성장과 FTA 체결에 따른 지역산업구조 개편			-	-
	◆ 지역문화 창달과 녹색생활의 보편화			-	-
	◆ 농·산·어촌 다변화와 공간적 연계 가능성의 확대		-	-	-

출처: 국토교통부(2011) 재정리.

제시된 [표 2-41]에서 확인할 수 있듯이, 해당 전략에 대한 정책환경 분석에서, 대다수 내용들이 과학적 방법론에 기반을 둔 미래전망이 아니라 서술식과 회고적 방식에 의존하고 있음을 확인하였다. 특히, 주요 동인별 현황 분석 및 미래전망 제시에 있어, 정보 출처, 활용된 분석 방법 및 분석연도 등에 대한 구체적 표기가 없는 경우가 대다수임을 확인하였다. 그에 따라, 정책환경 분석 시점이나 분석 주기가 미래 시계를 포함하고 있지 않으며, 단순 현황 파악에 몰두하고 있음을 확인할 수 있다.

특히, 제4차 국토종합계획 수정계획은 2011년이 시작년도임에도 불구하고, ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’ 전략 내 현황 분석 시, ‘지역의 내생적·자립적 발전역량 취약’, ‘농·산·어촌의 인구 공동화’, ‘지역의 신산업 성장 기반 취약’을 뒷받침하는 현황 분석 단위 연도가 각각 2005년, 2005년, 2009년에 머물고 있다. 이는, 수정계획이 수립될 당시의 현황 분석이 체계적으로 이루어지지 않고, 이전 수정계획의 내용이 업데이트되지 않음을 시사한다. 이러한 문제는 분석 결과의 객관성, 타당성, 투명성, 합리성을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 또한, 제시하는 중장기계획 내 전략 및 추진과제의 타당성과 도출과정의 합리성을 저해할 수 있는 요인으로 작용할 수 있다.

제4차 국토종합계획 수정계획을 지역혁신 및 산업발전 관점에서 바라보았을 때, 계획 수립과 중점 추진전략 이행에 따른 미래 기대효과가 제시되지 않음을 확인하였다. 동 계획은 교통 및 인프라, 에너지 및 환경, 산업, 도시개발/발전, 재해 등 종합적 차원에서 접근하여 국토개발 및 활용의 방향을 제시하는 최상위 계획이다. 그에 따라, 해당 계획의 추진은 지역균형발전, 대외 개방 및 국토공간(구조), 지역개발 및 산업집적, 기후 변화 대응 및 자원활용, 도시·주택·토지 활용, 수자원 공급, 교통 및 물류시스템 등에 영향을 끼쳐, 우리 사회 내 국민들에게 다양한 경로 및 형태로 파급효과를 전달할 수 있는 잠재성을 지닌다.

지역혁신 및 산업발전 관점에서 바라보았을 때에는, 동 계획이 추진하는 주요 전략 및 과제 이행에 따른 파급효과가 객관적 정보로 제시될 때 계획 내 추진전략 및 과제들에 대한 주요 혁신 주체들의 참여를 더욱 유인할 수 있다. 예로, 주요 추진전략 이행에 따른 지역 및 권역별 생산 유발효과, 부가가치 유발효과, 취업(고용) 유발효과를 포함하여, 주요 지역 및 권역별 생산구조 변화, 경제활동 규모 증대, 생산성 증대 효과 등을 과학적 방법론을 바탕으로 제시할 때, 해당 지역민들의 적극적 정책 참여를 끌어내고, 이들의 실질적 지역 및 권역 내 안정적 정착을 유인할 수 있을 것이다.

이러한 논의를 종합하였을 때, 중장기계획은 단순히 성과(목표)지표제시를 넘어, 계획 이행에 따른 기대효과를 포함할 필요가 있다. 그에 따라, 계획 수립의 근간이 되는 정책 환경 분석과 함께 계획 이행의 파급효과에 대한 다양한 분석들이 시도되어야 한다. 하지만, 분석 대상인 제4차 국토종합계획 수정계획의 경우에는 계획 및 중점 추진전략 이행에 따른 파급효과 분석을 별도로 제시하고 있지 않음을 확인하였다. 이는 한계점으로 지적할 수 있다.

이를 바탕으로, 중장기계획 이행으로 영향을 받을 수 있는 다양한 주체들을 고려하고, 미래 파급효과 분석 제시를 위해 객관적이고 과학적인 분석 도구를 탐색·활용할 필요가 있음을 강조하고자 한다. 이상 논의한 바를 종합하였을 때, 정책환경 및 파급효과 분석 측면으로 바라본 제4차 국토종합계획 수정계획과 계획 내 지역혁신 및 산업발전 관점의 주요 내용에 대한 평가를 요약하면 아래 [표 2-42]와 같이 정리할 수 있다.

[표 2-42] 정책환경 및 파급효과 분석 측면 평가

주요 평가 내용	평가 결과
분석 방법은 타당한가?	△
주요 미래동인에 대한 미래전망이 존재하는가?	△
주요 미래동인에 대한 미래전망은 충분한 시계 (10, 20, 30년)를 검토하고 있는가?	△
분석 방법에 활용된 자료가 타당한가?	△
분석 방법에 활용된 자료는 출처를 제시하고 있는가?	△
파급효과 분석은 타당한가?	•
파급효과 분석을 수행하고 있는가?	•
분석 방법에 활용된 자료는 객관적인가	•

※ ○ 구체적으로 명확히 제시, △ 일부만 부합 혹은 간접적으로 제시, • 해당 사항 없음.

이상으로 제4차 국토종합계획 수정계획과 함께, ‘혁신도시 종합발전계획’을 정책환경 및 파급효과 분석 측면으로 내용 점검을 시도하였다. 지역혁신 및 산업발전 측면으로 제4차 국토종합계획 수정계획의 주요 내용을 검토하는 과정에서 본 연구는 ‘혁신도시 종합발전계획’을 비교군으로서 설정하였다. 직접적으로 두 계획의 내용들을 비교하기에는 무리가 있다. 왜냐하면 제4차 국토종합계획의 경우 우리나라 공간계획의 최상위 계획으로서 거시적, 개괄적, 종합적인 내용을 다루고 있기 때문이다. 그에 반해, 혁신도시 종합발전계획은 국토종합계획 수정계획의 하위 계획으로서, 구체적이고 집행가능성에 중점을 둔 계획이기 때문이다. 하지만 본 연구에서는 ‘지역혁신 및 산업발전’이라는 키워드가 중심이 된 정부 중장기계획 중 하나인 ‘혁신도시 종합발전계획’의 주요 내용을 동일한 평가체계 틀하에서 추가로 검토해봄으로써, 제4차 국토종합계획 수정계획에서 다소 보완해야 할 부분에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 그리고 이를 바탕으로 제4차 국토종합계획 수정계획에서 정보 제공이 미흡하거나, 보완해야 할 부분에 있어서 개선점이 무엇인지 파악하고자 한다.

국토교통부가 제시하는 ‘혁신도시 종합발전계획’의 경우, 국토연구원(2019)이 용역연구로 ‘혁신도시 종합발전계획 수립 연구’를 수행하여, 해당 연구의 주요 내용이 중장기 계획의 골자와 핵심요소를 제시하는 데 활용되었다. 그에 따라, 동 계획의 가이드라인으로 역할을 하는 국토연구원의 수행 기초연구 내용을 바탕으로, ‘혁신도시 종합발전계획(2018~2022)’의 정책환경 분석 및 파급효과 분석 내용을 살펴보고자 한다. ‘혁신

도시 종합발전계획'의 경우, 제4차 국토종합계획 수정계획과 마찬가지로, 계획의 공간적 범위에 대한 현황 분석과 이를 둘러싼 여건 변화 전망을 함께 수행함을 확인하였다. 특히, 공간적 범위에 해당하는 10개 혁신도시의 발전현황을 도시기반 조성, 공공기관 및 종사자 이전, 정주환경 조성, 인구증가, 기업 및 일자리, 지역인재 채용, 지방세 규모, 그리고 혁신도시 주변지역발전현황 측면으로 제시하고 있음을 알 수 있었다. 혁신도시 발전현황 분석의 주요 관점 및 하위 활용된 환경 및 정책변수들은 아래 [표 2-43]을 통해 확인할 수 있다.

[표 2-43] 혁신도시 종합발전계획 내 정책환경 분석 내용 및 활용자료

현황 및 여건 전망	세부 내용	분석 단위 (년도)	분석 방법	자료 출처 제시	분석 자료 구분
혁신 도시 현황 분석	도시기반 조성 혁신도시 부지 조성 및 분양 현황 혁신도시 용지별 분양 현황	2018년	여건 분석	○ (국토교통부, 2018)	국내
	공공기관 및 종사자 이전 혁신도시별 공공기관 이전 현황 혁신도시별 이전 공공기관 종사자의 가족동반 이주율	2018년	여건 분석	○ (국토교통부, 2018)	국내
	정주환경 조성 혁신도시별 공동주택 공급 현황 혁신도시별 각급 학교 개교 현황 혁신도시별 유치원 개원 현황 혁신도시별 어린이집 개원 현황 혁신도시별 의료시설 현황 혁신도시별 주요 교통시설 현황 혁신도시별 공공시설 공급(신설) 현황 혁신도시 정주여건의 전반적 만족도 혁신도시 정주여건의 부문별 만족도	2018년 2017년	여건 분석	○ (국토교통부, 2018; 국토교통부, 2017)	국내
	인구 증가 혁신도시별 인구 현황 혁신도시별 계획인구 달성 현황	2018년	여건 분석	○ (국토교통부, 2018)	국내
	기업 및 일자리 혁신도시별 기업 입주 현황 혁신도시별 산·학·연 클러스터용지 입주 현황 및 용지 입주율 혁신도시 입주기업의 주요 업종 혁신도시별 입주기업의 규모(고용자수 기준)	2018년	여건 분석	○ (국토교통부, 2018)	국내

현황 및 여건 전망	세부 내용	분석 단위 (년도)	분석 방법	자료 출처 제시	분석 자료 구분
	혁신도시별 입주기업의 종전소재지 혁신도시 입주기업의 입주 후 전반적 만족도 혁신도시 입주기업의 정부 및 지자체 지원요청사항				
	◆ 지역인재 채용 혁신도시 등 이전 공공기관의 지역인재 채용률 혁신도시별 지역인재채용 규모 변화	2018년	여건 분석	○ (국토교통부, 2018)	국내
	◆ 지방세 규모 혁신도시의 연도별 지방세 납부 현황 혁신도시의 지방세 납부액 구성	2018년	여건 분석	○ (국토교통부, 2018)	국내
	◆ 혁신도시 주변지역발전현황 혁신도시 소재 지자체의 인구성장률 수도권, 비수도권, 혁신도시의 순유입인구 추이 혁신도시 소재 지자체의 종사자수의 변화추이 혁신도시 소재 지자체의 사업체수 증가율 및 종사자수 변화추이	2017년 2017년 2016년 2015년	여건 분석	○ (통계청, 2018; 운영모 외, 2017; 통계청, 2017; 통계청, 2016)	국내
여건 변화 미래 전망	◆ 저출산·고령화 가속화에 따른 지방의 인구 감소 및 쇠퇴 우려 우리나라 인구고령화 추이 및 전망 혁신도시 용지별 분양 현황 인구 소멸 위험지역 전망 대학충원율 전망	2065년 2017년 2018년 2040년	추이 분석 및 여건 분석	○ (이투데이, 2018; 통계청, 2018; 한국고용정보원, 2018; 배상훈 외, 2012)	국내
	◆ 경제성장 둔화 및 혁신경쟁력 저하에 따른 저성장 고착화 우려 한국과 OECD의 GRDP 성장률 전망 국가별 혁신경쟁력지수와 혁신경쟁력 증가 추세	2060년 2017년	추이 분석 및 여건 분석	○ (OECD, 2014; EC, 2018)	국외
	◆ 주력산업의 경쟁력 약화 및 4차 산업혁명 수용기반 미흡으로 지역 간 불균형 심화 우려 수도권-지방의 격차(인구 및 GRDP 등) 주력산업 경쟁력 지수 및 산업위기대응 특별지역 현황 권역별 종합혁신지수 및 권역 별 표준편차	2015년 2016년 2017년	추이 분석 및 여건 분석	○ (한국은행, 2018, 통계청, 2018; 조철 외, 2016; 동아일보, 2018; 장재홍· 유인선, 2018)	국내

출처: 국토연구원(2019) 재정리.

제시된 [표 2-43]에서 알 수 있듯이, ‘혁신도시 종합발전계획’의 경우 이전에 살펴본 제4차 국토종합계획 수정계획과 비교하였을 때, 주요 혁신도시별 현황 분석 부문은 지역혁신시스템 관점에서, 주요 혁신주체(기업, 공공기관 및 인재), 사회·환경적 요소(도시기반, 정주환경, 인구, 주변 지역/권역 간 연계관계 등), 정부 및 정책 요소(지방세, 공공기관) 측면으로 다양한 변수들을 발굴하여, 현황 분석을 시도하였다. 그리고 현황 분석 시, 국토교통부(2018)의 내부 통계 자료를 바탕으로 계획의 시작년도에 해당하는 2018년에 초점을 맞춰 대다수의 변수에 대해 현황 분석을 수행하고, 우리나라 지역 혁신 및 산업발전의 환경 및 제도적 맥락(context)을 고려한 정책 환경 분석에 바탕을 두고 있었다. 또한, 현황 분석에 활용한 주요 데이터와 연구 내용의 출처를 분명하게 제시함으로써, 제시하는 정보 제공의 투명성과 신뢰성을 확보하였다. 이와 같은 접근은 지역혁신 및 산업발전 관점의 현안문제 도출의 정교성을 더욱 증진시킬 수 있다. 또한, 이는 중장기계획 내 제시되는 비전, 기본 목표 도출에 타당한 근거자료로 기능할 수 있다. 이처럼 계획 내 현황 분석 차원의 ‘혁신도시 종합발전계획’의 주요 특징은 앞서 살펴본 제4차 국토종합계획 수정계획의 정책환경 분석 부문에서 개선해야 할 점이 무엇인지 부분적으로 시사한다.

하지만, ‘혁신도시 종합발전계획’ 내 여건 변화 전망 부문은 앞서 살펴본 제4차 국토종합계획 수정계획과 마찬가지로, 주요 미래동인별 여건분석에 있어서 분석 시점이나 활용한 자료의 분석 주기가 상이해 일관성이 다소 부재하였다. ‘혁신도시 종합발전계획’은 2022년을 목표 연도로 한 중장기계획이다. 그에 따라, 미래 여건 변화 전망 분석은 2020년을 중심으로 이뤄질 필요가 있다. 하지만, [표 2-43]에서 확인할 수 있듯이, 정책환경 분석 시점이나 분석 주기가 부문별로 매우 상이(변수별 2015년, 2016, 2017년, 2040년, 2060년, 2065년 등으로 상이)하며, 파편화되어 있음을 확인할 수 있다.

[표 2-44] 혁신도시 종합발전계획 내 경제적 파급효과 분석 내용

혁신도시 종합발전계획 총 사업비 4조 2,794억원	▶	생산 유발효과	부가가치 유발효과	일자리 창출효과 (고용 유발효과)
		9조 703억원	2조 9,427억원	53,785개

지역별 파급효과			
지역	생산 유발효과 (억원)	부가가치 유발효과(억원)	고용 유발효과 (명)
서울	4,800.7	2,249.5	3,946
인천	1,796.9	461.4	691
경기	5,694.9	1,896.9	3,073
대전	385.5	150.6	356
충북	4,272.6	1,534.1	2,892
충남	4,020.1	876.5	759
광주	605.5	234.6	552
전북	7,302.1	2,524.9	5,413
전남	11,341.3	3,099.9	4,803
대구	6,789.6	2,820.8	6,710
경북	7,395.9	2,240.2	3,815
부산	10,350.6	3,607.6	8,215
울산	10,751.3	2,524.5	2,537
경남	10,138.6	3,217.7	5,391
강원	2,894.8	1,127.4	2,595
제주	2,163.2	860.6	2,037
계(전국)	90,703	29,427	53,785

출처: 국토연구원(2019) 재정리

더불어, ‘혁신도시 종합발전계획’ 내 정책환경 및 파급효과 분석 측면에 있어 주목할 점은 별도의 장에 계획 추진에 따른 파급효과 분석 내용을 제시하고 있다는 점이다. 이는 앞서 살펴본 제4차 국토종합계획 수정계획에서는 확인할 수 없었던 부분이다. ‘혁신도시 종합발전계획’은 핵심과제 추진에 따른 경제적 파급효과를 지역산업연관(regional input-output) 분석모형에 기반하여 제시하고 있다. 특히, 해당 모형에 기반한 분석을 바탕으로, 사업비 투자에 따른 거시경제적 차원의 생산 유발, 부가가치 유발, 고용 유발

효과를 세분화하여 제시하고 있다는 점이 특징이다. 또한, 여기에서 분석을 위해 활용한 데이터 및 출처(한국은행의 2013년 기준 지역산업연관표), 분석 방법론에 대한 설명(지역산업연관분석 모형 개요 및 모형 구성과 주요 특징), 분석 방법론을 활용한 파급효과 분석 변수(생산 유발효과, 부가가치 유발효과, 고용 유발효과)에 대한 구체적 정보를 함께 제시하였다.

이와 같이 계획 추진에 따른 경제적 파급효과를 사전적으로 검토한다는 점은 매우 의미가 있다고 판단한다. 계획 이행에 따른 파급효과가 미칠 수 있는 주요 정책대상자인 지역 및 권역 내 국민들에 정책효과 관련 정보를 객관적 형태로 제공함으로써, 계획 추진의 정당성을 확보하고 더 나아가 향후 계획 내 주요 전략 및 과제 추진에 있어서 동력을 얻을 수 있을 것으로 생각한다. ‘혁신도시 종합발전계획’ 내 제시하고 있는 지역산업연관분석에 기반한 정책효과에 대한 정량적 수치는 [표 2-44]를 통해 확인할 수 있다. 또한 계획 내 파급효과 분석 차원의 ‘혁신도시 종합발전계획’의 주요 특징도 앞서 살펴본 제4차 국토종합계획 수정계획에 개선해야 할 점을 부분적으로 시사하고 있다.

하지만, 제4차 국토종합계획 수정계획에서는 혁신도시 종합발전계획에서 활용한 산업연관분석 기반의 파급효과 분석이 어려울 것으로 판단된다. 왜냐하면, 혁신도시 종합발전계획의 경우, 총 사업비가 추산되는 반면 국토종합계획의 경우에는 정부예산과 함께 민간부문의 투자가 많은 부분을 차지하여, 총 사업비를 추산하기 어렵기 때문이다. 그러므로 산업연관분석 이외의 다양한 활용 가능한 방법론을 탐색하여, 실제 국토종합계획 추진에 따른 중장기적 파급효과를 정량화된 수치로 제시할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

다. 타 계획과의 내용적 유사중복 검토

본 절에서는 계획의 집행 단계 수준의 실현 가능성 및 융합성 관점으로 타 계획(전략)과의 상충 가능성에 대한 검토를 하고 있는지, 그리고 상충 가능성에 대한 대응방안을 제시하고 있는지를 파악하고자 한다. 중장기계획 수립 시, 관련 상·하위 계획들에 대한 체계적 검토를 바탕으로 이들 간 연관관계를 도식화함으로써, 타 중장기계획과의 충돌 가능성으로 인한 중복 투자(예산 낭비) 및 실현 가능성 저하 문제를 사전에 해결할 필요가 있다.

제4차 국토종합계획 수정계획의 경우, 타 연관계획과의 상충 가능성을 고려하여, 계획의 '집행 및 관리'와 관련해 별도의 장을 제시하고 있음을 확인하였다. 국토전략과 관련한 주요 계획 추진 및 관리에 있어서의 문제점과 여건 변화 전망을 함께 제시하고, 이를 바탕으로 집행 및 관리 측면의 추진과제를 구체화된 형태로 제시하였다(아래 <표 2-45> 참고).

[표 2-45] 제4차 국토종합계획 수정계획의 타 계획과 상충 가능성 고려한 문제점 제시

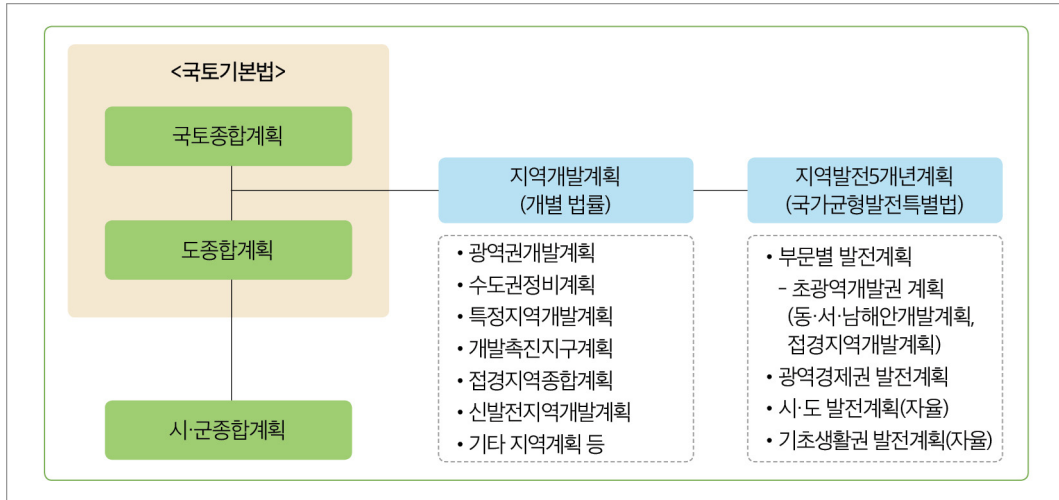
대규모 국책사업 및 지역개발계획의 중복·과잉
• 국가가 시행하는 대규모 개발사업 추진 과정에서 국토의 수용능력 및 실수요에 대한 면밀한 검토 부족으로 중복·과잉사업 추진 문제 부각 • 부처별로 개별법에 따라 유사·중복된 지역개발계획을 수립하여 효율성이 저하되고, 계획 간 상호연계가 미흡하고 정합성도 저하된 상태
중앙정부 주도적 사업 추진체계가 연계·협력효과 창출 한계
• 현행 지역개발사업 추진체계가 중앙정부 주도의 하향식·중층적 구조를 취하고 있어 사업간 연계나 지역단위의 통합적 효과 창출 한계 • 중앙정부 지역실행조직을 지역에 개별적으로 설치하여 중앙정부의 지역업무를 직접 실행함에 따라 기능 중복 및 지역의 특성적 수요 반영 곤란 • 지역개발사업 추진조직의 다기화와 분절적 운영으로 사업 간 연계성 미흡 및 유사·중복사업 발생 등으로 비효율성 초래 지적

출처: 국토연구원(2019) 재정리.

[표 2-45]에서 확인할 수 있듯이, 제4차 국토종합계획 수정계획은 다양한 중장기계획들이 동시다발적으로 추진되고 있는 점, 계획 내 전략 및 과제 추진의 효율성이 저하되는 문제, 계획 간 중첩에 따른 예산낭비 및 정합성 부재 문제 등을 주지하고 있다. 특히, 지역혁신역량 개발 관점에서 신도시, 산업단지, 산업집적활성화, 혁신·기업도시, 스마트도시, 자유도시, 경제자유구역 등 대규모 예산이 투입되는 지역 및 권역 개발사업이 동시다발적으로 추진되고 있는 상황을 지적하고 있다.

또한, 현재 지역개발과 관련하여 12개의 부처가 49여개의 법률에 의거해 110여종의 지역개발계획을 기능별로 수립 및 시행 중인 상황을 지적하며, 지역 간 상호경쟁 및 예산 과다 공급과 계획 간 조정기능 부재 등의 문제가 발생함을 강조하고 있다. 그리고 국토전략 부문의 최상위 계획으로서, 관련 분야 내 주요 계획 간 중복 및 상충 가능한

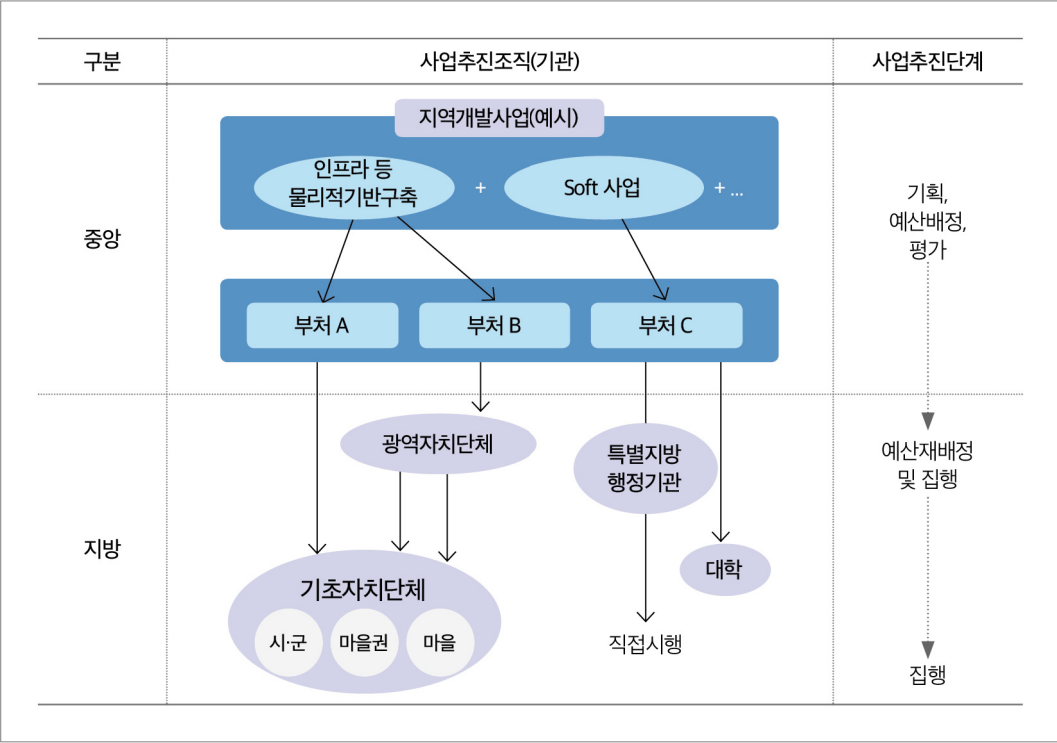
문제에 대응하기 위해 정책적 방향 및 대안을 제시한다는 정당성 부여를 위해, 제4차 국토종합계획 수정계획은 지역개발 관련 계획 및 주요 부문별 계획들과의 연계성 등을 도표화하여 제시하고 있음을 확인하였다(아래 [그림 2-4] 참고).



출처: 국토교통부(2011).

[그림 2-4] 현행 국토계획 및 지역발전계획 체계

또한, 위에서 정리한 ‘지역개발계획의 중복 및 과잉’ 문제와 함께 제4차 국토종합계획 수정계획은 사업추진체계 및 거버넌스 측면의 ‘중앙정부 주도적 사업 추진체계에 따른 참여 주체 간 연계 및 시너지 효과 창출 한계’ 문제 역시 지적하고 있다. 특히, 지금까지의 지역개발 및 혁신역량 구축을 위한 지역개발 사업의 운영 및 추진체계가 하향식·위계적 구조에 매우 의존하고 있어, 주요 계획 내 사업들의 상호연계를 바탕으로 한 협력(시너지) 효과 창출이 어려움을 지적하고 있다. 이를 통해, 해당 계획은 실제 지역 혁신역량을 기반으로 하여 지역개발과 관련한 계획집행 과정에서 일어날 수 있는, 다양한 정부 내·외부 조직 간 갈등과 계획 간 상충성 등을 명확히 인지하여, 문제 대응을 위한 근거를 제시하였다. 이 과정에서 지역개발 관련 계획 추진의 거버넌스 체계도를 수직적 및 수평적 관계를 중심으로 아래 [그림 2-5]와 같이 나타내었다.



출처: 국토교통부(2011).

[그림 2-5] 지역개발사업의 하향식 중층적 추진구조 개념도

이처럼, 제4차 국토종합계획 수정계획은 해당 계획과 연관이 있는 지역개발 관련 계획 및 주요 부문별계획들과의 연계성 등을 도표화하여 제시하고, 현행 국토계획 및 지역발전계획 체계와 계획(사업)의 추진구조(거버넌스 체계)를 도식화하였다. 그리고 국토계획 및 지역발전계획의 집행 및 관리 측면에 있어서 주요 현황 및 문제점을 발굴하는 것에서 더 나아가, 집행 및 관리 측면의 여건 변화 전망을 함께 제시하고 있다. 여기에서 지역혁신역량 기반의 지역개발(성장) 유도를 위한 계획 추진 및 관련 사업 이행 시, 지역 통합성 증진을 위해 예산 추진체계 등의 효율화 요구 증대, 지역개발 추진주체 간 협력적 거버넌스와 참여 증시 등의 정책 수요가 증대할 것으로 전망하고 있다. 단순히 인지도 차원의 현황 분석에서 확장하여, 사업의 효율적 집행과 운영을 위한 지역혁신주체 내 주요 주체들의 수요 및 요구사항이 어떻게 변화할지에 대한 고려를 통합적으로 이뤄낸 점은 의의가 있다고 볼 수 있다.

이와 같은 과정을 통해 제4차 국토종합계획 수정계획은 통합적 관점하에서, 아래 [표 2-46]과 같이 집행 및 관리 차원의 추진과제를 제시하고 있다. 앞에서 언급한 ‘대규모 국책사업 및 지역개발계획의 중복 및 과잉 문제’와 ‘중앙정부 주도적 사업 추진체제로 인한 연계 및 협력효과 창출 한계 문제’를 다루기 위한 대응방안으로서, 계획의 집행 및 관리 측면의 가이드라인을 제시하고 있다고 이해할 수 있다. 이는 실제 계획집행 과정에서 일어날 수 있는 부처 간, 조직 간 갈등 조정 및 상충 가능성에 대해 제4차 국토종합계획 수정계획이 심도 있게 고민하고 있음을 시사한다.

[표 2-46] 제4차 국토종합계획 수정계획 집행 및 관리 차원 추진과제

국토개발의 효율성 제고를 위한 개발시스템의 개편
◆ 저성장시대에 대비하여 엄격한 사업성 평가에 기초한 지역개발사업 추진 ◆ 광역경제권의 글로벌 국제경쟁력 강화를 위한 기반시설 투자에 선택과 집중 ◆ 중앙배분, 중앙의존적 방식에서 지역 민간주도 방식으로 전환 ◆ 민간 투자자가 신속하게 적기에 사업 시행할 수 있도록 저비용 및 고효율 지역개발체제 구축 ◆ 유사중복된 국토 지역계획 및 개발사업을 정비하여 계획의 효율성을 제고하고, 국토공간과 관련된 계획 간의 정합성을 확보 ◆ 유지관리 투자 증대를 통해 기존 시설의 기능 및 내구성을 강화하여 신규 투자자원을 절약 ◆ 사후관리 평가시스템의 확립을 통한 투자효율의 극대화
중앙정부 기능의 지역화 및 분권화와 지역 간 다원적, 협력적 지역발전 지원
◆ 지방의 자율적, 창의적 역량 기반 구축을 위해 중앙과 지방의 역할 명확화 ◆ 지자체 간 다원적, 협력적 지역발전 거버넌스 촉진 ◆ 광역경제권 단위에서 규모의 경제성 및 네트워크 경제효과를 극대화하기 위해 지역 간 연계 및 협력 촉진사업에 대한 인센티브 제공 확대
지역개발 예산의 자율성 확대 및 성과주의 강화
◆ 지역개발 재정 운용의 자율성 증대로, 실질적인 지방분권 촉진을 위해 포괄적 지방 재정시스템으로 개편 검토 ◆ 예산 투입실적이 아니라 성과목표 달성에 입각하여 지역별 사업 전체에 대해 총괄평가 제도를 도입하는 등 계획의 환류 기능 강화
사회적 합의 형성 기반 강화로 국토관리 통합성 제고
◆ 국토계획 집행과정의 투명성, 사회적 형평성, 환경적 지속가능성을 제고하여 갈등과 분쟁의 사전 예방에 중점 ◆ 국민의 개발과 보전에 대한 균형 있는 시각 함양, 지역이기주의 극복 및 영토의식 고취

정부 재정조달방식의 다양화

- ◆ 지자체의 지방채 발행제도를 개선하여 지방자치단체의 인프라 재정력 제고
- ◆ 외국자본의 국토개발사업 참여 확대
- ◆ 토지은행 활용 확대

재원분담 원칙의 명확화

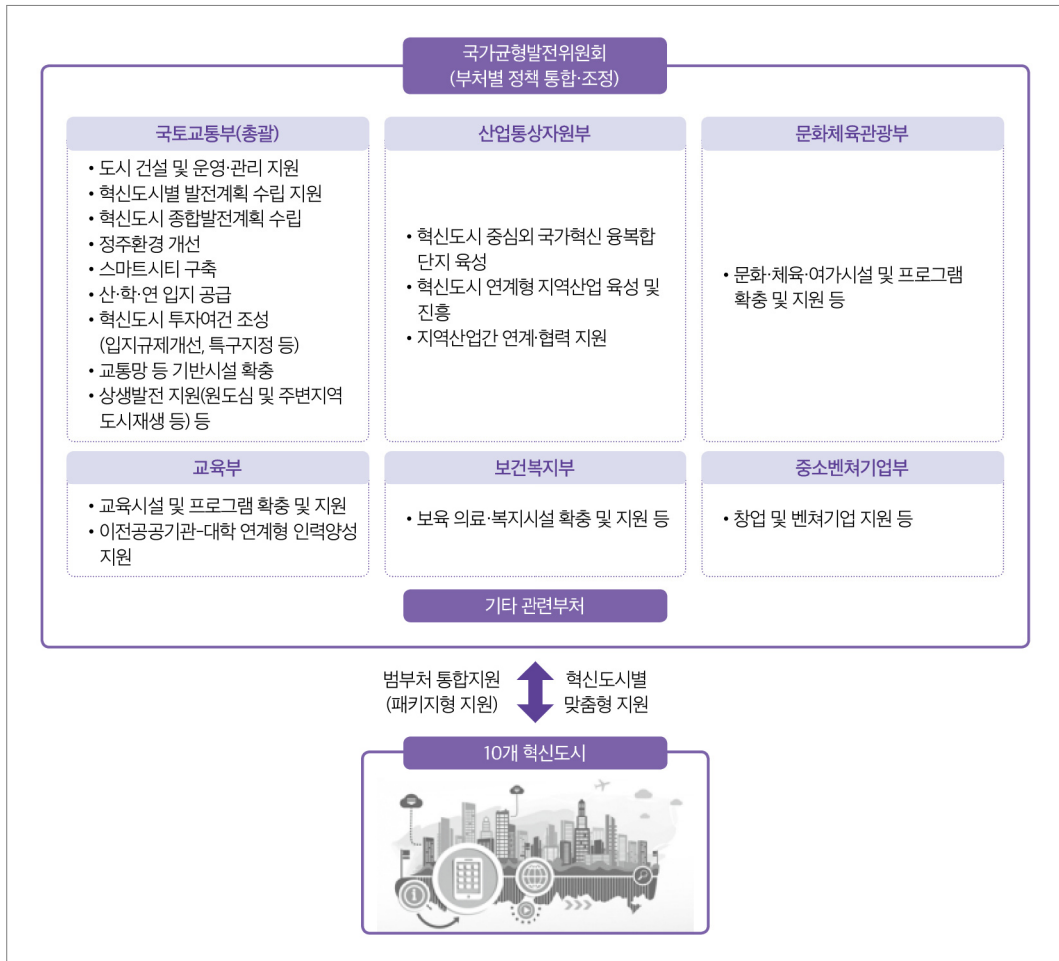
- ◆ 중앙과 지방 간 재원분담 원칙 명확화를 통한 재원분담 체계를 구축
- ◆ 지방정부 간 비용분담 문제는 다양한 원칙을 적용한 분담모형 강구
- ◆ 수수료 및 사용료 체계를 단순화, 원가분석을 통한 공공요금 수준 재조정

출처: 국토교통부(2011) 재정리.

이와 유사하게, 앞서 지역혁신 및 산업발전 관점으로 분석한 중장기계획 중 ‘혁신도시 종합발전계획’ 역시 타 연관계획과의 상충 가능성을 고려하여 계획의 ‘집행 및 관리’와 관련해 별도의 장을 제시하고 있었다. ‘혁신도시 종합발전계획’은 이전에 수립된 타 계획과의 연계성에 대한 정보를 명확하게 제시함으로써, 해당 계획이 지역혁신역량 개발 관점에서 어떤 계획들(제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020), 지역발전 5개년 계획(2014~2018), 산업집적활성화 기본계획(2014~2018) 및 혁신도시 이전 공공기관 연계 지역발전계획)과 관계성이 있는지 정보를 제공하고 있다. 또한, 유관 계획들의 한계점을 명기함으로써, 해당 계획이 추진하는 주요 사업 내용과 여타 계획 간 내용적 중복성이 낮음을 강조하였다.

또한, ‘혁신도시 종합발전계획’의 경우에도 지역개발정책을 지자체 주도 추진체계로 전환하기 위해 주체별 역할분담 체계를 재정립하는 내용을 담고 있다. 이는 [그림 2-6]을 통해 확인할 수 있다. [그림 2-6]에서 제시된 바와 같이, ‘혁신도시 종합발전계획’의 경우 중앙정부는 계획의 원활한 추진을 위한 안정적 재원 확보 및 제도적 기반 구축, 유관부처 간 협의 및 조정을 통한 혁신도시별 맞춤형 지원, 계획 추진 실적 및 성과 관리 등을 담당하게 된다. 그리고 지자체는 계획의 집행, 혁신도시 조성 및 발전을 위한 세부정책을 집행하고, 수준 높은 정주환경 조성 등을 담당하게 된다. 이와 함께, 이전 공공기관은 보유자산 및 인력 등을 활용한 지역특화발전 추진, 지역 혁신주체 지원 및 교류·협력 촉진자 역할 등에 기여하게 된다. 이처럼, ‘혁신도시 종합발전계획’은 앞서 살펴본 제4차 국토종합계획 수정계획과 유사하게 계획집행 과정에서 일어날 수 있는

다양한 정부 내·외부 조직 간 갈등과 계획 간 상충성 등을 명확히 인지하여 대응방안을 제시하였다.



출처: 국토연구원(2019).

[그림 2-6] 혁신도시 종합발전계획 내 주체별 역할분담

여기에서 더 나아가, 다시 논의를 전환하여 제4차 국토종합계획 수정계획 내 지역혁신 및 산업발전 관점에서 세부추진과제들 간 상충 가능성을 검토하고자 한다. 계획 내 지역혁신 및 산업발전과 관련한 주요 중점과제 및 세부추진과제 간 상충 가능성 검토 내용은 아래 [표 2-47]을 통해 확인할 수 있다. [표 2-47]에서 제시된 바와 같이 분석

대상인 제4차 국토종합계획 수정계획의 첫 번째 전략 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’ 내 첫 번째 중점과제인 ‘3차원 지역발전전략의 발전적 수용을 통한 국토의 성장잠재력 극대화’에서 제시되고 있는 ‘기초생활권 전략을 통한 지역 내 기본적인 삶의 질 보장’이라는 세부추진과제 내용과, 세 번째 중점과제인 ‘농·산·어촌의 녹색성장 기반 구축’ 과제에서 제시되고 있는 세부추진과제 ‘녹색성장형 농·산·어촌 발전 및 삶의 질 향상’ 내용에서 다소 내용 중복 및 상충 가능성이 보였다.

‘3차원 지역발전전략의 발전적 수용을 통한 국토의 성장잠재력 극대화’에서 제시되고 있는 ‘기초생활권 전략을 통한 지역 내 기본적인 삶의 질 보장’에서는 지역의 기초생활권 유형별 특성화 및 차별화된 개발을 추진하고, 지역 간 연계 및 협력을 활성화하는 내용을 담고 있다. 이와 유사하게, ‘농·산·어촌의 녹색성장 기반 구축’ 과제에서 제시되고 있는 ‘녹색성장형 농·산·어촌 발전 및 삶의 질 향상’ 세부추진과제에서도 낙후된 지역(농·산·어촌)에 대한 국가지원 차별화 및 이들 간 연계를 통한 체계적 개발이라는 내용을 담고 있다. 이들 세부추진의 내용은 정책대상인 공간적 범위가 다르게 적용되었을 뿐, 궁극적으로 추진하는 과제의 내용은 유사하다고 이해할 수 있다.

[표 2-47] 계획 내 지역혁신 및 산업발전 관련 과제 간 상충 가능성 검토

중점과제: 3차원 지역발전전략의 발전적 수용을 통한 국토 성장잠재력 극대화	중점과제: 농·산·어촌의 녹색성장 기반 구축
기초생활권 전략: 기본적인 삶의 질 보장 (기초생활권 유형별로 특성화 및 차별화된 개발 추진과, 시·군 간 연계 및 협력 활성화 통한 시너지효과 극대화)	녹색성장형 농·산·어촌 발전 및 삶의 질 향상 (낙후된 농·산·어촌에 대한 국가지원 차등화 및 광역적 연계를 통한 종합적, 체계적 개발)
중점과제: 3차원 지역발전전략의 발전적 수용 통한 국토 성장잠재력 극대화	중점과제: 국가경제를 견인하는 신성장거점 육성
광역경제권 전략: 특성화 발전을 통한 지역경쟁력 제고	지역특화발전 및 지역균형발전을 촉진하는 선도도시 육성
중점과제: 국가경제를 견인하는 신성장거점 육성	중점과제: 글로벌 경쟁력을 갖춘 신성장산업 육성
세계시장을 향한 글로벌 성장거점 육성 및 수도권외의 글로벌 경쟁력 강화	융복합·녹색산업 등 신성장동력 육성 기반 조성

상
충
가
능
성

또한, 제4차 국토종합계획 수정계획의 첫 번째 전략 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’ 내 첫 번째 중점과제인 ‘3차원 지역발전전략의 발전적 수용을 통한 국토의 성장잠재력 극대화’에서 제시되고 있는 ‘광역경제권 전략: 특성화 발전을 통한 지역경쟁력 제고’ 세부추진과제와, 동 전략 내 네 번째 중점과제인 ‘국가경제를 견인하는 신성장거점 육성’ 내 ‘지역특화발전 및 지역균형발전을 촉진하는 선도도시 육성’ 세부추진과제 간 내용에 있어서도 중복 및 상충 가능성이 확인되었다.

‘3차원 지역발전전략의 발전적 수용을 통한 국토의 성장잠재력 극대화’ 전략 내에서는 지역의 인구규모, 산업관계성, 역사문화 등을 종합적으로 고려하여, 지자체 주도로 지역특성에 맞는 특화발전을 추진하겠다는 내용을 담고 있다. 이와 유사하게 ‘국가경제를 견인하는 신성장거점 육성’ 중점과제 내 ‘지역특화발전 및 지역균형발전을 촉진하는 선도도시 육성’에서는, 도시 및 권역별로 특성화한 형태의 개발방향 수립을 바탕으로 한 정주공간 제공, 혁신주체 간 협력관계 형성, 투자 유인 등을 이뤄내야 함을 강조하고 있다. 단순히 계획 내 주요 내용들만 보았을 때, 이들 세부추진과제들 간 차이점을 쉽게 파악하기 힘들었다.

[표 2-48] 타 계획과 내용적 유사중복 측면 평가

주요 평가 내용	평가 결과
타 계획과의 상충 가능성을 검토하고 있는가?	○
타 계획과의 상충 가능성에 대한 대응방안을 제시하고 있는가?	○

※ ○ 구체적으로 명확히 제시, △ 일부만 부합 혹은 간접적으로 제시, • 해당 사항 없음.

이와 함께 ‘국가경제를 견인하는 신성장거점 육성’ 중점과제 내 ‘세계시장을 향한 글로벌 성장거점 육성 및 수도권의 글로벌 경쟁력 강화’ 세부추진과제와, ‘글로벌 경쟁력을 갖춘 신성장산업 육성’ 중점과제 내 ‘융복합 및 녹색산업 등 신성장동력 육성 기반 조성’ 세부추진과제 간에도 내용적 유사성이 확인되어, 이들 간 추진 내용의 차별성을 뚜렷이 확인하기 힘들었다. 그에 따라, 중장기계획 수립에 있어서 타 계획 및 계획 내 타 전략(과제) 간 보완성 및 상충 가능성을 고려함과 동시에 전략 및 추진과제 내용의 구체성을 더욱 강화하여, 이들 간 상충성 및 중복성을 최소화할 필요가 있음을 확인하였다. 이상의 논의를 종합하여, 타 계획과 내용적 유사중복 측면의 평가 내용을 정리하면 [표 2-48]과 같다.

라. 추진전략의 구체성 및 타당성

본 절에서는 계획 집행의 실현 가능성 및 활용성 측면으로 계획 내용을 살펴보고자 한다. 그에 따라, 제4차 국토종합계획 수정계획에 제시된 추진전략이 목표와 부합하는지, 계획의 목표가 실현 가능한지, 목표 달성을 위한 자원조달방안이 존재하는지, 목표 달성에 관여하는 이해관계자의 복잡성을 고려하고 있는지, 추진전략은 합리적으로 설정되어 있는지 등에 대해 검토하고자 한다.

앞서 살펴본 바와 같이, 제4차 국토종합계획 수정계획의 경우, 추구하는 국토 비전 및 제시되는 기본 목표와 정책환경 변화 전망 간 연계성이 어느 정도 확보되어, 계획 수립 목적에 부합한 목표를 제시하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 지역혁신 및 지역 내 산업발전 측면으로 바라보았을 때, 비전-목표-전략-중점과제 등이 비교적 명확하게 구분되어 있음을 파악할 수 있다(1장의 [그림 1-5] 참고). 하지만, 계획 내 비전-목표-전략-중점과제 간 구분은 비전체계도상 물리적 구분에 그칠 뿐, 비전체계도 내 개별 수준 간 연계성이 다소 부재함을 확인하였다. 이는 계획의 기본 목표 및 하위 전략의 목표를 정량화할 수 있는 지표 등으로 구체화하지 못하고 전반적으로 추상적이고 모호한 표현으로 제시하고 있기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

또한, 제4차 국토종합계획 수정계획의 경우에는 주요 추진전략을 제시하는 과정의 초반부에 이들을 뒷받침하는 현황 분석, 여건 변화 전망 및 정책과제 도출이 별도의 장으로 구성되어 있다는 점이 두드러진 특징으로 나타났다. 세부추진전략별 적합성과 합리성을 확보하기 위해 거시적인 수준의 환경 분석과 함께 전략별로 맞춤형 정책환경 분석도 함께 이뤄짐을 확인하였다. 하지만, 여기에서는 계획 수립 단계의 타당성을 증대시킬 수 있는 정책환경 분석의 객관성과 미래지향성이 다소 부재함을 확인하였다. 앞서 살펴본 바와 같이, 지역혁신 및 산업발전과 관련한 주요 전략의 정책환경 분석에서 대다수 내용이 과학적 방법론에 기반을 둔 전망이 아니라, 서술식과 회고적인 방식에 의존하고 있음을 확인하였다. 특히, 주요 동인별 현황 분석 및 미래전망 제시에 있어서 구체적 출처, 활용된 분석 방법 및 분석 연도 등에 대한 표기가 없는 경우가 대다수임을 확인하였다.

모호성과 추상성이 높은 계획 내 추진전략 및 사업 내용과 정책환경 분석에서, 객관성 및 미래지향성이 부재하다는 사실은 추진전략의 타당성 확보에 장애요인으로 작용

한다. 다시 한번 살펴보자면, 지역혁신역량 개발을 통한 신성장동력 육성과 관련한 계획 내 주요 내용들이 선언적이고 모호한 표현으로 제시된 경향이 높았다. 예로, ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’ 전략 내 ‘3차원 지역발전전략의 발전적 수용을 통한 국토의 성장잠재력 극대화’ 과제의 ‘광역경제권 전략’ 세부추진과제와, ‘국가경제를 견인하는 신성장거점 육성’ 과제 내 세부추진과제인 ‘지역특화발전 및 지역균형발전을 촉진하는 선도도시 육성’ 등은 주요 권역별 혁신도시 및 기업도시의 지역특화 및 균형발전을 촉진한다는 내용을 담고 있으나, 구체적인 정책적 수단에 대해서는 언급하지 않았다.

또 다른 예로, 계획 내 ‘쾌적하고 문화적인 도시·주거환경 조성’ 전략 내 ‘인구 감소에 대비한 도시경쟁력 제고’ 과제의 ‘기존 도심 활력 증진을 위한 재생사업 활성화’ 세부추진과제와, ‘정보화시대의 경쟁력 강화를 위한 U-city 건설’ 세부추진과제 등은 기존 제조업 중심의 산업단지를, 도시형 첨단산업단지 및 지능화 도시관리 시스템으로 전환함으로써 도시경쟁력을 강화한다는 내용을 담고 있다. 하지만 이들 세부추진과제 내에서도 어떤 정책수단을 바탕으로, 어떤 정책적 성과를 거둘지 등에 대한 구체적 정보 제공은 매우 부재한 상황임을 확인하였다.

그에 따라, 주요 전략들과 하위 수준으로 제시되는 중점과제 및 세부추진과제들 간 연계성이 미흡함을 확인하였다. 이와 같은 한계점을 극복하기 위해서는 세부추진전략 내 정책적 수단이나 정책 목표를 구체적으로 제시할 필요가 있다. 이에 대한 예로서, 앞서 살펴본 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’ 전략 내 ‘3차원 지역발전전략의 발전적 수용을 통한 국토의 성장잠재력 극대화’ 중점과제의 ‘광역경제권 전략’이라는 세부추진과제에서는, 교육환경 및 지역인재 양성을 위해 지역별 대학특성화 사업단을 정량적으로 몇 개 운영할지, 지역 내 선도대학과 우수학과를 몇 개 육성할지, 특성화 전문대학을 몇 개 지정하여 운영할지 등을 포함한 구체적 정책수단 및 목표를 언급할 필요가 있겠다. 더불어, 지역 및 권역별 산학연 연계를 통한 지역특화 산업 지원을 위해, 지역 내 지방대학과 기업 간 공동연구과제를 몇 개 이상 신규 지원할지를 비롯하여, 지역기반 연구 활성화를 위해 지역 및 군역 내 연구소 기업 육성에 대한 정량적 목표, 주요 권역 내 산학연공동연구 기반 플랫폼(기업) 육성의 정량적 목표, 산학연 간 공동기술개발 및 기술이전계약의 정량적 목표 등 구체적 정책수단이나 정책목표를

제시할 필요가 있을 것이다.

그리고 이들을 통합적으로 포함하는 정량적 정책 목표가 상위의 ‘중점과제’ 및 ‘추진 전략’ 수준에서 제시됨으로써, 목표-전략-과제 간 타당성과 연계성을 증진시킬 필요가 있다. 그에 따라, 앞서 살펴본 ‘교육환경 및 지역인재 양성’과 ‘지역 및 권역별 산학연 연계’를 통한 지역특화 산업 지원’ 등을 포함하여, ‘광역경제권 전략’ 세부추진과제 및 ‘3차원 지역발전전략의 발전적 수용을 통한 국토의 성장잠재력 극대화’ 중점과제에서는 보다 상위 수준의 정량적 목표인 주요 지역 및 권역 내 대표산업의 일자리 창출(규모 및 증가율)과 생산량(규모 및 증가율) 등을 제시함으로써 계획 내 전략, 과제 및 정책수단 간 위계와 연계성을 도모할 필요가 있다.

이와 유사하게, 앞에서 살펴본 ‘쾌적하고 문화적인 도시·주거환경 조성’ 전략 내 ‘인구 감소에 대비한 도시경쟁력 제고’ 과제의 ‘기존 도심 활력 증진을 위한 재생사업 활성화’ 세부추진과제와, ‘정보화시대의 경쟁력 강화를 위한 U-city 건설’ 세부추진과제 등에 있어서도, 도시첨단산업단지 조성 및 공급 목표 수, 노후 산단 리모델링 목표치, 첨단산업단지 내 규제특례 목표, 기업유치를 위해 세부정책지원(투자 지원 및 세액공제 등)의 구체적 정책수단 및 목표를 언급할 필요가 있다. 이를 바탕으로 전략-과제-세부추진과제 간 수준을 고려한 정책목표 설정의 구체성이 이뤄져야 한다.

이와 같은 계획 내 전략과 주요 정책수단에 대한 구체적 언급은 해당 내용들의 바탕이 되는 정책환경 분석 과정을 통해 이뤄낼 수도 있다. 왜냐하면, 정책현황 분석 및 여건 변화 전망 내 정책환경 변수들이, 주요 전략 및 하위 추진과제들의 정책적 변수 및 성과지표로서 역할을 할 수 있기 때문이다. 그에 따라, 계획의 전략 및 과제 도출의 바탕이 되는, 현안 분석 및 여건 변화 미래전망 부분에서 변수 설정의 정교성(구체성)이 보다 확보되어야 함을 재차 강조하고자 한다. 이러한 관점에서 지역혁신 및 산업발전 관점의 현안문제를 도출할 때 구체성을 확보하기 위해, 주요 혁신주체(기업, 공공기관 및 인재), 사회·환경적 요소(도시기반, 정주환경, 인구, 주변 지역/권역 간 연계관계 등), 정부 및 정책 요소(지방세, 공공기관) 측면으로 다양한 변수들을 발굴하여, 현황 분석을 시도할 필요가 있다.

주요 현안, 정책적 과제 도출 및 그에 따른 주요 전략 및 세부추진과제 제시까지 이르는 단계별 연계성 강화를 위해서는 정책환경 변수의 세분화와 정책지표를 기반으로

한 추진전략 구체화가 이뤄질 필요가 있다. 이러한 조건이 충족된다면 추진전략이 계획 내 목표와 부합하는지, 계획의 목표가 실현 가능한지 등을 객관적으로 판단할 수 있을 것이다.

그리고 지역혁신 및 산업발전 관점에서 바라보았을 때, 제4차 국토종합계획 수정계획의 경우 재원(예산) 확보, 배분 방안 등에 대한 심도 깊은 검토가 이뤄지지 않은 것으로 확인되었다. 계획을 실제로 집행하기 이전에, 현실적으로 해당 계획을 추진하기 위한 예산 및 인력이 충분히 확보될 수 있는지에 대한 가능성을 검토하는 것이 바람직하다. 하지만, 지역발전과 관련한 전략 및 과제별 예상되는 예산규모와 재원 확보 방안은 제시되지 않음을 확인하였다. 주요 전략 및 전략 내 과제별 예상 소요재원 및 재원조달 계획에 대한 정보 부재는 계획의 실효성이나 실현 가능성에 대한 의구심을 높이며 정책 신뢰성을 낮출 수 있다. 미래 국토 비전과 계획 내 목표들은 자칫 부푼 이상향처럼 인식될 수 있다. 미래는 대내외적 환경 변화가 급변하고 불확실성이 높아, 구체적인 수준으로 과제 단위의 예산규모와 조달방안을 제시하는 데 한계점은 분명 존재할 것이다. 하지만, 최소한 해당 계획 내 전략별 예산규모와 재원조달 방법 및 배분 방향을 대략적인 수준이라도, 근거에 기반하여 제시할 필요가 있다.

이와 함께 제4차 국토종합계획 수정계획의 경우, 단기, 중기, 장기 시점에 따른 구체적인 성과목표, 일정표, 일정별 관련 부처(조직)의 업무 배분 등 정보가 누락되어 있음을 확인하였다. 중장기계획 내 지역발전이라 함은 계획의 전반적 방향 수립과 총괄기획 및 운영을 담당하는 국토교통부를 포함하여, 지역 내 정주여건 개선, 지역인재 양성, 혁신주체별 네트워킹 및 혁신활동 지원 등의 소관업무를 수행하는 기획재정부, 교육부, 중소벤처기업부, 산업통상자원부, 보건복지부 등 다양한 부처가 개별의 역할을 수행하게 된다. 이와 함께 지방자치단체 등은 지역별 특화된 발전전략을 집행하고, 지역 및 권역 내 기업투자 유치 및 입주기관 지원 및 정주환경 개선과 관련한 사업운영 등 업무를 분담하게 될 것이다. 이처럼, 지역혁신역량을 기반으로 한 지역발전은 다양한 부처와 중앙정부 및 다양한 지역자치단체가 연관된 범정부적 추진체계를 가지게 된다.

그에 따라, 지역혁신 및 산업발전 관점에서 중장기계획 내 추진전략 및 과제들의 실현 가능성과 활용성을 증대시키기 위해서는, 추진과제별 성과목표, 일정표, 일정에 따른 관련 부처(조직) 등 정보를 구체적으로 제시할 필요가 있다. 그러나 제4차 국토종합

계획 수정계획의 경우 관련 정보가 누락되어 있음을 확인하였다. 예를 들면, ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’ 전략의 ‘국가 경제를 견인하는 신성장거점 육성’ 과제에서는 경제자유구역, 기업 및 혁신도시 등 지역의 성장거점을 육성하는 내용을 담고 있다. 해당 내용을 추진하기 위해서는 단기, 중기, 장기적 관점에서 추진하는 내용이 상이하며, 그에 따른 연관 부처 및 조직의 상대적 중요성도 달라질 것이다. 하지만 이와 관련한 구체적 정보는 해당 계획에서 제시되지 않고 있음을 확인하였다.

예로, 지역 내 신성장거점 육성을 위해서 단기적으로는 산업단지 개발, 기반 인프라 건설, 입주기업 유치 및 투자 유치, 정주환경 조성이 주요 사업으로 기능할 것이다. 이에 따라, 국토교통부, 산업통상자원부, 보건복지부 등이 주요 부처로 참여하게 될 것이다. 그리고 중기적으로는 지역 내 혁신활동을 수행할 인재 유치 및 교육기관 혁신 등을 통한 인적자원 유입 활성화와 이를 바탕으로 한 지역 내 중소기업과 교육기관 간 협력(네트워크)이 중요할 것이다. 여기에서는 산업통상자원부, 중소기업벤처부 및 교육부가 주요 부처로 참여할 가능성이 높다.

이처럼, 지역혁신 및 산업발전 관점에서 바라보았을 때 지역혁신생태계 구성을 위한 단기, 중기, 장기의 주요 목표와, 관계부처 및 조직은 상이하게 나타날 가능성이 높다. 그에 따라, 계획 내 과제별 성과목표, 일정표, 소요될 예상 예산액 규모를 바탕으로, 부처 및 조직의 업무를 지정함과 동시에 부처 간 협조 방법 등을 제시할 필요가 있다. 이를 바탕으로, 계획 추진 과정에서 발생할 조직 간 갈등을 사전에 방지할 필요가 있음을 강조하고자 한다.

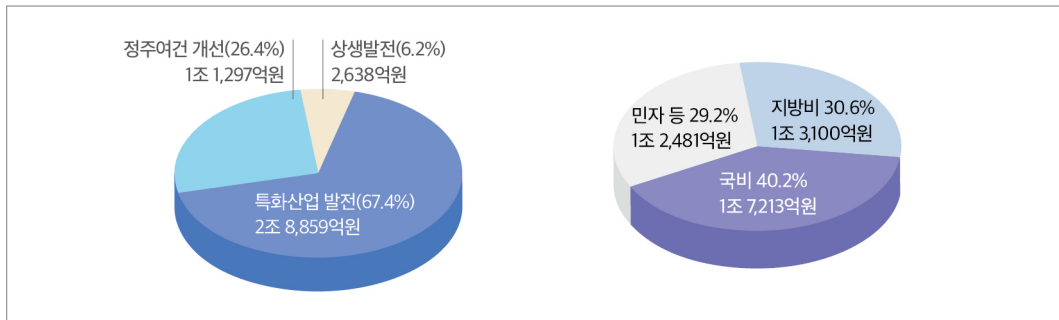
제4차 국토종합계획 수정계획 자체가 10년의 시간적 범위를 설정한 계획인 만큼 선연적이거나 상징적인 표현이 많고 추상적인 목표 설정이 있을 수 있다. 하지만, 세부추진과제 단위에서는 정량적, 혹은 정성적 목표 제시를 바탕으로 한 중장기적 일정표가 제시될 필요가 있다. 이러한 요소들이 충족된다면 재원 및 자원 조달 계획 및 방안이 더욱 구체적으로 제시됨으로써 목표-수단 간 합리성을 확보할 수 있을 것이다. 또한 제시하는 세부추진과제별 성과목표, 일정표, 소요될 예상 예산액 규모를 바탕으로, 부처 및 조직의 업무를 지정함과 동시에 부처 간 협조 방법 등을 제시함으로써, 계획 추진 과정 내 조직 간 갈등 발생을 사전에 방지할 필요가 있겠다. 이상의 논의를 종합하여, 추진전략의 구체성 및 타당성 측면으로 평가한 지역혁신 및 산업발전 관점의 제4차

국토종합계획 수정계획 내용은 아래 [표 2-49]와 같이 정리할 수 있다.

[표 2-49] 추진전략 구체성 및 타당성 측면 평가

주요 평가 내용	평가 결과
계획의 목표가 실현 가능한가?	△
목표 달성을 위한 자원조달방안이 존재하는가?	•
목표 달성에 관여하는 이해관계자의 복잡성을 고려하고 있는가?	•
추진전략을 기술하고 있는가?	○
추진전략은 목표와 부합하는가?	△
추진전략은 합리적으로 설정되어 있는가?	△
자원조달방안을 검토하고 있는가?	•
단계적 성과목표를 제시하고 있는가?	•

※ ○ 구체적으로 명확히 제시, △ 일부만 부합 혹은 간접적으로 제시, • 해당 사항 없음.



출처: 국토연구원(2019).

[그림 2-7] 혁신도시 종합발전계획의 부문별 사업비 및 자원 배분계획

이상 살펴본 제4차 국토종합계획 수정계획과 함께, 추진전략 구체성 및 타당성 측면으로 ‘혁신도시 종합발전계획’의 내용을 점검해보자. ‘혁신도시 종합발전계획’의 경우에는 해당 계획의 주요 부문별 사업비와 자원 배분체계를 계획 내에 제시하고 있음을 확인하였다([그림 2-7] 참고). 또한, 해당 계획은 [그림 2-7]에서 제시된 바와 같이 주요 부문별 사업비 자원 확보를 위해 혁신도시건설 특별회계 확충이 필요함을 인지하고, 해당 자원 확보를 위해 국가균형발전특별회계의 일부 재원을 이관하여 충당하는 방안, 소득세, 종합부동산세, 법인세 등 추가 세수 일부를 이관하여 세입으로 활용하는 방안, 기금 설치를 통한 기금액 일부 활용 방안 등 다양한 자원조달방안을 고려하여 계획 내에

제시하고 있음을 확인하였다.

이와 함께 혁신도시 종합발전계획의 경우 [표 2-50]에서 제시된 바와 같이 연차별 추진 계획을 일정표 형태로 제시하고 있음을 확인할 수 있었다. 이를 통해, 앞서 살펴본 제4차 국토종합계획 수정계획에서 누락된 정보로 확인되었던 정보(계획 내 주요 사업 및 과제의 예상 예산규모 및 재원조달 계획과 사업별 세부 일정계획표)가 ‘혁신도시 종합발전계획’에서는 상대적으로 구체적인 수준으로 제시되고 있음을 확인하였다.

[표 2-50] 혁신도시 종합발전계획 내 부산혁신도시 핵심과제 추진 계획(예시)

사업명		기추진			계획기간										비고
		15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25			
특화 발전	해양과학기술의 연구 및 상용화를 위한 STEM 빌리지 조성														
	첨단 해양산업 오픈랩 구축 및 실감형 융합 콘텐츠 개발														
	지역 조선·에너지 글로벌 감소기업 육성을 위한 「KOSPO 시 스타 파워(Sea Star Power) 프로젝트」														
	부산종합촬영소 건립 및 현장인력 창작역량 강화														
	해양수산 분야 석박사 인턴연구원 제도														
	현장실습 중심 금융 오픈캠퍼스 운영												지속		
	부산 VR/AR 제작지원센터 설립 및 실감형 콘텐츠 개발														
정주여건 개선	동삼하리지구 복합개발사업														
	해상안전 확보를 위한 드론 해양안전 서비스 구축														
	혁신도시 발전지원센터 설립 및 복합혁신센터 건립														
상생발전	희망을 주는 시설 및 주거 개선 사업(HOPE with HUG 등)														
	동천 생태하천 복원														
	청년 및 신혼부부 주거안전 지원														

출처: 국토연구원(2019).

또한, ‘혁신도시 종합발전계획’의 경우 앞의 [그림 2-6]에서도 확인하였듯이, 계획 추진 및 집행에 있어서 주체별 역할분담을 명시화하는 내용을 담고 있음을 파악할 수 있었다. 계획의 주요 전략 내 사업 및 과제를 추진할 때 중앙정부, 지자체, 이전 공공기관 등이 어떠한 역할을 수행해야 할지에 대한 가이드라인을 제시하고 있는 점은 계획 내 주요과제 및 사업 추진 시 업무 중복을 방지하고, 부처 및 조직 간 갈등 조정(해결)의 원칙을 제시한다는 측면에서 바람직한 접근이다. 이와 같이 추진전략의 구체성 및 타당성 측면으로 바라본 혁신도시종합발전계획 내 주요 내용 및 특징들은 앞서 살펴본 제4차 국토종합계획 수정계획이 개선해야 할 점들을 명료하게 시사하고 있다. 이상 지금까지 살펴본 주요 논의사항들을 종합하여 지역혁신 및 산업발전 관점으로 제4차 국토종합계획 수정계획 평가 내용을 정리하면 아래 [표 2-51]과 같다.

[표 2-51] 지역혁신 및 산업발전 관점 평가 종합

구분	주요 평가 내용	평가 결과
전략과 추진과제의 응집성	계획의 목표가 제시되고 있는가?	○
	계획의 목표가 명확한가?(비전, 목표, 가치 등)	△
	(추진전략 수준) 비전과 목표, 전략의 연계가 타당한가?	△
정책환경 및 파급효과 분석	분석 방법은 타당한가?	△
	주요 미래동인에 대한 미래전망이 존재하는가?	△
	주요 미래동인에 대한 미래전망은 충분한 시계 (10, 20, 30년)를 검토하고 있는가?	△
	분석 방법에 활용된 자료가 타당한가?	△
	분석 방법에 활용된 자료는 출처를 제시하고 있는가?	△
	파급효과 분석은 타당한가?	•
	파급효과 분석을 수행하고 있는가?	•
	분석 방법에 활용된 자료는 객관적인가	•
타 계획과 내용적 유사중복	타 계획과의 상충 가능성을 검토하고 있는가?	○
	타 계획과의 상충 가능성에 대한 대응방안을 제시하고 있는가?	○
추진전략의 구체성 및 타당성	계획의 목표가 실현 가능한가?	△
	목표 달성을 위한 자원조달방안이 존재하는가?	•
	목표 달성에 관여하는 이해관계자의 복잡성을 고려하고 있는가?	•
	추진전략을 기술하고 있는가?	○
	추진전략은 목표와 부합하는가?	△

※ ○ 구체적으로 명확히 제시, △ 일부만 부합 혹은 간접적으로 제시, • 해당 사항 없음.

제3장

제4차 국토종합계획 수정계획 추진전략 검토

제1절 중장기계획 정책 우선순위 검토 기준 및 방법

제2절 제4차 국토종합계획 수정계획의 정책 우선순위 검토 결과

제3절 제4차 국토종합계획 수정계획의 추진전략 논의

제 1 절

중장기계획 정책 우선순위 검토 기준 및 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 정책 우선순위 검토 기준

중장기계획에 대한 정책 우선순위는 중장기계획을 구성하고 있는 전략, 정책과제 등을 통하여 달성하고자 하는 정책목표가 바람직한 것인지를 바탕으로 도출하여야 한다. 정책목표는 정책을 통해 도달하고자 하는 미래의 바람직한 상태를 의미한다.

정책목표는 실질적 내용 측면에서 타당성을 가져야 한다. 이것은 정책목표의 적합성과 적절성을 포함하는 개념이다. 정책목표의 적합성(appropriateness)이란 정책목표를 여러 요소 중에서 가장 바람직한 요소로 선정했느냐의 여부를 의미하고, 정책목표의 적절성(adequacy)이란 정책목표의 달성 수준이 지나치게 높거나 낮지 않고 적절한 수준인지의 여부를 의미한다(이종수, 2009). 정책목표가 다양한 선택지 중 가장 바람직한 것으로 선정되었는지의 여부나, 정책목표의 달성 수준이 지나치게 높거나 낮지 않은지를 판단하기 위해서는 현재의 정책환경과 예측가능한 정책환경의 변화를 고려할 필요가 있다.

한편, 정책결정자는 정책목표를 달성하기 위해 제한된 자원하에서 최선의 대안을 선택해야 한다. 정책목표 달성을 위한 대안이 최선인가를 판단하기 위해서는 일정한 기준을 설정해야 하며, 어떠한 기준을 근거로 하느냐에 따라 최선의 대안이 달라진다. 일반적으로, 정책은 공익(public interest)에 합치되어야 한다. 그러나 공익의 합치여부가 명확하지 못하기 때문에, 공익이 특정 집단의 이익을 정당화할 가능성이 있다. 따라서 구체적 평가기준으로 자주 논의되는 것이 소망성(desirability)과 실현 가능성(feasibility)이다(정정길 외, 2019).

소망성(desirability)은 정책의 바람직한 정도를 의미하며, 소망성의 구체적 기준으로 효과성, 능률성, 형평성 등이 고려된다. 효과성(effectiveness)은 목표 달성 정도를 의미하고, 측정이 용이하다. 그러나 효과성은 목표를 달성하기 위해 투입한 정책비용을

고려하는 데 한계가 있다. 능률성(efficiency)은 산출/투입의 비율을 의미하며, 경제적 합리성(economic rationality)과 동의어이다. 능률성은 정책효과뿐만 아니라 정책비용을 함께 고려하여 최선의 대안을 선택할 수 있다는 장점이 있으나, 정책효과와 정책비용이 누구에게 돌아가는가에 대한 형평성을 고려할 수 없다. 형평성은 이익 또는 손해를 받을 만한 동등한 가치가 있는 집단들에게 이익 또는 손해를 동등하게 제공하는 것으로 볼 수 있다. 측정 가능한 효과성 및 능률성과 달리, 형평성은 로렌츠(Lorenz) 곡선이나 지니(Gini) 계수 등을 통해 우회적으로 평가되며, 어느 정도의 형평성이 바람직한지도 불분명하다는 한계가 있다. 능률성이나 형평성은 전략 또는 정책과제의 특성에 따라 중요도가 상이하다는 점을 고려하여, 효과성을 중심으로 정책의 소망성을 논의할 필요가 있다(남궁근, 2019; 정정길 외, 2016).

실행 가능성(feasibility)은 정책이 충실히 집행될 가능성을 의미한다. 기술적(technical) 실행 가능성은 현재 이용 가능한 기술로서 실행이 가능한 정도이며, 재정적(financial) 혹은 경제적(economic) 실행 가능성은 이용 가능한 재원으로서 정책 또는 정책대안이 실행 가능한지의 여부를 의미한다. 행정적(administrative) 실행 가능성은 정책의 집행을 위하여 필요한 집행조직, 집행요원 및 전문인력 등의 이용가능성을 의미한다. 법적·윤리적(legal·ethical) 실행 가능성은 정책대안이나 정책의 내용이 타 법률 및 윤리에 모순되지 않을 가능성을 의미하며, 정치적(political) 실행 가능성은 정치체제에 의하여 정책대안이 정책결정의 국면에서 정책적으로 채택되고 이것이 집행될 가능성을 의미한다. 요컨대, 실행 가능성은 재원, 인력 등 현실적인 여건을 고려할 때 정책집행 및 정책목표 달성이 가능한지 여부를 의미한다고 볼 수 있다(남궁근, 2019; 정정길 외, 2016).

이상의 논의를 종합하여, 본 연구에서는 ‘타당성’, ‘효과성’, ‘실행 가능성’을 기준으로 중장기계획에 포함된 전략 및 정책과제에 대한 정책 우선순위를 검토하고자 한다. ‘타당성’은 정책집행이 예측 가능한 정책환경 변화에 적절하게 적응하는 정도를 의미하며, ‘효과성’은 정책집행을 통하여 정책목표를 달성할 수 있는 정도로 개념화하였다. 끝으로, ‘실행 가능성’은 재원, 인력 등 현실적인 여건을 고려할 때 정책집행이 용이한 정도로 정의하였다.

[표 3-1] 중장기계획 정책 우선순위 검토 기준

평가기준	정의
타당성	정책집행이 예측 가능한 정책환경 변화에 적절하게 조응하는 정도
효과성	정책집행을 통하여 정책목표를 달성할 수 있는 정도
실현 가능성	현실적인 여건(자원, 인력 등)을 고려할 때 정책집행이 용이한 정도

2 정책 우선순위 검토 방법

가. 분석적 계층화(Analytic Hierarchy Process; AHP) 방법론

본 연구의 분석 대상인 「제4차 국토종합계획 수정계획」의 전략 및 세부정책과제 간 우선순위를 파악하고자, 분야별 전문가를 대상으로 AHP 방법론을 적용하여 설문조사를 실시하였다.

AHP 방법론은 평가기준이 다수인 상황에서 여러 대안들의 상대적인 중요도를 체계적으로 점수화하는 다기준의사결정(multi-criteria decision making; MCDM)기법으로, 1972년에 사티(Saaty)에 의해 고안되었다. AHP 방법론은 의사결정의 계층구조를 구성하고 있는 요소들 간의 쌍대비교를 통해 평가자의 지식, 경험 및 직관을 파악하는 기법이다. AHP는 의사결정 주체에 따라 상이한 기준 적용이 가능함에 따라 다수의 평가기준을 정하여 여러 안들의 체계적인 평가를 지원하기 위한 계층화 및 요소별 가중치를 도출하여 대안간 선호도를 정량화된 결과로 제공하는 것이다.

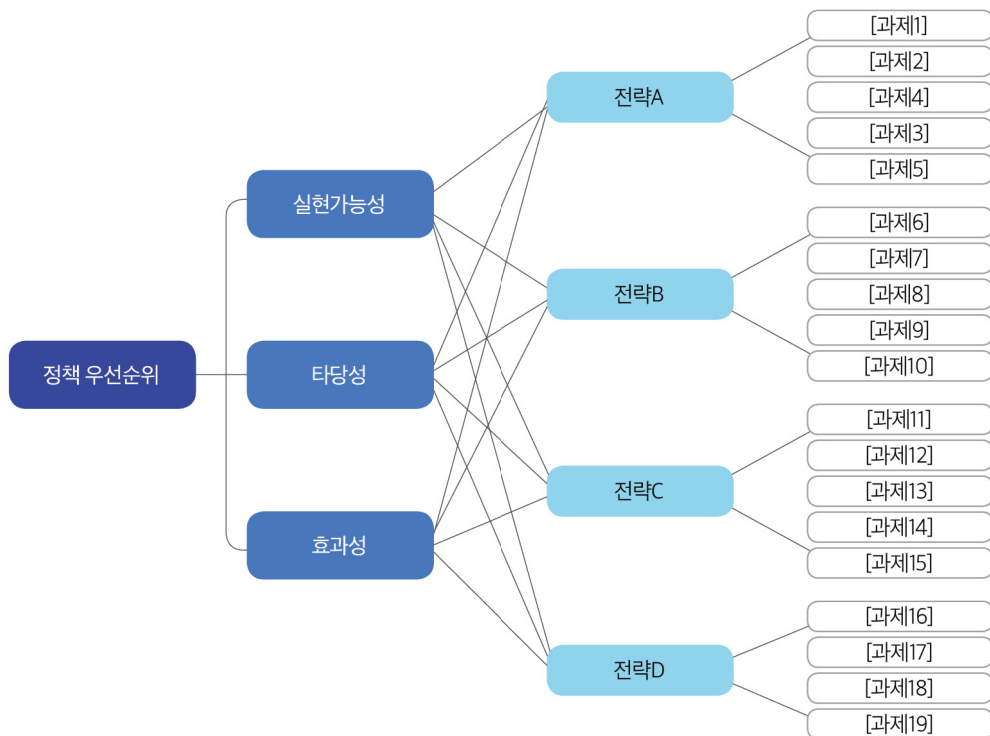
AHP 방법론을 적용하여 전략 및 세부정책과제 간 우선순위를 도출하기 위해서는 분석 대상 중장기계획의 전략 및 세부정책과제를 ‘최종목표’ - ‘평가기준’ - ‘대안’의 계층구조로 구조화해야 한다. 이를 바탕으로, 최종목표에 대하여 평가기준 간의 쌍대비교를 통해 중요도를 구하고, 각 평가기준에 대하여 대안 간의 쌍대비교를 통해 중요도를 구한 후, 최종목표에 대하여 각 대안의 종합 중요도를 계산한다.

전술한 바와 같이, AHP 방법론은 평가과정에서 선택지 간의 쌍대비교를 하는 것이 특징이다. 한 평가지표로 두 가지 대안만을 비교하는 과정을 여러 번 반복함으로써, 선택지 간의 우선순위를 도출하는 방식이다. AHP 방법론을 적용하는 설문조사에서는 선택지 간의 우선순위를 도출해야 하므로, 응답자의 일관성 있는 답변이 중요하다. 본 연구에서는 온라인

설문 응답 단계에서 응답의 일관성 비율이 0.1 이상일 경우, 응답을 다시 검토하여 수정하도록 프로그래밍하여 모든 응답자의 응답 일관성 비율이 0.1 미만이 되도록 하였다.

나. 정책 우선순위 설문조사 설계

중장기계획 정책 우선순위 설문조사의 최종목표는 정책과제 간의 우선순위를 평가하는 것이다. 이를 위하여, 평가기준을 ‘실행 가능성’, ‘타당성’, ‘효과성’으로 설정하였고, 평가기준들 간의 쌍대비교 문항을 구성하였다. 이어서, 각 기준에 근거하여 평가대상 중장기계획의 ‘전략’들을 평가하게 하였고, 각 전략의 ‘세부정책과제’에 대한 우선순위를 평가할 수 있는 문항도 구성하였다. AHP 방법론을 적용한 중장기계획 정책 우선순위 설문조사 체계도는 다음과 같다.



[그림 3-1] 중장기계획 정책 우선순위 설문조사 체계도

설문문항은 AHP 방법론을 적용하여 쌍대비교 방식으로 구성하였고, 9점 척도를 사용하였다. 설문문의 형태와 각 척도의 의미는 다음과 같다.

[표 3-2] 쌍대비교 문항

전략, 과제, 평가 기준 (L)	절대 중요		매우 중요		중요		약간 중요		동일		약간 중요		중요		매우 중요		절대 중요	전략, 과제, 평가 기준 (R)
A	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	B

[표 3-3] 문항의 척도

중요도	정의	설명
1	동일	어떤 기준에 대하여 두 평가항목이 비슷한 공헌도를 가진다고 판단됨.
3	약간 중요	경험과 판단에 의하여 한 평가항목이 다른 평가항목보다 약간 선호됨.
5	중요	경험과 판단에 의하여 한 평가항목이 다른 평가항목보다 확실하게 선호됨.
7	매우 중요	경험과 판단에 의하여 한 평가항목이 다른 평가항목보다 강하게 선호됨.
9	절대 중요	경험과 판단에 의하여 한 평가항목이 다른 평가항목보다 절대적으로 선호됨.
2, 4, 6, 8	위 정의의 중간값	경험과 판단에 의한 비숫값이 위 값들의 중간에 해당한다고 판단될 경우에 사용함.

다. 정책 우선순위 도출 방법

1) 상대적 중요도(가중치) 산출

쌍대비교를 통해 n개의 요소의 상대적 중요도(가중치)를 구하기 위해서는 ${}_nC_2$ 번의 쌍대비교가 이루어져야 한다. 쌍대비교 행렬 A는 다음과 같이 구할 수 있다.

$$A = \begin{pmatrix} a_{11} & a_{12} & a_{13} & \dots & a_{1n} \\ a_{21} & a_{22} & a_{23} & \dots & a_{2n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ a_{n1} & a_{n2} & a_{n3} & \dots & a_{nn} \end{pmatrix}$$

여기서 a_{ij} 는 i번째 요소가 j번째 요소보다 몇 배 더 중요한지를 의미한다. 따라서 $a_{ii} = 1$ 이며, $a_{ij} = \frac{1}{a_{ji}}$ 이다.

i번째 요소의 상대적 중요도를 w_i 라고 하면 $a_{ij} = w_i/w_j$ 라고 할 수 있고, 이를 적용하여 쌍대비교 행렬 A를 다시 표현하면 다음과 같다.

$$A = \begin{pmatrix} 1 & w_1/w_2 & w_1/w_3 & \dots & w_1/w_n \\ w_2/w_1 & 1 & w_2/w_3 & \dots & w_2/w_n \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ w_n/w_1 & w_n/w_2 & w_n/w_3 & \dots & 1 \end{pmatrix}$$

이 경우 선형대수의 고윳값(eigenvalue) 방법을 적용하면,

$$Aw = \lambda_{\max} w$$

로 나타낼 수 있고, 여기서 고윳값(eigenvalue) $\lambda_{\max}$ 는 최대 고윳값, 고유벡터(eigenvector) w 는 상대적 중요도의 행렬이 된다.

$$w = \begin{pmatrix} w_1 \\ w_2 \\ \dots \\ w_n \end{pmatrix}$$

쌍대비교 행렬이 일관성이 높을 경우 $\lambda_{\max}$ 는 n에 가까워지므로, 이를 이용해 응답의 일관성을 검정할 수 있다. 일관성은 일관성 지수(Consistency Index; CI) 또는 일관성 비율(Consistency Ratio; CR)을 활용하여 검정한다.

$$CI = (\lambda_{\max} - n) / (n - 1)$$

$$CR = (CI / RI)$$

RI(random index)는 난수 지수로 n 에 따라 달라지는데, 그 값은 다음과 같다.

[표 3-4] RI 지수표

n	1	2	3	4	5	6	7
RI	0	0	0.58	0.90	1.12	1.24	1.32

일반적으로 CR값이 0.1보다 작으면, 일관성이 유지되었다고 판단한다.

2인 이상의 응답자를 대상으로 설문조사를 실시했을 때에는 응답 결과를 통합해야 하는데, 본 연구에서는 ‘평가치 통합법’을 사용하였다. 이 방법은 각 응답자가 응답한 평가치를 기하평균으로 통합하여, 분석을 진행하는 방법이다. 기하평균을 이용하는 이유는 행렬의 역수성을 유지하기 위함이다(키노시타 에이조 and 오오야 타카오, 2012).

2) 우선순위 도출

AHP 방법론을 적용하여 우선순위를 도출하는 방법은 크게 상대적 우선순위 결정법(distributive mode)과 절대적 우선순위 결정법(ideal mode)으로 구분된다. 상대적 우선순위 결정법은 상위 계층의 상대적 중요도와 하위 계층의 상대적 중요도를 곱하여 전체 과제의 중요도를 산출하는 방법이며, 절대적 우선순위 결정법은 우선순위를 도출하고자 하는 대안 가운데 가장 높은 중요도를 갖는 대안의 중요도로 모든 대안의 중요도를 나누어 우선순위를 산정하는 방법이다. 상대적 우선순위 결정법과 절대적 우선순위 결정법의 구체적인 내용은 다음과 같다.

가) 상대적 우선순위 결정법(distributive mode)

상대적 우선순위 결정법은 전통적인 AHP 방법론에서 활용하는 것으로, 쌍대비교 행렬에서 구한 고유벡터 행렬(eigenvector matrix) w 의 값 $w_1, w_2, \dots, w_n$ 을 그대로 대안의 상대적 중요도로 사용하는 것이다. 요컨대, 상대적 우선순위 결정법은 상위 계층(전략)의 상대적 중요도와 하위 계층(전략 내 과제)의 상대적 중요도를 곱하여 전체 과제의 중요도를 산출한다.

[표 3-5] 상대적 우선순위 결정법 예시

전략	전략의 중요도 (A)	과제	전략별 과제의 중요도 (B)	전체 과제의 중요도 (C) = (A) × (B)
함께 돌보고, 함께 일하는 사회	0.507	[과제1]	0.207	0.1046
		[과제2]	0.155	0.0787
		[과제3]	0.187	0.0946
		[과제4]	0.145	0.0734
		[과제5]	0.306	0.1552
함께 만들어 가는 행복한 노후	0.218	[과제6]	0.339	0.0739
		[과제7]	0.146	0.0320
		[과제8]	0.185	0.0404
		[과제9]	0.221	0.0483
		[과제10]	0.108	0.0237
인구구조 변화에 대비	0.275	[과제11]	0.639	0.1759
		[과제12]	0.361	0.0993

나) 절대적 우선순위 결정법(ideal mode)

절대적 우선순위 결정법(ideal mode)은 전통적인 AHP 방법론의 상대적 우선순위 결정법이 갖고 있는 순위역전²¹⁾의 문제를 해결하기 위해 개발된 방법이다. Belton and Gear(1983)는 다른 대안이 추가되었을 때 논의의 맥락에서 벗어나는 순위역전이 발생하는 사례를 보고하면서 절대적 우선순위 결정법을 제안하였는데, 대안 가운데 가장 높은 중요도를 갖는 대안의 중요도로 모든 대안의 중요도를 나누어, 우선순위를 산정하는 방법이다. 이러한 방법을 통해, 새로운 기준이나 대안이 추가된다고 하더라도 순위역전 현상을 통제할 수 있다.

예를 들어, 상대적 우선순위 결정법을 바탕으로 과제의 중요도가 산출되었을 때, 가장 중요도가 높은 '과제5'의 중요도 0.306으로 각 과제의 중요도를 나누어, 절대적 우선순위 결정법에 의한 중요도를 산출할 수 있다.

21) 동일하거나 다른 대안이 추가되었을 때 기존 대안의 우선순위가 바뀌는 현상을 뜻한다.

[표 3-6] 절대적 우선순위 결정법 예시 1

과제	상대적 우선순위 결정법	절대적 우선순위 결정법	(계산)
[과제1]	0.207	0.674	0.207 / 0.306
[과제2]	0.155	0.507	0.155 / 0.306
[과제3]	0.187	0.610	0.187 / 0.306
[과제4]	0.145	0.473	0.145 / 0.306
[과제5]	0.306	1.000	0.306 / 0.306

절대적 우선순위 결정법을 적용하여, 다음의 예시와 같이 전체 과제의 가중치를 산출할 수 있다. 절대적 우선순위 결정법으로 산정한 중요도 값의 합은 1을 초과할 수 있는데, 최종 중요도 도출 시에 합계가 1이 되도록 환산하였다.

[표 3-7] 절대적 우선순위 결정법 예시 2

전략	전략의 중요도 (A)	과제	전략별 과제의 중요도 (B) -상대적 우선순위 결정법	전략별 과제의 중요도 (C) -절대적 우선순위 결정법	전체 과제 중요도 계산 (D) = (A) × (C)	전체 과제 중요도 (E) $E_i = \frac{D_i}{\sum_{i=1}^n D_i}$ (합계 1로 환산)
함께 돌보고, 함께 일하는 사회	0.507	[과제1]	0.207	0.674	0.3413	0.1251
		[과제2]	0.155	0.507	0.2567	0.0941
		[과제3]	0.187	0.610	0.3088	0.1132
		[과제4]	0.145	0.473	0.2395	0.0878
		[과제5]	0.306	1.000	0.5065	0.1857
함께 만들어 가는 행복한 노후	0.218	[과제6]	0.339	1.000	0.2183	0.0800
		[과제7]	0.146	0.432	0.0943	0.0346
		[과제8]	0.185	0.547	0.1193	0.0437
		[과제9]	0.221	0.653	0.1425	0.0522
		[과제10]	0.108	0.320	0.0698	0.0256
인구구조 변화에 대비	0.275	[과제11]	0.639	1.000	0.2752	0.1009
		[과제12]	0.361	0.565	0.1554	0.0570

다) 절대적 우선순위 결정법을 적용한 정책 우선순위 도출

상대적 우선순위 결정법과 절대적 우선순위 결정법 적용의 구체적인 사례를 살펴보면, 어떤 방법을 적용하느냐에 따라 분석 결과에 차이가 발생할 수 있음을 알 수 있다. 김태형(2013)은 '대중교통전용지구 후보지 선정기준'에 대한 AHP 조사 결과 분석에서, 상대적 우선순위 결정법을 이용한 분석 결과와 절대적 우선순위 결정법을 이용한 분석 결과를 각각 제시하였다. 분석 방법에 따라 결과에 차이가 나타남을 제시하며, 가중치(중요도) 계산 시에 어떠한 방법을 적용할지에 대한 적절한 판단이 필요하다고 논의하였다. 박현(2000)도 '예비타당성조사 수행을 위한 다기준분석 방안'에 대해 논의하면서, 분석 방법에 따라 대안의 우선순위에 변화가 발생할 수 있음을 제시하였다.

절대적 우선순위 결정법은 상대적 우선순위 결정법에서 발생할 수 있는 순위역전의 문제를 방지하기 위한 것이지만, 순위역전 자체가 의사결정에 긍정적인지 부정적인지는 연구의 주제와 목적에 따라 상이할 수 있다. 따라서 다음과 같은 사항을 고려하여 연구에 적합한 우선순위 도출 방법을 선택할 필요가 있다.

Satty(1994)는 대안들 사이에 상호의존관계가 있는 경우나 새로운 대안이 의사결정에 포함됨에 따라 기존 대안들의 우선순위가 바뀌는 것이 현실적으로 타당한 경우에는 상대적 우선순위 결정법을, 새로운 대안이 추가되더라도 기존 대안의 우선순위가 바뀌지 않도록 해야 하는 경우에는 절대적 우선순위 결정법의 적용을 권장하였다. 또한, Satty(1987)은 AHP 방법론을 적용하는 연구자의 특성을 고려하여, 비교 시의 선호도에 대한 이해가 부족할 경우에는 상대적 우선순위 결정법을, 그렇지 않을 경우에는 절대적 우선순위 결정법을 적용할 것을 권장하였다. Millet and Satty(1999)는 의사결정자가 각 대안이 기준에 비추어 나머지 대안들을 지배하는(dominate) 정도에 관심이 있을 때에는 상대적 우선순위 결정법을, 각 대안이 정해진 기준에 얼마나 부합하는지(perform)에 관심이 있을 때에는 절대적 우선순위 결정법을 적용해야 한다고 주장하였다.

본 연구에서는 절대적 우선순위 결정법을 적용하여 분석 대상 중장기계획에 포함된 정책과제의 우선순위를 도출하였다. 분석 대상 중장기계획은 다수의 전략을 바탕으로 다양한 정책과제를 포함하고 있으며, 전략별로 정책과제의 수가 고르게 분포하지 않는 것으로 확인되었다. 이 경우에는 상대적 우선순위 결정법을 적용하면, 정책과제 수가

적은 전략이 높은 비중의 가중치를 갖게 될 확률이 높아짐에 따라 전략 혹은 정책과제 단위로 응답자가 선택한 가중치의 격차가 조밀하면 응답자가 평가기준 혹은 전략에서 선택한 가중치보다 포함된 과제의 수가 적은 전략에 포함된 정책과제의 우선순위가 높아지는 왜곡이 발생하게 된다. 이에 따라, 평가기준 혹은 전략 단위에서 응답자가 부여한 우선순위가 최종적인 정책 우선순위 도출에 반영될 수 있도록 절대적 우선순위 결정법을 적용하였다.

제2절

제4차 국토종합계획 수정계획의 정책 우선순위 검토 결과

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 응답자 특성

정주여건분야 AHP 전문가 참여자 명단은 다음과 같다. 전문가들은 4차 국토종합계획, 5차 국토종합계획에 참여하였거나 국가계획 수립협의회 위원들로서, 국토종합계획의 내용에 대한 이해도가 높은 학계, 공공기관 연구자들로 구성하였다(부록 참고).

정주여건분야 전문가 집단의 응답자 특성은 다음 [표 3-8]과 같다. 전체 응답자 40명 중 남성이 85.0%로 여성(15.0%)보다 많았다.

연령대별로는 50대 이상이 75.0%로 가장 많았고, 40대가 22.5%, 30대가 2.5%였다. 전문분야별로는 ‘국토/지역’ 분야가 30.0%로 가장 많았고, 그다음으로 ‘환경’(20.0%) 분야가 많았다.

[표 3-8] 정주여건분야 응답자 특성

		사례 수(명)	비율(%)
전체		40	100.0
성별	남성	34	85.0
	여성	6	15.0
연령대	30대	1	2.5
	40대	9	22.5
	50대 이상	30	75.0
전문 분야	국토/지역	12	30.0
	도시계획	7	17.5
	스마트시티	2	5.0
	인프라/교통	5	12.5
	지역경제/산업/문화	6	15.0
	환경	8	20.0

2 평가기준 간 분석 결과

정주여건분야 “주요 중장기계획 정책과제”를 평가하기 위해 ‘실현 가능성’, ‘타당성’, ‘효과성’의 3가지 평가기준을 제시하고, 이 평가기준의 우선순위를 쌍대비교하게 하였다. 평가기준의 상대적 중요도는 다음 표와 같다. 분석 결과, 전체적으로 ‘효과성’에 가장 높은 중요도를 부여하고 있었고, 그다음으로 ‘실현 가능성’, ‘타당성’ 순이었다.

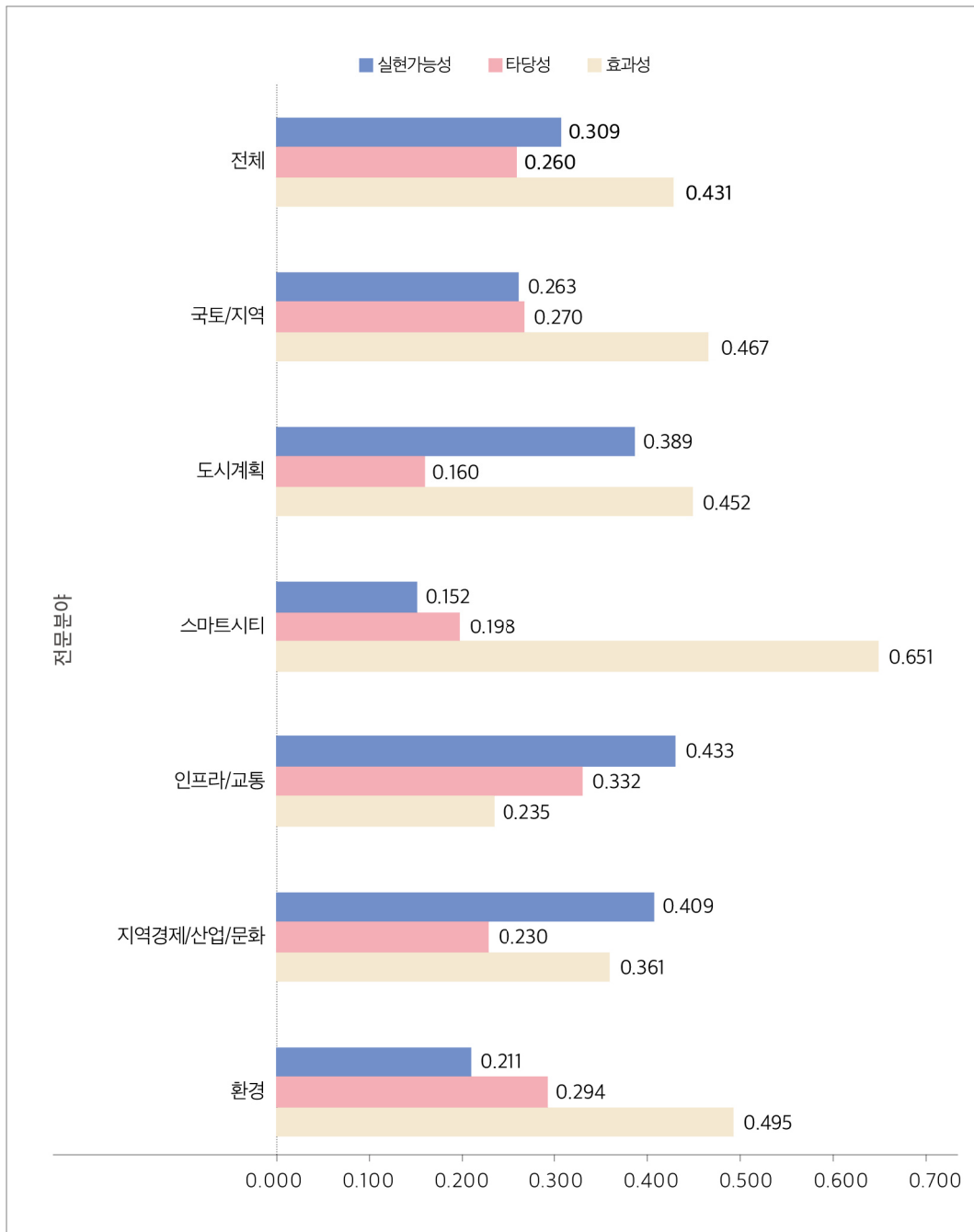
전문가의 성별, 연령대²²⁾, 분야 별로 평가기준에 대한 상대적 중요도에 차이가 있는지를 살펴보았다. 남성, 여성 전문가 모두 ‘효과성’, ‘실현 가능성’, ‘타당성’ 순으로 중요도가 높게 나타났다. 연령대별로 살펴보면 30대와 50대 이상 전문가에서는 ‘효과성’, ‘실현 가능성’, ‘타당성’ 순으로 중요도가 높았고, 40대 전문가에서는 ‘효과성’, ‘타당성’, ‘실현 가능성’ 순으로 중요도가 높게 나타났다.

분야별로는 ‘국토/지역’, ‘스마트시티’, ‘환경’ 분야 전문가에서는 ‘효과성’, ‘타당성’, ‘실현 가능성’ 순, ‘도시계획’ 전문가에서는 ‘효과성’, ‘실현 가능성’, ‘타당성’ 순, ‘인프라/교통’ 전문가에서는 ‘실현 가능성’, ‘타당성’, ‘효과성’ 순, ‘지역경제/산업/문화’ 전문가에서는 ‘실현 가능성’, ‘효과성’, ‘타당성’ 순으로 중요도가 높게 나타났다.

[표 3-9] 정주여건분야 평가기준 상대적 중요도

		실현 가능성	타당성	효과성
전체		0.309	0.260	0.431
성별	남성	0.316	0.261	0.423
	여성	0.274	0.251	0.474
연령대	30대	0.320	0.122	0.558
	40대	0.253	0.287	0.460
	50대 이상	0.326	0.258	0.416
전문 분야	국토/지역	0.263	0.270	0.467
	도시계획	0.389	0.160	0.452
	스마트시티	0.152	0.198	0.651
	인프라/교통	0.433	0.332	0.235
	지역경제/산업/문화	0.409	0.230	0.361
	환경	0.211	0.294	0.495

22) 단, 30대 전문가 응답자는 1명이었다.



[그림 3-2] 정주여건분야 평가기준 상대적 중요도

3 전략 간 분석 결과

‘제4차 국토종합계획 수정계획’의 6대 전략은 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’, ‘자연친화적이고 안전한 국토공간 조성’, ‘쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성’, ‘녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축’, ‘세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축’, ‘초국경적 국토경영 기반 구축’으로 구성되어 있다. 6대 전략의 우선순위를 ‘실현 가능성’, ‘타당성’, ‘효과성’ 각각의 측면에서 쌍대비교하게 하였다.

가. 실현 가능성 측면에서 본 전략 간 분석 결과

실현 가능성 측면에서 볼 때, 상대적 중요도가 가장 높은 전략은 ‘자연친화적이고 안전한 국토공간 조성’이었고, 그다음으로 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’, ‘쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성’, ‘녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축’, ‘세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축’, ‘초국경적 국토경영 기반 구축’ 순으로 나타났다.

전문가 성별로는 여성 전문가에서는 ‘자연친화적이고 안전한 국토공간 조성’의 중요도가 가장 높게 나타난 반면, 남성 전문가에서는 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’의 중요도가 가장 높았다.

연령대별로는 40대 전문가에서 ‘쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성’의 중요도가 가장 높은 반면, 그 외 연령대에서는 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’의 중요도가 가장 높게 나타났다.

전문분야별로는 ‘국토/지역’, ‘도시계획’ 분야 전문가에서는 ‘쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성’의 중요도가 가장 높았고, ‘스마트시티’, ‘환경’ 분야 전문가에서는 ‘자연친화적이고 안전한 국토공간 조성’의 중요도가 가장 높았으며, ‘인프라/교통’, ‘지역경제/산업/문화’ 분야 전문가에서는 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’의 중요도가 가장 높았다.

[표 3-10] 정주여건분야 전략의 상대적 중요도(실행 가능성 측면)

		전략1	전략2	전략3	전략4	전략5	전략6
전체		0.233	0.240	0.220	0.146	0.083	0.077
성별	남성	0.244	0.221	0.215	0.158	0.083	0.080
	여성	0.166	0.368	0.238	0.089	0.078	0.061
연령대	30대	0.305	0.113	0.148	0.282	0.050	0.103
	40대	0.164	0.227	0.299	0.159	0.085	0.066
	50대 이상	0.252	0.247	0.201	0.137	0.083	0.079
전문 분야	국토/지역	0.243	0.267	0.271	0.100	0.069	0.050
	도시계획	0.162	0.191	0.202	0.199	0.120	0.125
	스마트시티	0.167	0.313	0.156	0.260	0.048	0.056
	인프라/교통	0.330	0.157	0.142	0.149	0.107	0.116
	지역경제/산업/문화	0.314	0.185	0.193	0.117	0.087	0.103
	환경	0.176	0.314	0.228	0.156	0.069	0.058

- ◆ 전략1. 국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화
- ◆ 전략2. 자연친화적이고 안전한 국토공간 조성
- ◆ 전략3. 쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성
- ◆ 전략4. 녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축
- ◆ 전략5. 세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축
- ◆ 전략6. 초국경적 국토경영 기반 구축

나. 타당성 측면에서 본 전략 간 분석 결과

타당성 측면에서 볼 때, 상대적 중요도가 가장 높은 전략은 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’였고, 그다음으로 ‘자연친화적이고 안전한 국토공간 조성’, ‘쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성’, ‘녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축’, ‘세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축’, ‘초국경적 국토경영 기반 구축’ 순으로 나타났다.

남성 전문가에서는 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’의 중요도가 가장 높은 반면, 여성 전문가에서는 ‘자연친화적이고 안전한 국토공간 조성’의

중요도가 가장 높았다.

전문가 연령대별로 살펴보면, 30대에서는 ‘초국경적 국토경영 기반 구축’의 중요도가 가장 높았고, 40대에서는 ‘쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성’이, 50대 이상에서는 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’의 중요도가 가장 높았다.

전문분야별로는 ‘국토/지역’, ‘인프라/교통’, ‘지역경제/산업/문화’ 전문가에서 ‘국토 경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’의 중요도가 가장 높았고, ‘도시계획’, ‘스마트시티’, ‘환경’ 분야 전문가에서는 ‘자연친화적이고 안전한 국토공간 조성’의 중요도가 가장 높았다.

[표 3-11] 정주여건분야 전략의 상대적 중요도(타당성 측면)

		전략1	전략2	전략3	전략4	전략5	전략6
전체		0.273	0.209	0.203	0.147	0.087	0.082
성별	남성	0.288	0.198	0.195	0.153	0.083	0.083
	여성	0.196	0.269	0.245	0.113	0.108	0.070
연령대	30대	0.243	0.074	0.191	0.145	0.074	0.274
	40대	0.211	0.167	0.323	0.158	0.079	0.062
	50대 이상	0.289	0.226	0.173	0.141	0.087	0.083
전문 분야	국토/지역	0.378	0.187	0.198	0.105	0.071	0.061
	도시계획	0.161	0.214	0.207	0.203	0.108	0.108
	스마트시티	0.165	0.387	0.157	0.188	0.064	0.039
	인프라/교통	0.351	0.119	0.132	0.162	0.119	0.118
	지역경제/산업/문화	0.303	0.184	0.190	0.119	0.093	0.111
	환경	0.194	0.283	0.234	0.150	0.079	0.060

- ◆ 전략1. 국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화
- ◆ 전략2. 자연친화적이고 안전한 국토공간 조성
- ◆ 전략3. 쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성
- ◆ 전략4. 녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축
- ◆ 전략5. 세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축
- ◆ 전략6. 초국경적 국토경영 기반 구축

다. 효과성 측면에서 본 전략 간 분석 결과

효과성 측면에서 볼 때, 상대적 중요도가 가장 높은 전략은 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’였고, 그다음으로 ‘쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성’, ‘자연친화적이고 안전한 국토공간 조성’, ‘녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축’, ‘세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축’, ‘초국경적 국토경영 기반 구축’ 순으로 나타났다.

남성 전문가에서는 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’의 중요도가 가장 높은 반면, 여성 전문가에서는 ‘쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성’의 중요도가 가장 높았다.

전문가 연령대별로 살펴보면, 30대 전문가에서는 ‘자연친화적이고 안전한 국토공간 조성’과 ‘녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축’의 중요도가 가장 높았고, 40대에서는 ‘쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성’이, 50대 이상에서는 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’의 중요도가 가장 높았다.

전문분야별로는 ‘국토/지역’, ‘스마트시티’, ‘인프라/교통’, ‘지역경제/산업/문화’ 분야 전문가에서는 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’의 중요도가 가장 높았다. ‘도시계획’ 전문가에서는 ‘녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축’의 중요도가, ‘환경’ 분야 전문가에서는 ‘자연친화적이고 안전한 국토공간 조성’의 중요도가 가장 높게 나타났다.

[표 3-12] 정주여건분야 전략의 상대적 중요도(효과성 측면)

		전략1	전략2	전략3	전략4	전략5	전략6
전체		0.250	0.202	0.204	0.173	0.095	0.076
성별	남성	0.260	0.198	0.198	0.185	0.088	0.071
	여성	0.192	0.218	0.226	0.113	0.147	0.104
연령대	30대	0.100	0.280	0.100	0.280	0.173	0.068
	40대	0.215	0.172	0.284	0.196	0.081	0.052
	50대 이상	0.266	0.207	0.186	0.161	0.096	0.084

		전략1	전략2	전략3	전략4	전략5	전략6
전문 분야	국토/지역	0.294	0.190	0.244	0.135	0.073	0.064
	도시계획	0.181	0.208	0.205	0.223	0.095	0.087
	스마트시티	0.276	0.136	0.099	0.260	0.115	0.114
전문 분야	인프라/교통	0.351	0.161	0.108	0.185	0.119	0.076
	지역경제/산업/문화	0.257	0.211	0.185	0.137	0.125	0.086
	환경	0.172	0.256	0.241	0.173	0.093	0.065

- ◆ 전략1. 국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화
- ◆ 전략2. 자연친화적이고 안전한 국토공간 조성
- ◆ 전략3. 쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성
- ◆ 전략4. 녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축
- ◆ 전략5. 세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축
- ◆ 전략6. 초국경적 국토경영 기반 구축

라. 전략의 종합적 중요도

평가기준을 종합하여 전략의 상대적 중요도를 산출하였다. 즉, ‘평가기준의 상대적 중요도’와 각 ‘평가기준별 전략의 상대적 중요도’를 곱하여, 전략의 상대적 중요도를 산출하였는데, 그 결과는 다음 표와 같다.

상대적 중요도가 가장 높은 전략은 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’였고, 그다음으로 ‘자연친화적이고 안전한 국토공간 조성’, ‘쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성’, ‘녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축’, ‘세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축’, ‘초국경적 국토경영 기반 구축’ 순으로 나타났다.

남성 전문가에서는 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’의 중요도가 가장 높은 반면, 여성 전문가에서는 ‘자연친화적이고 안전한 국토공간 조성’의 중요도가 가장 높았다.

전문가 연령대별로도 전략의 중요도가 다르게 나타났는데, 30대 전문가에서는 ‘녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축’의 중요도가 가장 높은 반면, 40대에서는 ‘쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성’의 중요도가 가장 높았고, 50대 이상에서는 ‘국토경쟁력

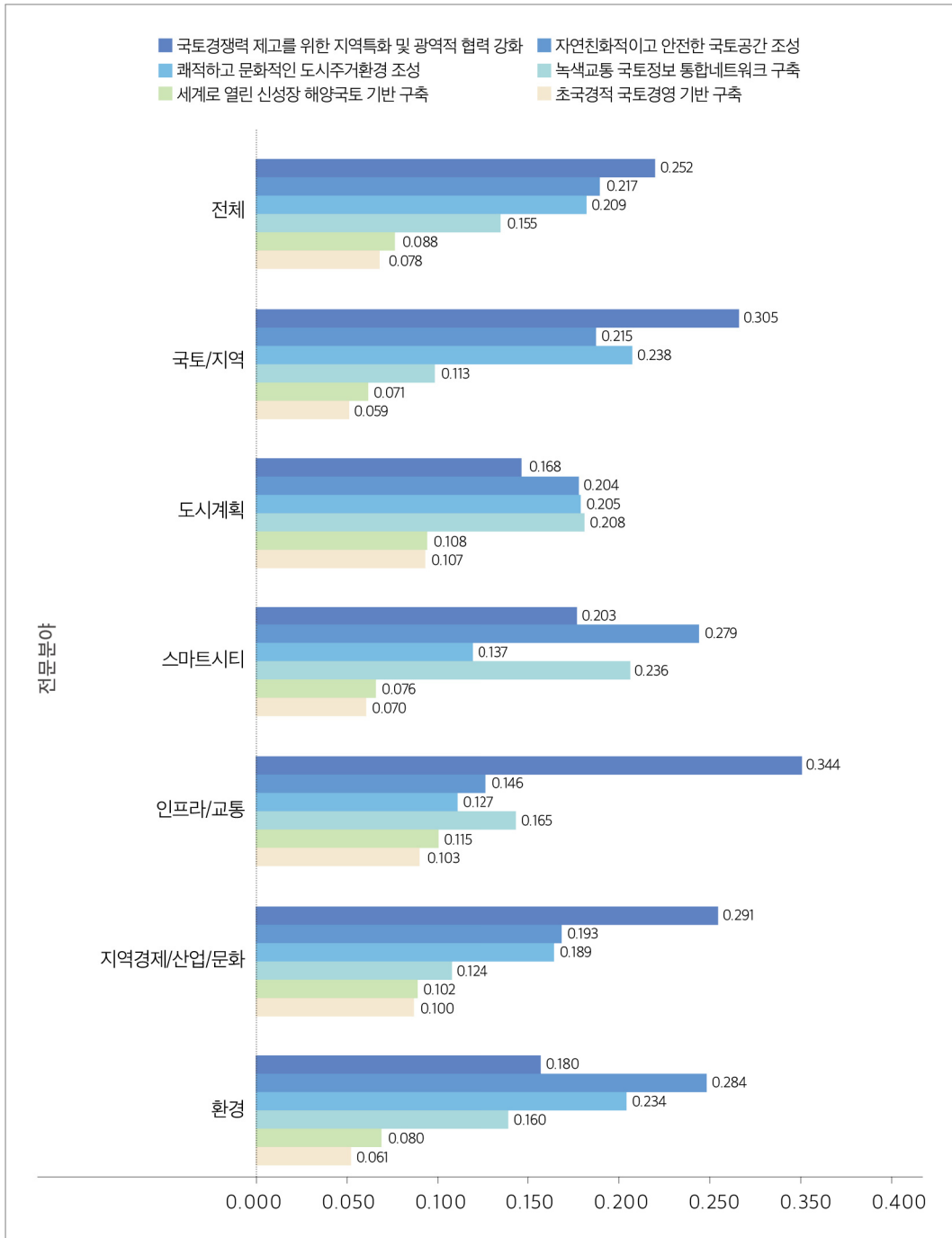
제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화'의 중요도가 가장 높았다.

전문분야별로 '국토/지역', '인프라/교통', '지역경제/산업/문화' 전문가에서는 '국토 경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화'의 중요도가 가장 높았고, '스마트시티', '환경' 분야 전문가에서는 '자연친화적이고 안전한 국토공간 조성'의 중요도가 가장 높았다. '도시계획' 분야 전문가에서는 '녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축'의 중요도가 가장 높았다.

[표 3-13] 정주여건분야 전략의 상대적 중요도(종합)

		전략1	전략2	전략3	전략4	전략5	전략6
전체		0.252	0.217	0.209	0.155	0.088	0.078
성별	남성	0.264	0.206	0.203	0.165	0.085	0.078
	여성	0.185	0.285	0.236	0.105	0.111	0.078
연령대	30대	0.216	0.156	0.146	0.235	0.099	0.148
	40대	0.197	0.189	0.302	0.171	0.082	0.060
	50대 이상	0.269	0.227	0.187	0.146	0.089	0.082
전문 분야	국토/지역	0.305	0.215	0.238	0.113	0.071	0.059
	도시계획	0.168	0.204	0.205	0.208	0.108	0.107
	스마트시티	0.203	0.279	0.137	0.236	0.076	0.070
	인프라/교통	0.344	0.146	0.127	0.165	0.115	0.103
	지역경제/산업/문화	0.291	0.193	0.189	0.124	0.102	0.100
	환경	0.180	0.284	0.234	0.160	0.080	0.061

- ◆ 전략1. 국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화
- ◆ 전략2. 자연친화적이고 안전한 국토공간 조성
- ◆ 전략3. 쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성
- ◆ 전략4. 녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축
- ◆ 전략5. 세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축
- ◆ 전략6. 초국경적 국토경영 기반 구축



[그림 3-3] 정주여건분야 전략의 상대적 중요도(종합)

4 전략별 과제 간 분석 결과

가. ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’ 전략의 과제

‘제4차 국토종합계획 수정계획’의 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’ 전략은 다음의 6개 과제로 구성되어 있다.

- ◆ [과제1] 국토의 성장잠재력을 극대화하기 위해 3차원 지역발전전략을 발전적으로 수용
- ◆ [과제2] 5+2 광역경제권 발전을 견인하는 도시권 육성
- ◆ [과제3] 국가경제를 견인하는 신성장거점 육성
- ◆ [과제4] 글로벌 경쟁력을 갖춘 신성장산업 입지 육성
- ◆ [과제5] 농·산·어촌의 녹색성장 기반 구축
- ◆ [과제6] 문화국토 조성을 위한 역사문화관광자원의 연계 활용

상대적 중요도가 가장 높은 과제는 ‘국가경제를 견인하는 신성장거점 육성’이었고, 그다음으로 ‘글로벌 경쟁력을 갖춘 신성장산업 입지 육성’, ‘국토의 성장잠재력을 극대화하기 위해 3차원 지역발전전략을 발전적으로 수용’, ‘5+2 광역경제권 발전을 견인하는 도시권 육성’, ‘문화국토 조성을 위한 역사문화관광자원의 연계 활용’, ‘농·산·어촌의 녹색성장 기반 구축’ 순으로 나타났다.

남성 전문가에서는 ‘국가경제를 견인하는 신성장거점 육성’의 중요도가 가장 높았고, 여성 전문가에서는 ‘농·산·어촌의 녹색성장 기반 구축’의 중요도가 가장 높게 나타났다.

연령대별로 30대 전문가에서는 ‘농·산·어촌의 녹색성장 기반 구축’과 ‘문화국토 조성을 위한 역사문화관광자원의 연계 활용’ 과제의 중요도가 가장 높았고, 40대와 50대 이상 전문가에서는 ‘국가경제를 견인하는 신성장산업 입지 육성’ 과제의 중요도가 가장 높았다.

전문분야별로는 ‘국토/지역’, ‘도시계획’, ‘인프라/교통’, ‘지역경제/산업/문화’ 전문가에서 ‘국가경제를 견인하는 신성장거점 육성’의 중요도가 가장 높았고, ‘스마트시티’, ‘환경’ 분야 전문가에서 ‘국토의 성장잠재력을 극대화하기 위해 3차원 지역발전전략을 발전적으로 수용’의 중요도가 가장 높게 나타났다.

[표 3-14] '국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화' 전략 과제의 상대적 중요도

		과제1	과제2	과제3	과제4	과제5	과제6
전체		0.175	0.136	0.241	0.210	0.115	0.122
성별	남성	0.165	0.143	0.258	0.219	0.106	0.110
	여성	0.193	0.102	0.151	0.164	0.247	0.143
연령대	30대	0.090	0.090	0.090	0.164	0.283	0.283
	40대	0.118	0.168	0.276	0.192	0.122	0.125
	50대 이상	0.199	0.128	0.235	0.214	0.108	0.117
전문 분야	국토/지역	0.118	0.145	0.294	0.221	0.113	0.108
	도시계획	0.182	0.175	0.208	0.197	0.110	0.128
	스마트시티	0.438	0.045	0.090	0.148	0.199	0.080
	인프라/교통	0.143	0.251	0.315	0.181	0.051	0.059
	지역경제/산업/문화	0.190	0.091	0.236	0.211	0.142	0.130
	환경	0.214	0.095	0.179	0.196	0.142	0.174

나. '자연친화적이고 안전한 국토공간 조성' 전략의 과제

'제4차 국토종합계획 수정계획'의 '자연친화적이고 안전한 국토공간 조성' 전략은 다음의 3개 과제로 구성되어 있다.

- ◆ [과제7] 강·산·바다를 연계한 국토 품격의 새로운 창출
- ◆ [과제8] 국민과 강이 어우러지는 친수국토 조성
- ◆ [과제9] 지속가능하고 안전한 국토생활공간 조성

상대적 중요도가 가장 높은 과제는 '지속가능하고 안전한 국토생활공간 조성'이었고, 그다음으로 '강·산·바다를 연계한 국토 품격의 새로운 창출', '국민과 강이 어우러지는 친수국토 조성' 순으로 나타났다.

전문가의 성별, 연령대와 관계없이 '지속가능하고 안전한 국토생활공간 조성'의 중요도가 가장 높았다.

전문분야별로 살펴보면, '환경' 분야 전문가에서는 '강·산·바다를 연계한 국토 품격의 새로운 창출'의 중요도가 가장 높게 나타났고 그 외 분야 전문가에서는 모두 '지속가능

하고 안전한 국토생활공간 조성'의 중요도가 가장 높았다.

[표 3-15] '자연친화적이고 안전한 국토공간 조성' 전략 과제의 상대적 중요도

		과제7	과제8	과제9
전체		0.286	0.168	0.546
성별	남성	0.275	0.179	0.546
	여성	0.150	0.283	0.567
연령대	30대	0.258	0.105	0.637
	40대	0.250	0.146	0.604
	50대 이상	0.298	0.177	0.525
전문 분야	국토/지역	0.237	0.190	0.573
	도시계획	0.189	0.186	0.625
	스마트시티	0.315	0.224	0.461
	인프라/교통	0.322	0.138	0.539
	지역경제/산업/문화	0.315	0.135	0.549
	환경	0.436	0.166	0.398

다. '쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성' 전략의 과제

'제4차 국토종합계획 수정계획'의 '쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성' 전략은 다음의 5개 과제로 구성되어 있다.

- ◆ [과제10] 녹색성장 시대에 부응하는 한국형 압축도시 조성
- ◆ [과제11] 삶의 질을 향유할 수 있는 매력적 문화도시 창조
- ◆ [과제12] 인구 감소 및 기존 도심 쇠퇴에 대응하는 도심재생 활성화로 도시경쟁력 제고
- ◆ [과제13] 도시경쟁력 제고를 위한 용도지역체계의 탄력적 적용
- ◆ [과제14] 주거 수준의 선진화 및 주거안전망 확충

상대적 중요도가 가장 높은 과제는 '인구 감소 및 기존 도심 쇠퇴에 대응하는 도심재생 활성화로 도시경쟁력 제고'였고, 그다음으로 '주거 수준의 선진화 및 주거안전망 확충', '녹색성장 시대에 부응하는 한국형 압축도시 조성', '삶의 질을 향유할 수 있는 매력적 문화도시 창조', '도시경쟁력 제고를 위한 용도지역체계의 탄력적 적용' 순으로 나타났다.

남성 전문가에서는 ‘인구 감소 및 기존 도심 쇠퇴에 대응하는 도심재생 활성화로 도시경쟁력 제고’의 중요도가 가장 높은 반면, 여성 전문가에서는 ‘삶의 질을 향유할 수 있는 매력적 문화도시 창조’의 중요도가 가장 높았다.

전문분야별로는 ‘국토/지역’, ‘도시계획’, ‘환경’ 분야 전문가에서 ‘인구 감소 및 기존 도심 쇠퇴에 대응하는 도심재생 활성화로 도시경쟁력 제고’의 중요도가 가장 높았고, ‘지역경제/산업/문화’ 분야 전문가에서는 ‘삶의 질을 향유할 수 있는 매력적 문화도시 창조’의 중요도가 높았다. ‘스마트시티’ 전문가에서는 ‘도시경쟁력 제고를 위한 용도지역체계의 탄력적 적용’, ‘인프라/교통’ 전문가에서는 ‘녹색성장 시대에 부응하는 한국형 압축도시 조성’의 중요도가 높게 나타났다.

[표 3-16] ‘쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성’ 전략 과제의 상대적 중요도

		과제10	과제11	과제12	과제13	과제14
전체		0.206	0.177	0.276	0.123	0.218
성별	남성	0.223	0.166	0.275	0.127	0.210
	여성	0.139	0.318	0.125	0.241	0.177
연령대	30대	0.231	0.231	0.231	0.077	0.231
	40대	0.146	0.161	0.310	0.102	0.281
	50대 이상	0.226	0.178	0.266	0.131	0.199
전문 분야	국토/지역	0.186	0.162	0.307	0.107	0.238
	도시계획	0.149	0.172	0.315	0.117	0.245
	스마트시티	0.165	0.141	0.190	0.398	0.106
	인프라/교통	0.327	0.109	0.181	0.118	0.264
	지역경제/산업/문화	0.207	0.255	0.238	0.107	0.193
	환경	0.207	0.201	0.322	0.113	0.157

라. ‘녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축’ 전략의 과제

‘제4차 국토종합계획 수정계획’의 ‘녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축’ 전략은 다음의 6개 과제로 구성되어 있다.

- ◆ [과제15] 철도 중심의 저탄소 녹색성장형 교통체계 구축
- ◆ [과제16] 선택과 집중을 통한 효율적 도로망 정비를 통해 국토경쟁력 강화 지원
- ◆ [과제17] 교통수단 간 기능적 역할분담을 통한 통합 연계교통체계 구축
- ◆ [과제18] 탄소배출을 줄이고 에너지를 절약하는 친환경 교통정책 추진
- ◆ [과제19] 고부가가치 창출 및 동북아 물류 중심국가 성장을 위한 글로벌 물류체계 구축
- ◆ [과제20] 첨단 국토정보 인프라 구축 및 활용을 통한 국토관리 선진화

상대적 중요도가 가장 높은 과제는 ‘탄소배출을 줄이고 에너지를 절약하는 친환경 교통정책 추진’이었고, 그다음으로 ‘교통수단 간 기능적 역할분담을 통한 통합 연계교통체계 구축’, ‘철도 중심의 저탄소 녹색성장형 교통체계 구축’, ‘선택과 집중을 통한 효율적 도로망 정비를 통해 국토경쟁력 강화 지원’, ‘첨단 국토정보 인프라 구축 및 활용을 통한 국토관리 선진화’, ‘고부가가치 창출 및 동북아 물류 중심국가 성장을 위한 글로벌 물류체계 구축’ 순으로 나타났다.

전문분야별로 살펴보면 ‘국토/지역’, ‘환경’ 분야 전문가에서는 ‘탄소배출을 줄이고 에너지를 절약하는 친환경 교통정책 추진’의 중요도가 가장 높게 나타났고, ‘스마트시티’ 분야 전문가에서는 ‘첨단 국토정보 인프라 구축 및 활용을 통한 국토관리 선진화’의 중요도가 가장 높게 나타났다. 그 외 분야 전문가들에서는 ‘교통수단 간 기능적 역할분담을 통한 통합 연계교통체계 구축’의 중요도가 높게 나타났다.

[표 3-17] ‘녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축’ 전략 과제의 상대적 중요도

		과제15	과제16	과제17	과제18	과제19	과제20
전체		0.167	0.137	0.227	0.238	0.109	0.121
성별	남성	0.165	0.145	0.235	0.235	0.102	0.118
	여성	0.143	0.115	0.223	0.192	0.116	0.211
연령대	30대	0.269	0.201	0.221	0.148	0.080	0.080
	40대	0.171	0.170	0.253	0.226	0.075	0.105
	50대 이상	0.162	0.126	0.219	0.244	0.123	0.126
전문 분야	국토/지역	0.190	0.147	0.203	0.283	0.086	0.091
	도시계획	0.125	0.160	0.217	0.210	0.098	0.189
	스마트시티	0.053	0.073	0.244	0.177	0.128	0.324

		과제15	과제16	과제17	과제18	과제19	과제20
전문 분야	인프라/교통	0.199	0.188	0.347	0.131	0.077	0.058
	지역경제/산업/문화	0.149	0.162	0.212	0.195	0.160	0.122
	환경	0.187	0.071	0.175	0.326	0.121	0.120

마. ‘세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축’ 전략의 과제

‘제4차 국토종합계획 수정계획’의 ‘세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축’ 전략은 다음의 2개 과제로 구성되어 있다.

- ◆ [과제21] 해양자원 확보를 위한 활동영역 확장과 해양산업의 국제경쟁력 강화
- ◆ [과제22] 생태계에 기반한 해양자원 및 공간의 통합적 관리

상대적 중요도가 가장 높은 과제는 ‘생태계에 기반한 해양자원 및 공간의 통합적 관리’였고, 그다음은 ‘해양자원 확보를 위한 활동영역 확장과 해양산업의 국제경쟁력 강화’로 나타났다.

남성 전문가에서는 ‘생태계에 기반한 해양자원 및 공간의 통합적 관리’의 중요도가 더 높게 나타난 반면, 여성 전문가에서는 ‘해양자원 확보를 위한 활동영역 확장과 해양산업의 국제경쟁력 강화’의 중요도가 더 높았다. 연령별로는 연령대에 관계없이 ‘생태계에 기반한 해양자원 및 공간의 통합적 관리’의 중요도가 높았다.

전문분야별로는 ‘인프라/교통’ 분야 전문가에서 ‘해양자원 확보를 위한 활동영역 확장과 해양산업의 국제경쟁력 강화’의 중요도가 높았고 그 외 분야 전문가들에서는 ‘생태계에 기반한 해양자원 및 공간의 통합적 관리’의 중요도가 더 높았다.

[표 3-18] ‘세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축’ 전략 과제의 상대적 중요도

		과제21	과제22
전체		0.361	0.639
성별	남성	0.377	0.623
	여성	0.568	0.432
연령대	30대	0.250	0.750
	40대	0.274	0.726

		과제21	과제22
연령대	50대 이상	0.394	0.606
전문 분야	국토/지역	0.368	0.632
	도시계획	0.258	0.742
	스마트시티	0.205	0.795
	인프라/교통	0.694	0.306
	지역경제/산업/문화	0.405	0.595
	환경	0.279	0.721

바. ‘초국경적 국토경영 기반 구축’ 전략의 과제

‘제4차 국토종합계획 수정계획’의 ‘초국경적 국토경영 기반 구축’ 전략은 다음의 3개 과제로 구성되어 있다.

- ◆ [과제23] 남북한 교류협력 확대에 대비한 기반 구축
- ◆ [과제24] 유라시아-태평양 시대를 선도하는 글로벌 국토역량 강화
- ◆ [과제25] G20 개발의제 실천을 통한 글로벌 연성국토 개척

상대적 중요도가 가장 높은 과제는 ‘남북한 교류협력 확대에 대비한 기반 구축’이었고, 그다음으로 ‘유라시아-태평양 시대를 선도하는 글로벌 국토역량 강화’, ‘G20 개발의제 실천을 통한 글로벌 연성국토 개척’ 순으로 나타났다.

전문분야별로 살펴보면 ‘스마트시티’ 전문가에서 ‘G20 개발의제 실천을 통한 글로벌 연성국토 개척’의 중요도가 가장 높게 나타났고, 그 외 분야 전문가들에서는 ‘남북한 교류협력 확대에 대비한 기반 구축’의 중요도가 가장 높게 나타났다.

[표 3-19] ‘초국경적 국토경영 기반 구축’ 전략 과제의 상대적 중요도

		과제23	과제24	과제25
전체		0.507	0.280	0.213
성별	남성	0.526	0.270	0.204
	여성	0.402	0.300	0.298
연령대	30대	0.297	0.163	0.540
	40대	0.625	0.226	0.149

		과제23	과제24	과제25
연령대	50대 이상	0.476	0.298	0.226
전문 분야	국토/지역	0.595	0.224	0.180
	도시계획	0.462	0.353	0.185
	스마트시티	0.086	0.356	0.559
	인프라/교통	0.454	0.291	0.255
	지역경제/산업/문화	0.515	0.317	0.168
	환경	0.532	0.245	0.223

5 전체 과제 중요도 산출

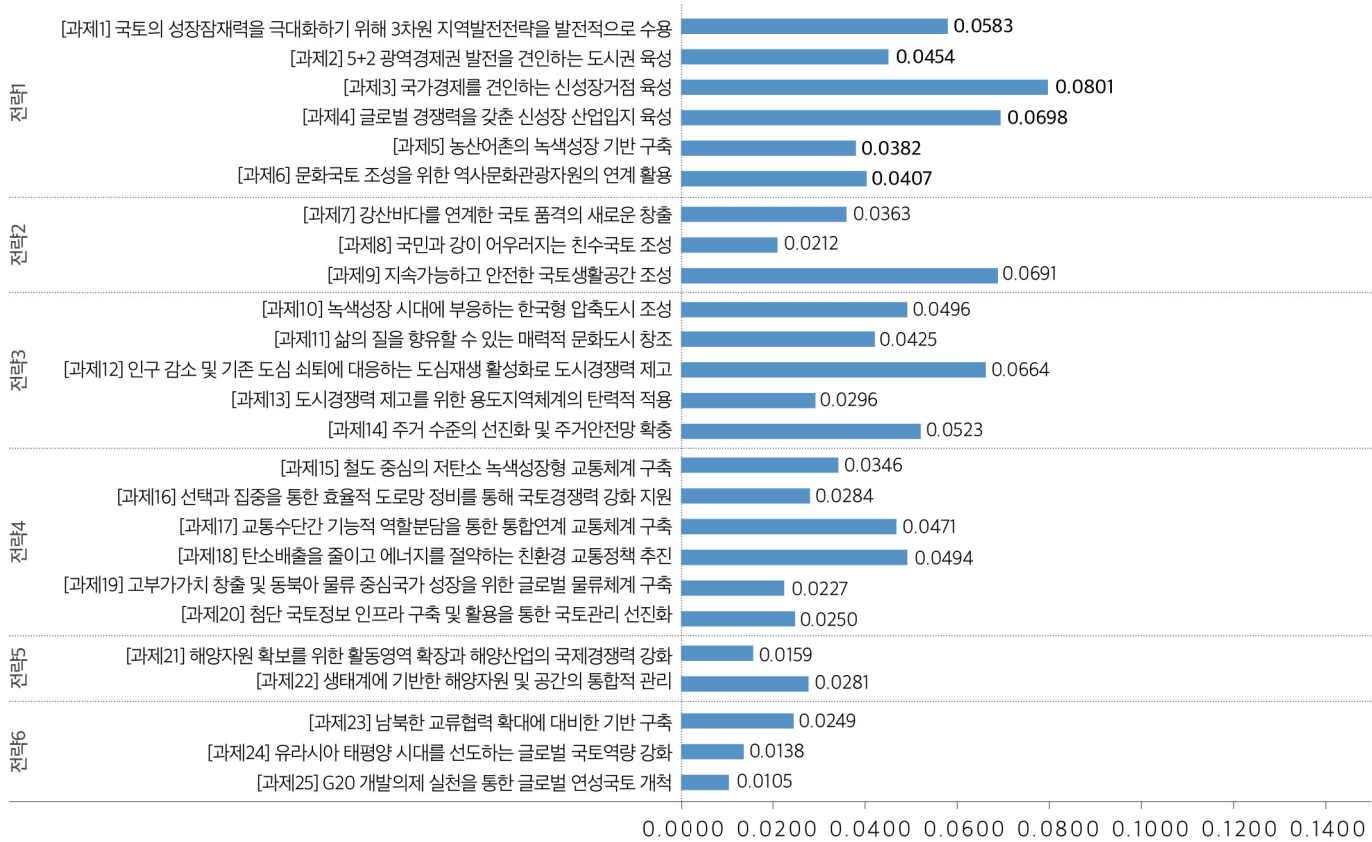
절대적 우선순위 결정법을 사용하여 전체 과제의 중요도를 산출하였다. 가장 중요도가 높은 과제는 ‘국가경제를 견인하는 신성장거점 육성’이었고, 그다음으로 ‘글로벌 경쟁력을 갖춘 신성장산업 입지 육성’, ‘지속가능하고 안전한 국토생활공간 조성’ 순으로 높게 나타났다. 반면, ‘G20 개발의제 실천을 통한 글로벌 연성국토 개척’, ‘유라시아-태평양 시대를 선도하는 글로벌 국토역량 강화’ 등의 과제는 우선순위가 낮게 나타났다. 설문참여 전문가의 분야에 따라 우선순위 결과가 달라지기도 하였는데, 전문가 분야별 결과는 부록에 수록하였다.

[표 3-20] 정주여건분야 전체 과제 우선순위(전체 전문가)

순위	전략	과제	상대적 중요도
1	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제3] 국가경제를 견인하는 신성장거점 육성	0.0801
2	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제4] 글로벌 경쟁력을 갖춘 신성장산업 입지 육성	0.0698
3	자연친화적이고 안전한 국토공간 조성	[과제9] 지속가능하고 안전한 국토생활공간 조성	0.0691
4	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제12] 인구 감소 및 기존 도심 쇠퇴에 대응하는 도심재생 활성화로 도시경쟁력 제고	0.0664

순위	전략	과제	상대적 중요도
5	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제1] 국토의 성장잠재력을 극대화하기 위해 3차원 지역발전전략을 발전적으로 수용	0.0583
6	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제14] 주거 수준의 선진화 및 주거안전망 확충	0.0523
7	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제10] 녹색성장 시대에 부응하는 한국형 압축도시 조성	0.0496
8	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제18] 탄소배출을 줄이고 에너지를 절약하는 친환경 교통정책 추진	0.0494
9	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제17] 교통수단 간 기능적 역할분담을 통한 통합 연계교통체계 구축	0.0471
10	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제2] 5+2 광역경제권 발전을 견인하는 도시권 육성	0.0454
11	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제11] 삶의 질을 향유할 수 있는 매력적 문화도시 창조	0.0425
12	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제6] 문화국토 조성을 위한 역사문화관광자원의 연계 활용	0.0407
13	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제5] 농·산·어촌의 녹색성장 기반 구축	0.0382
14	자연친화적이고 안전한 국토공간 조성	[과제7] 강·산·바다를 연계한 국토 품격의 새로운 창출	0.0363
15	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제15] 철도 중심의 저탄소 녹색성장형 교통체계 구축	0.0346
16	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제13] 도시경쟁력 제고를 위한 용도지역체계의 탄력적 적용	0.0296
17	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제16] 선택과 집중을 통한 효율적 도로망 정비를 통해 국토경쟁력 강화 지원	0.0284
18	세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축	[과제22] 생태계에 기반한 해양자원 및 공간의 통합적 관리	0.0281
19	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제20] 첨단 국토정보 인프라 구축 및 활용을 통한 국토관리 선진화	0.0250
20	초국경적 국토경영 기반 구축	[과제23] 남북한 교류협력 확대에 대비한 기반 구축	0.0249

순위	전략	과제	상대적 중요도
21	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제19] 고부가가치 창출 및 동북아 물류 중심국가 성장을 위한 글로벌 물류체계 구축	0.0227
22	자연친화적이고 안전한 국토공간 조성	[과제8] 국민과 강이 어우러지는 친수국토 조성	0.0212
23	세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축	[과제21] 해양자원 확보를 위한 활동영역 확장과 해양산업의 국제경쟁력 강화	0.0159
24	초국경적 국토경영 기반 구축	[과제24] 유라시아-태평양 시대를 선도하는 글로벌 국토역량 강화	0.0138
25	초국경적 국토경영 기반 구축	[과제25] G20 개발의제 실천을 통한 글로벌 연성국토 개척	0.0105



[그림 3-4] 정주여건분야 전체 과제 우선순위(전체 전문가)

제3절

제4차 국토종합계획 수정계획의 추진전략 논의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 전략의 우선순위 평가

전문가들의 AHP 조사 분석 결과, 전략의 우선순위를 고려함에 있어 효과성을 가장 중시하고 그다음으로 실현 가능성, 타당성 순으로 전략의 중요성을 파악하는 것을 알 수 있다. 그러므로 전략을 수립하거나 성과를 평가하고자 할 때 목표를 설정해서 그 달성 정도를 측정함으로써 효과성을 살펴보는 것이 필요하다.

제4차 국토종합계획 수정계획의 전략들을 효과성 측면에서 살펴봤을 때, 상대적으로 가장 중요도가 높은 전략은 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’로 나타났다. 효과성은 비용을 고려하는 능률성과는 달리, 목표 달성 정도에 의미를 가지는 것이므로 지역특화와 광역적 협력 강화를 통해 국토경쟁력을 향상하는 것이 제4차 국토종합계획 수정계획의 추진과제들 중 상대적으로 가장 중요한 것임을 알 수 있다.

실현 가능성 측면에서 볼 때, 상대적 중요도가 가장 높은 전략은 ‘자연친화적이고 안전한 국토공간 조성’이었고, 그다음으로 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’, ‘쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성’, ‘녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축’, ‘세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축’, ‘초국경적 국토경영 기반 구축’ 순으로 나타났다.

타당성 측면에서 볼 때, 상대적 중요도가 가장 높은 전략은 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’였고, 그다음으로 ‘자연친화적이고 안전한 국토공간 조성’, ‘쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성’, ‘녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축’, ‘세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축’, ‘초국경적 국토경영 기반 구축’ 순으로 나타났다.

그러므로 국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화는 효과성, 실현 가능성, 타당성 등 3가지 영역에 있어 높은 순위를 차지하여, 종합적으로 가장 우선순위가

높은 중요한 전략임을 알 수 있다. 그리고 ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’ 전략을 추진하기 위한 세부과제 중 상대적으로 가장 우선순위가 높은 과제는 ‘국가과제를 견인하는 신성장거점 육성’으로 나타났으며, 그다음으로 ‘글로벌 경쟁력을 갖춘 신성장산업 입지 육성’이 중요한 것으로 전문가들은 판단하였다.

이러한 결과를 종합해보면, 제4차 국토종합계획 수정계획을 구성하는 과제들 중에서 가장 우선순위가 높은 과제는 신성장거점 육성과 신성장산업 입지 육성이며, 이는 인구 감소와 산업구조 변화에 대응하면서 글로벌 경쟁력을 가지는 국토전략이 상대적으로 가장 중요한 것임을 시사하는 바이다. 이 외에도 정주여건분야 전문가 조사 결과, 제4차 국토종합계획 수정계획에서 제시하고 있는 과제들 중 우선순위가 높은 10개의 세부과제를 정리하면 [표 3-21]과 같다.

[표 3-21] 제4차 국토종합계획 수정계획 상위 우선순위 10개 과제

순위	과제명	해당 전략
1	국가경제를 견인하는 신성장거점 육성	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화
2	글로벌 경쟁력을 갖춘 신성장산업 입지 육성	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화
3	지속가능하고 안전한 국토생활공간 조성	자연친화적이고 안전한 국토공간 조성
4	인구 감소 및 기존 도심 쇠퇴에 대응하는 도심재생 활성화로 도시경쟁력 제고	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성
5	국토의 성장잠재력을 극대화하기 위해 3차원 지역발전전략을 발전적으로 수용	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화
6	주거 수준의 선진화 및 주거안전망 확충	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성
7	녹색성장 시대에 부응하는 한국형 압축도시 조성	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성
8	탄소배출을 줄이고 에너지를 절약하는 친환경 교통정책 추진	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축
9	교통수단 간 기능적 역할분담을 통한 통합 연계교통체계 구축	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축
10	5+2 광역경제권 발전을 견인하는 도시권 육성	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화

2 정책적 시사점

제4차 국토종합계획 수정계획의 전략 및 세부과제의 평가 결과를 통해 우리는 다음과 같은 시사점을 발견할 수 있었다. 첫째, 동일 전략들 내에서도 핵심과제들이 존재하였기에 과제들 간의 중요성, 유기성, 연계성을 고려하여 전략추진체계를 구축하는 것이 필요하다. ‘국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화’가 상대적으로 가장 중요한 전략으로 제시되었고, 그 전략을 추진하기 위한 세부과제들 중에서 일부 과제들은 전체 과제들 중에서 우선순위가 가장 높은 과제들로 도출되었으나 모든 과제들의 우선순위가 높은 편은 아니었다. 예를 들면, 해당 전략 내의 ‘국가경제를 견인하는 신성장거점 육성’은 전체 25개 과제들 중 1위, ‘글로벌 경쟁력을 갖춘 신성장산업 입지 육성’은 2위를 차지하였으나 ‘문화국토 조성을 위한 역사문화관광자원의 연계 활용’은 12위, ‘농·산·어촌의 녹색성장 기반 구축’은 13위를 차지하였다. 전략과 긴밀히 연계되었거나 명확한 개념화가 가능한 과제명이 전략추진을 위한 핵심과제로서 인식되는 것을 발견할 수 있었다. 가령, 지역발전이라는 전략을 위해서는 신성장거점, 신성장산업 입지 등의 정책이 역사문화관광자원보다는 보다 효과적일 거라고 판단하였기 때문에 같은 전략 내에서도 과제들 간의 우선순위에 영향을 미쳤을 것이다. 또한, 농·산·어촌의 녹색성장은 지역발전을 추진하기 위한 과제로서 개념이 구체적이지 않고 모호하므로 전문가들이 효과성, 타당성, 실현 가능성 측면에서 평가하는 것이 쉽지 않았을 것으로 판단된다. 그러므로 전략과 잘 연계될 수 있는 과제를 명확한 개념으로 표현하는 것이 해당 과제에 대한 이해도를 높일 수 있을 것이다.

둘째, 제4차 국토종합계획 수정계획은 10년 계획이지만 전문적 관점에서의 중요성보다는 정권에 의해 영향을 받는 것을 알 수 있다. 예를 들어, 5+2 광역경제권은 이명박 정부가 계획하고 구상한 지역발전정책으로 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)에도 존재하고, 전문가들의 정책과제들 간 우선순위 AHP 조사 결과에서도 전체 25개 과제 중에서 10위를 차지하며 상대적으로 중상위권에 포함되었다. 그러나 2014년 박근혜 정부 들어선 후, 광역권 위주의 발전정책이 아닌 대도시 및 교통 결절점을 중심으로 한 정책으로 변화하면서 5+2 광역경제권은 자동적으로 폐지되었다. 그러므로 중장기적 관점으로 수립된 계획과 정책은 정권의 변화에도 일관성 있게 추진되는 것이 필요하다. 이를 위해서는 과학적이고 실증적인 분석을 바탕으로 계획을 수립하고 평가하여

객관성을 확보하는 것이 필요하다. 국토종합계획은 20년 장기계획이므로 일관성 유지가 필요하며, 정부, 정권 출범 시기와 관계없이 주요 전략 및 과제는 유지하되 정책적으로 중요도가 달라지거나 변화가 필요한 경우 실천계획, 4~5년 주기의 전략계획을 수립하여 실행력을 높이는 것이 바람직할 것이다.

마지막으로, 상위 우선순위에 제시된 과제를 중점적으로 추진할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력을 강화하기 위해 기존의 국가균형발전거점을 위한 정책들을 분석하는 방법, 예를 들면 행정중심복합도시(세종시), 혁신도시 등의 성과 및 문제점 분석 등을 실시하여 계획 수립 당시 간과했던 내용들을 보완하여 향후 계획 및 정책에 반영하는 것이 필요하다. 세종시, 혁신도시 등으로 주변지역 인구가 유출되어 구도심이 공동화되고 활력을 감소시키는 것, 주변도시와의 갈등을 야기하며 지역 내 불균형 문제를 발생시킨 것은 앞으로 지역특화 및 광역적 협력을 도모하기 위해 해결해야 할 주요 문제이다. 앞으로 인구 감소, 지역불균형 등 미래 여건 변화를 고려할 때 기실행된 정책들을 모니터링하고 그 결과를 피드백하여 향후 전략 수립 및 실행에 반영하는 것이 필요하다.

제4장

제언 및 결론

제1절 구성 및 수립절차 측면

제2절 내용 측면

제3절 종합

제1절

구성 및 수립절차 측면

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 구성 측면에서의 시사점

가. 근거법령 준수 및 합목적성

국토종합계획은 근거 법령인 「국토기본법」의 목적에 해당하는 규정 자체를 명시하지는 않았으나 국토종합계획의 법적 근거를 서술하면서 국토의 효율적인 이용·개발 및 보전이라는 「국토기본법」의 목적을 사실상 언급하고 있다. 부문별 기존 시책과 사업의 사후적 반영 관행 지속, “장기종합발전계획” 위주의 계획 내용, 최상위 지침 성격의 계획 내용 미흡, 현실성 없는 이상적 계획안 제시, 장밋빛 청사진 계획 수립 관행의 지속이 내용상 문제점으로 지적되며, 제도 운영상의 문제점으로 형식적 제도 운영, 하위 계획에 대한 지도 및 지원 미흡이 제시된다.

작성 주기와 관련하여 제1차 국토종합개발계획부터 제3차 국토종합개발계획까지는 계획기간이 10년이었고, 제4차 국토종합계획부터는 계획기간이 20년으로 변경되었다. 「국토기본법」에 사회적·경제적 여건 변화를 고려하여 5년마다 국토종합계획을 전반적으로 재검토하는 것이 필요하다고 명시되어 있다. 그러나 제4차 국토종합계획의 경우 초기 계획기간이 20년(2000~2020)이나, 수정 시마다 15년(2006~2020), 10년(2011~2020)으로 목표 연도를 고정시키고 계획 내용을 변경함으로써 계획의 신뢰성을 저하시키는 문제점을 야기하였다. 또한 5년 임기의 대통령 단임제에 따라 국토계획과 정책의 큰 틀이 정부 변화에 따라 변동될 수 있으므로 중장기계획으로서의 연속성을 가지는 것이 곤란한 현실적 측면이 있다. 그러므로 계획 수립 및 수립 이후 재검토 방식과 관련하여 미래 여건 변화와 장기적 계획으로의 연속성 확보를 고려하여 계획 수립 주기 및 기준을 정한 이후 일관성 있게 추진하는 것이 바람직하다.

나. 연관계획과의 관계

최상위 공간계획으로서 구체적으로 개별 법률 명칭을 언급하지 않았으나 “각 부문별계획과, 지역계획, 광역경제권 계획 등”이라는 표현을 통해 관련 계획을 포괄하고 있다. 「국토기본법」 제6조 제2항은 국토계획을 국토종합계획, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획, 부문별계획으로 구분하고 있으며, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획, 부문별계획은 국토종합계획과의 정합성을 검토해야 하는 대상이다. 그러므로 정합성 검토를 위한 기준과 지침이 마련되어야 한다.

다. 추진체계

국토종합계획의 수립권자는 “국토교통부장관”임이 법령으로 명시되어 있으며, 부서는 법령이나 계획에 명시되어 있지는 않지만 국토정책관(국토정책과)에서 수립한다. 그러므로 국토계획체제의 장기적 일관성과 책임성을 확보하기 위해서 담당부서를 비롯하여 계획의 추진체계를 명시하는 것이 바람직하다.

라. 기대효과

국토종합계획은 지표를 통해 국토 미래상의 기대효과를 제시하여 왔으며, 실천계획에서 해당사업의 기대효과를 제시하고 있으나 객관적인 근거가 미흡한 편이다. 구체적으로, 국토종합계획의 지표는 포괄적이지 못하며, 인프라 지표 등을 대표 지표로 제시하여 시의성이 부족하여 개선이 필요하다. 특히 국토개발이 성숙단계에 진입함으로써 국토정책의 패러다임이 개발과 성장 중심에서 국민행복, 삶의 질 등을 중시하는 경향으로 변화되었음에도 불구하고 국토계획과 정책의 기본적인 틀은 과거의 개발 중심 체계를 유지하고 있다. 그러므로 가시적이고 물질적인 성과뿐 아니라 국민의 삶의 질 측면에서의 국토계획과 정책의 성과를 지표화함으로써 국토종합계획의 기대효과를 예측하는 것이 필요하다.

2 수립절차 측면에서의 시사점

가. 작성 주체 및 관련 조직의 참여

「국토기본법」 제9조에 따르면 국토종합계획의 수립 주체는 국토교통부장관이며, 기본법에 근거한 종합계획이므로 관련된 모든 중앙행정기관의 장과 협의하여 수립하는 것이 원칙이다. 국토종합계획이 근거하고 있는 「국토기본법」은 계획의 수립절차 요건으로 공청회를 통해 국민 및 관계 전문가 등의 의견 수렴을 거치고 국무회의 심의를 통과한 후 확정하도록 명시하고 있다. 또한, 계획의 수립 또는 변경이 승인된 직후에 국토교통부장관은 주요 내용을 관보에 공고하고 관련된 중앙행정기관의 장 및 시·도지사, 시장 및 군수에게 내용을 통보할 의무가 있다. 이와 같은 이해관계자 참여에 관한 법적 절차가 존재한다는 것은 최소한의 수립절차의 체계성을 갖추었다는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있으나, 다양한 그룹의 이해가 충돌할 경우에 갈등을 조정하는 절차 또는 원칙에 대한 가이드라인이 부재하여 공청회를 요식행위로 진행하는 경우에도 절차적 정당성은 확보되는 결과를 얻을 수 있다. 앞에서 수립절차를 살펴본 결과, 현황 분석 및 문제점 파악, 관련 분야 미래전망을 토대로 한 계획과제의 도출 등 일반적인 계획 수립절차를 거치고 있는 것으로 보여 전반적으로는 타당한 것으로 판단되나, 관련 계획의 검토와 다양한 이해관계자의 검토 측면에서는 다소 부족한 것으로 판단된다. 국토종합계획은 전략 계획이면서 국토 관련 최상위 국가종합계획이므로, 전체적인 전략 방향에 대한 국민의 공감대 형성 및 이해관계자의 갈등 관계를 고려해서 신중하게 수립되어야 한다. 따라서 국토종합계획 전략 및 추진과제와 관련하여 실질적인 이해관계 조정을 돕기 위한 절차상의 원칙 및 가이드라인이 계획 내용에 포함되는 것이 바람직하다고 본다.

나. 수립절차의 체계성

현황 분석 및 문제점 파악, 관련 분야 미래전망을 토대로 한 계획과제의 도출 등 일반적인 계획 수립절차를 거치고 있는 것으로 보여 전반적으로는 타당한 것으로 판단되나, 관련 계획의 검토와 다양한 이해관계자의 검토 측면에서는 다소 부족한 것으로 사료된다.

국토종합계획은 최상위 계획으로 하위 계획의 방향성을 제시하는 역할을 수행한다.

이에, 계획 간 연계성이 매우 중요하다고 판단되므로 국토종합계획 수립과정에서 기수립된 하위 계획의 내용을 검토하는 절차가 필요하다고 판단된다. 특히, 하위 계획에서는 보다 구체적인 계획 내용을 담고 있을 가능성이 있으므로 이를 참고해 계획을 수립할 경우 계획의 구체성과 타당성을 높일 수 있을 것이다. 따라서 하위 계획의 계획 수립 시점을 토대로 시기적, 내용적 측면에서 수용할 수 있는 계획 내용은 반영해 계획 수립의 효율성을 높이고, 내용의 구체성을 확보할 수 있는 방안 마련이 필요하다.

일반 시민, 전문가, 민간사업자, 지자체 공무원 등 이해관계자의 다양한 의견 수렴을 통해 수립된 계획은 계획 내용의 충실성과 실행력 측면에서 우수할 것으로 기대할 수 있다. 그러나 계획 수립에 소요되는 시간이 장기화되고 절차가 복잡해질 수 있다는 단점도 존재한다. 그럼에도 불구하고 다양한 의견 수렴 절차를 거쳐 계획의 비전을 수립하고 계획 내용에 반영하는 것은 현대적 계획의 필수적 요건이 되고 있는 상황이다. 따라서 비용과 시간을 최소화하면서 이해관계자의 의견을 효과적으로 수렴하는 방법론을 개발하는 연구가 필요하다고 판단된다.

다. 계획 추진의 구체성

계획 수립 내용의 시행은 하부 계획을 통하여 구체화되며 관련한 타 중앙행정기관의 장은 국토종합계획 시행을 위하여 필요한 조치를 하도록 「환경정책기본법」에 명시되어 있다. 이후 도종합계획, 지역계획 및 부문별계획 수립과 관련한 세부 절차는 「국토계획법」에 근거한다. 지자체 단위의 국토계획이 5년 주기로 기초조사에 기반한 변경이 가능하며, 해당 계획이 근거를 둔 국토종합계획 또한 5년 단위로 재검토가 이루어지고 있다. 그러나 전체 계획기간이 20년에 걸친 장기계획이라는 측면에서 구체성이 확보되기 어려운 한계점이 있다. 국가환경종합계획은 국토종합계획과 동일하게 20년을 주기로 수립이 되지만, 5년 단위로 수립되는 환경보전중기종합계획을 통하여 구체적인 계획 추진이 용이하다는 점에서 차이가 난다. 환경보전중기계획은 관련 중앙행정기관뿐만 아니라 시도지사에게 통보할 의무가 있으며 통보받은 중앙행정기관의 장과 시도지사는 매년 연도별 추진실적을 환경부장관에게 제출할 의무가 있다. 이와 같은 5년 단위의 국토중기종합계획의 부재와 연간 실적 제출에 관한 규정의 부재는 계획 추진의 구체성을 저하하는 요인으로 작용할 수가 있으며, 이와 관련한 보완작업이 필요하다고 판단된다.

라. 환류체계의 구축

「국토기본법」은 국토종합계획의 내용에 관련한 사회·경제적 변화를 반영하여 국토교통부장관이 5년 단위로 계획을 검토하고 수정하도록 환류체계의 기본적 틀을 명시하고 있다. 한편 국토종합계획은 타 중앙행정기관의 관할 영역과 중첩될 수 있는데, 이러한 부분에 있어서 계획의 일관성 및 타 부처 업무와의 합치성을 도모하기 위하여, 종합계획 내용을 통보받은 중앙행정기관의 장은 해당 내용을 업무 계획에 반영할 의무가 있다. 이 부분은 한쪽 방향으로만 이루어지는 환류체계가 아니며, 타 부처가 수립의 주체가 되는 종합계획의 경우에도 국토교통부 관련 내용에 대하여 같은 조치를 국토교통부에 요구할 수 있다. 또한, 계획이 시행될 시·도 단위의 계획이 국가 단위에서 정합성을 유지하기 위하여 국토교통부장관은 시·도지사에게 관할 지역의 도종합계획을 수정하도록 요청할 수 있다. 시·도 단위의 계획 또한 마찬가지로 하부 시행계획인 시·군·구의 지역계획 시행 성과에 종속적이며 시·도지사는 시·군·구의 지역계획의 수정을 요청할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이와 같은 환류체계가 유기적으로 작용하기 위해서는 종합계획-도계획-지역계획으로 연결되는 업무상의 흐름 또는 체계도와, 중앙행정부처와 지자체 담당부서의 정보가 국토종합계획에 포함되어야 한다고 본다. 이는 전략의 시행 체계와 책임자를 명시함으로써 관련 사항이 발생했을 때에 담당자 간의 소통을 원활하게 할 수 있는 장치가 될 수 있을 것이다. 또한 사업 추진 내용에 관한 대국민 공지/설명의 의무를 법적으로 강화하여 국민의 합의로 도출된 국토종합계획의 추진 내용을 누구나 확인할 수 있도록 함으로써, 국가 최상위 종합계획의 위상 확립에 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

제2절

내용 측면

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 전략과 추진과제의 응집성

국토종합계획의 응집성은 비전-목표-전략-추진과제의 연계성을 대상으로 하며, 각 항목의 명확성이 전제되어야 한다. 그러나 국토종합계획 추진과제의 목표는 정량적 지표 없이 “고부가가치를 창출,” “기능을 고도화,” “지원 강화” 등 추상적이고 선언적인 표현이 주류를 이루어 목표의 명확도가 상대적으로 떨어지며, 이에 따라 전략 및 전략 실행을 위한 추진과제와의 연계성을 평가할 근거가 약해지는 결과를 초래했다. 그러나 국토 관련 국가 최상위 중장기(20년)계획의 목표가 명확한 경우에는 지자체가 지역계획을 수립할 때 다양한 사회경제적 환경을 반영하기 어려운 단점이 있으므로, 향후 중장기계획의 목표와 전략의 추상성은 현재의 수준을 유지하되, 다양한 지역환경을 고려하여 취사선택할 수 있는 세부추진과제의 풀을 넓혀서 제시해 보는 것을 제안한다.

지역혁신을 통한 지역개발 측면의 주요 내용들을 검토하였을 때, 계획 내 비전, 목표, 전략 및 중점과제는 전반적으로 선언적이고 모호한 표현들이 주를 이루고 있어 과연 하위 추진과제가 목표를 달성할 수 있을지에 대해 뚜렷한 인과관계를 밝히는 것이 어려운 편이었다. 이는 계획 내 목표를 뒷받침하는 정량적 정책지표 제시와 함께, 목표를 뒷받침하는 주요 부문별 전략 및 전략별 중점과제에도 구체적으로 계량화할 수 있는 지표를 포함하는 등의 노력을 통해 개선할 수 있을 것으로 예상된다. 또한, 계획 내 비전체계도상의 내용 달성 여부를 계량화할 수 있는 측정 가능한 산출물 및 성과지표를 구체화한 형태로 제시할 때 비전, 목표, 전략 및 과제(수단) 간 합리성 및 정합성을 향상시킬 수 있음을 강조하는 바이다.

2 정책환경 및 파급효과 분석

국토종합계획의 정책환경 및 파급효과 분석은 내용적인 측면에서 가장 보완이 크게 필요한 부분이라고 판단한다. 과거 트렌드 분석 - 미래여건 변화 전망 - 현안문제 정의 - 정책과제 도출과 같은 개념적 분석들은 논리적이었으나, 각 단계에서 다루는 내용 간의 연계성이 부족하거나 미래예측 내용이 피상적이었다. 또한 20년 단위의 장기계획임에도 불구하고 공신력 있는 자료에 기반한 미래예측이 충분히 이루어지지 않았다. 국토종합계획의 미래동인은 국가환경종합계획과 상당 부분 겹치는데, 국가환경종합계획의 정책환경 및 파급효과 분석이 어떻게 이루어졌는지를 비교하여, 바람직한 부분은 향후 국토종합계획 수립 시 반영할 것을 제안한다.

국가환경종합계획은 III. 미래사회 변화 전망에서 환경스캐닝 기법을 이용한 미래사회 주요 메가트렌드를 전망하였다. 사용한 환경스캐닝 기법은 STEEP(Social, Technological, Economic, Environmental, Political)이며, 종합적 예측조사에 폭넓게 활용되는 기본적인 방법이다. STEEP 각 섹터별로 도출된 미래 메가트렌드는 S: 초고령사회 진입, 개인화, T: ICT 및 데이터 기술의 혁신적 진보, 생명의료/나노/로봇 등 각종 기술의 발전, E: 경제성장 둔화, 국토공간의 재편, E: 기후변화 및 불확실성 증대, P: 글로벌 사회화, 동북아 정치경제 역학 변화이다. 각각의 메가트렌드에 수반하는 주요 미래전망은 공신력 있는 자료(참고문헌 기재)에서 정량 데이터 분석 결과 얻어진 미래예측 결과를 인용하였고, 미래전망이 환경과 결합된 환경이슈를 발굴하여 그와 관련한 정책적 시사점을 도출하였다. 국가환경종합계획에서 인용한 자료의 신뢰도는 논외로 하고, 계획에서 메가트렌드-미래전망-환경이슈-정책적 시사점으로 전개하는 논리적 흐름은 미래예측 기법에서 고전적으로 사용하는 방법이며, 미래 환경 변화를 고려한 계획 수립 방법으로 타당하다고 여겨진다.

국토종합계획과 비교하여 내용적으로 눈에 띄는 미래전망은 사회(Social) 부문에서 발견되는데, 미래에 우리나라는 ‘다양화된 가치관’, ‘개인화된 수요 증가’에 따라 ‘사적 권리 침해 예방’과 ‘인간적 삶’에 대한 관심도가 증가할 것으로 예측하였다. 지역사회 민사회 성장에 따라 지자체의 환경서비스 경쟁과 책임이 강화될 것으로 전망하였고, 이러한 트렌드의 연장선에서 환경권을 보장하는 위원회의 중요도를 높이고자 하는 내용이 계획에 포함되어 있다. 또한 ICT 발전에 따라 환경정보 제공이 더욱 용이해져 첨단

환경거버넌스를 실현하는 맞춤형 정보서비스를 제공하고, 지자체를 중심으로 환경관리 기능을 강화하는 방향으로 계획이 수립되었다. 이와 같은 사회부문의 미래 환경 변화는 개인의 ‘환경권’ 인식 수준과 밀접한 관련이 있으며 이와 관련하여 국가환경종합계획에서는 ‘환경권 실현을 위한 정책기반 조성’을 7대 주요과제 중 7번째 과제로 지정하였으며 ‘환경권 보장을 위한 체계혁신’, ‘쌍방향 환경정보에 기반한 첨단 환경거버넌스 실현’, ‘경쟁과 책임강화로 지방의 환경가치 제고’를 주요과제로 포함하였다.

미래 정책환경의 변화를 전망하여 이를 선제적으로 계획에 반영하는 것도 필요하다. 예를 들면, 주거 분야의 경우 사회경제적 변화와 주거에 대한 인식 변화 등 주택수요 변화로 인해, 장기예측·장기계획을 비판하는 시각도 존재한다. 또한 지방분권화에 대한 요구가 증대하고 지역맞춤형의 정책이 필요함에 따라 주택 공급에 있어서도 중앙 중심에서 지방자치 및 분권 등으로 정책 거버넌스의 변화를 고려해야 한다. 그리고 저성장 기조의 고착화와 소득 양극화에 따른 주거 양극화가 심화될 것으로 예측됨에 따라 주거 복지 수요의 변화를 반영해야 하는데, 제4차 국토종합계획 수정계획의 내용을 분석한 결과 주거복지 차원의 정책목표와 전략 설정이 미흡한 편이다. 그러므로 장기계획의 성격에 부합할 수 있도록 미래 여건 변화를 적극적으로 고려한 선제적인 대응전략이 포함되어야 한다.

지역혁신 및 산업발전과 관련하여 살펴보면, 주요 기본 목표들을 제시하는 과정의 현황 분석, 여건 변화 전망, 정책적 현안 도출과정에서는 개별 단계 간 연계성을 도모하기 위한 접근을 취하고 있으나, 이들의 당위적 근거가 되는 객관적·과학적 분석에는 한계가 있음을 파악할 수 있었다. 지역혁신 및 산업발전 관점의 정책환경 분석 부문에서는, 분석 시점이나 활용한 자료에 대한 분석 주기의 일관성 부재, 객관적 분석 방법 활용 근거 부재, 활용 데이터 및 결과에 대한 출처 불명확, 분석 대상 정책 및 환경변수들의 구체성 부재, 정책환경 분석의 미래지향성 부재 등을 확인하였다. 이는 분석 내용의 신뢰성과 타당성을 훼손할 우려가 있다. 그러므로 분석 시점 및 분석 주기의 일관성 확보, 우리나라 맥락에 맞는 자료 및 분석기법 활용, 자료에 대한 구체적 언급 및 출처 표기를 바탕으로 정책환경 분석 결과의 객관성, 타당성, 투명성, 합리성을 확보할 필요가 있다고 여겨진다.

또한, 지역혁신 및 산업발전 관점에서 바라보았을 때, 계획 수립과 중점 추진전략

이행에 따른 미래 기대효과가 제시되지 않음을 확인하였다. 중장기계획의 경우에는, 단순히 성과(목표)지표 제시를 넘어, 계획 수립 및 이행에 따른 삶의 변화와 같은 기대효과를 어느 정도 이해할 수 있는 내용이 담길 필요가 있다. 그러므로 계획 수립의 근간이 되는 정책환경 분석 및 미래 환경 예측과 함께 계획 이행의 파급효과에 대한 다양한 분석들이 시도되어야 함을 제언한다. 이를 바탕으로, 중장기계획 이행에 따른 영향력이 파급될 수 있는 다양한 주체들에 대한 고려와, 미래 파급효과 분석 제시를 위한 객관적이고 과학적 분석인 도구 탐색·활용이 필요함을 강조하고자 한다.

3 타 계획과의 내용적 유사중복 검토

국토종합계획은 ‘국토환경’을 다루는 계획으로, 국가환경계획이 관할하는 대상의 범위와 필연적으로 상당 부분 겹친다. 두 계획은 국토와 환경의 최상위 기본법인 「국토기본법」과 「환경정책기본법」에 기반을 둔 계획인데 두 기본법은 서로 상하 관계가 정립되어 있지 않아 두 계획이 상충되는 지점에서 무엇을 기준으로 우선순위를 잡아야 하는지에 대한 법적 기준이 없어 지자체 단위의 시행단계에서 자의적인 판단에 의존할 수밖에 없다. 따라서 다부처 계획의 경우 부처 간 업무가 중첩되는 영역의 전략은 부처 간의 업무 조율 프로세스를 법적으로 규정함으로써 시행단계에서 전략 방향을 설정하는데 모호성을 최소화하거나 시민의견 수렴 공청회를 진행하는 등의 절차적 요건을 강화할 필요가 있다고 본다.

또한 양 계획 사이에 상충되는 내용이 세부 실행계획에서 발생하는 경우에는 조율이 원활하게 진행될 수 있도록 프로세스가 계획에서 다루어졌는지 여부를 중요한 평가기준으로 삼는다. 그러나 국토종합계획은 전반적인 틀에서 타 중앙행정기관과 지자체 업무 영역과의 유사중복이 불가피함을 언급하였으나, 세부적인 추진과제 단위에서의 유사중복에 대해서는 크게 고려하지 않았다.

국토종합계획의 여러 정책 영역 중 물환경 분야는 국가환경종합계획과의 중첩으로 인한 문제가 심각했던 역사가 있으며, 이러한 배경에서 물관리 부처 일원화가 추진되었다. 국토종합계획과 국가환경종합계획은 기후변화를 대비하는 계획이라는 점에서 물환경 관련 미래전망은 같은 선상에 있으나, 국토개발과 보존의 관점에서 두 부처의 전략과

정책방향에서 적지 않은 차이점을 보여 왔다. 국토종합계획에서는 물 부족을 문제점으로 인식하여 수자원 확보와 물 분쟁에 대비하는 내용이 포함된 반면, 환경종합계획은 수량 확보보다 상수공급과 같은 서비스 관점에서 바라본 전략이 중심을 이뤄왔다.

미래전망의 주요 내용과 방향성 측면에서 국토종합계획은 수자원의 안보자원화, 그에 따른 물 분쟁 심화가 환경종합계획과 가장 다르게 드러났다. 또한, 환경종합계획에서 취약계층을 특별히 정책대상자로 지정하고, 기후변화 대응을 위한 국제사회 일원으로서의 역할을 강조한 것과 다르게 국토종합계획은 사람보다는 국토개발의 관점으로 지역발전과 녹색국토공간구조 구축 내용이 중심을 이룬다.

위와 같은 정책방향의 차이에서 오는 갈등은 주무부처가 국토해양부와 환경부로 양분되었던 과거에는 해소되지 않았다. 이는 종합계획 간의 유사중복 및 상충에 대한 대응방안이 마련되지 못한 것에서 초래된 문제점으로 자연생태, 저탄소, 해양 등의 분야에서 유사한 갈등 요소가 존재할 수 있으며, 이에 대하여 중앙행정부처와 지자체에서 발생할 수 있는 이해충돌을 조율할 수 있는 장치가 마련될 필요가 있다.

4 추진전략의 구체성 및 타당성

국토종합계획은 전략계획으로서 구체적인 목표를 제시하거나 전략의 실행 가능성을 높이는 것보다 전략의 방향성이 중요하며, 방향성을 도출하기까지 이해당사자 간의 충분한 합의 과정 선행되었는지의 여부 등 절차상의 타당성이 중요한 평가요소가 될 수 있다. 한편, 종합계획 목표의 달성 수단이 제시되지 않았는데, 포괄적인 가이드라인을 제시할 수 있으면 더욱 실효성 있는 계획이 될 수 있을 것으로 본다. 또한, 최상위 국토계획임을 감안할 때 이해되고 예상될 수 있는 부분이기도 하나 이행일정의 구체성, 재원조달방안, 기대효과의 계량화 등은 분석 내용 측면에서의 평가기준에 의하면 미흡한 것으로 판단된다. 예를 들어, 현재 제시된 철도, 항만개발 등 인프라 건설계획에서는 제안된 사업별 예산 소요규모의 추정도 없으며, 어떠한 방식으로 사업비용을 조달할지에 대한 구체적 언급도 거의 없다. 앞으로 인구 감소 시대에 대규모 인프라 건설을 계획할 때는 분석적 방법, 계량화된 과학적 분석 방법, 재원조달방안이 구체적으로 제시될 필요가 있다.

지역혁신 및 산업발전 관점에서 바라보았을 때, 역시 재원(예산) 확보, 배분 방안 등에 대한 심도 깊은 검토가 이뤄지지 않은 것으로 확인되었다. 주요 전략 및 전략 내 과제 별 예상 소요재원 및 재원조달계획에 대한 정보 부재는 계획의 실효성이나 실현 가능성에 대한 의구심을 높이며 정책신뢰성을 낮출 수 있다. 그러므로 계획을 실제로 집행하기 이전, 현실적으로 해당 계획을 추진하기 위한 예산 및 인력이 충분히 확보될 수 있는지에 대한 가능성을 검토하는 것이 바람직하다. 지역혁신생태계 구성의 경우, 단기, 중기, 장기의 주요 목표와 관계부처 및 조직은 시간에 따라 상이하게 나타날 가능성이 높다. 그에 따라, 계획 내 과제별 성과목표, 일정표, 소요될 예상 예산액 규모를 바탕으로, 부처 및 조직의 업무를 지정함과 동시에 부처 간 협조 방법 등을 제시함으로써, 계획 추진 과정 내 조직 간 갈등 발생을 사전에 방지할 필요가 있음을 강조하고자 한다.

한편, 국토종합계획의 성과목표는 국내 환경에만 초점이 맞춰지고 SDG와 같은 국제적 기준의 맥락은 고려하지 않아서, 글로벌 기준과 비교했을 때 국내 계획에서 제시하는 목표의 종류와 수준을 가늠하기 어렵다. 이후의 종합계획의 성과목표를 설정할 때에는 글로벌 기준을 반영한다면 구체성과 타당성을 높일 수 있을 것으로 기대한다.

제3절

종합

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국토종합계획은 전략계획이면서 국토 관련 최상위 국가종합계획이므로, 전체적인 전략 방향에 대한 국민의 공감대 형성 및 이해관계자의 갈등 관계를 고려해서 신중하게 수립되어야 한다. 따라서 국토종합계획 전략 및 추진과제와 관련하여 실질적인 이해관계 조정을 돕기 위한 절차상의 원칙 및 가이드라인이 계획 내용에 포함되는 것이 바람직하다. 그리고 과다하게 세분화된 부문계획, 중복적 계획 등으로 정책 및 계획 체계의 혼란과 비효율성이 발생할 수 있으므로, 종합적인 조정기능을 위해 국토계획체제의 운영시스템과 기능적 합리성에 대한 검토가 필요하다.

계획이 시행될 시·도 단위의 계획이 국가 단위에서 정합성을 유지하기 위하여 국토교통부장관은 시·도지사에게 관할 지역의 도종합계획을 수정하도록 요청할 수 있다. 시·도 단위의 계획 또한 마찬가지로 하부 시행계획인 시·군·구의 지역계획 시행 성과에 종속적이며 시·도지사는 시·군·구의 지역계획의 수정을 요청할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이와 같은 환류체계가 유기적으로 작용하기 위해서는 종합계획-도계획-지역계획으로 연결되는 업무상의 흐름 또는 체계도와, 중앙행정부처와 지자체 담당부서의 정보가 국토종합계획에 포함되어야 한다고 본다. 이는 전략의 시행체계와 책임자를 명시함으로써 관련 사항이 발생했을 때에 담당자 간의 소통을 원활하게 할 수 있는 장치가 될 수 있을 것이다.

본 연구에서 살펴본 제4차 국토종합계획 수정계획의 경우, 내용적 측면에서 계획의 전략과 이에 상응하는 추진과제 및 세부과제를 명확히 제시하고 있어 계획의 구성요소는 충분히 갖추고 있다. 또한, 전반적으로 전략-추진과제-세부추진과제 간의 적절한 연계성도 지니고 있는 것으로 판단된다. 그러나 미래전망 및 수요예측 등이 구체화되어 있지 않아 수립된 계획 내용의 타당성 등을 명확히 확인하기 어려우며, 구체적 계획 지표, 소요예산 추정 및 재원조달 방법 등에 대해서도 구체적으로 명시하고 있지 않았다. 또한, 추진과제 세부항목을 검토해 보면 계획의 구체성이 떨어지는 부분이 다수 확인

되고 있고, 계획의 타당성을 확인할 수 있는 수준의 자료 또는 내용이 제공되고 있지 않은 상황이다. 규범적인 계획만을 나열하는 등 구체성이 부족할 경우 하위 계획에서 실제로 반영하기에는 한계가 있으며, 상위 계획으로서의 기능을 발휘하지 못할 수도 있다. 따라서 모든 사업 내용에 대해서는 계획의 구체성을 높일 수 있도록 단순히 계획의 방향만을 제시하는 것이 아니라 사업 내용 및 추진방법 등을 명시하며 계획을 수립해야 한다. 이와 같이 계획의 실효성을 결정지을 수 있는 계획의 구체성 및 명확성이 결여된 이유로, 계획에 포함된 세부 시행전략의 영향평가가 계획 수립절차 과정에서 충분히 진행되지 않았을 가능성을 생각해볼 수 있다. 실제 계획이 시행될 경우 직접적으로 영향을 받을 지자체 담당자 및 주민의 의견을 계획 수립에 반영하는 등, 계획 수립과 관련한 절차적 정당성을 평가하는 메타평가 항목에 전략 영향평가 내용을 강화할 필요가 있다.

지표 중심적 정책, 과학적 계획으로서의 정확성을 확보하고자 하는 노력은 계획의 예측력과 목표지표의 실현성을 높임으로써 신뢰성을 향상시키는 방안이 될 수 있다. 계획 수립에 따른 기대효과를 정량적으로 제시할 수 있는 계획 지표를 발굴해 제시함으로써 계획 수립에 따른 기대효과를 일반 시민과 관련 지자체 등에게 명확하게 전달할 필요가 있다. 특히, 국민체감형 계획 지표의 발굴은 계획의 대중적 접근성을 높일 수 있는 효과적인 수단이므로 향후 이에 대한 보다 적극적인 고려가 필요하다. 반면, 이와 같은 지표 중심의 정량적 평가체계에서 발생할 수 있는 정책 시행상의 경직성을 방지하기 위하여 지표들이 지향하는 목표와 비전이 국민의 가치관과 선호의 변화를 반영하는지의 여부를 판단하는 정성적 평가 틀 또한 강화될 필요가 있다고 본다.

국토종합계획이 최상위 계획임을 감안할 때 내용적 측면에서 다루어야 할 양이 방대하고, 장기계획이라는 특성상 미래전망의 구체화가 어렵다는 점에도 불구하고 장기계획으로서 기능을 발휘하기 위해서는, 구체적이고 명확한 논리에 근거해 미래전망이 이루어져야 보다 실효성 있는 계획이 수립될 수 있다는 것을 상기할 필요가 있다. 앞으로 국민 정주환경에 지속적으로 보다 큰 영향을 미칠 인구 감소, 가구구조 변화, 정보통신 기술 및 과학기술 발달, 기후변화, 불평등과 지역격차, 글로벌 경쟁과 협력 등 다양한 미래 도전과제에 대응하고 이를 극복하기 위한 전략과 과제를 마련하는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 현재 국토종합계획에서 다루고 있는 미래전망보다 합리적인 기법을

통한 구체적 미래예측(예를 들어, 추세분석, 과학기술과 관련한 실용화 수준 전망 등)을 통해 실효성 있는 미래 전략들을 수립하는 것이 바람직하다.

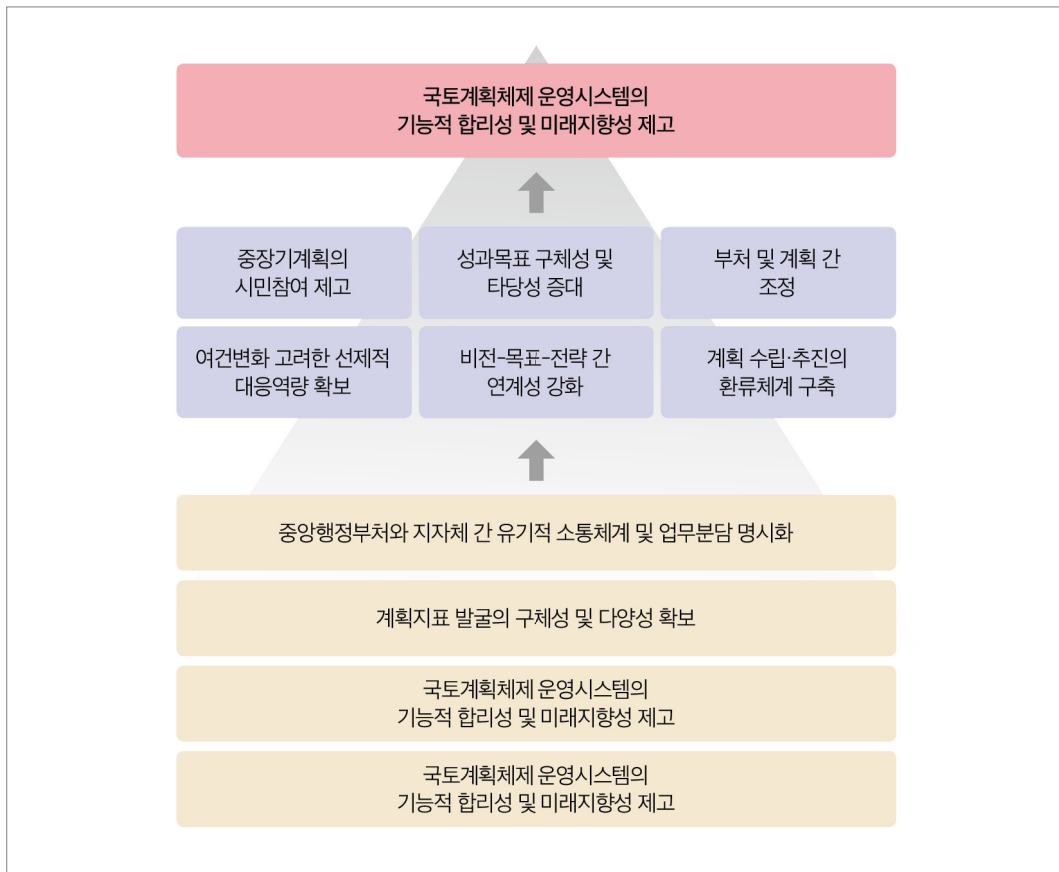
이러한 개선사항을 반영할 경우 계획기간이 늘어나거나 계획 수립 비용이 증가될 여지가 있으므로 보다 체계적인 계획방법론을 지속적으로 개발하고 자료수집의 효율성을 증가시킬 수 있는 방향을 모색해야 한다. 이를 위해 각종 통계 자료와 빅데이터 등을 보다 효율적으로 수집·가공·처리하는 방안에 대한 기술개발 지원도 필요할 것이다. 그리고 계획 수립 후에도 지속적인 모니터링을 실시하여 그 결과가 차기 계획 수립에 효과적으로 사용될 수 있도록 하는 모니터링 시스템 구축도 매우 중요하다. 현재는 국토종합계획의 실적 평가나 모니터링이 미흡한 실정이므로 이에 대한 정책적 노력을 통해 과학적 자료와 근거에 기반하는(evidence-based) 미래 전략을 수립함으로써 장기발전 계획으로서의 위상을 높이는 것이 필요하다. 모니터링과 피드백 과정에서도 중앙정부, 지방자치단체 위주가 아닌 국민참여, 국민체감형 계획과 성과를 반영하는 것이 필요하다. 최근 발표된 제5차 국토종합계획(2020~2040) 수립 시 국민참여 계획 수립 방안을 적용하였는데 환류과정에서도 국민참여적인 모니터링을 실시하는 것이 바람직하다.

중장기계획의 실효성 제고를 위한 메타평가 방안으로, 본 연구는 계획기간을 고려하여 평가기준의 세분화 및 차등화를 제안한다. 현재 중장기계획의 메타평가기준은 5년 이상의 중장기계획을 평가하는 데 동일한 기준을 제시하고 있다. 그러나 계획기간의 범위에 따라 구체화의 정도를 다르게 적용하여 평가하는 것이 합리적일 것이다. 국토종합계획은 20년 장기계획으로, 구체적인 내용, 가령 자원조달방안, 단계별 성과목표 등 계획의 구체화 방안은 국토종합계획에 직접 명시하기보다는 5년 단위의 실천계획에 수록하고 있다. 그러므로 5년 중장기계획과 20년 중장기계획을 동일한 기준으로 평가하는 것이 아니라 계획의 기간 범위에 따라 구체화의 범위를 차등화하는 것이 메타평가의 실효성을 향상시킬 수 있을 것이다.

그리고 현재 평가기준은 체크리스트 방식으로 되어 있는데, 국토종합계획은 다양한 영역으로 구성되어 있는 20년 단위의 장기계획임을 감안하여 타 중장기계획과 부합할 수 있도록 정성적 평가기준을 확대하는 것이 바람직하다. 정주여건 관련한 영역 내 각 계획별로 하부 프로그램을 검토하여 5년 이상 중장기 사업을 조사하고 중복 여부, 연계성, 위계성 등을 판단하는 것이 필요하다. 각 영역별 중장기사업과 관련 계획들을 검토함으로써

추진체계의 합리성, 관련 계획 간의 정합성을 보다 효과적으로 평가할 수 있다.

이상 4장에서 다루는 논의 내용을 종합하여, 본 연구에서 분석 대상으로 설정한 제4차 국토종합계획 수정계획에 대한 메타평가의 주요 결과 및 정책적 제언을 요약 및 정리하면 [그림 4-1], [표 4-1]과 같이 나타낼 수 있겠다.



[그림 4-1] 본 연구의 주요 결과 정리

[표 4-1] 국토계획운영체계 실효성 강화를 위한 정책 제언

비전 (Vision)	목표 (Objectives)	전략 (Strategies)	실천과제 (Action Tasks)
국토계획체제 운영시스템의 실효성 강화	◆ 기능적 효율성 강화 ◆ 실증 기반 집행력 강화 ◆ 모니터링체계 구축	◆ 부처 및 지역계획 간 조정기능 강화 ◆ 비전-목표-전략 간 연계성 강화 ◆ 미래전망의 과학적 방법론 강화 ◆ 지속적 모니터링체계 강화	◆ 국토/환경 연동제 실시 ◆ 부처 간 계획 조정·협의 강화 ◆ 국토-지역 부문 계획 간 정합성 검토 ◆ 국토계획 실천계획 수립 및 평가 강화 ◆ 주기적 미래전망 연구결과 반영 ◆ 국토계획 모니터링제도 도입 ◆ 시민체감형 계획 지표 발굴

참고문헌

1. 문헌자료
2. 웹사이트

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 문헌자료

- 관계부처 합동(2014), 『제1차 사회보장기본계획』.
- _____ (2015), 『제4차 국가환경종합계획』.
- 국무총리실 보도자료(2012. 6. 4.), 「빈곤층 실태 추이와 향후 정책방향」.
- 국토교통부(2011), 『제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)』.
- _____ (2013), 『제2차 장기 주택종합계획』.
- _____ (2015), 『제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020) 재검토 정책연구』, 국토연구원.
- _____ (2016), 『제3차 국가철도망 구축계획』.
- _____ (2018), 『제4차 국토종합계획 성과평가 및 제5차 국토종합계획 수립방향 설정 연구』, 국토연구원.
- _____ (2018), 『제2차 장기주거종합계획 수정계획』.
- 국토연구원(2015), 『미래 국토발전 전략 수립방안 연구』.
- 국회미래연구원(2018), 『미래시나리오 및 정책변수 도출 연구: 정주여건분야』.
- _____ (2018), 『미래영향 환경변수 및 시나리오 도출 연구』, 국회미래연구원.
- 국회미래연구원(2019), 『국가장기전략 추진을 위한 국회의 기능 개편 방안 연구』.
- 국회예산정책처(2012), 『보금자리주택사업 평가』
- _____ (2018), 『2019~2050년 NABO 장기 재정전망』.
- 권영섭 외(2016), 『제5차 국토종합계획 수립을 위한 기초연구』, 국토연구원.

- KB금융지주(2018), 『2018 한국 1인가구 보고서』, KB금융지주 경영연구소.
- KB금융지주(2017). 『공유경제(Sharing Economy)의 확산에 따른 기업의 대응과 최근 주요 논란』, KB금융지주 경영연구소.
- KB금융지주 경영연구소(2018), 『프롭테크(PropTech)로 진화하는 부동산 서비스』, KB 지식 비타민, KB금융지주 경영연구소.
- 김병철(2009), 『메타평가론: 메타평가 모형의 설계와 적용』, 한국학술정보.
- 김종학(2018), 「초고속열차와 콤팩트 국토시대의 도래」, 『국토정책브리프』 672호, 국토연구원.
- 김태형·고준호(2013), 「대중교통전용지구 선정기준 분석: AHP 적용 및 평가」, 『서울도시연구』, 14(2), 서울연구원, pp.211~225.
- 남궁근(2019), 『정책학』, 법문사.
- 남원석(2012), 「보증자리 임대주택 공급목표의 타당성 평가」, 『주거학회논문집』, 23(1), 한국주거학회.
- 박세훈 외(2016), 『미래 도시정책 수립 방안에 대한 연구』, 국토교통부.
- 박현(2001), 『예비타당성조사 수행을 위한 다기준분석 방안 연구 II』, KDI 공공투자관리센터.
- 배순석·김민철·박미선 외(2012), 『주거안정을 위한 주택정책의 평가와 향후 정책방향 연구』, 국토연구원.
- 삼정KPMG 경제연구원(2019), 「新소비 세대와 의·식·주 라이프 트렌드 변화」, 『삼정 Insight』, 66, 삼정KPMG.
- 양지청(2004), 『정책·사업평가기능의 정립과 정책과정』, 국회예산정책처 사업평가국.
- 이종수(2009), 『행정학 사전』, 대영문화사.
- 임은선 외(2018), 「빅데이터시대의 국토정책 추진 방향과 과제」, 『국토정책브리프』 670호, 국토연구원.
- 전수연(2018), 『밀레니얼에 주목하라』, KT경제경영연구소.
- 정정길 외(2016), 『정책학원론』, 대명출판사.

- 주택산업연구원(2016), 『미래 주거트렌드 연구』
- 키노시타 에이조·오오야 타가오(2012), 『전략적 의사결정기법 AHP』, 청람.
- 통계청 보도자료(2019. 3. 27.), 「장래인구특별추계: 2017~2067년」.
- 하성규(2000), 『주택도시 공공성』, 박영사.
- 한상진 외(2018), 『제4차 산업혁명 시대의 교통산업 전망 및 대응』, 한국교통연구원.
- 현대경제연구원(2018), 「2018년 국내 10대 트렌드」, 『경제주평』, 776, 현대경제연구원.
- Belton, V. and Gear, A. E.(1983), "On a Shortcoming of Saaty's Method of Analytic Hierarchies", *Omega*, 11, 228~230.
- Chelimsky, E.(1985), "Old patterns and new directions in program evaluation", in E. Chelimsky ed., *Program evaluation: Patterns and directions*, Washington, D.C.: American Society for Public Administration.
- Cook, D. and C. Gruder(1978), "Metaevaluation Research", *Evaluation Quarterly*, 2(1), 5~51.
- Kulp, S. A. and Strauss, B. H.(2019), "New elevation data triple estimates of global vulnerability to sea-level rise and coastal flooding", *Nature Communications*, 10(1), <https://doi.org/10.1038/s41467-019-12808-z>.
- Larson, R. C. and L. S. Berliner(1983), "On Evaluating Evaluations", *Policy Sciences*, 16, pp. 147~163.
- Leslie J. C. and Vakrie J. C.(2005), "Quality, Context, and Use: Issues in Achieving the Goals of Metaevaluation", *American Journal of Evaluation*, 26, pp.30~42.
- Millet, I. and T. Satty(2000), "On the Relativity of Relative Measures - Accommodating Both Rank Preservation and Rank Reversals in the AHP", *European Journal of Operational Research*, 121, 205~212.
- Saaty, T.(1994), "How to Make a Decision The Analytic Hierarchy Process", *Interfaces*, 24, 19~43.

Saaty, R.(1987), “The Analytic Hierarchy Process -What It Is and How It Is Used”, *Mathematical Modelling*, 9, 161~176.

Scriven, M.(1991), *Evaluation Thesaurus(4th ed.)*, Newbury Park, CA: Sage Publication

SoftBank Corp. and Toyota Motor Corp.(2018. 10. 14.), “Toyota and SoftBank Agreed on Strategic Partnership To Establish Joint Venture for New Mobility Services”,
https://www.softbank.jp/en/corp/news/press/sbkk/2018/20181004_01

Stufflebeam, L.(2001), “The Metaevaluation Imperative”, *American Journal of Evaluation*, 22(2), pp. 183~209.

WHO(2018), “*WHO Global Ambient Air Quality Database*, Geneva, Switzerland: World Health Organization”,
<https://www.who.int/airpollution/data/cities/en/>

2 웹사이트

경향신문, www.khan.co.kr

국토교통 통계누리, <http://stat.molit.go.kr/portal/main/portalMain.do>

칸(kharn), <http://www.kharn.kr/>

Markets and Markets, <https://www.marketsandmarkets.com/>

부록

부록1 AHP 설문조사 참여자

부록2 전문가 분야별 우선순위 및 상대적 중요도

부록 1

AHP 설문조사 참여자

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

*분야별 가나다 순

분야	성명	소속 및 직위
국토/지역	강현수	국토연구원 원장
국토/지역	김선기	전북연구원 원장
국토/지역	김순은	동의대학교 행정학과 교수
국토/지역	마강래	중앙대학교 도시계획부동산학과 교수
국토/지역	박경환	전남대학교 지리교육과 교수
국토/지역	백기영	유원대학교 도시지역행정학과 교수
국토/지역	서순탁	서울시립대학교 총장
국토/지역	송미령	한국농촌경제연구원 선임연구위원
국토/지역	이상호	한밭대학교 도시공학과 교수
국토/지역	정우성	국토연구원 책임연구위원
국토/지역	주성재	경희대학교 지리학과 교수
국토/지역	차미숙	국토연구원 선임연구위원
도시계획	강상준	강릉원주대학교 도시계획부동산학과 교수
도시계획	강창덕	중앙대학교 도시계획부동산학과 교수
도시계획	문태헌	경상대학교 도시공학과 교수
도시계획	오성훈	건축도시공간연구소 선임연구위원
도시계획	윤동근	연세대학교 도시공학과 교수
도시계획	윤중경	도시계획기술사회 명예회장(前 회장)
도시계획	최봉문	목원대학교 도시공학과 교수
스마트시티	조영임	가천대학교 컴퓨터공학과 교수
스마트시티	황종성	한국정보화진흥원 연구위원
인프라/교통	고준호	한양대학교 도시대학원 교수
인프라/교통	이상호	건설산업연구원 원장
인프라/교통	이훈기	한국교통연구원 연구위원
인프라/교통	최창호	전남대학교 물류통상학부 교수
인프라/교통	추상호	홍익대학교 도시공학과 교수

분야	성명	소속 및 직위
지역경제/산업/문화	김영수	산업연구원 선임연구위원
지역경제/산업/문화	김영준	한국문화관광연구원 선임연구위원
지역경제/산업/문화	김향자	한국문화관광연구원 선임연구위원
지역경제/산업/문화	박정일	한국과학기술기획평가원 연구위원
지역경제/산업/문화	박창규	전남도립대학교 호텔항공관광과 교수
지역경제/산업/문화	안종욱	국토연구원 책임연구원
환경	맹지연	한국환경운동연합 국장
환경	박창석	한국환경정책평가연구원 선임연구위원
환경	성현찬	고려대학교 환경생태학부 연구교수
환경	송인주	서울연구원 연구위원
환경	윤광석	한국건설기술연구원 국토보전연구본부장
환경	이병국	한국환경정책평가연구원 선임연구위원
환경	이창훈	한국환경정책평가연구원 선임연구위원
환경	홍준형	서울대학교 행정대학원 교수

부록2

전문가 분야별 우선순위 및 상대적 중요도

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1) 국토/지역

순 위	전략	과제	상대적 중요도
1	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제3] 국가경제를 견인하는 신성장거점 육성	0.1091
2	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제12] 인구 감소 및 기존 도심 쇠퇴에 대응하는 도심재생 활성화로 도시경쟁력 제고	0.0850
3	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제4] 글로벌 경쟁력을 갖춘 신성장산업 입지 육성	0.0818
4	자연친화적이고 안전한 국토공간 조성	[과제9] 지속가능하고 안전한 국토생활공간 조성	0.0768
5	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제14] 주거 수준의 선진화 및 주거안전망 확충	0.0660
6	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제2] 5+2 광역경제권 발전을 견인하는 도시권 육성	0.0539
7	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제10] 녹색성장 시대에 부응하는 한국형 압축도시 조성	0.0514
8	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제11] 삶의 질을 향유할 수 있는 매력적 문화도시 창조	0.0449
9	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제1] 국토의 성장잠재력을 극대화하기 위해 3차원 지역발전전략을 발전적으로 수용	0.0439
10	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제5] 농·산·어촌의 녹색성장 기반 구축	0.0418
11	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제18] 탄소배출을 줄이고 에너지를 절약하는 친환경 교통정책 추진	0.0405

순 위	전략	과제	상대적 중요도
12	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제6] 문화국토 조성을 위한 역사문화관광자원의 연계 활용	0.0400
13	자연친화적이고 안전한 국토공간 조성	[과제7] 강·산·바다를 연계한 국토 품격의 새로운 창출	0.0318
14	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제13] 도시경쟁력 제고를 위한 용도지역체계의 탄력적 적용	0.0295
15	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제17] 교통수단 간 기능적 역할분담을 통한 통합 연계교통체계 구축	0.0290
16	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제15] 철도 중심의 저탄소 녹색성장형 교통체계 구축	0.0272
17	자연친화적이고 안전한 국토공간 조성	[과제8] 국민과 강이 어우러지는 친수국토 조성	0.0254
18	세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축	[과제22] 생태계에 기반한 해양자원 및 공간의 통합적 관리	0.0254
19	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제16] 선택과 집중을 통한 효율적 도로망 정비를 통해 국토경쟁력 강화 지원	0.0210
20	초국경적 국토경영 기반 구축	[과제23] 남북한 교류협력 확대에 대비한 기반 구축	0.0209
21	세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축	[과제21] 해양자원 확보를 위한 활동영역 확장 해양산업의 국제경쟁력 강화	0.0148
22	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제20] 첨단 국토정보 인프라 구축 및 활용을 통한 국토관리 선진화	0.0131
23	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제19] 고부가가치 창출 및 동북아 물류 중심국가 성장을 위한 글로벌 물류체계 구축	0.0123
24	초국경적 국토경영 기반 구축	[과제24] 유라시아-태평양 시대를 선도하는 글로벌 국토역량 강화	0.0079
25	초국경적 국토경영 기반 구축	[과제25] G20 개발의제 실천을 통한 글로벌 연성국토 개척	0.0063

2) 도시계획

순 위	전략	과제	상대적 중요도
1	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제17] 교통수단 간 기능적 역할분담을 통한 통합 연계교통체계 구축	0.0668
2	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제12] 인구 감소 및 기존 도심 쇠퇴에 대응하는 도심재생 활성화로 도시경쟁력 제고	0.0656
3	자연친화적이고 안전한 국토공간 조성	[과제9] 지속가능하고 안전한 국토생활공간 조성	0.0656
4	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제18] 탄소배출을 줄이고 에너지를 절약하는 친환경 교통정책 추진	0.0647
5	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제20] 첨단 국토정보 인프라 구축 및 활용을 통한 국토관리 선진화	0.0580
6	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제3] 국가경제를 견인하는 신성장거점 육성	0.0539
7	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제14] 주거 수준의 선진화 및 주거안전망 확충	0.0510
8	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제4] 글로벌 경쟁력을 갖춘 신성장산업 입지 육성	0.0510
9	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제16] 선택과 집중을 통한 효율적 도로망 정비를 통해 국토경쟁력 강화 지원	0.0493
10	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제1] 국토의 성장잠재력을 극대화하기 위해 3차원 지역발전전략을 발전적으로 수용	0.0470
11	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제2] 5+2 광역경제권 발전을 견인하는 도시권 육성	0.0453
12	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제15] 철도 중심의 저탄소 녹색성장형 교통체계 구축	0.0386
13	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제11] 삶의 질을 향유할 수 있는 매력적 문화도시 창조	0.0358
14	세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축	[과제22] 생태계에 기반한 해양자원 및 공간의 통합적 관리	0.0345
15	초국경적 국토경영 기반 구축	[과제23] 남북한 교류협력 확대에 대비한 기반 구축	0.0343

순 위	전략	과제	상대적 중요도
16	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제6] 문화국토 조성을 위한 역사문화관광자원의 연계 활용	0.0333
17	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제10] 녹색성장 시대에 부응하는 한국형 압축도시 조성	0.0310
18	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제19] 고부가가치 창출 및 동북아 물류 중심국가 성장을 위한 글로벌 물류체계 구축	0.0302
19	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제5] 농·산·어촌의 녹색성장 기반 구축	0.0284
20	초국경적 국토경영 기반 구축	[과제24] 유라시아-태평양 시대를 선도하는 글로벌 국토역량 강화	0.0262
21	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제13] 도시경쟁력 제고를 위한 용도지역체계의 탄력적 적용	0.0244
22	자연친화적이고 안전한 국토공간 조성	[과제7] 강·산·바다를 연계한 국토 품격의 새로운 창출	0.0199
23	자연친화적이고 안전한 국토공간 조성	[과제8] 국민과 강이 어우러지는 친수국토 조성	0.0195
24	초국경적 국토경영 기반 구축	[과제25] G20 개발의제 실천을 통한 글로벌 연성국토 개척	0.0137
25	세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축	[과제21] 해양자원 확보를 위한 활동영역 확장과 해양산업의 국제경쟁력 강화	0.0120

3) 스마트시티

순 위	전략	과제	상대적 중요도
1	자연친화적이고 안전한 국토공간 조성	[과제9] 지속가능하고 안전한 국토생활공간 조성	0.1180
2	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제20] 첨단 국토정보 인프라 구축 및 활용을 통한 국토관리 선진화	0.0999
3	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제1] 국토의 성장잠재력을 극대화하기 위해 3차원 지역발전전략을 발전적으로 수용	0.0858
4	자연친화적이고 안전한 국토공간 조성	[과제7] 강·산·바다를 연계한 국토 품격의 새로운 창출	0.0807
5	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제17] 교통수단 간 기능적 역할분담을 통한 통합 연계교통체계 구축	0.0754
6	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제13] 도시경쟁력 제고를 위한 용도지역체계의 탄력적 적용	0.0581
7	자연친화적이고 안전한 국토공간 조성	[과제8] 국민과 강이 어우러지는 친수국토 조성	0.0574
8	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제18] 탄소배출을 줄이고 에너지를 절약하는 친환경 교통정책 추진	0.0548
9	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제19] 고부가가치 창출 및 동북아 물류 중심국가 성장을 위한 글로벌 물류체계 구축	0.0396
10	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제5] 농·산·어촌의 녹색성장 기반 구축	0.0390
11	세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축	[과제22] 생태계에 기반한 해양자원 및 공간의 통합적 관리	0.0320
12	초국경적 국토경영 기반 구축	[과제25] G20 개발의제 실천을 통한 글로벌 연성국토 개척	0.0295
13	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제4] 글로벌 경쟁력을 갖춘 신성장산업 입지 육성	0.0290
14	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제12] 인구 감소 및 기존 도심 쇠퇴에 대응하는 도심재생 활성화로 도시경쟁력 제고	0.0278
15	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제10] 녹색성장 시대에 부응하는 한국형 압축도시 조성	0.0241

순 위	전략	과제	상대적 중요도
16	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제16] 선택과 집중을 통한 효율적 도로망 정비를 통해 국토경쟁력 강화 지원	0.0225
17	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제11] 삶의 질을 향유할 수 있는 매력적 문화도시 창조	0.0206
18	초국경적 국토경영 기반 구축	[과제24] 유라시아-태평양 시대를 선도하는 글로벌 국토역량 강화	0.0188
19	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제3] 국가경제를 견인하는 신성장거점 육성	0.0176
20	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제15] 철도 중심의 저탄소 녹색성장형 교통체계 구축	0.0165
21	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제6] 문화국토 조성을 위한 역사문화관광자원의 연계 활용	0.0157
22	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제14] 주거 수준의 선진화 및 주거안전망 확충	0.0156
23	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제2] 5+2 광역경제권 발전을 견인하는 도시권 육성	0.0088
24	세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축	[과제21] 해양자원 확보를 위한 활동영역 확장과 해양산업의 국제경쟁력 강화	0.0083
25	초국경적 국토경영 기반 구축	[과제23] 남북한 교류협력 확대에 대비한 기반 구축	0.0045

4) 인프라/교통

순위	전략	과제	상대적 중요도
1	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제3] 국가경제를 견인하는 신성장거점 육성	0.1312
2	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제2] 5+2 광역경제권 발전을 견인하는 도시권 육성	0.1044
3	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제4] 글로벌 경쟁력을 갖춘 신성장산업 입지 육성	0.0752
4	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제17] 교통수단 간 기능적 역할분담을 통한 통합 연계교통체계 구축	0.0631
5	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제1] 국토의 성장잠재력을 극대화하기 위해 3차원 지역발전전략을 발전적으로 수용	0.0596
6	자연친화적이고 안전한 국토공간 조성	[과제9] 지속가능하고 안전한 국토생활공간 조성	0.0556
7	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제10] 녹색성장 시대에 부응하는 한국형 압축도시 조성	0.0485
8	세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축	[과제21] 해양자원 확보를 위한 활동영역 확장과 해양산업의 국제경쟁력 강화	0.0439
9	초국경적 국토경영 기반 구축	[과제23] 남북한 교류협력 확대에 대비한 기반 구축	0.0395
10	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제14] 주거 수준의 선진화 및 주거안전망 확충	0.0392
11	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제15] 철도 중심의 저탄소 녹색성장형 교통체계 구축	0.0361
12	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제16] 선택과 집중을 통한 효율적 도로망 정비로 통해 국토경쟁력 강화 지원	0.0342
13	자연친화적이고 안전한 국토공간 조성	[과제7] 강·산·바다를 연계한 국토 품격의 새로운 창출	0.0333
14	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제12] 인구 감소 및 기존 도심 쇠퇴에 대응하는 도심재생 활성화로 도시경쟁력 제고	0.0269
15	초국경적 국토경영 기반 구축	[과제24] 유라시아-태평양 시대를 선도하는 글로벌 국토역량 강화	0.0254

순위	전략	과제	상대적 중요도
16	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제6] 문화국토 조성을 위한 역사문화관광자원의 연계 활용	0.0246
17	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제18] 탄소배출을 줄이고 에너지를 절약하는 친환경 교통정책 추진	0.0239
18	초국경적 국토경영 기반 구축	[과제25] G20 개발의제 실천을 통한 글로벌 연성국토 개척	0.0222
19	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제5] 농·산·어촌의 녹색성장 기반 구축	0.0210
20	세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축	[과제22] 생태계에 기반한 해양자원 및 공간의 통합적 관리	0.0193
21	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제13] 도시경쟁력 제고를 위한 용도지역체계의 탄력적 적용	0.0176
22	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제11] 삶의 질을 향유할 수 있는 매력적 문화도시 창조	0.0162
23	자연친화적이고 안전한 국토공간 조성	[과제8] 국민과 강이 어우러지는 친수국토 조성	0.0143
24	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제19] 고부가가치 창출 및 동북아 물류 중심국가 성장을 위한 글로벌 물류체계 구축	0.0140
25	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제20] 첨단 국토정보 인프라 구축 및 활용을 통한 국토관리 선진화	0.0105

5) 지역경제/산업/문화

순위	전략	과제	상대적 중요도
1	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제3] 국가경제를 견인하는 신성장거점 육성	0.0887
2	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제4] 글로벌 경쟁력을 갖춘 신성장산업 입지 육성	0.0795
3	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제1] 국토의 성장잠재력을 극대화하기 위해 3차원 지역발전전략을 발전적으로 수용	0.0713
4	자연친화적이고 안전한 국토공간 조성	[과제9] 지속가능하고 안전한 국토생활공간 조성	0.0589
5	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제11] 삶의 질을 향유할 수 있는 매력적 문화도시 창조	0.0576
6	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제12] 인구 감소 및 기존 도심 쇠퇴에 대응하는 도심재생 활성화로 도시경쟁력 제고	0.0538
7	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제5] 농·산·어촌의 녹색성장 기반 구축	0.0536
8	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제6] 문화국토 조성을 위한 역사문화관광자원의 연계 활용	0.0491
9	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제10] 녹색성장 시대에 부응하는 한국형 압축도시 조성	0.0469
10	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제14] 주거 수준의 선진화 및 주거안전망 확충	0.0437
11	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제17] 교통수단 간 기능적 역할분담을 통한 통합 연계교통체계 구축	0.0379
12	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제18] 탄소배출을 줄이고 에너지를 절약하는 친환경 교통정책 추진	0.0349
13	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제2] 5+2 광역경제권 발전을 견인하는 도시권 육성	0.0341
14	자연친화적이고 안전한 국토공간 조성	[과제7] 강·산·바다를 연계한 국토 품격의 새로운 창출	0.0338

순위	전략	과제	상대적 중요도
15	세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축	[과제22] 생태계에 기반한 해양자원 및 공간의 통합적 관리	0.0309
16	초국경적 국토경영 기반 구축	[과제23] 남북한 교류협력 확대에 대비한 기반 구축	0.0305
17	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제16] 선택과 집중을 통한 효율적 도로망 정비를 통해 국토경쟁력 강화 지원	0.0290
18	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제19] 고부가가치 창출 및 동북아 물류 중심국가 성장을 위한 글로벌 물류체계 구축	0.0287
19	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제15] 철도 중심의 저탄소 녹색성장형 교통체계 구축	0.0267
20	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제13] 도시경쟁력 제고를 위한 용도지역체계의 탄력적 적용	0.0243
21	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제20] 첨단 국토정보 인프라 구축 및 활용을 통한 국토관리 선진화	0.0218
22	세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축	[과제21] 해양자원 확보를 위한 활동영역 확장과 해양산업의 국제경쟁력 강화	0.0211
23	초국경적 국토경영 기반 구축	[과제24] 유라시아-태평양 시대를 선도하는 글로벌 국토역량 강화	0.0188
24	자연친화적이고 안전한 국토공간 조성	[과제8] 국민과 강이 어우러지는 친수국토 조성	0.0145
25	초국경적 국토경영 기반 구축	[과제25] G20 개발의제 실천을 통한 글로벌 연성국토 개척	0.0100

6) 환경

순위	전략	과제	상대적 중요도
1	자연친화적이고 안전한 국토공간 조성	[과제7] 강·산·바다를 연계한 국토 품격의 새로운 창출	0.0967
2	자연친화적이고 안전한 국토공간 조성	[과제9] 지속가능하고 안전한 국토생활공간 조성	0.0884
3	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제12] 인구 감소 및 기존 도심 쇠퇴에 대응하는 도심재생 활성화로 도시경쟁력 제고	0.0797
4	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제1] 국토의 성장잠재력을 극대화하기 위해 3차원 지역발전전략을 발전적으로 수용	0.0613
5	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제4] 글로벌 경쟁력을 갖춘 신성장산업 입지 육성	0.0563
6	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제18] 탄소배출을 줄이고 에너지를 절약하는 친환경 교통정책 추진	0.0543
7	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제3] 국가경제를 견인하는 신성장거점 육성	0.0512
8	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제10] 녹색성장 시대에 부응하는 한국형 압축도시 조성	0.0512
9	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제6] 문화국토 조성을 위한 역사문화관광자원의 연계 활용	0.0499
10	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제11] 삶의 질을 향유할 수 있는 매력적 문화도시 창조	0.0498
11	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제5] 농·산·어촌의 녹색성장 기반 구축	0.0409
12	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제14] 주거 수준의 선진화 및 주거안전망 확충	0.0390
13	자연친화적이고 안전한 국토공간 조성	[과제8] 국민과 강이 어우러지는 친수국토 조성	0.0368
14	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제15] 철도 중심의 저탄소 녹색성장형 교통체계 구축	0.0312

순위	전략	과제	상대적 중요도
15	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제17] 교통수단 간 기능적 역할분담을 통한 통합 연계교통체계 구축	0.0292
16	쾌적하고 문화적인 도시주거환경 조성	[과제13] 도시경쟁력 제고를 위한 용도지역체계의 탄력적 적용	0.0280
17	세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축	[과제22] 생태계에 기반한 해양자원 및 공간의 통합적 관리	0.0274
18	국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화	[과제2] 5+2 광역경제권 발전을 견인하는 도시권 육성	0.0272
19	초국경적 국토경영 기반 구축	[과제23] 남북한 교류협력 확대에 대비한 기반 구축	0.0206
20	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제19] 고부가가치 창출 및 동북아 물류 중심국가 성장을 위한 글로벌 물류체계 구축	0.0201
21	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제20] 첨단 국토정보 인프라 구축 및 활용을 통한 국토관리 선진화	0.0201
22	녹색교통 국토정보 통합네트워크 구축	[과제16] 선택과 집중을 통한 효율적 도로망 정비를 통해 국토경쟁력 강화 지원	0.0119
23	세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축	[과제21] 해양자원 확보를 위한 활동영역 확장 해양산업의 국제경쟁력 강화	0.0106
24	초국경적 국토경영 기반 구축	[과제24] 유라시아-태평양 시대를 선도하는 글로벌 국토역량 강화	0.0095
25	초국경적 국토경영 기반 구축	[과제25] G20 개발의제 실천을 통한 글로벌 연성국토 개척	0.0087

정주여건분야 중장기계획 메타평가 예비연구

인 쇄 2019년 12월 27일
발 행 2019년 12월 31일
발 행 인 박 진 (朴 進)
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
국회의원회관 2층 222호
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 (주)디자인여백플러스
02)2672-1535

©2019 국회미래연구원

ISBN 979-11-970575-4-0 94300

정주여건분야 중장기계획 메타평가 예비연구

민보경 편



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

비매품/무료



9 791197 057540

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

서울시 영등포구 의사당대로 1 국회의원회관 2층 222호
Tel. 02-786-2190 Fax. 02-786-3977 www.nafi.re.kr

ISBN 979-11-970575-4-0
ISBN 979-11-970575-0-2(세트)