

국토정책 Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

2024. 9. 9.
No. 981



발행처 국토연구원
발행인 심교언
www.krihs.re.kr

이 브리프는 나무를 베지 않고 만든 생분해성 펄프 용지를 사용하였습니다.

김명한 전문연구원
홍사흠 연구위원
유현아 부연구위원

국토계획평가제도 개선방안

주요 내용

- 1 국토관리의 기본이념을 반영하고 국토종합계획 및 상위·유관계획과의 정합성을 확보할 수 있도록 계획수립권자가 스스로 계획(안)을 평가하는 국토계획평가제도를 2012년 5월부터 운영 중
- 2 국토계획평가는 국토공간 전체 또는 일부를 다루면서, 미래의 장기발전 방향을 제시하는 전략적·지침적 성격의 중장기 계획을 평가대상으로 설정하고 있으며, 현재 5개 유형의 종합계획·지역계획, 11개 기간시설계획, 12개 부문별 계획 등 28개 계획이 평가 대상임
- 3 국토계획평가제도의 효과적인 운영을 위해서는 현행 평가대상 계획의 적정성에 대한 검토와 국토계획 중 평가가 필요한 계획을 검토하는 등 평가대상 계획의 변경이 필요
- 4 국토계획평가제도의 운영 한계로는 평가대상 계획에 대한 관리 미흡, 국토계획 간 연계 부족, 절차적 부담 증가, 제도적 사각지대 존재 등이 있음
 - 이를 해결하기 위해 국토계획평가 대상 계획 선정이 중요하고, 이를 통해 국토공간의 지속가능한 발전에 기여할 수 있음
 - 현재 28개 평가대상 계획 중 제외가 필요한 계획을 검토하고 여건 변화 및 정책적 수요에 의해 새롭게 수립된 국토계획을 추가하여 평가대상 계획 조정 및 변경안을 제시

정책방안

- 1 (기존 평가대상 모니터링) 국토계획평가 대상 계획의 근거 법령 개정·폐지와 계획수립 여부를 확인하기 위한 모니터링 체계 구축
- 2 (신규 평가 대상 검토) 새롭게 수립된 계획이 국토계획평가 대상으로 적합한지 검토하고 추가할 수 있는 시스템 마련
 - 여건 변화 및 정책적 수요에 의해 새롭게 수립된 국토계획이 평가대상으로 추가될 수 있도록 정기적인 검토 시스템 마련
- 3 (제도의 효율성과 효과성 제고) 제도에 대한 홍보와 절차의 간소화 및 평가대상 확대
 - 국토계획평가 대상 계획의 계획수립권자에게 지속적인 제도 안내 및 홍보 강화
 - 제도 운영의 효율성 제고를 위한 국토계획평가 절차 간소화 및 평가가 필요한 계획 확대
 - 국토계획평가 대상 계획 확대 시 안정적인 제도 운영을 위한 관련 예산 확대 및 인력 확충
 - 전 국토의 체계적 관리를 위해 평가대상 계획은 늘리되 절차는 간소함으로써 제도 효율성 제고

01. 국토계획평가제도의 개요 및 특성

국토계획평가제도 개요

(제도 도입 배경) 국토계획 수립과정에서 국토관리 기본이념을 반영할 수 있도록 유도하는 제도가 없고, 보전보다는 개발위주의 계획이 많으며, 국토종합계획-도종합계획-도시·군기본계획, 지역 및 부문계획 등 계획 간 정합성 문제가 끊임없이 지적됨에 따라 국토계획의 정합성 제고와 국토관리 기본이념을 구현하기 위해 도입

- 모든 국토계획은 국토관리 기본이념인 국토의 균형발전, 경쟁력 있는 국토, 환경친화적 국토관리를 충실히 반영하고, 이를 실현하기 위해(「국토기본법」 제2~5조) 2011년 5월 「국토기본법」 개정으로 국토계획평가제도를 도입하고 2012년 5월 국토계획평가제도 시행(법적 근거: 「국토기본법」 제19조의2)

(국토계획평가제도) 국토계획 수립단계에서 국토관리 기본이념을 반영하고, 국토종합계획 및 상위·유관계획과의 정합성을 확보할 수 있도록 계획수립권자가 스스로 계획(안)을 평가하는 제도

- 계획수립권자는 「국토기본법」 및 동법 시행령에 규정된 평가기준, 「국토계획평가에 관한 업무처리지침」을 토대로 계획(안)에 대해 자체평가를 수행하고, 평가결과 미흡한 내용에 대해서는 계획(안)을 보완
- 국토계획평가제도는 2012년 도입 이후 12년째 운영 중이며, 제도의 취지에 맞게 운영 중임

(국토계획평가제도의 성격) 국토계획평가제도는 사전적 평가, 자체평가, 종합적 평가, 협력적 평가의 성격을 갖고 있으며, 다른 평가제도에 비해 정책계획을 대상으로 하며, 내용적 측면에서는 형평성, 효율성, 환경성을 모두 다루고 있음

그림 1 국토계획평가제도의 성격



자료: 국토연구원 2021.

국토계획평가 대상 계획의 현황 및 특성

(국토계획평가 대상 계획) 국토계획평가는 국토공간 전체 또는 일부를 다루면서, 미래의 장기발전 방향을 제시하는 전략적·지침적 성격의 계획으로 계획기간이 5년 이상인 중장기 계획을 평가대상으로 설정

- 평가대상으로 선정된 계획은 5개 유형의 종합계획·지역계획, 11개 기간시설계획, 12개 부문별 계획 등임

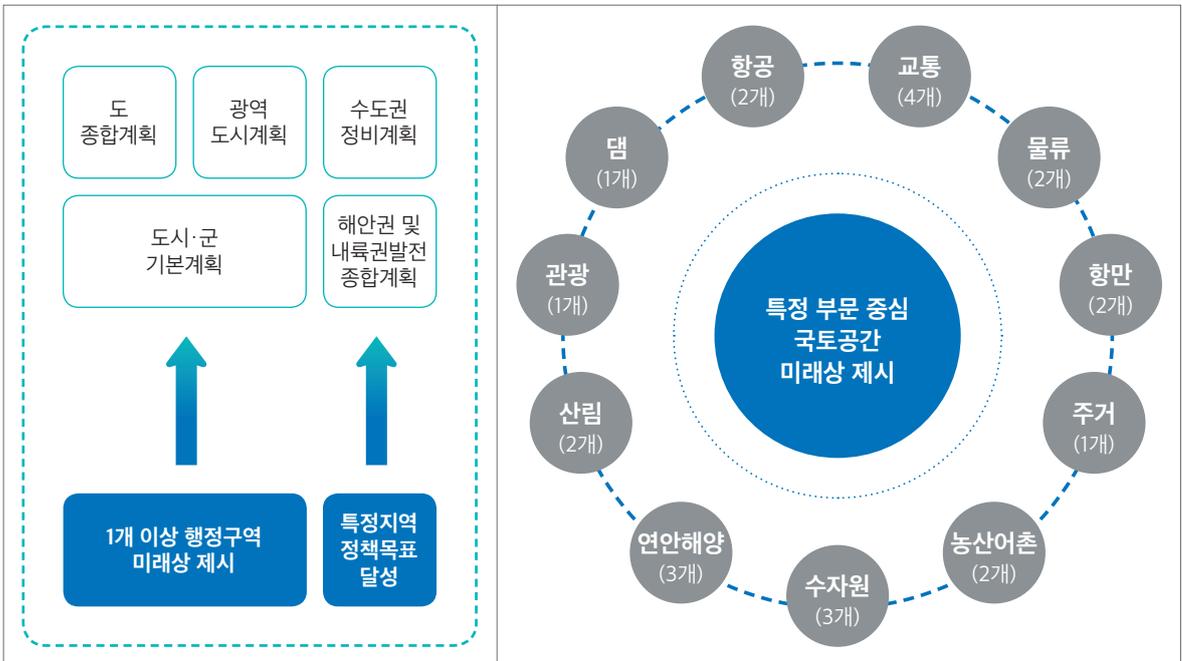
표 1 국토계획평가제도 성격



구분	계획명
종합계획·지역계획 (5개 유형)	도종합계획, 수도권정비계획, 광역도시계획, 도시·군기본계획, 해안권 및 내륙권 발전종합계획
기간시설계획 (11개 계획)	국가기간망교통계획, 대도시권 광역교통기본계획, 국가도로망종합계획, 국가철도망구축계획, 항만기본계획, 마린항만에 관한 기본계획, 항공정책기본계획, 공항개발종합계획, 국가물류기본계획, 물류시설개발종합계획, 댐관리기본계획
부문별 계획 (12개 계획)	주거종합계획, 농어촌 정비종합계획, 산촌진흥기본계획, 수자원장기종합계획, 지하수관리기본계획, 산림기본계획, 하천유역수자원관리계획, 연안통합관리계획, 연안정비기본계획, 해양환경종합계획, 관광개발기본계획, 산림문화·휴양기본계획

자료: 「국토기본법 시행령」 [별표] 국토계획평가 대상 및 국토계획평가 요청서의 제출 시기(제8조 관련).

그림 2 현행 국토계획평가 대상 계획의 공간적·부문적 특성



02. 국토계획평가제도 운영의 현황, 성과, 한계

국토계획평가제도 운영 현황

국토계획평가제도는 2011년 5월 「국토기본법」 개정을 통해 평가대상, 평가기준 등 세부 시행방안을 「국토기본법」 시행령에 마련하고 2012년 5월부터 시행

- 2012년 국토계획평가제도 도입 이후, 2023년 12월까지 총 199건에 대한 국토계획평가 완료
- 부문별로는 전체 199건 중 도시·군기본계획 143건, 부문별계획 33건, 지역계획 23건에 대한 국토계획평가 완료
- 도시·군기본계획에 대한 국토계획평가 실적은 국토계획평가 실적의 71.8%에 해당하는 수준으로 평가대상 계획 중 가장 큰 비중을 차지
- 부문별계획은 주로 도로, 철도, 물류, 항공, 항만, 관광, 지하수 등 관련 상위계획 33건을 대상으로 평가
- 지역계획은 도종합계획, 수도권정비계획, 광역도시계획, 해안권 및 내륙권 발전종합계획 등 상위계획 23건을 대상으로 평가

표 2 연도별 국토계획평가 운영 실적(2023년 12월 기준)

연도	소계(건)	부문별계획(건)	지역계획(건)	도시·군기본계획(건)
2012	4	2	1	1
2013	13	4	2	7
2014	5	1	1	3
2015	11	2	-	9
2016	33	6	3	24
2017	14	2	-	12
2018	11	3	-	8
2019	14	2	1	11
2020	17	2	4	11
2021	34	7	9	18
2022	28	1	1	26
2023	15	1	1	13
총계	199	33	23	143

자료: 국토교통부, 2012~2023년 국토계획평가 검토 위탁 연구 연차 보고서 내용을 토대로 저자 작성.

국토계획평가제도 운영 성과

(상위 및 유관계획과의 정합성 확보) 국토종합계획을 비롯한 관련 상위 및 유관계획과의 정합성이 맞는지 자체적으로 검토하도록 유도함으로써 계획의 질적 제고를 도모

- 도종합계획, 광역도시계획, 도시기본계획 등을 비롯하여 도로계획, 철도계획과 같은 계획내용을 제시하는 부문별계획 수립 시 상위 및 유관계획과의 정합성을 검토하고 근거를 명확하게 제시하도록 유도
- 도종합계획 수립 시 각 부문별계획에 시·군 도시기본계획에 대한 계획지침을 제시하도록 유도함으로써 국토종합계획-도종합계획-도시기본계획 간 정합성을 확보
- 그 밖에도 국토계획평가제도를 통해 환경부문 상위계획과의 정합성 검토를 유도하고, 특정 도시를 포함하는 광역도시계획 및 지역계획 수립 시 정합성 확보를 지속적으로 유도

(도시 및 지역 특성을 고려한 계획수립 유도) 평가대상 계획의 국토계획평가 요청서에 대한 정식 검토 요청 이후, 검토 결과와 관련된 업무협의를 통하여 도시 및 지역의 특성이 반영된 부문별계획이 수립될 수 있도록 유도

- 평가대상 중 부문별계획의 주요 내용에 대해서도 검토의견을 작성하고 업무협의를 통하여 해당 계획의 특성을 고려한 계획수립 유도

(합리적 계획인구 설정 유도) 도시기본계획의 계획인구에 대한 사전협의를 통해 합리적 계획인구 설정을 유도하고, 도시 특성을 반영하여 실현 가능한 도시기본계획 수립에 기여

- 도시기본계획의 승인권은 광역시·도가 갖고 있으므로, 국토계획평가 절차상 계획인구 조정에 대한 강제권은 없으나 국토정책위원회 국토계획평가분과의 심의 기능을 활용하여 승인신청 전 달성 가능한 수준으로 계획인구를 조정

국토계획평가제도 운영 한계

(평가대상 계획에 대한 관리 미흡) 평가대상 계획의 조정 및 변경을 위한 정기적인 반영 절차가 없어 평가대상 계획에 대한 관리가 미흡하며, 계획수립권자에 대한 제도 안내 및 홍보 부족

- 현 제도에서는 근거 법령에서 폐지된 계획, 개정으로 인해 대체된 계획 등 평가대상 계획이 지속적으로 수립되고 있는지에 대해 정기적으로 확인할 수 있는 제도적 장치가 없음

(국토계획 간 연계 부족) 28개 평가대상 계획 중 제도가 도입된 2012년 국토해양부가 계획수립권자로서 수립했던 19개 계획, 직·간접적으로 관여했던 4개 계획 등 23개 계획이 국토해양부와 관련된 계획으로 구성되어 있다는 한계를 갖고 있어 평가대상 확대 및 국토계획 간 연계 강화 필요

- 국토해양부가 수립했던 19개 계획은 2013년 국토교통부와 해양수산부의 분리 개편, 2018년 환경부 물 관리일원화에 따른 계획권고 이양으로 현재 국토교통부(10개), 해양수산부(5개), 환경부(4개)에서 수립

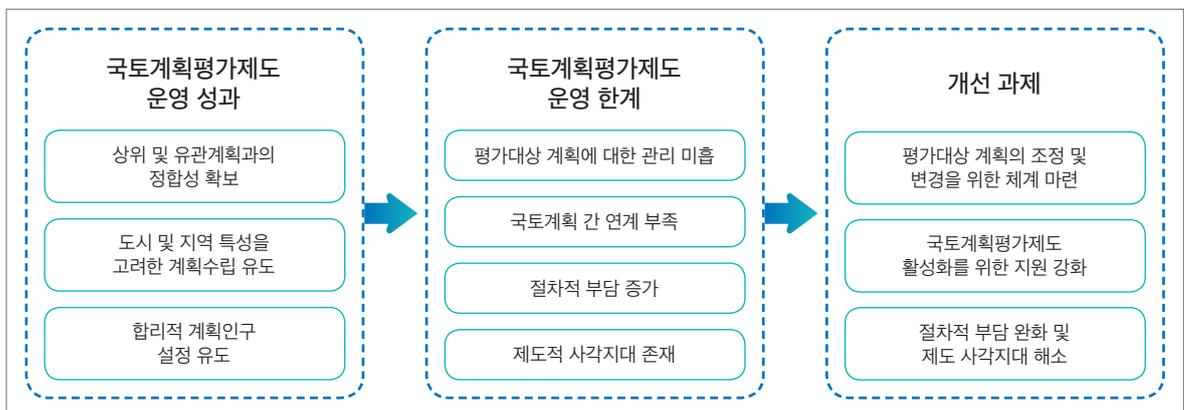
(절차적 부담 증가) 평가대상 계획의 질적 제고를 위해 사전협의, 요청서 초안 검토, 국토계획평가 결과 반영 등 다양한 절차가 운영됨에 따라 계획수립권자의 절차적 부담 증가

- 계획인구에 대한 사전협의를 원만하게 진행되지 않을 경우, 소요되는 절차가 길어질 수 있어 계획수립권자의 시간적 부담 증가
- 국토종합계획을 비롯한 상위 및 유관계획과의 정합성 확보가 적절하게 이뤄지지 않을 경우, 계획(안) 및 요청서 보완에 필요한 계획수립권자의 부담 증가

(제도적 사각지대 존재) 도시기본계획을 수립하지 않는 도시의 경우 국토계획평가 대상에서 제외되어, 국토종합계획 등 상위계획과의 정합성을 비롯하여 국토관리의 기본이념을 반영하지 못하는 사각지대가 존재

- 미평가 도시의 경우 도시의 경쟁력 강화, 균형발전, 친환경성 제고, 상위계획과의 정합성 등의 측면에서 상대적으로 관리되지 않을 수 있음

그림 3 국토계획평가제도의 운영 성과와 한계 검토를 통한 개선 과제



03. 국토계획평가 대상 계획 조정

국토계획평가 대상 계획 조정의 필요성

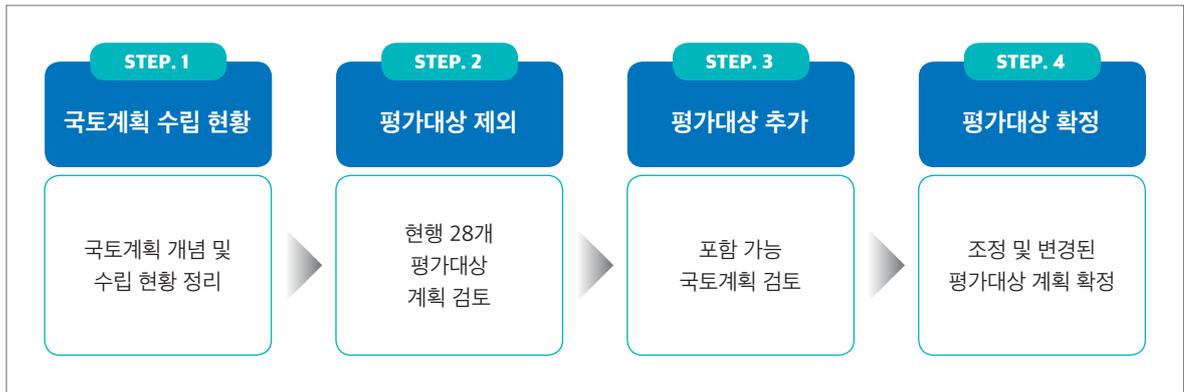
(대상 계획 조정 필요성) 국토계획평가제도의 실효성 확보를 위해 평가기준 정비, 국토계획평가 요청서 제출 시기 조정 등이 개선되었으나, 평가대상 계획에 대한 조정 및 변경 없이 상당기간 제도 유지

- 2018년 12월 기존 6대 평가기준을 4대 평가기준으로 통합하여 정비하였으며, 2017년 2월 도시·군기본계획에 대한 국토계획평가 요청서 제출 시기를 앞당기는 등 일부 제도는 개선
- 그러나, 제도 도입 이후 12년이 지났음에도 평가대상 계획에 대한 조정 및 변경 없이 제도가 유지되고 있어 국토계획과 관련된 새로운 여건 변화를 반영하기 위해 평가대상 계획의 조정 및 변경 필요

국토계획평가 대상 계획 조정 과정

국토계획평가 대상 계획의 조정을 위한 과정은 ① 국토계획 수립 현황, ② 평가대상 제외가 필요한 계획 검토, ③ 평가대상 추가가 필요한 계획 검토, ④ 평가대상 계획 확정 등의 순으로 설정하여 검토

그림 4 국토계획평가 대상 계획 조정을 위한 검토 과정



국토계획평가 대상 계획 조정 결과(변경안)

(제외 계획) 현 평가대상 계획 중 근거가 되는 법령에서 삭제되어 제외가 필요한 계획은 연안통합관리계획과 수자원장기종합계획 등 2개 계획

(추가 계획) 새롭게 국토계획평가 대상 계획으로 추가될 필요가 있으며, 평가대상으로 적합하다고 판단되는 14개 계획 도출

표 3 국토계획평가 대상 계획 변경안

구분	계획명
국토계획평가 제외 국토계획 (2개)	연안통합관리계획 수자원장기종합계획(삭제 예정)
평가대상 추가 국토계획 (14개)	공업지역기본계획, 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획, 도시재생전략계획, 초광역권계획, 경제자유구역 기본계획, 스마트도시 종합계획, 경관정책기본계획, 기반시설 관리 기본계획, 어촌·어항발전 기본계획, 노후거점산업단지 경쟁력강화 전략계획, 산업집적활성화 기본계획, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획, 국가물관리기본계획, 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획

(선정 이유) 국토계획 평가대상으로 도출된 14개 계획의 법적 근거 및 선정 이유는 다음과 같음

표 4 국토계획평가 대상 추가 계획별 선정 이유

구분	계획명	선정 이유
종합·지역계획	초광역권계획	「국토기본법」 제7조에서 초광역권계획을 국토종합계획의 하위계획으로 규정, 정합성 확보 측면과 계획의 주요 내용 및 특성을 고려하여 국토계획평가 대상으로 선정
	경제자유구역 기본계획	「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제3조에 경제자유구역개발계획은 타 법률에 따른 개발계획에 우선하지만 국토종합계획에는 우선하지 않는다고 명시, 정합성 확보 측면 및 경제자유구역의 발전을 위한 주요 내용을 고려해서 평가대상 선정
기간시설계획	스마트도시 종합계획	「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」 제4조에 스마트도시 종합계획은 국토종합계획에 적합하여야 한다고 명시, 계획의 주요 내용 및 특성을 고려하여 평가대상으로 선정
	기반시설 관리 기본계획	경쟁력 있는 국토 여건의 조성이라는 국토관리 기본이념과 전 국토에 걸쳐 기반시설을 관리 및 개선하기 위한 계획의 목적이 정합하다는 점에서 평가대상으로 선정
	어촌·어항발전 기본계획	어촌·어항의 발전을 위하여 토지이용계획 등 공간을 다룬다는 계획의 특성과 「어촌·어항법」의 목적이 살기 좋은 어촌 건설과 국가의 균형발전을 위한다는 점에서 국토관리의 기본이념인 균형적 국토관리와 정합하므로 평가대상으로 선정
	노후거점산업단지 경쟁력강화 전략계획	「노후거점산업단지의 활력증진 및 경쟁력강화를 위한 특별법」 제9조3에 국토종합계획 및 도시·군 등을 고려하여 수립해야 한다고 명시, 노후산업단지의 활성화를 위한 계획의 주요 내용을 고려하여 선정
	산업집적활성화 기본계획	「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제3조에 국토종합계획 및 도시·군계획 등과의 조화를 이루도록 수립해야 한다고 명시, 지역산업의 집적 및 경쟁력 강화를 위한 계획의 주요 내용을 고려하여 선정
부문별계획	공업지역기본계획	「도시 공업지역의 관리 및 활성화에 관한 특별법」 제6조에 공업지역기본계획은 도시·군기본계획의 내용에 부합하도록 하여야 한다고 명시, 도시 내 공업지역의 체계적인 관리와 활성화를 위한 계획의 주요 내용을 고려하여 선정
	농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획	「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법」 제6조에 광역도시계획 및 도시·군기본계획과 조화를 이루어야 한다고 명시, 농촌의 난개발, 인구감소 등 위기에 대처하기 위해 농촌 공간의 특성을 고려한 계획이라는 점에서 선정
	도시재생전략계획	「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제12조에 국가도시재생기본방침 및 도시·군기본계획의 내용에 부합하도록 수립해야 한다고 명시, 쇠퇴하는 도시의 재활성화를 위한 계획의 주요 내용을 고려하여 선정
	경관정책기본계획	「경관법」 제9조에 도시·군계획에 부합되도록 정합성을 고려해야 한다고 명시, 국토경관 형성 및 관리 등 국토경관의 전반적인 내용을 다룬다는 점을 고려하여 선정
	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획	「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」의 목적이 전국 농어촌 지역개발 촉진과 지역 간 균형발전이라는 점에서 선정
	국가물관리 기본계획	제1차 국가물관리기본계획에서는 국가환경종합계획, 국토종합계획 등과 정합성을 유지해야 한다고 명시, 「물관리기본법」의 목적이 지속가능한 물순환 체계 구축 및 국민의 삶의 질 향상이라는 점에서 국토관리의 기본이념과 정합하여 선정
	국가 탄소중립 녹색성장 기본계획	「국토계획 및 환경계획의 통합관리에 관한 공동훈령」 제4조에서 국토계획과 환경계획 통합관리 시 탄소중립 녹색성장 기본계획과 연계해야 한다고 명시, 국가의 지속가능발전을 위한 탄소중립 녹색성장 정책의 비전을 제시한다는 점에서 선정

04. 중장기적 제도 개선방안

중장기적 제도 개선방안 제안

(모니터링 체계 구축) 평가대상 계획이 꾸준히 수립되고 있는지, 근거 법령의 개정 및 폐지와 같은 평가의 법적 근거에 변화는 없는지 지속적인 모니터링 체계 구축

- 평가대상 계획이 근거 법령의 개정 또는 폐지 없이 지속적으로 계획을 수립하고 있는지에 대한 모니터링 체계 구축 필요

(평가대상 계획 추가 시스템 마련) 여건 변화 및 정책적 수요에 의해 새롭게 수립된 국토계획이 평가대상으로 적합한지 검토하고 추가될 수 있도록 시스템 마련

- 여건 변화에 의해 새롭게 수립되는 국토계획이 평가대상으로 추가될 수 있도록 정기적인 검토 시스템 마련 필요

(제도 안내 및 홍보 강화) 모든 평가대상 계획이 국토계획평가를 원활하게 수행할 수 있도록 계획수립권자를 대상으로 지속적인 제도 안내 및 홍보 강화

- 평가대상 계획의 계획수립권자를 대상으로 제도에 대해 지속적으로 안내하고 홍보를 강화할 필요

(예산 확대 및 인력 확충) 평가대상 계획 확대 시 제도 운영에 대한 부담을 해소하기 위해 예산 확대 및 인력 확충

- 시·군 단위에서 수립하는 계획이 국토계획평가 대상으로 추가될 경우 평가대상 계획의 수가 급격히 늘어나 제도 운영상 부담이 매우 커질 수 있으므로 관련 예산 확대 및 인력 확충을 위한 지원 강화 필요

(절차 간소화 및 대상 확대) 전 국토의 효율적 관리를 위한 국토계획평가 절차 간소화 및 평가대상 계획 확대

- 전 국토를 효율적으로 관리하기 위해 간소화된 절차를 적용하여 평가대상을 확대하는 방안에 대한 논의 필요

참고문헌 국토교통부. 2012~2023. 국토계획평가 검토 위탁 연구 연차보고서. 세종: 국토교통부.
국토연구원. 2021. 국토계획평가제도 안내. 세종: 국토연구원.
민성희, 이용우, 이순자, 김동근, 차은혜. 2018. 국토계획 평가기준에 관한 제도 개선 연구. 세종: 국토연구원.

- **김명한** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 전문연구원(kmh@krihs.re.kr, 044-960-0149)
- **홍사흠** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구위원(saheum@krihs.re.kr, 044-960-0356)
- **유현아** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원(hayou@krihs.re.kr, 044-960-0310)

※ 이 브리프는 “김명한, 홍사흠, 유현아. 2023. 국토계획평가제도 개선방안 연구: 평가대상 계획 조정 및 변경을 중심으로. 세종: 국토연구원” 보고서를 요약·정리한 것임.
※ 이 브리프는 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음.