

요 약

SUMMARY

1. 연구의 배경 및 목적

- 국토계획평가제도(국토기본법 제 19조의 2, 3)는 다양한 이유로 관련 전문가들에 의해 실효성이 낮다고 지적받아 왔음
 - 첫째, 정합성평가라는 사전평가에만 안주하여 모니터링 등의 과정측면을 소홀히 해왔다는 지적임
 - 둘째, 국토기본법에 있는 다른 평가제도인 국토관리의 지속가능성평가, 실천계획 수립 및 평가, 국토종합계획의 정비 등과도 무관하게 추진됨
 - 셋째, 국토기본법 내에 존재하는 이러한 평가제도들이 자체의 문제 뿐 아니라 제도 간 연계 또는 체계화 되어 있지 않고 각각 별개로 운영되어 국토계획의 실효성을 저해함
- 국토계획의 실효성 확보는 국토계획에 대한 이행평가가 제대로 추진되고 평가제도들이 상호 연계가 가능하도록 하고 체계화 및 시스템화 하는 것이 중요함
 - 사전평가단계에 머물고 있는 현행 국토계획평가 제도를 중간, 사후 평가까지 확장된 개념으로 제도를 정비하여 운영하여야 가능함
- 본 연구는 국토기본법 내 국토계획 평가 관련제도 현황과 운영상의 문제점을 분석하고 국토계획 평가가 국토계획의 실효성을 높이는데 기여할 수 있는 법·제도 개선 방안을 모색하는 것을 목적으로 함
 - 국토기본법 내 국토계획 평가 관련 각종 제도 현황과 운영실태 및 문제점, 선진국 사례 분석 등을 통하여 국토정책추진시스템과 국토계획 평가시스템 재구축을 제안하고 법·제도개선 방안을 제시하고자 함

2. 국토계획 평가 관련 제도와 운영상의 문제점

1) 국토관리의 지속가능성 평가제도

□ 국토관리의 지속가능성을 측정·평가하는 제도이나 실효성이 거의 없는데 그 이유는

- 첫째, 국토관리의 지속가능성 평가제도는 자율(임의)조항이어서 측정·평가가 잘 이루어지지 않는 등 평가가 의무가 아니라는 점
- 둘째, 지표의 현실성이 낮고 이에 따라 국토계획과 정책에 반영도 미흡하여 활용도가 낮다는 점
- 셋째, 국토관리의 지속가능성 지표의 조사·축적·활용이 미흡하다는 점
- 넷째, 중앙정부차원에서도 국토관리의 지속가능성 측정·평가가 잘 이루어지지 않는 등 추진 주체들의 의지가 부족하다는 점
- 다섯째, 국토관리의 지속가능성 측정·평가와 현행 국토계획평가제도가 연계되지 않는다는 점 등임

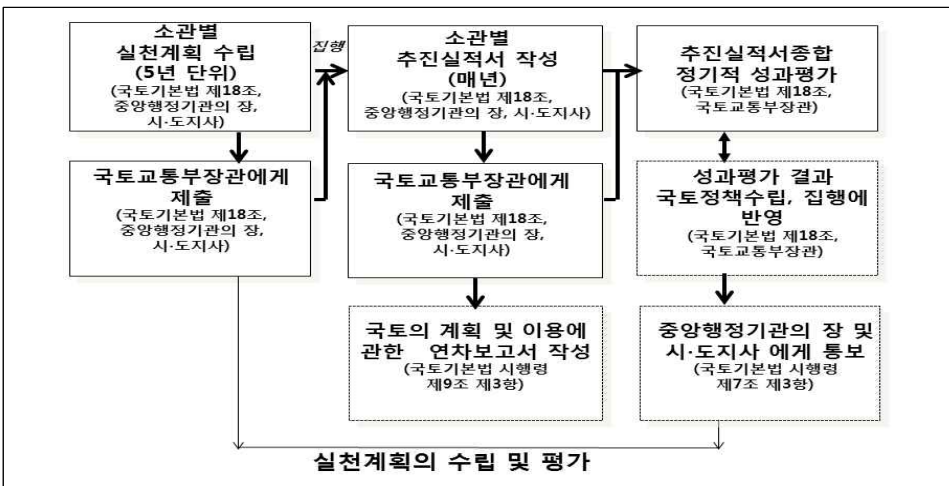
표 1 지속가능한 국토관리의 평가지표 및 기준 관련 법조항

구분	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
임무	국토관리의 지속가능성 측정·평가 지표 및 기준 설정	평가 지표 및 기준공고 (변경, 설정포함)	별도의 지표 및 기준 설정	(국토계획 및 정책 수립시) 설정·공고한 지표 및 기준 고려	국토관리의 지속가능성 측정·평가
주체	국토교통부장관	국토교통부장관	지방자치단체장	관계 행정기관의 장	국토교통부장관 지방자치단체장
구속력	의무조항	의무조항	자율조항	의무조항	자율조항
협조	관계 중앙행정기관의 장과 협의		설정시 관계 행정기관의 장과 협의 후 지방도시계획위원회 심의, 국토교통부장관보고	-	-
관련법 조항	국토기본법 제5조의2, ①항		국토기본법 제5조의2, ②항 ③항	국토기본법 제5조의2, ④항	국토기본법 제5조의2, ⑤항

2) 실천계획의 수립 및 평가 제도

- 실천계획 평가는 국토교통부내 사업 집행률 점검이 이루어지는 수준에 그침
 - 국토교통부 이외의 사업은 추진현황 파악이 미흡하며, 정기적 성과평가는 이루어지지 않고 국토종합계획 재검토에의 반영도 미흡함
- 실천계획의 평가가 부진한 원인들은 다음과 같음
 - 첫째, 부서 내 자율적 관리로 인한 존재인식 미흡과 추진주체의 의지가 부족함
 - 둘째, 관련 중앙부처 및 지자체와의 협업이 미흡함
 - 셋째, 평가지표 설정은 물론 평가가 잘 이루어지지 않고, 평가결과에 따른 인센티브가 없음
 - 넷째, 자료의 축적(data base, data bank) 및 활용과 관리의 미흡 등임
- 이로 인해 국토종합계획의 정기적 성과 평가가 어려운 문제가 발생함
 - 실천계획 평가가 집행률 점검 수준이며, 문제점이나 당초 계획목표 달성도 또는 효과 등에 대한 모니터링 등이 거의 이루어지지 않고 있음
 - 이 결과 국토계획 전문가들조차 실천계획 수립 및 평가제도에 대해서 인지하고 있는 사람은 40%수준에 불과한 것으로 나타났음

그림 1 실천계획의 수립 및 평가과정



3) 국토종합계획의 재검토 및 정비 제도

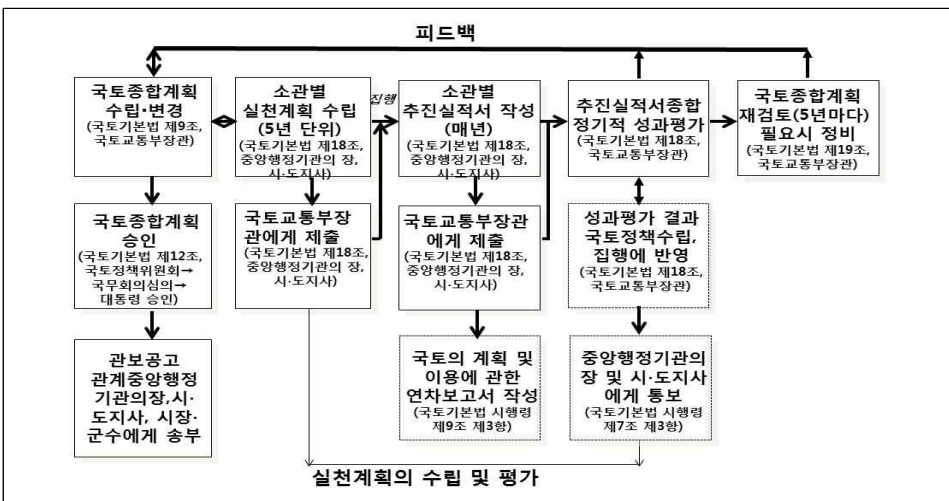
□ 국토종합계획의 재검토 및 정비 제도에 대한 인지도가 낮음

- 현행 국토계획평가 제도를 잘 알고 있는(92%) 전문가들을 대상으로 조사하였으나 국토종합계획의 재검토 및 정비 제도에 대해 약 50%는 잘 모르거나 들어본 적 있는 정도임
- 제4차 국토종합계획 재검토 결과 이후 지자체들은 국토종합계획의 재검토 결과가 문제점을 도출하여 발전방향을 제시하는 평가가 이루어졌는지에 대해서 회의적이라는 의견을 제시함
- 지자체들은 국토계획 평가제도가 국가적이며 선진화된, 미래지향적 평가가 되기를 기대하고 있음

□ 국토종합계획 정비의 요건이 “필요하면”으로 규정된 자율조항임

- 이에 따라 수행되지 않거나 평가의 필요성 인지 미흡 등 추진의지 부족으로 인해 재검토가 정례적으로 이루어지지 못하고 있음
- 또한 정례적 재검토가 이루어지지 않는 이유는 실천계획의 추진실적서가 충실히 작성되지 못했기 때문임

그림 2 국토종합계획과 실천계획의 수립 및 실적 평가와 재검토 과정



4) 국토계획평가제도

□ 낮은 목적 달성도

- 국토계획평가제도(국토기본법 제19조의 2, 3)가 제도 도입 목적 달성도가 낮은 의견이 46%를 차지하고, 높다는 의견은 15%에 불과함
- 목적달성도가 낮은 이유는 평가가 구속력이 없고 권고적 성격의 제도일 뿐만 아니라 모니터링 부재, 목적의 취약성 등 때문으로 나타남

□ 국토계획평가 절차상의 임무에 비추어 명칭이 부적합

- 국토계획평가제도는 국토계획의 실효성을 높이기 위한 장치로 도입되었으나 계획간 정합성과 지속가능한 국토관리 이념에만 초점을 둬
- 중장기적·지침적 성격의 국토계획을 대상으로 국토의 지속가능한 발전에 이바지하는지에 대한 부합성 심사, 즉 사전심사만을 국토계획평가라고 정의하는 것은 부적합하다는 의견임

□ 평가대상의 중복성·부적합성

- 국토계획평가(국토교통부)와 전략환경영향평가(환경부)의 평가계획대상이 중복되고 있어 부처 간 갈등과 계획수립권자의 부담을 야기함
- 국토계획평가 대상은 중장기적·지침적 성격의 계획에만 한정하고 있는데 사업적 성격의 개발계획도 평가대상에 포함되어 있음

□ 평가기준의 중복성

- 국토계획평가제도는 효율성, 형평성 그리고 친환경성을 평가하고 전략환경영향평가제도는 환경성을 평가하여 환경성이 중복된다는 지적이 있음

□ 계획 기간·주기의 부정합성 및 계획지표와 지침의 낮은 실효성

- 국토종합계획은 20년 단위의 계획이지만, 근래 정부가 바뀔 때마다 수정, 재수정계획이 이루어지고 목표연도는 고정(2020년)하고 있어 국토계획평가 대상계획과 시기적 정합성 문제가 발생함
- 지자체들은 2011~2030을 계획기간으로 20년 계획을 수립하고 있어 현실적으로 국토종합계획(2000~2020)이 지침적 성격을 유지하기 어려움

□ 국토계획평가의 객관성 확보 미흡

- 국토계획평가 대상계획은 성격상 추상성이 높은 계획으로 주로 정성적 평가방법에 의존하고 있어 객관성 확보가 미흡하다는 비판이 제기됨
- 반면, 전략환경영향평가는 정량적 평가방법을 사용하기 때문에 국토계획평가 객관적이지 못하다는 지적을 받고 있음

□ 평가절차 및 평가결과 환류·정보공개가 미흡하여 평가에 대한 관심도가 낮음

- 국토계획평가제도는 평가결과를 계획 확정 전에 반영할 수 있는 환류절차가 미흡함
- 전략환경영향평가 및 환경영향평가는 협의결과를 수립중인 계획에 반영할 수 있는 환류절차가 상대적으로 공고함
- 국토계획평가 결과가 공개되고 이를 계획 확정 전에 반영할 수 있는 환류절차가 미흡하여 평가에 대한 관심도를 낮추고 평가를 유명무실하게 하는 원인으로 작용하여 개선이 필요함

표 2 **현행 국토계획평가제도 시행상의 문제점**

구분	현황	문제점
정의	국토기본법제19조의2 중장기적·지침적....	평가라기 보다는 검토의견·심의 용어 부적합
평가체계	사전평가	중간·사후평가 소홀
평가내용	자체평가와 사전 검토의견 제시	정성적 평가 위주, 신뢰, 실효성 저하
평가대상	중장기·지침계획 28개	사업계획 포함(성격 상이), 대상중복
평가기준	지역경쟁력, ...국토종합계획과의 정합성, 효율성, 형평성, 친환경성 등	전략환경영향평가와 환경성 평가 중복
계획기간	시기적 부정합, 계획기간 불일치	상위계획 내용 반영 곤란
평가 실효성	국토종합계획지표와 지침 제시 미흡	계획지표· 지침의 효력 및 실효성 상실
평가 이해도	국토계획 평가제도는 2012년부터 추진	낮은 인지도, 인식 미흡
평가방법	정성적	객관성 확보 미흡
평가절차	통보	평가결과 환류, 공개, 후속조치 미흡

3. 국토계획 평가제도 개선 및 실효성 제고방안

1) 국토계획의 실효성 영향요인과 평가제도 개선방향

□ 법, 제도, 추진의지, 투입, 과정, 성과 등 다양한 요인이 국토계획의 실효성에 영향을 미침

- 법·시행령·지침 측면에서 법에는 있으나 시행령에는 후속조치가 없는 선언조항, “...할 수 있다”의 자율조항으로 인하여 실효성이 낮다고 지적됨
- 계획의 실효성을 높이는 유일한 해결방안은 예산확보라는 지적처럼 자원 및 예산 미확보는 계획의 추진력을 저해하는 요인으로 작용함
- 평가 미흡 및 미공개와 더불어 홍보 미흡 등은 관련담당자들의 추진동력 저하를 가져옴
- 전문가들은 국토계획 추진 담당부처의 각 부처 조정기능과 추진의지가 있어야 하나 기능과 의지 미흡으로 실효성이 없다고 판단하고 있음
- 투입측면에서는 경제사회적 영역에서의 빠른 변화, 계획수립권자의 정책과 이념변화, 장기계획의 태생적 성격 등이 실효성에 영향을 미침
- 과정측면에서 보면 제도적·조직적 추진체계 미비, 모니터링 미흡 등이 영향을 미쳐 대외신뢰도가 낮은 것으로 파악됨

표 3 국토기본법내 정책추진 시스템으로 본 실효성 영향요인과 문제점

구분	현황	문제점
법	법·시행령·지침 규정 자율조항	법·시행령·지침 미흡 구속력 없음
제도	자원, 예산	자원·예산 미확보
	홍보·평가결과 미공개	추진동력 저하
추진 의지	각 부처 조정기능과 추진의지	추진부처의 각 부처 조정기능과 추진의지 미흡
	관련 부처 간 협업과 집행시스템	관련 부처 간 협업과 집행시스템 취약
투입	경제사회적 환경의 빠른 변화	계획과 환경 불일치로 유도·지침 역할 불가
	계획수립권자의 정책과 이념 변화	찾은 계획 변경 (계획 장기, 정권 단기)
	장기계획의 태생적 성격	분명한 목표설정이 없음
과정	제도적·조직적 추진체계, 집행점검 미흡	제도적·조직적 추진체계미비, 모니터링, 대외신뢰도 미흡
성과	자율조항	성과 미 측정 자체평가→객관성미흡→홍보미흡→추진동력 저하

- 성과부문에서는 자체평가로 인하여 객관성 확보가 미흡하고 홍보하기 어려우며, 이에 따라 담당자들의 추진동력도 저하된다고 지적함
- 평가제도만으로 국토계획의 실효성이 100% 달성되기는 어려우나 현행 국토계획평가 제도를 개선함으로써 국토계획의 실효성을 높일 수 있음
 - 현행 국토계획평가 제도를 개선할 경우 국토계획의 실효성을 높일 수 있을 것이라고 전문가들의 75%가 긍정적으로 응답함
 - 국토(종합)계획의 평가제도를 계획안평가(사전평가), 모니터링(추진실적평가), 성과평가(사후평가)로 구분할 때 전문가들은 사전평가는 40%, 모니터링 30%, 성과평가는 30% 정도의 중요성을 차지한다고 판단함
 - 평가제도로 인한 실효성 100%중 현재는 40%정도이고 이를 개선할 경우 국토계획의 실효성은 높아질 것이므로 제도개선 필요성은 매우 높음
- 국토계획 평가제도 개선 방향
 - 평가지표 등을 충실하게 하고 평가시스템을 정비하며 평가결과를 계획 및 집행 과정 등에 피드백 시키는 장치를 구축할 필요가 있음
 - 국토기본법 내 국토관리의 지속가능성 평가제도, 실천계획 수립 및 평가제도, 국토종합계획의 정비 및 재검토 제도, 국토계획평가제도가 시스템적으로 연계된 “(가칭) 통합 국토계획 평가제도”로 개선할 필요가 있음

2) 국토관리의 지속가능성 평가제도 활용도 제고 방안

- 국토관리의 지속가능성 측정·평가의 자율조향을 의무조향 회하여 지표 측정·평가를 상시적으로 추진할 필요가 있음
 - 여기서 설정된 지표는 대표성, 상호독립성, 속보성(자료의 입수생산 용이·신속), 신뢰성, 수용성을 갖출 필요가 있음
- 지표·측정결과를 실시간 제공하는 (가칭) 국토관리의 지속가능성 측정·평가 센터를 구축하여 모니터링을 추진하고 향후 예측에도 활용함
 - 독일의 공간정보시스템과 정보은행(DUVA), 프랑스 DATAR의 국토조사·진

단 정보수집, 일본 국토 모니터링 제도를 벤치마킹하여 구축이 필요함

- 이러한 지표를 통한 정보수집·측정·분석·평가를 상시화 할 수 있도록 실시간 정보제공 센터를 구축한다면 국토관리의 지속가능성지표를 측정하고 예측하여 향후 국토예측 보고서에도 활용이 가능함
- 현실성 미흡으로 활용이 미흡한 지표를 개선하여 측정·평가하고 정확하며 객관성 있는 정보를 제공할 수 있다면 국민신뢰도 제고도 가능함

□ 국토관리의 지속가능성지표가 국토종합계획 수립에 반영되게 하고 국토계획 평가에도 활용될 수 있도록 추진이 필요함

- 각 제도 간 연계 되도록 법안에서 명시하는 것이 필요함
- 국토계획을 수립할 때 설정된 지속가능한 국토관리의 평가지표 및 기준을 의무적으로 고려할 필요가 있음
- 국토관리의 지속가능성 측정과 평가결과 또한 국토정책 수립 및 집행에 반영을 의무화할 필요가 있음

3) 실천계획 수립 및 평가제도 개선 방안

□ 추진실적평가 시스템의 조속한 도입이 필요함

- 실천계획이 수립되고 추진실적서가 평가되지 못하면 국토종합계획의 정기적인 성과평가가 어려움
- 지역발전5개년계획의 경우 지역발전사업 추진실적이 매년 평가되고 있기 때문에 이러한 평가방식을 접목 가능함
- 국토종합계획의 실천계획에 대해 추진실적서 작성, 추진실적 평가 등 성과관리가 필요함

□ 실천계획 평가는 일본의 국토형성계획(전국계획) 각 부처시책 진행상황모니터링과 같은 수준으로 추진을 검토할 필요가 있음

- 일본은 국토형성계획(전국계획) 모니터링에서 전략목표 진행상황 모니터링(대표지표활용), 국민의식 모니터링(설문조사), 각 부처 시책의 진행상황 모니터

링(각 부처 정책평가지표 활용)을 수행하고 있음

- 일본과 같은 평가시스템을 도입하는 경우 국토형성계획(광역지방계획) 평가와 같이 지자체는 자체적으로 평가를 시행하게 되는 효과가 있음
- 우리나라의 서울수도 도시기본계획의 실현정도 및 집행상황을 점검하고 서울의 전반적 도시변화를 상시적으로 진단할 수 있도록 도시기본계획 모니터링을 매년 실시하도록 하고 있음(서울시 도시계획 조례 참조)

4) 국토종합계획 재검토 및 정비 제도 개선 방안

- 실천계획의 추진실적을 종합하여 국토종합계획의 성과를 정기적으로 평가하는 성과평가 정례화와 추진실적 평가를 내실 있게 추진하는 것이 중요함
 - 핵심과제를 설정하여 그 성과를 평가하는 방법 도입이 필요함
 - 국토종합계획에서 국민적 관심이 높은 테마를 선정하여 종합적·중기적 관점에서 상세분석이 필요함
 - 상세분석은 계획의 진척도와 유효성을 조사하는데 모니터링조사, 전문가 대상 의견조사, 경제·사회여건 변화 분석을 포함함
- 국토종합계획 평가결과 주요 과제를 도출하고 정책에 반영할 수 있는 방안 마련이 필요함
 - 평가결과 주요 과제가 도출되고 그 결과 대응 방안이 마련되면 차기 계획수립에 반영 가능하기 때문에 중요함
 - 더욱이 평가결과는 예산요구, 법제도 개선이나 신규 입안 작업에 중요한 정보로도 활용 가능함
 - 지표화가 가능한 부문에 대해서는 계획 수립시 목표와 지표를 설정하고 목표를 달성하기 위한 정책을 개발하여 추진하는 것이 필요함
- 제4차 국토종합계획의 정책평가 및 곧 추진하게 될 제5차 국토종합계획 수립시 정책과제, 세부과제 및 지표를 제시함으로써 계획의 실효성을 제고함
 - 지표설정, 계획수립, 집행점검, 성과평가 등 국토계획 수립과 평가체제를 재구축할 경우 제4차 국토종합계획의 정책평가 추진이 수월해짐

- 이런 평가제도는 제5차 국토종합계획 수립시 정책과 세부과제 및 지표 등을 명확히 제시하는 계기로 작용하여 국토계획의 실효성 제고에 기여함

5) 국토계획평가제도 개선 방안

□ 국토계획평가제도 운영상의 문제점 개선방안

- 현행 국토계획평가 제도의 범위를 확장하여 혼돈을 주는 명칭상의 문제점을 개선할 필요가 있음
- 현행 국토계획 평가의 개념은 사전평가이며, 계획안 정합성 평가인데 이 평가 제도를 사전평가를 포함한 모니터링, 성과평가로 확장함
- 지표변화, 지표 달성도 뿐 아니라 계획에 대해서 정합성 평가, 자체평가, 추진 실적 평가, 추진성과 평가 등 <표 4>와 같이 계획 유형별·단계별 적절한 평가를 추진함

구분		사전평가	모니터링(실적평가)	성과평가
국토종합계획	지표	타당성검토	지표변화	지표 달성도
	계획	자체평가	실천계획 추진실적	추진실적서 종합 성과평가 국토종합계획 재검토
도종합계획	지표	타당성검토	지표변화	지표 달성도
	계획	자체평가, 정합성평가	도계획 추진실적	도계획 추진성과
도시기본계획	지표	타당성검토	지표변화	지표 달성도
	계획	자체평가, 정합성평가	도시기본계획 추진실적	도시기본계획 추진성과
지역계획	지표	타당성검토	지표변화	지표 달성도
	계획	자체평가, 정합성평가	지역계획 추진실적	지역계획 추진성과
부문별 계획	지표	타당성검토	지표변화	지표 달성도
	계획	자체평가, 정합성평가	부문계획 추진실적	부문계획 추진성과

- 국토계획평가 대상계획별 성격이 상이하므로 계획의 성격 재검토를 통해 국토 계획 평가 대상을 유형화·차별화할 필요가 있음
- 국토계획간 계획시기 일치를 위해서는 20년 장기계획, 5년 연동계획 제도 도입을 통해 정합성을 유도함
- 관계자·전문가 집단의 참여를 통해 평가이해도와 관심도를 높이고 국토관리 지속가능성 지표와 연계하여 실시간 정보를 제공·홍보하며 목표 달성도가 높은 경우 인센티브 제공 등 동기부여가 필요함
- 평가 결과가 반영되었는지 확인이 어려우므로 평가결과 환류를 명시할 필요가 있음

표 5 국토계획평가 제도 개선방안

구분	개선방안	효과	반영
정의	현재 명칭은 광의의 의미, 협의의 의미는 재 정의하고 명칭 개칭	혼란방지 적합한 명칭 부여	명칭 개칭
평가체계	종합·시스템적 평가도입 (사전·중간·사후)	체계화 실효성 제고	의무조항화
평가내용	지표와 정책을 바탕으로 한 정량적 평가	신뢰도제고 실효성 제고	의무조항화
평가대상	각 부처계획 성격정리 및 대상조정	대상 명확 신뢰도 제고	지침수정
평가기준	정책계획: 국토교통부 개발계획: 환경부	평가시스템 재구축으로 차별화	제도개선
계획기간	정합성유도(사례: 국가환경종합계획)	정합성, 지침역할	10년→20년
평가실효성	20년 기간, 5년 연동계획 제안	지침역할	제도개선
평가이해도	관계자·전문가 집단 참여형 방식으로 인지도 제고 실시간정보제공, 홍보 인센티브제도 마련	홍보, 이해, 신뢰 실효성 제고	제도개선
평가절차	검토결과반영	실효성 제고	지침수정
구속력	법적·재정적 구속력 강화	예산과 연계·실질적 구속력	재정상의 조치

□ **현행 국토계획평가 제도 운영 효율화 방안**

- 현행 국토계획평가 제도가 국토계획 평가과정과 절차 및 업무량에 비해 인력, 예산 등이 부족한 것도 문제가 되고 있으므로 절차 간소화 및 업무량 경감이 필요함

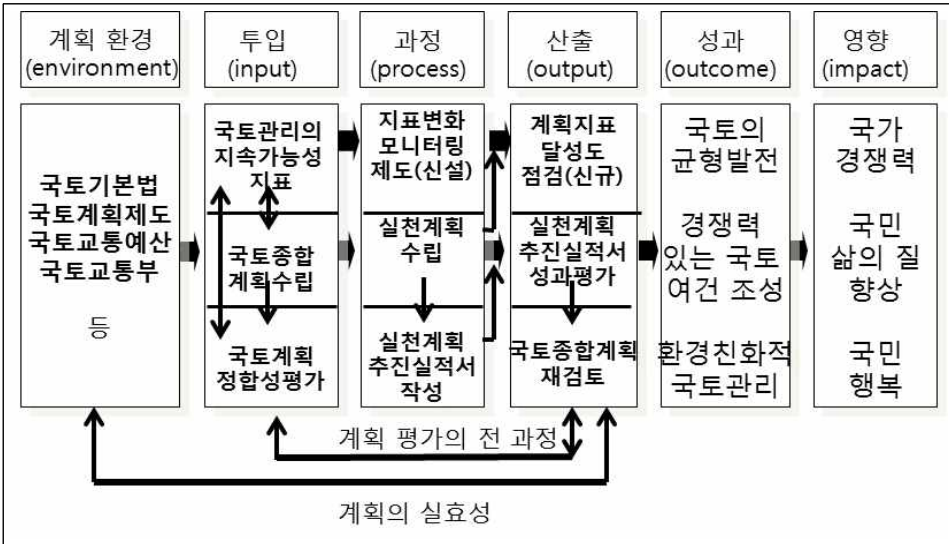
- 정성적 평가방법과 더불어 정량적 평가가 가능하도록 지표와 지침을 제시하고 정량적·과학적 정보시스템 구축을 도모할 필요가 있음
- 장기적으로 예측기법을 활용하여 생산된 정보를 국토계획 수립주체에게 제공하고 계획을 유도·선도하여 상위계획으로서의 역할담당 필요
 - ※ 독일 DUVA, 프랑스 DATAR의 정보 시스템 구축과 같이 빅데이터 활용과 정보은행 시스템구축, 실시간 현황정보 제공 및 활용, 상시적 예측 시스템 구축을 통해 국토전망·예측, 계획수립, 국토계획평가 효율화 필요
- 국토연구원내에 KDI 거시경제연구부의 경제전망예측과 같이 국토전망·예측의 상시 조직 및 인력이 필요함

4. 국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도간 연계 및 시스템 재구축 방안

1) 국토기본법 내 각종 제도 간 시스템적 연계 방안

- 국토관리의 지속가능성 평가제도, 실천계획 수립 및 평가제도, 국토종합계획 재검토 및 정비제도, 국토계획 평가제도간 시스템적 연계가 필요함
- 국토관리의 지속가능성 지표 설정→국토(종합)계획 수립→사전평가→모니터링→성과평가→피드백 시스템 구축이 그것임
- 정책 및 계획의 실효성 제고를 위해서는 각 단계별 단절상태를 연계하는 것이 중요하며 먼저 국토관리의 지속가능성 지표와 국토(종합)계획 수립 지표 및 모니터링과 성과지표 달성도를 연계하는 것이 중요함
- 국토관리의 지속가능성 지표를 설정하고 이를 바탕으로 계획을 수립하고 정합성을 검토, 지표를 수정한 뒤 지표변화를 관찰하며, 달성도 측정이 필요함
- 국토계획에서는 사전평가로서 지표 타당성을 평가하고, 자체평가하며, 현재 추진중인 정합성을 심사함
- 계획집행 중간단계에서는 지표변화 달성도를 모니터링하고 계획추진실적을 점검하여 실천계획의 성과를 관리함
- 사후에는 목표연도의 지표 달성도, 실천계획의 추진실적을 종합적으로 평가하고 5년마다 국토종합계획 재검토에 활용하는 것이 필요함

그림 3 국토정책시스템에서 제도 개선·신설·연계



2) 국토계획의 실효성 제고를 위한 평가시스템 재구축 방안

- 국토계획·정책이 시스템적으로 연계·통합되기 위해서는 법, 제도, 추진의지, 투입, 과정, 성과 측면에서 개선이 필요함
- 법적인 측면에서는 자율조항들은 구속력이 없으므로 의무조항화하여 구속력을 강화하는 방향으로 법률을 개정할 필요가 있음
 - 제도적 측면에서는 자원·예산의 안정적 확보로 계획의 신뢰도·실효성을 제고하고 평가결과를 공개, 홍보하여 추진동력을 제고하는 방향으로 추진함
 - 추진의지 부문에서는 부처조정기능을 확보하고 관련 부처 간 협업 추진과 집행 시스템을 구축하여 정책의 시너지 효과를 도모할 필요가 있음
 - 투입부문에서는 환경변화가 실시간으로 반영되고 현황과 예측을 바탕으로 계획되는 시스템 구축, 상시적 예측을 바탕으로 20년 장기계획(포괄적)하에 5년 연동계획·상세계획(전략계획)을 수립할 필요가 있음
 - 과정은 추진체계 마련, 추진실적 평가·홍보, 인센티브 제공 등으로 지표 달성도 제고, 계획의 집행을 제고, 문제조기발견, 실적제고 등이 필요함

- 성과부문에서는 자율조항의 의무조항 화, 객관적 평가, 홍보, 추진동력 확보로 성과를 제고할 필요가 있음

표 6 계획 환경 변화와 국토정책추진시스템으로 본 제도개선 방안

구분	현황	개선방안	효과	반영
법	법·시행령·지침 규정 자율조항	→ 법률개선 의무조항화	→ 구속력 강화	법률 개정
제도	재원, 예산	→ 재원·예산의 안정적 확보	→ 계획의 신뢰도·실효성 제고	SOC예산 포괄 운영
	국토계획 (정합성) 평가제도	→ 사전정합성평가체제 유지, 중간·사후평가시스템 구축	→ 국토계획평가체계의 재구축 (지표설정→계획수립→집행 점검→성과평가)	지침 개정
	홍보·평가결과 미공개	→ 홍보, 평가결과 공개	→ 추진동력, 성과 제고	법률 개정
추진 의지	추진부처의 각 부처 조정기능과 추진의지	→ 부처조정기능확보 및 추진력 강화	→ 계획의 신뢰도·실효성 제고	
	관련부처간 협업과 집행시스템	→ 관련부처간 협업과 집행시스템 구축	→ 정책의 시너지 효과	
투입	경제사회적 환경의 빠른 변화	→ 환경변화가 실시간으로 반영되고, 현황과 예측을 바탕으로 계획되는 시스템 구축	→ 빅데이터, 지표 실시간 제공으로 예측,유도·선도	상시화 전망·예측센터 (KDI경제전망센터)
	계획수립권자의 정책과 이념 변화	→ 20년 장기계획, 5년 연동계획, 상시적 예측 법정계획 내용수정	→ 실시간현황정보제공 상시적 예측 계획시간단축	
	장기계획의 태생적 성격	→ 20년 장기계획 포괄적, 5년 전략계획 구체적	→ 장기비전과 단기계획 동시 충족	연동 계획
과정	제도적·조직적 추진체계, 집행점검 미흡	→ 제도 마련, 추진체계 마련 점검 추진 객관적 추진실적 평가·홍보, 인센티브제공	→ 지표의 달성도 제고 계획의 집행을 제고 문제 조기발견 실적제고	상시화
성과	자율조항	→ 의무조항화 객관적 평가 홍보 추진동력	→ 성과제고	법률 개정

- 국토계획은 국토종합계획 외 다수 부처의 28개 계획이 포함되는 만큼 관련 부처 간 협업과 집행 시스템 구축이 중요함
 - 첫째, 국토계획의 집행을 위한 자원 확보를 제도화할 필요가 있음
 - 둘째, 국토교통부 뿐 아니라 전부처가 연계·협력하여 수립-집행-평가-점검하는 시스템 구축 노력이 긴요함
 - 셋째, 국토계획의 실효성을 제고하기 위해서는 평가결과에 대한 홍보·공표와 인센티브 제도 마련이 필요함
- 국토계획 평가제도의 실효성 제고를 위한 평가제도 개선은 우선 국토종합계획부터 추진한 뒤 단계적으로 대상이 확대될 필요가 있음
 - 1단계: 국토종합계획에 적용, 제5차 국토종합계획 수립시 반영함
 - 2단계: 도계획, 지역계획, 도시기본계획은 정합성을 평가하고 자체적으로 모니터링, 성과평가를 추진토록 유도함
 - 3단계: 기간시설계획, 부문계획 등은 정합성을 평가하고 자체적으로 모니터링, 성과평가를 추진하도록 유도함

5. 국토계획 평가 관련 법·제도 개선방안

1) 국토기본법 정비방안

- 자율조항의 의무조항 화 및 자원확보 방안을 명시함
 - 자율조항의 의무조항 화 측면에서는 “... 할 수 있다”는 자율조항을 “한다”의 의무조항으로 개정함
 - 국토기본법 제22조에 국토계획이 실효성 있게 추진될 수 있도록 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 필요한 재정상의 조치를 마련하여야 한다고 명시하였듯이 국토계획 집행과 관련된 재원이 확보될 필요가 있음
- 모니터링 및 성과평가 제도 도입 명시
 - 모니터링제도 도입을 위해서는 국토기본법, 시행령, 지침에 관련조항을 삽입하고 모니터링 제도 운영을 위한 평가방법, 평가기준, 평가대상, 평가방법 등을

제시할 필요가 있음

- 성과평가제도 도입에서는 국토기본법, 시행령, 지침에 근거를 마련해야 하며 성과평가제도 운영을 위한 평가 방법·기준·대상·절차 등을 제시하는 것이 중요함

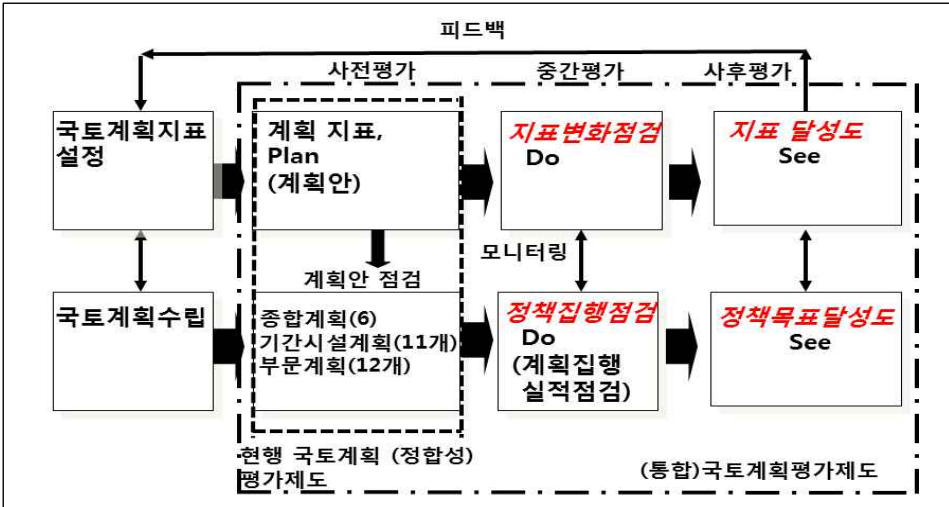
표 7 국토계획 평가제도의 새로운 발전을 위한 이슈 도출과 법·제도 개선 방안

국토 기본법	현황 및 실태	문제점	방안
제5조의2	지속가능한 국토관리의 평가지표 및 기준	측정·평가할 수 있디의 자율조항으로 국토계획의 실효성 저하	의무조항화
제18조 제3항	실천계획의 수립 및 평가	국토계획중 국토종합계획에만 해당됨 의무조항이나 간헐적으로 추진	모니터링 시스템 도입
제19조	국토종합계획의 정비	국토계획중 국토종합계획에만 해당됨 5년마다 상시적 추진이 필요	국토종합계획외 여타 국토계획에서도 평가필요 상시적 평가 필요
제19조의 2	국토계획평가의 대상 및 기준	국토계획평가가 국토계획을 대상으로 한 사전평가에 머물러 있음	국토계획평가의 범위를 모니터링, 성과평가까지 확장할 필요
제19조의 3	국토계획평가의 절차	피드백이 없어 형식적 추진 우려	환류 후 수정·반영
기타	평가 시스템	법적으로 사전평가, 모니터링, 성과평가 간 연계 미흡, 피드백이 없음 제도적으로 사전평가만 상시적 추진	국토계획의 실효성 제고를 위한 전주기적 평가시스템 구축

□ 평가제도 확대 개편

- 현행 국토계획 평가제도는 사전평가, 모니터링, 성과평가 간 연계가 미흡하고 피드백이 없으므로 모니터링, 성과평가가 명문화될 필요가 있음
- 현행 국토계획 평가제도를 (통합) 국토계획 평가제도로 개편하고 법 조항을 신설할 필요가 있음
- 제도적으로 사전평가(국토계획평가)만 상시적으로 추진되고 있는 것을 지표와 계획 부문의 모니터링, 성과평가까지 포함하여 (통합) 국토계획 평가제도라고 법조항에 명문화하고 정례화 하는 것이 필요함
- 국토계획 평가제도를 확대 개편하여 법 조항에 반영하는 방법은 국토기본법 내에서 국토계획 평가제도 관련 조항을 확대하여 개선하는 방안과 신규로 (가칭) 국토계획평가법을 제정하는 방안 검토가 가능함

그림 4 국토계획평가제도 확대 개편



□ 평가제도를 확대 개편하여 운영하는 방안

- 첫째, 현재와 같이 국토교통부 단독으로 추진실적을 평가하는 방안임
- 둘째, 국토기본법의 취지에 근거하여 관계부처 협동으로 국토종합계획을 수립 하듯이 관계부처 협동으로 추진실적을 평가하는 방안임
- ※ 가장 바람직한 방식으로 법을 개정하지 않고도 국토교통부의 추진이지만 충분히 가능함
- 셋째, 지역발전위원회와 연계하여 지역발전5개년계획과 같이 평가를 시행하는 방안임

2) 신규 (가칭) 국토계획평가법 제정 방안

□ 국토기본법에서 독립된 신규 (가칭) 국토계획평가법 제정

- 이 방안은 환경기본법에서 환경영향평가법이 독립되어 있는 것과 같이 국토기 본법에서 국토계획평가법을 독립하여 확대 개편하는 것임
- 국토정비, 선진국 수준의 국토환경, 지속가능한 국토관리를 위하여 전문적·과 학적 국토계획평가 시스템 구축 및 추진이 필요함

3) 대안별 장단점 비교

- 국토기본법 내 국토계획평가제도 개선방안의 장단점
 - 법 조항 일부만 개정·신설하면 되기 때문에 법 개정이 비교적 용이하다는 장점이 있으나
 - 소극적 개편 수준에 머물러서 국토계획의 실효성을 제고하는데 법 신설방안 보다 한계가 있을 수 있을 수 있음
- (가칭) 국토계획평가법 신설방안의 장단점
 - 모니터링, 사후성과평가 등 정량화가 필요한 평가에서는 평가법으로 관리할 수 있고, (가칭) 국토계획평가사와 같은 전문인력을 배출하며, 국토계획평가 정보 지원시스템 구축·운영, 전문적인 국토계획평가업무 추진을 통한 지속가능한 국토관리로 국토계획의 실효성을 제고할 수 있다는 장점이 있으나
 - 관계부처 및 이해관계자들의 반대로 법 제정이 비교적 어려울 수 있다는 단점이 있음

6. 결론

- 국토계획 평가제도를 사전평가, 모니터링, 성과평가까지 확대 개편하고 평가제도간 연계 시스템을 구축할 경우 평가측면에서의 국토계획의 실효성은 제고될 것임
- 더 나아가 계획 환경 등을 비롯한 투입, 과정, 산출의 국토계획·정책 시스템이 제대로 구축·운영된다면 국토계획의 실효성 제고는 물론 국토의 균형발전, 경쟁력 있는 국토여건 조성, 환경친화적 국토관리라는 성과를 달성하는데 크게 기여할 것이라고 판단함