



제420회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

국토기본법 일부개정법률안

검 토 보 고

《국토·토지에 관한 국민의식조사 실시》

■ 위성곤의원 대표발의(의안번호 제2205122호)

2024. 12.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I . 위성곤의원 대표발의(제2205122호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	2
가. 국토·토지에 관한 국민의식조사 실시(안 제25조의3 신설)	2

I. 위성곤의원 대표발의(제2205122호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 위성곤의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2024. 10. 31.

다. 회 부 일 : 2024. 11. 1.

2. 제안이유 및 주요내용

국민들은 국토·토지정책에 대한 정보 및 의견 등을 언론 보도를 통해 접하고, 이를 기반으로 자신의 인식과 의식을 형성함.

정책 의사결정자 또한 국토·토지정책에 대한 여론, 수용, 저항 등의 정도를 파악하는데 언론에 의존하고 있는 실정임.

그러나 2006년 이후 14년만에 실시한 토지에 관한 국민의식조사에 따르면 종합부동산세, 공시가격 현실화 등에 관하여 국민들은 더욱 강화해야 한다고 본 반면 언론 대부분은 국민들의 인식과 다른 방향의 보도를 계속 생산함으로써 혼란이 많음.

이에 국가가 체계적인 국토·토지에 관한 인식조사를 실시하고 그 결과를 공표함으로써 국민, 언론, 정책결정자 모두에게 정확한 정보를 제공할 수 있도록 함(안 제25조의3 신설).

3. 검토의견

가. 국토·토지에 관한 국민의식조사 실시(안 제25조의3 신설)

현행	개정안
<신설>	제25조의3(국토·토지에 관한 국민의식조사) ① 국토교통부장관은 국토·토지에 관한 국민의식 조사(이하 “토지에 관한 국민의식조사”라 한다)를 3년마다 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다. 이 때 토지에 관한 국민의식조사는 다음 각 호를 포함하여 정기와 상시조사로 이원화하여 운영할 수 있다. 1. 국토·토지 환경에 관한 사항 2. 국토·토지 여건 및 정책 변화에 관한 사항 3. 그 밖에 토지에 관한 국민의식조사에 관한 사항 ② 국토교통부장관은 제1항에 따른 국민의식조사를 위하여 관계기관·법인·단체·시설의 장에게 필요한 자료의 제출 또는 의견의 진술을 요청할 수 있다. 이 경우 정당한 사유가 없으면 관계기관·법인·단체·시설의 장은 그 요청에 따라야 한다. ③ 제1항에 따른 조사의 방법과 시기, 내용 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

※ 시행일 : 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행

개정안은 국토교통부장관이 국토·토지에 관한 국민의식조사를 3년마다 정례적으로 실시하고, 그 결과를 공표하도록 하려는 것임.

개정안의 제안이유에서 언급하고 있는 바와 같이 국토연구원은 2020년 ①부동산(투자)에 관한 인식, ②부동산 문제와 정책에 관한 인식, ③부동산 정책 방향에 대한 의식 등을 주요 내용으로 하여 「토지에 관한 국민의식조사(2020년)」를 실시하였는데, 이에 따르면 토지에 관한 국민의식과 언론 기사 빅데이터 분석 결과 간에 격차가 발생하고 있는 것으로 나타남.

구체적으로, 종합부동산세 강화(과세 대상 확대)에 대해서 국민의 69.4%가 지지했으나 언론 기사의 76%가 ‘징벌적 과세’, ‘세금 폭탄’ 등과 같은 부정적 경향을 나타냈으며, 부동산 감독기구 설립에 대해서 국민의 75.4%가 찬성했지만 언론 기사의 64.2%가 ‘재산권 침해’, ‘지나친 시장개입’ 등과 같은 부정적 경향을 보였음¹⁾.

따라서, 개정안은 국민 여론을 반영한 정책 수립을 위하여 국토·토지 정책에 대한 국민의 인지 정도, 의견 및 여론 등을 파악할 수 있는 신뢰성과 공신력을 갖춘 정보를 지속적으로 생산할 수 있도록 하려는 취지의 입법으로 이해됨.

1) 「국토정책 Brief 819호 2020 토지에 관한 국민의식조사」(국토연구원, 2021. 6. 7.)

국토교통부는 「국토기본법」 제25조의2²⁾와 같은 법 시행령 제10조의3³⁾에 따른 국토모니터링⁴⁾을 통해 현재 ‘국토 현황 및 향후 여건 변화 전망에 대한 국민의식조사’를 시행하고 있으므로 법률에 ‘국민의식조사’를 명시하는 것에 동의하는 입장임.

한편, 국토교통부는 개정안에서 국민의식조사를 3년마다 의무적으로 실시하도록 규정하고 있는 것과 관련하여 국가재정 상황 및 부문별 정책의 중요도 등을 감안하여 실시 여부와 범위 및 주기 등을 탄력적으로 조정할 수 있도록 재량규정으로 규정할 필요가 있으며, ‘토지’에 관한 국민의식조사를 별도로 실시하는 것보다는 주택, 교통, 상하수도, 수자원, 산림, 해양, 환경 등을 아우를 수 있는 ‘국토’에 대한 국민의식조사로 표현을 수정할 필요가 있다는 의견⁵⁾을 제출함.

2) 「국토기본법」

제25조의2(국토모니터링의 추진 등) ① 국토교통부장관은 국토의 변화상과 국토계획 및 국토정책에 대한 추진상황을 주기적 또는 수시로 점검(이하 “국토모니터링”이라 한다)할 수 있다.

② 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 국토계획 및 국토정책을 수립할 때, 국토모니터링 결과를 반영하도록 노력하여야 한다.

③ 국토교통부장관은 체계적이고 효율적인 국토계획의 수립과 국토정책의 추진을 위하여 국토모니터링체계를 구축·운영할 수 있다.

④ 국토교통부장관은 국토모니터링체계를 구축·운영하기 위하여 필요한 경우 관계 기관에 자료제공을 요청할 수 있다. 이 경우 이를 요청받은 관계 기관은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 국토모니터링의 추진 및 국토모니터링체계의 구축·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3) 「국토기본법 시행령」

제10조의3(국토모니터링의 추진 등) ① 국토교통부장관이 법 제25조의2제1항에 따라 국토모니터링을 할 수 있는 사항은 다음 각 호와 같다.

1. 국토 현황의 시계열·부문별 분석 및 향후 여건 변화 전망

2. 국토 현황 및 향후 여건 변화 전망에 대한 국민의 의식

3. 국토종합계획과 국토계획평가 대상이 되는 계획의 추진상황에 대한 진단 및 평가

4. 그 밖에 국토의 건전한 발전을 위하여 국토모니터링이 필요하다고 국토교통부장관이 인정하는 사항

4) 「참고」 국토모니터링 제도 개요」 참조

5) 국토교통부는 토지에 관한 국민의식조사를 별도로 시행할 경우 중복 조사와 행정적 비효율이 발생할 우려가 있다는 입장임.

< 국 토 교 통 부 수 정 의 건 >

현행	개정안	수정의견
제25조의2(국토모니터링의 추진 등) ① 국토교통부장관은 국토의 변화상과 국토계획 및 국토정책에 대한 추진 상황을 주기적 또는 수시로 <u>점검</u> (이하 “국토모니터링”이라 한다)할 수 있다.	제25조의2(국토모니터링의 추진 등) ① (현행과 같음)	제25조의2(국토모니터링의 추진 등) ① 국토교통부장관은 국토의 변화상, <u>국토에 관한 국민의식</u> , 국토계획 및 국토정책에 대한 추진 상황을 주기적 또는 수시로 <u>점검 및 조사</u> (이하 “국토모니터링”이라 한다)할 수 있다.
② ~ ⑤ (생략) <u><신설></u>	② ~ ⑤ (현행과 같음) <u>제25조의3(국토·토지에 관한 국민의식조사)</u> ① 국토교통부장관은 국토·토지에 관한 국민의식 조사(이하 “토지에 관한 국민의식조사”라 한다)를 3년마다 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다. 이때 토지에 관한 국민의식조사는 다음 각 호를 포함하여 정기와 상시조사로 이원화하여 운영할 수 있다. 1. 국토·토지 환경에 관한 사항 2. 국토·토지 여건 및 정책 변화에 관한 사항	② ~ ⑤ (현행과 같음) <u><삭제></u>

현행	개정안	수정의견
	<u>3. 그 밖에 토지에 관한 국민의식조사에 관한 사항</u> <u>② 국토교통부장관은 제1항에 따른 국민의식조사를 위하여 관계기관·법인·단체·시설의 장에게 필요한 자료의 제출 또는 의견의 진술을 요청할 수 있다. 이 경우 정당한 사유가 없으면 관계기관·법인·단체·시설의 장은 그 요청에 따라야 한다.</u> <u>③ 제1항에 따른 조사의 방법과 시기, 내용 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u>	
※ 시행일 : 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행		

개정안의 국민의식조사를 현행법의 국토모니터링 제도에 포함시키는 국토교통부 수정의견과 관련하여, 개정안의 국민의식조사는 생성 자료, 조사 대상, 활용 등에서 현행법의 국토모니터링과는 다소 차이가 있는바, 입법 형식적 측면에서 개정안과 같이 국토모니터링과 별도로 국민의식 조사에 관한 규정을 신설하는 방안에 대해서도 논의해 볼 필요가 있을 것으로 생각됨.

[표 1] 토지에 관한 ‘국민의식조사’와 국토모니터링의 ‘국민의식조사’ 비교

구 분	토지에 관한 국민의식조사(개정안)	국토모니터링의 국민의식조사(현 행)
목적	· 조사 · 토지·주택 소유, 이용, 개발, 관리 등의 행위 주체인 국민 의식과 그 변화를 조사하여 정책 수립의 기초자료 제공	· 조사 및 분석 · 국토의 변화와 미래 전망에 대한 국민체감도 및 인식에 대한 조사 · 국토 계획 및 정책의 이행점검을 위한 근거자료로 활용
제공 자료 성격	· 원시 자료	· 원시자료 및 가공 자료
조사(분석) 내용	· 토지·주택(투자)에 관한 인식 · 토지·주택 문제와 정책에 관한 인식 · 토지·주택 정책 방향에 대한 의식	· 국토공간의 변화(토지이용, 인구변화, 지역경제, 생활인프라, 탄소중립)에 대한 체감도 · 국토문제와 정책에 대한 인식 · 국토의 미래 전망에 대한 인식
분석 대상	· 일반 국민 - 세대(世代), 지역, 소득, 부동산 자산 등으로 구분 - 2,000명	· 일반 국민/공무원/전문가 - 연령대, 거주지역 구분 - 시범조사(국민: 1,000명 이내) * 향후 확대 예정
활용	· 부동산 관련 현안, 여건 변화, 정책 등에 관한 국민 의식과 그 변화 추적	· 국토계획 및 정책에 대한 국민수요 파악 · 국토정책에 대한 이행점검 등 정책 환류체계로 활용
근거 법령	-	· 국토기본법 제25조의2 (2020년 개정)
도입 시기 (조사 이력)	· 1979년, 1985년, 2000년, 2006년, 2020년, 2022년, 2023년, 2024년 - 임의적으로 실시 · 부정기 조사	· 2022년 - 6개 시군 시범사업 · 2023년 - 국토모니터링 프레임워크 정립 - 국토공간구조 변화 모니터링 추진 · 2024년 - 국토변화 모니터링 지속 확대 - 도시·군기본계획 등 활용 확산 - 국토변화에 대한 국민체감도 조사 (국민의식조사) 시범 추진
총괄	· 국토연구원	· 국토교통부
전담위탁기관 (수행기관)	· 국토연구원	· 국토연구원

※자료: 국토교통부

문 의 처
02)6788-5574

참 고

현행 국토모니터링 제도 개요 (※자료 : 국토교통부)

□ 제도도입 배경 : 미래전망 + 계획 피드백 + **국민의식 조사**

- 국토에 대한 체계적이고 종합적인 평가를 위해 ①**국토 현황 및 변화***, ②**국토계획의 달성도****, ③**국민의 의식을 모니터링**하고,

* 국토의 시계열적·부문별 현황 분석 및 여건 변화 전망(실증기반 과학적, 선제적 대응)

** 국토종합계획과 국토계획평가 대상 부문·하위 계획의 추진상황 진단 및 평가

- 국토종합계획 수립 이후 지속적인 관리와 정책 환류를 위해 국토 모니터링과 국토조사-국토계획-국토계획평가가 연동되도록 함

※ ① 격자 등을 활용한 **국토조사** → 분야유형별 **시계열적 분석** 및 정책적 과제 도출

② **시계열적 분석 결과** 등 국토모니터링 결과를 **국토종합계획** 정비 등 실효성 강화에 활용

③ **국토모니터링 결과**를 **국토계획평가**시 활용, 국토종합계획과 **부문·하위 계획**간 정합성 제고

☞ ①**미래 전망이 어려운 국토 조사의 한계 극복**, ②**시·도 단위 미래전망이 이뤄지는 통계청 자료를 격자단위를 활용하여 세밀+융복합의 편의성 추구**

□ 국토모니터링(M) 추진경위 및 현황

- 국토종합계획 제도개선 모색('19)
- 국토기본법(강훈식 의원 '19.2월 발의, '20.4월 개정, '20.10월 시행) 및 시행령*('20.9월 개정, '20.10월 시행) 개정 완료
- 국토모니터링 5개년 실행계획 수립('21.12)
 - * 「국토기본법」 25조의2에 의한 **국토정책(계획)**의 수립, 시행, 평가, 환류 등 일련의 체계가 작동되도록 **국토모니터링 5개년 실행계획**('22~'26) 수립 후 추진 중
- 국토모니터링 사업 예산 확보('22년~'24년 매년 3억) 및 시행('22~)

1. '22년~'23년 사업 주요내용

- 마이크로 격자단위로 인구·고용 집적지 등 진단*(22년), 전국 160개 지자체 국토공간거점, 생활SOC 분석 추진(23년)

* 6개 시범사업지(화성시, 원주시, 제천시, 안동시, 정읍시, 부여군) 분석

2. 24년 사업 추진계획

- 초광역권 육성정책 지원 중심으로 국토변화 모니터링 실시
- 국토변화 및 국토정책에 대한 **국민의식 등 국민체감 모니터링 시범조사 실시**
- 국토모니터링 성과 확산을 위한 플랫폼 연계 및 활용지원체계 마련

□ 국토모니터링(M) 제도 주요내용 및 추진체계

- (주요내용) 국토의 시계열·부문별 변화분석 및 향후 여건 전망, 이에 대한 **국민 의식(수요) 조사 내용**을 정책(계획) 수립 시 활용토록 제공
- (추진체계) 국토모니터링은 ① 국토 현황 분석 및 변화상 전망(TM), ② 국토계획의 달성도 평가(PM), ③ **국토 변화전망에 대한 국민 의식 조사(OM)**로 구성

- ① 국토변화 모니터링(M1)** : 국토종합계획 및 하위부문계획의 기초가 되는 40개 지표를 5대 주제로 범주화해서 주기적 지표 갱신 및 분석·전망
* 마이크로 시공간데이터와 공간분석기법을 활용하여 ① 인구 변화, ② 지역경제, ③ 생활인프라, ④ 환경변화와 탄소중립, ⑤ 국토공간구조에 대한 분석 및 전망
- ② 국토계획 모니터링(M2)** : 국토종합계획 실천과제 이행도 등 세부 지표에 대한 추진 상황을 점검·분석해서 수정계획 및 유관계획에 반영
- ③ 국민체감 모니터링(M3)** : 국토의 이슈와 미래에 대한 국민의 체감도 파악 및 국민 수요를 주기적으로 조사하여 계획 및 정책에 반영

<국토모니터링체계의 구성>

국토 이념	국토의 균형발전, 경쟁력있는 국토조성, 국민 삶의 질 향상, 환경친화적 국토관리
목표	증거기반의 국토진단 및 환류체계(PDCA)를 구축하여 예측·선제·맞춤형 국토계획 및 정책 실현

