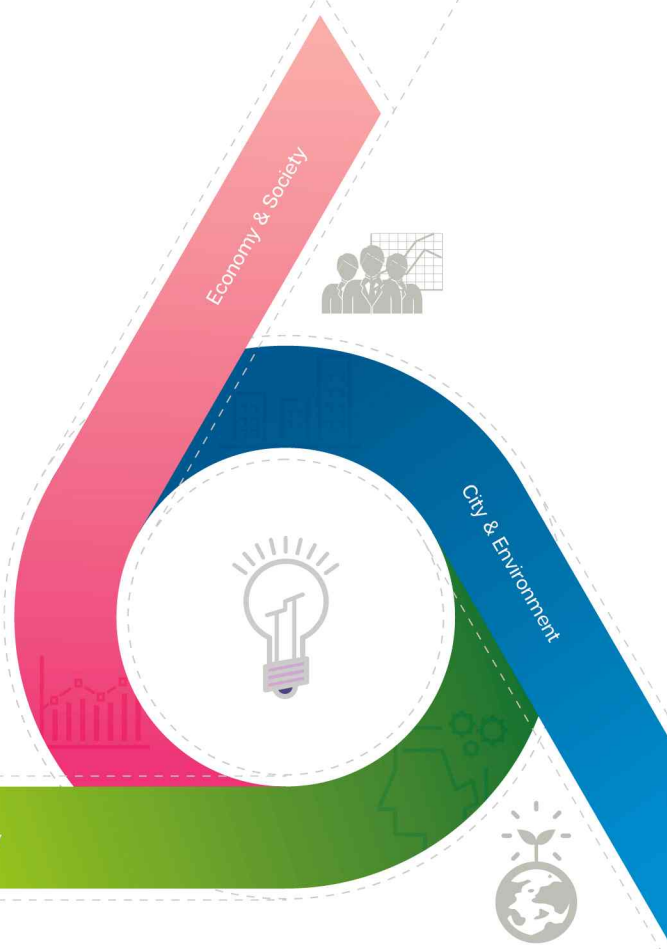


A Study of the Establishment of Criteria for Evaluation of Regulatory damage in Border region of the Metropolitan Area

# 수도권 접경지역 규제피해 산정기준 마련 연구 : 개발제한구역과 군사시설보호구역을 중심으로

강인재  
최충익  
윤지경  
이광훈  
이미정  
한주희  
황선필



# 제 출 문

고양시정연구원장 귀하

본 보고서를 「수도권 접경지역 규제 피해 산정기준 마련 연구 :  
개발제한구역과 군사시설보호구역을 중심으로」 용역의 최종보고서로  
제출합니다.

2019년 4월

연구기관: 재정성과연구원

연구수행기간: 2018.12.12. ~ 2019.04.11.

재정성과연구원장 강인재

위탁-19-01

A Study of the Establishment of Criteria for Evaluation of  
Regulatory damage in Border region of the Metropolitan Area  
수도권 접경지역 규제피해 산정기준 마련 연구  
: 개발제한구역과 군사시설보호구역을 중심으로

연구 책임자

강인재(재정성과연구원, 원장)

공동 연구원

최충익(강원대, 행정·심리학부, 교수)

윤지경(재정성과연구원, 연구위원)

이광훈(강원대, 행정·심리학부, 조교수)

이미정(이노랩, 리서치센터 센터장)

한주희(이노랩, 리서치센터 연구원)

황선필(재정성과연구원, 전문연구원)

발 행 일 2019년 4월 11일

지 자 강인재, 최충익, 윤지경, 이광훈, 이미정, 한주희, 황선필

발 행 인 이재은

발 행 처 고양시정연구원

주 소 10393 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방충지원센터 11층

전 화 031-8073-8341

홈페이지 [www.gyri.re.kr](http://www.gyri.re.kr)

# 목 차

<b>요약</b> .....	<b>1</b>
<b>제1장 연구개요</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구 배경 및 목적 .....	3
제2절 연구 범위 및 방법론 .....	5
제3절 연구 기대효과 .....	6
<b>제2장 고양시 규제 현황</b> .....	<b>9</b>
제1절 고양시 규제 현황 .....	11
<b>제3장 시민 설문조사</b> .....	<b>23</b>
제1절 조사개요 .....	25
제2절 설문조사 결과 .....	28
제3절 규제피해액 추정 .....	38
<b>제4장 고양시 규제 피해액 산정</b> .....	<b>41</b>
제1절 규제비용 의의 .....	43
제2절 고양시 규제 피해액 산정 .....	49
<b>제5장 규제피해 보상 및 상생발전방안</b> .....	<b>65</b>
제1절 규제피해 보상안 .....	67
제2절 상생발전방안 .....	73

<b>참고문헌</b> .....	<b>75</b>
<b>부록</b> .....	<b>77</b>
(부록 1) 시민설문조사 .....	78
<b>Abstract</b> .....	<b>87</b>

## 표목차

[표 2-1] 경기도 규제관련 법령 및 규제내용	13
[표 2-2] 경기도 접경지역 주요 토지이용 규제	14
[표 2-3] 수도권정비계획법에 따른 과밀억제권역 행위제한 사항	14
[표 2-4] 군사시설보호구역 법적 근거 및 행위제한 사항	16
[표 2-5] 경기도 군사시설보호구역 현황	17
[표 2-6] 개발제한구역 규제 목적 및 행위제한 사항	19
[표 2-7] 경기도 개발제한구역 현황	19
[표 2-8] 용도지역별 분포	20
[표 2-9] 1기 신도시 일반현황	21
[표 2-10] 신도시 연도별 GRDP 현황(2011~2015)	21
[표 2-11] 경기도 지역발전지수 산출지표 및 산출결과	22
[표 3-1] 응답자 특성	28
[표 3-2] 주관적 규제 피해액 추정 결과	39
[표 4-1] 규제 피해액 산정	61
[표 4-2] 조정된 결정지가 차이에 따른 Area별 객관적 피해액	61
[표 4-3] 시나리오2: 50% 적용 지가 차이	62
[표 4-4] 시나리오2: 30% 적용 지가 차이	62
[표 4-5] 시나리오2: 10% 적용 지가 차이	62
[표 4-6] 시나리오3: 50% 적용 지가 차이	63
[표 4-7] 시나리오3: 30% 적용 지가 차이	63
[표 4-8] 시나리오3: 10% 적용 지가 차이	64
[표 4-9] 2007년과 2008년의 결정지가의 차이	64
[표 5-1] 규제유형별 적용 자치단체	68

## 그림목차

[그림 1-1] 연구수행 체계도 .....	6
[그림 2-1] 고양시 중첩규제 현황 .....	11
[그림 2-2] 접경지역 .....	12
[그림 2-3] 고양시 군사시설보호구역 현황 .....	18
[그림 2-4] 고양시 개발제한구역 현황 .....	20
[그림 3-1] 설문조사 절차 .....	26
[그림 3-1] 보유 부동산 .....	30
[그림 3-2] 규제인지 여부 .....	31
[그림 3-3] 소유부동산 주변지역 생활수준 .....	32
[그림 3-4] 부동산 정책 인식 .....	33
[그림 3-5] 가구 경제 인식 수준 .....	33
[그림 3-6] 개발제한구역 규제 인식 .....	34
[그림 3-7] 재산가치 영향 .....	35
[그림 3-8] 지역경제 영향 .....	36
[그림 3-9] 규제피해 1순위(%) .....	36
[그림 3-10] 규제피해 1+2+3순위(%) .....	37
[그림 3-11] 사업비 지원 시 규제 존치 여부 .....	37
[그림 3-12] 규제 해제 시 세금지불 의향 .....	38
[그림 4-1] 규제비용 분류 .....	46
[그림 4-2] 규제 피해액 산정모형 .....	49
[그림 4-3] 고양시 결정지가 분포 .....	50
[그림 4-4] 고양시 결정지가 부재 지역 .....	51
[그림 4-5] 연구의 분석지역 .....	52
[그림 4-6] Area1: 500m 버퍼 .....	53

[그림 4-7] Area1: 1,000m 버퍼 .....	53
[그림 4-8] Area1: 500~1,000m 버퍼 .....	54
[그림 4-9] Area2: 500m 버퍼 .....	55
[그림 4-10] Area2: 1,000m 버퍼 .....	55
[그림 4-11] Area2: 500~1,000m 버퍼 .....	56
[그림 4-12] Area3: 500m 버퍼 .....	57
[그림 4-13] Area3: 1,000m 버퍼 .....	57
[그림 4-14] Area3: 500~1,000m 버퍼 .....	58
[그림 4-15] Area4: 500m 버퍼 .....	59
[그림 4-16] Area4: 1,000m 버퍼 .....	59
[그림 4-17] Area4: 500~1,000m 버퍼 .....	60
[그림 5-1] 규제피해 보상 체계 .....	69
[그림 5-2] 규제피해 네트워크 .....	73



## 요 약

### 1. 연구개요

#### □ 연구배경

- 접경지역은 경제활동의 제약을 포함한 각종 규제로 인하여 유무형의 피해를 받고 있는데, 정부의 '접경지역 10개년계획(2003-2012)', '접경지역발전종합계획(2011-2030)'에도 불구하고 추진실적의 부진으로 인하여 실질적인 정책효과가 나타나지 않고 있음
- 접경지역 15개 시·군 중 하나인 고양시는 수도권 규제법, 군사시설 보호법, 그린벨트법 등의 중복적인 규제를 받고 있어 이로 인한 각종 피해를 객관적으로 산정하여 중앙정부에 재정지원 등의 피해보상 및 법령개정 등의 제도개선을 요구하는 것이 필요함
- 본 연구는 중앙정부에 적정 보상대책 수립 및 제도개선을 추진토록 건의하기 위한 근거 자료로 활용하기 위해 수행되었으며, 이를 토대로 민선 7기 임기 내 고양시 발전과 주민 행복을 위한 제반 사업을 추진할 수 있을 것임

#### □ 연구 내용

- 고양시의 규제 현황
- 고양시 규제 피해액의 객관적 산정

- 중앙정부에 대한 직·간접적인 피해보상안 제시
- 경기도 및 중앙정부와의 상생발전방안 제시

## 2. 고양시 규제 현황

### □ 수도권 접경지역

- 접경지역이란 「접경지역 지원 특별법」 제2조에 의하면 민통선 이남 25km 이내의 지방자치단체를 말하며 경기도와 강원도의 15개 시·군 8,097km<sup>2</sup>임
  - 「군사기지 및 군사시설보호법」에 의해 휴전선 이남 5~20km 내외의 지역으로 민간인의 출입과 건축물 건축 등이 제한됨

### □ 고양시 관련 규제법령 및 내용

- 고양시가 포함된 광역자치단체인 경기도 규제 현황을 살펴보면 고양시의 성장에 가장 큰 영향을 미치는 수도권정비계획법에 따른 규제, 군사기지 및 군사시설보호법에 따른 규제, 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법에 따른 규제가 있음

[표 요약-1] 경기도 규제관련 법령 및 규제내용

규제분야	경기도 규제현황
수도권정비계획 적용지역	【수도권정비계획법에 의한 규제면적】 ○ 수정법(시행령 제2조) 적용지역: 경기도, 서울시, 인천시 전체 - 면적: 11,851.2km <sup>2</sup> [(경기 10,183.4km <sup>2</sup> (86%), 서울 605.2km <sup>2</sup> (5%), 인천 1,062km <sup>2</sup> (9%)] 【주요 규제내용】 ○ 공장총량 등 공업입지 규제, 대학 산·증설 금지, 연수시설 등 제한
군사시설 보호구역	【군사시설보호구역 규제면적】 ○ 경기도 군사시설 보호구역 : 2,363km <sup>2</sup> (도 전체면적의 23%, 서울 전체면적의 3.9배) ○ 경기북부지역 군사시설 보호구역 : 1,889km <sup>2</sup> (도 군사시설보호구역 2,382km <sup>2</sup> 의 79%) 【주요 규제내용】 ○ 건축물의 산·증축, 토지 지형 변경 등 원칙적으로 금지
개발제한 구역	【개발제한구역 규제면적】 ○ 전국 GB 면적 : 3,861km <sup>2</sup> (전 국토면적 100,188km <sup>2</sup> 의 4%) ○ 경기도 GB 면적 : 21시·군, 1,175.348km <sup>2</sup> (도 전체면적의 12%, 서울 전체면적의 2배) 【주요 규제내용】 ○ 개발제한구역 내에서의 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경 등 행위제한

- 경기도 접경지역의 토지이용 규제 현황을 살펴보면 행정구역에 비해서 규제지역 면적이 더 크게 나타나 각종 규제가 중첩적으로 나타나고 있음을 알 수 있으며, 고양시도 규제지역 비율이 130.7%로 높게 나타나고 있음

[표 요약-2] 경기도 접경지역 주요 토지이용 규제

(단위: km)

구분	경기도	고양	동두천	파주	김포	양주	연천	포천
행정구역 면적	3,114.8	267.3	95.7	672.6	276.6	310.3	695.9	826.4
규제지역 계	4,508.4	349.3	93.5	1,198.6	4,335	421.9	1,065.5	946.1
규제지역 비율	143.4	130.7	97.7	178.2	156.7	136.0	153.1	114.5
군사시설 보호구역	2,040.3	115.7	23.0	614.6	208.8	165.1	656.9	256.2
자연환경 보전지역	181.3	0.0	0.0	69.4	2.1	0.0	98.9	10.9
농림지역	1,414.2	30.8	40.6	328.0	94.9	121.0	232.8	566.2
녹지지역	419.1	161.6	26.3	49.3	36.7	91.4	25.2	28.6
농업 진흥지역	407.5	36.7	0.5	129.2	79.3	43.4	48.9	69.4
국·공립 공원	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
상수원 보호구역	22.8	4.3	0.0	4.8	0.0	0.0	2.8	10.9
야생동식물 보호구역	23.1	0.2	3.1	3.3	11.7	0.9	0.0	3.9
백두대간 보전지역	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

출처: 2017 파주시 민생의제 시민토론회(경기도 DMZ 접경지역 관광 활성화 방안) 발표자료, 경기연구원(2017)

- 수도권정비계획법에 따라 구분되는 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전 권역 중 과밀억제권역은 고양시 전체가 적용받고 있음
- 고양시에서 군사기지 및 군사시설보호법에 근거한 군사시설보호구역 규제를 받는 지역은 2016년 기준 전체면적의 46%임
- 고양시에서 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법에 따른 개발제한구역의 규제를 받는 지역은 2016년 기준 전체면적의 44.5%임

### 3. 시민 설문조사

#### □ 조사개요

- 소득이 있는 가구의 만 20세 이상의 토지소유자 중 세대주 또는 세대주의 배우자 대상
- 1차 조사(100명)는 덕양구 화전, 삼송, 지축 일대 개발제한구역 내 토지소유자 50명과 개발제한구역에 인접한 지역 토지소유자 50명 대상으로 실시
- 2차 조사(500명)는 삼송동, 지축동, 화정동, 행신동, 백석동 일대 개발제한구역 내 토지소유자 200명과 개발제한구역에 인접한 지역 토지소유자 300명 대상 실시
- 설문지 구성은 규제 관련 사항, 규제피해 관련 사항, 기타사항으로 구성

#### □ 조사결과

- 규제로 인한 피해 규모에 대한 주민들의 주관적 피해액은 다음과 같음

[표 요약-3] 주관적 규제 피해액 추산

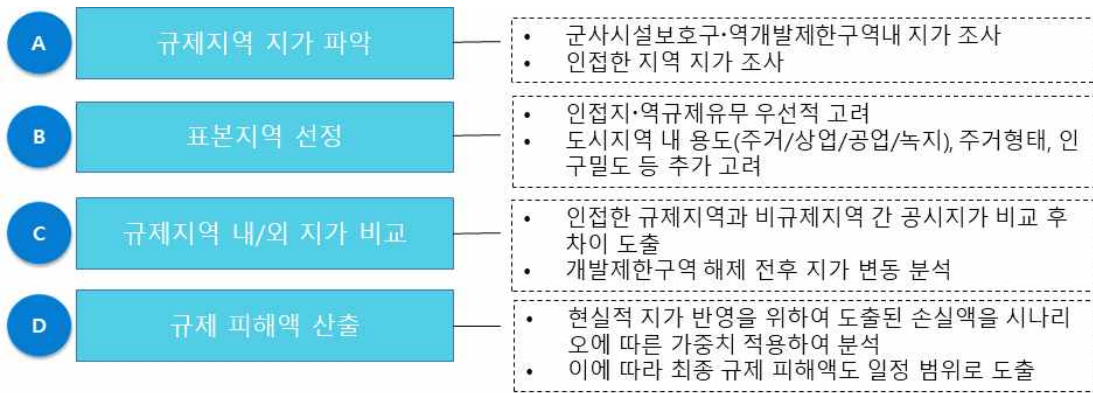
구분	현행 규제로 인한 재산가치 손실액	규제 존치로 인한 피해보상액		규제 해제 후 환경보존을 위한 세금 지불의사액	
	면적 (㎡)	가구	인구	가구	인구
GB 규제 내	126,662,947(a)	3,447(A)	7,917(C)	3,447(E)	7,917(G)
GB 규제 내 피해액 (=①)	a X 213.93 만원 =27,097,004,252 만원	A X 53.86 만원 X 12 개월 =2,227,865 만원	C X 53.86 만원 X 12 개월 =5,116,915 만원 /년	A X 1.1 만원 X 12 개월 =45,500 만원 /년	C X 1.1 만원 X 12 개월 =104,504 만원 /년
GB 규제 외	139,744,244(b)	398,325(B)	1,044,053(D)	398,325(F)	1,044,053(H)
GB 규제 외 피해액 (=②)	b X 4.36 만원 =609,284,904 만원	B X 3.03 만원 X 12 개월 =14,483,097 만원	D X 3.03 만원 X 12 개월 =37,961,767 만원 /년	B X 0.14 원 X 12 개 월 =669,186 만원 /년	D X 0.14 만원 X 12 개월 =1,754,009 만원 /년

## 4. 고양시 규제 피해액 산정

### □ 규제 피해액 산정모형

- 본 모형의 핵심 Idea는 규제지역의 지가와 규제가 없을 경우 정상지가와와의 차이(difference)만큼을 비용으로 산정하는 것임

[그림 요약-1] 규제 피해액 산정모형



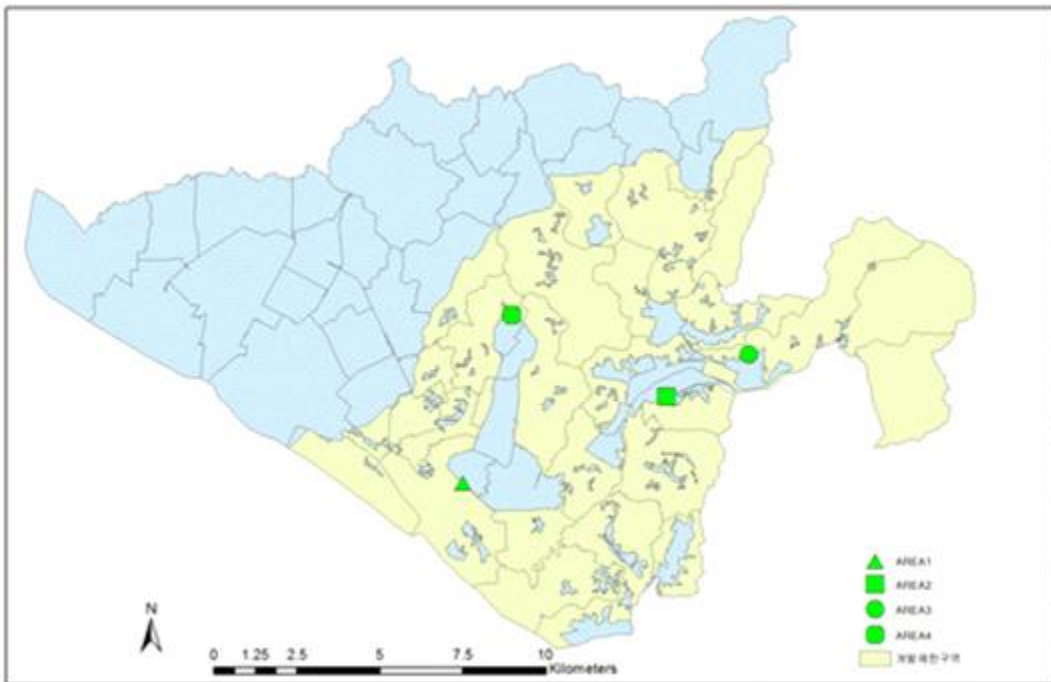
### □ 규제 피해액 산정 분석방법 및 자료수집

- 고양시 전역의 토지특성자료(지번, 개별공시지가, 지목, 면적, 용도지역 등의 항목으로 구성된 자료) 수집
- 고양시 개별공시지가데이터(2018년 1월 기준), 고양시 행정구역 레이어, 개발제한구역 레이어, 군사기지 및 군사시설보호구역 레이어 데이터 활용
- 총 230, 000여 개 필지별 고유번호인 PNU를 기준으로 결정지가 데이터와 GIS 데이터를 매칭하여 조인
- GIS를 활용한 개발제한구역과 인접한 개발제한구역 해제지역 간의 결정지가에 대한 차이를 버터를 활용하여 비교(500m, 1,000m, 500~1,000m)

### □ 규제 피해액 산정 대상 지역

- 고양시 개별공시지가 자료와 개발제한구역 및 군사시설보호구역 해제 연혁 자료를 바탕으로 연구진 회의를 통해 Area1~4의 표본지역 선정하여 분석
- 현실적 공시지가 반영을 위하여 표본지역별 가격차이 조정(시나리오 1) 및 개발제한구역 및 군사시설보호구역 경계거리 조정(시나리오 2, 3) 후 분석
- 개발제한구역 및 군사시설보호구역 중 규모가 큰 지역(화정, 삼송, 지축) 중 일부지역을 선정하여 규제 해제전 개별공시지가 데이터 시계열 분석

[그림 요약-2] 분석대상지역(Area1~4)



□ 규제 피해액 : 객관적 금액

- 표본지역별 버퍼에 따른 가격차이와 평균 가격차이를 도출하면 다음과 같음
- 표본지역별 평균 가격차이의 평균값은 958,314원으로 도출하였으며, 개발제한 구역 전체면적(126,661,947㎡)과의 곱을 통해 객관적 규제 피해액 121,382,887백만원 추정

[표 요약-4] 규제피해액 산정

	버퍼 500m 가격 차이	버퍼 1,000m 가격 차이	버퍼 500-1000m 가격 차이	Average 가격 차이	객관적 규제 피해액
AREA1	1,328,209 원	1,206,727 원	1,148,709 원	1,227,882 원	155,527,158 백만원
AREA2	731,628 원	744,981 원	744,336 원	740,315 원	93,770,508 백만원
AREA3	737,399 원	795,692 원	818,564 원	783,885 원	99,289,175 백만원
AREA4	921,830 원	1,131,088 원	1,190,605 원	1,081,174 원	136,944,704 백만원
평균				958,314원	121,382,886.25백만원

□ 평균 가격차이 가중치에 따른 표본지역별 객관적 피해액 도출(시나리오 1)

- 표본지역 별 도출된 지가 차이액에 50%, 30%, 10%의 가중치를 적용하여 개발제한구역 전체 손실액 추정
- 분석결과 최소 12,138,289백만원에서 최대 60,691,443백만원 추정

[표 요약-5] 시나리오 1 규제피해액 산정

	당초 규제지역 내 /외 간 가격 차이 (원 )	50 % 조정 후 개발제한구역 손실액 (백만원 )	30 % 조정 후 개발제한구역 손실액 (백만원 )	10 % 조정 후 개발제한구역 피해액 (백만원 )
AREA1	1,227,882	77,763,579	46,658,147	15,552,716
AREA2	740,315	46,885,254	28,131,152	9,377,051
AREA3	783,885	49,644,588	29,786,753	9,928,918

### □ 개발제한구역 경계(500m) 기준 평균 가격 차이 가중치 적용(시나리오2)

- 개발제한구역과의 경계로부터 500m이상 떨어져 있는 지역의 평균 가격차이에 50%, 30%, 10%의 가중치를 적용하고 500m이내 지역의 규제 피해액을 합산하여 개발제한구역 전체 규제 피해액 도출
- 최소 85,964,254백만원에서 최대 101,705,864백만원 도출

[표 요약-6] 시나리오 2 규제피해액 산정

	경계 500m 이내	경계 500m 이상			개발제한구역 피해액		
		50%조정	30%조정	10%조정	50%조정	30%조정	10%조정
면적 (m)	85,597,051	41,065,896			-	-	-
평균 가격차이 (원)	958,314	-	-	-	-	-	-
조정 후 가격차이 (원)	-	479,157	287,494	95,831	-	-	-
거리별 규제 피해액	82,028,852 백만원 (①)	19,677,012 백만원 (②)	11,806,207 백만원 (③)	3,935,402 백만원 (④)	101,705,864 백만원 (①+②)	93,835,059 백만원 (①+③)	85,964,254 백만원 (①+④)

### □ 개발제한구역 및 군사시설보호구역 경계(500m) 기준 평균 가격차이 가중치 적용(시나리오3)

- 개발제한구역 및 군사시설보호구역과의 경계로부터 500m이상 떨어져 있는 지역의 평균 가격차이에 50%, 30%, 10%의 가중치를 적용하고 500m이내 지역의 규제 피해액을 합산하여 전체 규제 피해액 도출
- 최소 99,345,637백만원에서 최대 139,136,916백만원 도출

[표 요약-7] 시나리오 3 규제피해액 산정

	경계 500m 이내	경계 500m 이상			개발제한구역 피해액		
		50%조정	30%조정	10%조정	50%조정	30%조정	10%조정
면적 (m)	93,286,561	103,805,432			-	-	-
평균 가격차이 (원)	958,314	-	-	-	-	-	-



□ 개발제한구역 해제 시점 전후(2007년 기준) 개별공시지가 비교

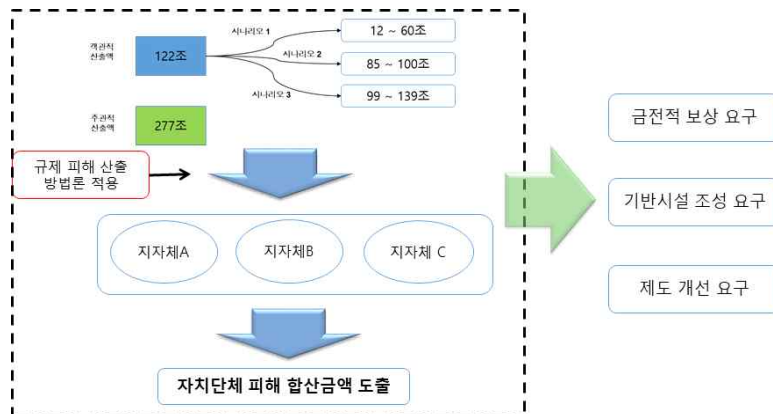
- 2007년 해제된 주교동, 삼송동 지역을 중심으로 단위면적당 지가 차이를 평균 비교
- 2002~2007년과 2008~2013년 사이의 결정지가 평균치 활용
- 시계열 변동에 따른 지가 차이는  $m^2$ 당 922,555원으로 나타났으며, 횡단면 분석결과인 표본지역 Area1~4의 평균지가 차이인  $m^2$ 당 958,314원과 큰 차이를 보이지 않아 종단면 분석과 횡단면 분석 간의 일관된 결과를 보여주고 있음

5. 규제피해 보상 및 상생발전방안

□ 규제피해 보상 체계

- 도출된 규제피해액을 근거로 중앙정부 차원의 규제피해 보상 요구 전에 수도권 접경지역 규제피해 자치단체 네트워크를 구성할 필요가 있음
- 규제피해 네트워크 형성 후 네트워크를 형성한 후 중앙정부에 대하여 객관적 근거자료로서 규제 피해 산출액을 활용하여 금전적 보상이나 기반시설 조성 등의 정부의 직접적인 지원방안과 규제 관련 법령의 개정이나 각종 세제혜택 등의 간접적인 지원방안을 요청

[그림 요약-3] 규제피해 보상체계



## □ 규제피해 직접지원 방안

- **도출된 규제 피해 산출액을 객관적인 근거로 금전적 보상안 요구**
  - 경기도 지역상생발전기금의 출연금 비율 조정 후 수도권 접경지역 지원
  - 중앙정부의 군사시설 이전비용 지원
  - 접경지역을 위한 평화분담금 설치
  
- **중앙정부의 피해보상에 있어 금전적 보상이 불가능할 경우 접경지역 자치단체에서 추진하는 사업에 필요한 인프라 조성을 지원하는 방안 추진**
  - 접경지역 내 남북 및 동서간 녹색도로 건설
  - 남북 인적 교류를 위한 평화특구지원센터의 설치
  - 자치단체별 생태공원 및 미세먼지 차단 도심 숲 조성
  - 벤처기업 집적시설 설치 지원
  
- **수도권 규제 피해 자치단체 네트워크 내에서도 적용 규제에 따라 하위 네트워크 발생**
  - 하위 네트워크의 수요와 필요 인프라는 상이함
  - 네트워크별 공동활용시설 지원 적극 요청

## □ 규제피해 제도개선 방안

- **각종 규제로 인한 피해액에 대한 직접 보상 외에 개발제한구역 등 규제로 인한 중과세 피해 방지 및 규제지역 활용 제고를 위한 법률 개정이 필요함**
- **개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 등의 개정을 통한 개발제한구역 활용 제고**
  - 동법 제40조(권한의 위임)의 개정을 통해 향후 인구 100만 이상 특례시

시장에게 개발제한구역의 일부 해제 권한을 위임할 수 있도록 함

- 동법 제11조(개발제한구역관리계획의 수립 등)의 개정을 통해 경미한 변경권한을 시장·군수도 위임이 가능하도록 함
- 동법 제18조(용도변경)의 개정을 통해 개발제한구역 해제 이전부터 거주하고 있는 거주한 자의 용도변경을 통한 재산권 행사 담보
- 개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립지침의 개정을 통해 인구 100만 이상 특례시 시장에게 도시관리계획위원회 심의 권한을 위임할 수 있도록 함

#### ○ 지방세법 개정을 통한 과밀억제권역 지방세 중과세 완화

- 지방세법 제13조(과밀억제권역 안 취득 등 중과)와 제111조(재산세 세율)의 개정을 통해 과밀억제권역과 수도권 접경지역에 동시에 해당하는 지역의 예외를 인정할 수 있도록 함

#### ○ 지방교부세법 개정을 통한 불교부단체 특별교부세 지급

- 지방교부세법 제9조의 개정을 통해 수도권 접경지역에 해당하는 지역에 특별교부세를 지급할 수 있도록 함

### □ 기타 개선방안

#### ○ 신산업 및 신서비스를 대상으로 한 규제완화제도인 규제샌드박스 적극적 활용

- 2018년 지역이 아닌 산업을 중심으로 한 규제완화제도로써 규제샌드박스가 국회 통과되어 금융혁신지원법, 산업융합촉진법, 정보통신융합법, 테스트베드형 지역특구법 등의 관련 법령 개정을 통해 실시되고 있음
- 고양시의 기존 산업(화훼, 원예, MICE, 관광, 방송 등)과 IT기반 산업(VR, AR, IT, CT, BT 등)과의 융복합을 통해 규제샌드박스 적용 가능한 신산업 창출

### □ 장기적 상생발전방안

- 고양시를 포함한 수도권 접경지역의 규제 피해에 대해서 지역경제 활성화를 위한 규제 피해 보상 뿐 아니라 남북교류 활성화를 위한 장기투자적 접근을 통한 경기도와 중앙정부가 상생발전할 수 있는 방안 모색이 필요함
- 고양시의 경제적, 지리적 여건을 고려할 때 남북간의 교류를 가정한 통일특구 가능성이 높은 편이며, 이를 위하여 경기도, 중앙정부와의 협력체계 구축
- 고양시는 수도권 중첩규제를 적용받는 자치단체 중 유일한 접경지역이지만, ICT 서비스의 집적지이자 한류문화예술의 중심지로서 자리잡고 있으며, 필요청년인력의 어메니티가 풍부한 편으로 이를 적극적으로 활용할 필요가 있음



# 제 1 장

## 연구개요

연구 배경 및 목적 제1절

연구 내용 및 방법론 제2절

연구 기대효과 제3절



## 제 1절 연구 배경 및 목적

### 1. 연구배경

- 접경지역은 경제활동의 제약을 포함한 각종 규제로 인하여 유무형의 피해를 받고 있는데, 정부의 ‘접경지역 10개년계획(2003-2012)’, ‘접경지역발전종합계획(2011-2030)’에도 불구하고 추진실적의 부진으로 인하여 실질적인 정책효과가 나타나지 않고 있음
- 접경지역 15개 시·군 중 하나인 고양시는 수도권 규제법, 군사시설 보호법, 그린벨트 법 등의 중복적인 규제를 받고 있어 이로 인한 각종 피해를 객관적으로 산정하여 중앙정부에 재정지원 등의 피해보상 및 법령개정 등의 제도개선을 요구하는 것이 필요함
  - 수도권 과밀억제권역, 개발제한구역, 군사시설보호구역 지정 등의 중첩적인 규제 로 지역발전사업의 추진과 주민편익 제고를 위한 사업 추진에 상당한 제약을 받고 있음
  - 이러한 규제로 인해 주민 자족시설 및 SOC 투자의 부족과 함께 미래 성장의 투자 기반인 자체 재원 확보에도 많은 제약이 있음
- 본 연구는 중앙정부에 적정 보상대책 수립 및 제도개선을 추진토록 건의하기 위한 근거 자료로 활용하기 위해 수행되었으며, 이를 토대로 민선 7기 임기 내 고양시 발전과 주민 행복을 위한 제반 사업을 추진할 수 있을 것임



## 2. 연구목적

- 본 연구는 첫째, 수도권 접경지역인 고양시가 중첩규제로 인해 받는 유무형의 피해를 객관적인 방법을 통해 산출하고, 둘째, 이를 바탕으로 중앙정부의 적정 보상대책 수립 및 실시를 건의할 수 있는 기초자료를 제시하고 셋째, 민선 7기 임기 내 관련 연구 용역 수행 및 대정부 요구 등의 사업 추진을 위한 근거확보를 목적으로 함
  
- 연구의 구체적 내용 범위를 살펴보면 다음과 같음
  - 고양시의 규제 현황
  - 고양시 규제 피해액의 객관적 산정
  - 중앙정부에 대한 직·간접적인 피해보상안 제시
  - 경기도 및 중앙정부와의 상생발전 방향 제시

## 제 2절 연구 범위 및 방법론

### 1. 연구범위

- 공간적 범위
  - 위치: 고양시 전역
- 시간적 범위
  - 기준연도: 2018년
  - 시계열 분석을 위하여 개발제한구역 해제 시점 전·후 6년

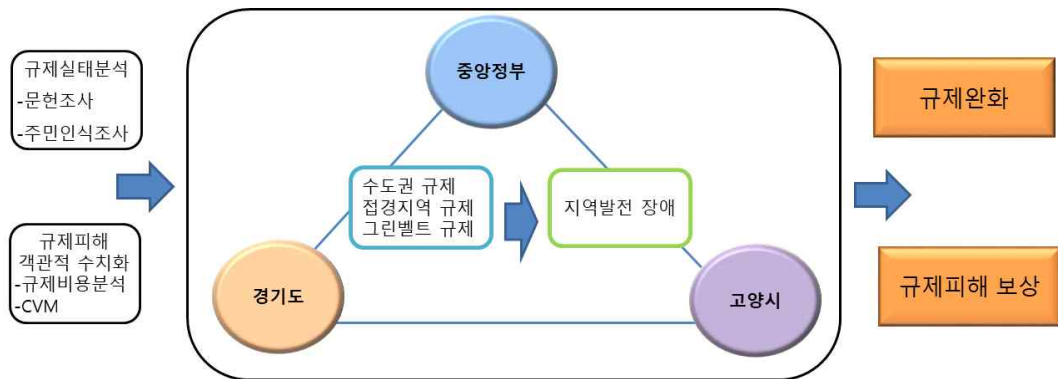
### 2. 연구 수행방법 및 체계

- 본 연구는 고양시정연구원의 연구진, 재정성과연구원 연구진 및 전문가 자문위원 등의 유기적인 연계 하에 수행됨
- 고양시 전역을 GIS를 활용한 개발제한구역과 인접한 개발제한구역 해제지역 간의 결정지가 차이에 대한 분석을 하였음
  - 결정지가 차이 분석 시 버퍼를 활용
  - 고양시의 개별공시지가데이터, 고양시 행정구역 레이어, 개발제한구역 레이어, 군사기지 및 군사시설보호구역 레이어 활용
  - 총 230,000여 개의 필지별 고유번호인 PNU를 기준으로 하여 결정지가 데이터와 GIS 데이터를 매칭하여 분석
- 연구의 특성상 규제에 대한 주민 인식조사를 위한 설문조사를 병행 실시하였음
- 고양시정 포럼 등을 통해 고양시청, 고양시의회, 고양시정연구원, 주민 등 이해관계자의 의견을 수렴하고 재정성과연구원의 연구네트워크에 속한 전문가의 자문을 통

### 해 연구 수월성 확보

- 연구책임자는 연구진의 역할을 적절히 분배하여 수행진도와 성과를 관리

[그림 1-1] 연구수행 체계도



## 제3절 연구 기대효과

### 1. 수도권 접경지역 규제피해에 대한 객관적 분석방법론 제시

- 수도권의 각종 규제로 인한 비용을 추산을 위하여 CVM 등 다양한 방법론을 활용한 연구가 이루어져 왔음
- 수도권 접경지역으로서 고양시는 다양한 규제가 중첩 적용되어 왔지만 객관적인 규제 피해액에 대한 연구가 미진한 상태임
- 본 연구는 고양시의 규제 피해액을 산출할 뿐 아니라 수도권 중첩규제를 적용받고 있는 자치단체에 적용가능한 객관적 분석방법론을 제시하였음

### 2. 수도권 접경지역 규제 피해 보상에 대한 인식 제고

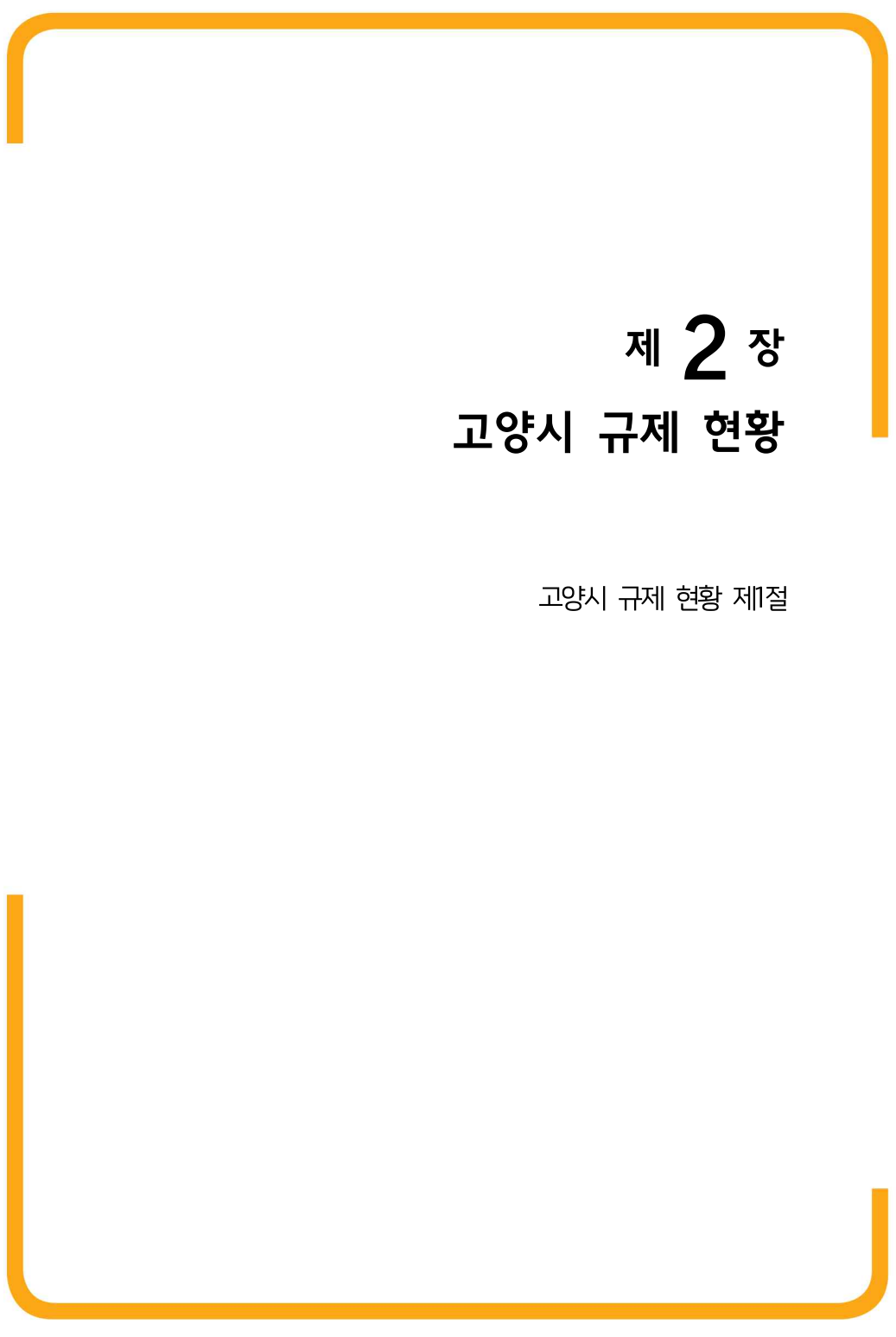
- 수도권 중첩규제에 대한 고양시민의 인식조사를 통해 실제 시민들의 규제 및 규제 피해에 대한 인식을 확인하였음
- 설문결과 특정 규제지역 내부에 있는 시민들과 외부에 있는 시민들의 인식차가 괴리가 있다는 점을 확인하였고, 이러한 주민 간 인식 차이를 확인하는 것이 규제 피해 보상안을 제시하는 출발점이 될 수 있을 것임
- 아울러 객관적인 자료를 근거로 한 규제 피해액을 제시함으로써 수도권 접경지역의 자치단체와 중앙정부의 규제피해 보상에 대한 인식을 제고할 수 있을 것임

### 3. 고양시와 중앙정부의 상생발전 방향성 제시

- 본 연구를 통해 막힌 공간이 아닌 열린 공간으로서 고양시가 가진 지리적·경제적 활

용가치에 대한 인식 공유가 가능할 것임

- 본 연구를 통해 고양시는 남북 간의 교류를 위한 통일특구를 설치할 최선의 장소로서 남북경제공동체를 고려한 장기적 투자가 필요하다는 인식을 높일 수 있을 것임
- 본 연구를 통해 수도권 접경지역으로서 고양시의 공간을 활용하기 위한 다양한 방안을 검토함으로써 경기도 및 중앙정부와의 상생발전의 방향성을 도출할 수 있을 것임



## 제 2 장 고양시 규제 현황

고양시 규제 현황 제1절



## 1절 고양 규제 현황

### 1. 고양시 중첩규제

#### 1) 중첩규제의 적용

- 고양시는 수도권 접경지역으로서 수도권정비계획법에 과밀억제권역, 군사기지 및 군사시설보호법에 따른 군사시설보호구역, 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법에 따른 개발제한구역 등을 적용받고 있음
  - 이러한 상황은 고양시의 전체적인 지가의 하락 및 개발의 제한으로 이어져 고양시 주민생활에 악영향을 미치고 경제적으로 재산상의 손실액이 크게 증가함

[그림 2-1] 고양시 중첩규제 현황



출처: 2017 고양시 통계연보 및 2017 경기도 규제지도, 경기도(2017)





## 2. 고양시 규제 현황

### 1) 관련 규제법령 및 규제내용

- 고양시가 포함된 광역자치단체인 경기도 규제 현황을 살펴보면 고양시의 성장에 가장 큰 영향을 미치는 수도권정비계획법에 따른 규제, 군사기지 및 군사시설보호법에 따른 규제, 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법에 따른 규제가 있음<sup>1)</sup>

【표 2-1】 경기도 규제관련 법령 및 규제내용

규제분야	경기도 규제 현황
수도권정비 계획 적용지역	<p>【수도권정비계획법에 의한 규제면적】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수정법(시행령 제2조) 적용지역: 경기도, 서울시, 인천시 전체</li> <li>- 면적: 11,851.2km<sup>2</sup>[(경기 10,183.4km<sup>2</sup>(86%), 서울 605.2km<sup>2</sup>(5%), 인천 1,062km<sup>2</sup>(9%)]</li> </ul> <p>【주요 규제내용】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공장총량 등 공업입지 규제, 대학 산·증설 금지, 연수시설 등 제한</li> </ul>
군사시설 보호구역	<p>【군사시설보호구역 규제면적】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경기도 군사시설 보호구역 : 2,363km<sup>2</sup>(도 전체면적의 23%, 서울 전체면적의 3.9배)</li> <li>○ 경기북부지역 군사시설 보호구역 : 1,889km<sup>2</sup>(도 군사시설보호구역 2,382km<sup>2</sup>의 79%)</li> </ul> <p>【주요 규제내용】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 건축물의 산·증축, 토지 지형 변경 등 원칙적으로 금지</li> </ul>
개발제한 구역	<p>【개발제한구역 규제면적】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전국 GB 면적 : 3,861km<sup>2</sup>(전 국토면적 100,188km<sup>2</sup>의 4%)</li> <li>○ 경기도 GB 면적 : 21시군, 1,175,348km<sup>2</sup>(도 전체면적의 12%, 서울 전체면적의 2배)</li> </ul> <p>【주요 규제내용】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개발제한구역 내에서의 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경 등 행위제한</li> </ul>
팔당특별 대책지역	<p>【환경정책기본법에 의한 규제면적】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 팔당수계지역: 도내 7개 시군 2,097km<sup>2</sup>(도 전체면적의 21%, 서울 전체면적의 3.5배)</li> </ul> <p>【주요 규제내용】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일정규모 이상의 공장, 양식장, 집단묘지, 골프장, 골프연습장 등 설치금지 및 어업행위 불허</li> </ul>

- 경기도 접경지역의 토지이용 규제 현황을 살펴보면 행정구역에 비해서 규제지역 면

<sup>1)</sup> 수도권 접경지역 규제와 관련된 법령을 구체적으로 살펴보면 수도권정비계획법, 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률, -국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법, 환경정책기본법, 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률, 농지법, 지방세법, 조세특례 제한법, 군사기지 및 군사시설보호법, 접경지역 지원 특별법 등이 있음

적이 더 크게 나타나 각종 규제가 중첩적으로 나타나고 있음을 알 수 있으며, 고양시도 규제지역 비율이 130.7%로 높게 나타나고 있음

[표 2-2] 경기도 접경지역 주요 토지이용 규제

(단위: km<sup>2</sup>)

구분	경기도	고양	동두천	파주	김포	양주	연천	포천
행정구역 면적	3,114.8	267.3	95.7	672.6	276.6	310.3	695.9	826.4
규제지역 계	4,508.4	349.3	93.5	1,198.6	4,335	421.9	1,065.5	946.1
규제지역 비율	143.4	130.7	97.7	178.2	156.7	136.0	153.1	114.5
군사시설 보호구역	2,040.3	115.7	23.0	614.6	208.8	165.1	656.9	256.2
자연환경 보전지역	181.3	0.0	0.0	69.4	2.1	0.0	98.9	10.9
농림지역	1,414.2	30.8	40.6	328.0	94.9	121.0	232.8	566.2
녹지지역	419.1	161.6	26.3	49.3	36.7	91.4	25.2	28.6
농업 진흥지역	407.5	36.7	0.5	129.2	79.3	43.4	48.9	69.4
국·공립 공원	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
상수원 보호구역	22.8	4.3	0.0	4.8	0.0	0.0	2.8	10.9
야생동식물 보호구역	23.1	0.2	3.1	3.3	11.7	0.9	0.0	3.9
백두대간 보전지역	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

출처: 2017 파주시 민생의제 시민토론회(경기도 DMZ 접경지역 관광 활성화 방안) 발표자료, 경기연구원(2017)

## 2) 과밀억제권역

- 수도권정비계획법에 따라 구분되는 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역 중 고양시가 해당하는 과밀억제권역의 행위제한 사항을 살펴보면 <표 2-3>과 같음

[표 2-3] 수도권정비계획법에 따른 과밀억제권역 행위제한 사항

구분		과밀억제권역 행위제한 내용	
해당 시·군		14개 시 고양, 의정부, 구리, 남양주(일부), 하남, 수원, 성남, 안양, 부천, 광명, 과천, 의왕, 군포, 시흥(반월특수지역 및 해제지역 제외)	
공업지역(산단)지정		금지 (대체지정 시 심의 후 허용) (산업단지 30만㎡ 이상 추가 심의 후 허용)	
인구 집중 유발 시설	공장기준	500㎡이상 공장 신·증설은 <b>공장총량제 물량배정</b> (단, 사무실·창고 제외)	
	대학	신설	금지 ※산업대학·전문대학(서울제외), 대학원대학 신설 ※ 간호전문대학(3년제, 신설 10년 이후)을 간호대학으로 신설(심의)
		이전	가능 과밀 → 과밀 ※ 단, 과밀(경기) → 서울 금지
		증원	매년 총량으로 규제
	대형건축물	판매용 15천㎡, 업무용 25천㎡, 복합용 25천㎡이상의 규모일 경우 금지	
		과밀부담금 부과 (인천·경기지역 제외)	
	연수시설 (연면적 3만㎡ 이상)	금지	
공공청사	1. 신축, 증축 또는 용도변경(임대)시 심의 : 중앙행정기관의 청사(청을 제외) 2. 증축 또는 용도변경(임대)시 심의 : 중앙행정기관의 중 청의 청사 및 중앙행정기관의 소속기관의 청사(교육, 연수 또는 시험기관의 청사는 제외)		
대규 모 개발 사업	택지 조성사업	100만㎡ 이상 심의 후 허용 ※ 주택건설사업, 택지개발사업, 산업단지내 주택지조성사업	
	도시 개발사업	100만㎡ 이상 심의 후 허용 ※ 100만㎡ 미만의 사업 중에서 공업용도가 30만㎡ 이상인 사업 심의	
	공업용지 조성사업	30만㎡ 이상 심의 후 허용 ※ 산업단지개발사업, 자유무역지역조성사업, 공장용지조성사업 등	

### 3) 군사기지 및 군사시설보호지역

- 군사기지 및 군사시설 보호법에 의한 군사시설보호구역의 규제 내용을 살펴보면 <표 2-4>와 같으며, <표 2-5>에 의하면 고양시의 군사시설보호구역 비율은 2016년 기준 46%인 것으로 나타남

[표 2-4] 군사시설보호구역 법적 근거 및 행위제한 사항

구분	군사시설보호구역 규제 현황	
법적 근거	<p>【군사기지 및 군사시설 보호법】 제2 제6호</p> <p>“군사기지 및 군사시설 보호구역”이란 군사기지 및 군사시설을 보호하고 군사작전을 원활히 수행하기 위하여 국방부장관이 제4조 및 제5조에 따라 지정하는 구역</p> <p>- 통제보호구역: 군사분계선의 인접지역과 중요한 군사기지 및 군사시설의 기능보전 요구 구역</p> <p>- 제한보호구역: 군사작전의 원활한 수행을 위하여 필요한 지역과 군사기지 및 군사시설의 보호 또는 지역주민의 안전이 요구되는 구역</p>	
행위 제한	통제보 호구역	<p>출입, 건축물 신축 원칙적 금지</p> <p>- 주택증축, 농업용 시설, 공공시설(신·증축)은 군부대 동의 시 가능</p>
	제한보 호구역	모든 개발행위(군부대 동의 시 가능)

[표 2-5] 경기도 군사시설보호구역 현황

(2016.12.31. 기준)

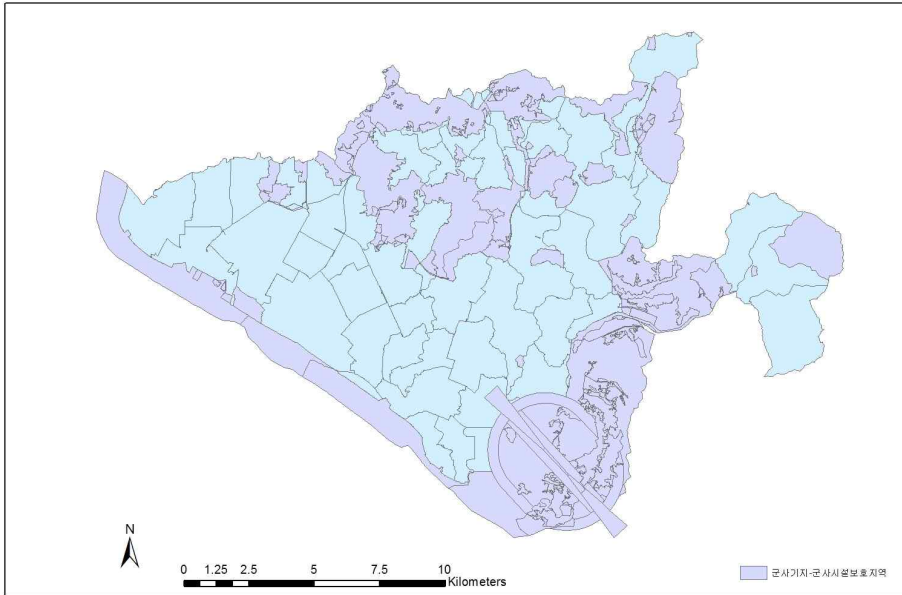
구분	행정구역 면적 (km)[A]	군사시설보호구역(km)				보호구역 비율 [B/A] (%)
		계[B] (통제+제한)	통제보호	제한보호	(행정위탁)	
경기도	4,934.53	2,363.05	450.84	1,912.21	643	23.23
남부(21)	5,906.58	473.81	50.91	422.9	265.83	8.02
북부(10)	4265.69	1889.24	399.93	1489.31	377.17	44.28
고양시	268.04	122.62	-	122.62	32.27	46
남양주시	458.06	43.28	-	43.28	18.37	9.45
의정부시	81.54	31.12	-	31.12	3.52	38.17
파주시	672.66	612.12	159.34	452.78	65.08	90.98
구리시	33.31	9.64	-	9.64	2.36	28.95
양주시	310.32	159.38	1.75	157.63	57.22	51.36
포천시	826.60	197.79	0.84	196.95	33.62	23.93
동두천시	95.66	23.64	-	23.64	12.94	24.71
가평군	843.56	28.26	0.55	27.71	13.59	3.36
연천군	675.94	661.39	237.45	423.94	138.20	97.85

출처: 2017 경기도 규제지도, 경기도

\* 남부(21): 경기도 남부의 군사시설 보호구역 적용 해당 시의 수이며, 해당 지역은 다음과 같음

- 수원, 성남, 부천, 용인, 안산, 안양, 평택, 시흥, 화성, 광명, 군포, 광주, 김포, 이천, 안성, 오산, 하남, 의왕, 여주, 양평, 과천

[그림 2-3] 고양시 군사시설보호구역 현황



#### 4) 개발제한구역

- 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법에 따른 개발제한구역의 규제내용을 살펴보면 <표 2-6>과 같으며, <표 2-7>에 의하면 고양시의 개발제한구역 비율은 2016년 기준 44.5%인 것으로 나타남

[표 2-6] 개발제한구역 규제 목적 및 행위제한 사항

구분	개발제한구역 규제 현황
목적 (법 제12조)	<p>【개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법】</p> <p>개발제한구역 지정과 개발제한구역에서의 행위제한, 주민에 대한 지원, 토지매수, 기타 개발제한구역의 효율적인 관리를 위하여 필요한 사항을 정함으로써 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보</p>
행위제한 (법 제12조)	개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 도시·군 계획사업의 시행을 할 수 없음

출처: 2017 경기도 규제지도, 경기도

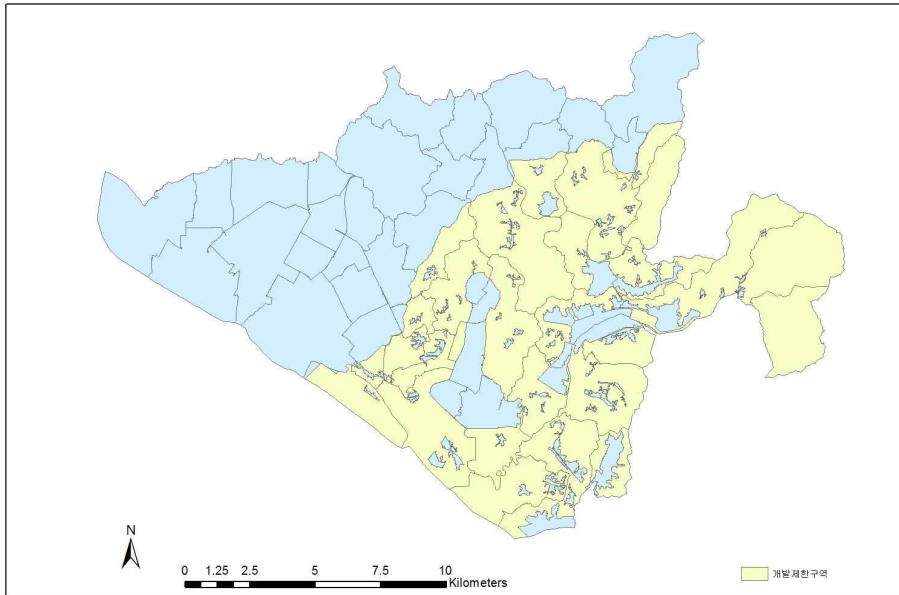
[표 2-7] 경기도 개발제한구역 현황

(2016.12.31. 기준)

구분	면적(km)			인구(천명)	
	행정구역면적	GB 면적	비율(%)	행정구역	GB 주민수
경기도	4,934.53	1,175.348	23.8	10,473	51.16
남부(16)	3,783.26	673.775	17.8	7,999	23.81
북부(5)	1,151.27	501.573	43.6	2,474	27.35
고양시	268.04	119.370	44.5	1,014	7.37
남양주시	458.06	226.568	49.5	640	9.12
의정부시	81.54	57.970	71.1	431	4.41
구리시	33.31	20.500	61.5	186	1.74
양주시	310.32	77.165	24.9	203	4.71



[그림 2-4] 고양시 개발제한구역 현황



□ 한편, 고양시의 용도지역별 분포는 <표 2-8>과 같음

[표 2-8] 용도지역별 분포

용도지역	덕양구		일산동구		일산서구		전체	
	면적(m)	%	면적(m)	%	면적(m)	%	면적(m)	%
제1종일반주거지역	2,278,912	1.79	151,314	0.44	-	0.00	2,430,226	1.40
제2종일반주거지역	360,169	0.28	476,696	1.40	310,992	2.56	1,147,857	0.66
제3종일반주거지역	286,423	0.23	141,592	0.41	135,578	1.11	563,592	0.33
준주거지역	269,754	0.21	35,897	0.11	-	0.00	305,651	0.18
일반상업지역	15,673	0.01	13,260	0.04	-	0.00	28,933	0.02
일반공업지역	327	0.00	-	0.00	-	0.00	327	0.00
자연녹지지역	6,605,250	5.20	1,382,105	4.05	875,261	7.19	8,862,616	5.11
개발제한구역	110,649,219	87.11	7,253,796	21.24	-	0.00	117,903,015	68.02
보전관리지역	1,056,876	0.83	6,063,324	17.76	7,994,423	65.71	15,114,623	8.72
생산관리지역	540,745	0.43	1,507,728	4.42	11,864	0.10	2,060,337	1.19

\*고양시 전체 면적은 266,405,694㎡ 이고 덕양구는 164,916,991㎡, 일산서구는 41,697,534㎡, 일산동구는 59,791,169㎡ 이나 위의 표는 용도지역데이터의 부족으로 실제면적과 차이가 있음.

## 5) 1기 신도시간 비교

- 1기 신도시에는 일산, 분당, 평촌, 산본, 중동이 있으며 이들 신도시의 일반현황은 다음과 같음

[표 2-9] 1기 신도시 일반현황

구분	일산	분당	평촌	산본	중동
위치	고양시	성남시	안양시	군포시	부천시
사업면적(km <sup>2</sup> )	15.7	19.6	5.1	4.2	5.5
수용인구(천 명)	276	390	168	168	166
주택건설(천 호)	69.0	97.6	42.0	42.0	41.4
개발기간	'90~'95	'89~'96	'89~'95	'89~'95	'90~'96
개발주체	토지공사	토지공사	토지공사	주택공사	부천시, 주택공사, 토지공사

출처: 제1기 신도시 건설현황, 국토교통부 정책자료(국토교통부 홈페이지)

- 1기 신도시간 지역 내 총생산(GRDP)의 비교를 통해 수도권 접경지역으로서 고양시의 피해 규모를 간접적으로 추정해볼 수 있음
- 고양시는 성남시 면적의 약 2배에 달하지만 GRDP는 64~66% 수준에 그치고 있으며, 면적이 고양시의 20% 수준에 불과한 부천시의 GRDP는 고양시의 95% 수준에 달하고 있음

[표 2-10] 신도시 연도별 GRDP 현황(2011-2015)

(단위: 백만 원)

시군	면적	2011	2012	2013	2014	2015
고양시	268.05	13,312,791	14,094,273	14,714,609	15,198,440	16,013,588
성남시	141.72	20,766,221	21,783,434	21,624,442	22,971,012	24,217,827
부천시	53.44	14,021,633	14,336,723	14,860,809	14,692,080	15,134,539
안양시	58.46	14,035,502	14,162,303	14,357,025	14,614,200	14,735,386

### 6) 지역발전지수 산출결과

- 경기도 지역발전지수 산출지표 및 산출결과를 살펴보면, 고양시는 C등급으로 전체 경기도 시·군 중에서 중간 정도로 나타났으며, 1기 신도시들은 모두 B등급 이상인 것으로 나타나고 있음

[표 2-11] 경기도 지역발전지수 산출지표 및 산출결과

부문	지표	등급	지역	범위
인구활력	인구증가율	A	과천시, 성남시, 수원시, 안산시, 화성시	500 이상
	고령화율		B	450 이상~500 미만
도시경제기반	15세 이상 인구대비 2·3차 산업 종사자 수 비율	C	고양시, 광명시, 광주시, 파주시, 평택시	400 이상~450 미만
도시재정	1인당 지방소득세	D	구리시, 김포시, 남양주시, 안성시, 양주시, 의왕시, 의정부시, 이천시, 하남시	300 이상~400 미만
	재정력 지수		E	300 미만
도시기반시설	상·하수도 평균 보급률	E	가평군, 동두천시, 양평군, 여주시, 연천군, 포천시	300 미만
	도로율			
	행정구역면적 대비 전철역 수			

출처: 2017 파주시 민생의제 시민토론회(경기도 DMZ 접경지역 관광 활성화 방안) 발표자료, 경기연구원(2017)

# 제 3 장

## 시민 설문조사

조사개요 제1절

설문조사 결과 제2절

규제 피해액 추정 제3절



---

## 제 1절 조사개요

---

### 1. 조사배경

- 수도권 접경지역 규제 피해 산정기준 마련 연구를 위한 기초 자료 제공을 목적으로 고양시민을 대상으로 설문조사 실시
- 개발제한구역 규제지역 내 주민 및 인접한 지역 주민의 규제 인식수준을 파악하고 규제에 따른 재산피해액(지가 등)의 추정을 목적으로 함

### 2. 조사 내용 및 절차

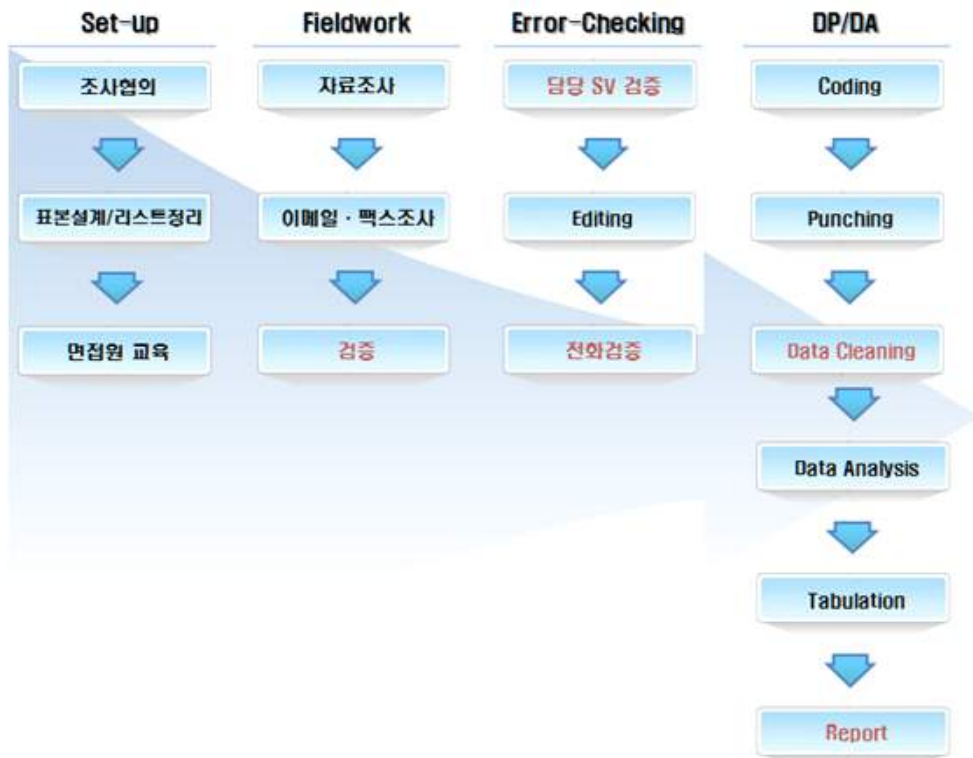
- 조사대상
  - 소득이 있는 가구의 만 20세 이상의 토지소유자(토지 외 소유자 포함) 중 세대주 또는 세대주의 배우자 대상
- 1차 조사(100명)
  - 조사 지역 : 덕양구 화전, 삼송, 지축 일대
  - 개발제한구역 내 토지소유자 50명 + 개발제한구역에 인접한 지역 토지소유자 50명
- 2차 조사(500명)
  - 설문조사 결과를 분석 후 개선사항 반영하여 재조사 실시
  - 조사 지역 : 삼송동, 지축동, 화정동, 행신동, 백석동, 일산서구 일대

- 개발제한구역 내 토지소유자 200명 + 개발제한구역에 인접한 지역 토지소유자 300명

□ 설문조사 절차

- 설문조사는 조사 협의 후 표본설계, 면접원 교육 등의 set-up 단계를 거쳐 실제 자료조사와 자료 코딩과 결과보고서 제출 등의 단계를 거쳐 진행

[그림 3-1] 설문조사 절차



### 3. 설문지 구성

- 설문지 구성은 규제관련 사항, 주거환경 관련사항, 규제피해 관련사항으로 구성
  
- 규제 관련사항
  - 소유 부동산 유형, 면적, 보유기간, 부동산 지정 규제 인지 여부
  
- 주거환경 관련사항
  - 소유 부동산 주변지역 생활수준에 대한 인식, 만족도, 부동산 정책 및 부동산 경기에 대한 인식, 고양시 행정서비스에 대한 인식 등
  
- 규제피해 관련사항
  - 규제 필요성, 적절성, 규제로 인한 재산가치 손실 정도
  - 규제가 지역경제에 미치는 영향, 규제 존치 여부, 규제 존치로 인한 피해보상 금액, 규제 해제 시 부담금액



## 제2절 설문조사 결과

### 1. 응답자 특성

- 응답자는 개발제한구역 규제지역 내 250명(41.7%), 규제지역 외 350명(58.3%)으로 구성되었으며 주요 특성은 다음과 같음
- 응답자 성별은 남성 179명(29.8%), 여성 421명(70.2%)이며, 연령은 20-29세 1명(0.2%), 30-39세 70명(11.7%), 40-49세 146명(24.3%), 50-59세 186명(31.0%), 60-65세 106명(17.7%), 65세이상 91명(15.2%)으로 구성됨
- 학력은 중졸 85명(14.2%), 고졸 286명(47.7%), 전문대졸 40명(6.7%), 대졸이상 189명(31.5%)이며, 소득수준은 100-149만원 14명(2.3%), 150-199만원 34명(5.7%), 200-249만원 84명(14.0%), 150-299만원 56명(9.3%), 300-399만원 92명(15.3%), 400-499만원 147명(24.5%), 500-599만원 154명(25.7%), 600-699만원 18명(3.0%), 700-799만원 1명(0.2%)으로 구성됨

[표 3-1] 응답자 특성

구분		사례수	퍼센트
규제지역	규제지역 내	250	41.7
	규제지역 외	350	58.3
성별	남성	179	29.8
	여성	421	70.2

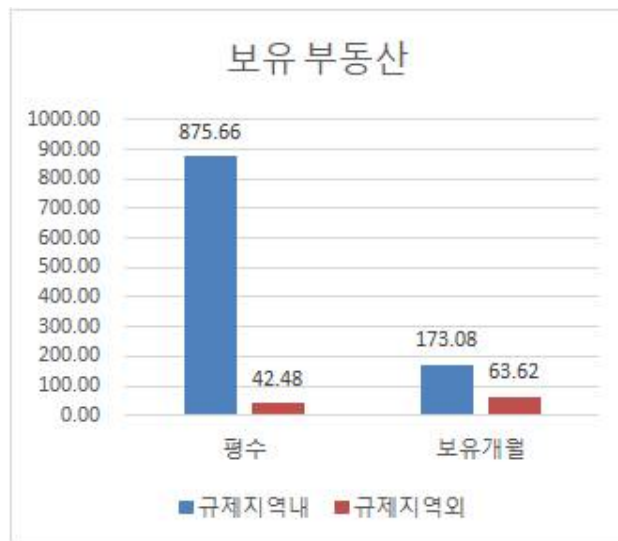
연령	20-29세	1	0.2
	30-39세	70	11.7
	40-49세	146	24.3
	50-59세	186	31.0
	60-65세	106	17.7
	65세 이상	91	15.2
학력	초졸 이하	0	0
	중졸	85	14.2
	고졸	286	47.7
	전문대졸	40	6.7
	대졸이상	189	31.5
소득	99만원 이하	0	0
	100-149만원	14	2.3
	150-199만원	34	5.7
	200-249만원	84	14.0
	150-299만원	56	9.3
	300-399만원	92	15.3
	400-499만원	147	24.5
	500-599만원	154	25.7
	600-699만원	18	3.0
	700-799만원	1	0.2
	800만원이상	0	0
직업	전문직	7	1.2
	관리직	5	0.8
	사무직	61	10.2
	판매직	92	15.3
	서비스직	61	10.2
	생산직	18	3.0
	농어민	16	2.7
	미취업	340	56.7

## 2. 규제 관련 인식

### □ 보유 부동산

- 개발제한구역 내 부동산 보유자는 평균 875.66평을 173.08개월 보유하고 있으며, 개발제한구역 외 부동산 보유자는 평균 42.48평을 63.62개월 보유하고 있음

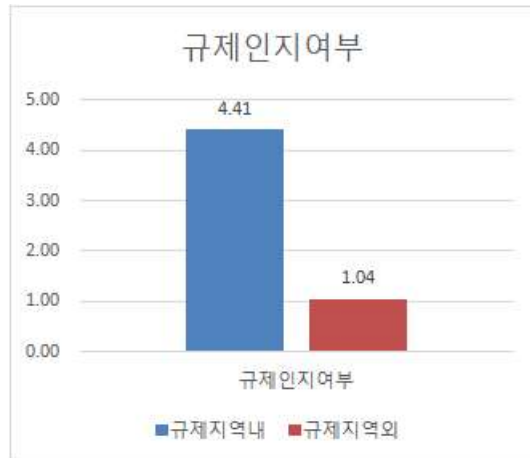
[그림 3-1] 보유 부동산



### □ 규제 인지 여부

- 개발제한구역 내 부동산 보유자는 평균 4.41(전혀 모른다=1, 매우 잘 알고 있다=5)로 소유하고 있는 부동산에 적용되고 있는 규제를 잘 알고 있지만, 개발제한구역 외 부동산 보유자는 평균 1.04로 대부분 전혀 모르고 있는 것으로 나타남

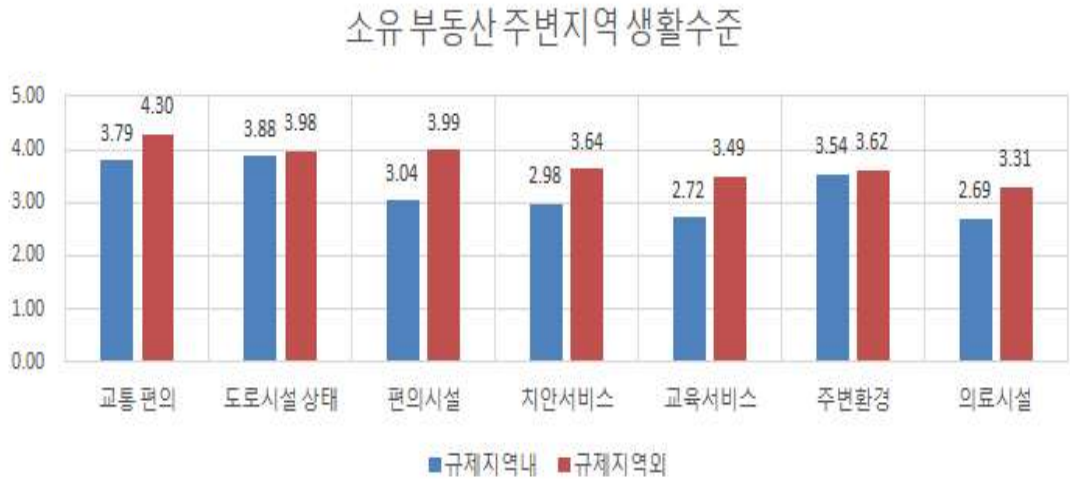
[그림 3-2] 규제인지 여부



### 3. 주거환경 관련 인식

- 소유 부동산 주변지역 생활환경 인식
  - 소유하고 있는 부동산 주변 지역 생활환경에 대한 인식 설문 결과, 교통, 도로시설, 생활편의시설(여가활동 시설, 문화 활동공간, 공공도서관, 생활편의시설), 치안서비스, 교육서비스, 주변환경, 의료시설에 대한 만족도는 규제지역 내 주민들이 규제지역 외 주민들보다 낮게 나타나, 규제가 주변지역 생활환경에 대한 주민 만족도를 떨어뜨리고 있는 것으로 해석됨

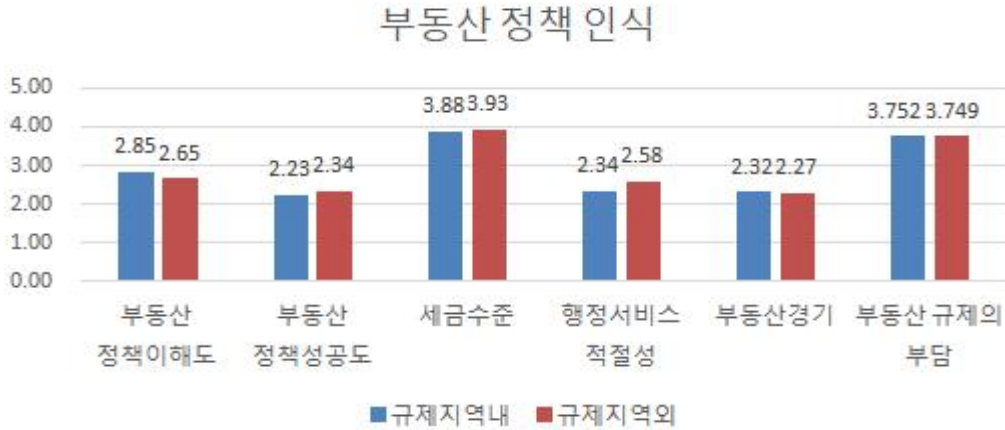
[그림 3-3] 소유부동산 주변지역 생활수준



#### □ 부동산 정책 인식

- 부동산 정책 인식 측면에서 규제지역 외 주민들이 규제지역 내 주민들보다 정책 성공도, 부담하는 세금 수준, 행정서비스의 적절성에 대해서는 긍정적으로 응답함
- 규제지역 내 주민들은 부동산 정책이해도, 향후 부동산 경기에 대해 규제지역 외 주민보다 긍정적인 인식을 갖고 있는 것으로 나타남
- (역코딩) 향후 부동산 규제에 대한 부담은 규제지역 내 주민들이 규제지역 외 주민들보다 상대적으로 더 증가할 것으로 예상함

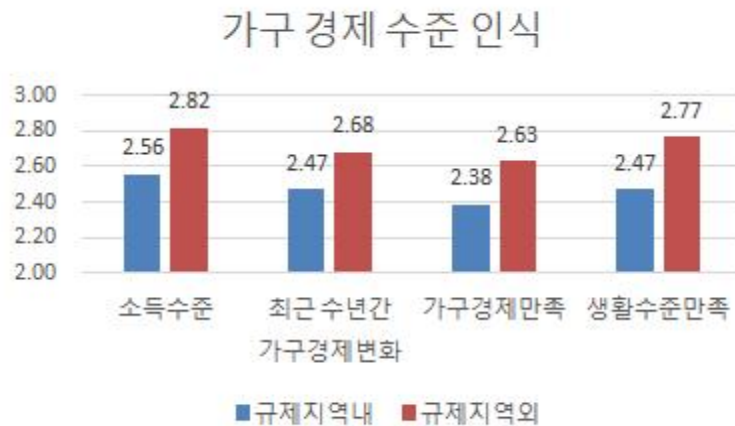
[그림 3-4] 부동산 정책 인식



□ 가구 경제 수준 인식

- 전반적으로 가구 경제 수준에 대한 인식수준은 규제지역 내 주민들과 규제지역 외 주민들 모두 보통 이하로 나타나고 있으며, 규제지역 내 주민들의 인식이 상대적으로 더 부정적인 것으로 나타남
- 

[그림 3-5] 가구 경제 인식 수준

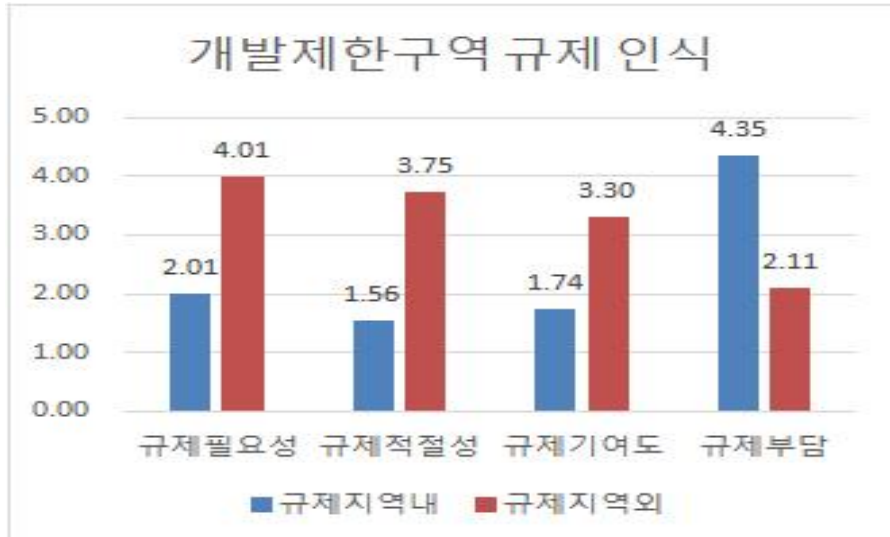


## 4. 규제피해 관련 인식

### □ 개발제한구역 규제 인식

- 개발제한구역 규제에 대한 인식은 규제지역 안에 있는 시민과 바깥에 있는 시민의 차이가 뚜렷함
- 규제필요성, 규제의 적절성, 규제의 목적 기여도에 대해서 규제지역내 시민들은 세 항목 평균값 1.77로 부정적이지만, 규제지역 외 주민들은 세 항목 평균값 3.69 정도로 규제에 대해서 중립적인 반응을 보이고 있음
- 특히, 규제에 의한 부담정도에 대해서 규제지역내 주민들은 평균 4.35로 매우 부담이 된다는 입장인 반면, 규제지역 외 시민들은 평균 2.11로 부담이 되지 않는 것으로 나타남

[그림 3-6] 개발제한구역 규제 인식

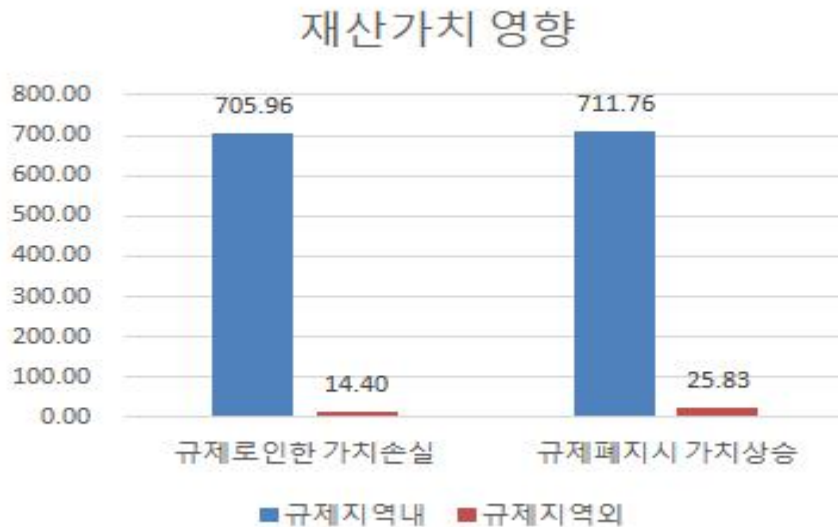


### □ 개발제한구역 규제의 재산가치 영향

- 현행 “개발제한구역” 규제로 인해 규제가 없는 인근 지역의 유사 부동산에 비교해서 본인이 소유한 부동산은 얼마 정도의 재산가치 손실이 발생하고 있다고 생각

- 하는지에 대해 조사한 결과, 규제지역 내 주민들은 1평당 705.96만원으로 응답했지만, 규제지역 외 주민들은 1평당 14.4만원의 가치손실을 입고 있다고 응답함
- 현행 “개발제한구역” 규제가 폐지될 경우 본인이 소유한 부동산의 가격은 현재보다 얼마나 더 상승할 것으로 생각하는지에 대해 조사한 결과, 규제지역 내 주민들은 1평당 711.76만원, 규제지역 외 주민들은 1평당 25.83만원의 가치상승이라고 응답함

[그림 3-7] 재산가치 영향



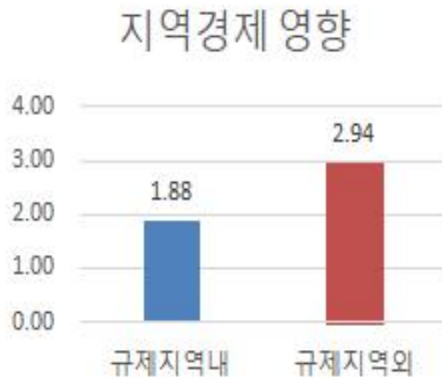
☞ 규제피해액 산정: 시민들이 인식하는 현행 "개발제한구역" 규제에 의한 재산 피해규모는 다음과 같이 산출해볼 수 있음

- 규제에 의한 재산가치 손실액 = (705.96 만원/평 × 규제지역 내 면적) + (14.4만원/평 × 규제지역 외 면적)
- 규제폐지 시 재산가치 상승액 = (711.76 만원/평 × 규제지역 내 면적) + (25.83만원/평 × 규제지역 외 면적)



- 개발제한구역 규제, 과밀억제권역, 군사시설보호구역 규제의 지역경제 영향
  - 현행 “개발제한구역” 규제는 물론 고양시에 적용되고 있는 과밀억제권역, 군사시설보호구역 규제가 지역경제에 어떤 영향을 미치는지에 대해 규제지역내 주민들은 부정적(1.88점) 영향을 준다고 응답한 반면, 규제지역외 주민들은 보통정도(2.94)라고 응답함

[그림 3-8] 지역경제 영향



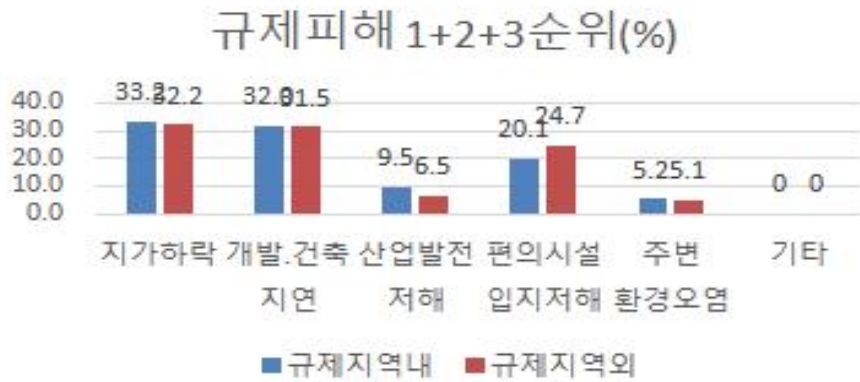
- 개발제한구역 규제, 과밀억제권역, 군사시설보호구역 규제피해의 우선순위
  - 주민들이 인식하는 규제피해 1순위 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 규제지역내 외 주민 모두 지가하락으로 나타남

[그림 3-9] 규제피해 1순위(%)



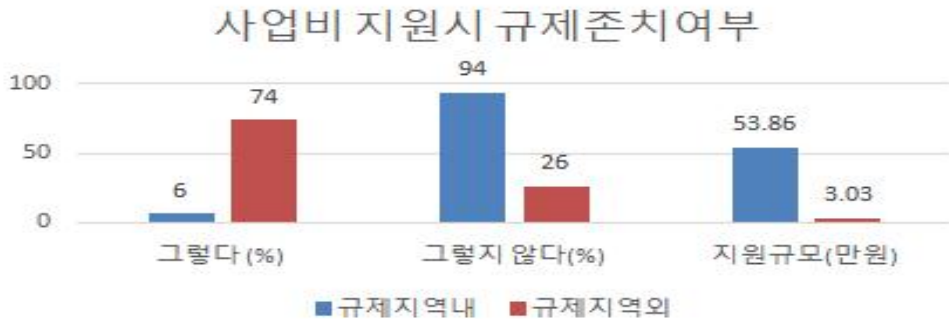
- 1순위, 2순위, 3순위 규제피해를 합했을 때는 지가하락, 개발 및 건축지연, 편의 시설 입지 저해 등의 순으로 응답함

[그림 3-10] 규제피해 1+2+3순위(%)



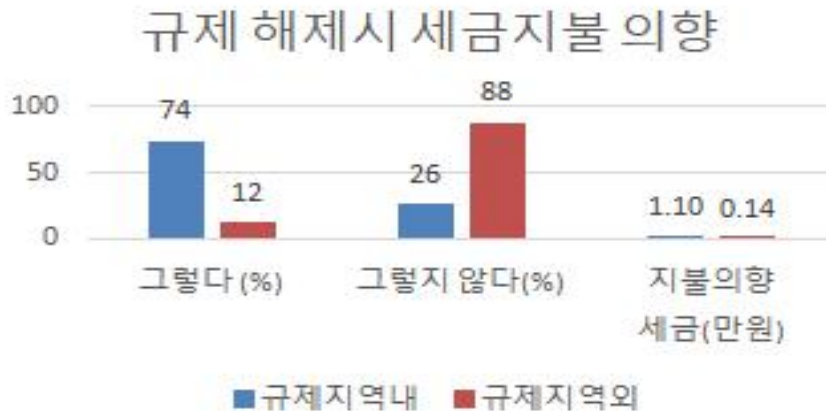
- 개발제한구역 규제, 과밀억제권역, 군사시설보호구역 규제 존치 관련 인식
  - 재산손실에 대한 보조를 위해 고양시에 사업비를 지원해줄 경우, 규제 존치 여부에 대한 의견을 물었을 때 규제지역 내 주민들은 94%가 부정적이지만, 규제지역 외 주민들은 26%만이 부정적인 것으로 나타남
  - 규제 존치로 인한 피해액의 보상규모에 대해서 규제지역 내 주민들은 월 평균 53.86만원, 규제지역 외 주민들은 3.03만원으로 응답함

[그림 3-11] 사업비 지원 시 규제 존치 여부



- 개발제한구역 규제, 과밀억제권역, 군사시설보호구역 규제 해제 관련 인식
  - 규제의 해제조건으로 세금을 납부하겠냐는 항목에 대해서는 규제지역 내 주민이 규제지역 외 주민보다 상당히 긍정적으로 응답
  - 규제를 해제를 해주었을 때 대신 납부 가능한 세금 금액도 규제지역 내 주민이 월 1.1만원, 규제지역 외 주민이 0.14만원으로 규제지역 내 주민의 지불의사 금액이 더 높게 나타남

[그림 3-12] 규제 해제 시 세금지불 의향



### 제3절 규제피해액 추정

- 본 연구에서 규제피해란 객관적 규제비용과 규제에 의한 피해규모에 대한 주민들의 주관적 인식을 포함하고 있음
- 객관적 규제비용은 다음 장에서 살펴 보고, 이하에서는 수도권 중첩규제를 받는 주민의 주관적 규제피해액의 범위(range)를 추정하고 있음
- 현행 규제에 의한 재산가치 손실액에 대한 주민들의 주관적 인식 금액은 277,062,892백만원으로 나타났음
- 규제 존치로 인한 피해보상에 대한 주민들의 주관적인 인식은 가구 기준 167,110백만원, 인구 기준 429,787백만원으로 나타났음
- 규제 해제 후 환경보존을 위해 세금을 얼마나 지불할 것인지에 대해 주민들은 가구 기준 7,147백만원, 인구 기준 18,585백만원으로 응답하였음

[표 3-2] 주관적 규제 피해액 추정 결과

구분	현행 규제에 의한 재산가치 손실액	규제 존치로 인한 피해보상액		규제 해제 후 환경보존을 위한 세금 지불의사액	
	면적 (㎡)	가구	인구	가구	인구
GB 규제 내	126,662,947(a)	3,447(A)	7,917(C)	3,447(E)	7,917(G)
GB 규제 내 피해액 (=①)	a X 213.93 만원 =27,097,004,252 만원	A X 53.86 만원 X 12 개월 =2,227,865 만원	C X 53.86 만원 X 12 개월 =5,116,915 만원 /년	A X 1.1 만원 X 12 개월 =45,500 만원 /년	C X 1.1 만원 X 12 개월 =104,504 만원 /년
GB 규제 외	139,744,244(b)	398,325(B)	1,044,053(D)	398,325(F)	1,044,053(H)
GB 규제 외 피해액 (=②)	b X 4.36 만원 =609,284,904 만원	B X 3.03 만원 X 12 개월 =14,483,097 만원	D X 3.03 만원 X 12 개월 =37,961,767 만원 /년	B X 0.14 원 X 12 개월 =669,186 만원 /년	D X 0.14 만원 X 12 개월 =1,754,009 만원 /년
규제 피해액 총계 (=①+②)	27,706,289,156 만원	16,710,962 만원 /년	42,978,682 만원 /년	714,686 만원 /년	1,858,513 만원 /년



# 제 4 장

## 고양시 규제 피해액 산정

규제비용 의의 제1절

고양시 규제 피해액 산정 제2절



## 제절 규제비용 의의

### 1. 규제의 의의

#### 1) 규제의 의의

- 행정규제란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인 포함)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령·조례·규칙에 규정되는 사항을 의미함
- 규제의 주체와 객체, 그리고 형식요건을 구체적으로 살펴보면 아래와 같음
  - 규제의 주체는 법령·조례·규칙에 따라 행정 권한을 갖는 기관과 그 권한을 위임받거나 위탁받는 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 의미함
  - 규제의 객체는 자연인인 국민(외국인 포함), 법인, 법인격 없는 사단·재단
  - 규제의 형식요건은 법률·대통령령·총리령·부령과 그 위임을 받는 고시 등(훈령·예규·고시 및 공고)과 조례·규칙임
- 규제의 범위를 살펴보면 다음과 같음
  - 허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·시험·검사·검정·확인·증명 등 일정한 요건과 기준을 정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항
  - 허가취소·영업정지·등록말소·시정명령·확인·조사·단속·과태료부과·과징금부과 등 행정 의무의 이행을 확보하기 위하여 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항
  - 고용의무·신고의무·등록의무·보고의무·공급의무·출자금지·명의대여금지 기타



영업 등과 관련하여 일정한 작위 또는 부작위의무를 부과하는 사항

- 기타 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위(사실행위를 포함한다)에 관한 사항

## 2) 수도권 규제의 의의

- 수도권 규제는 지역균형발전이라는 명분하에 수도권에 과도하게 집중된 인구와 산업을 적정하게 배치하도록 유도하여 수도권을 질서 있게 정비하고 균형 있게 발전시키는 것을 목적으로 이루어지는 제 규제를 의미함
  - 수도권은 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역으로 구분할 수 있음
  - 이러한 수도권 규제는 당초 목표는 달성하지 못하고 첨단산업의 시설투자 지연, 자본의 해외이탈 등의 부작용이 나타나고 있어 해외 선진국들도 수도권 규제를 폐지하여 경제 불황을 극복하는 노력을 하고 있음<sup>2)</sup>
- 고양시 전체가 수도권정비계획법의 적용을 받는 과밀억제권역으로 산업단지, 공업지역지정 금지와 대기업 신·증설금지로 지역 내 투자 제약 등으로 지역경제 활성화에 제약을 받고 있음
- 고양시 토지용도에 대한 과도한 규제와 도시기반시설과 소득향상 지원책이 부족하여 통일경제 기반 구축을 위한 중앙의 지원과 경기도 내 유사규모 도시에 대해 상대적으로 박탈감이 높은 시민을 위한 행복도시의 건설이 요구됨

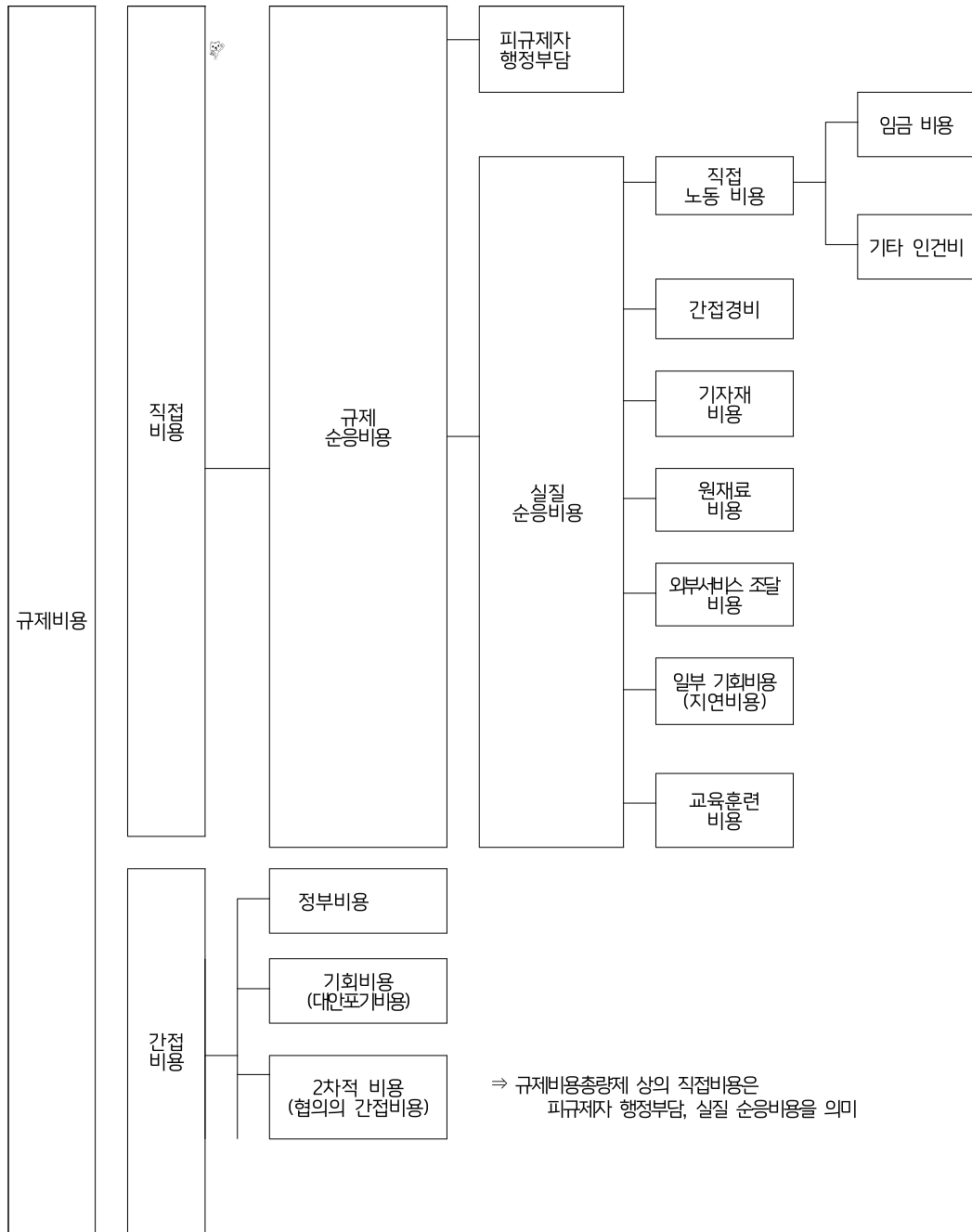
<sup>2)</sup> 영국의 경우 공장개설허가제(1945), 업무용 건축물 신축허가제(1965)를 도입하여 런던의 인구·제조업 집중 완화와 낙후지역 개발 촉진 노력을 하였으나 세계화 급진에 따라 1982년 공장개설허가제와 업무용 건축물 신축허가제를 폐지한 바 있으며, 일본의 경우도 2002년 공장등설립허가제 폐지, 2006년 공업재배치법 폐지로 수도권 규제를 완화하고 있음

## 2. 규제비용의 의의

### 1) 규제비용의 개념

- 일반적으로 규제가 발생할 경우 비용과 편익이 발생하며, ‘규제순비용’은 규제가 신설·강화되는 경우 해당 규제에 의하여 발생하는 직접비용에서 직접편익을 제외한 것을 말함
  
- OECD 규제순비용 측정 가이드스(2015) 자료를 기초로 하여 우리나라 상황에 맞게 재구성한 규제개혁위원회(2015)의 자료에 의하면 규제비용은 직접비용과 간접비용으로 구분될 수 있음
  - 직접비용이란 규제가 신설·강화될 때 해당 규제의 시행에 따라 규제를 받는 자가 직접적으로 부담하게 되는 비용으로 피규제자의 행정부담과 직접 노동비용, 간접 경비, 기자재 비용 등을 포함한 실질 순비용의 2가지로 구분할 수 있음
  - 간접비용이란 규제가 신설·강화될 때 피규제자에게 2차적 효과로 발생하는 비용 및 제3자에게 발생하는 비용으로 정부비용, 기회비용(대안포기비용), 2차적 비용(협회의 간접비용), 거시경제 비용 등이 포함됨
  - 예시적으로 ‘오염배출 생산시설에 고가의 환경보호 장치를 의무화하는 규제’가 도입되었을 때 직접비용은 환경보호 장치 구입비와 운영·유지비 등이 있음, 간접비용은 소비자 가격 상승으로 인한 소비자 잉여 감소 등이 있음
  - 이러한 규제비용을 도식화하면 아래와 같음

[그림 4-1] 규제비용 분류



## 2) 규제비용의 측정요소

- 정확한 측정을 위해서는 각 비용별로 대상자 특성, 규제환경 등에 따라 적절한 측정 방법을 사용하여 세부적인 측정 요소를 파악하는 것이 필수적임
  
- 행정부담
  - 보고비용 : 보고서 작성에 소요되는 시간 × 시간급 × 전환계수 × 투입인력 × 연간보고 횟수
  - 새로운 장비나 생산과정의 비용 : 관련 당사자와 면담, 설문조사 등을 통해서 데이터 생성
  
- 직접 노동비용(Direct Labor cost)
  - 직접임금 : (총 노동 투입시간) × (시간당 노동비용)
    - \* 투입 시간은 표준 추정치, 전문가 의견, 유사 규제 사례 등을 적절히 활용하거나 규제대상자로부터 직접 정보를 파악
    - \*\* 단위당 노동 비용은 규제가 미치는 범위에 따라 전체 경제 또는 특정 산업분야의 평균노동비용을 사용하거나 직접 조사
  - 기타 인건비 : 연금, 휴가, 상해보험료, 관련 세금 등으로 공통기준을 사용하는 경우가 많아 비용측정이 상대적으로 용이
  
- 간접경비(Overhead Cost)
  - 대상자에 따라 조직구조, 사무실·장비 이용 방법 등이 다양해 직접 조사보다 기준 값(benchmark figure)\*사용이 권장됨
    - \* 호주의 경우 임금비용의 50%에 해당하는 금액으로 규정
  
- 기자재비용(Equipment Cost) : (구입총비용)×(일정비율)
  - 직접규제요구사항 이행을 위해 구입 또는 개선하는 기자재는 기존 기자재의 역할을 대신하거나 생산에 투입되어 수익을 실현하므로 그만큼은 규제 비용에서 제외

하여야 함

- 해당 기자재의 내구년수, 사용 기간, 자본조달비용 등을 고려, ‘일정비율’을 설정하는 방법으로 비용을 산정

□ 원자재 비용(Material Cost) : (신규원자재 이용 시 예상 판매가격) - (현재 판매가격)

- 판매가격은 수요변동 등 다양한 시장요소에 영향을 받을 수 있어 조정이 필요하지만, 불확실성이 크므로 신중할 필요

□ 외부서비스 이용(Cost of External Services)

- 관련 업종에서는 외부조달이 필요한 서비스의 내용 및 비용을 상대적으로 정확히 산정할 수 있으므로 직접 조사가 바람직

□ 교육훈련비용

- 교육 훈련에 들어가는 실제 비용을 계산

### 3) 규제비용의 측정 절차

□ 규제의 범위에 대한 사전 검토 (Preliminary Assessment of Regulatory Scope)

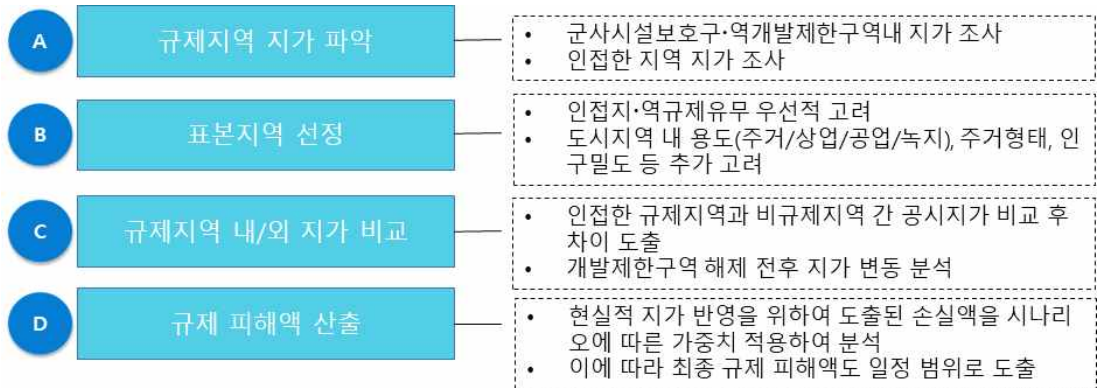
- 대상 규제의 영향 범위 및 정책적 중요성, 관련 비용의 구성, 데이터 확보 가능성 등을 검토해 비용측정 계획을 수립
- 제한된 분석역량을 효과적으로 사용하기 위해 분석 대상 규제가 영향을 미치는 범위와 중요도를 파악해서 그에 상응하는 분석 수준을 결정하는 것이 중요
- 즉, 측정방법을 결정할 때 필요한 노력·시간과 측정의 효과 간에 비례성 (proportionality)을 준수
- 실제 OECD 각국은 일정 금액 기준을 설정\*하거나 재량적 판단기준을 제시하고 규제담당기관과 평가기관이 협의

## 제2절 고양시 규제피해액 산정

### 1. 규제 피해액 산정모형

- 고양시 규제 피해액 산정을 위한 모형은 다음과 같음
  - 본 모형의 핵심 Idea는 규제지역의 지가와 규제가 없을 경우 정상지가와와의 차이 (difference)만큼을 비용으로 산정하는 것임

[그림 4-2] 규제 피해액 산정모형

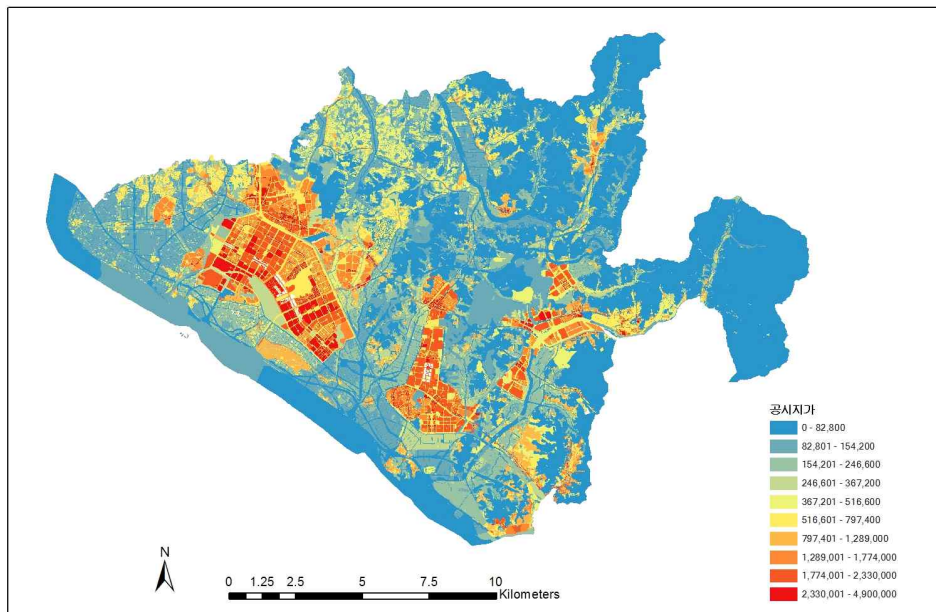


### 2. 분석범위 및 분석방법

- 공간적 범위
  - 고양시 일산서구, 일산동구, 덕양구에 걸친 개발제한구역 및 군사기지 및 군사시설보호구역을 포함
    - 고양시 전역의 토지특성자료(지번, 개별공시지가, 지목, 면적, 용도지역 등의 항목으로 구성된 자료) 확보

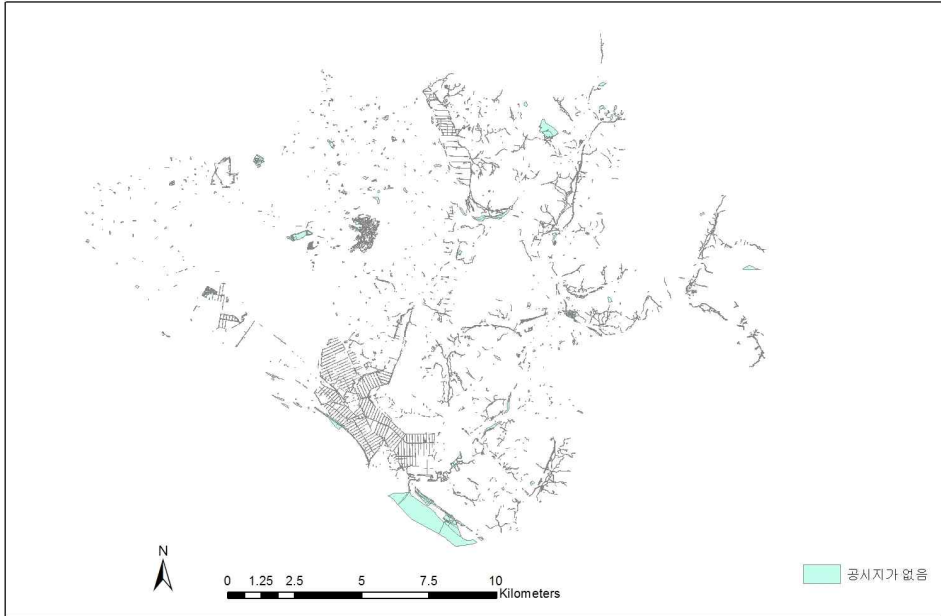
- GIS를 활용한 개발제한구역과 인접한 개발제한구역 해제지역간의 결정지가에 대한 차이를 버퍼를 활용하여 비교함(500m, 1,000m, 500~1,000m)
  - 데이터
    - 고양시의 개별공시지가데이터 (2018년 1월기준), 고양시 행정구역 (일산서구, 일산동구, 덕양구) 레이어, 개발제한구역 레이어, 군사기지 및 군사시설보호구역 레이어
  - 데이터처리 프로세스
    - 총 230,000여 개의 필지 결정지가 데이터 활용
    - 각 필지별 고유번호인 PNU를 기준으로 하여 결정지가 데이터와 GIS 데이터를 매칭하여 조인함.
  
- 확보된 필지 결정지가 데이터를 GIS 데이터와 매칭하여 고양시 결정지가 분포를 살펴본 결과 개발제한구역 해제 지역을 중심으로 결정지가가 높게 나타나고 있음

[그림 4-3] 고양시 결정지가 분포



- 분석상 고양시 일부지역의 결정지가 데이터 미확보로 인한 결정지가 부재지역 존재

[그림 4-4] 고양시 결정지가 부재지역



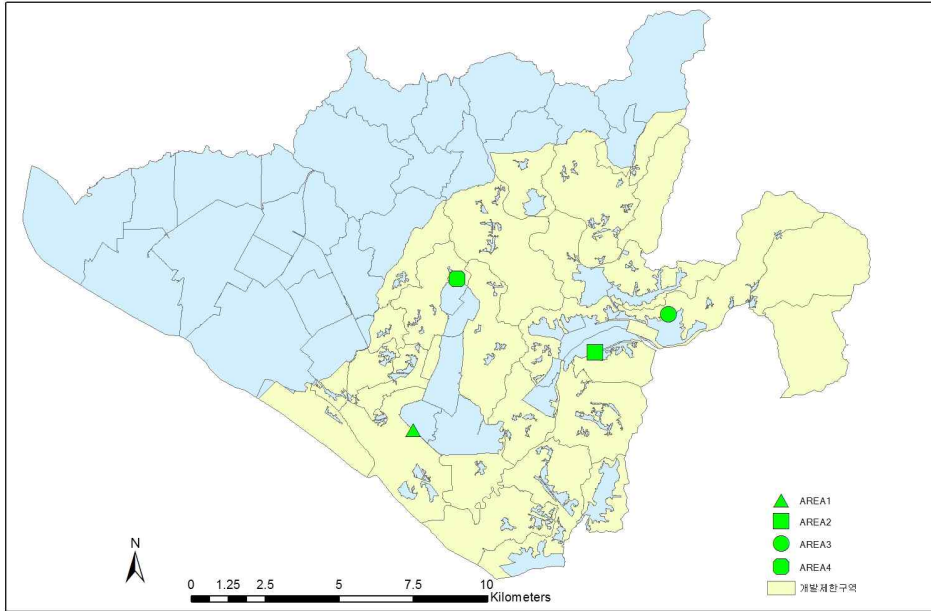
### 3. 분석결과

#### 1) 규제 피해액 산정 대상 지역

- 고양시 개별공시지가 자료 및 개발제한구역 군사시설보호구역 해제 연혁 자료 확보 후 연구진 회의를 통해 표본지역 선정
  - 연구기간 등의 한계로 표본지역을 선정하여 분석 실시(Area 1~4)
  - 고양시 전체가 과밀억제권역으로 개발제한구역 및 군사시설보호구역을 선정하여 인접한 지역의 지가와 비교하는 방법 선택
  - 개발제한구역 및 군사시설보호구역 중 규모가 큰 지역(화정, 삼송, 지축) 중 일부 지역을 선정하여 규제 해제 전·후 개별공시지가데이터 시계열 분석



[그림 4-5] 연구의 분석지역

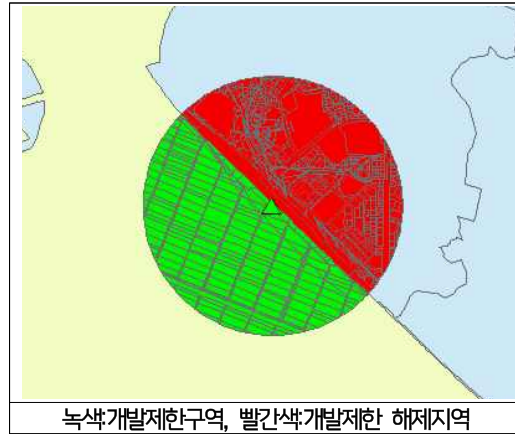


## 2) 규제 피해액 산정 : Area 1

### □ Area 1의 버퍼 적용에 따른 평균 가격차이 도출

- Area 1의 버퍼 500m 적용시 면적은 792,564m<sup>2</sup>임
- Area 1지역에 500m 버퍼를 적용하여 개발제한구역과 개발제한 해제지역의 평균 가격차이는 1,323,209원으로 나타남

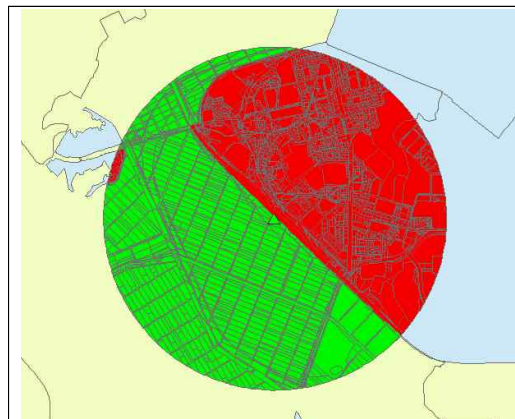
[그림 4-6] Area1: 500m 버퍼



버퍼	면적 (m)	개발제한구역 내 평균	개발제한구역 외 평균	평균 차이 (A)
500m	792,564	118,958원	1,447,168원	1,328,209원

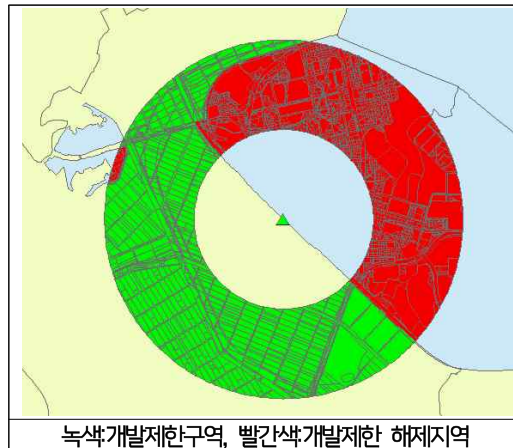
- Area 1의 버퍼 1,000m 적용시 면적은 3,147,140m<sup>2</sup>임
- Area 1지역에 1,000m 버퍼를 적용하여 개발제한구역과 개발제한 해제지역의 평균 가격차이는 1,206,727원으로 나타남

[그림 4-7] Area1: 1000m 버퍼



- Area 1의 버퍼 500~1,000m 적용시 면적은 2,355,608m<sup>2</sup>임
- Area 1지역에 500~1,000m 버퍼를 적용하여 개발제한구역과 개발제한 해제지역의 평균 가격차이는 1,148,709원으로 나타남

[그림 4-8] Area1: 500~1000m 버퍼

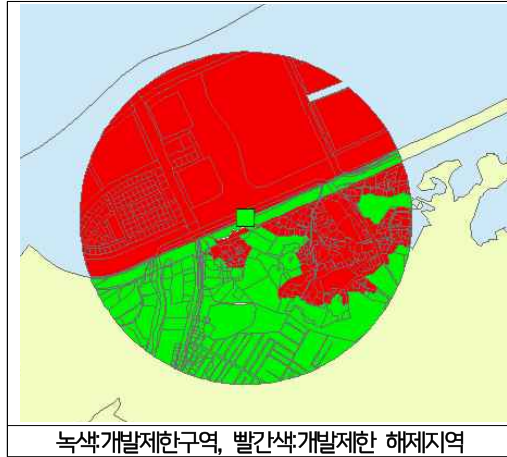


버퍼	면적 (m <sup>2</sup> )	개발제한구역 내 평균	개발제한구역 외 평균	평균 차이 (C)
500-1000m	2,355,608	117,715원	1,266,424원	1,148,709원

### 3) 규제피해액 산정 : Area 2

- Area 2의 버퍼 적용에 따른 평균 가격차이 도출
  - Area 1의 버퍼 500m 적용시 면적은 783,072m<sup>2</sup>임
  - Area 1지역에 500m 버퍼를 적용하여 개발제한구역과 개발제한 해제지역의 평균 가격차이는 731,628원으로 나타남

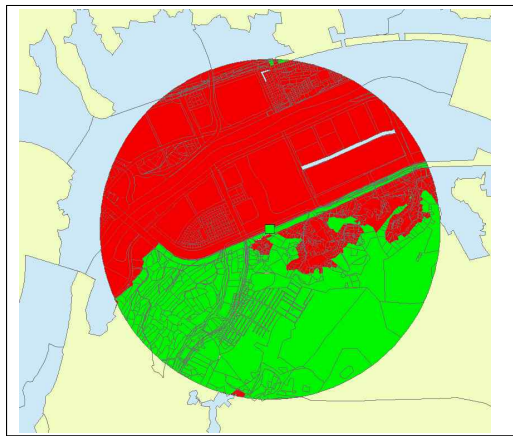
[그림 4-9] Area2: 500m 버퍼



버퍼	면적 (m <sup>2</sup> )	개발제한구역 내 평균	개발제한구역 외 평균	평균 차이 (A)
500m	783,072	293,065원	1,024,693원	731,628원

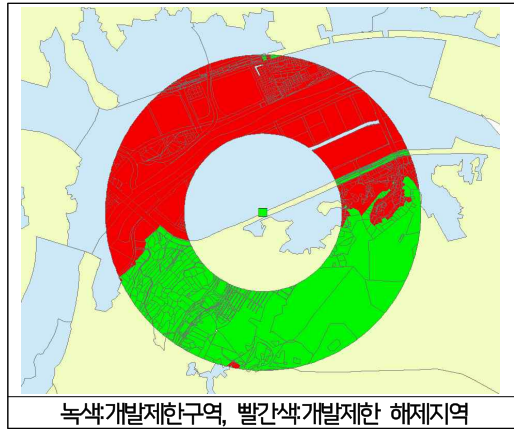
- Area 2의 버퍼 1,000m 적용시 면적은 3,127,006m<sup>2</sup>임
- Area 2지역에 1,000m 버퍼를 적용하여 개발제한구역과 개발제한 해제지역의 평균 가격차이는 744,981원으로 나타남

[그림 4-10] Area2: 1000m 버퍼



- Area 2의 버퍼 500~1,000m 적용시 면적은 2,344,962m<sup>2</sup>임
- Area 2지역에 500~1,000m 버퍼를 적용하여 개발제한구역과 개발제한 해제지역의 평균 가격차이 744,336원으로 나타남

[그림 4-11] Area2: 500~1000m 버퍼

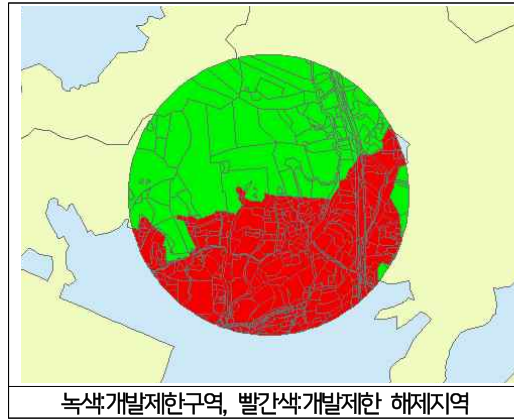


버퍼	면적 (m <sup>2</sup> )	개발제한구역 내 평균	개발제한구역 외 평균	평균 차이 (C)
500-1000m	2,344,962	245,359원	989,695원	744,336원

#### 4) 규제피해액 산정 : Area 3

- Area 3의 버퍼 적용에 따른 평균 가격차이 도출
  - Area 3의 버퍼 500m 적용시 면적은 785,075m<sup>2</sup>임
  - Area 3지역에 500m 버퍼를 적용하여 개발제한구역과 개발제한 해제지역의 평균 가격차이는 737,399원으로 나타남

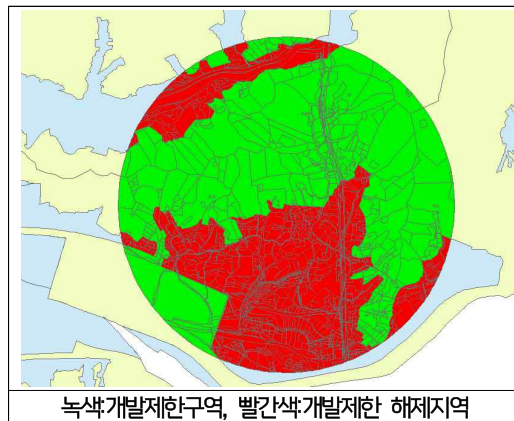
[그림 4-12] Area3: 500m 버퍼



버퍼	면적 (m <sup>2</sup> )	개발제한구역 내 평균	개발제한구역 외 평균	평균 차이 (A)
500m	785,075	196,364원	933,763원	737,399원

- Area 3의 버퍼 1,000m 적용시 면적은 3,145,542m<sup>2</sup>임
- Area 3지역에 1,000m 버퍼를 적용하여 개발제한구역과 개발제한 해제지역의 평균 가격차이는 795,692원으로 나타남

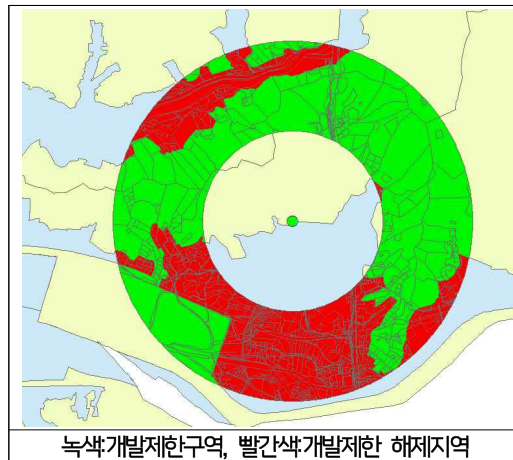
[그림 4-13] Area3: 1000m 버퍼



버퍼	면적 (m <sup>2</sup> )	개발제한구역 내 평균	개발제한구역 외 평균	평균 차이 (B)
----	----------------------	-------------	-------------	-----------

- Area 3의 버퍼 500~1,000m 적용시 면적은 2,344,501m<sup>2</sup>임
- Area 3지역에 500~1,000m 버퍼를 적용하여 개발제한구역과 개발제한 해제지역의 평균 가격차이는 818,564원으로 나타남

[그림 4-14] Area3: 500~1000m 버퍼

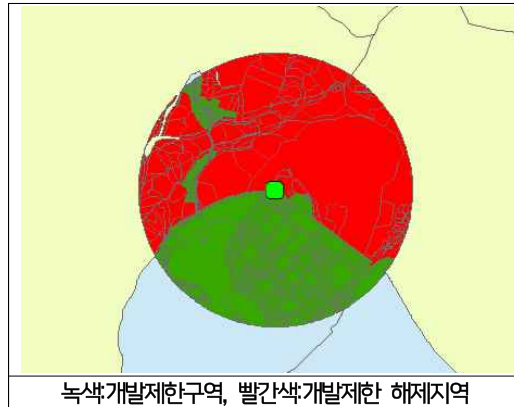


버퍼	면적 (m <sup>2</sup> )	개발제한구역 내 평균	개발제한구역 외 평균	평균 차이 (C)
500-1000m	2,361,501	152,035원	970,600원	818,564원

#### 5) 규제피해액 산정 : Area 4

- Area 4의 버퍼 적용에 따른 평균 가격차이 도출
  - Area 4의 버퍼 500m 적용시 면적은 781,090m<sup>2</sup>임
  - Area 4지역에 500m 버퍼를 적용하여 개발제한구역과 개발제한 해제지역의 평균 가격차이는 921,830원으로 나타남

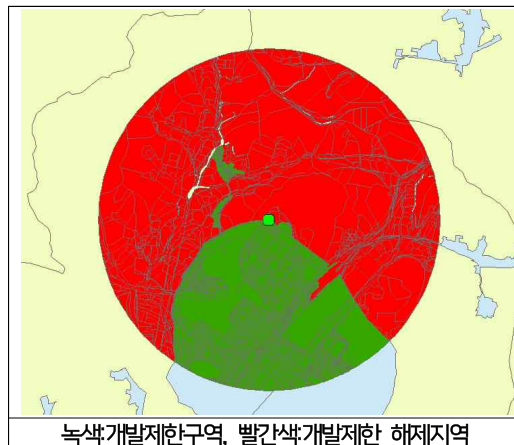
[그림 4-15] Area4: 500m 버퍼



버퍼	면적 (m2)	개발제한구역 내 평균	개발제한구역 외 평균	평균 차이 (A)
500m	781,090	205,961원	1,127,791원	921,830원

- Area 4의 버퍼 1,000m 적용시 면적은 3,127,965㎡임
- Area 4지역에 1,000m 버퍼를 적용하여 개발제한구역과 개발제한 해제지역의 평균 가격차이는 1,131,083원으로 나타남

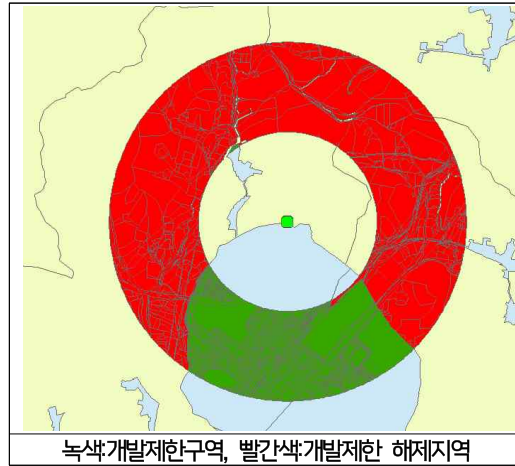
[그림 4-16] Area4: 1000m 버퍼





- Area 4의 버퍼 500~1,000m 적용시 면적은 2,347,908m<sup>2</sup>임
- Area 4지역에 500~1,000m 버퍼를 적용하여 개발제한구역과 개발제한 해제지역의 평균 가격차이는 1,190,605원으로 나타남

[그림 4-17] Area4: 500~1000m 버퍼



버퍼	면적 (m)	개발제한구역 내 평균	개발제한구역 외 평균	평균 차이 (C)
500-1000m	2,347,908	175,227원	1,365,832원	1,190,605원

## 6) 규제 피해액 산정 : 객관적 금액

- 표본지역별 버퍼기준에 따른 가격차이와 평균 가격차이를 도출하면 <표 4-1>과 같음
  - 표본지역별 평균 가격차이의 평균값은 958,314원으로 도출하였으며, 개발제한구역 전체면적(126,661,947m<sup>2</sup>)과의 곱을 통해 객관적 규제 피해액 121,382,887백만원 추정
  - 객관적인 금액은 주민설문에 의한 주관적 손실액에 대비된 개념이며 121조원으로 추계 되었는데, 이는 개발제한구역 전체가 모두 사유지 임을 상정한 것이며 국공유지를 제외하여 산정할 경우 규제 피해액 규모는 더욱 줄어들 수 있을 것임

[표 4-1] 규제 피해액 산정

	버퍼 500m 가격차이	버퍼 1,000m 가격차이	버퍼 500-1000m 가격차이	Average 가격차이	객관적 규제 피해액
AREA1	1,328,209원	1,206,727원	1,148,709원	1,227,882원	155,527,158백만원
AREA2	731,628원	744,981원	744,336원	740,315원	93,770,508백만원
AREA3	737,399원	795,692원	818,564원	783,885원	99,289,175백만원
AREA4	921,830원	1,131,088원	1,190,605원	1,081,174원	136,944,704백만원
평균				958,314원	121,382,886.25백만원

7) 평균 가격차이 가중치 적용에 따른 표본지역별 객관적 피해액 도출(시나리오 1)

- 현실적인 결정지가 반영을 위하여 앞에서 도출한 표본지역별 평균 가격차이에 50%, 30%, 10%의 가중치를 적용하면 다음과 같음
- 다만, 본 피해비용 추정에 있어서 버퍼를 적용하여 산정하였기 때문에 개발제한구역의 개별입지특성을 고려할 경우 추정금액이 과다추정의 우려가 존재함
- 이는 개발지 인근지역이 아니라 멀리 떨어진 지역의 경우 토지의 본질적 가치 자체가 더 작을 수 있기 때문으로 결정지가 차이를 할인할 필요성의 이유이기도 함
- 객관적 피해액은 최소 12,138,289백만원부터 최대 60,691,443백만원까지 도출됨

[표 4-2] 조정된 결정지가 차이에 따른 Area별 객관적 피해액

	50% 가중치 적용 후 객관적 피해액(백만원)	30% 가중치 적용 후 객관적 피해액(백만원)	10% 가중치 적용 후 객관적 피해액(백만원)
AREA1	77,763,579	46,658,147	15,552,716
AREA2	46,885,254	28,131,152	9,377,051
AREA3	49,644,588	29,786,753	9,928,918
AREA4	68,472,352	41,083,411	13,694,470

## 8) 개발제한구역 경계(500m) 기준 평균 가격차이 가중치 적용(시나리오 2)

- 개발제한구역과의 경계로부터 500m 이상 떨어져 있는 지역의 결정지가에 50%, 30%, 10%의 가중치를 적용 전체 개발제한구역의 규제 피해액을 산출한 결과는 아래와 같음
- 객관적 피해액은 최소 85,964,245백만원부터 최대 101,705,864백만원까지 도출
- 개발제한구역 경계에서 500m 이상 떨어진 지역에 50% 적용

[표 4-3] 시나리오2: 50% 적용 지가차이

	면적(m)	가격차이	객관적 피해액
개발제한구역 경계에서 500m 이내	85,597,051	958,314원	82,028,852백만원
개발제한구역 경계에서 500m 이상	41,065,896	479,157원	19,677,012백만원
피해액 합계	126,662,947		101,705,864백만원

- 개발제한구역 경계에서 500m 이상 떨어진 지역에 30% 적용

[표 4-4] 시나리오2: 30% 적용 지가차이

	면적(m)	가격차이	객관적 피해액
경계에서 500m 이내의 개발제한구역	85,597,051	958,314원	82,028,852백만원
경계에서 500m 이상 떨어진 개발제한구역	41,065,896	287,494원	11,806,207백만원
개발제한구역 전체	126,662,947		93,835,059백만원

- 개발제한구역 경계에서 500m 이상 떨어진 지역에 10% 적용

[표 4-5] 시나리오2: 10% 적용 지가차이

	면적(m)	가격차이	객관적 피해액
경계에서 500m 이내의 개발제한구역	85,597,051	958,314원	82,028,852백만원
경계에서 500m 이상 떨어진 개발제한구역	41,065,896	95,831원	3,935,402백만원

9) 개발제한구역 및 군사시설보호구역 경계(500m) 기준 평균 가격차이 가중치 적용(시나리오 3)

- 개발제한구역과 군사기지 및 군사시설보호구역을 포함한 경계로부터 500m 이상 떨어져 있는 지역의 결정지가에 50%, 30%, 10%의 가중치를 적용하여 전체 개발제한구역의 규제 피해액을 산출하면 아래와 같음
- 객관적 피해액은 최소 99,345,637백만원에서 최대 139,136,916백만원까지 도출
- 개발제한구역 및 군사기지 및 군사시설보호구역 경계에서 500m 이상 떨어진 지역에 50% 적용

[표 4-6] 시나리오3: 50% 적용 지가차이

	면적(m <sup>2</sup> )	가격차이	객관적 피해액
경계에서 500m 이내의 개발제한구역과 군사기지 및 군사시설보호지역	93,286,561	958,314원	89,397,817백만원
경계에서 500m 이상 떨어진 개발제한구역과 군사기지 및 군사시설보호지역	103,805,432	479,157원	49,739,097백만원
개발제한구역과 군사기지 및 군사시설보호지역	197,091,993		139,136,916백만원

- 개발제한구역 및 군사시설 및 군사시설보호지역 경계에서 500m 이상 떨어진 지역에 30% 적용

[표 4-7] 시나리오3: 30% 적용 지가차이

	면적(m <sup>2</sup> )	가격차이	객관적 피해액
경계에서 500m 이내의 개발제한구역과 군사기지 및 군사시설보호지역	93,286,561	958,314원	89,397,817백만원
경계에서 500m 이상 떨어진 개발제한구역과 군사기지 및 군사시설보호지역	103,805,432	287,494원	29,843,460백만원

- 개발제한구역과 군사기지 및 군사시설보호지역 경계에서 500m 이상 떨어진 지역에 10% 적용

[표 4-8] 시나리오3: 10% 적용 지가차이

	면적(m <sup>2</sup> )	가격차이	객관적 피해액
경계에서 500m 이내의 개발제한구역과 군사기지 및 군사시설보호지역	93,286,561	958,314원	89,397,817백만원
경계에서 500m 이상 떨어진 개발제한구역과 군사기지 및 군사시설보호지역	103,805,432	95,831원	9,947,819백만원
개발제한구역과 군사기지 및 군사시설보호지역	197,091,993		99,345,637백만원

## 10) 개발제한구역 해제 시점 전후(2007년 기준) 개별공시지가 비교

- 개발제한구역 해제 전후 지가의 변동
- 개발제한구역의 해체에 따른 전후 지가변동을 살펴보기 위해 2007년도 해제된 주교동, 삼송동1, 삼송동2 지역을 중심으로 평균 비교하였을 때 단위면적당 지가의 차이는 다음과 같음.
  - 가격차이 분석은 2002~2007년과 2008~2013년 사이의 결정지가에 대한 평균치를 활용하였으며, 시계열 변동에 따른 지가차이는 제곱미터당 922,555원으로 나타남
  - 횡단면 변동에 따른 지가차이는 Area1~4에 대한 평균 지가차이인 958,314원과 큰 차이를 보이지 않아 일관된 결과를 보여주고 있음.

[표 4-9] 2007년과 2008년의 결정지가의 차이

지역	결정지가 차이
주교동	767,833원

# 제 5 장

## 규제피해 보상 및 상생발전방안

규제피해 보상안 제1절

상생발전방안 제2절



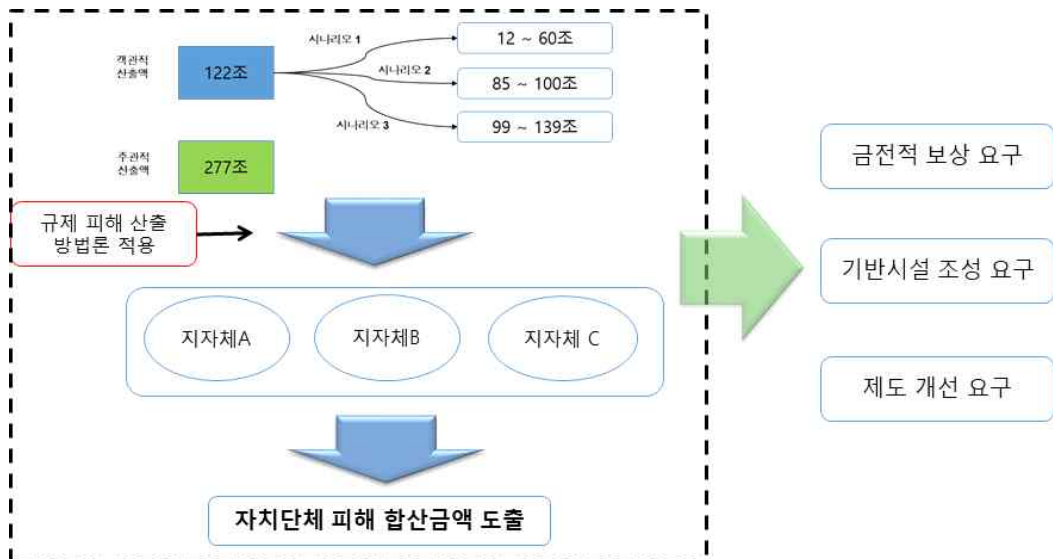
## 제절 규제피해 보상안

### 1. 규제피해 보상 체계

#### 1) 개요

- 도출된 규제 피해 산출액을 근거로 중앙정부 차원의 규제 피해 보상 요구를 위해서 먼저, 수도권 접경지역 규제 피해 자치단체 간 네트워크를 구성할 필요가 있음
- 네트워크를 형성한 후 중앙정부에 대하여 객관적 근거 자료로써 규제피해 산출액을 활용하여 금전적 보상이나 기반시설 조성 등의 정부의 직접적인 지원방안과 규제 관련 법령의 개정이나 각종 세제혜택 등의 간접적인 지원방안을 요청
- 이러한 규제피해 보상 체계를 적시하면 다음 그림과 같음

[그림 5-1] 규제피해 보상 체계





## 2) 수도권 접경지역 규제피해 자치단체 네트워크

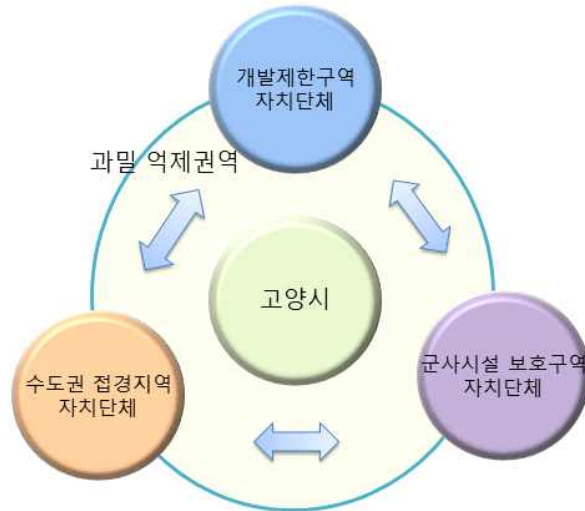
- 수도권 접경지역 규제피해 자치단체 네트워크의 구성을 위해서는 중첩되어 있는 각 규제에 따라 다르게 접근할 필요가 있음
  - 접경지역 지원 특별법 제2조에 규정된 접경지역에 포함되는 경기도 내 자치단체는 고양시를 포함한 8개 자치단체임
  - 수도권정비법에 따른 과밀억제권역에 해당하는 경기도 내 자치단체는 고양시를 포함한 14개 자치단체임
  - 군사기지 및 군사시설보호구역에 해당하는 경기도 북부지역 자치단체는 고양시를 포함한 10개 자치단체이며, 개발제한구역 규제에 적용되는 경기도 북부지역 자치단체는 고양시를 포함한 5개 자치단체임

[표 5-1] 규제유형별 적용 자치단체

규제	자치단체
수도권 접경지역	고양시, 김포시, 파주시, 동두천시, 강화군, 양주시, 연천군, 포천시
과밀억제권역	고양시, 의정부시, 구리시, 남양주시, 하남시, 수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 광명시, 과천시, 의왕시, 군포시, 시흥시
군사시설보호구역	고양시, 남양주시, 의정부시, 파주시, 구리시, 양주시, 포천시, 동두천시, 가평군, 연천군
개발제한구역	고양시, 남양주시, 의정부시, 구리시, 양주시

- 모든 규제에 포함된 고양시를 중심으로 아래와 같이 포괄적인 수도권 접경지역 규제 피해 자치단체 네트워크를 구성하되, 적용되는 규제에 따라 유동적으로 기능할 필요가 있음

[그림 5-2] 규제피해 네트워크



## 2. 규제피해 직접 지원

### 1) 금전적 보상 요구

- 지가를 활용한 고양시 규제 피해액 산출 방법론을 수도권 접경지역 규제 피해 자치단체에 개별 적용하여 전체 합산액을 도출하고 이를 바탕으로 중앙정부에 규제별 피해액 규모에 상응하는 직접 지원 요청
  - 경기도 지역상생발전기금의 출연금 비율 조정 후 수도권 접경지역 지원
  - 중앙정부의 군사시설 이전비용 지원
  - 접경지역을 위한 평화분담금 설치
- 자치단체별 피해금액이 상이하기 때문에 중앙정부의 지원은 네트워크 차원에서 요구하고 금액이 아닌 별도의 기준을 통한 가중치를 적용하여 배분할 필요가 있음
- 하지만 일반적으로 중앙정부의 피해보상에 있어 현금의 직접지원 형태는 어렵다는 점을 고려하여 기반시설 조성 재원을 요구하는 형태로 진행될 가능성이 높음

### 2) 기반시설 조성 재원

- 중앙정부의 피해보상에 있어 현금의 직접적인 지원이 불가능할 경우 수도권 접경지역 자치단체에서 추진하는 사업에 필요한 기반시설 조성재원을 조달하는 방안 추진
  - 접경지역 내 남북 및 동서간 녹색도로 건설
  - 남북 인적 교류를 위한 평화특구지원센터의 설치
  - 자치단체별 생태공원 및 미세먼지 차단 도심 숲 조성
  - 벤처기업 집적시설 설치 지원
- 수도권 규제피해 자치단체 네트워크 내에서도 적용되는 규제에 따라 다양한 이해관계와 수요가 나타날 수 있음
  - 각각의 하위 네트워크의 수요와 필요 인프라는 상이하기 때문에 네트워크별 필요 인프라 구축 및 공통문제를 해결하기 위한 공동활용시설을 우선적으로 요청하는 등 방안 모색

### 3. 규제피해 제도 개선

- 현행 지방세법은 개발제한구역, 군사시설보호구역 내 토지(전.답.과수원 및 대지 제외) 재산세의 비과세와 분리과세를 규정하고 있음
- 규제지역 내 토지소유자의 경우 상대적으로 낮은 가격으로 매각하여 발생하는 손실에 대한 양도세, 증여세 측면의 세제지원과 재산세 부과 지목의 확대 방안을 고려할 수 있음
- 기존에 수도권 접경지역의 특수성을 고려한 안보분담금제도의 설립 등이 논의되어 왔지만, 이는 막힌 공간에 대한 피해보상의 개념임
- 개발제한구역, 군사시설보호구역 등의 규제 적용 자치단체의 경우 기준재정수입이 기준재정수요액을 초과하는 불교부단체일 경우에도 예외적으로 규제에 인한 성장동력 상실분을 특별교부세 지급이나 관련 규제 적용 자치단체 조정교부금 교부 등이 가능하도록 법 개정 검토
- 대통령 공약사항인 통일경제특구법의 제정 논의와 관련하여 고양시를 중심으로 한 경제특구의 지정과 이를 뒷받침하기 위한 새로운 분담금제도도 함께 논의할 필요

- 각종 규제에 의한 피해액에 대한 직접 보상 외에 개발제한구역 등 규제에 의한 중과세 피해 방지 및 규제지역 활용 제고를 위한 법률 개정이 필요함
- 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 등의 개정을 통한 개발제한구역 활용 제고
  - 동법 제40조(권한의 위임)의 개정을 통해 향후 인구 100만 이상 특례시 시장에게 개발제한구역의 일부 해제 권한을 위임할 수 있도록 하여 지역 현안사업 및 민원과 관련된 부지의 해제 시 행정절차 소요기간 단축과 행정 간소화를 통한 지역경제 활성화 기대
  - 동법 제11조(개발제한구역관리계획의 수립 등)의 개정을 통해 경미한 변경권한을 시장·군수도 위임이 가능하도록 하여 지역여건 변화에 신속하고 능동적인 대응과 행정기관 또는 사업시행자의 위법행위 예방을 통한 지역경제 활성화 기대
  - 동법 제18조(용도변경)의 개정을 통해 개발제한구역 해제 이전부터 거주하고 있는 거주자의 용도변경을 통한 재산권 행사가 가능하도록 하여 지역경제 활성화 기대
  - 개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립지침의 개정을 통해 인구 100만 이상 특례시 시장에게 도시관리계획위원회 심의 권한을 위임할 수 있도록 하여 행정절차 소요기간 단축과 행정 간소화를 통한 지역경제 활성화 기대
- 지방세법 개정을 통한 과밀억제권역 지방세 중과세 완화
  - 지방세법 제13조(과밀억제권역 안 취득 등 중과)와 제111조(재산세 세율)의 개정을 통해 과밀억제권역과 수도권 접경지역에 동시에 해당하는 지역의 예외를 인정할 수 있도록 하여 고양시 내 기업활동을 촉진시켜 지역경제 활성화 기대
- 지방교부세법 개정을 통한 불교부단체 특별교부세 지급
  - 지방교부세법 제9조의 개정을 통해 수도권 접경지역에 해당하는 지역에 특별교부세를 지급할 수 있도록 하여 특별교부세를 활용한 규제지역 피해보상안 집행 및 지역경제 활성화 기여

#### 4. 기타 개선방안

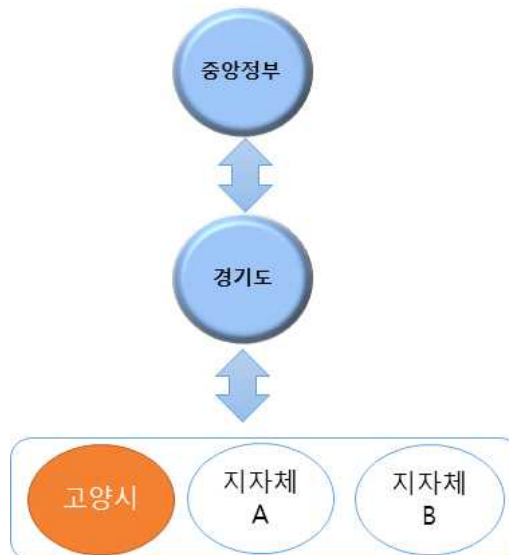
- 규제샌드박스란 신제품이나 신서비스를 출시할 때 일정 기간 기존의 관련규제 적용을 면제 또는 유예해주는 제도를 의미함
  - 신제품 또는 신서비스가 국민의 생명이나 안전에 저해되지 않을 경우 기존 법령이나 규제가 있음에도 불구하고 시장 출시를 허용함
  - 2016년 영국의 핀테크 산업 육성을 위해 도입된 개념으로 어린이들이 자유롭게 뛰노는 모래놀이터처럼 규제 적용의 예외적 환경을 제공하고 창의적인 아이디어를 활용한 신산업을 추진할 수 있도록 유도하고 있음
  - 2018년 지역이 아닌 산업을 중심으로 한 규제완화제도로서 규제샌드박스가 국회 통과되어 금융혁신지원법, 산업융합촉진법, 정보통신융합법, 테스트베드형 지역특구법 등의 관련 법령 개정을 통해 실시되고 있음
- 신산업 및 신서비스를 대상으로 한 규제완화제도인 규제샌드박스 적극적 활용
  - 2019년 정보통신융합법과 산업융합촉진법이 2019년 1월 17일자로 발효되었으며, 관련분야의 신산업 추진에 있어 규제의 존재 여부에 대해 정부 문의 후 진행할 수 있으며 신기술 및 신서비스의 경우 실증특례와 임시허가를 거쳐 출시가 가능함
  - 고양시의 기존 산업(화훼, 원예, MICE, 관광, 방송 등)과 IT기반 산업(VR, AR, IT, CT, BT 등)과의 융복합을 통해 규제샌드박스 적용 가능한 신기술 개발 및 신산업 창출 추진
  - 특히 고양시의 산업 중 상호 관련성이 높으며, 인프라가 기 구축되어 있는 MICE, 관광, 방송산업에 초점을 두어 ICT 기술과 연계한 스마트콘텐츠 중심의 신기술 개발에 중점을 둘 필요가 있음
  - 이를 통해 청년인력 및 벤처기업 등이 고양시로 모여들 수 있는 기회의 장을 제공하여 지역경제 활성화를 추구할 필요가 있음

## 제2절 상생발전방안

### 1. 개요

- 고양시를 중심으로 한 수도권 접경지역은 각종 중첩규제로 인하여 피해가 발생하고 있으며 이는 지역 주민, 기업, 지방자치단체 모두에 적용되고 있는 문제임
- 하지만, 규제로 인한 피해에 대해서 무조건적인 보상만을 중앙정부에 요구할 경우 타 지방자치단체와의 형평성, 중앙정부와의 갈등 등으로 인하여 사회문제가 나타날 가능성도 높은 편임
- 따라서 앞에서 기술한 수도권 접경지역 규제 피해에 대한 보상안 외에 경기도 및 중앙정부와의 협력을 통한 지속가능한 발전이 가능한 상생발전 방안도 함께 모색할 필요가 있음

[그림 5-3] 상생발전 체계



## 2. 상생발전방안

- 고양시의 경제적, 지리적 여건을 고려할 때 남북간의 교류를 가정한 통일특구 가능성이 높은 편이며, 이를 위하여 경기도, 중앙정부와의 상생발전을 위한 전략 필요
- 고양시는 수도권 중첩규제를 적용받는 자치단체 중 유일한 접경지역이지만, ICT 서비스의 집적지이자 한류문화예술의 중심지로서 자리잡고 있으며, 필요청년인력의 어메니티가 풍부한 편으로 이를 적극적으로 활용할 필요가 있음
- 접경지역으로서 막힌 공간에 대한 피해보상이 아닌 무한한 가능성을 지닌 열린 공간으로서 남북경제공동체를 고려한 장기적 투자로 인식 전환 필요하며 이를 위하여 고양시를 비롯한 기초자치단체와 경기도, 중앙정부의 협력이 필요함

## 참고문헌

감사연구원(2013)

개발제한구역 관리의 문제점 및 개선방안, 2013.6.

강원발전연구원(2009)

규제피해액 산정에 관한 기초연구 : 자연환경·수환경·군사시설보호 규제를 중심으로, 2009

경기개발연구원(2013)

접경지역 시·군의 발전한계와 극복방안, 2013.

경기도(2008)

군사시설로 인한 피해실태 및 민군관계 재정립 방안 연구, 2008.3

경기도(2017)

2017 경제 규제지도,

경기도의회 군사시설피해조사연구회(2012)

경기도 군사시설 피해 조사에 관한 기초연구, 2012.10.

국토교통부(2014)

개발제한구역 해제지역 개발관련 규제개선 방안 연구, 2014. 2

국토교통부(2018)

개발제한구역 해제 관련 공공성 및 합리성 제고방안 연구, 2018. 5.

군포시(2016)

개발제한구역 현황조사 및 주민지원사업 계획수립 보고서, 2016. 5



이혁우(2017)

OECD 국가 규제비용 비교분석, 한국사회와 행정연구, 28(3), 2017, 199-224.

전국경제인연합회(2015)

개발제한구역 제도 패러다임 재정립 방안, 2015.10.

정보통신정책연구원 · 한국과학기술기획평가원 · 미래창조과학부(2016)

규제비용총량제 매뉴얼, 2016.03

철원군(2013)

군사시설보호구역으로 인한 피해 및 국가지원방안 연구, 2013.10.

행정안전부(2011)

접경지역 발전 종합계획-한반도 중심의 생태평화벨트 육성-, 2011.07.

한양대학교 산학협력단(2013)

고양시 접경지역 발전전략, 2013.06.

## 부록

시민설문조사 [부록 1]

## [부록 1] 시민설문조사

### “수도권 접경지역 규제피해 산정기준 마련” 관련 시민 설문조사

ID				
----	--	--	--	--

안녕하십니까?

본 설문조사는 수도권 접경지역으로서 고양시에 지정된 다양한 규제로 인해 주민들이 받고 있는 유무형의 피해 정도를 산정할 합리적인 기준을 마련하기 위해 귀하의 의견을 조사하고자 합니다. 이 조사의 설문 응답은 **옳거나 그릇된 답이 있는 것이 아니므로**, 제시된 질문에 대해 충분히 생각하시고 귀하의 의견을 말씀해 주시면 됩니다. 만약 이해가 되지 않는 부분이 있으시면 주저하지 마시고 면접조사자에게 질문하여 주십시오.

귀하의 고견은 향후 중앙정부에 **고양시 주민의 규제피해에 대한 법령개정 및 재정지원을 요구하기 위한 중요한 기초자료**로서 활용될 것입니다. 설문조사에서 밝혀주신 귀하의 의견은 통계법 제8조와 제9조에 의거하여 비밀이 철저히 보장되고 통계처리를 위한 자료로만 활용될 것이며, 연구목적 이외의 다른 용도로는 사용되지 않을 것입니다. 귀하의 고견이 정책 수립에 반영될 수 있도록 진지하고 성실한 답변을 부탁드립니다. 감사합니다.

2019년 2월

주관: 재정성과연구원

조사: (주)이노밸류랩(070-4144-6960)

#### ▶ 면접조사자 유의사항 ◀

※ 본 설문조사는 **소득이 있는 가구의 만 20세 이상의 토지소유자(토지 외 자가 소유자 포함) 중 세대주 또는 세대주의 배우자**만을 대상으로 하오니 해당되지 않으신 분은 설문을 하지 말아주십시오.

- 모든 응답 내용의 비밀은 보장될 것이며, 응답자의 이름이 응답내용과 연결되는 일이 절대 없을 것임을 응답자에게 확신시켜 주십시오.

☐ 토지소유자(토지 외 자가소유자 포함) 여부: 1. 해당됨 2. 해당없음 ☑ **조사종료**

☐ 규제해당지역 소유자 여부: 1. 규제지역 내 소유자 2. 규제지역 외 소유자

☐ 응답자 소유지 지번 주소: \_\_\_\_\_

☐ 세대주 여부: 1. 세대주 2. 세대주 배우자

#### ※ 개인정보 수집, 이용 및 개인정보의 제3자 제공 등에 대한 동의

본 동의서는 개인정보보호법에 따라 (주)이노밸류랩에서 제공하는 서식으로, 당사자가 동의한 개인정보 등은 조사목적외로만 수집 및 이용되며 외부에 어떠한 형태로도 제공되지 않습니다.

수집항목	수집 목적	동의 여부	응답자서명
개인 정보 - 성명, 연락처	본인 확인 및 조사 검증용	<input type="checkbox"/> 동의함 <input type="checkbox"/> 동의하지 않음 ☑ <b>조사종료</b>	

○ 잠시만 시간을 내어 귀하의 의견을 고양시경과 지역발전계획에 반영한다는 생각을 가지시고 끝까지 조사에 응해주시면 감사하겠습니다.

## 1. 규제 관련 사항

문1. 귀하께서 소유하고 있는 부동산의 종류는 무엇입니까? (해당되는 부동산을 모두 체크해주시시오)

① 토지 ② 아파트 ③ 단독주택 ④ 연립/다세대 주택 ⑤ 상가 ⑥ 오피스텔 ⑦ 기타 ( )

<참고>

주거용 부동산	아파트, 단독주택, 다가구, 다세대, 연립주택 등
상업용 부동산	빌딩, 점포, 상가건물, 오피스텔, 펜션 등
공업용 부동산	공장, 공장형아파트, 창고 등
농업용 부동산	농경지, 과수원, 목장, 임야, 초지 등
특수목적용 부동산	골프장, 공원, 묘지 등

문1-1) 위 질문에서 귀하께서 소유하고 있다고 응답하신 부동산의 총 규모(대지, 건평 등)는 어느 정도입니까?

\_\_\_\_\_제곱미터(m<sup>2</sup>) 또는 \_\_\_\_\_평(坪)

문1-2) 위의 부동산을 귀하께서 소유하신지는 얼마나 되셨습니까?

\_\_\_\_\_ 개월

문2. 귀하께서는 본인이 소유하고 있는 부동산(토지나 주택, 건물 등)에 지정되어 있는 규제가 어떤 것인지 알고 계십니까?

① 전혀 모르다 ~~ㄹ~~ **본3**으로 ② 거의 모르다 ③ 보통이다 ④ 어느 정도 알고 있다 ⑤ 매우 잘 알고 있다

문2-1) 귀하께서 알고 계신 본인의 소유지에 지정되어 있는 규제가 무엇인지 아래 중에서 체크해주시기 바랍니다.

(알고 계신 규제를 모두 체크해주시시오)

① "개발제한구역" 규제 ② "과밀억제권역" 규제 ③ "군사시설보호구역" 규제 ④ 기타 ( )

## II. 규제피해 관련 사항

문3. 귀하께서 소유한 부동산에 현재 지정되어 있는 "개발제한구역" 규제에 대한 보기카드를 읽고 문항에 답해주시시오.

문3-1) 해당 내용과 같은 "개발제한구역" 규제가 필요하다고 생각하십니까?

- ① 전혀 필요하지 않다 ② 필요하지 않다 ③ 보통이다 ④ 필요하다 ⑤ 매우 필요하다

문3-2) 귀하께서 소유한 부동산에 현재 "개발제한구역" 규제가 지정되어 있는 점에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 부적절하다 ② 다소 부적절하다 ③ 보통이다 ④ 다소 적절하다 ⑤ 매우 적절하다

문3-3) 귀하께서 소유한 부동산에 현재 지정된 "개발제한구역" 규제가 규제의 목적을 달성하는데 어느 정도나 기여한다고 생각하십니까?

- ① 전혀 기여하지 못한다 ② 별로 기여하지 못한다 ③ 보통이다 ④ 다소 기여한다 ⑤ 매우 기여한다

문3-4) 귀하께서 소유한 부동산에 현재 지정된 "개발제한구역" 규제로 인해 발생하는 비용(피해)의 부담은 귀하께서 생각하기에 어느 정도입니까?

- ① 전혀 부담이 되지 않는다 ② 부담이 되지 않는다 ③ 보통이다 ④ 부담이 된다 ⑤ 매우 부담이 된다

문3-5) 현행 "개발제한구역" 규제로 인해 규제가 없는 인근 지역의 유사 부동산에 비교해서 귀하가 소유한 부동산은 얼마 정도의 재산가치 손실이 발생하고 있다고 생각하십니까?

3.3제곱미터(m<sup>2</sup>) 또는 1평(坪) 당 ( )만원 가치손실

문3-6) 현행 "개발제한구역" 규제가 폐지될 경우 귀하가 소유한 부동산의 가격은 현재보다 얼마나 더 상승할 것이라고 생각하십니까?

3.3제곱미터(m<sup>2</sup>) 또는 1평(坪) 당 ( )만원 가치상승

문4. 현재 정부가 국가적 목적을 위해 고양시에 지정한 규제로는 “개발제한구역” 규제 외에도, “과밀억제권역” 규제, “군사시설 보호구역” 규제 등이 있습니다. 이러한 규제들과 그로 인한 피해에 대한 보기가드를 읽고 문항에 답해주시시오.

문4-1) 귀하께서는 고양시에 지정된 각종 규제가 고양시 주민들의 생계와 지역경제에 어떤 영향을 미친다고 생각하십니까?  
 ① 매우 나쁜 영향을 미친다 ② 어느 정도 나쁜 영향을 미친다 ③ 보통이다  
 ④ 약간 좋은 영향을 미친다 ⑤ 매우 좋은 영향을 미친다

문4-2) 고양시에 지정된 각종 규제로부터 발생하는 비용(피해) 중 다음에 예시된 것들을 가장 심각하다고 생각하시는 순서대로 세 가지만 선택해주시시오.  
 ① 지가 하락 ② 각종 (재)개발·건축 지연 ③ 산업 발전 저해 ④ 생활 편의시설 입지 저해 ⑤ 주변 환경오염  
 ⑥ 기타( )  
 (1순위:                      2순위:                      3순위:                      )

문4-3) 각종 규제에 따른 귀하의 재산손실 및 고양시 지역개발의 지체 등으로 낙후된 지역을 보조하기 위해 균형발전 명목으로 고양시에 일정액의 사업비 지원을 해줄 경우, 고양시에 지정된 규제를 계속 존치해도 된다고 생각하십니까?  
 ① 그렇다 ② 그렇지 않다

문4-4) 현재 상태와 같이 고양시에 지정된 규제가 계속 존치될 경우, 이로 인해 발생하는 피해액을 귀하에게 금액으로 보상한다면 매월 얼마 정도를 지원받아야 된다고 생각하십니까?  
 매월 (                      )만원

문4-5) 귀하께서는 현재 지정되어 있는 규제를 해제하는 대신에, 지역주민 개개인에게 매월 일정액의 비용을 세금으로 징수한다면 지불하실 의향이 있습니까?  
 ① 그렇다 ② 그렇지 않다

문4-6) 만일 정부가 지역에 지정된 각종 규제를 해제하여 주는 대신에, 환경보전 대책을 위한 비용 등 규제의 목적을 달성하기 위한 비용으로 귀하께 세금을 부과한다면 매월 얼마나 지불하실 의사가 있으십니까?  
 매월 (                      )만원

문4-7) 귀하께서 생각하실 때 혹시 현행 규제에 대한 개선 의견이나 건의사항이 있으시다면 아래의 빈 칸에 적어주시시오.

### Ⅲ. 기타 사항

문5. 귀하께서 소유한 부동산 주변지역의 전반적인 생활수준과 관련된 아래 항목들에 대해 어떻게 생각하십니까?

	전혀 그렇지 않다	다소 그렇지 않다	보통이다	다소 그렇다	매우 그렇다
대중교통 서비스는 사용하기 편리하다.	①	②	③	④	⑤
도로는 혼잡하지 않고 상태가 좋다.	①	②	③	④	⑤
여가활동 시설, 문화 활동공간 및 공공 도서관, 체육시설 등 생활편의시설이 잘 갖추어져 있다.	①	②	③	④	⑤
치안 및 소방방재 서비스의 질이 높다.	①	②	③	④	⑤
공교육(초,중,고등학교 등) 및 사교육(사설학원 등) 서비스의 질이 높다.	①	②	③	④	⑤
주변 환경이 쾌적하고 심한 소음이 없으며 경관이 좋다.	①	②	③	④	⑤
품질 높은 병원과 같은 의료시설이 잘 갖추어져 있다.	①	②	③	④	⑤

문6. 귀하께서는 평소 정부가 시행하는 지역개발 및 지가안정 등의 부동산(토지, 주택 등)정책의 내용들을 얼마나 잘 이해(파악)하고 있다고 생각하십니까?

- ① 전혀 이해하지 못 한다 ② 이해하지 못하는 편이다 ③ 보통이다 ④ 이해하는 편이다 ⑤ 매우 잘 이해한다

문7. 귀하께서는 평소 정부가 시행하는 지역개발 및 지가안정 등의 부동산(토지, 주택 등)정책의 목표가 어느 정도 성공하였다고 평가하십니까?

- ① 매우 실패했다 ② 다소 실패한 편이다 ③ 보통이다 ④ 다소 성공한 편이다 ⑤ 매우 성공했다

문8. 귀하께서는 현재 부담하고 계시는 세금수준에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 지나치게 적게 내고 있다 ② 조금 적게 내고 있다 ③ 적당하게 내고 있다  
④ 조금 많이 내고 있다 ⑤ 지나치게 많이 내고 있다

문9. 귀하께서는 현재 부담하고 있는 세금을 고려할 때, 얼마나 적절한 행정서비스를 받고 있다고 생각하십니까?

- ① 지나치게 적게 받고 있다 ② 조금 적게 받고 있다 ③ 적당하게 받고 있다  
④ 조금 많이 받고 있다 ⑤ 지나치게 많이 받고 있다

문10. 귀하께서는 향후 12개월 동안 부동산 시장 경기가 얼마나 더 좋아질 또는 나빠질 것이라고 생각하십니까?

- ① 훨씬 나빠질 것이다 ② 다소 나빠질 것이다 ③ 좋아지지도 나빠지지도 않을 것이다  
④ 다소 좋아질 것이다 ⑤ 훨씬 좋아질 것이다

문11. 귀하께서는 향후 12개월 동안 부동산에 대한 각종 규제에 따른 부담이 어떻게 될 것이라고 생각하십니까?

- ① 매우 감소할 것임 ② 약간 감소할 것임 ③ 그대로일 것임 ④ 약간 증가할 것임 ⑤ 매우 증가할 것임

문12. 한국의 일반적인 가정과 비교했을 때, 귀택의 소득은 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 평균보다 훨씬 낮다 ② 평균보다 약간 낮다 ③ 평균이다 ④ 평균보다 약간 높다 ⑤ 평균보다 훨씬 높다

문13. 지난 몇 년 동안 귀택의 경제 상태는 어떻게 변했습니까?

- ① 상당히 나빠졌다 ② 다소 나빠졌다 ③ 마찬가지다 ④ 다소 좋아졌다 ⑤ 상당히 좋아졌다

문14. 귀하께서는 현재 귀택의 경제상태에 대해 얼마나 만족 또는 불만족하십니까?

- ① 매우 불만족한다 ② 불만족하는 편이다 ③ 보통이다 ④ 만족하는 편이다 ⑤ 매우 만족한다

문15. 귀하께서는 현재 전반적인 생활수준에 대해 얼마나 만족 또는 불만족하십니까?

- ① 매우 불만족한다 ② 불만족하는 편이다 ③ 보통이다 ④ 만족하는 편이다 ⑤ 매우 만족한다



IV. 통계적 분류를 위한 설문

✦ 마지막으로 통계분석을 위해 몇 가지만 더 여쭙보겠습니다. 응답해주신 내용은 통계적 자료로만 사용되며 절대 비밀이 보장됩니다

SQ1) 성별	<input type="checkbox"/> 1) 남자 <input type="checkbox"/> 2) 여자	
SQ2) 연령	만	세
	<input type="checkbox"/> 1)20-29세 <input type="checkbox"/> 2)30-39세 <input type="checkbox"/> 3)40-49세 <input type="checkbox"/> 4)50-59세 <input type="checkbox"/> 5)60-65세 <input type="checkbox"/> 6)65세이상	
SQ3) 결혼여부	<input type="checkbox"/> 1) 미혼 <input type="checkbox"/> 2) 기혼 <input type="checkbox"/> 3) 기타(직접기입.    )	
SQ4) 자녀여부	귀하의 자녀가 있습니까?	
	<input type="checkbox"/> 1) 없음 <input type="checkbox"/> 2) (    )명 있음	
SQ5) 학력	귀하의 최종학력은 어떻게 되십니까?(중퇴는 졸업에 해당하지 않음)	
	<input type="checkbox"/> 1)초등졸 이하 <input type="checkbox"/> 2)중졸 <input type="checkbox"/> 3)고졸 <input type="checkbox"/> 4)전문대졸 <input type="checkbox"/> 5)대졸이상 <input type="checkbox"/> 6)기타(직접기입    )	
SQ6) 직업	귀하의 직업은 무엇입니까? 직업 _____ (코드 :    )	
	<b>전문직 (01)</b> (11)의사; (12)약사, 간호사; (13)변호사, 판사, 검사, 회계사 (14)대학교수, 연구원; (15)교사, 강사; (16)연락인, 방송인 (17)홍기인, 체육인, 예술가; (18)엔지니어 (19)기타(    )	<b>관리직 (02)</b> (21)기업체 경영주(5인 이상 고용); (22)기업체 간부(부장이상) (23)고급공무원(중앙관서과장이상, 지방관서국장이상) (24)사회단체간부; (25)공인(영관급이상), 경찰(경정이상); (26)기타(    )
	<b>사무직 (03)</b> (31)회사원, 은행원; (32)일반공무원(사무관이하) (33)사회단체직원; (34)타이피스트, 키원처; (35)전화교환원, 집배원 (36)공인(위관급, 하사관), 경찰(경감이하), 소방수, 간수; (37)기타(    )	<b>판매직 (04)</b> (41)소, 도매상인(5인미만 고용); (42)판매점원 (43)부동산중개인; (44)외판원; (45)행사; 노점상; (46)기타(    )
	<b>서비스직 (05)</b> (51)음식점, 여관 등의 주인; (52)음식점, 여관 등의 종업원 (53)이, 미용사, 세탁소; (54)수위, 청소부, 파출부; (55)기타(    )	<b>생산직 (06)</b> (61)생산감독(주임, 반장); (62)숙련기능공; (63)공장근로자 (64)건설공, 미숙련공; (65)막노동자, 단순노동자 (66)운전자(자동차, 중장비); (67)광부; (68)기타(    )
	<b>농어민 (07)</b> (71)부농(2정보, 6000평 이상); (72)중농(1-2정보, 3000-5999평) (73)소농(0.5-1정보, 1500-2999평) (74)반농(0.5정보, 1500평 미만, 소작농); (75)농업노동자, 일꾼 (76)축산, 낙농업자; (77)선주; (78)어부, 수산양식업자; (79)기타(    )	<b>미취업 (08)</b> (81)학생; (82)주부; (83)공인(사병); (84)무직(실업) (85)정년퇴직, 연금생활자; (86)장애로 직업 활동 불가능 <b>분류불능 (09)</b> (00)분류불능

### 개발제한구역규제

#### 1. 목적

- 도시의 무질서한 확산 방지 및 도시주변 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경 확보
- 보안을 위한 국방부장관의 요청 등

#### 2. 고양시 현황

- 고양시 행정면적 44.5%에 해당하는 119.370km<sup>2</sup>가 개발제한구역으로 지정 (2016년 12월 31일 기준)

#### 3. 규제 내용

- 건축물의 건축 및 용도변경
- 공작물의 설치
- 토지의 형질변경
- 죽목의 벌채
- 토지의 분할
- 물건을 쌓아놓는 행위
- 도시·군계획사업의 시행 불가 등



# A Study of the Establishment of Criteria for Evaluation of Regulatory damage in Border region of the Metropolitan Area

## Abstract

In Jae Kang\*, Choong Ik Choi\*\*, Ji Kyoung Yun\*, Kwang Hoon Lee\*\*, Mi Joung Lee\*\*\*, Ju Hi Han\*\*\*, Sun Pil Hwang\*

In this research, we propose to establish the criteria for evaluation of regulatory damage in border region of the Metropolitan Area focusing on both restricted development zone and military facility protection area.

Regulatory cost estimates were made by measuring the subjective costs through the questionnaire for citizens and by measuring the objective cost by multiplying the total regulatory area by the difference between the average land value between the regulated area and the non – regulated area. As a result, the objective cost was estimated to be 121 trillion won and the scenario changed from 12 trillion won to 139 trillion won. The subjective cost felt by residents was 277 trillion won.

Based on the amount of regulatory damage derived, this research provides direct support such as monetary compensation or infrastructure for the central government, and

---

\* Fiscal Performance Management Institute, Seoul, Korea

\*\* Kangwon University, Chuncheon, Korea

\*\*\* Innovaluelab, Seoul, Korea

indirect support such as revision of regulatory laws and various tax benefits. In addition, it is necessary to examine ways of mutual growth between the central government and Gyeonggi Province through a long - term investment approach to inter - Korean exchange