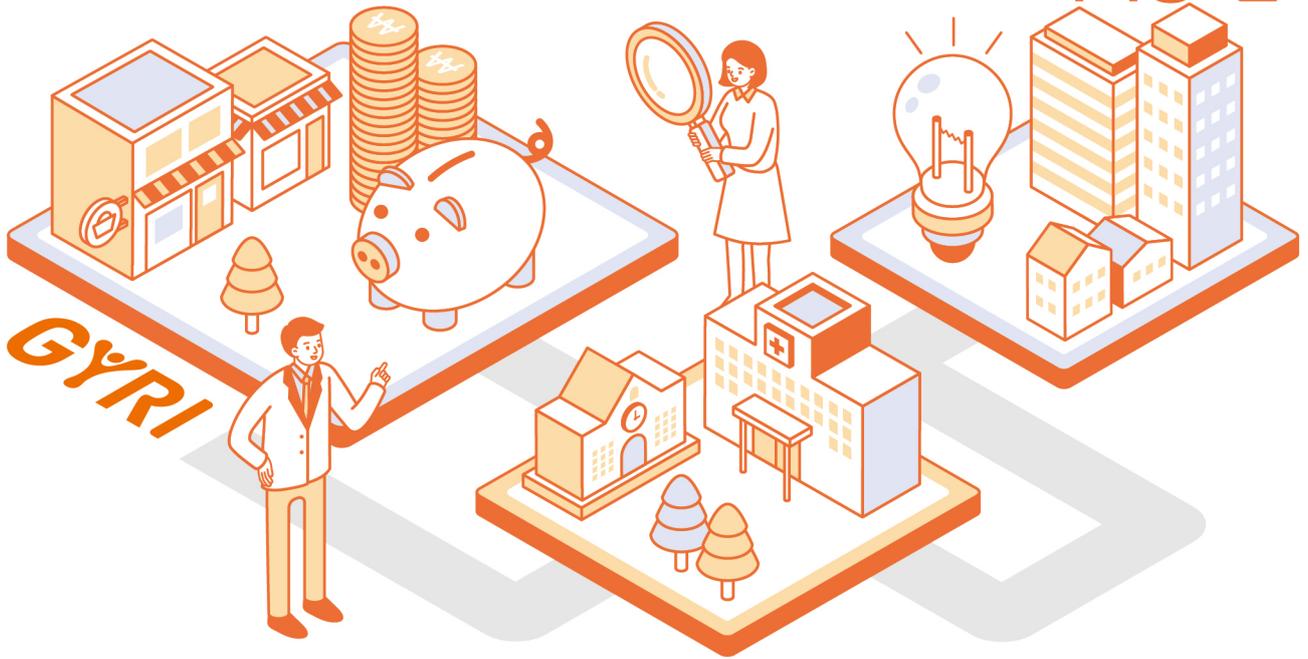


이슈 브리프

Issue Brief

37

고양시 개발제한구역 내·외(內·外) 토지이용 변화



발행일 2023년 7월 10일
발행기관 고양시정연구원
홈페이지 www.goyang.re.kr.

연구책임자
김리영
 도시정책연구실, 연구위원

본보고서
 보고서명 : 고양시 개발제한구역 내외 토지이용
 변화 연구
 저자 : 김리영
 발행일자 : 2022.12.30.

요약

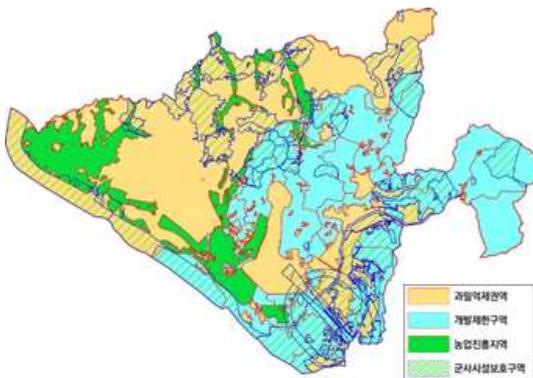
- 01 고양시 전역에 중첩규제가 이루어지고 있고, 이중 개발제한 구역은 고양시 면적에 42.3%에 달함. 그동안 고양시 개발제한구역은 공공임대주택 공급을 위한 대규모 해제가 이루어졌음. 이에 고양시 개발제한구역 내외의 토지이용 특성과 공간구조 현황을 분석하고 시사점을 제공하는 것이 목적
- 02 고양시 개발제한구역의 해제와 토지이용 특성은 첫째, 공공임대주택을 위한 유보지 역할. 둘째, 고양시 성장을 고려하지 못한 해제의 반복으로 자족성 약화의 주요 원인. 셋째, 고양시 공간구조 왜곡과 사회적 비용 증가. 넷째, 개발제한구역 내 난개발, 불법행위 등의 문제. 타지역에 비해 주민을 위한 활용도가 낮고, 주거용 및 근생 건축이 증가하는 등 개발압력 높음
- 03 결론으로, 개발제한구역에 대한 체계적인 계획수립과 관리가 필요. 개발제한구역 내 우량한 녹지는 적극적으로 보전, 보전가치가 낮은 곳은 시민과 주민을 위한 활용, 주변지역과 연계한 체계적 관리가 필요. 이를 위해서는 특례시 위상에 맞는 계획 권한의 이양과 종합적 관리방안을 마련할 필요

01

연구 배경과 목적

- 고양시는 개발제한구역 등 중첩규제가 집중된 도시
 - 고양특례시의 행정구역 면적은 2022년 말 기준 266.4km². 개발제한구역 면적은 112.79km²로 고양시 면적의 42.3%에 달함
 - 개발제한구역 외에도 고양시 전역이 과밀억제권역으로 지정되어 있고, 군사보호구역 99.3km²(고양시 면적의 37.3%), 농업진흥구역 33.5km²(고양시 면적의 12.6%) 등 다양한 규제가 이루어지고 있음

고양시 토지이용 규제 현황



- 개발제한구역은 서울과 인접하여 개발 압력이 높음
 - 개발제한구역 해제를 통한 대규모 택지조성(공공)에 의한 용도 및 기능 변화가 이루어짐
 - 해제지역과 주변지역을 포함한 개발제한구역 내·외에서 건축물의 용도, 도시공간 구조 변화를 유발
 - 특히 고양시 개발제한구역 해제의 대부분은 공공임대주택 공급(대규모 택지조성)을 위한 개발제한구역 해제가 이루어짐
- 고양시 개발제한구역에 대한 조사와 현황 분석 연구는 전무한 실정으로 연구축적 필요
 - 개발사업과 개발제한구역 정책을 함께 검토하고 정책 방향을 제시할 필요
- 연구는 고양시 개발제한구역 내(內), 외(外) 토지이용 변화, 공간구조 측면에서의 현황을 점검하고 시사점을 제시하고자 연구를 진행하였음

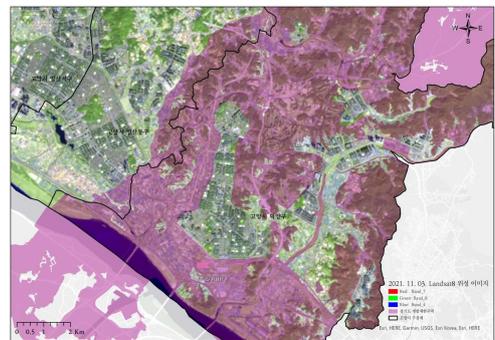
02

현황 검토

고양시 개발제한구역 해제 특성

- 공공주택 공급을 위한 대규모 해제
 - 정부의 수도권 30만 호 공급계획 중 고양창릉(3만 8,000호) 2020년 3월 공공주택지구 지정 고시
 - 그 외에도 고양시 내에서는 원흥, 지축, 삼송, 덕은 지구 등 대규모 택지 조성과 주택공급이 이루어짐

고양시 개발제한구역과 해제 지역



- 그 외 해제 면적은 많지 않지만, 집단취락지구나 소규모 단절토지, 관동대지, 화전동 드론센터와 수중촬영장 조성을 위해 해제가 이루어졌음

개발제한구역 지정지역과 해제지역의 문제점

- 도시공간구조 왜곡과 사회적 비용 증가
 - 그린벨트 지정으로 토지이용 제약 : 서울과 고양 간 단절, 비지적(비지적) 개발에 의한 비효율적 공간 활용 -> 그린벨트 내 연담화된 개발 확산
 - 주택가격 안정을 위한 주택공급 중심의 대규모 개발 : 삼송, 지축, 원흥, 향동, 덕은, 창릉 등 대규모 택지개발 -> 서울로의 출퇴근 증가. 서울 의존성만 강화 : 출퇴근 비용, 교통비용, 혼잡비용 등 경제적, 환경적 비용 증가
- 개발제한구역 내 관리 측면의 문제: 난개발, 불법행위 등
 - 경기도 내 개발제한구역에서 폐기물을 무단 방치, 불법 창고 임대업 등 불법행위로 토지 소유주와 업자가 무더기로 적발
 - 경기도 특별사법경찰단의 적발 내용을 보면 고양시

에서 집중지에 컨테이너 적치 허가만 받은 채 컨테이너를 설치하여 불법 창고 임대업으로 부당 이득을 얻은 사례, 농지에 허가 없이 고물상 운영하여 불법 폐기물을 무단 방치하는 사례 등

유형별 적발 내용

구분	건수	비율
허가받지 않은 불법 건축	28	44%
건축물의 사용 목적을 달리하는 불법 용도 변경	19	30%
산림을 무단 훼손하거나 허가 없이 성·절토하는 불법 형질 변경	13	21%
폐기물 등의 무단 적치	3	5%

출처: 아주경제(2021.08.10). "경기도 특사경, 그린벨트 불법 훼손한 창고업자 등 무더기 적발". <https://www.ajunews.com/view/20210810070202820>

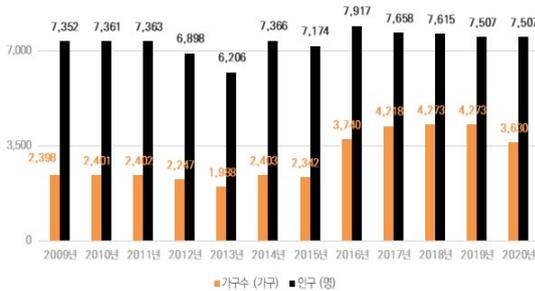
- 서울-고양- 파주까지 주요 축을 따라 토지이용 특성 분석 (분석결과는 불임 참조)



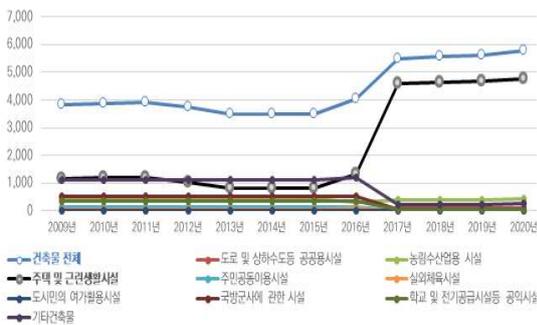
○ 개발제한구역 내외 토지이용 분석

- 고양시 개발제한구역에 거주하는 인구는 2020년 기준으로 7만 5,000명.
- 경기도 개발제한구역 내 인구, 가구수 감소. 경기도 개발제한구역 내 전체 건축행위는 감소
- 하지만 고양시 개발제한구역 내 가구, 인구는 증가. 고양시 개발제한구역 내 건축행위가 크게 증가. 대부분이 주택과 근린생활시설로 2009년 1,179건에 비해 2020년 4,777건으로 4배 증가

고양시 개발제한구역 내 가구 및 인구 변화



고양시 개발제한구역 내 건축물 변화



○ 고양시의 주요 개발축의 토지이용의 특성 분석

- 분석결과, 토지이용은 연계성 없이 단절되어 개발
- 행선과 화정 사이에서 대규모 개발제한구역 해제, 화정과 일산신도시 사이 대곡역 주변에 개발제한구역이 지정. 특히 개발 압력이 높은 대곡역 등 일부 지역에 개발제한구역이 존치되어 토지이용이 단절
- 개발제한구역과 인접한 지역에서 상업지역 지정 비율이 높고 개발제한구역에서 멀리 떨어진 지역에서는 오히려 상업지역 지정 비율이 상대적으로 낮게 나타남. 이는 개발제한구역 인접지역의 개발압력을 높이고 기능의 공간적 단절을 초래하는 요인
- 개발제한구역과 인접한 지역에서 상업적인 활동이 활발 -> 토지이용의 연속성 저해하고 인접한 개발제한구역의 개발 압력을 높임
- 개발제한구역과 인접한 지역의 면밀한 검토와 계획적 관리가 필요한 것으로 판단됨

03

종합 및 결론

- 고양시 개발제한구역 해제 특성 종합
- ① 고양시 도시성장을 고려하지 못한 해제, 종합적인 계획 없는 해제
- 체계적이거나 종합적인 계획 없이 해제가 이루어지고 해제 지역이 연접. 서울에서 가까운 곳부터 해제된 것이 아니라 원거리부터 해제와 개발
- 개발제한구역 안과 밖의 단절된 토지이용 문제를 초래. 개발제한구역 내 해제 지역과 인접 지역은

- 주거 중심의 고밀 개발을, 반면에 개발제한구역에서 멀수록 저밀한 토지이용이 이루어지는 공간적 왜곡 현상이 나타남
- 즉, 도시 성장을 고려하지 못한 개발제한구역 해제와 개발은 개발제한구역 외측으로 비지적(飛地的) 개발이 이루어지고, 시가지 확산 문제를 야기함
- 개발제한구역 해제를 통해 고층 아파트 위주의 공공주택을 건설하면서 경계부의 양호한 경관(스카이라인)이 훼손되는 등 도시 미관에도 악영향 초래

- ② 공공임대주택 등 대규모 주택 공급 유보지 역할
- 고양시 해제 지역 대부분이 공공임대주택 공급을 위한 택지개발사업. 반면 자족성을 강화할 수 있는 토지이용은 배제
 - 고양시는 인구만 증가했을 뿐, 자족 기능은 더욱 약화시킨 요인으로 작용함. 자족성은 더욱 낮아지고 서울 의존성이 강화됨
 - 반복되는 개발제한구역 해제와 정부의 주택 공급 계획은 대규모 개발지나 연접 지역에서 개발 기대치를 높임으로써 개발제한구역 안에서 난개발, 불법 형질 변경, 훼손이 이루어졌을 개연성이 높음
 - 정부의 잦은 개발제한구역 해제는 양호하고 보전 가치가 높은 지역까지 난개발과 훼손의 확산 우려

- ③ 개발제한구역의 체계적 관리 필요
- 개발제한구역 내 건축, 주택과 근린생활시설이 증가하는 것은 경기도나 다른 지역과는 배치되는 결과로 개발제한구역의 체계적 관리가 필요하다고 판단됨
 - 건축행위는 해제·활용과 엄격한 관리 미흡, 일부 개발제한구역의 환경적 기능 훼손 가능성을 예상해 볼 수 있음
 - 실제 개발제한구역 해제가 이루어지는 시기에 개발제한구역 내 토지 거래량이 증가하는 등 투기측면의 활동 증가. 개발제한구역에 대한 계획적 관리 방안 모색 필요.

- 결론
 - 우리나라는 저출산과 고령화에 따른 인구 감소가 이루어지고 있음. 고양시도 장기적인 측면에서 인구 감소가 예상됨. 도심 외곽이나 개발제한구역 내 개발보다는 도심과 주변에서 자족성을 높이는 압축적인 도시공간 활용이 필요
 - 이와 함께 코로나 팬데믹의 경험과 기후변화 진행은 녹지 확보와 자연환경의 중요성을 다시한번 일깨우고 있음
 - 기후변화에 대응하기 위해 탄소배출 저감과 탄소흡착을 위한 녹지 확보는 중요한 문제임
 - 개발제한구역 내 우량한 녹지는 적극적으로 보전, 보전가치가 낮은 곳은 계획적 관리 필요
 - 현재 개발제한구역의 중요한 목표는 대도시의 성장관리 측면에서 외연적 확산을 방지하는 것
 - 부수적인 목적이 녹지 확보임. 즉, 녹지 확보는 개발제한구역 설정의 유일한 목표가 아니며, 다양한 목적을 위해 개발제한구역을 설정하였음
 - 사회경제적 여건변화를 고려한 개발제한구역 정책의 전면적 수정이 필요한 시점임
 - 우량 녹지는 적극적으로 보전하고, 도심이나 개발지 주변의 보전 가치가 낮은 지역은 주변 지역과 연계한 계획적 개발과 시민의 여가활동을 위한 공간 등으로 활용할 필요
 - 특례시의 경우, 계획적 관리를 위한 권한을 확대하여 지역특성에 맞는 개발제한구역 관리 필요
 - 지역여건을 잘 알고 있는 해당 지자체가 지정 및 해제 권한 확대와 종합적인 계획을 수립할 수 있는 권한을 확보하고 체계적으로 관리할 필요
 - 주요 녹지축을 포함해 보존이 필요한 지역은 적극적으로 보존하고, 보전 가치가 낮은 지역은 활용 방안을 모색하는 등 계획적이고 체계적인 관리 방안 마련 필요

붙임 : 주요 축을 연결한 고양시 토지이용(용도지역)의 공간적 특성

