

A Study on the Change of Land Use in the
Development Restricted Zone of Goyang City

고양시 개발제한구역 내외 토지이용 변화 연구

김 리 영

A Study on the Change of Land Use in the Development Restricted Zone
of Goyang City

고양시 개발제한구역 내외 토지이용 변화 연구

-개발사업의 영향을 중심으로-

연구책임자

김리영(고양시정연구원, 도시정책연구실, 연구위원)

발행일 2022년 12월 30일

저자 김리영,

발행인 정원호

발행처 고양시정연구원

주소 10393 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방송지원센터 11층

전화 031-8073-8341

홈페이지 www.goyang.re.kr

S N S <https://www.facebook.com/goyangre/>

I S B N 979-11-91726-87-9

이 보고서의 내용은 연구자의 개인적인 견해로서, 고양시정연구원의 공식 견해와는 다를 수 있습니다.
해당 보고서는 고양시서체를 사용하여 제작되었습니다.

목 차

요약	i
----------	---

제1장 서론	01
---------------------	-----------

제1절 연구 배경 및 목적	03
----------------------	----

제2절 연구 내용 및 방법	06
----------------------	----

제3절 선행연구 및 관련 이론	08
------------------------	----

제2장 개발제한구역 정책과 사례	21
--------------------------------	-----------

제1절 국내 정책 현황	23
--------------------	----

제2절 해외 사례	38
-----------------	----

제3절 소결	59
--------------	----

제3장 고양시 개발제한구역 내외 토지이용	63
-------------------------------------	-----------

제1절 고양시 개발제한구역 해제 지역 특성	65
-------------------------------	----

제2절 개발제한구역 내외 토지이용 분석	84
-----------------------------	----

제3절 소결	98
--------------	----

제4장 결론	101
제1절 연구 결과 종합	103
제2절 정책적 시사점	105
참고문헌	108
부록	111
Abstract	131

표 목차

[표 1-1] 개발제한구역을 포함, 도시성장 억제 정책에 대한 긍정/부정론	9
[표 1-2] 주요 선행연구 정리	12
[표 2-1] 개발제한구역의 대상 지역 및 지정일자	24
[표 2-2] 시기별 개발제한구역 관련 주요 정책	26
[표 2-3] 개발제한구역 해제대상 유형 비교	30
[표 2-4] 개발제한구역의 해제 요건	31
[표 2-5] 개발제한 구역 지정과 해제 현황(광역시지체)	34
[표 2-6] 개발제한 구역 지정과 해제 현황(경기도 기초지자체)	35
[표 2-7] 도시성장억제(관리)정책별 특징	41
[표 2-8] 포틀랜드 도시성장경계의 변경	57
[표 3-1] 연도별 고양시 개발제한구역 해제 현황과 주요 내용	67
[표 3-2] 고양시 용도구역(개발제한구역) 결정(변경) 조서 및 사유서	69
[표 3-3] 개발제한구역의 조정을 위한 도시·군관리계획 변경안 수립지침	70
[표 3-4] 3기 신도시 개발제한구역(해제 면적 및 개발제한구역 1·2등급지)	71
[표 3-5] 고양시 개발제한구역 인근 투기 의심 사례 지역	72
[표 3-6] 고양시 개발제한구역 토지 거래 현황	74
[표 3-7] 공공주택 유형	76
[표 3-8] 보금자리주택 공급 계획	76
[표 3-9] 고양창릉 3기 신도시 및 고양탄현 공공주택지구 사업 현황	78
[표 3-10] 고양시 도시개발 및 택지개발 사업 추진 현황	79
[표 3-11] 유형별 적발 내용	82
[표 3-12] 경기도 시군별 개발제한구역 내 범죄 발생 건수	83
[표 3-13] 고양시 주요 축별 토지이용 분석 개요	93

그림 목차

[그림 1-1] 고양시 개발제한구역 지정 및 해제 지역	6
[그림 1-2] 계획목표 간 갈등관계	18
[그림 2-1] 개발제한구역 관련 정부정책 및 법제도 변화	23
[그림 2-2] 개발제한구역의 지정 및 해제 절차	32
[그림 2-3] 개발제한구역 지정 및 해제 현황	33
[그림 2-4] 경기도 개발제한구역 현황 및 해제 면적	36
[그림 2-5] 개발제한구역 사업별 해제 현황	37
[그림 2-6] 도시성장억제(관리)정책 유무에 따른 도시성장 형태	39
[그림 2-7] 도시성장억제(관리)정책의 개념적 구조	40
[그림 2-8] 영국의 그린벨트 현황	44
[그림 2-9] 리밸리 지역공원(Lee Valley Regional Park)	48
[그림 2-10] 온타리오주 그린벨트 현황	50
[그림 2-11] 도시성장관리 측면에서의 베를린-브란덴부르크 지역공원 개념	52
[그림 2-12] 베를린-브란덴부르크의 지역공원 마스터플랜	53
[그림 2-13] 파리 그린벨트 초안(a)과 그린벨트 정책 요소 및 우선 매수 지역	55
[그림 2-14] 포틀랜드 도시성장경계 현황	58
[그림 3-1] 수도권 및 고양시의 개발제한구역 현황	65
[그림 3-2] 고양시 주요 개발사업	66
[그림 3-3] 고양시 개발제한구역 연도별 해제 면적	67
[그림 3-4] 고양 도시관리계획 결정(변경) 고시	68
[그림 3-5] 경기도 개발제한구역 토지 거래 현황	73
[그림 3-6] 고양시 개발제한구역 필지당 토지 거래 현황	74
[그림 3-7] 공공주택 체계	75
[그림 3-8] 고양시 내 공공주택 공급을 위한 대규모 해제 지역	77
[그림 3-9] 2021년 고양시 개발제한구역 전경	84

[그림 3-10] 개발제한구역 내 토지이용 변화	85
[그림 3-11] 고양시 개발제한구역 내 가구 및 인구 변화	86
[그림 3-12] 고양시 개발제한구역 내 건축물 변화	87
[그림 3-13] 경기도 개발제한구역 내 가구 및 인구, 건축물 변화	88
[그림 3-14] 고양시 개발제한구역 거리별 토지이용	89
[그림 3-15] 창릉신도시 개발제한구역 거리별 토지이용	91
[그림 3-16] 2021년 주요 축을 연결한 고양시 토지이용_용도지역	95
[그림 3-17] 2021년 주요 축을 연결한 고양시 토지이용_지목	96
[그림 3-18] 2013~2021년 주요 축을 연결한 고양시 토지이용 변화_지목	97

요 약

1. 서론

- 고양시는 행정구역의 43%가 개발제한구역으로 지정되어 있는 개발제한구역의 도시라 할 수 있음. 그 외에도 전역이 과밀억제권역으로 지정되어 있으며, 군사보호구역(고양시 전체의 37.3%)과 농업진흥구역(12.6%) 등 다양한 규제가 이루어지고 있음
- 개발제한구역은 서울과 인접한 지역에 설정되어 있어 개발 압력이 높음. 따라서 고양시 개발제한구역과 관련한 다양한 조사와 현황 분석 그리고 이를 토대로 한 계획적 관리가 필요함
- 개발제한구역이 지정된 시대적 배경, 사회경제적 여건은 크게 변화하였음. 개발제한구역과 관련한 다양한 연구가 이루어졌지만, 이는 수도권이나 국토 관리 차원에서 개발제한구역을 다룬 연구가 대부분임
- 고양시 개발제한구역에 관한 연구는 이루어지지 않아 연구의 축적이 필요. 고양시 개발제한구역 내외의 토지이용, 시민들에게 어떤 의미가 있는지 확인하고 고양시에 적절한 정책 대안을 모색하는 연구가 필요함
- 고양시 내 대규모 개발사업은 대부분이 개발제한구역 해제를 통해 진행됨. 따라서 개발제한구역 정책을 함께 검토하고 정책 방향을 제시할 필요가 있음
- 이에 이 연구는 고양시 개발제한구역 내(內) 토지이용 변화를 확인하는 것과 개발제한구역 외(外) 토지이용 변화를 확인하는 데 목적을 두고 연구를 진행함
- 이와 함께 해외의 도시성장관리정책과 그린벨트 정책을 살펴보고 고양시 정책 방향의 시사점을 제공하고자 함

2. 개발제한구역 정책 변화와 해외 사례

1) 제도변화

- 개발제한구역과 관련한 시기별 주요 이슈와 제도 특징을 살펴보면 아래와 같음

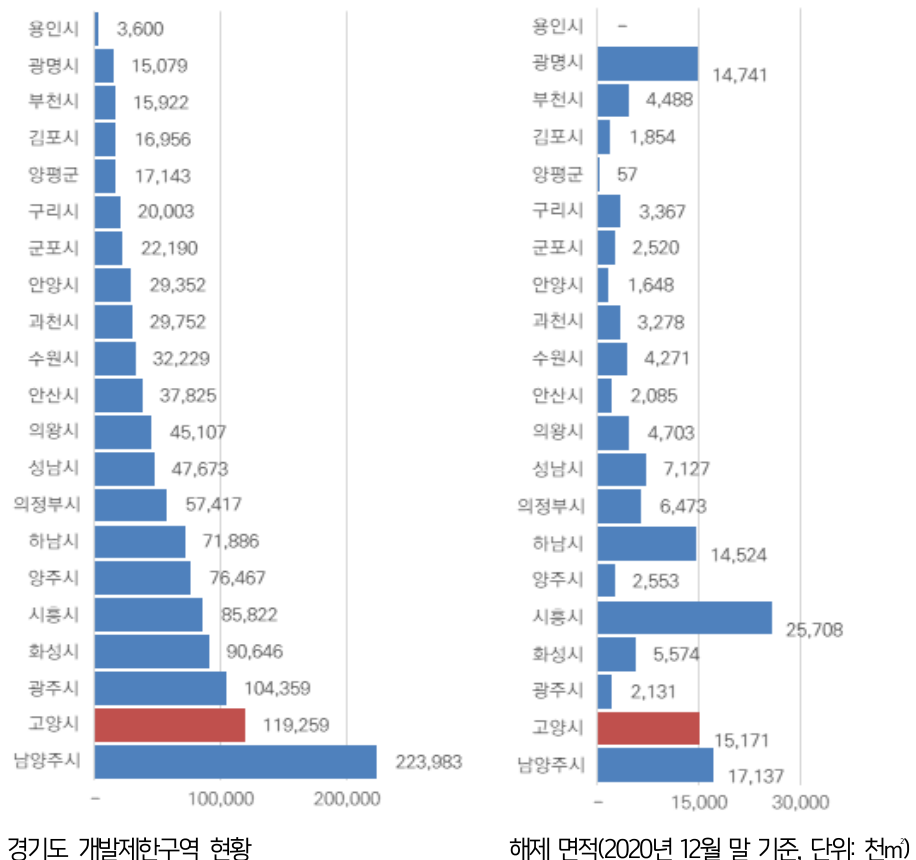
[표 1] 시기별 개발제한구역 관련 주요 정책

구분	정책 이슈 및 제도적 특징	주요 정책 내용
개발제한구역 도입시기 (1960년대 후반~1970년대)	<ul style="list-style-type: none"> · 경제성장과 산업화에 따른 도시 문제 급증 · 도시계획법 전면개정(1971)을 통해 개발제한구역 제도 시행 	<ul style="list-style-type: none"> · 1971년 도시계획법 개정을 통해 개발제한구역 지정 · 개발제한구역 내 개발행위 제한 등 엄격한 규제 적용
개발제한구역 행위규제완화기 (1980~1997)	<ul style="list-style-type: none"> · 도시 내 개발 가용지 부족과 민원 발생 · 구역지정 이전 거주자에 대한 규제 완화 	<ul style="list-style-type: none"> · 관리수단의 경직적 운영 논란 지속됨. 집단 민원 급증과 취약구조 개선사업 시행 · 주민 생활불편 해소를 위해 각종 행위 제한 규제 완화 지속 추진
개발제한구역 구역조정시기 (1998~2007)	<ul style="list-style-type: none"> · 개발제한구역 내 주민 불편 및 재산권 제한 이슈 발생 · 도시계획법 내 개발제한구역 관련 규정의 헌법불합치 결정 · 개발제한구역 제도 개선 방안을 마련하고 도시권별 구역의 전면해제나 부분해제 진행 · 개발제한구역법 제정 	<ul style="list-style-type: none"> · 개발제한구역 해제 등 제도 개선 본격 논의, 1999년 7개 대도시권 부분해제와 7개 중소도시권역 전면해제 · 7개 대도시권은 광역도시계획 수립, 도시 공간구조와 환경평가 실시 → 구역 조정 · 2000년 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」이 제정 → 개발제한구역 관리 방안 마련 · 2003년 국민임대주택단지 건설을 위해 해제 · 2004년 말부터 ‘그린벨트 토지협의매수 제도’ 시행, 정부 예산으로 그린벨트 토지 매수 관리
구역추가조정 및 관리강화시기 (2008년 이후)	<ul style="list-style-type: none"> · 개발제한구역 내 집단취락, 조정가능지역 등 해제 · 개발제한구역 추가 해제 가능총량 부여 · 훼손지역 복구 대책 마련 	<ul style="list-style-type: none"> · 주택공급기지로 활용: 2009년 보금자리주택지구, 신도시 등 임대주택건설을 위해 개발제한구역 해제 · 2008년 ‘2020 수도권 광역도시계획’ 수립으로 개발제한구역 조정 및 관리 방안 제시 · 개발제한구역의 해제 가능 총량을 고려하여 우선해제 지역과 조정가능지역 설정

자료: 김중은(2017); 이외희 외(2019)의 내용 정리

- 당초 지정면적에 비해 개발제한구역이 해제된 면적을 살펴보면, 대규모 택지 조성을 통해 주택 공급이나 공단 조성이 이루어짐
- 시흥을 제외하고는 대부분 지역에 주택 공급이 이루어졌으며, 해제 면적이 많은 남양주, 고양, 광명, 하남, 화성 등은 개발제한구역 해제를 통해 대량의 주택 공급이 이루어짐
- 고양시의 개발제한구역 해제는 대부분이 공공임대주택 공급을 위한 해제로, 택지개발 사업이 이루어진 삼송, 공공주택지구로는 원흥과 창릉3기신도시, 도시개발사업은 덕은지구 등 대규모의 택지 조성을 통한 공공주택 공급이 중요한 목적이었음

[그림 1] 경기도 개발제한구역 현황 및 해제 면적(2020년 12월 말 기준, 단위: 천㎡)



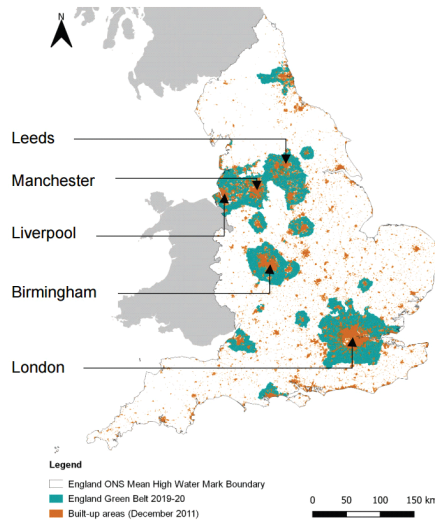
2) 해외사례

□ 영국 사례

- 영국에서 그린벨트를 지정하고 해제하는 경우, 반드시 지방정부의 도시기본계획에 해당하는 지방계획(Local Plan)의 변경을 통해서만 가능. 예외적인 상황에만 제한적으로 허용

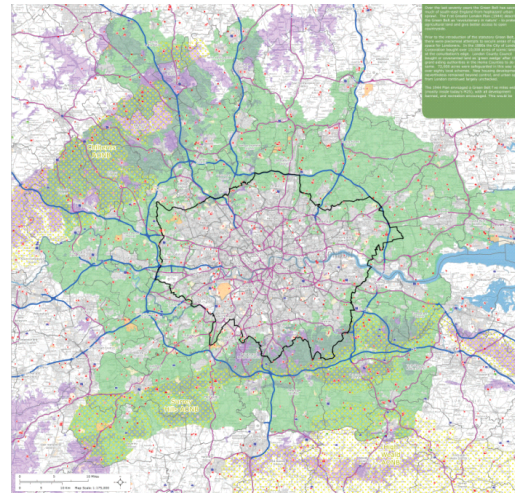
[그림 2] 영국의 그린벨트 현황

Extent of the Green Belt as at 31 March 2020



영국 그린벨트 현황(2020년 3월 말)

자료: MHCLG 2020b.



런던의 그린벨트

자료: <https://londongreenbeltcouncil.org.uk/maps/>

- 영국 그린벨트는 모도시의 무분별한 확산 방지. 이를 통해 토지이용의 효율성을 높이고 주변 경관을 보호하는 데 목표를 둠
- 현재의 그린벨트는 환경보전 측면이 주로 부각되어 본래의 도시성장관리 기능을 논의하는 경우는 많지 않은 상황임. 모도시의 인구 수용 용량이 초과한다면 모도시 외곽인 그린벨트 내부에 압축된 고밀의 신도시를 계획적으로 건설함으로써 모도시 용량을 적정 수준으로 유지하는 정책이 그린벨트 정책의 큰 틀에 포함됨
- 주요 도시 확장과 신도시 건설에 따른 대규모 개발을 계획할 경우 그린벨트를 해제

할 수 있도록 하고 있지만, 현재 중앙정부와 광역정부 차원에서 대규모 신도시 개발 논의를 주도하지 않은 채 각 지방정부에 주택 공급 책임을 전가함

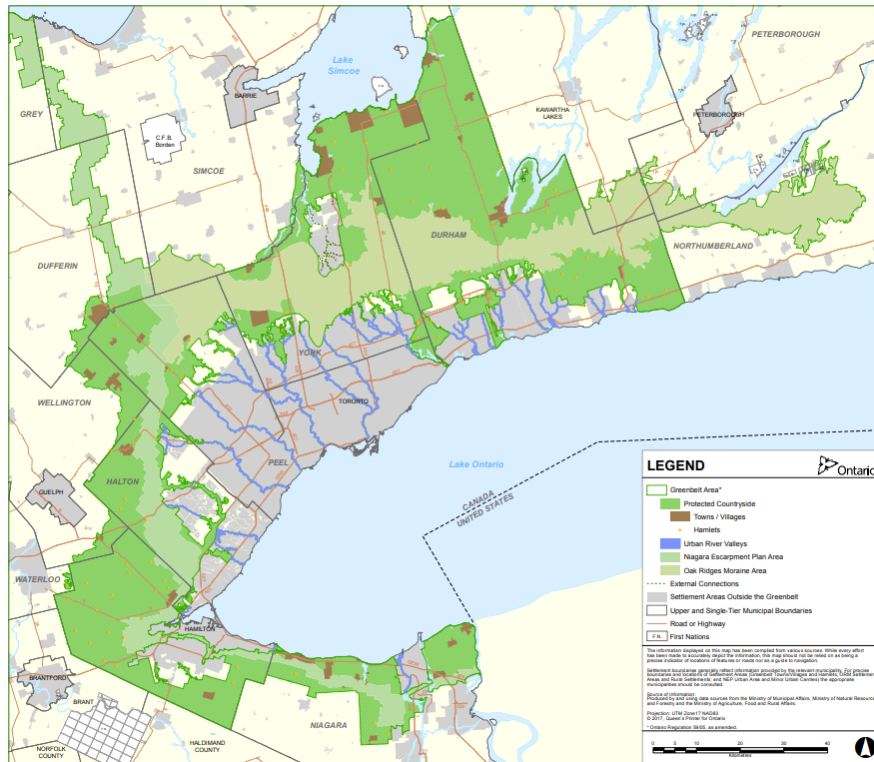
- 주택 부족 문제로 그린벨트 완화와 주택 공급이 논란이 됨. CPRE를 비롯한 환경단체와 지역주민, 주택 공급을 추진하는 계획당국과 주택건설업계 간 논란 발생
- 이용도가 낮은 기개발지 내부의 공원이나 운동장 등에 주택을 공급하되 해당 면적만큼을 추가 그린벨트로 지정하거나, 기반시설 부담이 적은 기개발지 인접 그린벨트 일부를 해제하여 연속성 있게 주택을 공급하는 대신 다른 곳에서 그린벨트를 추가 지정하는 등의 전반적인 그린벨트 재조정 작업은 불가피한 것으로 예상(박준, 2021)
- 영국 그린벨트의 친환경적 활용: 리밸리 지역공원(Lee Valley Regional Park)
 - 리밸리 지역공원은 런던에서 에식스 지역에 걸쳐 길게 뻗어 있는 총 연장 약 42km의 대공원으로 전체 면적 중 82%가 그린벨트임
 - 대도시권 개방 토지(MOL: Metropolitan Open Land)지역을 포함하면 공원 전체 면적의 약 97%를 그린벨트와 유사한 수준으로 보호함
 - 대도시권 개방 토지는 도시 내 그린벨트와 유사한 수준의 보호를 받는 지역으로 런던 내에서만 사용
 - 환경적으로 가치가 있거나 보호가 필요한 지역, 주민의 여가·취미 활동을 위한 지역, 연구자에게 과학적 흥미를 일으키는 공간 등으로 런던 내 의미 있는 곳을 전략적으로 보호할 필요가 있을 경우 지정(Greater London Authority, 2016)

□ 캐나다 온타리오주의 그린벨트

- 2005년 캐나다 온타리오주 정부는 그린벨트법(Greenbelt Act, 2005)을 제정. 그린벨트 지역을 영구적으로 보호하는 것을 포함하고 있으며, 주의 도시개발과 환경적으로 민감한 토지의 무분별한 확장을 방지하는 데 목적을 둠
- 자연유산 요소와 기능의 집적을 위해 16개 거점지역이 보존지역 내 지정, 연계지역은 그린벨트 계획 안팎의 자연적 거점지역 연결
- 강과 계곡은 그린벨트와 호수의 연결, 동식물이 이동할 수 있는 통로 역할. 그린벨트의 일부 지역은 관광과 휴양, 지역 주민의 건강한 삶을 위해 개방

- 온타리오주의 중심가에 거주하고 있는 주민 중 50% 이상에게 관광지화 휴양지 역할. 그린벨트를 통해 하이킹, 캠핑, 스키, 과일 따기, 주말투어 등을 향유하도록 계획

[그림 3] 온타리오주 그린벨트 현황



자료: <https://www.greenbelt.ca/maps>

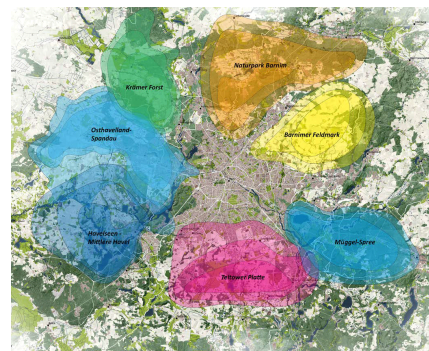
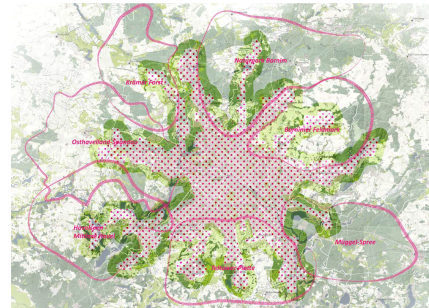
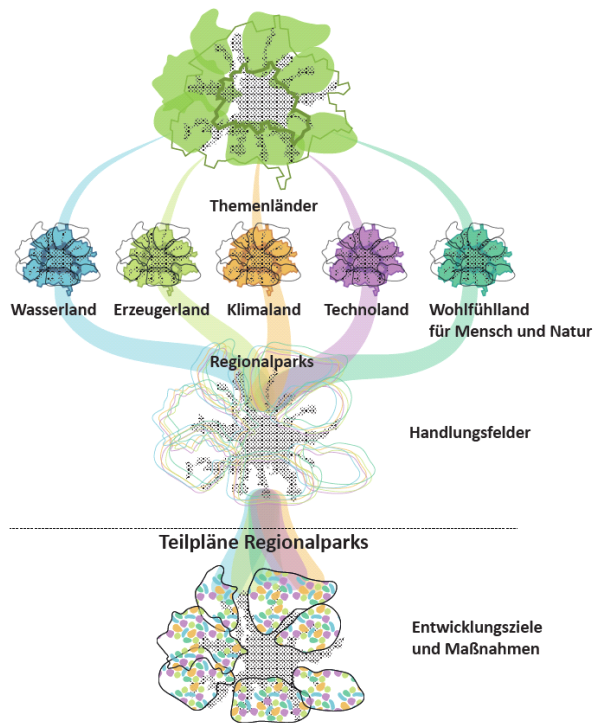
□ 독일의 그린벨트

- 베를린의 장벽이 무너진 1989년, 동서독 간 장벽이 위치한 지역의 환경을 대상으로 논의 시작.
- 2000년대 초반 과거 동서독 분단장벽 주변에 다양한 보존구역으로 구성된 ‘그린벨트 (Grünes Band)’ 지정. 현재 유럽의 바이오툼을 연결하는 유럽 그린벨트 일부를 담당
- 그린벨트 내 자연보호지역에는 멸종 위기에 처한 동식물이 있는 다양한 서식지와 습

지분만 아니라 지역단위 자전거 도로도 조성하여 자연생태계를 보존, 주민이 자연을 느끼며 휴식할 수 있는 공간으로 조성

- 그린벨트 운영·관리 자금은 주로 독일연방 재무국과 독일 내 지방자치단체 지원금을 통해 조달하며, 유럽 보호지역의 프로젝트를 수행하여 EU로부터 일부를 지원받음
- 그린벨트 보전·활용 관련 프로젝트는 비정부기구인 BUND의 주도로 지자체도 관련 계획을 수립하는 프로젝트에 참여하지만 인력과 자금 등의 문제로 이를 추진하는 데 상당한 시간이 소요되는 것으로 알려짐(국토부, 2021)
- 베를린-브란덴부르크 지역공원(Regional Park)은 별모양으로 확장 가능하고 이용 가능한 개념으로 계획
 - 차량 중심의 순환도로 연결이 어려워 철도를 따라 개발축 형성. 그 결과 도시가 별모양의 독특한 형태로 확장. 이용 가능한 오픈스페이스를 보존하면서 여가·휴식·경제활동·자연보호 기능이 가능한 공간 확보
 - 베를린-브란덴부르크 지역에 별모양으로 확산된 시가지 사이에 지역별로 특징 있는 경관을 형성하고 여가 활동이 가능하도록 지역공원 조성
 - 그 외에도 지역공원은 베를린을 둘러싸는 녹지축 보호와 지역 경제활동을 개선하기 위한 일자리 제공, 지역 상품의 판매와 홍보 그리고 주거지와 오픈스페이스 형태 보호 등이 목적
 - 베를린-브란덴부르크 지역공원의 활용은 마스터플랜을 마련하고 이를 관리

[그림 4] 베를린-브란덴부르크 지역공원 마스터플랜

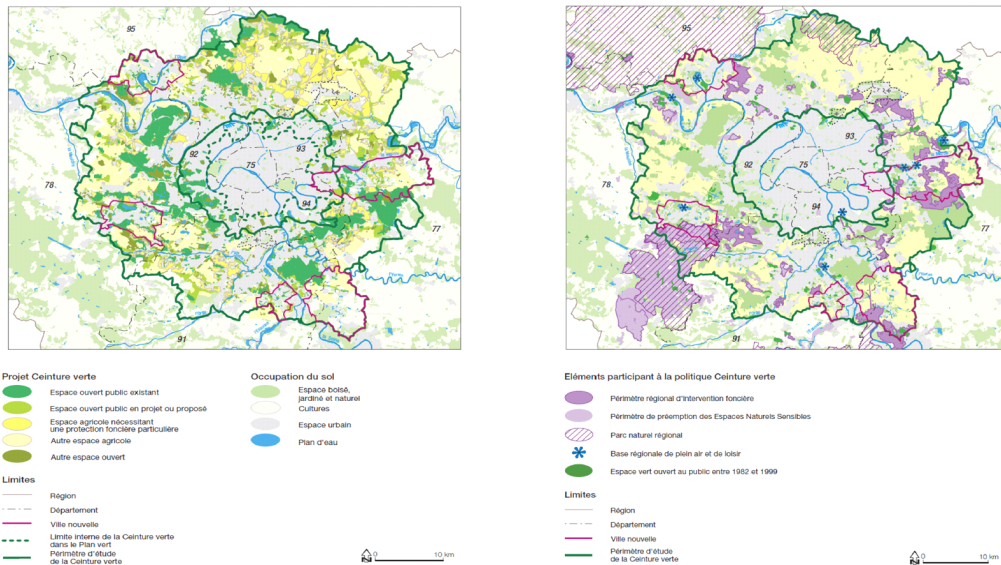


자료: regionalparks(2021), MASTERPLAN GRÜN

□ 프랑스 파리의 그린벨트

- 프랑스에서 그린벨트는 파리 대도시권의 도시성장관리 수단으로 1976년 도입. 도시의 외연 확산 방지, 오픈스페이스 확보 목적으로 그린벨트는 환상형과 그린웨지로 구분함
- 환상형은 공간적 도시의 확산 방지가 목적이며, 그린웨지는 여가, 문화, 휴식, 레크리에이션 장소로 제공하는 데 목적이 있음
- 파리 그린벨트의 특징은 파리 외곽의 일정 구역에 토지를 매수하여 그린벨트를 확보하고 파리 대도시권에 필요한 그린벨트 목표량을 설정하고 토지를 매수한 후 공익적 용도로 개발
 - 2030년까지 파리 대도시권의 57%를 그린벨트로 확보하는 수도권 광역계획을 수립하고 토지선매제도를 활용하여 그린벨트 매수
 - 시 경계선을 따라 그린웨지를 확보하여 체육시설 같은 공공시설물을 공급하고 파리 경계로부터 15km와 20km 지역을 그린벨트로 설정함

[그림 5] 파리 그린벨트 초안과 그린벨트 정책 요소 및 우선 매수 지역



자료: 한국환경정책평가연구원(2013), 국토환경관리정책 변화와 개발제한구역의 지속가능한 관리 방안

- 그린벨트 관리정책은 중앙정부와 지방정부 그리고 기타 이해당사자 간의 파트너십을 토대로 추진. 규제하는 법적 수단은 없어 이해당사자 간의 합의에 기초하여 관리
- 그린벨트 조정은 로컬 플랜을 통해 결정. 그린벨트 조정의 주체도 로컬 플랜 변경의 주체와 동일함
 - 중앙정부는 전반적인 개발 수요와 주택 수요 예측을 통해 간접적으로 그린벨트 조정을 유도하며, 실질적인 그린벨트 변경의 주체는 로컬 플랜 변경에 참여하는 컨설팅위원회가 담당

□ 미국 포틀랜드 도시성장경계(Urban Growth Boundary)

- 포틀랜드의 도시성장경계는 계획적 관리를 위해 설정
- 도시성장관리 정책의 대표적 사례. 도시지역과 농촌지역을 분리하는 법적 경계로서 도시성장을 제한하는 관리정책으로, 도시성장경계는 고정된 것이 아니라 유연한 제도라는 특징
- 1973년 오레곤 주지사가 제안하고 오레곤 주의회에서 미국 최초의 주 전체 토지이용 계획법을 채택
- 도시의 무분별한 확산을 방지하기 위해 도시성장경계 내부의 토지에서만 도로, 상하수도 시스템, 공원, 학교, 소방, 경찰 보호 같은 도시 서비스 지원

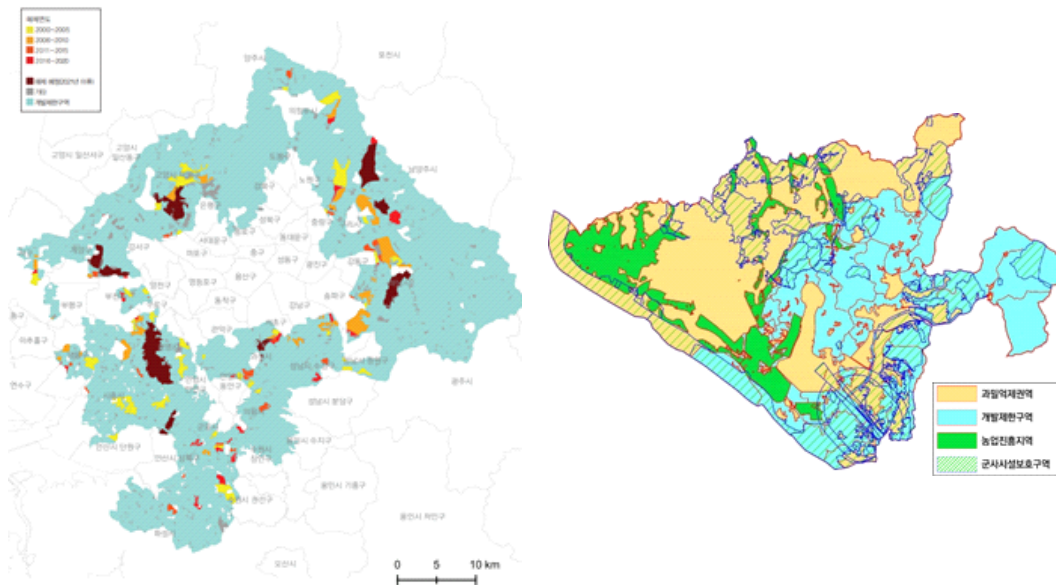
□ 해외 사례 종합

- 영국은 주택 문제 해결을 위해 그린벨트의 조정은 허용하고 있으나 사회적으로 그린벨트의 면적 변화를 최소화하는 방향으로 의사결정 진행
- 영국과 독일 모두 그린벨트(지역공원)의 생태적 가치 향상을 도모하면서 주민에게 휴식과 여가 공간을 제공하는 것을 최우선 목적으로 삼고 있음
- 주민이 친환경적 활용에 관심을 갖도록 다양한 방법으로 참여 유도하며, 보전·관리를 위한 자금을 공공의 지원에만 의존하지 않고 다양한 아이디어를 통해 직접 수익을 창출하여 이를 구역의 보전·관리에 재투자

3. 고양시 개발제한구역 내외 토지이용

- 고양특례시의 행정구역 면적은 2022년 말 기준 266.4km²로 그중 개발제한구역 면적은 112.79km²임. 고양시 개발제한구역 면적은 고양시 면적의 42.3%에 달함
- 개발제한구역 외에도 고양시 전역이 과밀억제권역으로 지정되어 있음. 그 외에도 군사보호구역 99.3km²(고양시 면적의 37.3%), 농업진흥구역 33.5km²(고양시 면적의 12.6%) 등 토지이용 규제

[그림 6] 수도권 및 고양시의 개발제한구역 현황



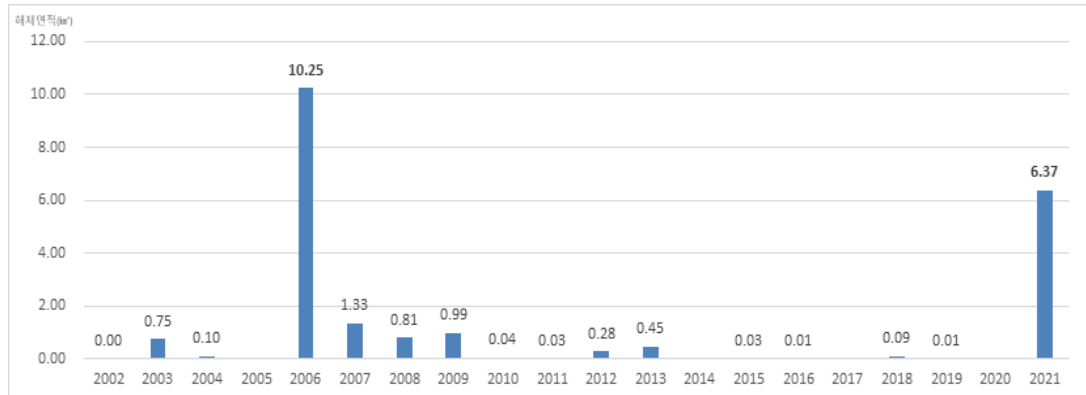
수도권 개발제한구역 지정 및 해제 지역

고양시 토지이용 규제 현황

□ 고양시 개발제한구역 해제

- 고양시에서 해제된 지역은 대체로 택지개발지구와 같이 주택 공급을 위한 목적으로 대규모 해제
- 그 외 해제 면적은 많지 않지만, 집단취락지구나 소규모 단절토지, 관통대지, 화전동 드론센터와 수중촬영장 조성을 위해 해제가 이루어졌음

[그림 7] 고양시 개발제한구역 연도별 해제 면적



[표 2] 연도별 고양시 개발제한구역 해제 현황과 주요 내용

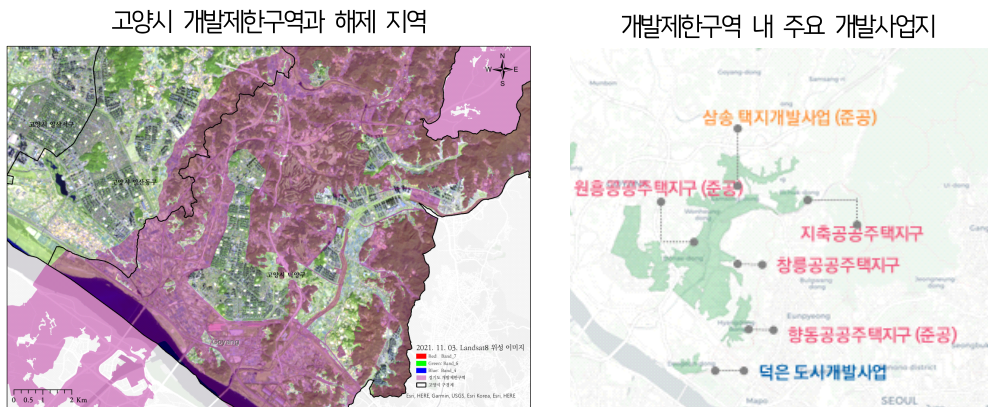
연도	해제 면적(km²)	잔여 면적 누계(km²)	해제 내용
2002	0.00	134.426	관동취락지구 해제(덕양구 대자동)
2003	0.75	133.677	택지개발(덕양구 행신, 도내동 일원)
2004	0.10	133.574	집단취락지구(덕양구원흥동, 용두동, 효자동 일원)
2005	-	133.574	
2006	10.25	123.328	삼송택지개발지구, 취락(덕양구 향동, 지축, 고양동, 도내동 등)
2007	1.33	121.994	대규모 취락(덕양구 삼송, 동산, 화전)
2008	0.81	121.187	지축지구 택지개발(추가)
2009	0.99	120.193	원흥 보금자리주택지구, 소규모 단절토지, 집단취락지구(화전 등)
2010	0.04	120.157	소규모 단절토지(성사동시영주차장), 수중촬영장
2011	0.03	120.127	소규모 단절토지
2012	0.28	119.847	고양덕은 도시개발사업지구
2013	0.45	119.397	단절토지 및 관통대지, 신규 집단취락
2014	-	119.397	
2015	0.03	119.365	신규 집단취락(명지병원), 경계선 관통대지
2016	0.01	119.355	경계선관통대지, 소규모 단절토지 등
2017	-	119.355	
2018	0.09	119.266	신규 집단취락
2019	0.01	119.260	화전동 드론센터
2020	-	119.260	
2021	6.37	112.885	단절토지, 고양 창릉지구

자료 : 고양시

□ 공공주택 공급을 위한 대규모 해제

- 정부의 수도권 30만 호 공급계획 중 고양창릉(3만 8,000호)과 고양탄현(3,000호) 등 2곳에 2020년 3월 6일 공공주택지구 지정 고시
- 그 외에도 고양시 내에서는 원흥, 지축, 삼송, 덕은지구 등 대규모 택지 조성과 주택 공급이 이루어졌음
- 개발제한구역 해제 이후 개발제한구역 안에 대규모의 택지개발이 이루어지면서, 개발제한구역 내 개발지의 연담화와 밀도 높은 개발이 집중됨
- 고양시 내의 개발제한구역 내 개발은 체계적이거나 종합적인 계획 수립 없이 정부의 정책적 이해에 따라 개발제한구역의 해제와 개발이 이루어졌음
- 그에 따라 개발제한구역 내에서 비체계적인 개발이 연담화되어 진행되고, 주변 지역 간 단절, 분리 현상이 나타나는 특징을 보임

[그림 7] 고양시 내 공공주택 공급을 위한 대규모 해제 지역



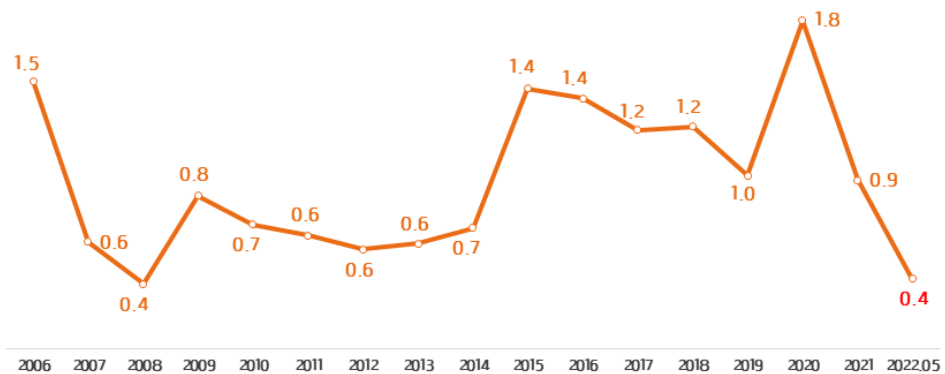
□ 개발제한구역 해제와 투기 가능성, 토지거래 증가

- 대규모 개발을 위해 개발제한구역을 해제하는 경우 해당 지역에서 투기 문제 발생
 - 일반적으로 개발제한구역이 해제되면 해당 지역이나 인근의 토지가격이나 주택가격이 상승함

- 개발제한구역 해제와 대규모 개발사업의 진행은 토지 보상을 노리는 투자 또는 투기가 성행하고 해제 지역뿐만 아니라 인접 지역까지도 투기가 발생할 우려성이 높음
 - 3기 신도시 예정지인 고양시 덕양구 용두동 등기부등본에 4만 2,030㎡ 임야를 150명이 공동으로 소유한 사례. 2만 9,811㎡의 임야 한 필지에서도 110명이 지분을 공유한 사례 등 투기 의심이 제기
- 고양시 개발제한구역 해제와 토지거래량 증가
 - 2006년 개발제한구역 해제 시 토지거래량은 1,484필지. 이후 점차 거래량은 감소하였는데 2015년 정부가 보금자리주택 건설을 위해 고양시 덕양구 도내동 등 수도권 주요 지역의 개발제한구역을 해제하면서 토지거래량 증가
 - 2015년에는 1,444필지로 전년에 비해 2배가량 증가함. 2018년까지 1,200필지 이상 거래. 2019년 3기 신도시 개발이 발표된 이후 2020년 토지거래량은 1,820필지로 역대 최고치 기록

[그림 8] 고양시 개발제한구역 필지당 토지거래 현황(2006~2022년 5월)

(단위: 천 필지)



자료: 통계청(KOSIS)

□ 개발제한구역 내 관리 측면의 문제: 난개발, 불법행위 등

- 경기도 내 개발제한구역에서 폐기물을 무단 방치, 불법 창고 임대업 등 불법행위로 토지 소유주와 업자가 무더기로 적발되기도 했음
- 경기도 특별사법경찰단의 적발 내용을 보면 고양시에서 잡종지에 컨테이너 적치 허가만 받은 채 컨테이너를 설치하여 불법 창고 임대업으로 부당 이득을 얻은 사례, 농지에 허가 없이 고물상을 운영하여 불법 폐기물을 무단 방치하는 사례 등이 적발됨

[표 3] 유형별 적발 내용

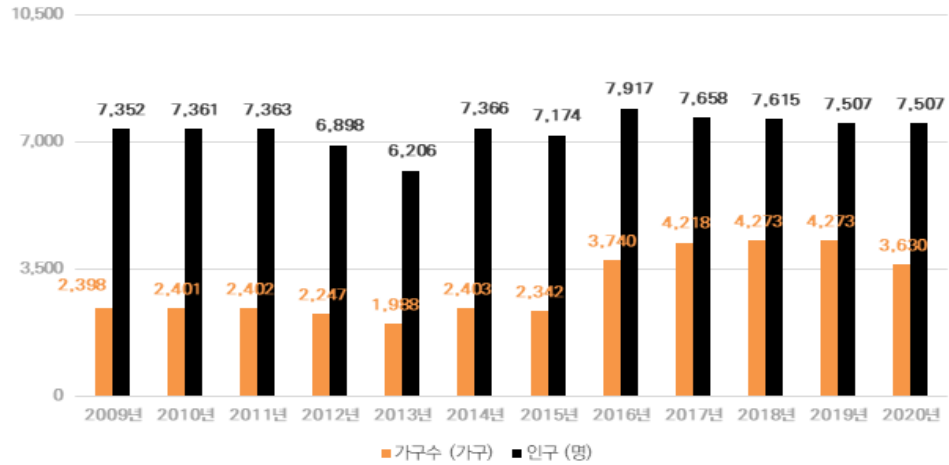
구분	건수	비율
허가받지 않은 불법 건축	28	44%
건축물의 사용 목적을 달리하는 불법 용도 변경	19	30%
산림을 무단 훼손하거나 허가 없이 상·절토하는 불법 형질 변경	13	21%
폐기물 등의 무단 적치	3	5%

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

□ 개발제한구역 내외 토지이용 분석

- 고양시 개발제한구역에 거주하는 인구는 2020년 기준으로 7만 5,000명. 경기도의 개발제한구역 내 인구나 가구수는 감소하고 있지만 고양시의 개발제한구역 내 가구, 인구는 증가함
- 대규모 개발제한구역 해제가 이루어진 2006년 이후 개발제한구역 내 거주하는 인구는 2009년 7,352명에서 2020년에는 7,507명으로 소폭 증가함. 가구도 2009년 2,398 가구에서 2020년 3,630가구로 50% 증가함

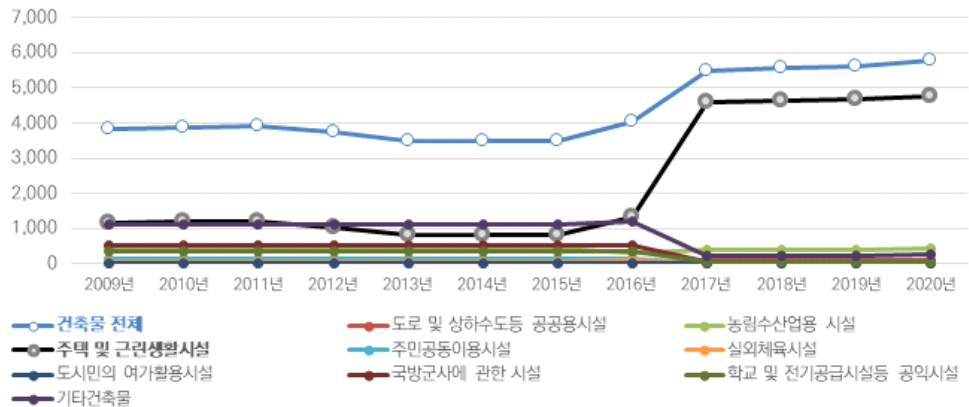
[그림 9] 고양시 개발제한구역 내 가구 및 인구 변화



자료: 경기도

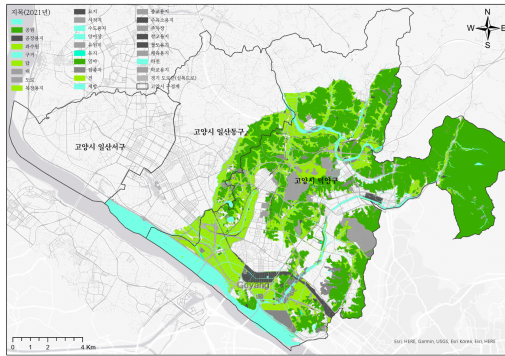
- 경기도 전체의 건축행위는 감소하고 있지만, 고양시 개발제한구역 내 건축행위가 크게 증가함. 대부분이 주택과 근린생활시설로 2009년 1,179건에 비해 2020년 4,777건으로 4배 증가함

[그림 10] 고양시 개발제한구역 내 건축물 변화

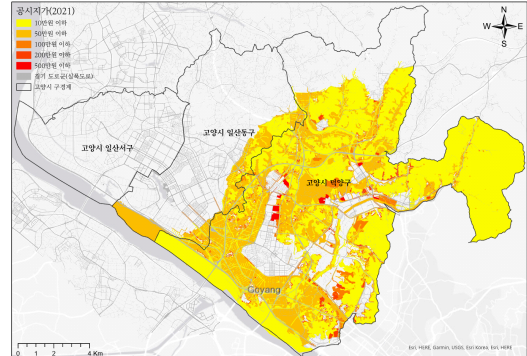


자료: 경기도

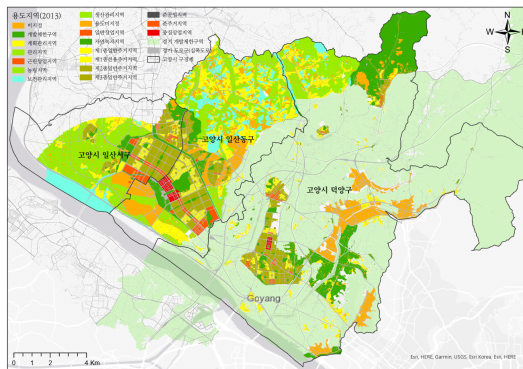
- 개발제한구역으로부터 거리별 용도지역 비율을 보면, 주거용, 상업용은 개발제한구역과 인접한 거리와 조밀한 토지이용 간의 관련은 낮음, 특히 상업지역은 개발제한구역과 인접한 지역에 더 많이 지정되어 있음. 이러한 특성은 2013년에도 유사한 결과
- 개발제한구역과 인접한 지역에서 상업지역 지정 비율이 높고 개발제한구역보다 먼 지역에서는 오히려 상업지역 지정 비율이 상대적으로 낮게 나타남.
- 개발제한구역과 인접한 지역에서 상업이나 업무 같은 토지이용이 활발하고, 다양한 활동이 활발하게 이루어지는 것으로 나타남. 결국 개발제한구역과 인접한 지역에서 상업적인 활동이 활발하다는 것은 인접한 개발제한구역의 확장이나 개발 압력이 높아질 수 있을 것으로 예상. 따라서 개발제한구역과 인접한 지역의 면밀한 검토와 계획적 관리가 필요한 것으로 판단됨
- 고양시 개발제한구역의 해제와 개발제한구역 내 토지이용 특성을 종합해 보면, 우선 개발제한구역 해제는 주택 공급을 위한 대규모 택지개발이 주된 목적이었음. 주기적으로 반복된 수도권 주택가격 불안울 잠재우기 위해 최근 삼송과 창릉 등에서 공공주택 확보의 필요에 따라 해제가 이루어짐. 고양시 개발제한구역 해제는 정부 사업 추진을 위한 대규모 개발에 따른 해제라는 특징을 지님
- 특히 체계적이거나 종합적인 계획 없이 해제가 이루어지고 해제 지역이 연접되는 특징을 보임. 또한 서울에서 가까운 곳부터 해제된 것이 아니라, 원거리 지역부터 대규모의 해제와 개발이 이루어졌음. 그에 따라 개발제한구역 안과 밖의 단절된 토지이용이라는 문제가 발생함. 특히 개발제한구역 내 해제 지역과 인접 지역은 주거 중심의 고밀의 개발이 이루어진 반면에 개발제한구역에서 멀수록 저밀한 공간적 왜곡 현상이 나타남
- 즉, 도시 성장을 고려하지 못한 개발제한구역 해제와 개발은 개발제한구역 외측으로 비지적(飛地的) 개발이 이루어지고, 시가지 개발이 확산되는 문제가 야기됨. 또한 개발제한구역 해제를 통해 고층 아파트 위주의 공공주택을 건설하면서 경계부의 양호한 경관이 훼손되는 등 도시 미관에도 악영향을 끼침



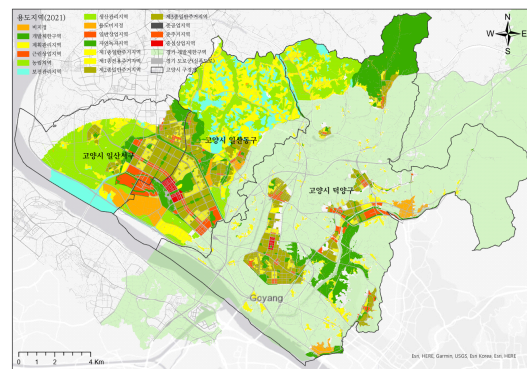
개발제한구역 내 2021년도 지목



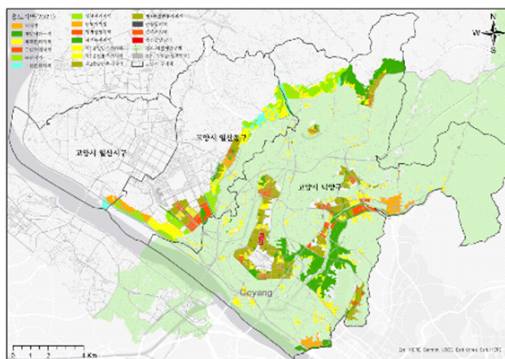
개발제한구역 내 2021년도 공시지가



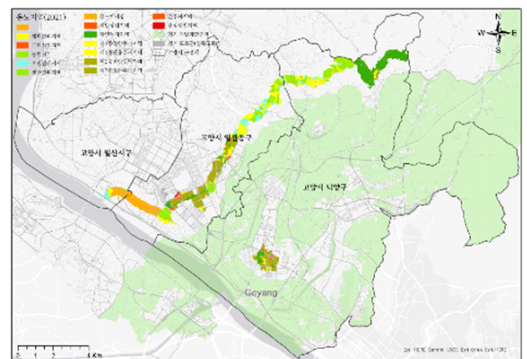
개발제한구역 내 · 외 2013년도 용도지역



개발제한구역 내 · 외 2021년도 용도지역

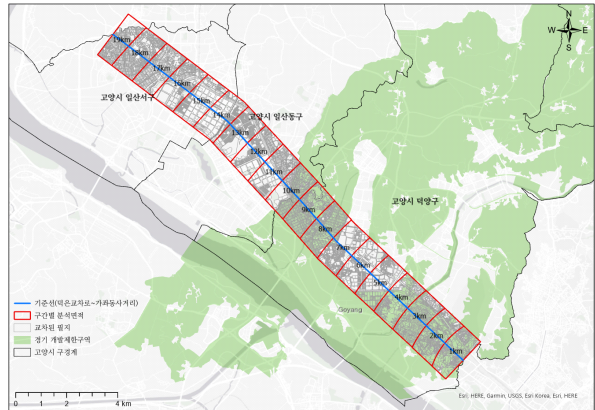


개발제한구역 인접 500m 토지이용

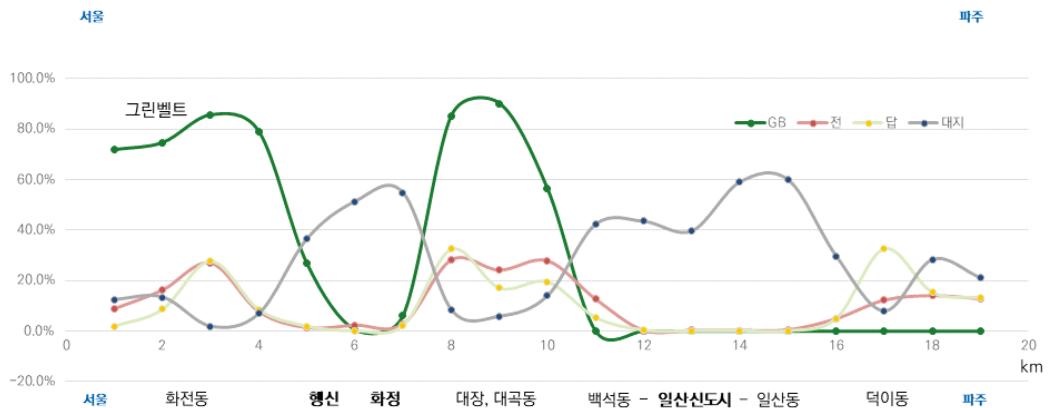
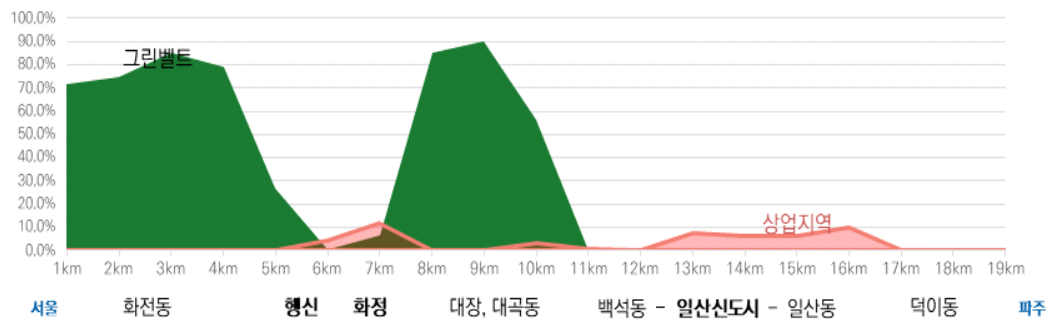
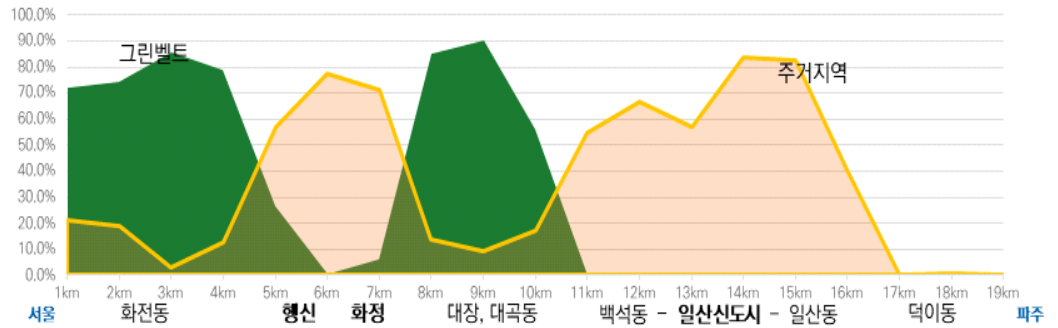


개발제한구역 인접 1km 토지이용

- 고양시의 주요 개발축을 연결하여 토지이용의 특성을 분석한 결과 개발제한구역은 연계성이 없이 단절되어 개발됨. 이는 정부의 주택정책에 따른 개발제한구역 해제와 대규모 택지개발이 주된 원인으로 공간상 토지이용의 단절을 보여주는 결과임
- 고양시 내 개발제한구역은 행신과 화정에서 단절되었고, 화정과 일산신도시 사이 대곡역 주변에 다시 개발제한구역이 지정되어 있어 고양시 주요 개발지의 토지이용은 공간적 연계 없이 단절됨
- 특히 행신과 화정의 연담화와 보전 가치가 낮고 개발 압력이 높은 대곡역 등 일부 지역에 개발제한구역이 존치되어 토지이용이 단절됨



[그림 11] 2021년 주요 축을 연결한 고양시 토지이용_(용도지역)



4. 결론

□ 연구 결과 요약

① 고양시 개발제한구역 해제, 체계적이거나 종합적인 계획 없는 해제

- 체계적이거나 종합적인 계획 없이 해제가 이루어지고 해제 지역이 연접. 서울에서 가까운 곳부터 해제된 것이 아니라 원거리부터 해제와 개발이 이루어짐
- 개발제한구역 안과 밖의 단절된 토지이용 문제를 초래했고, 개발제한구역 내 해제 지역과 인접 지역은 주거 중심의 고밀의 개발이 이루어진 반면에 개발제한구역에서 멀수록 저밀한 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 등)이 훼손되는 등 도시 미관에도 악영향을 끼침

② 공공임대주택을 비롯한 대규모 주택 공급 유보지 역할

- 고양시의 경우는 해제된 지역 모두 주택을 공급하는 택지개발사업, 도시개발사업, 산업용지를 비롯한 자족성을 강화할 수 있는 토지이용은 배제
- 고양시는 인구만 증가했을 뿐, 자족 기능은 더욱 악화시킨 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 보전가치가 높은 지역까지 난개발과 훼손의 확산이 우려됨

③ 개발제한구역의 체계적 관리 필요

- 개발제한구역 내 건축, 주택과 근린생활시설이 증가하는 것은 경기도나 다른 지역과

는 배치되는 결과로 개발제한구역의 체계적 관리가 필요하다고 판단됨

- 이러한 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 관리방안 모색 필요.

□ 정책적 시사점

- 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 필요함
- 이와 함께 코로나 팬데믹의 경험과 기후변화 진행은 녹지 확보와 자연환경의 중요성을 다시 한번 일깨우고 있음. 기후변화에 대응하기 위해 탄소배출 저감과 탄소 흡착을 위한 녹지 확보는 중요한 문제임
- 녹지 확보는 앞서 해외의 사례에서 살펴본 것처럼 개발제한구역 내 우량한 녹지는 적극적으로 보전할 필요가 있음
- 현재 개발제한구역의 중요한 목표는 대도시의 성장관리 측면에서 외연적 확산을 방지하는 것이며, 부수적인 목적이 녹지 확보임. 즉, 녹지 확보는 개발제한구역 설정의 유일한 목표가 아니며, 다양한 목적을 위해 개발제한구역 설정
- 개발제한구역 설정의 목적을 재검토하여 분리가 필요함. 개발제한구역 정책의 전면적 수정이 필요한 시점으로 판단됨. 또한 특례시의 계획과 관리를 위한 권한을 확대하여 지역특성에 맞는 계획적 관리 필요
- 우량 녹지를 보전하는 것과 추가 확보를 위해 계획적이고 적극적인 관리가 필요함. 반면에 도심이나 개발지 주변의 보전 가치가 낮은 지역은 시민의 여가활동을 위한 공간으로 활용하는 방안을 검토해 볼 필요성 있음
- 주요 녹지축을 포함해 보존이 필요한 지역은 적극적으로 보존하고, 보전 가치가 낮은 지역은 활용 방안을 모색하는 등 선제적이고 종합적인 계획을 수립할 필요 있음

제 1 장 서 론

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구 내용 및 방법

제3절 선행연구 및 관련 이론

제절 연구 배경 및 목적

개발제한구역 제도는 1971년 제도화된 이후 50년이 지났다. 1970년을 전후해 산업화가 빠르게 진행되고 인구의 자연 증가와 함께 이농향도(離農向都)로 도시화가 급격하게 진행되었다. 급격한 인구 증가와 그에 따른 기반시설 부족은 다양한 도시문제를 초래하였다.

그 당시 인구의 대도시 집중은 도시 내 기반시설 부족 문제를 초래한 것뿐만 아니라, 쌀이 부족한 상황에서 도시의 외연적 확산에 따른 우량농지 잠식도 중요한 문제였다. 이에 도시 확산을 방지하기 위해서 건설부는 1971년 도시계획법에 개발제한구역을 지정할 수 있도록 법령을 개정하고, 농림부는 1972년 우량농지 훼손을 방지하기 위해 절대농지를 지정하게 되었다(최상철, 2021¹⁾).

법령에서 정하고 있는 개발제한구역의 지정 목적은 다양하다. 제정 당시 개발제한구역 지정 목적의 가장 큰 이유는 도시의 무질서한 확산을 억제하는 것이었다. 그리고 자연환경 보전과 국방부 장관의 요청에 따른 보안 같은 군사적 요인도 중요한 목적 중 하나였다.²⁾

흔히 개발제한구역을 그린벨트라고 부른다. 그린벨트는 도시 주변에 녹지대를 지정하고 그 안에서 개발 행위를 통제하여 도시의 팽창과 시가지의 연담화를 막기 위한 장치이다(최병선, 2021).³⁾ 개발제한구역 제도는 우리보다 앞서 도시화와 산업화 과정에서 도시 팽창의 부작용을 경험한 유럽에서 다양한 형태로 제안되고 제도화된 정책 수단이다. 1898년 에베니저 하워드(Ebenezer Howard)는 이상적인 전원도시의 개념과 영구녹지대를 제안한 바 있고, 1935년 영국의 런던도시계획위원회는 런던 주변에 개발제한구

¹⁾ 최상철(2021), 지난 반세기 동안 그린은 지켜냈지만 벨트효과는 발휘하지 못했습니다, 국토, 제477호, pp. 66-71.

²⁾ 도시계획법 제21조 개발제한구역의 지정 ① 건설부장관은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 또는 국방부장관의 요청이 있어 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 때에는 그 도시의 주변지역에 대하여 도시개발을 제한할 구역(이하 “개발제한구역”이라 한다)의 지정을 도시계획으로 결정할 수 있다.(1971.7.20.)

³⁾ 최병선(2021), 개발제한구역의 발자취, 그 사회구조적 맥락, 국토, 제477호, pp. 2-4.

역을 설치하는 것을 제안하였다. 1938년 영국에서 개발제한구역법(Green Belt Act)이 제정되고 1944년 대런던계획에서는 런던 주변에 폭 10~16km에 달하는 개발제한구역을 설정하고 개발이익의 환수를 법제화하였다. 1947년에는 도시 및 농촌계획법(Town and Country Planning Act)을 제정하고 지방정부가 지역개발을 시행하는 경우, 개발제한구역을 포함한 개발계획 수립을 의무화하였다.

이렇게 법제화가 가능했던 것은 제2차 세계대전 직후 정부의 권한과 기능이 막강해졌기 때문에 개발권을 국유화해서 개발허가제를 골자로 하는 강력한 계획제도를 도입할 수 있었기 때문으로 평가된다.⁴⁾ 우리나라도 1970년대의 정치적 여건은 개발제한구역의 도입과 지속적인 관리를 가능하게 한 중요한 원인으로 평가된다(최병선, 2021).

개발제한구역 제도를 많이 비판하기도 하지만, 도시성장관리 측면이나 녹지 확보 측면에서 긍정적 평가도 이루어지고 있다. 반대로 개발제한구역 외측의 위성도시 건설, 비지적 개발에 따른 원거리 통근통행 증가, 도시 연담화 같은 외연적 확산은 사회경제적 비용을 높이는 등 부작용이 많다는 연구 결과도 제시되고 있다.

개발제한구역 제도가 도입된 지 50년이 지난 현재의 사회·경제적 여건은 크게 변화하였다. 개발제한구역 정책을 비롯한 토지이용 정책은 시대의 흐름에 맞춰 변화할 필요가 있다. 그리고 개별 도시 형편에서 개발제한구역이 도시에 어떤 문제를 가져오고 있는지 긍정적인 측면은 무엇인지 등 개별 도시가 지닌 개발제한구역 문제에 관한 연구는 부족했던 것으로 보인다.

특히 고양시는 행정구역의 43%가 개발제한구역으로 지정되어 있고 경기도 내에서 두 번째로 지정 면적이 넓어 개발제한구역 도시라 할 수 있다. 개발제한구역은 서울과 인접한 지역에 설정되어 있어 개발 압력이 높다. 따라서 고양시 개발제한구역을 대상으로 한 다양한 조사와 현황 분석 그리고 이를 토대로 한 계획적 관리가 필요하다.

수도권이나 국토 관리 차원에서 개발제한구역을 다루는 것이 아닌, 고양시 내에서는 어떤지, 개발제한구역의 긍정적 측면은 무엇이며 부정적 측면은 무엇인지, 고양시 개발제한구역의 토지이용 정책은 어떻게 변화되고 있는지, 시민들에게 어떤 의미가 있는지

4) 한국민족문화대백과, 한국학중앙연구원(<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=2686641&cid=46618&categoryId=46618>)

확인하고 고양시에 적절한 정책 대안을 모색하는 연구 결과의 축적이 필요하다.

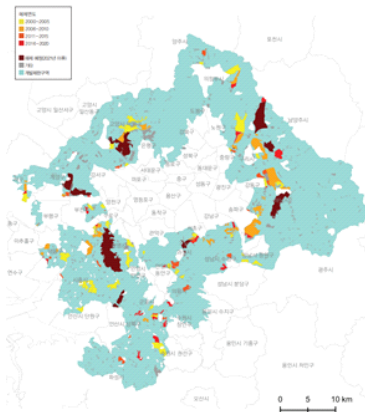
또한 이 과정에서 나타난 토지이용 변화에 따른 영향을 파악하기 위해 대규모 개발 사업과 개발제한구역 정책 변화를 점검하고 고양시 여건을 감안한 바람직한 정책 방향을 제시할 필요가 있다.

이에 이 연구는 고양시 개발제한구역 내(內) 토지이용 변화를 확인하는 것과 개발제한구역 외(外) 지역의 토지이용 변화를 확인하고 시사점을 제시하는 데 목적을 두고 연구를 진행한다. 고양시 개발제한구역 현황을 살펴보고, 관련 연구 결과와 해외의 도시성장관리정책과 개발제한구역 정책을 살펴보고 개발제한구역 정책 방향에 관한 시사점을 제공하고자 한다.

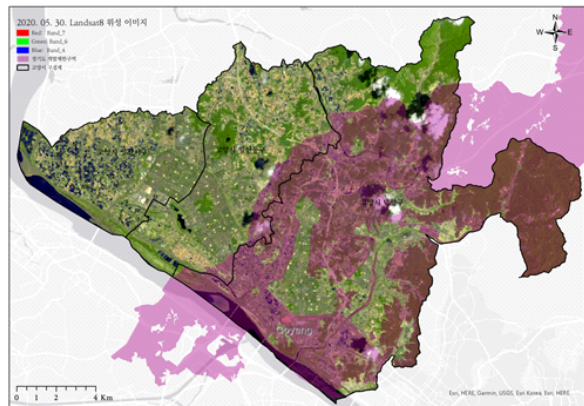
제2절 연구 내용 및 방법

이 연구는 고양시 개발제한구역 관내와 관외의 토지이용 현황과 변화를 확인하고 시사점을 제시하는 것이 목적으로 토지이용을 확인할 수 있는 통계자료, 기존 문헌을 통해 개발제한구역 내외의 토지이용 변화를 살펴보고자 한다. 개발제한구역 관련 자료를 확인할 수 있는 시점은 2000년대 이후이고, 개발제한구역 해제가 본격적으로 이루어진 시점 또한 2000년대 이후라는 점을 감안해 연구의 시간적 범위는 2000년대 이후로 설정하였다. 공간적 측면에서 고양시 관내로 한정하여 분석이 이루어진다. 개발제한구역 관리상의 문제점과 시사점 역시 고양시에 한정하여 고양시 전체 개발제한구역 현황 분석 결과를 토대로 계획적 관리를 위한 시사점을 제시한다.

[그림 1-1] 고양시 개발제한구역 지정 및 해제 지역



수도권 개발제한구역 지정 및 해제 지역



고양시 개발제한구역 현황

이 같은 분석을 위해 활용할 수 있는 통계자료는 매우 제한적이다. 축적된 통계자료가 부족하다는 점에서 과거 위성자료를 토대로 토지이용을 추정하거나, 그 외 통계자료가 구축된 용도지역을 토대로 주거, 상업, 업무 기능의 분포, 도시공간구조 변화 등을 살

펴보도록 한다. 연구 방법은 관련 통계를 분석하고 부분적으로 현장조사와 전문가 집단 토의 등을 활용하였다. 통계분석 결과를 해석, 보완하는 과정에서 주요 지역을 대상으로 현장조사를 수행하고, 전문가에게 자문한 결과 등을 토대로 시사점을 마련하였다.

제3절 선행연구 및 관련 이론

1. 선행연구

개발제한구역과 관련한 연구는 시기별로 연구 내용에 다소 차이가 있고 다양한 주제를 다룬 연구가 이루어졌다. 우선 제도가 도입되던 시기에는 개발제한구역 제도 도입의 필요성 관련 논의가 활발하게 이루어졌으며, 1990년대에 들어서는 개발제한구역 내에 거주하는 주민의 재산권의 제한에 따른 불만, 주민 불편 해소에 관한 사회적 요구를 반영한 연구가 이루어졌는데, 이 시기에는 구역 조정이나 제도를 폐지해야 한다는 주장과 현재 상태 그대로 보존해야 한다는 주장이 첨예하게 대립하면서 논쟁이 일었다.

2000년대 들어서는 국내 정치와 사회경제적 변화가 나타나면서 개발제한구역의 사회·환경·경제적 영향을 실증적으로 분석하는 연구가 증가하였고, 연구 내용이나 방법도 점차 다양하게 세분화되었다. 개발제한구역의 기능과 필요성 관련 논의는 크게 경제적, 환경적, 도시관리적 관점으로 구분할 수 있는데, 먼저 경제적 관점에서 제도의 필요성을 논의한 연구를 살펴보면, 개발제한구역을 대상으로 한 주민들의 지불의지 측정을 통해 개발제한구역의 보존 가치를 측정한 연구(이준구·신영철, 2000), 녹지공급과 공공용지 확보 기능을 확인한 연구(오휘영, 1990) 등이 있다. 환경적 관점에서 개발제한구역 제도의 기능과 필요성을 강조한 연구로는 개발제한구역의 환경적 효용과 기능을 확인한 연구(Almack & Wilson, 2010), 개발제한구역의 환경보전 기능을 강조한 연구(구도완, 1999) 등이 있다. 도시관리 차원에서 개발제한구역의 역할을 설명한 연구로는 도시의 무분별한 확산 방지 등 성장관리 수단으로서 역할을 살펴본 연구(윤정섭, 1972), 인구의 무분별한 확산방지 기능(조정제 외, 1982)과 난개발 방지 역할(오휘영, 1990)을 규명한 연구가 있다. 그 외 도시권 내 가용지 부족에 따른 부동산 가격 상승, 개발제한구역 내 도시지역 밀도 상승에 따른 정주 환경 악화 등 개발제한구역 제도가 미친 사회경제적 영향을 비판한 연구도 다수 수행되었다. 이와 관련해서는 개발제한구역 지정 목적의 적합성과 달성 여부에 의문을 제기하는 동시에 개발제한구역의 사회적 비용(교통혼잡, 오염발생 등) 발생 가능성을 지적한 연구(김경환, 1998) 등이 수행되었다.

또 하나의 주제로 개발제한구역의 지정 효과와 관련한 연구가 활발하게 이루어졌는데, 개발제한구역 지정 같은 공공의 인위적 개입이 공급자와 수요자가 자율적으로 결정하는 시장의 효율성을 저해한다고 보고 있다(김경환, 1992; 1998; 심정주, 1999; Brueckner, 2000; 2001; Gordon & Richardson, 1997; Lee, 1994; Lee & Fujita, 1997). 반면 도시계획가는 도시개발의 비가역성에 주목하여 토지 수요와 도시 외곽의 토지 공급 물량이 시장 기능에 따라 최적화되는 과정에서 발생할 수 있는 스프롤(sprawl) 같은 불합리한 토지이용 현상을 성장관리정책을 통해 근본적으로 차단할 수 있다고 생각한다(Ewing, 1997; Knaap, 2008).

[표 1-1] 개발제한구역을 포함, 도시성장 억제 정책에 대한 긍정/부정론

긍정론	부정론
도시확산으로 발생하는 문제점을 해결할 수 있다는 입장 (Pendall et al., 2002; Nelson et al., 2004; Wassmer, 2006; Carlson and Dierwechter, 2007; Park and Kwon, 2009; Woo and Guldman, 2011)	기대한 큰 효과를 가지지 않거나 부정적인 효과를 일으킨다는 입장(Hall, 1997; Richardson and Gordon, 2000; Jun, 2004; O'Toole, 2007; Cox, 2016)
<ul style="list-style-type: none"> · 도시를 조밀하게 만들어 집적경제를 더욱 촉진 · 도시 외곽의 농지 및 녹지를 보존 · 인접 도시 간 연담화 방지 → 개별 도시 정체성 유지 · 비지적 개발 방지 & 도시내부 우선개발 유도 → 도시 내부 밀도 증가 · 도심 내 신규주택 건설 촉진 · 통행패턴을 효율적으로 만들고 자가용 위주의 교통수단에서 대중교통 및 자전거, 도보 교통수단 이용 촉진 · 인구 감소세로 전환, 압축도시 등 도시중심부 고밀개발 필요성 증가 	<ul style="list-style-type: none"> · 주택가격 및 토지가격 상승 · 주택건설비용 상승으로 신규 주택 재고 및 질 하락 · 도시 내 지가를 상승시켜 실질소득 감소 · 위성도시 출현(비지적 개발)으로 교통비용 증가 · 통행패턴에 효과가 없거나, 오히려 해당 정책이 없을 때 통행패턴이 더욱 효율적 · 도시가 조밀 → 교통 혼잡 악화 → 회피하기 위해 다른 교통수단 선택, 경제적 측면에서는 자가용 이용 증가 · 도시 간 연담화 진행, 광역교통 발달 → 외연적 확산 필연적

국내에서도 개발제한구역의 효과에 관한 연구가 활발하게 이루어졌다. 연구 결과 개발제한구역 제도에 관해 부정적인 결론을 제시한 연구도 상당히 존재한다. 관련한 연구로는 수도권의 광역적 공간구조 측면에서 개발제한구역이 서울과 개발제한구역 외측 신

도시 간 통행의 장애물로 작용하여 통행거리와 시간을 증가시키는 부작용이 발생하고 있다고 주장하는 연구(김재익 외, 2007; 정창무·이상경, 2001; Bengston & Youn, 2006; Jun & Bae, 2000)가 대표적인 사례라고 할 수 있다.

본 연구의 주제인 개발제한구역 내외의 토지이용 변화를 다룬 연구는 많지 않다. 관련한 보고서나 연구를 살펴보면 다음과 같다.

윤승용·손용훈(2019)은 수도권 개발제한구역 내 토지이용 정책에 따라 변화하고 있는 토지이용을 시공간적으로 파악하기 위해 수도권 개발제한구역 토지 유형별의 물리적 변화를 확인하였다. 이를 통해 1980~1990년 대규모 개발로 변화가 발생했으며, 1990~2000년에는 외곽 지역이 개발되는 현상이 나타나고 있음을 확인하였다. 특히 개발제한구역 개선안이 실행된 2000년도 이후 녹지지역 난개발은 문제점으로 나타났으며 개발제한구역과 인접한 지역의 개발 가능한 토지가 부족해지면서 내부 공간의 개발 압력이 높아진 것으로 파악하였다. 그리고 대규모 개발은 인천국제공항, 신도시, 역세권 개발 등이 이루어진 지역에서 대규모 토지이용의 변화가 나타났으며 그 외 지역에서는 수도권 전반에 걸쳐 일반산업단지 개발과 소규모 산업시설이 산발적으로 분포하고 있는 것을 확인하였다.

전명진·윤미영(2022)은 수도권 개발제한구역의 도시 공간구조 변화에 따른 개발제한구역의 효과를 살펴보고자 하였다. 이를 위해 수도권 개발제한구역 안의 내부 시가지, 개발제한구역 지역, 개발제한구역 바깥 지역으로 구분하여 적용한 결과, 개발제한구역이 있는 경우가 없는 경우보다 주택 가격과 개발 밀도의 상승과 도시 경계를 약 3km 외곽으로 확장시키고 있음을 확인하였다. 이를 통해 개발제한구역은 인구의 중심도시 집중과 도시 외곽 개발을 통해 도시 확산에 기여하고 있음이 파악되었으나 이를 통해 중심 도시와 교외 지역 간 직주 분리 현상이 심화되고 있음을 확인하였다. 따라서 개발제한구역 내 녹지 기능을 상실한 토지에 주택뿐만 아니라 서울에 입지한 기업의 이전을 유인하는 인프라 구축과 행·재정적 인센티브를 제공할 필요가 있음을 제시하였다.

김중은 외(2017)⁵⁾는 개발제한구역이 지정되어 있는 7개 대도시권을 대상으로 광

5) 김중은외(2017), 광역적 도시공간구조를 고려한 개발제한구역 중장기 관리방안 연구, 국토연구원

역적 도시공간구조 변화 양상을 분석하여 개발제한구역 해제가 도시 확산에 미치는 영향을 파악한 결과를 통해 효율적인 도시성장관리 기능의 중장기적 운영 방향을 살펴보고자 하였다. 도시성장관리 측면에서 문제점은 도시성장한계선(UGB) 제도와 같이 경계를 조정할 수 없는 경직성에 따른 비지적 개발과 광역도시계획상 부문 간의 정합성의 결여, 개발제한구역 조정 방식의 한계를 지적하고 개발제한구역 내부에 열악한 해제 지역이 점적으로 산재하면서 전면 해제된 중소도시권의 경우 해제된 지역을 중심으로 난개발이 확산되는 문제점이 나타나고 있음을 확인하였다. 개발제한구역 제도의 중장기 운영 방안으로 개발제한구역 내측 지역의 도시권 경쟁력 강화 유도, 불가피한 해제 수요 발생 시 도시용지로 전환 허용, 개발제한구역의 지정관리를 통해 도시권 내 녹지 확충 등 세 가지 제도 운영 설정이 필요함을 제시하였다.

이외희·이성룡·임지현(2019)은 개발제한구역의 대규모 해제 지역의 양상은 순차적으로 개발이 이루어졌으나 사업지구가 증가함에 따라 기반시설 부족과 공간구조의 기형등이 초래하고 있음을 시사하였다. 또한 인접 모도시 간 연계가 부족하고 연차적인 개발은 시군 간 연담화되는 양상이 전개되고 있으며 대규모 해제 사업 중 주택건설 사업이 81.8%를 차지하고 있어 저출산·고령화에 따른 인구 감소와 저성장 시대를 대비하기 위해 개발제한구역 해제를 통한 서울 중심의 대규모 신규 주택 개발을 지양하고 일자리 중심의 개발로 이루어져야 한다는 점을 제시하였다.

국토교통부(2021)는 개발제한구역 제도 변화와 운영 현황, 여건 변화를 고려한 제도 운영 방안을 마련하기 위한 연구를 국토연구원에 의뢰해 수행하였다. 연구는 개발제한구역의 2020년 이후 보전, 활용의 원칙을 재설정하기 위해 전국 7개 권역을 대상으로 현황을 분석하고 개발제한구역 기능 강화를 위한 중장기 과제를 도출하였다. 연구 결과 저상장기에 대응한 도시계획 시스템 구축, 생활밀착형 사회기반시설 수요 증가, 토지이용의 공공성 강화, 국토 환경의 가치 증대, 원주민과 준법자 불만 고조와 상대적 박탈감 같은 여건 변화를 고려해 지속가능한 개발제한구역의 활용과 보전 시스템 마련을 제안하였다. 여기서 4대 추진과제를 제안하였는데, 첫째는 2020년 이후 개발제한구역 조정 원칙 재설정, 둘째는 개발제한구역 해제의 공공성과 환경성 강화, 셋째는 도시 내 매력 있는 휴양공간 조성, 넷째는 엄정하고 체계적인 관리 원칙 확립이다.

[표 1-2] 개발제한구역의 공간구조 및 토지이용과 관련한 주요 선행연구 정리

연구자	연구목적	연구방법	연구결과
전명진·윤미영 (2022)	<ul style="list-style-type: none"> 그린벨트 해제를 가정하여 수도권 도시 공간구조 형성에 대한 영향을 분석 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌 및 통계 분석 단핵, 다핵을 가정한 경사 밀도 분포를 추정 	<ul style="list-style-type: none"> 단핵도시 가정 시뮬레이션 결과, 도시 내 개발 수요가 높은 토지이용을 규제하여 비 그린벨트 지역에서의 토지 및 주택 가격, 개발 밀도를 상승, 도시 경계를 약 3km 외곽으로 확장 다핵도시 밀도 경사 모형을 통한 분석 결과, 그린벨트가 개발을 억제하는 데 기여
김중은 외 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> 개발제한구역 해제의 공간구조에 대한 영향 분석 및 시사점 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌(국내외 법령변화 등) 통계분석(GB해제 지역 밀도 압축성 변화에 대한 영향 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 도시용지 공급 목적으로 GB 해제 시 도시 성장관리 개념 강화 소규모 지역관리 방식 개선 → 지구단위계획 수립 의무화 규정 폐지 및 용도지역 상향 지자체 주도 계획수립 할 필요 해제된 지역 관리를 위한 추가 연구 필요
윤승용·손용훈 (2019)	<ul style="list-style-type: none"> 시기별 수도권 권역별 토지이용 변화 분석 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌 및 통계 분석 빈도(비율) 분석 	<ul style="list-style-type: none"> 개발제한구역 주변 지역의 토지이용 변화가 개선안이 시행되기 이전에 크게 발생 건축물 용도변화는 개선안 시행 이후에 크게 발생 개선안이 시행된 이후에 개발제한구역과 인접한 지역의 개발 가능한 토지가 부족해지면서 내부 공간의 개발 압력이 높아진 것으로 해석
이외희 외 (2019)	<ul style="list-style-type: none"> 패러다임 변화를 고려한 개발제한구역 정책 방향 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 설문조사(전문가) 통계분석 	<ul style="list-style-type: none"> 보전 이외 여가 활용공간으로의 인식변화 고려한 방향 설정 서울의 주거문제 해결 도구로 활용 지양 지자체 주도 계획수립 할 필요 해제된 지역 관리를 위한 추가 연구 필요

이상 살펴본 기존 연구는 대체로 수도권이나 대도시권을 대상으로 공간구조나 개발 제한구역의 효과를 측정, 분석하여 시사점을 제안하고 있다.

고양시가 안고 있는 개발제한구역의 문제점을 다룬 연구가 전무한 상황에서 고양시의 정책상 시사점을 도출하는 데는 기존의 연구로는 한계가 있다. 기초지자체마다 처한 도시 여건이 상이한데, 고양시는 전체 행정구역의 43%가 개발제한구역으로 지정되어 있

다는 점에서 고양시 개발제한구역의 특성을 이해하고 도시 차원에서 정책을 마련하는 것은 중요한 의미가 있다. 이 연구를 통해 개발제한구역 안과 밖에서의 토지이용 그리고 공간구조에 미친 영향을 이해하기 위한 현황 분석과 이를 토대로 한 정책적 시사점을 제시한다는 점에서 차별점이 있으며 연구의 의의가 있다.

2. 지속가능한 발전의 다양한 차원과 갈등

1) 지속가능한 발전

지속가능한 발전의 개념은 1987년 발간된 브룬트란트 보고서 ‘우리의 공동 미래(Our Common Future)’에서 체계적으로 개념화되었다. 그리고 1992년 브라질 리우데자네이루에서 개최된 유엔환경개발회의 이후 세계적으로 확산되었다. 브룬트란트 보고서에서 정의한 지속가능한 발전은 ‘미래 세대가 그들 스스로의 필요를 충족할 수 있도록 하는 능력을 저해하지 않으면서 현재 세대의 필요를 충족하는 발전’으로, 자원 이용과 투자 방향, 기술 발전 그리고 제도 변화가 조화를 이루면서 현재와 미래 세대의 필요와 욕구를 증진하는 변화 과정으로 정의하였다(김리영, 2010).

지속가능한 발전의 개념이 도입된 ‘어젠다21(agenda21)’ 그리고 ‘유엔 Habitat II 어젠다’ 등을 조합해 보면 ‘미래 세대 욕구(needs)를 충족할 수 있는 환경과 여건을 저해하지 않으면서 현 세대의 욕구를 충족’하는 것으로 정의하고 있는데, 여기에는 3가지 핵심 요소가 있다. 첫째는 환경 가치(the value of environment), 둘째는 미래지향성(futurity), 셋째는 형평성(equity)이 포함되어 있다.

한계용량 내에서 인간의 삶의 질을 향상시키는 개발을 지속가능한 발전으로 가정하는 경우, 대체로 3가지 차원에서의 지속가능성을 논의 하고 있다(Munro, 1995; 문태훈 외, 2003) 3가지 차원의 지속가능성은 생태적 지속가능성, 사회적 지속가능성, 경제적 지속가능성으로 구분하여 논하고 있다.

2) 지속가능한 발전의 다양한 측면

① 생태적 지속가능성

생태적 지속가능성(ecological sustainability)은 보다 장기적인 관점에서 함의를 띠고 있다. 한계용량은 생태계와 환경이 적절하게 유지될 수 있고 주어진 범위를 초과하게 될 경우 생태계나 환경이 붕괴될 수 있는 활동 용량의 범위를 뜻하며, 주어진 자원의 사용은 보다 장기적인 관점에서 사회의 요구에 부응하는 쪽으로 이용되어야 한다는 점을 의미한다.

이는 생태계의 용량 범위를 벗어나지 않는 개발로 해석할 수 있다. 여기서 생태계가 생태계 내 생명체의 생산성과 적응성 그리고 재생산의 능력을 유지하고, 건강한 생명을 지탱할 수 있는 최대 용량을 환경의 한계용량으로 설명한다(Munro, 1995; 문태훈외, 2003). 환경의 한계용량 내에서 개발과 발전이 이루어지는 것을 생태적으로 지속가능한 발전으로 보는 것이다.

생태적 지속가능성은 살기 좋은 혹은 삶의 질 개념을 넘어서는 보다 적극적인 의미의 계획 개념을 포함하고 있다고 볼 수 있다(De Roo, 2000; 김리영, 2010).

환경적 측면에서 본다면, 소극적 의미와 적극적 의미의 지속가능한 발전 개념으로 나누어 볼 수 있다. 소극적인 의미의 환경관리 전략은 과학에 의지한 인간중심주의 철학으로 자율규제나 수정된 시장경제를 통한 자율규제라는 특징을 보인다. 또는 자연을 고려한 설계와 평가에서 생태를 감시하지만 이 역시 인간중심주의 철학을 기반으로 환경적으로 건전한 상품의 생산과 소비를 통한 기업 활동과 관리라는 특징을 보인다. 반면에 적극적인 의미의 환경관리 전략은 전 지구적인 시각과 지구적인 안정이라는 지구중심주의 철학을 배경으로 한다. 이는 인간이 중심인 소극적 의미와 구분되며, 녹색권리와 자급자족적인 공동체 형성이라는 특징으로 지구환경계획 간 연계를 통한 자급자족 공동체 형성이라는 구조를 보인다.

이렇게 소극적 의미의 지속가능한 발전은 각종 계획에서 자연보전 고려, 환경오염 규제기준 강화, 에너지보존 규제기준 강화, 더 많은 재활용을 강조하면서 환경에 쏠리는 관심을 높이고 성장과 보존의 조화를 주장한다. 여기서 소극적 의미의 지속가능한 발전은 경제적 측면과 조화를 의미하는 것으로 볼 수 있다는 점에서 환경 파괴와 자원 고갈의 속도를 늦추는 것이라는 점에서 지속가능한 발전을 위해서는 충분하지 않다는 지적이 따

른다. 적극적 의미의 지속가능한 발전은 환경의 한계용량 내 개발과 발전을 의미하며, 더 나아가서 환경 용량을 확대하는 것, 환경 창조 개념의 생태전략을 의미한다(문태훈 외, 2003).

② 사회적 지속가능성

지속가능한 발전을 위한 사회적 형평성(Social Equity for Urban Sustainability)의 문제로 빈곤층 문제에 쏠리는 관심을 들 수 있다. 빈곤층은 교통체증에 따른 소음과 대기 오염, 편의시설 부족, 열악한 주택, 오픈스페이스 부족 같은 환경적인 문제에 가장 민감하게 노출되어 있으나 이들 문제를 해결할 능력이 부족하다는 것이다. 부의 불공평한 분배는 지속가능하지 못한 행태와 변화를 더욱 어렵게 한다. 환경보호와 함께 사람들의 기본적인 사회적 필수 요소, 보건, 고용 그리고 주거 개선 등을 통합해 고려하고 있다.

사회정의에 관해서는 많은 해석이 있지만 도시공간구조와 관련된 개념으로는 분배의 정의, 사회 재화 배분의 공정성을 들 수 있다(Schaffer & Lamb, 1981; Scruton, 1982). 분배적 정의는 분배 결과의 공정성과 실행 과정의 공정성 측면에서 검토되고 있는데, 이 이론의 발전은 도시공간구조 정책과 실행을 의도한 수단과 결과의 공정성에 초점을 둔다. 소외계층의 기본적 욕구의 충족에 초점을 두고 있으며, 지속가능한 개발은 빈곤 퇴치 같은 기본적 욕구의 분배에 가깝다(Durning, 1989; Khan, 1995; WCED, 1987).

Mullaney & Pinfield(1996)는 형평(사회적 정의)의 원칙은 브룬트란트 보고서의 지속가능한 개발의 경제·사회적, 환경적 비용과 편익은 모든 사람에게 분배 돼야 한다는 공정성(fairness)에서 출발한 것으로 보았으며, 유럽연합⁶⁾은 소득과 부의 불균등한 분배 도시의 활력을 저감하고, 지속가능하지 못한 삶의 원천이 된다고 보았다.

이 같은 사회적 형평성 사상은 조건의 평등(equality of condition)과 관련이 있으며, 사회적 약자를 대상으로 한 긍정적 의미의 차별(discrimination)을 요구한다. 불이익을 받는 집단의 조건이나 삶의 기회를 위한 비용과 편익의 공평한 분배를 촉진할 수 있는 도시 형태를 고려할 필요가 있으며, 이를 통해 지속가능성은 이익을 받는 집단과 불이익

6) CEC(1994)

을 받는 집단 간의 격차를 줄일 수 있을 것으로 기대한다(Burton, 2003: 541). 이는 Row's가 말한 모든 사회의 기본적 재화(primary goods)·자유 기회, 소득과 부, 자본을 공평하게 분배하며, 사회적 재화의 불공평한 분배는 최소화해야 한다는 차등의 원칙과 유사하다(Burton, 2004: 541).

Burton(2003)은 사회적 형평성의 범위를 Rawl's의 차등의 원칙으로 두고 불이익을 받는 저소득층의 사회적 재화의 공평한 배분에 초점을 두었으며, 저소득층의 삶의 질을 개선하기 위해 사회적 재화의 공유가 증가하는 것을 사회적 형평성의 증진으로 보았다. 결국 도시 형태의 지속가능성은 비용과 편익의 공정한 분배를 증진할 수 있는 고려가 필요하며, 이익을 받는 집단과 불이익을 받는 집단 간의 격차를 줄여야 한다고 주장하였다.⁷⁾

③ 경제적 지속가능성

경제적 지속가능성은 비용과 편익 간의 관계에 따라 결정되는 것으로 보고 있으며, 편익이 비용보다 크거나 최소한 균형을 이루어야 경제적 측면의 지속가능성이 달성된다는 것을 의미한다. 경제적 지속가능성은 단위화폐를 사용한 양적인 측면의 개념으로 사회적 지속가능성에 비해 측정이 용이하다.

하지만 경제적 지속가능성은 다양한 요인의 영향을 받고 있다는 점에서 사회적 지속가능성을 측정하는 데 비해 결코 쉽지 않은 일이며, 주로 투입 요소의 비용, 자원의 추출과 처리 과정에서 발생하는 비용, 생산품 수요에 따라 경제적 지속가능성이 결정된다. 이 모든 요인은 시간과 공간의 조건에 따라 크게 변화한다는 점에서 측정이 용이하지 않다(문태훈, 2003).

지속가능성을 생태적 지속가능성의 측면에서 고려하는 경우, 경제활동은 자연자원의 재생산 능력을 저해하지 않는 범위에서 자원을 사용해야 한다는 것으로 이는 제약인이 된다. 이러한 비용을 절감하려는 노력이 생태적 지속가능성을 대체할 수 있는 노력으로 간주되면 안 된다고 본다. 비용을 절감하려는 노력이 생태적 측면의 지속가능성을

⁷⁾ Burton(2003), 539-542.

저해하고 장기적으로 경제적 지속가능성까지 저해할 수 있다는 것이다.

지속가능성은 여러 가지 차원에서 정의될 수 있으며, 여러 가지 요인에 따라 종합적으로 결정되는 것으로 본다. 지속가능성은 경제성장과 효율성을 유지하고, 형평성과 빈곤의 완화, 환경보호와 생태적 균형이 이루어져야 하며, 이들 3가지 요소는 상호 연계되어 이루어져야 한다는 것이다. 경제적 차원에서 성장과 효율성의 실패는 사회적 차원에서 계층 간 불균형과 빈곤의 심화를 초래하게 되고, 환경·생태적 차원에서 자원 배분의 비효율성을 낳게 된다는 것이다. 반대로 성장과 효율성이 지나치게 강조될 경우 자원 고갈과 환경오염 등으로 생태계의 균형을 깨뜨릴 수 있다는 것이다. 따라서 이들 3가지 요소의 종합적이고 상호 연관성을 고려한 접근이 이루어질 때 지속가능한 개발에 부합하게 된다고 할 수 있다.

3) 지속가능한 발전의 다양한 차원 간 갈등

지속가능한 개발은 환경적 지속가능성, 경제적 지속가능성, 사회적 지속가능성 등 3가지 중요한 개념을 포괄하고 있다.⁸⁾ 이들 분야별로 상이한 정의, 각기 다른 목적으로 해석되어 분야 간 상충된 목표를 지향해야 한다는 문제점이 제기된다.⁹⁾ 예를 들어 환경론자는 생태적 관점에서 지속가능성을 강조하는 경우, 기업이나 시장에서는 비용과 편익 관점에서 주장하는 경제적 지속가능성을 강조하거나 사회적 측면의 형평성을 강조하는 경우 다양한 문제가 발생할 수 있다.

지속가능한 개발을 위해 효율성, 형평성, 환경성 등 3가지 목표 가치의 조화를 통해 이를 수 있는 지역정책의 목표 설정이 중요하나, 현실적으로 한정된 자원과 정보의 제약 조건하에서 3가지 목표 중 하나의 정책목표를 추구하는 경우가 많다.

즉, 효율성, 형평성, 환경보존 등 3가지 토지이용계획 목표 간에 갈등이 발생할 우려

⁸⁾ UN Center for Human Settlements(UNCHI), 1996, An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements, Oxford, Oxford University Press.

⁹⁾ Campbell, S(1996), Green cities, growing cities, just cities? Urban planning and the contradictions of sustainable development, *Journal of the American Planning Association*, 62(3), pp. 296-312.

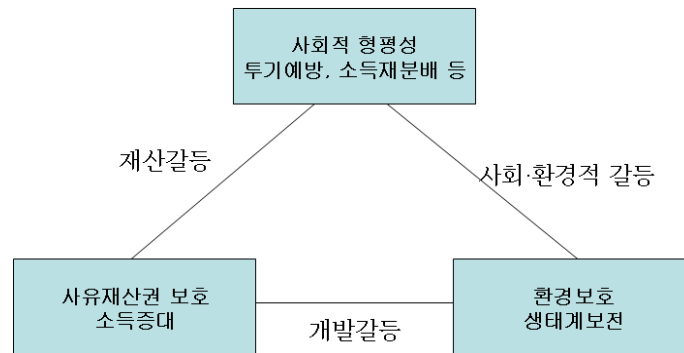
가 있으며, 이러한 갈등의 유형은 다음의 3가지로 구분하여 설명한다.

① 효율성과 형평성 간 갈등: 재산갈등(property contradiction)으로 개인의 재산권 보호, 소득증대 ↔ 사회적 형평성

② 효율성과 환경보존 간 갈등: 자원갈등(resource conflict)으로 토지의 경제적 유용성과 환경적 유용성 간 갈등

③ 환경보존과 형평성 간 갈등: 개발갈등(development conflict)으로 개인의 재산권 보호와 소득 증대 ↔ 환경보호, 생태계보전 목표 간 갈등

[그림 1-2] 계획목표 간 갈등관계



출처: 김리영(2010)

자본주의 사회에서는 토지와 주택은 매우 중요한 사적 재산이자 이재의 수단이다. 주택 문제의 배분적, 사회적 형평성과 투기 예방 관련 정부 정책은 다양한 규제를 통한 사회적 목표와 개인의 사유재산권 보호, 소득 증대 같은 경제적 측면 간 갈등을 지니게 된다. 또한 개인의 재산권 보호와 환경보호 문제가 충돌하면서 발생하는 경제적 측면과 환경적 측면의 갈등이 나타날 수 있다. 환경과 사회적 형평 간 갈등이 발생할 수 있는데 이 갈등은 사회적 형평성을 추구하기 위한 정부 주도의 사업에서 환경보호와 생태계를 보전하고자 하는 각 계획목표 간 충돌로 갈등이 발생한다.

특히 사회·환경 측면의 갈등은 정부 주도의 개발 사업에서 자주 발생하며, 자연환경이 양호하거나 보존 가치가 높은 지역을 관통하는 사패산터널 공사 그리고 개발제한구역

을 해제하고 대규모의 공공임대주택을 건설하는 경우 갈등이 발생했던 것이 그 예이다.

개발제한구역은 녹지공간 확보와 생태계 보전 같은 환경적 목표를 추구한다. 이런 개발제한구역을 해제하고 대규모 택지개발을 통해 공공임대주택을 포함한 주택 공급 확대를 통해서 서민의 주거 안정을 확보하는 정책 시행 과정에서 환경적 측면과 사회적 형평 간에 갈등이 발생하기도 한다. 이처럼 개발제한구역 해제와 공공임대주택 공급에서 나타나는 갈등이 사회·환경 간 갈등의 대표적인 예라 할 수 있다.

지속가능성이 환경적인 측면을 강조할 경우, 사회적 측면에서 형평성 또는 경제성이 과소평가되거나 위축될 수 있으며, 경제적 측면을 강조하면 사회적 형평성의 측면과 환경적 측면에 소홀해질 수 있다는 것이다. 또한 사회적 형평성을 강조하는 경우, 환경성과 경제성 간에 갈등이 발생할 소지가 있다.

즉, 지속가능한 발전을 달성하기 위해서는 환경적 측면, 경제적 측면, 사회적 측면이라는 3가지 중요한 측면을 고려한 발전을 전제하고 있으며, 이들 분야 간 목표를 달성하기 위한 수단이 갈등을 초래할 소지가 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

제 2 장

개발제한구역 정책과 사례

제1절 국내 정책 현황

제2절 해외 사례

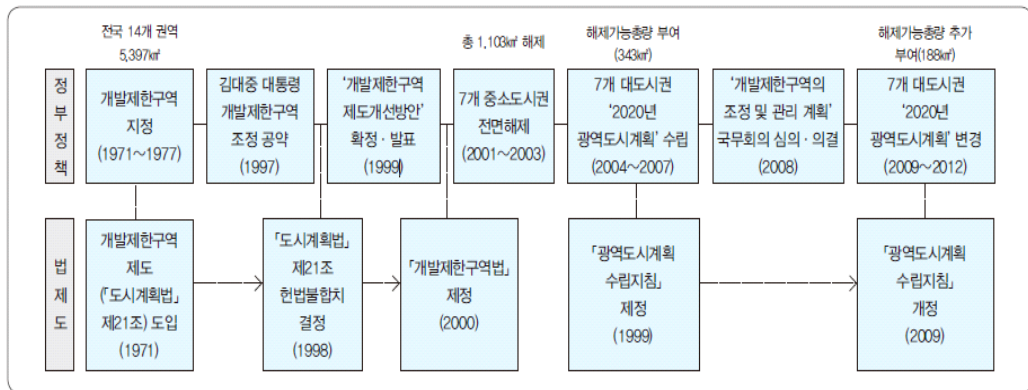
제3절 소결

제절 국내 정책 현황

1. 시기별 개발제한구역 정책 변화¹⁰⁾

우리나라에 개발제한구역 제도를 도입한 것은 1960년대 말로 당시의 사회·정치적 여건이 가능하게 했다. 중앙집권적인 정책 추진과 안정적으로 유지할 수 있는 정치적 환경이 중요한 역할을 한 것으로 평가된다. 또한 개발제한구역 해제 역시 정치적 배경에서 자유로울 수 없는데, 민주화와 함께 지방분권이 이루어지면서 개발제한구역 해제와 관련한 논의가 진행된 것으로 알려져 있다(최상철, 2021).

[그림 2-1] 개발제한구역 관련 정부정책 및 법제도 변화



자료: 김중은 외(2018)

개발제한구역 정책의 시기별 특징을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 개발제한구역(Greenbelt) 도입 시기(1960년대 후반부터 1970년대)
- 60년대 국가 주도의 성장 중심 개발 정책으로 산업화와 도시화가 급속하게 이루어

¹⁰⁾ 서울연구원(2021)과 국가기록원(<https://theme.archives.go.kr/next/koreaOfRecord/greenBelt.do>)의 연구내용을 재정리

졌다. 그와 함께 대도시에 인구 집중이 이루어지고 도시의 외연적 확산이 나타나면서 다양한 도시 문제가 발생하였다. 이에 정부는 도시의 외연적 확산과 도시 문제를 해결하기 위하여 개발제한구역을 도입하게 되었다.

1962년 「도시계획법」, 1966년 「토지구획정리사업법」을 제정하여 제도적 기반을 마련하였고, 1964년 「수도권 광역도시계획」을 수립하여 개발제한구역 제도 도입을 위한 공간구조 구상 계획을 수립하였다. 그리고 1966년 「서울도시기본계획」을 통해 서울시 주변을 5개 개발등급지역으로 구분하고 1970년 1월 서울시 도시기본계획 구상을 바탕으로 개발제한구역을 도입하게 되었다.

1971년부터 1977년까지 총 8차에 걸쳐 서울시를 포함하여 대도시와 도청소재지, 공업도시, 자연환경보전이 필요한 도시 등 14개 도시권역에 설정하였는데, 행정구역 기준 1개 특별시, 5대 광역시, 36개 시, 21개 군에 지정되었으며, 개발제한구역을 지정한 총면적은 5,397.1km², 전 국토의 5.4%에 해당한다.

[표 2-1] 개발제한구역의 대상 지역 및 지정일자

구분	대상 지역	지정 일자	지정 면적	지정 목적
대도시권	수도권	19717~1976.12	1,566.8km ²	서울시 확산 방지, 연담화 방지, 상수원 보호, 투기 방지
	부산권	1971.12	597.1km ²	시가지 확산 방지
	대구권	1972.8	536.5km ²	
	광주권	1973.1	554.7km ²	
	대전권	1973.6	441.4km ²	
	울산권		283.6km ²	
	마산·창원·진해권		314.2km ²	연담화 방지, 산업도시 주변 보호
중소도시권	제주권	1973.3	82.6km ²	신제주시 연담화 방지
	춘천권	1973.6	294.4km ²	도청소재지 시가지 확산 방지
	청주권		180.1km ²	
	전주권		225.4km ²	
	진주권		203.0km ²	관광도시주변 자연환경보전
	충무권		30.0km ²	
	여천권	1977.4	87.6km ²	연담화 방지, 산업도시 주변 보전
합계			5,397.1km ²	

자료: 서울연구원(2021) 수도권 개발제한구역 50년 정책변천사

② 개발제한구역 행위 규제 완화기(1980~1997)

이 시기에는 개발제한구역 해제 없이 기존 구역 경계가 그대로 유지되었으나 일부 규제 완화가 이루어졌으며, 개발제한구역의 완화는 농촌형 취락구조 개선 사업이 추가되었다. 서울시에서 두 차례(1978~1980년, 1985~1986년)에 걸쳐 노후 주택 개량과 마을 정비 사업으로 이루어졌고, 이 시기에는 개발제한구역이 엄격하게 유지됨에 따라 개발제한구역 외 지역(외곽)에 도로를 따라 비지적 확산(leapfrogging expansion)이 나타났다. 1980년대 말 주택시장의 불안으로 1기 신도시를 건설 하였는데, 1기 신도시는 서울에서 20km 이상 벗어난 개발제한구역 외곽에 건설되었다.

1993년 개발제한구역 조사와 개발제한구역 관리 방안 마련으로 해제가 검토되었으나 개발제한구역의 지정 취지와 필요성이 인식되어 개발제한구역을 유지하게 되었다.

③ 개발제한구역 구역 조정 시기(1998~2007)

1998~2007년은 개발제한구역 제도의 주요 수정과 규제 완화기로 중앙정부 차원에서 성장 우선의 정책이 추진되면서 대규모 주택 공급이 확대된 시기로, 주민 민원에 대응한 규제 완화가 이루어졌다.

1998년 각계 전문가로 구성된 ‘개발제한구역 제도개선협의회’를 구성해 개발제한구역의 전면 조정이 이루어지고, 1999년 6월에는 개발제한구역에 근린시설 신축을 허용하여 건폐율 20%, 용적률 100% 범위에서 3층 이하의 단독주택은 물론이고 약국과 독서실 등 26개 유형의 근린생활시설을 신축할 수 있도록 하였다.

1999년 7월 ‘개발제한구역 제도 개선안’을 마련하여 2001년 8월 처음으로 제주권이, 2002년 12월까지 강원 춘천, 충북 청주시, 전남 여수·여천권 등 4곳이 개발제한구역에서 전면 해제되었으며 2003년 6월 전북 전주에 이어 경남 진주, 통영 지역의 개발제한구역이 해제됨으로써 7개 중·소도시의 개발제한구역이 전면 해제되었고, 2004년 말부터는 정부 예산으로 개발제한구역의 토지를 매수해 관리하는 ‘그린벨트 토지협의매수 제도’가 시행되었다.

④ 구역 추가 조정과 관리 강화 시기(2008년 이후)

2008년 개발제한구역 조정과 관리 계획이 발표되었는데, 최소 개발기준(해제 가능 규모) 20만 m² 상향 조정, 광역도시계획 허용총량에 권역별 물량(10~30%) 추가, 훼손

지 복구 제도를 도입하였다.

[표 2-2] 시기별 개발제한구역 관련 주요 정책

구분	정책 이슈 및 제도적 특징	주요 정책 내용
개발제한구역 도입 시기 (1960년대 후반~1970년대)	<ul style="list-style-type: none"> · 경제성장과 산업화에 따른 도시 문제 · 도시계획법 전면개정(1971)을 통해 개발제한구역 제도 시행 	<ul style="list-style-type: none"> · 1971년 도시계획법 개정에 따라 개발제한구역 지정 · 개발제한구역의 개발행위에 대한 제한 등 규제를 엄격하게 적용
개발제한구역 행위 규제 완화기 (1980~1997)	<ul style="list-style-type: none"> · 도시 내부 개발가능지 부족과 민원 발생 · 구역지정 이전 거주자 규제 완화 	<ul style="list-style-type: none"> · 관리수단의 경직적 운영 논란이 지속적으로 제기됨에 따라 집단 민원이 급증. 이에 취락구조 개선사업 등을 시행 · 주민의 생활 불편을 해소하기 위해 각종 행위 제한 규제 완화를 지속적으로 추진
개발제한구역 구역 조정 시기 (1998~2007)	<ul style="list-style-type: none"> · 개발제한구역 내 주민 불편 및 재산권 제한의 이슈 발생 · 도시계획법 내 개발제한구역 관련한 규정의 헌법불합치 결정 · 개발제한구역 제도 개선 방안을 마련하고 도시권별 구역의 전면 해제나 부분 해제 · 개발제한구역법 제정 	<ul style="list-style-type: none"> · 개발제한구역 해제를 포함한 제도 개선이 본격적으로 논의되기 시작되어 1999년 7개 대도시권의 부분 해제 및 7개 중소도시권역의 개발제한구역을 전면 해제 · 7개 대도시권은 광역도시계획을 수립하여 도시의 공간 구조와 환경평가 수행 결과를 바탕으로 구역 조정 · 2000년 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」이 제정되어 개발제한구역의 관리 방안 마련 · 서민 주거안정을 목적으로 2003년 국민임대주택단지 건설을 위한 개발제한구역 해제 · 2004년 말부터는 정부 예산으로 그린벨트의 토지를 매수해 관리하는 ‘그린벨트 토지협의매수 제도’ 시행
구역 추가 조정 및 관리 강화 시기 (2008년 이후)	<ul style="list-style-type: none"> · 개발제한구역 내 집단취락, 조정가능지역 등 해제 · 개발제한구역 추가 해제 가능총량을 부여 · 훼손지역 복구 대책 마련 	<ul style="list-style-type: none"> · 주택공급기지로 활용: 2009년 보금자리주택지구, 신도시 등 임대주택건설을 위한 개발제한구역 해제 · 2008년 ‘2020 수도권 광역도시계획’ 수립으로 개발제한구역 조정 및 관리 방안 제시 · 개발제한구역의 해제 가능 총량을 고려하여 우선 해제 지역과 조정 가능 지역 설정

자료: 김중은(2017); 이외희 외(2019)의 내용 정리

2008년에는 무주택자에게 주택을 공급하기 위해 서울 등 수도권외의 개발제한구역 일부를 해제하여 보금자리 주택을 공급하고, 개발제한구역에 2기 신도시를 지정하고 주택 공급 대상지로 활용하게 되었다. 개발제한구역이 주택 공급기지로 활용되고 서울시와 1기 신도시 중간 지점에 있는 개발제한구역에 주택을 공급(은평지구, 삼성지구, 내곡지구, 강일지구, 하남지구 등)하게 되면서 개발제한구역이 도시 성장 과정에서 새로운 공간 수요 증가에 대응하기 위한 개발 유보지 기능을 수행하게 되었다.

2015년에는 개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립 지침을 개정하여 장기임대주택 공급 시 20만 m² 미만은 개발제한구역의 해제나 개발을 허용하고 개발제한구역에 3기 신도시를 지정하였다.

2. 개발제한구역 제도 현황

1) 개발제한구역 제도 개요

1960년대 급속한 산업화의 진행으로 서울과 중추도시로 인구가 집중되자 1970년대 초반부터 도시의 무질서한 확산으로 여러 가지 도시 문제가 발생하였다. 이를 해결하기 위해 정부는 도시계획법에 개발제한구역을 지정할 수 있도록 법령을 개정(1971.7.20.)하였다. 이 법령은 ①도시의 무질서한 확산 방지 ②도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보 ③국방부 장관의 요청으로 보안상 도시개발을 제한할 필요가 있는 경우에 개발제한구역으로 지정할 수 있도록 개정되었다.

이후 개발제한구역의 지정에 따른 재산권 침해 보상규정의 미비로 그 지정 근거인 「도시계획법」 관련 규정(제21조)이 헌법불합치 결정을 받게 되었고(1998년), 개발제한구역의 지정 절차와 개발제한구역의 종합적·체계적인 관리를 위한 법적 기반을 마련하여 위헌의 소지를 없애기 위해 2000년 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」을 제정하였다.

개발제한구역 제도의 주요 구성 내용을 살펴보면 다음과 같다.

우선 지정과 관련한 내용은 개발제한구역의 지정 대상·요건, 지정을 위한 도시관리계획 입안과 결정 절차, 해제된 개발제한구역의 재지정 요건 등으로 구성되어 있다. 해제와 관련해서는 해제가능총량, 해제 유형과 대상, 경계선 설정기준, 해제 사업 시행자와 공공 기여 방안, 훼손지 복구사업, 해제를 위한 도시관리계획 입안과 결정 절차 등을 정하고 있다.

보전 및 관리와 관련해서는 개발제한구역 관리 계획, 개발제한구역 내 행위 제한과 입지허용시설, 불법행위 예방과 단속, 이행강제금 부과, 공공기여형 훼손지 정비사업 등을 정하고 있다. 그 외 개발제한구역 내 주민불편 해소를 위해서는 집단취락지구, 주민지원사업, 개발제한구역 내 토지매수청구제도 등을 정하고 있다.

2) 개발제한구역 지정과 해제

지정 기준을 살펴보면, 지정 대상은 ①도시의 무질서한 확산 또는 인접 도시 간 시가

지 연담화 방지 ②도시 주변의 자연환경과 생태계 보전, 도시민의 건전한 생활환경 확보 ③국가보안 ④도시의 정체성 확보와 적절한 성장관리를 위해 필요한 지역으로 정하고 있다(「개발제한구역법 시행령」 제2조 제1항).

지정 요건은 공간적으로 연속성을 갖도록 지정하되 도시의 자족성 확보, 합리적인 토지이용과 적절한 성장관리 등 도시계획적 요소를 종합적으로 고려하여 지정(「개발제한구역법 시행령」 제2조 제2항)하고 있으며, 재지정 요건으로 개발제한구역 해제 결정 후 4년 내 미착공 또는 사업구역의 효력 상실 시 해제 지역을 개발제한구역으로 환원된다. 다만 재난 발생 등 불가피한 사유로 착공 지연 시 중앙도시계획위원회 심의를 거쳐 1년 내 추가 유예가 가능하다(「개발제한구역법」 제5조 제3항).

해제 기준을 살펴보면 다음과 같다. 우선 해제 원칙으로 1990년대 말 대통령 공약사항 이행과 구 「도시계획법」상 개발제한구역 제도의 위헌 문제를 해소하기 위해 주민 불편 해소와 ‘선 환경평가와 도시계획, 후 해제’라는 대원칙하에서 개발제한구역을 조정해 오고 있다. 해제 방식은 여러 도시에 걸쳐 지정되어 있는 개발제한구역의 공간적 특성상 광역도시계획을 수립하여 권역별로 해제가능총량을 부여하고 도시용지로 전환·활용 필요성이 인정되는 공영개발에 한해 일정 기준에 따라 해제를 허용하고 있다.

이는 공공주택단지, 산업단지 등 도시용지를 공급하기 위한 목적과 집단취락, 자투리토지 등 주민불편 해소를 위한 목적으로 유형 구분이 가능한데(「개발제한구역법 시행령」 제2조 제3항), 이는 해제유형, 최소해제가능면적, 해제 결정권자로 유형이 구분될 수 있다(김중은 외, 2017).

2016년 개발제한구역 해제 면적 30만 m² 미만의 해제 결정 권한을 시도지사에게 위임하고 있으며, 30만 m²를 초과하는 경우는 구체적 개발계획·재원조달 방안을 수립한 후 ‘개발제한구역 해제를 위한 도시·관리계획 변경 결정’ 절차를 이행해야 하며, 30만 m² 이하의 경우는 중소규모 해제 권한이 지자체에 위임되어 국토부 사전협의를 거친 후 해당 시도에서 해제가 가능하다.

[표 2-3] 개발제한구역 해제대상 유형 비교

해제 목적	도시용지 공급	주민 불편 해소
해제 유형	도시용지로 전환·활용 필요성이 인정되는 국책사업 및 지역현안사업	집단취락, 자투리 토지(단절토지, 경계선 관통대지)
최소해제가 능면적	20만 m ² 이상 (다만, 기존 시가지와 연접한 공공주택지 구 및 공공시설 등의 경우 예외)	(집단취락) 주택호수 20호 이상, 호수밀도 10호/ha 이상 (단절토지) 3만 m ² 미만 (경계선 관통대지) 1,000m ² 이하
해제 결정권 자	국토교통부 장관 (다만, 일정 요건을 만족하는 30만m ² 이하 규모의 해제 사업은 시도지사가 해제를 결 정할 수 있도록 위임)	시도지사

자료: 김중은, 이우민(2018)

해제 지역 내 가능한 사업 유형을 살펴보면 다음과 같다. 우선 취락의 계획적인 정비 사업, 공공주택사업, 사회복지사업, 녹지확충사업 등으로, 여기에는 임대주택·분양주택 건설 등 서민용 공공주택사업, 기업형임대주택사업과 교육·문화·여가(관광)·노인복지 등 사회복지사업, 해당 시군의 실업 해소를 위한 저공해 첨단산업을 유치하는 사업과 복합 단지 개발 사업이 포함된다. 또한 수도권 외 지방 대도시권은 수도권에 있는 기업의 본사·공장이 지방으로 이전하여 지역경제 활성화를 도모할 수 있을 경우 이를 수용하는 사업, 산업단지·물류단지·유통단지·컨벤션센터·자동차서비스복합단지 건설사업, 기존 공장을 이전하기 위한 산업단지 조성사업 그리고 도시의 자족 기능 향상, 공간구조 개선, 도시민의 여가 선용, 지역특화발전을 위해 추진하는 사업이 포함된다.

해제 기준과 요건은 도시용지로 공급되는 국책사업이나 지역 현안사업의 경우 「개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립 지침」에서 제시하는 ①해제가능총량 ②사업의 공익성 ③공영개발 ④환경평가등급 ⑤해제기준 면적 ⑥공공 기여 방안에 대한 기준과 요건을 충족해야 함(김중은·이우민, 2018).

[표 2-4] 개발제한구역의 해제 요건

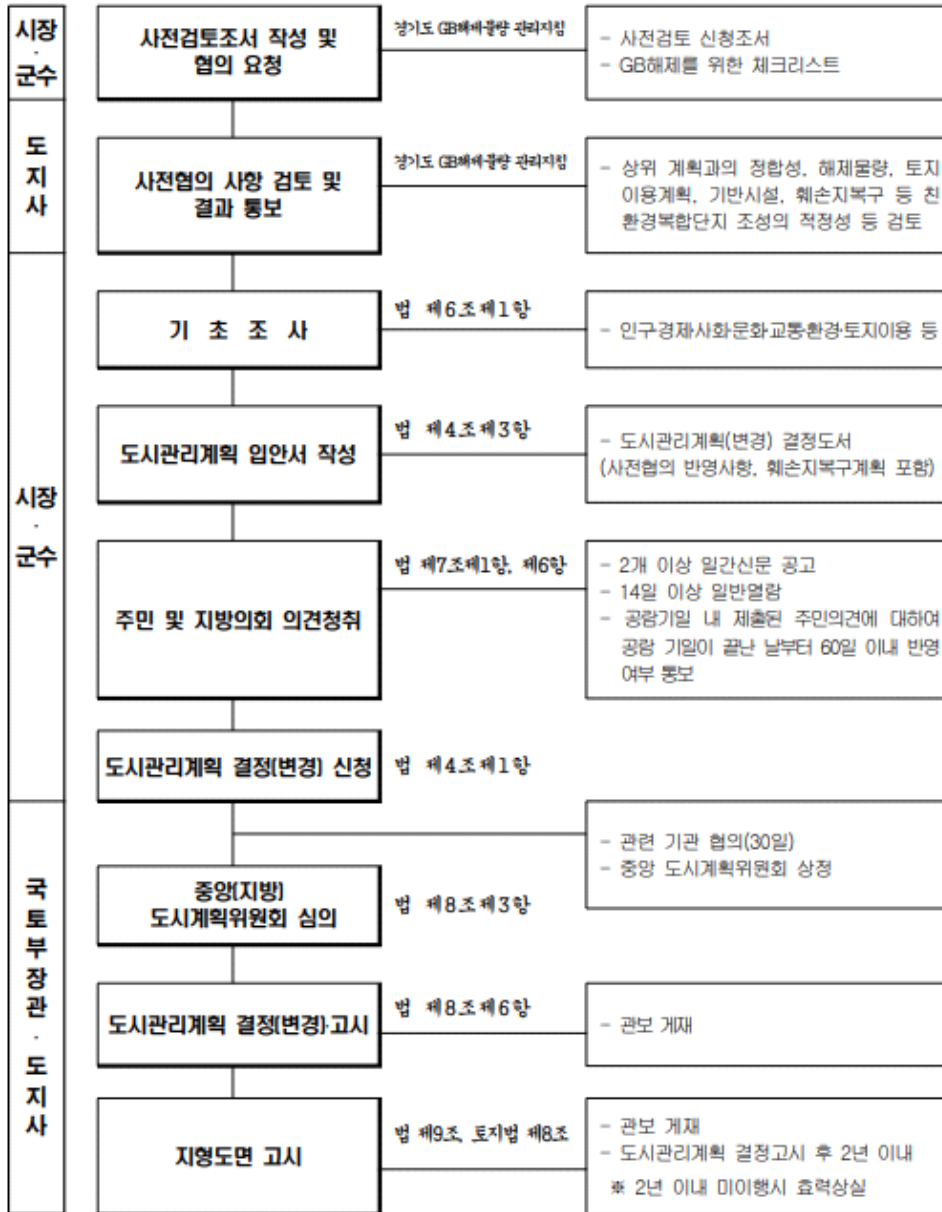
구분		해제 요건	개발제한구역 수립 지침*
해제가능총량		권역별 2020년 광역도시계획에서 정하고 있는 지자체별 개발제한구역 해제총량 범위 내에서 해제 가능. 다만 주민 불편 해소를 목적으로 해제가 가능한 집단취락, 단절토지, 경계선 관통대지의 경우 해제총량에 포함되지 않음	2-1
사업의 공익성		공공주택건설, 사회복지사업, 산업단지 조성 등 공익적 목적의 개발 수요 발생 시 개발제한구역 해제 추진	3-4-1
공영개발		해제 후 우려되는 난개발 방지 및 지가 상승에 따른 우발이익 환수를 위해 공영개발을 원칙으로 함. 다만 특수목적법인(SPC)을 통해 일정 비율(1/2 미만)을 출자하는 조건으로 민간 참여 허용	3-5-1(1)
환경평가등급		개발제한구역 환경평가결과 3~5등급지만 활용이 가능하며 1~2등급지는 원칙적으로 활용 불허. 다만 농업적성도 1~2등급지 사용은 농림축산식품부와 협의를 완료한 경우와 국방·군사시설의 보안상 이유로 현황과 달리 환경평가 결과가 높게 나타난 경우에는 1~2등급지도 활용 가능	3-2-1(2)
해제기준면적		난개발 방지·상하수도 등 기반시설 공급의 용이성 등을 감안하여 20만 m ² 이상 규모의 개발을 원칙으로 함. 다만 기존 시가지 등과 결합하여 개발하거나 여가복지시설 확충, 공공주택 공급을 위해 시가지 인접 지역을 개발하는 경우 등에는 20만 m ² 미만의 개발도 허용	3-2-1(3)
공공기여방안	공원·녹지 확보	친환경적 개발 유도를 위해 사업의 성격에 따라 일정 비율 이상(주택단지: 20% 이상, 기타 목적: 15% 이상)의 공원·녹지 확보를 의무화	3-5-1(2)
	임대주택 건설	저소득층의 주거안정 및 주거수준 향상을 위해 공동주택 건설 시 공공임대주택 확보(35% 이상)를 의무화. 다만 임대주택 건설용지가 최초 공급 공고일 이후 12개월간 매각되지 않을 경우 공공시행자에게 조성여부를 확인 후 분양주택 건설 용지로 변경 가능	3-5-1(3)
	중소기업 전용단지 확보	개발제한구역 내 산업단지, 도시지원시설용지 등을 조성 시 중소기업 전용단지(용지 또는 입주공간) 조성을 의무화	3-5-1(5)

자료: 김중은 외(2017); 김중은, 이우민(2018)을 재구성

* 정확한 명칭은 「개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립 지침」임

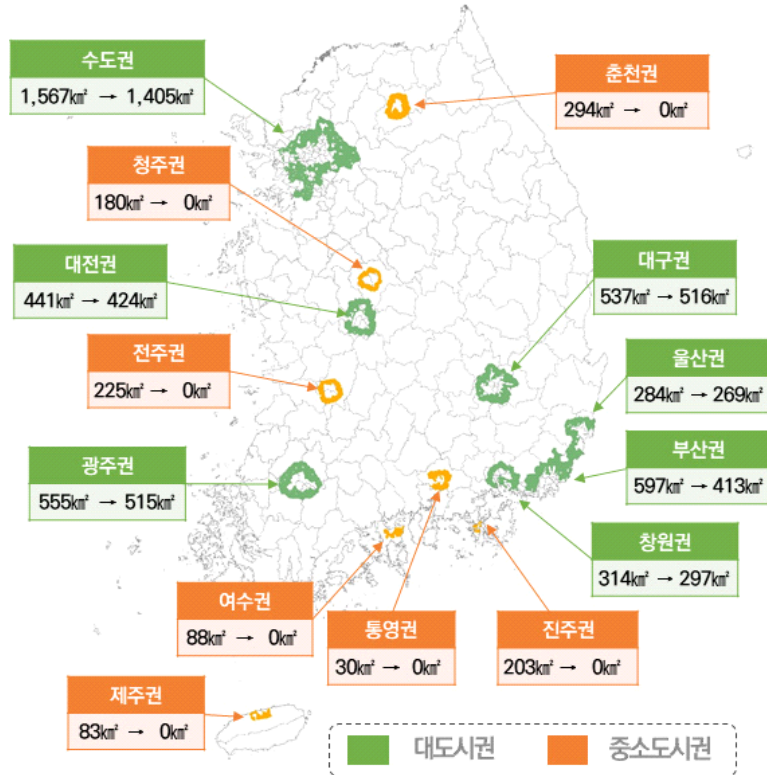
「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 따라 기초조사, 도시관리계획 입안서 작성, 주민 및 지방의회 의견청취, 도시관리계획 결정(변경) 신청, 중앙(지방)도시계획위원 심의, 도시관리계획 결정(변경) 고시, 지형도면 고시 순으로 이루어진다.

[그림 2-2] 개발제한구역의 지정 및 해제 절차



자료: 경기도(2018) 개발제한구역법 관련 질의·회신 사례집(법령해석, 판례 포함)

[그림 2-3] 개발제한구역 지정 및 해제 현황



주: 최초지정면적 → 2018년 말 지정면적

출처: 국토부(2021)

개발제한구역의 평가와 해제를 공약으로 내건 김대중정부에서는 개발제한구역의 조정이 이루어졌는데, 전면해제와 부분해제로 구분해서 추진되었다. 도시의 무질서한 확산과 환경 훼손 우려가 적은 강원 춘천시, 충북 청주권 등 7개 중소도시권은 친환경적인 도시기본계획을 수립하여 2003년 10월 경남 진주시와 통영시를 마지막으로 총 1,103km²에 달하는 개발제한구역을 모두 해제하였다(류경진, 2021).¹¹⁾

2000년대 초반 대폭적인 조정이 있었지만, 지속적으로 지자체나 국회로부터 지역경

¹¹⁾ 류경진, 2021, 개발제한구역 제도의 변천과정, 국토, 제 477호, pp.6-13

제 활성화나 고용창출을 위해 개발제한구역 추가 해제 요구가 지속되었다. 그리고 수도권 내 주택가격 상승에 따른 저렴한 주택 공급지를 검토하는 과정에서 개발제한구역이 거론되었고 정부는 2008년 개발제한구역의 제도 개선 방안을 마련하여 보전가치가 낮은 일부 지역의 추가 해제를 허용하였다.

[표 2-5] 개발제한 구역 지정과 해제 현황(광역자치체)

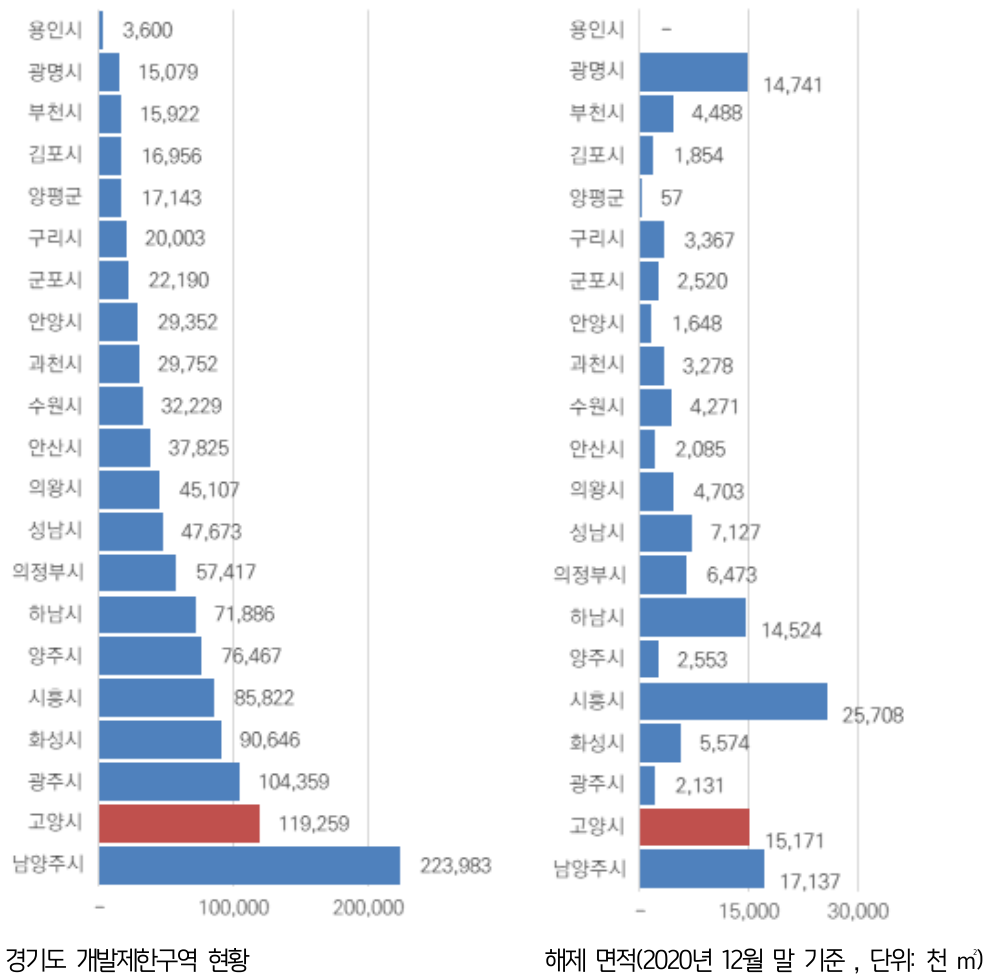
시도별	행정구역	개발제한구역면적			전국비율 (%)	당초대비 (%)	행정구역 대비(%)
		당초지정	해제	현재지정			
전국	100,191,565	5,397,110	1,567,943	3,829,167	100.0%	29.1%	3.8%
서울	605,177	167,920	17,675	150,245	3.9%	10.5%	24.8%
부산	769,693	389,320	139,449	249,871	6.5%	35.8%	32.5%
대구	883,632	418,960	18,588	400,372	10.5%	4.4%	45.3%
인천	1,044,310	96,800	9,007	87,793	2.3%	9.3%	8.4%
광주	501,177	267,620	23,940	243,680	6.4%	8.9%	48.6%
대전	540,146	316,820	12,722	304,098	7.9%	4.0%	56.3%
울산	1,060,192	318,880	49,839	269,041	7.0%	15.6%	25.4%
경기	10,172,283	1,302,080	139,411	1,162,669	30.4%	10.7%	11.4%
강원	16,790,205	294,400	294,400	-	0.0%	100.0%	0.0%
충북	7,406,237	236,700	182,707	53,993	1.4%	77.2%	0.7%
충남	8,203,264	25,700	258	25,442	0.7%	1.0%	0.3%
전북	8,066,593	225,400	225,400	-	0.0%	100.0%	0.0%
전남	12,269,977	374,700	106,590	268,110	7.0%	28.4%	2.2%
경북	19,028,815	117,540	2,757	114,783	3.0%	2.3%	0.6%
경남	10,534,944	719,690	261,199	458,491	12.0%	36.3%	4.4%
제주	1,849,296	82,600	82,600	-	0.0%	100.0%	0.0%
세종	465,621	41,980	1,403	40,577	1.1%	3.3%	8.7%

[표 2-6] 개발제한 구역 지정과 해제 현황(경기도 기초지자체)

구 분	행정구역	개발제한구역면적			당초대비(%)	행정구역 대비(%)
		당초지정	해제	현재지정		
경기도	10,172,283	1,302,080	139,411	1,162,669	10.7%	11.4%
남양주시	458,055	241,120	17,137	223,983	7.1%	48.9%
고양시	268,044	134,430	15,171	119,259	11.3%	44.5%
광주시	430,986	106,490	2,131	104,359	2.0%	24.2%
화성시	689,578	96,220	5,574	90,646	5.8%	13.1%
시흥시	135,022	111,530	25,708	85,822	23.1%	63.6%
양주시	310,317	79,020	2,553	76,467	3.2%	24.6%
하남시	93,037	86,410	14,524	71,886	16.8%	77.3%
의정부시	81,542	63,890	6,473	57,417	10.1%	70.4%
성남시	141,678	54,800	7,127	47,673	13.0%	33.6%
의왕시	54,003	49,810	4,703	45,107	9.4%	83.5%
안산시	149,398	39,910	2,085	37,825	5.2%	25.3%
수원시	121,011	36,500	4,271	32,229	11.7%	26.6%
과천시	35,866	33,030	3,278	29,752	9.9%	83.0%
안양시	58,460	31,000	1,648	29,352	5.3%	50.2%
군포시	36,461	24,710	2,520	22,190	10.2%	60.9%
구리시	33,310	23,370	3,367	20,003	14.4%	60.0%
양평군	877,806	17,200	57	17,143	0.3%	2.0%
김포시	276,642	18,810	1,854	16,956	9.9%	6.1%
부천시	53,436	20,410	4,488	15,922	22.0%	29.8%
광명시	38,515	29,820	14,741	15,079	49.4%	39.1%
용인시	591,381	3,600	-	3,600	0.0%	0.6%
동두천시	95,659					
평택시	457,472					
오산시	42,737					
포천시	826,601					
안성시	553,437					
이천시	461,307					
파주시	672,659					
여주시	608,367					
연천군	675,936					
가평군	843,560					

당초 지정면적에 비해 개발제한구역이 해제된 면적을 살펴보면, 대규모의 택지조성을 통해 주택 공급이나 공단 조성이 이루어진 지역이 대부분이다. 시흥을 제외하고는 대부분 지역에 주택 공급이 이루어졌으며, 여기에는 남양주, 고양, 광명, 하남, 화성시 등 대부분이 개발제한구역 해제를 통해 주택 공급이 이루어진 지역이다.

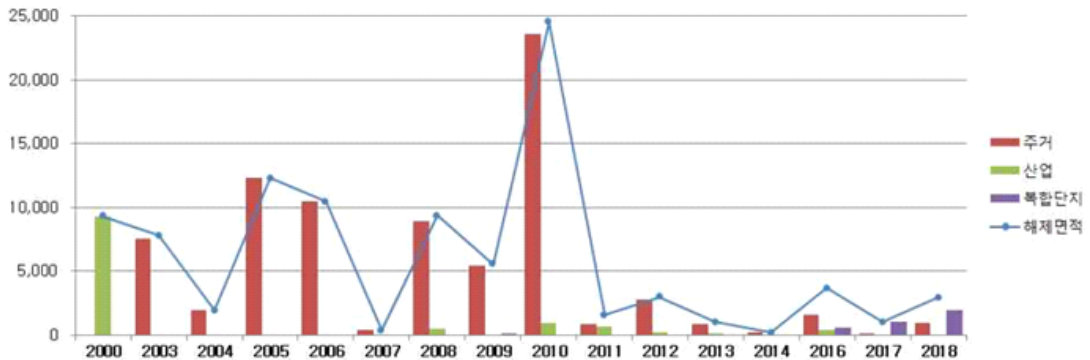
[그림 2-4] 경기도 개발제한구역 현황 및 해제 면적(2020년 12월 말 기준, 단위: 천 m)



2000년부터 2018년까지 경기도 대규모 해제 사업지의 특성을 살펴보면, 2000년에는 시화국가산업단지 조성을 위해 933만 m^2 가 해제되었다. 반면에 대부분 해제 지역은 공공임대주택 공급을 위해 해제가 이루어졌다. 2008~2016년 산업단지 조성사업으로 일부 해제가 이루어졌으며, 2016년 이후 복합단지 조성 사업을 중심으로 해제가 이루어졌다.

수도권의 해제 잔여 총량을 보면, 최초 「2020 수도권 광역도시계획」 수립 시 해제 가능한 총량은 104.2 km^2 에 변경된 31.3 km^2 를 추가한 것으로 경기도 해제 총량은 135.5 km^2 에 이른다. 여기서 기해제 면적은 91.4 km^2 로 잔여 총량은 44.1 km^2 이다.

[그림 2-5] 개발제한구역 사업별 해제 현황



자료: 국토부(2019), 개발제한구역 사업별 해제 현황

제2절 해외 사례

1. 도시성장 관리와 그린벨트

도심은 노동력과 자본(기업)에 집중한다. 도심에서는 풍부한 노동력, 중간재 상품 공유, 지식 공유, 기술혁신 등 집적경제 효과를 기대할 수 있다. 반면에 집적불경제가 발생하기도 한다. 도시에 인구와 활동이 집중하게 되면서 지가 상승, 교통체증 유발, 환경 오염 발생, 범죄 증가 같은 문제가 발생하게 된다.

도시에서 집적불경제가 집적경제보다 크게 되면, 도시 문제를 피하기 위해 도시 외곽으로 이동이 이루어지고 이 같은 도시 확산(Urban Sprawl) 현상으로 통근 시간과 거리가 길어지고, 도심 쇠퇴, 사회적 교류 감소, 수질·공기 오염, 기반시설 비용 증가, 사회적 불평등 같은 문제가 발생하게 된다.

이러한 도시 확산으로 발생하는 문제를 해결하기 위한 도시성장억제(관리)정책(UCP: Urban Containment Policies)이 있으며, 도시의 무질서한 확산을 억제하고 효율적인 토지이용을 가능하게 하는 데 목적을 둔다.

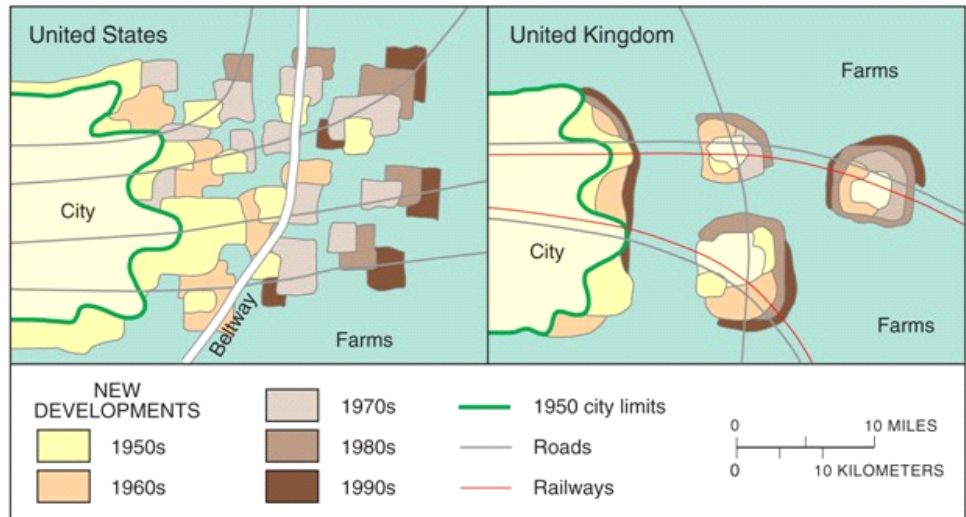
대표적인 도시성장억제(관리)정책으로 도시성장경계(Urban Growth Boundary), 도시서비스지역(Urban Service Area), 개발제한구역(Greenbelt)을 들 수 있다.

도시성장억제(관리)정책은 미는 요인(push factor)과 끄는 요인(pull factor)으로 구분할 수 있는데, 미는 요인에 해당하는 정책은 도시성장경계(Urban Growth Boundary), 개발제한구역(Greenbelt)을, 끄는 요인에 해당하는 정책은 도시서비스지역(Urban Service Area)을 들 수 있다. 미는 요인은 도시성장 경계를 완화하여 도시성장을 의도한 데로 성장(미는)하게 하며, 끄는 요인은 특정 지역과 특정 경로를 따라 위치한 공공기반시설에 따라 도시성장을 해당 지역으로 끌어들이는 효과를 나타낸다.

도시성장경계(Urban Growth Boundary)는 미는 요인의 정책으로 도시 지역과 농촌 지역을 분리하는 법적 경계로서 도시성장을 제한하는 관리정책이다. 경계 안에서만 개발이 일어나게 되어 도시가 좀더 조밀하게 되며 경계 밖 농촌 지역은 밀도가 낮게 된다.

이와 관련한 정책은 미국 포틀랜드시가 대표적이며 6년마다 20년 인구 예측을 통해 확장 여부를 결정하고 있다.

[그림 2-6] 도시성장억제(관리)정책 유무에 따른 도시성장 형태



Copyright © 2008 Pearson Prentice Hall, Inc.

자료: Pearson Prentice Hall(2008)

도시서비스지역(Urban Service Area)은 π 는 요인의 정책으로, 미래에 계획된 도시 서비스가 제공되지 않은 지역에서 성장이 일어나기보다는 도시서비스를 제공하기 위해 계획된 지역에서 성장이 이루어지도록 하는 정책이다. 지방정부는 새로운 거주자를 위한 인프라 제공 시 정부 지출을 재정상 안정적으로 제공할 수 있으며, 미국 캘리포니아 샌타 클라라카운티는 5년마다 20년 성장 가능성을 파악하여 기반시설 계획을 세우고 있다.

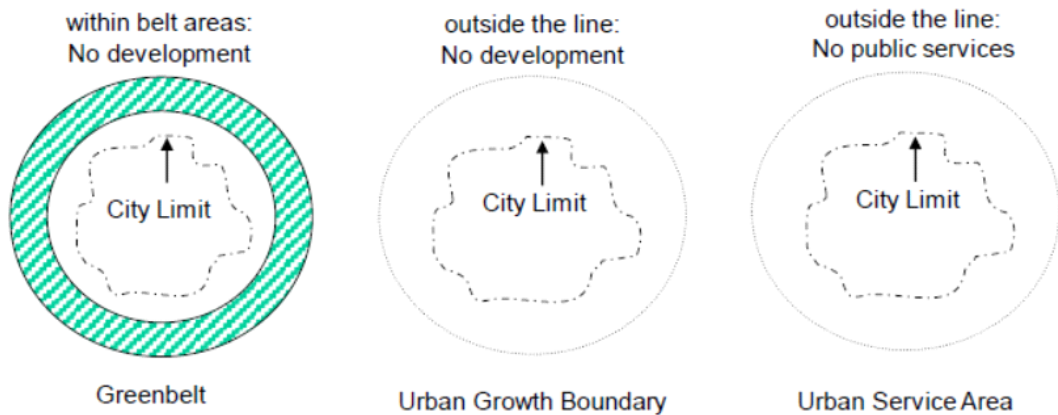
다음으로 개발제한구역(Greenbelt)은 미는 요인의 정책으로 설명할 수 있다. 개발 제한구역을 완화하여 도시성장을 의도한 대로 제어한다. 그린벨트는 두 가지의 목적이 있는데, 첫 번째 목적은 도시성장을 억제함으로써 도시의 난개발을 방지하고 그린벨트 내의 도시를 고밀하게 하는 것이고, 두 번째 목적은 도시민에게 레크리에이션용 녹지를 제공함으로써 시민의 여가활동에 기여하는 역할뿐만 아니라 대기오염을 줄이는 역할을

들 수 있다.

즉, 도시 주변을 법적으로 개발을 제한하고 자연을 보존하도록 하여 도시 확산을 억제하고 도시민에게 필요한 녹지 환경을 제공하는 정책으로, 국내 개발제한구역은 두 가지 목적 외에도 안보 차원의 대응을 위한 목적으로 도입되었다(서울연구원, 2021).

도시성장경계(Urban Growth Boundary), 도시서비스지역(Urban Service Area), 그리고 개발제한구역(Greenbelt)의 개념적 구조, 특징과 차이점을 요약하면 다음 [그림 2-7], [표 2-7]과 같다.

[그림 2-7] 도시성장억제(관리)정책의 개념적 구조



자료: Woo, Myungje(2007). Impacts of Urban Containment Policies on Urban Growth and Structure, Ohio State University

[표 2-7] 도시성장억제(관리)정책별 특징

구분	개발제한구역	도시성장경계	도시서비스지역
특징	개발제한구역 내 개발행위 규제, 개발구역 밖은 특별한 제한 없음	성장경계 이후의 지역에서는 개발행위 금지 단 예외사항 있음	공공서비스 제공 없이 서비스 지역 외에서도 개발 가능
목적	오픈스페이스와 자연자원의 보호	농업용지 및 오픈스페이스 보호, 도시 확산 억제	서비스 지역을 설정함으로써 공공서비스 비용의 최소화
구역존속 시한	영구적	한시적(20년)	한시적(20년)
도입 시기	1950년대	1970년대	1970년대
지정 주체	국가	지방정부/지방정부연합체	지방정부/지방정부연합체
강도	강함: 명령과 조정 (경계의 변화가 어려움)	중간: 명령과 조정 (경계의 변화는 주기적으로 고려됨)	약함: 시장 기반 (경계의 변화가 매우 유연함)
시행국가	영국, 호주, 한국 등	미국	미국

자료: 하성규·김재익(2008), The use of woodford lands(2003), Woo, Myungje(2007), Impacts of Urban Containment Policies on Urban Growth and Structure, Ohio State University를 바탕으로 재구성

2. 해외 사례

1) 영국의 그린벨트 제도¹²⁾

영국 그린벨트의 역사는 1593년 엘리자베스 1세 당시 런던의 과도한 성장을 방지하고자 런던과 웨스트민스터 시까지 인근의 각 성문으로부터 3마일(약 5km) 이내 구역에 건물의 신축이나 기존 주택의 다세대 공동 거주를 금지한 데서 시작됐다고 볼 수 있다.²⁾ 이와 유사한 개념은 1898년 에베니저 하워드(Ebenezer Howard)의 ‘Garden Cities of Tomorrow’에서 도시 주변에 도시 보존을 위한 경계를 설정하는 것을 소개하기도 하였다. 도시계획 차원에서 그린벨트가 논의된 것은 1929년 런던대도시권계획위원회의 수석 계획가였던 레이먼드 언윈(Raymond Unwin)이 제안한 폭 2km 내외의 환상형 녹지대 그린거들(Green Girdle)에서 유래를 찾을 수 있으며, 이는 런던 대도시권의 확산 방지와 휴양녹지 제공이라는 데 목적을 두고 있었다(Peter Hall, 1973; 박준, 2021).

영국에서 그린벨트를 지정하고 해제하는 경우, 반드시 지방정부의 도시기본계획에 해당하는 지방계획(Local Plan)의 변경을 통해서만 가능하며 이것도 예외적인 상황(exceptional circumstances)에만 제한적으로 허용하고 있다. 우리나라의 국토종합계획 성격을 띠는 영국 국토계획(NPPF: National Planning Policy Framework) 제82항에서는 이러한 ‘예외적인 상황’을 ‘주요 도시 확장 및 신도시 건설로 인한 대규모 개발을 계획할 경우’로 한정하고 있다(국토부, 2021).

지방정부가 지방계획의 변경을 통해 그린벨트를 조정할 경우에도 NPPF나 런던계획(The London Plan) 같은 상위 규정에 부합해야 하고, 그린벨트 해제가 필요할 경우 지역 내 다른 구역을 지정하여 그린벨트 면적을 최대한 유지하는 방향으로 변경하도록 권장하고 있다. 지방계획의 하위 계획인 이웃계획(Neighbourhood Plan)을 통해서도 그린벨트 조정이 불가하며, 지방계획에서는 개발 수요가 발생할 경우 도시지역 내 기개발지(brown field)를 최우선 활용하도록 권장하고 있다.

다만 불가피한 경우에 한해 그린벨트 내 부지를 활용할 수 있도록 허용하고 있으나,

¹²⁾ 박준(2021), 영국의 그린벨트 운영과 시사점. pp. 47-57.의 내용을 정리

그린벨트 내에서도 취락지구 등 기개발지의 개발을 우선 고려해야 한다.

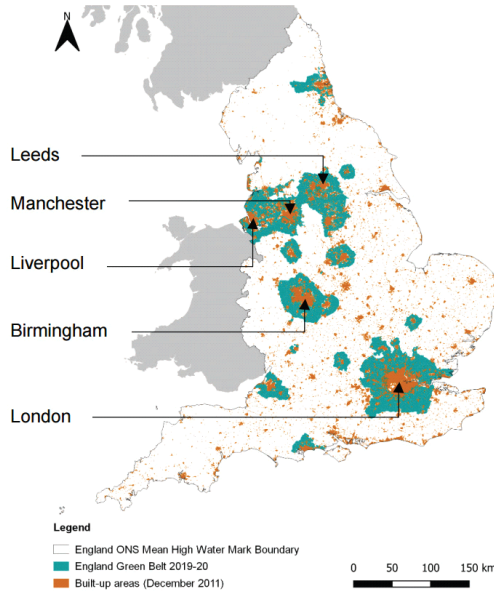
1938년에 그린벨트법(the Green Belt Act)을 제정하면서 그린벨트 구역에 해당하는 지방정부가 해당 토지를 구매하여 유지하도록 했다. 현재 그린벨트 구역은 제2차 세계대전 전후 재건 준비 차원에서 1943년 패트릭 애버크롬비(Patrick Abercrombie)가 ‘대런던계획(Greater London Plan)’을 통해 제시하고, 1947년 토지개발권 국유화와 이를 통한 그린벨트 구역 토지를 보상 없이도 확보가 가능하게 했던 강력한 도시농촌계획법(Town and Country Planning Act) 제정을 통해 대부분 확정되었다(Peter Hall, 1973).

2012년에 제정된 영국 국토계획(NPPF) 제79항에는 그린벨트의 궁극적 지정 목적을 ‘토지를 개발하지 않고 영구적 오픈스페이스로 남겨둠으로써 모도시의 확장을 막는 것으로 규정’하고 있으며, 세부적인 지정 목적은 대규모 시가지의 무분별한 확장 통제, 인접도시 간 연담화 방지, 전원지대 보호, 역사적 도시의 경관과 특성 보전, 도시 내부 토지의 재개발 장려를 통한 도시재생 지원으로 규정하고 있다(DCLG, 2012).

런던 주변의 그린벨트는 런던 중심으로부터 반경 20~65km에 평균 25km 너비의 띠 형태로 둘러쳐 있으며 면적은 약 5,091km²에 달한다. 그레이터 런던의 면적 1,569km²는 서울 면적 605km²의 약 3배에 이르며, 런던 주변의 그린벨트는 모도시 런던 중심부에서는 45km, 넓게는 65km까지 충분한 거리로 둘러싸여 있다. 이처럼 런던 주변의 그린벨트는 런던의 도시 확장을 막고 도시 내부 개발을 촉진하는 역할을 하고 있다. 교외 그린벨트 내 기차역 주변의 소도시에서 런던으로 통근하는 인구를 감안하면 실질적 런던의 통근권은 런던의 행정구역 범위보다 넓지만, 그럼에도 불구하고 대부분의 통근은 런던 내부에서 이루어지고 있다. 즉, 런던 주변의 그린벨트는 런던의 실질적 통근권 확장을 효과적으로 막아낸 것으로 평가된다(박준, 2021).

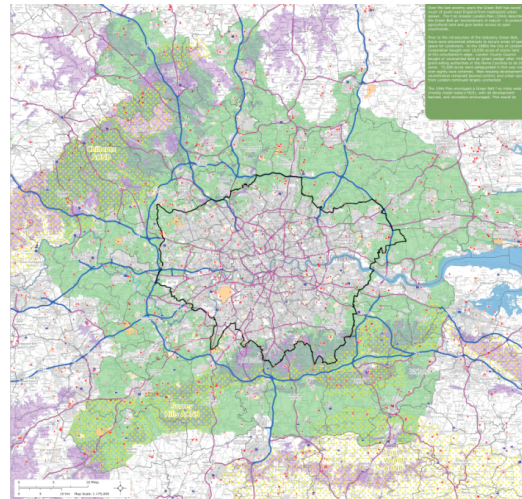
[그림 2-8] 영국의 그린벨트 현황

Extent of the Green Belt as at 31 March 2020



영국 그린벨트 현황(2020년 3월 말 현재)

자료: MHCLG, 2020b.



런던의 그린벨트

자료: <https://londongreenbeltcouncil.org.uk/maps/>

영국에서는 그린벨트가 주택 공급을 위한 대안으로 부각하면서 이슈가 되고 있으며, 그린벨트 활용에 관심이 높은 것으로 알려져 있다. 오랫동안 그린벨트 개발을 금기시하고 있던 영국의 경우 만성적인 주택 부족과 주택가격 상승, 인접 국가로부터 인구 유입이 지속적으로 증가하면서 부족한 주택 공급을 위한 대안으로 그린벨트 해제를 통한 주택 공급을 검토하였다.

영국이 직면한 가장 큰 문제는 대부분의 지역에서 나타나는 택지 공급 부족 현상으로, 지역 내에서 지속적인 발전을 위해 필요한 주택 수요나 가용 토지 확보가 현실적으로 어렵다는 점이다. 영국에서는 이미 쇠퇴했거나 노후된 지역의 도시재생을 통해 주택을 공급하는 방안을 최우선으로 검토하고 있지만 사실상 시장의 주택 수요에 대응하기에는 역부족이라는 판단이 나온다.

영국 그린벨트 경계는 적어도 향후 20년 동안의 주택 수요에 대응하기 위해 가장

빠른 속도로 조정되고 있으며, 특히 대런던도시권 그린벨트의 경우 개발 압력이 상당히 높아 2013년 이후 3배 규모의 주택이 크로이던(Croydon), 세인트올번스(St. Albans) 등 런던 주변에 계획되어 있고 실제 개발이 진행되고 있다. 영국에서 2014~2015년에 그린벨트 토지의 346ha(또는 전체 토지의 7%)가 주거용으로 바뀌었고, 주거용으로 바뀐 주된 원인은 그린벨트의 극히 제한적 이용의 정책적 가이드라인을 제시하고 있는 NPPF에서 그린벨트 내 개발을 허용하는 ‘예외적인 상황(exceptional circumstances)’과 ‘매우 특별한 상황(very special circumstances)’을 해석하는 지자체의 견해 차이에 있다. 그린벨트 조정 권한이 있는 지방정부가 주택(또는 산업용 토지 수요) 문제 해소를 위해 그린벨트 경계를 조정하는 것을 ‘예외적인 상황’으로 해석하여 지방계획(Local Plan)에 실제로 반영하고 있는 것이다.¹³⁾

주택 부족 문제로 촉발된 그린벨트 완화 논란은 크게 CPRE(Campaign to Protect Rural England)를 필두로 한 환경단체와 인근 지역주민 진영, 주택 수요에 대응하고자 하는 계획당국, 주택건설업계 진영의 논쟁으로 구분된다. 완화를 반대하는 측은 그린벨트 완화정책으로 발생하는 자연환경 훼손을 가장 우려하고 있으며, 완화를 찬성하는 측에서는 그린벨트 완화 면적이 전체에 비해 크지 않고 향후 연간 25만 호에 이르는 주택 부족량을 공급하려면 그린벨트의 활용은 필수라는 견해이다. 영국 도시·농촌계획협회(TCPA) 대표인 휴 엘리스(Hugh Ellis)는 원래 그린벨트 정책은 모도시 확장 억제와 모도시 확장 수요를 신도시 건설로 해결하는 정책과 연계되어 있음을 강조하면서, 현재의 그린벨트 정책에는 이와 같은 신도시 건설정책 간 연계 없이 그린벨트 보전만을 강조해 왔으며 그에 따라 지금의 주택위기는 예견된 것이었다고 지적하고 있다.

Local Government Information Unit and the National Trust(2017)의 조사에 따르면 향후 5년 이내에 그린벨트를 활용한 주택 공급이 필요하다고 응답한 지방정부 당국자 비율이 전체의 58%로 나타났으며, 이러한 움직임에 지방정부 정책 수반도 점점 더 그린벨트 완화 쪽으로 기울고 있다. Glenigan(2014)의 발표에 따르면 실제로 최근 그린벨트 내에서 주택건설을 허용하는 사례가 급격하게 늘고 있다. 이 연구에 따르면 2009~2010

13) 장영호, 김중은(2016). 최근 영국의 그린벨트 정책 동향과 시사점. 국토, 417, pp. 99-108

년 그린벨트 내 허용주택 수가 연간 2,258호 수준이었던 것이 2013~2014년에는 연간 5,607호, 2014~2015년에는 연간 1만 1,977호 수준으로 8년 만에 5배로 급격하게 늘어났다(Smith, 2016; Glenigan, 2014; 박준, 2021).

영국 그린벨트는 모도시의 무분별한 확산을 방지함으로써 토지이용의 효율성을 높이고 주변 경관을 보호하는 목표를 지니고 있다. 현재의 그린벨트는 환경보전 측면이 주로 부각되어 본래의 도시성장관리 기능에 관한 논의는 많지 않은 상황이다. 하지만 만약 모도시의 인구 수용 용량이 초과한다면 모도시 외곽인 그린벨트 내부에 압축된 고밀의 신도시를 계획적으로 건설함으로써 모도시 용량을 적정 수준으로 유지하는 정책이 그린벨트 정책의 큰 틀에 포함되어 있다.

NPPF 제82항에서는 ‘주요 도시 확장과 신도시 건설로 대규모 개발을 계획할 경우 (when planning for larger scale development such as new settlements or major urban extensions)’에 그린벨트를 해제할 수 있도록 하고 있지만, 현재 중앙정부와 광역정부 차원에서 대규모 신도시 개발 논의를 주도하지 않은 채 더 작은 단위인 각 지방정부에 주택 공급의 책임을 떠넘기는 상황이다. 이는 지방정부가 그린벨트 조정과 관련하여 어려움을 겪고 있는 근본적 이유 중 하나이다.

런던의 만연한 주택 부족 문제를 해소하기 위해 각 지방정부는 지방계획 변경 과정에서 그린벨트 내 기개발지를 고밀 개발하고 그린벨트를 최소 규모로 해제하는 방향으로 정책을 추진할 개연성이 높다. 즉, 신규 주택 공급 시 주변 기개발지와 연계된 맥락을 해치지 않는 수준 내에서 밀도가 올라갈 것이며, 이용도가 낮은 기개발지 내부의 공원이나 운동장 등에 주택을 공급하되 해당 면적만큼 추가 그린벨트로 지정하거나, 기반시설 부담이 적은 기개발지 인접 그린벨트 일부를 해제하여 연속성 있게 주택을 공급하는 대신 다른 곳에서 그린벨트를 추가 지정하는 등의 전반적인 그린벨트 재조정 작업은 불가피할 것으로 보인다.

현재 주택 부족 문제에 대응하기 위해서도 대부분의 지방정부에서는 그린벨트 내 토지의 상세한 평가를 토대로 해제 구역과 신규 편입 구역을 조정하는 유연한 접근을 통해 총량 변화를 최소화하는 방향으로 협상이 이루어질 것으로 전망된다. 한편 신규 편입이 불가능하여 해제 구역이 늘어날 경우 나머지 그린벨트의 질 개선과 접근성 향상을 통해

그 영향을 최소화해야 한다는 권고가 있다(DCLG, 2017a). 우리나라 개발제한구역 조정에서도 총량 중심의 관리 방식을 유지하되, 보존되는 지역의 접근성 향상과 질 개선 등 시민의 활용도를 좀더 높일 수 있도록 정비하자는 논의와 같은 맥락이다.

영국의 그린벨트 해제와 재조정은 중앙정부의 일괄적 구역 재조정과 같은 방식으로 이루어지지 않으며, 각 지방정부가 주도하는 지방계획 변경을 통해서만 가능하다. 다양한 이해관계자로 구성된 위원회에서 각 해제 구역과 재조정 구역 관련 협상을 바탕으로 궁극적인 합의를 통해 그린벨트의 조정이 가능하다.

이는 기본적으로 계획허가제(planning permit)와 같이 사안별로 주변 맥락에 맞게 지역 차원에서 결정하는 전통과 맞닿아 있는 것이다. 이 경우 지역별 구성원의 합의에 따라 버밍엄처럼 과감한 그린벨트 조정이 이루어지는 지역도 가능한 반면에²¹⁾ 그린벨트 조정을 전혀 하는 않는 지역도 있을 수 있다. 대규모 신도시 건설 같은 지방정부 차원을 넘어서는 결정에서 문제점이 드러날 수 있으나, 현재 영국에서 추진 중인 지역연합(combined authorities) 같은 지역 단위 정부조직의 등장은 이러한 지방자치단체 중심의 사안별 접근에서 발생할 수 있는 문제를 완화할 수 있을 것으로 보인다.

영국에서는 그린벨트의 조정이나 일부 해제가 결정되더라도 계획허가의 협상 과정을 거쳐 기본적으로 Community Infrastructure Levy(CIL)라는 체계를 통해 개발이익 환수가 이루어지는 구조이다. 우리나라에서도 개발제한구역을 해제하는 경우 사전협상제 적용 대상으로 포함시키는 등 제도 조정을 통해 공공 기여를 하도록 하거나 공공주택 비율 상향 조정을 통해 개발이익을 환수하는 장치를 충분히 갖출 필요가 있다.

2) 친환경적 활용 사례: 영국 리밸리 지역공원(Lee Valley Regional Park)

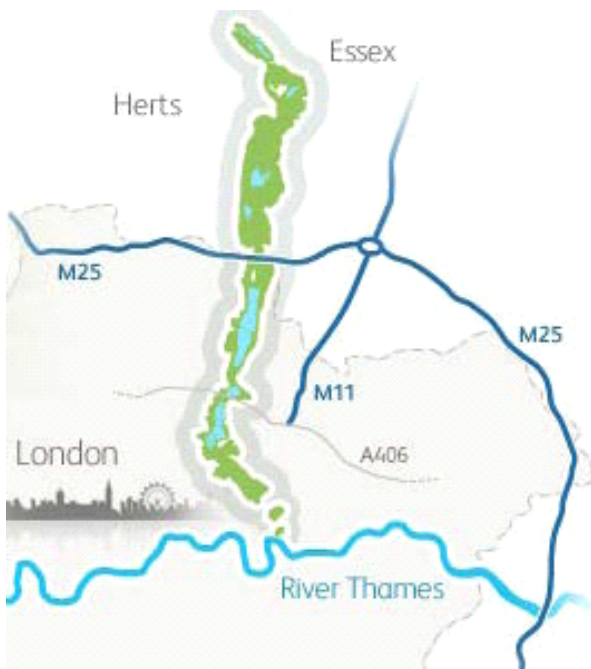
리밸리 지역공원은 런던, 하트퍼드셔, 에식스 지역에 걸쳐 길게 뻗어 있는 총 연장 약 42km의 대공원으로, 면적 약 400km² 중 82%가 그린벨트에 해당한다.

대도시권 개방 토지(MOL: Metropolitan Open Land) 지역을 포함하면 공원 전체 면적의 약 97%를 그린벨트와 유사한 수준으로 보호하고 있다. 대도시권 개방 토지는 런던 내에서만 사용되는 용어로, 도시 내 그린벨트와 유사한 수준의 보호를 받는 지역을 가리킨다. 환경적으로 가치가 있거나 보호가 필요한 지역, 주민의 여가·취미 활동을 위한 지

역, 연구자들에게 과학적 흥미를 일으키는 공간 등으로 런던 내 의미 있는 곳을 전략적으로 보호할 필요가 있을 경우 지정하게 된다(Greater London Authority, 2016).

관리국은 연간 약 2,500만 파운드(약 367억 원)의 자금을 공원 내 그린벨트 관리에 사용하고 있는데, 예산 재원의 절반은 수익사업과 투자를 통해 확보하고 나머지 절반은 하트퍼드셔, 에식스 그리고 런던 내 자치구(borough)의 지방세를 통해 충당하고 있다. 각종 사업을 통해 발생한 수익금을 그린벨트 개발과 유지관리 비용으로 재투자하여 한정된 공공자금에 의존하지 않는 지속가능한 선순환 구조를 창출하고 있다.

[그림 2-9] 리밸리 지역공원(Lee Valley Regional Park)



자료: 국토부(2021)



2) 캐나다 온타리오주의 그린벨트

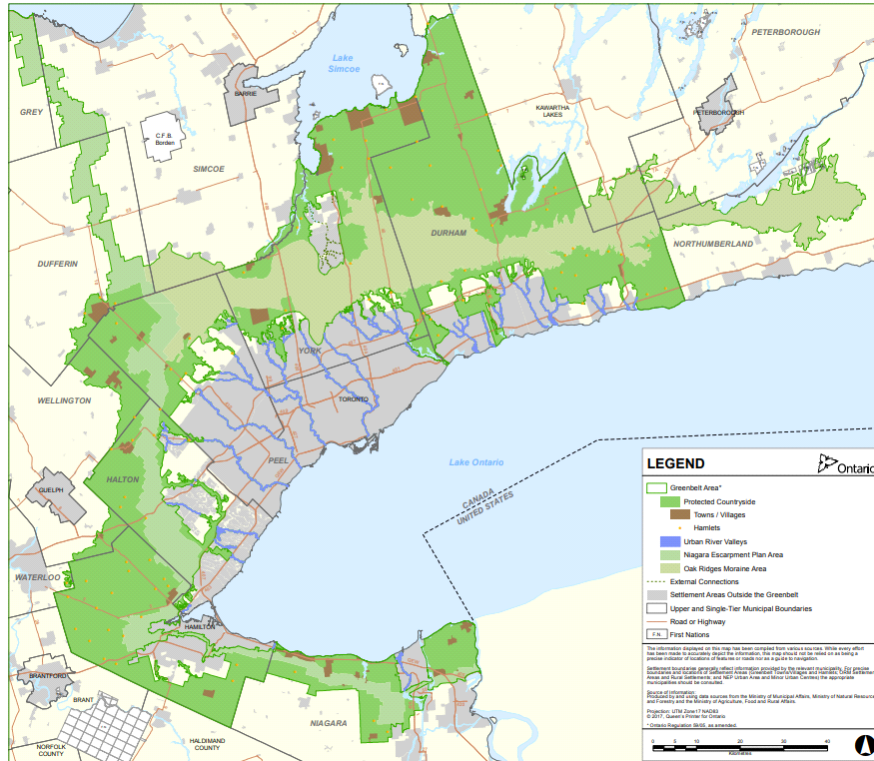
2005년 캐나다 온타리오 주정부는 그린벨트법(Greenbelt Act, 2005)을 제정하여 그린벨트 지역을 지정하였다. 그린벨트법을 제정하는 아이디어는 2003년 11월 온타리오 주 총리 돌턴 맥기니티(Dalton McGuinty)가 제안했고, 2004년 10월 온타리오주 입법부에 도입된 그린벨트법(Bill 135, Greenbelt Act, 2005)이 2005년 2월 28일에 법률로 제정되었다.

이 법안은 그린벨트 지역을 영구적으로 보호하는 것을 포함하고 있으며, 그린벨트는 주의 도시개발과 환경적으로 민감한 토지의 무분별한 확장을 방지하는 데 목적을 두고 있다.

캐나다 온타리오주 토론토시를 포함한 골든호스슈(Golden Horseshoe) 지역 그린벨트에는 200만 에이커(약 81만 ha)의 토지가 포함되어 있으며, 여기에는 72만 1,000에이커(약 29만 2,000ha)의 보호습지가 포함되었다. 골든호스슈 지역은 북미에서 가장 빠르게 성장하는 도시 지역으로 인구가 2031년까지 1,150만 명으로 증가할 것으로 예상되면서 도시 확산을 방지하고자 그린벨트를 지정하였다.

그린벨트는 인구 증가에 따른 도시개발 압력을 완화하고 주요 농경지를 보호하는 것이 주된 목적이지만 실제로는 농촌 지역, 유적지, 민감한 생태, 수문학적 특징을 보호하기 위한 하나의 묶음 정책으로 볼 수 있다.

[그림 2-10] 온타리오주 그린벨트 현황



자료: <https://www.greenbelt.ca/maps>

2067 그린벨트 비전에서 캐나다 수도권 그린벨트 관리를 위한 8가지 기본 전제를 제시한 바 있다. 먼저 그린벨트는 도시 외곽의 그린 스페이스로서 현재 모양과 위치를 유지해야 한다. 그다음 지역의 자연 시스템과 연계하여 생태·사회·경제적 요소와 균형, 공공책임으로 남아 있어야 한다. 또한 도시 내부와 외부를 연결하는 완충지대로 인식하여 수도권 내 연방정부의 공간 필요성 지원, 도심 관련 중요한 국가연구 수행, 그린벨트 유지를 위한 시민과 정부기관 등 다양한 분야 협력, 그린벨트 기능에 관한 공공교육과 홍보 등이 이루어져야 한다는 것이다.

온타리오 그린벨트는 특성에 따라 자연보호, 자연환경, 자원관리, 여가, 유적, 단층 접근 등의 유형으로 분류하며, 주변보호지역(protected countryside area)의 자연유산

체계는 거점(core)지역, 연계(linkage)지역, 강·계곡 코리도(river valley corridors)로 구성하여 전략을 제시하였다.

자연유산 요소와 기능의 집적을 위해 보존지역 내 16개 거점지역이 지정되었고, 연계지역은 그린벨트 계획 안팎의 자연적 거점지역을 연계하였다. 강과 계곡은 그린벨트와 호수의 연결로 동식물이 이동할 수 있는 통로 역할을 한다. 또한 그린벨트의 일부 지역은 관광, 휴양, 지역 주민의 건강한 삶을 위해 개방되며, 온타리오주의 중심가에 거주하고 있는 주민의 50% 이상이 관광지와 휴양지 역할을 하는 그린벨트가 주는 이점(하이킹, 캠핑, 스키, 과일 따기, 주말투어 등)을 향유하도록 계획되었다.

3) 독일 그린벨트(Grüenes Band)¹⁴⁾

독일의 그린벨트 지정 배경을 살펴보면, 베를린의 장벽이 무너진 해인 1989년, 동서독의 장벽이 위치한 지역의 환경 논의가 처음으로 시작되었으며, 독일의 자연보호와 환경보호에 전념하는 독일의 비정부기구 BUND가 과거 장벽 위치뿐만 아니라 주변 지역까지 자연생태계를 보존할 수 있는 곳으로 만들 것을 제안하였다.

그 후 2000년대 초반 과거 동서독 분단 장벽이 위치했던 자리를 다양한 보존구역으로 구성된 ‘그린벨트(Grüenes Band)’로 지정하였으며 유럽 전체 비오톱을 연결하는 유럽 그린벨트의 일부를 담당하고 있다.

독일에서 그린벨트의 보전과 활용 방안을 살펴보면, 그린벨트 내 자연보호지역에는 멸종 위기에 처한 동식물의 다양한 서식지, 습지뿐만 아니라 지역 단위의 자연경관으로도 조성하여 자연생태계를 보존하고 주민들이 자연을 느끼며 휴식할 수 있는 공간으로 조성하였다.

그린벨트 운영·관리 자금은 주로 독일연방 재무국과 독일 내 지방자치단체 지원금으로 조달하며, 유럽보호지역의 프로젝트를 수행하여 EU로부터 일부를 지원받기도 한다. 그린벨트 보전·활용 관련 프로젝트는 비정부기구인 BUND가 주도하고 있으며, 지자체도

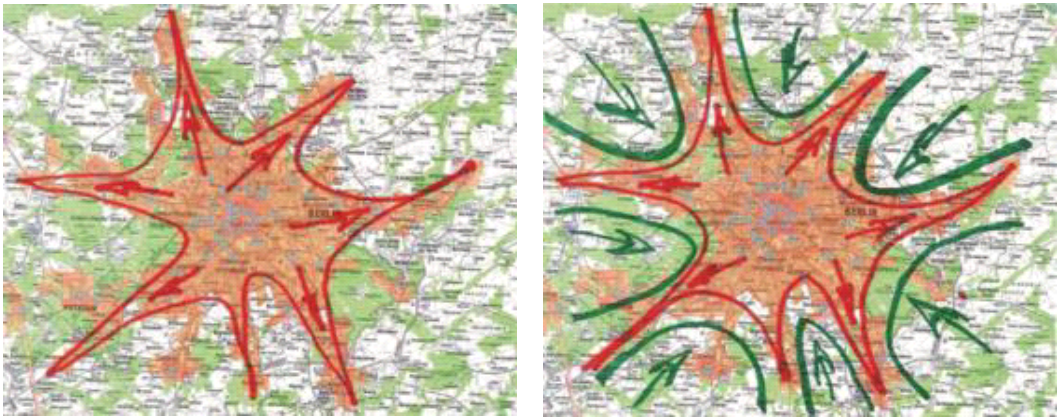
¹⁴⁾ 국토부(2021)의 내용을 중심으로 정리

관련 계획을 수립하는 프로젝트에 관여하지만 인력과 자금 등의 문제로 이를 추진하는데 상당한 시간이 소요되는 것으로 알려져 있다(국토부, 2021).

BUND는 그린벨트 인근의 농지를 직접 소유하고 있는 주변 토지와 교환하거나 매입하는 방식으로 확보하여 녹지축을 구축하는 계획을 추진 중이다. 다만 이 과정에서 토지 소유주의 반대가 있을 경우 계획을 무리하게 추진하지는 않는다.

베를린-브란덴부르크 지역공원(Regional park)은 별 모양으로 확장해 이용이 가능한 개념으로 계획되었다. 베를린-브란덴부르크는 산업화가 한창 진행될 당시 동서독 분단으로 차량 중심의 순환도로 연결이 어려워 철도를 따라 개발축이 형성되었다. 그 결과 도시가 별 모양의 독특한 형태로 확장하여 이용 가능한 오픈스페이스를 보존하면서 여가·휴식·경제활동·자연보호 기능이 가능한 공간 확보가 필요해졌다.

[그림 2-11] 도시성장관리 측면에서의 베를린-브란덴부르크 지역공원 개념

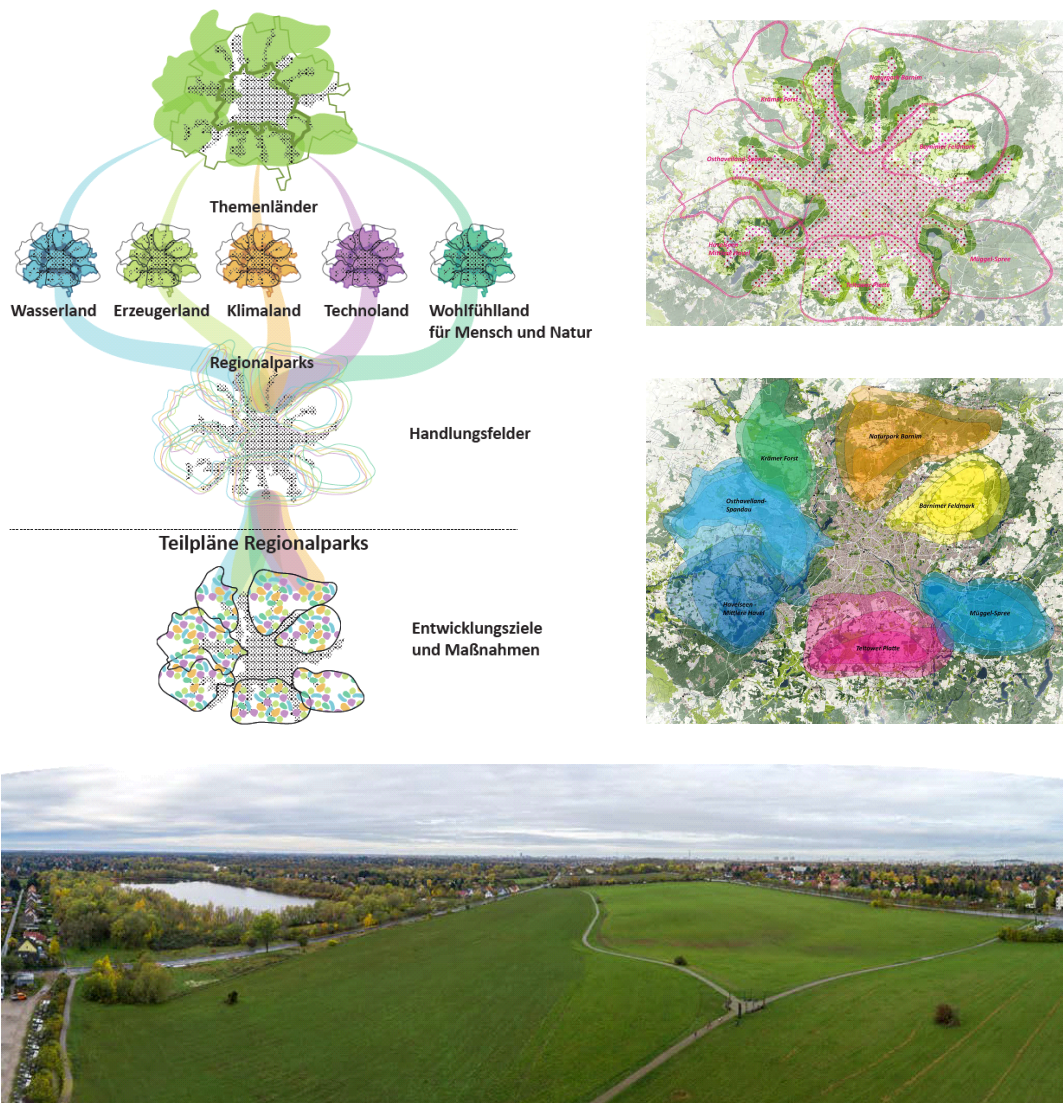


자료: Gothe, E. 2015: 8-9.

이를 위해 베를린-브란덴부르크 지역에 별모양으로 확산된 시가지 사이에 지역별로 특징 있는 경관을 형성하고 여가활동이 가능하도록 지역공원을 조성하였다. 그 외에도 지역공원은 베를린을 둘러싸는 녹지축 보호와 지역 경제활동을 개선하기 위한 일자리 제공, 지역 상품의 판매와 홍보, 주거지와 오픈스페이스의 형태 보호 등을 목적으로 삼았다.

베를린-브란덴부르크 지역공원의 활용은 마스터플랜을 마련하고 이를 관리하고 있다.

[그림 2-12] 베를린-브란덴부르크의 지역공원 마스터플랜



자료: regionalparks(2021), MASTERPLAN GRÜN

지역공원은 비워두지 않고 공동으로 조성하여 활용하는 것이 중요하다고 판단하여 상향식 의사결정 과정을 통해 공원별로 이슈를 도출하여 다양한 콘텐츠를 구상하고 이를 실행하고 있다. 한편 지역공원의 일부를 주거지로 개발하거나 산업·물류 용지와 교통시설 부지로 활용하고자 하는 개발 압력이 존재하고 신재생에너지 부지나 근교휴양 관광지로 활용하려는 이슈도 제기되고 있어 시가지 주변에 양호한 오픈스페이스와 녹지 공간을 조성한다는 당초 지정 목적과 충돌하고 있는 것으로 알려져 있다(국토부, 2021).

4) 프랑스 파리의 그린벨트

프랑스에서 그린벨트는 파리 대도시권의 도시성장관리 수단으로 1976년에 도입되었다. 도시의 외연 확산 방지, 오픈스페이스 확보를 목적으로 하고 있으며, 프랑스의 그린벨트는 환상형과 그린웨지로 구분된다.

환상형은 공간적 도시의 확산 방지가 목적이며, 그린웨지는 여가, 문화, 휴식, 레크리에이션 장소를 제공하는 데 목적을 둔다.

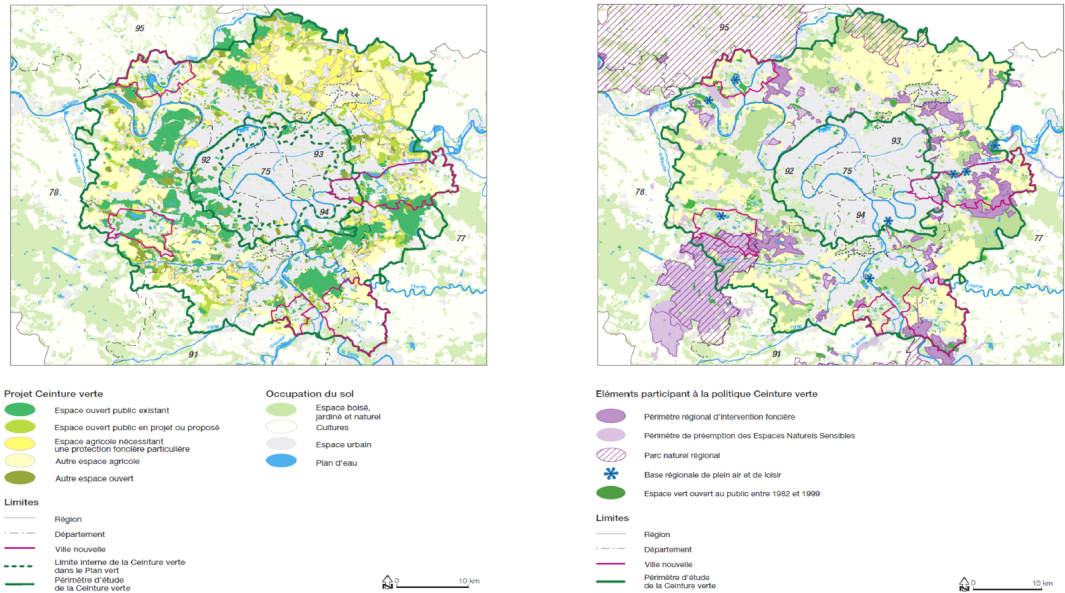
파리 그린벨트의 특징은 파리 외곽의 일정 구역에 토지를 매수하여 그린벨트를 확보하고 파리 대도시권에 필요한 그린벨트 목표량을 설정한 뒤 토지를 매수한 후 공익적 용도로 개발하였다는 것이다.

2030년까지 파리 대도시권의 57%를 그린벨트로 확보하는 수도권 광역계획을 수립하고 토지선매제도를 활용하여 그린벨트를 매수하였다. 시 경계선을 따라 그린웨지를 확보하여 체육시설 같은 공공시설물을 공급하고 파리 경계로부터 15km와 20km 지역을 그린벨트로 설정하였다.

그린벨트 관리정책은 중앙정부와 지방정부 그리고 기타 이해당사자 간 파트너십을 토대로 추진하는데, 그린벨트를 규제하는 법적 수단이 없어 이해당사자 간 합의를 기초로 관리된다.

그린벨트의 관리는 중앙정부가 아닌 지방정부(파리 대도시권 주정부)에서 담당하고 파리 대도시권 도시개발계획연구소에서 그린벨트 관리계획을 수립한다. 파리 대도시권 주의회 산하기관 녹지대관리소에서 관리계획을 시행한다.

[그림 2-13] 파리 그린벨트 초안(a)과 그린벨트 정책 요소 및 우선 매수 지역



자료: 한국환경정책평가연구원(2013), 국토환경관리정책 변화와 개발제한구역의 지속가능한 관리 방안

그린벨트 조정은 지방계획(Local Plan)을 통해 결정되므로 그린벨트 조정의 주체 역시 지방계획 변경의 주체와 동일하다. 중앙정부는 전반적인 개발 수요와 주택 수요 예측을 통해 간접적으로 그린벨트 조정을 유도하지만, 실질적인 그린벨트 변경의 주체는 지방계획 변경에 참여하는 컨설팅위원회가 담당한다.

지방정부별로 조금씩 차이가 있을 수 있으나 지방계획 변경을 위한 컨설팅위원회에는 보통 해당 지방정부 도시계획 담당 공무원, 관련 전문가, 주민단체, 이익단체, 개발업체, 인근 지방정부 도시계획 담당 공무원 등 다양한 이해관계자가 포함된다. 또한 컨설팅뿐 아니라 최종보고서 작성에도 다양한 이해당사자 그룹이 참여할 수 있다.

보고서 내용에 이의가 있을 경우, 지방계획 과정을 통해 다른 증거와 대안을 제시할 수 있다. 또한 컨설팅 전 과정은 지방정부 내부 부서에서 모니터링하며 주요 내용은 홈페이지 등을 통해 공개하도록 되어 있다.

5) 미국 포틀랜드 도시성장경계(Urban Growth Boundary)

포틀랜드의 도시성장경계는 계획적 관리를 위해 설정하였다. 도시의 무분별한 확산을 방지하기 위해 도시성장경계 내부의 토지에서만 도로, 상하수도 시스템, 공원, 학교, 소방과 경찰 보호 같은 도시서비스를 지원한다.

도시성장경계는 도시 확산으로부터 농장과 숲을 보호하고 경계 내부의 토지, 공공시설, 서비스의 효율적인 사용을 촉진하는 도구로 1973년 오리건 주지사인 톰 매콜(Tom McCall, 1967~1975)이 제안하고 오리건 주의회에서 미국 최초의 주 전체 토지이용계획법을 채택하였다.

매콜은 농부 및 환경운동가 연합과 함께 도시 확산(Urban Sprawl)으로 오리건주의 자연 파괴를 우려하여 입법부를 설득하였다. 토지이용계획법은 도시성장경계, 도시 토지의 현명한 이용, 천연자원 보호를 목표로 한다.

현재 포틀랜드 광역자치단체인 Metro의 전신인 Columbia Region Association of Governments가 1977년 포틀랜드 지역의 도시성장경계를 제안하고, 1980년에 토지 보존 및 개발 위원회(Land Conservation and Development Commission)가 주 전체 계획 목표와 일치하는 지역의 초기 도시성장경계를 승인하였다.

포틀랜드의 도시성장경계는 고정된 것이 아니라 유연한 제도라는 특징이 있다. 이에 1970년대 후반부터 포틀랜드 도시성장경계는 약 30회 확장되었으며 대부분은 20에이커 이하로 작았으며 20에이커 이상의 확장은 총 7회 이뤄졌다.

[표 2-8] 포틀랜드 도시성장경계의 변경

연도	내용
1998년	23,000채의 주택과 14,000개의 일자리 공급을 위해 약 3,500에이커 확장
1999년	기초자치단체에 필요한 일자리와 주택 수의 균형을 맞추기 위해 380에이커 확장
2002년	38,657개의 주택을 제공 위해 18,867에이커를 확장하고 일자리 공급을 위해 2,671에이커를 추가 확장
2004년	2002년 계획의 연장으로 추가로 필요한 산업용지를 위해 1,956에이커 확장.
2005년	2002년 계획의 연장으로 산업시설을 위한 345에이커 확장
2011년	새로운 주택과 일자리에 대한 20년 수요를 해결하기 위해 2,015에이커 확장
2014년	1,178에이커 확장
2018년	최소 9,200호의 신규 주택 공급을 위하여 2,181에이커 확장

도시성장경계 확장 순위는 총 4단계로 구분되는데, 최우선 순위는 도시보호구역으로 현재 도시성장경계의 외부 지역, 두 번째 순위는 예외 토지(비자원 토지)로 농경지나 임야가 아닌 도시성장경계 옆의 토지, 세 번째 순위는 한계 토지로 전용농장으로 사용되는 토지에 주거지가 허용되는 토지, 네 번째 순위는 농장 토는 임야를 말하며 생산성이 가장 낮은 순서부터 도시성장경계에 먼저 편입된다.

오리건 법에 따라 시의회는 6년마다 도시성장 보고서에서 토지 공급(도시성장경계 용량)을 검토하여 보고하고 있으며, 향후 20년 동안 해당 지역의 인구와 고용 성장 예측을 준비하고 필요한 경우 해당 20년 동안 성장 예측 요구 사항을 충족하도록 경계를 조정한다.

제3절 소결

도시성장관리정책의 효과 논의는 교통, 지역경제, 도시공간구조, 사회통합 등에서 이루어지고 있으며 관점에 따라 다르게 나타나고 있다. 우선 도시성장관리 정책을 긍정적으로 바라보는 관점으로, 도시성장관리정책은 도시 확산을 억제함으로써 도시 확산으로 발생하는 문제점을 해결할 수 있다고 주장한다(Pendall et al., 2002; Nelson et al., 2004; Wassmer, 2006; Carlson & Dierwechter, 2007; Park & Kwon, 2009; Woo & Guldman, 2011). 도시성장관리정책을 긍정적으로 바라보는 관점에서는 도시를 좀더 조밀하게 만들어 집적경제를 더욱 촉진한다는 것, 도시적 용도의 개발을 금지함으로써 도시 외곽의 농지와 녹지를 보존할 수 있다는 것이다. 인접 도시 간의 연담화를 방지하여 각 도시가 개별 도시로서 정체성을 유지하고, 비지적 개발을 방지하며, 도시 내부 우선 개발을 유도하여 도시 내부 밀도를 증가시키고 도심 내 신규 주택 건설을 촉진하며, 이와 함께 통행 패턴을 효율적으로 만들고 자가용 위주의 교통수단에서 대중교통과 비동력(자전거, 도보) 교통수단의 이용을 촉진할 수 있다는 것이다.

반대로 도시성장관리정책은 큰 효과가 없거나 부정적인 효과를 초래한다는 주장도 제기된다(Hall, 1997; Richardson & Gordon, 2000; Jun, 2004; O'Toole, 2007). 도시성장관리정책을 부정적으로 바라보는 쪽에서는 주택가격과 토지가격의 상승, 주택건설비용 상승으로 신규 주택 재고와 질 하락, 도시 내 지가를 상승시켜 실질소득 감소, 위성도시 출현(비지적 개발)에 따른 교통비용 증가 등을 우려한다. 그리고 통행패턴에 효과가 없거나 오히려 해당 정책이 없을 때 통행패턴이 더욱 효율적이라는 견해로 도시가 조밀하게 되면 교통 혼잡이 악화되어 이를 회피하기 위해 다른 교통수단을 선택하게 됨으로써 경제적 측면에서는 자가용 이용이 더 효율적일 수 있다고 주장한다(Cox, 2016). 도시성장억제(관리)정책 찬반 논의는 바라보는 관점에 따라 다르게 나타나고 있으며 어느 관점이 더 유용한지는 뚜렷하게 결론을 내리기가 어렵다.

해외 사례를 보면, 영국은 주택 문제 해결을 위해 그린벨트의 조정은 허용하고 있으나 사회적으로 그린벨트의 면적 변화를 최소화하는 방향으로 의사결정이 진행되고 있다.

영국과 독일 모두 그린벨트(지역공원)의 생태적 가치 향상을 도모하면서 주민에게 휴식과 여가 공간을 제공하는 데 최우선 목적을 두고 있으며, 주민이 이들 지역의 친환경적 활용에 관심을 갖도록 다양한 방법으로 참여를 유도하고 있다. 또한 이들 지역의 보전·관리를 위한 자금을 공공의 지원에만 의존하지 않고 다양한 아이디어를 통해 직접 수익을 창출하여 이를 구역의 보전·관리에 재투자하는 것으로 나타났다.

한국의 개발제한구역 활용 계기는 서울 등 수도권의 주택가격 급등으로, 주택 공급 확대를 위해 도심 접근성이 우수하고, 지가 수준이 낮은 개발제한구역을 대상지로 선택하게 되었다. 개발제한구역을 해제하고 국민임대주택단지에서 보금자리주택지구, 공공주택지구 등 서민을 위한 주택 공급 확대를 목적으로 대규모 택지개발과 공공주택 공급이 이루어지게 되었다. 여전히 개발제한구역이 서민주택 공급을 위한 주요 대상지로, 개발제한구역 해제와 공공임대주택 공급에 비판이 제기되고 있지만 적어도 서민의 내 집 마련, 저소득층 임대주택 공급을 위한다는 점에서는 적지 않은 기여가 있다고 평가하였다. 도심 접근성이 우수하면서도 보전가치가 높지 않은 개발제한구역 일부를 해제해서 양질의 저렴한 주택을 공급하려는 정책적 목적 달성에 기여하였으며, 수도권 주민의 내 집 마련, 주거복지 향상에 크게 기여하였다는 평가가 나온다(윤정중, 2021).¹⁵⁾

개발제한구역 조정 제도의 한계¹⁶⁾에 관해서는 첫째, 경직적인 구역 운영에 따른 개발제한구역 외측의 비지적 확산이 발생하였다. 1970년대 서울의 인구 수용 능력을 감안하여 지정된 개발제한구역 경계가 도시권의 성장과 무관하게 그대로 유지되었고, 그 결과 서울에서 수용 가능한 인구 규모를 초과하여 개발제한구역 외측으로 시가지가 비지적으로 확산하였다는 것이다. 둘째, 개발제한구역의 도시용지를 전환·활용하는 경우 성장관리 개념이 부족하였다는 것이다. 도시권 내 기반시설 설치 비용, 모도시로 통근통행 억제 등 대도시권 성장관리 측면에서 개발제한구역 내측 경계와 인접한 지역을 우선적으로 해제하여 활용하는 것이 바람직하나, 경제적·환경적 관점을 우선하여 해제 지역을 선정하였다는 데 문제가 있다. 셋째, 집단취락 해제 시 기반시설이 갖추어지지 않은 개발제한

¹⁵⁾ 윤정중, 공공주택 공급을 위한 개발제한구역의 활용

¹⁶⁾ 김중은, 이우민(2018). 2020년 이후의 개발제한구역 조정 제도 운영방향. 국토정책 Brief, pp. 1-8

구역 내에 소규모 주거지역을 양산하였다는 점이다. 집단취락을 해제하는 과정에서 가급적 많은 거주민이나 재산권자의 애로사항을 해소하기 위해 취락 해제 기준을 완화하여 적용한 결과, 개발제한구역 내부에 기반시설과 공공서비스 공급이 곤란해 정주 환경이 열악한 주거지역이 점적으로 산재하여 도시 관리에 어려움이 있다. 넷째, 지역별로 해제 가능총량 소진율의 편차가 크게 나타났다. 2009년 산업단지 조성 및 서민주택 공급을 위해 ‘2020년 광역도시계획’을 변경하여 권역별로 해제가능총량을 추가 배정하였지만, 2017년 말 기준으로 수도권과 부산권을 제외한 나머지 권역에서는 추가 물량 배정이 없었어도 최초 수립된 ‘2020년 광역도시계획’상 총량만으로도 충분한 상황이라는 점이다. 다섯째, 잔여 총량의 활용성이 낮고, 잔여 총량 소진을 위해 불필요한 해제가 우려된다는 것이다. 그동안 활용성 높은 지역은 대부분 해제되었고, 현재는 활용에 부적합한 부지만 산재하여 잔여 총량을 실질적으로 활용하기는 어렵고, 개발 압력이 낮아져 도시용지 수요가 감소하고 있는 상황이다. 반면에 권역 내 개발 수요가 적거나 개발제한구역 내측에 가용지가 존재하지만, 잔여 총량 소진을 위해서 지가가 낮은 개발제한구역에 개발사업을 추진하려는 시도가 지속적으로 발생할 수 있다. 여섯째, 2020년 이후에도 개발제한구역을 활용하기 위해서는 「광역도시계획수립지침」 개정이 필요하다는 점이다. 해제가능총량 설정 등 개발제한구역의 조정에 관한 사항을 현행 「광역도시계획수립지침」에서는 ‘2020년 광역도시계획에 한하여 수립’하도록 규정하고 있어 2020년 이후에도 개발제한구역을 조정·활용하기 위해서는 공론화 과정을 거쳐 「광역도시계획수립지침」의 개정이 불가피하다는 것이다.

개발제한구역 조정 방식을 근본적으로 재검토할 필요가 있다는 견해(김중은, 2019)에서는 ①개발제한구역 조정 종료(보전·관리) ②개발제한구역 조정 기한 연장 ③개발제한구역 제도 폐지(전면해제)의 가능성과 관련해 여론을 수렴하고 심도 있는 재검토가 필요하다는 점을 제안하였다. 특히 조정 기한을 연장하는 경우 다음과 같은 제도적 정비가 필요하다. 첫째, 도시용지 공급을 목적으로 개발제한구역 조정 시 도시성장관리 원칙 강화, 둘째, 개발제한구역 해제사업의 공공성 강화, 셋째, 2020년 광역도시계획 해제총량의 효율적 배분 및 활용 방안 마련, 넷째, 주민불편해소 차원에서 해제한 소규모 지역의 관리 방식 개선 등이다.

제 3 장

고양시 개발제한구역 내외 토지이용

제1절 고양시 개발제한구역 해제 지역 특성

제2절 개발제한구역 내외 토지이용 분석

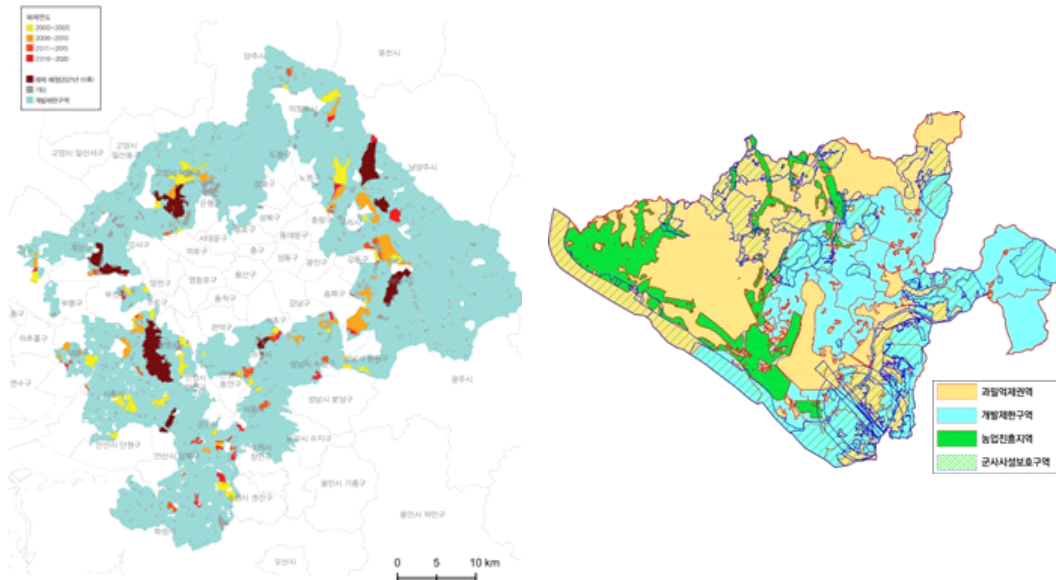
제3절 소결

제절 고양시 개발제한구역 해제 지역 특성

1. 고양특례시 개발제한구역 현황

고양특례시의 행정구역 면적은 2022년 말 기준 266.4km²이며 그중 112.79km²가 개발제한구역으로 지정되어 있다. 고양시 개발제한구역 면적은 고양시 면적의 42.3%에 달하는 규모로, 개발제한구역 외에도 고양시 전역이 과밀억제권역으로 지정되어 있으며, 군사보호구역이 99.3km²(고양시 면적의 37.3%), 농업진흥구역 33.5km²(고양시 면적의 12.6%) 같은 토지이용 규제가 이루어지는 토지 비중이 높다.

[그림 3-1] 수도권 및 고양시의 개발제한구역 현황



수도권 개발제한구역 지정 및 해제 지역

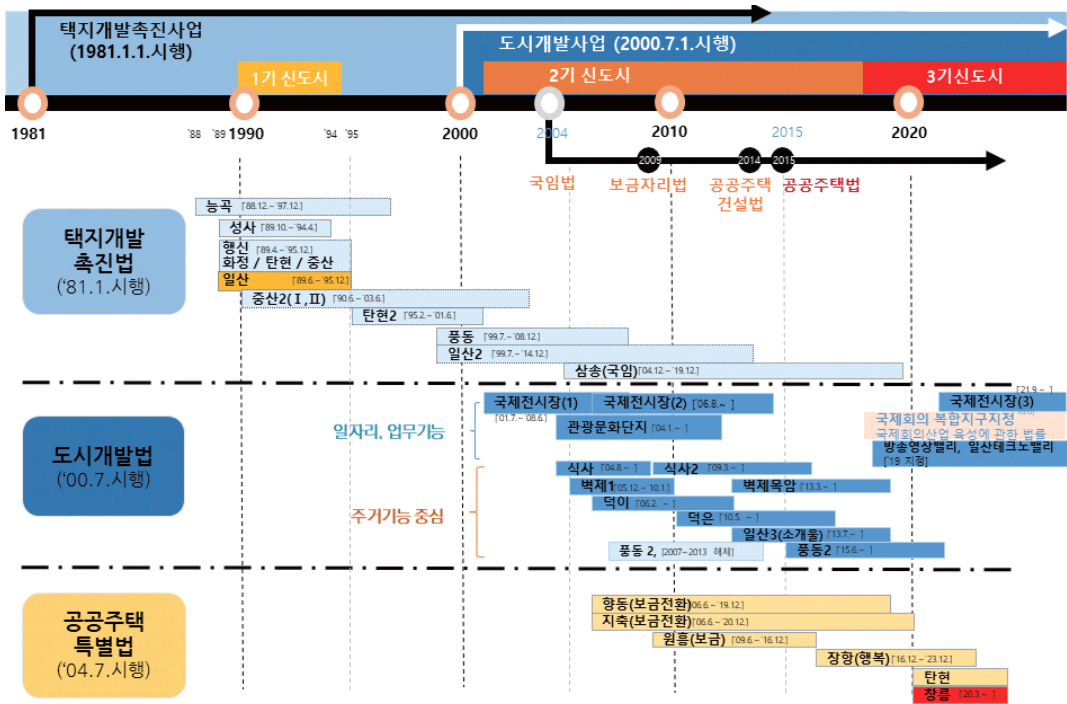
고양시 토지이용 규제 현황

당초 개발제한구역 지정 면적은 134.43km²에서 2003년부터 꾸준히 해제되었으며,

최근 창릉신도시 조성을 위한 개발제한구역 해제까지 총 해제 면적은 21.64km²이다.

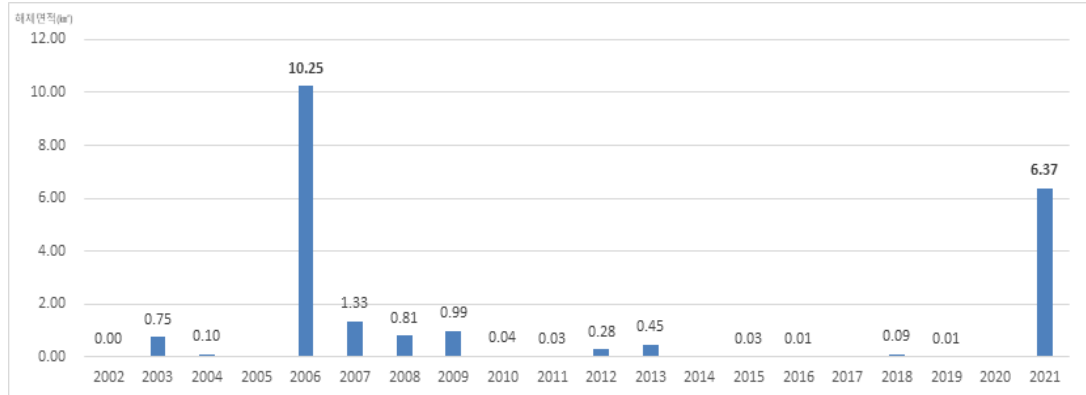
개발제한구역 해제는 2004년 이후 수도권 주택가격 급등과 주택 공급 부족을 해결하기 위해 대규모 해제가 이루어졌다. 택지개발촉진법에 따른 삼송택지개발사업, 보금자리주택을 공급하는 향동, 지축, 원흥지구 등 공공임대주택 공급을 위해 대규모 해제가 이루어지고, 2021년 말에는 공공주택법에 따라 공공임대주택을 공급하는 창릉신도시 건설을 위해 개발제한구역 해제가 이루어졌다.

[그림 3-2] 고양시 주요 개발사업



출처: 김리영(2022)

[그림 3-3] 고양시 개발제한구역 연도별 해제 면적



[표 3-1] 연도별 고양시 개발제한구역 해제 현황과 주요 내용

연도	해제 면적(km²)	잔여 면적 누계(km²)	해제 내용
2002	0.00	134.426	관통취락지구 해제(덕양구 대자동)
2003	0.75	133.677	택지개발(덕양구 행신, 도내동 일원)
2004	0.10	133.574	집단취락지구(덕양구원흥동, 용두동, 효자동 일원)
2005	-	133.574	
2006	10.25	123.328	삼송택지개발지구, 취락(덕양구 향동, 지축, 고양동, 도내동 등)
2007	1.33	121.994	대규모 취락(덕양구 삼송, 동산, 화전)
2008	0.81	121.187	지축지구 택지개발(추가)
2009	0.99	120.193	원흥 보금자리주택지구, 소규모 단절토지, 집단취락지구(화전 등)
2010	0.04	120.157	소규모 단절토지(성사동시영주차장, 수중촬영장)
2011	0.03	120.127	소규모 단절토지
2012	0.28	119.847	고양덕은 도시개발사업지구
2013	0.45	119.397	단절토지 및 관통대지, 신규 집단취락
2014	-	119.397	
2015	0.03	119.365	신규 집단취락(명지병원), 경계선 관통대지
2016	0.01	119.355	경계선관통대지, 소규모 단절토지 등
2017	-	119.355	
2018	0.09	119.266	신규 집단취락
2019	0.01	119.260	화전동 드론센터
2020	-	119.260	
2021	6.37	112.885	단절토지, 고양 창릉지구

2. 고양시 주요 해제 지역

고양시에서 해제된 지역은 대체로 택지개발지구와 같이 주택 공급을 위한 목적으로 대규모 해제가 이루어졌다. 그 외 해제 면적은 많지 않지만, 집단취락지구나 소규모 단절토지나 관통대지 그리고 화전동 드론센터와 수중촬영장 조성을 위해 해제가 이루어졌다.

소규모 단절토지나 관통대지가 해제된 예로는 토당동 삼성당취락 도시계획도로(소로3-A호선)와 같이 교통 환경 개선이 이루어져 주민 불편이 해소된 경우의 예를 들 수 있다. 해당 지역은 2006년도에 개발제한구역이 해제되면서 도시계획시설로 결정되었는데, 주민이 도로개설을 요구함에 따라 고양시는 사업비 18억 원을 투입하여 단절된 구간(약 84m)을 우선 개설하였다.¹⁷⁾

[그림 3-4] 고양 도시관리계획[삼성당취락 지구단위계획, 소로3-652 외] 결정(변경) 고시

변경 후 도로명	변경 내용	준공된 소로3-A호선
소로 덕3-652	도로 신설 L=4m , B=46m	
	사유: 소방응급차량의 통행 및 주민 불편 해소를 위한 도로 신설	
소로 덕3-635	도로 신설 L=4m , B=34m	
	사유: 소방응급차량의 통행 및 주민불편 해소를 위한 도로 신설	

출처: 고양시청(2021), 고양시 고시 제2021-430호

도로·철도 등으로 단절된 3만 m² 미만의 토지는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」, 「개발제한구역의 조정을 위한 도시·군관리계획 변경안 수립지침」의 관련 근거로 개발제한구역을 조정, 해제할 수 있다.

¹⁷⁾ BreakNews(2021.12.28.), “고양시 토당동 삼성당취락 도로 준공”, <https://www.breaknews.com/859694>

고양시에서 단절토지와 관련하여 개발제한구역이 해제된 지역으로 2021년 7월에 8곳 1만 3,575㎡, 2022년 3월에 3곳 1만 6,103㎡ 등 총 11곳 2만 9,678㎡의 개발제한구역 일부가 해제가 되었다.¹⁸⁾

[표 3-2] 고양시 용도구역(개발제한구역) 결정(변경) 조서 및 사유서

가. 용도구역(개발제한구역) 결정(변경) 조서

구역명	위 치	면적(㎢)		
		기정	변경	변경 후
고양시 개발제한구역	고양시 덕양구, 일산동구 일원	112.802	감) 0.018	112.784

※ 기정 면적은 경기도 고시 제2022-101호(2022. 5. 13.) 면적임

나. 용도구역(개발제한구역) 결정(변경) 사유서

구분	번호	위 치	면적(㎡)		변경 사유
			당초	변경	
변경	1	덕양구 강매동 74번지 일원	4,782	4,477	개발제한구역 내 해제기준에 충족하는 단절토지에 대하여 토지이용의 효율성을 제고하고 주민 불편을 해소하고자 용도구역 변경(개발제한구역 일부해제)
	2	덕양구 성사동 579-7번지 일원	6,586	6,586	
	3	덕양구 화전동 203-140번지 일원	376	376	
	4	덕양구 삼송동 62-156번지 일원	58	58	
	5	덕양구 대자동 826-3번지 일원	1,312	1,312	
	6	덕양구 벽제동 243-1번지 일원	4,560	4,560	
	7	일산동구 사리현동 산135번지 일원	833	833	
계			18,507	18,202	(감) 305

출처: 고양시청, 고양시 시보 제 1895호, 2022

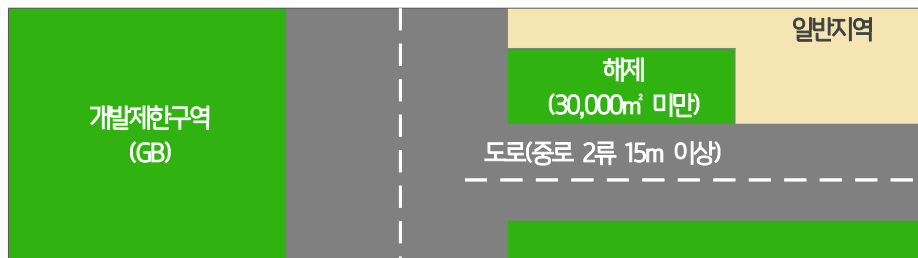
‘단절토지’는 「개발제한구역의 조정을 위한 도시·군관리계획 변경안 수립지침」

¹⁸⁾ 고양시청, 보도자료(2022.03.28.), “고양시, 개발제한구역 단절토지 11곳 해제”, http://www.goyang.go.kr/news/user/bbs/BD_selectBbs.do?q_bbsCode=1090&q_estnColumn1=All&q_bbscttSn=20220328142904714

1-3-2에서 정의하고 있으며 기본원칙은 「개발제한구역의 조정을 위한 도시·군관리계획 변경안 수립지침」 2-6에서 규정하고 있으며 이와 관련된 내용은 다음 [표 3-3]과 같다.

[표 3-3] 개발제한구역의 조정을 위한 도시·군관리계획 변경안 수립지침-단절토지와 관련된 내용

용어의 정의	1-3-2. “단절토지”란 영 제2조제3항제5호에 따라 도로(중로2류 15미터 이상)·철도·하천개수로(지방 하천이상)로 인하여 단절된 3만 제곱미터 미만의 토지로서 개발제한구역 이외의 토지와 접한 토지를 말한다. 다만, 도로(소로2류 8m 이상)로 인하여 단절되고 토지이용현황, 주변 환경 등을 고려할 때 사도지사가 개발제한구역으로 관리할 필요성이 현저히 낮다고 판단하는 3만 제곱미터 미만의 토지를 포함한다.
기본원칙	2-6. 단절토지, 집단취락 또는 경계선 관통대지로 해제하는 면적(해제된 취락으로 3-2-3(4)②의 규정에 따라 해제범위를 확대·조정하는 경우를 포함한다)은 2-1의 규정에도 불구하고 1-3-2, 1-3-3과 3-2-3(4)①의 규정 따른 범위 안에서 시·도지사가 결정하는 개발제한구역 해제를 위한 도시·군관리계획 내용에 따른다.



출처: 국가법령정보센터(<https://law.go.kr/>)

고양시로 승격되기 전 고양군은 북한과 인접한 접경지역의 이미지로 토지 대부분이 개발제한구역과 절대농지, 군사보호구역으로 제한되어 있었다. 김대중정부가 들어선 이후 1999년과 2004년 순차적으로 개발제한구역이 해제되었지만, 2019년 주택시장의 불안을 잠재우기 위해 정부는 제3기 신도시 건설을 발표하였고 고양에서는 창릉신도시가 포함되었다. 이와 관련해 문재인정부는 3기 신도시 건설을 위해 3,069만 2,000㎡의 부지를 개발제한구역에서 확보하기로 하였다.

개발제한구역 부지는 전체 부지의 94%, 개발제한구역이 아닌 부지 전체의 6%였는

데, 고양 창릉신도시의 개발제한구역 비율은 97.7%였다. 국토교통부는 환경평가를 통해 등급별 1~2등급은 공원·녹지로 조성하여 보존 또는 존치, 3~5등급 위주로 개발할 계획으로 3기 신도시 5곳은 농지, 축사 등 보존 가치가 낮은 지역을 중심으로 택지를 조성할 계획을 발표하였다. 녹지와 공원 비중은 40~50%로 높이는 계획을 수립하였다.¹⁹⁾ 3기 신도시 그린벨트 해제 면적과 1~2등급지 비율 관련 내용은 다음 [표 3-4]와 같다.

[표 3-4] 3기 신도시 개발제한구역(해제 면적 및 개발제한구역 1·2등급지

3기 신도시 그린벨트 해제 면적

2013	2014	2018	2019	2020	2021
위치	남양주 진접읍, 일패동 등 일원	하남 교산동 등 일원	인천 굴현동, 박촌동 등 일원	고양 원흥동, 행신동 등 일원	부천 대장동, 오정동 등 일원
GB 면적(천 m ²)	10,773	5,308	3,245	7,936	3,430

3기 신도시 개발제한구역 1·2등급지 비율(전체 면적 대비)

	GB 1등급지	GB 2등급지	농지 제외 시
남양주왕숙1	6%	46%	8%
남양주왕숙2	0.5%	39%	9%
하남교산	1%	10%	10%
인천계양	0.5%	89%	0%
고양창릉	5%	31%	16%
부천대장	0.6%	84%	6%

출처: 머니투데이(2020.10.07.), “3기 신도시 94%가 그린벨트, ‘여의도 2.8배 푼다.’”,
<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2020100615305921589>

대규모 개발을 위해 개발제한구역을 해제하는 경우 해당 지역에서는 제일 먼저 투기 문제가 나타나게 된다. 일반적으로 개발제한구역이 해제되면 해당 지역과 인근 토지가격이나 주택가격이 상승하게 되는데 공공택지 조성과 기반 시설이 갖춰지게 되면서 부동산 가치가 상승한다. 정부에서 개발계획을 발표한 직후 관련 부동산 시장에서는 토지가격이

¹⁹⁾ 머니투데이(2020.10.07.), “3기 신도시 94%가 그린벨트, ‘여의도 2.8배 푼다.’”,
<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2020100615305921589>

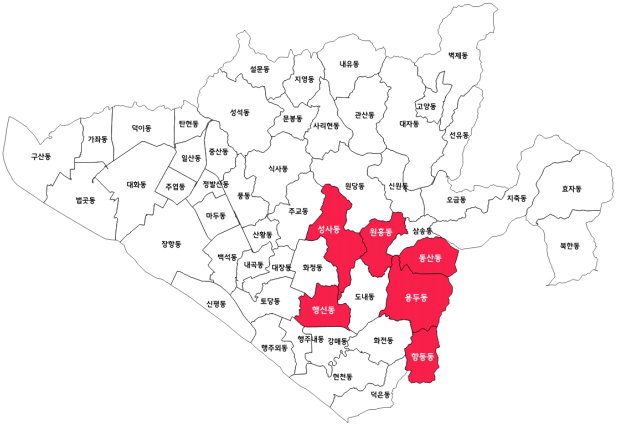
가파르게 상승하게 되고 대량으로 토지를 매입한 후 쪼개 파는 기획부동산까지 등장하게 되어 사회 문제가 되기도 한다.

이렇듯 개발제한구역 해제와 대규모 개발사업의 진행은 토지보상을 노리는 투자 또는 투기가 성행하고 해제 지역뿐만 아니라 인접 지역까지도 투기가 발생하게 된다.

이와 관련해 3기 신도시 예정지인 고양시 덕양구 용두동의 개발제한구역 한 곳의 등기부등본을 열람한 결과 42,030㎡의 임야를 150명이 공동으로 소유하고 있는 것으로 나타났으며, 인근 29,811㎡의 임야 한 필지에서도 110명이 지분을 공유하고 있었고 그 밖에도 투기가 의심되는 지역은 모두 인접지로 추가 투기 의심 사례 지역은 향동동, 성사동, 용두동, 동산동, 성사동, 행신동, 성사동, 원흥동 등으로 고양 창릉 3기 신도시 대상지에서 발생한 것으로 보도되기도 하였다.²⁰⁾

[표 3-5] 고양시 개발제한구역 인근 투기 의심 사례 지역

행정동	면적(㎡)	소유자(명)
향동동	10,706	67
향동동	9,124	48
용두동	21,421	37
용두동	15,678	28
동산동	4,918	23
원흥동	7,339	-
행신동	4,760	7
성사동	6,546	17
성사동	9,281	41
성사동	9,620	6
성사동	5,157	5



출처: 노컷뉴스(2021.03.22.), “고양 창릉 한 필지에 ‘150명’ 쪼개기...‘그린벨트’ 댔친 투기바람”, <https://www.nocutnews.co.kr/news/5519493>

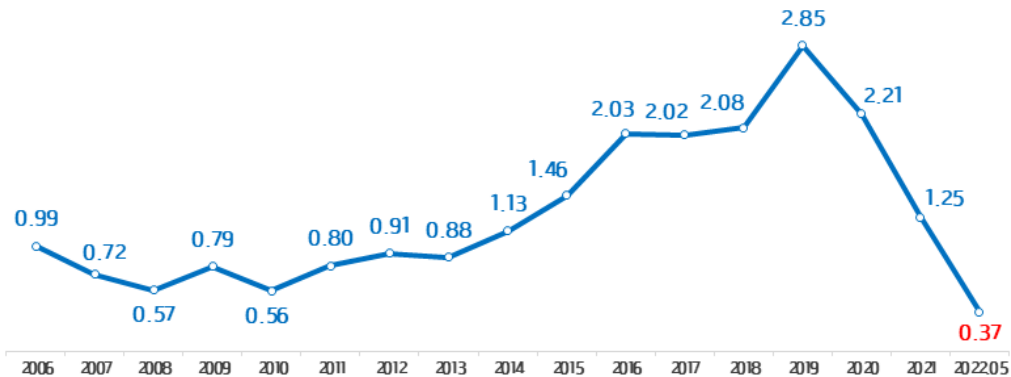
신도시계획이 발표된 2019년에는 경기도 내에서 개발제한구역 토지 거래량이 역대 최고치를 기록한 것으로 나타났다. 전체 토지 거래는 줄어들었지만, 개발제한구역 내 토지거래는 활발했다. 그 이유는 3기 신도시를 비롯해 수도권 공공택지지구 개발이 추진됨

²⁰⁾ 노컷뉴스(2021.03.22.), “고양 창릉 한 필지에 ‘150명’ 쪼개기...‘그린벨트’ 댔친 투기바람”, <https://www.nocutnews.co.kr/news/5519493>

에 따라 개발제한구역 토지 수요가 크게 증가한 것으로 판단된다. 2006년부터 2022년 5월까지 개발제한구역에서 이뤄진 토지 거래 현황을 살펴보면 경기도는 2019년 28,477필지로 2018년 20,831필지 대비 약 36.7% 증가하였다. 이후 거래가 점차 줄어들어 2020년 22,147필지, 2021년 12,520필지, 2022년 5월은 3,715필지로 확인되었다.

[그림 3-5] 경기도 개발제한구역 토지 거래 현황(2006~2022년 5월)

(단위: 만 필지)

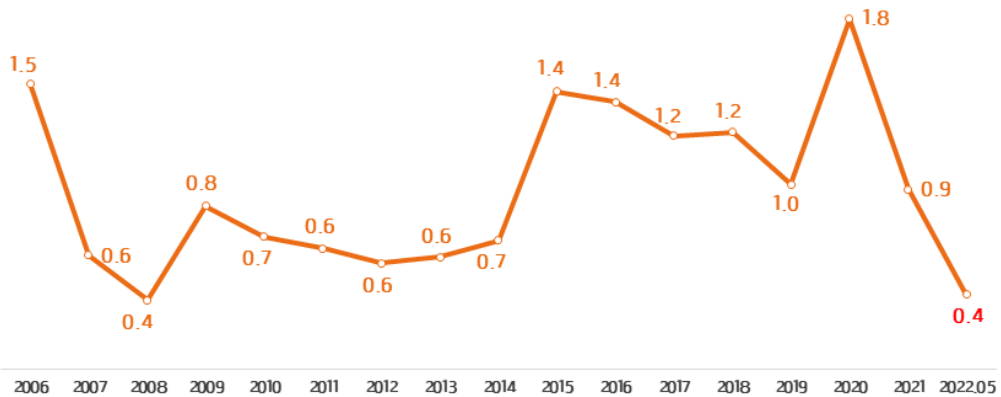


자료: 통계청(KOSIS)

고양시의 경우 2006년 개발제한구역이 해제될 당시 토지거래량은 1,484필지로 거래량이 가장 높았던 시기였다. 이후 점차 거래량은 감소하였는데 2015년 정부가 보금자리주택 건설을 위해 서울시 강남구 자곡동, 세곡동, 수서동과 경기도 하남시 망월동, 고양시 덕양구 도내동 등 수도권 주요 지역 개발제한구역을 해제하면서 토지 거래량이 증가하였다. 2015년에는 1,444필지로 전년에 비해 2배가량 증가했고 2018년까지 거래량은 1,200필지 이상으로 나타났다. 그리고 2019년 3기 신도시 개발이 발표된 이후 개발제한구역 해제를 발표하면서 2020년 토지 거래량은 1,820필지로 역대 최고치를 기록하였다.

[그림 3-6] 고양시 개발제한구역 필지당 토지 거래 현황(2006~2022년 5월)

(단위: 천 필지)



자료: 통계청(KOSIS)

[표 3-6] 고양시 개발제한구역 토지 거래 현황(2006~2022년 5월)

구분	고양시(전체)		덕양구		일산동구		일산서구	
	필지 수 (필지)	면적 (천 m ²)	필지 수 (필지)	면적 (천 m ²)	필지 수 (필지)	면적 (천 m ²)	필지 수 (필지)	면적 (천 m ²)
2006	1,484	2,163	1,457	2,134	27	29	0	0
2007	593	1,400	537	1,307	56	95	0	0
2008	360	488	319	444	41	42	0	0
2009	849	916	801	826	48	91	0	0
2010	689	864	658	820	31	45	0	0
2011	628	1,388	592	1,344	36	43	0	0
2012	552	527	514	481	38	45	0	0
2013	584	891	554	854	30	38	0	0
2014	671	662	645	633	26	28	0	0
2015	1,444	1,302	1,395	1,238	49	65	0	0
2016	1,387	1,352	1,313	1,261	74	89	0	0
2017	1,212	1,376	1,118	1,262	94	113	0	0
2018	1,231	1,304	1,174	1,216	57	86	0	0
2019	962	1,072	886	993	76	78	0	0
2020	1,820	1,795	1,692	1,663	127	130	1	2
2021	936	1,094	859	989	77	106	0	0
2022.05	388	359	360	333	28	26	0	0

자료: 통계청(KOSIS)

3. 개발제한구역 해제와 공공주택 건설

공공임대주택은 스스로 내 집 마련이 어려운 계층을 대상으로 공적 지원을 통해 주거 보장을 실현할 목적으로 건설, 공급되었다. 1989년 ‘주택 200만 호 건설계획’의 일환으로 추진된 국내 최초 영구임대주택 건설이 1993년 종결된 이후 1998년 국민임대주택이 도입되기 이전까지 공공임대주택은 분양전환을 전제로 한 5년 임대주택이 이루어졌으나 주택정책의 핵심 정책은 아니었다. 그러나 2000년 이후 전세가격과 매매가격이 전국적으로 상승하면서 정부는 주택시장 안정과 서민 주거 안정을 동시에 달성하기 위한 정책 방안을 ‘부동산 대책’ 형태로 발표하면서 새로운 전기를 맞이하게 되었다(진미운, 2007). 그리고 2022년 현재 임대주택은 「공공주택 특별법」과 「민간임대주택에 관한 특별법」에 따라 구분된다. ‘공공주택’은 「공공주택 특별법」 제2조에 따라 공공임대주택과 공공분양주택으로 분류되고, 공공임대주택은 다시 공공건설임대주택과 공공매입임대주택으로 분류되어(고창수 외, 2022) 국가 또는 지자체, 한국토지주택공사, 지방공사, 공공기관, 민간사업자가 국가 또는 지자체의 재정이나 주택도시기금을 지원받아 건설, 매입 또는 임차하여 공급하는 주택을 말한다.²¹⁾ 이와 관련해 공공주택 체계를 정리하면 다음 [그림 3-7]과 같다.

[그림 3-7] 공공주택 체계



출처: 국토교통부, 「2021 주택업무편람」, p. 228

21) 국토교통부, 「2021 주택업무편람」

「공공주택 특별법」 제2조, 「공공주택 특별법 시행령」 제2조에 따라 분류되는 공공주택 유형 중 공공임대주택은 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택, 통합공공임대주택, 장기전세주택, 분양전환공공임대주택, 기존주택 등 매입임대주택, 기존주택 전세임대주택 등 7가지로 구분되고, 여기에 공공분양주택을 포함하면 공공주택의 유형은 8가지로 구분된다. 공공주택 유형과 관련된 내용은 다음 [표 3-7]과 같다.

[표 3-7] 공공주택 유형(공공주택특별법 제2조 및 같은 법 시행령 제2조)

구분		내용
공공 임대 주택	영구임대주택	「공공주택특별법 시행령」 제2조 제1항 제1호에 따라 최저소득 계층의 주거안정을 위해 50년 이상 또는 영구적인 임대를 목적으로 공급하는 공공임대주택
	국민임대주택	「공공주택특별법 시행령」 제2조 제1항 제2호에 따라 30년 이상 장기간 임대를 목적으로 공급하는 공공임대주택
	행 복 주 택	「공공주택특별법 시행령」 제2조 제1항 제3호에 따라 대학생, 사회초년생, 신혼부부 등 젊은 층의 주거안정을 목적으로 공급하는 공공임대주택
	장기전세주택	「공공주택특별법 시행령」 제2조 제1항 제4호에 따라 전세계약의 방식으로 공급하는 공공임대주택
	분양전환공공임대주택	「공공주택특별법 시행령」 제2조 제1항 제5호에 따라 일정 기간 임대 후 분양전환할 목적으로 공급하는 공공임대주택
	기존주택매입임대주택	「공공주택특별법 시행령」 제2조 제1항 제6호에 따라 기존주택을 매입하여 저소득 서민, 청년, 신혼부부 등에게 공급하는 공공임대주택
	기존주택전세임대주택	「공공주택특별법 시행령」 제2조 제1항 제7호에 따라 기존주택을 임차하여 저소득 서민, 청년, 신혼부부 등에게 공급하는 공공임대주택
공공분양주택		분양을 목적으로 공급하는 주택으로 「주택법」 제2조 제5호에 따른 국민주택 규모 이하의 주택

출처: 국토교통부, 「2021 주택업무편람」, p. 228

[표 3-8] 보금자리주택 공급 계획

유형별			지역별	
공공임대 (80만 호)	영구임대 10만 호		수도권 (100만 호)	도심 20만 호(재건축재개발, 역세권 등)
	국민임대 40만 호			도시근교 30만 호(개발제한구역 해제 등)
	10년 임대, 장기전세 등 30만 호			도시외곽 50만 호(신도시 등 공공택지)
공공분양(70만 호)		⇔	지 방 (50만 호)	택지개발 50만 호

출처: 국토교통부, 「2021 주택업무편람」, p.229

개발제한구역 내 국민임대주택이 대규모로 이루어지는 경우 저소득계층을 공간적으로 집중시킴으로써 사회·경제적 계층 간 격리 현상을 유발할 가능성과 공공임대주택만 집중적으로 공급하게 되면 ‘빈곤의 섬’을 조장하는 결과를 낳게 될 것이라는 부정적 영향이 우려된다(하성규·설혁, 2005; 김태경, 2007).

여기에 더해 고양시 개발제한구역 해제 지역의 입지를 살펴보면, 개발제한구역 해제 이후 개발제한구역 안에 대규모 택지개발이 이루어지면서, 개발제한구역 내 개발지의 연담화와 집중이 이루어져 주변 지역 간 토지이용이 단절된 것으로 나타나고 있다. 이렇게 고양시 개발제한구역 내 개발은 체계적이거나 종합적인 계획 수립 없이 정부의 정책적 이해에 따라 개발제한구역의 해제와 개발이 이루어졌다.


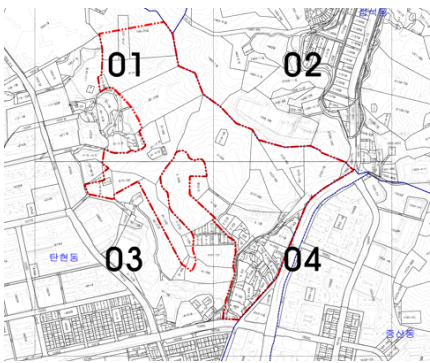
그에 따라 개발제한구역 내에서 비체계적인 개발이 연담화되어 진행되고, 주변 지역 간 단절, 분리 현상이 나타나는 특징을 보이고 있다.

[그림 3-8] 고양시 내 공공주택 공급을 위한 대규모 해제 지역



2020년 3월 4일 국토교통부의 보도자료에 따르면 ‘수도권 30만 호 공급계획’ 중 고양창릉(3만 8,000호)과 고양탄현(3,000호) 등 2곳에 2020년 3월 6일 공공주택지구 지정을 지정 고시하였다. 고양창릉, 고양탄현 공공주택지구 사업 현황을 살펴보면 다음 [표 3-9]와 같다.

[표 3-9] 고양창릉 3기 신도시 및 고양탄현 공공주택지구 사업 현황

구분	고양창릉	고양탄현
지구명	고양창릉 공공주택지구	고양탄현 공공주택지구
위치	경기도 고양시 덕양구 원흥동, 동산동, 용두동, 향동동, 화전동, 도내동, 행신동, 화정동, 성사동, 화정동 일원	경기도 고양시 일산서구 탄현동 일원
면적	7,890,019㎡(2,387천 평)	415,745㎡(125천 평)
사업시행기간	2020~2029년	2020~2025년
사업시행자	경기도, 한국토지주택공사, 경기주택도시공사, 고양도시관리공사	한국토지주택공사
주택 및 인구계획	주택 38,000호 / 인구: 83,000명	주택 2,767호 / 인구: 5,964명
지형도면 고지도		

출처: 한국토지주택공사, 3기 신도시 및 국토교통부 고시 제2020-246호

현재 고양시 도시개발 및 택지개발사업 현황(2022.06.15.)에서 식사2지구, 덕이지구, 덕은지구, 풍동2지구, 풍동3지구 4블록, 풍동2지구 3블록, 벽제목암지구, 방송영상밸리, 일산테크노밸리 등 9개 도시개발사업과 고양지축과 고양장항 등 2개 공공주택지구 조성사업이 추진되고 있다([표 3-10] 참조).

도시개발사업으로 시행된 민간개발은 20,132가구, 공공개발은 2,833가구로 총 22,965가구와 공공주택지구 조성사업으로 20,982가구의 주택이 공급될 예정이다. 여기에 3기 신도시인 고양창릉 공공주택지구 38,000가구까지 포함하면 공공개발로 공급되는 주택은 총 61,815가구로 민간개발보다 32.6% 정도 많이 공급될 예정이다.

[표 3-10] 고양시 도시개발 및 택지개발 사업 추진 현황(2022.06.15.)

구분		위치	면적(m ²)	계획 세대	계획 인구	사업기간	사업시행자	비고
도시 개발 사업	식사2지 구	일산동구 식사동 621번지 일원	227,004	3,100	8,277	14~환지 처분일	조합	민간
	덕이지구	일산서구 덕이동 산145-1 일원	657,995	5,159	15,477	'06~환지 처분일	조합	민간
	덕은지구	덕양구 덕은동 323번지 일원	645,584	4,815	12,711	'10~'21	NH	공공
	풍동2지 구	일산동구 풍동 1183번지 일원	340,575	2,770	7,369	'20~'24	조합	민간
	풍동2지 구 4블록	일산동구 풍동 815번지 일원	112,667	1,342	3,302	미정	조합	민간
	풍동2지 구 3블록	일산동구 식사동 1110번지 일원	86,705	1,007	2,479	미정	미정	민간
	벽제목암 지구	덕양구 벽제동 산43-6번지 일원	173,606	1,939	5,178	'13~'23	(주)에스디산업개발	민간
	방송영상 밸리	일산동구 장항동 640-2번지 일원	702,030	2,780	9,299	19~'26	경기도, 경기주택도시공사	공공
	일산테크 노밸리	일산서구 대화동 1932-127번지 일원	871,840	53	131	'19~23	경기도, 고양시, 경기주택도시공사, 고양도시관리공사	공공
	소계	9개소	3,818,005	22,965	64,223	-	-	-
공공 주택 지구 조성 사업	고양지축	덕양구 지축동 일원	1,182,937	9,125	22,352	'06 ~ '22	NH	공공
	고양장항	일산동구 장항동, 일산서구 대화동 일원	1,562,123	11,857	27,257	'16 ~ '23	NH	공공
	소계	2개소	2,745,060	20,982	49,609	-	-	-

자료: 고양시청, 고양시 도시개발 및 택지개발사업 추진 현황

4. 개발제한구역 내 관리

우리나라의 급속한 산업화와 도시화에 따른 도시 문제를 해결하기 위해 도입된 도시 주변의 개발제한구역은 도시환경 여건이 악화되면서 도시 주변의 녹지 보전과 환경보호, 도시인의 쾌적한 생활환경을 확보하기 위해 생태보전구역으로서 환경정책적 성격을 띠게 되었다(강은숙, 2002).

또한 개발제한구역은 과도한 서울 인구 집중 현상과 서울권의 무질서한 평면적 확산 방지를 위한 성장관리정책의 일환이었고, 김대중정부 출범 직후 조정 작업, 제도 개선 방안 확정과 발표, 변경, 수립 등의 과정을 거친 조정 작업에 따라 개발제한구역의 해제 지역 선정과 해제 후 관리계획이 수립되어 집행되기 시작하였다(박상규·김창석, 2009).

긍정적인 측면에서 개발제한구역은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 녹지를 보전한다는 본래의 목적을 성실히 수행하고 있다는 평가를 받았다(이미홍·김지현, 2009). 하지만 그린벨트는 ‘그린’이라는 이름이 주는 이미지와 달리 개발제한구역 내의 토지 중 임야는 58%, 나머지는 농경지 28%, 대지와 잡종지 14%로 되어 있어 환경보전과는 거리가 있고 임야조차 도시민의 휴식 공간으로 활용되지 않고 있으며 환경의 질은 그 유형에 따라 좌우되는데 개발의 제한으로 비닐하우스, 무허가 공장, 축사, 별장 등이 지어지면서 오히려 환경오염을 유발하고 있다.

김경환(1992)은 환경보전 측면에서 보존 가치가 없는 땅이 ‘벨트’로 유지하기 위해 개발제한구역으로 제한되어 있는 반면에 보전되어야 마땅한 임야와 녹지 일부는 ‘벨트’ 밖에 있기 때문에 택지로 개발되고 있다는 점을 지적한 바 있다. 개발제한구역을 도입한 가장 중요한 목적은 수도권과 대도시 인구 집중 억제였지만 수도권 전체의 인구 집중을 방지하는 데는 미흡하였다. 어느 정도 집중 억제 효과가 있었다더라도 도시의 무질서한 확산을 방지한다는 본래 의도와는 거리가 먼 공간구조의 왜곡을 초래하였다고 보았다.

이와 관련해 개발제한구역 해제를 통한 주택 공급은 난개발과 환경 훼손 등 대규모 도시개발 사업으로 발생하는 문제점과 수도권 집중화라는 부작용도 우려되고 있다. 특히 3기 신도시의 개발 특징은 서울 접근성으로 시도를 경계 짓던 녹지공간 중 여의도 면적의 약 11.8배만큼 사라진다는 의미로도 볼 수 있으며, 수도권 집중화는 지방 소멸을 더

빠르게 진행시키는 요인으로 작용할 수도 있다.²²⁾

개발제한구역의 부정적인 평가로는 개발 압력이 없는 중소도시권에 개발제한구역 설정은 취락의 한가운데를 관통하는 등 불합리한 구역이 존재한다는 점과 토지이용규제에 따른 지가 하락은 개발제한구역 내 토지 소유자의 재산상 손실과 거주민에게 최소한의 생활편의시설조차 제공되지 않는 등 주민 생활 불편의 문제가 제기되었다(건설교통부, 2006; 이미홍·김지현, 2009).

또한 개발제한구역의 조정 작업이 장기간 소요됨에 따라 국민임대주택사업단지 등 환경평가 4~5등급이 많은 해제 대상 주변 지역은 광역도시계획이 확정되기 전에 해제될 것을 예상하고 비닐하우스, 화훼판매장, 주차장 등으로 토지이용을 전환한 사례가 상당수 발생하는 부정적인 영향이 발생하기도 하였다(박상규·김창석, 2009).

관련 사례를 살펴보면 먼저 개발제한구역 내 ‘고양 수도권 화훼종합유통센터 건립 사업’은 2018년 10월 농림축산식품부 공모사업으로 선정되어 2019년 2월 「개발제한구역 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 시행령이 최종 개정되었고, 2020년 12월 3일 국토교통부 개발제한구역 관리계획 중앙도시계획위원회에서 최종 조건부 의결 처리되었다. 이 사업으로 2022년까지 고양시 덕양구 관산동 291-11번지 일원 4만 2,109㎡ 부지에 4,295㎡ 규모의 공판장과 공동구판장, 1만 6,936㎡ 규모의 부속시설이 건립될 예정이다.²³⁾

반면에 고양시 덕양구 도내동 개발제한구역 내 위치한 ‘은평구 적환장’은 은평·서대문·종로 등 서울시 3개 구에서 생활폐기물과 음식물·폐기물 적환장 사용함에 따라 부정적인 영향을 미치기도 한다. 이에 고양시는 ‘서울시 기피 시설 이전’의 민원이 발생하자 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 위반으로 개발제한구역 지역 내 위치한 도내동 적환장에 시설 적치나 구역 내 도로포장 등을 했다는 이유로 서울시에 이전을 요구하고 있다.²⁴⁾

22) 대한전문건설신문(2019.05.13.), “그린벨트에 들어설 ‘3기 신도시’의 그늘”, <http://www.koscaj.com/news/articleView.html?idxno=200205>

23) 뉴스코리아(2020.12.06.), “그린벨트 내 ‘고양화훼종합유통센터’ 조건부 통과...2022년 준공”, <https://www.news1.kr/articles/?4140982>

24) 오마이뉴스(2019.03.13.), “고양시, 은평구에 도내동 적환장 이용 중단 요구”.

김포시의 경우 개발제한구역 내 야영장을 설치하여 주말에 이용하는 이용객에겐 쾌적한 휴식 공간을 제공하고, 거주민에게는 경제적 향상을 도모하고자 ‘개발제한구역 내 야영장 배치 계획’을 공고하고 야영장 2개소의 사업자를 선정한다고 밝히기도 하였다.

경기도 내 개발제한구역에서 폐기물을 무단 방치, 불법 창고 임대업 등 불법행위에 따라 토지 소유주와 업자들이 무더기로 적발되기도 했다. 경기도 특별사법경찰단에 따르면 적발 내용의 유형은 다음 [표 3-11]과 같으며 잡종지에 컨테이너 적치 허가만 받은 채 컨테이너를 설치하여 불법 창고 임대업으로 부당 이득을 얻었고 농지에 허가 없이 고물상을 운영하여 불법 폐기물을 무단 방치하여 고양시에 적발되기도 하였다.

[표 3-11] 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 등 무단 적치	3	5%

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

개발제한구역 내에서 불법행위를 한 경우, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 따라 허가를 받지 않았거나 허가의 내용을 위반해 건축물의 건축 또는 용도 변경, 토지의 형질 변경, 물건을 쌓아놓는 행위 등을 한 경우 1년 이하의 징역 또는 1,000만 원 이하의 벌금형에 처하게 된다. 영리 목적이나 상습적으로 불법행위를 할 경우, 3년 이하의 징역 또는 3,000만 원 이하의 벌금형에 처하게 된다.²⁵⁾

2012년부터 2019년까지 경기도 시군별 개발제한구역 내 범죄 발생 건수를 살펴보면 전체 23건 중 고양시가 19건으로 확인되었다. 2021년에는 전체 51건 중 남양주시에 15건으로 가장 많았으며 그다음이 고양시(13건)로 확인되었다. 고양시 개발제한구역

http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002518881&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news

25) 국가법령정보센터. “개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법”

내 범죄 발생 빈도는 타 지자체에 비해 높은 수준으로 보이며, 고양시가 과거에 비해 감소했지만, 경기도의 개발제한구역 내 불법행위가 점차 증가하고 있고 지역적으로도 확산되고 있는 것으로 나타났다. 개발제한구역 내 불법행위뿐만 아니라 범죄 발생을 예방할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있을 것이다.

[표 3-12] 경기도 시군별 개발제한구역 내 범죄 발생 건수

구분	2012~2019	2020	2021	구분	2012~2019	2020	2021
수원시	-	-	-	하남시	1	-	8
용인시	1	-	2	군포시	-	-	2
고양시	19	-	13	오산시	-	-	-
성남시	1	-	-	양주시	4	-	2
화성시	-	-	2	이천시	-	-	-
부천시	-	-	1	구리시	-	-	3
남양주시	-	-	15	안성시	-	-	-
안산시	1	-	2	의왕시	-	-	-
평택시	-	-	0	포천시	-	-	-
안양시	-	-	5	양평군	-	-	2
시흥시	-	-	2	여주시	-	-	-
김포시	-	-	2	동두천시	-	-	-
파주시	-	-	-	과천시	-	-	3
의정부시	-	-	5	가평군	-	-	-
광주시	-	-	2	연천군	-	-	-
광명시	1	-	-	타 지역	-	-	-
합계	23	0	51	합계	5	0	20

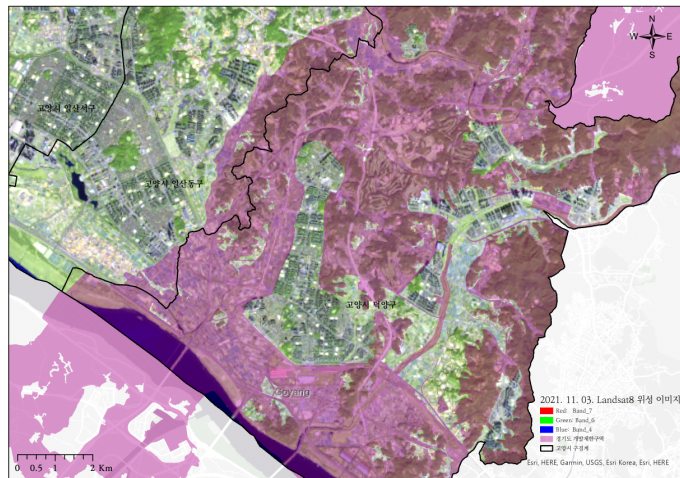
자료: 경기도 특별사법경찰단, 범죄통계(2012년 ~ 2019년), 2020년, 20220년(https://www.gg.go.kr/gg_special_cop)

제2절 개발제한구역 내외 토지이용 분석

1. 개발제한구역 내 토지이용

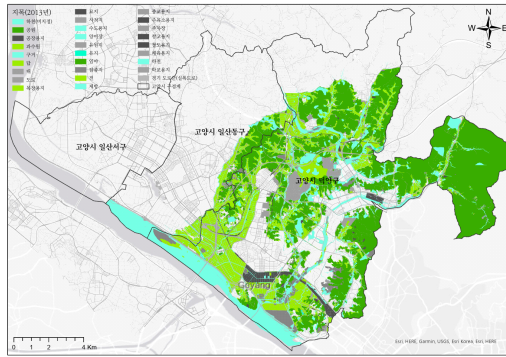
개발제한구역 내외의 토지이용 변화를 분석하기 위해 미국 지질조사국(USGS: United States Geological Survey)에서 제공하는 Landsat5, Landsat8 위성이 촬영한 데이터를 분석하였다. 1988~2010년은 Landsat5 위성데이터를, 2010년 이후는 Landsat8 위성 데이터를 활용하여 분석하였다. 5~11월에 촬영된 위성데이터 중 운량(Cloud Cover)이 10% 미만인 위성데이터를 검색하며, 해당 조건을 충족하는 위성데이터가 존재하지 않을 경우 검색 범위를 2~4월로 확장하여 데이터를 수집하였다. 위성데이터는 총 11개 band 채널 중 2~7채널 이미지를 합성하는 방식으로 이미지를 추출하였다. 추출된 이미지는 식생(vegetation)은 녹색으로, 개발지는 회색으로 표현되는 특징이 있으며, 30×30m 셀 해상도로 표현된다.²⁶⁾

[그림 3-9] 2021년 고양시 개발제한구역 전경

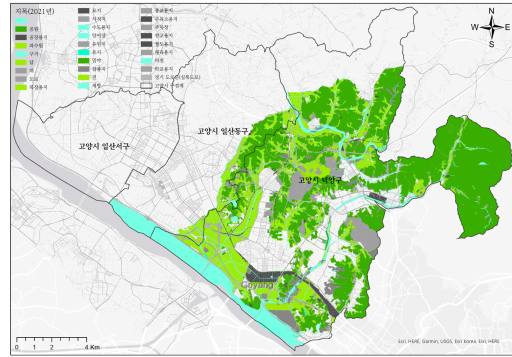


26) 자세한 분석 결과는 부록 참조

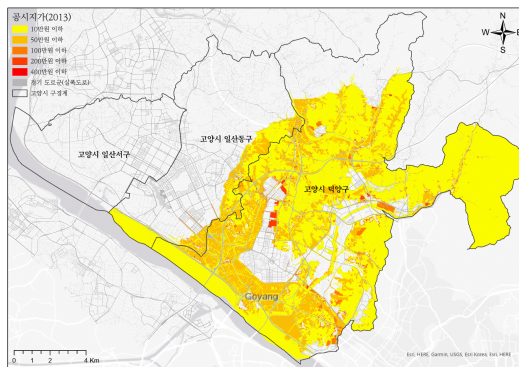
[그림 3-10] 개발제한구역 내 토지이용 변화(2013~2021년)



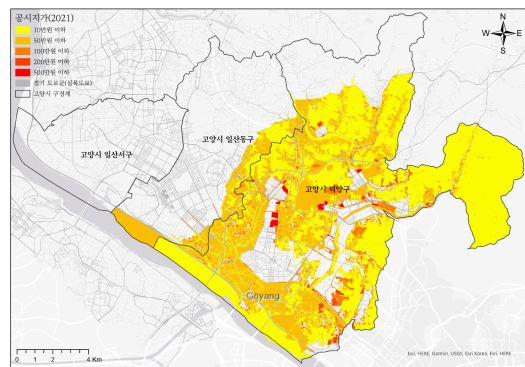
개발제한구역 내 2013년도 지목



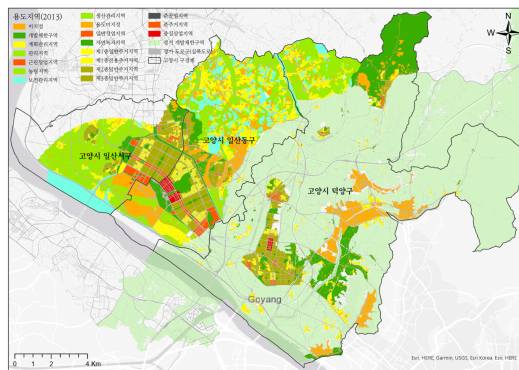
개발제한구역 내 2021년도 지목



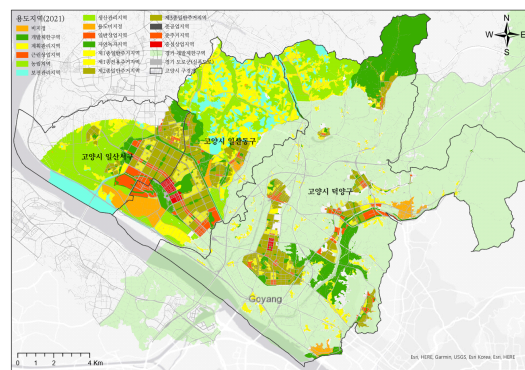
개발제한구역 내 2013년도 공시지가



개발제한구역 내 2021년도 공시지가



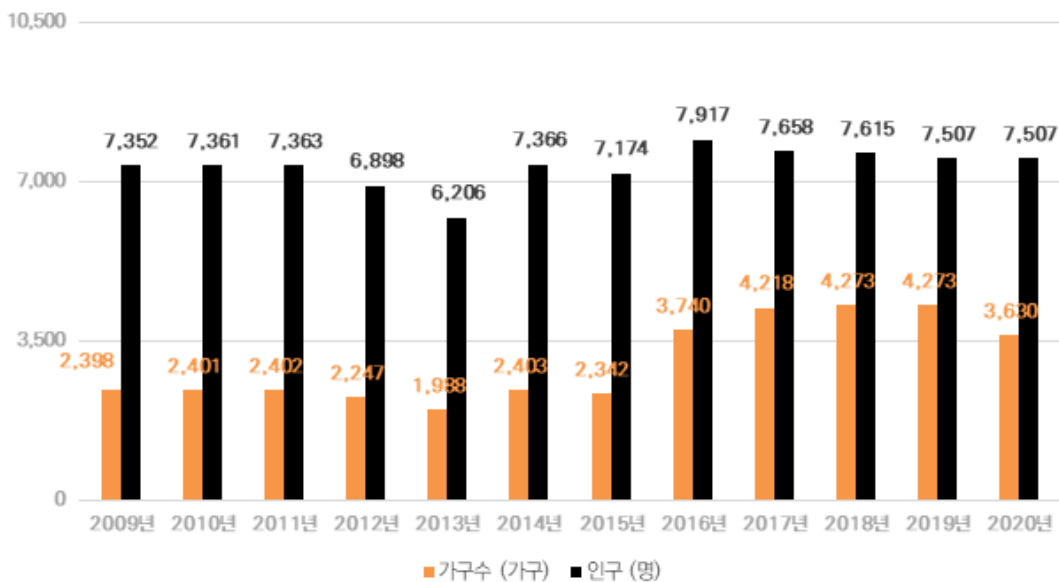
개발제한구역 내의 2013년도 용도지역



개발제한구역 내의 2021년도 용도지역

고양시 개발제한구역에 거주하는 인구는 2020년 기준으로 7만 5,000명에 이른다. 대규모 개발제한구역 해제가 이루어진 2006년 이후 개발제한구역 내 거주하는 인구는 2009년 7,352명에서 2020년에는 7,507명으로 소폭 증가한 것으로 나타나고 있다. 반면에 가구 수는 2009년 2,398가구에서 2020년 3,630가구로 50% 증가한 것으로 나타났다.

[그림 3-11] 고양시 개발제한구역 내 가구 및 인구 변화



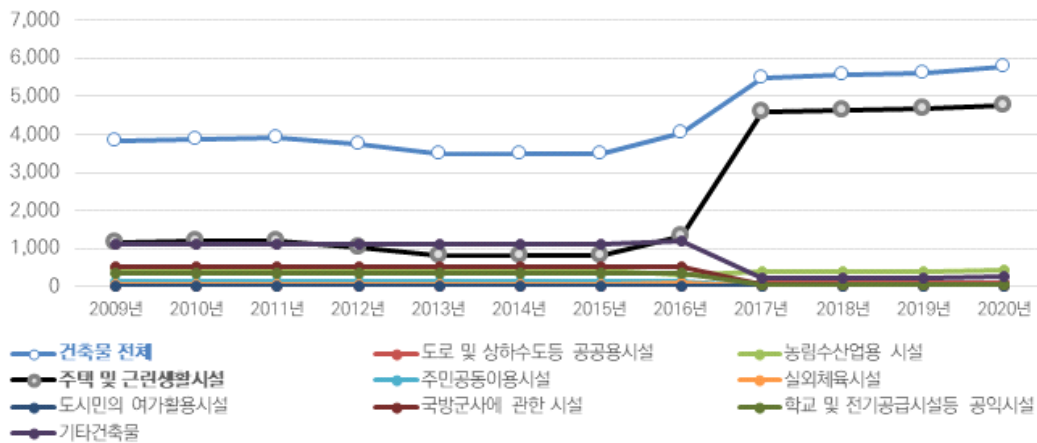
자료: 경기도

다음으로 고양시 개발제한구역 내 건축 행위를 살펴보면, 특히 주택과 근린생활시설이 2009년 1,179건에 비해 2020년 4,777건으로 약 4배 증가한 것으로 나타나고 있다. 주택과 근린생활시설은 2014년 812건, 2015년에는 820건으로 감소하기도 했지만, 2016년 이후 크게 증가한 것으로 나타나고 있다. 2016년 1,352건으로 증가한 뒤 2017년에는 4,000건을 넘어섰으며, 2020년에는 4,777건으로 개발제한구역 내 건축행위가 크게 증가한 것으로 나타났다.

건축행위 중에서 다른 용도에 비해 농림수산업용 시설 증가 폭이 크게 나타났는데,

2016년 335건에서 2020년에는 444건으로 증가한 것으로 나타났다. 고양시에서 개발제한구역이 해제되고 개발제한구역 지정 면적은 줄었지만, 개발제한구역 내에서 건축행위는 크게 증가한 것으로 볼 수 있다. 특히 주택과 근린생활시설의 건축물이 크게 증가한 것으로 나타나고 있다.

[그림 3-12] 고양시 개발제한구역 내 건축물 변화

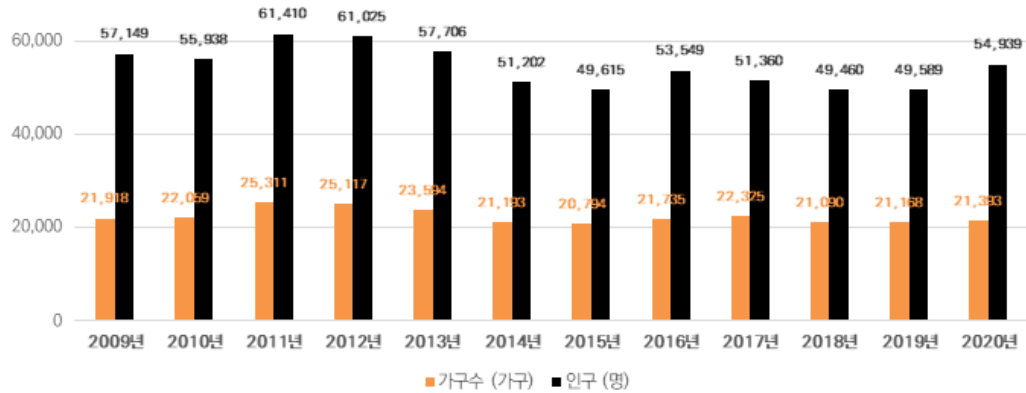


자료: 경기도

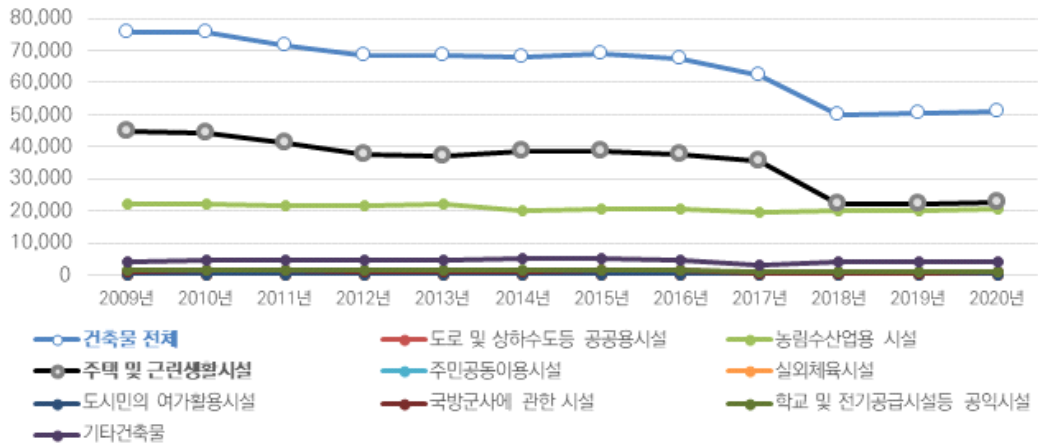
경기도 그린벨트 거주 가구 증가 추이를 고양시와 차이로 살펴보면, 건축물도 경기도 주택과 근생시설은 감소하였지만, 고양시는 오히려 증가한 것으로 나타나고 있다.

경기도, 그린벨트 내 거주하는 인구는 2009년 5만 7,000명에서 2020년 5만 5,000명으로 소폭 감소하였고, 가구 역시 2009년 2만 2,000가구에서 2020년 2만 1,000가구로 감소한 것으로 나타나고 있다. 경기도의 그린벨트 내 건축물이 감소하고 주택과 근린생활시설 역시 급격히 감소한 반면에 실외 체육시설은 증가한 것으로 나타났다.

[그림 3-13] 경기도 개발제한구역 내 가구 및 인구, 건축물 변화



경기도 개발제한구역 내 인구 및 가구 변화 추이



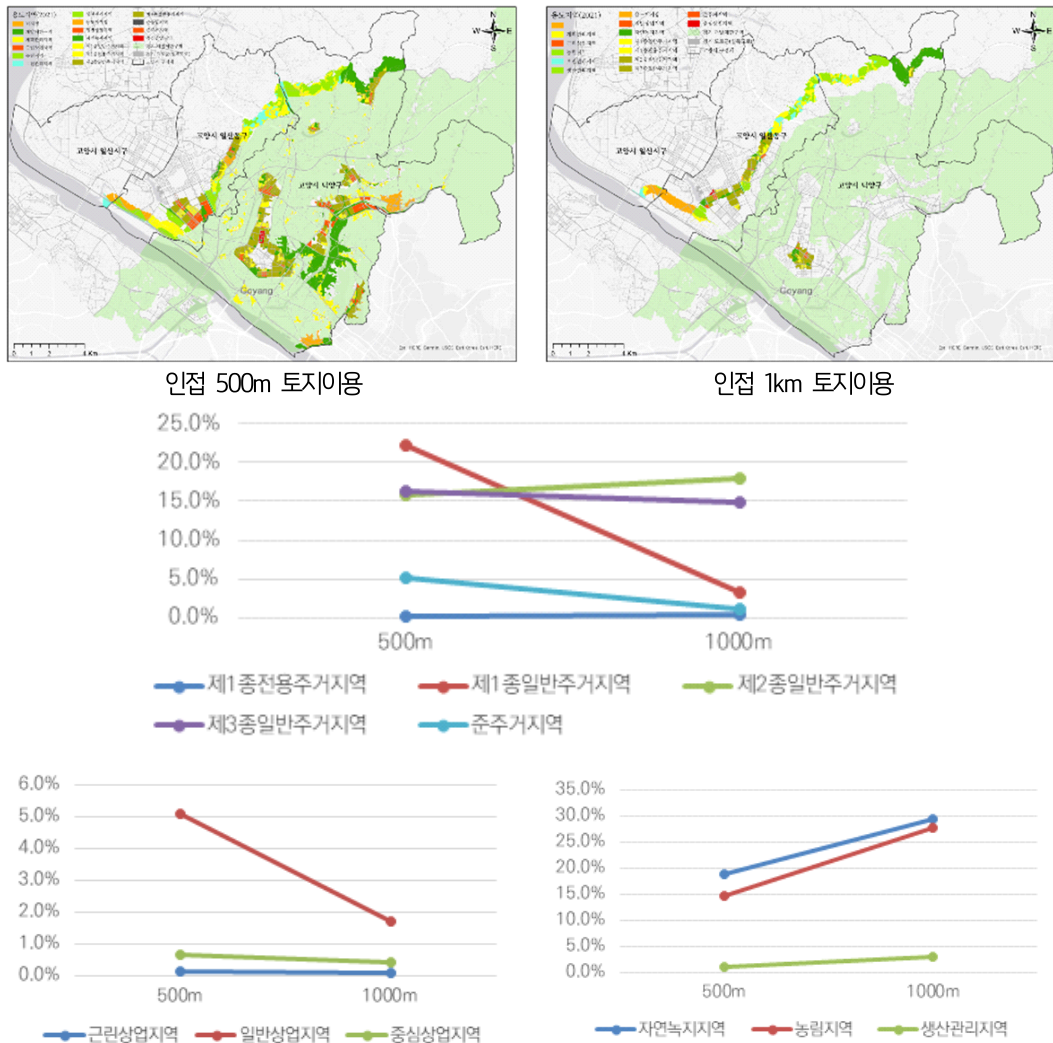
경기도 개발제한구역 내 건축물 변화 추이

자료: 경기도

2. 개발제한구역 밖 토지이용

개발제한구역 외측의 토지이용은 개발제한구역으로부터 거리별(500m, 1,000m) 토지이용 특성을 살펴보았다. 2021년 개발제한구역 인접 500m와 1000m 거리의 토지이용 현황을 살펴보면 다음 [그림 3-14]와 같다.

[그림 3-14] 고양시 개발제한구역 거리별 토지이용(2021년 기준)



개발제한구역으로부터 거리별 용도지역의 비율을 보면, 주거용, 상업용은 개발제한구역과 인접한 거리와 조밀한 토지이용 간의 관련은 낮은데, 특히 상업지역은 개발제한구역과 인접한 지역에 더 많이 지정되어 있다. 이러한 특성은 2013년에도 유사한 결과를 보인다.

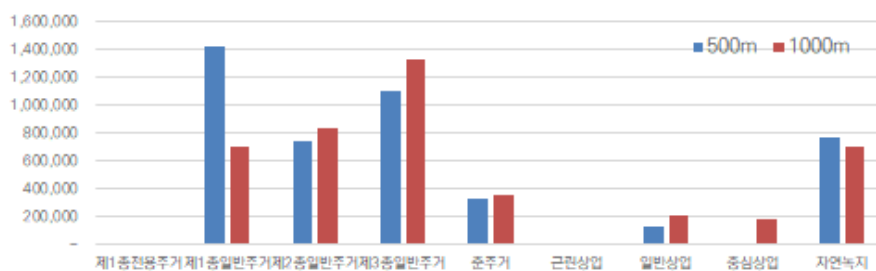
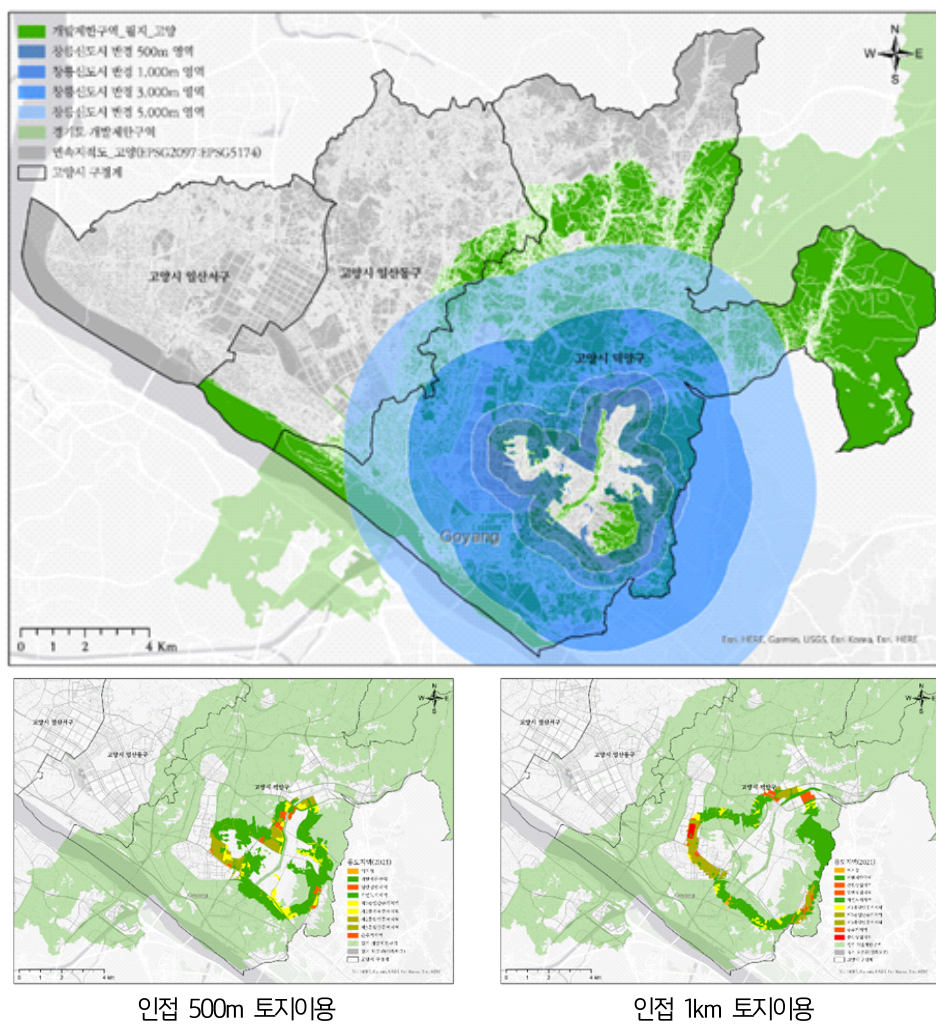
개발제한구역과 인접한 지역에서 상업지역 지정 비율이 높고 개발제한구역보다 먼 지역에서는 오히려 상업지역 지정 비율이 상대적으로 낮게 나타났다. 개발제한구역과 인접한 지역에서 상업용이나 업무용 등 다양한 활동으로 토지이용이 활발하게 이루어지는 것으로 나타났다. 결국 개발제한구역과 인접한 지역에서 상업적인 활동이 활발하다는 것은 인접한 개발제한구역의 확장이나 개발 압력이 높아질 수 있을 것으로 예상된다. 따라서 개발제한구역과 인접한 지역을 면밀하게 검토하고 계획적인 관리가 필요한 것으로 판단된다.

2021년 창릉신도시 주변 용도지역은 대부분이 주거지역이나 상업지역 비중이 낮고 창릉신도시 주변에서 멀수록 조밀한 주거용도의 토지이용이 이루어지는 것으로 나타났다.

고양시 창릉신도시 주변의 토지이용을 반경별로 살펴보면 다음 [그림 3-15]와 같다. 창릉신도시 주변에는 행신동이나 삼송동 등 개발이 이루어진 지역이 포함되어 있는데, 반경 500m 이내에는 주거지역 비중이 높다. 특히 제1종전용주거지역 비중이 높고, 그 외 제3종주거지역 그리고 자연녹지와 제2종일반주거지역, 준주거지역, 일반상업지역 순으로 높게 나타난다. 반면에 반경 500m에서 1km 구간에는 제3종일반주거지역 비중이 높게 나타난다. 다음으로 제2종일반주거지역 지정 비율이 높고, 자연녹지와 제1종일반주거지역, 준주거지역, 일반상업지역, 중심상업지역 지정 면적이 높게 나타나고 있다.

창릉신도시 주변은 상대적으로 저밀한 토지이용이 이루어지고, 원거리에서는 상대적으로 조밀한 토지이용이 이루어지는 것으로 나타났다. 창릉신도시는 부분적으로 기존 택지개발지와 연접해 있지만, 개발제한구역 내측에서 개발되어 확장성과 연계성은 낮다. 반면에 고양시 전체 개발제한구역의 인접 지역에서 상업지역 같은 고밀의 토지이용이 이루어지고 개발제한구역 원거리에서는 상대적으로 저밀의 개발이 이루어지는 특성을 보인다.

[그림 3-15] 창릉신도시 개발제한구역 거리별 토지이용



3. 고양시 개발제한구역과 공간구조

고양시의 주간선도로인 중앙로는 수도권전철 경의중앙선(화전~강매~행신~능곡~대곡), 서울지하철 3호선(대곡~백석~마두~정발산~주엽~대화), 고양종합터미널 등 거점교통망이 통과하는 교통의 요충지로 배후에서 다양한 토지이용이 공존하는 지역이며, 중앙로의 기점인 덕은교차로와 가좌동사거리는 각각 서울시와 파주시에 연접해 있고, 개발제한구역으로 지정되어 있는 등 지리적 특성에 따라 토지이용이 달리 나타날 개연성이 있는 지역이다.

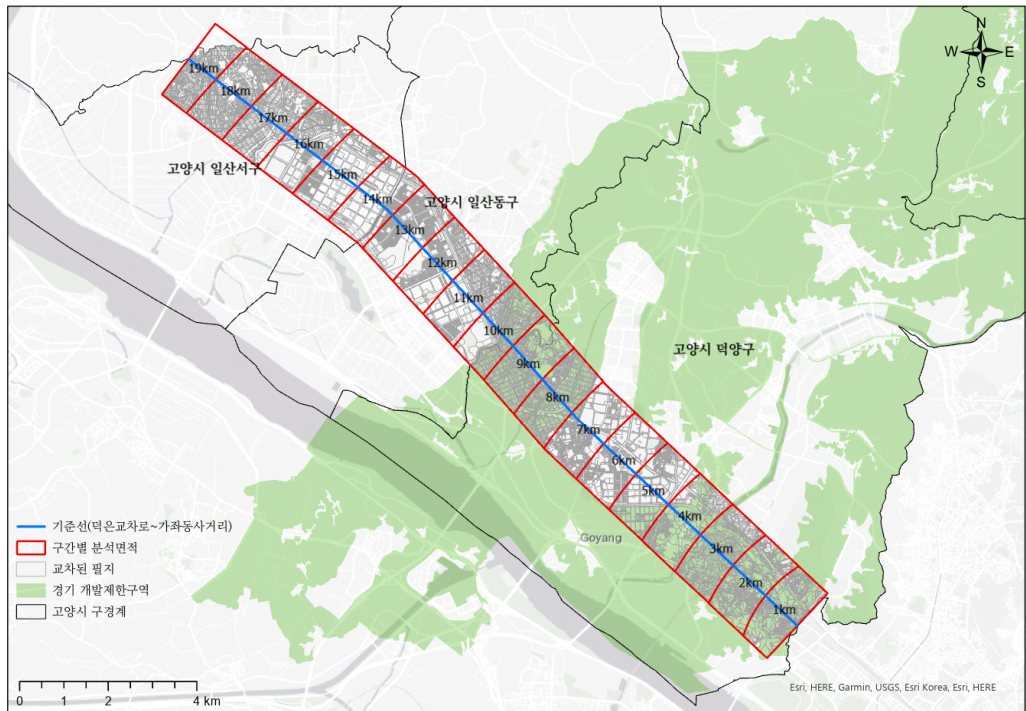
중앙로 주변의 토지이용을 국가공간정보포털(www.nsdi.go.kr)에서 제공하는 공간융합개방데이터인 ‘토지특성정보’, ‘연속지적도형정보’, ‘개발제한구역도’ 등 3종의 공간데이터를 활용하여 분석하였다. 토지특성정보는 국토교통부에서 생산, 관리하는 데이터로 토지이용 상황, 지형 고저와 지형 형상, 도로접면 등 필지별로 그 토지의 물리·입지적 특성을 제공한다. 구체적으로는 용도지역·지구 정보, 토지이용 상황, 지목, 공시지가, 경사도와 형상 등의 속성 정보를 제공하며, 반기(매년 1월, 8월)를 주기로 데이터를 최신화한다. 연속지적도형정보는 전산화된 지적도와 임야도의 도면상 경계점을 연결하여 하나의 연속된 형태로 작성된 도면 정보이며, 필지의 지리적 형상을 다각형(Polygon) 벡터 형태로 구축한 데이터이다. 개발제한구역도는 도시관리계획으로 결정하는 개발제한구역의 연속주제도이다. 개발제한구역도는 지정·고시 변경이 발생할 때 데이터가 갱신되면서 과거의 정보가 사라지기 때문에 최신화된 정보만 확인할 수 있다는 특징이 있다.

거리별 토지이용은 이들 공간데이터를 다음의 가공단계를 거쳐 분석하였다. 첫째, 분석 대상이 되는 기준 지역을 선정하기 위해 중앙로의 기점이 되는 덕은교차로와 가좌동사거리를 직선으로 연결하고, 반경 1km의 분석 면적(Buffer)을 설정하였다. 둘째, 분석 면적을 덕은교차로 기점으로부터 1km 구간마다 분할해 최종적으로 19개의 분석 면적으로 구분하였다. 셋째, 19개 분석 면적과 연속지적도형정보, 개발제한구역도를 교차(Intersect)하여 분석 면적에 포함되는 필지와 개발제한구역 정보를 분별하고 면적을 산출했다. 넷째, 연속지적도에 포함된 주소 정보(PNU Code)를 활용하여 토지특성정보를 결합하고, 19개 분석 면적에 포함된 개발제한구역, 용도지역(도시 지역), 지목(전·답·대·

도로·주차장·철도용지·공원)별 합산 면적과 평균 공시지가를 산출하여 비교하였다.

[표 3-13] 고양시 주요 축별 토지이용 분석 개요

분석 단계	내용
1단계	▪ 분석 기준선 및 기준면적 설정
2단계	▪ 분석 면적 구분(거리별 1km마다)
3단계	▪ 연속지적도 및 개발제한구역도 교차 ▪ 교차된 feature 면적 산출
4단계	▪ 교차 추출된 필지와 토지특성정보 결합 ▪ 용도지역 및 지목별 합산면적 산출
5단계	▪ 산출된 면적(개발제한구역, 용도지역, 지목) 등 분석



분석 결과를 살펴보면 다음 [그림 3-16]과 같다. 고양시의 주요 개발축을 연결하여

토지이용 특성을 분석한 결과 개발제한구역은 연계성 없이 단절되어 개발되었다. 이는 정부의 주택정책에 따른 개발제한구역 해제와 대규모 택지개발이 주된 원인으로 공간상 토지이용의 단절을 보여준다.

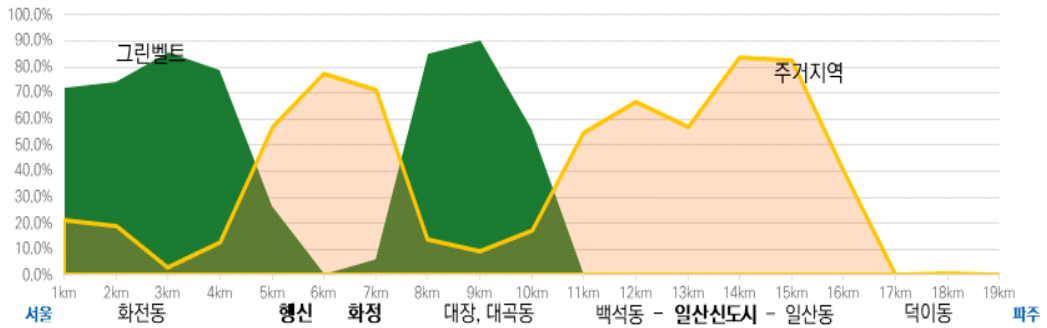
고양시 내 개발제한구역은 행신과 화정에서 단절되었고, 화정과 일산신도시 사이 대곡역 주변에 다시 개발제한구역이 지정되어 있어 고양시 주요 개발지의 토지이용은 공간적 연계 없이 단절된 모습을 보여준다. 특히 행신과 화정의 연담화와 보전 가치가 낮고 개발 압력이 높은 대곡역 등 일부 지역에 개발제한구역이 존치되어 토지이용이 단절되어 있음을 보여준다.

2013년과 2021년의 개발제한구역, 용도지역, 지목의 변화는 [그림 3-18]과 같다. 변화 폭은 크지 않으며, 용도지역이나 개발제한구역의 변화는 미미했던 것으로 나타났지만 지목 변화는 상대적으로 크게 나타났다.

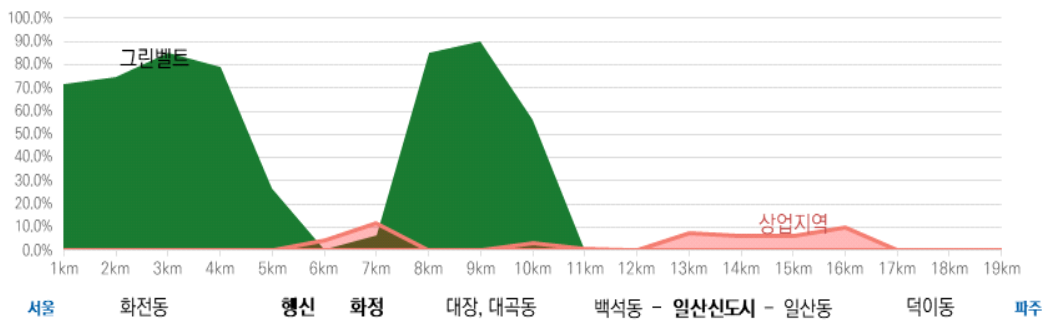
개발제한구역 내 일부 지역에서 전과 답 비율이 증가하였으며, 파주와 인접한 덕이동 지역에서는 답이 감소하고 대지 증가가 이루어졌다. 개발제한구역 비율이 높은 화전동과 대장동, 대곡동 일원에서는 지목 변화가 상대적으로 많았던 것으로 분석되었다. 화전동 일원 일부 지역은 전이나 답이 감소하고 대지가 소폭 증가했으며, 대장동과 대곡동에서는 답의 비율이 소폭 줄고 전과 대지 비율이 증가한 것으로 나타났다. 개발제한구역 내 지목 변화가 상대적으로 많은 지역인 화전동과 대장동, 대곡동은 개발제한구역과 인접하면서도 기존 개발지와도 인접한 지역이다.

임야와 공원 비율은 별다른 변화가 없었으며, 개발제한구역 비율이 높은 화전동 지역에서 도로용지 비율이 소폭 증가한 것으로 나타났다. 개발제한구역 외 지역에서는 덕이동에서 도로 비율이 증가한 것으로 나타났다. 도로 비율이 증가한 지역의 특성을 살펴보면, 대체로 개발에 따른 도로 확장이나 접근성 개선을 위해 도로 건설이 이루어진 것으로 판단된다.

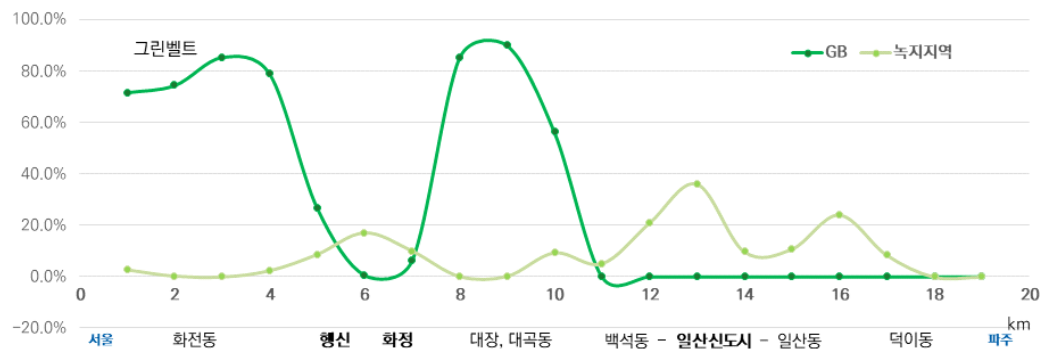
[그림 3-16] 2021년 주요 축을 연결한 고양시 토지이용_용도지역



주요 축을 연결한 고양시 토지이용: 개발제한구역과 주거지역 비율

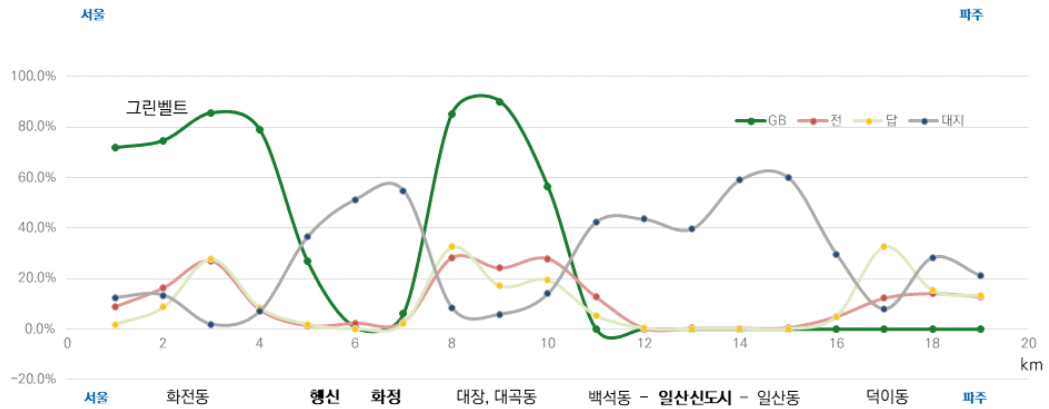


주요 축을 연결한 고양시 토지이용: 개발제한구역과 상업지역 비율

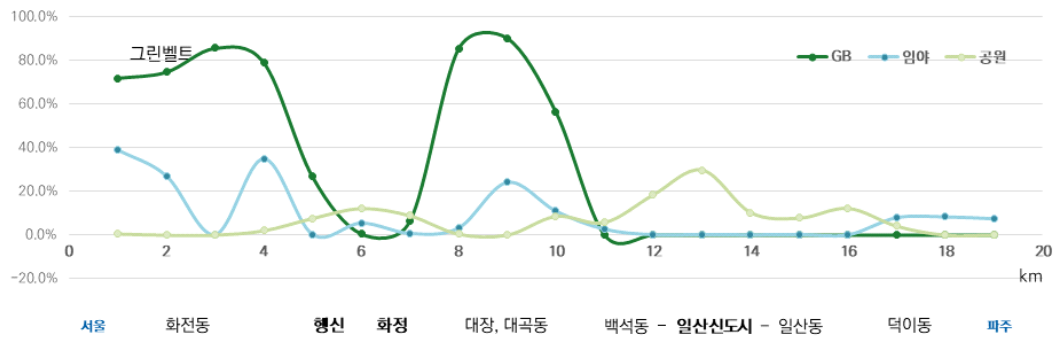


주요 축을 연결한 고양시 토지이용: 개발제한구역과 녹지지역 비율

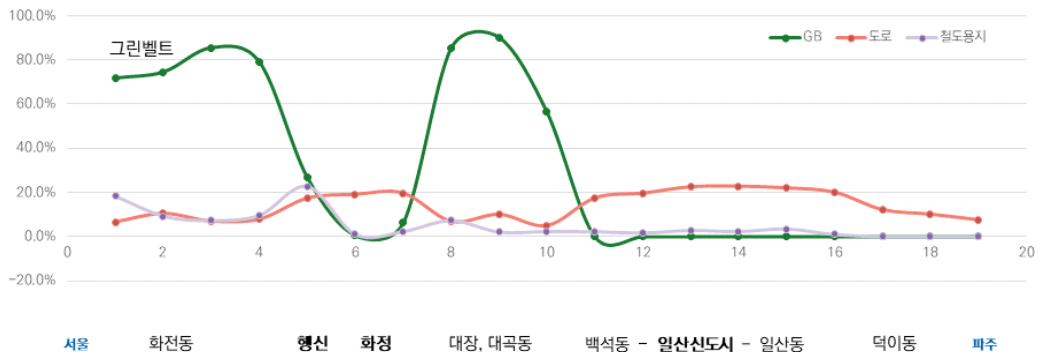
[그림 3-17] 2021년 주요 축을 연결한 고양시 토지이용_지목



주요 축을 연결한 고양시 토지이용: 개발제한구역과 전, 답, 대지

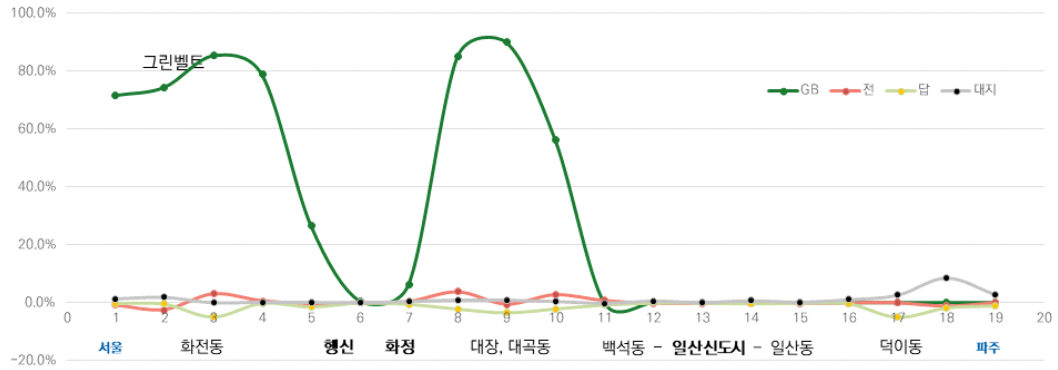


주요 축을 연결한 고양시 토지이용: 개발제한구역과 임야, 공원 비율

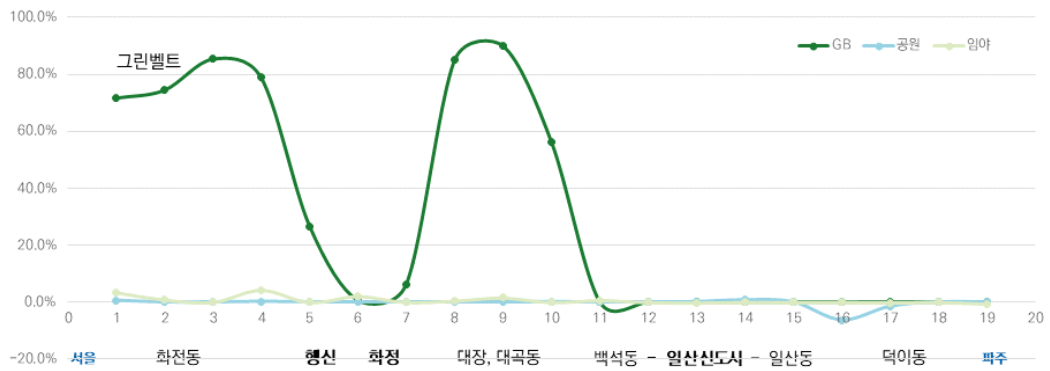


주요 축을 연결한 고양시 토지이용: 개발제한구역과 도로, 철도용지

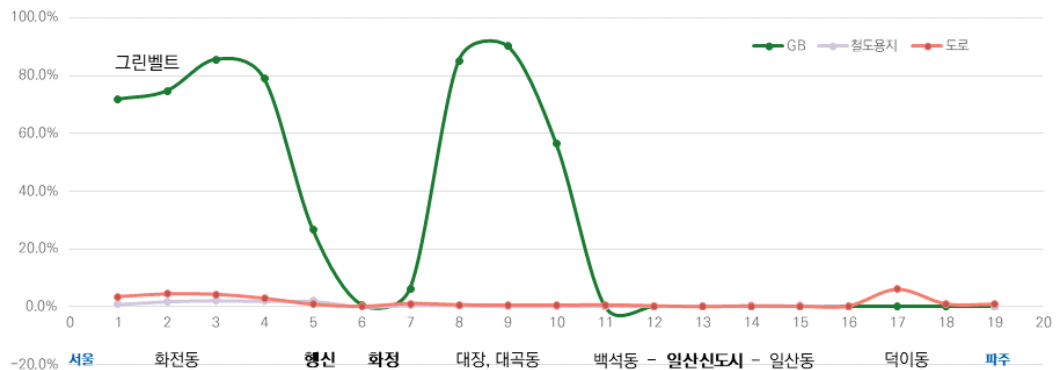
[그림 3-18] 2013~2021년 주요 축을 연결한 고양시 토지이용 변화_지목



개발제한구역과 전, 답, 대지 비율 변화



개발제한구역과 임야, 공원 비율 변화



개발제한구역과 도로, 철도용지 비율 변화

제3절 소결

고양시 개발제한구역의 해제와 개발제한구역 내 토지이용의 특성을 종합해 보면 다음과 같이 설명할 수 있다. 우선 개발제한구역의 해제는 주택 공급을 위한 대규모 택지개발이 주된 목적이었다. 주기적으로 반복된 수도권 주택가격 불안을 잠재우기 위해 최근 삼송과 창릉 등에서 공공주택 확보의 필요에 따라 개발제한구역 해제가 이루어졌다. 고양시 개발제한구역 해제는 정부 사업 추진을 위한 대규모 개발에 따른 해제라는 특징이 있다.

특히 체계적이거나 종합적인 계획 없이 해제가 이루어지고 해제 지역이 연결되는 특징을 보인다. 또한 서울에서 가까운 곳부터 해제된 것이 아니라, 원거리 지역부터 대규모의 해제와 개발이 이루어졌다. 그에 따라 개발제한구역 안과 밖의 단절된 토지이용이라는 문제를 초래했다. 특히 개발제한구역 내 해제 지역과 인접 지역은 주거 중심의 고밀 개발이 이루어진 반면에 개발제한구역에서 멀수록 저밀한 공간적 왜곡 현상이 나타났다.

즉, 도시성장을 고려하지 못한 개발제한구역 해제와 개발은 개발제한구역 외측으로 비지적(飛地的) 개발이 이루어지고, 개발제한구역 외측으로 시가지 개발이 확산되는 문제가 야기되었다. 또한 개발제한구역 해제를 통해 고층 아파트 위주의 공공주택을 건설하면서 경계부의 양호한 경관이 훼손되는 등 도시미관에도 악영향을 미쳤다.

특히 개발제한구역 해제가 체계적이고 종합적인 계획하에서 이루어진 것이 아니라 필요에 따라 이루어졌다는 점에서 많은 문제를 유발했다. 이렇게 해제된 개발제한구역은 개발제한구역 내의 개발지와 연결하여 해제와 개발이 이루어졌으며, 주변 지역 간 연결이 부족한 채 해제가 이루어졌다. 특히 개발제한구역과 접한 지역에서 조밀한 토지이용이 이루어지고 개발제한구역에서 원거리에 있는 지역에서는 상대적으로 저밀도 개발이 이루어졌다. 결국 개발제한구역의 대규모 해제와 택지개발은 고양시 도시공간 구조의 왜곡에 크게 영향을 미쳤다.

고양시 개발제한구역 내에서도 다양한 활동이 이루어지고 있다. 이 같은 활동은 긍정적으로 볼 수는 없으며, 개발제한구역 내 인구와 가구수가 증가하면서 이에 필요한 건

축행위가 이루어지고 있다. 이는 경기도의 개발제한구역 내에서 이루어지는 활동과 대비된다. 경기도 내 개발제한구역 안에서는 인구와 가구수는 감소하고 있으며, 건축행위 역시 주택이나 근린생활시설보다는 다양한 여가활동을 지원하는 시설의 건축이 이루어지고 있다. 고양시에서는 주택이나 근린생활시설이 증가하는 반면, 다양한 여가활동을 위한 시설이 공급되지 않고 있다. 이 같은 건축행위는 해제·활용과 엄격한 관리의 미흡과 일부 개발제한구역의 환경적 기능 훼손의 우려를 예상해 볼 수 있다.

다른 통계에서도 고양시 개발제한구역 안에서 불법적인 행위가 상대적으로 많이 이루어지는 것으로 보도되기도 하였다. 고양시 개발제한구역의 개발 압력이 타 지자체에 비해 높은 것으로 판단되며, 그에 따라 개발제한구역 해제를 기대한 다양한 활동이 이루어지거나 관리적인 측면에서 소홀한 것으로 판단된다. 개발제한구역 내에서 도시민을 위한 여가 활용이나 실외 체육시설 등 건축 활동은 경기도에 비해 매우 미흡하다. 경기도에서는 관련 시설의 설치가 증가한 것으로 나타나지만, 고양시에서는 활용과 관리가 미흡한 것으로 판단된다. 특히 대도시 주변에서 접근성이 높은 지역에서 여가, 휴식공간을 제공하는 등 여가, 휴식공간의 기능은 상대적으로 낮다. 개발제한구역의 해제와 관련 시설의 설치가 용이하지 않은 점도 있지만, 도시민의 건전한 생활환경 확보에 기여하는 역할의 고려와 활용이 부족했던 것으로 판단된다. 따라서 개발제한구역의 양호한 녹지 보전과 그렇지 않은 지역에서는 시민이 적절하게 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다고 판단된다.

제 4 장 결 론

제1절 연구 결과 종합

제2절 정책적 시사점

제절 연구 결과 종합

고양특례시는 대표적인 개발제한구역 도시라고 할 수 있다. 고양특례시는 인구 100만의 대도시이며 행정구역 중 절반 정도가 개발제한구역으로 지정되어 있다. 하지만 고양시 관내 개발제한구역에 관한 연구가 이루어지지 않아 도시정책상 시사점을 도출하는 데는 한계가 있었다. 기존 연구는 주로 광역적(수도권, 광역시 등) 차원에서 개발제한구역 지정의 효과와 영향을 분석하고 시사점을 제안했다는 점에서 고양시의 특징을 찾아보고 이를 통해 시사점을 도출하는 데는 한계가 있었다.

이에 이 연구는 ‘개발제한구역 지역과 주변 지역의 토지이용 변화 분석’을 목적으로 고양시 개발제한구역 현황, 개발제한구역 안과 밖 토지이용은 어떻게 이루어지고 있는지를 확인하는 데 중점을 두고 연구를 진행했다. 고양시 개발제한구역 관련 연구가 전무한 상황에서 다양한 실태의 분석과 이해가 선행되어야 향후 도시정책 수립에 기반될 수 있기 때문이다.

연구 결과 중에서 중요한 내용을 요약하면 다음과 같다.

① 고양시 개발제한구역 해제는 정부 사업 추진을 위한 대규모 개발에 따른 해제라는 특징이 있다. 특히 체계적이거나 종합적인 계획 없이 해제가 이루어지고 해제 지역이 연결되는 특징을 보인다. 또한 서울에서 가까운 곳부터 해제된 것이 아니라, 원거리 지역부터 대규모의 해제와 개발이 이루어졌다. 그에 따라 개발제한구역 안과 밖의 단절된 토지이용이라는 문제를 초래했다. 특히 개발제한구역 내 해제 지역과 인접 지역은 주거 중심의 고밀 개발이 이루어진 반면에 개발제한구역에서 멀수록 저밀한 공간적 왜곡 현상이 나타났다.

즉, 도시성장을 고려하지 못한 개발제한구역 해제와 개발은 개발제한구역 외측으로 비지적(飛地的) 개발이 이루어지고, 개발제한구역 외측으로 시가지 개발이 확산되는 문제가 야기되었다. 또한 개발제한구역 해제를 통해 고층 아파트 위주의 공공주택을 건설하면서 경계부의 양호한 경관(스카이라인 등)이 훼손되는 등 도시미관에도 악영향을 주었다.

② 반복되는 개발제한구역 해제는 공공임대주택을 비롯한 주택 공급 정책의 일환으로 진행되었다는 특징을 보인다. 주기적으로 반복되는 주택시장의 불안으로 정부는 서민을 위한 안정적인 주택 공급을 위해 개발제한구역 해제와 임대주택 건축이 이루어졌다. 고양시의 경우는 해제된 지역 모두 주택을 공급하는 택지개발사업, 도시개발사업이 이루어졌으며, 산업용지를 비롯한 자족성을 강화할 수 있는 토지이용은 배제되었다. 따라서 개발제한구역 해제는 고양시의 인구만 증가시켰을 뿐 자족 기능은 더욱 악화시킨 요인으로 작용했다. 자족성은 더욱 낮아지고 서울 의존성이 강화된 결과라 할 수 있다. 반복되는 개발제한구역 해제와 정부의 주택 공급 계획은 대규모 개발지나 연접 지역에서 개발 기대를 높인 것으로 판단된다. 그에 따라 개발제한구역 내 난개발, 불법 형질 변경, 훼손이 이루어졌을 개연성이 높다. 이렇듯 정부의 개발제한구역 해제와 개발제한구역 내 훼손 양상은 양호하고 보전가치가 높은 지역까지로 확산될 우려가 있다.

③ 개발제한구역 내 건축, 주택과 근린생활시설 건축허가가 증가하고 있다는 것이다. 개발제한구역 내 건축, 주택과 근린생활시설이 증가하는 것은 경기도나 다른 지역과는 배치되는 결과이다. 개발제한구역 내에서 엄격한 관리가 이루어지지 않고 있거나, 원주민 민원을 고려한 해제가 나타난 결과로 예상해 볼 수 있다. 이 같은 건축행위는 해제와 활용, 엄격한 관리 미흡, 일부 개발제한구역의 환경적 기능 훼손 가능성을 예상해 볼 수 있다.

반면에 개발제한구역 내에서 도시민을 위한 여가 활용이나 실외 체육시설 등 건축 활동은 경기도에 비해 매우 미흡한 것으로 판단된다. 경기도 내 개발제한구역에서 인구나 가구수가 감소하고, 주택과 근린생활시설의 건축행위가 감소하는 추세를 보인 반면에 도시민을 위한 여가 활용을 위한 시설 설치는 증가한 것으로 나타났다. 타 지자체의 경우, 개발제한구역에서 개발 행위 관리가 상대적으로 잘 이루어지고 있으며, 적절한 시민 여가 공간의 조성 또한 잘 이루어지는 것으로 판단된다. 대도시 주변에 설정된 개발제한구역은 시민 접근성이 상대적으로 높다. 따라서 개발제한구역 내 개발 행위를 철저히 관리하는 것뿐만 아니라 여가, 휴식공간으로 활용 가능한 지역은 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다고 사료된다. 특히 고양시 개발제한구역은 개발 행위의 철저한 관리와 시민을 위한 건전한 활용이 부족했던 것으로 판단된다.

제2절 정책적 시사점

코로나 팬데믹과 기후변화의 진행은 녹지 확보와 자연환경의 중요성을 다시 한번 일깨우고 있다. 여기에 더해 우리나라의 저출산과 고령화에 따른 인구 감소는 도시의 확장보다는 압축적 개발을 요구하고 있다. 물론 고양시는 대규모 택지개발과 주택 공급에 따른 사회적 이동이 활발해 당분간은 인구가 증가할 개연성이 높다. 하지만 장기적인 측면에서 본다면 고양시의 인구 또한 감소하게 될 것으로 예상된다는 점에서 도심 외각이나 개발제한구역 내 개발보다는 도심과 주변에서 자족성을 높이는 압축적인 도시 공간 활용이 필요하다.

또한 기후변화에 대응하기 위해 탄소배출 저감과 탄소 흡착을 위한 녹지 확보는 중요한 과제이다. 녹지 확보는 앞서 해외 사례에서 살펴본 것처럼 개발제한구역 내 우량 녹지는 적극적으로 보전할 필요가 있다. 다만 현재 개발제한구역 지정의 중요한 목표는 성장관리 측면에서 외연적 확산을 방지하는 것이며, 부수적인 목적이 녹지 확보이다. 즉, 녹지 확보는 개발제한구역 설정의 유일한 목표가 아니다. 다양한 목적을 위해 개발제한구역이 설정되었다는 점에서 개발제한구역 설정 목적을 재검토하여 분리가 필요하다고 판단된다.

우량 녹지의 보전과 추가 확보를 위해서는 계획적이고 적극적인 관리가 필요하다. 반면에 도심이나 개발지 주변의 보전가치가 낮은 지역은 시민의 여가활동을 위한 공간으로 활용하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 고양시의 경우, 북한산을 비롯한 주요 녹지축 같은 보존이 필요한 지역은 적극적으로 보전할 수 있도록 종합적인 계획을 수립할 필요가 있다. 또한 종합적인 계획과 관리를 함에 있어서 지자체의 참여와 역할을 강화할 필요가 있다.

캐나다 온타리오주는 2005년 그린벨트법을 제정하고 그린벨트의 특성에 따라 자연보호, 자연환경·자원관리, 여가 등의 유형으로 분류하여 관리하고 있다. 또한 프랑스 파리는 파리 경계로부터 15~20km를 그린벨트로 설정하고, 도시 확산 방지 목적 외에도 여가문화, 휴식 레크리에이션 장소 제공을 목적으로 구분하여 관리하고 있다. 독일의 경우도

개발이 이루어진 지역과 보존이 필요한 지역이 도심을 중심으로 별모양으로 확산되는 형태의 축과 그 사이사이에 녹지를 보존, 활용하는 종합계획을 수립하여 관리하고 있다.

우리나라의 개발제한구역은 도입 당시의 목적을 달성하지 못하고 있으며, 근본적인 개편 또는 제도의 폐지를 논의해야 한다고 판단된다. 개발제한구역은 명칭에서도 나타나듯이 해당 지역의 개발을 제한하는 수단으로 도입되었다. 개발제한구역의 지정은 다양한 목적으로 지정되었지만, 중심도시로 인구 집중 억제, 중심도시의 과대화와 과밀화 방지, 중심도시의 물리적 확산 방지, 중심도시 주변의 녹지대 형성, 자연환경 보호, 상수도 상수원 보호, 농경지 보전, 국방안보시설 등의 목적으로 설명된다. 개발제한구역 설정으로 이들 목적을 달성하기에는 한계가 있다.

개발제한구역을 흔히 그린벨트라고 부르고 있지만, 개발을 제한하는 목적 이외에 충분한 녹지를 확보하고 보존하는 역할에는 정부의 관심이 낮았다. 지난 수십 년간의 구역 해제 과정을 보면, 사실상 개발제한구역은 중앙정부의 택지개발에 부지를 제공하는 역할이 가장 컸다. 수도권의 개발제한구역, 특히 고양시의 개발제한구역은 유보지의 개념으로 활용된 측면이 강하다.

고양시 개발제한구역은 토지이용의 제약, 서울과 고양 간 단절, 비효율적 공간 활용과 연담화된 개발 확산 등으로 고양시 도시공간 구조의 왜곡과 다양한 사회적 비용 증가를 초래한 것으로 판단된다. 고양시 개발제한구역의 토지이용, 공간 특성을 고려한다면, 지난 50년간의 고양시 개발제한구역 운용은 고양시 도시공간 측면에서 부정적인 결과를 야기한 것으로 요약해 볼 수 있다.

보전 가치가 낮은 개발제한구역은 적극적으로 활용할 필요가 있으며, 이와 함께 지자체의 계획 권한과 책임을 강화할 필요가 있다. 지역마다 자연환경과 도시환경은 차이가 있다. 현재 개발제한구역은 성장관리를 위해 개발을 제한하는 목적과 대도시의 녹지를 보존하는 목적을 지니고 있다. 개발제한구역 제도는 도입 당시 목적을 달성하지 못하고 있으며, 근본적인 개편을 논의할 필요가 있다는 주장도 제기되고 있다.

개발제한구역을 개선(또는 폐지)하지는 주장은 개발제한구역의 새로운 가치를 찾아서 강조하는 것으로 전개할 수 있다. 대표적인 가치로 탄소중립(지구온난화 대응)에 기여하는 가치와 시민의 여가공간으로서 가치를 생각할 수 있을 것이다. 최근 탄소중립과

관련하여 다양한 측면에서 연구가 진행되고 있으며, 도시계획에서도 탄소중립에 기여하는 만큼의 인센티브를 받고자 하는 요구가 있다.

또한 녹지 확보도 단순 면적 기준에서 실제 온실가스 배출량 저감이나 도시열섬 완화에 미치는 영향을 측정하여 그 측정값을 기준으로 해야 한다는 의견도 제기되고 있다. 특히 개발제한구역은 탄소 흡수원으로서 기능하며 그 효과가 광역적으로 미치기 때문에 개발제한구역이 존재하는 지자체에서는 개발제한구역이 탄소중립에 기여하는 가치를 인정받고, 반대급부를 얻는 것이 가능할 것이다.

고양시가 현재에 이르기까지 개발제한구역의 영향은 지대하였으며, 향후 고양시의 발전적 도시 성장, 중심 시가지 정비, 바람직한 공간구조 형성 등에서도 개발제한구역은 중요하게 고려해야 할 요소 중 하나이다. 따라서 고양시로서는 개발제한구역 조사와 분석은 앞으로도 지속적으로 진행되어야 할 과제라고 판단하며, 그 측면에서 본 연구가 기여하는 바가 크다고 생각된다.

이 연구에서 다양한 시점(視點)에서 개발제한구역 토지이용 분석을 시도했지만, 결론 부분에서 제시한 연구자의 판단을 뒷받침하는 데는 한계가 있다. 이는 다양한 연구를 통한 후속적인 확인과 분석이 필요할 것으로 판단한다.

그와 함께 고양시 개발제한구역에 관한 몇 가지 연구 주제를 제안한다면, 우선 고양시의 개발제한구역 해제 과정에서 대규모 해제 지역과 주변 지역(또는 소규모 해제 취락)의 형평성이 확보되었는가 하는 것이다. 그다음 중앙정부가 추진한 사업이 고양시 도시미래상, 도시정비 방향에 부합하였는가 그리고 개발제한구역 설정으로 고양시(또는 주민)는 구체적으로 어떤 제한(피해 또는 희생)을 받아 왔는가 하는 부분의 설명을 명확히 제시하는 절차가 필요할 것으로 생각된다.

또한 개발제한구역은 도시에 인접하여 설정되어 있어 도시민이 쉽게 이용할 수 있는 거리에 존재한다. 여기에 양호한 자연환경을 갖추고 있다는 점을 고려하면, 도시민의 여가, 휴양, 레저, 힐링 등의 공간으로 개발제한구역을 이용한다면 보다 큰 가치를 창출할 수 있을 것이다. 향후 보존 가치가 상대적으로 덜하고 시민 접근성이 좋은 지역 등 고양시의 구체적인 지역을 여가공간으로 활용하는 방안과 그에 따른 효과를 제시한다면, 이 또한 의미 있는 연구가 될 것으로 기대된다.

참고문헌

[국내문헌]

- 강윤경·김연정(2018). “[Issue] 9 년 만의 그린벨트 해제... 부동산 시장'들썩'.” 마이더스, 2018(1), 72-73.
- 강은숙(2002). “정책변동의 정책네트워크 이론적 분석: 그린벨트정책을 중심으로.” 한국사회와 행정연구, 13(1), 103-125.
- 강창덕(2012). “서울시 토지 이용과 밀도의 시·공간 변화 연구(1980~ 2007).” 국토연구, 17-39.
- 건설교통부(2006). “개발제한구역 실태조사 및 관리개선방안 연구”.
- 경기도(2018). 개발제한구역법 관련 질의·회신 사례집(법령해석, 판례 포함)
- 고양시(2021). “2021 고양통계연보”, 고양시청.
- 고창수·배진수·조희평(2022). “[KIPF 조세재정 브리프 통권 제 124 호] 공공임대주택 공급이 지역에 미치는 경제적 영향 분석: 매입임대주택을 중심으로.”
- 국토교통부(2019). 개발제한구역 기능 강화를 위한 제도 개선 방안 연구, 국토연구원
- 국토교통부(2021). 2021 주택업무편람, 국토교통부
- 김재익 외 5인(2004). 도시성장관리-정책과 수단. 형설출판사
- 김중은 외 9인(2017). “광역적 도시공간구조를 고려한 개발제한구역 중장기 관리방안 연구.” 국토연구원.
- 김중은, 이우민(2018). 2020년 이후의 개발제한구역 조정 제도 운영방향. 국토정책 Brief, 1-8
- 김리영(2010). 압축도시의 공간구조 특성과 지속가능성과의 관계에 대한 연구, 중앙대학교 박사학위 논문
- 김태경(2007). “개발제한구역 내 국민임대주택의 공간적 파급효과 예측에 관한 연구.” 국토계획, 42(4), 59-73.
- 박준(2021). 영국의 그린벨트 운영과 시사점. 국토, 제477호, pp. 47-57.
- 서울연구원(2021). 수도권 개발제한구역 50년 정책변천사
- 윤승용·손용훈(2019). “최근 수도권 개발제한구역의 토지이용 정책에 따른 토지이용 변화.” 국토연구, 99-114.

- 이미홍·김지현(2009). “그린벨트 제도에 대한 지역별 인식차이에 대한 연구: 제도에 대한 주민인식 및 지불의사를 중심으로.” 도시행정학보, 22(2), 113-135.
- 이수기 외(2015). 수도권 1기 신도시 통근통행특성과 공간구조의 변화(1996~2010): 자족성과 중심성 분석을 중심으로. 국토계획. 통권 215호 pp. 5-23.
- 이외희·이성룡·임지현(2019). “경기도 개발제한구역 이용실태와 관리방안.” 정책연구
- 임유빈·서진형(2012). “고양시 도시개발사업에 관한 고찰.” 토지와건물, 26, 47-65.
- 전명진·윤미영(2022). “수도권 그린벨트의 도시공간구조 변화 효과 분석.” 한국지역개발학회지, 34(1), 49-70.
- 최상철(2021). 지난 반세기 동안 그린은 지켜냈지만 벨트효과는 발휘하지 못했습니다, 국토, 제477호, pp. 66-71.
- 최병선(2021). 개발제한구역의 발자취, 그 사회구조적 맥락, 국토, 제477호, pp. 2-4.
- 하성규·설혁(2005). “국민임대주택 공급정책의 과제와 개선방향.” 주택연구, 13(1), 5-27.
- 하성규·김재익·전명진·문태훈(2003). 지속가능도시론. 보성각
- 한국환경정책평가연구원(2013), 국토환경관리정책 변화와 개발제한구역의 지속가능한 관리 방안

[해외 문헌]

- Campbell, S(1996). Green cities, growing cities, just cities? Urban planning and the contradictions of sustainable development, Journal of the American Planning Association, 62(3), pp. 296-312.
- Rregionalparks(2021), MASTERPLAN GRÜN
- The use of woodford lands(2003). The Application of Urban Services/Growth Boundaries,
- UN Center for Human Settlements(UNCH), 1996. An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements, Oxford, Oxford University Press.
- Woo, Myungje(2007). Impacts of Urban Containment Policies on Urban Growth and Structure, Ohio State University

[기타 자료]

- 국가기록원 <https://theme.archives.go.kr/next/koreaOfRecord/greenBelt.do>
- 뉴스1. 그린벨트 추가 해제로 ‘뉴스테이’공급...MB 보금자리 답습?

<https://www.news1.kr/articles/?2517965>.(접속일 2022.07.29.)

디스커버리뉴스. 김포시, 개발제한구역 내 야영장 배치계획

<http://www.discoverynews.kr/news/articleView.html?idxno=174876>.(접속일 2022.08.01.)

머니투데이. 3기 신도시 94%가 그린벨트, “여의도 2.8배 푼다”.

<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2020100615305921589>.(접속일 2022.07.21.)

아시아경제. ‘투자벨트’된 그린벨트. <https://view.asiae.co.kr/article/2020021408160868370>.
(접속일 2022.07.29.)

프레시안. 20년에 걸친 그린벨트 해제, 무엇을 위한 것인가.

https://www.pressian.com/pages/articles/2021100110302358376?utm_source=naver&utm_medium=search.(접속일 2022.07.21.)

한국민족문화대백과

(<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=2686641&cid=46618&categoryId=46618>)

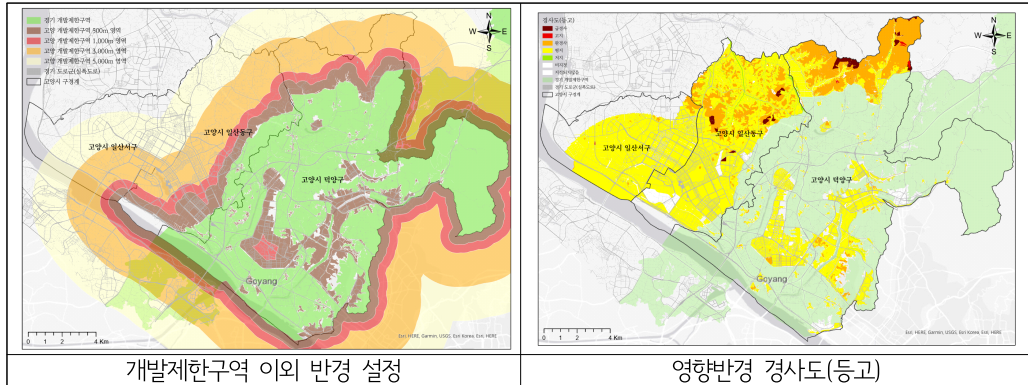
BreakNews. 고양시 토당동 삼성당취락 도로 준공. <https://www.breaknews.com/859694>.
(접속일 2022.07.21.)

CNB뉴스. 2950억 신청사 건립 중지하라“...고양시 인수위, ”복합개발로 비용.

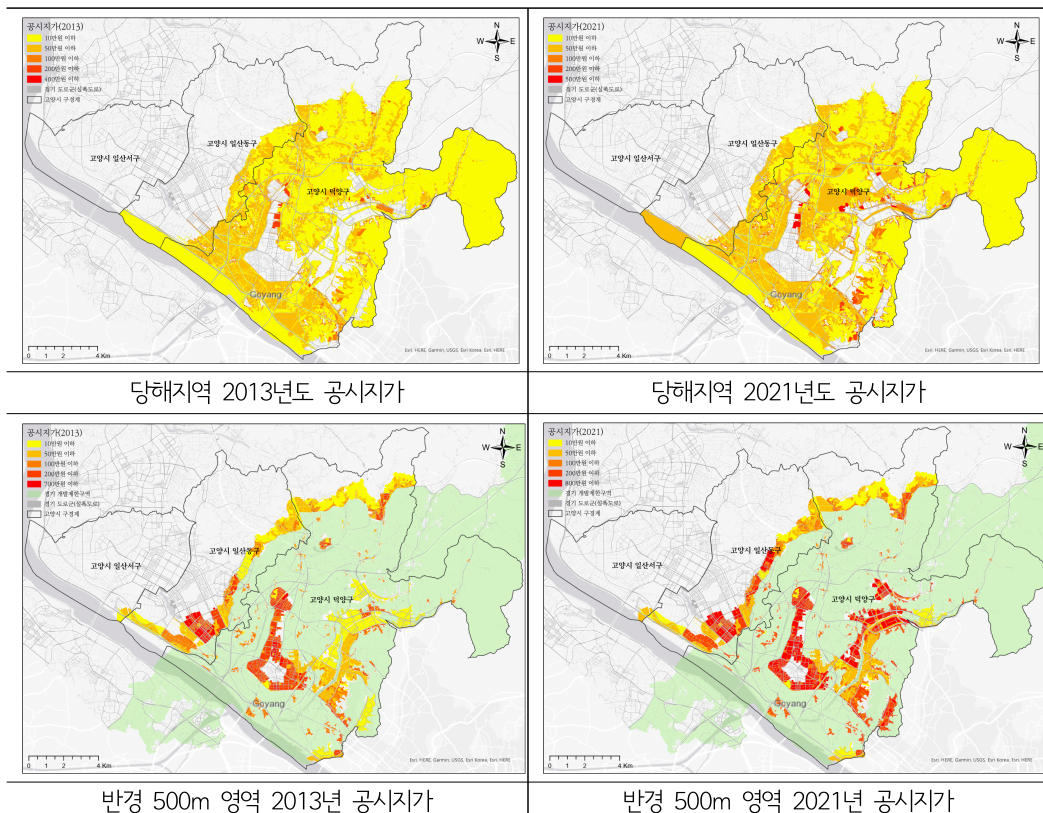
<https://www.cnbnews.com/news/article.html?no=552164>.(접속일 2022.07.21.)

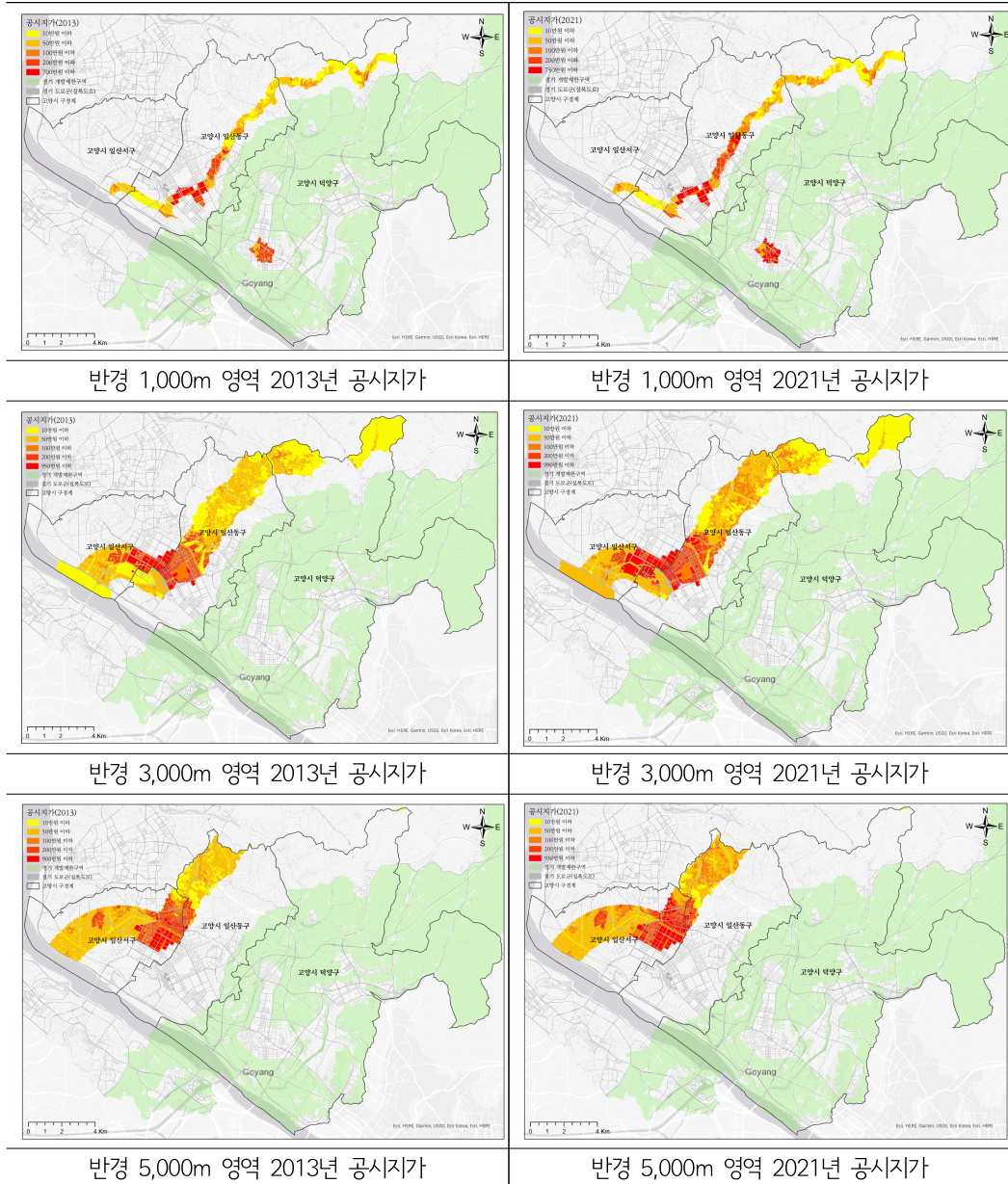
<https://www.oregonmetro.gov/urban-growth-boundary>

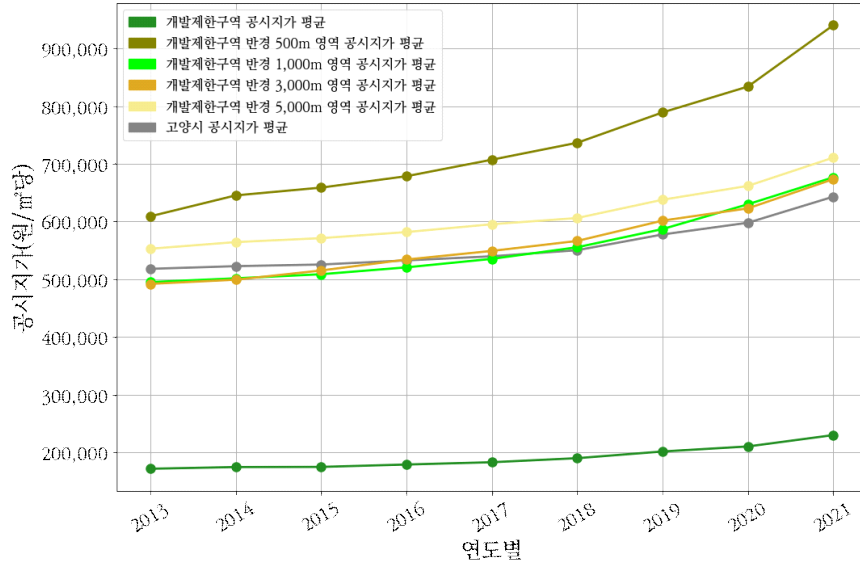
부록 1: 고양시 개발제한구역 내외 토지이용



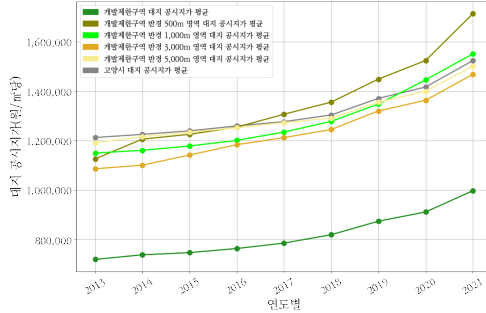
① 공시지가 변화



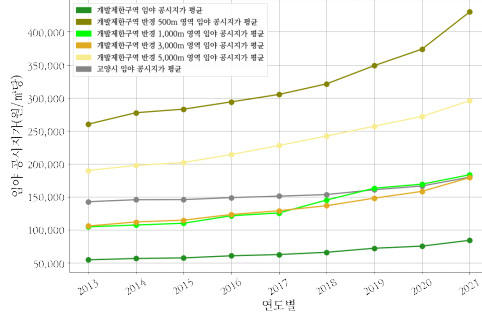




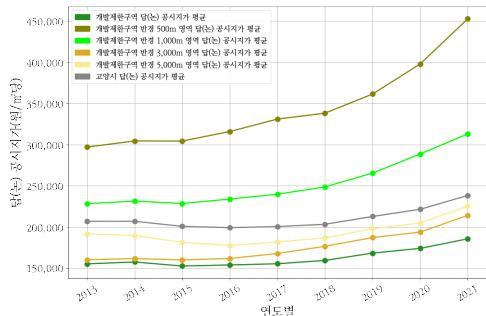
연도 및 거리별 평균 공시지가



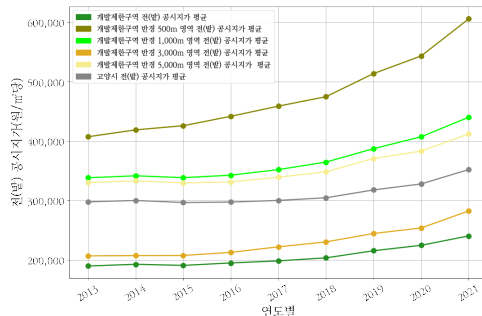
대지 공시지가 평균



임야 공시지가 평균

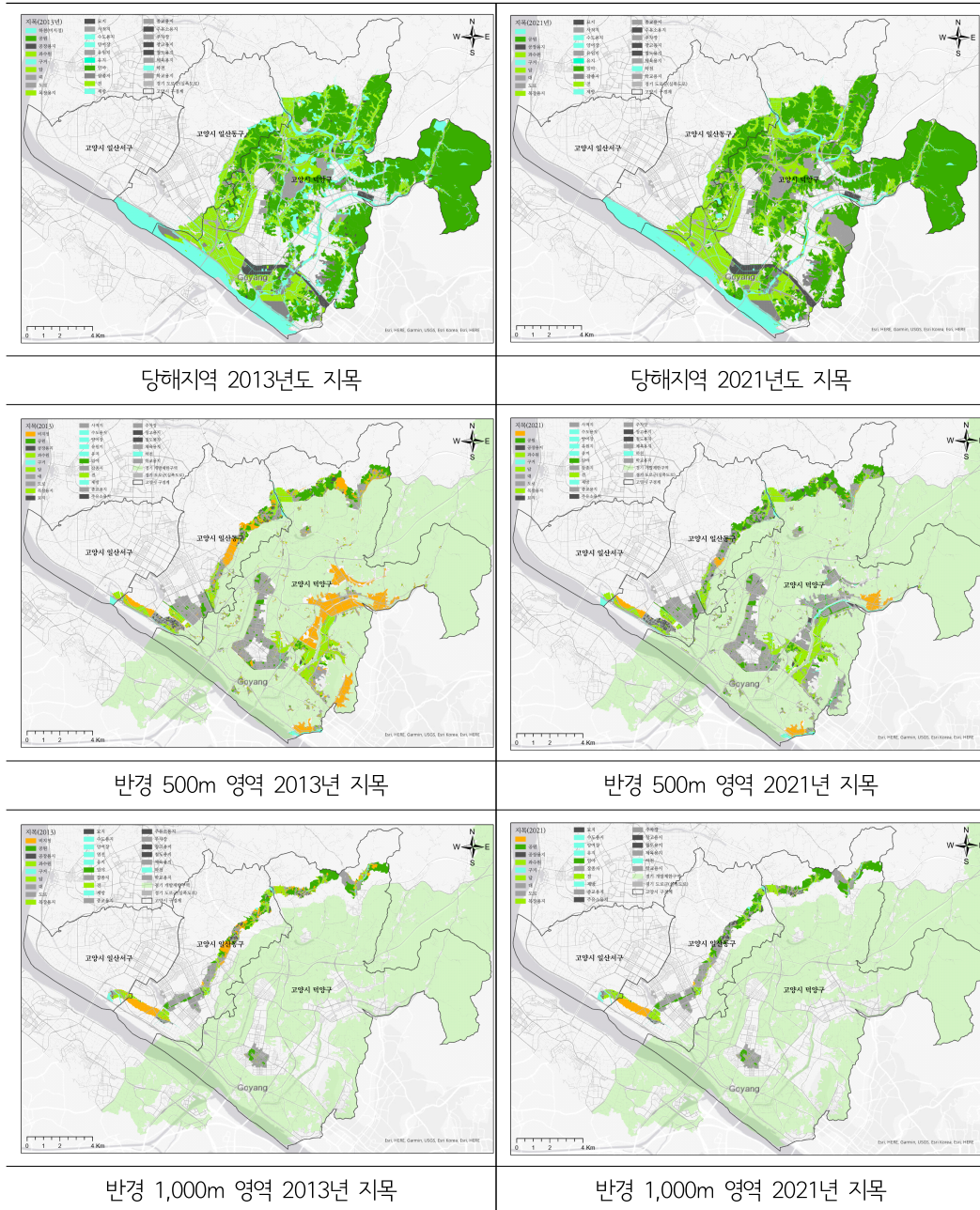


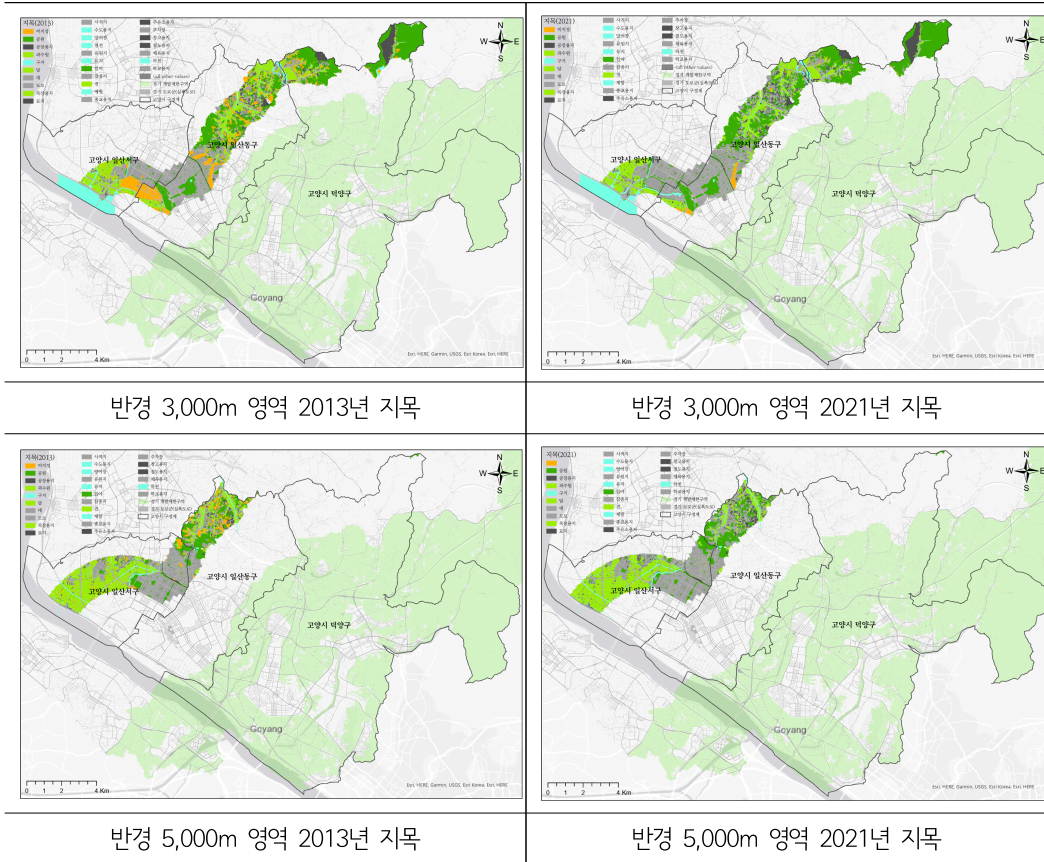
답 공시지가 평균



전 공시지가 평균

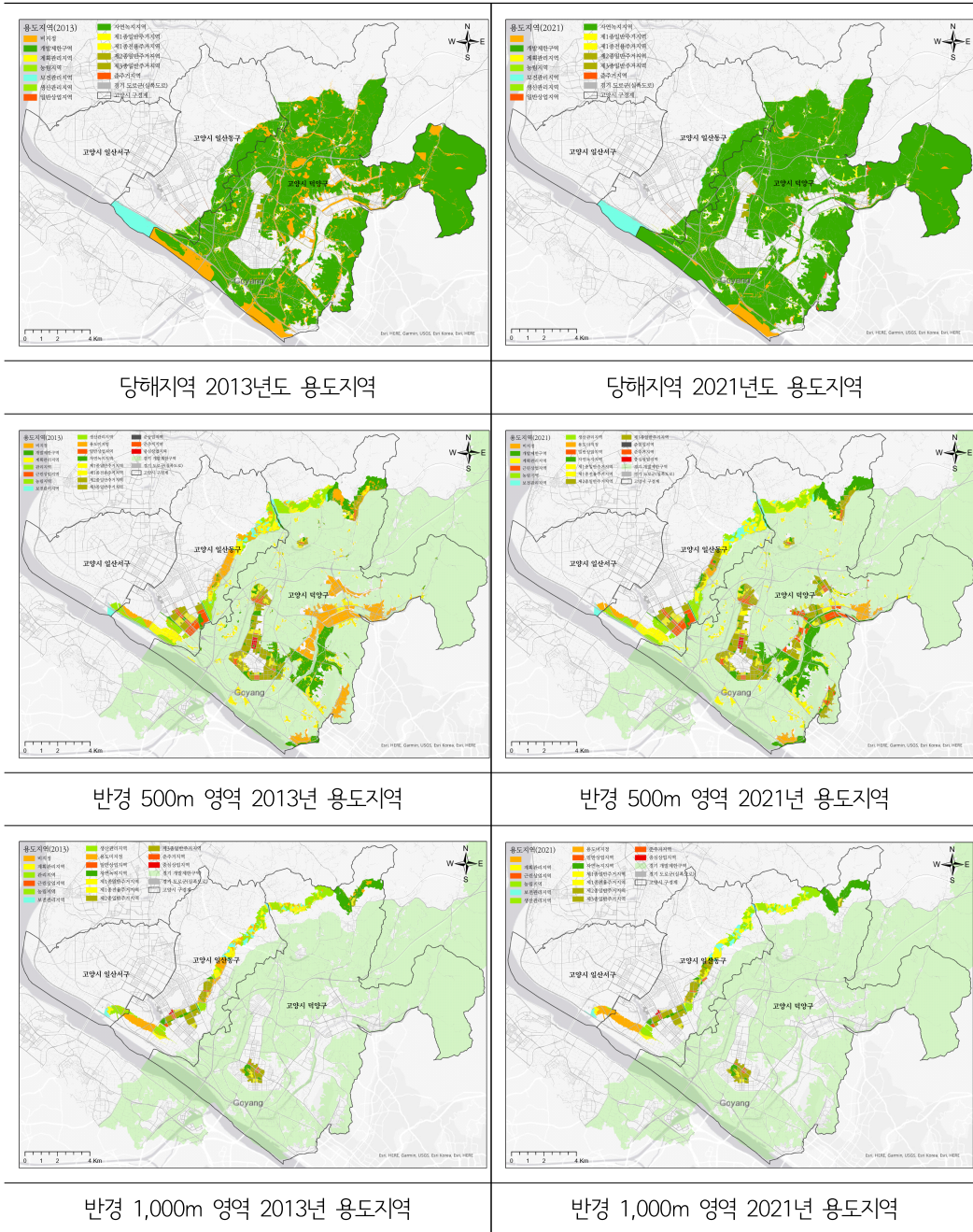
② 지목 변화

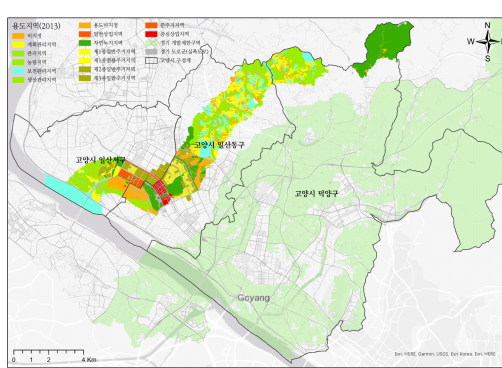




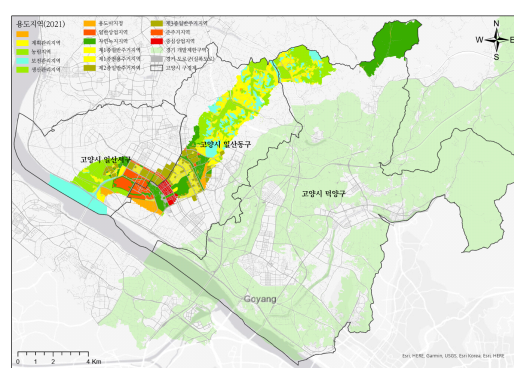


③ 용도지역 변화

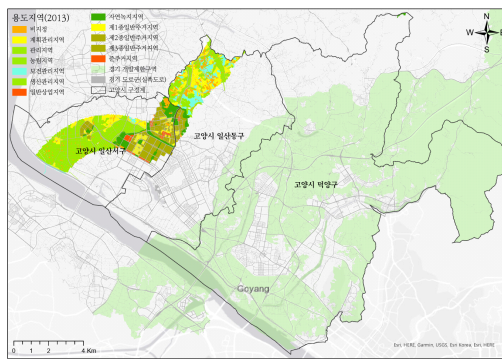




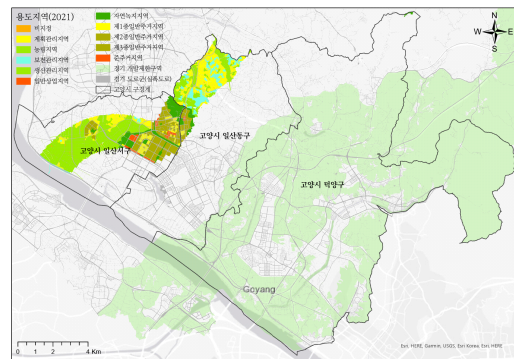
반경 3,000m 영역 2013년 용도지역



반경 3,000m 영역 2021년 용도지역



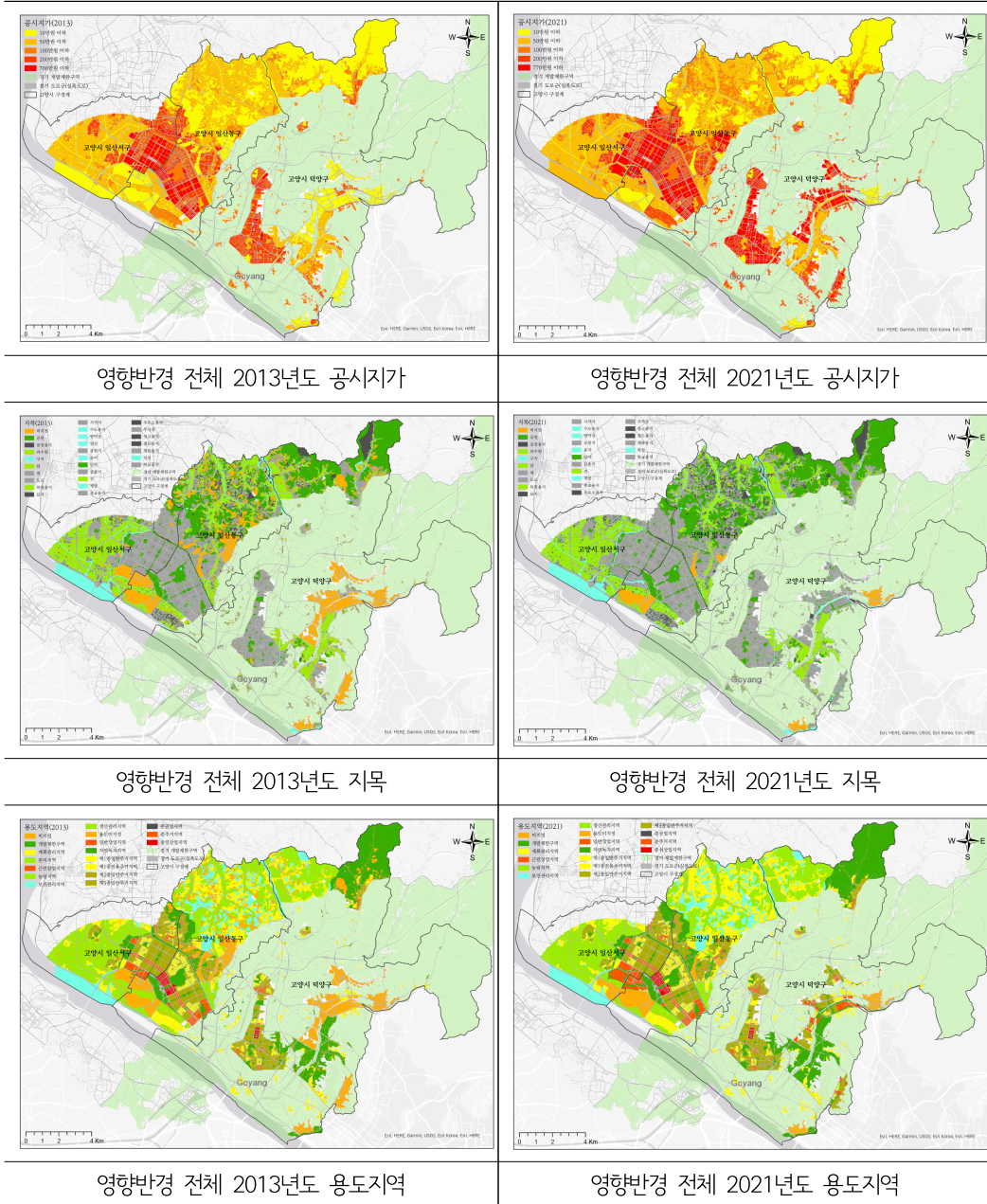
반경 5,000m 영역 2013년 용도지역



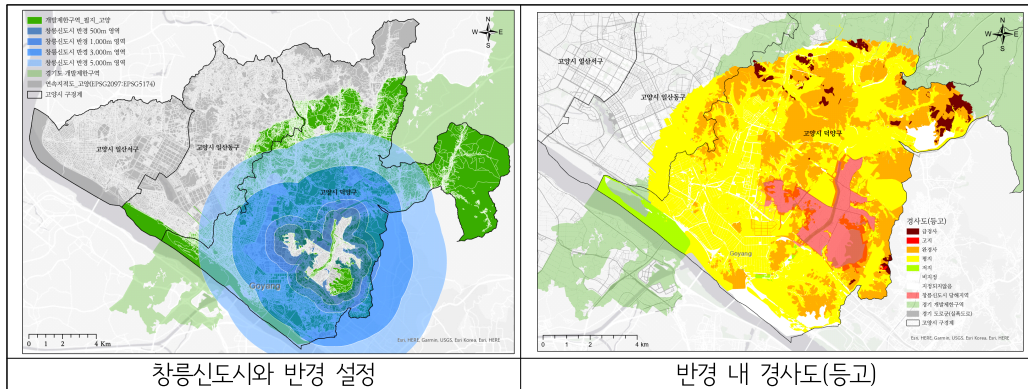
반경 5,000m 영역 2021년 용도지역



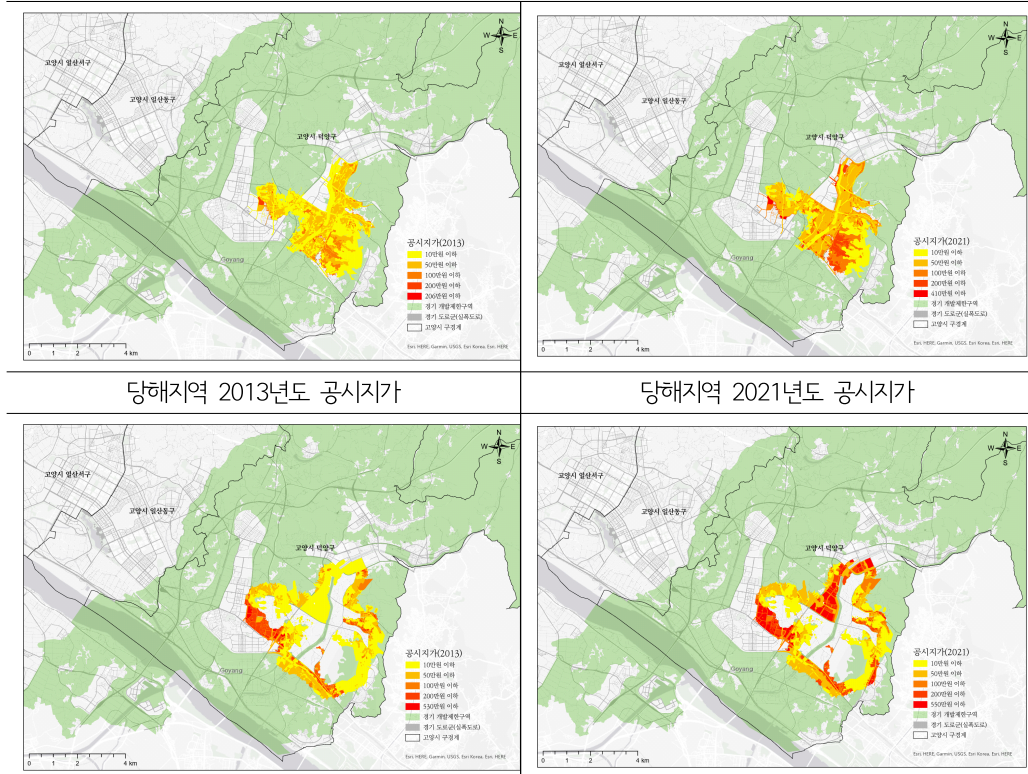
④ 환경별 토지이용 종합

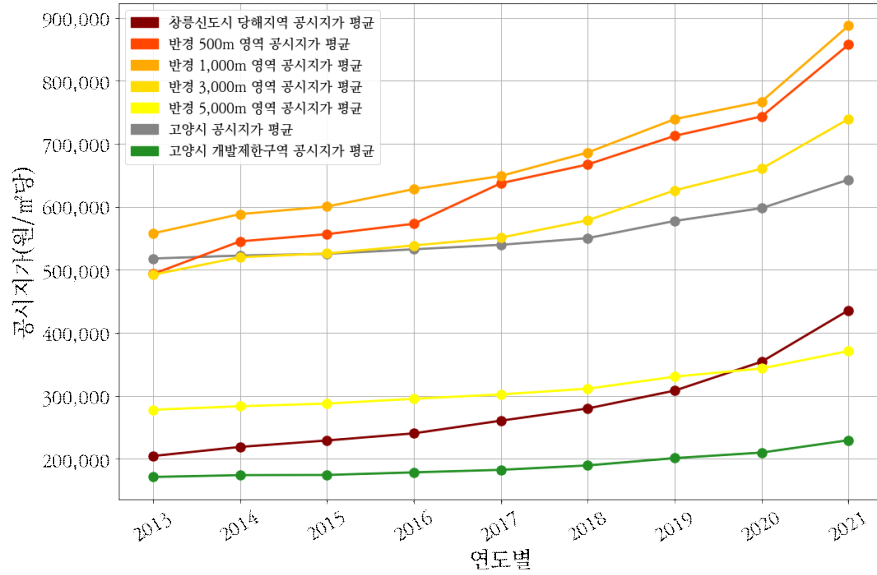


부록 2: 창릉신도시 반경별 토지이용

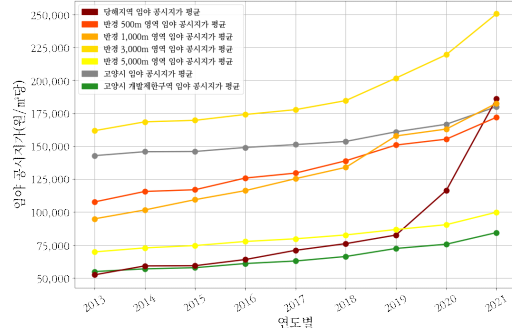
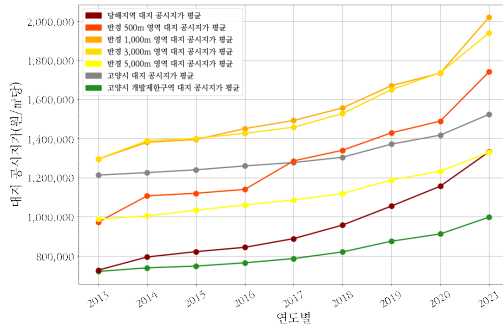


① 공시지가 변화



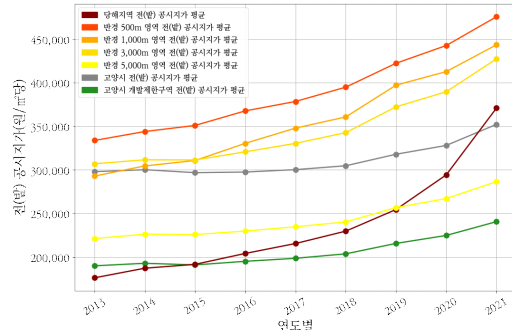
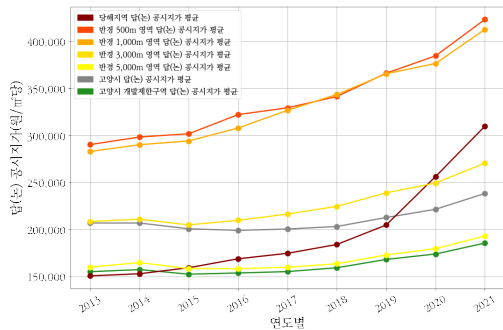


연도 및 영역별 공시지가 평균



연도 및 영역별 “대지” 공시지가 평균

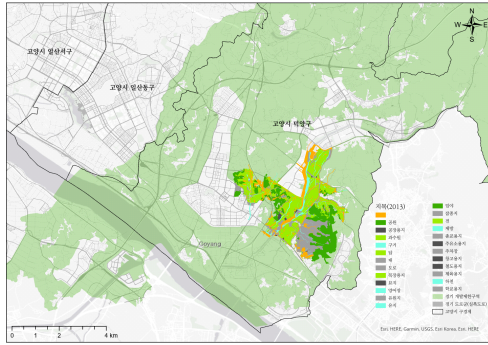
연도 및 영역별 “임야” 공시지가 평균



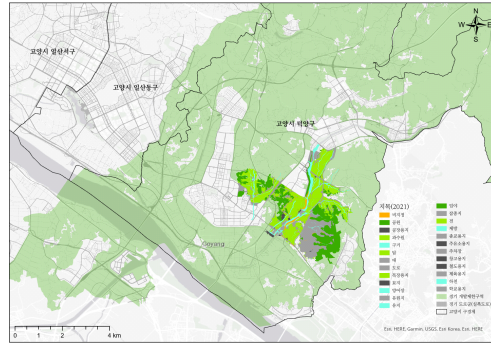
연도 및 영역별 “답” 공시지가 평균

연도 및 영역별 “전” 공시지가 평균

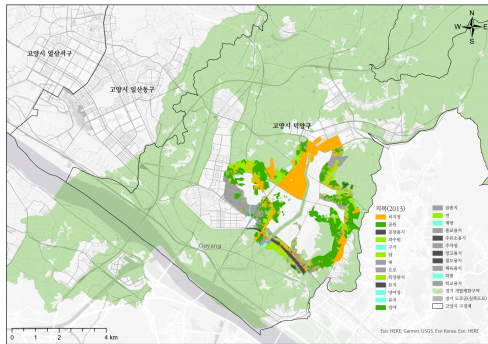
② 지목 변화



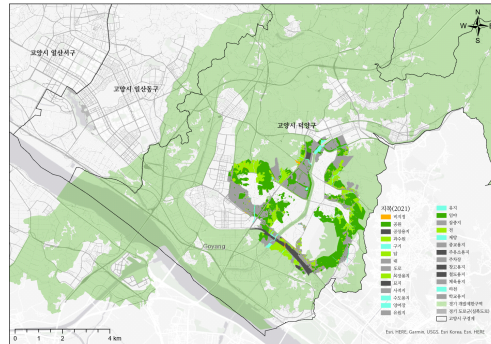
당해지역 2013년도 지목



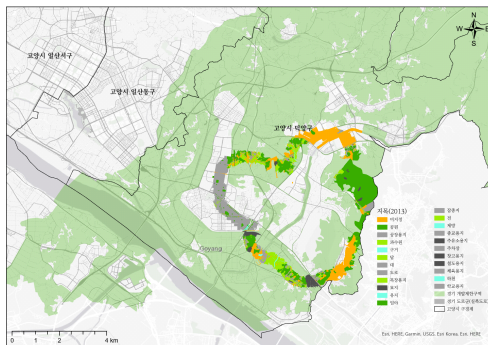
당해지역 2021년도 지목



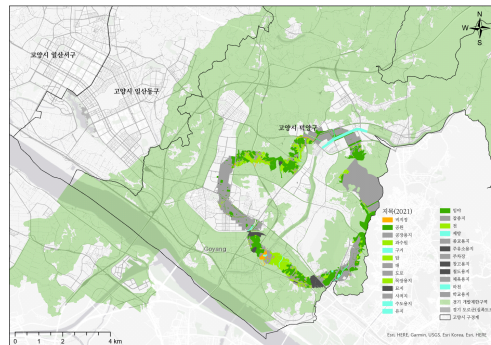
반경 500m 영역 2013년 지목



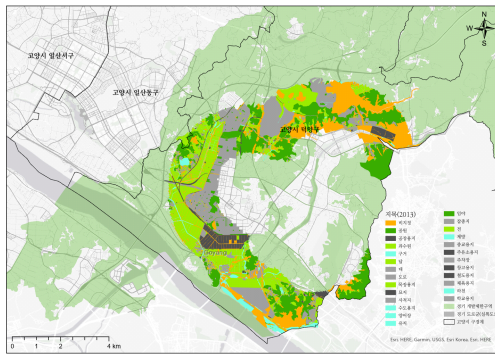
반경 500m 영역 2021년 지목



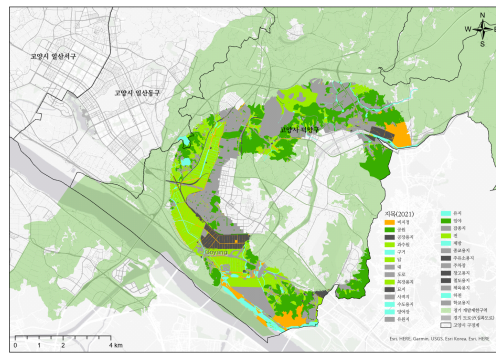
반경 1,000m 영역 2013년 지목



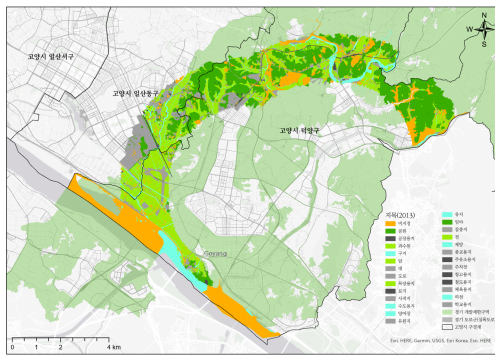
반경 1,000m 영역 2021년 지목



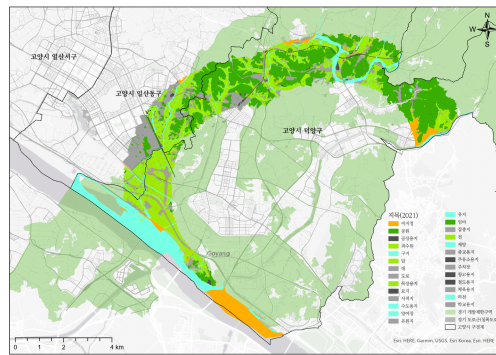
반경 3,000m 영역 2013년 지목



반경 3,000m 영역 2021년 지목



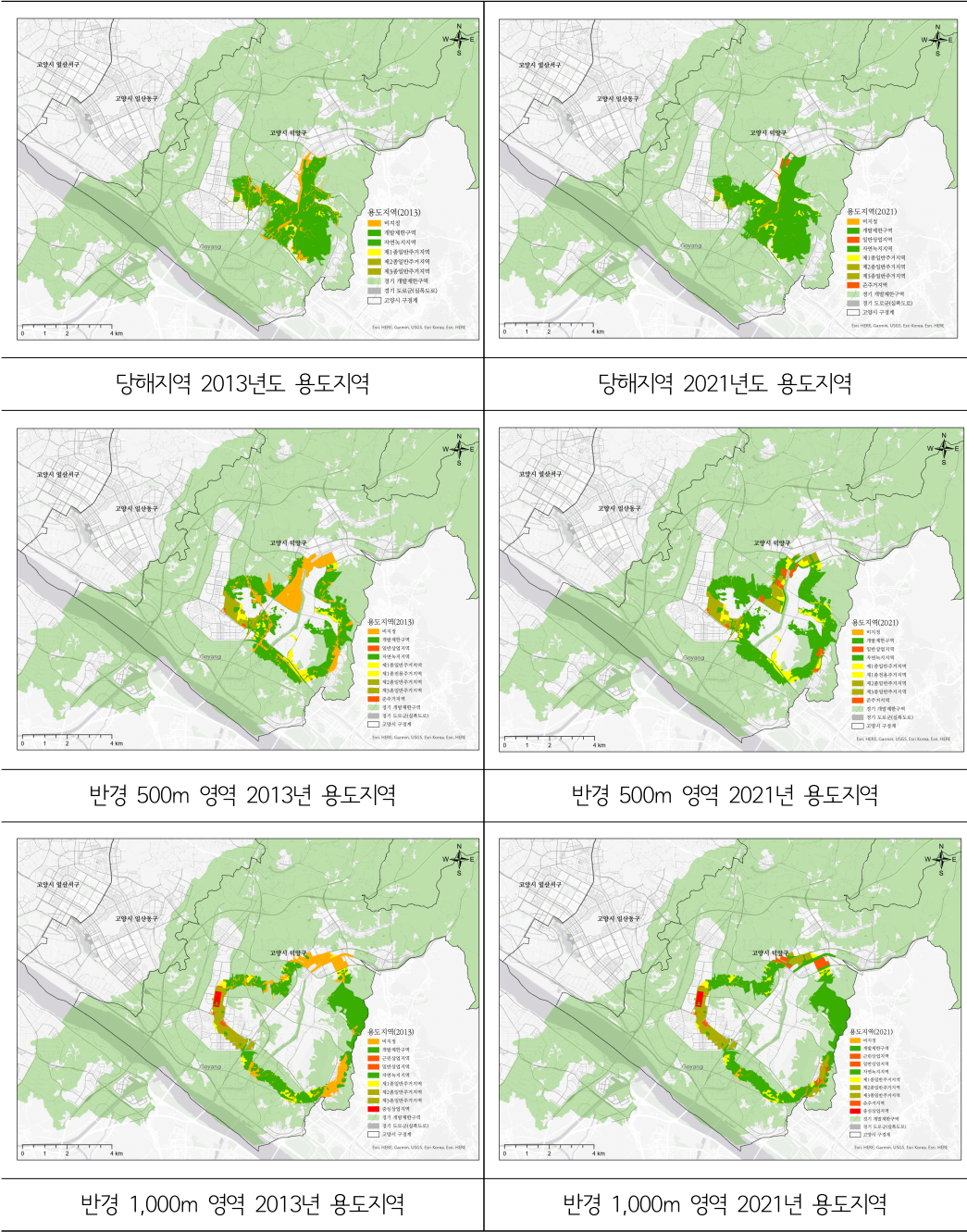
반경 5,000m 영역 2013년 지목

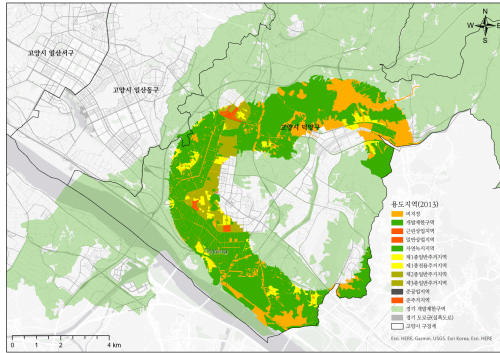


반경 5,000m 영역 2021년 지목

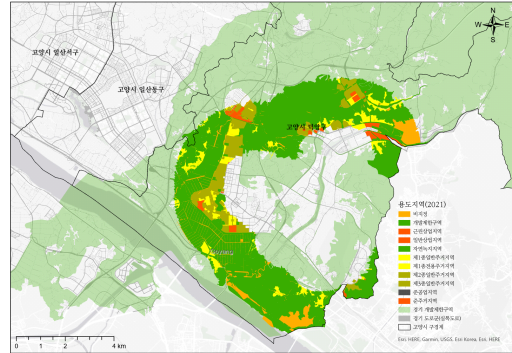


③ 용도지역 변화

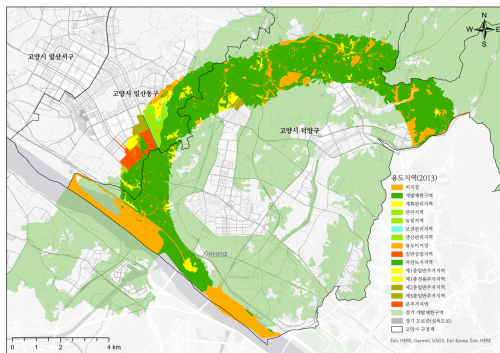




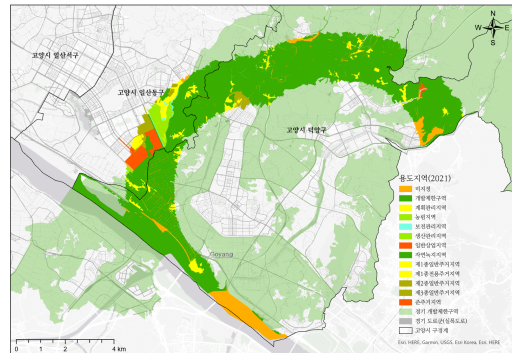
반경 3,000m 영역 2013년 용도지역



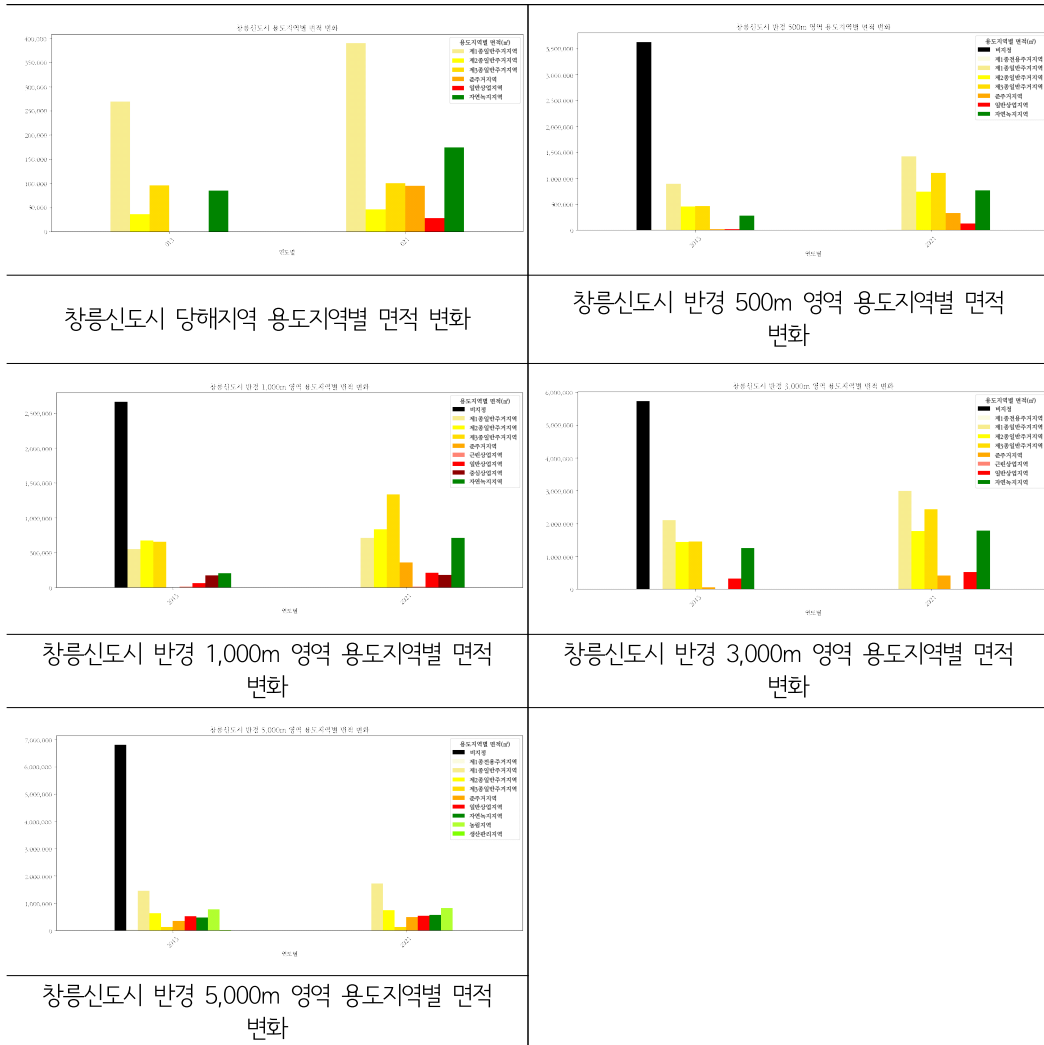
반경 3,000m 영역 2021년 용도지역



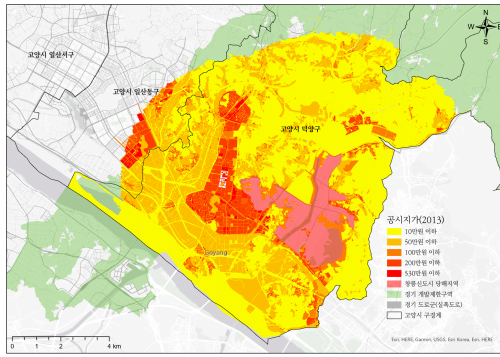
반경 5,000m 영역 2013년 용도지역



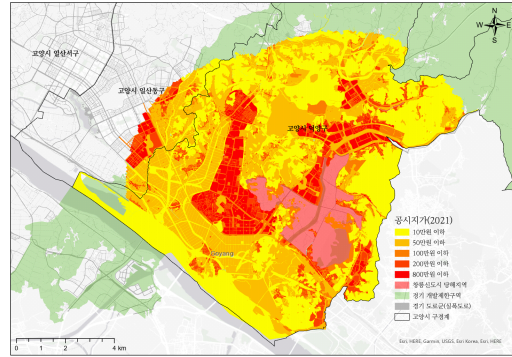
반경 5,000m 영역 2021년 용도지역



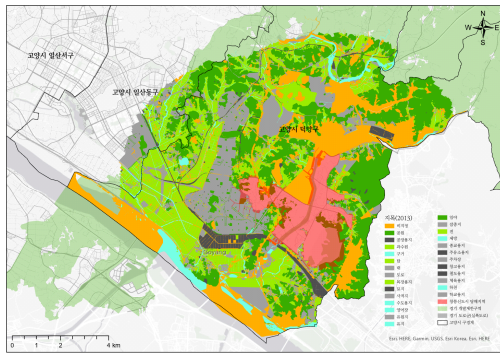
④ 종합



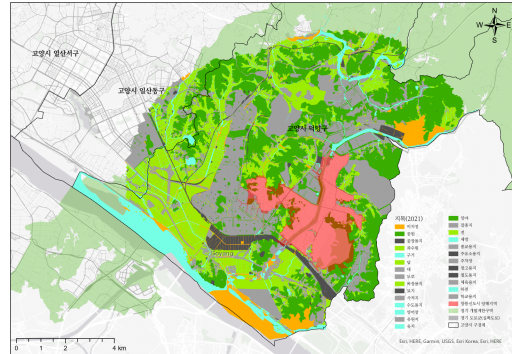
영향반경 전체 2013년도 공시지가



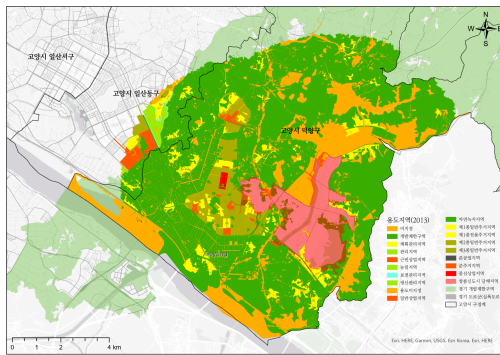
영향반경 전체 2021년도 공시지가



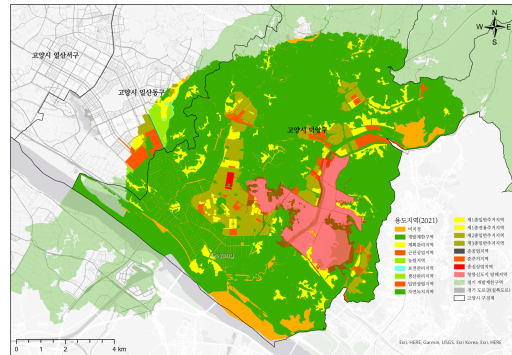
영향반경 전체 2013년도 지목



영향반경 전체 2021년도 지목



영향반경 전체 2013년도 용도지역



영향반경 전체 2021년도 용도지역

Abstract

A Study on the Change of Land Use in the Development Restricted Zone of Goyang City

Kim, Lee-Young²⁷⁾

Goyang city can be said to be a city of a development restriction zone where 43% of administrative districts are designated as development restriction zones. In addition, the entire area is designated as an overcrowded control area, and various regulations such as military protection zones (37.3% of Goyang-si) and agricultural promotion zones (12.6%) are in place. Development restriction zones are set in areas adjacent to Seoul, so development pressure is high. Therefore, various surveys and current status analysis related to the development restricted zone in Goyang-si, and planned management based on this are necessary.

Various studies have been conducted on development restricted areas, but most of them have dealt with development restricted areas in terms of the metropolitan area or national land management. Research on the restricted development zone in Goyang-si has not been conducted, so it is necessary to accumulate research. Therefore, this study was conducted with the aim of confirming changes in land use within the development restriction zone in Goyang-si and changes in land use outside the development restriction zone. In addition, it was intended to examine overseas urban growth management policies and green belt policies and provide implications for the policy direction of Goyang City.

To sum up the research results, first, the lifting of the development restriction zone in Goyang City and the lifting without a systematic or comprehensive plan were carried out. It caused a problem of land use in and out of the development restriction zone, and the released and adjacent areas in

²⁷⁾ Recherche Fellow, Goyang Research Institute, Korea

the development restriction zone were developed with high residential density, while the further away from the development restriction zone, the more dense spatial distortion occurred. In other words, the lifting and development of the development restriction zone, which did not take into account urban growth, caused various problems by non-local development outside the development restriction zone.

Second, it served as a large-scale housing supply reserve, including public rental housing. In the case of Goyang-si, land use that can strengthen self-sufficiency, including housing site development projects, urban development projects, and industrial land that supply housing in all areas, was excluded. Goyang-si only increased its population, but its self-sufficiency function acted as a factor that further worsened. Self-sufficiency has been further lowered and dependence on Seoul has been strengthened. Repeated lifting of restricted development zones and the government's housing supply plan are likely to have caused reckless development, illegal alteration, and damage within the restricted development zones by raising development expectations in large-scale development sites or adjacent areas. The government's frequent lifting of restricted development zones is feared to cause reckless development and damage to areas with good and high conservation value.

Third, systematic management of development restricted areas is necessary. The increase in construction, housing, and neighborhood living facilities in the development-restricted zone is contrary to Gyeonggi-do Province and other regions, and systematic management of the development-restricted zone is considered necessary. Such construction activities can be expected to be canceled, utilized, insufficient strict management, and the possibility of damaging the environmental functions of some development-restricted zones. It is believed that speculation increased, such as an increase in land transactions in the development restriction zone at the time of the actual lifting of the development restriction zone. Therefore, it is necessary to seek planned management measures for development restricted areas.

The policy implications are as follows.

In Korea, the population is decreasing due to the low birth rate and aging population. Goyang City is also expected to see a decrease in population in the long term. It is necessary to utilize compressed urban spaces that increase self-sufficiency in and around the city center rather than development outside the city center or within development restricted areas. In addition, the experience of the COVID-19 pandemic and the progress of climate change are once again reminding us of the importance of securing green areas and the natural environment. To cope with climate change,

reducing carbon emissions and securing green space for carbon adsorption are important issues. As previously discussed in overseas cases, it is necessary to actively preserve the excellent green areas in the development-restricted zone.

Currently, the important goal of the development restricted zone is to prevent the external spread in terms of growth management in large cities, and the incidental purpose is to secure green areas. In other words, securing green space is not the only goal of establishing a development restriction zone, and a development restriction zone is designated for various purposes.

Separation is necessary by reviewing the purpose of establishing a development restriction zone. It is judged that it is time for a full revision of the development restriction zone policy. In addition, special cities such as Goyang City need to expand their authority for comprehensive planning and management of development restricted areas. Through this, systematic and planned management suitable for regional characteristics is necessary.

Planned and active management is needed to preserve blue-chip green areas and secure additional green areas. On the other hand, it is necessary to consider ways to use areas with low conservation values around the city center or development sites as spaces for citizens' leisure activities.

It is necessary to establish a preemptive and comprehensive plan by actively preserving areas that need preservation, including major green axis, and seeking ways to utilize areas with low conservation value.