

고양특례시의 살 길, 과밀억제권역 규제 5대 개편방안

전영미 부연구위원

요약

□ 수도권규제의 변천과 쟁점

- 1982년 「수도권정비계획법」 제정을 기반으로 본격적인 수도권규제가 적용되었으며, 2000년대 이후 비수도권과의 역차별 발생, 수도권 내 불균형 증가 등을 이유로 수도권 규제완화에 대한 요구 증대
 - 수도권정비계획법에 의해 권역별 행위제한, 인구집중유발시설에 대한 총량제한, 과밀부담금 부과 등의 규제 적용
 - 수도권의 성장잠재력을 억제하는 규제의 획일성·비합리성을 보완하기 위해 수도권 내 규제 형평성 제고, 지역별 특성을 고려한 규제 차등화 등 수도권정책의 방향성 전환 요구

□ 고양시의 중첩규제

- 고양시는 과밀억제권역·개발제한구역·군사시설보호구역 등 중첩규제로 인해 각종 개발행위가 제한됨에 따라 산업기반 부족과 자족기능 저하라는 고질적인 도시문제 발생
 - 1994년 「수도권정비계획법」 전부개정 시 고양시 전역은 과밀억제권역으로 지정되어 공업지역 조성 등이 제한됨에 따라, 산업기반이 불충분한 상태에서 인구·주택만 증가하는 역설적 상황 초래
 - 고양시는 경기도 내 다른 특례시들과 비교하여 재정자립도, 지역내총생산, 취업자수 대비 종사자수 비율이 가장 낮고 서울 통근통학 및 장거리 통근 인구비율이 가장 높음에 따른 자족기능 결여로 시민 고통 가중

□ 고양시 과밀억제권역 규제 5대 개편방안

- ① 수도권정비계획법상 「(가칭)계획개발권역」의 신설, ② 과밀억제권역에서 접경지역 지자체 제외, ③ 과다규제 과밀억제권역의 단계별 권역 비율 조정, ④ 광역자치단체의 과밀억제권역 간 공업지역 대체지정 허용, ⑤ 특구제도 유차·활용을 통한 과밀억제권역 제약 탈피의 5가지 방안이 필요

01 수도권규제의 변천과 쟁점

□ 수도권규제의 역사적 흐름

○ 「수도권정비계획법」을 기반으로 본격적인 수도권규제 적용

- 1960년대 경제개발계획(1·2차) 이후 수도권으로의 인구 및 산업 집중이 심화됨에 따라, 인구·산업의 과도한 집중 억제와 도시기능의 적절한 분산 배치를 위해 1982년 「수도권정비계획법」을 제정함
- 「수도권정비계획법」 시행 초기 수도권은 5개의 권역(이전축진권역, 제한정비권역, 개발유도권역, 자연보전권역, 개발유보권역)으로 구분됐으나, 1994년 해당법 전부개정을 통해 현재까지 3개의 권역(과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역)으로 구분·관리함
- 「수도권정비계획법」은 권역별 행위제한, 공장·학교 등 인구집중유발시설에 대한 총량제한, 과밀부담금 부과, 대규모개발사업의 심의요구 등의 규제사항을 명시함
- 수도권규제는 수도 서울의 급격한 인구증가, 난개발 및 기반시설 부족 등의 도시문제에 대응하기 위해 도입되었으나, 수도권 영역이 점차 확대되고 기능이 집중됨에 따라 정책목표가 수도권·비수도권 간 균형발전으로 전환됨

○ 권역별 인구·산업·환경의 양상 변화

- 과밀억제권역의 경우, 2006년 대비 2019년 인구수(19,214천명 → 19,012천명) 및 밀도(9,414명/㎢ → 9,412명/㎢)가 감소하였으나 그 정도가 미미하며, 과밀화 현상이 주변 성장관리권역으로 확산되는 양상을 드러냄
- 성장관리권역의 경우, 공장 등 난개발로 인한 자연환경 및 경관 훼손 등의 문제가 발생하고 있으며, 인구수·사업체수·지역내총생산(GRDP) 등의 지표에 있어 수도권 북부 및 남부지역 간 격차가 확대되는 추세임
- 자연보전권역의 경우, 소규모 공업용지만 조성 가능하기에 개별입지 공장 비율이 매우 높으며, 이에 공장 집단화 및 기반시설 확충 등을 통한 상수원 수질개선과 자연환경 보전이 요구됨

‘제4차 수도권정비계획(2021-2040)’의 권역별 현황

구분	과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역
지정목적	인구·산업 집중에 따른 이전·정비	인구·산업 유치 및 도시개발 적정 관리	한강수계의 수질·녹지 등 자연환경 보전
면적 (‘19)	11,860㎢		
	2,020㎢ (17.0%)	6,010㎢ (50.7%)	3,830㎢ (32.3%)
인구 (‘19)	25,925천명		
	19,012천명 (73.3%)	5,683천명 (21.9%)	1,230천명 (4.8%)
행정구역	16개 시	14개 시, 1개 군	6개 시, 2개 군
	서울특별시, 인천광역시(일부), 의정부시, 구리시, 남양주시(일부), 하남시, 고양시, 수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 광명시, 과천시, 의왕시, 군포시, 시흥시(일부)	인천광역시(일부), 동두천시, 안산시, 오산시, 평택시, 파주시, 남양주시(일부), 용인시(일부), 연천군, 포천시, 양주시, 김포시, 화성시, 안성시(일부), 시흥시(일부)	이천시, 남양주시(일부), 용인시(일부), 가평군, 양평군, 여주시, 광주시, 안성시(일부)

법 제
과밀억제권역
성장관리권역
자연보전권역

출처: 경기도 규제개혁과 (2023), 경기도 규제지도

□ 수도권 규제개편의 쟁점

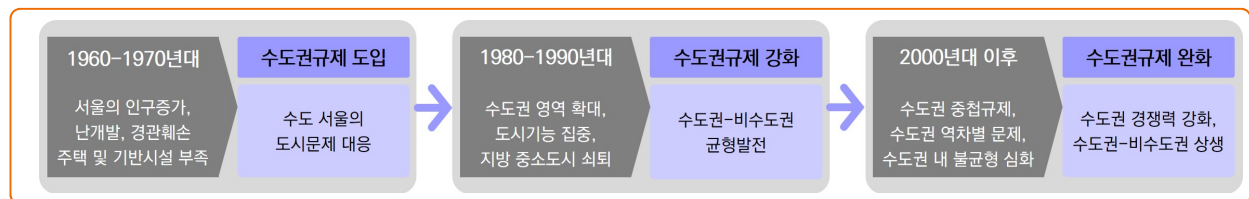
○ 수도권 내 불균형 증가 및 수도권규제의 비합리성 제거

- 「수도권정비계획법」 제정 이후 40여년이 넘는 기간 동안 수도권에 지속 적용되어 온 규제에 의해 수도권 역차별 문제가 제기되었으며, 특히 과밀억제권역에 집중된 규제는 수도권 내 불균형 심화라는 역효과를 초래함
- 수도권-비수도권의 이분법적 논리에 의한 획일적 규제 적용, 광범위한 수도권 시·군·구를 단순 3개 권역으로 구분한 권역분류 방식, 개발제한구역·군사시설보호구역 등 중첩규제지역 발생 등이 비합리적 측면으로 지적됨

○ 지역맞춤형 균형발전 추진을 통한 국토경쟁력 강화

- 수도권규제는 지방과의 상생 협력, 주민 삶의 질 향상, 글로벌 경쟁력 확보 등의 내용을 담은 국토종합계획의 방향성과 상충되기에, 국가 전체의 지속가능한 발전을 위해서는 적절한 수도권 규제완화가 필요한 상황임
- 수도권의 성장잠재력을 억제하는 일률적 규제를 벗어나, 수도권 내 규제 형평성 제고, 지역별 특성을 고려한 규제 차등화, 수도권 개발이익 지방 이전 등 수도권정책의 방향성 전환이 요구됨

수도권정책의 기초 변화



02 고양시의 수도권규제 현황 및 실태

□ 수도권·군사 등 중첩규제

○ 수도권 및 접경지역 입지 특성에 의한 규제

- 고양시는 행정구역 총면적(2022년 말 기준, 266.4km²) 대비 과밀억제권역은 100%, 개발제한구역은 112.8km²로 42.3%, 군사시설보호구역은 99.3km²로 37.3%, 농업진흥구역은 33.5km²로 12.6%를 차지함
- 고양시는 과밀억제권역·개발제한구역·군사시설보호구역·농업진흥구역 관련 중첩규제로 인해 공업지역 지정, 인구집중유발시설 신·증설, 건축물의 신축·증축·용도변경 등의 행위가 제한됨

고양시 중첩규제에 의한 행위제한

규제	행위제한
과밀억제권역 (관련법 제7조)	• 학교, 공공청사, 연수시설 등 인구집중유발시설의 신설 또는 증설(용도변경 포함)을 제한하며, 공업지역의 지정을 금지
개발제한구역 (관련법 제12조)	• 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목(竹木)의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 도시·군계획사업의 시행을 제한
군사시설보호구역 (관련법 제9조)	• 통제보호구역 안에서의 건축물의 신축 및 수산동식물의 포획·채취, 군사기지 또는 군사시설의 촬영·묘사·녹취·측량 또는 이에 관한 문서나 도서 등의 발간·복제 등의 행위를 금지
농업진흥구역 (관련법 제32조)	• 농업생산 또는 농지개량과 직접적으로 관련된 행위 외의 토지이용행위 제한

- 과밀억제권역 내 공업지역 및 인구집중유발시설 제한으로 인구·주택은 증가한 반면 산업은 미비
 - 고양시는 1982년 「수도권정비계획법」 제정 시 이전축진권역(인구 및 산업이 과도하게 집중되었거나 집중될 우려가 있어 그 정비가 필요한 지역)으로 분류된 이후, 1994년 해당법 전부개정 시 과밀억제권역으로 지정됨
 - 과밀억제권역 지정으로 인해 공업지역 조성과 인구집중유발시설 설치 등이 제한됨에 따라, 고양시는 산업기반이 불충분한 상태에서 인구·주택만 증가하여 “주택과밀지역”이라는 모순적인 상황이 초래됨
 - 현재 고양시는 다른 과밀억제권역 11개 지자체와 함께 ‘과밀억제권역 규제완화 TF위원회’를 발족하는 등 자족기능 확충과 균형발전 실현을 위해 과밀억제권역 규제완화를 추구하고 있음

고양시에 적용된 과밀억제권역 규제

법조항		내용	영향
수도권정비계획법	법 제7조 (과밀억제권역의 행위제한)	• 과밀억제권역 내 학교, 공공청사, 연수시설, 그 밖의 인구집중유발시설의 신설 또는 증설, 그리고 공업지역의 지정 등의 행위나 그 허가·인가·승인 또는 협의 등 불가	• 공장총량제로 인한 경기도 공장건축 총허용량 한정, 과밀억제권역 내 공업지역 대체지정만 가능 등으로 고양시의 공업지역 추가 물량 확보 불가
	법 제18조 (총량규제)	대학 <ul style="list-style-type: none"> • (총량규제) <ul style="list-style-type: none"> - 대학·교육대학 입학 정원 증가 총수는 심의 후 산정 - 산업대학·전문대학·대학원대학 입학 정원 증가 총수에 대한 기준 제공 • (신설 및 이전) <ul style="list-style-type: none"> - 대학·교육대학의 신설은 금지하며, 이전은 심의 후 가능 - 산업대학·전문대학·대학원대학은 신설 및 이전 가능 	
	시행령 제11조 (과밀억제권역의 행위 제한 완화)	공공청사 <ul style="list-style-type: none"> • (신축) 중앙행정기관의 청사(청은 제외)로서 심의 후 허용 • (증축 및 용도변경) 중앙행정기관 및 소속기관의 청사, 공공법인의 사무소로서 심의 후 허용 	
		연수시설 <ul style="list-style-type: none"> • 신설 또는 증설 금지 	
		공업지역 <ul style="list-style-type: none"> • (총량규제) <ul style="list-style-type: none"> - 새로운 공업지역의 지정은 엄격히 통제하되, 시·도별 기존 공업지역의 총면적을 증가시키지 아니하는 범위 내에서의 위치변경만 심의 후 허용 	
지방세법	법 제13조 (과밀억제권역 안 취득 등 중과)	• 과밀억제권역에서 본점이나 주사무소의 사업용으로 신축 또는 증축하는 건축물과 그 부속토지를 취득하는 경우, 공장을 신설하거나 증설하기 위하여 사업용 과세물건을 취득하는 경우(단, 공업지역 제외) 중과세 부과	• 세율 과중으로 인한 기업활동 위축

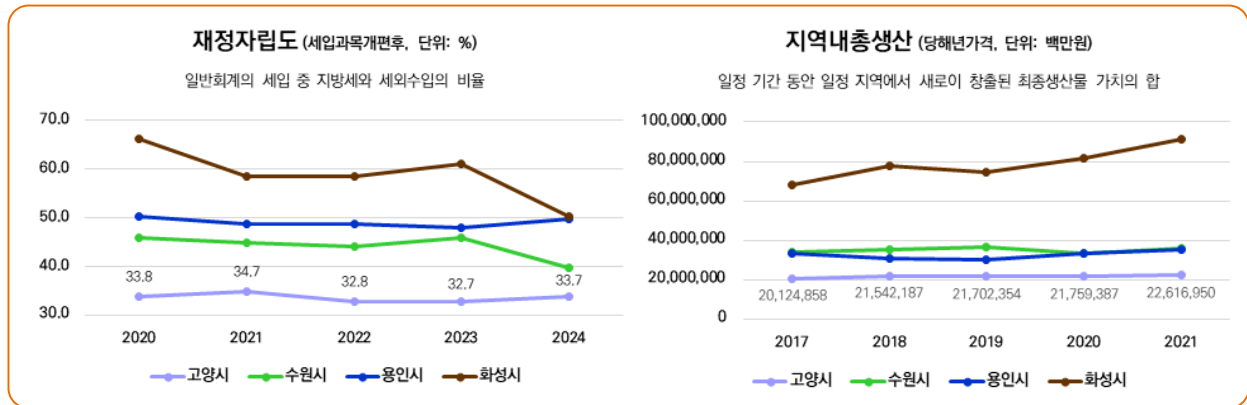
고양시의 도시개발 및 과밀억제권역 관련 주요 연혁

연도	연혁
1982.12.31	• 「수도권정비계획법」 제정
1984.07.11	• ‘제1차 수도권정비계획(1982-1996)’ 공표 (고양군 전역 이전축진권역으로 분류)
1990.03-1992.12	• 일산신도시 조성
1992.02.01	• 고양군이 고양시로 승격 (군 전체가 시로 승격된 최초 사례)
1994.01.07	• 「수도권정비계획법」 전부개정
1997.05.21	• ‘제2차 수도권정비계획안(1997-2011)’ 의결 (고양시 전역 과밀억제권역으로 지정)
2006.07.25	• ‘제3차 수도권정비계획(2006-2020)’ 고시 (고양시 전역 과밀억제권역으로 지정)
2014.08.01	• 인구 100만 명 돌파 (기초자치단체 중 3번째)
2019.05.07	• 3기 신도시 대상지 추가 발표 (고양시 창릉 포함)
2020.12.30	• ‘제4차 수도권정비계획(2021-2040)’ 고시 (고양시 전역 과밀억제권역으로 지정)
2022.01.13	• 고양시가 고양특례시로 승격
2024.07.10	• ‘과밀억제권역 규제 완화 TF위원회’ 발대식 (이동한 고양특례시장이 여당 자치단체 대표위원장으로 선출)

○ 수도권규제로 인한 자족기능 결여 및 베드타운 강화

- 고양시의 재정자립도는 2020-2024년의 기간 동안 미세한 증감을 반복하며 33%대에 머물고 있으며, 경기도 내 다른 특례시인 수원·용인 그리고 화성(2025년 특례시로 승격 예정)과 비교했을 때 가장 낮음
- 고양시의 지역내총생산은 2017-2021년의 기간 동안 꾸준한 성장세를 보이지만 증가폭이 크지 않으며, 다른 특례시들과 비교했을 때 그 수치가 현저히 낮음

경기도 내 특례시별 재정자립도 및 지역내총생산 비교



〈출처〉 'KOSIS(국가통계포털)'의 데이터 처리 후 저자 작성

- 고양시의 목적지별 통근통학 인구규모를 살펴보면 지리적 근접성 등으로 인해 일자리의 서울 의존도가 높으며(서울 통근통학 인구비율 27.9%), 고양시 내 통근통학 인구비율(58.0%)은 다른 특례시들에 비해 낮은 편에 속함
- 소요시간별 통근 인구규모의 측면에서 고양시는 통근 소요시간이 60분 이상인 인구의 비율이 30.5%로 특례시 중 가장 높고, 타 지자체로의 통근 유출이 많음

경기도 내 특례시별 목적지에 따른 통근통학 인구수 및 비율 (2020년, 12세 이상 기준)

단위: 명 (%)

구분	계	서울특별시	인천광역시	경기도		기타
				총	해당 특례시	
고양	585,185 (100)	163,298 (27.9)	11,020 (1.9)	407,953 (69.7)	339,590 (58.0)	2,914 (0.5)
수원	684,741 (100)	64,996 (9.5)	4,296 (0.6)	607,429 (88.7)	416,275 (60.8)	8,020 (1.2)
용인	582,712 (100)	91,605 (15.7)	3,268 (0.6)	480,281 (82.4)	331,200 (56.8)	7,558 (1.3)
화성	484,878 (100)	28,454 (5.9)	2,126 (0.4)	447,090 (92.2)	321,817 (66.4)	7,208 (1.5)

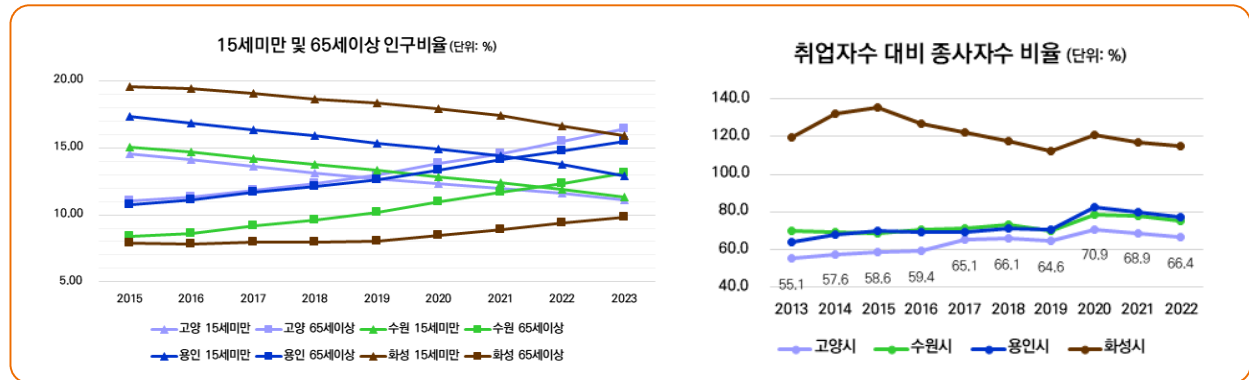
경기도 내 특례시별 소요시간에 따른 통근 인구수 및 비율 (2020년, 12세 이상 기준)

단위: 명 (%)

구분	계	30분 미만	30-60분	60-120분	120분 이상
고양	485,515	159,024 (32.8)	178,095 (36.7)	146,333 (30.1)	2,063 (0.4)
수원	564,811	212,121 (37.6)	213,522 (37.8)	136,220 (24.1)	2,948 (0.5)
용인	468,090	162,834 (34.8)	176,810 (37.8)	126,464 (27.0)	1,982 (0.4)
화성	405,855	183,597 (45.2)	147,892 (36.4)	73,954 (18.2)	412 (0.1)

- 고양시는 다른 특례시들과 비교하여 15세미만 인구비율이 가장 낮고 65세이상 인구비율이 가장 높음에 따라, 점차 왜곡되는 인구구조로 인한 도시발전의 정체가 우려됨
- 취업자수 대비 종사자수 비율에 있어 고양시는 특례시 중 가장 낮은 수치를 기록하였으며, 이는 자족기능 부족으로 인한 베드타운화의 심화를 암시함

경기도 내 특례시별 15세미만·65세이상 인구 및 취업자수 대비 종사자수 비율



〈출처〉 'KOSIS(국가통계포털)'의 데이터 처리 후 저자 작성

03 국내외 수도권규제 개선 시책

□ 일본

○ 수도권규제를 위한 관련법 제정

- 1950년대 전후(戰後) 경제회복과 함께 인구·산업이 도쿄를 중심으로 한 수도권에 집중되어 도시과밀문제가 발생하자, 1956년 「수도권정비법」(首都圏整備法)을 제정하여 수도권의 광역적·종합적 개발을 추진함
- 1958년에 '제1차 수도권기본계획'을 책정함으로써, 정비방침에 ① 근교지대(그린벨트) 설정으로 기성시가지의 팽창 억제, ② 시가지개발구역(위성도시)의 공업도시로의 개발을 통해 인구·산업 흡수, ③ 도쿄도 구부(区部)에서의 공장 및 대학의 신·증설 제한 등의 내용을 담음
- 이는 1958년 제정된 「수도권시가지개발구역정비법」(首都圏市街地開発区域整備法)과 1959년 제정된 「수도권 기성시가지의 공업등 제한법」(首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律)을 통해 구체화됨

일본 「공장등제한법」(工場等制限法)의 주요 개정 경위

연도	규제내용	기준면적*		제한구역	
		공장	대학	수도권	긴키권
1959년 (쇼와34년)	수도권에서 신설 제한	1,600㎡	2,000㎡	동경 특별구, 미타카시(三鷹市), 무사시노시(武蔵野市)	-
1962년 (쇼와37년)	증설도 제한	1,000㎡	1,500㎡	-	-
1964년 (쇼와39년)	긴키권에 대한 신·증설 제한	-	-	요코하마시(横浜市), 가와사키시(川崎市), 가와구치시(川口市) 추가	오사카시(大阪市), 사카이시(堺市), 모리구치시(守口市), 히가시오사카시(東大阪市), 교토시(京都市), 아마가사키시(尼崎市), 니시노미야시(西宮市), 아시야시(芦屋市), 고베시(神戸市)
1972년 (쇼와47년)	-	• 500㎡ (수도권) • 1,000㎡ (긴키권)	-	동경-요코하마(京浜) 임해부 등을 추가	-

▼ 규제 완화로 전환

1983년 (쇼와58년)	• 중소기업의 경영 합리화 등을 위한 신·증설을 허가기준에 추가
1998년 (헤이세이10년)	• 반찬·도시락 제조업 등을 제한에서 제외하고, 용기포장 재활용을 허가기준에 추가
1999년 (헤이세이11년)	• 동경-요코하마(京浜) 임해부를 제한구역에서 제외하고, 대학원 역시 제한에서 제외 • 중소기업 집적지역의 공장 기준면적을 인상 (1,500㎡)
2002년 (헤이세이14년)	공장등제한법 폐지

* 기준면적 이상의 공장, 대학 등의 신·증설을 위해서는 지사의 허가가 필요

〈출처〉 '국토심의회 제2회 긴키권정비분과회 (2001), 공장등제한제도를 둘러싼 현상과 과제에 대해(工場等制限制度をとりまく現状と課題について)' 참고하여 저자가 번역·수정·보완

○ 고도성장기에 수도권규제 강화

- 1964년 「킨키권 기성도시구역의 공장등 제한법」(近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律)이 제정되었으며, 「수도권 기성시가지의 공업등 제한법」과 통칭하여 「공장등제한법」(工場等制限法)으로 일컬음
- 1965년에 「수도권정비법」을 개정함으로써, ① 근교지대 폐지 후 기성시가지를 둘러싸는 상당 광역을 근교정비지대로 설정해 무질서한 시가화 억제, 계획적 시가지 정비, 녹지 보전을 도모하고, ② 기존 시가지개발구역을 도시개발구역으로 개칭 후 공업·주거뿐만 아니라 연구·유통 등의 기능을 지닌 도시로 육성함
- 1972년에는 「수도권 기성시가지의 공업등 제한법」을 개정함과 동시에 「공업재배치촉진법」(工業再配置促進法)을 제정함으로써, 공장 집적지에서 전국 각지로의 공장 이전을 촉구하여 산업발전을 도모함
- 1973년 「공장입지법」(工場立地法)을 제정하여 중·대규모 공장 신·증설 시 생산시설의 면적 제한, 일정 규모의 녹지·환경시설 확보 의무화 등을 추진하였으며, 이는 「공장등제한법」 및 「공업재배치촉진법」과 공장3법을 구성함

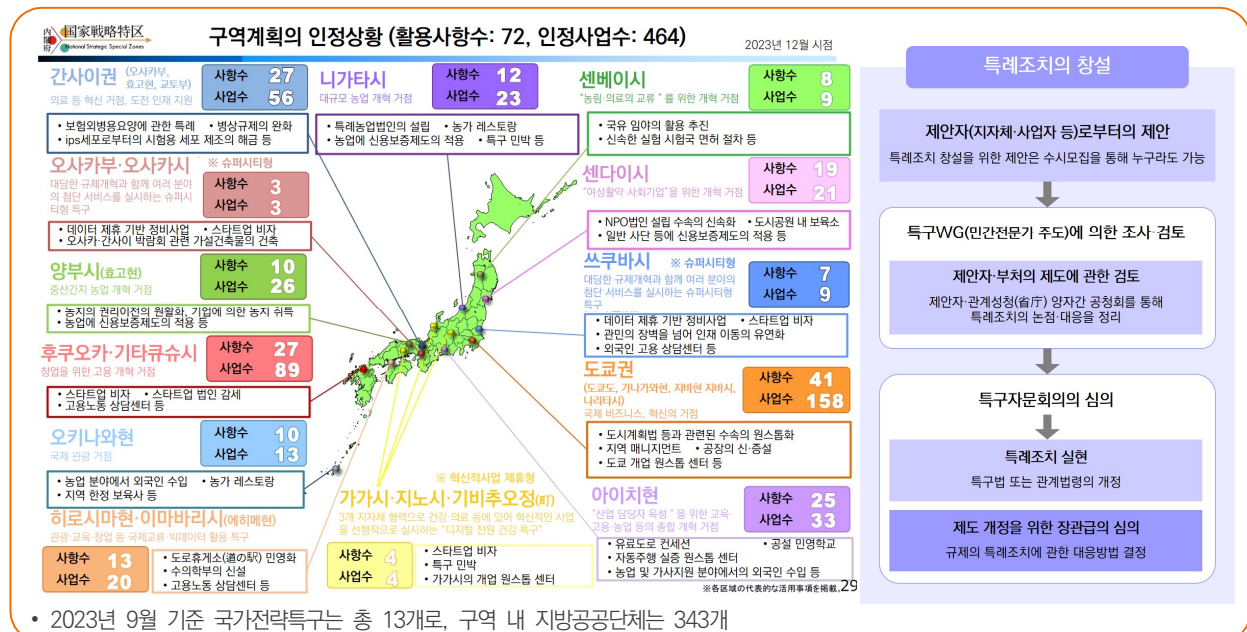
○ 수도권규제의 실효성에 대한 재평가를 통해 규제완화로의 정책기조 변화

- 1990년대 이후 산업구조 변화, 제조업 해외이전, 저출산·고령화 등 경제사회적 여건변화로 인해 인구·산업 수도권집중억제정책의 실효성이 사라지고 오히려 역기능을 유발함
- 대도시 내 공업의 역할·영향 등이 재평가되고 수도권 경쟁력 제고의 필요성이 부각됨에 따라, 점차 관련 규제가 완화되어 2002년에는 「공장등제한법」이, 2006년에는 「공업재배치촉진법」이 폐지됨
- ‘제5차 수도권기본계획(1999-2015)’을 기점으로 수도권정책의 초점이 수도권규제에서 수도권기능 재편·강화로 전환되었으며, 일본 정부는 전면적인 규제완화와 함께 경제활성화 정책을 추진함

○ 지속성 있는 규제개혁 추진

- 2013년 「국가전략특별구역법」(国家戦略特別区域法) 제정을 기반으로 ‘국가전략특구’ 제도를 시행함에 따라, 대담한 규제개혁을 통한 산업 국제 경쟁력 강화, 국제적 경제활동 거점 형성의 토대를 마련함
- 국가전략특구 지정을 통한 특례조치 사례 중, 도시산업 분야에서는 해당법 제20조의2를 기반으로 「공장입지법」 규제를 완화하여 도요권 내 공장 신·증설의 투자 및 생산거점의 정비 촉진, 물류기능 강화 등의 효과를 달성함
- 도요권은 국제경쟁력 강화에 필요한 시설의 입지를 촉진하기 위해 각종 도시계획인가(認可)의 원스톱화를 추진함

일본 국가전략특구 지정지역 및 특례조치 과정



〈출처〉 ‘내각부 지방창생추진사무국 (2024), 국가전략특구에 대해(国家戦略特区について)’ 참고하여 저자가 번역·수정·보완

□ 대한민국

○ 수도권 규제완화를 위한 관련법 개정 및 제도 개선 추진

- 2000년대 중반 이후의 수도권 규제완화 정책기조를 바탕으로 수도권 글로벌 경쟁력 제고 및 삶의 질 향상을 위한 관련 법제도 정비의 움직임이 나타남
- 2005년 ‘수도권발전 종합대책’ 발표를 통해 권역제도 및 규제체계의 단계적 정비·개편 계획을 시사했으며, 「수도권정비계획법」, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」, 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」 등의 제·개정을 통해 과밀억제권역에서의 행위규제를 일부 완화함

국내 수도권 규제완화를 위한 관련 법제도 정비 움직임

연도	관련 법제도	내용
2005	‘수도권발전 종합대책’ 발표	• 단기적으로는 공장총량제, 권역제도 등 현행 억제정책기조를 유지하면서 국가 전체의 경쟁력 강화에 필요불가결한 사항을 선별적으로 개선하고, 중장기적으로는 ‘정비발전지구’ 제도 도입을 포함하여 현행 권역제도, 규제체계 등을 단계적으로 정비·개편 계획
2006	「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」 제정	• 과밀억제권역 및 성장관리권역 내 반환공여구역 또는 그 주변지역에서는 건축면적 500㎡ 이상의 공장(지식산업센터 포함) 신·증설이 허용되며, 수도권정비계획법에 따른 규제가 아닌 별도의 공장총량을 적용
2009	「수도권정비계획법」 시행령 개정	• 경제자유구역·반환공여구역 등에서의 공업지역 물량규제 배제
2020	경기도 ‘접경지역 성장촉진권역’ 신설 추진	• 경기도는 군사시설보호구역 등 중첩규제를 적용받는 김포·파주·연천·양주·동두천·포천 6개 시·군을 대상으로 수도권 내 역차별을 해소하기 위해 ‘접경지역 성장촉진권역(가칭)’ 신설을 추진 (고양시의 경우, 「접경지역 지원 특별법(2000년 제정)」에 따라 접경지역에 속하나 과밀억제권역 규제로 제외)
2023	「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 시행령 개정	• 제26조(과밀억제권역에서의 행위제한의 완화) 항목을 통해 수도권 경제자유구역 내에서 기존의 외국인투자기업 뿐만 아니라 국내복귀기업의 공장 신·증설을 허용
2024.06	‘수도권정비계획법 개정안’ (송석준 의원 대표 발의)	• 수도권 내 저발전 소외지역(자연보전권역, 특수상황지역, 주한미군 반환공여구역 및 주변지역, 접경지역, 정비필요 공업지역, 이전 공공기관 종전부지 및 주변지역)의 ‘상생협력지구’ 지정을 통해 첨단산업·교육·문화·복지·생태 관련 단지 조성 및 특화시설 설치·운영을 허용하는 한편, 개발이익의 수도권-지방 상생발전 사업에 활용, 지정목적 달성 불가 시 지구해제 등의 규정을 통해 수도권과 비수도권 상호협력력을 도모
2024.07	‘과밀억제권역 규제 완화 TF 위원회’ 발족	• 수도권 과밀억제권역 12개 지자체장 및 국회의원들은 ‘과밀억제권역 규제 완화 TF 위원회’를 출범함으로써, 과밀억제권역의 불합리한 규제 폐지·완화를 위해 공동 대응

04 고양시 과밀억제권역 규제 개편방안

□ 고양시 과밀억제권역 규제 5대 개편방안

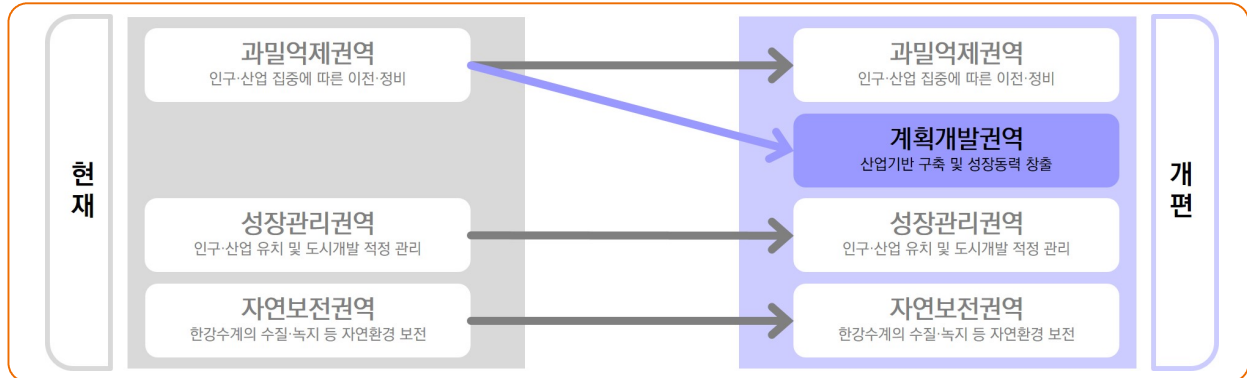
방안 1	수도권정비계획법상 ‘(가칭)계획개발권역’의 신설	• (현재) 3개 권역 → (개편) 4개 권역으로 세분화·재조정
방안 2	과밀억제권역에서 접경지역 지자체 제외	• 3중 규제를 적용받는 고양시는 수도권 과밀억제권역 규제 배제
방안 3	과다규제 과밀억제권역의 단계별 권역 비율 조정	• 높은 규제면적 비율을 지닌 과밀억제권역 100% 지자체의 일정 비율을 성장관리권역으로 편입
방안 4	광역자치단체의 과밀억제권역 간 공업지역 대체지정 허용	• (현재) 각 시·도별 → (개편) 시·도 간으로 대체지정 범위 확대
방안 5	특구제도 유치·활용을 통한 과밀억제권역 제약 탈피	• 경제자유구역·기회발전특구·평화경제특구의 적극 유치·활용

방안 1: 수도권정비계획법상 ‘(가칭)계획개발권역’의 신설

- 기존 3개 권역에 ‘(가칭)계획개발권역’을 추가하여 총 4개 권역으로 세분화·재조정

- 고양시와 같이 중첩규제지역, 특수상황지역, 북한 인접지역 등에 해당하여 경제적·산업적 기반 구축을 위해 행·제정적 지원을 요하는 지자체를 신설 권역으로 재지정하고, 해당 권역을 대상으로 수도권규제를 선별적으로 완화 적용함으로써 성장동력 창출을 유도

수도권정비계획법상 권역구분의 개편(안)



방안 2: 과밀억제권역에서 접경지역 지자체 제외

- 과밀억제권역과 접경지역 분리로 3중 규제 완화
 - 고양시는 서울뿐만 아니라 북한과 인접한 지리적 입지로 인해 과밀억제권역·개발제한구역·군사시설보호구역의 3중 규제를 적용받음에 따라 도시 경쟁력이 약화되고 있음
 - 고양시는 수도권 과밀억제권역 규제와 접경지역 개발·군사 규제를 동시에 적용받는 유일한 지자체로서, 규제 형평성 등을 고려할 때 과밀억제권역에서 접경지역 지자체를 제외함으로써 수도권규제로부터 해방

과밀억제권역과 접경지역 분리(안)



방안 3: 과다규제 과밀억제권역의 단계별 권역 비율 조정

- 총 규제면적 비율을 기준으로 과밀억제권역 일부 성장관리권역으로 전환
 - 경기도 31개 시·군 중 행정구역 면적 대비 과밀억제권역이 100%인 지자체는 12개, 성장관리권역 100% 지자체는 10개, 자연보전권역 100% 지자체는 5개, 그리고 권역 혼합 지자체는 4개임
 - ※ 용인시(성장 48.8%, 자연 51.2%), 남양주시(과밀 10.2%, 성장 47.2%, 자연 42.6%), 시흥시(과밀 76.3%, 성장 23.7%), 안성시(성장 80.0%, 자연 20.0%)
 - 경기도 내 12개의 과밀억제권역 지자체는 과밀억제권역 행위제한 뿐만 아니라 상수원보호구역·개발제한구역·군사시설보호구역의 중첩규제 적용으로, 평균적으로 행정구역 면적 대비 170.5%의 규제면적 비율을 지님
 - 우선 규제면적 비율이 평균 이상인 과밀억제권역 지자체를 대상으로 “수도권정비위원회”의 심의를 통해 행정구역 면적의 일정 비율을 성장관리권역으로 편입하고, 이후 단계적으로 나머지 지자체들도 권역 혼합화를 추진
 - ※ 성장관리권역으로의 편입면적 비율은 수도권정비위원회에서 재정자립도, 지역내총생산, 현 공업지역 물량, 일자리, 직주근접, 취업자수 대비 종사자수 비율 등의 지표를 종합적으로 고려하여 산정

경기도 내 행정구역 면적 대비 과밀억제권역 100% 지자체의 규제면적 비율

시·군	면적 (km ²)	과밀억제권역	상수원보호구역	개발제한구역	군사시설보호구역	총 규제면적 비율
수원시	121.1	100 %	9.7 %	26.6 %	-	136.3 %
고양시	268.1	100 %	-	42.1 %	35.2 %	177.3 %
성남시	141.6	100 %	-	33.6 %	63.8 %	197.4 %
부천시	53.5	100 %	-	22.7 %	0.1 %	122.8 %
안양시	58.5	100 %	-	49.9 %	14.6 %	164.5 %
의정부시	81.6	100 %	0.4 %	70.0 %	19.4 %	189.8 %
하남시	92.9	100 %	7.6 %	71.9 %	5.6 %	185.1 %
광명시	38.5	100 %	-	39.1 %	4.8 %	143.9 %
군포시	36.4	100 %	-	60.9 %	-	160.9 %
구리시	33.3	100 %	-	60.0 %	28.9 %	188.9 %
의왕시	54.0	100 %	-	83.0 %	-	183.0 %
과천시	35.9	100 %	-	82.7 %	13.5 %	196.2 %

〈출처〉 '경기도 규제개혁과 (2023), 경기도 규제지도'에서 발췌하여 저자 정리

방안 4: 광역자치단체의 과밀억제권역 간 공업지역 대체지정 허용

- 수도권 공장건축 총허용량 내 과밀억제권역 공업지역 재배치
 - 현재는 수도권 공장총량제에 기반하여 서울특별시·인천광역시·경기도 각 광역자치단체별로 각각 배정된 공장건축 총허용량에 한해 과밀억제권역 내 공업지역의 대체지정(위치변경)이 가능함
 - 공업지역 대체지정 가능 범위를 서울·인천·경기 간으로 확대 조정한 후 “수도권정비위원회”의 심의를 통해 취소 또는 축소된 공업지역 물량을 고양시와 같이 과밀억제로 인해 성장동력을 상실한 지자체에 재배정함으로써, 시도별 여건에 맞는 용도지역제 운영 및 계획적 도시개발을 촉진
 - 특히 공업지역 신규 지정 시, 경기 남·북부 과밀억제권역 지자체 간 균형발전에 대한 고려 필요

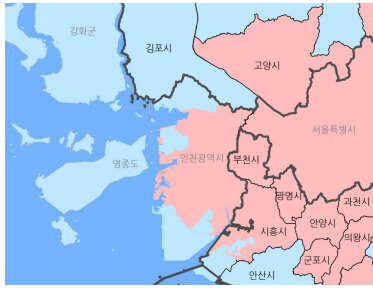
수도권 시·도 과밀억제권역 간 공업지역 대체지정(안)



방안 5: 특구제도 유치·활용을 통한 과밀억제권역 제약 탈피

- ‘경제자유구역’ → 산업기반 확충 및 자족성 강화
 - 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 따라 ‘경제자유구역’ 지정 시 과밀억제권역의 행위제한, 공장 및 대학 총량제 등이 배제됨을 고려할 때, 고양시가 경제자유구역으로 지정될 경우 규제완화 및 조세감면을 통한 해외 자본·기술 유입, 신성장 산업 확보, 자족기능 향상 등이 기대됨
 - 한편 경제자유구역의 인센티브는 주로 외국인 투자기업을 대상으로 한다는 점을 감안하여 고양시 경제자유구역 지정 시 인천의 사례처럼 해당 구역을 성장관리권역으로 조정하여 국내 기업에게도 혜택을 보장하거나, 경제자유구역 일부를 ‘기회발전특구’로 중복 지정하여 인센티브를 중첩 적용하는 방안도 고려 가능

경제자유구역 지정을 통한 권역 조정의 사례 (인천)



인천광역시 내 일부 지역, 과밀억제권역에서 성장관리권역으로 조정

- 인천의 경우, 2003년 경제자유구역(송도·영종·청라) 지정 이후 수도권규제 완화를 통해 대상지 전체를 과밀억제권역에서 성장관리권역으로 조정하였으며, 결과적으로 인천대 및 포스코 본사 이전, 셀트리온·삼성바이오로직스 등의 첨단업종 입주의 성과를 거둠
- 인천 내 성장관리권역 (왼쪽 이미지에 하늘색으로 표시된 부분)
: 인천경제자유구역(경제자유구역에서 해제된 지역 포함),
서구 대곡동·볼로동·마전동·금곡동·오류동·왕길동·당하동·원당동,
남동 국가산업단지, 강화군, 옹진군

○ ‘기회발전특구’ 및 ‘평화경제특구’ → 접경지역 성장잠재력 제고

- 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 의한 ‘기회발전특구’ 지정대상지를 해당법에 명시된 수도권 내 인구감소지역 또는 접경지역으로 확장하려는 움직임이 보임에 따라, 고양시는 접경지역 중 유일한 과밀억제권역 지자체로서 해당 특구의 적극 유치를 통해 자족기능 강화의 발판을 마련
- 「평화경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률」을 기반으로 ‘평화경제특구’로 지정될 수 있는 “북한 인접지역”에 고양시가 포함됨에 따라, 해당 특구를 활용하여 신산업 유치 및 산업 고도화를 모색

접경지역 지자체의 활용 가능 특구

		인천광역시 (2개 군)	경기도 (6개 시, 1개 군)	강원도 (1개 시, 5개 군)
접경지역 (「접경지역 지원 특별법」)		강화군, 옹진군	김포시, 파주시, 연천군, 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시 (※ 고양시만 과밀억제권역)	철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 춘천시
특 구	기회발전특구 (「지방분권균형발전법」)	• 수도권이 아닌 지역의 시·도지사는 관할 행정구역의 일부를 기회발전특구로 지정받으려는 경우 산업통상자원부장관에게 기회발전특구의 지정을 신청 (수도권 내 인구감소지역 또는 접경지역으로서 지방시대위원회가 정하는 지역의 시·도지사는 기회발전특구 지정 신청 가능)		
	평화경제특구 (「평화경제특별법」)	• 시·도지사는 통일부장관과 국토교통부장관에게 평화경제특구의 지정 요청 (평화경제특구개발계획에 산업단지에 관한 사항이 포함되어 있으면 특구 지정 요청 전 국토교통부장관과 협의)		

참고문헌

경기도 규제개혁과. 2023.12. 경기도 규제지도. 경기도.
국토교통부. 2020.12.30. 제4차 수도권정비계획 (2021~2040).
김리영. 2023.07. 고양시 개발제한구역 내·외(內·外) 토지이용 변화. 고양연구원. 이슈브리프.
백주현 외. 2021. 고양시 30년 고양특례시 30년 Part2. 고양연구원.
유진근 & 김명준. 2024.01. 기회발전특구, 고양특례시의 활용 방안. 고양연구원. 이슈브리프.
이상대 & 이해영. 2018.05. 일본의 규제개혁 사례와 우리나라 수도권정책 및 특구전략의 전환. 경기연구원. 이슈&진단.
이종현. 2022.03. 인천지역 수도권규제의 역사적 흐름과 대응방안. 인천연구원. 이슈브리프.
이창호. 2013. 수도권규제 관련 해외 정책 동향과 향후 과제. 국회입법조사처.
조성택 외. 2023. 새로운 경제환경을 반영한 경기북부 평화경제특구 조성 방안. 경기연구원.
최종권. 2014.09. 일본의 신성장전략과 「국가전략특별구역법」 제정. 한국법제연구원. 외국법제동향.
国土審議会 第二回近畿圏整備分科会. 2001.11.02. 工場等制限制度をとりまく現状と課題について.
内閣府 地方創生推進事務局. 2024.01. 国家戦略特区について.
<https://iqrafudosan.com/channel/capitalarea-suburbandevlopment-law> (2024년 8월 13일 검색)
<https://region-labo.com/term/factory-restriction-act/> (2024년 8월 13일 검색)

고양특례시의 살 길, 과밀억제권역 규제 5대 개편방안

- 01 수도권규제의 변천과 쟁점
- 02 고양시의 수도권규제 현황 및 실태
- 03 국내외 수도권규제 개선 시책
- 04 고양시 과밀억제권역 규제 개편방안