

GCI 정책브리프

본보고서

보고서명 : 고양특례시 삼송지구

행정구역 조정 연구

저자 : 전성훈

고양특례시 삼송지구 행정구역 조정 연구

전성훈 고양연구원 연구위원

요약

▶ 2006년 고양삼송 택지개발사업 승인과 2019년 준공

- 삼송지구 택지개발은 참여정부의 ‘국민임대주택 100만호 건설(’03~’12)’ 정책에 부응하고, 고양시 동부지역의 균형 성장 및 지역 경제 활성화, 수도권 지역 서민층의 주거공간 확보라는 목적을 달성하기 위해 2006년 12월에 착수되어 2019년 준공되었음
- 삼송지구 택지개발사업은 총면적 5,069,999㎡, 25,613세대, 66,403명을 수용하는 계획으로 진행되었으며, 사업비는 5조 464억 원으로 책정되었고, 한국토지주택공사가 시행사로 선정되어 추진되었음

▶ 삼송택지개발지구는 각기 다른 법정동과 행정동이 혼재되어, 주민 불편과 행정의 비효율성 가중

- 삼송지구 내 토지에는 8개의 법정동 즉, 삼송동, 동산동, 지축동, 신원동, 오금동, 원흥동, 용두동, 대자동 등이 경계를 접하고 있었으며, 행정동의 경우에는 신도동과 원신동, 고양동, 흥도동 등이 관할하는 형태였음
- 이와 같이 다수의 법정동과 행정동이 혼재되어 있는 상황에서 준공 후 토지이용계획상 지번 체계의 불일치, 각종 공부정리의 혼란, 관할구역의 불부합에 따른 주민 불편이 예측되었음
- 이에 고양특례시에서는 2차례(2012년 8월, 2022년 1월)에 걸쳐 행정구역 조정과 명칭변경을 진행하였으나, 일부 지역주민의 추가적인 경계조정 요구가 지속되어왔음

▶ 주민 불편 및 상대적 불평등 해소와 행정의 효율성 확보를 위한 대안 필요

- 행정안전부의 행정구역 조정기준인 ‘자연지리성’, ‘생활편의성’, ‘지역형평성’, ‘지역정체성’을 적용하여 합리적 경계조정 대안을 검토하였음
- 고양특례시 전체 하부행정기관 44개 행정동의 규모를 유지하되, 언급한 조정기준을 적용하여 ‘소극적 대응안(1안)’, ‘적극적 소폭 변경안(2, 3, 4안)’, ‘적극적 대폭 변경안(5안)’, ‘조정 보안 대안(명칭변경)’을 제시함

01 연구의 배경 및 목적

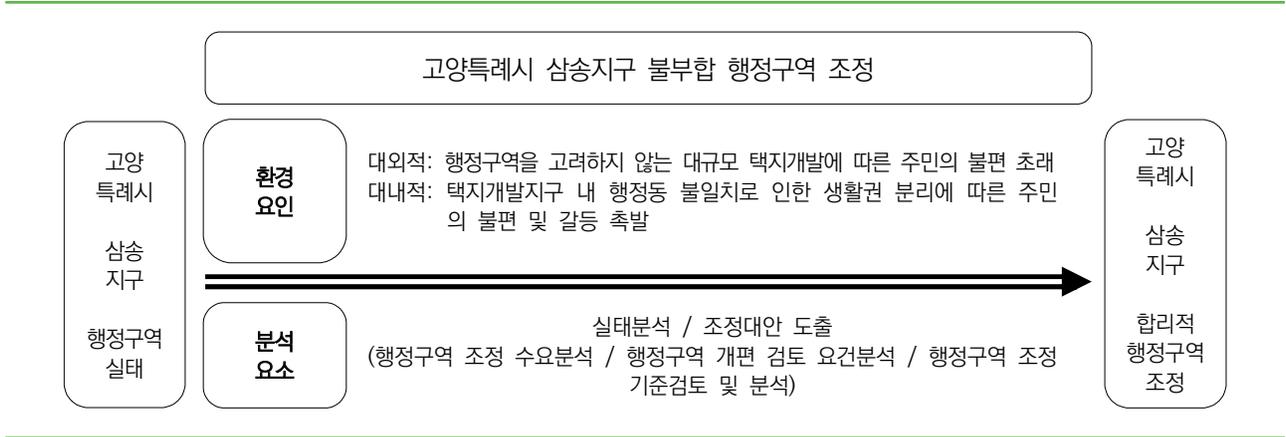
□ 연구의 배경

- 고양특례시는 2006년 당시 ‘주택건설을 위한 택지의 효율적인 개발과 저렴한 공급으로 수도권지역의 주택난을 해소하고 행복주택 및 복지도시 조성’을 위해 삼성택지개발을 진행하였음
 - 고양삼성 택지개발사업은 총 면적 5,069,999㎡, 25,613세대, 66,403명을 수용하는 계획으로 사업비는 5조 464억원이며, 한국토지주택공사가 시행사로 선정되었음
- 고양삼성 택지개발(이하 삼성지구) 사업이 본격적으로 진행됨에 따라, 준공후 토지이용계획상 지번 체계가 불일치하고, 삼성지구 토지 내 8개 법정동이 접하고 있어 각종 공부정리가 불가능하며, 4개의 행정동이 관할함에 따라 주민의 불편이 예측되어 행정구역 조정이 이루어져 왔음
 - 1차 경계조정은 2012년에 이루어졌으며, 행정동은 신도동과 원신동, 고양동, 흥도동의 경계를 조정하였고, 법정동의 경우에는 삼성동, 동산동, 지축동, 신원동, 오금동, 원흥동, 용두동, 대지동의 경계를 조정하였으며, 신도동의 명칭을 삼성동으로 변경하였음
 - 이후 2022년 2차 경계조정을 통해 삼성동을 삼성1동과 삼성2동으로 분동하고, 흥도동의 일부 지역이 삼성2동으로 편입되었으며, 삼성1·2동과 접해있는 신원마을(원신동)에 현장민원실이 개소되었음
- 한편, 2012년 1차 경계조정 이후 흥도동 권역에 포함되어 있던 일부 지역(삼성 14 ~ 16단지) 주민의 행정구역 조정(삼성동 편입) 요구가 지속적으로 있어 왔으며, 2022년 삼성동이 분동되면서 해당지역이 삼성2동으로 편입되었음
 - 이후 삼성지구의 북쪽 지역인 신원마을(원신동)에서도 삼성1·2동으로의 편입을 강력히 요구하고 있는 상황임
 - 이에 원신동 신원마을 주민과 원주민 간의 갈등이 심각해지고 있는 상황에서 주민의 편의성과 행정의 효율성 확보, 원신동의 생활권 분리와 삼성지구의 생활권 상이성 등을 개선하기 위한 합리적 경계조정이 요구됨

□ 연구의 목적

- 본 연구의 궁극적인 목적은 대규모 택지개발에 따른 생활권 불일치와 행정구역의 상이성으로 인한 주민의 불편 및 권익의 상대적 불평등을 해소하고, 행정의 효율성을 확보할 수 있는 행정구역 조정 대안을 제시하는 것임
 - 먼저, 지방자치단체 하부행정기관이 갖은 의미와 목적을 관련 법령을 통해 확인하고, 하부행정기관의 관할구역인 행정구역에 대한 이해를 바탕으로 행정구역 조정 기준을 검토할 필요가 있음
 - 둘째, 고양특례시 삼성지구 개발사업에 대한 현황분석과 삼성지구 내 행정동(원신동, 삼성1동, 삼성2동) 간의 불부합 경계구역에 대한 실태분석을 통해 조정 수요를 확인하는 것임
 - 마지막으로 현황분석 및 실태분석을 통해 도출된 경계 조정 사유를 바탕으로 행정구역 조정 기준과 원칙을 적용하여 삼성지구 내 행정동 간의 합리적 경계조정 대안을 도출하고자 함

[그림] 연구의 목적

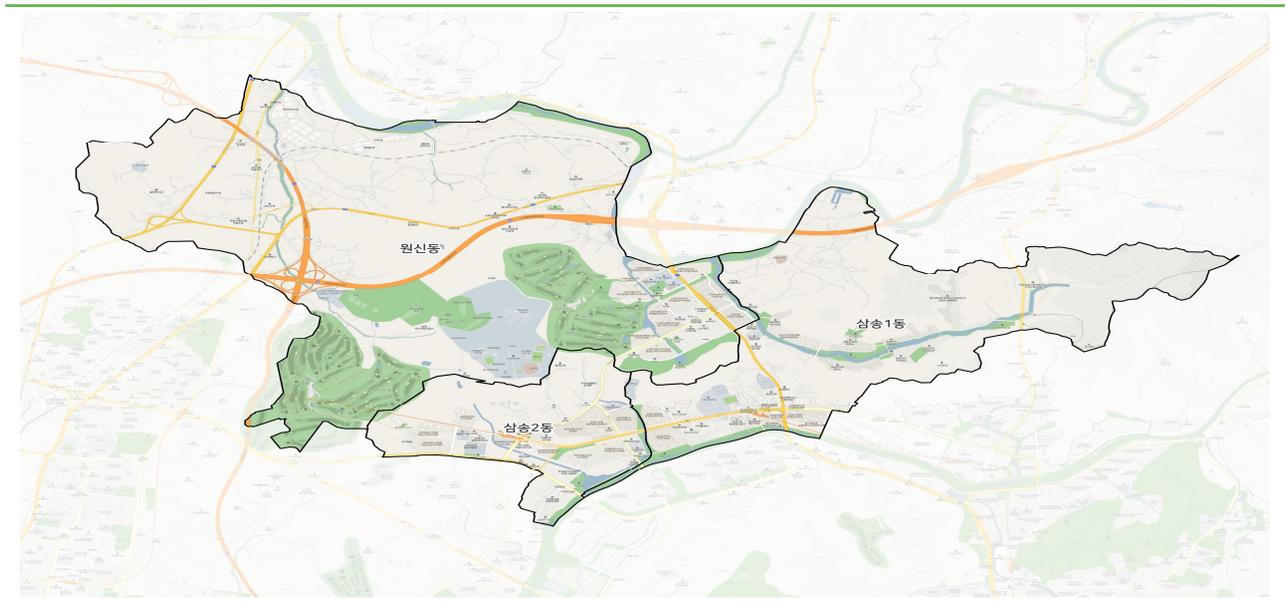


02 연구의 범위 및 체계

▣ 연구의 범위

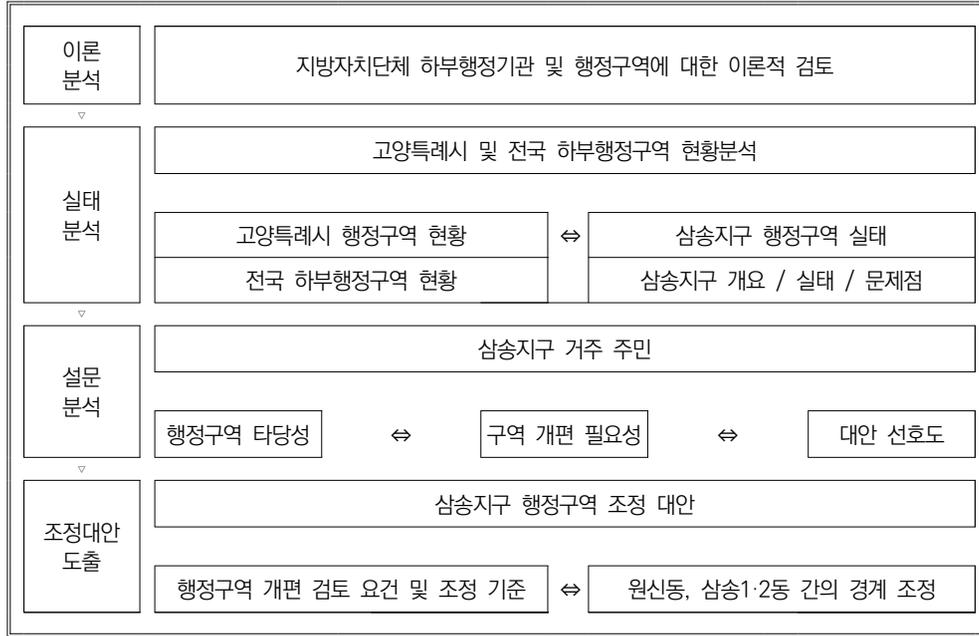
- 본 연구의 목적은 고양특례시 삼성지구의 불부합 행정구역을 조정하기 위한 것으로 다음과 같이 연구범위를 설정함
 - 먼저, 공간적 범위로 본 연구의 목적을 고려하여, 삼성지구에 위치해 있는 원신동과 삼성1동, 삼성2동을 공간적 범위로 한정하고, 시간적 범위는 행정구역 경계 조정에 대한 시의성과 법적 절차를 고려하여, 기준시점은 2024년으로 하되, 목표시점은 2025년으로 설정함
 - 마지막으로 대상적 범위는 삼성지구가 3개의 행정동에 걸쳐 있음에 따라 원신동과 삼성1동, 삼성2동의 관할구역 경계를 주요 대상으로 설정함

[그림] 행정구역 조정 대상



□ 연구 체계

[그림] 연구의 체계



03 행정구역 개편 기준 및 체계

□ 행정구역 개편 검토기준

- 지방자치단체 하부행정기관인 읍·면·동의 행정구역 개편을 위한 적용 요건은 행정안전부의 「행정구역 실무편람」과 하부행정기관의 설치 목적을 통해 확인할 수 있음

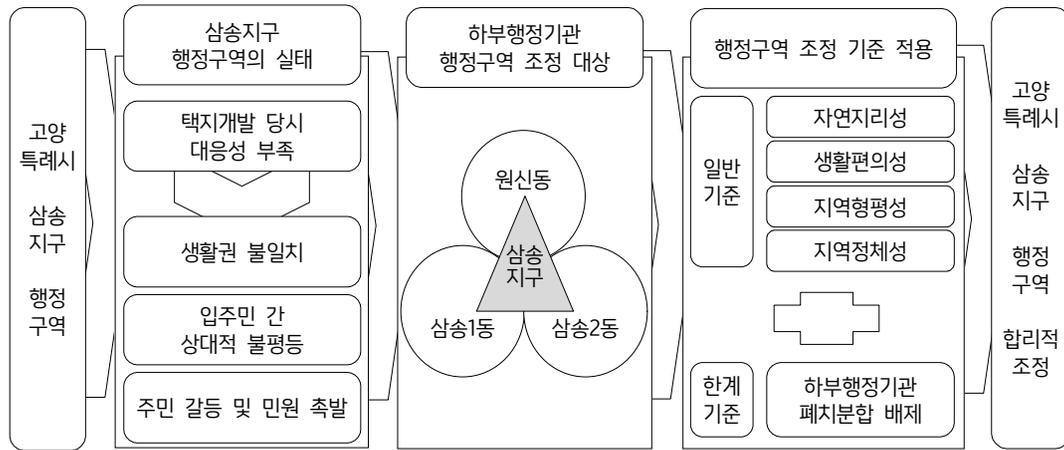
[표] 행정구역 개편 검토 요건

구분	근거	주요 내용
행정안전부	「행정구역 실무편람」	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 종합적 고려 사항 <ul style="list-style-type: none"> - 주민편익: 생활권의 일치 여부 등 - 지역개발: 개발권역과 합치여부, 개발전망, 타 지역에 미치는 영향 등 - 지리적여건: 지역, 지세, 교통 등 - 역사적 전통성: 문화, 풍속, 생업, 지역주민화합 등 - 행·재정효과: 규모의 적정화, 재정 능력 등 ▪ 법적요건 구비여부 ▪ 해당 지역주민의 지지도와 관계 지방의회 의견
하부행정기관 설치목적	「지방자치법」 제7조 제4항	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 행정 능률과 주민의 편의 <ul style="list-style-type: none"> - 주민 측면: 접근성 및 편의성 제고, 주민참여 강화 - 행정 측면: 대응성 강화, 효율성 및 현저성 제고

■ **삼송지구 행정구역 개편 체계**

- 앞서 제시한 행정구역 조정 기준을 토대로 하여 현행 삼송지구 내에 걸쳐 있는 행정동의 경계를 조정하기 위한 분석 체계는 다음과 같음
 - 먼저, 실태분석을 통해 도출된 삼송지구 행정구역의 문제점을 해소하기 위한 조정 대상은 원신동과 삼송1동, 삼송2동이며, 기 상정된 조정 기준인 자연지리성, 생활편의성, 지역형평성, 지역정체성을 적용하였음
 - 다만, 본 연구의 주된 목적이 택지개발사업에 따른 삼송지구 내 불부합 행정구역 조정임을 고려하여, 고양특례시 전체 하부행정기관인 44개 행정동의 규모를 변경하는 폐치분합은 조정 대안에서 제외하였음

[그림] 행정구역 개편 체계



04 행정구역 개편 대안

■ **조정기준 쟁점 검토**

- 고양특례시 삼송지구 내 행정구역인 원신동과 삼송1동, 삼송2동 간의 현행 경계는 행정구역 설정의 제반기준에 비추어 다음과 같은 조정 사유가 발생되고 있음
 - 먼저, 자연지리성 측면에서 원신동을 동서로 가로지르는 수도권제1순환고속도로로 인해 불부합 경계구역이 발생되었으며, 생활편의성 측면에서 동일한 택지개발지구 내 일부 지역의 생활권 불일치와 원신동을 가로지르는 고속도로로 인해 북쪽과 남쪽의 생활권 불일치가 발생되어 조정 수요가 있음
 - 그리고 지역형평성 차원에서 원신동은 전체 평균과 비교하여 과다한 관할구역을 보유하고 있으나, 삼송2동의 경우에는 그와는 반대로 극히 과소한 관할구역이어서 조정 수요가 발생됨
 - 마지막으로 지역정체성 기준에서 단일의 명칭으로 택지개발사업이 추진되었고, 동일한 택지개발지구 내에 2개 이상의 행정동이 경계를 접하고 있는 상황에서 해당 지역 주민 간의 갈등이 발생되고 있음에 따라 조정의 필요성이 제기되고 있음

[표] 삼송지구 행정구역 조정기준 적용결과

구 분		주요 내용
일반 기준	자연지리성 (도로, 철도, 하천 등)	<ul style="list-style-type: none"> 수도권제1순환고속도로에 따른 원신동의 불부합 구역 발생
	생활편의성 (시장, 학교, APT단지, 행정기관 등)	<ul style="list-style-type: none"> 택지개발지구(삼송지구) 내 일부 지역의 생활권 불일치 발생 원신동 내 수도권제1순환고속도로로 인해 북쪽과 남쪽의 생활권 불일치 발생
	지역형평성 (인구, 면적 등)	<ul style="list-style-type: none"> 원신동의 면적이 과다하여 조정 수요 발생 삼송2동의 면적이 과소하여 조정 수요 발생
	지역정체성 (역사, 문화, 공동체 등)	<ul style="list-style-type: none"> 택지개발지구(삼송지구) 내 행정동 불일치 발생 과거 삼송지역(북삼송) 명칭과 현재 행정동 명칭 불일치 발생
한계 기준	하부행정기관 규모	<ul style="list-style-type: none"> 행정동 폐지분할 배제 <ul style="list-style-type: none"> 고양특례시 전체 하부행정기관 44개 행정동 유지

□ 조정 대안 검토

[표] 삼송지구 행정구역 개편 내용 종합

구 분		주요 내용
소극적 대응안	제1안 -	<ul style="list-style-type: none"> 현행 경계 유지
적극적 소폭 변경안	제2안 지역정체성 생활편의성	<ul style="list-style-type: none"> 원신동의 삼송지구 구역과 권율대로, 세솔로를 기준으로 경계 조정 <ul style="list-style-type: none"> 원신동: 삼송지구 신원마을 지역을 삼송1동으로 편입 삼송1동: 기존 관할 구역에서 삼송마을 17, 20단지는 삼송2동으로 편입하고, 신원마을 전체를 삼송1동으로 편입 삼송2동: 기존 관할 구역에 삼송마을 17, 20단지 편입
	제3안 지역정체성 생활편의성 지역형평성	<ul style="list-style-type: none"> 원신동의 삼송지구 구역과 권율대로, 삼송로, 세솔로를 기준으로 경계 조정 <ul style="list-style-type: none"> 원신동: 삼송지구 신원마을 지역을 삼송1동, 삼송2동으로 편입 삼송1동: 기존 관할 구역에서 삼송마을 17, 20단지는 삼송2동으로 편입하고, 신원마을 일부를 삼송1동으로 편입 삼송2동: 기존 관할 구역에 삼송마을 17, 20단지와 신원마을 일부 편입
	제4안 지역정체성 생활편의성	<ul style="list-style-type: none"> 원신동의 삼송지구 구역과 신원로, 권율대로, 삼송로, 세솔로를 기준으로 경계 조정 <ul style="list-style-type: none"> 원신동: 삼송지구 신원마을 지역을 삼송1동, 삼송2동으로 편입 삼송1동: 기존 관할 구역에서 삼송마을 17, 20단지는 삼송2동으로 편입하고, 신원마을 일부를 삼송1동으로 편입 삼송2동: 기존 관할 구역에 삼송마을 17, 20단지와 신원마을 일부 편입
적극적 대폭 변경안	제5안 지역정체성 지역형평성 생활편의성 자연지리성	<ul style="list-style-type: none"> 수도권제1순환고속도로와 통일로를 기준으로 경계 조정 <ul style="list-style-type: none"> 원신동: 수도권제1순환고속도로 남쪽 지역을 삼송2동으로 편입 삼송1동: 기존 관할 구역에서 신원마을 1, 2, 3단지를 삼송1동으로 편입 삼송2동: 기존 관할 구역에 수도권제1순환고속도로 남쪽 지역을 삼송2동으로 편입하고, 신원마을 1, 2, 3단지는 삼송1동으로 편입

[표] 삼송지구 행정구역 조정 대안별 장단점

구 분	장점	단점
현행유지	제1안 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 행정비용 미발생 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 현행 문제점(민원) 잔존
행정 구역 조정	제2안 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 현행 문제점(민원) 일부 개선 ▪ 택지개발 명칭과 행정동 일치 ▪ 동 면적의 형평성 일부 확보 ▪ 주민 편의성 및 접근성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 행정비용 발생 ▪ 원신동 인구 과소 및 통합수요 발생 ▪ 원신동 원주민의 민원 발생 우려 ▪ 삼송1·2동 주민의 민원 발생 우려
	제3안 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 현행 문제점(민원) 일부 개선 ▪ 택지개발 명칭과 행정동 일치 ▪ 동 면적의 형평성 일부 확보 ▪ 주민 편의성 및 접근성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 행정비용 발생 ▪ 원신동 인구 과소 및 통합수요 발생 ▪ 원신동 원주민의 민원 발생 우려 ▪ 삼송1·2동 주민의 민원 발생 우려
	제4안 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 현행 문제점(민원) 일부 개선 ▪ 택지개발 명칭과 행정동 일치 ▪ 동 면적의 형평성 일부 확보 ▪ 주민 편의성 및 접근성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 행정비용 발생 ▪ 원신동 인구 과소 및 통합수요 발생 ▪ 원신동 원주민의 민원 발생 우려 ▪ 삼송2동 인구 과다 ▪ 삼송1·2동 주민의 민원 발생 우려
	제5안 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 현행 문제점(민원) 대폭 개선 ▪ 택지개발 명칭과 행정동 일치 ▪ 동 면적의 형평성 확보 ▪ 주민 편의성 및 접근성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 행정비용 발생 ▪ 원신동 인구 과소 및 통합수요 발생 ▪ 원신동 원주민의 민원 발생 우려 ▪ 삼송2동 인구 과다 및 분동수요 발생 ▪ 삼송1·2동 주민의 민원 발생 우려

[표] 경계조정 보완 대안(명칭변경)

구 분	변경안	장점	단점	
명칭 변경	원신동 삼송3동	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 현행 문제점(민원) 대폭 개선 ▪ 택지개발 명칭과 행정동 일치 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 행정비용 발생 ▪ 원주민의 반발 및 갈등 촉발 ▪ 삼송1·2동 면적 과소 	
	삼송1동	현행유지	-	-
	삼송2동	현행유지	-	-

지역 유래	원신동	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 동명은 1992년 원당리(元堂里)와 신원리(新院里)의 머리글자를 따서 붙였으며, 2012년 삼송지구 택지개발 전까지 전형적인 농촌지역이었으나, 신원마을 입주와 더불어 도·농 복합동으로 변모하고 있다.
	삼송1동 삼송2동	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 신철면이 1906년 행정구역 개편으로 고양군에 편입되었고, 1914년 신철면과 하도면이 통합되면서 신도면이 된 후 2018년 7월 삼송동을 거쳐, 2022년 삼송1동과 삼송2동으로 분동되었음

