

제27호 2021.03

서울시 대규모 주택공급 확대가 고양시에 미치는 영향

- 서울 · 고양의 상생 발전을 기대하며 -

도시정책연구실 연구위원 김리영
kimlee@gyri.re.kr

Contents

- I. 서론
- II. 정부의 2.4 주택공급 대책과 서울시장 후보들의 공약
- III. 주택공급이 고양시에 미치는 영향
- IV. 결론



주택가격 급등이 지속되면서 정부는 강도 높은 주택투기수요를 억제 정책을 추진해왔다. 그럼 불구하고 주택가격 상승세가 지속되면서 최근 정부는 서울을 비롯한 대도시에 단기간에 대규모의 주택 공급을 확대하는 정책을 발표(2021.2.4., 『공공주도 3080+, 대도시권 주택공급 획기적 확대방안』)하였다.

최근 까지 이어지는 주택가격 상승에 대해 투기적 수요의 증가와 주택공급 부족과 같은 수급불일치가 주요 원인이라는 지적과 코로나 19 이후 초저금리의 유지와 유동성이 증가한 것에 주택가격 상승이 지속되는 원인이라는 의견이 제기되기도 한다. 그동안 우리나라 주택공급은 주기적인 공급물량 급증과 급락을 보이는 높은 공급 변동성이 있었으며, 이는 시장 요인과 더불어 정책적 요인에 의해 영향을 받은 것으로 평가된다. 최근 정부뿐만 아니라 서울시 시장 예비후보자들 또한 주택공급의 필요성을 강조하며, 서울시 주택공급 확대 방안을 공약사항으로 제시하고 있다. 주택공급과 같은 주택 정책이 미치는 범위는 단순히 해당지역에 국한되지 않는다.

특히 수도권과 같이 상호 유기적으로 연계된 대도시에서는 서울이나 서울 인접한 지역의 주택공급은 다른 지역에 영향을 미칠 수밖에 없다. 또한 대규모의 주택공급이 이루어진다는 것은 그만큼의 인구가 증가하고 사회 경제적 활동이 증가한다는 것을 의미한다. 따라서 대량의 주택공급은 단순히 주택시장에 대한 영향뿐만이 아니라 도시계획 전반에 영향을 주게 된다. 대규모의 주택공급은 주택시장에 대한 영향뿐만이 아니라 사람들의 활동에 필요한 기반시설의 수요를 증가시킨다는 점에서 다양한 측면에서의 검토가 필요하다.

기반시설은 도로나 철도나 공원, 그리고 교육이나 문화, 체육시설 등 많은 사람들이 선호하는 시설뿐만이 아니라, 사람들의 생활이나 건강에 유해한 영향을 줄 수 있는 기피시설도 포함된다. 향후 서울시와 인접한 지역에 대규모의 주택공급이 이루어진다면, 주택시장의 영향뿐만 아니라 사람들의 이동과 활동에 필요한 교통시설과 교육, 문화, 공원 등의 시설과 함께 기피시설의 입지 증설 또는 신설을 위한 입지선정이 이루어지게 될 것이다.

관련하여 고양시 관내에는 서울시의 장사시설, 폐기물이나 재활용관련 시설, 차고지 등이 입지하고 있는데, 향후 가용지가 부족한 서울보다는 서울시 외곽이나 인접한 고양시와 같은 지역에 입지할 개연성이 높다. 따라서 서울시에 주택을 공급하는 것은 서울시뿐만 아니라 고양시와 같은 인접 지자체에도 커다란 영향을 준다는 점을 고려할 필요가 있으며, 계획 과정에서 지자체간의 이해와 사전적 협력이 이루어질 필요가 있다.

갈등이 발생한 이후에는 갈등이 발생하기 전에 치러야 하는 비용보다 더 많은 수고와 비용을 지불해야 할 것이다. 따라서 서울시와 고양시는 갈등이 불거지기 전에, 주택공급을 계획하는 단계에서부터 주택시장에 대한 광역적 영향에 대한 검토와 더불어 기피시설을 포함한 기반시설의 설치 문제에 대해 머리를 맞대고 논의와 협력을 통한 상생의 길을 모색할 필요가 있을 것이다.

I. 서론 : 들어가며

GYRI

□ 최근 주택시장 불안과 주택공급 정책 전환

- 주택가격 급등이 지속되면서 무주택 가구의 심리적 불안과 주거의 안정성이 위협
 - 주택시장 불안은 투기적 수요의 증가와 주택공급 부족과 같은 수급불일치가 주요 원인이라는 지적
 - 우리나라 주택공급 시장은 주기적인 공급물량 급증과 급락을 보이는 높은 공급 변동성이 있음¹⁾
- 우리나라를 비롯해 전 세계적인 주택가격 상승은 초저금리와 유동성 증가가 원인이라는 의견
 - 전 세계적으로 주택가격은 상승하고 있을 뿐만 아니라 가격변동률이 큰 폭으로 나타남. 우리나라를 포함한 글로벌 주택가격 상승의 원인에 대해서 저금리 기조, 유동성 증가, 주택공급 부족, 수급 불일치 등의 원인을 지목.
 - 국가마다 처한 상황에 따라 다양하지만, 글로벌금융위기 이후 저금리 기조와 포스트 코로나 시대 경기회복 지연에 따른 초저금리 시대진입과 유동성 증가가 공통적 원인으로 지목. 낮은 금리와 시장의 풍부한 유동성이 우리나라를 포함한 글로벌 주택가격 상승의 공통적인 원인으로 지목 됨²⁾
- 전국적으로 주택보급률 100%를 달성했지만, 수도권 주택공급 부족과 투기적 수요의 증가로 가격 급등
 - 투기억제를 위한 강도 높은 정책에도 서울을 비롯한 수도권 주택가격 급등이 지속되면서, 정부는 투기억제 중심의 정책에서 서울시를 비롯한 수도권에 주택공급을 확대하는 ‘「공공주도 3080+」 대도시권 주택공급 획기적 확대방안’을 발표
 - 이와 더불어 서울시의 주택가격상승에 따른 불안 심리를 해소하기 위해 서울시장 후보들 마다 대규모 주택공급 정책을 공약으로 제시하고 있음

□ 정부의 주택공급 확대정책에 대한 기대와 우려

- 일반적으로 정부의 주택정책 목표는 충분한 양의 주택재고 확보, 주거환경 개선과 주거시설의 확보, 편의시설과 문화시설 등에 대한 접근성 제고, 주택가격 안정, 주거소비의 지역간, 계층간 형평성 확보

1) 송인호, 2019, 우리나라 주택공급의 문제점과 개선방향, KDI정책포럼, KDI

2) 국토연구원, 2021.2.3., 글로벌 주택가격 상승기의 금리정책과 주택금융시장 체질개선 방향, 국토이슈리포트

등으로 볼 수 있음

- 우리나라 주택정책은 시대별 계획유형별로 다소 차이가 있지만, 일괄된 내용으로 양적 부족 문제해결과, 주택공급 지원을 위한 금융, 조세지원 강화, 주택가격 안정, 공공주택 공급을 통한 저소득층의 주거안정 등으로 볼 수 있음³⁾

□ 주택난과 해소를 위한 공급확대의 부정적 효과, 기반시설과 기피시설의 문제

- 최근 정부의 주택공급 확대정책(2.4대책)과 서울시장 후보자들의 주택공급 확대 공약은 주택시장의 불안 해소하고 주택시장의 안정을 기대하고 있음
 - 그동안의 주택정책의 문제점으로 주택생산의 비효율, 소득계층간, 지역간 주거편익의 격차 심화, 주택정책과 도시정책의 상호 연계성 부재 등을 지목하고 있음
 - 최근 발표된 단기간의 대규모 주택공급 계획은, 주택시장의 왜곡과 기반시설 부족 등 부정적 영향이 더 크게 나타날 수 있음
 - 특히 서울과 인접한 지역에 대한 영향이 더 크게 나타날 수 있음. 서울시 주택난 해소를 위해 서울외곽과 인접도시에 대량의 공공임대주택 및 주택공급하게 됨으로써 인접 경기도 지자체의 주택시장에 대한 영향뿐만 아니라, 기반시설 부족, 교통난 심화, 자족기능약화 등 정주여건 악화될 우려가 있음
 - 서울외곽 고양시 인접한 지역의 주택공급 확대가 이루어지고, 인구 증가에 따른 서울시에서 발생하는 생활폐기물, 건설폐기물, 오폐수 등은 증가하고, 이를 처리할 수 있는 시설은 가용택지가 부족한 서울시 보다는 인접한 경기도 지역에 설치될 개연성이 높음
- 대규모 신규주택건설과 도시기반시설계획 간에 괴리와 기피시설 문제
 - 신규개발지와 기존 시가지 간의 연계가 미흡하고, 잦은 공공주택건설을 위한 택지개발사업 지구 지정은 기반시설계획과 연계가 부족해 난개발화 되는 상황을 초래하고 있음. 특히 생활편익시설과 교통 등 공공시설의 광역적 부족현상 발생과 더불어 기피시설 설치와 관련된 문제는 심각함
 - 화장장, 하수처리장 등 주민들이 기피하는 시설을 해당 지자체가 아닌 다른 지역에 설치, 운영하는 과정에서 지자체와 주민, 지자체간에 갈등이 발생하는 역외기피시설의 문제에 대해 고민할 필요
 - 특히 고양시 관내에서 서울시민들이 가장 기피하는 시설인 장사시설 2곳, 환경시설 4곳, 기타 차고지 1곳 등 다수의 서울시 기피시설이 입지하고 있음
- 기피시설은 설치, 운영되는 동안 지속적으로 지역주민들에게 피해를 주며, 지자체간 또는 주민과 지자체간의 갈등 가능성이 높다는 점에서 구체적 공급계획을 수립하기 전에 점검할 필요
 - 이에 고양시에 영향을 줄 수 있는 최근의 주택공급 계획과 고양시 관내 기피시설의 현황을 점검

3) 김정호, 2007, 주택정책의 민간화와 지방화를 앞당기자, 주택연구, 제15권 3호, pp.5-18

II. 정부의 2.4주택대책과 서울시장 후보들의 공약

GYRI

□ 정부의 획기적 주택공급 확대 방안(2.4)

- 정부는 2.4(금) 정부지자체·공기업이 주도하여 2025년까지 서울 32만호, 전국 83만호 주택 부지를 추가 공급하는 『공공주도 3080+, 대도시권 주택공급 획기적 확대방안』을 발표.
 - 공급물량은 서울에만 분당신도시 3개, 강남3구 APT 수와 유사한 수준의 32만호를 공급
 - 정비사업이 평균 13년 소요되는 것을 5년 이내로 획기적으로 단축하는 등 압도적 물량 공급으로 수급 불안심리를 해소 할 것으로 기대
 - 그리고 특별건축구역, 민간의 창의적 설계·시공, 충분한 생활 SOC를 공급하여 품질 높은 주택 공급
- 주택공급 확대와 관련하여, 25년까지 수도권 약 61.6만호 및 지방 약 22만호 등 총 83.6만호 신규 부지를 확보할 계획

< 표1 > 2.4 대책의 입지유형별 공급 확대방안

입지유형	공급 확대방안
① 재개발 재건축 (도시 및 주거환경정비법)	공공 직접시행 정비사업 신설 * (지원) 토지구 수익보장, 절차간소화 및 사업성 개선 * (공공성) 잔여이익은 생활SOC, 공공임대 등 공적활용
② 도심공공주택복합사업 (공공주택 특별법)	입지 유형별 복합/특화 개발사업 신설 * (구조) 공공시행 수용방식 + 토지구 우선 공급
1) 역세권 (5천㎡ 이상) (승강장 350m 이내)	주거상업고밀지구 신설 * (지원) 용적률, 상업비율 및 주차장임무 완화 등
2) 준공업 (5천㎡ 이상) (산업쇠퇴지역)	주거산업융합지구 신설 * (지원) 용도지역변경, 건축인센티브 부여 등
3) 저층노후 (1만㎡ 이상) (공공개입필요 노후지역)	주택공급활성화지구 신설 * (지원) 용적률 등 도시건축 인센티브 부여
③ 소규모정비사업 (빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법)	소규모 정비 절차 신설·정비 * (구조) 민간자율 원칙, 토지구 동의로 공공 직접시행 가능
1) 역세권소규모 (5천㎡ 미만)	소규모 재개발 신설 * (구조) 지자체 구역지정 조합 자율 시행 * (지원) 도심공공주택복합사업과 동일 지원
2) 준공업소규모 (5천㎡ 미만)	
3) 新舊혼재 노후주거 (1만㎡ 미만)	소규모주택정비 관리지역 신설 * (구조) 지자체 관리계획 수립 민간이 체계적 정비 * (지원) 소규모정비 요건완화, 도시건축규제 완화 등
④ 도시재생 (도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법)	주거재생혁신지구 도입, 도시재생 인정제도 확대 * (지원) 부지확보 용이성 제고, 재정지원 등

출처 : 국토교통부, 보도자료(2020.2.4)

- 서울은 공공주택 복합사업과 공공직접시행 정비사업을 중심으로 공급하고, 수도권과 지방광역시는 신규공공택지지정을 통해 공급
- 민간참여를 독려하기 위해 토지소유자에 추가적인 수익보장, 특수 상황 토지소유자 맞춤형 지원, 5년 이내의 빠른 사업진행, 재건축초과이익환수제 미적용, 용적률상향, 기부채납축소 등의 인센티브 제공
- 이번 정책에 대한 평가로⁴⁾, 긍정적이었던 것은 정부의 공급확대 의지 확인, 신규공급 계획의 규모가 컸다는 점, 주택부족 우려에 따른 가격상승을 의식해 빠른 공급을 강조, 재건축초과이익환수 및 2년 거주 의무미적용 등 시장의 불만을 일부 반영했다는 점을 들고 있음. 반대로 세부 시행안이 전무하고, 민간정비사업 개선안은 없었다는 점, 빠른 개발계획의 실행가능성 의문 등이 한계로 지적

<표2> 주택공급 확대를 위한 사업 요약

	총계	정비사업	도심공공주택복합사업			소규모	도시재생	공공택지	비주택 리모델링	신축매입
			역세권	준공업	저층주거					
계	83.6	13.6	12.3	1.2	6.1	11	3	26.3	4.1	6
서울	32.3	9.3	7.8	0.6	3.3	6.2	0.8	-	1.8	2.5
인천경기	29.3	2.1	1.4	0.3	1.3	1.6	1.1	18.0	1.4	2.1
5대 광역	22	2.2	3.1	0.3	1.5	3.2	1.1	8.3	0.9	1.4

출처 : 국토교통부, 보도자료(2020.2.4)

□ 서울시장 후보자별 공약

- 4·7 서울시장 보궐선거의 각당의 주요 후보자들의 주택공급과 관련한 공약을 살펴보면 다음과 같음
 - 우선 여당인 더불어민주당은 박영선 후보가 최종 후보로 확정되었으며, 주요 공약사항으로 21분 컴팩트 도시, 서울시 녹지비중 40% 확보, 반값아파트 공공분양 30만호, 수직공중정원도시, 소상공인 청년층 5천만원 무이자 대출, 21개 혁신 클러스터 구축 등을 제시⁵⁾
 - 국민의힘에서는 오세훈 후보가 3.4일 최종 후보로 확정되었으며, 지난 2월 9일에는 재개발·재건축 정상화, 상생주택, 모아주택제도 도입 등으로 36만호의 주택을 공급할 것을 밝혔음⁶⁾.
 - 안철수 국민의당 대표는 5년간 주택 74.6만호 공급을 제시. 구체적으로 지하화 된 전철 상부 공간을 활용한 '청년 메트로 하우스', 서울시 소유의 유휴부지를 활용한 청년임대주택 10만호, 3040, 5060 세대를 위한 주택 40만 호 등을 제시⁷⁾

4) 신한금융투자, 2021.2.5., 2.4 부동산정책 코멘트

5) 한국경제TV, 2021.3.1.일자, 민주당, 박영선 서울시장 후보 선출..."내집마련 꿈 앞당길 것, <https://www.wowtv.co.kr/NewsCenter/News/Read?articleId=A202103010101&t=NN>

6) 뉴스핌, 2020.2.9.일자, '[전문] 오세훈, 부동산 정책 발표...재개발·재건축 정상화로 36만호 공급' <https://www.newspim.com/news/view/20210209000613>

- 주요 정당별 후보자들은 주택공급을 최소 30만호에서 74.6만호 까지 공급할 것을 제시하고 있으며, 공공이 보유한 국유지 이외에도 재개발·재건축 등 정비사업 등을 통해 단기간 대규모의 공급을 계획하고 있음

<표3> 서울시장 주요 후보자의 주택공급 관련 공약

구분	주요 내용
박영선	<ul style="list-style-type: none"> • 공급 : 공공분양주택 5년 내 30만호 공급, 국유지와 사유지 활용 토지임대부 분양주택 공급 등 • 21분 콤팩트시티, 인구 50만명 기준 자족적인 다핵 분산도시로 전환, 수직정원 도시 • 1조원 규모의 서울시 대전환 펀드 조성 및 스타트업 서울 21개 21개 혁신클러스터 조성
오세훈	<ul style="list-style-type: none"> • 공급 : 서울 신규주택 36만호 공급, 재개발 및 재건축 정상화와 소규모정비사업 활성화 용적률과 층수규제완화 등 • 재개발·재건축 정상화로 18.5만호, 민간토지 활용하는 '상생주택' 7만호, '모아주택' 제도 도입 3만호, 기존 서울시 공급계획 계승 추진 등
안철수	<ul style="list-style-type: none"> • 공급 : 5년간 74.6만 가구 공급. 청년주택 10만호, 3040 및 5060세대 위한 40만호 주택공급, 재개발 재건축 활성화로 30만호 공급 • 역세권, 준공업지역, 사유휴부지 개발로 40만호 공급, 재개발 및 재건축 용적률 상향 • 일부 개발제한구역 해제해 민간의 개발 장려

출처 : 관련내용은 아래의 기사를 참조하여 정리

- 1) 한국경제TV, 2021.3.1.일자, 민주당, 박영선 서울시장 후보 선출..."내집마련 꿈 앞당길 것, <https://www.wowtv.co.kr/NewsCenter/News/Read?articleId=A202103010101&t=NN>
- 2) 뉴스핌, 2020.2.9.일자, '[전문] 오세훈, 부동산 정책 발표...재개발·재건축 정상화로 36만호 공급' <https://www.newspim.com/news/view/20210209000613>
- 3) 더팩트, 2021.1.14., 안철수, 5년간 주택 74만호...'공급 늘리고 규제 완화한다', <http://news.tf.co.kr/read/photomovie/1837399.htm>

7) 더팩트, 2021.1.14., 안철수, 5년간 주택 74만호...'공급 늘리고 규제 완화한다', <http://news.tf.co.kr/read/photomovie/1837399.htm>

Ⅲ. 주택공급이 고양시에 미치는 영향

GYRI

□ 주택공급에 대한 평가

- 현재 2기 신도시와 3기 신도시가 진행. 여기에 추가적으로 택지를 조성하여 5년내 80만호의 주택을 공급하겠다는 계획을 제시
 - 현재 진행중인 3기 신도시이외에 추가적인 택지개발 사업과 도심 내에서 정비사업, 공공주도의 정비 사업을 추진하여 주택공급을 확대.
 - 정부가 공급을 추진하고 있는 주택공급계획과 향후 추가 공급될 주택은 200만호 가량으로 주택시장에 미치는 영향이 매우 클 것으로 예상됨
- 서울을 포함한 경기도 지역의 주택 시장은 상호 유기적인 관계를 형성하고 서울의 주택공급은 인접한 경기도 지자체에 영향을 줄 수 있음
 - 기존 사업이 확정된 지역의 입지가 더 좋지 않음. 향후 서울과 서울에 인접한 지역에 주택공급이 이루어질 경우, 서울에서 원거리에 위치한 사업에 영향을 미칠 수밖에 없음
 - 특히 공급되는 시기가 단기에 집중되어 현재 진행 중이거나 계획된 사업에 미치는 영향은 매우 클 것으로 예상됨
 - 신규개발사업 이외에 정비사업(재개발, 재건축 등), 도시재생사업 등에 영향을 미칠 수 있음
- 계획된 신도시와 택지개발의 입지를 보면, 발표시기가 빠른 지역이 서울과 더 먼 거리에 있음. 최근에 발표된 지역일수록 서울과 인접하고 있음.

□ 공급과정에서 고양시에 미치는 영향

- 주택공급 과정에서 주택건설사업이 진행되는 과정에서 건설폐기물이 발생하고 이를 처리하는 과정에서, 서울시 인접 지역의 환경오염과 주민의 민원 발생 가능성이 제기됨
 - 서울시 인근에 위치하고 있는 현천·강매동 등 GB내 무허가 폐기물 처리업체의 폐기물행위가 성행하여 미세먼지 등 환경오염 민원 발생 우려
 - 건물해체 및 리모델링 등으로 건설폐기물의 유입이 많아짐에 따라 건설 폐기물 처리시설 보관량 초과 및 폐기물 비산·누출 등 불법행위 발생이 우려
 - 서울시에는 건물해체 및 리모델링 시 합법적으로 폐기물을 처리 하도록 건설업체 단속을 강화하고, 관내 불법처리가 성행하는 지역 일대에 대하여 고양시 관련 부서와 유기적으로 협업하여 집중단속

필요할 것임

- 건설폐기물 처리업체인 중간처리업·임시보관소·수집·운반업체 등에 대하여 불법사항 발생방지를 위해 서울시와 고양시가 공동으로 지속적인 점검 실시할 필요

□ 기반시설 설치 압력 증가

- 주택공급에 따른 인구증가는 사람들이 필요로 하는 기반시설의 수요를 증가시킴
 - 국토계획법(국토계획법 제2조 제6호 및 시행령 제2조)에서는 기반시설(도시계획시설)에 대한 별도의 정의 없이 46종의 시설을 그 기능에 따라 교통시설, 공간시설, 유통·공급시설, 공공·문화체육시설, 방재시설, 보건위생시설, 환경기초시설 7개 유형으로 구분⁸⁾
 - 도시계획시설은 법률적으로는 기반시설 중에서 도시관리계획으로 결정된 시설을 말하며, 도시계획적으로 해당 기반시설의 설치가 도시공간(토지이용, 교통체계, 환경 등)에 미치는 영향이 클 경우 이들 시설의 입지·규모·형태 등을 도시계획적으로 관리하기 위해 도시계획시설로 결정하고 있음
 - 국토계획법에서는 기반시설 중 도시관리계획으로 결정하는 시설을 ‘도시계획시설’로 정의. 도시관리계획으로 결정하지 않고도 설치할 수 있는 기반시설의 종류를 별도로 정하고 있음, 도시관리계획 결정절차에 따라 지구단위계획을 통해 결정할 수 있는 시설과 그 결정과정에서 반드시 지방의회의 의견을 청취해야 하는 시설도 법률을 통해 별도로 정하고 있음.
 - 이 밖에 국토계획법에서는 기반시설 중에서 광역적인 정비체계를 갖출 필요가 있는 시설과, 행정청이 개발행위허가를 받거나 도시계획시설사업을 시행할 경우, 관리청에 무상귀속 해야 하는 시설을 각각 ‘광역시설’과 ‘공공시설’로 규정하고 있음.
- 향후 설치해야 하는 기반시설 중에는 주민들이 기피하는 시설인 장사시설, 폐기물처리 및 재활용 시설 등도 포함
 - 기반시설 중에는 혐오감이나 불쾌감 등을 주어 거부반응을 일으키고, 이로 인해 지역이미지의 손상과 자산가치의 하락 등 등 입지한 주변지역에 부정적인 영향을 주는 혐오시설(장사시설 등)
 - 시설의 운영과정에서 소음이나 매연, 악취 등 오염물질을 배출하는 오염시설(폐기물처리 및 재활용 시설 등)
 - 주변지역에 인적 또는 물적으로 피해를 줄 수 있는 위험 및 생활환경에 피해를 주는 시설(차고지 등)
 - 이상에서 언급한 비선호시설의 설치 또는 증설에 대한 압력도 증가하게 됨

8) 김중은 외, 2019, 이용자 중심의 도시계획시설 공급 및 관리방안 연구, 국토연구원

<표4> 기반시설, 광역시설 및 공공시설의 종류 비교

구분		기반시설 (법 제2조제6호)	광역시설 (법 제2조제8호)	공공시설 (법제2조제13호)
교통시설	도로	○	○	○
	철도	○	○	○
	항만	○	○	○
	공항	○	○	○
	주차장	○	×	△(행정청)
	자동차정류장	○	○	×
	궤도	○	×	×
	자동차 및 건설기계검사 시설	○	×	×
공간시설	광장	○	○	○
	공원	○	○	○
	녹지	○	○	○
	유원지	○	○	×
	공공공지	○	×	○
유동·공급 시설	유통업무설비	○	○	×
	수도공급설비	○	○	○
	전기공급설비	○	○	×
	가스공급설비	○	○	×
	열공급설비	○	○	×
	방송·통신시설	○	○	×
	공동구	○	○	○
	시장	○	×	×
	유류저장 및 송유설비	○	○	×
	학교	○	×	×
공공·문화 체육시설	공공청사	○	×	×
	문화시설	○	○	×
	체육시설	△(공공필요인정시)	△(공공필요인정시)	△(행정청이 설치하는 운동장)
	연구시설	○	×	×
	사회복지시설	○	○	×
	공공직업훈련시설	○	○	×
방재시설	청소년수련시설	○	○	×
	하천	○	○	○
	유수지	○	○	○
	저수지	○	×	△(행정청)
	방화설비	○	×	○
	방풍설비	○	×	○
	방수설비	○	×	○
보건위생 시설	사방설비	○	×	○
	방조설비	○	×	○
	장사시설	○	○	△(행정청이 설치하는 화장장·공동묘지 ·봉안시설)
	도축장	○	○	×
환경기초 시설	종합의료시설	○	×	×
	하수도	○	○	○
	폐기물처리 및 재활용시 설	○	○	×
	빗물저장 및 이용시설	○	×	×
	수질오염방지시설	○	○	×
해당없음	폐차장	○	○	×
	구거	×	×	○
	스마트도시 통합운영센터	×	×	○*

출처 : 김중은 외, 2019, 이용자 중심의 도시계획시설 공급 및 관리방안 연구, 국토연구원

□ 고양시 관내에 입지한 서울시 기피시설

- 고양시에는 서울시민들이 가장 기피하는 시설들은 고양시 관내에 다수가 입지하고 있음
 - 2020년 서울시에서 서울시민을 대상으로 주요 기피시설에 대한 인식조사결과, 주거지 인근에 폐기물 처리시설, 장사시설, 하수처리시설, 방재시설, 공영차고지 등의 순으로 절대적인 반대의사가 높고, 꺼려하는 시설로 나타남.
 - 이들 시설은 대부분이 고양시관내, 또는 고양시와 인접하여 설치된 서울시의 기피시설임

<표5> 고양시 관내 또는 인접 서울시 기피시설 현황

구분		주요 내용	설치일자	비고
장사 시설	① 서울시립 승화원	고양시 덕양구 대자동 산178-1	1970.09.26.	
	② 서울시립 벽제묘지	고양시 덕양구 벽제동 산4-1	1963.11.01.	
환경 시설	③ 서울시 난지물재생센터	고양시 덕양구 현천동 673-2	1987.06.30.	난지물재생센터 내
	④ 서대문구 음식물류 재활용시설	고양시 덕양구 현천동 673-2	1996.03.15.	
	⑤ 은평구 재활용집하장	서울시 은평구 수색동 293-13	2001.02.23.	市 境界
	⑥ 은평광역자원순환센터	서울시 은평구 진관동 76-20	건립예정	市 境界
기타	⑦ 도내동 차고지	고양시 덕양구 도내동 673	1967.10.25.	

출처: 고양시 내부자료



□ 서울시민의 기피시설에 대한 인식 조사결과⁹⁾

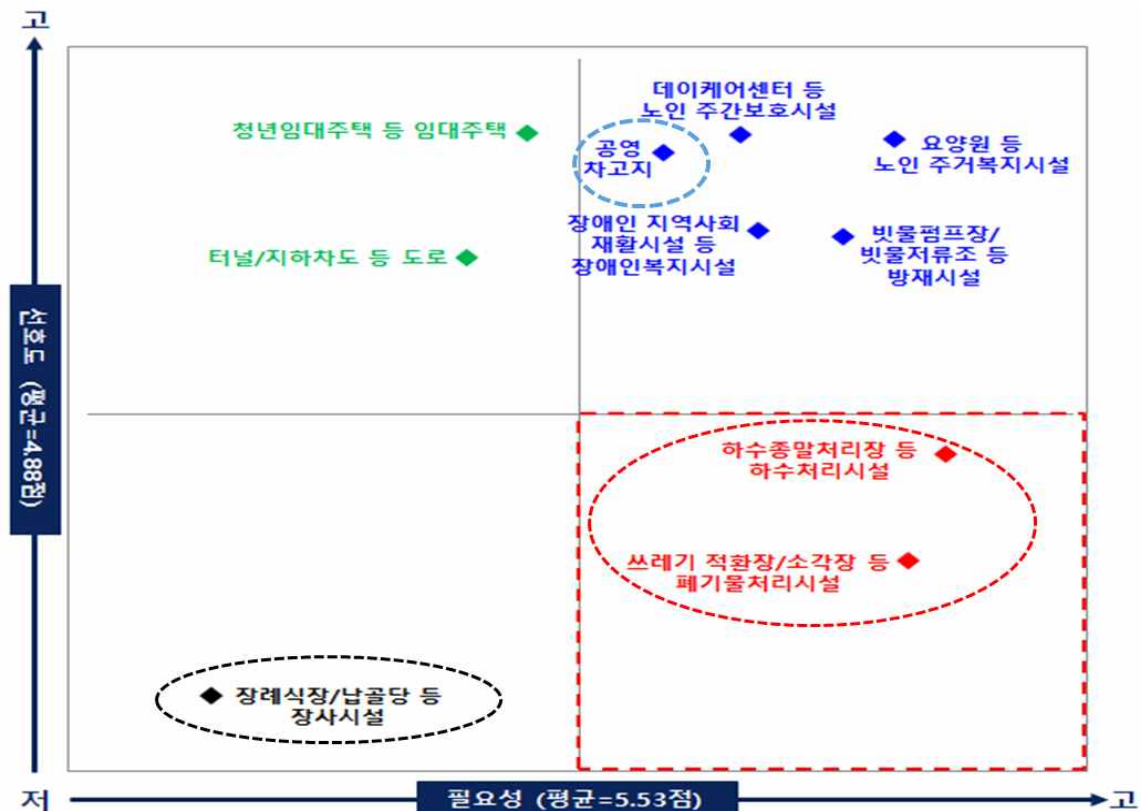
○ 공공시설 유형별 인식 현황 조사 개요

- 조사 기간 및 대상 : 2020. 6. 9.(화) ~ 15.(월)까지 서울시 거주 만18세 이상 성인남녀 1,000명
- 조사내용: 유형별 필요성, 선호도와 비선호 이유, 비선호시설 입지선정 관련 갈등 및 해결방안 등

○ 10개 공공시설 유형별 필요성과 선호도에 대한 인식을 조사하고 선호도 수준과 필요성 수준을 고려하여 4개 영역으로 구분한 결과

- 선호도가 낮고 필요성도 낮다고 인식하는 시설은 장례식장/납골당 등 장사시설로 나타남. 이는 서울시민들이 가장 기피하는 시설임을 유추해볼 수 있음.
- 선호도가 낮지만 필요성이 높다고 인식하는 시설은 쓰레기 적환장(매립장에 가기 전에 쓰레기를 임시로 모아두는 곳)/소각장 등 폐기물 처리 시설과 하수 종말처리장 등 하수 처리 시설로 나타남

<그림1> 시설 유형별 필요성과 선호도 비교분석 결과

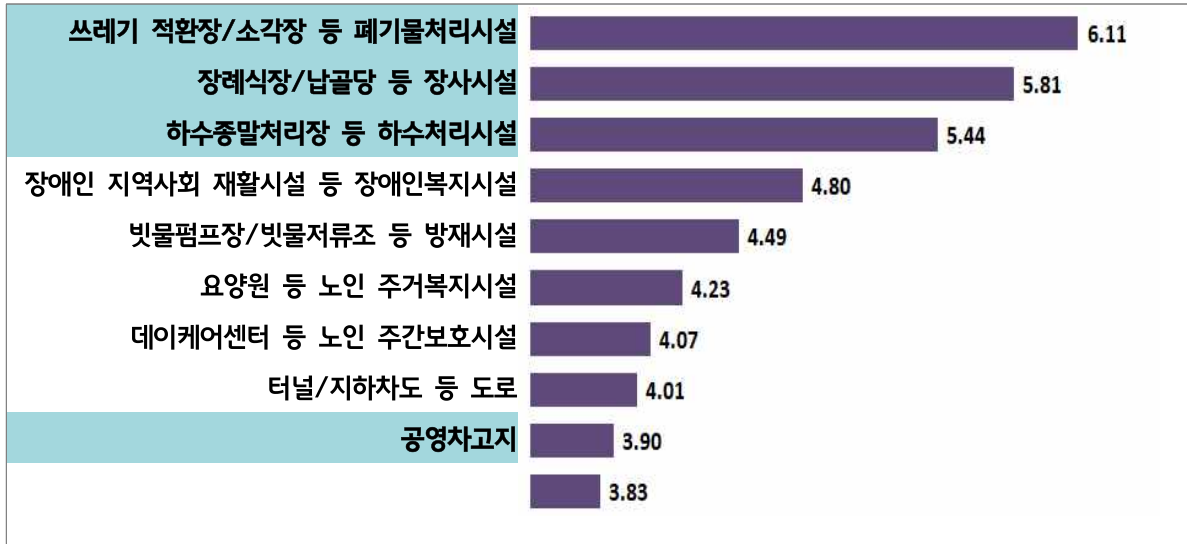


출처 : 서울시, 2020. 7.9, 보도자료(서울시민, 비선호시설 1위는‘쓰레기 매립지’..10개 비선호시설 조사)

9) 서울시, 2020. 7.9, 보도자료(서울시민, 비선호시설 1위는‘쓰레기 매립지’..10개 비선호시설 조사)의 내용을 재구성

- 보고서는 폐기물처리시설과 하수처리시설과 같이 필요성은 높지만, 선호도가 낮은 시설은 입지 선정 과정에서의 갈등이 심화될 가능성이 높은 것으로 설명하였음

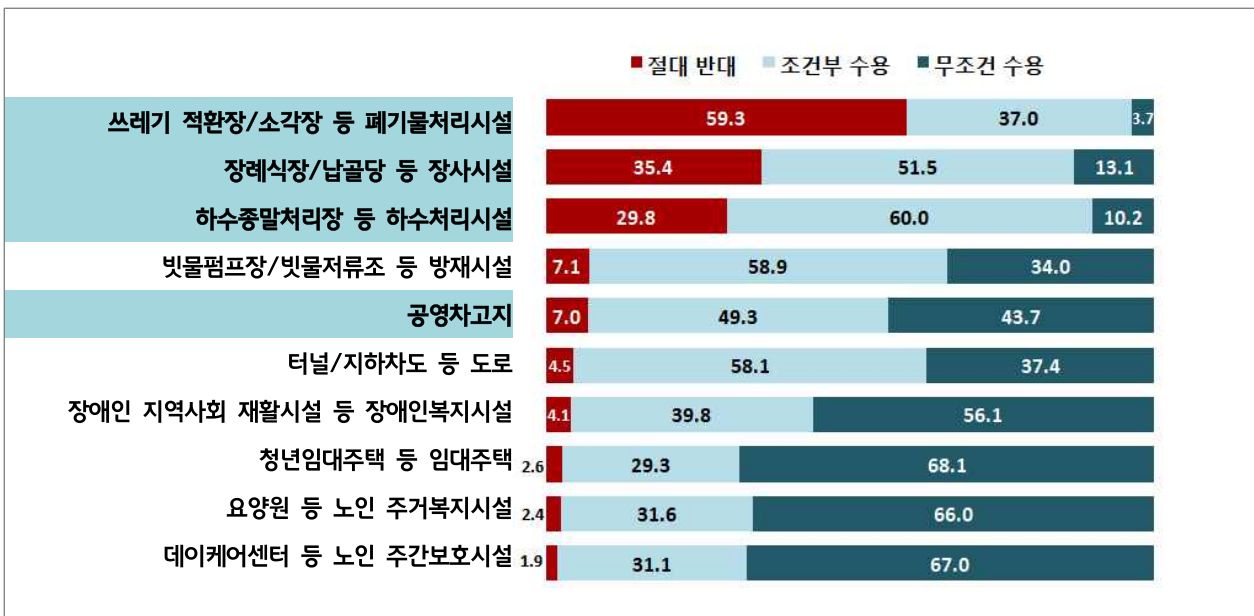
<그림2> 서울시 비선호시설 입지선정 논의 시 예상되는 갈등 수준(n=1,000, 점)



출처 : 서울시, 2020. 7.9, 보도자료(서울시민, 비선호시설 1위는‘쓰레기 매립지’..10개 비선호시설 조사)

- 서울시민들은 주거지 인근에 폐기물처리시설, 장사시설, 하수처리시설, 방재시설, 공영차고지 등의 순으로 절대 반대의사가 높고, 꺼려하는 시설로 나타남.

<그림3> 서울시 주거지 인근 시설 입지 시 태도 (n=1,000, %)



출처 : 서울시, 2020. 7.9, 보도자료(서울시민, 비선호시설 1위는‘쓰레기 매립지’..10개 비선호시설 조사)

- 시설별 비선호의 이유로, 대부분의 시설에서 생활환경 피해우려가 높게 나타남
 - 비선호 시설 중에서 장례식장/납골당 등 장사 시설은 지역 이미지 훼손과 혐오성이 중요한 이유
 - 폐기물 처리시설과 하수 처리시설은 생활환경 피해와 유해성을 이유로 선호하지 않았으며, 공영 차고지는 생활환경 피해와 위험성이라고 응답한 비율이 높음
- 비선호시설의 입지선정 시 갈등 요소
 - 입지 선정 시 가장 큰 갈등 유발 요인은 환경·안전·건강 등에 대한 주민의 요구 증대 > 시설의 혐오성 등 정서적 피해 관련 논의 부재 > 정부(지자체)의 일방적인 추진 > 반대 집단과의 타협점 모색 어려움 > 갈등 해결을 위한 제도 및 절차의 미비 등의 순으로 나타남
 - 갈등 유발 요인 응답 항목 간 비율 편차가 크지 않다는 것은 입지 선정 과정에 주요하게 작용할 만한 갈등 요인이 다수 존재하기 때문으로 해석하고 있음

<표6> 비선호시설 입지 선정 시 가장 큰 갈등유발 요인

구분	환경·안전·건강 등에 대한 주민의 요구 증대	시설의 혐오성 등 정서적 피해 관련 논의 부재	정부(지자체)의 일방적인 추진	반대 집단과의 타협점 모색 어려움	갈등해결을 위한 제도 및 절차의 미비	기대에 못 미치는 보상	정부(지자체)에 대한 전반적인 불신	기타
전체(%)	21.1	18.0	17.1	14.9	14.8	7.9	5.8	0.4

출처 : 서울시, 2020. 7.9, 보도자료(서울시민, 비선호시설 1위는 '쓰레기 매립지'..10개 비선호시설 조사)

- 비선호시설 입지선정 과정에서 중요하게 고려해야 할 사항으로 주민의견 수렴 > 피해보상 방안 마련 등의 순으로 나타났으며, 비선호시설 입지 결정과정에서 가장 적절한 주민의견 수렴 방식으로 주민 공청회와 정보제공 및 숙의·토론으로 조사됨
- 비선호시설 입지갈등 해결 방안과 관련하여, 서울시민들은 입지지역 주민 보상에 대부분이 찬성하고 있음
 - 조사결과 서울시민 10명 중 8명은 시설 입지지역 주민에 대한 보상 인센티브 지급에 찬성하며,
 - 가장 적절한 인센티브 유형으로 개별 주민에 대한 경제적 혜택 > 주민 편익시설 조성 > 지역민 숙원 사업 수행 등의 순으로 나타남
- 고양시에는 서울시민들이 절대반대하거나 갈등수준이 높을 것으로 인식하는 서울시의 비선호시설이 입지하고 있음
- 서울시민들이 생활환경 피해, 유해성, 그리고 지역 이미지 훼손과 혐오성이 높은 시설들이 고양시에 입지하고 있다는 점에서 이에 대한 적절한 해결방안을 모색하는 노력이 기울일 필요가 있음

IV. 결론

GYRI

□ 2.4 주택공급 확대 방안과 서울시장 후보자의 공약

- 최근 정부의 주택공급 확대정책(2.4대책)과 서울시장 후보자들의 주택공급 확대 공약은 주택시장의 불안을 해소와 주택시장의 안정화에 대한 기대가 있음
 - 정부는 최근 관계부처 합동으로 정부-지자체-공기업이 주도하여 2025년까지 서울 32만호 등 수도권에 약 61.6만호의 주택 부지를 추가 공급하는 공공주도의 주택공급 확대방안을 발표
 - 서울시장 후보자들은 서울시 주택가격 안정을 위한 주택공급을 위해 최대 70만호 까지 주택공급을 확대하는 공약을 제시하고 있음
- 단기간 동안 대량의 주택공급을 확대하여 주택가격 불안 등 주택시장의 안정화를 기대할 수 있지만, 서울을 비롯한 인접한 도시들은 상호 유기적인 관계를 형성하고 있다는 점에서 예상하지 못한 다양한 부작용이 나타날 수 있음을 고려할 필요가 있음

□ 서울시 주택공급 정책이 고양시에 미치는 영향

- 서울 중심의 주거난 해소를 위해 단기간 대규모의 주택공급이 추진되면서, 주택시장에 대한 영향 뿐만 아니라, 광역적 도시계획의 문제가 발생할 우려가 있음
- 현재는 초저금리와 풍부한 유동성으로 주택수요가 증가하여 주택가격이 급등. 향후 금리상승 등 거시경제여건이 변화하고 여기에 일시적인 대량의 주택공급이 이루어진다면, 주택시장을 급격하게 위축시킬 가능성이 존재하고 있어, 주택시장에 미칠 영향에 대한 검토가 필요할 것임
- 주택공급과정에서, 서울시내 도심에서의 주택공급 확대에 따른 폐기물 발생과 처리 과정에서 고양시에 불법적인 매립과 매립과정에서 환경오염 등의 부작용이 발생할 수 있음. 이 과정에서 고양시와 서울시에서 협력을 통해 부작용 발생을 원천적으로 차단할 필요가 있으며, 관리 기준 등 공동으로 마련하여 대응방안을 모색하는 것을 고려해볼 필요가 있음
- 주택수요가 많고 사업성이 상대적으로 좋은 서울지역보다는 인접 경기도 지자체에 대한 영향이 더 크게 나타날 수 있음. 서울시 주택난 해소를 위해 서울외곽과 인접도시에 대량의 공공임대주택 및 주택공급하게 됨으로써 인접 지자체가 추진 중인 개발사업 등에 대한 영향뿐만 아니라, 기반시설 부족, 교

통난 심화, 자족기능약화 등과 같은 정주여건을 악화시킬 우려가 있음

- 신규개발지와 기존 시가지 간의 연계가 미흡하고, 잦은 공공주택건설을 위한 택지개발사업 지구 지정은 기반시설계획과 연계가 부족해 난개발화 되는 상황을 초래하고 있음.
- 특히 생활편익시설과 교통 등 공공시설의 광역적으로 부족한 상황이 발생하거나 기피시설 설치와 관련하여 지자체와 주민간 그리고, 지자체간의 갈등이 발생할 우려
 - 고양시 관내에서 서울시민들이 가장 기피하는 시설인 장사시설 2곳, 환경시설 4곳, 기타 차고지 1곳 등 다수의 서울시 기피시설이 입지하고 있음

□ 대규모 주택공급과 도시기반시설계획 간에 괴리, 기피시설 문제에 대한 고민 필요

- 대규모 주택공급이 이루어지는 지역과 기존 시가지 간의 연계가 미흡하고, 공공주택건설을 위한 잦은 지구 지정 등은 기반시설계획과 연계가 부족해 난개발화 되는 상황을 초래
 - 특히 생활편익시설과 교통 등 공공시설의 광역적 부족현상이 발생하는 것과 더불어 기피시설 설치와 관련된 문제는 더 심각함
 - 화장장, 하수처리장 등 주민들이 기피하는 시설을 해당 지자체가 아닌 다른 지역에 설치하고 운영하는 과정에서 지자체와 주민, 지자체간에 갈등이 발생하는 역외기피시설의 문제에 대해 고민할 필요
- 역외 기피시설의 운영에 따른 비용편익의 공평한 분담에 대한 논의와 준비가 필요함
 - 기피시설의 설치와 관련한 갈등은 사후처리보다는 사전적 예방이 더 중요함
 - 갈등이 발생되고 난 이후에 이를 해결하기 위해 소요되는 사회적 비용은 갈등이 발생되기 전에 대화와 타협을 통해 치르는 비용의 몇 배로 늘어날 수 있음
 - 가용지가 부족한 서울은 주택공급을 위한 신규 택지를 확보하기도 어려운 실정으로, 향후 기피시설의 설치에 서울보다는 인접한 고양과 같은 경기도 지역이나 경기도 인접한 지역에 입지하게 될 가능성이 높음
- 특히 기피시설은 설치, 운영되는 동안 지속적으로 지역주민들에게 피해를 준다는 점을 고려할 필요
 - 주택공급 과정에서 발생하는 문제들은 일시적으로 나타나는 문제점으로 볼 수 있지만, 인구증가에 따른 기피시설(화장장, 하수처리장 등)의 설치와 운영, 그리고 운영이 종료된 이후에도 지속적으로 주민들의 건강과 주거환경 등에 영향을 줌
 - 따라서 적절하고 공평한 분담과 더불어 기피시설이 주민들의 건강과 주거환경에 악영향을 주지 않는 시설이 될 수 있도록 계획단계에서부터 친환경적이고 현대화된 시설로 조성할 필요. 혐오시설, 기피시설로 인식하는 것이 아닌 주민친화적인 시설로 인식할 수 있는 현대화, 공원화 등의 모범적인 시설

- 로 조성하는 것이 필요할 것임
- 향후 입지선정 등이 이루어질 경우, 계획과정에서 주민들의 참여와 의견이 반영될 수 있도록 사전적인 준비와 검토가 필요할 것임. 그리고 기피시설 설치·운영에 대한 두 지자체간의 합리적 기준을 마련할 필요가 있을 것임,
 - 주택시장에 대한 영향과 더불어 기피시설과 관련한 문제는 지자체간의 협업을 통한 문제해결이 필요. 또한 지자체간의 문제일 뿐만 아니라 광역적 문제로 중앙정부의 관심과 지원이 필요할 것이라 판단됨
 - 서울시민들은 쾌적한 주거공간을 확보하는 반면, 인근 주민들에게 오염된 환경으로 인한 삶의 쾌적함을 훼손한다는 인식과 최소한이 아니라 충분한 피해보상과 환경조성 비용을 지불해야 한다는 인식이 필요함

참고문헌

GYRI

관계기관합동, 2020.2.4., 「공공주도 3080+」 대도시권 주택공급 획기적 확대방안, 보도자료
김중은 외, 2019, 이용자 중심의 도시계획시설 공급 및 관리방안 연구, 국토연구원
서울시, 2020. 7.9, 서울시민, 비선호시설 1위는‘쓰레기 매립지’..10개 비선호시설 조사, 보도자료
신한금융투자, 2021.2.5., 2.4 부동산정책 코멘트

국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/admRulLsInfoP.do?admRulSeq=2000000059613>)

뉴스핌, 2020.2.9.일자, [전문] 오세훈, 부동산 정책 발표...재개발·재건축 정상화로 36만호 공급'
(<https://www.newspim.com/news/view/20210209000613>)

더팩트, 2021.1.14., 안철수, 5년간 주택 74만호...'공급 늘리고 규제 완화한다',
(<http://news.tf.co.kr/read/photomovie/1837399.htm>)

아주경제, 2020.2.12., 서울시장 후보 부동산 민심잡기...주요공약은?
(<https://www.ajunews.com/view/20210212091004548>)

한국경제TV, 2021.3.1.일자, 민주당, 박영선 서울시장 후보 선출..."내집마련 꿈 앞당길 것,
(<https://www.wowtv.co.kr/NewsCenter/News/Read?articleId=A202103010101&t=NN>)

고양시정연구원 이슈브리프

제27호

발행일 2021.03.23.
발행인 이재은
발행처 고양시정연구원

TEL 031.8073.8341
FAX 031.8073.0710
HOME PAGE www.gyri.re.kr
ADDRESS 10393 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방송지원센터 11층 **고양시정연구원(GYRI)**

- 이 보고서에 실린 내용은 고양시정연구원의 공식의견과 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
- 이 책에 실린 내용을 인용할 시 반드시 출처를 명시해야 하며 무단전재 또는 복제하는 것을 금합니다.