

서울 편입,
'득' 과 '실'

2023년 11월 15일(수) 오후 2시
기형도문학관 3층 강당

주최: 더불어민주당 국회의원 양이원영

차

[]

더불어민주당 국회의원

1

[프로그램]

프로그램

2

[주제발표]

“광명시 서울 편입, 지역발전에 도움이 되는가?”

4

강현수 중부대학교 건축토목공학과 교수, 前 국토연구원장

“광명시 서울 편입, 광명재정은 어떻게 변화하는가?”

14

손종필 나라살림연구소 수석연구위원

“광명시 서울 편입, 광명시의 지하철 버스는 더 편리해지는가?”

21

김훈배 공공교통네트워크 정책위원

[지정토론]

주민호 서강대학교 미래교육원 부동산학과 교수

30

이승봉 SDG더 나은 세상 상임대표, 목사

35

광명시 서울 편입

'득'과 '실' 정책토론회

2023년 11월 15일 오후 2시

기형도문학관 3층 강당

(경기도 광명시 오리로 268)

“ 광명시민이면 신청 없이 누구나 참여 가능합니다! ”

주최 더불어민주당 국회의원 양의원영

발제 광명시 서울 편입, 지역발전에 도움이 되는가?
- 강현수 중부대학교 건축토목공학부 교수, 前 국토연구원장

광명시 서울 편입, 광명재정은 어떻게 변화하는가?
- 손종필 나라살림연구소 수석연구위원

광명시 서울 편입, 광명시의 지하철·버스는 더 편리해지는가?
- 김훈배 공공교통네트워크 정책위원

토론 주민호 서강대학교 미래교육원 부동산학과 교수
이승봉 SDG더 나은 세상 상임대표

문의 ☎ 070-4142-0019 (양의원영 광명 지역사무소)

 YouTube 양의원영TV 생중계

인사말



양의원영 더불어민주당 국회의원

안녕하십니까.

바람과 해를 담은 정치, 더불어민주당 양의원영입니다.

지난 10월 30일 김기현 국민의힘 대표가 경기도 김포시를 서울시로 편입하는 문제를 적극 추진하겠다고 밝혔습니다. 이 때문에 경기도 김포시는 물론이고, 서울시에 인접한 다른 지역들도 편입 대상으로 거론되고 있습니다. 우리 광명시도 마찬가지입니다.

강서구청장 선거 패배로 수세에 몰린 여당은 서울 편입 발표를 통해 국면 전환에 나서려 하는 것 같습니다. 그러나 총선승리만을 겨냥한 여당은 서울 편입이 해당 지역 주민들에게 어떤 면이 득(得)이 되고 어떤 면이 실(失)이 되는지 말해 주지 않고 있습니다.

오늘 개최하는 “광명시 서울 편입, 득과 실” 정책토론회는 서울 편입에 대한 찬반 여부를 넘어, 광명 시민들에게 균형 있는 정보를 제공하고 객관적인 판단 근거를 마련하기 위해 마련되었습니다. 이를 위해 도시발전 측면, 지방재정 측면, 지역교통 측면에서 다양한 전문가분들을 어렵게 모셨습니다.

경기도 광명시는 북쪽 목감천을 경계로 서울시 구로구, 동쪽 안양천을 경계로 서울시 구로구, 금천구와 접해 있는 서울의 연접도시입니다. 2020년 기준 인구 총조사에 따르면, 서울로의 통근·통학 비율이 20.4%로 경기도 31개 시군 중 과천(21.6%), 하남 (21.2%)에 이어 세 번째로 높습니다. 이처럼 서울과의 생활 연계성이 높은 지역적 특성으로 2009년에는 「서울특별시 행정체제 개편에 관한 특별법안」이 발의된 바 있습니다.

그러나 지방자치가 발전한 만큼, 과거의 광명시와 현재의 광명시는 위상이 다릅니다. 국회미래연구원이 2020년 발표한 대한민국 행복지수에 따르면 광명시의 건강·안전·환경·경제·교육·여가·관계 및 사회 참여 부문을 종합한 행복역량지수는 서울 성동구보다 높고, 경기도에 인접한 서울의 구지역들보다도 높습니다.

오늘 토론회를 통해 우리 광명 시민들에게 보다 객관적인 판단의 근거가 제공되고, 과거와 달라진 광명시의 위상도 확인하는 계기가 마련되었으면 합니다.

1

광명시 서울 편입 지역발전에 도움이 되는가?

강현수 중부대학교 건축토목공학과 교수, 前 국토연구원장

“광명시 서울 편입, 지역발전에 도움이 되는가”

강현수

중부대학교 건축토목공학과 교수

1 논의 배경

1960 이후 진행된 서울 인구 집중 과정에서 서울이 공간적으로 확장되면서 (서울의 대도시화와 교외화 현상), 광명시를 비롯한 여러 서울 인접 위성 도시들이 형성됨

- 현재 서울에 연접한 수도권 도시들은 도시의 출발이 서울의 위성 도시로 출발했고 지금도 서울 대도시권에 속해 있음. 태생적으로, 그리고 지금도 여전히 주민 생활권과 행정 구역 불일치 발생
- 최근 집권당 대표가 김포시의 서울 편입을 공론화하면서, 김포시뿐만 아니라 다른 서울 인접 수도권 도시들의 서울 편입 논의가 촉발됨
- 광명은 도시 형성 과정부터 서울과 매우 밀접한 관계에 있음
 - 광명은 목감천과 안양천을 사이에 두고 서울시 구로구, 금천구와 맞붙어 있고, 서울 전화 번호 02 및 서울의 기반시설과 생활서비스 일부를 공유
 - 광명은 1962년 서울시 도시개발계획에 편입되었고, 1960년대 말 개봉 지역 토지구획정리사업의 일환으로 시가지가 조성되었으며, 1982년까지 서울의 도시계획 구역에 포함되어 있었음
 - 1981년 광명 지역은 서울 편입이 아니라 서울에서 분리된 독립 광명시로 출범. 1982년 서울 도시계획구역에서 분리됨

- 서울 통근 통학 비율이 20.4%로 수도권 도시들 중에 가장 높음 (2020 통계청 인구주택총조사자료)

서울의 도시계획 구역으로 도시화가 시작되었고, 생활권이 서울과 겹치는 광명시에서는 이 전부터 서울 편입 논의가 수차 진행된 바 있음

- 1981년 광명시 출범 당시에도 서울 편입 논의가 있었으며, 2009년 광명을 지역구로 한 백재현 의원의 대표 발의로 광명시 서울 편입 법안 (의안번호-1806041, 서울특별시와 경기도의 관할구역 변경에 관한 법률안) 이 국회에 발의한 적도 있음

2 광명시 서울 편입 : 광명 입장에서 본 지역 발전의 득과 실

- 광명시가 서울로 편입한다는 것은 곧 행정구역의 개편을 뜻하는 것으로, 현재 기초자치단체인 광명시가 소속 광역자치단체 경기도를 떠나 서울특별시로 옮겨 간다는 것, 즉 경기도 광명시에서 서울특별시 광명구가 된다는 것을 의미함
- 광명시 서울 편입의 장점으로서는 다음과 같은 것을 들 수 있음
 - (1) 행정구역 서울의 유무형 프리미엄을 누림
 - 대한민국은 명실공히 서울 공화국. 행정구역이 서울특별시에 속하게 되면 풍부한 재정력을 가진 서울시가 제공하는 재정 사업과 공공 서비스 혜택 (교육, 문화, 복지 등)을 받을 수 있고, 이와는 별도로 무형의 지역 이미지 상승 효과가 기대됨.
 - 광명 시민은 서울 시민이 되고 광명 소재 기업은 서울 소재 기업이 됨. 이른바 인서울 (In-서울)의 혜택을 누림. 부가적으로 부동산 가격 상승 효과를 기대할 수 있음
- (2) 실제 주민 생활권과 행정구역 일치에 따른 시너지 효과
 - 생활권이 서울과 겹치는 광명시가 서울시에 편입되면 행정구역과 실제 주민 생활권을 일치시킬 수 있음
 - 현재 행정구역으로 분리되어 별개로 운영되는 각종 공공 서비스도 서울과 통합 운영되어 시너지 효과를 누릴 수 있음

- 분리 때문에 생기는 관할권 다툼 및 두 자치단체 간 의사소통과 협의의 어려움 해결

광명시 서울 편입의 단점으로는 다음과 같은 것을 들 수 있음

- (1) 광명이라는 도시 정체성 상실과 서울시 2등 주민화

- 광명시가 서울시에 편입하게 되면, 서울시 광명구가 되면서 1981년 이후 형성되기 시작한 광명이라는 지역 정체성을 상실하게 됨
- 광명시가 서울시에 속하게 될 때, 서울시 안에서는 광명을 낙후 변두리로 여기는 시각이 생길 것이고, 광명 주민들도 2등 서울시민으로 취급받을 수 있음.

“소의 꼬리가 될 것인가? 닭의 머리가 될 것인가”

- 서울 대도시권의 주 발전축이 서울 강남에서 판교, 분당, 광교 등으로 이어지는 남동부 방향이기 때문에, 남서부 방향인 구로, 금천, 광명 지역은 향후에도 발전축에서 소외될 가능성이 있음

- (2) 자치권 및 지방재정 자율성 축소

- 시와 자치구는 같은 기초자치단체이지만, 시가 자치구보다 지방자치단체로서 자율성과 권한을 더 많이 가지고 있음. 경기도 광명시에서 서울시 광명구가 됨으로서 지방자치 권한 및 자치재정 일부를 상실하게 되고 풀뿌리 민주주의도 취약해짐.
- 자치구는 기초자치단체이지만 특별시청, 광역시청에서 관장하는 업무와 사무가 많아서 일반시에 비해 자치 권한이 상대적으로 작음
- 지방재정 측면에서 시는 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세의 과세 권한을 가지고 있지만, 자치구는 등록면허세, 재산세 두 가지 세목에 대해서만 과세 권한을 가지고 있음. 재산세의 경우 서울특별시는 공동과세이므로 절반은 서울시가, 나머지 절반은 자치구가 과세 권한을 가짐. 상대적으로 부자 구에서 받은 재산세를 가난한 구에 나누어주는 구조임

- (3) 필요하지만 입지가 어려운 혐오시설 등이 광명 입지 가능성
 - 서울시가 필요로 하는 여러 시설 중에 주민들이 반대하는 이른바 혐오시설 등이 서울시로 편입되는 광명시에 입지할 가능성도 있음

3 광명시 서울 편입의 실현 가능성

(1) 광명시 서울 편입을 위해 필요한 법적 절차

- 지방자치단체의 구역을 바꾸거나 나누거나 합치는 것은 현재 지방자치법 제5조와 주민투표법 제8조에 그 절차가 다음과 같이 규정되어 있음.

지방자치법 제5조(지방자치단체의 명칭과 구역)

- ① 지방자치단체의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 명칭과 구역을 바꾸거나 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 법률로 정한다.
- ② 제1항에도 불구하고 지방자치단체의 구역변경 중 관할 구역 경계변경(이하 “경계변경”이라 한다)과 지방자치단체의 한자 명칭의 변경은 대통령령으로 정한다. 이 경우 경계변경의 절차는 제6조에서 정한 절차에 따른다.
- ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 관계 지방의회의 의견을 들어야 한다. 다만, 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 한 경우에는 그러하지 아니하다.
 - 1. 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때
 - 2. 지방자치단체의 구역을 변경할 때(경계변경을 할 때는 제외한다)
 - 3. 지방자치단체의 명칭을 변경할 때(한자 명칭을 변경할 때를 포함한다)

주민투표법 제8조(국가정책에 관한 주민투표)

- ① 중앙행정기관의 장은 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합치는 경우 또는 지방자치단체의 구역을 변경하거나 주요시설을 설치하는 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 미리 행정안전부장관과 협의하여야 한다.
- ② 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 주민투표의 실시를 요구받은 때에는 지체없이 이를 공표하여야 하며, 공표일부터 30일 이내에 그 지방의회의 의견을 들어야 한다.
- ③ 제2항의 규정에 의하여 지방의회의 의견을 들은 지방자치단체의 장은 그 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 통지하여야 한다.
- ④ 제1항의 규정에 의한 주민투표에 관하여는 제7조, 제16조, 제24조제1항·제5항·제6항, 제25조 및 제26조의 규정을 적용하지 아니한다.

- 서울 편입의 경우 광역 지방자치단체 관할 구역을 바꾸는 것이므로, 국회에서 법률을 개정하거나 제정해야 하고, 그 이전에 관계 지방의회의 의견을 듣거나 주민투표를 실시하여야 함
- 광명시 서울 편입의 경우 관계 지방의회는 광명시 의회, 경기도 의회, 서울시 의회로 볼 수 있음

(2) 수도권 자치단체 행정구역 서울 편입 전례

- 1963년 경기도 광주군, 양주군, 시흥군, 부천군, 김포군 지역의 서울 편입으로 서울의 행정구역이 대폭 확대됨
- 1973년 경기도 고양군, 시흥군 일부 지역 소규모 서울 편입 이후 수도권 지역 자치단체의 서울 편입은 진행된 적이 없음.
- 위 두 경우는 광명시 서울 편입처럼 하나의 기초자치단체 전체가 경기도에서 서울시로 편입된 것이 아니라, 경기도 기초자치단체의 일부 지역이 서울시에 편입된 경우임
- 그동안 생활권을 공유하는 서울 연접 도시들의 주민들이 서울 편입을 원했음에도 불구하고 그렇게 되지 못한 이유는, 역대 중앙정부의 수도권 정책이 보수, 진보, 가릴 것 없이 서울 인구의 억제 및 수도권 위성 도시 (신도시) 의 자족성 강화 방향으로 일관되었기 때문임
- 동시에 역대 정부는 보수 진보 가릴 것 없이 지방자치단체의 자율성을 높이는 자치분권을 제도적으로 강화해 왔음
- 현재의 수도권 체제가 어느 정도 정착된 이후에는 서울시 차원에서도, 그리고 경기도 차원에서도 경기도 관할 기초자치단체의 서울 편입에 반대하는 입장이었음

□ (3) 대도시 인근 기초자치단체가 대도시로 편입된 사례

- 대도시 인근 광역도에 속해있던 기초자치단체가 대도시로 편입된 사례로는, 1995년 당시 경기도에 속했던 강화군과 옹진군이 인천광역시에 편입된 경우와, 2023년 경상북도 군위군이 대구광역시에 편입된 사례가 있음

▪ 〈1995 경기도 강화군 옹진군 인천광역시 편입 절차〉

- 1994 9월 인천시 편입에 대한 주민투표 결과 강화군, 옹진군 주민 과반 이상 편입 찬성.
- 1994년 12월 법률 제정 (법률 제4802호 서울특별시 광진구 등 9개 자치구 설치 및 특별시·광역시·도간 관할구역 변경 등에 관한 법률)

▪ 〈 2023년 경상북도 군위군 대구광역시 편입 절차 〉

- 2020년 8월 군위군 의회 군위군 대구광역시 편입 찬성 의결
- 2021년 6월 대구시 의회 군위군 대구광역시 편입 찬성 의결
- 2021년 10월 경북도 의회 군위군 대구광역시 편입 찬성 의결
- 2023년 1월 법률 제정 (법률 19155호 경상북도와 대구광역시 간 관할구역 변경에 관한 법률)

(4) 광명시만 서울 편입이 가능한가?

- 최근 광명의 서울 편입 논의가 김포의 서울 편입 논의에서 촉발된 것처럼, 광명의 서울 편입은 고양, 부천, 안양, 과천, 성남, 하남 구리 등 서울과 연접한 도시들의 서울 편입 논의를 촉발할 수 밖에 없음
- 광명 서울 편입을 위해서 국회에서 법률 제정과 경기도 지방의회 의견 청취 절차가 필요하기 때문에, 국회의 법률 제정 과정과 경기도 지방의회 의견 청취 과정에서 광명 단독 서울 편입 논의가 진전되는 것은 현실적으로 어려움
- 결국 법률 개정 과정에서 서울시와 경기도, 중앙정부, 여야 주요 정당까지 관여하는 수도권 행정구역 대개편이라는 큰 틀의 논의 속에서 광명의 서울 편입 논의도 전개될 수 밖에 없음. 이 경우 수도권 기초자치단체들 각각과 그 내부 주민들, 서울시, 경기도의 이해관계가 서로 상충될 가능성이 높음.
- 수도권 행정구역 개편 논의는 우리나라 상황에서는 수도권 집중 완화와 국토 균형발전이라는 국가적 목표와 어떻게 조화될 것인지도 고려해야 함
- 만약 서울과 경기도, 인천이 하나의 행정구역으로 통합된다면, 대한민국 인구의 절반 이상

거주하는 초거대 공룡 지방자치단체가 탄생하게 됨

4 비수도권 메가시티 논의 전개 과정

이명박 정부는 국토 균형발전을 위하여 광역경제권 정책을, 문재인 정부는 지방 메가시티 정책을 추진한 바 있음

- 문재인 정부 시절 부산-울산-경남 광역자치단체장들이 모여서 부울경 메가시티를 추진에 합의했으나 이후 결국 무산
 - 2022년 부산·울산·경남을 하나의 생활권·경제권으로 묶는 특별자치단체 부울경 특별연합 설치 근거가 되는 규약을 제정하고 2023년 1월부터 부울경 특별연합이 출범하기로 합의됨
 - 그러나 2022년 지방선거로 부산, 울산, 경남 자치단체장들이 모두 교체되면서 부울경 특별연합은 무산됨
- 문재인 정부 시절 대구와 경북 광역자치단체장들이 대구-경북 행정통합 추진에 합의했으나 이후 결국 무산
 - 2019년 대구광역시와 경북도가 행정통합을 위한 연구단을 구성하고 2020년 9월 대구경북행정통합공론화 위원회 출범. 2022년 7월을 목표로 대구경북 행정통합을 추진
 - 대구경북행정통합공론화 위원회 여론 조사 결과 행정통합 추진을 중장기 과제로 진행되어야 한다는 여론 결과가 다수로 나오자, 행정구역 통합 추진 동력이 떨어짐.
 - 2022년 지방선거로 새로 취임한 대구시장의 행정통합 반대 표명으로 행정통합 사실상 무산됨

5 | 마무리

생활권과 행정구역이 일치하지 않은 문제는 전세계 대도시에서 나타나는 공통 문제로 각 나라마다 대처 방법이 다름

- 미국의 대도시 생활권은 우리나라보다 훨씬 작은 행정구역으로 나뉘어져 있음. 반면 중국의 베이징시 면적은 우리나라 서울시와 경기도를 합친 것보다 큼
- 행정구역 통합은 대도시권에서 필연적으로 발생하는 생활권과 행정구역 불일치에 따른 문제점들을 해결할 수 있는 여러 수단들 중의 하나
- 행정구역 통합 외 다른 수단들로는 수도권 위성 도시들의 자족성 강화, 도시들 간 네트워크 강화, 행정구역을 넘어 공통의 사무를 처리하기 위한 특별자치단체 설립 등이 있음
- 미국의 경우 지방정부 간 광역 협력을 위해 연방정부가 재정을 지원하는 정책결정기구 광역도시지역계획기구 (Metropolitan Planning Organization: MPO)와, 지방정부의 자발적 협의체인 지역계획위원회(Council of Government: COG)를 통하여 문제 해결
- 광명시의 미래 장기 발전, 그리고 현재 광명시와 광명시민들이 당면한 현안 문제들의 해결을 위해 가장 바람직하고 실현가능한 방안이 무엇인지에 대한 차분하고 진지한 논의가 필요

[그림 1] 수도권 행정구역도



자료 : 서울연구데이터서비스, 원출처 안전행정부, 새주소시스템기본도, 2010년

2

광명시 서울 편입 광명재정은 어떻게 변화하는가?

손종필 나라살림연구소 수석연구위원

주제발표 2

“광명시 서울 편입, 광명 재정은 어떻게 변화하는가?”

- 지방분권·재정의 입장에서 바라보는 서울시 편입 -

손종필

나라살림연구소 수석연구위원

1 지방분권적 측면

정치분권, 행정분권, 재정분권, 경제·시장 분권으로 구분

* 이 논의에서는 경제·시장 분권은 제외

- 정치적 대표 기능에 기초한 권력이 중앙정부에서 지방자치단체로 이전되는 것
 - 많은 참여에 의한 결정이 중앙정부가 내린 결정보다 더 나은 정보를 제공하고 사회의 이익에 복무한다고 가정
 - 시민들의 다양한 이해가 정치적 의사결정에 반영되도록 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체의 정부를 구성하고, 그 대표들을 선거로 선출하는 정치적 체제
 - 정치분권은 대의제와 시민들의 다양한 참여를 통해 결정 권한이 중앙정부의 독점이 아닌 지자체로의 이전을 뜻함
- 행정분권은 공공서비스의 제공에 따르는 행정적 권한과 책임을 여러 단계의 정부에 배분하는 과정
 - 정부 수준에 따라 공공서비스를 제공하기 위한 권한, 책임, 재원을 재분배하는 것을 추구
 - 중앙정부와 그 기관의 특정 공공 기능을 기획, 자원 조달 및 관리하는 책임을 정부기관, 지방정부, 준공공기관 등의 현장 단위로 이전하는 것

- 공공서비스의 제공에 따르는 재정적 권한과 책임을 지방자치단체(광역·기초)에 배분하는 것
 - 지방분권의 핵심 요소로 지방자치단체와 민간단체가 분권 기능을 효과적으로 수행하기 위해, 지역적으로 조달되거나 중앙 정부로부터 이전되는 자원과 지출 결정을 내릴 권한이 있어야 함
 - 지방분권의 핵심은 재정분권. 재정분권과 정치분권, 행정분권의 상호간 관계에서 상대적으로 재정분권의 중요성이 강조

측면에서 서울시 편입은 기초 지자체의 권한을 상위 정부로 이전하는 결과를 초래

- 우리나라의 지방자치단체는 특·광역시-자치구와 광역도-시·군이라는 이원적 체계이며, 이러한 특성상 정치적, 행정적, 재정적 권한이 자치구와 시·군에 각기 다르게 적용
 - 이러한 특성은 광역지자체와 기초 지자체 간 행정구역 및 업무 관계의 특성에 기인한 것임

2 재정적 측면

□ 지방세의 이원적 체계로 지방소득세, 담배소비세 등 서울시세로 전환

- 우리나라 지방세는 11개 세목으로 구성. 특·광역시와 광역도가 다른 이원적인 구조를 가지고 있음. 특·광역시-자치구세와 광역도-시·군세의 체계가 다름.
 - 특·광역시는 지방세목 11개 가운데 광역이 9개의 세목을 가지고 있고, 광역도의 경우 6개 세목뿐이며, 나머지 5개는 시와 군의 세목임

[표 1] 우리나라 지방세 체계

특·광역시			광역시도		
특광역시세 (9개)	보통세 (7개)	취득세, 레저세, 주민세 담배소비세, 지방소비세 지방소득세, 자동차세	광역시도세 (6개)	보통세 (4개)	취득세, 등록면허세 레저세, 지방소비세
	목적세 (2개)	지역자원시설세 지방교육세		목적세 (2개)	지역자원시설세 지방교육세
자치구세 (2개)	보통세 (2개)	등록면허세, 재산세 (주민세 사업소분, 종업원 분) (지방소비세)	시·군세 (5개)	보통세 (5개)	담배소비세, 주민세 지방소득세, 재산세 자동차세, (지방소비세)

- 체계를 가지는 이유는 위에서 언급한 데로 광역자치단체와 기초자치단체 간 행정 구역 및 업무 관계의 특성에서 기인한 것임.

편입되면 지방소득세 등 서울시세로 변경

- 경기도 기초 지자체는 「지방세기본법」에 따라 시·군세 5개 세목을 자체재원으로 가지고 있으나, 서울특별시로 편입될 경우 재산세와 등록면허세 2개 세목에 대해서만 과세자주 권을 행사할 수 있음.
- 이에 따라 담배소비세, 지방소득세, 자동차세가 서울시세로 전환되고, 등록면허세가 기초 지자체로 편입됨

[표 2] 서울시 편입에 따른 경기도 지자체의 지방세목 변화

편입 전	편입 후
<ul style="list-style-type: none"> • 담배소비세 • 주민세(개인분, 사업소분, 종업원분) • 지방소득세(개인지방소득분, 법인지방소득분) • 재산세 • 자동차세(등록분, 주행분) • (지방소비세) 	<ul style="list-style-type: none"> • 담배소비세 • 주민세(개인분, 사업소분, 종업원분) • 지방소득세(개인지방소득분, 법인지방소득분) • 재산세 • 자동차세(등록분, 주행분) • 등록면허세(등록분, 면허분) • (지방소비세)

지자체 서울시 통합시, 보통교부세 전액 감액

- 기초 지자체가 서울시의 자치구가 되면 재정상 가장 큰 변화는 보통교부세 불교부 단체가 된다는 점임.
- 지방교부세법 제6조 ①항에서 ‘보통교부세는 해마다 기준재정수입액이 기준재정수요액에 못 미치는 지방자치단체에 그 미달액을 기초로 교부한다. 다만, 자치구의 경우에는 기준재정수요액과 기준재정수입액을 각각 해당 특별시 또는 광역시의 기준재정수요액 및 기준재정수입액과 합산하여 산정한 후, 그 특별시 또는 광역시에 교부한다.’고 명시
- 현재 서울시 자치구는 서울특별시와 통합 산정을 통해 불교부 단체로 되어 있으며, 2023년 서울특별시 전체의 기준재정수입액은 27조 9,407억원, 기준재정수요액은 19조 8,519억원으로 서울특별시 전체의 재정력 지수는 1.407로 보통교부세 교부기준인 1을 초과하고 있음.

□ 경기도 기초 지자체 재산세 절반 서울시로 징수되어 균등배분

- 「지방세기본법」에 따라 서울로 편입되는 경기도 기초 지자체의 재산세 50%는 구(區)분 재산세로, 나머지 50%는 특별시세가 됨
 - 제9조(특별시의 관할구역 재산세의 공동과세) ① 특별시 관할구역에 있는 구의 경우에 재산세는 특별시세 및 구세인 재산세로 한다.
 - ② 특별시세 및 구세인 재산세 중 특별시분 재산세와 구(區)분 재산세는 재산세액의 100분의 50을 그 세액으로 한다. 이 경우 특별시분 재산세는 보통세인 특별시세로 보고 구분 재산세는 보통세인 구세로 본다.
 - 제10조(특별시분 재산세의 교부) ① 특별시장은 특별시분 재산세 전액을 관할구역의 구에 교부하여야 한다.

□ 조정교부금 배분 방식의 변화와 교부금 대폭 증가

- 「지방재정법」 29조와 29조의2에서는 특·광역시와 광역도의 조정교부금 재원과 배분 방식에 대해 별도로 규정하고 있음
 - 제29조(시·군 조정교부금) ① 시·도지사(특별시장은 제외)는 다음 각 호의 금액의 27퍼센트(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47퍼

)에 해당하는 금액을 관할 시·군 간의 재정력 격차를 조정하기 위한 조정교부금의 재원으로 확보하여야 함. (이하 생략)

- ② 시·도지사는 제1항에 따른 조정교부금의 재원을 인구, 징수실적(지방소비세 제외), 해당 시·군의 재정 사정, 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당 시·도의 시·군에 배분.
- ④ 시·도지사는 장외발매소에서 발매한 승자투표권, 승마투표권 등에 대하여 시·군에서 징수한 레저세의 100분의 20에 해당하는 금액을 그 장외발매소가 있는 시·군에 각각 배분.
- 제29조의2(자치구 조정교부금) ① 특별시장 및 광역시장은 대통령령으로 정하는 보통세 수입의 일정액을 조정교부금으로 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체 관할구역의 자치구 간 재정력 격차를 조정. ② 특별시장 및 광역시장은 장외발매소에서 발매한 승자투표권등에 대하여 자치구에서 징수한 레저세의 100분의 20에 해당하는 금액을 그 장외발매소가 있는 자치구에 각각 배분.
- 서울특별시의 조정교부금에 대한 규정은 「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례」에 있으며, 조정교부금의 종류는 일반조정교부금과 특별조정교부금으로 함.
- 제4조(조정교부금의 재원) ② 조정교부금의 재원은 보통세의 100분의 22.6에 해당하는 금액과 정산액으로 함
- 경기도 기초 지자체의 경우 서울시 편입시 지방세목의 일부가 서울시세가 되면서 부족한 재원은 서울시 조정교부금을 교부받아 총당하게 됨
- 중앙정부 보통교부세의 기준재정수요액, 기준재정수입액 산정 방식과 서울시 일반조정교부금의 산정 방식이 동일하지 않고, 광역도의 시군과 특광역시의 자치구가 업무 범위 등에서 차이가 발생해 단순 비교에 어려움이 있음.

[참고자료] 2023년 서울특별시 일반조정교부금 및 레저세분 배분액 현황

(단위: 천원)

구분	수요액	기준재정 수입액	배분전 총족도	일반조정교부금 배분액	배분후 총족도	레저세분 배분액
	12,155,783,204	9,015,337,460	74.2%	3,715,556,616	104.7%	39,462,000
종로구	392,992,975	332,504,785	84.6%	67,472,132	101.8%	1,431,541
중구	382,618,004	374,383,903	97.8%	15,108,396	101.8%	890,261
용산구	419,897,093	347,230,821	82.7%	79,530,172	101.6%	-
성동구	412,288,568	296,069,468	71.8%	122,800,402	101.6%	-
광진구	435,523,625	290,223,300	66.6%	152,733,748	101.7%	-
동대문구	461,224,719	275,586,779	59.8%	193,140,795	101.6%	6,651,929
종량구	472,229,104	272,844,852	57.8%	206,599,030	101.5%	4,612,507
성북구	505,703,300	278,969,627	55.2%	234,706,596	101.6%	1,501,792
강북구	462,374,774	258,917,293	56.0%	211,174,678	101.7%	2,806,817
도봉구	429,335,454	230,571,146	53.7%	205,727,956	101.6%	2,722,565
노원구	549,480,743	283,405,963	51.6%	274,308,173	101.5%	-
은평구	520,213,956	299,444,383	57.6%	228,895,851	101.6%	-
서대문구	444,057,657	289,663,196	65.2%	161,311,512	101.6%	-
마포구	489,848,794	380,451,146	77.7%	17,000,826	101.6%	-
양천구	456,588,553	296,561,175	65.0%	167,076,860	101.5%	-
강서구	584,859,003	387,202,593	66.2%	206,668,071	101.5%	-
구로구	495,023,936	305,090,808	61.6%	197,388,811	101.5%	-
금천구	403,653,624	264,681,840	65.6%	145,866,204	101.7%	-
영등포구	513,682,918	420,594,920	81.9%	100,740,877	101.5%	8,276,863
동작구	444,099,425	290,391,422	65.4%	161,029,871	101.6%	-
관악구	492,737,822	274,987,970	55.8%	225,585,751	101.6%	1,976,421
서초구	536,374,236	536,292,834	99.9%	8,580,656	101.6%	-
강남구	676,978,353	1,070,120,128	158.1%	-	158.1%	4,298,291
송파구	646,808,604	596,208,865	92.2%	59,861,733	101.4%	-
강동구	527,187,964	362,938,243	68.8%	172,247,515	101.5%	4,293,013

자료: 서울시 정보소통광장

3

광명시 서울 편입 광명시의 지하철 버스는 더 편리해지는가?

김훈배 공공교통네트워크 정책위원

“광명시 서울 편입, 광명시의 지하철 · 버스는 더 편리해지는가?”

- 시민을 위한 공공교통 체계의 확립 -

김훈배

공공교통네트워크 정책위원

“광명시의 서울 편입보다 우선순위는 시민을 위한 교통행정의 확립이다.”

민선 8기 김동연 경기도지사의 경기북도, 경기남도 분도 이슈와 김포시장의 서울시 행정구역 편입까지 이어지면서 서울시와 가깝게 맞닿은 지역까지 번지고 있다. 물론, 경기도 지역 중 북부지역의 재정자립도가 낮은 것은 오래전부터 알려졌기에 북부지역 일부 지자체는 예산 부족까지 맞물려 공무원들의 급여지급이 원활하지 않다는 언론 보도가 있었고, 앞으로도 신도시 및 택지지구 개발은 지속해서 추진될 가능성이 많은 만큼 곧 경기도 전체 인구가 1,400만 명을 돌파하는 것도 시간문제다. 결과적으로 이러한 이슈가 발생하는 원인에는 ‘교통’ 분야가 공통으로 따라온다.

애초 김포시의 서울 편입 이슈가 논의된 것 역시 총선 시기를 겨냥한 여권의 선심성 공약이라는 평가가 막연하지만, 김포시의 유일한 철도이자 경전철인 김포골드라인의 혼잡도 문제에서 야기된 것이나 마찬가지다. 애초부터 잘못된 수요예측, 김포시 예산만으로 철도를 건설할 수 있다는 자만까지 온갖 총체적 부실이 발생하면서 인구 50만의 김포시민들은 경전철 하나로 심각한 교통난을 겪고 있다. 아울러, 지리적으로도 김포시는 위치가 애매한 만큼 서울시로 편입되는 것이 가장 현실적이라 판단했고 마치 서울시 행정구역 편입이 모든 문제를 다 해소할 수 있을 것으로 판단하는 모양이다.

하지만, 행정구역 개편이 상당히 복잡한 만큼 교통 역시 지역에 따라 이해관계가

다양하여 각자의 입장을 조율하는 것이 굉장히 어렵다. 버스는 면허제 속에서 노선 하나가 사업주의 재산이 되기도 하고, 지역 전체의 권력과 독점권을 행사할 수 있다. 마찬가지로 철도 역시 역과 출구 하나를 추가하는 것만으로도 여러 지역끼리 논의와 협의를 거쳐야 이뤄질 수 있을 정도로 시민들의 요구 사항을 충족하기에는 현실적으로 어려운 부분들이 많다. 그렇기에 광명시 역시 서울 편입보다 우선으로 시행되어야 할 점은 ‘시민을 위한 공공교통 체계의 확립’이다. 앞서 언급했지만, 교통 문제는 따로 보기보다 다양한 이슈와 함께 고민해야 합리적인 결과가 도출되기 때문이다.

따라서 이번 발제문은 광명시가 서울시 행정구역으로 편입될 때의 시나리오를 해석한다기보다, 지금의 광명시 교통 현안이 어떤가를 살펴봄과 동시에 모든 시민이 만족할 수 있는 진정한 교통정책을 확립해야 한다는 점을 강조하기 위한 목적이 더 강하다는 점을 알리면서 많이 부족하지만, 조금이나마 광명시민들이 편리한 교통 서비스를 받을 수 있는 해법이 되기를 바란다.

1 광명시의 교통 현황, 버스를 중심으로

이번 발제에서 가장 중요한 문항이 “서울시로 편입될 때 공공교통 체계가 편리해질 수 있는가.”에 대한 부분인데, 그 전에 광명시의 교통 현황을 파악할 필요가 있다. 요즘 경기도에서 가장 뜨거운 이슈는 분도 및 김포시의 서울시 편입 이전에 시내버스 문제가 먼저 해결해야 할 중요한 과제다. 사실 행정구역 개편이든 분도를 하든 버스 논란을 해결하지 않고선 다음 단계로 넘어가기 사실상 어렵다. 특히 지난 3년간 이어진 코로나 상황이라는 국가적 재난 상황을 겪으면서 버스 문제는 모든 시민이 관심을 두지 않을 수 없는 중요한 과제가 되었음을 의미한다.

민선 7기에 이재명 당시 경기도지사는 “민간 버스업체에 돈을 퍼 주는 일은 자제해야 한다.”라는 논리를 근거로 노선입찰형 준공영제를 적용하는 ‘경기도 공공버스’ 제도를 도입하였다. 대신 광역버스에만 적용되었다는 차이점이 있지만, 공공버스 제도 덕분에 광역버스를 이용하는 시민들은 노선이 사라질 걱정이 없어졌으며 규칙적으로 버스가 운행함으로써 이동이 편리해졌다. 특히 기존 준공영제와 달리 노선입찰형은 공공이 노선을 소유하여 민간업체가 경쟁입찰을 통해 기본 5년, 최대 9년간 위탁하는 방식이기에 독점 운수업체가 노선을 차지하는 문제를 방지했으며, 광역버스가 없는 지역에 신규노선이 신설됨에 따라 이용에 선택권도 넓어졌다. 광명시 역시 적자

로 인하여 한동안 파행운영되었던 인천행 3001, 3002번이 대광위(국토교통부 대도시권 광역교통위원회) 준공영제로 선정되면서 정상 운행이 이뤄지고, 사당행 8507번에 이어 양재역 방향 G9633번 공공버스도 추가되면서 수도권으로 이동하는 길이 편리해졌다.

이 외에도 광명시는 다른 지역보다 서울시 구로, 금천구 지역과 매우 가깝게 맞닿아 있을 뿐만 아니라 서울시 운수업체도 광명시에서 출발하며 부천, 안양, 안산, 시흥시에서도 광명으로 유입하는 노선들이 많기에 다른 지역과 달리 독점성향이 상대적으로 약하다. 이는 광명시로 유입되는 노선들이 많은 만큼 자연스럽게 경쟁 체제를 구축한 것이나 다름없다.

[표 1] 광명시 관내 시내 / 마을버스 유, 출입 운행현황 (2023년 11월 현재)

면허소재지	운수업체	운행노선	기점	회차지점	비고사항	
서울특별시	세풍운수	6616	철산동	온수동		
		6638	철산동	오목교역		
		6713	철산동	홍대입구역		
	보영운수	503	광명공영차고지	서울역		
		5630	광명공영차고지	노들역		
		5634	광명공영차고지	여의도		
		5714	광명공영차고지	이대역		
	한성운수	504	광명공영차고지	남대문시장		
		5535	광명공영차고지	노들역		
		5536	광명공영차고지	중앙대학교		
	범일운수	505	노온사동	서울역		
		5627	노온사동	구로디지털단지		
		5633	노온사동	여의도		
	수현운수	구로11	대림역	개봉역	마을버스	
	범일운수	금천02	벽산2단지	안천중학교		
	대상운수	금천04	기아자동차	금천구청역		
	경성운수	금천05	독산한신코아	가산디지털단지		
	안산시	경원여객	301	본오동	여의도	일반좌석
			320	반월공단/안산역	여의도	
50			그랑시티자이	KTX광명역		
시흥시	시흥교통	530	능곡차고지	여의도		

면허소재지	운수업체	운행노선	기점	회차지점	비고사항
부천시	소신여객	75	고강공영차고지	KTX광명역	
		G8808	부천터미널소풍	범계역	공공버스
안양시	삼영운수	3	평촌차고지	철산동	
		8-2	석수차고지	고천/의왕시청	
노선유형	운수업체	운행노선	기점	회차지점	비고 / 유형
시내일반	화영운수	1	거모동	개봉역	시흥시 출발
		11	광명돔경륜장	안양역	안양시 경유
		11-1	도덕산자연공원	여의도	
		11-2	소하동광명동굴	여의도	
		11-3	월곶마린월드	KTX광명역	시흥시 출발
		12	도덕산자연공원	안양역	안양시 경유
		17	광명동굴	개봉역	
		101	화영운수차고지	석구역	
		102	광명종합터미널	독산역	
		2	은계아란트리	안양역	시흥시 출발
		21	광명돔경륜장	가산디지털단지	
		22	KTX광명역	개봉역	
		27	광명돔경륜장	독산역	
		39	시흥시 군자동	개봉역	시흥시 출발
		77	광명돔경륜장	광명동굴	
공공버스	화영운수	3001	KTX광명역	송도유원지	인천시 유입
		3002	KTX광명역	송도인천대학교	
	보영운수	G9633	KTX광명역	양재역	안양시 업체
직행좌석	화영운수	8507	충현중학교	서울대→사당역	
마을버스	자경 마을버스	1	개운아파트	석구역	
		1-1	관악역	KTX광명역	안양시 경유
		1-3	KTX광명역	석구역	
		88	도고내마을회관	소하동이마트	
		99	소하6.7단지	밤일마을	
	진양교통	광명01	화영운수차고지	구일역	화영운수 계열

위와 같이 현황에서 볼 수 있는 것처럼 다른 지역과 달리 지역 독점업체인 화영운수의 노선보유가 적으며, 서울시 업체를 포함하여 여러 지역의 면허 운수업체가 다양한 노선을 운행하고 있음을 확인할 수 있다. 이는 광명시의 지역 특성상 서울시 구로, 금천구 지역과 매우 가깝게 맞닿아 있거나, 차고지를 광명시에 소유하고 있는 영향이라는 점을 알 수 있다. 그렇기에 광명시가 실제로 서울시에 편입되지 않더라도 경쟁이 성립되는 만큼 오히려 존치하는 것이 유리할 수 있다고 판단된다.

반면, 광명시와 달리 특정 운수업체가 독점하는 지역들의 경우 경기도에서 추진하는 공공관리형 준공영제만을 기다리면서 운수종사자가 부족하다는 점. 코로나로 인해 적자가 회복되지 않았다는 것을 핑계로 들면서 2019년까지만 하더라도 10분 내외로 운행하던 노선들이 짧아봤자 20분, 많게는 30~40분 간격으로 대폭 감차하여 버스를 이용하는 도민들의 불편함이 커졌다. 특히 김포골드라인 문제로 몸살을 겪는 김포시 역시 버스를 아무리 확대하더라도 도로망이 적어 실질적으로 버스를 이용하는 경우가 적으며, 독점 운수업체가 점령하기에 시내일반 노선들 대부분 기본 20~30분 이상은 기다려야 겨우 타는 상황으로 이어졌으며, 우리나라에서 가장 큰 운수업체인 KD운송그룹 역시 광역 공공버스에 집중한 나머지 시내일반 노선의 간격을 대폭 늘렸다. 이런 상황을 비교하면 광명시의 버스 체계는 타 지자체보다 여건이 좋은 편에 속한다.

그렇다고 서울시에 편입된다면 버스 문제가 해결될까. 꼭 그렇지만도 않다. 어차피 민선 8기에서 늦어도 2027년에는 시내일반에도 공공관리형 준공영제를 시행할 예정일뿐만 아니라, 서울시로 편입되면 운수업체 역시 서울시 면허로 변경해야 하는데 서울시는 이미 65개 시내버스 업체에 준공영제 예산 사용으로 작년 2022년 기준 8,200여억 원을 돌파했다. 이에 광명시 기존 운수업체를 준공영제로 편입하거나, 면허지 변경을 하는 절차가 매우 힘들 뿐만 아니라 지역마다 독점권을 행사권을 운수업체가 많은 만큼 노선을 늘리려고 해도 반대에 부딪혀 실현되지 않을 가능성이 농후하다.

따라서 광명시의 공공교통을 시민을 위한 체계로 개선하기 위해선 서울시 편입을 생각할 것이 아니라, 광명시 자체적으로 시민 중심의 버스 이용 편의성을 높이기 위한 행정력을 동원하는 것이 현시점에서 가장 빠른 방법이자 실행하기 수월하다.

2 광명시의 철도 교통, 서울시와의 이해관계

앞서 버스 분야에서 김포시와 비교를 했지만, 광명시도 도로구조가 매우 많다고 하기 어렵지만 그렇다고 서울로 빨리 가는 길이 전혀 없다고도 볼 수 없다. 현재 광명시는 1호선과 7호선이 통과하는데, 1호선은 KTX광명역~영등포 서틀 전동열차가 유일한데 기차선로를 사용하여 용량 한계로 증편이 어렵다는 문제 때문에 수도권 전철치곤 1시간에 1대꼴이라 이용이 불편하다. 결국 남은 건 7호선인데 철산, 광명사거리역이 그나마 이용이 수월하며, 유일한 지하철이다. 문제는 7호선 역시 인천 청라로 노선이 더욱 길어질 예정이지만, 90년대 후반에 개통하였기에 1편성당 8량 운행만 가능하고 결국엔 장기적으로 전동차 운행회수를 증편하여 배차간격을 축소하는 방법이 유일하다.

어쩌면 지하철 7호선 자체가 서울시 공기업인 서울교통공사가 관리하고 있으며, 위에서 언급한 철산역과 광명사거리역이 서울교통공사 소속이기에 광명시가 서울시 행정구역으로 포함되면 관련 협의가 더욱 수월할 것으로 예측은 할 수 있다. 대신 이는 온수~장암 구간에만 해당하며, 운행구간이 길어진 지금은 1, 3, 4호선과 비슷하게 7호선 구간 중 인천, 부천시 구간인 석남~까치울 구간은 인천교통공사가, 온수~장암 구간은 서울교통공사 구간으로 운영구간이 분리되었다. 즉, 같은 노선이라도 사업 구간에 따라 협의 과정이 쉽다고 보기 어렵다. 당장 김포골드라인 건설 이전에 5호선, 9호선 연장이 필요하다는 의견이 지배적이었을 때를 생각하면 답을 찾기 어렵지 않다.

이런 와중에 김포골드라인에 대한 비판이 끊이지 않는 이유는 잘못된 수요예측도 문제였지만, 한강신도시 개발 및 확대로 인구가 계속 증가할 것이라는 점을 간과한 것과 중요한 사업을 지자체의 예산만으로 개통할 수 있을 것이란 자만이 큰 실수였다. 하여 5호선 및 9호선을 김포시로 연장하는 것이 최적의 대안이었는데, 경기도 소속이 아닌 서울시로 편입되면 서울시가 부담해야 할 건설비용이 더욱 늘어난다. 대신 5호선을 연장한다고 가정하면 강서구에 있는 방화차량기지를 김포시로 이전하는 방안에 동의하면 이야기가 지금과 다소 달라질 여지는 있다. 그러나 김포시는 차량기지 이전은 물론 매립지 건설까지 반대한다는 태도를 고수하고 있다. 그런데도 서울시로 편입을 주장한다는 것은 유리한 것만 받겠다는 이기주의를 드러낸 것이나 다름없다.

참고로 최근에 연장된 지하철 4호선의 남양주 진접지구 구간도 노원구 상계주공 단

지에 있는 창동차량기지를 남양주시로 이전하는 방안의 협의가 이뤄져 실제 개통으로 연결되었다. 서울시 입장에서선 철도 건설 이전에 차량기지 이전 등의 협의가 결정되지 않을 시 건설비용 부담률만 증가하기에 찬성할 여지가 없다. 지금 서울시에서 지역마다 전철 공사가 진행 중인데, 9호선이 최초의 민자 중전철 사업이었다면 새로 개통하는 노선들은 중전철보다 사업비가 적게 투입되는 경전철 방식을 고수하고 있다. 현재 공사 중인 동북선(상계~왕십리) 역시 민자 사업이기에 이를 광명시 및 시민들이 받아들일 수 있을지 미지수다. 그나마 현재 광명시에선 신안산선 구간에 학온동 지역이 포함되어 있고, KTX광명역 역시 신안산선 환승역으로 선정되어 공사가 한창 진행되고 있다.

더불어 광명시는 광명동굴을 포함하여 가학산, 구름산, 도덕산 등 산이 많아 신규 노선을 구상하기에도 비교적 까다로운 조건을 갖고 있다. 그나마 유일한 것은 앞서 언급한 대로 신안산선이 원활하게 사업이 진행되고, 개통까지 완료하여 광명시민들이 서울 지역으로 빠르게 이동할 수 있도록 집중하는 것이 중요하며, 지금 운행 중인 전철 노선 역시 어떻게 하면 시민들이 편하게 이용할 수 있는가에 대한 방법을 고민하는 것이 매우 중요하다는 점을 강조한다.

3 광명시의 서울 편입에 대한 결론

공공교통 체계에 대해 서울시에 편입되더라도 오히려 ‘득’보단 ‘실’이 더 많다는 점을 강조했지만, 광명시의 서울시 행정구역 편입 요구를 무조건 잘못되었다고 보기는 어려운 측면이 많다. 당장 한강을 기준으로 남부 지역과 북부지역의 재정자립도 차이가 예전부터 큰 것도 있지만, 하나의 경기도가 아니라는 점은 전 지자체 도민들 모두 바라지 않는 것이다. 그래도 서울시 편입에 대한 요구가 커진 것은 여전히 공공교통 체계가 서울시보다 많이 부족하다고 느끼기 때문일 것이다.

사실 따지고 보면 김포시보단 광명시가 서울에 더 가깝다고도 볼 수 있다. 지역 번호 역시 과천시와 더불어 02를 사용하고, 몇 발자국만 움직이면 금천 및 구로구에서 바로 광명시 행정구역으로 넘어온다는 점. 마지막으로 택시 운행구역 중 광명시는 서울시 사업 구역에 포함되어 같은 시내 요금을 적용하고 반대로 광명시 택시 역시 서울시 땅에서 자유롭게 영업할 수 있기에 자세히 들여다보면 광명시는 서울시와 닮은 점이 분명 존재한다.

그러나, 일부 여당 의원의 발언으로 촉구된 서울시 편입은 다시 생각해도 상당히 갑작스럽고 당황스러울 수밖에 없다. 버스 내용에서 설명한 것처럼 서울시로 편입되어도 여러 이해관계 때문에 노선 확충이 쉽지 않은 마당에 서울시로 편입된다고 하여 모든 것이 좋아진다는 것은 어불성설이나 마찬가지로 때문이다. 따라서 단순 선 거철이라고 하여 실현되기 어려운 정책을 내놓기보다 당장 개선할 수 있는 것을 먼저 찾아서 바꾸는 것만으로도 충분히 교통 문제를 해소할 수 있다고 생각한다. 솔직히 시민단체로선 조심스럽지만, 이게 최적의 대안이자 실현 가능하다고 판단한다.

기후위기 문제가 우리나라를 포함하여 전 국가적으로 확대되는 요즘 공공교통의 역할은 어느 때보다 더욱 커졌다. 더 나아가선 인구감소 문제에 대응할 방안 역시 공공교통 체계의 확립이라고 할 수 있을 정도인 만큼 중요성이 매우 높아졌다. 이미 광명시가 소외 지역에 1,500원이면 이용할 수 있는 공공택시 제도를 도입한 것과 마찬가지로 '시민을 위한 교통행정의 확립'이 현재 광명시에서 준비하고 노력해야 할 중요한 과제라는 점을 다시 한번 언급한다.

1

주민호 서강대학교 미래교육원 부동산학과 교수

광명시의 서울 편입, 득과 실

주민호

서강대학교 미래교육원 부동산학과 교수

1 무계획적인 ‘서울 편입’ 정책

야당에서는 오래전부터 경기남.북도 분리의 필요성을 지속적으로 논의해 온 바 있다. 그 취지는 서울을 중심으로 그 외곽을 둘러싸고 그 남쪽에 위치한 남도 부분과 북쪽에 위치한 북도 부분의 지역격차가 극심한 반면 예산 등의 지원책은 경기도 전부를 기준으로 편성되므로 공동배분의 형식에 있어서 북부는 별도로 편성하는 것이 오히려 북부지역발전의 실질적인 이익을 꾀할 수 있다는 지극히 지역균형발전을 근본으로 하고 있다.

노무현 전 대통령이 추진했던 “행정수도 세종이전” 역시 마찬가지로 [행정수도 분산으로 인한 지역균형발전]의 취지로서 진행이 되었다.

즉, 비대해진 수도권 열기를 식히기 위해서 경쟁력 없는 지방도시를 살리고 그러므로 지방에 대한 균형발전을 도모하는 정책, 그것이 지방분권정책의 근본이다.

서울은 이미 남한 면적 대비 0.6%의 면적인 605㎢에, 총 인구 대비 20%에 해당하는 940만명이 거주하고 있고, 100대 기업 중 91%가 위치하고 있는 초 고밀도메가시티로서 자리잡고 있다.

이러한 수도권 집중화현상은 교육, 교통, 의료, 취업 등 상대적으로 열악한 환경에 있는 지방도시들의 경쟁력을 더욱 악화시키고 서울 역시 주거난과 주택가격 상승 등 심각한 상황으로 이어지고 있는 것이 현실이다.

그에 따라 이러한 심각성을 인지한 여야는 서울을 슬림화하고 지방도시간의 협력체계를 구축하고자 인재발굴 생태계, 산업 생태계, 환경복지 생태계 변화 등 다방면의 지방네트워크를 강화하고 있다.

즉, 지방도시들간의 유기적인 네트워크를 통하여 경쟁력 및 자생력을 확보하게 하므로써 수도권 집중화를 분산시키는 것, 이것이 대한민국에서의 메가시티의 기본원

리로 작용되어야 한다.

[김포시의 서울시 편입]은 정치적 논리 외에는 정책 취지는 물론 방향과 그에 따른 기대효과의 근거를 찾기 힘들다.

시작은 일개 시의 [서울 편입]으로 표현되었으나 결국 광명, 구리, 과천, 고양 등 연접한 지역들을 포함한 광활한 서울 확장이 이어질 수 밖에 없으며 이미 그에 따른 혼란과 갈등이 야기되고 있다.

해당지역 시민들의 입장에서는 서울과 연계된 교통체계 개선, 서울과 버금가는 주거환경의 개선 및 자산가치의 상승 등 전반적인 환경의 변화를 기대할 수 있다.

그러나 주택 부분만 살펴더라도, 다소의 주택가격 상승으로 인한 자산가치의 상승은 예상된다.

그러나 실질적인 자산가치의 상승이 아닌 심리적 상승이 삶의 질과 연결되는지는 의문이다.

지난 2~3년간 특히 서울 및 주변 도시들의 주택가격은 2~3배 급상승했다.

시세 3억의 아파트가 8억으로, 5억짜리 아파트가 15억을 넘나드는 급격한 가치 상승을 경험했고, 잠시동안 착각 속의 행복에 빠졌던 것이 사실이다.

그러나 실질적인 근로소득에 의한, 또는 처분소득이 아닌 심리적 자산가치의 상승은 곧바로 부과된 재산세, 증부세 및 공과금 등의 부담으로 이어졌고, 결국 그에 대한 대안정책을 수립하는 등 혼란으로 이어질 수 밖에 없었다.

내가 주거하는 집값이 오른다고 해서 실질적인 내 삶의 질적 변화가 있었다고 보기는 어렵다.

현재에도 서울의 외곽에 위치한 도봉구, 은평구 등은 열악한 주거 및 교통환경에 특별한 개선책을 내놓지 못하고 있고 은평구와 연결될 예정이었던 신분당선서북부연장노선은 10여년간의 희망고문을 끝으로 결국 예타를 통과하지 못하므로써 좌초되었다.

메가시티로의 편입은 해당 도시들간의 기득권을 포기하고 서로의 장점을 공유함으로써 상생을 이끌어낼 수 있는 네트워크 구축이 필수적인데, 기존의 서울 내의 열악한 지역을 뒤로하고 새롭게 서울에 편입되는 도시들에게 과연 어떠한 지원과 혜택을 줄 수 있는지는 의문이다.

서울 편입에 특정 지역들을 거론하기 위해서는 그에 따른 제반환경에 대한 개선 방안과 지원정책에 관한 충분한 검토 및 논의를 거친 후에 확고한 필요성과 효과를

제시하여야 하는데, 작금의 상황은 마치 맹지에 집을 먼저 지어놓고 이후에 진입로를 생각해 보자는 형국이다.

2 광명시의 득과 실

위에서 언급한 바와 같이 [서울 편입]은 정책의 취지와 필요성 및 효과 간의 개연성을 전혀 가늠하기 어렵고 그 실현 가능성도 매우 어려울 것으로 예상되며, 그저 현 정부의 지방자치제도에 대한 의지, 서울 확장에 따른 정치적 의도, 시민의식수준에 대한 그릇된 인식 등 부정적인 시선으로 바라보게 되는 것이 사실이다.

광명시의 서울 편입 역시 현 시점에서는 희망고문으로 그칠 것으로 예상되나, 만약 서울 편입이 진행되더라도 메가시티의 한 축이 아닌 서로의 상생의 필요에 의한 별도의 행정구역 개편이 되어야 할 것이다.

광명시는 이미 수도권이 아닌 서울권역의 생활권에 있다. 서울로의 출퇴근 이동 인구가 20%이며, 일직동의 [KTX 광명역]은 애초의 이름이 [KTX 남서울역]으로 예정되었었고, 안양천 인근의 독산한신아파트는 물론 광명시 내에 곳곳에 서울특별시의 땅이 남아 있으며, 교통체계도 일부 공유하고 있다.

아파트 시세는 인근의 금천구, 구로구의 시세를 넘고 있으며, 주거환경은 현재도 그러하지만 11개 뉴타운의 입주가 모두 완료되는 2028년에는 주변 도시 중 가장 쾌적하고 정돈된 환경을 보유하고 있을 것으로 예상된다.

광명시내에는 대형 백화점이 없다. 서울권이기에 필요한 쇼핑은 인근 서울에 위치한 백화점을 이용하는데 불편함이 없다.

광명시의 재정자립도는 36%로서 경기도내 31개 도시 중 중위권인 14위인데 세수를 충당할 수 있는 공단이나 자족시설이 없는 베드타운에 불과했던 지역적 특성에 비한다면 상당히 높은 수준인 것으로 평가할 수 있다.

위에서 열거한 제반 사항을 종합하면 광명시는 이미 서울권역으로서의 인프라를 가지고 있다는 것이다.

애초 광명시는 서울특별시의 도시계획에 의해서 조성되었고, 특히 구로.금천지역의 근로자를 위한 주거지역에 불과한 열악한 환경의 베드타운이었으나 현재 베드타운의 의미는 당시와 다르다.

앞에서 언급한 바와 같이 비대해진 서울특별시에서 더 이상 주거수요를 감당할

수 없게 되자 이를 분산하고자 신도시를 조성하게 되었고 그 1기 신도시가 일산, 분당, 중동, 평촌, 산본이며 다만 이 지역들은 계획된 부지조성에 의한 베드타운이라는 태생적 차이가 있을 뿐이다.

그러나 현재 광명은 이러한 신도시에 버금가는 또는 그 이상의 가치를 지니고 있고 향후의 미래가치는 더욱 그러하다.

현 정부의 [메가시티], [서울 편입] 등의 정책은 특정한 시기를 염두한 이벤트에 그칠 것으로 예상되나 이와는 별도로 광명시는 스스로 장기적인 포석으로서 광명시의 미래가치를 세심히 평가해 보고 그 필요에 따라 서울특별시에 역제안을 제시해 보는 방안을 고민할 필요가 있다.

2

이승봉 SDG더 나은 세상 상임대표, 목사

광명시의 서울 편입, 득과 실

이승봉

SDG더 나은 세상 상임대표, 목사

**‘메가시티 서울’ 주장은 총선을 위한 꼼수일 뿐,
지역균형 발전의 대의로 돌아가야 한다.**

지난 10월 30일(월) 김포 한강차량기지에서 열린 <수도권 신도시 교통대책 마련 간담회>에서 뜬금없이 김포시를 서울로 편입시키겠다는 국민의힘 김기현 대표의 주장이 나왔다. 이날 간담회에서는 김포골드라인 혼잡도 완화를 위한 대책을 논의할 예정이었다고 한다. 하지만 여당 대표의 메시지는 김포의 ‘서울시 편입’을 당론으로 정하고 추진한다는 얘기였다.

김포시를 서울에 편입시키겠다는 근거는 김포골드라인의 최대 혼잡도가 200% 중 후반에 육박한다는 것과 김포시의 서울 통근·통학 비율이 높다는 것이었다. 즉 교통 생활권이 문제라는 것이다. 김포시 인구는 47만 4천 명, 이중 서울로 통근·통학하는 인구는 약 6만 명이니 전체인구의 12.7%다. 하지만 이러한 근거로 따진다면 고양시는 김포의 2.8배인 16만3000명이. 인구 비중으로 보면 광명시(20.4%)가 김포보다 높다.

김포시는 교통 문제뿐 아니라 교육과 의료문제도 심각하다. 김포한강신도시 개발로 급격하게 인구가 늘어나 학교와 병원 부족으로 고통을 당하고 있다. 그런데 이런 문제 해결 방안은 내놓지 않고 언제 어떻게 이루어질지도 모르는 서울 편입이라는 공허한 주장만 하고 있는 것이다. 더군다나 서울 편입의 대가로 쓰레기 매립지나 차량기지 같은 기피시설을 김포가 떠안아야 하는 것 아니냐는 우려의 목소리도 나오고 있다.

지금 국민의힘은 뉴시티프로젝트 특별위원회를 만들고 ‘메가시티’ 관련 법안을 추진한다고 한다. 김포 등 일부 지역을 선제적으로 담고, 타지역 주민들의 요구가 있을

경우 지역을 추가한다는 계획이다.

이런 상황이 되자 광명시·구리시·하남시 등 여러 도시에서 국민의힘 중심으로 서울 편입 목소리를 내기 시작하였다. 서울의 낙후된 자치구나 서울에서 멀리 떨어진 지자체들의 반발도 가시화되고 있다.

지난 12일 나온 리얼미터가 경기도민 3,004명을 대상으로 서울 근접 중소도시를 서울시로 편입하는 것에 대해 어떻게 생각하는지 조사한 결과는 66.3%가 반대한다는 것이다. '매우 반대한다'고 답한 응답자는 53.1%에 달했다(반대하는 편 13.2%).

서울 편입에 '찬성한다'는 응답 비율은 29.5%였다. '매우 찬성한다'고 응답한 적극적 통합론자는 18.1%에 불과했다(찬성하는 편 11.4%). '잘 모르겠다'고 답한 비율은 4.2%였다.

통합이 거론되는 김포, 광명, 구리, 하남 등에서도 반대가 찬성보다 높았다. 김포시(반대 61.9%, 찬성 36.3%), 하남시(반대 59.7%, 찬성 38.5%), 구리시(반대 56.8%, 찬성 41.5%) 등은 반대 의견이 압도적이었고, 광명시는 반대 50.3%, 찬성 47.4%로 근소한 차이로 반대 여론이 높았다. 의왕(73.5%), 파주(73.3%), 양주(73.0%), 화성(72.5%)에서는 반대 의견이 평균 이상으로 높았다.

여론조사 꽃이 지난 10~11일 전국 만 18세 이상 남녀 1020명을 대상으로 전화 면접조사를 실시한 결과 역시 부정 견해가 압도적이었다.

광명·고양·구리·하남 등 서울 인접 지자체를 서울에 편입하는 메가시티 구상에 대해서는 '부정' 의견이 60.4%로 '긍정' (32.5%) 의견을 압도했다. 서울에서는 '부정' 의견이 68.9%, '긍정' 의견이 26.9%를 기록했으며 인천·경기에는 '부정' 의견이 64.8%, '긍정' 의견이 31.2%를 기록했다.

광명을 서울로 편입해야 한다는 주장은 과거에도 여러 차례 있었다.

시 승격 전인 1970년대에는 서울시의 유기적인 도시계획 구현의 일환으로 광명의 서울 편입이 고려되었다. 실제로 1968년 서울시 도시계획으로 지금의 광명동은 서울 개봉택지지구의 일부로 개발되었다. 철산동은 구로동의 주거수요 포화문제를 해결하기 위해 서울 구로공단 배후 주거지로 조성되었다. 심지어 정부는 서울시내 주민들을 철산리, 광명리의 신주거지로 끌어들이기 위해 '서울 편입설'로 유인하기도 했다. 하지만 광명의 서울 편입은 위성도시 육성을 통한 서울 인구집중 억제 정책 때문에 결국 이루어지지 못했다. 시흥군 서면이었던 소하읍이 1981년에 광명시로 승격되면서 서울의 위성도시로 남게 된 것이다.

시 승격 이후, 서울 편입 무산에 반발한 주민들 약 2만여 명은 서울 편입 서명운

동에 나서기도 하였다.

2009년 이명박 정부의 행정구역 통합 추진 정책의 분위기에 편승하여 광명갑 국회의원인 백재현 전 광명시장이 서울 편입을 위한 특별법안을 박영선(구로구 을 지역구) 등 인접 서울지역 국회의원들과 공동발의했지만 결국에는 흐지부지되고 말았다

2015년 백재현 의원이 시민들의 서울 편입 요구를 반영하여 여론 조사한 결과 광명시민 응답자의 85%가 서울 편입을 희망한 것으로 나타났다. 당시 서울 전화를 쓰고 서울로 출퇴근을 하는 시민들의 요구가 반영된 것이다.

국민의힘의 ‘메가 서울’ 구상은 김문수 전 경기도 지사의 ‘대수도론’, 남경필 전 지사의 ‘메가시티론’ 등 전례가 있었으나 비수도권의 반발로 무산되었다.

그렇다면 광명시의 서울 편입 등 ‘메가시티 서울’과 관련하여 몇 가지 정리를 해보면 다음과 같다.

첫째로 광명시의 서울 편입 주장은 광명시민들의 이해득실을 면밀하게 따져 본 뒤 해야 한다는 것이다. 막연하게 서울시민이 된다는 자부심, 부동산 가격의 상승 기대 등에 편승해서는 안 되는 것이다. 이에 대해서는 발제자 분들께서 지역발전·지방재정·지역교통의 문제들을 잘 지적해 주었다고 생각한다.

지역균형 발전에 역행하는 문제라든가, 광명시의 서울 편입과 관련한 부동산문제는 주민호 교수가 잘 설명해 주었다고 생각하여 생략한다.

다만 교통문제에 있어서 광명시민들에게 꼭 필요한 서울로 향하는 동서간 도로가 부족하여 출근시 서울로 건너가는 다리의 정체가 극심한 편이다. 지금 철산 중앙로의 경우는 서울로 진입하기 위한 도로로 개설되었는데 안양천을 건너 서울로 가는 다리 및 도로개설을 끝내 합의하지 못했다.

둘째는 소속 광역자치단체를 바꾸는 것이 법적, 제도적으로 매우 어렵다는 것이다. 경기도 광명시를 서울특별시 광명구로 전환하기 위해서는 우선 광명시청의 동의와 제의신청이 있어야 한다. 다음으로 경기도청과 서울특별시청의 동의를 얻은 다음, 주무부처인 행정안전부 장관의 동의를 얻어야 한다. 그후 광명시 주민투표를 거친 다음, 행정구역에 관한 법률을 개정해서 그것이 국회 본회의 의결을 통과하여 발효되어야 한다. 아니면 국회의원들이 특별법 제정이라는 편법을 통해야 한다.

셋째로 자치시는 특별시나 광역시 산하의 자치구와 다르게 중앙정부 연락기능 등의 일부 사무만 도청이 담당하고 나머지 지방 사무는 시청이 담당한다. 자치구와 다르게 상하수도, 도시계획, 버스·택시사업구역 등을 독자적으로 꾸릴 수 있다는 점에서 자치구보다 자치성이 높다. 광명시가 서울특별시에 편입된다면 기존의 광명시청이 상하수도나 도시계획, 버스노선 계획, 택시면허 등에서 독자성을 가지고 있던 광역행

정기능을 전부 서울특별시청에 넘겨줘야 하 등 자치성에서 제약이 생기게 된다.

넷째로 광명시가 서울로 편입된다면 구로차량기지 이전 문제와 같은 혐오시설 이전과 같은 사안이 생길 때 방어할 방법이 없다는 것이다. 또 세수는 약 절반에 가깝게 줄어들 것이고, 과밀억제권역으로 변경되어 지역 개발에 대한 제약 등도 감수해야 한다.

다만 광명시가 서울로 편입되었을 때의 혜택은 생활권의 통합으로 얻는 편리함이다. 그동안 서울과 공유하고 있는 버스노선, 구로·금천구와의 택시구역 통합, 하수처리 문제 등의 불안전성이 해소될 수 있다. 또 법원, 검찰청 등 각종 공공관서의 관할 구역이 일시에 조정됨에 따라 민원 처리의 편의성이 증진될 수도 있다.

저의 경험으로 본다면 1990년대까지는 구로구에 편입되는 한이 있더라도 서울 편입이 필요하다는 정서가 꽤 있었다고 보여진다. 당시 광역 행정서비스 불편, 교육과 교통 문제, 부동산 가격 상승에 대한 기대가 서울 편입을 부추겼다. 그러나 지금은 구로구, 금천구에 대한 부정적인 이미지와 광명역, 코스트코, 이케아와 같은 인프라 구축으로 서울 편입을 찬성하는 쪽에서도 구로구나 금천구로의 통합에는 부정적이다.

서울 편입에 대한 광명시민들의 찬반은 앞의 여론조사에서 본 것처럼 반대가 조금 높지만 팽팽하게 의견이 갈리고 있다. 하지만 앞에서 열거한 여러 이유로 해서 광명의 서울 편입은 쉽지 않을 것으로 예상된다.

여당의 '메가시티 서울' 구상 역시 지역소멸과 인구감소, 지역균형 발전 공약등과의 배치, 제도와 절차상의 문제 등으로 실현 가능성이 어려워 총선용이라는 비난을 피하기 어렵다. 따라서 지방분권에 역행하는 잘못된 포퓰리즘 정책을 폐기하고 비수도권지역에서의 메가시티를 추진하는 것이 지역균형 발전에 도움이 될 것이다.

