



서울과 세계 4대도시 교통행정 체계 비교

A Comparison of Transport Administration Systems of
Seoul and 4 World Cities

2000.

연구진

연구책임 신부용 • 도시교통연구부 초빙선임연구위원

이 보고성의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

목 차

1. 서론	1
2. 세계도시들의 도시특성	3
2.1 비교대상 도시의 권역 설정	3
2.2 각 도시의 특성	6
3. 세계도시들의 교통체계	15
3.1 지하철 및 광역전철망	15
3.2 시내 버스	20
3.3 도시 고속도로	23
3.4 기타 대중교통수단	25
4. 세계 4대도시의 교통행정 비교	27
4.1 대도시 교통행정의 요소	27
4.2 광역교통행정체계	36
4.3 교통계획 및 연구기능	43
5. 맺는 말	49
5.1 교통체계에 관한 사항	49
5.1.1 도시구조 및 토지이용계획	49
5.1.2 대중교통체계의 중요성	49
5.1.3 도심활성화의 중요성	50

5.2 교통행정체계에 관한 사항	51
5.2.1 계획의 중요성	51
5.2.2 종합적·광역적 계획의 중요성	54
5.2.3 목표체계의 중요성	55
5.2.4 정책결정체계의 중요성	55
5.3 우리나라 교통행정체계 발전방향	57
참 고 문 헌	59

표 차례

표1. 도시별 존별 인구 (단위 1000인)	5
표2. 도시별 존별 면적(km ²)	5
표3. 도시별 존별 인구밀도 (인/km ²)	5
표4. 도시별 존별 고용자수 (1990, 서울 1998, 단위 1000)	6
표5. 도시별 존별 지하철 연장	16
표6. 도시별 존별 광역철도 연장	17
표7. 지하철 및 광역철도의 합 (단위 Km (누계))	17
표8. 단위면적당 지하철 및 광역철도 정거장 수 (개소/km ²)	19
표9. 인구 10만인당 정거장 수 (개소/10만인)	19
표10. 도시별 시내버스 노선수	22
표11. 도시고속도로 연장 비교 (Km)	25

1. 서 론

1. 서론

우리나라는 경제규모가 세계에서 10위 권에 속할 뿐 아니라 OECD에 가입한지도 3년이 지나 흔히 선진국의 문턱에 와 있다고 스스로 평가한다. 우리 국력의 대부분은 서울에 집중되어 서울의 경쟁력이 곧 우리나라의 경쟁력이다. 그렇다면 우리가 선진국에 진입하려면 서울이 선진국의 수도와 경쟁해서 이겨야 할 것이다.

그러나 서울은 많은 도시문제를 안고 있다. 그 중에서 교통문제는 매우 심각할 뿐 아니라 개선되리라는 확신을 주지 못하고 있다. 교통문제는 이제는 교통의 불편이나 출퇴근 시간의 연장에 그치지 않고 에너지의 과소비, 교통사고와 대기오염에서부터 대중교통의 운영난과 거리질서 문란에 까지 다양한 양상으로 나타나고 있으며 결국은 경제 사회 활동의 위축과 시민의 복지 저하를 가져오게 될 것이다. 이러한 교통문제를 해결하지 않고서는 상기한 세계도시들과의 경쟁에서 이기기 어려울 것이며 선진국의 진입도 불가능하게 되고 말 것이다.

우리의 교통문제를 풀려면 결국 이를 풀어나가는 주체가 있어야 하며 그 것이 바로 교통행정체제인 것이다. 불행하게도 서울의 교통행정체제는 선진도시들의 교통행정체제와 비교해 볼 때 아직도 문제점이 많아 앞으로 보완해야만 한다. 이러한 시점에서 세계 대표적인 선진도시에서는 어떠한 교통행정체제를 구축하여 교통문제에 대처하고 있는지에 대한 연구는 우리에게 좋은 참고자료를 제공할 것이라 믿는다.

마침 세계 4대 도시라고 할 수 있는 런던, 뉴욕, 파리, 도쿄의 교통사정을 객관적으로 비교한 연구보고서, "The Four World Cities Transport Study"(1)가 98년 말 출간되어 이 보고서에 제시된 교통행정체제에 관한 내용을 기초로 하고 이를 서울의 여건과 비교 정리함으로써 앞으로 서울의 교통행정발전 방향을 정립하는 데에 참고자료를 제공하고자 한다.

이 글은 첫 단원에서는 세계도시들의 일반적인 도시 특성을 서울과 비교하여 보고, 다음 단원에서는 이들 도시의 교통체계를 소개하고 이와 비교하여 서울의 교통체계가 당면한 문제점을 간략히 검토할 것이며, 셋째 단원에서 세계 4대 도시의 교통행정체제를 소개하고 마지막으로 이들 도시의 교통행정으로부터 배워야 할 점을 정리할 것이다.

2. 세계도시들의 도시특성

2.1 비교대상 도시의 권역 설정

2.2 각 도시의 특성

빈 면

2. 세계도시들의 도시특성

세계경제는 급속히 상호 의뢰적으로 발전되어 가고있으며 국가 기능이 지속적으로 도시 지역으로 집결되고 있다. 결국 세계화시대의 국가경쟁은 도시들간의 경쟁으로 이루어질 것임을 알 수 있다. 세계 어느 나라보다도 수도권 집중이 심한 우리로서는 서울의 경쟁력이 무엇보다도 중요할 것이다.

비교대상이 되는 런던, 뉴욕, 파리, 도쿄들은 모두 성숙된 대중교통시스템과 발달된 도로체제로 2차대전 훨씬 이전부터 성장을 계속해 왔으나 이제 발전이 지나쳐 도시권의 확산과 심화되는 자동차 의존도로 지속가능성과 환경이 위협받게 되었다고 판단하여 이에 대처하고 있다. 이 단원에서는 이들 도시들의 경제사회지표와 교통특성을 비교할 것이다.

2.1 비교대상 도시의 권역 설정

서울의 지하철은 이미 세계적인 수준에 올라 있다는 말을 듣는다. 이를 좀더 구체적으로 비교하려면 먼저 비교 대상의 범위를 공정하게 결정해야 한다. 지하철의 총 연장을 비교할 것인지, 아니면 보급된 밀도를 비교할 것인지를 결정해야 하며 그 영역도 도심만을 대상으로 하는지 아니면 행정구역을 대상으로 할 것인지, 혹은 광역 생활권을 비교 대상으로 잡을 것인지를 정해야 한다. 본 논문에서는 앞서 서론에서 언급한 참고자료에서 제시한 대로 비교대상이 되는 지역을 아래와 같이 도심지(Zone 1)로부터 광역 생활권에 이르는 4개 계층의 존(zone)으로 구분하였다.

1존 (도심지)

흔히 중앙 업무지역이라는 뜻에서 CBD 라고 부르기도 하며 대개는 행정적으로 구분하여 놓고 정책적으로 고밀화를 유도하기 때문에 일반인의 눈으로 보아도 구분이 된다. 런던은 Central London으로 알려져 있는 지역으로 4방으로 간선철도의 정거장이 경계가 된

다. 마치 서울의 4대문과 같은 개념이다. 도쿄는 치요다구, 츄오구, 미나토구가 도심을 형성하며 파리는 파리시(Commune), 뉴욕은 맨하탄의 남반부 즉 60번가 이남지역이다. 서울은 흔히 종로구와 중구를 도심이라고 하지만 도심에 대한 특별한 고밀화 정책이 없어 다른 나라 대도시에 비해 도심의 성격이 뚜렷하지 않다. 그러나 비교의 목적으로 종로구와 중구를 1존으로 잡았다. 이들 도시의 1존에는 도시에 따라 인구가 18만에서 60만 까지 거주하는 것으로 나타난다.

1+2존 (광역시)

상기 1존을 포함하여 밀집개발이 이루어진 지역을 2존으로 정했다. 뉴욕을 제외하고는 동경도의 23구, 런던의 33개 보로(Borough)와 같이 광역행정시를 이루고 있으며 서울도 마찬가지로 행정구역인 서울특별시로 볼 수 있다. 뉴욕은 맨하탄과 주변 개발지로서 행정적으로는 쉽게 구분되지 않으며 파리도 파리시와 주변 개발지를 포함하여 2존으로 정하였다. 이들 도시는 공통적으로 2존에 7백 내지 9백만의 인구가 포용된다.

1+2+3존 (통근권)

통근이 이루어지는 권역으로 인구 천만에서 1300만을 포용한다. 파리는 Ill-de-France, 도쿄는 동경도라는 뚜렷한 행정구역이 있으나 런던과 뉴욕은 행정구역으로 규명하기 어렵다. 서울의 경우도 행정적으로 구분하기 어려우며 편의상 남으로는 수원, 북(시흥, 안산, 군포, 의왕, 안양) 동으로는 구리, 미금, 하남을 포함시켰으며 북으로는 의정부와 고양, 서로는 김포, 부천과 인천의 도시화 부분(강화와 웅진제외)을 포함하는 지역으로 규정하였다.

1+2+3+4존 (광역 생활권)

광역생활권은 최소한 1700만의 인구를 포용하는 배후지를 포함한 도시 생활권역이다. 런던의 경우 영국의 동남부, 도쿄는 위 3존에 치바, 사이타마, 카나가와현을 포용하는 지역이며 서울은 경기도와 인천시역을 전부 포용하는 지역으로 보았다. 파리는 3존 이상은 녹지로 둘러싸여 4존이라는 것이 형성되어 있지 않음에 유의하여야 한다.

1996년을 기준으로 이들 도시의 존별 인구, 면적, 인구밀도를 보면 아래 표와 같다.

표1. 도시별 존별 인구 (단위 1000인)

	런던	뉴욕	파리	도쿄	서울
1존	189	544	622	244	334
1+2존	7,074	7,533	9,092	7,968	10,470
1+2+3존	11,957	13,673	11,027	11,774	18,622
1+2+3+4존	18,120	20,197	4존 없음	32,577	21,064

표2. 도시별 존별 면적(km²)

	런던	뉴욕	파리	도쿄	서울
1존	27	23	29	42	34
1+2존	1,578	757	2,060	617	605
1+2+3존	10,385	5,793	12,011	1,777	2,970
1+2+3+4존	27,224	33,165	4존 없음	13,143	11,745

표3. 도시별 존별 인구밀도 (인/km²)

	런던	뉴욕	파리	도쿄	서울
1존	7,000	23,650	21,448	5,809	9,823
1+2존	4,483	9,951	4,414	12,914	17,385
1+2+3존	1,151	2,360	918	6,626	6,270
1+2+3+4존	665	609	4존 없음	2,479	1,793

위 표에서 보면 서울은 런던 도쿄와 함께 도심의 인구밀도가 낮은 편으로 뉴욕과 파리의 절반 수준에 불과하다. 이는 거주자의 밀도이므로 뉴욕이나 파리는 다른 도시에 비해 도심에도 주거인구가 상당히 많음을 의미한다. 사실상 이들 두 도시에는 도심의 인구밀도가 가장 높고 도심에서 벗어나면서 밀도가 떨어진다. 이는 런던도 마찬가지이다.

그러나 서울과 도쿄는 다르다. 광역시인 1+2존 전반에 걸친 인구밀도가 도심이나 외곽 어느 존보다도 높다. 광역도시 전체가 고밀주거지라는 뜻이다. 특히 서울의 인구밀도는

17,000인을 넘어 런던이나 파리의 3배 이상이며 뉴욕의 2배에 가깝고 도쿄의 150%에 가깝다. 도쿄 도심의 주거인구밀도가 낮은 것은 주거시설이 업무시설에 밀려 외곽으로 이전한 이유이다. 이는 아래 표에서 보듯이 도시의 고용자수가 238만에 이르러 세계 도시 중에서 가장 많은 것을 보면 알 수 있다. 그러나 서울도심의 고용자수는 73만에 그쳐 도쿄와는 사정이 다르다. 즉 서울의 도심은 주거밀도도 고용자밀도도 다른 나라 도시에 비해 떨어진다. 도시의 활력이 그만큼 약한 것이다.

뉴욕은 도시의 주거인구밀도 뿐 아니라 고용자수도 200만에 가까워 맨하탄의 고층화 현상이 필연적인 귀결이다. 도시별 존별 고용자수를 비교하면 아래와 같다.

표4. 도시별 존별 고용자수 (1990, 서울 1998, 단위 1000)

	런던	뉴욕	파리	도쿄	서울
1존	917	1,967	1,025	2,381	732
1+2존	3,349	4,132	4,494	7,249	4,045
1+2+3존	5,279	7,444	5,075	8,628	6,191
1+2+3+4존	7,775	10,674		16,441	6,955

2.2 각 도시의 특성

2.2.1 런던

런던은 서유럽의 최대도시이다. 17세기 세계 무역중심지로 발전하기 시작한 런던은 20세기초만 하더라도 세계 최대 항구중의 하나였으나 주된 항만시설이 있던 2존은 업무시설로 변했고 유명한 독크랜드 경전철의 중심지가 되었다. 런던은 1881년에 인구가 450만에 이르는 밀집도시로 발전했으나 1863년에 선보이기 시작한 도시철도로 시 영역의 팽창이 시작되었으며 특히 이들 철도가 1890년대에 전철화 되면서 소위 교외지역(Suburbs)이 발전하였고 자동차가 등장하면서 현대 런던의 골격이 갖추기 시작했다. 1940년에는 유명한 아버 크롬비 플랜에 의한 그린벨트를 도입하여 도시 확산을 막고 신도시를 건설하여 이들을 도시고속도로로 연결하였다. 그러나 개발추세는 그린벨트를 뚫

어 넘어 외곽지역인 존3과 4 지역에 길드폴이나 에일스버리같은 도시를 형성하게 되었다. 런던의 도심(1존)은 지하철 순환선으로 둘러싸여 있으며 지상에서는 도시철도 간선 노선의 정거장들을 모두 도심 안에 포용한다. 도심의 동쪽은 재정금융중심지, 서쪽에는 연예/유흥중심지를 이루고 중앙에는 의회, 벅킹감궁전, 중앙정부 및 기업체 본부건물과 런던대학의 건물이 대부분 자리잡고 있다.

이렇게 도심 안에 기능이 집중적으로 전개되고 있어 관련업무처리를 위한 교통거리가 짧아져 효율적으로 이루어질 수 있을 것이다. 이는 파리, 도쿄, 뉴욕에서도 볼 수 있는 현상이다.

2존은 1존을 포함하여 런던 광역시(Greater London)를 이루며 1986년까지는 GLC라는 고유의 자치정부가 있었으나 노동당 정부에 의해 해산되고 얼마전까지 32개 구(Borough)와 회사법인 성격을 띤 Corporation of London이 행정을 꾸려나가고 있었다. 중앙정부는 2000년까지 다시 고유의 자치단체정부를 복귀시키는 계획에 따라 이미 광역시장을 선거에 의해 선출하였다. 2존은 M25 라는 순환고속도로와 전술한 그린벨트가 둘러싸고 있으며 도시철도의 확장과 함께 20세기 전반까지 발전한 지역이다. 그 이후의 발전은 그린벨트를 뛰어넘어 존3 과 4에서 이루어지게 된다.

런던은 세계에서 가장 세계화한 도시 중에 하나로 700만 인구 중 160만명이 37개 외국인 종족이며 유럽 최다이용 공항인 히드로 공항이 이 지역에 위치해 있다.

3존은 그린벨트와 주변 개발지를 포용하고 4존은 영국남서부 도시들을 포용한다. 이 지역에는 철도와 시내버스가 잘 발달되어 있지만 자동차 의존도가 높고 자동차보급과 함께 지금도 꾸준히 개발되고 있는 지역이다.

이상에서 런던은 교통수단의 발전과 직접적으로 맞물려 발전하였음을 알 수 있다. 즉 1존은 지하철로 성숙되었으며 도시철도의 도입으로 2존이 형성되고 도로망의 확산으로 3,4존이 발전 된 것이다. 1존은 지하철 순환선이 둘러싸고 있으며 2존은 고속도로 순환선이 둘러싸고 있음은 이를 단적으로 설명해 준다.

2.2.2 뉴욕

뉴욕은 뉴욕시와 주변 3개 주에 걸친 33000 km²의 지역으로 2천만의 인구를 포용하는 미국에서 가장 조밀하게 발달된 최대의 도시로 2000여 개의 지방정부에 의해 다스려진다. 이렇게 지방정부 수가 많은 것은 행정상 유리하다고 생각하면 마치 회사를 설립하듯 특수 목적의 지방정부를 스스로 만들어 내기 때문이다. 뉴욕의 핵을 이루는 맨하탄 섬은 18세기 미국의 해양 및 내륙해운의 중심지로 발달하여 19세기 중반에서 20세기 초까지 이민의 물결을 받아 인구가 230만에 이르렀다.

월 스트리트에서 보듯이 뉴욕의 시가지는 17세기에 마차용으로 만들어진 좁은 도로로 촘촘히 이루어져 도시의 발전이 공중으로 치솟을 수밖에 없어 업무시설 뿐 아니라 주거시설도 고층화되어 왔다. 이렇게 고층화를 유지할 수 있는 것은 20세기 초반에 발달하기 시작한 지하철의 덕이다. 지하철은 맨하탄 주변지역으로 개발이 번져 나가도록 하였으며 1930년대에는 개발주역으로 유명한 로버트 모세국장의 과감한 고속도로 건설로 인하여 광역개발이 이루어지게 되었다. 모세씨는 2차대전 후에까지 고속도로를 확장시켜 1960년의 주변 고속도로 연장이 캘리포니아주 전체의 고속도로 연장을 능가하였다 한다. 그러나 이처럼 자동차 위주의 발전으로 지난 30여년간 뉴욕주변의 인구는 13% 증가한 반면 개발지역은 60%가 팽창되어 지속가능성에 대한 문제점을 제기하게 되었다.

뉴욕의 1존은 60번가 이남의 맨하탄 23평방킬로의 구역으로 면적으로 보면 뉴욕지역 전체의 천분의 1도 못되지만 고용의 18%를 포용하는 핵심지이다. 남단에는 시청을 비롯한 관청건물과 금융 재정의 세계 중심지를 이루며 고밀화 된 주거지도 자리잡고 있다. 서쪽은 섬유와 유행산업의 본거지가 자리잡고 극장과 타임광장이 있어 관광객을 끌고 있다.

2존은 부르크린과 저시 시티에 새로운 업무지역이 발달되고 있지만 독립주택과 중저밀도로 이루어진 주거지가 대부분이다. 이 지역의 거주자들은 주로 자동차를 이용하여 출퇴근하지만 지하철과 통근열차, 그리고 최근에는 통근버스도 많이 이용된다. 2존은 맨하탄 주변을 둘러싼 넓은 강으로 양분되는데 16개의 교량과 4개의 차량용 터널로 연결

되지만 용량이 부족하여 출퇴근시간의 교통정체의 원인이 된다.

3존은 5036km²의 지역으로 철도나 통근버스로 어렵지 않게 맨하탄으로 출퇴근할 수 있으나 대개는 자동차를 사용한다. 2존은 뚜렷한 중심지 없이 저밀도로 개발되어 있어서 여행의 기증점이 존 전역에 퍼져 자동차 의존도를 필연화 시킨다.

4존은 맨하탄으로부터 125Km까지의 광활한 지역으로 3존보다도 더 저밀 개발되어 있고 고용자의 95%가 4존 안에서 일하고 있으며 통행의 98%가 자동차에 의해 이루어진다. 대중교통은 거의가 통근열차와 버스 및 연안해운(페리)이용이다.

2.2.3 파리

현 파리지역의 도시기능은 기원전 52년에 시작되었으나 도시로써의 면모를 갖춘 것은 1500년부터 1789년 혁명때까지 이어서 이 기간에 1존이 거의 완성되었고 그 이후에도 많은 이민과 산업화로 고밀화 되었다. 유명한 소설 잔발잔을 보면 혁명이전에 이미 훌륭한 하수처리시스템이 갖추어져 있음을 알려준다. 19세기 중반에 파리장관 하우스만은 도심의 질식을 막는다는 명분으로 각각 동서와 남북을 관통하는 광로를 건설하고 도시 철도를 개설하여 이 때부터 2차대전시까지 철도와 지하철의 확장을 따라 2존으로 개발이 파급되었다. 그 후 이렇다 할 계획 없이 2존의 개발이 지속되다가 1965년에는 1존의 과밀을 방지하고 2존에 부도심을 세우고 3존의 자연을 보존한다는 목표로 종합적 도시 개발계획을 수립하여 76년부터 실시에 들어갔다. 이렇게 확실한 도시구조에 대한 목표를 설정하고 꾸준히 개발한 덕택으로 오늘의 파리가 형성된 것이다.

파리지역(Region)은 8개의 Department라 불리는 지방행정구역에 걸쳐있으며 그 안에 있는 1300개의 자치단체로 구성된다. 면적은 12,000km²에 1,100만의 인구를 포용하고 프랑스의 수도로써 정치,경제, 문화의 강력한 중심지를 이루고 있다.

1존은 세느강으로 양분되고 오른쪽에는 정부건물과 금융재정관련 건물들이 밀집되어 대부분의 고용이 이 지역에서 이루어진다. 서쪽은 고급 주거지가 발달되고 외국공관과 솔본느 등의 대학이 자리잡고 있다. 지하철망은 1존을 거미줄과 같이 덮고 방사형이 되어

2존으로 연결된다. 4방향으로 뻗는 간선철도의 정거장이 모두 1존안에 있다. 이렇게 도심지 안에 업무 문화시설과 주거시설을 밀집시켜 많은 활동을 유치시키면서도 도시의 아름다움을 유지하고 있기 때문에 파리는 많은 사람들로 부터 애정과 칭송을 자아낸다.

2존은 대부분 주거지이지만 1960년대에 중심지로부터 25-30Km에 계획한 5개의 신도시가 부도심을 형성하여 1존으로부터 이전된 업무시설과 학교 등을 수용하고 또 새로운 개발을 유치하고 있다. 2존 역시 조밀한 지하철이 있을 뿐 아니라 지역철도도 꾸준히 확장되고 있다.

3존에는 계곡을 따라 몇몇 도시가 발전되어 있으나 주로 전원이며 지역철도와 버스서비스가 있으나 자동차 위주의 지역이다.

파리는 비교된 도시들 중에서 특이하게 4존이라고 해 볼 지역이 없다. 즉 생활권이 다른 도시의 3존 정도의 영역 안에서 완성되어 있다는 말이 된다.

2.2.4 도쿄

도쿄는 1604년 도쿠가와가 군사정부를 당시 에도에 정착시킬 때부터 지금까지 일본의 중심지 역할을 해 오고 있다. 1880년대까지만 하더라도 시가지라야 2시간이면 걸어서 지나갈 수 있을 정도이었지만 1872년부터 개통되기 시작한 도시철도의 발달로 철도 노선을 따라 교외지역이 개발되었다. 도시의 대부분이 2차대전으로 파괴되었으나 급속히 복구되어 1980년대 후반 버블경제시기까지 도심이 극적인 발전을 이루어 상업시설에 주거지를 밀어내어 주민들은 땅값이 비교적 싼 교외나 심지어는 4존으로 까지 이주하게 되어 2시간이나 걸려 출근하는 사람들이 생기게 되었다.

도쿄 중심부에서 50Km 반경을 차지하는 13,000km²의 도쿄지역은 면적으로는 전국의 3.6%에 불과하나 26%의 인구 (3,200만)을 포용하는 국가의 핵심부로서 정치, 경제 문화의 막강한 중심점을 이룬다. 도쿄도와 3개 현, 23구, 118개 시, 104町과 18村, 267개의 공공단체가 있다. 이 공공단체는 특수한 목적을 갖는 특수 지방행정조직이다.

도쿄는 지나친 집중현상으로 주택, 통근, 교통혼잡등 각종 도시문제가 발생하여 중앙정

부와 도쿄정부는 2존에는 부도심을 개발하여 1존으로부터 업무지역을 이주시키고 3,4존에는 업무중심도시를 개발하여 주민을 고용함으로써 직주근접을 이루도록 노력하고 있다. 나아가서 정치와 업무 등 국가기능의 과밀집중에 대한 우려와 함께 지진과 같은 천재지변에 대한 대응책도 정치 이슈화되어 1996년부터는 행정수도를 이전하고자 국회내에 협의체를 결성하여 계획을 추진하고 있다.

1존은 동경23구중 3개 중심구를 포용하는 42km²의 지역으로 중앙정부 3부 건물과 외국공관 그리고 대기업의 본부건물이 자리잡고 있다. 주간활동인구는 240만(1990)이나 되어 동경도 전체의 33%를 차지하지만 실제 주민은 25만에 불과하여 매일 200만명 이상이 1존으로 출퇴근하고 있다.

2존은 동경도 나머지 지역으로 다시 내부 링과 주거지 위주인 외부 링으로 구분할 수 있다. 1990년까지는 외부 링이 그 안쪽에서 이주하는 주민을 흡수하였으나 95년부터는 이 곳 역시 주민이 밖으로 밀리기 시작해 중요한 정책이슈로 되고 있어 아마노테 환상선이 도쿄 중심부와 2존의 부도심인 이케부쿠로, 시부야 및 신주쿠를 연결시켜 운행하고 있다.

3존은 타마 뉴타운을 포함하는 타마 지역으로 구거리에 발달한 도시화 지역과 북서쪽으로 뻗어있는 구릉지로 급속히 개발된 주로 주거지이다. 도쿄정부는 이 지역주민이 1존으로 출퇴근하지 않도록 5개 신도시를 개발하여 상호 대중교통체계로 연결하는 한편 자족도시화하는 정책을 수행하고 있다.

4존은 도쿄도 외곽의 3개 도(都)로 20세기 초까지만 해도 요코하마를 제외하고는 농촌이었으나 2차대전후 급속히 발전하여 치바, 오미야같은 도시가 설립되었다. 그러나 이 지역에서도 고용자의 10%가량이 1존으로 통근하고 있으며 내부로부터 인구를 계속 흡수하고 있어 장거리 통근자가 늘고 있다. 정부는 이에 대처하여 3존과 4존에 7개 핵심 자족도시를 발전시키는 수도권 개발계획을 수립하여 도쿄도 및 인근 3개 도와함께 추진중이다.

2.2.5 서울

서울은 일찍이 삼국시대에는 백제의 수도로, 그리고 고려조에서는 남경으로써 평양(서경), 경주(동경)와 함께 3개 별궁 중 하나였었다. 조선조의 이태조는 1394년 서울을 수도로 삼았는데 그 이유는 사방이 산이나 강으로 둘러 쌓여 있어 방어에 용이할 것으로 생각하였기 때문인 것 같다. 쇄국정치의 영향으로 서울은 500년간 크게 변모하지 않았을 것으로 보인다. 나라를 일본에 뺏긴 후 1910년 일제는 서울을 이름부터 경성부로 고치고 도심에 전차를 건설하는 등 현대문물을 맛보이기 시작했다. 1945년 광복이 되었을 때 전차가 263대 운행되었었다하며 도로연장은 870Km, 도로율은 4.6%이었다 한다. 전차는 그나마 전기 부족 등으로 1947년에는 27대로 줄고 대신 버스가 100여대, 택시가 900여대, 역마차가 200대 인력거가 183대 운행되었다는 기록이 있다. 이처럼 서울의 교통정책은 대한민국 초창기부터 철도를 버리고 도로의존형으로 발전하기 시작한 것이다.

서울은 그후 1950년부터 3년간 한국전쟁을 치루며 거의 파괴되었고 61년 수립한 군사혁명정부의 경제개발계획에 힘입어 경제력이 급속도로 강해져서 몇 몇 도로를 확장하여 소위 대로와 광로를 만들었으며 70년대에는 한강이남이 개발되었고 74년부터 개통되기 시작한 지하철은 불과 20여년 동안에 178Km에 달해 파리(115), 도쿄(134)를 능가하게 되었다. 고속도로 연장도 다른 도시들과 비교할 수 있을 만큼 되었다.

그러나 지금까지 서울의 교통정책은 주로 팽창하는 수요에 대처하는 데에 치중하였다고 볼 수 있다. 밀려 들어오는 인구를 수용할 주택공급이 발등의 불이 되었으며 가능한 모든 방법을 동원하여 이를 해결해야만 했었다. 이들이 입주한 후 버스노선을 연장시켜 연결시키고 도로를 넓히거나 신설했으며 지역에 따라 지하철이 건설되었다. 즉 앞을 내다보고 계획할 틈을 주지 않고 급속히 개발이 진행되어 교통 등 당면문제를 넘기는 대응책만으로도 감당하기 어려운 행정적 부담을 주어 왔다. 이와 같은 대응책은 주로 도로 및 지하철 확장과 버스, 택시의 면허확대로 이루어져 왔다. 게다가 교통행정체제를 체계화하지 못해 건설행정과 교통행정이 체계상 엄격히 구분되어 상호 협조가 어려워 행정은 더욱 어려움을 겪고 있다. 1990년대 중반부터는 지방자치제도가 완성되어 교통문제가 정책이슈로 부각되어 교통정책에 대한 우선순위가 높아지고 있지만 아직도 교통

문제가 해결될 수 있다는 확신을 심어주지 못하고 있는 것으로 볼 때 문제의 심각성에 걸맞다고 할 수 있거나 문제를 능히 해결할 수 있다고 보이는 정책이 나오고 있지 못하고 있음을 알 수 있다.

서울의 도심(1존)으로 본 연구에서는 종로구와 중구를 지정하였지만 그 성격이 다른 세계도시의 도심과는 다른 점이 많다. 런던이나 파리의 도심은 이미 위에서 언급이 되었지만 그 안에 재정, 행정, 업무, 문화 등 뚜렷한 기능을 갖는 지구가 형성되어 있음에 비해 서울은 이러한 기능들이 시내 어디나 분산 혼재되어 있고 도심이라고 해 보아야 성격적으로 다른 지역과 크게 다를 바 없이 그저 명소가 몇가지 더 있다던가 업무시설의 밀도가 다소 높을 뿐이다. 업무기능은 강남지역이 도심보다 오히려 더 강하고 행정기능은 과천, 금융가는 여의도에 형성되어 있으며 문화가는 이렇다할 집결지역이 없다.

2존은 서울특별시 행정구역이며 3존은 서울의 베드타운이나 위성도시로 볼 수 있다. 4존은 단순히 인천직할시와 경기도의 영역을 잡았으며 상기한 세계4대도시 연구에서 채택한 존 구분과 유사하리라 생각된다.

3. 세계도시들의 교통체계

3.1 지하철 및 광역전철망

3.2 시내 버스

3.3 도시 고속도로

3.4 기타 대중교통수단

빈 면

3. 세계도시들의 교통체계

도시교통의 성패는 대중교통의 서비스 수준에 달려 있다. 대중교통이 편하면 자연히 승용차 사용이 줄어들 것이며 승용차 사용을 더욱 줄이고자 하면 안심하고 강력한 승용차 사용 억제책을 쓸 수도 있다. 뿐만 아니라 도로에 들어가야 할 예산을 줄여 대중교통시설에 투입함으로써 대중교통의 서비스를 더욱 높일 수도 있다. 반면에 대중교통이 불편하면 시민들은 할 수 없이 승용차를 몰고 나올 것이며 이를 억지로 막고 승용차 사용억제책을 쓴다면 시민들의 불만이 쌓여 다음 선거에서 정책수립가를 교체하려 들 것이다.

비교 대상인 세계4대도시는 모두 지하철, 광역전철, 버스를 활용한 대중교통체계를 잘 갖추고 있다. 그 중에서도 도쿄는 대중교통을 가장 많이 이용하는 도시이며 뉴욕은 도심지 통행을 제외하고서는 승용차 의존이 가장 심한 도시이다. 이들 도시의 교통체계에 대해서는 도시문제 1999년 8월호와 9월호에 "세계도시와 서울의 교통체계 비교 (2)"에 보다 자세히 수록되어 이 곳에서는 요점만을 정리하여 제시한다.

3.1 지하철 및 광역전철망

도시교통수요를 대량으로 신속하게 그리고 환경친화적인 방법으로 충족시켜주는 최선의 방법은 철도이다. 도시지역의 철도는 주로 지하철과 광역철도로 구성되며 최근에 경량전철이 등장되고 있다. 지하철은 주로 도심의 교통수요를 해결하기 위해 정거장을 1Km 내외로 배치하고 5분 내외의 차두간격으로 운행한다. 반면에 광역철도는 시 외곽에서 도심으로의 출퇴근을 대량으로 그리고 고속으로 해결하기 위해 운행된다. 따라서 정거장 수도 많지 않고 운행시간도 출퇴근 위주로 계획되는 것이 보통이다. 경량전철은 특수 지역의 교통처리를 위해 단 구간에서 운행되는 것이 보통이다.

3.1.1 지하철

아래 표5는 도시별 지하철의 연장을 비교해 준다. 서울은 7호선이 통계에 포함되지 않았다.

표5. 도시별 존별 지하철 연장(km)

	런던	뉴욕	파리	도쿄	서울
1존	69	73	86	84	31
2존	303	317	115	134	186
3존	42	30	0	0	0
4존	0	0	-	45	0

서울의 지하철망은 다른 도시에 비해 볼 때 도심 내의 연장이 작다는 특징이 있다. 이는 지하철의 밀도를 비교해 보면 잘 나타난다. 즉 도시의 지하철밀도는 도쿄 2.0(km/km²), 런던 2.56, 파리 2.97, 뉴욕 3.17임에 비해 서울은 0.91에 불과하다. 그러나 도시를 제외한 광역시의 지하철 밀도는 파리 0.06, 런던 0.20, 도쿄 0.23임에 비해 서울은 0.32로 상당히 높다. 뉴욕만이 0.43으로 서울보다 높다. 이로써 서울의 지하철은 도심이나 도심 밖이나 비교적 골고루 보급되어 있음을 알 수 있다. 이를 다른 각도에서 보면 서울의 지하철망이 도심집중형보다는 분산형을 유도하고 있음을 나타낸다. 그리하여 전술한 바와 같이 서울의 도시가 다른 도시에 비해 밀집된 활동을 보이지 못하게 된 데에 기여한 것이라 하겠다.

도심의 지하철 접근성이 떨어지기 때문에 승용차, 택시 혹은 버스를 이용하여 도심에 들어오는 사람이 많아지게 된다. 이는 곧 도로의 혼잡, 주차장의 부족 그리고 공해와 교통사고를 유발한다. 아침 출근시간 (7-9시)에 도쿄 도심에 승용차로 진입하는 사람은 6%에 불과하고 철도가 91%, 버스, 모터사이클 및 기타 수단이 각 1%를 차지한다. 이 시간대에 승용차로 도시를 진입하는 비율은 런던이 14%, 뉴욕 16%, 파리 17%를 보이며 버스는 런던 8%, 뉴욕 9%, 파리 6%이다. 서울은 정확한 통계를 구하지 못했다. 다만 서울의 도시는 특이하게 진입교통 뿐 아니라 상당한 통과교통을 부담해야 하므로 도시의 교통체증을 피할 수 없는 것이다.

3.1.2 광역철도

지하철만을 보면 서울은 연장에 있어서 이들 도시에 크게 뒤지지 않는다. 그러나 광역철도를 포함한 전체 철도망을 보면 서울의 광역교통체계가 허약함을 알 수 있다. 아래 표6은 존별 광역철도연장을 보여주며 통근권인 3존에 서울은 불과 15Km의 철도가 있는데 비해 런던은 923, 파리 753, 뉴욕 558, 도쿄가 298Km에 달하여 서울은 철도에 의한 출퇴근이 불편할 것이라는 것을 보여준다.

표7은 지하철과 광역철도를 합한 총 철도연장을 비교해 준다. 생활권 전체를 볼 때 철도의 총 연장이 서울은 380Km에 불과한데 비해 런던 3485Km, 도쿄 3128Km, 뉴욕 2022Km, 파리는 4존이 없음에도 불구하고 1602Km나 되어 세계도시들과 유사한 교통체계를 구축하려면 서울은 막대한 양의 철도를 구축해야 할 것을 알 수 있다.

표6. 도시별 존별 광역철도 연장

	런던	뉴욕	파리	도쿄	서울
1존	25	7	23	25	0
2존	763	160	625	382	52
3존	923	558	753	298	15
4존	1,360	877		2,160	104

표7. 지하철 및 광역철도의 합 (단위 Km (누계))

	런던	뉴욕	파리	도쿄	서울
1존	94	80	109	109	31
2존	1,066 (1,160)	477 (557)	740 (849)	516 (625)	238 (269)
3존	965 (2,125)	588 (1,145)	753 (1,602)	298 (923)	15 (276)
4존	1,360 (3,485)	877 (2,022)	-	2,205 (3,128)	104 (380)

3.1.3 지하철 및 광역철도의 보급 밀도

위 표에서 지하철과 광역철도를 합한 궤도철도의 연장은 서울이 다른 도시에 비해 1/3 내지 1/5에 불과함을 알 수 있다. 이 비율은 도시 면적당으로 보거나 인구당으로 보아도 대개 비슷하여 철도의 서비스 수준이 매우 낮음을 나타낸다. 궤도철도의 밀도는 도심에서 파리가 3.76Km/km²) 으로 가장 높고 뉴욕과 런던이 모두 3.48 Km/km²)인데 비해 도쿄는 2.60Km//km²)에 불과하다. 그러나 도쿄는 지하철과 광역철도가 같은 노선을 쓰는 부분이 많고 모노레일 37Km가 이 표에 포함되지 않았음을 감안하여야 한다. 런던에도 도크랜드 경량전철이 있으나 이 표에는 포함되지 않았다.

서울은 도심에 광역철도가 들어오지 않는 유일한 도시이다. 따라서 서울 도심의 궤도철도 밀도는 도쿄의 1/3, 다른 도시의 1/4에 불과하다.

광역시의 밖인 3존으로 가면 철도의 밀도가 도쿄는 0.26인데 비해 다른 세계도시는 0.1Km/km²)정도이다. 이로써 도쿄는 시 외곽에도 철도서비스가 발달된 데 비해 다른 도시는 자동차 의존도가 높음을 알 수 있다. 이런 관점에서 볼 때 서울의 철도밀도가 0.002에 불과해 우리의 자동차 의존도가 얼마나 높은지 알 수 있다. 이 수치만을 보면 서울 외곽 통근권역에서의 자동차 의존도는 다른 세계도시의 50배라고 볼 수 있다.

지역별 정거장 수를 비교하면 도심 지하철 정거장수가 파리는 100을 넘고 다른 도시들도 50을 넘는다. 서울도 34로 그리 뒤지지 않는다. 문제는 광역철도이다. 도심에 위치한 광역철도 정거장 수를 비교해 보면 뉴욕은 2개뿐인데 비해 런던, 파리 및 도쿄는 15개소 내외이다. 그만큼 광역철도로 도심진입이 용이하다는 것을 보인다. 서울은 도심 정거장으로는 서울역 하나 뿐이다.

표8은 단위면적당 궤도철도의 정거장 수를 보인다. 도심에서는 파리가 가장 우수하나 2,3존에서는 도쿄가 가장 높아 도쿄의 철도는 전 시권역에 잘 발달되어있음을 보인다.

표8. 단위면적당 지하철 및 광역철도 정거장 수 (개소/km²)

구 분	런던			뉴욕			파리			도쿄			서울		
	지하철	광역 철도	합계	지하철	광역 철도	합계	지하철	광역 철도	합계	지하철	광역 철도	합계	지하철	광역 철도	합계
Zone1	1.93	0.59	2.52	3.83	0.09	3.91	4.10	0.48	4.59	1.19	0.40	1.60	1.00	0.029	1.03
Zone2	0.13	0.20	0.33	0.53	0.05	0.59	0.09	0.13	0.22	0.15	0.41	0.57	0.270	0.06	0.34
Zone3	>0.01	0.03	0.03	0.01	0.04	0.04	-	0.02	0.02	-	0.12	0.12	0	0.004	0.004
Zone4	-	0.01	0.01	-	0.01	0.01	-	-	-	>0.00	0.07	0.07	0	0.006	0.006

이번에는 인구 10만인당 지하철 및 광역철도 정거장 수를 비교해 보자.

도심에서는 서울이 10.4개소인데 비해 다른 도시는 모두 20이상이다. 도심을 제외한 광역시역을 보면 서울이 1.9인데 비해 도쿄는 4.2, 파리는 5.0, 뉴욕 6.2, 런던 7.6이다. 이렇게 면적으로 보거나 인구당으로 보아도 우리의 철도서비스가 떨어짐을 알 수 있다.

표9. 인구 10만인당 정거장 수 (개소/10만인)

구 분	런던			뉴욕			파리			도쿄			서울		
	지하철	광역 철도	합계	지하철	광역 철도	합계	지하철	광역 철도	합계	지하철	광역 철도	합계	지하철	광역 철도	합계
Zone1	29.3	9.0	38.3	16.2	0.4	16.6	19.1	2.3	21.4	18.8	6.4	25.2	10.1	0.3	10.4
Zone2	3.0	4.6	7.6	5.6	0.6	6.2	2.1	2.9	5.0	1.1	3.0	4.2	1.5	0.4	1.9
Zone3	0.3	5.3	5.7	0.5	3.1	3.6	-	8.4	8.4	-	3.8	3.8	0	0.1	0.1
Zone4	-	2.9	2.9	-	2.3	2.3	-	-	-	0.1	3.8	3.9	0	2.2	2.2

서울의 광역 철도망이 이처럼 빈약하기 때문에 외부에서 서울에 진입하려면 승용차나 버스에 의존하여야 하며 이는 서울 생활권 안에서 사는 사람들에게 도심의 접근성이 나빠 도심의 활동이 저조하게 되며 도심으로 들어오는 사람들은 불편을 무릅쓰고 승용차나 버스를 이용하게 되어 필연적으로 서울시내의 교통흐름과 대기환경을 악화시키게 된다.

아침 출근시 광역철도로 도심에 진입하는 사람은 런던의 경우 40%나 되고 (지하철은 36%) 파리도 39%(지하철은 36%), 뉴욕이 11%(지하철 64%)이다. 뉴욕의 지하철은 복복선으로 되어 고속서비스를 제공하는 노선이 많아 광역철도의 역할이 비교적 적다. 일본은 광역철도와 지하철의 구분이 어려우며 이를 합하여 91%의 도심진입교통을 감당함은 이미 전술한 바와 같다.

3.2 시내 버스

버스는 세계도시 모두에 매우 중요한 교통수단이다. 버스는 대개는 단거리용이거나 철도와의 연계로 이용된다. 다만 뉴욕에서는 상당량의 통근용 급행버스가 장거리 운행을 하고 있다.

3.2.1 런던

버스의 역할이 가장 중요한 도시는 런던이라 하겠다. 런던이라 하면 곧 2층버스가 머리에 떠오를 만큼 도심에 버스가 많이 다니며 하루 승객이 370만(1991)에 이르러 지하철보다도 많은 승객을 나른다. 존1,2지역 안에서는 거의 어디에서나 5분내에 버스정류장에 도달할 수 있다. 다만 교통혼잡으로 인하여 버스도착시간이 보장되지 못하여 노선길이의 단축, 버스우선제도 및 도착안내시스템으로 이를 극복해 나가고 있다. 존3,4지역에서의 버스서비스는 규제가 완화되어 민영화되었으며 수익성이 낮은 노선이나 시간대인 심야나 주말에는 서비스를 찾아보기 어렵게 되었다.

시내에서는 어디서나 5분 이내에 버스 정류장에 도착할 수 있다는 것은 서울의 교통정책수립자에게 중요한 참고가 된다. 런던 뿐 아니라 파리나 도쿄 등 선진 도시에서는 대중교통의 접근성을 보장하기 위해 시내 어디에서나 5분 이내에 대중교통 정거장에 도착할 수 있도록 하는 것을 하나의 기준으로 삼고 있는 것이다.

3.2.2 뉴욕

뉴욕에는 약 830개의 버스노선이 운행되는데 주로 존1,2에서 운행되고 그 밖에서의 버스서비스는 통근용 급행버스가 대부분이다. 급행버스는 뉴저지에서 뉴욕도심으로의 통근용으로는 특히 인기 있는 수단으로 이용자 수가 광역철도 이용자수와 맞먹는다고 한다. 버스의 상당수는 민간회사가 연방정부와 주 정부의 보조를 받아 운행하고 있지만 대부분은 아래의 공기구에 의해 운영된다.

- 뉴욕 City Transit : 197개의 노선을 1.5불 균일요금으로 운행하는데 다른 버스나 지하철로 무료 환승된다. 또한 30개 노선의 통근용 급행버스를 요금 4불로 운행하여 도합 하루 182만의 승객을 수송한다(1995). 상기한 민간 운영체의 128개 통근용 급행버스도 하루 28만명의 통근자를 2존에서 1존으로 수송한다.

- 뉴저시 Transit : 222개의 노선으로 하루 69만의 승객을 수송하며 여기에는 민간회사가 수송하는 뉴욕행 통근자도 포함된다. 버스를 이용해 뉴욕으로 출근하는 사람이 철도로 하는 사람의 4배나 된다.

- 기타 : 뉴욕주 및 코네티컷 지방정부소속 및 민간회사 소속 버스들이 지역별로 운행된다.

3.2.3 파리

파리의 버스는 1차대전 전에 도입되기 시작하여 전후 본격적으로 확장되어 당시 지하철과 자동차 위주의 정책과 함께 전차를 속속 대체시켜 나갔다.

현재의 버스시스템은 아래 3개로 분류된다.

- RATP가 운행하는 1존내 60개 노선. 일부는 존2로 연장되어 운행된다.

134km의 버스차로와 13km의 버스전용차로에도 불구하고 평균 운행 속도는 시속 12km에 불과하다. 침두시 차두간격은 4-5분이고 비침두시는 7-8분이다.

- RATP가 교외지역에서 운행하는 220개 노선으로 방사선 노선도 있지만 지하철노선이 존2지역에서 방사선을 이룸으로 이를 보완하기 위하여 위성도시에서 위성도시로 운행되는 노선이 많다. 또한 광역철도의 연계도 중요한 기능이다.

- 90개의 민간회사 (2개의 협회로 나뉨)가 운행하는 837개 노선으로 대부분 철도 연계

노선이며 지역(Departments)간 노선도 상당수 있다

3.2.4 도쿄

도쿄에서는 버스도 역시 철도처럼 민간회사에 의해 1919년에 도입되었으나 4년후부터 주로 전차의 연계수단으로 공영버스가 도입되기 시작했다. 후에 다른 민영버스회사들이 생기기 시작하였으며 2차대전 전까지 버스, 전차, 철도 할 것 없이 모든 대중교통수단이 급속한 발전을 보게 되어 현재에는 매우 복잡하고 거대한 버스 노선망을 운영하고 있다.

아래 표는 도시별 버스 노선수를 비교해 준다. 서울은 마을버스가 포함되어 있지 않아 도심에서만 운행되는 노선이 없는 것으로 나타났다. 광역시역을 기준으로 비교해 보면 서울의 버스 노선수가 런던이나 뉴욕보다 적다. 물론 이들의 노선 길이는 런던과 파리의 경우 4-5Km이며 뉴욕은 전술한 대로 장거리 통근버스노선이 많아 약 10Km이다.

표10. 도시별 시내버스 노선수

	런던	뉴욕	파리	도쿄	서울
1존	111	38	53	n/a	n/a
1+2존	649	430	약300	n/a	367
1+2+3존	n/a	670	1,074	1,989	367
1+2+3+4존	n/a	830		6,574	2,497

또한 서울의 버스 노선 중에는 노선간 중복된 부분이 많다. 이는 버스 노선이 체계적으로 계획된 것이 아니고 여러 개의 회사가 영업이익을 최대화하는 방향으로 노선을 개발하고 당국의 허가를 얻었기 때문에 생긴 결과이다. 노선수가 적음에도 불구하고 중복된 부분이 많다보니 버스노선의 지역적 분포가 고르지 못할 것임을 예상할 수 있다. 즉 승객이 많은 지역에는 수많은 버스가 운행되어 교통체증의 원인이 되는 반면 승객이 적은 곳에는 버스 서비스가 없어 대중교통을 이용할 수가 없게 되는 것이다. 상기한 바와 같이 시내 어디서나 5분 이내에 버스 정류장이나 지하철 정거장에 도달할 수 있도록 하는

버스정책이 필요하다.

한편 이들 도시의 버스노선장을 볼 때 평균 연장이 4-5km에 불과해 버스는 주로 단거리 여행이나 철도의 연계용으로 쓰임을 알 수 있다. 이에 비해 서울의 버스는 상당수가 30-50km에 달하는 장거리 노선이어서 버스가 장거리 여행을 감당함을 알 수 있다.

3.3 도시 고속도로

이상에서 서울의 대중교통체계는 외국 도시들과 비교해 볼 때 그 체제가 지하철에 치우쳐 있고 버스와의 연계성이 부족하여 대중교통이 광역도시 교통체계의 근간을 이루어 주지 못하고 있음을 보았다. 따라서 서울의 외곽지역으로부터의 교통은 주로 도로를 이용할 수밖에 없을 것이다.

런던은 8방향으로 뻗는 방사형 고속도로가 런던시 경계를 순환하는 순환선 M25와 만나 도시고속도로망을 완성시킨다.

뉴욕 1,2 존에는 대중교통이 발달되었지만 91,000km에 이르는 도로시스템은 이 지역 교통체계의 주종을 이룬다. 이 중 3%에 불과한 3,000km의 고속도로는 전체 교통량의 40%와 대부분의 화물수송을 담당한다. 1996년부터는 대부분의 고속도로가 국도로 분류되어 운영되고 있다.

존1,2에 있는 고속도로와 존3내 고속도로의 상당부분이 30년대에 건설되었으며 50년대에는 지금의 형태로 완성되어 이제는 더 이상의 도로 건설은 없을 것으로 보인다. 다만 일부 혼잡지역의 개선과 ITS기술을 활용한 효율증대에 힘쓰게 될 것이다.

프랑스의 자동차보급은 이웃 나라들에 비해 늦게 일어났다. 5개의 방사선과 20km 반경의 순환선계획이 1935년 설립되었지만 45년까지 20km만이 건설되었으며 1957년 파리순

환선이 개통되고 1960년 교통부문 예산이 2배로 증가되면서 활기를 띄어 1965년 광역기본계획에 따라 14개의 방사선과 두 개의 순환선 A86과 A87 이 건설된 것이다. 그러나 70년대에 들어오면서 대중교통에 우선순위가 주어지 도로건설은 제한을 받게되고 80년대에는 더욱 악화되었다. 90년대에 들어서 민간투자에 의한 야심적인 중심지 지하도로망이 계획되었지만 포기된 상태이다.

도쿄 교통체계의 특징은 통행의 도심집중에 있다. 거미줄처럼 발달한 도시고속도로망과 지하철 및 철도망, 그리고 각종 신교통수단과 버스등 교통수단이 대단하게 발달되어 있음에도 불구하고 이들이 초만원을 이루어 혼잡을 이루고 있는 것이다.

도쿄의 고속도로는 도시고속도로와 도시간 고속도로로 나뉜다. 도시고속도로는 내부순환로와 7개의 방사선으로 구성되어 고밀 개발된 시가지를 뚫고 2,3,4존으로 연결시키느라고 대개는 고가화 되어 다층구조를 보이며 심지어는 4층구조로 된 곳도 있다. 2개의 도시고속도로는 2존 서쪽에서 도시간 고속도로와 직결된다.

2차대전후 교통수요가 폭증하여 모든 교차로에서 교통정체와 간선도로상의 교통혼잡이 극에 달해 정치문제화 되었으며 대안으로 고속도로망의 필요성이 제기되었다. 결국 1965년까지 내부순환로와 방사선으로 구성되는 도시고속도로망을 완공한다는 목표로 1959년 수도고속도로공단을 창립하였다. 그러나 1965년 이후 경제팽창으로 인하여 도쿄의 인구와 자동차 공급이 가속되어 이번에는 고속도로의 교통혼잡이 정치문제화 되었다. 그리하여 당시의 방사선을 교외로 더 연장시키고 2존 중간을 순회하는 중앙순환선과 교외를 연결하는 외곽 순환로를 건설하여 통과교통을 흡수시킬 것이 제기되었다.

1975년에 이르러 경제의 침체와 대기오염이 문제가 되어 도로건설이 주춤 졌다. 그러나 이때 이미 교통량이 도시고속도로망의 계획용량을 초과하여 교통체증은 더욱 악화되어 곧 해안도로와 외곽순환로 건설이 제기되어 일부 실현시켰으며 방사형도로들은 아직 까지도 계속 연장되고 있어 현재 911km에 이르는 고속도로망이 운행중이다. 도쿄의 고속도로는 지금도 자주 정체현상을 빚고 있다.

표11은 도시별 도시고속도로 연장을 보이며 서울의 고속도로연장이 외국 도시들과 비교

하여 크게 뒤지지 않음을 볼 수 있다.

표11. 도시고속도로 연장 비교 (Km)

	런던	뉴욕	파리	도쿄	서울
1존	0	8	5	43	3
2존	62	337	431	142	187
3존	3.4존 합	998	346	39	39
4존	658	1,653	4존 없음	687	339
계	720	2,996	782	911	568

위 표에서 볼 때 서울은 고속도로의 연장에 있어서 결코 다른 도시에 뒤지지 않는다. 특히 광역시내의 연장을 보면 도쿄나 런던보다 긴 연장을 보인다.

런던의 경우는 특이하다. 도심에는 고속도로가 없고 Red Route라고 하여 간선도로의 기능을 발휘하도록 특별관리하는 도로망이 있다. 2존에도 고속도로는 도시 주변을 순환하는 루트만이 있고 이로부터 8방향으로 뻗는 고속도로망이 방사선형을 이루고 있는 것이다.

도심의 고속도로는 논란의 여지가 있다. 자동차를 도심으로 끌어들이는 것이다. 그러나 도로체계가 잘 못되어 도시를 경유하는 교통류가 많은 경우는 통과교통을 원활히 뽑아 내야 할 필요가 있으며 이 경우 고속도로의 타당성이 제기되기도 한다.

3.4 기타 대중교통수단

런던의 항만지대였던 독크랜드 지역은 이제 항만의 기능대신 새로운 업무지역이 들어섰으며 이 지역의 재개발을 위해 80년대에 우리나라에도 잘 알려진 새로운 개념의 경량전철이 건설되어 큰 성과를 보았다. 독크랜드 경량전철은 전술한 바와 같이 지하철 Jubilee 선과 연계될 것이며 민간자본으로 테임스강을 지하로 건너 런던 동남부로 연장

되고 신규 철도로 도심공항을 연결하는 계획도 수립된 상태이다.

이밖에 기차보다 싼 운임으로 운행하는 민영 통근버스가 있어 하루 2만5천명의 통근자를 도심으로 수송한다.

뉴욕에는 1존으로 진입하는 6개 노선의 페리와 다수의 헬리포트가 운영된다.

파리는 각각 9Km와 13Km인 2개의 전차노선이 있는데 이는 90년대 이후에 도입한 최신의 것이며 후자는 라데팡스에서 남서부로 연결되는 노선이다. 또한 오를리 공항의 두 터미널을 잇는 7Km의 VAL 무인 경량전철과 오를리 공항 북쪽지역에서 운행되는 13Km의 버스 전용도로가 있다.

도쿄에는 3개의 모노레일, 전차 1개 노선이 있으며 뉴욕이나 런던에서 보는 급행 통근 버스는 없다. 대신에 지하철운행이 끊어지면 심야버스가 이를 대신해 준다.

4. 세계 4대도시의 교통행정 비교

4.1 대도시 교통행정의 요소

4.2 광역교통행정체계

4.3 교통계획 및 연구기능

4. 세계 4대도시의 교통행정 비교

4.1 대도시 교통행정의 요소

도시는 많은 사람이 모여 다양한 많은 업무를 좁은 구역 내에서 수행해 나가느라고 발달하는 것이 아닌가 한다. 좁은 곳에 많은 사람들이 모여 많은 활동을 하다보니 어느 도시가 되었건 각종 교통문제가 발생하게 된다. 혹 당연한 교통 문제를 해결한다해도 도시가 지속적으로 발전하는 과정에서 곧 다른 양상의 교통문제가 나타나게 되므로 도시교통을 운영하는 일이 결코 쉽지 않다. 그래서 대도시의 교통을 운영하려면 아래와 같은 전략기능이 있어야 할 것이다. 이는 곧 도시교통행정의 요소이기도 하다.

- 가능한 한 교통량이 적게 발생하고 문제가 일어나지 않도록 도시구조를 형성하고 합리적인 토지이용 추진
- 꾸준히 모니터 하여 혹시 문제가 발생하지 않나 감시
- 모니터한 내용을 토대로 하고 앞날을 예측하여 문제 발생가능성을 분석하여 대응책 마련
- 대응책이 실패하여 실제로 문제가 발생하면 이를 신속히 해결
- 문제해결과정을 통해 원인을 분석하고 해결성과를 평가하여 유사한 문제에 대한 예방책 수립 및 대응책을 개선

이러한 업무를 수행해 나가기 위해서는 다방면의 기능을 가진 교통행정체계가 필요할 것이다. 이렇게 도시의 교통행정이 어렵기 때문에 각국이 주어진 여건에 따라 독자적인 교통행정을 발전시켜 나가고 있다. 본고에서는 세계 대도시들의 교통행정 중에서 우리에게 참고가 될 것으로 생각되는 아래와 같은 사항에 국한해 중요사항을 거론해 본다.

- 수도권 교통행정을 위한 중앙정부의 역할
- 광역 교통행정 체계
- 교통계획 및 연구기능

4.1.1 중앙정부의 역할

상기한 바와 같이 수도권 교통은 곧 국가경쟁력과 연관이 되므로 중앙정부는 각종 제도와 방편으로 수도권의 교통행정을 일반 도와주고 한편으로는 지도감독한다. 그 방안은 우선 정부구조가 중앙집권적이나 아니면 지방분권적이나에 따라 다르며 수도권이나 하나의 도시로써 단일행정체제를 유지하는지 아니면 여럿으로 분리된 체제를 갖는지에 따라서도 달라진다. 런던과 뉴욕은 도시가 단일행정체제로 운영되지 않아 교통행정책임은 지역적으로 분산되어 있어 정책결정이 어렵고 계획기능이 약하다. 결과적으로 개발이 산발적으로 일어나 자동차 의존도가 높게 되어 문제점이 발생하게 됨으로 역설적으로 중앙정부 개재의 필요성을 만들어 영국의 경우 결국 중앙정부의 영향력을 크게 만들어 주게 되었다. 그러나 미국은 중앙정부의 조정이 약해 뉴욕은 도시지역이 확산되어 자동차 의존도가 높아지고 말았다.

파리와 도쿄의 행정체제는 단일체의 면모를 보이는 곳이 많다. 파리는 프랑스의 다른 지역과는 달리 중앙정부가 교통계획을 주관하며 교통기관도 국유회사를 통하여 운영한다. 도쿄의 계획기능은 중앙정부의 여러 부처와 지방정부와 기업체에 의해 분산되어 있으나 상호 협의에 의해 중앙정부 주도로 이루어진다. 교통운영도 중앙정부의 기능이 강하며 한편 기업체의 역할도 크다는 특징을 보인다.

중앙정부가 지방정부의 교통정책을 관여해야만 하는 이유는 여러 가지가 있을 것이나 이는 논외로 하자. 다만 중앙정부가 지방정부를 통하여 어떻게 자기의 정책의지를 관철시키는 것일까? 첫째는 자신의 정책을 따르는 사업에 대해서는 예산과 전문성을 제공해주는 것이다. 둘째 방법은 중앙정부가 구체적 계획을 세워 이를 따르게 하는 것이다. 어느 경우가 되었건 이를 실천하려면 중앙정부는 온 국민이 호응하는 확실한 교통정책의 목표를 세워 놓고 강력한 리더십으로 끌고 나가야 한다. 국민이 호응하지 않는 정책 목표는 민주사회라면 정권을 불안하게 할 것이며 확실하지 않은 목표는 달성 도중에 흔들리기 쉽다.

우리의 경우 중앙정부가 교통정책의 목표를 확실하게 수립하여 지방자치단체나 국민에게 흔들림 없이 제시하고 있는지는 의심해 보아야 한다. 그리고 합리성 없는 오래된 법과 제도로써 지방을 다스리고 있는지 생각해 보아야 한다.

4.1.2 영국

영국은 1997년 교통부(Department of Transport)와 환경지역부(Department of Environment and Regions)를 통합하여 환경,교통 및 지역부를 만들고 현재 부수상이 장관을 겸임하고 있다. 그만큼 교통과 환경정책에 비중을 두고 있음을 알 수 있다. (이를 약칭해서 교통부라 부르기로 하자) 영국의 교통부는 정책을 제정하고 모범사례를 들어가며 목표달성을 위한 지침서를 만들어 지방정부가 참고로 하도록 하는 것으로 유명하다. 얼마 전 서울시에서 시범운영한 바 있는 버스게이트도 중앙정부 대중교통정책의 지침서에 "버스게이트로 훌륭한 효과를 볼 수 있는데 아직 아무도 시행해 본 일은 없으므로 지방정부에서 시험해보고 그 결과를 보여주기를 바란다"는 내용이 들어있다. 물론 지침서를 따르는 과업은 중앙정부가 관심을 가지고 재정 및 기술지원을 하게된다. 지침 제정과 함께 영국교통부의 공표된 업무는 안전 및 환경을 위한 규제, 교통시설확충 촉진, 대중교통체계 및 조직 결정 등이다.

이러한 중앙정부의 업무를 수행하기 위하여 도로국(Highway Agency), 운전규칙국(Driving Standards Agency)등 여러 기구를 두고 이들이 지방정부와 협조하여 업무를 수행한다. 도로국은 1994년 고속 및 간선도로의 안전성, 신뢰성, 효율성 및 환경친화성을 보장하는 운영을 목표로 설립되었으며 목표로부터 명백하듯이 고속도로와 간선도로(우리로 치면 국도)는 직접 투자하고 관장한다.

광역지방정부(County)는 중앙정부의 보조를 받기 위해 상기한 정책지침에 따라 기본계획(Structure Plan)을 세워야 하며 이에 따라 하위 자치단체는 지역계획과 도시지역의 경우 도시개발계획(Unitary Development Plan)을 세워 중앙정부의 지침을 구체화한다.

런던은 얼마 전까지만 해도 시 정부라는 것이 없고 중앙정부가 런던청을 만들어 직영하

고 있었다. 이처럼 런던의 교통이 중앙정부에 의해 관장된 것은 당시 새로 들어선 노동당 정부가 1986년에 GLC(Great London Council)의 운영이 방만함을 이유로 이를 해산 시킴으로써 시작되었다. 그러나 행정이 중앙정부 직영이 되었다고 의사결정이 독단적인 것은 아니다. 중앙정부는 교통관련 업무를 조정하는 핵심기구로 런던교통조정그룹을 만들었는데 여기에는 중앙정부 런던청장(시장)이 의장이 된다. 또한 내각에 런던 소위원회회를 두어 1년에 3,4회 모이는데 관련 장관이 임원이고 교통부장관인 부총리가 의장이 된다.

런던교통소통국은 런던의 주된 간선망인 Red Route 망을 운영하며 국장은 장관이 임명한다. 런던계획자문위원회는 GLC의 해산과 함께 설립된 것으로 33개 borough의 법적 계획기구이며 이들이 공동 출자하여 런던연구센터를 운영하고 있다. 광역계획을 위해서는 중앙정부기구로 런던 및 동남지역계획 상설기구 (Standing Conference)가 있어 지난 35년간 지역별 계획을 조정하고 개발계획을 촉진시키는 기능을 수행해 오고 있다. 이 기구에는 런던은 물론 33개 Borough 등 관할지역의 모든 지방정부 대표가 참여한다.

이렇게 각종기구를 만들어 업무를 수행하다 보니 역시 조정문제를 야기하는 모양이어서 각종 조정기구가 생겼다. 1998년에는 런던교통위원회를 발족시키고 33개 Borough 의 교통위원회, 교통약자위원회, 교통제어위원회, 주차위원회를 참여시키고 있으며 유사한 참여범위로 런던교통안전자문그룹을 두어 안전과 환경에 대한 자문을 구하고 있다. 그리고 1992년 결국 직선제 시장이 영도하는 런던 광역시를 출범시키는 계획이 수립되어 이를 1998년 시민투표에 붙여 확정지었다. 이에 따라 얼마 전 런던 시장을 민선으로 선출하였는데 그가 가장 큰 지지를 받은 부분은 교통정책이었다고 한다.

이 밖에 수많은 민간기구가 계획과정에서 큰 역할을 한다. 런던금지모임(Pride Partnership)은 도시발전방향과 시민정신향양을, 300여 개의 기업체 및 각종 공공기구, 런던시 및 주변시 대표가 참여하는 London First는 투자촉진이 주목표로 만든 기구이며 새천년준비위원회등 각종 민간 로비그룹이 활약하고 있다.

런던의 행정사례에서 우리는 중앙정부가 뼈대를 이루고 각종 전문 기구와 민간인의 참

여 및 이를 조정하는 전문조정기구로 보완해 나가면서 교통을 운영함을 보았으며 이 또한 만족할 수 없어 결국 광역자치정부를 만들어 민선 시장이 이끌도록 했음을 보았다.

4.1.3 미국

세계 4대 도시중에 유일하게 수도가 아닌 도시는 뉴욕이다. 더구나 뉴욕의 영토는 뉴욕, 뉴저지 및 코네티컷 등 3개 주에 의해 점유되어 있어 뉴욕이라는 대도시의 교통체계가 어떻게 운영되고 있는지는 특별한 흥미를 갖게 한다.

미국의 교통정책의 목표는 1998년 중전의 ISTEA(육상교통연계법)을 개정한 21세기 교통형평법(Transportation Equity Act for 21C)과 96년에 강화된 대기정화법(Clean Air Act)으로 천명된다. 전자에 의하여 유류세와 자동차세는 교통기금화 하여 교통분야에만 사용할 것을 규정하고 있으며 향후 6년간 최소한 1980억불을 투자하도록 못박고 그 중 17.3%는 대중교통만을 위하여 사용되어야 한다. 각 주는 최소한 자기 주에서 걷힌 교통기금의 90%를 배정 받게 되어 있으며 나머지는 과업에 따라 배정된다. 예를 들어 뉴욕 주는 향후 6년간 뉴욕주민이 낸 세금의 114%를 되돌려 받게된다. 국가적 중요성을 인정받아 다른 도시에 비해 특혜를 받는 것이다. 대기정화법은 2007년까지 법에 제시된 대기수준을 달성하도록 하고 있으며 실패하는 주는 연방정부의 보조금을 삭감한다.

미국은 도시지역의 교통행정을 종합적으로 추진하기 위해 인구 5만 이상의 도시지역에는 행정구역과 상관없이 하나의 MPO(Metro Planning Organization)를 설립하도록 하여 연방정부의 지침에 따라 지역교통모형을 만들어 장기종합교통계획을 수립하고 5개년 교통개선실시계획인 TIP(Transportation Improvement Plan)를 작성하여 연도별로 실시계획을 수립하고 종합개발집행계획(Unified Planning Work Program)에 따라 예산을 집행하도록 하고있다. 이 모든 것은 연방정부의 지침에 의하여야 하며 그대신 보조금을 받게 된다. 보조금이라 해 보아야 상기한 바와 같이 자기가 걷어 낸 유류세등 교통기금이 대부분이어서 사실은 자기 돈이지만 일단 연방정부가 걸어서 다시 내주는 과정에서 연방정부의 정책의지를 구현하는 것이다. MPO에는 지방정부 교통관련 부서 및 대중교통운영체가 임원이 되어 운영되므로 지방의 특성이 교통계획에 반영된다.

미국의 교통행정이 오늘날과 같은 체제를 이룬 것은 그리 오래된 일이 아니다. 즉 1967년 당시에 존재하던 각종 교통관련 관청을 통폐합하여 중앙정부 교통부(Department of Transportation)를 만들었으며 현재 도로, 항공, 대중교통, 철도국 등 10개국에 10만여 명이 근무하고 있다. 교통국의 목표는 계획수행, 보조금행정, 보조금지급과업 지도감독(monitor) 및 연구보조 4개 항목이다. 즉 연구하고 계획을 세워 지도하고 보조해주는 기능인 것이며 문자 그대로 두뇌역할을 해 주는 것이다.

중앙정부 교통국은 상기한 4가지 업무수행을 위하여 도로국과 대중교통국은 지방청을 두어 각각 지방 도로국 및 지방대중교통운영기구와 직접 손을 잡고 과업을 수행하여 두뇌가 결정한 정책이 현장에 다다르도록 손발 역할까지 수행한다.

이렇게 연방정부가 교통행정의 틀을 잡아주기 때문에 뉴욕이 세 개의 주에 의해 갈려져 있어도 지역에 무관하게 어느 정도 일정한 교통행정이 이루어진다. 다만 광역교통을 한눈으로 보는 장치가 부족하여 이 지역 모든 자치정부의 교통국등 15개 유관기관이 모여 만든 교통운영조정기구(Transportation Operations Coordinating Committee)를 만들어(1986) 자체예산과 연방정부의 보조를 얻어 지역간에 상충되기 쉬운 교통행정을 종합 조정한다. 또한 자유여신상을 중심으로 대략 40Km 반경내의 뉴욕과 뉴저지주의 교통을 종합적으로 관장하는 항만청(Port Authority)을 만들어 본래 설립목적인 해운, 항공산업육성 이외에 각종 터미널, JFK 등 공항, 유료도로 및 지하철 일부까지의 운영을 관장하고 있다.

지역계획협회(Regional Plan Association)는 1929년부터 활약하고 있는 민간기구로써 독자적으로 정책을 연구하여 정부에 제안하며 3주의 교통관련 부서의 대표들이 사적으로 만나 대화하는 Tri State Transportation Campaign, 그리고 Permanent Citizens Advisory Committee 등 많은 민간그룹이 교통정책에 자신들의 의견을 반영시키기 위한 로비활동을 벌인다.

이처럼 뉴욕은 각 단위 지방정부 MPO를 통해 중앙정부의 교통정책이 반영되고 각종 자문기구의 자문을 통하여 조정되지만 이는 어디까지나 의견을 취합하거나 지역간의 갈등

을 해소하는 선을 넘기 어려우며 뉴욕지역을 하나로 보는 종합교통계획은 만들어질 수가 없다. 더구나 권역내의 780개에 달하는 지방자치단체(Municipality)가 모두 독자적으로 건축허가, 용도지구 결정 및 대규모 시설허가권을 갖고 있어 각종 시설이 여기 저기서 건설되어 교통이 체계를 이루며 발전하지 못하고 결국 대부분의 지역에서 자동차 없이는 생활할 수 없는 산만한 발전이 이루어지고 있다.

중앙정부와 지방정부가 협동하여 토지이용계획을 만들고 교통체계를 발전시키는 도시로는 단연 파리를 들어야 한다.

4.1.4 프랑스

프랑스는 행정적으로 전 국토를 26개의 Region(우리의 도와 유사함)으로 나누고 이를 다시 100개의 Department(우리의 시군에 해당), 그리고 37,000여개의 Commune(우리의 구와 유사)으로 나누고 있는데 파리지역인 Il-de-france는 그 중 한 개의 Region으로 파리를 포함한 8개의 Department로 이루어져 있다. 중앙정부는 국내 교통법인 LOTI를 제정하여 "교통정책은 중앙과 지방정부 공동으로 수행한다"라고 명문화 시켰으며 1995년에 제정한 도시 및 지역개발법에 따라 지역개발계획은 중앙정부와 협의해야 한다. 여기서 중앙정부라 함은 교통부와 재무부를 칭하며 이 두 부처가 국가 교통정책을 직접 관장하고 있어 우리나라에서 처럼 계획 따로 예산 따로 추진해야 하는 번거로움을 없애 놓고 있다. 이로 인하여 종전에 중앙정부가 수행하던 토지이용계획 및 교통계획을 합한 기본계획수립권한이 Region으로 넘어가 Region은 중앙정부와 공동으로 수행하게 된 것이다.

LOTI에서 교통정책은 중앙과 지방이 공동으로 수행한다고 했음에도 불구하고 파리지역만은 중앙정부가 전적인 책임을 지고 있다. 파리지역 대중교통정책을 결정하는 기구인 STP도 지역내 한 Department인 파리시 대표가 5인, 그리고 다른 7개 Department가 각 1인의 대표자를 참여시키고 나머지 12인은 중앙정부의 대표 및 중앙정부가 임명한 사람들이며 의장도 역시 중앙정부의 파리장관이 맡아 중앙정부의 영향력을 보장하고 있다. STP는 파리지역의 대중교통 정책기구로써 노선을 결정하고 운영체에 예산을 배정하며

요금을 결정하는 막강한 기구이다. 대중교통 운영기구인 RATP와의 계약으로 지하철과 버스의 운영을 감독하고 철도청인 SNCF와는 지역 철도운행을 계약한다.

STP는 파리Region의 교통체계를 위한 중요한 기구이지만 Region으로부터는 한사람도 대표를 참여시키지 않는다는 것은 주목할 만한 일이다. 우리로 치면 수도권 교통기구를 만들어 중앙정부의 직접적인 감독 하에 서울과 주변도시들만이 참여토록 하고 경기도의 참여는 배제하는 것과 같다고 할 수 있다. 이는 파리만은 중앙정부가 직접 챙기는 전통에서 이루어진 것이다. 그러나 간선도로 등 교통시설투자, 도로교통안전, 도시 및 지역 개발계획은 중앙정부와 파리Region이 공동책임을 진다. 또한 앞으로는 다른 Region처럼 독자적인 계획수립권한을 갖도록 제도를 고치려는 정책을 추진중이다.

이렇게 중앙정부가 토지이용과 교통기본계획을 철저히 수립하고 집행하기 때문에 도시가 정부의도대로 발전하게 된다. 도심의 활력이 대단하며 도심 인구밀도가 21,450인으로 뉴욕 맨하탄과 유사하며 도쿄(6330)나 서울(9824)에 비해 두배 이상이다.

4.1.5 일본

도쿄 또한 중앙정부의 영향력을 많이 받는 편이다.

일본은 도쿄도와 47개 현으로 구성되어 있으며 본고에서 4존으로 지칭하는 도쿄권역은 도쿄도와 사이타마, 가나가와, 치바의 3개 현으로 이루어진다. 도쿄도는 23개의 자치구와 다마시 및 동경 만의 열도로 이루어져 있으나 주요 행정은 도쿄도가 맡아서 하며 2000년에는 어느 정도 자치단체가 위임받을 예정이다.

일본의 교통정책은 우리와 흡사하게 여러 부처에서 나누어 관장하고 있다. 즉 도로의 건설유지관리, 지역개발 및 주택행정을 담당하는 건설성과 도로이외의 교통시설과 차량행정을 담당하는 운수성, 국토계획을 수립하는 국토청, 교통운영을 담당하는 경찰청이 교통정책의 근간을 만들어내며 이밖에도 차량세는 대장성이, 차량생산은 통산성이, 직업운전자는 노동성이 관장한다. 중앙정부는 국토개발법에 의해 장기종합국토계획을 수립하고 도로계획이나 철도계획, 항만, 공항 등의 계획을 수립하며 고속도로는 특별법에

의한 공단을 설립하여 운영한다. 그러나 2001년부터는 내각이 단순화되어 수상과 12개 부처로 축소될 것이며 현재의 운수성, 건설성, 국토청과 북해도 개발단, 오키나와 개발단이 통합되어 국토운수성으로 태어나게 된다.

이러한 중앙정부가 만들어 낸 정책의 프레임워크 안에서 도쿄도는 교통계획, 대중교통 운영 및 교통시설건설에 크게 참여한다. 특히 도로건설과 개선은 건설성과 함께 동경도 관내 뿐 아니라 3개 주변의 현까지 관장하며 국유철도 신규건설에 참여하고 수도권 계획 뿐 아니라 전국계획에까지 참여한다.

상기한 바와 같이 일본의 교통행정은 중앙정부의 여러 부처에서 업무를 분담하여 관장한다든지, 중앙정부가 만들어 놓은 상위 계획안에서 지방자치단체가 독자적인 계획을 수립하고 이를 다시 정부의 승인을 받아야 하는 등 많은 점에서 우리의 것과 일치한다. 그러나 2001년부터는 교통관련 부처가 통합된다는 것과 도쿄도가 주변 3개 현의 도로행정을 관장하여 광역교통행정을 이끌어 나가는 것은 주목할만하다.

이상에서 다음과 같은 점을 배울 수 있을 것이다.

- 자국의 여건에 따라 적합한 제도를 꾸준히 발전시킨다. 일본의 내각 구조조정, 영국의 런던시 재 조성, 파리의 Region 기능 확보장치에서 그 실례를 볼 수 있다.
- 목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 행정체제 및 제도를 구축한다. 우리나라처럼 행정체제를 고정시켜 놓고 일을 배분하는 것이 아니다.
- 합리적인 정책결정을 내릴 수 있도록 각종 위원회에 최종 결정권을 주며 일단 내린 결정은 쉽사리 흔들리지 않게 한다. 우리나라처럼 행정조직의 장이 최종결정을 내리는 것이 아니다.
- 중앙정부가 영향력을 발휘하되 지역 및 주민의견을 반영시키는 장치를 확보한다.

4.2 광역교통행정체제

지방자치제는 어느 나라에서나 이론이 없는 훌륭한 제도이지만 몇 가지 부작용을 낳을 소지도 있어 그 부작용을 예방하고 치료하는 대책이 있어야 한다. 우리나라는 지방자치제를 도입할 때 부작용에 대한 대비가 부족했다고 볼 수 있으며 그 중 가장 아쉬운 것의 하나가 바로 광역행정체제의 불비이다. 특히 교통은 광역행정이 가장 절실히 요구되는 분야이므로 다른 나라의 수도권에서는 광역교통행정이 어떻게 이루어지는지를 눈여겨 보고 우리의 시스템을 개선해 나가야 할 것이다.

광역교통행정체제를 개괄할 때 파리와 도쿄는 중앙정부의 주도권이 강하고 런던과 뉴욕은 자치제의 주도권이 강해 중앙정부는 간접적인 영향력만을 발휘한다. 이를 도시별로 소개한 후 그 시사점을 검토하고자 한다.

4.2.1 런던의 광역교통행정

런던이 속해있는 영국의 동남부 일대의 광역교통행정은 정부 동남부 지청 (Government Office for the South-East), 정부 런던 지청 (Government Office for London), 그리고 런던 및 동남부 지역계획 상설기구 (The Standing Conference on London and South-East Regional Planning) 등 3개의 정부조직이 관여한다.

상기한 두 개의 정부지청은 1994년에 잉글랜드지역 전역에 걸쳐 설립된 것으로 "지속 가능한 토지이용 및 교통계획의 골격을 제공하고 효율적인 집행을 확고히 하는 것"이 설립목적 중 중요한 하나이다. 따라서 이 기구는 보건위생이나 도로국에의 재정지원과 같은 설립목적 이외의 업무는 관여하지 않는다.

런던 및 동남부 지역계획 상설기구는 자문역할에 국한하지만 이 지역의 교통을 포함한 광역계획을 다루는 유일한 정부조직이다. 이 기구는 소속하는 모든 자치단체로부터의 대표자와 런던으로부터는 33개 구를 대신하여 런던계획자문위원회(London Planning Advisory Committee)의 대표자로 구성되며 중앙정부에 대해 이 지역의 지역발전전략을

제시하고 정부는 이를 검토하여 지역계획지침을 제시한다.

런던 외부지방의 자치단체들은 전술한 런던 및 동남부지역계획상설기구의 지침에 따라 자신의 교통 및 지역계획을 수립하며 런던은 런던계획자문위원회의 지침에 따른다. 1986년 GLC(Greater London Council)이 해산된 후 런던의 구(Borough)들은 단일 조정기구가 없어 협의회(Association of London Government)를 구성하고 각종 교통관련 협의회를 구성하였으며 1998년에는 런던교통위원회로 통합하였다. 이 밖에도 수많은 분야별 조정위원회가 생겼으나 결국은 다시 런던시장을 민선하여 독립적인 행정기구를 만들도록 하기로 하고 얼마전 런던 시장이 선출되었다.

런던연구센터(London Reaserch Center)는 런던의 각 구와 중앙정부에 의해 설립되었으며 중앙정부를 대신해서 10년마다 런던지역교통조사를 실시한다. 그러나 이 센터의 주된 업무는 계획 및 정책현안과 기술자료를 런던계획자문위원회와 각 구에 제시하는 것이다. 이에 비해 서울시의 시정연구원은 구나 중앙정부와의 관계는 없으며 그 기능에 있어서도 기술적 자료를 시에 제공한다기보다는 시의요청이나 용역에 의해 보고서를 제출하는 것으로 그친다. 즉 정책수립에 방향을 제시하거나 내용 면에 있어서 주도적인 역할을 하지 못하고 다만 실무부서의 기술적 보완기능을 수행하고 있는 것이다.

4.2.2 뉴욕의 광역교통행정

뉴욕지역은 전술한 바와 같이 뉴욕주, 뉴저지주 및 코네티컷주 등 3개 주에 의해 점유되어 있어 이들의 교통기구를 먼저 이해한 다음 이를 어떠한 방식으로 종합 조정하는지 살펴보자. 조정기능이 발전되어 있지 못한 우리로써는 외국의 조정기능을 유심히 관찰하여 배울 점을 찾아내야 할 필요가 있다.

가. 뉴욕주의 교통행정

뉴욕주의 교통국은 1967년 형성되었으며 대중교통에서부터 보행 및 자전거에 이르는 모든 교통수단에 대한 계획 및 조정, 규제와 운임, 예산 배정 등의 책임을 짐으로써 글자 그대로 교통행정을 총괄 지휘한다. 뉴욕주내의 뉴욕시 영역에는 3개 자치단체가 있어서

이들 지역사무소를 통해 당해 지역 교통사업의 구체적인 계획과 정책결정을 내리며 셋이 공동으로 전술한 광역교통기구인 MPO (Metropolitan Planning Organization)를 형성한다.

이 지역의 MPO인 뉴욕광역교통기구(New York Metropolitan Transportation Council)는 Tri-State Region의 14개 County 중에서 10개의 County를 관장하는데 주정부의 교통사업예산을 각 county에 배정한다. 이는 곧 정치적인 우선순위에 따라 주정부의 교통정책을 지역별로 조정해 나간다는 의미이다.

광역교통기구(Metropolitan Transportation Authority)는 공공기구로서 지역철도, 지하철과 버스서비스의 운영으로 1년에 190억 인.Km와 17억 인의 버스 및 철도수송을 감당하는 는 세계에서 가장 큰 교통운영체의 하나이다. 주지사는 의회의 신임을 받아 청장을 임명하지만 7명의 국장은 교외지역 자치단체의 장이 추천하며 4명은 뉴욕시장이 추천한다. 주지사는 5명의 국장과 함께 의장을 지명한다. 후술하겠지만 이처럼 각 관련기구가 참여하여 의견을 반영하되 공동으로 의견을 모아 결정을 내릴 수 있도록 한 것은 모든 것을 장이 결정하기를 기대하는 우리로써는 상상하기 어려운 제도이다. 그러나 이렇게 함으로써 보다 합리적인 결정을 적시에 내릴 수 있을 것이다.

이 기구의 하부기구인 뉴욕시 교통공사, 롱 아일랜드 철도공사, 교량 및 터널공사 등은 뉴욕시 동북부로 뻗은 지역 13억 인구에게 교통서비스를 제공한다.

하부 자치단체 기구 중에서는 뉴욕시 교통국의 역할이 가장 중요하다. 이 교통국은 5%에 해당하는 고속도로와 이 지역의 간선도로 그리고 시역 내의 모든 지방도와 국지도로를 교통신호, 주차미터와 시영주차장을 운영한다. 또한 도시정비계획, 화물운송계획, 자전거 도로 계획을 수립하며 특정지역 교통개선사업을 수행한다.

나. 뉴 저지주의 교통행정

뉴 저지주의 교통국은 1966년에 미국 최초의 주단위 종합교통행정기구로 형성되었으며 종전의 도로업무에 국한하던 것을 철도, 공항, 및 항만을 모두 관장하도록 하였다. 뉴

저지 주에는 교통국 이외에도 유료도로, 교량, 철도 및 항만을 운영하는 11개의 독립된 교통관련 기구가 있다. 이들의 업무를 종합조정하기 위하여 이들 기구의 대표와 주교통국장 산하 기구의 대표로 구성되는 교통행정협의회(Transportation Executive Council)를 두고 주가 수립한 토지이용계획에 부합하도록 예산 사업을 추진한다.

교통운영체로서는 대중교통공사와 고속도로공사(New Jersey Turnpike Authority), 도로공사 (New Jersey Highway Authority)가 있다.

다. 코네티컷주의 교통행정

코네티컷주의 교통국도 1966년에 형성되었고 업무영역은 뉴저지 주와 비슷하다. 교통국의 국장은 주지사가 의회의 승인을 받아 4년임기로 임명한다.

코네티컷주 안에는 15개의 지역교통기구가 있는데 그 중에서 10개는 인구 5만이상이어서 MPO로 지정되어 있다. 이 중에서 4개의 MPO가 본 연구의 대상인 뉴욕지역에 속한다.

라. 광역교통기구 및 정책 조정기능

중앙정부의 도로행정기구(Federal Highway Administration)는 1986년 이 지역의 교통행정을 종합조정하기 위해 중앙정부와 각 주정부 교통국 등 15개의 관련기구가 출자하고 대표들이 참여하는 교통운영 조정위원회(Transportation Operations Coordinating Committee)를 설립하였다. 이 위원회는 아래와 같은 업무를 수행하고 있다.

- 운영정보센터를 설립하여 교통유고정보를 실시간 제공
- 지역내 건설공사 스케줄을 조정함으로써 교통흐름을 원활화
- 기술개발프로그램으로 운영시험 및 교통서비스개선과 정보제공기술 향상을 위한 연구 및 시험실시

뉴욕 및 뉴저지 지역 항만청(The Port Authority)은 자유여신상을 중심으로 반경 40Km 지역내 17개 County의 해로 및 항공에 의한 상업을 보호하고 개인기업이나 주 예산만으로 충당되지 않는 지역발전사업을 관장하기 위해 설립된 기구이다. 이 기구의 이사회는 두 주지사가 임명한 6명 씩의 이사로 구성된다.

이 기구는 JFK 등 이 지역 3개의 공항과 수많은 항만시설, 장거리 버스터미널 등을 소유하거나 운영하고 있으며 최근에는 이 계획기능을 대폭 줄여나가고 있다 또한 민영화를 추진 중이다.

결국 뉴욕지역은 각 주 단위로 교통행정을 수행하며 Port Authority와 상기한 교통운영 조정위원회를 통하여 특수한 교통서비스를 광역적으로 제공하는 데에 그친다. 파리나 도쿄에서 보는 바와 같은 중앙정부의 주도권으로 광역계획을 조정하는 기능은 없는 것이다. 따라서 지역 특성을 살린 교통계획이나 지역발전계획은 성립될 수가 없다.

4.2.3 파리의 광역교통체제

프랑스에서는 전술한 바와 같이 국내 교통법 (LOTI)에 따라 교통계획기능을 도 (Region 혹은 Sub-region)로 분산시키고 실제 기능과 책임을 우리의 도-시/군-구에 해당하는 (그러나 엄밀히 보면 업무분장이 우리와 같지는 않음) Regions Departments municipalities의 3층으로 분산시켰다. 다만 파리지역 (Ile-de France)은 중앙정부가 직접 챙기되 Ile-de France도 지역계획, 교통시설투자비, 도로교통의 안전에 대해서는 공동책임으로 하고 지역교통상 중요한 시/군도의 예산을 공동부담토록 하고 있다.

교통경찰은 내무부, 국방부 및 교통부가 함께 정한 법률에 의거 중앙정부가 임명한 지역경찰의 책임하에 두고 기능은 지역에 분산시켰다. 국도, 지방도, 시/군도는 원칙적으로 담당 행정관청에서 관할하지만 도로교통법(Highway Code)에 따라 교통량과 도심지역인지 농촌지역인지를 구별한다.

시/군은 농촌지역개발계획과 시/군도와 관련한 기능을 수행하며 구는 도시계획정책, 토지이용계획과 구도와 관련된 업무를 수행한다.

파리지역의 대중교통은 도로행정과는 완전히 다르게 상기한 바 있는 STP가 담당한다. STP는 1959년에 설립되어 "파리교통권역"으로 규정된 지역(91년부터 Ile-de France 전역 포함)에 대한 대중교통에 대한 전적인 책임을 지고 대중교통 형식선택, 요금, 그

리고 예산을 결정한다. STP는 지하철/버스 운영체인 RATP, 철도청 SNCF 및 사기업 버스 업체와 계약을 체결하여 대중교통을 운영한다.

RATP는 현재 파리지역 승객의 75%를 담당하고 있으며 우리에게 여러 가지 흥미거리를 제공한다. 1948년 설립되어 Ile-de-France에서만 운영하지만 중앙정부의 감독을 받는 국영회사이다. 이사회에는 27명의 이사가 있는데 중앙정부대표가 9명, RATP 대표가 9명, 나머지 9명은 5인의 지역대표 (선거에 의해 선발), 3인의 승객 대표, 그리고 1인의 교통전문가로 구성된다. 의장은 교통부 장관의 추천을 받아 총리가 임명한다.

우리나라는 흔히 이사회나 위원회가 결정을 내려도 최고 결정권자의 결재를 받아야 하는 경우가 있는데 이는 그 위원회를 무책임하게 만들어 유야무야로 만들기 십상이다. RATP에서 이사를 9인씩 3개 분야로 나눈 것이라든지, 중앙정부가 영향력을 발휘하되 전체 1/3에 해당하는 수의 관련자를 회의에 참석시키는 방안을 택하고 결정 후에는 이를 무조건 용납하는 것 등은 우리가 배워야 할 점이다.

버스업체의 관리방안도 흥미롭다. 파리의 사기업 버스는 전체 승객의 8%를 담당하며 지역별로 2개의 협회로 나누어져 있다. 그 하나인 APTR은 55개 업체로 이루어져 있고 DATR은 35개 업체로 이루어져 있다. 이들은 주로 시 외곽지역의 정규 노선을 운행하고 있으며 STP의 감독을 받는다. 이로부터 우리는 버스 회사가 여럿이라도 이를 체계적으로 관리하면 별 문제가 없다는 것을 알 수 있다. 즉 파리의 버스들은 노선이나 배차간격 등 서비스수준을 STP가 결정해 주는 대로 운행하며 이들로부터 계약에 의한 보수만을 받게 된다. 따라서 과속이나 난폭운전으로 승객을 더 많이 유치하려 할 이유가 없고 이보다는 경제운전으로 연료를 절약하고 교통사고를 내지 않아 보험부담을 줄이는 데에 운영목표를 둘 것이다.

이렇게 도시교통체계는 중앙정부 관료에서부터 사기업 버스운전자에 이르기까지 수많은 개체들(actor)이 모여 운영해 나간다. 이들이 모두 제 할 일을 열심히 하는 가운데 교통체계 전체가 잘 돌아가도록 체제를 만들어 놓고 이를 종합조정하는 것이 대도시의 교통을 보다 용이하게 운영하는 요령일 것이다.

4.2.4 도쿄의 광역교통행정

도쿄도(東京都)는 교통계획, 대중교통 운영 및 신규교통시설건설에 결정적인 영향력을 발휘한다. 도로개선 및 건설을 책임지며 도내는 물론 생활권 지역까지 뺀 국도에 대한 중앙정부와의 업무 조정, 그리고 都内の 도로개선비용을 보조해 준다. 또한 都는 정부소속의 지하철건설을 책임지고 사철에 투자하며 신규교통시설을 보조한다. 그러나 이러한 모든 활동은 중앙정부의 법·제도의 구속을 받는다.

都는 다음의 두 가지 기본정책으로 계획에 임한다.

- 재난에 저항할 수 있는 계획 수립
- 도쿄의 도시활동을 다핵기능에 의해 분산

이와 같은 기본 방침 하에서 교통국은 정부소유 교통시스템의 운영과 개선사업을 책임진다. 건설국은 도로건설과 하천, 재개발 및 기타 시설관련 업무를 책임진다.

중요한 것은 도시계획국이 교통계획을 수립한다는 것이다. 도시계획국은 도내의 교통관련 부서들의 계획업무를 조정할 뿐 아니라 도내의 각종 하급 자치단체와 주변 도시 그리고 중앙정부와의 교통계획관련업무를 조정하는 것이다. 이들은 개발계획을 승인하고 건물규정을 설정하고 이들을 점검한다. 도시계획국의 계획기능을 요약하면 아래와 같다.

- 도시구조, 토지이용 및 교통시설과 관련된 도시 및 지역 기본계획
- 재개발 계획 수립
- 사기업체에 의한 개발이 지역발전정책에 부합하도록 지도

도쿄 23구는 각각 2개이상의 구가 조정해야 할 일을 제외하고서는 모든 지역 내의 복지 기금운영, 공원 등 공공시설 등 지역 내의 기능을 수행하며 교통분야에는 별 역할이 없다.

동경도로부터 배워야 할 점은 도시계획국이 모든 계획기능을 관장하여 타국, 타 도시 및 중앙정부와 계획에 관한 사항을 조정한다는 것이다. 이처럼 계획기능을 한 곳에 집

중시되고 실무부서로부터 분리시키는 것은 매우 중요하다. 왜냐하면 실무부서에게 계획 기능을 맡겼을 때 이들은 실무에 편하도록 계획할 가능성이 있으며 심지어는 실무수행 상 자신의 부서나 혹은 자기 자신에게 유리하도록 계획을 작성하고싶은 유혹을 받을 수 있기 때문이다.

4.3 교통계획 및 연구기능

4.3.1 런던지역

런던의 교통계획은 전국적으로 실시되는 기본계획 (Structure Plan)과 이를 지역별로 구체화하는 지역계획(Local Plan)과 런던과 대도시 지역의 도시개발계획(Unitary Development Plan)의 일부로 수립된다.

기본계획은 해당 지역 (County) 계획부서가 수립하며 지역의 환경발전과 교통교통의 운영개선대책을 포함한 종합적인 계획과 정책방향을 제시한다. 여기에는 국가 차원의 도로망 계획과 교통정책이 포함된다. 지역계획은 지역정부가 수립하며 기본계획의 내용을 구체화하며 추가적인 사업을 포함한다. 도시개발계획은 교통부 (환경, 교통 지역부)가 채택한 계획지침에 따르고 기본계획과 지역계획에 부합되도록 수립하며 아래 2 부로 구성된다.

제1부 : 기본계획과 유사한 양식의 종합적 개발정책 방향

제2부 : 문제지역에 대한 구체적인 계획

1996년에 발표된 지역계획 지침은 2006년까지 유효하며 "경제발전, 삶의 질 향상, 지속가능한 미래 보장, 그리고 모든 국민에 공정한 기회부여"를 주창한다.

이에 따라 교통정책에 대해서는 아래와 같이 정책을 구체화시켰다.

- 교통유발이 적고 대중교통과 자동차 이외의 교통이 편한 계획수립
- 대중교통망을 확장하고 민자유치를 촉진시키는 계획 수립
- 대중교통결절점을 이용한 개발

- 대중교통서비스 수준 향상을 위한 계획
- 산업지에 효율적인 화물운송시스템 공급
- 개발계획에 대한 교통영향분석 실시
- 토지이용과 교통계획의 연계

이처럼 중앙정부가 정책 방향을 설정하고 자치단체는 이를 구체화하여 교통 행정의 목표로 삼는 것은 우리가 절실히 본받아야 할 또 하나의 제도이다. 우리의 행정에는 목표의지가 불분명하여 행정이 어디로 흐르고 있는지 가능하기가 어려운 것이다. 행정관료들이 이임인사를 할 때 흔히 후원의 덕으로 대과없이 업무를 수행할 수 있었음을 감사드린다는 문구를 즐겨 쓰는데 이는 행정에서 잘못만 저지르지 않으면 된다는 생각을 엿보이게 하는 것이다. 행정은 무난에 목표를 두어서는 안 된다. 반드시 꼭 달성해야 할 목표를 세워 놓고 그 목표를 향하여 매진해 나가야 하는 것이다.

도시개발계획이 제출되면 지방정부는 이를 검토하고 필요시 국가의 계획지침에 따른 수정안을 제시하여야 한다. 그리고 해마다 교통정책 및 개선사업계획 보고서를 중앙정부에 제출해야 한다. 중앙정부는 이 계획을 검토하고 승인하면 필요한 소정의 예산을 배정해 준다. 중앙정부는 1993년부터 지역정부로 하여금 개별사업계획을 제시하지 말고 종합교통계획을 제출하여 일괄 (package) 처리 할 수 있도록 요구하고 있다.

4.3.2 뉴욕

미국은 21세기 교통공정법 (Transportation Equity Act)에 의해 MPO에게 계획 권한을 부여했다. 연방정부의 재정지원을 받기 위해서 주정부는 아래 계획목적을 달성하도록 장기 계획을 수립하고 이를 지역 MPO들이 지역적으로 구체화해야 한다.

- 기존시설의 효율 극대화
- 혼잡관리 계획수립
- 교통정책에 부합되는 토지이용 및 개발계획

MPO는 지역교통분석모형을 개발하여 관리해야 하며 교통정책목표를 실현하기 위해 장기 지역개발 5개년계획과 5개년 TIP(Transportation Improvement Plan)과 년차별 집행계획(Unified Planning Work Plan)을 수립해야 한다. 이들 계획이 연방정부 교통국에 의해

승인되면 의회와 주정부 및 지역정부의 평가를 거쳐 예산이 자동적으로 지급되나 이를 위해서는 우수한 계획과 로비활동이 필요하다. 따라서 MPO들은 직업적인 로비스트를 고용하여 자신의 계획을 추진하는 것이 보통이다.

그러나 실제에 있어서 계획은 MPO를 경유하지 않고 운영부서의 실제적 필요에 따라 수립되는 것이 전통이었으며 아직도 완전히 벗어나지 못하고 있다. 지역발전을 위한 장기 계획이 점차 주지사나 지역 의원의 입김에 의해 좌절되며 개발계획이 MPO를 거치는 것보다 이익집단이 고용한 로비그룹의 운동으로 결정되는 일이 많아지고 있는 것이다.

4.3.3파리지역

파리지역 (Ile-de-France)의 교통체계는 실제 집행에 있어서는 지방정부가 수행하도록 되어 있지만 아래와 같은 임무에 대해서는 중앙정부의 재무부와 교통부가 공동으로 책임진다.

- 승객수송서비스에 대한 전반적인 체계구축 및 실시 사업
RATP와 SNCF 운영참여나 대중교통 재정 보조도 이와 같은 차원의 업무라 할 수 있다.
- 전국 교통체계 기본계획
- 도시 및 지역계획
- 연구행정 및 신기술 개발
- 국도 도로망 개선 사업

프랑스정부는 행정의 중복을 싫어한다. 그래서 중앙정부는 전적으로 책임을 지든지 아니면 책임을 전적으로 이양한다. 그래서 국도는 직접 챙기며 교통제어도 다른 지역에서는 시장의 지시를 받는 지방경찰이 담당하지만 파리지역에서는 중앙경찰의 파리청이 맡는다.

1995년까지 파리지역정부로 이관되기 이전에는 중앙정부가 이 지역 기본계획을 관장하였다. 이 기본계획에는 토지이용계획과 교통계획이 주를 이루며 1994년에 승인된 최근

의 계획은 아래의 목표하에 2015년까지의 지역개발계획과 이에 다른 교통시설계획이 포함되어 있다.

- 급진적 기동성 증가추세를 수용하기 위한 inter-modalism에 의한 교통체계 구축
- 철도망 확장, 순환선 철도 건설 그리고 전용부지에 건설하는 연계수단 건설을 대중교통망 개선

지방자치단체는 어떤 개발계획이든 이 기본계획과 부합되어야 한다. 따라서 토지이용계획은 지방자치단체 단독으로는 수행할 수 없고 반드시 중앙정부 및 상위 지방정부와 같이 해야 한다. 토지이용계획과 관련되거나 필요한 자료는 파리지역을 위한 지역연구계획기구인 IAU가 제공한다.

파리지역에서 개발에 지방 혹은 지구별 권역에 대한 의견은 먼저 전술한 기본계획 (Structure Plan)수립단계에서 시의회 및 구의회의 대표단에 의해 접수된다. 다만 시의회대표는 시 차원에서의 의견에 국한되고 구의회 대표단은 구 차원에 국한하여 의견을 제시한다. 민간의 의견은 지구계획 (local planning)도서의 발표단계에서 공식적으로 초대된다. 이는 비단 기본계획에 관해서만이 아니고 새로운 교통시설계획과 모든 대형공사시에 해당된다. 대형공사 및 계획국장(schema directeur)은 건축관련법령에서 정해진 내용 이상의 정보제공이나 협의기능을 수행한다. 기본계획과 대개의 개발계획은 환경영향평가를 요한다.

파리지역은 각종 기구, 협회, 조합 및 직능대표로 구성되는 110인의 경제사회위원회가 상존한다. 이들에게도 기본계획수립단계에서 의견제시기회가 주어진다. 그러나 물론 비토권은 없다. 기본계획은 철저히 중앙정부가 관장하여 그들만이 승인권을 갖고 있다.

우리나라는 대소 개발계획에 있어서 수립단계에서는 민간의 참여를 기피하고 착수단계에서 늘 민원에 봉착하게 되며 이를 기피하기 위하여 미리 민원이 없을 만한 과업부터 착수하는 경향이 있다. 파리지역의 지방 및 민간참여제도를 보면 충분한 기회를 주되 자기가 해당하는 범위와 수준에서 만의 의견을 수용하는 것으로 보인다.

프랑스의 교통운영을 위한 재정은 여러 방법이 있으나 파리지역만은 특수하게 전술한 STP와 중앙정부의 범부처적 기구인 경제사회개발기금과 함께 책임을 지며 그 실질적인 재정의 상당부분이 우리에게도 잘 알려진 교통세에 의존한다. 교통세는 파리지역 내에서 고용인 10인 이상인 업체에 임금의 2.2%에 해당하는 금액을 부과하는 것이다. 이와 함께 중앙정부는 프랑스 내 각 지방정부와 기본계획 수행을 위하여 공식적으로 "계획계약(Planning Contract)"에 의해 예산을 지원한다. STP는 중앙정부와 별도의 계획계약에 의해 재정지원을 받는다. 1994년부터 1998년에 걸치는 5개년 계획을 위한 계획계약기금은 약 6조원이며 이 중 30%는 도로망에 35%는 대중교통에 배당된다.

파리지역의 계획계약기금의 75-80%는 사실상 자체예산이다. 이렇게 많은 부분을 부담하지만 계획의 조정권은 중앙정부가 관장하는 것도 특기할 만하다.

4.3.4 도쿄

일본은 국토개발법에 의해 국립토지기구 (National Land Agency)가 장기 국토이용기본 계획을 수립하도록 되어있다. 1962년에 첫 번째 계획이 수립되어 지금은 5차 종합국토 개발계획이 실행중이며 이는 중앙국토협의회 (National Land Council)가 3년 이상의 협의 끝에 제출한 계획이다. 이 계획은 일본을 북동, 동해안, 태평양, 서부지역 등의 4개 개발축으로 나누고 중소도시를 개발하여 환경이 좋은 주거시설을 공급하고 농어촌의 생활수준을 높이는 등의 정책으로 도쿄에서 시작되는 태평양축상의 밀집된 개발을 완화시키도록 되어 있다. 한마디 말로 도쿄지역에 밀집되어 낮은 생활환경에서 살고 있는 일본국민에게 좀더 널리 퍼져 선진국 수준의 생활을 영위하도록 하는 데에 그 목표를 둔다 하겠다.

이 국토개발계획과 부응하여 도로개선임시조치법에 따라 도로협의회 (Road Council)의 주관으로 장기 도로개발계획을 수립한다. 또한 철도개발계획이 운수성 하의 교통정책 협의회(Transportation Council)에 의해 수립된다.

이와 같은 도로 및 철도계획은 도시권계획에 반영되어야 하며 모든 도시계획은 이러한 국가계획을 기정사실로 받아드린다.

도쿄도 정부는 발전방향, 개선목표, 자금확보방안을 포함한 종합계획을 수립하며 이 체계 하에서 세부 개발계획이 수립된다. 또한 철도나 도로계획은 도시계획법에도 맞아야 한다. 이 과정에서 시민의 의견이 청취되며 환경영향평가법에 의한 영향평가를 받아야 한다. 특기할 사항은 철도건설과 지역개발을 연계시켜 자동차통행을 근원적으로 줄이려는 정책이다. 즉 새로운 개발은 철도연변에만 허용하되 철도건설부담금을 내도록 하며 철도 접근성이 떨어지는 곳에는 새로 정거장을 설치토록 하는 정책이다.

교통시설예산은 도쿄도가 매년 책정하며 유류세, 자동차취득세, 유류배달세(petrol delivery tax)등으로부터도 충당된다. 또한 다양한 민자유치와 민관협조에 의한 시설투자방식이 발달되어 있다.

5. 맺는 말

5.1 교통체계에 관한 사항

5.2 교통행정체계에 관한 사항

5.3 우리나라 교통행정체계 발전방향

5. 맺는 말

이상 세계 4대 도시라 할 수 있는 런던, 파리, 뉴욕, 도쿄의 교통체계에 대해 살펴보고 다음과 같은 사항을 배울 수 있다.

5.1 교통체계에 관한 사항

5.1.1 도시구조 및 토지이용계획

교통은 기종점간의 움직임이다. 따라서 기종점을 가까이 붙여 놓으면 교통이 발생하지 않거나 발생하더라도 교통의 거리와 양이 적어진다. 거리를 좁히지 못하면 교통을 대량으로 처리하는 방안이라도 강구해 놓아야 한다. 도시계획은 특히 대도시일수록 이 점에 유의하여 도시를 계획하고 개발시켜야 한다. 이는 도시계획의 기본 중의 기본이다. 우리는 마치 도시계획과 교통계획은 별개의 분야로 인식하고 도시계획은 주로 토지이용을 기준에 맞추어 배치하고 도시계획행정은 토지이용에 대한 허가 행정으로 착각하고 있는 것이 아닌가 한다. 한편 교통계획은 정해진 토지이용계획에 맞추어 도로를 배정하는 것으로 오인되고 있지 않나 하는 생각이 든다. 토지이용계획과 교통계획은 어느 것이 먼저인지 구분이 안되는 것으로 반드시 함께 이루어져야 하는 것이다.

토지이용계획과 교통계획이 따로 놀기 때문에 간선도로와 간선도로가 만나거나 2개 지하철 노선이 만나는 교통의 요충지를 활동의 중심지로 만들지 못하고 아파트 단지를 만드는 사례가 발생하고 간선도로변을 업무지역으로 규정지어 도로의 동맥경화증을 일으키는 사례가 항 다반사로 되었다.

5.1.2 대중교통체계의 중요성

도시교통은 곧 대중교통이며 교통국의 주임무는 대중교통을 육성하는 것이 되어야 한다. 대중교통을 일정 수준에 올리지 않고서는 자동차사용억제책이나 불법주차 단속 등

어떤 교통행정도 추진하기 어렵다. 반면에 대중교통만 만족스러우면 토지이용이나 교통 계획에 어떠한 사치도 부릴 수 있다. 뉴욕의 맨해튼처럼 고밀화해도 교통이 안 막히고 런던이나 파리처럼 고밀화로 얻는 공간을 이용하여 시내 도처에 공원을 배치할 수도 있다. 홍콩의 지하철 조차장 위에 건설한 헝파추엔 아파트 단지에는 40층이 넘는 고층아파트가 즐비하지만 인입도로는 화물배달과 택시 진출입을 위해 2차로 만을 만들어 놓았을 뿐이다. 주차장은 단 한면도 없고 아파트 건물 앞에 정차장 3면 만이 있어 택시나 긴급차량의 정차장으로 이용된다.

따라서 모든 도시개발정책과 교통정책을 대중교통을 확보하고 육성하는 데에 초점을 맞추어야 한다. 일본은 택지개발은 철도가 없으면 불가능하다는 택지개발법 까지 만들었으며 런던의 경우 대중교통 체계를 확장 육성시키는 것과 기존 대중교통축을 활용한 개발을 기본계획의 지침으로 삼고 있다. 페 항만지역을 업무지역으로 만든 독크랜드 개발 사례가 이를 설명해 준다. 독크랜드 개발시 경량전철을 계획의 근간으로 삼고 경량전철을 먼저 착공시켰다. 투자자들은 경량전철이 건설되는 것을 보고 주어진 토지이용계획에 따라 각종 시설을 건설했다. 대개의 경우 도로의 인입 만으로 개발계획을 끝내고 교통영향평가에서도 도로와 주차장의 공급을 검토하는 것으로 만족하는 우리가 절실히 느껴야 할 방침이다.

5.1.3 도심 활성화의 중요성

이 글에서 서울의 도심이 주거밀도나 고용자 밀도에 있어서 다른 세계도시에 절반 수준에 이르는 것을 보았다. 그럼에도 불구하고 도심의 교통체증은 다른 도시에 비해 훨씬 심하다. Activity는 적고 교통은 혼잡한 것이다. 교통체증은 자동차의 의존도가 높기 때문이다. 도심의 지하철 밀도가 다른 도시에 비해 많이 떨어지며 광역철도가 도심에 들어오지 않는 것은 이를 설명해 준다. 영국은 사방으로 뻗는 광역철도망의 정거장이 도심의 경계를 이루며 파리로 도심 4방에 SNCF 정거장이 있고 이들은 지하철 뿐 아니라 고속철도와도 연결된다. 이렇게 도심을 철도의 중심으로 만들어 승용차진입 없이도 많은 활동을 포용할 수 있도록 하고 공간의 여유를 살려 많은 주거시설까지 갖춘 것이다.

결국 서울 도심은 자동차나 버스로 진입하는 사람들이 많고 여기에 통과교통까지 부담

해야 하므로 도심의 가까운 땅을 대부분 도로와 주차장으로 내 줄 수밖에 없고 그래도 교통이 혼잡하고 대기오염이 심해 살기 싫은 땅이 되어 거주자가 밖으로 이주하게 된다. 주거시설이 적기 때문에 업무시간이 지나면 도시는 텅 비고 만다. 도심의 레스토랑은 점심전용으로 전락하고 상업시설도 업무시간이 짧아 수익성이 나빠지며 우량 기업이 기피하는 땅이 되고 만다. 도심에의 투자가 시들해져 주거시설이 받쳐 주는 강남이 도심보다도 중요한 업무의 중심지로 발전하게 되는 것이다.

그래도 도심의 지하철 접근성은 다른 지역보다 좋다. 이제라도 이를 근간으로 연계버스를 발달시킴으로써 대중교통 서비스 수준을 획기적으로 높이고 대신에 승용차로 진입하는 것은 거의 불가능하도록 만들면 넓은 도로와 주차장을 다시 녹지와 보행자 도로로 만들 수 있으며 고밀화를 유도하여 많은 활동과 주거지를 유치할 수 있을 것이다. 이렇게 되면 사람들이 다시 들어와 살게 될 것이며 그렇게 되어 도심이 사람으로 들끓게 되더라도 통행하는 자동차가 적어지고 공기가 깨끗해지고 걸어도닐 공간이 생기면 누구나 살고 싶고 찾고 싶어지는 자랑스런 도시가 될 것이다. 도심에는 사람이 많으면 많을수록 좋고 자동차는 적으면 적을수록 좋을 것이다.

5.2 교통행정체계에 관한 사항

5.2.1 계획의 중요성

본 고의 참고자료가 되었던 "The Four World Cities Transport Study"를 보면 내용의 대부분이 교통계획을 어떻게 수립하고 집행하는지와 대중교통체계를 어떻게 계획하고 운영하는지에 관한 것이다. 교통계획기능과 대중교통은 이처럼 대도시 교통체계 운영을 위하여 중요한 사항이다.

우리나라도 각종 계획을 한다. 그러나 우리의 계획에는 아래와 같이 몇 가지 치명적인 허점이 있다.

목표가 뚜렷하지 못하다.

계획의 목표는 현재의 문제점을 분석하고 이를 해결해 나가는 방향으로 잡아야 한다. 우리의 계획을 보면 대부분의 경우 문제분석의 과정을 거치지 않고 단번에 환상적인 목표로 점프한다. 계획의 목적이 문제해결방향과 연계되지 않고 선진화니, 복지증진이니, 환경친화성이니 하는 피상적인 것으로 설정되고 계획의 내용은 자연히 이들 목표를 구현하는 것과 상관이 없는 것으로 채워지기 쉽고 기껏해야 시범사업 하나로 체면을 세우려 한다.

계획의 내용이 대개 건설 위주로 되어있다.

계획이 문제점 분석과 이를 해결하는 방향으로 이루어지지 않기 때문에 새로운 건설에 치중되기 쉽다. 지금까지는 우리나라는 교통시설이 워낙 부족하여 타당성을 굳이 분석할 것도 없이 어디든 건설하기만 하면 그만한 투자효과를 볼 수 있었다. 따라서 당국은 예산이 허락하는 대로 적당한 곳을 물색하여 도로나 기타 교통시설을 건설해 왔으며 국민들도 이에 익숙해져 건설사업에 대한 비평이 적었다. 그래서 행정당국은 계획이라고 하면 일단 건설계획만을 생각하게끔 되었다.

재론하지만 계획은 문제를 해결하는 정책의 구현 방안이다. 따라서 건설에만 치중할 것이 아니라 문제해결을 위한 가장 효율적인 방안을 찾아 이를 계획에 포함시켜야 한다. 특히 우리나라의 교통문제는 수단간의 연계성 부족과 체계성 부족에서 오는 것이 많으므로 이를 해결하는 내용이 중점적으로 계획에 포함되어야 할 것이다.

계획의 권위가 없다.

계획부서는 자체의 주관에 의해 계획할 수 있는 권한을 가져야 한다. 그리고 일단 계획한 사항은 반드시 실행되어야 한다. 동시에 계획되지 않은 사항은 실행되지 말아야 하며 꼭 실행될 필요가 있는 사안이 발생할 때에는 차기 계획에 반영하든지 피치 못할 경우라면 계획을 수정하는 과정을 거쳐야 한다. 즉 계획은 종합계획 하나만 있어야 하는 것이다.

우리나라의 행정은 중앙정부나 자치단체의 정부나 대개 집행위주로 되어있다. 행정부의 권한과 기능이 입법부에 비해 너무 강하기 때문이다. 결국 계획이라고 해 보아야 집행을 돕는 계획이 주가 되고 있다. 뒤에서 재론하겠지만 연구활동도 마찬가지이다. 연구가 계획부서를 도와야 하는데 대부분 집행을 돕는 연구로 치우친다. 따라서 계획부서의 이름을 "계획"이 아닌 "기획"이라 칭하는 경우가 많다. 진정한 계획의 개념이 자리를 잡지 못하고 있는 것이다.

광역자치단체 중에는 최근까지 독립적인 교통국을 갖지 않은 곳이 많았으며 기초단체에는 교통국이라는 것이 없이 교통행정이 건설행정과 산업행정으로 회석되고 있다. 이러한 곳에는 교통계획도 기획도 아닌 교통행정과를 가졌을 뿐이다. 계획이라는 개념은 없는 것이다. 일정 규모 이상의 도시는 도시교통정비촉진법에 따라 교통정비기본계획을 수립하지만 도로 등 시설계획은 담당부서의 건설계획을 그대로 포함시키는 경우가 많다. 마찬가지로 지하철계획은 지하철담당부서의 건설계획을 반영해야 한다. 더구나 정비계획 수립 후에도 여기에 포함되지 않은 도로계획이나 도시개발사업이 추진되는 일도 없지 않다.

계획은 연구의 뒷받침을 받아야 한다. 런던연구센터나 파리연구센터에서 연구되는 사항은 직접 계획에 반영되거나 현장에서 실시된다. 이에 비하여 서울의 시정연구원은 시정부로부터 용역을 받아 연구를 수행하며 그 용역은 대부분 집행부서에서 발주되기 때문에 집행을 정당화하거나 혹은 집행을 용이하게 하는 방향으로 치우치기 쉽다. 심지어는 기초단체로 부터도 용역을 받으며 이들 기초단체는 시정연에서 연구를 하면 정책에 쉽게 반영되기를 기대하지만 상기한 시정연의 권위 때문에 무위로 돌아갈 때가 많다.

계획의 내용이 집행위주이다.

계획은 본시 집행부서가 아닌 계획부서가 수립해야 한다. 도쿄도의 도시계획국이 교통시설 등 모든 개발계획을 관장하고 종합계획을 수립하는 것은 좋은 예이다. 우리나라에는 종합계획에 대한 개념이 없고 각기 집행부서가 스스로 계획을 수립하기 때문에 집행에 용이한 계획을 선호하게 된다. 따라서 민원이 예상되면 집행이 어려울 것을 염려해

그 민원이 옳건 그른건 우선 기피하고 본다.

정부로서는 옳지 않은 민원은 단호히 차단하여야 한다. 이를 위하여 법이나 경찰력을 보유하고 있는 것이 아닌가. 그릇된 민원을 단호히 거절하여야 재발하지 않는다. 이를 실현하려면 계획부서를 독립시켜 민원을 무서워하지 않고 공정하게 판단하도록 해야 할 것이며 집행부서는 오직 집행에만 전념해야 한다. 민원은 별도로 받아드려 그들의 주장이 옳다고 판단되는 경우 계획부서에 넘겨 계획에 반영하도록 하여야지 집행부서에 넘겨 이미 계획된 사항을 변경해가며 민원에 끌려가서는 안될 것이다.

현재 우리나라의 행정은 중앙정부나 자치단체 공히 지나치게 집행기능위주로 되어있다. 따라서 연구기능도 집행기능을 위해 활용되고 연구기능과 계획기능이 집행기능에 기생하고 있는 정도이다. 그렇기 때문에 좋은 연구가 나올 수도 없고 나와도 집행영역을 넘어서기 어렵다. 결국 정책대안이 살아나 정책으로 채택되는 길이 곳곳에서 막혀있는 것이다.

계획이 집행부서에 의해 이루어지면 심한 경우 자기 부서의 이익을 위해 계획의 방향을 조정해 놓을 수도 있다. 문제해결사업보다는 신규건설계획을 선호하는 것도 이렇게 집행이 용이하다는 점에서 나오는 결과이다.

5.2.2 종합적 광역적 계획의 중요성

교통은 대중교통, 도로, 철도 등 수단도 다양하며 지역적으로도 한 도시에만 국한되지 않고 광역생활권에까지 그 영향이 미쳐야 한다. 따라서 교통계획은 지역적으로 그리고 분야적으로 종합적이어야 한다. 이는 위에서 본 세계도시의 교통행정에서 잘 볼 수 있었다. 그런데 우리는 모든 계획을 행정구역단위로 수립하며 분야별로 실무부서가 독자적으로 계획을 수립하고 다른 부서와 관련된 사항이라도 되도록 자기 부서의 주장대로 밀고 나가기를 원하기 때문에 지역과 분야를 종합한 종합계획이 없다.

상기한 세계 도시의 경우 대개 중앙정부가 직접 종합계획을 관장하거나 지침을 내린다.

우리나라도 중앙정부의 승인을 받아야 하는 사항은 많지만 이는 외국에서 보듯이 기술적 재정적 뒷받침 없이 단순한 허가를 내주는 데에 불과한 것이다. 따라서 지방정부는 중앙정부의 승인이나 허가절차를 달갑게 생각하지 않고 되도록 우회하려한다. 이 과정에서 광역적 계획이 이루어지지 않고 만다.

5.2.3 목표체계의 중요성

이미 언급하였지만 계획의 기본은 목표이고 목표는 현재의 문제를 어떻게 극복하고 미래로 향해야 하는지 그 비전을 제시해야 한다. 행정은 이 비전을 쫓는 전략을 세워 집행해 나가야 한다. 그러나 우리나라는 현재의 문제를 파악하는 모니터링기능이 부족해 문제를 제대로 분석하지 못하며 문제를 모르기 때문에 목표를 제대로 세울 수가 없는 것이다. 모니터링기능의 부족은 어떤 계획을 세워 이를 집행해도 그 성과를 평가할 수가 없는 문제를 추가한다. 문제도 인식하지 못하고, 평가도 못하고, 목표도 수립하지 못하고 결국 종합계획도 없다는 우리의 현실을 겸허하게 직시해야한다.

5.2.4 정책결정체계의 중요성

끝으로 결정체계의 중요성을 지적하고자 한다. 우리는 피상적이거나 우리가 심각한 교통문제를 갖고 있고 이는 매우 중대한 문제라는 것을 모두가 인식한다. 그리고 이를 해결하는 각종 좋은 방안이 제시되고 토의되기도 한다. 그러나 정작 이러한 중요한 이슈들이 정책으로 발전되는 일은 매우 드물다. 이는 정책대안이 나와도 이를 면밀히 검토하여 필요성이 인정되면 정책으로 이끌어 가는 길이 열려있지 않기 때문이다. 허구한 공청회가 열려도 공청회는 의견을 수집하기보다는 이미 결정된 사항을 공표하는 구실에 그치는 경우가 많다. 따라서 시민이나 전문가의 공청회에 대한 기대가 적어지며 방청석의 빈자리를 메꾸는 데에 급급하여야 하며 언론도 특수한 경우가 아니면 논평은 고사하고 보도조차 해주는 경우가 드물다.

우리나라에서 정책이 만들어지고 발표되는 경로를 외국의 것과 비교해 보자. 외국의 경우 실무부서와 연구부서를 통해 항상 모니터가 이루어지며 이를 통해 문제가 인식된다. 그러면 이 문제해결방안이 연구되고 이 방안이 각 관련기관의 협의를 거쳐가며 굳어진

다. 즉 밑바닥의 실무부서에서부터 최상급의 정책결정기구가 모두 동원되어 정책이 이루어지는 것이다. 각종 Committee 나 Council 이니 하는 것들은 정책을 최종적으로 토의하고 결정을 만들어 내는 기능을 한다. 이 조직에서 다시 집행부서는 자기의 대표를 보내 자신들의 입장을 밝히고 또 직접 의결에 참여한다. 그러나 어느 개인이나 집행부서도 Committee에서 독단적인 결정을 내리지는 못한다. 또한 Committee나 Council에서 내린 결정은 그 것으로 끝이다. 높은 사람의 결재를 다시 받아야 하는 것이 아니다. 물론 주요한 사안에 대해서는 장의 비토권을 인정하는 경우가 있겠지만 이는 어디까지나 비토이며 결정을 독자적으로 하는 것은 아니다.

Committee는 그 구성원의 수를 통해 결정의 비중을 조절한다. 파리의 막강한 대중교통 체계를 운영하는 STP는 대표적인 경우다. 파리시 대표가 5인, 그리고 다른 7개 Department가 각1인의 대표자를 참여시키고 나머지 12인은 중앙정부의 대표 및 중앙정부가 임명한 사람들이며 의장도 역시 중앙정부의 파리장관이 맡아 중앙정부의 영향력을 보장하고 있다. 뉴욕시의 광역교통기구(Metropolitan Transportation Authority)도 주지사가 5명의 국장과 의장을 임명하지만 뉴욕시장도 4명을 임명한다. 그리고 7명은 인근 자치단체장이 임명한다. 이들은 철도와 지하철, 버스로 이루어지는 세계에서 가장 큰 대중교통체제를 운영한다. 다른 도시의 다른 Committee도 대개 유사한 구성을 하여 독립된 기능을 부여함으로써 정책결정기능을 분산시키는 것이다.

우리나라는 거의 모든 결정이 특히 중요한 결정은 그 조직의 장이 도맡아한다. 결재가 하부로부터 올라오지만 대개는 타부서와 충분한 협의나 공감대 형성 없이 자의 앞으로 올라와 장이 결정을 내린다. 장이 결정을 안내리면 그 것으로 끝이다. 이는 무수한 문제점을 만들어 낸다. 첫째 하급 및 중간 관료들이 결정과정에서 자신들의 의사를 충분히 토로하고 자신의 소신과 정책을 일치시키는 기회가 없었으므로 내심으로는 정책에 찬동하지 않을 가능성이 있으며 따라서 결정된 정책이라도 애착과 책임감을 느끼지 않을 수 있다. 둘째 아무리 능력있는 장이라 해도 정책결정에 소비할 시간은 한정되어 있기 때문에 모든 결정을 다 알아 할 수는 없는 노릇이고 결정이 시기를 잃을 수 있다. 더구나 민선에 의해 선출된 장은 다음 번 선거에 관심을 가져야 할 것이기 때문에 정책 추진에 투입할 수 있는 그들의 시간에는 더욱 큰 한계가 있다. 단체장이 바빠서 놓치는

결정은 아무나 해 버리거나 아예 사장되어 빛을 보지 못할 가능성도 있다. 셋째, 결정이 단순경로를 통해 이루어지기 때문에 Staff 들간에 토의하고 협조하는 기회가 적으며 따라서 민주적인 지도자가 길러지지 않는다. 이 보다는 장의 의도를 알아채고 그 방향으로 맞추는 재능이 커지며 이에 능한 사람들이 더 중요한 직책을 맡게 된다. 그리하여 민주적 지도자가 생기지 않고 이러한 과정으로 자라난 지도자는 자신이 선호하는 방안을 답습하여 단순결정체제가 지속된다.

5.3 우리나라 교통행정체제 발전방향

이 글은 세계4대도시의 교통행정을 비교하는 것이 주 목표였으며 이를 통해 우리의 문제점을 인식하고 발전방향을 암시하는 데에 그치고 해결방안을 체계적으로 제시하려는 의도는 두지 않았다.

사실 아직은 문제인식이 해결방안에 대한 논의보다 더 급한 실정이다. 문제인식이 올바르게 되면 해결방안을 찾아내는 것은 그리 어려운 일이 아니며 필자는 물론 (참고문헌 3,4) 여러 연구기관이나 저자들로부터의 개선대안이 이미 많이 발표되었다. 그러나 문제도 인식하지 못한 마당에서 해결방안을 논하는 것은 사실상 무의미한 일이다. 결국 하루라도 빨리 교통문제의 심각성과 중요성을 제대로 인식하여야 하며 이에 대한 우리의 결정을 겸허히 받아드려야 할 것이다. 그리고 문제인식에 기초를 둔 대책에 대한 열의가 공감대를 이루어야 할 것이다. 필자는 그러한 시기가 오기를 고대하는 마음 간절하며 이 때를 대비해 우리들 전문가들은 해결방안 연구에 게을리 하면 안될 것이라 생각한다.

참 고 문 헌

빈 면

참 고 문 헌

- 1) The Four World Cities Transport Study, Edited by Caralampo Focas, 1998
4대도시 수행연구기관
Paris: Institute d'Ame'nagement et d'Urbanism de la Re'gion d'Ile-de-France
London : London Research Center
New York : Institute of Public Institute
Tokyo : Tokyo Institute for Municipal Research
- 2) 세계도시와 서울의 교통체계 비교, 신 부용
도시문제 99년 7,8,9월호
- 3) 교통문제 해결할 수 있다. (1994) 신 부용
오름출판사
- 4) 교통문제 해결할 수 있나, (1999) 신 부용
교통환경연구원

시정연 2000-PR-06

서울과 세계 4대도시 교통행정 체계 비교

발행인 권원용

발행일 2000년 11월 18일

발행처 서울시정개발연구원

100-250 서울시 중구 예장동 산 4-5

전화: (02)726-1070 팩스: (02)726-1291

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.