

首都圈 廣域交通行政體制的 制度化 方案

Reorganization of Transportation Administration System in Seoul Metropolitan Area

金 基 玉

(韓國地方行政研究院 首席研究員)

李 壽 長

(韓國地方行政研究院 研究員)

〈目 次〉

- I. 問題의 提起
- II. 首都圈 交通行政體制的 實態分析
- III. 外國 大都市圈의 廣域交通行政體制
- IV. 首都圈 廣域交通行政體制的 構想
- V. 맺음말

I. 序 論

1. 問題의 提起

한정된 土地에 사람과 機能이 집적하고 있는 都市에 있어서는 空間秩序計劃이 필요하다. 다시 말해 未來를 통찰하면서 그 都市의 特性을 살릴 수 있도록 市民, 活動, 土地 및 施設 등에 대한 管理 즉, 都市計劃이 요구되는 것이다.

交通·通信의 비약적인 發達과 産業化·都市化의 급격한 進展에 따라 하나의 都市는 隣接都市 내지 周邊農村地域과 상호 밀접한 依存關係에 놓이게 되었다.¹⁾ 따라서 個別都市의 土地利用計劃이나 都市施設建設計

劃은 當該都市의 行政區域을 초월하여 空間上的 相互作用體制나 機能的 連繫關係에 따라 空間的 單位를 再編성한 이른바 生活圈, 利用圈 내지 影響圈에 기초하여 수립되어야 할 것이다. 다시말해 都市의 生活圈이 廣域化되면서 人間活動의 範域은 政府가 없는 空間領域 (territorial entities without governments)에 걸치게 되었으며, 또한 行政需要의 廣域化로 인하여 都市圈의 規模의 經濟를 살리고 財政投資의 空間的 擴散效果를 內部化 (internalization of spillover effect)시킬 必要性이 증대되었다는 것이다.

그런데 지금까지 우리나라에서는 都市가 기본적으로 開放體制속에 존재한다는 事實을 경시하여 오로지 當該地方自治團體의 行政區域을 中心으로 都市를 計劃·管理하여 온 경향이 없지 않았다. 특히 空間的으로 분산되어 있는 都市(圈)의 諸機能을 有機的으로 연결시켜 場所와 場所間的 움직임의 便宜를 제공하는 行爲인 交通²⁾에 관한 行政業

1) 金 源, 「都市政策論」(서울: 經營文化院, 1986), pp. 68~69.

2) 元 濟戊, 「都市交通論」(서울: 博英社, 1987), p. 3.

務가 中央政府部處間, 中央政府과 地方政府間, 有關公共機關間에 복잡하게 분산되어 行政의 重複과 空白이라는 二重의 問題가 발생되고 있다. 또한 地方政府水準에 있어서는 自治團體마다 交通서비스의 供給優先順位가 달라 交通行政의 非效率性이 노정되거나 自治團體間的 紛爭 또는 地域住民의 民怨 發生의 素地가 되어 왔다. 이러한 상황은 地方自治의 本格的인 實施와 더불어 더욱 심화될 것으로 예상된다.

이에 본 論文에서는 生活圈의 擴大에 따른 現行 都市圈交通行政體制를 分析하여 問題點을 抽出하고, 大都市圈의 交通行政이 다른 나라에서는 어떤 方式으로 이루어지고 있는가를 把握하여 地方自治制의 實施를 고려한 都市圈에 있어 새로운 廣域交通行政體制의 代案을 摸索하고 그 制度化 方案을 提

示하고자 한다.

II. 首都圈 交通行政體制的 實態分析

1. 交通實態

가. 人口增加推移

首都圈의 人口成長推移를 보면 서울은 1960年の 2,445千人에서 1987年の 9,991千人으로 4.09倍 증가하였으며 京畿道는 同期間중에 2,749千人에서 6,931千人으로 2.51倍 증가하여 首都圈 全體를 볼때 5,194千人에서 16,904千人으로 3.25倍 증가하였다. 이러한 增加率은 同期間중 全國 平均增加率 1.69倍를 훨씬 상회하는 것으로 都市化의 進展에 따라 首都圈으로 人口가 계속 集中하고 있음을 알 수 있다(〈表-1〉參照).

〈表-1〉 首都圈 人口成長 推移

年度 地域	1960		1970		1980		1987		年平均 增加率(%)		
	千人	%	千人	%	千人	%	千人	%	'60-70	'70-80	'80-87
全國	24,944	100.0	30,882	100.0	38,124	100.0	42,147	100.0	2.2	2.1	1.4
首都圈	5,194	20.8	8,883	28.8	13,542	35.5	16,904	40.1	5.5	4.3	3.2
서울	2,445	9.8	5,525	17.9	8,518	22.3	9,991	23.7	8.5	4.4	2.3
京畿	2,749	11.0	3,358	10.9	5,024	13.2	6,931	16.4	2.0	4.1	4.7

資料: 「서울, 京畿 統計年報」, 1988.

그런데 '70年代중반 이후 首都圈으로의 人口集中이 서울보다는 周邊地域으로 점차 移流되는 現象을 나타내고 있으며 특히 1975年~1980年 사이의 人口增加率은 서울의 周邊都市들이 가장 높았으며 1980年~1985年 사이에는 서울의 外廓都市들의 增加率이 상당히 높아지는 趨勢를 보여주고 있다(〈表-

2〉參照).

이렇게 볼때 '80年代 이후 首都圈의 경우 서울 自體의 成長은 둔화되면서 서울의 行政區域을 벗어나 空間的인 擴散과 機能的인 分散이 나타나는 이른바 廣域都市圈이 形成되고 있다고 할 수 있다.

〈表-2〉 首都圈 都市人口成長

區 分	人 口 (千 名)					年平均增加率 (%)	
	'70	'75	'80	'85	'86	'70~'80	'80~'86
首 都 圈	6,787	8,874	11,189	13,564	13,971	5.1	3.7
서 울	5,433	6,890	8,364	9,646	9,799	4.4	2.7
仁 川	634	800	1,084	1,387	1,441	5.5	4.9
水 原	67	224	310	431	463	6.4	6.9
城 南	56	273	377	448	457	21.0	3.3
議 政 府	92	108	133	163	171	3.8	4.3
安 養	92	135	253	362	393	10.6	7.6
富 川	74	109	221	456	501	11.6	14.6
光 明	29	94	147	220	250	17.6	9.3
松 炭	52	57	64	66	68	2.1	1.0
東 豆 川	61	61	61	68	70	0.0	2.3
安 山	14	14	31	96	127	3.3	26.4
果 川	9	13	16	65	66	5.9	26.6
九 里	23	45	57	84	92	11.3	5.4
平 澤	51	51	61	72	73	1.8	3.0

註 : 1) 最近에 市로 昇格된 都市의 '80以前 資料는 現在의 行政區域에 속한 人口임.

2) '80年 서울 등의 人口는 센서스資料를 利用한 것으로 他部門과 다름.

資料 : 1) 經濟企劃院, 「人口 및 住宅센서스」, 1970, 1975, 1980, 1985.

〈表-3〉 首都圈 車輛增加推移

區 分		年 度	1975年	1980年	1987年	年平均 增加率 (%)	
						'75~'80	'80~'87
首 都 圈	승 용 차		52,804	149,677	524,115	23.2	19.6
	버 스		9,885	18,740	99,731	13.6	27.0
	트 럭		36,949	96,832	233,777	21.3	13.4
	계		99,638	265,249	857,623	21.6	18.3
全 國	승 용 차		84,212	249,102	819,960	24.2	18.6
	버 스		21,818	42,463	194,720	14.9	24.3
	트 럭		82,868	226,940	557,916	22.3	13.7
	계		188,892	518,505	1,572,596	22.4	17.2

資料 : 交通部, 「交通統計年報」, 1988.

나. 車輛增加推移

首都圈의 車輛保有台數는 1975年~1987年 동안 8倍 이상이나 증가하였으며 '80年代 이후 首都圈 全體車輛의 年平均 增加率은 18.3%로 全國의 增加率 17.2%보다 다소 높은 增加率을 나타내고 있다. 1987年 현재 首都圈의 總車輛台數는 858千台도 全國의 54.5%를 차지하여 地域別로는 서울이 가장 많아 72.4%인 621千台이다 (<表-3>參照).

다. 通行實態

首都圈에 있어 市·道間 通行實態를 通勤 및 通學을 중심으로 살펴보면 總通行量은 7,297千으로 이중 서울市內 通行量이 55.2%인 4,028千으로 가장 많으며 서울에로의 流入量은 仁川 74千, 京畿 525千으로 1日 약 60萬人的 通行者가 서울로 流入되는 반면 서울에서 流出되는 通行者는 약 26萬人으로서 1日 약 34萬人的 流入超過가 발생하고 있다 (<表-4>參照).

<表-4>

首都圈 市·道間 通行量

單位：通行(人)

起點 \ 終點	서울	仁川	京畿	기타	計
서울	4,028,437 (55.24)	36,218 (0.50)	224,393 (3.08)	263 (0.01)	4,289,311 (58.83)
仁川	74,218 (1.02)	553,401 (7.59)	31,100 (0.42)	101 (0.00)	658,830 (9.03)
京畿	524,767 (7.20)	40,172 (0.55)	1,776,650 (24.36)	2,340 (0.03)	2,343,929 (32.14)
計	4,627,422 (63.46)	629,791 (8.64)	2,032,153 (27.86)	2,704 (0.04)	7,292,070 (100.00)

註：기타는 江原, 忠南, 忠北임.

資料：交通開發研究院, 「首都圈 通勤·通學實態 調查報告」, 1989.

한편 서울을 중심으로 한 首都圈 市·郡別 通勤·通學 通行人的 實態를 보면 富川市 등 9個 地域에서 서울에로의 流入者가 全體의 82.1%를 차지하고 있으며, 서울에서 流出되는 通行人은 地域別로 비교적 분산되어 仁川市 등 9個 地域에로 61.7%가 流出되

고 있다 (<表-5>參照).

라. 通過交通實態

首都圈에서도 他圈域과 마찬가지로 通過 道路網인 國道를 都市內 幹線道路로 이용함으로써 都市間 通行과 都市內 通行이 혼잡되어 여러가지 交通問題를 야기시키고 있다.

<表-5>

서울市 中心 通行量

서울로 流入 (2萬人 以上)				서울에서 流出 (1萬人 以上)			
順 位	地 域 名	通 行 量	構 成 比 (%)	順 位	地 域 名	通 行 量	構 成 比 (%)
1	富 川 市	109,249	18.2	1	仁 川 市	36,218	13.9
2	光 明 市	79,449	13.3	2	城 南 市	23,147	8.9
3	仁 川 市	74,218	12.4	3	富 川 市	22,929	8.8
4	安 養 市	48,541	8.1	4	水 原 市	17,823	6.8
5	高 陽 郡	47,927	8.0	5	安 養 市	16,442	6.3
6	城 南 市	40,463	6.8	6	龍 仁 郡	12,702	4.9
7	始 興 郡	40,130	6.7	7	光 明 市	11,371	4.4
8	南 楊 州 郡	28,321	4.7	8	安 山 市	10,193	3.9
9	廣 州 郡	23,483	3.9	9	華 城 郡	10,032	3.8
小 計		491,781	82.1	小 計		160,857	61.7
其 他 地 域		107,204	17.9	其 他 地 域		100,017	38.3
計		598,985	100.0	計		260,874	100.0

資料：交通開發研究院, 「常住人口調查와 관련한 交通調查事業」, 1988.

首都圈의 市境界地點에서 조사된 總交通量에 대한 通過交通의 比率인 通過交通比率은 대체적으로 幹線道路가 없는 東豆川市, 河南市, 果川市 등에서 높은 것으로 나타나고 있다(<表-6>參照).

<表-6> 首都圈 地域別 通過交通 比率

단위 : %

都 市 名	通 過 比 率	都 市 名	通 過 比 率
부 천	0.382	구 리	0.519
안 양	0.422	원 당 읍	0.554
의 정 부	0.482	동 두 천	0.583
평 택	0.508	과 천	0.650
지 도 읍	0.518	하 남	0.658

資料：國土開發研究院, 「都市街路網 整備基本 計劃樹立」, 1988.

이와 같이 通過交通이 市內交通과 적절히 분리되지 않음으로서 當該地域의 交通混雜과 交通事故가 증대되는 결과를 초래할 수 있다.

마. 서울과 周邊地域의 連結道路實態

道路建設에 있어 市·道間 財政的 投資規模의 차이로 인하여 市境界에서 심한 병목現象이 발생하고 있는데 首都圈의 경우 서울과 外廓地域을 연결하는 13個 放射型 道路의 市境界 地點과 市內 地域에서의 V/C比가 高速道路와 富川市·仁川市 방향을 제외한 모든 道路에서 市內 方向에 비해 市外 方向의 交通滯症이 매우 심각한 실정임을 나타내고 있다(<表-7>參照).

〈表-7〉 서울 外廓道路의 市內 및 市外의 V/C比較

NO	노 선	AADT (대/일)		편도 시간당 교통량(대/시간)		차 선 수 (차선)		V/C	
		시내부	시외부	시내부	시외부	시내부	시외부	시내부	시외부
1	의정부시 방향	42,052	38,503	2,313	2,118	8	4	0.67	1.17
2	춘천시, 양평읍 방향	45,006	36,463	2,475	2,006	6	6	0.93	0.76
3	구리시 방향	36,225	27,064	1,992	1,489	4	2	1.10	2.24
4	동부읍, 광주읍 방향	23,232	6,754	1,278	372	6	2	0.48	0.56
5	성남시 방향	45,831	55,170	2,521	3,034	8	6	0.73	1.14
6	부산시 방향 (경부고속도로)	62,331	57,428	3,428	3,159	4	4	1.02	0.94
7	과천시 방향	65,226	63,970	3,587	3,518	6	4	1.35	1.95
8	안양시, 수원시 방향	60,097	48,968	3,305	2,693	8	4	0.95	1.49
9	부천시, 인천시 방향	64,912	59,790	3,570	3,289	6	6	1.35	1.24
10	인천시 방향 (경인고속도로)	61,509	36,880	3,383	2,028	4	4	1.01	0.61
11	김포읍, 강화읍 방향	34,594	19,342	1,903	1,064	6	2	0.72	1.60
12	화천읍, 능곡읍 방향	28,084	10,807	1,544	594	6	2	0.58	0.89
13	문산읍 방향	29,488	22,312	1,622	1,227	6	4	0.61	0.68

資料：陰 盛稷, “首都圈의 交通問題와 對策”, 「都市問題」, 1989年 5月號, p. 65.

2. 交通行政體制

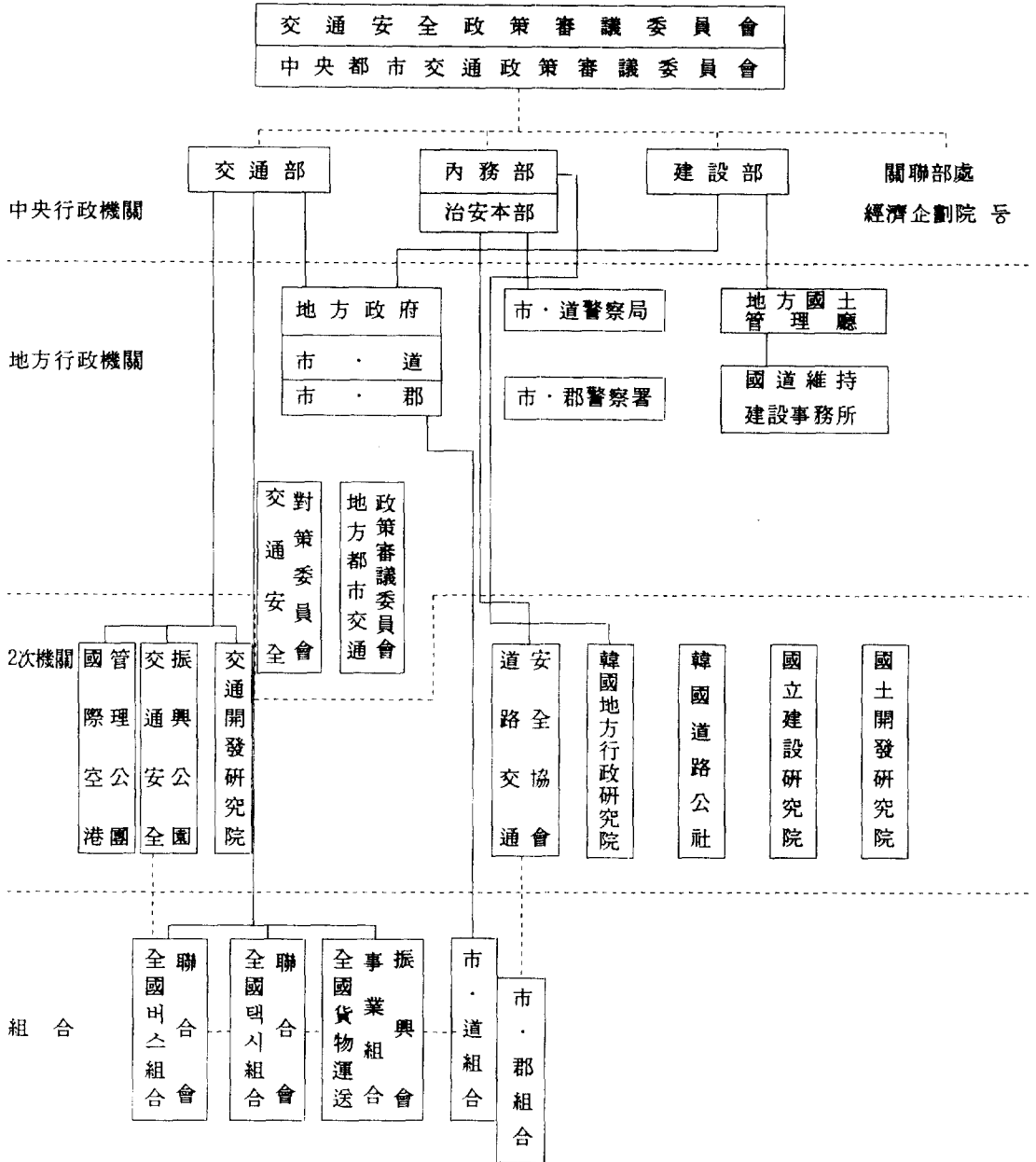
가. 交通行政 關聯機關 및 管掌業務

현행 우리나라의 交通行政은 크게 中央 및 地方行政機關으로 區分할 수 있는데 中央政府水準에서는 交通部 建設部 그리고 內務部(治安本部 포함) 등이 交通關聯業務를 分散, 管掌하고 있으며 각 地方自治團體와

特別地方行政機關이 地方水準에서 中央部處의 補佐役割을 하고 있다. 그리고 各種 公企業과 研究機關이 2次 關聯機關으로서 關여 하며 여기에 각 運輸業體와 그 從事者들이 交通行政의 下部組織을 이루고 있으며 이들과 關連된 버스, 택시, 貨物聯合會 및 組合이 結成되어 있다(〔圖-1〕參照).

[圖-1]

現行 交通行政體系



이러한 交通行政 關聯機關이 各各 담당하 고 있는 業務를 交通施設의 設置 및 管理, 交通手段의 管理, 交通需要의 管理 및 計劃

등으로 區分하여 살펴보면 다음 <表-8>과 같다.

<表-8>

交通業務別 擔當行政機關

業務 行政機關		交通施設	交通手段	交通需要 및 計劃	2次機關	委員會
中央 政府	交通部	<ul style="list-style-type: none"> • 停留場의 設置 · 管理(自動車停留場法) 	<ul style="list-style-type: none"> • 自動車의 形式承認 · 登錄 · 安全規制(自動車管理法) • 自動車運送事業의 免許, 監督 및 事業用自動車 從事者의 管理(自動車運輸事業法) • 地下鐵建設 및 運營政策(地下鐵建設과 運營에 관한 法律) 	<ul style="list-style-type: none"> • 運賃調整(經濟企劃院과 協議) • 都市交通의 中長期計劃(都市交通整備 促進法) • 交通安全基本計劃 및 綜合政策(交通安全法) 	<ul style="list-style-type: none"> • 交通安全振興公團: 交通安全技術 · 安全教育 · 弘報 및 調查研究業務 • 交通開發研究院: 交通, 觀光政策 및 技術의 研究開發 	<ul style="list-style-type: none"> • 交通安全政策審議委員會: 交通安全에 관한 基本計劃과 綜合政策審議(國務總理) • 中央都市交通政策審議委員會: 都市交通整備基本計劃과 整備地域의 審議(交通部 長官)
	建設部	<ul style="list-style-type: none"> • 道路建設管理(地方道, 市 · 郡道 제외)(道路法 등) 			<ul style="list-style-type: none"> • 韓國道路公社 • 地方國土管理廳 • 國道維持建設事務所 • 國土開發研究院 	
	內務部	<ul style="list-style-type: none"> • 地方道, 市 · 郡道의 財政支援 및 管理(道路法) • 交通信號, 機械 등 道路施設物의 設置 · 運營: 市 · 道에 委任(道路交通法) 	<ul style="list-style-type: none"> • 自動車道路交通의 規制, 自動車運輸免許管理: 市 · 道에 委任(道路交通法) 		<ul style="list-style-type: none"> • 治安本部 • 道路交通安全協會: 交通安全技術, 安全, 弘報教育 및 調查研究 • 韓國地方行政研究院: 地方行政에 관한 中 · 長期計劃 · 研究 	

業務 行政機關		交通 施設	交通 手段	交通需要 및 計劃	2 次 機關	委 員 會
地方 政府	市·道	· 地方道建設 및 管理 (建設局, 都市計劃局)	· 交通手段供給, 運轉者 管理 (交通局, 商工 運輸局) · 道路交通安全 (警察局)	· 交通計劃業務 를 전담하는 課는 서울·부 산에 설치 · 5大都市圈의 都市交通整備 計劃樹立(都 市交通整備促 進法)	· 서울의 경우 治安本부가 2 次機關의 역할 담당	· 交通安全對策 委員會 (市· 道知事) · 地方都市交通 政策審議會 (市長)
	市·都	· 市郡道建設 및 管理 (建設課)	· 一線行政業務 擔當	· 專擔部署 및 計劃不在		

나. 交通計劃體系
空間의인 側面에서 交通關聯計劃을 규정
하고 있는 法律은 建設計劃과 밀접한 關係

(예 : 土地利用計劃과 交通計劃)를 갖고 있
다 (<表-9>參照).

<表-9> 交通關聯計劃의 空間的 制限法律

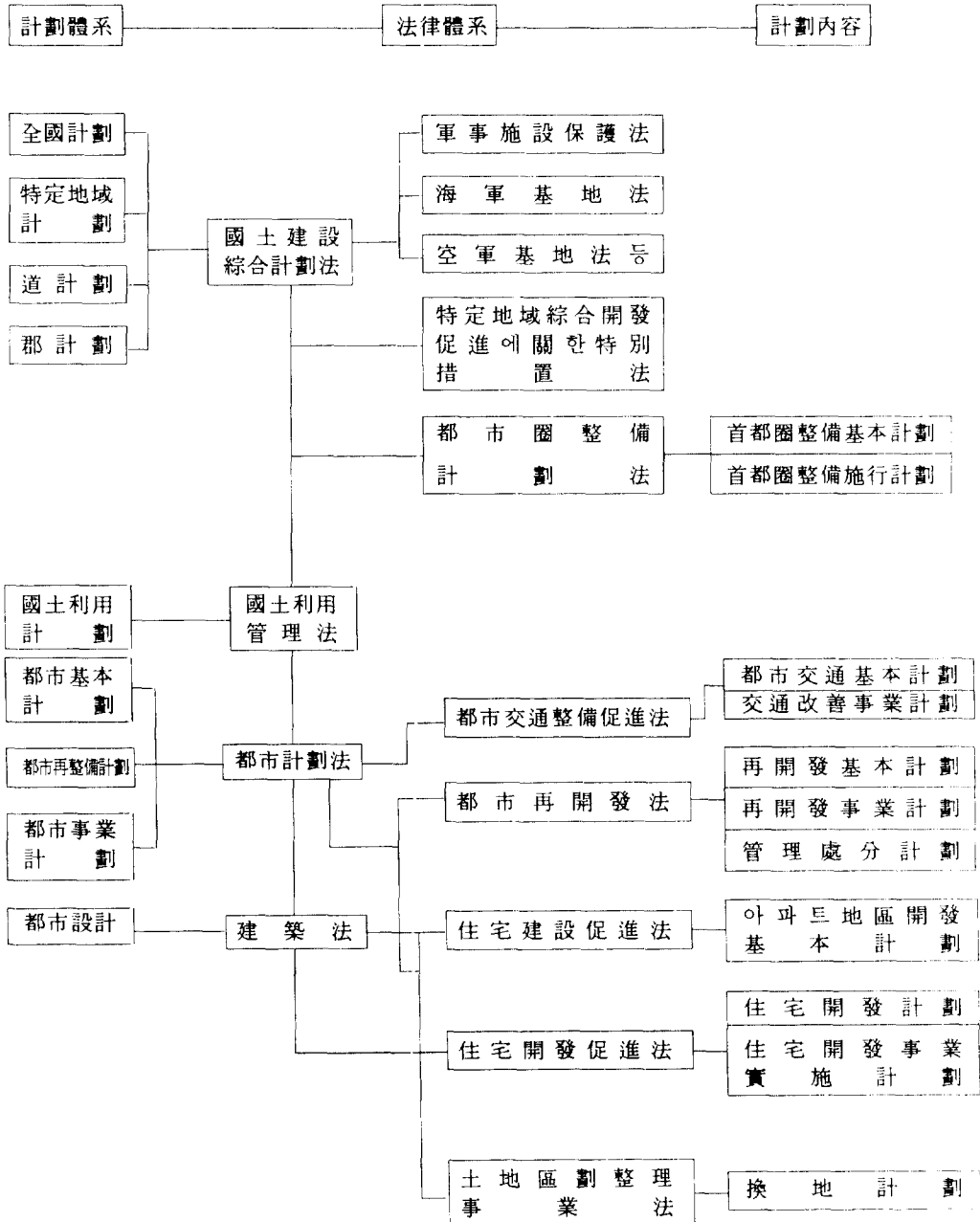
全國的 制限	地域的 制限	都市的 制限	特殊的 制限
國土建設綜合計劃法 國土利用管理法 工業配置法 道路整備促進法 高速道路法·道路法	首都圈整備計劃法 特定地域開發을 위한 特別措置法 產業基地開發促進法	都市計劃法 都市再開發法 住宅建設促進法 都市交通整備促進法	建設業法 駐車場法

따라서 都市交通基本計劃은 關聯法律에
의하여 수립되는 것으로 國土建設綜合計劃,
國土利用計劃, 首都圈整備計劃, 都市計劃 및
都市再整備計劃 등과 相互補完的 關係를 가
지면서 都市交通整備促進法에 의거 目標年
度 20年의 交通計劃과 5個年 投資事業計劃
이라고 볼 수 있는 交通改善事業計劃을 一
定規模 이상의 大都市가 수립하는 것이다

(〔圖-2〕參照).

그런데 大都市 특히 서울의 경우 都市計
劃은 都市計劃局에서 交通計劃은 交通局에
서 그리고 交通計劃의 中樞를 이루는 道路
建設은 道路局에서 각각 담당하고 있어 計
劃樹立時 상호 有機的인 協助體制構築에 있
어 不協和함이 發生할 소지가 클 것이다.

[圖-2] 交通關聯計劃體系



3. 交通行政體制的 問題點

지금까지 살펴본 首都圈의 交通實態와 交通行政體制에서 나타나는 問題點을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 首都圈의 交通需要가 人口增加에 비해 폭발적인 增加現象을 보이고 있으며 특히 이러한 交通需要가 서울을 指向하고 있다는 것이다. 따라서 都市內 交通과 都市間 交通이 한 道路에 混在되어 서울에서 外廓 地域을 연결하는 放射性 幹線道路는 극심한 交通滯症現象을 유발하고 있다.

둘째, 首都圈의 交通問題를 담당하는 行政體系가 多樣함에 따라 首都圈의 土地利用과 交通體系를 조화시킬 수 없다는 점이다. 首都圈을 하나의 生活圈으로 一元化된 交通計劃이 수립·운영되어야 함에도 불구하고 多

數의 個別 行政區域單位에서 獨自적으로 遂行되고 있으며, 中央部處間, 自治團體間 및 上下級機關間에 複雜하게 業務가 分散되어 있어 行政의 重複과 空白이라는 二重의 問題가 發生하고 있다.

셋째, 交通施設 및 交通手段의 供給·運營上 非效率性이 나타난다는 점이다. 예를 들면 自治團體마다 道路開發의 優先順位가 달라 道路施設의 連繫性에 不合理性을 招來하기도 한다. 또한 市內버스 供給過剩地域과 供給不足地域이 發生하며, 市·道間의 協議가 이루어지지 않음으로써 버스路線延長 등은 거의 不可能한 實情이다. 그 밖에 택시 區間問題나 市內버스의 市外區域 料金問題도 거의 모든 都市에서 發生되고 있다.

〈表-10〉 首都圈行政協議會의 運營實績

區分 回數	開 催 年 月 日	附 議 案 件			合 議 案 件 (比 率)		
		計	京 畿	서 울	計	京 畿	서 울
계	11回	178	120	58	117(66)	74(62)	44(76)
1회	1968. 10. 14	23	20	3	21(91)	18(90)	3(100)
2회	1969. 4. 2	11	9	2	8(73)	6(67)	2(100)
3회	1970. 7. 2	20	9	11	18(90)	7(78)	11(100)
4회	1971. 3. 18	17	11	6	14(82)	8(73)	6(100)
5회	1971. 9. 29	7	6	1	6(86)	5(83)	1(100)
6회	1975. 12. 19	10	6	4	8(80)	4(67)	4(100)
7회	1976. 5. 28	14	10	4	10(71)	7(70)	3(75)
8회	1982. 5. 26	26	13	13	12(46)	5(39)	7(54)
9회	1985. 7. 4	21	14	7	8(38)	5(36)	3(43)
10회	1988. 12. 2	14	9	5	5(36)	3(33)	2(40)
11회	1989. 6. 9	15	13	2	7(47)	6(46)	1(50)

註: 9회부터는 仁川, 江原, 忠北도 構成團體가 되었는데 이들 團體가 제의한 案件은 京畿에 포함되어 있음.

資料: 各 自治團體

넷째, 이상과 같은 問題點을 발생시키는 가장 큰 要因으로 들 수 있는 것이 交通시스템 自體에서 야기되는 문제와 더불어 근본적으로는 首都圈의 交通을 綜合적으로 計劃·管理하는 廣域行政 및 計劃體制가 결여되어 있다는 점이다. 현재 首都圈의 交通問題를 廣域的으로 처리할 수 있는 유일한 協議體로서 首都圈行政協議會³⁾가 구성·운영되고 있으나 그 有用度는 지극히 미미한 실정이다 (<表-10>參照).

특히 道路의 新設 및 改修·補修와 버스路線의 新設·變更 및 廢止와 같은 막대한 財源이 所要되거나 利害關係가 상충되는 業務에 관한 合意는 거의 이루어지지 않는 형편이다.

끝으로, 交通問題에 따른 社會經濟的 問題가 대두된다는 점이다. 대도시와 周邊都市間 交通問題는 大都市內居住選好傾向을 부채질하여 人口分散政策을 어렵게 만들고 있으며, 相對的으로 所得水準이 낮은 周邊都市住民의 交通費負擔을 加重시킨다는 點에서 社會福祉政策에 反하는 結果를 招來하고 있다. 또한 行政은 社會與件을 受容해야 한다는 基本原則에도 어긋난다는 點에서 時急한 改善이 要望된다고 하겠다.

이와 같이 交通政策의 執行·運營機構가 複雜하게 分離되어 手段間의 效率的인 서비스 計劃 및 機能分擔이 안되고 있는 實情인바, 이는 首都圈 交通을 綜合적으로 管掌하는 廣域交通(行政)體制的 確立으로 解決해야 할 것이다.

3) 이밖에도 首都圈整備審議委員會와 都市交通整備審議委員會가 構成되어 있으나 地方政府次元의 協議體라기 보다는 中央政府次元의 協議機構이어서 엄격한 의미의 廣域行政을 위한 組織體라 할 수 없다.

4) 以下는 다음 文獻을 主로 參照하였음.

韓國地方行政研究院, 「外國의 地方自治制度比較研究」, 1986, pp. 31~32.

Ⅲ. 外國 大都市圈의 廣域交通 行政體制

1. 워싱턴大都市圈 交通廳⁴⁾

1960年 首都圈의 交通問題에 관련된 法律에서 住民의 福祉增進과 首都圈地域의 均衡的 發展, 都市景觀의 維持·保護를 위하여 首都圈 交通體制的 改善이 要求된다고 規定하였다. 이에 따라 首都圈 交通局(National Capital Transportation Agency)이 設置되었다. 그 후 1966年 워싱턴地域의 地下鐵 및 버스體系의 計劃과 建設 및 財政準備을 위해 首都圈 交通局이 解體되고 워싱턴大都市圈 交通廳(Washington Metropolitan Area Transit Authority: WMATA)이 設立되었다.

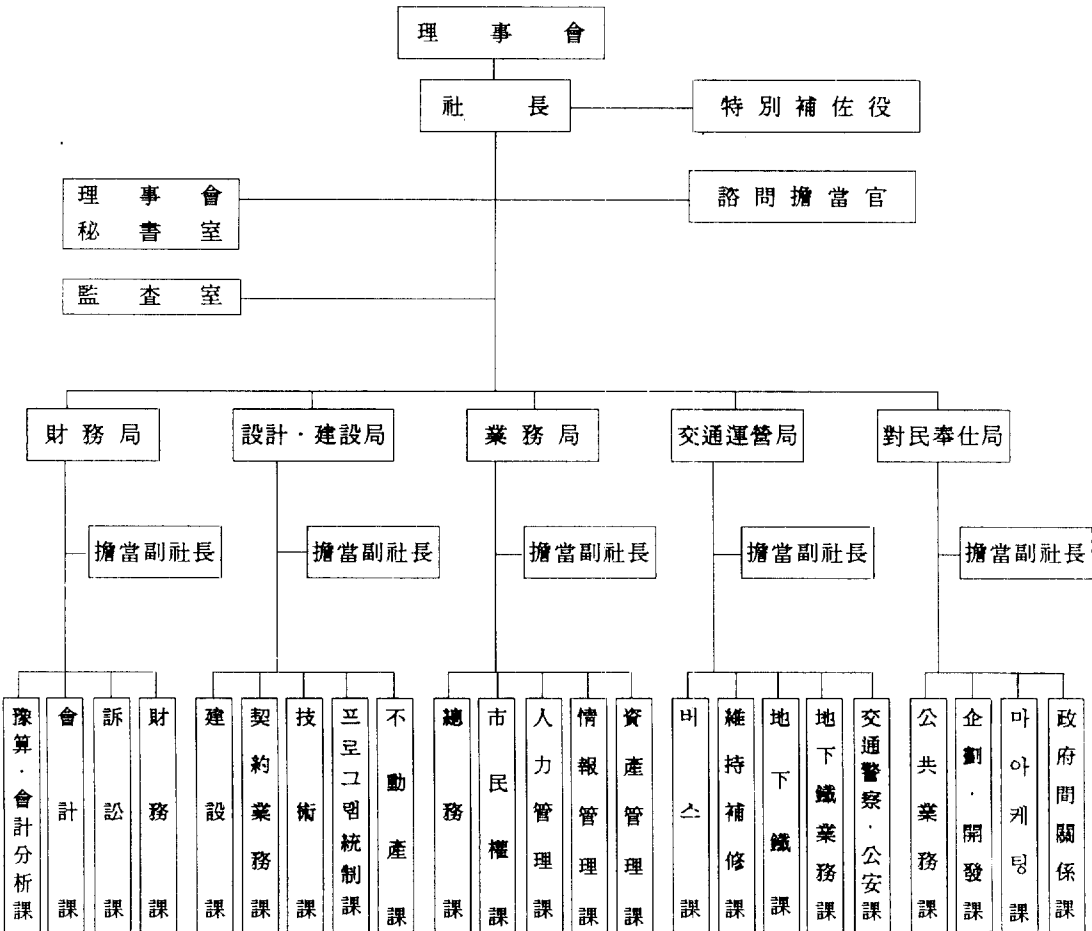
이 機構는 메릴랜드州, 버지니아州 및 콜롬비아 特別區에서 選出된 各 2名씩의 理事와 2名씩의 代理人들로 構成된 理事會와 그 밑에 財務局 등 5個의 局으로 組織되어 있다([圖-3]參照).

이 機構는 廣域的인 大都市圈 鐵道(metrorail)를 運營·管理하고 있는데 이 메트로 레일을 1968년에 着工하여 1976년에 開通하였으며, 運營經費의 약 59%는 運貨 및 廣告費 等의 收入으로 充當되고 있으며 나머지는 地方政府, 州政府 또는 聯邦政府의 補助金으로 充當하고 있다.

또한 워싱턴大都市圈에는 워싱턴大都市圈 交通委員會(Washington Metropolitan Area Transit Commission)가 있는데, 이는 大都市圈內 各 政府單位간의 協力을 바탕으로 교통 혼잡을 완화하고 새로운 交通規制 等에 관한 州간의 계약을 체결하기 위하여 設치된 기관으로서 民營버스와 觀光버스, 州間的 營業을 하고 있는 택시의 料金과 서어비스

및 路線을 統制하는 機能을 수행한다.

[圖-3] 위싱톤 大都市圈交通廳 機構圖



2. 파리 運輸組合⁵⁾

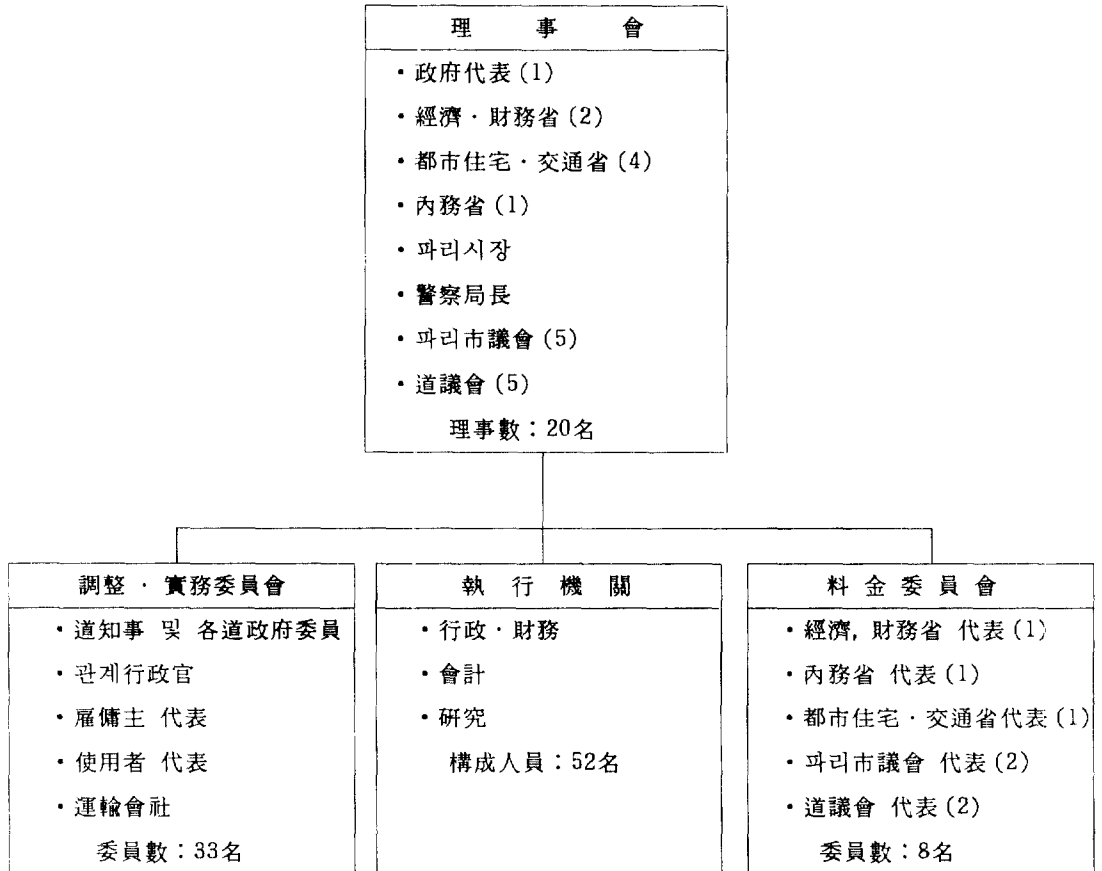
1951年 설립된 파리 運輸組合 (Syndicat transport de Paris)은 파리首都圈의 大衆交通을 담당하는 기구로서 運輸公社인 RATP

(地下鐵 및 郊外버스), SNCF(鐵道), RPTR (버스) 등을 총괄한다. 파리 運輸組合은 最高議決機構인 理事會와 몇개의 委員會로 조직되어 있는데 理事會의 경우 中央政府와 地方自治團體가 각각 10名씩 임명하는 理事로 구성되며 파리 國家委員인 파리市長이 理事長이다 ([圖-4]參照).

5) 以下는 다음 文獻을 參照하였음.
交通開發研究院, 「廣域都市交通行政體制研究」, 1988, pp. 203~207.

[圖-4]

파리 運輸組合 機構圖



파리 運輸組合의 主要 機能은 다음과 같다.

첫째, 首都圈地域 交通서비스運營을 위해 ①서비스區間設定 ②서비스方法 ③서비스條件 決定 ④運輸會社指定 ⑤料金決定 ⑥ SNCF, RATP, APTR에 收入配當 ⑦交通稅 管理를 擔當한다.

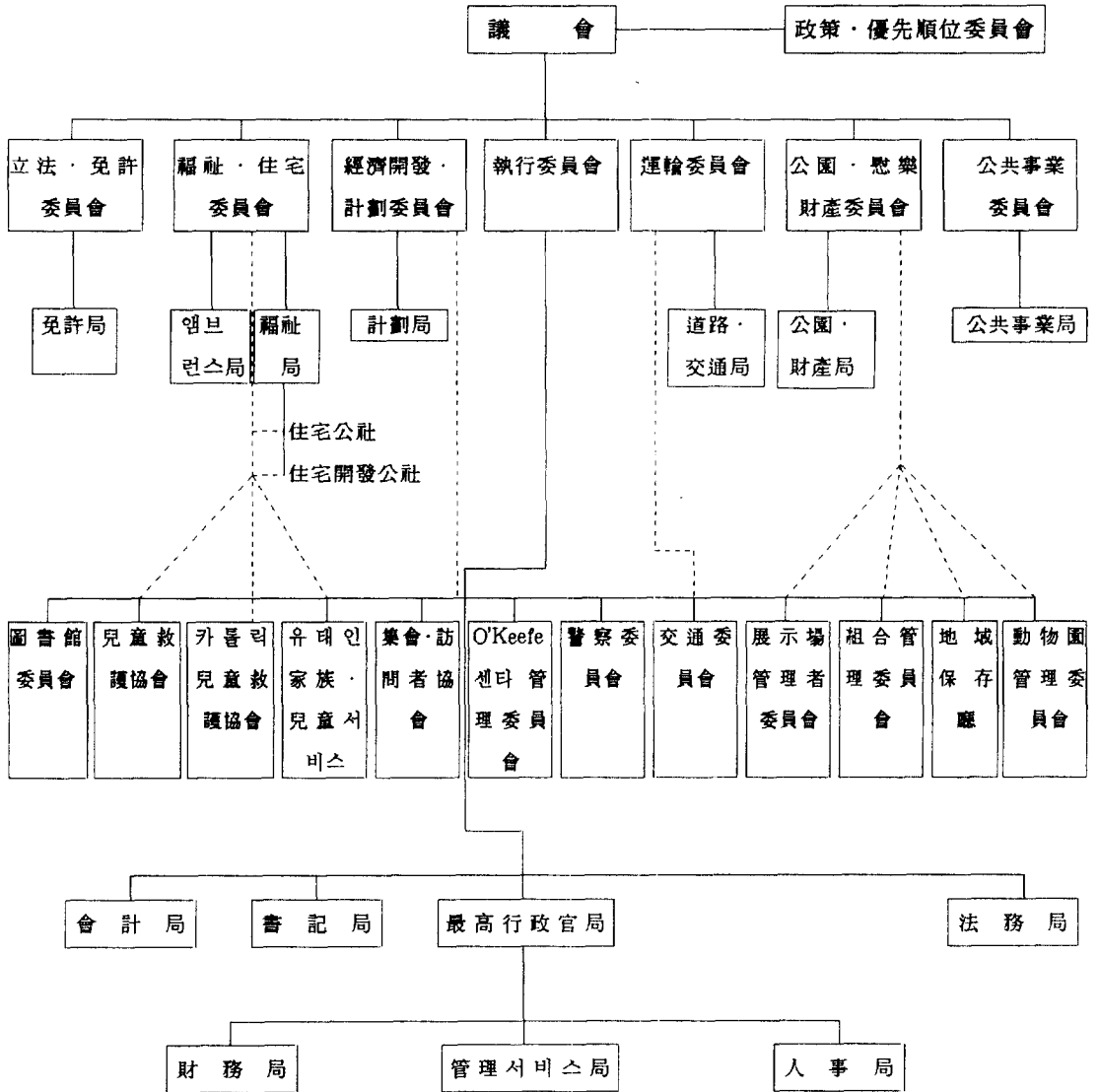
둘째, 首都圈地域의 大衆交通改善을 위해 ①投資計劃樹立·監督 ②投資事業 承認 ③ 交通網 開發·調整 ④新都市交通運營 ⑤障 碍者 交通施設 設備管理를 擔當한다.

셋째, 首都圈地域 大衆交通振興을 위해 ① 料金政策決定, ②驛出入施設 및 換乘施設 整備改善 ③利用者를 위한 情報案內政策에 參與하는 등의 役割을 遂行한다.

한편 파리 運輸組合은 財政上的 自律權을 갖고 各種 投資計劃樹立을 監督·調整하며 政府補助金, 借用保證의 方法으로 投資計劃 執行에 參與하고 있다. 또한 파리시 외곽의 大衆交通停留場 近處에 停車場을 建設·運 營할 수도 있으며 契約에 따라 限定된 期間에 特定區間 서비스를 提供하는 運輸會社에

게 補助金을 支拂할 수 있다.

[圖-5] 토론토 聯合政府 機構圖



資料 : Municipality of Metropolitan Toronto, *Briefing Notes for Members of Council*, 1988. p. 13a.

3. 토론토 聯合政府 (The Municipality of Metropolitan Toronto).

토론토市 (City of Toronto) 등 6個의 自治團體로 설치된 토론토 聯合政府는 34名의 議員으로 구성된 議會를 중심으로 조직된 委員會型的 行政執行體制를 택하고 있다. 즉 議會에는 行政執行을 총괄하는 執行委員會 (Executive Committee)와 6個의 常任委員會가 설치되어 있다. 그리고 각 委員會內에는 管掌業務를 처리하기 위하여 여러가지 委員會 (Commission or Board)와 局 (Depart-

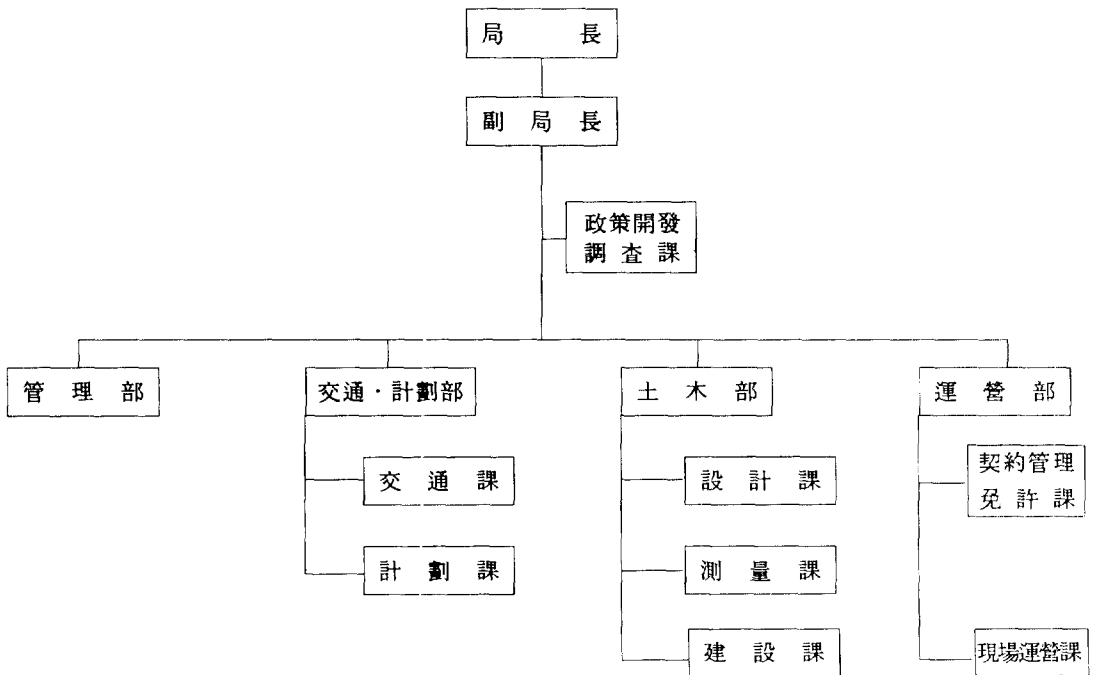
ment)이 각각 조직되어 있다((圖-5)參照).

토론토大都市圈의 交通에 관한 모든 業務는 8名의 議員으로 구성된 運輸委員會 (Transportation Committee)에서 關장하도록 되어 있다. 그리고 同委員會 밑에는 道路·交通局 (Roads and Traffic Department)와 交通委員會 (Toronto Transit Commission)가 설치되어 있다.

道路·交通局은 4個의 部로 편성되어 道路의 設計, 建設 및 維持·管理 등의 業務를 총괄하고 있다((圖-6)參照).

[圖-6]

道路·交通國의 機構圖



각 部에서 담당하고 있는 주요 業務를 살펴보면 다음과 같다.⁶⁾

管理部 (Administration Division)는 會計, 人事, 豫算 및 시스템開發 그리고 健康 및 安全 등 局 전체에 대해 綜合的인 서비스를 제공하는 業務를 관장하고 있다.

交通·計劃部 (Traffic and Planning Division)에서는 交通制御施設 및 시스템관리와 主要 資本增進 프로젝트에 대한 環境評價, 지방정부 및 民間業者의 交通計劃의 評價 그리고 交通 및 運輸에 관한 調査·研究 등의 業務를 담당하고 있다.

土木部 (Engineering Division)는 局 전체의 프로젝트와 財産取得에 대한 土木的 測量을 포함하여 道路體系의 變化와 擴張에 관계되는 資本計劃의 設計 및 建設을 관장한다.

運營部 (Operations Division)에서는 도로포장, 잔디관리, 構造維持, 越冬對策 및 免許發給 등 道路體系의 維持에 관한 業務를 담당한다.

끝으로 政策開發·調査課 (Policy Development and Research Branch)에서는 對民奉仕의 範圍와 質 및 效果성을 제고시킬 수 있는 政策이나 프로그램을 연구·개발하고 있다.

그리고 交通委員會에서는 토론토大都市圈

內 모든 通行者로 하여금 깨끗하고 안전하고 쾌적한 環境에서 交通移動 (transit mobility)를 할 수 있도록 최선의 서비스를 제공하는 業務를 담당하고 있는데 예를 들어 運轉者를 위한 Ambassador Program과 Safety Partner Program 등을 도입·실시하고 있다.⁷⁾

한편 地方政府에서는 地方道の 建設 및 維持·管理, 歩道블럭과 駐車미터기 그리고 버스停留場 (bus shelter) 등의 設置業務를 관장하고 있다 (<表-11>參照).

이상과 같은 交通機能을 수행하기 위하여 토론토聯合政府는 '88年 현재 全體 豫算의 15.9%인 Can\$ 295,224.9千을 사용하고 있으며 이들의 대부분은 地方政府의 出損金과 州政府의 補助金으로 충당되고 있다 ((圖-7)參照).

4. 몬트리올 都市共同體 (Communaute urbaine de Montreal)⁸⁾

몬트리올聯合政府는 몬트리올 (Montreal)을 비롯하여 29個의 地方政府를 포괄하는 公法上的 法人으로서 ①그 圈域內의 각 都市에 있는 不動產의 평가 ②大都市圈 開發計劃의 수립 ③廣域的인 公園의 설치와 레크레이션 ④大氣汚染의 제거·淨化 ⑤公衆保健 및 食品監視 ⑥물의 淨化, 下水處理 ⑦圈域內의 大衆交通 (transport en commun) 및 地下鐵建設 ⑧廢棄物收去 및 處理 ⑨公共의 安全(警察) ⑩經濟發展 ⑪택시産業의 規制 ⑫쓰레기再生 ⑬水環境改善 등 廣域의 性格을 가진 都市機能을 수행하고 있다.

6) Municipality of Metropolitan Toronto *Briefing Notes for Member of Council*, 1988, p. 136.

7) *Ibid.*, p. 220.

8) 以下는 다음 文獻을 주로 參照하였음.

Communaute urbaine de Montreal, *Annual Report* 1988.

〈表-11〉

廣域政府와 地方政府間의 交通機能分擔

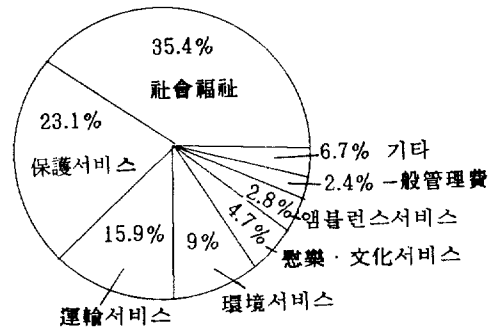
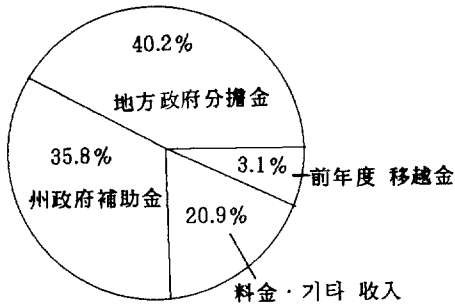
事 務	廣 域 政 府	地 方 政 府
大衆交通手段 建設・管理	○	
장애자 교통	○	
高速道路 建設・管理	○	
主要 幹線道路 建設・管理	○	
地方道路 建設・管理		○
橋樑・立體交叉路 建設・管理	○	○
除雪作業	○	○
街路清掃	○	○
歩道블럭 설치・관리	○	○
交通制御	○	○
橫斷歩道 設置	○	○
信號燈 設置	○	
街路燈 設置	○	○
道路塗色	○	○

〔圖-7〕

토론토聯合政府의 歲入・歲出 ('88年 현재)

歲 入

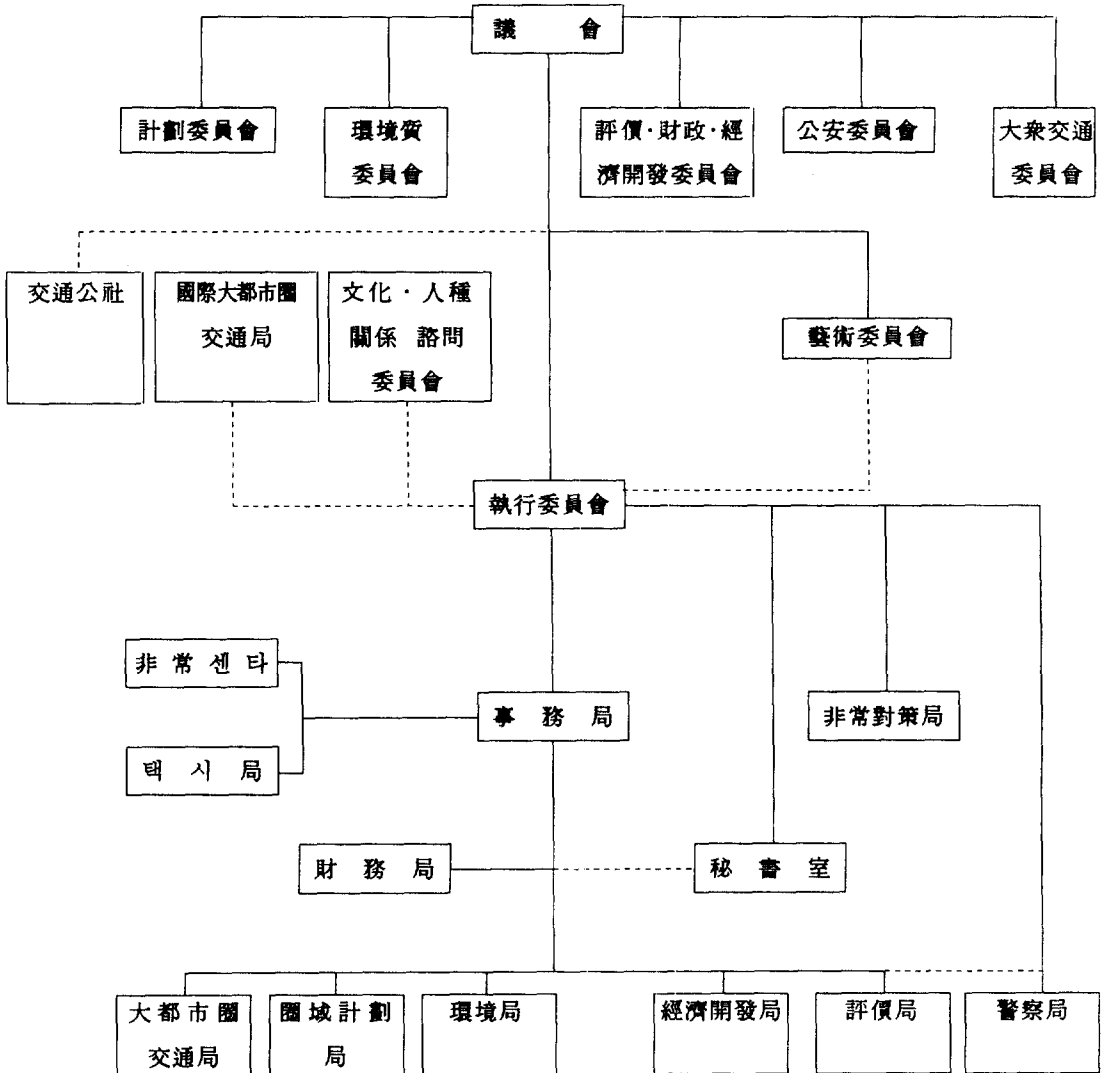
歲 出



이러한 기능을 分掌하기 위하여 87名の 議員으로 구성된 議會에는 執行委員會 (Executive Committee)와 5個의 常任委員會 (Standing Commission)가 설치되어 있으며

特別한 規程⁹⁾에 의하여 그 機能과 權限이 異常된 業務를 처리하기 위하여 執行委員會가 있는데 이는 10個의 局으로 조직되어 있다 ([圖-8]參照).

[圖-8] 몬트리올 都市共同體 政府機構圖



9) 特別한 規定은 다음 法律을 말함
Codification Administrative de la loi sur la
Communauté urbaine de Montreal, mise a
your aout 1989.

그런데 交通 즉, 地下鐵과 大衆交通網의 建設·運營은 交通公社(Societe de transport de la Communaute urbaine de Montreal)가 담당하고 있다. 同公社는 별도의 法人이지만 都市共同體의 受託者(mandatory)로서 그 財産을 保有한다. 이 交通公社와 都市共同體 間에는 긴밀한 法的 紐帶가 형성되어 있다. 예를 들어 都市共同體가 公社의 經常豫算과 資本支出計劃을 승인하며 그 運營赤字는 地方自治團體가 補填하여 준다.

交通公社가 借用을 하거나 使用者運送에 있어 相異한 料率을 정하려면 그로부터 權限이 부여되어야 한다. 또한 交通公社는 道路를 신설 변경 또는 廢止하거나 버스道路를 다른 形態의 大衆交通路로 대체하려면 執行委員會의 승인을 받아야 한다. 그리고 交通公社는 그 活動에 관한 年度別 報告書를 별도로 제출한다.

그리고 1980年 大衆交通에 있어 수많은 協議要請에 副應하기 위하여 都市共同體에 의하여 國際大都市圈交通局(Bureaude transport metropolitan International Inc.)이 설치되었다. 同機構는 大都市圈交通局(Bureau de transport metropolitan)의 技術協助를 통하여 都市大衆交通體制의 計劃, 設計, 建設 및 運營 등에 관한 專門의 位置를 얻게 되었으며 國內外의 여러가지 프로젝트에 참여, 성과를 거두고 있다.

그밖에 택시서비스의 質을 제고시키고 交通法規의 遵守를 監視하기 위하여 택시局(Burean de taxi)이 1987년에 설치·운영되고 있다.

한편 몬트리올 都市共同體의 歲入은 Can \$ 811,949.4千인데 이 중에서 交通部門

에 쓰여지고 있는 歲出은 全體의 35.6%에 해당하는 Can \$ 287,162.8千에 이르고 있다 ([圖-9]參照).

IV. 首都圈 廣域交通行政體制의 構想

1. 基本方向

交通機能은 그 下部構造로서의 道路와 함께 行政區域에 관계없이 空間的으로 一貫性 내지 連續性을 요구하는 動的 시스템으로서 그 計劃과 執行에 있어 廣域的 接近이 가장 강조되는 行政서비스라 할 수 있다.

그런데 廣域行政體制는 이른바 民主性과 能率性의 追求라는 地方自治의 根本理念을 구현시키면서 동시에 個別自治團體만으로는 처리하기 곤란한 廣域的 行政需要에 대하여 中央政府에 의존하지 않고 自治團體間의 協力·調整을 통하여 共同的으로 대응해 나가려는 行政管理體制로서 다양한 接近方法이 있다 (<表-12>參照).

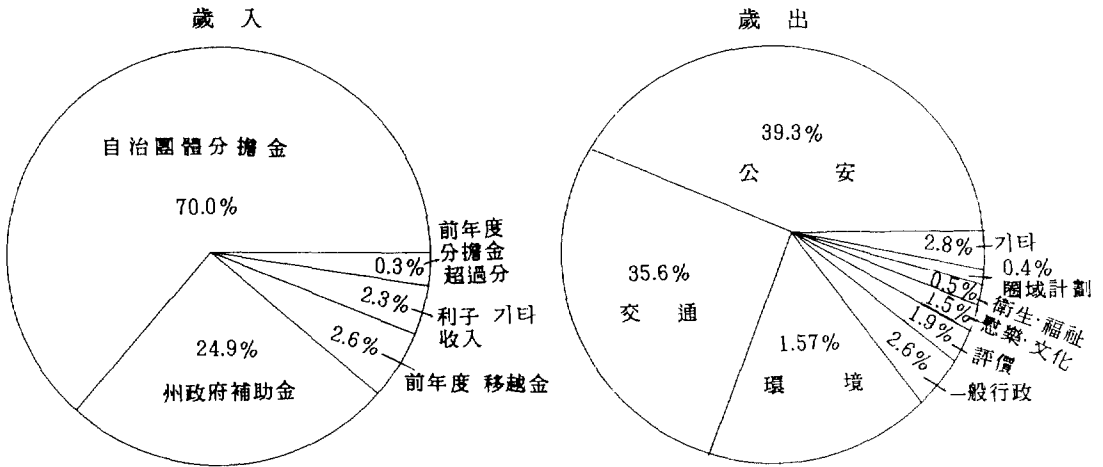
이러한 廣域行政體制는 그 나라가 추구하는 行政理念과 廣域行政事務의 特性에 따라 그 實用性에 있어 差異가 있으므로 다음과 같은 諸要素를 고려하여 交通에 관한 廣域行政體制를 구상하여야 할 것이다.

첫째, 行政理念의 적절한 調和이다. 현재와 같은 中央執權的 行政體制에서는 能率性이 강조되었으나 앞으로 地方自治가 본격적으로 실시됨과 더불어 民主性과 衡平性이 보다 강조될 것이므로 이를 충분히 고려하여야 할 것이다.

둘째, 住民生活의 便宜增大이다. 廣域行政은 주민들의 生活便宜施設에 직결되는 機能

을 처리하는 것이 일반적이므로 費用의 節 便宜를 제고시킬 수 있어야 할 것이다.
約이나 利用의 便利 등 지금보다는 더 住民

[圖-9] 몬트리올 都市共同體의 歲入·歲出 ('88年 現在)



資料 : Communaute urbaine de Montreal, 88 Budget, pp. 14~15.

<表-12> 廣域行政 接近方法의 分類

大分類	細分類	內 容
綜合的 接近方法	統 合 (consolidation)	<ul style="list-style-type: none"> • 數個의 群小自治團體를 統廢合하여 單一政府化 • 日本의 市·정·村 統合 • 光州直轄市와 松汀市, 光山郡의 統合
	合 併 (annexation)	<ul style="list-style-type: none"> • 中心都市에 都市化된 隣接地域 編入 • 1900년대초 美國과 캐나다에서 주로 이용 • 우리나라 大都市의 行政區域 擴大
	分 離 (seperation)	<ul style="list-style-type: none"> • 郡(county)으로부터 一定地域을 分離 • Baltimore, Denver, San Francisco가 例 • 市나 邑의 直轄市나 市로의 昇格
	市·郡 統合 (city-county consolidation)	<ul style="list-style-type: none"> • 郡을 중심으로 中心都市와 주변지역을 흡수하여 單一政府化 • Nashville-Davidson County와 Indianapolis Maron County가 例

大分類	細分類	內 容
漸進的 接近方法	合意·協定	<ul style="list-style-type: none"> • 2개 이상의 自治團體가 單一(複數)의 서비스를 제공하기 위하여 協定締結 • 生産者 - 消費者 協定, 相互扶助協定, 施設共有協定 등의 類型 • 事務委託도 여기에 해당
	機能移讓 (上位政府代行)	<ul style="list-style-type: none"> • 特定事務의 權限을 주로 上位政府에 이양 • 都市·郡 開發體制 (urban county development)나 綜合市·郡 計劃 (comprehensive urban county plan)에 의하여 이루어짐. • L. A. County와 Metropolitan Miami의 Dade County가 例
	協議會	<ul style="list-style-type: none"> • 地方自治團體間의 協議機構로 執行力이 없음. • 미국의 Council of Governments • Twin City Model로 발전 (Minneapolis-St. Paul) • 우리나라 都市圈 行政協議會
	機關의 共同設置	<ul style="list-style-type: none"> • 自治團體間의 合意로 規約을 정하여 內部組織의 一部를 공동으로 설치 • 미국과 일본에서 활용
折衷的 接近方法	聯合體	<ul style="list-style-type: none"> • 둘 이상의 自治團體가 各各의 法人格을 유지한 채 廣域的인 事務를 처리하기 위하여 새로운 廣域自治團體 설치 • 中央(州)政府의 特別立法에 의해 이루어짐 • 캐나다의 토론토와 몬트리올이 대표적 例
	組 合	<ul style="list-style-type: none"> • 둘 이상의 自治團體가 規約을 정하여 설치하는 特別地方自治團體로서 一部事務組合과 複合事務組合이 있음 • 프랑스, 서독, 일본에서 활용 • 우리나라도 규정이 있으나 거의 활용되지 않음
	廣 域 區	<ul style="list-style-type: none"> • 별도의 區域을 정하여 住民을 構成要素로 하는 特別地方自治團體로 單一目的 廣域區와 多機能 廣域區가 있음. • 美國의 教育區, 런던의 上水道區가 例 • 우리나라에서도 設置根據가 마련되어 있음.
	地方開發 事業團	<ul style="list-style-type: none"> • 주로 일정한 地域의 開發을 위하여 설치하는 限時的 性格의 特別地方自治團體 • 日本에서 활용
	公 社	<ul style="list-style-type: none"> • 中央政府와 地方政府가 協議·設置하는 限時的 性格의 公共團體 • 英國의 都市開發公社가 例

셋째, 體制構造의 環境에 대한 適應性이다. 이는 組織內部的 融通성과 他行政機關과의 補完性を 말하는데 融通性은 外部環境의 變化에 따라 組織動態化가 가능함을 의미하며 補完性은 廣域行政機構로 인한 行政의 重複이나 死角地帶의 제거와 關係된다.

끝으로 기존의 政治·行政·社會·文化的 諸般與件의 受容可能性이다. 이는 주로 政治

的 財政的 側面에서 制度化的 實現可能性인데 現行法制的 大幅의 改編에 따르는 政治的 費用과 機構의 新設에 따르는 財政的 所要費用과 關係된다.

이상과 같은 要素를 기준으로 하여 廣域行政 接近方法을 평가하면 다음 <表-13>과 같다.

<表-13> 廣域行政 接近方法의 評價

評價基準 接近方法		行政理念			住民便宜增大	體制的 適應性	制約條件의 充足
		能率性	民主性	衡平性			
綜合的 接近方法		○○○	○	○○	○○	○	○
漸進的 接近方法	合意·協定	○○	○○	○○	○○	○○	○○
	機能移讓	○○○	○	○○	○○	○○	○○
	協議會	○	○○	○	○	○○	○○○
	機關共同設置	○○	○○	○○	○	○	○
折衷的 接近方法	聯合體	○○○	○○○	○○○	○○○	○○	○
	組合	○○	○○○	○○○	○○	○○	○○
	廣域區	○○○	○○○	○○○	○○	○○	○
	地方開發事業團	○○	○○	○○	○○	○○	○
	公社	○○	○○	○○	○○	○○	○

註 : ○○○높음, ○○보통, ○낮음.

<表-13>에서 평가한 것은 適用可能性에 있어 價值判斷이 개입되어 相對的 優劣만을 제시한 것에 불과하나 本 論文에서는 交通機能에 대하여 比較적 適用可能性이 높다고 판단되는 廣域區와 聯合體를 중심으로 그 制度化方案에 대하여 論議하고자 한다.

2. 廣域區의 制度化方案

가. 意義 및 類型

特定한 廣域行政需要를 처리하기 위하여 定한 區域 즉, 機能圈域(functional area)를 설정하여 새로운 政府組織單位를 설치하는 것이다. 이러한 廣域區는 害蟲防除業務에서 大衆交通問題에 이르기까지 다양한 機能에 대하여 설치할 수 있으며, 수행하는 機能의 數에 따라 單一目的의 廣域區와 多機能廣域

區로 나눌 수 있으며 대부분의 경우 單一目的을 수행하기 위하여 설치된다.¹⁰⁾ 이는 기존 自治團體의 區域과는 별도로 새로운 區域을 설정하기 때문에 일반적으로 住民을 構成員으로 하며 公選된 議決機關 및 執行機關을 가지며 또한 課稅權을 가지고 있는 特別地方自治團體이다.

나. 制度化 方案

우리나라에서도 기존의 自治區域을 초월하여 처리될 것이 필요한 行政需要에 대하여 機能別로 個別的으로 區域을 설정하여 事例別로 行政을 다루는 廣域區制度가 필요하다는 인식이 싹터왔으며 88년 改正된 地方自治法 第2條 ③에는 특정한 目的을 수행하기 위하여 필요한 경우 별도의 特別地方自治團體를 설치할 수 있도록 규정되기에 이르렀다.¹¹⁾ 이에 우리나라에서의 制度化方案을 제시하면 다음과 같다.

1) 類型

單一目的 廣域區와 多機能 廣域區를 설치할 수 있으나 經驗이 전혀 없고 專門性的 確保가 곤란한 現시점에서 多機能 廣域區의 설치의 어려운 면이 있으므로 制度形成 (institution building)의인 示範的인 例로서 交通만의 單一目的 廣域區의 설치가 바람직할 것이다.

그리고 廣域區의 議決機關 및 執行機關은

原則적으로 당해 住民의 公選에 의하여 구성되어야 하나 自治經驗이 일천한 現실을 고려할 때 短期的으로는 中央政府 및 關係地方自治團體의 代表者가 참여하는 議決機關으로서의 理事會와 理事會가 임명하는 執行機關을 구성하는 이른바 廣域地方公社의 形態가 바람직할 것이다. 이렇게 함으로써 制度의 新設에 따른 逆機能을 다소 완화시킬 수 있을 뿐만 아니라 民間의 參與를 유도할 수 있어 서비스의 供給者와 需要者間의 對應性을 제고시킬 수 있을 것이다.

2) 機能

首都圈에 대한 전반적인 交通問題를 効果적으로 처리하고 長期的·綜合的 交通行政을 수행하기 위하여 廣域交通公社가 가져야 할 主要機能은 다음과 같다.

i) 首都圈 交通計劃의 立案 및 執行

— 首都圈 交通基本計劃 (交通施設供給計劃, 交通安全計劃, 交通疏通計劃)의 樹立 및 執行

— 交通影響評價業務

ii) 道路(地方道), 駐車場 및 停留場의 建設 및 維持管理

iii) 自動車 運輸事業의 認·許可 및 指導·監督

iv) 自動車 登錄, 整備, 檢査와 관련된 事務

v) 道路交通安全施設 (信號燈, 路面標識, 安全標識, 道路標識 등)의 設置 및 管理

vi) 地下鐵 및 電鐵의 建設·運營 등에 관한 事務

vii) 交通運營技法 (TSM, 一般通行制, 可變車線制, 버스專用車線制 등)의 計劃 및 運營

3) 組織, 財源 및 圈域

10) 이러한 意味에서 이를 特別區 (special district)라고도 한다.

11) 法律的인 문제이지만 같은 特別地方自治團體임에도 불구하고 地方自治團體組合은 法律上에 그 내용이 상세히 規定되어 있음에 반하여 特別區로 대표되는 特別地方自治團體의 설치·운영에 관한 사항을 大統領令으로 정하게 한 것은 다소 무리가 있지 않을까 사료된다. 따라서 特別區에 관한 事項도 地方自治法에 規定되어야 할 것이다.

最高議決機關인 理事會는 中央政府 및 關聯自治團體(市·道)에서 각각 同數의 代表者와 關聯民間團體의 代表者 등으로 구성하며 理事會에서 執行機關인 社長과 副社長 그리고 主要任員을 選出한다.

그리고 설립에 필요한 財源은 國家와 地方自治團體에서 共同 출자하며 經營收支는 廣域公社의 社債發行, 中央政府의 補助金과 交付稅의 一部, 使用料(通行稅), 運賃 그리고 廣告 등의 附帶事業 收入으로 充당하도록 한다.

한편 廣域交通公社의 설치권역은 원칙적으로 交通의 利用圈을 토대로 合理的인 機能圈域을 設定하여야 하나 區域設定의 어려움 등을 고려하여 當分간은 首都圈 즉, 서울 特別市, 仁川直轄市 및 京畿道 만을 대상으로 하는 것이 바람직할 것이다.

3. 聯合政府 設置方案

가. 意義

이는 2個 이상의 自治團體가 각각 獨立의인 法人格을 유지하면서 廣域都市圈에 새로운 廣域自治團體를 설치하여 交通問題를 포함한 다른 數個의 廣域機能을 綜合的으로 處理하는 接近方法이다. 이는 주로 中央(州)政府의 特別立法을 통하여 설치되며 議決機關은 關係自治團體의 人口比例에 의한 代表者로 구성하며 議會內에 執行委員會를 두어 執行을 총괄하는 특징을 가지고 있다.

나. 制度化 方案

1) 類型

首都圈 廣域行政의 統合性을 확보하기 위하여 國務總理 直屬으로 廣域自治團體인 市

·道를 構成員으로 하는 超廣域自治團體인 首都圈 聯合政府를 설치하도록 한다. 聯合政府의 最高議決機關은 構成自治團體의 議員으로 구성하며 執行도 議會內의 執行委員會에서 관장하도록 하는 이른바 機關統合型 機關構成이 바람직할 것이다.

2) 機能

首都圈 聯合政府에서 관장하도록 할 業務를 例示하면 다음과 같다.

i) 交通에 관한 機能中

— 首都圈 交通基本計劃의 樹立 및 執行

— 主要幹線道路(地方道), 터미널 등의 建設 및 管理

— 地下鐵 및 電鐵의 建設·運營

ii) 環境·衛生에 관한 機能中

— 廢棄物處理 基本計劃의 樹立 및 執行

— 廢棄物處理施設(쓰레기場 및 糞尿·下水終末處理場, 火葬場 등)의 建設 및 管理

— 上水道 중에서 取水場 및 原水管路 施設의 設置·管理

iii) 住宅建設機能中

— 公營住宅을 위한 宅地造成 建設 및 管理

iv) 都市計劃機能中

— 都市開發 土地區劃整理事業 등의 計劃 및 執行

3) 組織, 財源 및 圈域

聯合政府의 議會는 關聯自治團體의 人口比例에 따라 市·道議員들로 구성하며 議長은 議員들이 互選한다. 그리고 廣域行政機能別로 委員會를 구성하며 執行委員會 밑에는 實質的인 執行業務를 담당하는 局을 설치하

도록 한다.

그리고 聯合政府의 運營에 필요한 經費는 構成自治團體의 財政力을 고려하여 一定 比率의 分擔金으로 充當하며 對象自治團體는 단기적으로 서울特別市, 仁川直轄市 및 京畿道 만을 포함하도록 한다.

V. 맺음말

우리나라의 交通行政體制上的 問題點은 두가지로 大別할 수 있는데 그 하나는 交通行政이 中央政府의 各 部處에 分擔되어 있어 交通行政을 體系的·綜合的으로 計劃·執行하기가 곤란하다는 것이며 다른 하나는 都市의 生活圈이 廣域化되어 있는 오늘날에 있어서도 交通行政은 行政區域을 境界로 지나치게 地方自治團體中心으로 수행되고 있다는 점이다.

그런데 交通行政은 必要한 財源을 확보하여 責任과 權限이 있는 機關으로 하여금 綜

합적인 交通計劃을 수립·집행함으로써 行政의 效率性을 提高시키고 交通管理시스템을 體系化시켜 궁극적으로는 住民의 便益을 增進시키는데 있을 것이다.

이러한 觀點에서 본 論文에서는 기존의 交通行政 對應方案에서 한 걸음 나아가 보다 획기적인 改編方案을 제시하고자 하였다. 즉, 지금까지 우리나라에서는 한번도 實行해보지 않았던 廣域行政의 接近方法인 廣域交通公社와 聯合政府의 設置構想이 과연 어느 정도 妥當性을 갖고 있으며 政策決定者에게 어느 정도 說得力을 가질 것인가는 아직까지 未知數임에 틀림없다. 그러나 무릇 모든 行政은 人間活動에 關여하기 때문에 그것은 본질적으로 助長 또는 規制行爲에 의하여 全體社會의 變化過程을 통제해야 하는 變化對應能力을 가져야 하기 때문에 交通을 비롯한 여러 廣域行政需要에 대해서도 이를 體系的·效率的으로 처리할 수 있는 制度的裝置를 構상하는 것이 必要하다 하겠다.