

영국 런던광역시(GLA)의 광역교통 거버넌스

정수교 국토연구원 연구원

런던광역시의 거버넌스

런던광역시(Greater London Authority: GLA)는 19세기 이후 정치, 행정, 경제, 문화 등 사회의 모든 기능뿐만 아니라 영국의 국가 기능이 집중되면서 인구가 증가하고 경제활동의 외연이 확대되어 도시 문제가 발생되어 왔다. 생활권 광역화에 따라 교통, 주택, 환경, 에너지, 수도 등 도시 문제가 발생하였으나, 중앙 정부와 런던 지역 정부는 상호 간 정치적, 행정적 문제로 대도시 문제에 적절히 대응하지 못하였다는 비판에 직면하였다.

이러한 비판에 따라 영국 의회는 런던을 중심으로 하는 수도권 지역에서 발생하는 정치적, 행정적 문제를 초래하는 거버넌스를 지속적으로 개혁하여 도시 문제에 대처하였다. 런던시와 주변 지역을 중심으로 발생한 광역 행정수요에 대응할 수 있는 단체가 19세기 동안 부침을 거듭한 끝에 광역도시 정부와 기초지방정부의 2층제 지방정부로 탄생하였다. 지방정부법에 따라 1889년 직선제로 구성되는 광역 지방정부인 LCC(London County Council)가, 런던정부법에 따라 1899년 기초 지방정부인 자치구(borough)가 수립되었다.

20세기 이후 런던과 그 주변지역으로 생활권과 함께 광역 행정수요가 크게 확대되고 다양한 종류와 계층으로 구성된 조직이 난립하여 정부 내부적 업무 조정이 체계적으로 이루어지지 못하게 되었다. 이에 따라 1965년 영국 의회는 LCC를 런던광역시(Greater London Council: GLC)와 하위의 32개 자치구(borough)의 2층제 체계로 정비하였고, 교통부로부터 교통규제권 등을 이양하는 등 광역적 행정수요에 대응할 수 있는 권한을 부여하였다.

이후 1980년대 신자유주의의 확산에 따라 지방정부가 재정 악화와 낭비의 원인으로 지목되면서, 보수당이 집권한 내각과 의회의 입법에 따라 런던광역시(GLC)가 1986년 해체되었다. 그러나 이후 런던 지역을 관할하는 지방 정부의 부재로 광역적인 행정의 효과적인 수행이 어렵다는 비판이 지속적으로 제기(Hebbert and Travers, 1988; O'Leary, 1990; Byrne, 1994)되었고, 이후 집권한 노동당이 집권한 내각과 의회의 입법에 따라 런던광역시(Greater London Authority: GLA)가 2000년 재수립되었다(김순은, 2001).

광역교통 계획 및 정책 기관: 런던교통청(TfL)

재수립된 런던광역시(GLA)는 교통, 경제개발, 전략적 계획 수립 등의 광역적 사무를 수행하게 되었다. 이를 위하여 런던광역시 산하에 런던교통청(Transport for London: TfL), 런던개발청, 수도경찰청, 런던 소방·응급계획청을 설치하였다.

특히, 교통부에서 런던지역의 광역적인 계획과 전략 수립이 필요하다는 인식이 공유되면서 런던교통청이 설치되었고, 런던교통청은 런던지역의 지하철, 버스의 관리·운영, 경전철, 택시 등에 관한 업무를 부여받았다. 또한, 주민이 직접 선출하는 런던시장은 런던교통청의 기관장 및 이사 임명권을 부여받아 광역교통의 책임을 맡게 되었다.

런던교통청은 광역교통계획의 위상을 갖는 런던시장의 교통전략을 수립, 집행한다. 또한, 정책 수단으로서 교통 운수 부문 재정 및 보조금에 관한 권한을 갖는 등 광역교통계획에 있어 핵심적인 기능을 갖는다.

2023년 현재 런던교통청은 런던광역시의 관할권이 있는 도로, 철도 등 교통시설의 관리, 버스와 도시철도 등 대중교통의 운영뿐만 아니라 도보, 자전거, 택시 등 수단을 망라한다. 또한, 배출가스와 대기질 등 교통 환경, 교통의 사회적 포용과 문화적 여건 제공 등 교통에 관한 대부분의 분야에 관여한다.

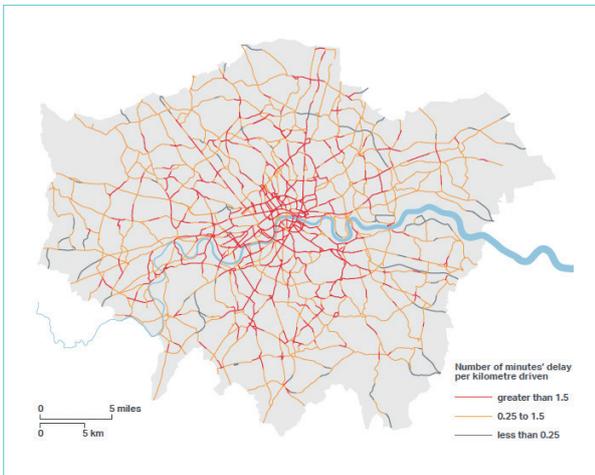
런던광역시의 광역교통계획: The Mayor's Transport Strategy

런던광역시의 광역교통계획은 주민이 직접 선출하는 시장이 수립, 집행하는 '런던시장 교통전략(The Mayor's Transport Strategy)'과 도시기본계획의 위상을 갖는 '런던 계획(The London Plan)' 중 교통부문 계획으로 이원화되어 있다. 이 중 런던시장 교통전략이 런던광역시의 광역교통 정책 전반에 관한 방향과 목표, 구체적인 정책 수단을 제시하고 있어 실질적인 광역교통계획으로 기능한다.

현행 런던시장 교통전략은 현임 시장 사디크 아만 칸(Sadiq Aman Khan)이 2018년에 수립하였다. 계획의 주요 내용으로 그간 런던광역시 교통 현황 및 문제점에 대한 분석과 비전 정립, 계획의 주요 골자인 '건강한 가로환경과 건강한 시민', '양질의 대중교통 서비스' 등과 계획의 이행 방안 및 기대 효과가 제시된다.

현행 런던광역시의 교통 현황 및 문제점으로 승용차 위주 통행에 따른 사회적 상호작용 기회의 감소, 런던시의 지속적인 인구 증가 및 대중교통 수요 증가 추세와 그에 따른 미래의 교통 혼잡 문제가 제시되었다. 이에 따라 승용차 이용을 줄이고 도보와 자전거 이용을 늘려 시민의 신체적, 정신적 건강 수준을 증진하고 사회적 상호작용을 증진하여야 한다는 비전을 제시하였다. 또한 런던 전 지역을 기준으로 75%의 도로 구간이 혼잡하다는 현황과 인구 증가에 따라 2041년 경 국철 노선의 67% 및 71%의 지하철 노선이 혼잡해진다는 전망을 두고 승용차를 이용한 교통량을 줄이고 새로운 철도, 버스, 자전거, 도보 교통망을 확충한다는 비전을 제시하였다.

▶ 런던광역시 주요 도로 통행시간 지연 현황

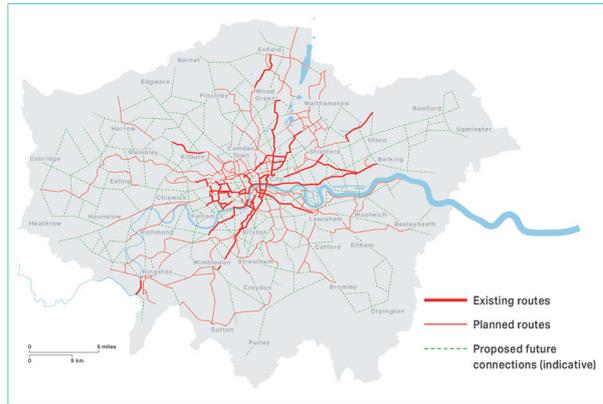


자료: The Mayor's Transport Strategy (2018)

‘건강한 가로환경과 건강한 시민’은 도보와 자전거 이용을 늘리고 승용차 이용을 줄이는 방향을 중심으로 하여 그 필요성, 기대효과, 방법으로서의 정책 수단들이 제시된다. 도보와 자전거 이용을 늘려야 하는 당위성으로 시민의 건강과 혼잡 완화의 필요성을 들었다. 승용차가 아닌 도보와 자전거 및 대중교통을 이용하면 신체적 활동량이 늘어나 질병을 예방할 수 있고, 승용차 통행으로 인한 교통 혼잡과 대기 오염 문제를 해결할 수 있다는 이점이 있다. 계획에서는 여러 자치구 지역에 대한 도보와 자전거 이용 환경을 개선하고 승용차 통행이 주가 되는 가로 환경을 전환하는 방안을 제시하였다. 특히, 2041년까지 런던광역시 전 지역을 연계하는 자전거도로망을 구축하여 자전거를 이용한 런던시 통행을 용이하게 하는 방안을 제시하였다. 또한 승용차 이용을 억제하고 보행하기 안전한 거리를 조성하기 위하여, 승용차 이용을 줄일 수 있는 지역 현황을 조사하고 시내 승용차의 최고제한속도를 하향하는 대안을 제시하였다.

‘양질의 대중교통 서비스’는 증가 추세인 인구와 교통수요

▶ 런던광역시의 자전거도로망 현황 및 계획도

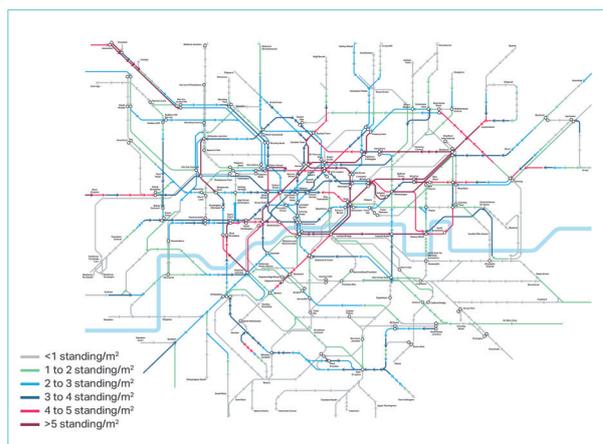


자료: The Mayor's Transport Strategy (2018).

에 대응하기 위해 대중교통 시설 및 서비스의 공급을 기존 계획보다 확대하는 방안을 제시한다. 대중교통 시설 및 서비스 확대 방안으로 지하 고속교통 수단인 튜브(TUBE)와 철도, 버스에 대한 접근성 및 포용성 증가를 들었고, 세부 집행과제로 노선 및 역의 양적 규모를 확대하는 방안을 제시하였다.

또한, 2041년까지 런던광역시 및 그 주변 지역까지의 생활권을 통합하고 대중교통을 이용한 이동을 촉진하기 위한 튜브 계획, 전략 철도망, 트램망과 버스 노선망 구축 계획을 제시하였다. 구축 계획이 차질없이 추진되면 2041년을 기준으로 전략 철도망과 트램의 용량과 정시성을 기존 대비 2배 가까이 개선하여 대중교통의 혼잡도를 낮추고 이용 편의를 크게 개선할 수 있을 것으로 기대된다.

▶ 런던광역시 튜브, 전략 철도망 및 트램망 구축 사업 시행시 혼잡 개선효과



자료: The Mayor's Transport Strategy (2018)

광역교통정책 거버넌스 비교: 런던광역시와 서울특별시

런던광역시와 서울특별시의 광역교통 정책에는 몇 가지의 유사점과 차이점이 있다. 대표적인 유사점으로 대도시의 생활권을 기준으로 수립하는 광역교통 정책 수요에 대한 인식

과 그에 대응하는 통합적인 정책 수단으로서 계획, 법령, 조직, 재정을 별도로 관리한다는 점이다. 런던과 서울은 모두 수도로서 국가의 중추적인 기능을 수행하여 경제와 인구가 크게 집중되는 대도시로, 광역교통 측면에서 승용차 통행 증가로 인한 지속적인 혼잡과 배출가스로 인한 대기질 및 보행 환경의 악화라는 공통된 경험을 하였다. 이에 대응하여 런던광역시와 서울특별시도 각각 교통 등 도시 문제에 관해 독립된 권한과 조직, 계획, 재정을 가지는 지방정부로 수립되었다.

반면에, 런던광역시와 서울특별시는 권한과 관할 측면에서 중앙정부와 맺는 관계에서 차이점을 보인다. 런던광역시는 시내교통뿐만 아니라 런던 주변지역까지 파급되는 영향이 있는 광역교통 부문에서도 상위 계획과 저촉되지 않는 범위에서 독자적인 정책 결정 권한을 갖는 반면, 서울특별시는 광역교통 부문 정책 결정 권한을 중앙정부(국토교통부 대도시권 광역교통위원회)와 나눠 갖는다. 런던광역시는 영국 교통부로부터 권한을 이양받아 런던교통청을 중심으로 일원화된 광역교통 정책을 수립 및 집행하고, 서울특별시는 관할권 내 광역교통 정책을 맡음과 동시에 시도 간 조율이 필요한 광역교통 정책을 담당하는 중앙정부와 병립하여 이원화된 광역교통 정책을 수립 및 집행을 집행한다.

계획 제도 측면에서도 런던광역시와 서울특별시는 일정한 유사점과 차이점을 보인다. 런던광역시는 국가 수준의 상위 계획인 교통부문 예산, 영국 교통부의 계획 및 지침과 어긋나지 않는 범위 내에서 런던시장의 정책적 재량이 반영된 ‘런던 시장 교통전략(The Mayor’s Transport Strategy)’과 ‘런던 계획(The London Plan)’의 교통 계획 부문으로 이원화된 지역 계획을 수립한다. 런던 계획은 장기적인 도시 발전 방향에 관한 계획으로 도시기본계획의 성격을 보이는 반면, 런던시장 교통계획은 선출직 정치인이 공약 등을 고려한 폭넓은 정책적 재량에 따라 수립되었다는 점, 런던시의 교통체계 발전 구상과 구체적인 방안에 관한 사항이 포함되었다는 점, 그리고 도시기본계획에 대해 정책 집행에서 우선이 되는 위치를 가진다는 특징을 보인다.

서울특별시는 광역교통 부문에서 국가 수준의 상위계획, 법정계획에 어긋나지 않는 범위 내에서 계획을 수립한다는 점, 시장의 재량적 정책 결정이 반영된 ‘서울 교통비전 2030’과 교통부문 지역계획인 ‘도시교통정비 중기계획’으로 이원화되어 있다는 점에서 런던광역시와 유사한 점을 보인다. 그러나 서울특별시 광역교통계획 중 일정 부분은 중앙정부에서도 별도로 수립하는 전략계획 및 법정계획이 있어 실질상으로 계획의 수가 이원화 이상으로 다원화된 특성을 보인다.

런던시장이 주도하여 수립하는 런던시장 교통전략은 병립

하는 지역 교통부문 계획이 런던 계획 뿐이며 그 내용이 구체적이고 광역교통 정책 집행시 우선적으로 적용되는 계획으로 그 위상이 높다고 할 수 있다. 그러나 서울시장이 주도하여 수립하는 서울 교통비전2030은 지역 교통부문 계획과 중앙정부에서 수립하는 계획 및 전략과 병립하여 광역교통 정책 집행시 우선적으로 적용되기 어려운 측면이 있어 계획으로서 위상 또한 한계가 있다고 할 것이다.

▶ 런던광역시와 서울특별시의 광역교통 정책 비교

구분	런던광역시	서울특별시
광역교통 거버넌스	일원화 (런던교통청)	병립, 이원화 (서울특별시, 국토교통부 대도시권광역교통위원회)
권한 부여 과정	의회에 의한 권한 이양, 분권화 (영국 교통부 → 런던광역시)	지방자치제도의 도입과 실시 (중앙정부 소속기관에서 지방정부로 전환)
광역교통 계획	이원화 (직선제로 선출된 시장의 전략계획, 지방정부의 법정 중장기계획)	다원화 (직선제로 선출된 시장의 전략계획, 지방정부의 법정 중장기계획, 중앙정부 기관의 전략계획, 중앙정부의 법정 중장기계획)
계획의 근거	정치적 근거(The Mayor’s Transport Strategy), 행정적 근거(The London Plan)	정치적 근거(서울 교통비전2030), 행정적 근거(서울 도시기본계획), 법적 근거(광역교통 관계법령에 따른 법정계획)

런던광역시 광역교통정책의 시사점

런던광역시는 시장이 주도하는 교통전략을 중심으로 광역교통 문제에 대응할 수 있는 통합적인 방안을 제시한다. 런던광역시와 비교할 수 있는 서울특별시 및 수도권 지역의 광역교통 정책을 검토한 결과, 보행 친화적인 거리 조성, 승용차 통행의 대중교통 전환, 자전거 도로망과 대중교통망의 확대 구축 등은 비록 시차는 있으나 런던과 서울의 광역교통 정책이 서로 유사하게 추진되었음을 볼 수 있었다. 향후 수도권의 광역교통 정책의 구체적인 내용을 정하거나, 수립과 집행 과정 등 거버넌스와 관련된 제도 개혁 방안을 논의할 때 런던과 서울이 직면한 여건과 환경, 제도와 계획 거버넌스를 비교하여 지속되는 대도시권 교통혼잡에 대한 대응 방안과 일원화된 거버넌스로의 개편 효과를 분석해볼 수 있을 것으로 기대된다. 🌱

정수교 _ quisiy@krihs.re.k

참고문헌

1. 김순은, 2001, 21세기를 대비한 대도시 정치행정체제의 개혁: 런던광역시(Greater London Authority)의 탄생을 중심으로. 한국지방자치학회보, 제13권 제3호(통권35호), 2001. 9
2. Byrne, T., 1994, Local Government in Britain, London: Penguin Books.
3. Hebbler, M. and Travers, T., 1998, The London Government Handbook. London: Cassel.
4. O’Leary, B., 1987, Why was the GLC abolished? International Journal of Urban and Regional Research, 11: 193-217.
5. The Mayor’s Transport Strategy, 2018, Mayor of London