

글로벌 남반구 대도시 대중교통 문제의 정치·구조적 요인: 페루 리마의 사례를 중심으로*

서지현**

| 목 차 |

- | | |
|-----------------------------|----------------------|
| I. 서론 | IV. 미크로 모빌리타드: 비공식화, |
| II. 연구 방법 | 시장화, 외주화의 문제 |
| III. 마크로 모빌리타드: 거버넌스의 문제 | V. 결론 |

| 논문요약 |

대중교통 문제는 글로벌 남반구 대도시에서 오랫동안 시민들의 이동성을 제한하고, 공간 사회적 불평등을 야기하는 중요한 문제임에도 불구하고 정책적·학술적 주목을 덜 받아왔다. 이러한 배경에서 본 연구는 그동안 주로 기술적·문화적 이슈로 다뤄져 온 글로벌 남반구 대중교통 문제의 근원적인 원인을 파악하기 위해 도시 발전 과정에 내재한 대중교통 문제의 정치·구조적 원인을 파악하는 것을 목적으로 한다. 특히 본 연구는 페루의 수도 리마에서 실시한 대중교통 분야 관계자 및 전문가와의 심층 면담과 문헌 연구를 통해 리마 대중교통 문제의 정치·구조적 원인을 파악했다. 연구 결과 리마의 대중교통 문제는 개인 차원의 문화나 법규준수의 문제를 넘어, 페루의 제도적 허약성, 경제 사회적 비공식성, 도시의 사회 공간적 불평등의 문제가 복잡하게 교차되어 나타나는 문제임을 밝힐 수 있었다. 본 연구는 리마의 사례를 통해 글로벌 남반구 대도시 대중교통 문제의 복잡하고 다층적인 정치·구조적 원인을 밝혔다는 점에서 학술적

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2020S1A5C2A02093112)

** 부경대학교 국제지역학부(대학원 글로벌지역학과) 부교수

의의가 있다. 향후 유사한 문제를 가진 사례와의 비교 분석을 통해 글로벌 남반구 대도시 대중교통 문제의 근원적인 해결책을 모색하는 데 기여할 수 있을 것이라 기대한다.

• 주제어: 리마, 대중교통 문제, 비공식화, 시장화, 외주화

I. 서론

동남아시아, 라틴아메리카, 아프리카 등 글로벌 남반구의 많은 대도시는 주로 중주 도시화와 이중도시화라는 특징을 가진다. 이 때문에 많은 도시 문제들이 수도를 포함한 대도시에서 집중되는 경향이 있다. 특히 도시 내의 일자리, 주거, 대중교통 등 다양한 분야에서 공식과 비공식 영역으로 구분되는 이중도시화의 문제는 많은 도시 전문가와 정책가의 주목을 받아왔다. 대표적으로 도시 내 주거지의 이중구조화와 일명 슬럼(slum)으로 불리는 비공식 정착지 문제는 20세기 내내 국내외 도시 정책에서 핵심적인 지위를 차지해 왔다. 한편, 대중교통 문제는 글로벌 남반구 대도시에서 오랫동안 시민들의 이동성을 제한하고, 공간 사회적 불평등을 야기하는 중요한 문제임에도 불구하고 주거지나 일자리 문제에 비해 상대적으로 주목을 덜 받아왔다. 하지만 최근 지속 가능 도시, 스마트 시티 등의 논의가 전 세계적으로 확장되면서 대중교통 문제 역시 주요 도시 정책 대상으로 주목받고 있다.

이러한 배경에서 지난 2021년 페루의 수도 리마 시는 서울시와 서울형 스마트 시티 모델을 위한 업무협약(MOU)을 맺었지만, 현지 조사에서 만난 관계자 및 전문가들은 스마트 시티에 대해 잘 모르거나 회의적인 반응이었다. 정보통신기술(ICT)을 활용해 도시 문제를 해결하고 시민의 삶의 질을 향상하는 것을 목표로 하는 스마트 시티로의 전환을 두고, 리마에서 면담했던 교통 전문가는 다음과 같이 언급했다.

글쎄요. 스마트 시티에 대해서 제가 잘 알진 못하지만, 우리(리마)

가 처한 현재의 문제를 해결하는 해결책은 아닌 것 같아요. 스마트 시티가 만병통치약(*una panacea*)은 아니잖아요. 그러니깐, 우리(리마)가 가지고 있는 모든 문제를 단번에 해결할 수 있는 해결책은 아니라는 거죠. 제 생각엔 스마트 시티에 투자할 예산으로 시정(*municipalidad*)의 행정 능력을 개선하는 것이 더 낫다고 봐요. 물론 스마트 시티의 일부의 요소가 리마에 언젠가 필요할 수 있겠지만, 비용과 효과를 잘 따져서 도입할 일이라고 생각해요(E5).

지구 한편에서는 스마트 시티가 마치 전 세계의 도시가 나아가야 할 방향인 양 떠들썩하지만, 위의 면담 내용에서 볼 수 있듯 기술이 모든 사회문제를 해결해 줄 수는 없다. 특히 글로벌 남반구의 많은 대도시가 경험하고 있는 주거, 교통, 치안 등 각종 도시 문제들을 자세히 들여다보면, 문제의 원인이 최첨단 기술의 도입만으로는 해결할 수 없는 복잡한 양상이 뒤얽혀 있음을 알 수 있다. 글로벌 남반구의 도시 문제는 도시의 성장과 함께 축적되어 온 구조적 문제에 기인하는 경향이 높기에, 단순히 기술의 도입만으로는 그 해결이 쉽지 않다. 특히 본 연구에서 다루고자 하는 대중교통 문제도 예외가 아닌데, 대중교통과 연관된 이동성(*mobility*)의 문제는 도시 성장 과정에 내재된 공간 사회적 구조의 성격과 긴밀하게 연관된 문제이기 때문이다.

그럼에도 글로벌 남반구 대도시의 대중교통 문제에 관한 학술적 선행 연구는 극히 희박하며, 주로 대중교통 문제의 해결 방안으로 정책적·기술적 개선을 제안하는 보고서 형태의 연구나 전반적인 대중교통의 경향성을 파악하는 연구가 대부분이다(이훈기 2016; 이상건 외 2022; Darido et al. 2007; Keeling 2002; Estupiñan et al. 2018; Moscoso and Quiñones 2019; Rivas et al. 2019). 따라서 본 연구는 글로벌 남반구 대도시의 도시 발전 과정에 내재한 정치·구조적 요인을 분석함으로써 대중교통 문제의 근원적 요인을 파악하는 것을 목적으로 한다. 특히 본 연구는 그동안 대중교통 문제를 해결하기 위해 많은 정책적 노력이 있었음에도 여전히 심각한 대중교통 문제를 경험하고 있는 페루의 수도 리마의 사례를 연구한다. 리마는 라틴아메리카의 어느 대도시와 같이 주거, 치안, 교통 등 각종 다양한 문제를 경험하고 있다. 특히 대중교통 문제는 치안과 함께, 리마 시민의 가장 큰 골칫거리 중 하나

로 꼽힌다. 리마의 대중교통 문제는 도로의 무질서, 교통 체증, 교통사고, 모빌리티(mobility)의 불평등 등 다양한 문제와 연결되어 있으며, 각계각층 전문가들의 노력에도 불구하고 그 문제의 해결이 요원해 보인다. 리마에 처음 도착한 외국인 대부분은 카야오(Callao)¹⁾에 위치한 호르헤 차베스(Jorge Chávez) 국제공항에 도착해 우버(uber)를 타고 이동해 외국인 관광객들이 주로 머무는 미라플로레스(Miraflores)로 이동하는 경우가 대부분이기 때문에 리마의 교통 상황에 대해 경험해 볼 일이 크게 없을 수 있다. 하지만 우버나 일반 택시를 타고 공항에서 리마 중심으로 이동²⁾하는 시간대가 새벽이 아니라면, 엄청난 교통 체증과 도로의 소음 정도는 경험했을 수 있다.

그렇다면 이토록 해결이 요원한 듯해 보이는 리마 대중교통 문제의 원인은 무엇일까? 과연 이러한 문제는 스마트 시티 건설과 같은 최첨단 기술의 도입으로 해결이 가능한 문제일까? 리마의 대중교통 문제와 관련해서 보다 복잡적이고 장기적인 요인을 파악하기 위해 연구자는 2024년 2월 리마에서 현지 조사를 실시했다. 심층 면담한 한 전문가는 리마 대중교통의 문제의 원인으로 ‘교통 문화(cultura vial)’를 꼽았다. 교통 체증, 교통사고, 도로의 무질서를 유발하는 요인이 교통법규를 지키지 않는 운전자와 보행자의 문제라는 것이다(E7). 이를 위해 교통법규를 잘 지키도록 운전자를 단속하는 일과 교통 문화 개선을 위한 인식 개선 캠페인이 중요하다고 강조했다(E7). 리마의 거리를 걷거나 대중교통을 이용하다 보면, 무단횡단을 하는 보행자나 차선이나 신호를 준수하지 않는 운전자를 보는 것은 다반사이다. 때문에, 운전자와 보행자에 대한 인식 개선 교육이나 교통 문화를 개선하는 것은 필수적이라 생각된다. 하지만, 과연 리마의 대중교통 문제가 운전자와 보행자 개인 차원의 문제로만 치부할 수 있을까? 본 연구는 리마 대중교통 문제가 운전자, 대중교통 이용자, 보행자와 같은 개인 차원 이상의 구조적 문제를 가지고 있다고 보고 그 원인을 파악하는 것을 목표로 한다. 본 연구는 2024년 2월8일~26일 사이 리마에서 실시

1) 카야오(Callao)에는 페루를 대표하는 항구와 국제공항이 위치해 있다. 리마와는 행정적으로 분리되어 있지만, 사실상 리마와 함께 연담화 과정(courbanización)을 거쳐 성장하면서 리마-카야오 광역시를 구성하고 있다.

2) 현재 공항에서 리마로 이동하는 교통수단은 2017년 4월부터 운영되기 시작한 공항 리무진(Airport Express Lima)이 있으며, 전철 2호선이 건설 중이다. 하지만 전철 2호선의 경우 원래 공항과 연결되기도 계획되었으나, 공항과 직접적으로 연결되지 않는 것으로 노선이 변경된 상태라 논란이 많다.

한 현지 조사에 기반하고 있다. 본 연구는 전문가들과의 면담과 더불어 문헌 연구를 통해 리마 대중교통 문제의 정치·구조적 요인을 파악하고, 이를 통해 향후 글로벌 남반구 대도시 대중교통 문제의 장기적 요인을 파악하고 보다 근원적인 해결책을 모색하는 데 기여하고자 한다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 먼저 2장에서는 연구 방법에 대해 설명한다. 3장에서는 리마 대중교통의 10% 남짓을 차지하는 마크로 모빌리다드(macromobilidad)와 대중교통 거버넌스의 문제에 대해 살펴본다. 4장에서는 리마의 대표적인 대중교통 수단인 마이크로 모빌리다드(micromobilidad)와 연관된 구조적 문제에 대해 분석한다. 마지막으로 5장에서 리마 대중교통 문제의 정치·구조적 원인을 정리하고 시사점을 밝힌다.

II. 연구 방법

본 연구는 리마에서 다양한 대중교통 정책과 프로젝트가 시행되어 왔음에도 불구하고 악화일로를 걷고 있는 대중교통 문제의 정치·구조적 원인을 파악하기 위해 문헌 연구와 더불어 2024년 2월 8일~26일 사이 시행한 리마 현지 조사에 근거한 민족지적(ethnography) 연구에 기반한다. 리마 대중교통 문제는 리마가 인구학적·물리적으로 급성장한 1940년대를 기점으로 복잡한 요인들이 서로 얽히며 축적되어 온 문제이다. 따라서 대중교통 문제의 정치·구조적 원인은 도시 발전의 형태에 내재된 문제로서 문헌 연구만으로 파악되지 않는 측면이 있어 전문가 면담이 필요하다고 판단했다. 민족지적 연구를 위해 연구자가 그동안 페루를 연구해 오면서 형성한 라포(rapport)를 통해 리마 대중교통 분야의 다양한 전문가들과 면담을 시행할 수 있었다. 또한 현지 조사 전 컨택(contact)을 시도했던 일부 전문가와 현지에서 연락이 닿아 면담을 진행할 수 있었으며, 눈덩이 표집(snowballing)을 통해 추가적으로 다양한 전문가들과 면담을 진행했다. 그 결과 리마 교통 분야 총 10팀의 전문가들과 면담을 진행할 수 있었다.

표 1. 연구 참여자

| 연구 참여자 | 소속 | 직업 |
|--------|-------------------------------|--------------------|
| E1 | 리마광역시 도시계획협회(IMP) | 도시계획가 |
| E2 | PROTRANSITO(리마 시청 교통 통행국) | 국장 및 소속 직원 |
| E3 | 페루 산 마르코스 국립 대학교 | 도시 사회학자 |
| E4 | 페루 가톨릭 대학교 | 도시계획학자 |
| E5 | 프리랜서 | 도시계획가 |
| E6 | 페루 교통통신부(MTC) 도로 정책 및 교통부 | 국장 |
| E7 | 페루 경찰청 교통부 | 국장 |
| E8 | 산후안 데 루리간초 외곽 순환 도로 건설 피해자 모임 | 대표 |
| E9 | 리마-카야오 광역시 도시 교통국(ATU) | 도시교통통합 및 요금징수국장 |
| E10 | 페루 가톨릭 대학교 | 도시계획학자 |

<표 1>은 본 연구에 참여한 참여자들의 소속과 직업이며, 연구 참여자들의 이름은 사생활 보호를 위해 숫자로 표기했다. 모든 면담 시작 전 면담이 학술적 연구를 위해 진행됨을 밝혔고, 연구 참여자들의 동의를 얻었다. 대부분의 면담은 1시간가량 진행되었고, 모든 면담은 연구 참여자들의 모국어인 스페인어로 진행되었다. 면담의 질문은 미리 준비한 반구조적 질문지를 통해 진행되었고, 면담의 진행에 따라 추가적인 질문을 덧붙이기도 했다. 면담은 연구 참여자들의 소속 기관 사무실이나, 연구 참여자의 집 혹은 근처 커피숍 등에서 이뤄졌다. 이처럼 면담 장소가 리마 곳곳에서 이뤄졌기 때문에 숙소에서 면담 장소로 이동하는 것은 실제 악명높은 리마의 교통 체증과 교통 문제를 몸소 경험할 수 있는 기회였다. 대부분 우버(uber)를 통해 이동³⁾했음에도 불구하고

3) 리마에서 우버(uber)가 현재와 같이 상용화되기 전 연구자가 리마에서 현지 조사를 했을 때는 리마에서의 이동이 훨씬 위험하고 어렵게 느껴졌다. 리마의 택시는 대부분 미터기를 부착하고 있지 않기 때문에, 매번 택시를 잡을 때마다 택시 기사님과 택시 가격을 협상해서 승차해야 했다. 리마의 사정을 잘 안다면 택시 가격을 어느 정도 예상할 수 있지만, 그렇지 않으면 택시 가격 협상은 여간 힘든 일이 아니다. 특히 손님이 외국인일 경우 택시 가격이 훨씬 높은 것은 다반사였다. 대중교통을 이용

리마의 교통 체증, 도로의 소음과 무질서, 탁한 공기 등은 한두 번의 이동으로도 연구자를 쉽게 지치게 하는 환경이었다. 많은 연구 참여자가 언급했듯, 리마의 교통은 그야말로 ‘대 혼동(카오스, un caos)’의 상황이었다.

현지 조사에서 실시한 심층 면담을 통해 수집된 자료는 귀국 후 연구 데이터로 활용하기 위해 몇 단계의 분석 과정을 거쳤다. 자료 분석은 주요 키워드를 중심으로 면담 내용을 연구 데이터화하기 위해 Yin(2013)의 질적연구 방법론에 근거하여 진행했다. 먼저 현지에서 수집한 면담 자료를 한국어로 전사하고, 전사한 면담 자료를 여러 번 읽으면서 분류하기, 재배열하기, 해석하기, 결론 내리기의 단계를 거쳤다. 이 과정을 통해 리마 대중교통 문제와 관련해서 유의미한 단어를 중심으로 내용을 분류했으며, 2차 자료를 추가로 확인하며 삼각 검증법(triangulation)의 검증 과정을 거쳤다. 면담 자료에 대한 한국어 번역은 모두 저자에게 책임이 있음을 밝힌다.

리마 대중교통 문제의 정치·구조적 원인을 분석하기 전 우선 리마 대중교통수단에 대해 정리를 해보기로 한다. 현재 리마 시에서 운행되고 있는 대중교통수단은 크게 마크로 모빌리다드(macromobilidad)와 마이크로 모빌리다드(micromobilidad)로 구분된다. 경우에 따라 마크로 모빌리다드는 현대식 대중교통(transporte moderno)으로, 마이크로 모빌리다드는 전통 대중교통(transporte convencional o tradicional)로 불리기도 한다(필드 노트). 마크로 모빌리다드는 주로 대형 버스(corredores complementarios), 간선급행버스체계(Bus Rapid Transit, BRT)에 해당하는 메트로폴리타노(Metropolitano), 전철(tren eléctrico 혹은 Metro) 등이 포함되며, 마이크로 모빌리다드는 주로 미니버스(minibuses) [쿠스테르(cúster) 혹은 콤비(combi)], 콜렉티보(taxi colectivo, 합승 택시), 모토 택시(mototaxi) 등이 포함된다(그림 1).

하더라도 도전적이긴 마찬가지다. 리마 대부분의 도로를 점령하고 있는 미니버스 혹은 봉고 버스(현지에서는 쿠스테르(cúster) 혹은 콤비(combi)라고 부르는 우리의 봉고/벤 개념)뿐 아니라 일반 버스도 정류장을 지키지 않는 경우가 대부분이기 때문에, 도로 사정을 잘 알지 못하는 경우 어디에서 내려야 할지 갈팡질팡인 경우가 많다. 지금이야 구글 맵의 도움을 받을 수 있지만, 뺑뺑하게 가득 찬 콤비나 버스 안에서 휴대전화를 꺼내 구글 맵을 체크하는 것도 여간 위험하고 힘든 일이 아니다. 이번 현지 조사에서는 이동의 효율성과 편의를 위해 대부분 우버를 이용했고, 도보로 이동하기도 했다. 하지만 우버를 통한 이동이 일반 택시나 대중교통보다 편리하긴 했지만, 교통 체증, 도로의 소음과 무질서 등을 극복하긴 역부족이었다.

그림 1. 리마 대중교통수단⁴⁾



대형 버스



메트로폴리타노(BRT)



쿠스테르/콤비



전철(tren eléctrico)



콜렉티보(colectivo)



모토 택시

이처럼 리마에서 실제 운행되고 있는 대중교통수단은 다양하지만, 실제 대규모 승객을 운송할 수 있는 마크로 모빌리티의 경우 그 운행 비중이 전체 대중교통의 12% 정도밖에 차지하지 않는다(E10). 따라서 리마 시민 대부분은 주거지에서 노동, 교육, 여가 활동을 위해 이동을 할 때 마이크로 모빌리티를 이용한다(E10). 이는 리마 대중교통 체제에서 마이크로 모빌리티에 대한 의존도가 사회 공간적 불평등과 긴밀하게 연결되어 있음을 보여준다.

4) 그림 1의 사진의 출처 참고문헌(인터넷 자료)에서 확인할 수 있다.

리마의 고용, 교육, 상업 등의 기회는 대부분 산이시드로(San Isidro), 미라플로레스(Miraflores), 가마라(Gamarra), 리마 구도심(Centro)과 같은 리마 중심지에 집중되어 있어요. 이는 리마 시민에게 모든 기회가 공간적으로 평등하게 분포되어 있지 않기 때문에 이동(mobilidad)의 문제를 동반하게 된다는 얘기죠. 도시 외곽 지역에 살수록 일터, 학교 등에 가려면 많은 이동을 해야 하는데, 마크로 모빌리다드는 여전히 리마 전체의 12% 정도를 커버하거든요. 결국 도시 외곽 지역에 사는 사람들이 이동할 때는 주로 마이크로 모빌리다드를 이용해야 한다는 건데, 그러면 교통 체증 문제를 함께 동반할 수밖에 없어요. (외곽 지역에 살수록) 더 많이 더 힘들게 이동해야 한다는 말이죠. 대중교통 요금 체제도 통합되어 있지 않기 때문에, 교통 운임료도 몇 배를 내며 이동해야 해요. 즉, 사회 경제적으로 취약한 이들이 더 많은 이동(mobilidad)의 문제를 경험하는 경향이 있는거죠. 정치인들은 이런 문제에 통 관심이 없어요. 마크로 모빌리다드는 주로 도시 중심 지역을 중심으로 일부 건설될 뿐이죠. 도시 공공 정책은 주로 중산층을 대상으로 하고 사회 취약층에게는 관심을 쏟지 않으니깐요(E10).

아래에서 자세히 살펴보겠지만, 마크로 모빌리다드는 중앙정부나 시 정부가 운영 주체인 것에 반해, 마이크로 모빌리다드는 1960년대 국영 버스회사들이 파산한 이후, 민간 버스 운영자들이 조직한 협동조합 혹은 민간사업자들이 운영하는 경우가 대부분이고, 비공식적으로 운영되는 경우가 많아 대중교통 서비스의 질이 매우 낮은 것으로 알려져 있다. 특히 1990년대 초 대중교통 서비스가 시장 자유화되면서 비공식적으로 운영되던 대중교통 사업자들이 대중교통 서비스를 공급할 수 있게 공식적으로 허용함으로써 비공식적 대중교통 서비스의 운영이 합법화되었다. 결과적으로 리마의 대중교통은 다양한 대중교통수단으로 구성되어 1970~1980년대에 나타났던 대중교통 서비스의 수요-공급 불균형 문제는 다소 해결되었으나, 서비스의 질적 측면에서 심각한 문제를 드러냈다. 이와 관련해서는 아래에서 자세히 알아볼 것이다.

III. 마크로 모빌리다드: 거버넌스의 문제

페루 국가의 부재(ausencia del Estado) 혹은 제도적 허약성(debilidad institucional)에 대해서는 굳이 신자유주의 정책을 언급하지 않더라도 오랜 기간 많은 이들이 동의해 온 바이다(Tanaka 1998; Levitsky and Cameron 2003; Crabtree 2006; Durand 2010; Panfichi, 2011; Vergara 2012; Levitsky 2013; Dargent 2015). 본 연구의 심층 면담에 참여한 전문가들 역시 리마 대중교통 문제의 요인으로 대중교통 체제의 비공식화와 시장 자유화와 더불어 ‘거버넌스(gobernanza)’의 문제를 꼽았다.

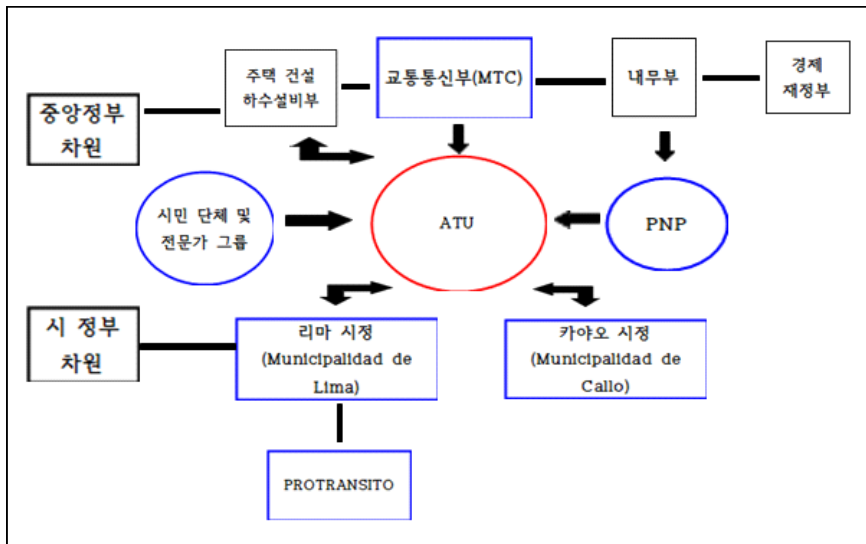
현재 리마 및 카야오 광역시의 대중교통 체제 운영과 관련해서는 2018년 페루 교통통신부(Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 이하 MTC) 산하에 설립된 리마-카야오 광역시 도시 교통국(Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, 이하 ATU)이 총괄하고 있다. ATU는 리마 시와 카야오 시가 연담화 과정을 거쳐 함께 성장하고 있는 광역도시임에도 불구하고 행정 체제상 분리되어 있어 정책적 공조가 이뤄지지 않고, 교통정책이 전반적인 도시계획 내에 통합되지 않아 분리된 정책과 투자가 이뤄지고 있음을 인식하여 이를 통합적으로 관리, 운영하기 위해 설립되었다(E1, E2, E3, E4, E6, E9). 이 때문에 이전까지 리마 시의 대중교통 체제 운영을 담당해 왔던 리마 시정의 업무가 ATU로 통합·이양되었다(E1).

ATU의 실질적인 업무는 2019년부터 시작되었고, 리마와 카야오 시의 통합적인 교통 체제를 형성하고 실행하고 실천하기 위해 설립되었다. ATU는 대중교통 체제의 계획, 서비스 관련 기술지원, 교통 관련 규율과 규범이라는 주요 3개 기능을 담당하고 있다(E9). 특히 대중교통과 관련해서 여러 행위자가 있음을 감안하여 ATU는 이들 행위자 간 업무의 원활한 소통을 조율하는 기능을 담당하고 있다(E9). 리마와 카야오 시의 경우 상호 간 하루 평균 2천만 대의 차량이 운행되는데, 행정적으로 리마 시정과 카야오 시정이 분리되어 있어 그동안 업무 조율이 쉽지 않았다(E9). 따라서 ATU는 두 시정 간의 업무 조율을 통해 행정적 효율성과 통합성을 재고하는 것을 목표로한다(E9). ATU 설립 이전까지는 리마 시정(산하의 PROTRANSPORTE)에서 리마 시의 대중교통 체제를 관리했지만, ATU 설립 이후 리마-카야오 시에서 운행되는 메트로,

메트로폴리타노, 버스와 같은 마크로 모빌리다드와 콤비와 같은 일부 마이크로 모빌리다드의 운영과 관련된 업무는 ATU로 통합되었다(E2, E6). ATU 설립 이후 리마 시정의 교통 관련 행정 업무의 폭은 크게 축소되었다. 리마 시는 별도로 PROTRANSITO 부서를 마련해 주로 리마 시 내의 도로 신호 체제 (gestión semafórica), GPS를 통한 교통 흐름 파악(control del tránsito), 도로 및 교통 안전(control de seguridad general) 등 교통 통행과 관련된 기술과 행정 지원을 담당하고 있다(E1, E2).

리마 시정 산하의 PROTRANSITO뿐 아니라 페루 경찰청(Policía Nacional del Perú, PNP) 산하의 교통 통행국(División del Tránsito de la PNP) 또한 리마 시의 교통 통행과 안전 관련 업무를 담당하고 있다. 페루 경찰청 산하 교통 통행국은 도로 및 교통안전을 보장하고 통행을 원활하게 하는 업무를 담당하고 있다(E7). 따라서 리마 메트로폴리탄의 운전자 및 보행자가 생명을 보호하고 안전하고 자유로운 통행을 할 수 있도록, 교통법규에 따른 통행 관리와 처벌 등을 담당하고, 교통법규에 대한 교통안전 교육도 담당하고 있다(E7).

<표 2> 리마 대중교통 거버넌스 체제



출처: 저자 작성

위의 <표 2>에서 살펴볼 수 있듯, 리마의 대중교통 거버넌스 체제는 다양한 행위자로 구성되어 있다. 페루 교통 인프라 및 교통 및 통신 규율을 담당하는 교통통신부(MTC)와 MTC 산하의 ATU, 예산을 담당하는 경제 재정부(MEF), 도시계획 전반을 담당하는 주택 건설 하수설비부(Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento), 내무부 산하의 페루 경찰청 등과 같은 중앙 부처뿐만 아니라, 리마 (시정 산하의 PROTRANSITO) 및 카야오 시정, 시민단체와 IMP와 같은 전문가 그룹, 학자 그룹, 대중교통 기업 및 운전자 등 다양한 층위와 구성원으로 이뤄져 있다. ATU는 이러한 다양한 층위의 행위자 간의 이해관계와 업무 조율을 통해 교통 문제에 대한 통합적인 해결을 모색하는 것을 목표로 한다.

가령 ATU는 MTC 산하 조직으로 특히 도시계획과 교통행정 간의 업무 조율을 위해 MEF, 주택 건설 하수설비부, 내무부 등과 긴밀하게 업무를 조율하며, 시청과도 업무를 조율한다(E9). 실제, 리마 광역시의 대중교통 문제와 관련해서, 자전거, 모토 택시, 화물차 및 물류 수송 수단 등은 ATU가 직접적으로 관장하는 업무가 아니기 때문에 시청의 담당 기관과 업무를 조율할 필요가 있다(E9). 따라서 ATU는 부처 간, 혹은 다른 층위의 관련자들과 정기적으로 회의를 가지며, 도시의 이동성, 물류 계획, 도시계획 등을 조율하고자 한다(E9). 또한, 긴급 안건이 발생할 때 비정기적 회의를 가지기도 하는데, 현재 건설 중인 전철 2호선과 관련해서 이해 당사자 간 분쟁이 일어났을 때, 비정기 회의를 열어 해당 시청 관계자와 함께 이해 당사자 간 분쟁을 조율하고자 했다(E9). 심층 면담에 참여한 많은 관계자들은 자신들이 ATU에서 정기적으로 가지는 회의에 참석하거나 ATU 이사회(Consejo Directivo de la ATU)의 위원이라고 밝혔다. 리마 시의 도로 및 교통 통행업무를 담당하고 있는 PROTRANSITO 부장에 따르면, ATU 이사회는 MTC 대표 2명, 주택 건설 하수설비부 대표 1명, 리마 시와 카야오시 대표 1명 등이 참석하며, 본인도 ATU 이사회의 위원이라고 밝혔다(E2). 위원회 회의에서는 리마 광역시의 교통문제와 관련된 다양한 사안을 논의하는 데, 가령 도시 내 대중교통 노선 계획, 노선의 정규화, 교통망의 규율화와 확장 등에 대해 논의한다(E2). 리마 광역시를 대표하는 대중교통 기관으로서 ATU는 페루 다양한 관련 행위자로부터 기대와 지지를 얻고 있으며, 세계은행이나 미주개발은행과 같은 국제기

구로부터 자문을 얻거나 지지를 받기도 한다(E2).

ATU가 설립 이후 리마 광역시 대중교통 부분의 다양한 관계자의 이해관계를 조율하고 있음에도 불구하고, ATU가 2019년부터 사실상의 업무를 시작했다(코로나19와 페루의 정치적 불안정⁵⁾에 따라 ATU의 개혁은 여전히 초기 단계라고 평가받는다. 향후 대중교통 문제와 관련해서 ATU가 제대로 된 역할 수행을 위해서는 여전히 넘어야 할 과제가 많은 것으로 지적된다. 가령, ATU의 조율 역할을 위해서는 ATU 자체의 제도적 독립성이 지켜져야 하는데, 2018년 설립된 이후 4차례 ATU 국장이 정치적 이해관계에 따라 경질되어 ATU 내부의 업무가 원활하게 진행되는 데 어려움을 겪기도 했다(E9). 또한 ATU에 대한 예산 지원도 원활하지 않아, 외부 기관이나 국제기구와의 조율을 통해 프로젝트 단위로 예산을 확보해야 하는 어려움도 있다(E9).

제도적 개혁 노력에도 불구하고 여전히 교통정책은 전반적인 도시계획과 조율되기보다는 프로젝트 단위로 진행되는 경우가 많아, ATU가 이해관계를 조율하는데 한계를 보이기도 한다. 가령, 전철 2·3호선과 같은 마크로 모빌리다드의 경우 주로 민간업자와 프로젝트 단위의 계약 체계로 진행되기 때문에, 각 계약권자는 자신들의 이해관계에 따라 각각의 프로젝트를 진행한다(E6). 이러한 민간 주도 계약 체제는 도시계획과 대중교통 체제의 전반적인 통합과 조응에 걸림돌이 되기도 한다. 실제 리마의 전철 1호선과 2호선은 노선이 교차하지만 서로 연결되지 않고, 전철 2호선은 카야오로 운행하지만, 카야오 국제공항까지 연결되지 않아 대규모 투자가 투입되는 마크로 모빌리다드 운행의 비효율성을 드러냈다(E1, E3). 또한 전반적인 도시계획

5) 페루의 정치적 불안정은 상시적이었지만, 2016년부터 보다 심각한 위기 국면으로 전환되었다. 이는 정치 사회적 양극화, 여소야대, 일련의 부패 스캔들, 경제 위기 등의 다양한 요인과 함께 심화되었다고 볼 수 있다. 위기가 심화되는 국면에서 2018년 3월 쿠진스키(Pedro Pablo Kuczynski, PPK) 대통령이 탄핵 압력 속에 대통령직을 사퇴했고, 이후 정권을 이양받은 마르틴 비스카라(Martín Vizcarra)가 1년의 임기를 채우지 못하고 탄핵되었다. 뒤이어 마누엘 메리노(Manuel Merino), 프란시스코 사가스티(Francisco Sagasti) 임시 정부를 거쳐 2021년 치러진 대선에서 당선된 페드로 카스티요(Pedro Castillo) 역시 임기를 채우지 못하고 탄핵되었다. 이후 권력은 부통령이었던 디나 볼루아르테(Dina Boluarte)에게 이양되었다. 하지만 볼루아르테 정권은 집권 후 정치 엘리트 세력과의 연합을 맺으면서 반정부 시위에 대한 강력한 진압과 인권침해, 친(親) 시장 정책을 펼치면서 정치 사회적 양극화 심화에 일조하고 있는 것으로 평가받고 있으며, 페루의 정치적 불안정성은 계속되고 있는 상황이다.

과의 부조응으로 인해 정부는 민간 기업과 교통 인프라 투자 계약을 맺기 전에 해당 지역의 토지 이해관계를 제대로 조율하지 못하고, 투자자 및 시민들의 이해관계 충돌을 유발하기도 했다(E3). 이와 더불어 리마 광역시에서 운영되는 전철, 버스, 메트로폴리타노 등 대중교통수단의 운영주체가 달라, 통합된 대중교통 운행에도 어려움이 있다(E1). 따라서 여러 교통수단을 갈아타며 이동해야 하는 시민들의 경우 여러 개의 교통카드(un paquete de tarjetas)를 가지고 다녀야 하는 불편함을 겪는다(E9).

이상에서 살펴보았던 리마의 대중교통 거버넌스 체제는 2018년 이후 ATU의 설립과 함께, 이전의 거버넌스 한계를 극복하고자 하였으나, 여전히 종합적인 성과를 평가하기엔 시기상조라고 지적된다. ATU의 설립에도 불구하고 리마 대중교통 거버넌스 체제는 다양한 행위자에 의해 분절되고, 행위자들 간의 이해관계의 조율에 한계를 보이는 형편이다. 더욱이 마크로 모빌리타드의 경우 도시계획과 조율되지 않거나 민간사업자들의 이해관계가 우선순위에 놓이면서 여전히 많은 리마 시민에게 혜택을 주는 데 한계를 보인다. 그 결과 리마 시민 대부분은 일터, 학교 등으로의 이동을 위해 마이크로 모빌리타드를 이용하는 실정이다. 아래에서는 마이크로 모빌리타드의 운영체계 변화 양상을 통해 리마의 대중교통 문제의 구조적 원인을 파악해 보도록 하자.

IV. 마이크로 모빌리타드: 비공식화, 시장화, 외주화의 문제

1. 리마 대중교통수단의 진화

리마에서 대중교통 서비스가 시작된 것은 페루 독립 이후 도시화의 초기 단계였던 19세기 중반으로 거슬러 올라간다. 1851년 리마(Lima)와 카야오(Callao)를 연결하는 철도가 개통되면서 오늘날 리마 구도심의 산마르틴 광장(Plaza San Martín) 근처에서 기관차가 운행되었다(De Soto 2009, 140).

리마의 도시 근대화는 태평양 전쟁이 끝난 19세기 말경부터 본격화되기 시작했는데, 이 시기 리마의 주요 대중교통수단은 마차와 전차였다(서지현 2023a; 2023c). 20세기로의 전환기 기존 전차의 동력이 축력에서 전력으로 바뀌었다(De Soto 2009, 141). 1920년대 초부터 리마의 대표적인 대중교통수단은 전차에서 버스(ómnibus)로 전환되었다⁶⁾. 온세니오(Oncenio)라 불린 레기아(Leguía) 집권 2기(1919-1930년 집권)는 ‘신 조국(Nueva Patria)’라는 기치 아래 정권이 리마의 도시 근대화를 적극 추진했다(서지현 2023c). 특히 이 시기 리마의 도시 근대화는 정부의 적극적인 지지와 더불어 미국 자본의 투자가 중요한 영향을 미쳤다(서지현 2023c). 레기아 정부의 리마 도시 근대화 노력은 리마의 물리적 공간 변화를 통해 드러났는데, 상하수도 체제, 가로수 및 대로와 같은 인프라 건설과 공원 및 광장 등과 같은 도시 내 공공공간의 형성에 적극적으로 투자했다(서지현 2023c, 187). 전차에서 버스로의 전환은 온세니오 시기에 대로 및 도로 건설 프로젝트가 진행된 데 힘입은 바 크다. 정부가 도로와 대로를 건설하면서 버스 회사들은 버스 운영에 따른 이윤을 남길 수 있었으며, 이 시기 주거 공간이 도심 외곽 지역으로 확장되면서 대중교통에 대한 수요 역시 늘어난 상황이었다(De Soto 2009, 142-143). 철도에 대한 추가적 투자가 필요한 전차와는 달리, 버스의 경우 정부가 투자한 도로 인프라를 통해 늘어난 대중교통 수요에 부응하며 이윤을 낼 수 있는 좋은 사업이 되었다(De Soto 2009, 143).

2. 리마 대중교통 체제의 비공식화

리마의 인구가 급격하게 성장하기 시작한 1940년대 중반부터 비공식 정착지인 바리아다(barriada)가 리마 도시 외곽 지역에 늘어난 것과 마찬가지로, 대중교통 부문에서도 1950년대 말부터 비공식성이 급격하게 증가했다(서지현 2023b; De Soto 2009). 1950년대 말 이전에는 주로 공식적인 대중교통수단인 버스의 틈새시장을 ‘콜렉티보(colectivo)’라고 불리는 합승 택시가 비공식적으로 운영⁷⁾하며 메웠다. 정부는 1930년대 이후 이전보다 대중교통

6) 1921년 3월 루이스 티라도(Luis Tirado)가 리마(Lima 구도심), 미라플로레스(Miraflores), 바랑코(Barranco), 막달레나 델 마르(Magdalena del Mar) 사이를 운행하는 버스의 첫 노선을 공식적으로 허가받았다(De Soto 2009, 142).

부분에 대해 적극적으로 개입했는데, 특히 대중교통 운임료에 개입하면서 이를 정치적으로 활용하고자 했다⁸⁾. 버스 회사들에 대한 정부의 지나친 개입에 따라 일부 버스 기업들은 파산을 면치 못했으며, 기존에 세단으로 콜렉티브 운영하던 사람들이 좀 더 많은 인원을 수용할 수 있는 크기의 차량을 도입해 공식부문의 버스 운영이 줄면서 늘어난 대중교통 공급 기회에 대응했다(De Soto 2009, 147-148).

한편, 리마의 물리적 공간이 본격적으로 확장된 1950년대 말에서 1970년대 사이 공식적으로 운영되는 대중교통 서비스는 줄어든 반면 대중교통에 대한 수요가 급격하게 늘어나자, 콜렉티브 운영자들은 점차 한꺼번에 많은 승객을 태울 수 있는 승합차 형태의 미니버스(microbús)로 바꾸기 시작했다(De Soto 2009, 151). 이러한 미니버스를 ‘콤비(combi 혹은 쿠스테르 cúster)’라고 부르는데, 리마 도시 내에서 비공식적으로 운영되는 미니버스인 콤비의 수는 1965년 이후 급격하게 증가한다. 당시 정부가 자동차 부품 조립 산업에 관심을 가져, 13개의 미니버스 차체 외곽 생산 공장을 설립하기 시작해 미니버스 판매 시장을 필요로 했다(De Soto 2009, 151). 이러한 맥락에서 1971년경이 되면 콜렉티브와 미니버스 운행 비중은 리마 전체에서 운행되는 대중교통수단의 70%가량을 차지했으며, 그 비중은 1976년 81%, 1984년 91%까지 증가하게 되었다(De Soto 2009, 153-160).

이처럼 20세기 중반을 전후하여 리마가 인구 및 물리적 공간의 측면에서 급격하게 증가하면서 대중교통에 대한 수요가 급증했으나, 정부의 일관되지 못한 정책과 더불어 공식 부분에서 운영하는 대중교통 서비스가 줄어들면서, 이 틈새를 점차 비공식적으로 운영하는 콜렉티브와 콤비가 메우기 시작했다. 대중교통수단 중 비공식적으로 운영된 콜렉티브와 콤비의 비중은 1980년대

7) 정부나 시정으로부터 공식적으로 승인받지 않았지만, 대중교통에 대한 수요가 있는 ‘노선을 발굴(invadir las rutas)’하여 운영한 대중교통 서비스를 비공식적 대중교통 서비스라고 볼 수 있다. 오늘날 비공식성은 공식성과 경계가 뚜렷하지 않으며 그 정도가 다양하게 나타난다(E4). 가령, 버스회사가 노선을 공식적으로 허가를 받았지만, 날마다 대중교통 서비스를 운영하는 과정에서 규정을 지키지 않는 경우(차량 규정, 운전자 규정, 계약 규정 등)가 많기 때문이다(E4).

8) 정부는 버스 회사에 보조금을 지원하지는 않고 운임료에 대한 압박을 가했는데, 가령 초등학생에 대한 운임료는 반값으로 할인해야 했고, 운임료에 대한 세금을 부과했으며, 공무원의 무임승차, 군인은 운임료의 50% 할인 등의 요구를 했다(De Soto 2009, 146-147).

중반 90% 이상에 이르렀다. 반면, 국영 버스 회사의 대중교통 운영 비율은 10%가 넘지 않았다. 특히 바리아다 주거지가 형성되면서 교통 수요가 늘었지만, 대중교통 서비스 공급이 제대로 이뤄지지 않은 리마 북부와 중심부 지역에는 비공식적으로 운영되는 대중교통 서비스의 공급이 급격하게 늘어났다(E5). 리마 도시 외곽 지역에서 비공식 대중교통 서비스가 증가하게 된 것은 주거지에는 주로 저소득층이 거주하는 경우가 많고, 이 지역은 정부 정책 주된 관심에서 벗어난 경우가 많아 공식적인 대중교통 서비스가 닿지 않는 경우가 많았기 때문이다(E5). 따라서 도시 외곽 지역의 많은 리마 시민은 비공식 대중교통 서비스의 주된 이용자⁹⁾이자 동시에 운전자 혹은 요금 징수원(cobrador)으로서 공급자의 역할도 담당했다(E5). 결과적으로 리마의 교통 문제는 도시의 물리적 공간 간의 경제 사회적 격차(즉, 사회 공간적 불평등), 대중교통 서비스 수요-공급에 대한 정부의 미흡한 대응에 따른 이동성(mobilidad)의 불평등이 복합적으로 얽혀있는 구조적 문제라고 볼 수 있겠다.

3. 리마 대중교통 체제의 시장 자유화

이처럼 대중교통 체제가 1960년대 중반 이후 국영 기업과 민간 기업이 운영하던 버스 체제에서 비공식적으로 운영되는 미니버스 체제로 전환되면서 늘어난 수요에 대응하였지만, 대중교통 서비스의 질은 더욱 나빠졌다. 미니버스는 주로 기존에 공식적으로 승인되지 않은 새로운 노선을 운행하는 운전자들이 조직해 만든 위원회(comité)를 중심으로 운영되었다. 이러한 ‘(새

9) 실제 연구자가 리마에서 거주할 때, 친구와 함께 리마 북부 외곽 코마스(Comas)에 살고 있는 지인을 방문한 적이 있다. 리마 중심지인 미라 플로레스에서 코마스에 위치한 집까지 콤비, 콜렉티브, 모토 택시를 갈아타고 이동하는데 세 시간 남짓 걸렸던 경험이 있다. 리마의 각종 비공식 교통수단을 갈아타며 리마 시민들의 두통거리라 불리는 거리의 교통 체증, 무질서, 소음, 대기 오염의 종합세트를 고스란히 경험했었다. 날마다 출퇴근 혹은 학업 등을 위해 전쟁 아닌 전쟁을 치러야 하는 도시 외곽 지역에 사는 리마 시민들은 평일에는 도심 근처에 사는 친척이나 지인 집에 기거하고 주말에 자신의 집에 돌아가며 교통전쟁을 피하는 전략을 택하기도 한다. 하비에르 푸엔테스-레온(Javier Fuentes-León)의 영화 <Las Mejores Familias>(2020)에서도 리마 중심에 위치한 상류층 가정에서 가정부로 일하는 여성이 도시 외곽 지역에 있는 자신의 집에서 출근하기 위해 새벽에 나서는 장면이 나오는데, 이 역시 리마의 물리적 공간 간의 극명한 대비와 비공식 교통의 문제를 고스란히 보여주는 장면이었다.

롭게) 발굴한 노선(ruta invadida)’에서 운행하는 운전자들이 위원회를 조직한 것은 운행 비용을 줄이고, 노선 내에서 정기적인 운행 횟수를 확보하고, 이 노선을 공식적으로 인정받기 위해 정부와의 협상력을 가지며, 더 많은 새로운 운행자의 진입을 막기 위해서였다(De Soto 2009, 133). 이와 같은 비공식적인 노선 운영에 참여하는 운전자들의 근본적인 목적은 공공 서비스의 제공보다는 생계를 유지하는 것이었다(Bielich 2009, 16). 따라서 미니버스 운전자들의 차량은 매우 노후화된 상태였으며, 차량의 수명이 다할 때까지 교통 서비스를 공급하는 경우가 허다했다(Bielich 2009, 16).

1960~1980년대를 거치면서 공급이 급격하게 확대된 비공식 대중교통 부분은 1990년대 초 후지모리 정권에서 법제화의 과정을 거치게 된다. 후지모리 정권은 1991년 7월 24일 입법령 651(Decreto Legislativo 651)을 공포하고 그동안 비공식적으로 운영되던 미니버스의 노선 발굴 관행을 법제화했다. 즉, 입법령 651은 개인이나 법인인지와는 관계없이 대중교통 서비스를 제공하고자 하는 자는 누구든 서비스를 제공할 수 있도록 허가하였으며, 대중교통 서비스를 제공할 수 있는 차량의 제한도 거의 없었다(Bielich 2009, 29). 또한 최고 법령(Decreto Supremo) 080-91-EF를 통해 차량 수출입에 대한 제한을 없애고, 중고 차량의 수입을 허용했다(Bielich 2009, 29). 1991년 입법령 651 공포 이후, 대중교통 서비스는 공공 서비스의 의미를 잃고 ‘상업 활동(una actividad comercial)’으로 변모했다(E1).

1991년 법령 이후 대중교통 서비스는 사실상 상품(mercancía)이 되어 버렸죠. 법령은 최소한 바퀴가 4개 달린 차량은 무엇이든 관계없이 대중교통 서비스를 제공할 수 있도록 허용한 것이거든요. 일견 이러한 (시장 자유화) 조치는 당시 증가하던 대중교통 수요에 대한 해결책으로 보이기도 했어요. 이 과정에서 다양한 형태의 대중교통 수단이 법제화되었고, 노후화된 차량이 대중교통 수단으로 합법적으로 쓰이기 된거죠. 처음엔 (당시) 대중교통 문제에 대해 좋은 해결책(buena solución)으로 보였어요. 그런데, 대중교통 서비스의 수요-공급 균형이 어느 정도 맞아진 후에는 어느 정도의 규율이 필요했지만, 그 시기를 놓친 거죠. 그 상황이 현재까지 이

어진 거예요. 그러니 현재의 대중교통은 완전히 상업적 이윤 창출을 위한 경쟁체제로 카오스(caos)적 상황이 되어버린 거예요(E1).

1990년대 초 정부의 일련의 조치들은 대중교통 수요-공급의 불균형에 따른 교통 위기를 극복하고 민간 투자를 통한 대중교통 서비스의 공급 위기 극복 방안으로 정당화되었다. 하지만 이러한 대중교통 버스 노선의 민영화와 시장 자유화는 기존에 공식적인 범으로는 인정되지 않던 비공식 부분을 법제화하는 조치였다. 1990년대 초 법제적 개혁에 따른 대중교통 부분의 시장 자유화는 일견 기존의 대중교통 공급 서비스의 공급 부족 문제에 대한 해결책을 제시한 것으로 보였지만, 누구나 차량의 상태와 관계없이 대중교통 서비스 공급자로 허용함으로써 초과공급(sobreoferta)의 위기를 유발했다. 원래 노선(rutas)은 정부가 소유하고 이를 이용할 수 있는 권리를 정부의 계획과 관리에 따라 허가하는 체제였는데, 1990년대 이후 노선은 대중교통 서비스를 제공하고자 하는 개인이나 법인 누구나 발굴할 수 있게 되었고, 많은 비공식 노선을 운영하던 운행 주체들이 합법적으로 이윤 추구 행위를 할 수 있게 되었다(E4). 즉, 노선 운영자들은 대중교통 수요가 많은 노선을 찾아 더 많은 이윤(provecho)을 확보하고자 했다(E4).

결과적으로 후지모리 정권에서 시작된 노선의 민영화는 노선망(la red del transporte)의 급격한 확장을 가져왔고, 콤비나 쿠스테르의 운행량 증가에 영향을 미쳤다(E5). 한편, 1990년대 자유화된 대중교통 체제에 많은 민간업자가 뛰어들게 된 것은 일자리를 얻을 수 없는 많은 사람이 특별하게 까다로운 조건 없이 돈벌이에 뛰어들 수 있었기 때문이기도 했다. 하지만 노선이 급격하게 늘어난 것에 비해 도로 인프라(red vial)는 거의 확장되지 않았고, 대중교통 서비스 역시 개선되지 않았다(E5). 시장 자유화에 따른 초과공급이 위기는 무분별한 경쟁적 대중교통 서비스의 운영으로 교통 체증, 교통사고, 도로의 무질서, 차량 노후화에 따른 대기 오염 및 소음 등의 많은 문제를 발생시켰으며, 전반적인 대중교통 서비스의 질적 저하를 가져왔다(E1). 각각의 노선 운영자들은 이윤을 최대화하기 위해 경쟁하며, 결과적으로 교통사고율이 매우 높아지는 결과를 가져왔다(E1). 노선 운영 기업 간의 과도한 경쟁은 도로 대비 서비스 질이 낮은 대중교통의 과도한 공급(sobreoferta)과 더불어 비공식적 운영

이 늘어나는 결과를 가져왔다(E1). 민간 기업들이 지배하는 리마의 거리는 시민을 위한 질 높은 공공 서비스의 공급과는 거리가 멀어져갔다.

4. 리마 대중교통 서비스의 외주화

이와 같은 리마 대중교통 체제의 비공식화와 시장 자유화와 같은 구조적 변화를 구체적으로 살펴보면, 리마 대중교통 수단의 대부분을 차지하고 있는 마이크로 모빌리티의 운영체계의 문제가 리마 대중교통 문제와 긴밀하게 연결되고 있음을 알 수 있다. 다시 말해, 대중교통 체제의 비공식화와 시장 자유화는 대중교통 서비스의 수요-공급 불균형에 대한 비공식적·공식적 대응이라고 볼 수 있는데, 이러한 대응 과정에서 대중교통 서비스는 시장에서 이윤을 추구하기 위한 상품으로 변모했다. 특히 마이크로 모빌리티 운영자들이 이윤을 추구하기 위해 새로운 노선을 발굴하는 데 뛰어들면서 기하급수적으로 확장된 리마의 마이크로 모빌리티 노선망을 조율하기 위해 1996년부터 리마 시정에서 시법령 104(ordenanza municipal 104)를 통해 노선 허가제를 실시했다. 현재 리마 광역시의 버스 노선 허가제는 ATU 설립 이후 ATU가 담당하고 있다. 하지만 이러한 규율의 도입은 ATU로부터 노선 운영 허가권을 받는 주체와 실제 노선에서 운전하는 주체 간 교통 서비스 공급 주체가 외주화(tercerización)된 관계망 속에서 운영되고 있어, 노선 허가제가 대중교통 규범 엄수를 담보하는 데 한계를 보인다.

페루 리마에서 운영되는 마이크로 모빌리티의 운영체계를 연구한 비엘리치(Bielich)의 연구(2009)에 따르면, 리마에서 운영하는 대표적인 3개 미니버스 회사는 모두 리마 시정(ATU 설립 이전)으로부터 노선 운영권을 허가받았다. 리마 시법령 104는 노선 허가권을 반드시 개인이 아닌 법인이 받도록 규정하고 있다(Bielich 2009, 31). 하지만 연구 대상인 회사(compañía) 모두 차량을 소유하기보다는 차량 소유자(proprietario)와의 계약을 통해 대중교통 서비스를 제공한다. 리마 시는 시법령 104 이후 리마 대중교통 부분에 대한 규율을 강화하기 위해 일련의 법령을 공포했는데, 1997년부터 발효된 시법령 131(ordenanza municipal 131)의 경우, 노선 운영권을 가진 기업이 대중교통 서비스를 기업의 차량이 아닌 제3자의 차량을 통해 대중교통 서비스를

외주화할 수 있다고 규정하고 있다(Bielich 2009, 36). 하지만 차량 소유자 역시 직접 대중교통 서비스를 승객들에게 직접 제공하기보다는 운전자(chofer)와 요금 징수원(cobrador)과 계약을 맺어 간접적으로 서비스를 제공한다. 차량 소유자가 운전자 및 요금징수원과 맺는 계약의 형태는 회사마다 다른데, 동일하게 업무량에 따라 임금이 책정되는 비정규직 계약의 형태를 띤다. 따라서 실제로 리마의 도로에서 마이크로 모빌리다드를 운행하는 주체는 운전자와 요금징수원인데 반해, 시정에서 노선 허가권을 주는 대상은 버스회사이다. 하지만 실제 버스회사와 운전자 및 요금징수원 간에는 직접적인 계약 관계를 통한 의무와 책임의 관계가 없기 때문에, 버스회사가 운전자와 요금징수원에 대해 운행에 관한 권고를 하는 정도이지만 실제로는 규율과 통제가 어렵다. 이는 버스회사, 차량 소유자, 운전자 및 요금징수원 간에 대중교통 서비스의 외주화 과정이 나타나고 있으며, 이 과정에서 대중교통 서비스가 하청 노동에 의해 공급되고 있음을 보여준다.

대중교통 서비스의 외주화 과정에서 운전자와 요금징수원은 매달 고정된 월급을 보장받지 못하는 것은 물론, 고용보험이나 사회적 혜택을 보장받지 못한다(Bielich 2009, 16). 노동 안정성과 사회보장을 받지 못하는 상황에서 운전자와 요금징수원의 소득은 날마다 버스를 몇 번 운행했는가에 달려있다. 더욱이 운전자와 요금징수원의 버스 운행은 이들의 생계와 직접적으로 연관된 활동이기 때문에, 날마다의 소득을 위해 버스 노선을 최대한 많이 운행하는 것이 유리하다(Bielich 2009). 따라서 미니버스의 운행은 도로상의 교통 규범을 지키는 것보다, 정해진 시간 내에 누가 더 많이 운행하는지, 어떤 전략을 통해 승객을 더 많이 태울지의 무한 경쟁이 되었다. 비엘리치는 이를 “센타보 전쟁(guerra del centavo)”라고 불렀다(E1; Bielich 2009). 이러한 센타보 전쟁으로 인해 버스회사들이 운전자에게 운행 시간과 빈도를 권고할지라도 늦은 시간이나 이른 새벽 도시 외곽 지역에서 운행하는 마이크로 모빌리다드가 많으며, 이들 버스는 정류장 정차를 잘 지키지 않는다(Bielich 2009, 21). 결과적으로 센타보 전쟁 중인 마이크로 모빌리다드는 도로의 무질서, 교통법규 위반, 교통사고 양산에 크게 기여할 뿐 아니라, 운전자는 물론이고 보행자 및 승객의 안전을 보장하는데 크게 한계를 보이게 된다. 더욱이 이러한 센타보 전쟁은 페루 경제의 90% 이상이 비공식 부분인 상황에서

생계 수단을 확보하고자 하는 운전자들과 요금징수원이 연관되어 있다는 점에서 리마 교통 문제는 페루의 경제 사회적 구조, 도시 구조, 대중교통 체제와 긴밀하게 연관된 문제라고 볼 수 있겠다.

이처럼 대중교통 문제가 구조적 문제가 연관되어 있어 대중교통 체제를 개혁하는 것도 쉽지 않다. 가령, 2011년 리마 시장이었던 수사나 비야란(Susana Villarán)은 리마 대중교통 체제 개혁의 일환으로 블루 버스(corredor azul)를 도입하면서 노선 정비화 개혁을 실시했다. 하지만 대중교통 서비스의 질은 형편없을지라도 리마 시민, 특히 외곽 지역에 거주하고 있는 리마 시민의 이동에 크게 영향을 미치는 마이크로 모빌리다드에 대한 규제 강화 개혁은 마이크로 모빌리다드 운영자들은 물론 승객들의 불만이 고조되면서 결국 성공을 거두지 못했다. 개혁 조치는 마이크로 모빌리다드의 운전자와 요금징수원에게 생계를 위협하는 일이었으며, 승객들에겐 마크로 모빌리다드의 개선이 이뤄지지 않은 상황에서 이동 수단을 줄이려는 시도는 일상의 일터, 학교 등으로의 이동성을 크게 제약하고 불편을 유발하는 일이었기 때문이다.

V. 결론

본 연구는 글로벌 남반구 대도시의 대중교통 문제가 도시 성장 과정에 내재한 구조적 요인과 긴밀한 관계가 있다는 문제의식에 기반해 페루 수도 리마 사례를 분석했다. 치안 문제와 더불어 리마 시민의 가장 큰 골칫거리로 꼽히는 대중교통 문제의 정치·구조적 원인을 리마 현지에서 실시한 대중교통 분야 관계자와 전문가 심층 면담과 문헌 연구를 통해 파악해 보았다. 연구 결과, 리마 대중교통의 문제는 운전자나 보행자, 대중교통 이용자 개인 차원의 교통 문화에 국한되는 문제라기보다는 대중교통 거버넌스, 경제 사회적 구조 및 도시 구조 및 대중교통 체제의 구조와 연관된 문제라고 볼 수 있다. 리마의 대중교통수단은 크게 마크로 모빌리다드와 마이크로 모빌리다드로 나뉘는데, 대규모 시민의 이동성을 보장할 수 있는 전철, 메트로폴리타노, 버스 등과 같은 마크로 모빌리다드는 10%를 겨우 넘길 뿐이다. 이는 분절되고 분열된 대중교통 거버넌스 구조가 도시계획에 통합된 대중교통 정책을

실행하는 데 한계를 보이고 있기 때문이다. 따라서 리마 시민 대부분은 주거지에서 일터, 학교 등지로 이동하기 위해 콤비나 쿠스테르 등과 같은 미니 버스, 즉 마이크로 모빌리다드를 이용한다.

이러한 마이크로 모빌리다드와 관련된 리마 대중교통 체제는 역사적으로 비공식화와 시장 자유화 과정을 거치면서 초과 수요의 위기에서 초과공급의 위기를 발생시키며, 각종 대중교통 문제를 유발하고 있다. 이는 20세기 중반을 전후해서 도시가 급격하게 성장하는 과정에서 발생한 주거나 대중교통에 대한 수요가 정부나 리마 시 당국의 정책에 의해 제대로 대응되지 못하면서 발생한 결과이다. 리마로 이주 온 많은 이주민은 리마 외곽 지역의 무점거 토지를 ‘점거함(invadir)’으로써 비공식 정착지인 바리아다(barriada)를 형성했으며, 바리아다의 확장은 리마의 물리적 공간을 확대하는 데 크게 기여했다. 마찬가지로, 리마 외곽 지역에서 일자리, 교육시설, 상업 시설 및 여가 시설이 집중된 도심 지역으로 날마다 이동해야 하는 상당수 리마 시민의 대중교통에 대한 수요는 정부의 정책이나 공식적인 대중교통 기업에 의해 감당될 수 없었다. 그 결과 시민들의 이동(mobilidad)에 대한 수요가 많은 지역을 파악하여 ‘새롭게 노선을 발굴한(invadir las rutas)’ 콜렉티브나 콤비 운행자들이 비공식적으로 틈새시장을 메우기 시작하다가, 1990년대 이후가 되면 이들의 존재는 시장 자유화의 기저 하에 법제화되었다.

시장 자유화에 따른 초과공급 위기는 한 전문가가 언급했듯, 무분별한 경쟁적 대중교통 서비스의 운영으로 교통 체증, 교통사고, 도로의 무질서, 차량 노후화에 따른 대기 오염 및 소음 등의 많은 문제를 발생시켰고, 대중교통 서비스의 질적 저하를 가져왔다. 또한 노동 조건을 제대로 보장받지 못하는 운전자와 요금징수원은 날마다 벌이를 최대한 확보하기 위해 센타보 전쟁을 치르며, 결과적으로 교통사고율의 상승과 교통법규 위반과 같은 문제를 발생시키는 결과를 가져왔다.

이상의 논의를 고려해 볼 때, 리마의 대중교통 문제는 단순히 개인 차원의 문화나 범규준수의 문제를 넘어, 페루의 제도적 허약성, 경제 사회적 비공식성, 도시의 사회 공간적 불평등의 문제가 복잡하게 교차되어 나타나는 문제로 단순히 대규모의 인프라 투자나 기술 도입으로 단번에 해결될 수 있는 문제가 아님을 알 수 있다. 따라서 리마 대중교통 문제 해결을 위해서는

장기적 비전의 도시계획을 통해 도시의 경제, 사회, 공간적 구조 개선을 함께 할 수 있는 방안을 모색하고, 이를 위한 정치 사회적 불안정을 개선할 수 있는 여건이 마련되어야 할 것이다. 본 연구는 그동안 글로벌 남반구의 대중교통 문제에 대해 단기적인 정책 혹은 기술적인 해결 방안을 제시해 온 한계를 극복하고 장기적인 도시 발전 과정에 내재한 구조적 문제에 대한 이해의 필요성을 제시했다는 점에서 의의를 가진다. 향후 심도있는 학술적인 논의를 위해 후속 연구에서는 도시 발전과 대중교통 문제를 다룰 수 있는 이론적 논의의 틀을 발전시킬 계획이다.

| 참고문헌 |

- 서지현 (2023a). “식민 도시에서 근대 도시로의 전환: 19세기 페루 리마의 사례.” 『이베로아 메리카연구』. 제34권. 1호. pp. 113-144.
- ____ (2023b). “1940~1960년대 페루 발전과 리마 도시화의 성격.” 『스페인라틴아메리카연구』. 제16권. 1호. pp. 155-183.
- ____ (2023c). “페루 레기아 정부의 신 조국과 근대도시 만들기.” 『아태연구』. 제30권. 4호. pp. 175-206.
- 이상진 외 (2022). “페루: 리마 스마트시티 건립을 위한 마스터플랜 수립지원.” 2021/22년 KSP-IDB 공동건설링 보고서. 기획재정부; 한국수출입은행; IDB; 국토연구원.
- 이훈기 (2016). “중남미의 교통현황 및 진출 전략: 페루 리마시를 중심으로.” 『세계와 도시』. 13호. pp. 35-45.
- Bielich, C. (2009). *La Guerra del Centavo. Una Mirada Actual al Transporte Público en Lima Metropolitana*. Lima: CIES; IEP.
- Crabtree, J.(ed.) (2006). *Making Institutions Work in Peru*. London: Institute of Latin American Studies.
- Dargent, E. (2015). *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Darido, G. et al. (2007). *Report on South American Bus Rapid Transit Field Visits: Tracking the Evolution of the TransMilenio Model*. U.S. Department of Transportation.
- De Soto, H. (2009). *El Otro Sendero. Una Respuesta Económica a la Violencia*. Lima: Grupo Editorial Norma. pp.127-163.
- Durand, F. (2010). *La mano Invisible en el Estado: Crítica a los neoliberales criollos*. Lima: Fondo Editorial del Pedagógico San Marcos.
- Estupiñan, N. et al. (2018), *Transporte y Desarrollo en América Latina*. CAF: Banco de Desarrollo de América Latina.
- Keeling, D. (2002). “Transportation Challenges for Latin America in the 21st Century,” *Yearbook(Conférence of Latin Americanist Geographers)*. Vol. 27. pp. 77-103.
- Levitsky S. and Cameron, M. (2003). “Democracy without Parties?” *Latin American Politics and Society*. Vol. 45, No. 3, pp. 1-33.
- Levitsky, S. (2013). “Peru: Challenges of a Democracy without Parties.” in

- Domínguez, J. and Shifter, M. (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, 4th edition, Baltimore: Johns Hopkins University Press. pp. 282-315.
- Moscoso, T. and Quiñones, L. (2019). *Sustainability Urban Mobility in Latin America: Assessment and Recommendations for Mobility Policies*. Bogotá: Espacio.
- Panfichi, A. (2011). "Contentious Representation in Contemporary Peru," in Crabtree, J. (ed.), *Fractured Politics: Peruvian Democracy Past and Present*, London: Institute for the Study of the Americas. pp. 89-104.
- Rivas, M. E. et al. (2019), *Urban transport policies in Latin America and the Caribbean: where we are, how we got here, and what lies ahead*. Inter-American Bank.
- Tanaka, M. (1998). *Los espejismos de la democracia: El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: IEP.
- Vergara, A. (2012). "Alternancia sin alternativa: ¿Un año de Humala o veinte años de un sistema?" *Revista Argumentos* 6(July).
- Yin, R. K. (2013). 『질적연구: 시작부터 완성까지』. 박지연 외 옮김. 학지사.

인터넷 자료

- Gringo Taxis(2025), retrieved from <https://gringotaxis.com/colectivo-taxi-compartido-lima-peru-espanol/> (2025년 3월 12일 검색) [그림 1. 콜렉티브 출처]
- La República(2022), "El Boom del mototaxi: ¿cuáles son sus orígenes y en qué década se expandió en Perú?", retrieved from <https://larepublica.pe/datos-lr/respuestas/2022/07/16/historia-del-mototaxi-donde-se-originaron-y-como-llegaron-al-peru-evat> (2025년 3월 12일 검색) [그림 1. 모토택시 출처]
- Mamani, María(2022), "El tren eléctrico de Lima: el transporte peruano que tardó más de 25 años para hacerse realidad," retrieved from <https://www.infobae.com/americaperu/2022/09/25/el-tren-electrico-de-lima-el-transporte-peruano-que-tardo-mas-de-25-anos-para-hacerse-realidad/> (2025년 3월 12일 검색) [그림 1. 전철 출처]
- Marín, Hernán(2024), "MTC da luz verde a comnis con hasta 35 años de antigüedad," retrieved from <https://elcomercio.pe/lima/transporte/dan-luz-verde-al-caos-en-pistas-de-lima-y-callao-combis-y-custers-obsobletas-seguiran->

circulando-por-tres-anos-mas-noticia/(2025년 3월 12일 검색) [그림 1. 쿠스테르/콤비 출처]

Melo, Yenny(2023), “Fin de Corredores complementarios beneficia a colectivos y perjudicaría a usuarios de Lima y Callao,” retrieved from <https://www.informacionbae.com/peru/2023/06/27/fin-de-corredores-complementarios-beneficia-a-colectivos-y-perjudicaria-a-usuarios-de-lima-y-callao/> (2025년 3월 12일 검색) [그림 1. 대형버스 출처]

Por Stakeholders(2020), “Ampliación del Metropolitano de Lima mejorará calidad de vida de 350 mil personas,” retrieved from <https://stakeholders.com.pe/informes/ampliacion-del-metropolitano-lima-mejorara-calidad-vida-350-mil-personas/> (2025년 3월 12일 검색) [그림 1. 메트로폴리타노 출처]

| 논문투고일 : 2025년 04월 21일 |

| 논문심사일 : 2025년 05월 16일 |

| 게재확정일 : 2025년 05월 18일 |

| ABSTRACT |

**Political and Structural Causes of Public
Transportation Problems in the Global South
Mega cities: the Case of Lima, Peru**

Seo, Ji-hyun

(Division of International and Area Studies, Pukyong National University)

The issue of public transportation has long received less policy and academic attention in mega cities in the Global South, even though it is an important issue that restricts the mobility of citizens and causes spatial and social inequality. Against this backdrop, this study aims to identify the political and structural causes of public transportation problems inherent in the process of urban development in order to grasp the root causes of public transportation problems in the Global South, which have been mainly treated as technical and cultural issues. In particular, this study identified the political and structural causes of Lima's public transportation problems through in-depth interviews with officials and experts in the field of public transportation in Lima, Peru, and literature review. The results of the study revealed that Lima's public transportation problem is not only a problem of culture or compliance at the individual level, but also a complex intersection of Peru's institutional fragility, economic and social informality, and urban social and spatial inequality. This study is of academic significance in that it reveals the complex and multi-layered political and structural causes of public transportation problems in mega cities in the Global South through the case of Lima. In the future, it is expected that the comparative analysis with cases with similar problems will contribute to finding a fundamental solution to the problem of public transportation

글로벌 남반구 대도시 대중교통 문제의 정치·구조적 요인: 페루 리마의 사례를 중심으로 171

in mega cities in the Global South.

- Keywords: Lima, public transportation problem, informalisation, marketisation, outsourcing

