우리
공공교통

민중 공공교통 정책

지속 가능한 공공교통 투자와 자금조달, 요금에 대한 선언

ITF의 우리공공교통(OPT) 프로그램은 사회적 공공교통 모델을 촉진한다. 사회적 모델에는 노동자의 단결권 및 사업장 내 권리가 포함되며, 양질의 일자리를 보장하는 공공교통의 확장을 필요로 한다.

우리공공교통 프로그램은:

- 해당 도시에서 BRT를 포함한 새로운 도시 교통 수단의 개발과 비공식 노동의 공식 노동으로의 전환 협상에서 노동자의 목소리를 강화하기 위해 노력한다.
- 산업 내 투쟁력의 신장을 통해 모든 공공교통 노동자들 – 특히 비공식 교통 노동자들 – 의 노동조건 향상을 위한 캠페인을 진행한다.
- 공적 소유, 공공재정, 노동자의 양질의 일자리와 노동기본권에 기초한 대안적 공공교통 정책의 개발을 위해 노력한다.

2023년 6월

도입

우리 공공교통 노동자와 노동조합은 이제 갈림길에 서 있다. 한편으로는 코로나 19 대유행으로 인해 공공교통 시스템은 막대한 재정적 부담을 안게 되었고, 승객수가 아직 대유행 이전으로 회복되지 않은 곳이 많다. 많은 국가와 도시에서 노동조합은 현재 일자리, 급여, 노동조건 및 서비스 삭감에 맞서 방어전을 벌이고 있다.

다른 한편으로 코로나 팬데믹은 공공교통이 지역 경제에서, 특히 저소득층과 소외계층의 이동권을 지원하는 데 중요한 역할을 한다는 것을 보여주었다. 전 세계 수백만 명의 사람들에게 공공교통은 인권과 존엄한 삶을 실현하는 기본적인 공공 서비스를 이용할 수 있는 유일한 선택이다. 또한 팬데믹으로 인해 공공교통이 온실가스 배출량을 줄이고 양질의 일자리를 창출하는 데 핵심 역할을 해야 한다는 점에 관심이 집중되었다. 공공교통이 지속 가능하고 사회 지향적인 방식으로 운영된다면 형평성의 초석이 될 수 있으며, 유엔 파리협정에서 제시하는 목표의 달성을 포함해 우리에게 시급히 필요한 생태적 전환을 달성하는 주역이 될 수 있다.

그러나 공공교통 시스템은 국가 간 및 국가 내 구조적 불평등과 그 외의 억압 구조로 정의되는 글로벌 경제 시스템에 의해 형성되는데, 이 모든 것이 코로나 19 팬데믹으로 인해 더욱 악화되었다. 공공교통 시스템을 어떻게 계획하고, 자금조달을 어떻게 하느냐에 따라 불평등을 악화시킬 수도 있고, 극복하는 데 기여할 수도 있다.

지속 가능한 투자와 자금 조달, 운임은 우리 공공교통 시스템의 미래가 느린 쇠퇴와 불평등의 악화에 위치할지, 아니면 개선과 성장, 사회정의와 기후 정의에 위치할 것인지를 결정하는 데 핵심적인 문제이다.

마찬가지로, 공공교통 자금조달 구조는 소유권, 거버넌스, 운영 구조의 문제와 별개일 수 없다. 소유권과 거버넌스, 운영 구조가 바로 투자와 자금조달의 사용 방법과 사용처를 결정하기 때문이다.

공공교통 노동자를 대표하는 노조로서 우리는 공공교통 시스템이 지속 가능성과 평등, 모두를 위한 인권의 실현을 향한 길을 가도록 계획할 의무와 이해관계를 갖고 있다. 공공교통 시스템을 구축하는 활동가로서 우리는 투자, 자금 조달, 운임 정책을 수립하고, 이를 달성하기 위한 캠페인에서 적극적인 역할을 해야 한다. 이러한 캠페인은 사회 전체와 지구를 위해 운영되고 관리되는, 사회적으로 정의로운 공공교통 시스템에 대한 더 넓은 비전과 연결되어야 한다.

국제운수노동조합연맹(ITF)의 민중공공교통정책(People's Public Transport Policy)은 공공교통 서비스는 공공이 소유하고 운영해야 하며, 공공교통의 계획과 개발, 미래에 대한 민주적 책임이 보장되어야 한다고 요구한다. 또한 개인 차량 이용을 촉진하는 투자보다 공공교통에 대한 투자를 우선시하고, 상당한 투자와 자금이 비공식 서비스를 유지하고 공식화하고 통합하는 것을 목표로 하며, 공공 재정이 공적 소유와 운영을 지원할 것을 요구한다.

원칙 1

공공교통 시스템 확장과 개선에 대한 지속 가능한 투자는 우리 공동의 미래에 대한 투자이다

A. 공공교통 시스템에 대한 투자수익은 넓은 사회적 관점에서 접근해야 하며, 개별 운영업체의 수익성이나 비용 효율성 측면이 아닌, 전체 시스템과 사회 수준에서 측정되어야 한다. 이는 직간접 및 유도적 일자리 창출, 지방 및 지역 경제 활성화, 접근성과 평등, 삶의 질 향상, 덜 혼잡하고 더 안전한 거리, 호흡하기 좋은 공기, 온실가스 배출량 감소 등을 비롯한 사회적, 환경적 이익의 분석을 의미한다. 사회적, 환경적 이익 측정을 위한 지표는 더 짧은 대기 시간, 혼잡의 완화, A-B 지점 간 이동 시간의 단축, 이용자의 일반화비용(generalised costs) 절감, 보건 규정의 준수, 더 적은 온실가스 배출량, 장애인 접근성 개선, 젠더 감수성(gender sensitivity) 확보, 더 적은 환승, 더 안전한 통근 등을 포함한다.

B. 잘 계획되고 통합된 공공교통 시스템의 분명한 사회적 가치와 개인 차량 이용에서 공공교통으로의 운송수단 전환(modal shift)을 신속히 달성해야 할 필요성은 시스템 확장, 국가 및 지역 예산의 개선에 할당된 투자를 확대하는 데 강력한 근거가 된다. 이는 기후 행동과 정의로운 전환 기금 및 환경·건강 예산 할당, 자동차 이동에 대한 투자에서 사람의 이동에 대한 투자로의 더 폭넓은 방향 전환으로 확장된다.

C. 개선 비용과 운영 비용을 충당하기 위한 자금조달은 확장에 대한 투자와 발맞춰 나가야 한다. 운영을 위한 지속 가능한 자금 없는 급격한 시스템 확장은 투자가 가져올 일자리 창출 효과를 약화시키고, 비효율적인 시스템으로 이어지며, 민영화 압박을 증가시킬 수 있다. 공공교통 시스템의 안전하고 효율적 운행을 위해서는 적절한 수준으로 숙련된 노동자가 필요하다. 이는 시간이 지남에 따라 최소화해야 하는 비용이 아니라 최적의 공공교통 시스템을 위한 필수 요소다.

D. 투자 계획에는 다음 사항이 반드시 포함되어야 한다. 시스템 확장으로 악화될 인력 부족을 해결하기 위한 계획, 전기자동차와 기타 신기술 사용에 대한 교육을 포함한 노동자 훈련, 숙련된 인력을 유치하고 유지하는 데 필요한 급여 및 노동조건의 개선, 안전하고 성평등한 직장. 여기에는 불안정한 일자리 퇴치와 비공식 기업 및 일자리의 공식화, 사회보장과 의료보험 제공, 비공식 공공교통 서비스를 통합 시스템으로 포함하기 위한 투자가 포함된다. 공식적인 기업과 근로관계를 맺은 노동자가 더 많은 세금을 내기 때문에 공식화는 공공교통 재정에 기여할 수 있다.

E. 투자는 공적으로 소유하고 민주적으로 관리하는 통합 시스템을 지원해야 한다. 연구에 따르면 공공-민간 파트너십 (PPP)을 통해 공공교통 인프라 투자 자금을 조달한 경우 종종 노동자의 임금과 노동조건, 정부기관, 더 나아가 공공교통의 궁극적인 자금 제공자이자 수혜자인 국민을 희생시키면서 민간 부문 투자자에게 상당한 이익을 안겨주었다. PPP가 더 훌륭한

혁신이나, 더 나은 품질로 인프라를 더 빠르게 구축한다는 증거는 없다.[1] 일반 예산 할당과 기후 재원 사용 외에도 가치 포착 도구는 정부가 새로운 공공교통 인프라에서 생성된 추가적인 경제 가치와 자산가치의 적정 부분을 환수해 재원을 조달할 권리가 있다는 원칙에 기반한다. 이는 PPP에 대한 대안을 제공하여 공공교통을 공공에게 계속 맡길 수 있도록 지원할 것이다.

F. 중요한 것은 공공교통 시스템을 어디서 어떻게 확장하느냐다. 시스템 확장과 통합은 계획적이고 측정 가능한 방식으로 이동성 불평등과 기후 위기를 해결해야 한다. 이는 농촌과 도시 지역, 저소득층과 고소득층 사이의 공공교통 이용 불평등을 근절하고, 저소득층, 장애인, 여성, 논바이너리 (주-여성도 남성도 아닌), 이민자, 소수 민족 및 인종, 성 소수자, 청년층 및 노년층 승객의 이동권을 지원하는 것을 포함한다. 투자는 공공교통 연결성 강화와 혼잡 해소, 모달시프트를 포함하는 지속가능한 도시계획을 지원해야 한다.

[1] Quiggin (2019). Franchising and privatization of public transport: a history of failure; ADB (2018). Hazard Analysis on Public-Private Partnership Projects in Developing Asia; ILO (2001). The Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services; Alston et. al (2022). Public Transport, Private Profit: The Human Cost of Privatizing Buses in the United Kingdom; Pina (2011). Analysis of the Efficiency of Local Government Services Delivery: An Application to Urban Public Transport; Stanley (2017). Competitive Tendering Hasn't Delivered for Public Transport, So Why Reward Poor Performance. See also the ITF People's Public Transport Policy: Chapter 2 Public Finance 참고.

원칙 2

다양한 공공교통 시스템의 특정 상황에 맞는 지속 가능한 자금 조달 모델이 시급히 필요한다

A. 코로나 팬데믹은 공공교통이 다른 재원보다 운임에 과도하게 의존할 경우 지속 불가능하며, 이로 인해 공공교통 시스템, 노동자, 이용객, 특히 가장 취약한 사람들이 위험에 빠진다는 것을 보여주었다. 중앙 정부는 운영비와 자본 비용을 충당하는 데 더 많은 책임을 져야 하고, 중앙, 지역 및 지방 정부는 지속 가능한 자금 조달 모델을 개발하기 위해 협력해야 한다. 여기에는 많은 곳에서, 특히 남반구에서 일반 거주자를 위한 주요 교통수단인 비공식 공공교통 서비스에 대한 보조금 지급과 이용자 수와 무관한 교통노동자의 임금 보장이 포함된다.

B. 공공교통 시스템의 요구와 재원 조달 조건은 국가 내에서도, 국가 간에도 매우 다양하다. 자금 조달 모델은 공공교통의 수요분담과 지방 정부의 자금 조달 및 부채 발행 능력, 운송수단 혼합, 기타 요인 등이 적용되는 상황에 맞아야 한다. 저소득 국가와 개발도상국은 국내 자원 동원 능력이 훨씬 더 제한적이며, 궁극적으로 지속 가능한 자금 조달을 위해서는 국제 금융 시스템의 막대한 불평등을 해결해야 한다는 점을 우리는 인정한다.[2]

C. 자금 조달 모델은 수입원에서 예상치 못한 손실이 발생할 경우 부족분을 채우기 위해 지정된 수입원 외에도 다양한 수입원을 포함해야 한다. 연료 가격 폭등과 전기 자동차로의 전환에 직면한 세금 감면으로 인해 현재 줄어들고 있는 기존 공공교통의 자금원인 유류세를 대체할 수입원을 찾는 것은 중요한 현안이다.

[2] https://www.itfglobal.org/en/sector/urban-transport/additional-policy-material

D. 불평등과 싸우는 수단으로서의 공공교통 개념에 맞게 자금 조달 모델은 재분배적이어야 한다. 재분배 수입원에는 재산세, 재산 가치 상승에 대한 추가 부과금(토지-가치 포착 메커니즘), 개발비, 고용주 급여세가 포함된다.

E. 개별 차량 이용에 대한 부과금은 운송수단 전환을 지원하면서 공공교통 자금 조달을 위한 수익을 창출할 수 있다. 이러한 수입원에는 차량의 취득·등록세, 유류세, 교통혼잡부담금과 통행료, 주차료와 교통법규 위반 벌금이 포함된다. 그러나 개별 차량 이용을 줄이기 위해 이러한 부과금의 사용은 다른 정책과 조율되어야 한다. 더욱이 정책 목표를 달성하면 수입이 감소하므로 이 재원에 대한 과도한 의존은 자금 부족으로 이어질 수 있다.

F. 인건비는 공공교통 운영비의 50~80%를 차지하며, 궁극적으로 국민이 부담한다.[3] 운영 자금은 저소득층을 비롯한 취약한 이용객을 위한 서비스를 유지하고 확충하는 것과 함께 가장 취약한 노동자(주로 여성, 이민자, 소수민족 및 인종 노동자)의 조건 개선을 우선시해야 한다. 고용, 예산 책정, 단체교섭 관행은 통합 시스템 전반에 걸쳐 모든 노동자의 급여와 조건이 점점 더 평등해지도록 노력해야 한다.

[3] ILO (2021). Meeting report for the technical meeting on the future of decent and sustainable work in urban transport services, 16

원칙 3

지속 가능한 자금 조달 및 투자와 함께, 요금 제도는 취약한 승객을 지원하고, 공공교통 이용률 급증을 촉진해야 한다

A. 코로나는 노동조합이 노동조건 유지·개선과 부족한 노동력 충원, 잘 통합되어 작동하는 공공교통 시스템 유지·확장이라는 목표와 함께 해야 할 필요성을 보여준 동시에 저소득층과 취약계층과의 연대, 이용률 복구·확대를 지원하는 요금 수준과 시스템에 대한 입장을 취해야 할 필요성을 보여주었다. 운임을 지속 가능하고 재분배적인 자금 조달 구조의 필수적인 부분으로 여긴다면, '저렴한 요금 대(對) 양질의 노동조건'이라는 잘못된 이분법에 빠지는 것을 피할 수 있다.

B. 요금 수준과 구조는 불평등을 해소하고 대대적인 공공교통 이용 증가를 장려해야 한다. 이를 위해 공공교통비는 저소득층 이용객의 가계소득의 15% 미만으로 유지되어야 한다. 저소득 외딴 지역의 통근자들에게 불이익을 주는 거리 기반 요금제는 지양해야 한다.[4]

C. 이용자 경험을 개선하고 통합 네트워크를 지원하려면 요금 제도가 지역 또는 전국 수준에서 통합되어야 한다. 요금 구조는 투명하고 공평해서 승객과 지역주민이 특정 여정에 대해 (요금과 세금으로) 적절한 금액을 지불하고 있다는 확신을 가질 수 있어야 한다. 이를 달성할 수 있는 가장 용이한 방법은 완전한 공적 소유 시스템으로의 통합이다.

D. 노동자와 시스템이 수익 손실을 감당하고, 승객을 늘릴 수 있다는 전제 없이 할인 요금이나 무임 제도를 도입해서는 안 된다. 이러한 전제에는 다음이 포함된다.

1. 수익 손실을 벌충하기 위한 추가 자금원 확보
2. 증가된 승객수를 수용할 수 있는 적정 기반시설과 철도 차량, 서비스 빈도
3. 과도한 초과근무와 피로를 피할 수 있도록 적합한 교육을 받고 공정한 조건을 갖춘 적정 인력
4. 노동자와 승객이 폭력과 괴롭힘에 노출되는 것을 최소화하기 위한 적정 보안

E. 각 공공교통 시스템에 적합한 운임 시스템은 이용객 구성, 지리, 승객수, 사용 가능한 자금조달 조합(mix)에 따라 다르다. 그러나 어떤 새로운 요금제도이든 노동조합 및 노동자와의 협상을 통해 도입되어야 한다. 불평등을 해소하고, 이용을 장려해 노조가 지지할 수 있는 요금 정책에는 연대요금제, 할인 정액 요금제, 무임 공공교통의 도입이 포함된다. 이러한 각 요금제도는 현지 상황에 따라 고려해야만 하는 장단점이 있다.

F. 연대요금제는 가계소득 수준에 따라 교통비를 책정하는 운임제이다. 저소득층에게 무료 또는 저렴한 승차권을 제공하거나, 공공교통 이용 후 비용의 일부를 환불해주거나, 저소득 지역으로부터의 이동을 무료 또는 저렴하게 제공함으로써 연대요금을 시행할 수 있다. 이러한 제도는 승객의 기반(passenger base)이 심각한 수준의 불평등으로 특징될 때 적합하다. 많은 노동조합이 이러한 유형의 요금제도를 지지하는

[4] https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Paris_handbook_good_practices_who%20pays%20for%20what.pdf

이유는 운임 수입을 유지할 수 있는 장점이 있으면서도 불평등을 해소하기 때문이다. 그러나 다른 요금제도보다 관리 비용이 더 많이 든다.

G. 할인 정액권은 승객이 고정된(저렴한) 가격으로 특정 기간 동안 제한 없이 해당 지역의 모든 공공교통 수단을 이용할 수 있게 한다. 이러한 시스템은 사용하기 쉽고, 개인 차량 이용에서 공공교통 수단 이용으로의 전환을 포함하여 공공교통 이용을 상당히 장려한다는 점에서 매력적이다. 그러나 일부 국가에서는 필수적인 전제조건을 갖추지 않고 성급히 도입한 결과, 노동자와 공공교통 시스템에 엄청난 부담을 주어 부하(stress)와 지연 사태가 발생했다. 또한 충분한 교통서비스가 없는 지역의 이용객에게 불리할 수 있으며, 다른 재원이 확보되지 않으면 자금 부족으로 이어질 수 있다.

H. 무임 공공교통이란 이용 시점부터 무료로 공공교통을 제공하는 것을 말한다. 무료 시스템은 티켓 없이, 혹은 무료 티켓 배부를 통해 운영된다. 무임제를 시행하는 도시는 대체로 중소형이며, 운임 회수율이 낮다. 무임 시스템은 공공재, 또는 보편적 공공 서비스로서의 공공교통 개념을 상징한다. 또한 탑승시간을 단축해 이동 시간을 줄이고, 티켓 수령 및 운임 징수와 관련된 비용을 줄일 수 있어 유리하다. 일부 연구는 이용자에게 서비스 품질이 더 중요하다는 것을 보여주었고, 일부 무임 시스템은 서비스 품질 저하로 중단되기도 했지만, 공공교통 이용 장려 효과는 상당하다. 정액 요금 할인과 마찬가지로 전제조건이 충족되기 전에 무임 공공교통을 도입하면 자금이 부족해지고 노동자와 시스템에 부담을 줄 수 있다.

원칙 4

지속 가능한 투자, 자금 조달, 운임 정책은 보편적인 목표를 충족하는, 공공이 소유하고 민주적으로 운영되는 통합 시스템을 지원해야 한다

A. 노동자와 이용자, 지역사회와 지구의 요구를 충족시키려면 공공교통 시스템이 여러 수준에서 잘 통합되어야 한다. 여기에는 다음이 포함된다.

1. 노선 합리화 및 통합
2. 디지털 발권 및 스마트 카드를 통해 달성할 수 있는 운임 및 정보 시스템 통합
3. 비공식 서비스의 통합, 비공식에서 공식적이고 효율적인 시스템으로의 전환에 대한 투자
4. 원활한 환승을 가능케 하는 시간표와 수단의 통합
5. 운영, 인프라 계획 및 관리, 시스템 계획의 통합
6. 네트워크 전반에 걸친 거버넌스 구조 통합
7. 공공교통 계획과 도시 계획의 통합, 사회적·환경적 요구를 충족하기 위한 공공 서비스의 계획

B. 시스템 전반의 공공 소유는 사회 목표와 기후 목표 달성을 위한 공공교통 시스템의 통합 및 효율적 운영을 지원하는 동시에 민주적 거버넌스의 기반을 만든다. 가까운 미래에 완전한 공공 소유가 불가능한 경우, 책임 공공 계약(responsible public contracting)은 민간 운영사의 공공 교통 시스템으로의 통합을 통해 이루어져야 한다.

C. 공공-지역사회 협력의 한 형태로 운영 부문의 노동자 협동조합은 공식화와 더 큰 시스템으로의 통합, 노동자의 거버넌스 참여를 지원할 수 있다.

D. 공공교통은 민주적으로 운영되어야 한다. 이를 위해서는 보편적인 사회 및 기후 목표, 그리고 모든 수준의 정부 기관과 선출된 지역 대표, (특히 취약계층) 노동자와 이용자, 그 외 이해관계자 대표가 참여하는 민주적이고 책임 있는 대의제 거버넌스 기구에 의한 정책 결정이 분명하게 상정되어야 한다.

E. 또한 민주적 거버넌스는 공공교통 당국이 공공교통 정책 결정으로 가장 큰 영향을 받는 그룹을 대상으로, 실질적이고 의미 있고 지속적인 이해관계자 협의 절차를 시행하도록 요구한다.

F. 민주적 거버넌스는 일터의 민주주의를 요구한다. 이는 노동자가 노동조합을 통해 업무와 공공교통 정책에 발언권을 가지고, 단체교섭이 시스템 전반에 걸쳐 통합적으로 이루어지며, 노동조건의 평준화와 집단적 개선을 목표로 함을 의미한다.

우리
공공교통

ITF 우리 공공교통

www.OurPublicTransport.org
#OurPublicTransport
opt@itf.org.uk

민중 공공교통 정책

www.OPTpolicy.org

민중 공공교통 정책