

# 서울시 시내버스 경영·서비스 평가제도 문제점과 개선방향

## A Study on Resolutions for Bus Management and Service Evaluation System in Seoul



임삼진



홍지연



신혜정



도군섭

### I. 서론

2004년 7월 서울 시내버스 체계 개편 이후 준공영제의 시행과 더불어 수도권 통합환승요금제, 중앙버스전용차로 운영 등으로 시민의 발로서 시내버스 기능이 제고되고, 이용 시민들의 만족도는 전반적으로 상승해 왔다. 시내버스 수송분담률이 약간 상승하는 변화도 나타났으며, 운전기사들의 안정감이나 직무만족도 역시 크게 높아졌다

시내버스 체계 개편은 수익 노선 사업자들의 양보와 결단 속에 이루어졌으며, 사업자는 준공영제라는 독특한 체제 하에서 사업의 안정성을 확보 하였으나 평가시스템과 성과이윤의 배분을 둘러싼 잠재적 갈등이 간간히 표출되고 있다.

평가시스템이 가진 순기능과 긍정적 측면에도 불구하고, 배분 비율의 단계적 확대에 따라 사업자들의 반발도 나타나고 있으며, 일부 업체들의 경우

지속적으로 성과이윤 지급대상에서 탈락함으로써 경영의 악순환이 심화되고 있는 상황이다.

본 연구에서는 서울 시내버스 경영서비스 평가 체계가 갖고 있는 문제점을 진단·분석하고 업계와 전문가의 의견을 수렴하여 서비스 수준을 높이고 버스업계와 서울시의 상생공영에 기여할 수 있는 바람직한 경영·서비스 평가제도 개선방안을 제시하고자 한다.

### II. 서울시 시내버스 경영·서비스 평가체계 분석

#### 1. 現 서울시 시내버스 경영서비스 평가체계

##### 1) 평가의 목적

서울시 시내버스 경영·서비스 평가는 시내버스

임삼진 : 한국철도협회, isj2020@hanmail.net, Phone: 02-3487-7781, Fax: 02-3487-7783

홍지연 : 서울시립대학교 교통공학과, cathy56@uos.ac.kr, Phone: 02-2210-2670, Fax: 02-2210-2653

신혜정 : 서울시립대학교 교통공학과, gpwjd79@empal.com, Phone: 02-2210-2670, Fax: 02-2210-2653

도군섭 : 서울시버스운송사업조합 정책기획실, gsdo@sbus.or.kr, Phone: 02-415-4105, Fax: 02-2203-6928

업체에 대한 객관적인 평가를 통하여 경영성과에 따라 성과이윤을 차등 지급할 수 있는 근거를 마련하고, 안전운행과 서비스 향상, 경영 개선에 기여함을 목적으로 한다. 평가시스템은 시내버스 회사들 사이에 선의의 경쟁과 운수종사자들의 행태 변화를 유도하여 준공영제 시행에 따르는 업계의 도덕적 해이를 막고 시민들이 누리는 서비스의 질을 유지·향상하기 위한 목적으로 시행돼 왔다.

### 2) 평가기간과 적용방식

매년 1월 1일부터 12월 31일까지 1년 단위로 평가를 시행하며, 서울시는 매년 시내버스 회사 평가항목 및 배점과 기준점수를 제시한다. 이 때 변경되지 않고 계속 적용되는 지표는 1월 1일부터 적용하되, 신설되거나 평가방법 등이 대폭 변경된 지표는 매년 평가 매뉴얼이 배포되는 시기를 기준으로 적용한다.

### 3) 평가지표의 구성

운행관리, 서비스개선, 경영개선 등 3개 분야에 서 총 2,000점 만점으로, 매년 분야별 평가지표의 개수와 배점이 변경되어 왔다. 3개 분야별 평가 지표 이외에 시정협조도, 공동배차 등에 대한 가·감점 항목을 도입하여 평가를 시행하고 있으며, 2006년에는 가점 4개, 감점 4개로 총 8개 항목이 가·감점 평가항목이었으나, 2010년에는 가점 8개, 가·감점 2개, 감점 4개 항목으로 총 14개 항목으로 늘어났다.

이에 따라 최종평가점수는 운행관리, 서비스 개선 및 경영개선 3개 분야의 평가 총점과 가·감점 항목의 점수를 합산하여 산출한다.

### 4) 평가방법

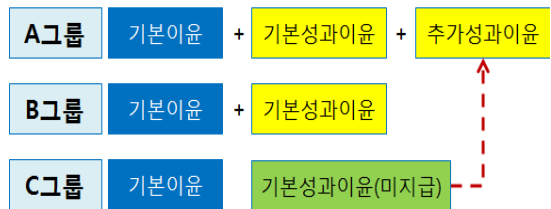
평가는 운송사업자 또는 운수종사자가 준수해야 할 사항을 준수하지 않은 행위에 대하여 평가지표에 따라 1점부터 항목별 배점까지 감점 처리하며, 감점이 없는 회사는 평가항목의 전체 배점을 부여

하는 Negative 방식과 개선 또는 장려되어야 할 사항을 평가지표에 따라 가점 처리하는 Positive 방식이 있다.

### 5) 평가방식 및 성과이윤 배분 기준

서울시 시내버스 경영서비스 평가매뉴얼에 따르면 2005년 상대평가방식에서 2006년, 2007년 절대평가방식, 2008년 이후에는 상대평가방식을 채택해 왔으나, 실제 평가에서는 일정순위 이상에 대해 성과이윤을 배분하는 상대평가방식을 적용하여 왔다.

평가 결과에 따라 지급하는 기본이윤 대 성과이윤의 비율은 2005년 85 대 15에서 2010년 65대 35로 성과이윤의 비율이 높아지고 있는 추세이다.



〈그림 1〉 평가에 따른 이윤 지급방식

### 2. 연차별 평가지표의 비교

경영서비스를 평가하는 평가지표는 운행관리, 서비스개선, 경영개선 등 3개 분야 총 2000점으로 구성되어 있으며, 매년 분야별 평가지표의 개수 및 배점기준이 변화되어 왔다. 매년 평가를 거듭할 수록 전년도 평가시 제기된 문제점을 개선하는 방향으로 변화가 있었으며, 특히 2010년에는 평가 부문별 지표의 이동, 평가 지표의 통합 및 신설, 해당 지표의 배점 변경 등 큰 변화가 있었다.

보다 합리적인 평가시스템을 갖추기 위해서는 각 평가 분야별로 정확한 평가 목표를 확립하고 목표에 맞는 평가 지표 및 평가 방법을 결정하여 시내버스 평가 시스템의 일관성을 확보하고 평가시스템의 효율성을 도모할 필요성이 있다.

1) 운행관리 부문

운행관리 부문은 평가점수의 30%를 차지하며 평가 지표로는 크게 안전운행지수, 근로자 복지지수, BMS활용 운행관리(안전운행 준수)의 3개 지표로 평가가 이루어지다가, 2010년도 근로자 복지지수가 서비스개선 부문의 평가지표로 이동하였으며, 2009년까지 경영개선 부문의 평가지표였던 차량고급화가 운행관리 부문의 지표로 이동하는 등의 변화가 있었다.

2) 서비스개선 부문

서비스개선 부문은 시민의 서비스 만족도 및 시내버스의 운행실태조사로 이루어져 있으며, 평가점수의 30%를 유지해 오다가 2010년 40%로 상향 조정되었다. 2009년까지 운행관리 부문에 포함되어 평가해온 근로자 복지지수가 2010년도에 서비스개선 부문으로 이동하였으나, 평가내용상 서비스개선 부문보다는 경영개선 부문과 관련이 깊으므로 지표의 이동을 검토할 필요가 있다.

〈표 1〉 운행관리 부문 평가항목

구분		2006	2007	2008	2009	2010
안전운행지수	차량인가대수 대비 교통사고 발생건수 등	✓	✓	✓	✓	✓
	운전자 자부담					✓
	운전자 대비 운전면허 정지·취소실태	✓	✓	✓	✓	폐지
근로자복지지수	차량인가대수 대비 행정처분금액 등	✓	✓	✓	✓	폐지
	퇴직금추계액 대비 퇴직금 금융기관 예치실적	✓	✓	✓	✓	서비스 개선부문
	근로자 1인당 지급된 복리후생비	✓	✓	✓	✓	폐지
BMS 활용운행 관리 ⇒ 안전운행 준수(2010)	운전자수 대비 체불입금 실태	✓	✓	✓	✓	서비스 개선부문
	운행관련지표	✓	✓	✓	✓	폐지
	BMS활용지표	✓	✓	✓	✓	✓
운행 중 지연운행 차량 평가				✓		BMS활용 운행관리지표 통합평가
차량고급화	천연가스버스 확보율	경영개선 부문				✓
	저상버스 도입					✓
	저상버스 슬라이딩 램프관리 평가					가점 항목 ✓

〈표 2〉 서비스개선 부문 평가항목

구분		2006	2007	2008	2009	2010
서비스품질평가	시내버스 시민만족도조사 ⇒ 시내버스 서비스 만족도조사(2008)	✓	✓	✓	✓	✓
	시내버스 모니터링 ⇒ 운행실태 평가(2008)	✓	✓	✓	✓	✓
경유 차량 배기가스 오염도			✓	✓	✓	경영개선 부문
근로자복지지수	퇴직금 금융기관 예치실적	운행관리부문				✓
	운수종사자 1인당 월 평균체불액					✓
	운수종사자 부적절한 채용사례					✓
	노동관계 법령 등 위반사례			경영개선 부문		✓

### 3) 경영개선 부문

경영개선 부문이 평가점수에서 차지하는 비중은 2006년 45%(900점)로 가장 높았으나 점점 하향 조정되어 2010년에는 30%를 차지하고 있다.

경영개선 부문의 경우 평가지표의 이동이 잦고, 평가 지표의 변화 및 변경이 많아 정확한 파악이 어렵다. 빠른 시일 내에 정확한 목표를 설정하고 그에 맞는 평가지표 확립이 요구된다.

### 4) 가·감점 항목

가·감점 항목은 평가지표 외에 부수적으로 필요한 부문에 대하여 가점 및 감점을 통해 시내버스 평가시스템의 효율성을 높이고자 도입되었다.

그러나 가·감점 항목은 매년 신설 및 폐지되는 지표들이 많고 그 변동의 폭이 크며, 가·감점 항목

목에 존재하다 기존 평가지표에 편입되는 경우도 많아 평가기준의 일관성 측면에서 문제점이 있는 것으로 판단된다.

### 3. 연차별 종합 평가결과

연차별로 전체 업체 대상 평가점수의 평균값은 2007년 1687.4점, 2008년 1674.0점, 2009년 1542.1점, 2010년 1678.5점으로 낮아졌다가 점차 높아지는 추세이며, 업체별 평가점수의 편차는 점차 줄어들고 있어 대체적으로 업체들의 경영서비스의 질이 상향조정 되는 것으로 분석되었다.

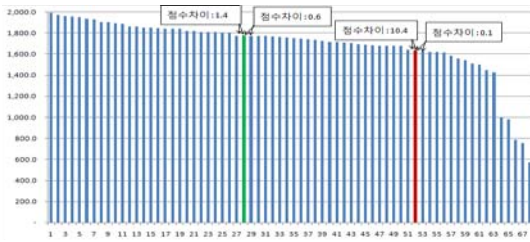
평가 결과를 바탕으로 시내버스 업체는 평가 점수에 따라 최고점에서 최저점으로 나열하여 3개의 그룹으로 구분되어 상위 업체(A그룹)에는 기본성 과이윤 및 추가성과이윤을 지급하고, 중위 업체(B

〈표 3〉 경영개선 부문 평가항목

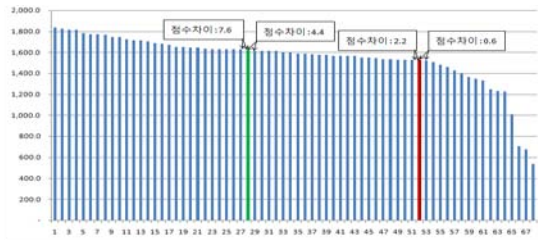
구분		2006	2007	2008	2009	2010	
천연가스 버스도입	천연가스버스 확보율	✓	✓	✓	✓	운행관리 부문	
	저상버스 도입	✓	✓	✓	✓		
운송수지개선 ⇒ 운전직 인건비 절감도 및 개선도 (2008) ⇒ 운전직 인건비 절감도(2009) ⇒ 인건비 절감 (2010)	인력운영 효율화를 통한 비용절감	✓	✓	✓	✓	폐지	
	CNG버스 선투입 준수	✓	폐지				
	장기근속자에 대한 가점제					✓	
	쉬프트 수당 관리 적정성					✓	
	휴일 수당 관리 적정성					✓	
기타연장 수당 관리 적정성					✓		
경영 건전성	재무 건전성	✓	✓	✓	✓	✓	
	경영 건전성						
현금 수입금 관리	운전직 인건비 은행계좌 이체비율	✓	✓	폐지			
	현금영수증 발급비율	✓	폐지				
	현금영수증 발급기에서의 수입금 집계 오차율			✓	✓	✓	✓
	현금수입금 관리 체계			감점			✓
운수종사자 복지·후생				✓	가점	✓	폐지
노동관계 법령 위반사례	노동관계 법령 위반사례			✓	✓	서비스 개선부문	
	인사(징계)위원회 위원 중 외부인사 참여 제도화 및 구성실태				✓		
차량관리 지표	CNG·경유 연비 개선도			✓	✓	✓	
	버스회사 승객수 증가실적				✓	✓	
	배기가스 오염도 측정				서비스 개선		✓
	공회전제한 평가						✓

〈표 4〉 연차별 종합평가결과

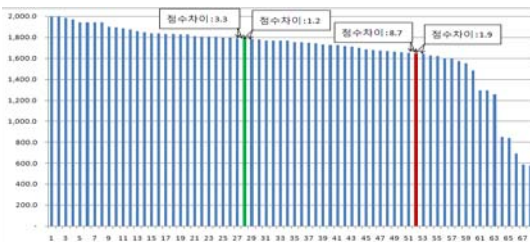
구분		2007	2008	2009	2010
평균		1,687.4	1,674.0	1,542.1	1678.5
표준편차		279.9	314.5	247.4	104.9
최대		1,996.2	2,048.5	1,837.2	1876.9
최소		571.9	576.4	538.2	1368.0
업체수		68	68	68	66
그룹 A	평균	1,869.6	1,873.6	1,705.1	1770.0
	표준 편차	62.9	75.7	70.9	49.1
	최대	1,996.2	2,048.5	1,837.2	1876.9
	최소	1,773.7	1,785.0	1,619.0	1707.4
	업체수	28	28	28	30
A그룹-B 경계값		0.6	1.2	4.4	0.04
그룹 B	평균	1,718.0	1,719.8	1,568.5	1636.3
	표준 편차	41.6	44.3	30.7	44.8
	최대	1,773.1	1,783.8	1,614.6	1707.3
	최소	1,633.8	1,646.2	1,523.2	1564.5
	업체수	24	24	24	26
B그룹-C 경계값		0.1	1.9	0.6	6.0
그룹 C	평균	1,322.7	1,255.8	1,217.2	1532.4
	표준 편차	367.3	405.2	315.4	63.9
	최대	1,633.7	1,644.3	1,522.6	1558.6
	최소	571.9	576.4	538.2	1367.9
	업체수	16	16	16	10



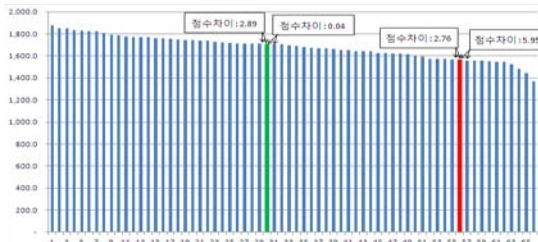
〈그림 2〉 2007년 평가순위별 평가점수



〈그림 4〉 2009년 평가순위별 평가점수



〈그림 3〉 2008년 평가순위별 평가점수



〈그림 5〉 2010년 평가순위별 평가점수

그룹)에는 기본성과이윤만을 지급하고, 나머지 하위 업체(C그룹)에는 성과이윤을 지급하지 않고 있다. 〈표 4〉에서 확인할 수 있듯이 A그룹과 B그룹

내에서는 평가 점수의 편차가 그리 크지 않으나 C 그룹 내에서는 평가점수의 편차가 큰 것으로 나타났다. 성과이윤 지급기준이 달라지는 A그룹-B그룹

를 경계값의 차이는 각각 2007년 0.6점, 2008년 1.2점, 2009년 4.4점, 2010년 0.04점인 것으로 나타났으며, B그룹-C그룹 경계값의 차이는 2007년 0.1점, 2008년 1.9점, 2009년 0.6점, 2010년 5.9점인 것으로 나타났다. 총점이 2000점 만점임을 고려할 때 연도별로 차이는 있으나, 극히 작은 점수 차이로 평가 등급이 달라지는 결과가 나타나고 있다.

특히, 그룹간 경계값의 차이가 상위그룹 최저 두 개 업체간 차이보다 더 작은 것으로 나타나 순위에 의한 그룹 구분이 상당한 문제점을 내포하고 있음을 보여준다. 예를 들어 2007년의 경우 기본성과이윤의 지급 여부를 판단하는 52위와 53위간 점수 차이는 0.1점에 불과하나 B그룹 내에서 52위와 바로 위 등급인 51위간 점수차는 10.4점인 것으로 나타났다.

### III. 서울시 시내버스 경영·서비스 평가제도의 문제점

#### 1. 평가체계의 문제

서울시 시내버스 경영·서비스 평가 제도에서 무엇보다 문제가 되는 것은 해마다 평가기준이 당해 연도 중반이 지나서야 확정되는 상황이 반복되고 있다는 점이다. 또한 평가항목과 점수가 큰 폭으로 변동하여 평가의 안정성과 신뢰성을 떨어뜨리고 업체의 대응에 혼선을 빚는 경우가 나타나고 있다.

이로 인해 평가방법이 변경되거나 새로 추가된 평가항목은 매년 평가 매뉴얼이 배포되는 시기를 기준으로 적용하고 있어, 기존 지표가 1월 1일부터 적용되는 것과 차이가 있어 평가지표간의 형평성문제도 제기되고 있다.

서울시에서 배포된 평가 매뉴얼을 기준으로 2005년 상대평가방식에서 2006년과 2007년 절대평가방식, 2008년 이후 상대평가방식으로 다시 전환된 것으로 제시되어 왔으나, 실제 평가는 모두 상대평가방식으로 이루어졌다. 이로 인해 성과 이

윤을 받느냐 받지 못하느냐를 구분하는 평가 등급간 점수 차이가 거의 없는 경우도 발생하여 관련 업체들의 반발을 사고 있다.

#### 2. 평가지표의 문제

##### 1) 노선평형이 반영된 지표

차량1대당 월피해보상액, 저상버스 도입, 버스승객증가 실적 등과 같은 평가지표는 버스노선이 운행하는 지역의 특성을 반영하고 있다. 유사한 형태의 사고라 해도 상대차량의 종류에 따라 피해보상액 수준 차이가 있을 수 있으며, 저상버스를 도입, 운행하여 높은 평가를 받고 싶어도 운행하는 지역의 도로환경요인에 따라 운행이 불가능한 노선을 운행하는 업체의 경우 불이익을 당할 수도 있다. 버스승객 증가 실적 역시 주변지역에 신규 주거지역이 형성된다든가 하는 외부 수요유발 요인이 평가결과에 영향을 미칠 수 있으므로 평가지표로서 공정성에 문제가 있는 지적이다.

##### 2) 평가 의미가 없어진 지표

서울시내버스 대부분이 천연가스버스로 전환됨에 따라 평가지표가 추구하는 목표를 어느 정도 달성한 것으로 판단되며, 일부 남아있는 경유버스에만 해당되는 지표이다.

##### 3) 중복 평가되는 지표

시민 만족도조사 5개의 차원 중 운행시간 정시성 항목은 시내버스 운행실태조사 항목과 중복 평가되고 있으며, 무정차 통과여부 항목 또한 운행관리 안전운행준수에서 평가하고 있는 항목임을 고려할 때 조정이 필요한 것으로 판단된다.

##### 4) 형평성 논란이 되는 지표

퇴직금 금융기관 예치 실적은 당기분과 누적을 나누어 평가되어지나, 누적을 평가시 시내버스 평가제도가 시작되기 전 2005년 이전 실적 포함

하고 있어 업체간 평가의 형평성 문제가 있다는 지적이 제기되고 있다.

**5) 평가기준이 바뀐 지표**

2009년까지의 평가에서는 인력효율화 지표에서 높은 점수를 확보하기 위해서는 인건비를 절감해야 하고 그 한 가지 방법으로 업체에서는 장기 근속자를 퇴사 처리하고 재입사하는 등의 방식으로 인건비를 줄이는 관행이 빈번하게 나타났으나, 2010년 이후 이 지표가 폐지되고 오히려 장기 근속자에 대한 가점제가 도입되어 업체들이 평가의 일관성 유지 문제를 제기하기도 했다.

**6) 평가방법이 명확치 않은 지표**

2010년 도입된 상대연비 평가지표는 노선 특성, 승객수 등과 연관되어 산출과정이 복잡하고, 객관성 확보라는 문제가 있어 2010년 평가에서 제외되기도 했다.

**7) 지나치게 비중이 큰 가·감점 항목의 점수**

가·감점 항목의 평가지표들에 부여된 점수가 커서 주 평가내용인 부문별 평가에서 좋은 점수를 받아도 가·감점 점수에 의해 최종 평가결과가 바뀌는 경우도 발생하여 공정성 문제가 발생할 소지가 있다는 지적이다.

**3. 평가결과에 따른 성과이윤 배분의 문제**

앞에서 언급한 바와 같이 현재 성과이윤의 배분은 평가점수에 따라 최고점에서 최저점으로 나열하여 A그룹은 기본성과이윤 및 추가성과이윤을 지급하고, B그룹은 기본성과이윤만을 지급하며, C그룹은 성과이윤을 지급하지 않고 있다. 업체가 받는 성과이윤은 어느 그룹에 속하느냐에 따라 그 액수가 상당한 차이가 있는데 반하여, 그룹간의 평가점수 경계값의 차이는 상당히 작은 문제점이 있다. 실제 2010년 평가결과 A그룹의 하위 두 업체의 점수

차이는 2.89점이나, A그룹 최하위 점수와 B그룹의 최상위 점수 차이는 0.04점에 불과한 것으로 나타나, 미세한 차이로 추가성과이윤을 받을 수 있는가의 여부가 결정되다 보니 성과이윤 배분 기준에 대한 형평성 및 공정성에 대한 논란이 제기되고 있다.

**Ⅳ. 서울시 시내버스 경영·서비스 평가 제도 개선방향**

본 연구에서는 준공영제 실시 이후 경영·서비스 평가제도의 도입 초기를 지나 안정기에 들어선 현 시점에서 버스업체와 전문가들의 의견을 수렴하여, 시민서비스 만족도를 높이고 버스업체와 서울시 사이의 상생공영에 기여할 수 있는 경영·서비스 평가제도의 개선방안을 제시하고자 한다.

**1. 개선방안 마련을 위한 전문가 델파이조사**

**1) 조사 개요**

합리적인 시내버스 경영서비스 평가체계의 개선방안을 제시하고자 전문가 집단으로부터 의견과 판단을 추출하여 종합적으로 정리하는 연구기법인 델파이분석법(Delphi Method)을 적용하고자 한다.

이를 위하여 델파이조사는 크게 두 그룹으로 나누어 실시했는데 서울특별시버스운송사업조합 산하 67개 사업자 대표를 대상으로 하는 사업자 그룹과 중앙 및 지자체 시내버스 경영서비스 평가 담당 공무원 및 학계, 연구원 등의 관련 전문가 그룹으로 구분하여 조사를 실시하였다.

본 델파이조사는 총 2차례에 걸쳐 2011년 8월 30일부터 10월 20일까지 이루어졌으며, 1차 응답자 63명과 2차 응답자 55명의 응답결과를 바탕으로 분석하였다.

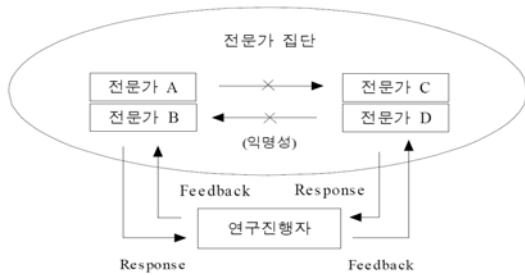
〈표 5〉 조사 참여 전문가 분포

조사자수(명)	사업자그룹	전문가그룹	계
1차	52	11	63
2차	49	9	58

## 2) 조사방법론

델파이조사방법(Delphi method)는 1960년대 미국 Rand연구소의 Helmer, Dalkey와 Douglas사의 Gordon 등이 공동연구를 통해 개발한 방법론으로서 전문가 집단으로부터의 의견과 판단을 추출하고 종합적으로 정리하는 연구기법으로 집단의 의견 수렴시 집단회의의 번거로움을 해소하기 위하여 고안된 방법이다.

델파이조사는 일반적으로 익명으로 반복적 조사를 실시함으로써 조사 참가자들이 직접 모여서 논쟁을 하지 않고서도 집단 구성원의 합의를 체계적으로 도출하는 것이 목표이며, 이런 개념적 특징을 가진 델파이조사방법은 일반적으로는 미래에 대한 예측기법의 한 가지로 널리 알려져 있다.



〈그림 6〉 델파이조사 방법의 특징

## 3) 조사결과 분석

조사결과를 분석함에 있어 설문참여자들이 ①~⑤번으로 응답한 것에 대해 다음과 같이 100점 만점의 점수로 환산하였으며, 이는 조사결과에 대해 50점(③보통)을 기준으로 긍정적인 평가와 부정적인 평가의 정도를 쉽게 인지할 수 있기 때문이다.

평가체계에 대하여 전반적인 정책방향에 대한 공감도를 설문한 결과 평가기준 발표 시기, 평가방법, 평가안정화 등과 관련하여서는 사업자 그룹 및 전문가 그룹간의 큰 이견 없이 1차 결과 및 2차 결과 모두 공감도가 높게 나타났으나, 평가지표의 구성과 가·감점 항목의 점수에 있어 전문가 그룹보다 사업자 그룹이 더 크게 공감하고 있는 것으로 분석되었다.

평가항목 및 지표의 평가방식과 점수 등을 고려



〈그림 7〉 조사결과 점수 환산 기준

〈표 6〉 평가체계에 대한 정책방향 공감도 조사 결과

구분	개편 방향에 대한 의견	1차 결과		2차 결과	
		업체	전문가	업체	전문가
평가기준 발표시기	- 해마다 평가기준이 당해년도 중반이 지나서야 확정되는 상황을 개선하여 평가년도 1월 1일 이전에 평가기준이 확정되어야 한다는 의견이 있습니다. 이 의견에 대해 어떻게 생각하십니까?	92	82	95	84
평가방법	- 평가의 공정성을 기하기 위하여 외부 평가위원단을 구성하여 평가위원에 의한 평가가 이루어져야 한다는 의견이 있습니다. 이 의견에 대해 어떻게 생각하십니까?	66	80	73	81
평가지표 구성	- 서울시 행정목적 달성을 위해 설정된 평가항목은 제외시키고, 서비스 수준과 질 개선을 중심으로 평가항목이 전면 개편되어야 한다는 의견이 있습니다. 이 의견에 대해 어떻게 생각하십니까??	82	61	81	59
평가안정화	- 해마다 평가항목과 점수가 큰 폭으로 변하여 평가의 안정성을 떨어뜨리고 업체의 대응에 혼선을 빚고 있어 평가항목과 점수를 정한 후 이것을 향후 수년동안 지속해서 적용해야 한다는 의견이 있습니다. 이 의견에 대해 어떻게 생각하십니까?	72	75	77	72



〈표 7〉 성과이윤 지급방식 조사 결과

성과이윤 지급방식	1차 결과		2차 결과	
	업체	전문가	업체	전문가
1. 현 성과이윤 지급방식의 한계로 개선되어야 한다.	73	48	76	59
2. 1위에서 끝순위까지 모든 업체간 차이를 두는 완전순위별 지급방식	35	45	28	38
3. 평가등급을 보다 세분화하여 등급별 성과이윤 지급 비율 차이를 두는 평가등급별 지급방식	44	70	45	81
3-1 적정 평가등급의 개수	6등급	7등급	7등급	6등급

〈표 8〉 평가항목 및 지표의 적정성 조사 결과

평가 분야	평가지표	평가방법	1차 결과		2차 결과	
			업체	전문가	업체	전문가
운행 관리	안전운행 지수	· 차량 사고지수	50	84	48	72
		· 차량 피해보상지수	51	73	49	69
		· 운전자 자부담	50	57	48	47
	차량 고급화	· 천연가스버스 총 도입률	51	61	49	52
		· 대폐차 물량 천연가스버스 도입률	52	50	50	50
		· 당해연도 저상버스 도입실적	24	64	19	63
		· 저상버스 슬라이딩 램프 관리	49	52	45	53
안전운행 준수	· BMS안전운행 미준수	54	73	57	69	
	· 운전자교육(참석율, 외부강사 초빙 등)	58	66	56	69	
서비스 개선	시민 만족도	· 전문 리서치 용역의뢰	27	70	29	63
	운행실태 평가	· 버스운행실태 점검	43	82	42	72
		· 배차 정시성	54	91	56	94
		· 첫차·막차시간 준수여부	61	93	59	91
	근로자 복지지수	· 퇴직금 금융기관 예치실적	56	59	56	56
		· 근로자 1인당 월 평균 체불액	61	73	57	72
		· 운수종사자의 부적절한 채용사례	67	68	66	72
· 노동관계 법령 등 위반사례		46	75	46	78	
경영 개선	경영 건전성	· 영업이익률	43	68	44	63
		· 이자보상배율	40	66	42	59
		· 특수관계자 대여	48	61	48	59
		· 회사자산의 담보(지급보증) 제공	53	57	46	59
	차량관리 지표	· CNG, 경유연비 개선도	27	61	26	59
		· 경유차량 배기가스 오염도 측정	46	55	47	53
		· 공회전 제한장치	31	64	32	69
		· 버스회사 승객수 증가실적	19	64	14	69
	인건비 관리	· 인건비 관리 적정성	37	80	36	69
	현금 수입금 관리	· 현금수입금 집계오차율(월)	48	66	51	72
		· 현금수입금 관리	54	66	54	72

한 적정성 조사에서 전문가 그룹은 시민들의 버스 이용과 직접 관련이 있는 버스의 안전 및 운행, 서비스 관련 지표와 근로자 관련 지표에 대해 높은 점수를 부여하였다. 사업자 그룹은 보통 이상 적정

한 정도라고 평가한 항목이 안전운행 준수와 관련된 지표와 배차정시성과 첫차·막차 준수시간, 근로자와 관련된 지표 등 일부 지표에 국한되었고, 대부분 보통 이하의 부적절한 항목으로 평가하였다.

2차 조사 결과, 1차 결과에 비해 많은 항목에서 사업자 그룹과 전문가 그룹간의 의견차가 좁혀졌으며 특히, 교통사고에 대한 운전자 자부담, 천연가스버스 도입과 관련된 항목과 경유 차량 배기가스 오염도 측정 항목에 있어 보통 이하의 평가를 공통적으로 내리고 있다.

그러나 여전히 사업자 그룹은 노선 특성이 반영되어 있는 항목이나, 객관성에 문제점을 제기하고 있는 항목, 평가방법이 명확치 않은 항목 등에 있어 1차 조사 결과와 마찬가지로 매우 걱정하지 못하다고 평가하고 있는 반면, 전문가 그룹은 그러한 항목이 버스의 안전 운행과 서비스와 관련된 지표인 경우 걱정하다고 평가하였다.

성과이윤 지급방식과 관련해서는 사업자 그룹과 전문가 그룹 모두 현재의 성과이윤 지급방식에 한계가 있음에 대해 의견이 다소 일치되는 결과를 보이고 있으며, 대안으로 제시된 완전순위별 지급방식에 비해 평가등급을 세분화하는 평가 등급별 지급방식에 모두 공감하는 것으로 나타났으며 6~7등급이 적정하다는 의견을 보였다.

## 2. 시내버스 경영서비스평가제도 개선방향

### 1) 평가체계의 개선

평가체계에 있어 우선 평가 매뉴얼의 배포시기와 관련하여 평가년도 1월 1일 이전에 평가기준이 확정될 필요가 있으며, 평가의 공정성을 위해 외부 평가위원들을 구성하여 평가가 이루어져야 할 것이다. 또한 서울시 행정목적 달성을 위해 설정된 평가항목은 시정협조도 등의 평가항목은 제외시키고 서비스 수준과 질적 개선을 중심으로 평가항목이 전면 개편되어야 하며, 평가의 안정화를 위해 평가항목과 점수 등의 기준이 일정기간동안 지속적으로 적용될 수 있도록 개선되어야 할 것이다.

### 2) 평가지표의 개선

사업자 그룹과 전문가 그룹 모두 보통 이하로

걱정하지 못하다고 평가한 지표 또는 사업자 그룹과 전문가 그룹간의 점수 차이가 1등급(25점) 이상 나는 지표는 평가내용과 평가방법상 문제가 있는 것으로 판단되어 개선이 필요하다. 또한, 노선의 특성이 반영된 항목이나 평가의 공정성 또는 형평성에 있어 문제가 제기된 지표, 중복평가가 이루어지는 지표들에 대해서는 적절한 개선이 이루어져야 할 것이다.

평가지표 개선을 위해 다음과 같은 기준을 제안하고자 한다.

- 당해 평가 지표가 경영서비스 평가 제도의 궁극적인 목적에 부합되는가.
- 당해 평가 지표가 해당 평가 분야의 평가 목표에 부합되는가.
- 당해 평가 지표의 평가 결과가 객관성이 있는가.
- 당해 평가 지표가 개별 노선 운행 특성과 독립적인가.
- 당해 평가 지표의 평가방법이 적정한가.
- 당해 평가 지표의 변별성이 있는가.
- 당해 평가 지표가 타 항목 및 지표와 중복되지는 아니한가.
- 당해 평가 지표에 대해 사업자 그룹과 전문가 그룹이 모두 보통이상 적정하다고 평가하는가.
- 당해 평가 지표에 대해 사업자 그룹과 전문가 그룹의 평가가 1등급(25점) 이내로 의견이 일치되고 있는가.

이상의 10가지 기준에 의해 각각의 평가지표에 대해 평가하고, 그 결과에 따라 \*현행 평가방식 유지 \*유지하되 평가배점 조정 \*유지하되 평가방법 개선 \*타 지표와 통합 평가 제안 \*폐지 등의 선택을 하는 것도 대안이 될 수 있을 것이다.

우선 현행 평가 방식이 유지되어야 한다고 제안하는 평가 지표는 평가 제도의 목적 또는 평가 분야의 목표에 부합되고 평가 결과의 객관성과 변별성이 확보되며, 노선특성과의 독립성이 확보되어 평가 결과가 공평하고 평가 방법이 적정하며, 타 평가 지표와 중복성이 없으며, 사업자 그룹과 전문가 그룹의 평가 의견이 유사한 지표이다.

평가의 변별성이 떨어지는 지표는 배점 조정이 필요한 지표로 판단되며, 평가 결과의 객관성과 평가 방법의 적정성에 문제가 있거나 노선특성이 반영되어 평가 결과가 공정하지 못한 지표는 평가방법의 전면적 개선이 요청된다. 또한, 중복평가의 문제가 있는 항목들은 통합 평가가 필요한 것으로 판단된다.

### 3) 성과이윤 지급방식의 개선

시내버스 사업자 및 전문가들을 상대로 조사한 델파이조사에서도 현재의 지급방식에는 한계가 있다는 점에 사업자 및 전문가들의 의견이 일치하였다. 또한 모든 업체에 대해서 차이를 두는 완전 순위별 지급방식에 대해서도 사업자 및 전문가는 다소 부정적인 의견을 보였다. 따라서 현재의 3등급제를 6~7등급 정도로 보다 세분화 하여 지급하는 것이 업체의 불만은 줄이고 성과이윤 배분의 공정성 및 형평성을 확보할 수 있는 바람직한 방법이라고 판단된다.

## V. 결론

서울 시내버스 체계 개편으로 사업자는 준공영제라는 독특한 체제 하에서 사업의 안정성을 확보하였으나 평가시스템과 성과이윤의 배분을 둘러싼 잠재적 갈등이 간간히 표출되어 왔다. 이에 경영·서비스 평가에 따른 제반 문제점을 진단·분석하여 바람직한 경영서비스 평가체계에 대한 개선방안을 제시하였다.

합리적인 평가체계를 확립하기 위해서는 먼저 부문별로 정확한 목표를 정립하고 목표에 맞는 평

가지표 및 방법을 확립해야 할 것이며, 목적이 달성된 평가항목은 삭제하거나 배점 조정 등을 통해 합리적으로 개선해 나가야 할 것이다.

본 연구에서는 업계와 전문가를 대상으로 델파이조사를 실시하여 문제점을 진단하고 개선방안을 찾아 이를 대안으로 제시하였다.

우선 앞에서 제시한 평가 지표 개선을 위해 제안한 기준을 모두 만족하는 지표는 현행 평가방식을 유지하도록 한다. 반면 평가의 변별성이 떨어지는 지표는 유지하되 배점 조정이 이루어져야 할 것으로 판단되며, 평가결과와 객관성과 평가방법의 적정성에 문제가 있거나 노선특성이 반영되어 평가 결과가 공정하지 못한 지표는 평가방법의 과감한 개선이 필요한 것으로 판단된다. 또한, 중복평가의 문제가 있는 항목들은 통합평가가 이루어져야 할 것이다.

성과이윤의 지급방식은 현재의 3등급제를 6~7등급 정도로 보다 세분화 하여 지급하는 방식 등이 성과이윤 배분의 공정성을 확보할 수 있는 바람직한 방법이라고 판단된다.

## 참고문헌

1. 서울시(2004), 운송수입금 공동관리지침.
2. 서울시(각년도), 시내버스회사 평가 매뉴얼.
3. 서울시(각년도), 서울시 시내버스 경영서비스 평가결과.
4. (사)대중교통포럼, 안전회계법인(2007), 시내버스 표준운송원가 정산기준 구축 연구보고서(시내버스 경영서비스 평가개선 및 합리적인 대중교통요금 산정방안 부문).