

시내버스업체 경영 및 서비스평가 시행효과 분석

(인천광역시 사례를 중심으로)

인천발전연구원 교통물류연구실, 연구위원 한 중 학

1. 도입

우리나라는 2006년부터 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」에 근거하여 국토교통부에서 지정된 평가지표에 의해 2년마다 시내버스업체 경영 및 서비스평가를 실시해오고 있다. 국토교통부 평가결과를 통해 우수업체에 대한 포상과 신규노선 개발 및 노선조정우선권 제공 등 다양한 인센티브를 제공하고 있다.

한편, 2004년 서울시를 비롯한 대도시에서는 시내버스 준공영제를 시행하고 있는데, 준공영제 참여업체에 대한 경영 및 서비스평가를 매년 상·하반기로 구분하여 평가를 실시하고 있다. 이 평가의 목적은 첫째, 시내버스운영자의 경영상태와 운수사가 제공하는 서비스에 대한 평가를 통해 운송사업자에 대한 합리적 지원근거를 마련하는데 있다. 둘째, 시내버스 재무구조의 건전화 및 자율경쟁 등을 통한 서비스개선을 도모하여 건전한 버스교통 육성, 발전 및 버스 이용을 활성화하는데 있다. 셋째, 시내버스 운영자에 대한 경영 상태와 서비스를 평가하여 운수사별 순위를 정하고 조사결과를 시민들에게 공표하고, 버스교통의 체계적 지원 및 서비스개선 자료로 활용하는데 있다.

시내버스업체 경영 및 서비스평가는 업체의 자발적 서비스 개선 및 경영 건전성을 유도할 수 있는 주요한 정책수단을 제공할 뿐만 아니라, 수년 동안 진행된 시내버스업체의 평가 시기별 지표값의 추이는 준공영제 이후 시내버스 담당 정책부서에 주요 정책지표를 제공할 수 있다.

본고는 최근까지 시행된 국토부 및 준공영제 평가체계의 연도별 평가지표 추이로 나타난 시내버스 경영 및 서비스평가 시행효과를 인천광역시 사례 중심으로 기술하고자 한다.

2. 경영 및 서비스 평가 체계

국내 대도시의 경우, 시내버스 경영 및 서비스평가는 국토부 평가와 준공영제 평가로 구분하여 이원화된 평가체계를 갖추고 있다. 여기서, '국토부 평가'는 국토교통부에서 작성한 평가매뉴얼에 따라 해당 지자체 전 시내버스업체의 경영 및 서비스 평가를 시행하는 것으로 2년마다 평가한다. 2006년부터 매년 짝수년에 시행한다. 반면, '준공영제 평가'는 준공영제에 참여한 시내버스업체를 대상으로 재정지원 근거 마련을 위해 매년 시행하고 있다. 짝수년도의 경우, 국토부 평가와 준공영제 평가를 모두 시행한다.

〈표 1〉 시내버스 경영 및 서비스평가 체계 비교

구분	국토부 평가	준공영제 평가
평가시기	2006년부터 매 2년마다	2009년부터 매년 시행 상반기(1~6월), 하반기(7~12월)
평가범위	대중교통운영자 중 시내버스운송사업자	수입금공동관리 준공영제 운송업체
평가배점	경영평가 100점, 서비스평가 100점 총 200점 만점으로 분야별 가중치는 20:80	경영평가 100점, 서비스 평가 100점 총 200점 만점으로 분야별 가중치는 40:60
평가항목	경영평가부문 「경영관리(70)」 「재무건전성(30)」 등 2개 분야 10개 항목 서비스평가부문 「운행관리(25)」 「안전성(40)」 「고객만족 도(35)」 등 3개 분야 14개 항목	경영평가부문 「경영관리(40)」 「재무건전성(25)」 「차량고급화 (15)」 「운수종사자관리(20)」 4개 항목 14개 지표 서비스평가부문 「운행관리지수(24)」 「안전운행지수(36)」 「서비스 만족지수(20)」 「차량관리지수(20)」 등 4개 항목 18개 지표 기타(가·감점) 6개 지표
평가활용	우수업체 포상 신규노선 개발 및 노선조정우선권	성과 이윤 차등 지급 서비스 향상

자료 : 인천발전연구원(2014)

2.1 국토교통부 평가체계

국토교통부는 2005년 1월 대중교통운영자 경영 및 서비스 평가를 통해 대중교통을 체계적으로 지원·육성하고 대중교통서비스 개선을 위한 합리적인 지원 근거를 마련하고자 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」을 제정하였다. 이 법 제18조에 따라 2006년부터 2년마다 대중교통운영자 경영 및 서비스 평가를 실시하고 있다.

경영 및 서비스 평가지침에 따른 평가범위는 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률 시행령」 제22조에 의거 관할권역 내 대중교통 운영자로서 도시철도사업자 및 철도사업자, 시내버스, 시외버스(고속형 포함) 운송사업자, 여객자동차터미널 사업자 등을 포함한다.

대중교통운영자 중 시내버스운송사업자의 평가항목(2014년 일부개정)은 경영평가 2개 분야 10개 항목, 서비스평가 3개 분야 14개 항목으로 구성되어 있으며, 동법 제6조 및 제7조에 의해 평가 영역 및 항목은 대중교통운영자의 특수성이나 지역여건 등을 고려하여 조정할 수 있다.

〈표 2〉 대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률

제18조(대중교통운영자에 대한 경영 및 서비스평가)
<p>① 국토교통부장관 또는 시·도지사는 대중교통을 체계적으로 지원·육성하고 대중교통서비스를 개선하기 위하여 대중교통운영자의 경영 상태와 대중교통운영자가 제공하는 서비스에 대한 평가를 실시할 수 있다.〈개정 2008.2.29., 2013.3.23.〉</p> <p>② 국토교통부장관 또는 시·도지사는 제1항의 규정에 의한 경영 및 서비스평가를 실시한 후 그 평가결과(경영평가결과를 제외한다)를 대통령령이 정하는 바에 의하여 공표할 수 있다.〈개정 2008.2.29., 2013.3.23.〉</p> <p>③ 국토교통부장관 또는 시·도지사는 제1항의 규정에 의한 경영 및 서비스평가를 실시한 결과 그 평가결과가 우수한 자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 포상을 실시하고 제12조의 규정에 의한 재정 지원 등을 우선적으로 할 수 있다.〈개정 2008.2.29., 2013.3.23.〉</p> <p>④ 국토교통부장관 또는 시·도지사는 대중교통운영자에게 제1항의 규정에 의한 경영 및 서비스평가에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.〈개정 2008.2.29., 2013.3.23.〉</p> <p>⑤ 제1항의 규정에 의하여 국토교통부장관 또는 시·도지사가 실시하는 경영 및 서비스평가의 대상·기준·방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.〈개정 2008.2.29., 2013.3.23.〉</p>

자료 : 국가법령정보센터

〈표 3〉 경영 및 서비스 평가 대상

제22조(경영 및 서비스 평가의 절차 등)	
②	국토교통부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대한 경영 및 서비스 평가를 실시한다. (개정 2008.2.29, 2013.3.23, 2014.7.7) 1. 「도시철도법」 제2조제6호에 따른 도시철도운송사업 2. 「철도사업법」에 의한 철도사업(「도시교통정비 촉진법」 제4조의 규정에 따라 지정·고시된 교통권역 안에서 전동차로 여객을 수송하는 노선에 한한다) 3. 「여객자동차 운수사업법」에 의한 시외버스운송사업(고속형에 한한다)
③	시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대한 경영 및 서비스 평가를 실시한다. 1. 「여객자동차 운수사업법」에 따른 시내버스운송사업, 시외버스운송사업(고속형은 제외한다) 및 농어촌 버스운송사업 2. 「여객자동차 운수사업법」에 의한 여객자동차터미널사업

자료 : 국가법령정보센터

국토부 매뉴얼에 의해 진행된 인천시내버스업체 경영 및 서비스 평가는 2008년 27개 업체, 2010년 39개 업체, 2012년 40개 업체를 대상으로 하였다. 주목할 만한 점은 2009년 준공영제 시행 이후 대형업체가 복수의 중견업체로 분리되었다는 것이다. 3개년 간 지표별 인천시내버스업체 전체의 평가결과를 최대·최소값, 25%분위, 50%분위(중위값), 75%분위, 평균값으로 관측점을 상대비교·분석하였다.

국토부 경영 및 서비스 평가효과 분석은 평가항목별 산식으로 도출된 산식값과 지수값을 이용하여 비교·분석하였으며, 「고객만족도」 평가항목의 경우 100점 만점으로 환산한 값으로 비교·분석하였다. 연도별 평가항목은 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 연도별 평가항목

평가부문	평가영역	평가항목	2008	2010	2012	비고
경영 평가	경영 관리	체불임금	●	●	●	
		자동차 현대화율	●	●	●	
		고급버스 도입율	●	●		
		운전자 관리	●	●	●	2008·2010년 부적격운전자수 계산
		운전자 확보	●	●	●	
		운전자 이직률	●	●	●	2010년은 6개월 이내 운전자수
		운전자 임금비율	●	●	●	
	경영개선노력	●	●	●	100점 만점 환산	
	재무 건전성	부채비율	●	●	●	
		유동비율	●	●	●	
영업수지비율		●	●	●		

평가부문	평가영역	평가항목	2008	2010	2012	비고
서비스 평가	신뢰성	배차계획준수율	●	●	●	
	안전성	교통사고지수	●	●	●	2012년 교통안전도 평가지수 산식내 사고건수 이용
		사상지수	●	●	●	2012년 교통안전도 평가지수 산식내 사상지수 이용
		위반지수	●	●	●	
		교통안전도평가지수	●	●	●	
		산재보험료율	●	●	●	
		운전자 교육	●	●	●	100점 만점 환산
	고객 만족	운전자 친절도	●	●	●	100점 만점 환산
		차량 내외부 청결도	●	●	●	100점 만점 환산
		차량 쾌적성	●	●	●	100점 만점 환산
		차량 편의성	●	●	●	100점 만점 환산

자료 : 인천발전연구원(2014)

2.2 준공영제 평가체계

인천광역시는 2009년 2월 25일 준공영제 실시 이후 매년 준공영제 업체의 경영 및 서비스 평가를 하고 있다. 「대중교통의 육성 및 이용 촉진에 관한 법률」 제18조 및 동법 시행령 제21~23조, 「여객자동차운수사업법」 제20조 및 동법 시행규칙 제43조, 「대중교통운영자에 대한 경영 및 서비스평가 요령」을 추진근거로 한다. 인천광역시 관할 시내버스 운행권역의 수입금공동관리 준공영제 운송업체를 대상으로 하며, 인천광역시 「수입금공동관리 준공영제 운영지침」 제19조(성과평가)에 의해 매년 상반기(1~6월)와 하반기(7~12월)를 구분하여 평가를 시행한다.

〈표 5〉 연도별 평가항목

평가부문	평가영역	평가항목	2011년	2012년	2013년
경영 평가	경영 관리	운전자 이직률	●	●	●
		천연가스버스 총 도입율	●	●	●
		공회전 제한장치 장착율	●	●	●
		대여금		●	●

평가부문	평가영역	평가항목	2011년	2012년	2013년
경영 평가	재무 건전성	자기자본비율		●	●
		이자보상비율		●	●
		영업이익률		●	●
		부채비율 및 개선도		●	●
		대당 자기자본 증가액		●	●
	차량고급화	저상버스 총 도입율	●	●	●
	운수 종사자 관리	운전직 체불임금	●	●	●
운수종사자(운전·관리·정비) 확보율		●	●	●	
서비스 평가	운행 관리지수	운행대수 관리(가동률)		●	●
		배차의 정시성		●	●
		첫차, 막차 출발시간 미 준수		●	●
		운행계획 미 준수		●	●
		페널티 부여 실적		●	●
		요금징수기 점검	●	●	●
	안전 운행지수	교통사고지수	●	●	●
		사상자수	●	●	●
		운전자 기본자세(흡연·휴대폰 등)		●	●
		운전자 안전운전(난폭운전 등)		●	●
		교통안전도 평가지수	●	●	●
	서비스 만족지수	위반지수	●	●	●
		교통 불편 지수		●	●
	차량 관리지수	차량 정비 정도		●	●
		차량 내·외부 청결도		●	●
		차량 내·외부 정보체계 정도		●	●

자료 : 인천발전연구원(2014)

2011년부터 2013년 3개년 동안 총 28개 평가항목에 대해서 분석하였다. 2009년 준공영제 시작년도는 평가를 미 실시하였고, 2010년의 경우, 국토부 경영 및 서비스 평가결과를 준용하여 평가하였고, 2011년부터 준공영제 경영 및 서비스 평가체계를 갖추어 시행하고 있다.

3. 경영 및 서비스평가 주요결과

3.1 준공영제 시내버스 업체

준공영제 시행으로 가장 개선효과가 뚜렷했던 부문은 운수종사자관리 평가영역에서 「운전직 체불임금」이 100% 감소하여 「체불임금」이 발생하지 않는다는 점이다. 이에 따라 「운전자 이직률」도 감소, 운수종사자 처우개선에도 보탬이 되고 있는 것으로 보인다. 한편, 「천연가스버스 총 도입율」은 전체차량의 90% 이상이 천연가스버스로 운행되고 있지만, 「공회전 제한장치 장착률」은 전체 차량 중 도입 비율이 매우 낮고, 「대여금」이 크게 증가하는 등 차량 성능개선 및 운수사업자의 사익 추구 방지를 위한 방안 마련이 필요한 것으로 판단된다.

2012년 평가항목에 새로이 추가된 “재무건전성 영역”의 「이자보상비율」, 「영업이익률」은 영업이익이 이 기간 적자가 발생하여 음(-)의 값으로 나타났다. 하지만, 그 적자규모가 조금씩 개선되는 특징을 보였다. 「부채비율」 감소에도 불구하고 준공영제 시행 이전부터 영업이익을 내지 못하고, 적자 발생 등으로 자본잠식이 발생했던 운수업체는 운송원가 재정지원에도 불구하고 「자기자본비율」 감소와 「대당 자기자본 증가액」 감소는 여전히 나타나고 있다. 「이자보상비율」, 「부채비율」, 「대당 자기자본 증가액」은 전체업체의 약 50%~66%의 업체만이 개선된 것으로 나타나 재무건전성 개선을 위한 자구노력이 필요한 것으로 판단된다.

〈표 6〉 준공영제 평가시행 연도별 평가항목 결과

평가 영역	평가항목	지표특성	평가시행년도			연평균 증감률	개선 효과
			2011	2012	2013		
경영 관리	운전자 이직률(%)	하항목표 계량	24.11	23.32	14.92	▽21.33%	유
	천연가스버스총도입율(%)	상항목표 계량	94.48	94.97	94.00	▽0.25%	무
	공회전제한장치장착율(%)	상항목표 계량	-	9.5	9.32	▽1.89%	무
재무 건전성	대여금(천원)	하항목표 계량	-	80,942	198,860	▲145.68%	무
	자기자본비율(%)	상항목표 계량	-	26.14	26.06	▽0.31%	무
	이자보상비율	상항목표 계량	-	-3.67	-0.63	▲82.83%	유
	영업이익률(%)	상항목표 계량	-	-2.22	-0.43	▲80.63%	유
	부채비율(%)	하항목표 계량	-	292.20	284.74	▽2.55%	유
	대당자기자본증가액(천원)	상항목표 계량	-	3,555.07	1,652.04	▽53.53%	무

평가 영역	평가항목	지표특성		평가시행년도			연평균 증감률	개선 효과	
				2011	2012	2013			
차량 고급화	저상버스 총 도입율(%)	상항목표	계량	7,22	8,68	14,40	▲41,23%	유	
운수 종사자 관리	운전직 체불임금(일/회)	하항목표	계량	0,79	0,00	0,00	▽100,0%	유	
	운수종사자 확보율(인/대)	-	-	2,62	2,47	2,30	▽6,23%	-	
	운수 종사자	운전직 확보	하항목표	계량	2,39	2,20	2,10	▽6,26%	유
		관리직 확보	상항목표	계량	0,14	0,18	0,12	▽7,42%	무
정비직 확보		하항목표	계량	0,09	0,08	0,08	▽5,72%	유	
운행 관리 지수	운행대수 관리(%)	상항목표	계량	-	99,57	99,73	▲0,16%	유	
	배차의 정시성(%)	상항목표	계량	-	22,41	26,90	▲20,04%	유	
	첫차·막차 출발시간 미준수(건/일)	하항목표	계량	1,12	0,22	0,13	▽65,93%	유	
	운행계획 미준수(건/일)	하항목표	계량	-	0,13	0,06	▽53,85%	유	
	페널티 부여실적(천원)	하항목표	계량	-	7,045,7	5,398,3	▽23,38%	유	
	요금징수기 점검(%)	하항목표	계량	1,36	0,00	0,00	▽100,0%	유	
안전 운행 지수	교통사고지수	하항목표	계량	2,61	1,10	0,74	▽46,75%	유	
	사상자수	하항목표	계량	3,83	1,10	1,05	▽47,64%	유	
	운전자 기본자세	상항목표	계량	-	62,87	68,80	▲9,43%	유	
	운전자 안전운전	상항목표	계량	-	64,57	68,41	▲5,95%	유	
	교통안전도평가지수	하항목표	계량	2,31	0,77	0,70	▽44,95%	유	
서비스 만족 지수	위반지수(원/대)	하항목표	계량	13,355,7	26,866,9	14,326,1	▲3,57%	무	
	교통 불편 지수(건/대)	하항목표	계량	-	1,27	0,87	▽31,50%	유	
차량 관리 지수	차량 정비 정도	상항목표	계량	-	69,84	72,23	▲3,42%	유	
	차량 내·외부 청결도	상항목표	계량	-	61,96	76,90	▲24,11%	유	
	차량 내·외부 정보 체계 정도	상항목표	계량	-	65,62	70,84	▲7,95%	유	

자료 : 인천발전연구원(2014)

이 외에도 “차량고급화”, “운행관리”, “안전운행”, “차량관리” 영역의 대중교통 서비스 수준과 시내버스 이용 고객의 만족도 평가항목이 전반적으로 제고된 것으로 나타났다. 특히, 「운행대수 관리(가동률)」, 「배차의 정시성」이 향상되었고, 「첫차·

막차 출발시간 미준수, 「운행계획 미준수」, 「패널티 부여실적」이 감소하였으며, 또한 「요금징수기 점검」, 「교통사고지수」, 「사상자수」, 「교통안전도 평가지수」, 「교통불편 지수」 등이 크게 개선, 시내버스운행의 공공성이 상당히 제고된 것으로 파악되었다.

그러나 「운전자 기본자세」, 「운전자 안전운전」, 「차량정비정도」, 「차량 내·외부 청결도」, 「차량 내·외부 정보체계정도」 등 만족도 평가항목의 경우 절대평가 점수가 60~70점대 수준으로 이에 대한 개선이 필요하다.

3.2 국토부 평가

국토부 경영 및 서비스 평가 경우, 2008년 이후 「체불임금」 감소, 「운전자임금비율」 증가 등 평균값의 개선과 「운전자관리(부적격운전자)」 감소, 「운전자확보」 증가, 「운전자이직률」 감소 등 평균값 개선과 개선 업체비율의 증가로 운전자 복무여건이 개선되었다. 또한 운전자 복무여건 관련 평가항목 평균값의 25%~75% 수준 범위내 업체간 차이가 좁혀지는 것으로 나타났다. 반면, 「자동차 현대화율」 및 「경영개선 노력」의 평균값 감소와 낮은 개선업체 비율과 「고급버스 도입율」의 개선 업체비율이 높지 않아 대 시민 대중교통 서비스 개선을 위한 경영관리는 상대적으로 미흡했던 것으로 평가된다.

“재무건전성영역”의 「부채비율(하향목표)」은 감소추세를 보이지만 자기자본보다 4~5배 이상의 규모를 나타내고 있으며, 「영업수지비율(상향목표)」 평균값은 100% 미만으로 업체 전체적으로 영업적자가 발생하고 있으나, 연평균 0.46% 증가하여 영업적자 규모가 줄어들고 있는 것으로 나타났다. 「유동비율(상향목표)」은 80.2% 수준으로 일반적 기준인 200%보다 미흡하지만, 연평균 약 23.54%의 증가율을 나타내고 있다.

서비스 “신뢰성”을 나타내는 「배차계획 준수율」은 96% 수준이고, 업체간 차이가 적어지는 개선효과가 나타났다. 또한 업체의 80% 수준에서 개선효과를 나타냈다.

〈표 7〉 국토부 평가시행 연도별 평가항목 결과

평가 영역	평가항목	지표특성		평가시행년도			연평균 증감률	개선 효과
				2008	2010	2012		
경영 관리	체불임금(일/회)	하항목표	계량	0.84	1.99	0.20	▽30.15%	유
	자동차 현대화율(%)	상항목표	계량	68.94	69.82	58.42	▽4.05%	무
	고급버스 도입율(%)	상항목표	계량	73.94	85.50	-	▲3.70%	유
	운전자 관리(%)	하항목표	계량	13.93	3.29	0.21	▽64.96%	유
	운전자 확보(인/대)	상항목표	계량	1.91	2.11	2.14	▲2.88%	유
	운전자 이직률(%)	하항목표	계량	58.50	7.75	31.85	▽14.10%	유
	운전자 임금비율(%)	상항목표	계량	89.25	89.31	89.39	▲0.04%	유
	경영개선노력	상항목표	비계량	57.78	65.23	40.25	▽8.64%	무
재무 건전성	부채비율(%)	하항목표	계량	1,404.73	527.48	460.93	▽24.32%	유
	유동비율(%)	상항목표	계량	34.43	59.68	80.20	▲23.54%	유
	영업수지비율(%)	상항목표	계량	97.43	98.77	99.24	▲0.46%	유
신뢰성	배차계획준수율(%)	상항목표	계량	91.13	97.70	96.93	▲1.55%	유
안전성	교통사고지수	하항목표	계량	1.05	3.72	1.28	▲5.08%	무
	사상자수	하항목표	계량	6.54	5.79	1.28	▽33.49%	유
	위반지수(원/대)	하항목표	계량	21,631.1	9,079.7	16,733.5	▽6.22%	유
	교통안전도평가지수	하항목표	계량	3.01	3.45	0.90	▽26.05	유
	산재보험료율(%)	하항목표	계량	18.17	18.47	16.42	▽2.50%	유
	운전자 교육	상항목표	계량	40.89	66.90	59.90	▲10.02%	유
고객 만족	운전자 친절도	상항목표	계량	54.24	68.51	63.05	▲3.83%	유
	차량 내·외부 청결도	상항목표	계량	59.84	69.97	61.99	▲0.89%	유
	차량 쾌적성	상항목표	계량	56.87	69.96	66.18	▲3.86%	유
	차량 편의성	상항목표	계량	59.10	72.58	60.78	▲0.70%	유

자료 : 인천발전연구원(2014)



*** 참고문헌**

법제처, 국가법령정보센터.

국토교통부(2014), 대중교통운영자에 대한 경영 및 서비스평가 요령

인천광역시(2013), 인천시내버스 경영 및 서비스평가

(2012), 인천시내버스 경영 및 서비스평가

(2011), 인천시내버스 경영 및 서비스평가

(2010), 인천시내버스 경영 및 서비스평가

(2008), 인천시내버스 경영 및 서비스평가

인천발전연구원(2014), 인천시내버스업체 경영 및 서비스평가 시행효과 분석 연구

박성용(2012), 버스준공영제 평가 방법 및 지표개발에 관한 연구

김점산 외(2007), 시내버스업체의 경영 및 서비스 평가제도 도입 효과분석, 대한교통학회지 제25권 제5호

대전광역시(2013), 2012 대전광역시 시내버스운송업체 경영평가

경기개발연구원(2012), 경기도 버스운송업체 경영 및 서비스평가 발전방안