

철도서비스 향상을 위한 서비스평가체계 구축방안:
유럽의 사례분석을 중심으로
A Study on Service Evaluation System for Improving Rail
Services: An Analysis of European Railway Systems

모창환*
Changhwan Mo

ABSTRACT

At present, European railways in U.K., Sweden, and Belgium have taken serious efforts to improve railway services by implementing a service evaluation system. Not only do they measure the service-related performance of a railway system, but also operate an incentive system according to the results of service-related performance. This performance evaluation system can be also used to provide basic data for other policies such as fares, subsidies and track user charges etc. After the restructuring process of Korean national railways, therefore, although it is expected to face many difficulties in the future, it is desirable to implement a performance evaluation system for securing the long-term growth of Korean railway industry.

Keyword : performance measurement, service, railway service

현재 유럽철도(영국, 스웨덴, 벨기에 등)에서는 철도서비스 평가체계를 구축하여 상시적으로 철도서비스를 향상시키기 위한 노력을 하고 있다. 이러한 서비스 평가체계는 단순히 평가지표를 선정하여 측정하는 차원에서 벗어나서, 철도운영회사가 잘했을 경우와 잘못했을 경우에 따라 연동하는 인센티브시스템을 구축하여 운영하고 있다는 점이 다른 점이다. 또한 이러한 서비스평가체계는 운임체계, 보조금 체계, 선로사용료 체계, 정책평가수단 등을 위한 핵심적인 기초자료로서 활용된다는 점에서, 여러 어려움은 있겠지만 구조개혁 후 한국 철도산업의 장기적 발전을 위한 효과적인 수단으로서 시행되어야 한다.

I. 서론

자동차 보유대수 1,000만대를 넘고 이제 자동차 2,000만대로 향하고 있는 시점에서 철도산업이 생존하고 발전하기 위해서는 철도산업 전체가 대규모적인 개혁을 단행해야 한다. 이것은 철도청이 적자를 낼 때마다 정부가 보조금을 주는 임기응변식의 방법으로는 해결될 수 없다. 그렇게 하는 것은 철도산업의 문제를 더욱 심화시킬 뿐이다. 교통시장의 변화에 즉각적으로 대응할 수 있고, 다른 교통수단에 비해 경쟁력을 확보할 수 있으며, 정치적으로도 철도투자를 높일 수 있는 철도산업의 개혁은 절실한 과제이다.

* 교통개발연구원 철도교통연구실 책임연구원

우리 나라 철도는 그 동안 주변여건이 급격히 변화했음에도 불구하고 100년간 국유·국영 철도체제를 유지해 오고 있다. 세계적으로 이렇게 정부기관이 공무원 신분으로 직접 철도서비스를 공급하는 나라는 러시아, 인도, 스리랑카, 북한, 한국 등 5개국에 불과하며, 러시아는 올해 정부기관에서 시설/운영 분리를 통한 민영화를 추진할 계획이며, 공공성을 중시하는 사회주의 체제를 유지하고 있는 중국도 이미 상하분리 등을 통한 철도구조개혁을 진행시키고 있다. 철도의 공공성이 아무리 중요하다고 해도 철도서비스 공급을 공무원이 직접 제공할 이유가 전혀 없으며, 공기업운영체제로도 충분히 공공성은 확보될 수 있다.

국유·국영 철도체제는 경직적이며 비효율적인 운영으로 인하여 민간이 운영하는 자동차, 항공 등 다른 교통수단과의 경쟁에서 뒤처지고 있으며 수송시장 점유율도 지속적으로 하락하고 있는 추세이다. 특히 동북아 물류중심전략을 실현시키는데 있어 핵심적인 역할을 해야 할 화물수송에 대한 철도의 경쟁력은 계속적으로 저하되고 있다. 따라서 2004년 고속철도개통에 따라 철도운영조직을 근본적으로 개혁하여 철도수단에 대한 새로운 수요를 창출하고 철도산업의 경쟁력을 향상시켜야 할 필요성이 대두되고 있는 시점이다.

정부에서는 낙후되어 있는 철도산업의 경쟁력을 강화하고 철도서비스의 개선 등 철도산업발전의 근본적 기반을 조성하기 위하여 구조개혁을 추진하고 있다. 향후 고속철도 개통, TSR 등 국제철도망 및 남북철도의 연결, 철도 이용자의 높은 수준의 서비스 요구 등 대내외 여건변화를 감안할 때 철도사업자가 지속적으로 철도서비스를 개선하도록 철도산업구조를 만들어야 한다. 또한 정부의 철도정책 수립을 위한 핵심적 정보를 제공하기 위한 효율적 수단으로서도 철도서비스 평가체계의 구축방안의 모색이 필요한 시점이다.

이에 따라 본 연구는 정부의 철도구조개혁(안)¹⁾을 전제로 하여 철도서비스 평가체계 구축을 위한 시론적 연구로서, 평가체계 구축을 위한 여러 과제 중 외국의 사례분석을 통하여 서비스 평가체계의 필요성 및 활용방안과 더불어 철도서비스 평가체계의 구축방안을 모색하고자 한다.

2. 철도서비스 평가체계의 필요성

철도서비스 평가체계는 간단하게 정의하며 철도서비스 평가지표를 설정하여 그것을 측정하고, 그 결과에 따라 인센티브를 주는 시스템이다. 이 철도서비스 평가체계가 하나의 시스템이기 때문에 평가지표설정, 측정, 평가, 인센티브가 하나의 순환(feedback)과정으로서 작동한다. 또한 이 체계는 철도산업의 운임체계, 보조금(PSO)체계, 선로사용료 체계, 철도전략체계 등과 같은 다른 요소들과 긴밀하게 연계되어 톱니바퀴처럼 움직이게 된다. 철도서비스 평가체계는 경영전반(경영전략, 인사, 재무, 회계, 생산, 성과 등)을 평가하는 “경영평가제도”와는 다른 제도로써 경영평가제도의 일부분인 성과(performance)체계를 구축하는 것을 의미한다.²⁾ 이러한 평가체계가 필요한 이유를 이론적으로 분석해 보면 다음과 같다.

첫째, 철도서비스의 지속적 향상을 위해 필요하다. 철도구조개혁 후에 철도서비스에 대한 지속적 향상이 되는 구조를 만들 필요가 있다. 구조개혁 후에 철도서비스는 운영회사가 제

1) 시설/운영 상하분리를 기본으로 하여 철도운영은 정부 100%출자의 공기업이 수행하고, 시설은 철도시설공단이 맡는 안을 지칭한다.

2) 만약 철도운영을 주식회사형 공기업이 아닌 공사체제로 간다면, 이 서비스 평가체계는 경영평가제도를 수립함에 있어 한 부분으로 활용될 수 있다. 일반적으로 경영전략, 재무, 회계, 인사 등과 같은 사항은 다른 공사를 정부가

공하기 때문에, 운영회사가 어떻게 철도를 운영하느냐에 따라 서비스가 좋아질 수도 있고 나빠질 수도 있게 된다. 철도구조개혁 후 무조건 철도서비스가 향상되지는 않으며, 철도구조개혁을 함에 따라 서비스의 향상을 위한 우호적인 여건이 만들어진다.

예를 들어 운영회사가 아무리 경영을 잘하고 직원들이 친절하고자 해도 지속적인 서비스 향상체계를 만들어 주지 않는다면, 일회성으로 끝나기가 쉽다. 지속적으로 서비스향상을 달성하기 위해서는 개인의 친절함과 더불어 구조적으로 그렇게 할 수 밖에 없는 체계를 만들어 주는 게 필요하다. 바로 이러한 시스템적 체계를 강조하는 것이 총체적품질경영(TQM: Total Quality Management)의 철학이다.³⁾ TQM은 주로 서비스/산출물 생산 과정의 개선을 통해 고객지향적인 서비스 품질 향상에 목적을 두고 모든 조직원의 참여를 통해 지속적인 서비스 개선을 도모해 나가는 통합적 경영혁신이라고 정의할 수 있다. 서비스평가체계를 구축하는 것은 이 총체적 품질경영체제(TQM)의 일부분에 불과하지만, 서비스 평가체계의 근본을 이루는 철학은 TQM과 일맥상통하고 있다.

둘째, 철도산업의 경쟁력 증진을 위해 필요하다. 철도산업 구조개혁 이후 철도서비스를 제공하게 될 기관의 지속적인 발전을 위해서도 철도서비스의 평가가 필요하다. 하버드 대학교의 카플란(B. S. Caplan) 교수가 “무엇이고 측정하게 되면 그것은 향상된다. 측정하지 않으면 가치가 창출되지 않는다”라고 강조하고 있는 것처럼 철도산업의 경쟁력을 향상시키기 위해서도 먼저 철도서비스가 효율적으로 제공되고 있고, 또 그것이 좋은 성과를 내고 있는가를 측정하는 것이 필요하다.

철도서비스 평가를 통하여 철도운영기관은 제공되고 있는 서비스의 현황을 객관적으로 파악할 수 있게 되어, 개선의 노력이 필요한 부분을 판단할 수 있게 된다. 이렇게 개선이 요구되는 부분을 향상시킴으로써 철도산업의 경쟁력을 증진시킬 수 있다. 또한 철도이용자에게 제공되고 있는 서비스수준을 인식함으로써 개선이 필요한 부분을 인지하고, 그것들의 개선을 위해 필요한 효율적인 방법을 찾음으로써 철도의 이미지를 제고하여 철도수단에 대한 새로운 수요를 창출하고 철도산업 전체의 발전을 위해 기여하게 된다.

셋째, 소비자/규제기관을 위한 정보제공 때문에 필요하다. 서비스를 직접 공급하는 기업에 비해 소비자는 상대적으로 적은 정보를 가지고 있기 때문에, 이를 보완하기 위해 서비스 평가를 하여 소비자에게 정보를 제공하는 것이 필요하다. 철도운영회사는 자신에게 불리한 정보를 철도이용자에 공개할 유인이 전혀 없다. 더 나아가 독과점체제에서는 더욱 더 정보를 외부에 공개할 이유가 없게 되고 가능한 한 정보의 공유를 할 인센티브가 없게 된다.

이러한 현상을 대리인 이론(principal-agency theory)으로 설명할 수 있는데, 철도이용자는 직접 철도서비스 생산을 담당하는 철도운영회사의 세세한 부분까지 알 수가 없고 전문적 지식이 부족하기 때문에, 철도이용자를 대신하여 정부가 서비스 평가를 통하여 철도고객의 정보수요에 부응할 필요가 있다.⁴⁾ 이렇게 서비스 평가는 사후적으로 철도산업의 서비스

3) “사람이 아니라 시스템이 문제”라는 철학이 총체적품질경영(TQM)의 근본이다. TQM은 현상유지나 일회성이 아닌 지속적 개선을 위한 총체적 품질관리체제를 의미하며, Deming에 의해 처음으로 주창되어 현재 전세계적으로 민간기업뿐만 아니라 공공행정기관에도 광범위하게 파급되고 있는 품질(quality)의 향상을 증시하는 경영혁신 프로그램이다. 현재 한국에서 유행되고 있는 “식스시그마 운동”은 도입 초기에 종래의 SQC(통계적 품질관리), TQC(총체적 품질관리), TQM(총체적품질경영)과는 근본적으로 다른 것이라는 주장이 넓게 퍼져 있었지만, 이것은 잘못된 인식이다. 서비스 품질의 향상은 급진적 변혁의 과정이라기 보다는 지속적인 발전의 결과라고 볼 수 있으며, 식스시그마운동은 종전의 품질혁신운동의 경험과 교훈에 뿌리를 두고있는 총체적 경영혁신 전략이라고 할 수 있다.

를 관찰하고 철도이용자의 편익제고와 철도운영회사의 품질향상을 위한 발전적인 방향을 모색하는 데 효과적인 수단이다. 철도이용자뿐만 아니라 철도정책기관이 철도정책을 수립함에 있어 철도운영에 대한 자세한 정보는 기본적으로 핵심적인 것이다. 이러한 기본적인 자료가 확보가 되어 있지 않을 경우 철도정책의 수립에 오류가 생기게 된다. 철도운영회사는 철도규제기관에게도 자신에게 불리한 정보를 소비자나 철도정책 담당자에게 제공하고자 하는 유인이 전혀 없게되기 때문에, 서비스 평가체계를 구성하여 객관적 정보를 확보하는 것이 중요하다.

넷째, 시장의 불완전성과 정보의 비대칭 때문에 평가체계는 필요하다. 다수의 서비스 공급자와 여객 및 화물서비스에 대해 잘 알고 있는 수많은 소비자가 존재하는 이상적인 완전경쟁시장에서는, 시장이 즉각적으로 가격과 서비스의 수준 등에 따라 자동적으로 작동할 것이기 때문에 서비스 규제는 필요가 없을 것이다. 그러나 다수의 철도서비스 공급자와 서비스 수준 및 가격 등에 대한 정보를 충분히 가지고 있는 수많은 소비자가 시장에 존재하지 않을 때, 시장의 효율적 기제(mechanism)가 제대로 작동하지 못하여 시장실패가 발생한다. 따라서 서비스 평가를 통해 이러한 시장실패를 보완할 필요가 있다. 특히 시장이 독과점 성격이 강할 때에는 정보의 부족으로 인한 시장실패가 더욱 커지게 된다. 이윤극대화를 추구하는 독과점 회사의 최적서비스 수준이 사회가 요구하는 서비스 수준과 많은 경우에 일치하지 않으며, 이 문제를 단순히 가격규제를 통해 해결할 수는 없다.

가격규제로 인해 나타날 수도 있는 서비스 품질의 저하를 방지하기 위해서 서비스 평가가 요구된다. 특히 공공적 성격으로 인해 규제가격이 낮게 책정되는 공익산업의 경우에 가격규제에 대응하는 서비스 규제가 반드시 필요하다. 일반적으로 최고가격규제체제(price-cap regulation)하에서 충분한 이윤을 확보하지 못하는 공익서비스 기업들이 서비스의 질을 저하시킴으로서 수지를 맞추거나 이윤을 확대하려는 유혹을 받게 된다. 따라서 공익산업에 있어서는 가격규제를 보완하는 방안으로서 서비스의 질에 대한 규제의 필요성이 있다.⁵⁾ 즉 서비스의 질은 가격의 함수인 점을 고려해야 한다.

가격규제 체제하에서 서비스 수준을 높이라는 철도이용자의 요구가 있을 때, 철도운영회

4) 호주의 정보통신산업은 Telstra의 정부지분을 1997년 주식시장에 상장함으로써 완전민영화 체제로 돌입하였으며, 시내전화서비스 시장을 비롯한 모든 서비스에 대한 진입규제가 철폐되어 호주의 통신시장은 완전경쟁적 시장으로 변모하였다. 민영화로 인해 경쟁사업자수가 증가되는 등의 효과를 보였으나, 품질의 가변성과 다양성으로 인해 통신이용자가 이를 파악하는데 상당한 탐색비용이 소요되며 사업자는 자발적으로 이를 공개할 유인이 없어 시장의 자율기능에 품질요소가 배제될 수 있다. 이에 따라 호주통신위원회(ACA)는 완전경쟁체제 도입에 따른 이용자의 편익을 실질적으로 평가할 수 있는 서비스품질의 주기적인 점검과 함께 소비자 서비스품질 보증제도(CSG; Customer Service Guarantee) 도입을 통해서 이용자에게 사업자의 투명한 서비스 품질 향상과 정보제공을 도모하고 있다. 즉 완전민영화된 산업에서도 서비스 평가가 서비스 이용자를 위해 반드시 필요하다라는 점을 이 사례는 잘 보여 주고 있다.

○ 호주정부의 품질관련 규제는 다음의 세가지로 분류될 수 있다.

- ① 이용자가 서비스품질에 기초하여 합리적으로 정보통신서비스를 선택할 수 있도록 사업자의 서비스품질에 관한 정보를 주기적으로 공개하는 품질평가제도
- ② 유선전화사업자의 가설 및 고장수리 등 고객서비스 등에 대해 목표치를 부여하여 이를 이용자에 대한 개별보상과 연계하는 이른바 품질보증제도
- ③ 이용자가 품질 또는 고객서비스에 대한 불만을 해결할 수 있는 불만접수창구인 TIO(Telecommunications Industry Ombudsman)의 설치

5) 최병선(2001). 「정부규제론」. 서울: 법문사. pp. 353-5.

사는 서비스 수준이 낮은 것은 규제가격이 지나치게 낮기 때문이라고 이의를 제기할 수 있다. 이때 철도서비스 평가를 통하여 진짜로 서비스가 낮은 것이 요금규제 때문인지에 대한 객관적 검증을 할 필요가 있다. 그러나 만약 규제기관이 철도서비스 평가 자료가 없다면, 철도운영회사가 제시하는 서비스 및 원가자료에 의존하여 이들의 주장에 동조하는 경우가 많이 생기게 된다. 이런 현상을 규제기관의 “포획(regulatory capture)”이라고 지칭하는데, 규제기관은 객관적 자료가 없기 때문에 피규제기관의 주장을 그대로 받아들일 수밖에 없는 구조가 되어 버린다.⁶⁾ 이러한 포획현상이 발생하지 않게 하려면 정부가 서비스 수준에 대한 객관적 자료를 자체적으로 가지고 있어야 하기 때문에 외부에서 객관적으로 서비스를 평가하여 자료를 확보하는 것이 필요하다. 즉 가격규제와 관련한 문제점을 해결하기 위해서도 서비스 평가가 필요하다.

〈표 1〉 서비스평가체계의 필요성

구분	필요성
서비스의 지속적 향상	총체적품질경영(TQM: Total Quality Management)의 철학
철도산업의 경쟁력 증진	철도수단에 대한 새로운 수요 창출과 철도산업 전체의 발전에 기여
시민권익보호	소비자를 위한 정보제공, 대리인 이론(principal-agency theory)
시장실패	시장의 불완전성 보완
가격규제	최고가가격규제체제(price-cap regulation)하에서 서비스 품질의 저하를 방지
포획현상 방지	규제에 있어 정보의 비대칭, 포획(regulatory capture)이론
철도운영의 최종적 책임	국민의 세금을 철도산업에 지원, 책무성(accountability) 이론

다섯째, 정부는 철도운영의 최종적 책임을 지기 때문이다. 철도구조개혁 후에 정부가 직접 철도서비스를 공급하는 것은 아니라 하더라도 철도서비스 공급상에 문제가 발생하면 국민은 정부에 그 최종적인 책임을 추궁한다. 우리가 매일 신문이나 방송뉴스에서 보듯이 아무리 좋은 여건에 있는 회사라도 경영진이 경영을 잘못하면 회사는 망하게 되어 있기 때문에, 공공의 이익을 보호하고 시장실패를 보완하기 위하여 서비스평가를 통해 정부가 제한적으로 개입을 해야 한다.⁷⁾ 만약 철도회사가 경영을 함에 있어 문제가 생긴다면 영국의 철도 시설회사인 레일트랙사의 사례에서 보듯이 그 최종적 책임은 정부가 져야 한다. 즉 철도서비스가 제대로 제공되지 않을 경우 그 비난의 대부분은 최종적으로 정부가 지게 된다. 서울시에서 민간버스회사의 서비스평가를 시도하는 것은 또한 민간버스회사의 잘못된 운영이

6) 최병선(2001). 「정부규제론」. 서울: 법문사. p. 355.

7) 이에 비해 우리 나라의 정부기관은 대부분 부도를 내지 않고 파산하지 않는다. 그러나 미국에서는 지방정부가 사업을 잘못 추진하고 의사결정을 잘못하여 부도를 내고 파산을 하는 경우가 발생하고 있다.

결국은 서울시의 부담으로 돌아오기 때문이다.

또한 서비스 평가는 국민의 세금이 철도산업에 지원되기 때문에 필요하다. 정부는 국민의 세금이 제대로 쓰였는지를 감독할 책무를 가지고 있다. 책무성(accountability)이란 정부가 국민에게 위임받은 권한을 그 의도에 맞게 사용하는 포괄적인 의무를 말한다. 따라서 국민이 정부에게 국민의 복리를 위해 세금을 적절하고 효과적으로 쓰도록 위임했을 때, 이에 대해서 정부는 책임을 지고 그 세금이 제대로 쓰였는지를 파악하고 검증해야 할 책무가 부여된다. 서비스 수준은 철도서비스 공급원가를 구성하는 함수이기 때문에, 이런 측면에서도 철도서비스에 대한 평가가 필요하다.

3. 유럽철도 서비스평가체계 분석

우리 나라에서 서비스평가체계의 구축을 위하여 영국, 스웨덴, 벨기에의 철도서비스 평가체계를 분석한다. 이들 서비스 평가체계의 경험에서 얻는 교훈을 우리 나라 철도의 서비스평가체계 구축 방안을 마련하는데 활용하여야 할 것이다.

가. 영국의 철도서비스 평가체계

서비스 평가와 관련하여 1993년 영국 철도의 민영화 이후 정부와 경매시스템을 통한 프랜차이즈 계약을 맺는 민영철도회사들을 감독하기 위해 영국정부는 행정적 대응으로 여객철도프랜차이즈사무소(The Office of Passenger Rail Franchising: OPRAF)라는 독립적인 조직을 설립하였다. 이 조직은 프랜차이즈 계약을 통해 민간철도회사의 운영에 대해 평가를 하게 되어 있으며, 특히 OPRAF는 민간철도회사의 서비스 수준을 평가하였다.

2001년에 영국의 철도전략청(SRA)은 여객철도프랜차이즈사무소(OPRAF)를 대체하는 새로운 정부조직으로 신설되었다. SRA는 OPRAF의 기능을 인수받고 철도의 장기적 전략개발, 철도네트워크 사용의 촉진, 철도네트워크의 지속적인 개발, 여객과 화물의 이동을 원활히 하기 위해 통합교통체계의 개발 등과 같은 새로운 기능을 추가적으로 수행하는 새로운 조직으로서, 기존의 OPRAF의 성과측정체계를 개선하여 PPM, 고객만족조사, 불평의 수, 혼잡도 등의 서비스지표를 개발하여 영국의 민영철도의 서비스를 평가하고 있다. SRA는 운영회사의 프랜차이즈계약의 내용을 준수하는지를 감독하고, 서비스 수준개선을 유도하고, 재정적 생존가능성을 점검해야 한다. 또한 서비스 수준개선을 유도하기 위한 재정지원을 할 수 있고, 정시성과 신뢰성 달성정도로 운행성적을 점검하여 보조금을 지급할 수 있다.

영국 교통부도 철도성과지표(Rail Performance Indicators)를 발표하고 있다. 2002년에 새로이 환경·교통·지역부(DETR)에서 교통부(DfT: Department for Transport)로 독립한 후 철도성과지표를 계절별로 발표하고 있다. 그 지표들은 PPM, 안전도, 품질(quality)로 구성되어 있다. 영국교통부는 이들 자료를 철도전략청이나 건강안전국(HSE: The Health and Safety Executive) 등으로부터 구하여 정책수립을 위한 참고자료로 활용하고 있다. 서비스 평가에 있어 철도운영회사는 매년 일정기간 동안 승객만족도 조사를 해야 하며, 승객의 권리를 보호해야 한다.

공공성과지표(PPM: Public Performance Measure)은 이전에 사용되던 다른 성과측정지표가 전체적인 서비스수준을 나타내는 데에는 한계를 가지고 있었기 때문에 새로운 지표로서 고안된 것이다. PPM은 정시성과 신뢰성을 종합하여 하나의 지표로 만들었으며 이 지표는

각 열차가 계획된 시간표에 대해 얼마나 잘 지키고 있는가를 보기 위한 것이다. 정시성(Punctuality)은 스케줄에 지정된 시간에 맞춰 몇%의 기차가 역에 도착하느냐를 조사한다. 이때 허용되는 오차시간은 지역내 열차는 최대 5분이고, 지역간 열차는 최대 10분이다. 이때 지체시간의 기준은 철도시설회사가 지체시간을 측정할 때 "Delay minutes"를 사용한다.

이 Delay minutes은 철도시설회사와 운영회사간에 책임을 분담하는데 사용한다. 신뢰성(Reliability)은 열차스케줄에 맞춰 몇%가 정확히 운행하느냐를 측정한다.

PPM은 모든 계획된 운행을 점검하여 이 서비스 지표를 산정하고 있다. 이때 서비스를 측정함에 있어 ① 장거리, 고속, 그리고 도시간 철도, ② 런던과 동남부 철도, ③ 지역철도 및 기타로 나누어 분석하고 있다. 측정방법으로는 자동측정시스템으로 열차의 지연 및 취소를 측정하고 있다. 열차상황실에서 열차신호와 관련하여 모든 열차의 운행사항을 검토하고, 열차시간표와 비교하여 얼마나 지연되고 취소됐는가를 파악한다. 열차시간표는 철도이용자들과의 약속이기 때문에 철도운영자는 반드시 이를 지켜야 한다.

SRA는 또한 철도운영회사가 승객으로부터 몇 번의 불평을 공식적으로 받았느냐를 수집하여 평가한다. 철도운영회사들은 그들이 이용자들에게 받은 불평의 수를 SRA에 보고해야 한다. 이 불평의 수는 100,000 여객통행에 의해 나누어 저서 표준화된 지표로 사용된다. 이 지표를 측정함에 있어 불평의 수/100,000 여객통행(서면, 인쇄 형식, 전화)이고, 불평에 대한 20일 이내 응답율(%)이다. 모든 철도운영자들은 마련된 규정에 맞게 이용자의 불만을 기록하고 보고해야 한다. 이러한 규정에는 불만에 응답하는 최대시간 등이 있다. 목표시간이 정해져 있지만, 각 운영자들마다 다르기 때문에 이 지표를 단순비교를 하는 것은 바람직하지 않다. 그러나 불평에 대한 20일 이내의 응답률은 모든 운영자에게 동일하기 때문에 다른 운영자들끼리 단순비교를 할 수 있다. SRA는 또한 전화 또는 설문지 형식에 의한 방식이 사용되어진다. 특히 미리 마련된 설문지는 각 역이나 열차에서 쓸 수 있도록 구비되어 놓는 것이 철도운영회사의 책임이다.

〈표 2〉 영국의 철도서비스 평가지표

평가지표	평가내용
PPM	정시성과 신뢰성을 통합하여 측정
여객만족도	설문조사를 통한 여객만족도 조사 (12개 지표)
불평의 수	불평의 수/100,000 여객통행
혼잡도	몇 %가 열차의 적정수송능력을 초과했는가를 측정함
안전도	심각한 사고가 발생할 수 있는 위험한 상황의 신호에서 지나간 횡수 (SPADs)
품질	철도차량의 평균연수

SRA는 철도운영회사가 철도를 운영함에 있어 얼마나 철도가 혼잡한가를 조사한다. 혼잡도(%)는 얼마나 많은 승객이 초과용량상태에서 철도를 이용하고 있는가를 분석한다. 프랜차이즈 계약에 따르면 혼잡도는 오전 7시와 10시 사이 그리고 오후 4시부터 7시 사이에 측정하는 것으로 되어 있다. 가을에 조사원이 무작위로 직접 열차에 타서 수동으로 열차 승

객의 수를 세어서 이 지표를 측정한다. 즉 철도차량의 적정용량을 초과한 경우에 이에 따른 혼잡도를 측정한다.

또한 영국 교통부는 심각하게 위험한 결과를 낳을 수 있는 상황의 신호에서 지나간 횡수(The number of serious cases of Signals Passed at Danger(SPADs))를 안전도의 측정지표로서 사용하고 있고, 차량의 평균연수를 품질의 측정지표로 지정하여 평가하고 있다.

나. 스웨덴의 철도서비스 평가체계

Banverket은 정시성(On-time performance)을 주요 지표로 측정하고 있다. 여객과 화물열차에 대한 열차스케줄을 기준으로 하여 지체시간을 측정하고 있고, 이를 1997년부터 발표하고 있다. Banverket은 조직의 목적과 서비스 평가지표를 연계하여 평가하고 있으며, 구체적인 성과수준을 목적으로 하여 평가를 한다. 예를 들어 2005년까지는 정시성을 92%로 높일겠다는 식의 목적문장(objective statement)을 구체적으로 제시한 후 이에 따라 서비스 평가를 한다. Banverket의 목적과 서비스 평가지표는 다음과 같다. 첫째, 접근성 평가지표는 역과 집간의 거리(2km), 역의 환경, 여행 시간, 운행 빈도, 지체장애자를 위한 시설(철도를 이용하는 지체장애자의 수), 열차 디자인, 환승시설, 정보제공, 열차표 세일 등이다. Banverket은 매년 이러한 지표를 측정하여 발표하고 있으며, 이중 지체장애자를 위한 시설에 대한 지표는 5,500명에게 실시하는 면접설문조사 등을 통해 측정하고 있다. 둘째, 품질 평가지표는 정시성(punctuality)과 신뢰성(reliability)이다. 열차지연의 이유를 민간위탁한 열차신호(traffic control-contracted works), 사소한 열차신호(traffic control-miscellaneous), 열차운행자, 차량, 시설, 기타로 구분하여 각각 원인을 규명하였다. 정시성의 기준은 5분이고, 철도기관들과 열차운행자들이 정시성을 증진시키기 위해 서로 협력하고 있다. 셋째, 선로관련하여 서비스를 평가하는 지표가 있다. 이 지표로서 선로노반(track bed)의 상태를 표시하고 안락도를 나타내는 Q factor를 측정하고 있다. 이와 더불어 선로의 기능적 문제의 수(No. of functional faults per track km), 선로로 인한 운행감소의 수(No. of reductions)를 측정하여 분석하고 있다. 또한 스웨덴 민간철도운영회사(SJ AB)는 설문조사를 통해 정시성, 안락성 등을 측정하는 고객만족지수(SCI: Satisfied Customer Index)를 구축하여 이를 매년 측정하고 있다.

2001/2002년 겨울 기후악화로 인해 극심한 철도교통의 장애가 발생하였고, 스웨덴 정치권은 이에 대한 대책을 정부에 요구하였다. 따라서 스웨덴 정부는 서비스 평가시스템 운영을 통해 문제를 사전적으로 해결하고자 하였으며, 이에 따라 스웨덴 철도산업의 담당자들은 공통적인 비전을 달성하기 위해 경쟁적 철도 수송에 대한 전략을 공식화하였다. “철도부문은 다른 운송집단과 협력하여 승객들 및 고객들에게 가장 합리적인 가격, 신용 및 환경친화적인 운송수단을 제공할 것이다”라고 Banverket과 다른 스웨덴 운송업자들은 합의(Agreement)하였다. 이러한 운영회사와 Banverket의 합의가 서비스 평가의 근거가 되고 있으며, 2002년 다음의 네가지 목표는 여행자의 기대를 충족하기 위한 것으로 제정되었다.

- ① 2002년에 열차지연시간을 10%를 줄인다.
- ② 여행전후와 여행 중 여행자에게 제공하는 정보에 대해 괄목할 만한 개선을 한다.
- ③ 제설복구 및 다른 동계업무, 특히 스톡홀름 지역, 는 앞으로 이전 보다 더욱 나은 현

저한 기능향상을 이뤄야 한다.

- ④ 승객들은 가장 빨리 어떤 장애요인에도 구애받지 않고 승차표에 의해 정해진 정차역까지 수송되도록 보험으로 보장을 받는다.

Banverket과 스웨덴 철도운영자들은 서로 합의한 지연시간을 초과하는 경우 2002년 3월 1일로부터 과태료를 징수하기로 하였다. 정부(Banverket)는 SJ AB, Green Cargo, SL, TKAB등과 협약을 맺어서 이러한 과태료 체계를 수행하게 되었다. SJ AB, Green Cargo, SL, TKAB는 그들이 열차의 운행지연시간의 10%를 단축하자고 협약으로 동의하였으므로 이에 대해 책임을 진다. Banverket은 교통운영자들과 함께 이러한 경제적 인센티브시스템을 계속하여 발전시킬 계획에 있으며, 장기적으로도 Banverket과 교통협약 수행자간의 동의를 광범위하게 발전시키기 위한 협력이 지속될 것이다. 또한 Banverket과 SL은 스톡홀름 지역내 지방교통에 대한 경제적 인센티브시스템의 구축을 목표로 협력사업을 시작하였다. 스웨덴 철도산업의 관계자들은 공통의 정확한 업무를 위해 적극적이고 성실히 협력할 것이고, 각각 다른 민·관조직은 서로 철도서비스의 향상을 위해 노력하고 있다.

다. 벨기에 철도(SNCB)의 유럽연합 철도서비스표준(CEN Standard)의 적용⁸⁾

벨기에철도회사(SNCB)는 1926년에 설립되어 벨기에 철도네트워크를 75년간 운행하였다. 1992년 10월에 공기업(Public Limited Company)이 되었고 철도네트워크의 운영권을 무한정으로 소유하게 되었다. SNCB가 맡고 있는 기능은 국내여객교통과 철도시설의 건설·유지·경영 및 관리이다. 서비스 평가는 정부와 SNCB간에 맺어진 경영계약에서 규정하고 있으며, 이 계약에 따라 SNCB는 운행을 해야 하며 정부는 그에 대한 대가로 재무적 보상을 한다.

'93~'96년 기간 처음으로 벨기에 정부와 SNCB가 경영계약(management contract)을 맺은 시기이다. 이 경영계약에는 '서비스 해야할 노선과 역', '주말과 주중에 서비스 해야할 운행 KM의 최소한의 수'와 같은 국내여객 서비스의 계량적 측면이 구체화되어 있다. 경영계약에 따르면 서비스와 관련하여 SNCB는 역접근성, 예약서비스, 플랫폼/열차 접근성, 역의 환경(주차환경, 환승시설, 시간표, 표지, 역의 부대시설), 정보 제공(열차시각, 요금, 일반적 상황), 정시성(95%의 열차가 최대지연 5분내로 운행해야 함)과 같은 사항에 초점을 맞추어야 한다. 이런 서비스 관련 사항이 지켜지는 걸 확인하기 위해 SNCB는 서비스 품질에 대한 구체적 서비스 측정지표를 개발해야 한다. 그러한 예는 30초 이상 지연간 열차표 창구나 문의사무실(Information Office)에서 기다린 승객의 비율, 15분·15~30분·30분 이상 열차안에서 기다린 각 집단별 승객의 비율, 전화문의를 위해 10초 이상 기다린 승객의 비율, 승객의 만족을 등이다.

품질측정이란 용어가 정부와의 1993년 경영계약에서 처음으로 제시되었지만, 그 이전에도 서비스에 대한 SNCB의 관심과 실무적인 경험은 있었다. 그러나 현재 정부와의 경영계약에 그러한 서비스에 대한 조항을 분명히 규정함으로 인해 SNCB의 직원 모두가 무엇을 해야 하는지를 분명히 알게되었고, 일상직무를 수행함에 있어 자신들의 과업으로 삼는 효과를 가

8) Donnay, Fabien (2001). "Quality management in domestic passenger traffic on SNCB." *Rail International*. June/July. pp. 133-135.

져 왔다. 정부와 경영계약을 하기 전에도 수행되었던 품질평가방법인 '정시성 측정'에 대한 시스템은 경영계약과 상관없이 계속 수행되었고, 다른 품질평가방법으로는 대표적인 고객표본에 대한 고객만족도 조사가 있다.

정부와의 경영계약에 있어 3년간을 계약기간으로 하고있으나, 2000~2001년에 서비스와 관련하여 중요한 개정이 있었기 때문에 이 기간을 독립적으로 구분한다. 2000~2001년 기간에 SNCB는 유럽연합의 CEN표준을 적용(project EN 13816 - Public Passenger Transport - Definition of Service Quality, Objectives and Measurements)하려 시도하였고, 이 사항이 정부와의 경영계약으로 규정되었다. 2000년 5월에 개정된 조항을 보면 다음과 같다.

- 운행취소나 수준 이하의 서비스로 인해 손해를 본 승객에 대한 보상가능성의 검토
- CEN표준(draft)을 기반으로 하여 서비스 품질 기준과 특성 정의
- '총체적 품질(total quality)' 개념과 CEN표준을 통합하여 6개의 열차노선에서의 서비스 향상을 추진

이러한 개정에 따라 SNCB는 2001년부터 유럽서비스표준을 이행하였으며, 다음은 실질적으로 어떻게 집행되었는지를 구체적으로 살펴본다. 우선 SNCB는 비정기적 설문조사, 고객 불만분석, 자문위원회나 이해단체와 같은 제3자로부터의 의견 조회 등을 통하여 고객의 기대를 파악하였다. 두 번째, SNCB는 서비스평가지표를 선정할 때 다음과 같은 과정을 거쳐 수행하였다.

- 서비스의 성취에 영향을 미칠 것 같은 모든 지표의 종합: 이를 위해 시스템을 이용하는 고객의 여행일정이 작은 부분으로 세분화하고, 서비스의 연결망(the chain of services)도 파악
- 많은 후보지표에 대해 우선 순위를 정하고, 그 중에서 일정한 수의 지표를 선정
- 최소의 제한(requirements)하에서 각 목적과 서비스지표간에 일치성 여부를 검토
- 선정된 목적과 지표를 사용하여 시범적인 측정
- 서비스 수준의 설정: 장기적으로 측정을 계속하고 달성해야 할 서비스 수준의 측정
- 목적과 측정에 있어 오차(deviations)의 원인을 분석하고 그 차이를 없애기 위한 대안 모색
- 상부보고

서비스의 연계망(chains of services)에서는 서비스평가를 하기 위해 고객의 철도서비스를 이용하기 위한 과정을 세부적으로 분석한다. 서비스 연계부분은 사전적 판촉(Presales), 역까지의 교통, 역시설, 플랫폼에서의 대기과 열차 탑승, 열차내에서의 실체여행, 도착, 목적지까지의 교통으로 7부분으로 구분하여 분석한다. 지표를 선정함에 있어 SMART원칙을 적용하는데, 설정된 목적은 다음 5개의 기준을 충족시켜야 한다.

- Specific: 구체적이어야 함
- Measurable: 측정이 가능해야 함

- Acceptable: 이해 당사자들로부터 수용이 가능해야 함
- Relevant: 문제해결과 직접적 관련이 있어야 함
- Time factor: 주어진 시간내에 할 수 있어야 함

목적들은 단기간에 가능한 자원으로 달성될 수 있는 것들이어야 한다. 일정시간이 지나고 나서 그것들은 확실하게 수정·보완되어야 하며, 이 과정은 지속적인 순환과정이다. 시범적 측정단계에서는 두가지의 측정방법이 주로 적용된다. SNCB의 직원에 의해 검토항목에 따라 평가를 하고, 또한 외부의 전문기관을 고용하여 객관적으로 측정하기 어려운 직원의 친절도, 전화문의나 열차표 창구에서 정보의 정확도 등과 같은 주관적 지표를 측정한다. 품질향상은 지속적인 과정이 되어야 하기 때문에 서비스 평가 수준은 체계적으로 측정되어야 하며, 이때 각 평가지표에 대한 측정방안이 마련되어야 한다. 각 측정방법은 SNCB의 각 담당부서의 동의를 받아야 한다.

각 평가지표와 평가방법에 대해서 측정을 담당하고, 평가과정에 참여하는 직원에게 안내서(manual)를 만들어 제공하여 평가가 정확하게 되는데 도움을 준다. 이 안내서에는 만약 한 평가지표가 평가기준에서 벗어나는 결과를 보였다면, 수정조치를 취하기 위해서 누구와 협의해야 하는가와 같은 정보를 포함한다.

수정조치에서는 서비스평가의 자세한 결과가 체계적으로 수정조치를 취할 책임이 있는 담당자에게 전달된다. 그 담당자는 왜 평가의 기준과 평가의 결과가 차이를 발생시켰는가를 분석해서 문제의 원인을 파악해야 한다. 만약 그 문제가 구조적 문제이라면 구조적으로 어떻게 해결할 것인지에 대해 해결방안을 모색해야 한다. 이 서비스 평가 과정을 끝내기 위한 보고에서는 서비스평가과정은 경영진과 정부기관이 전체적인 결과를 알 수 있게 보고한다. 만약 이때 SNCB의 서비스 평가결과가 좋다면, 재무적 보상을 받게 된다.

SNCB 내부적으로 서비스 향상을 위해 평가의 결과가 상충부뿐만 아니라 직접 서비스를 담당하는 하층부에도 효과적으로 전달되어야 한다. 한 조직에 있어 서비스 향상을 위해 모든 조직구성원이 참여하는 구조적이고 시스템적 접근이 필요하다. 이것은 때때로 업무방식이나 태도를 바꾸는 것도 포함되며, 이러한 서비스 향상을 위한 노력은 모든 구성원들에게 정보가 잘 제공되어야 하고 그들이 어떤 일을 하려 하는지에 대해 미리 인식하고 있어야 한다. 경쟁의 격화와 시민들의 요구 때문에 서비스 향상은 지속적인 노력이 요구된다. 특히 교통기업 중 철도기업은 이런 추세를 벗어날 수 없으며 끊임없이 서비스 향상을 위한 노력을 해야한다.

4. 철도서비스 평가체계의 구축방안

지금까지의 유럽철도서비스 평가사례를 기준으로 하여 우리 나라의 서비스 평가체계를 구축하는 방안을 제시하여 본다. 여기에서는 서비스 평가체계를 구축하는 과정을 중심으로 살펴보고 철도서비스 평가체계의 활용방안을 모색해 본다.

가. 철도서비스 항목 및 지표설정

철도서비스에 대한 철도이용자나 철도산업 전체에서의 직·간접적 기대를 확인하고, 이를 서비스 평가의 지표로 전환시켜야 한다. 이 경우에 철도산업이 처해있는 법적·제도적·재정적 제약조건을

고려해야 한다. 이러한 과정을 거쳐 철도서비스 평가체계의 목적을 명확히 할 필요가 있다. 이 목적에 따라 세부적으로 평가항목 및 지표가 설정되게 된다. 목적이 명확하지 않으면, 서비스 평가체계 자체가 모호해질 수가 있다. 철도서비스 평가체계의 구축은 각 목적에 따라서 평가항목 및 지표가 구축되게 되며, 이들 항목과 지표에 따라 서비스 측정, 인센티브 시스템 구축, 서비스 평가체계 관리를 위한 조직 등이 이어 지게 된다.

영국의 경우 서비스 규제의 목적은 명확하다. 철도운영회사에 서비스 의무를 지우기 위해, 철도산업에 있어 독점적 문제를 방지하기 위해, 경쟁을 보호하고 더욱 더 촉진하기 위해, 일정한 서비스 수준을 유지하게 하고 사회적 의무를 지우기 위해, 철도네트워크의 이점을 최대한 살리기 위해, 철도의 안전을 지키기 위해서이다.

서비스 평가항목과 지표를 설정함에 있어 시민 및 산업관계자의 참여를 확보하여 이 체계에 대한 수용성을 높여야 한다. 만약 시민 및 산업관계자들의 참여가 미흡한 경우 서비스 평가체계의 실행에 있어 반발을 낳을 수 있으며, 이에 따라 서비스 평가체계는 지속적인 서비스 향상과 같은 소기의 성과를 달성하기가 어렵게 된다. 그렇기 때문에 서비스 평가체계를 구축함에 있어 초기에 다양한 의견을 수렴하는 과정이 있어야 할 것이다.

나. 서비스 측정방법 및 상세기준 선정

서비스 평가의 결과를 어떠한 기준에 비추어 그 서비스수준이 타당한 수준인지 아닌지를 평가해보기 위해 서비스 평가 상세기준이 설정되어야 한다. 이와 더불어 선정된 서비스 평가항목과 지표에 따라 각 노선별, 서비스별로 철도서비스의 현재의 수준을 측정하고, 어디에서 서비스가 개선될 수 있을 것인가에 대한 조사를 한다. 이러한 현재의 서비스 수준 측정과정은 전국을 상대로 해야 하기 때문에 많은 노력이 요구된다.

현재의 서비스 수준을 파악하고 나서, 각 평가지표를 측정함에 있어 어떠한 기준으로 측정할 것인지를 정한다. 예를 들어 정시성을 평가지표로 선정하였다면, 시간표에 비해 5분 이내로 역에 들어 온 경우를 정시성이 지켜졌다고 할 것이지 아니면 10분 이내로 할 것인지와 같은 측정기준을 정한다. 이때 외국의 사례를 고려하여 외국의 철도와 서비스를 비교 가능하게 정해야 할 것이다. 만약 이 기준이 다르다면 정시성이란 서비스 평가지표를 측정했다고 해도 완전히 다른 측정을 하고 있다고 할 수 있다.

서비스 평가체계를 구축함에 있어 평가지표를 측정하는 방법이 매우 객관적이고 정확해야 한다. 이 측정방법에 있어 편의(bias)가 발생할 가능성이 높다면 그 지표는 활용하기에 부적절한 것이 된다. 또한 누가 그 지표를 측정하느냐도 중요하다. 만약 피평가기관이 스스로 서비스를 측정한다면 공정성을 잃을 가능성이 높아진다. 따라서 공정성을 확보할 수 있는 서비스 평가는 서비스평가체계의 핵심적인 사항이다. 서비스평가를 함에 있어 정부기관이 평가를 하지 않고 피규제기관이 측정을 하는 것은 이 회사에 지나친 부담을 줌과 동시에 서비스측정을 왜곡되게 할 가능성이 높아진다.

또한 영국의 경우처럼 정부가 이를 직접 하지 않고 민간시설회사(Railtrack)에 남겨 놓는다면, 서비스 자료수집 등을 위해 많은 자원이 요구되기 때문에 민간기업은 소홀히 하기가 쉽다. 따라서 정부가 관리차원에서 서비스 자료수집 등을 기반으로 하여 정책을 펴 나가야 한다. 정확한 자료가 축적되어야 관리가 가능하고 정책을 펼 수 있기 때문에, 서비스지표 측정은 정부가 직접 해야 할 기능이다. 이런 측면에서 철도서비스 측정 및 평가조직인 정

부산하에 독립적인 기능을 가지고 운영될 수 있게 하는 방안도 고려해 봐야 한다.

다. 인센티브 시스템의 구축

철도서비스에 대한 지표를 선정하고 이를 정확하게 측정한 결과가 있을 때, 이 결과를 어떻게 처리할 것인가가 다음 과제가 된다. 단지 이 서비스 평가결과를 소비자나 규제기관을 위해 정보제공 측면에서 공표하는 것도 의미가 있겠으나, 이 서비스 평가 결과를 기준으로 철도운영자에게 서비스 향상을 위한 유인 제공을 통하여 지속적인 서비스 향상을 유도할 수 있다. 유럽의 사례를 보면 이러한 인센티브 시스템은 서비스 향상을 위한 지속적인 유인체계를 제공하고 있다.

또한 인센티브 시스템으로 인해 중요한 서비스에 집중이 가능하게 된 수 있다. 인센티브 시스템이 정시성과 같은 중요한 서비스 지표와 연계하여 상금과 벌금을 지급함으로써, 철도 운영자는 어느 서비스에 우선 순위를 두고 철도운업을 할 것인지를 항상 염두에 두고 경영을 하게 된다. 그리고 서비스 평가결과에 따라 인센티브를 지급함으로써 그 주요 서비스 지표를 높이기 위해 집중함으로써 전체적으로 철도이용자를 위한 서비스 향상을 가져오게 된다. 즉 인센티브 시스템을 적용함으로써 우수하게 경영을 한 회사에 대해 보상함으로써 계속해서 우수한 성과를 내게 하고, 낮은 성과를 낸 회사를 도태시키는 결과를 낳게 된다. 따라서 철도산업에 있어 효율성을 증진시키게 되는 결과를 가져온다.

영국의 경우, 예를 들어, 정시성 인센티브 제도(Punctuality Incentive Payment: PIP)를 시행하고 있다. 이 제도는 평가지표를 충족시키지 못하면 벌금을 부과할 수 있고, 만약 평가지표를 초과하여 충족시키면 보조금이나 상금과 같은 인센티브를 부과한다. 즉 전략철도청(SRA)은 운영회사에 운영실적달성을 촉진하는 유도책을 쓰고 있으며, 그 중 한 인센티브 제도가 정시성 인센티브 제도이다. 이 인센티브 제도는 열차스케줄의 예정도착시각 보다 지연되거나 운행이 취소된 경우를 측정한다. 매 4주간마다 결과를 목표치와 비교하여 목표치 이상이면 SRA가 지원금을 철도운영자에게 지급하고 목표치 이하이면 운영자가 벌과금을 SRA에 납부한다. 목표치는 대부분의 경우에 프랜차이즈 시스템을 통한 철도운업을 하기 전인 민영화 이전의 정시성 연간 평균수치이다.

라. 철도서비스 평가의 활용방안

철도서비스 평가결과의 활용방안으로는 단순히 서비스 향상을 위한 인센티브 시스템의 기준으로 사용되는 경우이외에 다른 여러 활용방안이 있다. 그러한 철도서비스 평가결과의 활용방안은 <표 3>에서 보는 바와 같이 철도투자의 필요성과 효과의 파악, PSO보조를 위한 계약의 기준, 운임인상율 선정의 기준, 선로사용료 책정의 기준, 그리고 철도정책의 수단 등이다.

<표 3> 서비스 평가결과의 활용방안

구분	활용방안
인센티브 시스템	- 서비스평가의 결과를 가지고 서비스향상을 위한 인센티브와 페널티 시스템운용을 위해 활용 - 철도산업의 각 참여자(운영회사, 시설회사 등)가 서비스향상을 위한 구체적 목표로 활용
철도투자의 필요성 및 효과	- 노선별, 부문별, 구간별 철도투자에 대한 필요성 파악 가능 - 철도투자의 효과에 대한 성과지표
PSO보상계약 기준	- 국가의 공공부담의무인 철도운영회사의 PSO(Public Service Obligation)보조에 대한 기준으로 활용 - PSO보상에 대해 정부가 운영회사와 계약(franchise)을 할 때 사전적 서비스기준(정시성, 운행의 빈도, 청결도 등)으로 활용
운임인상을 결정	- 서비스수준과 연계하여 불가인상률 이상으로 운임을 인상하거나 낮추는 방식을 통해 하나의 인센티브 시스템으로 기능하게 하는 기준
선로사용료 책정	- 선로사용료 책정에 있어 하나의 기준으로 사용가능 - 선로사용료 책정에 있어 변동을 줘서 철도서비스의 향상을 위한 기준으로 활용 가능
철도정책수단	- 한 지역의 노선별 서비스 수준악화 등이 발생했을 때, 이에 대한 원인파악을 위한 정책적 지표로서 활용 가능 - 철도산업 전체적으로 서비스 수준이 나빠졌을 때 어느 부문(운영, 시설, 차량 등)이 원인이 되어 서비스 수준이 하락했는가를 파악가능 - 서비스 평가지표의 변동을 통해서 철도정책당국이 사전적으로 어떠한 정책을 써야 할 것인지를 파악 가능

5. 결론

본 연구에서는 정부의 철도산업 구조개혁안을 전제로 하고 구조개혁 이후의 철도서비스 평가체계 개발을 위한 연구로서 해외의 철도서비스 평가체계를 조사·분석하는 데 중점을 두고 검토하였다. 철도서비스 평가체계는 철도서비스의 지속적 향상, 철도산업의 경쟁력 증진, 소비자/규제기관을 위한 정보제공, 시장의 불안전성과 정보의 비대칭에 대한 보완, 정부의 철도운영에 대한 최종적 책임과 같은 필요성 때문에 반드시 수립되어서 실제적으로 적용되어야 한다. 외국의 철도서비스 평가체계를 분석해본 결과 구조개혁 후 우리 나라 철도서비스의 지속적 향상과 경쟁력 확보를 위해 평가체계가 구축되어 실행되어야함을 보여주고 있다. 서비스 평가체계가 단지 철도서비스에 대한 정보제공뿐만 아니라 철도투자의 필요성과 효과의 파악, PSO보조를 위한 계약의 기준, 운임인상을 선정의 기준, 선로사용료 책정의 기준, 그리고 철도정책의 수단 등을 위해 활용될 수도 있음을 알 수 있었다.

또한 서비스 평가체계를 운영하기 위해 많은 자원이 요구되는 과정으로서 객관적인 성과 측정을 하기에 여러 어려움이 따름을 알 수 있었다. 서비스평가를 위해 새로운 기관을 만들고 제도를 수립했다고 해서 그 서비스 평가시스템이 자동적으로 움직이지는 않는다는 점을 인식해서 장기적인 측면에서 서비스평가체계 구축에 나서야 한다. 즉 서비스평가체계의

시행에 있어 여러 문제점이 발생되리라 예상되지만, “효율적이고 국제경쟁력이 있는 철도체제를 새로이 구축한다”는 장기적 정책목표에 효과적으로 기여하는 데 초점을 맞추어서 서비스평가체계 구축에 임해야 하리라 판단된다.

이와 더불어 서비스 평가체계를 시행함에 있어 복잡한 계약관계 등의 문제를 원활하게 관리하고 사회전체적인 공익에 도움되도록 하기 위해서는 철도정책담당부서의 행정관리기능(administrative capability)의 확보가 필요하다. 교육과 훈련에 의해서 이 기능은 증진될 수 있다. 예를 들어 현재 공무원들의 교육을 담당하고 있는 국가전문행정연수원의 기능을 활용하여 서비스 평가체계 및 철도산업전반에 대한 정부의 행정관리기능을 사전적으로 배양해 놓는 일이 필요하다. 공무원의 순환보직제에 의해 전문성을 확보하기 어려운 점이 있으므로, 공무원 교육기능의 활성화를 통하여 철도 및 계약관련 전문가를 양성할 필요가 있다.

본 연구는 철도서비스 평가체계 구축을 위한 시론적 연구로서, 서비스 평가체계를 실무에서 직접 적용하기 위해서는 구체적인 평가체계를 구축하는 추후 연구가 필수적으로 수행되어야 한다. 추후 연구에서는 평가항목 및 지표의 상세 기준, 서비스 평가체계 적용방안, 서비스 평가체계의 실행방안, 그리고 서비스 평가체계와 다른 철도구조개혁방안들(요금규제, PSO, 시설-운영상하분리, 비수익 노선 민간위탁 등)과의 연계성을 분석하고, 또한 철도운영회사뿐만 아니라 철도시설공단 등과의 관련 사항을 검토할 것이다.

참고문헌

1. 김준기 (2001). “공기업 경영평가제도의 성과와 향후 과제,” 한국행정연구, Vol. 10. No. 1, pp. 97-123.
2. 유 훈 (1987). “공기업론,” 법문사.
3. 최병선(2001), “정부규제론,” 법문사.
4. Center for Accountability and Performance(1999), “Performance Measurement: Concepts and Techniques,” 2nd Edition, Washington, DC: ASPA.
5. Donnay, Fabien(2001), “Quality Management in Domestic Passenger Traffic on SNCB,” Rail International, June/July. pp. 133-135.
6. Grote, Dick(2002), “The Performance Appraisal: Questions and Answer Book,” New York: Amacom.
7. Harvard Business Review(1998), “Harvard Business Review on Measuring Corporate Performance,” Boston: Harvard Business School Press.
8. Medelsohn, Martin(1999), “The Guide to Franchising,” Sixth Edition, London: Cassel.
9. National Audit Office (2000). “Action to Improve Passenger Rail Services.” London: The Stationary Office.
10. Taylor, Brian D. (1995). “Program Performance Versus Transit Performance: Explanation for Ineffectiveness of Performance-Based Transit Subsidy Program,” In Transport Research Record No. 1496, Washington, D.C.: Transport Research Board.