

지속가능한 우편사업 발전전략에 대한 소고: 재정적 관점에서 창구망 운영 계획을 중심으로*

최 한 수**

우정사업본부 중장기 발전계획의 일환으로 본 연구에서는 창구망 구조개편방안과 관련된 여러 쟁점들을 다루어 보았다. 창구망 개편은 우편물류운영 전반의 최적화 문제를 고민함에 있어서, 그리고 우편사업분야의 기능 및 인력 운영의 재검토 문제에 있어 핵심적 사항이기 때문이다. 이를 위해 본 연구에서는 우편사업분야의 서비스를 사용하고 있는 고객의 특징에 대한 분석을 시도하고 이를 바탕으로 재정계약 하에서 통상우편서비스라는 보편적 서비스를 어떻게 배분하는 것이 사회후생을 높이는 것인가에 대한 정책적 대안을 제시하였다. 또한 창구망 기능을 민간으로 아웃소싱하는 문제와 관련된 여러 이슈들을 검토하였다. 본 연구에서는 우정사업본부가 아웃소싱 확대의 문제를 접근함에 있어 이를 단지 비용 절감을 위한 선택이 아니라 핵심역량의 보존이라는 중장기적 시야를 갖는 전략적 결정의 문제로 이해할 필요가 있다는 점을 강조하였다.

I. 문제의 제기

2018년 4월 12일 미국 대통령 도널드 트럼프(Donald Trump)의 트위터에는 미국의 우정청(USPS)과 유통 공룡 아마존(Amazon)을 비난하는 트윗이 올라왔다. 그 트윗의 내용은 다음과 같다.¹⁾

* 본 연구는 필자가 2015년 수행한 우정사업본부 경영전략 컨설팅 보고서의 일부 내용에 바탕을 두고 있다. 본 연구의 내용은 연구자 개인의 의견일 뿐 연구자가 속한 기관의 입장을 반영하는 것은 아니다.

** 한국조세재정연구원 경제학 박사, choihs@kipf.re.kr

1) 추측건데 트럼프가 트위터를 통해 아마존을 비판한 것은 정부의 공식적 견해의 표명이라기 보다는 다분히 그의

“왜 USPS는 매년 수 십 억 달러씩을 손해보면서 헐값으로 아마존과 다른 회사들의 우편물을 배달 해주고 있는가? 그것은 결국 Amazon을 더 부유하게 만들고 USPS를 더 가난하게 만들고 있다. Amazon에게 더 많은 비용을 지불하도록 해야 한다.”²⁾

얼핏 보면 이 주장은 그럴싸하게 보인다. 두 조직의 경영상황은 극과 극이기 때문이다. 2016년 USPS는 \$5.59 billion의 적자를 기록하고 있는 반면 USPS의 제 1의 기업고객인 Amazon의 영업이익(net sales revenue)은 \$135.99 billion 이었다. 그러나 시장의 사정을 아는 전문가들은 트럼프의 주장이 과장되었다고 생각한다. 아마존과 USPS의 거래조건은 기업비밀이라 제 3자가 그 내용을 정확히 알 수는 없지만 많은 전문가들은 USPS가 트럼프 대통령이 비난하는 것처럼 Amazon과의 거래로부터 일방적으로 손해를 보고 있다고 인식하지 않는다. Amazon과의 거래가 없다고 해서 USPS의 천문학적 수준의 적자가 줄어들었을 거라고 보지는 않기 때문이다. 그럼에도 불구하고 결국 USPS에 대한 트럼프의 트윗이 시발이 되어 현재 미국 정부는 USPS의 정책 전반을 점검·보고하는 태스크포스(TF)를 출범시켰고 그 결과를 기다리고 있다.

USPS와 Amazon의 이야기는 여기서 끝나지 않는다. 영국의 경제전문지 파이낸셜 타임즈(The Financial Times)에 따르면 Amazon은 현재 소포배송(parcel delivery)뿐 아니라 물류시장 전체의 판도를 바꾸어놓을 새로운 프로젝트를 준비하고 있다. 점점 더 늘어나는 고객 맞춤형 배송의 요구를 소화하면서도 USPS와의 거래의존을 줄이기 위해 개인이나 소규모 업체에게 화물배송에 필요한 물적 및 행정적 지원(차량, 제복 혹은 자동차보험)을 제공해주는 형식으로 이러한 독립적 사업자(independant contractor)들을 Amazon의 유통망(logistics)에 포함시키는 계획을 짜고 있다. 전문 조사기관의 전망에 따르면 이러한 변화로 인해 USPS가

사적인 감정에 의한 것으로 보인다. 주지하다시피 아마존의 CEO 제프 베조스(Jeff Bezos)는 트럼프 대통령에 대한 비판 기사를 쏟아내고 있는 워싱턴 포스트(Washington Post)의 소유자이기 때문이다.

- 2) “Why is the United States Post Office, which is losing many billions of dollars a year, while charging Amazon and others so little to deliver their packages, making Amazon richer and the Post Office dumber and poorer? Should be charging MUCH MORE!” 트윗의 원문은 <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/946728546633953285?lang=en>에서 확인가능하다(2018. 8. 13 접속).

담당하는 Amazon 물량은 2015년 63%에서 2023년 45%로 크게 줄어들 것이라고 한다.³⁾ 이러한 변화가 USPS의 수익성을 악화시킬 것이라는 것은 불문가지이다. 위의 사례에서 보듯이 USPS가 닦친 어려움은 근본적으로 USPS가 독점적 사업자(monopoly)로서 군림하는 통상우편(first-class residential mail)의 사업 전망은 그다지 밝지 않은 반면 빠르게 성장하고 있는 소포배송 영역에서 USPS는 Fedex나 UPS와 같은 민간 기업에 비해 눈에 띄일 만한 우위를 점하지 못하고 있다는 데 있다. 여기에 Amazon과 같은 혁신 테크기업들이 아예 산업자체를 근본적으로 뒤흔드는 프로젝트를 시작하려 하면서 USPS는 그 어느 때보다 더 불확실한 미래에 직면하고 있다.

USPS가 직면한 어두운 미래는 비단 미국 우정청만의 문제만은 아니다. 우리의 경우도 사정이 크게 다르지 않다. 한국 우정사업본부의 사업현황을 보자. 우편사업의 경우 통상우편물량의 감소가 두드러진다. 아래의 <표 1>에서 보듯이 2000년 이후 연도별 통상우편물량은 2002년 54억 통을 정점으로 한 뒤 계속해서 감소하고 있음을 알 수 있다. 2013년 42억 통의 통상우편물량은 2000년 수준인 44억 통보다도 낮은 수치이다. 우정사업본부 활동의 또 다른 한 축을 담당하는 금융분야(예금과 보험)도 사정은 크게 다르지 않다. <표 2>에서 보듯이 금융분야의 사업수익률 역시 최근 들어 계속해서 하락하고 있다. 문제는 이러한 하락 추세가 기본적으로 2000년대 이후 만성화된 저금리 기조에 의한 것으로 보인다는 점에서 시간이 지난다고 해서 반전될 기미가 보이지 않는다.

<표 1> 2000년 이후 우편물량 추이

(단위: 백만 통)

연도	통상			국내소포	국제	합계
	일반통상	특수통상	통상 합계			
2000	4,258	208	4,466	30	21	4,517
2001	4,759	235	4,994	44	19	5,056
2002	5,223	244	5,467	54	16	5,537

3) The FT, "Amazon delivery plan poses threat to US Postal Service growth", JULY 2, 2018 <https://www.ft.com/content/d93565c4-7bd9-11e8-bc55-50daf11b720d>(2018. 8. 13 접속)

연도	통상			국내소포	국제	합계
	일반통상	특수통상	통상 합계			
2003	4,939	245	5,184	57	15	5,256
2004	4,651	246	4,897	65	14	4,975
2005	4,442	246	4,688	75	14	4,777
2006	4,477	257	4,734	95	14	4,842
2007	4,548	270	4,818	111	13	4,942
2008	4,451	290	4,741	129	14	4,884
2009	4,369	304	4,673	144	15	4,832
2010	4,400	296	4,696	155	18	4,870
2011	4,336	292	4,628	169	19	4,816
2012	4,170	290	4,460	169	22	4,651
2013	3,920	284	4,204	203	21	4,429

자료: 우정사업본부 내부자료(2015) 이용수 외, 우정사업 조직·인력·사업의 근본적인 혁신방안 연구 (2014)에서 재인용

〈표 2〉 우정사업본부 금융사업 연간 운용성과

(단위: 억 원, %)

연도	예금		보험	
	평잔	수익률	평잔	수익률
2007	391,872	5.00	205,353	7.08
2008	409,210	4.67	224,723	1.83
2009	429,719	6.73	251,321	8.23
2010	492,461	5.97	279,943	7.19
2011	565,799	3.86	324,285	4.30
2012	602,920	5.10	369,114	6.2
2013	617,882	3.93	423,746	4.18
2014	607,955	3.82	447,788	4.42

자료: 우정사업본부 내부자료(2015), 감사원, 감사결과보고서-우정사업 운영실태(2013)

현재 우정사업본부가 직면한 난관의 본질은 단순히 현재의 경영지표가 좋지 않은 점만의 문제는 아니다. 보다 심각한 문제는 이러한 어려움을 타개할 묘수가 잘 보이지 않는데 있다. 즉, 과거의 성장 동력이 사그라지고 있다는 것은 분명한데 이를 대체할 새로운 동력을 아직 찾지 못하

고 있는 상황이 더 큰 문제인 것이다.⁴⁾ 이는 현재의 우정사업본부의 현재의 사업과 조직을 점검하고 신성장동력을 찾기 위한 중장기 발전계획의 구상의 필요성이 그 어느 때보다 절실히 요구된다는 것을 의미한다.

본 연구에서는 이러한 작업의 일환으로 우정사업본부의 우편사업분야, 그중에서도 창구망 구조개편 방안과 관련된 여러 쟁점들을 다루어 볼 것이다. 본 연구에서 특별히 창구망 개편의 문제에 주의를 기울이는 데에는 크게 두 가지 이유가 있다. 첫 번째 이유는 창구망 개편이슈가 우편프로세스 전반의 문제를 혁신하는 과정에서 갖는 중요성 때문이다. 그 누군가가 물류와 집배로 나누어지는 우편프로세스 전반을 리모델링하려 한다면 그 결론은 무엇이던지 간에 그 시작은 창구망 개편작업일 수 밖에 없다. 왜냐하면 창구망을 개편하기 위해서는 단순히 창구망의 지역적 재배치 문제 뿐만 아니라 물류 및 집배 지원기능의 광역화나 조직의 슬림화 등 우편물류 운영 전반의 최적화 문제를 고민하지 않을 수 없기 때문이다. 또 다른 이유로는 이 문제가 갖는 조직적 차원에서의 중요성을 꼽을 수 있다. 우편 창구망의 전국적 통합 및 재배치 문제는 앞서 언급한 기능의 재검토 문제 뿐 아니라 기존 인력 운영의 재검토 문제와 연관되어 있다는 점에서 훨씬 더 검토에 있어 신중을 기해야할 필요성이 있다. 이런 점에서 창구망 구조개편의 문제는 충분히 주의를 기울일만한 가치가 있다.

본 원고의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 간단한 데이터 분석을 통해 우편사업분야의 서비스를 이용하고 있는 고객들이 어떠한 특징을 갖고 있는지를 보여줄 것이다. 3장에서는 2장에서 확인된 결과를 바탕으로 예산제약하의 보편적 서비스의 효율적 제공이란 목표를 어떻게 수행하는 것이 바람직한가를 간략하게 서술하고 이러한 기준이 창구망의 통합과 재배치라는 이슈에 어떻게 적용될 수 있는가를 검토할 것이다. 4장에서는 창구망 구조개편에 있어 고려해야할 또 다른 중요한 이슈인 위탁범위의 문제를 고용과 핵심역량의 보존이라는 관점에서 논의해볼 것이다. 5장은 본 연구의 논의를 재정리하고 본 연구에서 다루지 못한 연구주제를 언급하는 것으로 마무리 할 것이다.

4) 여기에는 여러 원인이 있다. 예컨대 우정사업본부가 정부조직이라는 사실에서 비롯된 여러 문제가 지적될 수 있다. 정부조직 특유의 조직 및 인력 운용의 경직성 문제를 생각해볼 수 있다(대표적으로 창구망 운용의 문제가 있다. 이는 뒤에서 좀 더 자세히 살펴볼 것이다).

II. 우편서비스 소비자들의 특성

본 장에서는 우정사업본부의 운영 데이터에 대한 간단한 분석을 통해 우정사업본부가 제공하는 서비스(우편 및 금융 전반)를 이용하는 소비자의 특성을 분석할 것이다. 이러한 분석은 정책 결정자로 하여금 우정사업본부의 전략적 장단점을 보다 잘 이해할 수 있도록 도와줄 뿐만 아니라 사업전략의 세밀한 수립을 가능하게 해준다는 점에서 의미가 있다. 구체적으로 본 장에서는 6·7 급국(출장소 포함)이 제공하는 서비스에 대한 수요가 이용자들의 거주지역에 따라 어떻게 달라지는가를 살펴볼 것이다.

2010년 부터 2014년 사이 우편서비스와 금융서비스의 이용패턴을 분석한 결과 소비자의 거주지역에 따라 두 서비스의 이용패턴이 서로 상이하다는 점을 확인할 수 있었다. 구체적으로 우편서비스 이용고객의 경우 자신의 거주지역이 대도시(혹은 일반시)인지 아니면 읍면 지역인지에 따라 서비스의 이용 패턴의 확연한 격차가 확인되었다. 반면에 금융서비스의 경우 이러한 편차는 발견되지 않았다. <표 3>은 지난 5년 동안 우편서비스 이용패턴에 대한 지역별 정보를 제공해주고 있다. <표 3>에 따르면 통상우편서비스의 경우 이용 거주 지역에 상관없이 전반적으로 이용물량이 계속해서 줄어들고 있다. 일반통상의 경우 2010년부터 2014년 사이 연평균 성장률이 -8.0%이었다. 하지만 이를 도시와 읍면지역으로 나누어 살펴보면 대도시는 같은 기간 -9.3% 역성장한 반면, 일반시는 -5.8%, 읍면동은 -4.8%로 지역별로 차이가 있음을 알 수 있다. 특수통상의 경우도 감소폭은 다르나 전체 패턴에 있어서는 일반통상과 유사함을 알 수 있다. 2010년부터 2014년 사이 특수통상물량의 경우 연평균 성장률이 -3.6%였다. 이중 대도시는 평균보다 더 큰 폭으로 하락해서 -5.6%인 반면 일반시(시동)은 -2.8%였고 읍면 지역은 -2.0%였다. 이를 통해 우리는 지난 몇 년 동안 일반통상물량과 특수통상물량이 감소한 데에는 도시(그것도 대도시) 지역의 빠른 수요 감소의 영향이 큰 것임을 알 수 있다. 반면에 같은 기간 소포우편서비스는 연평균 9.2% 수준으로 가파르게 성장했음을 알 수 있다. 그러나 여기에서도 지역적 편차는 여전히 확인된다. 실제 데이터를 들여다보면 이와 같은 가파른 성장을 견인한 주체 역시 대도시의 소비자들이었다. 대도시 소포물량의 경우 연평균 13.6% 증가한

반면 읍면지역의 경우 1.8%에 불과했다.

〈표 3〉 우편 서비스 종류별·지역별 연평균 성장률

평균 성장률	창구망	전체	대도시(구동)	일반시(시동)	읍면 지역
국내 일반통상	6.7급(출장소)	-8.0%	-9.3%	-5.8%	-4.8%
국내 특수통상	6.7급(출장소)	-3.6%	-5.6%	-2.8%	-2.0%
소포	6.7급(출장소)	9.2%	13.6%	10.7%	1.8%

주: 2010~14년 연평균, 소포의 경우 보통 소포 등기소포 포함

자료: 우정사업본부 내부자료(2015)

이제 〈표 4〉의 금융서비스 분야를 살펴보자. 금융서비스 분야의 경우 앞서의 분석에서 발견된 것과 같은 도시와 읍면지역간의 격차가 발견되지 않았다. 예컨대 예금의 경우 평균잔고기준으로 2010과 2012년 사이 평균적으로 16.7% 성장하였는데 대도시와 읍면지역의 연평균 성장률은 각각 17.2%, 15.7%로 두 지역의 소비자 간에 큰 차이는 없었다. 보험의 경우도 사정은 크게 다르지 않다. 신규계약건수 기준으로 같은 기간 동안 보험서비스에 대한 고객 수요는 연평균 -0.5% 감소했다. 이 중 대도시의 경우 -2.1%로 역성장한 반면, 읍면은 1.1% 성장하였다. 물론 단순 수치만 보면 보험의 경우 도시와 읍면간 차이가 존재한다고 볼 수 있으나 앞서 우편서비스 경우처럼 눈에 띄일 만한 지역간 격차는 발견되지 않았다.

〈표 4〉 금융 서비스 종류별·지역별 연평균 성장률

평균 성장률	창구망	전체	대도시(구동)	일반시(시동)	읍면 지역
예금(평균잔고)	6.7급(출장소)	16.7%	17.2%	16.5%	15.7%
보험(신규계약)	6.7급(출장소)	-0.5%	-2.1%	2.6%	1.1%

주: 2010~12년 연평균

자료: 우정사업본부 내부자료(2015)

특히 예금평잔의 경우 거주 지역별로 상대적 비율이 매년 일정함을 알 수 있다. 아래의 〈표 5〉에서 보듯이 대략 1.4(대도시): 1.1(일반시): 0.5(읍면) 비율이 유지됨을 알 수 있다.

〈표 5〉 연도별 예금 평잔

	행정구역별	전체	대도시(구동)	일반시(시동)	읍면지역
2010	평균 대비비율	1.00	1.39	1.08	0.54
2011	평균 대비비율	1.00	1.40	1.08	0.53
2012	평균 대비비율	1.00	1.40	1.08	0.53
2013	평균 대비비율	1.00	1.40	1.09	0.52
2014	평균 대비비율	1.00	1.40	1.10	0.52

주: 2010~14, 연도별 예금평잔을 1로 놓고 각 지역별 예금평잔 계산하여 비율로 계산(별정국제외)
 자료: 우정사업본부 내부자료(2015)

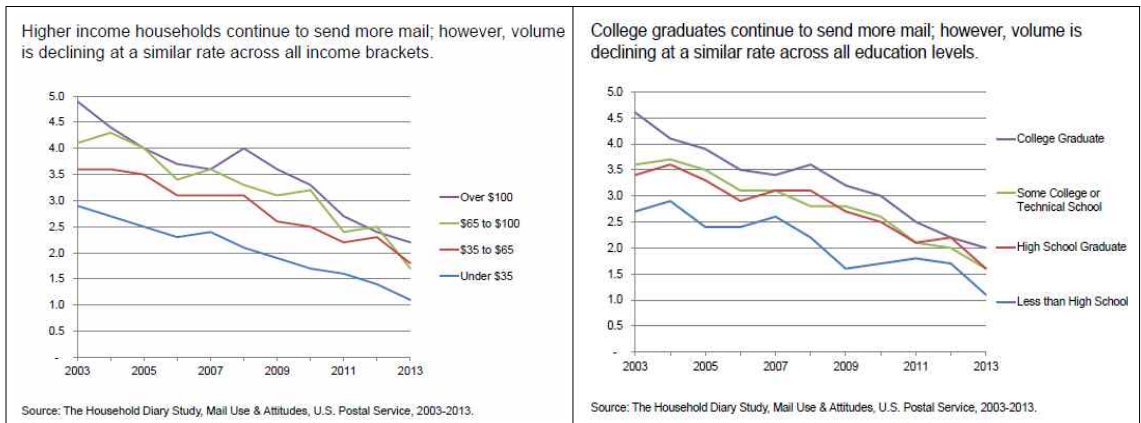
이러한 결과는 사실 거주지역에 따라 우편서비스의 대체재에 대한 접근정도가 달라질 수 밖에 없다는 점을 감안하면 그다지 놀라운 사실은 아니다. 실제 대도시 거주자의 경우 다른 지역 거주자보다 이메일이나 이동통신기기를 더 많이 사용할 수 있고, 소포 서비스에 있어서는 더 많은 선택지를 두고 있다.⁵⁾ 그리고 이러한 조건은 대도시에서 읍면동으로 내려갈수록 달라진다. 이처럼 우편서비스에 대한 수요가 거주지역에 따라 이질적(heterogeneous)이라는 발견은 미국에서도 발견되는 현상이다.⁶⁾ USPS의 데이터를 통해 분석한 결과 한국의 일반통상우편과 유사한 미국의 Standard Mail의 경우에도 지역적(geographical area) 편차뿐 아니라 교육 및 소득수준이 다른 인구 그룹(demographic groups)에 따라 이용 정도의 차이가 있음이 확인되었다. 예컨대 보스턴(MA)이나 샌프란시스코(CA) 같은 지역은 Standard Mail 물량이 많이 감소한 반면, 트라베스 시티(MI), 알레타운(PA) 지역은 크게 감소하지 않는다. 또한 학력(대졸이상), 수입(income), 연령이 올라갈수록 더 자주 Standard Mail을 사용하고 있었다(〔그림 1〕 참고). 이러한 분석 결과를 토대로 USPS는 “더 이상 단일한 유형의 우편 이용자가 존재한다고 볼수 없기 때문에, (이를 전제로) 단일한 우편 정책을 수립해서는 안된다”라는 결론을 내

5) 보다 정밀한 분석을 위해서는 인구 대비 택배회사 지국의 분포, 전자우편과 이동통신기기 이용률을 통제한 뒤 분석할 필요가 있다.

6) USPS, Declines in U.S. Postal Service Mail Volume Vary Widely across the United States, (2015) <https://www.uspsaig.gov/sites/default/files/document-library-files/2015/rarc-wp-15-010.pdf>

리고 있다(there is no single type of postal customer anymore, there must not be a single type of postal policy).

[그림 1] 개별 인구 그룹의 특성 차이가 Standard Mail의 이용률의 차이를 설명하는가?



자료: USPS, Declines in U.S. Postal Service Mail Volume Vary Widely across the United States, (2015), p.12

Ⅲ. 창구망 구조 개편방향시 고려사항 1: 재정계약 하에 보편적 서비스의 배분 원칙

앞 장에서 우리는 우정사업본부가 제공해주는 서비스, 그 중에서도 우편서비스에 대한 수요가 소비자의 거주지역에 따라 상당히 이질적이라는 사실을 발견하였다. 이러한 사실은 우리가 관심을 두고 있는 창구망 구조개편의 문제에 어떤 정책적 시사점을 제공해주는가? 필자는 이러한 발견이, 통상우편서비스는 정부가 모든 국민이 감당할 만한 요금수준(at an affordable price)에서 합리적으로 접근(reasonable access)가능하도록 해야 한다는 이른바 ‘보편적 서비스 제공의 원칙’이라는 당위와 이러한 원칙 역시 재정계약(fiscal constraint)의 문제를 고려하지 않을 수 없다는 현실 사이의 갈등을 조화롭게 해결하는데 시사점을 준다고 생각한다.

그 내용은 다음과 같다. 해당 재화가 일반 국민이라면 누구나 누려야 하는 기본권적 성격을

갖고 있으나 그 원칙을 유지하는 데에 상당한 수준의 재정 지출이 필요하다고 가정해보자. 이 경우 정부는 불가피하게 해당 재화나 서비스의 배분에 우선순위를 정해야 한다. 이러한 상황에서 사회후생을 극대화하는 방식으로 재화를 할당하는 가장 좋은 원칙 중 하나는 이 재화에 대해 가장 높은 가치(정확히는 한계가치)를 매기고 있는 그룹에게 그 재화를 먼저 배분하는 것이다. 이것이 사회전체의 후생을 극대화하는 결과를 가져오기 때문이다.

만약 정부가 이러한 원칙에 근거하여 정책을 집행하려 한다면 앞 장에서 살펴본 분석은 우정 사업본부의 통상우편사업의 운용, 그중에서도 창구망 개편 작업에 있어 한 가지 유용한 시사점을 제공한다. 그 전에 잠시 현재 우체국 창구망의 지역적 분포를 살펴보자. <표 6>에서 보듯 현행 우체국 창구망의 지역적 분포는 대도시는 전체 창구망 중 41%, 일반시가 14%, 읍면지역이 45%로 되어 있다. 인구의 상당부분이 대도시 및 일반시에 거주한다는 점을 고려할 때 현 분포는 읍면 지역 소비자에게 좀더 혜택을 주는 식으로 설계되어 있다.

<표 6> 우체국 창구망 현황(2014년 기준)

(단위: 개)

구분	대도시	일반시	읍면지역	합계
총괄국(4, 5급)	107	65	86	258
별정국	29	12	713	754
6, 7급(출장소포함)	744	264	712	1,720
취급국	563	158	89	810
합계	1,443 <41%>	499 <14%>	1,600 <45%>	3,542 <100%>

출처: 우정사업본부 내부자료

앞 장의 분석이 의미하는 바는 우편 고객의 경우, 특히 보편적 서비스라고 할 수 있는 국내 일반통상우편의 경우 도시 지역보다 적어도 읍면지역주민이 서비스에 대해 보다 큰 가치(value)를 부여하고 있다는 것이다. 이로부터 다시 두 가지 정책적 함의가 도출된다.

첫 번째 함의는 창구망 조정에 있어 거주지역, 특히 대도시와 읍면에 대해 획일적 기준을 적용해서는 안된다는 것이다. 이러한 해석의 정당성은 우정서비스에 대한 이용자들의 지불의사가

소비자의 특성에 따라 다르다는 기존의 연구들⁷⁾에 의해서도 지지된다. 예컨대 최중범 외 (2013)의 경우 소비자들이 자신의 거주 지역에 따라 우정사업본부가 제공하는 서비스에 대해 다른 가치를 두고 있다는 점을 보이고 있다. 이들은 도단위 지역 거주자의 경우, 특별시 광역시 거주자보다 창구망의 수에 대해 약 23%의 가치(개인별, 총액기준으로는 12%)를 더 두고 있다고 주장하였다.

〈표 7〉 참조 시나리오 1에 따른 보편적 서비스 유지비용과 이용자 편익

(단위: 억 원)

보편적 서비스 유지비용		현재 수준의 우체국 밀도 유지에 따른 이용자 편익		
참조 시나리오 1: 무집배관내국의 폐국	4,006.0	개인고객 전체		8,174.6
		거주지별 구분	특별시·광역시 거주	7,295.0
			도단위 지역 거주	8,987.2
		연령별 부분	60세 미만	9,111.5
			60세 이상	3,327.2
		발송 경험 유무	발송 경험 유	9,675.6
발송 경험 무	6,185.9			

자료: 최중범 외, “이용자 편익 분석을 통한 보편적 우편 서비스 제도 정비방안 연구(2013)”

이러한 연구 결과를 바탕으로 이들은 “우체국 밀도의 조정과 같은 보편적 서비스 속성을 변경하는 정책 수립할 때 특성을 달리하는 이용자 집단의 이해를 조정하는 일이 무엇보다 중요”(152쪽)하다고 주장하고 있다.

두 번째 정책적 함의는 경우에 따라 일반시에 비해 대도시 창구망을 더 많이 줄이고 다시 읍면 지역에 비해 일반시 창구망을 더 많이 줄이는 것(혹은 현행 수준을 유지하는 것)이 예산 제약하의 보편적 서비스 제공이라는 정책 목표를 달성하는 좋은 방법 중 하나라는 것이다.⁸⁾ 특히 정책

7) 앞서 언급한 최중범 외에, 박재석, 문성철, 유승훈(2011), 「조건부 가치 측정법을 이용한 우체국 네트워크의 사회적 가치 추정-공익적 가치를 중심으로」, 정보통신정책연구원 참고

8) 사실 이 서비스가 이윤극대화를 목표로 하는 민간기업에 의해 제공되고 있다면 그 의사 결정은 자명하다. 물량 기준으로 보면 6·7급국(출장소 포함)의 경우 대도시가 읍면시에 비해 약 3배(일반 통상)~6배(특수 통상) 많다. 따라서 수익성만을 고려한다면 읍면의 창구망을 더 크게 줄이고 대도시에 사업을 집중하는 것이 합리적 전략일 수 있다.

결정자들이 정책의 실현가능성에 우선가치를 부여할 경우 이러한 인식은 중요하다. 왜냐하면 창구망 재조정의 문제에 있어 일반시나 읍면 지역 주민의 불편이 대도시에 비해 클 수 있기 때문이다. 정치경제학(political economy)의 관점에서 이러한 해석은 논리적으로 정당화될 수 있다. 일반적으로 그 재화에 더 높은 가치를 두고 있는 집단일수록 그렇지 않은 집단에 비해 서비스 축소에 더 많이 반발하게 된다. 정치인들은 이들의 지지를 얻기 위해 이들의 입장에 동조하게 되어 개혁안 전체가 좌초되는 상황이 연출되기도 한다. 따라서 정책의 실현가능성을 염두해 둘 때 이러한 상황을 염두해두는 것은 반드시 필요하다. 박재석 외(2011)에서도 편지 배달 서비스에 대해서 도시지역 가구와 농촌지역 가구의 편지배달 서비스와 사회적 서비스에 대한 지불의향의 정도가 차이가 있음을 제시하였다. 이 연구에서는 도시지역가구의 편지배달 서비스에 대한 지불의향이 농촌지역보다 높게 나왔다. 즉, 이는 창구망 조정에 있어 도시지역 거주자들은 농촌지역 거주자에 비해 창구망의 대규모 삭감을 받아들일 가능성이 높다는 것으로 해석될 수 있다. 최중범 외(2013) 역시 비용-편익 분석 통해 “무집배 관내국 통합을 검토할 경우... 특별시나 광역시 우체국 가운데 비효율적 우체국 우선하는 것이 바람직”하다는 정책대안을 제시하고 있는데 이러한 대안은 본 연구의 문제의식과 궤를 같이 한다.

결론적으로 정책결정자들은 우편서비스를 이용하는 집단이 과거처럼 동질적 집단이 아니라는 점을 인식할 필요가 있다. 이를 바탕으로 창구망 구조 개편을 수립함에 있어, 단일한 기준을 적용할 경우 전체적으로 바람직하지 않은 결과를 초래할 수도 있다는 것을 자각할 필요가 있다. 따라서 단일한 고객을 전제로 한 획일적 창구망 개편정책을 수립하기에 앞서 창구망을 이용하는 집단의 지역, 연령 및 소득수준(더 나아가 개인과 계약고객 여부까지)을 고려한 맞춤형 창구망 정책의 수립이 요구된다.

IV. 창구망 구조 개편방향시 고려사항 2: 직영과 위탁운영

창구망 개편방안과 관련된 또 하나의 중요한 이슈는 창구망 운영에 있어 직영과 위탁의 비율을 어떻게 설정할 것인가의 문제이다. 두 가지 극단적 대안을 생각해 볼 수 있다. 첫 번째 안은 위탁을 철저히 배제한 채 직영위주로 창구망을 운용하는 것(편의상 이를 ‘직영안’이라 할 것이다)이고 두 번째 안은 이와 정반대로 창구망 운영 전체를 민간에게 위탁하는 것(‘위탁안’이라 할 것이다)이다.

지금의 현실은 창구망의 위탁이 상대적으로 제한적으로 이루어지고 있다는 점에서 직영안과 위탁안의 문제는 결국 위탁을 어느 수준까지 확대할 것인가의 문제로 귀결된다. 본 연구에서는 ‘비용절감’과 ‘성장잠재력 훼손’이란 두 가지 관점에서 이 문제를 점검할 것이다. 직영안의 채택이 현재보다 운영비용을 절감하는 결과를 가져올 것이라는 데에는 별다른 반론의 여지가 없다. 즉 창구망 운용에 있어 직영을 축소하고 민간으로의 위탁을 점진적으로 확대하는 계획은 비용절감이란 측면에서 정당화될 여지가 많다. 여기에 이러한 전략은 민간부분이 기존에 정부가 진출해있던 사업분야의 문을 열어줌으로써 고용창출과 경쟁으로 인한 산업의 효율성을 제고해 줄 수 있다는 측면에서도 바람직하다.

결론적으로 우정사업본부 입장에서 전면적 아웃소싱의 추진은 비용절감과 인력운영의 유연성을 가져와 미래의 핵심 사업분야로의 역량집중을 가능하게 해준다는 장점이 있다. 하지만 이에 따른 비용도 무시할 수 없다. 일반적으로 학계에서는 민간위탁에 따른 부작용으로 ① 고용 불안에 따른 노사갈등 심화 ② 서비스 품질하락과 성과미흡 ③ 관리비용의 증가 ④ 보안에 대한 우려 ⑤ 환경변화에 대한 대응력 약화(조세재정연구원 2011)등을 언급하고 있다. 이 중 위탁 확대에 따른 고용불안은 내부 구성원의 근로 의욕을 약화시킬 뿐 아니라 조직 내에서 아웃소싱 업체 소속 근로자의 법적 지위를 둘러싼 각종 법률적 분쟁을 발생시킬 위험이 있다.⁹⁾ 실제 철도

9) 물론 현존하는 우편 취급국의 경우 민간이 자기 시설에서 우정사업본부의 업무를 위탁받아 수행하는 형태(일종의 대리점)의 독립 사업자(즉 법적으로 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위하는 자, 대법원 판례 2007다 37165)의 지위를 갖기 때문에 파견 관계의 성립 여지가 없다는 견해가 있으나 최근 법원의 판례를 살펴보면 고용 관계를 판단함에 있어 단순히 형식적 외형적 측면 외에 실질적인 노무 제공 실태에 주목(대법원 판례

공사나 도로공사의 사례에서 보듯 도급과 파견의 경계가 명확하지 않기 때문에 도급의 형식을 취하더라도 파견의 실질을 갖는 아웃소싱은 불법도급 등의 문제를 일으킬 수 있다(철도공사와 도로공사의 사례에 대해서는 김홍영(2015), 오마이뉴스(2015), 한국철도공사(2015)를 참고). 설사 불법도급의 문제가 발생하지 않더라도 아웃소싱은 결과적으로 조직의 업무구조와 규모의 축소를 불러올 뿐 만 아니라 근로자들의 근로여건을 하락시키는 결과를 가져 올 수 있다는 점에서 신중하게 접근할 필요가 있다. 결론적으로 위탁확대를 비용절감을 위한 인력구조 개편이라는 단순한 차원으로 접근할 때에는 그 한계가 분명함을 명심할 필요가 있다. 실제 다른 공공기관의 사례와 학계 연구는 위탁확대는 고용 불안에 따른 조직 내 노사 갈등 심화 이외에도 관리 비용 증가, 서비스 품질 및 성과의 하락, 목표 달성에 있어 조정실패(coordination failure)의 문제를 낳을 수 있다는 점을 지적하고 있다. 결론적으로 위탁확대가 긍정적 기능을 다하기 위해서는 무엇보다도 장기적 시야를 갖는 전략적 결정의 하나로 진행되어야 한다는 점을 인식할 필요가 있다. 따라서 위탁 확대를 결정하기에 앞서 우정사업본부 차원에서 위탁과 연관된 문제를 총괄하고 세부 전략을 수립할 조직을 세울 필요가 있다. 충분한 검토없이 아웃소싱을 전면적으로 실시하기에 앞서 이 문제만을 다루는 특별 조직에서 위탁 분야의 선정, 위탁 계약의 조건, 위탁 이후 서비스 수준의 관리 방안, 조직 비전의 공유의 문제 및 민간과 협업 진행시 발생할 수 있는 문제점을 논의할 필요가 있다.

위탁 확대와 관련된 또 다른 이슈는 아웃소싱으로 인한 조직의 핵심 역량의 훼손이라는 문제점을 어떻게 다룰 것인가에 있다. 일반적으로 신사업 추진이나 사업 다각화를 위해서는 기존 조직의 내부에 역량을 재정비하여 이들로 하여금 새로운 미션에 몰두할 수 있게 할 필요성이 있다. 문제는 민간 위탁의 확대가 조직에 대한 충성도와 응집력의 하락을 가져옴으로써 조직 전체의 역량을 떨어뜨리는 결과를 가져올 수도 있다는 것이다. 특히 민간 위탁이 송·배달 분야 전반으로 빠르게 확대될 경우 창구업무의 위탁확대가 자칫하면 우정사업본부가 갖고 있는 네트

2004다 29736) 하거나 근로자의 지휘 감독에 대해 '상당한 지휘·감독'이란 개념(대법원 판례 2005두 8436)을 적용하여 고용관계를 비교적 폭넓게 해석하고 있는 추세이다. 따라서 창구업무의 위탁을 추진함에 있어 신중한 법률 검토가 필요하다.

워크 플랫폼(platform) 경쟁우위를 훼손할 우려가 있다는 점도 명심해야 한다. 정책결정자들은 우정사업본부가 갖고 있는 핵심역량과 경쟁력은 기본적으로 네트워크 플랫폼(platform)에 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 전국에 산재해 있는 창구망과 시설 및 배달 네트워크, 그리고 금융 서비스로부터 상대적으로 소외되기 쉬운 읍면지역까지 포괄하는 금융망이라는 두 서비스를 전국적으로 제공할 수 있는 능력과 역량을 갖춘 조직은 한국 사회에서 우정사업본부가 유일하다. 특히 우편창구망은 우정사업본부가 이와 같은 플랫폼으로써 작동하는데 필수적인 구성요소이다. 이런 상황에서 위탁안은 오히려 우정사업본부를 아웃소싱 업체에 종속시켜 우정사업본부가 택할 수 있는 선택지의 폭을 스스로 좁힐 우려가 있을 뿐 아니라 사업파트너로서 갖는 장점을 스스로 깎아먹는 측면이 있음을 인식할 필요가 있다.

이러한 측면에서 미국 USPS와 Amazon의 전략적 제휴는 주목할 필요가 있다. 미국 Amazon은 미국 USPS의 전국적 배달망에 주목하여 이들과의 제휴를 통해(대도시 중심으로) Amazon 고객들에게 일요일 배달이 가능하도록 하고 있다. 다른 한편으로는 Amazon은 USPS와의 협력을 통해 뉴욕이나 샌프란시스코 지역에서 아침시간에 식료품을 배달하는 서비스를 진행하고 있다. 이것은 USPS에게도 상당한 수준의 금전적 이익을 창출해서 샌프란시스코 한 지역의 식료품 아침 배달을 통해 매출이 약 1천만 달러 이상 증가할 것이라고 예측하고 있다. 만약 USPS가 자신의 독자적 배달망을 갖고 있지 않았다면 Amazon과의 전략적 제휴는 불가능했다.

실제 Amazon처럼 자국의 시장뿐 아니라 주로 해외시장을 개척하려는 다국적 기업의 경우도 우정사업본부를 전략적 파트너로 고려할 수 있다. 예컨대 중국의 휴대전화 생산업체 샤오미(Xiaomi)는 싱가포르 우체국(Sing Post)의 전자상거래 능력과 싱가포르 우체국이 보유한 아시아 12개국 24개 물류창고들에 관심을 두고 이들에게 배송작업을 위탁하였다. 이러한 협력은 Xiaomi가 싱가포르 우체국의 플랫폼으로서의 잠재력을 높이 평가했기에 가능했다.¹⁰⁾ 이러한 사

10) 이에 대한 자세한 설명은 New York Times 2015년 5월 18일자 기사 Singapore's Postal Service Reinvents Itself for the Digital Age를 참고하라 필자는 이에 대한 뉴스페퍼민트의 번역을 참고하였다. 스페퍼민트의 번역은 <http://newspeppermint.com/2015/05/21/singpost/>에서 찾아볼 수 있다.

레에서 보듯이 우정사업본부가 외부사업자와의 협력을 위해 창구망 개방(더 나아가 물류망의 개방)과 같이 플랫폼으로서의 특징을 살리려는 사업전략을 수립하기 위해서는 창구망의 전면 위탁(총괄국, 집중국, 집배센터국을 제외)보다는 직영위주의 창구망 운영이 보다 바람직해 보인다.¹¹⁾

V. 결론

현재 우정사업본부가 사업에 있어 겪고 있는 어려움은 특정 국가가 일시적으로 겪는 충격(temporary shock)이 아니라 우편사업에 뛰어들고 있는 경제주체라면 누구나 경험하는 전 세계적인 현상이라 할 수 있다. 따라서 우정사업본부에게는 현재의 상황에 안주하지 않고 미래의 신성장동력을 찾기 위해 자신이 처한 상황을 객관적으로 진단하고 새로운 발전전략을 수립할 필요성이 그 어느 때보다 절실하다. 본 연구는 이러한 작업의 일환으로 가장 핵심 사업분야인 우편사업분야, 그중에서도 창구망 구조개편 방안과 관련된 쟁점들을 검토해 보았다.

데이터 분석을 통해 우리는 우편서비스에 대한 수요가 거주 지역에 따라 이질적(heterogeneous)이라는 사실을 발견하였다. 즉, 통상 우편서비스에 대해 대도시 거주자들보다 읍면이나 일반시 거주자들이 보다 높은 가치를 부여하고 있었다. 이러한 사실은 재정제약에 직면한 정부가 국내통상우편서비스라는 보편적 서비스를 국민들에게 배분하는 원칙을 수립함에 있어 중요한 시사점을 제공해준다. 즉, 사회후생의 극대화라는 차원에서는 그 재화에 높은 가치를 제공하는 개인에게 배분하는 것이 더 바람직하다는 측면에서 정책당국자에게는 읍면보다 대도시의 창구망의 구조조정을 먼저 고려할 필요가 있다. 아울러 적정창구망의 규모와 설치 기준을 정함에 있어 획일적 기준의 일방적 제시보다는 대도시, 일반시, 읍면의 상황을 고려한 맞춤형 기준을 검토해볼 필요가 있다.

본 연구에서 검토한 또 다른 이슈는 창구망 기능의 민간으로의 아웃소싱의 문제였다. 이를 위

11) 이 경우에도 직영창구망이 갖고 있는 경직성을 고려할 때 별도의 운영 효율화 전략 또한 반드시 함께 검토되어야 할 것이다.

해 아웃소싱의 전면적 확대가 가져올 편익과 비용을 간단하게 살펴보았다. 창구망 운영에 있어 아웃소싱 확대는 경제적 효율성과 인력 수급의 유연성 제고라는 긍정적 측면이 있으나 동시에 조직내부의 저항과 고용불안을 크게 증가시키는 부정적 측면도 무시할 수 없다. 특히 전문적 기술이나 지식을 필요로 하는 영역의 아웃소싱보다 단순 반복적인 업무의 영역에 대한 비용절감 목적의 아웃소싱의 경우 좀 더 신중할 필요가 있다는 결론을 내렸다. 또한 우정사업본부의 경쟁력이 플랫폼으로서 작동하는 전국적 네트워크망에 있다는 점에서 창구기능의 전면적 위탁은 자칫 플랫폼의 기반을 약하게 만드는 결과를 가져올 수 있다는 점도 지적하였다. 실제로 USPS나 싱가포르 우정사업본부가 플랫폼 기능을 극대화함으로써 새로운 사업영역을 개척하고 있다는 사실도 확인하였다. 따라서 결론적으로 본 연구에서는 우정사업본부가 아웃소싱의 확대의 문제를 접근함에 있어 이를 단지 비용 절감으로만 볼 것이 아니라 핵심역량의 보존이라는 중장기적 시야를 갖는 전략적 결정의 문제로 이해할 필요가 있다는 점을 강조하였다.

이제 본 연구의 한계를 언급함으로써 본 원고를 마무리짓고자 한다. 본 연구의 한계는 민영화를 통한 경영체제의 전반적 개편이나 우체국 금융지주회사와 같은 구조 개혁 이슈를 아예 논의 대상에서 제외하였다. 즉, 본 연구는 현재의 소유지배구조를 전제로 우정사업본부를 어떻게 운영하는 것이 타당한가를 검토한 글이라는 점이다.

사실 민영화 정책은 그 자체로 선도 악도 아니다. 학자들은 민영화가 어떤 산업에서 어떤 방식으로 진행되는가에 따라 그 성과가 상이하다고 보고 있다. 따라서 전면적인 민영화가 모든 문제의 해결책이 될 것이라고 믿는 것은 매우 순진한 생각이다. 그럼에도 불구하고 우편사업의 전략을 고민함에 있어 민영화 문제는 마냥 미룰 수 없다는 것은 분명하다. 특히 최근 영국의 경제시사주간지 Economist의 보도는 눈여겨 볼 필요가 있다. 이들은 전세계적으로 가장 빠르게 성장하고 있는 국가의 우편서비스 조직 5개 중 4개—싱가폴(Singapore Post), 이탈리아(Poste Italiane), 벨기에(bpost of Belgium), 오스트리아(Austrian Post),¹²⁾—가 민영화

12) The Economist, “Amazon is not the only threat to legacy post offices”, April 19th 2018. <https://www.economist.com/business/2018/04/19/amazon-is-not-the-only-threat-to-legacy-post-offices>(2018년 8월 15일 접속)

된 조직이라는 점을 지적했다. 이러한 외국의 사례가 바로 우리에게 적용될 수 없다는 것은 분명하나 적어도 이러한 사례가 우리에게 주는 시사점은 무엇인지 생각해볼 필요가 있다. 또한 우정사업본부에 부여된 보편적 서비스의 제공 임무(mandate)에 대해서도 그것이 갖는 의미를 재정적 측면에서 다시 한번 생각해 볼 필요가 있다. 모든 국민이 차별없이 일반통상우편서비스를 합리적 가격수준하에서 사용하는 권리가 보장되어야 한다는 것이 반드시 그 재화를 국가가 직접 제공해야 한다는 것으로 해석될 필요는 없다. 예컨대 정부가 요금통제(price regulation)를 통해 산업을 규율할 수도 있고 또 도시에 비해 서비스에 대한 접근이 어려운 농촌 지역의 경우 주민들에게 보조금(subsidy)을 지급하는 방식으로 이 문제를 접근할 수도 있기 때문이다. 이에 대한 자세한 논의는 후속연구로 남겨두고자 한다.

참 고 문 헌

- 감사원, 2013, 감사결과보고서—우정사업 운영 실태, 감사원.
- 김홍영, 2015, KTX 여승무원 대법원 판결의 문제점, ‘KTX 승무원 대법 판결 무엇이 문제인가?’ 토론회 자료.
- 박재석·문성철·유승훈, 2011, 조건부 가치 측정법을 이용한 우체국 네트워크의 사회적 가치 추정—공익적 가치를 중심으로, 정보통신정책연구원.
- 이용수·박중권·최중범·이석범·안명옥·이용종·박소연·김민진·최승재, 2014, 우정사업 조직·인력·사업의 근본적인 혁신방안 연구, 정보통신정책연구원.
- 최중범·박소연·이주석, 2013, 이용자 편익 분석을 통한 보편적 우편 서비스 제도 정비방안 연구, 정보통신정책연구원.
- 조세연구원 공공기관정책연구센터, 2011, 공공기관 아웃소싱 방안 연구, 조세연구원.
- 한국철도공사 보도자료, “코레일, 前 KTX 승무원 소송 대법원 승소”, 2015. 2. 26.
- 싱가폴우체국 홈페이지 <https://www.singpost.com>

뉴스토마토, “카드업계, 우체국 카드사업 추진은 억지”, 2010. 7. 1.

머니투데이, “카드업계, 우체국 신용카드업 진출, 실효성 없을 것”, 2010. 6. 30.

오마이뉴스, “서산지역 톨게이트, 직원 부당 해고 갈등”, 2015. 3. 15.

The Economist, “Amazon is not the only threat to legacy post offices”, Apr 19th 2018.

The FT, “Amazon delivery plan poses threat to US Postal Service growth”,
JULY 2, 2018.

USPS, 2015, Declines in U.S. Postal Service Mail Volume Vary Widely across
the United States, <https://www.uspsaig.gov/sites/default/files/document-library-files/2015/rarc-wp-15-010.pdf>