

UPU 서비스품질기금의 현황과 활용방안

정진하* · 이경은**

UPU에서 개도국의 우편품질개선을 위해 조성한 서비스품질기금은 현재 많은 국가들의 우편 서비스 발전을 위해 활용되고 있다. 본 고에서는 전 세계 QSF의 현황과 QSF사업 진행절차를 자세히 살펴보고, 2007년 우리나라의 QSF 운용현황 및 관련 프로젝트 진행상황과 해외 개도국의 사례를 분석함으로써 향후 QSF를 효과적으로 활용할 수 있는 방안을 알아보려고 한다.

I. UPU 서비스품질기금 개요

1. QSF 개요 및 관련 제도

서비스품질기금(QSF: Quality of Service Fund)이란 개도국의 우편인프라 확충을 목적으로 1999년 제22차 UPU 베이징 총회에서 승인된 기금이다. 기금은 선진국에서 개도국으로 통상우편물을 발송할 때 정산하는 배달국 취급비(UPU 회원 우정청간 통상우편물 정산료)의 일정 비율로 별도의 가산금을 부담하여 조성한다. 베이징 총회 당시에는 선진국에서 개도국으로 발송하는 통상우편물에 대한 배달국 취급비에 별도의 7.5% 가산금을 선진국이 부담하여 서비스품질기금을 조성하기로 하였고, 2004년 제23차 UPU 부카레스트 총회 이후 가산금의 비율

* 정보통신정책연구원 우정경영연구소 소장

** 정보통신정책연구원 우정경영연구소 연구원

이 조정되었다.

먼저 QSF 기금 조성을 위한 국가 분류제도를 살펴보면, 베이징 총회 당시에는 회원국들을 선진국(ICs: Industrialized Countries)과 개도국(DCs: Developing Countries)으로 이 분하였고 우리나라는 개도국으로 분류되었다. 그러나 부카레스트 총회에서 개도국을 다시 일인당 국민소득에 따라 세분함으로써 선진국(ICs: Industrialized Countries), 순기부국(NCCs: Net Contributor Countries), 개도국(DCs: Developing Countries), 최빈국(LDCs: Least Developed Countries)의 분류가 이루어졌고, 우리나라는 순기부국에 속하게 되었다.

배달국 취급비에 대한 가산금 지급 비율도 1999년 베이징 총회 때는 선진국이 개도국에게 7.5%를 지급하는 것으로 단일 비율을 채택하였으나, 2004년 부카레스트 총회에서 다양한 지급 비율 방식을 채택하였다. 선진국은 순기부국으로 1%, 개도국으로 8%, 최빈국으로 16.5%의 가산금을 지급하고, 순기부국은 선진국으로부터 1%의 가산금을 수령하면서 동시에 최빈국에는 16.5%의 가산금을 지원한다. 순기부국은 개도국에는 가산금을 지급하지 않는다. 개도국의 경우 선진국으로부터 8%의 QSF를 받고 최빈국에 16.5%를 지급하고 있다. 최빈국은 선진국, 순기부국, 개도국으로부터 모두 16.5%의 가산금을 지원받는다. 우리나라는 현재 순기부국에 해당되기 때문에 선진국으로부터 1%의 지원을 받고, 최빈국에 16.5%를 지원하는 상황이다.

〈표 1〉 QSF 조성을 위한 가산금 지급 비율

베이징 총회(1999)			부카레스트 총회(2004)				
수령/지급	선진국	개도국	수령/지급	선진국	순기부국	개도국	최빈국
지급	선진국	개도국	선진국	-	1%	8%	16.5%
수령	선진국	7.5%	순기부국	-	-	-	16.5%
수령	개도국	-	개도국	-	-	-	16.5%
수령	최빈국	-	최빈국	-	-	-	-

그러나 이러한 QSF 지급 비율은 2010년 이후부터 변동될 가능성이 매우 높아졌다. 2008년 제24차 UPU 총회를 대비하여 UPU 배달국 취급비 프로젝트 그룹(TDPG: Terminal Dues Project Group)에서는 보다 원가지향적이고 국가별 특성을 반영하는 배달국 취급비 제도 개선안을 내놓았다. 이 새로운 제도에서는 지금까지와는 다른 방식으로 전세계 회원국을 분류하고 있으며 시간이 흐름에 따라 개도국이나 최빈국들도 점차적으로 선진국과 동일한 체계¹⁾로 배달국 취급비를 정산하도록 하고 있다. 따라서 새로운 국가분류 및 국가그룹 변동에 따라 배달국 취급비에 대한 QSF 지원 비율의 변경 또한 추진되고 있는 상황이다. 또한 QSF가 절실하게 필요한 국가들에게 기금 지원이 더 많이 이루어질 수 있도록 하자는 것이 이번 개정안의 주 원칙으로서, 최빈국에 대한 QSF 지원 비율이 상향조정될 것이 확실시된다.

신 국가분류안의 핵심 내용은 현재 선진국(ICs), 순기부국(NCCs), 개도국(DCs), 최빈국(LDCs) 등 4개로 분류되어 있는 체계를 2010년을 기준으로 그룹 1, 2, 3, 4, 5의 5개 그룹 분류 체계로 변경하는 것이다. 또한 과도시스템 국가 가운데 그룹 1 국가는 2010년부터, 그룹 2 국가는 2012년부터 목표시스템에 편입하도록 되어 있다. 본래 QSF의 취지가 과도시스템 국가들의 우편 인프라 발전 및 품질향상을 도모하여 향후 단일 시스템으로 이행할 수 있도록 지원하는 것이었으므로, 목표시스템에 편입되는 국가들은 QSF 수령국가에서 지원국가로 입장이 바뀌게 된다. 예컨대, A라는 국가가 2010년에는 그룹 2로 분류되며 그룹 2 국가의 목표시스템 편입 시기가 2012년이라고 가정할 때, A국은 2010년부터 2011년까지는 그룹 1 국가로부터 QSF를 수령하기는 하지만 그룹 3, 4의 국가에는 QSF를 기부하지 않는다. 하지만 목표시스템 편입 시기인 2012년이 되면 그룹 3, 4의 국가에 QSF를 기부할 의무가 생기는 것이다.²⁾

이러한 국가분류안 변경 및 목표시스템 편입 시기 설정을 바탕으로 QSF 지급 비율 변경안을 요약하면 다음의 <표 2>와 같다. 기존의 4개의 국가군을 그룹 1부터 5까지로 재분류하는데 현

- 1) 선진국간 배달국 취급비 정산시스템은 목표시스템(Target System)이라고 칭하며, 그외 개도국이나 최빈국은 과도시스템(Transition System)으로 분류된다. UPU에서는 향후 모든 회원국들이 점차적으로 목표시스템으로 편입되어 궁극적으로는 단일한 정산체계를 사용하도록 추진하고 있다.
- 2) 그룹 5 국가는 기존의 최빈국에 해당되는 국가들로서, 나머지 그룹 국가들은 목표시스템 이행시기와 상관없이 그룹 5 국가에 QSF를 지급해야 한다.

재 선진국에 해당하는 국가는 자동으로 그룹 1에 속하게 되며, 현재 최빈국에 해당하는 국가는 그룹 5가 된다.

〈표 2〉 QSF 지급비율 변경안

수령 기부	현재 선진국 (ICs)	그룹 1	그룹2 2010~2011	그룹2 2012~2013	그룹3	그룹4	그룹5
현재 선진국 (ICs)	0%	0%	1%/4%	0%/2%	4%	10%	20%
그룹 1	0%	0%	1%/4%	0%/2%	4%	10%	20%
그룹2 2010~2011	0%	0%	0%	0%	0%	0%	20%
그룹2 2012~2013	0%	0%	0%	0%	4%	10%	20%
그룹3	0%	0%	0%	0%	0%	0%	20%
그룹4	0%	0%	0%	0%	0%	0%	20%
그룹5	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

2. 전세계 QSF 적립 및 활용 현황

QSF의 관리와 사용에 대한 모든 절차를 책임지고 있는 곳은 UPU의 QSF 신탁이사회이다. 신탁이사회는 전적으로 QSF의 관리를 맡고 있으며, 기금 수혜국의 프로젝트 제안 승인과 지속적인 평가 및 감사, QSF 사무국(QSF 팀)의 관리 업무를 수행하고 있다. 또한 UPU 국제사무국에 속한 QSF 팀에서는 신탁이사회에의 결정과 업무를 지원하고 각국의 프로젝트 개발 및 수행에 있어 지속적인 자문역할을 하고 있다.

2007년 10월 QSF 신탁이사회에서 발표한 자료에 따르면, 2007년까지 조성된 총 기금액은 1억 1,200만 달러에 달하며 연간 평균 조성액은 약 1,500만 달러에 달한다. 이 가운데 2001년 이후부터 QSF 프로젝트에 지원된 금액은 5,800만 달러로 향후 프로젝트 수행을 위해 5,400만 달러를 사용할 수 있다.

개발도상국에게 전체 사용 가능 기금의 83%가 할당되어 있으며, 최빈국은 14.7%, 순기부국

은 2.3%를 사용할 수 있다. 서비스품질기금이 배달국 취급비의 일정 비율로 지급되므로 통상 수입 규모가 작은 최빈국은 상대적으로 적은 기금을 할당받게 되는 문제가 있어 2008년 제24차 UPU 총회에 이와 관련한 개정안이 제출될 예정이다.

지역적으로 볼 때는 아·태지역에 전체 사용가능 기금의 34%로 가장 많은 기금이 할당되어 있으므로 한국의 입장에서는 지역 프로젝트의 적극적인 활성화 전략을 가지고 접근할 필요가 있다.

2001년부터 2007년까지 이사회의 승인을 받은 총 프로젝트의 수는 402건에 달하며, 현재 수행중인 프로젝트는 180건, 종료된 프로젝트는 209건, 종료 이후 프로젝트 평가까지 완료된 프로젝트는 60건에 달한다. 2007년에는 89개의 프로젝트 제안이 이사회의 심사를 통과하였고, 한국 우정은 2007년 10월에 처음으로 프로젝트 제안서를 제출하여 심사를 통해 이사회의 승인을 받았다.

II. 서비스품질기금의 활용방안

1. QSF 사업의 진행절차

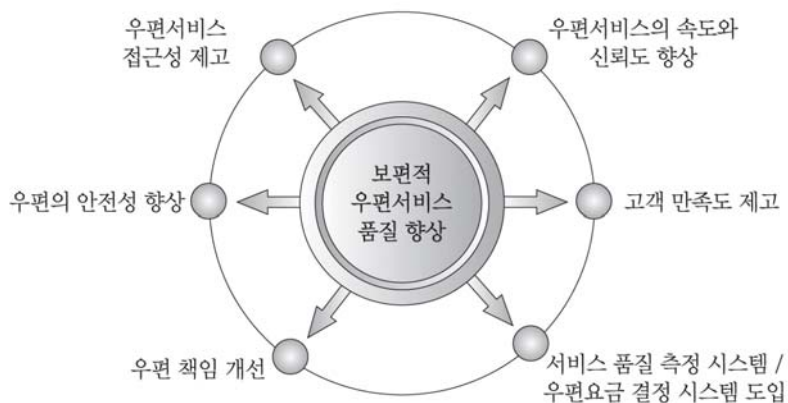
1) 기본원칙

QSF는 개도국의 통상우편 서비스의 품질 향상을 궁극적 목적으로 하고 있으며, 이 기금은 각 개별 국가나 지역 연합에서 QSF 사업을 진행하는 데 사용된다. QSF 사업은 QSF의 목적을 달성하기 위하여 크게 여섯 가지 분야에 사용하도록 되어 있다. 구체적인 항목을 살펴보면 첫째, 우체국 창구망 확충과 같은 우편서비스의 접근성 제고, 둘째, 우편서비스의 속도와 신뢰도 향상, 셋째, 고객만족도 제고, 넷째, 서비스 품질 측정 시스템 및 우편요금 결정 시스템 도입, 다섯째, 손해배상 등 우편관련 책임 해결 절차 개선, 여섯째, 우편의 안정성 향상이다.

QSF의 목적은 통상우편 서비스 품질 향상이고, 기금조성은 통상우편물에 대한 배달급 취급비의 일정 비율을 부과하는 방식으로 하고 있기 때문에 적립금 활용도 극히 제한적이다. 예컨

대, 특급배달서비스, 하이브리드 메일, 우체국 금융서비스, 소포 등 배달국 취급비를 유발하지 않는 서비스를 위한 프로젝트에는 원칙적으로 사용할 수 없다. 단, 통상우편 서비스의 개선이 부분적이라도 포함된 경우는 예외로 하고 있다.

(그림 1) QSF 프로젝트의 일반적인 목적



프로젝트 제안내용과 예산에는 반복적이고 일상적인 운영비용을 포함할 수 없도록 되어 있다. 그러나 UPU에서 추진하고 있는 서비스 품질 측정 시스템을 도입하는 경우, 설치비 및 운영비는 QSF로 충당할 수 있다.³⁾

QSF 프로젝트는 각국의 우정사업기관이 주도적으로 관여하여 추진한다. 또한 다른 국가의 우정사업기관 및 UPU 국제사무국이나 지역연합⁴⁾과 합작으로 진행할 수도 있다.

QSF 프로젝트 진행 절차는 크게 4단계로 나누어진다. 1단계는 제안 개발과 제출단계로서 각국 우정사업기관 주관으로 사업 분야를 선정하고 프로젝트 제안서를 작성하여 QSF 이사회에 제출한다. 프로젝트 제안서를 작성하는 과정에서 각국 우정사업기관에서는 UPU QSF 사무국에 자문 요청을 하여 제안서의 작성에 대한 도움을 받을 수 있다.

3) 단, 운영비(라이선스 취득 비용, 소프트웨어비용, 통신비용)는 시스템을 도입한 첫 해에 한해 QSF 재원으로 사용할 수 있다.

4) 우리나라의 경우 아·태 우정연합(APPU)

2단계는 제안 검증 및 승인 단계로, UPU QSF 사무국에서 제안을 검토하여 총 9개국의 위원으로 구성된 QSF 신탁이사회⁵⁾에 상정하면 이에 대한 승인여부를 결정하는 것이다. 회원국은 신탁이사회 심사회의에 참석하여 제출한 프로젝트 제안을 설명할 것을 요구받을 수도 있다. 이사회의 심사 후 9개 이사국 중 5개국 이상이 찬성할 경우에 승인이 이루어진다.

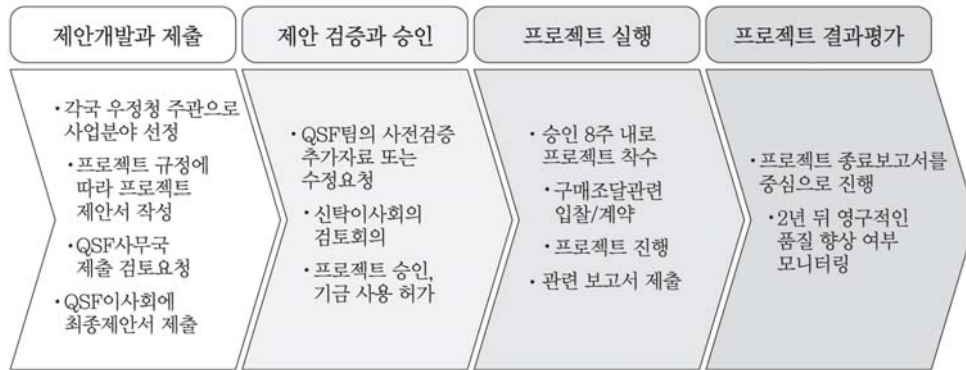
3단계는 프로젝트의 실행 단계로서, 신탁이사회 승인 통보 이후 8주 이내에 프로젝트를 시작하여야 한다. 프로젝트의 초기 단계에는 프로젝트 팀을 구성하고 구매조달과 관련된 업체를 물색하여 입찰을 통한 계약을 체결한다. 또한 프로젝트 착수보고서 및 입찰 결과, 착수금 지급 요청서 등을 제출하도록 되어 있다. QSF 프로젝트의 목적과 성격상 장비 구매 및 인프라 설비 확충 등이 주요 작업인 경우가 많기 때문에, 투명성을 확보하기 위해 일정 금액 이상의 예산이 소요되는 구매 조달을 할 때는 공개 입찰이 요구된다. 소액 구매에 대해서도 여러 업체의 사전 견적서를 비교한 뒤 선정하도록 되어 있다. 업체 선정이 완료되고 착수보고서를 제출한 후에는 계획된 프로젝트 일정에 따라 사업을 진행시키고 필요한 경우 중간보고서나 프로젝트 변경요청서를 제출한다.

4단계는 프로젝트 결과에 대한 평가 단계로, 평가는 프로젝트 종료보고서를 중심으로 진행된다. 종료보고서는 프로젝트가 완료된 뒤 6주 이내에 QSF사무국에 제출해야 한다. 종료보고서의 수리 이후 신탁이사회는 프로젝트의 결과 평가를 시작하게 된다. 또한 프로젝트의 결과가 지속적인 품질향상에 기여하는지 평가하기 위해 프로젝트 종료 2년 후에 중요 성과지표에 대해 영구적인 품질 향상 여부를 모니터링하게 된다.

이와 같은 단계에 따라 QSF 프로젝트를 관리하는 세부절차 및 규정을 살펴보도록 하겠다. 각 절차는 UPU에서 발간한 QSF프로젝트관리 매뉴얼에 명시되어 있는데, 프로젝트 성격에 따라 해당 규정을 있는 그대로 적용하기 어려운 경우 QSF 사무국의 지역 전문가와 상의하여 진행시켜야 한다.

5) 신탁이사회는 4개의 선진국(ICs)과 5개의 개도국(DCs)으로 구성되며, 아프리카 2개국, 북미와 남미를 포함하여 아메리카 2개국, 아시아·태평양 지역 2개국, 서유럽 2개국, 동유럽 1개국으로 이사회 쿼터가 정해져 있다. 2007년 이사회 구성은 일본이 의장국, 부르키나 파소가 부의장국이었으며, 케냐, 브라질, 미국, 인도, 프랑스, 포르투갈, 러시아 등으로 이루어졌다.

(그림 2) QSF 프로젝트 진행 절차



2) 프로젝트의 제안 및 심사과정

각국의 우정사업기관은 QSF 프로젝트를 개발하고 진행하는 총 책임을 맡으며 이 과정에서 UPU QSF 사무국의 지역자문가나 컨설팅 회사를 활용할 수 있다. 우정사업기관에서는 우선 QSF 사무국 및 신탁이사회와 의견조율을 할 수 있는 국가조정자(National Coordinator)를 지명하고, 제안서를 작성한다.

제안서는 영어 또는 불어로 작성하며 정해진 양식에 따라 프로젝트의 배경과 목적, 예산, 수행방법, 예상결과 등의 내용을 담는다. 프로젝트의 예산은 각국의 QSF 사용가능 재원의 96%를 초과하지 않는 선에서 수립하여야 한다. 모든 프로젝트의 목표와 결과는 현실적으로 달성가능하며 지속적인 향상을 가져오는 것이어야 한다. 또한 프로젝트의 결과를 평가하기 위해 수치화할 수 있는 결과 품질 지표를 반드시 정의하도록 되어 있다.

프로젝트를 수행을 위해 장비나 자재 및 물품 구매하려면 반드시 공개입찰과정을 통해 업체를 선정하고 이에 대한 증빙 서류를 UPU에 제출해야 한다. 단 미화 5만 달러 이하의 구매에 대해서는 3개의 공급자로부터 사전견적서를 받는 것으로 공개입찰을 대신할 수 있다.

컨설팅 서비스나 교육훈련 서비스를 이용할 경우 서비스 금액이 1만 달러를 초과한다면 공개입찰을 통해 업체를 선정한다. 단, UPU나 지역연합을 통해 컨설턴트를 고용하고자 할 경우에는 금액과 상관없이 수의계약이 가능하다.

이와 같은 사항을 고려하여 작성된 제안서는 해당 우정사업기관의 국가조정자 및 최고 책임자의 서명을 받아 통상우편이나 EMS를 통해 QSF 사무국으로 송부한다. 이사회 회기 60일 이전⁶⁾까지 제출해야 다음 이사회에서 바로 검토가 가능하다.

QSF 사무국에서는 신탁이사회에 제안서를 상정하기 전에 관련규정을 잘 따르고 있는지 사전 검토하며, 내용이 명확하지 않은 경우 우정사업기관에게 상세정보나 보충자료를 요청할 수 있다.

신탁이사회에서는 제출된 제안서를 통해 프로젝트의 목적이 QSF의 근본 목적과 일치하는지, 품질향상에 지속적으로 기여하는 것인지를 판단한다. 또한 제안서에 언급된 서비스 품질지표가 측정 가능한 것인지에 대해서도 검토한다. 프로젝트 구조와 상세 방법론에 근거하여 프로젝트의 타당성을 평가하며 예산의 사용처가 명확하게 표현되어 있는지에 대해서도 고려하여 프로젝트 승인 여부를 결정한다. 이사회에서 제안서를 승인할 수 없다고 판단한 경우 승인결정을 미루고 제안서를 반송한다. 단, 이사회회의 거부사유는 해당 우정사업기관이 납득할 수 있는 것이어야 하며, 이사회는 제안서의 수정방향에 대해서도 안내해야 한다.

3) 프로젝트의 착수 및 진행절차

프로젝트 제안서가 이사회로부터 승인을 받게 되면, 해당 우정사업기관은 승인통보 이후 8주 이내로 프로젝트를 시작해야 한다. 조건부 승인인 경우에는 프로젝트 착수 전에 필요한 조건을 만족시키고 이를 이사회에 확인시켜야 한다.

프로젝트는 제안서에 기술된 프로젝트 계획과 목적에 따라 수행한다. 인력자원, 일정계획, 예산 등에 변경 사항이 있는 경우 정해진 양식에 따라 프로젝트 변경요청서를 제출하여 신탁이사회로부터 승인을 받는다.⁷⁾

프로젝트의 시작 단계에서는 일반적으로 프로젝트의 팀 구성, 구매를 위한 공개입찰 및 업체 선정, 예산의 수정 및 구체화, 일정계획 수립, 착수보고서의 작성 등이 이루어진다. 우선 해당 우정사업기관에서는 프로젝트와 관련한 합당한 자격요건과 경력이 있는 자를 프로젝트 관리자

6) QSF 신탁이사회는 1년에 4회 이상 소집되며 UPU 관리이사회(CA)와 우편운영이사회(POC)기간 중에 2회 이상, 그리고 특별한 경우가 아닌 한 1월 중순과 7월 초에 열린다.

7) 25% 이상의 지원금 증액을 해야 하는 경우 새로운 프로젝트 제안서를 제출하여 다시 승인 받아야 한다.

로 지정하여야 한다. 프로젝트 관리자는 해당국가의 QSF 국가조정자가 겸할 수도 있고, 계약된 컨설팅 회사의 직원이 맡을 수도 있다. 프로젝트 팀 구성이 완료되면 설비 구매나 서비스 계약을 위한 공개 입찰을 수행하고 업체를 선정한다. 업체와의 계약을 진행하기 위해서 초기 착수금을 신탁이사회에 요청할 수도 있다. 이는 지정된 양식의 지원금 지급 요청서를 통해 신청할 수 있는데, 미화 18만 달러 이내의 프로젝트의 경우 총 사업 지원금의 80%를 초기에 바로 수령할 수 있다. 18만 달러 이상의 프로젝트는 각 프로젝트 성격에 따라 신탁이사회에서 지원금 지급 계획을 세워 지급한다. 일반적으로는 일정 계획에 명시된 프로젝트 단계에 따라 분할 지급하고, 프로젝트 종료보고서가 이사회에서 통과된 뒤 잔액을 지급하는 방식으로 이루어진다.

프로젝트 팀에서는 프로젝트 전반에 걸쳐 세 가지 종류의 보고서를 작성해야 한다. 보고서는 신탁이사회가 프로젝트 진행상황을 점검하기 위한 필수적인 도구이며 동시에 프로젝트를 책임지는 우정사업기관에도 관리 메커니즘을 제공한다는 점에서도 매우 중요하다. 보고서는 영어 또는 불어로만 작성하며, 이메일, 팩스, 우편 등을 통해 보낼 수 있다. 그러나 지원금 지급 요청서와 관련 증빙서류(업체 견적서, 영수증, 주문서 등)는 반드시 원본을 보내야 한다. 보고서는 크게 착수보고서, 중간보고서, 종료보고서로 나누어진다. 착수보고서는 프로젝트 시작 후 바로 제출해야 하는데, 프로젝트의 실제 시작일, 프로젝트 팀 구성 내용, 구체적인 일정계획, 중간보고서나 최종보고서의 제출 계획일, 공개입찰을 통한 업체 선정 결과 내용을 명시하고, 신탁이사회에 사전에 요청한 정보가 있다면 그 내용 또한 포함시킨다. 중간보고서는 매 6개월마다 제출하며, 이사회에서 프로젝트 승인 통지서에 특별히 중간보고서의 제출을 명시하였거나, 프로젝트 계획상에 중요 변화가 있는 경우에도 제출한다. 그러나 6개월 이내의 프로젝트는 별도 요청이 없는 경우 중간보고서를 생략한다. 종료보고서는 프로젝트의 완료 후 6주 내로 제출해야 한다. 프로젝트 수행과 관련된 상세사항을 모두 보고하며, 성과 분석에 대한 모든 관련문서도 함께 제출한다. 품질 향상과 관련하여 프로젝트를 통해 이룬 성과를 자세히 기술하고, 애초에 프로젝트 제안서에 명시하였던 계량화된 성과지표의 결과를 포함시켜야 한다. 프로젝트가 완료된 시점에서 직접적인 효과를 알 수 없다면, 품질향상의 결과가 나오기까지 예상되는 기간을 명시한다. 종료보고서는 결산보고서의 역할까지 포함하고 있기 때문에 예산에 대한 지출내역과 관

런 증빙서류도 첨부해야 한다.

4) 프로젝트 결과 평가

신탁이사회에서 종료보고서를 수령하면, 다음 정기 회의에서 이를 검토한다. 이사회는 만장일치로 종료보고서를 통과시키면 프로젝트가 공식적으로 종료되고, 이사회가 결과 평가를 시작할 수 있게 된다. 종료보고서가 해당 정기회의에서 검토되려면 회기 30일 이전에 QSF 사무국으로 접수되어야 하며 그렇지 않은 경우 다음번 회기에서 다루어진다. 종료보고서가 합당한 내용으로 작성되었다면 이사회에서 이를 통과시킨다. 만일 이사회에서 종료보고서를 검토한 결과 승인할 수 없다고 결정했다면 해당 우정사업기관에 이를 알리고 협의한다. 종료보고서가 통과되지 않는 경우 해당 프로젝트에 대한 지원금 지급이 중단되고 해당 국가의 후속 프로젝트에 많은 제약조건이 따를 수 있다.

프로젝트의 결과 평가는 종료보고서를 기반으로 하여 이루어지며, 지속적인 서비스 품질 향상을 확인하기 위해 2년 후 성과지표에 대한 결과를 다시 한번 모니터링한다. 프로젝트 결과 평가는 이사회가 주도하여 진행되는데 UPU QSF 사무국의 지역전문가 또는 인증받은 전문가에게 위탁한다. 프로젝트 결과 평가의 목적은 품질개선이 실제로 이루어졌거나 이루어질 수 있는가를 알아보는 것이므로, 프로젝트 종료 후 일정기간이 지나야만 수행할 수 있다. 따라서 평가에 필요한 일정계획은 각각의 프로젝트별로 해당 우정사업기관과의 협의 하에 수립한다. 평가방식은 원칙적으로 프로젝트가 수행된 지역에서 현장 방문 조사 및 테스트, 고객 및 직원 인터뷰, 관련 정보 검토 등의 방식으로 이루어진다. 이를 토대로 평가보고서가 완성되면 이사회에서 이를 검토하고 승인 여부를 결정하며, 향후 해당국가에 동일 영역에 대한 새로운 프로젝트 제안서를 제출하였을 때 참조자료로 활용한다. 이사회가 프로젝트 평가 보고서 내용에 만족하지 않는다면 해당 국가의 후속 프로젝트에 대해 제약조건을 부여하게 된다.

프로젝트 결과 평가에 수반되는 비용은 75만 달러 이상의 프로젝트의 경우 프로젝트 예산에 따로 책정하도록 되어 있다. 75만 달러 미만의 프로젝트에 대해서는 총 프로젝트 예산의 1%에 해당하는 금액(최대 5천 달러)을 사전에 공제한다.

5) 합작 프로젝트 진행절차

각국의 우정사업기관들은 전세계 차원의 서비스 품질 향상을 목적으로 하는 프로젝트 제안을 UPU 국제 사무국에 위임할 수 있다. 또한 같은 지역에 속한 국가들은 지역 차원의 서비스 품질 향상을 목적으로 지역연합에 프로젝트 제안을 위임할 수도 있다.⁸⁾ 전자를 글로벌 프로젝트라고 칭하며 프로젝트의 책임 기관은 UPU가 되고, 후자는 지역 프로젝트라고 칭하며 프로젝트 책임 기관은 UPU산하의 해당 지역연합이 된다.

한편, 두 개 국가의 우정사업자가 국가 간 서비스 품질 향상을 목적으로 하는 합작 프로젝트를 수행할 수도 있다. 합작 프로젝트는 QSF를 보유한 국가가 합작 프로젝트에 대해 전체 또는 부분적으로 자신들의 기금을 배분하여 참여하는 형태이며 한 국가의 우정사업기관에서 다른 국가의 서면 동의를 얻어 프로젝트를 주도한다. 프로젝트에 참여하고자 하는 우정사업자들은 이행각서 양식을 작성하고 QSF 양도 금액을 명시한다. 합작 프로젝트를 위한 제안을 작성하는 과정에서 UPU 지역자문가나 다른 국가의 우정사업기관에 자문을 요청할 수도 있다. 제안서의 준비와 제출, 설비 및 서비스의 조달과 각종 보고서의 준비에 적용되는 규정은 일반 프로젝트와 동일하다.

합작 프로젝트를 진행하는 데 있어 전제조건은 QSF의 일방적인 기부가 아닌 양국의 공통이익 및 우편 품질 개선의 효과를 위한 것이어야 한다는 점이다. 따라서 국제 통상우편과 관련된 공용 인프라의 확충, 양국의 통상 품질 개선을 위한 설비 마련 등에 활용하도록 권장하고 있다.

2. 한국의 QSF 운용현황

1) 운용현황

우리나라의 QSF 지원금 사용 내역을 살펴보면 2007년 12월을 기준으로 190만 달러의 기금을 기집행하였거나 승인한 상황이다. QSF 적립금은 주로 개도국 및 최빈국의 지원이라는 큰 목적 아래 아시아·태평양 지역 저개발국의 우정청 우편인프라 개발 지원, 우정 IT 수출 유력

8) 아·태지역의 국가들은 아·태 우정연합(APPU)을 통해 지역 연합 프로젝트에 참여할 수 있다.

우정청(인도네시아, 몽골, 카자흐스탄, 캄보디아 등) 지원, 북한우정 운송망 개선 프로젝트 지원 등에 사용하였다.

이러한 QSF 지원을 통해 개도국 또는 최빈국의 우편 인프라를 구축함으로써 국제 우편서비스 품질 향상에 기여하였고, UPU내 한국 우정에 대한 이미지를 개선하는 긍정적인 효과를 얻을 수 있었다.

그러나 QSF 운용에 있어 일부 문제점들도 제기되고 있다. 첫째, 선진 우정청들의 우리나라 QSF 운용 방식에 대한 문제 제기이다. QSF는 UPU 규정상 수령 당사국 우정청의 통상우편 서비스 인프라 개발에 사용하도록 되어 있으나 우리나라는 QSF 적립금을 저개발국 및 재난 우정청 우편 인프라 개선 지원에만 사용해왔다. 그러나 QSF 적립금을 다른 나라에 지원하기 위한 본래의 원칙은 일방적 지원이 아닌 양국에 공통적인 이익을 위해 사용해야 한다는 것이다. 이와 관련하여 2006년 10월 UPU 관리이사회에서 선진 우정청들이 문제를 제기하였고 2007년 3월에는 QSF 신탁이사회에서 우리나라가 QSF 본래 취지에 부합되도록 자국 프로젝트를 개발하여 추진할 것을 권고한 바 있다.

두 번째 문제점은 저개발국 우정청에 대한 지원 효과가 미미하다는 것이다. 현재까지 우리나라가 추진한 저개발국 및 재난 우정청 지원은 제안서 제출, 승인 자금이체기간 등이 장기화⁹⁾되면서 지원효과가 반감되는 실정이고 지원 금액이 충분하지 않아 지원 대상국가의 우편인프라 개선 효과를 확인하기 어려운 상황이다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 우정사업본부는 2007년부터 자체 QSF 프로젝트를 개발하기 위한 노력을 기울여왔다. 한편으로는 우리나라의 우정 IT 진출이 유망한 국가를 위한 지원을 추진하고, UPU 글로벌 QSF 프로젝트에 참여하는 등 QSF 사용처를 다양화하였다. QSF 재원도 수혜 당사국인 우리나라와 주변 개도국 지원으로 적절하게 안배하였다.

우리나라의 자체 QSF 프로젝트 개발과 관련하여 2007년 전반기에는 우리나라와 우편 시장 환경이 비슷한 국가의 QSF 운용 실태를 조사·분석하였으며, 이후 내부적인 제안을 수렴하여 이를 바탕으로 현재 '부산 국제우체국 대양주 직항선로 개설 프로젝트'를 추진하고 있다. 또한

9) 보통 2~3년 소요

외국 우정청 사례를 참고하고 국내 1차 프로젝트 추진 경과를 관찰한 후에 통상 우편 시스템 개선과 관련된 장기 프로젝트의 시행방안을 마련할 계획이다.

우정 IT 진출 유망국가 지원과 관련된 활동으로는 우정 IT 진출 유망국 및 협력각서(MOU) 체결 우정청을 대상으로 우정 현대화·정보화 계획에 관한 정보를 수집하고 이들에 대한 QSF 지원 계획을 수립하였다.

또한 UPU가 글로벌 우편 서비스 품질 개선 사업 추진을 위해 우리나라에 지원을 요청할 경우, 현재 보유중인 QSF 적립금에서 이를 지원하는 방안도 검토하고 있다.

향후 가용 기금도 자체 QSF 프로젝트 개발에 55%, 우정 IT 진출 유망국가 지원 및 UPU 글로벌 QSF 프로젝트 참여에 45% 정도로 균형있게 분배할 계획이다.

2) 부산국제우체국 QSF사업 소개

우리나라는 선진 우정청의 요청 및 UPU QSF 신탁이사회의 권고에 따라 2007년부터 국내 우정 인프라의 개선을 위한 프로젝트를 개발하여 진행 중에 있다. 2007년 4월부터 2개월간 선진 개도국 우정청의 QSF 운용 실태를 조사·분석하였고, 우정사업본부 내부적으로 제안 수집 과정을 거쳐 8월에는 부산 국제우체국 대양주 직항선로 개설 프로젝트 제안서를 UPU QSF팀에 제출하였다. 10월에는 QSF 신탁이사회의 심사회에 직접 참석하여 제안을 설명하였고, 제출한 프로젝트에 대한 승인을 획득하였다. 이어서 12월에는 프로젝트 착수보고서를 제출하고 관련 장비, 서비스 공급 업체를 탐색하여 업체와 계약을 체결함으로써 본격적인 QSF 프로젝트를 추진하게 된 것이다.

이와 같은 QSF 프로젝트를 제안하게 된 배경으로는 현재 오세아니아 지역으로 발송하는 통상우편 및 소포의 선편 배송은 일본 고베의 교환국을 경유하고 있어 배송 시간이 길어지고 안전성의 문제가 발생할 소지가 다분하기 때문이다. 이와 더불어 중계국인 일본에서도 우리나라에 게 오세아니아 지역으로 직항로를 개설할 것을 요청해오고 있고 이러한 요청은 2007년 일본우정공사가 민영화되면서 더욱 거세지고 있다. 따라서 호주로 직항로를 개설하여 오세아니아 지역으로의 우편물을 호주로 송부하면 호주에서 뉴질랜드와 파푸아 뉴기니와 같은 인접 국가로 재송부하는 방법을 검토하게 되었다.

(그림 3) 2007년 한국 QSF 사업 진행 현황

- 2007년 4월 ~ 6월 : 선진 개도국 우정청의 QSF 운용 실태 조사분석
- 2007년 5월 ~ 7월 : 국내 프로젝트 제안 수집 및 실사
 - ▶ 국제우편물류센터 안전검색장비 도입 프로젝트
 - ▶ 부산국제우체국 우편안전 개선 프로젝트
- 2007년 8월 : 프로젝트 제안서 제출
- 2007년 10월 : UPU CA 기간 중 QSF 신탁이사회의 심사회에 참석, 제안 설명
- 2007년 10월 말 : 부산국제 우체국 대양주 직항선로 개설 프로젝트 승인 취득
- 2007년 11월 : 관련 장비·서비스 공급 업체 물색 및 사전 견적서 수집
- 2007년 12월 : 프로젝트 착수보고서 작성 제출, 업체 계약 준비

구체적인 수행방법으로는 부산 국제우체국 선편 발송 작업장 중 일부 공간을 오세아니아 지역으로 직접 발송되는 물량을 선적하는 장소로 할애할 계획이다. 이를 위해 UPU QSF 신탁이사회에서 승인한 예산 44,000 달러를 활용하며, 선적 공간에 대한 공사와 설비의 구매/설치와 관련된 업체를 물색하여 사전견적서를 받고 업체를 선정하였다. 2008년부터는 벅트기 공사, 스크린도어 설치, 전기배선 공사와 같은 설비 공사뿐만 아니라 3단 컨베이어 벨트, 에어커튼,

(그림 4) 한국 QSF 사업 추진 일정



스크린도어 등의 구매 및 설치가 이루어질 것이다. 2008년 3월 정도면 공사가 완료되고 시험 운영을 거쳐서 정상 운영이 시작될 계획이다.

이 프로젝트의 실행으로 호주행 선편 운송기간이 60일에서 40일로 단축되며 직접 운송에 따라 우편물 배달의 안전성도 개선될 것이다.

3. QSF 활용방안

1) 해외 사례

2007년 CA기간 중에 열린 QSF 신탁이사회에서 새롭게 승인된 프로젝트 제안은 총 21개로, 아·태 지역 국가로는 우리나라, 중국, 방글라데시, 라오스에서 승인을 받았다.

각국의 상세 프로젝트 내용은 신탁이사회에의 비밀 원칙에 따라 외부에 공개되지 않으나 승인 프로젝트의 목록을 살펴보면 크게 엑스레이 검사 장비나 운송차량, CCTV 등과 같은 설비구매, 종추적 감시 시스템과 같은 품질 측정시스템의 설치, 집하/구분/배송 프로세스 개선 등으로 분류될 수 있다.

방글라데시나 트리니다드 토바고의 경우 엑스레이 검사장비를 구매하여 국제 도착우편물 처리 시간을 단축하고 보안을 강화하고자 하였다. 칠레에서는 품질측정 시스템을 구현하기 위한 첫 단계로서 고객만족도 조사에 근거하여 적합한 품질 정책을 정의하고 조직의 전략 목표와 연계시키는 프로젝트를 시작하였다. 이외에도 우편물 처리 프로세스 개선이나 컴퓨터 시스템의 개발 및 확장과 관련된 프로젝트들이 이사회의 승인을 득하였다.

아·태 지역의 다른 국가들의 과거 프로젝트 수행이력을 살펴보면, 홍콩의 경우 2005년에는 생산성과 품질을 향상시키기 위한 메일 처리 시스템을 구축하여 자체적인 품질 측정을 해오다가 2007년부터는 UPU continuous 시스템에 참여하기 위한 초기 설치비용에 QSF를 활용한 사례가 있다.

싱가폴에서는 2007년에 국제우편행낭의 종추적 시스템을 구현하였는데, 국제 우편 발송과 관련하여 제휴된 해외 우정기관과 EDI문서를 교환함으로써 안전성을 높이고 처리 속도를 개선하였다. 또한 복잡한 배달국 취급비의 정산을 효율화하고 통합적으로 관리하는 회계시스템을

구축 중에 있다.

〈표 3〉 2007년 10월 신탁이사회 승인 프로젝트 목록

지역	국가	프로젝트 제목
아프리카	마다가스카르	통상우편관련 데이터 처리 개선
	모잠비크	Maputo 우편물 집하 및 구분
	남아프리카공화국	진단 감시 시스템 확장
	짐바브웨	시가지 배송 동력화
아랍	이집트	우편 처리/배송을 위한 컴퓨터 시스템 개선
	튀니지아	우편 품질 측정 자동화
아시아/태평양	방글라데시	엑스레이 검사장비를 통한 우편 보안 향상
	중국	국제우편 주소변환 및 배송품질 개선 시스템
	한국	대양주행 선편 직항로 개설
	라오스	배송 서비스 개선
유럽/북아시아	루마니아	종추적시스템 확장
		우편 처리 메카니즘 개선
		모바일 우체국
		우체통 수거처리 자동 문서화
카리브해 연안국	아루바	IPS 설치
	네덜란드 안틸레스	IPS 설치
	트리니다드 토바고	엑스레이 검사장비를 통한 우편 보안 향상
라틴아메리카	브라질	운송 네트워크 향상
	칠레	품질측정시스템 구현-1단계
		우편물 구분 프로세스 개선
PUASP ¹⁰⁾	원가계산과 관련된 지역 프로젝트	

인도네시아는 2005년에 주요도시의 배송 센터에서 등기우편에 대한 바코드 시스템을 사용하기 위한 프로젝트를 수행한 바 있고, 베트남의 경우 2006년에 등기우편에 대한 종추적 시스템을 구축하여 품질을 개선하고자 하였다.

10) Postal Union of the Americas, Spain and Portugal

중국에서 최근 승인 받은 프로젝트는 지금까지 수행된 QSF사업 가운데 지원금 규모가 가장 큰 프로젝트의 하나로, 국제우편물의 주소 번역 자동화 및 배송품질 향상을 그 목적으로 하고 있다. 이 프로젝트는 크게 두 가지 요소로 구성된다. 첫째, 국제 도착 우편물에 기재된 영문 주소를 자동적으로 중국어로 번역하여 우편물 처리 속도를 높이고 배송의 정확성을 향상시키는 것이며, 둘째, 배송 완료 시간에 대한 피드백 정보를 수집하여 통계적 분석을 통해 생산성과 효율성을 높여 궁극적으로는 국제 우편물의 배송 서비스 품질을 높인다는 것이다. 구체적으로는 배송정보의 수집을 위한 데이터 저장 장치를 구입하고 기존의 국제우편 종적추적 시스템을 보완 개발하며, 광학문자인식(OCR: Optical Character Recognition) 기술을 통해 영문주소를 읽어들이 주소정보 데이터베이스에 의해 중국어로 변환, 인쇄하는 시스템을 구축하는 작업이 수반된다. 이와 같은 사례를 벤치마킹하여 국제우편 송달품질 향상에 기여할 수 있는 사업을 개발한다면 현재 우리나라의 상황에서 시기적절한 대안이 될 수 있을 것이다.

2) QSF의 효과적 활용을 위한 제언

그동안 우리나라는 QSF 사업과 관련하여 국내 우편인프라 개선보다는 해외 개도국을 지원함으로써 선진 우정국을 지향하는 한국의 이미지를 제고하는 전략을 취해왔다. 하지만 우리의 QSF 활용방법과 관련하여 이미 UPU 및 선진국 일부에서 권고가 있었으므로 이에 대한 전략 수정이 필요한 시점이다.

일단 우정사업본부가 2007년에 취한 전략 노선을 지속하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 즉, 우리나라의 통상우편 서비스 관련 인프라를 개선하고 품질을 향상시킬 수 있는 자체 프로젝트를 발굴하여 진행하는 데 우선순위를 두어야 한다. 해외 우정사업기관에 QSF를 지원하더라도 우리나라와의 국제우편물 교환 물량이 많으나 상대국의 우편인프라가 낙후된 경우, 재외 교민이 많이 거주하는 개도국인 경우, 향후 수출입 물량의 증가가 예상되는 경우 등에 우선순위를 두어 지원한다면 양국의 통상우편 품질향상에 공통적으로 기여할 수 있고 QSF 제도의 도입 취지에도 부합될 것이다.

또한 통상우편만을 위한 사업에 QSF를 투자한다면 프로젝트 범위가 너무 축소될 수 있기 때문에 통상우편이 어느 정도 포함되면서 통상우편 이외의 분야에도 활용할 수 있는 사업을 발굴

할 필요가 있다. 대부분의 우편 관련 장비의 구입은 통상우편뿐만 아니라 소포나 EMS의 처리에도 활용할 수 있는 측면이 있으므로 사업 아이디어의 하나로 활용할 수 있을 것이다.

그리고 2007년에는 단기적인 시설 확충에 초점을 두었다면 중장기적인 계획을 가지고 QSF 사업을 준비해야 할 것이다. 사실 일회성 사업에 투자하는 것보다는 오랜 시간을 두고 근본적인 변화에 접근하는 것이 QSF 제도의 취지에 합당한 것으로 보이며, QSF팀에 제안서를 제출할 때도 보다 설득력있는 논리 전개가 가능할 것이다.

현재 국내 통상우편 발전 프로젝트로 가능성이 있는 사업으로는 UPU에서 추진하고 있는 GMS(Global Monitoring System) 파일럿 테스트 참여를 위한 설치비용으로 활용하는 방안, 교환국 업무 프로세스 개선 및 설비 확충으로 국제도착 우편물 배송품질을 향상하는 방안, 통상우편 서비스 개선을 위한 고객수요 조사를 수행하는 방안 등이 논의되고 있다.

사실 QSF 사업을 위해 중요한 것은 아이디어 수집이라고 보여진다. 현재 보유하고 있는 QSF 적립금 범위 내에서 어떠한 사업에 투자할 것인지를 발굴하는 것이 필요한데 이를 위해서는 우정사업본부 내부적으로 직원들 및 업무 관련자의 제안을 적극적으로 수렴하고 다른 한편으로 타국가의 QSF 사업 현황을 분석하여 벤치마킹하는 것이 요구된다.

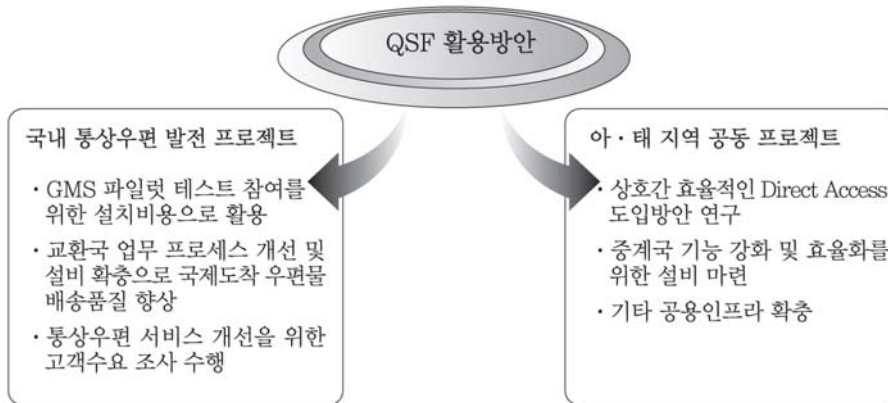
국내 투자 이외에 해외 지원 및 공동 프로젝트에 참여하는 방법도 가능하다. 대표적인 예가 아·태 지역 공동프로젝트 참여이다. 상호간 효율적인 Direct Access 도입방안 연구, 중계국 기능 강화 및 효율화를 위한 설비 마련 사업, 기타 공통 인프라 확충 사업 등이 가능한 사업이 될 것이다.

이와 함께 QSF 지원 대상을 변경하는 것이 필요하다. 종전의 저개발국 및 재난 우정청에 대한 지원에서 벗어나 우리나라와의 교류물량이 많고 재외거주국민이 많은 개도국 및 우정 IT 수출 유망 국가의 우편인프라 개선에 우선 지원하는 것이 국제우편 물량 증대 및 송달품질 향상을 촉진함으로써 국익에 도움이 되리라 여겨진다.

마지막으로 우편품질 개선을 위한 국제적 노력에 동참해야할 필요가 있다. UPU가 추진하는 회원국간 국제우편 품질개선 계획에 기여함으로써 특정 지역에 대한 지원이 주는 지역 이기주의를 극복하고 우리나라가 글로벌 우정 리더십을 발휘하는 데 기여할 것으로 기대된다. 이에

해당하는 것으로는 저개발국 대상의 글로벌 우편품질 측정 프로젝트 지원이 있을 것이다.

(그림 5) 향후 QSF 활용 방안



III. 맺음말

지금까지 전세계 QSF 현황과 QSF 사업 진행절차, 우리나라의 운용현황 및 해외사례에 대한 분석을 통해 QSF 활용 방안에 대해 살펴보았다. 2007년 이전까지는 QSF의 활용 방안에 대해 심도 깊은 모색이 이루어지지 못한 것이 사실이다. 앞으로 QSF에 대해 지속적인 관심을 가지고 적극적인 사업 제안을 함으로써 국내 우편 서비스의 발전을 꾀하고 동시에 우리나라의 글로벌 우정 리더십을 강화하는 기회를 마련해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 이정범 외, 『UPU/APPU 등 국제기구를 통한 우정정책 방안 마련 연구』, 수탁연구 06-20, 정보통신정책연구원, 2006
- 정진하 외, 『우편사업 발전방안 연구: TD 전략 및 QSF 활용 방안』, 수탁연구 07-46, 정보통신정책연구원, 2007
- 우정사업본부, 2007 UPU 우편운영이사회 참가보고서
- _____, 2007 UPU 관리이사회 참가보고서
- _____, 2007 APPU 집행이사회(Executive Council) 참가보고서
- UPU, “Deed of Trust-QSF Statutes”, 2006
- _____, “QSF Billing Procedure and Information”, 2006
- _____, “QSF Financial Management Manual”, 2006
- _____, “QSF Project Management Manual”, 2006
- _____, “2007 Postal Operations Council Report”, 2007
- www.upu.int