

영국의 우체국 네트워크 재정비 배경과 후속조치

문 성 철*

최근 들어 경기침체와 경쟁 심화 등으로 경영상의 어려움을 겪고 있는 우편사업자들은 사업의 수익성 제고를 위한 다양한 전략을 수립하여 시행하고 있는데, 이러한 전략 중 하나로 우체국 네트워크 재정비를 통해 전사적 운영비용을 절감하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 본고에서는 이러한 전략을 가장 적극적으로 시행하고 있는 나라 중 하나인 영국의 사례를 들어 우체국 네트워크 재정비 배경과 경과, 후속조치 등에 대해 살펴봄으로써 우체국 네트워크의 의미와 가치에 대해 생각해 본다.

I. 머리말

최근 영국의 우수 컨설팅 회사가 우편 규제 기관인 Postcomm의 의뢰를 받아 작성한 연구 보고서¹⁾ 한 편을 읽었는데 그 내용이 자못 흥미롭다. 동 보고서는 영국 우체국 네트워크의 금전적 가치를 계산하여 제시하고 있는데 많은 선행 연구들이 정성적인 측면에서 우체국 네트워크의 의미와 가치를 설명하려 접근했던 것과 비교할 때 무척 참신해 보인다. 보고서에 직접 명시되어 있지는 않지만 보고서가 작성된 배경은 지난 2007년부터 약 2년간 영국 전역에 걸쳐 2,500개에 달하는 우체국 창구를 폐쇄한 '우체국 네트워크 재정비 프로그램'의 연장선상에 있는 것으로 보인다. 우체국 네트워크를 구성하는 다양한 지역과 서비스들이 전체 네트워크의 가

* 정보통신정책연구원 우정경영연구소 연구원, dangcho@kisdi.re.kr

1) NERA Economic Consulting(2009)

치에 각각 얼마만큼씩 기여하는지를 파악함으로써 중장기적 우체국 네트워크 재구성에 참고자료로 활용하고자 하는 것이 해당 연구의 취지가 아닌가 생각된다.

이처럼 고객들에게 큰 불편을 전가하지 않는 범위 내에서 우체국 네트워크를 최대한 효율적으로 운영함으로써 전사적 운영비용을 줄이고자 하는 노력은 비단 영국의 것만은 아니다. 경기 침체와 우편 시장 내 경쟁 심화로 인해 우편사업자들이 이중고를 겪고 있는 상황에서 이러한 고민은 불가피해 보인다. 최근 들어 세계 각국 우편사업자들이 경영상의 어려움에 처해 있다는 사정을 매스컴을 통해 자주 접하게 되는데 해당 국가의 정부가 지원 여력이 있어 보조를 해줄 수 있다면 좋겠지만 정부는 정부 나름대로 대규모의 경기 부양책을 펼치느라 이미 지원 여력이 많이 약해진 상태여서 우편사업자들은 어쩔 수 없이 자구책을 마련해야 하는 상황이다. 이에 각국의 우편사업자들이 '현대화'라는 이름하에 위기 극복을 위한 다양한 전략을 수립하여 시행하고 있고²⁾ 그러한 전략 중 하나로 우체국 네트워크의 재정비를 생각해 볼 수 있는 것이다. 보편적 우편서비스 제공에 대한 부담을 보상하기 위한 방안으로서 우편사업 독점이 인정되고 이러한 논리에서 저채산성 지역에 대한 우편 서비스 제공이 당연시되던 과거의 견해에 비추어 볼 때 이러한 방식이 적절한가에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 하지만 시장 내 경쟁도입과 경영체제 개편 등에 따라 이러한 사항이 의무로서 부담스럽게 느껴지는 부분이 강조되면서 우편사업자 입장에서는 사업의 채산성이 낮은 부분, 즉 시골 등 인구 밀도가 낮고 평균 이동 거리가 긴 지역에 대한 정리를 생각하게 된 것이다. 얼마 전까지 민영화를 추진하고 그러한 과정에서 대규모 우체국 폐쇄를 생각했던 일본의 경우가 그러하며, 미국, 영국 등 우편 선진국에서도 근래까지 우체국 폐쇄를 시도하는 정부와 이에 반대하는 국민들 간의 갈등이 존재했다.³⁾

지면이 한정되어 있어 모든 국가의 사례를 소개할 수 없기 때문에 본고에서는 개중에서 가장 적극적으로 이 방식을 추진하고 있는 나라 중 하나인 영국의 사례를 들어 이 문제에 대해 이야

2) 영국 Royal Mail은 민영화 포기 이후 우편 자동 분류기 도입 등 현대화를 추진하고 있으며, 미국 USPS의 경우 올해 역대 최대인 70억 달러 적자가 예상되는 가운데 우편물 배달을 주 5일로 하루 줄여 연간 30억 달러를 절약하는 한편 직원 건강보험료를 퇴직연금에서 지불하는 방안도 검토 중인 것으로 알려져 있음. 한편 일찍이 민영화를 단행한 바 있는 네덜란드 TNT와 독일의 DP-DHL의 경우도 인력 구조조정 및 서비스 지점 축소 등 강도 높은 경영 효율화를 도모하고 있음(서울경제신문(2009))

3) 뉴스메이커(2007), 위클리경향(2009)

기하고자 한다. 우선 영국에서 우체국 네트워크 재정비를 계획하게 된 배경과 그간의 경과, 그리고 이러한 조치로 인한 영향을 최소화하기 위해 마련하고 있는 후속조치들에 대해 살펴본다. 그리고 관련 문제에 대한 독자들의 이해를 제고하기 위하여 이러한 전략을 마련함에 있어 영국 정부가 참고한 대표적인 연구 결과들을 함께 살펴본다.

II. 영국 우체국 네트워크 재정비 프로그램⁴⁾

1. 배경과 경과

앞서 얘기한 영국의 ‘우체국 네트워크 재정비 프로그램(Post office network change programme)’은 영국 내에서도 그렇지만 전 세계적으로도 정부의 개입 하에 대규모로 우체국 네트워크를 축소한 대표적인 조치 중 하나라 할 수 있다. 영국의 경우 1960년대 2만 5천 개를 상회 하던 우체국 수가 2000년에 1천 8백 만개까지 줄어들었는데 이는 정부 개입에 의한 강제적인 것이었다기보다는 고객들의 생활패턴 변화와 해당 우체국 내부의 사정에 의한 자연스러운 결과이다. 이 시기에 급속히 확산된 인터넷과 같은 대체수단과 더불어 연금, 보조금 등을 우체국 창구를 거치지 않고 직접 고객의 은행계좌로 입금해주시기 시작한 정부의 정책도 이러한 자연 감소에 한 몫 한 것으로 알려져 있다. 그 이후에도 영국 정부 주도의 여러 가지 프로그램에 의해 많은 수의 우체국들이 폐쇄되었는데 문제는 이러한 연이은 우체국 폐쇄에도 불구하고 우체국 네트워크를 관장하는 회사(Post Office Ltd.⁵⁾)의 수익성은 계속해서 감소했다는 점이다. 2000년 이후 영국 우체국 네트워크 관련 수지는 계속해서 적자를 기록해왔으며, 특히 2003년부터 영국 정부가 시골지역 우체국의 손실을 보전하기 위해 매년 1억 5천만 파운드를 지원하기

4) 동 프로그램에 대한 영국 국립감사원(National Audit Office)의 조사 보고서에는 이러한 조치가 시행된 배경, 그간의 경과, 그리고 이 조치의 영향 등이 자세히 명기되어 있는데 이를 바탕으로 간략하게 프로그램의 개요를 설명함

5) Post Office Ltd.는 정부가 100% 지분을 소유한 영국 우편사업(Royal Mail Group)의 자회사로서 개별 우체국장들과 계약 하에 전국적인 우체국 창구망을 관리·운영하고 있음(영국 전체 우체국 중 85% 이상이 이러한 형태로 운영되고 있는데 이러한 우체국을 sub-post office라 하고 해당 우체국장을 sub-postmaster라 칭함)

시작했음에도 불구하고 뚜렷한 수익성 개선을 이뤄내지 못했다. 이처럼 Post Office Ltd.가 오랫동안 재정적 회복을 이뤄내지 못한 채 어려움을 겪게 되자 경영진은 2007년 5월 영국 정부와 장기적인 수익성 제고를 위한 조치로서 새로운 사업 전략이 필요하다는 점에 합의하고 정부의 재정적 원조 없이도 지속가능한 네트워크를 만들기 위한 전략을 수립하였다. 그리고 이러한 전략의 중심에서 2년 동안 영국 전역에 위치한 2,500여 개의 우체국(sub-post office)을 폐쇄하고⁶⁾ 우체국이 폐쇄된 지역을 중심으로 500여 개의 대체수단을 신설하여 운영한다는 우체국 네트워크 재정비 프로그램이 시행되었다.

해당 조치가 실행된 이후 영국 국립감사원이 해당 프로그램에 대한 조사 보고서를 발간한 시점인 2009년 3월까지 애초 계획했던 우체국 중 98%가 폐쇄되었고 예산은 실제보다 8.5% 절감된 1억 6,100만 파운드가 소요된 것으로 집계되었다. 해당 프로그램은 2009년 5월 종료되었으며 계획했던 대로 2년간 2,500여 개의 우체국 창구가 폐쇄되고 500여 개의 대체수단이 추가로 설치되었다. 그간에 일어난 자연적인 창구 감소 등과 회석되어 해당 프로그램의 정확한 성과를 집계하는 데 어려움이 있고 또 과연 이러한 조치를 통해 사업이 수익성 있게 변모될 것인지, 혹은 사회 후생이 증가할 것인지는 미지수이기는 하지만 우선은 애초에 계획했던 외형적 성과는 달성된 것으로 보인다.

〈표 1〉 우체국 네트워크 재정비 프로그램 시행 경과

구분	목표	실적	
		2008년 11월 말	2009년 3월 말
비용(백만 파운드)	176.0	156.7	156.9
우체국장 보수(백만 파운드)	139.7	125.5	122.3
비용 절감(백만 파운드)	19.6	9.4	18.0
폐쇄 우체국 수(개)	최대 2,500	2,206	2,383
Outreach Service(개)	최소 500	256	433
고객 전이(%)	80	86	88

자료: National Audit Office(2009)

6) 영국 정부는 향후 전국적으로 지속가능한 우체국 숫자가 12,000개 정도라는 판단 하에 2,500개 우체국 폐쇄를 결정함

2. 후속조치

이상에서 살펴본 우체국 네트워크 재정비 프로그램에 포함되어 있는 내용처럼 영국은 우체국이 폐쇄되어 타 근접 우체국으로의 고객 이동이 제한된 500여 개의 시골 지역에 대해 대체수단을 만들어 운영하고 있다.⁷⁾ 이는 앞서도 설명한 바와 같이 우체국을 폐쇄함으로써 생기는 해당 지역 주민들의 불편을 최소화하기 위한 조치라고 볼 수 있다.

우체국에 대한 대체수단은 기본적으로 근접한 지역에 위치한 우체국장(core sub-postmaster)의 관할 하에 운영되는데 우체국이 폐쇄된 지역마다 각 지역의 수요, 폐쇄 이전 시점에 제공되던 서비스 수준 등 다양한 특성을 반영하여 맞춤형 우체국 서비스를 제공한다는 것을 기본적인 취지로 삼고 있다. 이러한 방식은 도입 2년 전인 2005년도부터 18개월 동안 영국 전역 73개 지역에서 시범 실시되었으며 시범 서비스에 대해 해당 지역 거주자 67%가 만족스럽다는 의사를 표명한 바 있다. 현재 제공되고 있는 대체수단들은 이러한 초기 모델에 대한 수정과 수정을 거듭하여 도출된 것이다. 대체수단의 적용은 정부에서 요구하는 우체국에 대한 접근 가능성 기준을 충족시키는 한편 실물 우체국 운영에 따른 과도한 고정비용을 지출하는 대신 지역사회에 맞는 유연한 서비스를 제공함으로써 우체국 네트워크의 전체적인 운영비용 부담을 줄이는 효과가 있다.

현재 영국에서는 Home service, Partner service, Mobile service, Hosted service 등 크게 네 가지 방식의 대체수단이 제공되고 있다. 첫 번째 방식인 Home service는 주로 우체국 서비스에 대한 수요가 상대적으로 적고 이용이 빈번하지 않은 규모가 작은 시골 지역을 위한 것이다. 고객들은 기본적으로 제한된 범위의 우체국 상품과 서비스를 전화나 인터넷을 통해 주문할 수 있으며 주문된 상품과 서비스는 마을의 지정된 집합 장소에 전달되거나 근접 지역 우체국장의 관할 하에 직접 고객들의 집으로 배달되기도 한다. 이러한 특성 탓에 이 방식은 가장 비용이 많이 들고 가장 덜 활용되는 형태라 할 수 있다.

두 번째 방식인 Partner service는 해당 지역에 원래 소매 점포를 보유하고 있는 점포주와

7) 영국에서는 이를 Outreach service라 표현하고 있음

근접 지역 우체국장 간의 계약을 통해 해당 점포에서 제한된 범위의 우체국 상품과 서비스를 제공하는 형태이다. 일단 계약이 성립되면 우체국장은 해당 점포에 IT 시스템, 금고, 저울 등의 운영 장비를 무료로 제공하여 80% 이상의 우체국 상품과 서비스를 제공할 수 있도록 한다. 해당 지역 거주자들은 해당 소매 점포의 개점 시간 중에 우체국 상품과 서비스를 자유롭게 이용할 수 있다.

세 번째 방식인 Mobile service는 일체의 장비를 탑재한 차량이 미리 정해진 시간에 정해진 지역들을 순회하면서 우체국 상품과 서비스를 제공하는 형태이다. 해당 차량은 정해진 일정에 맞추어 일주일에 몇 시간씩 지정된 장소에 정차하면서 고객들의 다양한 수요를 충족시키게 된다. 이 방식을 활용할 경우 거의 대부분의 우체국 상품과 서비스를 제공할 수 있다.

마지막 방식인 Hosted service는 근접 지역 우체국장 및 해당 우체국 직원들이 우체국이 설치되어 있지 않은 마을을 방문하여 마을회관이나 카페, 신문가게 등 지정된 장소에 일정 시간 머물면서 우체국 상품과 서비스를 제공하는 방식이다. 미니 우체국 방식이라고도 불리는 이 방식도 세 번째 방식인 Mobile service와 마찬가지로 대부분의 우체국 상품과 서비스를 제공할 수 있다는 장점이 있다.

Ⅲ. 프로그램에 반영된 주요 연구 결과

이상에서 영국이 우체국 네트워크 재정비 프로그램을 진행하게 된 배경과 경과, 그리고 이러한 조치로 인한 영향을 최소화하기 위해 마련하여 운영하고 있는 후속조치, 즉 대체수단 등에 대해 살펴보았다. 이러한 대규모의 프로그램을 진행하기 위해 영국 정부는 오래전부터 여러 가지 측면의 준비를 진행해 온 것으로 알려져 있다. 특히 쟁점이 될 수 있는 사안에 대해서는 오랜 기간 연구를 통해 이해 당사자들의 의견을 수렴하고 합리적인 방안을 모색하고자 하는 노력을 펼쳐온 것으로 알려져 있다.

이러한 맥락에서 영국 정부 주도로 진행한 연구의 주제는 크게 세 가지 정도로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째는 우체국 네트워크가 사회적으로 어떠한 의미와 가치를 가지는가에 관한 것이다.

우체국 네트워크가 특정 지역, 특정 서비스에 대해 어떠한 의미와 가치를 제공하고 있는지를 파악함으로써 장기적으로 우체국 네트워크 재정비의 우선순위를 정하고자 하는 의도가 담겨 있다. 두 번째는 우체국 네트워크 폐쇄가 해당 지역에 미치는 영향에 관한 것이다. 상대적으로 의미와 가치가 덜하다고 판단되는 지역이라 할지라도 실제로 우체국 폐쇄가 해당 지역에 어떠한 영향이 미치는가를 사전에 정확히 판단하지 않고서 이러한 조치를 시행하는 것은 많은 위험이 따른다는 판단에서이다. 세 번째는 이러한 영향을 최소화하기 위해 어떠한 후속조치를 취할 수 있는가에 관한 것이다. 해당 지역에 미치는 영향을 고려하여 이러한 변화를 최소화할 수 있는 비용효과적인 방법을 개발하고 실제로 적용할 수 있도록 하자는 취지이다.

이러한 의문들을 해소하고자 하는 노력은 영국 정부가 진행한 여러 가지 연구에서 충분히 드러나며, 실제로 영국이 우체국 네트워크 재정비 프로그램을 진행함에 있어 이러한 연구 결과들을 충분히 반영해온 것으로 보인다. 따라서 이러한 연구 결과들을 살펴보면 일찍이 이러한 문제에 대해 영국이 가졌던 고민과 그 고민에 대한 결론들을 공유할 수 있을 것이다. 구체적인 방법론과 결과보다는 해당 연구가 어떠한 배경과 의도에서 수행되었는가에 더 중점을 두어 살펴보면 좋을 듯하다.

1. 우체국 창구 대체수단에 대한 연구⁸⁾

첫 번째로 소개하고자 하는 연구 보고서는 2006년에 영국의 우편 규제기관인 Postwatch가 영국의 조사기관 중 하나인 Ipsos MORI에 의뢰하여 수행한 연구로 특정 지역의 우체국 폐쇄로 인한 영향을 최소화하기 위해 어떠한 후속조치들을 강구할 수 있는가에 관한 것이다. 뒤에 소개할 다른 연구들에 비해 이 연구가 상대적으로 일찍 진행된 것은 우체국 폐쇄를 위해서는 해당 지역에 대한 합리적인 후속조치 마련이 선행되어야 한다는 영국 정부의 판단에 따른 것이 아닌가 생각된다. 영국 정부가 2010년 이후 일부 시골지역에 대한 우체국 창구 유지가 어려워질 수 있다는 우려를 표명함에 따라 Postwatch는 우체국 창구 폐쇄가 해당 지역 주민들에게 미칠 수 있는 영향을 최소화하고 창구 폐쇄 이후에도 주민들에게 기존의 서비스를 최대한 동일

8) Ipsos MORI(2006)

한 형태로 제공할 수 있는 방안을 모색하기 시작하였으며, 이에 대한 사전 준비로 고객들의 의견을 수렴하기 위해 본 조사를 시행하게 되었다.

본 조사는 영국의 일부 시골지역 우체국 창구 운영에 대한 정부의 지원이 감소하거나 완전히 없어서 대체수단의 도입이 불가피한 상황을 기본 전제로 하였으며, 크게 두 가지 부분으로 나누어 진행되었다. 우선, 조사 대상들에게 우체국 창구에 대해 느끼는 바를 자유롭게 기술하도록 함으로써 시골지역 거주자들의 우체국 창구에 대한 인식 및 이용 현황을 조사하였다. 두 번째로, 조사 대상들에게 우체국 창구가 폐쇄되는 상황을 가정하여 설명한 후, 미리 준비해간 다섯 가지 우체국 창구 대체수단들에 대한 개념도를 보여주고 이용 방법 등을 설명하면서 이에 대한 반응을 조사하였다.

본 조사는 영국의 동남쪽 네 개 시골지역(Waddesdon, Wye, Alfriston, Appledore)의 거주민들을 대상으로 실시되었으며, 조사단이 직접 방문하여 일일이 면접조사 하는 방식으로 진행되었다. 우체국 창구 및 대체수단에 대한 인식에 영향을 미칠 수 있는 요소인 나이, 소득 수준 등을 고려하여 전체 면접 대상을 총 7개의 그룹으로 나누었으며, 각 그룹을 다시 직업 유형에 따라 3단계로 구분하였다. 조사단은 각 그룹에 해당하는 주민들의 의견을 종합한 후 그룹별, 단계별로 유의한 차이가 있는지를 검토하였다.

〈표 2〉 조사 대상

지역	Waddesdon		Wye		Alfriston		Appledore
인구	1,200명		2,300명		1,200명		640명
그룹	1	2	3	4	5	6	7
연령	18~34세	35~65세	65세 이상	18~34세	65세 이상	35~65세	65세 이상
소득 수준	중산층	노동자	노동자	노동자	노동자	중산층	중산층
단계	-		3단계(중소기업/자영업/무직)				

자료: Ipsos MORI(2006)

본 연구의 첫 번째 부분, 즉 시골지역 거주자들의 우체국 창구에 대한 인식 및 이용 현황에

대한 조사와 관련해서는 개인 고객과 기업 고객 사이에 서비스 이용 패턴상의 차이점이 존재하기는 했으나 기본적으로 우체국 창구에 대한 인식은 그룹별, 단계별로 매우 유사하게 나타났다. 우체국 창구는 지역 주민들에게 가장 중심적이고 필수적인 커뮤니티 센터의 역할을 수행하고 있으며 우체국 창구와 고객들 사이에는 단순히 우편 상품을 주고받는 것 이상의 감정적인 애착이 있는 것으로 조사되었다. 우체국 창구 폐쇄에 대한 배경 설명을 들은 주민들은 모두가 우체국 창구가 사라지는 것이 얼마나 큰 일인지를 인식하기 바란다는 당부를 전했으며 중소기업을 운영하는 기업 고객들도 개인 고객들과 마찬가지로의 입장을 보였다. 현재 시골지역 우체국 창구에서는 단순히 우편상품 판매뿐만 아니라 다양한 종류의 서비스들을 제공하고 있으며, 이러한 서비스를 우체국 창구에서 이용하는 것이 매우 일반화되어있기 때문에 우체국 창구 폐쇄는 주민들이 쉽게 받아들이기 힘든 부분이라는 것이다. 예상할 수 있는 바와 같이, 지역 주민들에게 우체국은 강하고 믿음직한 브랜드로 각인되어 있는 것으로 조사되었다.

우체국 창구에 대한 기본적인 인식 조사를 마친 조사단은 주민들에게 우체국 창구가 폐쇄되는 상황을 가정하여 설명한 후 우체국 창구를 이용하지 않고 우편 서비스를 이용할 수 있는 다섯 가지 대안들을 소개하였다. 조사단이 주민들에게 제시한 다섯 가지 대안들은 주로 우편물을 접수할 수 있는 기계화된 시스템에 대한 것들이어서, 조사단은 고객들이 쉽게 이해할 수 있도록 개념도를 보여주고 이용 방법 등을 설명하면서 각각의 대안에 대한 주민들의 인식 및 요구사항들을 조사하였다.

다섯 가지 대안에 대한 반응을 간략히 비교해 보면, 우선 다섯 가지 대안 모두 고객들의 큰 호응을 얻지 못했다는 점에서는 동일하다. 모든 설문 대상자들이 우체국 창구 폐쇄를 강력히 반대하고 현재 상태와 동떨어진 대안들에 대해 강하게 반발하는 태도를 보였다. 선호도 측면에서는 다섯 가지 대안 중에서 우체국 직원을 직접 만날 수 있고 이해하기 쉬우며 현재의 우체국 창구 서비스와 가장 비슷한 형태인 Internet and Collect와 Door to Door가 높은 점수를 받았다. 실용적인 측면에서는 Kiosk나 Secure Box가 가장 나은 것으로 조사되었으나, 시골지역에 설치하여 운영하기에는 아직 이르다는 의견이 지배적이었다.⁹⁾

9) 각 대안에 대한 구체적인 응답 내용은 Ipsos MORI(2006)나 문성철(2008) 참조

〈표 3〉 연구에서 제시된 다섯 가지 대안

구 분		설 명
대안 1	Desktop Unit	<ul style="list-style-type: none"> • 인터넷에 접속된 개인용 컴퓨터에 장착하여 사용할 수 있는 소형 단말장치 • 간이 전자저울을 사용하여 우편물의 중량을 측정할 후, 우편가격에 맞는 우표 출력 • 우편요금은 신용카드/선불카드로 결제 • 개인별 우표 디자인 가능 • 장비는 무료로 제공하지만, 종이, 잉크 등의 소모품 비용은 사용자가 부담
대안 2	Kiosk	<ul style="list-style-type: none"> • 우편물 크기, 중량 측정 및 우편상품 종류 선택이 가능한 공공 무인 자동화 기계 • 우편요금은 현금, 신용카드 및 선불카드로 결제 • 우체국을 이용하는 것과 가격 차이는 없음 • 우편요금 결제가 끝나면 우편물은 자동으로 기계 내에 보관됨
대안 3	Secure Box	<ul style="list-style-type: none"> • 라커(사물함)와 유사한 개념 • 자동화 기계를 이용하여 우편물에 우표 부착 및 대금결제를 완료한 후 사물함에 우편물을 보관하면 우체국 직원이 주기적으로 수거함 • 우체국 직원 이외에는 사물함을 열 수 없게 설계되어 있음
대안 4	Internet & Collect	<ul style="list-style-type: none"> • 인터넷에 접속된 개인용 컴퓨터를 활용하여 배송하고자 하는 우편물의 내용 및 방문 요청 시간 등을 전자적으로 등록 • 인터넷으로 전자결제(선불) 가능 • 고객의 요청에 따라 우체국 직원이 직접 고객을 방문하며 우편물 및 요금 접수 • 일정 금액 이상의 우편물에 대해서만 서비스 가능 • 택배(방문 소포) 서비스와 유사한 개념
대안 5	Door to Door	<ul style="list-style-type: none"> • 미리 지정된 장소에 배송하고자 하는 우편물을 보관해두면, 집배원이 매일 일정한 루트를 돌아다니면서 우편물 수거 • 우편물 수거를 위해 순회하는 집배원으로부터 우표 구매나 정보 수취 가능

자료: Ipsos MORI(2006)

이러한 조사 결과들을 종합해 볼 때 본 연구에서 제시된 다섯 가지 대안들은 개별적으로 우체국 창구를 대체하기에는 많은 한계점들을 가지고 있다는 결론에 도달한다. 이에 본보고서는 말미에 이러한 대안들이 보다 완성된 형태로 발전하기 위해 필요한 전제들을 제시하고 있다. 본 보고서의 의미는 보고서에 제시된 다섯 가지 대안 그 자체보다는 대안에 대한 장단점과 현실 적용 가능성을 검토함으로써 보다 나은 대안으로 나아가기 위한 발전 방안을 제시했다는 데서 찾을 수 있다. 실제로 이러한 검토 결과가 심화 발전되어 현재 활용되고 있는 대안들로 현실화 되었으며 이러한 노력은 현재에도 계속해서 이어지고 있다.

2. 우체국 폐쇄에 따른 영향에 대한 연구¹⁰⁾

두 번째로 소개하고자 하는 연구 보고서는 우체국 창구 폐쇄가 해당 지역에 미치는 영향에 관한 것으로 2008년 영국의 국립감사원(National Audit Office)이 Ipsos MORI에 의뢰하여 수행한 것이다. 본 연구에서는 우체국 폐쇄에 따른 영향을 조사하기 위하여 실제로 우체국 창구가 폐쇄된 6개 지역(시골 3개 지역, 도시 3개 지역) 거주자에 대한 심층 면접 조사와 토론을 실시하였다.

본 연구는 우체국 폐쇄에 대한 전체적인 영향을 조사하고자 기획된 것은 아니다. 다만 지역사회가 우체국 폐쇄에 대해 어떻게 생각하고 어떻게 대처해 나가고 있는지, 그리고 어떠한 어려움에 직면해 있는지에 대한 이야기를 듣고자 기획된 것이다. 이러한 의도에 따라 우체국 폐쇄에 대한 충분한 이야기를 들을 수 있도록 우체국이 폐쇄된 지 상당기간(5개월 이상)이 지난 지역들만을 대상으로 선정하였다. 조사팀은 해당 지역에 하루씩 머물면서 총 10개의 토론 그룹과 21개의 심층 면접을 통해 다양한 계층의 고객들에게 우체국 폐쇄와 관련된 이야기를 들을 수 있었다.

〈표 4〉 조사 대상

지역	특성	토론 그룹	심층 면접
1	시골 원격지역	일반대중(1)	업계(1), 이해관계자(2)
2	시골 원격지역	일반대중(1), 취약계층(1)	업계(2), 이해관계자(1)
3	도시 빈곤지역	일반대중(1), 취약계층(1)	업계(1), 이해관계자(1)
4	도시 지역	일반대중(1), 취약계층(1)	업계(2), 이해관계자(2)
5	도시 지역	일반대중(1)	업계(2), 이해관계자(2)
6	시골 지역	일반대중(1), 취약계층(1)	업계(2), 이해관계자(2)

자료: Ipsos MORI(2008)

조사 결과 우체국을 이용하는 빈도나 정도에 상관없이 모두가 우체국 창구폐쇄에 대해 많은

10) Ipsos MORI(2008)

불만을 가지고 있는 것으로 나타났다. 하지만 예상할 수 있는 바와 같이 취약계층에 비해 상대적으로 육체적·사회적으로 이동이 용이한 계층이나 업계의 경우 나름대로 우체국 폐쇄라는 상황에 잘 적응하여 지내고 있는 것으로 조사되었다. 언젠든 편리한 위치에서 이용할 수 있었던 서비스를 없애버린 것은 의심할 여지없이 불편한 조치이기는 하지만 다른 지역으로 이동하거나 인터넷 등 다른 채널을 이용할 수 있는 계층에 있어서는 그리 큰 영향을 미치지 않는 것으로 나타난 것이다. 특히 업계의 경우 우체국의 위치와 상관없이 우체국의 상품과 서비스를 이용해야 하는 입장이기 때문에 그 불편함을 딛고 새로운 방식에 익숙해지도록 노력하는 모습을 보였다. 남아 있는 서비스, 그리고 새로운 서비스들을 잘 조합함으로써 자신의 사업에 맞는 형태로 변형시켜 활용하고 있는 것이다. 이러한 경향은 시골지역에 도입된 대체수단에 있어서도 유사하게 나타났다. 해당 지역 주민들은 초기에는 자신의 직업이나 생활패턴에 맞는 경우에만 대체수단을 이용하는 경향을 보였지만 시간이 지날수록 이러한 서비스들을 그들의 생활 경로에 편입시켜 활용하는 변화를 보였다.

이처럼 우체국 폐쇄는 해당 지역의 일반적인 고객들에게는 큰 영향을 미치지 않으며 당사자들은 일부 불편함이 있더라도 새로운 방식에 적응해가는 모습을 보였다. 하지만 문제는 상대적으로 취약한 계층에 있었다. 우체국 폐쇄는 취약 계층의 삶에 분명히 심각한 영향을 주고 있는 것으로 조사되었다. 이들은 제한적인 이동성으로 인해 우체국과 같은 지역 기관에 의존하여 생활해왔으며 이러한 기관들은 그들의 삶에 있어 매우 중요한 부분이었다. 그들로 하여금 집을 떠나 사회에 동참하게 하는 역할을 하였고 때로는 그들이 잘 지내고 있는지를 확인해주는 역할도 수행해왔다. 우체국 폐쇄는 이러한 역할의 상실을 의미한다. 특히나 우체국을 대신할만한 다른 시설이 부족한 경우 이러한 상실은 더욱 크게 다가오는 것으로 조사되었다. 우체국이 마을회관 등의 역할을 했던 경우 우체국의 폐쇄는 취약계층으로 하여금 아예 집에서 벗어나지 못하게 하는 조치가 된 것이다.

취약계층에 대한 우려와 더불어 또 한 가지 공통적으로 제기된 우려가 있다. 이는 시골지역에 대한 우체국 폐쇄가 미래에 해당 지역에 아무런 기관도 존재하지 않게 되는 결과의 신호탄이 아닌지에 대한 것이다. 조사 대상 대부분이 이러한 점에 우려를 나타냈다. 심지어 현재 제공되

고 있는 대체수단이 향후 아무런 우편 서비스를 제공하지 않는 것에 대한 중간 가교 역할 정도가 아닌지를 의심하는 입장도 많았다. 그들은 우체국 폐쇄가 다른 기관의 폐쇄로 이어지고 이로 인해 주민들이 이탈하여 결국 해당 지역의 상권 및 사회 자체가 붕괴되는 일련의 결과가 발생할 것에 대해 깊은 우려를 표명하였다.

앞서도 이야기한 바와 같이 본 연구에서 제시된 조사 결과가 우체국이 폐쇄된 지역 전체의 입장을 대표하는 것은 아니다. 다만 앞서 언급한 우려들이 존재한다는 점을 이야기 하는 것이다. 하지만 중요한 것은 분명히 우체국 폐쇄로 인한 불안감 내지는 우려가 존재한다는 것이며 대체 수단을 제공했음에도 불구하고 이러한 우려가 사라지지 않는다는 점이다. 이 조사는 한편에서 보면 대부분의 계층이 우체국 폐쇄 이후에도 잘 적응하고 있다는 점을 나타내기도 하지만 또 한편에서는 취약계층 등 특정 계층에 있어서는 분명히 추가적인 보완책이 필요하다는 점을 시사하고 있기도 한다.

3. 우체국 네트워크의 가치에 대한 연구¹¹⁾

마지막으로 소개하는 연구 보고서는 본고를 시작하면서 필자가 흥미롭게 읽었다고 소개한 보고서이다. 이 보고서는 우체국 네트워크가 가지는 사회적 가치가 어느 정도인가에 대한 궁금증을 해소하기 위해 기획된 것으로, 2009년 영국의 우편규제 기관인 Postcomm의 의뢰에 따라 NERA Economic Consulting과 Accent가 공동으로 수행하였다.

앞서도 설명한 바와 같이 본보고서는 우체국 네트워크 및 우체국에서 제공하는 서비스에 대한 사회적 가치를 정량적으로 분석하고 있다. 이러한 추정치를 도출하기 위해 연구진은 901명의 개인 고객과 301개의 중소기업 고객을 대상으로 우체국 네트워크와 서비스에 대한 지불의향을 조사하였다. 설문은 고객들의 잠재적 지불의향을 추정하기 위한 선호도조사 문항들을 포함하고 있으며, 조사된 지불의향을 계량경제학적 기법으로 분석하여 우체국 네트워크 및 서비스에 대한 금전적 가치를 도출하였다.

11) NERA Economic Consulting(2009)

본 연구에서 추정된 값은 크게 우체국 네트워크 전체의 가치, 우체국이 제공하는 공공 서비스의 가치, 공공 서비스를 넘어선 광의의 혜택의 가치 등 총 세 가지이다. 우선 우체국 네트워크 전체의 가치를 추정하기 위해 양분선택형 가상평가법과 지불카드 가상평가법 등 두 가지 선호도조사 방식이 활용되었다. 이는 응답자가 답하는 지불의향의 상한과 하한을 파악하기 위해 보편적으로 사용되는 방법론으로서 해당 추정 방식에 의해 도출된 각 범위의 중간 값을 가치의 중간 추정치로 해석하였다.

〈표 5〉 우체국 네트워크에 대한 지불 의향

	평균 지불의향(파운드/월)	
	하한	상한
개인 고객		
연금 수령 연령	5.0	24.0
장애/질병	6.8	30.3
저소득	5.2	n/a
지역우체국과 가까운 위치	6.0	28.6
도시	5.3	28.9
도시(빈곤층)	6.9	33.4
시골	7.3	24.1
개인 고객 전체	5.9	28.6
중소기업 고객		
직원 수 0	5.2	15.5
직원 수 1~4	6.7	39.4
직원 수 5~9	15.4	54.3
직원 수 10~49	18.5	94.5
직원 수 50~249	34.7	207.7
도시	6.7	25.3
도시(빈곤층)	5.6	21.4
시골	7.1	n/a
중소기업 고객 전체	6.6	24.6

자료: NERA Economic Consulting(2009)

설문조사 결과에 따르면 개인 고객과 중소기업 고객은 우체국 네트워크에 대해 높은 가치를 부여하고 있는 것으로 나타났다. 앞의 <표 5>는 개인 고객과 중소기업 고객이 우체국 네트워크에 부여하는 가치의 추정치를 나타내고 있으며, 이러한 값이 가구 형태나 기업 규모, 지역에 따라 어떻게 달라지는지를 보여주고 있다.¹²⁾ 대부분의 경우 특정 그룹이 평균보다 높거나 낮은 가치를 부여한다고 볼 수 있는 충분한 근거가 없다(통계적으로 유의한 차이가 없다). 그러나 연금 수령 연령이 된 사람들의 경우 평균 이하의 가치를 부여하고 시골이나 도시 빈곤 지역에 거주하는 사람들의 경우 평균 이상의 가치를 부여하는 것으로 나타났다.

이러한 추정치에 영국 내 개인 및 중소기업 수를 곱하고 이를 연간으로 환산하면¹³⁾ 개인과 중소기업이 부여하는 우체국 네트워크에 대한 가치는 연간 23억~102억 파운드 정도로 추정할 수 있다. 그 중 개인이 부여하는 가치가 연간 19억~91억 파운드 정도이며, 중소기업 고객이 부여하는 가치가 연간 4억~11억 파운드 정도이다.

두 번째 항목인 우체국이 제공하는 공공 서비스(보조금 지급, 면허 부여, 공과금 수납, 금융 및 저금, 우편 서비스 등)에 대한 사회적 가치를 추정하기 위해 이산선택실험방식을 활용하였다. 응답자의 지불의향 추정치에 근거한 개인 및 중소기업 고객이 부여하는 가치가 <표 6>에 요약되어 있다. 시골, 도시 및 도시 빈곤 지역에 거주하는 개인이 제시하는 우체국 공공 서비스에 대한 사회적 가치의 차이는 통계적으로 유의하지 않다. 그러나 장애 및 질병이 있는 사람의 경우 보조금 수령이나 면허 서비스에 대한 지불의향이 다른 사람들보다 높게 나타났으며, 연금 수령 연령이 된 사람들의 경우 금융 서비스에 대한 지불의향이 낮게 나타났다. 이러한 추정치를 전체 인구에 대입하면¹⁴⁾ 개인과 중소기업 고객이 부여하는 우체국 공공 서비스에 대한 가치는 연간 9억~44억 파운드 정도로 추정할 수 있다. 우편 서비스는 연간 5억~24억 파운드로 전체

12) 시골지역에서 운영되는 중소기업 간 격차가 너무 커서 시골지역 중소기업에 대한 상한 값을 제시하지 못하였으며, 비슷한 논리로 저소득 가구에 대한 신뢰성 있는 상한 값을 제시하지 못함

13) 개인 고객의 평균적 지불의향인 월 5.9~28.6파운드, 중소기업 고객의 평균적 지불의향인 월 6.6~24.6파운드를 인구수에 비례하여 합산한 것임

14) 개인 고객의 평균적 지불의향인 월 2.6~12.2파운드, 중소기업 고객의 평균적 지불의향인 월 2.4~9.0파운드를 인구수에 비례하여 합산한 것임

서비스 가치 중 가장 큰 비중인 56%를 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 6〉 우체국 공공 서비스에 대한 지불의향

	평균 지불의향(파운드/월)					
	보조금	면허	수납	금융	우편	전체
도시 개인 고객						
하한	0.3	0.4	0.2	0.3	1.2	2.3
상한	1.5	1.9	1.1	1.5	6.5	12.5
도시(빈곤층) 개인 고객						
하한	0.3	0.4	0.2	0.3	1.2	2.4
상한	1.4	1.8	1.0	1.3	6.0	11.6
시골 개인 고객						
하한	0.4	0.6	0.3	0.4	1.9	3.6
상한	1.4	1.8	1.1	1.4	6.2	11.9
개인 고객 전체						
하한	0.3	0.4	0.2	0.3	1.3	2.6
상한	1.5	1.9	1.1	1.4	6.4	12.2
중소기업 고객						
하한	0.2	0.4	0.0	0.0	2.0	2.4
상한	0.0	1.7	0.0	0.0	7.3	9.0

자료: NERA Economic Consulting(2009)

결과에서 알 수 있듯이 우체국 네트워크 전체에 대한 사회적 가치와 특정 서비스에 대한 사회적 가치의 합에 큰 차이가 있는 것으로 파악되었다. 본 연구에서는 이 차이를 고객들이 우체국의 보다 넓은 의미의 사회적 역할에 부여하는 가치라고 해석하였다. 우체국 폐쇄에 대한 고객들의 반응에서도 알 수 있듯이 우체국은 중요한 사회적 역할을 수행하고 있으며, 시골지역에서 지역사회 화합을 위해 우체국이 기여하는 부분이 이미 널리 인정받고 있는 맥락에서이다.

〈표 7〉은 공공 서비스를 제외한 기타 서비스 및 우체국의 광의의 사회적 혜택에 대한 가치의 추정치를 제시하고 있다. 개별 기타 서비스에 대한 사회적 가치는 이산선택실험문항을 통해 추정되었으며, 광의의 사회적 혜택에 대한 가치는 우체국 네트워크의 전체적 가치에서 특정 서비

스의 가치들을 차감함으로써 계산하였다.¹⁵⁾

〈표 7〉 우체국 기타 서비스 및 광고의 사회적 역할에 대한 지불의향

	지불의향 하한(파운드/월)		지불의향 상한(파운드/월)	
	기타 서비스 ¹⁶⁾	광고의 사회적 역할 ¹⁷⁾	기타 서비스	광고의 사회적 역할
개인 고객				
도시	0.2	2.8	1.3	15.1
도시(빈곤층)	0.3	4.2	1.2	20.6
시골	0.4	3.3	1.3	10.9
개인 고객 전체	0.3	3.1	1.3	15.1
중소기업 고객	0.3	3.8	1.1	14.3

자료: NERA Economic Consulting(2009)

본 연구에서 여러 설문문항과 분석 기법을 활용하여 여러 가지 결과들을 도출하여 제시하고 있기는 하지만 추정된 수치 그 자체가 우리에게 큰 의미를 가지지는 않는다. 다만 어떠한 대상들이 어떠한 분야에 얼마만큼의 가치를 부여하고 있는지를 파악하는 데 도움이 되는 정도일 것이다. 추정치 그 자체보다 중요한 것은 영국 대중들이 우체국 네트워크에 중요한 가치를 부여하고 있다는 것을 확인했다는 점이다. 그리고 이러한 가치가 단순히 우체국을 통해 제공되는 공공 서비스들의 가치를 합한 것을 훨씬 상회하고 있다는 사실이다. 즉 우체국 네트워크가 단순히 공공 서비스 제공을 위해 존재하는 것이 아니라 지역 사회 내에서 다른 부분에서도 영국 대중들에게 실질적이고 중요한 사회적 혜택을 제공하고 있으며 그러한 부분에서 우체국 네트워크의 더 큰 의미를 찾을 수 있다는 것이 본 연구가 이야기하고자 하는 바가 아닌가 생각한다.

15) 서로 다른 두 개의 방법론에 의해 계산된 결과의 차이로 계산된 값이기 때문에 이 값을 사용하는 데는 주의가 필요함

16) 환전, 여행자 수표, 보험, 신용카드, 전화 서비스 등

17) 지역사회 화합에 공헌하는 등 특정 서비스에 직접 연관되지 않는 우체국 네트워크의 사회적 역할을 의미함

IV. 맺음말

이상에서 영국의 우체국 네트워크 재구성 배경과 경과, 후속조치와 함께 이러한 정책에 영향을 미친 것으로 생각되는 연구 결과들을 살펴보았다. 장황하게 설명한 감이 없지 않지만 요점은 다음과 같다. 근거리에 편리하게 이용할 수 있는 우체국이 존재한다면 고객의 입장에서 더 바람직이 없겠지만 무조건 많은 수의 우체국을 배치하는 것이 최선의 답은 아니라는 것은 확실하다. 연구 결과에 제시되었듯이 우체국 폐쇄를 통해 해당 지역 주민들이 느낄 불편과 상실감은 통감하지만 효율적이지 못한 방식으로 우체국을 마냥 배치하고 방치하는 것은 궁극적으로 관련 비용을 증가시켜 우편 서비스 요금을 상승시키는 요인이 되며 나아가 국민의 세금 부담을 증가시키는 요인이 될 수 있다는 점에서 그러하다. 문제는 얼마나 적절하게 우체국 네트워크를 유지하고 또 일부 불편이 존재할 수 있는 지역에 대해 얼마나 효과적이고 효율적으로 대체적인 수단을 제공할 수 있는가에 있다. 이러한 일련의 조치들은 앞서도 설명한 바와 같이 고객들에게 큰 불편을 전가하지 않는 범위 내에서 우체국 네트워크를 최대한 효율적으로 운영함으로써 전사적 운영비용을 줄이고자 하는 정부 및 우편사업자의 정책적 결과로 나타난다. 향후 시장 내 경쟁심화 대체수단의 발달이 이러한 노력을 더욱 촉구하게 될 것이며 이러한 맥락에서 계속해서 진중하게 검토되어야 할 사항임에 틀림이 없다.

영국의 입장에서 보면 앞으로 추가적으로 조치해야 할 사항들이 남아있다. 단기적으로는 과거 시행한 재구성 이후 네트워크가 무리 없이 운영될 수 있도록 관찰하고 문제점을 해소하는 일이 그 중 하나이며, 우체국 창구 폐쇄에 대한 대가로 설치·운영하고 있는 대체수단이 있음에도 불구하고 충족되지 않는 일부 계층의 상실감을 어떻게 해소할 것인가도 고민거리로 남아있다. 그리고 중장기적으로 우체국 네트워크를 어떻게 운영해 나갈 것인가에 대한 고민도 계속되어야 할 것이다.

그렇다면 우리나라의 경우는 어떠한가. 우리나라에 설치·운영되고 있는 우체국 수는 2002년 총 3,709개로 정점을 기록한 이후 2008년까지 계속해서 감소하는 추세에 있다.¹⁸⁾ 물론 이

18) 우정사업본부(2009)

는 영국에서처럼 정부가 개입한 결과가 아니라 자연스러운 감소에 따른 것이다. 하지만 우리에게도 영국이 직면했던 선택이 강요되는 순간은 그리 머지 않아 찾아올 수 있다. 그렇다면 그때 우리는 어떠한 결정을 내려야 하는가. 관찰과 고민을 시작해야 할 때인 것 같다.

참 고 문 헌

- 뉴스메이커, 「[우정이야기]우체국 구조조정에 반기 든 주민들」, 2007. 12. 18.
- 문성철, 「우체국창구 대체수단 검토」, 『정보통신정책』, 제20권 6호, 정보통신정책연구원, 2008. 4. 1.
- 서울경제신문, 「만성적자 우정사업 ‘미운 오리새끼’ 전략, 각국 해법 골머리」, 2009. 11. 2.
- 우정사업본부, 『한국우정백서(2007~2008)』, 2009. 7.
- 위클리경향, 「미국선 지금 ‘우리 동네 우체국 살려 달라’」, 2009. 12. 3.
- Ipsos MORI, “Alternative postal service provision: report for Postwatch”, 2006. 12.
- _____, “Impact of post office closures on local communities: report for the National Audit Office”, 2008. 11. 7.
- National Audit Office, “Oversight of the post office network change programme”, 2009. 6. 5.
- NERA Economic Consulting, “The Social value of the post office network: report for Postcomm”, 2009. 8. 5.