

우정사업 관련 특별회계 체계의 정책 과제

이 원 희*

우정사업은 회계의 법적 근거의 관점에서 보면, 정부기업예산법, 우정사업 운영에 관한 특례법, 우체국예금·보험에 관한 법률, 우체국보험특별회계법을 근간으로 한다. 이에 근거하여 우편사업과 우체국예금은 기업특별회계로 운영되고, 우체국보험은 기타 특별회계로 운영되는 특징을 보이고 있다. 그러나 일반회계와 각 특별회계 간에 복잡한 진출입이 있고, 3개 특별회계 간에도 복잡한 진출입이 있어 책임있는 관리를 어렵게 한다.

이에 구분회계를 통해 원가 관리를 엄격하게 할 필요가 있다. 나아가 플랫폼 기능 강화 등을 통해 3개 사업의 시너지 효과를 거양하는 방안 모색이 필요하다.

I. 국가공기업과 특별회계

우리나라에서 우정사업이라고 하면, 우편·예금·보험의 3가지 사업을 포함하고 있다. 이를 위한 대표적인 법률이 '우정사업 운영에 관한 특례법'이다. 갑자기 '특례법'이라는 명칭이 제기된 것은 특별회계의 관리 체계 때문이다. 1996년에 제정된 동법 제1조에서는 '이 법은 우정사업의 조직, 인사, 예산 및 운영 등에 관한 특례를 규정함으로써 우정사업의 경영합리화를 도모하여 우정서비스의 품질을 향상시키고 국가경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.'고 되어 있다. 당시 철도사업과 우정사업의 민영화가 사회적으로 부각이 되자 민영화는 미루는 대신에 정부 사업이지만 신축성을 부여하기 위해 제정된 것이다. 이를 위해 당시 정부가 기업적 성격의 사업

* 한경대학교 행정학과 교수, wonheeldaum@hanmail.net

을 하는 경우에 적용되던 ‘기업예산회계법’의 적용에서 예외적 활동을 인정하기 위해 제안된 것이었다.¹⁾

이후 명칭이 정부기업예산법으로 개칭되면서 기업특별회계로 우편사업과 우체국예금사업만을 포함하고 있다.

<p>정부기업예산법</p> <p>제1조(목적) 이 법은 정부기업별로 특별회계를 설치하고, 그 예산 등의 운용에 관한 사항을 규정함으로써 정부기업의 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(정부기업) 이 법에서 “정부기업”이란 기업형태로 운영하는 우편사업, 우체국예금사업, 양곡관리사업 및 조달사업을 말한다.</p> <p>제3조(특별회계의 설치) 정부기업을 운영하기 위하여 다음 각 호의 특별회계를 설치하고 그 세입으로써 그 세출에 충당한다.</p> <ol style="list-style-type: none">1. 우편사업특별회계2. 우체국예금특별회계3. 양곡관리특별회계4. 조달특별회계 <p>제5조(우편사업특별회계의 세입 및 세출) 우편사업특별회계의 세입 및 세출은 「우정사업 운영에 관한 특례법」 제11조에 따른다. <개정 2010. 4. 12.></p> <p>제6조(우체국예금특별회계의 세입 및 세출) 우체국예금특별회계의 세입 및 세출은 「우정사업 운영에 관한 특례법」 제11조의2에 따른다. <개정 2010. 4. 12.></p>
--

또 하나의 중요한 사업인 우체국보험사업은 기타 특별회계로 구분하고 있다. 우체국예금·보험에 관한 법률은 예금과 보험 상품에 관한 조문을 담고 있다. 그리고 제49조에서는 특별회계 운영을 위한 근거를 마련하고 있다.

<p>우체국예금·보험에 관한 법률</p> <p>제3장 보험</p> <p>제49조(특별회계) 이 법에 따른 보험의 회계에 관하여는 따로 법률로 정한다.</p>

이에 근거하여 우체국보험특별회계법이 제정되었다.

1) 동법은 2009년에 정부기업예산법으로 전면 개정되었다.

우체국보험특별회계법

제1조(설치) 「우체국예금·보험에 관한 법률」에 따른 우체국보험사업을 효율적으로 운영하기 위하여 우체국보험특별회계를 설치하고, 세입(歲入)으로써 그 세출(歲出)에 충당한다.

이는 보험적립금 운용방법의 제한을 일부 완화하여 보험적립금이 효율적으로 운용될 수 있도록 하고, 보험적립금을 포함한 우체국보험특별회계의 결산서를 기업예산회계 관계 법령에 따라 작성할 수 있도록 하며, 보험적립금의 결산상 잉여금의 일부를 보험계약자와 소외계층을 위한 공익사업의 재원으로 활용할 수 있도록 하고, 그밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하는 것이 주된 목적이었다.

이에 우정사업관련 법률 체계는 정부기업예산법, 우정사업 운영에 관한 특례법, 우체국예금·보험에 관한 법률, 우체국보험특별회계법 등이 있다. 그리고 우편사업과 우체국예금은 기업특별회계로 운영되고, 우체국보험은 기타 특별회계로 운영되는 특징을 가지고 있다. OECD 국가 중 우정사업을 영위하면서 통상부문과 금융부문을 동시에 제공하는 국가는 24개국이며, 또한 금융부문을 취급하지 않은 국가 및 금융부문을 분리한 국가들이 금융부문 서비스제공을 재개하거나 검토하고 있다. 아울러 금융을 겸영하고 있는 국가들이 우편통상부문 사업만을 영위하고 있는 국가들 보다 더 높은 우정사업 성과를 거양하고 있는 것으로 확인되고 있다(박재석 외, 2014).²⁾ 이에 금융부문의 효율성 강화 혹은 지속가능한 체제로의 전환은 한국 우정사업의 미래에 핵심적인 사안이라고 평가되고 있다. 이러한 원칙을 확보하기 위해 3개 특별회계의 성과와 상호 관계를 살펴봄으로써 쟁점과 과제를 정리하고자 한다.

2) 박재석 외(2013), 「우체국예금 제도 개선 방안」, 정보통신정책연구원

II. 우정사업 관련 특별회계 운영의 의의

1. 국가재정법과 특별회계

1) 특별회계의 설치 근거

우리나라 재정 운영의 기본법인 국가재정법에서는 특정 세입으로 특정 세출에 충당하지 않도록 하는 한정성의 원칙에 근거하고 있으나 특정한 목적을 위해 특별회계의 설치를 위한 근거를 마련하고 있다. 국가재정법 제4조에는 ③ 특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치하도록 하고 있다. 그리고 별표 1에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없도록 하고 있다. 이에 의하면 우정사업과 관련하여 “5. 정부기업예산법, 12. 우체국보험특별회계법”이 중요한 설치 운영의 근거가 된다.

2) 회계·기금 간 진출입

국가재정법 13조는 여유재원의 경우 진출입을 하여 공동 활용하자는 취지를 마련하고 있다. 그럼에도 적립금의 성격을 갖는 자금은 그 자체의 수익이 필요하다. 이에 여유자금의 진출입을 제한하고 있다.

국가재정법

제13조(회계·기금 간 여유재원의 전입·전출) ① 정부는 국가재정의 효율적 운영을 위하여 필요한 경우에는 다른 법률의 규정에도 불구하고 회계 및 기금의 목적수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 내에서 회계와 기금 간 또는 기금 상호간에 **여유재원을 전입 또는 전출하여 통합적으로 사용할 수 있다. 다만 각호의 특별회계 및 기금을 제외한다.**

1. 우체국보험특별회계 2. 국민연금기금 3. 공무원연금기금 4. 사립학교교직원연금기금 5. 군인연금기금 6. 고용보험기금 7. 산업재해보상보험 및 예방기금 8. 임금채권보장기금 9. 방사성폐기물관리기금 10. 그 밖의 차입금이나 「부담금관리기본법」 제2조의 규정에 따른 부담금 등을 주요재원으로 하는 특별회계와 기금 중 대통령령이 정하는 특별회계와 기금

2. 사업의 특수성과 특별회계³⁾

1) 특별회계 설치 근거의 유형

우편, 예금, 보험 사업에 대한 재정 관리와 관련하여 특별회계를 운영하는 체계를 보면 별도 ‘○○○특별회계법’의 근거를 갖는 경우와 사업을 규정하면서 ‘○○ 특별회계를 운영할 수 있다’의 2가지 유형으로 구분된다. 이러한 구분은 사업의 성격에 따른 특수성 인정 범위에 따른 법체계의 차이라고 할 수 있다. 즉 ‘우편 사업 → 예금 사업 → 보험 사업’으로 갈수록 고도의 금융 활동을 포함하게 되고 이에 독립적인 운영을 보장하기 위해 별도 법체계를 설계하고 있다고 볼 수 있다.

〈표 1〉 우편, 예금, 보험 관련 특별회계 규정 근거의 차이

	공통 관련	특수 영역 관련	회계와 근거 법률
우편	우정사업운영에 관한 특별법	—	— 우편사업특별회계 (별도 특별회계법이 없음) (우정사업운영에 관한 특별법에 근거함)
예금		우체국예금·보험에 관한 법률	— 우체국예금특별회계 (별도 특별회계법이 없음) (우정사업운영에 관한 특별법에 근거함)
보험			우체국보험특별회계 (우정사업운영에 관한 특별법에 근거함) (우체국보험특별회계법)

2) 회계 간 진출입의 근거

우정사업본부에서 관리하는 3가지의 사업이지만, 고객이 상이하고 이해관계를 달리하기 때문에 어느 정도 독립성을 유지할 것인지는 매우 중요하다. 각 회계의 독립채산을 어느 정도 인정할 것인지는 결국 회계 간 진출입의 허용 여부에 달려 있다. 우리의 법제에서 보면 우정사업운영에 관한 특별법에서는 우편사업과 예금사업에 대해서는 전입금과 진출금의 근거를 두고 있지만, 보험 사업에 대해서는 전입금과 차입금의 근거는 있지만 세출과 관련하여 타 회계 진출의

3) 최종범 외.(2003), 우정사업 관련 법령·제도 정비에 관한 연구, 정보통신정책연구원.

근거를 두지 않고 있다. 특히 보험사업의 경우 재원 부족 시에 차입을 할 수 있는 근거를 마련하여 우체국보험의 재정을 보호하기 위한 장치를 강화하고 있다.

〈표 2〉 우편, 예금, 보험 관련 특별회계의 전출입과 차입금의 근거

구분	우정사업운영에 관한 특례법		우체국보험특별회계법
	우편	예금	
세입	전입금	전입금	전입금과 차입금
세출	전출금	전출금	타 회계 전출 근거 없음

다만 우정사업운영에 관한 특례법에서는 특정 특별회계의 이익금을 다른 특별회계의 결손을 보전하기 위해 전출할 수 있는 근거를 두고 있다.

우정사업운영에 관한 특례법

제14조의2(이익 및 손실의 처분) ① 우편사업특별회계 및 우체국예금특별회계는 「정부기업예산법」 제21조에 따라 매 회계연도의 결산 결과 이익이 생긴 경우에는 이익잉여금으로 적립하고 결손이 생긴 경우에는 이익잉여금 중에서 결손을 정리한다. 다만, 과학기술정보통신부장관은 우정사업을 효율적으로 운영하기 위하여 필요한 경우에는 다른 법률에도 불구하고 **이익이 생긴 특별회계의 이익금을 다른 특별회계의 결손을 보전하기 위하여 위원회의 심의를 거쳐 전출할 수 있다.** <개정 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.>

Ⅲ. 우정사업 관련 특별회계의 구조와 쟁점

1. 일반회계와의 관계

기업특별회계는 독립채산을 보장하는 것이 원칙이다. 수익이 나더라도 자체적으로 자금을 보유하도록 하여 미래의 투자 재원을 확보해야 한다. 요금 구조로 인해 적자가 발생한다면 이는 국민의 일반 부담인 세금으로 메우기 위해 일반회계로부터의 지원은 필요할 수 있다.⁴⁾ 그러나 우편사업과 예금사업은 일반회계와 복잡한 거래를 하고 있다.

〈표 3〉 우정사업에서 일반회계로 전출되는 금액

(단위: 억 원)

구분	우편사업	예금 사업
2011	△300 (▲54)	△700
2012	△100 △517(혁신도시특별회계전출) (▲57)	△1,100
2013	△50 (▲61)	△1,950
2014	△55 (▲57)	-
2015	△337 (▲72)	△1,000
2016	△303 △87 (혁신도시특별회계전출)	△1,000
2017	(▲88)	△5,000
2018	(▲94)	△500
합계	△1,232(▲483)	△11,250

주: △은 특별회계에서 일반회계로 전출, ▲은 일반회계에서 특별회계로 전입

참조: 기획재정부. 나라살림 예산개요 각년도

〈표 3〉의 내역에서 보는 바와 같이 2011년부터 2018년까지의 내역을 보면, 우편사업에서 일반회계로 총 1,232억원이 전출되고 반면 일반회계에서 483억원을 전입받다 749억원이 유출되었다. 이는 상대적으로 우편사업의 수지를 불리하게 만드는 요인이 된다. 한편 예금사업에서는 1조 1,250억원이 유출되었다. 사실상 우편이나 예금은 수익자 부담원칙이 적용되는 영역이라는 점을 고려하면 일반회계로 전출되는 것은 적합하지 않다.

특이하게 2012년과 2016년은 우편사업에서 일반회계 전출금이외에 혁신도시건설특별회계에 대한 전출금이 발생하고 있다. 역시 우편사업특별회계에 잡혀 있어서 우편사업특별회계의 수지의 악화요인이 될 수 있다.

4) 건국 초기에 국가재원이 부족한 시기에 우정사업과 담배, 인삼사업을 국가가 독점하여 재원을 마련했던 유제라고 유추해 볼 수는 있을 것 같다.

특별회계의 원칙을 다시 확립할 필요가 있다. 국가재정법 제13조는 회계의 칸막이식 운영을 경계하여 재원 운영의 상호 융통을 보장하는 것이지만, 매년의 경영성과를 기준으로 특별회계의 적립금을 막을 이유는 없다고 본다.

2. 교차보조와 회계 간 복잡한 전출입

2011년부터 2018년까지 우정사업 관련 3개 특별회계 간에 복잡한 전출입이 발생하고 있다. 이러한 자료는 기획재정부가 발간하는 “나라살림 예산개요”의 예산총칙에 제시된다.

1) 우편사업과 타 회계와의 관계

우편사업은 타 회계로부터 전입만 받고 있다. 이의 논리는 우정사업본부가 수행하는 있는 3개 회계의 총괄경비를 동 특별회계에서 처리하기 때문이다. 예컨대 인건비를 각각의 회계에서 처리하지 않고 우편사업특별회계에서 일괄처리하기 때문이다. 그리고 정비의 교체나 사무실 교체 등과 같은 비용을 일괄 처리하기 때문에 정산의 개념이 포함된다.

그러나 원가 계산이 엄밀하게 이루어지지 상황에서 이러한 경비를 논리적으로 모두가 납득할 수 있는 기준으로 배분하는 것이 쉽지 않다.⁵⁾

이럴 경우 결국은 교차보조라는 개념으로 이해를 해야 할 것이다. 그러나 고객이 너무나 이질적인 3개의 사업간에 교차보조의 개념을 적용하기는 쉽지 않다. 이는 공공요금을 통해 일종의 소득재분배 효과를 기대하는 것이기 때문이다.

이는 결국 3개 사업을 분리할 것인지의 쟁점을 야기할 것이다. 아니라면 시급하게 구분회계를 통해 원가를 분리하는 노력이 병행되어야 할 것이다.

5) 우정사업본부가 우정사업운영에 관한 특례법이 1996년에 도입되었고 2000년 우정사업본부체제가 되었기 때문에 우정사업에 대한 원가논의는 사실상 1996년부터 시작되었다고 할 수 있다. 우정사업본부도 활동기준원가회계(Activity Based Cost Accounting:ABC)를 도입논의도 하고 실제도 복식부기를 국가재정에서 도입하면서 복식부기를 사용하고 재무제표를 기록해야 하기 때문에 원가개념의 도입은 필수적이 되었다.

〈표 4〉 우편사업의 타 회계로부터의 전입금

(단위: 억 원)

구분	타 회계로부터의 전입		
	예금사업	보험사업	합계
2011	3,294	2,901	6,195
2012	3,092	3,057	6,149
2013	3,664	2,017	5,681
2014	4,041	2,330	6,371
2015	4,788	2,779	7,567
2016	4,352	3,179	7,531
2017	4,570	3,128	7,698
2018	4,957	2,850	7,807
합계	32,758	22,241	54,999

참조: 기획재정부. 나라살림 예산개요 각년도 (예산총칙)

2) 예금사업과 타 회계와의 관계

매우 흥미로운 재정관리의 모습이 예금사업에서 나타난다. 예금사업은 보험사업으로부터 전입을 받으면서 동시에 우편사업에는 전출을 하고 있다. 사실상 매년 전출의 규모가 훨씬 크다. 예금사업의 경우 수신에 따른 투자 수익을 향상시켜 금리 차이에 따른 이익을 확보해야 한다. 따라서 수익성을 지속적으로 관리하고 모니터링할 수 있어야 한다.

〈표 5〉 예금사업의 타 회계로부터의 전출입금

(단위: 억 원)

구분	타 회계로 전출		타 회계로부터의 전입
	우편사업	공적자금	보험사업
2011	3,294		611
2012	3,092		954
2013	3,664		976
2014	4,041		849

구분	타 회계로 진출		타 회계로부터의 전입
	우편사업	공적자금	보험사업
2015	4,788		872
2016	4,352	600	763
2017	4,570	600	818
2018	4,957	620	775
합계	32,758	1,820	6,618

참조: 기획재정부. 나라살림 예산개요 각년도 (예산총칙)

3) 보험사업과 타 회계와의 관계

보험은 다른 회계로부터 전입받지 않는다. 특히 우편사업에 대한 진출의 비중이 가장 크다. 이는 우편사업이 총괄 조정하는 기능으로 인건비와 각종 경상경비를 총괄하여 지출하기 때문이다. 그러나 역시 국민이 납득할 수 있는 원가 관리가 필요하다. 그렇지 아니한 경우에는 3개 특별회계 간에 교차보조 방식의 논리가 필요한지에 대해서는 국민적 공감대가 형성되어야 한다.⁶⁾

〈표 6〉 보험사업의 타 회계로부터의 진출금

(단위: 억 원)

구분	타 회계로 진출		
	우편사업	예금사업	합계
2011	2,901	611	3,512
2012	3,057	954	4,011
2013	2,017	976	2,993
2014	2,330	849	3,179
2015	2,779	872	3,651

6) 교차보조(cross subsidization)라 함은 해당 재화나 서비스의 생산에 소요된 비용을 발생원가에 따라 배분하지 않고 특별한 목적달성을 위해 임의적으로 배분하는 것을 말한다. 즉 해당 재화나 서비스를 제공받는 자와 비용부담 주체가 일치하지 않음으로써 수익자부담원칙(beneficiary pays principle)이 파괴되는 현상을 의미한다. 교차보조를 용인하는 이유는 균형발전, 소득재분배 효과, 경제적 약자에 대한 사회적 배려와 같은 다양한 정책목표의 추구에서 비롯된다고 할 수 있다.

구분	타 회계로 진출		
	우편사업	예금사업	합계
2016	3,179	763	3,942
2017	3,128	818	3,946
2018	2,850	775	3,625
합계	22,241	6,618	28,859

참조: 기획재정부. 나라살림 예산개요 각년도 (예산총칙)

3. 재정 성과와 교차보조와 회계 간 복잡한 진출입

감사원의 결산검사보고서에 제시되는 비용과 수익에 따른 이익을 분석하면 우편사업은 거의 매년 손실을 보여주고 있다. 물론 비용의 배분 문제로 인해 우편사업이 과대 계상되는 측면도 있다. 그러나 나름대로 진출입을 통해 조정을 한 결과이기 때문에 앞에서 지적한 구분회계와 원가관리의 쟁점이 다시 제기된다.

〈표 7〉 비용 수익에 따른 운용성과

(단위: 원)

구분	우편사업	우체국예금
2017	-65,441,856,430	-63,433,812,002
2016	192,203,406,580	-75,863,182,420
2015	29,664,722,986	-94,802,155,284
2014	20,987,846,402	-110,020,713,705
2013	-28,554,049,292	20,073,203,269
2012	19,369,380,674	-146,293,795,528
2011	155,384,374,517	-132,228,909,578

주: -는 이익, +는 손실을 나타냄 [(지출-수입)으로 계산함]

참조: 각 년도 감사원. 결산검사보고서

한편 우정사업본부가 발간하는 우정사업의 세입·세출을 보면 3개의 사업 모두 현금주의 방식에서 세출이 초과하지는 않도록 관리하고 있는 것으로 나타난다. 문제는 급변하는 물류 환경과 금융환경에 신속하게 대응하여 매출을 향상시키느냐와 연계된다. 2015년 이후 우편의 세입

이 감소 경향을 보이고 있다는 것이 위기를 알려주는 신호이다. 예금도 저금리 시대에 불안한 추세치를 보이고 있다. 금융시장의 불확실성이 크지면 보험은 증가할 수 있지만, 아직 차지하는 비중이 높지 않다.

우정사업이 구분회계를 통해 각각의 성과를 관리할 뿐만 아니라, 변화하는 환경에 적응하여 경쟁력을 회복하는 것이 중요하다는 것을 보여 주고 있다.

〈표 8〉 우정사업 세입·세출 현황

(단위: 억 원)

구분	회계	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	전년대비 증감율(%)
세입	우편	33,589	35,089	35,659	36,373	38,613	39,792	39,498	38,918	△1.5
	예금	36,046	35,883	38,346	38,612	31,763	31,094	28,585	23,835	△16.6
	보험	6,151	7,079	7,823	7,979	7,779	8,220	9,087	9,276	2.1
세출	우편	32,768	35,021	35,271	35,671	37,021	37,876	38,709	38,039	△1.7
	예금	22,679	21,981	28,253	28,535	22,975	25,511	23,552	22,764	△3.5
	보험	5,978	6,986	7,754	7,897	6,429	6,808	6,950	7,165	3.1

자료: 우정사업본부. (2017). 연차보고서

IV. 우정사업 관련 특별회계 운영의 발전 과제

1. 보편적 서비스와 교차 보조

우정사업본부가 이질적인 3개의 특별회계를 관리하면서 복잡한 진출입이 발생하고 있다. 그리고 일반회계와의 관계에서 명확한 역할 분담도 이루어지지 못하고 있다.

이를 해결하기 위해 세 가지 큰 방향을 설정할 수 있다. 첫째, 3개의 사업을 완전히 분리하고 회계 간 칸막이를 강화하는 것이다. 이는 다른 각도에서 보면 조직의 분리를 의미한다. 두 번째, 한 기관이 이를 관리하면서 회계를 분리하지 않는 것도 방법이다. 그러나 이럴 경우 회계 책임을 명확하게 어렵게 하는 측면이 있다. 세 번째, 지금처럼 한 기관이 3개의 회계를 관리한

다면 구분회계를 통해 원가관리를 엄격하게 하는 것이다. 이럴 경우 불필요한 전출입의 과정보다는 직접 경비를 처리하도록 하는 것이 바람직하다. 이것이 회계 책임점을 명확하게 하기 때문이다.

지금은 마치 교차보조를 하고 있는 것처럼 보이는 구조이다. 물론 교차보조 체계는 우정사업이 일종의 통합된 공공재로서 분리불가능성(indivisibility)을 갖게 한다. 즉 우편, 예금, 보험이 합쳐져서 국민에게 우정사업이라는 공공재를 제공한다는 것이다. 그러나 교차보조가 유사한 공공서비스 이용자 간에 소득 격차가 있는 경우에 적용될 수 있는 개념이다. 만약 이용자가 전혀 이질적이라면 설득력이 약하다. 우정사업이 비효율을 교차보조라는 이름으로 포장해서는 안 될 것이다.

특별회계 간 칸막이 현상으로 우정사업 경영효율화를 저해하는 현상도 방지하면서 동시에 책임성을 확보하는 방안도 마련해야 하는 딜레마가 여기에 있다.

2. 공유시장과 플랫폼 기능

3개의 특별회계 사업이 연계가 있고, 그래서 단일 조직이 이를 관리한다면 시너지 효과를 창출할 수 있어야 한다.

이는 최근 화두가 되는 공유경제와 플랫폼 기능을 통해 설명이 될 수 있을 것이다. 최근 우정사업본부가 이를 인식하고 △(온-오프라인) 플랫폼 사업 통한 사업다화 △ 국제 물류 및 국제 특급 서비스와 같은 신규 사업 진출 등에 대한 대안을 제시하는 것이 그러한 맥락이다.

무엇보다 우분이 갖고 있는 가장 큰 자산 중 하나가 우분의 전국적 네트워크 망에 기초한 플랫폼으로서의 잠재력이라고 보고 이를 활용하는 것은 중요하다.

알뜰폰 판매의 성공은 이러한 사례에 해당된다. 별도로 판매망을 갖추지 못한 영세 알뜰폰 사업자들의 경우 우체국의 전국적 네트워크를 이용하기를 원한다. 고객 역시 우체국 방문을 통해 자신에게 맞는 알뜰폰 판매 사업자들을 검색할 비용과 시간을 줄일 수 있다. 특히 통신비 지출에 민감하고, 상대적으로 우체국 현장 방문을 통해 정보를 찾으려 하며 이에 필요한 시간 여유를 갖고 있는 50대 이상의 그룹에게 타겟팅이 되었다.

알뜰폰 판매의 경우 대표적인 창구망 개방의 성공 사례로 계속적 확장이 필요한 사례에 해당된다. 그리고 우체국을 이용하는 고객의 확대 현상을 가져오는 것이다. 아울러 물류망 개방을 통한 신규 사업 진출 역시 독려되고 새로운 사업의 제안이 있어야 할 것이다.

3. 양면시장이론과 사업 다각화

Hagiu(2007)⁷⁾는 양면시장의 플랫폼(Multi-Sided Platforms)이 검색비용(search cost), 공통거래비용(shared transaction cost)을 절감한다고 주장한다. 검색비용은 참여자가 자신이 원하는 거래나 정보를 찾는데 드는 비용을 말하며, 공통거래비용은 거래상대를 발견한 이후 이를 활용하거나 실제 거래를 하는 동안 발생하는 비용을 말한다.

최근 편의점에 소포를 맡기면 이를 편의점에서 접수하여 택배에게 전달하는 방식이 그러하다.⁸⁾

양면 시장이론에 따르면 융합을 통한 산업과 기술의 변화가 가속화되면서 이전에는 생각하지도 못한 방식의 시장 작동이 주목을 받고 있다. 단일 혹은 복수의 플랫폼이 판매자와 구매자 간의 거래를 가능하게 하고 양측에 적절한 비용을 책정하여 수익을 내는 것이 양면시장의 특성인데, 이러한 시장에서는 서로 다른 두 종류(이상)의 이용자 집단이 특정 플랫폼을 매개로 상호작용을 하고, 상호작용에 의해 창출되는 가치가 간접적 네트워크 외부성(indirect network externality)의 영향을 받게 된다. 양면시장에서의 각 네트워크는 판매자 및 구매자가 늘어날수록 그 가치와 효용이 높아지고, 이에 따라 양쪽 네트워크의 규모가 커지는 네트워크 효과(network effect)를 갖게 된다.

이 경우 각 면의 이용자들의 접촉을 극대화시키는 것이 플랫폼 전체의 이윤극대화로 이어진다. 기존 단면시장의 가격수준(price level)이 중요한 것이 아니라 양면을 모두 고려한 플랫폼

7) Andrei Hagiu(2007). "Multi-sided platforms: From microfoundations to design and expansion strategies." Harvard Business School Strategy Unit Working Paper 09-115.

8) Lawson의 경우 새로운 플랫폼 기회를 발견하여 사업영역을 확장시킨 사례이다. 일본의 두 번째로 많은 지점을 갖고 있는 편의점 Lawson의 경우 Yamamoto 택배 회사와 제휴 고객들이 택배를 맡기고 수령하는 일을 Lawson에서 할 수 있게 해주고 Lawson은 Yamamoto와 협력하여 Ski resort 고객들이 자신의 장비를 Lawson지점에 맡기면 이를 Yamamoto가 pickup 한 후 스키장 근처의 Lawson에게 전달하는 역할을 하였다.

의 전체 가격구조(price structure)를 어떻게 책정해 외부성을 내부화할 것인지가 중요해진다. 이때 외부성을 내부화하는 가격구조를 만들기 위해서는 양 면의 이용자에게 별도의 가격을 설정하는 것이 중요하고, 다음으로 양 면의 수요에 균형을 맞추는 가격설정이 요구된다.⁹⁾

양면시장적 관점에서 볼 때 우정사업본부의 우편사업부문이 상호 이질적인 이용자 그룹들 간 거래비용을 줄이고 소비자와 공급자 간의 네트워크 외부성을 내부화시키는 플랫폼으로서 적절한 기능을 하고 있는지가 장기 경영전략의 관점에서 주되게 검토해야 할 대상이 된다. 보편적 서비스로서 우본이 제공하는 업무에 높은 가치를 두고 있는 집단에 보다 많은 서비스 공급이 이루어지는 것이 바람직하고 서로 다른 이용자 집단들 및 상이한 업무들 간의 상호작용을 활성화시키는 방향으로 진행되어야 할 것이다.

이에 우본이 사업 다각화 전략의 하나로 창구망 및 물류망을 개방을 하는 것은 바람직하다. 양면시장의 플랫폼(Multi-Sided Platforms)은 두 개 또는 그 이상의 별개이지만 상호의존적인 타겟 그룹을 대상으로 이들을 연결시킴으로써 가치를 창출하기 때문이다.

V. 맺는말

우정사업은 한국 근대화를 상징하는 의미를 가지고 있다. 그러나 기술의 발전에 따라 정부 주도형에서 시장으로의 전환이 빠르게 진행되고 있다. 시장의 성장 속도를 따라가지 못한다는 지적이 있다. 그래서 대통령 선거 때마다 현행과 같은 본부 체제에 대한 논쟁이 가열된다. 한편으로는 민영화를 하자는 주장이 있는가 하면 한편으로는 청으로 독립하여 공공성을 강화해야 한다는 주장도 있다.

그러나 그러한 조직 개편을 논의하기 전에 우정사업에 포함된 3개의 사업 즉 우편, 예금, 보험 사업의 관리 체계를 정돈할 필요가 있다. 그리고 회계 책임을 명확하게 해야 한다. 매년의

9) Tomas R. Eisenmann, Geoffrey Parker, Marshall W. Van Alstyne(2006). 'Strategies for Two-sided Markets', Harvard Business Review.

예산에서 복잡한 진출입의 과정을 거치게 하는 것보다는 명확하게 구분회계를 확립하고 원가 관리를 하는 것이 우선이다.

물론 수단과 목적이 전도되어서는 곤란하다. 아직은 보편적 서비스를 유지해야 한다는 주장이 강하게 들린다. 사업성 강화에만 치우치다보니 지속 가능한 보편적 서비스는 뒷전이라는 비판도 존재한다. 그러나 보편적 서비스를 추구하더라도 어느 부분에서 어느 정도 적자가 발생하고 그래서 어느 정도를 교차보조하고 있는 지는 분리해내어야 한다. 그래야 받는 계층뿐만 아니라, 지원하는 계층에게도 설득할 수 있기 때문이다.

참 고 문 헌

- 김영규·양태훈(2001), 일본우정사업 개혁의 시사점, 우정정보 45호 여름, 정보통신정책 연구원.
- 남찬기·윤석환·김철완·최순규·최중범·이용수·김정민·이영규(1998), 우정사업 운영 체제의 이행전략, 정보통신정책연구원.
- 류근옥(2000), 국영금융으로서 우체국 금융의 역할, 우정정보 43, 정보통신정책연구원.
- 박재석·심송보·김민진·황병일(2013), 우체국예금 제도 개선 방안, 정보통신정책연구원.
- 박재선·문성철·유승훈(2011), 조건부 가치 측정법을 이용한 우체국 네트워크의 사회적 가치 추정-공익적 가치를 중심으로, 정보통신정책연구원.
- 배귀희 외(2016), 환경변화에 따른 우정사업 대응방안 연구. 국회 예산정책처.
- 우정사업본부(2015), 우정사업 중기 운영방향, 우정사업본부.
- 이용수·박중권·최중범·이석범·안명옥·이용중·박소연·김민진·최승재(2014), 우정 사업 조직·인력·사업의 근본적인 혁신방안 연구, 정보통신정책연구원.
- 조세연구원 공공기관정책연구센터(2011), 공공기관 아웃소싱 방안 연구, 조세연구원.
- _____ (2015), 공공기관 기능조정- SOC 기관 중심으로 2015.

국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>.

금융감독원 홈페이지 <http://www.fss.or.kr>.

매일경제, “금융업강화나선 우정사업본부”, 2011. 4. 5.

Andrei Hagiu(2007). Multi-sided Platforms: From microfoundations to design and expansion strategies, Harvard Business School Strategy Unit Working Paper 09-115.

Antràs, Pol.(2014). “Grossman - Hart (1986) Goes Global: Incomplete Contracts, Property Rights, and the International Organization of Production.” Journal of Law, Economics, and Organization 30 (1): 118-175.

Hart, Oliver & Shleifer, Andrei & Vishny, Robert W(1997). “The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons,” The Quarterly Journal of Economics, MIT Press, vol. 112(4), pages 1127-61, November.

Tomas R. Eisenmann · Geoffrey Parker · Marshall W. Van Alstyne(2006). Strategies for Two-sided Markets, Harvard Business Review.