

# 우정사업 공사화의 본질과 제도설계의 과제

곽 채 기

서울대학교 행정대학원 강사

본고에서는 우정사업 공사화 추진이 필요하게 된 배경을 우정사업 기본특성의 변화, 우정사업환경의 구조적 변화, 현행 우정사업 경영체제의 구조적 한계 및 문제점 등의 측면에서 밝히는 가운데 제도적 맥락에서 우정사업 경영체제의 공사화 전환이 갖는 의미를 규명하였다. 이에 기초하여 공사화의 정책목표에 부응할 수 있는 제도설계의 방향을 정책기능과 사업기능의 분리, 사업구조의 설계, 체신부 우정정책담당조직 및 우정공사 조직설계 등의 측면에서 살펴보았다.

## I. 우정사업 공사화 추진의 의의

우리나라에서 우정사업이 시작된지 110년째인 올해에는 우정사에 획기적인 일로 기록될만한 두 가지 결단이 이루어졌다. 그 하나는 우정사업 경영체제를 1997년에 공사체제로 전환하겠다는 것이며, 다른 하나는 우편물 종별체제의 개편이다.<sup>1)</sup> 사실상 우편물 종별체제의 개편도 우정사업 공사화 전환을 뒷받침하기 위한 주요 정책과제의 하나라는 점에서 그동안 무수한 논의과정을 통해 그 필요성이 제기되어 왔던 우정사업의 구조조정 노력이 이제 본격적으로 전개되기 시작했다고 할 수 있다.

우정사업조직의 공공부문내 바람직한 존재양식에 관한 논의는 이미 지난 80년대 초반부터 거론되기 시작했다. 그동안의 논의과정에서 제시되었던 우정사업의 경영체제의 개편 대안은 크게 세가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 현재와 같은 조직체계(정부부처형 공기업)를 유지하는 가운데 인력·조직·예산·회

계 요금관리 등의 부문에서 경영자율성과 탄력성을 부여함으로써 사업적 관리주체로서의 성격을 보완하는 방안이다. 둘째, 우정기능을 전담하는 별도의 독립청(우정청)을 설치하는 방안이다. 셋째, 우정사업의 자율성과 전문성, 그리고 책임성을 획기적으로 높이기 위한 방안으로서 우정공사를 설립함으로써 우정사업을 일반정부 부문으로부터 완전히 분리하는 방안이다.

이러한 우정사업 경영체제 개편대안 모색과정에서 공통적으로 지적되었던 점은 현재의 정부부처형태(체신부)의 공기업체제하에서는 우정사업이 일반정부부문과 유사한 경직적인 관리체제로 운영되고 있는 나머지 우정부문의 사업적 고유성과 경쟁력 향상을 뒷받침할 수 있는

1) 현재의 우편물 종별분류체제의 기본구조는 1905년에 형성된 것이다. 따라서 우편물송달속도를 기준으로 한 우편물종별체제의 개편은 지난 90년간 유지되어 왔던 우편물 분류체제를 바꾸는 획기적인 일이다.

효율적 운영을 도모하기 어렵다는 것이었다. 즉 정보화의 진전 등 우정사업의 환경변화가 급변하고 있는데 반해 우정부문의 관리체계는 1960년대의 법규적 합리성 또는 회계적 책임성의 확보에 주안을 두고 있는 소극적·정태적 관리방식에서 탈피하지 못하고 있다는 것이다.

사실상 우정부문이 전기통신부문의 눈부신 발전과는 대조적으로 성장과 발전이 정체되고 있는 주요 원인의 일부가 우정사업 고유의 특성이 고려되지 않은 채 일반정부부문 운영방식이 기계적으로 적용되고 있는 데에 있음을 부인할 수 없다. 따라서 우정부문에 부하되고 있는 정책목표에 효과적으로 대응하기 위해서는 우정사업의 독자성과 효율적 운영이 뒷받침 될 수 있는 관리주체의 모색과 관리방식의 전환이 필요불가결하다고 할 수 있다. 우정사업 개편의 핵심적 과제는 우정서비스 자체의 특성 변화와 사업환경의 구조적 변화에 따라 새롭게 제기되는 정책과제에 효과적으로 대응하기 위해서 「우정사업이 어떠한 존재형태를 띠고, 어떠한 관리방식으로 사업이 전개되는 것이 바람직할 것인가」의 문제라고 할 수 있다.

이러한 인식에 기초하여 그동안 체신부는 정부부처형 공기업의 유지를 전제로하여 인원 및 예산운영에 있어서 탄력성을 확보할 수 있는 제도적 장치를 마련하기 위하여 「체신현업관서 운영 효율화를 위한 특례법」의 제정을 추진하여 왔다. 그러나 동 특례법이 제정될 경우 우정사업과 관련된 수개 관련부처의 고유기능을 체신부가 대신해서 행사해야 하는 등의 제반 문제로 인해 관련부처의 협조를 받는 것이 용이하지 않았다. 이에 체신부는 「특례법」 제정을 포기하는 대신에 현재의 우정사업 경영체제가 안고 있는 문제에 대한 보다 본질적인 해결책을 마련하기 위한 정공법을 구사하여 공사화 방안을 채택하

기에 이르렀다.

이에 본고에서는 우정사업 공사화 추진이 필요하게 된 배경과 제도적 맥락에서 우정사업 경영체제의 공사화 전환이 갖는 의미를 밝히는 가운데 공사화의 정책목표를 충분히 살리기 위해 우정사업을 동태적이고 탄력적인 공공사업조직으로 전환하는데 필요한 제도설계의 기본 방향을 탐색해 보고자 한다.

## II. 우정사업 공사화의 추진 배경 및 필요성

### 1. 우정사업의 기본특성 변화

우편서비스는 봉서, 신문, 잡지 등을 전달함으로써 국민의 일상생활에 필요불가결한 기본통신수단으로서의 역할을 수행하며, 경제적으로는 정보의 원활한 유통을 통하여 국민경제의 효율성을 향상시키는 역할을 수행하고 있다. 우편서비스는 그동안 개인간의 기본적인 의사전달의 수단으로서, 그리고 우편을 매개로한 정보와 가치의 전파수단으로서 독보적 위치를 점하고 있었다.

우편서비스는 이의 원활한 공급을 위해 전국적인 우편망 형성 등 방대한 고정자산 및 설비투자가 필요함으로써 규모의 경제가 작용하고 있다는 점에서 시장의 실패요인을 내포하고 있다. 아울러 사회통념상 공익적 성격을 띠고 있는 우편서비스에 있어서 이윤동기가 부여되기가 어렵다는 점에서 이의 효율적 공급을 위한 공공부문(정부)의 역할이 중시될 수밖에 없다. 특히 우편서비스가 국민들의 일상생활에 필요불가결한 기본적 통신수단이라는 점에서 「보편적 우편서비스」의 확보라는 공공적 목표의 달성을 위해 사업운영체제를 정부독점 공기업체제로 채택하는 것이 일반적이다.

이와 같이 종전에는 우편서비스가 국민들의 기본적 통신수단으로서 절대적 위치를 점하고 있었으나 최근에는 통신기술의 획기적 발전에 의해 다양한 의사전달수단이 등장하게 되었다. 정보화사회의 도래와 더불어 정보전달수단이 다기화 다원화됨에 따라 우편서비스의 상대적 중요성은 줄어들게 되었다. 또한 우편서비스 수요구조 자체가 급격하게 변하게 되면서 종전에 인정되어 왔던 강한 공공성은 점차 희박해지는 반면 사적재적 성격 또는 기업성 측면이 부각되고 있다. 우리나라의 경우 1992년에 접수된 28억 4천 2백만 통의 우편물량 중 75%를 광고우편 등 기업통신이 차지하고 있어 종래 개인간 신서송달을 주로 하던 우편기능은 크게 약화된 반면 기업의 영업활동을 위한 필수적인 통신수단이 성격은 강화되고 있다. 이제 우편서비스는 비밀의 보호를 요하는 개인간 신서의 교환수단 이라기 보다는 민간기업의 활동을 뒷받침하는 물류시스템으로서의 성격이 더욱 두드러지게 되었다. 따라서 개인간 신서의 비밀보호와 기본적인 의사전달수단으로서의 강한 공공성을 확보하기 위한 취지에서 설계되었던 정부부처형 공기업제도는 그 근거를 점차 상실하고 있다.

바로 이와 같이 우편서비스의 급격한 수요구조 변화에 따라 우편의 기본 기능이 전통적인 개인간 의사전달 수단에서 「사업수단」으로 전환됨에 따라 개인간 신서의 비밀보장 등의 공공적 측면보다는 사업수단이라는 기업적 측면을 보다 효과적으로 뒷받침할 수 있는 사업운영체제의 모색이 필요하게 되었던 것이다.

## 2. 우정사업환경의 구조적 변화

### 1) 우편서비스 수요의 다양화 고도화

국민의 전반적인 생활수준 향상과 다양한 정

보통신수단의 등장과 더불어 우편서비스에 대한 국민들의 욕구도 다양화·고도화되고 있다. 우선 우편서비스 수요에 있어서 종전에는 안전성, 정확성 등의 요구가 주종을 이루고 있었으나, 이제는 이러한 요구에 부가하여 신속성과 편리성, 접근성 등에 대한 요구가 요구가 증대하고 있는 등 서비스 수요가 더욱 고도화되고 있는 양상을 보이고 있다. 이러한 변화는 최근 들어 보통통상 우편물보다 등기속달우편의 증가속도가 훨씬 높다는 점을 통해 단적으로 드러나고 있다.

우편서비스 수요의 고도화와 병행하여 다양화의 요구도 크게 진전되고 있다. 종전에는 신서나 소포우편물 등이 우편서비스 대상의 중추를 이루고 있었으나 이제는 우편주문판매제, 경축용전자우편, DM 등 부가가치우편(value added mail)의 수요가 증가하고 있다.

이와 같은 우편서비스의 고도화·다양화 추세에 부응하기 위해서는 우정사업의 운영에 있어서 방문접수, 초특급우편, 당일배달우편 등 고객지향적 마케팅전략이나 타부문서비스와 기존의 우편서비스를 결합시켜 부가가치를 높임으로써 우편서비스를 하나의 전략상품으로 개발하는 노력이 전개되어야 한다. 그런데 현재의 정부부처형 공기업체제하에서는 사업운영조직으로서의 신속성을 확보하기가 어려워 이러한 요구에 효과적으로 부응하지 못하고 있다. 바로 이런 점에서 우편서비스 수요의 다양화·고도화에 대응한 자율적인 사업운영체제의 확보 필요성이 우정공사화 추진의 주요한 배경을 이루고 있다고 할 수 있다.

### 2) 대체서비스의 등장과 경쟁환경의 조성

우정사업은 이용자에게 균일한 요금으로 동등한 서비스를 제공하며, 우편의 신뢰성을 확보

하고 서비스의 표준화를 기할 뿐 아니라 개인신서의 비밀보호와 우편의 안정성을 도모하기 위하여 정부에 의해 독점사업체제로 운영되어 왔다. 그러나 실제 우정사업 중 자연독점권이 인정되는 사업은 隔者之間의 신서의 송달업무에 국한되며, 소포우편, 인쇄물송달, 우편환, 우편예금업무 등은 민간부문의 택배사업자, 일반금융기관과 경쟁관계에 있다. 과학기술의 발달, 사회·경제적 환경의 변화에 따라 사실상 우편서비스에 대한 정부의 배타적 독점권은 점차 완화되어 가고 있는 결과, 신서를 제외한 여타 우편서비스의 분야에 있어서 사송업체의 참여를 용인하고 있는 것이 세계적인 추세이다. 아울러 전기통신미디어의 발전·보급에 따라 우편에 대한 대체통신수단이 광범위하게 출현함으로써 우정사업의 독점적 지위가 약화되고 있다.

우리나라에서도 1980년대 중반이후 민간 우편사업자가 크게 늘어나고 있는 추세를 보이고 있으며, 1991년에는 민간택배사업제도가 도입된 바 있다. 현재 국내 민간우편사업자로는 국내 사송업체 180개, 국제사송업체 30개 정도가 활동하고 있다. 이들 민간업체는 특급우편과 소포우편 등 비교적 수익성이 좋은 서비스 시장만을 집중적으로 공략하는 사업전략을 구사하고 있다.

이와 같이 종전에 독점사업체제를 형성하고 있던 우편사업의 시장구조가 사송업체들의 시장참여가 늘어나면서 경쟁시장구조로 전환되고 있다. 우편사업이 직면하고 있는 경쟁관계는 대체통신수단의 등장에 따른 우편서비스와 타 대체통신수단간의 경쟁(서비스간 경쟁 및 대체통신수단 사업자간의 경쟁), 그리고 우편서비스를 둘러싼 정부의 우정서비스와 민간부문의 사송업체간의 경쟁관계로 구분해 볼 수 있다. 특정서비스에 따라서는 대체관계보다는 보완관계가 나타날 수도 있겠으나, 정보통신서비스를 포함한

경쟁관계에 있는 서비스를 모두 고려할 때 대체관계가 보다 강하게 나타날 것으로 예상된다.

물론 사송업체들의 크림스키밍(Cream-skimming) 행동 가능성, 그리고 전국적 보편적 우편서비스의 확보 필요성 등의 관점에서 당분간은 독점적 우편사업체제의 근간이 유지될 것으로 보인다. 그러나 장기적으로는 사송업체의 시장진입 확대를 통한 경쟁체제로의 전환이 불가피할 것으로 보인다. 이들 사송업체의 경우에는 컴퓨터 전산시스템에 의한 우편물 관리 등 정보통신기술의 적극적 활용, 서비스에 대한 높은 신뢰도, 환경에의 적극적이고 탄력성있는 대응 등을 통해 공공부문 우정사업자에 대한 비교우위를 쉽게 확보할 수 있을 것이다. 탄력적이고 자율적인 사업운영을 제약받고 있는 기존의 정부부처형 공기업 형태하에서는 사송업체와 효과적으로 경쟁한다는 것을 기대하기는 어렵다.

한편 대내적인 측면에서 민간사업자들의 우편시장 참여 욕구 압력의 증대에 병행하여 대외적으로도 UR협상 등으로 우편시장의 개방압력이 가중되고 있는 실정이다. 현재에도 DHL, UPS 등 외국의 우수한 사송업체들이 국내의 국제사송업체와 계약을 체결하여 영업을 하고 있으며, 실제로는 국내의 국제사송업체들이 이들 외국업체의 대리점 역할을 하는데 머무르고 있다는 점에서 최소한 국제우편물분야에 있어서만큼은 이미 외국업체의 시장진입이 시작되고 있다고 해도 과언이 아니다. 이와 같이 장기적으로는 우편시장의 대외개방문제가 현안과제로 등장할 것으로 예상됨에 따라 국내 기간우송사업자의 국제경쟁력 배양을 위한 방안이 장기적인 관점에서 지속적으로 추진되어야 할 것이다.

이와 같이 대체서비스의 등장에 따른 서비스 상호간의 경쟁관계 공·사송업체간의 경쟁 등 우편사업은 사기업부문의실질적인 우정사업과

타통신매체로부터 부단한 도전에 직면하고 있다고 할 수 있다. 따라서 이들 분야로부터의 도전을 극복하는 가운데 고유의 영역을 확보하기 위해서는 우편서비스의 질적 개선, 우정재정의 건실화를 도모하고 적절한 요금수준을 유지하며, 사업의 탄력적·신축적 운영의 확보 등 우정사업 경영혁신 노력의 집약적인 전개가 요구되고 있다.

### 3. 현행 우정사업 경영체제의 구조적 한계 및 문제점

#### 1) 공공성 위주의 사업경영

우편사업이 만성적 적자에서 벗어나지 못하면서 우편부문에 부과되고 있는 정책목표에 효과적으로 접근하지 못하고 있다는 비판은 이미 오래 전부터 제기된 바 있다. 우편사업의 만성적 재정적자는 우편사업 운영의 부실에서 비롯된 것이라기 보다는 그동안 우편서비스가 내포하는 공공적 성격을 강조한 나머지 낮은 원가보상수준을 적용한 데서 기인한 것이라고 할 수 있다. 그러나 우편서비스의 성격이 민간기업 활동을 뒷받침하는 물류시스템으로서 사적재적 성격을 강하게 띠고 있으며, 민간사송업체와의 경쟁관계에 직면하고 있다는 점에서 이제는 우편사업 고유의 공익목표를 뒷받침하기 위해서도 우편사업의 경쟁력 내지 사업성이 뒷받침되어야 한다.

흔히 논의되는 「우편사업의 재정수지 균형의 유지와 새로운 상품개발, 전국적 정보화 네트워크의 정비 및 정보전달자로서의 우정기능의 활성화 촉진」 등과 같은 우정분야에 대한 사회적 기대는 우정사업을 둘러싸고 있는 정부부문내의 사업환경과 부합되지 않는다는 점이 지적되어야 할 것이다. 왜냐하면, 현행 우정사업에 대

한 정부의 관리체계는 우정사업이 독자적 목표하에 효율적 사업을 전개할 수 없을 정도로 획일화·경직화되어 있기 때문이다. 그러한 제약 조건하에서 우정사업의 효율성 향상을 통해 우편재정의 수지구조를 개선해야 한다거나 정보화 사회에 걸맞는 종합정보센터로서 기능해야 한다는 사회적 요구는 사실상 모순된 양상을 띠고 있다고 볼 수 있다. 우편요금수준 및 구조의 결정, 인력 및 조직관리, 예산회계관리 측면에서 사업적 특성을 배려하지 않은 상태에서 우정부문에 부과된 정책목표에 부응하면서 사업의 성과를 향상시킨다는 것은 실현성이 희박하다고 볼 수 밖에 없다. 따라서 우정사업이 당면하고 있는 가장 큰 구조적 문제점 중의 하나인 만성적인 우정적자를 해소하는 가운데 우정부문에 부과되고 있는 사회적 역할기대에 효과적으로 부응하기 위해서는 우정사업의 환경변화를 적극 수용하고, 우정사업 내부의 관리적 효율성을 향상시킬 수 있는 우정관리체계를 탐색하고, 이를 뒷받침할 효율적 관리방식을 도입하는 작업이 진행되어야 한다.

한편 단위원가를 하회하는 불합리한 요금체계에서 연유하는 만성적 우정적자를 해소하여 우정사업의 재정구조를 건실화하기 위해서는 공기업 운영의 양대지주인 공익성과 기업성에 대한 근본적인 시각의 전환이 필요하다. 왜냐하면, 그 동안의 우편요금의 합리적 조정을 저해하는 가장 큰 요인으로 작용해온 것이 바로 공익성 실현을 명분으로 한 요금결정의 인위적·경직적 통제였기 때문이다. 흔히 공익성과 기업성(수익성)을 상호 배타적인 것으로 이해하는 경우가 많으나, 공기업의 채산성이 확보되지 않고서는 공기업 서비스의 양적 확대나 질적 개선이 어렵기 때문에 궁극적으로 공기업의 사회적 기여도는 낮아질 수밖에 없다는 점이 간과되어

서는 안될 것이다. 우정사업의 만성적인 적자 운영은 외부 쏠스로부터의 재원의존을 심화시킬 뿐 아니라, 우편서비스의 양적 확대와 이용자들이 요구하는 서비스수준의 향상을 제약하는 요인으로 작용하고 있다. 이런 점에서 우편요금의 합리적 조정은 재정자립수준을 제고하고, 투자재원의 자율적 확보의 기틀을 마련함으로써 궁극적으로는 우정사업의 공공성 증진에 기여할 것으로 판단된다.

2) 多岐化된 직접적 기능적 통제위주의 사업 관리방식

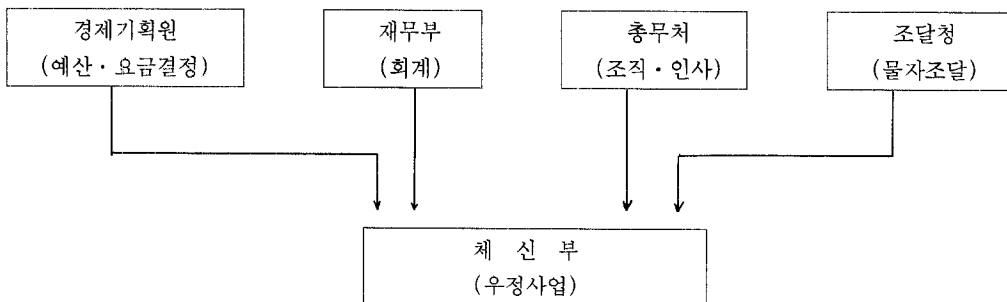
우편서비스 수요의 다양화 고도화, 대체서비스의 등장과 경쟁환경의 조성 등 우정사업환경의 구조적 변화에 수반하여 새로운 정책과제들이 등장하고 있음에도 불구하고 현행 우정사업체제로서는 이에 효과적으로 부응하기가 어렵다. 현재 통신사업특별회계로 계리되는 우정사업은 사업의 특수성이 고려되지 않은채 사실상 많은 부분에서 일반정부부문의 운영방식이 그대로 적용되고 있는 나머지, 우정사업의 고유성과 사업운영의 탄력성이 보장되지 못하는 문제를 안고 있다. 인사 조직관리, 예산·회계관리, 요금결정 측면에서 아직도 전통적 통제위주의 관리방식에 주안점을 두고 있는 나머지, 사업의

효율적 추진이나 사업환경 변화에 능동적으로 대처하기 어렵게 되어 있다. 우정부문이 사업적 성격을 띠고 있으면서도 사업적 운영에 따르는 특성이 고려되지 않음으로써 새로운 서비스의 개발이나 서비스의 질적 향상은 고사하고 민간업체와의 경쟁에 대응하기가 어려운 실정이다. 정부부처형 공기업제도에 기초하여 설계되어 있는 현재의 우정사업 경영체제가 안고 있는 구조적 한계와 문제점을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 경영조직 측면에서 우정사업에 대한 정책기능과 사업기능이 분리되지 않은 채 동일 주체에 의해 수행됨으로써 기업경영인식이 투철하지 못한 나머지 사업운영의 기업성 발휘가 용이하지 않으며, 집행기능을 수행하는데 치중하게 되었다. 또한 경영관리조직이 정부조직법 등 법규에 의해서만 설치·변경될 수 있어 기술이나 경영여건의 변화에 신속적으로 대응할 수 없다.

둘째, 현재 우정사업은 체신부가 주무관서로서 사업운영을 전담하고 있지만, 요금결정 및 예산배분에 있어서 경제기획원(물가정책실 및 예산실), 자금배정 계관리에 있어서 재무부(국고국), 체신금융활동에 대해서는 재무부(이재국 및 보험국), 조직 인사관리에 있어서 총무처(조직국, 능률국, 인사국), 조달활동에 있어서

[그림 1] 우정사업 관리방식: 직접적 기능적 통제



는 조달청 등 다양한 정부기관의 통제·조정하에 운영되고 있다. 우정사업이 정부부처의 형태를 띠고 있는 한 이와 같은 다기화된 직접적·기능적 통제가 불가피하다고 할 수 있다. 그러나 이로 인해서 사업운영에 요체가 되는 적시의 예산배분과 사업수요변화에 상응한 신속성있는 조직관리와 인력관리 등이 정부조직법, 국가공무원법, 예산회계법 등 관련 법제의 기속으로 인해 효과적으로 이루어지기 어려울 뿐 아니라 우정관련 주요 정책수단이 여러 부처에 분산되어 있어 경영계획을 수립하고, 사업환경변화를 수용하는 과정에서의 통합 조정이 한계에 부딪히고 있는 실정이다.

셋째, 우정사업의 예산회계의 계리는 기업예산회계법의 적용을 받고 있어 기업회계의 기초하에 경영성과를 측정할 수 있는 근거와 재정운영상의 신속성을 보장하기 위한 장치를 마련하고 있으나 실제로는 사업운영의 탄력성과 기업환경변화에 대한 효과적인 대응을 발휘하기가 어려운 한계를 안고 있다. 특히 예산회계 관리방식이 국가일반 정부부문에 대한 재정통제의 틀 속에서 이루어지는 부분이 많은 결과 우정사업의 특성이 예산결정과정이나 회계관리과정에 반영되기 어렵다. 우정사업도 국가활동의 한 부분을 이루고 있는 한 국가재정의 틀 속에서 관리 통제되는 것이 불가피하다고 할 수 있으나, 그와 같은 획일적 재정관리가 초래하는 사업의 비효율성과 대응능력의 약화 등의 문제점이 과소 평가되어서는 안된다. 또한 각종 법규와 관례, 상당기간이 소요되는 예산결정과정 등으로 인해 사업환경변화에 대한 신속한 대응이 어렵다.

채신부가 우정사업을 총괄·관리하고 우정서비스에 대한 최종 책임을 지고 있지만, 우정사업관련 주요 정책수단이 소관기능을 수행하는 여러 부처에 분산되어 있다는 사실은 사업주체

로서의 한계를 극명히 보여주는 것이라고 말할 수 있다. 정부부처형 공기업제도가 안고 있는 이와 같은 구조적·제도적 한계를 고려할 때 우정사업의 효율적 운영을 확보하기 위해서는 근본적으로 제도 자체를 사업경영에 적합하도록 개선하여야 한다. 바로 이러한 인식에 기초하여 1980년대 중반이후 우정사업체제의 개편 필요성 제 제기되기 시작했다고 할 수 있다. 우정사업의 관리주체를 우정공사로 전환하는 방안은 우정부문이 자율적 기초하에 명실상부한 사업주체로서 법적 지위를 부여받음으로써 예산·조직·인사·회계 등 제반 의사결정을 통합적으로 수행할 필요가 있다는 문제인식에 기초하고 있다. 선진국에서는 이미 1970년대부터 정부부처형 공기업제도가 안고 있는 문제점을 인식하여 우정사업의 경영체제를 공사체제로 전환하기 시작했으며,<sup>2)</sup> 1990년대 접어들면서부터는 한 걸음 더 나아가 민영화 노력이 전개되고 있는 실정이다.<sup>3)</sup>

2) 영국은 1969년에 우정사업의 경영체제를 공사로 전환하였으며, 미국도 1970년에 우정성을 폐지하고 우정공사를 설립하였다.

3) UPU에서 1990년에 129개 회원국을 대상으로 실시한 우정사업 경영체제의 형태에 관한 설문조사 결과에 의하면 정부부처형 공기업제도를 운영하고 있는 나라는 전체 조사대상 국가의 15%에 불과하고, 외청형태(준공사체제), 공사형 체제가 각각 40%, 42%로 대종을 점하고 있다. 그리고 민간기업형 체제도 3% 정도 존재하고 있다. 김준상, 『우정사업 책임경영체제 확립에 관한 연구』, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1994. 8, p.75 참조.

### Ⅲ. 제도적 맥락에서 본 우정사업 공사화의 기본 특성

제도는 개인들의 행태, 조직 및 개인간 상호작용을 결정짓는 요소이다. 공기업은 기본적으로 「公的 所有權」 制度化의 한 형태이다. 그러나 동일한 공적 소유권 내에서도 재화 및 서비스의 특성에 적합한 「정부와 공기업간 기능배분 및 상호작용관계」를 어떻게 설계할 것인가에 따라 「공기업의 형태」가 달라지게 된다. 「정부부처형 공기업」에서 「공사형 공기업」으로의 우정사업 경영체제 전환의 본질을 보다 정확하게 파악하고 합리적 제도설계의 방향을 탐색하기 위해서는 제도적 맥락에서 공사형 공기업제도가 어떤 특정을 지니고 있는가를 살펴볼 필요가 있다.

#### 1. 공기업제도의 기본 특성과 유형

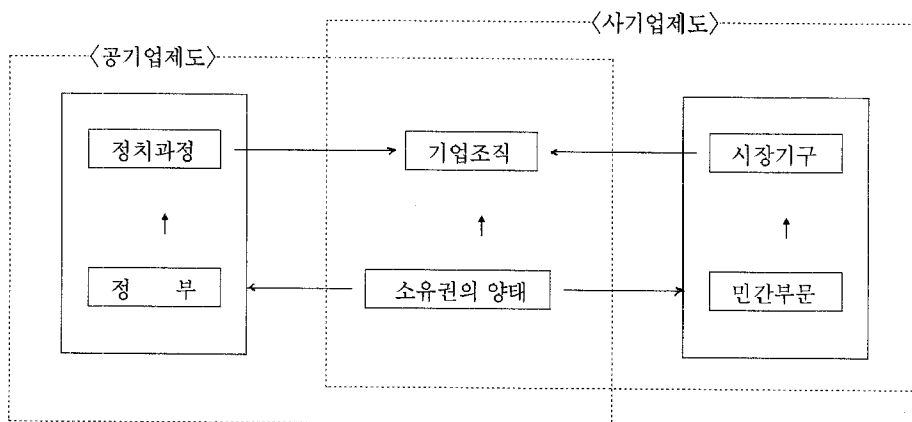
##### 1) 공기업제도의 본질

공기업은 기본적으로 생산조직의 한 형태로써 중앙정부 또는 지방자치단체가 소유하거나 통제(또는 지배)하며, 그 생산물이 판매되는 기

업이라고 할 수 있다. 여기서 公的統制(public control)란 企業內的 意思決定(internal decision making)과 外的 意思決定(external decision making)에 있어서 정부가 경영자, 소유자, 시장 등에 반한 의사결정을 할 수 있는 권한을 지칭한다. 보다 한정된 의미로는 최고경영층의 임명을 통하여 내부 의사결정과정에서 참여할 수 있는 권한을 의미한다. 이와 같은 公的統制 權限은 공적소유권에 기초하여 확보된다. 특히 내부의사결정에 대한 통제는 소유권자의 특권이다. 공기업은 이와 같은 공적소유권에 기초한 공적 통제(지배)가 결정적이며 계속적이어야 한다.

이와 같이 공기업제도는 소유주와는 독립된 실체로 존재하면서 생산활동을 전개하는 기업조직과 공적 소유권(재산권)제도가 결합됨으로써 정부로 하여금 정치과정을 통한 권위적 통제를 가능케 하는 제도적 형태라고 할 수 있다. 이에 반해 사기업제도는 기업조직과 사적 소유권이 결합됨으로써 민간소유주와 시장기구를 통한 기업통제가 이루어지는 제도적 형태이다.

[그림 2] 기업활동에 대한 지배·통제의 제도적 형태





이런 점에서 公·私企業制度의 구성요소는 기업조직, 재산권제도(공적소유권, 사적소유권), 통제수단, 시장구조 등으로 구분할 수 있다. 이와 같은 제도의 구성요소의 결합양태에 따라 [그림 1]에 표시되어 있는 바와 같이 기업 내부의 의사결정 및 외적 의사결정에 대한 통제 및 지배구조, 즉 기업활동에 대한 지배·통제구조(governance structure)가 형성된다고 할 수 있다.

이와 같이 공기업과 사기업을 지배통제구조의 관점에서 볼 때 핵심적인 사항은 소유주체로서의 정부와 민간, 기업의 생산활동에 대한 통제수단으로서 정치적 통제(권위적·계서제적 통제, 공익추구, 집단적 의사결정)와 시장기구적 메카니즘(‘보이지 않는 손’으로서의 시장기구의 역할, 즉 가격의 신호적 기능, 경쟁, 이윤추구동기, 개별적 의사결정)을 어떻게 결합시켜 기업에 대한 지배구조를 형성할 것인가의 문제라고 할 수 있다. 기업에 대한 지배구조의 형성은 소유권이 누구에게 속하고, 그 소유권이 어떤 구조를 이루고 있는가에 따라 달라진다.

조직과 소유권 양식의 결합 방식에 따라 제도의 틀내에서 조직구성원들에 제공하는 유인장치와 선택가능한 대안 또는 기회가 달라지게 된다. 이런 점에서 볼 때 공기업제도는 공적소유권과 정부의 정치적·권위적 통제가 창출하고 있는 특성을 활용하기 위해 설계된 조직형태라고 할 수 있다. 공적소유권제도와 이에 기초한 정부의 권위적 계층제적 통제, 그리고 공기업조직의 상호작용에 의해 그 성과가 좌우된다고 할 수 있다. 더 나아가서 공적소유권과 조직의 상호작용의 성과가 공기업제도의 변화의 방향을 결정짓게 된다고 할 수 있다.

## 2) 공기업제도의 유형

공기업은 정부 또는 정부통제하에 있는 기관이 그 기업을 충분히 통제할 수 있을 만큼의 지분을 소유하고 있다. 사기업 경영상의 모든 결정이 일반적으로 이윤추구를 위해 이루어지는 것과는 달리 공기업 경영상의 의사결정은 사회 전체적인 관점에서 설정된 목표를 추구하기 위한 것이다.

공기업제도 내에서도 정부의 강력한 통제 필요성이나 공공성의 정도에 따라 그 형태가 달라지게 된다. 공기업의 형태에 따라 공적소유권의 수준이 달라지기도 하지만, 그보다는 정부와 공기업간의 관계에 있어서 통제의 강도와 공기업에 대한 자율성의 허용수준에 따라 공기업 형태가 달라지게 된다고 할 수 있다.

일반적으로 공기업의 제도적 형태로서는 정부부처형 공기업, 공사형 공기업 (public corporation), 혼합기업(mixed enterprise), 주식회사형 공기업(joint stock company) 등을 들 수 있다. 따라서 동일한 공기업제도 내에서도 정부의 정책목표나 사업의 특성에 따라 조직형태와 공기업제도의 운영방식이 달라지게 된다고 할 수 있다.

## 2. 공기업 형태 변화의 기본성격 및 특징

재화 및 서비스의 특성, 그리고 사회적 의미가 변함에 따라 이에 적합한 공기업 형태도 달라지게 된다.<sup>4)</sup> 그 근거는 제도의 형태와 재화

4) 재화 및 서비스의 특성의 변화에 따른 정부개입 방식의 변화와 관련하여 Okimoto는 「수요의 성장단계와 정부의 개입수준과 방식과의 관계」 측면에서 산업의 일생주기모형을 제시한 바 있다. 또한 Shepherd는 「영원한 공익사업은 존재하지 않는다」는 전제하에 공익사업이 4단계를 거쳐 궁극적으로 경쟁체제로 전환된다는 공익

[그림 3] 공기업 개혁의 기본구도

구 분		개혁의 범위	
		공기업-사기업부문간	공기업-부문내
개혁 내용	조직 형태	구조개혁	조직개혁(혁신)
	의사결정 및 활동의 형태	기능개혁	의사결정 체제의 개혁

및 서비스의 특성간의 相互符合性(mutual congruence)에서 찾을 수 있다. 즉 공기업의 형태는 서비스 제공에 필요한 구성요소들의 조직화 수준과 문제해결을 위해 사용할 수 있는 전략의 범주를 결정짓는 제도적 틀로서 작용하기 때문에 이러한 틀이 해당 서비스의 특성과 얼마나 일치하느냐에 따라 상대적 비교우위가 달라지게 된다고 할 수 있다. 따라서 일반적으로 공기업제도는 「정부부처형 공기업-공사형 공기업-주식회사형 공기업-민영화」라는 일생 주기의 틀에 기초하여 계속 변화되고 있다.

공기업제도 변화의 형태는 공사부문 사이에서 이루어지는 변화와 공기업부문 내에서 이루어지는 변화, 그리고 조직형태의 변화와 의사결정 및 활동형태의 변화의 결합방식에 따라 몇가지로 유형화시켜 볼 수 있다. 공기업부문내에서 이루어지는 조직형태의 변화는 「공기업조직 혁신」이라고 할 수 있으며, 의사결정 및 활동형태 측면에서 보면 「의사결정체제의 개혁」의 성격을 띠게 된다. 다시 말해서 공기업제도 자체를 유지하는 상태에서 조직개혁이 이루어질 경우 수행하는 활동 자체에 있어서 본질적인 변화는 없는 가운데 의사결정체제가 새로운 형태로 설

계되는 것이라고 할 수 있다. 이에 비해 공기업 민영화라는 형태로 이루어지는 공기업제도의 개혁은 조직형태 측면에서는 공기업 조직이 사기업조직으로 변하는 「구조개혁」의 성격을 띠고 있으며, 의사결정형태와 활동측면에서는 「기능개혁」이라는 성격을 띠고 있다. 즉 의사결정 구조가 사적 재산을 중심으로 재편되는 가운데 해당 서비스에 대한 소비의 형태로 달라지게 된다. 이와 같은 공기업 개혁의 기본구도를 도식화해서 나타내면 [그림 3]과 같다.

[그림 3]에 표시된 기본구도에 입각해서 공기업제도 형태 변화의 기본 특징을 몇가지로 나누어 서술하면 다음과 같다.

첫째, 공기업제도의 형태가 변함에 따라 경영의 기본원리가 바뀌게 된다. 가령 정부부처형 공기업의 경우에는 공익성 위주로 사업을 운영하나 공사형 공기업의 경우에는 공익성과 기업성의 조화를 모색한다. 그리고 주식회사형 공기업의 경우에는 기업성을 보다 강조하게 되다. 따라서 정부부처형 공기업의 경우에는 이윤동

사업 일생주기모형을 제시하고, 각 단계에 따라 가장 적합한 정부개입방식이나 정부정책이 달라지게 된다는 주장을 제시한 바 있다.

기를 완전히 배제하게 되나 주식회사형 공기업에서는 이윤동기가 보장되며, 공사형 공기업은 그 중간에 속한다고 할 수 있다.

둘째, 공기업제도의 형태가 변함에 따라 사업 운영에 있어서 누리는 자율성의 수준이 점차 확대된다. 정부부처형 공기업의 경우에는 공익성 확보를 위한 강력한 정치적 통제가 가해지고 있으나, 공사형 공기업의 경우에는 공익성과 기업성의 조화를 모색할 수 있도록 경영상의 자율성이 보다 확대된다.

셋째, 공기업제도의 형태에 따라 경영체제의 조직화의 원리와 조직형태가 달라지게 된다. 정부부처형 공기업은 기본적으로 정부조직의 한 형태로서 조직관리에 있어서 엄격한 법적 통제가 가해지고 있으나 공사형 공기업의 경우에는 기본적으로 주식회사의 조직원리를 부분적으로 수용하고 있다.

넷째, 공기업제도의 형태가 변함에 따라 정부와 공기업간의 역할분담구조가 달라지게 된다. 정부부처형 공기업의 경우에는 정책결정기능과 사업기능이 동일조직내에서 일원적으로 이루어지게 되나, 공사형 공기업이나 주식회사형 공기업의 경우에는 정책결정(규제)기능과 사업기능

이 분리되어 각 기능의 전문화를 도모할 수 있다.

### 3. 공사형 공기업의 제도적 특징과 장점

공사형 공기업제도는 공공성과 기업성의 조화, 그리고 정책기능과 사업기능의 분리라는 기본구도에 입각하고 있다. 이와 같은 원리에 기초하여 설계된 공사형 공기업의 제도적 특징과 장점은 정부부처형 공기업제도와 비교하면 보다 분명하게 확인할 수 있다.

정부부처형 공기업과 공사형 공기업은 <표 1>에 표시된 바와 같이 설립근거, 경영원칙, 소유권의 형태, 소유-경영의 분리, 직원신분 및 인사관리, 당사자능력, 예산과정, 예산·회계제도 등의 여러 측면에서 차이가 난다. 정부부처형태 공기업의 경우에는 최고경영자의 빈번한 교체, 조직상의 제약, 인사상의 제약, 재정상의 제약 등으로 기업경영에 필요한 창의력과 탄력성을 발휘하기 어렵다. 바로 이점 때문에 당초 정부부처형 공기업으로 출발했던 많은 사업들이 공사형 공기업으로 전환되고 있다. 이에 비해 공사형 공기업제도는 정부부처형 공기업제도가 안

<표 1> 정부부처형 공기업과 공사형 공기업의 특징 비교

구 분	정부부처형 공기업	공기업 공사형
설립근거	정부조직법	특별법
경영원칙	공익성 우선	공익성과 기업성의 조화
소유권의 형태	공적 소유권	공적소유권(혼합소유권)
소유-경영 분리	미분화	분리(분화)
직원신분	공무원	공사 직원
당사자 능력	없음	있음
예산과정	국회의 의결	이사회 의결
예산·회계제도	일반정부부문과 동일	별도의 예산·회계제도
감사원법의 적용	적용	적용
운영의 최종책임	정부	정부

고 있는 사업운영의 탄력성과 자율성의 제약을 극복하는데 크게 기여할 수 있다. 또한 사업운영주체와 정책결정주체가 분리·독립됨으로써 소유-경영의 분리를 통한 경영의 전문화를 촉진할 수 있다.

〈표 1〉에 표시되어 있는 정부부처형 공기업과 공사형 공기업의 제도적 특징을 전제로 할 때 우정사업 경영체제를 공사형 공기업으로 전환할 경우 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다.

첫째, 경영의 기본원칙이 공익성 위주에서 공익성과 기업성의 조화를 모색하는데로 옮겨지게 됨에 따라 그동안 공익성 위주의 우정사업 운영과정에서 야기되었던 만성적 재정적자의 누적과 새로운 우편서비스 개발의 제약 등의 문제를 극복할 수 있다.

둘째, 우정사업 운영에 대한 정부의 직접적·기능적 통제를 통한 다원적 통제과정이 정부투자기관관리기본법에 의해 주무부처와 경제기획원의 통제로 단순화된다.

셋째, 최고경영자(사장)의 임기가 정부투자기관관리기본법에 의해 3년으로 보장됨에 따라 사업운영이 보다 장기적인 구도하에 전개될 수 있다.

넷째, 직원의 신분이 공무원에서 공사 직원으로 변함에 따라 직원의 채용관리, 보수관리, 교육훈련 등이 보다 자율적으로 이루어 질 수 있다.

다섯째, 조직이 정부조직법에 의해 설립된 정부기관에서 특별법에 의해 설립된 기업조직으로 변함에 따라 조직의 신설과 개편이 보다 신속적으로 이루어질 수 있다.

여섯째, 정부부처형 공기업의 경우에는 매년 세입·세출예산이 국회의 의결을 거쳐야 하고, 예산의 이용·전용 등에 제한이 있어 사업여건의 변동에 따른 신속적인 사업활동의 전개에 있어서 많은 제약을 안고 있다. 그러나 공사체로

전환될 경우에는 정부투자기관관리기본법에 의해 경영목표와 예산편성공통지침에 의거하여 이사회 의결을 통해 예산이 확정되며, 예산의 이용·전용·예비비 사용 등도 이사회 의결만 거치면 되기 때문에 예산결정의 자율성과 예산집행의 신속성이 크게 확대된다.

그러나 공사형 공기업제도의 운영에 있어서는 기업운영의 자율성과 책임성(autonomy and responsiveness)을 여하히 조화시킬 것인가의 문제가 계속 제기될 수 있다. 공사형 공기업제도의 기본특성인 공공성과 기업성의 조화, 정책기능과 사업기능의 분리라는 기본 틀을 효과적으로 작동시키기 위해서는 기업운영의 자율성과 책임성에 관한 분명한 구도가 설계되어야 한다. 만일 그렇지 않을 경우에는 공기업 운영에 있어서 불확실성이 증폭될 가능성이 농후하다.

#### IV. 우정사업 공사화 전환을 위한 제도설계의 기본방향

##### 1. 우정사업 공사화의 정책목표

우정사업은 고도산업사회로의 진입과 정보화 사회의 전개를 맞아 사업의 존재양식과 고유목적의 추구에 있어 시련을 맞고 있다. 우리나라 우정사업이 당면하고 있는 주요 정책과제로는 불합리한 요금체계 등 구조적 요인에서 연유하는 만성적인 우정 적자를 해소하는 문제, 비독점적 사업(경쟁사업)분야에서의 사송업체를 포함한 동종업체간의 경쟁에 대응하는 문제, 그리고 뉴미디어의 발전 및 보급확대 등 정보화 사회의 진전에 효과적으로 대응하는 과제, 그리고 우편서비스의 시장점유율 저하를 극복하여 우정사업의 고유영역을 유지하는 문제로 집약된다.

이와 같은 과제에 접근함에 있어서 그동안 체

신부는 현재의 정부부처형 공기업체제를 유지하는 가운데 조직·인력·예산 등의 운영에 있어서 신축성을 확대하고자 하는 취지에서 「특례법」 제정을 추진해 왔다. 그러나 특례법 제정이 여의치 않을 뿐 아니라 문제의 본질적 해결에 있어서도 한계를 안고 있다는 판단하에 우정사업체제를 공사형 공기업으로 전환할 계획을 세웠다고 할 수 있다.

우정사업의 관리방식을 공사형 공기업으로 전환하는 구상은 일반정부부문 관리방식에서 벗어나 사업주체로서의 자율적 의사결정을 촉진하고 탄력적 대응능력을 제고하면서 총체적 목표의식과 책임의식을 부여하는데 그 목적이 있다고 할 수 있다. 우정사업에 대한 현행 관리방식은 부분적으로 사업적 특성을 부여하면서도, 본질적으로는 합법성과 다기화된 행정통제, 회계책임 등 형식적·정태적 합리성의 확보에 주안을 두고 있다. 우정서비스에 대한 국민적 기대가 그렇게 높지 않았던 시점에서는 우정사업의 수행에 있어 부분적 탄력성의 부여와 통제 위주의 관리방식으로도 국민적 요구수준에 부합할 수 있었으나 개방화·자율화·분권화 정보화가 급속히 진전되고 있는 동태적 사업환경 하에서는 우정사업이 사기업수준의 경영효율을 추구하면서도 고유의 공익목표구현에 매진해야만 공공우정조직의 사회경제적 정당성이 유지될 수가 있다고 볼 수 있다.

따라서 향후 우정공사화 방안을 설계해 나감에 있어서는 그동안의 단선적·경직적 공익성 위주의 시각과 통제위주의 관리방식에서 탈피, 공공성과 기업성을 조화하는 가운데 기업성의 특성을 수용하는 방향으로 발상의 전환이 이루어져야 할 것이다. 이러한 틀 속에서 우정사업이 자율적 운영구조에 접근할 수 있도록 조직, 인사, 시설, 예산, 회계 등諸 측면에서 우정사업

의 독자성과 고유의 기업적 성격을 확보할 수 있는 제도적 장치가 설계되어야 할 것이다. 한편하면 우정사업에 대한 관료제적 통제를 최소화하면서 비용개념과 수지타산감각, 공익가치가 높은 신상품의 개발과 전략적 마케팅 노력, 경영책임의식부여 등 사기업부문 경영노력의 모태가 되는 요소들을 우정부문에 도입함으로써 우정부문의 공익적 특수성과 사업적 고유성을 발휘할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

## 2. 공사화에 따른 주요 쟁점과제 및 제도설계의 방향

### 1) 공사화에 따른 주요 쟁점 과제

우정사업의 공사화를 추진함에 있어서는 다음과 같은 사항들이 주요 이슈로 등장하게 될 것으로 예상된다.

첫째, 공사형 공기업제도의 기본 틀에 비추어 볼 때 체신부와 우정공사간에 정책기능과 사업기능을 어떻게 구분할 것인가의 문제가 핵심적 이슈의 하나로 등장하게 될 것이다.

둘째, 우정공사에 대한 재산권제도를 어떻게 설계할 것인가의 문제이다. 공사형 공기업의 경우에는 정부가 100% 출자한 공적 소유권제도를 유지하는 것이 일반적이나 우정공사화 전환에 따른 체신공무원들의 반발과 저항을 완화하고 우정공사 직원들의 경영참여 의식을 높이기 위한 방안의 일환으로 소유권의 일부를 종업원들에게 분배하는 방안도 상정해 볼 수 있을 것이다.

셋째, 시장구조 조정과 관련하여 우편사업의 독점권을 어느 정도 보장해 줄 것인가의 문제가 제기될 것이다. 또한 우정공사화 전환과 더불어 우편사업과 체신금융사업을 계속 통합적으로

수행할 것인가, 아니면 분리할 것인가의 문제가 제기될 것이다.

넷째, 우정공사화 전환과 더불어 명실상부한 독립채산제의 실현을 위해서는 우편요금 구조 조정 및 현실화가 불가피하게 요청될 것이다.

다섯째, 이러한 기능배분 및 사업구조 설계에 기초하여 체신부 우정정책 담당조직 및 우정공사 조직을 어떻게 설계할 것인가의 문제 등이 주요 쟁점과제로 등장하게 될 것이다.

이밖에도 현재 우정부문에 종사하고 있는 공무원들을 체신부와 우정공사간에 어떤 기준에 의해, 어떤 방법으로 분리할 것인가의 문제, 조직·인사·예산·내부경영평가 등 내부관리제도의 설계 문제도 주요 이슈로 등장하게 될 것이다.

여기서는 이러한 제반 쟁점과제 중 정책기능과 사업기능의 분리, 사업구조의 설계, 체신부 우정정책 담당조직 및 우정공사 조직 설계, 그리고 인사·예산·조직관리체계의 설계와 관련된 정부투자기관관리기본법의 신축적 적용문제 등의 사항을 중심으로 제도설계의 기본방향을 제시해 보고자 한다.

## 2) 정책기능과 사업기능의 분리 방향

우정공사화방안은 우정사업의 경쟁화, 개방화 등의 환경변화에 대응하기 위해서는 정부가 우정사업을 직접 운영하는 것 보다는 이를 공사화하고, 정부는 정책기능만을 담당하는 것이 바람직하다는 취지를 담고 있다.

현재는 우정사업을 중심으로 다수의 관련부처가 기능적 통제를 행하고 있지만 공사로 전환될 경우에는 주무부처에 통제권한이 집중된다. 따라서 우정사업 경영에 있어서 자율성과 탄력성 대응성을 확보하기 위해서는 체신부로부터의 자율성 확보가 중요한 과제로 등장하게 될

다. 이런 점에서 우정공사화 과정에서 체신부가 담당할 정책기능과 우정공사의 사업기능에 관한 분명한 관련 규정이 제정되어야 할 것이다. 즉 체신부와 우정공사간의 공식채널을 투명화하는 가운데 우정공사가 자율적으로 결정하여 사업을 추진할 수 있는 범위와 한계에 대한 분명한 기준이 설정되어야 할 것이다. 만일 정책기능과 사업기능의 분리에 관한 분명한 기준이 설정되지 않을 경우에는 체신부에 의한 과도한 개입을 초래하게 될 가능성이 많고, 그럴 경우 우정공사화의 취지를 퇴색시키게 될 것이다.

## 3) 사업구조의 설계 방향

우정사업이 공사화되더라도 보편적 우편서비스 확보의 정책 목표를 달성하기 위해서는 일정 부문에 있어서 우편사업의 독점권을 확보할 필요가 있다. 특히 민간사업자들은 채산성이 확보되는 우편시장에만 참여하는 크립스키밍 행태를 보일 가능성이 높기 때문에 우편사업의 수지균형을 확보하기 위해서라도 우편사업의 독점권을 급격하게 완화시키는 것은 바람직스럽지 않다고 할 수 있다. 다만 우정공사화 전환과 더불어 우정사업의 경영효율성 향상을 촉진하기 위해서는 장기적으로 우편사업을 경쟁체제로 전환할 필요는 있다고 할 수 있다. 이 경우 DM 등 광고우편물 시장의 개방이 그 일차적 대상으로 설정될 수 있을 것이다. 그러나 우정사업에 대한 민간참여가 개방되더라도 최소한 신서의 독점권은 법률적으로 보호해야 할 것이다.

한편 우정업무가 공사화되는 경우 체신금융사업도 동시에 공사에서 담당토록 할 것인가, 아니면 별도의 독립법인을 신설할 것인가의 문제가 제기된다. 후자의 독립법인 신설방안은 현재의 일반은행과의 경쟁관계나 체신금융의 독자성 유지가능성 등의 측면에서 문제가 있기 때

문에 별로 타당성이 없는 것으로 보인다. 이와 같이 업무의 성격상 우정업무와 체신금융업무를 분리, 관리하는 것이 사실상 불가능하다는 점에서 우정업무 수행방식이 공사체제로 전환될 경우에도 체신금융업무는 계속 우정공사에서 통합하여 수행토록 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 또한 우편사업, 체신금융사업, 우편연금사업 등 3개 서비스를 총합적 일괄적으로 제공하는 것이 우체국 네트워크의 효율적 운영을 도모할 수 있다는 점에서도 우정공사에서 우편사업과 체신금융사업을 통합적으로 수행하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 우정공사에서 체신금융기능을 담당할 경우에는 체신금융제도의 정당성에 대한 의문이 제기될 것으로 보이며, 장기적으로는 민영화 과정을 밟게 될 것으로 전망된다.

#### 4) 우정정책담당조직 및 우정공사 조직 설계의 방향

우정공사화에 따른 체신부와 우정공사간의 통로를 단일화하고, 정책기능의 체계성을 높이기 위해서는 현재 우정국과 체신금융국으로 분리되어 있는 체신부의 우정사업 관련 부서를 단일화하는 것이 바람직할 것이다. 따라서 우정공사 출범과 더불어 체신부의 우정국과 체신금융국을 통합하여 「우정정책국」을 신설하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

한편 우정공사의 경우에는 우편과 체신금융의 기본업무를 중심으로 하여 조직구조를 설계하게 될 것이다. 이때 우편서비스의 경쟁확대에 효과적으로 대응할 수 있는 조직개편방안의 탐색에 주안점이 주어져야 할 것이다. 이와 관련해서는 마케팅기능의 강화, 지역정보화 추진에 있어서 우체국의 역할 강화 등을 고려하여야 할 것이다. 그리고 지방체신청의 경우에는 경영효

율성 제고 차원에서 광역단위의 지역사업본부제로 확대 개편하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

#### 5) 정부투자기관관리기본법의 신축적 적용 여부

우정사업의 공사화 전환과 더불어 우정사업의 관리체제는 정부투자기관관리기본법의 적용을 받게 된다. 현행 정부투자기관 관리제도는 사전에 부여된 목표에 따라 사업을 추진하는 동시에 예산·인력·물자조달 등에 관한 결정이 자율적 기초하에 이루어 지도록 함으로써 사업운영의 자율성과 신축성을 폭넓게 부여하되, 책임경영을 담보하기 위해 사후에 경영실적을 평가하는 간접적 관리방식을 취하고 있다. 그러나 실제 운영과정에 있어서는 경제기획원이나 주무부처인 체신부에 의한 경영간섭의 통로가 다수 존재하고 있다. 이런 점에서 우정사업의 경영자율성을 확대하기 위한 정부투자기관관리기본법의 제한적 적용 문제가 제기될 수 있다. 우정사업의 경영자율성 확대를 위해서는 그 필요성이 인정되기는 하지만 단일 공기업에 대해서만 예외를 인정하는 것은 불가능하다고 할 수 있다.

### 참 고 문 헌

- 곽채기, 『다품목생산조건하의 공기업서비스 가격결정기준에 관한 연구』, 공기업 논총, 제3권 제1호, 1991.6.
- 김광웅 외, 『정보화사회로의 진전에 따른 정부기능의 개선방안에 관한 연구』, 91 통신학술연구과제 보고서, 1992.3.
- 김준상, 『우정사업 책임경영체제 확립에 관한 연구』, 서울대학교 행정대학원 석사학위

논문, 1994.8.

나병화, 『우편서비스 시장개방과 신서송달 전장권』, 통신개발연구원, 1991.

박윤흔, 『체신현업관서의 경영관리에 관한 특례법(안)』, 통신개발연구원 주최 세 미나 발표자료, 1990.4.

신동욱 외, 『우정선진화를 위한 제도개선』, 통

신개발연구원, 1991.

오연천 외, 『우정사업 장기발전계획에 관한 연구』, 통신개발연구원, 1988.12.

일본우정사업연구회, 『평성원년도의 우편사업』, 통신개발연구원, 1991.

한국행정문제연구소, 『우정사업경영의 장기개선방안』, 1985.10.