

미국 USPS 개혁보고서 분석

김 정 민

정보통신정책연구원 책임연구원

미국 USPS의 개혁추진이 순조로워 보이지만은 않다. 지난 7월 18일 상원의원 수잔 콜린스에 의해 의회에 제출된 우편개혁을 위한 대통령위원회의 구성에 대한 입법안이 통과되지 않음에 따라 새로운 국면을 맞이하고 있다. 논의에서 가장 큰 걸림돌이 되었던 것이 USPS의 재무상태였다. USPS가 2001년 17억달러의 적자기록과 2002년에 또다시 15억달러의 적자를 기록할 것이라는 예측과 2003년에 10억달러의 손실이 발생할 수 있다고 전망되었기 때문이다.

정치적인 의사결정과정은 접어두고라도 USPS는 악화되는 재정상황, 줄어드는 물량, 경직적인 비용구조 등 일련의 악재의 반복적 순환에서 탈피하기 위한 특단의 조치가 필요한 상황에 직면해 있다. 따라서 USPS의 개혁추진은 1970년의 우편법의 개정 이후 변화된 환경에 적응하기 위한 사업의 상업적 접근, 효율성 강화, 조직의 탄력적 운영의 필요에 의해 제기된 것이다.

본고는 향후 2~3년 내에 장·단기적으로 어떤 형태로든 변화를 이룰 USPS의 체제전환에 대한 검토내용들을 현업 종사자들에게 간략하게 소개해 보고자 작성되었다.

I. USPS 개혁의 필요

USPS는 미국 GDP의 9%를 차지하고 있어 미국경제에서 주요 역할을 하고 있을 뿐만 아니라 전세계 우편물의 40% 이상에 해당하는 2천억 물량을 연간 처리하는 시장을 가지고 있다. 연간 매출액은 약 660억달러에 이르며 매출액 비교 미국에서 11번째로 큰 회사의 규모이다. 현재 종사원 수는 약 77만명으로 미국 내에서 국영기업으로는 2번째로 큰 규모의 종사원을 보유하고 있다. 일평균 7백만명의 고객이 우체국을 방문하고 있으며, 매년 170만개의 새로운 배달지점이 추가되고 있다. 2001년 USPS의 총 우체국수는 약 3만 8천개 이며, 일평균 25만통의 우편물을 1억 3천 7백만에 이르는 주소지에 24만개의 배달순로를 통해 21만 5천대의 차량을 이용해 배달하고 있다. 대략적으로 USPS가 처리한 1주일의 물량은 UPS가 일년에 처리하는 물량과

맞먹는 것이며, FedEx가 1년에 걸쳐서 처리한 물량은 USPS가 이틀동안 처리한 물량과 맞먹는 것이다.

그러나 현재 위와 같이 거대기업인 USPS의 미래 역할은 매우 모호한 상황에 놓이게 되었다. 글로벌 시장환경의 변화, 새로운 기술의 도입 등 사회적 진보는 정부기관으로 운영되는 사업 환경을 점점 어렵게 만들고 있어 과거에 비해서 더 이상 공공기관으로서 사업을 운영하는데 많은 한계를 보이게 되었다. 따라서 생동감 있고 변창하는 사업이 되기 위해서는 도전하고 변화하지 않으면 안 된다는 인식이 내외부로부터 다각적으로 퍼지게 되었다.

1970년 USPS는 우편조직개혁법(Postal Reorganization Act)을 통하여 현재의 독립적인 정부사업운영기관이 되었으며, 그 후 30년 이상을 효과적으로 기능을 해왔다고 볼 수 있다. 우편산업의 일환으로서 지속적인 성장을 통해 경제성장에 기여하는 한편 이용고객의 만족을 꾸준히 향상시켜왔다. 그러나 1970년의 개혁은 오늘날 요청되고 있는 다양한 요구들을 수용하기에는 근본적인 변화를 꾀한 것이 아니었다. 최근 몇 년 동안 고객의 요구는 예전보다 훨씬 복잡다양하게 되었고, 전자적 수단에 의해 우편물량이 감소되는 현상이 나타나고 있다. 고객은 우편을 이용해서 메시지 전달, 상품배달을 할 때 폭 넓은 선택적 이용과 다양한 이용정보에 대해 손쉽게 접근할 수 있기를 기대하는 것 같다. 또한 전자적 결제 등으로 인해 향후 10년 이내에 서장의 물량은 절대적으로 감소할 것으로 보인다.

반면, 우편처리 비용의 증가는 매출보다 능가하고 있어 우편자동화를 통한 효율의 향상과 생산성의 증가에도 불구하고 퇴직금이나 의료보험 등 각종 복지비용의 증가는 적자의 가장 큰 원인이 되고 있다. 뿐만 아니라 우편서비스가 보편적 서비스 제공의무를 가짐으로써 부담하여야 하는 고정비용은 물량증감이나 생산성 증대와는 별도의 비용임으로 고정비용이 전체 우편서비스 운영비용의 1/2 이상을 차지하고 있어 문제가 되고 있다. 더불어 전세계 우편물의 40% 이상을 처리하고 있는 미국이라는 특정국가에서 나타나는 특징으로 볼 수 있지만 유럽에 기반을 둔 공공우편사업자와 사송업자들의 미국 내 시장진출로 인해 국제우편물 시장을 잠식하고 있는 실정에 있다. 게다가 2001년 9.11 테러 사건이후 안전문제에 대한 요구가 사회적 주요 관심사가 됨으로 인해 이를 대비하기 위한 값비싼 조치들이 이루어지고 있다.

이상에서 USPS가 본질적인 변환을 추구하지 않으면 안되는 문제점들이 언급되었다. 이들 문제점을 해결하고 동시에 21세기에 바람직한 조직으로 탈바꿈하기 위한 방안이 제시된 USPS

개혁보고서가 방대한 분량으로 2002년 4월 발간되었다. 이 글은 방대한 분량의 USPS 우편개혁 보고서의 내용들을 간략하게 분석 요약하여 봄으로써 우체국 현업의 종사자들이 대표적 정부기관으로 운영되고 있는 미국의 우편체제개혁이 추진되고 있는 배경을 이해하는 데 도움을 주고자 작성되었다.

1. USPS가 처한 현실

1) 물량감소에 따른 적자발생

2000~2001년간 19억불의 순손실을 기록하였으며, 2002년 역시 적자가 발생할 것으로 예상하고 있다. 2002년 적자발생의 가장 큰 요인으로는 물량의 급격한 감소가 예상되는 것으로 파악되고 있다. 물량의 급격한 감소는 비용이 적게 드는 전자적 대체통신수단에 기인하는 것으로 보여 지나 무엇보다도 물량감소에 상응한 비용절감이 어렵기 때문에 발생하는 수익의 하락이 적자발생의 주원인으로 작용하는 듯하다. 배달 지역은 매년 확대되어 고정비는 증가되고 있으나 물량감소로 인해 수익은 감소되고 있는 실정이다.

1997년 이래 연간 우편물량의 성장률은 계속 둔화되어 왔으며, 2001년 처음으로 보통통상에 해당되는 제1종우편의 절대 우편물량이 감소되었다. 가장 큰 원인으로 서신왕래, 지불거래 등의 전자적 대체 수단 사용의 확산에 기인하는 것으로 여겨진다. 이메일을 이용한 서신 발송이 증가하고 고지서, 내역서, 지불 등 금융거래의 온라인 처리가 지속적으로 늘고 있다. 인터넷을 통한 이용하기 쉽고, 저렴한 온라인 금융거래는 더욱 확대 될 것으로 여겨지는 반면, 비용이 높아지는 우편시스템에 대한 수요는 갈수록 감소할 것으로 전망된다.

그리고 2001년 9.11 미국 테러사건의 여파로 인한 경제적인 사업 환경 악화도 큰 원인으로 지적되고 있다. 이러한 상황은 일시적인 것이므로 9.11 테러사건으로 인한 물량의 감소는 반등할 여지가 있다고 보여진다. 그러나 최근 우편요금 인상이 이루어져서 요금 인상에 민감한 다량우편 이용자들은 각종 대체 수단을 비용측면에서 비교하면서 이용하게 될 것이다. 가장 큰 우편 수익원이 되는 빠른우편과 특급우편의 물량감소도 문제가 되고 있다. USPS는 현행법에 따라 우편물을 어느 곳이든 매일 배달하는 보편적 서비스 제공의무를 가진다. 3만 8천여개의 우체국과 24만개 배달순로 등 기반구조를 유지하고 있으며, 전국 1억 3천 7백만개의 배달지에 최종배달 서비스를 제공하고 있다. 집배원은 단 1통이라도 주 6일 빠짐없이 배달 업무를 수행한다. 배

달비용은 우편물량과 상관없이 발생하는 것이나 배달물량은 수익과 밀접한 관계를 가지고 있다. 매년 170만개의 새주소가 생성되고 배달순로는 3,400개 상당이 새로이 추가됨으로 인해 이에 따른 집배원의 고용수요 증가를 발생시킨다. 미국 회계감사원(GAO)에 따르면 2002년도 상반기 수익 감소의 주된 요인으로 고정비인 배달비용이라고 발표하고 있다.

2) 우편요금

USPS의 요금 결정은 우편요금위원회(PRC)를 반드시 거쳐야만 이루어 질 수 있다. 비용이 수익을 넘어선다고 판단될 때 USPS는 요금인상을 우편요금위원회에 요금인상을 신청한다. 우편요금위원회는 공청회 결과 및 정치적 고려 등 제반 사항을 고려하여 10개월 이내에 우편요금에 대한 권고결정을 USPS 이사회에 통보하면 이사회는 수용을 하거나 재심사를 요구할 수 있다. 이사회에서 권고결정이 받아들여 질 경우 요금인상의 발효일이 지정되는데 통상 요금인상 절차는 발효일까지 10~12개월이 소요된다.

2000년 12월에서 2002년 7월 사이에 모두 세 번의 우편요금 인상이 이루어 졌다. 2002년 7월에 발효된 우편요금은 기본우편요금 18.8%, 플랫폼우편요금 28.6%가 인상되었다. 이번 요금인상은 9.11 테러사건 이후 손실보존 및 우편안전성 강화 등을 위하여 전례 없이 요금인상이 이루어지게 되었다. 요금인상 승인을 받으면서 2004년 1월까지 요금인상을 자제하겠다고 USPS는 약속하였다고 한다.

요금인상에도 불구하고 USPS는 우편물량의 감소와 비용 상승의 악순환에서 벗어나질 못할 것이라는 우려가 팽배해 있다. 비용의 경직성으로 인해 우편물량이 감소하면 요금인상으로 적자를 충당할 수 밖에 없기 때문이다. 반면에 우편요금이 인상되면 전자적 통신수단으로 전환하는 고객들이 증가하게 된다. 이러한 전환으로 우편물량이 잠식되면 다시 요금인상의 필요성이 발생하고 그것이 물량잠식으로 연결되는 악순환이 계속될 것이다.

3) 노사관계

USPS는 77만명의 고용인을 보유하고 있는 미국에서 월마트에 이어 두 번째로 종사자수가 많다. 2001년도 USPS 인건비는 총 비용의 76%를 차지하였다고 한다. 지속적인 비용절감 노력과 혁신적인 생산성 향상 노력에도 불구하고 인건비가 차지하는 비중은 좀처럼 줄어들지 않고 있다. USPS는 현재 4개 노동조합이 결성되어 있는데, 일반직원을 위한 노조인 우편근로자 조합,

집중국 등 작업원 노조인 전국우편취급자 조합, 도시 집배원 노조인 전국집배원 연합, 시골집배원 노조인 전국시골집배원 연합으로 나뉘어져 있다. 현행법은 USPS와 어느 조합간 노사협약이 결렬되면 구속력 있는 중재에 회부하도록 되어 있다. 이 중재에 의해 파업사태는 피할 수 있지만 중재결과 직원들의 평균급여가 동종 민간부문 급여를 능가하는 결과를 초래하게 되었다고 한다. USPS 직원들은 공무원 퇴직제도, 연방종사원퇴직제도 중 한가지 적용을 받게 되는데 재원조달 비용이 USPS 매출액의 25%에 해당되어 퇴직원이 많게 되는 2006년경에는 재정적으로 어려움에 처할 수 있는 상황이 발생할 우려도 내포하고 있다. 뿐만 아니라 연합종사원 산재비용의 3분의 1을 USPS가 점할 정도로 산재보상비용이 1998년 이후 29%나 증가하였다.

II. USPS 개혁 노력

1. USPS 개혁 접근방법

USPS의 개혁은 1970년 우편법의 개정 이후 변화된 환경에 적응하기 위한 사업의 상업적 접근, 효율성 강화, 조직의 탄력적 운영의 필요에 의해 제기된 것이다. USPS 개혁보고서는 미 의회의 우편사업의 현대화 대안 제시 요구의 일환으로 작성된 것이기도 하다.

단기적으로는 현재의 법체제의 전면적인 수정 없이 달성될 수 있는 USPS의 효율향상을 위한 조치가 이루어지기를 기대하고 있다. 고객이나 종사원, 정치적인 의사결정자 모두가 수용하고 인정할 수 있는 변화를 꾀하는 동시에 장기적으로는 체제변환을 이룰 수 있도록 사전적으로 준비체제를 갖추고자 하는 의도이다.

장기적으로는 우편서비스에 대한 입법적, 규제적 프레임워크를 변화시키는 구조개혁이 필요하다. 지난 5년 동안 의회에서 우편사업에 대한 현대화에 대한 주요이슈를 중심으로 논의가 끊이지 않았다. 입법개정 이슈를 포함하여 다양한 문제제기가 이루어졌으나 의견일치를 보지 못하고 지연되는 듯 하더니 최근 미국 9.11 테러사건 이후 USPS 적자누적이 크게 확대됨에 따라 USPS 이사진을 중심으로 개혁이 적극적으로 추진되게 되었다. 그러나 USPS 내부의 자체 변화노력에 대해 외부의 경쟁자에 해당되는 UPS 등 몇몇 사송업체들은 USPS 체제변화에 이의를 의회에 제기하는 한편 로비활동을 통해 USPS의 변화에 발목을 잡고 있는 중이다.

외부의 반대여론에도 불구하고 USPS는 향후 2-3년안에 USPS의 미래 조직과 역할에 대하여

전면적인 재점검을 이루어 변화를 피하고자 하는 의지를 강력하게 나타내 보이고 있다. USPS의 체제전환의 목적은 국가의 미래 다양한 사회경제적 수요를 충족시키는 효율적이고, 책임 있는 혁신적인 배달서비스 부문을 이루기 위함으로 보여 진다. 앞으로 2-3년 간 다양한 체제변화에 대해 검토를 한 후 모든 이해관계자들의 의견일치를 통하여 미래의 환경에 가장 알맞은 최적의 경영체제가 결정되더라도 USPS 조직의 구조개혁의 완성을 위해서는 몇 년의 세월이 요구될 것이다. 일단계적인 조치는 급작스러운 변화를 거치지 않는 한도에서 입법적 검토와 국민, 우편이용자, 우편종사자 등 이해관계자의 합리적인 기대를 고려한 개혁이 달성 될 것으로 보인다.

USPS 개혁플랜에서 제시하고 있는 체제전환은 세가지 유형으로 나누어진다. 첫째, 정부기관형(Government Agency), 둘째, 민간기업형(Privatized Corporation), 셋째, 상업적인 정부기업형(Commercial Government Enterprise)이다. 정부기관형은 사송업에 의해 제공되지 않는 서비스에 대해서는 정부로부터 보조를 받아 운영하는 경우이며, 민간기업형은 민간에 의해 소유되고 경쟁기업으로 기능을 하는 것이며, 상업적인 정부기업형은 정부소유의 기업이나 조직이나 사업운영에 있어서는 민간기업과 같이 운영되는 것이나 기존과 같이 공공서비스를 제공하는 USPS 자체의 고유의 역할로서 기여하는 것을 말한다. 향후 이들의 유형별 접근에 대한 검토과정에서는 이해관계자의 의견이 충분히 반영되어야 할 것이고, 특히 이용고객의 입장의 의견을 가장 주요하게 반영하게 될 것이며, 보편적 서비스 제공에 대한 측면에 대해서도 주요하게 고려되게 될 것이다. 특히 고객에게 제공되는 우편상품과 서비스 가치를 증대시키고, 운영의 효율을 제고시키면서, 성과중심의 기업문화를 향상하는데 초점이 맞춰질 것으로 보인다.

2. 단기적 개혁 성공전략

현행의 법 체제 하에서 사업의 효과와 운영의 효율을 위한 변화를 피하도록 전략을 수립하는 것이 가장 중요한 관건이 될 것이다. 이를 위해 다음에서 살펴보는 바와 같이 고객을 위한 부가가치 창출, 효율적인 운영, 성과중심의 기업문화 창조 등의 주요 전략이 제시되었다. 그리고 그 밖의 단기적 성공전략에 필요한 조치로 현재의 적자를 줄이기 위해 회계의 투명화 등 재무관리의 중요성, 우편처리과정의 개선, 정보기술의 도입의 중요성 등에 대해서도 제시되고 있다. 또한 장단기적으로 논의되어야 할 규제 및 입법개혁에 대해서도 제시되고 있다. 단기적으로 고객중심, 운영 및 성과중심의 전략을 통해 2006년까지 50억 달러의 절감을 이루고 추가적으로 우체국

운영에 필요한 10억 달러의 비용을 절감 할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 이 결과 일부 적자폭을 줄여나갈 수 있게 되고 2004년 까지 요금을 동결할 수 있을 것으로 전망하고 있다.

1) 고객을 위한 부가가치 창출

개혁보고서에 따르면 탄력적 운영과 사업의 성장을 우편개혁의 가장 기본요소로 보고 있다. 보편적 서비스 제공의무를 지키기 위해서는 적절한 상품과 서비스를 전 국민에게 제공할 수 있어야 한다. 현재 나타나고 있는 전자적 대체에 따라 발생하는 적자를 줄이기 위해 기존의 자원을 최대한 활용하는 방안이 강구되고 있었다. 그리고 21세기의 기술적 진보에 부응하는 상품 및 서비스 개발이 이루어져야 함을 강조하고 있다. 개혁보고서에 언급된 고객의 가치를 창출하기 위해 고려해야 할 내용들은 다음과 같다.

- 우편요금 결정에 대한 요금위원회의 처리과정의 합리화 필요. 우편요금 결정에 있어 규칙적이고 예측 가능한 가격 변화를 반영하고 협상에 의해 제공되는 서비스(예: 다량우편) 계약에 대해 요금위원회의 탄력적인 대응 및 조치 필요
- 고객이 언제 어디에서나 우편을 이용할 수 있도록 우편서비스 접근성 확대 필요
- 저렴한 비용으로 우편물이 처리되도록 하며, 고객서비스를 향상시키고, 창구업무를 향상시킴
- 배달까지의 종적조회서비스 뿐만 아니라 우편물이 처리되는 전 과정에 대해 종합 정보를 제공할 수 있는 “인텔리전트 메일” 상품의 개발 필요
- 고객의 주소변경에 대해 정확하고 최신의 데이터베이스를 구축하도록 노력
- 고객 필요와 능력에 따라 다양한 가격의 상품을 제시
- 우편서비스 이용 결재에 대해 혁신적이고 다양한 신용결재 방법 강구
- 소유 차량이나 시설에 대해 충분히 활용함으로써 수익창출 기회를 늘려나감
- 패키지 우편이용자가 손쉽게 접근케하고, 원하는 정보를 정확하게 얻을 수 있도록 하며 기존의 창구나 배달의 이점을 최대한으로 활용토록 함
- 기존의 상품가치를 향상시켜 고객이 생각하고 있는 기존의 이미지를 불식시킴
- 최소의 투자로 새로운 상품과 서비스를 개발하여 브랜드 이미지를 제고하는 기회를 만들
- 미래 위험한 공격에 대비하여 고객이나 종사원이 위험에 노출되지 않도록 우편시스템의 안전을 강화하고 보호하는 노력을 계속함 등이다.

2) 효율적인 운영

개혁보고서에는 효율적인 운영을 위해서는 비용절감이 가장 중요한 사업전략으로 제시하였다. 그러나 우편물량이 감소하는 상황에서 네트워크를 운영하기 위해 기본경비를 통제하는 것은 쉬운 일이 아니다. 다음과 같은 조치를 통한 효율적인 운영을 통해 비용절감을 이루어야 한다고 강조하였다.

- 우편물 자동화 처리 및 우편물 처리과정에 있어서 운영비용을 절감시켜야 함
- 벤치마킹이나 표준화, 사전 계획입안과 실천계획으로 철저하게 생산성을 향상시킴
- 선구분에서 배달에 이르기까지 우편처리과정을 줄이기 위해 새로운 작업분담과 아웃소싱 방안 모색
- 우체국에서 플랫폼우편물을 구분하여 배달에 이르기까지 소요되는 집배원의 처리시간을 감소시키기 위한 새로운 방법을 강구함
- 운송경비를 절감하고 운송관리의 증진을 위해 네트워크 운영, 배달순로, 종적조회 프로그램 등을 향상시킴
- 최소의 비용으로 고객의 요구사항을 최적화하기 위해 우편물 처리센터, 처리전략, 운송모드 및 순로 등에 대해 인원수나 위치 등 우편물류네트워크에 대해 전면적인 재설계 필요
- 민간부문과 유사하게 상품과 서비스에 대한 구매, 취득을 허가하는 구매규칙에 대해 개정이 필요
- 자동화 장비와 정보기술에 관한 서비스 계약을 위해 임차나 사용료 등에 관해 다양한 조달 방식 강구 필요
- 우체국폐쇄 등 창구망의 최적화와 이와 관련한 요금위원회와의 업무처리의 합리화 필요
- 적정의 보편적 우편서비스 제공 의무를 준수하기 위해 서비스 수준 및 배달 횟수 등에 대해 USPS에 자율권을 보장하는 규제 및 입법개혁을 추진함

3) 성과중심의 기업문화 정착

개혁보고서에서 생산성 향상의 가장 주요 요소로 성과중심의 기업문화 정착을 들고 있다. 즉, 지속적으로 종사원들이 효과적이고, 다양하게 동기부여를 가지고 업무를 수행할 수 있도록 환경을 조성하여 주어 개별적 혹은 팀간의 성취를 이루도록 해야 한다는 것이다. 성과중심의 기업문화가 정착되기 위해서는 리더십이 무엇보다도 중요하게 요구되는 부분이다 라고 강조하고 있

다. USPS는 향후 5년간 55%의 사무직 및 고위간부들이 퇴직할 예정이며 약 36%의 매니저들이 퇴직할 가능성이 있어 이들에 대한 준비가 필요함도 언급되었다.

- 직원의 유지 및 채용 전략을 개선시켜, 탄력적이고 성과가 높은 인력운영이 되도록 함
- 현재 및 미래의 잠재적인 리더 발굴 및 선별과정을 강화해야 함
- 조직 내 모든 분야에서 필요한 잠재적 후임자 인력풀을 조성하기 위하여 훈련과 개발 프로그램을 최대화 함
- 데이터에 근거한 종사자의 성과를 관리할 수 있도록 발전시키며 이에 부응하도록 USPS의 기업문화를 바꿈. 성과가 기반이 된 평가를 이루어 개인이나 팀에게 노력에 대한 성과별 급여를 제공토록 확대함
- 안전하고, 만족스럽고, 다양한 유형의 작업장에 적응 할 수 있도록 관리책임을 강화하여 고도의 효과적이고 동기유발이 되는 작업인력을 구축함
- 노조와의 관계를 향상시키고, 불만비용의 감소하고, 중재를 통한 문제해결과정을 전면 검토함. 9.11 테러사건 당시 탄저균(anthrax) 위기로 인한 노사간의 협력정신은 미래 관계를 확고히 해주는 기반을 다졌다고 볼 수 있음
- 필요한 기술과 적재적소에 필요한 적격인원의 소재를 파악할 수 있도록 하고, 데이터에 근거하여 평가 된 결과에 따라 작업인력을 재배치함으로써 인력활용을 극대화 함
- 비용절감과 효율의 증가를 위해 아웃소싱을 활용하고 반복적인 처리작업을 줄여나감
- 중재기간 등 집단교섭 시 이루어지는 중재 과정을 개선하여 집단간 원활하게 상호합의를 이룰 수 있도록 환경을 조성함
- 업무상 사고를 당한 종사자들을 배려하는 차원에서 고용기회를 늘리며, 업무수행프로그램을 개발하여 종사원들의 보상비용을 줄임

4) 단기적 성공전략에 필요한 조치

위의 세가지 외에 개혁보고서에서는 재무관리의 중요성을 언급하고 있다. 이를 위해서 USPS는 현재의 적자를 감소시키기 위해 투자를 통해 부가가치를 창출함으로써 비용을 상쇄할 수 있는 노력을 해야 할 것이다. 더불어 투명한 회계 관리를 통해 재무관리의 향상을 이루는 것이 무엇보다 중요하다 할 것이다. 사업 중심의 구매와 물자관리 절차의 개선을 통해 우편처리과정을 줄여 나가야 할 것이다. 그리고 전국이 연결되도록 하는 정보기술의 도입으로 안전과 부가가

치 상품제공, 실시간 운영관리를 가능케 하여야 할 것이다. 우편안전에 대한 끊임없는 관심은 우편이용을 통한 범죄를 막아줄 뿐만 아니라 공공의 안전을 지키고 외부공격 및 작업장의 방해로 부터 USPS를 보호해 줄 것이다.

5) 규제 및 입법개혁

성공적인 USPS의 개혁은 규제와 입법의 개혁내용이 어떻게 채택되느냐에 따라 좌우된다. 이들의 개혁조치는 새로운 기회가 될 것이며, 장기적으로 조직체제 전환의 준비작업 단계가 될 것이다. 또한 급변하는 환경에서 탄력적으로 대응할 수 있는 우편배달업무를 수행할 수 있도록 새로운 환경을 만들게 되는 것이다. 현 체제하에서 이들에 대한 개혁 논의는 다음과 같은 규제, 입법, 행정적인 변화를 피하기 위한 것이다.

- 요금과 재무

현재의 요금결정과정 체계에 대해서 USPS는 고객요금에 부응하고 우편재정에 도움이 되기 위한 여러 가지 개혁을 요구하고 있다. 구체적으로 협상에 의해 제공되는 서비스(예: 다량우편) 계약, 민간부문으로부터 표적이 되는 요금제도, 시범적인 우편분류 체계 도입을 위한 절차의 개선, 예측가능한 단계적 요금 인상, 현재 기반으로 된 배달망의 확장을 위해 필요한 자본을 마련하기 위해 수익증대에 이들 소요비용을 포함하는 내용을 들 수 있다. USPS는 이들 개혁은 요금위원회의 지원을 통해 행정적으로 이루어 질 수 있을 것으로 보고 있다. 이들에 대한 조치는 현행의 법령체계로는 명백하지 않는 부문으로 이들의 문제에 대해서 의회에서 입법화하여 발효될 수 있도록 요청할 계획에 있다.

- 시 설

고객에게 서비스 제공에 있어 불편을 끼치지 않는 범위 내에서 우체국의 폐쇄나 합병에 대해 USPS의 자율권을 갖기 위해 끊임없이 노력 중에 있다. 시골지역의 배달이나 선택적인 창구 운영전략에 대해 최대한으로 고객의 편의를 도모하도록 방안을 마련하고자 하였다. 또한 시설망의 최적화를 위해 USPS는 우체국 폐쇄와 합병에 대해 입법제한을 완화하는 요청을 하려 하고 있으며 현행에 이루어지고 있는 행정절차가 합리화되도록 하고 우체국 폐쇄에 따른 적절한 서비스 유지를 위해 노력중에 있다.

- 탄력적인 비즈니스 중심 구매 절차

비즈니스적으로 일관되게 상품과 서비스에 대해 구매하도록 하기위해 USPS는 현재법 테두

리에서 허용되는 범위까지 구매 규칙을 개정하기 위해 추진 중에 있다.

- 노동과 고용 개혁

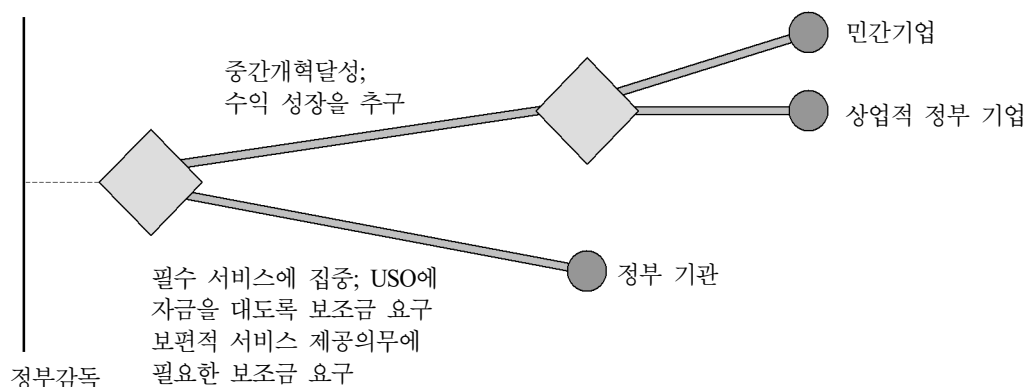
USPS는 교섭의 어려움을 해결하기 위해 효과적인 새로운 중재절차를 마련하고자 하고 있으며 법정급여 한도규정을 폐지하는 것도 검토 중에 있다.

Ⅲ. 미래 경영체제 대안

USPS 개혁의 목표는 다양한 사회·경제적인 요구에 부응할 수 있도록 우편 배달서비스를 효율적이고 책임 있고 혁신적으로 향상시키는데 있다. 현재의 USPS의 조직구조로는 이의 목표를 달성하기 어렵다는 것이 이해관계자 모두 명백하게 이해하고 있는 부분이며, 앞으로 미래 성공을 위해 바람직한 조직을 결정하기 위한 선택적인 여러 대안들이 강구되어야 할 시점에 이른 것이다.

1. 선택적인 대안

근본적인 조직의 개혁을 완성하는 데는 수년간의 시간이 소요될 것이다. 따라서 체제전환 계획은 모든 영역에서 다각적으로 평가되어야 하며 전면적으로 검토되어야 할 사항이다. 국가의 우편정책 목표에 부응할 수 있는 검토 가능한 체제변환이 몇 가지 제시되고 있다. 다음과 같이



[그림] 미국 USPS 체제전환 경로

개념적으로 세가지 대안적인 모델을 구분할 수 있다. 이들 대안들은 기본적으로 입법개혁을 필요로 하는 것이다. 첫째, 정부기관형(Government Agency)으로 기관의 성격이 정부기관으로서 시장환경 변화에 적합한 서비스를 제공하는 것이 아닌 우편서비스 기본서비스를 제공하는데 초점이 맞춰져 있다. 둘째, 민간기업형(Privatized Corporation)으로 민간주주에 의해 운영되는 민간기업을 말한다. 셋째, 상업적인 정부기업형(Commercial Government Enterprise)으로 정부가 소유하는 기업으로 유지되면서 운영은 시장 환경에 능동적으로 대처할 수 있도록 다양한 우편상품을 개발하고 제공할 수 있도록 상업적으로 운영되는 유형이다.

1) 정부기관형

이 대안은 비즈니스적인 운영을 포기하는 것이며 정부기관적인 성격을 가지게 됨으로 현재의 USPS를 퇴보시키는 결과를 낳게 될 것이다. USPS는 보편적 서비스제공에만 치중하게 될 것이며, 민간부문에서 제공하는 것과 같은 다양한 서비스를 고객에게 제공할 수 없게 될 것이다. 상품과 서비스는 매우 한정적이 될 것이며 현재 제공되는 다양한 서비스조차도 제공하지 못하게 되는

〈표 1〉 정부기관형

미션 / 공공정책	최저의 비용으로 공공정책의 목표달성
소유	정부
기업 지배구조	정부기관 또는 독립기관 설립
규제	의회에서 결정
독점	서장과 우체통(mailbox) 독점
보편적 서비스 의무	정부가 정함
창구의 유연성	보편적 서비스 제공의무 내에서 명백하게 표시
상품의 개발	최소한의 수준에 한정
가격	서비스 비용은 총당비로 제한됨
인적자원	집단 협상, 중재, 연방 노동자, 급여상한제
재무적 요구사항	비용의 최소화
투자의 능력	정부 승인 필요
자본의 접근	정부의 승인, 입법화된 부채상한
수익	손익분기점 또는 보조금과 함께 손실 초래
세금	세금정책에 직접적으로 관련되지 않음
보안	연방정부, 국가, 또는 지역 법률 규제기관
주요 측정수단	가격, 보조금의 크기, 서비스 수준

상황이 발생하게 될 것이며, 인력운영의 제약이나 물량감소가 초래될 것임이 확실시 되고 있다.

서장물량의 감소는 가속화되어 배달과 창구서비스에 대한 USPS의 존립위기마저 초래하게 될 수 있다. 이 유형은 정부의 지원 없이 우편수익만으로 유지될 수 없다. 정부는 부족 예산에 대해 보전해주는 장치를 사전에 마련하여야 할 것이다. 네트워크가 유지되는 동안에는 수익의 감소분이 세금납세자의 부담으로 전가되지 않으면 안되는 상황이 발생케 된다.

2) 민간기업형

두 번째 대안은 USPS가 민간 사송업체와 동등하게 경쟁관계에 놓이게 되는 것으로 의미하는 것으로 사업운영의 목표가 주주의 가치를 최대화 시키는 방향으로 전환되게 될 것이다. USPS의 매니저들은 민간 주주를 대표하는 이사회에 감독을 받게 되고, 상업적 사업실패에 대해 주주를 보호할 수 없게 된다. 종사원들은 더 이상 공공서비스를 제공하는 공무원의 신분을 유지할 수 없게 되며 민간부문의 노동법이나 고용법의 적용을 받게 될 것이다. 배달에 관한 보편적 서비스 의무를 준수하기 위해서는 새로운 규제 방안이 마련되어야 할 것이다. 그 외의 다른 유사 우편서비스 제공자들이 정부와의 계약관계를 체결하여 보편적 서비스를 제공하게 함으로써 배달부문의 경쟁관계가 형성되게 될 것이다.

〈표 2〉 민간기업형

미션 / 공공정책	주주 가치의 극대화
소유	순수한 민간
기업 지배구조	회사의 이사회
규제	시장 기준(독립적 감독 규제기관 필요)
독점	거의 없거나 아주 없음(예외: 우체통)
보편적 서비스 의무	정부와의 접촉
소매의 유연성	시장기준
상품의 개발	시장기준
가격	시장기준
인적자원	파업/공장폐쇄, 민간 분야, 급여상한 없음
재무적 요구사항	이익 창출
투자의 능력	제한 없음
자본의 접근	자본시장

수익	보유금, 배당금
세금	세금 납부
보안	연방, 국가, 현지 법률적 규제기관
주요 측정수단	주식가격, 수익

3) 상업적인 정부기업형

상업화는 민간소유는 아니지만 비즈니스화로 이전하는 과정으로 볼 수 있다. 이 유형은 정부의 소유 하에 상업적으로 운영되는 것으로 경영에 있어 많은 자율을 가지면서 운영할 수 있는 여건이 마련되는 것이다. 시장원리에 따른 가격설정이 가능하며 할인제도나 인센티브제도 도입, 비즈니스 기반 재무관리가 가능하게 된다. 또한 보편적 서비스 의무를 정부와 계약 하에 유지할 수 있고 새로운 유형의 노동모형을 창출할 수 있게 된다.

〈표 3〉 상업적 정부기업형

미션 / 공공정책	보편적 서비스를 적절한 가격으로 공급
소유	정부
기업 지배구조	이사회
규제	우편요금 위원회
독점	서장과 우체통 독점
보편적 서비스 의무	규제자와 협상
소매의 유연성	보편적 서비스 제공의무 하에서 엄격하게 정의됨
상품의 개발	시장기준-비용/수익 모델
가격	광범위한 기준에서 유연적이고, 불만에 근거한 책성
인적자원	파업/공장폐쇄, 철도 노동자 법 ¹⁾ 모델, 일부 민간 부분 법, 급여 상한제 없음
재무적 요구사항	합리적인 순수입 보유 이익
투자의 능력	사업적 동지
자본의 접근	입법적으로 허용된 부채상한, 보유 이익
수익	보편적 서비스 제공의무를 보조하기 위해 보유, 자본과 사업의 연속성 배당 가능
세금	법률을 통하여 결정
보안	우편 검사서비스
주요 측정수단	사업- 기반 척도

1) 공익성을 중시하여 일차적으로 국민의 불편사항이 초래되지 않도록 규정한 내용이 포함되어 있는 법임

2. USPS의 제안

단기적으로 영구적인 입법안이 개발되기 전까지 규제와 입법에 대한 개혁이 우편시스템의 재무기반을 안정화시키기 위한 방안강구에서 이루어 져야 할 것으로 보인다. 장기적으로는 우편산업의 이해관계자간의 논의를 통해 모두의 의견이 반영된 해결방안이 제시되어야 할 것이다. 적합한 입법 프레임워크에 관한 최종 결정은 USPS에 의해 이루어지는 것은 아니지만 변화에 필요한 어떤 결정을 유도하는데 있어 현재의 제도 운영상의 경험들을 정확하게 전달하는 것은 필요하다. 이러한 취지에서 정부정책영역에서 논의되고 해결되어야 할 문제들을 인식하여 체제전환에 대한 USPS의 입장에 대해 살펴보고자 한다.

USPS는 세 번째 안으로 제시된 상업적인 정부기업형이 그들의 입장에서 최적의 대안으로 보고 있다. 현대적인 경제 환경에 대응할 수 있고 보편적 서비스제공을 이행할 수 있는 종합적인 우편서비스 시스템으로서 운영이 가능하기 때문이다. 상업적인 정부기업형을 통해 USPS는 운영의 효율을 향상시킬 수 있을 것으로 보고 있으며 운영의 효율화를 통해 재정적으로도 정부의 보조 없이 보편적 서비스를 제공할 수 있는 사업환경이 만들어 질 수 있다고 판단하고 있다.

한편 상업적인 정부기업형으로의 체제전환은 우편이해관계자들로부터 별도의 책임에 대해 요구받게 될 것이다. 현재의 정치 환경에 따르면 우편개혁 입법은 의견일치의 부재로 인해 주춤해 있는 상태이다. 재정자립과 적정성 그리고 보편적 서비스 제공의무에 따른 비용과 기타 정부의 무 등에 대해 서로 충돌이 일어나고 있다. 현대적이고 자립적인 우편시스템 마련을 통해 적정가격으로 보편적 우편서비스 제공의무를 수행하기 위해서는 네트워크와 서비스 운영에 있어서 현대화된 환경여건에 적합할 수 있도록 자율적인 운영권 부여가 필요하고 비용과 비효율이 수반되는 정부의 규칙이나 기대의 최소화가 필요하다.

USPS가 과거의 운영방식에서 벗어날 수 없다면 어떠한 대안이 채택되더라도 이해관계자들과의 관계가 원활치 못할 것이다. 그러나 민간기업형으로의 체제전환이 이루어지게 되면 보편적 우편서비스 제공의무의 감소는 필연적일 것으로 파악되었고, 정부기관형 운영에 있어서는 연방 정부의 보조가 필연적으로 수반되어야 하는 문제점이 노출되었다. 더욱이 정부기관형의 유형에서는 우편서비스 운영에 있어 해결하기 힘든 어려움이 수반될 것으로 보이는데 시대에 뒤쳐진 사업모델로 인해 고객은 이 시스템을 외면하게 될 것이며, 결국 재정적인 실패를 피할 수 없게 될 것이다.

상업적인 정부조직형은 자유화를 추진하고 있는 대부분의 국가의 우정기관에서 선호하고 있는 조직이다. 상업적인 정부조직형은 우편사업 운영의 최종 방식이거나 민영기업으로 가는 과정으로 선호되고 있다. 외국의 사례를 살펴보면 우편사업이 정부소유이면서 상업적으로 서비스가 제공되게 되면 시장에서 경쟁력을 갖추어 국가의 정책목표를 달성할 수 있는 최고의 기회로 간주되고 있다. 하지만 상업적인 정부기업형으로 성공적으로 달성하기 위해서는 다음과 같은 변화가 이루어져야 할 것이다.

1) 순이익과 보유이익

순이익을 달성하는 동시에 보유이익을 축적할 수 있어야 한다. 이는 배달망의 확장, 부채의 감소, 기술투자 등을 위해서 반드시 필요하다. 순이익을 내야하는 필요는 운영체제 전체로 하여금 자원을 최대한 효율적으로 사용할 수 있게 하기 위함이다. 이렇게 절약된 경비는 소비자로서 하여금 낮은 우편가격이나 더 나은 서비스를 제공받을 수 있게 할 수 있다.

유보이익은 자본의 건전한 운영과 재정적 정책에 기반에 둔 것으로 견고한 자금지원을 제공하고 장기적인 관점에서 가격상승 효과를 완화시킬 수 있다.

2) 시 장

지속적인 보편적 서비스 책임을 준수하기 위한 기금마련에 도움을 줄 수 있도록 하기 위해서는 시장에서 서비스 제공과 시장의 활용에 있어서 자율권이 주어져야 한다. 파트너십이나 계약을 통해서 핵심역량과 지식을 배가시켜서 기업의 자원의 활용을 최대화 할 수 있다. 창구업무나 배달에 있어 민간기업과 제휴 및 투자를 통해 글로벌 경쟁력을 갖추도록 한다.

3) 구 매

기업은 가장 효과적인 상업관습에 따라 운송수단을 포함한 상품이나 서비스 구입계약에 자유롭게 참여 할 수 있어야 한다. 현대화된 사업모델을 이루기 위해서는 USPS가 운송 등 상품과 서비스를 구매하는데 있어서 현재 가해지고 있는 입법적 제약을 없애야 하며 다양한 상거래를 다루는 구매법률이나 의무에 따르는 구매체계가 되어야 한다.

4) 규 제

USPS는 요금위원회와 이사회로부터 관리되고 있는 우편요금의 결정에 있어서 유연한 요금

결정과정을 부여받아야 한다. 우편독점이 유지되어서 보편적 서비스를 보조한다면 일정의 독점 가격이 공공의 이익을 보호하는 수준에서 책정될 것이다. 독점서비스 이용자들이 요금을 비싸게 지불하지 않고 알맞고 예측 가능한 요금으로 지불되도록 체제가 만들어져야 한다. 우편요금과 서비스 분류에 대해서는 불만처리 과정에서 결정되어야 한다. 독점 이외의 서비스 영역에 대한 요금은 민간부문에서 적용되고 있는 반독점법 및 공정경쟁 법에 따라 규제되어야 한다.

우편서비스를 미국 전역에 경제적으로 제공하도록 하는 목적인 보편적 서비스 제공의무는 계속되어야 하며, 배달일수의 표준화 및 서비스 수준은 환경조건에 따라 융통성있게 변화될 수 있어야 한다. USPS는 시장변화에 적응하여야 하고, 불만시스템을 통해 다양한 기준으로 응대하는 것을 검토해야 한다.

5) 노동과 고용

USPS는 조직의 성과에 대해 책임을 지기 위해서 종사원의 이익을 대변하는 노조대표부와 임금이나 작업환경에 대해서 단체교섭을 해야 한다. 경영자 대표와 노조대표간에는 서로의 이견을 좁혀 문제를 해결해 나가는 노력을 해야 하며, 공공의 이익을 주요하게 고려하고 있는 철도노조 법에 명시된 협상과 비슷한 의무적 중재 과정을 거치는 절차를 마련해야 할 것이다.

우편산업의 여타 조직과 같이 USPS도 종사원의 보상, 동등 고용기회, 종사원 분쟁처리 해결 과정의 선택적 대안 등을 포함한 민간부문의 고용법을 따라야 한다. 또한 USPS와 그의 종사원들은 작업장 분쟁에 대한 불만을 해소하는데 최소의 비용을 치르도록 다양한 대안들이 강구되어야 한다.

IV. 결 론

USPS가 어떠한 체제로의 이행을 하던간에 지난 1970년의 개혁법이 좀더 비즈니스화된(business-like) 내용으로 변경될 것임은 자명하다. 현재 USPS는 30년만의 사회·경제적 변화에 이끌려 불가피하게 자발적으로 개혁을 추진하고자 노력 중에 있다. 오늘날의 상업적 환경에 대처하기 위해서 반드시 조직체계가 변화되어야 하는 것도 아니며, 조직체계의 변화를 통해서만 사업방향을 반드시 바꿀 수 있다는 것은 아니다. 그러나 현재의 USPS는 현대적인 비즈니스에 성공적으로 관리하기 위해 필요한 탄력적 운영체계를 갖추고 있지 못하다. 현행의 우편법은 공공정책의

미션 및 조직과 고객이 무엇을 원하고 있는지, 시장에서 과연 상품 및 서비스에 대해 가격을 지불할 의사가 있는지 등 비즈니스 요구를 충분히 수용하지 못하고 있다. 체제전환이 이루어지기까지 USPS가 보편적 서비스제공 의무를 정부의 보조 없이 준수한다는 것은 재정적으로 큰 타격을 입게 될 것이다.

현재 USPS의 모든 이해관계자들이 조직의 미션과 새로운 조직구도에 대해 자신들의 이해의 입장에서 다양하게 검토 중에 있다. 개혁을 위한 선택적 대안들이 모든 목적을 달성시킬 수 없을뿐더러 각 대안별로 저마다의 이득과 위험을 가지고 있다. 그러나 USPS의 시스템이 변화되어야 하고 앞으로 수십년간 그의 미션을 수행하기 위해 지속적으로 노력해야 함은 의견이 일치된 상황이다. 개혁에 대한 이해관계자들간의 잠정적 합의 내용으로는 개혁은 장단기적으로 접근하여 추진하기로 하였다. 단기적인 개혁내용으로는 고객의 가치향상, 효율적인 운영, 성과중심의 기업문화 정착 등이다. 이들 개혁은 적절한 입법이나 규제에 의해 달성될 수 있을 것이다. 장기적인 개혁의 일환인 입법적인 개혁은 USPS의 비전과 연결되어 향후 30년 이상 적용될 법적 프레임워크가 마련되어야 할 필요가 있다.

성공적인 개혁은 강력한 리더십이 요구된다. 성과와 책임이 따르는 기관이 되도록 리더십이 발휘되어 근본적으로 새로운 비즈니스 모델을 이끌어내야 할 것이다. 리더십은 USPS의 미래를 결정하는 가장 중요한 요소로 USPS가 무엇을 할 것이며, 어디로 가게될 것인지 방향을 제시하게 될 것이다. USPS의 개혁은 의회, 고객, 종사원(기능직, 관리직), 기타 이해관계자의 의견을 모두 반영되어야 함으로 쉽게 이루어지기 어려울 것이라 예상은 되나 모두가 변화해야 한다는 것은 일치된 의견임으로 어떠한 형태로든 2~3년 안에는 결정될 것으로 보인다.

참 고 문 헌

- USPS, *Transformation Plan-Executive Summary*-, 2002. April
_____, *Transformation Plan-Section 1(The Need for Transformation)*-, 2002. April
_____, *Transformation Plan-Section 2(Meeting the Challenge)*-, 2002. April
_____, *Transformation Plan-Section 3(Preparing for the Future)*-, 2002. April
_____, *Transformation Plan-Section 4(Conclusion)*-, 2002. April

Ms. Collins, *A Bill (To establish a Presidential Commission on the United States Postal Service)*, 2002. July

<http://ww2.iwco.com/resources/articles.html>

<http://www.postinsight.pb.com>

<http://www.USPS.com>