

통신산업 사례에 비추어 본 우체국의 민영화 방향

이 훈 영

경희대학교 경영학부 교수

최근 국가 주요정책사업 중의 하나가 공기업 민영화이다. 공기업의 대부분이 경쟁자가 없는 독점기업 형태로 운영되어 왔다. 혼자서 사업을 하면 많은 이익을 얻을 수 있다고 생각하기 쉽지만 그렇지 못한 게 바로 우리의 현실이다. 공기업이 민간 기업처럼 이익을 많이 얻으려고 하면, 그 부담은 국민들이 고스란히 떠안게 된다. 전력이나 철도, 수도 등은 우리 생활에서 빼놓을 수 없기 때문이다. 이익을 거두자니 국민들의 부담이 늘어나고, 그냥 두자니 공기업은 갈수록 어려워지고, 어떻게 해야 할까? 그 해법으로 나온 것이 바로 '공기업 민영화'라는 것이다. 우정사업 역시 이러한 필요에 의해 민영화가 논의되고 있다. 본 고에서는 민영화의 이론과 사례를 통하여 우정사업 민영화 방향을 도출할 것이다.

I. 서론

우리나라 공기업은 전력, 철강, 전화·통신, 가스 등 국가기간산업에 독점적·시장지배적 지위를 차지하고 있으며, 우리는 하루도 이들의 서비스를 받지 않고는 살아갈 수 없을 정도이다. 우리나라 공기업들은 국가경제에 큰 기여를 하였으나, 민간부분 또한 크게 성장한 현재 공공부분의 과도한 시장참여가 시장 효율성에 장애요인으로 작용하는 경우가 발생하고 있다. 또한, 공기업 운영상에서도 주인 의식의 결여로 인한 방만한 경영과 비효율이라는 문제가 대두되고 있다. 관리층을 중심으로 상위 조직이 비대하고, 예산운영에 있어서도 합리성과 책임성이 결여되어 있으며, 생산성 증가율을 상회하는 임금인상, 불합리한 수당의 신설 등 비효율적인 운영 사례는 여러 곳에서 찾아 볼 수 있다. 관계부처 등 외부로부터의 과도한 경영간섭과 획일적인 규제로 인하여 자율경영이 저해되어 왔으며, 경영실적에 대하여 경영진이 책임을 지는 사례가 거의 없는 등 책임 경영체제가 구축되지 않은 것도 커다란 문제점으로 지적되어 왔다.

우정사업의 민영화 또한 공기업이라는 한계로 인하여 격변하는 시장환경에 적극적으로 대처하기 위한 해결방법 중 하나이다. 본 고에서는 민영화에 대한 이론적 고찰과, 통신산업 민영화 사례를 통하여 우정사업의 민영화 방향에 대해 논하겠다.

II. 민영화에 대한 이론적 고찰

1. 민영화의 개념

1970년대 후반부터 정부의 관리능력이 한계에 도달하고 공기업의 비효율이 나타나게 되었다. 이로 인해 국가는 자신의 역할을 축소하는 한편, 시장기능의 적용대상과 범위를 확대하여 기업 경영의 효율성을 확보하려는 목적으로 민영화를 활발히 논의하게 되었다. 민영화라는 용어가 1980년대에 급속히 확산되기 시작하였다(Savas, 1987).

미국의 해외원조기관인 AID(The US Agency for International Development)는 민영화를 공공부문의 기능, 활동, 조직을 민간부문으로 이전하는 것이라고 정의하였다. 이 정의는 공기업의 민영화 뿐만이 아니라 각종 행정조직내의 행정기능과 활동의 서비스를 민간에 위양하는 것도 포함시키고 있다. Savas(1987)는 민영화를 활동이나 자산의 소유에 있어서 정부의 역할을 축소시키거나 민간 부문의 역할을 증대시키는 것이라고 정의하였다. 또한 Hemming과 Mansoor(1988)는 민영화를 자산매각과 관련된 통제와 소유의 전환, 즉 전체 혹은 부분적인 탈 국유화라고 정의하였다. 한편, Dunleavy(1986)는 민영화를 공공 관료제에 의해 수행되는 제차의 생산활동을 민간 기업 등 비공공조직에 영구히 전환시키는 것이라고 정의하였으며, Butler(1987)는 정부자산 매각 또는 소유권이전으로 정부개입을 배제하는 것을 협의의 민영화라고 정의하고 자율화, 규제완화, 계약제도, 보조금 수취제도를 통합하여 광의의 민영화라고 정의하였다. Heald(1984)는 민영화를 국가의 역할을 축소하여 시장기능의 적용대상과 범위를 확대하는 것으로 파악하였다.

이를 종합하면 민영화는 정부가 보유한 자산이나 보유주식을 매각하고 정부규제 하에 있는 분야를 축소시킨다는 의미로 정의된다.

2. 공기업 생성의 이론적 근거

민영화의 개념을 살펴보기 이전에 공기업이 생겨나게 된 배경을 살펴보자. 제2차 세계대전 이후 개발도상국들은 경제발전 초기 단계에 민간자본과 사회간접자본의 부족으로 인하여 공기업을 세웠다. 이러한 공기업들은 국가경제발전에 커다란 역할을 담당하였다. 영국과 프랑스의 경우 2차대전 중에 대규모의 국유화 정책으로 많은 공기업이 설립되었다. Friedman교수는 이처럼 선진국과 후진국에서 광범위하게 공기업이 설립되는 동기를 (1) 민간자본의 부족, (2) 국방상 및 전략상의 고려, (3) 독점적 서비스, (4) 정치적 신뢰의 4가지로 제시하고 있다(Fridman, 1974).

우리나라 정부도 독점사업, 물가안정, 중소기업 지원 및 서민보호 등 공공수요를 충족시키기 위해 공기업을 설립하였으며, 여기에는 한국전기통신공사, 한국주택공사, 국민은행, 농수산물유통센터 등이 있다.

3. 민영화를 도입하게 된 이론적 배경

정부가 민영화를 추진하게 되는 경제학적 이론을 요약하면 다음 <표 1>과 같다. 이 표는 한국개발연구원(1994)의 연구를 기초로 만들어졌다.

<표 1> 민영화 추진의 이론적 배경

이론	공기업 설립의 이론적 배경	민영화의 이론적 배경
1. 공기업 보호론에 대한 비판	공기업 보호론이란 기업경쟁의 최후의 승자는 자연독점상태가 되기 때문에 이러한 독점을 막기 위해서 정부가 공기업을 설립하고 최적의 가격 및 생산량을 결정	최적의 가격 및 생산량을 결정하는 것은 시장을 통하여 실현 가능
2. 외부경제에 대한 정부의 개입	외부경제(불경제)는 특정 경제주체의 활동이 제3자에게 이익(손해)을 주는 것을 말하고 이것을 조정하기 위해서 정부가 이러한 사업을 직접 운영해야 한다는 이론	외부경제의 문제는 조세와 이전 지출을 통해서 행사하는 것이 바람직하며 또한 정부가 직접 담당하는 것보다는 민간기업에 이양하는 것이 효율적
3. 민간부문의 공공재 수급 여부	초기 투자비용이 과다한 공공재의 성격에 갖는 활동은 공공부문이 담당해야 한다는 이론	조세나 공공요금 혹은 민간자금을 혼합하여 자본을 마련하고 경영은 민간기업이 하는 것이 더 효율적일 수 있음

앞의 <표 1>에서 제시된 3가지 이론이 공기업 탄생의 이론적인 기반이 되었으나 지금은 세가지 이론 모두가 비판을 받고 있어서 이 이론들에 대한 비판이론이 오히려 민영화의 이론적 근간이 된다. <표 1>에서 제시된 각각의 이론을 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

1) 공기업 보호론에 대한 비판

공기업의 필요성을 주장하는 이론적인 근거는 자연독점 상태이다. 이 자연독점 상태란 한 시장에 여러 기업이 존재할 경우 상호 경쟁으로 다른 기업들은 몰락하고 한 시장에 하나의 기업만이 남게 되는 상태를 말한다. 이렇게 될 때, 가격인상과 생산량을 제한하게 되어 경제적 비효율이 초래된다. 그러므로 정부가 공기업을 설립하여 시장에 개입하여 시장 수요를 충족시킴으로써, 독점에 의한 착취를 막고 경제적 낭비를 없애고자 한다. 이것을 이론화한 것이 공기업 보호론이다.

그러나 공기업의 자연독점에 의해 비용불변, 비용체감의 함수를 전제로 최적의 가격으로 최적의 생산량을 결정한다는 가설은 현실적으로 실현 불가능하다. 또한, 자연독점상태라고 해도 프랜차이즈를 통한 지역적인 구분을 두어 공급권리에 대한 경쟁을 야기시킴으로써 경쟁효과를 달성할 수 있다.

2) 외부경제에 대한 정부의 개입문제

외부경제란 시장기구에 의하지 않고 특정 경제 주체의 활동이 제3자에게 이익을 주는 것을 말한다. 한편, 시장기구를 통하지 않고 어떤 경제적 활동의 결과로 그 활동의 결정에 참여하지 않은 제3자에게 손해를 주는 것을 외부불경제라고 한다.

외부경제의 문제는 투자자나 기업가가 그의 행동으로 인한 전체 이익을 거두어 갈 수 없고, 외부불경제의 경우에는 그 비용을 회피할 수가 없기 때문에 발생한다. 그러나 외부경제는 기술수준이 발달함에 따라 계속적으로 내부화 되어가는 과정에 있다. 새로운 수단을 제공함에 따라 외부경제를 내부화하는 비용이 감소하고 경제활동의 제3자에 대한 예기치 않은 영향은 점점 사라지고 있다.

정부권력의 사용은 외부 경제의 문제에 직면해 있을 때 가장 먼저 떠오르는 해결책이지만 유일한 해결책은 아니다. 또 정부권력이 사용되는 경우에도 관리들이 외부 경제가 발생하는 사업을 직접 건설하고 운영하는 것보다는 조세와 이전 지출을 통해서 행사하는 것이 바람직할 수도

있다. 외부 경제가 존재하기 때문에 어떤 공공기관을 설립하는 것도 경제적으로 정당화하기 어렵다. 왜냐하면, 대부분의 경우에 외부 경제의 문제를 해결하는데 정부가 직접 담당하는 것 보다는 민간기업에 맡기는 것이 효율적인 방법이기 때문이다.

3) 민간부문의 공공재 수급 여부

공공재는 모든 사람이 동시에 이용할 수 있는 재화나 서비스이기 때문에 민간부문은 이를 생산하고자 하는 동기를 가질 수 없다. 바꿔 말하면, 모든 사람이 동시에 이용할 수 있다는 말은 무임승차를 가능하게 할 수 있으므로 공공재 사용에 대한 대가를 지불하지 않고도 공공재 사용이 가능하다. 따라서 공공재의 성격을 갖고 있는 활동은 공공부문에서 담당하여야 한다고 주장되어 왔다.

그러나, 외부 경제의 경우와 마찬가지로 공공재의 경우에도 재화는 공기업에 의해서 공급될 수도 있고 민간기업에 의해 공급될 수도 있다. 또 공급에 소요되는 재원은 공공 사용자의 요금이나 세금, 민간 자금 또는 공공 및 민간 자금을 혼합하여 조달할 수도 있다는 것을 인식해야 한다. 외부 경제나 공공재가 존재하고 정부 개입이 필요하다고 판단될 경우라도 이런 성격을 갖고 있는 재화의 공급은 민간부문이 할 수 있고, 이에 필요한 자금은 공공부문에서 조달될 수도 있고 공공부분과 민간부분이 공동으로 조달할 수 있다.

또한, 어떤 특정재화나 서비스가 공공재로 결정되더라도 생산방법에 있어서 공공부문에서 직접 생산하지 않고, 자연독점의 경우와 같이 프랜차이즈를 만들 수 있다. 또 교량 등과 같은 공공재의 품질 기준을 정의해서 최소가격 응찰자에게 경매하고 그 비용에 대하여 세금을 부과하는 대안도 있다. 공공 또는 민간, 공공혼합에 의한 자금조달과 민간부문에 의한 공급방식을 혼합함으로써 민간부문이 최소 가격으로 공급이 불가능할 것이라는 문제는 극복될 수 있을 것이며, 민간 공급에 의해 비용절감도 이루어질 수 있을 것이다.

이외에도 가장 미시적인 기초를 이루는 민영화 이론으로 잔여잉여 청구권론(residual claimant theory)을 들 수 있는데 이것은 사기업의 기업주는 증대되는 이윤이 자기 몫이기 때문에 이윤을 증대시키기 위하여 기업의 내부효율을 증진시키려는 강한 인센티브를 갖게 마련이며, 경영에 대한 감시의 효과로 나오는 잔여잉여의 증대도 자신의 이익과 직결되기 때문에 매우 효과적인 감시를 하게 된다는 이론이다(대한상공회의소, 1995).

4) 민영화 이유

(1) 경쟁력 강화

공공부문에서는 민간부문에서처럼 효율의 촉진유인이 되는 경쟁이 부족하다. 민간부문에서는 최상의 상품으로 소비자의 욕구를 충족시키지 못하면 결국 경쟁에서 낙오되어 파산이나 합병이 되고 만다. 그러나 공공 부문은 이런 경쟁을 할 필요를 느끼지 못하기 때문에 제품의 품질 향상이나 작업의 효율 증대 등의 유인이 결핍되어 있다. 민간 기업은 생존을 위해서 끊임없이 원가 절감과 상품품질 향상에 노력을 하는 동안 공공부문은 그에 대한 동기가 떨어질 수 있다. 그러므로 상품품질 향상과 원가절감, 작업의 효율성 증대를 위해서 민영화가 필요하다.

(2) 사회적 감시의 확대

공공부문에서 일어나는 관리자와 종업원의 사회적 감시는 사기업에 비해서 훨씬 약하여 공기업의 관료는 사기업에 비해서 자의적인 의사결정을 내릴 가능성이 높다. 따라서 공공부문은 자산을 효율적으로 사용하기보다는 개인의 편익이나 권한 증대를 목적으로 사용할 가능성이 높다.

(3) 정치적 성격의 배제

공공부문에 의한 공급과 관련된 또 다른 문제는 그것이 경제적 실체로 운영되기 보다는 정치적 실체로 운영되는 데에 있다. 공공부문 운영이 국회의원이나 임명권자 중심으로 지휘되며 따라서 의사결정 자체가 경제적이라기 보다는 정치적인 압력에 굴복 당하게 된다. 따라서 정치적 투쟁이 경제적 판단에 우선하게 되고 공공서비스의 수준은 그 결과에 따라 결정되게 된다.

(4) 사적 재산권의 확대 적용

사유재산권이 인정될 경우, 개인은 이 자원을 타인에게 이전할 수 있으며, 또 이 자원의 활용으로 인한 이익에 대한 배타적 권리를 가지고 있다. 그러므로 이러한 자원을 가장 효율적인 방법으로 활용하지 않는 소유자는 그만큼 이익을 얻지 못하게 되는 것이다.

사적 소유 제한의 가장 극단적인 예가 정부 소유이다. 공공재산은 효과적으로 이전될 수 없기 때문에 공공재산은 소유되고 있다고 볼 수 있으며, 이 점이 공기업과 민간기업을 구분하는 하나의 특징이다. 모든 국민이 주인인 즉, 아무도 주인이 아닌 공공재산은 잘 활용되지 못하며, 유지보존이 어렵다. 또한 이전성의 결여로 인한 공기업의 관료나 종업원이 내린 의사결정은 그 기업 재산의 시장가치 변동에 직접 연계되지 않으며, 공기업의 소유주들은 공기업의 관리자나 종업원의 형태를 감시할 필요성을 별로 느끼지 못한다.

민영화가 기업의 효율성을 제고시킨다는 논리는 기술, 규제환경, 기업금융 등 경영조건이 동일한 경우, 동일한 재화와 용역을 생산하는데 있어서 사기업이 공기업보다 더 효율적이라는 소위 재산권 이론(Theory of Property Right)에 근거를 두고 있다. 이러한 재산권이론에 의하면 상이한 목표 및 정보에 의하여 정의되는 주인-대리인관계 및 이로부터 도출되는 인센티브 구조가 기업의 소유형태에 따라 다르기 때문에 효율성의 차이를 초래한다는 것이다.

4. 경쟁도입의 이론적인 배경

경쟁시장에서는 사회전체적으로 자원의 효율적 분배가 이루어 질 수 있지만 독과점의 시장에서는 그렇지 못하다는 미시경제학적인 시장구조이론이 경쟁도입의 이론적 배경이다(Hart, 1983; Swann, 1989; Stelzer, 1989). 그러나 이러한 단순한 이론적인 모형을 현실문제에 그대로 적용하는데 한계가 있기 때문에 지금까지 산업 조직론의 접근방법을 통하여 시장구조에 따른 시장성과의 차이분석을 통하여 시장구조의 효과를 논의하여 왔다(신준용 외, 1997; 조 신, 한수용, 고영진, 1998). 또한 시장구조와 시장성과에 관한 학설은 정부의 시장개입에 긍정적이나 부정적이나의 입장 차이로 인해 두 가지가 존재하며 그것을 요약하면 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 시장구조와 시장성과에 관한 주요학설

주요학설	내 용
1. 구조-행동-성과 접근법	소수 민간 기업들이 전략적 행동을 통해 타 기업들이 경쟁능력을 발휘하지 못하게 함으로 독점력 행사를 막고 공정한 경쟁을 보장하는 시장구조를 유지하기 위해 정부의 개입이 필요하다는 학설이다. 이 학설에 의하면 산업의 성과(소비자의 이익)는 기업의 행동에 달려있고 기업의 행동은 다시 구조(시장경쟁정도를 결정하는 요인)에 의해 결정된다.
2. 시카고학파	이 학설에서는 한 기업이 할 수 있는 전략적행동은 타 기업도 효율적이기만 하다면 행할 수 있다고 보고, 불가능해지는 경우는 권력이 개입된 시점에서라고 주장하기 때문에 독점력의 주요한 원천은 정부의 시장개입이다.

위 <표 2>를 살펴보면 독점력의 원천에서는 서로 상의한 입장차이가 존재하지만 독점력이 산업의 구조를 왜곡시키기 때문에 공정한 경쟁을 도입하면 배분효율성이 증대된다는 사실에는 그

맥을 같이하고 있다.

민영화의 연구와 마찬가지로 경쟁도입의 효과분석에 관한 많은 논문들이 경제학에 기반을 두어 대부분 생산성 측면에 초점을 맞추었다(신준용 외, 1996; 조 신 등, 1997). 이들이 주장하는 경쟁도입의 이론적 이점을 요약하면 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 경쟁도입의 이론적 이점

이론적 이점	내 용
경쟁력향상 한국통신 개발연구원 (1994)	독점기업에서는 효율적 경영의 원동력인 경쟁이 부족하다. 최상의 상품 및 서비스로 소비자의 욕구를 충족시키지 못하면 경쟁력이 없고 시장에서 생존하지 못한다.
생산성향상 신준용 외(1996)	기업의 기술수준 향상되고 경영, 조직효율을 통하여 자원을 효율적으로 조합하게 되어 좋은 상품 및 서비스를 값싸게 공급할 수 있는 동태적 생산효율성이 증가하게 된다.

<표 3>에서 요약된 경쟁의 이점 즉, 경쟁력 향상과 생산성 향상은 결국 국민들의 후생증진으로 그 열매를 맺는다. 따라서 궁극적으로 국민의 입장에서는 최상의 상품과 서비스가 제공되는 것이 경쟁도입의 성과라고 할 수 있다.

Ⅲ. 통신산업에서의 민영화와 경쟁도입

1. 통신산업에 민영화가 도입된 배경

현대 사회의 현황과 추세를 고려해 볼 때 통신산업의 잠재력이란 참으로 엄청난 것이라고 할 수 있어서 통신산업은 조만간 미래의 가장 중요한 산업 중 하나로 자리잡게 될 것이고 따라서 통신산업의 발전은 한 국가의 미래 산업의 장래를 좌우할 수 있을 만큼 중요하다고 할 수 있다(이은상, 1996). 통신산업의 발전을 위해서는 산업규모에 걸 맞는 통신서비스 품질을 갖추고 급속히 증가할 통신수요에 맞는 전문인력과 장비를 확보해야 한다. 그러나 이러한 모든 과업을 국가가 모두 담당하기에는 벅찬 시대가 도래함에 따라 통신서비스부문을 나누고 각 사업부문에 적합한 사업자를 선정하여 관리하도록 하는 민영화가 시대적인 흐름이 되었다(한국개발연구원, 1994).

우리나라도 통신산업의 효율적인 관리와 통신수요의 증가에 대비하기 위하여 1993년 12월에 이동통신사업의 민영화를 추진하여 1994년 1월에 완료하였다. 그러나 이러한 민영화가 반드시 국민들에게 바람직한 성과만을 가져오는 것은 아니다. 실제로 우리나라에서 진행된 민영화는 국민적인 합의가 이루어지지 않고, 민간 사업자의 선정 및 정부주식 매각과정 등이 투명성을 확보하지 못한 채 정부가 모 그룹에게 일방적으로, 짧은 기간 내에 주식을 넘겨주는 식으로 민영화가 진행되었기 때문에 국민들은 대부분이 그 사실을 인지하지 못하고 있었으며(박기남, 1997) 민영화의 성과에 대해서도 의문을 제기하고 있었다.

이동통신사업의 경우 민영화 이후 S통신이 시장에 진입하기까지 독점상태를 계속 유지했기 때문에 국민후생의 입장에서 민영화의 성과를 측정하는 것은 여러 측면에서 의미 있는 과업이다. 왜냐하면 잘못된 민영화는 효율성제고나 서비스품질향상과 같은 가시적인 성과가 나타나지 않으며 이 땅에 일방적인 정치논리로 유망기업을 특정기업에게 넘겨주는 식의 민영화는 일어나지 않아야 한다는 점을 시사하기 때문이다(김재홍, 1995).

2. 통신산업의 민영화 사례

다음에 제시되는 민영화 사례는 성공 사례를 의미하는 것이 아님을 밝혀두고자 한다. 이들의 민영화를 통해서 우리가 살펴보아야 할 부분은 민영화가 통신서비스품질의 향상에 미치는 부분과 민영화 메카니즘에서 유의해야 할 사항이다. 왜냐하면 한국에서 향후 민영화가 가속화될 때, 이들의 문제점과 장점을 파악하여 타산지석으로 삼는 것이 바람직 하기 때문이다.

1) 일본 NTT민영화 메카니즘

일본은 정부의 재정적자 문제가 정치적 이슈로 되면서 1981년 행정개혁위원회를 수상자문기관으로 설립하고 그 위원회를 민간기업대표, 사립대교수, 비영리법인대표, 노조대표 등으로 구성하여 민영화 대상기업을 선정하였다. 여기에서 NTT가 민영화 대상이 되었고 NTT민영화 논의에 자민당, 우정통신성, NTT의 경영진과 노조, 경단련등의 주요이익 단체가 참여하게 되었다.

수상과의 직접적인 대화 채널을 확보한 행정기획위원회는 통신산업의 주무부처인 우정통신성에도 다른 이익집단처럼 동일한 비중만을 두었다. 이를 통해 모든 이익집단간의 이해관계를 조정하고 평가하는데 공정성을 확보할 수 있게 되었고 이에 모든 이익집단도 결과를 공정히 받아

들일 수 있게 되었다(NTTPS 1994).

1985년 4월 NTTPC가 NTT로 개칭되면서 공사에서 주식회사로 전환되었다. 결국 정부는 신규회사의 통신산업진입의 허용기준을 마련하였고 NTT주식매각 위원회, 국가자산중앙협의회, 주식전문가그룹의 참여로 투명성 확보 및 주식시장에 미치는 부정적 영향을 최소화시키려 하였다. 또한 정부는 통합된 구조, 운영국면, 서비스측면 및 요금체계에 관한 NTT회사법을 개정하였다.



[그림 1] NTT민영화 메카니즘

2) NTT 민영화에서 배울점(통신개발연구원, 1994)

첫째, 민영화는 결국 자유화가 뒷받침 되어야 한다.

둘째, 민영화는 그 과정과 내용에 있어서 투명성을 확보해야 하며, 민영화 추진시 신중한 의사결정의 조정이 가능하도록 민영화 메카니즘을 유연하게 가져가야 한다.

셋째, 정치적으로 광범위한 국가적 토론이 이루어져야 하고 정부수뇌의 강력한 리더십 발휘가 요구된다는 것이다.

3) NTT 민영화 성과

재무적인 성과는 그다지 두드러지지 못해 평상의 수익인 것으로 나타났다. 경영합리화의 면에서 조직구조 개편은 기능중심의 계층조직에서 고객중심의 조직으로 구축하기 위해 사업부제의 수익센터 시스템으로 조직구조를 개편하고 본사조직을 슬림화 하였다. 또한 하부조직으로 권한을 대폭 이양하여 고객과 대면하는 현장조직의 의사결정권을 강화함으로써 고객서비스향상을 추구하였다(통신개발연구원자료, 1994). 이상에서 볼 때, NTT의 경영이념이 민영화로 인한 경쟁체제 도입 이후에 고객중심으로 전환되었음을 알 수 있다.

경영효율 향상을 위해 유지보수의 무인화, 안내서비스의 전산화 등 설비의 현대화 및 업무의 합리화를 꾀하였고 고객서비스차원에서 서비스품질의 향상 및 다양한 신규서비스의 개발로 이어졌다(NTTPC, 1994). 고객서비스 향상은 경쟁체제 도입에 따른 성과이다. 민영화 이후의 노사관계는 적대적 관계에서 협동적 관계로 크게 전환되었다. 민영화 이전에는 공기업의 특성에 따라 쟁의권, 단체교섭권에 대한 제한이 있었으나 민영화 이후 부분적인 제한은 있지만 상당수 준의 쟁의권이 인정되고 단체협상권을 확보하게 되어 노사는 민영화 이전의 단체협상의 방향 전환을 모색하게 되었고, 노사협의회가 설립되는 등 협동적 관계로 변하게 되었다(한국통신개발연구소, 1994).

4) 일본NTT 민영화의 부정적 측면

하지만 NTT민영화는 완전한 민영화라고 보기에는 미흡하다. NTT주식의 1/3을 정부소유로 규정함으로써 정부의 최종적인 경영의사결정권을 조장하고 있다. 또 사업계획은 수립등에 정부의 최종적인 경영의사결정권을 보장하고 있으며, 사업계획의 수립등에 정부의 영향력이 행사되고 있다. 요즘 또한 정부의 승인을 거쳐야 되는 등, 기업경영형태의 실질적 민영화가 이루어졌다고 보기 어렵다. 따라서 민영화를 통한 경영효율성의 증대가 심분 발휘되지 못하고 있다. 이러한 부정적인 측면은 한국의 민영화에 중요한 시사점을 제시해주고 있다. 즉, 경영자율성이 보장되지 못하는 주식의 부분매각은 그 효과에 일정한 한계가 존재한다는 점이다(손동원, 1996).

3. 통신산업에 민영화 및 경쟁이 도입된 배경

앞의 1에서 지적한 대로 통신산업은 국가 기간산업 일 뿐 아니라 타 관련제조업에 미치는 영

향도 크기 때문에 장기적인 수요증대에 따른 인력 및 장비를 확보하고 효율적인 경영체제를 마련하여 통신서비스 품질을 유지 또는 향상시켜야 하는 복잡한 난제가 현안으로 떠오르게 되었다. 따라서 각국 정부는 시장구조의 중요한 변화인 경쟁을 통신산업에 도입하게 되었다.

미국은 1984년에 반독점법에 의거하여 AT&T가 나뉘어진 이래 경쟁도입이 보편화되어 있으며(김준우, 1997), 영국의 경우에는 대처의 보수당 정부가 경쟁도입 정책을 펴서 1984년부터 BT의 민영화 및 경쟁이 도입되었으며, 일본의 NTT는 1985년에 민영화 및 경쟁도입이 이루어졌다. 그 외에 뉴질랜드, 스웨덴, 호주, 캐나다 등도 이미 90년대에 경쟁도입이 실현되었다.

따라서 우리나라도 앞의 제 문제들을 해결하는 대안으로 민간의 참여를 통한 경쟁도입 정책을 채택하였다. 우리나라 통신산업에 경쟁이 도입된 것은 1991년 8월 국제전화 시장에 데이콤이 참여하면서 부터이다. 1996년 4월 1일에는 S통신이 이동전화사업을 시작하게 되어 이동통신사업에도 바야흐로 경쟁이 도입되게 되었으며 1996년 1월부터 시외전화사업에도 경쟁이 도입되었고 향후 시내전화사업에도 경쟁이 도입될 예정이다.

그러나 경쟁도입 이후 기존사업자와 신규사업자간의 심각한 입장차이가 존재하였고 정부에서는 이러한 분쟁을 조정하는데 경제논리가 아닌 정치논리에 의한 해법을 마련하고자 하여 기존사업자인 한국통신에 많은 부담을 안겨주었던 것이 사실이다(신준용 외, 1997). 그러나 H이동통신의 경우에는 1994년 민영화 이후에 S통신이 시장에 진입하였기 때문에 큰 부담을 안지는 않았고 오히려 과점적인 상황에 안주하는 분위기였다(박기남, 1997).

1) 통신산업에서 민영화 및 경쟁도입에 관한 기존문헌의 검토

통신산업에서 민영화 및 경쟁도입에 관한 연구는 국내·외에서 꽤 활발하게 이루어져 왔다. 그러나 이 연구들의 대부분은 경제학자들에 의해서 이루어진 연구였기 때문에 생산성이나 경영효율의 측면에서 민영화와 경쟁도입의 효과를 측정한 연구들이다. 대표적인 연구들을 요약하면 다음의 <표 4>와 같다.

특히 조 신 등(1998)의 연구는 기술적인 진보를 연구개발비 항목을 지수화하여 기술적인 진보를 통제함으로써 경쟁도입으로 인한 생산성향상의 효과를 좀더 정확하게 측정하고자 하였다. 이 연구는 1982년부터 잠재적인 경쟁이 도입된 것으로 가정을 하는 한계점을 가지고는 있지만 국내에서도 경쟁도입이 생산성향상에 긍정적인 효과를 보인다는 것을 실증적으로 밝혀냈는데 그 의의가 있다. 앞의 <표 5>에서 설명했듯이 생산성의 향상은 궁극적으로 서비스품질의 향

상과 저렴한 가격을 가져올 수 있는 능력이 확보됨을 의미하기 때문에 경쟁도입으로 인한 저렴한 가격을 포함한 종합적인 서비스품질의 향상이 이루어질 것으로 예상할 수 있다.

〈표 4〉 민영화 및 경쟁도입에 관한 문헌요약

학자명	년도	주요 결론	한계점
Kwoka	1993	민영화가 중요소생산성 향상에 긍정적인 영향을 미친다.	기술진보를 고려하지 않음
Staranczak	1994	민영화는 생산성에 긍정적인 영향을 미치지만 경쟁이 생산성에 영향을 미치는지는 명확하지 않다.	10개국의 시장구조가 상이함에도 불구하고 같다고 가정함
신준용 외	1996	민영화와 경쟁도입이 중요소생산성에 긍정적인 영향을 미친다.	관측치의 수가 너무 적어서 횡단면자료와 시계열자료를 결합함
조 신 등	1998	경쟁도입은 중요소생산성의 향상에 긍정적인 영향을 미친다.	82년부터 경쟁이 시작된 것으로 보는 것은 무리가 있는 가정임

그러나 반드시 생산성이 높아진다고 해서 반드시 서비스품질이 향상되는 것은 아니다. 시장의 경쟁상황에 따라서 다르기는 하겠지만 생산성이 높아진다 하더라도 경쟁기업과의 생산성 차이가 클 경우에는 서비스품질 개선에는 더 이상의 투자를 하지 않고 이익의 향유에만 매달릴 수 있다. 이러한 경우에는 추가적인 품질개선효과나 가격인하의 효과를 기대할 수 없다.

따라서 단순히 민영화 및 경쟁도입이 서비스품질에 긍정적인 영향을 주는지 만을 파악하는 것이 아니라 선행연구에서 민영화와 경쟁도입의 긍정적인 성과로 보고된 생산성향상이 서비스품질 향상으로 연결되는지를 검토할 필요가 있다.

2) 한국 이동통신의 민영화와 경쟁도입

1988년 미국이 한국을 통신분야 우선 협상국으로 지정한 이래 단순 DB정보처리서비스 부문 개방, 고도통신서비스업(부가통신사업자)에 대한 외국인 소유지분 제한 철폐 등 국내 통신시장의 개방이 초읽기에 들어갔다. 미국은 1969년부터 통신시장에 경쟁체제 도입을 통한 자국 내 경쟁력을 향상시켜 왔으며, 영국은 1979년 대처 정부의 출범과 더불어 통신 부문에 경쟁을 도입하여 통신서비스의 양적, 질적인 향상을 도모하는 등 통신시장의 급속한 발달과 개방화에 대비

하여 발 빠른 행보를 해왔다. 여기에 대처하기 위해서 늦게나마 정부는 1989년 한국데이터통신(데이콤)을 통하여 국제전화사업에 부분적으로 경쟁을 도입하고 1991년 한국이동통신을 민영화하여 통신서비스분야에서 경쟁력 배양과 대중화를 목표로 한 일련의 조치를 취했다.

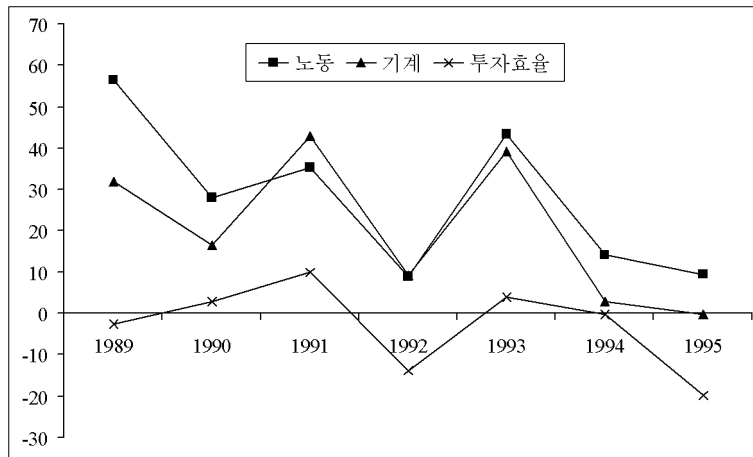
그러나 시장구조 하에 자유경쟁을 처음으로 도입하게 되어 상대적으로 늦은 데다가, 연구 및 기술분야나 정보 통신 이용의 대중화라는 면에서도 선진국에 비해 크게 뒤떨어져 전반적인 한국의 통신산업은 아직까지 낙후된 산업이라는 오명을 벗기에는 역부족인 상황이었다. 그러나 추후에 PCS 3사가 이동통신산업에 뛰어들어 경쟁을 가속화시킴으로써 통화 품질 향상 등 고객 서비스 향상을 위한 지대한 노력이 병행되어 최근에는 세계 어느 이동통신사에 못지 않는 훌륭한 서비스를 제공하고 있다.

그러나 초기의 경쟁이 없는 상황에서의 한국이동통신 민영화는 고객이 느낄 수 있는 통신서비스 품질 향상에는 커다란 기여를 하지 못한 것으로 나타났다(이훈영, 박기남, 1999). 그러나 치열하지는 않더라도 경쟁이 도입되자, 품질향상을 위한 기업내의 선행 요인들이 나타나는 것을 볼 수 있었다. 즉, 민영화가 아닌 경쟁을 도입함으로써 서비스 품질향상을 위한 내부적인 변신 노력이 보이기 시작하고, 경쟁이 보다 치열해 지자 비로소 품질향상과 고객 만족을 위한 보다 적극적인 노력을 볼 수 있었다. 그러나 민영화 및 단순한 경쟁도입은 고객들이 납득할 만한 서비스 품질 향상에 영향을 주지 못한 것으로 볼 수 있다. 따라서 품질향상을 위한 민영화의 시도는 실패했다고 판단할 수 있다.

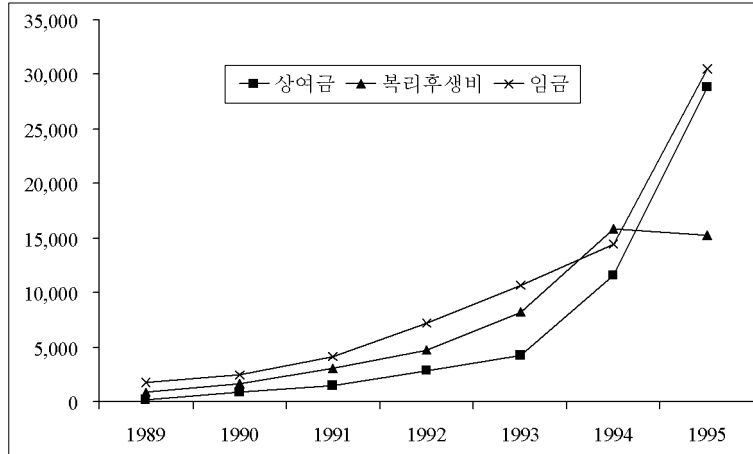
다음은 한국이동통신의 민영화 전후로 해서 한국이동통신의 노동장비율[(유형고정자산-건설가계정)/종업원수], 그리고 자본투자효율[(경상이익/총자본) × 100]의 변화를 그래프로 나타낸 것이다. 민영화 직후 1995년에 이르기까지 노동장비율은 10%대로 떨어졌으며 기계장비율도 -0.28%로 떨어졌다. 또한 총자본투자효율도 1994년 -0.32%에서 1995년 -19.88%로 급속하게 떨어졌음을 알 수 있다. 즉, 민영화 후 서비스 향상을 위한 투자를 오히려 도외시 하였음을 알 수 있다.

그러나 상여금과 임금과 같은 종업원의 복지 혜택 분야에 대한 투자는 더욱 급속도로 상승하였음을 알 수 있다. 예를 들어, 1994년에서 1995년 사이에 한국이동통신이 탄생한 이래 상여금, 수당, 퇴직금 충당금, 복리후생비의 증가율이 최고 전년도 대비300%에 달하는 증가율을 보이고 있다. 즉, 통신서비스 품질에 대한 원성이 드높은 시점에 통신서비스 품질개선은 뒷전이고 독점

으로 인한 이익의 향유에 정신이 없다는 사실이 재무제표 곳곳에서 발견되고 있다.



[그림 2] 자본투자효율

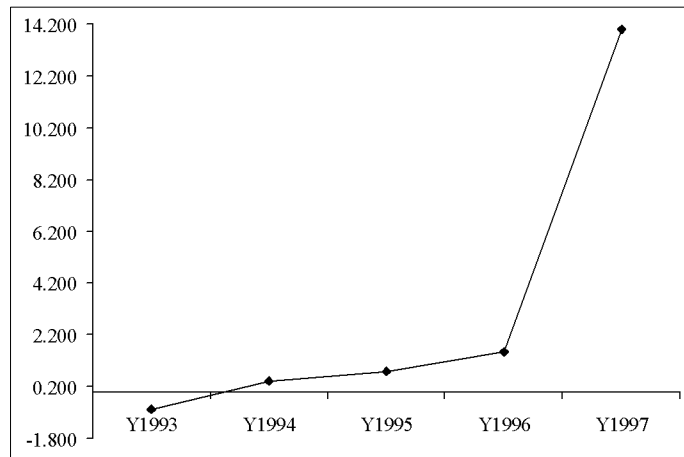


[그림 3] 복리혜택부분 지급비

이러한 상황에서 이동통신의 서비스 품질은 제자리 걸음을 하고 있었고, 가입자가 늘어날수록 오히려 퇴보하는 상태에 이르렀다. 따라서 정부가 최초로 생각한 서비스 품질 개선과 경영의 효율화를 통한 경쟁력 있는 가격 설정에 대한 기대는 물거품이 되었다.

이와 같이 한국이동통신 민영화가 서비스 품질 향상에 실패한 이유를 간략하게 정리하면 다음과 같다. 첫째, 민영화 사실을 알고있는 고객(2%)이 거의 없을 정도로 국민적 합의나 토론이 없이 갑자기 이동통신이라는 핵심 사업이 민간사업자(선경)에 넘어감으로써 민영화가 이루어졌다. 둘째, 국민적 합의가 이루어지지 않은 민영화이니 품질에 대한 책임 의식도 약할 수밖에 없었고 민영화가 주는 국민적 관심과 기대를 경영에 제대로 반영할 수도 없었다. 셋째, 민영화 이후 경쟁 도입까지 1년이라는 시간이 주어졌음에도 불구하고 양적인 확대와 초기 이윤 확대를 통해 독점 향유에만 지나치게 매달리지 않았는가하는 의구심이 든다. 이는 그 당시 기본 통신 4개 사업자들의 통신서비스 품질 조사에서도 한국이동통신의 서비스품질이 가장 저조한 것으로 평가 었다는 사실에 비추어 보아도 짐작할 수 있다(이훈영, 1996). 결론적으로 단 기간이나마 독점적 민영화는 민영화를 통한 서비스 품질향상에 커다란 도움이 되지 못한다고 생각된다.

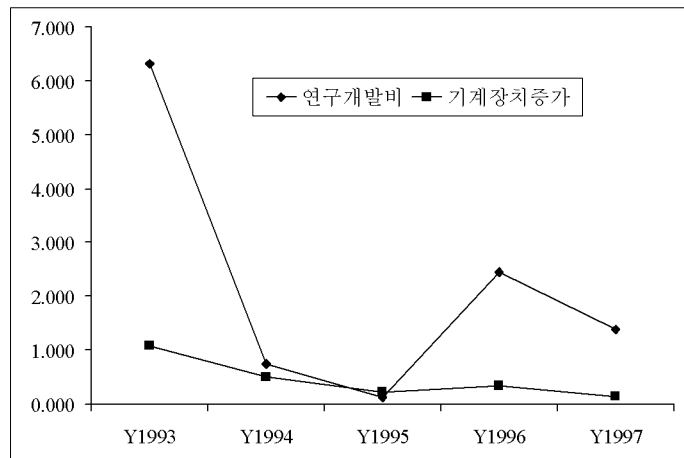
실제 서비스 품질 개선은 경쟁이 도입되면서 기대되기 시작하였다. 그러나 경쟁도 의미있는 경쟁이어야 했다. 왜냐하면 경쟁도입 이후 한국이동통신은 커뮤니케이션과 음질 이외의 대부분의 품질차원에서 오히려 경쟁도입 이전보다 통신서비스품질이 퇴보한 것으로 조사되었고, 또한 빠른 속도로 증가하는 고객의 수요에 대처하지 못하여 항상성, 광역성, 경제성, 신뢰성, 공간성, 서비스 다양성의 품질차원에서 경쟁도입으로 인한 서비스품질의 개선효과를 거두지 못한 것으로 조사되었다. 그러나 광고비는 급격히 증가하였다. [그림 4]에서 보듯이 광고비는 1993년에



[그림 4] 광고비지출비율

서 1995년 사이에는 17.9%에 불과하던 광고비 증가율이 평균 1996년 전년대비 153%가 증가했다. 즉, 독점시대의 타성을 버리지 못하고 서비스품질 향상을 위한 노력은 접어둔 채 광고 등 대 고객 커뮤니케이션에 몰두한 것으로 나타났다.

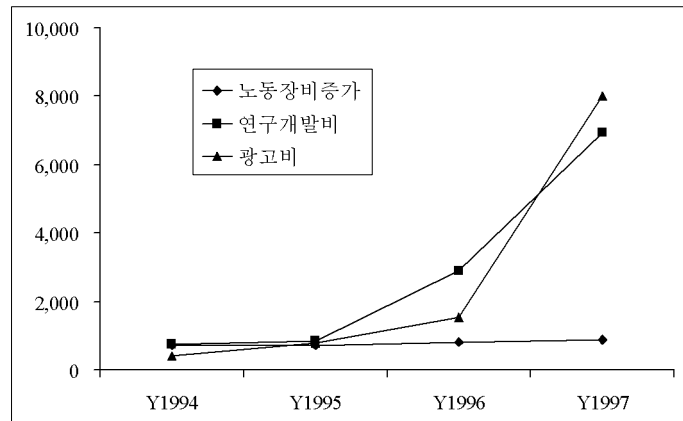
또한 경쟁에 대비한 설비투자 상황을 살펴보기 위하여 기계장치 증가율을 살펴보면 1994년 53%였는데 경쟁도입 1년 전인 1995년에는 오히려 22%로 증가율이 감소하였고, 품질의 향상을 위해서 필수적인 연구개발비의 증가율도 1994년 74%에서 1995년 13%로 오히려 그 증가율이 대폭 감소하고 있다. 결국 독점에서 아주 약한 경쟁자와 같이 하는 과점으로 옮겨간 것에 불과하게 되었다.



[그림 5] R&D, 설비투자 비율

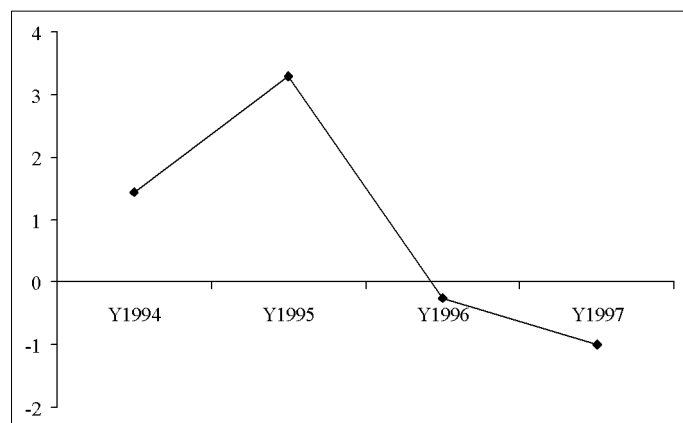
그러나 PCS 3사가 진입하여 경쟁이 심화됨에 따라 서비스 품질에 대한 경쟁도 치열하게 전개되어 정부가 민영화 때부터 의도하였던 품질 향상을 이룰 수 있었다. 이러한 사실은 한국 이동통신사의 노동 장비율이나 연구개발비에 대한 투자내용을 보면 짐작할 수 있다. 노동장비율은 1995년에는 3%에 지나지 않았으나, 1996년에는 16.5%로 반전되었고, 1997년에도 5%이상의 노동장비율의 연간 증가율 상승이 있었다. 또한 1995년에 13%에 지나지 않았던 연간 연구개발비의 증가율이 경쟁이 심화되기 1년 전인 1996년에는 153%로 증가율이 12배가 늘어났다. 광고선전비 증가율이 1996년 153%로 2배가 증가되었고 경쟁심화가 일어난 1997년에는 광고선전비

증가율이 무려 1400%이상 증가했다.



[그림 6] 자본투자비

반면에 상여금 등 종업원 복지혜택은 현격하게 줄어든 것으로 나타나고 있다. 상여금 증가율이 1995년 329%이었으나 1996년에는 -25.7%로 급감했으며 1997년에는 지급이 크게 줄어든 것으로 나타나고 있다. 연구개발의 증대, 대 고객 커뮤니케이션 노력의 증대, 조직의 리스트럭처링 그리고 기계장비의 꾸준한 증가가 그 원인이었다.



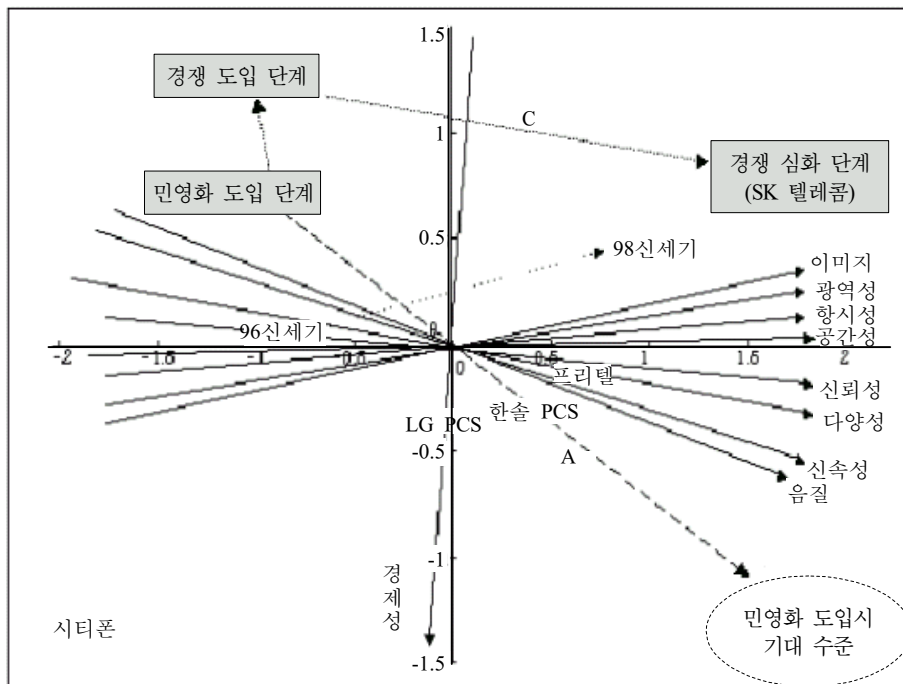
[그림 7] 복지혜택-상여금 지급 비율

이에 따라 비로소 경제성을 제외한 모든 품질차원에서 통계적으로 유의하게 향상된 것으로 조사되었으며, PCS사업자들이 참여하면서 더 낮은 가격을 제시하게 되면서 국민들이 가격을 낮추어 줄 것을 압박하고 있다.

신세기통신의 경우에도 경쟁이 치열해 지면서 나름대로의 자구책을 마련하여 품질향상을 위한 노력을 게을리하지 않고 있다. 1997년의 노동장비율의 연간증가율이 64%로 나타났고 기계장비율의 연간증가율은 101%로 매우 가파르게 증가했다. 1996년에 조직을 체계화하고 1997년에 통신서비스품질 향상을 위하여 노력하기도 하였다. 전체적으로 경쟁심화에 대비한 신세기통신의 서비스품질 향상의 노력을 볼 수 있었다.

3) 한국이동통신 민영화가 주는 시사점

서비스 품질 면에서 평가한 내용을 하나의 그림으로 나타내면 다음과 같다.



[그림 8] 한국이동통신 서비스품질 변화(MDS척도 평가)

앞의 그림은 다차원 척도법(MDS)을 이용하여 한국이동통신이 민영화 단계별 서비스 품질의 변화를 입체적으로 나타낸 것이다. 민영화 도입 시의 기대수준은 실제 경쟁 심화 단계에서 이루어졌으며, 민영화 도입단계에서 경쟁 도입 단계까지는 민영화의 장점이 나타나지 않았다. 따라서, 민영화 초기부터 고객 서비스 및 마케팅 전략에 전념함으로써, 고객을 유지 및 강화시켜야 경쟁시장에서 우위를 가질 수 있다.

경영 효율이나 생산성 향상을 위한 민영화를 한다면 타당성 있지만, 상품이나 서비스의 품질을 개선하려고 할 때는 경쟁 도입을 위한 민영화를 해야 한다. 경쟁 도입은 단순한 과점을 의미하는 것이 아니라, 심화된 경쟁을 함께 유도해야 서비스 품질을 개선의 효과를 기대할 수 있으며, 경쟁 도입단계부터 기술, 노동, 장비에 대한 R&D를 꾸준히 지속하여 경쟁 심화에 대비해야 한다는 것을 보여준다.

IV. 우체국 민영화

1. 우체국 민영화의 전제조건

위에서 소개한 민영화에 대한 이론을 바탕으로 하면 민영화는 매우 긍정적인 것으로 인식되거나 품질 향상과 고객 서비스 질의 향상을 목적으로 하는 민영화는 경쟁도입 없이는 큰 의미를 발견할 수 없다는 것 또한 피할 수 없는 사실이다. 따라서 우체국의 민영화 또한 경쟁을 전제로 하지 않으면 품질과 서비스 개선에 대한 효과는 크게 기대하기 어려운 실정이다.

그러나 예외가 없는 법은 없듯이 모든 경우 민영화가 바람직한 것은 아니다. 또한 경쟁이 전제되지 않은 민영화는 처음에 의도하던 만큼의 좋은 결과를 얻지 못하는 경우도 발생한다. 많은 학자들이 처음에는 우체국의 민영화에 대하여 긍정적인 생각을 많이 하였으나, 점차적으로 적지 않은 문제점을 새롭게 인식함으로써 부정적인 시각 또한 높아지고 있다. 진정으로 민영화를 선택하여야 한다면 민영화로 인하여 얻을 수 있는 장점과 이로 인하여 잃어버릴 수 있는 단점에 대하여 명확하게 할 필요가 있다.

2. 우체국 민영화에서의 득과 실

1) 얻을 수 있는 것

일반적으로 민영화의 장점으로는 경영 효율성 제고를 들 수 있다. 비용, 효율 면에서 공기업보다는 능동적이고 유연하게 시장에 대처할 수 있다. 그러나 실제로 효율성이 높아질 것인가에 대하여서는 명확한 답을 얻기 어렵다. 또한 경영의 효율성 향상이 누구를 위하여 필요한 것인가? 즉, 누구를 위한 민영화인가? 정부인가? 구성원인가? 아니면 국민인가? 아니면 국가인가? 각각의 실행 객체들이 민영화를 통하여 얻을 수 있는 구체적인 내용에 대한 점검이 필요하다. 정부는 현재 우체국 금융에서 어느 정도 자금을 조달 받고 공무원을 고용할 수 있는 기관으로서 잘 활용하고 있다. 현재 우체국에서 일하는 사람들을 보면 어렵게 얻은 공무원의 신분을 버리고 일반 기업체 직원으로의 신분을 선호하지는 않을 것 같이 보인다. 따라서 특별한 반대급부가 없는 한, 공무원의 신분을 바꾸고자 하지 않을 것으로 생각된다. 국민의 입장에서 보면, 우체국의 민영화를 통하여 무엇을 얻고자 하고 또 얻을 수 있는가? 국민 세금의 효율적인 운용에 대한 막연한 기대, 아니면 보다 저렴한 우편요금이나 향상된 서비스를 얻을 수 있다고 생각된다. 전체 국가의 입장에서 보면 보다 효율적인 국가 운영으로 국가 경제 발전에의 기여를 들 수 있다. 또한 작은 정부를 지향하는 노력에 대한 국민의 호의를 얻을 수 있을 지도 모른다.

구체적으로 볼 때, 우체국 민영화로 인해 얻을 수 있는 가장 큰 장점은 마케팅 조직으로의 변화이다. 즉 전체 국민이 대상이 아닌 보다 세분화된 목표시장 설정을 통해 다양한 부가가치를 창출하여 조직효용의 극대화를 모색할 수 있다. 서장부분과 금융부분에서의 보편적 서비스는 물론이고, 기업고객을 대상으로 한 DM서비스, on/off line의 쇼핑물에 대한 택배사업 등, 전국 최대의 네트워크를 바탕으로 한 이러한 사업에서 경쟁기업은 따라올 수 없는 경쟁우위를 확보할 수 있다.

2) 잃을 수 있는 것

민영화로 인하여 발생하는 폐해는 없는가? 민영화를 통하여 효율성을 얻을 수 있다면, 이에 대한 대가로 발생하는 반대급부는 없는가? 우선 우체국을 민영화하게 되면 가장 먼저 부딪치는 일이 우편업무와 금융업무의 분리가 아닌가 한다. 우편업무 또한 보편적 서비스 기능을 유지해야 하는 제한 조건이 있다. 어떻게 효과적으로 공공재의 성격의 보편적 서비스 기능을 유지하는

가에 대한 답을 얻기는 쉽지 않다. 그러나 이보다 더 중대한 문제는 금융업무이다. 지금까지는 국가의 기관으로서 금융업무의 독자적인 운영이 가능하였으나 민영화가 되면 당연히 금융감독 기관의 통제를 받으면서 공정한 경영활동을 수행하여야 한다. 또한 지금의 우체국 사무실 일부를 사용하여 우체국에 방문하는 많은 사람들을 큰 어려움 없이 유치할 수 있었다. 그러나 만일 우체국이 두개의 기업으로 분리되면, 이러한 혜택을 누리기는 어렵다. 이에 못하지 않는 더 큰 어려움은 우체국 금융을 지원하던 국가의 공신력을 등에 업고 영업활동을 하던 민을 수 있는 금융기관이라는 이미지를 잃게 된다. 이와 같이 민영화로 인하여 얻을 수 있는 점도 많지만 잃는 것도 적지 않다.

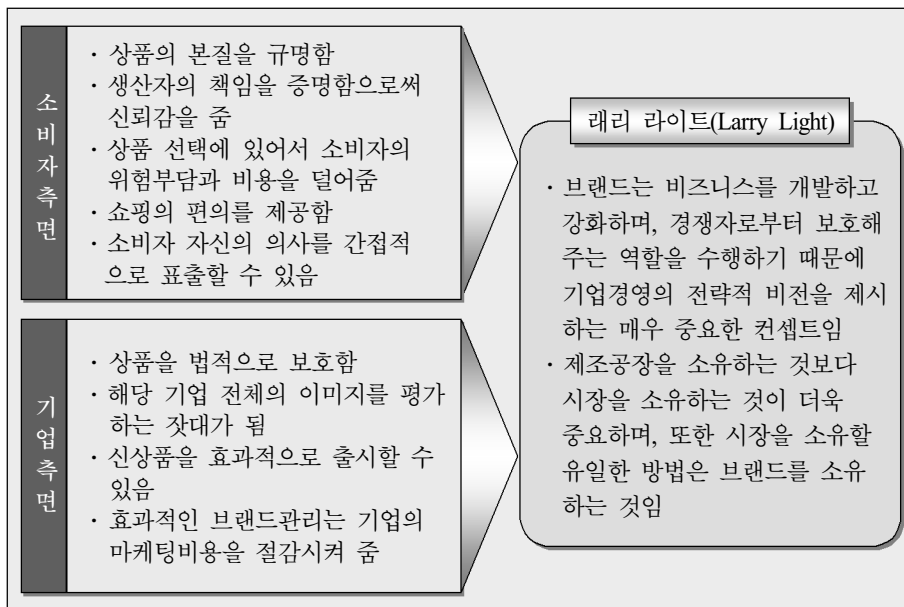
우체국의 금융분야는 금융기관의 발달에 따라 민영화가 됨과 동시에 치열한 경쟁에 직면하게 된다. 문제는 민영화된 금융분야가 이미 경쟁에서 달구어진 기존의 금융기관과 공정한 경쟁을 하여 생존하고 발전할 수 있는가 이다. 이는 매우 어려운 문제다. 국가의 보호막 아래서 생활해 온 우체국이 자유경쟁이라는 거센 바람을 손쉽게 받아넘길 수 있는가? 아마 상당한 어려움을 겪게 되고, 그 후에서나 가능해도 가능할 것으로 생각된다. 최악의 경우에는 생존하지 못하고 파산하는 경우도 있을 수 있다. 따라서 독자적인 민영화보다는 매각에 의한 민영화를 생각하지 않을 수 없다. 오히려 이 경우가 바람직하지 않나 생각된다. 매각의 경우도 제값을 받을 수 있는가를 꼼꼼이 생각하여야 한다. 금융산업에 신규로 진출하고자 하는 기업 이외에 기존의 금융기업이 인수하고자 하겠는가 그 가능성에 대한 검토도 필요하다. 이래저래 금융부분의 민영화를 향한 앞길이 결코 밝지 않은 것은 사실이다.

우체국을 민영화할 때 가장 크게 잃을 수 있는 부분은 정부의 보호막을 걷음으로써 잃어버릴 수 있는 부분이 무엇인가 하는 것이다. 가장 큰 부분 중의 하나가 우체국이라는 브랜드가 아닌가 한다. 현대산업에 있어서 브랜드의 중요성은 굳이 설명을 하지 않아도 쉽게 알 수 있다. 수십 년 간을 지속해온 브랜드를 버리는 결과를 초래할 가능성이 적지 않다. 특히 금융분야에는 치명적이다. 다른 여러 분야도 있겠으나 브랜드 측면에서 이 부분을 생각해 볼 필요가 있다.

3. 우체국 브랜드

마케팅은 인식의 싸움이다. 즉, 마케팅은 잠재고객의 마음 속에 자사의 이미지와 상품을 명확하게 인식시키기 위한 경쟁이다. 그러면 기업의 이미지나 상품의 무엇을 인식시켜야 경쟁에서

살아남을 수 있는가? 그것은 바로 브랜드이다. 왜냐하면 기업의 이미지와 상품들이 다른 기업들과 구별되는 것은 궁극적으로 브랜드이기 때문이다. 예를 들어, 삼성이나 LG, SK 등과 같은 기업이 고객의 머리 속에 남아 기억되는 것은 건물이나 인물 혹은 은행에 축적해놓은 자본금이 아니라 바로 브랜드이다. 즉, 기업의 모든 경영활동의 결과는 기업에게는 재무성과로 나타나지만, 소비자에게는 기업의 브랜드로 나타난다. 소비자 입장에서 기업은 곧 브랜드이다. 따라서 상품을 생산하거나 판매하는 것만큼이나 고객에게 어필할 수 있는 브랜드를 구축하는 것이 기업의 중요한 과제이다.



[그림 9] 브랜드의 기능

타임지의 유명한 편집장인 래리 라이트(Larry Light)는 기업이 제조공장을 소유하는 것보다 시장을 소유하는 것이 더욱 중요하다고 말하면서, 기업은 시장을 소유하기 위하여 브랜드를 소유해야 한다고 강조하였다. 이 말은 브랜드를 소유하는 것이 시장을 소유할 수 있는 가장 효과적인 방법임을 다시 한 번 상기시키고 있다. 따라서 기업의 궁극적인 마케팅목표는 소비자의 마음 속에 자사 브랜드에 대한 호의적인 인식과 태도를 형성하는 것이다. 즉, 경쟁기업과 명확하게

구분되는 기업의 브랜드 이미지를 소비자 마음 속에 각인시킴으로써 브랜드 아이덴티티(brand identity)를 구축하는 것이다. 이를 위해서는 브랜드 네임을 비롯하여 심볼, 캐릭터, 슬로건 그리고 패키지와 같은 브랜드 구성요소 하나 하나를 신중하게 선정함은 물론이고, 이를 효과적으로 전달하여 소비자들의 머리 속에 각인시켜야 한다.

고객의 마음 속에 브랜드 아이덴티티가 확립되면 기업의 브랜드는 자산으로서 그 가치가 인정된다. 이것이 브랜드자산이다. 형체가 없는 브랜드자산을 평가하는 일은 쉽지 않다. 그러나 그 중요성을 인식하여 이에 대한 많은 연구가 진행되어 다양한 평가모형이 개발되었다. 이중에 어느 평가모형이 가장 적합하고 정확하다고 단정지어 말할 수는 없다. 그러나 분명한 것은 고객의 마음 속에 형성된 브랜드 아이덴티티는 기업의 자산으로서 그 가치가 평가되어야 한다는 사실이다.

오늘날 전세계의 기업들은 브랜드를 자사의 귀중한 자산으로 여기고 있다. 예를 들어, AT&T, 소니, IBM, 코카콜라, 코닥, 나이키와 같은 세계 유수 브랜드를 가진 기업들은 이미 오래 전부터 브랜드를 기업의 가장 중요한 자산으로 인식하고 전략적으로 관리해오고 있으며, 1990년대 후반부터 우리 나라의 기업들에게까지 파급되기 시작하였다. 마케팅학계에서도 브랜드자산(brand equity)의 중요성을 인식하여 이에 대한 연구가 끊이지 않고 있다.

브랜드자산의 개념이 이론적으로 정립된 것은 데이비드 아커(David A. Aaker)가 「Managing Brand Equity」라는 논문을 발표한 1990년부터였다. 데이비드 아커는 브랜드자산을 '특정 이름과 심볼을 가진 브랜드와 관련된 일련의 자산과 부채를 의미하는 것으로, 해당 기업이 고객에게 제공하는 재화나 서비스의 가치를 증가시키거나 감소시키는 역할을 하는 것'으로 정의하고 있다. 혹자는 브랜드자산을 브랜드가 가지고 있는 재무적인 현금가치의 총합이라고 말하기도 한다.

최근에 전세계 많은 기업들은 브랜드를 귀중한 자산으로 인식하고 브랜드자산을 키우기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 그러나 수많은 유사상품들이 시장에 쏟아져 나와 경쟁이 심화되면서 기업은 과거보다 더 많은 비용을 광고와 유통에 소비하면서도 브랜드자산을 구축하는 것이 더욱 어렵게 되었다.

예를 들어, 미국의 경우 매년 3천 개 이상의 새로운 브랜드가 슈퍼마켓에 쏟아져 나오고 있는데, 새로운 브랜드를 시장에 진입시키기 위해서는 보통 5천만~1억5천만 달러의 비용이 소요된

다고 한다. 또한 일본에서는 TV광고를 통해 60%의 인지율과 30%의 이해율을 얻기 위해서는 9억엔의 비용을 지출해야 한다고 한다. 따라서 브랜드를 자산으로 축적하고자 하는 기업은 상당 규모의 초기비용과 지속적인 투자를 감수해야 하며, 단기이익에 집착하지 않는 자세가 필요하다.

국내에서도 브랜드의 자산가치에 대한 인식이 많이 변화했다. 1998년 9월 14일 국내 건전지 생산업체인 '로케트전기'와 '미국 질레트사'간의 계약이 이루어졌다. 이 계약에서 로케트전기는 국내 상표권과 영업권 일부를 질레트에 7년간 임대해주는 조건으로 약 815억원(6천만 달러)을 받았는데, 이 중 660억원이 '로케트'란 브랜드로 인해 얻게 된 것이다.



[그림 10] 브랜드 아이덴티티와 브랜드 자산

이전에도 기업 인수·합병에서 브랜드에 대한 프리미엄 명목으로 적당한 가격을 지급해주긴 했지만, 이와 같이 정밀평가를 통한 거래는 국내에선 처음이기 때문에, 이 사례는 브랜드의 자산적 가치에 대한 많은 기업들의 새로운 관심을 불러 일으키는 계기가 되었다.

이러한 측면에서 우체국 브랜드의 가치는 매우 높다고 생각된다. 만일 민영화를 통하여 이렇게 값비싼 브랜드를 소각시켜야 한다면 이는 기업에게 치명적인 요인이 된다. 민영화를 하여도 어떻게 하면 이렇게 값비싼 브랜드 자산을 살릴 수 있는 방향을 모색하여 수행하여야 한다. 특

히 우체국 금융분야에서 형성된 브랜드 가치는 정부의 후광 아래 더욱 높다고 할 수 있다. 삼성이 로고를 통일하여 그룹브랜드를 만들면서 가장 큰 혜택을 본 부분이 금융 서비스 분야이다. 즉, 과거의 동방생명과 안국화재, 위너스카드 그리고 인수한 국민증권이 삼성전자로부터 이어지는 삼성이라는 강력한 후광을 받아 안전성을 보장 받고 급성장하게 되었다. 이와는 반대되는 현상이 우체국을 민영화함으로써 발생한다면 이는 바람직하지 못한 것이 분명하다.

그러므로 우체국의 기존 브랜드가 가진 높은 가치를 유지하는 것은 물론이고, 급변하는 경쟁 상황에 대한 각종 브랜딩 전략을 마련하여 시장의 요구에 대처해야 한다. 소화물 배송부문에서 KPS(Korea Parcel Service: 우체국택배)라는 브랜드를 개발한 것은, 우체국이 가지고 있는 강력한 기존브랜드를 이용한 효과적인 브랜드확장 전략의 하나이다.

성공적인 브랜딩 전략에서 꼭 필요한 것은 무엇보다도 서비스의 품질 개선을 통한 고객의 인식전환이다. 다시 말해 민영화 사업의 성패는 무엇보다도 고객에게 제공되는 서비스의 수준이 어떠한지, 소비자가 얼마나 만족하느냐에 달려있는 것이다.

V. 우체국 민영화의 방향

미래의 기업경쟁력은 제품 품질보다는 고객에 대한 서비스역량에 따라 결정된다. 제조업의 경우 생산기술이 발전해감에 따라 제품에 대한 품질 차이는 점차 줄어들고 있다. 품질로 승부를 걸고 좋은 제품개발에 역량을 집중했던 기업들도 이제 품질은 기본이고, 서비스가 고객 선택의 중요한 요인임을 인식하고 있다. 즉, 차별화는 제품 자체가 아니라, 제품과 연계된 고객서비스에 의하여 이루어짐을 알게 된 것이다. 우체국과 같은 서비스업에서 서비스의 차별화는 곧 생존의 가장 큰 요건이다. 다시 말하면 고객과 상품특성에 따른 맞춤형 서비스를 적절한 가격에 제공하여 소비자의 만족도를 극대화하는 것이 우정사업의 성패에 있어서 결정적 변수가 되는 것이다.

우정사업의 민영화에 대하여 다음과 같은 사항에 대하여 생각해 보아야 한다. 민영화를 하고자 한다면 어느 정도까지 하여야 하는가? 일반적으로 민영화를 하여도 경쟁이 도입되지 않으면 생각만큼이나 큰 의미 있는 결과를 얻기 어렵다. 민영화와 경쟁도입을 이미 민영화를 실행하고 경쟁도입과정을 거친 통신산업의 경우에 비추어 신중하게 판단하여야 한다. 중요한 점은 적당한 수준의 경쟁상황이 없는 상황에서는 민영화의 효과가 크지 않을 수도 있다는 것이다.

또한 우체국은 단순히 우편과 택배를 전달하는 기관이 아니라 마케팅 업체로서 새로이 태어남을 전제로 하여야 한다. 물론 이에 대한 제약은 많다. 그러나 SK등과 같은 정유회사가 마케팅 기업을 주장하고 있는 마당에, 우체국의 전국적인 네트워크와 이를 관리해온 노하우를 기반으로 강력한 마케팅 기관으로 탈바꿈해야 한다. 또한 이름만 마케팅 기관이 아니라, 실질적인 권한이 고객과의 접점에 이양되어야 하는 점을 간과해서는 안될 것이다.

우편분야는 보편적 서비스를 제공하여야 한다는 제한 외에는 비교적 경쟁을 갖추어 나갈 만하다. 택배사업은 전망이 어둡지 않다. 방대한 네트워크와 저렴한 요금 등에서 우체국은 택배 부문에서 어느 정도 경쟁력이 있다고 판단된다. 그러나 보편적 서비스 제공을 저버릴 수 없는 사항을 고려할 때 민영화로 향한 진행이 암초에 부딪칠 수 있다. 우체국 또한 사기업과 경쟁하기 위한 효율성 확보에 적지 않은 노력이 요구 될 것이다. 고객의 요구의 변화와 기술환경의 변화, 그리고 경쟁 환경의 변화는 일반 기업이 인식하고 있는 바와 같다. 서장 시장은 이메일로 대체되어 감은 예견할 수 있으나, 기업의 마케팅 활동에 따른 DM시장의 활성화에 대하여 보다 강조할 필요가 있다. 단순히 송달 업무뿐만 아니라 DM을 기획하고 그 효과를 높여 주는 컨설팅 업무까지 포함하여 스스로 고객을 창출하는 일까지 우체국이 하면 어떤가 한다.

전자상거래 활성화에 따른 택배시장은 비용절감과 고객 서비스 질 향상이 관건이 되지 않을까 한다. 이를 위해서는 지속적으로 고객 서비스를 개발하고 경쟁력 있는 비용 구조를 가져감이 바람직하다. 필요시 다른 택배 전문 사기업들과 혹은 더 나아가 제조 유통업체 제휴 및 연대를 활성화해야 한다.

무조건적인 민영화 찬성은 사회적으로 더 큰 손실을 남길 수 있다. 민영화에 따른 득과 실을 보다 구체화하여, 현재 가지고 있는 장점을 극대화하면서 경쟁자들의 우위에 설 수 있는 비즈니스 모델 창출이 필요한 때이다. 또한 우체국이 민영화 될 때에는 단순히 소유권을 민간에 넘기는 것으로 끝나는 것이 아니라, 민간의 창의가 발휘되는 기업지배구조를 만드는 것이 필요하다. 민영화 여부를 떠나 막강한 브랜드 파워, 전국적인 네트워크, 실질적인 권한이 조직 하부로 이양되고 시장 변화에 기민하게 대처하는 마케팅 기업으로서의 모습이 바로 우체국의 미래 모습이 아닐까 한다.

참 고 문 헌

- 신준용 외 7명, 「한국 통신산업에서의 성과에 관한 연구」, 고려대학교 기업경영연구소, 1996
- _____ 외 7명, 「한국 국제통신시장에서 경쟁도입의 성과에 관한 연구」, 한국통신 연구개발본부, 1996
- 김진기, 「미국 PCS시장 동향 및 사업자 전략」, 『정보통신정책』, 제9권 19호 통권 196호, 정보통신정책연구원, 1997
- 김용규 · 정시연, 「정보통신서비스의 품질보증과 보상제도 도입 연구」, 정보통신정책연구원, 1997
- _____, 「통신사업자 경쟁력 강화를 위한 소비자만족도 조사 방안」, 정보통신정책연구원, 1997
- 대한상공회의소, 「공기업 민영화와 정부 민간부문의 역할 재조정」, 『경제연구총서』, 대한상공회의소 & 한국경제연구센터, 1995
- 박기남, 「민영화 및 경쟁도입이 통신서비스품질에 미치는 영향」, 한국외국어대학교 대학원, 석사학위논문, 1997.
- 이유재 · 이준엽, 「서비스 품질에 관한 종합적 고찰」, 『경영논집』, 제XXXI 권 제3, 4호, 서울대학교 경영연구소, 1997년 9월
- 이은상, 「정보통신서비스산업이 제조업의 국제경쟁력 강화에 미치는 영향에 관한 연구」, 정보통신기술 연구과제, 지95-40, 경희대학교, 1996
- 이재준, 「완전경쟁체제도입에 따른 호주 통신시장의 변화」, 『정보통신정책』, 제9권 19호 통권 196호, 정보통신정책연구원, 1997
- 정보통신정책연구원, 『정보통신산업동향』, 1997. 7.
- 조시준, 「우리나라 공기업 민영화에 관한 연구」, 경희대학교 석사학위논문, 1995
- 이내찬 · 이재준, 「호주의 통신서비스 품질평가정책 현황」, 『정보통신정책』 제11권 6호, 통권229호, 정보통신정책연구원, 1999
- 조 신 · 한수용 · 고영진, 「통신서비스산업에서의 경영체제의 변화, 경쟁 및 생산성」, 『정보통신정책연구』, 제5권, 제1, 2호, 정보통신정책연구원, 1998
- 최선규, 「기본통신시장 경쟁도입 후 4년: 통신시장 구조정책의 평가와 전망」, 『정보사회연구』

- 가을호, 통신개발연구원, 1995
- 호광임, 「지각도를 통한 무선통신 서비스의 포지셔닝 전략연구」, 한국외국어대학교 경영정보대학원 석사학위논문, 1998
- Babakus, E. and G. W. Boller, "An Empirical Assessment of SERVQUAL Scale to Hospital Services: An Empirical Investigation," *Health Service Reserch*, 26(1992), pp.767~780.
- Bouding, W., A. Kalra, R. Staelin and V. A. Zeithaml, "A Dynamic Process Model of Service Quality: From Expectations to Behavioral Intensions," *Journal of Marketing Research*, 30(1993), pp.7~27.
- Butler, E. and Madsen, P., *The Mannual on Privatization*, Adam Smith Institute, 1989
- Carman, J.M., "Consumer Perceptions of Service Quality: An Aseessment of the SERVQUAL Dimensions," *Journal of Retailing*, Vol. 66, Spring, 33-55.
- Cronin, J.J. & S.A. Taylor, "SERVPERF vs SERVQUAL: Reconciling Performance-Based and Perception-Minus-Expectations Measurement of Service Quality," *Journal of Marketing*, Vol.58(January 1994), pp.125~131
- Heald, D. A. and David R., "Privatising Public Enterprise: An Analysis of the Governments Case," *Political Quarterly*, July/September 1982.
- Hemming, R. and A.M.Mansoor, "Privatization and Public Enterprise," *Occasional Paper*, No.56, Washington: International Monetary Fund, Jan. 1988.
- Kwoka, J., "The Effects of Divestiture, Privatization, and Competition on Productivity in U.S. and U.K. Telecommunications," *Review of Industrial Organization*, pp.49~61
- Peter, J.P., G.A. Churchil and T.J. Brown, "Caution in the Use of Difference Scores as Measures of Marketing Constructs," *A. C. Nielsen working paper #91-2*, University of Wisconsin Madison, Madison, 1992.
- Poster, M.E., *The competitive Advantage of Nations*, The Free Press, 1990.
- Staranczak, G., E. Sepulveda, P. Dilworth, and S. Shaikh, "Industry Structure, Productivity and International Competitiveness: The Case of Telecommunication," *Infor-*

mation Economics and Policy, pp.121~142

Savas, E.S., "Privatization: The Key to Better Government", *Chatham, N.J.*, Chatham House Publishers Inc., 1987.

Yoshiro Takano, "Nippon Telegraph and Telephone Privatization Study," *The World Bank*, 1992