

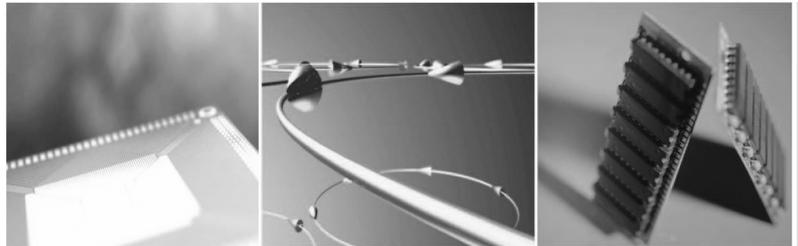
# KISDI 이슈리포트

## 디지털시대의 우정사업 혁신전략

2005. 8. 16

이정범 · 김윤화 · 김주백

Korea Information Strategy Development Institute



요약

- 1 | 우정사업 경영환경 변화
- 2 | 우정사업 주요 트렌드
- 3 | 우편 물량 감소 및 대책
- 4 | 전략적 변화



**정보통신정책연구원**  
KOREA INFORMATION STRATEGY DEVELOPMENT INSTITUTE

## 이정범

- jblee60@kisdi.re.kr, 02-570-4190
- 서울대학교 경영학과 졸업
- Syracuse University MBA 석사
- 미국 University of Wisconsin-Madison International Business 박사 과정
- 미국 University of Iowa Finance 박사
- 현 혁신전략연구실 우정경영연구센터 연구위원
- 저서: 「한국 공중전화(주)의 중장기 경영전략」 등

## 김윤화

- yunabella@kisdi.re.kr, 02-570-4077
- 한국외국어대학교 이태리어과 졸업
- 이화여자대학교 국제대학원 국제경영학 석사
- 현 혁신전략연구실 주임연구원
- 저서: 「EMS 발전을 위한 민간 송달업체와의 전략적 제휴 방안」 등

## 김주백

- joobaek@kisdi.re.kr, 02-570-4056
- 서울대학교 경영학과 졸업
- 서울대학교 대학원 경영학 석사
- 현 혁신전략연구실 연구원
- 저서: 「우정사업 합리적 목표관리 및 경영평가제도 발전방향」 등

◆ 본 글의 내용은 필자의 개인적 견해로서 정보통신정책연구원의 공식입장과는 무관합니다. ◆

## 요 약

역사적으로 주로 정부가 독점 운영해 온 우정사업은 정부운영 독점시장의 특성상 경영유연성의 부족, 고객개념의 미흡, 기술발전 저조 등 사업발전의 한계를 드러내고 있다. 더욱이 오늘날 우정사업을 둘러싸고 있는 환경은 과거 어느 때보다 급속히 변화하고 있다. 정보기술의 발달로 인해 비용 및 속도 측면에서 우위인 이메일, 인터넷 등의 대체통신수단이 등장하고 급속하게 성장함에 따라 이들에 의한 전통적 우편서비스의 대체는 이미 시작되었고 그 대체속도는 더욱 빨라질 기세다. 또한 사송업체의 등장 및 국제특송업체의 글로벌화로 인해 소포 및 국제특송 사업영역에서의 경쟁은 갈수록 치열해지고 있다.

고객의 욕구는 다변화하고 통신기술의 발달과 더불어 정보전달의 수단이 다양화됨에 따라 사송업체 및 인터넷 이용에 의한 전통적 우편의 대체가 현실화되어 우편물량은 지속적으로 감소하고 있다. 특히 통상물량의 감소는 가속화되고 있고 정보통신기술의 발전과 보급 및 활성화를 감안하면 통상물량감소 추세는 반전될 가능성이 희박하다 하겠다. 이러한 상황 하에서 우정사업자가 자신의 물리적 네트워크 활용을 통한 새로운 수익창출모델을 정착시키기 못할 경우 재정상황이 악화되고 재원조달 방안 역시 쉽지 않은 과제로 남을 가능성이 있다. 우정사업자의 재정악화는 결국 우정사업의 보편적서비스 기능의 악화 및 축소를 불러와 국민의 기본권인 문헌통신의 제약을 초래할 것이다. 이러한 현실을 극복하기 위해서는 우정사업의 창조적 혁신이 필요하다.

이러한 난제를 풀기 위해서는 정부재정지원 확대, 서비스요금인상, 겸업 등 다양한 해결책이 있을 수 있겠으나 가장 선호되는 대안으로 전략적 경영과 자율경영을 통한 창조적 우정혁신을 들 수 있다. 무분별한 사업확장보다는 조직의 경쟁우위를 분석, 선택하여 조직역량을 이에 집중시키는 소위 '선택과 집중'의 전략적 경영 및 핵심역량 강화 등과 같은 전략적 혁신마인드의 도입이 필수적이다. 다음으로 건전한 사업운동을 위해서는 목표관리에 의한 운영효율성 극대화가 도모되어야 한다. 전략적 계획 하에서 환경변화에 대응하는 핵심성공요소 및 전략적 목표를 도

출하여 목표관리에 따른 핵심사업별 운영효율성을 극대화할 필요가 있고, 책임경영단위별 목표 수행과정이 우정사업본부 전체 사업목표 하에서 체계적으로 관리될 수 있도록 할 필요가 있다. 그리고 전략적 경영을 위한 방안으로 전략적 제휴의 활용 및 조직 지배구조 개혁을 통해 경영의 유연성을 확보하고 외부자원조달의 활성화를 유도해야 할 것이다.

다시 정리하면 우정사업의 혁신전략으로는 지배/소유구조의 개선과 전략적 경영, 경쟁우위/핵심역량 활용 극대화, 인적/물적 네트워크 시너지 극대화 등을 들 수 있다. 지배/소유구조의 개선과 전략적 경영을 통해서는 효과적 지배구조, 효율적 소유구조, 유연한 조직구조, 전략적 경영추구의 목표를 달성해야 할 것이다. 그리고 경쟁우위/핵심역량 활용 극대화를 통해서는 최고의 우편서비스, 최적의 보편적서비스, 경쟁력 있는 사업구조, 재정자립 구현의 목표를 달성해야 할 것이다. 마지막으로 인적/물적 네트워크 시너지 극대화를 통해서는 ubiquitous 사회구현을 위한 test-bed 역할의 수행, 네트워크 자산 운용의 효율화, 시너지 극대화형 금융사업을 통한 재정기반 건전화 등의 목표를 달성해야 할 것이다.

## 1. 우정사업 경영환경 변화

### 가. 우정사업의 과거와 현재

#### ■ 우정사업의 과거: 무경쟁/안정적 우정환경

- 역사적으로 우정 사업은 주로 정부가 소유(독점) 운영
  - 정부운영의 독점 시장 특성: 공급자의 bargaining power > 소비자의 bargaining power
  - 의사결정에 있어서 경영 유연성 부족, 비용요소 고려가 미흡
  - 생산에 있어서 기술발전 저조, 자동화의지도 미흡 → 재정적자로 이어짐
- 고객개념이 미흡
  - 고객욕구 파악/고객 만족에 실패
- 고객욕구에 기반을 두기보다 우정기관의 기술적/운영적 공급자적 능력에 의한 서비스에 의존
  - 공급자적 사고, 기술발전에 한계를 드러냄

#### ■ 우정사업의 현재: 새로운 환경 driving force

- 정보기술(IT)의 발달
  - 인터넷, 이메일 등 비용·속도 측면에서 우위 통신수단 등장 → 다양한 고객욕구 충족/신규서비스 제공 → 저렴한 가격/고품격 서비스/효율적 운영 → 전통적 우편배달 효용성 감소
- 세계경제 통합 및 국제 무역이 성장함에 따라 국제 우편시장도 성장

- 우정사업자 서비스에 질적 차이의 존재가 드러남
- 우정사업의 국가 독점이 위협받음: 사송업체 등장 → 국제적 네트워크를 통한 서비스 질 표준화 → 국내시장에 진출

## 나. 우정사업에 대한 시대적 변화 요구

### ■ 외부적 환경 변화

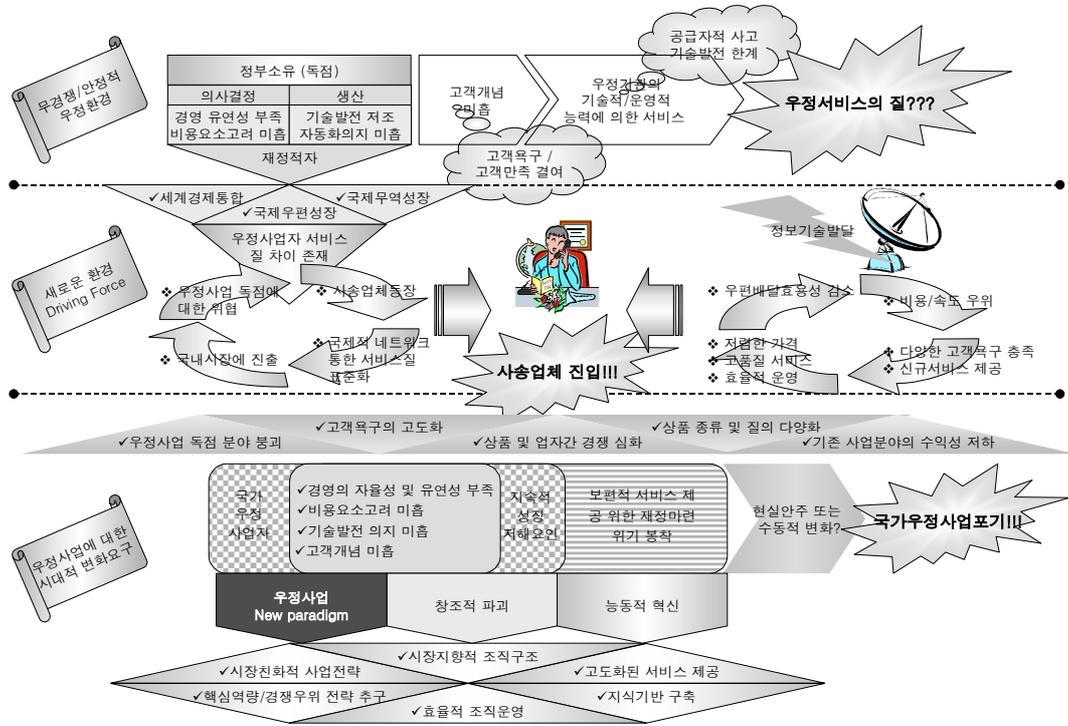
- 우정사업 독점 분야 붕괴
- 고객욕구의 고도화
- 서비스 및 업자간 경쟁 심화
- 서비스 종류 및 질의 다양화
- 기존 사업분야의 수익성 저하

### ■ 내부적 환경 변화

- 경영의 자율성 및 유연성 부족/비용요소 고려 미흡/기술발전 의지 미흡/고객개념 미흡과 같은 요소들에 의해 지속적 성장 저해
- 재정 적자로 인해 보편적 서비스 제공 위한 재정 마련 위기 가능성 존재
- 현실 안주 또는 수동적 변화는 곧 국가우정사업포기로 연결될 가능성 존재

# 1. 우정사업 경영환경 변화

[그림 1-1] 우정사업의 과거와 현재

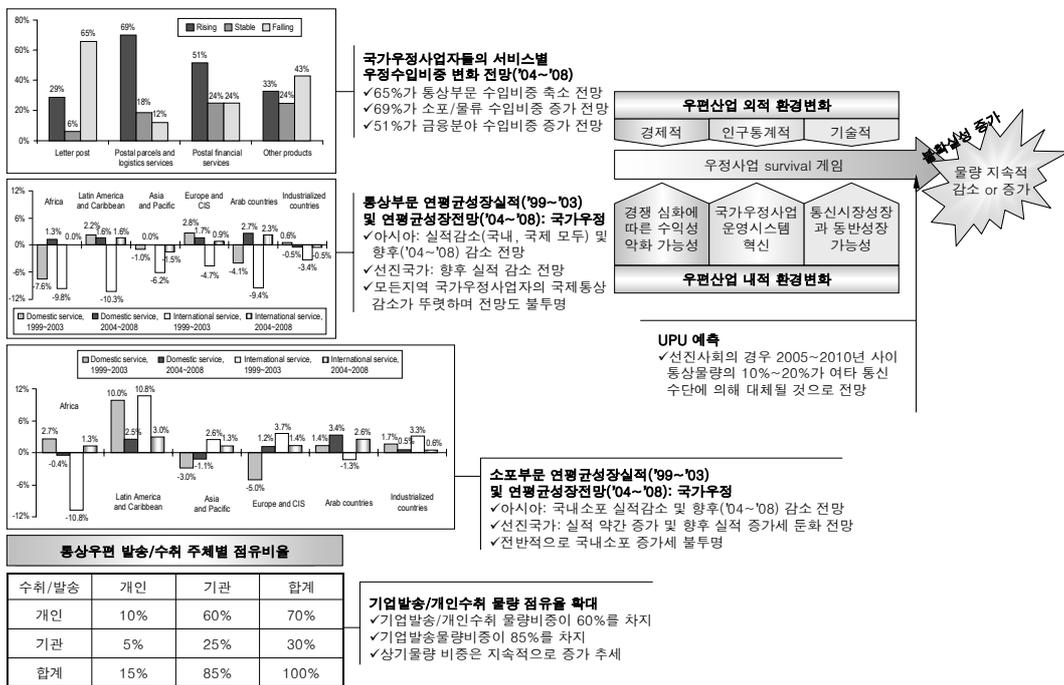




## 2. 우정사업 주요 트렌드

### 가. 통상 및 소포 물량 전망

(그림 2-1) 통상 및 소포 물량 전망



자료: UPU, "Postal Market 2004 Review and Outlook", 2004. 9

### ■ 통신수단에 의한 대체 전망: UPU 예측

- 선진사회의 경우 2005년~2010년 사이 통상물량의 10%~20%가 여타 통신수단에 의해 대체될 것으로 전망

■ 국가우정사업자들의 서비스별 우정수입비중 변화 전망('02~'08)

- Survey 대상국 중 65%가 통상부문 수입비중 축소 전망
- Survey 대상국 중 69%가 소포/물류 수입비중 증가 전망
- Survey 대상국 중 51%가 금융분야 수입비중 증가 전망

■ 통상부문 연평균성장실적('99~'03) 및 연평균성장전망('04~'08)

- 아시아: 실적감소(국내, 국제 모두) 및 향후('04~'08) 감소 전망
- 선진국가: 향후 실적 감소 전망
- 모든 지역 국가우정사업자의 국제통상감소가 뚜렷하며 전망도 불투명

■ 소포부문 연평균성장실적('99~'03) 및 연평균성장전망('04~'08)

- 아시아: 국내소포 실적감소 및 향후('04~'08) 감소 전망
- 선진국가: 실적 약간 증가 및 향후 실적 증가세 둔화 전망
- 전반적으로 국내소포 증가세 불투명

■ 기업발송/개인수취 물량 점유율 확대

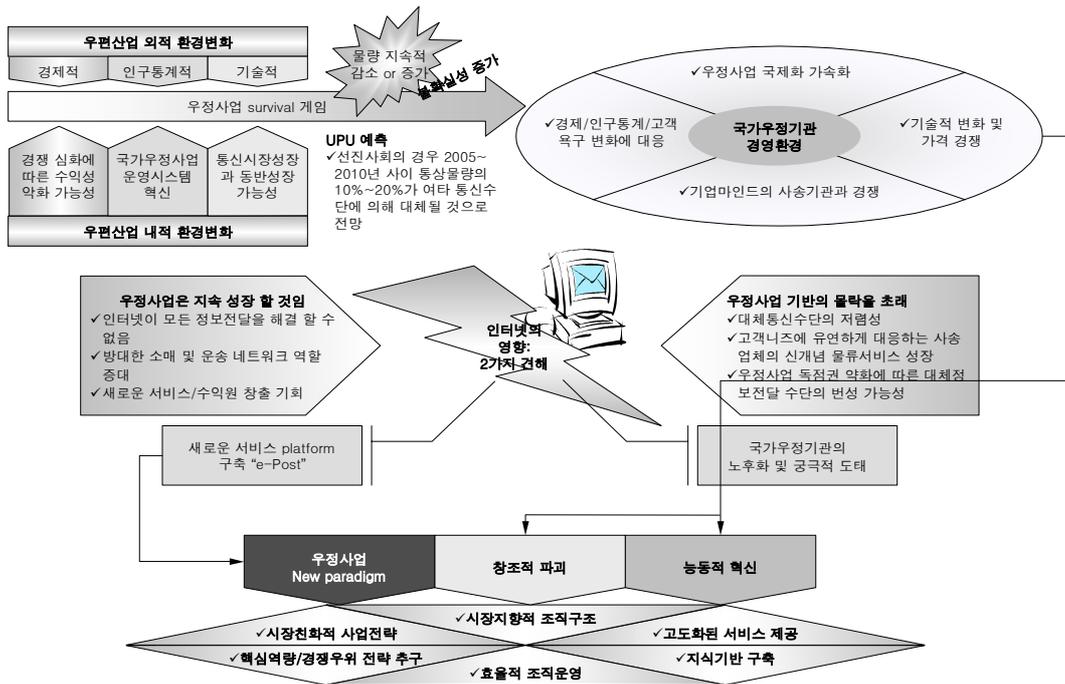
- 기업발송/개인수취 물량비중이 60%를 차지
- 기업발송물량비중이 85%를 차지
- 상기물량 비중은 지속적으로 증가 추세

나. 경영환경 및 인터넷 영향

■ 국가 우정기관 경영환경

- 우정사업 국제화 가속화
- 경제/인구통계/고객욕구 변화에 대응
- 기업마인드의 사송기관과 경쟁 심화
- 기술적 변화 및 가격 경쟁 가속화

[그림 2-2] 우정사업의 경영환경 및 인터넷 영향



■ 인터넷의 영향: 두 가지 견해

- 첫 번째 견해: 우정사업은 지속 성장할 것임
  - 인터넷이 모든 정보전달을 해결할 수 없음에 따라 우편사업분야의 존속은 지속될 것임
  - 방대한 소매 및 운송 네트워크 역할 증대는 우편사업 전망을 밝게 함
  - 인터넷의 등장은 새로운 서비스/수익원 창출 기회로 활용될 수 있음 → 새로운 서비스 platform 구축: 'e-Post'
- 두 번째 견해: 우정사업 기반의 몰락을 초래할 것임
  - 대체통신수단의 저렴성으로 인해 우편사업의 수지가 악화될 것임
  - 고객니즈에 유연하게 대응하는 사송업체의 신개념 물류서비스 성장으로 우편사업자의 시장이 지속적으로 잠식될 것임
  - 우정사업 독점권 약화에 따라 대체정보전달 수단 및 다수의 서비스 업체들의 번성 가능성이 있음 → 국가우정기관의 노후화 및 궁극적 도태

다. e-Post Platform

■ e-Post의 개념

- 우정금융(financial), 물류(logistics), 증명(certification), 서신(message)과의 융합
- e-Post는 전통적 우정서비스를 부정하는 것이 아님
  - 전통적 우정서비스: 방대한 물리적 네트워크 기반 위에서 다양한 과정들과 작업들의 상호연결에 기초한 비즈니스
  - 과거의 성과에 기초한 우정분야의 성장 옵션임

### ○ e-Post Platform

- 기존 물리적 인프라와 새로운 디지털 인프라의 유기적 결합
- IT 기술의 집중적 적용 및 활용
- 기존 또는 새로운 다양한 서비스 제공을 위한 인프라로 활동

### ■ e-Post 서비스 개요

#### ○ 우정금융

- 전자자금 이체 서비스
- 공공요금 지급
- 우편환/대체 업무

#### ○ 물류

- 물리적 우정서비스 기반과 자원을 활용하여 사내 또는 사외의 상대에게 고품질의 상품운송서비스를 제공하려는 대형고객들에게 고품질운송서비스 솔루션 제공

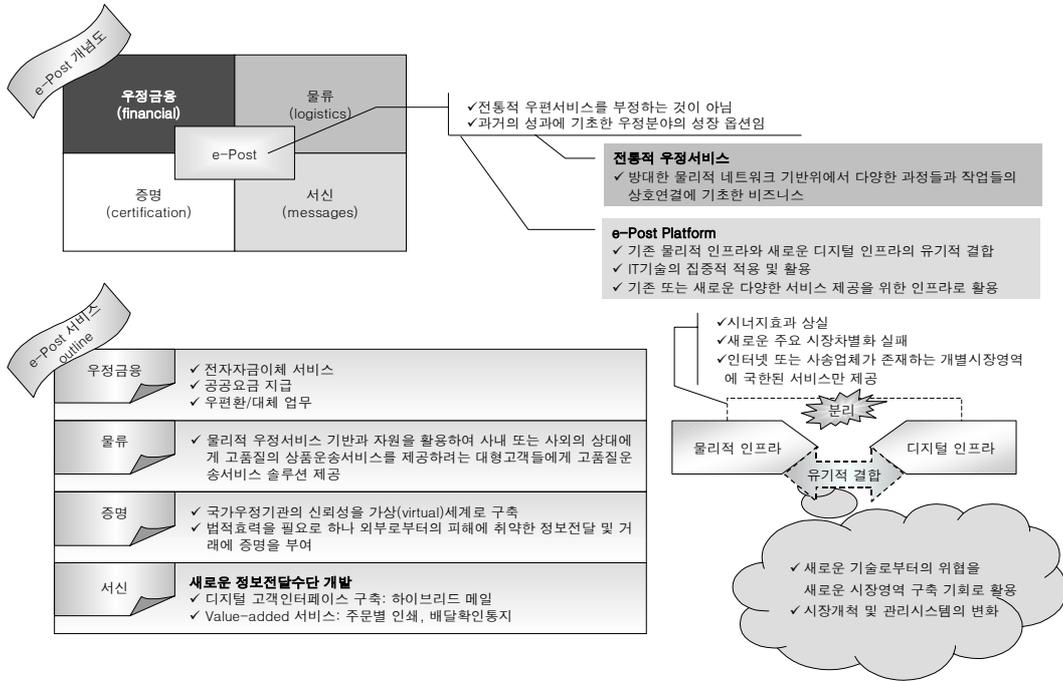
#### ○ 증명

- 국가우정기관의 신뢰성을 구체적 가상(virtual) 공간에서 구축
- 법적효력을 필요로 하나 외부로부터의 피해에 취약한 정보전달 및 거래에 증명을 부여

#### ○ 서신

- 디지털 고객인터페이스 구축: 하이브리드 메일
- Value-added 서비스: 주문별 인쇄, 배달확인통지

[그림 2-3] e-Post 개념도 및 서비스 개요도



■ e-Post Platform의 방향과 문제

○ 물리적 우편 → 하이브리드 메일

- 경쟁력있는 가격 및 기업고객욕구 만족으로 성장성 저하 저지가 요구됨
- Customized 서비스 및 고부가가치 서비스가 동반되어야 함
- 문제점: 전자통신매체에 의한 완전 대체 위협

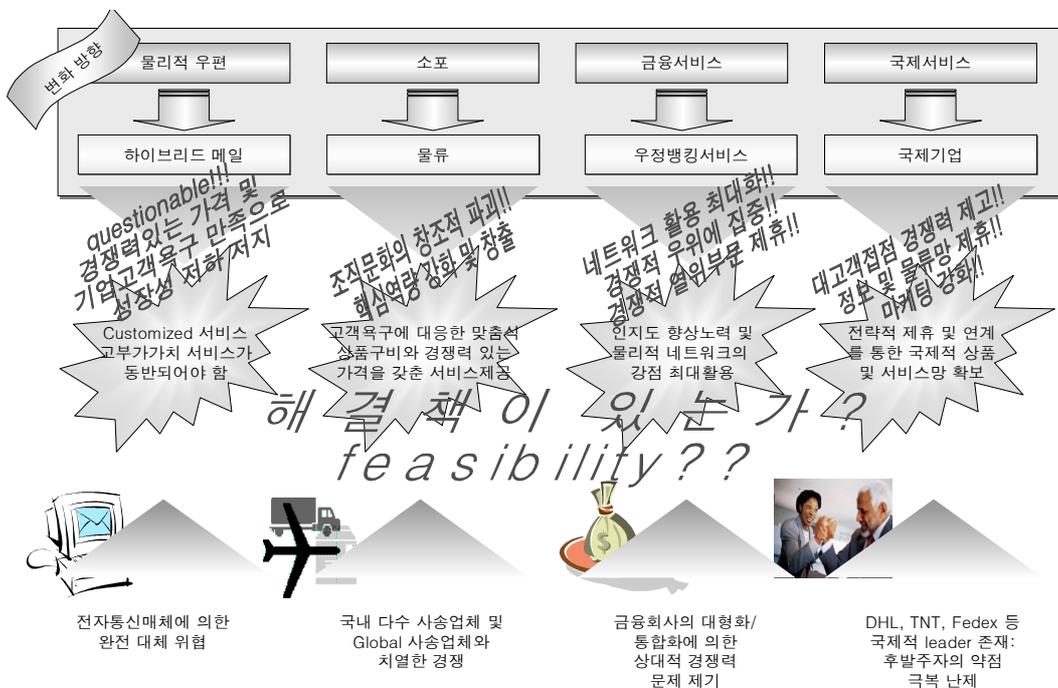
○ 소포 서비스 → 물류 서비스

- 조직문화의 창조적 파괴를 통한 핵심역량 강화 및 창출
- 고객욕구에 대응한 맞춤형 상품구비와 경쟁력 있는 가격을 갖춘 서비스 제공
- 문제점: 국내 다수 사송업체 및 Global 사송업체와 치열한 경쟁에 대응한 가격경쟁력 및 조직의 유연성 그리고 마케팅역량 극대화가 요구됨

## 2. 우정사업 주요 트렌드

- 금융서비스 → 우정뱅킹서비스
  - 네트워크 활용 극대화
  - 경쟁적 우위에 집중/경쟁적 열위부문 제휴
  - 인지도 향상노력 및 물리적 네트워크의 강점 최대 활용
  - 문제점: 금융회사의 대형화/통합화에 의한 상대적 경쟁력 문제 제기
  
- 국제서비스 → 국제기업
  - 대고객접점 경쟁력 제고
  - 정보 및 물류망 제휴/마케팅 강화
  - 전략적 제휴 및 연계를 통한 국제적 상품 및 서비스망 확보
  - 문제점: DHL, TNT, Fedex 등 국제적 leader 존재 - 후발주자의 약점 극복

[그림 2-4] e-Post Platform 방향과 문제점

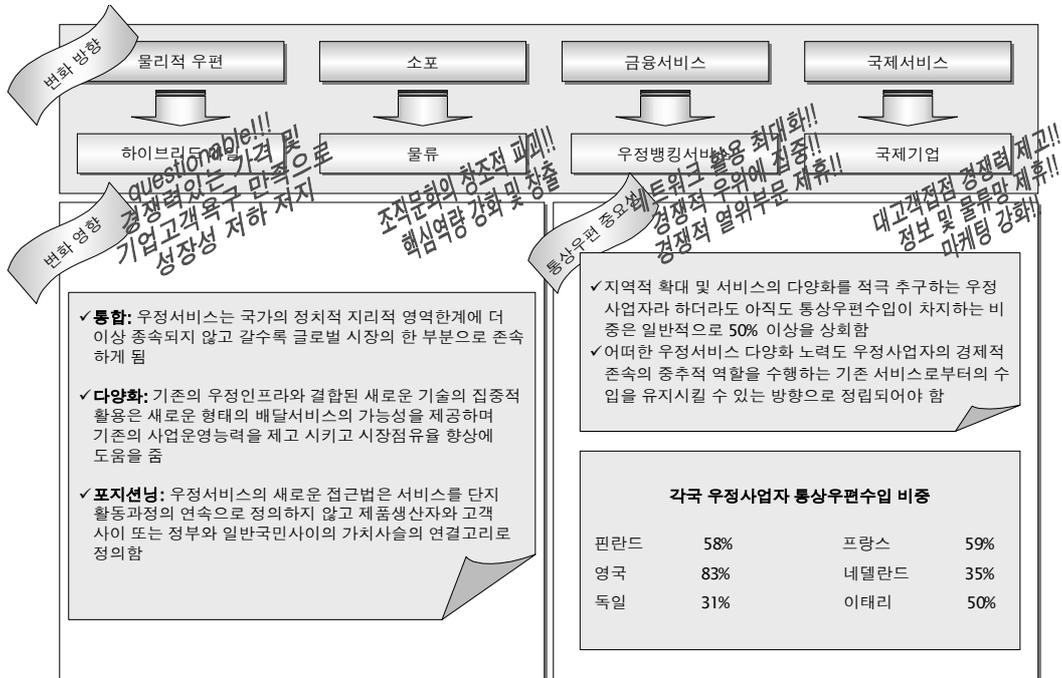


■ e-Post Platform의 영향

○ 변화 영향

- 통합: 우정서비스는 국가의 정치적 지리적 영역한계에 더 이상 종속되지 않고 갈수록 글로벌 시장의 한 부분으로 존속하게 됨
- 다양화: 기존의 우정인프라와 결합된 새로운 기술의 집중적 활용은 새로운 형태의 배달서비스의 가능성을 제공하며 사업운영능력을 제고시키고 시장 점유율 향상에 도움을 줌
- 포지셔닝: 우정서비스의 새로운 접근법은 서비스를 단지 활동과정의 연속으로 정의하지 않고 제품생산자와 고객 사이 또는 정부와 일반국민 사이의 가치사슬의 연결고리로 정의함

[그림 2-5] e-Post Platform의 영향



- 통상우편의 중요성
  - 지역적 확대 및 서비스의 다양화를 적극 추구하는 우정사업자라 하더라도 아직도 통상우편수입이 차지하는 비중은 일반적으로 50% 이상을 상회함
  - 어떠한 우정서비스 다양화 노력도 우정사업자의 경제적 존속 및 국가사회에의 경제/사회 문화적 기여라는 중추적 역할을 수행하는 기존 통상서비스로부터의 수입을 유지시킬 수 있는 방향으로 정립되어야 함

### 라. 우정사업기관의 주요 변화

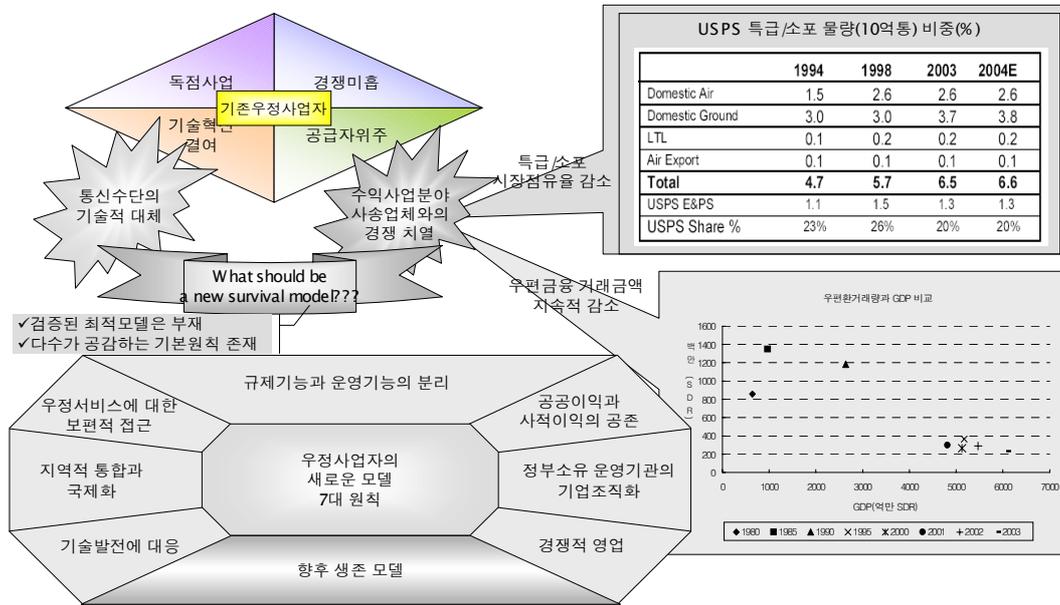
#### ■ 기존우정사업자의 과거 환경

- 독점사업
- 경쟁부재
- 기술혁신 결여
- 공급자 위주

#### ■ 환경변화

- 기술적 대체 가속화
- 소포 및 특송(택배)시장에서의 경쟁 심화
  - 특송/특급 우편시장에서 기존 우정사업자의 시장점유율 지속적 감소
- 우체국 금융상품의 매력도 저하
  - 경제성장 및 일반 금융기관의 대형화/겸업화와 더불어 우편환과 같은 금융상품의 매력도는 오히려 저하됨

[그림 2-6] 우정사업기관의 주요 변화



■ 우정사업자의 새로운 생존 모델은 존재하는가?

- 검증된 우정사업자의 생존모델은 부재
- 다만 다수가 공감하는 우정사업자의 변화 방향은 존재: 7대 원칙
  - 기술발전에 대응
  - 지역적 통합과 국제화
  - 우정서비스에 대한 보편적 접근
  - 규제기능과 운영기능의 분리
  - 공공이익과 사적이익의 공존
  - 정부소유 운영기관의 기업조직화
  - 경쟁적 영업

### 3. 우편 물량 감소 및 대책

#### 가. 우정사업 본질에 대한 이해

##### ■ 국가가 우편사업을 운영하게 된 배경

- 역사적 배경: 통신통제와 정부수입증대 목적
- 근대우편성립시기: 전국적인 규모의 우편서비스를 제공하기에는 민간역량이 역부족이었음
  - 영국우편개혁(1840): 국민 누구에게나 이용 가능한 가격에 적절한 품질수준의 기본적인 문언통신수단인 우편서비스의 제공을 보장하는 주체로서 국가가 최적이라는 정책적 판단 작용(보편적 서비스 개념)
  - 우편서비스를 시장에 맡길 경우 소외된 일부 지역에서는 적절한 품질의 서비스가 제공되지 않을 가능성이 존재함으로써 시장실패가 초래될 수 있다는 판단 작용

##### ■ 국가가 우정금융사업을 운영하게 된 배경

- 역사적 배경
  - 미국을 제외한 대부분 나라에서 우편사업은 전기통신사업으로부터 상당한 보조를 받아왔을 것으로 추정
  - 70, 80년대부터 전기통신사업의 우편으로부터의 분리는 우편사업의 새로운 보조 수단의 필요성 대두
- 우체국 네트워크 사용의 극대화 방안으로 우정금융서비스가 강조되어 보편적 서비스 제공을 위한 재정적 토대로서 우정금융사업이 수행되고 있다는 추정이 가능

- 물론 전기통신 분리 이전에도 금융사업을 수행하고 있었던 나라에는 그대로 적용하기 어려운 추정이기도 하나, 우리나라의 경우 한국통신 분리 이후 우정금융이 부활되었던 점에서 보면 설득력이 있음

### ■ 보편적서비스 부담

#### ○ 보편적서비스의 개념

- '보편적 서비스'란 국민 모두에게 이용 가능한 수준의 가격에 특정수준 이상 품질의 우정서비스가 지속적으로 제공되어 질 것을 국가가 보장해 주는 것을 말함

#### ○ 보편적서비스의 부담

- 우편사업자에게 보편적 서비스 제공의무는 재정적 부담으로 작용
  - 채산성이 보장되지 않아도 서비스를 계속 유지
  - 대도시/소도시, 접근난이도, 물량집중도 등에 따라 우편서비스 비용 상이
  - 대부분 나라에서 전국 단일요금제를 적용하여 소외계층의 기본적 권리를 최대한 보장
- 결과적으로 지역간 상호보조에 의해 수지균형달성을 추구
  - 이는 크림스키밍(cream skimming)을 이용한 사설 신규사업자 진입 조장
  - 우편사업자의 재정적 어려움을 가중

#### ○ 유보영역(전장권 영역)의 설정

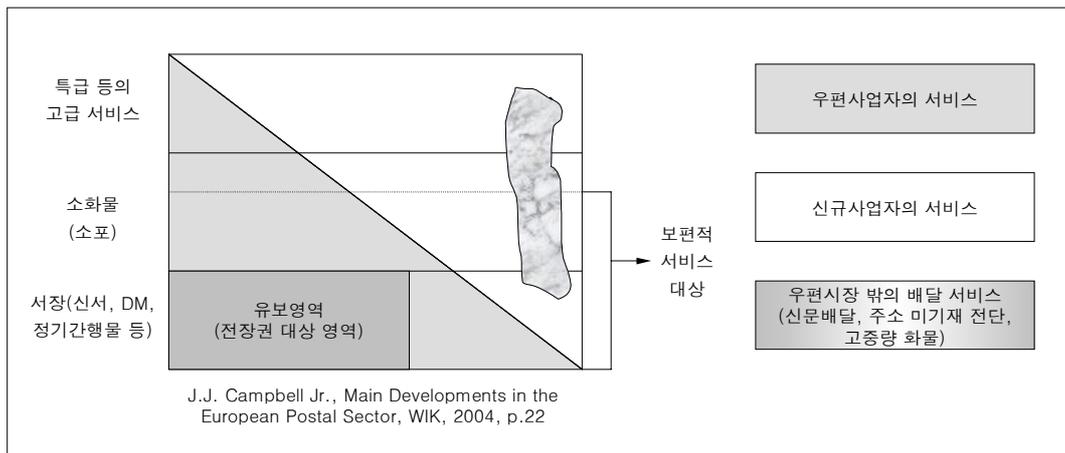
- 유보영역설정의 논거
  - 우편시장의 모든 부문에 완전경쟁이 일어날 경우 채산성이 있는 부분에는 크림스키밍이 극심히 초래되어 우편사업자의 경우 재정적 어려움으로 인해 보편적 서비스의 제공이 불가능해질 것임
  - 특히 전국 단일요금제와 같은 제도의 시행은 불가능
  - 따라서 보편적 서비스 제공에 따른 부담을 유보영역에서 발생하는 독점적

이익으로 보상받는 형식을 취함

– 유보영역의 기대효과

- 유보영역의 대상은 우편사업에 있어 규모의 경제를 실현하는 물량적 토대로서, 보편적 서비스를 제공하는 우편네트워크의 유지에 필수 불가결한 부분으로 설정
- 많은 나라(우리나라 포함)에서 유보영역을 서장취급에 한정하는데 이를 ‘신서전장권’이라 함

[그림 3-1] 보편적서비스 대상 및 유보영역



나. 국내 우편서비스 물량감소 위협

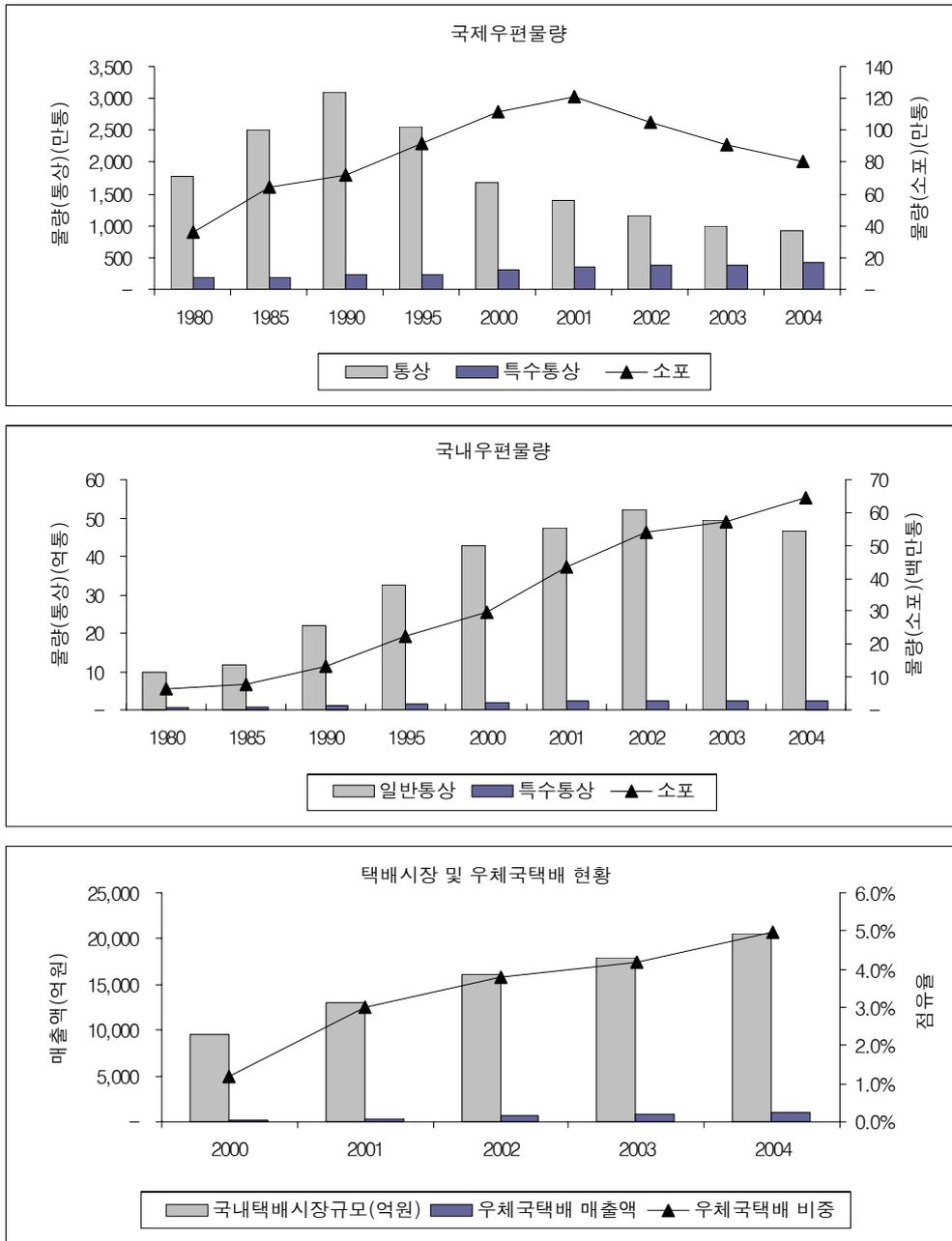
■ 통상물량 현황

○ 국제우편물량

- 국제통상물량은 1990년대부터 지속적으로 감소
- 국제특수통상은 지속적으로 증가하고 있으나 2000년도부터 증가속도가 둔화
- 국제소포의 경우 2001년도 이후 급속히 감소

- 이는 국제특송회사들의 시장진입이 가속화됨에 따른 결과로 보임

[그림 3-2] 통상 및 택배서비스 물량 현황



자료: 우편통계편람, 우정사업본부

- 국내통상물량
  - 국내통상물량은 2002년 이후 매년 5%이상씩 감소
  - 국내특수통상은 2001년 이후 성장 제자리
  - 국내소포의 경우 지속적 성장을 보이며 경제성장 및 전자상거래의 증가로 성장이 당분간 지속될 전망
  - 저렴성/신속성/차별성 추구를 통해 시장잠식을 최소화해야 할 것임

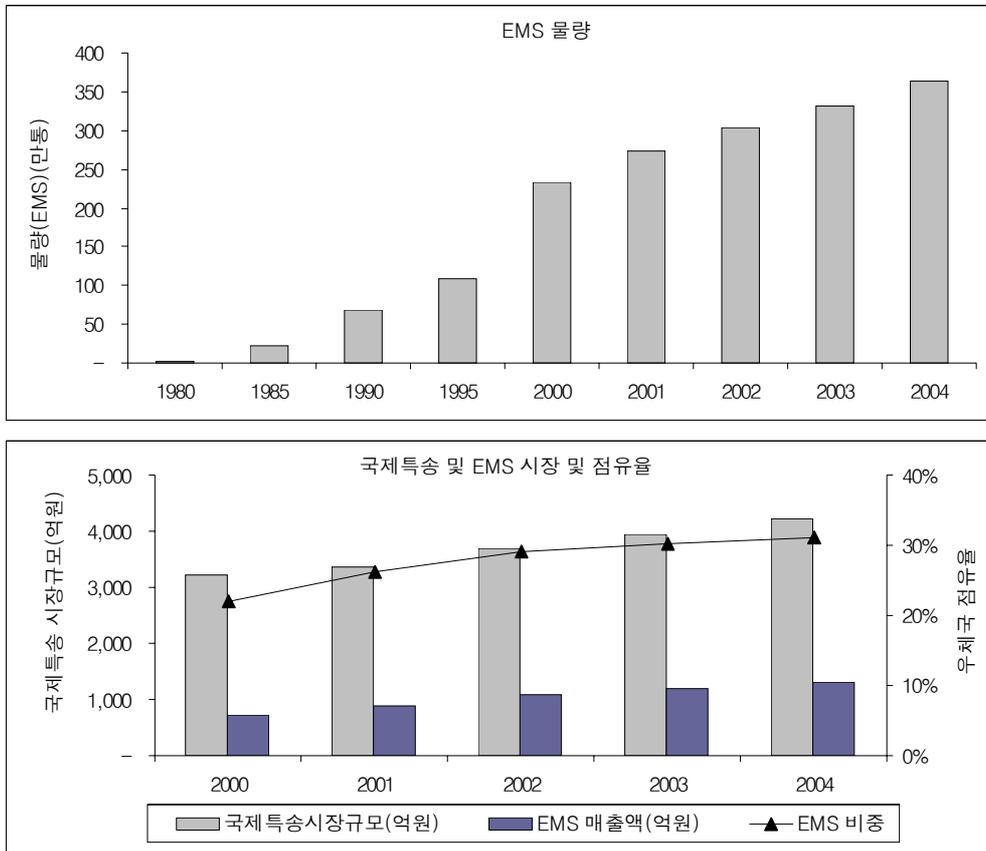
#### ■ 택배시장 및 우체국택배 현황

- 택배시장규모는 전자상거래의 성장과 더불어 꾸준히 성장하고 있음
- 우체국 택배의 경우 2004년 35%의 증가율을 보이며 택배시장 전체 증가율 13%를 크게 앞서고 있음
- 하지만 아직 시장점유율은 5%미만으로 공격적 마케팅과 저렴성/신속성/차별성 추구로 시장점유율 상승에 전력을 기울여야 할 것임

#### ■ EMS 현황

- EMS 물량의 경우 지속적 성장을 하고 있으나 국제특송시장의 성장률이 최근 감소하고 있음
- 우체국 EMS 시장점유율은 30%정도에 그치고 있으며 국제특송회사와의 경쟁에서 승리하기 위해서는 적극적인 마케팅과 서비스 질 및 안전성에 대한 신뢰를 높여야 할 것임

[그림 3-3] EMS 현황



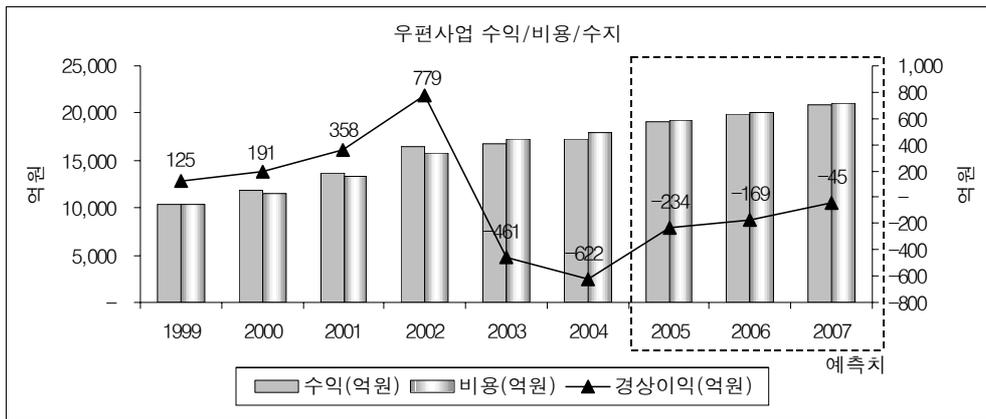
자료: 우편통계편람, 우정사업본부 내부 예측치

■ 우편수지 현황

- 우편사업수익은 지속적으로 증가하고 있으나 증가세가 둔화되고 있으며 통상물량 감소는 향후 수익증가에 큰 제약이 될 것임
- 우편사업비용은 2002년 급속한 상승을 보였고 이후에도 지속적으로 상승하고 있으며 향후 물류프로세스의 고도화를 위한 투자비용 소요시 급속한 상승이 예견됨

- 우편사업수지는 2004년 622억원 적자를 기록하였고 2005년부터 적자폭 감소를 전망하고 있으나 2007년까지 지속적 적자가 예상됨

[그림 3-4] 우편수지 현황



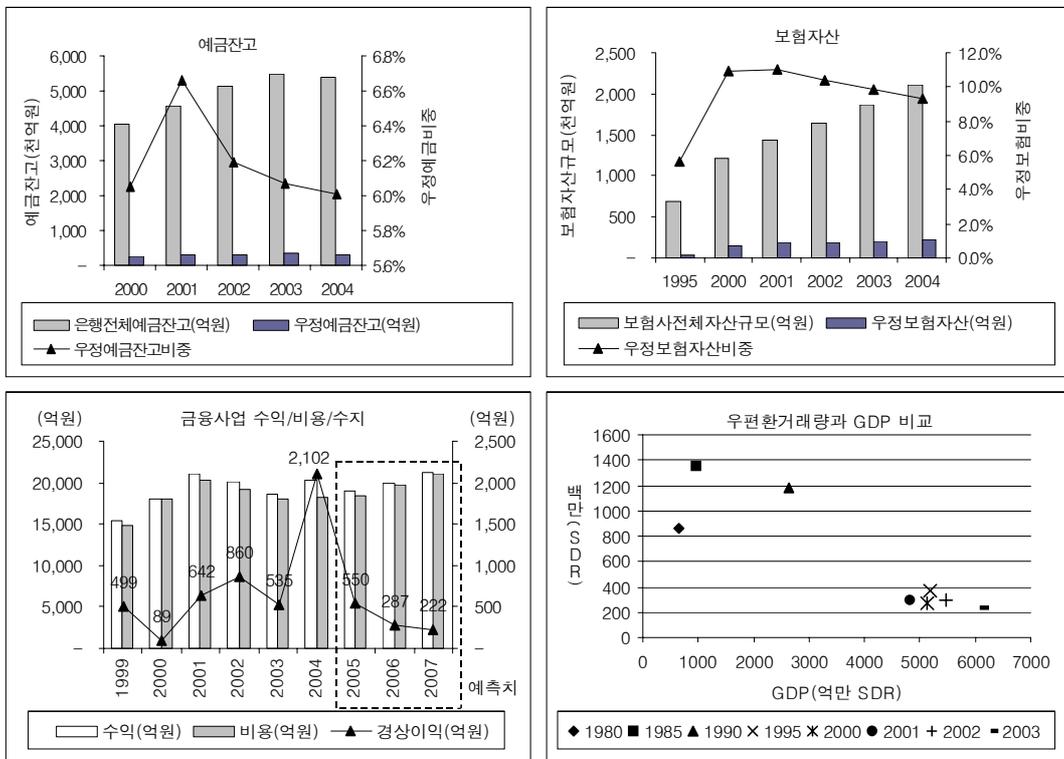
자료: 우편통계편람, 우정사업본부 내부 예측치

### ■ 우체국금융 현황

- 우체국 예금잔고는 지속적으로 증가하고 있으나 금융기관들의 경쟁력 상승과 안정성 증대에 따라 우체국 예금잔고 비중은 지속적으로 감소하고 있으며 감소 경향은 당분간 계속될 것임
- 우체국 보험자산은 지속적으로 증가하고 있으나 일반 보험회사들과 경쟁심화에 따라 우체국 보험자산 비중은 지속적으로 감소하고 있으며 이러한 경향은 당분간 계속될 것임
- 우편환거래의 경우 국내 GDP가 급성장함에도 우편환거래는 지속적으로 급감하고 있으며 이는 금융거래에 있어 우편환의 매력도가 떨어지고 있음을 방증

- 금융사업수지의 경우 2004년 2,000여억원의 이익을 보이고 있으나 향후 이익이 급감할 것으로 예상되며 향후 타금융기관과의 서비스경쟁이 심화될 시 시스템 고도화 작업 등으로 비용이 급상승하고 이자율 변동이 심해지면서 자금운용의 경쟁력 저하 시 이익을 보장하지 못할 가능성도 있음

[그림 3-5] 금융분야 영업 현황



자료: 한국은행, 생명보험협회, 우정사업본부 내부 예측치

## 다. 발송/수취 주체별 우편물량 분석

### ■ 발송/수취 주체별 우편물량 분석

- 미국, 유럽 모두 기업발송/개인수취 우편물량 지속적으로 증가

### 3. 우편 물량 감소 및 대책

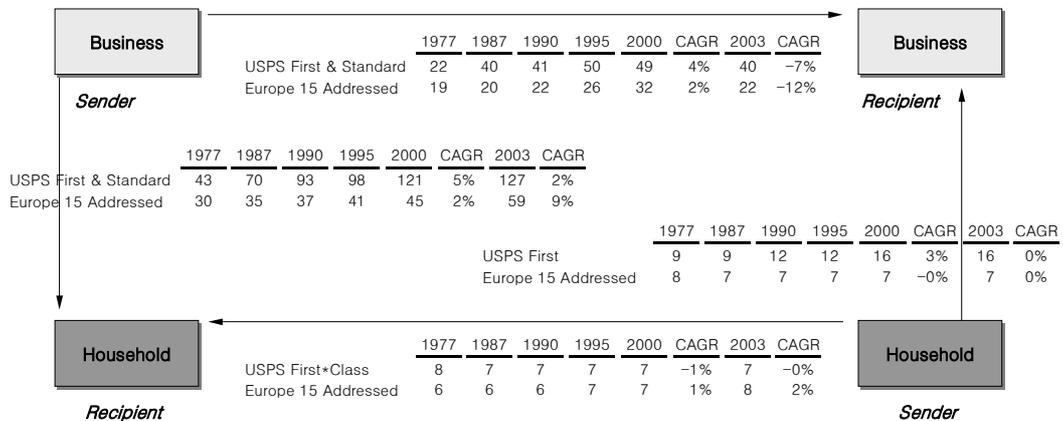
- 기업발송/기업수취 우편물량은 2000년~2003년 사이 감소
- 개인발송 우편물량은 정체상태
- 기업발송/개인수취 우편물량
  - 향후 우리나라 우편물량의 대부분을 차지할 분야로 우편물량 증감을 좌우할 결정적인 분야가 될 것임

〈표 3-1〉 2003년도 발송/수취 주체별 우편물량 비중(미국)

발송/수취	기업	개인
기업	21.1%	66.8%
개인	8.4%	3.7%

자료: USPS 연차보고서 2004

〔그림 3-6〕 발송/수취 주체별 우편물량 추이



Source: Analysis based on published postal reports, mail characteristics surveys, and household diary studies

- 특히 청구서(bill)와 광고우편(DM)의 경우 물량의 상당부분을 차지할 전망이나 초고속인터넷 망의 급속한 확산에 따른 대체에 의한 급속한 감소 위험이 존재하는 부문임

- 광고우편의 경우 SPAM 메일의 법적 향배에 따라 시장잠식 또는 전이에 의한 우편물량 증대 여부가 결정될 가능성이 큼
- 청구서의 경우 e-bill이 보편화될 경우 시장잠식 속도 및 규모가 상당히 클 것으로 보임

[그림 3-7] 발송/수취 주체별 우편물

	기업수취	개인수취
기업발송	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Purchase order</li> <li>✓ Invoice</li> <li>✓ Payment</li> <li>✓ Correspondence</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Bill</li> <li>✓ Bank statement</li> <li>✓ DM/Notice</li> <li>✓ Payment</li> </ul>
개인발송	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Payment</li> <li>✓ Response to DM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Correspondence</li> </ul>

자료: 윤석환 외, 우정사업 중장기 발전전략 수립을 위한 연구, 정보통신정책연구원, 2004

- SPAM 메일이 IPv6의 상용화로 광고효과가 의문시 될 경우 우편으로 전향되는 물량이 존재할 수 있으나, 반면에 광고주들은 금융기관 등의 전자 청구서에 전자광고메일을 첨부하길 원할 수도 있음
- 이 경우 전자광고주로부터 보조를 받을 수 있는 금융기관 등은 청구서를 e-bill로 전환할 인센티브가 있으며 결국 e-bill 사용의 진전속도가 더욱 빨라져 청구서 우편물의 e-bill에 의한 대체속도 및 규모가 클 가능성도 있음
- 빠르고 편리함을 추구하는 현대 사회/문화적 생활 패턴의 변화 및 기술발전에 의한 대체에 취약한 기업발송 우편물의 성향을 고려시 우리나라 우편 시장의 축소를 예견할 수 있음

## 라. 우정사업 변화의 필요성

### ■ 우정사업 악순환의 고리

- 정부소유 직접운영기관/정부소유, 정부통제 운영기관에 의해 우정서비스가 제공
  - 우정서비스의 품질 저하 → 고객욕구 충족 미흡
  - 다른 대체통신수단 강구, 사송업체 이용증대
  - 국가우정사업자 독점권 폐지/약화
  - 경쟁력있는 국제적 물류업자와 경쟁심화, 금융기관의 대형화/점업화로 우정사업자 금융서비스 경쟁력 약화
  - 물리적 네트워크를 활용한 새로운 수익모델 아직 확고하지 않음
- 우편물량 감소
  - 감소율은 시장분야, 고객프로파일, 국제특송 및 국내사송업체와의 경쟁정도, 전자통신기술의 확산도 등에 따라 상이
  - 특히 전자통신기술에 의한 전통적 우편의 대체는 생각보다 빠른 속도로 진행될 가능성이 있음
- 우정사업자 재정상황 악화 초래 가능성 존재
  - 우정사업자의 운영비용을 감당할 만한 수익창출의 어려움 초래 가능성 존재
  - 조직 유연성 부족으로 위기상황 하에서 비용절감 구조조정의 어려움
  - 보편적 서비스를 비롯하여 비수익성 사업라인의 서비스 중단 결정 어려움
- 재원조달 방안 활성화의 어려움 가능성 존재
  - 사업의 지속적 적자는 정부 재정지원의 규모의 축소를 유도
  - 프로젝트 파이낸싱의 경우에도 사업의 성과가 좋지 않을 경우 재원사용에

많은 제약이 따르며 향후 성장을 위한 투자가 미흡할 수밖에 없음

- 투자 저조화 초래 가능성 및 영향
  - 재원조달 방안이 미흡함에 따라 미래 발전을 위한 투자저조 현상 초래 가능
  - 투자저조화는 혁신, 제도약, 기존 인프라의 확충, 운영방법과 프로세스 재정립을 어렵게 함
  - 결국은 서비스 질의 저하와 고객이탈 초래
  - 악순환 고리 지속 가능성 존재

### ■ 우정사업 개혁의 방향

- 우정사업 개혁은 고객의 욕구를 충족시키고 단기/중기/장기의 사회발전 노력을 유지시킬 수 있는 새로운 국가적 우정서비스 모델을 창조하기 위한 우정정책방향의 합리적인 틀로서 서비스 질의 향상 및 보편적서비스 제공 그리고 재원조달의 건전성을 확보할 수 있는 방향으로 이루어져야 함

## 마. 대책

### ■ 보편적서비스 유지 방안

- 보편적 서비스 기금 조성: 이론적으로는 가능하나 실현가능성은 희박
  - 통신사업자의 접속료 산정과 같은 지난하고 논란이 많은 과정을 거쳐야 함
  - 인허가를 받아 사업하는 통신사업자와는 달리 특송이나 국제특급 서비스 제공업자의 경우 기금출연 등을 의무화 할 수 있는 법적 근거나 경제적 논리 모두 빈약한 편임
  - 역사적으로 십수년전 몇몇 국가에서 적용하였으나 경쟁자에게 보조금을 지불한다는 논리 등에 의해 모두 실패함

- 정부예산에 의한 재정 지원: 정부와 입법부의 결단이 요구됨
  - 재정지원원칙이 확립되어도 보편적 서비스 유지비용의 추정 및 금액의 인정여부를 놓고 사업자와 관련부처 사이의 험난한 협의과정을 거쳐야 함
  - 국영기업의 성격을 탈피할 수 없어 변화하는 우정환경 하에서 효과적/효율적인 우정서비스 제공에 의문
  
- 유보영역 지정: 현실성이 높은 방안이나 독점성 인정을 위해 다음 3가지 기본요소의 정비가 필요함
  - 유보영역의 서비스 종류: 통상 공공성과 중요성에 비추어 일반 서장(신서, DM, 정기간행물) 우편에 한정함
  - 우편물 중량: 유보영역으로 지정된 서비스내 우편물의 중량에 의한 명확한 구분
  - 유보영역내 서비스의 가격보호: 경쟁업체의 서비스에 대한 최저가격제 도입으로 경쟁업체의 유사서비스나 가장된 서비스에 의한 유보영역내 독점서비스의 침해 방지 필요

#### ■ 사업다각화

- 사업다각화를 통한 수익증대
  - 우정사업 다각화를 통한 매출증대는 효과성 검증을 거쳐야 할 사안임
    - 사업다각화에 의한 매출증대는 보편적서비스 유지를 위한 한 가지 방법이 될 수 있음
    - 하지만 사업다각화시 증대매출이 소요비용을 능가할 때만이 그 효과성이 인정받을 수 있음
    - 기존사업의 축소로 인해 기존조직의 유지를 위한 신사업 진출은 오히려 부실재정을 악화시킬 소지도 있음
  - 우정사업 다각화는 그 성공 가능성에 대한 검토가 전제되어야 함

- 국가가 운영하는 기관으로 또한 공무원 신분으로 근무하는 직원구성으로 운영되어 온 우정사업본부가 경쟁이 치열하고 변화속도가 빠른 신사업에 새롭게 진출하여 성공할 수 있는 가능성은 높지 않은 것으로 보임
  - 신사업 진출 및 퇴장에는 자율경영과 책임경영 그리고 신속한 의사결정이 기본적인 요소이며 신사업의 기획적합도 및 성공가능도를 높이기 위한 확실한 성과보상 및 책임문책도 요구되어지는데 정부통제 하에서 운영되어 지는 현 체제하에서 이러한 조직문화의 개방성 및 운영의 유연성이 보장 될 수 있을지 의문
  - 신사업 진출을 위해서는 조직역량이 뒷받침되어야 하는데 이에 적합한 인 재충원 가능성도 문제시 됨
- 사업다각화를 위한 조직정비
- 효과성 및 가능성이 긍정적이라도 지속적 성장을 위해서는 사업 및 조직의 정비가 요구됨
  - 사업별 자율경영 및 책임경영 보장을 위해 사업특성에 따른 business line 의 재구축이 요구됨
  - 조직의 인식이 공유된 후 장기성장을 위해서는 지주회사형태로의 조직 재 구축도 고려해 보아야 할 것임

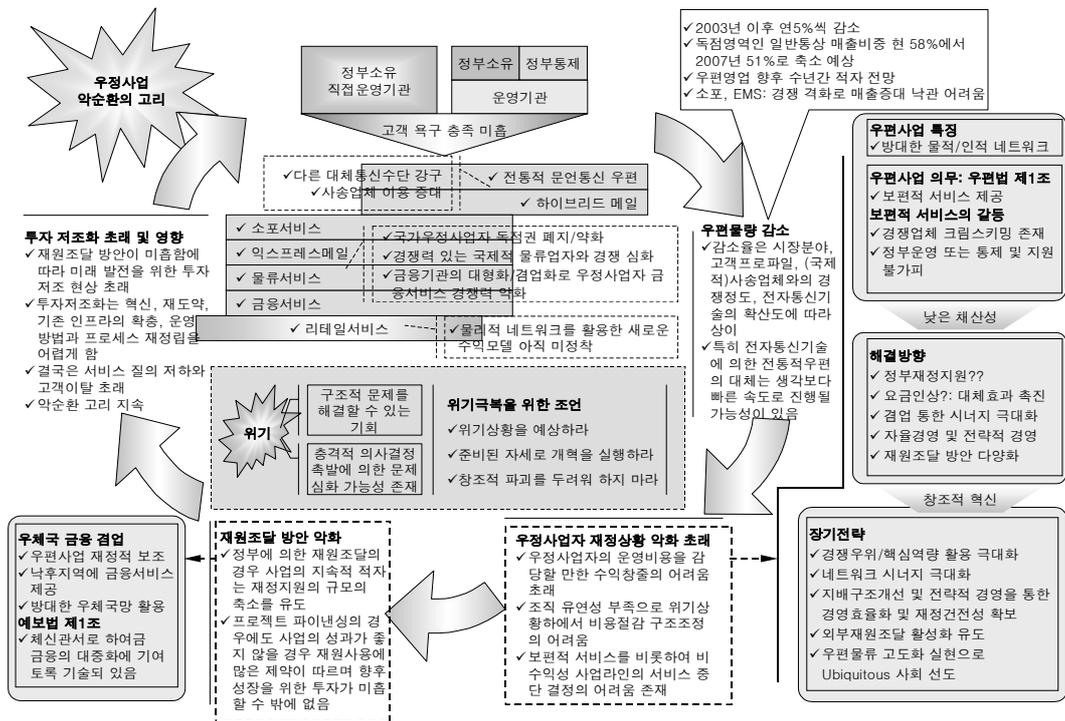
### ■ 전략적 경영(선호대안)

- 기업마인드를 통한 전략적 경영
- 장기성장을 위한 기업마인드는 선택과 집중에 있음
  - 무분별한 사업/조직확장 정책은 장기적 발전에 저해요인이 될 수 있음
  - 무조건적인 확장보다는 조직의 경쟁우위를 분석/선택하여 조직역량을 이 에 집중시켜야 함
  - 경쟁환경에서 지속적 성장을 위해서는 경쟁우위사업에 요구되는 핵심역 량 강화가 필수적임

### 3. 우편 물량 감소 및 대책

- 목표관리에 의한 운영효율성 극대화가 도모되어야 함
  - 전략적 planning 하에서 환경변화에 대응하는 핵심성공요소 및 전략적 목표를 도출하여 목표관리에 따른 핵심사업별 운영효율성을 극대화할 필요가 있음
  - 단위조직별(청, 광역국, 관내국, 직할관서 등) 목표배정의 합리화를 도모하여 책임경영단위별 사업수행을 위한 역량집중의 극대화를 도모할 필요가 있음
  - 책임경영단위별 목표수행과정이 우정사업본부 전체사업목표 하에서 체계적으로 관리됨에 따라 우정사업 재정적 자립경영 확립과 지속적 경쟁력 강화에 기본이 되도록 함

[그림 3-8] 우정사업 변화의 필요성 및 대책



- 전략적 경영을 위한 조직정비
  - 전략적 제휴의 활용을 통해 조직역량 집중과 핵심역량강화를 도모함
    - 부분적 경쟁적 우위를 점하고 있으나 부분적으로 핵심역량이 부족한 사업의 경우 전략적 제휴 적극 활용으로 사업 효율성 및 효과성을 극대화할 필요가 있음
  - 조직 governance 개혁을 통해 경영의 유연성을 확보하고 외부재원조달의 활성화를 유도할 필요가 있음
    - 장기적으로 공사화, 민영화 등을 통해 경영의 유연성을 보장할 수 있는 조직지배구조 확립으로 책임경영을 강화하고 project financing, 증권시장 활용 등 재원조달의 활성화를 유도할 필요가 있음

## 4. 전략적 변화

### 가. 혁신을 위한 전략

#### ■ 전략이란?

- “전략이란 장기적인 관점 하에서 조직의 방향과 영역의 설정을 의미함: 전략은, 시장의 욕구를 충족시키고 주주들의 기대를 만족시키기 위하여, 급변하는 환경 하에서 자원의 활용을 통해 조직의 우위성을 확보 할 수 있어야 함”

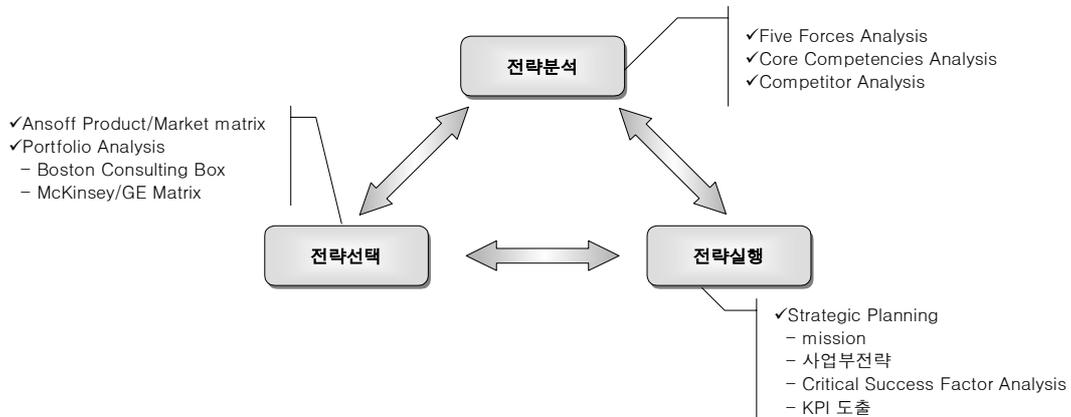
#### ■ 전략의 요소

- direction: 사업의 장기적 도달 목표는 무엇인가?
- markets(scope): 사업이 경쟁해야 할 시장은 어디인가? 그 시장에서 어떤 종류의 활동이 요구되는가?
- advantage: 동 시장 안에서 경쟁에서 우위를 점할 수 있는 방법은 무엇인가?
- resources: 경쟁을 하기 위해 필요한 자원(기술, 자산, 재원, 관계, 기술적 경쟁력, 설비)은 무엇인가?
- environment: 사업의 경쟁력에 영향을 주는 외적 환경요소는 무엇인가?
- stake-holders: 사업 내 또는 주변에서 영향력을 행사하는 당사자들의 가치와 기대는 무엇인가?

■ 전략경영의 3요소

- 전략분석: 사업의 포지션을 분석하고 동 포지션에 영향을 주는 요인들을 이해하는 것
- 전략선택: 이해관계자들 기대의 본질에 대한 이해와 전략적 대안들을 파악하고 각 대안에 대한 평가 후 추진할 대안을 선택하는 것
- 전략실행: 가장 어려운 부분으로 전략이 분석되고 선택된 후, 동 전략을 조직의 행동양식으로 정립하는 것

[그림 4-1] 전략경영의 3요소



나. 우정사업본부 정책방향에 대한 제언

■ 발전전략

- 사명과 주요목표간의 직접적 연계성 강화
  - 사명이 공적요소에 기반한 ‘보편적 서비스 제공’ 및 수익요소에 기반한 ‘자

## 4. 전략적 변화

‘립경영실현’으로 이루어져 있음에 따라 하위 주요목표는 상위 사명을 달성할 수 있는 사업(부)별 목표설정이 요구됨

- 이를 위해 전략적 분석을 통해 경쟁적 우위에 있는 사업을 도출하고 이를 전략적 육성사업으로 발전시켜 우정사업의 지속적 성장을 뒷받침할 수 있는 사업(부)별 주요목표 설정을 하는 것이 요구됨
  - 우편과 금융의 회계분리 등 사업간 상호분리원칙이 진행되는 점을 고려시 목표 또한 사업(부)별로 독자적 경쟁력 및 책임경영을 확보할 수 있는 방향으로 설정되어야 할 것임
- 특히 우체국 금융사업의 경우 금융사업을 우체국에서 수행해야 하는 목적과 동 목적 달성을 위해 요구되는 효과적인 사업전략을 목표에서 추구해야 함
  - 우체국 금융의 경쟁적 우위, 조직의 핵심역량 등을 고려한 전략적 분석에 기초한 사업형태 결정 및 주요목표 수립이 요구됨

[그림 4-2] 발전전략 및 사업혁신 모델



자료: 우정사업본부

- 주요목표에 따라 전략적으로 도출한 맞춤형 이행과제 설정
  - 사업별 목표하에서 각 사업별 특성 및 전략적 추진방향에 맞는 맞춤형 핵심 성공요소를 도출하고 이를 창출해 낼 수 있는 이행과제를 설정해야 할 것임
  - 맞춤형이라 함은 우정사업본부가 영위할 특정 사업의 추구목표, 범위, 조직핵심역량 등을 고려하여 비용대비 효과를 극대화 할 수 있는 선택과 집중원리에 입각하여 방향을 잡는 것을 의미함
  - 이처럼 이행과제를 전략적 목표에 일치시킴으로써 각 책임경영단위의 사업운영이 전사적 목표실현에 부합하고 궁극적으로는 우정사업본부의 사명을 수행하는데 일관성을 유지할 수 있을 것임

## ■ 사업모델

- 사업모델은 우정사업본부의 지속적 성장과 재정적 건전성을 담보할 수 있도록 설계되어야 함
  - 전략적 분석을 통해 경쟁적 우위에 있는 사업을 도출하고 이를 전략적 육성사업으로 발전시켜 우정사업의 지속적 성장을 뒷받침할 수 있는 사업(부)별 주요목표 설정이 이루어 질 경우 사업모델은 선택과 집중의 원리에 따라 가장 효과적이고 효율적인 방향으로 설정되어야 함
  - 동 사업이 존재해야 하는 이유, 성공 가능성 및 자원가용성, 성공을 위한 전략, 수행방법, 성공을 위한 핵심역량창출 및 강화 방안, 사업운영을 위한 지배구조 등을 고려한 모델 설정이 중요함
  - 사업운영의 성공을 위해서는 목표에 의한 조직관리를 통해 각 책임경영단위 조직의 성과 및 운영 효율성을 극대화 할 필요가 있음
  - 성과관리 및 경영평가를 합리화하여 우정사업본부의 정책방향 및 목표에 대한 직원들의 공감대를 넓히고 책임경영단위 및 소속 직원들의 행동양식이 우정사업본부 전체 방향과 일치 되도록 조직관리가 이루어져야 할 것임

- 사업모델의 재구축 및 성공적 사업운동을 위해서는 기업 지배구조 개혁 및  
재원조달의 원활화가 요구됨
  - 도출된 사업모델의 효과적 실행을 위해서 사업별 자율경영 및 책임경영을  
보장할 수 있는 우정사업본부의 지배구조 구축이 요구됨
    - 우편과 금융의 회계분리가 실현될 경우 사업별 자율 및 책임경영의 중요성  
이 더욱 강조될 것이며 사업(부)별 경영 및 재정에 대한 책임과 의무를 일  
치시킬 수 있는 구조를 유지 할 수 있도록 지배구조 구축이 요구될 것임
  - 조직체계 재구축의 경우 공사화 또는 민영화 등의 소유구조 뿐만 아니라  
의사결정의 자율성 및 책임성을 확보할 수 있는 지배구조의 구축 및 재정  
자립도를 높이고 외부재원조달의 유연성을 확보할 수 있는 책임경영체제  
확립을 이루어야 할 것임

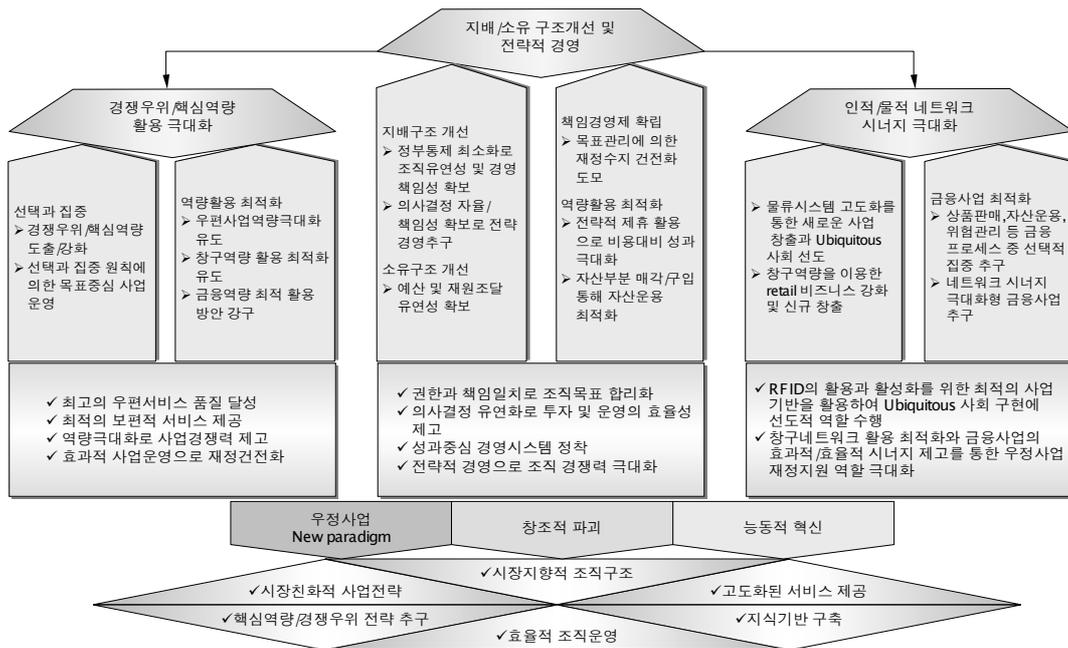
### 다. 우정사업 혁신전략 및 New Paradigm

#### ■ 우정사업 혁신전략

- 지배/소유구조 개선 및 전략적 경영
  - 지배구조 개선
    - 정부통제 최소화로 조직 유연성 및 경영책임성 확보
    - 의사결정 자율성/책임성 확보로 전략적 경영 추구
  - 소유구조 개선
    - 예산 및 재원조달 유연성 확보 통한 운영 효율성 제고
  - 책임경영제 확립
    - 목표관리에 의한 재정수지 건전화 도모
  - 역량활용 최적화
    - 전략적 제휴 활용으로 비용 대비 성과 극대화
    - 자산 부분매각/구입 통해 자산운용 최적화

- 경쟁우위/핵심역량 활용 극대화
  - 선택과 집중
    - 경쟁우위/핵심역량 도출 및 강화
    - 선택과 집중원칙에 의한 목표중심 사업 운영
  - 역량활용 최적화
    - 우편사업역량 극대화 유도
    - 창구역량 활용 최적화 유도
    - 금융사업역량의 최적 활용방안 강구

[그림 4-3] 우정사업 혁신전략 개요도



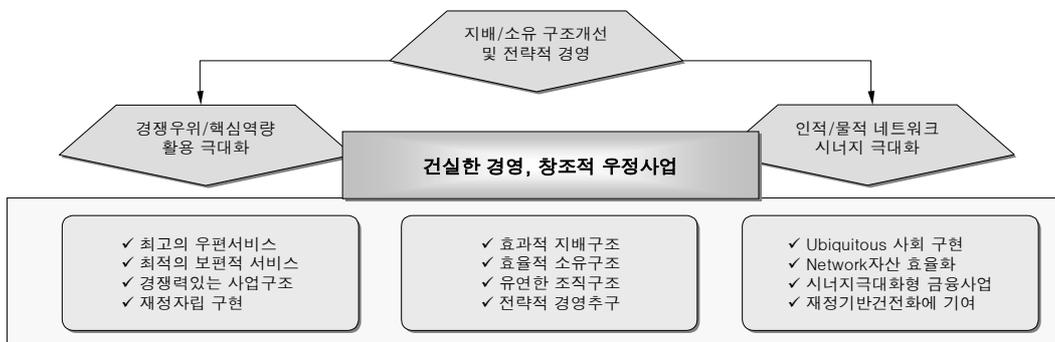
- 인적/물적 네트워크 시너지 극대화
  - 물류시스템 고도화를 통한 신사업 창출과 Ubiquitous 사회 선도
  - 창구역량을 이용한 retail 비즈니스 강화 및 신규 창출
  - 금융사업 최적화

- 상품판매, 금융네트워크 구축, 자산운용, 위험관리 등 금융 프로세스 중 선택적 집중 전략 추구
- 네트워크 시너지 극대화형 금융사업 추구

■ 달성목표

- 지배/소유구조 개선 및 전략적 경영
  - 권한과 책임 일치로 조직목표 합리화 추구
  - 의사결정 유연화로 투자 및 운영의 효율성 제고
  - 성과중심 경영시스템 정착
  - 전략적 경영으로 조직경쟁력 극대화

[그림 4-4] 우정사업 New Paradigm



- 경쟁우위/핵심역량 활용 극대화
  - 최고의 우편서비스 품질 달성
  - 최적의 보편적 서비스
  - 역량극대화로 사업경쟁력 제고
  - 효과적 사업운영으로 재정 건전화

- 인적/물적 네트워크 시너지 극대화
  - RFID 활용과 활성화를 위한 최적의 사업기반을 활용하여 Ubiquitous 사회 구현에 선도적 역할 수행
  - 창구네트워크 활용 최적화와 금융사업의 효과적/효율적 시너지 제고를 통한 우정사업 재정지원 역할 극대화

## 참 고 문 헌

대한상공회의소, “국내 택배산업 현황과 전망 조사”, 2003. 6

우편통계편람, 1999~2004

윤석환 외, “우정사업 중장기 발전전략 수립을 위한 연구”, 정보통신정책연구원,  
2004

최중범, “디지털 시대 우편사업”, 우정정보, 2005. 여름

최중범 외, “우정사업 중장기 경영전략 연구용역”, 정보통신정책연구원, 2005

Fouad H. Nader, “Mail Trends”, Pitney Bowes, 2004. 12

UPU, “Guide to Postal Reform and Development”, 2004. 10

\_\_\_\_\_, “Postal Market 2004-Review and Outlook”, 2004. 9

### 웹사이트

생명보험협회([www.klia.or.kr](http://www.klia.or.kr))

우정사업본부([www.koreapost.go.kr](http://www.koreapost.go.kr))

일본우정공사([www.japanpost.jp](http://www.japanpost.jp))

한국은행([www.bok.or.kr](http://www.bok.or.kr))

USPS([www.usps.com](http://www.usps.com))