



08-20 (통권 298호)

2008.5.30

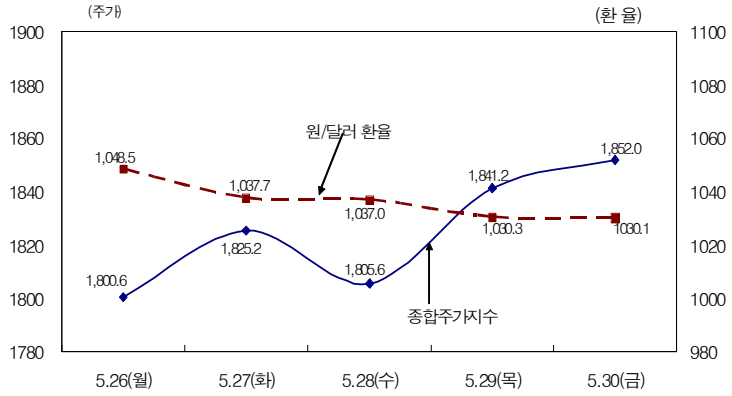
# 韓國經濟週評



■ 우정사업 민영화: 선진국 사례와 시사점

Better than  
the Best!

週間 主要 經濟 指標 (5.26~5.30)



차 례

- 주요 경제 현안 ..... 1
  - 우정사업 민영화: 선진국 사례와 시사점 ..... 1
- 주간 경제 동향 ..... 24
  - 실물 부문 : 물가상승으로 가계 실질 구매력 약화 ..... 24
  - 금융 부문 : 원화 환율의 대폭 하락 ..... 25

□ 본 자료는 CEO들을 위해 작성한 주간별 경제 경영 주요 현안에 대한 설명 자료입니다.  
 □ 본 보고서에 있는 내용을 인용 또는 전재하시기 위해서는 본 연구원의 허락을 얻어야 하며, 보고서 내용에 대한 문의는 아래와 같이 하여 주시기 바랍니다.

□ 총            괄     :   한 상 완   경제연구본부장 (3669-4121, swan@hri.co.kr)  
 □ 경제연구본부   :   김 동 열   연구위원 (3669-4112, dykim@hri.co.kr)

## Executive Summary

### □ 우정사업 민영화: 선진국사례와 시사점

#### 1. 개요

이 보고서는 작년 10월 우정공사를 지주회사 체제로 전환하여 민영화를 개시한 일본과 우편사업까지 과감하게 민영화하고 세계적 물류업체로 성장시킨 독일의 민영화 사례를 살펴보고 그 시사점을 도출했다. 그리고 정부기관에 의한 보편적 우편서비스를 고수하고 있는 미국에서의 우편사업 개혁 논의도 정리해 보았다. 이를 통해, 새 정부에서 우정사업 민영화를 추진하는데 있어 참고할 사항을 제시해 보았다.

#### 2. 일본, 독일, 미국의 우정민영화 논의와 시사점

3국의 우정 민영화 사례를 보면 구조적으로 다른 접근을 시도했다. 독일은 완전 민영화를 단행했다. 일본은 독일 방식을 채택하여 추진하고 있으나, 우편 사업은 공공성을 감안하여 부분적으로 민영화를 추진하고 있다. 반면, 미국은 우편 사업은 공공 부문에 남겨놓고 금융 사업은 폐지한 바 있다. 우리나라는 아직 민영화 논의만 진행되고 있으며 아직 구체적 원칙이나 실행 방안이 마련되지 않고 있다. 일본, 독일 미국의 사례와 한국의 우정사업 현황을 종합하여 표로 정리하면 아래와 같다.

**<표> 일본, 독일, 미국, 한국의 우정사업\* 및 민영화 추진현황 비교**

	민영화 원칙	민영화 준비~완료 (준비+이행 기간**)	우편사업 주체	금융사업 주체	지배체제
일본	우편-금융 분리, 점진적 민영화	2003~2017년 (4년+10년=14년)	주식회사 (부분 민영화)	주식회사 (완전 민영화)	일본우정(지주회사) + 4개 자회사 (우체국, 우편사업, 은행, 보험)
독일	우편-금융 분리, 동시 민영화	1989~2005년 (6년+10년=16년)	완전 민간회사	완전 민간회사	독일우정(지주회사) + 4개 사업부문 (우편, 물류, 특송, 금융)
미국	우편-금융 분리 (우편 민영화 반대)	-	정부 조직 (USPS, 연방우정청)	없음 (1966년 폐지)	연방우정청(USPS) (우편사업만 수행)
한국	- (未定)	- (未定)	現 정부 조직 (우정사업본부)	現 정부 조직 (우정사업본부)	우정사업본부 (우편·예금·보험 사업단)

\*우정사업의 규모를 보면, 일본은 27만명, 매출20조 엔, 자산388조엔(2004년, 일본우정공사 공시자료), 독일은 46만명, 매출620억 유로(2006년, 정보통신정책연구원 해외동향자료), 미국은 80만명, 매출690억 불(2004년, USPS 연차보고서), 한국은 4.3만명, 매출4.1조 원, 자산 60조원(2006년, 정보통신백서).

\*\*준비기간은 공사에서 주식회사화까지, 그리고 이행기간은 주식회사화(정부지분 100%)에서 50%이상 지분매각까지의 기간. '준비 기간 +이행 기간=전체 기간'을 표시함.

## ■ 일본의 우정민영화 사례와 시사점

(경과) 2001년 5월 집권한 고이즈미 전총리는 '우정민영화=구조개혁의 핵심 경제 활성화'라는 기치 하에 우정민영화를 핵심공약으로 추진했으며, 2003년 4월 기존의 우정사업청을 우정공사로 전환했으며, 2005년 8월 우정민영화법안이 참의원에서 부결되자 '의회 해산'을 통해 민영화를 끝까지 관철시켰다.

(내용) 2007년 10월 드디어 지주회사인 일본우정주식회사가 출범했으며, 그 밑에 4개의 사업별 자회사(우체국회사, 우편사업회사, 우편저금은행, 우편보험회사)를 두기로 했다. 그리고, 2007년 10월까지 10년의 이행기간 동안에 정부는 지주회사의 지분을 매각하여 1/3이상만 보유하기로 했으며, 금융관련 2개 자회사의 지분을 100% 매각하여 완전민영화하기로 했다.

(일본의 성공요인) '정계의 기적'이라고 불렸던 일본 우정민영화의 성공 요인은(1)총리 직속으로 우정민영화준비실을 설치하고, 우정민영화담당장관 특임장관을 임명하여 기득권을 뿌리칠 수 있었으며, (2)우정민영화=구조개혁 핵심 경제 활성화라는 단순한 등식으로 국민의 지지를 얻었으며, (3)우체국 네트워크를 활용하고 고용을 보장함은 물론 긴 이행기간(10년)을 설정하여 사회갈등을 최소화했다는 점 등이다

(시사점) 일본의 우정민영화는 (1)민영화와 독립채산제 도입에 앞서 우편사업의 수익성 제고 대책이 필요하다, (2)일본의 '사회·지역공헌기금'처럼, 도서벽지에서 우편서비스를 유지하고 적자를 지원하는 체제를 구축해야 한다, (3)3년 1월에 주식회사로 출범했으므로, 민영화의 성공을 평가하기에 이르다, (4)어려운 문제일수록 고이즈미 전총리와 같이 열정적인 지도자가 필요하다는 등의 시사점을 우리에게 던지고 있다.

## ■ 독일의 우정민영화 사례와 시사점

(경과) 독일은 이미 1980년대 말부터 우정민영화를 준비하여, 1989년 기존의 독일연방우편(Bundes Post)을 우편, 우편금융, 통신 등 3개의 공기업으로 분리했으며 1995년에 공사를 주식회사(Deutsche Post AG)로 전환 민영화를 시작했다. 그리고 2001년의 주식 상장 이후 정부 지분을 매각하기 시작하여 2003년 독일우정(DPWN)의 정부지분은 44.7%까지 낮아져 명실상부한 민간기업이 되었다.

(차이점) 독일은 대부분의 나라가 공공의 영역에 남겨두고 있는 우편서비스까지 과감하게 민영화했다는 점, '97년의 '신우편법' 통과를 계기로 미국의 특송회사인 DHL 인수, 스위스 물류회사 Danzas 인수 등 공격적 M&A전략을 활용하여 세계화와 사업 다각화에 매진했다는 점, 이를 통해 국내 우편서비스회사에서 세계 1위의 물류회사로 성공적으로 변신했다는 점에서 다른 사례와 크게 차별화된다.

(독일의 성공요인) 독일우정(DPWN)이 우편사업까지 완전 민영화하면서 세계 1위의

물류기업으로 도약할 수 있었던 성공요인은 (1)우편사업에서 축적된 이윤을 사업다각화에 활용할 정도의 자금여력이 있었으며, (2)미국 DHL을 인수한 것처럼, 선두기업을 M&A하는 전략을 통해 신규 사업을 조기에 안정화시켰으며, (3)민영화 이후에 특송과 물류 등 우편서비스와 관련 있는 분야로 사업을 다각화했다는 점 등이다.

**(시사점)** 독일의 민영화는 (1) '우체국을 최소 1만 2천개 유지해야 한다는 법조항을 통해 공공성과 수익성의 조화가 도모했다, (2) 1989년부터 2005년까지 16년의 긴 준비 및 이행 기간을 거치면서 사회갈등을 최소화했다, (3) 1989년에 공사로 분리된 우편금융(Postbank)을 1998년 인수하여 자회사로 재통합한 사례로부터 금융부문의 민영화도 충분한 준비와 검토가 필요하다'는 교훈을 주고 있다.

### ■ 미국의 우편사업 개혁과 시사점

**(현황)** 세계 우편물량의 40%를 미국에서 처리하고 있으며, 직원 80만 명, 연간 매출액 약 660억 달러에 달하는 거대한 우편사업을 정부기관이 담당하고 있다. 일찍이 1966년에 우편예금을 폐지함으로써 보편적 우편서비스에만 집중해 왔으며, 1970년에 독립적 정부사업 운영기관인 '연방우정청'(USPS)으로 전환했다.

**(개혁의 배경과 내용)** 그후 30여년간 비교적 순탄했던 우편사업이 2000년부터 다시 적자로 전환되고 인터넷의 발달과 우편물량의 감소로 경영환경이 악화되자, 우편사업의 경영체제 전환을 비롯한 개혁논의가 다양하게 전개되었다. 다양한 개혁 논의가 집약된 '2006년 우편법'의 주요 내용은 '보편적 우편서비스라는 핵심가치에 집중, 우편서비스 이외의 신규 수익사업(택배사업, 물류사업 등) 지양, 요금상한제 도입으로 유연한 요금결정을 지원, 우편요금위원회 대신 우편규제위원회의 설치 등이다.

**(시사점)** 미국의 사례는 (1)전통적으로 시장의 역할을 강조해 온 미국에서 정부기관에 의한 보편적 우편서비스를 고수하고 있으며, (2)우편예금을 일찍이 1966년에 폐지함으로써, 핵심 사업이 아닌 금융 분야에서의 경쟁은 이미 오래전에 포기했고 (3)경쟁회사인 UPS, 페덱스 등이 USPS의 민영화에 반대하고 있다는 점 등이 흥미롭다.

### 3. 정책적 제언

첫째, '민간이 할 일은 민간에게 라는 기본원칙을 고수하되 보편적 서비스와 '공정경쟁'의 문제에도 세심하게 배려하는 민영화 추진이 필요하다. 민영화 작업을 추진하다보면 강력한 반대와 복잡한 이해관계의 늪에 빠지게 되고, 원칙에서 멀어지기 쉽다. 그러나, 어려울수록 원칙으로 돌아가야 한다. 즉, 민간이 할 일은 민간에게 맡긴다'는 민영화의 기본 원칙에 충실해야 성공할 수 있다. 다만, 민영화로 인해 도서벽지에 대한 우편서비스가 나빠지지 않도록 적자우체국의 경영을 지원하고,

민영화가 완료되기까지 민간기업과 공정한 경쟁의 틀을 마련하는 감독 장치가 필요하다.

**둘째, 점진적 개혁이 성공가능성을 높인다.** 민영화는 상업적 정부기업의 단계를 뛰어넘어 바로 민간기업으로 이행하기란 쉽지 않으며, 단계가 많아지고 이행기간이 길어지는 '경로의존성'이 있다. 이런 이유로 독일과 일본 모두 15년 안팎의 준비 및 이행 기간을 설정했으며, 기존의 우체국 네트워크를 최대한 활용하고 고용을 보장했다. 우리나라의 경우에도 공사, 지주회사, 부분 민영화, 완전 민영화라는 점진적 개혁을 추진하면서, 충분한 이행 기간을 두는 것이 성공가능성을 높인다. 예를 들면, 먼저 '공기업'의 단계를 거친 후 '금융 민영화(일본)', '우편까지 민영화' '똑일표' 나아가는 것이 적절하다.

**셋째, 우편서비스는 공공적 성격이 강하므로 공공 부문에서 계속 수행할 필요가 있다.** 우정사업 민영화는 시대적 흐름이지만, 그렇다고 모든 서비스를 민영화하는 것이 꼭 바람직하기만 한 것은 아니다. 도서, 산간 지역 등에 대한 우편서비스는 민간 수익성 원리가 적용될 경우 서비스가 중단되거나 또는 질적 수준이 저하될 가능성이 높다. 따라서 공공적 성격이 강한 우편서비스는 정부 조직으로 남겨두거나 공기업에 맡기는 것이 바람직하다. 우편 서비스를 공공 영역에 존치시키는 것은 다른 국가들에서도 일반적인 형태이다.

**넷째, 금융 및 택배 사업은 민영화가 바람직하다.** 금융 및 택배 사업은 민간 영역의 사업이다. 이와 같은 영역에서 정부 부문이 사업을 영위할 경우 시장 교란 요인으로 작용할 가능성이 높다. 정부 부문은 판매망, 창구인력 등과 같은 사업 하부구조를 세금으로 확충하여 민간 부문보다 경쟁적 우위를 가지기 때문이다. 금융 사업은 미국도 1966년에 폐지했고, 독일은 자회사로서 민영화했으며, 일본도 2017년까지 완전 민영화할 계획이다. 택배 사업은 우정 민영화 여부를 결정한 이후에 민간 경쟁원리와 우편사업의 수익성 등을 고려하여 사업의 지속여부를 재검토해야 할 것이다.

**다섯째, 총리실(또는 청와대)에 민영화추진 TF를 신설하고, 민영화담당장관 특임장관을 임명해야 한다.** 이것이 바로 일본의 우정민영화를 가능케 했던 핵심 성공요인이다. 이해관계에서 중립적인 별도의 전담조직을 구성하고, 민영화담당장관에게 힘을 실어줘야 성공가능성이 높아질 것이다.

**여섯째, 실패를 반복하지 않아야 한다.** 우리나라 우정 민영화는 1994년에 공사설립추진단을 구성하여 체신공사설립법안을 입법 예고까지 했으나, 1996년도에 공사화를 연기했다. 지난 2003년도에는 '네트워크산업과 기간산업은 공기업 형태가 더 바람직하다'는 논리로 민영화 논의를 중단한 바 있다. 이번에는 우정 민영화를 추진할 세 번째 기회이며, 이를 또 놓치게 되면 우정사업의 민영화는 어려울 것으로 판단된다.





## 1. 개요

### 1) 우리나라에서의 우정사업<sup>1)</sup> 민영화 논의

#### ○ ‘우정민영화 논의’가 처음은 아니며 과거 정부에서도 있었음

- 지난 1994년 김영삼 정부 하에서 ‘공사설립추진단’을 구성하여 체신공사설립 법안을 입법 예고한 바 있으나, 1996년도에 요금인상과 사회불안이 우려된다 는 이유로 공사가 연기되고 유야무야된 바 있음
- 지난 2003년 노무현 정부 하에서도 ‘네트워크산업과 기간산업은 공기업 형태 가 더 바람직하다’는 논리로 민영화 논의를 중단한 바 있음

#### ○ 지난 1월 인수위에서 ‘단계적 민영화’ 방안을 검토함

- 2008년2월 출범한 이명박 정부는 ‘작은 정부, 큰 시장’이라는 비전하에 정부 조직 개편과 공기업 민영화를 의욕적으로 추진 중임
  - 지난 2월말 정부조직을 18부4처에서 15부2처로 축소 개편했으며, 산업은행 을 비롯한 금융공기업의 민영화에 착수하는 등 공공부문 혁신에 매진
- 우정민영화와 관련해서는 민영화 3대 로드맵<sup>2)</sup>을 제시
  - 그중 ‘2008년 우정청 독립, 2012년 우정지주회사 및 금융 부문 민영화’를 가 장 유력한 안으로 제시
  - 그러나, 새 정부에서는 보다 빠른 공영화 및 민영화를 희망
- 새 정부는 일본의 우정민영화 사례를 참고하여, 우정사업본부의 3개 사업부문 (우편, 예금, 보험)을 4개 회사(창구 네트워크, 우편사업, 우편예금, 우편보험)

1) 우리나라의 우정사업은 일본처럼 거대하고 기형적인 구조는 아니라 하더라도, 직원 4만3천 명(공무원 3만명), 우체국 3,600여개, 금융자산 약60조원(예금 40조, 보험 20조)으로서 상당히 큰 규모임.

2) 현재의 우정사업본부를 민영화시키는 3가지 경로로서 ①안: 우정청 → 우정공사 → 지주회사, ②안: 우정공사 → 지주회사, ③안: 우정청 → 지주회사 등을 제시함.



로 나누고, 창구(우체국)와 우편을 합쳐 정부 지분 100%의 우정지주회사를 설립하며, 예금과 보험부문은 주식을 매각해 민영화한다는 계획을 제시함

## 2) 보고서의 목적 및 분석 방법

### ○ 일본, 독일, 미국의 우정민영화 논의를 살펴보고, 우리나라의 우정사업 민영화에 관한 시사점을 도출하고자 함

- 작년 10월 민영화를 개시한 일본을 포함하여, 과감하게 우편서비스를 민영화하고 세계적 물류업체로 변신한 독일, 그리고 정부기관에 의한 보편적 우편서비스를 고수하고 있는 미국 등 3가지 사례를 살펴보고 그 시사점을 도출.
  - 이를 통해 새 정부에서 우정사업 민영화의 추진 방안을 마련하고 관련 이슈를 논의하는데 기여하고자 함
- 특히, OECD회원국들의 사례를 봐도 우정사업 운영 형태와 우편-금융의 겸업 여부 등이 서로 상이하여 최근의 사례 분석이 필요한 것으로 판단됨

<표 1> OECD회원국의 우편-금융서비스 겸업 현황

겸업형태 조직형태	우편·금융서비스 겸업			우편서비스만 제공(6)
	동시 제공(8)	자회사(9)	위탁판매(7)	
정부조직(2)	한국			미국
공사(26) (정부소유회사)	이탈리아 스위스 헝가리 아일랜드 포르투갈 룩셈부르크	프랑스 벨기에 오스트리아 스페인 체코 폴란드 뉴질랜드	영국 호주 덴마크 그리스 슬로바키아 노르웨이 스웨덴	캐나다 터키 멕시코 핀란드 아이슬란드
민간회사(2)	일본, 독일, 네덜란드			

자료: 정보통신정책연구원, “우정사업 시너지 효과 추정 및 시사점” (KISDI 이슈리포트 07-18, 2007.12.24), P.29

○ 일본, 독일, 미국의 사례를 선택한 까닭은 아래와 같은 특성 때문임

- 일본은 우리나라와 마찬가지로 정부조직에서 우편과 금융 두 사업을 동시에 운영하다 공사를 거쳐서, 작년 10월 민영화를 시작했음
  - 따라서 가장 적합한 벤치마킹 대상이라고 판단됨
- 독일은 우편서비스를 과감하게 민영화했고 나아가 사업다각화를 통해 세계 1위의 물류업체로 변신했으며, 우편금융은 자회사 형태로 민영화했음
  - 우편서비스의 민영화와 사업다각화 성공 사례로서 살펴보려고 함
- 전통적으로 정부의 역할이 크지 않은 미국이 뜻밖에도 우리와 마찬가지로 정부조직(연방우정청, USPS)에 의해 보편적 우편서비스를 제공하고 있음
  - 지난 1966년에는 우편예금 폐지, 2006년도에 우편법을 재정비하였음
  - 이에 따라 사례분석의 가치가 큰 것으로 판단됨
- 일본, 독일, 미국, 한국의 우정사업 규모와 민영화 추진현황을 비교하며,
  - 독일은 우편을 포함한 전체 서비스를 민영화했으며
  - 일본은 독일의 방식을 수용하였으나, 우편서비스는 부분적으로 민영화했음
  - 미국은 우편서비스는 공공, 금융은 분리 민영화의 방식을 채택하고 있으며, 최근 우편서비스의 적자 문제로 우편 체제 개편을 추진하고 있음

<표 2> 일본, 독일, 미국, 한국의 우정사업\* 및 민영화 추진현황

	우정사업규모	민영화 원칙	민영화 시기 (준비+이행기간**)	우편사업 (주체)	금융사업 (주체)	지배체제
일본	27만명 매출 20조 엔 자산 388조 엔	우편-금융 분리, 점진적 민영화	2003~2017년 (4년+10년=14년)	주식회사 (부분 민영화)	주식회사 (완전 민영화)	일본우정(지주회사) + 4개 자회사 (우체국, 우편, 은행, 보험)
독일	46만명 매출 620억유로	우편-금융 분리, 동시 민영화	1989~2005년 (6년+10년=16년)	민간회사 (완전 민영화)	민간회사 (완전 민영화)	독일우정(지주회사) + 4개 사업부문 (우편, 물류, 특송, 금융)
미국	80만명 매출 690억 불	우편-금융 분리 (민영화 반대)	-	정부 조직 (USPS, 우정청)	없음 (1966년 폐지)	USPS (정부조직, 우편사업)
한국	4.3만명 매출 4.1조원 자산 60조원	- (未定)	- (未定)	現 정부 조직 (우정사업본부)	現 정부 조직 (우정사업본부)	우정사업본부 (우편, 예금, 금융 사업단)

\*우정사업 규모의 출처는 일본우정공사 공시자료(2004년), 독일은 정보통신정책연구원 해외동향자료(2006년), 미국은 USPS 연차보고서(2004년), 한국은 정보통신백서(2006년).

\*\*준비기간은 공사에서 주식회사화까지, 그리고 이행기간은 주식회사화(정부지분 100%)에서 50%이상 지분매각까지의 기간. '준비 기간 +이행 기간=전체 기간'임

## 2. 일본의 우정민영화 사례와 시사점

### 1) 일본 우정민영화의 배경

#### ○ 우정사업의 거대한 규모와 비효율성

- 정규직원 27만명(비정규직 포함 39만명), 2만5천여개의 우체국, 보유자산 370조엔<sup>3)</sup>으로 '연못 속의 고래'라고 불리던 일본우정공사의 우편사업은 인터넷의 발달과 민간 택배회사에 밀려 고전하고 있었음
- 반면, 예금과 보험 사업은 공기기업임에도 일본 최대의 금융기관이라는 기형적인 구조였으므로, 이를 개혁해야 한다는 공감대가 형성됨
  - 안전하고 확실하다는 이유로 가계 금융자산의 25% 가량(370조엔)이 우정공사로 쏠려, 금융산업의 발전과 경쟁력 제고에도 걸림돌로 작용함

#### ○ 재정건전화를 위해 특수법인과 재정투융자 제도를 개혁해야

- 우편예금과 우편보험을 통해 들어온 자금이 국채 및 지방채의 인수와 도로공단 등 비효율적인 특수법인에 흘러가고 있으므로 특수법인과 재정투융자제도 자체를 개혁할 필요성이 제기됨
- 우정사업 민영화와 아울러 특수법인 개혁을 통해, 약900조엔에 달하는 국가채무<sup>4)</sup>[지자체의 채무를 제외하면, 약700조엔]를 줄이고, 재정건전화에 기여하겠다는 취지도 있었음
- 따라서, 우편사업의 수익성을 제고하고 자금흐름을 '관에서 민으로' 전환시켜 경제 활성화의 계기로 삼아야 한다는 공감대가 형성되고, 고이즈미 전총리가 우정민영화를 가장 중요한 선거공약으로 내세움

3) 竹中平藏, 『構造改革の眞實』, 2006(한국경제연구원 역, 『구조개혁의 진실』 (2008), p.165)

4) 일본 재무성 발표자료에 따르면, 2004년3월말 기준, 일본의 중앙정부 채무는 703조2천억 엔이며, 지자체의 채무를 포함하면 약900조 엔에 이릅니다.

## 2) 우정민영화의 추진 경과

### ○ 우정사업청, 우정공사, 그리고 '우정민영화 5원칙'

- 행정개혁을 주창한 하시모토 전총리가 2001년1월 우정성을 총무성 산하의 우정사업청으로 축소시켰으며, 이어 집권한 고이즈미 전총리가 2003년4월 일본 우정공사를 설립하고, 우정민영화 계획을 발표함
- 2003년 10월 '경제재정자문회의'에서 '우정민영화 5원칙'(활성화의 원칙, 정합성의 원칙, 편리성의 원칙, 자원활용의 원칙, 고용배려의 원칙)을 천명하여, 직원과 국민의 우려를 최소화하고 민영화의 큰 틀을 확보함

### ○ 총리 직속의 우정민영화준비실 설치, 우정민영화 담당 장관 임명, 그리고 '기본 방침' 확립

- 2004년4월26일 내각부(우리의 '총리실') 산하에 '우정민영화준비실'을 설치하여 '우정민영화는 총리 직할이다'는 메시지를 널리 전파함
  - 이 준비실 직원(소위 '정규군')은 총무성과 우정공사의 파견자들 중심이었으므로, 외부의 전문가 그룹(소위 '게릴라부대')도 적극 활용함
- 총리의 전폭적 신임을 받고 있던 '다케나카' 경제재정장관으로 하여금 2004년 9월 우정민영화담당장관을 겸직토록 함
  - 이를 통하여, 총무성 장관이 특정우체국장회의나 우정성 출신 관료들에 포획되는 구조를 탈피함
- 2004년 9월10일 각의에서 (1)우정공사의 3사업(우편, 예금, 보험)을 4개 회사(창구네트워크, 우편사업, 우편저금, 간이보험)로 분리, (2)2007년4월에 주식회

5) 우정민영화는 (1)경제 활성화에 도움이 되어야 하며(활성화 원칙), (2)재정 개혁, 금융 개혁, 규제 개혁 등과의 정합성이 있어야 하며(정합성 원칙), (3)이용자의 입장에서 우편서비스의 편리성이 저하되지 않아야 하며(편리성 원칙), (4)풍부한 자원과 신뢰, 노하우를 간직한 우체국 네트워크를 충분히 활용하며(자원활용 원칙), (5)직원들의 고용안정성을 충분히 배려한다(고용배려 원칙)는 당시 우정민영화담당장관'다케나카(竹中)의 5원칙'.

사로 전환, (3)그후 10년의 이행기간에 우편저금은행과 우편보험회사의 완전 민영화 등을 기본방침으로서 결정함

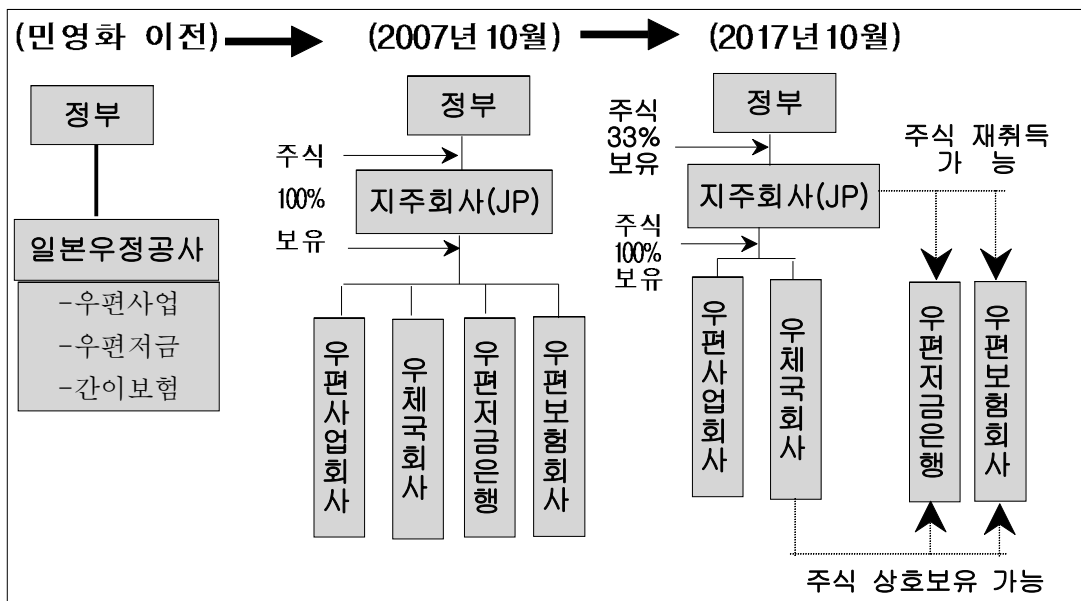
○ 의회해산과 우정민영화 법안의 통과

- 여당인 자민당 내부에서조차 우정사업의 이해에 매몰된 소위 '우정족'의원들이 많아 우정민영화법안이 2005년8월8일 참의원에서 부결되자, 의회를 해산하고 총선에서 압승하여 10월14일 법안을 다시 통과시킴

○ 지주회사 일본우정(주)과 4개의 자회사 체제로 민영화를 시작함

- 정부가 100% 지분을 보유한 지주회사가 4개의 사업별 자회사(우체국회사, 우편사업회사, 우편저금은행, 우편보험회사)를 거느리는 복합기업(Conglomerate) 형태의 일본우정주식회사(JP)가 2007년10월 출범함
- 향후 10년간을 민영화 이행기간으로 설정하고, 정부 소유의 지주회사 지분을 2017년까지 2/3정도 매각하며, 우편저금은행과 우편보험회사의 지분은 2017년까지 민간에 100% 팔아서 완전 민영화할 계획임

<그림 1> 일본 우정민영화의 흐름



출처: 野村 健太郎(2007), 『郵政民營化の焦點』, p.106

### 3) 일본의 우정민영화 관련 주요 이슈

- 민영화 이후 우편요금의 인상 우려의 불식
  - 민영화로 우편요금의 인상이 예상되나, 현실적이지 못함(일부 상품과 서비스의 요금인상은 있었음)
  - 인터넷과 이메일의 발달로 우편요금의 인상이 쉽지 않으며, 일본의 국제우편 요금이 다른 나라에 비해 비싼 편이라 국제우편물량이 해외로 빠져나가고 있었음
  
- 우편사업의 적자구조 탈출과 신규사업 진출
  - 적자를 내고 있는 편지, 택배 등 우편서비스 사업이 그대로 민영화되면 더욱 어려워지므로,
  - 추가 자본금 납입, 우체국의 편의점화, 국제물류사업 진출, 투신상품의 위탁 판매, 제3보험분야 진출 등을 통해 재무안전성과 수익성을 제고하여 민영화에 대비할 수 있도록 함
  
- 3위 일체(三位一體) 경영에서 '리스크 차단'을 위한 '독립채산제'로
  - 일원화되어 운영되고 있던 3가지 사업(우편사업, 우편저금, 간이보험)을 분사화하는 것에 '우정족' 의원 등 기득권 세력이 크게 반발
  - 그러나, 우편사업의 적자를 우편보험과 간이보험 사업에서 보조해주는 '교차보조'와 '3위 일체'의 구조를 탈피하고 독립채산제를 정착시켜야, 우편보험과 간이보험의 완전민영화가 가능해짐
  - 적자사업이 다른 사업에 영향을 미치지 않도록 해선 안 된다는 '리스크 차단'의 명분으로 분사화와 독립채산제를 관철시킴
  
- '보편적 서비스' 확보를 위한 '사회·지역 공헌기금'의 조성
  - 산간 및 도서벽지에 우편서비스를 제공하는 '보편적 서비스' (Universal Service)의 유지를 위해 '사회·지역 공헌기금'을 1조엔에서 2조엔까지 조성
  - 이 기금에서 도서벽지 우체국의 적자를 보전해줌

- **민간기업의 피해를 최소화하기 위한 경쟁조건 대등화(Equal Fitting)**
  - 민영화에 앞서 민간기업과의 경쟁조건 대등화(Equal Fitting)를 추진하여, 공  
사로서의 특혜(정부의 지급보증, 예금보험료 및 각종 세금의 면제 등)를 없  
애면서 기존의 규제(신규사업 진출의 장벽)를 풀어줌
  - 이를 통해 거대 독점공기업이 민간 기업을 도태시킬 것이라는 우려를 불식  
시키고 '은행협회'와 '생보협회' 등의 반대여론을 극복함
  
- **정부보증이 붙어 있는 기존의 상품과 자금은 별도 법인에서 관리**
  - 민영화 이전에 이미 계약되어 있는 우편저금과 간이보험의 자금은 약관 그  
대로 이익을 보장하여 고객들의 우려를 불식시키고, 기존 사업의 급격한 축  
소를 우려한 27만명 직원들의 반발도 최소화함
  - 즉, 별도의 독립행정법인에서 기존 계좌를 보유하도록 하고, 여기서 특별예  
금의 형태로 우편저금은행과 우편보험회사에 맡겨 운영케 함
  
- **우체국의 지역별, 기능별 재편을 통한 효율화**
  - 우편사업의 비용을 삭감하고 수익성을 제고하기 위해 민영화 이전인 2006년  
6월에 기존의 집배우체국(4,696국)을 총괄센터(1,088국), 배달센터(2,560국),  
무집배국(1,048국)이라는 3가지로 구분하여 재편함
  - 즉, 무집배국은 창구업무에 전념하며 배달은 인근 우체국에서 대신함

#### 4) 일본 우정민영화의 시사점

- **중립적인 민영화 담당 특임장관을 임명할 필요성**
  - 고이즈미 전총리는 기존에 우정업무를 관장하던 총무성 장관이 아니라 별도  
로 내각부(총리실) 산하에 '우정민영화담당장관'이라는 특임장관을 임명하여  
전담하도록 했음
  
- **국정의 핵심과제로 격상시키고, 소통은 심플하게**
  - '우정민영화=구조개혁=경제활성화'라는 단순한 등식을 사용해 개혁의 필요  
성을 명료화하고 국정의 핵심과제로 격상시킴으로써, 국민적 공감대를 이끌  
어내고 경제 활성화의 토대를 구축



- '경제활성화'를 통해서 국민에게 이익이 된다, '바로 나의 문제'라는 인식을 갖게 하는 것이 개혁의 성패를 좌우하는 관건임. 예를 들어, 우정사업 민영화는 내 '호주머니'와 무관하며 '민간이나 정부나 마찬가지다'라는 인식을 돌려놓는 게 관건이었음
- **세부적인 플랜 하에서 전략적인 질충과 후퇴도 필요**
  - '우정족'의 반발 최소화와 법안 통과를 위해 '보편적 우편서비스'를 위해 노력해야 한다는 조항을 추가하고, '사회지역공헌기금' 조성을 통해 적자우체국을 지원하며, 특정 우체국장의 '퇴임 후 재임용'을 허용
  - 기존의 정부보증이 붙은 예금과 보험은 민영화 이후에도 그 특혜조건을 유지하고 별도의 '승계법인'을 만들어 관리하도록 했으며, 민영화 이행기간을 10년으로 하여 반대파의 불안 심리를 최소화함
- **'민간이 할 수 있는 일은 민간에게'라는 민영화 원칙의 고수**
  - 민간이 할 수 있는 일을 굳이 정부가 하면 비효율적이고 결국 세금부담이 늘어나므로 민영화하자는 논리로 접근
  - 국민 세금을 아끼고 경제를 활성화시킨다는 명분으로 국민의 지지를 얻어 반대세력을 넘어설 수 있었음
- **우체국 네트워크의 관리회사를 별도로 설립하는 것이 적절한지는 의문**
  - 일본의 경우, 2만 5천여 우체국을 관리하는 회사를 별도로 설립하고, 우편사업회사와 우편저금은행, 우편보험회사로부터 판매수수료를 받는 구조를 만들었으나, 과연 이 방식이 효율적인지는 의문임
- **순조로운 민영화를 위해, 치밀하게 준비하고 이행기간을 길게 설정함**
  - 2001년1월에 우정사업청으로 독립한 이후, 2003년4월 일본우정공사로 전환, 2007년10월 일본우정주식회사로 민영화, 2017년10월까지 완전민영화라고 하는 점진적인 개혁과 순조로운 민영화를 추진 중임
  - 이처럼 원만한 체제전환을 위해 준비를 철저히 하고 사회적 갈등을 최소화한다는 장점이 있는 반면에, 민간기업의 입장에서는 '암묵적인 정부보호 하에서 민간시장을 잠식'한다는 불만이 제기됨

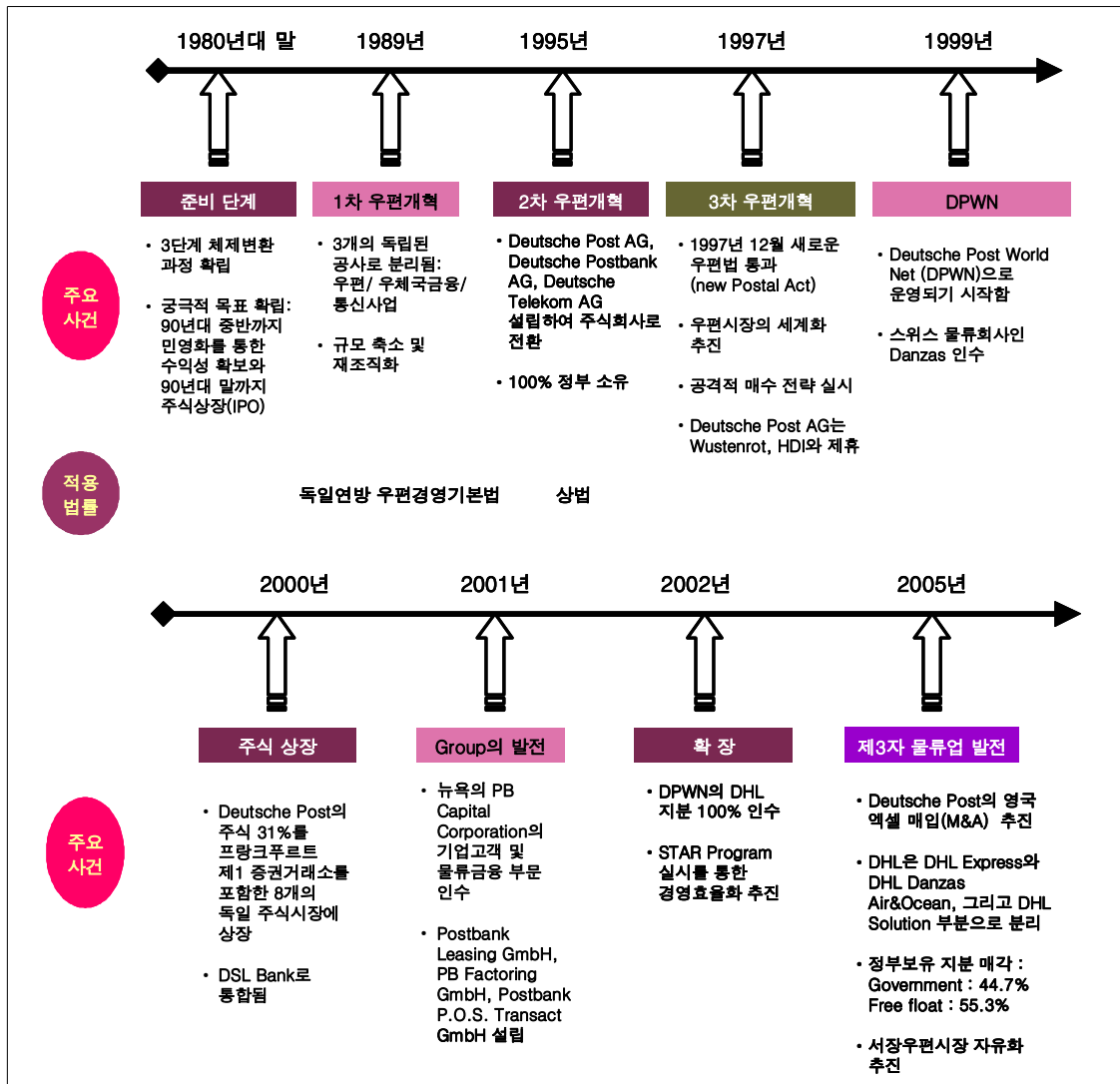
### 3. 독일의 우정민영화 사례와 시사점

#### 1) 우정민영화의 추진 경과와 특성

○ 7년 이상의 준비기간과 10년의 이행기간을 거쳐 점진적으로 민영화

- 1980년대말에 정부조직인 독일연방우편(Deutsche Bundespost)을 민영화하여 수익성을 확보하기 위한 3단계 체제변환과 우정개혁 플랜을 수립
- 1989년에 3개의 독립된 공기업인 독일우정(Deutsche Post), 우편은행(Postbank), 통신(Telecom)으로 분리함

<그림 2> 독일우정(DPWN)의 체제전환 과정



자료: 정보통신정책연구원(2007), “해외우정동향”(내부자료)

- 이어서, 1995년도에 상법에 의한 주식회사(100% 정부소유 기업)로 전환하여 민영화에 들어간 독일우정(Deutsche Post AG)은 1997년12월 새로운 우편법(New Postal Act)의 통과를 계기로 세계화와 사업다각화를 추진하고, 이를 위해 공격적인 M&A전략을 구사
- 2000년11월 DPWN(Deutsche Post World Net)의 상장 후에 정부 지분을 꾸준히 매각하여 2005년도에 44.7%가 되었으며, 2007년1월말 현재 KfW(연방정부 소유 상업은행)를 통해 30.6%의 주식을 보유<sup>6)</sup>
- 결과적으로, 독일은 7년 이상의 준비기간(1989년 이전-1995)과 10년의 이행기간(1995-2005)이라는 '점진적 민영화'의 길을 걸어 왔음

○ 공격적 M&A를 통해 우편서비스에서 특송, 물류, 금융으로 사업 다각화

- 앞에서 살펴본 바와 같이, 1997년12월 新우편법(New Postal Act)의 통과를 계기로 사업 다각화를 적극 추진하고, 막강한 자금력을 활용하여 업계 선두 기업을 인수합병(M&A)하는 전략을 구사함
- 예를 들면, 1998년 미국의 특송업체 DHL지분 25% 인수, 공기업으로 분리된 '우편은행'(Deutsche Postbank)의 정부지분을 '98년12월에 인수, 1999년 스위스 물류업체 Danzas와 미국 최대의 항공물류회사인 AEI(Air Express Int'l)를 인수, 2002년 DHL지분 100% 인수 등
- 이러한 공격적 M&A전략을 통해 빠르게 신규 사업에 진출할 수 있었으며, 국내 우편서비스 회사에서 세계적인 물류·특송회사로 변신함

○ 민영화된 독일우정(DPWN)의 사업구조를 보면, 우편(Mail)의 비중은 줄어들고 특송(Express) 및 물류(Logistics)는 지속적으로 증가

- 아래 표에서 매출액 기준으로 사업구조의 변화를 살펴보면, 1999년도에 우편,

6) 독일 정부의 DPWN 지분을 추이를 보면, 1995년 100%, 2001년 69%, 2005년 44.7%, 2007년 30.6%임.

특송, 물류, 금융의 비중이 각각 49%, 21%, 18%, 12%였으나, 2006년도에는 각각 21%, 27%, 36%, 15%로 크게 변했음. 물류 (Logistics)부문이 크게 증가하고, 우편은 크게 감소했음을 알 수 있음

<표 3> 독일우정(DPWN)의 사업별 매출액<sup>7)</sup> 및 비중 추이

(단위: 백만 유로, 명)

I. Revenue (in €m)								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Mail	11,671	11,733	11,707	11,666	11,934	12,747	12,878	13,286
Express	4,904	6,022	6,421	12,489	16,443	17,792	16,831	17,195
Logistics	4,218	8,289	9,153	9,152	5,878	6,786	9,933	22,739
Financial svc.	2,871	7,990	7,604	8,872	7,813	7,349	7,089	9,593
b. Proportions of the DPWN								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Mail	49.3%	34.5%	33.6%	27.7%	28.4%	28.5%	27.6%	21.2%
Express	20.7%	17.7%	18.4%	29.6%	39.1%	39.8%	36.0%	27.4%
Logistics	17.8%	24.4%	26.2%	21.7%	14.0%	15.2%	21.3%	36.2%
Financial svc.	12.1%	23.5%	21.8%	21.0%	18.6%	16.5%	15.2%	15.3%

자료: 정보통신정책연구원(2007), “해외우정동향”(내부자료)

○ 우편-금융의 분리 민영화라는 당초 계획을 수정하고, 우편-금융의 통합 민영화로 회귀

- 즉, 1989년에는 우정사업에서 우편과 금융을 각각 독립된 공기업으로 만들었고, 이어서 민영화를 추진했으나, 1998년 말에 정부가 보유하고 있던 우편은행(Postbank)의 지분을 민영화된 독일우정(Deutsche Post AG)에게 넘김
- 분리된 ‘우편은행’(Postbank)의 매출액 규모(‘99년 29억 유로)가 그리 크지 않았으며, 오히려 우체국 네트워크로부터 분리됨으로써 영업력이 더 취약해짐
  - 따라서, ‘우편-금융의 통합’으로 규모를 키우고 실적을 개선한 후 민영화를 추진하는 전략으로 수정함
- ‘우편-금융 통합’의 시너지 효과를 위 표에서 확인할 수 있는데, 예를 들면, 2006년도 말에 ‘우편은행’의 매출액이 96억 유로이므로 1999년도와 비교하면 7년만에 3.3배 증가함.

7) 세계 주요 물류기업의 2007년 기준 매출액 순위를 보면, 도이치 포스트(DPWN) 96조5천382억원, 머스크 50조1천936억원, UPS 48조6천982억원, 도이치 반 47조5천897억원, 페덱스 34조5천97억원임.

- 우편-금융의 통합으로 인해 독일우정(DPWN)도 특별이익을 거두게 되는데, 2004년 상반기에 자회사인 '우편은행'(Postbank)이 주식시장에 상장(IPO)되자 주식을 일부 매각하여 9천만 달러를 벌었음(‘운송신문’, 2004.8.11일자).

## 2) 독일 우정민영화의 시사점

- **우편서비스를 과감하게 민영화 대상에 포함시킴**
  - 우편과 금융을 분리하되 우편은 공공부문으로 남겨 두고 금융은 민영화하는 것이 일반적이나,
  - 독일은 우편서비스까지 민영화했으며, 대신 독일우정(DPWN)의 물류와 특송, 금융까지 폭넓은 신규사업 진출을 허용하여, 취약한 사업구조를 보완
- **우정사업의 공공성과 민간기업의 수익성을 조화시키려고 노력함**
  - 과감한 민영화와 사업다각화에도 불구하고, “우체국을 최소 1만2천개 유지해야 한다”<sup>8)</sup>는 법 조항을 마련하여 보편적 서비스가 훼손되지 않도록 ‘보완장치’ 마련
- **세계화와 사업다각화에 주력하여 성공함**
  - 국내에 머물지 않고, 물류, 특송 등 관련사업의 선두기업들을 공격적으로 인수하여 신규 사업과 세계시장으로 발 빠르게 진출함
  - M&A를 활용하여 해당 산업의 선두기업을 인수함으로써 서비스 확장과 신규시장 주도권 확보(특송, 3자 물류, 포워딩 순으로 인수함)
  - 독일우정의 클라우스 줘빈켈 회장은 ‘향후 독일에서의 우편시장 의존도를 낮추고, 세계를 무대로 사업을 더욱 확장하여 2005년 말에는 세계 최대의 물류회사로 키워나갈 방침’이라고 밝힘(‘운송신문’, 2004.8.11일자)

8) 민영화가 시작된 1995년에 독일의 우체국은 1만7천여개 남아 있었으며, 1998년에는 1만 4,500여개로 감소. 이에 따라, 1998년에 전국적으로 최저 1만2천개의 우체국 수를 유지시키기 위한 법령이 제정됨.

#### 4. 미국의 우편사업 개혁과 시사점

##### 1) 연방우정청(USPS)의 출범과 경영환경의 악화

###### ○ 세계 우편물의 40%를 처리하는 미국 우편사업의 개요

- USPS는 세계 우편물의 40% 이상에 해당하는 연간 2천억통의 물량을 처리하며, 직원만 80만명 이상, 우체국은 약3만8천개, 연간 매출액은 약660억달러에 이릅니다. 또한, 우정사업 관련시장은 연간 9천억달러(미국 GDP의 9%)
- 우체국 예금은 1911년에 시작되었으나, 1966년에 폐지
  - 즉, 미국의 USPS는 우리나라 일본과 달리 우편예금과 보험 등 금융서비스를 제공하지 않고 우편서비스에만 집중하고 있음

###### ○ '우정부'에서 '연방우정청'으로 전환, 독립성과 사업성을 강화함

- 1847년부터 시작된 미국의 근대우편서비스를 담당하고 있던 '우정부 (Post Office Department)'가 1970년의 우편조직개혁법(Postal Reorganization Act; 1970년 우편법)에 의거하여 독립적 정부사업 운영기관인 USPS(US Postal Service; 연방우정청)로 재출발함

###### ○ 우편사업의 경영환경 악화와 다양한 개혁방안

- 그 후 30여년간 비교적 순탄했던 우편사업은 2000년부터 다시 적자로 돌아섰고 인터넷의 발달과 우편물량의 감소로 경영환경이 악화됨
  - 아울러 우편물량의 감소(2001년 제1종 우편의 절대물량 감소), 경쟁의 심화, 경직적 비용구조(2001년 인건비가 총비용의 76%), 퇴직자 연금부담 증가(재원조달비용이 매출액의 25%) 등에 직면하게 됨
- 이처럼 악화된 경영환경에 대처하기 위해 우편사업의 개혁에 관한 다양한 논의가 이루어져, 'USPS 체제전환 계획(2002년4월)', 'USPS에 관한 대통령위원

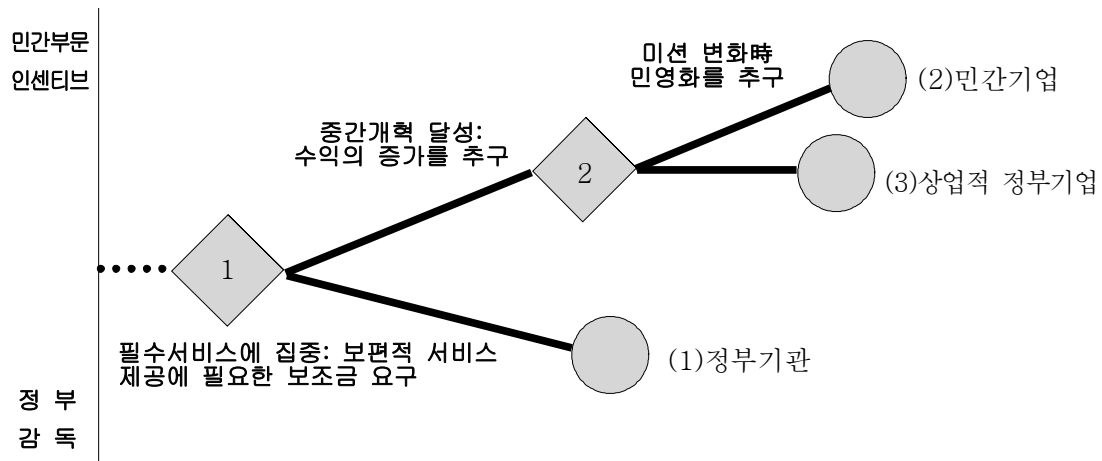
회 보고서(2003)', 미연방회계국(GAO) 권고안(2004) 등이 제출  
 · 이를 토대로 2006년도에 우편법이 재개정되었음<sup>9)</sup>

2) 'USPS 체제전환 계획'<sup>10)</sup>이 제시한 3가지 모형

○ USPS는 2002년4월 발표한 '체제전환 계획'(Transformation Plan)에서 우편 서비스의 혁신과 근본적 개혁을 위한 3가지 체제전환 모형을 제안하고, 그 중에서 세 번째 모형(상업적 정부기업)을 최적의 대안으로 제시<sup>11)</sup>

- 첫째, 정부기관(Gov't Agency): 정부의 보조금을 받으면서, 시장의 요구에 구애받지 않고 '기본적 우편서비스'의 제공에 초점을 맞춤.
- 둘째, 민간기업(Privatized Corporation): 민간 주주에 의해 운영됨.
- 셋째, 상업적 정부기업(Commercial Gov't Enterprise): 정부 소유지만 우편 및 관련 서비스를 제공하고, 시장에서 좀 더 상업적으로 운영됨.

<그림 3> 미국 USPS의 3가지 체제전환 경로



9) 참고: Postal Accountability and Enhancement Act('2006년 우편법')

10) USPS, "Transformation Plan", 2002 April.

11) 자세한 내용은 김정민("미국 USPS개혁보고서 분석", 2002)의 글을 참조하기 바람.



### 3) 'USPS에 관한 대통령위원회'의 보고서(2003)

○ 'USPS에 관한 대통령위원회'는 USPS가 상업적 기업의 형태로 독립적으로 운영되는 연방정부의 집행기관으로 존속되는 것이 바람직하다<sup>12)</sup>며 아래와 같은 사항들을 권고하고 있음

- 첫째, 우편사업의 갑작스런 민영화는 보편적 우편서비스의 불안정을 초래할 수 있음
- 둘째, 17세기 영국에서 제정된 이래 모호하게 내려오고 우편독점은 명확히 재규정되어야 하며, 점진적으로 축소되어야 함
- 셋째, 보편적 우편서비스라는 핵심가치에 집중해야 하며, '우편서비스'의 범주에서 벗어난 새로운 수익사업의 추구는 지양해야 함
- 넷째, 우편요금위원회를 공익보호에 관한 포괄적 권한을 위임받은 독립적 우편규제위원회로 전환하여, 광범위하고 구조적인 감시를 할 수 있게 함
- 다섯째, 복잡하고 무리하게 확장되어 있는 우체국 네트워크를 작고 강하게 만들어야 함

### 4) '2006년 우편법'의 주요 내용<sup>13)</sup>

○ '보편적 우편서비스'라는 핵심가치에 집중

- "모든 가정과 기업에, 비용 효과적이고 효율적인 방식으로, 감당할 수 있는 요금으로, 신뢰할 수 있는 우편서비스를 제공하는 USPS 본연의 핵심가치"에 집중함

12) The President's Commission on the USPS, "Embracing the Future", 2003.

13) 위 '2006년 우편법의 주요 내용'은 최종법의 글("미국우편사업 개혁동향", [우정정보], 2007년 봄, 정보통신정책연구원)을 참조함.

- 일반적인 '우편서비스'의 범주에서 벗어나는 새로운 수익사업의 추구는 지양할 것을 재확인함

○ '우편사업의 독점권'<sup>14)</sup>을 명확히 규정하고 범위를 축소

- '극히 긴급한 서신'을 제외한 모든 서신의 취급은 USPS가 독점한다는 모호한 조항을 '중량 12.5온스(약350g) 이상 또는 제1종 우편의 첫 번째 중량단계 요금의 6배 이상'일 경우 경쟁을 허용한다는 내용으로 명확히 규정함

○ 요금상한제의 도입과 유연한 요금결정(이윤추구)의 허용

- 지금까지 '우편요금위원회'는 USPS의 우편서비스 제공에 따른 비용을 충당하는 선에서 요금을 결정하는 '총괄원가보상 방식'을 적용했으나, '2006년 우편법'에서는 요금규제를 시장지배적 상품과 경쟁상품으로 나누어 달리 적용함
  - 제1종 편지와 제1종 엽서와 같은 시장지배적 상품에 대해서는 '요금상한제'를 도입하고 그 한도 내에서는 요금결정의 유연성을 허용
  - 특급우편이나 다량소포우편, 다량국제우편과 같은 경쟁상품에 대해서는 '우정위원회'(B.O.Governors)에서 다수결 원칙으로 요금을 결정하되, 시장지배적 상품의 독점이익이 경쟁상품을 보조하지 못하도록 규제

○ '우편요금위원회'를 대신하는 '우편규제위원회'를 설치

- 우편요금뿐만 아니라 교차보조, 보편적 서비스, 사업운영의 투명성, 서비스 표준 등 다양한 공공정책적 요소들을 결정하는 독립적인 '우편규제위원회'(Postal Regulatory Commission)를 신설함
- 연방정부의 독립적 집행기관으로서, 5명(임기 6년)의 규제위원은 상원의 권고와 동의를 거쳐 대통령이 임명하며, 기술적 자격과 직업적 평판, 그리고 경제학·법학·행정학·회계학 등과 관련한 전문성을 갖춰야

14) '2006년 우편법' 제503조 a항에서 USPS의 우편독점권을 명확히 하고 그 범위를 축소함.

## 5) 미국 사례로부터의 시사점

### ○ 정부기관에 의한 보편적 우편서비스라는 '핵심가치'에 집중함.

- 전통적으로 정부역할 최소화와 성과관리를 중시하는 미국에서 '민영화'를 선택하지 않고 정부기관 자체의 내부 혁신을 고수
  - '우편서비스' 이외의 신규 수익사업(예: 택배업, 물류업 등)에 대한 진출을 지양하도록 권고함으로써, 민간 경쟁회사와 충돌을 미연에 방지
- 즉, 세계 우편물량의 40%를 처리하고 있는 USPS의 민영화가 '우편서비스 및 민간 택배시장을 혼란시킬 우려가 있다'는 현실적 고려도 작용.
  - '2006년 우편법'에서는 USPS의 '우편독점' 범위를 명확히 제한(중량12.5온스 이내, 또는 제1종 우편요금의 6배 이내)하고, 기타 우편업무에서의 경쟁을 허용함

### ○ 우편금융은 이미 1966년에 폐지함으로써, 민간 금융기관과의 경쟁 포기

- 미국에서도 우체국 예금제도는 일찍이 1911년에 시작되었으나, 지난 1966년에 폐지하여 사업을 포기한지 벌써 40년이 넘었음
  - 우편서비스를 미션으로 하는 우체국이 금융서비스를 겸하는 것이 적절치 않다는 판단을 내린 미국의 경험을 무겁게 받아들일 필요가 있음

### ○ 민간 경쟁회사의 'USPS 민영화 반대'

- 민영화 반대는 USPS 내부에도 있지만 외부에도 있었음
  - 즉, USPS라는 거대기관이 민영화할 경우 직접 경쟁하게 될 민간 기업(UPS, FEDEX 등)이 상하 양원에 이의를 제기하는 등 USPS의 민영화에 반대함
- 결국, 거대 공기업의 성공적인 민영화를 위해서는 직원들의 고용안정을 배려함으로써 반발을 최소화함은 물론, 민간 경쟁회사들의 우려를 감안하여 '대등한 경쟁조건'을 투명하게 제시하고 몸소 실천해야 함

## 5. 우리나라 우정 민영화에 관한 몇가지 제언

### ○ '민간이 할 일은 민간에게'라는 기본원칙을 고수하되 '보편적 서비스'와 '공정경쟁'의 문제에도 세심하게 배려하는 민영화 추진이 필요

- 관행과 기득권의 반대를 극복하는 길은 '국민의 눈높이'로 돌아가는 것이며, '민간이 할 수 있는 일은 굳이 정부가 할 필요가 없다, 은행 업무를 왜 우체국이 하는가'라는 논리로 접근해야 함
  - 그리고, 민영화가 경제 활성화로 연결된다, '바로 나의 문제다'라는 인식을 갖게 하는 것이 개혁의 성과를 좌우하는 관건임. 이를 통해, 국민들을 납득시키고 응원부대로 만들어야 기득권을 넘어설 수 있음
- 민영화로 인해 도서벽지에 대한 우편서비스가 나빠지지 않도록 (가칭) '보편적 서비스지원기금'을 만들어 적자우체국의 경영을 지원하고, 민영화가 완료되기 까지 민간기업과 공정한 경쟁의 틀을 마련하는 감독 장치가 필요함
  - 예를 들면, 일본은 '사회·지역공헌기금'을 1조 엔에서 2조 엔까지 조성하여 적자 우체국을 지원하고, '우정민영화위원회'에서 공정경쟁을 감독하도록 함

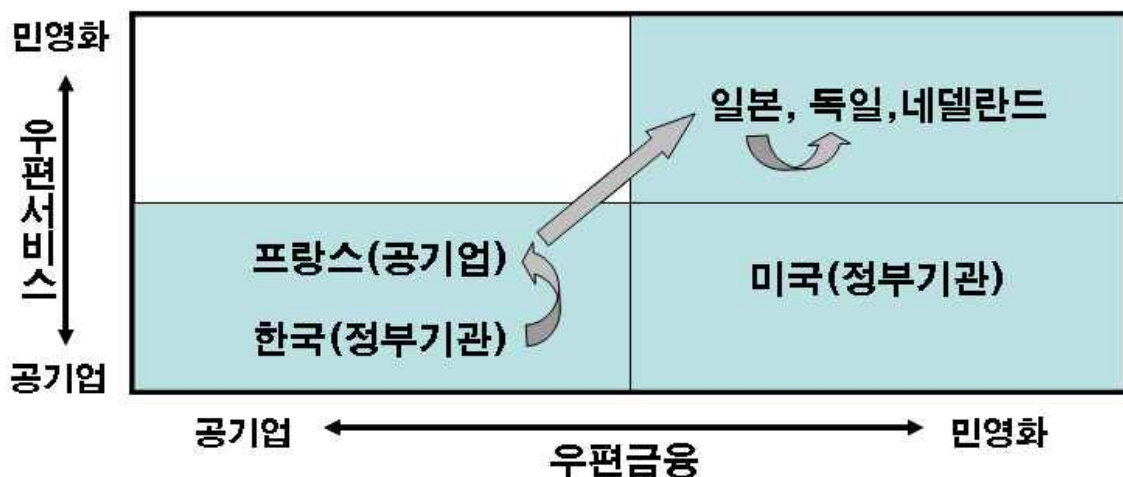
### ○ 점진적 개혁이 성공가능성을 높여줌

- 민영화는 상업적 정부기업의 단계를 뛰어넘어 바로 민간기업으로 이행하기란 쉽지 않으며, 단계가 많아지고 이행기간이 길어지는 '경로의존성'이 있음
  - 독일과 일본은 민영화 준비기간과 이행기간을 합쳐 16년 정도 걸리는 '점진적 개혁'의 경로를 선택함
  - 즉, '새로운 길'에 도전하여 점프(JUMP)하기보다는 다른 나라의 경험에 의존하여 이행기간을 길게 하려는 '경로의존성'(Path Dependence)을 드러냄
- 일본의 경우, 2001년1월 우정사업청으로 독립, 2003년4월 우정공사 설립, 2007년10월 일본우정주식회사 출범, 2017년 우편저금은행과 우편보험회사의 지분 100% 매각을 통해 완전민영화할 계획임
  - 즉, 4년의 준비기간을 거쳤고, 앞으로도 10년의 이행기간을 지나 마무리할

예정임. 치밀한 준비와 점진적인 민영화를 통해 직원들과 기득권층의 반발을 최소화함

- 독일의 경우에도, 우정사업의 민영화를 1980년대 말부터 준비를 시작하여, 1989년에 공사를 설립했으며, 1995년에 독일우정주식회사로 전환했고, 2005년에 정부지분을 50% 이상 매각하여 완전민영화에 이르렀음
- 우리나라의 우정사업본부는 (1)독일(우편-금융 통합)처럼 우편까지 포함하여 민영화하는 과감한 경로를 선택할 것인지, (2)미국(우편-금융 분리)처럼 우편 서비스를 계속 정부조직에 맡길 것인지, (3)일본(우편-금융 분리)처럼 우편과 금융을 분리한 후 금융서비스부터 민영화할 것인지 선택의 기로에 서 있음
- ‘점진적 민영화’의 경로를 밟아간다면, 아래 <그림 4>에서와 같이, 먼저 ‘공기업’의 단계를 거친 후 ‘금융 민영화’(일본), ‘우편까지 민영화’(독일)로 나아가는 것이 적절함.
- 즉, 우정사업본부(한국) ⇒ 우정공사(프랑스) ⇒ ‘금융부터 민영화’(일본) ⇒ ‘우편-금융 모두 민영화’(독일)의 경로를 밟아가는 것임

<그림 4> 세계 주요국의 우정사업 민영화 현황과 우리의 방향

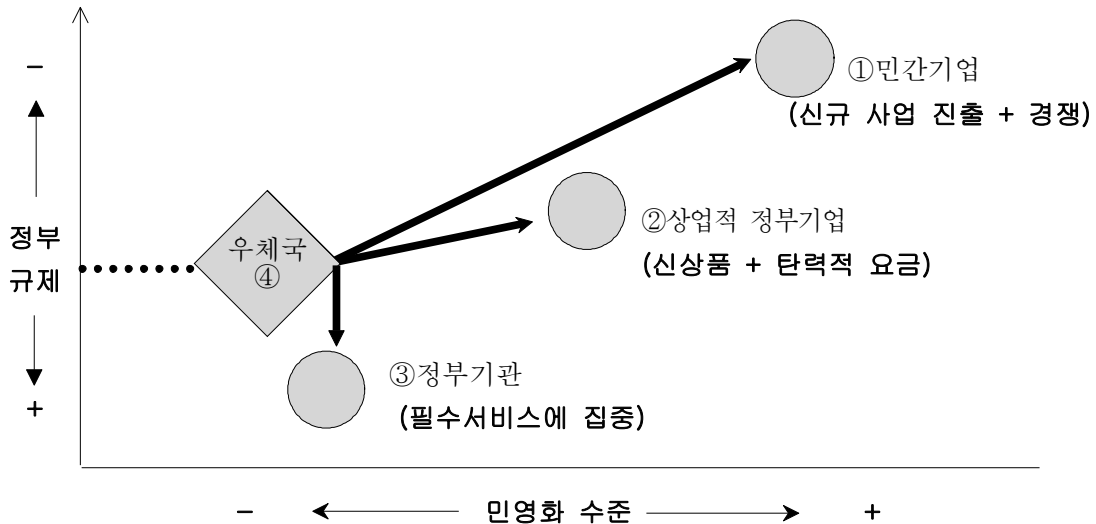


\*주: 미국은 우체국예금을 1966년에 폐지하고 민간에 이양함.

일본은 우정사업을 공기업에서 주식회사로 전환하고, 민영화를 시작함.

- 우리나라 우편사업의 경우는 아래 <그림 5>에서와 같이, 현재의 우체국에서 상업적 정부기업을 거쳐 궁극적으로는 민간기업 형태로 진행해 갈 것이라고 전망됨(예: KT 민영화, 일본의 우정민영화)

<그림 5> 우리나라 우편사업의 체제전환 경로 전망



○ 우편서비스는 공공부문에서 담당하는 것이 바람직함

- 우정사업 민영화는 시대적 흐름이지만, 그 중에서 우편서비스는 공기업이나 정부조직 형태로 남겨두는 것이 일반적임
- 미국은 '2006년 우편법'에 근거하여 우체국 형태에서 상업적 정부기업으로 가는 체제전환 경로를 선택했음
- 만국우편연합(UPU) 소속 191개국 중 105개국이 우정사업을 공사화했으며, 네덜란드·독일·아르헨티나·싱가포르 등 11개국만 완전 민영화

○ 예금, 보험, 택배 등 민간 영역의 사업을 겸업하는 것은 부적절함

- 지금처럼, 공공의 영역에 남아 있으면서 '예금', '보험', '택배' 등 민간기업과 충돌하는 서비스를 계속 제공하는 것은 부적절하며,
- '우편사업 민영화' 여부가 결정된 후에 민간 경쟁원리와 우편사업의 수익성 등을 고려하여 사업의 지속여부를 재검토해야 할 것임.

○ 독립적인 민영화 전담조직과 민영화담당장관(특임장관)의 임명을 검토

- 일본의 경우, 우정업무를 관장하던 총무성 장관이 아니라 별도로 내각부(우리의 총리실) 소속의 '우정민영화준비실'이라는 전담조직을 신설하고, '우정민영화담당장관'을 임명함. 이를 통해 '총리 직할'이라는 메시지를 전달했음.
- 반대로, 지난 2003년말 통과된 일본 '도로공단'의 민영화 방안을 담당했던 '도로공단 민영화위원회'에 '국토교통성'의 입김이 강하게 작용하여, 결국 '미완의 개혁'에 그침.
- 우리도 청와대 또는 총리실에 (가칭)'민영화추진TF'를 신설하고, '민영화담당장관'(특임장관)을 팀장으로 임명하여, 이해관계자들로부터 독립적인 구조를 만들어줘야 함.

○ 실패를 반복하지 않아야

- 지난 1994년에 공사설립추진단을 구성하여 체신공사설립법안을 입법 예고한 바 있으나, 1996년도에 요금인상과 사회불안이 우려된다는 이유로 공사화가 연기된 바 있음. 또한, 지난 2003년도에는 '네트워크산업과 기간산업은 공기업 형태가 더 바람직하다'는 논리로 민영화 논의를 중단한 바 있음
- 내부 직원들의 동요는 '고용 보장과 장기에 걸친 이행 기간'을 통해 최소화하고, 외부의 반대는 '결국 국가경제에 보탬이 되고 세금을 줄이는 길이다'는 논리로 극복하여, 세 번째 돌아온 민영화의 기회를 또 놓쳐선 안됨

경제연구본부 연구위원 김동열 (3669-4112, dykim@hri.co.kr)



## 참고 자료

- 김정민(2002), “미국 USPS 개혁보고서 분석”, [우정정보], 정보통신정책연구원
- 오세원·김혜규·권문홍(2002), “USPS를 중심으로 한 미국의 우정정책 및  
기술동향”, [우정정보], 정보통신정책연구원
- 문성철(2006), “일본 우정사업의 민영화와 공정경쟁 이슈”, [우정정보],  
정보통신정책연구원
- 안명옥(2007), “일본우정공사 경영체제 전환과 중기경영전략”, [우정정보],  
정보통신정책연구원
- 최중범(2007), “미국 우편사업 개혁동향”, [우정정보], 정보통신정책연구원
- 정보통신정책연구원(2007), “해외우정동향”(내부 자료)
- 정보통신부(2007), 『정보통신백서 2006』
- 竹中平藏(2006), 『構造改革の眞實』 (한국경제연구원 역, 『구조개혁의 진실』,  
2008)
- 野村 健太郎(2007), 『郵政民營化の焦點』
- USPS(2002), “Transformation Plan” (www.usps.com).
- The President’s Commission on the USPS(2003), “Embracing the Future  
-Making the Tough Choices to Preserve Universal Mail Service-”.

주간 경제 동향

□ 실물 동향 : 물가 상승으로 가계 실질 구매력 약화

○ '08년 1/4분기 가구당 월평균 처분가능소득은 295만 7,300원으로 전년동기대비 4.0% 증가에 그쳤고, 최근의 물가 상승을 감안할 경우 실질 처분가능 소득은 사실상 정체 상태인 것으로 판단됨

- 가구당 월평균 소득이 전년동기대비 5.0% 증가하였으나, 비소비지출은 12.6%나 증가하여 소득에서 비소비지출을 차감한 처분가능소득은 전년동기대비 4.0%에 증가에 그침
- 한편 물가상승을 감안한 가구당 월평균 실질 소득은 1.2% 증가에 그치면서 가계의 실질 구매력이 크게 약화되고 있는 모습을 보이고 있음
- 향후 원자재가 급등, 원화 약세 지속 등으로 국내 인플레이 압력이 가중될 것으로 보여, 가계 실질 구매력 약화에 따라 민간 소비의 둔화가 예상됨

< 주요 실물 경제 지표 >

(전년동기대비, %)

		2006	2007		2008					
			연간	3/4	4/4	1/4	2월	3월	4월	
경기	경제성장률	5.1	5.0	5.1(1.5)	5.7(1.6)	5.7(0.7)	-	-	-	
	수요	소비재판매	4.1	5.3	7.1	4.5	3.8	2.9	4.2	-
		설비투자추계	8.9	8.6	0.7	9.2	-1.0	-1.9	0.4	-
		건설수주	9.0	19.3	-5.6	29.5	-3.9	-6.2	5.3	-
		수출	14.4	14.1	9.4	18.2	17.5	18.8	18.6	27.0
	공급	광공업생산	8.3	6.8	6.0	11.0	10.5	10.2	10.0	-
		취업자수 (만명)	2,315	2,343	2,361	2,358	2,305	2,288	2,331	2,449
		실업률 (%)	3.5	3.2	3.1	3.0	3.4	3.5	3.4	3.2
		수입	18.4	15.3	7.3	25.9	28.2	27.6	25.9	23.7
	대외 거래	경상수지 (억\$)	54	60	44	32	-52	-24	-1	-
무역수지 (억\$)		161	146	45	27	-59	-12	-7	0	
가계 수지	소득	5.1	5.1	7.4	3.3	5.0	-	-	-	
	소비	4.2	4.3	8.0	1.6	5.3	-	-	-	
물가	소비자물가	2.2	2.5	2.3	3.3	3.8	3.6	3.9	4.1	

주 : 경제성장률의 ( )안은 계절조정 전기비 기준, 진한 글자체는 최근 발표된 경제 지표임

□ 금융 동향 : 원화 환율 대폭 하락

○ (해외 금융 시장) 인플레이션 압력으로 미 국채금리 급등

- 금리: 미 1/4분기 GDP증가율이 상향 수정되고 유가 급등에 따른 인플레이션 우려감이 확산되면서 전주말 대비 대폭 상승 (국채 10년물 : 3.84→4.08%)
- 환율: 달러화는 미 1/4분기 GDP 성장률의 상향 수정, 국제유가 급락 등의 영향으로 유로 및 엔화에 대해 강세 시현 (\$/€ : 1.5578→1.5733, ¥/\$ : 104.07→104.08)

○ (국내 금융 시장) 원화 환율 대폭 하락

- 주가: 미국 증시의 호조에 따라 투자심리가 안정된 가운데 일부 저평가주를 중심으로 저가매수세가 유입되면서 전주말 대비 상승 (1,827.9→1,852.0)
- 금리: 정부의 경제정책방향이 경기부양 대신 물가 안정으로 전환할 가능성이 높아짐에 따라 채권매수심리가 크게 위축된 가운데 외국인 등이 국채선물을 순매도하면서 전주말 대비 상승 (국고채 3년 수익률, 5.39→5.46%)
- 환율: 고유가 지속에 따른 정유사의 결제수요 등에도 불구하고 정부의 물가 중시 환율정책 운용 가능성 등에 따른 영향으로 역외세력이 미 달러화를 대규모로 매도하면서 전주말 대비 대폭 하락 (1,047.60→1,030.10)

○ (전망) 인플레이션 압력으로 금리의 추가적인 상승 전망

< 주요 금융 지표 >

		2006	2007				2008		
		4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	5.23	5.30 <sup>1)</sup>
국내	거래소 주가	1,434.5	1,452.5	1,743.6	1,946.5	1,897.1	1,703.9	1,827.9	1,852.0
	국고채3년(%)	4.92	4.76	5.26	5.46	5.74	5.10	5.39	5.46
	원/달러	929.8	940.9	923.8	915.1	936.1	990.4	1,047.6	1,030.1
해외	DOW	12,463	12,354	13,409	13,896	13,265	12,263	12,479.6	12,646
	Nikkei	17,226	17,288	18,138	16,786	15,308	12,526	14,012	13,709
	미국채10년(%)	4.70	4.57	5.02	4.59	4.02	3.41	3.84	4.08
	일본채10년(%)	1.69	1.60	1.88	1.69	1.51	1.29	1.74	1.80
	달러/유로	1.3199	1.3354	1.3542	1.4267	1.4593	1.5788	1.5763	1.5519
	엔/달러	119.07	117.83	123.18	114.80	111.65	99.70	103.39	105.5
	두바이(\$/배럴)	56.71	63.12	66.42	76.64	89.06	97.66	126.44	123.92

주 : 1) 해외지표는 전일(5.29) 기준