

공공서비스의 전략적 포지셔닝 - 우정사업본부의 빠른우편과 특급우편 사례를 중심으로

박찬희(교신저자)
중앙대학교 경영대학 부교수
(cparkdba@cau.ac.kr)
홍철규(공동저자)
중앙대학교 경영대학 부교수
(ckhong04@cau.ac.kr)
최국현(공동저자)
중앙대학교 경영대학 부교수
(kukchoe@cau.ac.kr)

통신수단이 발달하고 민간 업체들이 소포, 서류배송 등의 영역에서 전문화된 서비스를 제공하면서 우정사업의 여건은 급속히 변화해 왔다. 정부는 우정사업에 고객가치와 경영효율을 도입하기 위하여 우정사업본부를 출범시키고 우편서비스의 경쟁력을 높이고 요금체계를 현실화하는 다양한 조치들을 시작했다. 이 사례는 우정사업본부의 빠른우편과 특급우편 서비스를 중심으로 사업 포트폴리오의 재조정과 사업모델 전반의 재조정이라는 두 가지 과제를 다룬다.

주제어: 경쟁전략, 포지셔닝, 공공서비스, 서비스경영, 원가관리, 대외협력

1. 서론

우편서비스는 대부분의 나라에서 공공적 성격을 가진 '보편적 서비스'로서 정부에 의해 제공되어 왔다. 그러나 통신수단이 발달하고 민간업체들이 소포, 서류배송 등의 영역에서 전문화된 서비스를 제공하면서 우정사업의 여건은 급속히 변화해 왔다. 특히 민간 업체들이 수익성이 높은 서비스에 초점을 두면서 각국의 우정당국은 수익성이 낮은 서비스의 비중이 커지고 운영수지가 악화되는 공통의 현상을 겪어왔다. 이 같은 현상은 우리나라의 경우

도 마찬가지여서, 정부는 우정사업에 고객가치와 경영효율을 도입하기 위해 2000년 7월에 정보통신부 내에 우편서비스와 체신금융을 맡은 우정사업본부를 두고 본부장 직위를 민간에 개방하여 공모하는 등 경쟁과 혁신을 위한 체제를 갖추게 되었다. 우정사업본부는 출범 직후 민간업체들과 이미 경쟁관계에 있는 우편서비스의 품질을 높이고 요금체계를 현실화하는 다양한 조치들을 시작했다. 그 일환으로 2003년말 현재 빠른우편과 특급우편¹⁾ 서비스에 대한 사업환경 분석과 원가분석을 통해 가격체계를 재검토하고 전반적 사업전략을 재정립하기 위한 작업에 착수했다.²⁾ 다양한 경쟁서비스에

계재확정일자: 2008. 10. 30.

- 1) 일반 서장우편에 대비하여 빠르게 배달되는 고급 서비스를 일반적으로 특급 서장우편 (express mail)으로 칭하는데, 나라마다 다양한 서비스 체계를 갖고 있어 구체적 분류는 일부 다를 수 있다. 우리나라의 경우 특급 서장우편의 일종으로 서비스와 가격을 다르게 갖춘 '빠른우편'을 두어 시행하고 있는데, 본 연구는 우정사업본부가 시행하고 있는 빠른우편과 '특급우편' 두가지를 대상으로 하고 있다. 따라서 본 사례에서 '특급우편'은 우정사업본부의 서비스 상품명을 지칭한다.
- 2) 본 사례는 이들 과제에 대한 우정사업본부의 자료와 저자들의 추가 조사결과를 바탕으로 작성되었다. 연구진은 해당 정책자료의 일부인 연구보고서 작성에 일부 참여하였으며, 그 결과는 홍철규, 박찬희, 최국현(2003), "빠른우편 및 특급우편의 제도개선 및 효율적 운영방안"에 일부 정리되어 있다.

대응하면서 빠른우편과 특급우편의 경쟁력과 수익성을 확보하려면 어떤 사업전략이 필요할까? 구체적인 실천을 위해서는 어떤 현실적 과제들을 풀어야 할까?

II. 빠른우편과 특급우편의 사업환경

전체 우편물량은 늘고 있지만 증가속도는 둔화되고 있다. 일반 우편물은 빠르게 인터넷으로 대체되고 있으며, 택배서비스를 중심으로 빠르게 성장하고 있는 소포시장은 민간 택배업체들의 강세가 두드러진 실정이다. 특급우편의 경우도 등기우편에서 수요가 있지만 퀵서비스나 택배와 경쟁관계에 있다.

2.1 정보기술의 발달과 우편 서비스의 사업환경

정보기술의 발달은 우편서비스 시장에 다양한 영향을 주고 있다. 인터넷의 광범한 사용과 이메일, 휴대전화, 메신저 등 개인 통신수단의 다양화로 우편의 비중은 줄어들고 있으나, 공식문서의 전달 등 일부 특화된 영역에서의 위치는 계속 지켜가고 있다. 통신판매와 전자상거래의 보급으로 소포시장은 오히려 커지고 있으며, 특히 빠른 소포 (express parcels) 쪽의 성장이 두드러진다. 미국의 경우 일반 우편물량은 2001, 2002년 모두 감소했으며,³⁾ 2008년까지는 1999년 우편물량의 26%가 전자우

편으로 대체될 수 있다고 전망된다.⁴⁾ 유럽의 경우도 비슷해서 2005년까지 금융청구서의 18%, 전체 우편물량의 3%가 인터넷 발송으로 대체될 것으로 예측된다.⁵⁾ 이러한 현상은 빠른 및 특급 서장우편(express documents) 시장에도 시사하는 바가 크다. 우리나라의 경우도 경제규모가 커지면서 우편물량이 늘고 있지만 그 증가율은 2002년 9%대를 정점으로 둔화되고 있다.⁶⁾ 통신판매와 전자상거래의 보급으로 특히 빠른소포(express parcel) 시장이 급속히 커지고 있는데, 미국의 경우 빠른소포 시장은 1975년부터 연간 평균 25%씩 성장해 왔으며, 전체 소포시장에서 차지하는 비중이 1975년의 3.5%에서 1995년에는 44%로 증가했다. 미국에 비교해서 유럽이나 아시아의 빠른소포 시장은 아직 성장 여력이 충분히 남아 있는 것으로 분석되고 있다.⁷⁾ 우리나라의 경우는 택배시장의 성장 추세가 두드러져서 2001년 전체 택배시장은 7000억원 규모로 전년대비 20.2%의 성장을 기록했으며, 향후 5년간 연 14-15%의 성장이 기대된다.⁸⁾ 2002년 현재 전체 소포시장에서 택배의 비중은 이미 90%에 달한다.⁹⁾

2.2 빠른우편과 특급우편의 서비스 현황

빠른우편 제도는 우편물의 내용과 형태에 따라 우편서비스의 종류를 구분하던 방식을 서비스제공의 속도를 기준으로 요금을 차별화하는 방식으로 바꾸면서 1994년에 도입되었다. 우편법은 기본우편역무와 부가우편역무로 구분하고 있다. 기본우편

3) "Deutsche Post World Net: Seeking Critical Mass", Commerzbank Securities, April 9, 2003.

4) "Deutsche Post: Troubles Still Some Way From Resolution", BNP Paribas Equities, October 30, 2002.

5) "European Distribution and Logistics: Deliberating Superior Returns", Lehman Brothers Global Equities Research, January, 2001.

6) 이용수, 최중범, 김윤화, 김택승(2003).

7) Lehman Brothers Global Equities Research(2001), *op. cit.*

8) "육송업-택배시장, Big4 구도 확립", 미래에셋증권, 2003년 2월 19일.

9) 미래에셋증권(2003), *op. cit.*

역무는 우편물의 송달에 소요되는 기간에 따라서 <표 1>과 같이 구분되며, <표 2>와 같이 부가우편 역무를 더하여 다양한 서비스가 제공된다. 2000년부터 시작된 우체국택배는 소포서비스에 방문접수가 더해진 것으로, 일반적으로 빠른소포에 추가요금을 더한 형태로 제공되고 있다. <그림 1>에서 보듯이 빠른 우편제도는 도입이후 접수물량이 꾸준히 늘어왔지만 전체 접수물량에서의 비중은 아직 5%에 못미치고 있다. <그림 2>는 등기소포우편물의 65%이상, 특수통상우편물(등기류)의 30% 이상이

빠른우편을 통하고 있고 다른 서비스에서는 미미한 상황을 보여준다.

특급우편제도는 이용자와 약속한 시간대에 우편물을 배달하는 제도이다. 1994년 모든 종별에 적용가능한 빠른우편제도가 도입되기 전까지 특수통상(등기)우편물에 한하여 제공되던 부가서비스로, 2003년 현재 40개시, 4개 군 지역의 763개 우체국에서 취급되고 있다. 오전에 접수된 우편물은 당일 오후에, 오후에 접수된 우편물은 다음날 오전에 배달하는 것을 원칙으로 하며, 등기우편의 경우 요

<표 1> 기본우편역무의 분류와 송달기준 및 취급지역 출처: 우정사업본부 자료(2003년)

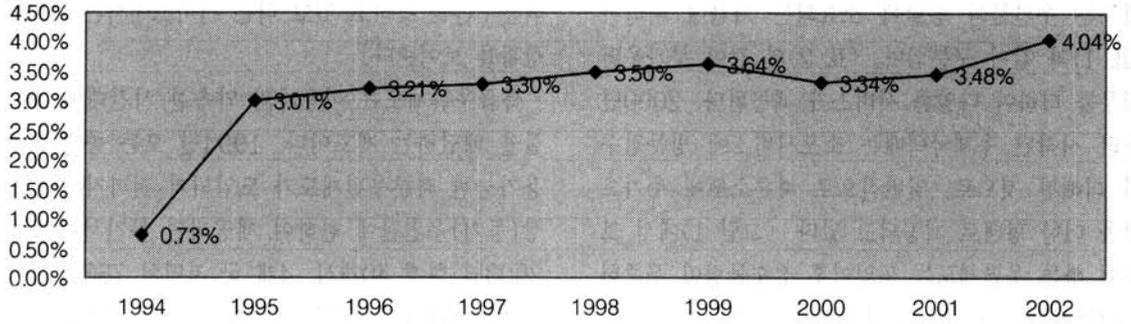
구 분	송 달 기 준	취 급 지 역
보통우편	접수한 다음날로부터 3일 이내 배달	전지역
빠른우편	접수한 다음날에 배달	전지역
특급우편	오전접수 당일배달, 오후접수 익일 오전배달	주요도시

* 특급우편은 빠른우편의 부가우편역무중 특급취급에 해당하는 것임.

<표 2> 기본우편역무에 더해지는 부가우편역무 출처: 우정사업본부 자료(2003년)

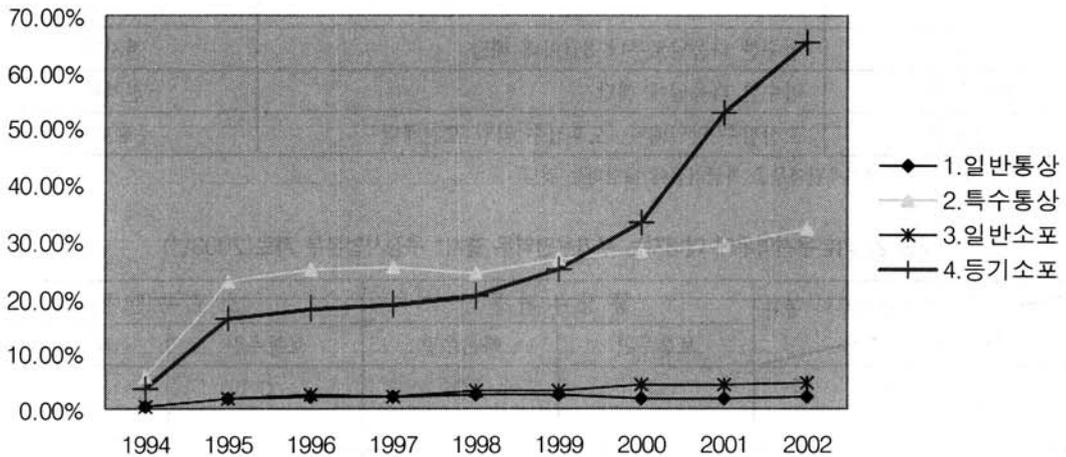
부가우편역무의 종류	기본우편역무의 종류		통 상 우 편 물		소 포 우 편 물	
	등 기	보 험	보통우편	빠른우편	보통우편	빠른우편
등 기 취 급	○	○	○	○	○	○
보 험 취 급	○	○				
대 급 교 환	○	○	○	○	○	○
증 명 취 급	○	○	○	○	○	○
요금수취인지불특급우편				○		○
특 사 배 달				○		○
국 내 특 급 우 편				○		○
특 별 송 달	○	○	○	○		
민 원 우 편				○		
우 편 자 루 배 달	○	○	○	○		
모 사 전 송 우 편	○	○	○	○		
우 편 주 문 판 매	○	○	○	○	○	○
전 자 우 편	○	○	○	○		
우 편 물 방 문 접 수	○	○	○	○	○	○

4 **경영교육연구** 제12권 제2호 2008년 11월



출처: 우정사업본부 자료(2003년)를 중심으로 재구성

〈그림 1〉 빠른우편의 도입이후 성장추이 (총우편물량에서 빠른우편의 비중)



	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
일반통상	0.46	1.95	2.07	2.13	2.36	2.35	1.97	1.85	2.19
특수통상	5.67	22.72	24.76	25.33	24.16	26.87	28.21	29.15	32.29
일반소포	0.52	1.89	2.59	2.11	3.37	3.36	4.48	4.51	4.77
등기소포	3.49	16.16	17.91	18.67	20.07	25.01	33.26	52.76	65.30
전체	0.73	3.01	3.21	3.30	3.50	3.64	3.34	3.48	4.04

출처: 우정사업본부 자료(2003년)

〈그림 2〉 우편물종류별 빠른우편의 비중변화 (수치는 %)

〈표 3〉 국내특급우편 취급실적(단위: 천건)¹⁰⁾

구분	1998	1999	2000	2001	2002.10.
계	1,049	1,445	2,167	3,079	3,179
성장률		37.750%	49.965%	42.086%	3.248%
통상	941	1,288	1,871	2,500	2,502
소포	108	157	296	579	677
소포점유비	10.3%	10.9%	13.7%	18.8%	21.2%

출처: 우정사업본부 자료(2003년)

금에 1,000원의 수수료를 더하여 받고 있다. 〈표 3〉은 특급우편의 취급실적이다. 국내 특급우편의 취급물량은 점차 늘어나는 추세인데, 소포의 비중이 같은 기간동안 2배 이상 늘었다는 점이 눈에 띈다. 전체 우편 취급물량에서 국내특급우편의 비중은 1994년-2002년 기간에 평균 0.036%에 불과하며 증가율도 둔화되고 있다. 〈표 4〉는 특급우편의 이용실태를 보여준다. 동일 도시내 서비스의 비중이 낮은 것은 오토바이를 이용한 퀵서비스의 역할 때문이다.

우정사업본부는 빠른우편과 특급우편의 제도개선을 위해 고객의 이용성향을 분석하였다. 〈표 5〉는 개인이용자와 사업이용자 모두 우체국의 빠른우편이 일반 사기업의 택배나 퀵서비스에 비해 '경제

성', '정확성', '안전성'의 측면에서 우수하다고 평가하고 있으나, '신속성'과 '편리성'의 측면에서는 상대적으로 낮게 평가하고 있음을 보여준다.¹¹⁾ 〈표 6〉과 〈표 7〉은 특급우편에 대한 개인이용자와 사업이용자의 만족도 조사결과인데, 민간업체들에 비해서 두드러지게 높은 평가를 받지 못하고 있으며, 개인고객의 경우 '편리성' 향상을, 사업체고객의 경우 '신속성' 향상을 바라고 있음을 보여준다.

2.3 빠른우편 및 특급우편의 국내 경쟁현황¹²⁾

빠른우편과 특급우편은 소포서비스, 통상우편 서비스에 있어 1990년대 중반부터 본격적으로 등장한 퀵서비스나 택배와 경쟁관계에 있다. 국내 택배

〈표 4〉 특급우편 이용실태(1999년 표본자료)

구분	99년 1/4 접수물수	이용형태		지역간 이동에 따른 구분			
		개인	기업	대도시 ⇄ 대도시	대도시 ⇄ 중소도시	중소도시 ⇄ 중소도시	동일도시
이용량(통)	286,551	147,652	138,899	119,900	109,221	8,220	49,320
비율(%)		51.5	48.5	41.8	38.2	2.8	17.2

출처: 우정사업본부 자료(2003년)

10) 표열 중 마지막 열은 2002년 10월까지의 실적이다.

11) 고객들의 서비스 선택에 따른 만족은 내부 조사결과 '보통' 수준으로 (5점 척도에서 3점 내외) 보고되었다.

12) DHL을 비롯한 외국계 특급서류배송 업체들과의 국제경쟁은 이 연구에서 다루지 않는다.

〈표 5〉 빠른우편과 비교한 택배/퀵서비스 이용이유(괄호 안은 %)

구분		경제성	신속성	정확성	안전성	편리성	계
빠른 우편	사업체	16(29.1)	1(1.8)	24(43.6)	12(21.8)	2(3.6)	55(100)
	개 인	31(14.5)	17(7.9)	87(40.7)	69(32.2)	10(4.7)	214(100)
택배/퀵	사업체	2(3.6)	27(49.1)	10(18.2)	3(5.5)	13(23.6)	55(100)
	개 인	20(9.3)	93(43.5)	31(14.5)	16(7.5)	54(25.2)	214(100)

출처: 우정사업본부 자료(2003년)

〈표 6〉 특급우편과 민간업체 제품서비스 만족도 비교

		특급우편	민간업체
가격의 적정성	사업체	3.12	2.96
	개 인	3.02	2.85
주문의 편리성	사업체	2.77	3.30
	개 인	2.76	3.22
배달의 신속성	사업체	3.13	3.26
	개 인	3.18	3.21
배달의 안전성	사업체	2.95	2.95
	개 인	3.10	3.15
배달기일의 정확성	사업체	3.22	3.29
	개 인	3.26	3.37
가격대비 서비스 품질	사업체	2.93	3.15
	개 인	2.92	2.93

주) 매우불만을 1, 불만을 2, 보통을 3, 만족을 4, 매우만족을 5로 응답함

출처: 우정사업본부 자료(2003년)

〈표 7〉 특급우편 서비스 향상방안(괄호안의 숫자는 %)

구분	경제성	신속성	정확성	안전성	편리성	계
사업체	4(7.3)	19(34.5)	7(12.7)	17(30.9)	8(14.5)	55(100)
개 인	43(20.1)	38(17.8)	30(14.0)	47(22.0)	56(26.2)	214(100)

출처: 우정사업본부 자료(2003년)

시장은 1990년대에 들어서 급속하게 성장했다. 한진택배, 대한통운, 현대택배배가 1992-1994년 기간에 택배 서비스에 참여하면서 시장이 형성되다가 1990년대 중반부터 통신판매, TV홈쇼핑 및 전자상거래 업체들이 도입되면서 한때 90여개 업체가

난립하기도 했으나, 집배송센터 부지나 시설투자 부담 때문에 영세업체들이 도태되어 한진택배, 대한통운, 현대택배, CJ GLS를 중심으로 〈그림 3〉과 같은 경쟁구조가 형성되어 있다. 우체국택배의 시장점유율은 기타(33.7%)에 포함되어 있으며,

우체국택배가 전체 택배시장에서 차지하고 있는 점유율은 6.9%로, 이는 대부분 빠른소포 서비스에 포함된다.¹³⁾

일선 우체국에서 일하는 담당자는 택배업체들과의 경쟁에 대해서 다음과 같이 설명한다.

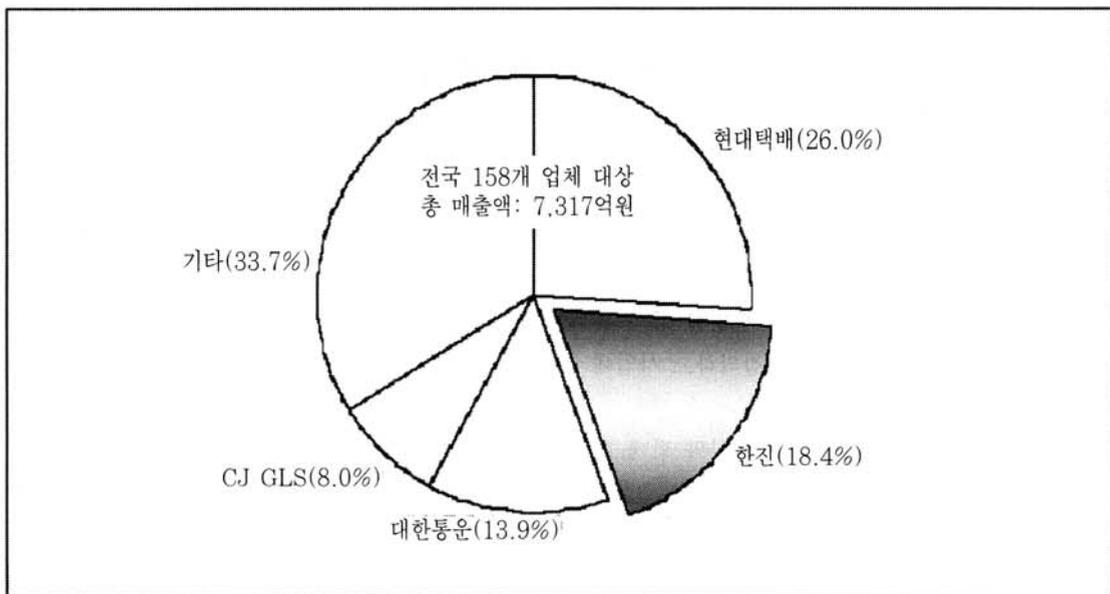
“우정사업본부가 영세업자들이 오토바이나 경트럭으로 제공하는 퀵서비스와 경쟁하기는 사실 어렵습니다. 기업체들이 빠른 시간에 보내야 하는 서류는 이제 이메일과 인터넷 때문에 많이 줄었고, 혹시 있어도 퀵서비스를 쓰지요. 소포도 마찬가지입니다. 소상공인들이 제품이나 자재를 운송하는데 주로 퀵서비스를 쓰는데, 오토바이 운전자들의 자기 사업이나 마찬가지거든요. 주차문제나 운송관행, 인력관리 면에서 공공서비스가 말기엔 어렵습니다. 성장성이 큰 빠른소포 쪽에선 택배업체들과 주로 경쟁을 하는데, 현재 저희가 가격면에선 약간 앞서고 신뢰성도 있지만

소포는 우체국 가서 부치는 것이라는 고정관념도 있고 방문접수가 있어도 시간도 반나절이 걸리기 때문에 신속성 면에서 높은 평가를 못 받고 있습니다. 그러다 보니 민간 택배업체들에 비해 주도적 지위를 갖지 못하고 있다고 봅니다(2003년 7월).”

이 같은 분석은 <표 5>와 <표 6>에 정리된 소비자들의 인식과도 일치한다. <표 8>은 우체국이 제공하는 방문접수 빠른소포와 민간택배업체들의 서비스를 비교하고 있다.

2.4 우정사업본부의 조직적 성격과 사업여건¹⁴⁾

빠른우편과 특급우편을 포함한 우편서비스는 우정사업본부 우편사업단에 의해 수행되고 있다. 우정사업본부는 체신금융사업과 우편사업을 두 축으



출처: “한진: 투자완료된 택배사업의 성장성에 주목”, 미래셋증권, 2002년 7월 9일.

<그림 3> 택배시장 업체별 시장 점유율 (2001)

13) 우체국택배는 일반소포 혹은 빠른소포 서비스에 방문접수를 더한 것인데, 주로 빠른소포가 대부분이다. 따라서 본 연구에서 우체국 택배의 원가, 수익성, 경쟁력 분석은 대부분 빠른소포에 포함된다.

14) 우정사업본부(2003), 우정사업 경영합리화 기본계획.

(표 8) 방문접수 빠른 소포(등기수수료 포함)와 택배업체 비교(기준: 2003년 8월)

구 분		가 격 경 쟁 력		비 고
중 량 별	5kg	동일권	우체국 > 대한통운 = 한진택배	- 업체마다 권역구분이 다르기 때문에 직접적인 비교는 어려움 - 민간 택배업체 요금은 방문접수를 기본으로 함
		타권역	우체국 > 대한통운 = 한진택배	
	10kg	동일권	우체국 > 대한 = 한진 = 현대	
		타권역	우체국 > 대한 = 한진 = 현대	
	20kg	동일권	우체국 > 대한 = 한진 = 현대	
		타권역	우체국 > 대한 = 한진 = 현대	
	30kg	동일권	우체국 > 대한 = 한진 = 현대	
		타권역	우체국 > 대한 = 한진 = 현대	

	일반	일반빠른	등기빠른	특급	택배	퀵서비스
	3일 이내	다음날	다음날	오전접수 당일, 오 후접수 익일 오전		
서장 (25g 기준)	₩190 1.0x	₩280 1.5x	₩1,580 8.3x	₩2,580 13.6x	₩5,000 26.3x	₩12,000 63.2x
소포 (2kg, 타지역 기준)	₩2,000 1.0x	₩3,000 1.5x	₩4,300 2.2x	₩5,300 2.7x	₩5,000 2.5x	₩12,000 6.0x

출처: 우정사업본부 자료

로 하는 정보통신부 산하의 조직으로 사업 전반에 대해서 국회, 감사원, 행정자치부, 기획예산처 등으로부터 다양한 정책적 감독과 조정을 받는다.¹⁵⁾ 우편사업이 갖는 '보편적서비스'의 성격과 '공공성'이 우정사업본부가 정부 조직으로서 우편서비스를 제공하는 논리적 근거인데,¹⁶⁾ 체신금융과 우편사업의 분리, 일부 혹은 전체 서비스의 민영화 등과 관련하여 공공성과 효율성을 어떻게 정의하고 사업에서 구현할지가 정부혁신 작업의 일부로서 계속 논의되고 있다. 공무원 노동조합의 합법화와 함께 현장 집배원들을 중심으로 한 체신노조가 근로조건과 급여 등에 대한 단체교섭에 나서고 있다. 이러한 사업여건은 빠른우편과 특급우편의 사업전략 재조정에 투영되어 (그림 4)와 같은 강약점을 이룬다.

III. 우편업무의 서비스 과정과 수익성

우정사업본부는 빠른우편과 특급우편에 대한 사업전략 재정립을 위해 우편물이 접수되고 발착, 운송되어 최종집배되는 과정을 분석하고 세부 과정별로 원가요인에 대한 부하량을 분석하였다. 그결과로 빠른우편과 특급우편의 수익성 분석을 위한 시사점을 얻을 수 있었다.

3.1 우편업무의 서비스 과정

우편물이 2003년 7월 현재 전국의 3,709개 우체국과 22개 집중국에서 접수되면, 집중국과 대진

15) 2008년 2월 정부조직개편으로 정보통신부는 해체되고 우정사업본부는 지식경제부로 옮겨졌다. 또한, 행정자치부와 기획예산처의 기능은 각각 행정안전부와 기획재정부로 이관되어 시행되고 있다.

16) 우편서비스는 사회의 구성원으로서 기본적으로 누릴 수 있어야 하며, 국가가 이를 제공해야 한다는 의미. 우편 서비스의 어느 부분까지를 보편적 서비스로 정의할 것인지에 대해서는 다양한 입장이 존재한다.

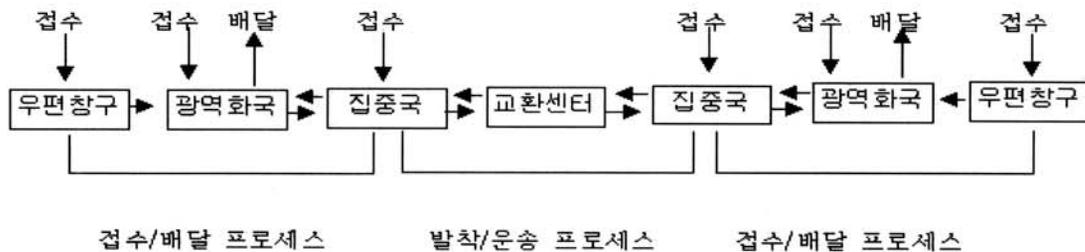
조직 내적 요인	강점(Strength)	약점(Weakness)
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부기업으로서의 특징 <ul style="list-style-type: none"> - 안정적인 투자재원 확보 - 계획추진 실행능력 - 신뢰성 있는 이미지 ○ 전국적인 네트워크 보유 <ul style="list-style-type: none"> - 어디든지 배달 가능하다는 이미지 - 신규사업 진출시 유리한 인프라 확보 → 영업에 의한 범위의 경제 추구 가능 ○ 가격경쟁력 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부기업으로서의 특징 <ul style="list-style-type: none"> - 사업 자율성 부족, 조직탄력성 부족 및 종업원 동기유발 부족 ○ 상대적으로 취약한 세계적인 네트워크 ○ 수익성 향상을 위한 시스템의 미비 <ul style="list-style-type: none"> - 서비스별 원가계산 체계의 미흡
조직 외적 요인	기회(Opportunity)	위협(Threat)
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중국 등 동북아 경제권의 성장 ○ 다양한 상품 및 서비스 개발 기회 <ul style="list-style-type: none"> - 고객 욕구의 다양화 및 기술의 발달 ○ 소포 및 물류소비 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 소비행태의 변화 및 관련산업(홈쇼핑, 인터넷쇼핑몰)의 성장으로 인한 물류 소비의 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대내 경쟁 가속화 <ul style="list-style-type: none"> - 우편대체 수단 발달 - 국내 택배 시장의 경쟁 심화 - 독점영역 축소 ○ 대외 경쟁 심화 <ul style="list-style-type: none"> - WTO 협상 진전에 따른 시장개방 가능성 ○ 고객욕구 다양화 ○ 공무원 노조의 출범 움직임 등

출처: 이용수, 최중범, 김운화, 김택승(2003).

〈그림 4〉 우정사업본부 사업여건 분석

교환센터를 통해 발착/운송되고 109개 광역화국에서 배달된다. 보통우편의 서비스 과정은 〈그림 5〉와 같다. 보통우편은 우체통접수활동과 창구접수활동, 접수부가활동으로 1차적으로 구분되고, 여기에 창구접수, 등기번호 부여, 기타 부가활동이 2차적으로 이루어진다. 발착/운송은 일반발착활동과 특

수발착활동, 소형통상발착활동, 대형통상발착활동, 통상기계 유지보수활동, 소포발착활동, 소포기계 유지보수활동, 발착부가활동, 운송활동으로 구분되며, 역시 각각에 필요한 부가활동이 더해진다. 집배는 집배준비활동, 집배활동, 집배부가활동으로 구분되는데, 순로구분, 배달증 작성과 날인 등 2차



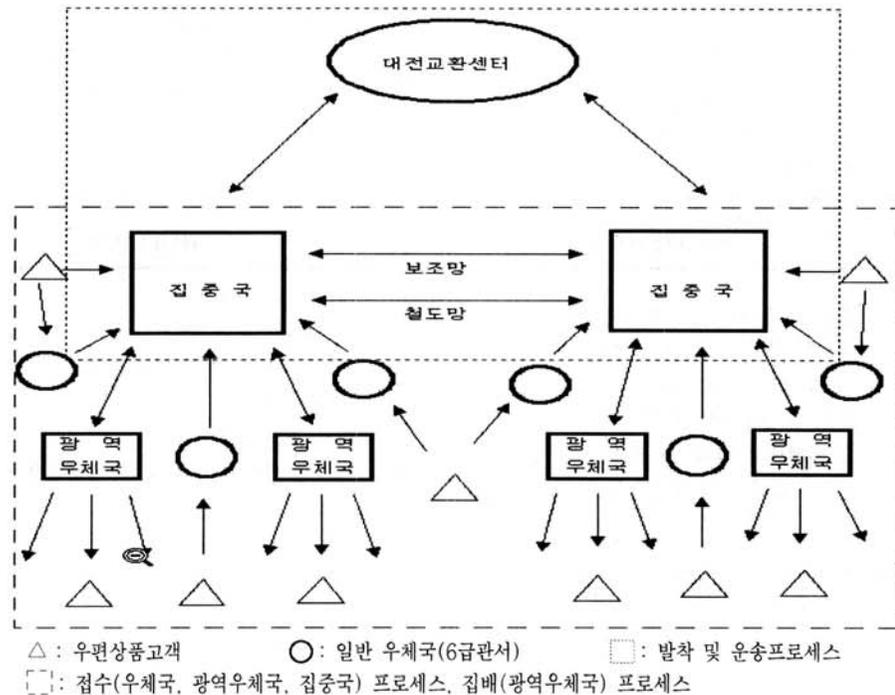
〈그림 5〉 보통우편의 서비스 과정

적 활동이 더해진다. 이러한 활동에 필요한 인력과 시설은 원가를 구성한다.¹⁷⁾

빠른우편의 서비스 과정은 <그림 6>과 같다. 보

통우편과 큰 차이가 없지만, 발착과 집배활동에서 우선순위를 두어 취급하므로 추가적 원가요인이 발생한다. <표 9>는 빠른우편의 원가요인을 보통우편

생한다. <표 9>는 빠른우편의 원가요인을 보통우편



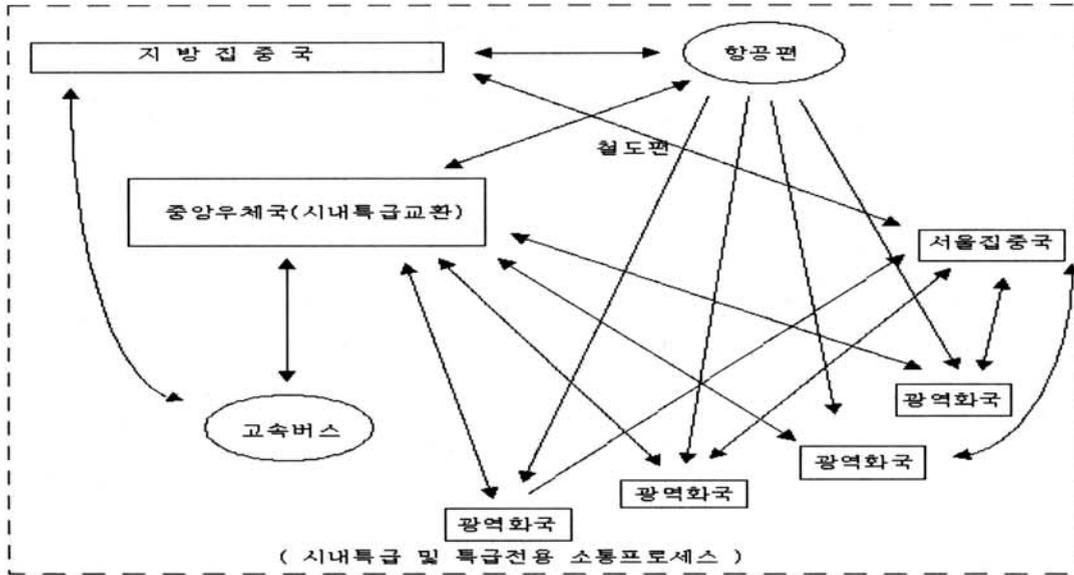
<그림 6> 빠른우편의 서비스 과정

<표 9> 보통우편과 빠른우편의 활동별 원가요인 비교

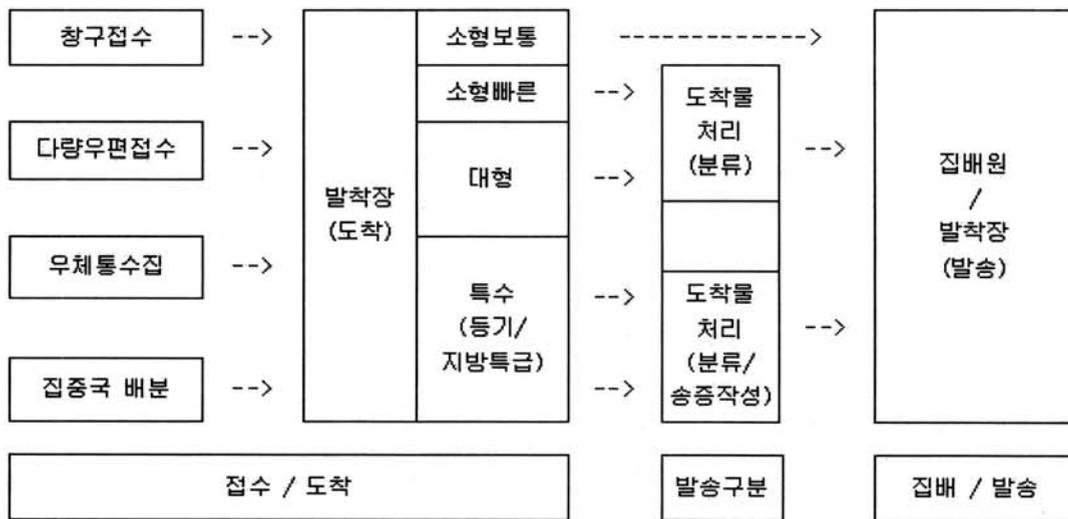
취급 단계	보통우편	빠른우편
창구활동 (접수 등)	- 다기능창구, 우체통수집, 다량접수 형태로 수집	- 보통우편물과 구분접수 - 빠른우편 별도 기록 - 빠른우편 별도 분류, 정리
발착활동 (집중국구분 등)	- 기계작업 중심 (일부 수작업)	- 대부분 수작업 - 빠른우편 별도 용기에 구분 (일부 단위원가는 기계작업의 10배 상회)
운송활동	- 정규운송망 이용 (기간, 보조, 하부 운송망)	- 파렛(운반구) 상단에 별도 적재 - 최선편에 연결 발송(부하유발)
수집활동	- 보통, 빠른 차이 없음	- 보통, 빠른 차이 없음
집배활동	- 접수 후 3일 이내 배달	- 접수 후 익일배달(부하유발) - 집배원 조기 출근 필요 등

출처: 우정사업본부 자료(2003년)

17) 우정국 우편소통 프로세스의 작업설계 및 개선에 대한 선행적 분석은 임춘성 등(1997)을 참조한다.



〈그림 7〉 특급우편의 서비스 과정

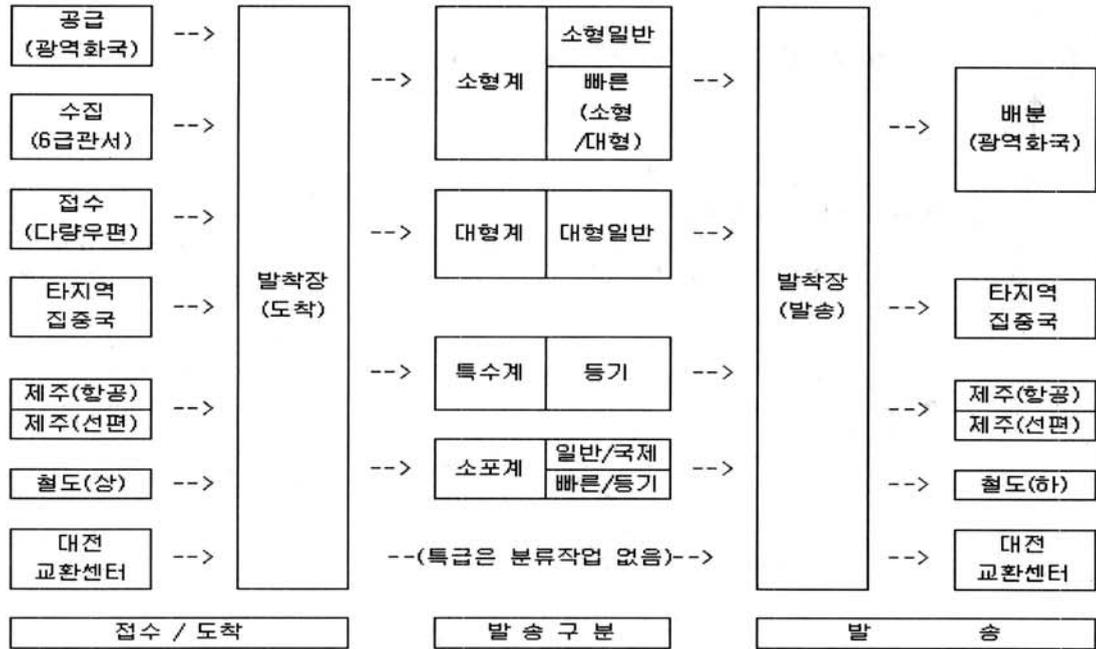


〈그림 8〉 광역화국의 우편역무(접수/발착/운송/집배)

에 대비하여 보여준다.

특급우편의 서비스 과정은 〈그림 7〉과 같다. 특급우편은 오전접수 당일배달, 오후접수 익일오전배달의 원칙 때문에 일반우편의 서비스 과정과

구분된 서비스 과정을 통해 이루어져 별도의 소요자원과 원가요인을 갖는다. 〈그림 8〉과 〈그림 9〉는 우체국(광역화국)과 집중국의 역할을 정리한 것이다.



〈그림 9〉 집중국의 우편업무(접수/발착/운송)

3.2 부하량 분석과 원가배분

우정사업본부는 ERP시스템의 자료를 바탕으로 우편업무의 활동별 인력배분과 배부원가를 분석하였다.¹⁸⁾¹⁹⁾ 광역우체국의 경우 주요 세가지활동(창구접수, 발착/발송업무, 집배)에 총 인력의 83.1%가 배부되고 집중국의 경우는 두가지활동(발송구분, 발송)에 총인력의 82.7%가 배부되고 있다. 우체국의 경우 주요 세가지활동에 총원가의 98.5%가 배부되고 집중국의 경우는 주요 두가지활동에 총원가의 99.2%가 배부되고 있는데, 결국 이들 세(두)가지 활동에 관련된 인력활용이 우편상품에 있어 중요한 원가동인(cost driver)을 형성하게

된다. 현장조사를 더하여 보완한 내부자료에 따르면 광역우체국의 우편물의 접수, 분류, 배달에는 과부하가 없지만 집중국의 우편물 분류활동의 경우 빠른우편물의 (소형/대형) 분류활동에 과부하가 발생하고 있음이 보고되고 있다. 우정사업본부 서울 집중국의 담당자는 다음과 같이 설명한다.

“빠른우편은 손이 많이 갑니다. 특급우편은 성격상 중요한 문서도 많고 취급 경로도 따로 설정되어 있으니까 투자가 많이 이뤄져 있는데, 빠른우편은 다른 일반우편물들 속에서 먼저 사람 손으로 분류를 해야 하기 때문입니다(2003년 7월).”

우정사업본부는 회계법인에 의뢰하여 2001년도

18) 우정사업본부의 ERP 시스템은 2002년 여름 중의 시험운영 후 같은 해 10월중부터 본격적으로 시행되었다. 본 연구에 인용된 활동별 인력배분과 배부원가는 2003년 3월의 자료에 근거한 것이므로, 일부 계절효과가 있을 수 있고, 서장우편과 소포, 보통우편과 빠른우편의 구분이 없어 주의를 요한다. 그러나 연구대상 서비스의 계절효과가 크지 않은 점과 처리시간의 우선배분을 제외하고 빠른우편과 보통우편에 있어 실질적 흐름의 차이가 없다는 점을 감안하여 ERP 자료를 원용함에 무리가 없다고 판단된다.

19) 원가배분방법은 Cooper and Kaplan(1991)과 Rotch(1990)의 방식에 따라 활동별원가로 배분한다.

원가자료에 대한 활동별원가분석을(Activity-Based Costing) 적용해본 결과 빠른우편과 특급우편에 대하여 적용하고 있는 원가보상률이 실제보다 낮을 수 있음을 발견하였다.²⁰⁾ 이는 빠른우편의 분류과정에서의 능률차이와 특급우편의 창구접수와 집배 활동에서의 추가적 원가유발 가능성 때문이다. 또한 소포에 대한 원가보상률 역시 같은 이유로 적용하고 있는 원가보상률이 실제보다 낮을 수 있다. 우정사업본부는 이 같은 추가적 요인들을 반영하여 우편 서비스별로 원가보상률을 <표 10>과 같이 추정하였다.

3.3 수익성 분석

원가보상률이 100 이하인 경우 서비스의 가격이 원가를 보상하지 못함을 의미하며, 전략적으로 저가격 정책을 펴고 있지 않다면 수익성에 문제가 있다는 해석이 가능하다. <표 10>은 빠른우편의 경우 특히 통상우편에서 이 같은 수익성에 문제가 있음을 보여준다.²²⁾ 빠른소포의 경우 2003년말 원가보상률 측면에서는 문제가 없지만 우정사업본부의 전체적 수익성 제고 측면에서는 제 역할을 못하고 있다는 해석이 가능하다. 앞에서 빠른소포에 대한

<표 10> 2001년 원가대비 2002년, 2003년 상품별 원가보상률²¹⁾

			2002년		2003년	
			요금수수료	원가보상률	요금수수료	원가보상률
통상	보통	소형(0g~5g)	160	B	160	B
		소형(5g~25g)	190	B	190	B
		소형(25g~50g)	210	B	210	B
		대형(50g~)	280	C	280	C
	빠른	소형(0g~5g)	240	C	240	C
		소형(5g~25g)	280	C	280	C
		소형(25g~50g)	310	C	310	C
		대형(50g~)	440	D	420	D
소포	보통소포	1,500.00	A	1,500.00	A	
	빠른소포	2,500.00	A	2,500.00	A	
특수	일반통상등기	1,100.00	C	1,300.00	C	
	일반소포등기	1,100.00	C	1,300.00	C	
	방문소포	2,000.00	C	2,000.00	C	
	특사배달	3,100.00	A	3,300.00	A	
	국내특급	2,100.00	C	2,300.00	C	

(참고) 원가보상률 구간은 140%이상을 'A', 100%이상-140%미만을 'B', 70%-100%미만을 'C', 70% 미만을 'D'로 구분하였음.
출처: 우정사업본부 자료(2003년)

20) 상품 및 서비스 단위가 아닌 활동단위를 중심으로 거처서 원가를 배부하는 방식을 의미한다. 이를 통해서 어떤 활동이 원가의 동인(driver)로 중요한 역할을 하며 어떤 관리방안이 가능한지 파악할 수 있다.

21) 원가정보의 민감성을 고려하여 원가보상률을 직접 보여줄 수 없으므로 수익성 판단이 가능한 몇 개의 구간으로 나누어 제시한다.

22) 2001년의 원가에 대비한 수치이므로 물가상승율을 감안하면 수익성은 더 낮을 수 있다.

소비자 인식을 살펴보았듯이, 우정사업본부가 성장성이 높은 빠른소포 시장에서 광범한 우체국 네트워크와 공공적 신뢰성이라는 강점에도 불구하고 제한된 시장입지 밖에 구축하지 못하고 있는 이유가 '신속성' 측면에서의 약점인데, 이는 방문접수에 걸리는 시간이 민간 택배업체에 비해 길기 때문이다. 가격은 상대적으로 싸지만 서비스 내용(특히 신속성)이 떨어지기 때문에 시장입지가 약하다면 가격과 서비스 내용의 조합을 재검토해서 더 많은 수익을 확보하는 방안을 모색해볼 필요가 있다. 특급우편의 경우 원가보상을 측면에서는 문제가 발견되지 않았지만, 빠른우편에 대한 사업전략에 변화가 있을 경우 서비스 포트폴리오 측면에서 함께 가격과 서비스 내용을 재검토해야 할 가능성도 있다.

우정사업본부는 우편사업이 대체 통신기술의 발달 및 경쟁심화로 인하여 변화와 도전에(정보기술의 발달로 인한 우편네트워크 및 서장우편의 독점영역 축소 등) 직면하고 있으며 시장개방의 확대와 국제물류기업들의 사업확장에 따른 국제특송 및 소포를 중심으로 한 시장경쟁 심화 등으로 우편물량의 감소 추세가 나타나고 있음을 인식하였다. 한편, 인터넷을 기반으로 하는 전자상거래의 급속한 성장은 소화물 배송수요 증대를 가져와 택배시장의 급속한 성장이 예상되었으며, 택배시장은 2005년까지 매년 20~30%의 고속성장이 예상되어 시장점유율이 10% 내외인 우체국에게는 택배시장의 급속한 성장은 오히려 기회 요인으로 판단하였다. 이러한 맥락에서 우정사업본부는 빠른우편의 수익성분석을 사업전략 전반을 재검토하는 과정에 있어 한 부분으로 생각하고 있다. 개별 서비스의 수익성이 낮더라도 사업전략 전반의 관점에서 필요하다면 전략적으로 사업 포트폴리오에 포함해야 하며, 단기적으로

매출을 늘릴 수 있다라도 서비스 물량과 가격조건에 따라서 사업 포트폴리오 전반의 원가구조와 수익성이 달라질 수도 있기 때문이다. 빠른소포의 방문접수 시간을 대폭 줄이면 서비스 매출은 늘릴 수 있겠지만 추가적 인력과 시설이 필요할 수 있다. 통상우편에 대한 빠른우편 수요를 특급우편으로 전환시킬 경우 민간업체들에 비해 유리한 가격과 서비스 조건을 맞추려면 시설 투자와 인력배치, 창구서비스 조정 등의 추가적 부담요인이 발생할 수 있다.

IV. 전략적 개선안의 모색

빠른우편과 특급우편에 대한 개선안은 서비스 일부의 통폐합을 비롯한 사업 포트폴리오의 재조정과 운영시스템의 개선과 사업체휴를 포함한 사업모델 전반의 재조정이라는 두가지 관점에서 접근할 수 있다.²³⁾

4.1 사업 포트폴리오의 재조정

수익성이 떨어지고 서비스 과정에서 과부하와 원가부담을 초래하는 빠른우편 서비스에 대해 가격인상을 통해 수익성을 보완하는 방법이 있다. 그러나 통상우편물에 대한 빠른우편 서비스의 경우 현재 가격에서도 수요 확대가 불확실하며 전국이 1일 생활권에 해당하는 국토여건에서 빠른우편의 실익이 체감되지 못한다는 지적도 있다. 공공요금에 대한 가격인상은 정부 차원의 검토가 필요하기도 하다. 더구나 인터넷을 통한 문서통신의 확대, 민간 경쟁서비스의 존재 등으로 가격인상의 실익이 없다는 판단이 우세하다.²⁴⁾ 다음으로 통상우편물에 대

23) 우편서비스의 수요특성변화에 따른 우편사업 전략에 대한 개관은 안명옥(2002)과 최중범 등(2002)이 제시한 바 있다.

24) 미국과 유럽의 경우도 우리의 통상우편물 빠른우편 서비스에 해당하는 서비스들의 수요가 계속 줄어들 것으로 전망되고 있다. 일본의 경우도 일본우정공사 출범을 맞이하여 적자서비스에 대한 구조조정에 착수하였다.

한 빠른우편 서비스를 중단하고 특급우편으로 통합하는 방안을 생각해볼 수 있다. 그러나 우정사업본부로서는 좀 더 생각해야 할 점들이 있다. 정보통신부 출입경험이 있는 기자의 설명이다.

“정부조직의 경우 새로운 사업을 시작하기도 어렵지만 중단하기도 어렵습니다. 우선 서비스 가격은 공공 서비스 요금에 해당하기 때문에 부처간 협의가 필요하고, 정부의 전반적 정책방향에 따르게 됩니다. 수익성이 없는 서비스를 계속하면 경영효율에 대해 지적을 받지만 더 잘하겠다고 하면 되지요. 하지만 하던 서비스를 중단하면 왜 처음부터 그런 문제를 생각 못했느냐는 지적을 받을 수도 있습니다. 감사기관이나 국회에서 이런 우편 서비스 하나가 큰 문제는 아닐 수 있지만 일단 지적이 있으면 실무자로서는 보통 큰 일이 아니니까 신중할 수 밖에 없습니다. 물론 정말 필요하다면 어떤 상황에서 어떻게 문제를 풀어가는냐의 현실적인 문제가 되겠습니다만.”

공공부문의 특성상 통상우편물에 대한 빠른우편 서비스의 폐지가 어렵다면 어차피 수작업이 필요한 빠른우편 등기서비스만 유지시키는 방안이 가능하다. 사용자들이 민간의 경쟁서비스에 대비해서 ‘정확성’을 높이 인정하는 점도 등기서비스의 강점이다. 통상우편물에 대한 빠른우편 서비스를 특급우편으로 통합시키는 경우 현재 일부 지역은 제외되고 있는 특급우편 서비스를 전국으로 확대하는 추가적 조치가 필요할 수 있는데, 이에 따른 물량과 원가의 변화를 검토해야 한다.²⁵⁾

빠른소포의 경우 현재 일부 가격경쟁력이 있고 공공서비스로서 정확성에 일부 강점이 있으나 방문접수의 신속성 면에서 민간 경쟁서비스에 뒤지고

있다. 또한 민간 택배회사들이 익일택배, 당일택배, 지정일택배, 냉장택배, 골프택배 등 다양한 서비스를 내놓고 있는데 비해 보통소포와 빠른소포의 2가지 서비스만을 제공하고 있어 고객이 요구하는 다양성을 충족하지 못하고 있으며 가격체계도 동일지역과 타지역의 2개권역만 구분하고 있다. 우정사업본부로서는 두가지 접근이 가능하다. 첫번째는 방문접수 서비스의 강화와 차별화된 서비스의 도입을 비롯한 보다 적극적 서비스 개발을 통해 성장하는 빠른소포 시장에서의 입지를 구축해가는 전략이다. 두번째는 현재의 상대적 가격경쟁력과 정확성에 대한 소비자 인식을 바탕으로 나름의 시장을 찾는 전략이다. 두 전략 모두 현실적 과제를 갖고 있는데, 택배업계를 조사한 증시분석가의 견해는 다음과 같다.

“택배업계에서 우정사업본부의 입지가 애매합니다. 택배시장 성장 초기에 자리를 잡지 못해서인데, 물건을 보내는 입장에서 방문접수를 기다리기 귀찮은 것이지요. 대형 택배사들에 비해서 홈쇼핑, 온라인 쇼핑몰 등 대형 기업고객을 잡고 있지 못한데, 아무래도 정부 조직이다 보니까 적극적인 영업이 어렵기 때문입니다. 우체국택배가 등장한 이후 중소기업체의 서비스 단가가 떨어지고 있는데, 한진, 현대, 대한통운, CJ GLS 등 4대 업체의 서비스 단가는 안정적인 점을 보면 결국 우체국택배는 대형업체의 시장에는 못들어가고 저가시장으로 물리는 형국이 아닐까요? 전국에 있는 우체국 네트워크라는 강점이 있지만 공공조직으로서의 어려움도 있습니다. 방문접수를 강화하기 위해서인력을 늘이는 문제는 정원관리 문제가 있고 제한된 인력으로 소화하려면 업무강도를 높여야 합니다. 비정규직을 쓰는 것도 여건상 쉽지 않지요.²⁶⁾ 공공부문의 경영은 생각보다 훨씬 어렵습니다.”

25) 통상우편물에 대한 빠른우편 서비스를 특급우편에 통합하는 것만으로는 현재 통상우편물에 대한 빠른우편 서비스의 물량을 볼 때 큰 변화는 없을 것으로 보인다. 전국적 서비스 확대에 따른 원가와 투자부담은 추가적 조사가 필요하다.

26) 정부조직에서의 인력 증원은 행정자치부의 통제를 받는다. 공무원 노조의 출범으로 업무강도를 높이는 일은 과거에 비해 제약이 따르며, 비정규직의 채용과 관리 역시 정부조직으로서 쉽지 않다.

빠른소포의 경우 우체국 네트워크의 장점을 활용한 전국적 접근성의 이점이 있지만 대도시 지역의 대형 기업고객에 비해 수익성 면에서는 떨어지는데, 한편, 방문접수 서비스를 강화하는 경우 수익성 부담은 더 커질 수 있다. 특급우편은 해외 우정 파트너들과의 협약 때문에도 유지해야 하는 서비스이다. 현재 수익성 측면에서 큰 무리가 없고 물량에 대비한 설비와 인력투자 부담도 대두되고 있지 않지만, 역시 대형 기업고객 부문에 대한 시장확대 방안 등 차별화된 서비스 전략이 필요하다.

4.2 사업모델의 재조정

인수합병이나 사업제휴를 통해서 빠른우편과 특급우편의 서비스 모델을 재조정하는 방법을 생각해 볼 수 있다. <표 11>은 유럽 우정사업 기관들의 인수합병 활동을 보여주고 있는데, 우정사업본부의

경우 급속하게 성장하고 있는 빠른소포 부문에서 민간업체를 인수합병하여 공세적으로 시장지위를 구축하는 방안을 생각해볼 수 있으나 우정사업본부가 정부조직의 일부로서 존재하는 상황에서는 현실적으로 어려움이 크다.

빠른우편과 특급우편의 서비스 과정의 일부를 민간에 맡기는 방안이 있다. 특히 서비스 강화가 필요한 빠른소포의 방문접수에 활용해볼 수 있는데, 대도시의 대형 기업고객을 대상으로 한 적극적 마케팅을 펼 경우 관련된 부분에 도입이 가능할 수 있으나 물량과 원가, 외주가격 조건 등에 대한 종합적 검토가 필요하다. 우정사업본부의 전국적 네트워크를 활용해서 민간의 택배 서비스의 일부 기능을 대신 수행하는 사업제휴도 가능한데, 추가적 업무부담 혹은 인력수요와 관련한 과제가 남는다.²⁷⁾ 우정사업본부는 이 같은 방안들을 놓고 현실적 해결방안을 강구해야 한다.

<표 11> 유럽 우정사업 기관들의 인수합병활동

ACQUIROR	TARGET	DATE	SUB-SECTOR	COVERAGE
TNT Post Group	TNT	1997	Express & Logistics	Global
	Technologica	1999	Logistics	pan-Europe
	Jet Services	2000	Express & Logistics	France
	CTI Logistx	2000	Logistics	USA
	Taylor Barnard	2000	Logistics	UK
Deutsche Post	GP Paketlogistik	1997	Parcels	Switzerland
	Securicor Distribution	1998	Parcels & Logistics	UK
	Ducros Rapide	1998	Parcels	France
	DHL	1998 & 2001	Express	Global
	MIT	1999	Parcels	Italy
	Transo-Flex	1999	Parcels	pan-Europe
	Nedlloyd ETD	1999	Parcels & Logistics	Holland
	Guipuzcoana	2000	Parcels	Spain
UK Royal Mail	Arcalime & Orgardis	2000	Parcels	France
	German Parcel	1998	Parcels	Germany
	Williams Group	1999	Parcels & Logistics	Ireland
	Pakke Trans A/S	2000	Parcels	Denmark
La Poste	Nederlande Paket Dienst	2000	Parcels	Holland
	Denkhaus AG	1998	Parcels	Germany
	DPD GmbH	1998	Parcels	Germany

출처: Lehman Brothers Global Equities Research(2001), *op. cit.*

27) 미국의 우정사업 조직인 USPS는 제휴대상 회사가 최종배달지 관할 우체국까지 수송한 소포를 최종 주소지까지 수송하는 최종단계 서비스(last mile delivery service)를 수행하고 있다.

〈Teaching Note〉

공공서비스의 전략적 포지셔닝
- 우정사업본부의 빠른우편과 특급우편 사례를 중심으로

I. Synopsis

이 사례는 2003년 12월 시점에서 정보통신부 우정사업본부의 사업전략 재조정을 다룬다. 사례의 초점을 '사업전략(business strategy)' 수업에 맞추었으며, 마케팅 수업의 '사업 포트폴리오 재조정'에도 쓸 수 있다. 공공서비스의 사업전략으로 다룰 경우 행정학 수업에서도 활용할 수 있다. 사례의 본문과 인용된 설명들, 관련된 보조자료를 활용해서 주요 논점의 이해 및 토론이 가능하나, 분석방법이나 관점에 따라서는 일부 가격정보나 원가정보가 불충분할 수도 있다. 공공기관의 정보보안과 사업기밀 때문인 경우도 있지만 현실적으로는 제한된 정보가 제공된 상황에서 학습자로 하여금 어떤 추가적 정보가 필요하며 어떤 분석방법을 사용하면 좋을지 생각해볼 기회를 부여할 수도 있다.

기본적으로 사용할 수 있어야 하는 '보편적 서비스'이고 어디서부터가 돈을 더 낸 사람이 자유롭게 써야 하는 서비스인지가 대표적인 경우이다. '보편적 서비스'의 대상 폭을 넓히면 정부의 사회적 약자에 대한 배려는 강화되지만 그 부담은 유료 서비스의 사용자에게 돌아간다는 점에서 경제와 사회에 대한 가치관의 차이가 논란에 같이 담겨 있기도 하다. 기본적 음성통화를 일정한 금액을 사용하는 권한을 보편적 서비스로 볼 경우 통신서비스를 제공하는 회사는 수익성이 낮은 지역이나 고객에게도 서비스를 제공해야 하며, 투자와 운영비용의 부담은 다른 유료 서비스로 충당하거나 재정의 지원을 받아야 한다. 일정 수준의 철도 서비스를 보편적 서비스로 볼 경우 수익성이 낮은 노선도 일정 수준 서비스를 유지해야 하는 경우도 마찬가지이다. 이런 점들 때문에 공공서비스의 민영화와 관련하여 수익성 원칙에 입각한 '效率性 原理(efficiency principle)'와 '公共的 價値(public value)'가 대립하는 상황이 벌어지기도 한다.

II. Teaching and Discussion Points

2.1 공공서비스의 특수성

공공적 성격을 가진 사업에 있어 '보편적 서비스(Universal Service)'의 범위는 항상 논란이 있는데, 통신이나 철도 서비스가 어디까지가 온 국민이

보편적 서비스를 公共的 형태로 제공하는 경우 민간업체들이 상대적으로 수익성이 높은 고급 서비스에 집중해서 공공서비스를 제공하는 기구의 수익성을 악화시키는 경우, 보편적 서비스에 담긴 공공성의 가치를 유지하기가 어려워질 수도 있다. 사례에서 다루고 있는 우편서비스가 대표적인 경우이다. 우편서비스의 경우 대부분의 나라에서 공공적 성격을 가진 '보편적 서비스'로서 정부에 의해 제공

되어 왔으나, 통신수단이 발달하고 민간업체들이 소포, 서류배송 등의 영역에서 서비스를 제공하면서 우정사업의 여건은 급속히 악화되어 온 것이다.²⁸⁾ 유선통신 서비스 분야에서의 공공통신망 사업자의 상황, 다양한 운송수단이 경쟁하는 가운데 철도서비스 사업자가 놓인 상황도 비슷하다.

그러나 민간기업과 달리 우편서비스가 공공적 형태로 제공되는 상황에서 사업전략의 재조정에는 수익성과 더불어 '公共의 價値'가 요구되는 것은 (공공적 가치의 정의나 그 타당성에 대한 논의 이전에) 피할 수 없는 현실이다. 공공서비스에도 경영효율성을 요구하는 추세에 따라서 낮은 수익성은 '血稅 浪費'로 지적되기도 하며, 수익성이 높더라도 공공적 가치의 측면에서 문제가 제기되기도 한다. 보편적 서비스의 범위를 둘러싼 논의에서도 일부 발견되듯이 수익성과 공공성은 때로는 상충적 관계에 있는데다 수익성과 공공성의 정확한 개념과 기준이 모호한 경우 '누구나 문제를 제기하지만 뚜렷이 답은 없는' 곤란한 상황이 벌어지기도 한다. 수익성이 낮아도 계속 서비스를 유지해야 하는 경우 다른 한편에서는 수익성의 문제를 지적하는 것이다. 공공적 가치를 위해 존재하는 다양한 제도적 요인들은 의사결정의 기준과 절차를 더 복잡하게 만들며, 관계된 기관과 조직들의 입장과 이해관계가 개입하면 상황은 훨씬 더 복잡해진다.

우편서비스를 제공하는 우정사업본부는 정부 조직으로서 정보통신부 내의 사업단이기 때문에 사업전반에 대해서 다양한 감독과 정책적 조정을 받게 된다. 공공서비스 요금의 일부로서 정부의 물가관리, 서민생활 대책 등 정책적 조정의 대상이 되어 실무협의, 차관회의, 관계장관 회의 등 부처간 협의를 거치는 과정에는 청와대, 총리실 등의 정책적 방침이 작용하기도 한다. 수익성이 악화되어 손실

이 발생하면 비효율의 문제를 지적 받지만 수익성이 좋다고 보상과 인정이 주어진다는 보장은 없다. 이 때문에 원가절감과 서비스 향상의 유인이 떨어진다. 지적도 일부 존재하지만 '공공성'에 대한 비판은 대중적 여론에 더 잘 반영되기 때문에 매우 민감하게 받아들여질 수 밖에 없다. 감사원도 회계검사에 더하여 일부 정책적 검토를 하는데, 수익성과 공공성의 상충은 여기서도 나타난다. 또한 사례에서 일부 언급된 바와 같이 제공하던 서비스를 중단하는 경우 추가적 설명부담이 발생하는 점은 실무진으로선 부담스러울 수밖에 없다. 국회는 입법과 예산활동을 통해 공공서비스의 제도적 기반을 만들고 또 바꾸는 한편 국정감사를 통해 정책적 문제를 제기하고 감독하는데, 여기서도 공공서비스의 수익성과 공공성이 늘 지적된다. 선거를 통한 선출과정이나 정파간의 지지도 경쟁 때문에 국회의 활동은 대중적 눈높이에 민감할 수 밖에 없는데다 우편서비스와 같이 긴급하거나 정파적으로 민감하지 않은 내용의 정책에 대해서는 충분한 시간을 투입한 종합적 논의가 부족한 경우도 있다.

우편서비스에 대한 정책적 감독과 조정은 대중적 여론의 영향을 받고, 이 과정에서 대중매체가 여론의 형성과 전파에 중요한 역할을 한다. 그러나 대중매체를 통한 여론의 감시와 견제에도 국회의 경우와 같은 '대중적 눈높이와 제한된 투입'의 문제가 발생하는 경우가 있다. 시민단체는 여론의 형성과 전파에 있어 다른 한 축을 형성하고 있는데, 많은 경우 공공서비스 문제에 있어 공공적 가치를 중시하는데다 주장하는 공공적 가치가 다양해서 다 맞추려다 보면 정책의 실천이 매우 어려워지는 경우도 발생한다. 이 사례를 통해서 학습자들은 일반적 경영의사결정과 비교하여 공공서비스의 특수성을 생각해 보고 현실적 문제해결에 있어 어떤 점들을

28) 이상규 외 (2002), '보편적 서비스제도 개선방안 연구', 정보통신정책연구원

추가적으로 고려해야 할지 연습해 볼 수 있다.

2.2 사업 포트폴리오의 재조정

빠른우편과 특급우편에 대한 사업전략의 핵심은 서비스 포트폴리오의 재조정이다. 수익성에 문제가 있는 통상우편물에 대한 빠른우편 서비스를 어떻게 가져갈 것인지, 만약 빠른우편 서비스를 일부 중단할 경우 어떻게 다른 서비스로 흡수할 것인지 생각해 보는 연습이 가능하다. 이 사례를 통해 학습자들은 서비스 상품의 가격과 내용을 조정하는 데 있어 어떤 과정을 거치면서 어떤 점들을 판단해야 하는지, 어떤 정보가 필요한지 직접 체험적으로 공부할 수 있으며, 특히 일부 서비스 상품을 시장에서 철수하는 경우에 대해서도 생각해볼 수 있다. 사례에는 수익성과 시장 잠재력을 평가할 수 있는 정보들이 최대한 제공되고 있지만, 사업상 기밀의 문제 때문에 전체적인 원가와 서비스 마진에 대한 정보는 일부 제공되지 못하고 있다. 또한 민간의 택배 서비스나 서류배송 서비스를 중심으로 경쟁관계에 대한 정보를 제공하고 있지만 분석방법에 따라서는 더 많은 정보가 필요할 수도 있다. 학습자들은 구체적으로 어떤 분석방법을 위해서 어떤 정보가 추가적으로 필요한지 직접 찾아보는 과정에서 '제한된 정보 하에서의 정보수집과 판단'이라는 (교과서의 세계와 다른) 현실적 의사결정 체험이 가능하다. 예를 들어 서비스 포트폴리오를 재구성하는 과정에서 일부 서비스별 물량과 가격조건이 달라질 경우 원가구조와 수익성에 영향을 주고 장기적으로는 설비와 인력투자의 방향에 따라 사업성에 대한 판단에도 영향을 주게 되는데, 이런 점들을 종합적으로 고려한 시뮬레이션 분석에 있어 관련 정보들이 어떻게 서로 연관되는지 파악해보는 것은 경영전략, 마케팅, 회계, 재무의 지식들을 종합해보는 좋은 체험이 된다.

공공서비스의 특수성 때문에 구체적 실천전략에 있어서는 더 많은 점을 고려해야 한다. 우선, 한번 도입한 공공서비스에 대해서 가격과 서비스 내용을 바꾸려면 정책적 감독과 조정의 측면에서 어떤 상호작용이 발생할 수 있을지 생각해 봐야 한다. 예를 들어 가격인상은 공공요금의 결정을 위한 조정 과정을 거칠 것이고, 서비스 내용의 변경이나 퇴출은 서비스의 초기 도입결정의 타당성에 대한 문제가 제기될 수도 있다. 대중매체를 통해서 대중적 여론이 형성되고 전파되는 과정은 (제한된 지면과 방송시간 때문에도) 작은 이슈를 크게 만들기도 하기 때문에 사회적 이슈의 흐름도 주목해야 할 점이다. 국회에서의 정책적 논의도 정파간 입장차이와 정국의 상황에 따라서 전혀 다른 양상으로 전개될 수 있다. 사례에서 다룬 빠른우편의 요금체계의 경우 국회에서 짧게 언급된 내용이 우정사업본부로서는 수익성에 큰 부담으로 작용했으며, 빠른우편을 폐지하거나 특급우편으로 합하는 일은 민간기업으로선 큰 무리가 없지만 정부조직으로선 서비스의 도입과 운영 전반에 있어 제기될 수 있는 문제들에 대한 대응이 필요하다. 해외사례의 적절한 수집과 분석이 도움이 될 수도 있다. 이 같은 점들은 공공서비스의 가격정책과 사업전략에 있어 공통된 정책적 과정이며, 최근 부각되는 '공공분야에 대한 경영학적 지식의 적용'에 있어 우선 염두에 두어야 할 내용이다.

2.3 전반경영자적 관점 (general management perspective)

빠른우편과 특급우편의 사업전략 재조정을 위한 일련의 정보판단과 실행계획 마련을 통해 학습자는 조직을 둘러싼 환경여건을 분석하고 전략대안을 수립하여 조직의 다양한 부문들을 통합하여 실행해 가는 전반경영자적 역할을 체험할 수 있다. 사례에

서는 서비스 과정의 분석, 서비스 원가의 산출과 수익성 판단, 경쟁서비스에 대비한 고객반응 등의 정보가 제공되어 있는데, 이들 정보를 종합 판단하는 과정에서 경영학의 여러 분야가 어떻게 서로 연결되는지 체험할 수 있다. 예를 들어 빠른우편 서비스의 작업 부하가 원가에 주는 압박요인은 '제품다양성으로 인한 간접비 증가'의 전형적인 예로서, 생산, 마케팅, 회계가 만나는 분야이고, 사례에도 일부 소개된 활동별원가분석(Activity-Based Costing)이 관심을 끌게 된 배경이다. 또한 민간 서비스와의 경쟁에 대응하여 서비스 포트폴리오를 재조정하고 이에 따라서 원가, 수익성, 투자비 변화를 종합 판단하여 사업성을 평가하는 과정도 전형적인 전반경영자적 의사결정에 해당한다.

학습자는 이 사례를 바탕으로 빠른우편과 특급우편의 사업전략 재조정에 관계되는 우정사업본부 내외의 환경요인을 검토하고 문제해결을 위한 과제를 정립해볼 수 있다. 경영학 수업에서 '환경요인의 파악과 적응'이라는 일반적 표현에 그치고 있는 대외협력의 이슈를 직접 다루어볼 수 있으며, 문제해결을 위해 구체적으로 어떤 정보와 관리수단이 필요한지 생각해볼 수 있다.

III. Assignment Question

이 사례를 '사업전략(business strategy)' 수업에 활용할 경우 다음의 질문들을 과제로 제시할 수 있다.

- 빠른우편 서비스는 경쟁 서비스들에 비해 어떤 상황에 있는가? 앞으로의 전망은?
- 빠른우편 서비스를 계속한다면 어떻게 해야 할까?
- 빠른우편 서비스를 중단한다면 어떤 과제들이

대두될까? 어떻게 해결해야 할까?

- 특급우편 서비스의 경우 위의 질문들과 연결하여 어떤 대안이 필요할까?
- 더 나은 분석과 판단을 위해서 어떤 정보가 더 필요할까?

이 사례를 '경영학원론' 수업에 활용할 경우 다음 질문들을 과제로 제시할 수 있다.

- 빠른우편과 특급우편의 경쟁력과 수익성 판단은 어떤 과정을 통해 이루어지는가?
- 빠른우편의 낮은 수익성의 원인은 무엇일까?
- 빠른우편과 특급우편 서비스를 둘러싼 주요 환경요인은 어떤 것들이 있는가?

이 사례를 '대외협력' 분야의 수업에 활용할 경우 다음의 질문들을 과제로 제시할 수 있다.

- 빠른우편과 특급우편 서비스에 관계되는 정부, 국회, 언론, 노조 등 관계집단의 입장과 이해관계는 어떻게 되는가?
- 빠른우편과 특급우편 서비스의 사업전략을 재조정하려면 어떤 어려움이 발생하며, 어떻게 해결해야 할까?

이 사례를 '행정학' 관련 분야의 수업에 활용할 경우 다음의 질문들을 과제로 제시할 수 있다.

- 우편서비스에 요구되는 공공적 가치는 구체적으로 어떻게 제기되는가?
- 빠른우편과 특급우편에 대한 사업전략의 재조정에 있어 공공적 가치는 어떤 과제를 제시하는가?
- 빠른우편과 특급우편 서비스에 대한 사업전략을 실행함에 있어 정부조직의 특수성이 어떤 영향을 미치는가? 민간기업의 경우와 무엇이 어떻게 다른가?

참고문헌

- “육송업-택배시장, Big4 구도 확립,” **미래에셋증권**, 2003년 2월 19일.
- “한진: 투자완료된 택배사업의 성장성에 주목,” **미래에셋증권**, 2002년 7월 9일.
- 안명옥(2002), “수요특성변화에 따른 우편사업 전략,” 우정정보, 겨울.
- 우정사업본부(2003), 우정사업 경영합리화 기본계획.
- 이용수, 최중범, 김운화, 김택승(2003), “환경변화에 대비한 우편시장의 경쟁력 비교분석,” 우정정보, 여름.
- 임춘성, 서종욱, 윤준희, 이종경, 오범용, 이상경, 한병수(1997), “우정국 우편소통 프로세스의 작업설계 및 개선,” 한국경영과학회/대한산업공학회 춘계 공동학술대회.
- 홍철규, 박찬희, 최국현(2003), “빠른우편 및 특급우편의 제도개선 및 효율적 운영방안,” 우정사업본부 연구보고서.
- 최중범, 이용수, 김정민, 안명옥(2002), “수요특성 변화에 따른 우편사업 전략,” 정보통신정책연구원, 연구보고.
- “Deutsche Post: Troubles Still Some Way From Resolution,” *BNP Paribas Equities*, October 30, 2002.
- “Deutsche Post World Net: Seeking Critical Mass,” *Commerzbank Securities*, April 9, 2003.
- “European Distribution and Logistics: Deliberating Superior Returns,” *Lehman Brothers Global Equities Research*, January, 2001.
- Cooper, R. and Kaplan, R.(1991), “The Design of Cost Management Systems: Text, Cases, and Reading,” Prentice-Hall International, Inc.
- Rotch, W(1990), “Activity-Based Costing in Service Industries,” *Journal of Cost Management*, 4(2).

Strategic Repositioning of Public Service - Case of Korea Postal Service

Chanhi Park* · Cheolkyu Hong** · Kukhyun Choe***

Abstract

Under the rapid changes in the overall communication environment, the Korea Postal Service Agency is faced with the various competitive challenges. Juggling with the multiple mandates of 'public value' and 'efficiency' (which are often conflicting with each other), the Korea Postal Service Agency has to overhaul its business strategies. Changes in the overall service portfolio should entail complicated policy challenges. Focusing on the strategic issues regarding the premium services, this case describes the unique challenges in the public sector business.

Key Words: competitive strategy, strategic positioning, public service, service management, cost management

* Associate professor, College of Business Administration, Chung-Ang University

** Associate professor, College of Business Administration, Chung-Ang University

*** Associate professor, College of Business Administration, Chung-Ang University