

연구논문

우정사업본부 조직혁신의 패러독스(paradox)
해결을 위한 내러티브(narrative)적 증명:
우정청 조직설립 논거를 중심으로*

김 한 창**

- I. 문제제기: 내러티브적 물음, 그 의심과 회의
- II. 이론적 배경: 내러티브 분석과정의 도출
- III. 조직진단: 조직기업의 내러티브적 군집분석
- IV. 조직분해(1): 내러티브적 맵핑(mapping)
- V. 조직분해(2): 내러티브적 합성(synthesis)
- VI. 결론: 내러티브적 제언

〈 요약 〉

한국적 상황에서는 1990년대 이후 특히 IMF사태를 기점으로 한국정부의 개혁이라함은 통상적으로 신자유주의적 방향을 의미한다. 이러한 신자유주의적 정책은 경로의존성으로 말미암아 계속 추진이 되고 있고 그 결과 정책의 효율성에 대한 임계점을 넘어서 오히려 비효율적 측면이 강해지는 경우가 생겨나고 있다. 그럼에도 불구하고 정부조직의 문화적 관성 상 기존 정책의 입장은 바뀌지 않고 있고 가속도가 붙기도 한다. 결과적으로 목적과 수단이 전도되는 현상까지 발생하고 있다. 이러한 현상을 우정사업본부사례를 통해서 목격할 수 있다. 체신청은 우정사업본부라는 정부기업 형태로 계속 개혁을 거듭하고 있지만 보편적 우정서비스의 지속가능이라는 목적은 사라지고 경영효율을 위해서 보편적 우정서비스를 포기하는 형태로 정책이 지향되어가고 있는 것이다. 즉 우정사업본부의 경영효율은 보편적 우정서비스의 지속가능한 운영이라는 수단인데 경영효율을 위해서 보편적 우정서비스를 포기해야 한다고 주장하는 사태까지 오게 된 것이다. 이러한 주장에 대해서 정부의 공식적인 공개자료만을 가지고 질적 분석방법인 내러티브적 설명방법을 통해서 반론을 제기하였고 보편적 서비스를 위해서 오히려 공공성이 강화된 우정청이라는 조직형태가 타당하다는 결론에 도달하였다.

[주제어: 우정사업, 우정청, 신자유주의, 내러티브, 정부개혁]

* 본 논문은 2015년 5월11일 미래창조과학부공무원노동조합과 송호창 의원이 주최한 국회 토론회에 발제문을 주로 원용요약하면서 이론적 배경을 보완하여 작성하였습니다.

** 행정부공무원노동조합 정책연구소장(007click@naver.com)

1. 문제제기: 내러티브적 물음(narrative inquiry) 그 의심과 회의

EU는 2011년부터 우정사업시장에 있어서 자유경쟁에 장애가 되는 모든 요소를 제거하는데 합의하였다. 현재는 우정사업의 소유권까지 민간에게 넘기는 것에 대해서 논의가 끊임없이 이어지고 있다. 이러한 도도한 논의의 주장 뒤에는 거의 만장일치로 효율성이 높아지면 가격이 낮아지고 소비자는 양질의 서비스를 받게 된다는 주장이 뒷받침하고 있다. 그러나 고용과 노동 조건은 현격히 낮아지고 있다(Hermann 2011). 이로 인해서 무엇을 위한 효율성이고 누구를 위한 효율성인지에 대한 문제가 다시 불거지고 있다. 본 연구 역시 현재 EU에서 우정사업에 대한 자유화 광풍 속에서 실제로 반론이 일어나고 있는 것과 마찬가지로 한국적 상황 역시 지난 30년 동안 일종의 유행과 같은 사조처럼 신자유주의적 제도적 맥락의 경향성을 띠고 있었던 그 흐름에 반하는 것은 사실상 30여년만의 반론의 시작이라고 할 수 있다. 물론 EU나 한국은 여전히 자유화(liberalization)와 사영화(privatization)는 다양성(diversification)과 파편주의(fragmentation)라는 이름으로 변장하여 신자유주의적 본질은 변하지 않고 강하게 불고 있다.

현 우정사업의 문제점은 무엇인가? 단 한마디로 이야기하자면 우정사업본부가 출범을 하는 시점으로 거슬러 올라가면 우정사업의 적자문제를 해결하자는 것이었다. 그 이전에도 그 이후에도 적자문제의 큰 틀에서 우정사업의 문제가 벗어난 적은 없었기에 문제해결은 수익성을 높이자는 방향이었고 이러한 것을 우정사업본부라는 조직이 수행하도록 하자는 것이 일종의 해결책이었다. 이에 따라 우정사업본부는 경영평가와 3개의 특별회계라는 제도적 장치를 통해서 업무를 구분하여 원가개념을 도입하고 각 업무별 투명성을 높임으로써 최종적으로 수익성을 강화하는 방향을 선택하게 된 것이다. 즉 경영평가와 3개의 특별회계는 수익성을 강화하기 위한 주요한 전략적 수단이었던 것이다. 「우정사업운영에 관한 특별법」 제정이 만 19년이 지났고 우정사업본부 체제가 2000년에 출범하면서 15년이 지난 지금 이러한 전략적 수단이 올바르게 효과는 달성했는지에 대해서 문제제기를 하고자 한다. 오히려 이러한 전략적 수단이 비효율을 가져왔고 비효율의 결과물이 구조조정 등의 악순환 고리를 잉태하지는 않았는지 매우 염려스럽다는 것이다.

즉 이러한 전략적 노력들이 미시적인 효율성만 집착한 나머지 거시적인 목적도 잃고 역설적으로 비효율을 가져왔을 가능성이 있다. 이러한 의심은 다음과 같은 구체적 질문에서 시작된다. 첫째, 개별 사업부문의 효율성을 높이기 위한 특별회계를 만들었으나 특별회계를 만든 사실상의 목적이라고 할 수 있는 지속가능한 사업유지 위한 교차보조는 활성화하지 않는가? 둘째, 경영성과평가는 경영효율성 지표만 있고 보편적 서비스 지표는 없는가? 셋째, 사업성의 효율성만을 논의하기 위해서는 공무원 인건비는 일반회계에서 지출되어야 하는데 특별회계에서 지출되고 있다면 그만큼 국민세금을 절세하고 있는 셈인데 왜 적자라고 하는가? 이러한 물음은 해결되지 않는 채 왜 사업성을 높이는 노력을 15년 이상 해왔는데 비효율적이고 적자라고만 하는가? 지속적으로 문제가 해결되지 않고 있다면 현재의 해결책이 옳바르지 않을 수 있지 않은가? 이 문제에 대한 해결을 찾기 위한 노력이 기존 방법에 대한 문제에 대한 의심에서 출발을 해보고자 한다.

II. 이론적 배경: 내러티브적 분석과정의 도출

30년만의 반론이라고 공언한 반론시작의 방법론은 내러티브 기법을 활용하고자 한다. 그 30년만의 반론이라는 점에서 양적인 자료논박은 부분적이거나 미시적일 수 밖에 없고 자료와 정보가 연구자와 실제 조직간의 비대칭균형을 이루고 있기 때문이다. 본 연구의 목적은 전체적인 우정사업본부의 방향성에 대한 주제이며 실제조직이 내놓은 자료를 토대로 논리를 펴 나가야 된다는 점에서 내러티브의 전체적이고 목적지향적이며 주요한 핵심사건을 분석단위로 갖고 있는 방법론이 적합하다고 할 수 있겠다¹⁾.

1) 우정사업본부는 100조가 넘는 국가자산을 운영하는 거대기구로 더 많은 학자들의 관심이 있어야 함에도 불구하고 우정사업본부라는 연구범위의 협소로 인해서 초기연구의 맥락이나 국책연구기관의 연구경향에 따라 정책결정에 더 많은 영향을 받아옴에 따라 조직문제에 있어서 특정한 방향의 해결책만 제시되고 이에 따라서 편식적 관점에 노출되어 있다는 점은 참으로 우려스럽다고 할 수 있다.

1. 우정사업에 대한 주요한 개념: 교차보조와 보편적 서비스 관계

우정사업에 있어서 중요한 개념인 교차보조체계는 우정사업이 일종의 통합된 공공재로서 분리불가능성(indivisibility)을 갖게 한다. 즉 우편, 예금, 보험이 합쳐져서 국민에게 우정사업이라는 공공재를 제공하게 된다는 것이다. 보편적 서비스²⁾는 온 국민이 사회통념상 합리적이고 인정할 수 있는 요금에 기반을 둔 서비스를 받는 것을 기본으로 하면서 장애인이나 노령 등의 현저히 소득능력이 낮은 사람들에 접근성이 보호되는 수준까지가 최소한의 범위라고 할 수 있는 것이다(김경대 2010:35). 이러한 보편적 서비스를 위해서 교차보조³⁾는 요금을 결정하는 공공산업에 대해서 그 정당성과 타당성을 인정받는다는 점에서 그 가치가 있다고 할 수 있다. 즉 사회적 후생을 극대화하면서 자원배분의 기본원칙인 효율성과

2) 보편적 서비스에 대한 논의를 좀 더 해보면 다음과 같다. 보편적 서비스는 유럽과 일본 등 타국에 비교하여 미국의 특수한 사회경제적 사회문화적 배경 속에서 자유주의적 보편적 서비스 개념으로 발전이 되었다고 할 수 있다. 보편적이라는 말은 ‘모든 사람에게’라기보다는 ‘어디서든지’라는 의미를 지닌 것이었으며 상호연계(interconnection)를 중시하여 독점을 유지하는 중요한 비전이었다. 기술이 발전을 하더라도 ‘공공이해와 편리 그리고 필요성의 보호’에 적합해야 한다는 것이다(서이중 1998:148). 또 이상식(2003)은 공익성과 보편성의 개념비교를 하면서 공익성은 정치적 독립성, 소수자배려, 지역성, 다양성, 중립성, 질적 수준 보장 등의 개념을 갖고 있지만 보편적 서비스는 지속성만을 중시하는 차이가 있고 공익성은 규제정책에 의해서 구현되고 보편적 서비스 지원정책으로 구현되고 있다고 한다. 또한 공익성은 공공이해를 우선하는 평등한 서비스인 반면에 보편적 서비스는 상업적 이해 속에서 기본적 서비스를 구현한다는 기원에서 차이가 있다고 한다. 그렇다면 보편적 서비스와 공공서비스가 확연히 구별되는 것인가? 보편적 서비스는 사회보장적 성격은 없는가? 이러한 물음에 통신사업 사례를 통해서 법적 검토를 한 연구결과에서는 보편적 서비스가 사회보장적 성격이 장애나 노령 등의 원인으로 노후소득보장이 낮은 국민이 이를 이용하기에 무리가 없도록 하는 것은 충분하다는 법적 검토가 있다.

3) 교차보조(cross subsidization)라 함은 해당 재화나 서비스의 생산에 소요된 비용을 발생원가에 따라 배분하지 않고 특별한 목적달성을 위해 임의적으로 배분하는 것을 말한다. 즉 해당 재화나 서비스를 제공받는 자와 비용부담 주체가 일치하지 않음으로써 수익자부담 원칙(beneficiary pays principle)이 파괴되는 현상을 의미한다. 실제 네덜란드의 택지개발 경영개발방식에 대한 사례분석에서 적극적 교차방식을 택하고 있는데 사업단지 내에 교차보조뿐만 아니라 지역 전체에서의 적극적 교차보조 체계를 이루고 있다고 한다. 네덜란드에서는 수익부문 및 손실부문의 조화를 통해 개발의 공공성과 공익성을 확보하여 택지개발사업의 수익을 공익목적에 사용하는데 대한 시민의 광범위한 지지와 정치적 합의가 존재하고 이러한 공공과 민간의 바람직한 역할분담 및 신뢰로 일종의 ‘사회적 자본’이 형성되고 이것이 사회적 거래비용 혹은 갈등비용이 감소한다고 한다(정희남 외 2014).

공평성을 고려하는데 있어서 교차보조는 전기, 가스 등의 자연독점이 되는 사업의 공공성을 확보하는데 주요한 논거가 된다. 교차보조를 용인하는 이유는 균형발전, 소득재분배 효과, 경제적 약자에 대한 사회적 배려와 같은 다양한 정책목표의 추구에서 비롯된다고 할 수 있다. 교차보조의 문제점으로는 공평성(equality), 자원배분의 효율성(efficiency) 저해, 경쟁구조의 왜곡을 들고 있기도 하다(정희용·강희정 2006).

2. 내러티브 분석 방법론: 개념적 선형성의 확립

최근에 국내연구에 있어서 언어학과 교육분야에서 내러티브(narrative) 방법론을 활용한 많은 연구가 진행되고 있다. 하지만 사회과학이나 개인이 아닌 조직에 활용하는 연구는 거의 전무하다고 할 수 있다. 외국의 연구에 있어서도 연구경향은 거의 동일한데 직접적 화자가 있고 청자가 있어서 청자가 화자의 이야기를 직접 듣고 치유를 하거나 그 의미를 분석한다든지 하는 대면차원의 연구이기 때문에 국내외를 막론하고 언어학이나 교육학분야에서 우선적으로 활용이 되었다고 볼 수 있다. 그러나 서사적 사실에 대한 분석과 집단의 문화 등 사회과학에 적용가능성도 매우 유용한 측면이 많다는 점에서 내러티브적 방법이 과학적 연구방법으로 정착되기 위한 노력들이 필요할 것이다⁴⁾. 우선적으로 내러티브의 정의를 살펴보면 박혜영(2014:168)은 내러티브(narrative)에 대한 개념과 특성을 다음과 같이 요약하고 있다. 첫째, 내러티브에 대한 정의는 플롯(plot)을 가진 모든 이야기를 내러티브라고 보는 견해, 둘째, 역사서술의 한 형태로서 사건과 경험의 연대기를 내러티브로 이해하는 관점, 셋째, 응집성을 보이는 담화의 대체적 형태를 모두 내러티브로 보는 관점, 넷째, 서사학의 내러티브 정의에 근거하여 시간적 흐름에 따라 순차적으로 일어난 일련의 사건이 플롯으로 구성된 것을 내러티브로 보는 관점으로 요약하고 있다. 결론적으로 연구자는 긴 시간 속에서 걸쳐 일어나는 일에 대한 경험과 성찰의 구성체라고 정의하고 있다. 즉 내러티브적 방

4) 내러티브적 연구방법론의 사회과학 적용방향은 크게 두가지로 구분될 수 있을 것이다. 사회현상을 대면차원에서 연구하는 형태로 조작화하던지 현재 사용하고 있는 내러티브적 대면접촉의 방법을 사회과학분야에 적용하기 위한 방법론의 확대적 기법이 필요하다고 하겠다.

법이라고 한다면 원초적으로 인문학적 개념으로 화자와 청자가 있고 화자들의 워딩(wording)을 분석해서 분석된 함의의 재구성이라고 할 수 있을 것이다.

앞서 워딩을 분석한다는 것은 무엇을 뜻하는가? 어떻게 한다는 것인가? 내러티브 탐구의 가장 주요한 분석전략으로 내러티브의 반대와 대립(opposition)과 논리적 비약(enthymeme)수사적 분석방법이 주요한 방법이라고 할 수 있다(Feldman et al. 2004). 즉 진실을 찾아가기 위해서 반대와 대립의 개념을 사용하는 문제인식과 증명의 과정에서 논리의 비약을 경계할 때 내러티브적 분석방법이 유의미해진다는 것이다. 즉 내러티브적 분석방법은 귀납주의적 이론추구가 아니라 해석적이면서 질적인 연구방법론으로 논리적 비약을 중심으로 한 편향적 관점에서 벗어날 경우에 창조성(credibility), 상대성(dependability), 확증성(confirmability)을 도출해 낼 수 있다는 것이다(Dodge, Ospina & Foldy 2005). 쉽게 이야기하면 기존 이야기에 대한 회의와 반대적 의심이라는 분석적 도구를 가지고 진실의 실체에 더 다 가까이 갈 수 있다는 것이다. 그러면서도 혹여 너무 논리의 비약이 있을 수 있는지에 대한 경계를 게을리 하지 않도록 주의해야 한다는 것이다. 그렇다면 이처럼 철학에서의 탐구방법에서처럼 끊임없는 의심으로 그것도 누군가가 말한 것을 가지고 진실에 다가설 수 있다는 말인가? 여전히 내러티브적 방법은 뜨거운 화제이자 논쟁방법이라고 보고 있다. 사회과학에 내러티브적 분석방법을 사용하고자 하는 연구초심자들에게 다른 질적연구 방법처럼 경계의 모호함에 대해서 군집(clustering)방법을 통해서 균형 잡히고 엄격한 분석을 할 수 있다고 조언하고 있다. 그리고 군집방법은 세 가지 구체적 방법으로 분석을 할 수 있다고 조언하고 있다. 먼저 성과를 군집화하여 영향력(influence of the Performative cluster) 분석하고 난 다음에 대내외적으로 구조적 분석(structure analysis)을 시도한 뒤에 비평적 분석(literacy criticism analysis)을 시도하라는 것이다. (Rogan & de Cock 2005).

국내연구 중에 사회과학이나 정책적 분석방법에 대해서 접근으로는 대표적으로 윤건수(2013)의 연구가 있다. 윤건수는 내러티브 연구자들은 자신이 사용하는 개념과 방법의 뿌리가 다양하며 많은 사회과학자들이 용어는 사용하지 않더라도 이미 내러티브 방법을 사용하고 있고 특히 조직의 현상을 설명할 때도 수사학적인 도구인 은유를 끌어들이거나 언어의 개념을 가지고 설명하고 있다는 것이다.

나아가 조직이론을 재구성하려는 움직임도 있다고 설명하고 있고 과학주의적 사고방식에서 벗어나 인문학적 패러다임을 사회과학에 도입해야 한다는 주장까지 하고 있다. 실제로 내러티브적 방법론에 있어서 계량적 선형방정식의 구조처럼 차용하거나 개념의 연결고리를 논의도 학계에서 논의 하지 않은 것도 아니다. 즉 역사로부터 철학으로(from history to philosophy) 즉 내러티브적 방법을 철학으로 환원하고 철학에서 사회학으로(from philosophy to sociology)환원을 하고 사회학의 구체적 이론을 통해서 분석을 하고 최종적으로는 사회학적 이론을 수학적이거나 명제적 방식으로 인과관계를 증명할 수 있다는 아이디어였다(Fararo 2000).

요약하면 개념적 분석방법으로 내러티브적 사용은 직접적인 화자와 청자가 있는 인터뷰의 단계에서 말하지 못하는 조직과의 대화를 통한 분석적 방법의 사용에 대해서 개념적 논의와 실제적인 분석방법으로 군집화 방법까지 논의를 하였다. 조직분석에서의 방법으로 군집화하여 함의를 찾는 것으로 내러티브적 방법을 사용할 수 있다는 부분까지 더듬어 논의를 해본 것이다. 무엇을 군집화할 것인가? 조직기억(organizations remember)은 조직 이론 중에서도 특히 내러티브적 분석에 있어서 매우 중요한 개념으로 논의되고 있다. 즉 조직의 정체성이 조직의 역사와 조직의 기억을 통해서 나타나기 때문이며 지식의 일정단위(knowledge asset)라고 할 수 있기 때문이다(Rowlinson et al 2014). 내러티브적 분석에서 일종의 계량분석 방법의 조작적 정의에 비유할 수 있는 조직에 대한 기억에 대한 것들에 대한 군집분석을 통해서 조직의 경험을 객관적으로 실증할 수 있다는 것이다. 내러티브적 분석방법의 최종적인 목표가 본질에 대한 재구성이라는 점에서 조직의 경험을 실증적으로 분석함으로써 일종의 현재에 대한 진단이 이뤄지는 것이다.

현재에 대한 진단이 가능한 방법론이라면 사회과학의 방법론으로 유용한 부분을 부인하지 못하게 되는 것이다. 조직분석에 있어서 해석적 체계적인 검토방법으로 문맥과 의미에 초점을 두고 새로운 해석적이면서 체계적 방법으로 메타 내러티브적 접근(meta narrative approach)을 들 수 있는데 메타 내러티브적 방법은 내러티브 분석방법 중 도출된 의미를 재구성하고 합성하는 데 유용한 과정을 강조하고 있어서 군집분석을 통한 조직진단 후에 의미를 재구성하고 합성하는 단계로서 펼치기(mapping)⁵⁾과 합성(synthesis)단계를 들 수 있다. 이것은 기존 자료로

5) 연구자가 mapping을 펼치기라고 해석한 것은 함수의 사상과 같이 정체성을 탐구할 수 있

부터 함의를 재구성해보는 것이다. 중요한 사건이나 주요한 핵심 문건이나 사건 등을 펼쳐놓고 이것을 통해서 사회적 맥락을 파악하게 되는 것이다. 물론 사회적 맥락을 통해서 더욱 더 조직의 정체성을 더 탐색하고 탐구하게 된다고 할 수 있다. 합성은 재구성된 정체성을 찾아가는 단계라고 할 수 있다. 실제로 여기서 해석이라는 가치관을 주입할 수 있는 단계이다. 이전에 단계들이 군집과 펼치기 단계가 최대한의 질적연구에서의 객관성을 담보하기 위한 노력들이 있었다면 합성의 단계에서는 이러한 분석을 토대로 본질에 대한 재구성을 해내는 단계라고 할 수 있다. 가치관이 주입되는 단계라고 하더라도 논거를 통한 재구성이라는 점에서 주관적이라고 하기는 어렵다고 할 수 있다(Jamal et al 2015). 이처럼 논의된 내러티브적 방법론에 대한 국내외 선행연구를 통해서 조직에 대한 진단과 재구성의 분석모델을 고안해보면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 고안된 내러티브적 조직분석단계 모델

단계	주요개념	주요기법
1단계. 물음	전체방향에 대한 반문	의심과 회의
2단계. 진단	조직경험과 기억(조직적 정의)	군집분석
3단계. 분해	주요사건, 내부자료	맵핑과 합성
4단계. 조연	이전 단계에 도출된 결과해석	반복과 해석

내러티브적 분석틀 내지는 분석단계라고 해도 무방한 분석체계를 도출해 보았다. 부연하면 1단계는 내러티브적 분석방법에서 주요하다고 말하고 있는 기존 사실에 대한 회의와 의심을 통해서 전체방향에 대한 올바른 검토해보는 단계라고 할 수 있다. 이 단계에서는 실제로 구성원들의 이야기와 논리 그리고 문헌과 직관 등 다양한 문제제기를 위한 정보원을 통해서 반문을 할 수 있다. 2단계는 현재의 상황에 가장 많은 영향을 끼친 직접적 요인들에 대한 군집적 사례를 취합해보는 단계이다. 군집적인 상황이 되면 계량적인 개념으로 비교하자면 개체의 통계적 확률의 확보되었다고 할 수 있으며 그 군집적 분석이 일종의 독립변

는 새로운 도화지가 펼쳐진 것이라는 연구자의 연구직관으로 명명하였다. 기존의 조직의 정체성이 있다고 하더라도 내러티브적 이전단계를 거치고 또 새로운 주요사건들을 해석함에 있어서 선입견 없이 새롭게 생각의 장을 펼치는 단계를 맵핑단계라고 이해를 한다.

수가 될 수 있게 된다. 3단계는 주요한 사건이나 내부자료를 통해서 진단단계에서 도출된 기억들이 결과를 미친 현실적 사건들에 위치를 확인하는 과정이라고 할 수 있다. 즉 구조방정식에서 매개변수와 같은 역할이라고 이해해도 될 것이며 또 다른 독립변수라고 해도 무방한 것이다. 이러한 주요한 사건들을 통해서 물음단계와 진단단계에서 도출되기 시작한 조직의 숨은 정체성에 대해서 재구성을 하게 되는 것이다. 이것은 회귀분석결과를 놓고 최적모델을 찾아가는 과정으로 이해해도 무방할 것이다. 그리고 마지막 단계인 조언은 물음단계에서부터 분해단계에까지 도출된 모든 사실들을 통해서 새로운 가치를 발견해내고 결과를 해석하는 단계라고 할 수 있다. 이러한 일련의 과정들은 선형성을 전제로 하는 회귀분석처럼 일종의 개념적 선형성이 확립된 것으로 이해해도 무방할 것이다.

3. 내러티브적 방법론의 우정사업본부에 대한 적용: 개념적 선형성의 적용

고안된 내러티브적 조직분석틀을 우정사업본부의 사례에 적용해보면 1단계인 물음단계에서는 우정사업본부의 목적인 경영효율화에 대한 전반적인 의심으로 시작할 수 있다. 전반적인 의심을 통해서 과연 경영효율화와 같은 방향이 올바른 방향인가에 대한 의심과 회의를 품고 이에 대한 논리와 의견을 일종의 가설로서 개진해보는 단계라고 할 수 있을 것이다. 2단계 진단은 조직의 경험을 혹은 조직의 기억을 분석하는 단계로 조직의 기억이라는 점에서 우정사업본부의 연구경향을 군집적으로 분석해볼 필요가 있다. 우정사업본부체제가 되기까지 많은 세부적 이슈들이 논의되었고 이러한 논의가 현장에 영향을 미쳤기 때문이다. 우정사업본부체제라는 중앙정부기관이면서 정부조직법에 존재하지 않는 조직이 유지되기 위해서는 술한 타당성이 학술적으로 뒷받침되지 않으면 존재할 수 없기 때문에 학문적 경향의 군집적 분석은 우정사업본부의 일종의 기억으로 정의를 할 수 있고 우정사업본부의 경험으로 조직진단을 할 수 있는 것이다. 3단계 맵핑 단계는 우정사업본부체제의 주요한 사건들이나 핵심구조들을 통해서 조직을 분해하는 단계라고 할 수 있다. 이러한 핵심구조들에 대해서 객관적인 특히 우정사업본부가 내놓은 자료들에 의거하여 우정사업본부체제에 대해서 펼쳐놓는 것이 중요하다고 할 수 있다. 우정사업본부에서 제시하는 자료들을 통해서 펼쳐놓고 이러한

사건이나 구조들에 대해서 상식적인 수준에서 스토리텔링을 해보는 것이 내러티브적 분석을 통해서 조직의 본질을 찾아가는 일종의 징검다리과 같은 단계인 것이다. 특히 여기서 조직진단을 통해서 나타난 조직의 규범적 모습이나 원형은 조직의 주요사건들을 객관적으로 펼칠 수 있는 기준이 될 수 있는 것이다. 3단계에서 주요한 또 다른 절차는 합성단계인데 맵핑을 통해서 펼쳐진 조직의 주요구조나 사건들을 재구성해 하는 단계라고 할 수 있다.

〈표 2〉 고안된 내러티브적 조직분석단계의 우정사업본부 적용

단계	주요개념	주요기법
1단계. 물음	경영효율화의 대한 의심	의심과 회의
2단계. 진단	경영효율화에 대한 연구경향	군집분석
3단계. 분해	경영효율화 핵심사건(특별회계)의 재구성	맵핑과 합성
4단계. 조연	이전 단계에 도출된 결과해석	반복과 해석

내러티브 방법론의 선형적 개념을 우업본부체제에 대한 내러티브적 방법론 사용으로 치환해서 설명해보면 현재의 지속적 우편사업적자논란이 종속변수라면 독립변수로서 우정사업을 경영효율화만 해야 한다고 주장해서 사실상 정부기업 형태로 만들었던 논리의 제공에 대한 학술적 경향성이 독립변수라고 할 수 있을 것이다. 결과적으로 법령을 통해서 특히 경영효율화를 위해서 만들어진 특별회계는 매개변수이자 또 다른 독립변수라고 할 수 있다. 즉 현재의 지속적인 우편사업적자논란과 경영상태의 위험이라는 논란은 학문적 경향성과 특별회계체제에 있다고 주장하게 되는 것이다. 이러한 주장의 개념적 선형성은 참인 반론→참인 반론→참이라는 명제를 도출하게 되는 것이다. 당연히 참인 반론을 증명하기까지 과학적 논거인 통계적 확률이 담보될 수 있는 군집분석적 개념과 논박하고 있는 당사자의 자료를 통한 입증으로 객관성이 담보되는 반론을 펼치게 되는 것이다.

III. 조직진단: 조직기억의 내러티브적 군집분석

조직진단의 단계는 물음과 회의를 뒷받침할 수 있는 사건들에 대한 군집분석

적 방법을 활용하여 문제를 체계화하는 단계라고 할 수 있다. 즉 우정사업본부체제를 진단하기 위해서 앞서 특별회계체제와 경영평가를 기반으로 하는 우정사업본부체제가 비효율적 일수 있다는 의문을 제기했다. 이러한 의문에 대해서 최소한 그 의심이 타당성이 있다는 것을 확인하는 작업이라고 할 수 있다. 군집분석의 범위와 단위가 연구경향인 이유는 앞서 이론적 배경에 논의하였으므로 생략한다.

1. 군집적 분석: 우정사업본부체제에 대한 연구경향

한국학술정보(KISS)에 “우정사업”이라는 검색키워드로 치면 1986년부터 총 172편의 연구가 검색이 된다. 172편의 연구 중에 정보통신정책연구원에서 발간하는 「우정정보」지에 발표된 연구가 150여 편이고 한국과학기술정보연구원(KISTI) 연구한 것이 10편이고 국책연구기관 외의 연구가 12편인데 그 중에서 2편이상은 연구용역을 재발표한 것으로 추정되고 있고 1편⁶⁾은 결과적으로 우정정보에 게재한 내용이다. 이나마 연구방향도 민영화 방향에 대한 논의들이 절대적으로 연구방향이 특정방향으로 이미 돌이킬 수 없는 흐름이 잡혀있다고 해도 과언이 아니다. 세부적인 연구 중에 주요한 연구들을 살펴보면, 30여년 전인 1987년에도 우정사업은 경쟁에 노출되고 과학기술의 발달로 대체제로 인해서 위협받고 있다는 연구가 있다(오성백). 2014년 현재는 경영수지가 흑자여도 위기는 지속되고 있다고 하고 있고 또 우편사업 경영수지는 적자가 지속된다고 하고 있다(안명옥 2013). 30년동안 위기론이라고 해도 과언이 아니다.

80년대 후반 KISDI에 나오는 보고서에 공공성보다 기업성이 경영합리화의 핵심임을 명기하고 나아가 효과성이 아닌 효율성이 더 중요함을 거침없이 국책연구보고서에 표기 하고 있다. 경제학적으로 볼 경우에 우정사업처럼 네트워크 사업의 공공성을 담보하는 강력한 이론인 자연독점 이론에 대해서도 검토를 하면서도 기업성이 우선시 되어야 한다는 논거를 펴고 있었다(배형 2002). 실증적인 분석연구들도 신재용(1998:33)⁷⁾은 투자자본이익률로는 1년 만기 정기예금이자율 9.53%를 기준으로 향후 5년까지 우편 및 금융사업 으로부터 창출되는 이익은 투

6) 이선우는 1998년 우정사업의 생각 한국정책학회 학술대회에 발표하고 1999년 정보통신정책연구원의 우정정보에 정식으로 게재가 됨.

7) <표 4> 우정사업의 투자자본이익율 예측

자자금의 기회비용에 못 미치고 있다고 분석하고 있다.

〈표 3〉 우정사업 연구 중 정보통신연구원 등 국책연구기관 외 발표연구

연구자(연도)	연구제목	발표처
김명수외(1995)	우정사업주요정책에 관한 연구	한국정책학회 학술대회
이용상(2003)	일본의 구조개혁 정책변화연구	한국행정논집
조임곤(2005)	우정사업 민영화 방안	한국정책학회
신태수외(2007)	국내공기업의 BSC 시스템 구축사례연구	한국경영정보학회
서원석외(2006)	우정사업조직의 발전방안	한국행정학회 학술대회
김준희(2007)	우정사업종사원의 직무만족과 고객지향성에 관한 연구	서비스경영학회지
전황수(2008)	일본의 우정상비 민영화 요인분석	아시아연구
최순영외(2009)	공공성 혹은 효율성	한국공공관리 학회보
홍태화(2010)	우정사업 체제전환의 타당성과 향후추진이슈	사회과학연구
홍태화(2010)	우정사업 민간이양과 다각화에 관한 비교사례연구	사회과학연구
소명진(2010)	우정상법 보편적 서비스 유지비용추정 및 수익성에 관한 연구	한국행정논집

김영규(2000)는 우정사업에 대해서 보편적 서비스에서 고객으로, 고객에서 더 세분화된 다수의 목표고객이라는 개념을 지향해야 한다는 논리들도 주창되면서 신자유주의적 접근의 경로의존적 연구방향은 지속되고 있다는 점이다. 요약하면 1980년대부터 우정사업을 개혁하겠다고 논의된 경영효율화에 대한 지속적이고 일방적인 연구결과들만이 산재해 있기 때문에 우정사업이 이러한 방향으로 갈 수 밖에 없었다는 결론에 도달하게 된다. 소위 말하는 경로의존적인 특정한 정책 방향이 30여년간 지속되어 오고 있다는 것을 확인할 수 있었다.

구분	1998	1999	2000	2001	2002
우편사업	-1.16%	0.72%	1.82%	1.94%	1.96%
금융사업	6.17%	6.81%	7.17%	6.93%	6.53%
수탁사업	54.31%	53.58%	53.30%	53.10%	52.96%

〈표 4〉우정사업 운영방식의 변화

구분	1980년대	1990년대	2000년대 이후
경영목표	보편적 서비스의 제공	고객만족의 추구	가치혁신추구
제공주체	공공성에 바탕을 둔 정부기업	기업성에 바탕을 둔 정부기업	지식에 바탕을 둔 국민기업
서비스 대상	국민	고객	다수의 목표고객
사업성격	행정	경영	지식경영
경영의식	앉아서 기다리는 서비스	적극적으로 나서는 서비스	다수목표고객의 이용서비스
사업의 중심	서비스 제공자(공급자)	서비스 이용자(수요자)	서비스 제공자와 서비스이용자

*김영규(2000) 원용하여 재구성

2. 군집분석에 따른 조직진단 결과 - 보편적 서비스와 공공성의 상실

특정한 방향의 정책기조와 문제해결방식은 어떤 결과를 초래하게 되는가? 조직의 기억이라는 개념-이해를 돕기 위해서 회계분석방법론상의 조작적 정의 단계와 유사한 단계-으로 대입하기 위해서 연구경향성을 살펴본 결과 역으로 우정사업본부의 균형 잡힌 정체성은 보편적 서비스와 수익성의 균형이라는 점을 확인할 수 있었다. 우정사업은 국가사회주의(state socialism)견해가 상당히 진한 국가의 역할이다. 우정사업은 국가사회주의의 가장 기초적이고 합법적이고 유용하고 필수적인 형태로 지출과 세입이 이뤄지고 운송과 재정 그리고 고용이 일어나는 업무라고 정의되기도 한다. 또한 교육적 가치까지 더하고 있다고 한다. 이러한 주장은 자유시장질서를 가장 우선시하고 있는 미국의 우체국 회계 감사관이었던 Castle(1915)의 주장이기에 더욱 더 타당성을 갖는다. 그러나 실제로는 보편적 서비스에 대한 강조가 전혀 이뤄지지 않고 있다는 것이다. <표 4>에서 보듯이 이미 우정사업의 주체를 기업으로 그리고 경영이라는 민간개념만으로 완벽하게 정의하고 있는 것을 알 수 있다. 여기서 특정한 방향의 문제해결책을 통해서 결과적으로 한국의 우정사업정책은 보편적 서비스와 공공성의 약화를 초래하였다는 것이다. 그리고 현재의 접근방식이 지속가능한 보편적 서비스와 공공성을 담보해내지 못한다면 이 방법은 폐기하거나 수정되어야 한다는 것은 명확하다는 점이다. 내러티브적 방법을 통한 조직진단의 결과를 요약하면 <표 5>에서 보는바와 같이

현재의 우정사업본부 정책은 우정사업의 목적과 수단을 전도할 가능성이 높다는 것으로 규정할 수 있게 된다. 이처럼 우정사업에 있어서 보편적 서비스는 물려설 수 없는 가치이고 오히려 경영성과를 통한 효율성은 보편적 서비스를 위한 수단적임에도 주객이 전도되어 가는 현상을 목격할 수 있는 것이다.

〈표 5〉 조직진단의 결과

구분	진단
문제인식	우편사업의 비효율성 (사업성 강화)
해결책	우정사업 경영효율화
해결주체	우정사업본부
문제대안	특별회계를 통한 회계칸막이 우정사업 경영효율화 저해현상.
행태	사업성 강화가 주된 방향이다보니 우편사업을 “일종의 적”으로 간주하는 인식과 역으로 금융부문의 방만함이 나타남.
맹점과	수단과 목적이 전도현상. 보편적 서비스 유지 위해서 사업성 강화하는 데 사업성 강화만 고려하다 보편적 서비스는 뒷전
방향	우편에 있어 최소한의 보편적 서비스를 하고 사업성을 강화하는 방향

IV. 조직 분해(1): 내러티브적 맵핑(mapping)

내러티브적 문제제기와 조직진단을 통해서 우정사업본부체제가 보편적 서비스가 목적이고 경영효율화는 수단임에도 목적과 수단이 역전되어 있다는 것을 확인할 수 있었다. 그렇다면 이것을 정상화하기 위해서 우정사업본부체제의 주요한 구조라고 할 수 있는 특별회계에 대해서 내부적 자료를 통한 우정사업본부체제의 재구성을 위한 맵핑을 통해 세부적인 문제점들을 정리해보면 다음과 같다.

1. 우정사업본부의 3개의 특별회계 형태를 고집하는 근거를 알 수 없다

우정사업본부는 우편사업특별회계, 우체국예금특별회계, 우체국보험특별회계가 따로 있다. 왜 따로따로 했을까? 아마도 따로따로 해야 원가를 알 수 있고 원가를 알아야 사업별 수지를 분석할 수 있고 사업별 수지가 분석이 돼야 효율성

을 높이고 경영합리화가 되는 것이라고 판단했을 것이다. 그러나 우정사업본부는 3개의 특별회계 형태를 고집하면서 진정한 국가재정을 위한 기본근간법이라고 할 수 있는 국가재정법과 충돌하면서까지 특별법을 가지고 경영효율화를 논의한다. 그리고도 계속 적자와 위기만을 이야기하고 있다.

1) 법률간 충돌을 넘어서는 실익이 있는가?

법리적 모순이 극명하게 드러나고 있다. 단순히 국가는 국가재정법 제13조에는 우체국보험특별회계에는 전입과 전출을 할 수 없도록 되어 있으나 우체국보험특별회계법 제3조에는 다른 회계로부터 전입 및 차입이 될 수 있도록 되어 있다. 따라서 국가재정법 제13조 조항이 잘못된 것이니 개정을 통해서 오류를 수정해야 할 것이다. 내용적으로 들여다보면 국가재정법이 특별법과 같이 명시되어 있다. 즉 “다른 법률의 규정에도 불구하고” 국가재정법 제13조를 따르도록 되어 있다. 우체국보험특별회계와 같이 특별법적 동등한 자격으로 격상이 되어 있는 법 조문이라고 할 수 있다. 「우정사업운영에 관한특례법」이 1996년에 제정되었고 「국가재정법」은 2007년 제정된 것이므로 신법과 특별법이 상충되는 것이다. 국가재정법이 신법이므로 그 논리적 타당성은 국가재정법이 우위에 있을 것이라는 것은 상식이므로 현재의 회계 간 전입전출의 논리적 근거를 우정사업본부가 밝히거나 기획재정부와 우정사업본부가 공히 이 문제에 대한 설명을 해야 할 것이다. 또 여기에 우체국보험특별회계법만을 볼 때 다소 의아한 점이 발견된다. 「우체국예금·보험에 관한 법률」이 있는데 우체국보험은 특별회계법이 있고 우체국예금은 특별회계는 있는데 특별회계법이 없다는 것이다. 그렇다면 우체국보험특별회계법은 우체국보험이 특수성이 있기 때문에 특별회계법으로 규정이 된 것일 텐데 전입과 전출을 된다는 것은 우정사업의 틀에서의 특수성이라고 할 수 밖에 없고 그렇지 않다면 우체국보험의 특별성은 없어지는 것일 수 있다. 결과적으로 전입전출을 위한 특별회계법이고 교차보조를 위한 것이라는 점이다.

우체국 보험특별회계법 제3조(세입과 세출) ①회계의 세입은 다음 각 호와 같다. 1. 보험료 중 부가보험료 【「우체국예금·보험에 관한 법률」에 따른 우체국보험사업(이하 “보험사업”이라 한다)의 운영에 필요한 경비에 충당하기 위하여 순보험료와 부가한 보험료를 말한다】 2. 제4조1항의 우체국보험적립금 또는 **다른 회계로부터의 전입금 및 차입금** 3. 그 밖의 수입 ② 회계의 세출은 다음 각 호와 같다. 1. 보험사업 업무취급에 관한 비용 2. 차입금에 대한 상환금 및 이자 3. 보험시설투자비 4. 보험시설의 설치운동을 위한 보조금.

국가재정법 제13조(회계·기금 간 여유재원의 전입·전출) ①정부는 국가재정의 효율적 운영을 위하여 필요한 경우에는 다른 법률의 규정에도 불구하고 회계 및 기금의 목적수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 내에서 회계와 기금 간 또는 기금 상호간에 여유재원을 전입 또는 전출하여 통합적으로 사용할 수 있다. **다만 각호의 특별회계 및 기금을 제외한다. 1. 우체국 보험특별회계** 2. 국민연금기금 3. 공무원연금기금 4. 사립학교교직원연금기금 5. 군인연금기금 6. 고용보험기금 7. 산업재해보상보험 및 예방기금 8. 임금채권보장기금 9. 방사성폐기물관리기금 10. 그 밖의 차입금이나 「부담금관리기본법」 제2조의 규정에 따른 부담금 등을 주요재원으로 하는 특별회계와 기금 중 대통령령이 정하는 특별회계와 기금 ② 기획재정부 장관은 제1항의 규정에 따라 전입·전출을 하고자 하는 때에는 관계 중앙관서의 장 및 기금관리주체와 협의한 후 그 내용을 예산안 또는 기금운용계획안에 반영하여야 한다.

2) 우정사업 특별회계의 통합논의는 왜 실패했을까?

본 연구에서도 우정사업본부의 특별회계를 통합하는 안을 주장하고 있는데 이러한 주장은 과거에도 있었고 국정연구기관인 KDI의 안이었던 만큼 이러한 논거가 일방적인 주장은 아니라고 할 수 있다. 이러한 주장은 정부가 일반회계와 특별회계 그리고 기금간 역할분담을 명확히 하고 이에 따라 특별회계 및 기금제도를 정비하여 통합예산 중심의 재정운영체계를 확립하고자 2004년 9월 정부는 「특별회계 및 기금 정비방안」을 발표하고 공청회 등을 통해서 최종안을 2005년 5월 확정하게 된다. 이 발표에 따르면 특별회계와 기금제도의 가장 중요한 문제점으로 재정체계의 복잡·다기화로 인해 재정운영의 효율성과 투명성을 확보하기 어렵다는 점이고 재정체계가 복잡하다는 것 자체가 재정지출의 효율성과 투명성 그리고 신뢰성을 떨어뜨리는 중요한 이유가 되고 있다. 특히 재정의 소위 ‘칸막이식 운용’에 의한 자원배분의 효율성 저하는 매우 심각하게 우려할 문제이며 예산이 여러 개의 회계단위에서 운용됨에 따라 개별회계단위의 입장에서는

우선순위가 높으나 국민경제적으로 우선순위가 높지 않은 사업이 집행되고 있다고 밝히고 있다. 국가적 우선순위에 충실하기 위해서는 모든 자원을 한 곳으로 집중한 후 이를 회계나 기금별로 배분하는 것이 바람직하나 개별특별회계나 기금의 수입은 당해 특별회계나 기금만을 위해 사용되는 경우가 대부분이어서 국가적 우선순위에 따른 자원배분을 저해하니 회계를 통합해야 한다는 것이다(황성현 2006:176)

그런데 결과적으로 당초안과 달라진 점은 통신사업특별회계를 우편사업과 우체국예금으로 분리하고 우체국보험특별회계를 존치시킨 것이다. 그리고 양곡관리특별회계를 존치시켜서 당초 안에 비해 특별회계 수가 3개 늘어나게 되었다. 기타 정비방안에 대해서는 당초 안이 그대로 받아들여졌는데 단지 특허관리특별회계는 특허청을 책임운영기관으로 전환할 때까지 유지하기로 결정했다(황성현 2006:180). 더욱이 2007년 통신사업특별회계를 분리하는 내용을 골자로 우정사업 운영에 관한 법률이 제출되었을 때의 명시된 사유가 우편사업 및 금융사업 회계의 미분리로 발생하는 두 사업간의 사업성과를 측정하지 못하는 문제가 있어 이를 개선하려는 것이라고 명시되어 있다. 하지만 2012년부터 정부는 복식부기제도를 도입하여 채택하고 있는 이상 개별사업성과를 다 표기하고 있고 오히려 통합하는 것이 회계의 투명성도 높인다는 점에서 개별회계존립의 근거는 더욱 불명확하다고 할 수 있다. 더욱이 우정사업본부가 복식부기를 하고 있으므로 회계를 분리하여 처리할 필요가 과연 있는가 하는 것이다. 재정 건전성에 대한 회계정보를 유용하게 하기 위해서 복식부기를 채택하고 국제회계기준을 적용하여 재무상태를 나타내고 있는 재무보고서를 작성하고 있는 이상 특별회계 체제가 오히려 비효율적일 수 밖에 없다는 것이다. 즉 따로 국밥체제라고 할 수 있는 것이다. 복식부기 회계정보를 통해서 정부기관이 유형자산 투자가 부채에 미치는 영향(정성호 외 2012)과 재정건전성 지표로써 유용성(김정애 2011) 등이 이미 실증적으로 분석되고 있고 그 유용성이 증명되고 있기 때문이다. 현재까지 최소한 우정사업본부체제의 특별회계는 법적인 모순과 충돌이 있고 과거에도 객관적인 경제적인 측면을 중시하는 정부기구가 통합을 시도하려고 했다는 것이다.

〈표 6〉특별회계 정비방안 요약(당초안)

☐ 일반회계에서 운영 가능한 특별회계(10개)	폐지(10개)
.국유재산관리, 교통시설, 자동차교통관리개선, 특허관리, 등기, 국립의료원, 지방교육양여금 *철도사업, 지방양여금, 토지관리및지역균형은 '04년 말 폐지 예정	
☐ 유사특별회계: 기금과 통합(7개)	통합(2개)
농어촌특별세관리+농어촌구조개선 통신사업+우체국보험 재정용자→공공자금관리기금 양곡관리→농수산물가격안정기금 군인연금→군인연금기금	.농어촌 구조개선 .우정사업
☐ 기업방식 운영, 자금 별도관리 등을 위한 특별회계(6개)	
.책임운영기관, 조달, 교도작업, 에너지 및 자원사업, 환경개선, 국가균형발전(신설)	현행유지(6개)

*한국개발연구원 자료를 인용한 황성현(2006)

〈표 7〉특별회계 정비방안 요약(최종방안)

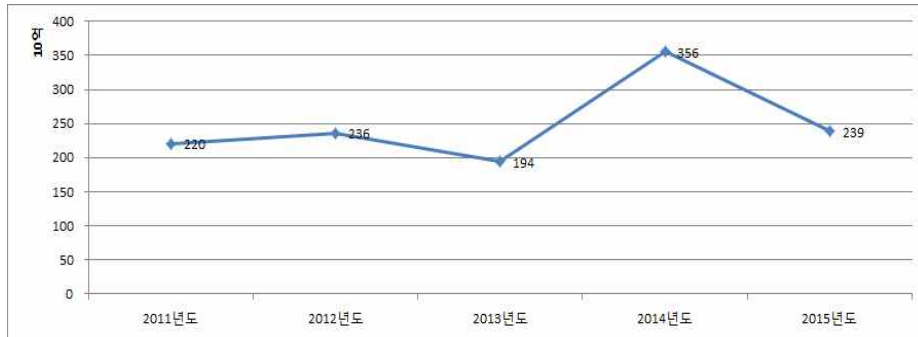
☐ 일반회계에서 운영가능한 특별회계(6개)	폐지(6개)
.국유재산관리, 교통시설, 자동차교통관리개선, 등기, 특허관리, 국립의료원	
☐ 유사특별회계·기금과 통합(4개)	통합(△3개)
.재정용자 → 공공자금관리기금에 통합.군인연금 → 군인연금기금에 통합 .농어촌특별관리 + 농어촌 구조개선	.농어촌 구조개선
☐ 투명성 제고를 위한 회계분리(1개)	분리(+1개)
.통신사업특별회계	.우편사업.우체국 예금
☐ 기업방식 운영, 자금별도관리 등을 위한 특별회계(8개)	현행유지
.책임운영기관, 조달, 교도작업 양곡관리, 에너지및자원사업, 환경개선, 우체국보험, 국가균형발전	8개

*한국개발연구원 자료를 인용한 황성현(2006)

3) 실제로 특별회계간 통합하면 어떻게 되는가?

명확하게 법률에 명시되어 있는 부분만으로 논거를 확인해보면 최근 5개년(2011년부터 2015년까지)의 우정사업본부 내 특별회계간 전입전출금은 예산총칙에 기록해야 되고 이렇게 예산총칙에 기록된 특별회계간 전입전출금을 합해보니 평균 2천억원대의 흑자수지를 지속하고 있고 큰 틀에서 증가추세를 나타내고 있다. 통합하면 지속가능한 보편적 서비스가 가능한 것이다.

〈그림 1〉 3개 특별회계간 교차보조 순액추이



예산총칙에 근거하여 교차보조분석⁸⁾을 분석한 결과 적자라는 우편사업에서 일반회계로 전출금이 발생하고 있고 혁신도시건설특별회계에 대한 전출금 역시 우편사업특별회계에 잡혀 있어서 우편사업특별회계의 수지의 악화요인이었다. 더 세부적으로 다른 기관도 자신들의 예산에서 전출금을 지급하였는지 여부 등의 형평성을 재검토해볼 필요가 있을 것이다. 우편사업특별회계는 우체국예금특별회계와 우체국보험특별회계로부터 전입금이 있었고 우체국예금특별회계는 우체국보험특별회계로부터 전입금이 있었다. 즉 적자라는 우편사업특별회계와 일반회계는 전입과 전출을 상호맞교환하고 있다⁹⁾. 예산이 흘러나가고 역으로 일반회계에서 전입금을 받고 있다. 그리고 우편사업특별회계는 우체국예금특별회계와 우체국보험특별회계로부터 전입금을 받고 우체국예금특별회계는 우체국보험특별회계로 재차 예산을 수혈받는 복잡한 구조를 반복하는 것 자체가 정보의 왜곡일 수 있다. 우편사업특별회계가 적자가 나면 우체국예금이던 우체국보험이던 각자의 수익이 되는 부분과 우편사업의 적자폭만큼 메꾸는 단순한 절차를 거친다면 정보의 왜곡이 현저히 낮아지는 것은 상식일텐데 이처럼 복잡한 구조를 거치게 되는 것 자체가 정보낭비, 정보왜곡 여지가 크다는 점이다. 특별회계는 특별회계의

8) 교차보조의 법적 근거는 2007년 우정사업운영에 관한 특례법 개정 시에 전국적 범위에서의 보편적 서비스를 제공할 수 있는 재정자립의 기반을 구축하기 위하여 두 특별회계 중 결손금이 발생하는 경우에 특별회계 상호간에 우선하여 보전할 수 있는 근거가 마련되어 있다.

9) 2011년도부터 2015년까지 우편사업특별회계와 일반회계의 전입금과 전출금의 차액은 예산총칙에 나타난 자료를 분석한 결과 우편사업특별회계가 일반회계에 220억원을 더 지급하고 있는 것으로 나타났다.

세입과 세출범위 내에서 운영이 가능하도록 하는 고유목적은 전혀 고려치 않을 뿐만 아니라 이익부분이 적자부분을 보존하여 지속가능한 운영이 가능하도록 하는 교차보조의 취지에도 전혀 맞지 않고 있다. 최근 5개년간의 3개 특별회계간의 교차보조 총 금액¹⁰⁾은 2011년도 6800여원을 시작으로 2015년도 8400여억 원으로 증가추세이다. 즉 각 특별회계간 도움을 줄 수 있는 여력의 정도를 가늠해 볼 수 있을 것이다. 교차보조전입금의 총액추이는 증가하는데 교차보조 순액(전입금 - 전출금)이 일정하다는 것은 회계의 복잡성이 있다는 것을 반증하는 것이기도 하다. 또 2천억원 정도가 일반회계로 전출금이 되는 근거에 대해서 확인할 필요가 있다. 근거가 없다. 단순히 우정사업본부의 세입세출을 제로로 만들기 위함이라면 우정사업본부는 중앙정부의 예산의 일반원칙을 따르고 있는 것이다. 정리해보면 교차보조 금액을 통합해보니 2천억원씩 흑자를 나타내고 있고 기획재정부가 가져가는 것이 법적 근거가 없다는 점에서 교차보조를 통해서 보편적 서비스가 지속가능하다는 것을 확인할 수 있는 것이다.

4) 실제 원가관리는 제대로 되고 있을까?

우정사업본부가 우정사업운영에 관한 특례법이 1996년에 도입되었고 2007년 우정사업본부체제가 되었기 때문에 우정사업에 대한 원가논의는 사실상 1996년부터 시작되었다고 할 수 있다. 우정사업본부도 활동기준원가회계(Activity Based Cost Accounting: ABC)를 도입논의도 하고 실제로 복식부기를 국가재정에서 도입하면서 복식부기를 사용하고 재무제표를 기록해야 하기 때문에 원가개념의 도입은 필수적이 되었다. 이러한 원가개념의 도입에 따라 특별회계를 지속해야 한다는 논리는 타당하지 않는 것 같다. 세출항목들을 우편사업특별회계에 집중시키는 것이 우편사업특별회계에 전입금을 준다는 명목이 있겠지만 단순히 계산을 한다고 해도 아래의 항목이 모두 우편사업특별회계에 지출항목으로 잡혀있는데 우체국보험과 예금의 영업에 들어가는 기반 비용이므로 보험과 예금특별회계에서 똑같이 비용을 부담해야 할 것이다. 그렇다면 우편과 금융 공통적인 부분의 예산이 우편사업특별회계에 2012년도의 경우에 6,300억 원 2013년도 5,750억 원, 2014

10) 우편사업특별회계에서 일반회계전입금을 뺀 개별 특별회계간 전입금을 모두 합한 금액으로 계산하였음.

년도 5,400억 원 정도의 예산이 계상되었다. 3개 사업 분야이므로 평균적으로 4천억 정도의 예산이 우편사업의 원가보다 더 계상되었다고 할 수 있다.

〈표 8〉공통적 지출 항목(단위:백만원)

구분	2012년도	2013년도	2014년도	합계
경영평가상여금	117,360	122,495	126,495	366,350
별정 및 취급국운영	260,275	255,296	250,628	511,454
우체국사 건립비	118,673	111,611	80,627	310,911
우정사업정책연구	7,672	7,010	6,437	21,119
우체국시설유지관리	68,702	69,895	70,399	208,996
혁신도시 이전비용	51,756	3,374		55,130
교육원 운영비	5,946	5,351	5,306	16,603
합계	630,384	575,032	539,892	1,281,567

구체적으로 세부적인 사항을 설명하면 다음과 같다. ① 경영평가상여금은 매년 1,000억 원 규모를 갖고 있다. 2012년에는 1173억 원, 2013년 1224억 원, 2014년 1264억 원으로 증액이 계속되고 있다. 경영평가는 단순히 우편사업에만 국한된 것이 아니라 보험과 예금을 포함한 업무성과를 평가하여 지급하는 것이다. 엄밀하게 이야기하자면 회계가 분리되어 있으므로 각 회계별 업무성과에 따라 상여금을 지급하여야 할 것이다. ② 별정 및 취급국 운영비가 매년 2,500억 원 소요된다. 별정우체국 역시 보험과 예금을 포함한 금융상품을 판매하고 있음에도 우편사업특별회계에서 지원을 하고 있다. ③ 우체국 건립 시 예산 역시 매년 1,000억 원 안팎이 소요되는데 우체국 역시 보험과 예금사업에 있어서 공동으로 사용되는 공간이라고 할 수 있다. ④ 우정사업정책연구의 경우에도 20억 원 안팎인데 우편사업뿐만 아니라 금융과 보험사업부문도 해당된다고 할 수 있다. ⑤ 우체국 시설유지관리비용 역시 연간 700억 원 안팎이 소요되고 있고 그 혜택은 공통적이라고 할 수 있다. ⑥ 2011년 이후에만 1000억 원 정도 소요된 혁신도시 이전비용도 우편사특별회계에서만 적용되는 것은 비합리적이라고 할 수 있다. ⑦교육원 운영예산 역시 50억 원 안팎도 같은 맥락이라고 할 수 있다. 즉 원가관리도 엄격하게 이뤄지고 있다고 보기 어렵다는 것이다. 특별회계에 대한 맵핑결과 첫째, 특별회계에 대한 법적 충돌이 있고 둘째 KDI라는 정부의 경제정책을 지원하

는 최고의 국책연구기관이 특별회계를 통합하려고 했다는 것과 셋째, 교차보조를 하면 흑자이고 흑자를 기획재정부가 가져가는 법적 근거가 없다는 것이다. 넷째는 원가계산 마저도 불분명하다는 것이다.

V. 조직분해(2): 내러티브적 합성(synthesis)

내러티브적 맵핑을 통해서 조직의 주요한 문제들에 대한 해결책의 실마리에 접근하게 된다. 이러한 해결책의 실마리들을 합성하게 되면 문제해결을 위한 대안을 제시할 수 있다.

1. 통합한 단일회계 → 지속가능한 보편적 서비스 제공

통합특별회계를 운영하면서도 교차보조체계를 확립한다는 것은 독립적인 기관이어야 한다는 것을 의미한다. 외에도 구성원들의 규모 등 조직적인 측면까지 더한다면 당연히 독립외청으로 승격이 필요하다고 할 수 있다. 2007년부터 회계를 분리하였는데 2009년, 2011년, 2012년, 2013년 두 특별회계간에 수익이 정반대를 나타내고 있어서 교차보조의 필요성이 뚜렷하게 나타나고 있고 수익규모를 2007년부터 2013년까지 합칠 경우에는 9,239억원의 수익이 누적된 것으로 나타났다. 결과적으로 통합특별회계를 하고 수익이 나는 경우에 적립할 수 있도록 운영을 했다면 현재 위기론이 그리 쉽사리 나타나지는 않았을 것이다. 개별회계간 추세분석(감사원 결산보고서 참조)을 해보면 위기론까지는 아니지만 수익성이 감소하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 내부 혁신은 필요하다고 할 수 있다. 당연히 한 개의 특별회계로 통합할 필요가 있다. 8천억원 상당의 유동성이 확보된다는 것은 보편적 서비스의 질적 담보까지도 가능하게 하는 수치라고 할 수 있다. 또 3개의 개별 특별회계 구분의 목적이 분명치 않다는 점은 더욱더 통합의 필요성을 느끼게 한다. 법률적 측면에서 보면 우정사업본부에는 3개의 특별회계가 있는데 그 중에 2개는 정부기업예산회계법에 따라 우편사업특별회계와 우체국예금특별회계가 설치되었다. 그리고 우체국보험특별회계는 우체국보험특별회계법에 따

라 설치되었다. 단순히 우편사업특별회계와 우체국예금특별회계와의 칸막이를 위해서 만들어진 법이라고 할 수 있다. 왜냐하면 우체국보험특별회계법(약칭:우체국보험회계법) “제1조(설치) 「우체국예금·보험에 관한 법률」에 따른 우체국보험사업을 효율적으로 운영하기 위하여 우체국보험특별회계를 설치하고 세입으로써 그 세출을 충당한다”고 되어 있다. 이처럼 회계를 구분해 놓은 관계로 창구에서의 보험판매가 아니라 별도의 보험판매인원을 두는 등의 비효율이 발생하고 성과급 문제로 구성원간의 위화감이 조성 등의 문제가 도출되고 있다. 나머지 2개의 특별회계도 근거법을 들여다보면 정부기업예산회계법에 따라 총 4개의 특별회계가 설치되어 있는데 ① 우편사업특별회계 ②우체국예금특별회계 ③양곡관리특별회계 ④조달특별회계이다. 법령의 목적에 따라 사업을 효율적으로 운영하기 위해서는 특별회계간 통합이 오히려 필요한 것이다. 세부적으로 법령에 나타난 세입세출항목을 보면 더욱 더 통합논리의 타당성이 입증된다. 첫째, 통합의 필요성이 법에 내재되어 있다. 무슨 말인가 하면 특별회계의 실체적 신설기준이라고 할 수 있는 국가재정법 제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사)조항에 따라 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리가 필요가 있을 것이라는 조항과 부합하여 특별회계가 설치되었다면 우편사업특별회계와 우편예금특별회계에서 다른 회계로부터의 전입금을 세입으로 받을 수 있는 규정은 상호간의 회계라고 할 수 있다. 따라서 자의적으로 전입과 전출을 하도록 할 것이 아니라 우정사업의 지속가능한 영위를 위해서 교차보조를 할 수 있는 조항을 구체화할 필요가 있는 것이다. 둘째, 회계간의 모호성이 있다. 즉 공동의 장소를 활용하고 공동의 인원이 중복업무를 수행한다는 점에서 명확히 회계 간 구분이 어렵다는 점이다. 우선적으로 「우정사업운영에 관한 특례법」 18조의 2(출자 등)출자들에 의한 재산수입을 우편사업특별회계와 우체국예금특별회계와 현물출자 시에 어떤 회계의 수입으로 잡아야 할지 모호성이 있다. 세출의 경우에도 우체국사의 신축 등은 우편사업특별회계와 우편예금특별회계와 공동으로 잡힐 수가 있는 것이다. 우체국예금과 우체국보험의 경우 더욱 더 전산망을 공유할 수 있는데 회계구분이 정확하게 하지 못하면서 여러 가지 예산정보의 왜곡이 올 수 있는 것이다.

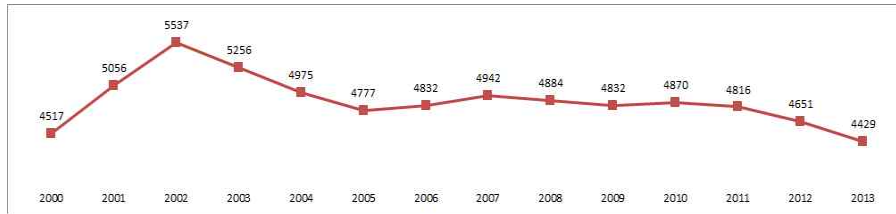
2. 인건비 일반회계 지출 → 재정안정과 효율성 극대화

「우정사업운영에 관한 특별법 제정」시에 국회의 법안 심사보고서에 따르면 1995년 공사화 추진결정이 되었으나 공사화 될 때 인건비 상승과 퇴직급여 지출에 따라 요금인상 등 막대한 비용을 수반하기 때문에 공사화를 포기하였다는 기록들이 있다. 즉 공무원신분으로 우정사업 서비스를 제공하는 것이 훨씬 더 경제적이란 점을 반증하는 것이기도 하다.

무엇보다도 인건비를 일반회계에서 지출하도록 원상복구하는 것이 관건이다. 공개채용된 공무원으로 타 공무원들과의 평등의 원칙에 따라 일반회계에서 인건비가 지급된다면 우편사업의 적자타령은 아무런 의미가 없게 된다. 교차보조체제로의 8천억원에 달하는 유동성과 1조4천억원에 해당되는 인건비가 부담이 없다면 평균적인 우편사업수익규모가 2조7천억원 정도까지 산술적으로 가능하고 이를 합하면 사실상 4조9천억원, 즉 연간 5조원대의 수익규모를 갖게 되고 이러한 금액이 적립된다는 것은 어떠한 환경변화에도 대응할 수 있는 조직이 된다는 것에 이론의 여지가 없다. 우정사업본부의 회계적인 정당성을 확보하는 차원에서 인건비의 일반회계가 필요하고 나아가 공개채용된 일반직 공무원들의 신분의 명확화가 더욱 절실하다고 할 수 있다. 따라서 개혁의 내재화를 위해서 행자부로서 상급부처를 선택하는 것이 타당하다는 것이다. 우정사업본부 내에 공무원신분의 불확실하고 또 인원증가가 자의적으로 늘어날 가능성이 얼마든지 있고 차후에 이러한 결과들이 다시 우정사업의 본질을 흐트러뜨리고 엉뚱한 방향으로 가게 할 가능성이 크기 때문이다. 결과적으로 공무원 인원의 조정과 관리라는 측면에서 행자부 소속으로 이동하는 것이 타당할 수 있다. 우편사업부문의 인력수급의 역설을 해결하는데 있어서도 행자부가 타 부처보다 우월할 수 있다. 왜냐하면 조직의 배치와 칸막이를 우선적으로 새롭게 디자인 할 수 있기 때문이다. 예를 들어보면 우편량은 감소하고 있고 금융수신고는 증가하고 있는데 우편량을 담당하는 인원은 증가하고 금융을 담당하는 인원은 감소하고 있는 것이다¹¹⁾.

11) 우정사업본부 연차보고서에 의하면 2013년 당시 정규직은 일반직 1만218명 기능직 2만 1004명으로 총 3만1228명이 근무하고 있었다. 일반직은 2000년 기준으로 2013년 현재 525명이 축소된 데 비하여 기능직은 2423명이 증가하였고 2005년 기준으로 2013년 대비 2592명이 증가하였다. 좀 더 설명하자면 예금수신고는 2000년 24조4960억원, 보험수신고

〈그림 2〉 우편통계현황(단위:백만통)



*우정사업본부 연차보고서 재구성

VI. 결론: 내러티브적 제언(recommendations)

본 연구는 아직 초기연구이고 특히나 방법론적 연구는 전무한 분야인 내러티브 방법론을 사회과학의 한 분야인 조직진단에 적용을 해보고 방법론에 대한 체계를 시도하였다는 데 의미가 있다. 또한 우정사업본부라는 정부조직법상에도 없는 특이한 조직구성을 하고 있는 국가조직에 대한 내러티브 방법론을 적용하여 사례분석을 하고 우정사업본부의 재구성과 나아갈 방향을 탐색하는데 실질적으로 적용해 보았다는 점에서 현실적인 적용가능성도 충분히 검토를 해보았다. 결과적으로 우정사업의 만성적인 적자논란과 향후 우편사업의 대규모 적자위험이라는 문제에 대해서 내러티브적 접근을 하여 해결책을 제시해보았다.

내러티브적 접근의 필요성은 문제의 규모가 근본적이어서 부분적이거나 미시적인 논쟁에 의미가 없고 논박당사자들의 정보의 비대칭성을 극복할 수 있다는

14조7830억원에서 2013년 예금수신고 61조5192억원, 보험수신고 46조1280억원으로 지속증가하고 있다. 이에 반해 인력이 기능직과 비정규직이 증가하는데 기능직과 비정규직은 2002년 이후에 우편물량이 감소추세를 보이고 있고 2013년은 2000년보다 8800만통이 감소추세이다. 즉 현상은 우편물 축소경향과 금융부문의 업무증가가 이뤄지고 있는데 인력추이는 정반대로 되어가는 현상이 있다. 여기에 조직의 비효율성도 행자부가 조정할 수 있다. 금융부문에서의 비효율성은 예금사업단과 보험사업단 운용부서에서 주로 투자하는 자산군이 서로 다르더라도 자산배분 계획을 수립하거나 성과평가를 하는 운용지원 업무 일부를 제외하고 예금사업단 및 보험사업단의 투자자산군별 투자방식비교와 같이 자산군별 운용방식 등 운용업무에 있어서 대부분 공통된 업무를 수행하고 있다고 할 수 있다. 따라서 위 본부에서는 자산운용업무의 비효율을 해소하고 업무처리 내용이나 결과 등을 공유함으로써 업무의 효율성을 제고할 수 있도록 운용부서를 재구성하거나 원활한 업무협조 체계를 마련하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.(감사원 감사결과 2013).

점이다. 우정사업본부의 본래의 목적인 수익성과 보편적 서비스의 균형을 통한 지속가능한 우정사업이 가능하다는 것을 증명하였다. 즉 독립변수로 통합회계(교차보조)와 공무원의 신분보장(인건비의 일반회계)가 이뤄지면 적자논란은 없어지고 지속가능한 우정사업이 영위된다는 것이다. 이러한 증명을 위해서 내러티브적 방법론은 회의와 의심을 통한 내러티브적 물음과 조직이 갖고 있는 경험들을 활용한 조직진단 그리고 조직의 주요한 구조를 활용한 조직분해를 통해서 최종적으로 문제점을 해결할 수 있는 조직을 재구성하게 되었다. 이러한 내러티브적 방법론을 적용한 결과 우정사업이 국민을 위해 지속가능한 보편적 서비스를 목적이라면 우정청으로 전환하는 것이 가장 효율적이고 경제적이고 안정적이라는 결론에 도출했다.

그동안 경영효율화라는 차원에서 접근을 해서 상당부분 효과를 본 측면도 있지만 결국 응급처방에 불과했다고 할 수 있다. 본질적이고 본연적인 우정사업이 되려면 투명성 확보가 지속 가능한 우정사업시스템으로 승화되어야 한다. 이러한 시스템이 교차보조시스템이라고 할 수 있다. 교차보조를 체계를 갖춘다면 후자가 나눈 해에는 적립도 가능해야 한다. 교차보조의 체계를 정립하기 위해서 특별회계의 통합이 필요하고 특별회계의 통합의 정보의 왜곡과 예산의 칸막이 효과를 줄여서 효율성을 높일 수 있다는 처방이 내러티브적 분석방법에 의해서 자연스럽게 도출되었다. 앞으로 질적인 연구체계를 좀 더 가다듬는다면 내러티브 방법론은 작게는 조직분석의 한 방법으로 크게는 국가단위의 분석방법으로 주요한 역할을 할 수 있을 것이라 기대한다.

참고문헌

- 김병태. (2007). 한국금융시장의 개방과 법률적 과제 및 검토: 한미 FTA의 금융시장 개방 시사점. 「국제거래법연구」, 16(1): 95-112.
- 김정애. (2011). 발생주의 복식부기 회계제도에서 산출된 지방재정 건전성 분석지표의 유용성에 관한 연구. 「한국회계학회 학술발표대회 발표논문집」
- 김해리·전영한. (2014). 관료제의 역설 혹은 예외: 조직규모의 분권화. 「한국조직학회보」, 11(2): 85-116.

- 노화준. (1977). 성과지표의 개발과 프로그램의 평가. 「행정논총」, 15(1): 1164-1185.
- 문정주·이승은·박영수·황종남·김성규·최대성. (2009). 「의료기관 공공성 평가기준 및 지표개발연구」. 한국보건사업진흥원 정책보고서.
- 박혜영. (2014). 국어교육 질적 연구에서의 내러티브 분석방법 탐구. 「국어교육학연구」, 49(2): 163-191.
- 안명옥. (2013). 우정사업 위기와 대응노력에 관한 소고. 「우정정보」, 95: 61-84.
- 오동일. (2004). 지방공사의료원사업운영분야 경영평가 지표의 문제점과 개선방향. 「한국산학기술학회논문지」, 5(4): 359-366.
- 오성백. (1987). 「통신정책 기능보강 및 우정사업 조직개편방안」. 통신정책연구소.
- 엄순영. (2007). 법의 세계화와 한미 FTA- 조약의 효력요건과 한미 FTA 의 효력을 중심으로. 「법학연구」, 15(1): 163-192.
- 윤견수. (2013). 공직의정체성에 대한 연구: 공무원의 영혼에 대한 내러티브를 중심으로. 「한국행정학보」, 47(1): 1-23.
- 이주운. (2013). 「FTA의 투명성 제고에 관한 연구」. 한국법제연구원.
- 이창원·임재진. (2014). 공공기관 성과급 지급규모의 타당성에 관한 실증적 연구: 공공기관에 대한 평가결과와의 연계성을 중심으로. 「한국조직학회보」, 11(3): 113-133.
- 이혜영. (2012). 한미FTA, 공공부문 그리고 ISD. 「기독교사상」, 통권 제637호: 38-52.
- 한상일. (2014). 한국 공공부문의 다양화와 새로운 책임성 개념의 모색. 「한국조직학회보」, 10(2): 123-151.
- 성재호·채은선. (2011) 한-EU 자유무역협정 상 보조금 규정의 검토. 「국제법학회논집」 56(3): 67-94.
- 정성호·정창훈·박정수. (2012). 지방자치단체의 유형자산 투자가 부채에 미치는 영향에 관한 연구:복식부기회계정보를 중심으로. 「한국지방재정학회 세미나」, 6: 63-80.
- 최명길·이동민. (2011). 공공기관의 경영평가시스템과 BSC통합이 경영성과에 미치는 영향에 관한 연구: 우정사업본부 사례를 중심으로. 「한국사업정보학회」, 16(4): 127-137.
- 최승환. (2012). 한·중 FTA상의 분쟁해결제도-공공참여 확대를 통한 투명성 제고방안을 중심으로. 「국제거래법연구」, 21(1): 219-236.

- 황성현. (2006). 특별회계·기금 제도개혁의 평가와 향후과제. 「재정논집」, 20(2): 169-202.
- Baltes, B. B., Briggs, T. E., Huff, J. W., Wright, J. A., & Neuman, G. A. (1999). Flexible and compressed workweek schedules: A meta-analysis of their effects on work-related criteria. *Journal of Applied Psychology*, 84(4): 496-513.
- Broussolle, Damien. (2009). Postal services deregulation in the EU, social and territorial cohesion issues, *The service of Industry Journal*, 29(4): 473-490.
- Burke, R. J. (2003). Length of shift, work outcomes, and psychological well-being of nursing staff. *International Journal of Public Administration*, 26(14): 1637-1646.
- Campbell, Robert M. (1993). Symbolic Regulation: The Case of Third-Party Regulation of Canada Post, *Canadian Public Policy/ Analyse de Politiques*, 19(3): 325-339.
- Castle, Henry A. (1915). The Post Office and Socialism, *The North American Review*, 202(716): 68-75.
- Dodge, Jennifer, Ospina, Sonia M. & Foldy, Erica Gabrielle. (2005). Integrating Rigor and Relevance in Public Administration Scholarship: The Contribution of Narrative Inquiry. *Public Administration Review*, 65(3): 286-300.
- Eccles, Richard. (2015). Postal Service: Survey of Competition Law Developments, *Journal of European Competition Law*, 6(2): 143-149.
- Facer, R. L., & Wadsworth, L. (2010). Four-day work weeks: Current research and practice. *Connecticut Law Review*, 42(4):1031-1046.
- Fararo, Thomas J. (2000). Cognitive Value Commitments in formal Theoretical Sociology. *Sociological Theory*, 18(3): 475-481.
- Feldman, Martha S., Skoldberg, Kaj, Brown, Ruth Nicole, & Honer Debra. (2004). Making Sense of Stories: A Rhetorical Approach to Narrative Analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 14(2): 147-170.
- Frieden, Jeffrey A. (1991). Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance. *International Organization*, 45(4): 425-451.
- Frieden, Jeffrey A. & Rogowski, Ronald. (1996). The impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview, in Keohance, Robert O. & Milner Helen (Eds.), *Internationalisation and Domestic Politics*, Cambridge

University Press, Cambridge, MA: 25-47.

Hermann, Christoph(2011). The Liberalization of European Postal Markets: The Response of Firms and Impacts on Employment and Service. *Competition and Change*, 15(4): 253-273.

Jamal, F., Bertotti M., Lorenc, T., Harden, A. (2015). Reviewing conceptualisations of community: reflections on a meta-narrative approach. *Qualitative Research*, 15(3): 314-333. first published on November 6. 2013

Knudsen, Jette Steen. (2002). Germany's Service Reform: Lesson for Policy-Makers. *Journal of Public Policy*, 22(1): 77-100.

Kemmerer, E. W. (1911). The United States Postal Saving Bank, *Political Science Quarterly*, 26(3):462-499.

Kemmerer, E. W. (1917). Six Years of Postal Saving in the United States, *The American Economic Review*, 7(1): 46-90.

Knauth, P. (2007). Extended work periods. *Industrial Health*, 45(1): 125-136.

MacLachlan, Patricia L. (2004). Post Office Politics in Modern Japan: The Postmasters, Iron Triangles, and the Limits of Reform, *Journal of Japanese Studies*, 30(2): 281-313.

Moravcsik, Andrew. (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, *Journal of Common Market Studies*, 31(4): 473-524

Marks, Gray, Hooghe, Liesbet & Blank Kermit. (1996). European Intergration from the 1980s: State-Centric & Multi-level Governance, *Journal of Common Market Studies*, 34(3): 341-378.

Majumdar, Sumit K. (2010). Do cross-subsidies hinder telecommunications market entry?, *info*, 13(2): 85-96.

Perelman, Sergio & Pestieu, Pierre. (1994). A Comparative Performance Study of Postal Services: A Productive Efficiency Approach. *Annales d'Economi et de Statistique*, 33: 187-202.

Rogan, Ann I. & de Kock, Dorthea M.(2005). Chronicles From the Classroom: Making Sense of the Methodology and Methods of Narrative Analysis. *Qualitative*

Inquiry 11(4): 628-649.

Rowlinson, Michale, Andrea Casey, Per H. Hansen, Albert J. Mills. (2014). Narrative and Memory in Organization. *Organization*, 21(4): 441-443.

Williamson, F. H. (1930). The International Postal Service and the Universal Postal Union. *Journal of the Royal Institute of International Affairs*, 9(1): 68-78.