

국제우편물의 국내시장 접근방법

김 호 정

정보통신정책연구원 우정경영연구센터 주임연구원

현재 국제통상우편물은 UPU 회원국이 동의한 배달국 취급비 제도로 정산 및 운영되고 있다. 그러나 우정청을 비롯한 사송업체들은 다양한 방법을 통하여 국제우편물을 배달국 취급비 제도가 아닌 다른 방법으로 국내로 들여오고 있는 현실이다. 그 중 대표적인 것으로 국내조건으로 접수(DA)와 통관 후 국내우편물 전환(DE)을 들 수 있다. 우리나라는 이에 대한 정확한 이해없이 DA제도를 반대만 하고 있는 상황이므로, 본 고에서는 배달국 취급비 제도, DA, DE와 국제우편물의 국내시장 접근시 이해해야 할 개념 등을 정리하고, 이에 대한 UPU의 견해 및 향후 우리나라의 대응방향을 제시해보고자 한다. 구체적으로는 2006년부터 적용될 배달국 취급비 제도, 배달국 취급비 제도를 통한 국제우편물과 비교한 DA와 DE제도, 국제우편물을 이해하는데 필요한 리메일링과 해외교환국, 본 제도 도입시 한국의 영향 및 대응방안을 검토하였다.

I. 서 론

해외발송우편물이 국내로 들어오는 방법은 1) 배달국 취급비(Terminal Dues) 지급 국제우편물, 2) 국내조건으로 접수(Direct Access), 3) 통관 후 국내우편물 전환(Direct Entry), 4) 배달지 접근(Access to the Last Mile)의 4가지가 있다.

일반적으로 A국에서 B국으로 우편물을 발송할 경우 B국에 도착한 우편물을 최종 목적지까지 배달하는 데 소요되는 비용을 A국으로부터 보상받게 되는데, 이러한 제도를 총칭하여 상대국 취급비라 한다. 상대국 취급비는 통상우편물에 적용되는 배달국 취급비(TD: Terminal Dues), 소포우편물에 적용되는 배달국 육로취급비(ILR: Inward Land Rate)와 EMS에 적용되는 불균형 보상요율(ICR: Imbalance Compensation Rates)로 구성되어 있다.

이와 같은 일반적인 국제우편물 배달방법 이외에 현재 광범위하게 사용되는 것이 국내조건으로 접수(DA)하는 방법과 통관 후 국내우편물 전환(DE)의 두 가지가 있다. DA는 각 우정청이

자국업무에서 제공되는 모든 요율, 규정 및 조건을 자국고객에게 제시하는 것과 동일하게 다른 우정청에게도 적용해야 하는 것을 의미하며 UPU 부카레스트 협약 제28조에 의해 규정하고 있는 내용이다. DE는 국제우편물이 국내로 들어올 때 배달국 취급비가 적용되는 일반 국제우편물 또는 DA 우편물로 들어오지 않고 화물형태로 접수되어 국내우편물로 배달되는 것이다. 이 외에 현재 시장에서 그 사례가 보고되기 시작하고 있는 방법으로 LM이라는 배달지 접근 방법이 존재한다.

본 고에서는 현재 적용되고 있는 배달국 취급비 제도에 대한 소개와 함께 국제우편물 시장에서 나타나고 있는 기타 세 가지 접근방법에 대한 소개 및 우리나라 향후 대응방안에 대해서 검토하도록 하겠다.

II. 국내시장 접근방법의 종류

1. 배달국 취급비(Terminal Dues) 지급 국제우편물

A국에서 B국으로 국제통상우편물을 발송할 경우 B국에 도착한 우편물을 최종 목적지까지 배달하는 데 소요되는 비용을 A국으로부터 보상받는 제도가 배달국 취급비 제도이다. 북경 조약에 의거하여 2006년 이전의 배달국 취급비는 선진국과 개도국에 기본적으로 다른 시스템을 적용하고 있었으나, 부카레스트 총회는 2014년까지 궁극적으로 하나의 시스템으로 이행하겠다는 목표 아래 새로운 배달국 취급비에 대한 안을 통과시켰다. 즉 새로운 배달국 취급비 제도는 서비스 품질 향상과 실질적인 도움이 필요한 최빈국에 대한 보다 많은 지원을 목표로 하며, 국내 요율에 기초하여 배달국 취급비를 적용하는 종전의 시스템을 '06년 이후 각 우정청의 원가보상이 되는 배달국 취급비 시스템으로 전환하겠다는 취지를 가지고 있다. 부카레스트 조약은 2006년 1월 1일부터 2009년 12월 31일까지 적용되며, 2008년 나이로비 총회 때까지 목표시스템에 편입될 순기부국(NCC: Net Contributor Country)을 확정하여 2012년 1월 1일부터는 목표시스템에 편입되도록 하는 것을 주요 목표로 하고 있다.

2006년도부터 적용되는 배달국 취급비 시스템은 과도시스템 국가간 정산요율을 종전의 3.427 SDR/kg에서 3.727 SDR/kg으로 조정하고 목표시스템 국가간 정산요율의 상한치와 하한치 요율도 각각 인상함으로써 이전의 배달국 취급비에 비해 전반적으로 보상요율을 인상하였다. 또한

과도시스템의 개정절차와 다량우편물 정산요율은 목표시스템 국가간 요율의 하한치인 0.147 SDR/item+1.491 SDR/kg을 적용한다. 이와 같은 보상요율의 인상으로 인해 전 세계 우편물량의 86%에 대해 원가 보상이 가능할 것으로 전망되며, 특히 목표시스템 국가 중 상한치 요율이 적용되는 국가는 하한치가 적용되는 국가에 비해 배달국 취급비를 37% 이상 더 보상받게 된다. 현재 각국의 물량 구조가 상이하기 때문에 쉽게 결론을 내릴 수는 없으나 독일, 핀란드, 일본 등의 몇몇 선진국은 여전히 원가에 기초한 배달국 취급비를 보상받지 못하는 것으로 보고되고 있다. 과도시스템 국가 중 도착물량이 많은 국가는 배달국 취급비 보상규모가 커지게 되는데, 이는 전체 과도시스템 국가의 93%가 해당된다.

새로운 배달국 취급비의 특징은 선진국 이외의 국가를 순기부국, 최빈국을 제외한 TRAC 1국가, 최빈국으로 분류하여, 서비스 품질 기금(QSF: Quality of Service Fund) 지원이 가장 절실한 최빈국에게 지원이 많이 이루어지도록 한 점이다. 북경 조약에 따르면 UPU는 서비스 품질 기금 지원을 위해 사용하는 국가분류로 1990년대 유엔 개발 프로그램(UNDP: United Nations Development Program)의 분류체계를 기초로 하여, 선진국과 개도국으로만 구분하고 있다. UNDP의 분류체계는 원조 구분여부를 확정짓기 위해 국가별 펀드 할당시 TRAC(Target for Resource Assignment from the Core) 모델을 사용하는데, 이 분류에 따르면 TRAC은 3가지로 구분되며 TRAC 1에 해당하는 국가만이 나머지 국가인 TRAC 2와 TRAC 3의 원조를 받을 수 있다. TRAC 1은 저소득(low income), 중간소득(middle income) 국가로서 순기부국은 제외된다. 따라서 UPU에 의해 개도국으로 분류된 국가는 UNDP 기준에 따르면 더 이상 UNDP로부터 재정적 원조를 받지 않으며 여기에는 순기부국(NCC: Net Contributor Country)이 해당한다. 이러한 문제를 해결하기 위해 UPU는 다음과 같이 새로운 국가분류를 실시하였다.

〈표 1〉 QSF 지원을 위한 UPU의 새로운 국가분류¹⁾

국가분류		1인당 국민소득	국가 수
TRAC 1	저소득국(low income country)	\$900 이하	72
	중간소득국(middle income country)	\$900 초과 \$4,700 미만	68
Non-TRAC 1	순기부국(net contributor country)	\$4,700 이상	34

1) Congress-Doc 28.Add 1, 23rd Congress. UPU

즉 기존의 개도국을 저소득국(low income country), 중간소득국(middle income country), 순기부국(net contributor country)으로 구분하였으며, 우리나라는 Non-TRAC 1에 속하게 된다. 따라서 부카레스트 조약에 따른 정확한 분류로는 순기부국, 최빈국(LDC: Least Developed Country), 최빈국을 제외한 TRAC 1국가(TRAC 1 countries other than LDC)로 사용하게 된다. 이와 같은 국가분류는 1차적으로는 QSF 지급을 위해 구분되었으며, 현재는 순기부국으로 분류된 고소득 기존개도국이 궁극적으로는 2012년 초기 편입대상국이 될 가능성이 높다는 것을 보여주고 있다.

이러한 새로운 국가분류에 따라 부카레스트 조약에 따른 QSF 지급체계 역시 북경 조약과는 상당부분 차이를 나타내고 있다. 북경 조약에 의하면 전 선진국이 개도국에 대해 일괄적으로 7.5%를 지급하였으나, 부카레스트 조약에서는 QSF 지원이 절실한 국가에 더 많이 지원한다는 목적 아래 국가 그룹군별로 지급률을 차등화하였다. 즉, 최빈국으로 분류된 국가에게는 16.5%를, 최빈국을 제외한 TRAC 1국가에게는 8%, 순기부국에 대해서는 1%를 지급하는 것으로 조정하였다. 특히 최빈국의 경우 최빈국을 제외한 모든 국가에서 16.5%를 지급받는다. 이를 표로 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> QSF 지급상황 개요

적용국가분류		적용요율
선진국	→ 순기부국	3.727 SDR/kg×1%
	→ 최빈국을 제외한 TRAC1 국가	3.727 SDR/kg×8%
	→ 최빈국	3.727 SDR/kg×16.5%
순기부국	→ 순기부국	-
	→ 최빈국을 제외한 TRAC1 국가	-
	→ 최빈국	3.727 SDR/kg×16.5%
최빈국을 제외한 TRAC1 국가	→ 순기부국	-
	→ 최빈국을 제외 TRAC1 국가	-
	→ 최빈국	3.727 SDR/kg×16.5%
최빈국	→ 최빈국	-

또 다른 부카레스트 배달국 취급비 제도의 특징은 서비스 품질연계 시스템의 확대이다. 부카

레스트 조약은 선진국간 의무사항으로 되어있는 서비스 품질연계 참여국가를 확대시키기로 하였다. 구체적인 시스템 내용은 아래와 같다. 서비스품질연계 시스템에 참여하는 국가는 현재 목표시스템이 적용되는 국가와 과도시스템 국가 중 도착물량이 특정 한계치(threshold) 이상인 국가 및 자발적 참여 국가로 구성되며, 도착 물량에 대하여 서비스 품질을 측정하고 이를 기준으로 보상 및 페널티를 적용한다. 서비스 품질 수준은 국내우편물에 대한 기준과 동일하게 적용되어야 하며, 이 목표치(target)는 매년 상승되어야 한다. 그러나 과도시스템 국가의 참여를 촉진하기 위하여 유예조항을 두고 있는데, 예를 들면 서비스품질연계 시스템에 참여한 과도시스템 국가가 목표를 달성하지 못한 경우에도 최대 5%의 페널티를 적용하지 않으며 최소한 배달국 취급비의 하한요율(3.727 SDR/kg)은 유지되도록 한다. 다만, 목표를 달성한 경우에만 배달국 취급비의 5%를 추가적으로 보상하고 있다. 또한 서비스품질연계 시스템 편입대상인 국가가 이 제도의 시행을 거부하면 서비스 품질 연계를 통한 보상은 받지 못하며, 다른 국가에는 추가보상을 해야 한다.

이상과 같이 살펴본 2006년 이후의 배달국 취급비 제도를 <표 3>과 같이 정리할 수 있다.

<표 3> 부카레스트 총회의 주요 제도변경 내용

구 분	주요 내용
제도명칭 변경	Industrialized country system → Target system(목표시스템) Developing country system → Transition system(과도시스템)
서비스 품질연계	현재 선진국간만의 의무사항인 우편 품질개선에 많은 국가가 참여하도록 장려
원가기반, 품질연계	모든 국가에 대하여 원가 기반 및 품질 연계 시스템을 적용할 수 있도록 노력
목표 시스템 이행일정	2012. 1. 1: 우편분야 선진국가 2013. 12. 31: 모든 국가
기본요율 인상	목표시스템 국가간 하한치 및 과도시스템 정산요율을 기존의 3.427 SDR/kg에서 3.727 SDR/kg으로 인상
QSF 개선	실질적인 도움이 필요한 최빈국에게 혜택이 돌아가도록 개선

우선 제도의 명칭은 기존의 선진국 시스템(industrialized country system)에서 목표시스템(target system)으로, 개도국 시스템(developing country system)에서 과도시스템(transition system)으로 변경되었다. 기타 주요 변경내용은 다음과 같다. 첫째, 우편의 품질개선을 위해 현

재 목표시스템에만 적용되는 의무사항인 배달국 취급비 서비스 품질연계제도에 2007년부터 편입국가를 늘리도록 확정하였다. 둘째, 본 시스템은 모든 국가를 하나의 목표시스템에 편입시키기 위한 목표 달성을 위한 과도기적 단계로서 이를 위한 이행일정을 제시하였다. 이에 따르면 우편분야 선진국가는 2012년 1월 1일까지, 그 외의 국가라 할지라도 2013년 12월 31일까지는 목표시스템에 편입시키는 것을 목표로 한다. 셋째, 배경 조약에 의한 시스템보다 원가를 보다 잘 반영하는 요율을 적용하도록 하였으며, 넷째, QSF는 실질적인 도움이 필요한 최빈국에게 더 많은 혜택이 돌아가도록 개선하였다. 동시에 순기부국에게는 QSF를 거의 지급하지 않고 서비스 품질연계에 참여하는 것을 독려함으로써 목표시스템에 편입되기 위한 준비기간을 부여한 것이 특징이다.

2. DA(Direct Access, 국내조건으로 접수)

DA는 각 우정청이 자국업무에서 제공되는 모든 요율, 규정 및 조건을 자국고객에게 제시하는 것과 동일하게 다른 우정청에게도 적용해야 하는 것을 의미하며 UPU 부카레스트 협약 제28조에 의해 규정하고 있다.

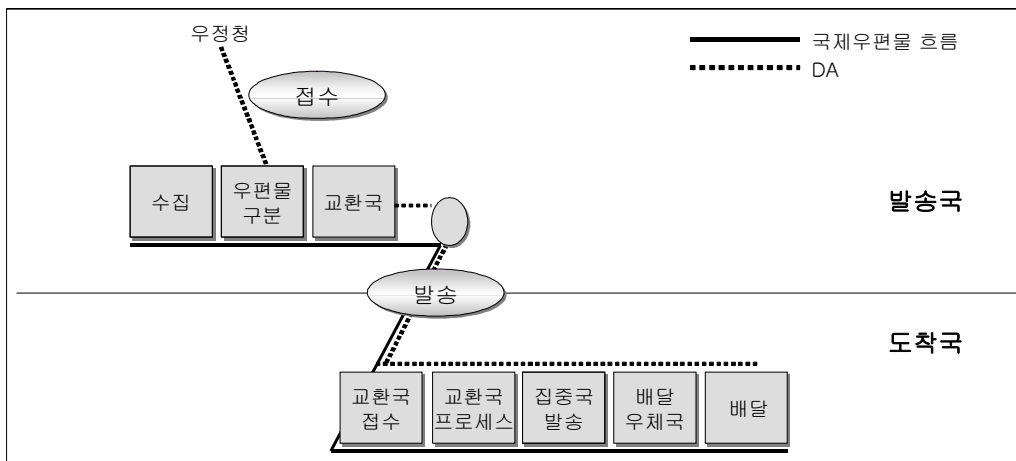
〈표 4〉 UPU 협약 상의 DA 관련 조항

제28조 배달국가취급비·일반 규정	
4항	국내업무로의 접수
4.1	각 우정청은 국내고객에게 제시하는 것과 동일한 조건으로 국내업무에서 제공되는 모든 요율, 규정 및 조건을 다른 우정청들이 이용할 수 있도록 해야 한다.
4.2	유사한 조건으로 발송우정청은 동등한 우편물에 대하여 목표시스템내의 우정청이 국내고객에게 제공하는 것과 동일한 조건을 발송우정청에 제공하도록 목표시스템내의 우정청에게 요구할 수 있다.
4.3	과도시스템내의 우정청은 제4.1항에 규정된 조건에 따른 접수를 허용할 것인지 여부를 표명해야 한다.
4.3.1	과도시스템내의 우정청이 국내제도에서 제공되는 조건에 따른 접수를 허용한다고 표명한 경우, 그러한 허용은 모든 연합회원국에게 차별 없이 적용되어야 한다.
4.4	배달우정청은 국내업무로의 접수조건이 접수우정청에 의해 충족되는지 여부를 판단한다.

위의 조항에 의하면 DA의 적용대상으로 신서, 다량우편물, 서적 등의 구분을 하고 있지 않음

며, 해당우정청의 모든 상품에 해당된다. 또한 각 우정청은 DA 운영 데이터 베이스를 통해 UPU 국제사무국에 통보하게 되어 있으며 이에 따라 각 우정청이 참여내용과 범위를 결정한다. 다만 협약 제28조 5항의 다량우편물 관련조항에 따라 특정국가와 다량우편물에 관한 양자 혹은 다자간 협정을 맺어 국내다량우편물과 유사한 조건으로 배달할 수 있게 하고 있다. 이는 다량우편물에 대해서는 양자, 혹은 이해를 같이하는 다자간 협정을 통해 UPU가 정한 기본 요율 외에도 국가별로 요율을 조정할 수 있음을 의미한다.

현재 목표시스템국가간에는 DA 실시가 의무조항이며, 과도시스템국가가 DA 실시를 선택하면 2년간의 시범운영기간과 DA의 적용범위를 설정할 수 있는 권리가 주어진다. DA 물량에 대한 정산은 상호합의 아래 UPU 양식을 사용하며 우편통관절차에 따른 통관이 이루어지고 있다. 국제사무국은 목표시스템 우정청들 사이에서 DA가 활성화 되지 않은 이유로는 목표시스템간의 배달국 취급비 적용이 DA 적용보다 유리하기 때문이며, 대부분 과도시스템 우정청들은 배달국 취급비보다 국내요금이 낮기 때문에 DA 적용을 꺼려하여 결론적으로 리메일링이라는 부작용이 생겨났다는 입장을 가지고 있다. DA의 구조를 살펴보면 아래의 그림과 같다.



(그림 1) DA의 구조

일반적인 국제우편물은 소비자가 편지를 발송하면 국내에서 일반적인 수집, 우편물 구분 과정을 거친 후 공항이나 항만을 통과하여 도착우정청의 교환국에 접수된다. 교환국에서 통관절차가 이루어

어지고 나면 해당집중국으로 발송되어 구분되며, 배달우체국을 통해 최종 고객에서 전달된다.

반면 DA는 국제우편물을 발송할 때, 앞의 (그림 1)과 같이 우편물을 접수하여 구분하는 발송국이 도착국 우정청의 국내우편물에 적용되는 것과 동일한 조건, 즉 국내조건을 적용하여 발송한다. 이러한 우편물은 배달국 취급비가 적용되는 일반 국제우편물이 아닌 DA 우편물이라 하며 도착국 우정청에 도달한 후의 우편물 처리과정은 일반 국제우편물과 동일하다.

현재 UPU는 DA의 활성화된 운영을 위한 가이드라인을 배포하여 각국의 일반적 정보, DA 담당자 목록, 국내우편상품, DA 관련 웹사이트, 국내요금표를 요구하고 있으며, 해당국은 이 서식에 따라 각국의 모든 우편상품과 요금에 대한 정보를 DA 데이터 베이스에 게시하고 있다. 그러나, DA의 적용은 각국의 국내우편물과 같은 조건에 의한 것이므로 상품을 선택하거나, 요금, 물량 등을 조정할 수는 없다. 다만 각국의 요금과 할인을 등을 고려하여 자국에 이익이 된다고 판단되면, 배달국 취급비 제도 대신 DA 제도를 선택할 수 있다. 따라서 현재 시점에서 DA의 적용이 우리나라에 미칠 것으로 예상되는 효과를 전망해보고자 한다. DA는 각국의 최혜(most favored) 국내배달조건으로 배달하는 것을 전제하므로, 현재 국내 요금 중 가장 낮은 요금으로 운영되는 보통우편을 기준으로 분석을 진행하였다.

상대국이 목표시스템 국가일 경우 국내요금이 배달국 취급비 이상이라고 판단하여 DA를 적용하지 않았고, UPU에서 2006년부터 적용되는 목표시스템 국가간 정산요율을 확정하기 위한 샘플링을 실시한 결과 목표시스템 국가간 우편물 평균 통수가 18.63통으로 조사결과를 바탕으로 우리나라 1kg 평균요금을 도출하여 분석해보았다. 그 결과 DA의 주 목적인 다량우편물 할인을 적용하지 않는 상황에서도 동일우편물에 배달에 대하여 우리나라가 목표시스템에 적용되었을 때 보다 17% 감소한 정산요금을 수령하게 된다. 또한 우리나라는 국제우편물 배달시 원가보상이 되지 않으므로, 다량우편물 할인이 적용되면 그 손해액은 더 커질 것으로 전망되었다.

현재 UPU에서는 시장이 개방되지 않은 나라에서는 리메일링의 위험성을 강조하며, 시장개방이 된 나라에서는 사송업체의 저가 공격으로 시장자체를 잃을 수 있다는 이유로 DA의 허용을 장려하고 있다. 배달국 취급비 프로젝트 실무 그룹인 WG 14는 제도전환 과정에서 DA를 적극 홍보하고 지원하여 우편시장의 왜곡 방지(불법적 리메일링 방지 등)를 위해 적극적 활동을 하고 있다. 즉 UPU는 일부 개도국에서 요금이 낮다는 이유로 DA 적용을 거부하는 현상에 대하여, 이는 궁극적으로 불법적 리메일링을 조장할 것이며 경쟁업자가 있는 시장의 경우에는 경쟁

업자에게 고객을 잃어버리는 결과를 가져 올 것이라는 것을 지속적으로 강조하고 있다. 다만 개도국의 경우 DA 적용으로 인한 손실을 최소화하기 위한 다양한 방법들을 검토 중이다.

우리나라의 우편요금은 보편적 서비스를 이유로 원가보상이 되지 않으므로, DA를 허용하면 배달국 취급비가 줄어들고 원가보상이 안 되는 가격으로 우편물을 배달함에 따라 우리나라에 미치는 손해가 발생하게 된다. 따라서 목표시스템에 편입되더라도 UPU 차원에서 DA로 인한 손실을 최소화하기 위한 다양한 방법들을 검토하여야 한다.

DA제도는 목표시스템 국가에 적용되는 제도로서 우리나라에 미치는 영향은 현재 없으나, 우리나라가 목표시스템에 편입될 경우를 대비하기 위해 UPU에서의 적극적 활동을 통하여 DA로 인한 손실을 최소화하기 위한 장치를 마련하는 정책이 필요할 것이라고 판단된다. 이와 더불어 DA는 현재 국내우편시장이 흑자이면 문제가 될 것이 없으므로, 원가보상이 되는 우편요금 개선포 하나의 방법이 될 수 있다. 또한 DA 도입시 다량우편물에만 적용될 수 있도록 UPU에서 적극적 활동을 해야 하며, 향후 도입이 결정되면 실무적인 차원에서 한글주소 기입, 한국 내 반송처, DA의 사전 승인 등의 구체적인 요구사항을 고려해 볼 수 있다. 차선택으로는 목표시스템 전환대상국에게 DA 유예조항, DA 도입을 위한 인센티브를 부여할 것 등을 UPU에서 제안하며, 과도시스템 국가를 위한 DA 제도 개발 작업에 참여하여야 할 것이다.

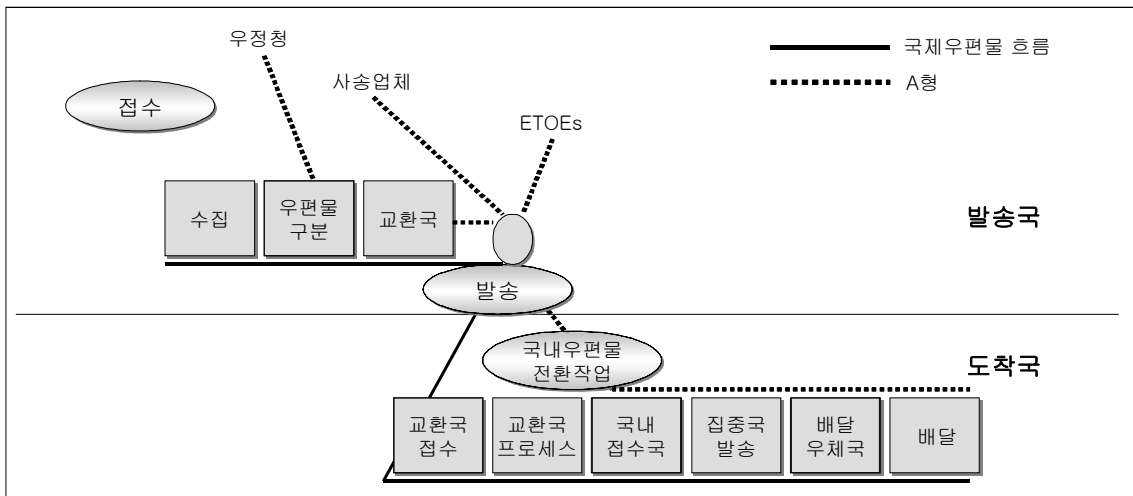
3. DE(Direct Entry, 통관 후 국내우편물 전환)

DE는 국제우편물이 국내로 들어올 때 배달국 취급비가 적용되는 일반 국제우편물 또는 DA 우편물로 들어오지 않고 화물형태로 접수되어 국내우편물로 배달되는 것이다. DE와 DA의 가장 큰 차이점은 DE 우편물의 경우 UPU 양식을 사용하지 않고 상업통관절차를 거쳐 국내로 들어오는 우편물이라는 점이다. 이러한 DE의 유형으로는 '우정청, 사송업체를 포함하는 모든 사업자(이하 모든 사업자)'에서 우정청으로 발송되는 형태와 모든 사업장에서 모든 사업자에게로 발송되는 형태의 두 가지가 있다. 설명의 편의를 위해 전자를 A형, 후자를 B형으로 부르도록 한다.

1) A형: 사업자 → 우정청(from any player to a designated postal operator)

DE는 UPU 양식을 사용하지 않으므로 우정청, 해외교환국(ETOE) 및 모든 사송업체가 받

송자가 될 수 있으며, 도착국의 국내인수시설을 통해 국내로 들어오면 발송주체 대리인에 의하여 통관절차를 거친 후 국내에서 발송된 우편물(국내우편물)인 것처럼 발송된다. 주로 해외 다량우편발송자가 국내 다량우편발송자에 대한 우대조건을 적용받아 저렴한 요금으로 배달하려고 이용한다. 이 형태가 뒤에서 설명할 ABB 형태의 리메일링이다.

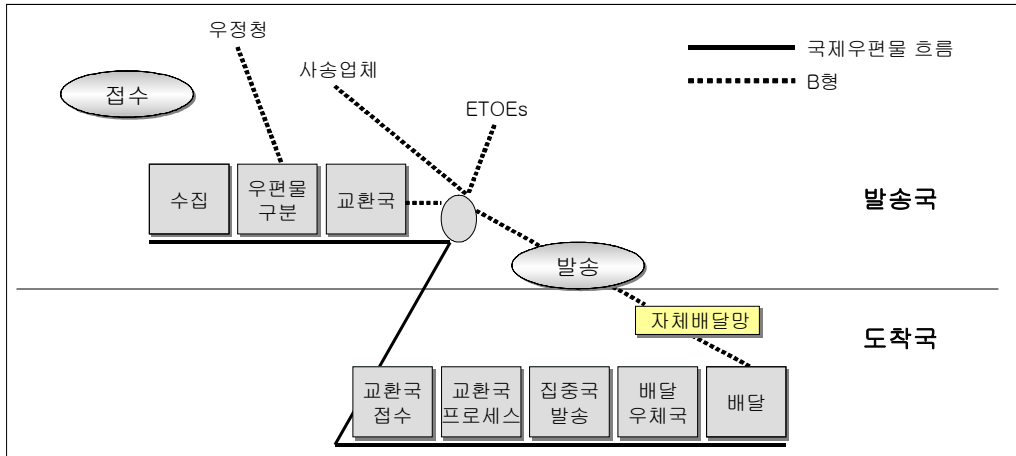


[그림 2] A형 DE의 구조

A형 DE는 위의 그림과 같이 발송우정청, 사송업체, 해외교환국에서 공항, 항만 등을 통과하여 화물의 형태로 도착국 우정청에 우편물을 발송한다. 편지가 도착국에 화물로서 도착한 후에는, 대리인이나 국내업체에 의해 상업통관절차를 거쳐 국내접수국에 접수된 후 도착국 우정청의 배달망에 의해 국내우편물로서 소비자에게 배달된다.

2) B형: 사업자 → 사업자(from any player to any player)

두 번째 형태 역시 UPU 양식을 사용하지 않으므로 우정청, 해외교환국 및 모든 사송업체가 발송자가 될 수 있으며, 도착국의 우정청을 이용하지 않고 해외교환국 등의 자체시설로 우편물을 수령하여 자체배달망으로 배달하는 것이다. 여기에서 우정청의 해외교환국이 활발하게 이용될 수 있다. 이를 도식화하면 다음과 같다.



[그림 3] B형 DE의 구조

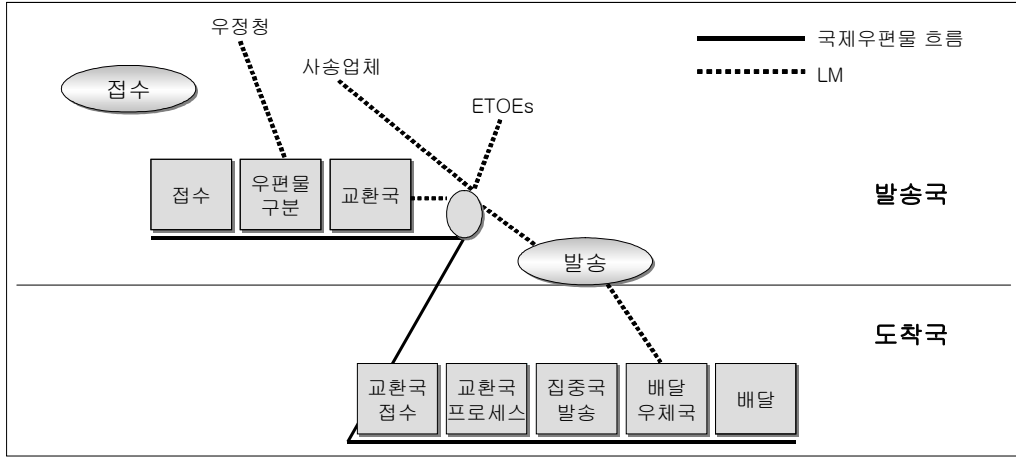
[그림 3]에 따르면 B형 DE는 발송우정청, 사송업체, 해외교환국에서 공항, 항만 등을 거쳐 화물의 형태로 우편물을 발송한다. 편지가 도착국에 화물로서 도착한 후에는, 대리인이나 해외 교환국에 의해 상업통관절차를 거쳐 우정청의 우편배달망이 아닌 자체 배달망으로 소비자에게 우편물을 배달한다.

4. LM(Access to the Last Mile, 배달지 접근)

LM은 국제우편물이 국내로 들어올 때 도착국 우정청이 최종배달작업만 수행하는 것을 의미한다. 즉 도착국 우정청의 최종배달망만 이용하는 것으로 현재로서는 영국을 포함한 몇몇 국가에서 일부 사례만 발견되고 있으며, LM 적용시 부과되는 요금 등에 논의가 이루어지나, 초기단계에 머무르는 수준이다.

LM은 [그림 4]와 같이 DE와 같은 형태로 우편물을 도착국에 발송하는 형태로 볼 수 있으나, 도착국의 상업통관절차를 거친 후 우편물을 구분하여 자체 배달망으로 해당우체국까지 우편물을 바로 전달하며 도착국의 우편망은 최종소비자에게 도달하기 위해서만 이용하는 형태이다.

지금까지 소개한 국제우편물의 국내시장 접근방법을 발송주체, 배달망, 우편물 형태유무, 통관절차의 형태, UPU 정산서식 사용여부 등에 의해 구분하여 정리하면 다음의 <표 5>와 같다.



(그림 4) LM의 구조

<표 5> 국내우편시장 접근방법의 비교

	TD	DA	DE		LM
			A 형	B 형	
발송주체	우정청	우정청	모든 사업자(우정청 포함)		
통관절차	우편통관	우편통관	상업통관		
배달망	도착국 우정청	도착국 우정청	사송업자 자체 배달망	도착국 우정청 (배달만 이용)	
형태	우편물	우편물	화물		
UPU 정산양식 사용여부	사용	사용	사용하지 않음		
특징	국제우편망을 이용하는 일반 우편물	배달국의 국내우편물에 준하는 조건으로 발송국에서 접수	화물로 도착 후 국내우편물로 전환 (리메일링 형태)	우정청외의 자체시설로 배달 (ETOEs 물량 포함)	일부 사례(영국)

배달국 취급비가 지급되는 일반적인 국제우편물을 제외하고 DA, DE, LM의 형태가 존재하나, 현재 광범위하게 사용되는 것은 DA와 DE이다. 위의 표에서 볼 수 있듯이, DA는 기존의 DE 형태로 사송업체를 포함한 모든 사업자에 의해 화물로서 취급되는 국제우편물을, 국제우편망을 가지고 와 국내시장으로 들어오는 모든 국제우편물을 국제우편망에서 파악할 수 있다는

데 의의가 있다.

Ⅲ. 유사개념의 이해

현재 DA는 UPU에서는 주요 이슈로 간주되고는 있으나, 지금까지 우리나라는 적용대상국이 아니었으므로, 명확한 이해의 부재로 리메일링, 다량우편물 국내접수, 심지어 그 수단이 되는 해외교환국 등의 개념과 혼재하여 사용하여 왔다. 따라서 본 고에서는 국제우편물이 국내시장에 접근하기 위한 유사개념에 대해 정리하고자 한다. 이는 현재 국제우편물의 국내시장 접근방법 관련 주요 이슈를 파악하는데 도움이 될 것이다.

1. 리메일링(Remailing)

DE는 앞서서도 살펴보았듯이, 우편물이 화물로서 배달국가로 발송되어 통관절차를 거친 후 해당 우정청에서 국내우편물로 전환되어 최종소비자에게 배달되는 형태를 말한다. 북경 조약에서는 개도국 시스템에서 다량우편물의 국내조건으로의 접수 제도가 존재하였으며, 흔히 사송업체들에 의한 ABB 형태의 리메일링이라고 볼 수 있다. DE의 이해를 돕기 위해 리메일링에 대하여 먼저 정리해보고자 한다.

리메일링은 1992년 UPU에서 논의의 대상이 되었던 것으로, UPU 문서에 따른 정확한 정의는 사송업체 또는 일반 개인이 대량으로 서류나 물품을 수주받아 경제적·재정적 이득을 위한 것이든 아니든 그 목적에 관계없이 해당국 밖으로 그 서류나 물품을 반출하였다가 반출된 국가에서 우편에 의해 최종 수취인에게 우송, 배달하는 행위이다.

리메일링의 종류에는 ABC형, ABB형, ABA형이 있다. 전세계적으로 ABA형의 경우 배달국 취급비가 없었던 시절에 가장 많이 사용되었던 것이며, 요즘은 ABC형, ABB형이 주종을 이루고 있다. ABA형은 A국에서 B국까지 사송업체가 자체 운송수단 또는 직접 계약한 운송수단에 의해 우편물을 들여와 B국에서 국제우편물로 접수시킨 다음, B국에서 순수한 국제우편으로 A국으로 발송, A국의 국내우편배달망으로 배달하게 하는 유형이다. 두 번째인 ABC형은 A국에서 C국으로 발송하기 위해 C국행 국제우편을 이용하지 아니하고 B국까지 사송업체의 독자적 운송수단에 의해 반출하여, B국의 국제우편으로 C국에 발송하는 유형이며, 세 번째인 ABB형

은 사송업체가 B국으로 서류/물품을 반입한 다음, B국의 국내우편으로 접수시켜 우편으로 하여금 배달하게 하는 유형으로 도착국 국내우편요금이 외국에서 들어오는 배달국 취급비보다 싼 경우, 혹은 상품의 경제성보다는 배달속도 등이 중요할 때 경량 다량우편물에 대해 주로 이용된다. 현재 UPU에서는 리메일링이 각 우정청의 우편경제를 불안하게 한다는 이유로 반대하는 입장과 리메일링이 경쟁의 합법적 형태로서 우정청으로서는 경쟁에 맞서 업무개선을 통해 선의경쟁을 해야 한다는 두 가지 견해가 공존하고 있다. 세 번째 ABB형이 DE라고 볼 수 있으며, 현재 우리나라에서도 정기간행물, 잡지 등의 해외발송물이 이와 같은 형태로 접수되고 있다. 현재 서울집중국에서 파악한 ABB 형태의 물량은 2005년 1월부터 10월까지 약 3백만통으로 금액은 약 15억원이다.

리메일링에 대한 UPU에 관한 입장은 부카레스트 조약의 협약 제 27조²⁾에서 다루고 있다. 협약에 따르면 회원국은 유리한 요금조건으로 이익을 얻기 위하여 외국에서 부치거나 부치도록 한 통상우편물에 대해서는 배달할 의무를 지지 않는다고 언급하고 있으며, 4항에서는 이러한 경우의 정산방법에 대해서도 언급하고 있다. 이는 UPU에서는 리메일링 물량에 대해서 배달할 의무를 지지 않는다고 밝히며 세부사항은 각 회원국에서 결정하도록 하고 있다. 우리나라는 모든 형태의 리메일링을 금지하고는 있으나, 실제 국제우편물 교환에서는 빈번하게 나타나고 있다. 특히 앞서 DE에 관한 설명에서도 알 수 있듯이 우편시장이 경쟁상태인 국가나 해외교환국이 있는 우정청에서는 이와 같은 DE가 광범위하게 이루어지고 있다. 현재 우리나라에서는 [그림 2]의 A형 DE만 있다고 추측되며 그 순수 규모는 연간 약 15억원이 넘을 것으로 추정된다. DA 제도가 실시되면 이 우편물량은 일반적인 국제우편망을 통해 소통될 것으로 보인다. 그러나 이러한 물량이 국제우편물로 흡수될 경우에도 국제우편물 세입은 DA 적용 전보다 적을 것으로 전망된다.

2. 해외교환국(ETOE: Extra Territorial Offices of Exchange)

앞서 DE를 살펴보면서 DE를 운영하기 위한 도구로서 해외교환국이 사용된 것을 알 수 있었다. 여기서는 해외교환국의 이해를 돕기 위해 해외교환국의 정의와 각 우정청에서 사용되고 있

2) 부카레스트 조약 제23조 통상우편물의 외국에서의 접수

는 현황을 살펴보도록 한다.

교환국(exchange office)이란 도착·발송 국제우편물을 처리하는 곳이며 해외교환국(ETOE)이란 제3국에 설치한 교환국을 뜻한다. 해외교환국의 설치는 90년대 중반 이후 대두되기 시작한 현상으로, 그 목적은 국제통상우편물(DM, 고지서, 광고 우편물 등의 다량 우편물)의 취급과 운영을 원활히 하여 서비스 품질을 높이기 위한 것이다. 주요 설치 지역은 북미와 유럽이며 아·태 지역의 물량은 미미하고 기타 남미, 중동, 아프리카 지역의 해외교환국에 대해서는 보고된 바 없다. 현재 106개의 해외교환국이 등록되어 있으며, 이는 12개국 우정사업자에 의해서 운영되고 있다.

부카레스트 총회 이전까지 해외교환국에 대한 UPU 내의 논의를 요약해보면 다음과 같다. 그 이전의 UPU 조약은 해외교환국 관련 조항을 두지 않고 설치를 금지하지도 않았으며 UPU 표준화 위원회(Standard Board)는 IMPCs 코드를 부여해 해당 우정청들이 이를 운영할 수 있도록 하였다. UPU 내에서는 UPU 표준화위원회가 공식 코드를 부여하는 행위에 대하여 이러한 행위 자체가 해외교환국으로 하여금 UPU 협약에 의거하여 우편물 교환능력, UPU 공식 양식(documentation) 사용능력, 배달국 취급비 제도를 활용할 능력을 부여하고 있다는 견해와 이러한 해외교환국을 설치한 우편사업자들은 교환국을 설치한 국가의 국내우편법(domestic postal legislation)을 준수해야 하며, 교환국이 설치된 국가의 정부가 협약으로부터 해당 국가에 발생하는 의무를 이행할 것을 지정한 경우에만 UPU 협약과 규정을 이용할 수 있으며, 소재국에서 “상업적(commercial) 우편사업자”로 간주되어 다른 우편사업자들과 공정하고 상업적 조건하에서 우편물을 교환해야 한다는 견해가 대립하였다.

해외교환국에 대한 UPU에서의 공식적 논의는 1998년에 시작되었다. 1998년 CA에서 처음으로 벨기에가 해외교환국 문제를 고려할 것을 제의하였으나, 당시 CA는 이 문제를 다룰 작업반이나 국가를 지정하는 등의 구체적인 검토를 고려하지 않았다. 그 이후 각국 우정청들의 해외교환국 설치가 증가됨에 따라 2001년 POC에서 호주가 이 문제를 다시 제기³⁾하였다. 2001년 CA에서는 배달국 취급비 활동그룹(TDAG: Terminal Dues Action Group)과 Committee 1 (Economic Issues and Regulations)의 논의결과 및 국제사무국이 회원국을 대상으로 실시한 해외교환국 관련 설문을 바탕으로 작성된 결의를 채택⁴⁾하였다. 또한 후속 및 임시조치로 2003

3) 2001 POC Doc 25

년 CA에서 총회가 해외교환국에 대한 결정을 내릴 때까지 해외교환국을 설립하고자 하는 해당 우정청은 해외교환국이 소재하는 우정청의 동의를 얻어야 한다는 결의문(Resolution CA 2/2003)을 채택하였다. 이를 바탕으로 2004년 부카레스트 총회에서 해외교환국에 대한 정책이 수립되었다. 핵심내용은 UPU 조약상으로는 해외교환국을 인정하지 않으나, 해당 접수 우정청이 이를 인정하면 UPU 조약을 적용할 수 있다는 조건을 제시한 것이다. 세부내용은 아래와 같다.

- 1) 해외교환국은, UPU 조약에 의거하여 보편적 서비스 제공의무를 다하는 우정청과 전혀 다른 상황에 놓여져 있다.
- 2) 해외교환국을 통한 발송우편물은, 도착우정청이 UPU 조약을 적용하지 않는 한, UPU 조약이 적용되지 않는 상업용 우편물로 간주되어 국내법규에 따라 취급되어야 한다.
- 3) 해외교환국을 통한 발송우편물은, 도착우정청이 해당우편물을 배달할 때 받을 수 있는 배달국 취급비의 감소를 가져와서는 안 된다.
- 4) 해외교환국을 통한 물량은
 - 도착국의 국내법규에 따라 취급되어야 함
 - 혹은, 국내우편물과 같은 요금, 조건으로 취급 검토 가능
 - 혹은, 도착국이 해외교환국을 통한 도착우편물이 UPU 조약에 적용된다고 공표시 배달국 취급비 부과 가능
- 5) 해외교환국을 통한 발송우편물은, 도착우정청이 UPU 조약을 적용하지 않는 한, 도착국의 상업통관 절차를 적용한다.
- 6) 해외교환국을 통한 발송우편물에는, 도착우정청이 UPU 조약을 적용하지 않는 한, UPU의 서식을 사용해서는 안 된다.
- 7) 해외교환국을 설치하고자 하는 우정청은, 해외교환국 설치 대상국의 동의를 얻어야 한다.
- 8) POC와 IB는 본 협약에 부합하기 위해 IMPC 코드의 철회를 시작할 것이다.

앞서 살펴보았듯이 현재 UPU의 입장은, 해외교환국의 법적지위 부여, 해외교환국 승인절차, 해외교환국과 우정청간의 우편물 교환을 위한 기준과 절차, 해외교환국의 코드부여 방식 등에서 국내법이 특정규정을 만들지 않는 한 UPU 우편물로 허용하지 않는다는 입장이다.

해외교환국의 경우, 다른 국가가 우리나라에 교환국을 설치하여 우리나라의 영토내의 독자적

4) Resolution CA 17/2001

인 네트워크를 활용하는 것을 의미하며, 우리나라 우편사업자와 경쟁하여 우편사업을 수행하는 것이다. 따라서 국제우편에서의 배달국 취급비의 손실 뿐 아니라, 궁극적으로는 국내우편시장의 개방도 가능하게 되어, 타국 우편사업자에 의해 한국의 독점적 시장을 상실하는 것을 의미한다. 이는 궁극적으로 타국가만이 아니라, 민간 사업자에게 시장을 개방해야하는 전면적인 시장개방의 문제로 연결될 수 있다. 따라서 이런 경우 UPU는 민간사업자들을 국가우정청과 동등하게 고려해야 하는 부수적인 문제도 발생할 수 있다.

현재 우리나라에는 타 우정청의 해외교환국이 없는 상황이며 부카레스트 총회 Resolution C48에 대한 지지의사를 표명하였으므로 향후에도 해외교환국 물량을 인정하지 않을 것이다.

IV. 결 론

지금까지 국제우편물의 국내시장 접근방법에 대하여 알아보았다. 결론에서는 국제우편물의 국내시장 접근방법에 대한 이해를 바탕으로 향후 UPU에서의 우리나라의 방향성에 대하여 정리해보고자 한다.

현재 국제통상우편물을 배달국 취급비 정산제도라는 UPU 회원국이 동의한 시스템으로 운영되고 있다. 그러나 비용절감, 고객만족, 신속성 등의 이유를 내세우며 우정청을 비롯한 사송업체들이 다양한 방법을 통하여 국제우편물을 배달국 취급비 제도가 아닌 다른 방법으로 국내로 들여오고 있다. 그 중 대표적인 것인 DA와 DE이다. 이에 대하여 UPU에서는 시장이 개방되지 않은 나라에서는 리메일링의 위험성을 강조하며, 시장개방이 된 나라에서는 사송업체의 저가 공격으로 시장자체를 잃을 수 있다는 이유로 DA의 허용을 장려하고 있다. 그러나 앞서 살펴보았듯이 DA가 우리나라에 적용되면, 우리나라는 국제우편물을 배달하고도 원가를 보상받지 못하는 상황이 발생할 수 있다. 즉 현재 우리나라는 과도시스템 국가로서 도착중량과 발송중량에 동일한 요율을 적용하나, 목표시스템으로 편입되면 각 나라 요율로 배달하게 되며, DA이 도입되면, 도착중량에서 대해서는 3.265 SDR/kg으로 배달하며 주요발송국에 대하여서는 약 4SDR/kg에서 6 SDR/kg으로 배달하게 됨에 따라 그 손해액은 커지게 된다.

그러므로 우리나라가 목표시스템에 편입되어도 UPU에서의 적극적 활동을 통하여 DA로 인한 손실을 최소화하기 위한 장치를 마련하는 방안을 마련하는 것이 급선무이다. 또한 차선책으

로 UPU에서 목표시스템 전환대상국에게 DA 유예조항, DA 도입을 위한 인센티브 검토 등을 제안하며, 과도시스템 국가를 위한 DA 제도 개발 작업에 참여하여야 한다. 그러나 DA의 가장 큰 효과는 현재 리메일링 형태의 물량을 국제우편물의 정상적인 형태로 파악할 수 있다는 것이다. 따라서 현재 시점에서 이와 같은 효과를 누리기 위해서는 다량우편물 유입이 많은 국가와 '다량우편물의 국내조건으로 접수' 체결을 검토 해 볼 수 있을 것이다. 이와 더불어 DA와 관련된 문제는 우리나라가 원가가 보상되는 우편물 체계를 가지고 있으면 전혀 문제가 되지 않으므로, 장기적으로 국내우편물 요금 조정안을 고려해 볼 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 윤석환 외, 『국제우편 상대국취급비의 합리적인 조정방안 연구』, 수탁연구 04-7, 정보통신정책연구원, 2004
- _____, 『해외 우정사업 현황분석 및 전략 연구』, 수탁연구 04-27, 정보통신정책연구원, 2004
- 우정사업본부, “우편통계편람”, 2004
- _____, “UPU POC/CA 참가 보고서”, 2004
- _____, “UPU POC/CA 참가 보고서”, 2003
- _____, “UPU POC/CA 참가 보고서”, 2002
- _____, “UPU POC/CA 참가 보고서”, 2001
- Asian-Pacific Postal Union Bureau, “*Postal Resurgence*”, 2003
- Postcomm Publications, “*The Implications and Consequences of Competition into the Postal Monopoly in the UK*”, 2004
- UPU, “*Direct Access Operational Guide*”, 2005
- _____, “*Postal Regulation Principles and Orientation*”, 2004
- _____, “*Postal Statistics*”, 2004
- _____, “*Status and Structures of Postal Administrations*”, 2005
- _____, “*Terminal Dues Financial Impact Model*”, 2003
- www.upu.int