

# 보편적 우편서비스에 관한 소고

최 중 범

정보통신정책연구원 우정경영연구센터 책임연구원

우편은 개인간의 의사 전달뿐만 아니라 기업과 고객을 연결하는 중개자로서의 역할과 현대 시장경제가 작동하는데 요구되는 필수적 경제활동을 수행하고 있다. 오늘날 다양한 기업이 광고, 고객관계 관리, 유통, 배달 등과 같은 핵심 활동을 우편에 의존하고 있다는 점에서 우편의 역할은 극명히 드러난다. 우리는 우편을 '예전에도 그러하였고, 지금도 그러하고 앞으로도 지금과 마찬가지로 당연히 누릴 수 있는 서비스' 정도로만 인식하고 있다. 이 글은 '우편이 앞으로도 당연히 우리가 누릴 수 있는 서비스인가'를 생각해 보기 위해 작성된 것이다. 이를 위해 여기서는 우편이 무엇인지를 우선 알아보고, '당연히 누릴 수 있는 우편'과 밀접히 관련되는 '보편적 우편서비스'에 대해 살펴보고, 어떻게 보편적 우편서비스의 제공이 가능한지, 그리고 지금 시점에서 왜 '당연히 누릴 수 있는 우편'을 생각해 보아야 하는지에 대해 정리한다.

## I. 머리말

오늘날 우리는 20년 전쯤에는 극히 일부의 사람만이 이용할 수 있었거나 상상 속에서만 존재하였음직한 다양한 통신수단을 별다른 부담이 없이 이용하고 있다. 통신수단이 다양화되면서 전통적이고 기본적인 문언통신 수단으로서 우편의 중요성이 상대적으로 약화되었음은 부인하기 어렵다. '편지'로 대변되는 우편물을 발송해 본 기억이 아득한 것은 한 개인의 경험만은 아닐 것이다. 그러나 집 앞 우편 수취함에 최소한 한 두통의 우편물이 새롭게 도착하는 날이 그렇지 않은 날보다 많다는 것 또한 한 개인의 경험만은 아닐 것이라는 점에서 우편은 여전히 중요한 역할을 하고 있음이 사실이다.

우편은 개인간의 의사 전달뿐만 아니라 기업과 고객을 연결하는 중개자로서의 역할과 현대 시장경제가 작동하는데 요구되는 필수적 경제활동을 수행하고 있다. 오늘날 다양한 기업이 광고, 고객관계 관리, 유통, 배달 등과 같은 핵심 활동을 우편에 의존하고 있다는 점에서 우편의

역할은 극명히 드러난다. 발송 주체로서 우편을 적극적으로 이용하지는 않더라도 우리는 수취 주체로서 다양한 정보와 물품을 우편으로 받아 보고 있으며, 이 과정에서 우편은 우리 일상생활 전반에 영향을 미치고 있다. 우편이 존재하지 않았다면 변화된 주거환경과 생활 패턴을 감안할 때 식탁에 된장국을 올려놓는 일조차 지금보다는 어려웠을 것이라는 상상이 가능하다.

그러나 비용을 거의 부담하지 않거나 스스로 움직이는 것과 비교할 경우 매우 적은 비용만으로 각종 정보와 물품을 우편을 통해 받아 보고 있음에도 불구하고, '왜 그리고 어떻게' 이러한 서비스가 제공되고 있는지에 대해 관심을 갖는 사람은 많지 않을 것이다. 더 나아가 우편이 무엇인지조차 정확히 이해하는 사람도 거의 없을 것으로 생각된다. 단지 우리는 우편을 '예전에도 그러하였고, 지금도 그러하고 앞으로도 당연히 누릴 수 있는 서비스' 정도로만 인식하고 있다고 봄이 적절할 것이다.

이 글은 '우편이 앞으로도 우리가 당연히 누릴 수 있는 서비스인가'를 생각해 보기 위해 작성된 것이다. 이를 위해 여기서는 우편이 무엇인지를 우선 알아보고, '당연히 누릴 수 있는 우편'과 밀접히 관련되는 '보편적 우편서비스'에 대해 살펴보고, 어떻게 보편적 우편서비스의 제공이 가능한지, 그리고 지금 시점에서 왜 '당연히 누릴 수 있는 우편'을 생각해 보아야 하는지에 관해 정리한다.

## II. 우편에 관한 기본적 이해

### 1. 우편은 무엇인가?

우편은 우리 일상에서 빈번히 접하는 것으로, 그것이 무엇을 지칭하는 것인지 모른다고 할 사람은 거의 없을 것이다. 그러나 우편을 정확하게 정의하는 것이 그리 용이한 일은 아닐 수도 있다.

우편을 구성하는 활동을 요약하면 '실물의 통신문 또는 소형의 포장물을 수집, 구분, 운송, 배달하는 것'이라 할 있다. 그러나 이처럼 구성하는 활동을 요약하는 것만으로는 오늘날 우리가 접하는 우편서비스를 정확히 정의하였다고 할 수 없다. 우리 주변에는 퀵서비스나 과거 소화물 일관수송서비스로 불리던 택배서비스처럼 우편과 유사하지만, 우편과는 분명히 구분되는 유사 서비스가 존재하고 있기 때문이다.

유사서비스와 우편을 구분하는 유력한 기준으로 GATS의 서비스부문 분류표(Services Sectoral Classification List(MTN.GNS/W/120), 이하 GATS 분류표)에 주목할 필요가 있다. GATS 분류표에서 우편(postal service)은 전기통신서비스(telecommunication service), 꾸리에서비스(courier service), 시청각서비스(audiovisual service)와 함께 통신서비스(communication service)를 구성하는데, 우편과 꾸리에서비스는 유사한 내용의 서비스이지만 사업의 소유 주체가 국가인가 민간인가에 따라 구분되고 있다. 이는 전통적 관점에서 우편을 바라보는 것으로, 이같은 관점에서 우편을 정의하면, '공공우편사업자(public postal operator, PPO)에 의한 송달이 전제된 최종 수취인의 주소가 기재된 물품(우편물)을 접수, 구분 운송하여 배달하는 일련의 서비스' 정도가 된다. 전통적 관점의 정의는 최근까지 대부분의 나라에서 정부 또는 소유구조 등을 통해 국가의 직접 통제를 받는 사업자에 의해 우편이 운영되어 온 과거를 충실히 반영한다.

그러나 최근 독일과 네덜란드는 우편사업을 완전히 민영화하였다. 따라서 앞서와 같이 전통적 관점에서 우편을 정의하는 것은 현실을 제대로 반영하지 못한다는 지적을 피할 수 없다. WTO의 최근 라운드에서 우편과 관련하여 서비스 분류 기준에 대한 논의부터 진행된 것도 이러한 배경에서이다.

'우편사업의 민영화' 현실을 반영하여 EU는 역내 우편서비스의 시장 확대 및 서비스 품질 향상을 도모할 목적으로 제정한 EU Directive에서 우편과 우편물을 다음과 같이 정의하고 있다.<sup>1)</sup>

- 우편은 우편물을 접수, 구분 운송하여 배달하는 일련의 서비스
- 이때 우편물은 보편적 서비스 제공자(universal service provider, USP)에 의한 송달을 전제로 한 최종 수취인의 주소가 기재된 물품으로 통신문(item of correspondence) 뿐만 아니라 서적, 카타로그, 신문, 정기간행물 및 상업적 가치의 유무를 불문한 물품을 담고 있는 우편소포(postal packages)를 말함
- 보편적 서비스 제공자는 보편적 우편서비스를 제공하는 공공 또는 민간사업자를 말함

EU Directive는 전통적 관점과는 달리 우편물을 '보편적 서비스 제공자에 의한 송달'을 전제로 한다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 EU 회원국 가운데 일부 국가의 우편사업이 민영화된

1) EU Directive 제 2조 1항과 3항. EU Directive의 정식 명칭은 Directive 97/67/EC of the European Parliament and of the Council on Common Rules for the Development of the Internal Market of Community Postal Services and the Improvement of Quality of Service이다.

현실을 반영하는 것인 동시에 우편에서 보편적 서비스가 지니는 의미를 분명히 하는 것이다. EU Directive의 정의에 따르면 보편적 서비스 제공자 이외의 자가 제공하는 서비스는 우편이 될 수 없다. 그러나 대부분 나라의 공공우편사업자가 명시적이던 그렇지 않던 보편적 서비스 제공 의무를 부담하고 있다는 점에서 전통적 관점에서 행한 우편의 정의와 EU Directive의 정의는 서비스 제공 주체의 소유 구조를 제외하고는 실질적인 차이가 없다.

보편적 서비스는 우편을 정의하는 단계에서부터 핵심적 요소로 작용하고 있다는 점에서 우편에서 차지하는 중요성을 가늠할 수 있다.

## 2. 보편적 우편서비스의 의미

우편은 '당연히 누릴 수 있는 서비스'로 인식될 정도로 우리 생활에 밀접한 것으로 만국우편연합(UPU)에서는 기본적인 우편서비스를 향유할 권리를 인류의 기본권을 구성하는 것 가운데 하나로 규정하고 있다.<sup>2)</sup> 모든 사람이 우편을 당연히 이용할 수 있도록 하기 위해서는 서비스가 보편적으로 제공되어야 하는데, 이를 가리켜 보편적 우편서비스라 한다.

보편적 우편서비스는 개념적으로 '국내에서 모든 주민이 감당할만한 요금 수준(at an affordable price)에서 합리적으로 접근(reasonable access)할 수 있는 일정 수준의 우편서비스'이다. 즉 보편적 우편서비스는 감당가능성(affordability)과 접근가능성(accessibility) 두 가지 핵심 요소로 구성되는 것이다.

감당가능성은 우편개혁의 여명기라 할 수 있는 1700년대 이전부터 이미 보편성(universality)을 결정짓는 핵심 요소로 인식되기 시작하였다. 1680년부터 시작된 영국의 페니우편 캠페인(Penny Post Campaigns)은 런던과 웨스트민스터 내에서 1파운드 이하의 서장이나 소포의 요금을 1페니로 대폭 낮춤으로써, 다시 말해 이용자의 감당가능성을 제고함으로써 당시 왕이나 귀족 등 부유층만이 이용할 수 있었던 우편을 일반 대중도 이용할 수 있도록 하는 계기를 마련하였고, 이를 통해 교역과 서신왕래가 급속히 증대된 결과 모든 계층의 국민이 혜택을 보게 되어 우편이 공익적 성격을 지닌다는 일반의 인식이 확산될 수 있었다. 근대우편의 시발점이 된 1840년 영국의 우편개혁도 롤랜드 힐이 1837년 펴낸 *Post Office Reform, Its Importance and Prac-*

---

2) UPU, *Guide to Postal Reform and Development -Module II Universal postal Service-*, 2004, pp.8~10.

*ticability*에서 제시한 ‘페니우편 캠페인의 영국 전역 확대’ 주장을 현실에 실현시킨 것이다.<sup>3)</sup>

접근가능성은 감당가능성보다는 조금 늦게, 신대륙의 개척과 더불어 부각되기 시작하였다. 롤랜드 힐의 시대라 할 수 있는 19세기 초반에도 영국에서는 후미진 농촌지역에까지도 민간 사업자들이 배달서비스를 제공하고 있었으므로 모든 영국민이 우편네트워크에 접근하는데 전혀 어려움이 없었다. 다만 우편개혁 이전에는 요금이 매우 비싼 관계로 평균 수준의 영국민이 우편을 이용한다는 것은 경제적으로 거의 불가능하였을 뿐이었다. 그러나 신대륙 미국의 개척 과정에서 확대된 농촌지역에 거주하는 적지 않은 주민은 1896년 농촌지역에 대한 무료 배달이 실시되기까지 우편물의 발송이나 수취를 위해서는 거주지에서 하루 이상 걸리는 우체국에까지 가야만 하였고, 이러한 불편은 보편적 우편서비스의 구성요소로서 접근가능성의 중요성을 부각시키는 요인이 된 것이다. 오늘날에도 캐나다와 호주처럼 국토가 광활하고 인구가 희소한 국가에서 접근가능성은 보편적 우편서비스의 실현에 있어 감당가능성 못지않은 중요성을 지니고 있다.

감당가능성과 접근가능성에 전통적인 우편요금 부과 방식이자, 아직까지 대부분의 나라에서 채택하고 전국단일요금제를 보편적 우편서비스의 또 다른 구성 요소로 추가할 수 있다. 물론 감당가능성이 보장되지 않는 상황에서 전국단일요금제가 지니는 의미가 별로 없다는 점에서 이를 보편적 우편서비스의 구성요소로 보는 것은 적절치 않다고 할 수 있다. 그러나 동 요금제도는 효율적인 우편물 처리와 정치적인 이유 등으로 쉽게 포기할 수 있는 성질의 것이 아닐 뿐만 아니라 다음에서 볼 수 있는 것처럼 주요국에서는 이미 이를 보편적 우편서비스를 구성하는 요소로 규정하고 있다.

‘공평성과 개방성’을 기치로 한 1840년 영국 우편개혁을 계기로 보편적 우편서비스는 국가가 국민에 대해 의당 제공해야 하는 것으로 인식되기 시작하였다. 오늘날 거의 모든 나라에서 보편적 우편서비스를 확보하는 것은 국가의 책무로 간주되고 있으며 우리도 예외라고 할 수 없다. UPU는 국가의 책무를 강조하여, 보편적 우편서비스를 ‘전인구가 감당할만한 요금수준에서 일정한 품질로 지속적으로 제공받을 수 있음을 정부가 보장한 기본 우편서비스’라고 정의할 정도이다.<sup>4)</sup>

3) David Rawnsley, Nomi Lazar, “Managing the Universal Service Obligation,” *Emerging Competition in Postal Delivery Services*, Kluwer Academic Publishers, 1999, pp.182~183.

4) UPU, *Guide to Postal Reform and Development - Module II Universal Postal Service -*, 2004, p.7.

### 3. 주요국의 보편적 우편서비스

#### 1) 보편적 우편서비스에 관한 UPU의 권고

UPU는 1999년 베이징 총회에서 우편이용자라면 전세계 어디에서나 통신문과 소포를 주고받는 것이 가능할 수 있도록 하는 보편적 서비스의 제공을 보장하는 것을 제일의 목표로 하는 “2001~2005 UPU 베이징 전략(UPU’s Beijing Postal Strategy for 2001~2005)”을 승인하였다. 아울러 이러한 목표를 실현하기 위해 UPU 협약 제 1조에 보편적 우편서비스 조항을 신설하였고, 동 조항은 2004년 Bucharest 총회를 거쳐 일부 내용이 추가되어 다음과 같이 수정되었다.

- UPU내 단일우편영역 개념을 유지하기 위하여, 회원국은 모든 이용자 또는 고객이 적정한 가격으로 자국의 전영역에 걸쳐 양질의 기본적인 우편서비스(quality basic postal services)를 지속적으로 제공받는 보편적 우편서비스를 향유할 권리를 보장해야 함
- 이러한 목적을 가지고 회원국은 자국의 우편법 또는 관습의 범위안에서 국민의 요구와 국내 사정을 고려하여 제공되는 우편서비스의 범위와 적절한 가격 및 품질에 대한 요건을 정해야 함
- 회원국은 우편서비스의 제공과 서비스 품질 기준이 보편적 우편서비스 제공을 담당하는 사업자에 의해 달성될 것임을 보장해야 함
- 회원국은 보편적 우편서비스가 실행 가능한 토대위해 제공되도록 함으로써 보편적 우편서비스의 유지를 보장해야 함

한편 UPU 조약 제 9조는 기본 서비스(basic service)를 ‘2kg까지 통상우편물과 20kg까지 소포우편물의 접수, 처리, 운송 및 배달’로 규정함으로써 보편적 서비스의 대상을 구체화하고 있다. 아울러 UPU 베이징 총회는 “보편적 서비스에 적용 가능한 서비스 품질 기준(Quality of service standards applicable to Universal Postal Service)”이라는 제하의 결의를 채택하고, CA(Council Administration)로 하여금 회원국 가운데 보편적 우편서비스를 규율하는 자체 규정이 없는 국가가 이를 마련하는데 지침이 될 수 있는 비망록(Memorandum on Universal postal Service obligations and Standard, 이하 UPU Memorandum)을 작성토록 권고함으로써 앞서의 규정이 실질적 의미를 지닐 수 있도록 뒷받침하고 있다. UPU Memorandum은 각 회원국이 자국내 보편적 우편서비스에 관한 기본적인 요구를 반영하여 책임져야 할 보편적 우

편서비스 제공 의무(Universal Postal Service Obligation, 이하 USO)의 구체적 내용을 열거하는 한편 서비스 품질 기준을 어떻게 설정할 것인가와 관련한 지침이 될 수 있는 보편적 우편서비스의 5대 핵심 영역을 서비스에의 접근, 고객만족, 신속성과 신뢰성, 보안, 책임성 강화 등으로 구체화하고 있다.

2) 해외 주요국의 보편적 우편서비스 제도

주요국은 앞서 살펴본 UPU의 권고를 크게 벗어나지 않는 범위 내에서 자국의 특수성을 반영한 보편적 우편서비스 제도를 구축·운영중에 있는데, 이를 요약하면 다음 두 표와 같다.

〈표 1〉 보편적 우편서비스 제도 개요

	보편적 서비스 대상·수준	보편적 서비스 확보를 위한 조치·수단	
		유보영역	재정지원 등
미국	- 서장, 소포 - 전국단일요금으로 주 3일 또는 6일 배달	- 극히 긴급한 서류 이외에는 독점	
영국	- 서장(중량제한 없음), 소포 20kg 이하 - 전국단일요금으로 주 6일 배달	- 2003년부터 3단계의 자유화 실시 - 2007년 4월부터 완전 자유화 예정	- 재무상 지원 조치(2003년부터 3년간 4억 5천만 파운드)
독일	- 2kg 이하 서장, 20kg 이하 소포 - 전국단일요금으로 주 6일 배달	- 기본서장 요금 3배, 중량 100g 미만 서장	- 2008년 독점 완전 철폐 이후 국가적 필요성이 인정되는 경우 민간사업자가 참여하는 보편적서비스기금 설치
프랑스	- 2kg 이하 서장, 20kg 이하 소포 - 전국단일요금으로 주 6일 배달	- 기본서장 요금 3배, 중량 100g 미만 서장	- 보편적 서비스기금 설치 검토 중
네덜란드	- 2kg 이하 서장, 10kg 이하 소포(국제는 20kg이하)	- 기본서장 요금 3배, 중량 100g 미만 서장	
이탈리아	- 2kg 이하 서장, 20kg 이하 소포 - 전국단일요금으로 주 6~7일 배달	- 기본서장 요금 3배, 중량 100g 미만 서장	- 보편적 서비스 비용의 반을 국고부담
스웨덴	- 2kg 이하 서장, 20kg 이하 소포 - 주 5일 배달	- 없음	

	보편적 서비스 대상·수준	보편적 서비스 확보를 위한 조치·수단	
		유보영역	재정지원 등
호주	- 500g 이하 서장, 20kg 이하 소포 - 전국단일요금으로 주 1~6일 배달	- 정형 보통서장 요금 4배, 250g 미만 서장	
뉴질랜드	- 1kg 이하 서장, 20kg 이하 소포 - 전국단일요금으로 주 1~6일 배달	- 없음	
EU Directive	- 2kg 이하 서장, 10kg 이하 소포의 수집, 구분, 운송 및 배달 - 주 5일 이상 근무일 최소 1회 수집 및 배달	- 1998년 중량 350g, 요금 5배 미만 - 2003년 중량 100g, 요금 3배 미만 - 2006년 중량 50g, 요금 2.5배 미만	

자료: 內閣官房郵政民營化準備室, 諸外國の郵政事業の動向, 2004. 7. 30.

〈표 2〉 주요국의 접근 가능성 보장을 위한 시설 기준

	우체국수	국수 기준	거리·인구 기준	폐지 등의 기준·절차
미국	- 37,683국 • 위탁 3,992			- 폐쇄·통합시 60일 전에 주민에 통보 - 이용자는 30일 이내 PRC에 이의제기 가능 - PRC는 접수후 120일 이내 판단
영국	- 17,239국 • 위탁 16,521		- 95% 주민이 5km 이내 접근 가능 보장	- 이전·폐쇄 등 구체적인 절차는 우정공사와 포스트워치간의 합의에 의해 결정
독일	- 12,818국 • 위탁 7,487	- 최저 12,000국 - 직영 5,000국	- 인구 4,000이상 지자체에 2km 이내 접근 가능 보장 - 인구 2,000이상 지자체에 1개소 설치	- 우체국 설치 변경의 경우 최소 10주전에 관할지역재판소의 양해를 득해야 함
프랑스	- 17,028국 • 대부분직영	- 구체적 기준 없음		- 지방의회 의원, 국토우편네트워크 지방 위원회의 합의 후 6개월간 폐쇄 불가



	우체국수	국수 기준	거리·인구 기준	폐지 등의 기준·절차
네덜란드	- 2,102국 • 위탁 1,719	- 최저 2,000국	- 원칙적으로 우체국 5km 이 내 주민 95% 거주 - 인구 5,000이상 도시에는 5km 이내 국간 거리 유지	- 주민 수 5,000인에 미달하는 지역 우체국
이탈리아	- 13,747국 • 전체 직영	- 불명		- 정부와의 계약에 의거 어떠 한 우체국 폐국에 대해서도 정부에 보고해야 함
스웨덴	- 1,741국 • 위탁 890	- 구체적 기준 없음 - 인구밀도 낮은 지역에 많고, 변화에 유연히 대응		
호주	- 4,491국 • 내역불명	- 최저 4,000국 - 농촌 2,500국	- 도시 우체국 2.5km 이내 주 민 90%이상, 농촌 7.5km 이내 주민 85% 이상 거주	
뉴질랜드	- 1,012국 • 위탁 699	- 최저 880국 - 직영 240국		

자료: 內閣官房郵政民營化準備室, 諸外國の郵政事業の動向, 2004. 7. 30.

표에서 볼 수 있듯이 보편적 우편서비스 제도는 보편적 서비스 대상과 수준, 이를 유지하기 위한 조치와 수단, 그리고 접근가능성 보장을 위한 시설 기준 등을 구체화함으로써 확립되는 것이다.

### 3) 우리나라의 보편적 우편서비스

우리 우편법 제1조는 ‘이 법은 우편이용에 관한 기본적인 사항을 정하여 공평하고 적정한 우편역무를 제공함으로써 공공의 복리증진에 기여함을 목적으로 한다’고 규정함으로써 우편이 공공의 복리를 위해 존재하고 있음을 들어내고 있지만, ‘보편적 우편서비스’ 내지는 ‘보편적 우편역무’를 따로 규정하고 있지는 않다.

다만 우편법 제14조(기본우편역무의 제공)는 ‘정보통신부장관은 전국에 걸쳐 효율적인 우편송달 조직을 갖추어 통상 및 소포우편물 적정한 요금으로 보내고 받을 수 있도록 우편역무를 제공해야 한다’고 규정함으로써 통상 및 소포우편서비스의 제공이 정부의 의무임을 천명하고 있다. 아울러 동조를 통해 ‘전국에 걸쳐 효율적인 우편송달이 가능한 네트워크를 구축하는 것’도 정부의 책임인 것이 확인된다.

또한 우편법 제15조(부가우편역무의 제공)는 ‘기본우편역무에 부가하거나 부수하여 다음 각

호의 1에 해당하는 우편역무를 제공할 수 있다'고 규정함으로써 부가우편역무는 의무적으로 제공해야 하는 서비스가 아닌 것으로 하고 있으나, 현실적으로 우체국에서는 극히 일부를 제외한 대부분의 부가우편역무 또한 보편적으로 제공하고 있는 것으로 판단된다.

따라서 현재 우리 우편관련 법령은 따로 규정하고 있지는 않지만 기본적인 우편서비스를 보편적으로 제공해야 하는 것이 정부의 책임임을 분명히 하고 있다고 평가할 수 있다.

그러나 현재 우편관련 법령에서 규정하고 있는 서비스 대상이 국민이 향유할 수 있는 최소한의 우편서비스를 적절하게 규정하고 있는 것인지, 아울러 접근가능성을 보장하는 우편시설 설치 기준에 대한 구체적 규정 필요성은 없는지 등에 대해서는 추가적인 검토가 필요하며, 다음에 정리하겠지만 급변하는 사업 환경은 이러한 필요성을 더욱 강화하고 있다.

### Ⅲ. 보편적 우편서비스를 유지하기 위한 조치

#### 1. 보편적 우편서비스 유지비용

우편사업자가 특정 서비스를 의무적으로 제공하는 것은 사업자 입장에서는 부담이다. 그리고 이러한 부담은 비용으로 연결된다. 보편적 우편서비스 유지비용은 수지관점에서 보면 마땅히 제공을 중지해야만 하는 서비스를 의무조항 때문에 유지함으로써 발생한다. 즉 보편적 우편서비스 유지비용은 우편사업자가 유지 의무를 부담하고 있으므로 해서 겪는 사업운영상의 자율 제약에 기인하는 것이다.

〈표 3〉은 보편적 우편서비스 제공의무를 지님으로써 우편사업자에게 부담이 되는 요인을 정리한 것이다.

따라서 사업운영상 행사할 수 있는 자율 측면에 변화가 발생하거나, 현행 운영체제 하에서는 기민하게 대응할 수 없는 사업 환경 변화가 발생할 경우 보편적 우편서비스 유지비용은 큰 폭으로 변화할 수 있다.

예로서 요금조정이 실현된 경우, 단기적으로 요금 조정에 따른 사업자의 자율 측면에 변화가 발생한 것이며, 결과적으로 보편적 우편서비스 유지비용이 줄어드는 효과를 기대할 수 있다. 아울러 사업 환경 변화에 따라 물량이 감소하는 경우, 현 운영체제하에서 물량 감소를 반영한 조직 측면의 구조 조정이 어렵다는 점에서 물량감소는 보편적 우편서비스 유지비용을 증대시키는

요인으로 작용한다.

〈표 3〉 보편적 우편서비스 제공 의무에 따르는 우편사업자의 부담 요인

우편관련 법령 등에 규정된 공식적 의무	○ 협의의 보편적 우편서비스 제공의무	- 전국적인 우체국망 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최소한의 우체국, 우편취급소, 우체통수의 규정</li> <li>• 매 근무일 정기적인 수집 및 배달의 보장</li> </ul>
		- 일정한 서비스 품질의 유지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 송달기준의 설정</li> <li>• 송달기준 이행을 제시 및 감독</li> </ul>
		- 이용자의 감당가능성 보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 요금 조정의 유연성을 제한하는 강력한 요금 규제</li> </ul>
	○ 기타 공식적 의무사항	- 문화우편에 대한 요금 감액	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신문·정기간행물에 대한 요금 할인</li> <li>• 접자서적에 대한 무료서비스</li> </ul>
공공에 의한 사업운영에 따른 비공식적·정치적 제약	○ 요금 조정의 유연성을 제한하는 비공식적·정치적 제한	- 차별적 요금 적용 제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전국단일요금제의 강제</li> <li>• 소량우편과 다량우편의 요금 차별에 대한 제한</li> </ul>
		○ 비용을 증대시키는 비공식적·정치적 제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노사문제에 개재되는 정치적 압력</li> <li>- 우체국 폐국 과정에 개재되는 정치적 압력</li> <li>- 시장여건을 반영한 급여 조정을 방해하는 정치적 압력</li> </ul>

자료: Wolfgang Elsenbast, Frank Pieper, Ulrich Stumpf, "Estimating the Universal Service Burden of Public Postal Operators," WIK, 1995, p.4.

우편사업자가 부담하는 보편적 서비스 유지비용을 추정하는 방식으로는 UPU가 권고하는 총비용 접근법(Total cost approach)과 1990년대 중반 이후 사업 환경의 급속한 변화로 보편적 우편서비스가 새롭게 인식되기 시작하면서 모색된 순회피원가방식(Net avoided cost approach), 진입가격설정방식(Entry pricing approach) 등이 있다.

총비용 접근법은 보편적 우편서비스의 대상이 되는 기본 서비스 제공에 따른 총 비용을 보편적 우편서비스 유지비용으로 간주하는 것으로, 기존 우편네트워크, 우편사업에 가해지는 규제 등을 감안한 기본 서비스 제공에 따른 총비용(현재 기본서비스 총비용), 현재 기본서비스 총비용에 향후 추가될 서비스(우편네트워크 확장, 운영 능력 및 서비스 개선 등을 포함하는)의 추정 비용을 합한 것(예상수준의 보편적 우편서비스 총비용), 그리고 향후 5~10년간 보편적 우편서비스 발전 계획에 기초하여 계산되는 투자비용(투자상환비용 추정액) 등의 요소를 고려하는 것

이다.<sup>5)</sup>

순회피원가방식은 원가회계시스템에 의해 개별 우편물흐름을 식별해낼 수 있다는 전제하에 비용이 수익을 초과하는 우편물흐름의 적자금액을 보편적 우편서비스 의무가 없었다면 회피할 수 있었던 비용으로 간주하고, 이를 합산해 나감으로써 보편적 우편서비스 유지비용을 추정하는 것이다. 순회피원가방식에서 보편적 우편서비스 제공 의무로 인한 비용은 '보편적 우편서비스의 의무가 철회된다면 기대할 수 있는 이익의 증가(손실의 감소)' 내지는 '모든 적자우편물의 취급을 중단한다면 기대할 수 있는 이익의 증가(손실의 감소)'로 정의된다.<sup>6)</sup>

진입가격설정방식은 시장자유화에 따라 독점영역이 축소될 것이며 그 결과 경쟁사업자의 진입이 있을 것이라는 시나리오에 근거하는데, 이때 보편적 우편서비스 유지비용은 경쟁자의 진입이 발생하는 경로의 수익상실액에서 시장상실로 서비스를 제공하지 않게 됨에 따른 비용절감액을 차감한 것으로 정의된다.<sup>7)</sup> 이에 따르면 보편적 우편서비스 유지비용은 시장구조 및 규제환경의 변화를 반영한 시장상황 시나리오에 따라 가변적으로 추정된다.<sup>8)</sup>

개별 방식이 어떠한 내용이며, 특정 방식을 선택할 경우 보편적 우편서비스 유지비용이 어떻게 추정되는지에 대해서는 KISDI의 선행연구를 참고할 수 있다.<sup>9)</sup> 앞서 제시된 3가지 방식 가운데 어떠한 방식으로 보편적 우편서비스 유지비용을 추정할 것인지는 가용한 경영정보의 상태에 따라 좌우된다.

현재 우리나라에서 보편적 우편서비스 유지비용을 추정하는데 사용할 수 있는 경영정보는 ABM 시스템에서 생성되는 우편사업 공헌이익 자료이다. 이 자료로는 순회피원가방식을 원용한 유지비용 추정이 가능하다. 해당 자료가 광역총괄국 단위로 되어 있어, 과소추정의 우려가 있으나 선행연구의 시산에 따르면 2004년 하반기와 2005년 상반기의 1년간 보편적 우편서비스 유지비용은 1,384억원에 달하고 있다.<sup>10)</sup> 2005년 연간 매출이 2조에 미달하고 있는 우리 우편사

5) UPU, *Guide to Postal Reform and Development - Module II Universal postal Service*, 2004, pp.107~108.

6) Elsenbast Wolfgang and Stumpf Ulrich, "The Cost of Universal Service Obligation in a Competitive Environment," *Cost of Universal Service*, WIK, Germany, 1995, p.27.

7) Rodriguez, F., S. Smith, and D. Storer, "Estimating the cost of the Universal Service Obligation in Posts," *Emerging Competition in Postal and Delivery Services*, Kluwer Academic Publishers, 1999.

8) 특정구간(예를 들어 도시 - 도시 구간) 혹은 독점사업자의 지역배달망(local delivery)으로의 경쟁사업자의 진입, 전국적 규모로 서비스를 제공하는 경쟁사업자의 출현 등이 있을 것임

9) 최종범 외, 『사업환경 변화에 따른 보편적 서비스 유지 방안 연구』, 정보통신정책연구원, 2005, pp.119~144.

업으로서는 결코 작지 않은 규모라 할 수 있다.

## 2. 보편적 우편서비스 유지비용 충당 방안

보편적 우편서비스 제도를 운영하면서 이를 유지하기 위한 비용을 어떻게 조달할 것인지는 매우 주요한 과제이다. <표 1>의 내용을 통해 짐작할 수 있듯이, 현실적으로 제시될 수 있는 방안은 제한된다.

UPU Memorandum은 보편적 우편서비스 유지비용 조달 방안으로 정부보조, 유보영역설정, 우편사업자에게 채산성이 높은 사업 수행의 허용, 보편적 서비스 기금 설치, 그리고 비용 분담 등을 제시하고 있지만,<sup>11)</sup> 굳이 UPU의 도움을 빌리지 않더라도 이들은 상식 수준에서 모색될 수 있는 것으로 특기할 만한 것이라 할 수 없다.

UPU Memorandum에 제시된 방안 가운데 유력한 수단으로 검토될 수 있는 정부에 의한 재정 보조를 포함한 3가지 방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정부가 재정을 보조하는 방식(Government Funding)이다. 이는 정부가 보편적 우편서비스 운영에 따른 손실을 보전할 책임을 부담하는 것을 의미한다. 이 방식은 우편 개혁 초기 단계 혹은 전환 시기에 활용되거나, 예상치 못한 긴급 상황에서 우편사업자에게 자금을 지원하는 방식으로 사용될 수 있다. 그러나 근거 입법 없이는 장기적 안정을 보장할 수 없으며 정치적인 변화에 종속될 우려가 크다. 아울러 한정된 정부 자금 또는 상충되는 우선순위 하에서는 실행 용이하지는 않다. 우리 우편사업이 통신사업특별회계를 통해 자체적으로 수지균형을 맞추어 운영되고 있음이 이를 입증한다.

둘째, 보편적 우편서비스 유지 기금을 설치하는 방식(Industry Funding)이다. 이는 보편적 우편서비스 제공 의무를 부담하지 않는 민간 사업자를 우편시장에 참여할 수 있도록 허용하는 대신 일정한 대가(세금 또는 유지 기금 분담액 등)를 부담하도록 하는 것이다. 이 방식은 몇몇 국가에서 시도된 바 있으나 특별한 성과를 실현하지 못하고 있는 것으로 보고되고 있다. 이 방식은 현실적으로 경쟁자인 우편사업자에게 금전적인 보상을 제공한다는 점에서 시장에 참여하

10) 상계서, p.139.

11) UPU, *Guide to Postal Reform and Development - Module II Universal Postal Service -*, 2004, pp.111~117.

는 민간 사업자의 반발을 불러일으킬 우려가 크다.

일본은 우정사업을 민영화하면서, 우정주식회사의 매각대금으로 사회·지역공헌기금을 설치하고, 동 기금에서 발생하는 이자수익을 통해 공익성이 높은 사업을 수행하는 데 소요되는 비용을 충당할 것을 계획하고 있는데, 이는 '기금설치 방식'의 변형된 형태이다.

셋째, 유보영역을 설정하는 방식(Reserved Service Area)이다. 이는 국가가 보편적 우편서비스 제공자에게 우편시장의 일정 부분에 대해 독점적으로 서비스를 제공할 수 있는 권한을 보장하는 것을 의미한다. 이 방식은 이제까지 대부분의 나라에서 보편적 우편서비스 유지비용 조달 방안으로 채택하고 있는 것이다.

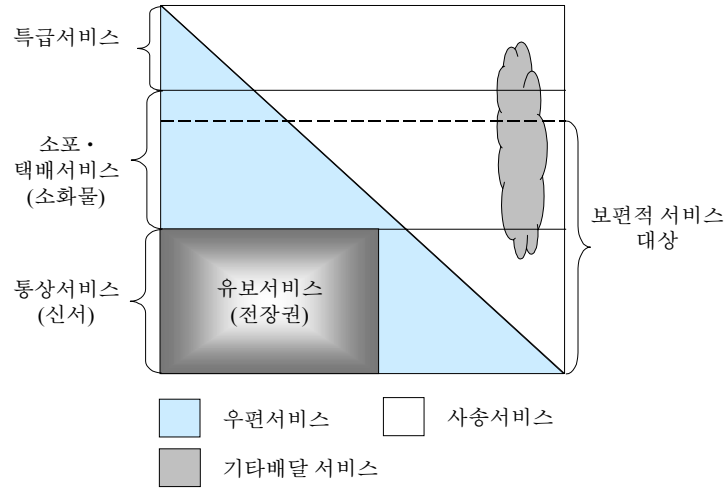
우리는 이들 세 가지 방안 가운데 유보영역을 설정(신서전장권 부여)하고, 세 가지 방안에는 포함되어 있지 않지만, UPU Memorandum이 제시하는 채산성이 높은 사업 수행을 우편사업자에게 허용하는 방식(즉, 우체국금융을 겸업하는 방식)으로 보편적 서비스 유지비용 일부를 충당해 왔다고 할 수 있다.

### 3. 유보영역 설정 방식에 대한 부연

앞에서 언급한 것처럼 보편적 우편서비스 유지가 의무로 부과되면, 비용이 요금을 상회하더라도 해당 서비스를 중단할 수 없다. 유보 서비스는 보편적 우편서비스 제공 의무 이행으로 인해 발생하는 손실의 보상 차원에서 우편사업자에게 유보된 서비스를 의미한다. 우편사업자는 유보 서비스에서 발생한 독점 이익으로 서비스간 횡적 보조를 통해 보편적 우편서비스 의무 이행을 위한 재원을 충당한다.

우리나라에서 법령에 규정된 경우를 제외하고 신서 취급을 국가만 할 수 있도록 한 신서전장권이 여기에 해당한다. 원칙적으로 유보 서비스는 보편적 우편서비스의 유지를 보장하기 위해 필요한 범위만큼으로 제한되어야 하는데, 보편적 서비스 유지비용 추정이 어려운 현실을 감안할 때 이러한 원칙이 어느 정도 준수될 수 있을 지는 의문이다.

보편적 서비스 대상과 유보영역의 관계를 정확히 파악하는데 어려움을 겪는 독자를 위해 보편적 우편서비스와 유보 서비스의 관계를 도시하면 다음 [그림 1]과 같다.



[그림 1] 개념적으로 정리한 보편적 우편서비스와 유보 서비스

보편적 우편서비스를 규정함에 있어 서비스 대상뿐만 아니라 서비스 수준(수집 및 배달 회수, 접근 가능성, 송달 기준 등)이 추가로 고려되고 있지만, UPU가 권고하고 있는 것처럼 대부분의 나라는 서장 및 소화물 일부(대체로 중량 20kg까지)를 보편적 우편서비스 대상으로 하고 있다. 그에 반해 대부분 국가에서 유보 서비스는 서장 취급에 국한되고 있다. 과거에는 민간은 일체 서장 취급을 할 수 없었으나, 최근에는 일정 중량 또는 요금 기준을 설정하고 기준 밖의 서장을 민간도 취급할 수 있도록 허용하는 것이 선국제국의 추세이며, 이러한 현상은 <표 1>에서 확인할 수 있다. 보편적 우편서비스와 유보 서비스의 관계를 이해함에 있어 유의할 점은 양자의 대상이 일치하지 않는다는 것이다.

#### 4. 왜 지금 보편적 우편서비스인가?

이제까지 우리는 보편적 우편서비스 유지비용을 신서전장권과 같은 유보영역 설정을 통해 사업의 일정 부분에 대해 우편사업자가 행사할 수 있게 된 배타적 권리와 우체국금융사업 겸업을 통해 실현한 이익 등으로 충당해 왔다.

엄밀한 의미에서 유보영역의 설정이나 겸업하고 있는 사업에서 실현한 이익의 사용은 보편적 우편서비스를 유지하는데 필요한 최소한의 수준으로 억제되어야 하지만, 우리나라에서는 보편

적 우편서비스를 따로 규정하고 있지 않으며, 유지비용 추정에는 방대한 경영정보의 확보가 전제되어야 한다. 이러한 문제를 피하기 위함에서는 아니겠지만, 우리 우체국은 거의 모든 서비스를 보편적으로 제공하고 이같은 방식의 서비스 제공체제를 유지하기 위한 방안으로 신서취급 전반의 독점을 보장받고 있다.

그러나 경쟁 확대, e-mail에 의한 수요 대체 등 사업 환경의 급변은 우편사업자에 부여된 유보영역에 대한 배타적 권리 행사만으로는 명확히 규정되지 않은 보편적 우편서비스를 유지하는 것이 현실적으로 어려워질 수 있다는 우려를 낳고 있다. 아울러 우체국금융사업 또한 산업내의 치열한 경쟁을 감안할 때 향후에도 보편적 우편서비스 유지비용을 충당할 수 있는 재원으로서의 역할을 지속할 것이라 보장할 수 없는 상황이다.

사업 환경이 지속적으로 악화될 경우 우편사업자 입장에서는 변화된 환경에 대응하기 위해 서비스 대상 축소, 서비스 수준 저하 등과 같은 자구 방안을 강구할 수 있는데, 이러한 상황에서 현재와 같이 보편적 우편서비스가 분명히 규정되지 않은 상태로 머물게 된다면 멀지 않은 장래에 국민의 편익을 위해 요구되는 최소한의 우편서비스 수준조차 보장할 수 없게 될 수도 있다. 아울러 경쟁심화 가능성이 확대되는 상황에서 현재 우편사업자가 행사하고 있다고 간주되는 신서전장권의 실효성이 의심된다는 것은 이러한 우려를 강화하는 요인이라 아니할 수 없다.<sup>12)</sup>

사업 환경 변화에 대응하여 보편적 우편서비스를 구체적으로 규정하여 규정된 서비스를 유지하는데 드는 비용을 추정하고, 추정된 비용 가운데 배타적 권리에 의해 충당될 수 없는 부분을 측정 후, 이를 국가 등이 보조하는 방안을 마련하는 것은 지속적으로 보편적 우편서비스를 제공하기 위해 필수적으로 요구되는 조치라 할 수 있다. 이 글에서 새삼 보편적 우편서비스에 관해 살펴 본 것은 이와 같은 배경에서이다.

우리 우편사업이 2003년 이래 매년 5% 전후의 물량 감소를 경험하고 있다는 사실은 사업 환경 변화에 따라 보편적 우편서비스 구체화를 필요로 하는 시점이 도래하였음을 시사하는 일차적 방증이다. 아울러 본격적인 논의가 전개되고 있지는 않지만, 우편시장을 개방해야 한다거나 사업운영체제의 변화를 도모한다고 할 경우, 현재 우편사업이 보편적 우편서비스를 제공함으로써 부담하는 비용이 어느 정도 되는지를 파악하는 것은 시장 개방의 범위나 변화된 사업운영체제 하에서 우편사업이 지속적으로 운영될 수 있도록 하는 재원 확보 방안을 마련하기 위한 의사

12) 현행 신서전장권 규정의 문제와 관련된 내용은 최종범 외, 전게서, pp.181~185를 참고하기 바란다.



결정의 토대가 된다는 측면에서 보편적 우편서비스에 대한 관심이 모아질 필요가 있다.

#### IV. 맺음말

통상우편의 중요성이 약화되고, 경쟁이 성숙됨에 따라 소포우편에 해당하는 서비스의 시장 공급 가능성이 확대되었다고는 하지만 우편은 여전히 보편적 서비스로서 국민 생활에 필수적인 서비스이다. 이제까지 우편서비스는 정부가 운영하는 우체국이 보편적으로 제공하는 것이 당연하다는 인식이 지배적이었다. 그러나 사업 환경의 급속한 변화는 멀지 않은 장래에 보편적 서비스로서 우편이 당연시되는 것을 허용치 않을 것으로 예상된다. 우편서비스가 국민의 기본적인 문언 통신 및 소화물 배송수요를 충족시키는 수단으로서 자리를 지키기 위해서는, 어떠한 상황에서든 우체국이 제공해야 할 최소 서비스 대상과 수준을 구체화하고, 이를 유지하기 위한 비용의 크기를 파악하여 이를 충당하기 위한 재원 확보 방안을 확립할 필요가 있다.

이 글은 이러한 방안 확립 전반을 언급할 목적으로 작성된 것은 아니다. 이에 관한 상세한 내용은 KISDI의 선행연구 등을 살펴보면 될 것이다. 이 글은 다만 보편적 우편서비스에 관해 진지하게 고민해야 하는 시점에 도달했다는 데 대한 주의를 환기할 목적으로 작성된 것이다. 이 글을 통해 ‘당연히 누릴 수 있는 것으로 생각되던 우편서비스’를 다시금 생각해 볼 수 있는 계기가 마련되었으면 하는 바람이다.

### 참 고 문 헌

- 최중범 외, 『사업환경 변화에 따른 보편적 서비스 유지방안 연구』, 정보통신정책연구원, 2005.  
 内閣官房郵政民營化準備室, 「諸外國の郵政事業の動向」, 2004.  
 Campbell, J. I., Alex Kalevi Dieke, Antonia Niederprum, *Main Development in the European Postal Sector*, WIK, 2004.  
 ComReg, *The Universal Postal Service Formulating a Working Definition*, 2005.  
 Crew, M. A., and P.R. Kleindorfer, “Costs and Benefits of Universal Service Obligations in the Postal Service,” *Journal of Regulatory Economics*, 1998

- Elsenbast, W., Ulrich Stumpf, "The Cost of Universal Service Obligations in a Competitive Environment," *Cost of Universal Service*, WIK, Germany, 1995.
- Elsenbast, W., Frank Pieper, Ulrich Stumpf, "Estimating the Universal Service Burden of Public Postal Operators," WIK, 1995.
- EU, Directive 97/67/EC of the European Parliament and of the Council on Common Rules for the Development of the Internal Market of Community Postal Services and the Improvement of Quality of Service, 1997.
- Rawnsley, D., Nomi Lazar, "Managing the Universal Service Obligation," *Emerging Competition in Postal Delivery Services*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1999.
- Rodriguez, F., S. Smith, and D. Storer, "Estimating the cost of the Universal Service Obligation in Posts," *Emerging Competition in Postal and Delivery Services*, edited by M. A. Crew and P.R. Kleindorfer, Kluwer Academic Publishers, 1999.
- UPU, *Memorandum on Universal Postal Service Obligations and Standard*, UPU IB, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Postal Regulation Principles and Orientation*, UPU IB, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Guide to Postal Reform and Development*, UPU IB, 2005.
- \_\_\_\_\_, UPU Convention, 2004.