

# 미국의 보편적 우편서비스와 우편독점

최 중 범\*

---

미국 우편규제위원회(Postal Regulatory Commission)는 2008년 12월 19일 보편적 우편서비스와 우편독점에 관한 보고서(Report on Universal Postal Service and the Postal Monopoly)를 대통령과 의회 앞으로 제출하였다. 이 글은 동 보고서에 어떤 내용이 담겨 있는지를 정리한 것으로, 보고서에서 비중 있게 다루고 있는 미국의 보편적 우편서비스와 우편독점 현황, 보편적 서비스 제공의무를 이행하는데 수반되는 비용과 우편독점의 가치 추정에 특히 초점을 맞추었다. 이 글을 통해 동 보고서의 윤곽을 파악하는 한편 미국의 관련 제도에 대한 이해가 다소라도 깊어지고 우리의 상황에 대해 다시 한번 생각하는 계기가 마련되었으면 하는 바람이다.

---

## I. 머리말

미국 우편규제위원회(Postal Regulatory Commission, 이하 PRC) 입장에서 2008년 12월 19일은 오래도록 기억할만한 날일 것이다. 꼭 2년 전인 2006년 12월 20일 발효된 우편의 책임 및 진흥법(Postal Accountability and Enhancement Act, 이하 PAEA) 제702조에 규정된 대로 보편적 우편서비스와 우편독점에 관한 보고서(*Report on Universal Postal Service and the Postal Monopoly*, 이하 PRC 보고서)를 대통령과 의회 앞으로 제출한 날이기 때문이다.

PAEA는 우편물량의 감소, 사송서비스와의 경쟁심화, 퇴직자 건강보험과 같은 조달 방안이

---

\* 정보통신정책연구원 우정경영연구소 책임연구원, choij@kisdi.re.kr

불명확한 재정 부담의 가중 등 USPS가 직면한 다양한 문제를 해결하기 위해 90년대 중반부터 10년 이상 지속되어온 심도 깊은 논의의 결정체이다. 또한 2003년 그들이 펴낸 보고서 제목 (*Embracing the Future-Making the Tough Choice to Preserve Universal Mail Service*)이 상징하듯 보편적 우편서비스에 대한 국가의 책무를 다하기 위해 2002년 구성되었던 USPS에 관한 대통령 위원회(President's Commission on United States Postal Service)의 미국 우편사업 개혁에 관한 다양한 권고<sup>1)</sup>에 큰 영향을 받은 것이다. 따라서 USPS에 관한 대통령 위원회의 입장은 PRC 보고서의 기본 기초를 짐작할 수 있는 좋은 지표가 될 수도 있다. 당시 대통령 위원회는 “민영화가 역동적이고 효과적인 우편사업의 출현을 가져올 수도 있지만 보편적 서비스의 본질인 안정성과 영속성을 약화시킬 수도 있기 때문에 USPS는 정부기관으로 존속해야 한다.”라고 한 바 있다. 즉 보편적 우편서비스의 제공에는 역동성과 효과성보다는 안정성과 영속성이 더욱 중요하며, 이와 같은 보편적 우편서비스의 유지에는 민영기업보다는 정부조직이 적합하다고 판단한 것이다.

이 글은 PRC 보고서에 어떤 내용이 담겨 있는지를 간략히 정리한 것이다. 바로 뒤이어 정리하는 개관을 통하면 PRC 보고서가 얼마나 방대하고 다양한 내용을 다루고 있는지를 쉽게 짐작할 수 있다. 이 모든 내용을 짧은 글을 통해 정리하여 전달하는 것은 필자나 독자에게 모두 부담이 따르는 일이다. 따라서 여기서는 PRC 보고서에서 비중 있게 다루고 있는 미국 보편적 우편서비스와 우편독점의 현황(PRC 보고서 제2장), 보편적 서비스 제공의무를 이행하는데 수반되는 비용과 우편독점의 가치 추정(PRC 보고서 제4장)에 초점을 맞춘다.<sup>2)</sup> 이 글을 통해 우편에 있어 보편적 서비스와 독점이 어떤 의미를 지니고, 이와 관련한 제도의 변화를 어떻게 추진할지에 대해 우편사업 이해관계자 모두가 다시 한번 생각할 수 있는 계기가 마련되었으면 한다.

---

1) 이는 이정범 외, 『USPS와 일본우정공사 경영체제 분석』, 정보통신정책연구원, 2007. 4, pp.78~100을 참고할 수 있다.

2) 미국 PRC의 보편적 우편서비스와 우편독점에 관한 보고서를 요약·소개하고 있는 글의 성격상 내용의 상당 부분이 PRC 보고서에 담겨 있는 것이므로 많은 경우 별도의 인용 표시를 하지 않았다.

## II. PRC 보고서 개관

### 1. 보고서의 구성

PRC 보고서는 PAEA 제702조에 규정된 것처럼 보편적 우편서비스와 우편독점의 역사, 변천 과정에 대한 심도 깊은 검토와 함께, 이들의 현황 및 개편에 관한 권고를 충실히 담고자 나름대로 노력한 흔적을 잘 드러내고 있다.

PAEA 제702조는 보고서의 제출기한(법 발효후 2년 이내)과 함께 의회가 포함될 것으로 기대하는 최소한의 내용이 무엇인지 규정하고 있다. 아울러 PRC가 보편적 서비스와 우편독점에 적절한 변화가 필요하다고 판단하였다면 그 변화에 관해 제안할 것을 요구하는 한편 PRC로 하여금 보고서 작성 전반에 걸쳐 USPS로부터 서면 의견을 접수하고 USPS 및 다른 연방기관, 우편고객, 경쟁업체, 일반 대중 등과 협의할 것을 규정하고 있다. PAEA 제702조에서 보고서에 포함될 최소한의 내용으로 규정하고 있는 사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 미국에서 보편적 우편서비스와 우편독점의 범위와 기준이 시대별로 어떻게 변화했는지에 대한 폭넓은 검토 내용을 담고 있어야 한다.

둘째, 현재의 법체제하의 보편적 우편서비스와 우편 독점의 범위와 기준을 담고 있어야 한다.

셋째, 현재 보편적 서비스의 혜택을 받지 못하거나 범위와 품질 면에서 불충분한 서비스를 받고 있는 지역, 인구집단, 공동체(도시와 지방을 모두 포함), 조직, 또는 다른 그룹이나 실체가 있으면 이를 모두 명시해야 한다.

넷째, USPS가 타당하다고 여기는 가설 및 분석에 기반을 두는 한편, 모든 종류의 우편 이용자들을 포함하는 일반 대중의 필요와 기대를 충족시키기 위해 장차 필요할 것으로 보이는 보편적 서비스와 우편독점의 범위와 기준을 담고 있어야 한다.

다섯째, PRC가 보편적 서비스와 우편독점에 어떤 변화가 필요하다고 권고하기로 결정을 내린다면(현재의 법체제하에서 이러한 변화가 가능하든 아니면 법의 개정이 필요하든 간에) 이러한 권고가 USPS의 서비스, 재정상황, 요금, 우편 보안에 어떤 영향을 미칠지에 대한 예측도 함께 제시하여야 한다. 그리고 각각의 권고안에는 다음 사항이 포함되어야 한다.

- 현재의 법체제하에서 보편적 서비스 제공의 의무에 따라 발생하는 비용 추정치
- USPS가 현재의 보편적 서비스 범위와 기준을 유지할 수 있도록 하는데 대한 현 우편독점의 기여, 다시 말해 현행 법체제하에서 실행 가능한 우편독점의 가치 추정치
- 서비스, 재정상황, 요금, 우편 보안에 대한 예상되는 영향과 그밖에 PRC가 필요하다고 생각하는 모든 주제 및 권고사항

앞서도 언급하였지만 PRC 보고서는 PAEA 제702조의 규정을 충실히 반영하여 작성되었다. 제1장 서론을 포함하여 모두 7개의 장으로 구성되어 있는 PRC 보고서의 장별 내용을 요약하면 다음과 같다.

제2장에서는 보편적 서비스, 보편적 서비스 의무(Universal Service Obligation, 이하 USO), 그리고 우편독점 현황 등에 대해 PRC가 파악하고 분석한 내용을 담고 있다. 아울러 보편적 우편서비스, 보편적 우편서비스 의무, 그리고 우편독점 등이 역사적으로 어떠한 발전과정을 거쳐 오늘에 이르게 되었는지를 보여주고 있다.

제3장은 USO, 우편독점과 관련한 유럽 일부 국가와 뉴질랜드, 오스트레일리아, 캐나다 등 8개국의 경험을 소개하고 있다. 이는 USO와 우편독점에 변화를 모색하고자 한다면 다른 선진국에서 이들 과제에 어떻게 접근하였는지를 살펴보는 것이 매우 중요하다는 판단을 PRC도 하고 있음을 드러내는 부분이다.

제4장은 USO를 이행하는 데 수반되는 비용(이하에서는 국내에서 수행된 몇몇 선행연구에서 이를 칭할 때 사용하였던 ‘보편적 서비스 유지비용’이라 한다.)과 우편독점의 가치를 추정하는 방식에 대한 설명과 함께 추정치를 제시하고 있다. 또한 다른 나라에서는 이러한 추정이 어떠한 방식으로 시도되었는지에 대해서도 간단히 언급하고 있다.

제5장은 보편적 우편서비스와 우편독점에 대한 미국 대중과 우편 사용자들의 요구와 기대사항을 정리하고 있다. 여기서는 보고서 작성과정에서 이루어진 다양한 조사와 공청회를 통해 발견된 사실을 정리하고 있다. 또한 USPS를 통해 실현되고 있는 중요한 사회적 이익(societal benefit)<sup>3)</sup>과 미래에 입법될지도 모르는 ‘우편억제(Do Not Mail)’ 법안과 우려 사항 등에 대한

3) PRC 보고서에서는 우편의 사회적 이익의 구체적 사례로 미국내 적지 않은 지역에서 우체국이 유일한 연방기

PRC의 관심을 간략히 표명하고 있다. 미래의 입법을 준비하기 위해서는 이들 이슈에 대한 추가 연구가 필요하다는 것이 PRC의 생각이다.

PAEA는 PRC로 하여금 모든 종류의 우편 이용자들을 포함하는 미국 대중들의 미래 요구와 기대를 반영하여 현재의 USO와 우편독점에 변화가 필요한 것은 아닌지 검토할 것을 요구하고 있는데, 제6장은 이와 같은 요구에 부응한 것이다. 여기서는 앞의 장에서 논의된 내용을 토대로 PRC가 타당하다고 생각하는 일련의 정책적 대안과 이러한 대안의 배경을 제시하고 있다. PAEA는 PRC로 하여금 USPS가 타당하다고 생각하는 모든 변화의 대안을 보고서에 포함시킬 것을 요구하고 있는데, USPS는 PRC의 작업에 자료를 제공하기는 했지만 현재의 상태를 바꿀만한 어떠한 제안도 하지 않았다. 따라서 PRC 보고서에는 USPS의 대안이 포함되지 않았다.

제7장은 미국의 보편적 우편서비스와 우편독점에 관한 PRC의 권고를 담고 있다.

## 2. 보편적 우편서비스와 우편독점에 관한 PRC의 권고

PAEA가 발효된 직후인 2007년 초 USPS의 경영체제를 검토할 기회를 가졌던 경험<sup>4)</sup>이 있는데, 당시 PAEA 제702조에서 보고서에 포함될 최소한의 내용 가운데 하나로 규정하고 있는 ‘일반 대중의 필요와 기대를 충족시키기 위해 장차 필요할 것으로 보이는 보편적 서비스와 우편독점의 범위와 기준’을 들어 장차 미국의 보편적 서비스와 우편독점에 있어 상당한 변화가 있을 수 있다는 전망을 하였던 기억이 있다.

그러나 PRC 보고서는 변화의 내용을 담고 있기는 하지만, 변화보다는 현재에 초점을 맞추고 있는 것으로 보인다. 이는 230여쪽 분량의 PRC 보고서 가운데 보편적 서비스와 우편독점의 현황과 역사를 다룬 제2장과 보편적 서비스 유지비용과 우편독점 가치의 추정을 다룬 제4장의 분량이 120여쪽에 달하는 반면, 정책적 대안을 담고 있는 제6장과 PRC의 권고를 담고 있는

---

관으로 국가를 하나로 연결시키는 역할을 하고 있다는 점, 집배원이 배달과정에서 지역주민에게 유무형의 도움을 주고 있다는 점, 그리고 카트리나와 같은 자연 재앙이 발생하였을 때 USPS가 연방 및 주 정부에 상당한 도움을 주었다는 점 등을 들고 있는데, 이는 오늘날 흔히 얘기되는 기업의 사회적 책임, 사회 공헌 활동 등과 맥을 같이 하는 것으로 해석된다.

4) 이정범 외, 앞의 책.

제7장의 분량이 채 30쪽에도 미치지 못한다는 데서도 짐작할 수 있지만, 제7장에 제시된 권고의 내용을 통해서도 확인된다. PRC 스스로가 하고 있는 권고 내용 요약은 다음과 같다.<sup>5)</sup>

첫째, PRC는 의회에서 재정적으로 건전한 USPS를 유지하기 위해 필요한 변화들에 대해 검토할 때 보편적 서비스의 모든 특성을 고려하고 균형을 맞출 것을 권고한다.

둘째, PRC는 보편적 서비스의 7가지 특성에 대한 잠재적인 변화가 대규모 우편 발송자들에게 미칠 수 있는 영향에 대한 정보를 수집하도록 USPS에 지시할 것을 권고한다.

셋째, PRC는 보편적 서비스 또는 독점에 대한 변경이나 삭제와 관련된 어떤 결정이 내려질 경우 사전에 그 결정이 연방 우편서비스의 사회적 이익에 미치는 영향을 신중하게 평가할 것을 권고한다.

PRC 보고서에 담긴 권고는 구체적인 변화의 내용이나 방향보다는 변화를 검토함에 있어 주의할 사항(균형감의 유지, 변화에 대한 고객 반응의 고려, 변화가 사회적 이익에 미치는 영향 평가 등)을 강조하고 있음을 알 수 있다. 이는 현재 USPS가 제공하는 우편서비스와 관련하여 부당하게 서비스를 받지 못하는 지역의 존재와 서비스 범위 또는 품질의 결함을 시사하고 있는 단서를 발견할 수 없으며, 서비스 수준에 대해 미국 내 거의 모든 발송인과 수취인이 만족하고 있다는 현실이 크게 작용한 것으로 해석할 수 있다. 여기에 최근 범세계적 경제 위기의 진원지가 미국이라는 점도 적지 않게 영향을 미쳤을 것이라는 생각이다.

경제 위기는 USPS의 물량과 수입에 중대한 영향을 미치고 있으며, 이는 재정적 손실로 이어지고 있다. “보고서가 몇 개월 전에 발행되었다면 우리는 가까운 시일 내에 보편적 우편 서비스나 우편독점, 우편함 독점에 대한 변화를 고려할 필요가 없다고 권고했을 수도 있었겠지만, 자금의 상황은 미국 우편서비스의 효과와 효율을 지속시키기 위해 당장은 아니더라도 큰 변화가 필요해질 가능성을 배제할 수 없다.”는 PRC 보고서의 언급은 USPS가 직면하고 있는 어려움을 단적으로 드러내는 부분이다.<sup>6)</sup> 일반적으로 모든 이가 만족하고 있는 미국의 보편적 우편서비스 수준과 USPS가 직면하고 있는 어려움은 향후 보편적 우편서비스에 중대한 변화가 있게

---

5) PRC, *Report on Universal Postal Service and the Postal Monopoly*, 2008, p.6.

6) 위의 책, p.1.

된다면 그것은 배달빈도의 감축과 같은 서비스 수준의 악화로 귀결될 가능성이 크며 우편독점의 변화는 자칫 USPS를 더욱 곤경에 몰아넣을 수 있다는 우려를 낳기에 충분한 것이다. PRC의 권고가 변화를 검토함에 있어 주의할 사항에 초점을 맞추고 있음은 이러한 우려를 묵시적으로 드러내고 있는 것이다.

### III. PRC 보고서에 묘사되어 있는 미국의 보편적 우편서비스

PRC 보고서도 언급하였듯이 USPS의 역사는 미국의 역사를 반영한다. 국가가 건립되었을 때, 우편서비스는 도시간에 신문과 상업 서신을 배달하는 서비스였다. 우편서비스는 법으로 정해진 '우편 배달구역(post routes)'에서만 제공되었으나, 그 후 나라가 넓어짐에 따라 확대되고 발전해 온 것이다.

일반적으로 우편서비스의 발전은 인구 증가, 도시의 발전, 교통 방식의 개선, 저렴한 비상업적 서신 왕래에 대한 대중적 요구와 국제 통상의 중요성 증대, 지방과 작은 마을을 위한 서비스의 요구, 소포 배달 서비스에 대한 수요 증진, 그리고 신속한 상업 서신왕래에 대한 요구 증가 등 매우 다양한 요인에 영향을 받았다. 또한 전보와 전화, 그리고 최근에는 팩스와 인터넷(이메일), 택배 및 특송 서비스 등 새롭고 경쟁적인 수단과 상호 영향을 주고받으며 발전하여 왔다.

PRC 보고서는 우편서비스가 오늘날 미국민이 경험하고 있는 형태에 이르기까지의 발전 과정을 우편제도의 맹아기라 할 수 있는 1780년대부터 PAEA가 제정된 2006년까지 끈기 있게 추적하고 있다. 어떻게 지금에 이르게 되었는가를 말하는 역사는 현재를 이해하는데 매우 중요하다. 그러나 미국 우편의 역사는 PRC 보고서를 참조기로 하고, 여기서는 현재에 초점을 맞춰 미국의 보편적 우편서비스를 살펴본다. 아울러 2006년 PAEA 제정을 통해 PRC<sup>7)</sup>만큼이나 극

7) PAEA 제정 이전 PRC하면 요금규제위원회(Postal Rate Commission)를 지칭하였다. 오늘날 볼 수 있는 PRC(Postal Regulatory Commission)는 요금뿐만 아니라 UPSP와 미국 우편시장 전반을 규제하는 기관으로 PAEA 제정에 따라 탄생한 기구이다.

적으로 변모한 미국의 우편독점에 대해 간략히 정리한다.

### 1. 포괄적이고 일관성 있는 정의를 결여한 미국의 보편적 우편서비스 의무

미국에서 '보편적 우편서비스 내지는 보편적 우편서비스 의무'라는 용어가 의식적으로, 그리고 의도적으로 사용된 것은 20세기 중반 이후의 일이다. 당시 UPSP의 전신인 체신부(Post Office Department)가 우편서비스 제공을 책임지고 있었으나 책임의 내용은 법에 뚜렷하게 명시되어 있지는 않았다. 오히려 우체국의 의무는 비교적 협의의 구체적인 법정 명령(statutory command), 재정적 능력, 사회적 기대, 물질적(physical) 능력, 그리고 수집, 운송 및 배달의 장애 등 다양한 요소의 상호작용의 산물로 보는 것이 적절하였다. PRC 보고서에 따르면 보편적 서비스 내지는 보편적 서비스 의무라는 용어가 사용되기 시작한 후에도 이들은 포괄적이고 일관성 있는 상업적 또는 법적 정의를 갖지 못했으며,<sup>8)</sup> 그 결과 미국의 보편적 서비스 내지는 보편적 서비스 의무 개념은 다른 나라들, 특히 유럽연합(EU) 국가들의 그것과는 상당히 차이가 나는 특색과 내용을 갖게 되었다고 지적하고 있다. 이는 이미 국내의 몇몇 선행연구에서도 언급된 바 있는 것이다.<sup>9)</sup>

미국 우편서비스의 긴 역사에서 보편적 서비스와 보편적 서비스 의무의 법적 정의를 분명하게 규정하려는 시도는 비교적 최근에 와서야 이루어졌다. 일부 두드러진 예외가 없는 것은 아니지만 용어의 정의는 너무나 일반적으로 되어 있어서 법적으로 강제되는 의무라기보다는 정책 가이드라인이나 원하는 목표 같은 성격을 보이고 있다. 이처럼 포괄적인 법적 의무가 부과되지 않은 상황에서 보편적 서비스를 제공해야 하는 USPS의 책임은 정치적 감독이나 사회적 압력에 의해서만 강제적인 의미를 가질 수 있는 것이다.

PRC의 견해에 따르면 USO는 지리적 범위, 상품 종류, 접근성, 배달, 요금책정, 서비스 품질, 그리고 시행 방법 등 7가지 기본 특성을 지니고 있는데, 이들 7가지 특성은 명백히 일반적

8) PRC, 앞의 책, p.16.

9) 이정범 외, 앞의 책, p.73.

최중범 외, 『사업환경 변화에 따른 보편적 서비스 유지 방안 연구』, 정보통신정책연구원, 2005, pp.64~72.



이라는 것이다. 그리고 이와 같은 일반성은 끊임없이 변화하는 요구와 기회에 우편서비스가 적절히 대응하여 발전하는데 힘이 되었다는 것이다. 현재 미국의 USO에 있어 무엇보다 우선하는 것은 US Code Title 39 제101조가 천명하고 있는 “... 모든 지역과... 모든 공동체의 고객들에게 서비스를... (제공함으로써) ... 국민들의 서신왕래를 가능하게 하고 이를 통해... 국가를 하나로 연결하는 우편 서비스를 제공하는 의무”이다. 미국에서 USO가 지닌 7가지 기본 특성의 일반성은 이와 같은 의무를 완수함에 있어 결정적인 역할을 하였다는 것이다.

우편서비스의 지리적 범위를 예로 들면 이는 식민지 시대의 요구에서부터 서부를 향한 팽창 시대를 거쳐 현재의 요구사항으로 확장되었다. 이 긴 시간 동안 미국은 넓어졌고 서비스가 제공되는 지역은 더 다양해졌으며 잠재적인 발송인과 수취인간의 거리는 늘어났다. 이와 같은 변화에 따라 우편 서비스의 지리적 범위는 미국의 모든 국민에게 서비스를 제공함으로써 나라를 하나로 연결하는 포괄적인 목표를 이루기 위해 확장되어 왔다고 할 수 있다. 보편적 서비스 의무라는 용어가 우편서비스에 적용되기 전에도 체신부와 그 후신인 USPS는 때로는 함축적으로 동 기관이 미국의 국민들에게 가진 의무를 인식하고 있었던 것으로 보인다. 시대에 따라 정치, 경제, 사회적 요구가 변화하면서 미국민은 변화에 따라 융통성 있게 발전하는 USO의 혜택을 받아왔던 것이다. 앞서 예로 든 지리적 범위와 관련하여 과거 어느 시기 보편적 우편서비스의 지리적 범위를 특정하고자 하는 시도가 있었고 그것이 성사되었다면 이는 오늘날 미국민이 누리는 보편적 우편서비스와는 상당히 다른 모습일 수밖에 없었을 것이다. 조금 역설적이기는 하지만 미국이 보편적 우편서비스 내지는 USO에 대한 포괄적이고 일관성 있는 상업적 또는 법적 정의를 갖지 못한 것이 오히려 오늘날 미국의 보편적 우편서비스에 대해 대부분의 미국민이 만족하는 결과를 이끌어 냈다는 것이다.

## 2. 7가지 특성에 따라 살펴 본 미국의 보편적 우편서비스

앞서 언급한 것처럼 PRC는 USO를 지리적 범위, 상품 종류, 접근성, 배달, 요금책정, 서비스 품질, 그리고 시행 방법 등 7가지 특성으로 파악할 수 있다고 보고 있다. 여기서는 이들 항목별로 현재 미국의 보편적 우편서비스가 어떤 모습을 취하고 있는지를 정리한다. 물론 이들 7가지

특성은 PRC도 인정하고 있는 것처럼 완전히 상호 배타적인 것은 아니다. 예를 들면 우편 시설에 대한 접근성과 우편 서비스의 지리적 범위는 서로 영향을 미치는 것이며 우체국의 위치 같은 공통된 주제와 연관된다. 아울러 배달 빈도, 요금, 서비스 품질은 상호 연관성을 배제하고는 논의 자체가 어려운 것들이다.<sup>10)</sup>

지리적 범위 측면에서 미국의 USO는 미국 전체와 미군, 미국기관들, 국제 우편서비스에 관한 협정에 해당되는 외국 지역을 포괄하는 융통성 있는 의무로 요약된다. 이 의무는 경제성과 효율성 측면에서 합리적으로 조절되고 좌우되고 있다.

상품의 종류 측면에서 미국의 USO는 시장지배적 상품과 경쟁적 상품을 구분하지 않는다. 다시 말해 모든 우편서비스는 USO의 대상이 되고 있다. 상품 종류는 국민들의 요구 변화에 따라 바뀔 수 있는 것이며, 서비스 의무 또한 상품에 따라 달라질 수 있는 것으로 여겨진다.

접근성 측면에서 미국의 USO는 '합리적인 경제성(economies)에 부합하는 필수적인 우편 서비스에 대한 신속한 접근성(ready access)'을 필요로 한다. 신속한 접근성의 개념은 우편 서비스를 이용할 수 있는 지역에 도달하는데 필요한 시간과 거리 뿐 아니라 그곳에서 필요한 서비스를 제공받는데 걸리는 시간까지 포함하는 것이다. 필수적인 우편서비스는 우편 상품뿐만 아니라 우편물 인수지점(mail acceptance points, 예를 들면 우체통), 발송될 우편물을 수집하는 집배원, 그리고 쉽게 접근 가능한 정보까지를 포함하는 것이다. 합리적인 경제성에 부합하는 신속한 접근성의 일반적 필요조건 내에서 USPS는 우체국 등 시설의 특성과 위치를 결정하는데 상당한 재량권을 갖는다. 그러나 USPS의 재량권은 단지 적자운영만을 이유로 우체국을 폐쇄하는 것과 부당하거나 불합리한 차별이나 우선적 취급을 금지하며, 접근성의 변화가 전국적 또는 거의 전국적인 서비스에 영향을 미치는 경우에 적용되는 US Code Title 39의 몇몇 규정에 의해 제한된다. 또한 연례 예산할당법(annual postal appropriations)은 일관되게 "우편물의 주 6일 배달과 시골지역 배달은 1983년 수준으로 유지되어야 한다."는 조항을 명시하고 있다. 이는 고객에 우편물을 배달하면서 동시에 고객이 발송하는 우편물을 수집하는 집배원을 통해 우편시스템에 접근하는데 직접적으로 영향을 미치는 것이다.

---

10) PRC, 앞의 책, p.19.

배달 측면에서 미국의 USO는 USPS에 우편물 배달의 권한을 부여하는 동시에 이를 명령하고 있다. 배달은 현관, 길가, 집단우편함(cluster box), 도로변 우편함, 우체국 사서함 또는 일반 배달(general delivery) 중 어디로 하는 것이든 USPS의 재량에 따라 그 방식이 정해진다. 배달 빈도는 “주 6일 배달... 1983년 수준으로 유지되어야 한다.”라고 규정하는 예산할당법령의 조항에 의해 결정된다. 이 조항은 몇 가지 서로 다른 해석이 가능하며 그 의미와 적용에는 적지 않은 문제가 있다는 지적인데, 이에 관해서는 PRC 보고서를 참조하기 바란다.<sup>11)</sup>

요금 측면에서 미국의 USO는 이용자의 감당가능성(affordability)에 대한 고려와 함께 전국단일요금(uniformity)이 유지되고 있다고 할 수 있다. 사족일 수 있는 언급이지만 요금 측면에서 미국 USO의 모습은 accessibility와 함께 보편적 서비스 3대 구성 요소<sup>12)</sup>로 언급되는 affordability와 uniformity가 미국에서도 고스란히 발견됨을 확인시켜주는 부분이다.

서비스 품질 측면에서 미국의 USO는 고품질 서비스를 제공해야 한다는 일반적인 지시, 전국적 범위의 서비스 변경에 대한 대중 의견 수렴을 요구하는 구체적 조항, 그리고 USPS로 하여금 ‘현대적 서비스 기준’을 공표하고 실적 목표를 정립하며 매년 PRC의 보고 규정에 의해 요구되는 실적보고서를 제출할 것을 규정하고 PAEA 조항으로 특징지을 수 있다. PRC는 USPS가 품질기준을 잘 준수하고 있는지, 준수하고 있지 않을 경우 어떤 개선 조치가 필요한지 결정해야 하는데, 이에 관한 체계는 아직 완벽히 구축되지는 않은 것으로 보인다.<sup>13)</sup>

시행 방법 측면에서 미국의 USO는 관심을 가진 사람들이 USPS가 특정한 법률 조항을 충족시키지 못하는데 대해 불만을 제기할 수 있는 권한을 규정한 US Code Title 39의 몇몇 조항으로 확인할 수 있으며, PRC는 민원처리 절차를 확립하기 위한 규정들을 제안한 바 있다.

11) 일차적으로 ‘1983년 수준’이 어느 정도인지 불분명한데, 현실적으로 미국에서는 그랜드 캐년과 같이 서비스를 제공하기 어려운 지역에 대해서는 주 3회 배달(전체 가정 배달 개소의 0.02% 해당)을 하고 있으며, 일부 상업지역에 대해서는 주 5회 배달을 명시하고 있다.(위의 책, p.142.)

12) 보편적 우편서비스의 3대 구성요소에 대해서는 최중범 외, 앞의 책, pp.49~51을 참조할 수 있다.

13) PRC, 앞의 책, 2008, p.32.

### 3. 미국의 우편독점<sup>14)</sup>

2006년 PAEA 제정은 미국의 우편독점에 매우 큰 변화를 가져왔다. 그 이전까지만 하더라도 미국에서 서장(Letter)은 Private Express Statutes에 의거 극히 긴급한 것으로 인정되는 경우를 제외하고는 USPS만이 취급할 수 있었다. 이것이 바로 우편독점이다. 당시 미국 상황은 우편법시행령에서 허용하고 있는 5가지 등 극히 제한적인 경우를 제외하고는 정부가 아닌 자의 신서(서장에 해당) 취급을 금하고 있는 우리와 매우 유사해 보인다. PAEA는 US Code Title 39 제601조를 개정하여 우편독점과 관련하여 요금기준 및 중량기준 예외규정, 그리고 우편독점에 대한 기득권 예외규정을 새롭게 추가토록 하였다.

US Code Title 39 제601조(b)(1)항에 규정된 새로운 요금기준 예외는 “지불된 금액이 현행 소량발송 제1종 우편물 1온스 요금의 6배 이상일 경우 우편의 범위 밖에서(즉, USPS가 아닌 사송서비스가) 운송할 수 있다.”라고 하고 있다. US Code Title 39 제601조(b)(2)항에 규정된 새로운 중량기준 예외는 “12.5 온스 이상의 중량을 가진 편지는 우편의 범위 밖에서 사송서비스가 운송할 수 있다.”라고 하고 있다. 이는 일찍이 EU Directive에서 채택한 바 있으며, 우리도 우편법 개정을 추진하면서 취한 바 있는, 그래서 Global Standard라 해도 특별히 어색하게 느껴지지 않는, 요금과 중량 기준에 의해 우편독점의 범위를 규정하는 방식을 미국도 취하게 되었음을 의미한다. 이제 미국에서도 일정 중량 이상 또는 일정 수준 이상의 요금이 부과되는 서장은 긴급성 인정 여부와는 무관하게 USPS가 아닌 사송서비스도 합법적으로 취급할

---

14) USPS는 우리의 신서전장권에 해당하는 서장 취급에 대한 독점적 권리와 함께 우편수취함 사용에 대한 독점적 권리를 지니고 있다. 전자는 Letter Monopoly(편지독점) 또는 Postal Monopoly(우편독점)라 불리며, 후자는 Mailbox Monopoly(우편함 독점)라 불리는데, PRC 보고서는 이 둘을 함께 지칭할 때는 Postal Monopolies라 하고 있다. 우편함 독점은 대공황기 우편물량과 우편세입이 계속 하락하는 가운데 공익설비 업체, 지방자치단체, 백화점 등의 기관 고객이 사송서비스의 이용을 확대하는 것이 체신부의 재정상황을 위협한다는 판단에서 1934년 1월 당시 우정총재였던 James Farley가 집배원들로 하여금 사송서비스가 투합한 전단, 광고지, 그 외의 유사한 것들을 우편함에서 제거하고 우편요금을 지불할 때까지 이를 보관하도록 지시함으로써 본격화되었다. 당시 의회는 우정 총재 행동의 적법성을 확인하는 우편함 독점에 관한 법률을 제정한 바 있다(위의 책, p.58). 현실적으로 우편함 독점은 “USPS 이외의 자는 누구를 막론하고 우편함에 어떤 것도 넣을 수 없음”을 의미한다. PRC 보고서에서는 우편함 독점에 관해서도 상당한 내용을 담고 있으나 여기서는 더 이상 언급하지 않는다.

수 있게 된 것이다. PAEA의 우편독점 관련 규정은 수세기동안 계속되어 온 미국 우편독점의 틀을 뒤바꾼 커다란 변화를 초래한 것으로 미국 우편서비스 역사의 한 페이지를 장식하기에 충분하다는 생각이다.

한편 US Code Title 39 제601조(b)(3)항의 새로운 기득권 예외규정은 PAEA 제정 이전 이미 우편 범위 이외의 운송(carriage out of the mail)이 허용되었던 모든 대상을 우편독점에서 제외하는 것이다.

#### IV. PRC의 보편적 우편서비스 유지비용과 우편독점의 가치 추정

특정한 서비스를 의무적으로 제공하는 것은 사업자 입장에서는 부담이다. 이러한 부담은 곧바로 비용의 발생과 연결된다. 보편적 우편서비스의 유지비용은 수지 관점에서 보면 마땅히 제공을 중지해야 하는 서비스를 USO 때문에 유지함으로써 발생한다. 그리고 우편독점은 이와 같은 비용을 부담하고 있는 우편사업자에 대한 보상적 성격을 갖는 것이다. PRC 보고서는 USPS가 USO를 부담함으로써 발생하는 보편적 서비스 유지비용과 함께 USPS가 향유하고 있는 우편독점과 우편함 독점의 가치를 추정하려 시도하고 있다. 여기서는 선행연구에서 제시된 보편적 서비스 유지비용 추정방식과 PRC 보고서가 취한 방식을 간략히 비교해 보고, PRC 보고서의 추정방식에 대한 추가 설명과 함께 추정 결과를 소개한다.

##### 1. 선행연구와 PRC의 보편적 서비스 유지비용 추정 방식 비교

선행연구에서 제시하는 보편적 서비스 유지비용 추정 방식은 순회피원가 방식(net avoided cost approach)과 진입가격 설정 방식(entry pricing approach)이 있다.

순회피원가 방식은 원가시스템에 의해 발송지와 수취지의 짝으로 파악되는 우편경로(mail paths)별로 비용과 수익을 식별해낼 수 있다는 전제하에 가능한 것이다. 순회피원가 방식에서는 비용이 수익을 초과하는 우편경로의 적자금액을 보편적 우편서비스 의무가 없었다면 회피할

수 있었던 비용으로 간주하고, 이를 합산해 나감으로써 보편적 우편서비스 유지비용을 추정한다. 순회피원가 방식에서 USO로 인한 비용은 ‘보편적 우편서비스의 의무가 철회되면 기대할 수 있는 이익의 증가(손실의 감소)’ 내지는 ‘모든 적자우편물의 취급을 중단한다면 기대할 수 있는 이익의 증가(손실의 감소)’로 정의된다.<sup>15)</sup>

진입가격 설정 방식은 시장자유화에 따라 독점영역이 축소될 것이며 그 결과 경쟁사업자의 시장 진입이 있을 것이라는 시나리오에 근거하는 것이다. 진입가격 설정 방식에서 보편적 우편서비스 유지비용은 경쟁자의 진입이 발생하는 우편경로의 수익상실액에서 시장상실로 서비스를 제공하지 않게 됨에 따른 비용절감액을 차감한 것으로 정의된다.<sup>16)</sup> 이에 따르면 보편적 우편서비스 유지비용은 시장구조 및 규제환경의 변화를 반영한 시장상황에 관한 시나리오에 따라 가변적이다.<sup>17)</sup>

이들 방식이 어떠한 내용이며, 특정 방식 아래서 보편적 우편서비스 유지비용이 어떻게 추정되는지에 대해서는 국내 선행연구를 통해서도 알아 볼 수 있다.<sup>18)</sup>

PRC 보고서는 순회피원가 방식이 USO가 폐지될 경우 우편사업자가 자신의 서비스 수준을 어떻게 바꿀지에 대해 명확히 언급하지 않는다는, 다시 말해 이에 관해 어떠한 고려도 하고 있지 않다는 지적<sup>19)</sup>과 함께 수익성 방식(profitability approach)이라는 대안을 제시하고 있다.

수익성 방식은 보편적 서비스 유지비용과 우편독점의 가치 추정에 공히 적용되는 것으로 현상 유지 상태(status quo)의 이익 수준과 USO 또는 독점의 한 가지 요소가 변화했을 때를 가정하는 시나리오하의 이익 수준을 비교하는 것으로 시작한다. 이때 핵심은 이익을 극대화시키고

---

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

16) F. Rodriguez, 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.

17) 특정구간(예를 들어 도시 - 도시 구간) 혹은 독점사업자의 지역배달망(local delivery)으로의 경쟁사업자 진입, 전국적 규모로 서비스를 제공하는 경쟁사업자 출현 등의 시나리오를 상상할 수 있다.

18) 국내에서는 두 차례의 보편적 서비스 유지비용 추정 시도가 있었는데, 최근의 것은 최종법 외, 앞의 책, pp.119~144에서 확인할 수 있다.

19) PRC, 앞의 책, p.104.

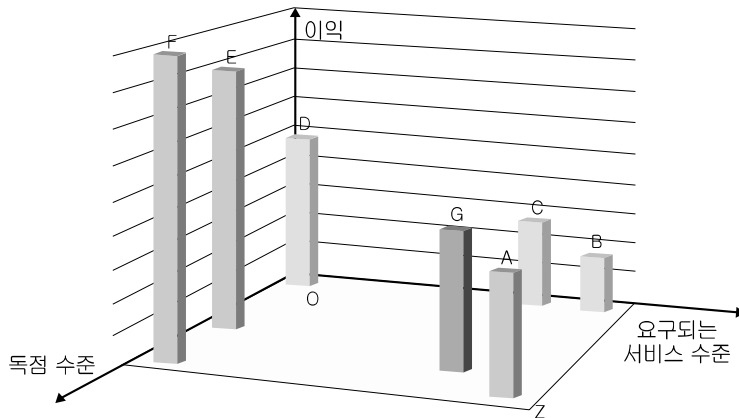
자 하는 우편사업자가 USO 또는 독점 가운데 한 가지 요소가 변한 새로운 환경에 어떻게 대응하는지에 대한 시나리오 구성이 된다. 흥미로운 것은 수익성 방식에 의해 추정된 우편독점의 가치는 선행연구에서 진입가격 설정 방식에 의해 추정된 보편적 서비스 유지비용과 개념적으로 동일하다는 것이다. 이는 우편독점의 가치를 추정함에 있어 진입가격 설정의 개념을 이용하였다는 PRC 보고서의 언급을 통해서도 확인할 수 있다.<sup>20)</sup>

앞서 연구한 사람들에게 따지고자 하는 것은 아니지만 PRC가 그랬듯이 우편독점의 가치를 추정하는데 사용합직한 진입가격 설정 방식을 선행연구자들은 왜 보편적 서비스 유지비용 추정 방식으로 고려하였는지가 궁금할 수 있다. 그러나 우편독점이 USO를 부담하는 우편사업자에 대한 보상적 성격을 갖는 것이고, 이상적으로 정교히 만들어진 제도 아래서 우편독점의 가치는 보편적 서비스 유지비용과 일치해야 한다는 점을 상기하면 이같은 궁금증은 자연스럽게 해소된다고 할 수 있다.

## 2. PRC의 수익성 방식에 대한 추가 설명

수익성 방식을 설명하는 데는 [그림 1]이 효과적이다. PRC는 이 그림을 'USPS의 이익환경

[그림 1] PRC가 그려낸 USPS가 처한 이익환경



20) 위의 책, p.102.

(profit landscape)'을 나타낸 것이라 하고 있는데, 이와 같은 이익환경은 현실적이기 보다는 개념화된 것이다. 왜냐하면 PRC가 파악하기에 10가지도 넘는 USO의 구성 요소들 중 단 하나의 이익효과만을 나타내는 것이기 때문이다. 이 그림의 유용성은 한 번에 하나의 요소만을 변화 시킴으로써 USPS의 독점과 USO의 다양한 요소들의 이익효과를 분리시켜 보여주는 데 있다. 물론 이 그림은 실제 이익효과를 그래프를 통해 정량화하려는 의도를 담고 있는 것은 아니다.

[그림 1]에서 원점(O)은 우편독점이나 USO를 부여받지 않은 상태의 USPS를 나타낸다. 이러한 조건에서 사업을 수행할 때 이익수준은 D이다. Z는 USPS가 편지와 우편함 독점을 모두 누리면서 현재의 USO를 부담하고 있는 상태(현상유지 상태)를 나타낸다. 현상유지 상태의 이익수준은 A이다.

'요구되는 서비스 수준' 축은 USO에 따라 우편사업자에게 요구되는 '유지해야 할 서비스 수준'을 나타낸다. 배달빈도를 예로 설명하면 다음과 같다. 원점에서 '요구되는 서비스 수준' 축을 향해 끝까지 나아간 지점은 우편독점이 없는 가운데 배달빈도의 현상을 유지하는 상태 즉, 주 6일 배달을 나타낸다. 이 상황의 이익은 B이다. '요구되는 서비스 수준' 축에서 원점을 향해 이동해 가면 서비스 빈도가 줄어들고 이익은 증가한다. 원점을 향해 한 칸 옆으로 이동하면 주 5일 배달이 되며, 이때 이익 C는 USO가 상대적으로 강한 B보다 더 큼을 알 수 있다. 배달을 주 6일에서 주 5일로 바꾸는 것의 이익효과는 막대 B와 C의 차이에 해당한다. 원점은 USO에서 배달 측면의 요구가 폐지된 것을 의미한다. 이렇게 되면 이익은 D로 더 높아진다. USO에서 배달 측면의 요구가 사라진 경우 배달 빈도는 이익 극대화를 추구하는 우편사업자의 경제적 사결정에 따라 좌우되는 것이다.

'독점 수준' 축은 독점에 의한 보호 정도를 나타낸다. 이 축에서 원점으로부터 가장 먼 지점은 USPS가 우편독점과 우편함 독점을 모두 향유하면서 USO 부담은 지지 않는 상황을 나타낸다. 이 상황에 해당되는 이익은 F이다. '독점 수준' 축을 따라 원점을 향해 안으로 움직이면 독점권은 줄어든다. 독점이 약화되면 일반적으로 경쟁의 압력 때문에 요금을 낮추고 서비스 수준을 높여야하므로 이익은 줄어들 수밖에 없다. '독점 수준' 축에서 원점 방향으로 한 칸 이동하는 것은 USPS가 우편독점은 향유하지만 우편함 독점은 사라진 상황을 나타낸다. 이 상황의 이익은



E이다. F와 E의 높이의 차이는 우편함 독점의 이익효과를 나타낸다. 이와 유사하게 F와 D의 높이의 차이는 우편독점과 우편함 독점을 모두 폐지할 경우의 이익효과를 나타낸다. 이 차이는 USPS에 있어서 이들 두 독점 가치의 합이 얼마나 되는지를 나타낸다.

USPS가 가장 높은 이익을 내는 지점은 두 가지 독점이 유지되면서 USO가 없는 상황인 [그림 1]의 왼쪽 구석이 된다. USPS의 이익이 최저가 되는 지점은 독점이 없고 USO가 유지되는 [그림 1]의 오른쪽 구석이다. 독점을 통한 보호와 USO에 따르는 부담의 완화가 결합된 상황의 이익은 우편독점만 유지되고 주 5일 배달이 이루어지는 것을 나타낸다고 볼 수 있는 G로 표시할 수 있다.

수익성 방식은 새로운 환경과 그 환경의 이익효과에 대한 가정으로 구성되는 ‘이전’과 ‘이후’ 상황에 대한 상세한 시나리오를 필요로 한다. PRC 보고서는 보편적 서비스 유지비용을 추정함에 있어 USO를 구성하는 다양한 요소에 대한 ‘이전’과 ‘이후’ 상황에 대한 복수의 시나리오가 있음을 보여준다. 또한 우편과 우편함 독점의 가치 추정에 있어서도 독점이 사라진 이후 경쟁 가능물량 비중, 새로운 진입자의 제시 요금 및 비용우위 정도 등에 관한 여러 시나리오를 제시하고 있다. 이에 관해서는 PRC 보고서를 참조하기 바란다.<sup>21)</sup>

### 3. PRC에 의한 보편적 서비스 유지비용과 우편독점의 가치 추정 결과

PRC 보고서는 앞서 설명한 수익성 방식에 의거 복잡하게 구성된 시나리오를 사용하여 보편적 서비스 유지비용과 USPS가 누리고 있는 독점의 가치를 추정한 결과를 제시하고 있다. 그러나 추정 결과는 어떤 시나리오를 택하는가에 따라 큰 편차를 보임을 알 수 있다.

〈표 1〉은 PRC가 보고서를 준비하면서 위탁 연구기관으로 선정한 George Mason School of Public Policy(이하, GMU)가 일부 USO 완화를 가정한 ‘이후’ 상황의 이익과 현재 이익의 비교를 통해 행한 보편적 서비스 유지비용 추정 결과와 이를 PRC가 검토하여 조정한 추정치, 그리고 USPS의 위탁 기관인 IBM의 추정치를 제시한 것이다.

21) 위의 책, pp.119~152.

〈표 1〉 USPS의 보편적 서비스 유지비용 추정 결과—일부 USO의 완화에 따른 이익의 증가  
(2007년 회계연도, 단위: 10억달러)

USO 완화 항목	PRC	GMU	IBM
주 6일에서 주 5일로 배달 축소	1.930	—	3.504
주 6일에서 주 3회로 배달 축소	—	5.200	—
비영리 우편 할인	1.150	1.150	1.100
지역비지정(Unzoned) 미디어, 도서관 할인	0.063	0.063	—
시장지배상품에서의 손실	0.448	0.448	0.500
서비스 실적 측정	—	0.182	—
소규모 우체국 유지	0.586	0.586	0.588~1.433
알래스카 항공 지원금	0.107	0.107	0.100
제1종 우편에 대한 단일요금	0.130	0.130	—
Standard mail에 대한 단일요금	—	—	1.400
모든 주소에 대한 직접배달 의무	—	0.101	—
모든 주소에 대한 주 6일 배달 의무	—	0.001	—
합 계	4.414	7.968	7.192~8.037

여기서 〈표 1〉의 USO 완화 항목과 관련한 다양한 시나리오를 모두 설명할 생각은 없다. 다만 PRC와 GMU의 추정치가 35억 달러 이상 차이가 나는 것에 대해 설명하자면, USO에서 배달 빈도에 관한 요구가 철회되었을 때 이익 극대화를 추구하는 우편사업자 입장에서 자신의 이익을 극대화하기 위한 배달빈도를 주 5회로 할 것인가 아니면 주 3회로 할 것인가에 대해 RRC와 GMU의 판단이 상이한데 가장 큰 영향을 받았다고 할 수 있다. 또한 GMU가 서비스 실적 측정, 모든 주소에 대한 직접배달 의무, 그리고 모든 주소에 대한 주 6일 배달 의무 등을 USO의 구성 요소로 보고 있는데 반해 PRC는 견해를 달리하고 있는 것도 일부 영향을 미치고 있는 것이다. 이처럼 수익성 방식에 의한 보편적 서비스 유지비용 추정 결과는 시나리오를 어떻게 구성하는가에 따라 가변적이 된다. 따라서 PRC는 이러한 추정 작업이 “USO의 특정 요소를 제거하면 USPS가 얼마만큼 비용을 절감하게 되는가?”라는 질문의 답을 발견하는 것이라기보다는, 체계적으로 변화하는 주요 가정들이 이익에 미치는 영향을 분석하는 과정으로 이해되기를 바라고 있다.<sup>22)</sup>

22) 위의 책, p.121.

한편 PRC는 이들 추정에 있어 전제로 하고 있는 USO 항목의 변화에 대한 고객의 반응에 관해서는 아무런 정보도 사용치 못하였다는 한계가 있다. PRC 보고서가 “보편적 서비스의 7가지 특성에 대한 잠재적인 대안적 변화가 대규모 우편 발송자들에게 미칠 수 있는 영향에 대한 정보를 수집하도록 USPS에 지시할 것”을 권고하고 있는 것도 이러한 이유에서 이다.

PRC 보고서에 따르면 우편독점 및 우편함 독점의 가치 또한 시나리오의 구성에 따라 2억 달러에서 71억 달러까지로 천차만별인데, PRC가 현실성이 가장 높다고 판단한 시나리오를 채택하는 경우 그 가치는 35억 달러로 추정된다.

## V. 맺음말

200 여쪽에 달하는 방대한 보고서를 짧은 글로 정리하여 그 전모를 파악할 수 있도록 한다는 것은 애초부터 무리한 발상이다. 이 글은 최소한 미국에서 보편적 우편서비스라는 것이 어떤 모습으로 어떻게 운영되고 있으며, 이를 유지하기 위한 비용과 이의 보상적 성격을 지닌다고 할 수 있는 독점의 가치가 어떻게 추정될 수 있는지를 PRC 보고서를 통해 알아보고자 작성된 것이다.

PRC 보고서는 많은 시사점을 하고 있지만, 개인적으로 보편적 서비스가 왜 중요하며, 이를 유지하기 위해 우편정책은 기본적으로 어떠한가 하는가에 관해 시사하는 바가 특히 눈에 띈다.

보고서의 큰 축을 이루는 보편적 서비스 유지비용과 독점의 가치 추정에 관해서조차 PRC 스스로가 시인하고 있듯이 “자료, 시간, 자원의 제한 때문에 공식적인 계량모형보다는 대수적 분석에 더 많이 의존하였고, 결과적으로 초보적인(first-cut) 수준의 추정치만이 제시되었다.”<sup>23)</sup> 고 하는 데서 짐작할 수 있듯이, 이번 PRC 보고서는 완결된 것이라고 할 수는 없을 것이다. 그러나 우리 속담에 시작이 반이라고 하였듯이 동 보고서는 미국 우편제도의 발전을 위한 의미 있는 첫걸음으로 기억되기에 충분하다는 생각이다.

23) 위의 책, p.122.

이 글을 통해 PRC 보고서의 윤곽과 함께 미국의 관련 제도에 대한 이해가 다소라도 깊어지고 우리의 상황에 대해 다시한번 생각할 수 있는 계기가 마련되었으면 하는 바람이다.

## 참 고 문 헌

- Postal Regulatory Commission, *Report on Universal Postal Service and the Postal Monopoly*, 2008.
- President's Commission on United States Postal Service, *Embracing the Future—Making the Tough Choice to Preserve Universal Mail Service*, 2003.
- 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.
- Wolfgang, Elsenbast and Stumpf Ulrich, "The Cost of Universal Service Obligation in a Competitive Environment," *Cost of Universal Service*, WIK, Germany, 1995.
- 이정범 외, 『USPS와 일본우정공사 경영체제 분석』, 정보통신정책연구원, 2007. 4.
- 최중범 외, 『사업 환경 변화에 따른 보편적 서비스 유지 방안 연구』, 정보통신정책연구원, 2005.