

연구보고 06-16

# 우편시장의 합리적 규제 체계 정립방안 연구

최중범/김효정

2006. 12

## 서 언

우리나라뿐만 아니라 대부분의 나라에서 우편서비스는 국가 또는 국가가 소유하는 회사에 의해 독점적으로 제공되고 있는 것으로 인식되고 있습니다. 우편시장에 대한 규제제도는 사업을 국가 또는 국가 소유 회사가 독점하고 있다는 인식의 결과인지 EU와 같은 선진 사례 지역을 제외하고는 대부분의 나라에서 취약한 상태에 머물러 있다고 평가할 수 있습니다. 그러나 우편사업은 유사한 서비스를 제공하고 있는 사송서비스와 경쟁하고 있습니다. 특히 이제까지 법으로 확립된 신서전장권에 의해 국가 이외의 자는 취급을 할 수 없는 것으로 여겨져 왔던 신서조차 민간 사업자가 취급하는 사례가 관찰되고 있으며, 이러한 현상은 더욱 심화되리라 예상됩니다.

이러한 상황에서 우편시장 규제 제도가 사업의 국가독점을 전제로 현재와 같이 취약한 상태로 계속 머물러 있게 된다면 멀지 않은 장래에 보편적 우편서비스 제공체제는 심각하게 위협받을 수도 있습니다. 본 연구는 실질적으로 치열한 경쟁이 이루어지고 있으며, 그 양상이 점차 심화될 것으로 예상되는 우편시장에서 보편적 서비스의 보호를 통해 공공의 복리를 증진할 수 있는 규제 제도를 마련하기 위해 진행된 것입니다.

본 연구는 본 연구원 우정경영연구센터 최중범 책임연구원과 김효정 주임연구원이 수행하였습니다. 연구자를 대신하여 연구 과정에 협조를 아끼지 않으신 우정사업본부 관계자 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

그간 우편시장 규제제도를 본격적으로 다룬 연구는 전무하였다고 하여도 과언이 아닙니다. 따라서 본 연구는 선행적 연구로서 의미를 부여할 수 있습니다. 그러나 그 선도성으로 인해 본 연구가 우편시장 규제 제도에 관한 연구의 완결판이 되기에

는 한계가 있을 것으로 생각합니다. 본 연구가 이후 진행될 관련 연구의 좋은 시작  
이 되었으면 하는 바람입니다.

2006년 12월  
정보통신정책연구원  
원 장 석 호 익

## 목 차

서 언 .....	1
요약문 .....	7
제1 장 서 론 .....	15
제2 장 우편시장 규제 의 필요성 .....	18
제1 절 우편시장의 특징과 사업 환경의 변화 .....	18
1. 우편시장 구조 .....	18
2. 우편서비스의 공공적 성격과 규제의 필요성 .....	21
3. 규제제도 정비 필요성을 강화하는 사업 환경 변화 .....	28
제2 절 우편시장 규제에 대한 주요 이슈 .....	33
1. 규제 이슈 개관 .....	33
2. 규제 대상 .....	37
3. 규제 내용 .....	39
4. 규제 기관 .....	44
제3 절 우리나라 우편시장 규제 제도 평가 .....	45
1. 우편시장 규제와 관련한 법령 조항 .....	45
2. 건전한 규제 원칙에 따른 우편시장 규제 제도 평가 .....	53
제3 장 European Union의 우편시장 규제 제도 분석 .....	60
제1 절 우편시장 규제의 기본 틀로서 EU Directive .....	60
1. EU Directive 개관 .....	61
2. 우편사업자에 대한 규제와 관련한 조항 .....	64
3. 시장구조에 대한 규제와 관련한 조항 .....	66

4. EU와 우리 우편시장 규제 제도 비교 .....	69
제 2 절 EU 회원국에서 구현된 Directive의 규제 관련 조항 .....	72
1. EU 회원국에서의 보편적 우편서비스 제공 의무 .....	72
2. 유보영역의 설정과 보상기금 설치 현황 .....	75
3. 경쟁영역에 신규 사업자의 진입 절차 .....	76
4. 요금규제 및 회계의 투명성 .....	80
5. 규제 권한의 분배와 규제 기능의 설치 .....	85
제 3 절 영국 PostComm 운영 사례 분석 .....	94
1. PostComm 개관 .....	94
2. PostComm의 로얄메일에 대한 규제 .....	96
3. 진입규제 .....	97
제 4 장 우편시장 규제 제도 정비 방안 .....	101
제 1 절 우편사업자에 대한 규제 제도 정비 방안 .....	103
1. 보편적 우편서비스의 구체화 .....	103
2. 우편요금규제 제도의 정비 .....	110
제 2 절 우편시장구조에 대한 규제 제도 정비 방안 .....	116
1. 우편사업자의 배타적 권리로서 신서전장권 규정의 정비 .....	116
2. 경쟁 영역의 사송서비스 진입 절차 확립 .....	124
제 3 절 우편시장 규제 기능의 설치 방안 .....	127
1. 우편시장 규제 기능과 관련한 상항의 이해 .....	127
2. 우편시장 규제 기관의 역할 .....	129
3. 우편시장 규제 기관의 조직 구조 .....	131
제 5 장 결 론 .....	134
참고문헌 .....	137

## 표 목 차

〈표 2-1〉	통상우편물의 발송·수취 주체별 구성비 .....	21
〈표 2-2〉	EU 국가의 우편시장 규제 기관의 성격별 분류 .....	44
〈표 3-1〉	EU Directive 97의 구성 .....	63
〈표 3-2〉	EU 회원국의 국내 및 국제 우편물에 대한 중량기준 .....	73
〈표 3-3〉	배달 기준 .....	73
〈표 3-4〉	우체국 및 창구 설치에 대한 기준 .....	74
〈표 3-5〉	우체국의 대체와 폐쇄 절차 .....	74
〈표 3-6〉	보편적 서비스 제공자에 대해 유보된 서비스 .....	76
〈표 3-7〉	보편적 우편서비스 영역 내 경쟁 사업자의 진입 절차 .....	77
〈표 3-8〉	보편적 서비스 영역 내 경쟁사업자에 부과되는 의무 .....	77
〈표 3-9〉	보편적 서비스 영역 밖의 경쟁 사업자의 진입 절차 .....	79
〈표 3-10〉	보편적 서비스 영역 밖 경쟁사업자에 부과되는 의무 .....	79
〈표 3-11〉	요금 규제의 원칙 .....	81
〈표 3-12〉	서비스에 따른 요금 규제 방식 .....	82
〈표 3-13〉	보편적 서비스 제공자에 대한 회계 기준 .....	84
〈표 3-14〉	EU Directive 구현을 위한 주요 정책 이슈의 결정 권한 소재 .....	86
〈표 3-15〉	EU Directive 실현을 위한 규제 활동의 권한 소재 .....	88
〈표 3-16〉	규제기관 .....	90
〈표 3-17〉	규제기관의 책임 .....	91
〈표 3-18〉	경쟁관련 법령과 관련한 우편시장 규제의 1차적 책임 소재 .....	92
〈표 3-19〉	규제기관이 우편사업자에 대해 행사할 수 있는 권한 .....	93
〈표 3-20〉	PostComm의 면허가 필요치 않은 대상 .....	98

## 그 립 목 차

[그림 2-1]	우편서비스 시장과 사송서비스 시장 .....	19
[그림 2-2]	우편시장 규제 의 필요성 .....	27
[그림 2-3]	통상우편물량 추이 .....	28
[그림 2-4]	인터넷 이용자수와 이용률 .....	29
[그림 2-5]	우편시장 규제에 대한 주요 이슈 .....	36
[그림 3-1]	EU Directive에 규정된 우편시장 규제 의 대강 .....	70
[그림 3-2]	EU 우편시장 규제에 비추어 본 우리 상황 .....	71
[그림 4-1]	우편시장 규제 기관의 조직 구조 예 .....	132

## 요 약 문

### 제1 장 서 론

우편법 제2조는 우편사업을 국가가 독점하고 있음을 밝히고 있으며, 우편요금은 물가안정에관한법률 제4조에 따라 재정경제부장관과의 협의라는 규제 절차가 적용된다. 그러나 현행 우편관련 법령에서 규정하고 있는 사업의 국가독점은 다분히 선언적 의미만을 지니고 있을 뿐, 시장진입에 관한 분명한 규제 절차가 확립되어 있다고 볼 수 없는 등 우편시장 규제 제도는 취약한 상태에 머물러 있다.

경쟁이 심화되고 있으며, 그 결과 사업 환경이 우편사업 운영의 불확실성을 확대하고 있는 상황에서 현재와 같이 선언적 의미 이상의 의미를 부여하기 어려운 우편시장 규제제도로는 멀지 않은 장래에 보편적 우편서비스 제공 체제가 심각하게 위협받을 수도 있다는 우려를 배제할 수 없다.

본 연구는 이러한 우려에 대응하여 불확실성이 증대된 시장 환경에서 보편적 우편서비스를 보호함으로써 공공의 복리를 증진할 수 있는 우편시장 규제제도의 정비 방안 제시를 목적으로 수행된 것이다.

### 제2 장 우편시장 규제의 필요성

공공성이 강한 부문에서 정부 규제가 이루어진다고는 하지만, 대부분의 나라에서 특정 부문에 대한 규제는 전기통신서비스의 예처럼 성장 전망이 밝은 산업에서 민간으로부터 제기되는 경쟁 압력에 대응하면서 공공성을 유지하기 위해 이루어진다고 할 수 있다. 우편서비스가 지닌 공공성은 전기통신서비스에 못지않다고 할 수 있지만 규제 제도는 상대적으로 취약한 상태에 머물러 있다. 이렇게 된 데는 우편서비

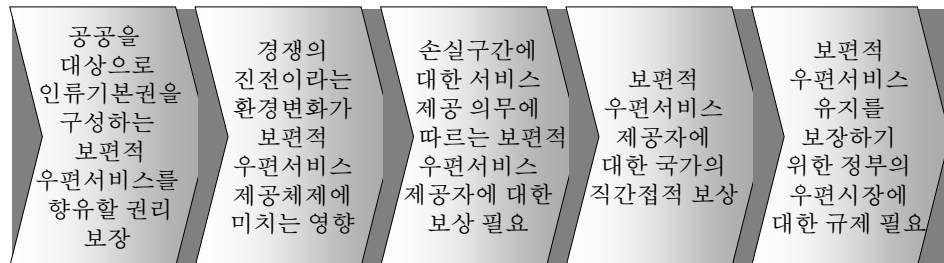


스가 경쟁과는 무관하다는 전통적 사고가 크게 작용한 것으로 판단된다.

GATS의 서비스부문 분류표가 시사하고 있듯이 대부분의 나라에서 우편서비스는 국가 또는 국가가 소유하는 회사가 독점적으로 제공하는 것으로 간주된다. 서비스 제공을 국가 또는 국가 소유의 회사가 독점하고 있다면 정교한 규제 제도의 필요성은 크지 않을 수도 있다. 문제는 우편의 경우 사송서비스와 실질적으로 경쟁하고 있으며, 우편사업자의 배타적 권리가 인정되는 유보영역에 대해서도 지속적으로 사송서비스의 진입 시도가 이루어지고 있다는 점이다. 실제로 많은 나라에서 우편시장에 대한 별다른 규제가 없는 상태에서 경쟁이 진전되고 있으며, 몇몇 나라에서는 법령과 규제 제도의 허점을 이용하여 사송서비스는 우려할 만한 정도로 우편시장을 파고들어 있다는 보고이다. 아직까지는 우려할 만한 수준은 아니라고 할 수 있지만, 우리나라도 우편법의 신서전장권 규정의 허점을 파고들어 크립스키밍을 목적으로 서비스를 제공하는 사업자가 존재한다. 우편사업자에게 유보된 영역으로 진입하려 하는 사송서비스의 압력은 보편적 우편서비스 제공 체제를 유지하는 것을 어렵게 하는 위협 요인이다.

우편시장 규제제도 정비 필요성은 경쟁 압력이 심화되는 사업 환경 변화와 밀접한 관련을 갖고 있다. 과거와 비교하여 우편시장 규제에 대한 관심이 더욱 모아져야 하는 배경은 다음 그림과 같이 정리될 수 있다.

[그림] 우편시장 규제의 필요성



자료: UPU, Guide to Postal Reform and Development - Module V Postal Regulation -, 2004, p.5.

따라서 우편시장 규제 초점은 점증하는 사송서비스의 시장 진입 압력에 대응하여 여하히 보편적 우편서비스 제공 체제를 유지할 것인가에 맞추어져야 한다.

이때 유의해야 하는 것은 우편시장 규제 초점이 이러하다고 해서, 우편시장의 경쟁이 무조건 억제되어야 한다는 것은 아니라는 점이다. 우편사업자가 보편적 서비스 제공 의무를 부담하는데 따르는 비용을 충당할 수 있도록 허용된 유보영역에 속하지 않는 부분(경쟁영역)에 대해서는 사송서비스가 시장에 진입하여 사업을 영위할 수 있는 것이며, 경쟁영역의 서비스 제공에 따른 규제는 최소화되어야 한다. 이를 위해서는 유보영역과 경쟁영역의 경계가 분명하게 설정되어야 한다. 따라서 우편시장 규제의 두 번째 초점은 유보영역을 어떻게 설정할 것인가에 맞추어져야 한다. 그리고 유보영역과 경쟁영역의 경계가 명확히 되었다면 경쟁영역에서 사송서비스의 시장 진입 절차를 어떻게 설정할 것인가에 규제 제도 정비의 초점이 맞추어져야 한다.

사업 환경의 급격한 변화에도 불구하고 보편적 우편서비스가 유지되고, 유보영역과 경쟁영역의 경계가 명확히 되어 사송서비스가 일정 절차에 따라 우편시장에 진입하여 사업을 영위하도록 하는 질서를 확립하고자 하는 경우 이러한 질서를 어떻게 유지되도록 할 것인가가 숙제이다. 이를 해결하는 분명하고 효율적인 방법은 우편시장 규제에 관한 법령의 정비와 함께 우편사업자의 보편적 서비스 유지 의무가 제대로 이행되고 있으며 보편적 서비스 제공 체제를 뒷받침 유보영역이 존중되고 있는지를 감시할 규제 기능을 확립하는 것이다. 따라서 우편시장 규제는 마지막 초점은 규제 관련 법·제도의 정비와 규제 기능의 설치에 맞추어질 필요가 있다.

이상의 내용을 종합할 때 우편시장 규제 이슈는 누구를 규제할 것인가, 무엇을 규제할 것인가, 그리고 누가 규제할 것인가로 요약할 수 있다. 본 연구에서는 이러한 규제 이슈를 우편사업자에 대한 규제, 우편시장구조에 대한 규제, 그리고 규제 기능의 설치로 대별하여 현행 우편시장 규제 제도를 분석하고, 외국의 사례를 검토하여 우편시장 규제 제도 정비 방안을 제시하였다.

### 제 3 장 European Union의 우편시장 규제 제도 분석

90년대 중반 이후 국가 통합이 시급한 과제였던 EU(European Union)는 우편서비스를 통신과 교역의 필수적인 수단으로 인식하였으며, 우편내부시장 구축을 공동체의 경제적, 사회적 응집력 확보를 위한 중요 과제로 삼았다. 당시만 해도 EU회원국 간에는 각국이 제공하여야 하는 기본적인 우편서비스의 범위와 제공 조건 등에서 상당한 차이를 보이고 있었으며, 국가간 우편네트워크의 연결과 국제우편서비스의 품질이 이용자인 유럽 시민의 기대에 부응할 수 있는 정도가 아니라는 평가가 지배적이었다. 이에 EU에서는 공동체 차원에서 우편분야에 관한 제반 조건을 일치시키기 위한 활동과 공통 규칙을 만들어 내는 조치의 필요성이 제기되었다. 이와 같은 활동과 조치는 EU 전역에서 우편서비스의 자유로운 제공을 보장하기 위해 점진적이고 통제된 시장자유화를 실현하는 것을 내용으로 한다. Directive 97은 이러한 필요성에 부응한 것으로 역내 우편내부시장 구축과 서비스 품질 향상에 초점을 맞추고 있다.

Directive 97은 역내 우편내부시장 구축이 중요한 과제이기는 하지만 이를 추진하는 과정에서 보편적 우편서비스 제공자(universal service provider, 즉 우편사업자)의 의무와 권리가 훼손되는 일은 없어야 한다는 입장을 견지하고 있다. 즉 EU 안에서 지리적 위치에 관계없이 모든 회원국 모든 이용자의 이익을 위해 적절한 가격으로 제공되는 일정 품질의 서비스에 대한 최소한의 범위라 할 수 있는 보편적 우편서비스를 공동체 차원에서 보장하는 것이 필수적이라 판단한 것이다. 이러한 판단에서 Directive 97은 우편사업자에게 일정한 범위의 유보영역을 허용하는 것은 재정적 균형 아래서 보편적 우편서비스의 유지를 보장한다는 이유로 정당화될 수 있는 것으로 보고 있다.

이러한 인식의 발로에서 최종규정(final provision) 6개 조항을 제외하면 22개 조항에 불과한 Directive 97이 보편적 우편서비스와 유보영역을 직접 규정하는 데 모두 6개 조항을 할애하고 있으며, 이 밖의 다수 조항이 보편적 서비스와 직·간접적으

로 관련된다.

Directive 97은 보편적 서비스를 유지하는데 필요한 범위 내에서, 각 회원국으로 하여금 서비스 속도를 불문하고 중량이 350g 미만일 것을 조건으로 가장 빠른 기본 서비스 첫 번째 중량 단계의 서장 요금의 5배 이내를 받는 국내서장의 수집, 구분, 운송 및 배달 서비스를 보편적 서비스 제공자에게 유보할 수 있도록 규정하고 있다. 이때 중량 한계로 제시된 ‘350g 미만’은 이를 초과하는 통신문이 EU 전체적으로 볼 때 물량 기준으로 서장 물량의 2%, 세입기준으로 우편사업자 세입의 3% 미만이라는 점이 고려된 것이다. 한편 ‘기본요금 5배 미만’의 요금기준은 유보서비스와 자유화된 특급서비스의 구분을 용이하게 해 줄 것으로 기대한 것이다.

Directive 97을 수정한 Directive 02는 유보서비스의 중량 제한을 2003년 1월 1일부터 100g, 2006년 1월 1일부터 50g으로 하고, 이같은 중량제한은 요금이 가장 빠른 기본 서비스의 첫 번째 중량 단계 서장 요금의 3배 이상인 경우는 2003년 1월 1일부터 적용되지 않으며, 2.5배 이상인 경우는 2006년 1월 1일부터 적용되지 않는 것으로 하고 있다. Directive 02의 이같은 변화는 보편적 서비스 제공의무를 부담하고 있는 우편사업자의 유보영역을 점진적으로 줄이겠다는 의지를 들어낸 것이다.

## 제 4 장 우편시장 규제 제도 정비 방안

우편시장에 대한 규제는 원론적으로 ‘보편적 우편서비스’로 대변되는 우편부문에 존재하는 공공의 복리를 위해 우편시장에 참여하는 경제 주체의 자유의사에 따른 행동(우편사업자의 서비스 축소, 사송서비스의 시장진입 등)을 제한하는 것을 의미한다. 그리고 우편시장 규제 제도 정비 필요성은 정부가 독점하고 있는 것으로 간주되던 우편시장에 사송서비스의 진입이 활발히 이루어진 결과 증대하는 경쟁 압력으로 인해 기존의 규제 제도로는 ‘보편적 우편서비스’ 제공 체제를 보호하는데 한계가 있다는 것으로부터 제기되는 것이다.

우리나라에서 우편서비스는 정부기업에 의해 제공되고 있다. 그리고 정부기업인

우편사업자는 서비스의 대부분을 보편적으로 제공하고 있다. 따라서 우편사업자를 따로 규제를 하지 않더라도 보편적 우편서비스의 제공에는 큰 문제가 없어 보인다고 할 수도 있다. 즉 우편사업자가 스스로 보편적 우편서비스의 제공을 중단한다거나 기존의 서비스 수준을 급격히 저하시킬 가능성은 크지 않아 보인다는 것이다. 그러나 사업운영의 불확실성을 증대시키는 급속한 사업 환경 변화를 감안할 때, 현행 우편관련 법령에서처럼 선언적으로 보편적 우편서비스를 규정하는 것만으로 향후에도 보편적 우편서비스가 차질 없이 제공될 수 있다고 낙관하는 것은 다소 무리일 수도 있다.

외부적 재정 지원 방안이 따로 마련되지 않은 상황에서 자체적으로 수지 균형을 달성해야 하는 우편사업자가 사업 환경의 악화로 재정 압박을 피할 수 없는 상황에 처하게 된다면 일부 서비스의 중단이나 서비스 수준의 저하가 불가피할 수도 있다. 따라서 급변하는 사업 환경에도 불구하고 보편적 우편서비스의 제공 체제를 유지하기 위해서는 보편적 우편서비스의 구체화를 주된 내용으로 하는 우편사업자에 대한 규제 방안이 강구되어야 하는 것이다. 본 연구에서는 이와 관련한 내용을 우편사업자에 대한 규제 제도 정비로서 정리하였다.

한편 우편사업자가 보편적 우편서비스를 유지하는 데는 적지 않은 비용이 소요된다. 우편사업자로 하여금 보편적 서비스를 유지하도록 하기 위해서는 이의 유지비용을 충당할 수 있는 방안이 구체화되어야 한다. 보편적 서비스 유지비용 충당방안으로는 정부의 재정 지원, 시장에 참여하는 사업자에 의한 기금 조성 등을 생각할 수도 있지만, 우리를 포함한 대부분의 나라에서 전통적으로 강구하고 있는 방안은 보편적 서비스 제공의무를 부담하고 있는 우편사업자에게 배타적 권리를 부여하는 것을 내용으로 하는 유보영역의 설정이다. 따라서 ‘보편적 우편서비스’의 보호를 위해 우편시장 규제 제도의 정비를 모색함에 있어 유보영역의 정비는 빼 놓을 수 없는 요소이다. 본 연구에서는 이를 우편시장구조에 대한 규제 제도 정비 방안으로 정리하였다.

우편시장 규제 제도는 우편사업자와 우편시장구조에 대한 규제 사항을 우편관련

법이나 시행령, 시행규칙 등에 명시적으로 규정함으로써 그 대강이 확립된다. 그러나 이러한 규제 제도가 현실적으로 작동하기 위해서는 효과적인 규제 기능의 설치가 전제되어야 한다. 우리와 같이 정부가 우편사업자인 상황에서 우편시장 규제 기능 설치 방안의 도출은 생각보다 까다로운 과제이다. 아울러 연구에서 제안한 방안이 실효성을 지닌 제도로 정착하는 것도 단기간에 실현될 수 있는 일은 아니다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 우정사업의 외청화와 같이 향후 있을 수 있는 우편사업 운영체제의 개편에 대비한다는 차원에서 우편시장 규제 기능을 어떻게 설치할 것인가에 대해 개략적으로 정리하였다.

## 제5장 결론

본 연구는 사업 환경의 변화와 그에 따른 우편사업 운영의 불확실성 증대에 대응하여 보편적 우편서비스 제공 체제를 보호하기 위한 우편시장 규제 제도 정비 방안을 도출하기 위해 수행한 것이다.

본 연구는 우편사업자에 대한 규제 제도 정비 방안으로 보편적 우편서비스의 구체화와 요금 규제제도의 정비 방안을 제시하고 시장구조에 대한 규제 제도 정비 방안으로 신서전장권 관련 규정의 정비와 사송서비스의 시장진입 절차 확립 방안을 제시하였다. 아울러 규제 제도가 제대로 기능할 수 있도록 하기 위해서는 독립적인 규제 기관의 설치가 필요하다는 제안을 하고 있다.

본 연구에서 다루어진 논의만으로 우편시장에 대한 규제 제도 전반의 정비 방안이 모두 제시된 것이라고는 생각하지는 않는다. 다만 본 연구의 성과가 향후 진행될 다양한 관련 연구의 선행 연구로서 참조되는 동시에 사업 및 정책 환경 변화에 따라 언제라도 현안으로 대두될 수 있는 우편시장 규제 제도 정비에 관한 정책 수립 과정에서 유용한 정책 자료로 활용되었으면 하는 바람이다.



## 제 1 장 서 론

최근 독일이나 네덜란드와 같이 우편사업을 민영화한 사례가 있기는 하지만, 전통적으로 우편서비스는 대부분의 나라에서 국가 또는 국가가 소유하는 회사에 의해 독점적으로 제공되어 왔다. GATS의 서비스부문 분류표에서도 이러한 현실을 반영하여 유사한 사업 내용을 갖고 있는 우편서비스(Postal Service)와 사송서비스(Courier Service)의 구분 기준을 ‘사업운영 주체가 국가 또는 그 대리인인가 아니면 민간인가’로 하고 있을 정도이다.

우편서비스를 국가 또는 국가가 소유하는 회사가 독점적으로 제공하게 된 데는 복잡한 역사적 배경이 작용하였다고 볼 수 있지만, 그 가운데 하나로 우편서비스가 우리 일상생활에서 필수적인 기본통신수단이기 때문에 보편적 서비스로 확보될 필요가 있다는 점이 크게 작용한 것으로 판단된다. 아울러 우편서비스의 제공을 위해서는 전국적인 우편네트워크의 구축과 같은 투자가 요구되는 관계로 규모의 경제가 작용하며 이러한 특성을 지니는 사업에 있어 경쟁보다는 독점이 사회적 후생을 증진시킨다는 자연독점 논리가 독점적 사업운영을 뒷받침해 왔다고 할 수 있다.

일반적으로 국가 또는 국가가 소유하는 회사가 보편적 서비스를 제공하는 의무를 부담하게 되는 경우 해당 시장에는 진입규제가 이루어지며, 진입규제에 따라 초래된 독점의 폐해를 막기 위해 가격 규제가 수반되는 것이 보통이라 할 수 있다. 우편 시장에 대해서도 이러한 취지의 규제가 이루어지고 있다고 추정할 수 있으며, 형식상 우리 우편관련 법령에서도 이러한 취지를 담고 있는 규정이 존재하고 있다.

우편법 제2조는 우편사업을 국가가 독점하고 있음을 밝히고 있으며, 우편요금은 물가안정에관한법률 제4조에 따라 재정경제부장관과의 협의라는 규제 절차가 적용된다. 그러나 현행 우편관련 법령에서 규정하고 있는 사업의 국가독점은 다분히 선언적 의미만을 지니고 있을 뿐, 시장진입에 관한 분명한 규제 절차가 확립되어 있다



고 볼 수 없는 등 우편시장 규제 제도는 취약한 상태에 머물러 있음이 사실이다.

우편시장 규제 제도가 취약한 것은 우리만의 현실이 아니다. 거의 모든 나라에서 우편서비스는 국가가 독점하므로 경쟁과는 큰 관련이 없다는 전통적 사고에 근거하여 제반 제도가 구축·운영되어온 결과 최근 시장 자유화가 크게 진전된 EU 회원국을 제외하고는 정교한 규제 제도를 지닌 국가가 거의 없다고 해도 과언이 아니다.

그러나 우편서비스는 사송서비스와 힘겨운 경쟁을 하고 있으며, 보편적 우편서비스 제공의무를 부담하고 있는 우편사업자의 유보영역으로 간주되던 우편시장의 일부에 사송서비스의 진입이 확대되고 있는 것이 오늘의 현실이다. 아울러 사업 환경은 우편사업 운영의 불확실성을 확대하고 있는 것도 사실이다.

이러한 상황에서 현재와 같이 선언적 의미 이상의 의미를 부여하기 어려운 우편시장 규제제도로는 멀지 않은 장래에 보편적 우편서비스 제공 체제가 심각하게 위협받을 수도 있다는 우려를 배제할 수 없다.

본 연구는 이러한 우려에 대응하여 불확실성이 증대된 시장 환경에서 보편적 우편서비스를 보호함으로써 공공의 복리를 증진할 수 있는 우편시장 규제제도의 정비 방안 제시를 목적으로 수행된 것이다.

본 연구는 이러한 목적의 달성을 위해 우선 우편시장의 규제 이슈를 구체화하고, 개별 이슈별로 현 우편시장 규제 제도가 안고 있는 문제를 파악한 후, 선진적 우편시장 규제제도를 지닌 EU 회원국의 규제 사례를 검토하여 우리 우편시장 규제 제도의 정비 방안을 제시하였다.

본 연구는 서론과 결론을 포함하여 모두 5개의 장으로 구성되는데, 각 장의 내용을 간단히 정리하면 다음과 같다.

제2장은 우편시장 규제의 필요성을 정리한 것으로, 우편시장의 특징과 규제제도 정비 필요성을 강화하는 사업 환경 변화를 정리하였다. 아울러 우편시장 규제와 관련한 주요 이슈를 분석하고 이들 이슈에 비추어 우리나라 우편시장 규제 제도를 평가하였다. 규제 제도의 분석과 평가는 보편적 우편서비스 제공의무를 부담하고 있는 우편사업자에 대한 규제와 보편적 우편서비스 제공체제를 보호하기 위한 시장구

조에 대한 규제로 대별하여 논의를 전개하였다. 제3장의 사례 분석과 제 4장의 대안 제시도 이러한 논의 구조하에 진행하였음을 미리 밝힌다.

제3장은 우편시장의 자유화가 크게 진척되었고, 그 과정에서 선진적 규제 모형을 구축한 것으로 평가할 수 있는 EU의 우편시장 규제 사례를 분석하였다. EU 사례 분석은 우편시장 규제의 방향성을 구체화하고 있는 EU Directive 분석과 이러한 지침이 개별 회원국에서 어떻게 구현되고 있는지에 초점을 맞춰 진행하였다. 아울러 우편시장 규제 기능 설치 방안 모색을 위해 EU에서도 모범적인 규제 기관 운영 사례로 꼽히고 있는 영국의 PostComm에 대한 사례 분석을 진행하였다.

제4장은 앞서의 논의를 종합하여 우리의 우편시장 규제 제도 정비 방안을 제시하였다. 우선 우편사업자에 대한 규제와 관련하여 보편적 서비스의 구체화와 요금규제 제도 정비 방안을 제시하였다. 또한 우편시장구조에 대한 규제와 관련하여 신서전장권 규정의 정비 방안과 경쟁영역의 사송서비스 진입 절차 확립방안을 제시하였다. 그리고 끝으로 우편시장 규제 기능을 어떻게 설치할 것인가에 대해서도 개괄적 방안을 제시하였다.

제5장은 결론이다.

## 제 2 장 우편시장 규제의 필요성

### 제 1 절 우편시장의 특징과 사업 환경의 변화

#### 1. 우편시장 구조

우편시장의 규제를 논하기 위해서는 우편시장의 구조를 우선 이해할 필요가 있다.

우편서비스는 ‘실물의 통신문 또는 소형 포장물을 수집, 구분, 운송, 배달하는 서비스’라고 정의할 수 있다. 그러나 이러한 정의는 오늘날 우리가 이용하고 있는 우편서비스에 대한 정확한 정의는 아니다. 퀵서비스나 택배서비스처럼 우편서비스와는 분명히 구별되지만, 발송인으로부터 ‘실물을 수집, 구분, 운송하여 격지의 수취인에게 배달하는 서비스’가 존재하기 때문이다.

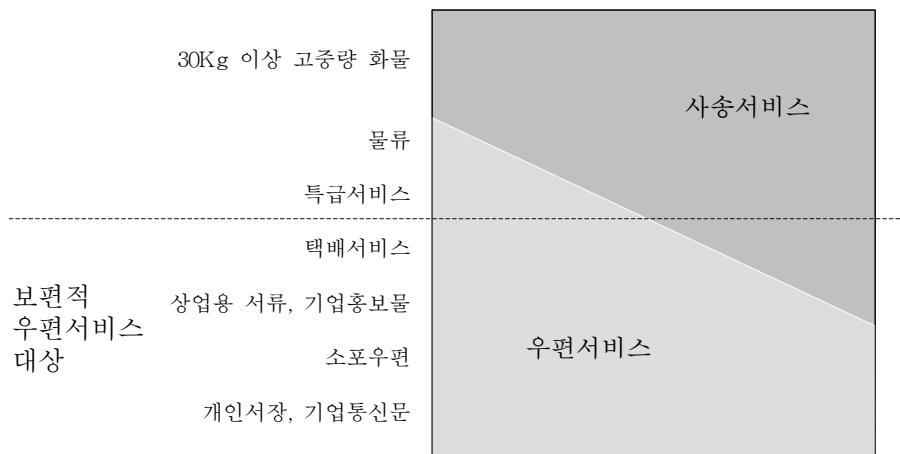
우편서비스를 정확히 정의하기 위해서는 서비스를 제공하는 주체가 누구인가를 고려하여야 한다. 민영화를 실현한 독일과 네덜란드 등 소수 국가를 제외하고 대부분의 나라에서 우편서비스는 정부 또는 정부가 소유하는 회사에 의해 제공되고 있다. GATS의 서비스부문 분류표(Services Sectoral Classification List(MTN.GNS/W/120))도 이러한 현실을 반영하고 있다. 동 분류표에 따르면 우편서비스는 전기통신서비스, 사송서비스(courier service), 시청각서비스와 함께 통신서비스의 일부를 구성하고 있다. 이 가운데 사송(私送)서비스는 우편서비스와 유사한 것으로 소정의 물품을 수집, 구분, 운송하여 배달하는 서비스를 의미한다. 이때 우편서비스와 사송서비스를 구분하는 기준은 사업 운영 주체를 민간이 소유하는가 아니면 국가가 소유하는가이다. 따라서 이러한 기준에 따르면 민간이 제공하는 퀵서비스나 택배서비스는 사송서비스가 된다.<sup>1)</sup>

1) 물론 이러한 구분은 EU의 독일과 네덜란드와 같은 일부 국가에서 실현된 우편사업 운영주체의 민영화를 반영하지 못한다. 이러한 점이 WTO의 통상협상에서 서비스

우리나라에서도 우편법 제2조에 우편사업은 국가가 경영하는 것으로 규정되어 있다. 따라서 엄밀한 의미에서 우편시장에는 경쟁이 존재하지 않는다. 그러나 현실적으로 우편서비스와 유사한 내용의 서비스를 제공하는 사송서비스가 존재한다는 데서 알 수 있듯이 우편서비스는 상당한 경쟁에 노출되어 있다.

[그림 2-1]은 우편서비스와 사송서비스 시장을 도시한 것이다. 이때 유의할 점은 그림의 면적이 실제 시장 규모를 반영하지는 않는다는 것이다.

[그림 2-1] 우편서비스 시장과 사송서비스 시장



분류 기준에 대한 논의가 계속 진행되고 있는 배경이다. EU는 이러한 문제를 해결하는 방안으로 우편서비스를 ‘우편물(postal item)의 수집, 구분, 운송 및 배달과 관련된 서비스’로 정의하는 동시에 우편물을 ‘보편적 서비스 제공자에 의해 송달되는 수취인의 주소·성명이 기재된 물건(item)으로 통신문(item of correspondence) 뿐만 아니라 서적, 카타로그, 신문, 정기간행물 및 상업적 가치의 유무를 불문한 물품을 담고 있는 우편소포(postal packages)’로 정의하고 있다. 이는 우편서비스에 대한 전통적 정의라고 할 수 있는 ‘공공의 사업자에 의해 제공되는 실물의 통신문 또는 소형 포장물을 수집, 구분, 운송, 배달하는 서비스’에서 서비스 제공 주체만을 ‘보편적 서비스 제공자’로 바꾼 것이다(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, 제2조 제1항, 제2조 제3항).

그림은 우편법 제2조 제2항의 규정에 따라 ‘신서’에 해당하는 개인서장 및 기업통신문의 취급은 우편서비스가 독점적으로 취급하도록 되어있는 현실을 반영한다.<sup>2)</sup> 한편 소포우편의 중량 한계는 30kg까지이므로 이를 초과하는 물품은 사송서비스만 취급할 수 있다. 이들 두 부분을 제외하고 우편서비스와 사송서비스는 경쟁하는 가운데 사업을 영위하고 있다. 특히 서장, 기업통신문, 상업용서류, 기업홍보물 등을 포함하는 통상우편과 소포우편은 우편법 제14조에 따라 보편적 서비스의 대상(즉 보편적 서비스에 포함되는 서비스)으로 규정되어 우편사업자인 정부가 모든 국민이 적절한 요금으로 이를 이용할 수 있도록 적절한 시설을 갖추고 서비스를 제공하는 것이 의무로 되어 있음에도 불구하고 사송서비스와 경쟁하고 있다.

우편시장 규제를 논의함에 있어 가장 큰 어려움은 사송서비스를 어떻게 처리할 것인가이다. 사업을 국가가 독점하고 있다고는 하지만 현실적으로 우편서비스는 사송서비스와 치열하게 경쟁하고 있는 반면 대부분의 사송서비스는 우편법령과는 무관한 법령에 근거하여 사업을 영위하고 있기 때문이다.

사송서비스 가운데 하나인 택배서비스는 구법인 자동차운수사업법(1992년 12월 8일 개정) 제16조의 2에서 ‘소화물일관수송업’으로 정의되어 당시 교통부장관의 허가에 의해 사업을 영위할 수 있었다. 그러나 자동차운수사업법이 1997년 12월 화물자동차운수사업법과 여객자동차운수사업법으로 정비되면서 해당 규정이 삭제되었다. 따라서 현재 택배서비스에 적용되는 별도의 허가절차는 없다. 다만 국내에서 택배서비스는 화물자동차운수사업의 허가 제도에 근거하고 있으므로 해당 사업에 대한 규제가 존재한다 하더라도 우편법령과는 무관한 것이다.

또 다른 사송서비스인 국제상업서류송달업(국제특송)도 항공법 제139조 및 동법

---

2) 기업홍보물도 다소 논란이 있을 수 있지만, 법규정을 엄격히 적용할 경우 신서에 해당한다. 본문 그림은 기업홍보물의 상당부분이 사송서비스에 의해 처리되고 있는 현실을 반영하여 작성한 것이다. 아울러 상업용 서류는 신서에 해당하지만 우편법 제2조 제2항의 단서조항과 우편법시행령 제3조에 따라 사송업체가 처리할 수 있음을 반영한 것이다.

시행규칙 제306조에 따라 건설교통부장관에 신고함으로써 사업을 영위할 수 있으므로 해당 사업에 대한 규제가 존재한다 하더라도 우편법령과는 무관하다.

본 연구는 이들 사송서비스를 연구의 직접 대상에서 제외하였다. 본 연구는 사송 서비스라 하더라도 전장권의 적용 대상임에도 불구하고 법의 단서조항에 의해 예외가 인정되어 시장에 참여함으로써 우편법령의 적용을 받아야 하는 부분과 우편서비스에 초점을 맞춰 규제 문제에 접근할 것임을 미리 밝힌다.

## 2. 우편서비스의 공공적 성격과 규제의 필요성

우편서비스는 전기통신수단의 등장 이전에는 거의 유일한 의사소통 수단이었다 해도 과언이 아니다. 전기통신수단이 보편화되면서 개인 통신수단으로서 우편의 위상은 현저히 약화되었으며, 이는 서장을 내용으로 한다고 간주되는 통상우편물의 발송-수취 주체의 변화를 통해 어느 정도 확인할 수 있다. 우편 행위 주체를 기업과 개인으로 구분할 때 통상우편에서 개인이 차지하는 비중은 1990년대 들어서면서 과거에 비해 현저히 축소되었음이 관찰된다.

〈표 2-1〉 통상우편물의 발송·수취 주체별 구성비

발송 → 수취	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003
개인 → 개인	44.6	24.2	20.0	17.3	21.6	21.3	21.3
개인 → 기업	6.5	6.9	5.7	10.3	3.6	3.6	4.0
개인 발송 계	51.1	31.1	25.7	27.6	25.2	24.9	25.3
기업 → 개인	27.8	23.2	23.6	18.3	26.3	26.9	21.9
기업 → 기업	22.1	45.7	50.7	54.1	48.5	48.2	52.8
기업 발송 계	48.9	68.9	74.3	72.4	74.8	75.1	74.7

자료: 우정사업본부, 『우편통계편람』, 2004.

발송주체로서 기업의 비중이 커지고 개인의 비중이 축소되는 것은 우편이 개인간의 1:1 통신수단에서 기업의 경제 활동을 지원하는 수단으로 변화하였음을 시사한다.

한편 우편서비스는 통상우편을 제공하기 위해 구축된 우편네트워크를 활용하여 소형물품을 송달하는 기능도 수행하는데 이것이 소포우편이다.<sup>3)</sup> 오늘날 공급홍수라는 말이 적합할 정도의 통신 환경 전개와 경제성장에 따른 실물 배송 수요 급증에 따라 우편사업에서 소포우편이 차지하는 비중은 예전에 비해 많이 커졌다. 그리고 이메일에 의한 대체의 진전으로 향후 통상우편물의 빠른 감소를 배제할 수 없어 소포우편과 같은 비통상우편의 전략적 중요성이 확대될 필요가 있다는 주장이 제기되는 것이 사실이다.<sup>4)</sup>

그러나 우편서비스가 기업과 개인간의 1: 다 단방향 통신수단으로 변화하였고 우편사업에서 비통상우편의 비중이 확대되었다는 점 등을 들어 전기통신수단의 보편화 이전 기본통신수단으로서 우편서비스가 지녔던 공공성이 사라졌다고 단정할 수는 없다. <표 2-1>에서 보듯이 전체 우편물량 가운데 발송 주체로서 개인의 비중은 25% 정도라고는 하지만 수취 주체로서 개인의 비중은 여전히 40% 이상이다. 아울러 수취 주체로서 기업이 50% 이상의 비중을 차지하는 것으로 조사되었지만 실제로는 기업에 속하는 개인이 수취 주체인 경우가 대부분일 것으로 추정된다. 즉 기업이 경제활동을 하면서 전달하고자 하는 다양한 정보가 여전히 우편을 통해 개인에게 전달되고 있다고 할 수 있다. 아울러 실물배송 수단으로서 소포우편이 지니는 보편성은 과거 기본통신수단으로서 우편서비스가 지녔던 공공성과 비교할 때 손색 없는 공공적 가치를 부여할 수 있는 것이다.

조금 거창하게 느껴지기는 하지만 만국우편연합(Universal Postal Union, UPU)은 우편서비스를 이용할 수 있는 권리를 인류의 기본권을 구성하는 것 가운데 하나로 규정하고 있다.<sup>5)</sup> 그리고 이러한 인식은 아직까지 많은 나라에서 유지되고 있는 것으

3) 소포우편은 과거에는 6kg이하의 것만을 기본서비스로 제공하였으나, 최근에는 30kg까지의 물품도 기본서비스의 대상으로 한다. 반면 통상우편에는 중량제한이 따로 없다. 구체적인 형태와 중량을 갖는 ‘실물’이라는 측면에서 통상우편과 소포우편의 대상은 동일하다. 다만 전자가 인간의 의사를 종이 등에 기재한 ‘통신문’을 대상으로 한다면 후자는 말 그대로 ‘물건’을 대상으로 한다.

4) 2005년 우편사업 매출에서 비통상부문이 차지하는 비중은 25% 전후이다.

로 판단된다. 이러한 판단을 뒷받침하는 근거로 우편선진국에서 우편서비스를 보편적으로 확보하는 것을 국가의 책무로 인식하고, 우편관련 법령에 보편적 우편서비스의 대상, 서비스 수준, 우편시설 밀도, 보편적 서비스 재원 조달 방식 등을 상세히 규정하고 있다는 점을 들 수 있다.<sup>6)</sup>

우편서비스를 보편적으로 확보해야 하는 국가의 책무를 확실하게 수행하기 위한 방안은 사업을 국가가 직접 수행하거나 국가가 소유하는 회사로 하여금 수행하도록 하는 것이다. 앞서서도 언급하였지만 우리는 우편법 제2조 제1항에 따라 우편사업을 국가가 직접 수행하고 있다.

#### 【우편법】

제2조(경영주체 및 사업의 독점등) ①우편사업은 국가가 경영하며 정보통신부장관이 이를 관장한다. 다만, 정보통신부장관은 우편사업의 일부를 개인·법인 또는 단체 등으로 하여금 경영하게 할 수 있으며, 그에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.

②, ③, ④ 생략

1980년대 이후 국가가 아닌 회사를 통해 우편서비스를 제공하는 것을 내용으로 하는 우편개혁(Postal Reform)이 세계 각국에서 광범위하게 이루어졌음에도 불구하고, 세계에서 가장 정부의 시장 개입 정도가 적은 것으로 평가되는 미국<sup>7)</sup>이 여전히 우편사업을 국가에서 운영하고 있으며,<sup>8)</sup> 독일과 네덜란드 등 극소수의 나라를 제외하고 우편서비스를 제공하는 회사를 민영화한 사례가 발견되지 않는다는 점 등은

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

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

7) James Gwartney and Robert Lawson, *Economic Freedom of the World 2006 Annual Report*, 2006, p.13. 동 보고서에 따르면 미국은 전세계에서 홍콩과 싱가포르 다음으로 정부의 시장개입 정도가 낮은 것으로 평가되고 있다.

8) U.S. Code, Title 39 Section 201.(There is established, as an independent establishment of the executive branch of the Government of the United States, the United States Postal Service.)



보편적 우편서비스를 유지하는 데 국가 또는 국가 소유 회사가 사업을 운영하는 것이 적절하다는 판단이 아직도 지배적임을 들어내는 방증으로 해석할 수 있다. 그러나 사업을 국가 또는 국가가 소유하는 회사가 운영하는 것만으로 모든 문제가 해결되는 것은 아니다.

보편적 서비스를 의무적으로 제공해야 하는 것은 우편사업자의 사업 운영상 재량을 크게 제한한다. 우편선진국의 예처럼 상세하게 규정하고 있지는 않지만, 정부가 보편적 서비스 제공의무를 부담함을 규정한 우리 우편법 제14조를 들어 우편사업자의 사업 운영상 재량 제한을 살펴보면 다음과 같다.

#### 【우편법】

제14조(기본우편역무의 제공) ①정보통신부장관은 전국에 걸쳐 효율적인 우편송달에 관한 체계적인 조직을 갖추어 모든 국민이 공평하게 다음 각호의 우편물을 적정한 요금으로 보내고 받을 수 있는 우편역무(이하 “기본우편역무”라 한다)를 제공하여야 한다.

1. 통상우편물
2. 소포우편물

②제1항의 규정에 의한 기본우편역무의 종류 및 그 이용조건은 정보통신부령으로 정한다.

현재 우리 우편사업자(곧, 정부)가 의무적으로 제공하는 서비스는 기본우편역무이다. 기본우편역무 제공을 위해 정부는 ‘전국에 걸쳐 체계적인 우편송달 조직’을 갖추어야 한다. 이는 재산이 보장되지 않는 지역에 대해서도 우체국 창구와 우체통과 같은 우편시설의 밀도를 일정 수준 이상으로 유지해야 함을 의미한다. 또한 기본역무는 ‘모든 국민이 적정한 요금으로 공평하게’ 이용할 수 있어야 하므로 우편물 발생 규모와는 무관하게 전국에 걸쳐 일정한 빈도로 수집 및 배달 서비스가 이루어져야 하며, 요금도 적정한 수준으로 책정되어야 한다. 이와 같은 사업운영은 특정 지역, 특정 서비스 구간에서 사업이 적자로 운영될 수밖에 없음을 의미한다. 관련 회계 정보가 충분치 않은 관계로 시산 단계에 머물고 있지만 선행연구에 따르면 우리 우편사업자가 보편적 서비스 제공을 위해 부담하는 비용은 적어도 연간 1,500억원에 육박하는 것으로 추정된다.<sup>9)</sup>

이처럼 많은 비용이 드는 보편적 우편서비스를 지속적으로 유지하기 위해서는 적절한 비용 충당 방안이 마련되어야 한다. 우리의 경우 우편사업자는 곧 정부이므로 우편사업을 국가예산으로 운영하는 방안을 우선 생각할 수 있다.

그러나 우편서비스는 비경합성(nonrivalry)과 비배제성(nonexcludability)을 속성으로 하는 공공재가 아니므로 이 방안은 정당성을 인정받기 어렵다.<sup>10)</sup> 오늘날 발송주체로서 기업의 비중이 확대되고 있는 현실은 국가예산으로 운영되는 우편사업의 부적절성을 한층 강화시킬 수 있다.

보편적 우편서비스 비용을 충당하기 위해 전통적으로 선택된 방안은 우편사업자에게 일정한 배타적 권리를 부여하는 것이다. 우리도 예외는 아니다.

우리의 경우 우편사업의 국가독점을 규정하고 있는 우편법 제2조 제1항이 우편사업자에게 배타적인 권리를 부여한 것이라고 할 수도 있지만, 앞서 언급한 것처럼 우편과 유사한 서비스를 제공하는 사송서비스가 우편관련 법령과는 무관하게 영위되고 있다는 점에서 동조항은 실질적인 의미를 지니지 못한다. 우편사업자의 배타적 권리는 국가 이외의 자는 원칙적으로 신서의 송달을 업으로 할 수 없다고 규정한 우편법 제2조 제2항에서 확인된다. 우리는 이를 신서전장권이라 하고, 신서의 취급은 우편사업자의 ‘유보영역(reserved area)’이라고 한다.

### 【우편법】

제2조(경영주체 및 사업의 독점등) ①생략

②누구든지 제1항 및 제4항의 경우를 제외하고는 타인을 위한 신서의 송달행위를 업

9) 과소 추정이라는 우려가 있지만, 선행연구에서는 우리 우편사업자가 2004년 하반기와 2005년 상반기 1년동안 1,400억원에 달하는 보편적 서비스 유지비용을 부담한 것으로 추정되었다. 2004년과 2005년 우편사업 매출액이 1조 8천원억원 전후임에 비추어 볼 때 이러한 유지비용은 우편사업 전체매출의 8%에 육박하는 규모이다(최중범 외, 『사업환경 변화에 따른 보편적 서비스 유지 방안 연구』, 정보통신정책연구원, 2005, pp.138 ~ 140).

10) 공공재의 비경합성과 비배제성에 대한 설명은 최중범 외, 『경쟁환경하의 우편요금제도 발전 방안 연구』, 정보통신정책연구원, 2005, pp.32 ~ 33을 참조할 수 있다.

으로 하지 못하며, 자기의 조직 또는 계통을 이용하여 타인의 신서를 전달하는 행위를 하여서는 아니된다. 다만, 대통령령이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

③누구든지 제2항의 규정에 위반하는 자에게 신서의 송달을 위탁하여서는 아니된다.

④우편사업 또는 우편창구업무의 위탁에 관한 사항은 따로 법률로 정한다. 다만, 정보통신부장관은 우편창구업무 이외의 우편업무의 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 타에 위탁할 수 있다.

우리 우편관련 법령에 따르면 국가는 우편사업을 직접 수행함으로써 우편시장에 개입한다. 그리고 규제를 헌법 제37조 제2항에서 규정하고 있는 ‘공공복리’를 위해 정부가 민간 경제주체의 자유의사에 따른 행동을 제한하는 것이라 할 때 우편시장 규제는 보편적 우편서비스의 유지(공공의 복리)를 위해 우편법 제2조 제2항에서 민간이 신서를 취급할 수 없도록 규정하는 것으로 구체화된다고 할 수 있다.

우편사업자가 정부인가 아니면 국가가 소유한 회사인가, 그리고 유보영역의 범위에 있어 다소간의 차이가 관찰되지만 보편적 서비스의 유지를 위해 우편사업자에게 일정한 배타적 권리를 부여하는 것은 많은 나라에서 관찰된다.<sup>11)</sup>

국가 또는 국가가 소유하는 회사가 우편사업을 독점하고 있으며, 보편적 서비스의 유지를 위해 우편사업자에게 유보영역이라는 배타적 권리를 부여하였다는 안도감 아래서 사업을 운영해 온 결과인지는 몰라도 우편시장 규제 제도는 EU 회원국을 제외하고는 잘 정비되어 있다고 할 수 없다. 우리의 경우만 놓고 보더라도 우편법 제2조에서 사업의 독점과 우편사업자의 배타적 권리를 규정하고 있지만 이러한 권리를 보호하기 위한 구체적인 절차와 제도는 뚜렷하게 마련되어 있지 않다. 즉 동조 제2항의 단서규정에 따라 대통령령에 의해 예외적으로 신서시장에 사송서비스의 진입이 허용되고 있음에도 불구하고 이들의 신서시장 진입에 대한 구체적인 절차가 마련되어 있지 않다. 아울러 동법 제14조에서 기본역무를 의무로 제공해야 한다고 규정하고 있지만 동 조는 다분히 선언적인 의미만 지닐 뿐 구체적으로 확보되어야

11) 최중범 외, 『사업 환경 변화에 따른 보편적 서비스 유지방안 연구』, 정보통신정책연구원, 2005, pp.69~70.

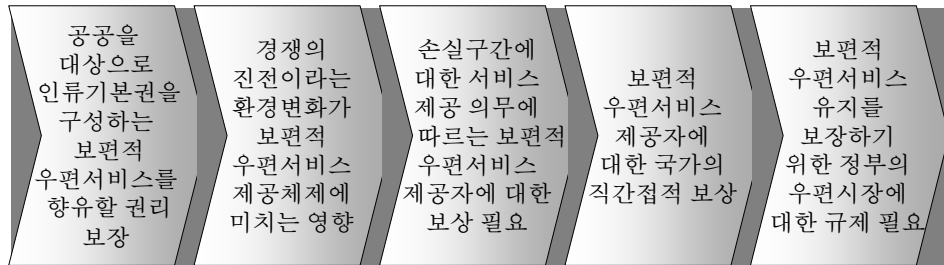
할 서비스 대상과 수준 등이 구체적으로 정의되어 있지 않다. 즉 보편적 서비스를 제공하는 우편사업자에 대한 구체적 규제 내용이 따로 규정되어 있지 않다고 할 수 있는 것이다.

다음에서 정리할 기회가 있겠지만 우편법 제2조 제2항의 신서전장권은 보편적 서비스 제공의무를 부담하고 있는 우편사업자에게 부여된 배타적 권리로서의 실효성을 의심받고 있다. 아울러 해당 규정의 개정을 통해 신서시장에 대한 민간의 합법적인 참여가 허용되어야 한다는 압력이 대내외적으로 제기될 가능성은 매우 높다. 이 같은 현실을 고려할 때 앞서 지적한 것과 같은 취약한 규제 제도로는 향후 보편적 우편서비스의 유지라는 공공적 목적을 달성하는 것이 현실적으로 불가능해지거나 서비스 수준이 현저히 저하되는 상황도 배제할 수 없다.

EU를 중심으로 한 우편선진국에서 우편시장의 규제 제도가 상대적으로 정교하게 정비되어 있는 것이 해당 국가의 우편시장이 그 어느 지역보다도 경쟁적이라는, 다시 말해 민간 경제주체의 자유의사에 따른 행동이 상대적으로 덜 제한된다는 사실과 무관치 않다는 점은 시사하는 바 크다.

경쟁 압력이 심화되는 사업 환경 변화는 우편시장 규제제도 정비 필요성을 드러내는 것이라 하겠다. 과거와 비교하여 우편시장 규제에 대한 관심이 더욱 모아져야 하는 배경은 다음 그림과 같이 정리될 수 있다.

[그림 2-2] 우편시장 규제의 필요성



자료: UPU, Guide to Postal Reform and Development - Module V Postal Regulation -, 2004, p.5.

### 3. 규제제도 정비 필요성을 강화하는 사업 환경 변화

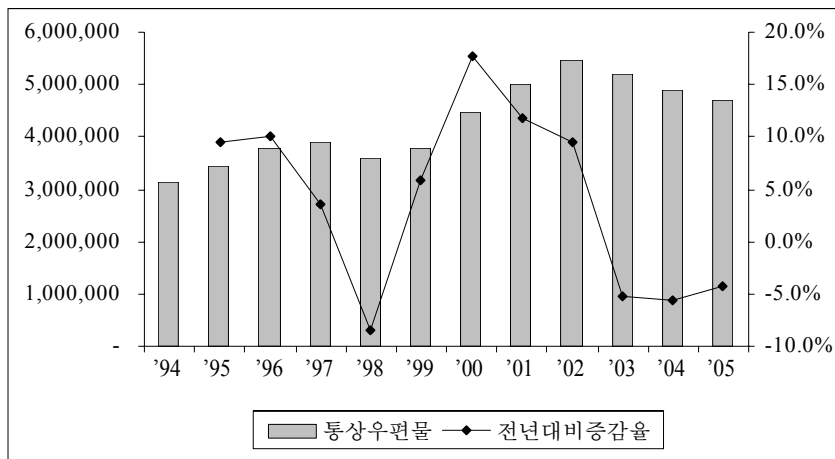
#### 가. 사업자 규제 필요성을 강화하는 환경 변화

우편시장 규제제도 정비 필요성은 경쟁 압력이 심화되고 있다는 사업 환경 변화로 인해 강화된다.

통화위기에 따른 극심한 경제적 혼란을 경험하였던 1998년을 제외하고 과거 우리 우편물량은 경제 성장과 더불어 꾸준한 증가세를 보여 왔다. 그러나 2002년을 정점으로 지난 3년간 우편물량은 5% 내외로 감소하였다.

[그림 2-3] 통상우편물량 추이

(단위: 천통, %)



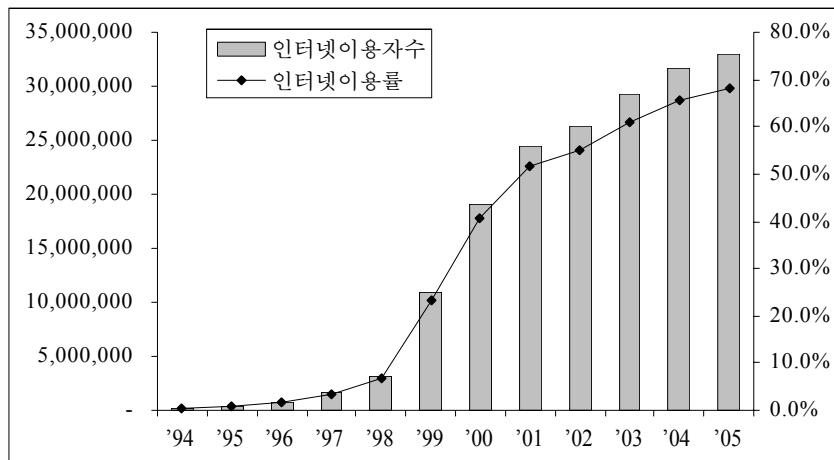
물량 감소의 원인으로는 같은 기간 지속된 경기 침체를 우선 지적할 수 있지만, 오래 전부터 예견되었던 인터넷 보급 확대에 따른 e-mail의 통상우편 대체 현상이 본격화된 결과라는 시각도 없지 않다.

2005년말 현재 우리나라의 인터넷 이용자수는 33,010천명으로, 전 인구의 68.4%에 달한다. 인터넷 이용자수를 전인구로 나눈 것을 인터넷 이용률로 정의할 때, 인터넷 이용률은 2001년 50%를 넘어섰으며, 2003년 60%를 넘어섰다. 특히 2005년말 현재 10대와 20대 그리고 30대의 인터넷 이용률은 각각 97.8%, 97.9%, 91.0%에 달

하는 것으로 조사되고 있다. 주목해야 할 점은 전체 인터넷 이용자의 86.9%가 이메일을 인터넷 이용 목적으로 하고 있다는 점이다.<sup>12)</sup>

[그림 2-4] 인터넷 이용자수와 이용률

(단위: 명, %)



자료: 한국인터넷진흥원, 2005년 하반기 정보화 실태조사 요약보고서, 2006.

이메일은 경제성이나 신속성 측면에서 우편이 경쟁할 수 없는 우월한 위치에 있다. 2004년 1,240명을 대상으로 한 조사에 의하면 자신이 발송하거나 수취하는 통상 우편물의 47%가 이메일로 대체가 가능하다는 응답이며, 이는 우편의 대체 수단으로 이메일의 가능성이 매우 높음을 시사하는 것이다.<sup>13)</sup>

아직까지 인터넷 이용률과 통상우편간의 대체 관계에 대해 명확히 규명된 바는 없다. 그러나 인터넷 이용률이 50%를 넘은(국민 두 사람 가운데 한 사람이 인터넷을 이용하기 시작한) 2001년 통상우편물의 증가세가 꺾이고, 인터넷 이용률이 60%를 넘은 2003년부터는 감소하기 시작하였다는 점은 동 시기 경기 침체를 감안한다면 하더라도 시사하는 바가 크다.

12) 한국인터넷진흥원, 2005년 하반기 정보화 실태조사 요약보고서, 2006.

13) 윤석원 외, 『고객지향적 우정사업 경영관리체계 구축방안 연구』, 2004, p.102.

우정사업본부 내부 자료에 따르면 금년들어 우편물량은 전년 동기와 비교할 때 감소속도가 둔화되고 있다고는 하지만,<sup>14)</sup> 이를 우편물량 감소세가 반전된 것으로 보기에는 무리가 따른다. 최근 3년간의 우편물량 감소가 경기 침체에 따른 것이라면 언제인가는 회복될 가능성이 있지만 만일 이메일에 의한 대체의 결과라면 심각한 문제이다. 보편적 우편서비스를 제공할 의무를 지고 있는 우편사업자는 물량 감소에 따라 조직 및 인력을 신축적으로 조정하는데 한계가 있고, 결과적으로 우편물량 감소는 보편적 서비스 유지비용 증대와 직결되기 때문이다.

물론 새로운 매체에 의한 우편수요의 대체 현상이 우편시장 규제 제도 정비를 통해 해결될 수 있는 문제는 아니다. 그러나 물량 감소는 보편적 서비스 유지비용 증대와 직결된다는 점에서 우편사업자의 보편적 우편서비스 제공의무에 대한 법령상의 규정이 현재와 같이 선언적 수준에 머문다면 멀지 않은 장래에 보편적 우편서비스 수준이 대폭 저하되는 상황을 초래할 수도 있다. 이러한 상황을 미연에 방지하기 위해 우편사업자에 대한 규제 제도의 정비를 통해 최소한의 서비스가 보편적으로 유지될 수 있도록 해야 한다는 것이다.

#### 나. 진입 규제 필요성을 강화하는 환경 변화

우편사업자의 배타적 권리를 규정하고 있는 우편법의 신서전장권은 동법 시행령 제2조 제6호에서 정의하고 있는 ‘신서’의 모호성으로 실효성을 의심받고 있다.

#### 【우편법시행령】

제2조(정의) 1~5. 생략

6. “신서”라 함은 의사전달을 위하여 문자·기호 또는 부호 등으로 표시한 문서 또는 전단을 말함

실제로 사송서비스 가운데 일부가 신서에 해당한다고 볼 수도 있는 기업홍보물을 접수하여 배달이 용이한(서비스 제공원가가 낮은) 대도시 지역에 대해서는 자신이 서비스를 제공하고 배달이 어려운 농어촌 지역에 대해서는 우체국에 재차 접수시키

14) 우정사업본부 내부 자료.

는 크림스키밍(cream skimming) 현상이 발생하고 있다. 이는 현행 법조항을 엄격히 적용하면 위법 행위의 소지가 있는 것이지만, 이에 대한 우편사업자의 대응은 충분하였다고 할 수 없다. 이러한 방식으로 서비스를 제공하는 사송서비스 가운데는 2000년 이후 연평균 60%가 넘는 성장을 기록한 사업자도 있다는 보고이다.<sup>15)</sup>

우리나라는 인구가 대도시 중심으로 밀집하여 있고, 우편물의 발송과 수취도 수도권 및 대도시에서 집중되어 있다. 2004년 통계에 따르면 전체 접수우편물 가운데 85%가 서울을 위시한 6대 광역시와 경기도에서 발생하였고, 66%가 이들 지역에 배달되었다.<sup>16)</sup> 인구와 우편물의 편재는 사송서비스의 크림스키밍 유인을 강화하는 동시에 이를 용이하게 하는 요인이다.

한편 일각에서는 현행 신서전장권 규정의 모호성과 함께 과도하게 민간의 신서시장 참여를 제한하고 있다는 지적이 제기되고 있다. WTO 등 통상협상 과정에서 본격 논의되고 있지는 않지만 다음 장에서 정리하는 EU의 우편시장 규제 제도에서 볼 수 있는 것처럼 우편선진국의 유보영역 규정은 우리와는 매우 상이한 양상을 보인다. 우편에 있어 우리와 유사한 제도를 구축해 왔던 일본도 2003년 ‘민간사업자에 의한 신서의 송달에 관한 법률’을 발효시킴으로써 신서시장의 민간참여를 법률적으로 허용한 바 있다는 점에서 향후 우편관련 통상협상의 핵심 이슈로 등장할 가능성을 배제할 수 없다.

우편시장(엄밀히는 신서시장)의 경쟁 확대는 바람직한 측면이 있다. 보편적 서비스 제공의무를 부담하고 있는 우편사업자는 표준화된 서비스의 제공에 주력할 수밖에 없다. 따라서 신서시장의 민간 참여가 과도하게 제한될 경우 특별한 욕구를 지닌 고객의 수요를 충족시키는데 한계가 있기 때문이다.

현재 우편법 제2조 제2항의 단서조항에 의해 신서이지만 사송서비스가 취급할 수 있는 대상은 동법시행령 제3조에 의해 다음으로 한정된다.

15) 한영회계법인, 『우편서비스 원가분석 및 요금정책 개선방안』, 2005, pp.50~51.

16) 우정사업본부, 『2004 우편통계편람』, 2005, pp.50~51.



### 【우편법시행령】

제3조(신서송달의 예외) 법 제 2조 제 2항 단서의 규정에 의한 신서 송달의 범위는 다음과 같음

1. 화물에 첨부하는 봉하지 아니한 첩장 또는 송장
2. 외국과 수발하는 수출입에 관한 서류
3. 외국과 수발하는 외자 또는 기술도입에 관한 서류
4. 외국과 수발하는 외국환 또는 외국환에 관한 서류
5. 국내에서 회사(정부투자기관을 포함한다)의 본점과 지점 또는 지점상호간에 수발하는 우편물로서 발송후 12시간 이내에 배달이 요구되는 상업용 서류

여기서 주목할 만한 것은 동조 5호이다. 이것은 우편사업자가 제공할 수 없는 신속한 송달을 원하는 고객의 수요를 사송서비스를 통해 해소할 수 있도록 하기 위해 1992년 6월 추가된 것인데, 대상이 크게 제한되고 있을 뿐만 아니라 오늘날 고객의 욕구는 당시에 비해 경제 및 통신 환경의 변화로 한층 더 다양화·고도화되었을 것으로 추정된다는 점에서 이러한 정도의 진입 허용으로 다양해진 고객의 요구를 충족시키는 데는 한계가 있다.

아울러 경쟁 확대는 우편사업자에게 서비스 개선과 생산 과정의 효율화 압력으로 작용함으로써 우편서비스의 전반적인 수준 향상과 요금 하락을 기대할 수 있게 하는 요인이다. 1992년 소화물일관수송업이 도입된 이후 방문접수 등을 통한 소포서비스 개선과 요금의 하향 안정 추이는 이와 관련하여 시사하는 바 크다.<sup>17)</sup> 그러나 유의해야 할 것은 경쟁의 확대에도 불구하고 공공의 이익을 위해 보편적 우편서비스 제공체제가 유지되어야 한다는 점이다.

이러한 상황에서 우편법의 신서전장권 조항을 현행대로 유지하거나, 동조항 단서 규정에 따른 사송서비스의 신서시장 진입에 대해서도 현재와 같이 아무런 절차를 규정하지 않는다는 것은 우편사업의 기반을 훼손하는 동시에 보편적 서비스 제공체제의 붕괴를 가속화시킬 수 있는 요인으로 작용할 수 있다. 이를 방지하기 위해

17) 사송사업자가 제공하는 택배서비스와 경쟁관계에 있는 등기소포의 통당 평균요금은 2003년 3,399원에서 2005년 3,349원으로 1.5% 인하되었다.

경쟁의 확대는 보편적 우편서비스 제공을 책임지고 있는 국가가 통제하는 가운데 점진적으로 이루어질 수 있도록 진입규제를 내용으로 하는 우편시장 규제 제도 정비가 필요하다는 것이다.

## 제 2 절 우편시장 규제에 대한 주요 이슈

### 1. 규제 이슈 개관

공공성이 강한 부문에서 정부 규제가 이루어진다고는 하지만, 대부분의 나라에서 특정 부문에 대한 규제는 전기통신서비스의 예처럼 성장 전망이 밝은 산업에서 민간으로부터 제기되는 경쟁 압력에 대응하면서 공공성을 유지하기 위해 이루어진다고 할 수 있다. 우편서비스가 지닌 공공성은 전기통신서비스에 못지않다고 할 수 있지만 다음 절에서 정리하고 있는 것처럼 규제 제도는 상대적으로 취약한 상태에 머물러 있다. 이렇게 된 데는 우편서비스가 전기통신서비스처럼 성장 전망이 밝지 않다는 점도 배경으로 작용하였을 것이라는 주장도 있을 수 있지만, 우편서비스가 경쟁과는 무관하다는 전통적 사고가 크게 작용한 것으로 판단된다.

GATS의 서비스부문 분류표가 시사하고 있듯이 대부분의 나라에서 우편서비스는 국가 또는 국가가 소유하는 회사가 독점적으로 제공하는 것으로 간주된다. 서비스 제공을 국가 또는 국가 소유의 회사가 독점하고 있다면 정교한 규제 제도의 필요성은 크지 않을 수도 있다. 문제는 우편의 경우 사송서비스와 실질적으로 경쟁하고 있으며, 우편사업자의 배타적 권리가 인정되는 유보영역에 대해서도 지속적으로 사송서비스의 진입 시도가 이루어지고 있다는 점이다. 실제로 많은 나라에서 우편시장에 대한 별다른 규제가 없는 상태에서 경쟁이 진전되고 있으며, 몇몇 나라에서는 법령과 규제 제도의 허점을 이용하여 사송서비스는 우려할만한 정도로 우편시장을 파고들어 있다는 보고이다.<sup>18)</sup> 아직까지는 우려할만한 수준은 아니라고 할 수 있지만, 우리나라도 우

18) UPU, *Guide to Postal Reform and Development - Module V Postal Regulation -*, 2004, p.5.

편법의 신서전장권 규정의 허점을 파고들어 크립스키밍을 목적으로 서비스를 제공하는 사업자가 존재한다. 우편사업자에게 유보된 영역으로 진입하려하는 사송서비스의 압력은 보편적 우편서비스 제공 체제를 유지하는 것을 어렵게 하는 위협 요인이다.

따라서 우편시장 규제의 초점은 점증하는 사송서비스의 시장 진입 압력에 대응하여 여하히 보편적 우편서비스 제공 체제를 유지할 것인가에 맞추어져야 한다.

이때 유의해야 하는 것은 우편시장 규제의 초점이 이리하다고 해서, 우편시장의 경쟁이 무조건 억제되어야 한다는 것은 아니라는 점이다. 우편사업자가 보편적 서비스 제공 의무를 부담하는데 따르는 비용을 충당할 수 있도록 허용된 유보영역에 속하지 않는 부분(경쟁영역)에 대해서는 사송서비스가 시장에 진입하여 사업을 영위할 수 있는 것이며, 경쟁영역의 서비스 제공에 따른 규제는 최소화되어야 한다. 이를 위해서는 유보영역과 경쟁영역의 경계가 분명하게 설정되어야 한다. 우리의 경우 신서를 취급하는 서비스 전체를 유보영역으로 하고 있는데, 우편법시행령 제2조 제6호에서 규정하고 있는 신서의 정의에 대해 우편과 사송서비스간에 해석을 달리할 여지가 있다는 점이 문제로 제기될 수 있다. 만일 유보영역과 경쟁영역과 경계가 불분명하거나 경계에 대해 이해당사자의 해석이 엇갈려 시비가 발생할 수 있다면 이는 시정되어야 한다.

유보영역과 경쟁영역의 경계가 명확하게 규정되었다 하더라도, 기존의 유보영역이 우편사업자가 보편적 서비스 제공 의무를 부담하는데 필요한 만큼 합리적으로 설정되었는지는 또 다른 문제이다. 유보영역이 너무 협소하게 설정되어 보편적 서비스 유지비용을 충당하는데 실질적인 의미를 지니기 어렵다거나, 과도하게 설정됨으로써 우체국이 제공하는 표준화된 서비스로는 충족시키기 곤란한 고객의 고도화·다양화된 욕구가 방치되거나 사송서비스의 사업 활동이 불합리하게 제한되는 것은 결코 바람직하지 않다. 다음 장에서 정리할 EU Directive 내용에서 볼 수 있듯이 우편선진국에서는 유보영역을 점진적으로 축소하는 추세를 보이고 있다. 경제활동이 글로벌화되고 있다는 점에서 우리 우편사업도 이러한 추세에서 결코 자유로울 수 없을 것으로 판단된다.

따라서 우편시장 규제의 두 번째 초점은 유보영역을 어떻게 설정할 것인가에 맞추어져야 한다.

유보영역과 경쟁영역의 경계를 명확히 하는 것은 사송서비스의 시장 진입 기준을 명확히 하는 것과 동일한 의미이다. 진입 기준이 분명해지면, 경쟁영역에서는 사송서비스가 자유롭게 시장에 진입하여 사업을 영위할 수 있도록 규제를 최소화하여야 한다. 그러나 사송서비스에 대한 규제를 최소로 한다고 해서 우리의 경우처럼 경쟁영역에 사송서비스가 진입하는 절차가 우편관련 법령과는 전혀 무관하게 구축되어 있거나 어디에서도 규정되지 않는 것이 적절한지는 검토가 필요한 부분이다. 다음에 정리하겠지만 일부 우편선진국은 경쟁영역에서 사업을 영위하는 사송서비스라 하더라도, 이들의 서비스 대상이 우편사업자의 보편적 서비스 대상에 해당하는 경우 최소한의 허가 절차를 확립하고 있음이 관찰된다. 우리의 경우 이미 우편관련 법령과는 무관하게 제도가 확립된 택배나 국제특송은 논외로 하더라도 우편법 제2조 제2항의 단서조항에 따라 사업을 영위하는 사송서비스나 향후 유보영역의 조정이 있을 경우 추가로 시장에 진입하게 되는 사송서비스에 대해서는 적절한 진입 절차를 마련할 필요가 있다. 현재는 신서를 취급하는 사송서비스에 대해 우편정책 당국이 아무런 정보도 확보할 수 없는 구조라 할 수 있는데, 이는 보편적 우편서비스 제공 체제를 유지하기 위한 정책 구사에 어려움을 가중시킬 수 있다는 판단이다.

따라서 우편시장 규제의 세 번째 초점은 사송서비스의 시장 진입 절차를 어떻게 설정할 것인가에 맞추어져야 한다.

경쟁은 우편시장의 효율을 높이고 서비스의 개선과 요금 안정에 기여할 수 있다. 그러나 이에 동의하더라도 보편적 서비스의 유지라는 공공의 이익을 보장하기 위해, 경쟁의 확대는 일정하게 통제된 가운데 점진적으로 이루어질 필요가 있다. 그 어느 지역보다 우편시장의 개방이 많이 진척되었다고 평가되는 EU에서도 이러한 필요성은 지지를 얻고 있다.<sup>19)</sup> 유보영역의 경계를 명확히 하고, 사송서비스의 시장

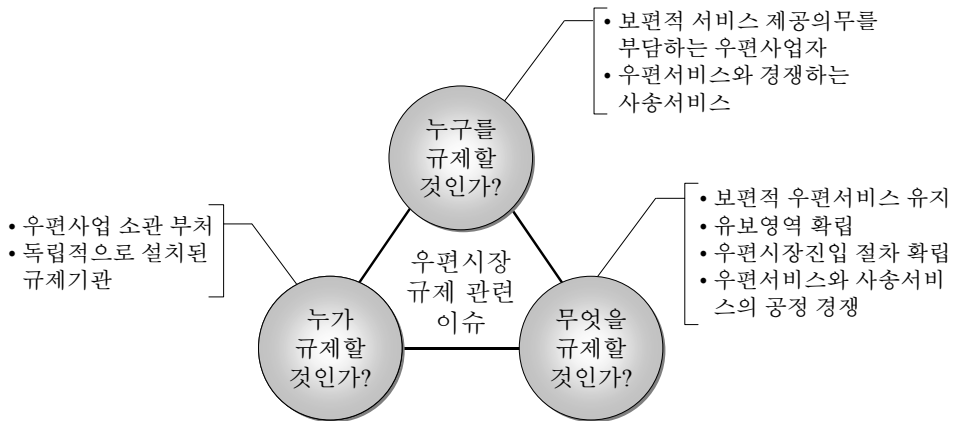
19) James I. Campbell jr., Alex Kalevi Dieke, and Antonia Niederprum, *The Evolution of*

진입 절차를 확립하는 것은 이러한 필요에 대응하는 조치라 할 수 있다.

사업 환경의 급격한 변화에도 불구하고 보편적 우편서비스가 유지되고, 유보영역과 비유보영역의 경계가 명확히 되어 사송서비스가 일정 절차에 따라 우편시장에 진입하여 사업을 영위하도록 하는 질서를 확립하고자 하는 경우 이러한 질서를 어떻게 유지되도록 할 것인가가 숙제이다. 이를 해결하는 분명하고 효율적인 방법은 우편시장 규제에 관한 법령의 정비와 우편사업자의 보편적 서비스 유지 의무가 제대로 이행되고 있으며 보편적 서비스 제공 체제를 뒷받침 유보영역이 존중되고 있는지를 감시할 규제 기능을 확립하는 것이다.

따라서 우편시장 규제는 마지막 초점은 규제 관련 법·제도의 정비와 규제 기능의 설치에 맞추어질 필요가 있다.

[그림 2-5] 우편시장 규제에 대한 주요 이슈



이상의 내용을 종합할 때 우편시장 규제 이슈는 [그림 2-5]에서 처럼 누구를 규제할 것인가, 무엇을 규제할 것인가, 그리고 누가 규제할 것인가로 요약할 수 있다. 개관을 통해 우편시장 규제에 대한 주요 이슈는 어느 정도 윤곽이 잡혔다고 생각되

Regulatory Model for European Postal Services, WIK, 2005, p.1.

지만, 여기서는 본 연구에서 진행될 현행 우편시장 규제에 대한 평가, 외국 사례 분석, 그리고 이를 토대로 한 우리 우편시장 규제 제도 정비 방안 도출을 일관하는 분석의 틀을 공고히 하기 위해 우리 사례를 중심으로 주요 이슈를 부연한다.

## 2. 규제 대상

우편시장 규제의 대상은 우편시장에 참여하는 사업자 모두가 된다. 우편법 제2조 제1항에 따라 우편사업은 국가가 경영하며 정보통신부 장관이 관장하는 것으로 되어 있어 엄밀한 의미의 우편시장에 참여할 수 있는 사업자는 정부뿐이다. 따라서 규제의 대상은 정부인 우편사업자뿐이라고 할 수 있다. 그러나 우편과 구분하기 어려운 정도로 유사한 내용의 서비스를 제공하면서 현실적으로 우편과 경쟁하고 있는 사송서비스도 규제 내용에 따라서는 우편시장 규제의 대상이 될 수 있다.

사송서비스의 대부분은 우편법령이 아닌 별도 법령에 근거하여 면허 또는 허가를 득하거나 특별한 절차 없이 사업을 수행하고 있다. 즉 사송서비스는 최소한 우편법령과 관련하여서는 별다른 규제 없이 시장에 진입할 수 있다는 것이다. 물론 사송서비스의 대표 격인 민간택배가 보편적 우편서비스 대상인 소포우편과 경합하고 있기 때문에 우편법 제2조 제1항을 반대해석하여 우편법령의 면허나 허가를 취득하도록 할 수 있는 법적 근거가 없지는 않다. 그러나 이제까지 적극적으로 해석하지 않았던 위 법조항을 엄격히 해석하여 우편관련 법령에 면허나 허가제를 도입한다면, 관련 업계의 입장에서는 없었던 규제가 신설되는 것이므로 적지 않은 반발이 초래될 것이다. 아울러 민간택배에 대해 면허제를 도입하면서 기득권 보호 차원에서 기존의 사송서비스는 면허를 받은 것으로 인정한다면 이는 신규 사업자의 시장진입만을 제한하여 기존 사송서비스를 보호하는 결과가 된다. 따라서 우편사업의 국가 독점 논리에 의해 사송서비스 전반에 대해 진입 규제를 실시하는 것은 상당히 어려운 선택이라 할 수 있다.<sup>20)</sup>

20) 최종범 외, 『우정사업 관련 법령·제도 정비에 관한 연구』, 정보통신정책연구원,

그러나 보편적 우편서비스 제공 체제를 유지하기 위해 우편법 제2조 제2항에서 규정하고 있는 신서 취급에 대한 우편사업자의 배타적 권리를 보호하기 위한 유보 영역에 대한 진입 제한은 다른 의미를 지닌다. 보편적 우편서비스 제공 체제를 유지하는데 위협이 될 수 있는 사항은 사송서비스라 하더라도 우편시장 규제 대상이 되어야 한다.

현행 우편법 제2조 제2항의 단서 규정에 따라 신서를 취급하는 사송서비스는 과거에는 ‘국내상업서류송달업’이라 하여 체신청에 신고하도록 되어 있었으나, 규제 완화 차원에서 해당 절차가 폐지됨으로써 지금은 별도의 절차 없이 서비스를 제공하고 있다. 그 결과 현재는 이들에 대한 기초적인 현황 파악도 어려운 실정이다.

만일 유보영역 정비를 통해 사송서비스가 취급할 수 있는 신서의 범위가 확대되는 경우, 다시 말해 신서시장의 자유화가 진전되는 경우에도 이러한 태도를 고수할 것인가는 반드시 잡고 넘어가야 한다. 경우에 따라 이러한 태도는 보편적 우편서비스를 유지하는데 커다란 위협 요인으로 작용할 수 있기 때문이다.<sup>21)</sup> 일본이 사송업자의 신서 취급을 전면적으로 허용하면서 ‘민간사업자에 의한 신서의 송달에 관한 법률’ 제정을 통해 사송서비스의 사업 허가 절차를 구체적으로 규정하고 있으며,<sup>22)</sup> EU 회원국을 중심으로 한 우편선진국이 보편적 서비스 제공의무를 부담하는 우편사업자에 적용하는 것만큼은 엄격하지는 않지만 우편서비스와 경쟁하는 사송서비스에 대해서도 일정한 허가 절차를 통해야만 시장에 진입하도록 하는 체계를 갖춘 사례가 관찰된다는 점은 주목할 필요가 있다. 이러한 사례는 유보영역을 침해하는 경우가 아니더라도 사송서비스가 우편관련 법령에 의한 규제 대상이 될 여지가 있

---

2003, pp.60~61.

- 21) 이러한 태도는 해당 사송서비스가 시장에서 어떠한 서비스를 제공하고 있으며, 이것이 법에서 허용하고 있는 사항을 준수한 것인지에 대한 파악을 어렵게 하거나 등한히 하도록 유도함으로써, 실질적으로 우편사업자의 유보영역을 침해하는 경우에도 효과적인 대처를 어렵게 할 수 있다.
- 22) 일본 민간사송업자에 의한 신서의 송달에 관한 법률 제6조 내지 제 15조, 제29조 내지 제33조.

음을 보여주는 것이다.

### 3. 규제 내용

#### 가. 우편사업자에 대한 규제

우편시장 규제의 목적은 보편적 서비스 제공 체제를 유지하는 것으로 요약될 수 있다. 보편적 서비스의 유지란 모든 국민이 차별 없이 우편서비스에 접근하는 것을 보장하는, 즉 우편서비스 이용 측면에서 소외지역 주민에 대한 보호와 사회적 기회 균등(social opportunity equality)을 보장하는 것을 의미한다. 따라서 우편시장 규제는 일차적으로는 사회적 규제의 성격을 띠는 우편사업자에 대한 규제를 내용으로 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’로 정의된다. 만국우편연합(UPU)은 이러한 개념 정의에 더하여 서비스 유지에 관한 국가의 책임을 강조하여 ‘전인구가 감당할만한 요금수준에서 일정한 품질로 지속적으로 제공받을 수 있음을 정부가 보장한 기본 우편서비스’라고 정의하고 있다.<sup>23)</sup>

보편적 우편서비스 제공체제를 유지하기 위해서는 보편적 서비스 제공의무를 부담하는 우편사업자를 지정하여야 한다. 따라서 우편시장 규제는 우선 우편사업자의 지정 절차를 담고 있어야 한다. 우리의 경우 현행 우편법은 우편사업을 국가가 독점한다고 규정하고 있으므로 우편사업자의 지정 절차는 이미 확립되었다고 할 수 있다. 다만 향후 우편사업 운영 체제 개편이 이루어진다면 보편적 우편서비스 제공자를 지정하는 절차를 관련 법령에 마련해야 할 것이다.

서비스 제공자가 결정되었다면, 우편사업자가 보편적으로 제공할 의무가 있는 서비스와 그 수준 등이 구체적으로 규정되어야 한다. 대상 서비스는 기본우편역무로

---

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



규정되는 통상우편 및 소포우편뿐만 아니라 이에 부가되는 부가역무의 일부도 포함될 수 있는 것이다. 서비스 수준은 고객이 우편서비스에 별다른 장애가 없이 접근할 수 있도록 하는 우체국 및 우체통 등의 설치 기준과 우편물의 수집 및 배달 빈도, 우편물의 송달 속도 기준 등으로 구체화 된다. 보편적 서비스 대상 및 수준에 관한 기준을 설정할 때에는 우편사업자의 역량뿐만 아니라 해당 국가의 통신환경 및 사송 서비스 발전 정도, 우편서비스 수요의 질적·양적 특징 등이 종합적으로 고려되어야 한다.

우편시장 규제에는 구체적으로 규정된 보편적 서비스를 우편사업자가 제공토록 하는 조치들이 포함되어야 한다.

보편적 우편서비스의 유지를 위해서는 비용이 수반된다. 우편사업자로 하여금 보편적 우편서비스를 유지하도록 하기 위해서는 이 비용을 충당할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 앞서 유보영역의 설정을 통한 비용 충당 방안이 언급된 바 있지만, 이 밖에도 정부가 보편적 우편서비스 운영에 따른 손실을 보전할 책임을 부담하는 정부 재정 보조(Government Funding) 방식, 보편적 우편서비스 제공 의무를 부담하지 않는 사송서비스가 우편시장에 참여할 수 있도록 허용하는 대신 일정한 대가(세금 또는 유지 기금 분담액 등)를 부담하도록 하는 기금설치(Industry Funding) 방식 등이 대안으로 제시될 수 있다. 보편적 서비스 유지비용 충당 방안은 우편시장 규제의 틀 안에서 반드시 모색되어야 하는 부분이다.

한편 우편사업자에 대한 규제에서는 우편서비스가 보장하는 내용과 고객의 권리를 보호하는 내용이 포함되어야 한다. 우편사업자에 의해 보장되어야 할 사항의 일부를 예시하면 다음과 같다.<sup>24)</sup>

- 우편서비스가 보장해야 하는 내용
  - 통신의 비밀과 불가침성
  - 개인의 존엄성 및 사생활 보호

---

24) UPU, *Guide to Postal Reform and Development - Module II Universal Postal Service -*, 2004, pp.34 ~ 35.

- 유사한 상황에서 우편서비스를 제공받은 고객들에서 동등한 대우 제공
- 정치, 종교, 이데올로기, 인종 등의 여러 이유로부터의 차별에서 보호
- 고객의 권리 보호 내용
  - 건강과 안전위험으로부터 보호
  - 우편서비스와 관련된 정보 공개(예: 서비스 배달조건, 서비스 접근, 품질보장, 우편요금, 불만 처리 등)
  - 우편규제에서 제시하고 있는 송달기준을 이행하지 못했을 때의 보상

#### 나. 시장구조와 관련한 규제

보편적 우편서비스를 유지하는데 비용이 수반되는 것은 우편사업자에 대한 규제만으로 우편시장 규제 목적을 달성할 수 없음을 시사한다. 앞서 언급한 것처럼 최근 보편적 서비스 비용 충당 방안으로 몇몇 대안이 제시되고 있지만, 이제까지 많은 나라의 우편사업 운영사례가 보여주듯 유보영역 설정을 통한 우편사업자의 배타적 권리 인정이 가장 유효한 수단으로 평가받고 있다.<sup>25)</sup> 유보영역의 설정은 우편시장의 일부가 독점상태에서 운영됨을 의미한다. 따라서 우편시장의 규제는 실제로 유보영역을 유지하기 위한 진입규제와 독점의 폐해로부터 고객을 보호하기 위해 강구되는 요금규제와 같은 경제적 규제가 주된 내용이 된다.

진입규제는 유보영역의 구체화에서 출발한다. 우리의 경우 우편법 제2조 제2항에서 신서 취급은 우편사업자만이 할 수 있도록 규정하고 있으나, 우편법시행령 제2조 제6호의 신서 정의가 문언통신 환경 변화를 반영하고 있지 못한 채 애매하게 되어 있어 우편서비스와 사송서비스간의 분쟁이 발생할 소지가 있다.

우편시장 규제에서 유보영역에 사송서비스가 진입하는 것은 원칙적으로 금지되어야 한다. 그러나 경쟁영역에 사송서비스가 진입하는 것은 무방하다. 다만 경쟁영역에 사송서비스가 진입하는데 따르는 일정한 절차의 마련은 우편시장 규제의 틀에

25) UPU, *Guide to Postal Reform and Development - Module V Postal Regulation -*, 2004, p.39.

서 모색될 수 있다. 앞서 언급한 것처럼 우리나라에서 경쟁영역에 사송서비스가 진입하는 절차에 대해 우편관련 법령은 아무런 규정도 하고 있지 않다. 이러한 상황에서 우편시장 규제제도를 정비한다고 하더라도, 택배서비스나 국제특송서비스와 같이 현재 별다른 제약이 없이 시장에 진입하여 사업을 영위할 수 있는 부문의 시장진입절차를 마련하는 것은 현실적으로 불가능하다. 다만 현재는 유보영역으로 되어 있으나, 향후 유보영역 정비를 통해 신서 취급의 경쟁이 확대되는 경우 새롭게 시장에 진입하려는 사업자를 대상으로 한 진입절차를 마련하는 것은 보편적 서비스의 유지를 위해 꼭 필요한 부분이다.

요금규제를 유보영역의 서비스에 국한되는 것으로 판단한다면, 이는 우편사업자에 대한 규제라고 할 수 있다. 우리 우편법 제19조는 우편요금을 정보통신부장관이 정하는 것으로 되어 있으나, 물가안정에관한법률 제4조에 따라 우편요금은 공공요금 결정 절차에 따르고 있다.

#### 【우편법】

제19조(우편요금의 결정) 우편에 관한 요금은 정보통신부장관이 정한다.

제20조(우편요금 및 수수료의 납부방법) 우편에 관한 요금 및 우편이용에 관한 수수료(이하 “요금등”이라 한다)는 현금·우표 또는 우편요금을 표시하는 증표로 납부하여야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

#### 【물가안정에관한법률】

제4조(공공요금등의 결정) ①법률에 의하거나 사실상 국가가 독점하는 사업으로서 대통령령이 정하는 사업의 전매가격 및 사업요금(이하 “공공요금”이라 한다)을 결정할 때에는 주무부장관은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.

②주무부장관은 다른 법률이 정하는 바에 따라 물품의 가격이나 기타의 요금(수수료를 포함한다)을 결정·승인·인가 또는 허가할 때에는 미리 재정경제부장관과 협의하여야 한다.

그러나 우편시장 규제를 논의하면서 주목해야 할 것은 요금이 우편사업자의 유보영역을 결정짓는 요소로 작용할 수 있다는 것이다. EU 사례에서 살펴 볼 기회가 있겠지만 우편선진국은 우편사업자의 유보영역을 ‘기본 서장 350g 미만 그리고 기본

서장 요금 5배 미만'과 같은 방식으로 규정하고 있다. 이는 기본 서장 요금의 5배 이상을 받고 사송서비스가 서장을 취급하는 것은 허용된다는 의미이다. 따라서 현행 신서전장권 규정의 모호성을 해결하기 위해 일정 중량 및 요금을 기준으로 유보영역을 설정하는 방식을 채택한다면 사송서비스의 시장 진입을 규제하는 수단으로 요금하한규제가 작동되는 것이다.

우편시장 규제제도의 정비는 사송서비스로부터 제기되는 경쟁압력에서 보편적 우편서비스를 보호하기 위해 이루어지는 것이다. 앞서의 진입규제와 요금규제는 이러한 취지에 따른 것이다. 진입규제와 요금규제의 구체적 내용이 정해졌다면, 우편시장 규제는 정해진 규칙에 따라 공정한 경쟁이 이루어질 수 있는 내용을 포함해야 한다.

현행 우편법에는 우편사업자의 유보영역을 침해한 사송서비스에 대해 징역이나 벌금형을 처하도록 규정하고 있다. 그러나 이러한 법규정이 어느 정도의 실효성을 지니는지는 확인된 바 없다.

#### 【우편법】

제46조(사업독점권 침해의 죄) ①제2조제2항 본문의 규정에 위반한 자는 3년이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금에 처한다.

##### ②삭제

③제1항의 경우에 금품을 취득한 때에는 그 금품은 몰수한다. 이를 몰수할 수 없는 때에는 그 가액을 추징한다.

④법인의 대표자, 법인 또는 개인의 대리인·사용인 기타 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제1항의 위반행위를 한 때에는 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 해당 조항의 벌금형을 과한다.

공정 경쟁 확보와 관련하여서는 유보영역을 침해한 사송서비스에 대한 처벌 규정 뿐만 아니라 우편사업자의 유보영역으로부터 경쟁영역으로의 교차보조로 말미암은 경쟁의 교란을 방지하기 위한 영역간 회계분리 등이 요구될 수 있으며, 시장에 참여한 사업자 가운데 일부의 약탈적 가격 전략 구사 등을 통한 반경쟁적 사업운동을 방지하기 위해 요금규제가 다시 한번 등장할 수 있다.

#### 4. 규제 기관

우편시장 규제 제도를 정비함에 있어 규제 기능을 수행하는 주체를 어떻게 설치할 것인가는 매우 중요한 이슈이다.

우리의 경우 우편사업이 정부기업으로 운영되고 있어 불가피한 측면이 없지 않으나, 현재 우편서비스와 관련하여서는 사업운영 기관과 정책 기관이 분리되지 않은 상태이다. 아울러 우편법령상 우편사업은 국가 독점으로 이루어지고 있어 경쟁을 고려한 규제 기관 설치 필요성이 크게 부각되지 않은 까닭에 우편시장 규제 기능은 취약한 가운데 머물러 있다. 결과적으로 규제가 있다면 그 기능을 담당하는 것은 우편사업자의 몫이라고 할 수 있는 상황이다. 그러나 경쟁의 심화가 예상되는 가운데 우편시장에 대한 효과적인 규제를 위해서는 시장에 참여하는 사업자와는 독립적인 관계에 있는 규제 기관의 설치가 강구되어야 한다. 규제 기관과 사업운영 기관을 분리하지 않은 채 시장에 대한 규제가 이루어진다면 이는 공정경쟁을 저해하는 조치로 비난받을 소지가 크다.

〈표 2-2〉 EU 국가의 우편시장 규제 기관의 성격별 분류

	우편사업 주무부처	별도 규제 기관	
		우편사업만 규제	비우편영역과 동시 규제
국가수	3	2	20
대표국가	이탈리아	영국	독일

자료: James I. Campbell jr., Alex Kalevi Dieke, and Antonia Niederprum, *Main Developments in the Postal Sector, 2006*, p.109.

물론 현재와 같이 우편서비스가 정부기업으로 운영되는 한편 우편관련 법령의 규제 조항이 우편서비스와 경쟁하는 대부분의 사송서비스에 대해 별다른 구속력을 갖지 못하는 상황에서 정부가 하는 사업만을 규제하는 별도의 기관을 설치하는 것은 불필요한 일일 수 있다. 한 가지 가능성은 현재 우리나라에서 우편사업은 정보통신부의 소속기관인 우정사업본부가 수행하므로 정보통신부로 하여금 우편사업의 규

제 기능을 담당하게 하는 방안이 있다. 우편시장 규제체도가 잘 정비된 EU 회원국 가운데서도 정부가 규제 기능을 담당하는 사례가 일부 발견된다.

그러나 우정사업본부가 정보통신부의 소속기관이라는 법적 성격이 변화하지 않는 한 공정경쟁과 관련한 시비를 해소하는데 한계가 있어 정보통신부는 규제기관으로서의 역할을 효과적으로 수행하는데 한계가 있을 것으로 판단된다.

따라서 현재의 상황이 유지되는 한, 보다 일반적인 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률(사업자의 시장 지배적 지위의 남용과 불공정거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써, 창의적인 기업 활동의 조장과 소비자 보호, 그리고 국민경제의 균형 있는 발전도모 목적)’의 적용에 준하여 우편시장을 규제하는 방안의 모색을 검토할 수 있다. 그러나 중장기적으로는 우편시장을 규제하는 독립적 규제기관의 설치 방안이 우편시장 규제의 틀 안에서 검토되어야 할 필요가 있음은 분명하다.<sup>26)</sup>

### 제3절 우리나라 우편시장 규제 제도 평가

#### 1. 우편시장 규제와 관련한 법령 조항

여기서는 우편시장 규제 제도를 평가하기에 앞서 우리 우편관련 법령에 규정되어 있는 규제 관련 조항을 앞 절에서 제시한 규제 내용에 따라 정리해 본다. 일부 조항은 앞 절에서 이미 인용한 바 있지만, 논의 전개에 편의를 위해 여기서 재차 인용한다.

26) 중장기적 관점에서 독립적인 규제 기관을 설치하는 것이 별도의 새로운 조직을 만드는 것을 의미하지는 않는다는 점에 유의할 필요가 있다. 시장 환경 변화를 반영하여 우편사업 운영주체가 우편사업 주무 부처(Ministry; 우리의 경우 정보통신부)의 소속기관(우정사업본부)이 아닌 외청과 같은 형태로 전환될 경우 우편사업 주무부처는 EU의 일부 국가 사례처럼 규제기관으로서의 역할을 수행할 수 있을 것으로 판단된다.

가. 사업자에 대한 규제와 관련한 조항

보편적 서비스와 관련하여 우편사업자를 규제하고 있는 것으로 해석할 수 있는 규정은 우편법 제14조와 우편법시행규칙 제12조이다.

### 【우편법】

제14조(기본우편역무의 제공) ①정보통신부장관은 전국에 걸쳐 효율적인 우편송달에 관한 체계적인 조치를 갖추어 모든 국민이 공평하게 다음 각호의 우편물을 적정한 요금으로 보내고 받을 수 있는 우편역무(이하 “기본우편역무”라 한다)를 제공하여야 한다.

1. 통상우편물
2. 소포우편물

②제1항의 규정에 의한 기본우편역무의 종류 및 그 이용조건은 정보통신부령으로 정한다.

### 【우편법시행규칙】

제12조(기본우편역무의 종류) ①법 제14조제2항의 규정에 의한 기본우편역무의 종류는 우편물의 송달에 소요되는 기간(이하 “우편물송달기준”이라 한다)에 따라 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. 삭제
2. 보통우편물: 접수한 날의 다음 날부터 3일 이내에 배달하는 우편물

②제1항 각호의 우편물송달기준은 우편물의 수집을 관할하는 우체국장이 관할지역의 지리·교통상황·우편물처리능력 및 다른 지역의 우편물송달능력등을 참작하여 공고한 시간내에 우체통에 투입되거나 우체국 창구에 접수된 우편물에 대하여 이를 적용한다.

③「관공서의 공휴일에 관한 규정」에 의한 공휴일 기타 다른 법령에 의한 유급휴일·토요일 및 우정사업본부장이 배달하지 아니하기로 정한 날은 이를 우편물송달기준에 산입하지 아니한다.

우리 우편법령에서는 보편적 우편서비스를 따로 규정하고 있지 않다. 다만 우편법 제14조에 의해 우편사업자가 의무로 제공하도록 되어 있는 기본우편역무가 ‘전국에 걸쳐 … 모든 국민이 공평하게 … 적정한 요금으로 제공되어야 하는 것’으로 규정되어 있다는 점을 들어 이를 보편적 우편서비스에 해당하는 것으로 해석할 수 있다. 기본우편역무 제공이 우편사업자의 의무인 것은 우편법 제14조가 ‘정보통신

부장관은 ... 제공하여야 한다'라고 규정하고 있는데 반해 부가우편역무를 규정한 우편법 제15조가 '정보통신부 장관은 ... 제공할 수 있다'로 하고 있다는 점에서 명확해 진다. 물론 보편적 서비스의 대상으로 기본우편역무만을 규정하고 있는 것이 충분하고 적절한 것인지에 대해서는 평가가 필요한 부분이다.

### 【우편법】

제15조(부가우편역무의 제공) ①정보통신부장관은 제14조제1항의 규정에 의한 기본우편역무에 부가하거나 부수하여 다음 각호의 1에 해당하는 우편역무(이하 "부가우편역무"라 한다)를 제공할 수 있다.

1.~5. 생략

②생략

우편법 제14조에 따르면 우편사업자는 기본우편역무를 제공하기 위해 '전국에 걸쳐 효율적인 우편송달에 관한 체계적인 조직'을 갖추어야 하며, 모든 국민이 공평하게 이용할 수 있도록 '적정한 요금'을 제시해야 한다. 이는 우리 우편법이 기본우편역무제공에 있어 보편적 서비스의 개념적 구성요소인 접근가능성과 감당가능성<sup>27)</sup>을 우편사업자가 보장하도록 규정하고 있다는 의미이다.

그러나 이용자의 접근가능성을 보장하기 위해 갖추어야 할 '체계적인 조직'이 어느 정도 밀도를 갖고 분포해야 하는지, 그리고 이용자의 감당가능성을 보장하기 위해 우편요금을 어떤 절차를 거쳐 어느 정도 수준으로 결정되어야 하는지에 대해 우리 우편관련 법령은 상세히 정하고 있지 않다. 다만 기본우편역무 가운데 통상우편요금은 물가안정에관한법률 제4조의 규정에 따라 재정경제부장관과의 협의를 거쳐 조정될 수 있도록 규정되어 있을 뿐이다. 이는 우편요금이 우편정책적 고려보다는 물가정책적 고려에 의해 결정될 수 있음은 시사한다.

우리나라에서 보편적 우편서비스의 대상이라고 할 수 있는 기본우편역무의 서비스 품질은 우편법시행규칙 제12조의 규정에 따라 '송달속도는 발송후 3일내 배달,

27) 이에 관해서는 최종범 외, 『사업 환경 변화에 따른 보편적 서비스 유지 방안 연구』, 정보통신정책연구원, 2005, pp.49~51을 참조할 수 있다.



주당 배달 빈도는 최대 5일'로 구체화되어 있다.

보편적 서비스의 유지를 위해 비용이 발생하는 것은 앞서 언급하였다. 즉 기본우편역무를 보편적으로 제공하기 위해서는 유지비용이 수반된다는 것이다. 우리의 우편관련 법령이 보편적 우편서비스를 따로 규정하고 있지 않기 때문에 유지비용을 충당하기 위한 재원마련 방안을 따로 규정하지 않는다고 해도 이는 별로 이상한 일이 아니다. 그러나 우정사업운영에관한특례법은 제23조에 국가정책적 목적 또는 공공목적을 위하여 발생하는 비용을 국가 또는 지방자치단체 등이 부담하도록 하는 근거 규정을 두고 있다.

#### 【우정사업운영에관한특례법】

제23조(비용부담) 정보통신부장관은 국가정책적 목적 또는 공공목적을 위하여 우체국을 운영하거나 우정역무의 이용에 관한 요금 및 수수료를 감면하는 경우에 발생하는 비용을 대통령령이 정하는 바에 의하여 국가 및 지방자치단체 등 그 비용부담의 원인을 제공한 자로 하여금 부담하게 할 수 있다.

이때 '부담 대상이 되는 비용'을 보편적 서비스 유지비용으로 해석할 수도 있다. 그러나 동 조항이 적극적으로 행사되고 있지 않아 '부담 대상 비용'이 따로 집계되었던 경험이 없는 관계로, 이것이 UPU가 권고하는 총비용 접근 방식(Total cost approach)이나 선행연구에서 보편적 우편서비스 유지비용 추정방식으로 제시되고 있는 순회피원가방식(net avoided cost approach), 진입가격설정방식(entry pricing approach)<sup>28)</sup> 등에 의해 추정될 수 있는 비용과 얼마만큼 유사성을 지니는지에 대해서는 확인할 수 없다.

우편사업자에 대한 규제는 고객의 권리 보호를 위해 우편서비스가 보장하는 바에 관한 내용도 담고 있어야 한다. 우리 우편관련 법령은 이에 관해 비교적 상세한 규정을 갖고 있다. 우편법 제38조(손해배상의 범위), 제48조(우편물개피훼손의 죄), 제51조(신서의 비밀침해의 죄), 그리고 제52조(우편금제품발송의 죄) 등이 여기에 해

28) 보편적 우편서비스 유지비용 추정방식에 대해서는 최중범 외, 『사업환경변화에 따른 보편적 서비스 유지방안 연구』, 정보통신정책연구원, 2005, pp.123 ~ 125를 참조할 수 있다.

당한다. 손해배상과 관련하여서는 당연한 일이지만 기록취급을 전제로 하는 부가역무에 한하여 배상이 가능하다는 점에 유의할 필요가 있다.

### 【우편법】

제38조(손해배상의 범위) ①정보통신부장관은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 때에는 그 손해를 배상한다.

1. 부가우편역무중 그 취급과정을 기록취급하는 우편물을 잃어버리거나 못 쓰게 하거나 지연배달한 때
2. 부가우편역무중 보험취급 우편물을 잃어버리거나 못 쓰게 하거나 지연배달한 때
3. 부가우편역무중 현금추심취급 우편물을 배달하면서 추심금액을 받지 아니하고 수취인에게 교부한 때
4. 제1호 내지 제3호외의 부가우편역무로서 대통령령으로 정하는 경우
5. 삭제

②제1항의 배상금액과 지연배달의 기준은 정보통신부령으로 정한다.

③국제우편물에 관한 손해배상액은 조약에서 정하는 손해배상액을 초과하지 아니하는 범위안에서 정보통신부장관이 정하여 고시한다.

④제2항 및 제3항의 손해배상액은 대통령령이 정하는 바에 의하여 우편관서에서 즉시 지급할 수 있다.

제48조(우편물개피훼손의 죄) ①우편관서의 취급중에 있는 우편물을 정당한 사유없이 개피, 훼손, 은닉 또는 방기하거나 또는 고의로 수취인이 아닌 자에게 교부한 자는 3년이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금에 처한다.

②우편업무에 종사하는 자가 제1항의 행위를 하였을 때에는 5년이하의 징역 또는 2천만원이하의 벌금에 처한다.

제51조(신서의 비밀침해의 죄) ①우편관서에서 취급중에 있는 신서의 비밀을 침해한 자는 3년이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금에 처한다.

②우편업무에 종사하는 자가 제1항의 행위를 하였을 때에는 5년이하의 징역 또는 2천만원이하의 벌금에 처한다.

제52조(우편금제품발송의 죄) 우편금제품을 우편물로서 발송한 자는 2년이하의 징역 또는 500만원이하의 벌금에 처하고 그 물건을 몰수한다.

고객 권리보호 규정이 충분한 것인가에 대해서는 의견이 엇갈릴 수 있다. 그러나 이들 규정은 보편적 서비스에 대해 우편관련 법령이 갖고 있는 규정에 비해 상대적

으로 구체적이라고 평가할 수 있다.

#### 나. 시장구조에 대한 규제와 관련한 조항

우편시장 구조와 관련하여 우리 우편법은 제2조 제1항에서 우편사업의 국가독점을 분명하게 규정하고 있다. 이러한 규정은 우편사업이 국가 또는 국가가 소유하는 회사가 운영한다는 우편에 대한 전통적인 입장에 충실한 것이다.

#### 【우편법】

제2조(경영주체 및 사업의 독점등) ①우편사업은 국가가 경영하며 정보통신부장관이 이를 관장한다. 다만, 정보통신부장관은 우편사업의 일부를 개인·법인 또는 단체 등으로 하여금 경영하게 할 수 있으며, 그에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.

②누구든지 제1항 및 제4항의 경우를 제외하고는 타인을 위한 신서의 송달행위를 업으로 하지 못하며, 자기의 조직 또는 계통을 이용하여 타인의 신서를 전달하는 행위를 하여서는 아니된다. 다만, 대통령령이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

③누구든지 제2항의 규정에 위반하는 자에게 신서의 송달을 위탁하여서는 아니된다.

④생략.

그러나 시장에는 우편서비스와 유사하지만 민간이 소유하는 사송(courier)서비스가 존재하므로 우편사업 국가독점의 의미는 제한적으로 해석되어야 한다. 시장구조와 관련하여 주목해야 할 것은 우편법 제2조 제2항인데, 여기서는 우편법령에 규정된 경우를 제외하고는 우편서비스 가운데 타인을 위한 신서의 송달행위를 업으로 할 수 없다고 규정하고 있다. 그리고 우편법 제46조에서는 이를 침해한 자를 처벌하도록 규정하고 있다.

#### 【우편법】

제46조(사업독점권 침해의 죄) ①제2조제2항 본문의 규정에 위반한 자는 3년이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금에 처한다.

②삭제

③제1항의 경우에 금품을 취득한 때에는 그 금품은 몰수한다. 이를 몰수할 수 없는 때에는 그 가액을 추징한다.

④법인의 대표자, 법인 또는 개인의 대리인·사용인 기타 종업원이 그 법인 또는 개

인의 업무에 관하여 제1항의 위반행위를 한 때에는 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 해당 조항의 벌금형을 과한다.

이는 외관상 현행 우편법이 형벌을 동원하여서라도 독점을 고수하려는 영역과 그렇지 않은 영역을 구분하고 있음을 드러내는 것이라고 해석할 수도 있지만, 시장에 우편서비스와 유사한 기능을 하는 서비스가 존재하고 있음을 인정한 것으로 봄이 적절하다.<sup>29)</sup> 형벌을 동원하여서라도 독점을 고수하려는 ‘타인을 위한 신서 송달’이 바로 보편적 서비스 제공 의무를 부담하고 있는 우편사업자의 유보영역으로 해석할 수 있는 부분이다. 우리나라에서는 이를 가리켜 신서전장권이라 한다. 이때 ‘...유보영역이다’라는 표현대신 ‘...해석할 수 있는 부분이다’이라고 표현한 것은 이것이 유보영역이기는 하지만 보편적 서비스 제공 의무부담에 대한 대가인지에 대해서는 분명치 않기 때문이다. 우리 우편관련 법령 어디에도 이를 보편적 서비스 제공에 따르는 비용을 보상하기 위해서라고 밝히고 있지 않다.<sup>30)</sup>

이상의 논의를 종합할 때 우편시장의 구조를 결정짓는데 ‘신서’의 개념은 매우 중요한 의미를 지닌다. 우편법시행령에서는 신서를 ‘의사전달을 위하여 문자, 기호 또는 부호 등으로 표시한 문서 또는 전단’으로 정의하고 있다. 일반적으로 신서는 개인의 서장을 의미하는 것으로 이해된다. 그러나 우편법시행령 제3조의 신서송달 예

29) 사업의 독점과 이를 침해한 자에 대해 우리와 유사한 법규정을 갖고 있는 일본은 우편법 제5조 제1항에서 사업의 공사 독점을, 동조 제2항에서 신서취급의 공사 독점을 규정하고 있으며, 제76조에서 동법 제5조규정을 위반한 자에 대해 사업의 독점을 교란한 죄를 묻는 것으로 규정하고 있다. 반면 우리는 우편법 제2조 제2항을 위반한 자에 대해서만 사업독점권을 침해의 죄를 묻고 있다. 이를 들어 독점의 영역을 스스로 좁히고 있다고 평가할 수 있지만, 시장 상황을 고려할 때 우리 우편법 제2조 제1항이 ‘우편’이라는 명칭 사용의 독점을 의미할 뿐 실질적으로는 의미를 부여할 수 없다는 현실 판단이 주효했던 것으로 해석된다.

30) 신서전장권이 보편적 서비스 유지의무 부담에 따른 대가로 주어지는 유보영역으로서의 의미를 갖게 된 것은 상대적으로 최근의 일이다. 본래 민간에 의한 서장취급이 제한된 것은 1800년대 중반 영국에서 근대우편이 태동하던 시절부터 통신통제의 목적으로 이루어진 일이다(최중범 외, 『우정사업 관련 법령·제도 정비에 관한 연구』, 정보통신정책연구원, 2003, p.143.).

의 규정을 놓고 볼 때 신서에는 개인 서장뿐만 아니라 상업용 서류도 포함하는 것이 분명하다.

### 【우편법시행령】

제2조(정의) 1~5. 생략

6. “신서”라 함은 의사전달을 위하여 문자·기호 또는 부호 등으로 표시한 문서 또는 전단을 말함

제3조(신서송달의 예외) 법 제2조제2항 단서의 규정에 의한 신서송달의 범위는 다음과 같다.

1. 화물에 첨부하는 봉하지 아니한 첩장 또는 송장
2. 외국과 수발하는 수출입에 관한 서류
3. 외국과 수발하는 외자 또는 기술도입에 관한 서류
4. 외국과 수발하는 외국환 또는 외국환에 관한 서류
5. 국내에서 회사(정부투자기관을 포함한다)의 본점과 지점간 또는 지점상호간에 수발하는 우편물로서 발송후 12시간 이내에 배달이 요구되는 상업용 서류

아울러 동시행령의 정의를 엄격히 적용하면 신문 간지 등을 통하여 배포되는 광고용 전단도 신서에 해당한다고 할 수 있을 정도로 우리 우편관련 법령의 신서는 매우 확장된 개념이다. 이같은 신서의 확장된 개념은 변화된 통신환경에서 우편사업자의 유보영역을 놓고 우편서비스와 사송서비스간의 다툼이 발생할 소지를 제공한다. 그리고 현재 표면화되고 있지는 않지만 실제로 다툼이 발생하고 있는 것으로 판단된다.

한편 신서송달의 예외 인정에 따라 신서시장에 진입하는 사송서비스 또한 우리 우편시장 구조에서는 의미를 지닐 수 있는데, 우편법시행령 제3조에 근거하여 신서를 취급하는 사업자의 시장 진입 절차가 우편관련 법령 어디에도 규정되어 있지 않다는 점은 유의할 부분이다.

시장구조에 대한 규제와 관련하여 개방된 시장에서의 공정한 경쟁의 보장은 중요한 이슈이다. 앞 절에서 유보영역으로부터 경쟁영역으로의 교차보조로 말미암은 경쟁의 교란을 방지하기 위해 영역간 회계분리 등이 필요하다고 언급한 바 있는데, 우

리 우편관련 법령은 이와 관련하여서는 따로 고민하고 있지 않은 것으로 판단된다. 현재 우편사업은 우체국금융과 같이 통신사업특별회계로 운영되고 있는데, 최근 양 사업의 회계분리가 적극적으로 추진되고는 있지만 우편사업의 유보영역과 경쟁영역의 분리나 구분 문제는 검토되고 있지 않다. 우편사업의 유보영역과 경쟁영역 회계 분리는 실행이 매우 어려운 일이라는 현실적인 이유와 함께 이제까지 우편사업의 경쟁영역이 유보영역의 보조를 받는다고 보다는 경쟁영역에서 실현한 이익의 일부가 보편적 서비스 제공을 유지하는데 도움을 주는 것으로 간주되어 왔다는 점에서 공정경쟁과 관련하여 큰 문제가 아니라고 할 수도 있다. 그러나 이는 우편사업 입장에서 펼 수 있는 주장이고, 통상협상 과정에서 또는 사송서비스로부터 비판이 제기될 여지는 얼마든지 있다. 현행 우정사업운영에관한특례법 제9조는 통신사업특별회계에서 정보통신부문과 우정사업부문의 구분만을 규정하고 있다.

#### 【우정사업운영에관한특례법】

제9조(회계의 구분) ①통신사업특별회계의 예산내용중 기업예산회계법 제21조제1항의 규정에 의한 추정손익계산서 및 자본계정은 이를 각각 정보통신부문과 우정사업부문으로 구분한다.

②우체국보험사업은 우체국보험특별회계법에 의하여 별도의 회계로 운영한다.

한편 우리의 우편관련 법령에서는 우편시장 규제 기능을 담당하는 조직에 대해서는 별도의 규정을 갖고 있지 않다.

## 2. 건전한 규제 원칙에 따른 우편시장 규제 제도 평가

앞서의 논의를 통해 우리나라에서 우편시장 규제의 발전 정도가 어느 수준인지에 대해서는 독자 나름대로의 판단이 가능할 것으로 생각된다. 본 절의 목적은 우편시장에 대한 우리 규제 제도가 지닌 문제를 구체화함으로써 다음에서 이루어질 우편시장 규제제도 정비 방안의 초점을 분명히 하는데 있다. 따라서 여기서는 우리 우편시장 규제 제도의 체계적인 평가를 시도해 본다.

우편서비스의 성장 전망이나 채산성은 차치하고라도, 경쟁과는 큰 관련이 없다는

전통적 사고에 근거하여 제반 제도가 구축·운영되어온 결과 시장에 대한 규제 제도가 충분히 발달하지 않은 것은 우리만의 현실이 아니다.<sup>31)</sup> 이러한 현실 인식에 따르면 어느 정도 예상이 가능하지만 우편시장 규제를 평가하는데 있어 일반적으로 받아들여 질 수 있는 모형은 아직 없다.<sup>32)</sup>

공동체 안에서 보편적 우편서비스를 보호·발전시키고, 내부 우편시장의 완성을 위해 규제 제도의 정비를 지속적으로 추진해온 EU에서 조차 90년대 이후 다양한 제안과 시도는 있었지만, 아직도 일반화된 규제 제도 평가모형을 마련하지 못하고 있다. EU Directive가 밝히고 있는 것처럼 EU는 2009년 내부우편시장의 완성을 목표로 새로운 규제 제도의 정립을 모색하고 있다.<sup>33)</sup> 이 과정에서 이제까지 우편시장 규제제도를 평가하는 원칙으로 공동체 차원에서 논의된 다양한 내용을 종합하여 WIK는 2005년 건전한 규제 원칙(Sound Regulatory Principles)을 제시하고, 공동체 수준과 회원국 수준에서 우편시장 규제 제도의 평가를 시도한 바 있다.<sup>34)</sup>

Sound Regulatory Principles은 명확한 목적(specific purpose), 정책 일관성(policy coherence), 필요와 조화(necessity and proportionality), 시장투명성(market transparency), 관리의 공정성(administrative fairness), 수행능력(competency), 그리고 법률적 확실성(legal certainty) 등 일곱 가지 원칙으로 구성된다.<sup>35)</sup>

명확한 목적(specific purpose)의 원칙은 규제 목적이 의심할 여지없이 엄밀하게 상술되어야 함을 의미한다. 즉 규제 제도는 그 시행의 지침이 될 수 있도록 목적을 분

31) UPU, *Guide to Postal Reform and Development-Module II Universal Postal Service*, 2004, pp.4~5.

32) James I. Campbell jr., Alex Kalevi Dieke, and Antonia Niederprum, *The Evolution of Regulatory Model for European Postal Services*, WIK, 2005, p.23.

33) EU, *Directive 2002/39/EC of the European Parliament and of the Council of 10 June 2002 amending Directive 97/67/EC with regard to further opening to competition of Community postal services*, 제2조 제3항)

34) James I. Campbell jr., Alex Kalevi Dieke, and Antonia Niederprum, *The Evolution of Regulatory Model for European Postal Services*, WIK, 2005, pp.31~98.

35) Ibid., p.23.

명하게 천명해야 한다는 것이다.

정책 일관성(policy coherence)의 원칙은 규제 목적이 해당 국가의 광범위한 경제적, 법률적 그리고 사회적 정책 기조와 부합해야 함을 의미한다. 만일 우편시장 규제 제도가 이들 정책 기조에서 현저히 이탈하고 있다면, 정책적 혼란과 비효율을 피할 수 없으며, 궁극적으로 정책 당국의 권위 실추로 이어질 수 있다.

필요와 조화(necessity and proportionality)의 원칙은 규제가 통상적인 시장경제의 원칙에서 가능한 최소로 이탈하여야 하며 우편부문의 정책목적에 부합해야 함을 의미한다.

시장투명성(market transparency)의 원칙은 규제가 우편시장의 운영과 지배구조를 시장에 참여하는 사업자의 건전한 경제적, 상업적 권리와 최대한 부합하도록 투명성을 강화해야 함을 의미한다.

관리의 공평성(administrative fairness)의 원칙은 규제 당국이 불편부당하고, 객관적이며, 비차별적이고, 충분한 정보를 보유하고, 합리적인 동시에 이해당사자의 편익과 부담에 대해 균형감을 갖추어야 함을 의미한다.

수행능력(competency)의 원칙은 규제가 제기된 문제에 정통하며 이해당사자에 가능한 한 근접할 수 있는 정부 조직에 의해 관리되어야 함을 의미한다.

끝으로 법률적 확실성(legal certainty)은 규제 수단이 가능한한 명확하고 단순하며 안정적이어야 함을 의미한다.

일곱 가지 원칙 가운데 ‘명확한 목적과 정책 일관성’의 원칙은 규제 목적과 관련되는 것이고, ‘관리의 공평성과 수행 능력’의 원칙은 규제기관과 관련되는 것이며, 나머지 원칙들은 규제의 시행 또는 내용과 관련되는 것이다.

명확한 목적의 원칙 측면에서 볼 때 우리의 우편시장 규제 제도는 개선의 여지가 크다. 우편법 제1조가 법 제정 목적을 밝히면서 ‘공공의 복지 증진에 기여함’을 천명하고 있지만, 어떠한 정부 규제이건 간에 공공의 복지 증진을 목적으로 하지 않는 것이 없다는 점에서 우편시장 규제의 목적이 상술되었다고 보기는 어렵다.



### 【우편법】

제1조(목적) 이 법은 우편이용에 관한 기본적인 사항을 정하여 공평하고 적절한 우편역무를 제공함으로써 공공의 복지증진에 기여함을 목적으로 한다.

규제의 목적이 상술되지 않음으로 해서 우편사업자는 왜 기본우편역무를 의무로 제공해야 하고, 신서의 취급은 왜 법령에서 규정된 경우를 제외하고는 아무나 할 수 없는지를 명확히 설명하기 어렵다. 현재 기본우편역무를 의무로 제공하고 있는 사업자는 정부이므로 ‘왜 기본우편역무를 의무로 제공해야 하는가?’에 대해 문제가 제기되지는 않을 것이다. 그러나 우편시장 규제 목적이 분명히 제시되지 않는 상황에서 신서를 취급하고자 하는 사송서비스가 ‘우체국보다 저렴한 요금으로 서비스를 제공하여 이용자의 편익을 제고할 수 있는데, 왜 신서 취급을 제한하는가?’라는 주장을 펼 경우 대응이 어려울 수 있다.

우편시장 규제의 목적은 앞서 누차 언급하였지만 보편적 우편서비스 제공 체제의 보호와 발전이다. 따라서 기본우편역무를 의무로 제공하는 것도 보편적 우편서비스를 구현하기 위함이며, 신서 취급이 제한되는 것도 우편사업자가 보편적 서비스를 제공하기 위한 비용을 충당할 수 있도록 하기 위함이다. 따라서 우편시장 제도 정비에 있어서는 규제 목적의 분명한 표명이 우선되어야 할 것이다.

규제의 목적이 분명히 제시되고 있지 않으므로 해서 정책 일관성의 원칙 측면에서 우리 우편시장 규제 제도를 평가하는 것은 불가능하다. 그러나 우편시장 규제의 목적을 본 연구에서 규정하는 것처럼 ‘보편적 우편서비스 제공 체제의 보호와 발전’으로 한다면, 이는 서비스의 공공성이 인정되는 분야에 대해 우리 정부가 취하고 있는 기본적인 정책기조와 부합하는 것이라고 평가할 수 있다. 이미 전기통신사업법, 전기사업법, 철도산업발전기본법 등에서 각기 보편적 서비스에 해당하는 ‘보편적 의무, 보편적 공급, 공익서비스’ 등의 제공을 보장하기 위한 사업자 지정을 위시한 규정과 비용을 충당하기 위한 방안을 구체화하고 있다는 점이 이러한 평가를 뒷받침 한다.<sup>36)</sup>

36) 전기통신사업을 포함한 공공성을 지닌 3사업에서의 보편적 서비스와 관련된 내용

필요와 조화의 원칙 측면에서 우리 우편시장 규제 제도를 평가하는 것은 힘든 일이다. 그러나 전반적으로 만족할 만한 수준이라고 하기는 어려울 것으로 판단된다.

현행 법령에 따르면 보편적 서비스 대상은 기본우편역무라 할 수 있는데, 통상우편과 소포우편서비스만 제공되면 이용자가 우편을 통해 해결하고자 하는 기본적 욕구가 욕구가 충족된다고 보기는 곤란하다. 아직까지 우편사업자는 대부분의 서비스를 보편적으로 제공하고 있어 문제가 되지 않지만, 사업 환경의 급속한 악화로 인해 부가우편역무인 기록취급의 보편적 제공을 중단하는 사태가 발생한다면 이용자의 적지 않은 불편이 초래될 것이 예상되기 때문이다.

아울러 현재는 ‘우편송달에 관한 체계적인 조직’의 밀도가 구체적으로 규정되지 않아도 별다른 문제가 발생하고 있지 않지만, 사업 환경 변화에 대응하여 우편사업자가 우체국망의 축소를 추진하고 이것이 실현된다면 이용자의 보편적 우편서비스에 대한 접근가능성이 악화될 것은 자명하다. 아직까지 정부가 사업을 수행하고 있음으로 해서 그렇게 될 가능성은 크지 않지만, 현행 우편관련 법령만으로는 사업 환경 변화에 대응한 우편사업자의 일방적 조치로 이용자의 편익이 훼손될 가능성을 배제하기는 어려울 것으로 예상된다.

따라서 우리의 우편시장 규제 제도는 필요와 조화의 원칙 측면에서 보완할 부분이 적지 않다고 할 수 있다.

필요와 조화의 원칙과도 연관되지만 우편사업자의 유보영역을 규정하고 있는 현행 신서전장권 규정과 경쟁영역에 사송서비스가 진입하는데 따르는 절차의 부재는 시장투명성의 원칙 측면에서 큰 문제를 내포한다.

앞서 언급한 것처럼 우편시장의 구조를 결정짓는데 중요한 의미를 지닌 ‘신서’는 우리의 경우 매우 확장된 개념으로 우편서비스와 사송서비스간의 마찰을 초래할 여지가 있다. 신서 개념이 확장되어 있는 것은 자칫 사송서비스의 경제적·상업적 권리를 과도하게 제한하는 동시에 이용자의 욕구 또한 충족시키지 못하는 상황을 초

---

은 최종범 외, 『사업환경 변화에 따른 보편적 서비스 유지 방안 연구』, 215-223을 참조할 수 있다.

래할 수 있다. 현행의 법령을 엄격히 해석할 경우 쿼서비스처럼 신속성 측면에서 우체국이 도저히 제공할 수 없는 부분에 대해서도 취급 대상이 신서이면 사송서비스가 합법적으로 참여할 여지는 없다. 더욱 문제가 되는 것은 확장된 개념인 ‘신서’를 놓고 우편서비스와 사송서비스가 해석을 달리하는 것이다. 대표적인 것이 DM과 카탈로그인데 우편사업자는 우편법시행령에서 하고 있는 신서 정의에 ‘전단’이 포함되어 있는 것을 들어 이들이 신서에 해당한다고 주장할 수 있으며, 사송서비스는 DM이나 카탈로그가 ‘의사전달’을 위한 것이 아니라고 강변하면서 신서에 해당하지 않는다고 주장할 수 있는 것이다. 따라서 현행 우편관련 법령은 우편시장 규제에 있어 시장구조를 결정짓는 기준이 명확치 않다는 지적을 피할 수 없다.

아울러 우리 우편시장 규제제도가 경쟁영역이라 하더라도 신서를 취급하는 부분조차 사송서비스가 시장에 진입하는데 요구되는 기본적인 절차를 규정하지 않는 것은 혹시 있을 수 있는 우편사업자의 유보영역 조정의 경우 시장 질서를 확립하는데 어려움을 초래할 수 있다. 아무런 절차 없이 누구나 자유롭게 시장에 진입할 수 있게 된다면 해당 사송서비스가 법에 의해 허용된 영역에서 사업을 수행하는지 그렇지 않은지를 판단할 수 있는 기본적인 정보조차 확보할 수 없는 상황을 초래할 수 있기 때문이다. 이와 관련하여서는 일본이 신서취급을 민간에 허용하면서 구체적인 사업허가 절차<sup>37)</sup>를 확립하였다는 점은 시사하는 바 크다.

우리 우편시장 규제 제도를 평가함에 있어 관리의 공평성의 원칙 또한 작지 않은 문제를 내포하고 있다. 우리 우편시장 규제 제도에 있어 규제기관은 따로 존재하지 않는다고 할 수 있다. 우편법 제2조의 규정에 따라 정보통신부장관이 관장하는 것은 우편사업이지 우편시장 규제는 아니다. 다만 정보통신부, 엄밀하게는 정보통신부의 소속기관인 우정사업본부는 우편정책과 관련한 업무를 관장하므로, 경우에 따라서는 규제 기능도 동시에 담당한다고 할 수 있다. 그리고 우편시장 규제 제도가 충분히 발전하지 않은 까닭에 규제기관이 없거나 사업을 수행하는 조직에서 정책과

---

37) 일본 민간사업자에 의한 신서의 송달에 관한 법률, 제6조 내지 제9조, 제29조 내지 제31조.

규제업무를 동시에 수행하고 있다는 점이 문제로 부각되지 않고 있는 측면도 없지 않다. 그리고 수행능력의 원칙 측면에서 보면 정부조직이 규제를 담당하는 것이 이 해당사자에게 (강제력을 갖고) 가능한 한 근접할 수 있다는 측면에서 긍정적인 측면이 없는 것도 아니다.

그러나 사송서비스의 입장에서 이러한 상황은 규제의 공정성을 심각하게 위협하는 것이 된다. 사송서비스는 경쟁자에 의해 규제를 받게 되기 때문이다. 따라서 향후 우편시장 규제제도를 정비함에 있어 규제 기능을 어떻게 설치할 것인가는 수행능력의 원칙뿐만 아니라 관리의 공정성을 보장할 수 있도록 하는데 초점을 맞춰야 할 것이다.

이상의 논의를 통해 우리의 우편관련 법령에 규정된 우편시장 규제 조항은 법률적 확실성 원칙 측면에서 보완의 필요성이 작지 않음을 짐작할 수 있다.

### 제 3 장 European Union의 우편시장 규제 제도 분석

제2장의 논의를 통해 우리 우편시장 규제 제도의 현황과 취약점에 대한 이해가 어느 정도 되었을 것으로 생각된다. 여기서는 우리 우편시장 규제 제도의 정비 방안 도출에 앞서 우편시장의 자유화와 규제 제도 정비가 상당히 진척된 EU의 사례를 살펴봄으로써 우편시장 규제 제도 정비 방안을 모색하는데 시사점을 찾고자 한다. 본 장에서는 EU 우편시장 규제의 기본 틀이라 할 수 있는 EU Directive의 내용과 이것이 회원국에서 구현되고 있는 양상, 그리고 대표적인 우편사업 규제기관 가운데 하나라고 할 수 있는 영국의 PostComm 운영사례 등을 집중적으로 분석한다.

#### 제 1 절 우편시장 규제의 기본 틀로서 EU Directive

EU(European Union) 의회와 이사회(European Parliament and Council)는 국가통합 과정에서 마스트리히트 조약(Treaty of Maastricht) 제 7a조에 따른 내부시장(internal market)<sup>38)</sup> 실현을 위한 일련의 조치 가운데 하나로 우편분야 내부시장(이하, 우편내부시장) 구축을 촉진하기 위해 1997년 지침(EU Directive)을 승인하고, 2002년 이를 개정한 바 있다.<sup>39)</sup> EU Directive는 규제 제도 정비와 경쟁 촉진을 통해 유럽 전역에

38) 이때 내부시장은 상품, 인력, 서비스 및 자본의 자유로운 이동이 보장되는, 국가 간 장벽이 사라진 시장을 의미한다.

39) 지침(Directive)은 EU 이사회(Council of the European Union)가 달성해야 하는 목표만을 제시하고 구체적인 시행 방법은 각 회원국의 법적 성격, 구조에 맞춰 입법하도록 권고하는 것으로, 모든 회원국에 직접 구속력을 갖고 각국의 법에 우선하는 효력을 지니는 규칙(Regulation)과는 구별된다. 1997년과 2002년 지침의 정식 명칭은 다음과 같다.

Directive 97/67/EC of the European Parliament and of the Council on Common Rules

서 보편적 우편서비스를 제공하는 시스템의 효과적인 발전을 지향하고 있는데, 97년 Directive(이하, Directive 97)가 역내 우편내부시장 구축과 서비스 품질 향상에 초점을 맞추고 있다면, 2002년 Directive(이하, Directive 02)는 그간의 성과를 반영하여 시장의 추가적인 개방을 촉진하는데 초점을 맞추어 Directive 97의 일부 조항을 수정하고 있다. 여기서는 EU Directive의 주요 규정을 중심으로 우편시장의 자유화가 가장 많이 진척되고, 규제 제도 또한 상대적으로 잘 정비되어있다고 평가할 수 있는 EU에서 우편시장 규제 문제에 어떤 방식으로 접근하고 있는지를 살펴본다.

### 1. EU Directive 개관

90년대 중반 이후 국가 통합이 시급한 과제였던 EU는 우편서비스를 통신과 교역의 필수적인 수단으로 인식하였으며, 우편내부시장 구축을 공동체의 경제적, 사회적 응집력 확보를 위한 중요 과제로 삼았다. 당시만 해도 EU회원국간에는 각국이 제공하여야 하는 기본적인 우편서비스의 범위와 제공 조건 등에서 상당한 차이를 보이고 있었으며, 국가간 우편네트워크의 연결과 국제우편서비스의 품질이 이용자인 유럽 시민의 기대에 부응할 수 있는 정도가 아니라는 평가가 지배적이었다.<sup>40)</sup> 이에 EU에서는 공동체 차원에서 우편분야에 관한 제반 조건을 일치시키기 위한 활동과 공통 규칙을 만들어 내는 조치의 필요성이 제기되었다. 이와 같은 활동과 조치는 EU 전역에서 우편서비스의 자유로운 제공을 보장하기 위해 점진적이고 통제된 시장자유화를 실현하는 것을 내용으로 한다. Directive 97은 이러한 필요성에 부응한 것으로 역내 우편내부시장 구축과 서비스 품질 향상에 초점을 맞추고 있다. 그러나

---

for the Development of the Internal Market of Community Postal Services and the Improvement of Quality of Service

Directive 2002/39/EC of the European Parliament and of the Council of 10 June 2002 Amending Directive 97/67/EC with regard to the Further opening to Competition of Community Postal Services.

40) EU Directive 97, 전문 (6)항.

흥미로운 것은 Directive 97의 ‘목표와 정의’를 규정하고 있는 제1장에 정작 Directive의 목적이 구체적으로 명시되지 않음으로서 해서, EU의 우편시장 규제는 ‘명확한 목적’이라는 측면에서 건전한 규제의 원칙을 충족시키지 못한다고 평가된다는 점이다.<sup>41)</sup>

Directive 97은 역내 우편내부시장 구축이 중요한 과제이기는 하지만 이를 추진하는 과정에서 보편적 우편서비스 제공자(universal service provider, 즉 우편사업자)의 의무와 권리가 훼손되는 일은 없어야 한다는 입장을 견지하고 있다. 즉 EU 안에서 지리적 위치에 관계없이 모든 회원국 모든 이용자의 이익을 위해 적정한 가격으로 제공되는 일정 품질의 서비스에 대한 최소한의 범위라 할 수 있는 보편적 우편서비스를 공동체 차원에서 보장하는 것이 필수적이라 판단한 것이다. 이러한 판단에서 Directive 97은 우편사업자에게 일정한 범위의 유보영역을 허용하는 것은 재정적 균형 아래서 보편적 우편서비스의 유지를 보장한다는 이유로 정당화될 수 있는 것으로 보고 있다.

이러한 인식의 발로에서 최종규정(final provision) 6개 조항을 제외하면 22개 조항에 불과한 Directive 97이 보편적 우편서비스와 유보영역을 직접 규정하는 데 모두 6개 조항을 할애하고 있으며, 이밖의 다수 조항이 보편적 서비스와 직·간접적으로 관련된다.

Directive 97은 각 회원국이 정당한 권한 절차에 따라 자국 영토내에서 보편적 우편서비스 제공자에게 유보되지 않는 우편서비스의 제공<sup>42)</sup>에 대해서도 규제할 수 있어야 한다는 입장을 취하고 있다. 경우에 따라서는 보편적 서비스 제공 의무로 인해 발생하는 보편적 서비스 제공자의 재정적 부담을 보상하기 위한 기금에 납부하는

41) James I. Campbell jr., Alex Kalevi Dieke, and Antonia Niederprum, *The Evolution of Regulatory Model for European Postal Services*, WIK, 2005, p.31.

42) 보편적 우편서비스 제공자가 아닌 이가 제공하는 서비스를 우편서비스로 부르는 것은 유럽적 입장을 반영한 것이다. 우편서비스와 사송서비스를 엄밀히 구분하고 있는 전통적 입장을 취하고 있는 본 보고서 제 2장의 서술 방식을 따르면 이는 ‘사송서비스’라고 해야 마땅한 것이다.

것을 전제로 새로운 진입자에게 면허를 부여하는 방안까지도 허용하고 있다.

〈표 3-1〉 EU Directive 97의 구성

	내 용	관련 조항
전문	제정 배경 등	45개항
제1장	목표와 범위	제1조, 제2조
제2장	보편적 서비스	제3조~ 제 6조
제3장	유보영역의 조화	제7조, 제 8조
제4장	비유보서비스 제공과 네트워크 접근에 적용되는 조건	제9조~제11조
제5장	요금원칙 및 회계의 투명성	제12조~ 제15조
제6장	서비스 품질	제16조~ 제19조
제7장	기술표준화	제20조
제8장	위원회	제21조
제9장	국가규제기구	제22조
제10장	최종규정	제23조~ 제28조

Directive 97은 유보영역에서 경쟁영역으로 교차보조가 발생함으로써 경쟁영역에서 새로운 진입자가 우편사업자에 비해 불리한 조건에서 경쟁하는 것을 막기 위해 유보서비스와 경쟁서비스의 회계분리를 포함한 공정경쟁 보장 조치를 취할 것을 규정하고 있다.

Directive 97은 이용자의 이익을 최대한 보장하기 위해 개별 회원국은 명확한 서비스 기준을 제시함과 동시에 이의 이행을 정기적이고 통일된 원칙에 따라 검증하는 한편 검증 결과를 공개하도록 하고 있다.

한편 Directive 97은 보편적 우편서비스가 제대로 기능하고 경쟁영역의 공정한 경쟁을 보장하기 위해 규제자와 운영자의 역할을 분리하는 것이 중요하다고 인식하여, 회원국으로 하여금 우편시장의 규제를 위해 지정된 공공당국 또는 독립기구 가운데 하나 혹은 그 이상의 국가규제당국(national regulatory authority)을 설정하도록 하고 있다.



제2장에서 정리한 규제 이슈별로 EU Directive의 내용을 좀더 부연하면 다음과 같다.

## 2. 우편사업자에 대한 규제와 관련한 조항

Directive 97은 우편사업자에 대한 규제 가운데 가장 핵심적인 부분인 보편적 서비스와 관련된 규정을 제2장에서 하고 있다. 제2장의 중요 내용을 요약하면 다음과 같다.

Directive 97은 각 회원국으로 하여금 이용자들이 합리적인 요금으로 그들의 국토 내 모든 곳에서 일정한 품질의 우편서비스를 항구적으로 제공받을 수 있는 보편적 서비스에 대한 권리를 향유할 수 있도록 해야 한다고 규정하고 있다.<sup>43)</sup>

Directive 97은 보편적 우편서비스의 구현을 위해 각 회원국으로 하여금 접촉점과 접근점의 조밀도를 이용자의 필요를 고려하여 결정하도록 규정하고 있다. 아울러 Directive 97은 각 회원국으로 하여금 해당국의 규제기관이 예외적으로 간주하는 상황 또는 지리적으로 불가피한 경우를 제외하고 보편적 서비스 제공자가 매 근무일, 그리고 주 5일 이상 최소한 1회의 수집과 배달을 보장하는 조치를 취해야 한다고 규정하고 있다. 이들 조치는 보편적 서비스의 품질을 규정짓는 것이다.

Directive 97은 보편적 서비스를 구성하는 각각의 서비스 요금을 모든 이용자가 감당 가능한(affordable) 수준에서 결정하도록 규정하고 있다. 이때 요금은 비용을 반영하여 결정되어야 하지만 각 회원국 전 영역에 걸쳐 균등한 요금(uniform tariff)을 적용토록 하고 있다. 다만 균등한 요금 적용의 원칙이 우편사업자가 이용자와 요금에 관한 개별 약정을 체결할 수 있는 권리를 제한하지는 않는다고 규정하고 있다.<sup>44)</sup>

Directive 97은 2kg까지의 우편물(postal item)과 10kg까지의 소포우편(postal package)의 수집, 구분, 운송, 배달 및 등기와 보험취급을 최소한의 보편적 우편서비스 대상으로 규정하여 이들 서비스가 보편적으로 제공될 수 있도록 필요한 조치를 취

43) Directive 97, 제3조.

44) Directive 97, 제12조.

할 것을 규정하고 있다.

한편 Directive 97은 보편적 서비스 제공을 보장하기 위해 각 회원국으로 하여금 보편적 서비스 제공자가 누구인지를 집행위원회(European Commission)에 통보할 것과 보편적 서비스 제공자에게 부여되는 의무와 권리를 정하고 이를 공표할 것을 규정하고 있다. 이때 공표되는 보편적 서비스 제공자의 의무는 곧 우편사업자에 대한 규제를 의미한다고 할 수 있는 것이다.<sup>45)</sup>

EU에서 상정하고 있는 보편적 우편서비스는 앞서의 대상과 품질 기준이외에도 모든 이용자들이 동등한 조건 아래 동일한 서비스를 제공받을 수 있어야 하며, 정치적, 종교적, 이념적 기준에 따른 차별이 없어야 하고, 불가항력의 경우를 제외하고는 방해받거나 중단되지 않아야 한다고 규정되어 있다. 아울러 보편적 우편서비스는 기술적, 경제적, 사회적 환경과 이용자의 요구에 부응하여 지속적으로 개선되는 것으로 인식되고 있다.<sup>46)</sup>

우편사업자에 대한 규제의 또 다른 축이라 할 수 있는 보장과 고객 보호와 관련한 규정은 제 6장에서 하고 있다. 제 6장의 중요 내용을 요약하면 다음과 같다.

Directive 97은 각 회원국으로 하여금 양질의 우편서비스 제공을 보장하기 위해 보편적 우편서비스의 품질 기준을 정하여 공표하도록 규정하고 있다. 품질 기준의 핵심은 우편물의 송달 속도와 서비스의 규칙성, 신뢰성 등의 항목으로 구성되도록 하고 있다. 각국의 국내우편서비스 품질 기준은 개별 회원국이 자체적으로 정하도록 되어 있지만, 유럽의회와 이사회에서 정하도록 되어 있는 EU내 국제우편서비스의 기준에 상응해야 한다고 규정하고 있다.<sup>47)</sup> 각 회원국은 자체적으로 설정한 국내우편서비스 품질 기준을 집행위원회에 통보하도록 되어 있으며, 집행위원회는 공동체내 국제우편서비스의 기준과 같은 방식(관보 게재)으로 각 회원국의 국내우편서비스 품질 기준을 공표하는 것으로 되어 있다.<sup>48)</sup>

45) Directive 97, 제4조.

46) Directive 97, 제5조.

47) Directive 97, 제16조.

Directive 97은 설정된 품질 기준의 이행 점검이 보편적 서비스 제공자와 무관한 외부기관에 의해 적어도 1년에 1회 이상 수행되고, 그 결과가 보고서로 공표되도록 규정하고 있다.<sup>48)</sup>

한편 Directive 97은 각 회원국으로 하여금 우편물의 분실, 도난, 파손 또는 서비스 품질 기준 불이행 등으로 인한 이용자의 피해를 배상 또는 보상하기 위한 투명하고, 간단하며, 경제적인 절차를 도입하도록 규정하고 있다.

이러한 Directive 규정이 개별 회원국의 법제화를 통해 실현된다면 이것 이 바로 우편사업자가 보장해야 할 내용과 고객 보호에 관한 규제 내용이 되는 것이다.

### 3. 시장구조에 대한 규제와 관련한 조항

Directive 97의 가장 핵심적인 내용 가운데 하나는 제 3장에서 하고 있는 유보영역과 경쟁영역을 구분하는 기준의 제시이다. 동 기준은 유럽내 우편시장의 기본적인 구조를 결정짓는다는 점에서 큰 의미를 지닌다.

Directive 97은 보편적 서비스를 유지하는데 필요한 범위 내에서, 각 회원국으로 하여금 서비스 속도를 불문하고 중량이 350g 미만일 것을 조건으로 가장 빠른 기본 서비스 첫 번째 중량 단계의 서장 요금의 5배 이내를 받는 국내서장의 수집, 구분, 운송 및 배달 서비스를 보편적 서비스 제공자에게 유보할 수 있도록 규정하고 있다. 아울러 보편적 우편서비스 유지에 필요한 범위 내에서 국제우편물과 직접광고우편물(direct mail, 이하 DM)은 앞서 규정한 중량 및 요금 조건이 충족되면 계속 유보될 수 있다고 규정하고 있다.

이때 중량 한계로 제시된 '350g 미만'은 이를 초과하는 통신문이 EU 전체적으로 볼 때 물량 기준으로 서장 물량의 2%, 세입기준으로 우편사업자 세입의 3% 미만이라는 점이 고려된 것이다. 동 기준에 따른 경우 유보영역을 제외한 시장 개방에 따

48) Directive 97, 제17조.

49) Directive 97, 제19조.

른 영향이 보편적 우편서비스 제공자가 자체적으로 소화할 수 있는 수준이라는 EU의 판단이 전제된 것이라고 추정된다. 한편 ‘기본요금 5배 미만’의 요금기준은 유보서비스와 자유화된 특급서비스의 구분을 용이하게 해 줄 것으로 기대한 것이다.

Directive 97은 역내 우편내부시장의 완성을 위한 추가 조치로, 유럽의회와 이사회로 하여금 2000년 1월 1일 이전에 집행위원회의 권한을 침해함 없이, 국제우편물과 DM의 자유화를 목적으로 2003년 1월 1일 발효하는 ‘점진적이고 통제된 우편시장의 추가 자유화 조치와 가격 및 중량 한계 조정에 관한 결정’을 하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 이같은 결정에 있어서도 그 시기까지 발생한 경제적, 사회적, 기술적 발전과 보편적 서비스 제공자의 재정 안정이 고려되어야 함을 분명히 하고 있다. Directive 02는 Directive 97의 동 조항이 현실화 된 것이다. Directive 97과 비교할 때 Directive 02의 가장 핵심적인 변화는 유보영역의 중량 및 요금 기준을 낮추는 구체적인 일정이 제시됨으로써 우편시장의 자유화가 촉진되는 동시에 EU에서 우편내부시장 구현의 청사진이 제시되었다는 점이다.

Directive 02는 유보서비스의 범위를 속도 불문하고 다음의 중량 및 요금 범위의 국내우편물 및 도착 국제우편물의 수집, 구분, 운송, 배달로 제한하는 것으로 규정하고 있다. 중량 제한은 2003년 1월 1일부터 100g, 2006년 1월 1일부터 50g으로 하고, 이같은 중량제한은 요금이 가장 빠른 기본 서비스의 첫 번째 중량 단계 서장 요금의 3배 이상인 경우는 2003년 1월 1일부터 적용되지 않으며, 2.5배 이상인 경우는 2006년 1월 1일부터 적용되지 않는 것으로 하고 있다. Directive 02가 유보영역과 경쟁영역을 구분하는 중량 및 요금 기준의 조정 계획을 규정하고 있지만 국제우편 및 DM에 대해서는 Directive 97과 동일하게 중량 및 요금 조건을 충족하는 경우 보편적 서비스 제공을 보장하기 위해 필요한 범위 내에서 계속 우편사업자에게 유보될 수 있다고 규정하고 있다.<sup>50)</sup>

Directive 02의 이같은 변화는 보편적 서비스 제공의무를 부담하고 있는 우편사업

50) Directive 02, 제1조 제1항.

자의 유보영역을 점진적으로 줄이겠다는 의지를 천명하였다는 의미를 부여할 수 있다. Directive 02는 EU의 우편내부시장 완성 시점을 2009년으로 하고 있다.

한편 우편시장 구조와 관련하여 Directive 97은 보편적 서비스 범위 안의 경쟁서비스에 대해 회원국으로 하여금 새롭게 시장에 진입하게 될 사송서비스가 일정 요건을 충족할 수 있도록 필요한 범위 내에서 개별면허제(individual licence)를 포함한 허가 절차를 도입할 수 있도록 규정하는 한편 보편적 서비스 범위 밖의 경쟁서비스에 대해서는 일반허가제(general authorization)를 도입할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>51)</sup>

개별면허는 국가규제기구(National Regulatory Authority, 이하 NRA)가 부여하는 허가를 의미하며, 사업자에게 특별한 권리를 부여하되 특정 의무의 이행을 전제로 하는 것이다. 새로 시장에 진입하는 사업자는 NRA의 결정을 받을 때까지 관련 업무를 수행할 수 없다. 일반허가는 종별면허(class licence)나 일반법(general law)에 의한 규제와 무관하게, 그리고 이러한 규제가 등록 또는 신고 절차를 필요로 하는지에 관계없이 주어지는 허가를 의미한다.

허가 부여는 필요시 보편적 서비스 제공 의무를 조건으로 할 수도 있으며, 관련 서비스의 품질, 이용 가능성 및 이행과 관련한 요건을 부과할 수 있고, 앞서 규정된 유보영역을 보호하기 위해 보편적 서비스 제공자에게 부여된 배타적 권리를 침해하지 않을 것을 조건으로 이루어질 수 있다.

Directive는 보편적 서비스의 제공의무가 우편사업자에게 불공정한 재정부담을 준다고 판단되는 경우 각 회원국은 수혜자로부터 독립된 기관이 보편적 우편서비스를 유지할 목적으로 운영하는 '보상기금'을 설립할 수 있도록 허용하고 있다. 이에 따르면 각 회원국은 보편적 서비스 보상기금을 설치하고 동 기금에 자금을 납부하는 조건으로 시장에 진입을 희망하는 사송서비스에 대해 허가를 부여할 수 있다. 이때 신규 허가자의 자금 납부 규모는 투명하고, 비차별적이며 형평성의 원칙이 지켜지는 가운데 결정되어야 함은 물론이다.

---

51) Directive 97, 제9조.

Directive는 개별면허나 일반허가 절차가 투명하고 비차별적이며 형평성 있고 객관적인 기준에 근거해야 한다고 규정하고 있다. 그리고 각 회원국은 허가를 거절하게 되는 경우 그 사유를 신청인에게 통보하여야 하며 이의 신청 절차를 마련하도록 되어 있다.

한편 Directive 97은 우편서비스와 사송서비스간의 공정한 경쟁을 보장하기 위해 회계의 투명성을 확보하고 NRA를 설치하는 등의 조치가 강구되어야 한다고 규정하고 있다.

Directive 97은 보편적 우편서비스를 제공하는 우편사업자로 하여금 그들의 내부 회계시스템에서 적어도 유보영역에 속하는 서비스와 경쟁영역에 속하는 서비스에 대하여 회계를 분리하여 운영할 것을 골자로 양 영역간의 공통비 비용배분에 관해 상세히 규정하고 있다. 다만 이러한 규정은 유보영역을 설정하거나 보편적 서비스 제공을 위한 보상기금을 조성한 회원국에 대해서만 적용된다.<sup>52)</sup>

또한 Directive 97은 각 회원국으로 하여금 우편사업자와 법적으로 분리되어 있고 운영상의 독립성이 보장되는 우편서비스를 관장하는 하나 이상의 NRA를 지정하도록 규정하고 있다.<sup>53)</sup> 회원국에서 NRA의 지정이 이루어지면, 지정된 기구를 집행위원회에 통보해야 한다. 지정된 NRA는 Directive에서 규정된 회원국, 우편사업자의 의무 이행을 감시하는 역할을 하는 것으로 보편적 우편서비스의 유지와 공정한 경쟁의 이행을 보장하는 업무를 수행하는데, Directive 02는 이것을 좀더 명확히 하여 ‘필요하다면 유보영역이 존중되도록 규제방안과 절차를 마련해야 한다’는 내용을 추가하고 있다.<sup>54)</sup>

#### 4. EU와 우리 우편시장 규제 제도 비교

EU Directive에서 규정하고 있는 우편시장 규제의 대강을 도시하면 (그림 3-1)

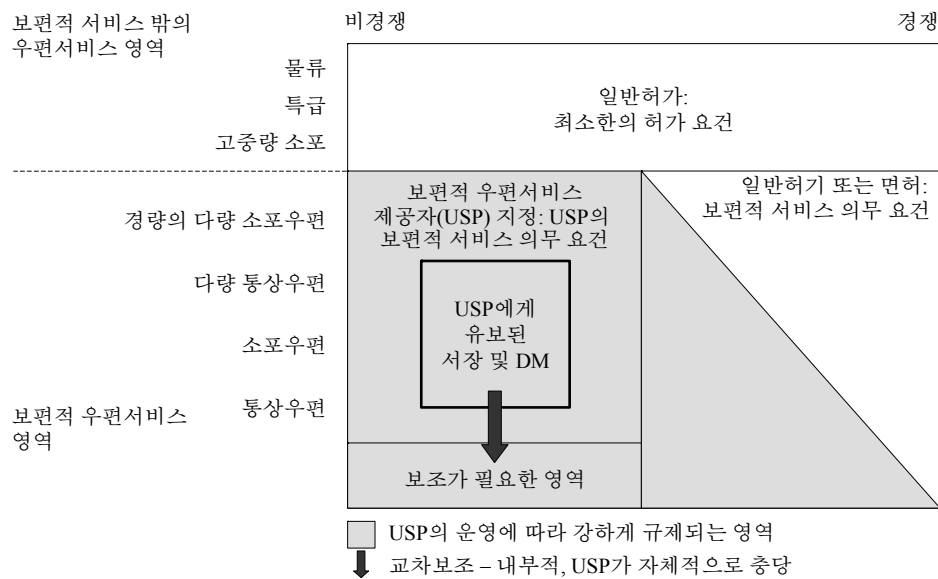
52) Directive 97, 제14조.

53) Directive 97, 제22조.

54) Directive 02, 제1조 제4항.

과 같다. EU의 우편시장 상황이 우리와는 상이한 관계로 전체적인 우편시장의 모습이 [그림 2-1]과는 차이가 남에 유의하기 바란다.

[그림 3-1] EU Directive에 규정된 우편시장 규제의 대강



자료: James I. Campbell jr., Alex Kalevi Dieke, and Antonia Niederprum, *The Evolution of Regulatory Model for European Postal Services*, WIK, 2005, p.7.

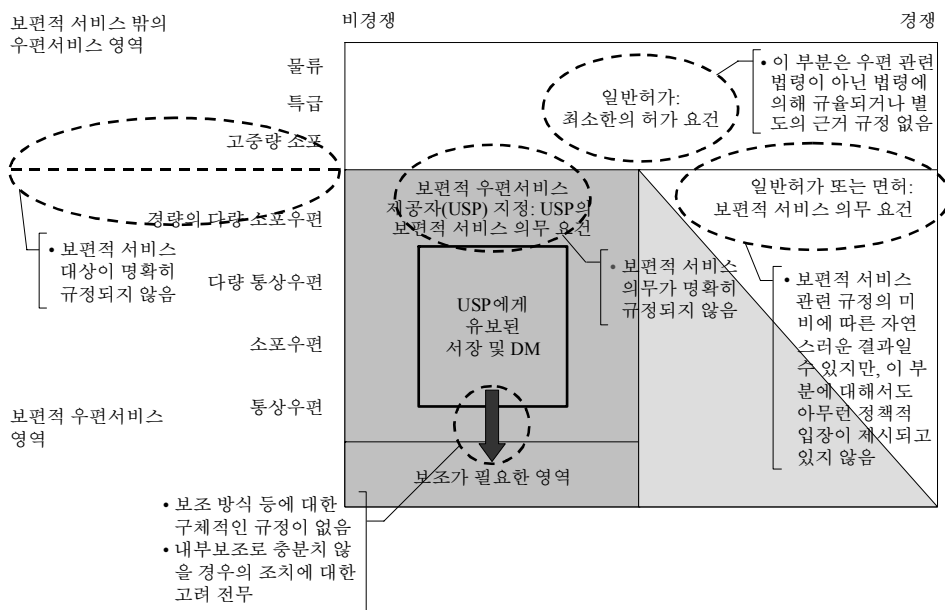
EU Directive는 보편적 우편서비스를 구체적으로 규정하는 한편, 보편적 서비스 제공자(USP)를 지정하도록 규정하고 있다. USP에게는 보편적 우편서비스 품질 기준 유지와 고객 보호에 관한 의무가 부과되는 동시에 배타적 권리를 행사할 수 있는 유보영역이 인정되는데, EU Directive는 유보영역이 보편적 서비스를 제공하기 위한 재원을 확보하는데 목적이 있음을 분명히 밝히고 있다. EU Directive는 유보영역을 중량 및 요금 기준에 따라 설정하고 있으며, 우편시장의 자유화를 위한 유보영역 조정 일정을 제시하고 있다.

우편시장에 참여하고자 하는 사송서비스에 대해서는, 참여 희망 시장이 보편적 우편서비스 범위 안에 포함될 경우 보편적 우편서비스에 관한 특정한 의무의 이행

까지를 요하는 개별면허 제도를 도입할 수 있도록 규정하고 있으며, 보편적 서비스 범위 밖에 대해서는 일반허가제를 도입할 수 있도록 규정하고 있다. 즉 EU Directive는 우편시장에 진입하고자 하는 사송서비스에 대해 일정한 진입 절차를 규정하고 있다.

EU Directive에 규정하고 있는 우편시장 규제의 대강에 우리 상황을 비추어 보면 [그림 3-2]와 같다.

[그림 3-2] EU 우편시장 규제에 비추어 본 우리 상황



우리는 보편적 우편서비스에 해당한다고 간주될 수도 있는 기본역무를 정부인 우편사업자가 의무적으로 제공하도록 규정하고 있으나, 기본역무가 보편적 우편서비스임은 구체적으로 규정되어 있지 않을뿐더러, 이렇게 간주하는 것 또한 적절치 않은 일일 수 있다.

우편사업자에게는 일정한 우편서비스 품질의 유지와 고객 보호에 관한 의무가 부



과되고 있지만, 보편적 우편서비스에 관해 구체적으로 규정하고 있지 않음으로 해서 이것이 보편적 우편서비스와 어떻게 관련되는지는 분명치 않다. 또한 신서전장 권으로 유보영역이 설정되어 있지만, 유보영역 설정의 목적이 구체적으로 규정되고 있지 않다. 아울러 유보영역과 경쟁영역의 기준이 ‘신서 취급’으로 되어 있어 우편 서비스와 사송서비스간에 이 기준의 해석을 놓고 시비가 발생할 여지를 내포하고 있다.

한편 우편사업은 국가가 독점하고 있다는 인식에 따라 우편관련 법령에서는 우편과 경합하는 시장에 참여하고자 하는 사송서비스에 대해 어떠한 시장 진입절차도 규정하고 있지 않다. 따라서 현재는 민간이 제공하는 택배와 국제특송서비스의 시장 동향과 사업자 현황을 파악하기 위한 기초적인 정보도 확보할 수 없는 상황이라고 할 수 있다.

EU 우편시장 규제 대강에 간단히 비추어 본 우리 우편시장 규제 제도의 모습만으로도 정비가 필요한 부분이 상당히 구체화된다 할 수 있으며, 요구되는 작업 또한 적지 않음을 알 수 있다.

## 제 2 절 EU 회원국에서 구현된 Directive의 규제 관련 조항<sup>55)</sup>

### 1. EU 회원국에서의 보편적 우편서비스 제공 의무

EU 회원국은 보편적 우편서비스의 대상으로 국내우편과 국제우편을 구분하여 다음과 같은 중량 기준을 제시하고 있다. Directive 97는 10kg까지의 우편소포를 보편적 서비스의 대상으로 하도록 규정하고 있지만 많은 나라에서 20kg까지를 보편적 서비스의 대상으로 하고 있음을 알 수 있다.

---

55) 동 절의 내용은 WIK, *Main Developments in the European Postal Sector, 2004*와 WIK, *Main Developments in the Postal Sector(2004~2006)*, 2006의 내용을 정리한 것이다.

〈표 3-2〉 EU 회원국의 국내 및 국제 우편물에 대한 중량기준

	국내 우편물	국제 우편물
10kg	벨기에, 에스토니아, 스페인, 핀란드, 리투아니아, 룩셈부르크, 라트비아, 말타, 네덜란드, 폴란드, 슬로바키아	스페인, 라트비아, 말타
20kg	오스트리아, 사이프러스, 독일, 덴마크, 프랑스, 영국, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 포르투갈, 스웨덴, 슬로베니아	오스트리아, 벨기에, 사이프러스, 체코, 독일, 덴마크, 에스토니아, 프랑스, 영국, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 리투아니아, 룩셈부르크, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 스웨덴, 슬로베니아, 슬로바키아
기타	체코(15kg)	핀란드(30kg)

우편서비스의 품질을 결정짓는 서비스 빈도와 관련하여 모든 회원국은 Directive 97이 규정하고 있는 것처럼 매 근무일 1회 이상 수집 및 배달을 시행하고 있다. 다만 일부 국가에서는 NRA가 이러한 원칙의 예외를 인정하고 있다는 보고이다. 아울러 소포우편의 경우 8개 회원국(사이프러스, 에스토니아, 핀란드, 그리스, 리투아니아, 라트비아, 스웨덴, 슬로베니아)에서 수취인 집까지 배달하는 것에 대해 별도의 수수료를 부과하며, 이 가운데 핀란드, 스웨덴 등에서는 이용자가 우체국에서 소포를 찾아가도록 하는 것이 전통적 방식으로 인정되고 있다.

〈표 3-3〉 배달 기준

		주당 실제 배달 회수	
		5회	6회
주당 배달 기준	5회	오스트리아, 벨기에, 사이프러스, 체코, 핀란드, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 룩셈부르크, 폴란드, 포르투갈, 스웨덴, 슬로바키아	에스토니아, 스페인, 이탈리아, 리투아니아, 라트비아, 말타, 슬로베니아
	6회		독일, 덴마크, 프랑스, 영국, 네덜란드

우편서비스에 대한 이용자의 접근 가능성을 보장하기 위해 많은 나라에서 우체국

및 창구의 설치에 대해 특별한 규정을 갖고 있다. 그러나 오스트리아를 비롯한 10개 국은 이에 관한 별도의 규정을 두고 있지 않는데, 이는 EU에서 조차 보편적 우편서비스를 구체화하려는 시도가 최근에는 이루어졌음을 드러내는 단서라 할 수 있다.

〈표 3-4〉 우체국 및 창구 설치에 대한 기준

요건	해당국가
명시적 요건이 존재하지 않음	오스트리아, 사이프러스, 체코, 스페인, 프랑스, 그리스, 이탈리아, 룩셈부르크, 말타, 스웨덴
최소 우체국수 규정 존재	독일, 덴마크, 라트비아, 네덜란드, 폴란드, 슬로베니아
최소 거리 규정 존재	독일, 덴마크, 에스토니아, 헝가리, 아일랜드, 리투아니아, 네덜란드, 슬로바키아, 영국
자치체(시, 읍, 면)당 1개의 우체국	벨기에, 독일, 핀란드, 헝가리, 리투아니아, 라트비아, 네덜란드, 슬로바키아
포르투갈은 요건 제정을 검토 중	

한편 우체국을 취급소로 대체하거나 이들을 폐쇄하는 것에도 일정한 규제가 수반되는 경우가 있다.

〈표 3-5〉 우체국의 대체와 폐쇄 절차

요건	해당 국가	
우체국을 취급소로 대체하는 것이 허용되는가?	법률적 제약없이 가능	오스트리아, 체코, 사이프러스, 덴마크, 에스토니아, 스페인, 핀란드, 프랑스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 리투아니아, 룩셈부르크, 말타, 네덜란드, 폴란드, 스웨덴, 슬로바키아, 영국
	일정 제약하에 가능	벨기에: 자치체에 1개 우체국(589) 독일: 최소 우체국수 규정(5,000) 포르투갈: NRA에 통보해야 하며 NRA가 거부할 수 있음 슬로베니아: NRA에 통보해야 함
	불가능	라트비아

요 건		해당 국가
우체국 및 취급소를 폐쇄할 수 있는가?	아무런 제약없이 가능	체코, 스페인, 아일랜드, 이탈리아
	특정한 법률적 제약하에 가능	벨기에, 독일, 덴마크, 핀란드, 헝가리, 라트비아, 네덜란드, 슬로바키아
	불가능	NRA의 승인 필요: 사이프러스, 에스토니아, 룩셈부르크, 말타, 포르투갈, 스웨덴, 슬로베니아 공익위원회의 자문 필요: 오스트리아, 프랑스, 폴란드, 영국
그리스: 무응답		

이상에서 볼 수 있는 것과 같이 모든 EU 회원국은 보편적 우편서비스에 관해 Directive가 제시하는 지침과 동일하게 규정하고 있지는 않지만 최소한의 서비스를 보장하기 위해 각국 나름대로 보편적 서비스에 관해 다양한 규정을 하고 있음을 알 수 있다. 이러한 규정이 우편사업자에 대한 규제가 되는 것이다.

## 2. 유보영역의 설정과 보상기금 설치 현황

보편적 서비스를 유지하기 위한 재원 확보 방안으로 유보영역 설정은 여전히 유력한 수단이다.

Directive 02는 개별 회원국의 유보영역을 2006년 1월부터 중량 기준 50g, 요금기준 2.5배로 할 것으로 규정하고 있는데, 모든 회원국이 이 같은 기준을 준수하고 있다는 보고이다. EU Directive에서는 보편적 우편서비스의 유지를 위해 필요한 범위 내에서, 동일한 요금과 무게를 기준으로 DM이나 해외로 발송되는 우편을 유보영역에 포함시킬 수 있도록 함으로써 유보영역의 확장을 가능하게 하고 있는데, 이러한 확장 가능성 측면에서 EU 회원국의 유보영역을 정리한 것은 <표 3-6>과 같다.

<표 3-6>에서 보듯이 에스토니아를 포함한 5개 회원국은 실질적으로 우편시장의 완전 자유화를 이룩하였다. 이 가운데 스웨덴과 영국은 보편적 서비스를 유지하는데 유보영역이 더 이상 필요 없다는 경제적 분석이 완료된 상태이며, 벨기에, 스

페인, 포르투갈은 구체적으로 규정된 보편적 우편서비스를 유지하기 위해 필요한 유보 영역의 크기에 대한 경제적 분석을 마친 것으로 알려져 있다.

〈표 3-6〉 보편적 서비스 제공자에 대해 유보된 서비스

회원국	국내 우편 및 해외에서 도착한 우편	DM	해외로 발송되는 우편
에스토니아, 스페인, 핀란드, 스웨덴, 영국	자유화 실현		
오스트리아, 체코, 네덜란드, 슬로베니아	○		
이탈리아, 라트비아	○		○
벨기에, 독일, 덴마크, 프랑스, 아일랜드, 리투아니아	○	○	
사이프러스, 그리스, 헝가리, 룩셈부르크, 말타, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아	○	○	○

일부 회원국은 보편적 서비스 유지를 위한 보상기금 설치를 법으로 규정하고 있다. 벨기에, 사이프러스, 덴마크, 스페인, 프랑스, 그리스, 이탈리아, 포르투갈, 그리고 슬로베니아 등 9개국이 여기에 해당하는데, 이탈리아를 제외하고 실질적으로 보상기금을 설치한 국가는 없다. 그러나 이탈리아 NRA의 보고에 따르면 보편적 우편 서비스를 유지하는데 보상기금이 기여하는 바는 실질적으로 없다고 한다.<sup>56)</sup>

### 3. 경쟁영역에 신규 사업자의 진입 절차

EU 회원국에서는 경쟁영역이라 하더라도 그것이 보편적 우편서비스 범주 내에 속하는 것인가 아니면 보편적 우편서비스 밖에 해당하는 것인가에 따라 경쟁사업자의 진입 절차를 차별적으로 규정하고 있다.

56) WIK, *Main Developments in the Postal Sector(2004 ~ 2006)*, 2006, p.78.

보편적 우편서비스 범주 내에 속하는 경우라도 경쟁사업자가 시장에 진입하는 절차는 국가에 따라 다소 상이하게 규정되어 있다.

〈표 3-7〉 보편적 우편서비스 영역 내 경쟁 사업자의 진입 절차

허가의 유형	해당 회원국
모든 보편적 서비스에 대한 개별 면허	벨기에, 사이프러스, 에스토니아, 스페인, 핀란드, 그리스, 헝가리, 이탈리아, 리투아니아, 룩셈부르크, 라트비아, 말타, 포르투갈
일부 또는 모든 서장 우편서비스에 대한 개별면허	독일, 프랑스, 폴란드, 스웨덴, 영국
모든 보편적 서비스에 대한 일반적 허가	오스트리아, 덴마크, 아일랜드, 슬로베니아, 슬로바키아
필요사항 없음	체코, 네덜란드

일부 또는 모든 서장 우편서비스에 대한 개별 면허를 요구하는 국가 가운데 독일은 1,000g 이하, 영국은 350g 이하 또는 요금 1.45파운드 이하, 스웨덴과 폴란드는 2,000g 이하에 대해서만 요구하며, 프랑스는 개인 서장에 대해서만 실행할 예정으로 있는 것으로 보고되고 있다.

아울러 각 회원국은 보편적 우편서비스 영역 내에 경쟁사업자가 진입하는 경우, 경쟁사업자에게 보편적 서비스 보장을 위해 다양한 조건을 제시하고 있다.

〈표 3-8〉 보편적 서비스 영역 내 경쟁사업자에 부과되는 의무

	허가 유형	기본적 요구사항	보편적 서비스 보장을 위한 조건	기타 조건	모든 사업자에 적용
오스트리아	일반허가				예
벨기에	보편적 서비스 면허	ABCD	BDE		아니오
사이프러스	보편적 서비스 면허	ABCD	ABCDE	AB	예
체코	없음				
독일	서장 면허	AC	DE	ABC	예

	허가 유형	기본적 요구사항	보편적 서비스 보장을 위한 조건	기타 조건	모든 사업자에 적용
덴마크	일반허가				아니오
에스토니아	보편적 서비스 면허				예
스페인	보편적 서비스 면허				아니오
핀란드	보편적 서비스 면허	A	ABC	B	예
프랑스	서장 면허	ABCD	BCDE	ABC	예
그리스	보편적 서비스 면허	ABCD		B	아니오
헝가리	보편적 서비스 면허	ABC	BCD	AB	아니오
아일랜드	일반허가	ABCD	CD		아니오
이탈리아	보편적 서비스 면허	ABCD	DE		아니오
리투아니아	보편적 서비스 면허	ABC	CD	BC	예
룩셈부르크	보편적 서비스 면허	ABC			아니오
라트비아	보편적 서비스 면허	ABC	ABD		예
말타	보편적 서비스 면허	ABC	ABCD		예
네덜란드	없음				
폴란드	서장 면허	AC	BCD	BC	아니오
포르투갈	보편적 서비스 면허	ABCD	DE	B	아니오
스웨덴	서장 면허	A	ABC	A	예
슬로베니아	일반허가	ABC	DE		예
슬로베키아	일반허가	ACD	BCD		예
영국	서장 면허	AC	BC	ABC	예

○ 기본조건

- A: 통신문의 비밀보장
- B: 위험물 배송금지
- C: 데이터보호
- D: 환경보호

○ 보편적 서비스 보장을 위한 조건

- A: 적절할 경우 보편적 서비스 제공 의무
- B: 필요한 경우 품질, 이용가능성, 이행정도 등에 관한 추가적 요구
- C: 고객 불만의 적합한 처리
- D: 유보영역 또는 보편적 서비스 제공자의 특별한 권리를 침해하지 아니할 의무
- E: 보편적 서비스 분담금 출연 의무

○ 기타 다른 조건

- A: 최소한의 자본과 재정 상태
- B: 기술적인 경쟁력과 운영능력
- C: 기타

한편 보편적 우편서비스 영역 밖에 속하는 경우라도 에스토니아 등 3개 국가는 개별면허를 요구하고 있으며, 오스트리아 등 13개 국가는 일반허가를 요하고 있다. 체코 등 9개 국가는 별도의 절차가 없다는 보고이다.

〈표 3-9〉 보편적 서비스 영역 밖의 경쟁 사업자의 진입 절차

허가 유형	회원국
필요한 절차 없음	체코, 독일, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 영국, 네덜란드, 스웨덴, 슬로베니아
일반허가	오스트리아, 벨기에, 사이프러스, 스페인, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 리투아니아, 라트비아, 말타, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아
개별면허	에스토니아, 그리스, 룩셈부르크,

보편적 서비스 영역 밖이라 하더라도 경쟁사업자가 시장에 진입할 때 일반허가나 개별면허가 요구되는 경우 경쟁사업자에게 추가적인 의무가 부과되기도 하는데 그 내용은 다음과 같다.

〈표 3-10〉 보편적 서비스 영역 밖 경쟁사업자에 부과되는 의무

	허가의 유형	범위	기본적 요구사항	기타 조건
오스트리아	일반적 허가	우편서비스		
벨기에	일반적 허가	우편서비스	ABCD	C
사이프러스	일반적 허가	특급/소포서비스	ABCD	C
덴마크	없음			
에스토니아	개별면허	특급/소포서비스	ABC	E
스페인	일반적 허가	특급/소포서비스		
그리스	개별면허	특급/소포서비스	ABCD	BCFG
헝가리	일반적 허가	특급/소포서비스	ABC	BC
아일랜드	일반적 허가	특급/소포서비스	ABCD	BC
이탈리아	일반적 허가	특급/소포서비스	ABCD	C
리투아니아	일반적 허가	특급서비스	ABC	BC
룩셈부르크	개별면허	기타	ABC	BC
라트비아	일반적 허가	특급/소포서비스	ABC	C



	허가의 유형	범위	기본적 요구사항	기타 조건
말타	일반적 허가	특급/소포서비스		
폴란드	일반적 허가	특급/소포서비스		
포르투갈	일반적 허가	특급서비스	ABCD	BCG
슬로베키아	일반적 허가	특급/소포서비스	ACD	BC

이곳에 제시되지 않는 국가는 해당사항 없음

룩셈부르크 허가범위: 독점 범위 외의 통신문, 소포, DM, 정기간행물, 신문

○ 기본적 요구사항

A: 통신문의 비밀보장

B: 위험물 배송금지

C: 데이터보호

D: 환경보호

○ 기타 다른 조건

A: 품질, 이용가능성, 성과, 가격기준

B: 고객불만의 적합한 처리

C: 유보영역 특별한 권리를 침해하지 아니할 의무

D: 보편적 서비스 부담금 출연 의무

E: 최소한의 자본과 재정 상태

F: 기술적인 경쟁력과 운영능력

G: 기타

그리스와 룩셈부르크가 보편적 서비스 영역 밖의 경쟁사업자에게 개별면허를 요구하는 것은 이들 국가가 유보영역을 가장 넓게 설정하고 있다는 점에서 이해할 수 있는 부분이지만, 시장을 완전히 개방하고 있는 에스토니아 또한 보편적 서비스 영역 밖의 경쟁사업자에게 개별 면허를 요구하고 있다는 점은 주목할 만한 부분이다.

#### 4. 요금규제 및 회계의 투명성

모든 EU 회원국에서 보편적 우편서비스 요금은 원칙적으로 국내 모든 이용자가 감당할만한 수준으로 유지한다는 원칙을 따르고 있으며, 요금 결정은 원가에 기초하고 적용은 투명하고 비차별적으로 되어야 하는 것으로 인식되고 있다.

대부분의 국가들이 보편적 우편서비스 요금에 대해서는 규제를 하고 있으나, 일부 국가들은 유보영역(룩셈부르크, 헝가리), 유보영역과 중소기업, 개인고객에 대한 보편적 서비스 영역(벨기에), 보편적 서비스 제공자가 시장 지배적 사업자일 경우 해당 보편적 서비스의 요금(독일, 사이프러스)에 대해서만 제한적으로 요금규제가 이루어진다는 보고이다.

〈표 3-11〉 요금 규제의 원칙

	요금규제 범위	원가 기반	규제기관의 원가 결정	규제기관의 물량 결정	규제기관의 생산성 규제
오스트리아	보편적 서비스				
벨기에	보편적 서비스	가격지표	아니오	아니오	아니오
사이프러스	보편적 서비스 (시장지배자일 경우)	사전원가			
체코	보편적 서비스	최적원가	아니오	아니오	아니오
독일	보편적 서비스 (시장지배자일 경우)	최적원가	아니오	예	예
덴마크	보편적 서비스	가격지표			
에스토니아	보편적 서비스	사후원가	아니오	아니오	아니오
스페인	보편적 서비스	사전원가	아니오	예	아니오
핀란드	보편적 서비스	사전원가	아니오	아니오	아니오
프랑스	보편적 서비스	사전원가	아니오	아니오	아니오
그리스	보편적 서비스	사전원가	예	예	
헝가리	유보서비스	최적원가	아니오	아니오	아니오
아일랜드	보편적 서비스	사후원가	아니오	아니오	예
이탈리아	보편적 서비스		아니오	아니오	예
리투아니아	보편적 서비스	사전원가	예	예	아니오
룩셈부르크	유보서비스	사후원가	예	아니오	아니오
라트비아	보편적 서비스	사전원가	아니오	아니오	아니오
말타	보편적 서비스		예	예	예
네덜란드	보편적 서비스	원가지표	아니오	아니오	아니오
폴란드	보편적 서비스	가격지표	아니오	아니오	아니오
포르투갈	보편적 서비스	사후원가	예	예	예
스웨덴	보편적 서비스	사전원가	아니오	아니오	아니오
슬로베니아	보편적 서비스	최적원가	아니오	아니오	예
슬로베키아	보편적 서비스	사후원가	예	예	아니오
영국	보편적 서비스	사후원가	예	예	예

EU 회원국에서 요금규제는 사전규제, 요금상한규제, 사후규제 등 다양한 방식으로 이루어지고 있다. 사전규제에서는 보편적 서비스 제공자가 요금을 부과하기 전

〈표 3-12〉 서비스에 따른 요금 규제 방식

	사전 규제 대상	요금 상한규제 범위	사후 규제 범위
오스트리아	유보서비스		
벨기에		보편적 서비스	기타
사이프러스	보편적서비스 (시장지배자일 경우)		보편적 서비스(USP)
체코	다량이 아닌 보편적 서비스		보편적 서비스(USP)
독일	보편적 서비스 (시장지배자일 경우)		시장지배사업자
덴마크	유보서비스	경쟁영역의 보편적 서비스(USP)	
에스토니아	보편적 서비스		보편적 서비스(USP)
스페인	유보서비스	경쟁영역의 보편적 서비스(USP)	
핀란드			보편적 서비스
프랑스	유보서비스	경쟁영역의 보편적 서비스(USP)	
그리스	보편적서비스		
헝가리		유보서비스	
아일랜드	유보서비스		보편적 서비스(USP)
이탈리아	보편적서비스		
리투아니아		보편적서비스	
룩셈부르크	유보서비스		비유보 보편적서비스(USP)
라트비아	보편적서비스		
말타	보편적서비스		
네덜란드		보편적서비스	
폴란드			
포르투갈	유보서비스		비유보 보편적 서비스(USP)
스웨덴		다량우편물의 저장	보편적 서비스(USP)
슬로베니아	보편적 서비스		
슬로베키아	보편적 서비스		
영국		보편적 서비스	시장지배사업자

규제기관으로부터 요금 승인을 얻어야 한다. 요금상한규제에서는 규제대상 서비스의 요금 인상율이 사전에 정한 상한선을 넘지 않는 경우, 규제기관의 명확한 승인 없이 보편적 서비스 제공자인 우편사업자가 요금을 조정할 수 있다. 사후규제에서는 보편적 서비스 제공자가 별도의 제약 없이 요금을 변경할 수 있으나, 규제기관의 조사에 따라 조정된 요금이 규제기준에 적합하지 않다고 판명될 경우 조정 이전으로 환원되어야 한다. 각 회원국은 이들 규제 방식을 복합적으로 적용하고 있는데, 서비스에 따라 적용되는 규제 방식을 정리하면 <표 3-12>와 같다.

<표 3-12>에서 볼 수 있듯이 일부 서비스는 보편적 서비스 제공자의 요금에 대해서만 규제가 이루어지고 있음을 알 수 있다.

‘원가에 기초한 요금의 원칙’에는 벗어나는 것이지만 단일 요금제의 채택은 회원국에서 광범위하게 관찰된다. 다만 오스트리아, 벨기에, 사이프러스, 덴마크, 에스토니아, 스페인, 그리스, 리투아니아, 룩셈부르크, 라트비아, 몰타, 폴란드, 슬로로베니아, 슬로바키아 등 14개국이 모든 보편적 우편서비스 요금을 균등하게(uniform tariff) 부과하도록 규정하고 있는데 반해, EU 전체에서 차지하는 물량비중이 큰 독일, 영국, 프랑스, 네덜란드 등의 국가에서는 단일요금제를 다량발송 우편물이 아닌 개인발송 우편물이나 유보영역으로 한정하여 적용하려는 시도가 이루어지고 있다는 보고이다.<sup>57)</sup> 이는 EU Directive에서 균일한 요금 적용 필요성을 규정하면서도 보편적 서비스 제공자가 고객과 요금에 관한 개별약정을 체결할 권리를 제한하지 않는다고 밝히고 있는 것<sup>58)</sup>에 비추어 보면 별다른 문제의 소지가 없다고 판단할 수 있는 부분이다.

한편 EU회원국은 경쟁영역에서 공정경쟁을 실현하기 위해 회계의 투명성을 높이기 위한 다양한 회계원칙을 확립하고 있다. 스웨덴을 제외한 모든 국가가 우편사업자의 보편적 서비스영역과 기타 영역간의 회계분리를 보고하고 있으며, 유보영역을 설정하고 있는 모든 국가는 우편사업자의 유보영역과 경쟁영역간의 회계 분리를 이

57) 이들 국가의 우편물량은 전체 EU 물량의 17%에 불과하다는 보고이다(WIK, *Main Developments in the Postal Sector(2004 ~2006)*, 2006, p.81.).

58) Directive 97, 제14조 제3항.

행하고 있다는 보고이다. 한편 사이프러스, 스페인, 리투아니아, 라트비아, 말타, 스웨덴을 제외한 모든 국가의 보편적 서비스 제공자는 Directive 14조에 따라 원가배분을 하고 있다는 보고이다.

〈표 3-13〉 보편적 서비스 제공자에 대한 회계 기준

	보편적 서비스/ 비보편적 서비스 구분 요구	유보서비스/ 비유보서비스 구분 요구	EU Directive 14조에 따른 원가 배분	EU Directive 14조에 따른 원가 배분 검증기관	원가 배분 승인 시기	정기적 준수 신고
오스트리아	○	○	○	회계감사	2000	○
벨기에	○	○	○	규제기관	2002	○
사이프러스	○	○	×	규제기관	없었음	×
체코	○	○	○	규제기관	2002	×
독일	○	○	○	규제기관	2002	×
덴마크	○	○	○	회계감사	2003	○
에스토니아	○		○	회계감사	없었음	×
스페인	○		×	규제기관	없었음	×
핀란드	○		○	규제기관	2002	○
프랑스	○	○	○	우편사업 주무부처	2001	×
그리스	○	○	○	규제기관	2001	×
헝가리	○	○	○	규제기관	2002	○
아일랜드	○	○	○	회계감사		
이탈리아	○	○	○	회계감사	2002	○
리투아니아	○	○	×	규제기관	없었음	×
룩셈부르크	○	○	○	규제기관	없었음	○
라트비아	○	○	×	규제기관	없었음	×
말타	○	○		규제기관	없었음	
네덜란드	○	○	○	회계감사	2000	○
폴란드	○	○	○	규제기관	없었음	
포르투갈	○	○	○	회계감사	2002	○
스웨덴	×			규제기관	2002	×

	보편적 서비스/ 비보편적 서비스 구분 요구	유보서비스/ 비유보서비스 구분 요구	EU Directive 14조에 따른 원가 배분	EU Directive 14조에 따른 원가 배분 검증기관	원가 배분 승인 시기	정기적 준수 신고
슬로베니아	○	○	○	규제기관	2000년 이전	×
슬로바키아	○	○	○	회계감사	2002	×
영국	○		○	규제기관	2002	○

에스토니아, 스페인, 핀란드, 스웨덴, 영국: 유보영역 없음

사이프러스: 2005년 7월부터 회계시스템은 새로운 법적 의무를 따름

독일: 준수 신고는 2000년과 2001년 보고서에서 한번 이루어짐

에스토니아, 아일랜드, 말타, 스웨덴: 최근 규제기관이 보편적 서비스 제공자의 원가회계가 EU Directive 14조를 준수하고 있는지 검토를 시작

##### 5. 규제 권한의 분배와 규제 기능의 설치

EU Directive는 회원국으로 하여금 내부 우편시장의 조속한 실현을 위해 다양한 내용의 규정을 갖출 것을 요구하고 있는데, 각 회원국은 법률, 부령의 정비와 규제 기관 결정 등의 수단을 통해 이를 이행하고 있는 것으로 보고되고 있다.

일반적으로 법률을 통해 다루어지는 내용은 주로 정책적인 이슈로 법으로 정해지기 이전에 다양한 이해집단의 의견을 수용해야 하는 것들이고, 장관령으로 다루어지는 것은 법으로 정하는 것 보다는 덜 민감하지만, 기본적으로는 정책적인 이슈이며, 독립적인 규제기관에 의한 결정을 통해 다루어지는 내용은 정책적이기는 하지만 경제적인 목적 아래 시장을 경쟁적으로 유도하는데 초점을 맞추고 있다고 할 수 있다. 그러나 실제로는 해당국가의 상황에 따라 각 수단별로 다루어지는 내용에 다소의 차이를 보인다.

〈표 3-14〉는 EU의 각 회원국이 우편시장 규제에 관한 주요 이슈를 어떠한 수단으로 규정화하고 있는지를 정리한 것이다.

〈표 3-14〉 EU Directive 구현을 위한 주요 정책 이슈의 결정 권한 소재

	보편적 서비스 빈도(Frequency)	보편적 서비스 의무 중량 제한 (소포)	유보영역의 범위	면허/일반 허가조건	단일요금 필요성	서비스품질 기준
오스트리아	우편사업 주무부처	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편사업 주무부처
벨기에	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법/장관령/ 우편사업 주무부처	우편법 (세부규정포함)	의회 동의 요하는 장관령
사이프러스	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법/ 규제기관	우편법 (세부규정포함)	우편법/ 규제기관
체코	규제기관이 요하는 규칙/ 면허	규제기관이 요하는 규칙/ 면허	우편법/장관령	우편법 (세부규정포함)	없음	규제기관이 요하는 규칙/ 면허
독일	의회 동의 요하는 장관령	의회 동의 요하는 장관령	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	의회 동의 요하는 장관령
덴마크	규제기관이 요하는 규칙/ 면허	규제기관이 요하는 규칙/ 면허	규제기관이 요하는 규칙/ 면허	규제기관이 요하는 규칙/ 면허	규제기관이 요하는 규칙/ 면허	규제기관이 요하는 규칙/ 면허
에스토니아	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법/장관령
스페인	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편사업 주무부처
핀란드	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	없음	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)
프랑스	의회 동의 요하는 장관령	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편사업 주무부처
그리스	우편법/ 우편사업 주무부처	우편법 (세부규정포함)	우편사업 주무부처	우편법/우편 사업주무부처/ 규제기관	우편사업 주무부처	우편법/ 우편사업 주무부처
헝가리	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법/장관령	우편사업 주무부처	의회 동의 요하는 장관령
아일랜드	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	없음	규제기관이 요하는 규칙/ 면허
이탈리아	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법/우편 사업 주무부처	우편사업 주무부처	우편법 (세부규정포함)	우편사업 주무부처
리투아니아	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법/ 규제기관	우편법 (세부규정포함)	우편사업 주무부처

	보편적 서비스 빈도(Frequency)	보편적 서비스 의무 중량 제한 (소포)	유보영역의 범위	면허/일반 허가조건	단일요금 필요성	서비스품질 기준
룩셈부르크	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	의회 동의 요하는 장관령
라트비아	의회 동의 요하는 장관령	우편법/장관령	우편법/규제기관	우편법/장관령/규제기관	우편법/규제기관	의회 동의 요하는 장관령
말타	우편법 (세부규정포함)	우편법/우편 사업주무부처	우편법/우편 사업주무부처	우편법/우편 사업주무부처	우편법/규제기관	우편법/규제기관
네덜란드	우편사업 주무부처	우편사업 주무부처	우편법/우편 사업 주무부처		우편사업 주무부처	우편사업 주무부처
폴란드	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	규제기관이 요하는 규칙/면허
포르투갈	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법/장관령	의회 동의 요하는 장관령	우편법/장관령	우편법/장관령
스웨덴	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	없음	우편법/규제기관	우편법/규제기관	우편법/규제기관
슬로베니아	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법 (세부규정포함)	우편법/우편 사업 주무부처	우편법 (세부규정포함)	우편사업 주무부처
슬로바키아	우편법/규제기관	규제기관이 요하는 규칙/면허	없음	규제기관이 요하는 규칙/면허	우편법/규제기관	규제기관이 요하는 규칙/면허
영국	우편법/규제기관	규제기관이 요하는 규칙/면허	없음	규제기관이 요하는 규칙/면허	우편법/규제기관	규제기관이 요하는 규칙/면허

우편법/규제기관: 우편법(세부규정포함), 규제기관이 요하는 규칙/면허가 동시에 규제  
 우편법/우편사업 주무부처: 우편법(세부규정포함), 우편사업 주무부처가 동시에 규제  
 우편법/장관령: 우편법(세부규정포함), 의회 동의 요하는 장관령이 동시에 규제  
 우편법/장관령/우편사업주무부처: 우편법(세부규정포함), 의회 동의 요하는 장관령, 우편사업 주무부처가 동시에 규제

위의 표를 통해 대부분의 국가에서 주요 정책이슈는 직접적으로 법률에 의해 규제되고 있음을 확인할 수 있다. 다만 이탈리아, 말타, 네덜란드 등은 대부분의 정책 결정시 우편사업 주무부처에 의존하는 정도가 상대적으로 크고, 덴마크, 슬로바키아, 영국 등은 광범위하게 규제기관에 이를 위임하고 있음을 알 수 있다.

주제별로는 보편적 서비스의 빈도와 중량 기준 등을 법으로 정하는 사례의 비중





	보편적 서비스 정보	허가/일반적 허가	보편적 서비스 요금	특별 요금	보편적 서비스 회계	보편적 서비스 품질	고객 불만	US내의 교차 보조	US외의 교차 보조
그리스	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관
헝가리	규제 기관	규제 기관	주무 부처	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관
아일랜드	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관
이탈리아	주무 부처	주무 부처	주무 부처	주무 부처	주무 부처	주무 부처	주무 부처	주무 부처	주무 부처
리투아니아	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관
룩셈부르크	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	주무 부처
라트비아	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관
말타	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관
네덜란드	규제 기관		주무 부처	규제 기관	규제 기관	규제 기관	주무 부처	규제 기관	규제 기관
폴란드	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관
포르투갈	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관
스웨덴	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관		
슬로베니아	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	경쟁 규제 기관
슬로바키아	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관
영국	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관	규제 기관**	규제 기관		

주: 1. 규제기관은 우편시장에 대한 규제기관을 의미로 이하의 표에서도 동일함  
 2. 경쟁규제기관은 우편시장에 국한한 규제기관이 아닌 해당국 경제 전반의 공정경쟁을 규제하는 기관을 의미

\* 정부와 계약관계에 있는 독립된 공공 회계담당

\*\* 합법적 소비자 단체인 Postwatch

앞서의 표에서 볼 수 있듯이 우편시장의 규제에 있어 독립규제기관(NRA)의 역할은 매우 중요하다.

EU 회원국의 우편시장 규제기관을 정리한 것이 <표 3-16>이다. 앞서 언급한 것처럼 오스트리아, 스페인, 이탈리아 등 3개국에서만 주무부처가 규제기관의 역할을 하고 있으며, 그 외의 국가는 별도의 규제기관을 설치하여 운영 중이다. 대부분의 규제기관은 우편시장 이외의 분야에 대한 규제도 동시에 수행하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-16> 규제기관

	규제기관	우편 규제 시작
오스트리아	Ministry of Transport, Innovation and Technology Dept. for Postal Affairs	1999
벨기에	Belgian Institute for postal services and telecommunications(BIPT/IBPT)	1991
사이프러스	Commissioner for Commissioner for Electronics Comm. and Postal Regulation (OCECPR)	2002
체코	Czech Telecommunication Office(CTO)	2005
독일	Federal Network Agency(BNetzA)	1998
덴마크	Road Safety and Transport Agency, Postal Supervisory Department	1995
에스토니아	Estonian National Communications Board (ENCB)	2002
스페인	Ministry of Development, Department for Regulation of Postal Services	1998
핀란드	Finnish Communications Regulatory Authority(FICORA)	1994
프랑스	Regulatory Authority for Electronic Communication and Postal Services(ARCEP)	2005
그리스	Hellenic Telecommunications and Post Commission(EETT)	1998
헝가리	National Communication Authority(NHH)	1990
아일랜드	Commission for Communications Regulation(ComReg)	2002
이탈리아	Ministry of Communications	1999
리투아니아	Communications Regulatory Authority(RRT)	2002
룩셈부르크	Luxembourg Institute for Regulation (ILR)	2000
라트비아	Public Utilities Commission(SPRK)	2001
말타	Malta Communications Authority(MCA)	2003
네덜란드	Independent Post and Telecommunication Authority(OPTA)	1997
폴란드	Office for Electronic Communication (UKE)	2002
포르투갈	National Communication Authority (ANACOM)	1981
스웨덴	National Post & Telecom Agency(PTS)	1994
슬로베니아	Post and Electronic Communications Agency(APEK)	2002
슬로바키아	Postal Regulatory Office	2002
영국	Postal Services Commission(PostComm)	2000

이미 앞서의 표를 통해 규제기관이 수행하는 활동에 대해 알 수 있지만, 해당 기관이 정책적인 결정을 할 수 있는지, 어떠한 행정적 규제를 수행하는지를 따로 정리한 것이 <표 3-17>이다.

<표 3-17> 규제기관의 책임

	정책 결정	행정적 규제
오스트리아		불명확(규제기관이 주부처)
벨기에	없음	ABCDEFGHI
사이프러스	책임공유: DF	ABCDEFGHI
체코	ABF	ACDEFGHI
독일	없음	ABCDEFGHI
덴마크	ABCDE	ABFG
에스토니아	없음	ABCDEG
스페인		불명확(규제기관이 주부처)
핀란드	없음	ACDEFG
프랑스	없음	ABCDEFGHI
그리스	책임공유: D	ABCDEFGHI
헝가리	없음	ABDEFGHI
아일랜드	F	ABCDEFGHI
이탈리아		불명확(규제기관이 주부처)
리투아니아	책임공유: D	ABCDEFGHI
룩셈부르크	없음	ABCDEFGHI
라트비아	책임공유: CDE	ABCDEFGHI
말타	책임공유: EF	ABCDEFGHI
네덜란드	없음	ADEF
폴란드	없음	ABCDEFGHI
포르투갈	없음	ABCDEFGHI
스웨덴	책임공유: DEF	ABCDEF
슬로베니아	없음	ABCDEF
슬로바키아	ABF, 책임공유: DE	ABCDEFGHI
영국	BDF, 책임공유: E	ABCDEF

○ 정책결정

- A: US의 빈도(Frequency)
- B: 보편적 서비스 의무 중량 제한(소포)
- C: 유보영역의 범위
- D: 면허/일반적 허가(GA) 조건
- E: 단일요금 필요성
- F: 서비스품질 기준

○ 행정적 규제

- A: 보편적 서비스 정보
- B: 허가/일반적 허가
- C: 보편적 서비스 요금
- D: 특별요금
- E: 보편적 서비스 회계
- F: 보편적 서비스 품질
- G: 고객불만
- H: US내의 교차보조
- I: US외의 교차보조

표에서 보듯이 체코, 덴마크, 슬로바키아, 영국 등 4개 국가를 제외한 대부분의 국가에서 규제기관은 주요한 정책 결정에 책임을 지지 않으며, 행정적 규제 활동에 초점을 맞추고 있음을 알 수 있다.

한편 우편시장의 경쟁과 관련하여서는 우편시장에 대한 규제기관과 함께 해당 국가의 경쟁규제 기관도 중요한 역할을 하고 있다는 보고이다. 각국의 경쟁관련 법령과 관련한 우편시장 규제의 책임소재 기관을 정리한 것이 다음의 표이다.

〈표 3-18〉 경쟁관련 법령과 관련한 우편시장 규제의 1차적 책임 소재

		해당 회원국	미응답
우편시장에서 경쟁관련 법률 집행의 1차적 책임소재	규제기관	독일, 그리스, 라트비아, 포르투갈, 슬로바키아, 영국	스페인
	경쟁 규제기관	오스트리아, 벨기에, 사이프러스, 체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 리투아니아, 말타, 네덜란드, 폴란드, 스웨덴, 슬로베니아	
	우편주무 부서	에스토니아, 룩셈부르크	
규제기관과 경쟁규제기관의 정보공유	예	벨기에, 사이프러스, 독일, 프랑스, 헝가리, 아일랜드, 리투아니아, 말타, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 스웨덴, 영국	체코, 에스토니아, 스페인, 그리스
	아니오	덴마크, 핀란드, 이탈리아, 룩셈부르크, 라트비아, 슬로베니아, 슬로바키아	

한편 규제기관의 권한은 크게 보편적 서비스 제공자에 대한 자료 수집, 기본적인 집행, 기타 추가적 권한으로 구분되는데, 다음의 표는 각 회원국에서 규제기관이 이러한 권한을 어떻게 행사하는지를 정리한 것이다.

다음의 〈표 3-19〉는 EU 회원국을 3개의 그룹으로 구분한 것인데, 처음 그룹은 해당 국가의 규제기관이 정보수집과 기본집행에 있어서 한계를 보이는 집단으로 이들 국가는 EU 전체 우편시장 매출의 7%를 차지하고 있다. 두번째 그룹은 기본적인 집행에 있어 한계를 보이는 집단으로 EU 전체 우편시장 매출의 49%를 차지하고 있



다음 절에서는 EU 회원국 가운데 우편시장 규제에 관한 주요 정책이슈를 광범위하게 규제기관에 위임하고 있어, 대표적인 규제기관 운영 사례로 꼽을 수 있는 영국의 우편시장 규제기관인 PostComm의 운영 사례를 분석함으로써 우리나라 우편시장 규제 기능 설치 방안을 모색하기 위한 시사점을 찾아보도록 한다.

### 제 3 절 영국 PostComm 운영 사례 분석<sup>59)</sup>

#### 1. PostComm 개관

PostComm(Postal Services Commission)은 영국의 우편서비스법 2000(The Postal Services Act 2000)제 1조에 따라 영국의 우편시장을 규제하기 위해 설치된 국가규제기구(national regulatory authority)이다.

PostComm은 영국에서 보편적 우편서비스의 유지를 보장하는 한편, 로얄메일(Royal Mail)을 비롯한 면허를 조건으로 우편시장에 참여하고 있는 사업자가 고객의 요구를 만족시킬 수 있도록 지휘·감독하는 것을 임무로 한다.

PostComm의 가장 주요한 업무는 영국에서 모든 이용자에게 보편적 우편서비스가 지속적으로 제공될 수 있도록 사업자를 감독하는데 있다. 영국의 보편적 우편서비스 골격은 ‘적정한 단일요금으로 적어도 일요일을 제외한 근무일에 정기적으로 우편물의 수집과 배달이 이루어지는 것’으로 요약된다. 현재 보편적 우편서비스 제공자로는 로얄메일(Royal Mail)이 지정되어 있는데, 보편적 서비스의 차질 없는 유지를 위해 PostComm은 로얄메일에 대한 다각적인 규제활동을 전개하고 있다.

한편 PostComm은 우편시장에 진입하려는 사업자에게 우편면허를 발급함으로써 우편시장의 구조에 영향을 미친다. PostComm이 면허 교부를 통해 진입을 규제하는 시장은 ‘우편물의 중량 기준으로 350g 미만’, ‘우편서비스에 부과되는 요금 기준으

---

59) 이하의 내용은 PostComm 홈페이지(<http://www.postcomm.gov.uk>)의 내용을 정리한 것이다.

로 접수부터 배달까지의 완료를 조건으로 할 때 1파운드 미만'인 부분으로 한정된다.<sup>60)</sup> 따라서 이러한 조건에 해당하지 않는 시장에 진입하려는 사업자는 PostComm의 면허없이도 사업을 영위할 수 있다.

우편면허 발급시 보편적 서비스 제공의무가 없는 경쟁사업자에 대해서도 로얄메일에 부과되는 가격 또는 품질에 관한 조건과 동일하지는 않지만, 최소한 운송과 배달, 우편물의 완전성(Mail Integrity), 이행보장 등과 관련하여 일정한 진입 요건이 규정되어 있다.

PostComm은 우편시장의 지속적인 자유화를 추진하여 2006년 1월 1일 영국 우편시장의 완전한 자유화를 실현하였다. PostComm은 우편시장 자유화가 혹시 있을 수 있는 로얄메일의 독점적 지위 남용에 따른 후생 감소 요인을 제거하고, 효율적인 서비스 생산, 원가를 반영하는 요금 정착, 서비스 개선 등을 이룰 것으로 기대하고 있다. 그러나 아직은 자유화 초기단계로 로얄메일의 시장 지배적 사업자로서의 입지는 여전하며, 이같은 상황은 상당 기간 유지될 것으로 예상되고 있다. 이에 따라 PostComm은 로얄메일의 독점적 지위에서 비롯되는 불공정 경쟁행위와 이에 따른 고객 피해를 최소화하기 위해 로얄메일의 서비스 품질과 요금 등을 지속적으로 규

60) 원문은 'Postal operators dealing with mail costing less than £1 to deliver and weighing less than 350 grams must have a licence'로 되어 있는데, 여기서 'Postal operator'라는 용어를 사용한 것은 전통적 사고에 따르면 사송서비스에 해당하는 것까지를 우편서비스의 범주에 포함시키고 있는 EU의 입장을 반영하고 있는 것이다. 본 연구에서 우편사업자라 함은 보편적 서비스 제공의무를 부담하는 사업자를 의미하고, 우편시장에 참여는 하지만 보편적 서비스 제공의무를 부담하지 않는 사업자는 사송서비스 또는 경쟁사업자라 한다. 영국에서 PostComm의 면허를 득해야만 사업을 영위할 수 있는 시장은 2005/2006년 매출 기준으로 전체 우편시장의 76%에 해당한다(<http://www.psc.gov.uk/about-the-mail-market/uk-market-reviews/market-profile-2005-06.html>). 현재 면허에 기반하여 시장에 참여하고 있는 사업자는 보편적 서비스 제공의무를 부담하고 있는 로얄메일을 위시하여 17개 사업자인데, 물량기준으로 로얄 메일이 대상 시장의 97%를 점유하고 있고 경쟁사업자가 3%를 차지하고 있다는 보고이다(<http://www.psc.gov.uk/competition/competitive-market-reviews.html>).



제하고 있다.

한편 PostComm은 창구회사(Post Office Limited)의 업무에 대해서는 따로 규제하고 있지 않지만 우체국 네트워크 안에서 발생하고 있는 다양한 일들을 일상적으로 모니터링하고, 그 결과를 통상산업부(Department of Trade and Industry)에 PostComm 연차보고서 형태로 보고하고 있다. 이는 보편적 우편서비스 제공의 궁극적 책임이 있는 정부로 하여금 우체국 네트워크 안에서 발생하는 일들을 정확히 인식하게 함으로써 우편에 대한 고객의 요구 충족, 소외 계층에 대한 서비스 제공 여부, 우체국이 고객을 위해 사용되고 있는지의 여부 등을 판단하고, 대응 정책을 수립 할 수 있도록 하기 위함으로 해석된다.

## 2. PostComm의 로얄메일에 대한 규제

영국에서 보편적 우편서비스 제공 체제가 차질 없이 유지될 수 있도록 하기 위해 PostComm이 보편적 서비스 제공자인 로얄메일에 대해 행하는 규제활동은 서비스 품질, 요금, 사송서비스의 로얄메일 네트워크 접속 허용을 위한 접속협정(Access Agreement), 그리고 우편번호 체계 등이 대상이다.

서비스 품질과 관련하여 로얄메일은 면허 조건에 따라 제1종(빠른우편), 제2종(보통우편), 특별배달, 특정다량우편 등에 대해 서비스 품질 기준을 정하고 이를 이행하기 위해 최선을 다할 의무가 있다. PostComm은 로얄메일의 서비스 품질을 모니터링하여 서비스 품질 기준이 충족되지 않은 경우 벌금 부과 등의 제재를 가한다. 2006년 4월 PostComm은 로얄메일이 전회계연도에 서비스 품질 기준을 충족시키지 못한데 대한 벌금으로 271,000파운드를 부과한 바 있다. 로얄메일은 서비스 기준 이행 지수를 매달 PostComm에 보고하도록 되어있을 뿐만 아니라 분기별로 홈페이지에 공시하도록 되어 있는데, 그 결과 최근 수년간 동 지수가 크게 개선되었다는 보고이다.

우편요금과 관련하여 PostComm은 로얄메일의 요금조정 계획에 대한 조정안을 제시한다. 로얄메일이 요금 조정을 계획하고 있는 경우 PostComm은 이와 같은 요금

조정이 로얄메일의 효율적인 사업운영에 미치는 영향도 고려하지만 무엇보다도 이러한 조치가 우편이용자의 이익을 해하는 것은 아닌지를 최우선적으로 검토하여 조정안을 제시한다는 보고이다. PostComm의 2006년 요금 조정안은 현재 32펜스인 제 1종 요금을 2010년까지 37펜스로 인상할 수 있도록 허용하는 것을 내용으로 하고 있다. 이는 영국에서 우편요금에 요금상한규제를 받고 있음을 드러내는 것이다.

접속협정(Access Agreement)은 우리 상황에서는 쉽게 이해하기 어려운 부분이지만, 자유화된 시장에서는 충분히 예상할 수 있는 것으로, 간단히 요약하면 경쟁사업자인 사송서비스가 수집, 분류한 우편물을 로얄메일의 배달망을 통해 수취인에 전달하는 것을 허용한다는 것이다. 이러한 허용은 원칙적으로 경쟁사업자와 로얄메일 간의 협상을 통해 접속 조건을 결정함으로써 실현되는 것이다. 그러나 협상과정에서 적정한 접속 요금을 포함한 접속 조건에 대해 양자가 합의를 보지 못한 경우 PostComm이 이를 중재하도록 되어 있다. 이러한 중재활동이 우편시장에 대한 Post Comm의 규제활동 일부가 된다.

우편번호 체계의 규제도 자유화된 시장에서 예상 가능한 것으로, 간단히 요약하면 우편번호를 누구나 사용할 수 있도록 허용한다는 것이다. 즉 경쟁사업자인 사송 서비스도 로얄메일의 우편번호를 이용하여 우편물을 구분, 처리, 배달할 수 있다는 것이다. 로얄메일은 면허 조건에 따라 우편번호파일(Postcode address file)을 누구나 이용할 수 있도록 유지해야 하며, PostComm은 로얄메일의 우편번호파일이 현행으로 잘 유지되고 있는지의 여부와 활용 정도를 모니터링하는 것을 내용으로 하는 규제 활동을 수행한다.

### 3. 진입규제

앞서 언급한 것처럼 영국에서는 중량기준으로 350g, 요금기준으로 1파운드 이하의 시장에 사업자가 진입하기 위해서는 PostComm의 우편면허를 취득해야 한다.

면허 취득 요건은 보편적 우편서비스 제공의무가 있는 로얄메일과 경쟁사업자간에 상이하게 설정되어 있다. 로얄메일에 대한 규제의 대강은 앞서 살펴본 것과 같

고, 로알메일과 경쟁하게 되는 사송서비스는 운송과 배달, 우편물의 완전성(Mail Integrity), 이행 보장 등과 관련하여 최소한 다음과 같은 사항을 의무로 부담한다.

운송과 배달(conveyances and delivery)과 관련하여 우편시장에 진입하고자 하는 사송서비스는 우편물의 운송과 배달 활동에 따른 실적을 PostComm에 보고해야 한다.

우편물의 완전성(Mail Integrity)과 관련하여 우편시장에 진입하고자 하는 사송서비스는 우편물을 보호하고 안전한 배달을 하기 위해 인력활용과 관련하여 일정한 조치를 강구해야 한다. 이와 관련하여서는 PostComm은 별도의 규칙(Mail Integrity Code)을 두고 있다.

이행 보장(Guarantees)과 관련하여 우편시장에 진입하고자 하는 사송서비스는 자신의 시스템하에서 어떻게 우편물이 배달될 것인지를 PostComm에 보여줄 수 있어야 한다. 아울러 PostComm은 면허 발급전에 면허 신청자의 과거 범죄 기록에 대한 면밀한 조사를 수행한다.

2006년 1월 우편시장을 완전히 개방하면서 PostComm이 채택한 새로운 우편면허 교부제도는 새로운 사업자가 우편시장에 진입하는 것을 촉진하여 실질적인 우편시장의 자유화를 실현하고, 이를 통해 이용자의 후생을 증대시키는데 초점을 맞추고 있다.

PostComm의 면허 교부는 다단계의 적합성 심사 과정을 거쳐 이루어진다. 최소 28 일간의 심사 기간을 통해 이용자 및 이해관계자의 의견을 광범위하게 수렴하며, 이 과정에서 신청 업체가 도산하였을 때 우편물의 처리 방안까지 검토된다. 면허 신청 수수료는 1,000파운드이다.

〈표 3-20〉 PostComm의 면허가 필요치 않은 대상

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 350g 이상 서장</li> <li>• 서적</li> <li>• 카달로그</li> <li>• 신문</li> <li>• 정기간행물</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주소가 없는 우편물</li> <li>• 자선단체에 의한 크리스마스 카드</li> <li>• 해외발송 우편물</li> <li>• 보편적 서비스 범위의 서비스</li> <li>• 꾸리어, 특급 및 통당 1파운드 이상의 요금 서비스</li> </ul>
---	--

앞서도 언급하였지만 일정 중량 및 요금 기준에서 벗어난 대상을 취급하는 사업자는 면허를 취득할 필요가 없는데, 이러한 기준과 함께 <표 3-20>에 제시된 대상을 취급할 경우에도 별도의 우편면허가 요구되지 않는다.

새로운 우편면허 제도는 사송서비스에 대해서도 로알메일과 동일하게 10년의 면허기간을 설정하고 있다. 아울러 성과 공시를 의무로 부과함으로써 이용자가 다수 사업자의 다양한 서비스 가운데 최적의 서비스를 선택적으로 활용할 수 있게 하고 있다. 아울러 새로운 면허 제도는 앞서 언급한 우편물의 완전성 규칙(Mail Integrity Code)과 함께 운영절차 규칙(Common Operational Procedures Code)을 함으로써 이용자 보호를 강화하고 있다.

우편물 완전성 규칙은 우편물의 분실 가능성을 최소화하기 위해 2006년 1월부터 시행되고 있는 것으로, 적절한 자격을 갖추고, 훈련을 받은 직원이 일정한 규율하에서 우편물을 취급할 수 있도록 하는데 초점을 맞추고 있다.

면허를 취득하고자 하는 사업자는 직원의 범죄여부, 우편관련 처벌여부 등을 문서로 작성하여 보관하여야 하며, 직원의 신분보장, 신상정보, 경력 등을 확인할 수 있는 방법을 확보해야 한다. 아울러 직원에 대해 우편물의 안전취급, 부여된 의무의 이행, 원활한 업무 수행 방식 등을 교육할 수 있는 프로그램을 갖추어야 한다. 그리고 경우에 따라 자신을 대신하여 우편물을 처리하게 되는 위탁업자의 관리 절차까지 확립할 것이 요구된다.

운영절차 규칙도 2006년 1월부터 시행되고 있는 것으로, 복수 사업자가 참여하는 우편시장에서 사업자간에 발생할 수 있는 분쟁과 우편물의 오취급을 최소화하는데 초점을 맞추고 있다. 면허를 취득한 사업자는 본 규칙에 대한 동의서(Postal Common Operational Procedures Agreement)에 서명하도록 되어 있다.

운영절차 규칙은 경쟁사업자에 의해 접수되어 로알메일이 배달하는 우편물에서 발생할 수 있는 전송 또는 반송우편물의 처리를 포함하여 다른 사업자에 의해 잘못 수집된 우편물의 처리, 오구분된 우편물의 처리 절차 등을 규정하고 있다. 기본적으로 이러한 문제는 시장에 참여하는 사업자간의 협정을 통해 해결할 수 있는 문제이

지만, 양자간의 협정이 없을 경우 운영절차 규칙에 대한 동의서가 이러한 협정을 대신하는 것으로 간주된다.

이밖에 재정 보증을 요구함으로써 해당 사업자가 파산하였을 경우에도 이용자를 보호할 수 있는 방안을 강구하고 있다.

## 제 4 장 우편시장 규제 제도 정비 방안

우편시장에 대한 규제는 원론적으로 ‘보편적 우편서비스’로 대변되는 우편부문에 존재하는 공공의 복리를 위해 우편시장에 참여하는 경제 주체의 자유의사에 따른 행동(우편사업자의 서비스 축소, 사송서비스의 시장진입 등)을 제한하는 것을 의미한다. 그리고 우편시장 규제 제도 정비 필요성은 정부가 독점하고 있는 것으로 간주되던 우편시장에 사송서비스의 진입이 활발히 이루어진 결과 증대하는 경쟁 압력으로 인해 기존의 규제 제도로는 ‘보편적 우편서비스’ 제공 체제를 보호하는데 한계가 있다는 것으로부터 제기되는 것이다.

본 보고서의 제2장에서는 우편시장 규제와 관련한 주요 이슈와 우리 우편관련 법령의 규제 관련 규정들이 지니는 문제를 정리한 바 있다. 그리고 제3장에서는 우편사업에 있어 선진적 제도를 구축하고 있다고 할 수 있는 EU에서 우편시장 규제와 관련한 주요 이슈에 접근하는 방식과 구체적인 내용의 분석을 통해 우리 우편시장 규제 제도 개선의 시사점을 찾고자 하였다. 본 장에서는 앞서의 논의를 토대로 우리 우편시장 규제 제도 정비의 구체적 방안을 보편적 서비스 제공의무를 부담하고 있는 우편사업자에 대한 규제와 우편시장구조에 대한 규제로 대별하여 모색토록 한다.

우리나라에서 우편서비스는 정부기업에 의해 제공되고 있다. 그리고 정부기업인 우편사업자는 서비스의 대부분을 보편적으로 제공하고 있다. 따라서 우편사업자를 따로 규제를 하지 않더라도 보편적 우편서비스의 제공에는 큰 문제가 없어 보인다고 할 수도 있다. 즉 우편사업자가 스스로 보편적 우편서비스의 제공을 중단한다거나 기존의 서비스 수준을 급격히 저하시킬 가능성은 크지 않아 보인다는 것이다. 그러나 사업운영의 불확실성을 증대시키는 급속한 사업 환경 변화를 감안할 때, 현행 우편관련 법령에서처럼 선언적으로 보편적 우편서비스를 규정하는 것만으로 향후에도 보편적 우편서비스가 차질 없이 제공될 수 있다고 낙관하는 것은 다소 무리일

수도 있다.

외부적 재정 지원 방안이 따로 마련되지 않은 상황에서 자체적으로 수지 균형을 달성해야 하는 우편사업자가 사업 환경의 악화로 재정 압박을 피할 수 없는 상황에 처하게 된다면 일부 서비스의 중단이나 서비스 수준의 저하가 불가피할 수도 있다. 따라서 급변하는 사업 환경에도 불구하고 보편적 우편서비스의 제공 체제를 유지하기 위해서는 보편적 우편서비스의 구체화를 주된 내용으로 하는 우편사업자에 대한 규제 방안이 강구되어야 하는 것이다. 본 장에서는 이와 관련한 내용을 우편사업자에 대한 규제 제도 정비로서 정리한다.

앞서의 언급에서도 짐작할 수 있지만 우편사업자가 보편적 우편서비스를 유지하는 데는 적지 않은 비용이 소요된다. 우편사업자로 하여금 보편적 서비스를 유지하도록 하기 위해서는 이의 유지비용을 충당할 수 있는 방안이 구체화되어야 한다. 보편적 서비스 유지비용 충당방안으로는 정부의 재정 지원, 시장에 참여하는 사업자에 의한 기금 조성 등을 생각할 수도 있지만, 우리를 포함한 대부분의 나라에서 전통적으로 강구하고 있는 방안은 보편적 서비스 제공의무를 부담하고 있는 우편사업자에게 배타적 권리를 부여하는 것을 내용으로 하는 유보영역의 설정이다. 그리고 유보영역은 우편시장의 구조를 결정짓는 것이다. 따라서 ‘보편적 우편서비스’의 보호를 위해 우편시장 규제 제도의 정비를 모색함에 있어 유보영역의 정비는 빼 놓을 수 없는 요소이다. 본 장에서는 이를 우편시장구조에 대한 규제 제도 정비 방안으로 정리한다.

우편시장 규제 제도는 우편사업자와 우편시장구조에 대한 규제 사항을 우편관련 법이나 시행령, 시행규칙 등에 명시적으로 규정함으로써 그 대강이 확립된다. 그러나 이러한 규제 제도가 현실적으로 작동하기 위해서는 효과적인 규제 기능의 설치가 전제되어야 한다. 우리와 같이 정부가 우편사업자인 상황에서 우편시장 규제 기능 설치 방안의 도출은 생각보다 까다로운 과제이다. 아울러 연구에서 제안한 방안이 실효성을 지닌 제도로 정착하는 것도 단기간에 실현될 수 있는 일은 아니다. 그럼에도 불구하고 본 장에서는 우편사업의 외청화와 같이 향후 있을 수 있는 우편사

업 운영체제의 개편에 대비한다는 차원에서 우편시장 규제 기능을 어떻게 설치할 것인가에 대해 개략적으로 정리하도록 한다.

## 제 1 절 우편사업자에 대한 규제 제도 정비 방안

제2장의 우편시장 규제에 대한 주요 이슈에서 정리한 것처럼 보편적 우편서비스의 유지를 통해 공공의 복지를 증진한다는 측면에서 우편사업자에게 가해질 수 있는 규제 사항은 우편서비스가 보장하는 내용과 고객의 권리를 보호하는 내용까지를 포함할 수 있는 것이다. 그러나 가장 기본적인 것은 앞서 언급한 것처럼 점증하는 경쟁압력에 대응하여 보편적 우편서비스 제공 체제를 유지하기 위한 방안을 강구하는데 있다. 따라서 본 절에서는 우편사업자에 대한 규제를 보편적 서비스의 구체화에 초점을 맞춰 논의를 전개한다. 아울러 다음 절에서 정리할 내용이기도 하지만 보편적 서비스를 제공하는 우편사업자에게 일정 부분 독점을 허용하는 것을 내용으로 하는 배타적 권리를 인정하는 경우 혹시 있을 수 있는 독점의 폐해로부터 이용자를 보호하기 위해 강구되어야 하는 우편요금에 대한 규제를 우편사업자에 대한 규제의 일부로 정리한다.

### 1. 보편적 우편서비스의 구체화

가. 보편적 우편서비스의 정의를 통해 본 규제 정비 요소

보편적 우편서비스는 개념적으로 ‘국내에서 모든 주민이 감당할만한 요금 수준(at an affordable price)에서 합리적으로 접근(reasonable access)할 수 있는 일정 수준의 우편서비스’로 정의 된다. 대부분의 나라에서 보편적 우편서비스를 확보하는 것은 국가의 책무로, 이를 유지하는 것은 국가의 직간접 통제 하에 있는 우편사업자의 의무로 인식되고 있다. UPU는 국가의 책무를 강조하여, 보편적 우편서비스를 ‘전인구가 감당할만한 요금수준에서 일정한 품질로 지속적으로 제공받을 수 있음을 정부가 보장한 기본 우편서비스’로 정의하고 있다.<sup>61)</sup>



개념적 정의에서 알 수 있는 것처럼 보편적 우편서비스의 핵심 요소는 ‘감당 가능성’과 ‘접근 가능성’이다. 최근까지 전통적인 우편요금 부과 방식이자 아직까지 많은 나라에서 유지하고 있는 전국단일요금제를 보편적 우편서비스의 또 다른 구성요소로 볼 수 있다는 주장이 있으나, 앞서 살펴 본 EU의 사례가 시사하는 것처럼 보편적 우편서비스에서 전국단일요금제도가 지니는 의미는 축소되고 있다.<sup>61)</sup>

보편적 우편서비스의 정의와 구성요소를 통해 이를 구체화하기 위해 규정되어야 할 사항이 무엇인지는 어느 정도 나타나고 있다.

우선 ‘일정 수준의 우편서비스’ 또는 ‘정부가 보장한 기본 우편서비스’가 무엇인가를 규정하여야 한다. 즉 보편적 우편서비스에 포함되는 서비스(즉 보편적 우편서비스의 대상)를 구체적으로 규정해야 한다. 이 문제는 우리의 경우 우편법 제14조에 기본역무로 규정된 통상우편 및 소포우편을 우편사업자가 의무로 제공하도록 되어 있는데, 이것만으로 보편적 우편서비스 제공에 대한 국가의 책무가 완수되었다고 볼 수 있는가를 판단하는 것이다.

아울러 ‘일정 수준의 우편서비스’ 또는 ‘정부가 보장한 기본 우편서비스’를 규정함에 있어서는 우편물의 수집 및 배달 빈도, 우편물 송달 속도 등으로 표시되는 서비스 수준이 구체적으로 정해져야 한다.

또한 보편적 우편서비스를 구체화함에 있어서는 이용자의 우편서비스에 대한 ‘접근 가능성’을 보장하기 위해 우체국이나 우체통과 같은 우편시설의 밀도가 구체적으로 규정되어야 한다. 그리고 경제적 측면의 접근 가능성으로 해석되는 ‘감당 가능성’을 보장하기 위해 보편적 서비스에 포함되는 우편서비스의 요금 조정 절차가 구체적으로 정의될 필요도 있다.

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

62) 보편적 우편서비스의 제 3의 구성요소로서 전국단일요금제도가 지니는 의미와 한계에 대해서는 최종범 외, 『사업환경 변화에 따른 보편적 서비스 유지 방안 연구』, 정보통신정책연구원, 2005, pp.50~51 참조.

앞서의 내용이 구체화되어 우편관련 법이나 시행령 등에 규정된다면 이것이 바로 우편사업자에 대한 규제 사항이 되는 것이다.

나. 보편적 우편서비스를 구체화하기 위한 지침

보편적 우편서비스를 구체화하는 데는 EU Directive가 훌륭한 지침이 될 수 있다. 여기에 더하여 UPU에서 이루어지고 있는 보편적 우편서비스와 관련한 다양한 논의 또한 이를 구체화하는 데 지침이 될 수 있다. EU Directive의 보편적 서비스에 대한 내용은 앞서 살펴 본 바 있으므로 여기서는 보편적 우편서비스에 관한 UPU 차원의 논의를 간략히 정리한다.

우편서비스의 보편화를 표방함으로써 근대우편의 출발점으로 간주되는 영국 우편개혁이 1840년이 단행되었음에도 불구하고 UPU 차원에서 보편적 우편서비스라는 용어가 처음 사용된 것은 1984년 Hamburg 총회에서일 만큼 보편적 우편서비스는 상대적으로 새로운 개념이다.<sup>63)</sup> 그러나 우편사업 환경이 더 이상 보편적 우편서비스를 당연한 것으로 간주하기에는 힘든 방향으로 전개되어 감에 따라 최근 UPU 차원에서 보편적 우편서비스에 관한 다양한 논의가 광범위하게 전개되고 있다.

UPU의 1999년 Beijing 총회에서는 ‘우편이용자라면 전세계 어디에서나 통신문과 소포를 주고받는 것이 가능할 수 있도록 하는 보편적 서비스의 제공을 보장함’을 제일의 목표로 하는 ‘2001~2005 UPU 베이징 전략(UPU’s Beijing Postal Strategy for 2001~2005)’을 채택하였으며, 이러한 목표를 실현하기 위해 UPU 협약(Convention) 제1조에 보편적 우편서비스 조항을 신설한 바 있다.

#### 【UPU Convention】

##### Article 1 보편적 우편서비스

1. UPU내 단일우편영역 개념을 유지하기 위하여, 회원국은 모든 이용자 또는 고객이 적절한 가격으로 자국의 전영역에 걸쳐 양질의 기본적인 우편서비스(quality basic postal services)를 지속적으로 제공받는 보편적 우편서비스를 향유할 권리를 보장해야 함

63) UPU, *Postal regulation-principle and orientation*, 2004, p.10.

2. 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
3. 회원국은 우편서비스의 제공과 서비스 품질 기준이 보편적 우편서비스 제공을 담당하는 사업자에 의해 달성될 것임을 보장해야 함  
3bis. 회원국은 보편적 우편서비스가 실행 가능한 토대위해 제공되도록 함으로써 보편적 우편서비스의 유지를 보장해야 함

한편 UPU 협약 제 9조는 보편적 서비스의 대상이 되는 기본 서비스(basic services)를 다음과 같이 규정하고 있다.

#### 【UPU Convention】

##### Article 9 기본 서비스

1. 회원국은 통상우편물의 접수, 처리, 운송 및 배달을 보장
2. 통상우편물은 다음과 같음
  - 2.1 2kg까지의 빠른우편과 보통우편물
  - 2.2 2kg까지의 서장, 우편엽서, 인쇄물, 소형 포장물(대형통상)
  - 2.3 7kg까지의 맵인용 접자우편물
  - 2.4 중량 30Kg까지 동일 주소지의 동일 수취인 앞으로 가는 인쇄물(신문, 정기간행물, 책 등)을 담고 있는 특별우편자루(M bag)
3. 통상우편물은 통상우편규칙(Letter Post Regulations)에 의거하여 처리속도나 내용에 따라 분류됨
4. 앞서의 중량 기준을 초과하는 중량 한계는 통상우편규칙에 규정된 조건 하에서 선택적으로 특정 통상우편 범주에 적용함
5. 회원국은 협약에 규정된 바대로 또는 외국행 소포의 경우는 양자협정을 근거로 고객에게 보다 유익한 다른 수단을 이용하여 20kg까지 소포우편의 접수, 처리, 운송 및 배달을 보장함
- 6.~8. 생략

UPU 협약 제1조와 제9조를 통해 UPU는 2kg까지의 통상우편과 20kg까지의 소포우편을 보편적 서비스 대상으로 인식하고 있음을 확인할 수 있다.

한편 UPU는 회원국 가운데 보편적 우편서비스를 규율하는 자체 규정이 없는 국가에 지침이 될 수 있는 비망록(Memorandum on Universal Postal Service Obligations

and Standard, 이하 UPU Memorandum)을 발표한 바 있는데,<sup>64)</sup> 여기에서는 보편적 우편서비스의 대상으로 통상우편(서장), 소포우편, 기타 서비스(financial service와 non financial service) 등을 열거하고 있다. UPU는 이들 가운데 어떤 서비스를 보편적 서비스의 대상으로 할 것인지는 개별 국가의 상황을 반영하여 자체적으로 결정할 수 있다는 입장을 취하고 있다.

접근 가능성에 대해 UPU Memorandum은 다양한 기준을 제시하고 있는데, 우선 발송 측면에서는 충분한 접촉점을 설치함으로써 이용자가 우편네트워크에 쉽게 접근할 수 있도록 보장하는 동시에 만족스러운 수집 빈도를 보장하는 것을 핵심 요소로 제시하고 있다. 수집 빈도에 대해 UPU는 모든 접촉점에서 매 근무일마다 최소 한번 이상 이루어지는 것이 이상적이지만, 경제적 이유로 이의 실현이 어려울 경우 모든 접촉점을 대상으로 수집 날짜와 시간을 공시하는 조치를 취하라고 권고하고 있다. 배달 측면에서는 매 근무일마다 개별 주소에 대하여 최소한 한번 이상 배달이 이루어지는 것이 이상적이지만, 경제적 이유로 이의 실현이 어려울 경우 이용자 요구, 우편물량, 그리고 개별 국가 우편사업의 재정 상태 등을 고려하여 배달빈도를 결정하도록 권고하고 있다.

아울러 UPU Memorandum은 보편적 우편서비스가 특정 국가의 전 영역에 걸쳐 제공되어야 하는 것이기는 하지만, 지역적 특성과 경제적 상황 등을 고려하여 지역적으로 상이하게 제공될 수도 있다는 점을 인정하고 있다.

이상에서 살펴 본 것처럼 UPU는 보편적 서비스의 구체화에 있어 당사국의 사정이 충분히 고려되어야 한다는 입장을 취하고 있다.

한편 UPU Memorandum은 보편적 우편서비스에 대해 송달속도에 관한 최소한의 품질기준을 제시하고, 시장여건의 변화가 반영될 수 있도록 이 기준을 주기적으로 갱신할 수 있는 체계를 갖추고, 설정된 송달기준이 제대로 준수되고 있는지를 확인할 수 있도록 송달기준 이행률을 체계적으로 조사하고, 조사결과를 언론 등을 통해

64) UPU, *Memorandum on Universal Postal Service Obligations and Standard*, IB, 2002.

공표할 필요성이 있다고 권고하고 있다.

#### 다. 보편적 우편서비스 구체화 방안

앞서도 언급하였지만, 우리나라에서 우체국은 대부분의 서비스를 보편적으로 제공하고 있다. 다만 기본역무가 아닌 부가역무는 우편사업자에 부과된 의무가 아니라 사업자의 재량에 따라 보편적으로 제공하고 있다. 아울러 우편관련 시설의 설치에 있어서도 ‘효율적인 우편송달에 관한 체계적인 조지를 갖출 것’만이 요구될 뿐 구체적으로 우편시설을 어느 정도 밀도로 유지하여야 하는지를 법령에 구체적으로 규정하고 있지 않다. 아울러 수집 및 배달 빈도 또한 매 근무일 1회 이상 이루어지고는 있으나, 이러한 사항이 법령에 구체적으로 규정되어 있지는 않다.

보편적 우편서비스의 구체화는 우편사업자가 보편적으로 제공해야 할 의무를 부담하는 서비스의 대상과 수준을 구체적으로 규정하는 것을 말한다. 구체화된 규정은 우편사업자 자유로운 의사 결정을 제한함으로써 우편시장에 대한 규제 사항의 일부를 구성하게 된다.

구체화된 보편적 우편서비스의 대상 및 수준은 ‘최소한’의 의미를 지닌다. 즉 사업 환경이 악화되어 현재와 같은 서비스 수준의 유지가 어려운 상황이 전개된다 하더라도 우편사업자는 ‘최소한’ 규정된 서비스 대상과 수준을 유지해야 한다는 것이다. 따라서 구체화된 보편적 우편서비스 관련 규정은 전략적 판단에 따라 우편사업자가 동 규정을 넘어서는 대상과 수준의 서비스를 제공하는 것에 영향을 미치지 않는다. 다만 규정된 내용을 하회하는 방향으로 서비스의 구성이나 수준을 조정해서는 안 된다는 의미를 지니는 것이다.

보편적 우편서비스를 구체화하면서 우선 규정해야 하는 것은 서비스 대상이다. 현행 우편법 제14조에 의해 우편사업자가 의무로 제공하도록 되어 있는 기본서비스만으로는 공공의 우편이용에 대한 기본적인 욕구를 충족시키는데 한계가 있을 수 있기 때문이다.

보편적 우편서비스의 대상을 결정함에 있어서는 사회적 중요성과 시장에 의한 공급 가능성을 검토하고, 정책적 개입이 없을 경우 소외자가 발생할 가능성이 높은 서

비스를 우선 그 대상으로 삼아야 한다.

2005년 본원에서 수행한 선행연구는 이같은 기준에 따라 우체국이 제공하고 있는 서비스를 평가한 결과 기존의 기본역무에 더하여 통상 및 소포의 등기취급, 내용증명, 특별송달 등의 서비스를 보편적 서비스의 대상으로 하는 것이 적절하다고 권고한 바 있다. 이 가운데 소포는 시장에서의 공급가능성이 높지만 UPU와 EU의 지침을 염두에 둔 동시에, 우리나라에서 소포가 매년 100만통 이상 이용되고 있어 사회적 중요성이 크다고 판단한데 따른 것이다.<sup>65)</sup> 이들 서비스의 중량 기준은 UPU의 지침을 수용한다면 통상우편은 2kg, 소포우편은 20kg까지로 할 수 있다. 한편 국제우편은 UPU의 권고를 수용하여 국제특급을 제외한 외국으로 발송하거나 외국에서 도착하는 국제우편물을 보편적 서비스 대상으로 할 수 있다.

수집 및 배달 빈도, 우편물 송달 속도 등은 기존에 제공되고 있는 서비스 수준으로 보편적 우편서비스의 기준을 삼아도 큰 문제가 없다고 판단된다. 다만 이들이 현행 법령에서는 주로 우편법시행규칙 규정되어 있을 뿐만 아니라 어떤 내용은 특정 조항의 해석을 통해야만 기준을 파악할 수 있는데, 우편서비스가 정부기업에서 제공하고 있다는 점을 고려할 때, 개정이 상대적으로 힘든 우편법시행령 수준에서 명확히 규정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

이때 규정될 내용은 ‘전국의 모든 수집점에서 주 5일 1회 이상의 수집, 전국의 모든 배달개소에 대한 주 5일 1회 이상의 배달’이며, 주중 공휴일을 수집 및 배달 일수에 포함시킬 것인지의 여부는 추가적인 논의를 통해 결정하면 될 것으로 판단된다. 송달 속도 또한 현행 우편법시행규칙 제12조에서 규정하고 있는 ‘접수한 다음날로부터 3일 이내 배달’ 정도로 구체화하면 될 것으로 판단된다.

현재 우리나라의 우체국 수는 우편이용자의 접근 가능성을 충분히 보장하고 있는 것으로 판단된다.<sup>66)</sup> 그리고 서울을 위시한 6대 광역시의 경우 최소한으로 유지해야

65) 최종범 외, 『사업환경 변화에 따른 보편적 서비스 유지 방안 연구』, 정보통신정책연구원, 2005, pp.103~109.

66) 이에 관해서는 상거서, pp.90~93을 참조할 수 있다.

할 관서수를 규정하지 않아도 사업자의 전략적 판단에 의해 최소한의 관서는 유지될 것이라고 판단할 수 있다. 따라서 접근 가능성 측면에서 보편적 우편서비스를 구체화함에 있어서는 대도시 지역을 제외한 기타 지역에 대해서만 최소한의 우체국 수를 규정하는 것을 검토할 필요가 있다. 즉 7대 도시를 제외한 지역의 현재 우체국 수(취급소 포함)를 보편적 우편서비스를 위한 최소한의 숫자로 규정한다는 것이다. 그러나 이 경우에도 구체적으로 확립된 절차에 따라 사업 환경의 변화, 서비스 제공 방식의 변화 등을 반영하여 고객의 접근 가능성을 훼손하지 않는 범위 내에서 우체국의 통·폐합을 추진하는 것은 허용되어야 한다. 즉 접근 가능성 측면에서는 최소 우체국 수를 확정하는 것 보다는 우체국의 통·폐합에 따르는 구체적인 절차를 확립하는 것이 우선되어야 한다는 것이다. 구체적으로 확립된 우체국 통·폐합 절차는 대상지역 주민에 대한 통지, 이해관계자 의견 청취, 규제 기관 등의 최종 판단 등으로 구성되어야 할 것이며, 이러한 절차의 확립에는 현재 우정사업본부의 ‘우체국 통·폐합 추진 절차’가 유용한 참고 자료가 될 수 있다.<sup>67)</sup>

## 2. 우편요금규제 제도의 정비

### 가. 통상우편요금 적용되는 보수율 규제의 장단점

현재 우편서비스 요금규제는 공공요금의 범주에 들어 있는 통상우편요금에 대해서만 이루어지고 있다. 통상우편요금은 재정경제부의 ‘공공요금 산정기준(이하, 요금산정기준)’에 의거 산정한 후, 재정경제부장관과의 협의를 거쳐 결정하도록 되어 있다.

재정경제부의 요금산정기준은 요금이 공공서비스를 제공하는데 소요된 총괄원가를 보상하는 수준에서 결정되어야 한다고 규정하고 있다. 이때 총괄원가는 ‘성실과 동시에 능률적인 경영으로 공공서비스를 공급하는데 소요되는 적정원가에다 공공사업에 공여하고 있는 진실하고 유효한 자산에 대한 적정 투자보수를 가산한 금액’

67) 이에 관해서는 상계서, p.113을 참조할 수 있다.

으로 정의된다. 이같은 총괄원가 보상방식에 의한 요금 규제는 흔히 보수율규제(rate of return regulation)라 한다.

보수율규제는 규제기관이 사업자의 영업활동에 관하여 충분한 정보를 얻을 수 있을 때에는 비교적 단순한 형태로 배분적 효율성을 달성할 수 있으며, 보편적 서비스 제공 등 비경제적 목적의 달성을 용이하게 한다는 강점을 지닌다.

반면 총괄원가 보상방식은 다음과 같은 문제를 지니고 있다.

우선 보수율규제에서는 사업자가 재화나 용역을 공급하는데 소요되는 비용을 보상받게 되므로 비용을 절감하려는 인센티브가 없다.

둘째, 보수율규제는 서비스의 품질이나 가치가 아닌 실현된 비용에 대한 보상을 내용으로 하는 관계로 규제 대상 사업자로 하여금 새로운 서비스를 제공할 재무적 유인을 제공하지 못한다.

셋째, 규제 대상 사업자가 우편사업의 경우처럼 통상우편과 소포우편 등 복수의 서비스를 제공하고, 양 서비스의 경쟁 정도가 상이한 상황에서 독점인 통상우편 요금에 대해서는 보수율규제를 적용하고 경쟁인 소포우편 요금에 대해서는 별다른 규제를 하지 않는 경우 우편사업자는 요금 결정 단계에서 독점적 서비스로부터 경쟁적 서비스로의 상호보조를 가능하게 하려는 유인을 갖게 된다. 그리고 독점부문으로부터 경쟁부문으로의 상호보조가 실현된다면 이는 경쟁부문의 왜곡을 초래하는 것이다.

끝으로 보수율규제에서는 요금이 원가 정보에 기초하여 설정되는데 이는 정보의 비대칭성으로 인해 규제기관이 규제 대상 사업자에게 끌려가는 양상을 초래할 수 있으며, 이를 피하기 위해서는 원가정보의 수집 등에 많은 규제 비용이 발생할 수 있다는 문제를 지닌다.

#### 나. 우편요금에 대한 규제의 정당성

경제적 규모가 비슷한 다수의 수요자와 다수의 공급자가 참여하여 거래가 이루어지는 경우에는 시장수요와 시장공급이 균형을 이루는 점(경쟁균형)에서 가격이 결정되며, 이처럼 경쟁균형에 의한 가격과 거래량은 거래 당사자 모두에게 최소한 손



해는 주지 않으면서 적어도 그 일방에게는 이익을 가져다주는 것이 된다.

그러나 수요자 또는 공급자가 소수이어서 개별 수요자 또는 공급자의 구매 또는 판매행위가 가격 결정에 직접적인 영향을 주는 경우에는 경쟁균형이 성립하지 않는다.

통상우편은 다음에서 살펴보겠지만, 신서전장권에 의해 우편사업자가 독점하고 있다. 이처럼 독점적 지위에 있는 공급자는 경쟁적 상황과는 달리 가격수용자가 아니라 설정자가 될 수 있다. 공급자는 이익을 극대화하기 위해 한계비용곡선과 시장 수요로부터 도출되는 한계수익곡선을 일치시키는 선까지 공급량을 제한하고, 해당 공급량 수준에서 수요자가 기꺼이 지불하고자 하는 수준으로 가격을 결정한다. 이를 독점균형이라고 하는데, 독점균형에서는 사회적 후생의 크기가 경쟁균형의 경우보다 작아지게 된다. 이와 같은 사회적 후생의 저하는 독점이 존재하는 산업에 대한 정부의 개입을 정당화시키는 근거가 된다.<sup>68)</sup>

한편 통상우편의 대상이 되는 신서 취급을 우편사업자에게만 허용하고 있는 것이 보편적 우편서비스의 구현이라는 우편사업의 공공적 성격과 밀접한 관련을 지니는 것이므로, 우편서비스가 지니는 공공적 성격 또한 우편요금 규제의 배경이 된다. 우편서비스의 공공적 성격이야말로 <표 3-12>에서 보듯이 우편시장의 자유화가 많이 진척된 EU 국가에서도 우편요금에 대한 규제가 광범위하게 유지되고 있는 것을 설명할 수 있는 요인이 될 수 있다.<sup>69)</sup> 우편요금에 대한 광범위한 규제는 우편서비스의 공공성을 증시하여 사회적으로 바람직한 수준까지 우편서비스가 소비되도록 하거나, 소비자의 소득 수준이나 계층에 상관없이 최소한의 소비를 보장해주기 위해 서라고 할 수 있다는 것이다. 우리의 통상우편요금에 대한 규제가 남아 있는 것도

68) 이에 관한 상세한 내용은 최중범·김효정, 『경쟁환경하의 우편요금제도 발전 방안 연구』, 정보통신정책연구원, 2005, pp.65~69를 참조할 수 있다.

69) 우리가 보편적 서비스의 대상이 되는 통상우편과 소포우편 가운데 통상우편요금에 대해서만 규제를 하고 있는 것에 비해 EU에서는 <표 3-12>에서 볼 수 있는 것처럼 유료서비스나 저장 요금만을 규제하는 나라보다는 보편적 서비스의 대상 대상 서비스 요금을 모두 규제하는 경우가 더 많이 관찰된다는데 유의할 필요가 있다.

이러한 측면이 없지 않다고 하겠다.

물론 이러한 배경이 요금 규제의 합리성을 보장하는 것은 아니다. 사회적으로 바람직한 수준까지 우편서비스가 소비되도록 하거나 누구에게나 최소한의 소비를 보장해 주기 위해서는 요금규제를 통해 요금을 낮은 수준으로 유지하는 것보다 해당 소비자에게 보조금을 지급하는 것이 경제적으로 더 효율적일 수 있다. 그럼에도 불구하고 공공성이나 보편성을 내세워 우편요금을 규제하는 것은 정부가 지닌 다양한 경제적 목표를 달성함에 있어 요금규제가 소득에 대한 보조 등 여타 수단에 비해 시행이 용이하기 때문인 것으로 판단된다.

#### 다. 우편요금제도 정비 방안

현실적으로 경쟁이 아주 없다고는 할 수 없지만, 제도적으로 신서전장권이 부여됨으로써 우편사업자가 독점하고 있다고 간주되는 통상우편에 대해서는 앞서 살펴본 것처럼 요금 규제가 불가피한 측면이 있다.

문제는 통상우편요금 규제 과정에 존재하는 ‘협약’이라는 절차이다. ‘협약’은 어떤 일을 결정함에 있어 그 과정을 체계화하거나 구체화하기 어려운 경우 채택함이 보통이다. 그 결과 협약 대상은 ‘처음부터 끝까지’를 망라하는 것이 될 수 있으며, 비공식적인 요소가 상당 부분 포함될 수밖에 없다. 그리고 협약 과정에서 재정경제부장관의 관심은 소관 부처의 성격, 이러한 절차를 규정하고 있는 ‘물가안정에관한법률’의 명칭 등을 감안할 때 물가안정 측면에 집중되리라는 것은 쉽게 예상할 수 있다. 결과적으로 우편요금 조정을 통해 자원배분의 효율성을 제고한다거나 사회적 후생의 저하를 최소화한다는 등의 목표는 소홀해질 가능성이 크다.

요금조정 절차의 비체계성·추상성을 해결하는 동시에 현행 총괄원가 보상방식에 따른 보수율규제가 지니고 있는 ‘사업자에게 어떠한 비용절감 유인도 제공하지 못한다’는 단점을 해소할 수 있는 방안으로 요금상한규제(price cap regulation)는 상당한 가능성을 지닌다고 할 수 있다.

요금상한규제는 <표 3-12>에서 볼 수 있는 것처럼 벨기에를 포함한 EU의 다수 회원국에서 이미 요금상한규제를 실시하고 있는 것으로 우편분야에서도 새로운 방

안이라고는 할 수 없는 것이다.

요금상한규제는 원칙적으로 소비자물가 상승률만큼 요금인상을 허용하되, 생산성 증가로 말미암은 비용 절감부분을 요금 조정에 반영한다는 것이다.<sup>70)</sup> 요금상한규제를 시행할 경우 요금은 소비자물가 상승률보다는 낮게 인상되지만, 우편사업자는 규제 기관이 인정한 생산성 증가율보다 큰 폭의 효율 개선을 실현할 경우 더 큰 이익을 기대할 수 있게 됨으로써 효율성 개선에 대한 강력한 유인을 갖게 된다. 요금상한규제를 시행하면 우편사업자 입장에서 생산성의 개선 없이는 기대할 수 있는 이익도 없게 된다. 아울러 보수율규제를 요금상한규제로 전환하는 것은 ‘비효율적 사업운영 결과 발생한 비용 증가도 요금조정을 통해 충당할 수 있다’는 보수율규제 하의 사고 방식을 바꿀 수 있는 조치가 될 수 있다.

한편 요금상한규제는 사업자가 요청한 요금인상률이 규제 기관이 설정한 요금인상률의 범위 내에 있으면 사업자의 요금인상안을 자동적으로 승인하는 제도이므로, 현행 우편요금 조정에 개제되는 ‘정보통신부 장관과 재정경제부 장관간의 협의’라는 절차가 사라지게 된다. 그 결과 ‘단순하지만 구체적인 규칙에 근거한 규제’가 자동적으로 이루어지게 됨으로써 규제비용의 절감이라는 성과를 기대할 수 있게 된다.

우편사업으로 하여금 도달하여야 할 생산성 개선 목표를 구체적으로 제시하고, 생산성 개선의 강력한 유인을 제공하는 동시에 우편요금 조정 절차를 ‘협의’가 아닌 ‘구체적인 규칙에 근거한 자동 조정’으로 전환할 수 있는 요금상한규제 도입은 적극적으로 모색할 필요가 있다.

물론 요금상한규제를 시행하는 데는 장애도 있다. 가장 어려운 점은 규제 기관 입장에서 인정할 수 있는 생산성 증가율을 어느 수준으로 할지를 정하는 것이다. 생산성 증가율은 우편사업자가 최선의 노력을 경주함으로써 도달 가능한 효율성 수준(이하, 내재적 효율성)을 참작하여 결정되어야 한다. 따라서 규제 기관이 우편사업자의 내재적 효율성을 파악할 수 없다면 요금상한규제는 효과를 기대하기 어렵다.

70) 이에 관해서는 최중범·김효정, 『경쟁환경하의 우편요금제도 발전방안 연구』, 정보통신정책연구원, 2005, pp.106~108을 참조할 수 있다.

규제 기관이 사업자의 내재적 효율성을 파악할 수 없는 상황에서 요금상한규제가 시행된다면 우편사업자는 생산성 개선을 위해 자신이 행한 일련의 조치를 열거하고 ‘그럼에도 불구하고 내재적 효율성이 낮은 관계로 실질적으로 생산성 개선에 실패하여 생산비가 증대되었으므로 이를 요금인상에 반영하여야 한다’는, 다시 말해 생산성 증가율을 작게 하여 달라는 주장을 펼 유인을 갖게 되기 때문이다.

따라서 우편사업에 대한 규제 기능이 명확히 정립되지 않은 우리의 상황에서 요금상한규제를 당장 실시하는 것은 실현 가능성이 낮다고 할 수 있다.

그러나 특성상 우편사업은 전기통신사업에 비해 생산성을 급속히 개선시킬 만한 기술적 진보를 기대하는 것이 상대적으로 어렵고, 일반화할 수는 없는 일이지만 우리 우편사업이 정부기업 형태로 운영되고 있어 사업운영의 효율을 제고하기 위해 강구할 수 있는 방안이 제한되므로, 내재적 효율성은 높지 않을 것으로 추정된다. 따라서 앞서 제기한 문제는 크게 심각한 것이 아닐 수 있다. 그러므로 우편사업에 대한 규제 기능이 명확히 성립된다면 요금 상한 규제는 우편서비스 요금 규제 방식의 유력한 대안이 될 수 있다.

다만 한 가지 우편사업이 정부기업 형태로 운영됨에 따라 인력운영이나 인력에 대한 보수가 사업자의 판단이 아닌 다양한 정부 정책의 기초를 반영하여 결정됨으로써, 물가 상승률을 하회하는 요금 조정만으로는 사업의 재정적 안정을 도모할 수 없다는 점이 현실적인 문제로 대두될 수 있다. 이는 우편요금이 물가 상승률을 상회하는 수준으로 조정되어야 함을 의미하며, 이러한 상황이 현실로 된다면 이해 관계자로부터 규제의 정당성을 인정받는데 어려움이 따를 것으로 예상된다.

그러나 이 문제는 기본적으로는 우편사업의 내재적 효율성이 어느 정도 되는지 정확히 알지 못함에서 기인하는 것이다. 따라서 당장 요금상한규제의 도입이 어렵더라도, 장기적으로 이의 도입을 예정하고, 선행 작업으로 우편사업의 내재적 효율성을 측정하기 위한 다양한 시도를 행할 필요가 있다. 현재 우편사업의 내재적 효율성을 파악하지 못하고 있더라도 이는 이제까지 이에 관한 정보가 크게 필요치 않은 데 기인한 것이지 파악이 불가능함을 의미하는 것은 아니기 때문이다.

## 제2 절 우편시장구조에 대한 규제 제도 정비 방안

우편시장 규제의 목적이 점증하는 경쟁압력에 대응하여 보편적 우편서비스 제공 체제를 보호하는데 있다고는 하지만, 경쟁이 허용된 부분에서 우편서비스와 사송서비스간에 공정한 경쟁이 이루어지도록 유도하는 것도 규제의 유용한 역할임은 부인할 수 없는 사실이다. 우편서비스와 사송서비스간의 공정한 경쟁을 유도하기 위해서는 유보영역과 경쟁영역의 경계를 분명히 하는 것이 무엇보다 중요하다. 특히 유보영역은 앞서 언급한 것처럼 우편사업자가 보편적 서비스 유지비용을 충당하기 위한 재원을 마련하는데 결정적 역할을 해온 것으로 보편적 우편서비스의 보호와 공정경쟁 추구라는 두 가지 측면에서 중요한 의미를 지닌 것이다.

현행 우편관련 법령에서 우편사업자에게 유보되어 있는 서비스는 신서의 취급이다. 그러나 제2장에서 이미 살펴 본 것처럼 현행 법령에서 규정하고 있는 신서는 매우 확장된 개념으로 이의 실체를 놓고 우편서비스와 사송서비스간의 다툼이 발생할 소지가 크다. 본 절에서는 우편시장구조에 대한 규제 제도 정비의 우선 과제로 우편사업자의 배타적 권리로서 인정되고 있는 신서전장권 문제와 그 개선 방안을 정리하고, 경쟁이 허용된 부분에서 사송서비스가 시장에 진입하는데 따르는 절차의 확립 방안을 모색한다. 공정경쟁을 담보하기 위한 다양한 규제 사항에 대한 검토도 필요하기는 하지만 이것은 향후 진행될 연구의 과제로 남긴다.

### 1. 우편사업자의 배타적 권리로서 신서전장권 규정의 정비

#### 가. 신서전장권이 지니는 의미와 문제

우편법 제2조 제2항은 법령이 허용한 경우를 제외하고 신서의 송달행위를 국가만이 할 수 있는 것으로 하고 있다. 이를 가리켜 신서전장권이라 하는데, 현행 우편관련 법령에서는 명확히 규정하고 있지 않지만 신서전장권은 우편사업자가 보편적 서비스를 유지할 수 있도록 하는 재정적 기반이 된다.

우리의 경우 신서전장권이 별다른 실효성을 지니지 못한다는 평가가 일각에서 제기

되고 있다. 신서전장권이 실효성을 확보하지 못하고 있는 것은 그간 우리 우편사업이 이를 적극적으로 행사하지 않은 결과이며, 그 배경으로 신서전장권을 침해하여 사업을 전개하는 사송서비스의 존재가 우편사업에 미치는 부정적 영향이 위협적이지 않다는 판단이 작용하였다고 추정된다. 아울러 현행 우편관련 법령에서 신서를 매우 확장된 개념으로 규정하고 있어 신서전장권을 적극적으로 행사할 경우 사송서비스와의 마찰이 불가피할 것이라는 우려 또한 없지 않았을 것이다.

향후 우리 우편사업이 직면하게 될 가장 큰 위협은 사송서비스와의 경쟁보다는 e-mail 등 다른 매체에 의한 대체일 수 있다는 점을 고려할 때, 신서전장권이 지니는 의미는 과거에 비해 축소될 수도 있다. 그러나 우편사업이 안고 있는 수지균형의 부담과 현행 우편관련 법령에 따를 경우 불법이라 판단할 여지가 충분한 가운데 신서를 취급하고 있을 것으로 추정되는 일부 사송서비스의 성장 속도 등을 고려할 때, 신서전장권의 적극적인 행사는 보편적 우편서비스의 유지를 위해 시급한 과제라 할 수 있다.

만일 현행 법령의 신서전장권 규정이 불명료하여 우편사업자가 이를 행사하는데 어려움이 따른다면, 이를 분명히 하기 위한 조치가 강구될 필요가 있으며, 이는 우편시장구조에 대한 규제 제도 정비 차원에서 이루어질 수 있는 일이다.

신서전장권의 문제로 현행 법령의 관련 규정에서는 신서를 확장된 개념으로 규정하고 있어 우편서비스와 사송서비스간에 신서가 무엇인지를 놓고 다툼이 있을 여지가 크다는 점을 우선 지적할 수 있다.

그러나 신서를 우편서비스의 입장에서 최대한 포괄적으로 해석하기로 사회 전반이 합의했다 하더라도 현행 신서전장권 규정은 여전히 상당한 문제를 내포한다.

우편법시행령 제2조의 신서에 대한 정의에 따르면 그것이 의사전달을 위한 것인지 아닌지의 다툼이 있을 수는 있으나, 종이로 작성된 대부분의 문서와 전단은 신서에 해당한다고 볼 수 있다. 그리고 동시행령 제3조에서 규정하고 있는 극히 제한적인 경우를 제외하고 사송서비스가 신서를 합법적으로 취급하는 것은 불가능하다.

우편시장에 사송서비스가 등장하는 배경으로는 이들이 보다 발전된 기술을 통해

사업을 효율적으로 운영함으로써 우편서비스보다 낮은 비용으로 서비스를 제공할 수 있는 경우, 우편서비스로는 충족시킬 수 없는 이용자의 요구에 부응하는 서비스를 제공하는 경우, 그리고 별다른 우월적 기술의 채용이나 고도 서비스의 제공없이 단지 우편요금 구조에 기인한 지역간 보조에 초점을 맞춰 크림스키밍만을 목적으로 일정한 지역만을 대상으로 서비스를 제공하는 경우 등이 있을 수 있다.

사송서비스가 우편시장에 진입하게 되는 이상의 세 가지 유형 가운데 보편적 우편서비스와 이용자의 복리를 보호하기 위해 신서전장권 행사로 진입을 억제해야 하는 것은 크림스키밍만을 목적으로 하는 세 번째 유형의 것이다. 그러나 현행 법령의 신서전장권 관련 규정을 문자 그대로 해석할 때 앞의 세 가지 유형 중 어느 것도 합법적으로 우편시장에 진입하는데 제한이 따르다. 만일 우편사업자가 시장수요의 다양화·고도화 추세를 반영하는 서비스를 효과적으로 제공할 수 없다면 신서 송달 수요를 지닌 국민의 불편이 초래되리라는 것은 쉽게 예상할 수 있는 일이며, 결과적으로 불법일 수밖에 없는 사송서비스의 시장 진입을 부추기는 현상을 초래할 수 있다.

아울러 확장된 개념의 신서 정의는 신서전장권을 수호하기 위한 관리·감독에 막대한 비용을 초래할 가능성이 크며, 이를 침해하는 자가 통제할 수 없을 정도로 다수가 되어 이들에 대해 일일이 제재를 가하는 것이 현실적으로 불가능해질 수도 있다. 이러한 상황의 전개는 우편사업자의 신서전장권이 유명무실해 진다는 우려를 낳기에 충분한 것이며, 우리의 경우 이같은 우려는 이미 현실이 되었다는 주장이 일각에서 제기되고 있다.

#### 나. 신서전장권 규정 개편 방안

제2장에서 언급한 것처럼 우리 우편사업자가 서비스를 보편적으로 제공하기 위해 부담하는 비용이 적어도 연간 1,500억원 전후가 되는 상황에서, 신서전장권의 실효성 상실을 우려할 정도의 현실은 조속히 시정되어야 한다.

우편사업자에 대한 신서전장권 부여의 당위성이 계속 인정되는 것이라면 우편법 제2조 제2항의 ‘법 또는 대통령령에 규정된 경우를 제외하고는 타인을 위한 신서의 송달행위를 하지 못하며 자기의 조직 또는 계통을 이용하여 타인의 신서를 전달하



는 행위를 할 수 없다'는 조항은 그대로 유지되어야 한다. 문제는 우편법시행령 제2조의 신서에 대한 정의인데, 이에 관해서는 그간 몇 차례의 선행 연구가 진행되어 있다.

선행연구에서 제안된 방안 가운데 대표적인 것으로 다음을 들 수 있다.<sup>71)</sup>

**【선행 연구의 우편법시행령의 신서 정의 개편안】**

제1안: 신서는 특정인 또는 특정 주소로의 송부를 전제로 발송되는 '유형의 통신문'을 말한다. 단 '통신문'은 의사전달을 위하여 문자·기호 또는 부호 등으로 작성된 것으로, 이를 기재한 매체는 반드시 종이일 필요는 없다.

제2안: 신서는 의사전달을 위하여 문자·기호 또는 부호 등으로 작성된 '유형의 통신문' 가운데 특정인 또는 특정 주소로의 송부를 전제로 발송되는 것을 말한다.

제3안: 신서는 전기통신수단 이외의 물리적 수단에 의해서 특정인이나 특정 주소로 전달 또는 배달되는 일체의 통신문 및 이를 포함하는 물품을 말한다.

제1안은 '통신문'이 무엇인지를 신서 정의에 뒤이어 추가적으로 설명한 것이다. 그리고 종이이외의 기재 매체를 사용한 것도 신서로 간주할 수 있는 여지를 담고 있는 것이다. 그러나 오늘날 진행되고 있는 IT를 토대로 한 저장 기술의 발달, 저장 매체의 고도화·다양화를 감안할 때 과연 이러한 단서가 어느 정도 실효성을 지닐 수 있는 것인지에 대해서는 다소 회의적이다. 만일 사송서비스가 CD를 송달할 경우 CD안에 신서에 해당할 수 있는 통신문이 기재되어 있는지, 단순히 공개된 정보나 음악 등 신서에 해당하지 않는 내용이 기재되어 있는지를 외관만으로 효과적으로 판단하는 것이 현실적으로 어려울 수 있다는 것이다. 즉 제 1안과 같은 신서의 정의는 오늘날 정보 기재 매체로 다양한 소재가 활용될 수 있음을 고려한 것이기는 하지만, 별다른 실효성이 없어 보이는 것 또한 사실이다.

제1안과 제2안에서 신서를 '유형의 통신문'으로 한정된 것은, 최근 급속히 사용이 확대되고 있는 인터넷을 통한 e-mail을 염두에 둔 것이다. 즉 e-mail은 신서에 해당

71) 최종범 외, 『우정사업 관련 법령·제도 정비에 관한 연구』, 정보통신정책연구원, 2003, pp.161~163.



하지 않는다는 것을 밝힌 것이다. 일각에서는 e-mail도 신서전장권의 범주로 포함할 것을 주장하는 경우도 있으나, 통신통제의 목적이 아니라면 현재 e-mail이 사용되고 있는 양상을 감안할 때 이를 신서로 보는 것은 무리로 판단된다.

제3안의 경우는 전기통신수단을 통해 전달되는 것은 신서가 아니므로, e-mail과 같은 전기통신수단에 의한 통신문에 대한 추가적인 고려가 불필요한 것이다. 여기서 유의할 점은 ‘전기통신수단을 통해 전달되는 부분’이 어느 정도가 되어야 신서에 해당하지 않는가이다. 즉 오늘날 송달과정에서 일정부분 전기통신수단에 의해 전달되고 최종 배달단계에서 실물화하는 hybrid mail이 신서에 해당하는 내용과 형식, 즉 통신문이며 특정주소로의 전달을 전제하는 것이라면 이를 신서로 볼 수 있는가의 여부에 대해 판단하여야 한다는 것이다. 제3안의 신서가 되기 위해서는 송달 전과정에 전기통신수단 이외의 수단에 의해 이루어질 필요는 없다. 즉 송달 일부 과정에 전기통신 수단이 사용되었다 하더라도 최종 배달이 실물로 이루어진다면 이는 신서에 해당할 수 있다는 것이다.

각안 공히 주목해야 할 점은 신서를 ‘특정인 또는 특정 주소로의 송부’를 전제로 한 것으로 국한하고 있다는 것이다. 이처럼 신서를 국한한 것은 기본적으로 신서가 발송인의 의사를 수취인에게 전달하고자 하는 것(즉 의사전달 수단)이라는 점에서, 수취인이 특정되지 않는다면 신서로 보는 것이 적절치 않다는 판단에서이다. 이렇게 신서를 정의할 경우 단순한 사실 혹은 정보의 배포를 목적으로 하는 대상물(예컨대 신문, 잡지, 서적, 광고전단 등)은 신서에 해당하지 않는다고 할 수 있다.

물론 의미를 분명히 하기 위해 각안에 공히 ‘단, 전보, 수표와 금융기관 상호간에 오가는 증권, 신문과 정기간행물, 서적, 화물에 부수되는 침장과 송장 등은 신서에 해당하지 아니한다’라는 단서조항을 삽입하는 방안도 검토할 수 있다.

신서를 새롭게 정의할 경우, 현행 신서 정의가 안고 있는 ‘포괄성’의 문제는 어느 정도 해소될 수 있을 것으로 예상된다. 일단 주소가 기재되지 않는 통신문(대표적인 것으로 신문간지 형태로 전달되는 광고전단)은 신서에서 제외된다. 아울러 ‘특정인 또는 특정 주소의 송부 전제’가 지니는 의미에 충실할 경우 단순한 사실 혹은 정보

의 배포를 목적으로 하는 대상물(예컨대 신문, 잡지, 서적 등) 또한 신서에서 제외됨으로써, 현행과 비교할 때 신서의 범위가 대폭 축소되며, 결과적으로 신서의 개념 또한 한결 구체화된다고 할 수 있다.

이와 같은 선행 연구의 논의를 종합하여 본 연구에서는 신서의 정의를 다음과 같이 제안한다.

#### 【신서 재정의안】

신서 정의: 신서라 함은 특정인 또는 특정 주소로의 송부를 전제로 발송되는 유형의 ‘통신문’을 말한다.

이때 ‘통신문’은 의사전달을 위하여 문자·기호 또는 부호 등으로 작성된 것으로, 이를 기재한 매체는 반드시 종이일 필요는 없다.

단 전보, 수표와 금융기관 상호간에 오가는 증권, 신문과 정기간행물, 서적, 화물에 부수되는 침장과 송장 등은 신서에 해당하지 아니한다.

신서의 재정을 통해 현행 우편법시행령의 신서 정의가 지닌 확장성을 제한한다 하더라도 문제는 여전히 남아 있다. 우편법시행령 제3조에서 규정하고 있는 다섯 가지 신서전장권 적용의 예외 사항 가운데 부분적으로나마 서비스의 내용에 근거를 둔 것은 ‘국내에서 회사의 본점과 지점간 또는 지점상호간에 수발하는 우편물로서 12시간 이내에 배달이 요구되는 상업용 서류’ 한 가지로, 이것 말고는 서비스의 내용에 상관없이 취급대상물이 신서일 경우, 사송서비스의 우편시장 진입이 제한된다. 이는 앞서 언급한 것처럼 우편서비스가 이용자의 개별적 요구를 충족시킬 수 있는 서비스를 제공하지 못하는 상황에서는 이용자의 불편을 초래하는 요인이 된다.

따라서 신서가 새롭게 정의된다 하더라도 신서전장권이 적용되지 않는 예외 조항의 보완 필요성은 여전히 남는다. 신서전장권 적용 예외 규정은 우편시장 수요의 다양화·고도화 추세에 즉시 대응하는 사송서비스의 출현이 제한되지 않도록 하는데 초점을 맞추어야 한다. 그러기 위해서는 기본서비스에 대해서는 신서전장권을 인정하되 그 외의 부분에 대해서는 신서전장권이 적용되지 않는 방안을 모색해야 한다.

아울러 앞서 재정의된 신서는 다분히 통신문의 내용에 근거하는 것이라고 할 수

있는데, 봉합된 통신문의 경우 그 내용 확인이 현실적으로 용이하지 않다는 점을 고려할 때 신서전장권 예외 규정은 통신문의 내용 여부보다는 통신문의 형태, 규격, 요금 등을 기준으로 하는 것이 적절할 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 앞서 살펴 본 것처럼 EU Directive는 이러한 취지를 살려 유보영역을 설정하는 방식을 취하고 있다.

통신문의 형태, 규격, 요금 등을 기준으로 신서 전장권 적용의 예외를 규정하려 하는 경우 모색이 가능한 신서전장권 예외 규정은 다음과 같다.

**【신서전장권 적용예외 규정 안】**

정부 또는 그 대리인 이외의 신서송달을 금지하는 법의 예외를 인정한 단서조항에 의한 신서송달의 범위는 대상물 중량이 〇〇〇g 이상 또는 서비스 요금으로 우편의 기본서비스 요금의 〇〇배 이상에 해당하는 경우에 한한다.

이와 같은 신서전장권 예외규정 방식은 우선 우편 선진국의 추세와 부합하며, 우편시장의 이용자 변화요구에 민첩하게 부응하는 사송서비스에 의한 신규서비스의 개발 및 공급에 대한 구조적인 장애를 제거할 수 있다는 장점이 있다. 비싼 요금의 신규서비스는 신서전장권의 적용을 받지 않게 되기 때문이다. 또한 통신문 내용과 관계없이 신서전장권 제도를 유연하게 운영할 수 있다는 장점도 지니는 것이다.

신서전장권의 적용 예외를 이같이 규정할 경우의 과제는 신서전장권 적용 대상이 되지 않는 대상물의 중량을 얼마로 할 것인가와 요금의 배수를 얼마로 할 것인가에 관한 기준을 설정하는 것이다.

신서전장권의 적용 예외를 규정하는 것은 유보영역과 경쟁영역을 구분하는, 다시 말해 우편시장의 개방과 직접 관련되는 것으로 이러한 기준을 정할 때에는 그로 인해 우편사업자가 받게 되는 영향에 대한 세밀한 검토가 선행적으로 이루어져야 한다. 이때 유념해야 하는 것은 시장의 부분적인 개방에도 불구하고 우편사업자가 자신에 부과된 보편적 우편서비스 제공 의무를 무리 없이 수행할 수 있는 것이 보장될 수 있는 수준에서 이러한 기준이 설정되어야 한다는 것이다.

여기서 우편시장구조에 대한 규제 제도 정비를 논하면서 신서전장권 관련 규정의

개편을 검토하는 배경 또한 현행 신서전장권이 실효성을 상실하였다고 우려되는 상황에서, 신서전장권을 회복을 통해 보편적 우편서비스 제공 체제를 보호하겠다는 데 있는 것이다

원칙적으로 신서전장권은 보편적 우편서비스를 유지하기 위해 필요한 범위만큼으로 제한되어야 한다. 그러나 현실적으로 보편적 우편서비스 유지비용을 추정하는 것은 어려운 과제이다. 그리고 이것을 성공적으로 추정해 낸다고 해도 이를 충당하기 위해 필요한 신서전장권의 크기가 어느 정도인지를 파악하는 것 또한 쉬운 일이 아니다.

따라서 EU Directive도 언급하고 있지만, 우편시장 개방차원에서 유보영역을 축소해온 대부분의 나라에서 유보영역 결정 과정의 초점은 기존 상태에서 유보영역의 기준을 새롭게 설정할 때 우편사업이 받게 되는 영향(경쟁에 노출되는 시장의 규모)이 어느 정도이며, 그러한 영향에도 불구하고 우편사업자가 보편적 우편서비스를 유지하면서 사업을 영위할 수 있을 것인가의 여부에 맞춰지고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 기존 유보영역 아래서 수지균형 상태로 우편사업이 운영되어 왔다고 가정할 때, 유보영역 경계의 조정으로 상실하게 되는 시장 규모가 어느 정도이고, 그로 인해 예상되는 수익 감소는 우편사업이 내부적으로 소화할 수 있는 규모인가에 대한 판단에 따라 유보영역 기준을 설정해야 한다는 것이다.

따라서 여기서는 유보영역과 경쟁영역의 경계를 이루는 중량기준과 요금 기준을 따로 제시하지는 않는다. 이는 엄밀한 분석에 기초한 정책적 판단이 뒷받침 되어야 하는 것이기 때문이다.

신서전장권 관련 규정의 정비와 관련하여 끝으로 덧붙일 신서 취급을 우편사업자의 배타적 권리로 인정하는 것은 보편적 우편서비스의 유지를 위해 꼭 필요하다는 점을 법령상에 분명히 규정해야 한다는 점이다.

## 2. 경쟁 영역의 사송서비스 진입 절차 확립

우리 우편관련 법령은 우편시장 가운데 경쟁이 허용된 부분에 사송서비스가 진입하는 절차에 대해 따로 규정하고 있지 않다.

사송서비스와 우편서비스가 참여하게 경쟁하고 있는 택배와 국제특송 시장의 신규 사업자 진입은 우편과는 무관한 법령에 규정된 절차에 의해 이루어지고 있다. 물론 사송서비스의 대표격인 민간택배가 기본 의무 대상인 소포우편과 경합하고 있는 것을 들어 우편사업은 국가가 경영한다고 규정한 우편법 제2조 제1항을 반대 해석하여 우편법령의 면허나 허가를 취득하도록 하는 제도 정비를 모색할 수도 있으나, 이는 앞서 언급한 것처럼 기존 사업자의 적지 않은 반발이 예상되므로 실현 가능성이 거의 없어 보인다.

다만 우편법 제2조 제2항의 단서조항에 따라 신서를 취급하는 사송서비스에 대해서도 아무런 진입 절차를 규정하고 있지 않은 현행 우편관련 법령의 적절성에 대해서는 다시 검토할 필요가 있다. 앞서 언급한 것처럼 신서전장권의 실효성을 확보하기 위해 중량 및 요금 기준에 따른 신서전장권 관련 규정의 정비가 이루어지고, 그 결과 사송서비스가 합법적으로 취급할 수 있는 신서의 범위가 확대될 경우 신서를 취급하는 사송서비스의 우편시장 진입 절차는 구체적으로 정의되어야 한다. 신서의 취급은 기본적으로 보편적 우편서비스를 제공하고 있는 우편사업자의 유보영역에 속하기 때문이다.

1998년 12월 개정을 통해 삭제된 우편법시행령 제3조의 2는 동시행령 제3조에서 규정하고 있는 다섯 가지 신서전장권 적용의 예외 사항 가운데 부분적으로나마 서비스의 내용에 근거를 두고 있는 ‘국내에서 회사의 본점과 지점간 또는 지점상호간에 수발하는 우편물로서 12시간 이내에 배달이 요구되는 상업용 서류’를 취급하는 사송서비스를 ‘국내 상업용서류 송달업’이라 하여 정보통신부 장관이 필요한 지도·지원을 할 수 있도록 규정하고 있었다.

**【1998년 12월 개정전 우편법시행령】**

제3조의2(국내 상업용서류 송달업에 대한 지도·지원등) 정보통신부장관은 제3조 제5호의 규정에 의한 업무를 영위하는 자에 대하여는 우편사업의 건전한 발전을 위하여 필요한 지도·지원을 할 수 있다. [본조신설 1992·6·30]

이러한 지도·지원은 당시에 국내 상업용서류 송달업자가 우편시장에 진입하기 위해서는 일정한 절차가 존재하였음을 시사하는 것이며, 실제로 이들은 체신청에 신고를 해야만 우편시장에 진입할 수 있었다.<sup>72)</sup> 그러나 90년대 말 이루어진 규제 완화 조치의 일환으로 이들의 시장 진입 절차가 폐지되었고, 이들에 대한 지도·지원 등을 규정한 우편법시행령 조항도 폐지된 것이다. 진입 절차의 폐지 결과 보편적 우편서비스 제공의무를 부담하고 있는 우편사업자에게 중요한 의미를 지니는 신서 취급에 있어 우편서비스와 경쟁하는 사송서비스의 기초적인 현황 파악도 불가능한 상황이 초래되었다.

이와 관련하여 일본의 제도는 시사하는 바 없지 않다. 앞서도 언급한 바 있지만, 일본은 외관상 신서 취급을 사송서비스에 완전히 개방하고 있다. 다만 신서를 취급하려는 사송서비스(일본에서는 이를 ‘신서편’이라 한다.)는 전국에 걸쳐 우체통에 해당하는 ‘신서편차출상’을 설치하고, 주 6일 이상 배달을 수행해야 하는 등의 요건을 갖춘 후 총무성 장관의 허가를 거쳐야만 시장에 진입할 수 있게 되어 있다.<sup>73)</sup>

일본의 이러한 진입 절차는 현실적으로 사송서비스의 신서취급을 억제하는 역할

72) 본 연구에서는 당시 신고 제도의 근거를 법령을 통해 확인하지는 못하였다. 다만 당시 동업종에 종사하던 사업자의 소개 자료를 통해 체신청에 대한 신고절차가 존재하였음을 확인하였다.

([http://dev.jobis.co.kr/list\\_gi/gi\\_view\\_info.asp?guinid=106593021](http://dev.jobis.co.kr/list_gi/gi_view_info.asp?guinid=106593021))

73) 이는 일반신서편 시장에 참여하는 사송서비스에 대한 절차이다.(일본 민간사송업자에 의한 신서의 송달에 관한 법률 제6조 내지 제5조.) 법에 규정되어 있는 허가 요건에 따르면 일반신서편 사업자는 일본우정공사가 제공하는 보편적 서비스와 거의 유사한 수준의 서비스를 제공할 수 있어야만 시장에 참여할 수 있다. 따라서 사송서비스가 일반신서편 시장에 참여하는 것은 현실적으로 불가능할 것으로 판단된다.

을 한다. 따라서 우리의 신서전장권 규정을 본 연구에서 제안하고 있는 것과 같이 정비할 경우 일본에서의 시장 진입 절차를 그대로 따르는 것은 적절치 않을 수 있다. 다만 신서전장권 제도의 정비를 통해 사송서비스의 신서 취급 영역이 확대되는 경우 우리 항공법이 규정하고 있는 국제상업서류 송달업의 진입 절차 정도를 우편 관련 법령에 규정함으로써 신서시장에서 우편서비스와 경쟁하는 사송서비스의 현황을 파악하고 우편사업의 건전한 발전을 위하여 필요한 경우 이들에 대해 우편시장 규제 기관이 지도·지원을 할 수 있는 장치를 마련할 필요는 크다고 하겠다.

#### 【항공법】

제139조(상업서류송달업등) ①상업서류송달업·항공운송총대리점업 및 도심공항터미널업을 경영하고자 하는 자는 건설교통부령이 정하는 바에 따라 건설교통부장관에게 신고하여야 한다. 신고한 사항을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다.

②제1항의 규정에 의한 신고를 하고자 하는 자는 당해 신고서에 사업계획서를 첨부하여 건설교통부장관에게 제출하여야 한다.

#### 【항공법시행규칙】

제306조 (상업서류송달업의 신고) ①법 제139조제1항 전단의 규정에 의하여 상업서류송달업을 경영하고자 하는 자는 별지 제89호서식의 상업서류 송달업 신고서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 건설교통부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 담당 공무원은 「전자정부구현을 위한 행정업무 등의 전자화촉진에 관한 법률」 제21조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 법인등기부등본(신고인이 법인인 경우에 한한다)을 확인하여야 하며, 신고인이 확인에 동의하지 아니하는 경우에는 해당서류를 첨부하도록 하여야 한다.

1. 사업계획서
2. 삭제 <2006. 8. 18>
3. 예상사업수지계산서
4. 외국의 상업서류송달업체로서 50개이상의 대리점망을 가진 상업서류송달업체와의 계약체결 또는 3개대륙 6개국이상에의 해외지사설치를 증명하는 서류

②~③ 생략



### 제3절 우편시장 규제 기능의 설치 방안

#### 1. 우편시장 규제 기능과 관련한 상황의 이해

법령 정비를 통하여 우편서비스에 적합한 규제 제도가 만들어졌다고 해도, 규제 업무를 담당하는 조직이 분명하지 않다면 규제 제도는 작동하기 어렵다. 따라서 법령의 정비를 통해 규제 제도를 만들어가는 과정에서 반드시 규제 업무를 담당할 조직에 대한 준비가 수반되어야 한다.

앞서 살펴 본 것처럼 현행 우편관련 법령상 우편사업은 국가 독점인 까닭에 우편시장 규제 제도가 제대로 구축되어 있지 않고 규제를 담당하는 조직 또한 분명치 않은 게 현실이다. 우편시장에 대해 규제 기능을 수행한다면 이미 폐지된 조항이지만 앞서 인용한 1998년 이전 우편법시행령 제3조의 2를 들어 사업 관장부처인 정보통신부를 담당 조직이라 할 수 있다. 이는 사업운영 기관이 규제 기관이 됨을 의미한다. 사업 주체와 규제 주체의 미분리는 공정경쟁을 저해하는 조치로 간주될 소지가 크다. 앞서 건전한 규제원칙에 따른 우리 규제 제도 평가에서도 언급한 바 있지만 사송서비스의 우편시장(엄밀히 신서시장) 진출이 확대될 경우, 사업 주체와 규제 주체의 미분리는 사송서비스의 입장에서는 사실이 그러하지 않다 하더라도 규제의 공정성을 의심할 수 밖에 없는 여지를 제공하는 요소가 될 수 있음이 분명하다.

물론 현재 우리의 우편시장 규제 제도가 제대로 구축되어 있지 않은 관계로 사업 주체와 규제 주체가 동일하거나 없다고 하여도 현실적으로 크게 문제되지 않는다고 할 수도 있겠으나, 규제 제도 정비를 모색함에 있어 규제 기능의 설치에 대해 아무런 언급을 하지 않을 수도 없는 것이 사실이다.

원론적으로 경쟁의 심화가 예상되는 가운데 우편시장에 대한 효과적인 규제를 위해서는 시장에 참여하는 사업자와는 독립적인 관계에 있는 규제 기관의 설치가 강구되어야 한다고 언급하기는 쉽다. 그러나 현재와 같이 우편서비스가 정보통신부 소속기관의 지위에 있는 정부기업으로 운영되는 한편 우편관련 법령의 규제 조항이



우편서비스와 경쟁하는 대부분의 사송서비스에 대해 별다른 구속력을 갖지 못하는 상황에서 정부가 하는 사업만을 규제하기 위해 별도의 규제 기관을 설치하는 것은 어려운 일로 판단된다. 우편사업이 정부기업 형태로 운영되고 있음을 들어 감사원을 규제기관으로 하는 방안을 모색할 수 있다는 주장이 있을 수 있으나, ‘국가의 세입·세출의 결산검사와 행정기관 및 공무원의 직무를 감찰하여 행정운영의 개선향상을 기하는 것’을 임무로 하는 감사원을 우편시장의 규제기관으로 하는 것은 불가하다는 판단이다. 우편시장에는 규제 대상으로 정부기업으로 제공되는 우편서비스 뿐만 아니라 민간이 제공하는 사송서비스도 존재하기 때문이다.

제2장에서 현재의 상황이 유지되는 한 보다 일반적인 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률(사업자의 시장 지배적 지위의 남용과 불공정거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써, 창의적인 기업 활동의 조장과 소비자 보호, 그리고 국민경제의 균형 있는 발전도모 목적)’의 적용에 준하여 우편시장을 규제하는 방안을 검토할 수도 있다고 언급한 바 있다. 그러나 UPU 자료에 의하면 전기통신 규제의 일부로 우편시장 규제를 운용하는 국가의 제도 운영 사례에서는 적지 않은 문제가 관찰된다고 할 정도이니,<sup>74)</sup> 이 또한 우편서비스의 특성을 충분히 반영하는 성공적인 규제 제도의 정립에는 충분치 않을 수 있다.

중장기적으로는 사업자와는 독립적 관계에 있는 규제 기관의 설치 방안이 우편시장 규제의 틀 안에서 검토되어야 할 필요가 있음은 분명하다. 그러나 현 시점에서 우편시장 규제 기능을 구체적으로 어디에, 어떤 형태로 설치해야 할지에 대해 구체적인 방안을 제시하기에는 어려움이 없지 않다.<sup>75)</sup> 따라서 다음에서는 우편시장 규제

74) UPU, *Guide to Postal Reform and Development - Module II Universal Postal Service -*, 2004, p.16.

75) 전기통신 규제의 일부로 우편시장을 규제 하는 국가에서 우편시장 규제와 관련하여 만족스러운 성과를 보이지 않는다는 사례가 관찰되는 것은 해당국의 규제 기관이 전기통신과는 분명히 구분되는 우편서비스의 독특한 특성과 보편적 서비스에 대한 상이한 내용을 충분히 고려하지 않은데 기인하고 있음을 UPU는 분명히 밝히고 있다. 우리의 경우 최근 논의되고 있는 정보통신부와 방송위원회의 통합논

기능을 담당하는 조직의 역할과 구조와 관련한 몇몇 사항을 개략적으로 정리함으로써 중장기적으로 설치되어야 할 우편시장 규제기관 대강의 모습을 그려 보기로 한다.

## 2. 우편시장 규제 기관의 역할

우편시장 규제 기관은 정부부처 형태로 설치되는지 아니면 별도의 독립기관으로 설치되는지, 우편시장에 대한 규제만을 담당하는지 아니면 여타 공공서비스에 대한 규제의 일부로 우편시장을 규제하는지, 그리고 우편시장에 대해 법령에서 규정한 사항이 무엇인지에 따라 그 역할이 달라 질 수 있다. 그러나 일반적으로 우편시장 규제 기관의 역할은 법령에 규정된 우편사업자의 보편적 우편서비스 제공 의무가 제대로 이행되고 있는지를 감독하고, 우편시장에 참여하는 사업자가 법령상의 제 규정을 준수하고 있는지를 감시하며, 위반 사례가 발견될 경우 적절한 제재를 가하는 것으로 요약할 수 있다.<sup>76)</sup>

이같은 규제기관의 역할은 그것이 담당하는 기능과 권한에 의해 구체화된다. 규제 기관이 담당할 수 있는 기능은 <표 3-17>에서 볼 수 있는 EU의 사례에서처럼 보편적 서비스의 빈도, 보편적 서비스의 대상, 중량 한도, 유보영역의 범위, 면허 또는 일반 허가의 조건, 서비스 품질 기준 등에 관한 정책 결정을 위시하여 면허 또는 일반 허가, 보편적 서비스 요금, 회계의 분리, 보편적 서비스 품질, 고객 불만 처리, 보편적 서비스내의 교차 보조 등과 관련한 행정적 규제 활동까지 포괄할 수 있다. 그리고 이를 대별하여 우편시장에 대한 기능과 보편적 서비스에 대한 기능, 그리고

---

의 결과 우편사업 운영주체가 우편사업 주무 부처(Ministry; 정보통신부)의 소속기관(우정사업본부)이 아닌 다른 형태로 전환될 경우 제2장 말미에서 언급한 것처럼 우편사업 주무부처로 하여금 우편시장을 규제하도록 하는 것은 여전히 대안으로서 의미를 지닌다.

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

우편시스템의 보호를 위한 기능 등으로도 정리할 수도 있다.<sup>77)</sup>

우선 우편시장에 대해 규제 기관은 우편사업자의 유보영역에 대한 보호와 동시에 사송서비스가 진입할 수 있는 경쟁영역에서 공정한 경쟁이 이루어질 수 있도록 보장해야 한다. 독점영역과 경쟁영역의 회계 분리를 포함한 교차보조의 금지 등을 보장하는 활동이 여기에 해당한다. 또한 우편시장 규제 기관은 우편서비스와 사송서비스의 운영 효율성과 서비스 품질을 측정하여야 한다. 그리고 그 결과를 공개함으로써 이용자가 다양한 서비스 가운데 자신에게 가장 적합한 서비스를 선택할 수 있도록 도움을 주어야 한다.

둘째, 보편적 우편서비스와 관련하여 우편시장 규제 기관은 우편사업자로 하여금 이용자가 감당 가능한 가격으로 법령에서 규정하고 있는 최소한의 기준에 부합하는 서비스를 지속적으로 제공할 수 있도록 감독하여야 한다. 이는 우편사업자로 하여금 모든 이용자가 어떠한 차별적 대우 없이 보편적 우편서비스를 동등하게 이용할 수 있도록 하기 위함이며, 불가항력적인 상황을 제외하고는 어떤 상황에서도 우편물의 송달이 연기되거나 방해되지 않도록 하기 위함이다. 이를 위해 우편시장 규제자는 보편적 서비스에 대한 접근 가능성, 송달속도와 안전성, 우편사업자의 책임 등에 관한 상세한 규정을 정하거나 법령에 규정되어 있다면 고시할 책임을 져야 한다.

셋째, 우편시장 규제 기관은 우편시장에서 거래되는 서비스 요금에 대한 규제 업무를 수행해야 한다. 요금 규제의 대상은 일단 우편사업자에게 유보된 서비스, 즉 독점서비스가 된다. 그러나 앞서 EU의 사례가 보여주는 것처럼 경우에 따라서는 유보영역을 벗어난 보편적 우편서비스 요금에 대해서도 일정한 규제를 행할 수도 있다. 특히 경쟁영역이라 하더라도 시장이 완전한 경쟁 구조를 취하지 않고 있다면 보편적 우편서비스 해당하는 부문에 대해서는 사업자간 담합에 의한 요금의 왜곡을 막기 위해 유보영역에 준하는 요금 규제를 실시할 수 있는 것이다.

넷째, 우편시장 규제 기관은 우편사업자의 유보영역을 보호하기 위한 감시를 지

---

77) UPU, *Guide to Postal Reform and Development - Module II Universal Postal Service -*, 2004, pp.17~26.

속해야 한다. 사송서비스에 의한 우편사업자 유보영역의 침해는 보편적 우편서비스 제공 체제를 위협하는 행위로 간주하여 단속해야 하며, 이를 위해 경쟁영역에 진입하려는 사송서비스의 진입 절차를 효율적으로 관리하고, 시장에 진입한 사송서비스가 신고나 허가 요건, 우편관련 법령을 위반한 경우 엄격한 제재 조치를 취해야 한다. 다섯째, 우편시장 규제 기관은 보편적 우편서비스에 대한 이용자의 요구를 조사하고 분석함으로써, 보편적 우편서비스를 확보할 책무를 지고 있는 정부가 보편적 우편서비스의 발전을 도모하는 과정에서 발생하는 자문에 응하기 위한 준비를 갖추어야 한다.

끝으로 우편시장 규제 기관은 우편시스템의 보호와 관련하여 우편시장에 참여하는 사업자들로 하여금 이미 설정되어 있는 안전 기준을 따르도록 지속적으로 감시해야 한다. 이러한 조치는 우편네트워크의 물리적 통합을 유지하기 위함이며, 각종 테러나 위험물로부터 우편물, 우편시장에 참여하는 사업자의 종사자, 이용자 그리고 일반 대중의 안전을 보호하기 위한 조치 등으로 구체화된다.

규제기관이 이상의 기능을 효과적으로 수행하기 위해서는 우편시장에 참여하는 사업자를 대상으로 기존자료의 공개 및 지속적인 규제 관련 보고 요구를 할 수 있는 권한과 아울러 요금 규제, 벌금부과 등을 강제할 수 있는 권한이 법령에 의해 규정되어야 함은 재차 강조할 필요가 없는 것이다.

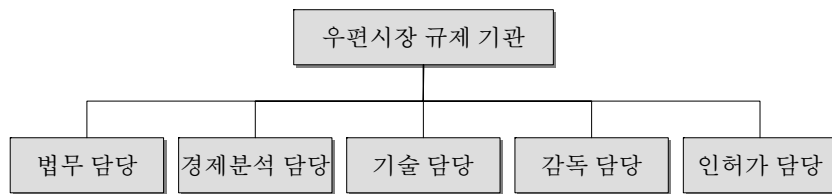
### 3. 우편시장 규제 기관의 조직 구조

우편시장 규제 기관의 조직 구조와 규모 또한 규제기관의 설치 형태와 우편관련 법령에 규정되는 규제 사항에 따라 모습을 달리 할 수 있는 것이지만, 앞에서 정리한 규제 기관의 역할에 비추어 볼 때 다음 그림에서 볼 수 있는 것처럼 최소한 법무, 경제분석, 기술, 감독, 인허가 등 5가지 영역의 담당이 존재하는 조직 구성을 제안할 수 있다.<sup>78)</sup> 물론 이러한 제안은 우편시장 규제 기관이 우편시장에 대한 규제만을 하

78) UPU, *Guide to Postal Reform and Development - Module II Universal Postal Service -*,

는 것을 전제로 한 것이다.

(그림 4-1) 우편시장 규제 기관의 조직 구조 예



법무 담당은 우편시장 규제 관련 법령 연구, 법령이 허용하고 있는 지침에 근거한 규제 규칙 제정, 국회와 행정부처에서 제기되는 우편관련 법령과 관련한 자문 요청에 대한 대응 등을 수행하는 조직이 된다. 법무 담당은 이 밖에 우편시장에 영향을 주는 인접 분야와 관련한 법령의 연구 등을 수행할 수도 있다.

경제분석 담당은 말 그대로 우편시장을 규제하기 위해 요구되는 경제적 판단의 기초자료를 제공하는 조직이 된다. 예상할 수 있는 가장 큰 과업은 보편적 우편서비스 유지비용을 추정하고, 우편시장에 참여하고 있는 사업자의 회계 시스템과 서비스 제공 원가 등을 분석하며, 요금 규제를 위해 요구되는, 예를 들어 요금규제가 요금 상한규제 방식으로 이루어진다면 우편사업자가 도달 가능한 효율성 수준을 파악하는 등의 작업을 수행한다.

기술 담당은 우편시장의 지속적인 발전을 위한 다양한 계획을 수립하는 업무를 수행하는 조직이 된다. 기본적으로 우편시장 조사를 통해 우편서비스의 개선을 가능케 할 수 있는 기술적 동향과 시장 동향을 파악하고, 시장에서 제공되고 있는 우편서비스와 사송서비스의 품질을 측정하며, 우편네트워크의 지속적 개선과 현대화를 위한 프로그램을 개발하는 등의 작업을 수행한다.

감독 담당은 우편관련 법령에 규정된 규제 사항을 우편시장에 참여하는 우편서비

스와 사송서비스가 제대로 준수하고 있는지를 감독·감시하는 업무를 수행하는 조직이 된다. 즉 우편사업자의 보편적 서비스가 법령에서 규정하고 있는 것처럼 제공되고 있는지와 우편시장에 참여하는 모든 사업자의 법령 준수여부를 모니터링 하는 것이 이 조직의 기본 업무이다. 아울러 모니터링 결과 규제 사항 위반 사례가 적발되는 경우 해당 사업자에 대한 적절한 제재를 하는 한편 이용자의 민원 및 시장 참여 사업자간 분쟁의 처리를 이 조직의 업무로 할 수 있다. 물론 감독 담당은 시장 모니터링만을 수행하고 위반 사례 제재, 민원 및 분쟁 처리 등은 법무 담당으로 하여금 수행토록 할 수도 있다. 설치되는 규제기관의 규모에 따라 법무 담당과 감독 담당을 통합한 조직을 구성할 수도 있는데, 이는 우편관련 법령에 규정되는 규제 사항의 내용과 범위에 따라 가변적인 것이다.

끝으로 인허가 담당은 우편시장에 참여하려는 사업자의 신고를 접수하거나 면허를 부여하고, 우편사업이 정부기업으로 운영되는 우리 경우는 해당하지 않겠으나 경우에 따라서는 보편적 우편서비스 제공자를 지정하는 업무를 담당하는 조직이 된다. 앞 절의 경쟁영역의 사송서비스 진입 절차에서도 언급하였지만, 현실적으로 우리의 경우 인허가 담당은 신서시장에 진입하려는 사송서비스의 신고를 처리하는 업무를 수행하게 될 것으로 예상할 수 있다. 인허가 담당은 우편시장에 진입하려는 사송서비스의 인허가 작업을 관리하고, 각종 증명서를 발급하며, 신고나 면허를 취득한 사업자에 대해 행사하는 자료 요청권 등을 활용하여 수집한 정보로 경제분석 담당의 분석업무를 지원하게 된다.

규제 기관이 무슨 역할을 수행하고, 어떠한 조직 구조를 지니던 간에 중요한 것은 규제의 공정성과 함께 규제 기관 운영의 자율성이 보장되어야 한다는 것이다. 공정성의 보장은 우선 사업 주체와 규제 주체의 분리로 달성될 수 있는 것이라고 간단히 말할 수 있지만, 운영의 자율성은 규제 기관장 선정, 규제 기관 운영 재원의 확보 등 다양한 주제에 대한 검토가 필요한 부분이다. 이에 관한 내용은 향후 진행될 연구의 과제로 남긴다.

## 제 5 장 결 론

우편서비스를 이용할 수 있는 권리가 인류의 기본권을 구성하는 것 가운데 하나라는 UPU의 입장을 따로 빌리지 않더라도 우편서비스가 우리 일상생활 전반에서 편의를 제공하고 있음은 부정할 수 없다. 그리고 별다른 불편없이 우편서비스를 이용할 수 있도록 할 책무가 국가에 있음은 현행 우편법령을 통해서도 확인할 수 있다. 보편적 서비스 서비스를 의무적으로 제공해야 하는 것은 우편사업자의 사업운영상 재량을 크게 제한한다. 그리고 이같은 제한은 적지 않은 유지비용의 발생으로 이어진다. 선행연구의 분석에 따르면 우리 우편사업자인 정부가 우체국에서 제공하는 대부분의 서비스를 보편적으로 유지하기 위해 부담하는 비용이 적어도 연간 1,500억원에 육박하고 있다. 문제는 이제까지 보편적 우편서비스를 너무 당연하게 누려왔기 때문에 이것이 위협받을 수도 있다는 점에 대해 누구도 별다른 관심을 표명치 않는다는 점이다.

우편서비스는 실제로는 사송서비스와 참여한 경쟁 관계에 있음에도 불구하고 형식상 정부가 독점하는 사업으로 간주되어 우편시장에 대한 규제 제도는 체계적으로 구축되지 못한 상태이다. 물론 이러한 현상은 우리만의 것이 아니며 EU 회원국을 중심으로 한 일부 우편 선진국을 제외하고는 대부분의 나라에서 공통적으로 안고 있는 문제이다.

우편사업 환경은 빠르게 변화하고 있다. 그리고 이러한 변화는 사업운영의 불확실성을 증폭시키고 있다. 사송서비스와 참여한 경쟁을 하고 있는 소포우편과 특급우편 뿐만 아니라 이제까지 우편사업자의 유보영역으로 규정되어온 신서 취급에 있어서도 현행 법령만으로도 불법으로 간주될 수 있는 사송서비스의 진입이 관찰되고 있으며, 이같은 진입 압력은 향후에도 계속될 것으로 보인다.

이러한 상황에서 현행 법령에서처럼 보편적 서비스 제공 의무를 선언적으로만 규

정해서는 향후 지속적으로 일정 수준의 우편서비스가 보편적으로 제공될 수 있다고 장담하는 것이 무리일 수 있다. 아무리 정부가 하는 사업이라 해도 사업 환경의 변화에 따라 불가피하게 증대되는 보편적 서비스 유지비용을 회피하기 위해 사업자 입장에서 서비스 수준을 하향 조정하거나 일부 서비스의 중단 등의 조치를 취하는 것은 별도의 재정 지원 방안이 강구되지 않는 한, 그리고 보편적 서비스에 대한 구체적 정의가 결여된 상황에서는 부득이 선택할 수밖에 없는 대안이 될 수도 있기 때문이다.

아울러 사송서비스가 진입할 수 있는 경쟁영역과 우편서비스의 유보영역간의 경계가 양 서비스간의 시비를 발생시킬 소지를 내포한 채 유지되는 한편 사송서비스가 시장에 진입하는 절차가 구체적으로 규정되지 않는 것은 보편적 서비스를 제공할 의무를 지닌 우편사업자의 사업 기반을 심각하게 훼손하는 위협요인이 될 수도 있다.

본 연구는 사업 환경의 변화와 그에 따른 우편사업 운영의 불확실성 증대에 대응하여 보편적 우편서비스 제공 체제를 보호하기 위한 우편시장 규제 제도 정비 방안을 도출하기 위해 수행한 것이다.

본 연구는 우편사업자에 대한 규제 제도 정비 방안으로 보편적 우편서비스의 구체화와 요금 규제제도의 정비 방안을 제시하고 시장구조에 대한 규제 제도 정비 방안으로 신서전장권 관련 규정의 정비와 사송서비스의 시장진입 절차 확립 방안을 제시하였다. 아울러 규제 제도가 제대로 기능할 수 있도록 하기 위해서는 독립적인 규제 기관의 설치가 필요하다는 제안을 하고 있다. 본 연구에서 다루어진 논의만으로 우편시장에 대한 규제 제도 전반의 정비 방안이 모두 제시된 것이라고는 생각하지는 않는다. 제3장의 EU 사례를 통해 볼 수 있는 것처럼 우편시장에 대한 규제 이슈는 이밖에도 매우 다양한 것이 존재하기 때문이다.

그럼에도 불구하고 본 연구에서 논의의 대상을 앞서의 몇 가지로 한정된 것은 정비가 필요한 우편시장 규제 제도 가운데 가장 시급한 부분이 이들이라고 판단했기 때문이다. 일례로 우편시장의 자유화가 더욱 진전되고 그 결과 사송서비스 제공자



의 우편네트워크 접근 필요성이 증대된다면 EU Directive 제4장에서 규정하고 있는 것처럼 양 서비스간의 네트워크 접근에 적용될 조건이 우편 시장 규제 제도의 틀 안에서 마련될 필요가 있다. 그러나 우리의 현실은 아직 이를 고민할 단계까지 다다르지 않았다고 판단했다는 것이다.

아울러 공정 경쟁을 실현하기 위해 회계의 투명성을 제고하고, 이용자를 보호하기 위해 규제 사항을 정비하는 것 등도 중요성 측면에 있어서는 본 연구에서 다루어진 주제에 못지 않다고 할 수 있으나, 시급성 측면에서 본 연구에서 다른 주제에 이어서 검토될 수 있는 것이라는 판단에서 후속 연구의 과제로 남겨 두었다. 이러한 판단에는 한 건의 연구를 통해 우편시장 규제 제도 전반의 정비가 가능한 방안을 모두 찾아내는 것이 무리일 수 있다는 현실인식과 함께, 백화점식으로 많은 방안을 한번에 제안할 경우 이를 정책으로 수용하는 과정에서 자칫 초점이 흐려질 수 있다는 우려 아닌 우려가 작용한 것이다.

이제까지 우편시장 규제 제도는 연구 주제로서 별다른 주목을 받지 못하였다. 그리고 보는 시각에 따라서는 별달리 주목할 필요가 없다고 판단할 수도 있는 주제임이 사실이다. 그러나 앞서 언급한 것처럼 향후에도 우편시장에 대한 규제 제도에 대해 과거와 비슷한 정도의 관심만이 표명될 경우 멀지 않은 장래에 보편적 우편서비스 제공 체제가 위협 받게 될 가능성 또한 큰 것이 사실이다.

본 연구는 최근 수년간 본인이 수행한 ‘우정사업 관련 법령·제도 정비에 관한 연구’, ‘사업 환경 변화에 따른 보편적 서비스 유지 방안 연구’, 그리고 ‘경쟁 환경하의 우편요금제도 발전 방안 연구’ 등에서 부분적으로만 언급될 수밖에 없었던 우편시장 규제 제도와 관련한 주제를 본격적인 연구로 소화했다는 점에 일단 의미를 부여할 수 있을 것으로 생각된다. 물론 본 연구를 통해 우편시장 규제 제도 전반의 정비를 가능케 하는 방안이 망라되었다고 생각지는 않는다. 다만 본 연구의 성과가 향후 진행될 다양한 관련 연구의 선행 연구로서 참조되는 동시에 사업 및 정책 환경 변화에 따라 언제라도 현안으로 대두 될 수 있는 우편시장 규제 제도 정비에 관한 정책 수립 과정에서 유용한 정책 자료로 활용되었으면 하는 바람이다.

## 참 고 문 헌

- 우정사업본부, 『우편통계편람』, 2005.
- 윤석환 외, 『고객지향적 우정사업 경영관리체계 구축방안 연구』, 2004.
- 주기인 외, 『WTO 우편시장 개방정책 및 협상전략 연구』, 정보통신정책연구원, 2003.
- 최중범 외, 『우정사업 관련 법령·제도 정비에 관한 연구』, 정보통신정책연구원, 2003.
- \_\_\_\_\_, 『사업환경 변화에 따른 보편적 서비스 유지 방안 연구』, 정보통신정책연구원, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『경쟁환경하의 우편요금제도 발전 방안 연구』, 정보통신정책연구원, 2005.
- 한국인터넷진흥원, 2005년 하반기 정보화 실태조사 요약보고서, 2006.
- 한영회계법인, 『우편서비스 원가분석 및 요금정책 개선방안』, 2005.
- 內閣官房郵政民營化準備室, 『諸外國の郵政事業の動向』, 2004.
- 郵政研究所, 『郵便のユニバーサルサービスの在り方に關する調査研究會報告書』, 2000.
- Adie, Douglas K., *Monopoly Mail Privatizing The United States Postal Service*, Transaction Publishers, New Jersey, 1989.
- Campbell jr., James I., Alex Kalevi Dieke, and Antonia Niederprum, *Main Developments in the European Postal Sector*, 2004.
- \_\_\_\_\_, *The Evolution of Regulatory Model for European Postal Services*, WIK, 2005
- \_\_\_\_\_, *Main Developments in the Postal Sector(2004 ~ 2006)*, 2006.

ComReg, *The Universal Postal Service Formulating a Working Definition*, 2005.

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.

\_\_\_\_\_, *Directive 2002/39/EC of the European Parliament and of the Council of 10 June 2002 amending Directive 97/67/EC with regard to further opening to competition of Community postal services*, 2002.

Gwartney, James and Robert Lawson, *Economic Freedom of the World 2006 Annual Report*, 2006.

President's Commission on the United State Postal Services, *Embracing the Future*, 2003.

Stiglitz, Joseph E., *Economics of the Public sector, 2nd ed.*, New York , W. W. Norton & Company, 1988.

UPU, *Memorandum on Universal Postal Service Obligations and Standard*, 2002.

\_\_\_\_\_, *Guide to Postal Reform and Development*, 2004.

\_\_\_\_\_, *Postal regulation0principle and orientation*, 2004.

\_\_\_\_\_, UPU Convention, 2004.

U.S. Code, Title 39.

<http://www.postcomm.gov.uk/>

● 저 자 소 개 ●

---

최 중 범

- 성균관대학교 무역학과 졸업
- 성균관대학교 경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원 책임연구원

김 효 정

- 이화여자대학교 철학과 졸업
- 서울대학교 경영학 석사
- 현 정보통신정책연구원 주임연구원

연구보고 06-16

우편시장의 합리적 규제 체계 정립방안 연구

---

---

2006년 12월 일 인쇄

2006년 12월 일 발행

발행인 석 호 익

발행처 정보통신정책연구원

경기도 과천시 주암동 1-1

TEL: 570-4114 FAX: 579-4695~6

인쇄인성문화

ISBN 89-8242353-6 94320

---

---

보급가 10,000원