

연구보고 05-16

경쟁 환경하의 우편요금제도 발전 방안 연구

최중범/김효정

2005. 11

서 언

우리나라에서 우편사업은 국가 독점으로 운영되고 있습니다. 그러나 우편사업이 제공하고 있는 서비스의 대부분은 다양한 대체 수단이 존재하는 관계로 실질적으로는 경쟁에 상당 부분 노출되어 있다고 할 수 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. 그리고 이는 우편시장이 급속히 경쟁적으로 변화하는 것을 의미합니다.

우편과 관련한 대부분의 제도는 사업의 국가독점을 전제로 구축·운영되어 왔다고 할 수 있으며, 우편요금제도 또한 예외가 아닐 것으로 생각됩니다. 사업 환경이 경쟁적으로 변화하는 가운데 독점을 전제로 한 제도, 특히 우편요금제도는 사업의 장래를 위협하는 요인이 될 수 있습니다.

물론 우편요금제도가 경쟁의 진전에 대응하면서 진화하고 있다는 것은 지난 1990년대와 2000년대를 거치면서 이루어진 다양한 제도 개편 사례를 통해 어느 정도 확인할 수 있습니다. 그러나 이러한 진화가 사업 환경의 급속한 변화 속도를 적절히 반영한다고 확신하기에는 우편요금제도에 관한 그간의 연구가 충분치 못하였다고 생각됩니다. 본 연구는 경쟁의 심화라는 환경 변화에 우편요금제도가 효과적으로 대응하고 있는지를 확인하고, 미진한 부분이 있다면 어떻게 보완할지를 탐구하고자 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 우편요금제도를 본격적으로 다룬 연구는 많지 않았습니다. 따라서 본 연구

를 통해 우편요금제도와 관련된 문제가 모두 해결되었다고는 할 수 없습니다. 오히려 본 연구를 통해 향후의 연구 과제가 무엇인지 노출되었다는 평가가 적절할 것입니다. 본 연구가 이후 진행될 관련 연구의 좋은 시작이 되었으면 하는 바램입니다.

2005년 12월
정보통신정책연구원
원 장 이 주 현

목 차

서 언	1
요약문	7
제1 장 서 론	25
제2 장 우편요금제도 형성의 개념적 토대와 사업 현황	28
제1 절 우편요금제도의 기반이 되는 주요 개념	28
1. 우편서비스의 정의	28
2. 우편사업의 독점	31
3. 보편적 우편서비스와 유보영역	34
제2 절 우리나라 우편사업 현황	38
1. 서비스의 구성	38
2. 우편사업의 신서전장권	42
3. 우편시장의 경쟁	45
제3 장 우편사업 요금제도 적합성 평가	48
제1 절 우편사업 요금제도 개관	48
1. 우편요금 및 우편수수료 현황	49
2. 우편요금 및 우편수수료 결정 절차	53
3. 우편사업 요금제도	56
제2 절 우편요금 규제제도 적합성 평가	59
1. 통상우편요금에 대한 규제	59
2. 통상우편요금 규제의 정당성	65
3. 주요국의 우편요금 규제제도	72

4. 적합성 평가 요약	78
제 3 절 우편요금제도와 요금 이론 검토	79
1. 전국단일요금제도와 cream skimming	79
2. 우편종별체제와 과부하요금 설정	88
3. 감액제도, 램지 요금설정, 그리고 경쟁	95
4. 적합성 평가 요약	102
제 4 장 우편요금제도 발전 방안	104
1. 우편요금제도 발전의 기본 방향	104
2. 우편요금 규제제도의 개선방안	106
3. 전국단일요금제도의 개선방안	110
4. 2-tier system의 개선방안	112
5. 감액제도의 개선방안	116
제 5 장 결 론	119
참고문헌	122
〈부 록〉 공공요금 산정 기준	124

표 목 차

〈표 2-1〉 기본우편역무와 부가우편역무	42
〈표 2-2〉 우체국택배 및 EMS의 매출액과 시장 점유율	47
〈표 3-1〉 현행 통상우편 요금표	49
〈표 3-2〉 현행 소포우편 요금표	50
〈표 3-3〉 우체국택배 요금표	51
〈표 3-4〉 주요 부가우편역무의 우편수수료	52
〈표 3-5〉 주요국의 우편요금 비교	53
〈표 3-6〉 우편요금 및 수수료 현황과 결정 절차	55
〈표 3-7〉 EU 국가의 우편요금 규제	70
〈표 3-8〉 주요국의 보편적 서비스 규정	81
〈표 3-9〉 통상우편의 물량감액을	96
〈표 3-10〉 통상우편의 구분감액을	97
〈표 4-1〉 보통우편의 구간별 송달 소요일수	115
〈표 4-2〉 EU 국가의 감액을	117

그림 목 차

[그림 3-1] 경쟁 시장에서 수요와 공급에 의한 가격의 결정	67
[그림 3-2] 독점 시장에서의 가격 결정	69
[그림 3-3] PRC의 요금 결정 과정	76
[그림 3-4] 전국단일요금제도에 의한 사회적 후생의 변화	82
[그림 3-5] 전국단일요금제도에 따른 비효율적 경쟁자의 시장 진입	86
[그림 3-6] 우편서비스의 확장과 분리 인식	100

요 약 문

제1장 서론

본 연구는 경쟁이 심화되는 상황에서 적절하지 못한 우편요금제도를 운영하고 있으므로 해서 보편적 서비스를 제공해야 하는 우편사업이 위협받고 있을 수 있다는 우려에서 출발한 것이다. 그리고 이러한 우려가 이미 현실로 대두되었다면 이를 해소하기 위한 방안은 무엇인가를 탐구하고자 하였다.

본 연구는 그간 우편요금제도 자체를 대상으로 한 선행 연구가 많지 않았던 관계로 종합적 시각에서 이를 이해하는 것이 용이치 않다는 현실을 고려하여, 현행의 우편요금제도를 우선 정리하였다. 검토 대상은 우편요금 결정 과정을 규정하는 요금 규제 제도, 우편요금 부과 방식인 전국단일요금 제도, 우편요금 부과 기준이 되는 우편물 종별체계, 그리고 경쟁과 밀접한 관련이 있을 것으로 판단되는 감액제도 등이다. 본 연구는 이들 우편요금제도의 내용과 현실적 의미를 정리하고, 현실에 비추어 개선이 요구되는 부분, 우편사업의 발전을 위해 정비가 필요한 부분 등을 구체화 한 후, 이들 부분의 개선 방안을 제시하였다.

제2장 우편요금제도 형성의 개념적 토대와 사업 현황

최근 우편사업은 경쟁의 심화, 이메일과 같은 전기 통신 수단에 의한 대체 등 많은 변화를 경험하고 있으며, 이에 대응하기 위해 각종 제도를 위시한 사업운영 방식 등에 다양한 변화를 시도 중에 있다. 본 연구는 이러한 시도의 일환으로 우편요금제도 측면에서 모색할 수 있는 변화의 방향을 도출하고자 수행된 것이다.

본 장은 사업 환경 변화에 대응한 우편요금제도의 발전 방향을 도출하기에 앞서

우편에 대한 독자의 기본적 이해를 돕기 위해 작성된 것이다.

제1절 우편요금제도의 기반이 되는 주요 개념

우편서비스는 ‘공공우편사업자가 통신문, 서적, 카타로그, 신문, 정기간행물 및 상업적 가치의 유무를 불문한 소형 물품 등의 물건을 수집, 구분, 운송하여 물건에 기재된 수취인에게 배달하는 서비스’로 정의할 수 있다.

우편서비스가 공공우편사업자에 의한 송달을 전제로 하는 것이라는 데서 짐작할 수 있듯이, 대부분의 나라에서 우편사업은 국가, 국가가 소유하는 회사에 의해 독점된다. 근대우편 성립이후 우편사업에 국가가 개입하는(즉, 사업을 국가 등이 독점하는) 배경은 국민 누구나가 커다란 불편 없이 기본 통신수단으로 우편을 이용할 수 있도록 하기 위해서인 것으로 해석된다.

일반 대중에게 기본적인 통신수단을 제공한다는 것은 우편사업이 보편적 서비스를 제공하고 있음을 시사한다. 이때 보편적 우편서비스는 개념적으로 ‘국내에서 모든 주민이 감당할만한 요금 수준에서 합리적으로 접근할 수 있는 일정 수준의 우편 서비스’로 정의할 수 있다.

우편사업자가 보편적 우편서비스 유지 의무를 부담한다고 할 때, 특정 서비스가 적자라 하더라도 이를 중단할 수 없다. 그러나 사업을 적자 상태에서 지속적으로 유지한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 대부분의 나라에서는 보편적 서비스 제공의무를 부담하고 있는 우편사업자에게 특정한 서비스 공급에 대한 배타적 권리를 부여함으로써 보편적 우편서비스 유지의무에 따른 비용을 충당토록 하고 있는데, 이같은 배타적 권리의 대상이 되는 것을 유보 서비스(reserved service)라 한다.

유보 서비스의 설정은 우편이 취하고 있는 특수한 요금 구조와도 밀접한 관련을 지닌다. 우편요금은 대부분의 나라에서 전국단일요금 형태를 취하고 있는데, 이같은 요금 구조하에서 시장진입에 대한 별다른 규제가 없을 경우 크림스키밍(이하, cream skimming)이 우려된다. 이를 방지하기 위한 수단으로 유보서비스의 설정은 의미가 있다. 전국단일요금제도는 우편요금제도를 검토하면서 빼놓을 수 없는 요소

가 된다. 아울러 유보 서비스는 우편사업자가 실질적으로 독점력을 행사하는 부분 이므로, 혹시 있을지도 모를 독점의 폐해로부터 이용자를 보호하기 위해 적절한 요금 규제 방안이 강구되어야 한다. 본 절에서 보편적 서비스와 유보 서비스에 대해 따로 언급하는 것은 바로 이러한 이유에서 이다.

제2 절 우리나라 우편사업 현황

우리 우편법 제 2조의 규정에 따라 국가가 경영하는 우편사업이 제공하는 서비스는 우선 취급하는 대상에 따라 대별된다. 우편서비스에 대한 정의를 통해 짐작할 수 있듯이 우편사업이 제공하는 서비스는 통신문, 카타로그, 신문 등을 취급대상으로 하는 통상우편과 소형의 포장물을 취급대상으로 하는 소포우편으로 구분된다. 아울러 우리 우편서비스는 우편물 송달에 소요되는 기간을 기준으로 빠른우편과 보통우편으로 구분된다. 이렇게 네 가지로 구분되는 우편서비스를 우편법에서는 기본역무로 규정하고 있다. 그리고 우리 우편사업은 기본역무에 부가 또는 부수하여 다양한 서비스를 제공하고 있는데 이를 부가역무라 한다.

우편물의 발송인 또는 수취인은 우편물 송달의 대가로 우편관서에 ‘우편요금’을 납부하여야 한다. 그런데 현행 법령은 부가우편역무를 이용하는 경우 이용자는 ‘수수료’를 납부하여야 한다고 규정함으로써, 기본우편역무를 이용하는 대가로 지불하는 ‘우편요금’과 부가우편역무를 이용하는 대가로 지불하는 ‘수수료’를 구분하고 있다. 우편요금과 우편수수료의 구분은 요금결정 절차 등을 달리한다는 측면에서 우편요금제도를 검토함에 있어 주목할 필요가 있는 부분이다.

한편 보편적 우편서비스 제공 의무를 부담함에 따라 우리 우편사업자는 특정한 서비스의 공급에 대한 배타적 권리를 갖는데, 이를 ‘신서전장권(信書專掌權)’이라 칭한다.

대부분의 나라에서 보편적 서비스 제공의무를 부담하고 있는 우편사업자에게 유보 서비스된 서비스는 신서의 취급에 국한하고 있다. 그러나 우리가 극히 제한된 경우를 제외하고 신서 취급 전반에 대해 우편사업자의 전장권을 인정하는 것과는 달

리 주요국에서는 EU Directive의 규정에서 볼 수 있는 것처럼 일정한 중량과 요금 기준을 설정하고 일정 기준을 벗어난 신서는 꾸리에서서비스도 취급할 수 있도록 허용하는 것이 최근의 추세이다.

반면 우편소포의 대상이 되는 소형의 포장물은 우편사업자의 전장권 대상이 아니므로, 꾸리에서서비스가 시장에 들어와 사업을 수행하는 것이 문제가 되지 않는다.

‘신서전장권’이 적용되지 않는 부분에서 우편과 유사한 서비스를 제공함으로써 우편과 합법적으로 경쟁하는 사업자, 즉 꾸리에서서비스는 다양한 형태로 존재한다. 아울러 신서전장권을 엄격히 해석할 때 불법적으로 우편과 경쟁하고 있다고 할 수 있는 사업자도 존재하고 있다.

꾸리에서서비스에 대한 규제는 거의 없는 실정으로 해당 시장의 규모나 경쟁 정도를 파악하는 것은 현실적으로 어려운 과제이다. 다만 우정사업본부에서 수립한 『우정사업경영합리화 기본계획(2005~2007)』에 해당 시장에서 우체국이 차지하는 비중이 제시되고 있는데, 이를 통해 해당 시장의 경쟁 정도를 가늠할 수 있을 따름이다.

이상의 논의에서 주목해야 할 것은 우편사업에 있어 보편적 서비스와 유보 서비스의 대상이 일치하지 않는다는 것이다. 즉 통신문과 소형의 포장물 전반이 보편적 서비스 대상임에 반하여, 우편사업자에게 유보된 서비스는 통신문(신서)의 처리에 한정된다.

제 3 장 우편사업 요금제도 적합성 평가

우리나라의 우편 요금제도는 우편사업이 정부기업으로 운영되고 있으며, 보편적 서비스 제공 의무를 부담하고 있다는 기본적 특성, 그리고 이러한 기본적 특성에서 연유한 것으로 볼 수 있는 특정 사업 부분에 대한 배타적 권리의 존재 등에 의해 영향을 받으면서 구축·발전되어 왔다.

본 장에서는 우리 우편요금의 현황을 정리하고, 우편요금제도를 구성하는 우편요금 규제제도, 우편요금 구조, 우편종별 체계, 그리고 감액제도 등의 현실적 의미와

이의 근거가 되는 이론적 배경을 정리한 후, 다음 장에서 도출할 우편요금제도 발전 방안의 단초가 되는 현행 우편요금제도의 문제를 정리한다.

제1절 우편사업 요금제도 개관

현행 기본우편역무 요금은 통상우편, 우편소포, 우체국택배로 세분되어 설정되어 있다.

통상우편은 송달속도, 중량 및 규격준수 여부에 따른 차등만이 있을 뿐 송달 거리나 발송·수취지 등을 반영한 차별적 요금이 적용되지 않고 있다. 즉 통상우편에는 전국단일요금제도가 적용되고 있다는 것이다.

소포우편은 종래의 보통과 빠른우편의 구분은 없어지고, 등기소포와 보통소포로만 구분된다. 소포우편은 통상우편과는 달리 중량 및 규격뿐만 아니라 발송과 수취가 동일지역에서 이루어지는가의 여부에 따라 요금이 차등된다. 따라서 우편요금 부과 방식이라 할 수 있는 전국단일요금이 소포우편에 대해서는 더 이상 적용되지 않는다.

우체국택배는 등기소포에 방문접수가 부가된 서비스로 중량 및 발송·수취지에 따라 등기소포요금보다 500원에서 1,500원 높게 책정되어 있다.

특정한 부가서비스가 부가된 우편역무를 이용하는 경우 이용자는 ‘원칙적’으로 송달되는 대상과 속도에 따라 책정된 기본우편역무 요금에 서비스별로 1,500백원 내외로 설정된 부가서비스 수수료를 가산한 이용 대가를 지불해야만 한다. 그러나 이러한 원칙은 2000년 소포방문접수 서비스가 본격화되면서 일부 완화되었으며, 2005년 1월 소포우편의 요금체계가 바뀌면서 대폭 약화되었다. 요금 및 수수료 부과 원칙의 변화는 전국단일요금제의 폐지와 함께 소포우편이 꾸리에서서비스와 경쟁 상태에 있는 것과 무관하지 않은 조치로 해석된다.

우편법 제 19조에 따르면 정보통신부장관이 우편요금을 정하는 것으로 되어 있으나, 물가안정에관한법률에 따라 정보통신부장관이 요금을 정할 때에는 재정경제부장관과의 협의를 필요로 한다. 다만 국내외 소포, 국제특급우편(EMS), 그리고 우편

환요금과 우편수수료는 우정사업운영에관한특례법의 관련 규정에 의거 재정경제부장관과의 협의 절차를 거치지 않아도 되는 특례를 인정받고 있다. 이처럼 우편요금 및 수수료 결정과정의 특례를 인정하는 것은 해당 서비스가 민간부문과 경쟁관계에 있다는 현실 인식에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 아울러 이러한 법제도적 정비가 이루어진 결과, 앞서 살펴 본 것처럼 소포우편요금에서 전통적 우편요금 부과방식인 전국단일요금제도가 폐지되었고, 요금에 수수료를 부가하는 원칙의 완화가 가능하였다고 할 수 있다. 결과적으로 현재 우편서비스에 대한 요금규제는 통상우편에 대해서만 이루어지고 있다.

제2 절 우편요금 규제제도 적합성 평가

통상우편요금은 공공요금의 범주에 들어 재정경제부의 『공공요금 산정기준』에 의거 산정한 후, 재정경제부장관과의 협의를 거쳐 결정하는 것으로 되어 있다.

경제적 규모가 비슷한 다수의 수요자와 다수의 공급자가 참여하여 거래가 이루어지는 경우에는 거래에 참여하는 수요자 전체의 구매의사를 나타내는 시장수요와 공급자 전체의 공급의사를 나타내는 시장공급이 균형을 이루는 점에서 가격이 결정되며, 이처럼 시장수요와 시장공급이 균형이 되는 상태에서 결정된 ‘경쟁균형’에 의한 가격과 거래량은 거래 당사자 모두에게 최소한 손해는 주지 않으면서 적어도 그 일방에게는 이익을 가져다주는 것이 된다. 만일 요금규제 등에 의해 경쟁균형에서 요금을 결정할 수 없게 된다면, 사회적 후생의 감소가 불가피하다. 따라서 소포우편의 경우 요금을 정보통신부장관이 정할 수 있도록 함으로써 시장에 의한 요금 결정 가능성을 확대한 것은 사회적 후생 향상 측면에서 바람직한 현상이라 할 수 있다.

그러나 통상우편은 앞서 언급한 것처럼 신서전장권에 의해 우편사업자가 독점하고 있다. 이처럼 독점적 지위에 있는 공급자는 경쟁에서와는 달리 가격수용자가 아니라 설정자가 될 수 있다. 요금규제가 없을 경우 우편사업자는 ‘독점균형’ 수준으로 우편요금을 결정하게 되며, 그 결과 사회적 후생의 저하가 우려된다. 이와 같은 사회적 후생의 저하 가능성은 통상우편에 대한 요금규제를 정당화하는 근거가 된

다. 아울러 우편서비스의 공공성을 중시하여 사회적으로 바람직한 수준까지 우편서비스가 소비되도록 하거나, 소비자의 소득 수준이나 계층에 상관없이 최소한의 소비를 보장할 필요가 있다는 점이 통상우편 요금규제의 배경으로 작용하고 있다.

현재 통상우편에 적용되는 요금규제는 총괄원가 보상방식에 의한 보수율규제(rate of return regulation)이다.

보수율규제란 규제 기관이 제시한 요금체계 아래서 사업을 영위할 때 사업 결과로부터 얻을 수 있는 기업의 투자수익률이 규제당국이 정한 적정 투자보수율과 같아지도록 만드는 수준에서 서비스별 요금을 책정하는 규제 방식을 의미한다. 다시 말해 보수율규제 하에서는 특정 기업의 요금기저(rate base)에 대한 총수입에서 영업비용을 차감한 이익의 비율인 보수율(rate of return)이 규제 기관이 정한 적정보수율(fair rate of return)을 넘지 않도록 요금 책정이 제한된다.

보수율규제는 규제기관이 사업자의 영업활동에 관하여 충분한 정보를 얻을 수 있을 때 비교적 단순한 형태로 배분적 효율성을 달성할 수 있으며, 보편적 서비스 제공 등 비경제적 목적의 달성을 용이하게 한다는 강점을 지닌다. 그러나 보수율규제에서는 사업자가 재화나 용역을 공급하는데 소요되는 비용을 전부 보상받게 되므로 비용을 절감하려는 인센티브가 없을 뿐만 아니라, 재화나 용역의 제공에 필수적이 지 않은 행위로 인한 비용이 과도하게 발생하는 상황을 억제할 수 없다는 약점을 지닌다. 아울러 규제 대상 사업자가 우편사업의 경우처럼 통상우편과 소포우편 등 복수의 서비스를 제공하고, 양 서비스의 경쟁 정도가 상이한 상황에서 독점인 통상우편 요금에 대해서만 보수율규제를 적용하고 경쟁인 소포우편 요금에 대해서는 별다른 규제를 하지 않는 경우 우편사업자는 요금 결정 단계에서 독점 서비스로부터 경쟁 서비스로의 상호보조를 가능하게 하려는 유인을 갖게 됨으로써, 경쟁부문의 왜곡을 배제할 수 없다.

따라서 우편사업자가 독점하고 있는 것으로 간주되는 통상우편에 대한 요금 규제의 불가피성이 인정된다 하더라도, 장기적으로는 EU의 일부국가에서 시행하고 있는 요금상한규제와 같은 유인규제 방식의 도입을 검토할 필요가 있을 것으로 생각

된다.

일찍이 영국은 보수율규제의 한계를 인식하고 우편사업에 대해 요금상한규제를 실시하고 있다. 영국에서도 요금상한규제를 시행하면서 생산성 증가율을 어느 수준으로 정할 것인가에 대해 어려움을 겪었다고 인정하고 있지만, 수년간의 시행 결과 사업자에게 효율성 향상에 대한 직접적이고 강한 인센티브를 부여함으로써, 고객에게 실질적인 요금 인하 효과를 안겨 주었으며, 우편사업의 효율성 또한 개선되는 성과를 실현하였다고 밝히고 있다.

제3 절 우편요금제도 적합성 평가

1. 전국단일요금제도와 cream skimming

전국단일요금제도는 말 그대로 발송지와 수취지가 상이함에도 불구하고 요금 측면에서 어떠한 차별 없이 일률적인 요금을 부과함을 의미한다. 전국단일요금제도에서는 우편요금이 한계비용이 아닌 평균비용에 기초하여 설정되므로 후생의 악화가 불가피하다. 그럼에도 불구하고 우편이 전국단일요금도제를 채택하고 있는 것은 이로 인한 창구에서의 거래비용 절감이 후생의 저하를 충분히 상쇄할 수 있다는 경제적 논리가 작용한 것으로 판단된다. 아울러 우편요금에 지역적 차별을 없애므로써 보편적 우편서비스를 구현한다는 이념적 측면도 무시할 수 없는 요인으로 생각된다.

그러나 전국단일요금제도의 현실적인 문제는 경쟁에 매우 취약하다는 것이다. 전국단일요금제도 아래서는 특정 구간에서는 원가를 하회하는 수준의 요금이 부과되고 다른 구간에서는 원가를 상회하는 요금 부과가 불가피하다. 문제는 원가를 상회하는 요금이 부과되는 구간이다. 해당 구간은 송달거리가 짧거나 배달 여건이 양호하여 우편서비스 생산 원가가 상대적으로 낮은 구간이다. 이러한 구간은 시장진입을 시도하는 신규사업자의 표적이 된다. 만일 시장진입에 대한 별다른 제약이 없다면 cream skimming이 발생하고, 결국 우편사업자는 송달거리가 멀거나 배달 여건이 열악하여 생산 원가가 상대적으로 높은 구간만을 대상으로 서비스를 제공하는 상황

을 피할 수 없게 된다.

전국단일요금제도가 우편물 접수 단계의 거래비용을 줄임으로써 낮은 수준의 우편요금 부과가 가능하게 하였다는 사실을 전적으로 부인할 수는 없다. 그러나 창구에서의 거래비용은 서비스 이용자의 구성, 서비스 이용 방식, 접수창구에서 활용할 수 있는 장비 등에 의해 가변적인 것이다. 최근 우편물 구성이 기업이 발송하는 다량우편 중심으로 변화하고 있다. 기업이 다량으로 발송하는 우편물(선구분우편물)에 대해서는 발송지와 수취지를 구분하여 요금을 부과하더라도 생각하는 것만큼 창구의 거래비용이 증대되지 않을 수도 있다. 물론 아직은 신서전장권에 의해 통상우편 시장에 경쟁자가 진입하는 것은 어느 정도 억제되고 있어, 경쟁 환경에서 전국단일요금제도가 노정하는 취약성이 심각한 문제로 대두되지 않는다고 할 수도 있다. 그러나 전국단일요금제도하에서 비효율적 경쟁자의 시장진입을 원천적으로 봉쇄하는 방안으로 독점의 유지만을 주장하기 보다는 합리적인 요금 부과 방식의 도입을 통해 이를 해결하려 시도하는 것은 한 번 검토해 볼만한 사안이라 생각된다.

2. 우편종별체계와 과부하요금 설정

우리 우편서비스는 취급 대상에 따라 통상우편과 소포우편으로 대별되며, 이는 다시 송달속도에 따라 빠른우편과 보통우편으로 구분된다. 여기서 주목해야 할 것은 송달속도가 우편서비스를 기본적으로 구분하는 핵심 요소라는 점이다. 전통적으로 우편물 종별체계는 우편물의 내용 및 형태를 기준으로 구성되는 것이고, 우리도 1994년 송달속도를 기준으로 한 현행 종별 체계(이하, 2-tier system)가 도입되기 이전까지는 그러하였다.

내용 및 형태를 기준으로 한 우편물 종별체계를 속도를 중심으로 개편한 것은 다양한 의미를 지니는 것이며, 우편요금이 우편물 종별체계에 따라 결정된다는 점에서 요금제도 측면에서 지니는 의미 또한 크다.

요금제도 관점에서 2-tier system의 의미는 우편요금에 과부하요금제(peak load pricing)의 개념이 원용되고 있다는 것이다.

우편물 처리 프로세스를 매우 단순화하면, 집배원의 입장에서 하루 가운데 일이 집중되는 시간대를 가려낼 수 있으며, 대체로 당일 배달할 우편물이 배달 우체국에 도착한 시점부터 집배원이 배달을 나가게 될 때까지 이에 해당된다. 2-tier system의 도입은 아침에 도착한 우편물 가운데 당일 배달로 연결되는 우편물이 집배원의 순로구분작업 과정에서 우연히 선택될 수밖에 없었던 과거의 상황을 이용자의 분명한 요구에 따라 선택되도록 변화시켰다는데 의미가 있다. 즉 이용자가 빠른우편으로 발송한 우편물을 우선하여 당일의 배달로 연결되도록 하였다는 것이다. 빠른우편에 대해서는 과부하기에 우선 취급한 것을 근거로 보통우편에 비해 비싼 요금ی 부과되고 있는데, 이러한 점에서 2-tier system이 과부하요금제적 요소를 지닌다고 할 수 있다. 문제는 과부하요금제를 시행하면 과부하기가 변한다는 것이다. 현재 빠른통상우편이 전체 통상우편에서 차지하는 비중은 매우 작는데, 이는 과부하기가 변하였음을 시사하는 것이다. 이러한 점을 고려할 때 현재 일각에서 진행 중인 빠른통상우편의 유지 필요성 여부에 대한 검토 작업은 의미를 지니는 것이다.

3. 감액제도, 램지 요금 설정, 그리고 경쟁

감액제도는 우편이용의 편의와 우편물의 원활한 송달을 확보할 수 있는 방법으로 발송하는 다량의 우편물에 대해 요금 등의 일부를 감액해 주는 제도로 물량감액과 구분감액으로 구분된다.

물량감액은 지역적으로 있을 수 있는 문화적 격차 해소의 수단이라는 취지에서 ‘문화우편’으로 분류될 수 있는 정기간행물과 서적을 대상으로 한 감액과 많은 물량을 발송하는 다량우편물과 홍보우편물(이하 다량우편물)에 대한 감액으로 구분된다. ‘문화우편’에 대한 감액은 우편사업이 보편적 서비스 제공의무를 부담하고 있다는 측면에서 정당성이 인정되나, 다량우편물에 대해서는 추가적인 설명이 필요하며, 이때 램지 요금 설정(Ramsey Pricing)이 주효할 것으로 생각된다.

램지 요금 설정은 요금을 불가피 한계비용에서 이탈하여 설정하게 될 때, 사회적 후생의 저하를 최소화하는 방안으로 모색되는 것으로 개별 서비스의 요금마진율이

수요탄력성의 비율과 반비례하도록 요금을 설정하면 사회적 후생의 손실이 최소화 된다는 역탄력성 법칙(inverse elasticity rule)을 내용으로 한다. 다량우편물의 발송주체가 기업이며, 기업의 수요가 개인의 수요에 비해 가격에 민감하게 반응할 것이라는 점(수요탄력성이 크다는 점)에서 다량우편물에 대한 감액은 램지의 정당성이 인정된다. 그러나 램지의 정당성은 효율성 측면에서는 인정될 수 있을지 몰라도 공정성(fairness) 또는 형평성(equality) 측면에서는 시비가 발생할 수 있다.

구분감액은 우편사업자가 수행해야 하는 업무를 이용자 또는 이용자를 대행하는 자(이하, 이용자)가 수행하여 우편물을 접수시키는 것에 대한 보상이다. 전통적 우편서비스를 수집, 구분, 운송, 배달의 개별 활동으로 분리하여 인식하면, 우편물을 접수시키기 이전에 이들 활동 가운데 배달을 제외한 한두 가지 활동을 스스로 처리한 이용자는 우편사업의 일을 대신 처리해주는 협조자인 동시에 경쟁자가 될 수 있는 것이다. 따라서 구분감액제의 강화는 특성상 향후에도 일정 기간 경쟁이 제한적으로 밖에 이루어지지 않을 것이라고 예상할 수 있는 통상우편부문에 경쟁을 도입한 것과 유사한 효과를 기대할 수 있게 하는 조치이다. 물론 우리의 구분감액제는 이러한 효과를 기대할 정도로 발전된 것은 아니다. 따라서 구분감액을 강화하는 조치가 요구된다 할 수 있다. 다만 이때 유의할 것은 비효율적 경쟁자가 시장에 진입하는 것을 방지하는 한편 우편사업의 재정적 부담이 추가되지 않도록 감액율을 합리적으로 결정해야 한다는 점이다.

제 4 장 우편요금제도 발전 방안

1. 발전의 기본 방향

우리나라 우편요금제도는 우편시장을 둘러싸고 진행된 경쟁 심화를 반영하여 1990년대를 거치면서 크게 변화하였다. 이제 우편사업자가 독점하고 있는 것으로 간주되는 통상우편 요금을 제외하고는 요금규제는 사실상 존재하지 않는다. 따라서

우리의 우편요금제도는 경쟁의 심화라는 환경 변화에 대응하여 나름의 발전을 이룩해 왔다고 평가할 수 있다. 그러나 개선의 여지가 전혀 없다고도 할 수 없다. 향후 우편시장의 경쟁이 지금보다는 더욱 진전될 것이 예상되므로, 당장의 필요 보다는 미래를 대비한다는 측면에서 우편요금제도의 발전 방안을 모색할 필요가 있다.

우편요금제도 발전의 기본 방향은 경쟁의 확대에 대비하여 사업운영 주체가 요금 결정의 자율성을 최대하도록 하는 것이라 할 수 있다.

2. 우편요금 규제제도의 개선방안

우리 통상우편 요금은 총괄원가 보상방식에 따른 보수율규제를 받고 있다. 그러나 요금조정은 물가안정예관법률에서 정보통신부 장관과 재정경제부 장관간의 ‘협약’을 통해야만 이루어질 수 있는 것으로 규정되어 있다. ‘협약’ 절차는 그 과정을 체계화하거나 구체화하기 어려우며, 협약 과정에서 재정경제부 장관의 관심은 소관 부처의 성격, 이러한 절차를 규정하고 있는 ‘물가안정예관법률’의 명칭 등을 감안할 때 물가안정 측면에 집중되리라는 것은 쉽게 예상할 수 있는 일이다. 결과적으로 우편요금 조정을 통해 자원배분의 효율성을 제고한다거나 사회적 후생의 저하를 최소화한다는 등의 목표는 소홀해질 가능성이 크다.

이러한 가능성을 배제하는 한편 보수율규제가 지니고 있는 ‘사업자에게 어떠한 비용절감 유인도 제공하지 못한다’는 단점을 해소할 수 있는 방안으로 요금상한규제(price cap regulation)의 도입을 검토할 필요가 있다.

요금상한규제는 원칙적으로 소비자물가 상승률만큼 요금인상을 허용하되, 생산성 증가로 말미암은 비용 절감부분을 요금 조정에 반영한다는 것이다. 요금상한규제를 시행할 경우 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. 아울러 요금상한규제 시행은 사업자가 요청한 요금인상률이 규제 기관이 설정한 요금인상률의 범위 내에 있으면 사업자의 요금인상안을 자동적으로 승인하는 제도이므로, ‘단순하지만 구체적인 규칙에 근거한 규제’가 자동적으로

로 이루어지게 됨으로써 규제비용의 절감이라는 성과를 기대할 수 있게 된다.

요금상한규제를 위해서는 우편사업의 내재적 효율성을 파악하는 것이 힘든 과제이다. 따라서 요금상한규제의 도입은 바로 실현될 수 없을 수도 있다. 다만 장기적으로 이의 도입을 예정하고, 선행 작업으로 우편사업의 내재적 효율성을 측정하기 위한 다양한 시도를 행할 필요가 있다. 현재 우편사업의 내재적 효율성을 파악하지 못한다 하더라도 그것은 이제까지 관련 정보가 크게 필요치 않은데 기인한 것이지 파악이 불가능함을 의미하는 것은 아니기 때문이다.

3. 전국단일요금제도의 개선방안

우편요금제도로써 전국단일요금제도가 지닌 장점이 분명히 존재하므로, 이를 전면적으로 폐지하는 것은 불가능할 것으로 판단된다. 만일 우편물의 발송지와 수취지를 구분하여 거리별, 지역별로 다른 요금을 부과한다면, 창구에서는 적정요금을 부과하기 위해 번잡한 업무를 수행해야 한다. 그러나 감액대상 우편물이 전체 우편물에서 차지하는 비중이 이미 절반을 넘어서고 있으며, 앞으로도 계속 확대될 것이라는 전망은 전국단일요금제도의 운영에 있어 변화를 모색할 수 있는 환경을 조성하는 것 또한 사실이다. 감액대상 우편물은 기본적으로는 기록취급이 되지 않는 것이지만 감액요건을 구비한 발송인이 감액을 받기 위해서는 수취지역별로 선구분하여 우편물을 접수시키는 것이 보통이다. 따라서 선구분된 우편물을 대상으로 수취지역의 특성(발송지로부터의 거리 또는 배달밀도 등)에 따라 우편요금을 차등 적용하더라도 창구업무를 크게 증대시키지 않을 수도 있기 때문이다. 물론 감액대상 우편물에 대한 전국단일요금 적용의 부분적인 포기는 보편적 서비스의 구현이라는 측면에서 문제가 제기될 소지가 없는 것은 아니다. 그러나 보편적 우편서비스에 있어 이용자의 감당가능성을 결정짓는 것은 전국단일요금제도 그 자체이기보다는 요금의 저렴성이라고 할 수 있다. 합법적이든 불법적이든 경쟁이 존재하는 상황에서 우편서비스가 전국단일요금제도를 고집함으로써 시장을 상실하고, 시장 상실로 요금인상이 촉발되고, 요금인상은 더 큰 시장 상실로 이어지는 일련의 악순환이 예상된다.

다면 전국단일요금제도를 포기하는 것이 보편적 우편서비스를 유지하는데 더 효과적인 선택이 될 수 있는 것이다.

4. 2-tier system의 개선방안

2-tier system에 의한 우편물 종별체계를 구성한 결과 드러나고 있는 문제 가운데 하나로 빠른통상우편 물량이 과소하다는 것을 지적할 수 있다. 빠른우편의 점유비가 4.3%로 낮은 수준에 머물고 있는 것은 과부하요금제가 적용될 경우 이용자가 이에 반응하여 이용 시기를 조정함으로써 과부하가 변화한다는 것과 관련이 있어 보인다. 2-tier system 도입 이후 10년이 경과하면서 절대적인 요금 수준을 낮추었음에도 불구하고 빠른우편 물량 점유비가 현 수준이라는 것은 ‘동일한 요금수준이라면 몰라도 굳이 비싼 요금으로 빠른우편을 이용할 필요가 없다’는 이용자의 인식이 확고함을 드러내는 것인 동시에, 2-tier system을 통해 통상우편에 과부하요금제의 개념을 적용하려는 시도가 난관에 봉착하였음을 시사하는 것이라 할 수 있다.

한편 2-tier system 도입 초기라 할 수 있는 1997년 서비스별 원가계산에 따르면 보통우편에 대한 빠른우편의 통당 원가는 1.18배였으나, 2004년에는 1.56배가 되었다. 이는 보통우편과 빠른우편이 동일한 서비스지만 수요 패턴을 고려하여 요금을 차별적으로 적용한다는 논리를 펴기가 더 이상 곤란해졌음을 드러내는 것이다.

따라서 보통우편과 빠른우편은 과부하요금제적 성격을 지닌 2-tier system으로 접근하기 보다는 수요와 생산 구조를 달리하는 별도의 서비스로 인식하는 것이 적절하다는 판단이다. 이러한 판단에 따를 경우 기본서비스는 보통우편으로 단일화하는 방안을 검토할 수 있다. 그리고 이러한 검토는 앞서 제기한 요금제도적 측면에서 2-tier system이 내포하는 개선 필요성에 대응하는 조치가 될 수도 있다.

5. 감액제도의 개선방안

감액제도의 운영과 관련하여 감액율이 합리적으로 결정되었는가의 여부는 정확한 판단이 어려운 문제이다. 그러나 ‘문화우편’에 대한 감액율은 논외로 하더라도,

다량우편이나 홍보우편에 대한 감액율은 효율성 측면뿐만 아니라 공평성 측면에서도 재검토가 필요할 것으로 판단된다.

물량감액은 수요탄력성이 큰 이용자에게 낮은 요금을 부과한다는 램지 요금 설정의 논리 이외에는 감액율 설정을 뒷받침할 뚜렷한 논거를 찾기 어렵다. 다만 감액제도가 효율성 측면에서 램지적 정당성을 인정할 수 있더라도 여전히 공평성 측면에서는 시비가 발생할 소지가 있다는 점을 다시 한번 상기할 필요가 있다. 따라서 이러한 시비의 소지를 없애기 위해 차제에 물량감액과 구분감액을 통합하여 일정한 물량 이상을 선구분해 올 경우에 한 해 감액율을 적용하는 ‘명실상부한 구분감액제’ 도입을 내용으로 하는 감액제도 개편을 검토할 필요가 있다.

‘명실상부한 구분감액제’는 우체국을 대신하여 이용자가 수행한 활동에 대한 보상으로 감액제도를 운영한다는 의미로 효율성 측면뿐만 아니라 공평성 측면에서도 정당성을 인정받을 수 있는 것이다. 이때 감액율은 우편사업자가 해당 활동을 수행할 때 발생하는 한계비용에 일치시키면 되는 것으로 감액율 또한 합리적 기준위에 용이하게 결정될 수 있게 된다. 아울러 ‘명실상부한 구분감액제’는 본격적인 경쟁의 도입이 제한될 수 있는 우편분야에 경쟁 도입에 준하는 효과를 기대할 수 있게 함으로써 우편사업의 효율성을 크게 개선하리라는 예상도 가능하다.

제5장 결 론

서론에서도 언급하였지만, 본 연구는 경쟁이 심화되는 상황에서 적절치 못한 우편요금제도를 운영하고 있으므로 해서 보편적 서비스를 제공해야 하는 우편사업이 위협받고 있을 수도 있다는 우려에서 출발한 것이다. 그러나 우리 우편요금제도에 대한 우려는 상당 부분 그간 우편요금제도 자체에 대한 연구가 많지 않았던 관계로 대상을 소상히 알 수 없었던 것에 기인한 것이었다. 우리 우편요금제도는 경쟁심화라는 환경 변화에 대응하면서 나름대로 발전하여 왔다고 할 수 있다. 그러나 이것이 개선의 여지가 전혀 없음을 의미하는 것은 아니다. 특히 향후 우편시장의 경쟁이 지

금보다는 더욱 진전될 것이 예상되므로, 당장의 필요보다는 미래를 대비한다는 측면에서 우편요금제도의 발전 방안을 모색할 필요가 있다.

본 연구에서는 우선 우편요금 규제방식 도입의 검토 필요성을 제기하였다. 현재 시행되고 있는 보수율규제는 우편사업자로 하여금 생산성 향상의 아무런 유인도 제공할 수 없다는 측면에서 개선을 검토해야 한다는 것이다. 아울러 요금조정과정에서 요구되는 재정경제부장관과의 협의 절차를 ‘단순하지만 구체적인 규칙에 근거한 규제’로 대체하는 것을 검토해야 한다는 것이다. 이러한 취지를 잘 살릴 수 있는 규제 방식으로 본 연구는 일부 우정선진국에서 채택하고 있는 요금상한규제를 제안하였다.

전국단일요금제도는 전면적으로 폐지하는 것은 불가능해 보인다. 그러나 감액우편물을 대상으로 수취지역의 특성(발송지로부터의 거리 또는 배달밀도 등)에 따라 우편요금을 차등 적용하는 것은 창구업무를 크게 증대시키지 않는 것이 확인된다면 이들에 대해 전국단일요금제도를 완화하는 조치를 취할 필요가 있다.

2-tier system은 과부하요금설정의 개념을 내포하는 것인데, 빠른우편의 점유비가 낮은 수준에 머물고 있다는 점을 감안할 때, 2-tier system을 통해 우편에 과부하요금제의 개념을 적용하려는 시도가 난관에 봉착하였음을 시사하는 것이라 할 수 있다. 따라서 본 연구는 2-tier system을 고집하기 보다는 기본서비스를 보통우편으로 단일화하는 방안을 검토할 것을 제안하였다.

감액제도의 운영과 관련하여 감액율이 합리적으로 결정되었는가의 여부는 정확한 판단이 어려운 문제이고, 공평성 측면에서는 시비가 발생할 있다. 따라서 본 연구에서는 차제에 물량감액과 구분감액을 통합하여 일정한 물량 이상을 선구분해 올 경우에 한 해 감액율을 적용하는 ‘명실상부한 구분감액제’ 도입을 내용으로 하는 감액제도 개편을 검토할 필요가 있다고 제안하였다. ‘명실상부한 구분감액제’는 우체국을 대신하여 이용자가 수행한 활동에 대한 보상으로 감액제도를 운영한다는 의미로 효율성 측면뿐만 아니라 공평성 측면에서도 정당성을 인정받을 수 있는 것이다.

우편요금제도 자체에 대한 연구가 많지 않았던 상황에서 본 연구가 일거에 우편

요금제도가 안고 있는 문제를 모두 구체화하고 이의 완전한 개선방안을 제시한다는 것은 기대하기 어려운 일일 것이다. 따라서 본 연구에서 다루어진 내용은 그 자체로 완결된 것으로 볼 것이 아니라 추후 이루어질 왕성한 관련 연구의 출발점을 제공하는 것으로 이해되었으면 하는 바람이다.

제1장 서론

최근 들어 독일이나 네덜란드처럼 우편사업을 운영하는 회사를 민간이 소유하는 경우가 생기는 하였지만, 아직까지 대부분의 나라에서 우편사업은 국가 또는 국가가 소유하는 회사가 독점적으로 운영하고 있으며, 우리나라도 예외는 아니다.

사업을 국가가 독점하고 있어서인지 그간 우편요금에 관한 연구는 요금조정을 위한 원가계산을 내용하는 것이 수차례 진행되었을 뿐, 우편요금제도 자체를 내용으로 하는 것은 찾기 힘든 실정이다. 본 연구는 우편요금제도 자체를 대상으로 하고 있다. 연구대상을 우편요금제도로 한 것은 우편사업이 경험하고 있는 사업 환경의 변화와 무관하지 않다.

모두에서 우편사업은 국가 등이 독점적으로 운영한다고 하였지만, 우편사업자가 제공하는 서비스 가운데 법적으로 독점이 보장되는 것은 신서취급에 국한된다. 그리고 이처럼 제한적인 독점부문에서 조차 불법으로 서비스를 제공하는 것으로 의심되는 민간사업자가 존재하고, 최근에는 이메일이라는 강력한 대체 수단이 등장함에 따라 경쟁이 날로 심화되고 있다.

경쟁의 심화는 사업이 독점상태에서 운영되고 있다는 전제 아래 구축되고 발전되어온 우편요금제도가 사업운영에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 우려를 낳기에 충분하다. 일례로 전통적인 우편요금 부과방식이라 할 수 있는 전국단일요금제도는 경쟁이 허용되는 상황에서 크림스키밍(이하, cream skimming)을 야기함으로써 우편사업자의 사업기반을 급속히 약화시키는 요소로 작용할 수 있다. 아울러 독점을 전제로 하는 강력한 요금규제는 요금 조정 또는 요금 부과 과정에서 우편사업자의 재량 행사를 불가능하게 함으로써 경쟁에 효과적으로 대처하는 것을 어렵게 하는 요인이 될 수도 있다.

본 연구는 경쟁이 심화되는 상황에서 적절치 못한 우편요금제도를 운영하고 있으

므로 해서 보편적 서비스를 제공해야 하는 우편사업이 위협받고 있을 수 있다는 우려에서 출발한 것이다. 그리고 이러한 우려가 이미 현실로 대두되었다면 이를 해소하기 위한 방안은 무엇인가를 탐구하고자 하였다.

본 연구는 그간 우편요금제도 자체를 대상으로 한 선행 연구가 많지 않았던 관계로 종합적 시각에서 이를 이해하는 것이 용이치 않다는 현실을 고려하여, 현행의 우편요금제도를 우선 정리하였다. 검토 대상은 우편요금 결정 과정을 규정하는 요금 규제제도, 우편요금 부과 방식인 전국단일요금제도, 우편요금 부과 기준이 되는 우편물 종별체계, 그리고 경쟁과 밀접한 관련이 있을 것으로 판단되는 감액제도 등이다. 본 연구는 이들 우편요금제도의 내용과 현실적 의미를 정리하고, 현실에 비추어 개선이 요구되는 부분, 우편사업의 발전을 위해 정비가 필요한 부분 등을 구체화 한 후, 이들의 개선방안을 제시하였다.

본 연구의 보고서는 서론과 결론을 포함하여 모두 5개의 장으로 구성된다.

제2장에서는 사업환경 변화에 대응한 우편요금제도의 발전 방안 도출에 앞서 우편에 대한 독자의 기본적인 이해를 돕기 위해 우편요금제도와 불가분의 관계에 있는 우편사업의 독점과 그 배경, 보편적 서비스와 유보영역 등의 개념을 정리하였다. 아울러 제2장에서는 우리 우편서비스의 구성, 신서전장권 및 우편시장의 경쟁 현황을 간략히 정리하였다.

제3장에서는 현행 우편요금제도의 특징과 문제를 정리하였다. 현행 요금 구조와 요금 결정과정의 규제 내용, 통상우편요금 규제의 정당성, 보수율 규제의 장단점을 규제와 관련하여 검토하였다. 아울러 제3장에서는 전국단일요금제도의 의미와 경쟁 환경이 도래할 경우 노정될 수 있는 문제, 과부하요금설정의 성격을 지니고 있는 보통과 빠른우편으로 구분되는 우편서비스 종별체계가 지니는 의미와 운영성과, 그리고 램지요금설정의 성격을 지니는 감액제도의 의미와 경쟁과 관련하여 감액제도가 지니는 가능성 등을 정리하였다.

제4장에서는 앞서 요금제도를 검토하면서 문제로 지적된 내용의 개선 방안을 제시하였다. 우선 규제 측면에서는 보수율 규제가 지닌 문제를 해소하기 위한 새로운

규제 방식의 도입 검토 필요성을 제기하였으며, 경쟁 환경이 진전될 경우 전국단일 요금제도가 노정할 수 있는 한계를 극복하기 위해 무엇이 가능한지를 정리하였다. 한편 제4장에서는 과부하요금설정의 성격을 지니고 있는 현행 우편물 종별체계의 운영결과 과부하가 변하였다고 판단되는 상황에서 보통우편과 빠른우편에 대해 어떠한 입장을 취할 것인가와 함께 경쟁에 대응하는 수단인 동시에 경쟁을 실질적으로 확대하는 수단으로서의 성격을 지닌 감액제도의 발전 방안을 제시하였다.

제5장은 결론이다.

제 2 장 우편요금제도 형성의 개념적 토대와 사업 현황

우편서비스는 실물의 통신문 또는 소형의 포장물을 수집, 구분, 운송, 배달하는 서비스를 지칭하는 것으로, 대부분의 나라에서 정부 또는 소유구조 등에 의해 국가의 직접 통제를 받는 사업자에 의해 제공되어 왔다. 우편사업은 대부분의 나라에서 공공적인 성격을 강하게 지닌 가운데 운영되고 있으며, 국민의 기본적인 통신 욕구를 해소해 주는 동시에 해당국의 사회문화적, 정치적, 경제적 통합을 이루는데 필수 불가결한 하부구조로 인식되고 있다. 따라서 우편요금제도 또한 이러한 인식의 토대 위에 구축되고 발전되어 왔다고 할 수 있다.

그러나 최근 우편사업은 경쟁의 심화, 이메일과 같은 전기 통신 수단에 의한 대체 등 커다란 변화를 경험하고 있으며, 이에 대응하기 위해 사업운영 방식을 위시한 각종 제도에 다양한 변화를 시도 중에 있다. 본 연구는 이러한 시도의 일환으로 우편요금제도 측면에서 모색할 수 있는 변화의 방향을 도출하고자 수행된 것이다.

본 장은 사업 환경 변화에 대응한 우편요금제도의 발전 방향을 도출하기에 앞서 우편에 대한 독자의 기본적 이해를 돕기 위해 작성된 것이다.

제 1 절 우편요금제도의 기반이 되는 주요 개념

1. 우편서비스의 정의

모두에서 우편서비스를 ‘실물의 통신문 또는 소형의 포장물을 수집, 구분, 운송, 배달하는 서비스를 지칭하는 것’이라 하였지만, 이것으로 오늘날 우리가 접하는 우편서비스를 정의하는 데는 다소 문제가 있다. 민간이 제공하는 퀵서비스나 택배서비스처럼 우편서비스와는 분명히 구별되지만, 실물의 대상을 수집, 구분, 운송하여 격지의 수취인에게 배달하는 서비스가 존재하기 때문이다.

따라서 우편요금제도에 대한 본격적인 검토를 위해서는 민간이 제공하는 퀵서비스나 택배서비스와 구별되는 우편서비스에 대한 정의가 필요하다. 우편서비스에 대한 구체적인 정의를 위해서는 EU가 역내 우편서비스의 시장 확대 및 서비스 품질 향상을 도모할 목적으로 제정한 EU Directive¹⁾를 살펴 볼 필요가 있다.

EU Directive 제2조 제1항은 우편서비스(postal service)를 ‘우편물(postal item)의 수집, 구분, 운송 및 배달과 관련된 서비스’로 정의하고 있다. 이러한 정의는 앞서 ‘실물의 통신문 및 소형의 포장물’을 ‘우편물’로 대체한 것과 같다. 따라서 우편서비스를 정의함에 있어 ‘우편물’이 무엇인가를 규정할 필요가 있다. EU Directive 제2조 제3항은 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.

EU Directive의 우편물 정의에서도 송달의 대상은 모두에서 언급한 ‘실물의 통신문 또는 소형의 포장물’ 범주를 벗어나는 것은 아니다. 주목해야 하는 것은 우편물이 ‘보편적 서비스 제공자에 의한 송달’을 전제로 하고 있다는 점이다. 즉 보편적 서비스 제공자 이외의 자에 의해 송달되는 물건은 우편물이 아니라는 것이다.

이때 주의해야 하는 것은 우편물에 대한 EU Directive의 이와 같은 정의가 단순히 EU의 우편사업 현실을 반영하고 있다는 점이다. 우편사업은 대부분의 나라에서 국가 또는 소유구조 등에 의해 국가의 직접 통제를 받는 사업자(이하, 공공우편사업자)에 의해 제공되어 왔다. 따라서 우편사업이 운영되어 온 역사적 배경을 염두에 두고 EU Directive의 우편물 정의를 수정하면 ‘공공우편사업자에 의해 송달되는 수취인의 주소·성명이 기재된 물건으로 통신문뿐만 아니라…… 우편소포’ 정도가 될 수 있다. 그럼에도 불구하고 EU Directive가 우편물을 ‘공공우편사업자에 의한 송

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

달'을 전제로 하지 않고 '보편적 서비스 제공자에 의한 송달'을 전제로 하고 있는 것은 독일과 네덜란드 등의 EU 국가에서 보편적 서비스를 제공하는 우편사업자가 이미 기업화되었을 뿐만 아니라 소유지분이 민간에 절반 이상 매각되어 더 이상 소유구조를 통해 국가의 직접 통제를 받지 않게 됨으로써 '공공'이라는 수식이 적절치 않다는 판단에 따른 것으로 해석된다. 그러나 거의 모든 나라의 공공우편사업자가 보편적 서비스 제공의무를 부담하고 있다는 점을 감안할 때, 우편물을 정의함에 있어 '공공우편사업자'에 의한 송달을 전제로 하는 경우와 '보편적 서비스 제공자'에 의한 송달을 전제로 하는 경우에 있어 서비스 제공 주체의 소유 구조를 제외하고는 실질적인 차이는 없다고 할 수 있다.²⁾

다음으로 주목할 필요가 있는 것은 우편물이 '수취인의 주소·성명이 기재된 물건(item)'이라는 점이다. 다시 말해 주소·성명 또는 이를 대신할 수 있는 기호 등에 의해 수취인을 특정하는 정보가 기재되지 않은 물건은 우편물이 될 수 없다는 것이다. 대표적인 것이 신문간지 형태로 집으로 배달되는 광고전단이 있는데, 동일한 광고 전단이라 해도 봉투 또는 띠지와 같은 소정의 매체에 수취인이 특정되는 경우 해당 전단은 우편물이 될 가능성을 지니지만, 수취인이 특정되지 않는다면 이는 우편물이 될 수 없다는 것이다.

2) 우편사업에 있어 서비스 제공 주체의 소유 구조는 아직까지는 의미를 지닌다. GATS의 서비스부문 분류표(Services Sectoral Classification List(MTN.GNS/W/120))에서 우편서비스(postal service)는 전기통신서비스(telecommunication service), 꾸리에서비스(courier service), 시청각서비스(audiovisual service)와 함께 통신서비스(communication service)를 구성한다. 이 가운데 꾸리에서비스는 우편서비스와 유사한 것으로 소정의 물품을 수집, 구분, 운송하여 배달하는 서비스를 의미한다. 이때 우편서비스와 꾸리에서비스는 사업 운영 주체를 민간이 소유하는가 아니면 국가가 소유하는가에 따라 구분된다. 이에 따라 경우 민간이 제공하는 퀵서비스나 택배서비스는 꾸리에서비스에 해당하는 것이다. 물론 이러한 구분은 EU의 일부 국가에서 실현된 우편사업 운영주체의 민영화를 반영하지 못하는 것이다. 이러한 점이 WTO의 통상협상에서 서비스 분류 기준에 대한 논의가 계속 진행중에 있는 배경이다. 이에 대한 상세한 내용은 주기인 외, 『WTO 우편시장 개방 정책 및 협상전략 연구』, KISDI, 2003, pp.70~72를 참고할 수 있다.

본 연구에서는 이상의 논의를 종합하고 우리나라의 우편사업 운영 체제 등을 감안하여 우편서비스를 ‘공공우편사업자가 통신문, 서적, 카타로그, 신문, 정기간행물 및 상업적 가치의 유무를 불문한 소형 물품 등의 물건을 수집, 구분, 운송하여 물건에 기재된 수취인에게 배달하는 서비스’로 정의한다.

2. 우편사업의 독점

우편서비스가 공공우편사업자에 의한 송달을 전제로 하는 것이라는 데서 짐작할 수 있듯이, 일반적으로 우편사업은 국가 또는 국가가 소유하는 회사에 의해 독점된다. 다만 일부국가에서 민간이 소유하더라도 보편적 서비스 제공의무를 부담하는 사업자에 의해 독점되고 있으나 이는 아직까지 예외에 속한다고 할 수 있다.

우리의 경우 우편법 제 2조에 ‘우편사업은 국가가 경영하며 정보통신부장관이 이를 관장한다’라고 규정함으로써 우편사업의 국가 독점을 천명하고 있다.

독일이나 네덜란드와 같은 예외가 발생하기 시작하였지만, 우편사업을 국가 또는 그 대리인이라 할 수 있는 국가가 소유하는 회사가 독점하는 데는 다양한 배경이 존재한다.

경제적 관점에서 특정한 사업을 국가 또는 그 대리인이 독점함으로써 시장에 개입하는 것은 시장실패의 우려 때문이다.

민간부문의 경제주체인 가격과 기업은 시장에서 결정된 재화(용역 포함)의 가격을 척도로 하여 제각기 효용 및 이윤의 극대화를 추구한다. 이러한 경제주체들의 분권화된 이기적 경제행위는 ‘일정한 조건이 충족될 경우’ 효율적인 자원 배분을 가져다준다. 그러나 가격을 신호로 한 분권화된 경제행위가 항상 자원의 효율적 배분을 기약하는 것은 아니다. 즉 시장이 자원을 효율적으로 배분하는 기능을 다하지 못하는 경우가 존재한다는 것이다. 이를 시장실패라 일컫는데, 시장실패가 우려되는 경우 공공부문의 주체인 국가(정부)의 개입 여지가 발생한다. 시장실패의 원인으로는 산업의 자연독점성 등에 따른 경쟁 실패, 외부성, 시장의 불완전성, 정보의 불충분, 재화의 공공재적 속성 등 미시적 요인과 실업 및 인플레이 같은 거시적 요인 등을 들

수 있다.³⁾

우편사업을 국가 또는 그 대리인이 독점하는 배경으로 이들 요인 가운데 일부가 작용하였으리라는 추측이 가능하다. 그러나 우편사업에 국가가 개입하는 배경으로 가장 쉽게 언급되는 ‘우편서비스는 공공재적 속성을 지닌다’는 주장조차도 엄밀한 의미로는 적절치 않다는 점에서 우편사업에 대한 국가 개입의 배경을 경제적 관점에서만 설명하는 것은 한계를 지닌다.

공공재는 재화나 용역의 속성상 시장에 의해서는 전혀 공급되지 않거나 공급된다 하더라도 매우 불충분한 양만이 공급되어 대체로 공공기관에 의해 공급될 수밖에 없는 재화나 용역을 지칭하는 것이다. 재화나 용역의 공공재적 속성은 비경합성(nonrivalry)과 비배제성(nonexcludability)으로 요약된다.

비경합성은 한 개인의 소비가 타인의 소비를 저해하지 않는다는 의미로 동일한 공공재를 여러 사람이 동시에 소비할 수 있다는 점에서 사적재(private goods)와 구분된다. 비경합성을 달리 표현하면 ‘추가적인 한 사람이 공공재를 소비할 수 있도록 하는데 따른 한계비용이 무시할 만큼 작다’라는 것이다.

비배제성은 특정인이 공공재를 사용하는 것을 효과적으로 막을 수 없다는 의미로 일단 특정 공공재가 한 개인이나 집단에 공급될 경우 그 혜택으로부터 다른 개인이나 집단을 배제시킬 수 없다는 것이다. 만일 배제를 시도할 경우 많은 비용이 발생하게 된다. 공공재를 공급함에 있어 특정인이나 집단의 배제가 어렵다는 점은 소비자가 사적재의 경우처럼 소비의 대가를 기꺼이 지불하려고 하지 않는 무임승차문제(free rider problem)를 야기하고 이는 자원의 효율적인 배분을 저해하게 되는 것이다.

공공재의 공급을 시장기능에만 맡길 경우 앞서 언급한 것처럼 전혀 공급이 되지 않거나 사회적으로 요구되는 수준에는 훨씬 미달하여 공급이 이루어지게 된다. 이러한 점이 공공재의 공급에 국가가 개입하는 것을 정당화하는 논리로 작용할 수 있다.

3) 이들에 대한 구체적 설명은 Joseph E. Stiglitz, *Economics of the Public sector*, 2nd ed., New York: W. W. Norton & Company, 1988, pp.71~80 등과 같은 경제학 기본서를 참고할 수 있다.

그러면 우편서비스는 공공재인가? 우편서비스는 이용자에게 이용에 따른 대가(요금 또는 수수료)를 부과하고 있으며, ‘우표를 통한 요금선납의 전통’에 따라 이용 대가의 효과적인 징수가 가능하므로 수요에 있어 비배제성은 나타나지 않는다. 아울러 우편물 폭주시 배달이 지연된다던가, 우편물 폭주의 정도를 완화하기 위해 우편사업자가 다량이용자를 대상으로 우편물 발생시기의 조정을 요청하는 경우가 종종 있다는 점을 감안하면 수요의 경합성도 어느 정도 있다고 할 수 있다. 따라서 우편서비스는 순수한 의미의 공공재라고 할 수 없다. 이러한 설명에 의하면 우편서비스가 공공재적 속성을 지니므로 국가가 개입하여야 한다는 주장 또한 다소 무리가 따르는 것이다.

한편 우편사업에 국가가 개입하는(즉, 사업을 국가 등이 독점하는) 배경은 역사적 관점에서도 찾을 수 있다.

우편은 통신수단으로서의 역할을 해왔으며, 오늘날에도 기본적으로는 통신수단으로 인식되고 있다. 통신에 대한 통제는 과거뿐만 아니라 오늘날에도 국가의 주요 관심 사항 중 하나이다. 고대 페르시아나 로마에서 정치·군사상 목적으로 고안되고 정비되어 운영뿐만 아니라 이용까지도 국가에 의해 독점됨으로써 일반 대중은 이용할 수 없었던 역마제도는 논외로 하더라도, 1840년 근대우편 성립 이전 영국의 우편제도는 내란 및 선동을 방지하는데 초점을 맞춘 가운데 운영되었다고 할 수 있다. 국가는 보다 효과적인 통신 통제를 위해 당시로서는 유일한 통신수단이었던 우편사업을 독점적으로 운영하는 것을 선호하였다. 아울러 독점적으로 운영되는 우편사업으로부터의 수입은 우량한 국가의 조세수입원으로 인식됨으로써 우편사업의 국가 독점이 굳어진 것이다.⁴⁾

통신 통제를 목적으로 국가가 우편에 개입한다는 견해는 근대우편이 출범한 이래 상당 부분 설득력을 잃었다. 오히려 공평성과 개방성에 기초한 근대우편은 별다른 통신수단을 갖고 있지 못한 일반 대중에게 기본적인 통신수단을 제공한다는, 다시

4) Douglas K. Adie, *Monopoly Mail Privatizing The United States Postal Service*, Transaction Publishers, New Jersey, 1989, pp.21 ~ 22, pp.41 ~ 42.

말해 우편서비스는 공익적 성격을 띠는 점에서 우편에 대한 국가의 개입을 정당화하였다. 19세기 중반이후 전기통신수단이 보편화되기 이전까지 거의 유일한 통신수단이었던 우편은 산간오지와 같은 인구과소지역에 거주하는 국민에 대해 효과적으로 서비스를 제공해야 했고, 이러한 과업은 당시의 역량을 놓고 볼 때 민간부문에서는 감당하기 곤란한 일이었을 것으로 생각된다.

이상을 정리하면 근대우편 성립 이후, 국가는 국민 누구나가 커다란 불편 없이 기본 통신수단으로 우편을 이용할 수 있도록 하기 위해 우편에 개입하는 것으로 볼 수 있다. 아울러 우편을 통신수단으로 인식할 때, 우편의 이용자인 일반 국민 또한 통신수단으로서 당연히 요구되는 통신문의 비밀보장과 전달보장을 국가 이상으로 확실하게 해 줄 수 있는 조직이 없다고 인식함으로써, 우편에 대한 국가의 개입을 공공히 뒷받침해 왔다고 할 수 있다. 즉 ‘우편서비스는 공익서비스라는 사회적 합의 내지는 국가의 판단’ 아래 일반 국민에게 기본적인 통신수단으로 우편서비스를 제공한다는 취지에서 국가가 사업을 독점하는 방식으로 개입하고 있다고 할 수 있다. 물론 이러한 배경을 들어 우편사업의 국가 개입을 설명하는 것은 최근 독일 및 네덜란드의 예에서 볼 수 있는 것처럼 커다란 도전에 직면하고 있음이 사실이다. 그럼에도 불구하고 아직까지 거의 모든 나라에서 자신 또는 그 대리인이 독점하는 방식으로 국가가 우편사업에 개입하고 있음 또한 엄연한 현실이다.

3. 보편적 우편서비스와 유보영역

가. 보편적 우편서비스

우편사업이 별다른 통신수단을 갖고 있지 못한 일반 대중에게 기본적인 통신수단을 제공한다는 측면에서 공공성을 지닌다고 보는 것은 우편사업이 보편적 서비스를 제공하고 있음을 시사한다. 보편적 우편서비스는 개념적으로 ‘국내에서 모든 주민이 감당할만한 요금 수준에서 합리적으로 접근할 수 있는 일정 수준의 우편서비스’로 정의할 수 있다.

국가 통합으로 영역내 일정 수준의 서비스 확보 필요성이 제기된 EU를 중심으로

90년대 이후 보편적 우편서비스를 명시적으로 규정하려는 시도가 이루어져 왔으나, 많은 나라에서 최근까지 보편적 우편서비스는 ‘보편적 서비스의 제공을 이념과 목적으로 하여 설치된 우편사업자에 의해 제공되는 모든 서비스’ 정도로 인식되었다. 그리고 이러한 인식의 연장선상에서 보편적 우편서비스를 확보하는 것은 국가의 책무로, 국가의 직간접 통제 하에 있는 우편사업자가 이를 유지하는 것은 해당 사업자의 의무로 여겨져 왔다.

공평성과 개방성을 기본 이념으로 한 근대우편은 1840년 영국의 우편개혁을 통해 탄생하였음에도 불구하고, 근대우편의 기본 이념을 구체화한 것이라 할 수 있는 보편적 서비스 개념이 우편관련 논의에서 등장한 것은 최근의 일이다. 1964년 만국우편연합(UPU) 빈 총회에서 UPU의 사명으로 ‘효율적 우편사업의 운영을 통한 인류 의사소통의 발전’을 천명한 바 있지만, 보편적 서비스(Universal Service)라는 용어는 1984년 함부르크 총회에서 처음 사용되었으며, 1999년 베이징 총회에서 와서야 구체적으로 정의되었다.⁵⁾

베이징 총회는 ‘우편이용자라면 전세계 어디에서나 통신문과 소포를 주고받는 것이 가능한 보편적 서비스의 제공’을 제일 목표로 하는 「2001~2005 UPU 베이징 전략(UPU’s Beijing Postal Strategy for 2001~2005)」을 승인하였다. 그리고 이러한 목표를 실현하기 위해 UPU 협약 제 1조에 ‘UPU내 단일 우편영역 개념을 유지하기 위하여, 회원국은 모든 이용자 또는 고객이 적정한 가격으로 자국의 전 영역에 걸쳐 양질의 기본적인 우편서비스(quality basic postal services)를 지속적으로 제공받는, 보편적 우편서비스를 향유할 권리를 보장해야 한다’고 규정하였다.

이처럼 최근 우편에서 보편적 서비스에 대한 관심이 고조되고 있는 것은 사업 환경의 변화와 무관하지 않다.

전통적으로 우편사업은 국가 또는 그 대리인에 의해 독점적으로 운영되어 왔으나, 독점적 사업운영이 내포하는 비효율, 고객 욕구의 미충족, 민간의 사업기회 제한 등

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

의 부정적 요인을 해소한다는 취지로 우정선진국을 중심으로 우편시장 자유화가 추진되고 있으며, 시장 자유화는 우편사업의 경쟁을 심화시키고 있다. 한편 이메일의 보급 확대는 전기통신에 의한 우편수요의 대체 현상을 심화시킴으로써, 우편물량의 급속한 감소 우려를 낳고 있다.

이러한 사업 환경 변화는 과거에는 당연히 모든 국민이 향유할 수 있었던 우편서비스를 멀지 않은 장래에 국민의 복리를 위해 최소한으로 요구되는 수준으로 유지하는 것조차 어려워질 수도 있다는 어두운 전망으로 이어지고 있다.

최근 보편적 우편서비스에 대한 관심이 새로워지고 있는 것은 이러한 어두운 전망에 대한 반응으로 이해되어야 할 것이다.

나. 유보 서비스

우편사업자가 보편적 우편서비스 유지 의무를 부담한다는 것은 특정 서비스가 적자임에도 불구하고 해당 서비스를 중단할 수 없음을 의미한다. 그러나 사업을 적자 상태에서 지속적으로 유지하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 대부분의 나라에서는 보편적 서비스 제공의무를 부담하고 있는 우편사업자에게 특정한 서비스 공급에 대한 배타적 권리를 부여함으로써 보편적 우편서비스 유지의무에 따른 비용을 충당토록 하고 있다. 이때 배타적 권리의 대상이 되는 것을 유보 서비스(reserved service)라 한다. 우리 우편법 제 2조 제 2항은 ‘누구든지 법령에 규정된 경우를 제외하고는 타인을 위한 신서의 송달행위를 업으로 하지 못하며, 자기의 조직 또는 계통을 이용하여 타인의 신서를 전달하는 행위를 하여서는 아니된다’고 규정하고 있는데, 바로 ‘신서의 취급’이 유보 서비스에 해당하는 것이다. 유보 서비스의 범위는 원칙적으로 보편적 서비스를 유지하기 위해 필요한 범위만큼으로 제한되어야 하는 것이나, 실제로 이러한 원칙이 어느 정도 준수되는지는 확인하기 어려운 부분이다.

우편사업은 대부분의 나라에서 국가 또는 그 대리인이 독점한다고 한 바 있다. 그러나 꾸리에서서비스처럼 유사한 서비스로 우편과 경쟁하는 사업자가 현실적으로 존재한다. 따라서 우편사업의 독점은 실제로는 ‘우편’이라는 명칭 사용의 독점에 불과하다고 할 수 있는 것이며, 유보 서비스야말로 우편사업이 실질적으로 독점하는 부분

이고, 보편적 서비스 제공 체제의 유지를 가능케 하는 요소라고 할 수 있는 것이다.

유보 서비스의 설정은 우편이 취하고 있는 특수한 요금 구조와도 밀접한 관련을 지닌다. 다음에서 상세히 언급하겠지만, 우편요금은 대부분의 나라에서 전국단일요금 형태를 취하고 있다. 즉 서울 내에서 발송과 수취가 이루어지는 우편물과 서울에서 발송하고 섬지역에서 수취가 이루어지는 우편물은 제공 원가가 상이함에도 불구하고, ‘평균 비용’을 반영한 단일 요금이 부과된다. 그 결과 전자의 우편물에는 원가를 상회하는 요금이 부과되고, 후자에는 원가를 하회하는 요금이 부과된다. 이러한 상황에서 시장진입에 대한 별다른 규제가 없을 경우 서울지역에서 발송과 수취가 이루어지는 우편물 시장에 경쟁자가 진입하여 시장을 탈취하는 현상이 발생한다. 즉 우편사업자에 비해 효율성 측면에서 별다른 우위를 지니지 못하는 경쟁자도 시장에 진입하여 cream skimming을 하게 되고, 결과적으로 우편사업자는 채산성이 극히 떨어지는 시장만을 유지하게 된다는 것이다. 유보서비스의 설정은 이와 같은 비효율적일 수도 있는 진입자에 의한 cream skimming을 방지한다는 데도 의미가 있는 것이다.

전국단일요금은 개념적으로는 보편적 우편서비스와는 큰 관련이 없는 것으로 판단된다. 보편적 서비스를 정의하면서 언급한 ‘감당할만한 요금’은 수준의 문제이지 전국적으로 단일한 요금을 부과하여야만 달성할 수 있는 것은 아니기 때문이다. 그럼에도 불구하고 전국단일요금은 고객의 거주지에 따르는 차별적 대우를 방지할 수 있는 방안으로 인식됨으로써 대부분의 나라에서 보편적 서비스를 규정할 때 빼 놓지 않고 등장하는 요소이다.⁶⁾

6) EU Directive 제12조는 회원국은 보편적 서비스를 구성하는 각각의 서비스에 대한 요금이 모든 이용자가 서비스에 접근할 수 있도록 보장하는 한편 비용을 반영하되 전 영역에 걸쳐 균등하게 부과될 것을 요구하고 있다. 일본의 内閣官房郵政民營化準備室이 조사한 諸外國の郵政事業の動向(2004. 7. 30)에 따르면 미국을 위시한 9개국을 조사한 결과 스웨덴을 제외한 8개국이 보편적 서비스를 규정하면서 전국단일요금을 포함시키고 있다. 조사대상 국가는 미국, 영국, 독일, 프랑스, 네덜란드, 이탈리아, 스웨덴, 호주, 뉴질랜드 등이다.

따라서 우편요금제도를 검토하면서 전국단일요금제도는 빼놓을 수 없는 요소가 된다. 아울러 유보 서비스는 우편사업자가 실질적으로 독점력을 행사하는 부분이므로, 혹시 있을지도 모를 독점의 폐해로부터 이용자를 보호하기 위해 적절한 요금 규제 방안이 강구되어야 한다. 본 절에서 보편적 서비스와 유보 서비스에 대해 따로 언급하는 것은 바로 이러한 이유에서이다.

제 2 절 우리나라 우편사업 현황

1. 서비스의 구성

우리 우편법(이하, 법) 제2조의 규정에 따라 국가가 경영하는 우편사업이 제공하는 서비스는 우선 취급하는 대상에 따라 대별된다. 우편서비스에 대한 정의를 통해 짐작할 수 있듯이 우편사업이 제공하는 서비스는 통신문, 카타로그, 신문 등을 취급 대상으로 하는 통상우편과 소형의 포장물을 취급대상으로 하는 소포우편으로 구분된다.

우리의 우편관련 법령상 우편물은 우편법시행령(이하, 시행령) 제2조 1에 ‘법 제 14조 제1항의 규정에 의한 통상우편물과 소포우편물’을 말하는 것으로 규정되어 있다. 그리고 소포우편물은 시행령에 ‘신서와 통화이의 물건을 포장한 우편물’로 정의되어 있다. 통상우편물에 대한 정의는 따로 하고 있지 않지만, 시행령 상의 소포에 대한 정의와 우편법시행규칙(이하, 시행규칙) 제19조를 통해 유추·정리하면 ‘봉투에 넣어 봉합한 신서를 취급 대상으로 하는 우편물’ 정도로 정의할 수 있다. 여기서 ‘신서’에 주목할 필요가 있는데 이는 다음에 상세히 정리한다.

【우편법시행령】

제2조(정의) 1. 생략

2. “소포우편물”이라 함은 신서와 통화이외의 물건을 포장한 우편물을 말한다.
- 3.~6. 생략

【우편법시행규칙】

제19조(통상우편물의 봉합·규격 등) ① 통상우편물은 봉투에 넣어 봉합하여 발송하여야 하며, 봉합하기가 적합하지 아니한 우편물은 법 제17조 제2항의 규정에 의하여 우정사업본부장이 정하여 고시한 기준에 적합하도록 포장하여 발송할 수 있다. 다만 다음 각호의 1에 해당하는 우편물의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 우정사업본부장이 발행하는 우편엽서
2. 제20조의 규정에 의한 요건을 갖춘 사제엽서
3. 제25조 제1항 제9호의 규정에 의한 모사전송우편물
4. 제25조 제1항 제12호의 규정에 의한 전자우편물

②~④ 생략

우리 우편사업은 ‘보편적 서비스 제공 의무’라고 법령상 명시적으로 규정되어 있는 않지만 법 14조에 의거 통상우편 및 소포우편을 보편적으로 제공해야 하는 의무를 부담하고 있는 것으로 판단된다.

【우편법】

제14조(기본우편역무의 제공) ① 정보통신부장관은 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

② 제 1항의 규정에 의한 기본우편역무의 종류 및 그 이용조건은 정보통신부령으로 정한다.

통상우편과 소포우편으로 대별되는 우리 우편서비스는 시행규칙 제12조 규정에 따라 우편물 송달에 소요되는 기간을 기준으로 빠른우편과 보통우편으로 구분된다.

【우편법시행규칙】

제12조(기본우편역무의 종류) ① 법 제14조 제2항의 규정에 의한 기본우편역무의 종류는 우편물의 송달에 소요되는 기간(이하, “우편물송달기준”이라 한다)에 따라 다음 각호와 같이 구분한다.

1. 빠른우편물: 접수한 날의 다음 날에 배달하는 우편물

2. 보통우편물: 접수한 날의 다음 날부터 3일 이내에 배달하는 우편물
②, ③ 생략

그리고 우리 우편사업은 기본역무에 부가 또는 부수한 다양한 서비스를 제공하고 있는데, 이를 부가역무라 하며 이에 대해서는 법 제15조 및 시행규칙 제25조에 상세히 규정되어 있다.

【우편법】

제15조(부가우편역무의 제공) ① 정보통신부장관은 제14조 제1항의 규정에 의한 기본우편역무에 부가하거나 부수하여 다음 각호의 1에 해당하는 우편역무(이하, “부가우편역무”라 한다)를 제공할 수 있다.

1. 기본우편역무이 기록취급 등 특수취급 역무
2. 우편과 다른 기술 또는 역무가 결합된 역무
3. 우편시설·우편엽서 또는 우편차량장비 등을 이용하는 역무
4. 우편 이용과 관련된 용품의 조제 및 판매
5. 기타 기본우편역무에 부가하거나 부수하여 제공하는 역무

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

【우편법시행규칙】

제25조(부가우편역무의 종류 등) ① 법 제15조 제2항의 규정에 의한 부가우편역무의 종류는 다음 각호와 같이 구분한다.

1. 등기취급(세부 규정 생략)
2. 보험취급(세부 규정 생략)
3. 대금교환(세부 규정 생략)
4. 증명취급(세부 규정 생략)
5. 특급취급(세부 규정 생략)
6. 특별송달(세부 규정 생략)
7. 민원우편(세부 규정 생략)
8. 우편자루배달(세부 규정 생략)
9. 모사전송우편(세부 규정 생략)
10. 우편주문판매(세부 규정 생략)
11. 광고우편(세부 규정 생략)

12. 전자우편(세부 규정 생략)
13. 우편물방문접수(세부 규정 생략)
 - ②, ③ 생략

우편물의 발송인 또는 수취인은 우편물 송달의 대가로 우편관서에 ‘우편요금’을 납부하여야 한다. 그런데 현행 법령은 부가우편역무를 이용하는 경우 이용자는 ‘수수료’를 납부하여야 한다고 규정함으로써, 기본우편역무를 이용하는 대가로 지불하는 ‘우편요금’과 부가우편역무를 이용하는 대가로 지불하는 ‘수수료’를 구분하고 있다. 우편요금과 우편수수료의 구분은 요금결정 절차 등을 달리한다는 측면에서 우편요금제도를 검토함에 있어 주목할 필요가 있는 부분이다.

【우편법시행령】

제11조(부가우편역무등의 이용에 따른 수수료) 우편이용자는 다음 각호의 경우에는 수수료를 납부하여야 한다.

1. 법 제15조 제1항의 규정에 의한 부가우편역무의 이용
- 2.~6. 생략

이상의 내용은 다음의 표와 같이 종합할 수 있다. 표에서 볼 수 있는 것처럼 우리 우편서비스는 통상 및 소포의 빠른우편과 보통우편으로 구분되고, 기본역무에 부가 또는 부수하여 부가우편역무가 제공된다. 우편관련 법령에서 ‘보편적 서비스’라는 명시적인 언급은 없지만 기본우편역무가 우편사업자에게 의무로 부과된 보편적 서비스 제공의 대상임을 알 수 있다. 앞서 우리는 보편적 우편서비스를 ‘별다른 통신수단을 갖지 못한 일반 대중에게 기본적인 통신수단을 제공한다는 측면에서 제도화된 것’이라는 유추가 가능하다는 식으로 논의를 전개하였지만, 실제로는 통신수단으로 간주될 수 있는 통상우편뿐만 아니라 실물의 송달수단으로 간주되어야 하는 소포우편까지 보편적 서비스의 대상이 되고 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

반면 부가우편역무는 ‘……제공할 수 있다’라고 규정함으로써 보편적 서비스 제공 의무 대상 서비스에서는 벗어나 있다는 판단을 가능하게 한다. 그러나 우리나라에서는 부가역무도 특급취급처럼 특별히 빠른 송달을 요하는 서비스를 제외하고는

우편사업자에 의해 보편적으로 제공되고 있다.

〈표 2-1〉 기본우편역무와 부가우편역무

	기본우편역무	부가우편역무												
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
통상우편	빠른우편													
	보통우편													
소포우편	빠른우편													
	보통우편													
이용대가	우편요금	우편수수료												

주: 1. 부가우편역무의 번호는 시행규칙 25조 각호의 번호임

2. 음영부분은 해당 기본우편역무에 부가할 수 없는 부가우편역무를 표시한 것임

우편서비스를 이용한 대가는 각 서비스별로 우편요금 또는 우편이용에 관한 수수료(이하, 우편수수료)로 책정되어 있다. 다음에 상술할 기회가 있겠으나, 기본우편역무에 대한 우편요금은 서비스의 대상 및 송달속도에 따라 별도의 요금체계를 갖는데 반하여 부가우편역무에 대한 우편수수료는 서비스의 대상 및 송달 속도와는 무관하게 해당 부가서비스를 제공하는데 따라 단일의 수수료가 부과된다. 본 연구는 우편요금과 관련된 제도에 초점을 맞추어 논의를 진행한다.

2. 우편사업의 신서전장권

우리 우편사업자는 통상우편과 소포우편의 기본역무를 보편적으로 제공할 의무를 부담하고 있다. 보편적 우편서비스 제공 의무를 부담함에 따라 우리 우편사업자도 특정한 서비스의 공급에 대한 배타적 권리를 갖는다. 이는 앞서 언급한 것처럼 법 제2조 제2항의 ‘누구든지 법령에 규정된 경우를 제외하고는 타인을 위한 신서의 송달행위를 업으로 하지 못하며, 자기의 조직 또는 계통을 이용하여 타인의 신서를 전달하는 행위를 하여서는 아니된다’는 조항을 통해 신서의 취급을 유보 서비스로

설정하고 있다는 점에서 확인된다. 우리나라에서는 이처럼 우편사업자가 보편적 서비스 제공 의무를 부담함으로써 갖게 되는 배타적 권리를 ‘신서전장권(信書專掌權)’이라 칭한다.

본래 신서전장권은 우편이 통신수단이라는 측면이 중시되어 설정된 것으로, 통신통제를 효과적으로 하기 위한 방편으로 부여된 것이라 할 수 있다. 따라서 신서전장권을 우편사업자가 보편적 서비스를 유지함에 따른 보상으로만 보는 것은 지나치게 경제적 측면으로 제도를 이해하는 것이라는 지적을 받을 수 있다. 그러나 오늘날 전기통신수단의 급속한 발전과 보급 확대는 통신수단으로서 우편의 지위를 급격히 약화시키고 있으므로 효과적 통신 통제 수단으로서 신서전장권은 더 이상 의미를 지니기 어려운 형편이라 할 수 있다. 따라서 현시점에서 신서전장권을 논함에 있어 우편의 통신수단으로서의 의미보다는 사업운영과 관련되는 경제적 측면에서의 접근이 보다 타당해졌다고 할 수 있다.

신서전장권이 지니는 의의를 파악하기 위해서는 전장권의 대상이 되는 신서에 대한 이해가 필요하다. 신서는 일반적으로 ‘통신문’으로 인식되는데, 현행 우편관련 법령은 신서를 이같은 일반적 인식보다는 훨씬 포괄적으로 정의하고 있다.

【우편법시행령】

제2조(정의) 이령에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다.

- 1.~5. 생략
6. 신서라 함은 의사전달을 위하여 문자·기호 또는 부호 등으로 표시한 문서 또는 전단을 말한다.

시행령의 자구에 충실히 하면 종이에 기재된 형태로 작성된 모든 통신문은 신서로 간주되며, 통신문의 성격 및 내용과는 무관하게 문건의 형태로 작성된 통신문이 유료로 꾸리에서비스에 의해 송달된다면 이는 신서전장권을 침해한 것이 된다. 일례로 광고전단을 신문간지의 형태로 가가호호 배달하는 것도 신서전장권 규정을 문자 그대로 적용할 경우 불법행위의 여부를 놓고 시비의 대상이 될 수 있다는 것이다. 이러한 신서전장권 규정하에서는 문건 형태로 작성된 통신문의 송달에 있어서

는 다음에서 보는 것처럼 시행령에 규정된 극히 제한적인 경우를 제외하고는 우편과 합법적으로 경쟁하는 사업자가 출현할 여지는 없다.

【우편법시행령】

제3조(신서송달의 예외) 법 제2조 제2항의 단서의 규정에 의한 신서송달 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 회사의 본점과 지점간 또는 지점 상호간에 수발하는 우편물로서 12시간 이내에 배달이 요구되는 상업용 서류

우편관련 법령상 신서의 정의가 모호하여 논란의 소지가 있기는 하지만, 앞서의 논의를 종합할 때, 현재 통상우편으로 취급되는 통신문이 신서전장권의 대상이 된다고 할 수 있다. 즉 통상우편으로 취급되는 통신문의 처리는 보편적 서비스 제공의무를 부담하는 우편사업자에게 유보된 서비스로, 현행 우편관련 법령하에서는 꾸리에서서비스가 해당 서비스 시장에 진입하는 것은 강력하게 제한된다.

대부분의 나라에서 보편적 서비스 제공의무를 부담하고 있는 우편사업자에게 유보 서비스된 서비스는 신서의 취급에 국한하고 있다. 그러나 우리가 극히 제한된 경우를 제외하고 신서 취급 전반에 대해 우편사업자의 전장권을 인정하는 것과는 달리 주요국에서는 EU Directive의 규정에서 볼 수 있는 것처럼 일정한 중량과 요금 기준을 설정하고 일정 기준을 벗어난 신서는 꾸리에서서비스도 취급할 수 있도록 허용하는 것이 최근의 추세이다.⁷⁾ 이와 관련하여 일각에서는 우리 신서전장권 규정이 꾸리에서서비스의 시장 진입을 지나치게 억제한다는 점을 들어 개편 필요성을 제기하고 있지만, 본 연구의 주제에서 벗어나는 것이므로 여기서는 이와 관련한 더 이상의

7) 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, Article 1.

논의는 생략한다.⁸⁾

반면 우편소포의 대상이 되는 소형 포장물은 우편사업자의 전장권 대상이 아니므로, 꾸리에서비스가 시장에 들어와 사업을 수행하는 것은 현행 우편관련 법령 아래서 문제가 되지 않는다.

이상의 논의에서 주목해야 할 것은 우편사업에 있어 보편적 서비스와 유보 서비스의 대상이 일치하지 않는다는 것이다. 즉 통신문과 소형의 포장물 전반이 보편적 서비스 대상임에 반하여, 우편사업자에게 유보된 서비스는 통신문(신서)의 처리에 한정된다. 보편적 서비스와 유보 서비스의 대상이 일치하지 않는 것은 요금제도의 토대가 되는 논리의 일관성을 유지하는 것을 어렵게 하는 요인으로 작용한다.

3. 우편시장의 경쟁

‘우편사업은 국가가 경영하며 정보통신부장관이 이를 관장한다’라고 규정하고 있는 우리 우편법 제2조를 통해 알 수 있는 것처럼 우편사업 그 자체에는 경쟁이 존재하지 않는다. 그러나 ‘신서전장권’이 적용되지 않는 부분에서 우편과 유사한 서비스를 제공함으로써 우편과 합법적으로 경쟁하는 사업자, 즉 꾸리에서비스는 다양한 형태로 존재한다. 아울러 신서전장권을 엄격히 해석할 때 불법적으로 우편과 경쟁한다고 할 수 있는 서비스도 존재하고 있다.

우편과 합법적으로 경쟁하는 사업자는 과거 자동차운수사업법(1989년 12월 개정) 제16조의 2에 의거하여 포장 단위당 30kg 이하의 소형 화물을 접수, 운송, 배달하는 일체의 서비스를 제공하던 ‘소화물일관수송업’을 대표로 들 수 있다.⁹⁾ 이들은 ‘택배’

8) 우리나라의 신서전장권 관련 규정의 개편과 관련된 논의는 최종범 외, 『우정사업 관련 법령·제도 정비에 관한 연구』를 참고할 수 있다.

9) 자동차운수사업법은 1997년 여객자동차운수사업법과 화물자동차운수사업법으로 나뉘어졌는데, 그 과정에서 규제완화 취지에서 ‘소화물일관수송업’ 관련 규정이 삭제되었다. 이후 택배서비스는 화물자동차운수사업법 제3조에 의해 일정 요건을 구비하여 화물자동차운송사업자로 등록만 하면 제공할 수 있게 되었다.

라 불리는 것으로, 소형 포장물의 접수, 구분, 운송 및 배달 분야에서 소포우편과 경쟁하고 있다. 제공하는 서비스가 소형화물을 대상으로 하므로 소화물일관수송업(이하, 택배서비스)은 신서전장권 적용밖에 있는 것이다.

택배서비스는 우리나라에서 한진택배가 1991년 면허를 획득함으로써 개시되었는데, 현재 한진택배, 현대택배, 대한통운, CJGLS, 그리고 우체국 등 5대 사업자가 시장의 반을 점유하고, 나머지 시장을 다수의 군소업체가 점유하고 있는 것으로 추정된다.

한편 우편관련 법령에서 신서전장권의 적용 예외로 인정한 외국과 수발하는 상업 관련 서류에 대해서는 항공법 제139조에 의거한 ‘(국제)상업서류송달업’이 서비스를 제공하고 있다. 이들은 DHL, Fedex, TNT 등 국제적인 사업자로 ‘국제특송’이라 불리고 있으며, 화물운송주선업을 겸함으로써 EMS 서비스를 제공하는 우체국과 경쟁하고 있다.

과거 별도의 면허에 의해 제공되던 택배서비스가 규제완화 차원에서 별다른 추가적인 인·허가 절차 없이 제공될 수 있게 되었다는데서 알 수 있듯이, 해당 사업에 대한 규제는 거의 없는 실정이다. 따라서 해당 시장의 규모나 경쟁 정도를 파악하는 것은 현실적으로 어려운 과제이다. 다만 우정사업본부에서 수립한 『우정사업경영합리화 기본계획(2005~2007)』에 해당 시장에서 우체국이 차지하는 비중이 제시되고 있는데, 이를 통해 해당 시장의 경쟁 정도를 가늠할 수 있을 따름이다.

〈표 2-2〉에서 볼 수 있는 것처럼 택배시장에서 우체국의 점유율은 10% 남짓이다. 이는 우체국이 제공하는 택배서비스뿐만 아니라 소포우편의 매출액도 포함한 결과이다. 한편 국제특송 시장에서 우체국의 점유율은 30%를 상회하는 것으로 되어 있는데, 이는 국제특송 서비스의 중량 한계를 어디까지로 할 것인가에 따라 가변적인 것이므로, 동 점유율만 보고 ‘우체국이 해당 시장에서 상당한 비중을 차지하고 있다’고 판단하는 것은 다소 성급한 것일 수 있다. 다만 택배서비스나 국제특송 시장의 경쟁이 상당한 수준이라는 것은 어느 정도 확인할 수 있다.

〈표 2-2〉 우체국택배 및 EMS의 매출액과 시장 점유율

	우체국택배		국제특송(EMS)	
	2003년	2004년	2003년	2004년
매출액(억원)	1,683	2,003	1,194	1,325
시장점유율(%)	9.4	9.8	30.3	32.1

한편 전장권이 적용되는 신서를 대상으로 한 서비스에는 시행령에서 규정한 예외적인 경우를 제외하고는 합법적인 경쟁이 존재하지 않는 것으로 간주되고 있다. 그러나 불법적으로 신서를 취급하는 사업자가 존재하고 있으며 이들의 사업 규모 또한 작지 않다고 추정되고 있어, 이에 대한 조치 필요성이 제기되고 있으나, 아직까지 이와 관련한 제도 정비는 적극적으로 추진되고 있지 않는 것으로 보인다.

시장의 경쟁 여하에 따라 우편요금제도가 상이하게 구축·운영되어야 한다는 점에서 우편시장의 경쟁에 주목할 필요가 있다. 실제로 우리의 우편요금제도는 이미 시장의 경쟁 상황을 반영하여 나름대로 정비되어 왔다고 할 수 있는데, 이에 대해서는 다음 장에서 상술한다.

제 3 장 우편사업 요금제도 적합성 평가

우리나라의 우편요금제도는 우편사업이 정부기업으로 운영되고 있으며, 보편적 서비스 제공 의무를 부담하고 있다는 기본적 특성, 그리고 이러한 기본적 특성에서 연유한 것으로 볼 수 있는 특정 사업 부분에 대한 배타적 권리의 존재 등에 의해 영향을 받아 구축·발전되어 왔다.

본 장에서는 우리 우편요금의 현황을 정리하고, 요금제도와 관련되는 우편요금 규제, 우편요금 구조, 우편종별 체계, 그리고 감액제도 등의 현실적 의미와 이의 근거가 되는 이론적 배경을 정리한 후, 다음 장에서 도출할 우편요금제도 발전 방안의 출발점이라 할 수 있는 현행 요금제도의 문제를 정리한다.

제 1 절 우편사업 요금제도 개관

앞의 장에서 우편서비스는 기본우편역무와 부가우편역무로 구분되며, 서비스 이용에 대한 대가는 각 서비스별로 우편요금 또는 우편수수료로 책정되어 있다고 하였다. 특정한 부가서비스가 부가된 우편역무를 이용하는 경우 이용자는 ‘원칙적’으로 송달되는 대상과 속도에 따라 책정된 기본우편역무 요금에 부가서비스의 수수료를 가산한 이용 대가를 지불해야만 한다. 그러나 이러한 원칙은 2000년 소포방문접수 서비스(현재의 우체국택배)가 본격화되면서 일부 완화되었으며, 2005년 1월 소포우편의 요금체계가 바뀌면서 대폭 약화되었다고 할 수 있다. 요금 및 수수료 부과 원칙의 변화는 소포우편이 꾸리에서서비스와 경쟁 상태에 있는 것과 무관하지 않은 것으로 보인다. 아울러 우편요금 부과의 전통적 방식이라 할 수 있는 전국단일요금 체제 또한 우체국택배가 본격화되기 시작한 2001년 11월의 소포요금 체계가 변경됨으로써¹⁰⁾ 소포우편에서는 더 이상 찾아 볼 수 없게 되었다. 이러한 변화 또한 소포우

편의 경쟁과 무관하지 않다.

여기서는 경쟁 환경하의 우편요금제도 발전 방안을 모색하기에 앞서 현행 제도에 대한 이해를 도모하기 위해 우편요금 및 수수료 현황과 결정 절차, 특기할만한 요금 제도 등을 개관한다.

1. 우편요금 및 우편수수료 현황

현행 기본우편역무 요금은 다음의 세 표에서 볼 수 있는 것처럼 통상우편, 우편소포, 우체국택배로 세분되어 있다. 법령상의 정의를 엄밀하게 적용할 경우 ‘방문접수’라는 서비스가 부가된 우체국택배를 기본우편역무로 보는 것이 적절한가에 대해 논란이 있을 수 있으나, 우체국택배는 ‘방문접수’를 부가서비스로 인식하지 않고 ‘방문해서 접수하는 소포’라는 특정 서비스를 구성하는 일부로 인식하는 것이 적절하다는 판단에서, 여기서는 일단 우편법령상의 정의를 엄밀하게 적용치 않았다.

〈표 3-1〉 현행 통상우편 요금표

구 분	중 량	보통우편	빠른우편
규격우편물	- 5g까지	190원	270원
	- 5g초과 25g까지	220원	310원
	- 25g초과 50g까지	240원	340원
규격외우편물	- 50g까지	310원	450원
	- 50g초과 50g까지마다	120원	160원

※ 2004년 11월 조정

〈표 3-1〉에서 보듯이 통상우편은 송달속도, 중량 및 규격준수 여부에 따른 차등만이 있을 뿐 송달 거리나 발송·수취지 등에 따라 차별적 요금이 적용되지 않고

10) 이용수 외, 『소포우편서비스 원가분석 및 요금체제 정립방안』, 정보통신정책연구원, 2002, p.127.

있다. 즉 통상우편에는 전국단일요금제도가 적용되고 있다는 것이다.

〈표 3-2〉 현행 소포우편 요금표

구 분		2kg (60cm)	5kg (80cm)	10kg (120cm)	20kg (140cm)	30kg (160cm)
등기소포 (D+1 배달)	동일지역	3,500	4,000	5,000	6,000	7,000
	타지역	4,000	4,500	5,500	6,500	8,000
	제주항공	5,000	6,000	7,000	8,000	10,000
	제주선편 (D+2일)	4,000	4,500	5,500	6,500	8,000
보통소포 (등기미취급, D+3일 배달)	동일지역	2,200	2,700	3,700	4,700	5,700
	타지역	2,700	3,200	4,200	5,200	6,700
	제주지역	2,700	3,200	4,200	5,200	6,700

※ 2005년 5월 조정

〈표 3-2〉에서 보듯이 소포우편은 종래의 보통과 빠른우편의 구분은 없어지고, 등기소포와 보통소포로 구분된다. 등기소포는 종전의 빠른우편의 송달속도에 준하여 배달되고, 보통소포는 등기취급이 되지 않고 종전의 보통우편 송달속도에 준하여 배달되는 것이다. 소포우편은 통상우편과는 달리 중량 및 규격 뿐만 아니라 발송과 수취가 동일지역에서 이루어지는가의 여부에 따라 요금이 차등되며, 등기소포의 경우 타지역에서 제주로 발송한 우편물에 대해 별도의 요금을 책정하고 있다. 따라서 우편요금 부과와 전통적 방식이라 할 수 있는 전국단일요금이 소포우편에 대해서는 더 이상 적용되지 않는다. 이처럼 전국단일요금이라는 전통적인 우편요금 부과방식이 철회된 데에는 비효율적인 사업자들이 소포시장에 진입하는 이른바 cream skimming에 대한 우려가 일차적으로 작용한 것으로 해석할 수 있다. 또한 우편소포와 치열하게 경쟁하고 있는 꾸리에서비스의 요금 체계를 무시할 수 없다는 현실 인식도 작용한 것으로 해석된다.

등기소포 요금은 보통소포 요금에 1,300원이 추가된 것으로, 요금조정 당시 등기

취급 수수료가 1,300원이었으므로, 보통소포에 등기취급수수료가 부가된 것으로 해석할 수도 있다. 그러나 당시의 요금 조정은 등기소포에서 ‘기록취급’을 부가되는 서비스로 인식하지 않고 ‘기록취급되는 소포’라는 단일 서비스를 구성하는 일부로 인식한 것으로, 기본역무 요금에 특수 취급 수수료를 부가하는 우편요금 및 수수료 부과 원칙을 완화하는 조치로 보는 것이 적절하다. 이는 2005년 8월 단행된 우편수수료 조정에서 등기취급 수수료가 1,300원에서 1,500원으로 인상되었음에도 불구하고 등기소포요금은 추가 조정되지 않았다는 점에서 확인된다.

〈표 3-3〉 우체국택배 요금표

구 분		2kg (60cm)	5kg (80cm)	10kg (120cm)	20kg (140cm)	30kg (160cm)
우체국택배 (D+1 배달)	동일지역	4,000	5,000	6,000	7,000	8,000
	타지역	5,000	6,000	7,000	8,000	9,000
	제주항공	6,000	7,000	8,000	9,000	11,000
	제주선편 (D+2일)	5,000	6,000	7,000	8,000	9,000

※ 2005년 1월 조정

우체국택배는 등기소포에 방문접수가 부가된 서비스이다. 우체국택배의 경우도 ‘방문접수’는 등기소포에 부가되는 서비스로 인식되지 않고 ‘방문해서 접수하는 등기소포’를 구성하는 일부로 인식되고 있다. 방문소포요금은 부가가치세가 포함된 것으로 등기소포요금보다 중량 및 발송·수취지에 따라 500원에서 1,500원 높게 책정되어 있다. 우체국택배가 등기소포와 접수단계에서만 구별되는 것임에도 불구하고 동일지역으로 배달되는 경우 요금차이가 최대 1,000원임에 반해 타지역으로 배달되는 경우 최대 1,500원까지 차이가 나는 것은 ‘우편요금이 원가를 반영하고 있는가?’와 관련하여 문제를 제기할 수 있는 부분이다. 그러나 해당 서비스 요금이 경쟁 상태에서 시장에서 결정된다고 볼 수 있다는 점을 감안할 때 요금 전략의 일환으로 해석할 수 있는 부분이다.

이상에서 소포우편요금과 수수료는 2000년대 들어서면서 적용 원칙이나 방식에 있어 경쟁 환경에 대응하기 위해 과거와는 상당히 달라진 모습을 보이고 있음이 확인된다.

부가우편역무에 대한 수수료는 부가되는 서비스별로 1,500원 내외의 금액이 설정되어 있다.

〈표 3-4〉 주요 부가우편역무의 우편수수료

종 별	단 위	수수료	비 고	요금예시
등기	1통	1,500원	우편요금에 가산	1,720원
통화등기 및 물품등기	5만원까지	1,000원	- 우편요금, 등기료에 가산 - 취급한도 · 현금 100만원 · 물품 200만원	2,720원
	5만원초과 매 5만원까지마다	500원		
대금교환	5만원까지	1,000원	- 우편요금, 등기료에 가산 - 취급한도: 100만원	2,720원
	5만원초과 매 5만원까지마다	500원		
내용증명	등본1매 등본1매초과마다	1,000원 500원	우편요금, 등기료에 가산	1매인경우 2,720원
특별송달	1통	1,000원	왕복우편요금 및 등기료에 가산	2,940원
국내특급 (통상)	당일 특급	1통	빠른우편요금 및 등기료에 가산	3,810원
	익일 오전 특급	1통		
민원우편	온라인	1건 1건 초과마다	발송시 빠른우편요금 + 왕복등기요금 + 회송시 규격 빠른우편요금	
	우편	1통		
전자우편	용지 1매	110원	- 우편요금에 가산 - 최대 5매까지	330원
	1매 초과마다	40원		

※ 2005년 8월 조정

요금 수준의 적절성을 판단하는 것은 매우 어려운 과제이고, 본 연구는 그러한 판단을 내용으로 하지는 않는다. 다만 주요국과 우리의 우편요금을 비교하면 다음 표와 같다.

〈표 3-5〉 주요국의 우편요금 비교

(단위: 원)

	통상우편-서장 (20g)	통상우편-엽서 (5g)	소포우편 (2kg)
한국*	220	190	2,200
미국	389	242	5,621
영국	557	557	8,978
프랑스	532	391	4,556
호주	404	404	4,848
일본	841	525	10,717
독일	775	634	8,737
스위스	711	711	7,513

* 우리 요금은 2005년 9월 현재

자료: 우정사업본부, 『우편통계편람』, 2004년 자료 인용

2. 우편요금 및 우편수수료 결정 절차

법 제 19조에 따르면 우편요금은 정보통신부장관이 정하는 것으로 되어 있다. 아울러 시행령 제 2조 제 3항은 우편요금을 ‘우편물의 발송인 또는 수취인이 그 송달의 대가로 우편관서에 납부하여야하는 금액을 말한다’고 정의하고 있다. 한편 법 제 20조는 우편을 이용한 대가를 납부하는 방법을 규정하면서 우편요금과 우편수수료를 별개의 것으로 규정하고 있으나, 우편수수료를 누가 정하는지, 우편수수료는 무엇인지는 구체적으로 규정하고 있지 않다.

【우편법】

제19조(우편요금의 결정) 우편에 관한 요금은 정보통신부장관이 정한다.

제20조(우편요금 및 수수료의 납부방법) 우편에 관한 요금 및 우편이용에 관한 수수료

료(이하 “요금등”이라 한다)는 현금·우표 또는 우편요금을 표시하는 증표로 납부하여야 한다. 다만, 대통령이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

법에서 우편요금을 정보통신부장관이 정한다고 규정하고는 있지만, 물가안정에 관한 법률에 따라 정보통신부장관이 요금을 정할 때에는 재정경제부 장관과의 협의를 필요로 한다.

【물가안정에 관한 법률】

제4조(공공요금등의 결정) ① 법률에 의하거나 사실상 국가가 독점하는 사업으로서 대통령이 정하는 사업의 전매가격 및 사업요금(이하 “공공요금”이라 한다)을 결정할 때에는 주무부장관은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다. ② 주무부장관은 다른 법률이 정하는 바에 따라 물품의 가격이나 기타의 요금(수수료를 포함한다)을 결정·승인·인가 또는 허가할 때에는 미리 재정경제부장관과 협의하여야 한다.

1997년 6월 물가안정에 관한 법률 시행령 개정 이전에 우편요금은 물가안정에 관한 법률 제4조 제1항의 ‘공공요금’에 해당하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 결정될 수 있는 것이었다. 그러나 그 절차가 지나치게 복잡하고 많은 행정력이 투입되어야 한다는 문제를 해소한다는 취지에서 동법 시행령 제6조의 관련 규정이 삭제됨으로써 재정경제부장관과의 협의 절차만이 남게 되었다.

한편 우편요금 가운데 국내의 소포, 국제특급우편(EMS), 그리고 우편환요금과 우편수수료는 우정사업운영에 관한 특례법(이하, 특례법) 관련 규정에 의거 물가안정에 관한 법률이 규정하고 있는 재정경제부 장관과의 협의 절차를 거치지 않아도 되는 특례를 인정받고 있다.

【우정사업운영에 관한 특례법】

제15조의2(요금의 결정에 관한 특례) 정보통신부장관이 국내·외 소포우편에 관한 요금, 국제특급우편요금 및 우편환요금을 결정할 때에는 물가안정에 관한 법률 제4조제2항의 규정에 불구하고 재정경제부장관과의 협의를 거치지 아니한다.

제16조(수수료의 결정) 정보통신부장관은 물가안정에 관한 법률 제4조제2항의 규정에 불구하고 우정역무의 이용에 관한 수수료를 위원회의 심의를 거쳐 정한다.

특례법 제16조는 1996년 12월 동법 제정 당시부터 규정된 것으로, 동 조항을 통해 우편법에서 구체적으로 규정하고 있지 않은 우편수수료 결정권한이 정보통신부장관에 있음이 확인된다. 한편 특례법 제15조의 2는 동법 제정 당시에는 없던 규정으로 1998년 12월 특례법이 개정되면서 추가된 것이다. 이처럼 우편요금 및 수수료 결정과정에서 정보통신부장관과 재정경제부장관간의 협의를 거치지 않도록 관련 법령을 개정해온 것은 요금결정에 개재되었던 규제가 축소되고, 정보통신부 장관의 재량을 확대하는 조치가 점진적으로 추진되고 있음을 나타내는 것이다.

우편요금 및 수수료 결정에 대한 정보통신부 장관의 재량을 확대해 온 것은 법 개정 이유에서도 밝히고 있듯이 해당 서비스가 민간부문과 경쟁관계에 있다는 현실 인식에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 아울러 이러한 법제도적 정비가 이루어진 결과 앞서 살펴 본 것처럼 소포우편요금의 경우 전통적 우편요금 부과방식인 전국단일요금제도가 폐지되었고, 요금에 수수료가 부가되는 원칙의 완화가 가능하였다고 할 수 있다.

〈표 3-6〉 우편요금 및 수수료 현황과 결정 절차

	기본역무 요금		부가역무 수수료
	통상우편	소포우편	
최근 조정 시점	2004년 11월	2005년 1월	2005년 8월
요금 및 수수료 구조	전국단일요금	권역별 차등 요금	서비스별 일정 수수료
경쟁 유무	신서전장권에 의해 우편사업이 독점	꾸리에서서비스와 경쟁	해당 기본역무에 따라 상이
결정주체 및 절차	재정경제부 장관과의 협의를 거쳐 정보통신부 장관이 결정	우정사업운영위원회 심의를 거쳐 정보통신부 장관이 결정	우정사업운영위원회 심의를 거쳐 정보통신부 장관이 결정
규제 정도	공공요금산정 기준에 따른 강력한 규제 존재	위원회 심의 절차 이외의 규제 없음	위원회 심의 절차 이외의 규제 없음

그럼에도 불구하고 통상우편 요금 조정을 위해서는 여전히 재정경제부장관과의

협약이 필요하여, 원칙적으로 재정경제부 지침인 『공공요금 산정기준』에 제시된 방식에 따라 결정하도록 되어 있다. 이 부분이 우편요금제도와 관련하여 남아 있는 규제 사항이라 할 수 있다.

이상에서 논의한 우편요금 및 수수료 현황과 결정 절차를 요약하면 <표 3-6>과 같다.

3. 우편사업 요금제도

본 연구에서 다룰 대상을 미리 본다는 취지에서 우편사업 요금제도를 개관하면 다음과 같다.

가장 먼저 검토할 것은 우편요금 규제제도이다. 현재 요금 결정 과정에서 규제가 남아 있는 부분은 ‘재정경제부장관과의 협의’라는 절차가 필요한 통상우편에 한정된다. 통상우편은 앞서 살펴 본 것처럼 우편사업자가 그 대상물의 처리에 전장권을 행사한다고 간주되는 부분이다. 통상우편은 2004년 전체 우편사업에서 처리물량 기준으로 99.3%(특수통상 포함, 일반통상만은 93.5%), 매출액 기준으로 80.4%(특수통상 포함, 일반통상만은 53.5%)에 달할 정도로 중요한 부분이다. 국민생활과 밀접한 관련을 갖고 있으며 독점적으로 제공된다고 간주되는 상황에서 통상우편 요금에 대한 규제는 불가피한 측면이 없지 않다. 그러나 오래전부터 유지되어온 현재의 우편요금 규제 방식이 변화된 시장 환경 아래서도 계속 적절한지에 대해서는 검토가 필요하다. 특히 오늘날에는 이메일과 같은 통상우편의 대체 수단 사용이 급속히 확대되고 있다는 점을 감안할 때, 더욱 그러하다.

두 번째는 전국단일요금제도이다. 전국단일요금제도는 영국에서 1840년 근대우편이 출범한 이래 우편의 전통적 요금 부과방식으로 정착된 것이다. 그러나 전국단일의 요금구조는 경쟁환경에서는 cream skimming을 촉발함으로써 사업의 입지를 근본적으로 약화시키는 요소로 작용할 것이 예상된다. 물론 아직은 통상우편이 대상으로 하는 신서의 취급이 우편사업자에 의해 독점되고 있어 전국단일요금으로 인한 cream skimming 가능성을 언급하는 것은 지나친 우려일 수 있다. 그러나 이미 시장

에는 전국단일요금의 틈을 비집고 우편사업자의 신서전장권을 침해하여 사업을 영위하는 꾸리에서비스가 존재한다는 점을 상기할 때¹¹⁾ 제도 정비 필요성은 없지 않다고 하겠다. 다만 아직까지 우편사업자에 의한 보편적 서비스 제공 필요성을 인정하고 있는 대부분의 나라에서 전국단일요금제도를 보편적 서비스의 한 구성 요소로 인식하고 있다는 점에서 본 연구에서 전국단일요금제에 대한 검토가 이루어진다고 하더라도, 검토 결과의 활용은 제한될 수밖에 없을 것으로 예상된다.

세 번째는 우편물 종별체계이다. 앞서 우편서비스는 취급하는 대상에 따라 통상우편과 소포우편으로 대별되며, 우편물의 송달속도에 따라 빠른우편과 보통우편으로 구분된다고 한 바 있다. 우편물 종별 체계는 이처럼 우편물을 구분하는 체계를 의미한다. 우편물을 송달속도에 따라 빠른우편과 보통우편으로 구분하는 방식(이하, 2-tier system)은 우리나라에 1994년 10월 도입되었다. 그전에는 통상우편은 우편물의 내용에 따라 서장 및 인쇄물, 엽서, 정기간행물, 그리고 서적 등으로 구분되었다. 과거 우편물 내용에 따른 종별 구분을 2-tier system으로 전환한 것은 다양한 의미를 지니는 조치이지만, 이를 요금제도 측면에 초점을 맞추면 크게 두 가지 의미를 부여할 수 있다.

우선 과도한 요금 규제로부터의 벗어남이다. 과거 종별체계에 따르면 인쇄물, 정기간행물, 서적 등을 취급한 대가로 받는 금액도 우편요금에 해당하여, 국무회의의 심의를 거쳐 대통령 승인을 얻어야만 조정될 수 있었다. 그러나 2-tier system을 도입하면서 해당 우편물에 대해서는 감액요금이 적용되도록 하였다. 감액요금은 오늘날의 우편법 조항과 마찬가지로 당시에도 체신부령으로 결정될 수 있는 사항이었다. 즉 2-tier system의 도입으로 통상요금의 조정 여부와는 상관없이 인쇄물, 정기간행물, 서적 등을 내용으로 하는 우편물의 요금조정은 감액을 조정할 통해 정보통신부

11) 현재 신서전장권을 침해하면서 사업을 하고 있다고 의심되는 사업자 가운데 대표 격인 G사는 2000년 30억원의 매출을 기록하였으나, 매년 급속히 시장을 확대하여 2004년에는 110억원의 매출을 기록한 것으로 알려져 있다(한영회계법인, 『우편서비스 원가분석 및 요금정책 개선방안』, 2005, p.51).

장관 재량하에 이루어질 수 있게 된 것이다.

【우편법】

제26조의 2(요금등의 감액) ①정보통신부장관은 우편이용의 편의와 우편물의 원활한 송달을 확보할 수 있는 방법으로 발송하는 다량의 우편물에 대하여는 그 요금등의 일부를 감액할 수 있다.

②제1항의 규정에 의하여 요금등을 감액할 수 있는 우편물의 종류·수량·취급요건 및 감액 범위 등에 관한 사항은 정보통신부령으로 정한다(본조신설 1982. 12. 31).

요금제도 측면에서 2-tier system의 도입이 지나는 두 번째 의미는 우편요금 결정에 과부하요금 설정 방식(peak load pricing)의 개념이 도입되었다는 것이다. 이에 대해서는 개별 요금 제도를 검토하면서 상세히 다루기로 한다. 다만 과부하요금제를 시행하면, 과부하가 변할 수 있다는 점과 관련하여, 도입이 10년이 경과한 시점에서 2-tier system의 과부하 요금 설정 취지가 유지되는지 검토가 필요하다고 하겠다.

네 번째는 감액제도이다. 현행 우편 요금제도는 다량우편물, 홍보우편물, 정기간행물, 서적 등에 대해 우편물의 내용과 물량을 기준으로 요금부과에 있어 감액을 실시하고 있다. 아울러 우체국이 수행해야 할 구분 또는 운송활동을 발송인이 수행하여 접수시킨 경우 요금부과에 감액율을 적용하고 있다. 감액제도 또한 다양한 의미를 지니는 것이지만, 요금제도 측면에서 크게 두 가지 정도의 의미를 부여할 수 있다.

우선 다량이용자에게 별도의 감액율을 적용하고 있는 것은 제도 운영과정에서의 인식 여부와는 무관하게 램지 요금설정(Ramsey pricing)의 개념이 내포되어 있다는 것이다. 한편 발송인이 우체국의 활동을 대신해서 특정한 활동을 수행한 대가로 이루어지는 구분감액은 경쟁의 확대를 통한 사업 전반의 효율 향상이 어려울 수도 있는 우편사업에 있어, 작업분담(work sharing)을 통해 경쟁 확대와 유사한 효과를 기대할 수 있도록 한다는 것이다. 감액제도가 지니는 이와 같은 두 가지 의미는 다음에서 개별 요금제도를 검토하면서 상세히 다루기로 한다.

끝으로는 우체국택배에서 도입하고 있는 계약요금 제도이다. 계약요금 제도는 우체국장이 월 100개 이상을 발송하는 우체국택배 고객과 협의하여 별도의 할인요금

을 제시하는 것이다. 이는 극심한 경쟁에 처해 있는 우체국택배가 경쟁에 대응하기 위한 방안의 일환으로 우체국택배에 대해 전략적인 요금 부과를 하고 있다는 것을 의미한다.

본 연구는 이상의 요금제도가 변화된 사업 환경하에서 계속 적절한 가운데 운영되고 있는지를 검토하고, 만일 문제가 있다면 무엇이며, 어떻게 개선해야 할 것인지를 제시하고자 한다. 다만 계약요금 제도는 우편사업의 요금 전략 일환으로 운영되는 것이므로 본 연구의 대상에서는 제외한다.

여기서는 우편요금 규제제도를 다음 절에서 정리하고, 우편요금제도를 구성하는 전국단일요금제도, 2-tier system 그리고 감액제도를 하나의 절로 묶어 검토를 진행한다.

제 2 절 우편요금 규제제도 적합성 평가

현재 우편서비스에 대한 요금규제는 통상우편에 대해서만 이루어지고 있다. 과거 모든 우편서비스 요금이 공공요금으로 간주되어 국무회의 심의 및 대통령 승인이 필요하였던 시절에 비하면 우편요금 결정에 대한 정보통신부장관의 재량이 확대되었다고 할 수도 있지만, 경쟁의 확대를 반영하여 우편서비스 가운데 경쟁하고 있는 부문의 요금은 시장에 의해 결정되고 있다는 평가도 가능하다. 여기서는 우편요금 규제제도를 살펴보고, 통상우편 요금 규제의 정당성, 그리고 통상우편 요금에 적용되는 총괄원가 보상방식의 내용 및 장단점 등을 정리한다.

1. 통상우편요금에 대한 규제

가. 규제 개관

통상우편요금은 공공요금의 범주에 들어 재정경제부의 『공공요금 산정기준(이하, 요금산정기준)』에 의거 산정한 후, 재정경제부장관과의 협의를 거쳐 결정하는 것으로

로 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’으로 정의된다.

물론 재정경제부의 요금산정기준은 총괄원가를 보상하는 수준에서 결정하는 방식(이하, 총괄원가 보상방식) 이외의 다른 합리적인 산정 방식이 있는 경우에는 재정경제부와 협의하여 해당 방식을 적용할 수 있도록 허용하고 있지만, 통상우편요금은 총괄원가 보상방식에 의해 산정되고 있다.

한편 요금산정기준은 공공요금이 종별 서비스원가를 기준으로 이용자의 부담능력, 편익정도, 사회적·지역적인 특수한 환경을 고려하여 이용자간에 부담의 형평이 유지되고 자원이 합리적으로 배분될 수 있는 체계를 형성하도록 요구하고 있다. 그러나 요금 체계에 대한 제한은 거의 두지 않고 있어 기본요금과 사용요금의 이부요금제를 설정하거나 자원의 효율적인 배분을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 초과요금 및 누진요금을 적용할 수 있게 되어 있다. 그러나 우편의 경우 이러한 제도의 적용은 현실적으로 어려운 것으로 판단된다.

요금산정기준에 따르면 공공요금산정은 원칙적으로 1회계년도를 대상으로 하되 요금의 안정성, 기간적 부담의 공평성, 원가파악의 타당성, 공익사업자의 경영책임 측면, 물가변동 및 제반 경제정세의 추이 등을 감안하여 신축적으로 운영할 수 있도록 되어 있다. 그러나 1994년 10월 우편종별 체계가 2-tier system으로 변경된 이후 현재까지 통상우편요금은 4차례만 조정됨으로써 대략 3년을 주기로 이루어졌다고 할 수 있다.

나. 주요 개념

요금산정기준에는 적정원가, 적정투자보수, 요금기저, 적정투자보수율 등의 개념이 등장한다.

적정원가는 영업비용의 합계에 지급이자를 제외한 영업외비용과 서비스 제공과 관련하여 발생한 법인세를 더하고 영업외수익을 차감한 금액을 의미한다. 요금산정 기준에 따르면 공공요금은 요금산정 기간동안의 공공서비스 공급에 소요된 원가를 기초로 산정되기 때문에 이것과 관계없는 수탁사업 등 부대사업에 소요된 경비나 특별손실은 적정원가에 포함되지 않는다.

요금산정기준에 따르면 적정원가는 요금산정대상회계년도(이하, ‘당해회계년도’라 한다)의 예산이 확정된 때에는 당해회계년도의 예산서를 기준으로 하여 산정하는 것으로 되어 있고, 만일 당해회계년도의 예산이 확정되지 않은 경우에는 전회계년도의 예산서, 결산서 등을 기초로 당해회계년도의 물가전망, 임금가이드라인, 사업계획 등을 감안하여 산정하도록 되어 있다.

한편 요금산정기준에서 적정투자보수는 공공서비스를 생산·공급하기 위하여 직접 공여하고 있는 진실하고 유효한 자산에 대한 적절한 보수를 의미한다. 적정투자보수는 지급이자, 감가상각 누계액 이상의 원금상환액, 물가상승 등 경영외적사유로 인한 불리한 여건에 대비하는 내부유보자금 및 기타 공익사업의 유지를 위하여 필요한 경비에 충당하는 재원으로 사용되는 것으로 해석된다. 적정투자보수는 요금기저에 적정투자보수율을 곱하여 구하는데, 이때 요금기저는 당해회계년도의 기초기말평균순가동설비자산액, 기초기말평균무형자산액, 운전자금 및 일정분의 건설중인 자산을 합산한 금액을 기준으로 하되, 공공서비스 공급에 직접으로 공여되지 않는 유희자산 및 타목적의 자산은 포함되지 않는다.

적정투자보수율은 해당사업의 자본비용 및 위험도, 공금리수준, 물가 상승률, 당해회계년도의 재투자 및 시설확장계획·원리금상환계획 등 사업계획과 물가전망 등을 고려하여 해당 사업의 기업성과 공익성을 조화시킬 수 있는 수준에서 결정되는 것으로 되어 있다. 실질적으로 적정투자보수율은 타인자본에 대한 실제차입금리수준에 $(1 - \text{법인세율})$ 을 곱한 세후타인자본투자보수율과 자기자본에 대하여 예금금리 등으로 적정하게 산정한 기회비용을 가중 평균한 비율 등을 감안하여 산정한다.

다. 보수율규제의 내용

통상우편요금에 적용되는 총괄원가 보상방식에 의한 요금 규제는 흔히 보수율규제(rate of return regulation)라 한다.

보수율규제란 규제 기관이 제시한 요금체계 아래서 사업을 영위할 때 사업 결과로부터 얻을 수 있는 기업의 투자수익률이 규제당국이 정한 적정 투자보수율과 같아지도록 만드는 수준에서 서비스별 요금을 책정하는 규제 방식을 의미한다. 다시 말해 보수율규제 하에서는 특정 기업의 총수입에서 영업비용을 차감한 이익의 요금 기저(rate base)에 대한 비율인 보수율(rate of return)이 규제 기관이 정한 적정보수율(fair rate of return)을 넘지 않도록 요금 책정이 제한된다.

통상우편만이 총괄원가 보상방식에 의해 규제되는 우편서비스의 예를 들어 설명하면 다음과 같다.

통상우편 요금을 P, 통상우편 물량을 Q라하면 통상우편 매출(R)은 $P \times Q$ 가 된다. 통상우편서비스를 제공하는데 드는 비용을 C라 하면 우편사업자의 이익(Π)은 다음과 같다.

$$\Pi = P \cdot Q - C \quad (3-1)$$

재정경제부의 요금산정기준에 제시된 보수율규제는 식(3-1)로 구한 우편사업자의 이익(Π)을 우편사업자가 사업을 영위하기 위해 투자한 금액(요금기저, 자동설비 자산액+평균무형자산액+운전자금 및 일정분의 건설중인 자산, B)으로 나눈 비율(보수율)과 규제 기관이 정한 적정투자보수율(r^*)이 일치하도록 요금 P가 정해진다는 것이다.

이것을 수식으로 표현하면,

$$R = P \cdot Q = C + B \cdot r^* \quad (3-2)$$

이다.

식(3-2)에 따르면 보수율규제는 서비스 제공 비용과 요금기저에 적정보수율을

곱해 얻은 보수액의 합이 매출과 같아지도록 요금을 정하는 것임을 알 수 있다.

원칙적으로 보수율규제를 받는 기업의 적정보수율은 해당 기업에 자본을 제공하는 투자자의 입장에서 본 최소한의 보수율, 실제 자기자본을 투입하여 영업을 영위 한 해당 기업이 부담하는 자본비용, 그리고 해당 기업에 투입한 자본을 다른 곳에 사용했을 때 기대할 수 있는 최고의 보수율, 즉 기회비용 등을 종합적으로 고려해서 정하는 것이다. 앞서 언급한 재정경제부의 요금산정기준은 적정투자보수율을 타인 자본에 대한 실제차입금리수준에 $(1 - \text{법인세율})$ 을 곱한 세후타인자본투자보수율과 자기자본에 대하여 예금금리 등으로 적정하게 산정한 기회비용을 가중 평균한 비율 등을 감안하여 산정하는 것으로 하고 있어 원칙적으로 고려되어야 하는 요소를 모두 포함하고 있다.

적정투자보수율을 결정할 때 고려되어야 하는 요소가 원칙적으로 제시되고 있다 하더라도 현실적으로 이를 정하는 것은 쉽지 않은 과제이다. 적정투자보수율은 앞서 제시된 제반 구성 요소를 고려하면서 규제 대상 사업자가 자본시장에서 자금을 조달한다고 할 때, 지속적으로 자금을 조달할 수 있을 정도의 재무구조를 유지할 수 있도록 해야 한다. 아울러 적정투자보수율은 잠재적인 경쟁자가 시장에 진입하게 되는 경우라도 시장 참여자 모두가 정상적인 수준의 수익률을 얻는 것이 가능하도록, 다시 말해 경쟁자의 시장진입을 방해하지 않는 수준으로 결정되어야 하는 등 실로 다양한 변수를 함께 고려해야 한다. 따라서 실제로 총괄원가 보상 방식에 의한 요금규제를 시행함에 있어 적정투자보수율을 결정할 때 이러한 고려 요소들이 어느 정도 참작되고 있는지는 의문이라 할 수 있다.

라. 보수율규제의 장단점

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.¹²⁾ 아울러 요금산

12) David E. Sappington and Dennis L. Weisman, *Designing Incentive Regulation for the*

정을 위한 원가 정보 수집과 적정투자보수율의 결정 등 요금산정방식에 대한 논의를 전개하면서 공청회와 같은 협의 과정을 거칠 수 있는데, 이러한 과정은 소비자가 요금이나 품질 등에 관한 의견을 밝히는 한편 사업자도 자신의 입장을 방어할 수 있는 의견을 개진하는 장으로서의 역할을 한다. 따라서 총괄원가 보상방식에 따른 보수율규제는 적용이 용이하다는 점과 함께 독점의 횡포로부터 소비자를 보호하는 동시에 사업자에게 안정적인 수익을 보장해준다는 점 등이 장점으로 지적될 수 있다.

반면 총괄원가 보상방식에 따른 보수율규제에서는 사업자가 재화나 용역을 공급하는데 소요되는 비용을 보상받게 되므로 비용을 절감하려는 인센티브가 없을 뿐만 아니라, 재화나 용역의 제공에 필수적이지 않은 행위로 인한 비용이 과도하게 발생하는 상황을 방지할 수 없다는 약점을 지닌다. 만일 규제 기관이 설정한 적정투자보수율이 투하된 자본의 기회비용을 초과하는 경우, 예를 들어 시장금리를 초과하는 경우, 규제 대상 사업자는 요금기저가 되는 자산을 지나치게 증대시키려는 유인을 지니게 된다는 것이다.

한편 보수율규제는 서비스의 품질이나 가치가 아닌 실현된 비용에 대한 보상을 내용으로 하는 관계로 규제 대상 사업자로 하여금 새로운 서비스를 제공할 재무적 유인을 제공하지 못한다. 그 결과 규제 대상 사업자가 다양화되고 고도화된 고객의 욕구를 충족시키지 못하는 상황이 초래될 수 있다는 우려를 배제하기 어렵다.¹³⁾

아울러 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.

Telecommunication Industry, MIT Press, 1996, p.5.

13) *Ibid*, p.5.

아울러 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.

우편사업과 관련하여 가장 현실적인 문제는 총괄원가 보상방식이 가격에 대한 수요탄력성이 매우 비탄력적인 상황을 전제로 하고 있다는 것이다. 통상우편의 경우 정확히 분석된 사례는 없으나 일반적으로 별다른 대체수단이 없고 생활에 필수적인 서비스라 하여 수요탄력성이 낮은 것으로 간주되고 있다. 그러나 최근 사용이 급속히 확대된 이메일은 통상우편을 대체할 수 있는 유력한 수단으로 대두되고 있다. 따라서 현재의 요금수준에서는 수요의 탄력성이 낮을지 몰라도, 일정 수준 이상의 요금이 제시되면 통상우편 수요가 급속히 이메일로 대체될 수 있다는 우려를 배제할 수 없다.¹⁴⁾ 이러한 상황에서 규제 대상 사업자에게 별다른 비용 절감 유인을 제공하지 못하는 보수율규제 방식은 장기적으로 우편사업의 기반을 약화시키는 요인으로 작용할 가능성이 크다.

따라서 우편사업자가 독점하고 있는 것으로 간주되는 통상우편에 대한 요금 규제의 불가피성이 인정된다 하더라도, EU의 일부국가에서 시행하고 있는 요금상한규제와 같은 새로운 방식의 규제 틀을 모색할 필요가 있을 것으로 생각된다.

2. 통상우편요금 규제의 정당성

가. 통상우편에 대한 우편사업자의 독점

경제적 규모가 비슷한 다수의 수요자와 다수의 공급자가 참여하여 거래가 이루어지는 경우에는 거래에 참여하는 수요자 전체의 구매의사를 나타내는 시장수요와 공

14) 우리나라는 2003년과 2004년 연속 5% 이상의 우편물량 감소를 경험하였다. 이러한 감소는 같은 기간의 경기 침체 영향이 컸을 것이라는 해석이 있으나, 우편수요가 이메일로 대체되는 것이 본격화되었다고 보는 시각도 적지 않음이 사실이다.

급자 전체의 공급의사를 나타내는 시장공급이 균형을 이루는 점에서 가격이 결정되며, 이처럼 시장수요와 시장공급이 균형이 되는 상황에서 결정된 '경쟁균형'에 의한 가격과 거래량은 거래 당사자 모두에게 최소한 손해는 주지 않으면서 적어도 그 일방에게는 이익을 가져다주는 것이 된다.¹⁵⁾

이는 다음 그림을 통해 설명이 가능하다. 우편서비스 시장은 다수의 수요자와 다수의 공급자가 참여하는 경쟁 상태라 가정하고, 그림에서 볼 수 있는 것처럼 우편서비스에 대한 시장 수요를 D , 다수 사업자에 의한 우편서비스 공급을 S 라 할 때, 우편서비스는 수요와 공급이 교차하는 E 점에서 수요량(Q^*)과 가격(P^*)이 결정된다. 이때 소비자 잉여는 $(a+b+c)$ 이고 생산자 잉여는 $(d+e+i)$ 이다. 가격이 P^1 이라면 Q^1Q^2 만큼의 초과공급으로 인해 가격을 끌어 내리는 압력이 발생하는 반면 가격이 P^2 라면 Q^1Q^2 만큼의 초과수요로 인해 가격을 끌어 올리는 압력이 발생하여 가격은 균형상태인 P^* 로 이동할 것이다.

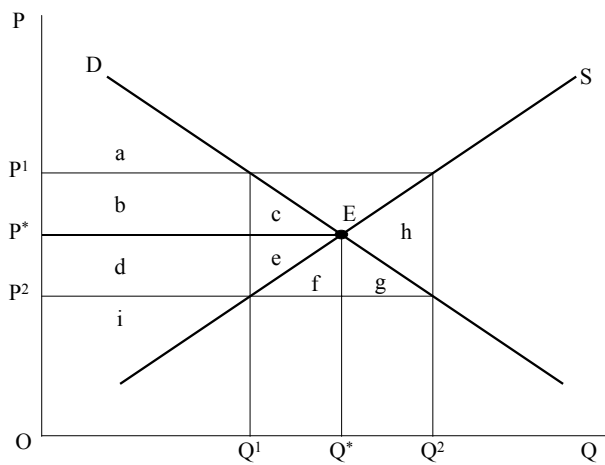
만일 요금규제와 같은 외부적 강제에 의해 가격이 P^2 로 고정된다면 소비자 잉여는 $(a+b+c+d+e+f+g)$ 로 증대되는데 반하여 생산자 잉여는 $(i-f-g-h)$ 로 변화한다. 소비자 잉여와 생산자 잉여의 배분 문제를 일단 논외로 하더라도, 균형가격 P^* 에서의 잉여의 합 $(a+b+c+d+e+i)$ 보다 P^2 에서의 잉여의 합 $(a+b+c+d+e+i-h)$ 이 h 만큼 작아짐을 알 수 있다. 즉 사회적 후생(social welfare)을 소비자와 생산자 잉여의 합으로 정의할 때, P^2 는 P^* 에 비해 h 만큼 후생의 저하가 발생한다는 것이다. 물론 이러한 가격이 지속적으로 유지되면 우편사업자는 생산에 필요한 비용을 $(f+g+h)$ 만큼 회수할 수 없어 도산하게 될 것이다.

한편 수량 통제와 같은 외부적 강제에 의해 가격이 P^1 으로 고정된다면 소비자 잉여는 (a) 로 줄어드는데 반하여 생산자 잉여는 $(b+d+i)$ 로 변화한다. 균형가격 P^* 에서의 잉여의 합 $(a+b+c+d+e+i)$ 보다 P^1 에서의 잉여의 합 $(a+b+d+i)$ 이 $(c+e)$

15) 서울대학교 경제연구소, 『경쟁환경 변화에 따른 한국통신의 설비비·가입제도 및 전화요금구조 개선 연구』, 1997, p.19.

만큼 작아짐을 알 수 있다. 즉 P^1 은 P^* 에 비해 $(c+e)$ 만큼의 후생 감소가 발생한다는 것이다.

[그림 3-1] 경쟁 시장에서 수요와 공급에 의한 가격의 결정



이상에서 보듯이 경쟁균형에서 가격이 정해지면 수요자와 공급자가 그 상품의 거래에서 얻을 수 있는 소비자 잉여 및 생산자 잉여의 합이 그 어떤 경우보다 커지는 결과를 가져온다. 즉 경쟁균형이 이루어지면 사회적 후생이 극대화된다는 것이다.

경쟁균형에 의해 가격이 정해지면 효율적인 자원배분 가능성이 극대화될 뿐만 아니라 가격 결정이 어떤 특정 주체의 자의적인 판단에 의해 이루어지지 않고 시장참여자 수요와 공급간의 균형이라는 메커니즘을 통해 자율적으로 이루어진다. 따라서 개별 수요자나 공급자는 가격을 어떻게 정할까 고민할 필요 없이 시장에서 정해지는 가격으로 해당 재화나 서비스를 판매하게 된다.

앞의 그림에서는 수요 곡선이 우하향하는 것으로 그려졌는데, 경쟁적인 시장에서 개별 공급자가 직면하는 수요곡선은 P^* 과 E 를 잇는 수평선이 된다. 따라서 우편서비스 시장에 참여하는 특정 사업자의 비용구조가 P^* 으로는 우편서비스를 생산할 수 없는 것이라면, 해당 사업자는 시장에 남아있을 수 없게 된다. 즉 시장 참여자간의

경쟁은 생산성을 높이지 못하면 도태될 수밖에 없는 환경을 조성하며, 이는 시장참여자의 동태적 효율성을 제고하는 유인이 된다. 따라서 가능하면 모든 거래가 경쟁 상태에서 자유롭게 이루어지도록 하는 것이 바람직하다고 할 수 있는 것이다.

소포우편의 경우 요금을 정보통신부장관이 정한다고는 하였지만, 경쟁 양상을 놓고 볼 때, 소포요금은 시장에 의해 결정된다고 볼 수 있다. 90년대를 거치면서 이러한 변화가 실현된 것은 사회적 후생 향상 측면에서 바람직한 현상이라 할 수 있다.

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

통상우편은 앞서 언급한 것처럼 신서전장권에 의해 우편사업자가 독점하고 있다. 이처럼 독점적 지위에 있는 공급자는 경쟁적 상황과는 달리 가격수용자가 아니라 설정자가 될 수 있다.¹⁶⁾ 공급자는 이익을 극대화하기 위해 한계비용곡선과 시장수요로부터 도출되는 한계수익곡선을 일치시키는 선까지 공급량을 제한하고, 해당 공급량 수준에서 수요자가 기꺼이 지불하고자 하는 수준으로 가격을 결정한다.

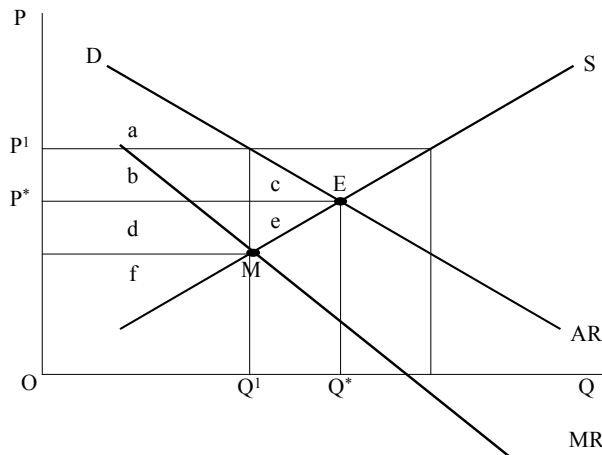
이는 다음 그림을 통해 설명할 수 있다. 우편서비스 시장은 수요자는 다수이지만 공급자는 유일한 공급독점 상태라 가정하고, 그림에서 볼 수 있는 것처럼 우편서비스에 대한 시장 수요는 D , 우편사업자에 의한 우편서비스 공급은 S 라 할 때, 가격을 스스로 결정할 수 있는 독점 공급자는 이익을 극대화하기 위해 수요와 공급이 교차하는 E 점이 아닌 한계수익과 한계비용이 교차하는 M 점까지만 공급하고, 해당 공급량(Q')에서 수요자가 기꺼이 지불하고자 하는 수준(P')으로 가격을 설정한다. 이를 ‘독점균형’이라 한다. 이때 소비자 잉여는 (a) 이고 생산자 잉여는 $(b+d+f)$ 가 되어 양자를 합할 경우 $(a+b+d+f)$ 가 된다. 이는 시장이 경쟁적이어서 경쟁균형에서 수요와 공급이 결정될 경우 기대할 수 있는 소비자 잉여와 생산자 잉여의 합 $(a+b+c)$

16) 앞서의 그림에서 개별 공급자가 직면하는 수요곡선은 P^* 와 E 를 잇는 직선이라 하였는데, 이는 공급자가 가격 결정에 아무런 영향을 미치지 못하며, P^* 라는 가격을 수용할 수밖에 없음을 의미하는 것이다. 이때 공급자의 평균수입과 한계수익은 P^* 로 동일하다.

+d+e+f)와 비교할 때 (c+e)만큼 줄어 든 것이다.

이는 독점균형에서도 소비자 잉여 및 생산자 잉여가 발생하지만, 양자를 합한 사회적 후생의 크기는 경쟁균형(E점)의 경우보다 작아지는 것을 의미한다. 즉 독점균형 하에서는 사회적 후생의 저하(welfare loss)가 발생한다는 것이다. 이와 같은 사회적 후생의 저하는 독점이 존재하는 산업에 대한 정부의 개입을 정당화시키는 근거가 된다.

[그림 3-2] 독점 시장에서의 가격 결정



나. 통상우편서비스의 공공적 성격

통상우편의 대상이 되는 신서 취급을 우편사업자에게만 허용하고 있는 것이 보편적 우편서비스의 구현이라는 우편사업의 공공적 성격과 밀접한 관련을 지니는 것이므로 통상우편요금 규제의 정당성을 설명하면서 따로 언급할 필요가 없을지는 몰라도 우편서비스가 지니는 공공적 성격이 우편요금 규제의 배경임은 분명하다. 그리고 이를 통해야만 다음의 표에서 볼 수 있는 것처럼 우편시장의 자유화가 많이 진척된 EU 국가에서도 우편요금에 대한 규제가 여전히 유지되고 있음을 설명할 수 있다.

〈표 3-7〉 EU 국가의 우편요금 규제

	규제기관	요금규제 범위	사전 규제	요금상한 규제	사후 규제	원가 기반
오스트리아	우편사업 주무부처	유보된 저장 서비스	○			실질 원가
벨기에	규제기관	보편적 서비스	○			NA
사이프러스	규제기관	보편적 서비스	○			NA
체코	우편사업 주무부처	서장 및 소포	○			실질 원가
독일	규제기관	서장 및 DM	○	○		최적 원가
덴마크	우편사업 주무부처	유보 서비스		○		NA
에스토니아	규제기관	보편적 서비스	○			실질 원가
스페인	위원회	단일 서장	○	○		실질 원가
핀란드	규제기관	보편적 서비스			○	실질 원가
프랑스	우편사업 주무부처	보편적 서비스		○		실질 원가
영국	규제기관	보편적 서비스	○	○		NA
그리스	규제기관	보편적 서비스	○			실질 원가
헝가리	의회 동의를 요하는 장관령	보편적 서비스	○		○	NA
아일랜드	규제기관	보편적 서비스	○		○	NA
이탈리아	우편사업 주무부처	보편적 서비스	○			NA
리투아니아	규제기관	서장 및 소포	○			실질 원가
룩셈부르크	규제기관	서장	○		○	실질 원가
라트비아	의회 동의를 요하는 장관령	서장 및 소포	○			실질 원가
말타	규제기관	보편적 서비스	○			NA
네덜란드	우편사업 주무부처	보편적 서비스	○			NA
폴란드	규제기관	없음				실질 원가
포르투갈	규제기관	보편적 서비스	○			실질 원가
스웨덴	규제기관	서장		○		실질 원가
슬로베니아	규제기관	보편적 서비스	○			최적 원가

주: 1. 실질 원가에 기반을 둔 가격 상한은 수요 등에 따라 변경이 가능함을 의미하며, 생산성 요소에 따라 조정될 수 있음.

2. 독일을 제외하고, 서장 요금을 규제하는 나라는 모두 다량이 아닌 단일 서장 요금만을 규제함
체코: 재무부 장관이 국내 요금을 사전에 규제하며, Minister of Informatics가 요금 상한에 의한 요금규제를 함.

독일: 요금상한 규제는 다량 서장과 유보영역 외 DM에는 적용되지 않음.

덴마크: 교차보조되는 정기간행물의 요금 역시 규제를 받음.

스페인: 유보 서비스, 신문, 정기간행물은 사전규제를 받음; 기타 단일 서장은 가격상한을 따름
프랑스: 유보 서비스, 신문, 정기간행물은 사전규제를 받음; 기타 보편적 서비스는 사후 규제를 받음.

아일랜드: 유보 서비스는 사전규제를 받음; 기타 보편적 서비스는 사후규제를 받음.

네덜란드: 가격 고정을 폐지하고, 2004년 6월 사전 요금규제를 시행함.

자료: WIK, *Main Developments in the European Postal Sector*, 2004. 7, p.68.

우리나라가 보편적 서비스의 대상이 되는 통상우편과 소포우편 가운데 통상우편 요금에 대해서만 규제를 하고 있는 것에 비해 EU 나라는 대부분 보편적 서비스의 대상이 되는 서비스의 요금을 모두 규제하고 있으며, 유보된 서비스 또는 저장 요금만을 규제하는 국가는 오히려 소수에 속한다.

이처럼 우편요금에 대한 광범위한 규제가 이루어지는 것은 우편서비스의 공공성을 중시하여 사회적으로 바람직한 수준까지 우편서비스가 소비되도록 하거나, 소비자의 소득 수준이나 계층에 상관없이 최소한의 소비를 보장해주기 위해서라고 할 수 있다. 우리의 통상우편요금에 대한 규제가 남아 있는 것도 이러한 측면이 없지 않다고 하겠다.

아울러 거시경제 측면에서 물가안정이라는 정책 목표를 달성하기 위한 측면도 무시할 수 없다. 우편요금은 가중치가 미미하기는 하지만 물가지수 산정에 포함되어 있으며, ‘재정경제부장관과의 협의’라는 체계화되거나 구체화되기 어려운 요금 결정 절차가 유지되고 있다는 점이 이러한 판단을 뒷받침한다.

물론 이러한 배경이 요금규제의 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. 아울러 물가안정 측면에서의 요금규제 또한 장기적으로는 효과를 기대하기 어렵다는 주장도 있다.¹⁷⁾ 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.

17) 서울대학교 경제연구소, 전개서, p.26.

3. 주요국의 우편요금 규제제도

가. 일 본

일본에서 우편서비스는 일본우정공사가 제공하며, 총무성 우정행정국이 요금규제를 위시한 우편사업 전반의 규제기관으로서의 역할을 담당하고 있다.

일본우편법 관련 규정을 통해 확인한 요금 규제 내용은 통상우편, 통상우편의 특수취급, 그리고 국제우편 등의 요금은 총무대신의 인가 대상으로 하고 있다는 것이다. 아울러 총무대신은 필요하다고 판단되는 경우 우정공사의 우편요금 변경을 명할 수 있는 권한을 보유하고 있다. 그리고 통상우편에 대해서는 전국단일요금제가 적용되고 있음을 확인할 수 있다(우편법 제75조의2 제2항 제2호). 일본우편법은 총괄원가 보상방식이 적용되고 있음을 시사하는 규정을 갖고 있으며(제3조), 우정공사의 요금조정 요청이 있을 경우 총무대신은 우정행정심의회 의 자문을 거쳐 변경 여부를 결정하는 것으로 알려져 있다.

【일본우편법】

제3조(우편에 관한 요금) 우편에 관한 요금은 우편사업의 능률적 경영을 전제로 적정한 비용을 보상하고, 건전한 운영을 도모할 수 있도록 충분한 수입을 확보하는 것이어야 한다.

제75조의 2(요금) ①공사는 우편에 관한 요금 중 다음에 열거한 것을 정하여 총무대신의 인가를 받아야 한다. 이것을 변경하고자 할 경우에도 마찬가지이다.

1. 통상우편물의 요금
2. 통상우편물의 특수취급(등기우편, 속달, 수취인 증명, 배달증명, 내용증명, 대금상환, 특별송달 및 연하특별우편에 한한다)의 요금
3. 국제우편에 관한 요금(총무성령이 정하는 것에 한한다, 차항 제6호에 있어서도 마찬가지이다.)

②총무대신은 전항의 인가 신청이 다음에 각 호에 어는 것이라도 적합하다고 인정되는 경우가 아니면 동항의 인가를 하여서는 아니 된다.

1. 능률적인 경영하에서 적정한 비용을 보상하는 것일 것
2. 통상우편물의 요금이 배달지에 따라서 다른 금액이 정해져 있지 않을 것(우체국에서 그 인수 또는 배달을 행하는 우편물의 요금을 제외한다)

3. 제1종 우편물(우편서간을 제외한다. 제5호에 있어서도 마찬가지이다)중 크기와 형태가 총무성령이 정하는 기준에 적합한 것으로 중량이 25g 이상의 것(차호에 있어서 ‘정형우편물’이라고 한다)의 요금액이 경량 신서의 송달업자가 국민생활에 미치는 역할의 중요성, 국민의 부담능력, 물가 및 기타의 사정을 감안하여 총무성령이 정하는 금액을 넘지 않을 것
 4. 우편서간 및 보통엽서의 요금액이 정형우편물의 요금액 중에서 가장 낮은 것보다 낮은 것일 것
 5. 제1종 우편물 및 제4종 우편물의 요금액이 동일 중량의 제1종 우편물의 요금액보다 낮은 것일 것
 6. 국제우편에 관한 요금액이 우편에 관한 조약의 규정에 적합한 것일 것
 7. 정률은 정액에 따라서 명확하게 정해져 있을 것
 8. 특정인에 대해서 부당한 차별적 취급을 하지 않을 것
- ③공사는 우편에 관한 요금(제1항 각호에 열거된 것을 제외한다)을 정하여 사전에 총무대신에서 보고하여야 한다. 이것을 변경하고자 할 경우에도 마찬가지이다.
- ④공사는 총무성령이 정하는 바에 따라 통상우편물, 소포우편물 및 국제우편의 각각의 구분에 대해 수지의 상황을 공표하여야 한다.
- 제75조의 5(요금 등의 변경 명령) 총무대신은 이 법률을 시행하기 위해 필요하다고 판단되는 경우 공사에 우편에 관한 요금 또는 우편약관을 변경할 것을 명령할 수 있다.

일본의 우편요금 규제와 관련하여 눈여겨보아야 할 것은 경쟁부분에 대해서도 요금규제가 적용되고 있다는 점이다. 일본은 통상우편의 취급 대상인 신서를 민간사업자도 취급할 수 있도록 허용하고 있다. 이때 신서를 취급하는 꾸리에서비스를 ‘신서편’이라 하고, 이들은 다시 보편적 서비스 제공의무가 있는 ‘일반신서편’과 서비스의 대상과 범위가 한정되는 ‘특정신서편’으로 구분된다.¹⁸⁾ 보편적 서비스 제공의무가 있는 일반신서편은 서비스 제공을 위해 일정한 수준의 시설을 구비하여야 하며, 중량 25g 이하의 신서편물에 대해서는 총무성령이 정한 액수 이상을 받을 수 없다고 민간사업자에 의한 신서의 송달에 관한 법률에서 규정하고 있다. 이러한 규정은

18) 일본의 신서편 사업에 대한 상세한 내용은 최중범 외, 『우정사업 관련 법령·제도 정비에 관한 연구』, 2003, pp.169~172를 참고할 수 있다.

〈표 3-7〉에서 볼 수 있는 것처럼 꾸리에서서비스에 대해 보편적 서비스 제공 의무를 따로 부과하지 않고, 일정 기준을 초과하는 경우 서장 취급을 허용하고 있는 일부 국가에서 ‘기본서장 요금 3배 이상’ 등과 같은 요금하한규제를 실시하고 있는 것과는 대비되는 것이다.¹⁹⁾

【일본 민간사업자에의한신서의송달에관한법률】

제9조(허가의 기준) 총무성 장관은 제6조 허가신청이 다음 기준에 적합하다고 판단되지 않는 경우 허가해서는 안된다.

1. 생략
2. 사업계획이 전국에 걸쳐 일반신서편 역무에 관한 신서편물(이하 본 호에 있어 ‘일반신서편물’이라 함)을 인수하고 배달하는 것으로 사업계획서상 다음 사항이 정해져 있을 것
 - 가. 총무성령으로 정한 기준에 적합한 신서편차출통(우체통에 해당)의 설치 기타 일반신서편물을 수시로 간편하게 차출할 수 있게 하는 것으로 총무성령이 정한 기준에 적합한 신서편물의 인수 방법
 - 나. 1주일당 6일 이상 일반 신서편물의 배달을 수행할 수 있는 것으로 총무성령이

19) 서장 취급을 유보서비스로 설정하고 있는 나라에서 일정 기준, 예로서 ‘중량 100g 또는 기본서장 요금의 3배 이상’을 초과하는 서장에 대해 꾸리에서서비스도 별다른 조건 없이 취급할 수 있도록 허용하는 것은 〈표 3-7〉에 제시된 국가 이외의 몇몇 국가에서도 관찰되는 현상이다. 이때 요금규제 측면에서 관심이 가는 부분이 신규로 시장에 진입하는 꾸리에서서비스에 대해 ‘기본서장 요금 3배 이하로는 시장에 진입할 수 없다’는 요금하한규제를 실시하고 있다는 점이다. 일반적으로 요금 인하가 기업의 원가 절감 요인을 반영하는 것으로, 이를 통해 시장점유율을 높이려는 시도는 바람직한 경쟁의 결과로 인식할 수 있다는 점에서 경쟁 확대를 도모하면서 요금하한규제를 실시하는 것은 의외로 받아들여 질 수 있다. 그러나 이는 우편사업자가 취하고 있는 전국단일요금제로 말미암아 꾸리에서서비스가 서장 시장을 약탈적으로 잠식할 수 있게 되는 것을 방지하기 위한 수단으로 이해할 수 있다. 꾸리에서서비스가 특정 지역이나 구간을 대상으로 약탈적 요금을 설정하는 것이 우려되는 경우, 이들이 부과할 수 있는 요금의 하한을 설정하는 것은 이같은 우려를 효과적으로 제거할 수 있는 방안이 된다. 따라서 우리나라에서도 신서전장권 관련 규정의 개편을 통한 경쟁 확대가 시도될 경우 서장을 취급하는 꾸리에서서비스에 대해 요금하한규제를 실시하는 것을 우선 검토할 필요가 있다.

정하는 기준에 적합한 신서편물의 배달 방법

제16조(요금) ① 일반신서편 사업자는 총무성령이 정하는 바에 따라 일반신서편 역무에 관한 요금을 정하여 미리 총무성 장관에게 신고해야 한다. 변경의 경우에도 그러하다.

② 전항의 요금(총무성령으로 정한 요금 제외)은 다음 각호에 모두 적합해야 한다.

1. 배달지역에 따라 상이한 요금을 정하지 않을 것
2. 크기 및 모양이 총무성령으로 정한 기준에 적합한 신서편물로서 그 중량이 25g 이하인 경우 경량의 신서송달 역무가 국민생활에 미치는 역할의 중요성, 국민의 부담능력, 물가, 기타 사정을 감안하여 총무성령으로 정한 액수(현재 80엔으로 일본 우정공사의 그것과 동일함)를 초과하지 않을 것

3-4. 생략

이같은 요금규제 조치를 취하는 것은 일반신서편 사업자에게 면허조건으로 보편적 서비스 제공의무를 부과하고 있는데 연유한 것으로 해석된다.

나. 미 국

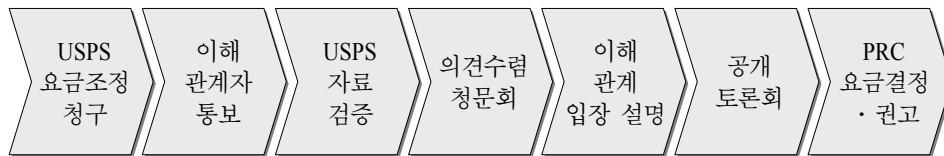
미국의 우편요금은 우편요금위원회(Postal Rate Commission, 이하 PRC)의 결정을 통해서만 조정될 수 있다. PRC는 미국의 우편사업자인 USPS와는 구별되는 독립적 규제기관으로서 상원의 동의를 거쳐 임명되어 6년 임기가 보장된 5명의 위원으로 구성된다. USPS가 제기한 우편요금 조정안을 PRC가 심의하는 과정에서 가장 중점을 두는 사항은 우편사업이 벌어들이고 있는 수익의 규모와 요금조정을 통해 기대할 수 있는 추가 수익 규모이다. PRC는 USPS가 서비스 제공에 따르는 비용을 충당할 만한 수익을 보장할 수 있는 선에서 요금을 결정하는 것으로 알려져 있어, 총괄원가 보상방식을 채택하고 있다고 할 수 있다. PRC는 국제우편을 제외한 모든 우편서비스의 요금에 대해 규제 권한을 갖고 있다.

PRC의 요금조정 절차는 USPS의 요금조정 청구로부터 10개월 이내에 결정짓는 것으로 되어 있으나, 18개월을 끈 경우도 있다고 한다. ‘Omnibus Rate’로 불리는 PRC의 요금조정 절차를 정리하면 다음 그림과 같다.²⁰⁾

20) 이하의 내용은 PRC 홈페이지(<http://www.prc.gov/>)의 관련 내용을 정리한 것이다.

요금조정은 우편사업자인 USPS의 요금조정 청구로부터 시작한다. 어떠한 요금조정 청구도 의회의 정책과 부합된다는 실질적인 증거가 있어야 하는데, 그 증거는 우편사업자가 제시하도록 되어 있으며, 이를 뒷받침하는 연구보고서와 참고 문건 등도 함께 제출되어야 한다. 이때 제출자료에는 우편사업자가 현재 처한 재무적 상태, 요금조정의 기대효과, 고객의 예상되는 반응 등에 관한 내용이 포함되어야 한다.

[그림 3-3] PRC의 요금 결정 과정



자료: <http://www.prc.gov/>

USPS가 요금조정을 청구하면 PRC는 다양한 이해 관계자 집단에 이를 통보하고, USPS가 제시한 요금 조정의 필요성이 존재하는지의 여부를 확인하는 검증 활동을 9주~14주에 걸쳐 수행한다. 검증 활동이 완료되면 청문회가 열리는데, 청문회는 3단계로 진행된다. 1단계는 USPS가 제출한 요금조정 필요성을 뒷받침하는 증거에 대한 직접 심문, 2단계는 USPS의 청구에 대한 이해 관계자의 반론 청취, 그리고 3단계는 이해 관계자의 반론에 대한 USPS의 반박 청취로 구성된다. 이후 반복적인 입장설명이 진행되고, 공개토론회를 거쳐 요금조정 여부가 결정된다.

이상의 절차에서 보듯이 미국은 매우 구체적인 요금조정 절차를 지니고 있으나, 실질적으로는 사업자와 이해관계자간 요금조정의 당위성에 대한 지루한 공방과 이를 통한 절충을 내용으로 하고 있어, 요금조정에 장시간이 소요되고, 이로 말미암아 사업의 효과적 운영이 제한된다는 내부 비판과 직면해 있는 것으로 알려져 있다.

다. 뉴질랜드

뉴질랜드에서 우편요금은 원칙적으로 정부 간섭 없이 시장에서 결정되는 것으로 되어 있다. 뉴질랜드에서는 정부가 지분을 100% 소유하는 NZ Post와 다수의 우편사

업자에 의해 경쟁적으로 우편서비스가 제공되는데, NZ Post는 우편법(Postal Service Act 1998) 제65조에 의거 뉴질랜드를 대표하는 유일한 우정기관(sole designated postal administration)으로 지정되어 있다.²¹⁾ 요금이 시장에 의해 결정된다고는 하였지만, 기본 우편서비스가 지니는 중요성을 반영하여 뉴질랜드 정부와 NZ Post가 체결한 양해각서(Deed of Understanding, 이하 DOU) 제 10조는 ‘DOU 이행시점부터 3년간 중형서장 요금을 NZ\$0.45 이상 올리지 못한다’고 규정하고 있다. 아울러 DOU 제 11조는 ‘농촌배달 요금 재도입을 금지’함으로써 전국단일요금제의 실현을 보장하고 있다.²²⁾ 한편 이후의 요금 조정에 대해서도 기본 우편요금 인상은 소비자 물가인상율을 상회하여 이루어질 수 없다는 취지의 요금상한규제를 제안하고 있는데, 이때 인정하는 생산성 증가율은 초기 2%, 이후 1%로 하고 있다. 그러나 NZ Post는 현재까지 중형서장 요금을 NZ\$0.45로 유지하고 있어 요금상한규제에 의한 요금 조정은 시행되지 않고 있다. 이는 뉴질랜드 우편시장의 경쟁 상황을 반영한 결과로 해석된다.

라. 영 국

영국의 우편요금은 영국우편법(Postal Service Act 2000)에 의해 설립되어 우편사업 전반의 규제 업무를 담당하는 Postcomm(Postal Service Commission)의 규제를 받고 있다.

Postcomm은 요금상한규제를 채택하고 있는데, 이는 보수율규제가 지닌 한계를 극복하기 위함이라고 분명히 밝히고 있다.²³⁾ 즉 보수율규제는 원가절감 노력의 혜택이 고객에게만 돌아가는 관계로 우편사업자의 입장에서는 원가 절감에 대한 인센티브

21) 뉴질랜드 우편사업의 양상에 관한 간략한 내용은 최종범 외, 『우정사업 관련 법령·제도 정비에 관한 연구』, 2003, pp.216~219를 참고할 수 있다.

22) 뉴질랜드 정부와 NZ Post간의 DOU의 상세한 내용은 New Zealand Ministry of Economic and Development Communications Sector Postal Policy(http://www.med.govt.nz/pbt/post_pol/deed.html)에서 확인할 수 있다.

23) 이하의 내용은 Postcomm 홈페이지(<http://www.psc.gov.uk/>)의 관련 내용을 정리한 것이다.

가 전혀 없고, 효과적인 규제를 위해 필요한 사업자의 비용 정보를 파악하는데 많은 비용(규제비용)이 발생하는 등의 단점을 지니는데, 이들이 요금상한제가 지닌 단점보다 크다고 판단한 것이다. 영국의 우편요금은 개별 사업영역에서 흑자를 실현하여야 하고, 요금구조는 공급원가와 시장 상황에 적합하게 구성되어야 하며, 독점영역으로부터 경쟁영역으로 교차보조가 없어야 한다는 대원칙 아래 요금상한규제가 이루어지고 있다.

영국의 우편요금은 소비자물가지수(retail price index)에서 우편사업자의 내재적 효율성 요인을 반영하는 생산성 증가율 x 를 차감한 비율만큼 인상이 허용된다. 영국에서 x 는 Postcomm과 우편사업자인 Royal Mail이 협의를 통해 정책적으로 결정하는 것으로 되어 있다.

영국에서는 제1종과 제2종(우리의 빠른통상우편과 보통통상우편에 해당)의 우편요금이 규제 대상인데, 바스켓 규제를 실시함으로써 제1종 우편요금은 올리고, 제2종 우편요금은 내리는 방식으로 바스켓을 구성하는 서비스간에는 일정한 범위 내에서 사업자가 자율적으로 요금을 결정할 수 있도록 하고 있다.

Postcomm은 요금상한규제를 시행하면서 x 값의 결정과 관련하여 우편사업의 특성상 생산성 개선이 어느 정도 이루어질 수 있을지를 추정하는 것이 어려운 과제라 인정하고 있으나, 수년간의 시행 결과 요금상한규제가 사업자에게 효율성 향상에 대한 직접적이고 강한 인센티브를 부여함으로써, 고객에게 실질적인 요금 인하 효과를 안겨 주었으며, 우편사업의 효율성 또한 개선되는 성과를 실현하였다고 밝히고 있다.

4. 적합성 평가 요약

현재 우편서비스에 대한 요금규제는 통상우편에 대해서만 이루어지고 있다. 이는 우편시장의 경쟁 정도를 반영하여 요금 결정에 사업운영 주체의 재량을 확대하기 위한 제도 정비가 지속적으로 이루어진 결과라고 할 수 있다. 통상우편은 신서전장권에 의해 우편사업자가 독점하고 있고, 기본통신으로서의 공공성이 어느 정도 인

정되기 때문에 요금규제가 불가피한 측면이 있다. 현재 통상우편 요금에 적용되고 있는 총괄원가 보상방식은 우편사업자로 하여금 비용을 절감하고자 하는 유인을 제공하지 못한다는 것이 단점으로 지적될 수 있다. 아울러 요금조정 과정에서 요구되는 정보통신부 장관과 재정경제부장관간의 협의 절차는 체계화되거나 구체화되기 어려운 것일 뿐만 아니라, 우편요금 규제가 자원배분의 효율화와 사회적 후생 저하의 방지를 도모하기 보다는 물가안정이라는 거시 경제 목표를 달성하기 위한 수단으로서 운용될 가능성을 증대시키는 요인이다.

따라서 현행 우편요금 규제제도는 ‘단순하지만 구체적인 규칙에 근거한 규제’가 가능하며, 우편사업자에게 비용절감과 효율성 개선의 유인을 제공할 수 있는 방향으로 발전을 모색할 필요가 있다고 하겠다.

제 3 절 우편요금제도와 요금 이론 검토

1. 전국단일요금제도와 cream skimming

제2장에서도 언급한 바 있지만, 공평성과 개방성에 기초한 근대우편은 1840년 영국에서 페니우편(Penny Post)의 도입과 함께 출발하였다. 근대우편의 출발은 어디서나 저렴하게 이용할 수 있는 신속한 통신 수단의 시대가 열렸음을 의미하는 것이고, 이처럼 새로운 시대가 열릴 수 있었던 것은 근대우편의 개념적 초석을 제공함으로써 영국 우편개혁을 선도한 Roland Hill의 공로이다.²⁴⁾

영국의 우편개혁을 통해 탄생한 근대우편의 가장 큰 특징은 우표에 의한 요금선납과 전국단일요금의 부과이다.²⁵⁾ 우표에 의한 요금선납은 영국에서 우편개혁 당시

24) Michael A. Crew and Paul R. Klendorfer, "Roland Hill's Contribution as an Economist," *Competition and Innovation in Postal Services*, Kluwer Academic Publishers, 1991, p.1.

25) 영국의 우편개혁을 통해 출범한 근대우편을 이전시기와 구분하면서 ‘페니우편’이라 하는 것은 요금선납의 수단으로 발생된 최초의 우표가 액면가 1페니의 검정색

관행처럼 굳어져 있던 일부 특권 계층의 무료우편을 폐지함과 동시에 수취인에게 요금을 부과할 경우 발생하는 거래비용(transaction cost)을 줄인다는 취지에서 도입된 것이다. 한편 전국단일요금제도는 Hill이 1837년 저술한 소책자 Post Office Reform의 주장이 받아들여진 것으로 알려져 있지만, 실제로 Hill이 주장한 것은 오늘날 대부분의 나라에서 채택하고 있는 전국에 걸쳐 단일한 요금을 적용하는 것과는 다른 것이었다. Hill의 분석에 따르면 우편물을 처리함에 있어 운송거리가 원가에 미치는 영향은 미미하여, 그가 생각하는 우편서비스 제공 체계하에서 전국적으로 우편요금을 단일화하는 것이 경제적으로 효율적이라고 판단하였던 것이다.

물론 전국적으로 단일한 요금의 적용은 요금선납과 마찬가지로 거래비용을 줄일 수 있었으므로 우편개혁의 가장 핵심적인 내용이라 할 수 있는 우편요금의 대폭적인 인하에 적지 않게 기여하였음은 사실이다.²⁶⁾ 결과적으로 이후 대부분의 나라에서 전국단일요금은 우편의 전통적인 요금부과방식으로 인식되어 왔으며, <표 3-8>에서 보듯이 주요국에서 보편적 우편서비스를 규정하면서 이를 구성하는 한 요소로까지 인정되고 있는 실정이다.

이었던 관계로 ‘Penny Black’이라는 애칭으로 불리었기 때문이다.

- 26) 일반적으로 Roland Hill이 주도한 우편개혁은 보편적 우편서비스의 제공을 실현함으로써 산업혁명으로 도시로 몰려든 서민층의 새로운 통신수요를 해소시켜주기 위한 시도였다는, 다분히 근대 우편이 지니는 공공성 측면의 평가가 주를 이루고 있다. 물론 이러한 평가가 전적으로 잘못된 것은 아니지만, 이것은 다분히 결과적으로 그렇게 되었다는 평가도 가능한 것이다. Hill이 주목한 것은 19세기 들어서면서 우편개혁 이전까지 우편매출 증가가 극히 미미하다는 현실이었다. 당시 우편사업은 정부의 재정수입에 큰 기여를 하는 국가의 독점사업이었다. 따라서 요금은 매우 높았지만 품질은 기대만큼 높지 않았다. Hill은 1815년에서 1835년까지의 분석을 통해 당시 인구가 1/3 증가한 반면 우편매출은 답보상태에 있는 원인이 요금이 지나치게 비싼데 있다고 파악하였다. 즉 요금을 대폭적으로 인하할 경우 수요가 폭발적으로 증대되어 매출을 급속히 신장시킬 수 있다고 본 것이다. 이미 Hill은 우편수요의 가격탄력성에 주목하였던 것이다(Michael A. Crew and Paul R. Klendorfer, “Roland Hill’s Contribution as an Economist,” *Competition and Innovation in Postal Services*, Kluwer Academic Publishers, 1991, p.3).

〈표 3-8〉 주요국의 보편적 서비스 규정

	보편적 서비스 대상·수준	보편적 서비스 확보를 위한 조치
미국	- 서장, 소포 - 전국단일요금으로 주 3일 또는 6일 배달	- 극히 긴급한 서류 이외에는 독점
영국	- 서장(중량제한 없음), 소포 20kg 이하 - 전국단일요금으로 주 6일 배달	- 2003년부터 3단계의 자유화 실시 - 2007년 4월부터 완전 자유화 예정 - 재무상 지원 조치(2003년부터 3년간 4억 5천만 파운드)
독일	- 2kg 이하 서장, 20kg 이하 소포 - 전국단일요금으로 주 6일 배달	- 기본서장 요금 3배, 중량 100g미만 서장 - 2008년 독점 완전 철폐 이후 국가적 필요성이 인정되는 경우 민간사업자가 참여하는 보편적서비스기금 설치
프랑스	- 2kg 이하 서장, 20kg 이하 소포 - 전국단일요금으로 주 6일 배달	- 기본서장 요금 3배, 중량 100g미만 서장 - 보편적 서비스기금 설치 검토 중
네덜란드	- 2kg 이하 서장, 10kg 이하 소포(국제는 20kg이하)	- 기본서장 요금 3배, 중량 100g미만 서장
이탈리아	- 2kg 이하 서장, 20kg 이하 소포 - 전국단일요금으로 주 6~7일 배달	- 기본서장 요금 3배, 중량 100g미만 서장 - 보편적 서비스 비용의 반을 국고부담
스웨덴	- 2kg 이하 서장, 20kg 이하 소포 - 주 5일 배달	- 없음
호주	- 500g 이하 서장, 20kg 이하 소포 - 전국단일요금으로 주 1~6일 배달	- 정형 보통서장 요금 4배, 250g미만 서장
뉴질랜드	- 1kg 이하 서장, 20kg 이하 소포 - 전국단일요금으로 주 1~6일 배달	- 없음
EU Directive	- 2kg 이하 서장, 10kg 이하 소포의 수집, 구분, 운송 및 배달 - 주 5일 이상 근무일 최소 1회 수집 및 배달	- 1998년 중량 350g, 요금 5배 미만 - 2003년 중량 100g, 요금 3배 미만 - 2006년 중량 50g, 요금 2.5배 미만

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

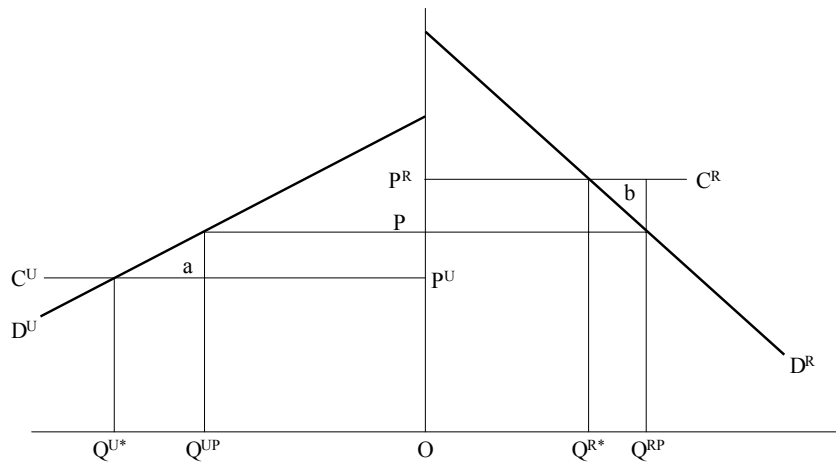
여기서는 요금제도로써 전국단일요금제도의 내용과 장단점을 살펴본다.

가. 전국단일요금제도의 내용

전국단일요금제도는 말 그대로 발송지와 수취지가 상이함에도 불구하고 요금 측면에서 어떠한 차별 대우 없이 일률적인 요금을 부과함을 의미한다.

전국단일요금제도는 다음 그림으로 설명할 수 있다. 우선 도시(U)와 농촌(R)으로 구분되는 우편시장이 존재한다고 가정하자. 이때 양 시장에서 서비스를 제공하는데 발생하는 한계비용은 C^U 와 C^R 로 $C^R > C^U$ 이지만 불변이라고 가정한다. 그리고 양 시장에서의 수요는 D^U 와 D^R 이다.

[그림 3-4] 전국단일요금제도에 의한 사회적 후생의 변화



도시시장에서는 가격 P^U 로 Q^{U*} 만큼 공급하고, 농촌시장에서는 가격 P^R 에서 Q^{R*} 만큼 공급하는 것이 사회적 효율을 달성할 수 있는 최적 상태이다.

전국단일요금은 P^U 와 P^R 사이에서 총비용을 충당할 수 있는 수준에서 결정된다. 전국단일요금이 P 로 설정되면 도시시장에서 우편수요는 Q^{U*} 에서 Q^{UP} 로 축소되는 반면, 농촌시장에서 우편수요는 Q^{R*} 에서 Q^{RP} 로 확대된다. 이는 도시의 우편이용자가 $Q^{UP} \cdot (P - C^U)$ 만큼 부담한 세금을 농촌의 우편이용자에게 $Q^{RP} \cdot (C^R - P)$ 만큼 보조금으로 주는 것과 같은 의미이다. 농촌 이용자에 대한 보조가 이처럼 이루어지

는 것을 횡적보조(cross subsidy)라 한다. 횡적보조는 두 방향에서 사회적 후생을 악화시키는데, 그림에서 a와 b로 표시된 부분이 여기에 해당한다.

이처럼 후생의 악화가 발생함에도 불구하고 우편이 전국단일요금제도를 채택하고 있는 것은 우편요금에 지역 차별을 없앴으로써 보편적 우편서비스를 구현한다는 이념적 측면을 강조해서이다. 그리고 이러한 기본 이념은 Hill의 주장에서 비롯된 것으로 여겨지고 있다.

그러나 Hill이 전국단일요금제도를 주장하면서 생각한 우편서비스 제공 체제는 앞서 언급한 것처럼 오늘날의 그것과는 다소 다른 모습을 띤 것이다. 원래 Hill이 주장한 전국단일요금제도는 비용의 단일성에 기초한 것이다. 그리고 Hill에 의해 전국에 걸쳐 우편물을 송달하는데 비용이 크게 차이가 나지 않는다는 분석이 나오게 된 경위는 그가 생각한 우편서비스 제공 체제가 ‘일차 송달(primary distribution)’로 제한됨에 따른 것이다. 이때 ‘일차 송달’은 도시(post town)간의 송달만을 의미한다. 즉 Hill의 분석은 도시에서 도시, 마을에서 마을까지의 송달만을 대상으로 하고, 단일요금 또한 이러한 송달에 대해서만 적용되는 것으로 제안하였던 것이다. Hill의 주장은 수취인이 거주하는 도시나 마을에 도달한 우편물을 수취인의 집까지 배달하는 ‘이차 송달(secondary distribution)’에 대해서는 별도의 요금을 부과하거나 지방자치단체에서 보조하는 체제를 전제로 한 것이었다.²⁷⁾ 물론 Hill은 페니우편의 조속한 실현을 위해 이러한 주장을 일부 수정하여 오늘날 볼 수 있는 전국단일요금제도를 가져오게 하였지만, 후에 자신의 이같은 입장 변경을 후회하였다고 한다.²⁸⁾

27) 싸이프러스, 에스토니아, 핀란드, 그리스, 리투아니아, 라트비아, 포르투갈, 그리고 스웨덴과 같은 일부 EU 국가에서 소포요금을 부과할 때 이러한 방식을 적용하고 있다(WIK, op.cit., p. 37.).

28) Robert Albon, "Postal Rate Making Procedure and Outcomes in Various Countries," *Competition and Innovation in Postal Services*, Kluwer Academic Publishers, 1991, p.242.

나. 전국단일요금제도의 장단점

전국단일요금제도는 요금상에 지역적 차별을 없앴으로써 보편적 우편서비스를 구현하는데 핵심적이라는, 우편사업의 공공성을 대변하는 요소로 인식된다. 아울러 사업운영 측면에서도 창구에서의 거래비용을 혁신적으로 줄이는데 기여하였다는 평가를 받을 수 있다.

만일 우편물의 발송지와 수취지를 구분하여 거리별, 지역별로 다른 요금을 부과한다면, 우체국 창구 직원은 우편물의 증량뿐만 아니라 일일이 우편물의 행선지를 확인하고, 확인 결과에 따라 적정요금을 부과하는 번잡한 업무를 수행해야 한다. 이는 창구에서의 처리시간을 지연시키고 결과적으로 창구활동에 막대한 비용을 발생시킨다. 아울러 우체통에서 수집한 우편물이 적정요금에 해당하는 우표를 첨부하였는지의 여부를 검사하기 위한 활동이 추가되어야 하는데 이 또한 많은 비용을 유발하는 것이다. 전국단일요금제도를 포기하면 우체통을 통한 우편물의 발송이 아예 불가능한 상황이 초래될 수도 있으며, 최소한 이용자가 우편요금 체계 전반에 대해 충분히 숙지하기까지는 우체국을 방문하여 우편물을 접수하는 것이 불가피하게 될 수도 있다. 이는 이용자가 우편서비스를 이용하는 것을 매우 불편하게 하는 요소가 될 것이다.

이처럼 전국단일요금제도를 포기할 경우 지불하게 되는 비용은 앞서 그림에서 지적된 전국단일요금제도를 채택함에 따라 발생하는 후생의 저하보다 훨씬 크므로, 제도적 타당성이 인정된다는 주장이 존재한다.

전국단일요금제도의 단점으로 지적될 수 있는 것은 우선 전국단일요금제도를 채택하여 농촌시장에 대해 한계비용보다 낮게 요금을 부과하는 것이 램지의 정당성(Ramsey-Boiteux Justification)이 있는가에 대한 회의이다.²⁹⁾ 다음에 감액제를 정리하면서 상세히 살펴 볼 램지 요금부과 방식의 요점은 불가피하게 한계비용과 일치하게 요금을 설정할 수 없는 경우, 사회적 후생의 저하를 최소화하기 위해서는, 구별되는 시장에서 수요탄력성과 반비례하게 요금을 설정해야 한다는 것이다.

29) *Ibid.*, pp.241 ~ 242.

전국단일요금제도가 이러한 논리에 따라 사회적 후생의 저하를 최소화하는 제도가 되기 위해서는 농촌시장 우편수요의 요금탄력성이 도시시장에 비해 더 커야 한다. 따라서 농촌시장에서의 우편수요 탄력성이 도시시장보다 작다면 전국단일요금제는 램지의 정당성을 확보하지 못하는 것이 된다. 물론 도시시장과 농촌시장 가운데 어디의 수요탄력성이 더 큰지는 단정적으로 언급할 수는 없다. 그러나 일반적으로 대체 수단의 사용 가능성이 농촌보다는 도시가 높다 할 때, 도시시장의 수요가 더 탄력적일 것이라는 추측은 얼마든지 가능한 것이다. 따라서 전국단일요금제도가 램지의 정당성을 지닐 수 있는 것인가에 대한 회의는 어느 정도 피할 수 없어 보인다.

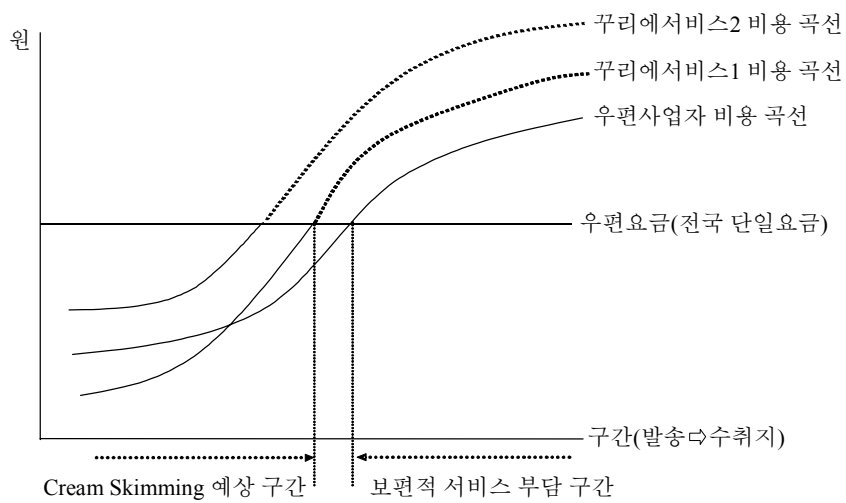
전국단일요금제도의 현실적인 문제는 경쟁에 매우 취약하다는 것이다. 이는 다음 그림을 통해 설명할 수 있다.

상세히 구분된 발송지와 수취지에 따라 우편서비스 원가를 구할 수 있다고 가정하자. 우편서비스는 발송지와 수취지가 어디냐에 따라 생산원가가 다르다는 것은 납득할만한 일이므로, 우편사업자의 구간별 비용을 올림차순으로 정리하여 도시하면 그림과 같은 형태를 취할 것이라는 데는 이론이 없을 것이다. 이때 우편사업자의 수지균형을 보장하는 수준에서 전국적으로 단일한 요금(다시 말해 평균 비용으로 요금이 부과되면), 특정 구간에서는 원가를 하회하는 수준의 요금이 부과되고 다른 구간에서는 원가를 상회하는 요금부과가 불가피하다.

문제는 원가를 상회하여 요금이 부과되는 구간이다. 해당 구간은 송달거리가 짧거나 배달 여건이 양호하여 우편서비스 생산 원가가 상대적으로 낮은 구간이다. 이러한 구간은 시장진입을 시도하는 신규사업자의 표적이 된다. 만일 시장진입에 대한 별다른 제약이 없다면 특정 구간에서 우편사업자보다 효율적으로 서비스를 생산할 수 있는 신규사업자(꾸리에서서비스 1)나 우편사업자보다는 효율적으로 서비스를 생산할 수는 없지만 책정된 우편요금보다는 적은 비용으로 서비스를 생산할 수 있는 신규사업자(꾸리에서서비스 2)가 시장에 진입하고, 우편사업자의 시장은 급속히 축소될 것이다. 결국 우편사업자는 송달거리가 멀거나 배달 여건이 열악하여 생산 원가가 상대적으로 높은 구간만을 대상으로 서비스를 제공하는 상황을 피할 수 없게

된다. 이러한 현상이 cream skimming인데, 전국단일요금제도가 지닌 가장 취약한 부분이 여기이다.

[그림 3-5] 전국단일요금제도에 따른 비효율적 경쟁자의 시장 진입



그리고 전국단일요금제도가 지닌 이같은 취약성은 우편사업 독점의 불가피성, 우리의 상황에 맞게 말한다면 신서 취급에 대한 배타적 권리를 정당화하는 논리로 사용되고 있다. 즉 전국단일요금제도가 적용되는 부분에 대해서는 꾸리에서비스의 시장진입을 강력하게 억제함으로써 cream skimming이 발생할 여지를 아예 없게 한다는 것이다.

그러나 이러한 논리는 민간으로부터 강한 공격을 받고 있다. 이미 현행 법령에 따를 경우 신서전장권을 침해하면서 불법적으로 서비스를 제공하는 꾸리에서비스는 ‘우체국보다 낮은 요금으로 서비스를 제공함으로써 이용자의 복리를 증진시키고 있는데, (꾸리에서비스보다 높은 요금을 부과하는데서 알 수 있듯이) 비효율적으로 운영되는 우체국이 전장권을 무기로 자유로운 사업 활동을 방해하고 있다’는 주장을 펴고 있는 것이다.

앞서 언급한 것처럼 전국단일요금제도가 우편물 접수 단계의 거래비용을 줄임으로써 낮은 수준의 우편요금 부과가 가능하게 하였다는 사실을 전적으로 부인할 수는 없다. 그러나 창구에서의 거래비용은 서비스 이용자의 구성, 서비스 이용 방식, 접수창구에서 활용할 수 있는 장비 등에 의해 가변적인 것이다.

과거 같으면 우편물의 발송지와 수취지를 구분하여 거리별, 지역별로 다른 요금을 부과하는 것이 창구의 업무를 크게 증가시켰을 것이다. 그러나 오늘날에는 창구 업무가 컴퓨터의 지원을 받고 있다. 아울러 우편물을 발송하는 주체도 개인보다는 다량을 한꺼번에 발송하는 기업 중심으로 급속히 변화하고 있으며, 이들은 행선지별로 미리 구분하여 우편물을 접수시키는 것이 일반적이다. 그리고 이들은 다량으로 우편물을 발송해야 하는 관계로 우체국을 방문하는 것이 불가피하다. 따라서 발송지와 수취지를 구분하여 요금을 부과한다 하더라도 생각하는 것만큼 창구의 거래비용이 증대되지 않을 수도 있다.

물론 아직은 신서전장권에 의해 통상우편 시장에 경쟁자가 진입하는 것은 어느 정도 억제되고 있어, 경쟁환경에서 전국단일요금제도가 노정하는 취약성이 심각한 문제로 대두되지 않는다고 할 수도 있다. 그러나 전국단일요금제도하에서 비효율적 경쟁자의 시장진입을 원천적으로 봉쇄하는 방안으로 독점의 유지만을 주장하기 보다는 합리적인 요금 부과 방식의 도입을 통해 이를 해결하려 시도하는 것은 한 번 검토해 볼만한 사안이라 생각된다. 이러한 측면에서 우정사업본부에서 검토하였던 수취지의 배달밀도에 따른 요금의 차등 부과 방안은 긍정적으로 평가할 수 있는 일이다.³⁰⁾

30) 이미 150여년전에 Hill이 규명한 바 있듯이 운송비가 우편서비스 생산에서 차지하는 비중은 상대적으로 적다. 우리 우편사업의 경우 2004년 원가를 기준으로 할 때 운송비용은 전체 비용의 11%에 불과하다. 우편서비스 생산원가 가운데 가장 비중이 큰 것은 전체 비용의 52%를 차지하고 있는 배달활동이다(한영회계법인, 전계서, p.101). 따라서 수취지별로 요금을 차등 부과한다고 할 때, 차등의 기준은 송달거리이기보다는 수취지의 배달활동 여건이 되어야 한다는 착안은 합리적인 것이라 하겠다.

2. 우편종별체제와 과부하요금 설정

현재 우리의 우편서비스는 취급 대상에 따라 통상우편과 소포우편으로 대별되며, 이는 다시 송달속도에 따라 빠른우편과 보통우편으로 구분된다. 그리고 여기에 부가역무가 부가되어 다양한 형태의 서비스가 제공되고 있다.³¹⁾ 이때 주목해야 할 것은 송달속도가 우편서비스를 기본적으로 구분하는데, 다시 말해 우편물의 종별 체계를 구성하는데 핵심 요소가 되고 있다는 점이다. 이처럼 우편물의 종별체계를 구성하는데 송달속도가 핵심 요소가 된 것은 그리 오래된 일이 아니다.

전통적으로 우편물 종별체제는 우편물의 내용 및 형태를 기준으로 구성되는 것이다. 우리의 경우도 1994년 송달속도를 기준으로 한 현행 종별 체제(이하, 2-tier system)가 도입되기 이전까지 우편물의 내용 및 형태에 따른 4종의 통상우편과 소포우편으로 종별 체계를 구성하였었다. 물론 영국이 1968년부터 송달속도를 기준으로 한 우편물 종별체계를 구성하고 있었으나, UPU 차원에서 이러한 종별 체계 구성 가능성을 언급한 것은 1989년 워싱턴 총회에서이다.³²⁾

과거 내용 및 형태를 기준으로 우편물 종별체계를 구성하던 것에서 속도를 중심으로 개편한 것은 다양한 의미를 지니는 것이다. 특히 우편요금이 우편물 종별체제에 따라 결정되므로 우편요금제도 측면에서 지니는 의미 또한 크다. 여기서는 현행 종별체제가 지니는 일반적 의미와 함께, 요금제도로써 2-tier system이 갖는 의미를 정리한다.

가. 일반적 관점에서 2-tier system이 지니는 의미

우리나라에서 우편이용자는 자신이 발송한 우편물이 언제쯤 수취인에게 배달될 것인가를 어느 정도 예상할 수 있다. 우편사업자가 빠른우편은 발송 익일, 보통우편

31) 최근의 요금조정을 거치면서 소포우편의 경우 빠른소포는 등기취급이 기본적으로 부가되고, 보통소포에 대한 등기취급은 폐지되었다는 것은 앞서 이미 언급한 바 있다.

32) 고동희 외, 『새로운 우편물 종별체계를 위한 가격이론 및 수요분석』, 통신개발연구원, 1993, p.57.

은 발송일 다음날부터 3근무일 이내에 배달을 일정 수준으로 보장하고 있기 때문이다. 물론 송달이 지연되어 이용자로부터 민원이 제기되는 경우가 전혀 없다고는 할 수 없지만, 현재 우편서비스는 고시된 송달기준 이행률인 빠른우편 92%, 보통우편 95%를 상회하는 수준으로 우편물의 송달을 완료하는 것으로 보고되고 있다. 이용자는 빠른우편으로 자신의 우편물을 발송하면 92% 이상 내일이면 수취인에게 도착할 것이고, 보통우편으로 발송하면 95% 이상 4일 이내에 수취인에게 도착할 것이라는 예상을 할 수 있다는 것이다.

그러나 1994년 10월 이전 우편물의 내용 및 형태에 따른 종별체계가 적용되던 시절에는 이러한 예상이 불가능하였다. 이용자가 오늘 발송한 우편물이 며칠 후 수취인에게 도착할 것인가를 예상할 수 있느냐의 여부는 우편서비스의 정시성에 달려있다. 그리고 우편서비스의 정시성 유무는 종별체계가 우편물의 내용 및 형태에 기준하고 있는가 아니면 속도에 기준하고 있는가와 직접 관련은 없다. 다만 과거의 종별체계 아래서는 우편물의 송달속도에 대한 아무런 기준을 공시하고 있지 않았다는 점에서 정시성은 그 누구도 관심을 기울이지 않았다는 추정이 가능하며, 이러한 추정은 당시 종별체계 개편을 준비하는 과정에 수행된 선행 연구를 통해 어느 정도 실상을 대변하는 것임이 확인된다.³³⁾

우편서비스의 대상이 되는 통신문은 상당한 시간을 갖고 작성되는 것이 보통이다. 따라서 우편물의 송달속도가 명확히 규정되고, 규정된 송달속도의 이행률 목표가 공시된다면, 우편이용자는 규정된 송달속도를 감안하여 통신문을 작성하고, 자신이 원하는 시점에 수취인이 받아 볼 수 있게 이를 발송하면 된다. 이때 이용자는 원하는 시점에 수취인이 우편물을 받아 볼 수 있는 가능성을 고시된 이행률 목표만큼의 확신을 갖고 예상할 수 있게 된다. 따라서 우편서비스의 정시성은 서비스 품질에 대한 일차적 척도라 하여도 무리는 아니다.

그러나 2-tier system 도입 이전 우리 우편서비스는 발송 우편물의 배달 가능 시점

33) 상계서, p.48.

에 대한 예상이 불가능하였고, 우편서비스 품질의 일차적인 척도가 그대로 방치되고 있었다고 해도 과언이 아닌 지경이었다.

서비스품질에 대한 일차적 척도인 정시성이 방치됨에 따라 우편사업자는 품질을 객관적 입장에서 체계적으로 측정하고, 송달지연이 발생할 경우 이의 원인을 규명하여 이를 개선하고자 하려는 노력을 소홀히 하였을 것으로 추정된다. 그리고 이러한 추정은 당시 우편사업자가 전국적으로 송달속도를 가늠할만한 적절한 체계를 확립하고 있지 않았다는 점을 통해 뒷받침된다.³⁴⁾

2-tier system이 도입된 이후 우편송달 속도 측정은 외부 전문기관에 의해 정기적으로 이루어지고 있으며, 그 결과는 우정사업본부의 경영실적 평가에서 5점의 가중치를 갖고 평가된다. 그리고 이러한 서비스 품질에 대한 지속적인 관심이 같은 기간 우편서비스 품질의 눈부신 개선으로 이어졌다는 것은 놀라운 일이 아니다.³⁵⁾ 이와 같은 점을 과거 우편물의 내용 및 형태에 따른 종별체계를 2-tier system으로 전환한 것이 지니는 의미로 우선 지적할 수 있다.

한편 2-tier system은 접수익일배달을 보장하는 서비스를 기본서비스로 제시함으로써 우편서비스를 ‘신속한 서비스’로 인식되도록 하였다는 점에서 또 다른 전환 의미를 찾을 수 있다. 앞서 우편서비스의 일차적인 품질 척도는 정시성이라 하였지만, 소포우편의 경우처럼 실물송달 수단으로 사용되는 우편서비스는 정시성 못지않게 신속성 또한 중요한 품질척도가 된다. 2-tier system이 도입된 1994년에는 이미 소화물일관수송업이 등장하여 우편소포와 본격적으로 경쟁을 시작한 상태였다. 그리고 소화물일관수송업이 제시하는 서비스 표준이 익일배달이었던 관계로 이들과 경쟁하기 위해서는 송달속도의 신속화가 절실히 필요하였다. 이러한 상황 인식하에서 볼 때 2-tier system의 도입은 매우 시의적절한 조치였다고 판단된다.

34) 상계서, p.49.

35) 2004년 우정사업본부에 대한 경영실적평가 자료에 따르면 빠른우편의 송달기준 이행률은 96.5%이고 보통우편의 송달기준 이행률은 99.0%이다(삼일회계법인, 『2004년도 우정사업 경영실적평가 최종보고서』, 2005, p.18.).

끝으로 2-tier system이 지니는 일반적 의미는 우편서비스 이용자의 선택권을 확대하였다는 측면에서 찾을 수 있다.

우편물의 내용 및 형태에 따른 과거의 종별체제에서 각종의 우편서비스는 요금상의 차등 이외에는 취급상 여하한 차이도 존재하지 않았다. 따라서 당시의 종별체제 하에서 이용자는 발송하고자 하는 우편물의 내용 및 형태에 따라 동일한 서비스를 상이한 요금으로 구매해야 했다. 우편사업자 입장에서도 우편물의 내용 및 형태에 따라 동일한 서비스를 할인 또는 할증하여 판매하는 것과 다름이 없었다. 이러한 우편종별체제는 이용자의 서비스 선택권을 부정하는 것인 동시에 다양한 이용자의 욕구를 충족시키는데 한계가 있다는 지적을 피할 수 없다.

과거 우편종별체제에서 특정 종에 주어졌던 요금상의 혜택은 감액제를 통해 여전히 남아 있다. 그리고 감액제에는 특별한 정책적 목표 내지는 이론적 배경이 작용하고 있음이 사실이다. 그러나 분명한 것은 2-tier system의 도입을 통해 이용자가 자신의 선택에 따라 빠른우편과 보통우편 2가지로 제시되는 기본서비스 가운데 하나를 선택적으로 구매할 수 있게 되었다는 점은 당시로서는 대 고객 서비스 측면에서는 분명 진일보한 조치였다고 평가할 수 있다.

물론 제도 운영 결과 이러한 선택권의 부여가 아직도 의미를 지니는가와 관련하여 문제가 제기되고 있으며, 동일한 맥락에서 빠른통상우편의 유지 필요성 여부에 대한 논의가 이루어지고 있다. 그러나 이러한 논의가 이루어지는 것이 2-tier system이 운영되고 있었기에 가능하였을 것이라는 점에서 2-tier system으로의 전환 의미를 찾을 수 있는 부분이라 하겠다.

나. 요금제도 관점에서 현행 2-tier system이 지니는 의미

요금제도 관점에서 2-tier system의 도입이 지니는 의미는 우선 우편요금 규제 측면에서 찾을 수 있다. 과거 우편물의 내용 및 형태에 따라 종별체제를 구성하던 시절 우편물의 각 종별 요금은 공공요금으로 분류되어 당시의 법령에 따른 경우 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야만 조정될 수 있었다. 그러나 2-tier system의 도입에 따라 이전에 별도의 종으로 구분되어 엄격한 요금규제의 대상이

되던 정기간행물(제3종), 서적(제4종) 등의 요금ی 일단 통상우편요금으로 통합되고, 이들의 처리에 대해서는 정보통신부장관이 정하는 감액율이 적용되게 되었다. 정기간행물, 서적 등의 발송인은 주로 기업이고 기업을 상대로 한 서비스 제공에서 요금의 경직성은 작지 않은 장애로 작용할 수 있는데, 2-tier system의 도입으로 요금상의 경직성을 어느 정도 완화할 수 있게 되었다는 것이다.

요금제도 관점에서 2-tier system의 또 다른 의미는 우편요금에 과부하요금제(peak load pricing)의 개념이 작동하고 있다는 것이다.³⁶⁾

과부하요금제는 전화나 전기사업의 예에서처럼 하루 가운데 특정 시간대에 수요가 집중되는 특징을 보이는 사업에서 생산 시설의 효율적 사용을 위해 수요가 집중되는 시간대(최번시)의 사용에 대해서는 높은 요금을 부과하고, 수요가 상대적으로 적은 시간대(한산시)의 사용에 대해서는 낮은 요금을 부과하는 것을 의미한다. 과부하요금제를 적용하기 위해서는 시간대별로 수요함수가 상이하고, 서비스 제공자는 일정한 생산 능력을 보유하며, 산출물의 저장 가능성이 없어야 한다는 가정이 충족되어야 한다.

2-tier system에 과부하요금의 개념이 적용될 수 있는지의 여부를 판단하기 위해서는 우편서비스가 이러한 가정을 충족하는지를 확인해야 한다. 우편서비스의 생산 능력은 신축적으로 증감이 어려운 성격을 지니고 있고, 말 그대로 ‘서비스’인 관계로 산출물의 저장 가능성은 희박하다. 문제는 우편서비스의 수요함수가 시간대별로 상이한가이다.

일견 우편서비스는 전화나 전기와는 달리 하루 중 특정 시간대에 수요가 집중되는 현상을 찾아 볼 수 없다. 오히려 월을 주기로 하여 카드 대금 청구서나 전화요금 고지서가 발송되는 시기 또는 년을 주기로 하여 연말 년초에 수요가 집중되는 현상이 발생한다. 그러면 이러한 수요특성을 보이는 우편사업에 있어 2-tier system이 어떻게 과부하요금적 요소를 지닌다고 할 수 있는가가 의문으로 제기될 수 있는데, 이는

36) Michael A. Crew and Paul R. Kleindorfer, "Pricing in Postal Service under Competitive Entry," *Commercialization of Postal and Delivery service*, 1995, p.119.

우편물 처리 프로세스의 일단을 살펴보면 해소될 수 있다.

대체로 오늘 접수된 우편물은 심야에 발송구분작업, 운송, 도착구분작업을 거쳐 익일 새벽 배달 우체국에 도착하게 된다. 그러면 집배원은 도착된 우편물을 배달 순서에 따라 구분(이하, 순로구분)하고 배달에 나서게 된다. 배달을 마친 집배원은 우체국으로 귀국하여 새벽에 도착한 우편물 가운데 미처 배달하지 못한 우편물과 배달활동을 수행하는 낮 시간대에 도착한 우편물의 순로구분을 하고 퇴근을 하게 된다. 그리고 집배원은 다음날 출근하여 새롭게 도착한 우편물을 순로구분하고 전일 순로구분 한 우편물과 함께 배달에 나서는 작업을 반복한다.

우편물 처리 프로세스를 매우 단순화하여 정리하였지만, 집배원의 입장에서 보면 하루 가운데 일이 집중되는 시간대를 가려낼 수 있다. 당일 배달할 우편물이 배달 우체국에 도착한 시점부터 집배원이 배달을 나가게 될 때까지가 이에 해당한다고 할 수 있다.

만일 종별체계가 우편물의 내용 및 형태에 따라 구성되고, 우편물의 송달속도에 대한 별다른 기준이 없다고 가정하면, 집배원은 아침에 출근하여 도착한 우편물의 일부를 구분하여 전일 도착한 우편물 가운데 미처 배달하지 못한 우편물과 함께 당일 배달에 나설 것이다. 물론 당일 도착한 우편물이 출국시간 전까지는 도저히 순로구분을 마칠 수 없을 정도로 많다는 가정하에서 그렇다는 것이다. 이때 아침에 도착한 우편물 가운데 당일 배달로 연결되는 우편물과 그렇지 않은 우편물은 오로지 집배원이 순로구분작업을 하면서 어떤 우편물을 선택하는가에 의해 좌우된다. 만일 당일 도착한 우편물이 현재 우체국 생산능력으로는 도저히 집배원의 출국시간 전까지 순로구분을 마칠 수 없을 정도로 많은 상황에서 당일 도착한 우편물을 전량 당일 배달로 연결시켜야 한다는 제약이 주어진다면, 해당 우체국은 집배원의 수를 늘리거나, 순로구분을 보조하는 추가 인력을 확보하거나 그도 아니면 순로구분기와 같이 해당 활동을 자동으로 처리해주는 설비를 도입해야 한다. 즉 생산 시설을 확장해야 한다는 것이다.

2-tier system은 아침에 도착한 우편물 가운데 당일 배달로 연결되는 우편물이 집

배원의 순로구분작업 과정에서 우연히 선택될 수밖에 없었던 것을 이용자의 분명한 요구에 따라 선택되도록 한다는데 의미가 있다. 즉 이용자가 빠른우편으로 발송한 우편물을 우선하여 당일의 배달로 연결하고, 보통우편으로 발송한 우편물은 당일의 배달을 마치고 우체국에 귀국하여 순로구분을 하여 그 다음날의 배달로 연결하게 한다는 것이다. 동시에 빠른우편에 대해서는 과부하기에 우선 취급한 것을 근거로 보통우편에 비해 비싼 요금을 부과한다는 것이다.

우편의 2-tier system은 전화나 전기사업의 과부하요금제가 근거하고 있는 경제적 논리로부터 출발한 것은 아니고 1960년대말 영국의 우편사업에서 발생한 우편물 처리 과정의 애로를 극복하기 위한 방편으로 도입된 것이다.³⁷⁾ 그러나 집중적인 수요가 발생하는 시간대의 수요, 엄밀히는 우체국에서 특정 활동이 집중되는 시간대에 처리되어야 하는 우편물에 대해서는 높은 요금을 부과한다는 측면에서 과부하요금제의 개념을 담고 있는 것이다. 2-tier system은 운영 여하에 따라 우편 서비스 생산능력을 효율적으로 활용하는 기반이 될 수 있다.

전화나 전기사업의 경우에도 그러하지만, 문제는 과부하요금제를 시행하면 과부하가 변한다는 것이다. 우리 우편사업의 경우 이러한 문제가 현실적으로 발생하고 있다. 통상우편의 경우 빠른우편의 수요가 매우 적은 상태에 머물고 있다.³⁸⁾

다수 우체국에서 당일 도착한 물량 가운데 집배원이 출국 전까지 처리해야 하는 빠른우편물이 소수에 그침으로써, 보통우편으로 발송된 우편물도 당일 배달로 이어지는 경우가 빈발하고 있다. 이는 ‘빠른우편이 보통우편에 비해 신속성이라는 서비스 품질 측면에서 우월하다’라는 것에 대한 의구심을 불러일으키고 있다. 그리고 이러한 의구심은 빠른우편 수요의 증가를 가로막는 요인으로 작용할 것으로 추정된

37) *Ibid*, p.119.

38) 2004년 통계에 의하면 통상우편가운데 빠른우편이 차지하는 비중은 4.3%에 불과하다. 이것은 3.9%에 비해 0.4% point 증대된 것이지만, 과부하요금제로서 2-tier system을 뒷받침하기에는 과소하다고 할 수 있는 수준이다(우정사업본부, 『우편통계편람』, 2004, p.5).

다. 다시 말해 통상우편에 있어서는 2-tier system이 내포하고 있는 과부하요금제의 실효성이 상실되었다는 평가를 할 수 있다는 것이다. 이러한 점에서 현재 일각에서 진행중인 빠른통상우편의 유지 필요성에 대한 검토 작업은 의미를 지니는 것이며, 우편요금제도 측면에서의 대안 모색이 필요한 상황이라 하겠다.

3. 감액제도, 램지 요금설정, 그리고 경쟁

가. 감액제도 현황

감액제도는 앞서 살펴 본 우편법 제26조의2 규정에 의거 우편이용의 편의와 우편물의 원활한 송달을 확보할 수 있는 방법으로 발송하는 다량의 우편물에 대해 요금 등의 일부를 감액해 주는 제도이다. 그리고 감액 대상 및 감액범위 등은 정보통신부령으로 정하는 것으로 되어 있다. 현재 운영되고 있는 감액제도는 크게 물량감액과 구분감액으로 구분된다.

물량감액은 대상물에 따라 정기간행물, 서적, 다량우편물, 홍보우편물 등으로 구분하여 대상별로 상이한 감액율이 적용된다. 정기간행물과 서적에 대한 감액은 2-tier system 도입 이전 지역적으로 있을 수 있는 문화적 격차 해소의 수단이라는 취지에서 ‘문화우편’으로 분류되던 제3종(정기간행물)과 제4종(서적) 통상우편에 대해 주어졌던 요금상의 혜택이 감액제도라는 형식으로 유지되는 것이라고 할 수 있다. 따라서 이들 두 대상에 주어지는 감액율은 여타 감액 대상에 주어지는 것에 비해 높은 수준이다. ‘문화우편’에 대한 요금상의 특혜는 우편사업이 보편적 서비스 제공의무를 부담하고 있다는 측면에서 정당성이 인정된다고 할 수 있으나 이처럼 높은 감액율이 과연 합리적인 것인가에 대해서는 검토가 필요한 부분이다.

다량우편물과 홍보우편물에 대한 감액은 다량 사용자에게 대한 마케팅 전략적 요소를 담고 있는 것인 동시에 요금이론 측면에서는 램지요금 설정 방식으로 설명이 가능한 부분이다. 현재 적용되는 물량감액율은 다음 표와 같다.

〈표 3-9〉 통상우편의 물량감액율

구 분		감액율
정기간행물	일간(주 3회 이상 발행)	일반우편요금의 75%
	주간(월 4회 이상 발행)	일반우편요금의 70%
	월간(월 1회 이상 발행)	일반우편요금의 55%
서적		일반우편요금의 50%
다량우편물	1회 접수시 10,000통 이상	일반우편요금의 2%
	1회 접수시 50,000통 이상	일반우편요금의 4%
	1회 접수시 100,000통 이상	일반우편요금의 6%
	1회 접수시 200,000통 이상	일반우편요금의 8%
	1회 접수시 300,000통 이상	일반우편요금의 10%
홍보우편물	1회 접수시 10,000통 이상	일반우편요금의 15%
	1회 접수시 50,000통 이상	일반우편요금의 20%
	1회 접수시 100,000통 이상	일반우편요금의 25%
	1회 접수시 200,000통 이상	일반우편요금의 30%
	1회 접수시 300,000통 이상	일반우편요금의 35%
	1회 접수시 500,000통 이상	일반우편요금의 39%

물론 이러한 감액을 받자면 우편법시행규칙 제85조에 규정된 감액대상 우편물로 인정받아야 하며, 동규칙 제86조의 감액요건 등을 충족해야 한다. 여기서 한 가지 주목할 것이 홍보우편물에 대한 감액이다. 다량우편물과 홍보우편물은 우편법시행규칙 제85조에도 이를 구분할 수 있는 근거가 제시되고 있지 않을 뿐만 아니라 우편서비스 원가를 분석한 선행 연구에서도 양자간에는 모양과 중량 측면에서 별다른 차이가 없다고 언급되고 있다. 다만 선행 연구에서 제시된 다량우편물 이용고객은 통신회사와 카드회사가 주를 이루고, 홍보우편물 이용고객은 홈쇼핑 업체가 주를 이룬다는 점에서 전자가 대금고지(billing)를 주 내용으로 하고, 후자는 상품의 광고를 주 내용으로 할 것이라는 추정이 가능하다. 선행 연구에서는 제도개선이 필요한 부분이라는 하지만, 다량우편에 비해 홍보우편에 높은 감액율을 적용하는 것은 홍보우편물에 대해 신서전장권이 완전히 적용되지 않는다는 현실적인 판단에서 기인한 결과로 설명하고 있다.³⁹⁾

구분감액은 우체국이 수행해야 할 구분작업, 운송 등의 활동을 발송인이 대신 수행한 후 우편물을 접수시킨데 따라 부여되는 것으로 우편물의 구분정도와 접수국에 따라 상이한 감액율이 적용된다. 구분감액은 우편사업과 우편이용자, 엄밀하게 말해서 우편이용자를 대신하여 우편물의 발송을 대행하는 발송대행업자간의 업무분담(이하, worksharing)을 유발하는 도구로서 의미를 지닌다는 점에서 주목할 필요가 있다. 2005년 6월 우편요금 감액제도 개편이 이루어지기 전까지 구분감액은 물량감액(기본감액)에 부수된다고 하여 ‘추가감액’이라는 명칭으로 불리었다. 이는 구분감액에 대한 관심, 더 나아가 worksharing에 대한 관심이 높지 않았었다는 방증이라 할 수 있다. 그러나 감액제도 개편을 통해 기본감액율과 상관없이 그 자체 요건에 의해 적용하고, 명칭을 ‘구분감액’으로 변경하였다는 것은 업무효율화를 추진함에 있어 worksharing에 대한 관심이 커지고 있음을 드러내는 것이라 해석된다. 현재 적용되는 구분감액율은 다음의 표와 같다.

여기서는 다량우편 및 홍보우편 감액의 논리적 근거가 될 수 있는 램지 요금 설정에 대해 정리하고, 특성상 향후에도 일정 기간 경쟁이 제한적으로 밖에 이루어지지 않을 것이라고 예상할 수도 있는 통상우편부문에 있어 경쟁 확대와 유사한 효과를 발휘할 수 있는 수단으로서 감액제도의 가능성을 대해 정리한다.

〈표 3-10〉 통상우편의 구분감액율

우편번호 구분 정도	접수국별 기준		올바른 우편번호 사용 및 바코드인쇄			집중국별 파렛적재	배달국별 구분	최고
			85%이상	90%이상	95%이상			
3자리	우편집중국	2%	1%	2%	3%	2%	—	7%
6자리	우편집중국	3%	1%	2%	3%	2%	2%	10%
6자리	직접배달국 (자국접수자국배달)	10%	—	—	—	—	—	10%

39) 한영회계법인, 전세서, p.20.

나. 물량감액과 램지 요금설정

통상우편 가운데 감액의 적용을 받는 우편물은 2001년 전체 통상우편물의 절반을 넘어서 2004년에는 64.5%에 이르고 있다. 상대적으로 높은 감액율의 적용을 받고 있는 정기간행물과 홍보우편물의 원가보상률은 낮은 수준으로 물량 감소라는 어려움과 직면하고 있는 우편사업의 입장에서 감액제도의 운영은 큰 부담이다.⁴⁰⁾ ‘문화우편’인 정기간행물에 대한 감액은 보편적 우편서비스를 제공한다는 정책적 목적이 있다고 할 수 있으나, 다량우편과 홍보우편(이하, 다량우편)에 대한 감액은 별도의 설명이 필요하며, 이를 설명하는 데 램지 요금설정(Ramsey Pricing)이 주효할 것으로 생각된다.

앞서 살펴 본 것처럼 독점균형에서는 사회적 후생의 저하가 불가피하다. 이를 방지하기 위해 시장수요와 독점 사업자의 한계비용을 일치시키는 수준에서 요금을 설정하도록 하는 규제가 이루어질 수 있는데, 규모의 경제가 작용하는 사업의 경우 시장수요와 한계비용이 일치하는 수준에서 요금을 설정하면 사업자는 공급에 따른 비용을 충당하지 못하는 상황에 봉착한다. 이를 피하기 위해서는 요금이 한계비용과 다를 수밖에 없다. 이처럼 불가피 요금을 한계비용에서 이탈하여 설정하게 될 때 사회적 후생의 저하를 최소화하는 방안으로 제시되는 것이 램지 요금설정이다.

우편서비스에 있어 감액의 적용을 받는 대상을 d , 감액 적용이 안 되는 대상을 o 라 하고, 각각의 요금, 한계비용, 수요탄력성을 P , MC , 그리고 ϵ 이라하면,

$$\frac{P_d - MC_d}{P_d} \cdot \epsilon_d = \frac{P_o - MC_o}{P_o} \cdot \epsilon_o \quad (3-3)$$

가 성립하도록 요금을 설정하는 것이 램지 가격 설정이다. 이것은 각 서비스의 요금 마진율이 수요탄력성의 비율과 반비례하도록 요금을 설정하면 사회적 후생의 손실이 최소화된다는 것이고, 이를 가리켜 역탄력성 법칙(inverse elasticity rule)이라 한다.

물론 이러한 방식으로 요금을 설정하기 위해서는 감액의 적용을 받는 대상과 그

40) 한영회계법인, 전세서, p.153.

렇지 않은 대상에 대해 서비스를 제공하는데 따르는 한계비용과 수요탄력성을 알 수 있어야 한다. 그러나 우편서비스는 이러한 정보를 확보하고 있지 않을 뿐만 아니라 확보하는 것이 불가능할 수도 있다. 그러나 감액대상이 되는 우편물은 다량의 것으로 기업이 발송주체가 되며, 감액대상이 아닌 우편물은 상대적으로 개인이 발송하는 경우가 많다는 점에 착안한다면 기업의 수요가 개인의 수요에 비해 가격에 민감하게 반응할 것이고, 수요탄력성이 클 것이라는 추정은 가능하다.

만일 이러한 추정이 사실이라면 물량 감액제도는 램지의 정당성이 인정된다고 할 수 있다. 앞서 제시한 물량감액을 표에서 다량우편물에 대한 감액율보다 홍보우편물에 대한 감액율이 큰 것도 같은 맥락으로 설명이 가능하다. 즉 현실적으로 홍보우편물은 신서전장권의 대상인지의 여부가 모호하여 꾸리에서비스가 이를 대상으로 서비스를 제공할 가능성이 크다는 점에서 신서전장권의 대상임이 분명한 다량우편물에 비해 수요탄력성이 클 것이라 판단하고 높은 감액율을 적용한다는 것이다.

그러나 램지적 입장을 따른다 하더라도 현재의 감액률 수준이 과연 식 (3-3)을 어느 정도 충족시키는 것인지, 과도하게 감액이 이루어지고 있는 것은 아닌지에 대해 의문이 제기될 수 있다. 아울러 램지의 정당성이 효율성 측면에서는 인정되더라도 공평성(fairness) 또는 형평성(equality) 측면에서는 시비가 발생할 수 있다.⁴¹⁾

램지 가격결정에 따르면 현재 독점되고 이에 따라 대체 수단이 없으므로 해서 수요탄력성이 작을 수밖에 없는 이용자에게 높은 요금을 부과하는 결과를 초래한다. 독점이 이용자가 원하는 상황이라면 모를까 법에 의해 강제되는 상황에서 이러한 방식의 요금부과는 공평성 측면에서 문제가 있다고 할 수 있다. 1970년대 미국의 우

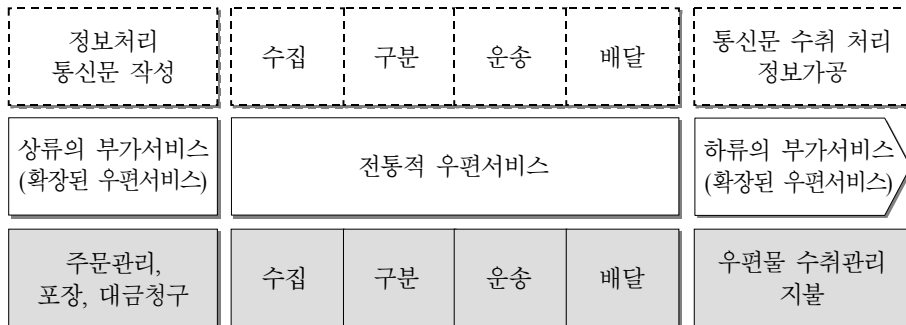
41) 이는 말 그대로 시비 거리가 될 수 있다는 의미로, 현재의 감액제도가 공평성 측면에서 커다란 문제가 있음을 의미하는 것은 아니라는 점을 분명히 한다. 한영희 계법인의 선행연구에 따르면 감액우편물은 엄격한 감액요건을 적용하여 우편물 처리 원가를 절감함으로써 감액대상이 되지 않는 우편물 보다 높은 원가보상율을 보이는 것으로 보고되고 있다. 따라서 감액율의 적정성에 대해서는 논란의 소지가 있으나, 현재의 감액제도가 공평성을 심각할 정도로 훼손하는 것은 아닌 것으로 보인다.

편사업자인 USPS는 우편요금체계 전반을 램지 가격 설정 방식으로 개편할 것을 시도하였으나, PRC가 제안된 요금체계의 승인을 거부하였던 적이 있다.⁴²⁾ 이는 램지 요금 설정이 공정성 측면에서 문제가 있을 수 있음을 시사하는 사례로 보여진다.

다. 구분감액과 경쟁 촉진

우편서비스는 실물의 통신문 또는 소형포장물을 수집, 구분, 운송, 배달하는 서비스를 지칭하며, 이제까지 이것은 하나의 묶음(bundle)으로 인식되어 왔다. 그러나 최근에는 우편서비스를 수집이전 단계, 배달이후 단계까지 확대해야 한다는 주장과 함께, 현재 하나의 묶음으로 인식되는 우편서비스를 개별 활동별로 인식(unbundling)해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 구분감액은 전통적 우편서비스를 수집, 구분, 운송, 배달로 나누어 인식하는 것의 시작이 될 수 있다.

[그림 3-6] 우편서비스의 확장과 분리 인식



□ 통상우편 □ 소포, 택배

우편사업자가 보편적 서비스 제공의무를 부담하고 있는 상황에서 전면적인 경쟁의 허용은 쉽지 않은 과제이다. 시장의 자유화가 많이 진척된 EU 국가에서도 꾸리

42) George R. Hall, "Regulatory Systems for Postal Rates," *Regulation and the Nature of Postal and Delivery Service*, 1993, pp.228 ~ 229.

에서서비스가 과거 우편사업자가 독점하던 시장에 진입하는 것은 일정 중량 이상의 서장 취급 또는 일정 수준 이상의 요금을 부과하는 경우로만 한정되고 있다.⁴³⁾

특성상 향후에도 일정 기간 경쟁이 제한적으로 밖에 이루어지지 않을 것이라고 예상할 수도 있는 통상우편부문의 구분감액은 경쟁 확대와 유사하게 사업의 독점에 따른 비효율을 제거하는 효과를 기대할 수 있는 수단이 될 수 있다. 앞서 언급한 것처럼 구분감액은 우편사업자가 수행해야 하는 업무를 이용자 또는 이용자를 대행하는 사업자(이하, 이용자)가 수행하여 우편물을 접수시키는 것에 대한 보상이다. 그러나 전통적 우편서비스를 수집, 구분, 운송, 배달의 개별 활동으로 분리하여 인식하면, 우편물을 접수시키기 이전에 이들 활동 가운데 배달을 제외한 한두가지 활동을 스스로 처리한 이용자는 우편사업의 일을 대신 처리(worksharing) 해주는 협조자인 동시에 경쟁자가 된다.

이용자가 우편서비스를 구성하는 활동 가운데 일부를 우체국보다 효율적으로 수행한 후 이를 접수시킬 수 있다면, 이를 허용하는 것은 우편서비스가 독점되는 상황에서 사회적 후생을 개선시키는 조치가 될 것이다. 이처럼 우편서비스를 구성하는 다양한 활동 가운데 일부를 우체국보다 더 효율적으로 수행할 수 있는 이용자로 하여금 수행토록 허용하는 제도가 구분감액이다. 문제는 이용자가 특정 활동을 수행하는 것이 우체국이 하는 것보다 효율적인가 아닌가의 판단이다. 구분감액율은 이러한 판단의 기준이 될 수 있다.

구분감액율이 주어진 조건에서 사회적 후생을 극대화하도록 합리적으로 설정된 것이라면,⁴⁴⁾ 이용자는 특정 활동을 스스로 수행하는데 따르는 비용과 구분감액율을

43) ‘일정 수준 이상의 요금부과’를 내용으로 하는 신규 진입에 대한 요금 규제는 꾸리어서비스의 약탈적 가격 설정과 이에 따른 우편서비스의 과도한 시장상실을 방지하기 위해 요금하한규제가 이루어지고 있다는 것을 의미한다.

44) 특정 활동을 이용자가 수행한 대가로 주어지는 구분감액율은 이의 적용으로 인해 줄어드는 요금 부과금액을 우편사업자가 해당 활동을 수행함에 따라 발생하는 장기한계비용과 일치하도록 정하는 것이 합리적이다(Michael A. Crew and Paul R. Kleindorfer, “Pricing in Postal Service under Competitive Entry,” *Commercialization*

비교함으로써 해당 활동을 자신이 수행할지 아니면 우체국으로 하여금 수행하도록 할지를 결정하게 된다. 이용자 입장에서 구분감액율의 적용으로 절약할 수 있는 요금보다 구분활동을 스스로 함으로써 발생하는 비용이 작다면 해당 활동을 스스로 수행하여 우편물을 접수시킬 것이며 이는 사회적 후생의 개선으로 이어진다.

이용자가 최대한 우체국을 대신하여 우편서비스와 관련된 활동을 수행하여 접수시키는 것은 자국접수자국배달이다. 이는 해당 우편물의 배달을 담당하는 우체국에 우편물을 접수시킴으로써 우체국이 수행하여야 할 구분(발송구분 및 도착구분)활동과 운송활동이 생략될 수 있도록 한다. 2005년 6월 우편요금감액제도가 개편되기 이전까지 우편물을 집중국에 접수시키거나 배달국에 접수시키거나 감액율이 동일하였다는데서 알 수 있듯이, 우리의 감액제도는 경쟁과 유사한 효과를 이끌어 낼 수 있을 정도로 발전된 것이라고 할 수는 없다. 아울러 구분감액율 자체도 아직은 낮은 수준이다. 따라서 구분감액을 강화하는 조치가 요구된다 할 수 있다.

다만 이때 구분감액율을 무조건 높이는 것이 능사는 아니라는 점에 유의할 필요가 있다. 구분감액율을 지나치게 높이는 것은 비효율적 경쟁자가 시장에 진입하는 것을 조장함으로써 사회적 후생을 악화시킬 우려가 있는 동시에, 우편사업의 재정적 부담을 가중시켜 외부적 보조 없이는 사업을 유지할 수 없는 상황을 초래할 수도 있기 때문이다.⁴⁵⁾

4. 적합성 평가 요약

전국단일요금제도는 창구에서의 거래비용을 절감하는 동시에 우편이용자가 소재지에 따라 요금상의 차별을 받지 않게 한다는 측면에서 강점이 있는 것이다. 아울러 우체통 접수와 같은 우편서비스 제공 방식을 고려할 때 쉽게 포기할 수 있는 것도 아니다. 그러나 경쟁이 허용될 경우 전국단일요금제도는 cream skimming을 유발한

of Postal and Delivery service, 1995, p.123).

45) *Ibid.* p.118.

다는 취약점 또한 지니고 있다. 현재 신서전장권에 의해 통상우편시장의 경쟁이 제한되고 있기는 하지만, 현실적으로 우편과 경쟁하는 꾸리에서서비스가 존재하며, 향후 경쟁이 더욱 확대되리라 전망되는 상황에서 전국단일요금제도의 운영에 있어 부분적으로라도 개선 방안을 모색하는 것은 의미있는 작업이라 할 수 있다. 특히 기업이 대량으로 발송하는 우편물의 증대는 전국단일요금제도의 운영에 있어 개선을 모색할 수 있는 배경으로 작용할 수 있다는 점에서 유심히 보아야 할 부분이다.

빠른우편과 보통우편으로 구성되는 2-tier system은 다양한 의미를 부여할 수 있는 제도로, 요금이론적 측면에서는 과부하요금제적 성격을 지니는 것이다. 문제는 현재 빠른우편의 물량 비중이 극히 작아 2-tier system의 도입으로 의도하였던 우편서비스 생산시설의 효율적 활용이라는 목적이 달성되기 어렵다는 것이다. 오히려 소량의 빠른우편 서비스를 제공하기 위해 사업운영상 부담이 가중되고 있다는 판단도 가능하다. 경쟁의 심화가 예견되는 상황에서 사업운영의 효율화가 시급한 과제라 할 때, 2-tier system이 제도 도입의 취지를 살리기 보다는 사업에 불필요한 부담을 주는 요인으로 작용한다면, 이의 개편은 적극적으로 모색되어야 할 것이다.

감액제도는 불가피 한계비용에서 이탈하여 요금을 결정해야 하는 상황에서 사회적 후생의 저하를 최소로 하는 램지 요금설정의 요소를 지닌다. 그러나 감액제도의 운영은 감액 수준의 합리성 여부와는 무관하게 감액율의 적절성과 관련하여 논란이 발생할 소지를 내포한다. 특히 물량감액은 엄격한 요건이 적용된다고는 하지만, 감액율의 적정성을 이해 관계자에게 설명하는데 한계가 있다. 아울러 우편사업에 있어 경쟁을 확대한 것과 유사한 효과를 기대할 수 있는 구분감액은 최근에는 다소의 변화가 감지되지만, 이제까지 소홀하게 취급된 것으로 보인다. 따라서 차제에 감액제도 전반을 정비하여 감액율의 적정성과 관련되는 논란을 최소화하는 동시에 감액제도의 운영을 통해 우편사업의 효율화를 도모할 수 있는 방안 모색이 요청된다.

제 4 장 우편요금제도 발전 방안

1. 우편요금제도 발전의 기본 방향

우리나라 우편요금 제도는 1990년대를 거치면서 크게 변화하였으며, 이러한 변화는 동시기에 우편시장을 둘러싸고 진행된 경쟁 심화와 관련이 있는 것으로 판단된다.

1990년대 들어서면서 가장 먼저 이루어진 요금제도 측면의 변화는 우편물 종별체계 개편이다. 동 개편은 과거 단일한 서비스만으로 구성되던 기본 우편서비스를 빠른우편과 보통우편 2가지로 구분하였다는 일반적 의미와 함께 요금규제하에 있던 정기간행물, 서적 등의 요금을 감액제도를 통해 정보통신부장관이 자율적으로 정할 수 있게 하였다는 점에서 요금규제 완화라는 의미를 부여할 수 있는 것이다. 통상우편이 신서전장권을 근거로 우편사업자에 의해 독점되고 있다는 점에서 이를 경쟁 심화와는 관련이 없는 조치로 해석할 수 있다. 그러나 현실적으로 취급 대상에 따라 감액율을 상이하게 적용하고 있고, 그 이면에는 취급 대상에 따라 상이한 수요탄력성이 고려되고 있다는 점에서 경쟁의 진전에 따라 우편요금을 탄력적으로 적용할 수 있는 토대를 마련한 조치로 해석할 수도 있다.

경쟁 심화에 대응하여 우편요금 제도 측면에서 이루어진 대표적 조치로 들 수 있는 것은 1998년 우정사업운영에관한특례법 개정을 통해 이루어진 국내·외 소포 및 국제특급요금 결정 과정에서 재정경제부 장관과의 ‘협약’ 절차 폐지이다. 당시 법 개정이유가 밝히고 있듯이 이같은 변화는 해당 서비스가 민간부문과 경쟁 관계에 있다는 점이 배경으로 작용한 것이고, 법 개정결과가 지니는 의미는 해당 서비스 요금 결정 과정에 개재되었던 요금규제가 사라졌다는 것이다.

아울러 우체국택배의 도입을 통해 소포우편과 꾸리에서서비스간의 경쟁이 본격화된 2001년 소포우편 요금은 전통적인 우편요금 부과 방식이라 할 수 있는 전국단일 요금제도를 포기하고 발송과 수취가 동일지역에서 이루어지는지 아니면 상이한 지

역에서 이루어지는지에 따라 차등 요금이 부과되기 시작하였는데, 이 또한 경쟁의 심화와 관련을 갖는 조치로 해석할 수 있다. 그리고 2005년 이루어진 소포요금 체계 조정도 동일한 맥락으로 이해할 수 있는 부분이다.

이제 우편사업자가 독점하고 있는 것으로 간주되는 통상우편 요금을 제외하고 규제는 사실상 존재하지 않는다. 따라서 우리의 우편요금제도는 경쟁의 심화라는 환경 변화에 대응하여 나름대로 발전을 이룩해 왔다고 평가할 수 있다. 그러나 이것이 개선의 여지가 전혀 없음을 의미하는 것은 아니다. 특히 우편시장의 경쟁이 향후 더욱 진전될 것이 예상되므로, 당장의 필요 충족을 위해서라기보다 미래를 대비한다는 측면에서 우편요금제도의 발전 방안을 모색할 필요가 있다.

우편요금제도 발전의 기본 방향은 경쟁의 확대에 대비하여 사업운영 주체가 요금 결정의 자율성을 최대하도록 하는 것이라 할 수 있다. 이를 위해서는 현재 ‘재정경제부 장관과의 협의’라는 구체적이지 않은 절차를 요구하고 있는 통상우편요금의 조정 절차를 ‘단순하지만 구체적인 규칙’에 근거한 절차로 전환하는 것을 검토할 필요가 있다. 아울러 전국단일요금제도가 지닌 경쟁에 취약한 측면을 해소할 수 있는 방안의 강구와 함께, 우편사업이 효율화에 기여할 수 있는 구분감액제를 강화하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

이러한 일련의 방안을 강구하게 될 경우, 우편사업이 지니고 있는 공공성이 훼손된다는 우려가 제기될 수 있다. 그러나 공공성을 담보하기 위한 외부적 지원이 따로 강구되지 않는 이상 경쟁에 노출된 상태에서 공공성만을 강조하여 사업을 유지하는 것이 현실적으로 불가능하다는 점을 고려할 때, 이같은 방안의 강구는 오히려 최소한의 공공성을 유지하기 위한 조치로 이해되어야 할 것이다.

여기서는 우편요금 규제제도를 위시한 전국단일요금, 2-tier system, 그리고 감액제도 등 현행 우편요금제도를 살펴보면서 제기하였던 몇몇 문제를 해소하기 위해 강구될 수 있는 조치들을 정리하는 방식으로 우편요금 제도의 발전 방안을 제시한다.

2. 우편요금 규제제도의 개선방안

우편서비스가 경쟁시장에서 수급이 이루어지고 있다면, 요금은 시장의 수요와 공급이 균형을 이루는 수준에서 결정되는 것이 자원배분의 효율성 측면에서 바람직하다. 그러나 현실적으로 경쟁이 아주 없다고는 할 수 없지만, 제도적으로 신서전장권이 부여됨으로써 우편사업자가 독점하고 있다고 간주되는 통상우편에 대해서는 요금규제가 불가피한 측면이 있다. 앞서 살펴 본 것처럼 우리 통상우편 요금은 총괄원가 보상방식에 따른 보수율규제를 받고 있다. 그러나 요금조정은 물가안정에 관한 법률 제4조에서 정보통신부 장관과 재정경제부 장관과의 ‘협의를’ 통해야만 이루어질 수 있는 것으로 규정되어 있다.

문제는 ‘협의’라는 절차이다. ‘협의’는 어떤 일을 결정함에 있어 그 과정을 체계화하거나 구체화하기 어려운 경우 채택함이 보통이다. 그 결과 협의 대상은 ‘처음부터 끝까지’를 망라하는 것이 될 수 있으며, 비공식적인 요소가 상당 부분 포함될 수밖에 없는 절차가 된다. 그리고 협의 과정에서 재정경제부 장관의 관심은 소관 부처의 성격, 이러한 절차를 규정하고 있는 ‘물가안정에 관한 법률’의 명칭 등을 감안할 때 물가안정 측면에 집중되리라는 것은 쉽게 예상할 수 있는 일이다. 결과적으로 우편요금 조정을 통해 자원배분의 효율성을 제고한다거나 사회적 후생의 저하를 최소화한다는 등의 목표는 소홀해질 가능성이 크다.

이러한 가능성을 배제하기 위해 요금조정 절차를 구체적으로 정의하는 시도를 우선 고려할 수 있다. 우편요금 조정 절차를 공식적이고 구체적으로 규정하고 있는 대표적인 사례로는 미국의 PRC 운영을 들 수 있다. 그러나 요금조정 절차를 구체적으로 규정할 경우 자칫 요금조정이 더욱 경직화될 수 있다는 우려를 배제할 수 없다. 그리고 이같은 우려는 PRC 운영 사례에서도 어느 정도 드러나고 있다.⁴⁶⁾ 아울러 공

46) 선행 연구에 따르면 PRC의 요금조정 절차는 지나치게 복잡하여 요금조정에 최장 18개월이 소요된 경우도 관찰되며, 요금조정에 이처럼 장시간이 소요됨에 따라 USPS가 경제 상황과 우편물 증감 추세에 반응하여 사업을 운영하는데 장애가 발

식화되고 구체화된 요금규제 제도를 운영하기 위해서는 물가당국이 아닌 우편사업에 대한 전문성을 갖춘 규제 기관의 설치가 선행되어야 한다는 점이 현실적 어려움으로 대두될 수 있다. 이러한 점을 감안할 때, 별도의 복잡한 요금조정 절차를 규정하는 것은 용이한 일이 아니다.

이같은 상황에서 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 지닌 것이다.

요금상한규제는 보수율규제의 대안으로 모색될 수 있는 다양한 유인규제 방식 가운데 하나로,⁴⁷⁾ 전기통신분야에서 일찍부터 유용성을 인정받고 있는 규제 방식이다.⁴⁸⁾ 아울러 <표 3-6>에서 볼 수 있는 것처럼 영국을 위시한 6개 EU 국가에서 이미 요금상한규제를 실시하고 있어 우편분야에서도 새로운 방안이라고는 할 수 없는 것이다.

요금상한규제는 우편사업자가 제공하는 모든 서비스의 판매량을 가중치로 한 요금지수의 증감률을 규제한다는 것이다. 이를 수식으로 설명하면 다음과 같다. 우편사업자가 제공하는 서비스별 판매량과 요금을 각각 Q_i 와 P_i 라 하고, 우편사업자의 요금지수의 전기대비 증감률을 r 이라 하면

$$r = \{(\sum P_{it} \cdot Q_{it}) / (\sum P_{it-1} \cdot Q_{it-1})\} - 1 \quad (4-1)$$

이다. 요금상한규제는 r 을 규제하는 것으로, r 을 결정함에 있어 물가상승 측면과 우편사업자의 생산성 개선 측면을 함께 고려한다. 만일 소비자물가 상승률(consumer

생활 수도 있다는 보고이다(President's Commission on the United State Postal Services, Embracing the Future, 2003, p.37).

47) 다양한 유인규제(incentive regulation) 방식에 관한 개념적 설명은 David E. Sappington and Dennis L. Weisman, op.cit., pp.75~80을 참고할 수 있다.

48) 서울대학교 경제연구소, 전계서, p.39.

price index, 이하, *CPI*)을 규제 기준으로 선택한다면, 요금상한규제에 따른 우편요금 인상률은

$$r = CPI - x \quad (4-2)$$

가 된다. 이때 x 는 규제 기관이 인정한 생산성 증가율이다.

요금상한규제는 원칙적으로 소비자물가 상승률만큼 요금인상을 허용하되, 생산성 증가로 말미암은 비용 절감부분을 요금 조정에 반영한다는 것이다. 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 보수율규제하의 기존 사고를 일소할 수 있는 조치가 될 수 있다.⁴⁹⁾

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 입

49) President's Commission on the United State Postal, *op.cit.*, p.25.

장에서 인정할 수 있는 생산성의 증가율 x 를 어느 수준으로 할지를 정하는 것이다. x 는 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.

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 x 를 작게 하여 달라는 주장을 펼 유인을 갖게 되기 때문이다. 만일 규제기관이 우편사업자가 행한 생산성 개선 노력을 효과적으로 파악하고 관리할 수 있다면, 이러한 경우에는 보수율규제가 우편사업자의 생산성 향상에 더 효과적일 수 있다.⁵⁰⁾ 그럼에도 불구하고 요금상한규제를 택할 경우 생산성 개선으로 말미암은 이익이 소비자에게는 아무런 혜택을 주지 못하고 모두 우편사업자에게로 귀속되는 결과를 배제할 수 없다.

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 위에서 제기한 문제는 크게 심각한 것이 아닐 수 있다. 오히려 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 우려가 현실적인 문제로 지적될 수 있다. 이러한 우려가 맞는 것이라면 우편사업의 요금상한 규제는 $(CPI - x)$ 이 아닌 $(CPI + x)$ 로 이루어져야 하는데, 이는 우편요금이 물가 상승률을 상회

50) 서울대학교 경제연구소, 전계서, p.55

하는 수준으로 조정되는 것을 의미하므로, 이해 관계자로부터 규제의 정당성을 인정받는데 어려움이 따를 것으로 예상된다. 이러한 문제는 기본적으로는 우편사업의 내재적 효율성이 어느 정도 되는지 정확히 알지 못함에서 기인하는 것이고, 보수를 규제를 요금상한규제로 전환하는 것을 어렵게 하는 요소라 할 수 있다. 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 못한다 하더라도 그것은 이제까지 관련 정보가 크게 필요치 않은데 기인한 것이지 파악이 불가능함을 의미하는 것은 아니기 때문이다.⁵¹⁾

3. 전국단일요금제도의 개선방안

[그림 3-4]에서 보듯이 전국단일요금제도를 채택하면 사회적 후생의 저하가 불가피하다. 그럼에도 불구하고 대부분 나라의 우편요금에 전국단일요금제도를 유지하고 있는 것은 요금 측면에서 지역적 차별을 없애으로써 보편적 서비스를 실현한다는 이념적인 측면과 함께, 전국단일요금제도가 창구의 거래비용을 혁신적으로 줄이고 있다는 현실적인 판단에서이다. 즉 전국단일요금제도를 포기할 경우 지불하게 되는 비용이 전국단일요금제도를 유지함으로써 야기되는 사회적 후생의 저하보다 훨씬 크므로 제도적 타당성이 인정된다는 것이다.

그러나 경쟁이 허용되면 이와 같은 제도적 타당성이 일순 무력해지는 것 또한 사실이다. 전국단일요금제도가 의미하는 비용과 요금수준의 불일치로 말미암은 cream skimming이 발생하기 때문이다. 물론 전국단일요금이 적용되고 있는 통상우편은 신

51) 미국도 우리와 같이 총괄원가 보상방식을 채택하고 있는데, 이의 개선 방안으로 요금상한규제를 제시하면서 USPS에 대해 인정할 수 있는 생산성 증가율을 결정하는데 노동통계국(Bureau of Labor Statistics)의 비농업 민간기업의 전체 생산성 증가율이 유용한 지침이 될 수 있다고 하고 있다(President's Commission on the United State Postal, op.cit., p.60).

서전장권에 의해 취급을 우편사업자만 할 수 있도록 되어 있어 경쟁과는 거리가 있다고 할 수도 있다. 이러한 상황 인식이 맞는 것이라면, 전국단일요금제도의 고수에 따른 cream skimming 우려는 기우라 할 수 있다. 그러나 그것이 합법적인 것이든 불법적인 것이든 신서를 취급하는 꾸리에서비스가 존재하는 것이 현실이며, 이들의 사업 규모는 빠르게 성장하고 있다. 따라서 경쟁 환경에서 전국단일요금제도가 지니는 취약성을 해소하기 위한 방안은 강구될 필요가 있다.

물론 우편요금제도로써 전국단일요금제도가 지닌 강점이 분명히 존재하므로, 이를 전면적으로 폐지하는 것은 불가능할 것으로 판단된다. 만일 우편물의 발송지와 수취지를 구분하여 거리별, 지역별로 다른 요금을 부과한다면, 창구에서는 적정요금을 부과하기 위해 번잡한 업무를 수행해야 한다. 또한 우체통에서 수집한 우편물이 적정요금에 해당하는 우표를 첨부하였는지의 여부를 검사하기 위한 활동 또한 우편사업자 입장에서는 부담스러운 일이 된다.

그러나 제3장에서 살펴 본 것처럼 감액대상 우편물이 전체 우편물에서 차지하는 비중이 이미 절반을 넘어서고 있으며, 앞으로도 계속 확대될 것이라는 전망은 전국단일요금제도의 운영에 있어 변화를 모색할 수 있는 환경을 조성하는 것 또한 사실이다. 감액대상 우편물은 기본적으로는 기록취급이 되지 않는 것이지만 감액요건을 구비한 발송인이 감액을 받기 위해서는 수취지역별로 선구분하여 우편물을 접수시키는 것이 보통이다. 따라서 선구분된 우편물을 대상으로 수취지역의 특성(발송지로부터의 거리 또는 배달밀도 등)에 따라 우편요금을 차등 적용하더라도 창구업무를 크게 증대시키지 않을 수도 있기 때문이다. 즉 감액대상 우편물의 경우 창구에서의 별다른 거래비용 증가 없이 전국단일요금제도를 포기할 수도 있다는 것이다. 물론 이러한 가능성을 실현할 수 있는지의 여부를 판단하기 위해서는 선구분 우편물에 대한 차등 요금 적용이 창구에서의 거래비용을 어느 정도 증대 시키는지에 대한 면밀한 검토가 선행되어야 한다.

꾸리에서비스는 인구밀도가 높은 지역을 중심으로 물류망을 확장하는 전략을 채택하고 있으며, cream skimming을 목적으로 할 경우 개인발송고객보다는 기업발송

고객을 목표로 할 것으로 예상된다. 이러한 상황에서 전국단일요금제도의 기본 틀은 유지하되 감액우편물에 대해 발송지와 수취지의 특성을 고려하여 차등요금을 적용하는 것은 경쟁전략 측면에서 의미를 지닌다고 할 수 있다.

그리고 여기서 한 걸음 더 나아가 경쟁이 본격화되는 것에 대비하여, 현재 소포우편에서 볼 수 있는 것과 같은 계약요금제도를 감액대상 우편물에 대해 도입하는 것도 검토할 필요가 있을 것으로 판단된다.⁵²⁾

감액대상 우편물에 대한 전국단일요금 적용의 부분적인 포기는 보편적 서비스의 구현이라는 측면에서 문제가 제기될 소지가 없는 것은 아니다. 그러나 보편적 우편 서비스에 있어 이용자의 감당가능성을 결정짓는 것은 전국단일요금제도 그 자체가 기보다는 요금의 저렴성이라고 할 수 있다. 합법적이든 불법적이든 경쟁이 존재하는 상황에서 우편서비스가 전국단일요금제도를 고집함으로써 시장을 상실하고, 시장 상실로 요금 인상이 촉발되고, 요금인상은 더 큰 시장 상실로 이어지는 일련의 악순환이 예상된다면 전국단일요금제도를 포기하는 것이 보편적 우편서비스를 유지하는데 더 효과적인 선택이 될 수 있는 것이다.

물론 이러한 제도의 시행을 위해서는 발송지와 수취지의 특성에 따른 요금 적용 기준, 계약요금제 적용의 전제가 되는 발송 조건 등에 대한 검토가 필요하지만, 이는 본 연구의 범위를 벗어나는 것으로 판단하여 더 이상의 논의는 추후 연구 과제로 남겨 둔다.

4. 2-tier system의 개선방안

2-tier system에 의한 우편물 종별체계를 구성한 결과 드러나고 있는 문제 가운데 하나로 빠른통상우편 물량이 과소하다는 것을 지적할 수 있다. 2004년 통계에 의하면 전체 통상우편 가운데 빠른우편 점유비는 4.3%에 불과하다.⁵³⁾ 이는 2-tier system

52) 감액우편물에 대한 계약요금제 도입 필요성은 한영회계법인, 전게서, p.64에서도 찾아 볼 수 있는 내용이다.

도입에 앞서 수행된 선행 연구에서 개인 및 기업고객 대상의 설문조사를 통해 추정된 빠른우편 점유비에 비해 현저히 작은 수준이다. 당시 조사에 따르면 보통우편 요금수준을 개편 이전 제 1종(서장) 보통통상 요금으로 하고, 빠른우편을 이의 두 배로 가정할 경우 전체 통상우편물량에서 빠른우편의 점유비는 최대 39%, 최소 35%로 추정된 바 있다.⁵⁴⁾

물론 2-tier system으로 중별체계를 개편하면서 실제로 적용된 요금이 조사에서 가정한 것과 차이를 보이기는 하지만, 현재의 요금수준을 감안할 때 빠른우편의 점유비는 예상보다 크게 낮은 수준이다. 1994년 10월 중별체계 개편 당시 빠른우편요금은 390원으로 보통우편요금의 3배였으나, 1995년 10월 요금조정을 통해 2.67배로 낮아졌고, 1997년 9월 조정을 통해 2배, 2002년 1월 조정을 통해 1.47배로 낮아졌다. 그리고 가장 최근 이루어진 2004년 11월 요금 조정결과 보통우편요금은 220원, 빠른우편요금은 310원이 되어 그 비율이 1.41배로 더욱 낮아졌다. 그럼에도 불구하고 빠른우편의 점유비가 5%에도 미달하고 있는 것은 2-tier system의 문제로 지적하기에 충분하다고 판단된다.

빠른우편의 점유비가 낮은 수준에 머물고 있는 것은 과부하요금제가 내재적으로 안고 있는 특성, 즉 과부하기라 하여 높은 요금을 부과하게 되면, 이용자가 이에 반응하여 이용 시기를 조정함으로써 과부하기가 변하는 것과 관련이 있어 보인다.

우편은 과부하요금제가 적용될 경우 전기사업이나 전기통신사업에 비해 과부하기가 변할 가능성이 훨씬 크다. 통상우편의 대상이 되는 통신문을 작성하는 것은 상당한 시간을 소요한다. 따라서 발송인은 통신문을 사전에 충분한 시간을 갖고 준비하는 것이 일반적이다. 한편 신속성 측면에서는 우편이 도저히 경쟁할 수 없는 이메일, SMS 등의 다양한 전기통신수단이 존재하므로 이용자가 신속성을 중시한다면 우편 이외의 다른 수단에 의존할 가능성이 크다. 이같은 점을 감안하면 신속성은 우편서비스의 품질 속성 가운데 부차적인 것이 될 수 있으며, 이는 이용자에 대한 설

53) 우정사업본부, 『우편통계편람』, 2004, p.5.

54) 고동희 외, 전계서, pp.90~93.

문을 통해서도 어느 정도 뒷받침된다.⁵⁵⁾

1994년 2-tier system이 도입된 이후 보통우편 요금에 대한 빠른우편 요금의 배율을 지속적으로 낮춰온 것은 과부하요금제의 적용에 따른 과부하기의 변화에 대응하기 위한 조치로 해석될 수 있는 부분이다. 그러나 2-tier system 도입 이후 10년이 경과하면서 절대적인 요금 수준을 제도 도입 초기보다 낮추었음에도 불구하고 빠른우편 물량 점유비가 현 수준이라는 것은 ‘동일한 요금수준이라면 몰라도 굳이 비싼 요금으로 빠른우편을 이용할 필요가 없다’는 이용자의 인식이 확고함을 드러내는 것인 동시에, 2-tier system을 통해 통상우편에 과부하요금제의 개념을 적용하려는 시도가 난관에 봉착하였음을 시사하는 것이라 할 수 있다.

한편 전체 통상우편 물량에서 빠른우편의 점유비 작다는 것은 보통·빠른우편간의 ‘신속성’이라는 품질 속성의 차이를 축소시킬 가능성이 크며, 이러한 가능성이 현실화된다면 이용자는 빠른우편 선택을 더욱 주저하게 될 것이라는 우려를 배제할 수 없다. 그리고 이러한 우려는 이미 현실이 된 것으로 판단된다.

선행 연구에서 제시된 보통우편의 송달 속도는 다음 표와 같다. 우리 보통통상은 발송지와 수취지가 어디이건 간에 고시를 통해 제시하고 있는 송달기준(접수후 3근 무일 이내 배달) 이행 목표 95%를 달성하고 있다.

문제는 보통우편 가운데 빠른우편의 송달기준인 접수익일 배달 물량이 절반을 넘어서고 있다는 것이다. 이처럼 빨리 배달되는 보통우편의 비중이 큰 것은, 제 3장에서 집배원의 아침을 정리하면서 당일 배달할 우편물이 배달 우체국에 도착한 시점부터 집배원이 배달을 나가게 될 때까지를 과부하기로 본 것이 적절치 않다는, 오히려 당일 배달을 마치고 귀국하여 다음날 배달을 준비하는 시간대를 과부하기로 보

55) 한국능률협회컨설팅의 이용자를 대상으로 한 설문조사에 따르면 우편서비스를 이용할 때 가장 중시하는 속성으로 51%의 응답자가 ‘안정성’을 선택하였고, 34%가 신속성을 선택하였다. 한편 2003년 우정사업본부의 자체 조사에 따르면 ‘신속성’ 때문에 빠른우편을 사용한다는 이용자는 개인고객 7.9%, 기업고객 1.8%에 불과하다(한국능률협회컨설팅, 『통상우편 종별체계 개선을 위한 공청회』, 2005, p.11).

는 것이 적절할 수도 있음을 시사한다. 아울러 동일한 서비스이지만 수요가 집중되는 시간대에 발생한 것이므로 높은 요금을 부과한다는 과부하요금제의 논리가 현행의 2-tier system에서는 정당화되지 않음을 드러내는 것이다.

〈표 4-1〉 보통우편의 구간별 송달 소요일수

발송지 → 수취지	D+1	D+2	D+3	합계
수도권 → 수도권	75.0%	20.8%	0.0%	95.8%
수도권 → 지방	51.9%	40.7%	7.4%	100.0%
지방 → 수도권	42.6%	48.1%	7.4%	98.1%
지방 → 지방	50.0%	37.5%	10.4%	97.9%
합계	51.7%	39.4%	7.2%	98.3%

자료: 한국능률협회컨설팅, 『통상우편 종별체계 개선을 위한 공청회』, 2005, p.23.

이상을 종합할 때, 과부하요금제적 성격을 지닌 2-tier system은 요금제도적 측면에서 개선이 필요할 것으로 판단된다.

한편 이제까지는 ‘2-tier system에서 제공되는 빠른우편과 보통우편이 근본적으로는 동일한 서비스지만, 수요 시간대를 감안하여 차별적 요금을 적용한다’는 식의 논리를 전개하였지만, 실제로 이들이 동일한 서비스인가에 대해서도 문제를 제기할 수 있다.

2-tier system 도입 초기라 할 수 있는 1997년 서비스별 원가계산에 따르면 보통우편에 대한 빠른우편의 통당 원가는 1.18배였다.⁵⁶⁾ 그러나 제도가 도입되고 10년이 경과한 2004년 서비스별 원가계산에 따르면 보통우편에 대한 빠른우편의 통당 원가는 1.56배가 되었다.⁵⁷⁾ 물론 원가에 대한 시계열 자료를 확인하지 못한 관계로 단언하기는 곤란하지만, 이는 두 서비스간의 요금 격차가 축소된 것과는 달리 원가 격차는 확대되고 있다는 추정을 가능케 한다. 동시에 보통우편과 빠른우편을 동일한 서

56) 남찬기 외, 『우정사업 수지분석 및 원가계산방안』, 정보통신정책연구원, 1998, p.149.

57) 한영회계법인, 전계서, p.153.

비스지만 수요 패턴을 고려하여 요금을 차별적으로 적용하는 것이라는 논리를 펴기가 곤란해졌음을 드러낸다.

따라서 보통우편과 빠른우편은 과부하요금제적 성격을 지닌 2-tier system으로 접근하기 보다는 수요와 생산 구조를 달리하는 별도의 서비스로 인식하는 것이 적절하다는 판단이다. 이러한 판단에 따를 경우 기본서비스는 보통우편으로 단일화하는 방안을 검토할 수 있다. 그리고 이러한 검토는 앞서 제기한 요금제도적 측면에서 2-tier system이 내포하는 개선 필요성에 대응하는 조치가 될 수도 있다.

2-tier system을 개편하기 위해서는 우편물 수집, 구분, 운송, 그리고 배달 전 과정의 처리 절차와 시간 계획의 조정, 적절한 송달기준의 설정 및 송달기준이행 목표 설정, 그리고 요금 및 수수료의 조정 등 다양한 작업이 수반되어야 하는 것이나, 이에 대한 상세한 검토는 본 연구의 범위를 벗어나는 것으로 판단하여 더 이상의 논의는 추후 연구 과제로 남겨 둔다.

5. 감액제도의 개선방안

감액제도의 운영과 관련하여 감액율이 합리적으로 결정되었는가의 여부는 정확한 판단이 어려운 문제이다. 그러나 서적이거나 정기간행물처럼 지역적으로 있을 수 있는 문화적 격차를 해소하는 수단으로서 우편의 역할에 초점을 맞춘 ‘문화우편’에 대한 감액율은 논외로 하더라도, 다량우편이나 홍보우편에 대한 감액율은 효율성 측면뿐만 아니라 공평성 측면에서도 검토가 필요할 것으로 판단된다.

다량우편물과 홍보우편물에 대해서는 램지적 관점에서 감액율의 적절성을 판단할 수 있으나, 해당 서비스의 수요탄력성을 확인할 수 없는 실정이므로 정확한 판단은 어렵다. 현재 강구할 수 있는 방안은 주요국 사례를 통해 우리 감액율 수준을 가늠해 보는 것인데, 이와 관련하여서는 EU의 자료가 제시될 수 있다.

〈표 4-2〉는 25개 EU국가 가운데 선행 연구에서 진행된 설문조사에 다량우편물과 홍보우편물의 감액율을 응답한 국가를 정리한 것이다.

〈표 4-2〉 EU 국가의 감액율

다량우편물에 대한 최고 감액율		홍보우편물(DM)에 대한 최고 감액율	
	해당 국가 수		해당 국가 수
감액 없음	1	감액 없음	1
15% 미만	5	15% 미만	4
15~30%	7	15~30%	5
30~45%	2	30~45%	2
45% 이상	1	45% 이상	2
해당 국가명	사이프러스, 독일, 덴마크, 프랑스, 영국, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 룩셈부르크, 라트비아, 폴란드, 포르투갈, 스웨덴, 슬로베니아, 슬로바키아(16)	해당 국가명	벨기에, 체코, 덴마크, 핀란드, 영국, 그리스, 아일랜드, 폴란드, 포르투갈, 스웨덴, 슬로베니아, 슬로바키아(14)

자료: WIK, *Main Developments in the European Postal Sector*, 2004. 7., p.150.

표에서 보듯이 다량우편물에 대한 최고 감액율은 15~30% 사이의 국가가 7개 국으로 가장 많다. 한편 홍보우편물에 대한 최고 감액율은 15~30% 사이의 국가가 5개 국으로 가장 많다. 우리나라의 다량우편에 대한 최고 감액율은 〈표 3-8〉에 제시된 10%로 EU 국가로 치면 낮은 수준의 국가군에 해당한다고 할 수 있는 반면 홍보우편물에 대한 최고 감액율은 39%로 높은 수준의 국가군에 해당한다. 그러나 우리의 경우 최대 10%의 구분감액이 추가될 수 있다는 점을 감안하면 다량우편물에 대한 감액율 수준 또한 EU 국가에 비해 낮은 수준이라고 할 수 없다.

물량감액은 수요탄력성이 큰 이용자에게 낮은 요금을 부과한다는 램지 요금 설정의 논리 이외에는 감액율 설정을 뒷받침할 뚜렷한 논거를 찾기 어렵다. 그러나 취급되는 통신문의 모양과 중량 측면에서 별다른 차이가 없고, 기업의 경제 활동 일부를 수행한다는 공통된 특성을 지닌 다량우편물과 홍보우편물에 대해 적용되는 감액율이 현저히 차이가 나는 것을 수요탄력성만으로 설명하는 것은 충분치 못하다고 판단된다. 물론 우리 우편사업자는 이러한 문제에 대해 인식을 같이 하고 있는 것으로 보인다. 일부 자료에서 다량우편물과 홍보우편물에 대해 장기적으로 단일 감액율을 적용할 필요성을 언급하고 있는데,⁵⁸⁾ 이는 고무적인 일로 평가할 수 있다.

한편 우리 우편사업자는 제 3장에서 정리한 것처럼 물량감액에 부수되는 ‘추가감액’으로 인식되던 구분감액을 자체 요건에 의한 독자적인 감액 항목으로 인식하기 시작하였는데 이 또한 우편사업의 효율화에 직접 기여할 수 있는 발전적인 변화로 평가할 수 있다.

다만 감액제도가 효율성 측면에서 램지적 정당성을 인정할 수 있더라도 여전히 공평성 측면에서는 시비가 발생할 소지가 있다는 점을 다시 한번 상기할 필요가 있다. 따라서 이러한 시비의 소지를 없애기 위해 차제에 물량감액과 구분감액을 통합하여 일정한 물량 이상을 선구분해 올 경우에 한 해 감액율을 적용하는 ‘명실상부한 구분감액제’ 도입을 내용으로 하는 감액제도 개편을 검토할 필요가 있다.

물론 다량발송자는 구분 작업을 스스로 수행한 후 우편물을 접수시킴으로써 이미 물량감액과 구분감액의 혜택을 동시에 받는 경우가 빈번할 것이므로, 발송인 입장에서는 앞서의 제안이 큰 변화를 의미하지 않을 수도 있다. 그러나 ‘명실상부한 구분감액제’는 우체국을 대신하여 이용자가 수행한 활동에 대한 보상으로 감액제도를 운영한다는 의미로 효율성 측면뿐만 아니라 공평성 측면에서도 정당성을 인정받을 수 있는 것이다. 이때 감액율은 우편사업자가 해당 활동을 수행할 때 발생하는 한계 비용에 일치시키면 되는 것으로 감액을 또한 합리적 기준위에 용이하게 결정될 수 있게 된다. 아울러 ‘명실상부한 구분감액제’는 제 3장에서 언급한 것처럼 본격적인 경쟁의 도입이 제한될 수 있는 우편분야에의 경쟁 도입에 준하는 효과를 기대할 수 있게 함으로써 우편사업의 효율성을 크게 개선하리라는 예상도 가능하다.

물량감액과 구분감액을 통합하여 ‘명실상부한 구분감액제’를 도입하기 위해서는 우선 구분 및 운송활동의 한계비용을 파악하여야 하고, 감액제도 변경에 따라 이용자가 입게 되는 영향을 분석하고 혹시 있을 수 있는 저항을 효과적으로 해소할 수 있는 방안을 강구해야 하는 등 다양한 준비가 수반되어야 한다. 이에 대한 상세한 검토는 본 연구의 범위를 벗어나는 것으로 판단하여 더 이상의 논의는 추후 연구 과제로 남겨 둔다.

58) 우정사업본부, 『우편요금 감액제도 개편안(내부자료)』, 2005.

제5장 결론

서론에서도 언급하였지만, 본 연구는 경쟁이 심화되는 상황에서 적절치 못한 우편요금제도를 운영하고 있으므로 해서 보편적 서비스를 제공해야 하는 우편사업이 위협받고 있을 수도 있다는 우려에서 출발한 것이다. 그러나 우리 우편요금제도에 대한 우려는 상당 부분 그간 우편요금제도 자체에 대한 연구가 많지 않았던 관계로 대상을 소상히 알 수 없었던 것에 기인한 것이었음이 본 연구를 통해 어느 정도 확인되었다. 우리 우편요금제도는 경쟁심화라는 환경 변화에 대응하면서 나름대로 발전하여 왔다고 할 수 있다.

우선 우편요금에 가해지던 규제가 신서전장권을 통해 법적으로 독점이 유지되고 있는 통상우편을 제외하고는 대부분 사라졌다는 점을 지적할 수 있다. 우정사업운영에관한특례법을 통해 국내·외소포와 국제특급 요금과 우편수수료를 결정할 때 과거 요구되던 재정경제부장관과의 협의절차를 거치지 않게 되었다. 아울러 소포우편의 경우 전통적인 우편요금부과 방식이라 할 수 있는 전국단일요금제도가 적용되지 않게 되었다. 이는 시장에서 경쟁을 통해 해당 서비스의 요금이 정해질 수도 있게 되었음을 의미하는 것으로 사회적 후생 향상에 기여하는 동시에 우편사업이 경쟁에 효과적으로 대응할 수 있는 기반이 확보되었음을 의미하는 것이다.

그러나 그렇다고 하여 개선의 여지가 전혀 없는 것은 아니다. 특히 향후 우편시장의 경쟁이 지금보다는 더욱 진전될 것이 예상되므로, 당장의 필요 보다는 미래를 대비한다는 측면에서 우편요금제도의 발전 방안을 모색할 필요가 있다.

본 연구에서는 우선 우편요금 규제방식 도입의 검토 필요성을 제기하였다. 통상우편 요금에 대한 규제의 불가피성은 인정한다 하더라도, 현재 시행되고 있는 보수율규제는 우편사업자로 하여금 생산성 향상의 아무런 유인도 제공할 수 없다는 측면에서 개선을 검토해야 한다는 것이다. 아울러 요금조정과정에서 요구되는 재정경

제부장관과의 협의 절차가 체계화 또는 구체화하기 어려우며, 협의과정에서 우편사업의 효율성 개선이나 자원배분의 최적화에 초점이 모아지기 보다는 불가안정이라는 정책 목표가 중심이 될 가능성이 크다는 점에서 ‘단순하지만 구체적인 규칙에 근거한 규제’가 이루어질 수 있는 방향으로 규제 방식을 변경하는 것을 검토해야 한다는 것이다. 이러한 취지를 잘 살릴 수 있는 규제방식으로 본 연구는 일부 우정선진국에서 채택하고 있는 요금상한규제를 제안하였다.

전국단일요금제도는 역사성뿐만 아니라 창구에서의 거래비용을 줄임으로써 우편 이용자의 편의를 제고하는 동시에 사업운영의 부담을 경감시킬 수 있다는 점, 보편적 서비스의 구현이라는 점 등을 고려할 때, 전면적으로 폐지하는 것은 불가능해 보인다. 그러나 감액대상 우편물이 전체 우편물에서 차지하는 비중이 이미 절반을 넘어가고 있다는 현실은 전국단일요금제도의 운영에 있어 변화를 모색할 수 있는 환경을 조성하고 있다. 본 연구는 선구분되어 창구에서 접수되는 감액우편물을 대상으로 수취지역의 특성(발송지로부터의 거리 또는 배달밀도 등)에 따라 우편요금을 차등 적용하는 것은 창구업무를 크게 증대시키지 않는 것이 확인된다면 이들에 대해 전국단일요금제도를 완화하는 조치를 취할 것을 제안하였다.

2-tier system은 빠른통상우편 물량이 과소하다는 것을 문제로 지적할 수 있다. 2-tier system은 과부하요금설정의 개념을 내포하는 것인데, 빠른우편의 점유비가 낮은 수준에 머물고 있는 것은 과부하요금제가 적용될 경우 이용자가 이에 반응하여 이용 시기를 조정함으로써 과부하가 변하는 것과 관련이 있어 보인다. 2-tier system 도입 이후 10년이 경과하면서 절대적인 요금 수준을 낮추었음에도 불구하고 빠른우편 물량 점유비가 현 수준이라는 것은 ‘동일한 요금수준이라면 몰라도 굳이 비싼 요금으로 빠른우편을 이용할 필요가 없다’는 이용자의 인식이 확고함을 드러내는 것인 동시에, 2-tier system을 통해 통상우편에 과부하요금제의 개념을 적용하려는 시도가 난관에 봉착하였음을 시사하는 것이라 할 수 있다. 따라서 본 연구는 2-tier system을 고집하기 보다는 기본서비스를 보통우편으로 단일화하는 방안을 검토할 것을 제안하였다.

감액제도의 운영과 관련하여 감액율이 합리적으로 결정되었는가의 여부는 정확

한 판단이 어려운 문제이다. 물량감액은 수요탄력성이 큰 이용자에게 낮은 요금을 부과한다는 램지 요금 설정의 논리 이외에는 감액을 설정을 뒷받침할 뚜렷한 논거를 찾기 어렵다. 아울러 감액제도가 효율성 측면에서 램지적 정당성을 인정할 수 있더라도 여전히 공평성 측면에서는 시비가 발생할 있다. 따라서 본 연구에서는 차체에 물량감액과 구분감액을 통합하여 일정한 물량 이상을 선구분해 올 경우에 한 해 감액을 적용하는 ‘명실상부한 구분감액제’ 도입을 내용으로 하는 감액제도 개편을 검토할 필요가 있다고 제안하였다. ‘명실상부한 구분감액제’는 우체국을 대신하여 이용자가 수행한 활동에 대한 보상으로 감액제도를 운영한다는 의미로 효율성 측면뿐만 아니라 공평성 측면에서도 정당성을 인정받을 수 있는 것이다. 아울러 ‘명실상부한 구분감액제’는 본격적인 경쟁의 도입이 제한될 수 있는 우편분야의 경쟁 도입에 준하는 효과를 기대할 수 있게 함으로써 우편사업의 효율성을 크게 개선하리라는 예상도 가능하다는 것이 본 연구의 판단이다.

본 연구는 우편요금제도에 대한 본격적 연구가 없었던 관계로, 일반적인 독자의 우편요금제도 전반에 대한 이해를 돕고 요금 제도를 발전시키기 위해 어디에 착안하여야 할지에 초점을 맞춰 진행된 것이다. 아울러 본 보고서의 주요 독자로 상정할 수 있는 정책담당자뿐만 아니라 일반 독자도 쉽게 접근할 수 있도록 수식 등으로 표현되는 이론적인 내용은 최소화하는데 주력하였다.

현재의 우편요금제도는 우편사업 운영에 있어 나름대로 무시할 수 없는 의미를 지니고 있는 것이다. 그리고 사업 환경 변화를 감안할 때 요금 제도의 특정 부분에서 문제의 소지가 있는 것으로 판단된다 하더라도, 개선방안을 강구하기 위해서는 실로 다양한 관련 제도의 개편, 사업 운영 방식의 변경이 수반되어야 한다. 우편요금제도 자체에 대한 연구가 많지 않았던 상황에서 본 연구가 일거에 우편요금제도가 안고 있는 문제를 모두 구체화하고 이의 완전한 개선방안을 제시한다는 것은 기대하기 어려운 일일 것이다. 따라서 본 연구에서 다루어진 내용은 그 자체로 완결된 것으로 볼 것이 아니라 추후 이루어질 왕성한 관련 연구의 출발점을 제공하는 것으로 이해되었으면 하는 바람이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 고동희 외, 『새로운 우편물 종별체계를 위한 가격이론 및 수요분석』, 통신개발연구원, 1993.
- 남찬기 외, 『우정사업 수지분석 및 원가계산방안』, 정보통신정책연구원, 1998.
- 서울대학교 경제연구소, 『경쟁환경 변화에 따른 한국통신의 설비비·가입제도 및 전화요금구조 개선 연구』, 1997.
- 윤석환 외, 『해외 우정사업 현황분석 및 전략 연구』, 정보통신정책연구원, 2004.
- 이용수 외, 『소포우편서비스 원가분석 및 요금체제 정립방안』, 정보통신정책연구원, 2002.
- 우정사업본부, 『우편요금 감액제도 개편안(내부자료)』, 2005.
- _____, 『우편통계편람』, 2004.
- 주기인 외, 『WTO 우편시장 개방정책 및 협상전략 연구』, 정보통신정책연구원, 2003.
- 최중범 외, 『우정사업 관련 법령·제도 정비에 관한 연구』, 정보통신정책연구원, 2003.
- 한국능률협회컨설팅, 『통상우편 종별체계 개선을 위한 공청회』, 2005.
- 한영회계법인, 『우편서비스 원가분석 및 요금정책 개선방안』, 2005.

2. 국외문헌

- Adie, Douglas K., *Monopoly Mail Privatizing The United States Postal Service*, Transaction Publishers, New Jersey, 1989.
- Albon, Robert, "Postal Rate Making Procedure and Outcomes in Various Countries," *Competition and Innovation in Postal Services*, Kluwer Academic Publishers,

1991.

Crew, Michael A. and Klendorfer, Paul R., "Pricing in Postal Service under Competitive Entry," *Commercialization of Postal and Delivery service*, 1995.

_____, "Roland Hill's Contribution as an Economist," *Competition and Innovation in Postal Services*, Kluwer Academic Publishers, 1991.

Hall, George R., "Regulatory Systems for Postal Rates," *Regulation and the Nature of Postal and Delivery Service*, 1993.

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

Sappington, David E. and Weisman, Dennis L., *Designing Incentive Regulation for the Telecommunication Industry*, MIT Press, 1996.

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

UPU, *Postal regulation - principle and orientation*, 2004.

WIK, *Main Developments in the European Postal Sector*, 2004.

内閣官房郵政民營化準備室, 諸外國の郵政事業の動向, 2004.

New Zealand Ministry of Economic and Development Communications Sector Postal Policy(http://www.med.govt.nz/pbt/post_pol/deed.html)

Postcomm(<http://www.psc.gov.uk/>)

PRC(<http://www.prc.gov/>)

〈부 록〉

공공요금 산정기준

제정 1982. 12. 24

개정 2005. 4. 12

I. 총 칙

1. 목 적

본 기준은 공공서비스 이용자의 공정한 이익과 공익사업의 건전한 발전을 도모하기 위하여 적정한 공공요금을 산정함에 있어서 객관적이고 일관성 있는 기준을 제공하는데 그 목적이 있다.

2. 공공요금산정의 기본원칙

- 가. 공공요금은 공공서비스를 제공하는데 소요된 총괄원가를 보상하는 수준에서 결정되어야 한다.
- 나. 총괄원가는 성실과 동시에 능률적인 경영하에 공공서비스를 공급하는데 소요되는 적정원가에다 공공사업에 공여하고 있는 진실하고 유효한 자산에 대한 적정 투자보수를 가산한 금액으로 한다.
- 다. 다만, 가항의 규정에도 불구하고 다른 합리적인 산정방식이 있는 경우에는 재정경제부와 협의하여 그 방식을 적용할 수 있다. 다른 합리적인 산정방식에 의하여 공공요금을 산정하는 경우에도 나항의 원칙은 지켜져야 한다.

3. 요금체계

- 가. 공공요금은 종별 서비스원가를 기준으로 이용자의 부담능력, 편익정도, 사회적·지역적인 특수한 환경을 고려하여 이용자간에 부담의 형평이 유지되고 자원이 합리적으로 배분되도록 체계가 형성되어야 한다.
- 나. 공공요금은 기본요금과 사용요금의 이부요금제를 설정할 수 있으며 자원의 효율적인 배분을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 초과요금 및 누진요금을 인정할 수 있다.

4. 요금산정기간

- 가. 공공요금산정은 원칙적으로 1회계년도를 대상으로 하되 요금의 안정성, 기간적 부담의 공평성, 원가파악의 타당성, 공익사업자의 경영책임면, 물가변동 및 제반 경제정세의 추이등을 감안하여 신축적으로 운영할 수 있다.
- 나. 요금 산정당시 예측할 수 없었던 불가피한 경제적 또는 경제외적사유의 발생으로 총괄원가의 현저한 증감이 있을 경우에는 증감요인만을 반영하여 새로이 요금산정을 할 수 있다.

5. 기초회계자료

- 가. 공공요금은 발생주의원칙에 따라 계리된 공익사업의 예산서를 기준으로 산출하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 산업의 특성등을 고려할 때 결산서를 기준으로 하는 것이 합리적이라고 판단되는 경우에는 결산서를 기준으로 할 수 있다.
- 나. 전항의 회계자료는 다항의 개별 공공요금 산정규정에서 정하는 회계처리기준에 의하여 작성되어야 한다.
- 다. 소관부처장관은 공익사업자의 회계처리기준과 공공요금산정의 기초가 되는 재무제표 등 회계자료에 대하여 개별 공공요금 산정규정에서 명시하여야 한다.

6. 원가검증 및 회계자료제출

가. 소관부처장관은 정기적으로 공익사업자의 원가를 검증하여야 한다.

나. 가항의 원가검증을 위해 공익사업자는 매 회계연도 종료 후 90일 이내에 5.다항의 회계처리기준에 따른 재무제표 등 회계자료를 소관부처와 재정경제부에 제출하여야 한다.

II. 총괄원가

1. 적정원가

가. 적정원가의 구성

- (1) 적정원가는 영업비용의 합계에서 지급이자를 제외한 영업외비용과 서비스제공과 관련하여 발생한 법인세를 더하고 영업외수익을 차감한 금액으로 한다. 다만, 산업의 특성등을 고려하여 달리 적용할 수 있다.
- (2) 공공요금은 요금산정기간동안의 공공서비스공급에 소요된 원가를 기초로 산정되기 때문에 이것과 관계없는 수탁사업등의 부대적 사업에 소요된 경비나 특별손실은 적정원가에 포함되어서는 안된다.
- (3) 적정원가에 포함되는 영업외비용과 영업외수익항목은 요금기저 항목과의 일관성등을 감안하여 산정한다.
- (4) 소관부처장관은 개별 공공요금 산정규정에서 적정원가의 주요 구성항목을 열거하여야 한다.

나. 적정원가의 산정

- (1) 적정원가는 요금산정대상회계년도(이하 '당해회계년도'라 한다)의 예산이 확정된 때에는 당해회계년도의 예산서를 기준으로 하여 산정한다.
- (2) 당해회계년도의 예산이 확정되지 아니한 때에는 전회계년도의 예산서, 결산서등을 기초로 당해회계년도의 물가전망, 임금가이드라인, 사업계획등을 감

안하여 산정한다.

- (3) (1), (2)항의 경우에도 불구하고 당해회계년도의 적정원가를 추정할 수 있는 보다 객관적이고 합리적인 자료가 있을 경우에는 이에 의하여 산정할 수 있다.

다. 비목별 적정원가의 산정

- (1) 적정원가는 예산서상 비목을 기초로 하되 산정의 편의를 위하여 각 성질별로 각 비목간 금액의 균형이 유지되도록 비목을 구분하여야 한다.
- (2) 각 비목별 적정원가는 과거의 실적, 사업계획등을 감안하여 산정한 적정물량에다가 과거의 실적, 물가변동요인등을 감안한 단가를 곱하여 산정한 금액으로 한다.

라. 감가상각방법은 정액법을 원칙으로 한다. 다만, 경영여건, 산업의 특성등을 고려하여 달리 적용할 수 있다.

2. 적정투자보수

가. 적정투자보수의 정의

- (1) 적정투자보수라 함은 공공서비스를 생산·공급하기 위하여 직접 공여하고 있는 진실하고 유효한 자산에 대한 적정한 보수를 의미한다.
- (2) 적정투자보수는 지급이자, 감가상각누계액 이상의 원금상환액, 물가상승등 경영외적사유로 인한 불리한 여건에 대비하는 내부유보자금 및 기타 공익사업의 유지를 위하여 필요한 경비에 충당하는 재원이 된다.

나. 적정투자보수의 산정

적정투자보수는 적정하게 산정한 요금기저에 적정투자보수율을 곱하여 산정한다.

다. 요금기저

- (1) 요금기저는 당해회계년도의 기초기말평균순가동설비자산액, 기초기말평균무형자산액, 운전자금 및 일정분의 건설중인자산을 합산한 금액을 기준으로 하

되, 공공서비스공급에 직접으로 공여치 아니하는 유휴자산 및 타목적의 자산은 포함하지 아니한다.

- (2) 순가동설비자산액은 총가동설비자산액에서 감가상각누계액 및 증여자산, 시설분담금과 같이 공익사업자가 부담치 않는 자본적 수입의 누계액을 차감한 금액으로 한다.
- (3) 기초순가동설비자산액은 전회계년도의 결산서가 확정된 경우에는 그 가액을 기준으로, 결산서가 확정되지 아니한 경우에는 전전회계년도의 결산서상 가액에 전회계년도의 투자계획 및 사업계획등을 고려하여 적정하게 산정하여야 한다.
- (4) 기말순가동설비자산액은 당회계년도의 예산서가 확정된 경우에는 예산서상 가액을 기준으로 하고 예산서가 확정되지 아니한 경우에는 전회계년도의 예산서를 기준으로 당회계년도의 투자계획, 사업계획 및 과거의 실적등을 고려하여 적정하게 산정하여야 한다.
- (5) 운전자금은 당회계년도의 적정영업비용에 감가상각비등 현금유출이 수반되지 않는 비용을 공제한 금액의 일정분으로 한다.
- (6) 건설중인자산은 건설중인자산의 회계방법, 상각방법 및 그 규모와 사용자의 기간적 형평을 고려하여 적정하게 산정하되 자기자본으로 조달한 부분을 초과하지 못한다.

라. 적정투자보수율

- (1) 적정투자보수율은 공익사업에 자본비용 및 위험도, 공금리수준, 물가상승율, 당회계년도의 재투자 및 시설확장계획·원리금상환계획등 사업계획과 물가전망등을 고려하여 공익사업의 기업성과 공익성을 조화시킬 수 있는 수준에서 결정되어야 한다.
- (2) 적정투자보수율은 타인자본에 대한 실제차입금리수준에 $(1 - \text{법인세율})$ 을 곱한 세후타인자본투자보수율과 자기자본에 대하여 예금금리 등으로 적정하게 산정한 기회비용을 가중평균한 율을 감안하여 산정한다.

마. 참고기준

요금기저 및 적정투자보수율의 산정에 있어서 ADB·IBRD 등 해외차관은행과의 차관협정서상 특별한 산정기준 또는 방식이 있을 경우에는 이를 참고할 수 있다.

Ⅲ. 영 업 수 입

1. 수요예측

수요는 과거의 실적, 지역특성 및 사회경제의 동향, 공익사업의 시설, 대체수단의 발달정도등을 고려하여 적정하게 예측되어야 하며 필요에 따라 종별·지역별로 수요예측이 이루어져야 한다.

2. 수입의 산정

가. 당해회계년도의 예산이 확정되어 있을 때에는 예산서상의 수요판단을 기준으로 한 수요량에 적정단가를 곱하여 산정한다.

나. 당해회계년도의 예산이 확정되지 않았을 경우에는 과거의 실적, 당해회계년도의 사업계획, 사회경제의 동향, 대체수단의 발달정도등을 고려한 예측수요량에 적정단가를 곱하여 산정한다.

다. 적정단가는 영업수입의 총액이 총괄원가와 일치되도록 하는 단가를 의미한다.

3. 부대적 사업수익

공공서비스의 공급과 관계없는 수탁사업등의 부대적 사업수입이나 특별수익은 요금산정에 포함되어서는 안된다.

IV. 보 칙

1. 본 기준에 의하여 각 소관부처장관은 개별 공공요금 산정규정을 작성하여야 한다.
2. 개별 공공요금 산정규정의 제정·개정을 위하여는 각 소관부처장관은 재정경제부장관과의 사전협의를 거쳐야 한다.
3. 모든 공공요금은 본 기준 및 개별 공공요금 산정규정이 정하는 바에 의하여 산정되어야 한다.
4. 자산재평가는 적정원가(감가상각비) 및 적정투자보수 산정에 모두 반영하지 아니한다. 다만, 재투자 재원마련의 필요성등을 감안하여 달리 적용할 수 있다.
5. 요금산정당시 총괄원가 및 수요량이 당해 회계연도 종료후 결산실적을 적용하여 산정한 실제치와 현저한 차이가 있는 경우 항목별로 해당사유를 감안하여 요금으로 조정할 수 있다.

● 저 자 소 개 ●

최 증 범

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

김 효 정

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

연구보고 05-16

경쟁 환경하의 우편요금제도 발전 방안 연구

2005년 11월 일 인쇄

2005년 11월 일 발행

발행인 이 주 현

발행처 정보통신정책연구원

경기도 과천시 주암동 1-1

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

인쇄인 성문화

보급가 10,000원