

우편사업의 보편적 서비스 유지비용 추정 개관

최 중 범*

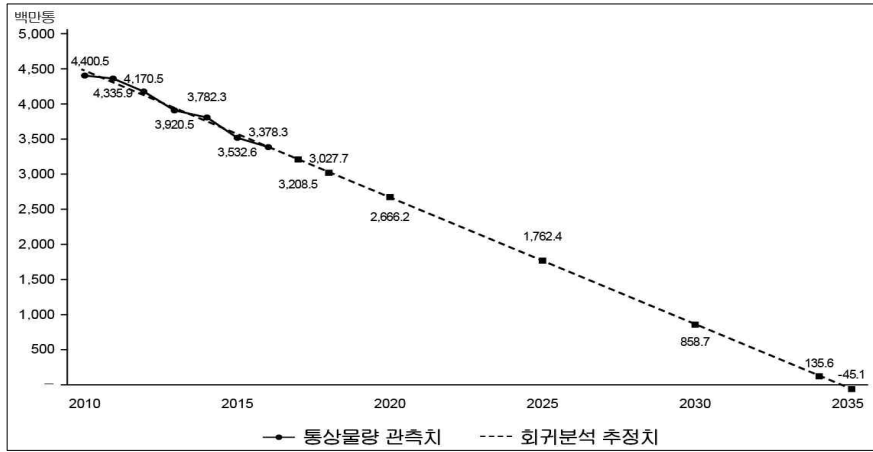
우편법에 따르면 우편사업은 보편적 서비스를 제공해야 할 의무가 있으며, 이러한 의무 이행에 따라 우편사업이 안게 되는 재정적 부담은 작지 않을 것으로 추정된다. 본고에서는 보편적 서비스 유지비용이 무엇이며 어떻게 추정할지에 관한 핵심사항을 간략히 살펴본다. 본 고를 통해 이해관계자들이 우편사업의 보편적 서비스 유지비용과 관련한 기본적이고 핵심적인 개념을 제대로 이해하게 되어 향후 전개될 관련 논의가 조금 수월해지기를 기대한다.

I. 머리말

최근 수년간 일반통상의 감소 추세는 놀랄만하다. 전고점인 2010년 44억 통에서 2016년 33.8억 통으로 되어 연평균 4.3%나 감소하였다. 2010년부터 2016년까지의 감소세가 향후에도 지속된다고 가정할 때 우리나라에서 일반통상은 2035년을 전후로 완전히 사라진다는 예상도 가능하다. 물론 이러한 예상은 2010년 이후 2016년까지의 추세가 무한정 지속된다는 근거가 빈약한 가정에 기초하였을 뿐만 아니라 관측기간에 비해 예측기간이 지나치게 길어 비과학적이라 할 수 있는 추정에 따른 것으로 큰 의미가 없지만 최근의 일반통상 감소세가 얼마나 급속한지를 짐작하기 충분하다.

* KISDI 경영전략연구실 부연구위원, choij@kisdi.re.kr

(그림 1) 2010~2016년 추세에 기초한 향후 통상우편 물량 추정 결과



자료: 우정사업본부(2017), 『2016 우편통계집』, p.4. 2017년 이후는 필자 추정

물량의 급속한 감소는 일반통상이 우편사업에 의해 취급이 독점되다시피 하는 서신을 주 대상으로 하며, 우편사업 매출에서 차지하는 비중이 여전히 크다는 점¹⁾에서 심각하게 받아들이지 않을 수 없다. 실제로 2011년부터 2016년까지 우편사업 수지는 439억 원(2011년), 707억 원(2012년), 246억 원(2013년), 349억 원(2014년), 553억 원(2015년), 674억 원(2016년)의 적자를 지속하였는데,²⁾ 적자 원인 가운데 하나가 일반통상 감소라는 점은 부인하기 힘들다.

우편사업이 적자로 운영됨에 따라 관심을 끄는 것이 보편적 서비스와 그 유지비용이다. 우편법 제14조 제1항은 우편사업으로 하여금 우편물 송달에 관한 체계적인 조직을 갖추고 모든 국민이 공평하게 적정한 요금으로 기본적인 우편서비스(보편적 서비스)를 이용할 수 있게끔 하는 의무를 규정하고 있다. 이러한 의무를 이행하기 위해서는 사업운영과 관련한 우편사업의 자율적 의사결정이 제한될 수밖에 없는데, 그 결과 발생하는 보편적 서비스 유지비용³⁾이 수지에 작지 않은 영향을 미칠 것이기 때문이다.

1) 급속한 물량 감소로 2010년에 비해서는 8% 포인트 줄어들었지만 2016년 우편사업 매출에서 일반통상이 차지하는 비중은 37%로 여전히 40%에 육박한다.(우정사업본부(2017), 『2016 우편통계집』, p.6.
 2) 우정사업본부(2017), 『우정사업 경영합리화 기본계획(2017~2019년)』, p.5.
 3) 대체로 보편적 서비스 유지비용은 보편적 서비스 제공의무가 없었다라면 발생하지 않았을 우편사업의 재정적 부담으로 인식된다.

정보통신정책연구원(이하 KISDI)은 2000년대 초부터 우편사업의 보편적 서비스와 그 유지비용에 관심을 갖고 수차례 연구를 수행한 바 있다.⁴⁾ 그럼에도 매년 정례적으로 이루어지는 우편사업 원가산정의 경우와는 달리 보편적 서비스 유지비용 추정은 아직까지 제도화되지 못하였을 뿐만 아니라 KISDI 연구를 제외하고는 우편사업과 관련한 논의의 장 어디에서도 본격적으로 다루어진 사례를 찾기 어려운 실정이다.

이처럼 보편적 서비스 유지비용 추정에 관심이 모아지지 않는 데는 그만한 배경이 있다. 2000년대 들면서 우편시장을 완전 자유화한 유럽의 경우 보편적 서비스 유지비용을 조달하기 위한 기금과 같은 제도를 마련한 나라가 몇몇 있기는 하지만 보편적 서비스 제공의무(Universal Services Obligation, 이하 USO)를 제도화하고 있는 대부분의 나라에서 그 유지비용은 전통적으로 의무 부과와 함께 우편사업에 허용하고 있는 시장 일부(구체적으로는 ‘서신취급’으로 ‘유보영역’이라 언급됨)에 대한 독점권(‘전장권’이라 언급됨) 행사를 통해 조달된다고 간주해왔다. 그 결과 유럽 몇몇 나라를 제외한 대부분의 국가는 보편적 서비스 유지비용을 사업 외부에서 지원하는 제도를 갖추지 못한 상태이며 우리도 예외가 아니다. 이러한 상황에서는 보편적 서비스 유지비용을 추정한다 하더라도 그 결과를 사용할 곳이 특별히 없게 된다. 특별한 사용처가 없다는 점이 바로 보편적 서비스 유지비용 추정에 관심이 모아지지 않았던 배경 가운데 하나이다.⁵⁾

그러나 스마트폰 보급 확산으로 대변되는 통신환경 변화에 따른 통상우편 급감은 보편적 서비스 유지비용을 조달하기 위한 도구로서 ‘서신취급’에 대한 우편사업의 ‘전장권’을 유명무실하게 만들어 버리고 있다. 따라서 멀지 않은 장래 우리나라에서도 몇몇 유럽 나라의 보편적 서비스

4) 이 기간 KISDI가 수행한 보편적 서비스 또는 그 유지비용 추정을 본격적으로 다룬 연구는 윤석환 외(2001), 최중범 외(2005), 정진하 외(2010), 최중범 외(2013) 등이 있다.

5) 우정사업 운영에 관한 특별법 제14조의2 제1항에서 허용하고 있는 우체국예금특별회계로부터 우편사업특별회계의 이익금 전출 가능성을 들어 우리가 우편사업의 보편적 서비스 유지비용 조달을 위한 제도적 장치를 확립하고 있다는 주장을 펼 수 있다. 그러나 이와 같은 특별회계 간 전출입 가능성을 보편적 서비스 유지비용 조달을 위한 제도로 인정한다 하더라도 이는 우정사업이라는 울타리 안에서 이루어지는 것으로, 사업 외부의 지원을 전제로 할 때 비해서는 보편적 서비스 유지비용 추정 필요성이 현저히 작을 수 있다. 실제로 두 회계 간 전출입이 발생한 경우에도 우편사업의 보편적 서비스 유지비용 추정까지는 이루어지지 않는 것으로 파악된다.

기금과 같은 역할을 하는 제도 도입이 불가피해질 것으로 예상되는데, 예상이 맞다면 새로 도입한 제도를 통해 이루어지는 우편사업에 대한 보조 규모를 결정지을 보편적 서비스 유지비용에 대한 관심이 지금과는 확연히 달라질 것이다.

그런데 그간 관련 논의가 KISDI 연구를 중심으로 단속적으로 이루어져옴에 따라 우편사업의 보편적 서비스와 그 유지비용에 대한 이해관계자 전반의 이해는 아직 충분치 않은 듯하다. 상황이 이렇게 된 데는 KISDI 연구에도 일말의 책임을 물을 수밖에 없다. 너무 많은 내용을 단일 과제로 한꺼번에 다룬 결과 이해관계자가 기본적인 핵심적인 개념을 파악하는데 오히려 방해가 되었을 수 있기 때문이다. 본고는 이러한 반성에서 작성하였다.

본고에서는 보편적 서비스 유지비용이 무엇이며 어떻게 추정할지⁶⁾에 관한 핵심사항을 간략히 살펴본다. 본고를 통해 이해관계자들이 우편사업의 보편적 서비스 유지비용과 관련한 기본적인 핵심적인 개념을 제대로 이해하게 되어 향후 전개될 관련 논의가 조금 수월해지기를 기대한다.

II. 보편적 서비스 유지비용과 그 추정 방법

최근 우편사업 수지 문제를 논의하는 자리에서는 심심치 않게 “보편적 서비스 유지비용이 상황을 더 어렵게 한다.”는 말들이 오간다. 그런데 흥미로운 점은 ‘보편적 서비스 유지비용’이 무엇인가에 대해서는 “USO가 없었더라면 발생하지 않았을 비용이다”부터 시작하여 “우편사업 적자다”, “아니다! 보편적 서비스를 제공하는데 소요된 비용 전체다”, “그보다는 무료로 제공하는 서비스 원가로 보는 것이 적절하지 않나?” 등 의견이 제각각이라는 것이다.

우편사업의 ‘보편적 서비스 유지비용’이 얼마나 되는지를 알고 싶다면 먼저 그 대상이 무엇인지를 명확히 해야만 한다. 여기서는 보편적 서비스 유지비용이 무엇인지를 간략히 정리한 뒤

6) 이제까지 알려진 보편적 서비스 유지비용 추정 방법은 순회피원가접근법(Net Avoidable Cost Approach), 진입가격설정방식(Entry Pricing Approach), 수익성접근법(Profitability Cost Approach) 등 세 가지가 있는데, 본고에서는 정진하 외(2010), pp.72~108을 통해 추정 사례를 확인할 수 있는 NAC법과 PC법에 대해서 살펴본다.

그 크기를 어떻게 추정할 지를 알아보기 위해 KISDI 연구에서 추정방식으로 소개한 바 있는 순회피원가접근법(Net Avoidable Cost Approach, 이하 NAC법)과 수익성접근법(Profitability Cost Approach, 이하PC법)의 개요와 이들 방식을 적용하는데 필요한 사항 및 한계 등을 살펴본다.

1. 보편적 서비스 유지비용이란?

머리말에서 보편적 서비스 유지비용은 대체로 ‘USO가 없었더라면 발생하지 않았을 우편사업의 재정적 부담’으로 인식된다고 하였지만,⁷⁾ ‘어떻게 측정할 것인가?’까지 함께 고려하여 보편적 서비스 유지비용을 정의하자면 생각보다 쉽지 않다.

직관적으로는 ‘우편사업에 USO가 없었더라면 발생하지 않았을 비용’이라 생각할 수 있지만 이러한 정의만으로는 무엇인가 부족하다. 이는 보편적 서비스 유지비용이 ‘보편적 서비스를 제공하는데 소요된 비용 전체’라고 한 것과 다르지 않기 때문이다.

KISDI 연구에서 소개하고 있는 NAC법이나 PC법에 따르면 보편적 서비스 유지비용은 USO가 사라짐으로 해서 기대되는 우편사업의 수치 변화로 파악된다. 이에 충실하여 보편적 서비스 유지비용을 정의하면 ‘우편사업에 USO가 없었더라면 발생하지 않았을 비용에서 해당 비용으로 말미암아 발생한 수익을 차감한 것’ 정도로 할 수 있다.

2008년 개정된 EU Directive⁸⁾도 Annex 1 Part B에서 보편적 서비스 유지비용을 “보편적 서비스 제공자로 지정된 우편사업자가 USO에 따라 사업을 운영하는 데 따르는 순비용(net cost)과 USO가 없는 상태에서 사업을 운영하는데 따르는 순비용 간의 차이로 계산해야 한다”고 하고 있는데 이러한 계산 방식은 앞서의 정의와 궤를 같이 한다.

다음에서는 이와 같이 정의할 수 있는 보편적 서비스 유지비용을 어떻게 추정할지를 알아본다.

7) 이러한 인식을 좀 더 부연하면 ‘손실을 피하고 이윤을 추구하기 위한 상업적 기준에 미달하는 채산성을 지닌 서비스를 우편사업이 의무로 제공해야 함에 따라 발생하는 재정적 부담’ 정도로 서술할 수 있다.

8) 동 Directive의 정식 명칭은 *DIRECTIVE 2008/6/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 February 2008 - amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services* 이다.

2. 보편적 서비스 유지비용 어떻게 추정해야 하나?

앞서 EU Directive가 규정하고 있는 계산 방식을 제시하였지만 이것만으로 보편적 서비스 유지비용을 추정하자면 막연한 게 사실이다. 여기서는 선행연구에서 보편적 서비스 유지비용 추정 방식으로 제안하고 있는 NAC법과 PC법의 핵심을 정리한다. 정리에 앞서 다만 한 가지 각각의 추정 방식에서는 실질은 대동소이하지만 보편적 서비스 유지비용을 앞서의 정의와 다르게 하고 있다는 점을 미리 밝힌다.

1) 순회피원가접근법(NAC법)에 따른 보편적 서비스 유지비용 추정

NAC법은 USO가 없었으면 우편사업이 회피할 수 있었던 적자를 보편적 서비스 유지비용으로 인식한다.

이에 따르면 우편사업이 실현하고 있는 적자도 일단 보편적 서비스 유지비용이라고 주장할 수 있어 보인다. 우편사업을 유지하는 것이 USO 때문이고 의무가 없다면 손실을 피하고 이윤을 추구하려는 입장에서 사업을 접었을 것이라는 주장을 펼 수 있기 때문이다. 그러면 우편사업이 흑자라면 보편적 서비스 유지비용은 발생하지 않는가? 흑자로 경영되더라도 우편사업은 USO 때문에 전혀 채산이 맞지 않는 구간에 대해서도 기본적인 서비스를 제공하고, 같은 이유에서 이용자가 거의 없어 적자 운영이 불가피한 우체국을 유지하곤 하는데 이에 따른 재정적 부담이 보편적 서비스 유지비용이 아니라면 무엇인가?

이러한 의문에 대응하기 위함은 아니지만 NAC법은 보편적 서비스 유지비용을 추정할 때 우선 우편사업을 여러 개의 작은 세그먼트(조각)로 나누어 각각의 세그먼트 가운데 비용이 수익을 초과하는 세그먼트의 적자를 USO가 없었다면 회피할 수 있었던 재정적 부담으로 인식하고, 이들을 합산하여 보편적 서비스 유지비용을 추정한다. NAC법에 따르면 보편적 서비스 유지비용은 '모든 적자 세그먼트에서 서비스를 중단할 경우 기대할 수 있는 이익의 증가(손실의 감소)'로 정의할 수 있다.⁹⁾

USO가 없다면 우편사업이 적자 세그먼트의 서비스를 중단한다고 가정하는 NAC법은 다음

9) Elsenbast & Stumpf(1995). 정진하 외(2010), p.75에서 재인용.

의 세 단계에 따라 보편적 서비스 유지비용을 추정한다.

제 1단계에서는 우편사업을 여러 개의 세그먼트로 구분한다. 세그먼트는 상품, 지역, 시간 등으로 나눌 수 있는데, 일례로 '50g 미만의 소형통상을 토요일에 농촌지역에 배달하는 서비스'를 하나의 세그먼트로 할 수도 있다.

제 2단계에서는 적자 세그먼트를 식별한다. 각 세그먼트의 이익은 수익에서 비용을 차감하여 계산하는데, 하나의 세그먼트가 더 이상 서비스되지 않는다 해도 공통비는 사라지지 않기 때문에 이 계산에는 회피가능한 원가(avoidable cost)만 포함된다.

제 3단계에서는 보편적 서비스 유지비용을 계산한다. 이때의 계산은 적자 세그먼트의 손실을 합산하는 방식으로 이루어진다.¹⁰⁾

이와 같은 NAC법의 가장 큰 약점은 세그먼트 세분 정도에 따라 추정된 보편적 서비스 유지비용의 크기가 달라지며, 세그먼트를 세분하면 할수록 그 크기가 커진다는 점이다.

다음 표는 세그먼트 세분 정도에 따라 보편적 서비스 유지비용의 크기가 어떻게 변하는지를 보여준다.

〈표 1〉 세그먼트 세분 정도에 따른 USO 계산 결과의 변화

	세그먼트별 이익	세그먼트별 보편적 서비스 유지비용	세그먼트 B 세분의 경우 세그먼트별 이익	세그먼트 B 세분의 경우 세그먼트별 보편적 서비스 유지비용
세그먼트 A	-100	100	-100	100
세그먼트 B	+200	0		
세그먼트 B1			+250	0
세그먼트 B2			-50	50
세그먼트 C	+50	0	+50	0
이익합계	150	100	150	150

10) 이러한 간략한 설명만으로는 NAC법을 제대로 이해하는데 어려움이 있을 수 있다. NAC법의 상세한 내용은 최종범 외(2005), pp.127~133에서 확인할 수 있는데, 본고에서 이를 전제하지 않는 것은 독자가 NAC법의 기본 개념을 이해하는데 따르는 부담을 최소화하기 위함이다. 관심 있는 독자에게는 해당 보고서의 관련 부분 일독을 권한다.

표에서 보듯이 세그먼트 B를 B1과 B2로 나눌 경우 보편적 서비스 유지비용은 100에서 150으로 커진다.

NAC법에서 하고 있는 정의에 최대한 충실하게 보편적 서비스 유지비용을 추정하기 위해서는 보편적 서비스 의무에 따라 송달되는 우편물 하나하나의 수지를 파악하고 적자가 나는 우편물의 송달을 중단할 때 기대할 수 있는 적자 감소분을 파악해야 할지도 모르겠다. 그러나 개별 우편물의 수지를 파악하는 것은 불가능한 일이다. 그리고 한 가지 분명한 것은 사업을 세분하면 할수록 세분된 세그먼트의 수지를 파악하는 일이 점점 어려워진다는 것이다. 이것이 NAC법이 안고 있는 결정적 한계이다.

앞서 NAC법에 따르면 우편사업의 적자도 일단 보편적 서비스 유지비용이라 주장할 수도 있다고 하였는데, 이러한 주장은 우편사업을 몇몇 조각으로 나누어 수지를 파악하는 것이 일체 불가능하여 전체 수지만을 파악할 수 있을 때나 해봄직한 것이다. 그러나 우편사업이 이런 주장을 펼 가능성은 거의 없어 보인다. 우편사업의 적자를 보편적 서비스 유지비용이라 주장하는 것은 USO로 인해 발생한 부담의 '최소한'을 들어 '유지비용'이라 주장하는 것과 같기 때문이다 (세그먼트를 세분할수록 유지비용이 커진다는 점에서 그러하다). 물론 우편사업의 보편적 서비스 유지비용을 보조해야 하는 당사자라면 이와 같은 주장에 대해 입장을 달리할 수 있다. 이러한 주장은 적자만큼만 우편사업을 보조하면 된다는 주장으로 이어질 수 있다는 점에서 이들에게는 매력적일 수 있기 때문이다.

이러한 한계에도 불구하고 NAC법은 추정결과에 대한 직관적 이해가 가능하고 세그먼트의 세분 정도에 따라 가변적이기는 하지만 적용이 상대적으로 용이할 수 있다는 점 때문에 유용성을 무시할 수 없다. 따라서 지금 필요한 일은 우편사업을 어떻게 세분화하고, 세분화된 세그먼트별로 여하히 수지를 파악할지에 대해 중지를 모으는 것이라 하겠다.

2) 수익성접근법(PC법)에 따른 보편적 서비스 유지비용 추정

PC법은 보편적 서비스 유지비용을 'USO가 있는 경우와 없는 경우 우편사업이 기대할 수 있는 이익의 차이'로 정의한다.¹¹⁾

11) Copenhagen Economics(2008), 정진하 외(2010), p.75에서 재인용.

따라서 PC법으로 보편적 서비스 유지비용을 추정하기 위해서는 USO 폐지 이전과 이후의 상황에 대한 예측과 분석이 요구된다. 즉 USO의 폐지에 따라 우편사업이 바꾸거나 중지시킬 보편적 서비스 구성 요소를 식별하고, 해당 요소에 대해 우편사업이 취할 조치가 수지에 미치는 영향을 분석함으로써 보편적 서비스 유지비용을 추정하게 된다. 이때 보편적 서비스 구성 요소라 함은 법령에 규정되어 있는 서비스의 구체적 사양을 의미한다. 보편적 서비스 사양은 대상이 되는 서비스, 단일요금 적용과 같은 요금제도, 우체국 밀도 등으로 대변되는 접근가능성, 우편물의 수집 및 배달 빈도, 송달속도로 대변되는 우편서비스 품질 등 여러 측면에서 파악할 수 있다.

우리 우편법령에서 보편적 서비스 사양과 관련된 몇몇 조항을 살펴보면 다음과 같다.

【우편법】

제14조(보편적 우편역무의 제공) ① 과학기술정보통신부장관은 전국에 걸쳐 효율적인 우편 송달에 관한 체계적인 조직을 갖추어 모든 국민이 공평하게 적정한 요금으로 우편물을 보내고 받을 수 있는 기본적인 우편역무(이하 “보편적 우편역무”라 한다)를 제공하여야 한다.

② 제1항에 따른 보편적 우편역무의 대상은 다음 각 호와 같다.

1. 2킬로그램 이하의 통상우편물
2. 20킬로그램 이하의 소포우편물
3. 제1호 또는 제2호의 우편물의 기록취급 등 특수취급우편물
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 우편물

③ 과학기술정보통신부장관은 과학기술정보통신부령으로 정하는 바에 따라 보편적 우편역무 제공에 필요한 우편물의 수집·배달 횟수, 우편물 송달에 걸리는 기간, 이용조건 등에 필요한 사항을 정하여 고시하여야 한다.

【우편법시행규칙】

제12조(보편적 우편역무의 제공기준 및 이용조건 등) ① 과학기술정보통신부장관은 법 제14조제3항에 따라 보편적 우편역무의 제공을 위하여 1근무일에 1회 이상 우편물을 수집하고 배달하여야 한다. 다만, 지리, 교통, 사업 환경 등이 열악하여 부득이한 경우에는 이를 조정

할 수 있다.

② 제1항에 따라 수집하거나 우체국 창구에 접수한 우편물의 송달에 걸리는 기간(이하 “우편물 송달기준”이라 한다)은 수집이나 접수한 날의 다음 날부터 3일 이내로 한다. 이 경우 수집이나 접수한 날이란 우편물의 수집을 관할하는 우체국장이 관할지역의 지리·교통상황·우편물처리능력 및 다른 지역의 우편물송달능력 등을 참작하여 공고한 시간 내에 우체통에 투입되거나 우체국 창구에 접수한 경우를 말한다.

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

④ 우정사업본부장은 우체국 및 우체통의 설치현황을 고시하여야 한다.

제12조의2(보편적 우편역무의 특수취급) ① 법 제14조제2항제3호에 따른 특수취급은 제25조제1항, 제26조부터 제36조까지, 제46조부터 제55조까지, 제57조부터 제59조까지, 제61조, 제62조부터 제65조까지, 제70조의8, 제70조의11부터 제70조의17까지를 준용한다.

② 보편적 우편역무의 특수취급 종류와 이에 따른 우편물은 별표 1과 같다.

이상의 조항을 통해 우리 우편사업은 2kg까지의 통상우편물과 20kg까지의 소포우편물 송달뿐만 아니라 이들에 부가되는 다양한 부가서비스를 의무로 제공해야 함을 알 수 있다. 아울러 매 근무일 1회 이상 우편물을 수집하고 배달하여야 하며, 우편물이 발송 다음날부터 3일 이내에 배달되도록 송달속도를 유지해야 함이 원칙임을 알 수 있다.

PC법에 따른 보편적 서비스 유지비용 추정은 USO가 폐지되면 앞서와 같이 법령에 규정된 서비스의 사양을 변경함으로써 우편사업이 수지 개선을 도모할 것이라는 가정으로부터 출발한다. 따라서 PC법의 핵심은 USO가 폐지될 경우 이익을 극대화하려는 우편사업이 어떤 수준의 서비스를 제공할지를 예상하는 것이다. 이러한 예상을 정리한 것을 참조 시나리오(reference scenario)라 하는데 이는 보편적 서비스가 유지되는 상황에서 요구되는 배달 빈도와 같은 서비스 사양이 USO의 폐지에 따라 어떻게 변화할 것인지를 내용으로 한다. 앞서 NAC법으로 보편적 서비스 유지비용을 추정할 때 “USO가 없다면 우편사업은 적자 세그먼트의 서비스를 중단한

다”고 가정하였는데 이와 같은 가정도 PC법의 참조 시나리오가 될 수 있다.

이때 유의할 점은 USO가 폐지된다 하더라도 우편사업이 전략적 판단에 따라 현재 법령에서 규정하고 있는 보편적 서비스 사양 가운데 일부를 계속 유지할 수도 있다는 것이다. 예를 들어 우편물이 발송 다음날부터 3일 이내에 배달되도록 송달속도 D+3으로 유지하는 것은 현행 법령에 따른 의무사항이지만 보편적 서비스 유지의무가 폐지되더라도 경쟁 등을 이유로 우편사업이 D+3을 고수할 수 있다는 것이다. 우편물 송달속도를 D+4나 D+5로 변경할 경우 급속한 물량 감소로 사업수지가 오히려 악화될 수 있다는 전략적 판단을 할 수 있기 때문이다.

PC법에 따른 보편적 서비스 유지비용 추정은 참조 시나리오에 따라 사업을 운영할 때 우편사업이 기대할 수 있는 이익과 현재의 이익을 비교하여 그 차이를 찾아내는 것이 된다.

PC법도 세 단계로 보편적 서비스 유지비용을 추정한다.

제 1단계는 참조 시나리오 작성이다. 참조 시나리오 작성은 USO가 없는 상태에서 우편사업이 서비스의 사양과 관련하여 어떤 전략을 전개할 것인지를 정의하고, 이러한 전략 전개의 결과 사업이 어떻게 바뀔 것인지를 밝히는 것이다. 예로서 현재 USO에 따라 주 5회 배달이 이루어지고 있는데, USO가 폐지될 경우 우편사업이 전략적 판단에 따라 이를 주 3회 배달로 바꿀 것으로 예상된다면 이것이 참조 시나리오가 되는 것이다. 이 단계의 핵심은 USO가 없는 상태에서 중단되거나 변경되는 서비스를 식별하는 것이다.

제 2단계는 USO가 없는 상태에서 참조 시나리오에 따라 중단되는 서비스의 증분비용을 추정하는 것이다.

제 3단계는 USO가 없는 상태에서 중단되는 서비스의 증분수익을 추정하는 것이다.¹²⁾

PC법으로 보편적 서비스 유지비용을 추정함에 따른 어려움은 두 가지로 요약할 수 있다.

첫째는 USO가 없는 상태의 우편사업 전략을 구체화하는 데 따르는 어려움이다. 이를 위해서는 법령에서 규정하고 있는 보편적 서비스 사양 가운데 우편사업의 자율적 의사결정을 제한하

12) 이러한 간략한 설명만으로는 PC법을 제대로 이해하는데 어려움이 있을 수 있다. PC법에 대해 상세히 알고 싶은 독자에게는 우리의 보편적 서비스 제도를 면밀히 분석하고, 이를 토대로 PC법에 따라 유지비용을 추정한 최종범 외(2013), pp.29~77의 일독을 권한다.

는 요소(계약요인)가 무엇이며, USO가 폐지되면 이러한 제약요인과 관련된 서비스 사양을 어떻게 바꿀 것인가를 상세히 묘사할 수 있어야 한다.

이러한 구체화 작업, 다시 말해 참조 시나리오 작성 작업은 우편사업이 독단적으로 할 수 있는 일이 아니라는 점에 유의해야 한다. 보편적 서비스 유지비용을 사업 외부에서 지원하는 제도가 구축된 상황을 상정하면(이러한 제도가 구축되지 않았다면 굳이 보편적 서비스 유지비용을 추정할 필요가 크지 않음은 앞서 언급한바 있다.) 이러한 구체화 작업에는 보편적 서비스 비용을 보조해야 하는 당사자와의 협의 내지는 합의가 필수적일 수밖에 없다.

일예로 현재 우리 우편사업이 내부적으로 확립하여 우체국 설치에 적용하고 있는 일면일국주의를 제약요인으로 인식하는 경우 외부 보조를 가능한 많이 받아야만 하는 상황이라면 우편사업은 USO가 폐지될 경우 이익극대화를 위해 유지해야 할 우체국 수를 가급적 적게 한 참조 시나리오를 제시하게 될 것이다. 그래야만 추정되는 보편적 서비스 유지비용이 커지기 때문이다. 반면 보편적 서비스 비용을 보조해야 하는 당사자(지원주체)는 우편사업이 제시하는 우체국 수가 과소하다고 할 가능성이 크다. 특히 지원주체가 예산 제약을 받는다면 '우편사업이 제시하는 우체국 수로는 고객의 이탈이 초래되어 매출도 줄고 이익도 줄어들 것'이라 전망하면서 우편사업이 제시한 수준이 과소하다는 주장을 펼 것이 확실하다. 그래야만 추정되는 보편적 서비스 유지비용이 작아지기 때문이다. 그래서 참조 시나리오 작성에는 우편사업과 지원주체 간의 협의와 합의가 필요한 것이다.

그런데 우리는 아직 보편적 서비스 유지비용을 사업 외부에서 지원하는 제도가 구축되어 있지 않다. 즉 참조 시나리오에 관해 협의해야 할 당사자 가운데 하나가 없어 온전한 참조 시나리오 도출이 불가능한 상황이다. KISDI 연구가 PC법에 따라 보편적 서비스 유지비용을 추정하기는 하였지만 이는 어디까지나 연구 차원의 시뮬레이션일 수밖에 없음은 이런 까닭이다. 그렇지만 언제인지 확실하지는 않지만 멀지않은 장래 있게 될 '협의'를 위해 우편사업 입장에서 참조 시나리오를 작성하고 유지비용을 추정해 보는 것은 매우 중요하다.

한편 참조 시나리오 작성과 관련하여 더 근본적인 문제는 우리 법령의 USO 관련 조항이 보편적 서비스의 사양 가운데 일부에 대해 구체적으로 규정하고 있지 않다는 것이다. 일례로 우체

국 수와 관련하여 우리 우편법시행규칙 제12조 제4항은 우정사업본부장으로 하여금 우체국 설치현황을 고시하여야 한다고만 할 뿐 구체적 우체국 밀도를 규정하고 있지 않다.¹³⁾ 보편적 서비스 유지비용에 관한 외부의 지원제도가 확립되지 않은 상황에서 이와 같은 법령의 태도가 흠결은 아니다. 그러나 향후 지원제도가 마련된다면 보편적 서비스의 사양을 법령에 최대한 구체적으로 규정해야만 유지비용 규모를 놓고 우편사업과 지원주체 간의 소모적 논쟁이 줄어들 것이다.

둘째는 USO가 없는 상태의 우편사업 전략을 내용으로 하는 참조 시나리오가 가상의 것이라는 점에서 이에 따른 사업 운영으로 기대할 수 있는 증분비용과 증분수익의 추정이 어렵다는 점이다. 특히 특정 서비스의 중단이나 사양 변경에 따른 증분수익 추정은 매우 어려운 일이 될 수 있다. 이점을 들어 덴마크우정은 한때 PC법에 의한 USO 비용 추정이 불가능하다고까지 한 바 있다. 그러나 시뮬레이션이라고는 하지만 KISDI가 PC법을 적용하여 유지비용을 추정해 바 있으며¹⁴⁾ KISDI 연구나 일본의 관련 자료를 통해 노르웨이, 덴마크, 미국, 영국, 프랑스 등에서 PC법으로 유지비용을 추정한 사례가 확인된다는 점¹⁵⁾에서 이러한 어려움은 얼마든지 극복할 수 있는 일로 보인다. 다만 반복적인 시뮬레이션을 통해 증분 비용과 수익 추정에 적용할 가정과 모형을 정교하게 만들어나가는 노력이 필요할 뿐이다.

Ⅲ. 맺음말

통신환경 변화에 따른 통상우편 급감은 멀지않은 장래 우편사업의 보편적 서비스 유지비용 조달 문제를 정책 현안으로 만들 가능성이 크다. 조달 문제를 논의함에 있어 빼 놓을 수 없는 것 가운데 하나가 비용의 크기라는 점에서 우편사업의 보편적 서비스 유지비용 추정 방식에 대한

13) '일면일국주의'는 법령에서 우편사업에 의무로 요구하는 것이 아닌 사업 내부적으로 확립한 원칙에 불과하다. 앞에서 예로든 '일면일국주의를 제약요인으로 인식하는 상황'은 이해를 돕기 위한 것일 뿐 우리 현행 제도에는 부합하지 않는다는 점에 유의하기 바란다.

14) 정진하 외(2010), 최종범 외(2013).

15) 정진하 외(2010), p.107, 코스의算定手法等に關するWG(2017).

충실한 이해와 이를 토대로 한 비용 추정은 향후 전개될 논의의 성패를 좌우한다 해도 과언이 아닐 것이다.

본고는 그간 KISDI 관련 연구가 많은 내용을 한꺼번에 다룸으로써 이해관계자가 우편사업의 보편적 서비스 유지비용 추정에 관한 기본적인 개념을 파악하는데 방해가 되었을 수도 있다는 염려에서 작성되었다. 본고를 통해 선행 연구에서 제안하고 있는 우편사업의 보편적 서비스 유지비용 추정 방법에 관한 기본적인 사항에 대한 독자 제위의 이해가 다소라도 개선되어 향후 전개될 관련 논의가 조금은 수월해졌으면 하는 바람이다. 아울러 본고를 계기로 우편사업의 보편적 서비스와 그 유지비용 추정에 관한 이해관계자의 관심이 제고되기를 기대한다.

참 고 문 헌

우정사업본부(2017), 『2016 우편통계집』.

_____ (2017), 『우정사업 경영합리화 기본계획(2017~2019년)』.

윤석환 외(2001), 『우편사업의 보편적 서비스 유지비용 추정』, KISDI.

정진하 외(2010), 『보편적 우편서비스 유지비용 추정 및 제도정비 방안』, KISDI.

최중범 외(2005), 『사업환경 변화에 따른 보편적 서비스 유지 방안 연구』, KISDI.

_____ (2013), 『이용자 편익분석을 통한 보편적 우편서비스 제도 정비 방안 연구』,
KISDI.

コストの算定手法等に關するWG(2017), 『これまでの議論の整理(報告資料)』.

Copenhagen Economics(2008). *What is The Cost of Post Danmark's Universal Service Obligation?*.

Elsenbast, W., and U. Stumpf(1995). "The Cost of Universal Service Obligation in a Competitive Environment," *Cost of Universal Service, WIK, Germany, 1995*.