

## 세계 여러나라의 우편요금 결정과정

Robert Albon\*

김정민 譯\*\*

1990년 7월 22일부터 25일간 영국의 우편개혁(the Penny Post) 150년을 기념하고, 롤란드힐경의 공헌을 기리고자 영국 우편경영대학(the Post Office Management College ; Rugby)에서는 현재 중요시 거론되고 있는 우편 주제들을 가지고 회의를 개최하였다. 이 회의 결과는 Michael A. Crew와 Paul R. Kleindorfer에 의해 편집되어 「우편 서비스의 경쟁과 혁신(Competition and Innovation in Postal Services)」이라는 제목으로 책자화 되었는데, 이 책은 주제발표와 발표된 내용에 대한 논평으로 구성되어 있다. 본고는 이 책에서 다루어진 Robert Albon의 발표문, '각국 우편요금 결정과정과 그 결과'와 이에 대한 John Haldi의 논평중, 현재 주요국들이 채택하고 있는 우편요금 결정과정을 정리하여 소개하기로 한다.

### I. 전통적 공공요금 결정이론의 활용정도

주요 국가들에 있어서 우편사업은 정부소유이며, 보통통상 우편에 대해서는 독점을 부여하여 운영하고 있는 반면 특

수통상우편과 소포에 대해서는 자유경쟁을 허용하고 있는 것이 일반적인 관찰 사항이다. 요금을 결정하는 행정절차는 나라마다 차이가 있는데 우편 사업주체가 직접 결정하거나(영국에) 별도의 요금결정기구에 의해 결정되는 경우(미국에)가 대조된다. 결정된 요금은 대부분 정치적인 영향력을 반영하고 있으며 종종 공공요금 결정원칙에 근거한 이론으로 설명되지 않기도 한다.

전통적인 램지-부와또(Ramsey-Boiteux)의 효율적 요금책정 방식을 채택하지 않는 몇몇 나라에서는 우편부문의 적자를 전기통신사업의 이윤으로 매우거나, 또는 이윤이 나는 우편서비스가 적자가 나는 우편서비스를 보전하여 운영하는 경우가 있다. 스페인을 제외한

\* Ed. Michael A. Crew & Paul R. Kleindorfer, 「COMPETITION AND INNOVATION IN POSTAL SERVICES」중에서 Robert Albon, "Postal rate-making procedures and outcomes in various countries"의 일부, Kluwer Academic Publishers, 1991.

\*\* 통신개발연구원 우정정책연구실 연구원.

전통적 공공요금  
결정이론의  
활용정도

모든 나라에서 전국 균일우편 요금을 채택하고 있는데 이는 많은 경우 경제이론으로 정당화되지 못한다. 또한 송달속도로 차별화된 영국의 제 1종과 제 2종 우편의 경우 두 우편종별간의 요금차이 또한 램지-부와또 이론으로 설명되지 못하고 있다. Peak-load 요금결정 이론 역시 실제로 적용되는 예가 없는 실정이다. 경제적 효율성을 반영한 우편요금을 결정하도록 유인하기 위해서 제안하고 싶은 정책들로는 우편사업과 전기통신사업과의 분리, 전국 균일요금을 통한 농촌지역 우편에 대한 간접적인 보조금 지급 방식보다는 직접적인 지급방식의 채택, 요금 결정방식에 대한 직접적인 규제방식의 채택, 가격인상 제한(Price Capping)과 같은 규제방식의 채택, 자유시장력에 완전히 의존하는 방식의 채택 등을 들 수 있다.

그러나 우편요금을 결정하는데 있어 자유시장의 기능은 매우 한정되어 있는 것이 현실이므로 행정적인 절차에 의한 요금결정과정은 대부분 나라의 실태이다. 실질적으로 우편요금 결정시 우편사업 주체나 정부가 크게 간여하게 되는데 국가마다 여러가지 다른 양상을 보이고 있다. 이들을 비교하여 보는 것으로 우리나라의 새로운 우편요금을 결정하는 과정에서 매우 도움이 될 것이므로 가치있는 일이라 여겨진다.

## II. 각국의 사례

### 1. 서독

1989년 서독은 'Bundespost(DBP)'를 3개(전기통신, 우편, 금융)의 독자적인 정부소유의 공사로 분리하였다. 이제까지 우편부문은 전기통신부문의 이윤으로 부터 보조되어 왔는데 이런 현상은 당분간 계속될 것이라 예견된다. 그러나 궁극적으로 우편공사는 원가절감과 우편요금인상을 통하여 재정자립을 확립해야 할 것이다.

1989년도의 Deutsche Bundespost의 조직개편은 규제기능과 사업기능의 분리를 통하여 시장지향적이고 효율적인 조직구조를 구축하는데 목적이 있었다. 이러한 새로운 체계는 Deutsche Bundespost Constitution Act 1989에 따른 것으로 조직이 개편되기 전에 DBP는 우편과 전기통신분야에 대해 연방정부 수준에서 부여된 권한에 따라 해당 법률에 의거 제3자에게 권리의 일부를 위양하거나 면허를 발급하는 역할 수행과 함께 종합적인 서비스 제공자의 역할을 하여왔다.

요금책정시에는 정부부처의 규제를 받게 되는데 규제의 내용은 다음과 같다. 연방정부의 체신부 장관은 Deutsche Bundespost의 경영을 감독

한다. 우편·전기통신서비스 영역은 독점, 의무, 경쟁서비스등 세가지 사업영역으로 나누어 지는데 독점사업의 요금결정은 반드시 정부부처의 승인을 받아야 하고, 의무서비스에 대해서는 부결권을 행사할 수 있으며 경쟁서비스에 대해서는 규제를 받지 않는다. DBP의 우편사업부문(Postdienst)은 보통우편서비스에 대해서 균일요금을 유지해야할 의무를 가지고 있다. 독점사업으로부터 경쟁사업으로의 상호보조는 금지되어 있으나, 의무사업에 대한 기간망 구축 및 정치적 의무 이행에 소요되는 별도의 비용은 독점사업으로부터 보조가 가능한데 이것은 의무사업 분야에서의 경쟁력 제고를 피하기 위해 활용되고 있다.

## 2. 미국

미국의 우편과 전기통신은 처음부터 독립적으로 운영되어 왔다. 1970년 정부는 우편개혁법(Postal Reorganization Act)을 통과시켰는데 이로써 정부의 한 부처였던 the Post Office Department가 USPS(United State of Postal Servies)로 공사화 되었고, USPS의 우편요금을 규제하기 위한 우편요금위원회(Postal Rates Commission ; PRC)가 설립되었다. 이 위원회 규정에 따르면 USPS는 제1종 우편물에 대하여 균일요금을 적용하여야 하며, 우편요금 수준은 총영업비를 충당할 만한 수입을 유지하는 수준에서 정해져야 한다. 즉 우편서비스간의 상호보조현상을 피하기 위하여 한계비용을 충당

하는 수준에서 요금을 정하도록 되어 있다. 이러한 규정은 한계비용의 실체에 대한 논란을 유발시켰는데, USPS는 한계비용을 되도록 과소평가하여 대부분의 비용이 특정 우편서비스에 귀속되기 보다는 공통비로 처리되도록 하는 경향이 있었다. 우편요금을 개정시 USPS는 이에 대한 개편안을 PRC에 제출하여야 하며, PRC가 이를 검토하여 의견을 제시하여야 한다. 그러나 PRC가 우편요금 결정권을 완전히 가지고 있는 것은 아니어서, 역사적으로 보면 USPS와 PRC간에 우편요금 결정에 관해 오랜 분쟁이 있어 왔음을 알 수 있다.

## 3. 호주

1989년 호주 우편공사법(Australian Postal Corporation Act of 1989)에 의해 우편은 전기통신으로부터 분리되어 운영되게 되었다. 이로써 우편공사는 운영비를 자체적으로 충당하여야 하고 재정목표를 달성해야 하는 반면 그 운영에 있어 상당한 정도의 자립성을 갖게 되었다. 하지만 보통통상 우편요금은 전국 균일요금을 유지하도록 되어 있다. 우편공사의 계획에 따르면 우편기본요금은 1989-90에서 1991-92까지의 3년간의 회계기간 동안에 소비자 물가지수(Consumer Price Index)보다는 낮게 책정하는 것으로 되어 있다.

1984년 이래 우편요금 감시국(the Prices Surveillance Authority ; PSA)은 보통통상 우편과 등록된 간행물에 대한 요금상황을 감시하는 역할을

2. 미국  
3. 호주

말고 있다. 공사는 이들 우편에 대한 요금안을 PSA에 통지하여야 하며 PSA는 이 요금을 받아들이거나 우편공사의 요금안에 대한 지지 또는 변경에 대한 조사를 하도록 재무부(Treasurer)에 건의 할 수 있다. PSA의 연구보고서가 발표되면 교통통신부장관(the Minister for Transport and Communications)은 이 요금안을 거부 할 수 있는 직능을 갖고 있다. 실질적으로 PSA를 거치면서 보통통상우편요금 인상안은 하향 조정되든지 아니면 인상시기가 단기간 연기되든지 등으로 결론 내려진다. 이러한 PSA 절차에 대한 예상은 이미 우편공사가 요금안을 PSA에 통지하는 시점에서부터 내재되고 있다. 그러나 PSA의 사회장의 취임으로 이와같은 추이는 약간 변화되고 있는 듯한데 특히 등록된 간행물에 대해서는 원가보상을 완화하는 수준으로 요금을 정하기 위해 노력하고 있는 듯하다.

#### 4. 캐나다

정부소유의 캐나다 우편공사는 전통적으로 민영 또는 공공의 전기통신 시스템으로부터 꽤 유리되어 왔다. 미국과는 달리 캐나다 우편공사는 요금결정을 감독하는 규제기관이 없다. 1981년 캐나다 우편공사법에 의하면 우편운영자는 사업의 재정자립을 도모하며 공정하고 합리적인 요금을 정할 것을 규정하고 있다. 캐나다 공사는 보통통상 우편과 제3종 수취인 우편물에 대한 요금에 대해서는 정부에 승인절차를 밟아야 한다. 즉

실행 60일 이전에 요금변경안을 관보에 실어야 하고, 이에 이해당사자들은 이 새로운 요금안에 대한 반응을 표명한다. 요금안에 대한 최종결정은 국무회의에서 내리게 된다. 이외의 우편요금에 대해서는 일반계약이나 특별계약에 의해 결정되므로 단일의 균일요금 적용될 필요는 없다.

캐나다 우편공사가 정부에 제출한 공사운영계획안을 보면 보통통상 우편요금은 소비자 물가지수 보다는 낮게 유지할 것이며, 경쟁상품의 서비스 질을 극대화하고, 서비스에 대한 요금결정을 실질적 자금조달과 일치하게 정한다는 내용이 포함되어 있다.

캐나다 우편공사는 신문이나 정기간행물, 서적 그리고 의회우편, 맹인용 접자, 원주민에게 보내지는 식량품에 대해서는 정부로부터 직접보조를 받고 있다.

#### 5. 일본

일본은 우정성 산하에 전기통신과 우편을 분리하여 독자적으로 운영하고 있다. 우편법에는 우편요금 결정시 고려되어야 하는 세가지 원칙을 명시하고 있다. 즉 우편요금은 저렴해야하며, 우편사업이 재정자립이 이루어 질 수 있는 상황에서 정해져야 하며, 요금은 처리비용에 근거하여 정해져야 한다는 것이다. 제 1, 2종에 대한 우편요금은 법에 의해 정해져 있으며 기타 우편요금은 우편서비스 위원회와 협의후에 행정조례(ministerial ordinance)에 의해 정해진다. 그러나 제 3, 4종과 우편물의 행정조례에

의하여 정하여 지더라도 이 우편물은 “사회정책이나 프로그램(Commission on Fundamental Issues Facing the Postal Services 1988)”에 따라 법에 의해 저렴하게 정하여 저야만 한다. 정부는 제 3, 4종 우편으로 인해 유발되는 손실액을 보전할 명시적 보조금을 지불하지는 않는다.

일본 우편종별은 모두 4종으로 구분되어 있는데 이들 우편요금은 비용을 상회하는 수준에서 정하여 진다. 보통소포를 제외한 우편요금은 전국적으로 균일한데 이 균일요금은 여러 근거들에 의해서 정당화되고 있다. 하지만 법적으로 균일요금은 유지해야 한다는 규정은 없다.

## 6. 뉴질랜드

1987년 뉴질랜드는 전기통신과 우편을 분리하고 이들을 공사화시켰다. 이들의 공사화는 극적 변화라 말할 수 있는데 특히 전기통신 부문은 독점을 완전히 해제하고 민영화한 것으로 볼 수 있다. 뉴질랜드의 우편공사(Post Limited)는 정부의 간섭없이 우편요금을 결정할 수 있는 기본적 책임을 가지지만 몇가지 제약과 받고 있다. 첫째로, 우편공사는 기본적 보통통상 우편에 대해서는 전국 균일요금을 유지해야 한다는 것이고, 둘째는 기본 우편요금에 대한 인상은 소비자 물가인상을 보다 낮은 수준에서 결정되

어야 하는데, 처음에는 2% 낮은 수준이하로 그후엔 1% 낮은 수준이하로 유지해야 한다. 셋째로, 뉴질랜드 우편은 상법의 적용을 받으므로 요금결정이 반경쟁적일때 법적 효력이 발생된다. 첫째와 둘째는 Deed of Understanding 1989에 의하여 제정되었다.

## 7. 영국

영국의 우편공사는 1981년 영국 전기통신법에 의해 전기통신과 우편이 분리되어 지면서 별개의 조직으로 운영되어 왔다. 영국의 우편요금은 우편공사에 의해 결정되지만 요금은 전반적으로 이익을 내는 수준에서 결정되고 요금결정시 무역산업성 장관이 요구하는 사항들을 반영하여 결정한다. 무역산업성 장관의 요구사항은 세가지로 요약될 수 있는데 다음과 같다. 첫째로 각 우편서비스에서 이윤을 발생시켜야 하며, 둘째로 요금구조의 주요성분에는 공급원가와 시장상황이 합리적으로 연관되어 있어야 되고, 셋째로 우편서비스간 상호보조는 금지되어야 한다는 것으로 특히 독점사업 부문으로부터 경쟁사업 부문으로 보조금지급현상은 반드시 피해야 한다고 요구하고 있다.

영국에서는 보통통상 국내우편에 대한 전국 균일요금을 유지해야 하는 규정은 없지만 실질적으로 요금결정 과정에서 비공식적인 간섭이 따른다.

6. 뉴질랜드

7. 영국