

郵便産業의 市場化를 위한 規範的 前提와 課題

申 榮 秀*

차 례

I. 머리말

II. 우편산업규제의 전통적 근거와 시장화를 위한 전제조건

1. 우편산업에 대한 전통적 규제논거
2. 우편산업의 환경변화 및 시장화의 동향
3. 규제산업의 시장화를 위한 조건과 절차

III. 현행 우편산업 규제의 내용 및 분석

1. 우편산업에 대한 개별규제의 내용

IV. 우편산업의 시장화를 위한 구체적 방안

1. 시장친화적 우편산업환경의 조성
2. 경쟁도입에 따른 시장질서왜곡 가능성 및 적용법규 분석
3. 시장화 시대의 보편적 우편역무 유지방안

V. 맺으며

* 昌原大學校 法學科 助教授

I. 머리에

공공서비스의 민영화 내지 규제산업의 시장화는 근년 들어 우리 경제사회에 던져진 가장 중요한 화두이자 비껴갈 수 없는 관문으로 인식되고 있다. 정보통신 분야를 위시하여 에너지, 운송, 방송 등 여러 규제영역에서 그 변화의 흐름을 쉽게 목격할 수가 있다. 이런 보편적 기류에 비추어 보자면 유독 우편산업에서는 역무(postal service)의 개혁이랄지 시장화의 움직임이 상대적으로 더디면서도 제한적이었던 것으로 평가될 수 있다. 그러나 최근에는 우편산업에도 시장화 내지는 경쟁정책의 도입에 대한 관심이 주요 경제선진국들을 중심으로 고조되는 상황이다.

시장화의 파장이 우편산업이라는 ‘변방’에까지 확산되어 온 원인으로서는 다음과 같은 몇 가지 점들이 제시된다.¹⁾ 우선 규제산업 가운데 일부에서 규제완화 및 자유화가 추진된 결과, 품질개선이나 가격의 인하, 효율성 및 혁신의 제고와 같은 성과가 가시적으로 나타나기 시작했고, 그 결과 여전히 국가주도적 운영방식을 고집해 온 우편산업의 비효율 및 부조화 문제가 부각되었다는 점을 들 수 있다. 게다가 팩스나 전화, 이메일, 인터넷 통신기술과 같은 정보통신기술의 발전이 기존의 우편사업자들의 핵심영역을 침식해오면서, 보편적 역무제공과 같은 사회적 책무를 재정적으로 뒷바침할 만한 여력이 줄어들면서 우편산업의 운영패러다임을 전환할 필요성이 제기되기 시작하였다. 여기에 속달우편, 소포, 금융서비스 등 경쟁이 도입된 분야에서 기존 사업자들에게 의한 기득권 보존 차원의 시장왜곡 내지 경쟁제한적 관행이 나타나게 되자 우편산업에 대한 경쟁법/정책의 적용이 시작되었으며, 이점이 다시 시장화를 더욱 촉진시키는 매개 역할을 하게 되었다. 이런 상황적 변화를 법제에 가장 민첩하게 반영한 곳은 현재까지는 유

1) OECD Competition Commission, *Promoting Competition in Postal Service*(DAFFE/CLP(99)22), OECD, 1999, pp.21-22 참조.

럽연합(EU) 지역이라 할 수 있으며, 최근 일본도 논란 끝에 우편사업의 공사화라는 시장화의 초석을 마련한 바 있다.

하지만 이런 후발적인 시장화의 움직임마저도 국내 우편산업에서는 포착하기가 쉽지 않다. 시장화를 위한 제도적 추진은 물론이고 그에 대비하려는 논의 및 아이디어의 제시도 현재까지는 미흡한 상태이다. 이런 상황은 주요국의 동향에 비추어 늦은 것임은 물론이고, 전통적 우편서신이 개인통신에서 차지하는 비중이 급감한 데다, 국가독점적 우편서비스가 수요를 충족시키지 못한 새로운 틈새영역에서 이미 민간으로부터의 역무제공이 이루어지고 있는 국내의 현실도 반영하지 못한 것이라 할 수 있다.

본고는 규제산업 가운데 시장화의 대열에 늦게 동참한 우편산업에 있어서 각 법역이 분담하게 될 새로운 역할들을 점검하고 그 대응 방안을 모색하기 위한 목적으로 작성되었다. 본고의 주된 내용은 우편산업의 시장화를 추진하기 위한 조건과 과정을 검토하고, 국내 우편산업을 규율하는 현행법제가 변화되고 있는 산업현실에 적합한지, 보완이 필요하다면 어느 부문에서 어떤 방식으로 진행되어야 할 것인지에 관한 입론적 제안으로 구성된다. 주요국의 시장화 동향과 법제적 대응방식에 대해서는 국가별로 소개하지 않고, 대신 개별 쟁점에 따라 시사점이 있는 제도를 분석하는 방식을 취하기로 한다. 선행연구가 풍부하지 않은 연구주제의 특성상, 본고에서의 논의 순서는 우편규제의 전통적 근거와 시장화를 위한 요건으로부터 시작하기로 한다.

II. 우편산업규제의 전통적 근거와 시장화를 위한 전제조건

1. 우편산업에 대한 전통적 규제는거

국가가 특정산업을 정부규제상태 하에 두기로 결정하는 근거로는 흔히 세, 네 가지의 조건들이 거론된다. 이를 테면 해당 산업 내에 소

위 규모의 경제나 자연독점성(natural monopoly)이 존재해서 시장자체가 형성될 수 없다거나²⁾, 負의 외부효과(externalities)로 인한 시장실패의 우려가 있는 경우, 혹은 해당 재화나 용역이 공공재(public goods)적 성격을 가지기 때문이라는 이유들이다. 우편산업을 시장에 맡길 수 없었던 이유도 여기서 벗어나 있지 않다. 무엇보다 국민들이 우편을 기본통신수단이자 공공재로 인식해 온 점이 국가로 하여금 우편역무의 제공을 시장에 맡기지 않고 직접 수행토록 한 주된 근거로 자리잡았다. 아울러 우편시장에는 부분적으로나마 규모의 경제가 존재해서³⁾ 전국적 우편네트워크를 구축하는 데는 상당한 초기비용이 소요되며, 투입한 비용을 단기간에 회수하기 곤란한데 이점 또한 기본우편역무의 제공을 민간이 분담할 수 없었던 이유 중 하나였다.

국가가 우편산업에 적용된 규제의 대상은 시장진입과 요금, 영업범위 및 활동에 이르기까지 다양하였다. 그 가운데서도 이른바 보편적역무(universal service)⁴⁾로서 우편서비스를 제공하기 위해 국가는 비록 채산성이 보장되지 않는 지역에 대해서도 우편시설(우체국 창구와 우체통 등)을 일정한 밀도로 유지하는 한편, 수집과 배달이 일정주기로 이루어지도록 운영하였으며, 우편물의 규모와 발생빈도 등 역무제공 비용에 관계없이 모든 국민에게 공평하게 저렴한 요금을 부과하였던 것이다.⁵⁾ 그 결과 지역별, 서비스별 적자운영이 불가피하였으며, 적자

2) W.Kip Viscusi, *Economics of Regulation and Antitrust*(3rd ed.), The MIT Press, 2000, pp.453~454.

3) 우편산업에 존재하는 규모의 경제에 대해서는 후술한다.

4) 보편적 우편역무는 ‘국내에서 모든 주민이 감당할 만한 요금수준(at an affordable price)에서 합리적으로 접근(reasonable access)할 수 있는 일정수준의 우편서비스’...로 정의된다. 최중범/김효정, 「우편시장의 합리적 규제체계 정립방안 연구」, 정보통신정책연구원, 2006.12, 39면. 만국우편연합(UPU)은 이러한 개념정의에 더하여 서비스유지에 관한 국가의 책임을 강조하여 ‘전인구가 감당할 만한 요금수준에서 일정한 품질로 지속적으로 제공받을 수 있음을 정부가 보장한 기본우편서비스’...라고 정의하고 있다. UPU, *Guide to Postal Reform and Development - Module II Universal Postal Service* -, 2004, p.7.

5) 현행 우편법 제14조에서도 정보통신부장관으로 하여금 전국에 걸쳐 효율적인 우

의 상당부분을 국가가 재정을 통해 보전하는 구조를 유지하였다. 다만, 비배제성(non-excludability) 내지 비경합성(non-rivalry)을 본질로 하는 여타 공공재와 달리 소요비용 모두를 국가재정에서 충당하지는 않는다는 점에서 차이가 있었다.⁶⁾

일찍이 1980년대 유럽지역을 기점으로 우편산업에 대한 민영화와 시장화가 이미 추진되기 시작했음에도 불구하고 여전히 정부독점 및 시장통제가 우편산업 운영방식의 주를 이루는 것이 현실이고 보면, 이상의 규제유발 요인들이 여전히 유효하게 산업을 지배하고 있음을 추측해 볼 수 있다.⁷⁾

2. 우편산업의 환경변화 및 시장화의 동향

전통적 규제논거는 최근 수년간 중대한 도전에 직면해 있다. 우편산업에는 이미 괄목할 만한 변화들이 감지되기 시작하였고 우편이 수행하던 전통적인 기능에도 상당한 수정이 요구되고 있다. 이를 테면 이메일로 대표되는 정보통신기술의 발달에 따라 개인통신수단의 비중에서 우편이 차지하는 비중이 최근 급속도로 감소하고 있는데다, 우편에서 주된 발신주체도 개인에서 기업으로 전환되어 현재는 발신이나 수취주체에 있어서 기업이 압도적 비중을 차지하고 있다.

우리나라의 경우만 해도 통상우편물의 발송·수취의 주체별 구성비율을 보면, 2003년을 기준으로 B2B(개인 → 개인)의 비율이 21.3%, B2C(개인 → 기업)가 4%, C2B(기업 → 개인)가 8%, C2C(기업 → 기업)의 비

편송달에 관한 체계적인 조직을 갖추어 모든 국민이 공평하게 통상우편물이나 소포우편물을 적정한 요금으로 보내고 받을 수 있는 우편역무를 제공할 의무를 부과하고 있다.

6) 최중범/김효정, 「우편시장의 합리적 규제 체계 정립방안 연구」, 정보통신정책연구원, 2006.12, 25면.

7) 국가에 의한 시장개입을 최소화하고 있는 미국에서조차 우편역무(postal service)는 여전히 연방정부의 독립기구인 연방우정청(USPS; United States Postal Service)에 운영되고 있다.

율이 9%를 차지한 것으로 나타나며,⁸⁾ 통신매체의 변화와 기업거래의 거대화에 따라 이 같은 현상은 가속화될 것으로 전망되고 있다.⁹⁾

더욱이 대기업이 기업홍보물을 발송하는 경우, 배달이 용이한(서비스 제공원가가 낮은) 대도시 지역에 대해서는 자신이 서비스를 제공하고 비용이 많이 소요되는 농어촌 지역에 대해서는 우체국을 활용하는 이른바 크림스키밍(cream skimming)의 폐단도 발생하고 있다.

한편 국가가 제공하지 못하는 특정 소포 등 우편물에서 민간사업자에 의한 역무제공이 시작됨에 따라 미약하나마 민간에 의한 우편역무 제공이 개시되는 한편, 사송업자 상호간은 물론이고 민간과 국가와의 경쟁 가능성도 엿보이고 있다. 예를 들어, 현행법에 따르면 중량이 30kg를 넘어서는 물품은 국가의 우편역무제공 대상에서 제외되는데, 이로 인해 신서 이외의 우편물이나 30kg 초과물품의 배송에는 택배나 퀵서비스와 같은 사송서비스 제공자들을 중심으로 한 시장이 형성되어 있다. 특히 서장, 기업통신문, 상업용서류, 기업홍보물 등을 포함하는 통상우편과 소포우편은 우편법 제14조에 따라 보편적 역무의 대상으로 규정되어 있음에도 불구하고 일정부분 사송서비스와의 경쟁구도가 수립되어 있는 상태이다.

요컨대 법제적으로는 우편사업에 대한 국가독점권이 선언되어 있으나, 현실적으로 사송서비스가 우편법령과는 무관한 법적 근거를 토대로 역무단계의 곳곳에 침투하여 시장화를 진전시키고 있다.

이처럼 규제논거의 가장 큰 공급원이었던 보편적 서비스로서의 특징이 현재는 상당부분 희석이 된데다, 사송사업자들이 일부 우편역무

8) 우정사업본부, 우편통계편람, 2004. 참조.

9) 다만 유럽연합의 경우 2003년을 기준으로 수취인 주소지가 기재된 우편물 중 B2B(개인 → 개인)의 비율이 22%, B2C(개인 → 기업)가 61%, C2B(기업 → 개인)가 8%, C2C(기업 → 기업)의 비율이 9%를 차지한 것으로 나타나 여전히 개인이 발송 주체면에서 압도적인 것으로 나타나고는 있으나, 이는 기업홍보물이나 무가지와 같은 수취인주소미기재 우편물을 반영하지 않은 결과여서 실제로는 발송주체로서 기업의 비중은 이보다 훨씬 클 것으로 추정된다, ECORYS, *Development of competition in the European postal sector*(MARKT/2004/03/C), (2005.07), p.49 참조.

제공을 담당하게 되는 상황에서, 공공재로서의 우편과 보편적 역무의 성격을 지닌 우편산업, 그리고 국가독점적 우편시장을 전제로 하여 운영되어 온 종래의 우편규제 논거는 어떻게 받아들여야 하며 향후 규제의 내용은 어떻게 정비되어야 할 것인지에 대해 재고가 필요하게 되었다. 우편산업의 시장화를 위한 법제정비가 논해져야 할 시점에 이미 이르렀다고 보는 것이다.

3. 규제산업의 시장화를 위한 조건과 절차

연혁적, 기술적 측면에서 회고할 때, 규제산업의 시장화도 일정한 원칙과 절차에 따라 진행되어 왔던 것으로 볼 수 있다. 우선 시장화를 위해서는 규제산업에 경쟁이 존립가능한 지 그렇지 않은지를 구분하는 작업이 선행되어야 한다. 경쟁이 존립가능한 것으로 판명된 분야에서는 시장화를 위한 작업이 비교적 간단하며, 진입, 가격, 거래조건 등에 관한 각종의 경쟁제한적 규제를 철폐하는 조치만으로도 시장화의 가시적 성과를 거둘 수가 있다. 반면에 해당 산업에 여전히 경쟁존립을 어렵게 하는 요인이 잔존한 것으로 입증된 때에는 다음 단계로서 산업 내에 경쟁존립이 가능한 개별분야가 존재하는지를 다시 검토하게 된다. 경쟁존립이 어려운 분야라도 기존의 사업자들로 하여금 자신이 독점하고 있는 부문들과 수직적으로 관련되어 있거나 대체적 관계에 있는 부문들에 대해 시장접근을 허용토록 함으로써 경쟁을 쉽게 도입시킬 수도 있기 때문이다. 이를 위해서는 경쟁적 부문과 비경쟁적 부문을 수직적으로 분리시키는 방법이 효과적일 수 있다.¹⁰⁾

우편산업에도 이 같은 조건과 절차는 유효하다. 우편상품별로는 빠름(속달)우편이나 소포배달 분야에서는 경쟁이 성립할 수 있다는 점이 현실적으로 입증되고 있다. 이미 상당수의 사송서비스(courier service)

10) OECD Policy Brief, Promoting competition in the postal sector, OECD Observer, 2001.02, p.3.

가 생존력을 가지고 경쟁을 벌이고 있기 때문이다. 이런 분야에서는 기존의 역무제공자에게 유보되어 있는 독점영역의 규모를 줄임으로써 어느 정도 시장화 내지 경쟁의 도입을 달성할 수가 있다. 반면에 일반적인 통상 서신우편배달 분야는 경쟁이 성립가능한지가 명확치 않다. 보편적 역무의 요구가 여전히 크기 때문에 비용구조를 감안하지 않은 가격책정이 불가피해서 시장원리를 도입하는데 한계가 있으며, 경쟁이 이루어질 경우 보편적 역무를 위해 수립해 놓은 균형적 규제구조가 붕괴될 수가 있기 때문이다.

한편 역무제공단계(postal supply chain)를 기준으로 시장화에 대한 점검도 필요하다. 우편역무는 크게 수집(collection), 구분(sorting), 운송(transportation), 배달(delivery) 등 네 부문으로 나누어 진행된다. 여기서 운송(transportation)은 분류를 위해 우편물을 장·단거리로 옮기는 과정을 의미하며, 주로 장거리운송에는 항공이나 철도가 주로 이용되며, 도로운송은 장·단거리 운송 모두에 이용되고 있다. 운송부문에 규모의 경제(economy of scale)가 존재하는지에 대해서는 상반된 견해가 있지만¹¹⁾ 우편물의 대량운송이 반드시 규모의 경제를 전제하는 것은 아니라는 주장¹²⁾이 현재는 더 지지를 받고 있다.¹³⁾

구분(sorting)작업은 과거에 수작업을 중심으로 이루어졌으나 바코드 등이 도입되면서 현재는 자동화 설비를 통해 처리되고 있다. 분류작업에 규모의 경제가 존재하는지의 판단은 단순치 않다. 자동화설비의 도입에 따라 우편물 분류부문에 일정정도 규모의 경제가 성립되었지

11) Michael D. Bradley, Testimony on behalf of the US Postal Service, before the Postal Rate Commission, Postal Rate and Fee Changes, 1997, USPS-T-13, Docket No. R97-1 에서는 규모의 경제가 존재한다고 주장되었다.

12) Bishop, William, Cristina Caffara, Kai-Uwe Kuehn and Richard Whish, 1998, "Liberalising Postal Services: On the Limits of Competition Policy Intervention", Centre for European Law, Kings College, Occasional Papers Series, No. 1, 6 July 1998, p.7.

13) OECD, Promoting Competition in Postal Services (OECD DAF/FE/CLP(99)22), OECD Competition Commission, (1999.10), p.39.

만, 규모의 경제는 분류부문 전체 가운데 일정 수준까지만 존재하는 것으로 나타나고 있다.¹⁴⁾

한편 수집(collection)에는 우편물을 우체통 등 일정 지점에서 취합하고 다른 지점까지 이동하는 데까지의 비용을 수반한다. 수집에 일정 정도 규모의 경제가 존재한다는데 의견이 일치되어 있다. 하지만 수집비용이 전체 우편역무제공비용에서 차지하는 비중이 크지 않아서 수집부문에 존재하는 규모의 경제가 우편산업의 시장화에 장애가 될 정도는 아니라고 보고 있다.

반면 배달(final delivery) 부문에는 우편량이나 배달의 빈도 등에 따라 다소의 변수는 있겠지만, 규모의 경제 내지 자연독점성(natural monopoly)이 존재한다고 얘기된다. 배달부문이라도 도시지역이나 기업에 대한 우편배달은 나름대로 경쟁적일 수가 있지만, 도서·산간벽지에 있는 가정으로의 배달에는 개별기업이 뛰어들 유인이 매우 적다. 규모의 경제로 인한 시장화 저해 문제는 주로 통상서신우편의 배달에서 제기되며, 특급우편과 소포의 배달에는 규모의 경제가 미미한 것으로 나타났다.¹⁵⁾

하지만 배달부문의 시장화가 전혀 불가능한 것은 아닌데, 민간 사업자들이 우편의 수집, 분류 및 운송과 같은 보충적 역무를 처리한 후 이를 최종적으로 독점적 배달사업자에게 넘기는 방법으로 경쟁도입을 고려할 수가 있다. 가령, 우편물을 대량발송하는 기업 등에서 자신의 발송우편물을 일차적으로 분류, 운반한 후, 이를 독점우편사업자에게 전달하여 배달만을 위탁하면 당해 우편사업자가 자신의 업무를 덜어 준 대가로 우편요금을 대폭 인하해 주는 경우가 바로 그러한 예에 해당될 수 있다.

14) *Id.* p.40.

15) *Id.* p.41.

Ⅲ. 현행 우편산업 규제의 내용 및 분석

1. 우편산업에 대한 개별규제의 내용

(1) 역무제공의 주체¹⁶⁾

현행법상 기본우편역무의 제공주체는 국가로 한정된다. 우편법 제2조 제1항이 우편사업자의 배타적 권리를 국가에 부여하는 한편, 동조 2항에서 국가이외의 자는 원칙적으로 신서의 송달을 업으로 할 수 없다고 규정한 것이 바로 이점을 담고 있다. 국가만이 제공할 수 있는 신서의 송달권을 신서전장권이라 하고, 신서전장권이 국가에 부여된 영역을 우편사업자의 ‘유보영역(reserved area)’이라고 한다. 유보영역에 있어서는 매우 강력한 진입규제가 부과되고 있다. 여기서 신서의 정의가 우편시장의 진입규제의 범위를 정하는 중요한 개념이라고 할 수 있는데, 현행 우편법 시행령 제2조 제6호에서는 신서정의를 문언통신 환경변화를 반영하고 있지 못한 채 애매하게 규정하고 있어서 우편역무와 사송역무간의 분쟁발생의 소지를 남겨두고 있다.¹⁷⁾

특히 우편과 유사한 내용의 서비스를 민간의 사송업자가 제공하면서 국가제공 우편역무와 일정정도의 경쟁관계를 형성해 놓고 있는 점도 혼란의 가중시키고 있다. 이들 사송서비스는 현재 우편법령이 아닌 별도법령에 근거하여¹⁸⁾ 인·허가를 얻어서 영업활동을 하거나, 아무

16) 현행법상 우편규제에 관한 내용은 최중범/김효정, 「우편시장의 합리적 규제 체계 정립방안 연구」, 정보통신정책연구원, 2006.12, 33-59면 까지를 참조하여 재정리하였다.

17) 최중범/김효정, 앞의 보고서, 52면

18) 사송서비스 가운데 하나인 택배서비스는 구법인 자동차운수사업법(1992년 12월 8일 개정) 제16조의 2에서 ‘소화물일관수송업’으로 정의되어 당시 교통부장관의 허가에 의해 사업을 영위할 수 있었으나, 자동차운수사업법이 1997년 12월 화물자동차운수사업법과 여객자동차운수사업법으로 정비되면서 현재는 택배서비스에 별도의 진입규제가 부과되고 있지 않은 상태이다. 다만 국내에서 택배서비스는 화물자동차운수사업의 허가 제도에 근거하고 있으므로 해당 사업에 대한 규제가 존재한다 하더라

런 인·허가 절차없이 사업을 수행하고 있다. 그 결과 사실상 우편역무를 제공하면서도 우편법의 적용을 받지 않은채 시장에 진입하여 활동하는 형평성의 문제와, 사실상 경쟁관계가 형성되어 있으면서도 법이 여전히 국가독점적 상태를 전제함으로 인한 규범적 공백을 창출한 점이 문제 문제로 지적되고 있다. 다만 민간택배가 보편적 우편역무 대상인 소포우편과 경합하고 있기 때문에 우편법에 따라 면허나 허가를 취득하도록 할 수 있는 있겠으나 법조항을 엄격히 해석하여 우편관련 법령에 면허나 허가제를 도입할 경우에는 규제신설에 따른 반발이 초래될 수 있다.

아울러 민간택배에 대해 면허제를 도입하면서 기득권 보호차원에서 기존의 사송서비스는 면허를 받은 것으로 인정하는 경우에는 신규사업자의 시장진입만을 제한하여 기존사송서비스를 보호하는 결과가 된다. 요컨대 우편사업의 국가독점논리와 균형을 맞추기 위해 사송서비스전반에 대하여 진입규제를 부과하기는 현실적으로 어려울 것으로 전망되고 있다.¹⁹⁾ 다만 유보영역에 사송역무의 진입을 금지시키는 것은 불가피한 측면이 있으나, 경쟁영역에 대한 사송역무의 진입은 가급적 보장할 필요가 있다.

(2) 보편적 역무유지를 위한 규제

현행법상 대상서비스는 기본우편역무로서의 통상우편 및 소포우편과 아울러 이에 부가되는 부가역무로 구성된다. 역무수준은 고객이 우편역무에 별다른 장애가 없이 접근할 수 있도록 우체국 및 우체통 등의 설치기준과 우편물의 수집 및 배달빈도, 우편물의 송달속도기준

도 우편법령과는 무관하다. 또 다른 사송서비스인 국제상업서류송달업(국제특송)도 항공법 제139조 및 동법시행규칙 제306조에 따라 건설교통부장관에 신고함으로써 사업을 영위할 수 있는 상태이다.

19) 최중범 외, 「우정사업관련 법령·제도 정비에 관한 연구」, 정보통신정책연구원, 2003, 60~61면.

등을 기준에 따라 구체적인 규제가 부과된다. 보편적 역무대상 및 수준에 관한 기준을 설정할 때에는 우편사업자의 역량뿐만 아니라 해당 국가의 통신환경 및 사송역무 발전정도, 우편역무 수요의 질적·양적 특징 등이 종합적으로 고려된다. 현행법령에서 보편적 우편역무의 기준이 구체적으로 제시되어 있지는 않으나 우편법 제14조에서는 우편사업자가 기본우편역무를 제공하기 위해서는 ‘전국에 걸쳐 효율적인 우편송달에 관한 체계적인 조직’을 갖추 것을 요구하는 한편, 우편사업자로 하여금 의무로 제공토록 되어 있는 기본우편 역무를 ‘전국에 걸쳐… 모든 국민이 공평하게… 적정한 요금으로 제공’되도록 규정하고 있는 바, 동 조항이 사실상 우편사업자에 대한 보편적 우편역무에 관한 근거규정의 역할을 하고 있다. 아울러 보편적 우편역무의 유지를 위해서는 당연히 상당한 비용이 뒤따르게 되는데, 우편사업자로 하여금 보편적 우편역무를 유지토록 하기 위해서는 이 비용을 충당할 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

기본우편역무를 보편적으로 제공하기 위해서는 상당한 유지비용이 수반될 수밖에 없는데, 이 점에 관해 우정사업운영에 관한 특별법 제23조에서는 “국가정책적 목적 또는 공공목적을 위하여 발생하는 비용을 국가 또는 지방자치단체 등이 부담”토록 규정하고 있다. 아울러 우편사업자에 대한 규제에서는 우편역무가 보장하는 내용과 고객의 권리를 보호하는 내용이 포함되어야 한다.²⁰⁾

20) 우편사업자에 의해 보장되어야 할 사항의 일부를 예시하면 다음과 같다. 우편역무가 보장해야 하는 내용: 통신의 비밀과 불가침성, 개인의 존엄성 및 사생활보호, 유사한 상황에서 우편역무를 제공받은 고객들에 대한 동등한 대우제공, 정치, 종교, 이데올로기, 인종 등 여러 이유로부터의 차별 방지, · 고객의 권리보호 내용: 건강과 안전위험으로부터의 보호, 우편역무와 관련된 정보공개(역무배달조건, 역무접근, 품질보장, 우편요금, 불만처리 등), 우편규제에서 제시하고 있는 송달기준을 이행하지 못했을 때의 보상. UPU, *Guide to Postal Reform and Development - Module II Universal Postal Service* -, 2004, pp.34-35.

(3) 우편요금규제

우편요금은 원가 내지 비용구조를 반영하여 책정되지 않으며, 보편적 역무제공의 이념에 따라 공평성과 적정성이 보다 강조된다. 따라서 지역이나 배송거리에 관계없이 동일한 요금체계가 적용되는 경우가 많다. 엄격한 가격규제가 적용되는 영역이라고 할 수 있다. 그 이유는 우편사업의 공공성 즉 우편의 대상이 되는 신서취급이 보편적 역무제공 차원에서 수행된다는 점에 기초하고 있으며, 이 점이 여전히 우편요금규제의 주된 배경이다. 우편요금에 대한 규제는 우편산업의 시장화가 가장 많이 진전된 EU권역에서도 요금규제가 광범위하게 유지되고 있어서, 우편서비스의 공공성을 중시하여 사회적으로 바람직한 수준까지 우편서비스가 소비되도록 하거나 소비자의 소득수준이나 계층에 상관없이 최소한의 소비를 보장해 줄 필요성이 여전히 요금책정의 가장 중요한 기준임을 시사해 주고 있다.

한편 구체적인 요금수준은 물가안정에 관한 법률 제4조의 규정에 따라 재정경제부장관과의 협의를 거쳐 조정될 수 있도록 하고 있다. 우편요금이 우편정책적 고려보다는 물가정책적 고려에 의해 결정될 수 있음을 보여주는 것으로서 이 점에서도 우편요금 자체의 비용구조 내지 독립적 시장변수를 반영한 가격산정구조는 아직 규범적 차원에서 확보되어 있지 못하였음을 확인할 수 있다.

한편 주요국의 요금규제를 살펴보자. 우선 우편사업자의 유보영역을 ‘기본서장 350g 미만, 기본서장요금 5배미만’과 같은 구체적 기준을 가지고 확정하고 있다. 이에 따르면 기본서장 요금의 5배 이상을 받고 사송역무가 서장을 취급하는 것은 허용된다는 의미이다. 기준면에서 다소 모호한 우리의 입법태도와는 달리 EU 회원국 등에서는 일정 중량 및 요금을 기준으로 유보영역을 설정하였다는 점에서 시사하는 바가 있으며, 요금의 부과기준이 사실상 사송역무의 시장진입 가능영

역 및 규제범위를 정하는 기준으로 작용하고 있다는 점도 주목할 만하다.

(4) 우편규제기관

현재 우편사업은 정보통신부 소속의 우정사업본부가 주관하고 있으며, 우편역무와 관련하여서는 사업운영기관과 정책기관이 분리되지 않은 상태이다. 우편사업이 정부기업형태로 운영되고 있어 불가피한 측면이 있으며 아직은 우편산업에 시장화를 위한 제도적 대비가 이루어지지 않은 까닭에 우편사업의 시장화 및 경쟁을 고려한 규제기관의 역할은 고려되고 있지 않다는 점도 확인할 수 있다.

규제산업의 시장화에 가장 큰 영향을 받는 것이 규제기관의 권한 및 역할 정립 문제인 만큼, 현재와 같은 구도는 향후 시장화의 전개 과정에 따라 근본적인 조정에 직면하게 될 것으로 전망된다. 물론 이 조정작업에는 기존의 정보통신부 주도의 방식을 유지하는 방안까지를 포함한다. 하지만 현재와 같이 규제기관과 사업운영기관을 분리하지 않은 채 시장에 대한 규제가 이루어진다면 이는 경쟁을 저해하는 조치로 비난받을 소지가 큰 것으로 보인다.²¹⁾ 그렇다고 현재와 같이 우편역무가 정부기업으로 운영되는 한편 우편관련법령의 규제조항이 우편역무와 경쟁하는 대부분의 사송역무에 대해 별다른 구속력을 갖지 못하는 상황에서는 정부가 하는 사업만을 규제하는 별도의 기관을 설치하는 것이 효과적인 대안일지는 역시 미지수이다. 그런 점에서 우편사업을 정보통신부의 소속기관인 우정사업본부가 수행하므로 정보통신부로 하여금 우편사업의 규제기능을 담당하게 하는 안이 거론되기도 한다.²²⁾ 우편시장 규제체도가 잘 정비된 EU 회원국 가운데 정부가 규제기능을 담당하는 사례가 일부 발견된다. 그러나 우정사업본부

21) 최중범/김효정, 앞의 보고서, 44면.

22) 앞의 보고서.

가 정보통신부의 소속기관인 한 경쟁관련 문제를 해결하는데 한계가 있으며, 따라서 정보통신부가 규제기관으로서의 역할을 효과적으로 수행할 수 있을 것인지는 의문의 여지가 있다. 이처럼 현 단계에서는 우편사업본부 역할의 적정성과 여타 규제기관과의 역할분담에 대해 의견이 분분하나 오히려 이 문제는 시장화의 진전에 따라 자연스럽게 일정방향으로 수렴되는 과정을 거칠 것으로 보인다. 아마도 그 수렴의 방향의 하나는 경쟁당국의 역할강화가 될 것이다. 즉 시장화에 따라 일반적 경쟁법으로서 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」의 적용에 준하여 공정거래위원회가 우편시장규제에 새로운 관할권을 확보하여 우편규제당국과 권한을 분담하는 구도가 될 것이라고 예상된다.

(5) 소 결

현재 우리 우편사업 내지 산업은 적어도 규범적 차원에서는 시장화를 위한 대비가 마련되어 있지 않은 것으로 평가할 수 있다. 다만 현실적으로 경쟁이 형성되고 시장의 성립여지가 엿보이는 부분들이 나타나고 있어서 규범이 현실을 따라야 할 만큼 여건이 성숙될 때에 이 문제가 현안으로 부각될 가능성을 잉태하고 있다. 우편산업에 경쟁의 영역이 점차 확대되고, 경쟁의 강도가 점차 강화될 것이라는 점을 전제로 한다면 현재의 규범체계는 일대 전환을 맞게 될 것이 불가피하다.

이 점에서 우편산업의 시장화에 대비하여 고려할 수 있는 몇 가지 제도적 대응방안을 모색해 볼 필요가 있다. 그 대략은 현행법상 국가독점적 영역으로 유보되어 있는 부분의 시장화를 어떻게 진전시킬 것인지의 문제와, 시장화의 도입이후 나타날 것으로 예상되는 경쟁제한행위의 유형 및 그에 대한 대책, 그리고 시장화에도 불구하고 상당기간 유지되어야 할 보편적 역무제공의 이행방안 등 단계별로 나누어 분석되어야 할 것으로 보인다.

IV. 우편산업의 시장화를 위한 구체적 방안

1. 시장친화적 우편산업환경의 조성

(1) 진입규제의 완화 및 우편네트워크의 개방

시장에서 지배적 지위를 가지는 사업자에 의한 반경쟁적인 행태들이 나타나는 원인은, 대부분 경쟁업자들이 보유하지 못한 독점적 경영자원을 확보하고 있기 때문이다. 우편산업에서도 유보영역에서의 진입장벽을 실질적으로 경쟁업자가 진입가능한 수준까지 인하하고, 경쟁업자가 신서우편사업과 국제물류사업 등의 사업을 동시에 수행함으로써 비용부담의 경감을 도모할 수 있다면, 독점영역에서의 반경쟁적 행위의 우려는 상당부분 해소될 수 있을 것이다.

한편 시장화를 위해서는 우편사업에 대한 신규진입장벽을 실질적으로 인하하는 조치와 더불어, 우편네트워크를 개방하는 추가적 조치도 요구된다. 네트워크의 개방은 국가가 독점적으로 전유하고 있던 범위의 경제를 민간경쟁자들도 동등하게 향수할 수 있도록 한다는 의미가 있다. 이를 통해, 집배네트워크 등의 구축이 곤란한 사업자의 시장진입을 원활히 하고 경쟁활성화에도 기여할 수가 있다.

우편네트워크의 개방은 사업활동의 동등조건 확보와 경쟁촉진을 목적으로 일부 EU 회원국을 중심으로 이미 추진되고 있다. 가령 독일은 우편법 제28조는, 우편사업(서신이나 20kg 이내의 소포의 배달 등)에서 지배적 지위에 있는 면허사업자로 하여금 자신이 보유한 모든 송달수단에 대해 다른 우편사업자로부터 그 제공을 요구받은 경우, 그것이 경제적으로 합리적인 신청인 한, 당해 신청에 따라야 할 의무를 부과하고 있으며, 실제 Deutsche Post AG의 우편네트워크가 경쟁업자에게 개방된 바 있다. 즉 신규진입자 가운데 자사에서 취급한 우편물을

독일포스트의 구분센터(sorting center)에서 발송하는 작업과, Deutsche Post의 구분센터에 있는 사서함으로 배달된 우편물을 배달하는 작업의 면허를 보유한 사업자는 각각 Deutsche Post의 우편네트워크를 이용하여 사업을 영위할 수 있다. 영국의 Royal Mail(영국우정공사)도 경쟁업자에 대해 네트워크를 개방하고 있는데 특이한 것은, Royal Mail이 자신의 우편네트워크에 접속하는 경쟁업자를 차별취급하는 것이 법으로 금지시키고 있다는 점이다. 이에 따라 Royal Mail은 2005년 9월 공표된 접속조건²³⁾에 따라, Royal Mail의 메일센터에 들어온 우편물을 경쟁업자와의 접속협정에 의해 우편번호마다 구분하여 유료로 발송지까지 배달하고 있다.²⁴⁾

한편 우편네트워크를 경쟁업자에게 개방하여 공동이용토록 하기 위해서는 수집과 운송, 배달의 각 단계마다, 정부독점 사업자(우정사업본부)가 스스로의 비용으로서 산출한 금액과 동일한 비용부담으로 경쟁업자가 당해 서비스를 받을 수 있는 구조를 수립하는 것이 필요하다.²⁵⁾ 이를 통해, 독점영역에서 범위의 경제를 전유하는 사업자의 이익을 다른 경쟁업자에게도 균등하게 공유하는 것이 가능해진다. 예를 들면, 택배사업자가 발송인의 화물을 주소지의 우체국에서 탁송하여 우편네트워크를 이용하여 수취인 주소지의 우체국에 까지 운송한 후 다시 수취인 주소지 우체국에서 일정한 접속료를 지불하고 화물을 인수하여, 수신처까지 배달해주는 시스템을 생각할 수 있다. 통신산업에서 필수설비를 보유한 사업자로 하여금 자신의 설비를 개방하여 접속해 주도록 하는 것과 유사한 구조라 할 수 있다. 주지하듯이 통신산

23) Royal Mail 공표자료 「Condition 9 Access Agreement」(2005년 9월 23일 공표).

24) 이 접속조건은 같은 중량의 서장이라면, 우편번호마다 구분하는 수가 많을수록 저렴하게 책정된다. 예를 들면 2006년 4월 이후에는 60g까지의 서신이라면 약 120개의 우편번호 지역구분으로 나누면 13.89펜스, 약 1,400개 있는 배달국베이스의 우편번호별로 나눈 경우는 13.40펜스, 더욱 상세하게 구분한 경우에는 (약 80,000개) 11.97펜스가 부과된다.

25) 公正取引委員会, 郵政民営化関連法律の施行に伴う郵便事業と競争政策上の問題点について 一独占領域を用いた反競争的行為への対応一, 平成 18年 7月, 23頁.

업에서는 시장지배적사업자로 하여금 소유하고 있는 전기통신설비에 의 접속조건(접속요금을 포함)을 정한 「접속약관」의 작성의무를 부과하고 접속요금의 산정에 있어서는 기능마다의 원가를 산출하기 위한 「접속료 규칙」을 정하도록 함으로써 시장지배적 사업자의 계열회사와 경쟁업자가 같은 조건으로 거래할 수 있도록 하고 있다. 마찬가지로, 우편사업에서도 일종의 「접속약관」의 작성의무를 부과하는 방안도 모색해 볼 수 있다.

(2) 유보영역(reserved area)의 재조정

산업정책에 따라 경쟁이 제한되는 유보영역의 범위를 명확히 정하되, 단계적으로 자유화의 범위를 확대하는 것으로 방향을 설정할 필요가 있다. 가급적 민간사업자의 진입을 차단하는 새로운 유보영역은 창설하지 않는 것이 바람직하다. 가령 중량 등을 기본으로 하는 유보영역을 설정하는 경우라도, 경쟁정책의 관점에서는 유보영역을 단계적으로 축소하고, 장래에는 전면적으로 자유화할 필요가 있으며, 그 구체적인 추진계획도 명시되어야 한다. 또한 유보영역의 범위는, 보편적 의무 의무의 제공에 필요한 비용을 담보하기 위해 불가피한 범위로 한정되어야 한다. 이를 위해서는 신서와 비신서와 같은 애매한 구분 보다는 비용에 따른 수익을 중량구분 등으로 명확하게 산정하여 유보영역을 설정할 필요가 있다.

이와 관련하여 EU의 조치를 살펴보자. 우선 우편분야의 자유화를 목표로 하고 있는 EU에서는 1997년의 ‘공동체우편서비스의 발전 및 서비스품질의 개선을 위한 공통규칙에 관한 유럽협의회 및 이사회의 지침’(EU Directive)에서, 우편분야의 자유화를 진행하기 위한 조건으로서 EU 회원국의 우편분야에서의 일정수준의 보편적 의무의 확보와 그것을 위한 일정중량·요금 이내(중량 350g미만으로서 기본서장요금의 5배 미만)에서의 유보영역의 설정을 인정하는 한편 이 후 수차례

의 EU지침에 의해 유보영역의 범위는 축소되어 있다. 현재는, 중량 50g 미만으로서 기본서장요금의 2.5배 미만이 유보영역의 범위로 설정되어 있다. 이와 더불어 EU 지침은 장기적으로는 유보영역의 철폐를 목표로 하고 있는데, 이미 영국은 2006년 1월부터 유보영역이 철폐되었으며, 독일도 2007년 말부터는 폐지할 예정이다.

2. 경쟁도입에 따른 시장질서왜곡 가능성 및 적용법규 분석

(1) 경쟁사업자에 대한 사업활동방해의 가능성 및 적용법규

신규사업자가 실질적으로 우편시장에 진입할 수 있는 수준까지 진입규제가 완화된다면, 정부독점 사업자가 보유한 범위의 경제의 전유라는 문제도 상당부분 해소될 수 있음은 전술한 바와 같다. 이런 조건이 갖추어 질 때 비로소 우편시장의 신규진입자와의 사이에 실질적 경쟁관계가 형성되는데, 문제는 당분간 전국적 우편네트워크를 보유한 정부사업자(우정사업본부)가 시장지배적 지위를 보유하는 것이 불가피하다는 점이다. 우편시장에는 네트워크 외부성이 커서 신규진입자가 단기간에 시장점유율을 제고하기가 용이치 않을 것으로 전망되며, 이 점은 이미 EU의 주요회원국들 사이에서 현실화되고 있다.²⁶⁾

그 결과 시장지배적 지위를 갖게 되는 기간 동안 그 지위를 남용하여 이용자에 대해 역무제공을 하면서 경쟁업자와 거래하지 않는 것을 조건으로 하거나 경쟁업자와 거래했다는 이유로 이용자와의 거래를 부당하게 거절하는 등의 행위가 발생할 가능성이 있다. 이런 행위가 시장에서의 경쟁질서를 해칠 우려가 있다면 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하, ‘독점규제법’)에 규정된 시장지배적 지위남용행위 가운데 사업활동방해행위(동법 제3조의2 제1항 3호)에 해당할 수 있다.

26) 예를 들어, 우편네트워크를 개방한 영국과 독일의 경우, 신규진입자의 시장점유율은 여전히 낮은 수준이어서 영국이 1%, 독일이 7% 정도에 그치고 있다.

우편네트워크 개방시에도 유사한 문제가 발생할 수 있다. 우편네트워크의 개방의 실효성을 확보하기 위해서는 네트워크를 보유한 기존의 역무제공자와 경쟁업자간의 공정한 경쟁환경이 조성되어야 하는바, 네트워크 개방을 위해 접속이 이루어지더라도 경쟁관계에 있는 사업자와의 접속을 부당하게 거절하거나 다른 사업자를 차별적으로 취급하는 등의 행위가 발생할 경우에는 역시 독점규제법 위반에 해당할 수 있다. 구체적인 적용법규로는 시장지배적 지위남용행위 유형 가운데 사업활동방해금지 규정이 가장 직접적인 관련성을 가질 것으로 보이며, 지배적 지위를 입증하기 곤란한 경우나 행위유형의 적합성에 따라서는 불공정거래행위 유형 가운데 거래거절이나 거래조건의 차별취급 규정(법 제23조 제1항 1호 전단 및 후단)이 적용될 여지도 있다.

(2) 부당염매(약탈적 가격책정) 행위의 가능성 및 적용법규

우편산업 가운데 경쟁이 가능한 부문에서는 기존사업자에 의한 선별적 요금인하, 끼워팔기, 결합판매 등 여러 경쟁제한적 행위들이 나타날 수 있다. 특히 선별적 요금인하는 독점적 영업부문에서 초과획득한 이득을 경쟁영역에서의 저가정책으로 인한 손실을 보전하는데 사용하는, 이른바 반경쟁적 교차보조(anti-competitive cross subsidisation)²⁷⁾나 경쟁자를 시장에서 배제시키기 위한 부당염매 내지 약탈적 가격책정(predatory pricing)행위와 유사한 결과를 초래할 수 있다.

이 가운데 부당염매에 있어서는 어느 정도면 염매로 볼 수 있는지가 위법성판단의 관건이 되는데 우편요금에 관해서도 비용-가격 구조와 관련한 논의들이 전개되어 왔다. 우선 EU 경쟁법의 적용사례로는, 2001년의 Deutsche Post AG(이하, 'Deutsche Post')사건²⁸⁾을 들 수 있으

27) 대개는 경쟁적 서비스에 대한 가격수준을 장기평균증분원가(longrun average incremental cost) 보다 낮게 설정하는 방식을 통해 교차보조를 하게 된다.

28) 유럽위원회(European Commission)에 의해 2001년 3월 20일 결정되었다, [2001] OJL

며, 유보영역을 가지는 Deutsche Post가 유보영역을 활용하여 경쟁분야인 소포서비스부문에서 원가를 하회하는 요금으로 제공한 행위에 대해, 경쟁사업자를 배제하는 효과가 있었다는 이유로 EC조약 제82조에 의한 ‘시장지배적 사업자에 의한 약탈적 가격행위’에 해당한다고 본 사례가 있다.

Deutsche Post의 경우에는, 원가이하판매의 기준을 종래까지의 평균 가변비용을 이용하는 방식이 아니라, 증분비용에 기초하는 분석을 실시하는 것에 의해 판정이 이루어지고 있다. 즉 경쟁분야에 증분비용 방식²⁹⁾, 독점영역에 Stand-Alone-Cost 방식³⁰⁾을 적용하는 방식을 채용하고 있다. 이 유럽위원회 결정에 대해서는, 비판의 목소리도 없지 않았다. 유럽위원회는 증분비용방식으로 산정한 비용을 기준으로 하여 약탈적 가격설정 판단을 실시하고 있지만, 실제로 신규진입자가 진입하는 경우에는 Stand-Alone-Cost에 상당하는 비용을 필요로 하기 때문에 경쟁조건이 동일해지지 않는 문제가 있다는 것이다.³¹⁾

125/27. 본건에서 Deutsche Post는 유럽위원회(European Commission)와의 사이에서 비즈니스용 소포서비스의 자회사를 설립하고 영업수지 등에 대해 이후 3년간 유럽 위원회에 보고할 것을 조건으로 사건종료에 합의하였다.

29) 독점영역의 사업을 실시하는 경우의 비용을 Stand-Alone-Cost 방식으로 산정하고, 잔여 비용을 경쟁분야의 사업을 실시하는 경우의 비용으로 하는 방법을 말한다. 경쟁분야의 사업을 실시하지 않는 경우에 불필요해지는 비용을 제외하고 남은 부분이 독점영역의 사업을 실시하는 경우에 필요한 Stand-Alone-Cost가 된다.

30) 경쟁분야의 사업을 실시하는 경우의 비용을 Stand-Alone-Cost 방식으로 산정하고, 잔여 비용을 독점영역의 사업을 실시하는 경우의 비용으로 하는 방법을 말한다. 만약 독점영역의 사업을 실시하지 않는 경우에 불필요해지는 비용을 제외한 부분이 경쟁분야의 사업을 실시하는 경우의 Stand-Alone-Cost가 된다. Stand-Alone-Cost방식을 채용하고 독점영역에 증분비용을 적용함으로써 공통비용 중 독점영역의 비용으로서 계상되어 있던 부분을 경쟁분야의 비용으로 전환할 수 있게 되며, 이를 통해 독점영역의 사업 채산성 향상에 기여할 수 있다. 아울러 비용삭감효과가 큰 경우에는 우편요금의 인하라는 형태로 소비자에게 이익이 환원될 수도 있다.

31) 유럽위원회가 공표한 배타형 남용행위에 대한 조약 제82조의 적용에 관한 Discussion Paper에서는, 규모의 경제성을 가지는 등 경쟁업자가 대응할 수 없는 지위를 보유한 시장지배적 사업자는 평균총비용을 상회하는 가격설정에 의해 소비자에게 실질적인 손해를 미치는 경우에 약탈적 가격설정이 될 가능성이 있다고 보고 있다.

우리 독점규제법상 부당염매에 해당하는지 여부의 판단에 있어서도, 원가이하로 계속해서 서비스제공을 실시함으로써 인해 경쟁사업자의 사업활동을 배제시킬 우려가 있는지가 위법성 판단의 관건이다. 그런데 복수의 사업을 운영하는 사업자에 대해서는 공통비용이 존재하기 때문에, 각 사업분야에서 제공하는 재화 및 용역의 원가는 공통비용을 어떻게 배분할 것인지에 따라 결정된다. 특히 네트워크산업의 경우는 공통비용이 큰 비중을 차지하기 때문에 비용배분율에 많은 영향을 받게 된다. 통상의 사업에 의해 범위의 경제를 활용함으로써 경쟁상 우위에 서는 것은 정당한 사업활동전략으로 평가받게 된다. 문제는 만일 독점영역을 가지는 사업자가 독점영역에서 전유하고 있는 범위의 경제를 활용하여 경쟁분야에서 사업활동을 전개할 경우에는 경쟁사업자가 동일한 전략을 구사하여 대응하는 것이 불가능해진다는 점에 있다. 특히 범위의 경제가 큰 경우에는 경쟁사업자가 효율적 사업전략을 다양하게 모색해도 결국은 시장에서 퇴출되게 되는 결과가 초래되곤 한다.

이처럼 독점영역을 보유하고 있는 사업자가 범위의 경제를 활용하여 경쟁분야에서 사업활동을 수행하는 경우에 부당염매에 해당하는지 여부의 판단은 Stand-Alone-Cost 방식으로 원가 판단을 하는 방안이 비교적 적절한 방안이 될 수 있다.³²⁾ 예를 들어, 특정 사업자가 점유율이 낮은 사업분야에서 원가이하판매를 실시한 경우에는, 당해분야의 경쟁에 미치는 영향이 미미하며 경쟁사업자가 시장에서 배제될 여지도 크지 않기 때문에 위법하다는 평가를 받을 가능성은 적다. 반면에 독점영역을 가지고 있는 사업자가 경쟁분야에서의 요금설정을 경쟁사업자와 동등조건을 도모하는데 필요한 Stand-Alone-Cost 방식을 적용하지 않고, 이에 현저히 하회하는 수준으로 산정하는 경우에는 가격측면의 우위를 토대로 점유율을 제고시키고 경쟁사업자를 시장에서 배제시킬

32) 일본 공정거래위원회는 이 방식을 가장 합리적인 것으로 보고 있다. 公正取引委員会, 前掲 報告書, 29頁.

가능성이 크다. 특히, 오랜 기간 동안 공적서비스기관으로서 이미 높은 신용도를 확보한데다 공급여력도 충분이 있는 반면, 경쟁자들은 제공하는 상품과 서비스의 성질상 차별화를 도모하는 것이 쉽지 않아서 특별한 기술적 우위가 존재하지 않는다면, 염매수준의 가격경쟁을 견디기는 매우 어려울 것이다. 따라서 독점영역을 보유한 사업자의 반경쟁적 요금인하로 인해 경쟁업자의 사업활동을 곤란하게 할 우려가 있는 경우에는 부당염매금지 규정의 적절한 활용이 필요하다.

(3) 반경쟁적 교차보조의 가능성 및 적용법규

영리극대화를 목적으로 하지 않는 공기업에 있어서 반경쟁적 교차보조의 개연성은 더욱 높은 것으로 나타난다.³³⁾ 또한 민영화 추진과정에서 일본의 경우와 같이 지주회사 방식을 채택할 경우 교차보조에 대한 우려가 특히 커진다.³⁴⁾ 이 같은 반경쟁적 교차보조를 적발해 내기 위해서는 우편산업내의 경쟁영역과 유보영역(reserved area)의 회계를 분리하는 방안을 생각해 볼 수 있다.³⁵⁾ 이미 EU지령에서는, 내부상호보조 방지를 위해 유보영역과 경쟁영역간의 회계분리 원칙을 선언하고 있으며, 이 지령에 따라 EU각국 각각의 우편법 등에서 회계분리를 정하고 있는데, 독일 우편법 제10조가 그에 해당한다.

다만 회계를 위해서는 우편역무제공에 소요되는 정확한 비용정보가 요구되는데 이를 얻기가 쉽지 않다는 점이 문제이다. 이 때문에 단순히 회계를 분리하는 것 보다는 보다 근본적이고 구조적인 수단, 가령 급부제공 주체의 민영화나 잔존하는 유보영역을 제거하는 방식의 시장화, 또는 수평적, 수직적 분리 등이 오히려 효과적일 수 있다는 주

33) OECD Policy Brief, Promoting competition in the postal sector, OECD Observer, 2001.02, p.7.

34) 문성철, “일본우정공사의 민영화와 공정경쟁 이슈”, 우정정보 67, 정보통신정책연구원, 2006.12, 106면.

35) 이때의 회계방식으로는 소위 ‘완전배부원가(fully distributed cost)’라는 회계기법이 활용되기도 하며, EU 우편지침(Postal Directive)에서 채용되어 있다.

장도 제기된다.³⁶⁾ 여기서 수평적 분리(horizontal separation)는 기존의 우편사업자가 빠른(혹은 속달)우편이나 소포배송과 같은 경쟁영역에서 더 이상 서비스를 제공하지 못하도록 하는 조치를, 수직적 분리(vertical separation)는 우편의 전과정 가운데 자연독점성이 있는 배달 부문과 경쟁존립가능한 수집, 분류, 운송부문을 분리시키는 방안을 의미한다.

3. 시장화 시대의 보편적 우편역무 유지방안

(1) 경쟁시스템과 보편적 우편역무의 상관관계

국내우편요금은 통상 거리에 관계없이 단일요금으로 책정되는 경우가 많다. 즉 단거리나 도시지역 우편역무제공에는 비용이 많이 소요되지 않지만, 원거리나 벽지에 대한 우편배달비용은 가격수준을 훨씬 상회함에도 불구하고 비용구조를 반영하여 가격을 책정하지 않는다. 물론 이는 전술한 바와 같이 우편이 가지는 보편적 역무로서의 성격을 감안한 결과인데, 독점적 사업자는 격오지에 대한 역무제공과정에서 발생하는 영업손실을 대도시지역의 기업 우편서비스의 이익을 가지고 보전하는 이른바 매출지역간의 교차보조(cross-subsidies)를 통해 문제를 해결하고 있다.³⁷⁾ 이런 문제를 우편사업자 내부에서 해결할 수 있다는 것은 당해 사업자가 독점적 지위에 있을 것을 전제로 한다.

그런데 이런 가격구조 상황에서 신규진입을 통한 경쟁이 도입된다면, 신규진입한 민간사업자는 돈이 되는 대도시지역에만 비교적 저렴한 가격으로 우편서비스를 제공하려할 것이고 비용을 훨씬 상회하는 가격을 설정했던 종전의 사업자는 가격경쟁력을 상실하여 도시지역

36) OECD Policy Brief, Promoting competition in the postal sector, p.7.

37) 우리나라의 경우 우편사업자가 보편적 역무를 제공하기 위해 연간 부담하는 비용은 1,500억원 안팎인 것으로 알려진다. 최중범 외, 「사업환경 변화에 따른 보편적 서비스 유지방안 연구」, 정보통신정책연구원, 2005, pp.138-140.

우편시장에서 퇴출될 것이다. 그 결과 수익성이 없는 산간오지에서의 우편역무제공 기능만 남게 되어 결국은 보편적 역무제공 전반이 중단되고 만다. 우편산업에 경쟁을 무조건 도입할 수만은 없는 이유이다.

(2) 보편적 역무의 유지를 위한 구체적 방안

보편적 우편역무가 경쟁에 의해 위협을 당하게 될 우려가 있는 경우에 취할 수 있는 방법은 대략 두 가지로서 하나는 배달거리나 지역에 따라 차별적인 요금을 책정하는 방법을 들 수 있다. 예를 들면 도심지역에는 저렴한 가격을, 원거리 우편요금에는 비싼 요금을 설정하는 방안이다.

다른 하나는 보편적 역무 제공사업자가 동서서비스의 제공을 유지하기 위해 필요한 비용부담을 경감하는 방안이다. 이를 위해 주요국에서는 이미 보편적역무기금과 국가로부터의 보조금 및 세금면제 등의 수단이 채용되고 있다.³⁸⁾ 예를 들어, 영국에서는 보편적 역무를 제공하고 있는 Royal Mail에 대해 부가가치세가 면제되어 있는 것 외에, 2003년도부터 3년간에 약 8,000억원의 보조금이 제공되고 있으며, 프랑스도 보조금 및 보편적 역무 기금을 조성중에 있다. 또한, 독일에서는 유보영역의 철폐 후에 대비하여 보편적 역무 기금이 마련되어 있으며, Deutsche Post 이외에도 보편적 역무를 제공하는 사업자라면 동기금의 대상이 될 수 있도록 하고 있다.

한편, 우편산업을 위한 보편적 역무기금을 운용함에 있어서는, 사회공헌 이외의 업무에서 적자가 발생한 경우에, 그 적자분을 보충하는 소위 ‘상쇄형 수입비용방식’을 고려해 볼 수 있다.³⁹⁾ 이는 경쟁도입에

38) 보편적 역무기금은, 유보영역을 설정하는 대신에 사업자로부터의 각출에 의한 기금을 창설하고, 보편적 역무 제공자에게 기금으로부터 일정한 금액을 제공하는 방법이고, 보조금은 세금을 원자로 하여, 보편적 역무 제공자에게 동서서비스의 제공을 유지하기 위해 일정한 금액을 각출하는 것으로서 다소간의 차이가 있다.

39) 公正取引委員会, 郵政民営化関連法律の施行に伴う郵便事業と競争政策上の問題点について 一独占領域を用いた反競争的行為への対応一, 平成 18年 7月, 20~21頁.

따라 역무제공자 내부의 상호보조만으로는 보편적 역무의 유지가 곤란해지는 단계에 이르면, 기금에 의한 외부보조를 가동하여 역무제공 수준을 유지토록 하는 제도로서 우편사업분야에서의 경쟁도입기에 특히 효용이 있을 것으로 생각된다. 아울러 경쟁이 충분히 진전된 단계에서는 필요최소한의 고비용지역에서의 보편적 역무제공을 위한 기금(벤치마크방식)의 도입 등 다양하고 유연한 제도운용방식을 생각해 볼 수 있다.⁴⁰⁾

아울러 일본이 최근 우정사업개혁과정에서 도입한 이른바 ‘공평한 서비스의 제공의무’를 생각해 볼 수 있다. 민간역무제공자들의 일반신서편사업 참가요건으로서 요구되고 있는 공평한 서비스제공의무는 전국 10만개의 우편창구 및 우체통에 넣어지는 우편물에 대해, 원칙 매일 1통부터의 인수 및 3일 이내의 송달의 의무를 이행하라는 것이다. 이런 영업활동에 관한 규제를 통해 민간사업자에 의해서도 일정수준의 보편적 역무제공을 유지하는 일이 가능할 것으로 보인다.

(3) 국가보조를 통한 경쟁질서 저해행위의 방지

한편 보편적 역무의 유지를 위해 국가가 보편적 역무제공 사업자에게 각종의 경제적 보조를 하는 경우, 보조금을 통한 경쟁제한의 역효과가 문제될 수 있다. 이른바 국가보조의 문제인데, 이에 관해서는 EC조약 제87조가 사회적 성격 등을 가지는 것 이외, 특정 기업과 상품을 우대하는 국가보조(State Aid)는 경쟁을 왜곡하는 것으로서 금지된다는 규정을 일찍이 두고 있다. 여기서 국가보조란, 통상의 시장조건에서는 얻을 수 없는 경제적 우위를 의미하며, 대상이 되는 것은 보조금에 한하지 않고, 세제상이나 규제 면에서의 우대조치 등 모든 공적지원조치가 포함된다.

40) 앞의 보고서, 21頁.

이와 관련하여 유럽재판소는 라 포스트사건⁴¹⁾을 통해, 경쟁업자가 활용할 수 없는 우편네트워크 인프라를 경쟁분야에서 싼 값에 이용하는 행위는 국가보조 규제위반에 해당할 수 있다고 판시한 바 있다. 국가보조 규제는 EU에서 주로 행해지는 규제로서, 이를테면 우편사업자 보조가 국가보조로 인해 경쟁을 왜곡하고 또는 왜곡할 우려를 감안하여 그 보조의 영향을 최소화 내지 억제하려는 목적에서 행해지는 일련의 규제를 의미한다.

국가보조 규제의 적용제외 요건으로서 ‘사회적 성격’의 범위에 대해서는, EC조약 87조에서 규정하고 있으며, 이 규정에 따라 유럽재판소가 2003년 7월 독일의 버스운송사업자인 Altmark Trans사에의 보조금 교부에 관해 제시한 4대 조건(Altmark Test)이 그 판단기준으로 활용되고 있다. 즉 i) 보조가 공적의무에 기초하여 명확하게 정의된 사업에 이용되고 있을 것, ii) 보조가 사전에 설정된 객관성 및 투명성을 가지는 지표에 기초하고 있을 것, iii) 보조가 공적의무에 필요한 범위를 초과하지 않을 것, iv) 필요시 되는 보조 수준은 효율적인 사업자의 비용분석을 전제로 하여 결정될 것으로 되어 있다.

우리의 현행법상으로는 EU에서의 국가보조 규제에 상응하는 경쟁규칙은 존재하지 않으나, 국가보조에 의해 특정사업자가 경쟁우위를 점하게 되고 경쟁질서가 왜곡되는 것이 경쟁정책상 바람직하지 않음에는 의문이 없다. 예를 들면, 어떤 사업자가 국가보조를 받고 있는 분야외의 사업분야에서 국가보조에 의해 얻은 자금을 활용하여 현저히 원가를 밀도는 판매에 의해 경쟁업자의 사업활동을 곤란하게 하는 행위, 또는 경쟁업자를 시장에서 배제하는 행위와 신규진입을 저해하는 행위는 부당염매 및 시장지배적 지위남용 행위로서 경쟁사업자배제행위에 해당할 수 있다.

41) 유럽재판소 제1심 2000년 12월 14일 판결(Ufex and Others), [2000] ECR II-4055. 프랑스에서 우편사업을 실시하고 있는 라 포스트가 특급우편사업을 실시하는 자회사 등으로부터의 수탁료를 통상의 시장조건보다도 훨씬 낮은 가격으로 설정했다고 하여, 경쟁업자인 DHL 등으로부터의 제소를 받은 사례이다.

V. 맺으며

우편사업의 시장화의 화두는 우리 현실에서 아직은 요원한 것으로 보이기도 한다. 하지만 이미 우편사업의 시장화를 선도하고 있는 EU는 물론이고, 논란 끝에 우정공사화를 성공시킨 일본의 예에 비추어 보더라도 산업여건이 성숙할 때를 기다리기 이전에 적극적인 규범적 대응방안을 제시하는 것이 우편산업의 안정적 발전 및 그 역무를 이용하는 소비자들의 후생증진을 앞당기는 일이 될 것이라고 생각된다.

이를 위해 단기적으로는 특급우편이나 일부소포에 관하여 현행 우편법 규정과 산업현실과의 정합성을 제고하는 작업이 선행되어야 하며, 중장기적으로는 규모의 경제 내지 자연독점성이 존재하지 않는 것으로 규명된 운송(transportation), 구분(sorting) 부문을 중심으로 진입장벽을 낮추는 시도가 필요할 것으로 본다. 다만, 시장화의 진척에도 불구하고 상당기간은 우편의 보편적 역무로서의 성격이 변질되지 않을 것으로 보이는 만큼, 이를 경쟁도입에 따른 역무제공의 차질을 최소화할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 이를 위해서는 보조금이나 기금 등 재정적 지원책도 효과적일 수 있겠으나, 거리나 지역에 따른 차등요금 책정 등 시장화를 위한 요금규제의 개선을 병행하는 것이 우편사업에의 영향을 최소화하는 방안이 될 것으로 생각된다.

아울러 경쟁도입에 따라 일반 경쟁법으로서 독점규제법 및 집행기관으로서 공정거래위원회의 역할이 새롭게 부여될 것으로 전망되는 만큼, 기존의 독점적 우편역무제공자에 의한 사업활동방해나 부당염매, 끼워팔기, 혹은 반경쟁적 교차보조 행위를 재제하기 위한 현행법 및 입법적 수단을 강구하는 일이 뒤따라야 할 것이다.

주제어 우편역무, 규제산업의 시장화, 규모의 경제, 보편적 역무, 교차보조, 유보영역

Legislative Premises and Subjects for the Marketization of the Postal Industry

Shin, Young - Su*

The marketization and liberalization of the regulated industries are most noticeable phenomena in recent economic environment in Korea. These trends can be easily witnessed in various kinds of regulated industries such as the industry of information and technology, energy, transportation and so forth. However, the tendency of liberalization in the postal sector is comparatively retarded and limited in the postal industry, although the concerns on the liberalization is recently getting greater.

But it is considered that liberalization even in this sector is unavoidable, deregulation will be promoted in the near future. It is mainly because that most developed countries face growing competitive threat from electronic communication, and express or parcel carriers, and begin to perceive the necessity of internal reform and restructuring to improve efficiency and customer responsiveness and to reduce losses.

In these circumstances, this paper tries to find and analyse new roles of the laws regarding the postal service in the era of liberalization with antitrust and regulatory angles. It reviews the current regulatory framework governing the postal sector. In conclusion, the paper suggests to lower barrier to entry and to allow the incumbent to access it's network in order to improve competitive environment.

KEY WORDS Postal Service, Liberalization of Regulated Industries, Economy of Scale, Universal Service, cross subsidization, Reserved Area
--

* Assistant Professor, Changwon National University