

일본 우정사업의 민영화와 공정경쟁 이슈

문 성 철

정보통신정책연구원 경영전략연구실 연구원

그동안 경영형태를 둘러싸고 일본에서 커다란 정치 논쟁을 불러일으켰던 일본 우정민영화법안이 지난해 10월 14일에 일본 국회에서 통과됨에 따라 일본우정 민영화를 위한 구체적인 작업이 본격화되고 있다. 이에 따라 향후 민영화 추진이 일본 및 국제 시장에 미칠 영향에 대한 관심이 고조되고 있다. 민영화를 통해 현재 일본우정공사가 보유하고 있는 막대한 자금이 민간 시장으로 유입됨에 따라 시장경쟁을 활성화 시킬 수 있다는 낙관론이 있는 반면, 거대한 네트워크와 자금력을 가진 공기업의 민영화에 대한 철저한 관리감독이 이루어지지 않는다면 오히려 공정경쟁에 유해할 수도 있다는 반론도 존재한다. 본고는 일본 우정사업 민영화 동향과 함께 일본 우정사업 민영화 과정에서 발생할 수 있는 여러 가지 공정경쟁 이슈들을 소개한다.

I. 서 론

일본우정 민영화의 가장 중요한 목표는 일본우정공사(Japan Post)를 수익성 있는 기업으로 변모시킴과 동시에 다른 민간 섹터들과 동등한 입장에서 경쟁할 수 있는 기반을 만드는 것이다. 현재 일본우정공사는 우편과 보험 부분에서 수익성이 저하되는 어려움을 겪고 있으며, 민영화 과정에서 사업 다각화를 통해 수익성을 개선하고자하는 의지를 표명하고 있다. 이에 따라 민영화를 통해 신설되는 네 개의 운영회사는 전통적인 우정사업 분야에서 벗어나 보다 수익성 있는 신규 시장으로의 진출을 꾀하게 된다. 우편국회사는 2000년 투자신탁법의 개정에 따라 새롭게 투자신탁상품, 부동산 등을 기초로 한 무추얼 펀드 상품 등을 판매할 수 있게 된다. 우편사업회사는 일본ANA항공 등과 조인트벤처를 설립하여 운영함으로써 일본 택배 시장에서의 경쟁력 확보뿐만 아니라 국제 특송 시장으로의 진출 기반 확보를 위해 노력하고 있다. 또한 우편저금회사 및 우편보험회사도 그 사업 영역을 확장하여, 우편저금회사의 경우 주택담보대출 상품판매, 신용카드 업무, 투자신탁 판매 등으로 사업영역을 확대하고 우편보험회사는 기존의 생명보험업

무와 더불어 손해보험업무를 새롭게 수행하게 될 것으로 전망된다.

이처럼 일본우정공사가 전통적인 우정사업 분야에서 벗어나 민간 물류 및 금융시장으로 그 사업 영역을 확대함에 따라, 이러한 확장 전략이 시장에 미칠 영향에 대한 우려가 높아지고 있다. 특히 일본우정공사가 '국제 물류 및 금융시장에서의 경쟁력 확보'를 민영화를 통한 장기적 비전으로 내세움에 따라, 일본우정 민영화 과정에 일본뿐만 아니라 전 세계 민간 기업들의 이목이 모아지고 있다. 2005년 말 기준으로 일본 우정공사가 보유한 자금 규모는 360조 엔에 이르며, 이와 더불어 24,678개의 점포 네트워크와 261,937명의 상근직원을 보유하고 있다. 민영화를 통해 360조 엔에 가까운 거액의 자금이 민간 금융시장으로 유입되고 전국적인 네트워크를 보유한 거대 국영기업이 기업이 민간 물류 시장으로 진입할 경우 민간 업체들은 기회와 동시에 큰 위협을 맞이하게 될 것으로 예상된다. 현재 정부의 많은 지원 및 특혜를 받으며 운영되고 있는 일본 우정사업이 민간 기업들과 공정한 위치에서 경쟁을 할 수 있는 기반이 마련된다면 우정사업 민영화를 통해 시장 경쟁이 활성화 될 것이라는 예측이 가능하다. 일본우정공사가 현재 보유하고 있는 360조에 달하는 막대한 자금이 민간금융시장으로 방출됨에 따라 이 자금을 둘러싼 국내외 금융기관들 사이의 경쟁이 격화될 수 있기 때문이다. 하지만 10년간의 민영화 이행 기간 동안 민영화 관리 감독 기구가 그 역할을 제대로 수행해내지 못할 경우, 오히려 시장의 경쟁상황을 왜곡시키는 역효과를 가져올 수도 있다는 우려도 존재한다. 민영화 과정을 통해 일부의 정부 지원 및 특혜가 사라지거나 줄어들기는 하지만 민영화 이후에도 일본우정은 경쟁자들이 가지지 못한 특혜를 누리게 된다. 더욱이 회사 간, 사업 간에 자금 이전이 가능한 현재의 회계 시스템 하에서는 한 사업 영역에서 발생하는 수익을 타 사업의 시장 경쟁력 확보를 위해 교차보조 할 가능성도 충분히 존재한다. 이러한 반공정경쟁적 요소들은 시장의 경쟁상황을 크게 왜곡시키게 될 것이다.

본고는 일본우정공사의 최근 민영화 동향과 함께 일본우정의 신규시장 진출 동향을 정리하였다. 또한 민영화 과정에서 발생할 수 있는 공정경쟁 유해 요소들을 살펴보고, 이러한 문제점들을 해결하기 위한 방법으로서 국제적인 관리감독 체계 구축의 필요성을 제시하였다.

II. 일본우정 민영화 동향

1. 일본우정 민영화 추진 배경 및 경과

130여 년간 정부의 주요 부처로서 운영되어오던 일본우정이 최근 커다란 변혁기에 직면해 있다. 그동안 경영형태를 둘러싸고 일본에서 커다란 정치 논쟁을 불러일으켰던 우정민영화법안이 지난해 10월 14일에 국회에서 통과됨에 따라 일본우정 민영화를 위한 구체적인 작업이 본격화되고 있다. 통과된 법안에 따라 일본우정공사는 준비단계, 이행단계를 걸쳐 2017년 10월까지 완전 민영화 될 계획이다.

이러한 민영화에 대한 논의는 1997년 일본 행정개혁의 일환으로써 시작되었으며, 긴 시간동안 수많은 정치적 공방을 이끌어냈다. 우정사업의 장기적인 재편 계획이 수립된 이후 일본 우정성은 2001년 1월 총무성 산하의 우정사업청으로 재편되었다. 그 후 민영화를 주장하는 세력과 국영유지를 주장하는 세력 간의 타협안으로서 일본우정공사(Japan Post)가 2003년 4월에 발족하게 되었다. 그 후에도 민영화에 대한 논의는 계속 이어져, 일본우정 민영화에 대한 주요 골자를 담고 있는 6대 법안이 중의원 표결에서 통과되었으나 참의원 부결 및 중의원 해산으로 이어져 민영화가 무산될 위기를 겪는다. 하지만 최종적으로 2005년 9월에 중의원 총선에서 자민당이 압승함으로써 우체국 민영화에 대한 법안을 재 제출하게 되고 이 법안이 국회에서 통과됨으로써 우정사업 민영화가 본격적으로 시작되게 되었다.

우정사업 민영화 사안을 두고 이처럼 긴 시간동안 정치적 공방이 끊이지 않았던 이유는 찬성파가 주장하는 거시 경제적 효과와 반대파가 주장하는 공공성 유지라는 명목의 절충이 쉽지 않기 때문이다.¹⁾ 그리고 그와 더불어 일본 우정사업이 가진 막대한 네트워크와 자금력이 국내·외 민간 금융 및 물류 시장으로 유입될 경우의 파장이 너무나 크기에 민영화 법안의 구체적인 사안들을 결정하기가 쉽지 않았기 때문이다.

1) 민영화 찬성파가 재정규율의 강화, 자금흐름의 효율성 제고, 합리적이고 공정한 경쟁조건의 제고 등의 순기능을 강조하는 반면, 반대파는 노동시장 변화와 보편적서비스(Universal Service) 축소라는 역기능을 강조한다.

2. 우정민영화법안의 주요 골자

최종적으로 통과된 일본 우정민영화법안은 민영화 계획을 총괄적으로 규정하는 우정사업 민영화법, 우체국사업을 기능별로 규정한 우편사업주식회사법, 우편예금 및 간이생명보험관리기구법 등 총 6개의 법안으로 구성되어있으며 주요 내용은 다음과 같다.

〈표 1〉 민영화 이후의 조직 및 역할

회사명	지주회사	운영회사			
	일본우정회사	우편국회사 (창구네트워크 회사)	우편사업회사	우편저금은행	우편보험회사
대표	니시카와 요시푸미 (전 스미토모미즈이 사장)	미정	미정	미정	미정
현재의 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 2007년까지 민영화 준비 수행 	<ul style="list-style-type: none"> • 전국 24,700 점포 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 우편 배달 • 우표 판매 • 보편적 의무 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부보장 저금을 포함한 우편저금 업무 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부보장보험을 포함한 우편생명보험 업무
민영화 이후에 추가될 새로운 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 그룹경영 총괄 • 경영자 선임 • 운영사의 비즈니스 모델 수립 • 우정공사의 직원 및 자산 배분 • 2017년 까지 주식 매각 	<ul style="list-style-type: none"> • 다른 운영회사의 창구업무 수탁(대리점 계약) • 투자신탁과 손해보험 판매 • 포인트 카드 서비스 	<ul style="list-style-type: none"> • 국제물류 및 택배 조인트 벤처 관리 • 베이징에 연구소 설립 	<ul style="list-style-type: none"> • 233개 직영점 운영 • 투자신탁, 주택담보대출 판매 • 신용카드 발행 • 기타 소매대출 	<ul style="list-style-type: none"> • 81개 직영점 운영 • 건강보험 판매
직원 수	4,000명	133,000명	109,000명	12,000명	5,500명
2007년 추정 순이익 ²⁾	-	382억 엔	2,040억 엔	2,289억 엔	-351억 엔

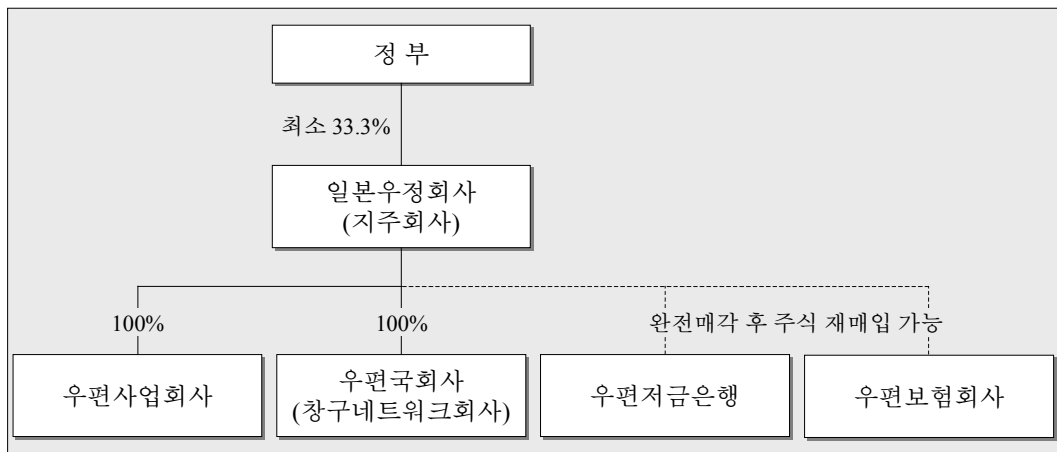
우선, 일본우정공사는 2007년 4월 1일로 해산하고 그 기능을 승계하기 위해 일본우정회사(지

2) 일본우정공사에서 추정된 수치로서, 신규 사업으로의 진입이 불가능하다는 가정 하에 계산되었다.

주회사), 우편사업회사, 우편국회사(창구네트워크회사), 우편저금은행, 우편보험회사를 새롭게 설립하는 조직개편을 단행한다. 일본우정회사는 지주회사로서 네 개의 운영 회사를 총 관리하는 역할을 맡게 된다. 우편국회사는 기존 일본우정공사가 보유한 네트워크 및 창구를 승계하여 관리하게 되며, 우편사업회사는 우편배달 업무 수행 및 국제적인 조인트 벤처회사 관리를 맡게 된다. 우편저금회사와 우편보험회사의 경우, 민간 금융사와 동일한 지위에서 금융 업무를 수행하게 되며, 각각의 사업영역을 확대하여 신규시장으로의 진출을 시도하게 된다. 각 신규 회사의 조직 및 역할 분담은 앞의 <표 1>에 명시된 바와 같다.

둘째로, 정부 및 지주회사, 운영회사간의 지분관계를 새롭게 정립한다. 정부는 최종민영화 이후에도 지주회사의 지분 3분의 1을 초과해 보유하게 되며 지주회사는 우편사업회사, 우편국회사를 100% 자회사로 보유하되, 우편저금은행 및 우편보험회사의 주식은 2017년 3월말까지 전부 민간에게 처분하도록 한다. 하지만 지주회사의 경영 관여를 가능하게 하기 위해 주식의 완전 처분 후 지주회사가 이 주식을 다시 매입하여 경영권을 확보할 수 있게 하였다. [그림 1]은 최종 민영화 단계의 회사별 소유구조를 나타내고 있다.

셋째, 우편저금은행은 은행업법상의 면허를 가지게 되며 우편보험회사는 보험업상의 면허를 가지게 되어 민간 금융기관과 동일한 법을 적용받게 된다. 이로서 우편저금은행과 우편보험회사가 정부로 받아오던 특혜의 일부가 사라지게 되며, 각 회사의 사업영역도 기존에 비해 확대되게 된다.



[그림 1] 민영화 이후의 회사 간 지배구조

넷째, 우편사업회사와 우편국회사는 우체국의 네트워크를 유지하여 현재의 보편적 서비스에 차질이 없도록 한다. 그리고 2조 엔의 기금을 적립하여 보편적 서비스 제공으로 인한 손실을 보전하도록 한다.

3. 단계별 민영화 진행 과정

우정민영화법안에 명시된 바와 같이, 일본 우정사업의 민영화는 준비단계(법률공포~2007. 9), 이행단계(2007. 10~2017. 9), 완료단계(2017. 10~)를 거쳐 단계적으로 진행된다.

첫 번째 민영화 준비단계에서는 민영화를 향한 준비를 신속하게 진행한다. 우선, 법률 공포일 이후 6개월 이내에 지주회사와 금융자회사를 설립하여 운영한다. 또한 원활한 분사화를 도모하기 위해 현재의 계정 구분을 검토하고 우편사업의 초과채무를 해소한 후에 4개 기능별로 계정을 구분한다. 이 단계에서는 우정사업의 업무범위 확대를 위하여 국제물류사업으로의 진출과 투자신탁상품 창구판매 제공 등 신규 사업 분야 진출을 준비한다. 마지막으로 민영화 관리 감독 기구를 설치하여 민영화 진척상황을 종합적으로 검토할 수 있게 한다.

둘째로, 민영화 이행단계에서는 정부가 일본우정공사를 폐지하고, 4개 운영회사, 금융계약승계법인 및 정부가 주식 전액을 보유하는 지주회사를 설립하며 그 시기는 2007년 10월로 예정되어 있다. 우편사업회사 및 우편국회사의 주식은 지주회사가 전액 보유하지만 우편저금회사와 우편보험회사에 대해서는 2017년 9월까지 단계적으로 완전 처분하여 민영화를 실현한다. 또한 정부는 이행 기간 중에 지주회사의 주식 매각을 시작하되 발행한 총 주식 수의 3분의 1이 넘는 주식은 보유한다. 이 기간 중에 일본우정공사에서 근무하던 임직원은 현행 공무원에서 일반인 신분으로 전환된다.

마지막으로, 2017년 이후의 민영화 완료단계에서는 정부가 지주회사의 지분 3분의 1을 초과해 보유하고 지주회사는 우편사업회사, 우편국회사를 100% 자회사로 보유한 형태가 된다. 또한 민영화 완료시점에서는 4개의 운영 회사 간 상호출자를 인정하게 되어 정부에 의한 우편저금은 행과 우편보험회사의 지배가 허용된다. 우정민영화 법안에 명시된 대로 채산성이 낮은 지방 우체국 운영에 따른 손실보전을 위하여 지주회사는 주식매각 이익과 배당수입 일부를 재원으로 보전금을 마련해 지방우체국을 지원할 수 있다.

4. 민영화 관리 감독 체계

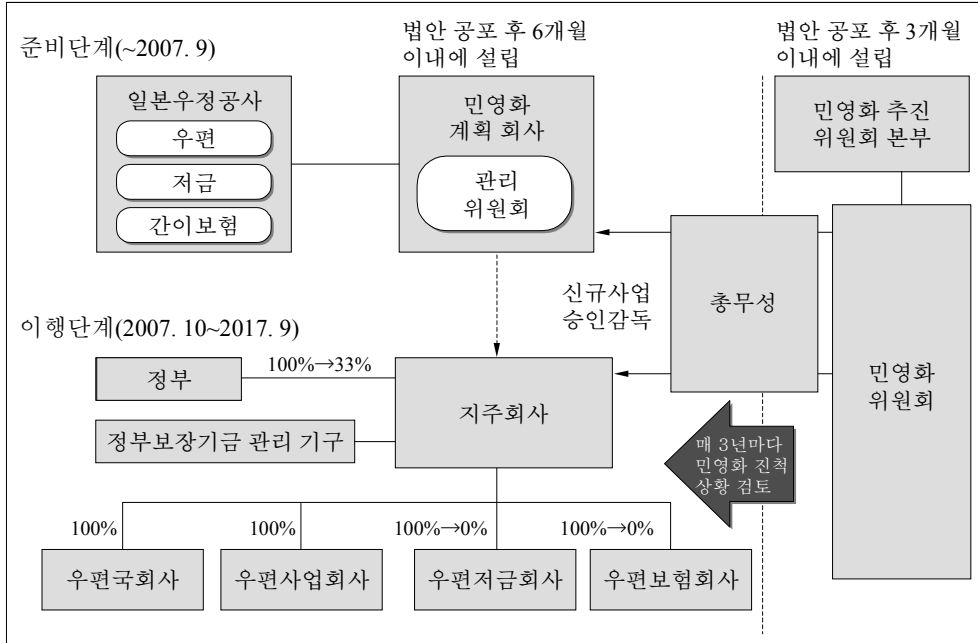
우정민영화법안은 민영화 준비단계에서 민영화 진척상황을 종합적으로 검토, 보고할 수 있는 관리 감독 기구의 설치를 의무화하고 있다. 10년에 걸친 민영화 과정에서 총무성 및 세 개의 위원회는 민영화 과정에 대한 관리 감독을 수행하고 신규 사업 진출 건에 대한 자문 및 승인 기능을 수행한다. 일본 우정사업 민영화에 대한 전반적인 감독을 수행하게 될 4개 기관의 구성 및 역할은 <표 2>에 명시된 바와 같다.

관리감독 기구의 가장 중요한 역할 중 하나는 민간 시장의 경쟁을 저해할 가능성이 있는 신규 사업 진출 건에 대한 검토를 수행하는 것이다.

신규 사업 진출에 대한 계획이 세워지면 그 계획안은 우정민영화위원회에 제일먼저 보고된다. 우정민영화위원회는 신규 사업 진출 건에 대한 검토 후에 승인된 안건에 대해서는 추천서를 총무성으로 보낸다. 총무성에서는 제안서 및 추천서를 검토하고 승인된 안건에 대해서는 추천서를 민영화추진위원회 본부 내에 있는 민영화위원회로 보낸다. 민영화위원회에서의 최종 검토 후에 신규 사업 진출이 가능해진다.

<표 2> 민영화 감독 기구

	우정민영화위원회	총무성	민영화추진위원회 본부	민영화위원회
대표	다나카 나오키 (21세기정책연구소 위원장)	다케나카 헤이조 장관	고이즈미 총리	-
규모	5명	-	모든 각료	-
역할	<ul style="list-style-type: none"> 신규 사업 진출에 대한 내용을 보고받아 의견서 작성 후 총무성에 제출 	<ul style="list-style-type: none"> 신규 사업 진출에 대한 승인 이 승인은 총리 및 민영화 추진위원회에 의해 검토됨 	<ul style="list-style-type: none"> 민영화 과정을 총괄적으로 관리함 	<ul style="list-style-type: none"> 민영화 추진 위원회를 보좌함
보고 체계	<ul style="list-style-type: none"> 총무성에 민간부분에 해가 될 수 있는 신규진출 건에 대한 자문을 제공함 3년마다 민영화 진척상황을 검토함 	<ul style="list-style-type: none"> 우편 민영화 위원회로부터 신규 사업 진출 건에 대한 의견을 보고받음 	<ul style="list-style-type: none"> 민영화 후에 전문가들로 구성된 감독 그룹을 구성하여 민영화 후의 성과를 측정하고 자문할 수 있도록 함 	-
민영화 이후의 역할	2017년 3월 이후 해산	2017년 3월 이후에도 내각에서 활동	2017년 3월 이후 해산	2017년 3월 이후 해산



(그림 2) 민영화 관리 감독 체계

Ⅲ. 일본우정의 신규 사업 동향

일본우정은 현재의 수익성 저하를 해결하기 위한 방안으로서 민영화 과정에서의 신규 시장 진출 확대를 시도하고 있다. 일본우정의 2004년 총 이익은 1.36조 엔으로 2003년 2.46조 엔에서 절반수준으로 감소했다. 2005년 초 일본우정의 발표에 따르면 2004년 전국 우체국의 27퍼센트에 해당하는 5,370개의 우체국이 적자를 기록했으며, 이는 2003년 기준으로 두 배 이상 증가한 숫자이다. 만약 일본우정이 큰 어려움 없이 업무 범위를 확대해 나갈 수 있다면 이러한 수익성 저하 문제가 해결될 수 있을 것이라고 전문가들은 예상하고 있으며, 사업 확장으로 인한 효과가 2016년에 약 6,000억 엔에 이를 것으로 추정하고 있다.

일본우정의 니시카와 요시푸미 사장에 따르면 일본우정은 국내 택배 시장 및 국제 특송 시장으로의 사업 확장을 동시에 시도하고 있으며, 이러한 전략을 통해 일본우정을 수익성 있는 기업으로 변모시킬 수 있을 것이라 기대하고 있다. 일본우정이 사용하고 있는 시장 확장 전략은 이미 독일우정의 민영화 과정에서 그 성과가 입증된 전략이다. 독일우정은 매년 약 20억달러에

달하는 자금을 활용하여 일련의 회사들을 인수함으로써 손쉽게 사업영역을 확장할 수 있었고, 이러한 사업 확장 전략을 통해 수익성 있는 기업으로의 변모를 성공적으로 이루어냈다. 신규시장으로의 진출은 일본우정의 민영화 과정에서의 가장 주요한 전략이 되었으며, 일본우정의 새로운 경영진들은 신규시장 개척을 재정적 부활의 기회로 여기고 있다.

1. 국제 특송 시장 및 관련 국내 물류시장으로의 사업 확장

우정민영화법안의 국회 통과에 따라 일본우정은 2007년 까지 국제 특송 시장 및 관련 국내 택배 시장으로의 사업 확장을 허가받았다. 신규 사업 수행을 위해서는 먼저 우정민영화위원회의 승인을 받은 후에 최종적으로 총무성의 승인을 받아야한다. 또한 새로운 우정민영화법안은 일본우정의 신규시장 진출이 민간섹터의 경쟁자들에게 미칠 수 있는 잠재적 피해에 대한 사항을 고려하여 승인여부를 결정하도록 규정하고 있다.

1) 국제 특송 시장으로의 진출

일본우정은 업무범위 확대의 첫걸음으로써 국제 특송 시장으로의 진출을 시도하고 있다. 현재 UPS, FedEx, DHL, TNT 등 국제 택배 회사가 일본 특송 시장에서 70퍼센트의 시장 점유율을 차지하고 있으며 일본우정이 차지하는 비중은 약 10퍼센트 정도에 불과하다. 더욱이 일본 우편 시장의 규모가 이메일의 발달 등으로 인해 해마다 2퍼센트 정도씩 감소하고 있어, 해외 시장으로의 진출이 절실히 요구되고 있는 실정이다. 따라서 전통적인 일본 우편 사업에서 벗어난 새로운 비즈니스 모델 창출의 필요성이 강조되고 있다.

2) 일본ANA항공과의 조인트벤처 설립

일본우정공사는 이미 일본ANA항공과의 조인트벤처 설립을 통해 국제 특송 시장 진출의 기반을 마련하고 있다. 2006년 2월 1일에 새롭게 설립된 조인트 벤처 회사인 ANA&JP익스프레스(AJV) 설립에 일본우정공사는 33.3%의 지분투자를 시행했다. AVJ는 총 3천만 엔의 자본금이 출자된 회사로서, 일본우정공사와 더불어 일본ANA항공이 51.7%, 니혼쓰운이 10%, MOL (Mitsui O.S.K. Lines)이 5%의 지분을 투자하여 만든 회사이다. 이 합작항공사는 페덱스(FedEX), DHL과 경쟁해 아시아 항공화물시장을 공략하기 위해 설립된 회사로 2008년 10월까지 일본 ANA항공의 보잉 767항공기 3기 등 총 7기의 항공화물기를 확보하고 이를 이용해 국제 특송

서비스를 실시할 예정이다. 이처럼 민간 항공사들과의 제휴를 통해 일본우정은 아시아 태평양 지역에 대한 물류, 화물운송관리, 특송 시장에서 경쟁력 확보를 위한 발판을 마련할 수 있을 것으로 예상된다. 일본우정공사가 일본ANA항공과 맺은 조인트 벤처가 가지는 또 하나의 의미는 일본우정공사가 항공기를 확보할 수 있다는 점이다. 항공기가 없이는 국제 물류 시장으로 진출하려는 비전을 달성하기 어렵다. 항공기의 확보를 통해 보다 넓은 지역으로의 사업 진출이 용이해져 궁극적으로 사업 영역을 유럽 및 북미로 확대시킬 수 있을 것이라는 전망이다.

2. 일본 택배 시장에서의 사업 확장

1) 일본 택배 시장 시장점유율 확대

우정민영화법안이 통과되기 이전부터 일본우정은 일본 택배 시장 진출을 위한 공격적인 전략을 시도하고 있다. 현재의 일본 택배 시장은 아마토운수와 사가와큐빈이 주도하고 있으며 일본우정은 낮은 가격, 밤샘 배달, 세분화된 상품 전략을 기반으로 일본 소포 시장에서의 점유율을 높여가고 있다. 일본우정의 가격정책은 현재 시장에서 점유율 1위를 차지하고 있는 아마토운수를 겨냥한 것이다. 동경 내에서 가장 작은 단위의 소포를 배송할 때, 일본우정의 배송비는 600엔으로 이는 경쟁업체인 아마토운수의 배송비보다 140엔 싼 가격이다. 저가의 가격정책과 더불어 일본우정은 세분화된 상품 전략을 사용하고 있다. 전체 택배를 유팩(Yu-Pack), 냉장유팩(Chilled Yu-Pack), 프루사토(Furusato), 국제프루사토(International Furusato), 책자소포(Booklet parcel)의 다섯 개 상품 군으로 나누어 각각에 맞는 차별화된 운송 전략 및 가격 전략을 사용하고 있다. 유팩(Yu-Pack)은 일본우정의 주력 택배상품으로서 열개 이상의 소포배달에 대한 가격 할인, 수취자 부재 시 재 배송 등의 전략을 사용하여 시장점유율을 늘려가고 있다. 특히 주말을 이용해 레저를 즐기는 고객들이 많아짐에 따라 골프유팩, 스키유팩, 여행가방 운송을 위한 구코유팩, 소형 소포 운송을 위한 익스팩 등으로 상품을 더욱 세분화하여 각각에 차별화된 운송 및 가격 전략을 사용하고 있다. 이러한 공격적 마케팅 전략을 펼친 결과 일본우정의 2005년 소포배달물량은 2억 1,400만 건으로 2004년 대비 18퍼센트가 증가했다.

2) 로슨(Lawson)과의 제휴

일본우정은 새로운 택배 마케팅 전략을 도입하기 위하여 여러 회사들과의 제휴를 맺고 있다.

전략적 제휴의 일환으로, 2003년 11월에 전국적 편의점 체인망인 로손(Lawson)과 제휴를 맺었다. 전국에 8,000개의 점포를 갖고 있는 로손과의 제휴는 택배사업의 거점 확보는 물론 우체국과 편의점의 유기적인 시너지 효과를 염두에 둔 것이다. 하지만 로손은 이미 택배업계 1위인 야마토운수와도 제휴관계에 있는 편의점 체인이기 때문에 일본우정과 협정 체결은 법정공방으로까지 이어졌다. 법원은 일본우정과 로손과의 제휴가 야마토운수에 주는 피해가 직접적이지 않다는 이유로 야마토운수의 손해배상 청구를 기각했다.

3) 아소시아물류기업 인수

총무성은 2005년 9월에 일본우정이 다이마루의 산하에 있는 아소시아물류기업을 인수하는 것을 승인하였다. 이에 따라 2005년 10월에 일본우정은 6억 5천만 엔을 들여 아소시아물류기업의 67.6퍼센트 지분을 인수하였다. 아소시아물류기업 인수를 통해 일본우정은 미쓰코시백화점의 물류를 전담하게 되었으며 타 백화점 물류를 관리할 수 있는 발판을 마련하였다.

4) 미츠코시기업과의 제휴

2006년 1월에 일본우정은 미츠코시기업과 제휴를 맺었다. 이 제휴를 통해 두 기업은 우체국 창구 네트워크와 백화점 선물 서비스의 노하우를 결합해 시너지 효과를 창출하고자 하고 있다. 이러한 제휴의 첫 번째 성과로서 2006년 4월부터 미츠코시의 카탈로그 선물 서비스를 우체국 창구를 통해 가능하도록 하고 있다. 또한 이를 통해 현재 NTT가 주도하고 있는 전보 및 메시지 전달 서비스 시장으로의 진출도 시도하고 있다.

5) 산큐(Sankyu)와의 제휴

일본우정은 2003년 10월에 거대 물류기업회사인 산큐와 제휴를 맺음으로써 일본우정의 유통 서비스를 활용하여 자발적 PC재활용에 따라 발생하는 물류 처리를 지원하게 되었다. 두 회사는 향후 일본과 중국 및 동남아시아를 잇는 물류망을 공동으로 구축할 계획이다.

6) 토부백화점과의 협정

일본우정은 2005년에 일본 토부백화점과의 협정을 통해 토부백화점의 280만 건의 물류 중 200만 건을 배송할 수 있는 권한을 가지게 되었다. 원래는 야마토운수가 맡던 물류를 일본우정이 맡게 되었다는 점에서 그 의미가 크다. 토부백화점 측은 일본우정의 낮은 가격과 서비스가

이러한 협정을 가능하게 한 원인이라고 밝혔다. 또한 아마토운수 대신 일본우정의 서비스를 이 용함으로써 매년 1억 엔 이상의 비용을 절감할 수 있게 되었다고 발표했다.

IV. 공정경쟁 이슈

일본우정 민영화가 시장의 경쟁을 활성화 시킬 것인지, 반대로 시장의 공정경쟁을 저해하게 될 것인지에 대해서는 많은 이견이 존재한다. 일본우정에 의해 오랫동안 독점적 형태로 운영되어오던 사업 분야들이 민간시장에 개방된다는 측면에서는 시장의 경쟁이 활성화 될 것이라는 예상이 가능하다. 하지만 이러한 민영화 과정이 투명하게 처리되지 못하고 일본우정이 불공정한 방법을 사용해 민간시장으로의 진출을 시도하게 된다면 오히려 시장 경쟁을 저해하는 결과를 가져올 수 있을 것이다. 즉, 정부의 혜택 없이 독자적으로 경쟁적 시장에서 사업을 확장해나가고 있는 일본 및 세계시장의 경쟁자들의 위치를 위협하는 결과를 가져오게 되는 것이다. 민영화 찬성론자들은 경쟁을 통해 낮아진 가격으로 소비자들이 혜택을 받을 수 있을 것이라고 주장하고 있지만, 이는 일본우정의 민영화가 충분히 투명하고 공정하게 이루어지는 상황을 가정한 것이다. 이러한 가정이 지켜지지 못할 경우, 시장왜곡이 발생하며 이를 통해 소비자들은 오히려 피해를 보게 되는 결과가 발생할 것이다.

일본우정 민영화 과정에서 공정경쟁 이슈가 강조되는 또 다른 이유는 일본우정의 상업적 민영화가 다른 국영기업 민영화의 본보기가 될 수 있다는 점이다. 만약 일본우정 민영화 과정에서 반공정경쟁적 행위들이 제대로 관리감독 되지 못하고 이를 통해 일본우정이 상업적 성공을 거두게 된다면 다른 정부들 또한 국영기업을 민영화함에 있어 이러한 절차를 모방하게 될 가능성이 있다.

일본우정 민영화 과정에서 고려되어야 할 공정경쟁 이슈들을 정리하면 다음과 같다. 우선, 민영화 과정에서 가장 중요한 문제점으로 지적되고 있는 부분은, 일본우정의 민영화 과정에 대한 관리 감독이 제대로 이루어지지 못할 가능성이 크다는 점이다. 민영화 과정을 총괄적으로 관리 감독하는 기관들이 기존 일본우정공사를 관리하던 정부기관 및 내각 인사들로 구성되어 있기 때문에 반공정경쟁적 행위들을 묵인할 가능성이 존재한다. 더욱이 민영화 이후에도 정부와 지주회사 간 이해관계가 지속되기 때문에 오히려 이러한 반공정적 행위들을 부추길 가능성도 배제할 수 없다. 또 다른 문제점은 새롭게 민영화되는 일본우정이 사업간, 회사 간에 불법적인

교차보조를 할 가능성이 있다는 점이다. 사업간 자금 이전이 가능한 현재의 회계시스템 하에서 일본우정은 타 사업 분야의 자금을 활용하여 손쉽게 신규 사업 분야에서의 경쟁력을 확보할 수 있게 될 것이다. 이와 더불어, 민영화 과정을 통해 일부의 정부 지원 및 특혜가 사라지거나 줄어들기는 하지만 민영화 이후에도 경쟁자들이 가지지 못한 특혜를 일본우정은 계속해서 누리게 된다는 점이 공정경쟁을 저해할 수 있는 요인으로 지적되고 있다.

1. 불공정한 정부특혜 지속

일본우정은 공공성 유지와 안정적 국가 재정 확충을 위한 목적으로 그동안 연간 1조 엔에 달하는 정부 지원 및 각종 특혜를 누리왔다. 민영화를 통하여 이러한 정부의 지원 및 특혜가 일부 사라지거나 그 범위가 줄어들게 된다. 예를 들어, 저금과 보험에 적용되어오던 정부 보장의 특혜가 없어지게 되며 각종 세금감면 혜택들도 민영화와 동시에 없어지게 된다. 하지만 민영화 이후에도 일본우정은 계속해서 다른 경쟁자들이 가지지 못한 특별한 혜택들을 가지게 되고, 이를 통해 상대적인 전략적 우위를 유지할 수 있게 된다.

우선, 민영화를 통해 각종 세금감면 혜택이 없어지긴 하지만, 우편저금회사와 우편보험회사에 대한 면허등록세가 면제되며 일본우정공사로부터 승계된 부동산 및 차량에 대한 취득세가 감면된다. 또한 도로교통법상의 교통법규에 적용을 받지 않는 특혜도 계속해서 이어진다. 따라서 일본우정은 민영화 이후에도 다른 경쟁자들은 서비스를 제공하지 못하는 지역에서 우편물이나 택배를 접수받고 배송할 수 있는 전략적 우위를 유지할 수 있으며 이를 통해 관련 시장에서의 경쟁력을 확보하게 된다. 민영화 이후에도 사라지지 않는 또 다른 특혜는 관세법에 따른 수출입절차의 간소화 혜택이다. 민간 물류 기업들은 수출입상품에 대한 세관통관 절차에 엄청난 비용과 시간을 투자해야 해야 한다. 수입품에 대한 세관통과를 위해서는 개별 상품별로 관세를 계산하여 세관신고를 해야 하며, 세관통과 절차가 끝날 때까지 지정된 창고에 수입품을 보관해야 한다. 또한 이러한 통관절차를 수행하는 수백 명에 직원에게 임금을 지급해야하고 막대한 비용이 소요되는 니혼자동세관처리시스템을 의무적으로 사용해야 한다. 하지만 일본우정의 경우 세관통과에 따른 비용을 지불하지 않으며 전 과정을 관세청이 일괄적으로 빠르게 처리해주는 혜택을 누리고 있다. 일본우정은 이러한 특혜를 통해 서비스 원가를 낮출 수 있는 전략적 우위를 유지하게 된다. 더욱이 9.11 테러 이후로 수입물품에 대한 안전대책이 강화됨에 따라 민간기업과 일본

우정간의 세관통과 비용 차이는 더욱 심해지고 있다. 국토교통성의 관리를 받는 민간 기업들의 경우 9/11 안전대책 강화에 따라 추가적으로 더 많은 비용과 시간을 통관철차에 소요해야하는 반면, 총무성의 관리를 받는 일본우정은 이러한 대책에 아무런 영향을 받지 않는다.

금융사업에서도 일본우정에 대한 정부 특혜의 영향은 지속될 것으로 보인다. 민영화에 따라 우편저금과 간이보험에 대한 정부보장이 폐지되기는 했으나, 일본우정은 과거 우편저금에 예치된 예금으로부터 매년 상당한 액수의 이자수익을 얻게 된다. 과거 우편저금에 예치된 예금들은 새롭게 신설되는 정부보장기금 관리 기구에 의해 관리된다. 이 예금은 정부의 재정투융자 프로그램의 일부분으로서 십년만기 국채에 투자된 것과 동일시되기 때문에 시중금리에 비해 0.2퍼센트의 이자 혜택을 받는다. 또한 민간금융회사들이 전 회계 연도 잔고 기준으로 매년 0.084퍼센트의 예금보험금을 예금보험공사에 납입해야하는 것과 반대로 일본우정이 보유한 과거 우편저금에 대해서는 이러한 보험료를 납입할 필요가 없다.

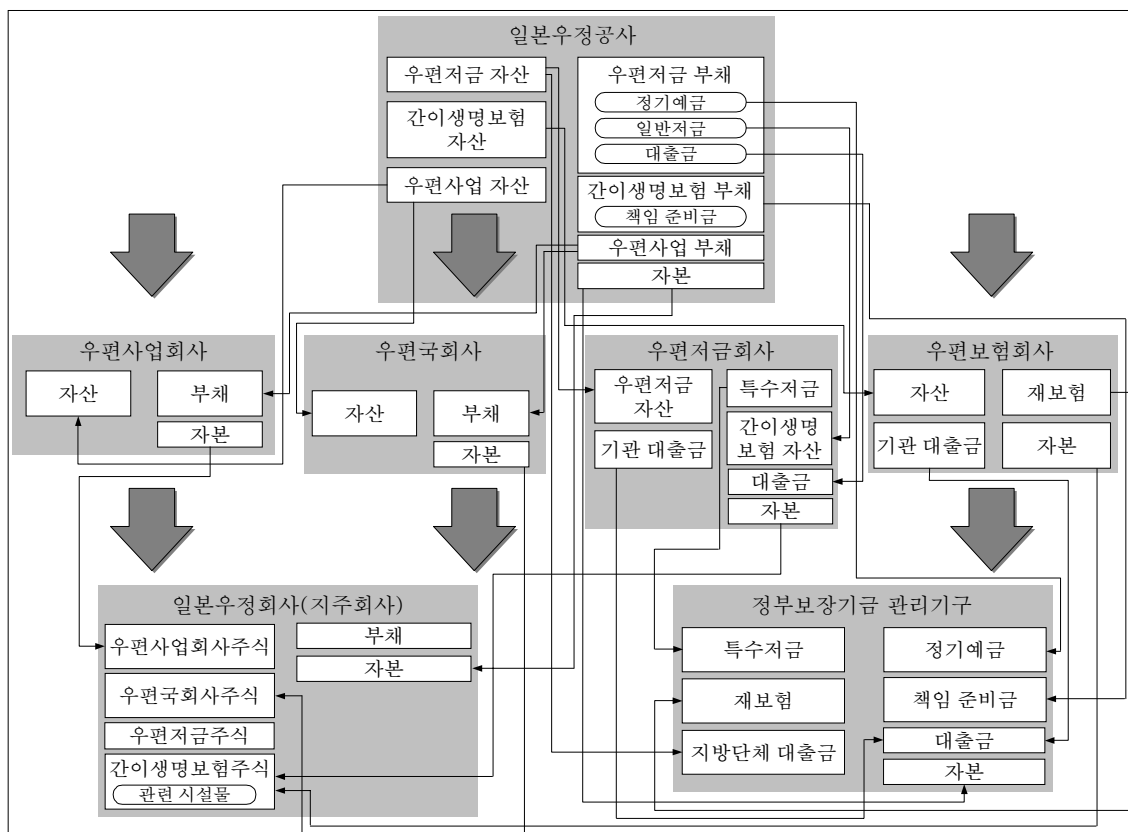
2. 일본 우편시장에서의 독점적 지위 지속

오랫동안 독점적으로 운영되었던 일본 우편사업도 민영화를 계기로 큰 개혁을 맞이하게 된다. 수익성 확보 보다는 공공성 유지라는 측면이 강조되었던 과거와는 다르게 민영화 이후에는 새로운 경영진 영입과 구조개혁을 통해 수익성 있는 사업으로의 전환이 시도될 것이다. 더욱이 민영화 이후에도 일본 우편사업은 일본우정에 의해 독점적으로 운영될 가능성이 크기 때문에 전문가들은 일본우정이 독점적 지위를 이용하여 막대한 수익을 창출할 수 있을 것이라 예상하고 있다. 민영화에 따라 우편사업이 민간에게 개방되기는 하지만, 현재 일본 우편사업의 진입장벽이 너무 높아 민간 기업들이 쉽게 우편사업으로 진출할 수 없을 것이라는 것이 지배적인 생각이다. 우선, 정부가 정한 우편서비스 영역 및 상품에 대한 정의가 매우 모호하여 민간 기업이 이 영역으로 진출할 경우, 자칫 막대한 과태료를 부담하게 될 가능성이 있다. 또한 앞에서 살펴본 바와 같이 일본우정은 도로교통법에 적용을 받지 않아 경쟁자들이 서비스를 제공할 수 없는 곳에서도 우편물을 수취, 배달할 수 있는 전략적 우위를 가진다. 이러한 요소들은 신규사업자의 진출을 막는 장벽이 되어 새롭게 신설되는 우편사업회사는 일본 우편사업에서 계속적으로 독점적 지위를 유지하게 될 것이다. 또한 세계에서 가장 높은 수준의 우편 서비스 요금을 책정하고 있는 일본우정으로서 적절한 구조개혁만 단행된다면 쉽게 막대한 이윤을 창출할 수 있을 것

이라 예상되고 있다. 민영화가 이루어짐에도 불구하고 일본 우편시장이 독점적으로 운영됨으로써 소비자들은 보다 저렴한 우편 서비스를 이용할 수 있는 기회를 박탈당하게 된다.

3. 교차보조를 통한 신규시장진출 기반 확대

일본우정이 일본 우편시장을 독점적으로 운영하는 데에 따른 더 큰 문제는, 일본 우편시장에서 창출된 이윤을 다른 사업 분야 및 신규 사업에 교차보조 할 가능성이 있다는 것이다. 일본 시장에서 창출된 이윤을 다른 사업 영역에 지속적으로 투자하는 것은 명백한 불공정 행위이다. 사업 확장에는 자금력이 가장 중요한 요소이기 때문에 사업 확장 시에 사용된 자금의 출처를 투명하게 관리 감독할 필요성이 있다.



(그림 3) 민영화에 따른 자산 재배치

민영화에 따라 새롭게 설립되는 지주회사는 일본우정의 신규사업진출을 위한 자금유통의 핵심이 될 것으로 보인다. 지주회사는 네 개 운영사의 소유주로서의 위치를 활용하여 각 운영 회사 간, 그리고 조인트 벤처 간에 자금을 이동시킬 가능성이 있다. 실제로 우정민영화법안은 지주회사가 우편국회사 및 우편사업회사의 100%지분을 소유하게 규정해 놓고 있다. 또한 우편저금은행 및 우편보험회사 주식의 경우도 지주회사의 경영 관여를 위하여 주식의 완전 처분 후 지주회사가 이 주식을 다시 매입하여 경영권을 확보할 수 있는 길을 열어놓고 있기 때문에 네 개의 운영사와 지주회사간의 완전 독립적인 자금운용은 기대하기 힘들다. 미국의 생명보험회사들을 비롯한 여러 국제기관들이 이러한 교차보조 가능성에 대한 염려를 표하고 있다.

4. 독일우정공사 민영화를 통한 교훈

만약 일본우정이 민영화 과정을 통해 손쉽게 일본 우편서비스 시장에서의 독점적 지위를 차지하고 여기서 창출된 이윤을 바탕으로 국제 시장으로의 확장을 피하게 된다면, 이는 독일우정 민영화의 전철을 그대로 따르는 것이 된다. 독일우정 또한 민영화 과정에서 이러한 전략을 통해 유럽 및 전 세계로 사업을 확장하는 상업적 성공을 거둔바 있다.

독일우정이 사용했던 전략은 국내 우편시장에서의 이윤 및 부동산 매각을 통한 자금을 이용하여 독일 및 국제 소포 서비스 시장으로 빠르게 확장하는 전략이었다. 독일우정이 국내 우편시장에서 창출한 이윤은 회사 전체 이윤의 50%가 될 정도로 막대했으며, 이 자금을 활용하여 1998년과 1999년 사이에 독일 및 국제 소포 서비스 시장에 125조 달러를 투자하였다.

독일우정이 독일 우편시장에서의 독점적 지위를 통해 소포 서비스 시장을 교차 보조한 사실은 명백했지만 독일정부는 유럽공정경쟁위원회가 민영화된 독일우정(Deutsche Post AG)에 대한 조사를 시행하기 전까지 이러한 사실을 묵인하였다. 유럽공정경쟁위원회의 조사 결과 독일우정이 독일 우편시장에서의 이윤을 불법적으로 소포 서비스 시장에 보조해왔음이 밝혀졌다. 유럽공정위원회는 독일우정에 대해 총 2,400만 달러의 벌금을 부과했으며, 두 사업을 완전 분리시키도록 명령하였다. 또한 조사 과정에서 독일우정이 소포시장에서 경쟁자들을 몰아내기 위해 매우 공격적인 가격정책을 펼쳐온 것이 밝혀졌다. 보편적 서비스 보전을 위해 조성된 5,720 유로를 활용하여 1994년에서 1998년 까지의 기간 동안 이러한 공격적 가격정책을 펼쳤던 것으로 밝혀졌다. 독일우정은 보전금과 함께 그에 따른 이자를 정부에 반환하였다.

독일우정이 민영화 이후 오랫동안 이러한 반공정경쟁적 전략을 사용해 왔음에 불구하고 정부의 제재가 가해지지 않았던 이유는 민영화 이후에도 독일 정부와 독일우정 간의 이해관계가 지속되었기 때문이다. 독일정부가 독일우정에 대해 엄청난 주식을 보유하고 있었기에 독일우정의 사업 확장 및 그에 따른 성공은 독일정부의 입장에서도 달가운 것이었다. 독일우정의 주식을 매각함으로써 독일 정부는 정부재정 적자를 해소할 수 있었기 때문이다.

하지만 이러한 반경쟁적 행위들이 공공연하게 일어남에도 불구하고 국영기업의 민영화 과정을 철저하게 감독할 만한 국제적 수단들은 거의 없는 실정이다.

5. 관리 감독상의 문제점

독일의 사례에서 살펴보았듯이 일본우정이 민영화 과정은 독일우정의 민영화 과정과 매우 흡사한 모습을 보인다. 그리고 철저한 관리 감독 체계가 형성되지 못할 경우 일본우정 또한 반공정경쟁적 전략을 통해 손쉽게 기존 시장 및 신규 시장에서 상업적 성공을 거둘 수 있을 것이라는 예상이 가능해진다. 이러한 반공정경쟁적 행위들이 민간시장에 미치는 악영향이 분명함에도 불구하고 아직까지 일본우정의 민영화 과정을 철저히 관리 감독할만한 체계가 갖추어지지 않은 것이 사실이다. 총무성과 우정민영화위원회 등의 관리 감독 기관들이 존재하기는 하지만, 이러한 기관들이 기존 일본우정공사를 관리하던 정부 기관 및 내각 인사들을 중심으로 조직됨에 따라 철저한 관리감독을 기대하기 어렵다. 또한 민영화 이후에도 정부가 지주회사의 3분의 1이상의 지분을 소유하게 되기 때문에 일본 정부는 일본우정의 수익성 확보를 위한 반공정경쟁적 행위들을 오히려 부추길 가능성도 있다. 만약 일본우정이 수익성 확보를 통해 주식의 가치를 상승시킬 수 있다면 일본정부는 주식의 매각을 통해 손쉽게 재정 적자를 매울 수 있게 되기 때문이다.

실제로 일본우정 민영화 과정에 대한 관리감독상의 허점들이 지적되고 있다. 최근 일본우정과 일본ANA항공의 조인트 벤처 설립을 승인함에 있어서 총무성은 이러한 조인트벤처의 설립이 경쟁관계에 있는 회사들의 이익에 전혀 해를 주지 않을 것이라는 의견을 밝히며 서둘러 승인을 하였다. 하지만 경쟁관계에 있는 회사들이 구체적으로 어떤 회사들인지, 그리고 이들 회사에게 미칠 악영향들이 어떤 것인지에 대한 구체적인 검토는 이루어지지 않았다. 또한 민간 경쟁업체들에게 미칠 악영향을 어떤 방법으로 측정하고 해결할 수 있을지에 대한 방안도 전무한 상태이다. 더욱 큰 문제점은 이러한 조인트벤처 설립에 대한 자금을 어떤 식으로 마련하였는지에 대한

투명한 자료를 제시하지 않고 있다는 점이다. 국제기관들로부터 국내 자금을 해외 투자로 유용하고 있다는 의심을 받지 않을 수 없는 상황이다.

만약 일본정부가 시장공정경쟁을 저해하는 전략들을 부추기거나 관리감독을 소홀히 하게 된다면 이것은 경제적 효율성을 증가시키기보다는 국제 시장의 경쟁상황을 완전히 왜곡시키게 될 것이다. 민영화가 시장경쟁을 촉진시킨다는 일반적인 시각과는 반대로, 시장 경쟁 저해를 막을 수 있는 안전장치 없이는 민영화가 보다 효율적인 시장을 생성하는데 전혀 도움이 되지 못할 것이다. 일본정부는 추진하고 있는 모든 신규 시장 진출 건에 대하여 이러한 전략이 시장에 미칠 영향을 미리 고려해야 한다. 또한 이러한 사항을 검토할 때는 관련 민간기업들의 의견이 반드시 반영되어야 한다. 그리고 검토 결과 그러한 전략이 시장경쟁을 저해할 가능성이 크다면 그 계획은 철회되어야 한다.

6. 공정경쟁 유도를 위한 정책적 수단

일본우정 민영화는 비단 일본 정부 및 일본 경제에만 영향을 미치는 사안이 아니다. 앞에서 살펴보았듯이 일본우정의 민간시장 진출은 세계적으로 큰 파장을 불러일으킬 수 있다. 따라서 일본정부가 일본우정 민영화 과정에 대한 관리감독을 제대로 수행해낼 수 없다면 국제적인 간섭이 불가피하다. 일본 정부와 더불어 일본 우정 민영화 과정을 관리 감독할 수 있는 국제적인 방법들은 다음과 같다.

첫째, 일본우정이 WTO의 서비스교역에 관한 일반협정(GATS)에 따라 우편 및 특송 서비스 시장에서 공정 경쟁적 전략만을 사용할 수 있도록 미국을 포함한 다른 나라들이 일본을 압박하는 방법이 있다.

둘째, 일본의 공정거래위원회(FTC)로 하여금 관리감독의 중추적인 역할을 맡게 하여 국내시장에서의 가격 전략 및 교차보조에 따른 자금흐름을 감시하도록 하는 방법이 있다.

셋째, 일본정부로 하여금 현재 일본우정이 추진하고 있는 공격적이고 반공정경쟁적 전략들이 궁극적으로 일본 국민들 및 국제시장에 큰 피해를 줄 수 있음을 이해하도록 유도하는 방법이 있다.

V. 맺음말

경제학적 관점에서 볼 때, 독점적으로 운영되던 국영기업의 민영화는 분명 시장의 경쟁을 활성화 시키는 긍정적인 효과를 낳는다. 하지만 이러한 효과는 민영화의 과정이 충분히 투명하고 반공정경쟁적 방법들이 사용되지 않는다는 가정 하에 나타나는 것이다. 일본우정이 취하고 있는 민영화 전략들 및 민영화 과정에서 나타나는 관리감독상의 허점들을 살펴볼 때 일본우정이 독일우정의 전철을 그대로 따라가는 것이 아닌가하는 우려가 생긴다. 일본우정의 민영화가 철저한 관리감독 하에서 이행될 때, 본래의 취지대로 일본우정을 수익성 있는 기업으로 변모시킴과 동시에 민간과 동등한 입장에서 경쟁할 수 있는 기반을 조성할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 대외경제연구원, 「일본우정사업 민영화법안 부결의 의미와 향후 전망」, KIEP 세계경제, 2005. 8
- 생명보험협회, 「일본 우체국 민영화 최근 동향」, 해외생보동향 2005년 4호, 2005
- 양석철, 「일본우정공사 사업목표 및 중기경영 계획」, 우정정보 2004 봄, 정보통신정책연구원, 2004
- 이민환, 「우리나라 우체국금융 현황과 민영화 필요성」, 금융분석정보 2003-6호, 예금보험공사 금융분석부, 2003. 4
- 이훈영, 「통신산업 사례에 비추어 본 우체국의 민영화 방향」, 우정정보 2002 겨울, 정보통신정책연구원, 2002
- 주기인, 「중장기 우정사업 경영체제 발전전략에 관한 연구」, 정보통신정책연구원, 2002. 12
- 조철휘, 「M&A로 시장공략 본격화, 시장관도 바꾼다」, 물류신문, 2006. 10
- 한국금융연구원, 「주요국의 금융환경 변화: 유럽 주요국 및 일본의 우정사업 민영화 추진 사례」, 기타보고서 2004-2, 2004
- _____, 「일본, 우정민영화 사업계획 발표」, 주간브리프 국제금융 이슈, 15권 30호, 2006. 7
- _____, 「일본 우정공사의 수익구조와 민영화 방향」, 주간브리프 국제금융 이슈 14권

41호, 2005. 10

Robert B. Cohen, "Policy Challenges and the Privatization of Japan Post", Economic Strategy Institute, 2006. 6