



정부기업¹⁾에 대한 독점금지법 적용면제의 타당성

- 우정사업(Postal Service)의 경우 -

United States Postal Service v. Flamingo Industries etc. 사건

신영수 | 한국법제연구원 부연구위원

I. 머리말

우편 내지 우정사업(postal service)은 국민의 기본적인 통신수단을 전국에 걸쳐 균등한 요금으로 제공하는 사업이면서, 동시에 통신의 비밀보호가 고도로 요청되는 분야이기도 하다. 또한 사업수행을 위해서는 우편물의 인수로부터, 취합, 구분, 수송, 배달 처리과정에 이르기 까지 전국적인 네트워크가 구축되어야 하는데 배달부문에서는 규모의 경제가 존재한다고 여겨져서 민간사업자들이 쉽사리 진입할 수 없는 분야로 인식되어 왔다.²⁾ 어느 나라를 막론하고 우정사업이 국가독점의 형태로 운영되어 온 주된 원인이 여기에 있다고 얘기된다. 하지만 최근 들어 목격되는 정보화와 기술발전으로 인해 종전과 같은 국가독점성의 요소들이 상당히 희석되고 있는 것이 사실이다. 우정사업의 일부에서는 민간사업자의 사업 참여에 의한 시장형성이 시작되었으며 정부와 민간업자간에 치열한 경쟁도 목격할 수 있게 되었다.

하지만 이 과정에서 정부기업의 독점적 지위와 그로 인한 경쟁제한적 행태에 대한 우려도 뒤따르고 있으며, 미국의 경우는 그 같은 폐해를 주장하는 민간경쟁자들 및 이론가들의 목소리가 근래 들어 더욱 커지고 있다. 이 우려는 정부기업이 수행하는 우정사업에 대해 독점금지법을

1) 본고에서는 이해의 편의를 위해 우리 기업에사회제법에 규정하고 있는 소위, 정부부처형 공기업으로서의 정부기업 개념을 사용한다. 따라서 미국의 정부기업통제법(Government Corporation Act of 1945)에 따른 정부기업과는 다른 공기업 형태라고 하겠다. 실제로 정부기업통제법에서 규정하고 있는 정부기업의 유형으로서 전액투자공사(wholly owned Government Corporation) 내지 혼합투자공사(mixed-ownership Government Corporation)의 유형에는 우정사업(Postal Service)은 포함되어 있지 않으며, 별도의 근거법(Postal Reorganization Act)이 적용된다. 이하 상술한다.

2) 井手秀樹, 『規制と競争のネットワーク産業』, 勁草書房, (2004), 141頁.

적용해야 한다는 주장으로 귀결되었다. 그 결과 United States Postal Service(이하, 'USPS')가 설립된 1970년 이래로 이 문제를 미국의 연방법원에서 다룬 사례들이 심심찮게 발생하고 있다. 하지만 하급심 판례를 중심으로 형성된 미국 연방법원들의 입장은 그간 한 곳으로 모아지지 않았던 것으로 보인다.³⁾

본 고에서는 정부기업에 의한 우정사업 수행에 대해 과연 독점금지법을 적용해야 할 것인지에 관해 최근 미국 연방대법원이 내린 판단⁴⁾을 소개하고자 한다.⁵⁾ 지난 2004년 한 해 동안 미국의 독점금지법계 안팎으로 많은 관심과 논쟁을 불러일으킨 바 있는 이 사건에서 연방대법원은 우정사업에 대해 독점금지법의 적용이 면제된다고 판단함으로써, 동법의 인적관할을 가급적 넓게 보려는 최근의 동향과도 배치되는 듯한 다분히 보수적인 시각을 드러냈다. 근래의 우리나라 우정사업의 변천과정이 미국의 우정사업이 걸어왔던 시장화, 경쟁화의 과정과 상당히 닮아 있는 점에서 본 사건을 둘러싼 논쟁이 우리에게 시사하는 바도 적지 않다는 생각이다.⁶⁾

II. 사안의 개요

1. 사실관계

본 건의 당사자는 미국의 연방우정사업을 수행하는 정부기업인 USPS와 민간 우편낭(mail sack) 제조업자인 Flamingo Industries이다.

USPS는 1970년 우정사업재편법(Postal Reorganization Act of 1970; 이하, 'PRA')에 의해 설립된 일종의 공기업으로서 설립 이후 현재까지 미국의 우편업무를 독점적으

3) 정부기업에 대한 독점금지법의 적용이 문제된 하급심 판례로는 Sakamoto v. Duty Free Shoppers, Ltd., 764 F.2d 1285, 1288 (9th Cir. 1985); Sea-Land Service, Inc. v. Alaska Railroad, 659 F.2d 243, 246 (D.C. Cir. 1981), cert. denied, 455 U.S. 919 (1982). Defendant is an instrumentality of the federal government. See Silver v. United States Postal Service, 951 F.2d 1033, 1035 (9th Cir. 1991) 등을 들 수 있다.

4) United States Postal Service, Petitioner v. Flamingo Industries (U.S.A.) Ltd. and Arthur Wah, No. 02-1290 (Feb. 2004).

5) 미국 연방대법원 차원에서 우정사업은 물론 정부기업에 관한 독점금지법의 적용문제를 다룬 사례를 찾기는 쉽지 않다. 가령, United States Postal Service v. Council of Greenburgh Civic Association, 453 U.S. (1981) 판결의 경우 우정사업에 관한 것이지만 주로 언론의 자유의 측면에서 우편함(mail box)의 독점적 운영에 관한 합헌성 여부를 심사한 사건이었다.

6) 우리나라에서도 우정사업(통신사업)은 양곡관리사업이나 조달사업과 함께 기업예산회계법에 따라 정부기업형태로 운영되고 있으며, 최근 일부에서나마 민영화 내지 공사화의 논의가 제기되고 있다.



로 수행해 오고 있다. 다른 유형의 공기업(public enterprise) 내지 공공재기업(public utilities)과 마찬가지로 USPS는 사업의 성격상 공공성이 요구되면서 동시에 일정부분 상업적 영리성을 추구해야 하는 이중적 지위에서 있다. 한편 USPS의 설립근거법인 PRA에서는 우정사업에 대해 공식명의 하에서 소송 당사자가 될 수 있는 권한을 부여하고 있어서⁷⁾, USPS를 상대로 한 각종의 소송 제기가 가능한 지가 문제되었다.

한편, USPS의 소송상대방인 Flamingo Industries는, 연방정부의 우정사업에 이용되는 우편낭을 제작하던 민간사업자로서 오랫동안 USPS와 거래하면서 우편낭 등 우정사업에 필요한 물품을 공급하여 왔다. 그러던 중 USPS가 Flamingo와의 거래를 중단하고, 보다 값싸게 제품을 판매하는 멕시코업체와 우편낭 공급계약을 체결하게 되었다.

그러자 Flamingo측은 USPS를 상대로 셔먼법 위반을 포함한 몇 가지 이유를 들어서 캘리포니아 북부 연방지방법원에 민사소송을 제기하였다. 그 가운데 셔먼법 위반과 관련된 주장은 USPS가 멕시코업체와 담합하여 미국내 우편낭 제조업자를 시장에서 축출하려 했다는 점이었다. Flamingo는 USPS와 계약을 체결한 멕시코업체가 미국연방 안전·품질규정에 미달하는 우편낭을 생산하던 사업자였으며, 그럼에도 불구하고 오로지 저가에 우편낭을 공급받을 목적으로 USPS가 그 같은 결정을 내린 것이라고 주장했다. 그 증거로서 USPS가 업체선정 기준을 변경하여 종전에 폐기되었던 기준으로 환원하는 위장수법을 사용함으로써 자사나 그 밖에 현대적 제품을 생산하는 미국 사업자들이 이를 충족할 수 없도록 했다는 주장을 제기하였다. 나아가 USPS가 계약취소라는 방법을 사용하여 우편낭 공급부족상태를 유발시킨 다음, 이를 빌미로 하여 그간 한 건의 거래실적도 없는 외국업체와 계약을 체결한 것이라고 하였다. 특히 USPS가 우편낭 제조시장의 경쟁을 제한하고 독점을 유발하려 했다는 점을 문제로 지적하였다. 이에 따라 본 사건은 우정사업에 대해 독점금지법을 적용할 수 있는지가 핵심쟁점으로 부각되었다.

2. 법원의 판단

(1) 하급심

우선 연방지방법원은 PRA에 USPS가 “소송을 제기하고 제기 당할 수 있다(sue and be sued)”고 한 구절은 일면 국내법상의 주권자 면책(sovereign immunity)을 포기한다는 것

7) 39 U.S.C. §401(1).

8) 이 같은 취지의 판결로서 *Pereira v. United States Postal Service*, 964 F.2d 873, 876 (9th Cir. 1992) 참조.

으로 해석될 여지가 있지만,⁸⁾ 그렇다고 이를 'USPS가 독점금지법에 따른 책임을 져야 한다'는 의미로 곧장 연결시킬 수는 없다고 하였다. 아울러 USPS가 미국의 연방정부의 산하조직이라는 점도 고려하였다. 이에 따라 독점금지법 적용을 면제시켜야 한다는 피고의 주장은 받아들일 수 있는 것이라고 보고 원고 패소 판결을 내렸다. Flamingo 측은 이에 불복하고 연방 제9항소법원에 항소하였다.

이에 대해 연방 제9항소법원은 1심과 상반되는 해석을 내렸다. 즉 연방의회가 PRA를 통과 시킴으로써 USPS에 대한 주권면제도 박탈된 것으로 보아야 하며, 따라서 USPS는 독점금지법의 책임으로부터 자유로울 수 없다는 것이다. 특히 USPS는 미국의 연방정부나 그 대행기관과 달리 독점금지법의 수범자인 인(person)⁹⁾의 범주에 포함된다고 해석하였다.¹⁰⁾ 단, 이 USPS는 개별사안에서 문제된 행위가 입법자의 요구에 따른 것임을 주장함으로써 적용면제(소위, conduct-based immunity)의 항변을 할 수는 있을 것이라고 판시했다. USPS는 이에 불복하고 2003년, 동 사건을 연방대법원에 상고하였다.

(2) 연방대법원

연방대법원은 우정사업에 대해 독점금지법에 따른 책임을 부과할 수 없다는 최종 판단을 내림으로써 항소법원의 판결을 파기하였다. 연방대법원은 이 같은 결론을 도출하는 과정에서 선판례¹¹⁾를 통해 확립된 2단계의 분석기법을 적용하였다.

첫 번째는, 입법자가 PRA에 '소송을 제기하거나 제기당할 수(sue-and-be-sued)' 있다는 규정¹²⁾을 삽입하면서 우정사업에 대한 모든 주권자 면책까지 포기하려 했던 것인지의 문제이다. 이에 대한 연방대법원의 해석은 일단 긍정적이었다. 즉 우정사업에 대한 적용면제는 포기된 것으로 보아야 하며, 따라서 우정사업은 사법절차를 준수해야 할뿐만 아니라 소송의 당사자가 될 수 있다는 것이다. 하지만 이것만으로는 우정사업에 대한 독점금지법의 관할을 확인하는 것으로 보기에는 미흡하다고 하였다. 연방대법원의 논거는, 어느 특정 법률이 특정 연방행정기관에 적용되도록 하려는 목적에서 제정된 것이 아니라면 동 법에 적용면제에 관한 언급이 없다는 점만을 가지고 곧바로 모든 기관에 대해 법적 책임이 발생한다고 볼 수는 없다는 것이다.

9) 15 U.S.C. §7.

10) 이 같은 해석은 연방정부나 그 대행기관은 독점금지법상의 인(person)에 해당하지 않는다는 United States v. Cooper Corp., 312 U.S. 600 (1941); Sea-Land Serv., Inc. v. Alaska R.R., 659 F.2d 243 (D.C. Cir. 1981), cert. denied, 455 U.S. 919 (1982) 판결을 염두에 둔 것이다. 즉 USPS가 연방정부의 행정수행을 대행하는 기관으로 볼 것인가가 관건인데, 이 부분에서 이후 연방대법원은 항소법원과 다른 견해를 보이고 있다.

11) FDIC v. Meyer, 510 U.S. 471, 484 (1994).

12) 39 U.S.C. §401(1).



두 번째로 분석대상이 된 쟁점은 서면법상의 구체적인 독점금지책의 책임이 우정사업에까지 확장되는가 하는 점이었다. 서면법의 관할권이 우정사업에까지 미치는 것으로 볼 것인지를 판단하기 위해, 연방대법원은 USPS를 연방정부의 행정기관의 한 구성단위로 볼 것인지를 집중적으로 살폈다. 관건은 행정기관의 독립설치와 정부기업간의 차이가 무엇인가 하는 점이었다. 연방대법원의 결론은 법(PRA)이 USPS를 미국 연방정부의 행정기관으로 독립 설치한 것임을 명확히 하고 있는 이상¹³⁾ 이를 정부 외부에 존재하는 기관으로 보기에는 무리가 있다는 것이었다. 그 증거로서 의회가 PRA를 제정하면서 USPS를 독립행정기관이 아닌 정부기업의 형태로 운영할 것을 고려했었다는 사실을 들었다. 덧붙여서 만일 USPS가 순수한 정부기업형태로 설립되었다면 독점금지법의 잠재적 적용대상에서 벗어날 수 없었을 것이라고도 하였다. 결국 의회가 그리 하지 않았기 때문에 USPS는 연방정부의 일부로 보아야 하며 독점금지법에 따른 책임으로부터 면제된다는 것이다.¹⁴⁾ 이에 관한 판시사항은 다음과 같다.

“독점금지법의 목적상, 우정사업은 미국정부로부터 독립한 별개의 인(person)이 아니다. PRA에서 우정사업을 미국연방정부의 행정기관의 독립시설물로 규정한 것은 우정사업이 정부 외부에 존재하는 기관이라는 의미로 보기 어렵다. 이 규정은 오히려 반대로 해석되어야 마땅하다. PRA가 우정사업에 대하여 다른 연방정부 보다 훨씬 높은 수준의 독립성을 부여한 것은 사실이나 여전히 연방정부의 일부로서 존재하고 있는 것이다”.

즉, 이윤극대화가 아닌 다른 목적을 지닌 행정기관인 이상 시장활동을 하더라도 반경쟁적으로 행동하지 않을 것이라는 게 연방대법원의 판단이었다.

그 밖에 연방대법원은 우정사업에 부여된 각종의 권리와 의무사항도 감안하였다. 우정사업에 대해 국가독점이 인정되고 국제우편협약을 체결할 권한 등 민간기업과는 다른 특권을 부여하고 있지만, 반대로 도서산간 지역에 대한 보편적 역무를 제공하고 국가적 정보보호에 관한 의무를 부담하는 만큼 민간기업과 다른 취급이 필요하다는 입장이었다.

이에 따라 연방대법원은 사건을 항소법원으로 파기환송하였다. 연방대법원의 판단에 대해서는, 법적 측면에서는 타당성이 있지만, 경제적, 제도적, 정부조직적 측면의 다각적인 고려가 부족했다는 지적들이 제기되고 있다.

13) 39 U.S.C. §201.

14) 미국 연방정부가 독점금지법의 수범자가 아니라고 본 연방대법원 판례로는 United States v. Cooper Corp., 312 U.S. 600, 604-606 (1941)를 들 수 있다.

III. 쟁점에 관한 비판적 분석

1. 우정사업의 추구 목적과 경쟁제한 가능성

우정사업에 대해 독점금지법을 적용할 수 없다는 시각은 상당부분 우정사업의 목적, 즉 수행 사업의 공공적 성격에 근거하고 있다. 사실 우정사업은 사업목적이나 의무, 권한 등에 있어서 민간기업과는 많은 차이가 있다. 특히 이윤의 극대화를 추구하지 않고 수지균형(break even)을 맞추는 선에서 영리성을 추구한다는 점이 근본적인 차이이다. 이점에서 연방대법원은 'USPS가 이윤극대화를 도모하지 않는 만큼 이윤극대화를 목적으로 하는 사기업에 비해 반경쟁적 영업행태에 대한 관심이 적을 것'이라고 판단하였다. 다만 연방대법원은 기업의 목적과 반경쟁적 성향과의 상호관련에 대해서는 더 이상의 분석을 하지 않았다. 이 부분에서 좀 더 면밀한 법경제적 분석이 이루어졌더라면 오히려 반대의 결론, 즉 이윤극대화가 주목적이 아닌 정부소유기업이 오히려 반경쟁적으로 행동할 가능성이 크다는 결론을 내릴 수도 있었을 것으로 지적된다.¹⁵⁾

그 이유는, 우선 정부기업이 이윤극대화를 도모하지는 않지만 그 외에 다양한 추구를 목적으로 가지고 있기 때문이다. 가령 정부기업은 규모의 극대화라든지, 규모와 이윤의 적절한 조화와 같은 목적을 추구할 수가 있는데, 정부가 고용의 증대를 이유로 정부기업에 이를 요구한다거나 정부기업의 책임자가 공익적 목적이든 사적 동기에서든 조직을 확대하려는 시책을 추진할 때 이런 현상이 나타날 수 있다.¹⁶⁾ 정부기업이 자신을 위해 생산량에 주안점을 두고 사업을 수행할 때에는 생산량 증가로 인한 추가비용에 대해 사기업 보다 별다른 관심을 두지 않을 것이다. 경쟁에 직면하게 되는 활동에서 정부기업은 한계비용 이하로 가격을 인하하고, 상당기간 손실이 발생하더라도 이를 유지할 유인을 갖게 된다. 정부기업이 가격을 낮춰서라도 판매량을 증대시키려고 하기 때문이다. 이러한 사업전략을 펴게 되면 민간 경쟁사업자들은 비용효율성이 더 높더라도 이윤극대화를 추구하기 때문에 결국 시장에서 밀려나는 결과를 빚게 된다.

두 번째로, 설령 정부기업이 원가 이하의 가격책정을 할 수 없도록 규제를 받는 상황에서도

15) 이에 관한 지적들은 David E. M. Sappington and J. Gregory Sidak, "Incentives for Anticompetitive Behavior by Public Enterprises," *The Review of Industrial Organization* 22 (2003): 183-206; and R. Richard Geddes, ed., *Competing with the Government: Anticompetitive Competitive Behavior and Public Enterprises* (Stanford: Hoover Institution Press), 2004. 등에서 찾아볼 수 있다.

16) Rick Geddes, "Opportunities for Anticompetitive Behavior in Postal Services," AEI Postal Reform Paper 3, June 2003.



정부기업이 감행할 수 있는 반경쟁적 행위가 적지 않다는 점이다. Sappington과 Sidak이 지적하고 있는 바와 같이¹⁷⁾, 원가 이하의 가격책정에 대한 금지정책이 유효하다면, 이른바 국영기업(SOE: state-owned enterprise)은 자신의 생산에 대한 한계비용을 낮춰 잡거나 가변비용을 줄이기 위해 고정비용에 대해 과잉투자를 하는 결과가 발생할 수 있다.

또한 경쟁자의 비용을 증대시키거나 경쟁자의 시장퇴출을 유발하는 전략을 구사하는 경향도 정부기업이 민간기업보다 오히려 강할 수 있다. 그 같은 전략이 정부기업의 규모와 범위를 증대시켜주기 때문이다. 이러한 점에 비춰볼 때 우정사업이 정부기업 형태로 운영된다고 해도 반경쟁적 행위를 범할 가능성은 충분하다는 것이다. 더욱이 정부기업은 경쟁제한의 동기뿐만 아니라 그런 행동을 감행할 수 있는 충분한 여건을 확보하고 있다는데 문제의 심각성이 있다는 지적이다. 미국의 우정사업은 우편물로 분류된 여하한 물품의 운송에 관해 독점적 지위를 누린다. 뿐만 아니라 고객들의 우편물관리 사업에서도 독점사업자이다. 따라서 우정사업에 관해 주의깊게 규제하지 않으면 독점사업에서 발생한 이윤을 경쟁사업부문에 투여하여 보조할 가능성이 크다.

한편 USPS가 공익차원에서 각종 의무를 부담하기는 하지만, 그 이상의 각종 특혜와 면탈권을 누린다는 점도 간과되어서는 안 된다는 점도 지적된다. 이를테면 면세혜택이라든지, 금융기관으로부터의 대출시 정부의 채무보증을 얻을 수 있다는 점이 그 예이다. 게다가 연방증권거래위원회(SEC)나 연방거래위원회(FTC)와 같은 주요 규제기관의 관할권에서도 벗어나 있다. 이러한 모든 특혜적 지위가 USPS로 하여금 민간의 경쟁자들 보다 낮은 비용으로 가격을 인하할 수 있도록 만드는 요인으로 작용하는 것이다. 이런 점에서 정부기업이 이윤극대화를 추구하지 않는다는 이유만으로 경쟁제한적 위협을 유발하지 않는다고 판단한 연방대법원의 결정은 다소 성급한 감이 있다고 비판된다.

한편 연방대법원도 USPS가 일부 사업영역에서는 이윤극대화를 추구하고 있음을 인정하였다. 즉, 우정사업 이외의 분야에서 USPS는 우편요금위원회의 통제없이 자유로이 가격을 설정할 권한을 갖게 되며, 여기서 발생한 수익으로 우정사업에서 본 손실을 보전한다고 설명하고 있다.¹⁸⁾ 이처럼 비이윤극대화사업과 이윤극대화사업을 구분하여 후자의 경우 순수한 경제논리를 적용시킨다는 관념도 그리 설득력이 있어 보이지 않는다는 지적이다.

17) David E. M. Sappington and J. Gregory Sidak, "Anticompetitive Behavior by State-Owned Enterprises," in Geddes, ed., *Competing with the Government*, 5.

18) *United States Postal Service v. Flamingo Industries*, Opinion of the Court, 10.

2. 면책근거로서의 정부규제

연방대법원은 우정사업에 대해 독점금지법을 적용할 수 없다고 본 또 다른 논리로서 우정사업에 가해지는 정부규제를 들고 있다. 즉 사업자가 반경쟁적 행위를 하기 위해서는 자신이 임의로 가격을 책정할 권한을 가지고 있을 것이 전제되어야 하는데 USPS는 가격규제를 받기 때문에 독점적 가격책정을 할 수 없다는 논리였다. 실제로 미국의 우편요금은 연방우편요금위원회라는 별도의 기구에 참여하여 결정되며, 그 결정요인에도 수익성 이외의 여러 가지 정책적 고려가 반영된다는 점에서 이러한 판단은 타당성이 있는 것으로 보인다.¹⁹⁾

하지만, 우편요금과 같이 연방대법원은 우정사업의 가격을 결정하는 지배원칙이 구체적으로 무엇인지 그것이 이윤극대화와 어떻게 다른지에 대한 설명을 하고 있지 않다. 특히 규제자와 피규제자가 공동으로 참여하는 방식의 요금결정과정은 순수하게 규제위원회에서 결정되는 방식만큼(전력요금이 그 예인데 Public Utility Commission에서 곧바로 결정됨) 경쟁제한행위를 충분히 통제할 수 있는지에 의문이 있다.²⁰⁾ 현재 미국의 우편요금 결정 과정은 동 위원회에 의해 우편요금이 설정되는 것이 아니라, USPS가 위원회에 요금변경 요청을 하고 나면 위원회가 다시 USPS 운영위원회에 요금변경을 권고하는 방식으로 이루어진다. 따라서 규제기관인 우편요금위원회가 요금변경을 권고했다라도 USPS 운영위원회가 이를 받아들이지 않을 가능성도 있다. 즉, 요금을 결정할 최종권한은 규제기관이 아닌 피규제자에게 있다고 보는 것이 정확하다.

또 한 가지 유의할 부분은 동 위원회가 우정사업의 비용을 기반으로 한 수익구조에 관해 아무런 규제권을 가지고 있지 않다는 점이다. 우정사업은 자체적으로 요금의 전반적인 수준을 결정할 권한을 보유하고 있다. 동 위원회는 다양한 우편물에 소요되는 비용을 할당할 수 있을 뿐이며 우정사업 전반에 걸친 비용을 제한하는 권한을 거의 가지고 있지 못하다. 또한 동 규제위원회는 우정사업의 품질을 규제하거나 USPS에 대해 증거제출을 강제할 권한도 갖고 있지 못하다. 이는 위원회가 확보하고 있는 재정정보가 미약할 수 있다는 의미이다. 피규제자가 정부기업이라는 점도 규제기관의 영향력 행사에 제약요인으로 작용한다. 가령 전력사업을 관할하는 Public Utility Commission의 경우에는 피규제자들이 지분참여방식으로 구성된 기업들이어서 정부지분을 가지고 기업의 활동을 통제할 가능성이 존재하지만, 우편요금위원회는 이러

19) *Ibid.*

20) 미국의 우편요금체계 과정의 문제점에 관한 상세한 분석은 Rick Geddes, *Saving the Mail: How to Solve the Problems of the U.S. Postal Service* (AEI Evaluative Studies, 2003), 35-40 참조.



한 시장을 통한 규제권도 행사할 수 없다.

이러한 제반의 상황에 비추어 볼 때, 연방대법원의 낙관적 시각만큼 우편요금위원회를 통한 USPS의 반경쟁적 행위 저지를 기대하기는 쉽지 않을 것으로 판단된다는 것이다.

3. 우편업무 이외 분야에 대한 고려

USPS가 우정사업 이외의 분야에 진출하는 문제를 놓고 연방대법원이 취한 입장에 대해서도 문제를 지적할 수 있다. 미국의 우정사업은 최근 들어 본래의 우편물 배달업무 외에 의류나 도기, 전화카드 등의 판매업과 택배, 여권사진, 각종 전자상거래 관련 서비스 등 다양한 영리 사업에 진출해 왔다. 이러한 변화가 유관 시장에서 경쟁을 벌이게 된 민간 사업자들에게는 적지 않은 부담요인으로 작용할 것임을 쉽게 짐작할 수 있다. 하지만 연방대법원은 이에 대해 별다른 우려를 하고 있지 않다. 비록 USPS가 비우편사업 분야에 진출해 있고 이 부분에서 독립적인 가격결정권을 가지고 있기는 하지만, 여전히 USPS의 주력사업은 우편사업 분야인데다, USPS의 전신인 연방체신부(Post Office Department)도 과거에 우편환이나 우체국예금과 같은 비우편사업을 수행했었기 때문에 이를 새로운 일로만 볼 것은 아니라는 입장이었던 것이다.

하지만 반론에 따르자면, 연방대법원의 판단은 우편업무 이외 분야에서 USPS와 경쟁을 벌여야 하는 민간기업의 우려를 지나치게 간과하는 오류를 범한 것으로 보인다. 연방대법원은 순수영리사업이 전체에서 차지하는 비율이 크지 않다는 점을 이유로 들고 있지만, USPS의 연간매출액이 워낙 막대하기 때문에²¹⁾ 대내적으로는 미미한 비율이라도 대외적으로는 경쟁관계의 중소기업들에게 엄청난 파급효과를 미칠 수가 있는 것이다. 게다가, 앞서 지적한 것처럼 우편요금규제위원회의 역할에 한계가 있다고 전제한다면, 우편업무 외의 부문에까지 독점금지법의 적용을 배제시켜 놓고 반경쟁적 행위를 효과적으로 차단할 수 있을 것으로 기대하기는 어렵다. 한편, 미국 연방회계검사원(General Accounting Office)의 보고서에 따르면 실제로 USPS는 비우편사업 부문에서 손실을 보고 있으며, USPS의 회계체계가 열악해서 정확한 손실규모를 파악할 수 없는 것으로 나타났다.²²⁾ 따라서 연방대법원의 판시와 같이 비우편사업에서의 이익으로 우정사업의 손실을 보전한다는 논리는 근거가 없으며, 오히려 독점적 사업 부문

21) 2003년을 기준으로 USPS의 연간매출액은 대략 680억 달러에 이르기 때문에 설령 비우정사업이 매출액의 1%만 차지하더라도 6억 8천만 달러의 규모에 달한다는 것이다 (Geddes, supra note 16. 참조).

22) Government Accounting Office Report GAO-02-79, *U.S. Postal Service: Update on E-Commerce Activities and Privacy Protections*, (Dec. 2001).

에서의 수익으로 비우편사업 부문을 교차보조해 주었던 것으로 추측되고 있다. 이러한 구도 속에서는 USPS의 경쟁자들뿐만 아니라 소비자들도 피해를 입게 될 수밖에 없다.

끝으로, USPS의 비우편사업은 종래의 연방체신부가 수행하던 비우편사업과는 성질 면에서 차이가 있으며, 우편서비스업무와는 전혀 다른 순수영리사업이라는 점에도 유의할 필요가 있다. 연방대법원의 해석은 비우편사업의 의미를 꼭해시킬 우려가 있는 것으로 지적된다.

IV. 맺으며

동 사건은 정부행정이 본질적으로 상업적 성격을 띠게 되는 경우에 발생할 수 있는 다양한 이슈들을 잘 보여주고 있다. 특히 이 사건을 통해 미국 내에서도 우정사업에 있어서는 여전히 기업성보다 공공성에 더 무게를 두고 있으며, 여타 정부기업과는 달리 행정기관으로서의 성격이 훨씬 강한 것으로 판단하고 있음을 엿볼 수 있다. 이점에서 동 사건의 논지가 다른 유형의 공기업, 즉 정부기업(government corporation)이나 공공재기업(public utility)으로까지 확장될 것으로 보기는 어렵다고 하겠다. 연방대법원도 이점은 분명히 밝힌 바 있다. 하지만 독점금지법의 적용면제 여부를 판단하는 과정에서 규제법의 규정에만 충실하고 우정사업이 실제로 시장에서 차지하는 지위라든가 그 사업수행이 가지는 본질적 상업성을 간과했다는 비난은 면하기 어려운 것으로 보인다.

미국내에서 제기된 몇 가지 논쟁점들 이외에 필자가 보기에 연방대법원의 판단이 논리적 근거를 통해 충분히 뒷받침되지 못하고 있다는 느낌이다. 이를테면 우정사업이 수지균형을 맞추는 선에서만 영리성을 추구한다고 하지만, 손실이 발생하는 상황에서는 손실을 최소화하기 위해 노력을 할 수밖에 없고, 이 부분에 관한 한 민간기업과 전혀 다를 것이 없다. 따라서 이 부분에서 정부기업의 수지균형과 민간기업의 이윤극대화라는 추구 목적을 어떻게 평가해야 할지, 그 과정에서 발생하는 경쟁제한적 행태는 어떻게 다루어야 할지의 문제가 여전히 남게 된다. 연방대법원이 이에 관한 명확한 해석을 내리지 않은 것은 아쉬운 부분이다. 또 하나 정부기업의 영리활동이 전체사업에서 차지하는 비중이 미미한 수준인 경우에는 이점을 가지고 공공성 자체를 부인할 수는 없다는 시각으로 보인다. 하지만, 미미한 수준의 기준이 구체적으로 몇 %를 의미하는지는 밝히지 않고 있어서, 이 기준은 향후 유사사례에서의 논의과정을 지켜볼 수밖에 없게 되었다.

한편, 연방대법원의 이번 판단이 오히려 우정사업에 대한 법제개편을 가속화하는 매개가 되리라는 예상도 할 수 있을 듯 하다. 실제로 미국 의회는 우정사업에 대한 독점금지법 적용면제



를 배제시킨다는 명문의 규정을 도입하는 방안과, 우편요금위원회의 규제권을 강화하는 방향의 개정안을 강구중인 것으로 알려져 있다. 따라서 이번 사건의 논란에도 불구하고 향후 미국의 우정사업의 시장편입이 가속화되어 독점금지법의 적용범위 속에 포섭될 시점도 멀지 않은 것으로 전망된다. **경쟁저널**