

전자무역기반시설의 구조 분리에 관한 연구*

A Study on Vertical Separation Regarding Paperless Trade Infrastructure

노재확(Jae-Whak Roh)

한성대학교 무역학과 조교수

목 차

- | | |
|---------------------------------|----------|
| I. 서론 | V. 결론 |
| II. 기반시설의 개념과 운영에 대한 기존연구 | 참고문헌 |
| III. OECD의 수직적 구조 분리 정책 | Abstract |
| IV. 우리나라 전자무역기반시설의 수직적 구조 분리 방안 | |

Abstract

Recently regarding the ownership and proper operational forms of paperless trade infrastructure has become an issue. In this research the structural separation approach, different from the behavioral regulation approach, has been adopted. Following the structural separation, the core e-trade infrastructure which is separated from a vertically integrated provider, can be operated by three different forms such as a private sector; a public sector; finally a consortium among participants. As another option, the separated whole infrastructure including both core and non-core can be operated by a independent private entity. However, this option is not interesting case to us. As the last option, it can be considered that a new wholesale independent company for the separated core-infra can be set up for running. Additionally, three other alternative ways such as accounting separation, division separation, or corporation separation with keeping same ownership are also demonstrated. However the cautious investigation on cost and benefits of vertical separation are strongly recommended by OECD and agrees with the conclusion of this study.

Key Words : Vertical Separation, Paperless Trade, Infrastructure, Competition

* 본 연구는 한성대학교의 2006년 연구비지원에 의한 것임.

I. 서론

우리나라에서 전자무역을 관한 정책은 정부가 주도하는 모형이라고 할 수 있다. 이런 정부의 노력들은 2001년에 「전자무역종합육성시책」의 발표와 이를 잇는 2003년의 「전자무역촉진종합계획」의 발표로 이어졌고 나아가 2004년에 전자무역혁신계획(e-Trade KOREA 2007)으로 발전되었다.¹⁾ 이러한 계획의 실현의 일환으로 2005년12월에 법·제도를 개선의 일환으로 「무역자동화 촉진에 관한 법률」을 「전자무역 촉진에 관한 법률」로 전부 개정하기에 이르렀다.

이 개정법의 의미는 몇 가지 점에서 특징을 가진다. 먼저 법률의 명을 폐쇄적 전용망을 전제로 한 무역업무의 처리에서 개방 인터넷 망을 전제로 한 업무의 처리를 전제로 한 업무 처리로 전환하고 있다는 점과 이에 기초하여 해당 법률의 명칭을 변경하였고 다음으로는 ‘전자무역 기반시설의 구축’을 통한 전자무역문서의 구축 및 운영을 도입하였고 세 번째로는 이를 운영하는 ‘전자무역기반사업자’²⁾의 개념이 도입되었으며 8종의 전자무역 문서에 대한 사용이 의무화가 된 점이 지적될 수 있을 것이다.³⁾

개정 전의 무역 관련 서비스제공자는 ‘무역자동화사업자’와 ‘대행처리사업자’로 분류를 하여 서비스의 공급을 담당할 주체는 ‘무역자동화사업자’ 즉 실무 주체로는 한국무역정보통신의 실제적으로 독점적 서비스 공급형태를 유지하였는데 반하여, 이번 개정에서는 전자무역 서비스 공급의 주체를 ‘전자무역기반사업자(이하 기반사업자)’, ‘전자무역전문서비스사업자(이하 전문서비스사업자)’로 계층별 구분을 시도하였다.

그러나 2005년 개정법이 공포되면서 몇 가지 이슈에 대하여 그 미흡성내지 논란거리가 벌써 제기되고 있는데 그 중의 한 가지가 기반시설의 운영방식에 관한 논쟁이다. 이는 개정 법안이 발표되기 이전(이상진, 2004)에 이미 논란이 시작되어 개정 법 발표시점에 맞추어(최용록, 2005)에 의하여 그 문제점이 다시 부각이 되었다. 간략히 논란의 요점을 본다면, 기반시설의 운영에 대하여 최용록(2005)은 필수설비에 대한 분리를 주장하고 있으나, 이상진(2004)은 현실적 제약을 들어 필수설비의 분리를 반대하고 있다. 한편, 관련된 다른 논란은 노재확(2006)에 의하여 제기된 경쟁 이슈에 관한 부분으로써 개정법에서는 내용상 경쟁 시스템이 도입되었으나 그 입법의 미흡한 면이 지적되고 있다.

- 1) 종합계획인 전자무역혁신계획에 따르면 인터넷기반의 ‘e-trade 플랫폼’ 중심의 연계체제를 제시하고, 무역프로세스 혁신을 위한 4대혁신 전략 및 33대 과제를 도출하였다. 4대 혁신 전략에는 혁신1의 내용으로 인터넷기반 범국가적 인프라로서 e-Trade 플랫폼을 구축하도록 되어 있으며 혁신2로는 단절 없는 무역서비스 실현을 위한 무역절차를 재설계하며 혁신3으로는 국가 간 서류 없는 무역 실현을 위하여 Global 협력을 강화하고 혁신4로는 대 업계 활용 확산을 위한 법·제도를 개선하도록 되어 있다.
- 2) ‘전자무역기반시설’ 이라함은 정보통신망을 통하여 무역업자와 무역유관기관을 체계적으로 연계하여 전자무역의 중계, 보관 및 증명 등의 업무를 수행하는 정보시스템을 말하고 ‘전자무역기반사업자’는 전기통신사업자로서 전자무역기반 업무를 수행하는 자이라고 칭하고 있다. 기반시설을 운영하고 외국과 연계업무를 담당하고 중계사업을 수행하는 것이 주요한 업무라고 정리할 수 있을 것이다.
- 3) 貿易業務自動化促進에 관한法律 전부개정법률안 (2005.10), “법안 제안 이유”

이렇게 전자무역기반에 대한 논란이 제기되고 있는 이유는 현행의 전자무역기반사업을 수행하는 체계에 대한 비합리적 부분이 존재하고 있기 때문으로 생각된다. 실제로 기반사업자는 민간부문의 참여자인 반면 소유하고 있는 기반시설은 매우 공공적 성격을 갖고 있으며 이 설비에 대한 투자는 정부에 의하여 이루어지는 등⁴⁾ 불일치 내지 모순적 면을 소유하고 있고 이번 개정법에 어떤 의미로는 순수 민간 부문의 활동으로 간주할 수 있는 부가적 서비스업무도 수행할 수 있도록 해놓고 있기 때문으로 판단된다.⁵⁾

본 연구에서는 위에서 언급한 공공적 성격이 짙은 기반시설 운영의 모순점을 개선하기 위한 적정 방안 내지는 대안의 모색을 연구의 대상으로 정하였다. 특히 기존의 연구자들에 의하여 간헐적으로 언급이 되고 있는 기반시설 분리에 대한 보다 구체적 방안 및 체계적인 방안의 검토를 그 목적으로 설정하였다.

이를 위하여 다음과 같이 연구를 진행하였다. 먼저 기반시설에 대한 개념의 명확화를 위하여 ‘전자무역기반시설’과 그 ‘운영자’(기반사업자) 및 ‘전자무역전문서비스업자’에 관한 개념 정리를 먼저 시도하였다. 이를 통하여 공공적 성격이 있는 대상 시설물을 명확하게 정의하고자 하였다.

다음으로는 이러한 공공적 성격이 짙은 시설물에 대한 보다 합리적이며 체계적 운영 내지 처리 방안의 모색을 시도하였는데 이 연구에서는 OECD에서 취하고 있는 수직적 결합 (Vertically Integrated)된 공익시설(Public Utility)에 대한 수직적 분리 정책과 특히 정보통신 분야의 필수설비⁶⁾에 관한 수직적 구조 분리에 관한 정책 연구의 참고를 통하여 우리나라에서 동일하게 공공성이 강한 전자무역 분야의 ‘전자무역기반시설’에 대한 적정 분리 내지 운영 대안들이 모색되었다.

물론 본 연구의 궁극적 목표는 무조건적 수직적 구조 분리의 시행을 주장하는 것은 아니다. 합리적 수직분할의 방안에 대한 모색과 수직 분할의 즉시 실시는 모색과 실시라는 측면에서 서로 분리되는 사안이며, 본 연구는 선진국(OECD)에서 취하고 있는 공공성이 강한 요소에 대한 정책방향의 참고를 통하여 경쟁을 촉진할 수 있는 적절한 기반시설에 대한 분리 방안 모색에 한정된 연구를 실시하고자 하였다.

또한 본 연구에서는 궁극적 목표는 경쟁의 촉진을 통한 전자무역의 확산을 위하여 행위적규제 (Behavioral Regulation)⁷⁾보다도 구조적 규제 (Structural Regulation)에 대한 명확한 선호에 바탕을 둔 것

4) 전자무역혁신계획(2006) p.66에 2004-2007년까지 총투자액을 386.5억으로 표시하고 있다.

5) 공공적 업무와 비공공적 업무의 구분에는 논란이 있을 수 있으나, 뒤 1. 기반시설과 기반사업자 에 이에 대한 설명이 추가되고 있다.

6) 영업을 위한 필수적 요소의 뜻으로 전기통신사업법에서는 ‘필수시설’로 표현을 하며 공정거래법의 고시에는 ‘필요 요소’라고 표현되고 있다. 전기통신사업법에서 ‘필수설비의 개방의 원칙’이라함은 필수설비를 독점적으로 보유하고 있는 사업자가 다른 사업자들이 그 필수 설비를 이용하지 못하도록 할 경우 필수설비 보유자는 그 필수설비를 이용한 독점을 하게 되므로 이러한 상황에서 경쟁을 도입하려면 극단적으로는 필수설비 보유자를 설비제공자로서의 역할에만 국한하고 이를 이용한 최종계의 시장에 진출하는 것을 막거나, 그렇지 않을 경우에는 필수설비를 ‘적정한 가격’에 경쟁사에게 개방하도록 ‘의무화’해야 한다는 것이다.

7) 행위적규제(behavioral regulation)는 독점적사업자에 대한 가격통제 등과 같은 행위적 감독 행위를 통하여 그 독점력을 견제하고자 하는 노력이며 좋은 예는 정보통신분야의 상호접속 및 가격규제 등이 속한다. 반면에 구조적 규제는 현재 본 연구에서 다루는 것처럼 시스템적으로 분리와 같은 방법을 사용하여 그 독점력을 견제하고자 하는 방법적 차이를

이 아니다. 단지 우리나라에서는 전자무역기반시설에 대하여 현재 수직적 구조 분리에 대한 학문적 관심이 시작되었으나 구조적규제에 대하여 아직 관심을 두지 않은 현 상황을 반영한 연구임을 미리 밝히고 연구를 진행하고자 한다.

II. 기반시설의 개념과 운영에 대한 기존연구

1. 기반시설과 기반사업자

2005년12월에 새롭게 공포한 전자무역촉진에 관한 법을 참고하면, 법 2조에서 “전자무역기반시설’이라 함은 정보통신망을 통하여 무역업자와 무역유관기관을 체계적으로 연계하여 전자무역문서의 중계·보관 및 증명 등의 업무를 수행하는 정보시스템을 말한다” 라고 정의하고 있다.

‘전자무역기반사업자’의 업무에 대하여 전자무역기반업무를 수행하는 전기통신사업법상의 사업자로 정하고 있는데, 법제6조2항에 나열한 수행의 사업은 전자무역기반시설의 운영업무, 전자무역기반시설과 외국의 전자무역망간의 연계업무, 무역 관련 업무의 전자무역기반시설을 통한 중계·보관 및 증명 등의 업무, 전자무역문서의 중계사업, 연계를 활용한 사업, 전자무역기반시설을 활용한 전자무역서비스 관련 사업, 전자무역문서의 표준화에 관한 연구사업, 전자무역문서 및 무역화물유통정보 등 무역관련 정보를 체계적으로 처리·보관하여 검색 등에 활용할 수 있는 집합체의 제작·보급과 이를 활용한 사업, 무역업자 및 무역유관기관에 대한 전자무역문서 중계 등에 관련된 기술의 보급 및 보급한 기술에 대한 사후관리사업, 그 밖에 전자무역의 촉진과 확산을 위한 대통령령이 정하는 사업이라고 규정하고 있다.⁸⁾

기반사업자의 업무 영역 중에서 특히 주목해야할 부분은 1호 내지 3호의 업무이며 이 업무는 법에 표시되어 있듯이 기반사업자 이외에는 수행할 수 없도록 하고 있어 기반시설의 비경쟁대상부문 또는 핵심인프라에 대한 운영을 의미하며 우리는 이 업무를 ‘기반사업자’의 ‘고유업무’ 또는 ‘핵심업무’로 칭할 수 있을 것이며, 이와 유사한 ‘핵심인프라’ 라고 하는 명칭을 전자무역혁신계획(2004)에서 사용하고 있다.

가진다.

8) 법제6조2항에서는 그 수행의 사업을 1호 전자무역기반시설의 운영업무, 2호 전자무역기반시설과 외국의 전자무역망간의 연계업무, 3호 무역 관련 업무의 전자무역기반시설을 통한 중계·보관 및 증명 등의 업무, 4호 전자무역문서의 중계사업, 5호 연계를 활용한 사업, 6호 전자무역기반시설을 활용한 전자무역서비스 관련 사업, 7호 전자무역문서의 표준화에 관한 연구사업, 8호 전자무역문서 및 무역화물유통정보 등 무역관련 정보를 체계적으로 처리·보관하여 검색 등에 활용할 수 있는 집합체의 제작·보급과 이를 활용한 사업, 9호 무역업자 및 무역유관기관에 대한 전자무역문서 중계 등에 관련된 기술의 보급 및 보급한 기술에 대한 사후관리사업, 10호 그 밖에 전자무역의 촉진과 확산을 위한 대통령령이 정하는 사업이라고 규정하고 있다.

반면에 ‘전자무역전문서비스업자’⁹⁾에 관하여서는 법 제22조에는 사업자의 업무를 정보통신망을 통한 무역거래의 알선 및 대행사업, 정보통신망을 통한 무역업자의 해외마케팅 지원 사업, 전자무역문서의 중계사업, 해외 연계를 활용한 사업, 전자무역기반시설을 활용한 전자무역서비스 관련 사업, 전자무역문서 및 무역정보의 데이터베이스 제작, 보급 및 이를 활용한 사업, 그 밖에 대통령이 정하는 사업으로 정의하고 있다.

여기서 주목해야 할 사실은 기반사업자의 업무 영역과 전자무역전문서비스업자의 업무영역을 비교한다면 전문서비스업자의 업무 중 3호에서 6호까지의 업무가 기반사업자의 업무(4,5,6,8 호)와 중복하고 있으며 이러한 업무는 기반시설을 활용하는 업무임을 주목해야 한다.

좀 더 명확한 개념의 확립을 위하여 전자무역혁신계획 (2004)를 살펴보면 다음과 같은 그림으로 전자무역플랫폼 즉, 기반시설을 정의하고 있다.

아래의 기능을 중심으로 묘사된 그림을 통하여 보면, 전자무역플랫폼은 크게 외부와의 접촉을 담당하는 인터페이스부분을 일단 제외하고 살펴본다면, 서비스영역과 무역문서유통관리(핵심인프라)영역으로 나눌 수 있고 이 무역문서유통관리영역에는 문서중계시스템, 전자문서보관소, 그리고 표준등록소 등이 포함되어 있음을 알 수 있다. 개정법에서 전자무역기반사업자의 고유업무 내지 핵심업무로 칭하는 업무는 바로 ‘무역문서유통관리영역’이며 이는 전자무역의 중계기능을 수행하고자 하는 이는 반드시 이용을 하여야 하는 시설임을 알 수 있다. 따라서, 동법에서 정하고 있듯이 전자무역기반사업자의 역할은 이러한 무역문서유통관리영역에 대한 운용과 더불어 중계·보관 및 증명 그리고 이를 바탕으로 하는 외국과의 연계하는 업무로 구성되어 있음을 파악할 수 있다.

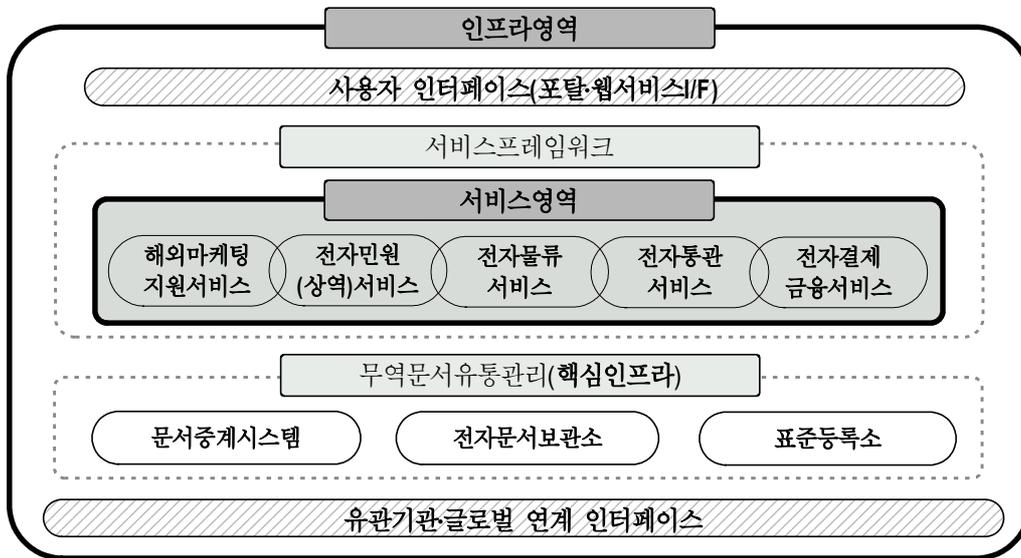
전자무역기반사업자의 업무는 위의 그림의 분류를 참고하여, 핵심인프라운영업무와 서비스프레임워크를 이용하는 (부가)서비스제공업무로 일단 크게 구분할 수 있음을 알 수 있다.

기반시설 이용 서비스업무라고 함은 개정법의 업무 구분을 따라 분류할 경우 기반사업자의 4호 전자무역문서의 중계사업, 5호 해외 연계를 활용한 사업, 6호 전자무역기반시설을 활용한 전자무역서비스 관련 사업, 8호 전자무역문서 및 무역정보의 데이터베이스 제작, 보급 및 이를 활용한 사업 (또는 전문서비스업자의 3호내지 6호) 등으로 파악할 수 있으며 위의 그림에서 묘사하는 인프라에 대한 기능적 구분인 ‘서비스 영역’을 기준으로 한 표현을 사용한다면 해외마케팅 지원, 전자민원(상역),물류, 통관, 결제 업무로 표현이 가능할 것이다.

물론 이러한 서비스영역 분류에 따른 서비스의 제공을 위해서는 중계기능과 해외연계를 활용하는 등 서비스플랫폼과 핵심시설을 이용한 복합적 처리를 통하여 서비스의 제공이 가능할 것이다. 따라서 반드시 업무의 각호와 플랫폼의 서비스 기능이 일대일로 매핑 되는 것은 아니다.

9) 자무역전문서비스업자’에 관하여서는 법 제22조에는 사업자의 업무를 1호, 정보통신망을 통한 무역거래의 알선 및 대행사업, 2호 정보통신망을 통한 무역업자의 해외마케팅 지원 사업 3호 전자무역문서의 중계사업 4호 해외 연계를 활용한 사업 5호 전자무역기반시설을 활용한 전자무역서비스 관련 사업 6호 전자무역문서 및 무역정보의 데이터베이스 제작, 보급 및 이를 활용한 사업 7호 그 밖에 대통령이 정하는 사업으로 정의하고 있다.

[그림 II-1] : 전자무역 플랫폼



출처 : 전자무역혁신계획 (2004)

중요하게 지적 되어야 할 점은 먼저 기반사업자의 업무영역이 이렇게 핵심시설 및 운영과 관련된 부분과 이를 활용하는 (부가)서비스 제공 업무로 이분화가 가능하다는 점이며 이 부가된 기능은 상호 경쟁을 하도록 구성되어 있다는 점이다. 다시 말하면, 기반시설을 이용한 (부가)서비스는 전자무역기반시설의 핵심 내지는 고유한 영역이 아니라 그 시설을 이용한 애플리케이션에 불과하며 이는 경쟁의 대상이 되도록 정하고 있다.

현행처럼 정부의 전자무역에 대한 참여의 범위가 명확하지 않은 상황에서 정부에서 발표하는 전자 무역에 관한 계획 및 기반사업자의 수행 범위에 현행사업자의 비핵심적 서비스가 증가하는 이유는 만들어진 기반시설에 대한 규모의 경제 (economy of scale) 및 범위의 경제 (economy of scope)가 작용하는 사업자(한국무역정보통신)의 구조적인 수직적 결합의 결과로 판단이 된다.¹⁰⁾ 따라서 이러한 명확한 역할의 정립이 없는 관계로 현행 사업자의 서비스 확장에 의한 운영 방식에 대한 의문이 학계에서 제기 되고 핵심부문에 대한 분리의 의견이 종종 제시되는 배경으로 작동하고 있는 것이다.

또한 개정법에는 이 서비스 부분에 대하여 기반사업자와 전문서비스업자 간의 사업 영역에 모두 포함을 시켜 경쟁이 가능한 구도를 만들어 놓고 있다는 점도 매우 중요하게 지적되어야 할 변화이다. 개정법의 마련으로 기존에는 존재하지 않던 전문서비스업자의 등장으로 기반사업자는 수직 결합 구조를 갖춘 유리한 입장에서 하부구조(down-stream)에서 경쟁을 하게 된다. 이 상황 하에서는 당연히 하류

10) 기본 시설을 일단 보유하고 있으면 업무가 증가할수록 범위의 경제와 규모의 경제가 작용한다. 따라서 가급적 사업자는 수행의 범위를 넓히려고 노력하며 그 수행자가 독점적으로 수행이 되고 반대로 이는 경쟁의 수립과정에 큰 영향력을 가지는 것으로 판단이 된다.

(down-stream)에서 경쟁하는 전문서비스업자는 기반사업자가 제공하는 핵심 서비스를 이용하여야 하는데 이 핵심서비스를 제공 받는 전문서비스업자의 경우 그 제공 받는 가격의 수준과, 차별을 받는가 여부가 사업자의 경쟁력을 결정짓는 중요한 요인으로 작용하고 있으므로 이 때문에 공정한 경쟁을 주장하게 되며 공정한 경쟁을 보장하는 필수시설 (essential elements) 에 대한 분리 요구의 논리가 출발하게 된다¹¹⁾.

2. 전자무역 기반시설 운영 주체에 관한 기존 연구

앞에서 논의한 바와 같이 개정법에서 정의하고 있는 기반사업자가 담당하는 업무는 크게 기반시설 자체의 운영에 관한 내용과 (부가)서비스제공에 관한 내용으로 크게 분류할 수 있다. 그러나 이와 더불어 기반시설자체의 소유자가 누구인가도 역시 논란의 대상이 아닐 수 없다.

〈표 II-1〉 : 기존 연구의 기반시설 보유와 운영에 관한 정리

	개정 법	이상진(1안)	이상진(2안)	최용록
기반시설 구축	기반사업자	정부기관	정부기관	정부기관으로 간주 가능
기반시설 운영 (핵심업무인 1호, 2호,3호의 업무)	기반사업자	민간사업자 및 이해 당사자	정부기관의 위탁	국가전자무역위 원회(정부기관)
기반시설 이용한 서비스 영역 (기반사업자의 4,5,6,8호의서비스업무)	기반사업자	민간사업자 및 이해 당사자	정부기관의 위탁	민간사업자 경쟁체제
전문서비스업자 (무역거래의 알선, 대행, 해외마케팅지원사업, 및 기반사업자의 4,5,6,8호의 사업)	전문서비스업자	언급 없음	언급 없음	언급 없음

출처 : 이상진(2004), 최용록(2005)

전자무역 기반시설의 운영 주체에 관한 기존의 대표적 연구에는 이상진(2004)과 개정 법 발표시점에 맞추어 발표한 최용록(2005)을 꼽을 수 있다. 주로 기존 연구의 분류는 기반시설의 구축과 그 운영을

11) 필수시설은 독점 및 공정거래에 관한 법률은 2001년에 시행령을 개정하여 '시장지배적 남용'의 내용 중에서 다른 사업자의 영업 활동에 대한 부당한 방해로 구체적으로 규정한 시행령 제5조3항3호로 필수설비 요소에 대한 접근을 거절·중단을 금지하는 조항을 2001년3월에 신설하였고 또한 시행령 제5조4항 새로운 경쟁사업자의 참가에 대한 부당한 방해에 3호 즉, 필수설비 요소에 대한 접근을 저질중단을 금지하는 조항을 역시 2001년에 추가하였다. 2002년 5월의 '시장지배적 지위남용행위의 심사기준'고시 (제2002-6호)의 변경을 발표하였는데, 여기서 필수설비 (Essential Facility)에 대하여 네트워크를 포함시켰다. 보다 자세한 내용은 노재환, "공정경쟁관점에서 평가한 전자무역 촉진법에 관한 연구", 『e-비즈니스 연구』 제7권 제1호, 2006.3, pp.223-238

중심으로 분류를 하고 있으나 앞에서 본 바와 같이 현행 개정법은 기반사업자의 업무는 실제로는 기반시설을 운영하는 핵심업무와 기반시설을 이용한 (부가)서비스업무로 나눌 수 있으므로 이러한 분류를 중심으로 기존의 연구를 재구성하여 보면 다음과 같다.

그러나 기존 연구마다 서로 미세하게 서로 다른 개념을 전제로 분류를 하고 있어 진행 논의를 한 표에서 정리하기는 쉽지 않으나 연구자의 의도를 반영하면 다음과 같이 표로 정리 가능할 것이다.

개정법에서는 기반시설의 보유 및 운영을 모두 기반사업자에 두고 있다. 기반사업자의 운영에는 기반시설의 핵심인프라운영업무와 (부가)서비스운영업무를 포함하고 있음은 이미 앞에서 지적하였다.

이상진(2004)의 경우 먼저 핵심인프라의 운영과 기반시설 이용 (부가)서비스제공의 분리는 ‘현실적으로 구현이 희박’함을 지적하여 먼저 기반시설의 운영과 기반시설을 이용한 서비스의 제공을 현실적으로 나누기가 어려움을 먼저 지적하고 있다.¹²⁾ 이후 기반시설의 구축 측면과 기반시설의 운영 및 서비스의 제공 측면으로 나누어 두개의 안을 제시하였다. 제1안은 구축은 정부가 하고 운영 및 서비스의 제공은 민간사업자 내지 이해당사자가 제공하는 방안을 제시하였고 제2안으로는 기반시설의 구축은 물론 그에 따른 운영 및 서비스제공을 모두 정부가하는 방안을 제시하고 있다.¹³⁾ 두개의 안 모두 정부의 역할이 강조되어진 안이며 1안의 경우 현행 진행 방식과 유사한 것으로 판단이 된다. 나아가 제1안과 제2안의 비교를 위하여 품질과 다양화의 기준, 정부 예산 투입 부담, 수익성, 공공성의 기준을 두어 서로 간의 비교를 수행하였다.

최용록(2005)의 경우 주요한 초점은 기반시설의 운영과 기반시설을 이용한 서비스의 명확한 분리를 주장하고 있다¹⁴⁾. 관련된 서술을 중심으로 살펴보면, 그의 주장은 기반시설의 보유와 핵심업무의 운영은 정부기관에서 공공성을 유지하면서 운영하고 기반시설을 이용한 서비스업무는 반드시 공공성이 보장될 필요가 없으므로 민간사업자에 이양하여 경쟁체제를 유지함을 주장하고 있는 것으로 해석이 가능하다.¹⁵⁾

기존의 두 연구는 서로 다른 분석의 프레임워크를 사용함으로 인하여 단순한 비교는 매우 어려울 것으로 판단된다. 그러나 기존의 두 연구는 기반시설의 구축과 그 운영에 국한하여 논의를 진행하고 있다는 점이 본 연구와의 차이를 가진다.¹⁶⁾

이러한 차이는 두 연구 모두 개정법이 공포되기 전 또는 거의 동일 시점에 발표된 연구인 까닭에 개정법에서 도입한 전문서비스업자의 개념에 대한 관심을 충분히 가지지 못한 이유로 생각된다. 현행 개정법 특징이 기반사업자와 전문서비스업자로 그 운영의 주체를 다양화하고 있고 동시에 기반사업자

12) 핵심업무를 담당하는 시설과 부가업무를 위한 시설의 분리가 어려움은 전제로 한 것이다. 이 논리는 현행의 한국무역정보통신의 중심의 운영 제도에 무게를 둔 판단이며, 비용과 기술상의 문제일 뿐 기술적으로 불가하지 않음을 들어 이견이 존재할 수 있다.

13) 1안과 2안 모두 기반시설(핵심시설과 부가서비스시설 포함)에 대한 구축 책임은 정부에 있음을 가정하고 있는데 이는 현재 우리나라의 진행 상황이 반영된 안으로 생각된다. 그러나 이 전제 조건에 대하여 이견이 있을 수 있다.

14) 최용록 P.282 줄10-15

15) 최용록은 먼저 ‘기반시설’과 ‘기반사업자’의 분리를 주장하고 ‘기반시설’은 ‘기반시설운영자’에 공공성을 강조하면서 말아야 함을 주장하고 기반사업자는 부가서비스를 제공하는 사업자로 인식을 하고 있다.

16) 전문서비스업자에 대한 언급이 두 연구 모두 없다.

와 전문서비스업자간의 경쟁관계를 도입하고 있다는 점을 고려한다면 기반시설의 운영 문제를 다룰 경우 이해 당사자가 되는 전문서비스업자에 대한 영향은 반드시 고려되어야 하며 이런 맥락에서 기반 시설의 운영이 논의 되어야 한다.

수직적 결합기업에 있어 상류(up-stream)의 필수설비와 하류(down-stream)의 서비스를 결합한 수직결합기업¹⁷⁾에 대한 규제의 중심은 하류의 서비스업체들 즉 전문서비스업자들이 비차별적으로 서비스를 제공 받을 수 있는 여건을 충분히 제공하는가 하는 점이 주요한 논의의 중심이 되어야 한다. 따라서, 경쟁적 하류의 서비스제공업자(전문서비스업자)가 얼마나 비 차별적으로 서비스를 경쟁의 환경에서 필수설비 보유자로부터 제공 받을 수 있는가의 문제가 포괄적으로 다루어 져야 하며, 이 공정 경쟁의 문제가 해결될 경우 필수설비의 보유 형태 및 운영형태에 대한 시비성은 해소 될 수 있을 것이다.

그리고 무엇보다도 전자무역 분야에서는 지속적 기술발전이 일어나고 있어 이러한 기술발전을 추격할 수 있는 소유 및 운영 방식이어야 한다는 것이 매우 중요한 고려 요인이 되었다. 그럼에도 불구하고 앞에서 언급한 두 기존연구 모두 기술발전을 도모할 수 있는 환경인가 여부를 판단함에는 관심이 부족했던 것으로 보여 진다.¹⁸⁾

따라서 본 연구는 공공설비(Public Utility) 및 정보통신분야에서 이미 오랜 시간 논의하고 있는 경쟁을 촉진하는 구조적 접근 방식인 OECD의 '수직적 구조 분리이론'에 대한 고찰을 통하여 우리나라 전자무역의 기반시설 구축과 운영의 주체의 문제 나아가 경쟁의 촉진 문제에 대한 해답을 얻고자 한다.

III. OECD의 수직적 구조 분리 정책

1. 일반적인 필수설비(essential elements)구조 조정 (restructuring)

OECD는 지난 20년 동안 지속적으로 공공설비 분야에서 경쟁을 도입하는 문제는 정책의 핵심이 되어왔다고 정리하고 있다.¹⁹⁾ 이러한 산업의 재구성(restructuring)에 관한 문제는 매우 광범위하게 진행이 되어 수많은 정책 사례를 가스, 전기, 통신, 우편, 항공운송, 해양운송, 철도 운송 분야 등에서 찾을 수 있는데, 전기, 가스 등의 분야에서는 전송설비를 소유한 사업자와 소유하지 못한 사업자 간의 경쟁이 슈, 항공 분야에서는 공항의 설비 이용 권한을 소유한 사업자와 소유하지 못한 업자 간의 경쟁, 해운 사업에서는 부두 이용권을 소유한 사업자와 소유하지 못한 사업자 간의 경쟁 등이 예에 속한다. 특히

17) 개정 법률에서 정한 기반사업자는 기반시설을 보유하고 이를 운영할 뿐만 아니라 전문서비스업자가 제공하는 서비스도 제공하고 있으므로 이는 상류의 필수시설을 보유하고 하류의 서비스를 두고 전문서비스업자와 경쟁하는 전형적인 수직적 결합 기업 형태가 된다. 자세한 내용은 노제환 (2006)

18) 최용득과 이상진 모두 간단히 기술의 발전을 고려하고는 있다

19) "Restructuring Public Utilities for Competition", Policy Brief, OECD, 2002. Feb

이러한 구조조정 문제가 고려되었던 이유는 필수설비(essential elements)를 가진 수직결합기업(vertically integrated industry)의 필수설비에 대한 접근을 통제하여 경쟁을 방해할 수 있는 능력을 보유하고 있다는 점이 종종 언급이 되어 왔으며 또 다른 이유로는 경쟁을 방해할 만한 충분한 인센티브가 존재한다는 점 등이 지적되어 왔다.

공공부문에 대한 경쟁을 도모하기 위한 방안으로 채택되었던 차별적 행위에 대한 행위적규제(Behavioral Regulation)의 미흡함을 지적하는 이들이 최근 완전히 시스템적으로 구조를 수직적으로 분리하는 방안을 제시하고 있으며 구조조정 (Restructuring)을 통한 방안에는 수평적 구조 조정과 수직적 구조적 분리가 있을 수 있음을 제시하고 있다. 이 수직적 구조 조정의 아이디어는 구조적으로 분리를 통하여 필수설비를 보유한 기업의 필수설비의 운영과 소매서비스제공을 분리하여 구조적으로 필수설비를 차별적으로 사용하는 동기를 제거하겠다는 의도이다. 따라서 수직적 구조 분리(새로운 기업의 설립)로 인하여 필수설비에 대한 접근은 비차별적으로 형성이 되고 이를 통하여 경쟁이 자리를 잡게 한다는 정책적 방안으로 파악할 수 있다. 이를 통하여 기업 내에서 논란이 되어왔던 부문간 보조금(cross-subsidization)을 없앨 수 있으며 일일이 기업의 행위를 규제해야하는 행위적 규제(behavioral regulation) 방식 보다 훨씬 간단하고, 가능한 정부가 개입할 가능성도 줄일 수 있다는 점 등이 강점으로 지적되고 있다.

본 연구의 초점은 앞에서 밝힌 바와 같이 행위적 규제가 아닌 구조 분리 방안의 일환인 수직적 구조 조정에만 한정하기로 하였으므로 이에 초점을 맞추기로 한다. 우선, OECD에서 일반적 산업의 필수설비에 대한 수직구조의 분할 방안으로는 다음과 같은 일반적인 방안들이 논의 되고 있다. 20)

언급 되는 첫째 방식으로는 규제 대상이 되는 필수시설의 경쟁부문(competitive segments)과 비경쟁부문(non-competitive segments)의 소유권한을 일단 분리하고 (separate ownership) 다시 비경쟁부문에 대하여 규제하는 방안을 제시하고 있다. 이렇게 이차적으로 규제를 하는 이유는 분리된 비경쟁 부문이 다시 독점화되는 것을 막기 위한 정책이며 이렇게 소유가 분리되면 해당 기업은 하류시장에서 차별화의 요인이 제거되어 지고 경쟁이 촉진될 수 있기 때문이다.

둘째 방안으로는 필수요소에 대하여 시장에서 경쟁하는 사업자간에 공동 소유(club or joint ownership)를 갖게 하는 방안인데, 이 방안은 시장에서 경쟁하는 사업자가 모두 필수 설비의 소유주가 되는 방식이다.

셋째 방안으로는 독점적 필수설비에 대한 이용권한을 분할하는 방식이다. 이는 필수설비의 총 사용능력을 배분함으로써 경쟁을 보장하는 방식인데 주로 필수설비의 능력이 명확하게 정의될 수 있는 경우에 사용이 가능하다.

넷째 방안은 필수설비의 소유권(Ownership)을 분할하고 이를 중립적기구(Neutral Body)가 운영하게 하는 방식인데 이는 운영적 분리(operational separation)안의 일종이다.

20) "Restructuring Public Utilities for Competition", Policy Brief, OECD, 2002. Feb P.4

마지막으로 기타 방안이 있을 수 있는데 이 기타 방안으로 제시된 것으로는 수직적으로 분리를 하지 않고 회계만 분리하는 회계분리 (Accounting Separation) 방안과 소관 부처를 분리하는 기능분리 (Management for functional Separation) 방안 그리고 마지막으로 소유는 유지하면서 서로 다른 회사를 설립하는(Corporation Separation) 등을 제시하고 있다.

위에서 언급한 이러한 일반적 분리이론과 차별되는 좀 더 구체적으로 통신 분야에 이용된 수직적 구조 분리 방안을 다음과 같이 찾아 볼 수 있다. 21)

2. OECD 통신 분야 수직 구조 분리

다음은 OECD에서 일반적 필수요소에 대한 구조조정(restructuring)을 통신분야에 구체화한 사례를 살펴보고자 하며 이러한 예는 우리에게 앞에서 언급하였던 일반적인 구조분리 보다 통신분야에 적합한 수직적 분할에 관한 보다 구체적 방향을 보여 줄 것으로 판단된다.22)

OECD에서 논의한 정책의 대상은 주로 독점이 이루어졌던 가입자망(local loop)²³⁾을 대상으로 논하고 있다. 이는 오랜 시간동안 기존사업자(incumbent operator)들은 필수설비의 보유를 통하여 독점적 지위를 누려왔고 이에 대하여 상류(up-stream)의 가입자망(필수설비)을 보유한 시장지배적 인 기존사업자 (Incumbent Operator)에 대한 접근(access) 보장의 확대를 위하여 지속적으로 하류부문의 서비스부문에서 경쟁을 도입하면서 필수설비 보유자에 대한 차별적 사용을 금하도록 변화하였으며 현재는 이러한 비차별적 사용이 가능하도록 시설의 사용의무와 부과 요금 규제 등을 통하여 실현되고 있다.24)

그러나 위와 같은 필수설비를 보유한 시장지배적 사업자의 차별적 행위에 대한 행위적규제 (behavioral regulation)로는 미흡하다고 판단하고 이를 시스템적으로 구조를 수직적으로 분리하는 방안을 제시하고 있다.

그러나 수직적 구조 분리는 사실상의 기존 기업의 분리를 의미하므로 비용적 문제가 수반이 되고 나아가 이러한 수직적 구조 분리가 투자의 유인을 낮춘다는 의견도 있어 각국의 규제기관은 다소 미온적 태도를 보이고 있으며 Crandall 과 Sidak, Martin Cave, Gabel, 등과 같이 수직적 구조분리의 비용과 편익을 명확히 계산하기 힘든 점 등을 들어 수직적 구조 분리를 비판하는 이들도 존재한다.25)

또한 이런 망에 대한 구조 분리 이론을 우리가 목적하는 전자무역의 기반시설에 대한 직접적 활용하는 것에 대한 한계도 분명 존재할 것으로 예상된다.

21) 전기통신분야를 고찰하는 이유는 전자무역기반사업자는 전기통신사업법상의 통신사업자이다.

22) OECD, "The Benefits and Costs of Structural Separation of the Local Loop", DSTI/ ICCP/TISP (2003)13 /FINAL, 2003

23) 전화국에 있는 분배 장치(MDF)와 가입자 맥내에 있는 전화기, 또는 망 접속 장치 사이의 일체의 전송 설비를 의미한다.

24) 통신분야의 망세분화 및 공동사용 그리고 상호접속 요금설정 등이 모두 이러한 원칙과 관련을 가진다.

25) OECD, 2003

1) LoopCo 방안

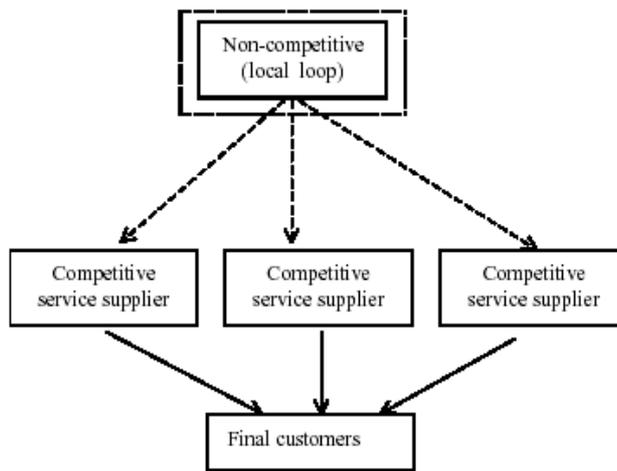
이 안의 중심 아이디어는 기존사업자의 소유의 설비 및 비즈니스가 가입자망에서 접속(access) 부문과 비접속(non-access) 부문으로 구분하고 그 중에서 접속(access) 부문만 새로운 회사를 독립을 하게 함으로써 분리된 접속 시설에 대하여 규제된 가격의 통제를 받게하고 이를 통하여 비차별적으로 하류의 경쟁 사업자에 대하여 서비스를 제공하게 한다는 내용이다. 따라서 기존사업자는 다른 서비스제공자들과 동일한 조건으로 서비스경쟁을 하게 되도록 만든다는 방안인데 Roy L. Morris, Martin Cave, J Sandbach 등이 제안하였다²⁶⁾

이렇게 분리된 접속시설(access) 에 대하여 다음 단계로는 세 가지 방안을 통하여 관리하도록 하고 있다.

① 방안1 : 독립되어진 LoopCo를 사적으로 소유하고, 이 분야를 사적 기업을 중심으로 경쟁화하는 방안인데, 이 모델은 시장지배적 사업자의 인프라만 서로 다른 기업에 의하여 분리 보유를 통하여 경쟁을 촉진하는 방식이다. 이 방안을 따르면 다른 서비스기관도 인프라를 보유할 수 있게 되며 단지 조건은 시장지배적이지만 않으면 된다는 조건을 가지게 된다. 결국 이 방식은 개인 소유와 경쟁이 중심적 아이디어를 이루는 방안이다. 이 방안은 앞에서 OECD의 일반적 구조조정의 첫 번째 방안과 일치하는 것으로 판단된다.

② 방안2 : LoopCo를 공적 소유로 유지하는 방안인데, 비경쟁 부문을 분리하고 이를 공적으로 소유하게 되는 안으로써 앞에서 언급한 OECD의 일반적 구조조정의 네 번째 방안과 일치하는 것으로 판단된다.

[그림 III-1] : LoopCo 방식



출처 : OECD(2003) p.15

26) Roy R. Morris 의 논문은 <http://members.aol.com/roym11/LoopCo/index.html?f=fs> 참고 및 OECD (2003) P.14.

③ 방안3 : LoopCo의 비경쟁 부문의 시설이 분리가 되고 이에 대한 독점적 지위를 유지하지만 컨소시엄의 형태로 소유되는 방안인데 이 경우 컨소시엄의 형태이므로 새로운 투자를 위하여서는 모든 참여자가 동의하여야 한다는 한계를 가지게 된다. 이 방안은 앞에서 OECD의 일반적 구조조정 의 두 번째 방안과 일치하는 것으로 판단된다.

OECD의 입장은 위의 3가지 방안 중에서 어느 하나를 정하여 지지하지 않으며 다만 1안의 경우 가장 시장 지향적이며 기술혁신적 요인을 가지고 있으며 가격경쟁의 가능성이 높다는 점이 인정이 되어 선호(preferred)하는 안이라고 서술하고 있다. 이러한 판단은 시장의 경쟁의 도입을 매우 중요하게 여기는 시장 중심적 접근이 그대로 반영된 견해로 판단이 된다.

OECD는 위의 세가지 분리된 비 경쟁 부문의 운영 방식 중에서 어떠한 방식을 취할 것이냐를 판단함에 있어서는 현재까지의 운영 방식, 상업적 성공 가능성 여부, 기술적으로 혁신 가능성 여부, LoopCo의 유지 경비, LoopCo의 현금 플로우, LoopCo의 부가서비스의 발달 정도, LoopCo와의 경쟁 유무, 기존사업자의 입장 등을 종합 고려하여 결정해야 한다고 권고하고 있다.

2) NetCo 방안

NetCo 방식은 미국과 영국에서 이미 사용 된 방식인데 이는 접속(access) 분야와 비접속(non-access) 분야를 모두 포함하여 한 개의 회사로 독립하게 한다는 안이다. 예를 들어 British Telecom(BT)에서 BT의 접속부문과 비접속부문 모두를 분리하여 한 개의 네트워크 즉 시내망 회사를 건립하고 이는 BT의 소매 부분과 다른 기업에 대하여 동일한 조건으로 서비스를 제공하도록 하는 방식이며 재판매(resale) 사업을 하거나 다른 서비스 제공자에게 팔았던 방식이 해당이 된다.

NetCo 방식은 새롭게 만들어진 사업자는 분리되기 이전처럼 필수설비와 하류를 모두 가지고 있으므로 규모의 경제와 범위의 경제를 유지하게 되므로 자사가 제공하는 서비스에 대하여 혜택을 가질 수 있다는 약점을 가지게 된다. 또한 서비스를 재판매하는 형식을 취하므로 서비스의 수요자의 요구가 직접 NetCo로 전달이 되지 않아 투자의 유인이 감소하게 된다는 약점을 가진다. 따라서 NetCo 방식은 인기가 별로 없는 방식으로 간주하고 있다.

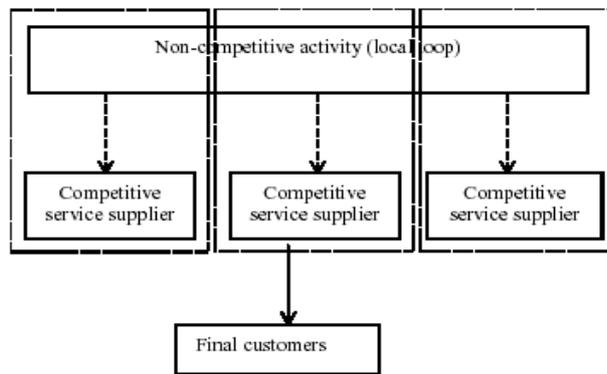
또한 우리가 연구의 목적으로 하는 전자무역 기반시설에 적용함에 있어서도 규모가 매우 컸던 망 분야의 특성이 그대로 반영된 내용을 바로 이용한 분리 방식의 원용이 어려울 수 있을 것으로 판단 된다.

3) Alternative Distribution Companies (ADCs)방식

이는 통신사업자의 도매사업자(carrier's-carrier)를 만드는 방식인데 T. Randolph Beard, George S. Ford, and Lawrence J. Spiwak 와 같은 학자들에 의하여 주장이 된, 필수설비 부문에서 클럽이나 공동소유방식을 통한 비경쟁적 방식을 취하는 것을 의미한다.²⁷⁾

통신사업자의 도매사업자 방식은 통신 분야에서는 새로운 것이 아닌데, 많은 장거리 부문 등에서 활용된 예가 있는데 이는 도매제공업자가 집중의 경제 (economy of density)와 범위의 경제(economy of scale)를 누릴 수 있고 매몰비용(sunk cost)을 줄일 수 있다는 점 등에서 도매 공급자(wholesale supplier)가 존재하여 이들이 소매 사업자들에 설비를 임대하는 방식을 의미한다.²⁸⁾

[그림 III-2] : ADCos 방식



출처 : OECD(2003) p.16

새로 만들어진 도매공급자의 경우 소매사업자를 차별화하려는 요인이 없어지므로 당연히 많은 규제가 필요하지 않게 된다. 비경쟁적 활동을 하지만 직접 제공하는 서비스의 고객과 위의 그림에서 보듯이 개별화 되어 직접 연결이 가능하므로 고객의 요구에 부응해야 한다는 압력도 받게 되어 투자에 소홀이 할 수 없게 된다. 이런 이유로 인하여 이사회(Board)는 고객의 요구에 부응할 수 있게 되어 투자를 결정하기가 용이하다. 이점이 LoopCo 보다는 우위에 있다고 볼 수 있다.

반면에 하류(down-stream)에서는 기존의 사업자들이 상류의 시설과 연계되어 있는 이유로 인하여 다시 새로운 사업자의 진입을 방해할 가능성이 존재한다. 따라서 여전히 보완적인 어떤 형태의 규제(regulation)의 개입이 다시 필요하게 된다. 또한 이사회들 간에 마찰이 있을 수 있다는 점도 약점으로 지적이 되고 이사의 수가 많아지면 자연히 지배(governance)의 문제가 발생한다는 약점이 있다.

27) T. Randolph Beard, George S. Ford, and Lawrence J. Spiwak. "Why ADCo? Why Now? An Economic Exploration into the Future of Industry Structure for the 'Last Mile' in Local Telecommunications Markets", The Phoenix Center for Advanced Legal and Economic Public Policy Studies, Phoenix Center Policy Paper No. 12, November 2001, Washington, DC. 또는 No. 10 "Changing Industry Structure : The Economics of Entry and Price Competition", Phoenix Center Policy Paper Series, No.10, April 2001

28) 인프라시설만으로 본다면 독립된 회사를 보유하게 되므로 범위의 경제와 규모의 경제가 해당된다.

IV. 우리나라 전자무역기반시설의 수직적 구조분리방안

1. 수직적 구조 분리 방안

앞에서 OECD의 필수요소의 구조적 분리에 관한 일반적 예와 통신 분야의 예를 동시에 살펴보았다. 여기서는 앞에서 이루어진 검토를 응용하여 우리나라의 전자무역 기반설비에 관한 적절한 수직적 구조의 분리 방안 내지 대안을 살펴보고자 한다.

물론 여기서 반드시 지적되어야 할 사항은 앞의 수직적 구조 분리 방안은 가입자망(local loop)을 대상으로 한 망(network)에 관한 논의인 반면 우리가 직면한 문제는 전자무역의 기반시설을 대상으로 한 것이다. 따라서 그 직접적 사용은 용이하지 않다. 그러나 전기통신분야 이외를 다룬 일반적 케이스를 동시에 고려하면서 전기통신 분야에 사용한 기본적 아이디어를 이용한 재해석을 통하여 응용은 가능할 것으로 판단된다.

OECD의 분류는 먼저 가입자망(local loop) 중에서 경쟁대상 요소와 비경쟁 대상 요소를 먼저 구분하고 있음을 기억해야 한다. 본 연구의 II.에서 살펴 본 것처럼, 전자무역기반시설의 경우 기반시설 중에서 기반핵심시설이 비경쟁 대상 요소라고 판단이 되며 (부가)서비스를 제공할 수 있는 시설이 경쟁대상 요소로 판단이 된다. 따라서 대상 시설을 기반핵심시설과 기반비핵심시설을 중심으로 구분함이 적절할 것이다.

LoopCo 형태를 따른다면 이는 기반핵심시설분리형으로 칭할 수 있을 것이다. 기반핵심시설을 분리하고 이를 대상으로 사적으로 소유하는 방안, 공적으로 소유하는 방안, 공동으로 소유하는 방안 등이 마련될 수 있을 것이다. 즉 우리나라의 전자무역 기반시설 중에서 핵심시설(문서중계, 전자문서보관소, 표준등록소)만을 구조적으로 분리하여 이를 (1)민간기업에 넘기거나, (2)정부 또는 전자무역위원회하에 두는 방안, (3)마지막으로 회원사간에 공동소유로 하는 방안으로 해석할 수 있을 것이다.

앞에서 언급한 바와 같이 OECD의 경쟁을 중시하는 선호 체계를 따른다면 (1)의 방식이 가장 시장 경쟁적이라는 점에서 선호(preferred)한다고 이미 기술한 있으나 현재 중앙정부의 주도형으로 전자무역이 추진되는 우리의 상황과는 거리가 멀다고 판단된다.

NetCo를 응용한 해석은 우선 기반시설분리형으로 칭할 수 있을 것이다. 기반시설모두 즉 핵심시설과 서비스제공(해외마케팅, 상역서비스, 전자물류서비스, 통관서비스, 전자결제서비스)을 위한 부가시설을 모두 갖춘 제3의 민간기업에 마련하고 전문서비스업자를 상대로 재판매하는 방식으로 재해석 가능하다. 그러나 이 방식은 앞에서 지적한 바와 같이 망의 분리 방안으로는 대안이 될 수 있지만 전자무역 기반의 경우에는 적용하기에는 별 매력을 갖지 못하는 방식으로 판단이 된다.

ADCos 를 응용한 방식은 핵심시설분리후 공동소유형 전문도매회사 건립형으로 칭할 수 있는데, 이는 전문서비스업자에 판매를 전문으로하는 ‘도매공급회사’를 공동소유형태로 구성한다는 점에서 단순

히 핵심시설에 대하여 공동소유를 유지하는 LoopCo의 방안³과 차이가 있다. 이럴 경우 앞에서 언급한 바와 같이 도매공급회사는 한 개인 측면에서는 비경쟁적이지만 직접 제공하는 서비스의 고객과 접촉이 가능하여 투자에 소홀이 할 수 없게 된다는 장점이 있다. 그러나 독립회사의 이사회에 참여하지 못한 새로운 진입 경쟁자에 대하여 시장의 차단을 행사할 가능성이 있음을 지적하였다.

〈표 IV-1〉 : 전자무역기반시설에 대한 수직적 구조 분리 방안

	대상시설	소유형태	기반시설에 대한 운영 형태
핵심시설 분리형	기반핵심 시설분리	민간소유방안	핵심시설을 대상으로 이를 관리하는 민간기업을 만들고 시장 독점력 규제를 통한 경쟁 도입
		공적소유방안	핵심시설을 대상으로 이를 관리하는 공적기관을 만듦.
		공동소유방안	핵심시설을 대상으로 이를 관리하는 공동소유 또는 컨소시엄 구성
기반시설 분리형	기반시설(핵심및 서비스 제공 시설)	민간 소유 방안	핵심시설과 서비스시설을 보유한 재판매 중심의 회사 설립
핵심시설 전문회사 건립형	기반핵심 시설분리	이사회구성을 통한 공동소유형태	전문서비스업자에 판매를 전문으로하는 ‘도매 서비스제공회사’를 공동 소유 형태로 설립
기타 대안	기반시설 비 분리	소유권변동 없음	해당사업자의 경쟁 부문과 비경쟁 부문에 대한 회계를 분리하는 방안
			해당사업자가 운영을 하되, 서로 다른 부문 (division)에서 운영하게 함
			소유는 비 분리, 서로 다른 기업형태로 운영

기존의 연구와 비교할 경우 이상진의 1안과 2안은 수직적 구조 분리를 염두에 둔 것은 아닌 점에서 기반시설분리형과 유사하다. 그러나 본 연구의 기반시설분리형은 순수한 민간소유를 전제로 하고 있다는 점에서 이상진의 두개의 안과 차이를 가진다.

최용록(2005)의 안과 비교한다면 최용록의 안은 암묵적으로 수직적 분할을 염두에 두고 있는 것으로 해석이 가능하고, 핵심기반시설에 대하여 공적소유를 주장하고 있으므로 핵심시설분리후 공적소유방안 (LoopCo의 제2안)과 유사한 면을 가지고 있다.

위의 표에서 기타로 정리된 부분은 OECD의 수직적 구조 분리 방안 중 통신부분 이외의 논의를 다룬 일반적 설비에 대하여 대안으로 제시되었던 내용을 다시 정리한 것으로써 소유는 이전과 동일한 형태로 분리를 하지 않으면서 회계를 분리하는 방안, 부문 또는 기능별로 분리하는 방안과 마지막으로 소유는 동일하게 유지하면서 회사를 분리하는 방안 등이 정리가 되었다.

이를 전자무역에 적용을 한다면 현행 기반사업자(한국무역정보통신)의 소유는 현황대로 유지하면서 회계를 분리하는 방안, 관리 기능 분화를 위하여 한국무역정보통신 내에 기반담당부서와 서비스담당부서로 분리하는 방안, 마지막으로 한국무역정보통신 소유로 유지하면서 또 다른 기반시설운영 자회사를 설립하는 안 등으로 변화 해석이 가능할 것이다. 이 기타 대안 3가지는 현행의 소유를 분리하지 않는다는 점에서 현행 시장의 참여자들이 받아들이기가 쉽다는 장점이 있고 실제 사례를 많이 발견할 수 있다.²⁹⁾ 또한 회계의 분리나 기능의 분리 또는 자회사의 건립 등을 통하여 보다 명확한 비용의 계산 및 부문별 교차보조의 방지 등이 가능하다는 장점이 존재한다.

위에서 제시한 많은 종류의 방안은 각기 장점과 단점을 가지고 있음이 사실이다. 앞에서 강조한 바와 같이 이러한 장점과 단점을 비교하는 작업은 필수적이지 않을 수 없다.

2. 비용과 편익의 분석

OECD의 수직적 구조 분리에 대한 입장은 위에서 살펴본 각종 대안의 제시에 끝이 나지 않고 있다. OECD의 정책 보고서에는 회원국이 수직적 결합된 독점기업에 대하여 수직적 분리를 할 수 있다고 인정하고 있으나 이 정책을 구사할 경우 행위적 규제(behavioral regulation)을 사용할 것인가 아니면 구조적 접근(structural regulation)을 사용할 것인가를 두고 매우 조심스럽게 편익과 비용을 검토하도록 강력히 추천하고 있다.³⁰⁾ 비용과 편익에 대한 분석을 시도할 경우 경쟁에 미치는 영향과 규제의 비용과 질(quality)에 대한 고려, 비용에 대한 고려, 수직적 결합기업의 경제적 공공적 이득을 매우 심도 있게 관찰하는 등 종합적 검토를 하도록 추천하고 있어 우리나라의 공익적 성격이 강한 기반시설에 대하여 수직적 구조 분리를 고려할 경우에도 반드시 참고를 하여야 할 것으로 판단된다.

학문적 측면으로 보면, 이는 경쟁법 분야에서 수직적 결합을 엄격히 제한하는 50년대의 이론을 지나, 수직적 결합의 효율성이 부각되는 시카고학파의 등장 다음으로 수직적 결합의 기업의 내부의 효율성뿐만 아니라 시장의 외부성까지도 분석의 틀에 포함하는 신시카고학파의 등장과 함께 규제의 결정에 있어 정책의 효율성 증대와 비용을 비교하는 ‘합리의 원칙’을 강조하는 OECD의 입장과 일맥상통하다고 할 수 있다.

따라서 수직적 결합에 의한 결과론적인 필수설비의 개별 사업자의 소유를 엄격히 반대하여 필수설비에 대한 공공부문에 대한 소유를 지지하는 입장에 대하여 최근에는 편익과 비용의 비교 분석을 통한 엄밀한 판단에 기초해야 한다는 새로운 의견이 받아 드러지고 있는 것이다.

수직적 구조 분리에 관한 편익을 먼저 살펴본다면, 첫째로 수직적 구조 분리에 의하여 위에서 제시한 모델 대부분에서 필수설비 부문이 독립적 사업자 또는 회사로 분리 되므로 하류(down stream)에 대

29) 실제로 1999년 미국의 페실바니아주 공익위원회(Public Utilities Commission)은 사업자 버라이즌(Verizon)에 대한 수직분리보다 회계분리를 명령한 바 있다. 참고 OECD(2003)

30) Recommendation of the Council concerning Structural Separation in Regulated Industries, C(2001)78/Final, OECD 3 Jun 2003.

하여 차별화 정책을 펼칠 요인이 급격히 감소하게 되어 공정 경쟁을 추진할 수 있는 환경이 조성된다는 장점이 있다. 핵심기반시설을 사용함에 있어 이를 보유하고 있는 사업자와 이를 사용하는 사업자가 분리됨으로써 핵심기반시설사업자가 타 전문서비스업자를 차별할 요인이 사라지게 된다.

둘째로는 필수설비 부문이 독립화하면서 이 부문의 비용에 대한 계산이 명확하여 진다. 따라서 독립 이전에 필수설비 부문과 서비스부문이 혼재할 경우 명확한 비용의 계산이 어려워 실제 단일 기업내에서 두 부문 간에 발생하는 교차지원(cross -subsidization)의 문제는 해결될 수 있다.³¹⁾

〈표 IV-2〉 : 수직적 구조 분리의 편익과 비용

수직적 구조 분리 편익	수직적 구조 분리 비용
비 차별적 동기 증가	높은 실행 비용
핵심시설분리형의 경우 비 경쟁 부문에 대한 비용 및 활동 정보를 알기 쉽고 부문별 교차 지원(cross subsidization) 방지 가능	취소 불가
반경쟁적 활동을 줄이고 경쟁의 활성화 촉진	신기술 발전에 대한 역 효과
행위 규제에 비하여 비교적 간단한 방법	범위의 경제와 규모의 경제 상실
관리 기구 또는 규제기관의 관리 대상 영역의 축소 즉, 도매 시장에 관심 두면 됨	신규 투자 유인 감소
규제 비용의 감소	서비스의 번더링 효과의 감소

출처 : OECD 보고서(2003) p.27

셋째로는 필수설비보유 기업이 가졌던 반경쟁 행위가 줄어들게 되고 경쟁이 활성화 된다는 장점을 가질 수 있다. 이를 통하여 공정한 경쟁이 환경이 조성될 것이다.

넷째로는 필수설비 부문을 분리하는 문제는 필수설비를 보유한 수직 결합기업의 행위를 규제하기 위하여 가격의 통제와 같은 행위적 규제를 실시하여야 하는데 반하여 수직적 구조의 분리는 구조적 접근으로 시설을 분리하기 때문에 상대적으로 명확하며 쉽게 경쟁을 불러 올 수 있다는 장점이 있다.

마지막으로 규제 기관의 경우에도 수직적 결합기업의 경우에는 총체적으로 사업자를 감독하는데 반하여 구조적으로 분리되었을 경우 필수설비 부문에만 감독 내지 규제를 하면 되므로 이는 감독의 측면에서 부담을 줄일 수 있다는 장점이 있다.

다음으로는 수직적 구조 분리의 비용적 측면을 살펴보고자 한다. 먼저 가장 약점으로 지적될 수 있는 사안이 새로운 기술에 대한 투자 의욕을 상실케 한다는 점이다. 독점적 이득을 초래하여 주던 필수설비에 대한 분리는 자연히 규모의 경제의 이득을 포기해야 하고 투자 대비 수익을 감소시킬 것이다. 따라서 이러한 낮은 수익률에 의하여 새로운 시설에 대한 투자는 점차 어렵어 된다. 현실적인 예를 들

31) 독점이익이 발생하는 부문의 이득으로 경쟁 부문을 교차 지원하는 행위를 칭한다.

자면 핵심기반시설이 분리된 한국무역정보통신(KTNET)의 입장에서는 기반시설의 발전내지 투자가 더 이상 관심사가 되지 않는 다는 점이다.

두 번째로는 규모의 경제의 상실이다. 필수설비를 보유하면서 사업을 확장할 경우 누리던 규모의 경제 및 범위의 경제를 상실하게 된다는 점이다. 이미 경제학에서 수직적 통합 및 수평적 통합의 효율성의 증대는 논란이 존재하기는 하지만 그 효율성이 높아지는 것으로 알려져 있다.³²⁾

셋째로는 높은 실행 비용이 필요하게 된다. 수직적 구조 분리는 통합된 회사를 분리해야 하므로 비용이 수반되고 이러한 비용이 증가하게 되고 이는 소비자에 전가 된다. 이러한 이유로 인하여 수직적 구조의 분리는 별로 이득을 창출하지 못한다는 이론도 존재한다.³³⁾ 따라서 수직적 구조 분리에서 소요 되는 비용에 대한 명확한 측정이 필요하며 그 규모가 매우 클 경우 수직적 분리의 동기는 감소하게 된다.

넷째로 서비스 번더링 이득의 감소를 가져온다. 수직적으로 통합된 경우 통합된 서비스의 제공이 가능하다. 특히 이렇게 통합된 서비스를 제공하는 편이 편리한 경우가 종종 존재하는데 이는 ‘기술적 최첨단 (technological frontier) 분야는 더욱 그렇다. 이는 내부적 프로세스와 구조가 변화에 민감하게 변동하여야 하기 때문에 통합된 서비스로 제공하는 편이 이득이 될 수 있기 때문이다. 따라서 수직적 분리된 관계에서 동일한 업무를 수행할 경우 계약 관계가 많을 경우 범위의 경제는 감소한다는 연구가 존재하고 있다.³⁴⁾ 현실적으로 전자무역의 경우 현재의 한국무역정보통신에서 통합 서비스가 가능한 이유도 여기에 존재한다.

V. 결 론

전자무역촉진에 관한 법이 2005년 12월에 전부 개정 탄생된 이후, 기반시설의 운영 방식에 대하여 학계의 주목을 받기 시작하여 기반시설의 범위와 정의, 운영의 주체, 전문서비스업자와 관계, 경쟁을 활성화하기 위한 정책 등이 논란의 대상이 되고 있다.

본 연구에서는 그 중에서 기반시설의 규정 문제와 소유 방식 내지 적절한 운영의 방안의 모색을 경쟁의 촉진의 측면에서 연구를 진행하였다. 이는 새롭게 개정법에서 나타난 전문서비스업자를 염두에 둔 경쟁 환경 조성의 방향 모색에 초점을 둔 것이었다.

현행의 핵심시설과 (부가)서비스설비가 결합된 기반시설을 가진 사업자의 서비스가 확장적으로 만들어지는 이유는 필수설비를 보유한 수직적 결합의 이득을 현행 기반사업자가 향유하고 있기 때문으로

32) 대표적으로 Tirole, (1990)의 수직적 결합 부분을 참고하라. 종합적 내용을 이해할 수 있는 논문은 Hongmin Zi(2004).

33) OECD(2003) p.28

34) Structural Separation in Regulated Industries, report by the Secretariat, DAFPE/CLP(2001)11, OECD, 11 April 2001.

판단된다. 수직적 결합의 이득을 향유하는 기득 기반사업자는 범위와 규모의 경제를 이용하여 제공하는 서비스의 범위와 규모를 지속적으로 확대하려는 유인을 보유하고 있고 이 때문에 시설에서 경쟁 부문과 비경쟁 부문 즉 핵심시설과 비핵심시설의 분리가 어렵게 서비스를 통합화(integrated) 또는 번들링(bundling) 시키고 있기 때문이다. 나아가 이러한 이유로 기반사업자와 서비스 경쟁을 하면서 동시에 기반시설에 대한 사용료를 지불해야 하는 전문서비스업자들이 핵심서비스만을 이용할 경우 그 부분의 비용이 명확하지 않아 지불해야 하는 가격을 측정하기 어렵게 된 이유도 여기에 존재한다.

그러나 앞에서 본 바와 같이 개정법이 의도하였던 의도하지 않았던지 간에 경쟁 상황을 열어둔 이상, 수직적 결합의 이득 향유는 규제의 대상에서 피하여 갈 수는 없을 것으로 예상된다. 이는 전문서비스업자 제도를 도입하여 기반사업자와 전문서비스업자는 일부 업무에서 경쟁을 하도록 만들어 둔 상황에서는 더욱 그러하다. 따라서 공정한 경쟁이 보장이 되도록 하는 정책이 매우 중요하지 않을 수 없다.

강력한 경쟁의 보장의 방안으로 고려할 수 있는 일반적 방안으로는 행위적규제(behavioral regulation)을 통하여 각종 가격 통제 등의 방법을 통하여 규제의 대상이 되게 하는 방안이 하나 있을 수 있고 더욱 강력한 방법으로는 수직적 결합된 기업을 다시 수직적 구조 분할(structural separation regulation)의 방안이 있을 수 있다. 이런 수직적 구조 분리는 이미 통신업계에서 오랫동안 논의가 진행되고 있는 분야이며 OECD에서 이에 관한 체계적 수직적 분할 방안 보고서를 출판한 바 있다.

우리나라의 전자무역 기반분야에서 이러한 경쟁 보장을 위한 규제의 개념은 사실상 도입내지 소개가 되고 있지 않은 상황으로 볼 수 있다. 즉, 행위적 규제에 대한 언급은 아직 찾아 볼 수 없을 뿐 아니라 수직적 규제에 대한 관심도 활성화 되지 않은 상황이다. 그러나 수직적 규제에 관한 내용은 체계적이지는 않지만 관심을 가진 기존 연구는 두 개 정도를 찾아 볼 수 있는 상황이다. 이에 따라, 본 연구에서는 우리나라의 전자무역기반시설에 대한 경쟁을 보장할 수 있는 방안의 일환으로 기반시설에 대한 수직적 구조 분할(structural separation)의 방법 모색을 통하여 관심을 촉구하고자 하며 따라서 본 연구의 초점을 맞추었다.

구체적 연구의 진행은 공공성이 강한 시설에 대한 수직적 구조 분리를 연구한 OECD의 체계적인 보고서에 대한 검토와 원용을 통하여 우리나라의 공공적 성격이 강한 전자무역기반 시설에 대한 합리적 분할 방안을 도출 및 모색하였다.

먼저, 기반시설 중에서 핵심시설(문서중계시스템, 전자문서보관소, 표준등록소) 만이 분석의 대상이 될 것인지 아니면 전문서비스업자도 제공이 가능한 (부가)애플리케이션의 제공도 가능한 시설을 전부를 포함할 것이냐의 문제를 먼저 정리함이 필요하였는데 수직적 분리의 경우 경쟁 부문과 비경쟁부문으로 나누는 것이 일반적이었으므로 비경쟁부문인 핵심시설이 수직적 분리의 대상이 되어야 함을 보였다.

논의의 대상으로 지적된 핵심시설을 수직적으로 필수설비를 분리하는 방안은 크게 3가지로 나눌 수 있음을 살펴보았는데, 핵심시설만 분리하는 방안과 기반시설전체를 분리하는 방안, 마지막으로 핵심시설을 분리한 후 제3의 도매독립회사를 건립하는 방안 등이 가능함을 보였다. 더욱 구체적으로는 핵심

시설만 분리하는 경우에는 분리된 설비를 민간 기업이 운영하는 방안, 공공기업에 이양하는 방안, 컨소시엄 형태로 공동 운영하는 방안 등이 세부적으로 있을 수 있음을 보였다. 추가적으로 현실적 한계를 고려하여 수직결합기업의 회계를 분리하는 방안, 수직결합기업의 전담 부서를 분리하는 방안, 그리고 기업의 소유는 예전과 동일하게 가지면서 다면 회사를 독립시키는 대안 방안 등이 있음도 같이 도출되었다.

그러나 덧붙여 지적된 최근의 선진국의 정책 결정 과정은 앞에서 살펴본 대안의 마련 뿐만 아니라 수직적 구조 분할이 가져오는 사적 소유관계의 엄청난 변화를 전제로 하고 있으므로 반드시 매우 엄밀한 비용과 편익의 분석을 거쳐야 한다는 점은 반드시 우리나라의 정책 결정 과정에서 참고하여야 할 사항이다. 또한 본 연구의 주제를 다룬 다른 연구에서도 언급이 되지 않았던 점이다.

구체적으로 보면, 수직결합이 가져다주는 편익인 효율성의 제고, 경쟁의 환경 마련, 규제 비용 감소 등의 편익의 고려와 동시에 비용을 고려하지 않을 수 없으며 동시에 비용으로써 수직적 구조 분할이 기술의 발전에 주는 영향과 추가적 투자에 미치는 영향, 그리고 현실적 실현 가능성 및 소요되는 비용 고려, 포기해야 하는 규모의 경제와 범위의 경제의 효율성, 포기해야 하는 번더링 서비스의 효율성 등 많은 요소가 고려되어야 함이 지적되었다. 이러한 신중한 비교를 통한 접근은 수직적 구조 분리를 공공시설분야에 대하여 인정하는 OECD에서도 권고하는 바와 일치할 하는 것이기도 하다.

수직적 분할은 현실적 이해관계에 의하여 그 실현이 매우 어려울 수도 있다. 이러한 수직적 분리가 가져다주는 문제 때문에 수직적 분리 보다는 현실적 대안으로써 회계의 분리(accounting separation)방식을 택하는 사례나 기업 내의 운영 부서의 분리 또는 소유권을 유지하면서 내부에서 새롭게 담당 회사를 분리하는 것과 같은 현실적 대안을 제시하기도 하였다.

위와 같은 기반시설의 분리에 관한 몇 가지 체계적 대안의 제시는 지금까지 학계에서 진행되어온 연구에 비하여 보다 구체적이며 다양한 방안을 제시하는 포괄적 접근인 점에서 기존의 연구와 차별을 가지고 있는 것으로 판단이 되며 동시에 본 연구는 앞으로 기반시설의 운영 방식 결정시에 참고자료로 충분히 활용될 수 있을 것으로 판단 한다.

마지막으로, 본 연구는 몇 가지 연구의 제한을 가지고 있다. 먼저 연구의 서문에서 밝힌 바와 같이, 본 연구에서는 행위적 규제방식보다 수직적 분할, 내지 시스템 차원의 분리의 시행을 반드시 선호하지는 않는다. 단지 아직 우리나라에서는 학계에서 전자무역 기반사업자에 대한 행위적 규제에 관한 구체적 관심이 촉발되지 못한 반면 수직적 구조 분리에 관한 관심은 이미 이루어진 점을 따라 수직적 분리에 관한 구체적 방안을 먼저 제시한 것에 지나지 않음을 미리 밝힌다. 따라서 이후에 공정경쟁을 확보할 수 있는 행위적 규제에 관한 실행 방안에 대한 연구를 기대하며 이러한 연구들을 바탕으로 기반 시설 운영에 대한 대안이 마련되어야 할 것이다.³⁵⁾ 또한 본 연구는 수직적 분리 방안의 방향 제시를 기본 범위로 정하였으므로 구체적 비용과 편익의 금액 수준의 비교까지 진전되지 못한 한계를 가진다.

35) 만약 행위적규제를 생각한다면 적절한 연계비용, 시설사용의 개방의무, 상호접속과 유사한 내용 등이 주를 이룰 것으로 예상이 되고 현재의 법의 수준은 매우 초기 단계의 내용을 지닌 수준에 불과하다.

참 고 문 헌

- 고동화·이인찬, “수직적 결합의 효과에 대한 분석 : 이중마진을 중심으로” 산업조직학회, 『산업조직연구』 제8집 제1호, 2003.12.
- 관계부처합동, “전자무역혁신계획(e-trade KOREA 2007), 2004.9.
- 노재확, “공정경쟁관점에서 평가한 전자무역 촉진법에 관한 연구” 국제e비즈니스학회, 『e-비즈니스 연구』 제7권 제1호, 2006.3.
- 산업자원부, ‘업무계획 추진 현황’, 2005.9.22.
- 이상진, “전자무역 플랫폼의 기본요건과 운영방안에 관한 연구” 통상정보학회, 『통상정보연구』 제6권 제2호, 2004.8.
- 이상진·정재승, “글로벌 전자무역 구현모델에 관한 연구”, 통상정보학회, 『통상정보연구』 제7권 제4호, 2005.
- 장범진 외6명, 『통신시장의 수직적 산업구조와 기업행태 : 이론 및 사례』, KISDI, 2003.12.
- 최용록, “전자무역지원정책의 과제와 대응방안”, 통상정보학회, 『통상정보연구』 제7권 제4호, 2005.
- 최용록, “전자무역의 실증연구와 증대기능에 관한 가설” 무역학회, 『무역학회지』 제28권 제5호, 2003.12.
- Beard, T. Randolph; Ford, George S., and Spiwak, Lawrence J. “Why ADCo? Why Now? An Economic Exploration into the Future of Industry Structure for the ‘Last Mile’ in Local Telecommunications Markets”, The Phoenix Center for Advanced Legal and Economic Public Policy Studies, *Phoenix Center Policy Paper No. 12*, November 2001,
- Duvall, Jerry B and Ford, George S "Changing Industry Structure : The Economics of Entry and Price Competition", *Phoenix Center Policy Paper Series No.10*, Phoenix Center, April 2001
- Hongmin Zi, "Analyzing Economies of Scope in the U.S. Insurance Industry", 『리스크관리연구』, 제15권 2호, 2004.
- Morris, Roy L., *A proposal to Promote Telephone Competition : The LoopCo Plan*, [http : //members.aol.com/roym11/LoopCo/index.html?f=fs](http://members.aol.com/roym11/LoopCo/index.html?f=fs)
- OECD, *The Benefits and Costs of Structural Separation of the Local Loop*, DSTI/ICCP/TISP(2003)13/FINAL, 2003.
- OECD, *Restructuring Public Utilities for Competition, Policy Brief*, 2002. Feb.
- OECD, *Recommendation of the Council concerning Structural Separation in Regulated Industries*, C(2001)78/Final, OECD, 3 Jun 2003.
- Tirole, John, *The Theory of Industrial Organization*, the MIT Press, 4th edition, 1990.