

공정경쟁확보를 위한 회계분리제도의 잠재력 분석

- 영국과 호주 사례를 중심으로 -

(Benefits Analysis of Accounting Separation as an Alternate to Structure Separation)

변재호*
(J. H. Byun)

최근 전기통신 시장에서 경쟁의 진전과 함께 공정경쟁의 확보를 위한 수단으로서 지배적 사업자에 대한 회계분리를 의무화하는 국가가 증가하고 있다. 본 고에서는 '90년대 초반부터 이미 회계분리를 실시하고 있는 영국과 호주의 경험을 토대로 하여 구조분리의 대안으로서의 회계분리의 가능성을 검토해보고자 한다. 이를 위해 다양한 형태의 회계분리방안을 검토하고 회계분리와 요금재조정, 회계분리와 보편적 서비스 제공의무, 회계분리와 접속료 구조 등 회계분리와 관련된 쟁점사안들을 분석하고자 한다. 결론을 요약하면 회계분리가 효율적 경쟁으로의 발전을 위한 투명한 체제를 제공할 수 있는 잠재력을 가지고 있지만, 아직은 이를 평가할 만한 근거가 미약하며 좀더 시간을 갖고 각국에서 시행되고 있는 회계분리의 시행결과를 지켜보아야 할 것으로 보인다.

I. 서 언

영국과 호주는 공히 통신산업에 경쟁체제를 발전시켜나가고 있다.

영국에서는 1983년 11월에 정부가 복점정책을 도입하였으며 BT와 Mercury 이외에는 향후 7년 동안 기본통신분야에 어떠한 면허도 허가하지 않기로 하였다. 이러한 정책의 목표는 Mercury가 더 이상의 신규참여에 대한 위협없이 정착하도록 시간을 주는 한

편 Mercury 자신의 네트워크를 건설하는 데 전념하도록 이윤을 보장하는 데 있다. 전화사업에 대한 진입은 제한되는 반면에 기기산업, VAN 사업 등 다른 분야에 대한 진입은 완전히 자유화되었다.

1991년에 발간된 White Paper를 정점으로 하여 1990년과 1991년에 복점정책에 대한 재검토가 추진되었다. 재검토의 주요 결론은 복점정책을 종료시키고, 고정회선(fixed links)을 통한 전기통신서비스 제공을 위한 신규면허신청을 긍정적으로 검토한다는 것이었다. 아울러 CATV 회사가 전기통신서비스를 제공할 수 있도록 허용할 것이며 면허신청을 긍정적

* 정책발전연구실 선임연구원

으로 검토하고 엄격한 기준이 적용하지 않을 것이라는 정부방침이 있었다. 그러나 국제통신분야는 이러한 자유화정책에서 예외적인 분야로 취급되었다. 즉 상호호혜적인 조건이 제공되지 않는 한 단기적으로 신규 국제면허를 허용하지 않을 것이라고 정부가 밝힌 것이다.

복점정책을 포기한 이래 무역산업부(Department of Trade and Industry; DTI)는 50개가 넘는 면허신청서를 받았으며 1993년 5월까지 약 20 여개의 면허를 허용하였다. 한편 CATV 회사들 역시 통신서비스를 증대시켜 왔으며 지금은 약 156,000 회선을 제공하고 있다. 복점정책의 포기 후 단지 2년 만에 경쟁의 실질적 진전이 이루어진 것으로 평가되고 있다.

호주에서의 경쟁은 영국보다 늦게 시작되었다. 1991년에 전기통신법이 통과되면서 경쟁이 도입되었다. 경쟁도입 당시 1997년까지는 고정통신분야를 복점체제로 하였으며, 이동통신은 3개 사업자가 참여하는 것으로 하였다. 아울러 국제서비스를 포함하여 완전한 재판매경쟁(full resale competition)이 허용되었다. VAN과 장비 등 나머지 시장은 완전히 자유화되었다. 1992년 2월에 Optus Communications가 기존사업자인 Australian Telecom(현재의 Telstra)과 경쟁하는 제2 고정통신사업자로서 면허를 부여받았다. 영국에서 Mercury에게 했던 것처럼 호주의 정책당국은 Optus가 신규진입자에게 방해받지 않고 기존사업자와의 경쟁에만 전념할 수 있도록 할 작정이다.

Optus는 C&W, BellSouth 그리고 다수의 호주 기업들에 의한 합작투자회사이다. 이동통신시장에서 영업한 지 1년 만에 Optus는 약 18%의 시장점유율을 차지하였다. 1992년 11월에 동부해안지역에서 고정회선사업을 시작한 이래 서비스를 제공하고 있는 주요

지역의 장거리 및 국제 통화량의 약 10%를 차지하고 있으며 어떤 지역은 20% 정도를 차지하는 곳도 있다. Optus의 통화점유율은 매달 1% 이상 증가하고 있다.

Telstra 및 Optus 이외에 Arena Communications(영국의 Vodafone이 소유)가 최근에 제3의 전국이동전화사업 면허를 취득하였으며 Vodafone Australia로 이름을 바꾸고 1993년 9월부터 시드니, 멜버른, 캔버라에서 사업운영에 착수하였다.

영국과 호주 양국 모두 경쟁의 진전과 함께 경쟁보장을 위한 제도를 실시하고 있다. 이러한 제도에는 시장지배력을 가진 사업자가 제공하는 서비스에 대한 가격통제, 상호접속료 규제, 동등접속을 위한 규정 등을 포함하고 있다. 그러나 기존사업자 및 산업구조에 대한 잠재적인 영향력 관점에서 본다면 이들 제도 못지 않게 중요한 제도가 양 국가에서 공히 추진되고 있는 기존사업자에 대한 회계분리제도이다. 본 고의 목적은 양국의 규제제도를 살펴보고 경쟁의 발전을 위한 이들 제도의 중요성에 대해서 검토해 보는 데 있다.

이하에서는 회계분리가 구조분리의 대안으로서 선호되는 이유, 회계분리의 잠재력, 영국과 호주에서 개발되고 있는 회계분리의 제도와 이들 제도의 실행을 위한 방안, 회계분리와 다른 규제제도 사이의 관계 등에 대해서 검토해 보고자 한다.

II. 구조분리의 장벽과 회계분리의 잠재력

기존의 지배적 통신사업자를 구조적으로 분리하는 것은 매우 어려운 문제이다. 수직적인 분리든 수평적인 분리든 또는 양자를 포함한 분리방식은 구

조분리에는 상당한 제도적, 정치적 장벽이 존재한다. 그러한 제약요인은 주로 주도사업자(national flag carrier)가 중요하다는 인식에서 기인하는 것으로 판단된다. 또한 현상이 지속되기를 요구하는 주요 이해관계자(종업원, 관리자, 주주를 포함), 특히 기업이 통합된 형태로 계속 운영된다는 믿음하에서 투자해 온 주요 민간투자자들이 있다는 점이 주요한 변수이다. 그럼에도 불구하고 민영화 이후에 구조분리가 정치적 또는 규제제도상의 주요 이슈로 등장할 수 있다. 이러한 예로는 민영화 이후에 구조분리 문제가 계속 거론되고 있는 NTT의 경우를 들 수 있다.

그러나 구조분리가 궁극적으로 경제적 이익이 된다면 구조분리에 대해 반대하는 관계자의 저항은 주요한 문제가 아닐 수도 있다. 또한 주도사업자가 중요하다면 직접적인 보조를 통해서 또는 황금주(golden share)를 소유함으로써 그러한 목적을 달성할 수 있을 것이다. 분리가 어려운 실질적인 이유는 구조분리가 가치있는 행동인지 그리고 구조분리를 단행하는 것이 심각한 비용을 발생시키지는 않는지 확인할 수 없다는 데 있다.

구조분리의 대안으로서 회계분리가 거론되는 것은 다음의 두가지 이유 때문이다.¹⁾

첫째, 적절한 회계분리를 통해서 구조분리와 동일한 규제목적 달성할 수 있다는 점이다. 회계분리를 함으로써 상호보조여부를 공개적으로 밝히고, 내부 상호접속에 따른 이전가격의 공표를 통해서 공정한 상호접속 및 접속료 부과를 가능하게 함으로써 구조분리와 동일한 효과를 거둘 수 있는 것이다.

둘째, 하나의 망을 구성하는 서로 다른 부문들을 공동운영함으로써 범위의 경제를 달성하고 이에 따른 상당한 경제적 이익이 있을 수 있다는 점이다. 전

기통신서비스, 특히 유선의 전화서비스는 실질적으로는 여러가지 다양한 서비스의 집합체다. 예를 들면 서울-부산간 구간을 비롯한 장거리 전화서비스와 단거리 시내 전화서비스, 주로 비즈니스를 중심으로 한 낮 시간의 전화서비스와 가정서비스를 중심으로 한 야간 전화서비스, 언제라도 필요한 때에 집에서 전화를 걸 수 있는 자택과 사무실용 서비스와 1회용 서비스 등이 있다. 이와 같은 전화서비스 어느 하나를 제공하더라도 통신 네트워크와 교환기가 필요하다. 네트워크의 건설비용과 교환기의 구입비용을 비롯하여 전기통신서비스를 제공하기 위한 비용은 대부분 제공하는 각 서비스에 개별적으로 필요한 비용이 아니라 제공하고 있는 모든 서비스를 위하여 필요한 '공통비용'이다. 그 방대한 공통비용을 위해서는 비즈니스전화와 가정전화를 독립적으로 제공하

주1) FCC는 비구조적 경쟁보장장치가 구조적 분리보다 바람직하다는 판단하에 1986년 6월의 제3차 컴퓨터제정(Computer Inquiry III)시에 구조분리요건을 폐지하고 회계분리를 중심으로 한 비구조적 경쟁보장장치를 도입하기로 결정하였다. FCC가 회계분리를 근간으로 한 비구조적 경쟁보장장치를 구조분리보다 바람직한 것이라고 판단했던 이유를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 비구조적 경쟁보장장치의 강화로 내부상호보조와 서비스의 차별적 제공의 실질적인 방지가 가능하다. 둘째, 만약에 비구조적 경쟁보장장치의 실시로 내부상호보조와 서비스의 차별적 제공의 방지력이 다소 감소된다 하더라도, BOC가 기본서비스와 고도서비스를 제공함으로써 발생하는 이익이 매우 크기 때문에 이러한 손실을 충분히 보상하고도 남게 된다. BOC에 의한 통합된 기본서비스와 고도서비스의 제공을 통해 일괄적 판매, 연구개발결과의 공동활용 등으로 운영효율과 비용절감 효과를 얻을 수 있기 때문에 저렴한 요금으로 고도서비스를 제공할 수 있게 된다. 셋째, ONA의 실시로 개별 서비스별 심리가 필요없게 되는 등 비구조적 경쟁보장장치의 실시에 따른 규제, 감독업무는 크게 증대하지 않으며, 분리자회사 요건의 경우에도 자회사에 대한 감독업무 등으로 인해 규제비용은 발생하게 된다. 넷째, BOC에 대해 부분적으로만 고도서비스의 제공을 인정하고 나머지 고도서비스에 대하여 분리자 회사요건을 요구하는 이중적 규제는 바람직하지 않다. 이는 고도서비스의 서비스별 심리를 통한 구분을 필요로 하기 때문에 비용이 초래됨은 물론 시간이 소요되어 고도서비스의 제공이 지연될 가능성이 있기 때문이다. 통신개발연구원, 통신시장에서의 공정경쟁확립, 1992. 12., pp. 176~177.

거나 장거리서비스와 시내서비스를 별도의 독립된 사업체가 제공하는 경우와 비교하여, 그것들을 하나의 사업체가 동시에 제공하는 편이 사회적으로 보다 적은 비용으로 제공될 가능성이 높다. 각 사업체가 갖게 되는 통신 네트워크와 교환 시스템, 또는 연구 개발비 등의 공통비용을 하나의 사업체가 가질 수 있고 공통부분의 효율적인 이용이 가능하기 때문이다.

이처럼 복수의 서비스를 따로따로 별개의 사업체가 제공하는 것보다 그런 서비스를 동시에 하나의 사업체가 제공하는 편이 훨씬 적은 비용으로 제공할 수 있을 경우 규모의 경제성이 있다고 말한다. 물론 그러한 경제적 이익이 실제로 존재하는지 또는 존재한다면 분리된 회사간에 계약관계를 통해서도 그러한 경제적 이익이 성취될 수는 없는지는 분명하지 않다. 그러나 회계분리가 구조분리의 가능한 대안이 될 수 있다고 판단된다면 규모의 경제를 파괴할지도 모르는 위험한 방법을 시도할 필요가 있을 것인지를 생각해보아야 할 것이다.

이러한 이유 때문에 영국과 호주 양국가에서는 지배적 사업자가 "최소한" 엄격한 회계분리를 실시하도록 요구하여 왔다.

Ⅲ. 영국의 회계분리제도

영국에서는 최근의 회계분리에 관한 Oftel의 성명과 자문보고서의 결과에 대해서 상당한 논의가 진행되고 있지만 회계분리에 대한 합의는 아직까지 덜 진척되어 있다. 민영화 이래 BT는 면허조건에 따라 각기 다른 서비스별로 수익과 비용을 나타내는 보고서를 Oftel에 제출하도록 의무를 부여받고 있다. BT

에 대한 서비스별 재무보고서(BT's Financial Results By Services) 또는 FRBS로 불리우는 이러한 보고서는 BT가 개발한 비용배분시스템(fully allocated costing system)에 근거하여 작성되며, BT자신의 회계감사(auditors)에 의해 보고되고 있다. 최근까지 FRBS 보고서에 관한 정보는 Oftel에만 보고되고 공중에게는 발표되지 않았다. 그러나 1992년 1월에 Oftel 청장이(Director-General of Telecommunications) 이전 3년간의 데이터를 두 개의 자문서(consultative documents) 형태로 공표하였다. <표 1>은 1991/92 회계년도의 보고서를 요약한 것이다.

<표 1> BT의 서비스별 재무보고서(1991/92회계년도)

(단위: 백만 £)

	Access	Inland calls*	International calls
Turnover	2,832	4,765	1,588
Return	-732	2,871	682
Capital employed	6,398	4,959	829
Return on capital employed (%)	-11.4	57.9	82.3

* Inland calls는 local calls와 national calls를 포함한 것임

한편 BT가 타 사업자에게 징수하는 접속료는 별도의 규제절차하에서 정립되었다. 우선 두 사업자가 접속료에 대해서 상호협상을 한다. 만약 합의도달에 실패하면 각 당사자는 Oftel 청장이 결정하도록 요구할 수 있다. BT면허조건에 따르면 결정은 ① 제공되는 서비스의 원가 ② 관련된 간접비용 ③ 사용된 자산에 대한 합리적 수준의 보수율(rate of return) 등을 포함하여 상호접속과 관련된 비용을 접속수혜자가 접속제공자에게 지불하는 방식으로 결정되도록 되

어 있다. 한편 OfTel 청장에 의해 이루어진 결정사항들과 1993년 3월 이후에 이루어진 BT와 타 사업자간의 합의사항은 공중에게 발표되었지만 이전에 이루어진 합의사항에 대해서는 여전히 비밀로 하고 있다.

현재 제도는 BT의 경쟁자에게 불리하게 되어 있다. 경쟁사업자가 FRBS 보고서에는 접근이 가능하지만 보고서의 배경이 되는 비용배분방법에 대해서는 제한된 정보밖에 알지 못하는 실정이다. 또한 FRBS 보고서에서 어떻게 시내 및 시외 원가가 산정되는지를 알 수가 없으며 내부적으로 적용하는 접속료와 경쟁사업자 자신이 지불하는 접속료 또한 비교할 수 없는 실정이다.

이에 따라 경쟁자들이 많은 진정을 제기하였고 1992년 6월에 OfTel 청장이 회계분리와 상호접속에 관한 성명을 발표하였다. 성명의 내용은 다음과 같다.

“BT의 사업들간의 상세한 회계분리는 경쟁의 지속적인 발전과 BT가 자신의 지배적 지위를 남용하지 않고 있다는 사실을 공중이 믿을 수 있도록 하기 위하여 필요한 조치라고 본다. 회계분리의 기초는 투명성과 비차별성이다. BT를 서로 다른 회사로 분리할 의도는 없지만 BT의 각 사업부문이 별도사업으로 운영되는 것처럼 회계보고서를 준비하고 보고하는 것은 필요하다고 본다.”

1993년 6월에 보다 진전된 OfTel의 성명이 발표되었다. 이 성명에서 OfTel은 회계목적상 BT가 BT-Network와 BT-Retail로 분리되어야 한다고 결정하였다. “BT-Network의 수입은 BT-Retail 부문에 제공되는 서비스의 대가, 내부이전가격에 의한 징수, 경쟁사업자에 의해 지불되는 접속료 등에 의해 충당될

것이다. 비차별적 적용이라는 관점에서 BT의 이전 가격은 타사업자가 지불하는 접속료와 동일한 수준이어야 한다. BT-Network의 원가는 투명한 비용배분방법에 기초하여 설정될 것이다. BT-Retail은 고객에게 서비스를 판매하여 수입을 충당하여야 하며 서비스의 원가에는 BT-Network에 지불하는 내부이전가격을 포함시키게 될 것이다. 아울러 BT의 접속직자를 측정하기 위하여 BT의 접속사업에 대한 별도의 계정이 설정될 것이며 이러한 접속직자에 대해서는 일정조건하에서 타 사업자들이 기여하도록 요구될 수 있을 것이다. 비차별적 적용의 관점에서 OfTel은 BT가 네트워크 비용 내지는 도매가격의 할인에 따라 특별소매가격할인을 실시할 경우 타사업자에 대한 상호접속요금에도 동일한 할인이 적용되도록 요구하고 있다.” 아울러 이 성명에서는 다음과 같은 점을 지적하고 있다. “접속료가 원가에 근거하여 책정된다 하더라도 BT에 대한 소매가격상한제도가 네트워크비용의 최소화에 대한 인센티브를 부여하게 될 것이다. 만약 네트워크 비용이 불필요하게 증가되는 것을 허용한다면 이는 곧 손실로 연결될 것이다. 그러나 OfTel은 1997년까지는 그렇게 할 생각이 없지만, 장기적으로는 도매가격(BT-Network Price)에도 가격상한 제도를 도입하는 것이 바람직한 해결책이 될 것이라고 지적하고 있다.”

OfTel의 결정을 기록한 성명서와 더불어, 많은 쟁점사항들이 공공자문을 받기위해 제기되었다. 이들 쟁점사항중에 가장 중요한 것이 네트워크 비용설정을 위한 근거(비용배분방법론, 기업에 부과되는 회계적 요구사항들)에 관한 것들이다. 잠정적으로 OfTel은 BT가 적용하는 방법이 회계감사의 확인을 받고 그 원칙에 대해서도 공개한다면 BT 자신이 설

정한 방법을 사용할 수 있다고 결론지었다. 그리고 OfTel은 비용배분방법을 결정할 권리와 자신의 회계사에 의해 원가조사를 할 수 있는 권리를 유보하였다. 즉, OfTel은 비용배분의 원칙을 포기하지도 않을 것이지만 배분자체에 대해서 직접 개입하지도 않겠다는 방침인 것이다.

이와 같은 OfTel의 제안은 BT의 면허수정을 요구하고 있다. 만약 BT와의 합의가 이루어지지 않는다면 OfTel 청장이 위임의 범위를 결정하고 이를 독과점위원회(Monopolies and Mergers Commission)로 이관할 것으로 전망된다.

IV. 호주의 회계분리제도

전기통신시장에 신규사업자 진입을 허용하고, 재판매를 허용할 당시 호주정부는 정부소유의 기존사업자인 Telstra의 역할과 구조를 고려하였다. 경쟁도입과 함께 구조분리가 고려되었지만 회계분리의 장점과 효과에 대한 증거들이 충분히 검토될 때까지는 보류하기로 결정하였다.

Telstra와 Optus 양자에 대한 회계분리 의무부여는 1991년의 전기통신법 Section 55(d)에 명시되어 있다. 의무의 이행에 대한 사항은 규제기관인 Austel에서 관리한다. Austel은 전기통신법 Section 80에 의해 사업자들이 사용하게 될 비용배분매뉴얼과 계정분류표(chart of accounts)를 개발할 책임이 있다. 1992년에 Austel에 의해 개발된 계정분류표와 매뉴얼은 재무정보의 보고와 기록시에 사업자들이 지켜야 할 일반 원칙이 기술되어 있다. 독립된 감사의 명령에 따라야 하긴 하나, 사업자들은 이러한 원칙을 어떻게 적절히 적용할 것인가를 결정할 수 있는 재량권을 갖

게 된다. Austel에 의해 설정된 주요 원칙은 가장 저렴하고, 확인할 수 있고, 균일한 수준으로 통신설비 및 기기를 활용하며, 특히 자산의 평가와 감가상각 등에 있어서 일반적으로 인정된 회계원칙에 따를 것 등을 포함하고 있다.

Austel은 별도로 회계처리가 가능하다고 판단되는 26개의 서로 다른 제품과 서비스를 구분하였다. 여기에는 기본적인 접속, 시내전화, 시외전화, 국제전화뿐만 아니라 VAN 서비스도 포함하고 있다.

회계분리는 1992/93 회계년도의 1분기(7월-9월)에 시작되었다. Telstra는 Austel에게 주요제품그룹의 전부에 대해서 회계감사를 필한 상세한 분기 대차대조표와 손익계산서, 아울러 이전가격(transfer pricing)과 내부이용명세서(internal usage details)를 제출하도록 요구받았다. Optus는 1992/93 회계년도의 3분기(1월-3월)부터 회계감사를 필한 분기 재무보고서를 제출하기 시작하였다.

양 사업자에 대한 회계분리요구는 각 사업자가 자기 자신의 주사업영역을 발전시켜 나가도록 촉진시키고자 하는 의도를 반영하고 있다. 회계분리를 통해서 생산성과 원가개선이 양 사업자의 주사업영역에서 이루어질 것으로 기대하고 있으며, 상호보조등과 같은 인위적인 조작이 없이 각 사업영역에서 실제로 일어나는 상황을 있는 그대로 보여주기를 기대하고 있다.

호주정부는 구조분리의 필요성에 대한 재검토는 1993년 말 이후 실시하기로 하였다. 재검토시에는 회계분리의 적용결과를 참조하게 될 것이나 재검토의 조건에 대해서는 아직 확정된 바가 없는 실정이다. 그러나 이전가격제도의 실시와 주사업분야별 재무보고서 발간의 효율성 여부, 구조분리와 회계분리의

상대적 장점 등이 재검토시에 포함될 것으로 보인다.

V. 회계분리 실시에 있어서의 쟁점사항

회계분리를 직접 시행에 옮길 경우 발생하는 쟁점사항은 주로 회계분리의 시행방법이 다양하고 회계분리가 다양한 규제제도들과 관련을 맺고 있는 데서 발생한다. 여기서는 영국과 호주의 경험을 중심으로 회계분리실시에 있어서 가장 쟁점이 되는 사안인 ① 별도 회계처리가 가능한 사업단위 구분방식 ② 비용배분에 대한 규제기구의 개입정도 ③ 회계분리와 관계를 맺고 있는 다른 규제제도 즉, 요금 재조정, 접속료 체계, 보편적서비스 비용부담 등과 회계분리와의 관계 등에 대해서 살펴보고자 한다.

첫번째 쟁점사항은 회계처리 대상이 되는 사업단위 구분과 관련된 문제이다. 회계분리의 원칙에 의하면 독점적 부문(monopoly bottleneck)의 분리처리가 요구된다. 이렇게 되면 경쟁분야에 대한 상호보조여부를 확인하고 제거할 수 있으며 합리적 수준의 보수율을 책정할 수 있을 것이다. 이러한 원칙에 따라 회계분리를 할 경우 사업자들은 시내망만을 bottleneck 설비로 간주하고 이 분야에 대해서만 회계분리를 적용하기를 원하고 있는 반면에 Oftel의 자문서의 경우는 BT 망과 소매부문의 분리뿐만 아니라 다수의 네트워크서비스들에 대한 별도보고를 통해서 보다 철저한 회계분리가 이루어지기를 원하고 있는 실정인바 의견이 상충되고 있다.

두번째 쟁점사항은 비용배분과정에서 규제기관의 개입정도와 관련된 문제이다. 호주는 미국의 전

례를 따라 비용배분절차를 결정하는 계정분류표와 매뉴얼을 개발하였다. 반면에 Oftel은 회계처리의 원칙이 공중에게 공개되고 회계감사에 의해 인정된 방식으로 이루어진다는 전제 하에서 기업이 직접 설정한 비용배분방법을 사용할 수 있도록 하는 방식을 선호하고 있다. 영국방식을 따를 경우 핵심적인 쟁점사항은 이러한 방법의 신뢰성을 어떻게 확보하며, 규제기관의 간섭을 어떻게 최소화시킬 것인가 하는 문제이다.

세번째 쟁점사항은 회계분리와 관계를 맺고 있는 다른 규제제도들과의 관계이다. 먼저 회계분리와 요금 재조정 사이의 관계에 대해서 살펴보면, 호주정부는 경쟁에 의해 심각한 영향을 받지 않는 분야에 대해서는 경쟁을 도입한 분야와 차별을 두기로 결정하였다. 즉 지배적 사업자를 대상으로 특정서비스에 대해서 실질적인 가격인상이 허용되지 않는 가격상한규제제도를 적용한다는 것이다. 어떠한 요금인상도 기대되는 생산성 향상에 의해 제공되는 허용치의 범위내에서만 인정된다. 영국에서도 이와 유사한 정책이 적용되었다. RPI+2로 인상이 가능한 분기사용료를 제외하고는 모든 서비스가 1997년까지 가격상한규제에 의해 억제될 것이다.

이러한 가격통제는 보편적 서비스 의무부담비용(Universal Service Obligation; USO)에 영향을 미친다. 호주에서는 기존사업자의 의무부담비용이 유지될 수 있도록 하기 위하여 마련된 특별한 제도가 있다. 경쟁은 기존사업자에게 “손실을 부담시키는 의무”에 대한 내부보조 여력을 감소시킨다. 따라서 호주 법률에는 Telstra가 기본전화서비스와 공중전화에 대해서 전국민이 동등한 조건하에서 합리적으로 접속할 수 있도록 하는 의무부담비용을 제공하도록 하고

있으며 아울러 의무부담비용의 비용산정과 서비스 제공에 따른 기금조달방법에 대해서도 언급하고 있다.

비용산정은 이러한 서비스를 제공할 의무를 지닌 사업자가 부담하는 부가비용 또는 회피가능 비용을 설정함으로써 증분비용(incremental cost)을 기준으로 하여 산정된다. 증분비용은 보편적서비스 제공에 사용된 자산에 대한 수익(return)을 포함하지만 보편적서비스 의무를 부담하지 않아도 발생할 수 있는 결합비용(joint cost)은 포함시키지 않는다. 법에 명시된 비용산정방식은 교통 및 통신경제국(Bureau of Transport and Communications Economics)의 연구에 의해 도출된 방법을 따르고 있다. 의무부담비용에 대한 연간 부과(assessment)는 Austel에 의해 개발된 계정분류표 및 비용배분매뉴얼에 의해 이루어진다. 의무부담비용은 모든 사업자에 대해서 자신의 트래픽비용에 따라 징수하는 기금에 의해 보조를 받는다.

영국에서는 다른 접근방법이 취해지고 있다. 특히 BT의 FRBS보고서(<표 1> 참조)에서 나타난 접속적자는 그들이 제공하는 서비스의 수익성에 비례한 수준으로 접속적자기여금(Access Deficit Contribution; ADC)을 지불할 의무가 있는 상호접속사업자들에 의해 분담된다. 따라서 1분 동안의 국제전화서비스를 판매한 상호접속사업자는 1분 동안의 시내전화서비스를 판매한 상호접속사업자보다도 훨씬 많은 ADC 비용을 지불하게 된다. 그러나 이 제도는 Ofitel청장이 소규모사업자에 대해서 ADC 비용의 전부 또는 일부를 면제할 권한을 갖는 것으로 하고 있다.

회계분리와 관련된 마지막 쟁점사항은 접속료의

내부구조와 관련된 것이다. 접속료 구조는 산업내 경쟁의 형태를 결정하는 핵심이 된다. 왜냐하면, 신규진입자는 어떠한 곳에서 영업을 할 것인가를 결정할 때 접속료가 낮은 곳에 매력을 느끼고 반대로 접속료가 높은 곳은 회피하려고 할 것이기 때문이다. 접속료는 완전히 배분된 비용에 근거하여 설정되어야 한다는 BT 면허조건은 논란의 여지를 남기고 있다. 사업자에게 매접속시마다 접속서비스의 실제비용을 부과한다는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다. 따라서 평균화에 의한 비용부과가 필요하다. 그러나 평균접속료가 어느 정도 정확하게 지배적 사업자의 네트워크의 체계(configuration)를 반영할 수 있을지는 여전히 문제로 남는다. 이 경우 중요한 것은 네트워크 체계의 복잡성을 사업자가 자신의 이익을 극대화하는 데 사용할 수 있다는 점이다. 만약 접속료의 조작을 통해서 경쟁자의 비용을 증가시킬 수 있다면 이러한 이익은 더욱 증대될 것이다. 이는 회계분리가 해결할 수 없는 어려운 규제문제를 남겨두게 된다.

Ⅵ. 결 론

본 고에서는 영국과 호주의 규제당국이 구조분리의 대안으로서 실시하고 있는 회계분리의 가능성과 쟁점사항을 살펴보았다. 이들 양국가뿐만 아니라 경쟁을 도입하고 있는 많은 나라에서 통신분야에서 효율적 경쟁의 진전을 위해서 회계분리를 검토하고 있는 것으로 알려져 있다. 동등접속과 내부이전가격 등과 함께 회계분리는 규제자에게 망부문의 수익성에 관한 정보를 제공하고, 망부문과 서비스판매부문의 보수율을 비교하고 관찰할 수 있게 함으로써

bottleneck facility에 대한 독점력의 남용여부를 알 수 있게 하여 구조분리의 위협성을 감수하지 않고도 동일한 규제목적을 달성할 수 있다는 판단 때문이다.

그러나 회계분리가 최선의 방법이 될 수 있을 것이라는 판단은 아직 이르다. 회계분리의 경우 규제자, 경쟁자는 기존사업자에 비해서 정보측면에서 여전히 불리함을 안고 있을 수 밖에 없으며 이 때문에 경쟁사업자에 대한 접속료나 내부이전가격을 통해서 독점부문으로 비용을 전가시키려는 강력한 유혹이 여전히 존재할 수 있기 때문이다. 영국과 호주에서 시행경험이 쌓여가고 있기 때문에 회계분리가 내포하고 있는 이러한 문제점을 포함하여 수년내에 그 성공여부가 보다 분명하게 판가름나게 될 것으로 보인다. 만약 실패한다면 미국과 일본의 경우처럼 구조분리의 가능성이 증대될 것으로 전망된다.

참 고 문 헌

- [1] Department. of Trade and Industry, *Competition and Choice: Telecommunications Policy for the 1990s*, Cm 1461, HMSO, London, 1991.
- [2] OFTEL, *The Regulation of BT's Prices*, Jan. 1992
- [3] OFTEL, *BT's Cost of Capital*, Jan. 1992.
- [4] OFTEL, *Policy on Separation and Interconnection*, June 1992.
- [5] OFTEL, *Consultative Document : Interconnection and Accounting Separation*, June 1992
- [6] OFTEL, *Consultative Document . Interconnection and Accounting Separation*, June 1993, pp 2-10
- [7] OFTEL, *Interconnection and Accounting Separation : The Next Steps*, Mar. 1994, pp. 9-10
- [8] OFTEL, *Explanatory Document for the Determinations of Waivers of Access Deficit Contributions Granted to ACC, WorldCom, COLT, MFS, Energis, Telewest, Videotron and Nynex*, July 1994, pp 2-5
- [9] OFTEL, *Determination of Terms and Conditions for the Purpose of an Agreement on the Interconnection of the British Telecommunications Telephone System and The Mercury Communications Ltd System under Condition 13 of the Licence Granted to British Telecommunications ACT 1984*, 1993, pp.19-29.
- [10] Martin Cave and Ian Martin, "The Costs and Benefits of Accounting Separation", *Telecommunications Policy*, Vol.18, 1994, pp 12-20.
- [11] 한국전자통신연구소, *경쟁과 규제: 일본의 전기통신 자유화 사례, 정보화시리즈-28*, 1994 4., pp 158-159.
- [12] 조신, 이봉호, 서정원, *통신시장에서의 공정경쟁확립, 통신개발연구원*, 1992.12., pp.176-177.