

일본 공익사업자간 상호 시장 참가에 따른 경쟁법상 문제

차성민 | 한국전자통신연구원 선임연구원

I. 머리말

전력, 가스 및 전기통신 사업은 네트워크를 이용해야 한다는 사업의 특성상 많은 국가에서 독점적 시장으로 존재해 왔다. 이러한 현상은 어느 정도 완화되었다고는 표현할 수도 있겠지만, 일본의 경우 전력·가스사업 분야에서는 여전히 독점 분야가 존재하며, 그나마 자유화된 분야에서도 여전히 기존 사업자가 높은 시장점유율을 차지하고 있다. 또한 전기통신사업 분야에서는 계속해서 동일본 전신전화(주)(이하 「NTT 동일본」이라 함) 및 서일본 전신전화(주)(이하 「NTT 서일본」이라 함)가 큰 점유율을 차지하고 있다.

이처럼 신규 참가가 쉽게 진전되지 않는 요인으로서 기존 사업자가 압도적으로 큰 경영규모와 영업자원을 갖고 있다는 점을 들 수 있다. 따라서 이들 사업 분야에서 신규 진입을 통한 경쟁을 촉진하기 위해서는, 설비면(LNG 기지, 광화이버망 등)에서 다른 신규참가자에 비해 유리한 위치에 있는 사업자가 시장 참가를 하여야 하는데, 경영규모가 큰 다른 공익사업 분야의 기존 사업자가 바로 이에 해당된다.

이에 따라 실제로 전력·가스 분야에서 사업자 상호간 시장 참가가 이루어져서 여러 분야에 걸친 사업 활동이 전개되고 있다. 예를 들어, 전력회사는 경영규모가 크고, LNG 설비·화이버 설비를 보유하고 있으므로, 가스·전기통신 시장에 진입하는데 유리하고,¹⁾ 가스회사는 발전연료가 되는 LNG 설비를 보유하고 있기 때문에 발전 사업에 참가하기가 쉽다.²⁾ 또한 전기

1) 간사이전력(주), 도쿄전력(주)은 가스 소매사업 참가와 LNG 기지 근방 공급을 통해 가스 사업에 참가하고 있다. 또한 도쿄전력(주), 중부전력(주)의 본사 참가와 다른 전력회사의 자회사를 통해 FTTH(Fiber To The Home) 사업에 참가하고 있으며, 도쿄전력(주), 규슈전력(주)은 자회사를 통해 유선전화 사업에 참가하고 있다.

2) 오사카가스(주) 및 ENNET(주)(주NTT FACILITIES, 도쿄가스(주), 오사카가스(주)가 출자)가 전기소매사업에 진입해 있다.

통신사업자인 NTT는 경영규모가 크다는 이점과 그동안 통신 시장에서 축적한 노하우를 전기 사업에서 살려 나아가고 있다.

공정취인위원회는 경쟁의 유지·촉진이라는 관점에서, 이들 사업자들이 사업 분야 진출에 필요한 설비를 갖추고 있으므로 다른 신규참가자에 비해 경쟁우위에 있으며, 당해 시장의 기존 사업자와 견줄 수 있을 정도의 경영규모를 갖추고 있다는 점 등을 이유로 다른 공익사업 분야에 대한 시장 참가를 바람직한 것으로 보고 있다.

반면에 이들 공익사업자간의 경쟁적 상호 참가에 따른 폐해도 발생할 수 있으므로 공정취인 위원회에서는 사업자들의 상호 참가 실태를 조사하는 한편, 공익사업 분야의 상호 참가에 대한 독점금지법상의 문제들을 검토한 바 있다.

이하에서는 지난 2005년 2월에 일본 공정취인위원회가 발표한 자료를³⁾ 중심으로 공익사업(전기·가스·전기통신) 분야의 상호 참가 실태를 설명한 후에 상호 참가시 독점금지법상의 문제점을 짚어보고자 한다. 이는 국내에서 행해지고 있는 공익사업자 상호간의 시장진입에 대한 경쟁법·정책상의 시사점을 주는 동시에, 일부 기간사업에서의 겸업규제 및 회계분리에 대한 규제 정당성에 관한 논의의 단초도 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

II. 본 공익사업 분야의 규제개혁 개요

1. 규제개혁 이전

공익사업⁴⁾ 분야에서 이루어진 상호 참가를 보면, 전기사업자의 가스사업 분야 및 전기통신 사업 분야의 참가, 가스사업자의 전기사업 분야 참가 및 전기통신사업자의 전기사업 분야 참가를 주로 말하며, 전기사업자의 타 분야 참가가 중심이 되고 있다.

규제개혁 이전의 각 공익사업 분야를 보면 다음과 같다. 먼저 전기사업은 발송전 일괄체제로 공급구역 내에서 독점 공급이 가능했으며, 요금은 당시 전기사업법에 따른 인가제였다. 불특정 다수의 수요 가구에 도관을 통해 공급하는 도시가스사업의 경우에는 공급구역 내에서 독점 공급이 가능했으며, 요금은 당시 가스사업법에 따른 인가제였다. 또한, 전기통신사업은 일본 전신전화공사에 의한 독점체제로 되어 있었고, 요금은 공중전기통신법으로 정해져 있었다.

3) 公正取引委員會事務總局, 公益事業分野における相互参入について, 2005. 2.

4) 여기서 말하는 공익사업 분야란 실제 상호 참가가 이루어지고 있다는 전제하의 전기·가스·전기통신사업 분야만을 의미한다.

그러나 전기·가스사업에서는 1990년대부터 요금의 내외 가격차, 사업의 고비용구조 등에 대해 각 분야에서 강한 비판이 일어나 통상산업성(당시)에서 이러한 상황을 근거로 전기 및 가스사업의 제도를 개혁하여, 1995년에 개정 전기사업법 및 개정 가스사업법이 시행되어 자유화가 본격적으로 진행되었다.

전기통신사업에서는 1985년 법률에 따라 전기통신사업을 독점하고 있던 일본전신전화공사가 민영화되면서 일본전신전화(주)(이하 「NTT」라고 함)로 됨과 동시에, 신규참가 인정 등 대폭적인 규제개혁이 이루어졌다. 당시 NTT는 이미 전기통신사업 분야의 경쟁촉진 차원에서, 1999년에 이미 지주회사인 NTT 산하에 지역통신을 담당하는 NTT 동일본과 NTT 서일본 및 장거리 통신을 담당하는 NTT 커뮤니케이션즈(주)로 분할되어 있었다.

2. 공익사업 분야에서 규제개혁을 위한 제도 개선

(1) 진입규제

진입규제 완화 추이와 관련하여, 전기통신사업 분야는 1985년에, 가스사업 분야는 1995년에 일부 특정규모 수요가용 공급 참가가 자유화되었고, 전기사업 분야는 2000년에 특정규모 수요가용 공급 일부가 자유화되었다. 또한 전기통신사업 분야에서는 완전히 시장진입이 자유화되었지만, 전기 및 가스사업 분야에서는 자유화 범위의 확대가 단계적으로 이루어지고 있다. 그러나 현재에도 아직 자유화되지 않은 분야가 남아 있는 등 이들 3분야의 진입 자유화에 대해서는 그 진전의 속도에 있어서 차이가 나타난다.

(2) 겸업규제

현재 전기·가스사업 분야에서는 겸업규제가 없으며, 본사 업무와 기타 업무와의 회계분리에 대해서는 각각의 사업법으로 규제하고 있다. 또한 출자처에 대한 제한도 없다. 그러나 전기통신사업 분야에서는 NTT법에 규정된 바에 따라, NTT에 대해서는 NTT 동서 주식의 인수 및 보유 등 NTT 동서에 대해서는 각각 정해진 구역의 지역전기통신업무 등 각각 업무범위가 정해져 있으며, 그 이외의 업무를 하고자 하는 경우에는 총무대신의 인가를 받아야 한다는 제한이 있지만, 출자처에 대한 제한이 없다는 점은 전기·가스 분야와 동일하다.

(3) 네트워크 이용에 대한 규제

네트워크를 보유한 사업자에 대한 규제와 관련하여, 전기 및 가스사업 분야 모두 네트워크 보유 사업자에 대하여 접속의무와 탁송공급약관 신고의무 및 회계분리의무가 부과되어 있다. 전기통신사업 분야에서는 네트워크보유 사업자에 대해 접속의무가 부과되며, 그 중 NTT 동

서에 대해서는 접속약관의 인가, (주)NTT 도쿄모에 대해서는 신고의무가 부과되고 있고, NTT 동서에 대해서는 네트워크 접속에 관해 회계분리 의무를 부과하고 있다.

또한 전기 및 가스사업 분야에서는 이들 사업자의 네트워크 이용시 차별 및 정보에 대한 목적 이외의 이용금지의무가 부과되어 있다. 전기통신사업 분야에서도 NTT 동서와 (주)NTT 도쿄모에 대해 네트워크 이용시 차별 금지 및 정보의 목적 이외 이용금지 등의 행위 규제가 이루어지고 있다.

또한 전기통신사업 분야에서는 접속 등에 관한 사업자간의 분쟁을 처리하기 위해 전기통신사업 분쟁처리위원회가 설치되어 있는데 반해, 전기 및 가스사업 분야에서는 이와 같은 분쟁처리기관은 설치되어 있지 않다.

3. 자유화된 분야의 독점금지법 위반사례

공정취인위원회에서는 이러한 전기·가스·전기통신사업 분야에서 여러 차례에 걸친 제도 개선 후, 공정하고 자유로운 경쟁촉진 차원에서 2001년 4월에 「IT·공익사업 테스트 포스」를 설치하였다. 이에 따라 위반행위에 대한 감시를 강화하여, 기존 사업자에 의한 신규사업자의 참가 방해행위 등에 대해 독점금지법 위반이 인정된 경우에는 엄정하게 대처하고 있다. 지금까지 권고 및 경고 처리를 보면, 전기사업 분야 1건, 전기통신사업 분야 4건으로 파악된다. 전기사업 분야의 사례로서는, 2002년 6월에 홋카이도 전력(주)이 전력공급사업 신규참가자를 배제할 우려가 있는 장기계약을 체결하는⁵⁾ 등의 행위가 사적 독점에 해당할 우려가 있어서 경고한 바 있었다.

한편 전기통신사업 분야의 사례로서는, 2000년 12월에 NTT 동일본이 상호접속협정을 체결하여 가입자 회선 접속을 회망하는 DSL 사업자에 대하여 DSL 서비스 신규참가를 방해하고 DSL 사업자의 원활한 사업활동을 곤란하게 하여, DSL 사업자의 경쟁상 지위를 불리하게 한 혐의가 있어, 독점금지법 제3조의 사적독점 금지를 위반할 우려가 있다고 판단하여 향후 같은 행위를 하지 않도록 경고하였다. 또한 2001년 12월에는 NTT 동일본 및 NTT 서일본이 ADSL 서비스 제공시에 보안기 교체공사 및 메탈 케이블로 공사에 있어서 자사의 사용자와 관련된 것에 대해서는 무료로 했음에도 불구하고, 경쟁사업자의 사용자와 관련된 것에 대해서는 유료로 한 혐의가 있어, 독점금지법상 불공정거래방법(부당한 고객유인 또는 거래방해에 해당) 금지에 위반할 우려가 있다고 보고, 향후 같은 행위를 하지 않도록 경고하였다. 그리고

5) 도중 해약한 경우에 위약금 지불을 의무화하는 계약으로, 사업철회에 의한 계약해제의 경우는 예외로 하고, 신규참가자로 계약처를 바꾼 경우에는 지불을 요구하도록 하였다.

2003년 12월에는 NTT 동일본이 자사가 판매하는 FTTH 서비스의 제공에 대하여 다른 전기통신사업자의 신규참가를 방해함에 따라, 단독주택용 FTTH 서비스 시장의 경쟁을 제한한 행위가 독점금지법 제3조의 사적독점 금지에 위반하였으므로 권고했으나, 이에 대해 시정되지 않아 현재 심판이 진행되고 있다. 이와 함께, NTT 동일본이 다른 전기통신사업자로부터 신청을 받은 ADSL 개통 공사시 시공회사로서 다른 전기통신사업자와 그 계약자의 거래를 부당하게 방해한 혐의가 있어서 향후 같은 행위를 하지 않도록 경고하였다.

III. 공익사업 분야의 상호 참가 실태

1. 전기사업 분야

(1) 전기시장의 실태

일본 전기시장은 2000년 3월 계약전력 2,000kW 이상의 특별 고압수요에 대한 전기 공급에 전력회사 이외의 참가가 자유화되었다. 그 후 2004년 4월부터는 계약전력 500kW 이상의 고압수요까지 자유화 범위가 확대되고, 2005년 4월부터는 계약전력 50kW 이상의 고압수요까지 확대되어 있다.

전기시장에 대한 특정규모 전기사업자(이하 PPS라 함)의 참가시기를 신고에 의한 사업개시 예정시기로 보면, 2000년 8월부터 시작하여 2000년도 2사, 2001년도 4사, 2002년도 2사, 2003년도 1사로 되어 있어, 2004년 7월 시점에서 공급자는 10 사업자로 나타났다.

PPS를 출자회사와 본업 업종별로 보면, (주)ENNET ((주)NTT FACILITIES, 동서가스(주), 도쿄가스(주), 오사카가스(주) 출자), 오사카가스(주)와 신일본석유(주)는 가스·석유 등 다른 에너지 사업 분야이다. 다이아몬드파워(주)(미쓰비시상사(주) 자회사), 마루베니(주), 서밋에너지(주)(스미토모상사(주) 자회사), (주)GTF 연구소(미쓰이물산(주) 출자) 등 상사계의 참가와 함께, 신일본제철(주), 다이오제지(주) 등의 자가발전설비를 보유한 제조업의 참가도 이루어지고 있다.

2003년도 PPS의 총판매 전력량은 약 40억kWh로 자유화 되었다. 특정규모 수요의 그 판매 전력량의 점유율은 1.8%(전년도는 0.7%)로 아직 낮은 수준이며, 전력회사가 압도적인 점유율을 차지하고 있다. PPS 중 판매 전력량은 2003년도 (주)ENNET이 약45%, 다이아몬드파워(주)가 약 24%로 다른 PPS에 비해 두드러져, PPS 사업자간에서도 격차가 있는 것으로 조사되었다.

(2) 상호 참가시 문제점

PPS는 수요가구에 전기를 공급하는데 있어서, 자사가 조달한 발전설비를 전력회사의 송배전 네트워크와 연계하여 공급해야 하므로 전력회사에 의존하게 된다. 또한 자유화 분야에서 PPS의 점유율이 늘지 않고 있다. 그 이유에 대해서, 전력회사의 소매요금의 가격인하로 인한 가격경쟁 격화, 전력회사가 정하는 특별 고압용과 고압용 탁송요금 차이 및 전력회사의 소매요금 차이 때문이라고 PPS는 주장하고 있다.

자유화 분야의 평균 요금단가 추이를 보면, 2000년 4월부터 6월까지의 요금은 특별 고압산업용이 10.67엔, 특별 고압업무용이 17.08엔이었는데, 그 후에는 요금이 인하되어 2004년 1월부터 3월에는 특별 고압산업용이 9.98엔(6.5% 인하), 특별 고압업무용이 13.64엔(20.1% 인하)으로 되었다. 이 때문에 전기 시장에 진입한 PPS는 당초에 비해 낮은 가격으로 경쟁을 할 수 밖에 없는 상황이 된 것이다.⁶⁾

또한 2004년 4월부터 자유화 범위는 500Kw 이상의 고압수요까지 확대되었는데, 전력조사통계 월보(2004년 7월)에 따르면, PPS의 월차판매 전력량은 6억 5,280만kWh이지만, 그 중 대부분인 6억 2,478만kWh가 특별 고압수요로 되어 있어, 고압수요에 대한 참가는 거의 진행되고 있지 않은 상황이다. 이 때문에 전력회사의 탁송요금이 고압용은 특별 고압용에 비해 2엔 정도 높게 설정되어 있는데, 전력회사의 소매요금은 고압용과 특별 고압용의 차가 1엔 정도밖에 나기 않기 때문에 PPS로서 이익의 확보가 어렵다고 한다.⁷⁾

(3) 상호 참가 상황

가스사업 분야에서는 오사카가스(주) 및 (주)ENNET(도쿄가스(주), 오사카가스(주), (주)NTT FACILITIES가 출자)이 각각 PPS로서 신고되어 있는데, 2004년 7월 시점에서 실제로 수요가에 공급하고 있는 것은 (주)ENNET 뿐이다.

그밖에 도쿄가스(주)는 자회사인 (주)도쿄가스 베이파워를 통해, 오사카가스(주)는 자사에서 각각 (주)ENNET에 전력을 도매공급하고 있으며, 히로시마 가스(주)는 공장내에 설치한 천연가스 열병합발전시스템에 의해 발전된 잉여전력을 PPS인 신일본제철(주)에 도매공급하고 있다.

6) PPS가 참가하고 있는 분야는 전력회사의 요금단가가 상대적으로 높은 특별 고압 업무용 중심으로 되어 있다.

7) 여기서 말하는 탁송요금이란 탁송요금 중 미달분 공급 백업 및 사고시 백업을 제외한 송전 서비스 요금이다. 현재의 1kWh당 송전 서비스의 평균요금은 도쿄전력(주)의 경우 특별 고압 2.64엔, 고압 4.99엔, 동서전력(주)의 경우 특별 고압 2.60엔, 고압 5.21엔으로 되어 있다.

2. 가스사업 분야

(1) 가스사업 개요

수요가에 가스를 공급하는 가스 사업은 규제형태에 따라 일반가스사업, 대량가스사업, 간이 가스사업 및 LP가스 판매사업으로 나누어진다. 2003년도 가스사업법 개정에 따라 대량 가스 사업은 자영 도관에 의해 가스를 공급하는 가스도관사업과 그 이외의 대량가스사업으로 나누어진다. 이들 사업을 원료별로 분류해 보면, 모든 도시가스사업인 일반가스사업은 천연가스가 주원료이고, 간이가스사업 및 LP가스 판매사업은 LP가스가 주원료이다.

가스원료 중 천연가스는 약 96%(2002년도 기준)를 LNG로 하여 수입되고 있으며, 그 중 화력발전의 원료로 사용하는 전력회사가 약 69%, 대형 일반가스사업자가 약 29%를 수입하고 있다. 천연가스 공급은 국내 수요지의 근방에 건설된 LNG 기지를 기점으로 하여 부설된 가스도관을 통해 이루어지는 경우가 대부분이며, LNG 기지를 보유하고 있지 않은 중소 일반가스사업자는 LNG 기지를 보유하고 있는 대형 일반가스사업자와 국산 천연가스사업자로부터 가스도관을 통해 가스를 공급받고 있다. 또한 최근에는 LNG 기지를 보유하고 있는 전력회사가 기지 근방의 일반가스사업자에게 가스를 공급하기도 한다.

대형 일반가스사업자 외에 발전소 연료로서 대량의 천연가스를 필요로 하는 전력회사도 LNG 기지를 보유하고 있다. LNG 기지의 저장용량(2002년 12월 기준)을 보면, 일반가스사업자 소유가 약 2.5%, 전력회사 소유가 약 24%, 일반가스사업자와 전력회사의 공동소유가 약 32%로 나타나고 있다. LP가스도 약 76%(2002년도 기준)를 수입하고 있으며, 나머지는 국내에서 원유가 정제되는 과정에서 발생되고 있다. LP가스 유통은 원매회사에서 도매업자를 통해 소매업자에게 판매되고, 그 운반은 탱크로리로 도매업자의 충전소로 운반되어, 그곳에서 배송차로 수요가에게 배송되는 것이 일반적 형태이다.

(2) 일반가스사업

일반가스사업 중 자유화 대상 수요가에 대한 대량공급은 단계적으로 범위가 확대되어 2004년 4월부터는 연간 계약가스 사용수량 50만 m^3 이상이고 2003년도의 대량공급판매 수량은 약 120억 m^3 로서, 비자유화 분야까지 포함한 총 판매량 약 266억 m^3 중 45.1%를 차지하고 있다.

가스를 대량공급하고 있는 것은 일반가스사업자와 스스로 도관을 보유한 가스도관사업자 및 그 이외의 대량가스사업자인데, 2004년 11월 1일 시점에서 일반가스사업자 이외에 대량공급을 하고 있는 것은 15사업자 55건으로 대량공급 전체에 차지하는 신규참가자의 연간 판매량은 5.0%(2003년도 기준)이다.

대량공급에 신규 참가한 사업자를 출자와 본업의 업종별로 보면, 도교전력(주), 중부전력

(주), 간사이전력(주) 등이 LNG 기지를 보유하고 있으며, 대량의 LNG를 수입하고 있는 전력회사, 석유자원개발(주) 및 제국석유(주) 등의 가스도관을 보유하고 있는 국산 천연가스회사, 미쓰비시상사(주)와 미쓰이물산(주) 등의 상사, 신일본제철(주)의 산업계 등이다.

대량공급에 신규 참가한 사업자의 공급실태를 보면, 위의 55건 중 수요가에 대해 일반가스 사업자의 가스도관을 사용하여 공급하고 있는 것은 20건으로서 그 대부분이 간사이전력(주)에 의한 것이고, 기타는 탁송 공급이 아닌 전력회사가 보유한 LNG 기지 주변에 부설된 자영도관을 통한 공급과 국산 천연가스회사가 자영도관 주변에 공급하는 것이다.

(3) 상호 참가 상황

전력회사는 화력발전연료로 이용하기 위해서 LNG를 대량으로 수입하고 그 저장을 위한 LNG 기지를 보유하고 있으며, 기업의 규모도 일반가스사업자보다 크기 때문에 가스사업에 참가하기 쉽다. 그러나 대량공급 참가는 간사이 지구에서는 간사이전력(주)을 제외하면 제대로 이루어지지 않고 있으며, 타사의 가스도관을 사용하여 공급하고 있는 것은 간사이전력(주) 뿐이다. 또한 2004년 12월에 도쿄전력(주)이 처음으로 타사의 도관을 이용한 대량공급을 개시하고 있다.

전력회사는 자사의 LNG 기지 근방에서 자영도관을 사용하여 대량공급과 일반가스사업자에 대해 도매공급을 하고 있는데, 예를 들면, 도매공급의 경우에 도쿄전력(주)은 오타키가스(주)에, 중국전력(주)은 야마구치 합동가스(주)에, 규슈전력(주)은 자회사인 북큐슈 LNG(주)를 통해 서부가스(주)에 공급하고 있다.

3. 전기통신사업 분야

여기서는 상호 참가에 초점을 두어, 전기통신사업 분야 중 전력회사의 참가가 이루어지고 있는 FTTH 및 고정전화 시장에 대해 살펴보기로 한다.

(1) FTTH 시장

FTTH는 사업자 스스로가 부설한 광화이버 설비를 이용하거나 NTT 동서 또는 전력회사가 보유한 광화이버 설비를 사용하여 제공되는 서비스로서, 건축물의 구조적인 문제부터 광화이버 케이블의 설치방법, 기기 등이 다르기 때문에, 단독주택용과 집합주택용 서비스 제공형태와 요금체계가 다르다.

FTTH는 브로드밴드 서비스 전체 계약 회선수가 약 1,763만 회선으로 되어 있는 가운데, 최근에는 비로소 서비스가 개시되었기 때문에 약 203만 회선(2004년 9월말 시점)으로 비율

은 낮지만, 사업자의 적극적인 영업 전개와 요금 인하에 의해 월별 순증가수는 꾸준히 증가하고 있다. FTTH를 제공하는 주요 사업자로서는 NTT동서, (주)유선 브로드 네트워크, 전력회사계, KDDI(주)가 있으며, 소프트뱅크BB(주)도 참여하고 있다. 이들 중 NTT 동서에 대해서는 보유하는 광화이버 설비를 개방할 의무를 전기통신사업법에서 부과하고 있어, 전력회사계의 사업자를 제외한 대부분이 NTT 동서의 광화이버 설비를 임차하여 서비스를 제공하고 있다. 광화이버 설비보유 유무를 기준으로 하여 참가 상황을 살펴보면, 스스로 광화이버 설비를 부설하여 FTTH를 제공하고 있는 사업자는 단독주택용과 집합주택용 모두 서비스를 제공하지만, 다른 사업자의 설비를 임차하고 있는 사업자는 대부분이 집합주택용 중심으로 서비스를 제공하고 있다. 계약회선 수를 기준으로 하여 FTTH의 시장점유율을 살펴보면, 2004년 9월말을 기준으로 하여 NTT 동서가 59.8%, 전력회사계가 13.4%, (주)유선 브로드 네트워크가 9.5%를 차지하고 있는 것으로 집계되었다.

FTTH는 이제까지의 요금이 ADSL보다 높다는 점 때문에 시장 확대에 있어서 한계를 안고 있었는데, 2004년 7월에 (주)유선 브로드 네트워크가 집합주택용 인터넷 서비스 제공을 월 2,980엔이라는 업계 최요금으로 제공하는 등 ADSL과 비슷한 요금의 서비스도 나오고 있다. 또한 집합주택용에 비해 참가사업자도 적고 요금수준도 높은 단독주택용 서비스에서도 2004년 9월부터 (주)K-OPTI.COM이 단독주택용 최요금인 월 5,000엔(2년 이상 계약은 4,900엔)의 요금제를 제공하는 등 요금경쟁이 활발하다.

도쿄전력(주) 및 중부전력(주)은 스스로 FTTH 사업에 직접 참가하고 있으며, 간사이전력(주), 중국전력(주), 시코구전력(주), 규슈전력(주) 및 오키나와전력(주)은 관련회사를 통해 시장 참가를 하고 있다. 그 중 도쿄전력(주) 및 중부전력(주)은 조건부로 전기통신사업 분야 시장 참가가 가능하다.

(2) 고정전화 시장

고정전화(가입전화)의 계약회선 수는 1996년말 6,153만 회선에서 2003년도 말에는 5,159만 회선으로 나타났는데, 휴대전화의 보급에 따라 점차 감소하여 계약회선수의 차가 커지고 있는 추세에 있다.

2004년 6월말 시점에서 고정전화(가입전화) 시장에 참가하고 있는 사업자 중 시내통화를 제공하고 있는 마이라인 사업자는 11 사업자이며,⁸⁾ 이 중 전력회사계는 도쿄전력(주)의 (주)POWERDCOM과 규슈전력(주)의 규슈통신 네트워크(주)이다. 마이라인 사업자 협의

8) 2004년 7월에 (주) POWERDCOM의 고정전화 사업은 퓨전·커뮤니케이션즈(주)((주) POWERDCOM의 자회사)의 고정전화 사업에 통합되었으며, 현재 시내통화를 제공하고 있는 마이라인 사업자는 11사업자에서 10사업자로 되어 있다.

회가 공표하고 있는 시내통화 우선접속 등록수를 살펴보면, 2004년 6월말 현재 동일본 지구에서는 NTT 동일본이 69.7%, KDDI(주)가 12.7%, (주)POWERDCOM이 8.7%, 일본텔레콤(주)이 6.1%이다. 서일본 지구에서는 NTT 서일본이 73.7%, KDDI(주)가 13.8%, 일본텔레콤(주)이 7.0%, 규슈통신네트워크(주)가 2.8%이다. 따라서 동서 지구 모두 NTT 동서가 압도적인 점유율을 확보하고 있으며 이러한 경향은 최근까지도 거의 바뀌지 않고 있다.

4. 3개 분야 기존 사업자의 경영규모 비교

(1) 전력회사와 가스회사의 상호 참가

전력회사와 가스회사를 경영규모 및 LNG 설비 보유면에서 비교해 보면, 2003년도 매출액에서 도쿄전력(주)은 도쿄가스(주)의 4.7배, 중부전력(주)은 동방가스(주)의 7.6배, 간사이전력(주)은 오사카가스(주)의 3.3배, 중국전력(주)은 히로시마가스(주)의 21.7배, 규슈전력(주)은 서부가스(주)의 12.7배로서, 전력회사와 가스회사의 규모에 큰 격차가 난다.

한편 보유하고 있는 LNG 기지수로 보면, 공동 보유를 포함하여 전력회사와 가스회사는 거의 비슷한 수준이다. 그러나 LNG 수입량으로 보면, 도쿄전력(주)은 도쿄가스(주)의 2.3배, 중부전력(주)은 동방가스(주)의 5.5배, 간사이전력(주)은 오사카가스(주)의 0.9배, 중국전력(주)은 히로시마가스(주)의 3.1배, 규슈전력(주)은 서부가스(주)의 7.3배가 되어, 전력회사의 수입량이 많아지고 있다.

이처럼 경영 규모면에서나 LNG 수입량에서 보면, 전력회사가 가스회사에 비해 상호 참가하는데 있어서 우위에 있는 듯하지만, 실제적으로 현실점에서 적극적으로 가스사업에 참가하고 있는 것은 간사이전력(주)뿐이며, 다른 전력회사는 자사의 LNG 기지 근방으로의 소매 및 도매공급에 그치고 있다. 그러나 2004년 12월부터 도쿄전력(주)이 타사의 가스도관을 이용한 가스공급을 개시하고 있어, 앞으로 전력회사에서 타사의 가스도관을 이용한 참가가 활발해질 것으로 예상된다.

한편 가스회사의 전기소매사업 참가 부분을 살펴보면, 오사카가스(주)가 직접 참가하고 있으며 (주)ENNET에 대한 출자를 통해 도쿄가스(주), 오사카가스(주)도 참가하고 있지만, 그 이외의 가스회사는 참가하고 있지 않다. 또한 발전사업에 있어서, 가스회사는 발전연료가 되는 LNG 기지를 보유하고 있지만, 도쿄가스(주), 오사카가스(주) 및 히로시마가스(주) 등 소수의 사업자가 참가하고 있을 뿐이다. 이렇게 가스회사의 전기사업에 대한 참가가 미진한 것은 전력회사와의 가격경쟁 및 탁송요금의 수준 문제와 함께 발전설비 설치 등의 참가비용 및 퇴출비용이 상당히 높다는 점과 전력회사와의 경영규모 및 영업기반의 격차가 원인인 것으로 분석되고 있다.

(2) 전력회사와 NTT의 상호 참가

NTT계 3사와⁹⁾ 전력회사계 12사가¹⁰⁾ 보유한 광화이버 설비의 부설거리를 비교해 보면, 가입자계 및 중계계의 광화이버 케이블 연장에서는 전자가 34만km, 후자가 25만km이며, 회선 연장(케이블 연장×광화이버의 회선수)에서는 전자가 3,870만km, 후자가 1,441만km이다. 전력회사는 원래부터 송배전 네트워크의 보안통신용 광화이버 설비를 부설하고 있으며, 최근에는 전기통신사업용으로서의 광화이버 설비를 부설하고 있다. 이와 함께 광화이버 설비 부설에 필요한 전주관로도 보유하고 있다.

2003년도의 매출액을 보면, 도쿄전력(주)이 NTT 동일본의 2.1배, 간사이전력(주)이 NTT 서일본의 1.1배로 경영규모에 대해서는 NTT계와 비슷하거나 그 이상이다. 이렇듯 전력회사는 설비면에서든 경영규모면에서든 전기통신사업에 대하여 우위성이 있는 듯하다. 그러나 FTTH 브로드밴드 분야는 요금을 포함하여 경쟁이 매우 심한 상황이기 때문에, 전력회사계가 크게 점유율을 늘리고 있는 상황은 아니다. 또한 고정전화 분야도 시장 자체가 점차 감소하는 경향을 보여 전력회사계가 점유율을 늘릴 상황은 아니다.

NTT의 전기사업 참가와 관련해서는 자회사인 (주)NTT FACILITIES가 40% 출자한 (주)ENNET을 통해 전기사업에 참가하고 있으며, PPS 중 점유율은 높지만 자유화 시장에서 PPS 전체 점유율은 낮은 상황이다.

IV. 상호 참가시 독점금지법상의 문제점

지금까지 살펴본 바와 같이, 전력회사 및 가스회사는 각각의 공급 구역에서 독점적 지위에 있거나 또는 자유화된 분야에서도 계속 압도적인 점유율을 차지하고 있는 상황이다. 또한 전기통신사업 분야에서는 다른 분야에 비해 많은 사업자가 참가하고 있으므로 일부 서비스에서는 NTT 동서에 대항할 수 있는 사업자가 나타나고 있기도 하지만, 대부분의 서비스에서는 여전히 NTT 동서가 높은 점유율을 차지하고 있다.

이러한 상황을 고려해 볼 때, 공익사업 분야 상호 참가에 있어서 독점금지법상 검토해야 할 사항으로서 「참가시 다른 사업 분야에서의 기존 독점력을 활용하는 문제」를 생각해 볼 수 있다. 이는 미국과 EU 등에서 이른바 「독점력 전이」로 불리는 문제와 같은 것이다. 독점력 전이

9) NTT 동일본, NTT 서일본, NTT 커뮤니케이션즈(주).

10) 도쿄전력(주), 중부전력(주), 홋카이도종합통신망(주), 동북인텔리전트통신(주), (주)POWERDCOM, 호리쿠통신네트워크(주), 중부텔레커뮤니케이션(주), (주)K-OPTI.COM, (주)에너지커뮤니케이션즈, (주)STNet, 규슈통신네트워크(주), 오키나와통신네트워크(주).

(leverage effect)란 하나의 시장에서 시장지배력을 갖는 사업자가 이를 이용하여 다른 관련 시장에서도 자신의 시장지배력을 형성 또는 유지하는 것을 말한다. 이와 관련된 공익사업 분야에서의 상호 참가에 관한 독점금지법상 문제되는 행위를 정리하면 다음의 사항들을 들 수 있다.

- (i) 독점 분야의 독점력을 활용한 부당한 이익에 따른 고객유인 및 거래강제 등
- (ii) 독점 분야의 내부보조에 의한 덤핑판매
- (iii) 독점 분야의 영업기반을 활용한 타 사업 분야 영업활동 등
- (iv) 독점 분야의 구매력을 활용한 타 사업 분야 영업활동 등
- (v) 독점 분야에서 취득한 정보의 타 사업 분야 이용

공익사업 분야의 상호 참가에서 신규참가자는 각각 이전 사업 분야에서는 독점적 지위를 갖고 있으므로, 이러한 독점력 전이로 인한 문제점에 충분히 유의할 필요할 있다. 서구의 독점력 전이의 사례가 되는 유명한 판례로서, IBM 사건(IBM v. United States, 298 US 131(1936))과 힐티 사건(Hilty v. Commission 1991 II ECR1439)과 같은 거래강제 판매사건이 있다.

IBM 사건은 IBM이 특허권을 갖는 전산기의 임대 계약시 임차인에 대해 자사에서 판매하는 펀치카드만을 사용할 것을 의무화한 것이 문제가 된 사례이다. 그리고 힐티사건은 유럽 최대의 네일 건(nail gun) 판매사업자인 힐티사가 자사 네일 건의 카트리지와 못을 끼워팔기를 한 것이 문제가 된 사례이다.

한편 독점력 전이의 문제 이외에, 각각의 공익사업에서는 병목(bottle-neck) 설비(네트워크 크설비)가 기존 사업자에 의해 독점적으로 보유되고 있기 때문에, 이러한 네트워크 설비의 이용과 관련된 거래거절이나 차별취급 등이 독점금지법상 문제가 될 수 있다는 점에도 유의할 필요가 있다.

1. 독점 분야의 독점력을 이용한 부당한 이익 제공에 의한 고객유인 및 거래강제

일본 공익사업 분야의 상호 참가에서 전력회사가 가스사업 분야에 참가하면서, 예를 들면 ① 자사 가스의 구입자에 한해 전기요금을 할인하는 등 통상 제공되지 않는 이익을 제공하는 경우 또는 ② 가스를 구입하지 않으면 전기 거래에서 불이익을 줌으로서 자사 가스를 구입하게 하는 경우가 있을 것으로 여겨진다. ①의 경우에는 전력회사가 전력시장을 지역적으로 거의 독점하고 있는 상황에 비추어 볼 때, 가스판매시 전기요금 할인이 부당이익에 해당되는 경우에는 불공정거래방법 중 부당이익 제공에 의한 고객유인에 해당될 가능성이 높다. 또한 ②의 경우에는 전력시장의 독점력을 이용하여 수요가에 강제력을 행사하는 것으로 여겨지므로, 불공정거래방법 중 거래강제에 해당될 가능성이 높다.

또한 전력회사가 전기통신사업 분야에 참가하면서도, 위의 ① 및 ②와 같은 행위를 할 가능성이 높다고 예상되며, 그러한 경우에도 마찬가지로 부당이익에 의한 고객유인 또는 거래강제로서 다루어져야 할 것으로 생각된다. 가스회사 또는 전기통신사업자가 전기사업 분야에 참가한 경우에도 위의 ①이나 ②와 같은 사례가 생길 수 있을 것으로 예상된다.¹¹⁾

2. 독점 분야의 내부보조에 의한 덤핑판매

일반적으로 복수의 사업을 하고 있는 사업자가 한 부분의 이익을 타 부문에 전용하는 것은 사업자의 자유라고 생각할 수 있다. 그러나 어느 부문에서 다른 부문의 이익을 투입하지 않으면 판매를 계속할 수 없을 정도의 비용을 밑도는 낮은 가격을 설정함으로써, 경쟁자의 고객을 유인하는 것은 정당한 경쟁수단이라 할 수 없으며 독점금지법상의 문제(덤핑판매)를 유발한다. 공익사업 분야의 독점사업자가 다른 공익사업 분야에 신규 참가했을 경우, 독점 분야의 이익을 신규참가 분야에 투입하여 신규참가 분야 사업을 자신에게 유리하게 전개할 가능성이 충분하다고 여겨지는데, 이러한 경우에도 일반적인 경우와 동일하게 위법성 판단을 하면 될 것이다. 또한 독점 분야의 이익을 활용하여 신규참가 분야에서 계속적인 비용 이하의 할인요금으로 상품이나 서비스를 제공함으로써, 다른 사업자의 사업활동을 곤란하게 할 우려가 있는 경우에는 원칙적으로 독점금지법상의 문제(덤핑판매)가 발생할 것이다.

결국 덤핑판매가 이루어지는지 여부는 모든 부문의 수익을 총괄하여 계산하면 명확하지 않으므로 독점 분야와 그 이외의 분야에 대해서 적절한 회계분리가 이루어져야 한다. 예를 들면, 전기통신사업 분야는 가격경쟁이 어느 정도 이루어졌기 때문에 타 사업 분야의 신규참가자는 당초 상당한 적자가 생기기 쉽다고 여겨지지만, 실제로 요금 인하를 하더라도 다른 사업자의 사업활동이 곤란해질 우려가 없는 경우 또는 다른 사업자를 시장에서 배제하지 않게 되는 경우에는 원칙적으로 독점금지법상의 문제는 생기지 않을 것이다.

EC위원회에서 다루었던 도이치포스트(Deutsche Post) 사건(2001년 3월)은 제도적으로 독점이 인정된 시장의 수익을 경쟁시장에서 활용하는 내부보조가 문제되었던 사례이다. 이 사건에서는 도이치포스트가 법적으로 독점이 인정된 시장(우편시장)의 수익을 내부보조 하여 경쟁시장(업무용 소포시장)에서 약탈적 가격설정을 했다고 인정하고 시장지배적지위의 남용 행위로서 EU조약 제82조를 위반하였다고 EU위원회는 판단한 바 있다.

11) 일본에서 마이크로소프트사가 자사의 표계산 소프트웨어를 컴퓨터의 제조판매업자에게 판매하면서 자사의 워드프로세서용 소프트웨어를 아울러 판매한 사례(1998. 12. 14. 심결)가 있었다. 이 사례도 일종의 「독점 수단」이 문제가 된 사례로 여겨지는데, 불공정한 거래방법 중 끼워팔기에 해당된다고 보았다.

3. 독점 분야의 영업기반을 활용한 타 사업 분야 영업활동

공익사업 분야에서 독점력을 가진 사업자가 다른 사업 분야에 참가하여 독점력을 가진 사업 분야의 영업기반을 활용하는 것이 독점금지법상 문제가 되는지 여부가 여기서의 논점이다. 일반적으로 독점력을 가진 사업자가 독점 분야의 영업인원 등의 영업기반을 다른 사업 분야에서 활용하는 것 자체는 독점금지법상 문제는 없는 것으로 보인다. 그러나 그 영업기반이 과거의 제도상 독점이 보장되어 있던 것에 근거한 경우에는 일정한 제한이 필요한 것이 아닌가 생각된다. 이러한 관념에 근거하여 총무성의 허가 조건은 독점 분야의 영업기반을 활용하는 것을 인정하면서 경쟁자에게도 합리적인 조건으로 사용시켜야 한다는 입장에 있다고 해석된다.

그러나 영업기반은 통상 병목 성향을 갖지 않은 것으로 생각된다는 점과, 공익사업 분야에는 각각 독점적인 지위에 있는 유력 사업자가 존재하고 기존사업자도 유력한 영업기반을 갖고 있다는 점 등을 근거로 하면, 반드시 독점 분야의 영업기반을 자유롭게 활용하는 것이 곧바로 독점금지법상 문제가 된다고는 할 수 없다. 그러나 개별 사례에서 그 이용을 거절하거나 배타적 이용 등이 공정경쟁 저해성을 갖는 경우에는 불공정한 거래방법의 거래거절에 해당할 수 있을 것이다.

실제 경쟁 상황을 보면, 전기·가스·전기통신사업 분야는 기존의 전력회사, 가스회사, NTT 동서가 각각 많은 영업인원을 보유하는 등의 영업기반을 갖추고 있는 한편, 각각의 사업 분야 참가자의 시장 점유는 낮은 상황이다. 따라서 경쟁정책의 관점에서, 신규 참가한 사업자가 그 영업 인원을 자유롭게 활용하여 경쟁을 활성화 시키는 것이 바람직하다고 여겨지며, 이를 통해 경쟁을 방해하는 행위가 발생하는 경우에는 사후에 그 해당 행위를 배제하는 것이 타당할 것이다.

4. 독점 분야의 구매력을 활용한 타 사업 분야 영업활동

공익사업 분야의 일정한 분야에서 독점력을 가진 사업자가 다른 사업 분야의 독점 분야에서 자재 구매처에 대해 단순히 자사 서비스 구입을 요청하는 것 자체는 독점금지법상 문제가 될 것이 없지만, 독점 분야의 구매력을 활용하여 다른 분야 서비스를 사실상 구입하도록 강제하는 경우에는 불공정한 거래방법 중 거래강제 또는 구속조건부거래로서 독점금지법상 문제가 된다.

이와 관련하여 「적정한 전력거래에 대한 지침」에서는 독점 분야의 구매력의 활용에 대한 규정을 두고 있으며, 구매력을 활용하여 수요가에 대해 신규참가자와의 거래를 못하게 하는 경우에는 독점금지법상 문제가 될 우려가 있다고 하고 있다.¹²⁾

5. 독점 분야에서 취득한 정보의 타 사업 분야 이용

일반적으로 사업자가 어느 부문의 정보를 다른 부문에 이용하는 것은, 개인정보보호의 관점은 별론으로 하고, 독점금지법상으로는 문제될 것이 없다고 여겨진다. 다만 제도적으로 독점이 유지되고 있는 부문의 정보를 타 부문에 이용하는 것은 경쟁자가 이용할 수 없는 정보이므로, 그 이용이 경쟁제한 효과를 가진 경우에는 독점금지법상 문제로 볼 수 있는 가능성이 높다.

이러한 이유로 「적정한 전력거래에 대한 지침」에서는, 전력회사가 네트워크 부문에서 얻은 정보를 다른 부문의 사업활동에 이용하는 것은 신규참가자의 사업활동을 곤란하게 할 우려가 있으므로 독점금지법상 문제가 될 우려가 있다고 규정하고 있다(거래방해 등). 또한 각 사업법도 네트워크 설비를 보유하고 있는 공익사업 분야의 기존 사업자가 네트워크 부문의 정보를 영업 부문에서 활용하는 것에 대해서는 정보의 목적 이외의 이용으로서 금지하고 있다.

한편 전력회사가 본업으로 전기통신사업에 참가하는 경우, 「전기통신사업 부문과 전주 대여 부문을 포함한 전기사업 부문과의 사이에서 조직, 집무실의 장소 분리, 고객 데이터베이스의 관리 등 방화벽에 대해 구체적 조치를 강구하여, 그 내용을 신속히 보고한 후에 그 개요를 공표」하도록 조건을 부여하고 있어, 이른바 병목 성격을 가진 전주의 대여 부문을 포함한 전기사업 전반에 대해 전기통신사업 부문과의 분리를 조직적이고 물리적으로 요구하고 있다.

경쟁저널

12) (물품구입·역무거래의 정지)

전력회사가 물품·역무에 대해 계속적인 거래관계에 있는 수요가(예를 들면, 발전설비, 송전설비 등 전기사업에 꼭 필요한 인프라 설비의 판매사업자)에 대해, 신규참가자로부터 전력 공급을 받거나 신규참가자에 대해 과잉전력을 공급하는 경우, 당해 물품의 구입이나 역무 거래를 중단하거나 또는 중단을 시사하는 것 또는 구입 수량 등을 삭감하거나 그러한 삭감을 시사하는 것은 당해 수요가가 신규참가자와의 거래를 단념시키지 않을 수 없는 것이므로 독점금지법상 위법이 될 우려가 있다(배타조건부거래 등).

또한 전력회사가 물품 구입이나 역무 거래에 대해 계속적인 거래관계에 있는 사업자로서, 신규참가자에게 영향력을 갖는 자(예를 들면, 신규참가자와 자본관계를 갖는 자, 신규참가자와 거래하고 있는 금융기관 등)에 대해, 물품의 구입과 역무 거래를 중단 또는 구입 수량을 삭감하는 것 또는 삭감하는 것을 시사함에 따라 신규참가자에게 영향력을 갖는 자를 통해 신규참가자의 사업활동을 구속하는 것도 독점금지법상 위법이 될 우려가 있다(거래방해 등).