

# 公共料金の規制와 그限界

李 雄 根

## 目 次

- 一. 公共料金規制의 意義
- 二. 公共料金の 規制方法
- 三. 公共料金規制의 限界

### 一. 公共料金規制의 意義

우리가 公共料金이라고 말할 때에는 實로 많은 種類의 料金價格을 指稱한다. 이제 公共料金を 一定한 基準에 依하여 體系의으로 分類하여 보고저 한다. 그 理由는 公共料金の 性質上의 差異에 따라 料金規制의 意義를 달리하기 때문이다.

(1) 公衆運輸서비스의 運賃, 料金.

鐵道運賃, 地下鐵運賃, 電車料金, 定期船航空運賃, 自動車運賃, 택시運賃, 有料道路使用料金, 有料橋梁使用料金.

(2) 公衆通信서비스의 料金.

郵便料金, 電信電話料金, TV 受信料.

(3) 電氣, 가스 水道의 一般供給서비스의 料金.

電氣料金, 가스料金, 水道料金.

(4) 環境衛生關係서비스의 料金.

公衆浴湯入浴料金, 理髮料金, 美容料金, 洗濯料金, 旅館宿泊料, 映畫觀覽料, 演劇觀覽料金<sup>(1)</sup>.

以上에서 列擧한바와 같이 公共料金에는 各種各樣의 料金價格을 包含하고 있으며 公共料金이란 말은 이와같이 異質의인 要素를 하나의 말에 包含하고 있는 用語이다.

위에 列擧한 各種各樣의 公共料金を 企業性質上의 角度에서 分類하여 보면

(1) 이와같이 서비스性質에 따라서 公益事業을 分類하는 立場에 關하여는 Martin G. Glaeser: *Outline of Public Utility Economics*, 1927, pp. 23-81. 參照

### (1) 公益事業料金

鐵道運賃, 버스運賃, 郵便料金, 電信電話料金, 電氣料金, 가스料金, 水道料金 TV受信料 등으로서 이들은 公共料金の 主要部門을 이루고 있다.

### (2) 準公益事業料金

택시料金, 有料道路使用料.

### (3) 環境衛生關係料金

入浴料, 理髮料, 美容料, 洗濯料, 宿泊料, 映畫, 演劇觀覽料.

這間에 新聞에서 使用하는 「大衆料金」이란 主로 環境衛生關係料金으로서 大衆의 日常生活과 特히 密接한 關係에 있는 것을 의미하는 것으로 보인다.

때로 米價를 하나의 公共料金으로 取扱하는 傾向이 있으나 이것은 잘못된 생각인 것으로 여겨진다. 즉 經濟的 見地에서 分析하면 企業이 生産하는 經濟財는 財貨(goods)와 用役(service)으로 區分되는데 大體的으로 말하여 財貨에 對해서 支給하는 貨幣를 價格(price)이라 하고 서비스에 對하여 支給하는 貨幣를 料金(rate or tariff)이라고 보는 見地에서는 米價는 어디까지나 「米」이라는 有形財貨에 對한 價格이지 이것을 料金으로 볼수는 없다<sup>(2)</sup>.

以上에서 여러가지 種類의 公共料金を 列擧하고 若干의 基準에 依하여 體系的으로 分類하여 보았다. 그런데 公共料金は 어느나라를 莫論하고 公共機關에 依하여 規制를 받고 있는데 이제 公共料金の 規制方法과 限界를 論하기 前에 먼저 公共料금이 規制되지 않으면 안되는 根本的 意義를 記述하고자 한다.

自由主義經濟體制에 있어서는 모든 財貨와 서비스의 價格은 自由로운 競爭을 通하여 供給과 需要가 一致하는 點에서 決定되는 것이 原則이다. 이러한 價格體系에서 公共料金の 變動趨勢는 物價昂騰의 先導的 役割을 遂行하는 것으로 認識되고 있다. 이러한 見地에서 公共料金の 規制는 政府의 物價對策을 爲한 努力 가운데서 極히 重要한 比重을 차지하고 있다.

公共料金は 앞에서 본바와 같이 그 大部分이 一般大衆의 日常生活과 密接不可分의 關係에 있다. 公共料金 가운데에서는 鐵道料金, 電信電話料金, 電氣料金, 水道料金, 버스料金, 택시料金 등의 公益事業料金 乃至는 準公益事業料金は 一般大衆의 文化生活和 極히 密接한 關係에 있으므로 이러한 公共料金에 對하여는 公共機關으로 부터 適切한 料金規制를 함으로서 消費大衆의 生活과 利益을 保護할 必要가 있다. 뿐만 아니라 公衆浴湯의 入浴料, 理髮, 美容, 洗濯, 旅館, 호텔, 映畫, 演劇 등의 環境衛生關係料金도 公共機關이 이것을 適切히 規制 함으로서 一般公衆의 健康生活과 經濟的 利益을 保護할 必要가 있다.

公共料金を 規制할 必要性은 이것이 大衆의 日常生活에 甚大한 影響을 주는 關係에 있다

(2) 北久一, 「公共料金につくて」 「公益事業研究」 第16卷 第1號 昭和39年 pp. 3-6.

는 見地에서 뿐만 아니라 企業 그自體의 經營的 特性으로 부터도 料金規制의 絶對的 必要性이 窺視된다.

즉 鐵道事業, 電信電話事業, 電氣事業, 가스事業, 水道事業등의 公益事業(public utilities)은 自然的 獨占性을 가지고 있기 때문에 公共機關이 이들을 規制하지 않을 때에는 公益企業體는 獨占利潤을 獲得함으로써 消費大衆에게 不利益을 가져온다. 公益企業의 相互間에 過度한 競爭狀態는 企業施設의 二重 또는 三重의 投資를 誘發하여 社會的非能率(social inefficiency)을 招來할 뿐만 아니라 制限된 需要者를 相對로 市場擴大를 卍하려하므로 不當한 料金引下로서 競爭企業을 倒産시키고 競爭에 勝利한 以後는 競爭時에 入은 缺損을 補填하기 爲하여 料金引上 또는 서비스의 質의 低下를 劃策하게 된다.

따라서 公益企業을 自由競爭狀態로 放任하는 것은 社會的 非能率과 破滅的 競爭(ruinous competition)<sup>(3)</sup>을 招來할 뿐이며 이에 基因한 不利益은 서비스消費大衆에게 轉嫁된다.

環境衛生關係企業도 自由競爭狀態로 放任하면 業者들의 過當競爭으로 衛生施設이 徹底하지 못하게 되고 不潔하고 非衛生的인 環境을 招來하고, 또는 業者들의 團合으로 不當히 높은 料金を 消費大衆에게 強要하는 事態가 招來된다. 이러한 事態를 防止하기 爲하여서도 公共機關에 依한 規制가 必要하다.

料金價格의 決定에 있어서 公益企業體가 自然的 乃至 法的 獨占力을 가지고 있으므로 企業體가 優勢한 立場에 있다는 事實로 부터 規制가 必要하기도 하지만 또하나의 事實은 料金決定原則 그 自體에 規制의 必要性이 內在해 있다. 詳說하면, 公益企業은 이른바 設備運轉事業으로서 巨額의 資本을 서비스生産施設에 固定해 놓고 이 事業施設을 運轉하여 消費者에게 서비스를 供給한다. 따라서 企業運營에 必要한 經費를 固定的 部分과 可變的部分으로 區分할 때 前者가 後者に 比하여 훨씬 큰 比重을 차지한다<sup>(4)</sup>.

대개의 料金價格은 前者의 經費를 回收하기 爲한 需要料金과 後者の 經費를 回收하기 爲한 供給量料金の 二部料金으로 構成된다. 그리고 서비스의 供給量이 많아 질수록 固定費의 負擔이 分散된다. 物財의 市場價格이 原則적으로 一物一價의 原則에 依하여 單一價格으로 成立되는데 反하여 서비스財의 料金價格은 위에 적은 여러가지 特徵으로 因하여 差別價格으로 成立할 素地가 많다. 公益企業體가 一方으로 優勢한 立場을 利用한 不當히 差別的인 料金政策으로 부터 消費者를 保護하기 爲하여 또한 公共料金の 合理的 規制가 必要하다.

(3) 北久一, 電氣經濟論, 商工會館, 昭和 26 年 p. 8.

(4) 우리나라 電氣事業의 原價分析의 結果에 依하면 固定費로 볼 수 있는 需用原價(Demand Cost)와 需用家原價(Customer Cost)는 各各 1,239<sup>86</sup> 원, 207<sup>99</sup> 원 이고 變動費로 볼 수 있는 電力量原價(Energy Cost)는 1<sup>11</sup> 원이다.

李雄根, 『現行電氣料金の 檢討와 電氣料金制度의 合理化方策에 關한 調查檢討報告書』社團法人, 韓國產業能率本部 1966. 10. 19. p. 291.

以上에서 살펴온 바와 같이 公共料金は 그것의 物價昂騰의 先導的 役割을 하기 때문에 또는 消費大衆의 利益을 保護하기 爲하여, 料金價格의 決定原理의 特異性 때문에 公共機關에 依하여 適切히 規制되어야 한다는 點이 밝혀졌다.

또 公共料金は 各各 性質上의 差異 때문에 料金規制의 根本的 意義를 달리하므로 公共料金の 規制方法, 規制의 程度 및 限界는 당해料金規制의 根本的 意義를 勘案하여 考察하여야 할 것이다.

## 二. 公共料金の 規制方法

公共料金の 規制方法은 規制의 內容如何에 따라서 具體的 樣相을 달리한다. 直接的으로 料金水準을 規制하는 경우와 事業費用 또는 事業條件을 規制함으로써 間接적으로 料金を 規制하는 方法이 있다.

이제 公共料金の 規制와 關聯하여 그 直接的 規制의 對象이 되는 內容을 보면 다음과 같다.

### (1) 事業費用의 統制

事業費用이 規制의 對象이 되는 것은 環境衛生關係의 公共料金보다 公益企業의 料금이 여기에 屬한다. 規制機關은 公益企業에 依한 營業費의 發生이 正當하였는가 또는 그 報告가 適切하였는가를 監督함으로써 不當支出로 因하여 料金面의 壓迫을 防止한다<sup>(5)</sup>. 그러나 公益企業의 事業費用가운데는 이 方法에 依하여 確認할수 없는 部分이 있다. 가령 減價償却費의 計上과 事業報酬의 計上이 그것이다. 減價償却費에 對하여는 償却方法과 償却率 等에 對하여 規制하고 事業報酬에 對하여는 事業財産의 評價와 報酬率을 規制의 對象으로 한다<sup>(6)</sup>.

### (2) 會計制度의 統計

公益企業의 施設投資額, 事業費用 및 事業收入을 알수 있는 것은 會計上의 記錄을 通하는 길 밖에 없다. 따라서 會計節次에 對한 統制는 料金規制의 效率化를 爲하여 基本的으로 必要한 것이다. 會計上의 記錄이 有用한 것이 되기 爲하여는 미리 規定된 基準에 依하여 記錄되어야 하며 週期的으로 公共機關의 確認을 받아야 한다. 美國의 경우를 보면 會計制度에 關하여 今世紀 初부터 統制가 實施되었다. 즉, 1906年에 Hepburn Act에 依하여 I.C.C. (州

(5) 우리나라의 企業豫算會計法과 政府投資機關豫算會計法 및 同施行令에 依하면 電氣事業(韓國電力株式會社)의 事業費用은 豫算으로 編成되어 商工部長官의 審査, 國務會議의 議決, 大統領의 裁可를 經도록 節次가 規定되어 있다.

鐵道事業 및 電信電話事業은 政府의 部省組織에서 直接 經營하므로 이들의 事業費用이 豫算會計法에 依하여 國會의 議決을 얻어야 하는것은 贅言을 不要한다.

(6) 우리나라에서 公共料金を 決定함에 있어서는 事業報酬方式을 採用하는 公益企業體는 韓國電力株式會社 하나 뿐이다.

美國의 경우에는, 電氣事業, 鐵道事業 및 電信電話事業, 水道事業, 가스事業등의 거의 모든 公益企業體에서 公正報酬率方式에 依하여 事業料金を 決定하고 있다.

E.W. Clemens, *Economics and Public Utilities*, Appleton Century Crofts, N.Y. 1950 pp. 217 ff.

際商業委員會)에서 鐵道事業 統一會計制度를 立案하였고 그後 다른 公益企業의 部門에서도 統一會計制度를 採擇하게 되었는데 電氣事業에 對하여는 1937年, 天然가스에 對하여는 1940年에 F.P.C.(聯邦動力委員會)에서 統一會計制度를 立案하였다<sup>(7)</sup>.

우리나라의 鐵道事業과 電信電話事業에 關하여서는 1962年 부터 企業會計制度를 導入하여 實施하고 있다.

### (3) 서비스의 質과 量의 規制

料金の 規制는 서비스의 統制와 만드시 서로 聯關되기 마련이다. 그것은 事業서비스의 價格, 量, 質은 相互 依存하는 關係에 있기 때문이다. 우리나라 公益企業의 서비스의 質 또는 量에 對해서는 事業體 自身에 依한 自律의 規制에 그치고 있다. 이러한 規制도 서비스利用者의 不平의 소리가 높을 때에만 實施되고 이러한 일이 있기 前의 事前的인 規制는 없는 것으로 보인다.

### (4) 資本調達의 規制

公益企業이 私企業形態에 運營되는 美國의 경우를 보면 事業資本의 調達은 社債 또는 株式의 發行, 其他 起債行爲에 依하는데 公益企業體의 資本構成의 如何가 料金價格에도 影響을 주므로 資本調達에 對해서도 規制를 必要로 한다. 또한 公益企業의 財務面에 關하여 統制가 必要한 것은 企業財政上의 困難이 서비스의 質을 惡化하므로 이로 부터 消費者를 保護하기 爲하여 必要하다.

### (5) 環境衛生關係營業 行爲에 關한 法令에 依한 規制

以上の 것은 公共料金가운데서도 特히 公益事業料金에 對한 規制를 說明한 것이다. 그러나 主로 小規模의 營業者에 依한 環境衛生關係의 公共料金は 企業의 性質을 달리하는 單次 規制의 趣旨와 樣相도 달리 한다. 環境衛生關係의 公共料金에 對해서는 直接的으로 料金價格을 規制할 수 있는 法的 根據가 缺如되어 있는 關係로 規制當局은 料金規制의 必要가 發生할 때마다 環境衛生關係營業行爲에 關한 法令, 또는 營業行爲에 關한 行政處分에서 規定한 營業條件을 根據로 하여 營業施設 또는 衛生狀態를 統制하는 경우가 있다. 이로써 料金價格에 對해서 間接的인 統制를 實施하고 있다.

環境衛生關係營業은 모두가 零細의 規模인데, 規制하지 않고 競爭狀態에 두면 過度한 競爭을 하게되어 經營이 不安定하게 되고 서비스의 質이 低下된다. 또한 適正한 衛生措置를 講究하지 못하게 된다. 이러한 事態의 發生을 防止하고 公衆을 保護하기 爲하여는 適切한 規制가 要請된다.

(7) Dudley F. Pegrum, *Public Regulation of Business*, Homewood Ill., 1959, p. 644.

우리나라 韓國電力株式會社에서는 1961年 7月 三社統合 以後 美國電力顧問團 EBASCO의 推薦에 따라 F.P.C. 式 會計分類制度를 採用하고 있다.

다음은 公共料金の 規制機關을 中心으로 살펴보고자 한다. 公共料金の 規制에 關係하는 公共機關은 여러가지를 들수 있다.

美國의 境遇를 보면 公共料金の 規制權限이 立法府, 行政府, 司法府 및 一般公衆에 分散되어 있다<sup>(8)</sup>. 이렇게 規制權限이 여러機關에 關聯되어 있는 경우에는 效率인 規制活動을 期待할수 없다. 이러한 規制方式의 短點을 是正하고 美國社會의 民主主義體制와 調和할수 있는 規制形態로서 今世紀初 부터 獨立規制委員會(independent regulatory commission)에 依한 公共料金規制를 發達시키고 있다<sup>(9)</sup>.

獨立規制委員會란 行政部門의 正規의 各部局에 屬하지 않고 行政首班 또는 各部局의 長으로 부터 直接的인 指揮監督을 받지 않는 다는 點에서 「獨立」이며 個人的 自由 및 財産에 對하여 國家의 強制的인 規制權限을 行使한다는 意味에서 「規制的」이며 同等한 權限을 가지는 複數의 行政人으로서 이루어지는 集合體의 機關이라는 意味에서 委員會인 것이다<sup>(10)</sup>.

이제 規制機關別로 公共料金の 規制에 關한 活動을 살펴 보면 다음과 같다.

#### (一) 立法府에 依한 規制

民主主義政治體에서는 立法府가 가지는 法制定權에 依하여 私人的 經濟的自由와 財産, 나아가서는 經濟秩序全般에 對하여 規制를 行하고 있다. 美國에서도 公益企業(public utility)과 그 料金에 對하여 規制를 加하는 많은 立法이 存在한다. 立法府가 企業과 經濟秩序에 對하여 統制하는데 있어서 그 統制를 必要로 하는 範圍와 程度는 各 企業과 產業分野에 따라서 具體的樣相을 달리하기 때문에 어느 範圍와 程度까지 企業規制를 行할 것인가는 立法府 自體에서 決定할 問題이라고 하는 點은 美國司法府에서도 認定하고 있다<sup>(11)</sup>.

現在 우리나라에서는 法の 規定에 依하여 國會의 議決을 얻어야 하는 公共料金は 거의 없으며 다만 通常郵便物料金만이 大統領令으로 定하되 國會의 同意를 얻도록 規定되고있다<sup>(12)</sup> 그리고 나머지의 大部分의 公共料金(環境衛生關係料金は 除外)은 各 行政部局에서 決定하되 公共料金審査委員會와 國務會議의 審議와 大統領의 承認을 얻도록 規定되어 있다<sup>(13)</sup>.

그러나 日本에서는 普通旅客과 車級貨物의 國鐵運賃(國鐵運賃法), 郵便料金(郵便法), 電信電話料金(公衆電氣通信法), NHK 受信料(放送法), 등이 國會의 議決을 얻도록 規定되어 있다<sup>(14)</sup>.

(8) Clair Wilcox, *Public Policies toward Business*, Homewood Ill., 1960, p. 614.

(9) Clair Wilcox. *Ibid.*, p. 543.

(10) 中川公一郎, 「獨立規制委員會論——民主主義經濟における 政府と企業との關係」『公益事業研究』第15卷 第2號, 昭和39年 p. 128.

(11) M.E. Dimock, *Business and Government 4th ed.*, Holt Rinehart and Winston, N.Y. 1961, p. 349.

(12) 郵便法 第19條.

(13) 豫算會計法 第3條, 公共料金審査委員會設置法 第2條 및 同施行令 第2條 參照.

(14) 日本電信電話公社 營業局『公共料金改訂の動とその背景』昭和41年 p. 1.

## (二) 行政府에 의한 規制

行政府는 여러가지 形式으로 公共料金を 規制하고 있다. 즉 政府가 直營하는 企業에서는 스스로 料金を 決定하는 경우, 企業者側에서 申請한 料金を 認可하는 境遇 및 企業者側으로부터의 料金屬出을 要求하는 경우 등이 있다.

우리나라에서는 鐵道運賃<sup>(15)</sup>, 電氣料金<sup>(16)</sup>, 郵便料金<sup>(17)</sup>, 電信電話料金<sup>(18)</sup> 등이 豫算會計法 第3條에 依하여 公共料金審査委員會와 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 承認을 얻도록 되어 있다.

豫算會計法 第3條의 節次에 依하지 않고 行政府의 部省에서 直接 決定하는 料金으로는 國營 TV 視聽料<sup>(19)</sup>, 映畫演劇 視覽料<sup>(20)</sup> 등이 있다.

서비스 企業者가 申請한 公共料金を 行政府가 認可하는 公共料金으로서는 自動車運賃<sup>(21)</sup>, 航空運賃<sup>(22)</sup>, 定期航路運賃<sup>(23)</sup>, 水道料金<sup>(24)</sup>, 電車料金<sup>(25)</sup>, 有料道路使用料<sup>(26)</sup> 등이 있다.

다음 環境衛生關係公共料金は 業者間의 協定料金を 政府에 届出하고 調整하는 形式을 取하고 있는데 이것에 屬하는것은 公衆沐浴湯料金, 理容美容料金, 크리닝料金, 旅館의 宿泊料, 料食業料등이 있다. 이러한 環境衛生關係 料金の 決定에 關해서는 法的 根據는 없다. 業者

(15) 鐵道法, 鐵道廳職制 第5條, 交通部長官이 鐵道廳에 對하여 하는 監督에 關한 件 第3條 參照.

(16) 電氣事業法 第19條, 韓國電力株式會社法 第17, 22, 23條 參照.

(17) 郵便法 第19條.

(18) 電氣通信法 第43條.

(19) 國營텔레비전放送事業 運營에 關한 臨時措置法 第3條, 同施行令 第12條, 「法 第3條의 規定에 依한 視聽料의 金額은 公報部長官이 財務部長官과 協議하여 定한다」 參照.

(20) 公演法 第15條 「公演의 觀覽料의 限度額은 公報部長官이 定한다」 및 同施行令 參照.

(21) 自動車運輸事業法 第8條(運賃과 料金の 認可) 「自動車運送事業者는 運賃과 料金を 定하여 交通部長官의 說可를 얻어야 한다. 이를 變更하고자 할때에도 이와같다」 또 「交通部長官은 公共福利上 必要하다고 認定할 때에는 自動車運送事業者에 對하여 運賃料金の 變更을 命할 수 있다(同法 第25條), 同法施行規則 第7條 參照.

同法の 適用을 받는 事業의 範圍는

① 버스旅客自動車運送事業

② 專貫旅客 " "

③ 택시旅客 " "

④ 合乘旅客 " "

⑤ 路線貨物 " "

⑥ 區域貨物 " "

⑦ 特殊自動車 " "

⑧ 葬禮 " "

(22) 航空法 第44條, 第84條, 第106條, 同法施行令 第6條 參照.

(23) 港灣運送事業法 第10條 參照.

(24) 水道事業은 반드시 公營을 原則으로 한다. 水道法 第6條, 第9條, 第31條 및 同法施行令 第10條 參照.

(25) 軌道事業法, 第14條, 同法施行令 第15條 參照.

(26) 有料道路法 第4, 9, 10, 16條 및 同法施行令 第7條 參照.

간의 協定料金を 政府가 檢討하고 이것이 無理이며 非合理的이라고 認定할 때에는 業者들에게 再策定하도록 懲憑하고 있다. 業者들이 이에 不應할 때에는 政府는 衛生措置를 強化할 것을 要求하는 등의 다른 營業條件을 구실로 間接的인 料金統制를 行하는 實情이다<sup>(27)</sup>.

한편 日本의 경우를 보면, 物價統制令에 依하여 公衆浴湯入浴料金과 米의 小賣價格은 政府에서 決定한다. 政府에서 認可하는 公共料金は 水道料金, 電氣料金, 가스料金, 定期旅客 및 小口扱貨物의 國鐵運賃, 私鐵運賃, 地下鐵運賃, 路面電車運賃, 自動車運賃, 定期航路運賃(旅客) 定期航空運賃, 有料道路使用料, 有料橋船渡設備使用料등이 있다. 政府에 届出하기만 하면 成立하는 料金は 公營의 水道料金を 變更하는 경우이다. 그리고 理容, 美容, 크리닝, 旅館, 映畫, 演劇의 料金は 業者間的 協定料金を 政府가 認可함으로써 成立하는 點이 우리 의 경우와 다르다<sup>(28)</sup>.

### (三) 司法府에 依하 規制

一般的으로 司法府는 民主主義政治體制에서 個人的 經濟的自由와 財産을 保護하는 最後의 保壘로서 認定되고 있다. 國家가 個人的 自由와 財産에 對하여 統制를 行하는 境遇에는 正當한 適法節次(due process of law)에 依할 것이 要請된다. 美國의 司法府에서는 自由企業主義를 制限하여 公共의 利益을 保護하기 爲한 手段으로 公益에 關聯된 企業(business affected with a public interest) 또는 公益企業(public utility)의 概念을 判決을 通하여 發達시켰다<sup>(29)</sup>.

行政府 또는 規制委員會가 公益企業料金(public utility rates)를 規制하는 경우에도 過度한 規制를 하면 企業投資者의 財産을 正當한 法的 節次없이 沒收하는 (confiscatory) 結果가 되며 또 效果的인 規制를 行하지 못하면 卍비스消費者의 犧牲위에 企業投資에게 過度한 獨占利潤을 許容하는 結果가 된다. 그래서 公益企業料金規制의 適正한 基準으로서 美國司法府에서는 事業財産의 「公正價値에 對한 公正報酬의 原則」(principle of fair return on fair value)을 樹立한바 있다<sup>(30)</sup>.

위와 같은 司法府에 依한 料金規制는 事後的이며 消極的일 뿐만 아니라 司法府에는 職務執行命令權(mandatory power)도 賦與되고 있지 않기 때문에 이에 依한 料金規制는 效率的인 것이 되지 못한다.

### (四) 獨立規制委員會에 依한 規制

(27) 食品衛生法, 理容師 및 美容師法 參照.

(28) 日本電信電話公社 營業局, 『公共料金改訂の動向とその背景』昭和 41. pp. 2~4.

(29) Harold Koontz and Richard W. Gable, *Public Control of Economic Enterprise*, McGraw-Hill, N.Y., 1956, p. 198.

公益에 關聯된 企業(business affected with a public interest)와 公益企業(public utility)의 概念의 發達에 있어서 代表的 事件은 *Munn v. Illinois*(1877),

*Smyth v. Ames*(1898),

*Nebbia v. New York*(1934).

(30) 北久一, 『公益企業論』東京, 東洋經濟, 昭和 40 年, p. 87.



公益企業料金規制에 있어서 中心을 이루는 것은 獨立規制委員會(independent regulatory commission)이라 할수 있는데 이것은 多分히 美國의 統治形態의 一部를 이루는 것이다. 이것은 또한 美國의 歷史的 基盤위에서 展開된 強固한 自由主義理念에 對한 反動과 適應과의 統一體로서 나타난 것이다. 換言하면, 獨立規制委員會는 絶對的인 私的所有權의 構造的 乃至 機能的 矛盾을 克服하려는 本質的 機能을 擔當함과 동시에 私的所有權에 對하여 重大한 影響을 끼치는 政府統制에 一定한 限界를 그으므로서 可及的 이것을 迴避하려는 思想에서 탄생된 것이다. 다시 말하면 法의 支配(rule of law)의 思想, 내지 傳統的 美國民主主義理念을 그 根本的 基盤으로 하여 생긴 것이다<sup>(31)</sup>.

#### (五) 公益企業規制委員會

美國에서 産業의 規制는 普通法에 立脚한 司法部의 決定 市政府의 特許狀(franchise), 州政府의 特許狀(charter), 市議會의 條例(ordinances), 州議會의 法令(statutes)의 條項에서 規定하는 方式으로 이루어지고 있었다. 그러나 이러한 方式은 그 모두가 非效率的이라는 것이 證明되었다. 그것은 司法府의 決定에 依한 規制가 爭訟事件이 前提로 될 때에만 存在하므로 間歇的이고 消極的이며 地方政府 또는 市政府에 依한 特許狀의 規制도 技術性和 融通性이 缺如되며 地方議會 또는 市議會의 條例 및 法令에 依한 規制도 亦是 技術性和 彈力性이 缺如되고 있기 때문이다.

따라서 大部分의 地方政府와 州政府에서는 委員會에 依한 規制(Regulation by Commission)의 方式을 講究하게 되었다. 規制委員會는 一般的立法權의 根據에서 活動하는 半獨立的機關으로서 專門性, 彈力性 및 不偏不黨性을 지니는 長點이 있다<sup>(32)</sup>.

最初의 委員會는 鐵道를 規制하는 것으로서 南北戰爭以前에 뉴잉그랜드州에서 設立되었다. 그러나 權限은 大體로 諮問的인 것에 그치는 것이었다. 그後에 1870年代에 와서 美國 中西部地方의 여러 州에서 職務執行命令權(mandatory power)를 가지는 鐵道規制委員會가 出現하기 始作하였다. 1887年에 聯邦議會는 州際商業委員會(Interstate Commerce Commission)를 設立하였는데 그 以後 鐵道에 關한 規制는 聯邦政府의 手中에 머무르게 되었다.

公益企業에 關한 規制委員會는 鐵道事業에 關한 그것보다 뒤늦게 發達하였다. 大體로 今世紀初에서 부터 出現하기 始作하였다. 最初의 公益企業規制委員會는 1907年에 위스콘신州(Rebert M. Lafollette 知事때에)와 뉴욕(Charles E. Hughes 知事때에)에서 設立되었다.

州에 따라서는 鐵道委員會가 公益事業에 對해서도 規制하게 하거나 또는 새로운 委員會로 代置하여 公益企業에 對한 規制를 하기도 한다.

(31) 中川公一郎, 「獨立規制委員會論——民主主義經濟における政府と企業との關係」 『公益關業研究』 第15卷, 第2號, 昭和39年 p. 94.

(32) Clair Wilcox, *Public Policies toward Business*, Irwin, Homewood Ill., 1960, p. 543.

1920年까지는 美國의  $\frac{2}{3}$  이상의 州에서 委員會를 設立하여 公益事業을 規制하게 되었다. 그러나 大部分의 規制委員會가 그 管轄範圍과 權限에 있어서 制限을 받아 오다가 1929年의 經濟恐慌以後에는 管轄範圍가 擴大되고 權限이 強化되게 되었다.

오늘날에는 美國의 모든 州에서 規制委員會가 發見된다. 大部分의 委員會는 公益企業委員會(public utility commission) 또는 公共事業委員會(public service commission)의 名稱으로 불리우고 있으나, 州에 따라서는 鐵道委員會(railroad commission) 또는 商業委員會(commerce commission)에서 公益事業을 規制하고 있다.

또 聯邦政府에는 交通과 州際公益事業을 規制하는 5個의 聯邦規制委員會가 있다. 오늘날 委員會形態의 公益企業의 規制는 美國社會에 確固히 뿌리를 박고 있다.

이제 이것을 州委員會와 聯邦委員會로 나누어 說明하면 다음과 같다.

#### (가) 州委員會

1958年 全美州의 州委員會는 모두 48個인데 이 가운데에서 自動車(motor carries)를 規制하는 것이 48個, 電話會社를 規制하는 것이 47個, 電力과 動力을 規制하는 것이 43個, 가스가 40個, 用水가 40個 그리고少數의 委員會가 路面軌道車, 가스 및 油類輸送管을 規制한다. 大體로 말하여 모든 委員會는 料金を 統制하여 合理의水準을 維持하며 不當한 差別을 防止하는 規制權과 事業서비스의 質과 量을 規制할 수 있는 權限을 가지고 있다. 모든 委員會가 會計制度를 統制하고 報告를 要求할 수 있는 權限을 가지며 約 4分の 3에 該當하는 委員會가 公益企業의 財政을 規制할 수 있는 權限을 가진다.

規模에 있어서 委員會는 1人의 委員이 있는 것으로 부터 7人까지 있으며, 普通은 3人으로 構成된다. 委員은 知事가 任命하는 것이 31個州, 立法府에서 選出하는 것이 2個州, 國民이 選出하는 것이 15個州이다. 委員의 資格은 法上規定하는 것이 많지 않다. 即 委員은 大體로 超黨派的인 것이 要求되며 市民이어야 하고, 該當州居住者이며, 規制產業과 財政의 利害關係가 없어야 한다. 그러나 技術, 經濟學, 會計學 및 法律의 素養이나 經驗을 가질 것이 要求되지는 않는다. 事實上 技術上의 能力을 가진 委員은 거의 없다. 委員이 選出되는 境遇 다른 資格에서 選出되며 任命되는 경우도 政治的奉仕에 對한 報償으로 授與되는 것이 普通이다.

委員에 對한 報酬는 年間 10,000弗인 것이 普通인데 이것은 規制產業의 役員보다 훨씬 낮은 水準이다. 任期는 大體로 2年부터 10年까지로 規定하고 있는데 4分の 3에 該當하는 州에서 6年으로 規定하고 있다. 重任되는 境遇도 없지 않으나, 大部分은 一回에 그치거나 또는 그 以下로 短縮되고 있다<sup>(33)</sup>.

委員會의 組織은 料金部, 技術部, 會計部, 財政部 및 法律部 등의 機能的組織으로 構成되

(33) *Ibid.*, p. 544.

는 것, 또는 公益企業別로 組織되는 것 또는 兩者의 組織方式을 結合한 形態 등이 있다.

또한 規制委員會는 獨立性을 가지는데 委員職은 超黨의이며 그 任期는 知事가 自己在任中 그 過半數를 變更할 수 없도록 規定되어 있으며, 委員職은 重大한 理由없이 解任될 수 없다.

그리고 規制委員會는 立法府의 統制를 받는데 即 立法府는 委員會의 權限 豫算 및 그 存廢 自體를 規定하며 何時든지 組織을 變更하거나 또는 廢止시킬 수 있다. 따라서 知事 또는 立法府議員은 委員會에 影響力을 行使할 수 있다.

#### (나) 聯邦委員會

여러 州에 걸치는 交通問題 및 公共事業에 對하여는 獨立規制委員會를 設立하여 規制하고 있다.

이러한 獨立規制委員會는 議會에도 所屬하지 않고, 行政府에도 所屬하지 않는 獨立性을 가지고 있으며, 委員會의 委員은 上院의 勸告와 同意로서 大統領이 任命한다. 그러나 그 解任은 法的理由가 없이는 不可能하다.

委員의 職務는 公的事業을 積極的으로 育成하는 것이 아니라 오히려 消極的으로 規制하는 準立法的, 準司法的性質을 가지고 있다.

이러한 性質을 가지는 規制委員會와 其他政府公社는 三權分立主義에 基礎하고 있는 美國의 政府構造에 있어서 第四部를 形成하고 있다<sup>(34)</sup>.

#### (a) 州際商業委員會(Interstate Commerce Commission)

이는 1887 年에 設立되었다. 11 名의 委員으로 構成되는데 委員은 上院의 “勸告와 同意”에 依하여 大統領이 命令한다. 同一政黨으로 부터는 6 名以上の 委員이 될 수 없다.

規制의 對象은 一般的으로 鐵道, 가스 및 油類輸送管, 州間自動車運送, 水路運送, 貨物運送을 規制하고 있다<sup>(35)</sup>.

委員會의 活動은 料金規制, 資産評價會社合併, 證券, 統計, 鐵道破産, 安全裝置, 事故調査 自動鐵道統制 危險品運送 등이 있다<sup>(36)</sup>.

#### (b) 聯邦動力委員會(Federal Power Commission)

이는 1920 年에 設立되었고, 大統領에 依하여 任命되는 5 人의 委員으로 構成된다<sup>(37)</sup>.

規制對象은 州사이의 電氣와 天然가스의 販賣 및 輸送을 規制한다.

同委員會의 活動은 料金, 서비스, 證券의 規制, 水力資源의 調査, 電氣事業會計制度, 天然가스의 輸出入, 事業財産의 原價, 施設擴張, 廢業, 統一會計制度, 土地收用 등이 있다<sup>(38)</sup>.

(34) M.E. Dimock, *Business and Government*, 4th ed., Holt Rinehart and Winston, 1961, p. 349.

(35) Vernon A. Mund *Government and Business* 4th ed., Harper & Row. 1965, p. 315.

(36) M.E. Dimock, *op. cit.*, p. 351.

(37) Vernon A. Mund, *op. cit.*, p. 324.

(38) M.E. Dimock, *op. cit.*, p. 351.

(c) 聯邦通信委員會(Federal Communication Commission)

이것은 1934년에 通信法(the Communication Act)에 의하여 設立되었고<sup>(39)</sup>, 大統領이 任命하고 上院이 確認하는 7人的 委員으로서 構成된다.

委員會의 所管事項은 電信電話의 規制와 放送 테레비의 規制이다.

放送 및 테레비의 規制는 1927년에 設立된 聯邦放送委員會로 부터 引受한 것이다<sup>(40)</sup>.

委員會의 活動은 州間의 有線, 無線通信, 서비스의 擴大 또는 縮少, 料金, 會計, 減價償却, 會社合併, 差別과 優待, 免許, 周波數管理, 通信의 秘密保障 其他 緊急한 事態의 規制를 맡고 있다<sup>(41)</sup>.

(d) 證券去來委員會(Securities and Exchange Commission)

1934년에 設立되었으며, 5人的 委員으로서 構成된다.

이 委員會의 所管事項은 電力 및 天然가스持株會社를 規制함이 主要內容이다.

委員會의 活動은 公益企業의 證券財産, 複雜한 會社財務構成의 簡素化, 證券所有者의 權利行使의 規制, 會社整理, 合併의 規制 등이 있다<sup>(42)</sup>.

(e) 民間航空委員會(Civil Aeronautics Commission)

이것은 1938년에 民間航空法(Civil Aeronautics Act)에 의하여 設立되었으며, 上院의 同意에 의하여 大統領이 任命하는 5人的 委員으로 構成한다.

이것은 州際商業委員會(I.C.C)와 類似한 一種의 行政機關이다.

이 委員會의 所管事項은 航空機, 航空路 空航을 包含하는 旅客 및 商業航空의 規制이다.

이 委員會의 主要活動은 免許의 發給, 料金の 規制, 郵便物의 輸送, 航空運送體制의 規制 會社의 合併, 事故의 調査, 外國과의 民間航空協定 등이 있다.

航空에 關하여는 이 以外에도 1958년에 設立된 聯邦航空局(Federal Aviation Agency)이 있는데 이는 1人的 長을 두는 獨立된 機關으로서 航空의 安全問題를 다루고 있다<sup>(43)</sup>.

(f) 聯邦海運委員會(Federal Maritime Board)

이것은 1936년의 美國海運委員會(the U.S. Maritime Commission)의 後身으로서 1950년에 設立되었으며, 商業省에 屬하며 3人的 委員으로 構成되는 獨立機關이다.

委員會의 所管事項은 外國과의 商運과 沿岸水路를 規制한다.

委員會의 活動은 料金, 서비스의 規制, 船舶建造 및 運輸補助金에 關한 規制 등이 있다<sup>(44)</sup>.

(39) Vernon A. Mund, *op. cit.*, p. 321.

(40) Clair Wilcox, *op. cit.*, p. 547.

(41) M.E. Dimock, *op. cit.*, p. 351.

(42) M.E. Dimock, *op. cit.*, p. 351.

(43) M.E. Dimock, *op. cit.*, p. 352.

(44) M.E. Dimock, *op. cit.*, p. 352.

### 三. 公共料金規制의 限界

公共料金の 規制는 政府에 依한 企業規制에 있어서 重要な 位置를 차지하는 問題이다. 따라서 公共料金の 規制限界는 國家의 基本的 經濟秩序의 如何에서 發見되지 않으면 안된다.

먼저 私的所有權制度和 自由企業主義를 經濟的 基本秩序로 하고 있는 美國社會에서 料金規制가 行하여 지고 있는 實態를 살펴보고자 한다.

美國에서 料金規制의 問題가 最初로 司法府에서 論議되기는 1877年의 倉庫業者 문對 일리노이州(Munn v. Illinois) 事件이 었다<sup>(45)</sup>.

이 事件에서 倉庫業者 文氏의 辯護人은 이리노이州 議會가 糧穀保管料金の 最高限度額을 制限하는 것은 美國憲法이 規定한 「適法節次없이는 私人的 財產權을 侵害할수 없다」고 한 原則에 違背되기 때문에 이 法律은 無效이라고 主張한데 대하여 美國大審院은 「個人的 財產이 公共의 利益과 接合하고(clothed with a public interest) 共同社會全般에 影響을 미칠 때에는 當해財產의 所有者는 그 財產使用에 있어서 公衆에게 利害關係를 許與한 것이므로 共同利益을 爲하여 行하는 統制에 服從해야 한다」라고 判示했다.

以後로 美國司法府에서는 「公益에 關聯된 企業」(business affected with a public interest) 또는 「公益企業」(public utility)의 概念을 發展시켜서 아무리 絶對的인 私所有權制度和 自由企業主義를 根本的 基盤으로 하는 資本主義經濟體制라 할지라도 어느 企業이 「公益에 關聯된 企業」 또는 公益企業의 範疇에 屬할 때에는 事業料金の 規制를 爲始한 여러가지 形態의 企業規制를 行할수 있다고 생각하였다.

그리고 當初에는 「公益에 關聯된 企業」 또는 「公益企業」의 範圍가 極히 限定的이었으나 그후 漸次 그 範圍를 擴張하여 왔다. 그러다가 1930年代 以後에는 「公益企業」 概念 自體가 消滅하는 傾向을 보이고 있는데 이것은 現在司法府의 態度가 어느 特定한 範圍의 企業만이 公益에 關聯된 企業으로서 料金規制에 服從하여야 한다는 것이 아니라 如何한 企業이라 할지라도 公益에 關聯되는 境遇에는 公的規制와 特別한 公法的 義務에 服從하게 하여도 憲法이 規定하는 適法節次에 違反되는 것이 아니라는 見解를 가지고 있기 때문이다<sup>(46)</sup>. 그리고 어떠한 企業에 對하여 如何한 形態와 程度의 規制를 行할것인가의 與否는 司法府가 아니라 立法府가 決定할 性質의 問題이라는 것이 司法府에 依하여 認定되고 있다<sup>(47)</sup>.

立法府가 制定하는 法律에 依하여 公益企業의 事業料金を 規制하는 경우에도 基本的 經濟秩序인 自由主義理念에 違背되는 程度로 行할수는 없는 것이다.

(45) Harold Koontz and Richard W. Gable, *Public Control of Economic Enterprise*, McGraw-Hill, N.Y. 1956, pp. 198, 199.

(46) *Ibid*, p. 198.

(47) M.E. Dimock, *Business and Government*, Holt, Rinehart and Winston, N.Y. 1961, p. 349.

公益企業의 料金規制의 하나의 基準으로서 美國司法部에서는 1898年의 스미스對 에임즈 (Smyth v. Ames) 事件을 契機로하여 公益報酬主義(Fair return principle)의 原則을 樹立하였다<sup>(48)</sup>.

이 原則은 公益企業의 自然的 獨占性으로 부터 發生하는 獨占利潤을 防止하기 爲하여 料金規制를 行하는 境遇에도 事業者가 企業施設에 投資할 資本의 公正한 價値에 對하여 正當한 報酬를 認定하는 水準은 維持되어야 한다는 것이다(fair return on fair value risk)<sup>(49)</sup>.

그리고 事業財産의 公正價値를 評價함에는 다음의 여러가지事項을 考慮해야 한다고 했다.

- ① 建設의 原始原價
- ② 永久的 改良工事に의 資本的 支出
- ③ 會社의 社債 및 株式의 發行額 및 市場價格
- ④ 建設의 原始原價와 比較하여 본 建設費의 時價
- ⑤ 法令에 依하여 制定된 特定料金 아래서의 當該財産의 可能的 收益力
- ⑥ 營業費 總額<sup>(50)</sup>.

이렇게 해서 算定된 事業財産의 評價額에 對해서 適用될 公正報酬率을 決定함에는 市中의 一般利子率, 당해事業의 危險度(risk), 앞으로의 展望, 經營成績등의 여러가지 要因을 考慮하여야 한다<sup>(51)</sup>.

그후에 美國에서는 公益企業料金에 關하여 高度의 精密한 理論을 發展시키고 있는데 이것은 要컨데 公益企業料金を 規制함에 있어서 如何한 水準에서 決定하여야 憲法이 規定한 私의 所有權保護의 適法節次에 違反되지 않으며 自由企業主義의 經濟的 基本秩序와 合致할수 있는가 하는 것을 研究한 것이라고 볼 수 있다<sup>(52)</sup>.

現在 美國에서 行하여 지고있는 料金規制 乃至 價格規制一般이 目的하는 바는 資本主義經濟의 어느部分에서 어떤 特殊한 事情으로 因하여 自由競爭에 對한 價格이 成立하지 못하는 경우에 이 部分에 存在해야 하는 假想的競爭價格을 維持해 줌으로서 經濟的 資源의 合理的 配分과 活用을 可能케 하기 爲한 것이다<sup>(53)</sup>.

(48) Marvin L. Fair and Ernest W. Williams, Jr., *Economics of Transportation*, Harpers & Brothers, N.Y. 1959. pp. 562, 563.

(49) 이러한 料金水準(rate level)을 E.W. Clemens 教授는 다음의 公式로 表示하고 있다.

$$R = E + (V - D)r$$

즉 事業料金の 總額(R)을 營業費(E)에다 公正報酬(V-D)는 事業財産의 價値, r는 事業財産의 公正價値에 對해서 許用해야 할 報酬率을 合算한 水準에서 規制되어야 한다.

E.W. Clemens, *Economics and Public Utilities*, Appleton Century Crofts, N.Y. 1959, p. 127.

(50) 北久一: 公益企業論, 東京, 東洋經濟, 昭和40年, p. 87.

(51) R.E. Caywood, *Electric Utility Rate Economics*, McGraw-Hill, New York, 1956, pp. 200-201.

(52) J.C. Bonbright: *Principles of Public Utility Rates*, Columbia University press, New York, p. 6.

(53) Dudley F. Pegrum, *Public Regulation of Binsess*, Homewood Ill., 1956, p. 208.

즉 美國의 料金規制나 價格統制는 價格機構의 自動的 調節機能을 前提로 하는 自由競爭企業主義를 補整하는 役割을 目的으로 하고 있다. 따라서 料金規制를 包含하는 價格統制가 自由競爭體制를 保障하고 補強하는 것을 目的으로 한다. 이는 美國經濟의 根本的 基盤인 自由主義 理念에 背馳되는 것이 아니라 오히려 美國의 傳統的 自由主義經濟를 保護하는 것을 그 內容으로 한다<sup>(54)</sup>.

우리나라 憲法은 國家의 基本的 經濟秩序에 關하여 「①大韓民國의 經濟秩序는 個人的 經濟上의 自由와 創意를 尊重함을 基本으로 한다. ②國家는 모든 國民에게 生活의 基本的 需要를 充足시키는 社會正義의 實現과 均衡있는 國民經濟의 發展을 爲하여 必要的 範圍 안에서 經濟에 關한 規制와 調整을 한다」<sup>(55)</sup>라고 規定하였다.

즉 우리나라도 美國과 같이 私的所有權制度<sup>(56)</sup>와 自由企業主義를 經濟秩序의 基本으로 하는 自由主義理念에 立脚하고 있으나 社會正義의 實現과 國民經濟의 發展을 爲하여 必要的 規制를 할 수 있도록 規定되어 있다.

따라서 自由競爭企業主義를 原則으로 하나 公共의 利益을 爲하여 必要的 때에서 企業規制에 關한 法律을 制定하여 實行할 수 있도록 規定하고 있는데 이러한 企業規制形態는 法治國家의 理念上 當然한 것이다.

다만 法治國家主義라 할지라도 自由主義經濟의 基本原則인 私의 所有權과 自由競爭原則을 全面的으로 否定하는 立法이 可能한가의 與否에 對해서는 憲法學者들 사이에서도 다투어지고 있는 問題이나 企業規制政策이 어디까지나 自由競爭體制를 補完할 것을 目的으로 하는 美國의 企業規制의 實態는 우리에게 示唆하는 바가 크다고 생각한다.

公益企業料金에 關해서는 自然的 獨占性에 基因한 獨占利潤을 排除하고 社會의 모든 사람에게 良質의 서비스를 適正한 料金價格으로 供給할 수 있도록 企業規制가 行하여져야 할 것이다. 우리나라의 경우, 鐵道事業과 通信事業은 政府直營事業으로 運營되고 있으나 政府直營의 경우에도 獨占의 弊害는 存在한다<sup>(57)</sup>.

還境衛生關係營業의 서비스料金도 業者間의 過當한 競爭에 基因하는 經營不安定과 衛生措置講究의 不徹底를 防止하여 消費者公衆의 利益을 保護하기 爲하여는 合理的인 形態의 料金規制와 企業規制가 必要的 것은 再言을 要치 않는다.

(54) Ibid. p. 184.

(55) 憲法 第111條.

(56) 憲法 第20條.

(57) 竹中龍類『公益企業料金論』, 東京, 東洋經濟, 昭和 38, p. 204.