

經濟的 規制에 관한 考察

俞 煉*

<目次>	
I. 序 論	1. 進入과 退去에 관한 規制
II. 經濟的 規制의 意義와 對象	2. 價格과 利潤에 관한 規制
1. 經濟的 規制의 意義	3. 서비스 및 生產量의 規制
2. 經濟的 規制의 對象	V. 規制緩和
III. 經濟的 規制의 理由	1. 規制緩和의 意義
1. 理論的 根據	2. 規制緩和의 對象 및 形態
2. 具體的 事由	VI. 結 論
IV. 經濟的 規制의 焦點	

<要 約>

經濟的 規制가 무엇을 의미하며 어떤 產業을 對象으로 하는가를 살펴 보았을 뿐만 아니라 經濟的 規制를 가하는 이유를 理論的 根據와 具體的 事由로 나누어서 檢討하여 보았다.

이어서 經濟的 規制의 焦點으로서 進入, 退去, 價格, 서비스, 生產量 등에 관한 規制를 規制理由, 對象产业 등을 중심으로 具體的으로 살펴 보았다. 끝으로 規制緩和에 들어가 政府失敗弊害의 是正과 市場機構伸縮性의 확립을 위하여 등장한 規制緩和가 어떤 產業에서 일어나고 있는가를 살펴 보고 進入規制, 退去規制, 價格規制, 서비스規制에서 規制廢止 또는 規制緩和가 어떻게 이루어지고 있는가를 考察하였다.

I. 序 論

-一般的으로 規制는 獨寡占規制, 經濟的 規制, 社會的 規制로 分類한다.¹⁾ 筆者는 다른 기회에 獨寡占規制를 考察했으므로²⁾ 이곳에서는 經濟的 規制를 살펴보고 社會的 規制는 다음 기회에 검토하고자 한다.

* 서울大學校 行政大學院 教授

1) 規制를 獨寡占規制까지 포함하는 經濟的 規制와 社會的 規制로 分類하는 사람도 있으나 많은 사람들이 獨寡占規制와 經濟的 規制를 구분하고 있으며 規制를 獨寡占規制, 經濟的 規制, 社會的 規制로 分類하고 있다.(俞 煉「規制의 序說의 考察」, 行政論叢, 第26卷 第2號 p.118 참조)

2) 俞 煉「獨寡占規制와 消費者保護」, 行政論叢 第19卷 第2號(1981), pp.136-157.

먼저 經濟的 規制의 規制對象, 規制事由 등을 고찰한 다음 經濟的 規制의 焦點에 들어가 進入, 退去, 價格, 서비스 및 生產量에 대한 規制를 具體적으로 살펴보고자 한다.

1970年代부터 美國·英國·日本을 위시한 각국에서 公企業의 民營화와 함께 規制緩和가 이루어지게 됨에 따라 政府規制는 다시 한번 우리의 關心을 모으게 되었다. 최근 우리나라에서도 行政改革의 일환으로 規制緩和의 문제가 研究되고 있는 것으로 알고 있다. 우리는 이곳에서 規制緩和가 傳統的인 規制理論에 비추어 보아 어떤 意味를 지니며 規制緩和의 주된 對象이 무엇인지도 검토해 보고자 한다.

II. 經濟的 規制의 意義와 對象

1. 經濟的 規制의 意義

經濟的 規制란 特定한 產業의 價格·製品·利潤率·進入 및 退去 등에 대한 政府의 規制를 말한다.³⁾ 이것을 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가. 特定한 對象產業

獨寡占規制나 社會的 規制는 모든 產業을 對象으로 하는데 대하여 經濟的 規制는 特定한 產業만을 規制의 對象으로 삼는다. 美國과 같이 비교적 限定된 產業만을 經濟的 規制의 對象으로 삼는 나라가 있는가 하면 우리나라와 같이 廣範圍하게 各種 產業에 대하여 經濟的 規制를 가하는 國家도 있다.

나. 内部運營에의 介入

獨寡占規制가 「게임」의 規則과 條件만을 設定하고 「게임」自體는 企業들의 自律⁴⁾ 맡기는 規制인데 대하여⁴⁾ 經濟的 規制는 價格·製品·利潤率·進入·退去 등 企業의 運營에 깊숙이 介入하는 規制라 할 수 있다. 이런 의미에서 獨寡占規制가 非裁量的 規制라 한다면 經濟的 規制는 裁量的 規制라 할 수 있다.⁵⁾ 우리가 여기서 한가지 유의할 것은 經濟的 規制라 해서 반드시 價格·製品·利潤率·進入·退去에 다 關與하는 것은 아니라는 사실이다. 라디오나 T.V.와 같이 進入은 엄격히 規制되나 價格의 規制를 받지 않는 產業이 있는가 하면 天然

3) Douglas F. Greer, *Business, Government and Society*(New York: Macmillan, 1983), p.278.

4) James W. McKie, "Government Intervention in the Economy of the United States," in Peter Maunder(ed.), *Government Intervention in the Developed Economy*(New York: Praeger, 1979), p.74.

5) 俞 煦, 「規制의 序說의 考察」, p.123 參조.

가스와 같이 價格에 관해서는 철저한 規制를 받으나 進入에 관해서는 規制를 받지 않는 產業도 있다.

다. 긴 歷史

社會的 規制가 비교적 歷史가 짧은 規制인데 대하여⁶⁾ 經濟的 規制는 獨寡占規制와 함께 비교적 歷史가 긴 規制라 할 수 있다. 美國의 경우를 본다면 經濟的 規制는 1877年의 면 對 일리노이州(Munn vs Illinois) 事件 以後에 本格化되었다고 할 수 있으며⁷⁾ 聯邦政府에서는 1887年に 州間商業委員會(Interstate Commerce Commission)라고 하는 聯邦政府 最初의 獨立規制委員會가 設置되어 鐵道에 대한 經濟的 規制를 本格적으로 가하기 시작했다고 할 수 있다.

2. 經濟的 規制의 對象

우리나라와 같이 89個 業種에 대하여 規制를 가하고 있는 國家의 경우에는 經濟的 規制의 對象에 관하여 理論的 考察을 하기는 어려우나⁸⁾ 美國과 같이 비교적 限定된 產業만을 對象으로 經濟的 規制를 가하고 있는 國家의 경우는 經濟的 規制의 對象을 理論적으로 고찰하기가 容易한 것 같다.

가. 法的 背景

美國 經濟的 規制의 對象에 관한 法的 背景은 2個 期로 나누어서 고찰할 수 있다. 第1期는 1877年부터 1934년까지를 지칭하는 것으로서 法院이 經濟的 規制의 對象을 決定했던 時期이다.

聯邦大法院이 common law를 法源으로 삼아 公益과 關聯이 있는 私企業에 대해서는 政府가 規制를 가할 수 있다고 判示한 1877년의 면 對 일리노이州 事件 이후 聯邦大法院이 規制의 對象이 되어야 할 產業을 決定해왔던 것이다. 이는 大法院이 公益과 關聯이 있는 產業이 어떤 產業인지 판단할 수 있다고 믿었기 때문이라고 하겠다.⁹⁾ 그러나 社會가 복잡해지고 產業間의 相互依存性이 높아짐에 따라 特定한 產業이 公益과 關聯이 있는 產業이냐 아니냐에 관한 論難이 점차 일기 시작했다.¹⁰⁾ 가스, 電力, 水力, 交通 등이 公益과 關聯이 있다는

6) Wilson은 社會的 規制를 새로운 規制라고 하고 있다.(James Q. Wilson(ed.), *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books, 1980, p.189.)

7) H. Craig Petersen, *Business and Government*, second edition (New York: Harper, 1985), p.175.

8) 經濟企劃院公正來室, 競爭制限法令現況(서울 : 經濟企劃院, 1986).

9) Greer, *op. cit.*, p.281.

10) Thomas K. McCraw, "Regulation in America", *Business History Review*, Summer 1975, p.160.

데에는 異論이 없었다. 곡물엘레베이터, 銀行, 保險 등도 이 범주에 들어가게 되었으나 異議가 없었던 것은 아니다. 그러나 食品, 衣類, 藥品製造業 등에 이르러서는 見解가 크게 갈리게 되었다. 이리하여 마침내 1934年的 Nebbia 對 ニューヨ크 事件(Nebbia vs New York)에 이르러 大法院은 規制의 對象은 立法府가 決定한 事項이라고 判示하기에 이르렀던 것이다.

第2期는 Nebbia事件 이후를 지칭하는 것으로서 經濟的 規制의 對象을 司法府가 아니라 立法府가 決定하게 된 時期이다. New Deal의 시작과 더불어 各種 產業에 대한 規制가 開始되었다. 1934年에는 通信法과 證券交換法이 制定되었으며 1936年에는 海運法이 制定되었고 1938年에는 民間航空法, 天然ガス法이 通過되었다. 第2次大戰後인 1946年에는 原子力法이 制定됨으로써 原子力도 規制 對象에 포함되기에 이르렀다.¹¹⁾

나. 對象產業

經濟的 規制의 對象이 되는 產業은 國家에 따라서 다양하다. 社會主義國家는 論外로 하더라도 프랑스나 日本의 경우만 하더라도 經濟的 規制의 對象이 廣範圍이다. 우리나라의 경우에는 이들보다 더욱 많은 產業이 規制의 對象이 되고 있다. 筆者가 다른 곳에서 지적한 바와 같이¹²⁾ 美國은 企業에 대한 規制가 限정적이다. 國家로서 經濟的 規制도 비교적 限定된 產業에만 가하고 있는데 이를 열거하여 보면 다음과 같다.

① 電力·ガス·衛生서비스

② 電信

i) 電信電話

ii) 라디오

iii) 텔레비전

③ 交通

i) 鐵道

ii) 貨物自動車運送

iii) 海運

iv) 其他 交通事業

④ 原油 및 天然ガス 開發

11) Emmette S. Redford, *American Government and Economy*(New York: Macmillan, 1965), pp. 362-364.

12) 俞 煉·鄭正信, 政府企業關係論(서울: 韓國放送通信大學, 1985), p. 22.

(5) 金融·保險·證券

(6) 農業

이 중에서 金融·保險·證券과 農業도 特定한 產業에 대한 規制라는 意미에서 넓은 의미의 經濟的 規制에 포함시킬 수 있을 것이다 그 特異性으로 인하여 많은 사람들이 이들 產業에 대한 規制를 經濟的 規制에서 除外하고 있다.¹³⁾ 다음에 고찰하는 被規制產業의 特徵도 金融·保險·證券과 農業을 除外한 產業만을 염두에 둔 것이라 할 수 있다.

†. 被規制產業의 特徵

우리나라와 같이 80여개 產業에 規制를 가하고 있는 國家의 경우에는 被規制產業의 特徵을 몇가지로 要約하기는 어렵겠으나 前述한 美國의 被規制產業의 特徵을 要約한다면 다음과 같다. 이러한 特徵은 金融·保險·證券과 農業을 제외한 產業에 주로 適用될 수 있는 것임을 유의할 필요가 있다.¹⁴⁾

(1) 基幹產業

經濟的 規制를 받는 產業은一般的으로 基幹產業이라 할 수 있다. 우리나라에서도 基幹產業은 여러가지 規制의 對象이 되고 있다.

(2) 서비스產業

經濟的 規制의 對象이 되는 產業은 대체로 서비스產業이라 할 수 있다. 物品과 달라서 서비스는 賽藏이 不可能하므로 生產과 消費가 일치해야 한다. 따라서 대부분의 서비스產業은 最大需要에 대비하기 위하여 過剩生產能力을 保有해야 한다. 또한 대부분의 서비스產業은 線이나 파이프를 통하여 消費者와 直接的인 連結을 유지해야 한다.

(3) 資本集約的 產業

經濟的 規制를 받는 產業은 대부분이 資本集約的인 產業이라 할 수 있는데 이 資本集約性은 資產價值와 年間賣上額의 比率로서 表示될 수 있다. 美國의 경우 製造業의 경우에는一般的으로 年間 賣上額의 80% 정도의 資產을 保有하면 되나 被規制產業의 경우에는 航空事業과 自動車貨物運送事業을 제외하고는 年間賣上額의 300%나 400%에 해당되는 資產을 保有해야 한다.

(4) 市場의 失敗

一般的으로 被規制產業은 市場의 失敗 또는 不完全性을 特徵으로 한다고 할 수 있다. 自然獨占을 위시하여 그밖의 理由로 競爭의 缺如를 시현하는 경우가

13) Petersen, *op. cit.*, Part Three.

14) Greer, *op. cit.*, pp. 282-283.

많다.

III. 經濟的 規制의 理由

1. 理論的 根據

筆者는 다른 곳에서 規制의 理論的 根據에 관해서 詳述했는데¹⁵⁾ 이는 대부분 經濟的 規制에 적용되는 理論이라 할 수 있다. 經濟的 規制의 具體的인 事由에 들어가기 전에 理論的 根據에 관한 여러가지 主張을 간단히 要約해 보기로 한다.

가. 公益理論

公利益을 위하여 規制가 가해진다는 公益理論은 經濟的 規制를 위하여 생겨난 理論이라 할 수 있으며 1877年의 Munn 對 Illinois州 事件부터 1934年的 Nebbia 事件에 이르기까지 美國法院이 經濟的 規制의 對象을 決定하는 데 根據를 제공한 理論이라 할 수 있다.

나. 捕虜理論

公利益理論에 대한 批判으로 등장한 捕虜理論(capture theory) 또는 占領理論은 規制가 公益을 위하여 가해지는 것이 아니라 被規制產業의 既得權保護에 그目的이 있다는 主張이다.¹⁶⁾

다. 規制의 經濟理論

規制도 하나의 商品으로 보아야 한다는 規制의 經濟理論은 모든商品의 價格과 生產量이 需要와 供給에 의하여 決定되는 것과 같이 規制도 需要와 供給에 의하여 그 對價(價格)와 供給量이 決定된다는 主張이다. 規制의 利益은 로비經費 등의 所要로 高價이므로 企業數가 많지 않은 產業일수록 經濟的 規制의 도입이 용이해진다고 主張한다.¹⁷⁾

이 구한 經濟理論에 대한 變形으로서 規制에 의한 租稅理論을 들 수 있다. 規制를 所得再分配를 위한 租稅와 같은 것이라고 보는 것이다.¹⁸⁾

15) 俞 煉, 「規制의 序說의 考察」, pp.124-130.

16) McCraw, *op. cit.*, pp.162-163.

17) George J. Stigler, *The Citizen and the State: Essays on Regulation*(Chicago: University of Chicago Press, 1975), Chapter 8.

18) Richard A. Posner, "Taxation by Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science*, Spring 1971, pp.22-50.

2. 具體的 規制事由

우에서 살펴본 規制에 관한 여러가지 理論에 관해서는 論難이 많으며 많은 사람들이 合意에 도달할 수 있는 理論이 없다고 해도 過言이 아니다.¹⁹⁾ 이리하여 Greer는公正性(fairness)이라는 概念을導入하여 經濟的 規制의 具體的 事由를 提出하였다.

〈表 1〉 經濟的 規制의 事由 · 手段과 實例

規制事由	具體的 事由	規制手段	實例
모든 消費者에 대한 公正性	自然獨占	最高價格 退去規制 서비스 質의 規制	市內電力 市內電話
	暴利·不當利得	最高價格	1970年代 原油·天然外 스 生產
모든 供給者에 대한 公正性	過當競爭·不安 定性	最低價格 進入規制 서비스 質의 規制	鐵道 貨物自動車運送 航空
	公共財·資源保存	進入規制 生產量規制	라디오 放送 텔레비전 放送 原油生産(1930~1970)
	產業의 育成	最低價格 進入規制 補助金	航空 라디오 放送(1930年代)
여러 階層의 消 費者間의 公 正性	不公正한 價格 差等	價格構造規制	短距離와 長距離 鐵道輸 送
	交叉補助의 必 要性	價格構造規制 進入規制 退去規制	中小都市 航空 서비스 低所得層 에너지 料金
여러 階層의 供 給者間의 公 正性	綜合的 供給者와 專門供給者	進入規制 價格構造規制	AT & T와 長距離 專門電話會社
	新規事業者와 既存事業者	進入規制 最低價格 價格構造規制	貨物自動車와 鐵道 有線와 T.V.放送
行政節次를 통한 公正性 確保	急激한 轉換	모든 規制手段 行政手 段에 의한 遲延	鐵道의 路線廢鎖 에너지 不足
	異議提起의 機會	行政節次	料金公聽會

19) McCraw, *op. cit.*, p.179.

由를 証明하고 있다²⁰⁾

가. 모든 消費者에 대한 公正性

(1) 自然獨占

市內電話나 市內電力과 같은 自然獨占의 경우에는 最高價格을 設定하여 獨占的 地位의 濫用을 防止할 뿐만 아니라 退去規制를 가하여 過疎地域 등에 대한 電力供給이나 電話架設의 거부도 막으며 서비스質의 規制도 가해야 한다.

(2) 暴利・不當利得

1970年代의 原油生產이나 天然gas生產이 좋은 예이다. 두번에 걸친 石油波動으로 이너지價格이 폭등함에 따라 美國內에서 原油生產業者나 天然gas生產業者들이 暴利나 不當利得을 追求하는 것을 防止하기 위하여 最高價格을 設定했다.

나. 모든 供給者에 대한 公正性

(1) 過當競爭과 不安定性

前述한 바와 같이 經濟의 規制의 被規制產業은 資本集約的인 產業이며 施設過剩에 민감한 產業인 까닭에 過多한 價格競爭이 일어나면 치명적인 타격을 입을 수 있다. 따라서 最低價格을 設定하여 과다한 價格競爭을 防止해야 하며 最低價格을 유지하기 위하여 進入을 規制해야 한다는 것이 交通事業規制擁護論者들의 主張이다.

19세기 美國에서 鐵道間의 價格競爭이 격심했으며 鐵道會社들은 規制가 過當競爭을 防止해줄 것을 희망했다. 公황기에는 貨物自動車運送事業과 航空事業에서 심한 價格競爭이 發生했으며 이를 완화하기 위하여 이 分野에 規制가 導入되었다

(2) 公共財와 資源保存의 必要性

라디오의 發明으로 누구든지 원하면 放送이 可能해졌으며 放送局의 난립으로 큰 혼란이 조성되었다. 이리하여 放送事業에 대한 進入規制가 시작되어 認可를 받은 專業者에 한하여 放送이 可能하게 되었다. 그러나 이 分野에서는 價格規制는 允하지 않았다.

資源 儲存이라는 관점에서 規制가 加해지게 된 또 하나의 예를 1933年부터 1973년의 石油波動까지의 原油產業에서 찾아볼 수 있다. 과다한 生產으로 인한 資源 고갈을 防止하기 위하여 原油井間의 間隔制와 生產量規制가 이루어지게 되었다.

(3) 垑業의 育成

유치 산업의 育成을 위하여 規制가 導入되는 경우가 많은데 航空事業이 좋은

20) Creer, op. cit., pp. 283-291.

例라 할 수 있다. 民間航空委員會가 設立된 1938年만 하더라도 航空事業은 新規產業이었으므로 赤字運營을 면치 못했다. 사태를 더욱 어렵게 만든 것이 恐慌이다. 이리하여 政府는 航空事業의 保護와 育成을 위하여 規制를 導入하게 되었다. 最低價格의 設定과 進入規制를 통하여 過當競爭을 防止했을 뿐만 아니라 補助金도 支給했다. 우리나라에서도 1988年 第2民航(아시아나航空)의 設立認可까지 定期航空會社의 設立을 許可하지 않았을 뿐만 아니라 지금도 철저한 進入規制를 하고 있는 것은 產業의 育成에 그 目的이 있다고 하겠다.

다. 여러 階層의 消費者間의 公正性

(1) 不公正한 價格差等

不公正한 價格差等은 흔히 볼 수 있는 現象이다. 단골 去來者에게는 저렴한 價格으로 판매하고 뜨내기 去來者에게 비싼 價格으로 판매하는 예는 흔히 볼 수 있다. 이러한 不公正한 價格差等은 美國鐵道의 경우에 큰 물의를 일으켰다. 1880年경 美國 鐵道會社들이 大量荷送人에게는 小量荷送人보다 요금을 크게 할인해 주었으며 여러 會社가 線路를 保有하고 있는 路線에서는 저렴한 요금을 바기고 特定會社가 獨占하고 있는 路線에서는 비싼 料金을 매기게 되었다. 이로 하여 一般的으로 非競爭의 短距離輸送의 경우에는 料金單價가 비쌌으나 競争이 심한 長距離輸送의 경우에는 料金single가 저렴하다는 현상을 초래했으며 鐵道의 料金構造에 대한 規制가 導入되게 되었다.

(2) 交叉補助의 必要性

規制가 不公正한 價格差等을 防止하는 경우가 있는가 하면 公正한 價格差等을 要求하는 경우도 있다. 大都市間의 航空서비스는 需要가 많아 原價가 낮으나 中小都市에 이르는 航空서비스는 需要가 적어 原價가 높게 마련이다. 이리하여 航空事業에 대한 規制는 航空會社로 하여금 需要가 많은 路線에서 얻은 黑字를 가지고 需要가 적은 中小都市路線의 赤字를 補填하도록 했던 것이다. 이를 위하여 黑字路線에의 과다한 進入을 規制했을 뿐만 아니라 赤字路線의 運航中止(退去)를 規制했던 것이다.

라. 여러 階層의 供給者間의 公正性

(1) 綜合的 供給者와 專門供給者

規制를 받는 綜合的 供給者は 黑字路線의 利益을 가지고 赤字路線에 대하여 交叉補助를 하고 赤字路線을 廢棄하지 못하도록 강요당하는데 대하여 新規專門業者は 黑字路線에만 進入하기를 원하는 경우가 있다. 美國의 AT&T와 新規마이크로웨이브會社間의 분쟁이 좋은 예이다. AT&T는 需要가 많은 都市

間의 長距離電話뿐만 아니라 需要가 적은 中小都市間의 長距離電話도 담당하도록 강요되고 있으나 新規 長距離電話專門會社들은 利潤이 많은 大都市間의 長距離電話만 담당하려고 하니 이를 規制해 달라는 것이 AT&T의 要求였던 것이다.

(2) 新規業者와 既存業者

規制는 既存事業者를 保護하기 위하여 新規事業者에게 가해지는 경우가 있다. 州間商業委員會(ICC)가 貨物自動車運送業에 대하여 規制를 가하기 시작한 것은 鐵道을 保護하는 데 目的이 있었다.

마. 行政節次를 통한 公正性의 確保

이 절은 위에서 說明한 事由들과는 다른 次元의 問題라고 하겠다. 行政節次가 需要 + 供給이라는 自由市場機構를 대신하자는 것이다. 國民들이 경우에 따라서는 行政節次가 自由市場을 代替해야 한다고 생각하는데 이는 行政節次가 自由市易보다 能率의인 까닭이라기 보다는 行政節次가 때로는 自由市場보다公正性이 높다고 생각하는 까닭이라고 하겠다.

(1) 急激한 轉換의 防止

鐵道가 赤字運營 등의 이유로 過疎地域에 이르는 路線의 廢鎖를 원하는 경우가 혹은 예인데 規制를 통하여 路線의 廉鎖를 자연시킴으로써 地域住民의 불편을 다소나마 완화하자는 것이다.

(2) 異議提起의 機會

交通料金이나 電氣料金의 인상에 앞서 消費者들에게 불만과 울분을 토로할 수 있는 機會를 마련하자는 것이다. 料金의 引上이 불가피하더라도 消費者들에게 이러한 機會를 제공하는 것은 그 나름대로의 意義가 있다는 것이다.

IV. 經濟的 規制의 焦點

前述한 바와 같이 經濟的 規制는 特定한 產業에 대한 規制이다. 따라서 美國의 政府企業關係論 教科書들은 經濟的 規制의 考察에 있어서 產業別로 規制의 實態와 問題點을 檢討하는 것이 通例이다. 그러나 國家에 따라 經濟的 規制의 對象產業이 다른 까닭에 產業別 考察은 우리에게 큰 도움이 되지 않는다고 생각된다. 이리하여 우리는 이곳에서 Greer가 말하는 經濟的 規制의 焦點(focus) 또는 手段을 몇 가지로 나누어서 考察하고자 한다.

1. 進入과 退去에 관한 規制

1. 進入規制

新規事業者の 進入規制는 후술하는 價格規制와 함께 가장 빈번히 사용되는 規制手段이라고 할 수 있으나 가장 論難이 많은 規制手段이라고 해도 過言이 아니다. 經濟的 規制가 既存事業者の 既得權을 保護하기 위한 도구라는 捕虜理論²¹⁾ 등장하게 된 理由의 하나가 바로 進入規制에 있다고 할 수 있다. 후술하는 바와 같이 韓國에서는 進入規制가 과다하게 사용되고 있다는 批判이 提起되고 있으며 規制緩和의 주된 對象의 하나가 進入規制라 해도 過言이 아니다.

(1) 理 由

經濟的 規制에 있어서 進入規制가 사용되는 理由를 여러가지로 들 수 있겠으나 우리는 다음의 몇 가지로 要約하고자 한다.

(1) 一定한 能力과 施設 등을 구비한 事業者에게만 參與를 허용함으로써 서비스의 水準을 유지하고 消費者的 利益을 保護할 수 있다는 것이다. 이러한 具備條件은 經濟的 規制에 관한 法律에 明文으로 規定되어 있는 경우가 많다. 美國의 1938年 民間航空法(Civil Aeronautics Act)이 좋은 예인데 航空事業에 종사하고자 하는 業體는 航空事業을 담당하기에 적합해야 할 뿐만 아니라 意志가 있어야 하며 能力を 보유해야 한다고 規定하고 있다.²¹⁾

(2) 進入規制는 過當競爭을 防止할 수 있다는 것이다. 특히 交通事業의 경우와 같이 最低價格을 設定하는 경우에 進入規制없이는 過當競爭에 의한 最低價格의 봉괴를 방지할 수 없다는 것이다.

(3) 交叉補助의 必要性도 進入規制의 理由로 提示되는 경우가 많다. 航空事業이나 電氣通信事業의 경우에 過疎地域이나 中小都市 등에 이르는 路線이나 서비스가 비교적 合理的인 料金으로 可能한 것은 黑字路線에서 얻은 利潤을 가지고 交叉補助가 이루어지고 있기 때문이다. 新參企業의 自由로운 參與가 허용되면 그들은 黑字路線에만 選別的으로 參與하기를 원하기 때문에 既存事業者の 黑字路線에서의 利潤이 감소하여 交叉補助가 不可能하다는 것이다.

(4) 電氣通信과 같은 國防上 중요한 產業은 調整된 計劃에 따라 체계있게 開發되어야 하는데 이는 大企業에 의해서만 可能하다는 主張도 提起되고 있다. 이는 電氣通信 分野에서의 進入規制가 계속되어야 한다는 그들의 主張을 뒷받침하는 것이다.

21) Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, *Policy Implementation and Bureaucracy*, second edition(Homewood: Dorsey, 1986), p.122.

침하기 위하여 AT&T가 제시한 이유의 하나이다.²²⁾

(2) 對象產業

后술하는 바와 같이 韓國에서는 各種產業에 대하여 進入規制를 하고 있으나 비교적 自由企業原則이 존중되는 美國에서는 〈表 2〉와 같이 電氣通信(電信電話), 放送, 交通事業 등에서 進入規制가 많이 사용되어 왔다. 그러나 후술하는 바와 같이 1970年代 이후의 規制緩和로 進入規制가 많이廢止 또는 緩和되었다.

〈表 2〉 美國 經濟的 規制의 주된 焦點(規制手段)

產業別	規制事由	主된 規制의 焦點
市內電力・ガス	自然獨占	最高價格(利潤水準) 價格構造
電信電話	自然獨占 交叉補助의 必要性	最高價格(利潤水準) 價格構造 進入 및 接近規制
放送	公共財	進入規制
交通	價格差等 交叉補助의 必要性 安定性維持	進入・退去規制 價格構造 最低價格
原油 및 天然ガス生產	安定性維持 資源保護 不當利得防止	最高價格 最低價格

(3) 批判

進入規制에 대해서는 많은 批判이 있었다. 특히 捕虜理論의 提唱者들의 주된 공격 대상이 進入規制에 있다고 해도 過言이 아니다. 그동안 提起된 批判을 몇 가지로 要約하여 보기로 한다.

① 무엇보다도 중요한 것은 進入規制가 既存業者の 既得權을 보호하고 競爭을 주제함으로써 消費者에게 많은 不利益을 주고 있다는 것이다. 航空事業의 進入規制緩和로一般的으로 航空料金이 크게 떨어졌다는 사실이 이를 立證한다고 하겠다.

② 進入規制가 被規制產業의 技術發展을 저해한다는 批判도 提起되고 있다. 放送分野에서의 有線放送技術(cable technology), 直接衛星放送(direct satellite broadcasting) 등의 발전저해나²³⁾ 市外電話分野에서의 microwave의 導入저연 등

22) Petersen, *op. cit.*, pp.259-260.

23) Kenneth J. Meier, *Regulation: Politics, Bureaucracy, and Economics*(New York: St. Martin's Press, 1986), p.283.

이 進入規制와 밀접한 관련이 있다는 것이다.²⁴⁾

③ 위의 두가지 批判과는 다른 次元의 問題인데 進入規制에 관한 法律의 規定이 지극히 모호하여 規制機關의 裁量이 너무 크다는 것이다.前述한 民間航空法의 경우를 보더라도 航空事業에 종사하고자 하는 業體는 航空事業을 감당하기에 적합해야 할 뿐만 아니라 意志가 있어야 하며 能力を 보유해야 한다고 지극히 모호하게 規定하고 있는 것이다.

(4) 韓國의 現實

全國經濟人聯合會의 調査資料에 의하면 法令에 의하여 政府規制를 받고 있는 業種이 89個에 달하는데 이 중 5개 業種을 제외한 84개 業種이 進入規制(許可·登録·申告)를 받고 있는 것으로 되어있다.²⁵⁾ 이중에는 申告만으로 營業開始가 可能한 業種도 있겠으나 대부분이 비교적 복잡한 進入規制를 받고 있다고 할 수 있다. 우리나라 規制의 또하나의 特徵은 다른 그 어떤 規制手段보다 進入規制가 가장 빈번하게 사용되고 있다는 사실이라 하겠다.

十. 退去規制

退去規制란 交通이나 通信事業의 경우에 있어서 事業者가 路線을 廢止하거나 서비스를 中斷하고자 할 때에는 規制機關의 承認을 요하도록 하는 規制方法이다. 進入規制보다 덜 빈번히 사용될 뿐만 아니라 論難도 적은 規制焦點이다. 이에 대한 批判이 없는 것은 아니나 적어도 既存業者의 不當한 保護라는 비난은 받지 않고 있다.

(1) 理由

退去規制의 理由로서 두가지를 들 수 있겠다. ① 무엇보다 중요한 理由는 特殊地域 또는 特殊階層의 消費者를 보호하자는 데 있다. 過疎地域이나 격오지의 住民들도 交通이나 通信의 惠澤을 계속 받도록 하자는 것이다.

② 事業者들이 黑字路線이나 黑字地域에 대한 서비스만을 계속하고 赤字路線이나 過疎地域에 대한 서비스의 중단을 통하여 cream skimming²⁶⁾에 협안이 되는 것을 防止하자는 것이다.

(2) 對象產業

退去規制는 주로 交通事業과 通信事業에 적용되는 規制手段이다. 航空會社가 中小都市에 대한 路線을 廢止하고자 할 때, 鐵道會社가 過疎地域에 이르는 線

24.) Petersen, *op. cit.*, p.259.

25.) 公正去來室, 前揭書, pp. 23-59.

26.) cream skimming이란 牛乳에서 크림을 걷어내는데에서 由來한 用語로서 좋은 것만 걸어내어 차지하는 것을 말한다.

路를 廢鎖하고자 할 때, 電話會社가 격오지에 대한 長距離電話서비스를 중단할 때에 之 規制機關의 承認을 받아야 한다.

(3) 批 判

退去規制에 대해서도 여러가지 批判이 제기되고 있다. ① 무엇보다 중요한 것은 退去規制가 非能率을 강요한다는 것이다. 需要의 減少로 料金이 原價에 크게 미달하는 상황하에서 退去規制라는 方法으로 서비스의 계속을 요구하는 것은 資源의 合理的 配分에 어긋난다는 것이다. 그러나 筆者가 다른 곳에서 고찰한 바와 같이 規制는 能率만을 目標로 삼는 것이 아니라 衡平이라는 또 하나의 目標를 지니고 있다는 사실에 유의할 필요가 있다.

② 退去規制는 交叉補助를 강요하는 것인데 特定階層이나 特定地域의 消費者를 위하여 다른 階層이나 他地域의 消費者가 희생되어야 한다는 얘기가 된다. 이러한 경우에는 退去規制를 통하여 서비스는 계속하되 交叉補助를 止揚하고 料金과 原價의 差額을 政府가 補助해야 한다는 주장이 있다.

③ 退去規制에 있어서 規制機關이 大企業의 退去要請에 대해서는 비교적 관대하나 中小企業의 退去要請에 대해서는 엄격하다는 批判이 있다. 지금은 廢止된 民間航空委員會가 大都市間의 路線을 관장한 대규모 航空社의 退去要請에 대해서는 承認을 잘해 주었으나 소규모 航空社의 中小都市에 이르는 路線의 退去要請에 대해서는 비교적 엄격했다는 것이다.²⁷⁾ 이것은 規制機關이 大企業에 대해서 弱했다기 보다는 中小都市에 이르는 路線의 경우에 退去規制의 필요성이 높았기 때문이라고 보아야 할는지 모르겠다.

2 價格과 利潤에 관한 規制

經濟的 規制에 있어서 進入이나 退去에 관한 規制보다 더普遍的으로 사용되는 것인 價格과 利潤에 관한 規制라 하겠다. 自然獨占이건 人爲의인 競爭制限이건 각에 經濟的 規制가 가해지는 產業에서는一般的으로 競爭이 制限되어 있으므로 市場機構에 의한 價格決定이 不可能하므로 價格規制가 불가피하다 하겠다.

進入이나 退去에 관한 規制, 특히 進入에 관한 規制는 企業의 内部運營에는 별로 介入하지 않는 規制이나 價格과 利潤에 관한 規制는 企業의 内部運營에 깊숙이 關與하는 規制라 하겠다. 우리는 이곳에서 利潤에 관한 規制를 별도로 고찰하지 않고 最高價格에서 利潤問題를 함께 다루기로 한다.

27) Petersen, *op. cit.*, p. 291.

나. 最高價格規制

價格規制 중에서 가장 보편적으로 사용되는 것이 最高價格의 설정을 통한 價格規制라 할 수 있다. 후술하는 最低價格의 설정과 價格構造規制는 예외적인 경우에 한정되며 利潤에 관한 規制는 最高價格의 설정을 통하여 이루어진다고 볼 때 價格規制 중에서 가장 핵심적인 것은 最高價格規制라 할 수 있겠다.

(1) 目標

競爭制限의 상황하에 있는 經濟的 規制의 被規制產業에 대한 最高價格規制의 가장 중요한目標는 供給者の 暴利나 不當利得의 追求를 방지하고 消費者를 보호하는 데 있다고 하겠다.

그러나 이에 못지 않게 중요한目標가 被規制產業에게 충분한 收益을 올리게 해줌으로써 經常的 經費와 資本에 대한 적정한 報償을 보장해주는 일이라고 하겠す. 規制機關이 消費者保護라는 目標보다는 被規制產業의 保護에 더 치중하고 있다고 주장하는 사람들도 있다.²⁸⁾

(2) 韓國의 最高價格規制

우리나라의 價格規制는 進入規制보다는 덜 빈번히 사용되나 해방후 계속되어 온 인플레이션의 억제를 위하여 비교적 널리 사용되고 있는 規制手段이라고 할 수 있겠다.

우리나라 價格規制의 특징으로서 ① 서비스產業뿐만 아니라 제조업에도 널리 價格規制가 가해지고 있다는 것을 들 수 있다. 電力料金, 電信電話料金, 가스料金뿐만 아니라 化學肥料, 酒精, 煉炭과 같은 제조업에 대해서도 價格規制가 가해지고 있다.

② 우리나라 價格規制의 또하나의 특징으로 들 것은 抑制위주의 規制로 일관해왔다는 것이다. 價格規制의 第一次의in目的이 인플레이션의 억제에 있었으므로 既存의 價格에 引上要因을 감안하여 최소한도로 引上来를 허용해주는 방식을 답습해왔다고 하겠다.

③ 價格規制는 物價安定에 관한 法律에 의거하여 이루어지는 경우도 있으나 酒稅法, 飼料管理法, 石油事業法과 같은 個別法에 의거하여 가해지는 경우도 있다. 소위 公共料金은 物價安定에 관한 法律에 의거하나 私企業에 대한 價格規制는 個別法에 의거하는 경우가 많다.²⁹⁾

나. 價格構造規制

28) Greer, *op. cit.*, p.300.

29) 公正去來室, 前揭書。

〈丑 3〉 韓國 公企業料金에 대한 規制

投資機關	料金名	料金의 性格	料金決定節次	根據規定
韓電	電力料金	獨占, 公共料金	主務部→經濟 企劃院→物價安 定委員會→大統領	物價安定에 관한 法律
電氣通信公社	電信, 電話 料金	獨占, 公共料金	"	物價安定에 관한 法律 및 公衆電氣通信事業 法 제56조 제1항
石炭公社	石炭價格	競爭最高價格	"	物價安定에 관한 法律
가스公社	가스料金	獨占, 官認料金	財務部→ 經濟企劃院	石油事業法, 物價安定 에 관한 法律
國定教科書	教科書價格	獨占, 官認料金	"	教科用圖書에 관한 規 定(大統領令), 物價安 定에 관한 法律
綜合化學 (子會社)	肥料價格	寡占, 官認料金	"	肥料管理法, 物價安定 에 관한 法律
土地開發公社	地價	獨占, 官認料金	建設部→ 經濟企劃院	宅地開發促進法 제18 조 제1항

最高價格規制도 중요하나 이에 못지 않게 중요한 것이 價格構造(price structure)에 관한 規制라 하겠다. 料金決定原則에 관한 理論 중에는 最高價格決定뿐만 아니라 料金構造決定에 관련되는 것도 있다. 負擔力主義과 福祉擴散主義는 더 말할 것도 없고 서비스 原價主義, 서비스 價值主義도 價格構造와 밀접한 관련이 있다고 하겠다.

美國과 같은 國家에서는 최근까지도 특수한 경우를 제외하고는 價格構造에 대한 規制機關의 관심이 다소 희박했다. 規制機關이 最高價格만을 결정하고 價格構造는 被規制產業에 일임하는 경우가 많았으나 근래에 와서 價格構造에 대한 논의가 점증하여 規制機關의 價格構造에 대한 관심이 크게提高되었다.³⁰⁾ 韓國에서는 規制機關이 最高價格規制 못지 않게 價格構造에 대하여 높은 관심을 표명하고 있다고 하겠다.

(1) 決定原則

被規制產業의 料金決定와 관련하여 여러가지 決定原則을 생각할 수 있겠으나³¹⁾

30) Greer, *op. cit.*, p.308.

31) 被規制產業의 料金決定原則으로서 서비스原價主義, 서비스價值主義, 競爭價格主義, 負擔力主義, 福祉擴散主義, 公正報酬主義 등을 듣다.(俞熹, 公企業論[第三訂版], 出版: 法文社, 1985, pp.432-435 참조)

價格構造의 決定에 있어서는 서비스 原價主義나 서비스 價值主義나 하는 문제의 焦點이 된다고 하겠다. 서비스 原價主義는 제공하는 서비스의 原價를 기초로 價格構造가 決定되어야 한다는 것인데 이 原則의 적용에 있어서 가장 큰 어려움은 共通費用(間接費)의 문제이다. 이를 해결하기 위한 방안으로서 두 가지가 있다. 첫째는 完全配分原價(fully distributed costs)를 사용하는 방안이다. 配分可能한 間接費는 配分하고 配分이 어려운 間接費는 態意의인 基準에 따라 配分하는 방안이다. 둘째는 限界費用을 기초로 하는 방안이다. 이 두 가지 방안이 다 문제가 있으므로 서비스 價值主義에 의거하여 價格構造를 결정하자는 주장이 있다.

제공하는 서비스의 價值를 기초로하여 價格構造가 결정되어야 한다는 서비스 價值主義는 한마디로 말해서 需要의 탄력성이 높은 消費者的 요금은 자렴하게 책정하고 탄력성이 낮은 消費者的 요금은 높게 책정한다는 것이다. 이러한 서비스 價值主義는 價格差等을 내포하는 것으로 不公正하다는 批判이 있으나 상황에 따라서는 이것이 資源의 最適配分을 의미하는 能率을 증진하는 까닭에 비람직하다는 주장도 있다.

(2) 需要者의 分類

價格構造規制에 있어서 첫째로 결정되어야 할 문제는 需要者를 어떠한 基準에 따라 어떻게 分類할 것이냐 하는 것이다. 料金에 따라 需要者의 分類가 다른데 電力이나 가스料金의 경우에는一般的으로 住宅用, 業務用, 產業用으로 分類하나 電話料金에서는 住宅用과 業務用으로 分類하며 鐵道를 위시한 交通事業의 경우에는 일반적으로 여객과 화물로 分類한다. 우리나라 현행 電氣料金의 경우와 같이 住宅用, 業務用, 產業用, 農事用 및 街路燈用으로 구분하는 예외적인 사례도 있다.³²⁾

(3) 消費量

다음에는 消費量에 따라 價格構造를 어떻게 할 것이냐 하는 문제가 있다. 消費量에 관계없이 동일한 料率을 적용하는 單一料金制(比例料金制)가 있는가 하면 使用量이 많으면 요금이 경감되는 遞減料金制가 있으며, 使用量이 많을수록 料金이 비싸지는 累進料金制가 있다. 우리나라 住宅用과 業務用 電氣料金은 第1次 石油波動 전까지는 遞減料金制를 사용했으나 1973년 12월 1일부터 單一料金制로 전환되다가 1974년 12월 7일부터는 累進料金制로 변경되었다.³³⁾

:2) 辛廷植, 「政府投資機關의 料金政策」 公企業論叢, 第1卷 第1號(1989), p.97.

:3) 上揭文, pp.97-98.

(4) 使用時點

언제 사용하느냐에 따라서 料金을 달리하는 경우도 있다. 電氣料金의 最大負荷料金制(peak load pricing)와 電話料金의 夜間・週末割引制가 대표적인 예라고 할 수 있겠다.³⁴⁾ 電氣料金의 最大負荷料金制는 각국에서 일찍부터 사용해오던 制度인데 우리나라에서도 1977년 12월부터 大動力인 產業用乙에 대해서 이를 조용해왔다. 그러나 夏季冷房負荷의 증가로 연중 最大負荷가 畫面에 발생하는 등 料金制의 時間帶와 最大負荷發生時點間의 불일치 현상이 발생하여 料金差等率이 점차 축소되고 있다.³⁵⁾

다. 最低價格規制

價各規制란 일반적으로 最高價格規制와 價格構造規制를 의미하는데 예외적으로 規制機關이 最低價格을 설정하는 경우가 있다. 交通事業이나 原油生產, 天然ガス生産에 대한 規制에 있어서 사용되는 規制方法인데 最低價格規制는 最高價格規制와併用되는 경우가 많다.

(1) 必要性

價各規制는 最高價格의 설정에 의하여 事業者의 폭리를 防止하고 소비자를 보호하는 데 그 目的이 있다고 하겠다. 그러면 規制機關이 最低價格을 설정하는 이유는 어디에 있는가 하는 문제가 제기된다. 흔히 最低價格規制의 必要性으로서 다음의 몇 가지를 든다. ① 특정한 地域內에서는 自然獨占이라 할 수 있는 能力, 가스, 電話 등과는 달리 交通事業과 같이 다수의 事業者가 경쟁하는 產業의 경우에는 進入規制와 함께 最低價格規制를 사용하여 過當한 경쟁을 방지할 필요가 있다는 것이다. ② 이렇게 함으로써 資本集約的인 產業의 安定성을 차지하는 데 이바지할 수 있다는 것이다. ③ 最低價格規制는 후술하는 서비스規制와 밀접한 관련이 있다. 最低價格規制는 부당한 가격경쟁으로 인한 서비스의 질적 저하를 방지하는 데 이바지할 수 있다.

(2) 實態

最低價格規制는 自然獨占產業에서는 不必要하며 다수의 사업자가 경쟁할 가능성이 있는 交通事業이나 石油生產 및 天然ガス生産 등에서 사용되는 規制方法이다.

① 먼저 美國 鐵道의 경우를 본다면 1903년의 Elkins法이 州間商業委員會(ICC)에 料金割引을 방지할 수 있는 權限을 부여했으며 1920년의 交通法은 明

34 Greer, *op. cit.*, pp.312-314, 332-335.

35 辛廷植, 前揭文, p.97.

文으로 最低價格을 설정할 수 있는 權限을 州間商業委員會에 부여했다.³⁶⁾

② 美國 航空事業의 경우에는 1938년의 民間航空法이 最高價格뿐만 아니라 最低價格을設定할 수 있는 權限을 民間航空委員會에 부여했으며 1958년의 民間航空法 改正法律도 이를 다시 規定하고 있다.³⁷⁾

3) 批 判

價格規制에 있어서 가장 많은 批判을 받아온 것이 最低價格規制라 해도 과언이 아니다. ① 進入規制와 함께 사용되는 最低價格規制는 既存 事業者를 과다하^는 보호하는 規制라는 것이다. ② 最低價格規制는 被規制產業 價格의 硬直性^는 초래하여 被規制產業이 환경의 변화에 적응하는데 어려움을 주었다는 것이다. ③ 事業者間의 간격경쟁을 제한하는 最低價格規制는 소비자보호를 외면하는 規制라는 것이다.

i). 서비스 및 生產量의 規制

위에서 價格規制를 最高價格, 價格構造 및 最低價格으로 나누어서 살펴보았는데 이러한 價格規制 못지 않게 중요한 것이 서비스規制 및 生產量規制^{나 할 수 있다.}

(1) 必要性

價格規制와 함께 서비스에 관한 規制를 가하는 이유로서 다음의 몇가지를 들 수 있다. ① 무엇보다 중요한 것은 서비스의 最低水準의 유지라고 하겠다. 最高價格規制가 자칫하면 서비스의 질적 저하를 초래할 우려가 있기 때문이다. ② 安全性에 관한 規制도 서비스規制 속에 포함시킬 수 있는데 航空機, 鐵道 등의 安全에 관한 規制는 서비스의 질적 저하의 방지보다도 더 중요성이 높은 消費者保護措置라고 하겠다. 1978년의 航空社規制廢止法(Airline Deregulation Act)에 의하여 1985년 1월 1일을 기하여 民間航空委員會가 폐지된 다음에도 交通行의 소속의 聯邦航空廳(Federal Aviation Administration)이 航空機의 安全運航^에 관해서 아직도 강력한 規制를 가하고 있다. ③ 서비스規制는 서비스의 최저준의 유지를 위해서 가해질 뿐만 아니라 事業者間의 과다한 非價格的 競爭의 瓽지를 위하여 가해지는 경우도 있다. ④ 서비스規制와 다소 성격이 다른 것으로서 生產量規制가 있다. 1970년대의 석유파동까지는 美國의 原油生產에 대응하여 資源保存이라는 관점에서 生產量規制가 가해졌다는 것은前述한 바와

36) Damodar Gujarati, *Government and Business*(New York: McGraw-Hill, 1984), pp.252-253.

37) *Ibid.*, p.299.

같다.

(2) 實 態

서비스에 관한 규제는 電力·가스·電話 등과 같은 自然獨占事業의 서비스의最低 기준의 유지를 위해서 가해질 뿐만 아니라 鐵道·航空 등과 같은 交通事業에도 가해지고 있다. ① 1920년의 交通法은 州間商業委員會에게 鐵道會社가 제공할 수 있는 서비스의 종류를 규제할 수 있는 권限을 부여했다.³⁸⁾ ② 鐵道의 경우는 그렇지만 航空事業의 경우에는 非價格競爭의 방지를 위하여 서비스규제가 가해지는 경우가 많다. 最低價格規制가 이루어지자 航空社들이 경쟁적으로 식사·음료·영화상영 등의 서비스를 無料로 제공함에 따라 이를 규제하게 된 것이다.³⁹⁾ ③ 安全에 관한 규제는 후술하는 社會的規制와 혼동할 우려가 있으나 消費者製品의 安全에 관한 규제가 등장하기 훨씬 전부터 가해져왔던 규제이다. 后술한 바와 같이 航空事業의 경우에는 進入·退去에 관한 규제와 價格規制가 폐지된 후에도 安全에 관한 규제는 더욱 강화되고 있다. ④ 韓國에서도 價格規制와 함께 각종의 서비스규제가 가해지고 있다. 예를 들면 電力事業의 경우 電氣事業法에 의하여 供給義務,⁴⁰⁾ 電壓維持義務⁴¹⁾ 등을 지고 있으며 電話事業의 경우에는 公衆電氣通信事業法에 의하여 設備의 수리 및 복구의무 등을 지고 있다.⁴²⁾ 製造業에 속하는 酒類事業은 우리나라에서 가장 규제가 심한 產業의 하나로서 무려 103件의 규제를 받고 있는데 進入規制, 價格規制 외에도 서비스규제와 生產量規制도 받고 있다. 國稅廳長이 生產量 및 所要原料의 종류와 수량을 정하고 이를 製造場別로 할당할 뿐만 아니라 酒類의 規格, 貯藏期間, 器, 商標, 包裝 등도 許可事項이다.⁴³⁾

V. 規制緩和

. 規制緩和의 意義

政府規制가 야기하는 여러가지 問題를 시정하기 위하여 1970년대부터 美國・

38) *Ibid.*, p.253.

39) Alfred Kahn, *The Economics of Regulation*, Vol. I (New York: Wiley, 1970), p.153.

40) 電氣事業法 第14條

41) 電氣事業法 第20條

42) 公衆電氣通信法 第87條

43) 姜信逸, 「酒類產業에 대한 政府規制의 問題點과 改善方向」韓國開發研究, 第10卷第3號(1988), p.129.

英國 등에서 도입된 規制緩和는 오늘날 일종의 유행과 같이 각국에 파급되고 있다. 規制緩和 또는 規制解除라고 번역되는 deregulation이 지니는 意義를 다음과 몇가지로 나누어서 살펴보고자 한다.

가. 政府失敗의 폐해의 시정

市場失敗의 폐단을 시정하기 위하여 도입된 것이 規制라고 한다면 政府失敗의 폐해를 시정하기 위하여 등장한 것이 規制緩和라고 할 수 있겠다. Wolf 같은 사람을 政府失敗를 非市場失敗(nonmarket failure)의 일종으로 보고 市場失敗와 대비시켜 고찰하고 있다.⁴⁴⁾ 筆者が 다른 기회에 고찰한 바와 같이 規制는 여러가지 政治行政的 問題點과 經濟的 問題點을 노정하고 있는데 規制緩和는 이러한 問題點을 시정하기 위한 市場志向의 改革方案의 하나라고 할 수 있겠구.⁴⁵⁾

나. 市場機構의 自律性 確立

표현을 달리 한다면 規制緩和는 경쟁의 촉진을 포함하는 市場機構의 自律性을 確立하려는 시도의 일환이라고 할 수 있다. 金融・交通・通信・天然가스 등 광범위한 분야에 걸쳐서 이루어진 規制緩和가 進入規制와 價格規制를 폐지 또는 완화함으로써 이러한 분야에서의 경쟁의 활성화에 이바지했다는 것은 주지의 사실이다. 후술하는 바와 같이 規制緩和가 일반적으로 經濟的 規制에 한정되고 있는 이유도 여기에 있다. 規制緩和의 기초를 이루고 있는 市場機構 自律性의 확립이라는 이론이 經濟的 規制에는 적용되나 社會的 規制에는 적용되기 가 어려운 까닭이다.⁴⁶⁾

다. 政府機能의 縮少

規制緩和는 公企業의 民營화와 함께 政府의 國民經濟에의介入을 줄이고 政府幾能을 축소하고자 하는 시대적 조류의 일환이라고 보아야 할 것이다. 美國의 規制緩和가 Carter행정부에서 시작된 것이 사실이나 1970년대의 석유파동을 계기로 등장한 政府機能의 縮少 움직임과 관련이 있다고 보아야 할 것이며 英國의 規制緩和가 Thatcher의 保守黨政府에 의하여 주도되었다는 것은 주지의 사실이다.

⁴⁴⁾ Charles Wolf, Jr., *Markets or Governments*(Cambridge: MIT Press, 1988), pp.62-87.

⁴⁵⁾ 俞 煤, 「規制의 序說의 考察」, p.137.

⁴⁶⁾ James E. Krier, "Marketlike Approaches," in LeRoy Graymer and Frederick Thompson(eds.), *Reforming Social Regulation*(Beverly Hills: Sage, 1982), p.156.

리. 經濟民主化

우리나라에서는 規制緩和를 政治民主화와 함께 등장한 소위 經濟民主化를 위한 시도의 일환이라고 보는 사람들이 있으나⁴⁷⁾ 다른 나라의 경우 規制緩和를 經濟的 自由의 증진을 위한 조치로 보려는 사람들은 있으나 「經濟的 民主化」를 위한 시도의 일환이라고 보려는 것은 韓國的인 현상이라고 하겠다.

2. 規制緩和의 對象 및 形態

기. 規制緩和의 對象

規制緩和는 각국에서 광범위한 부문에 걸쳐서 이루어지고 있다. 美國에서는 交通・電氣通信・放送・金融・天然가스 등의 여러 產業에서 이루어졌으며 英國에서는 交通・金融・證券 등에서 規制가 많이 緩和되었다. 우리는 이곳에서 美國의 경우를 중심으로 規制緩和를 產業別로 고찰하기로 한다.

() 交 通

국에서 規制緩和가 가장 광범위하게 이루어지고 있는 부문이 交通이라고 할 수 있다. ① 交通事業 중에서도 가장 철저하게 規制緩和가 이루어진 분야가 航空事業이다. 많은 반대가 있었으나 1976년경부터 民間航空委員會가 進入規制와 價格規制를 緩和하기 시작했으며 1978년의 航空社規制廢止法(Airline Deregulation Act)에 의하여 航空事業에 대한 規制는 安全에 관한 規制를 제외하고는 거의 다 폐지되었다. 退去에 관한 規制가 폐지되면 中小都市에 이르는 서비스가 없어질 것이라는 우려도 기우에 지나지 않았으며 많은 航空會社가 新設되고 料金은 크게 떨어졌다. 1985년 1월 1일을 기하여 民間航空委員會는 폐지되고 安全에 대한 規制는 과거와 같이 聯邦航空廳(FAA)이 계속 담당하게 되었다. 航空會社의 亂立・倒產・合併의 속출, 일부 대도시 공항의 대혼잡, 安全事故의 증대 등 문제가 없는 것은 아니나 航空事業에 대한 規制廢止는 성공적이었고 평가해도 좋을 것 같다.⁴⁸⁾

② 鐵道에 대한 規制緩和는 航空事業과는 많이 다르다. 1976년의 鐵道再活規制法(Railroad Revitalization and Regulation Act)과 1980년의 鐵道法에 의하여 州間商業委員會의 鐵道에 대한 規制가 緩和되었다. 鐵道에 대한 進入規制와 退去規制가 緩和되고 鐵道會社는 합리적인 범위(zone of reasonableness)내에서 鐵道料金을 인상하거나 인하할 수 있게 되었다. 여기서 더 나아가 州間商業委

47) 李奎億, 「市場機構의 論理와 倫理」 韓國開發研究, 第10卷 第3號(1988), p.20.

48) Gujarati, *op. cit.*, pp.308-314.

員會는 특정한 품목에 대한 鐵道料金의 規制를 완전히 해제할 수 있는 권한이 부여되었다. 이에 따라 1979년 과실 및 야채의 운송에 대한 規制를 완전히 해제하게 되자 1979년부터 1982년에 이르는 기간 중에 과실 및 야채의 수송량이 倍⁴⁹⁾ 늘어나게 되었다.⁴⁹⁾

(c) 貨物自動車運送에 대한 規制緩和는 鐵道의 경우보다 다소 광범위하다. 1980년의 貨物自動車法(Motor Carrier Act)에 의하여 貨物自動車運送業에 대한 進入規制와 退去規制가 크게 緩和되었으며 料金規制의 신축성이 제고되었다. 이 밖에도 강제휴식을 위한 정차, 수송가능품목의 제한 등 과거에 가해졌던 불필요한 각종 規制가 緩和 또는 廢止되었다. 規制緩和의 결과 소비자들이 크게 혜택을 보게되었다. 1978년부터 1983년에 이르는 기간 중에 多量貨物輸送運貨은 실질적으로 26% 인하되었으며 少量貨物輸送運貨은 15% 인하되었다.⁵⁰⁾

(d) 英國에서는 1980년의 交通法에 의하여 시외버스에 대한 規制緩和가 이루어졌다. 그 결과 1980년부터 1983년에 이르는 기간 중에 시외버스 料金이 실질적으로 40% 인하되었다.⁵¹⁾

(e) 通 信

電話事業은 美國을 제외한 대부분의 국가에서 公企業에 의하여 獨占되어 있으며 美國에서는 AT&T라는 私企業이 독점하다시피 했다. 그러나 이러한 각국에서의 獨占이 獨寡占規制의 강화와 進入規制의 완화로 競爭이 活性化되는 방향으로 나가고 있다.

(1) 美國에서는 美國電話電信會社(AT&T)가 장거리전화 시장의 91.8%를 차지했으며⁵²⁾ 시내전화는 많은 會社들에 의하여 운영되었으나 特定地域에서는 獨占事業일 수밖에 없었다. AT&T는 22개 子會社를 가지고 시내전화분야도 주도하고 있었다. 獨寡占規制를 담당하는 法務省과 AT&T 간의 合意에 의하여 AT&T의 分割이 이루어지게 되어 22개 子會社가 AT&T에서 분리되어 7개의 持株會社가 되었으며 장거리전화분야에서의 進入規制가 緩和되고 競爭이 活性化되기에 이르렀다.⁵³⁾ 한마디로 말해서 이러한 措置로 美國의 電話事業이 과거보다 경쟁이 촉진되기는 했으나 이는 經濟的 規制의 緩和보다 獨寡占規制의 強力한

49 Petersen, *op. cit.*, p.312.

50 Gujarati, *op. cit.*, pp.281-282; Petersen, *op. cit.*, pp.312-313.

51 Kent Matthews and Patrick Minford, "Mrs. Thatcher's Economic Policy," *Economic Policy*, Special Issue 1987, p.69.

52 Peter Curwen, *Public Enterprise: A Modern Approach* (Brighton, Sussex: Wheatsheaf, 1986), p.273.

53 Petersen, *op. cit.*, pp.264, 270.

執行의 덕택이라고 보는 것이 타당할 것이다.

② 英國에서는 1981년의 電話法(Telecommunication Act)이 電信電話事業을 郵便事業에서 분리시켰을 뿐만 아니라 進入規制를 緩和하여 私企業이 電信電話公社과 경쟁할 수 있도록 조치했다.⁵⁴⁾

(3) 放送

前述한 바와 같이 放送事業에 대한 規制는 進入規制에 한정되 다시피 했으며 價格規制는 이루어지지 않았다. 1970년대 후반에 들어와서 聯邦通信委員會(FCC)가 進入規制를 많이 緩和하여 라디오放送局과 텔레비전放送局을 많이 許可해 주게 되었다. 특히 한정된 地域內에서의 放送만이 가능한 低出力텔레비전放送局을 대폭 허가해주게 되었다. 이리하여 美國에서 1977년 이후 라디오放送局의 數는 20% 정도 증가했으며 텔레비전放送局의 數는 근 40% 증가하게 되었다.⁵⁵⁾

(4) 金融

이 분야에서의 規制緩和는 1950년대부터의 오랜 논란끝에 1980년의 預金金融機關規制緩和·通貨管理法(Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act)과 1982년의 預金金融機關法(Depository Institution Act)에 의하여 어느 정도 실현되기에 이르렀다. ① 預金金利上限規制가 단계적으로 철폐됨으로써 金利自由化를 위한 巨步를 내디디게 되었으며 ② 支拂準備率의 적용대상을 모든 預金金融機關에 확대하고 貯蓄金融機關의 업무범위를 확대하여 預金金融機關相互間의 경쟁이 보다活性화될 수 있게 體制가 정비되게 되었고 ③ 모든 預金金融機關은 새로운 金融資產商品의 취급이 가능하게 되어 證券會社와 어느 정도 동등한 위치에서 경쟁할 수 있게 되었다.

한마디로 말해서 金融分野에서는 進入規制의 일종이라 할 수 있는 產業間障壁(barriers between industries)이 다소 緩和되기에 이르렀고 價格規制가 緩和되어 경쟁이 보다 활성화되기에 이르렀다.⁵⁶⁾

(5) 天然ガス

1978년의 天然ガス政策法(Natural Gas Policy Act)에 의하여 天然ガ스에 대한 規制가 緩和되었다. 이 法律은 天然ガ스에 대한 規制를 완전히 폐지하여 그 供給을 증대시키자는 規制廢止論者와 天然ガス業者の 不當利得을 방지해야 한다는 規制存置論者間의 타협의 선물로서 15,000피트보다 더 깊은 地下에서 생

54.) Curwen, *op. cit.*, pp.258-260.

55.) Petersen, *op. cit.*, p.313.

56.) Meier, *op. cit.*, pp.63-71.

산 되는 새로운 天然가스에 대한 價格規制는 즉시 해제하고 그 밖의 天然가스에 대한 價格規制는 단계적으로 해제하는 것을 골자로 하고 있다.⁵⁷⁾

十. 規制緩和의 形態

우리는 위에서 規制緩和를 產業別로 고찰하였는데 이 곳에서는 規制緩和를 規制의 焦點(手段)別로 살펴보기로 한다.

(1) 進入規制緩和

價格規制緩和와 함께 規制緩和의 핵심을 이루는 것이 進入規制緩和라고 할 수 있다. 그동안 이루어진 進入規制緩和를 본다면 美國의 航空事業 등과 같이 民間航空委員會라고 하는 規制機關 자체가 없어지고 進入規制가 실질적으로 폐지되다시피 한 경우도 있으나 放送事業과 같이 事業의 성격상 進入規制가 緩和되어가는 했으나 進入規制가 폐지될 수 없는 경우도 있다. 鐵道, 貨物自動車運送, 電氣通信, 金融 등의 경우에 進入規制가 과거보다 많이 緩和되었다.

같은 의미의 進入規制에 포함되나 다소 變形的인 것으로서 產業間障壁과 地理的 障壁이 있다. 產業間障壁이란 銀行이 證券業務를 담당할 수 없는 경우와 같이 특징한 產業이 다른 產業의 업무를 담당할 수 없는 경우를 말한다. 우리나라도 金融分野에서의 產業間障壁이 두터운 편인데⁵⁸⁾ 美國에서는 이를 規定한 法律의 이름을 따서 Glass-Steagall障壁이라 한다.前述한 바와 같이 1980년과 1982년의 法律에 의하여 이것이 많이 낫아졌으나 완전히 철폐된 것은 아니다.

둘째의 地理的 障壁이란 어떤 州에 本店이 있는 銀行이 다른 州에 支店을 둘 수 없도록 하는 것이다. 이것도 McFadden法의 이름을 따서 McFadden障壁이라 하는데 우리나라에서도 酒類業의 경우에 이러한 障壁이 있다.⁵⁹⁾ 消費者的 관점에서 볼 때에는 全國的인 組織網을 보유하는 證券會社, 保險會社, 信用카드會社 등이 金融業務를 담당하고 있는 까닭에 McFadden障壁이 무너진 것이나 다름 없으나 美國의 銀行은 아직도 McFadden障壁에 시달리고 있다.

(2) 退去規制緩和

進入規制緩和처럼 중요성을 지니는 것은 아니나 해당 企業의 관점에서 볼 때 예는 退去規制緩和도 중요성을 지닌다. 航空事業의 경우에는 退去規制가 폐지되었으며 鐵道·貨物自動車運送·電氣通信 등의 產業에서 退去規制가 많이 緩和되었다. 過疎地域이나 격오지의 消費者的 관점에서 볼 때 退去規制緩和가 때

55.) Petersen, *op. cit.*, p.284; Greer, *op. cit.*, p.401.

56.) 俞 翟, 「銀行·保險事業에 대한 規制」行政論集(東大行政大學院), 第16輯(1987), p.199.

57.) 姜信逸, 「酒類產業에 대한 政府規制의 問題點과 改善方向」, p.129.

로는 之 불편을 초래 할 수 있으나 航空事業의 예에서 본 바와 같이 退去規制緩和가 小都市나 農村地域에 이르는 서비스의 全廢를 초래 하리라는 우려가 기우일 事도 있다.

(3) 價格規制緩和

進入規制緩和와 함께 價格規制緩和도 광범위하게 이루어졌는데 비교적 좋은 성과를 거두었다. 그러나 交叉補助가 不可能해진 경우에는 價格規制緩和가 價格의 등·귀를 초래하기도 했다.

(4) サービス規制緩和

광범위하지는 않으나 일부 產業에서 서비스規制緩和도 이루어졌다. 과거의 航空事業의 경우와 같이 非價格競爭을 방지하기 위하여 가해졌던 서비스規制는 價格規制가 폐지됨에 따라 자동적으로 폐지되게 되었다. 다소 특이한 것이 貨物自動車運送業에서의 서비스規制緩和이다. 과거에는 安全事故의 방지라는 이유로 交通休식을 위한 停車가 요구되었으나 1980년의 貨物自動車法에 의하여 다른 規制와 함께 이러한 「不必要한 規制」도 緩和되었다.

VI. 結論

우리 之 위에서 經濟的 規制가 무엇을 의미하며 어떤 產業을 대상으로 하는가를 살펴보았을 뿐만 아니라 經濟的 規制를 가하는 이유를 理論的 根據와 具體的 事由로 나누어서 檢討하여 보았다.

이어서 經濟的 規制의 焦點으로서 進入, 退去, 價格, 서비스, 生產量 등에 관한 規制를 規制理由, 對象產業 등을 중심으로 具體的으로 살펴 보았다. 끝으로 規制緩和에 들어가 政府失敗弊害의 是正과 市場機構伸縮性의 確立을 위하여 등장한 規制緩和가 어떤 產業에서 일어나고 있는가를 살펴보고 進入規制, 退去規制, 價格規制, 서비스規制에서 規制廢止 또는 規制緩和가 어떻게 이루어지고 있는가를 考察하였다. 經濟的 規制를 고찰한 本論文에서 規制緩和에 관해서 상세하게 檢討한 것은 規制緩和가 주로 經濟的 規制分野에서 대두하고 있는 까닭이다.