

# 公共企業의 機能과 公共料金에 관한 小考

## 金 大 濬\*

<目 次>	
I. 序 言	IV. 公共企業의 經營形態
II. 公共財의 認識	V. 公共料金
III. 公共企業의 存立條件	VI. 結 語

### I. 序 言

經濟社會가 發展함에 따라 우리들의 私生活은 多樣하게 供給되는 財貨나 用役に 의하여 複雜하게 된다. 技術革新 등에 의한 새로운 素材나 生産方法에 의하여 代替財가 供給되든지 혹은 製品分化가 비교적 용이한 工業社會에 있어서는 供給의 多樣化가 더욱 현저하게 된다. 財貨나 用役의 供給主體가 私的部門인 경우는 自由로운 市場에서 去來되기 때문에 그 代價가 競争에 의하여 決定되며 選擇의 餘地가 있지만 公共部門에서 供給되는 公共財나 用役に 대하여서는 그 價格이 해당 기관에서 策定되거나 혹은 政府當局의 認許에 의하여 決定되기 때문에 家計에 영향을 끼치는 바 크다.

現代資本主義國家의 經濟는 混合經濟體制로서 先後進國에 관계없이 公共部門의 比重이 점차 증대하고 있다.<sup>(1)</sup> 公共部門에 의한 生産要素의 雇傭이나 生産物의 購入도 큰 比重을 차지하고 있지만 이 部門에서 供給되는 財貨나 用役도 크다. 더우기 民間部門에서 供給되는 私的인 財貨나 用役과는 性質을 달리하는 것이 許多하여 私的財의 市場經濟機構를 통한 資源의 效率的 配分方法을 그대로 公共部門에서 供給되는 財貨나 用役に 適用하여도 公共部門의 效率的 運營, 資源의 效率的 利用이 保障되지는 않는다. 따라서 公共部門에서 供給되는 財貨나 用役의 대부분은 民間部門의 私的인 財貨나 用役 등과 本質的으로 어떠한 差異가 있는가를 明確히 하고 私的財에 대하여 公共財의 概念이나 性質을 究明하여 私的財와 公共財가 並存하는 經濟에서 資源의 最適配分을 도모하기 위하여 公共財에 대한 合理的인

\* 延世大學校 商經大學 教授

(1) 金大濬, 『財政學』, 1978, p. 149.

價格形成要素를 理解할 필요가 있다.

本論文에서 意圖하는 目的은 公共財의 認識, 公共企業의 存立條件, 公共企業의 經營形態 등을 分析 究明하고 公共財에 대한 合理的인 價格算出要因을 分析 解明하고 現在뿐만 아니라 앞으로 더욱 多樣化될 公共企業의 實體를 認識하려는 데 있다.

## II. 公共財의 認識

公共財의 概念에 대한 經濟學者들 사이의 意見의 一致는 아직 없다. 따라서 公共財의 概念을 여러 면에서 究明하여 이의 特徵을 파악하고 理論의 性格을 明確히 하려고 한다.

公共財의 概念把握을 單純化하기 위하여 供給主體를 私的部門과 公的部門으로 나누어 財貨의 種類를 個人的 消費財와 集合的 消費財로 나누어 二部門 二財貨의 社會를 想定한다. 財貨를 二種類로 分類한 것은 行動에 있어 個人性和 集合性을 나누어 생각하는 것이 財貨의 占有可能性 여하에 따라 公共性(publicness) 概念을 明確히 할 수 있으리라 생각하였기 때문이다.

財貨의 種類를 이와 같이 分類하고 供給主體를 二部門으로 分類하여 이것을 表로 그려보면 <表 1>과 같다. 私的部門에 의하여 供給되는 個人的 消費財를 私的財(private good), 集合的 消費財를 集合財(collective good)라 하는데 예를 들면 前者는 食料品이나 衣類品 등이고 後者는 公衆沐浴湯이나 民營버스 등을 들 수 있다. 集合財는 消費에 있어 占有度가 私的財 보다 적다는 데서 나온 말이며 兩者間에 엄밀한 의미의 境界條件을 미리 確定하기는 어렵다.

<表 1> 財貨의 分類

部 門(供 給)		財 貨	
		個 人 的 消 費 財	集 合 的 消 費 財
私 的 部 門	公 的 部 門	私 的 財	集 合 財
私 的 部 門	公 的 部 門	公 共 財	集 合 的 公 共 財

다음 公共部門에서 供給되는 財貨를 일반적으로 公共財(public good)라 하는데, 이중 個人的으로 消費되는 財貨를 公共財, 集合的으로 消費되는 公共財를 集合的 公共財(collective public good)라 한다. 前者는 政府專賣品인 담배·紅蔘 등이 있고 後者에는 公衆電話, 國鐵用役, 警察, 國防, 司法制度, 公園 등의 自然環境의 共有財產(common property) 등이 있다.

여기서 具體的 財貨의 供給體制를 보면, 첫째 民間部門에서만 供給되는 財貨, 둘째 公的

部門에서만 供給되는 財貨, 세계 公的部門과 私的部門 어디서나 供給되는 財貨 등으로 三分할 수 있다. 「公」이라는 글자가 붙어 불리워 지는 財貨가 모두 公的部門에 의하여 供給되는 것은 아니다. 消費의 集合性은 財貨 그 自體의 固有의 特性이지 그 財貨가 共同으로 利用된다고 하여 반드시 公的部門에서 供給되어야 한다는 것은 아니다.

다음 供給主體인 私的部門과 公的部門을 市場機構(market mechanism)로 代置하여 市場的 供給과 非市場的 供給으로 나누어 보면 私的財는 個人的 消費財이며 市場機構를 통하여 供給되는 財貨이고, 公共財는 集合의 消費財로서 非市場的 機構를 통하여 供給되는 財貨라 할 수 있다. 그런데 市場機構 그 自體가 資源配分の 效率性과 밀접한 관련을 가지고 있다. 따라서 資源配分の 效率性을 追求할 수 있다면 가능한 한 모든 財貨가 市場機構를 통하여 配分되는 것이 바람직할 것이다. 그런데 公共財를 인정하게 된 것은 市場機構 그 自體內에 妥當한 限界가 있기 때문이다. 즉 市場의 失敗(market failure)에 基因하고 있다.<sup>(2)</sup>

市場의 失敗는 完全競爭條件이 充足 안되는 즉 市場의 不完全性(market imperfection)에서 나타난다. 市場失敗의 原因은 첫째 財貨自體가 갖는 性質로서의 排除不能性(non-excludability), 둘째 現物 및 先物市場의 缺陷(the absence of market), 세계 必要情報의 缺乏(the absence of necessary information) 등 세가지로 볼 수 있다. 만일 이와 같은 市場의 失敗를 回避하려고 하면 排除費用과 情報費用 등이 엄청나게 커지게 된다. 여기서 排除不能性이 있는 財貨나 用役을 公共財라 하며 非市場的 配分에 맡기고 있다.

이와 같이 公共財의 概念을 供給體制를 기준으로 파악하려고 하면 公的部門에서 供給되는 것이 必要하고 또한 充分한 條件이 되고 있다. 市場機構의 有效性을 基準으로 파악하려고 하면 非市場的 供給 以外에는 供給할 수 없는 財貨가 公共財라고 볼 수 있다. 그러나 경우에 따라서는 個人的 消費財이면 市場的 供給이 가능할 것인데 非市場的 供給에 의존하는 財貨도 있을 것이고, 集合的 消費財이면서도 市場的 供給이 可能하다면 私的財라고 할 수 있을런지 등의 의문점이 餘韻을 남기게 되어 問題는 單純하지가 않다.

이러한 의문점을 解明하기 위하여 市場의 失敗의 意味를 더 究明할 필요성이 있다. 市場의 失敗는 市場의 不完全性에서 연유되고 있다. 市場의 不完全性은 財貨를 기준으로 보면 다음과 같이 세가지로 나누어 그 特徵을 解明할 수 있다. 첫째는 財貨 그 自體의 性格에서 市場의 形成이 不可能한 財貨이고, 둘째는 市場의 成立은 可能하나 그 不完全성이 不可避한 財貨이고, 세계는 技術의 特徵에서 自然的 獨占이 不可避한 財貨인 것 등이다(費用遞減性).

이와 같이 市場이 不完全할 때 財貨의 配分の 合理性을 기하려고 하면 公共的 介入이 생

(2) R.A. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 1973, p. 50.

기게 된다(純粹公共財). 이 밖에도 所得의 再分配 등을 기하기 위하여 介入할 경우도 있다. 더우기 市場에서 成立하는 財貨에 대한 代替財를 供給하여 財貨의 質的 水準을 維持하려는 것을 목적으로 國家 등이 介入하는 경우도 있다. 예컨대 環境基準과 같은 公共財의 質的 水準의 維持를 목적으로 介入하는 것이든지 혹은 教育이나 醫療 등 外部性的 創出뿐만 아니라 民間의 能力으로 良質의 것을 充分히 供給 못할 경우 이를 補完하기 위해 供給하는 것도 있다.

이상과 같이 政府介入의 要因을 보면 市場의 失敗, 自然獨占, 所得再分配, 質的 水準의 維持 등이라 할 수 있는데 이중 대부분은 政治過程을 통해 量과 質이 決定되는 것들이 많다. 社會의 選好水準이 明示되어 있을 경우는 政府介入에 의한 公共財의 供給에 合理性을 찾을 수 있으나 그렇지 못할 경우는 政治的 過程을 통해 選好되는 경우가 많아진다. 따라서 客觀的인 價値判斷基準이 決定되어 있지 않다면 最適供給量도 決定되지 못하고 需要에 따라 決定될 것이다. 그러므로 같은 公共財라 하여도 그것이 갖는 役割 여하에 따라 經濟社會에 미치는 영향은 다를 것이다.

### III. 公企業의 存立條件<sup>(3)</sup>

앞서 본 것처럼 어떤 財貨가 어떠한 價値基準에 입각하여 어떠한 供給體制를 選擇할 것인가, 또한 公企業의 供給體制를 選擇한다고 하면 어떠한 企業形態에 의하여 수행하는 것이 바람직할 것인가를 究明해야 할 것이다. 公企業에 의한 政府介入은 市場의 不完全성과 費用遞減성에 관련하여 나타난다. 즉 財貨 그 自體의 性質과 技術의 特性에서 생기는 外部性이나 費用遞減성을 계기로 公企業의 供給體制가 採用되고 있다. 이러한 관점에서 볼 때 公企業의 存立條件을 正當화하는 것은 公共企業을 經濟政策의 한 用具로 利用함과 더불어 私企業의 供給體制를 補完하는 役割에서 찾을 수 있다. 鐵道事業, 通信事業, 專賣事業, 放送事業 등과 같이 全國的인 네트워크(net work)施設을 가진 不可分性 때문에 國家와 같은 獨占體에 의하지 않을 수 없을 것이고, 또한 아울러 政策用具로서 機能을 할 수 있는 것이기 때문에 公企業은 本質적으로 用具的 機能(instrumental function)을 가져야 한다고 보아야 할 것이다.

公共企業의 用具的 機能에 대하여서는 일반적으로 두가지 견해를 들 수 있다. 하나는 經濟의 計劃化에 관련된 것으로서 公企業은 經濟의 計劃化에 가장 有力한 部門이라는 것이다,

(3) R.A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, 1959, Chapter I,

다른 하나는 市場機構에 맡길 것은 모두 맡기고 그렇지 못한 것을 補完하기 위하여 公企業으로서 遂行해야 한다는 見解이다.

傳統的으로는 前者의 見解가 有力하며 公企業은 生産手段所有와 밀접한 關係를 가지고 있었다. 現實적으로 存在하는 獨占資本을 볼 경우 生産手段의 私的 所有의 弊害가 있다고 하면 이것을 어떻게 除去할 것인가. 여기서 獨占資本의 社會化가 議論될 수 있다. 여기서 公企業은 生産手段所有의 社會化를 위한 用具로 考慮된다. 그런데 傳統的 公企業論의 缺點은 經濟의 獨占化가 왜 發生하는가에 대하여서는 엄밀한 分析이 없이 公企業形態에의 移行이 唯一한 反獨占의 手段이라고 생각하는 데 있다고 볼 수 있다. 즉 獨占形態도 自然獨占과 市場獨占은 原因이나 形態가 다른데도 불구하고 전통적 이론은 이들을 同一視하고 있는 것이 短點이라 볼 수 있다.

이에 대하여 後者の 見解는 公企業의 用具의 性格에서 아주 다르다. 市場의 失敗를 補完하고 技術의 特性을 充分히 發揮하면서 市場機構의 作用과 調和를 도모하려고 하기 때문이다.

現在 우리나라 公企業의 存立條件은 後者の 見解에 의존됨이 더 뚜렷하다고 볼 수 있다. 그것은 우리나라의 憲法精神에서 볼 수 있다. 즉 憲法 第116條는 1項「大韓民國의 經濟秩序는 個人의 經濟上의 自由와 創意를 존중함을 基本으로 한다」와 2項「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 위하여 필요한 範圍 안에서 經濟에 관한 規制와 調整을 한다」로 되어 있다. 이에 의하면 우리나라의 經濟組織은 自由競爭을 原則으로 하는 制度를 채택하고 있다. 따라서 經濟의 計劃化보다는 市場機構의 調和的인 作用에서 公企業存立의 條件을 찾는 것이 妥當하다고 생각된다.

公企業의 存立條件이 어떠한든 公企業의 設置目的은 대부분 「公共福祉의 增進」으로 提示되고 있다.<sup>(4)</sup> 우리나라 鐵道法 第1條는 「鐵道を 圓滑히 운영하여 公共의 福利를 增進함을 目的으로 한다」라고 規定하고 있다. 公企業이 內包하고 있는 公共福祉의 增進이라는 것도 보는 觀點에 따라 認識이 달라진다. 예컨대 政治的 立場에서 보면 政治家의 行動樣式에서 社會的 義務를 重視하게 될 것이고, 行政當局의 立場에서 보면 經濟的 義務를 重視하려고 할 것이다. 그리고 公企業當局의 立場에서는 財政的 義務를 重視하려고 할 것이다. 이렇게 볼 때 어느 것에 重點을 둘 것이냐는 議會, 政府 및 公企業間의 制度上의 法規制에 依存함은 물론 政治的 從屬關係에 크게 依存하고 있다. 대체로 開發途上國家의 公企業은 政府의 作用이 議會나 公企業當局보다 크다고 보는 것이 일반적이다.

(4) 黑岩洋昌, 『厚生經濟理論』, 1973, p. 5.

특히 社會的 義務는 주로 所得의 再分配라는 관점에서 考慮되는 계기가 될 것이며, 經濟的 義務는 短期的으로는 經濟政策에 관련될 것이고 長期的으로는 資源配分政策에 관련되어 投資政策·價格政策의 基準을 設定하는 계기가 될 것이다. 公企業內部的 財政的 義務는 經營能率化機能, 投資의 自己金融機能, 合理的 價格設定機能 등에서 그 役割을 찾을 수 있을 것이다.

#### IV. 公企業의 經營形態

公企業이 어떠한 條件下에서 設置되든 公企業의 經營形態를 究明함으로써 公企業의 特性을 理解할 수 있을 것이다. 公企業은 原則적으로 公有·公營이며 典型的인 國有·國營企業이다. 그러나 私的部門에 있는 私有·私營의 企業과 國有·國營의 公企業間에는 各種의 混合形態도 있다. 公企業이라 하면 立法措置에 의하여 公企業으로서 個別的인 法的 根據가 부여된 것을 뜻하나 좁게 보면 中央·地方政府가 所有·經營하는 企業을 뜻하기도 한다.

또한 私有·私營이긴 하나 政府로부터 許可나 認可 其他의 規制를 받는 産業(regulated industries)도 있다. 이들 중 특별한 事業法規에 의하여 規制를 받는 事業으로서 公益事業(public utilities)이 있다. 公益事業은 다른 規制를 받는 産業과는 달리 「公益性」이 強要된다. 만일 企業形態를 그의 所有形態로 分類한다면 公益事業에 속할 것이다. 따라서 經濟學上 公企業이라는 概念은 반드시 明確하지가 않다. 왜냐하면 所有形態만으로 定義되어 있지 않기 때문이다. 따라서 公有·公營이어야만 된다는 것이 필요조건은 아니다. 이러한 것은 法律上에서도 같으며 特殊會社나 特許企業도 그것이 비록 私的法人이라 하여도 公企業으로 볼 수 있는 것이 있다.

反面 國有企業이라 하여도 순수한 政府直營의 現業部門(예컨대 通信事業, 鐵道事業 등)에서부터 實質적으로는 國營에 가까운 公社(大韓住宅公社, 道路公社 등)에 이르기까지 差異가 있으나 보통은 直營事業, 公社, 去來所, 會社 등 行政法上的의 形態區分이 있을 따름이다. 경우에 따라서는 公有·民營의 特殊會社의 公企業도 있다.

公企業에 依存하는 事業部門은 世界的으로 볼 때 비교적 共通的이다. 즉 交通, 通信, 放送, 金融, 農業振興, 地域開發事業 등을 들 수 있다.<sup>(5)</sup> 에너지關係事業 등도 이의 중요한 部分이나 이들에 대하여 採用되는 企業形態의 具體的 適用過程은 서로 다른 것이 보통이다. 즉 政府介入의 程度, 資金調達의 方法, 管理組織形態 등에 관련시켜 보면 서로 다른 점들을

(5) 岡田清, 「公企業の役割とその形態」, 『現代經濟』, 1977, p. 14.

알 수 있다.

일반적으로 企業을 運營함에 있어 考慮해야 할 중요한 事項은 效率(efficiency)이다. 效率이라는 用語는 두가지 면에서 考慮되는데 하나는 앞서 논한 바 있는 經濟的 義務에 관련된 資源配分에 있어서의 效率(resource allocative efficiency)이고, 다른 하나는 技術的 效率(technical efficiency)로서 經營能率이라고도 할 수 있다. 公企業經營에 있어 最大의 課題가 되는 것은 資源配分에 있어서의 效率보다 技術的 效率 즉 經營能率을 여하히하여 維持·保證하느냐 하는 것이다. 왜냐하면 經濟的 義務로서의 配分上의 效率을 확보하려고 한다든지 혹은 公共의 利益을 너무 重視하게 되면 經營能率이 低下되기 쉽기 때문이다.

이런 문제에 대처하기 위하여 考慮해야 할 方策은, 첫째 現代의 管理技術을 導入하는 등 企業의 內部的 組織原理를 明確히 할 것, 둘째 外部監査制度의 活用, 세째 經營形態上의 配慮 등을 들 수 있다. 특히 外部監査制度의 活用은 消費者審議會 등을 設置하여 公共財나 公共用役의 質的 水準의 低下를 防止하는 등 效率性維持에 크게 寄與하게 될 것이다.

叙上한 公企業의 經營形態를 所有別·經營別로 分類하면 <表 2>와 같다. 公營企業, 公社, 公的 特殊會社는 公的 所有(public ownership)을 前提로 한 制度이나 公益事業은 私有·私營을 前提로 하고 있다. 公益事業은 진술한 바와 같이 規制를 받고 있다. 公益事業이 받는 規制는 두가지 경우가 있는데 하나는 우리나라와 같이 政府의 直接的 規制이고, 다른 하나는 美國과 같이 獨立規制委員會의 規制이다. 따라서 公的 所有에 대한 代替的 經營形態는 公益事業型만이라 볼 수 있다.

<表 2> 公企業의 經營形態

經 營		所 有		公 的 部 門		私 的 部 門	
		公	私	公	私	公	私
公	營	營	營	公 營 企 業	—	—	—
特 殊	法 人	公	營	公 社	—	—	—
私	營	公	營	公 的 特 殊 會 社	公 益 事 業	—	—

美國의 獨立規制委員會方式에 의한 公益事業의 規制를 보면 ICC(Interstate Commerce Commission), FPC(Federal Power Commission), FCC(Federal Communication Commission) 등이 라디오, TV, 電話, 電報, 州間交通 등을 規制하고 있다. 이들의 規制手段은 料金規制, 收益率規制 등의 세가지이다. (6) 이들 獨立規制委員會에 의한 規制의 特色은 두가지로 要約될 수 있는데 하나는 相互補助에 의하여 公共의 利益을 確保하려는 것이고 다른 하나는 規

(6) P.A. Samuelson, *Economics*, 1976, p.149.

制費用이 크다는 것이다. 前者는 肯定的으로 納得이 될 수 있으나 後者의 規制費用의 增大는 社會的으로 문제가 되고 있다. 規制費用이 增大되는 內容을 보면 첫째 效果的 規制의 失敗에 따른 費用과, 둘째 規制 그 自體에 要하는 費用으로 볼 수 있다. 이러한 規制費用의 增大만을 考慮한다면 規制委員會方法이 有效한 것인가의 의문이 생기게 된다. 이런 문제의 解決로서 나올 對策은 價格引上이란 摩擦要因 밖에 없을 것이기 때문이다.

따라서 公益事業의 經營形態에 있어서 政府의 直接規制方法을 擇할 것인가 혹은 間接的인 獨立規制委員會方法을 擇할 것인가는 事項과 狀況에 따라 選別될 문제라고 볼 수 있다.

## V. 公共料金

厚生經濟學의 觀點에서 公企業이나 公益事業에 대한 公共料金の 理論은 주로 限界費用에 의하여 料金形成을 論議하고 있다. 限界費用에 의한 料金形成은 厚生經濟學의 基本定理이긴 하나 厚生經濟學과는 달리 公共料金を 考慮할 경우 原價主義 혹은 受益者負擔의 原則에 의존됨이 크다. 사실 限界費用이라는 概念은 微視經濟學의 基本的 概念인데 실질적으로 限界費用을 測定하기가 어려운 데서 批判의 對象이 되기도 한다. 限界費用의 測定에 어려움이 없다고 할 때 限界費用에 의한 料金形成이 社會全體의 資源配分을 되도록 效率的으로 한다는 뜻에서 論議가 되는데, 이것은 特定の 前提條件下에서만이다. 이러한 前提條件을 무시하고 限界費用에 의한 料金形成을 現實의 料金政策으로 提案하여 實行한다고 해도 所期의 目的이 달성될 것인가는 의문점이 많다. 따라서 어떠한 原則下에서 公共料금이 形成되는가를 摸索하는 것이 現實的이라 생각한다.

公共料金에 속하는 品目は 鐵道, 電力, 水道, 개스, 담배 등에 이르기까지 多様하다. 이러한 財貨나 用役의 料金이나 價格의 決定·變更은 國家에 따라 양상을 달리하고 있다. 우리나라는 「物價安定 및 公正去來에 관한 法律」에 의하여 決定되고 있다. 즉 同法 第4條(公共料金 등의 決定)에 의하면 主務部長官이 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 承認을 얻어 決定하도록 되어 있다.

이러한 特定の 財貨나 用役의 料金이나 價格의 決定에 政府가 參與하게 되는 것은 각 財貨나 用役に 特殊한 事情이 있기 때문이다. 특히 生産面에서도 이들이 가지고 있는 共通的인 性質을 볼 수 있다. 즉 生産에 있어 規模의 經濟性이다. 鐵道, 電力, 水道, 개스, 通信, 放送서비스 등에 있어서는 經常費(變動費)에 비하여 固定費가 크며 平均費用은 遞減的이라



고 보여진다. (7)

이와 같이 規模의 經濟性을 가진 企業은 그 自體가 하나의 進入의 障礙가 되며 市場이 獨占化될 有力한 理由가 된다(自然獨占). 規模의 經濟性이 있을 때는 多數의 企業이 각기 小規模로 生産하는 것보다 하나의 企業이 大規模로 生産하는 것이 效率性이라는 觀點에서는 바람직하다. 그런데 市場이 獨占化되고 企業이 獨占利潤을 追求하게 되면 資源의 效率的 配分の 觀點에서 뿐만 아니라 所得分配의 觀點에서도 바람직하지 않다. 이럴 경우 事態를 改善하려면 두가지 方法을 생각할 수 있다. 하나는 當該産業을 國·公有로 하여 公共機關에서 運營케 하는 것이고, 다른 하나는 私企業에 獨占을 保障하고 料金形成이나 運營에 公共當局이 規制를 加하는 것이다. 鐵道, 通信, 水道 등은 前者에 속하고 電力, 放送서비스 등은 後者에 속한다고 볼 수 있다.

料金形成에 있어 原價主義는 前者의 代表的 方法이고, 後者는 公正報酬率規制와 費用積算方法이라 할 수 있다.

### 1. 原價主義<sup>(8)</sup>

料金形成에 있어 原價主義 혹은 原價補償主義는 當該事業의 經營에 있어 收支의 均衡을 유지하기 위한 것으로서 獨立採算制를 意味한다고 볼 수 있다. 오늘날 많은 公益事業에 獨立採算制가 요구되고 있으나 政府로부터의 많은 補助나 혹은 赤字運營을 면치 못하여 料金の 引上이 기도되고 있는 것을 보면 原價主義에 의존하고 있지 않기 때문이다.

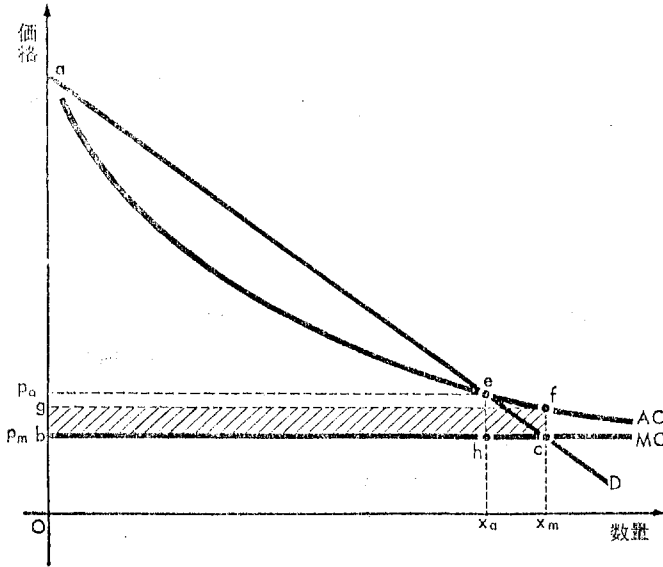
原價主義와 限界費用에 의한 料金形成의 關係를 그림으로 보면 다음과 같다. <그림 1>에 있어  $D$ 는 當該産業의 需要曲線이고  $AC$ 와  $MC$ 는 平均費用曲線과 限界費用曲線이다. 그림을 간단하게 하기 위하여 限界費用은  $b$ 의 水準에서 一定하다고 보면 앞서 논한 것처럼 固定費用의 存在를 고려할 때 平均費用曲線은 限界費用曲線의 上方에 있으면서 遞減的으로 右下向하게 된다.

限界費用에 의한 料金形成에 있어 料金과 生産量은 需要曲線이 限界費用曲線과 만나는  $e$ 點에 의해 決定된다. 따라서  $P_m = b$ 의 料金으로  $X_m$ 의 生産量이 生産된다. 이 경우 限界費用曲線은 平均費用曲線의 下方에 있으므로 生産物單位當  $cf$ 의 赤字가 생긴다. 따라서  $cfgb$  만큼의 赤字가 나타나게 된다.

原價主義의 경우는 需要曲線이 平均費用曲線과 만나는  $e$ 點에서 料金과 生産量이 決定된다. 따라서 料金は  $P_a$ 가 되고 生産量은  $X_a$ 가 된다. 이 경우 料金は 生産에 所要된 費用

(7) 肥後和夫, 『財政學要論』, 1976, p. 162.

(8) 奥野信宏, 「公共料金の理論と實際」, 『現代經濟』, 1976, p. 20.



<그림 1>

이 補償되는 水準이며 限界費用에 의한 料金形成의 경우와는 달리 赤字는 생기지 않는다. 따라서 당해사업은 獨立採算制下에서 運營된다고 볼 수 있다.

## 2. 獨寡占私企業의 價格規制

公益企業의 料金形成은 原價主義에 의하여 考慮됨을 보았다. 進술한 費用遞減産業 중 私企業에 의하여 運營되는 産業들도 있다. 이런 産業은 料金の 形成이나 企業運營面에서 公共當局의 規制를 받고 있다. 料金에 관한 規制는 公正報酬規制와 費用積算式規制가 있다.

### (1) 公正報酬率規制

公正報酬率規制에서는 企業이 獲得할 수 있는 收益率에 上限을 두고 있다. 規制基準은 標準인 生産量下에서 總收入과 營業費의 差가 公正報酬와 같은 데서 料金を 決定한다. 公正報酬는 公正報酬率과 投下資本의 곱으로서 나타난다. 여기서 문제가 되는 것은 公正報酬率을 어느 水準에서 決定할 것인가와 投下資本額을 어떻게 評價할 것인가에 있다. 報酬率은 合理的인 발전을 遂行하기 위하여 필요한 資금을 調達할 수 있는 데서 決定되어야 하는데 필요한 投資資金은 金融市場에서 다른 企業과 競争을 하여 얻어질 것이다. 公正報酬率이 낮은 水準에서 決定된다면 企業은 投資에 필요한 資금을 調達할 수가 없게 될 것이다. 따라서 報酬率은 企業이 金融市場에서 필요한 資금을 調達하기에 充分한 水準에서 決定되어야 한다. 일반적으로 같은 정도의 危險負擔을 가진 他企業의 收益率이나 一般利子

率의水準 등이 公正報酬率을 決定하는 중요한 要因이 될 것이다.

다음 문제는 投下資本 즉 事業資産의 價値에 대한 評價問題이다. 公正報酬率이 어떤水準에 있을 경우 事業資産의 價値額을 높게 評價하면 그만큼 높은 企業利潤을 얻을 가능성이 있게 된다. 그런데 事業資産이 물타기식으로 過大하게 評價되든지 혹은 여분의 出費가 資産의 評價에 附加되든지 하면 社會的으로 바람직하지 못하다. 따라서 正確한 事業資産이 評價되어야 하는데 資産의 評價方法은 會計學分野에서 確定的인 것이 究明되어 져야 할 것이다.

公共報酬規制를 適用하게 되면 利潤을 目的으로 하는 企業은 대체로 다음과 같은 行動을 할 것이다.

지금 그런 企業이 單一의 生産物Y를 資本C와 勞動L을 사용하여 生産한다고 하면 이때의 生産函數는 다음과 같다.

$$Y=F(K, L). \tag{1}$$

각 生産要素의 限界生産力은 陽이며 遞減的이라 하고 또한 要素間의 限界代替率도 遞減的이라고 한다. 生産物의 需要函數를

$$P=P(Y) \tag{2}$$

라 하고 右下向이라고 한다. 이때 企業의 利潤  $\pi$ 는 다음과 같다.

$$\pi=P(Y)Y-rK-wL. \tag{3}$$

여기서  $r$ 과  $w$ 는  $K$ 와  $L$ 의 價格이며 企業에 있어서는 所與라고 한다. 이때 公正報酬率 規制는

$$\{P(Y)Y-wL\}/K \leq s \tag{3}$$

로 表示되며 右邊의  $s$ 가 所與의 公正報酬率이다. 이 規制式은

$$P(Y)Y-sK-wL \leq 0 \tag{4}$$

로 表示된다. 投下資本一單位의 利潤의 上限은  $(s-r)$ 이 된다. (3)式과 (4)式에서 利潤 $\pi$ 는 다음과 같이 유도될 수 있다.

$$\begin{aligned} \pi &= P(Y)Y-rK-wL \\ &= P(Y)Y-sK-wL+(s-r)K \\ &\leq (s-r)K. \end{aligned}$$

여기서 알 수 있는 것과 같이  $r > s$ 일 때는  $\pi < 0$ 가 되어 企業은 生産을 하지 않을 것이다. 따라서  $r \leq s$ 가 되지 않으면 안된다.  $s=r$ 일 때는 企業의 利潤이 零이기 때문에 生産을 할 것인가 안할 것인가는 無差別하다.

(2) 總費用積算方法

일반적으로 民營交通機關인 버스, 航路, 航空 등에 대한 料金は 明確한 基準이 없으나 보통 費用積算方法이 適用된다고 볼 수 있다. 이 方法에서 料金は 어느 標準의인 生産量下에서의 營業費, 株式配當, 利子支給, 豫定利益 등의 總計가 總收入과 같은 데서 決定된다. 費用積算方式의 경우 認定될 利潤이 總費用의 一定比率이라 하고 規制方法의 的의를 檢討해 보면 다음과 같다.

이때 基準制約式은 앞서 논한 것과 같은 記號를 사용하면 다음과 같다.

$$\pi \leq a(rK + wL), \quad a \leq 0.$$

公正報酬率規制의 경우 利潤의 上限  $(s-r)K$ 가 여기서는  $a(rK + wL)$ 로 代置되고 있다. 이것은 또한

$$P \leq (1+a)(rK + wL)/Y$$

로 바꾸어 쓸 수도 있다. 따라서 料金は 平均費用의  $(1+a)$ 배 以下이어야 한다.  $a$ 가 零일 경우 企業이 獲得할 수 있는 利潤은 零이 된다. 當面한  $a$ 를 陽이라 假定하고 規制前에 企業이 獲得하고 있는 利潤率을  $a^0$ 라고 하면  $a$ 가  $a^0$ 보다 적어지지 않는 한 規制는 有效하지 못할 것이다.

公共報酬率規制를 適用하든 總費用積算方式을 適用하든 간에 명심해야 할 점은 生産要素를 效率의으로 使用하지 않고 費用을 最小로 할 生産要素의 組合에 비하여 資本을 過多하게 使用하기 쉽다는 것이다. 즉 費用을 最小化하려는 刺戟의인 要因이 缺如되어 있다. 왜냐하면 供給者의 合理的인 費用에 치중하여 料金形成이 究明될 뿐이지 生産要素의 合理的인 組合은 解明되지 않고 있기 때문이다.

## VI. 結 語

公企業은 國家 또는 地方自治團體에 의하여 所有된 企業으로서 이들이 存立하는 理由는 여러가지가 있으나 主要한 것들은 다음과 같다.

(1) 經濟의 發展을 人爲的으로 促進하기 위하여 基幹産業 혹은 波及效果가 큰 分野를 公有化하고 이들에게 先導的 産業(leading industry)의 役割을 하게 한다.

(2) 外部經濟效果는 큰데 私企業으로서는 成立할 수 없는 産業分野에 대하여 政府企業으로 運營할 必要가 있다.

(3) 自然的 獨占이 成立할 수 있는 産業分野에 대하여 이들을 公益事業으로서 私企業에

달기지 않으면 政府企業으로서 運營되어 저야 한다.

(4) 軍事上, 社會政策, 產業政策 등 여러가지 政策的 見地에서 政府企業에 의한 것이 바람직할 경우가 있다(軍事的 目的에서 國有化, 住宅政策의 見地에서 住宅公社에 의한 住宅供給, 衰退產業 혹은 保護產業의 公有化 등).

어떤 특정의 政府企業에 대하여 보면 上記한 理由에 의하고 있으나 하나의 理由에만 限定되어 있지 않다. 예컨대 地方公營企業으로서의 水道事業에 대하여 보면 그것이 地方公共團體의 企業으로서 經營되는 중요한 理由는 地域的 獨占產業의 性格을 가지고 있다. 그러나 그것만이 理由가 아니고 衛生的 見地에서 良質의 물을 供給하고 또한 生活必需品으로서의 물을 住民에게 供給한다는 데서도 公企業으로 供給되는 것이 바람직하다.

公益事業은 交通事業, 電力 등과 같이 自然的 獨占產業으로서 그것을 私企業의 獨占到 달기는 대신 그 經營에 대하여 政府가 여러가지 規制를 加하려는 事業이라 볼 수 있다. 公益事業의 概念은 自然的 獨占產業으로서 一般國民들의 必需財·用役을 供給하는 것으로서 私企業形態뿐만 아니라 公營企業形態의 것까지 포함하고 있다. 요컨대 주된 關心事가 되는 것은 供給되는 財貨나 用役의 主體가 政府企業이든 私企業으로서의 公益事業이든 料金形成에 있어 自然的 獨占產業에 의하여 供給되며 그것이 生活必需品的인 財貨와 用役에 대한 價格이라는 것이 인식되어야 할 것이다.

自然的 獨占產業이 供給하는 財貨나 用役의 價格에 대하여는 그것이 政府企業에 의한 것이든 혹은 公益事業에 의한 것이든 政府의 干여를 받게 된다. 이러한 財貨나 用役은 獨占的 企業에 의하여 供給되기 때문에 그 價格은 市場의 需給關係에 의하여 決定되는 競爭價格이 아니고 그것을 獨占的으로 生産하는 企業에 의하여 決定되는 獨占價格이라 할 수 있다. 政府企業의 경우는 價格決定이 政府에 의하여 행해지며, 公益事業의 경우, 즉 獨占的 私企業의 價格은 公共料金이라 볼 수 있다.

公共料金を 決定함에 있어 考慮되어야 할 점은 國民經濟的 立場에서 摸索되어야 한다는 것이다. 특히 資源의 合理的 配分, 所得의 分配, 經營의 能率化와 健全化, 物價의 安定 등의 見地에서 가장 바람직한 水準에서 摸索되어야 할 것이다.

### 參 考 文 獻

- [1] J.R. Hicks, *Value and Capital*, 1939.
- [2] W.A. Lewis, *Development Planning*, 1966.
- [3] R.A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, 1959.

- [ 4 ] R.A. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 1973.
- [ 5 ] A.C. Pigou, *The Economics of Welfare*, 1920.
- [ 6 ] P.A. Samuelson, *Economics*, 1976.
- [ 7 ] M. Weidenbaum, *The Modern Public Sector*, 1969.
- [ 8 ] 木下和夫・肥後和夫・一態一郎 共著, 『財政學』, 1975.
- [ 9 ] 高橋誠, 『財政學』, 1975.
- [ 10 ] 態谷尙夫, 『厚生經濟學の基礎理論』, 1973.
- [ 11 ] 鈴木諒一, 『現代厚生經濟論』, 1972.
- [ 12 ] 黒岩洋昌, 『厚生經濟理論』, 1973.
- [ 13 ] 日本經濟新聞社, 『現代經濟』, Vol. 22, 1976.