

公益事業料金の 合理的 決定原則

—電氣料金, 電信電話料金 및 鐵道運賃을 中心으로—

李 雄 根

目 次

- | | |
|---|-------------|
| 一. 序 言 | 四. 料金總額의 決定 |
| 二. 公益事業의 特殊性 | 五. 個別料金의 決定 |
| 三. 公益事業料金の 決定原則 (電氣料
金, 電信電話料金 및 鐵道運賃) | 六. 結 語 |

一. 序 言

公益事業이란 人間의 社會生活에 必需的인 서비스를 提供하는 獨占的 企業을 뜻한다.⁽¹⁾ 共同社會의 利益과 密接히 關聯되고 獨占性을 지니게 되므로 國家로부터의 干涉을 絕對 必要로 하게 된다.⁽²⁾

이러한 範疇에 屬하는 事業으로서는 電氣事業, 鐵道事業, 通信事業, 水道事業, 가스事業, 都市交通事業등이 있다.

그런데 公益事業이 提供하는 서비스의 價格을 公益事業料金이라고하며, 電氣料金, 鐵道運賃, 電信電話料金, 水道料金, 가스料金, 버스料金등이 이에 屬한다.

電氣事業, 鐵道事業 및 通信事業이 提供하는 서비스는 國民全體의 日常生活과 直接的 關聯을 맺고 있으며 一國의 文明水準의 尺度가 되는것은 勿論 「豐堯한 社會」의 建設에 있어서 中核的 重要性이 있는 事業이다.

뿐만아니라 우리나라 第2次 經濟開發 5個年計劃은 産業構造의 近代化를 規定하고 있는데 이로써 電力事業 및 鐵道, 通信등의 社會間接資本部門이 全體産業構造에 있어서의 相對的 比重이 增大하게 될것이며 經濟開發計劃이 目的하는 바 工業構造의 多樣化와 高度化는 電

(1) Eli Winston Clemens, *Economics and Public Utilities*, New York: Appleton-Century-Crofts, 1950. p. 25.

(2) D.N. Chester, *British Public Utility Services*, 1948. p. 7.

力事業, 鐵道輸送事業 및 通信事業의 着實한 發展을 前提로 하고있다.

現在 우리나라에서는 鐵道事業과 通信事業이 政府企業의 形態로서 運營되고 있는데 그 經營成果의 如何는 國家財政에 커다란 影響을 미친다.

이러한 여러가지 理由에서 電氣, 鐵道, 通信등의 公益事業의 健全한 經營과 着實한 發展은 產業經濟의 面에서도 그 緊要性を 認識할 수 있는데, 이 目的을 達成하기 爲하여는 經營의 合理化와 事業料金の 合理化가 絶對的으로 要請된다.

投資資本의 不足으로 苦惱하는 우리의 經濟實情에서는 公益事業의 事業料金を 合理化하여야만 事業成長에 必要한 資本誘致(外國借款도 包含)가 容易하며 이것의 償還 亦是 順調로울 수 있을 것이다.⁽³⁾

公益企業料金の 合理的 決定은 公益企業自體의 發展을 爲하여서도 絶對的條件이 되고 있으며 事業料金の 變動은 一般 物價水準에도 影響을 미치는 것으로 생각되므로 公益事業의 料金引上이 있을 때마다 이것은 커다란 社會的 關心事의 하나가 되어 激烈한 論爭의 對象이 되고 있다.

實로 公益企業의 料金は 公益企業의 事業者와 事業서비스의 利用者 사이에 存在하는 接觸點이라 할 수 있다. 즉 兩當事者群의 利害關係의 妥協點이라 할 수 있다.

그러나 公益事業의 料金에 關한 理論的 基礎의 貧弱으로 因하여 現行의 料金を 擁護하는 側의 主張이나 現行의 料金を 反駁하는 側의 立論이 모두 未洽하다고 느끼지 않을 수 없다.

생각컨대 料金理論은 現在 電氣料金에 關해서 가장 精巧한 理論이 發展되고 있는것 같다.

以下에 公益事業料金の 決定原則에 關하여 電氣料金, 通信料金 및 鐵道運賃을 中心으로 그 理論의 大綱을 살펴보기로 한다.

二. 公益事業의 特殊性

(1) 一般的 特殊性

(가) 社會的 供給事業

公益事業은 人類의 文明生活에 없어서는 안될 財貨(goods, commodity)와 用役(service)을 供給하는 事業이다. 오늘날 우리의 文明生活에서 電氣, 鐵道輸送, 電氣通信, 가스, 水道 및 都市交通서비스는 暫時도 없을 수 없는 性質의 것이다. 그래서 이러한 必需의 서비스를 供給하는 公益事業을 歐美의 學者들은 “公益에 關聯된 事業”(business affected with public interest)이라고 規定하고있다.⁽⁴⁾

(3) 韓國電力株式會社의 서울火力 AID 借款協定書에 依하면 電氣料金を 合理化할것이 借款供與의 先行條件이 되어 있다. 즉 不合理한 料金割引制度의 撤廢와 1969年度까지 投資報酬率 9%를 確保할것을 條件으로 하고 있다.

(4) J.C. Bonbright: *Principles of Public Utility Rates*, New York; Columbia University Press 1961. p. 5

따라서 公益企業(public utility)에 從事하는 事業者는 社會에 對하여 事業서비스(utility servicie)를 供給할 義務를 負擔하고 있다.

事業서비스의 供給義務는 電氣, 鐵道, 電氣通信등의 供給이 中斷되므로 因하여 惹起될 社會的 混亂을 假想해 보면 쉽게 理解할 수 있다.

(나) 獨占事業性

公益事業은 自然的 獨占性을 가진다. 勿論, 公益企業 特히 電氣事業의 生成初期에는 同一地域에 2個以上の 電氣供給事業者가 同時에 併存하여 競爭하던 時代도 있었다. 그러나 이時代의 經驗에 依하면 同一供給區域에 2個以上の 電氣事業者가 併存하므로 因하여 電氣供給의 事業施設에 對하여 二重的 投資가 發生하게되며 料金競爭으로 電氣서비스의 質의低下를 超來하고 競爭에 진 一方事業者의 倒産을 結果한다. 즉 電氣供給事業의 競爭的 經營은 終局的으로 破滅的 競爭을 齎來한다.

또 競爭에서 殘存한 事業者는 競爭으로 因한 缺損을 以後의 需用家에게 轉稼할것이므로 需用家로서는 不當한 料金を 負擔하게 된다.

電信電話事業은 서비스區域全體에 걸쳐서 通信符號, 通信方式, 通信手續, 交換方式, 交換手續등이 統一될것이 要請된다. 이러한 單一電氣通信體系를 要求하는 技術的要因은 이 事業을 自然的으로 獨占事業으로 만든다. 이러한 事情은 鐵道事業도 마찬가지이다.

電氣事業, 電信電話事業, 鐵道事業등은 政治的, 軍事的 原因에 依하여서도 獨占事業化한다. 通信事業의 境遇, 國家統治上政府는 國內외의 事情을 正確히 把握하고 國民도 政府의 政策을 充分히 理解할 必要가 있으며 또 一朝有事時에는 電信電話通信의 緊要性을 痛感하게 된다. 이로 因하여 通信事業은 始初부터 國營獨占事業으로 運營되는것이 全部이다.

그러므로 大部分의 學者들은 어느事業이 公益事業이 될 수 있는 標識로서 事業서비스의 必要性(necessity)과 事業經營의 獨占性(monopoly)을 들고있다.⁽⁵⁾

(다) 設備事業性

電氣, 電信電話, 鐵道등의 公益事業은 巨大한 事業施設을 要하는 設備事業이다. 이를 事業體의 事業資產은 그 規模가 巨大할 뿐만아니라 資產構成을 보면 全體資產의 80% 以上이 固定資產이라는 點이 特徵이다.

公益事業은 從業員 1人當 事業施設價額 또는 年間事業收入의 單位額當 事業施設의 價額을 보아도 다른 어떤企業보다도 事業資本이 固定化되어있음을 알 수 있다.⁽⁶⁾

公益事業을 公企業이 아닌 私企業으로 運營할때 事業施設을 爲한 投資分에 對하여 投資報

(5) E.W Clemens op. cit., p. 25

(6) Russell E. Caywood *Electric Utility Rate Economics* New York; Mc Graw-Hill Book Co., Inc. 1956 p. 2

酬(return on investment)를 認定해야되는 必要性은 바로 이 設備事業性에서 찾아 볼수 있다.

(라) 成長事業性

電氣서비스, 電信電話서비스, 鐵道서비스 등은 人口가 增加할수록 社會的 流動性이 增加할 수록 國民의 生活樣式이 現代化하고 生活水準이 向上될수록 事業서비스의 需要는 날로 增加한다.

더욱이 우리나라와 같이 急速한 經濟成長으로 因하여 產業構造의 近代化와 工業構造의 高度化를 繼續하는 境遇에는 前記한 事業서비스의 需要가 더욱 急激히 增加한다.

따라서 年年히 事業施設을 擴張하지 않으면 事業서비스에 對한 社會的 需要에 到底히 副應하지 못한다.

이와 같이 電氣, 鐵道, 電信電話의 公益事業이 每年 事業施設을 擴張해야하는 成長事業이라는 點에서 이것이 私企業의 形態로 運營될때 事業施設에 對한 投下資本에 對해서는 投資報酬를 考慮하지 않을 수 없는 要因이 發見된다.

(2) 經營的 特殊性

(가) 資本의 巨大性 및 固定性

電氣, 通信, 鐵道등의 公益事業은 巨大한 規模의 事業施設을 要함으로 因하여, 投入資本이 巨大함은 勿論 投入資本의 大部分이 固定化하는것이 特徵이다.

公益事業이 自然的으로 獨占事業이 되지 않을 수 없는것은 이와같이 巨大한 規模의 資本이 長期的으로 固定化를 要하는 事業이기 때문이다.

電氣事業의 境遇, 그 投資資本의 巨大性 및 固定性으로 因하여 다른 一般企業과 比較할 때 同一한 水準의 年間收入을 올리기 爲하여 12~15倍의 投資를 해야한다.

이로 因하여 事業運營의 經費도 그 大部分을 固定費가 차이함으로 事業서비스의 原價計算을 함에 있어서는 이를 如何히 配賦하느냐의 困難한 問題를 惹起한다.

公益事業의 事業資本은 長期間 固定化함으로 因하여 投下된 資本의 回轉率이 極히 느리기 때문에 事業서비스의 供給者를 自然少數에 局限하게되며 또한 景氣가 좋을때에도 競爭者의 參加를 極도로 遲延시키게 된다.

(나) 投下資本의 轉用困難性

電氣, 通信, 鐵道の 事業施設에 投下된 資本을 他事業에 轉用하는것도 極히 困難하다.

이로 因하여 公益事業의 事業施設이 事業運營에 利用되지 않게 될때 한푼의 價値도 없는 資產이 되고 만다.

(다) 收入의 安定性

公益事業은 모두가 事業收入의 安定性이 있다. 일단 事業施設을 차려놓고 運營을 始作하게 되면 比較的 每年 安定的인 收入이 保障된다.

그 理由는 公益事業이 生産供給하는 事業서비스는 一般公衆이 日常使用하는 必要不可缺의 서비스이라는 點과 事業서비스 供給의 獨占性이 社會的으로 認定되고 있는 點에 基因한다.

따라서 公益事業의 事業收入의 安定性으로 全體經濟의 不況期에 處하여도 가장 僅少한 影響을 받을 뿐이다.

이와같은 公益事業의 收入力의 安定성과 確實性은 公益事業의 經營이 他人資本에 크게 依存 할 수 있는 可能性을 준다.

事實, 私企業의 形態로 運營되는 外國의 公益事業의 資本構成을 보면 總資本가운데서 他人資本이 占하는 比重이 크다는 點을 알 수 있다.

(3) 技術的 特殊性

(가) 事業서비스의 非貯藏性

電氣事業, 電信電話事業 및 鐵道事業이 生産供給하는 事業서비스는 다른 一般企業이 生産供給하는 財貨(goods)와 用役(service)과 比較할때 다음과 같은 特性을 가진다.

즉, 電信電話事業이 生産供給하는 通信서비스, 鐵道事業이 生産供給하는 運送서비스는 一般企業이 生産供給하는 財貨(goods, commodity)와 같은 具體的 形態를 갖지 않는 純粹한 서비스(service)이다.

또 電氣事業이 生産供給하는 電氣는 一般財貨(commodity)와 純粹한 서비스財(service)와의 中間範疇에 屬하는 無形의 管理可能經濟財이다. 이러한 形態의 產出物을 一名 service product 이라고도 한다.

하여튼 電氣서비스, 通信서비스 및 運送서비스는 모두가 貯藏할 수 없는 特性을 가진다. 이 事業서비스는 生産해서 貯藏해 두었다가 供給할 수 있는 性質의 것도 아니며 消費者가 買入해서 貯藏해 두었다. 消費할 수 있는 性質의 것도 아니다.

이들 事業서비스는 供給과 同時에 消費되지 않으면 안되는 性質의 것이다. 이러한 性質을 事業서비스의 需要即時性, 需給同時性 또는 非貯藏性이라고 한다.

萬一 電氣서비스, 通信서비스 및 運送서비스를 貯藏할 수 있다면 오늘날 存在하는 公益事業에 關한 料金理論은 그 內容과 體系를 全面的으로 改革하지 않으면 안될것이다.

電氣事業의 境遇를 例로들면 電氣서비스의 需要同時性으로 因하여 電氣供給事業者는 恒常 一定한 規模의 電氣供給施設을 維持하여 供給態勢를 가추고 있다가 需要의 發生과 同時에 供給해야 할뿐만 아니라 그것도 需要家로 부터의 最大需要에 맞추워서 電氣供給施設을 維持해야 한다.

따라서 電氣事業者의 電氣供給施設이 恒時, 完全稼動狀態에 있는것이 아니라 需要家로 부터의 電氣使用이 減少되거나 없어질 때에는 電氣供給施設은 遊休狀態에 놓이게된다. 그래서

電氣事業者는 언제나 供給施設의 稼動率을 높이고도록 努力해야 하는데 이렇게 負荷率을 높이는 것은 電氣事業者의 責任이다. 여기서 말하는 負荷(load)란 需要家の 電氣需要를 供給자인 電氣事業者의 立場에서 把握한 概念이다

이러한 事情은 電信電話事業이나 鐵道事業에 있어서도 마찬가지이다. 卽 電信電話事業에서는 事業施設을 가추고 있다가 需要의 發生과 同時에 通信서비스를 供給해야하며 事業施設은 消費者의 最大需要에 맞추워서 設備해야하고 事業施設의 稼動率을 높여서 巨大한 固定費의 負擔을 分散해야한다.

鐵道事業에 있어서도 마찬가지이다. 卽 旅客과 貨物의 運送施設을 가추워 놓고 있다가 需要의 發生과 同時에 運送서비스를 供給해야하며 事業施設은 消費者의 最大需要에 맞추워서 設備해야하고 또한 事業施設의 稼動率을 높임으로서 固定費의 負擔을 輕減시켜야 한다.

(나) 設備運轉事業性

電氣事業의 事業資產은 大部分이 發電施設, 送電施設, 變電施設 및, 配電施設 등의 設備 및 機械裝置로서 構成된다.

電信電話事業도 電信電話局舍, 電話交換機, 電信機 등의 局內機械設備와, 電信電話線路, 屋內裝置 등의 物的設備을 必要로하며 鐵道事業에서도 軌道 및 構築物, 電氣信號裝置, 機械設備, 機關車 및 輛 등의 事業施設이 必要하다.

이로 因하여 이들 公益事業의 運營에는 運營費의 大部分이 固定費이고 나머지 僅少한 部分이 變動費이다.⁽⁷⁾ 이때문에 固定費를 各 單位事業서비스에 如何히 配賦하여 原價計算을 實行함으로써 事業서비스의 消費者가 負擔하여야 할 事業料金を 算出하는가 하는 것은 極히 至難한 課題이다.

三. 公益事業料金の 決定原則(電氣料金, 電信電話料金 및 鐵道運賃)

(1) 事業의 獨占性이 料金決定에 미치는 影響

資本主義經濟體制에서는 一般商品의 價格이 自由競爭下에서는 短期的으로 불매 需要와 供給의 關係에서 決定되고 長期的으로 불매 生産費에서 決定되고 있다.

그러나 獨占企業의 境遇에는 供給者側의 立場이 強하므로 如何한 價格이라도 決定할 수 있는 힘을 가지고 있기 때문에 結局, 供給者의 利潤이 最大限으로 크게 確保되는 이른바 「꾸루노오의 點」에서 決定된다.

公益事業도 獨占의 結果로 因하여 事業料金は 獨占價格이라 할 수 있다. 즉 事業서비스의 供給者 自身の 決定에 依하여 그 價格을 左右할 수 있다. 그러나 公益事業은 共同社會의 公益

(7) 筆者가 分析한바에 依하면 韓電의 境遇, 總括原價가운데 固定費의 比重은 1965年度에 75.9%, 1966년에 82% 이었다.

과 密接히 聯關되어 있는 關係로 事業者가 一方的으로 獨占利潤을 極大化할 수 있는 點에서 決定되는 것은 아니다.

公益事業이 私企業의 形態로 運營되는 境遇에는 事業料金決定에 對하여 國家機關으로 부터 干涉과 統制를 받으며 公企業의 形態로 運營되는 境遇에는 事業運營當局의 料金政策에 따라서 事業料금이 決定된다.

公益事業의 事業經營의 獨占성이 社會적으로 認定되는 反面에 公益事業의 經營者는 事業 서비스를 適正價格으로 豊富하게 供給할 義務를 진다. 따라서 政府가 公益事業을 直營하는 境遇에나 또는 私企業形態의 公益事業을 規制하는 境遇에도 事業서비스 料金決定에 對하여는 公益에 符合하도록 해야한다.

公益事業의 料金決定은 公益事業의 經營形態에 따라 여러가지 原則에 依據하여 決定되고 있다. 이제 料金決定에 있어서 몇가지의 基本原則을 적어보면 다음과 같다.

(2) 事業料金決定의 基本原則

(가) 서비스 原價主義

事業서비스의 生産供給에 所要되는 모든 原價가 料金으로 補償될 수 있도록 하는 方法이다. 公益事業의 運營에 必要한 原價를 羅列해 보면

i) 運轉維持費

ii) 諸稅金

iii) 減價償却費

iv) 資本費用 등이 있다.

事業料金으로 徵收하는 料金總額이 上記의 原價를 커버할 수 있도록 해야한다.

서비스 原價主義라 할지라도 原價의 概念을 如何히 보느냐에 따라서 그 內容이 달라질 수 있다.⁽⁸⁾

公益事業이 政府企業의 形態로 運營되는 境遇에는 서비스 原價主義란 收支均衡의 原則에 依據하여 事業料金を 決定하는 것을 意味한다.⁽⁹⁾ 그러나 私企業의 形態로 運營될 때에는 서비스 原價主義란 投下資本에 對한 適正한 投資報酬까지 包含하는 水準에서 事業料金を 決定하는 것을 意味한다.⁽¹⁰⁾

서비스 原價主義는 現在 事業料金決定에 있어서 基本的 基準으로 認識되고 있다. 그러나 事業 서비스의 原價計算上의 困難과 不正確性으로 因하여 서비스 原價主義만을 徹底히 適用할 수는 없다.

(8) 竹中龍雄 公益企業料金論：東京 東洋經濟 昭和 38. pp. 73. 75.

(9) 昭和李雄根外三人 公企業經營論 서울：新雅社. 1964. p. 158.

(10) James C. Bonbright *Principles of Utility Rates* New York; Columbia University Press; 1961. pp. 66 ff

(나) 씨-비스 價値主義

公益事業 供給하는 事業씨-비스의 利用者가 事業씨-비스에 對하여 認定한 價値를 料金 決定의 基準으로 하는 方法이다.⁽¹¹⁾ 이 方法은 公益事業의 利用者가 事業씨-비스에 對하여 認定하는 價値를 測定할 수 있다는 것을 前提로 하나 이러한 價値를 正確히 測定하는 것은 不可能하다. 따라서 씨-비스 價値主義는 事業料金の 決定에 있어서 唯一한 基準은 될 수 없으며 씨-비스 原價主義를 補完하는 補助的基準으로 採擇되고 있다.

(다) 負擔力主義(應能說)

公益事業의 利用者가 가지는 料金負擔能力을 事業料金決定의 基準으로 하는 方法이다. 이것은 事業씨-비스의 原價를 無視하는 料金決定임으로 事業料金決定에 있어서 基本的 基準은 될 수 없으며 補助的基準으로 採擇된다. 電氣料金이나 電信電話 料金 보다도 鐵道運賃의 決定에 있어서 負擔力主義는 많이 考慮되고 있다.

(3) 事業料金決定의 二段階

(가) 料金總額의 決定

公益事業의 料金を 決定하기 爲하여 第一段階로 料金으로 徵收하여야 할 總額을 決定하고 第二段階로 決定된 料金總額을 모든 씨-비스 利用者에게 公平하게 負擔시킨다.

料金總額을 決定함에 있어서 씨-비스 原價主義에 依하면 總括原價의 概念이 使用된다. 總括原價란 事業運營에 必要한 모든 費用以外에 事業者에게 認定하여야 할 適正利潤도 原價로 보아서 料金總額에 算入한 것이다. 따라서 總括原價는 事業씨-비스의 利用者로부터 徵收하여야 할 收入所要額이다.⁽¹²⁾

(나) 個別料金の 決定

前記한 料金總額을 모든 씨-비스 利用者에게 公平하게 負擔시키기 爲하여는 個別料金を 決定하여야 한다. 씨-비스 原價主義에 依하면 個別料金は 各 씨-비스 利用者에게 事業씨-비스를 供給하기 爲하여 發生된 原價만을 負擔시켜야 한다. 모든 事業씨-비스의 利用者에게 正確한 原價에 立脚한 個別料金を 負擔시키기 爲하여는 正確한 原價計算이 先行되어야 한다. 그러나 公益事業의 運營費의 大部分은 固定費임으로 이 固定費를 如何히 配賦하여 個別原價를 算出하는가에는 大端히 어려운 問題를 惹起시킨다.

四. 料金總額의 決定

(1) 原價積上主義 (Cost Plus System)

總括原價를 算定함에는 原價積上主義와 公正報酬主義의 두가지 方式이 있다. 原價積上主

(11) Ibid. pp. 82 ff.

(12) 北久一, 公益企業論. 東京; 東洋經濟 p. 79

義란 公益事業의 運營에 있어서 어느 營業年渡에 發生한 營業費, 減價償却費, 諸稅金, 借入金利子, 株式配當金 및 其他必要한 準備金を 個別的으로 實算하여 그 總額을 總括原價로 하는 方法이다. 이 方法에 依하여 總括原價를 算定하는 境遇에는 實際로 發生할 費用을 積上하여 總括原價에 算入하기만 하면 되는 것이므로 經營成績의 向上을 爲하여 努力하려는 인센티브가 不足하게 된다. 卽 利子率이 低廉한 借入金を 使用함으로써 또는 資金의 活用을 最大로 함으로서 支給利子의 金額을 節減하거나 資本構成의 比率를 改善함으로써 資本費用을 節減하려는 努力이 없게 되어 經營改善을 期待할 수 없게 된다.

또한 原價積上主義에 依한 總括原價의 算定에는 借入金利子, 株式配當金 等を 算出함에 있어서 數年에 亘한 支給利子金額을 平均하지 않을 수 없으며 또한 資本構成의 修正推定을 考慮하지 않을 수 없으므로 뒤에 說明하는 公正報酬主義의 方式과 별로 큰 差異가 없다.

(2) 公正報酬主義

이것은 美國 메리랜드 大學教授 Eli Winston Clemens 氏의 說明하는바 다음 公式에 依하여 總括原價가 計算된다.⁽¹³⁾

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

R 는 總括原價 또는 總收入

E 는 營業費

V 는 事業資產의 建設當初의 價値

D 는 事業資產의 減耗額

r 는 公正報酬率

이 公式의 右邊 R 는 公益事業의 事業者가 모든 使用者로부터 徵收해야 할 總收入이다. 總事業收入은 위의 數式이 보여주는 바와같이 두개의 部分으로 構成된다. 第一部分은 E 인데 이것은 營業費이다. 이 營業費는 減價償却費 및 諸稅金を 包含한 廣意의 營業費이다. 이 營業費의 內容을 原價積上主義의 그것과 다른 點이 없다. 公益事業의 運營上必要한 直接 間接의 모든 運營費를 個別算定하여 合計한 것이다.

原價積上主義와 差異가 나는 部分은 第二部分인 $(V - D)r$ 의 部分이다.

$V - D$ 卽 建設當初의 事業資產의 價値로부터 價値의 減稅額을 差減한 것인데 通稱 料金基礎(Rate Base)라고 불리우며 事業者—비스를 모든 利用者에게 供給하는데 있어서 使用되고 있는 「眞實 및 有效한 財産價値」를 意味한다.

實際에 있어서 事業資產의 公正價値는 「評價」하지 않고는 確定되지 않으므로 「評價」와 關聯하여 많은 複雜한 問題가 있다.

事業資產의 公正價値, 다시말하면 料金基礎에 對해서 公正報酬率(r)을 乘하면 投資報酬

(13) Eli W. Clemens: op. cit., p. 127.

額이 된다. 이 投資報酬額은 事業서비스의 原價構成에 있어서 重要な 比重을 차지한다.

美國의 實際를 보면 投資報酬率이 電氣事業의 境遇 6~7%이고 日本은 8%이고 우리나라에서는 9%로 되어있다. (14) (15)

(3) 公益事業의 資產評價

公益事業은 龐大한 規模의 事業施設을 要하는 設備運轉事業이라는 點은 既述하였다. 이로 因하여 事業運營의 總括原價中에서 減價償却費와 投資報酬額이 占하는 比重은 極히 크다.

減價償却費는 事業施設의 實質價値를 維持하기 爲하여 計上하는 費用인데 減價償却費의 計上이 合理的이 못될 때에는 事業資產의 實質價値의 維持가 不可能하다 特히 인프레 傾向이 심한 經濟的 與件에서 事業施設의 帳簿價額만을 基準으로 減價償却을 實行할 때에는 經濟的 變動으로 因하여 帳簿價額이 實質的 意義를 喪失하였으므로 投下資本의 온전한 廻收가 不可能하게 된다. 따라서 事業資產의 價値를 再評價할 必要性이 생긴다.

또한 投資報酬額의 算定에 있어서도 事業資產을 再評價할 必要性이 생긴다.

即 投資報酬는 事業資產의 公正價値(料金基礎)에다 報酬率을 乘한 것인데 經濟的與件의 變動으로 事業資產에 對한 帳簿의 記錄이 實質的意義를 喪失하였음에도 不拘하고 여기에다 報酬率을 乘하여 算出된 投資報酬는 결코 適正한 것이 될 수 없다.

위에서 본바와같이 減價償却費와 投資報酬의 適正額을 料金總額에 算入하기 爲하여는 事業資產의 評價가 必要함을 알 수 있다.

公益事業의 事業資產評價에는 大體로 다음과같은 方法이 있다.

(가) 原始原價主義 또는 純投資主義(Original Cost, Net Investment)

事業施設의 建設 또는 購入에 所要되는 原始原價에서 每年 一定한 方法에 依한 減價償却을 行하고 決定되는 價額을 가지고 事業資產의 價値로 하는 方法이다. 이 方法은 現在 美國의 電力委員會(F.P.C)와 大部分의 法廷에서 認定하고 있는 方法이다.

이 方法은 인프레의 傾向이 없는 經濟的 與件에서 適合한 것이다. 우리나라와 같이 인프

(14) Thomas 電力調査團의 調査報告에 依하면 우리나라의 電力事業에 適合한 投資報酬率을 9%로 算出하고있으나, 實際로는 1965年 7.4%가 許容되고 있을 뿐이다. 그리고 9%의 投資報酬率의 算出根據는 다음과 같다.

資產構成	利 率	綜 合 率
長期外國借入	40%	6 %
政府 融 資	10%	6 %
政府 株 式	20%	6 %
一般 株 式 과 社 內 留 保	30%	16%
	100.0%	9.0%

(15) 投資報酬率의 詳論에 關해서는 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 調査檢討報告書」 서울; 社團法人 韓國產業能率本部刊, 1966. 第二部(4). 公正報酬率의 算出의 部分을 參照 pp. 167~204

례의 傾向이 深한 經濟的與件下에서는 採擇할 수 없다.

(나) 公正價値主義(Fair Value Principle)

이 方法은 公益事業의 事業서비스의 生産供給에 貢獻하는 事業施設이 事業料金を 決定할 當時에 얼마의 價値를 가지는가 하는것을 株式市場에서의 證券時勢를 基準으로 評價하여 事業施設의 價値를 決定하는 方法이다.

이 方法은 우리나라와 같이 證券市場이 發達하지 못한 境遇에는 事業資産의 評價方法으로 適當하지 못하다.

또한 이 方法은 事業施設의 價値를 決定함에 있어서 循環論法에 빠지는 缺陷이 있다. 事業施設의 價値를 決定하기 爲하여 證券市場에서의 證券價格을 中心으로 할것 같으면 證券時勢가 當該公益事業의 收益性에 따라서 決定되는 것인데 이렇게 되면 公益事業의 收益性을 判斷하기 爲하여 事業施設의 價値를 決定하려는 目的과 矛盾된다.

그래서 事業施設의 價値를 높이 評價함으로써 公益事業의 收益性이 높아지면 證券市場에서의 證券時勢가 더욱 높아질 것이다. 이때문에 當該事業施設의 價値는 더욱 높게 評價되지 않을 수 없는 矛盾에 빠지게 된다.

事業施設의 價値決定에 있어서 原始原價主義와 公正價値主義를 兩極으로 하여 그 사이에 中間的인 見解가 無數히 있다.

(다) 再生産原價主義(Reproduction Cost principle)

事業施設을 現在 減價된 狀態로서 再生産 또는 再建設하는데 所要되는 推算原價를 事業施設의 價値로 보는 方法이다.

따라서 事業財産의 價値를 決定하기 爲하여는 事業財産의 物的評價를 行하고 다시 價値의 無形要素에 對한 補整價値를 加算한다. 이 方法은 物價의 高騰으로부터 事業者의 利益을 保護하기는 하나 需要者側으로서는 高料金を 負擔하지 않을수 없게한다. 이에 對하여는, 往往히 不當價値項目이 混入되기 쉬우며 評價額을 높히려는 傾向이 있다는 批判이 加하여지고 있다.

(4) 公益事業의 投資報酬問題

資本主義 經濟社會에서의 企業經營은 資本家 스스로의 危險負擔下에서 資本을 投下하여 經營活動을 展開하고 그 報酬를 追求한다.

이 投資者에게 事業報酬가 認定되지 않는다면 아무도 企業經營에 손을 대려하지 않을 것이다.

이러한 現象은 公益事業의 境遇에도 例外일 수 없다.

美國의 境遇를 보면 事業서비스의 生産供給에 動員된 事業施設의 價値에다 一定한 報酬率을 乘하여 算出되는 投資報酬를 事業經營의 原價로 보고 料金總額에 算入시킨다.

그러나 우리나라의 電信電話事業과 鐵道事業에서와 같이 全額政府出資인 境遇에도 投資報

酬를 認定할 必要가 있을것인가 하는 疑問이 생긴다.

생각컨대 事業運營에 必要한 借入資本利子, 公債利子を 料金總額에 包含하여 事業料金으로 徵收하는 것은 너무도 當然하며 借入金의 償還등에 必要하다면 自己資本에 對한 利潤도 總括原價에 包含시키도록 許容되어야 한다고 學者들도 이를 지지하고 있다.⁽¹⁶⁾

우리나라의 電氣事業과 같이 株式을 發行하여 民間株主가 參與하는 經營形態에 있어서는 반드시 投資報酬의 總括原價算入을 許容해야 할 것이다.

公益事業의 獨占性이란 事業서비스의 供給面에서 認定되는 것이지 事業運營에 必要한 資本調達의 面에서도 獨占性이 認定되는 것은 아니다.

따라서 公益事業의 健全經營을 繼續하기 爲하여는 資本誘致에 充分한 投資報酬의 許容이 絶對的으로 要請된다.

五. 個別料金の 決定

(1) 事業서비스의 原價分析

公益事業의 事業서비스를 利用하는 消費者가 負擔하여야 할 個別料金を 決定하기 爲하여는 事業서비스의 原價分析이 必要하다.

電氣料金の 境遇를 例로들면 電氣需用家가 負擔하여야 할 個別料金を 決定하기 爲하여 電氣서비스原價를

- i) 需用家原價 (Customer Cost)
- ii) 電力量原價 (Energy Cost)
- iii) 需用原價 (Demand Cost)

로 分類하여 본다.⁽¹⁷⁾

i) 需用家原價

이것은 電氣事業의 運營費 및 資本費가운데서 需用家の 數의 變動에 따라서 變動하는 費用이다. 이것은 消費電力量에는 拘碍되지 않는다. 需用家原價에 包含되는 것으로는 檢針費, 料金調定費, 集金費, 計量器費, 引込線費, 其他 需用家の 增加에 따라서 發生하는 費用이다.

ii) 電力量原價

이것은 需用家の 數 또는 最大需用에 關係없이 電氣에너지의 消費量(Kwh로서 測定)에 따라서 變動하는 費用이다. 代表的인 것이 燃料費이다. 이것은 需用原價(施設原價)를 增加시키는 것이 아니라는 根據에서 off-peak service 또는 interruptible service에 對해서 低料金으

(16) 高橋秀雄博士著 「鐵道賃率制度論」東京：東洋書館. p. 74

(17) 北久一 電氣經濟論 東京：商工會館 p. 187

로 電氣를 供給할 수 있는 根據가 된다.

iii) 需用原價

이는 電氣供給의 事業施設에 必要한 原價를 말한다. 需用原價에 屬하는 것으로 볼수 있는 것은 ①減價償却費 ②財産稅 ③投資報酬 ④運轉費 및 維持費의 大部分 ⑤法人所得稅등이 있다.

電氣事業의 年間 需用原價가 算定되었다 하더라도 各需用家의 負荷의 差異에 따라 이를 如何히 配賦해야 하는 것인가는 極히 複雜한 問題이다. 이것에 關하여는 美國人 Gordon Corey의 所說에 依하면 무려 29種의 公式이 있다.⁽¹⁸⁾

(2) 料金構造의 策定 (Rate Schedule or Rate Structure)

總括原價의 算定에 依하여 收入所要額이 決定되면 이것을 모든 消費者에게 負擔시키기 爲한 料金體系가 策定되어야 한다. 健全한 料金體系를 이루기 爲하여는 다음의 要件을 具備해야 한다.⁽¹⁹⁾

(가) 單純性……料金體系는 되도록 簡單明瞭하고 單純하여야 할 것이 要件이다.

(나) 理解容易性……料金體系는 모든 事業서비스의 利用者에게 쉽게 理解할 수 있어야 한다.

(다) 公衆의 首肯性……料金體系는 公衆이 首肯할 수 있는 것이라야 한다.

(라) 適用可能性……料金體系는 實際로 料金 徵收에 適用하기에 適合하여야 한다.

(마) 解釋上의 明瞭性……料金體系는 內容을 明確하게 함으로서 解釋上의 論爭이 發生될 餘地가 없도록 할 것이 要請된다.

(바) 收入所要額充足의 效率性……收入總額을 效率의으로 徵收하기에 適合해야 한다.

(사) 收入의 安定性……料金體系는 年年의 收入이 安定될 수 있도록 作成되어야 한다.

(아) 料金體系自體의 安定性……料金體系自體가 安定되어 頻繁히 變更되는 일이 없어야 한다.

(자) 原價負擔의 公正性……事業運營의 總原價를 모든 需用家에게 負擔시킴에 있어서 公正성이 維持되도록 料金體系가 作成되어야 한다.

(차) 不當한 差別의 回避……事業서비스의 利用者間에 料金負擔面에서 不當한 差別이 없어야 한다.

(카) 需要統制性……料金體系는 모든 浪費의인 事業서비스의 利用을 抑制하고 同時에 모든 正當化할 수 있는 形態와 量의 事業서비스의 使用을 促進할 수 있어야 한다.

(3) 電氣料金の 決定

(18) J.C. Bonbright op. cit., p.351.

(19) J.C. Bonbright Ibid, pp.

電氣需用家が負擔하여야 할 個別料金を決定하기 爲하여는 우선 電氣使用의 狀態가 類似한 需用家끼리 모아서 몇개의 需用家種別로 나눈다.

現在 韓國電力 株式會社에서는 需用種別을 다음과 같이 6個의 集團으로 나눈다.

- (가) 一般電力甲(住宅用 小規模의 商業用)
- (나) 一般電力乙(商業用, 小規模의 工業用)
- (다) 特高壓電力(工業用)
- (라) 農事用電力
- (마) 街路燈
- (바) 定額燈⁽²⁰⁾

그리고 各需用種別에 따라 電氣서비스의 原價分析에서 나타난 結果가 잘 反映되도록 料金表를 作成하고 있다. 韓電의 料金表는 이른바 block式 Hopkinson rate system에다 Wright rate system을 加味하고 있다.

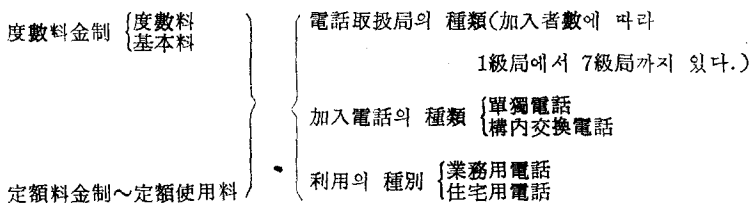
(4) 電話料金の 決定

우리나라의 電話料金は 다음 項目으로 構成된다.

- ① 加入登記料
- ② 電話使用料
- ③ 附加使用料
- ④ 設備費
- ⑤ 裝置費

여기서 通常 電話料金으로 問題되는 것은 電話使用料이다.

電話使用料는 度數料金制局과 定額料金制局에 따라 그 體系를 다음과 같이 表示할 수 있겠다.



以下 度數料金制에 있어 度數料와 基本料는 어떤 係關를 가지고 있으며 우리나라의 度數料와 基本料는 妥當하게 策定되어 있는가를 考察한다.

原則적으로 基本料는 固定費를 回收하며 度數料는 變動費를 回收토록 해야 한다. 우리나라

(20) 韓國電力株式會社 電氣供給規程 pp. 29 ff

라의 度數料는 一回 3 원 基本料는 300 원으로 되어 있다. 日本의 境遇는 다음과 같다. ⁽²¹⁾

基本料	483 원	固定費	886 원
度數料	5 원	變動費	2.49 원

이다.

이로 볼 때, 基本料로는 固定費의 一部만을 回收함에 不過하고 度數料로는 變動費 뿐만 아니라, 固定費의 回收不足分까지도 補充하고 있다. 故로 通話度數가 적은 加入者는 通話度數가 많은 加入者의 負擔으로 電話를 利用하는 結果가 된다. 歐美 諸國에서는 基本料로 固定費의 大部分을 回收하고 있으므로 이와 같은 問題가 發生하지 않으나 日本, 韓國等 後進 諸國에서는 基本料가 매우 낮다 固定費에 훨씬 未達하고 있는 形便이다.

料금이 原價로만 定해진다던 日本이나 우리 나라의 境遇에 있어 基本料를 大幅 引上하고 度數料를 引下해야 하겠지만 料金決定에는 原價外에 그 利用價値와 公共政策도 考慮해야 할 것이기 때문에 現在와같이 料金決定이 이루어지고 있다.

利用價値面에서 볼 때, 通話度數가 많은 加入者의 通話는 加入者에게 必要不可缺한 것이며 이에 依해 利得을 얻고 있으며 또한 一般의으로 負擔力도 있다고 認定되므로 通話度數가 적은 加入者의 原價一部를 負擔하는 것도 負擔力主義의 原則으로 보아 認定할 수 있을 것이다. 通話度數가 적은 加入者의 存在는 通話度數가 많은 加入者의 利用價値를 높이는 結果가 되는 것이다.

經營政策上의 面에서 볼 때 通話를 勸獎할 必要가 있는 境遇는 度數料를 低廉하게 하고 그러하지 않은 境遇는 高率로 해야 할 것이다. 우리 나라의 通話完了率은 매우 낮으므로 通話를 勸獎하는 料金制度는 時期尙早라 하겠다.

以上の 結論으로 度數料 3 원은 原價面만으로 보아 引下할 것이 아니고 利用價値 및 經營政策上으로 보아 通話完了率이 낮은 大都市에서는 오히려 引上할 것이 考慮된다.

우리 나라에서는 7級局에서 5級局까지는 度數制局과 定額制局이 併存하고 있는데 이 兩制度間의 料金에 均衡이 이루어져야 할 것이다. 即 度數制局의 平均料金(基本料金十度數料金)과 定額制局의 使用料가 一致하여야 할 것이다. 長期的으로 볼며 定額制보다 度數制가 年經費를 減少시킨다는 것이 證明되어 하므로, 將次 度數制로 轉換하여야 할 것인데 轉換時의 收入減少를 막기 爲해 度數制局料金과 定額制局料金の 一致가 要求되는 것이다. 그런데 定額制局의 平均通話度數는 度數制局의 平均通話度數보다 많은 것이 正常이므로 定額制料金이 度數制料金보다 어느 程度 높게 設定되는 것은 認定되어야 할 것이다.

(5) 鐵道運賃의 決定

(21) 十時正人：“現行電信 電話料金の 諸問題” 日本電信電話公社刊 電氣通信料金問題特輯中에 수록된 論文임

鐵道運賃은 旅客運賃과 貨物運賃으로 構成되는데 이들에 對해서 보면

(가) 旅客運賃

距離比例法에다가 最低運賃制를 加味하고 있다. 最低運賃制로서 過多한 固定費의 效率的 回收에 努力한 흔적이 있으나 純全히 原價構成面에서 볼 때 固定費를 報償(cover) 하기에는 너무나 不足하다. 또한 距離比例法보다는 距離遞減法이 合理的이라 하겠으나 이를 採擇하지 못하고 있다.

(나) 貨物運賃

i) 貨物等級表

鐵道輸送을 要하는 千餘種의 貨物을 現在 三等級으로 區分하고 있다. 이를 區分하는 基準 으로서는

(a) 車輛容積主義

(b) 價格等級主義(一種의 負擔力主義)

(c) 折衷主義가 있는데

現在의 鐵道廳의 制度는 車輛容積主義에 價格等級主義를 加味한 折衷主義에 依하고 있다. 貨物의 羅列方式도 羅列主義에 例示主義를 若干 加味한 方法에 依하고 있다.

現在 貨物等級은 三等級으로 되어 있는데 이를 貨物種類에 比해 볼 때 너무 적다고 하겠다.

ii) 貨物賃率表

貨物運送의 取扱種別에 따라서

(a) 車扱

(b) 小扱

(c) 小貨物

로 區分하고 各各에 對해서 賃率表를 適用하고 있다.

貨物賃率表에 있어서도 合理的이라고 생각되는 距離遞減法에 採擇되지 않고 距離比率法이 採擇되고 있다.⁽²²⁾

(6) 結論

우리 나라의 公益事業料金を 考察할 때 獨立採算制의 基調를 더욱 強化할 것이 要請된다.

公益事業의 健全한 經營의 如何는 公益에 密接히 聯關됨으로 公益事業의 健全經營의 促進을 爲하여 料金制度를 合理化하려는 努力이 切實히 要請된다. 더욱이 料金理論과 關聯하여 事業施設의 評價問題, 投資報酬의 問題에 비추워 볼 때 現行의 公益事業의 料金制度에는 改善의 餘地가 充分히 있음이 많음이 發見된다.

(22) 高橋秀雄 前掲書 pp. 400, 564.