

公共料金管理의 改善方案

金 鍾 奭

政府에 의한 公共料金管理의 基本的 趣旨은 料金上昇을 抑制하거나 物價水準의 管理를 위한 것이 아니라, 市場의 기능을 대신하여 資源配分の 效率化를 도모하고 社會的 價値를 반영하고자 하는 것이다.

微視經濟的 效果를 기대하는 政策手段을 巨視經濟的인 政策目標을 위해 사용하는 것은 生産과 消費의 과정에서 資源의 흐름을 왜곡시켜 경제 전반적인 效率性의 저하를 초래하고, 國民經濟福祉의 向上을 저해하게 되는 것이다.

특히 上昇抑制 위주의 管理方式이 公共서비스의 質을 저하시키고, 公共料금이 公共서비스의 經濟社會的 機會費用을 정확히 반영하지 못하게 되는 등의 문제를 초래하고 있는 것이다. 따라서, 公共料金도 市場價格機構의 일부로서 본래의 기능인 資源配分の 役割을 담당하도록 하여야 할 것이다.

長期的으로는 消費者物價上昇率과 公共料金上昇率이 크게 다르지 않은 점에 비추어, 비효율적인 直接統制方式을 止揚하고, 受惠者負擔의 원칙과 사업단위별 독립채산제의 원칙 아래 公共料金 管理構造의 分權化를 추진하여야 할 것이다.

이를 위해서 각 事業單位別로 獨立規制委員會를 설치하여 전문적으로 公益을 대표하도록 하고, 해당 委員會에서 常時로 料金水準 및 構造變更에 대해 檢討·認可하는 방식으로 개선되어야 할 것이다.

交通運輸料금은 노선별·구역별로 競爭度와 免許開放度를 고려하여 점진적으로 自由化되, 면허권자가 地方自治團體長인 경우 사업의 요금은 地方自治團體에 일임하여야 할 것이다.

I. 序 言

自由市場經濟內에서의 資源配分은 가격의

需要·供給調節機能에 의해 이루어지는 것으로서, 價格上昇의 인위적 통제가 物價指數의 상승은 억제할 수 있을 것이나, 이는 결국 자원의 흐름을 왜곡시켜 경제 전반적인 효율성을 저하시키고, 國民經濟福祉의 상승을 저해하게 되는 것이다. 특히 물가의 문제는 巨視經濟的 현상으로서, 일부 주요품목의 수급상

筆者：本院 研究委員

* 筆者는 本 研究의 進行과정에서 많은 助言을 주신 本院의 朴佑奎, 全聖寅, 柳一鎬, 崔鍾元 博士께 感謝를 드리는 바이다.

황의 行政的 調節과 價格上限制와 같은 통제 수단으로는 物價上昇抑制에 한계가 있는 것이다.

政府에서 가격을 규제하는 것은 市場經濟運營의 例外的인 조치로서, 시장의 자율기능에 의한 가격형성과 그에 따른 자원배분이 경제 적 효율성이나 사회적 가치를 보장하지 못하는 경우에만 정당화되는 것이다. 따라서 시장 경제에서 政府에 의한 價格規制는 가격기구의 불완전성을 보완하기 위한 보조적 기능이며, 기본적으로 정부가 資源配分을 직접 결정하는 微視經濟인 정책효과를 기대하는 것이다. 따라서, 微視經濟인 정책수단을 物價安定이라는 巨視經濟인 정책목표를 위하여 사용하는 것은 정책수단과 목표 사이의 괴리에서 빚어지는 부작용을 초래하게 되는 것이다.

특히, 우리나라 경제의 量的 팽창과 構造的 복잡화로 인하여 정부가 관리할 수 있는 가격의 比重이 점차 감소하고 있으며, 특히 公共料金の 경우 규제권자의 情報과 人力의 한계로 인하여 수백 종류의 公共料金を 中央部署에서 효과적으로 집중관리하는 데는 한계가 있는 것이다. 또한, 현행 관리제도는 主務部署의 규제와 經濟企劃院의 규제가 중복되어 있어 실질적인 料金規制의 최종책임이 經濟企劃院에 전가되어 主務部署는 오히려 料金規制가 아니라 요금인상을 방조하는 현상마저 발생하고 있는 것이다. 이런 관점에서 가격체계의 合理性을 유지하여 자원흐름의 效率性を 유지하는 것 못지 않게 규제절차의 합리적 조 정도 公共料金政策의 주요 요소 중의 하나라고 할 수 있다. 本稿에서는 현행 公共料金 管理制度의 문제점을 검토하고, 제도개선을 위한 기본원칙과 그에 따른 制度改善方案을 제

시하고자 한다. 이 연구는 管理制度와 절차의 改善方案을 검토하는 것이므로, 개별적 料金の 구조나 經濟的 效率性에 대한 고찰은 論外로 하였다.

II. 公共料金 決定의 基本原理

여기서는 公共料金管理의 기본적 취지라고 할 수 있는 미시경제적 資源配分 및 사회적 價値의 반영과정에서 고려되어야 할 몇가지 理論的인 基準을 고찰하기로 한다. 여기서 제시되는 각 기준간에 相衡되는 요소가 있을 수 있으며, 정부에 의한 公共料金の 管理가 料金上昇의 抑制나 物價水準의 관리를 위한 것이 아님을 유의하여야 할 것이다.

1. 生産原價主義

서비스의 이용자가 부담할 料金を 그 서비스의 生産供給에 소요된 原價를 기준으로 결정하는 방법이다. 여기서의 생산원가란 經濟學的 原價概念으로서 사업운영에 필요한 모든 회계상의 費用과 정상이윤을 포함한 개념으로 보아야 한다. 이 원리에 의하여 가격이 限界 生産費用을 반영하게 된다면, 외부효과가 존재하지 않을 때 社會的 限界收益과 社會的 限界費用이 일치하게 되어 사회적으로 최적의 生産·消費 수준을 유지할 수 있게 된다는 것은 잘 알려진 바와 같다. 물론 이 경우 생산에 있어서 規模의 經濟가 존재한다면 생산의 총비용을 限界費用價格으로는 보상할 수 없게 될 것이다. 이런 경우 非線型 價格構造를 적

용함으로써 일반적으로 이 문제를 해결할 수 있다¹⁾.

그러나 行政적으로 生産原價主義를 公共料金の 결정에 적용할 때에는 생산의 총비용을 판매수입으로 보상한다는 것이 되어 요금의 수준이 平均生産費用에 의하여 결정되는 것이 일반적이다. 그러나, 오늘날 대부분의 공공서비스 생산이 그러하듯이 多品目生産의 경우 平均生産費의 산출은 기술적으로 곤란하다. 즉, 多品目生産의 경우에 品目別로 생산에 직접 투입되는 요소비용을 정확히 계산할 수 있더라도, 대부분의 경우 2개 이상의 품목에 공통적으로 투입되는 公共要素(public input)가 존재하기 때문에 이러한 公共要素費用을 각 品目別로 직접 생산비용에 어떻게 추가해야 할 것인가 하는 것이 문제로 남게 된다. 따라서 生産原價主義에 의하여 品目別 料金を 平均費用과 같도록 결정하고자 하여도 다품목생산의 경우 公共要素의 비용을 品目別로 배정하는 과정에서 결정권자의 任意的인 배분에 의한 料金の 決定이 불가피하게 된다²⁾.

2. 產出物 價値主義

產出物 價値主義는 공급되는 공공서비스의 市場價値를 기준으로 요금을 결정하는 방법이다. 여기서 말하는 서비스의 價値는 이용자가 그 서비스로부터 얼마만큼의 效用을 누리며 그 效用의 代價로서 얼마만큼의 금액을 지불

하려 하는가 하는 지불용의에 의하여 결정된다. 이는 각 이용자마다 다르며 정확하게 측정하기 곤란하나, 이 원리가 價格政策에 적용될 경우 현실적으로는 價格差別로서 나타난다고 할 수 있다.

따라서 衡平性의 관점에서는 논란의 여지가 있으나, 公益事業의 이윤율이 규제받고 있는 조건하에서는 消費者 剩餘를 효율적으로 추출할 수 있어 經濟效率性을 제고하는 데는 유용한 價格決定原理라고 할 수 있다. 산출물 가치주의에 의한 가격결정방식으로서 잘 알려진 것이 「램지」價格決定原理(Ramsey pricing rule) 또는 彈力性 反比例의 原理(inverse elasticity rule)로서 다품목 생산자가 규모의 경제로 인하여 한계비용가격이 총생산비용을 완전히 보상할 수 없는 경우 非彈力的 需要에 대해 가격마진을 높게 책정하고 彈力的 需要에 대해 가격마진을 낮게 책정함으로써 價格과 原價의 괴리에 의한 經濟的 效用의 감소를 최소화하려는 원리라고 할 수 있다.

3. 社會的 價値의 反映

공공요금의 결정에 있어서 經濟外的인 고려가 일반적으로 가해지고 있다. 경제의 效率性 및 資源配分의 合理性 이외의 고려사항을 料金決定에 반영하는 것으로서, 주로 衡平性에 대한 고려가 대부분이나 負擔能力과 社會的 價値도 주요 고려사항이라고 할 수 있다.

부담능력에 대한 고려는 公益事業의 서비스가 電氣나 通信 등과 같이 인간다운 생활의 필수품일 경우, 소득상의 차이를 반영하여 생산비와는 무관하게 料金에 차등을 둘 수 있도록 하는 것이 한 例라고 할 수 있다. 社會的

1) 이에 관해서는 Zajac(1978) 및 거기에 수록되어 있는 참고문헌 참조.

2) 이러한 公共費用의 배분과 자원배분상의 의의에 관해서는 Breyer(1982)의 Chs. 2, 3, Howe and Rasmussen(1982)의 Ch.7. 참조.

價値의 반영은 금전상의 생산원가 이외의 社會的費用 또는 혜택이 존재할 경우 사회전체로서의 消費와 生産의 수준을 適正化시키고자 하는 것이다. 예로서, 도시교통의 혼잡을 억제하기 위하여 有料道路 이용에 대한 요금을 높게 책정한다든지, 軍人·警察의 공무수행에 割引料金を 적용하는 경우 등이 여기에 해당된다고 볼 수 있다.

4. 料金構造의 安定性

대부분의 公益事業이 다품목의 서비스를 생산하고 있으므로 料金構造의 안정적 유지가 중요한 고려사항이 된다. 自然獨占的 비용구조를 가진 생산체계하에서, 생산품목 중의 일부에 대하여 需要者가 별개의 독립적인 공급원을 확보하여 현재의 공급체계로부터 분리하는 현상이 발생할 경우 나머지의 수요자에게는 추가적인 경비부담이 발생하고 國民經濟的으로 중복투자의 낭비를 초래할 수 있는 것이다³⁾.

앞에서 설명한 바와 같이 다품목의 서비스의 생산과정에서 하나의 요소가 다수의 最終生産品目에 중복되어 투입되게 되는 公共要素(public input)가 존재하는데, 이것의 비용을 어느 최종생산품목의 생산비용으로 전가할 것인가는 매우 임의적인 판단에 의존할 수밖에 없는 것이다. 만약, 공통요소에 대한 부담을 하나 또는 일부의 最終生産品目에게만 전가할 경우 가격구조상 소위 '交叉補助(cross-

subsidization)' 현상이 발생할 수 있다.

요금구조상 교차보조가 발생할 경우 보조를 주고 있는 서비스에 대하여 公益事業의 독점적 지위를 무너뜨리고 경우에 따라서는 社會的費用을 증가시킬 수 있는 소위 '단물 빨아먹기(cream skimming)'식의 競爭的 進入이 발생할 수 있는 것이다.

이는 公益事業이 자연독점적인 비용구조를 가지고 있다면 社會的 浪費일 뿐 아니라, 교차보조를 받고 있던 서비스의 수요자들에게도 궁극적인 부담이 돌아가게 된다. 따라서, 公共料金の 算定에 있어서 개별 서비스 각각의 요금수준뿐 아니라, 함께 생산·공급되고 있는 다른 서비스의 요금수준까지 고려하여 생산·공급이 安定的으로 하나의 體系를 이룰 수 있도록 요금구조의 安定性도 중요한 고려사항이 되어야 하는 것이다.

III. 一般現況

1. 公共料金の 種類

公共料金の 개념은 학자에 따라 여러가지로 정의되고 있으나 여기서는 이 연구의 목적에 맞추어 현재 經濟企劃院이 결정과정에 간여하고 있는 요금을 통칭하는 것으로 하며 이하 이를 公共料金으로 칭하기로 한다. 現行 規定上的 料金決定權者와 決定過程을 기준으로 公共料金を 다음과 같이 세가지로 구분할 수 있다.

- 1) 「物價安定 및 公正去來에 관한 法律」上的 公共料金(法上 公共料金)

3) 電氣의 대규모 수요자가 자체 發電設備를 가동한다든지, 전국 조직을 가진 기업이 獨自的인 通信網을 형성한다든지 하는 것이 여기에 해당한다.

法律에 의하거나 事實上 國家가 獨占하는 事業 중 大統領令이 정하는 事業의 專賣價格 및 事業料金(同法 第4條第1項 및 施行令 第6條第1項)을 法上 공공요금이라고 한다. 여기에는 鐵道料金, 電氣料金, 담배價格, 郵便·電信·電話料금이 포함된다.

2) 官認料金 및 手數料

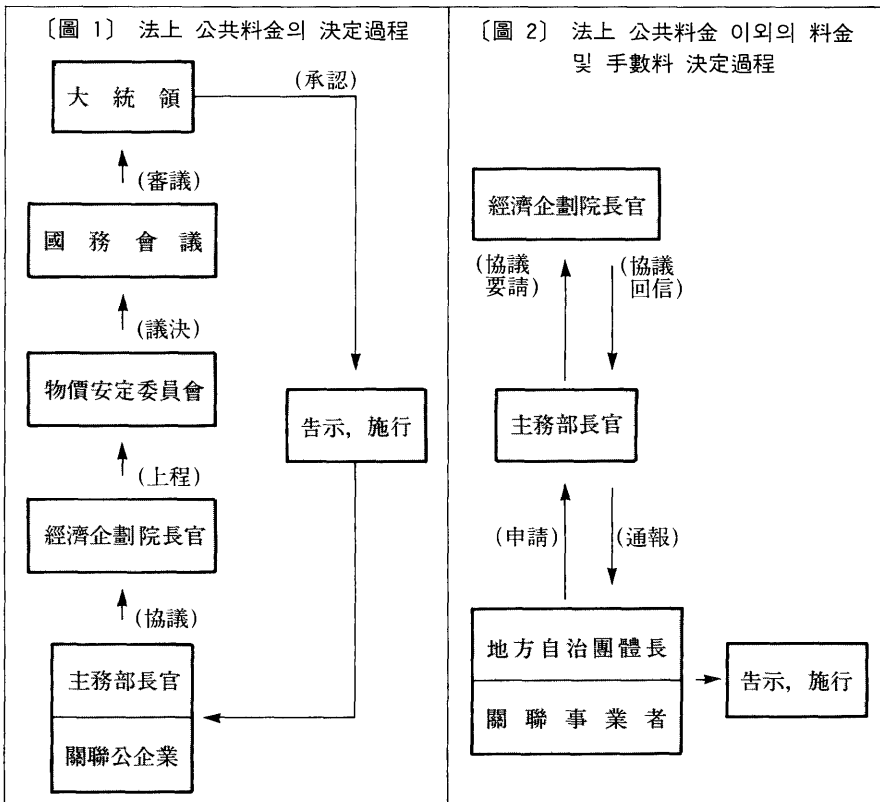
主務部長官이 다른 法律이 정하는 바에 따라 決定·承認·認可 또는 許可하는 物品의 價格, 料金 또는 手數料(同法 第4條第2項)도 公共요금으로 볼 수 있다. 여기에는 各級學校 納入金, 各種버스料金, 택시料金, 航空料金, 高速道路通行料, TV視聽料, 中·高教科書價格, 古宮入場料, 工業用水料金 및 各種 手數料 등이 포함된다.

3) 地方公共料金

地方自治團體가 영위하는 事業으로서 大統領令이 정하는 事業의 料金 및 經濟企劃院長官이 國民生活의 安定을 위하여 指定하는 事業料金 또는 手數料(同法 第4條第3項 및 施行令 第6條第2項)도 公共요금에 포함된다. 여기에는 上·下水道料金, 都市가스料金, 地下鐵料金, 市·道立病院 醫療酬價, 汚物收去手數料, 糞尿收去手數料 등이 포함된다.

2. 公共料金の 決定過程

현행 「物價安定 및 公正去來에 관한 法律」에 따르면 法上 公共料金は 物價安定委員會의 의결 및 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 승



〈表 1〉 公共料金の 消費者物價指數 加重値

區 分	加 重 値	區 分	加 重 値
電 氣	20.3	教 育 費 ¹⁾	51.8
가 스	1.6	行政手數料	1.0
水 道 料	7.2	文 化 ²⁾	5.3
交 通	45.9	담 배	8.9
通 信	18.7	清 掃 料	3.7
醫療서비스	43.5	計	207.9

註: 1) 教育費에는 納入金, 教科書價格, 自動車學院費 포함.

2) 文化費에는 TV視聽料, 古宮入場料 포함.

인을 얻도록 규정하고 있다. 기타 官認料金 및 手數料 등 中央部處의 長이나 地方自治團體의 長이 결정하는 요금은 사전에 경제기획원장관과 협의를 거치도록 되어 있다.

3. 公共料金の 物價에 대한 比重

公共料금이 소비자물가지수에서 점유하는 비중은 207.9(1,000 기준)로 전체적인 공공요금의 10%의 인상은 消費者物價指數 약 2%의 상승효과를 나타낸다.

IV. 公共料金管理의 問題點

1980년 이후 1989년까지 10년간의 公共料金の 年平均上昇率은 〈表 2〉에서 볼 수 있듯이 7.5%로서 消費者物價上昇率과 같은 수준임을 알 수 있다. 다시 말해서 長期的으로는 정부의 관리 아래에 있는 가격이라도 전체물가 수준의 상승률과 크게 다르지 않음을 알 수 있다. 그러나, 단기적으로 물가가 안정되었던 1982~86년 기간에는 公共料金上昇率이 消費

〈表 2〉 公共料金과 消費者物價上昇率 比較

(단위: 年平均, %)

	1980~89	1982~86	1987~89
公共料金	7.5	4.1	3.7
消費者物價	7.5	2.8	6.1

者物價上昇率을 상회하고, 1987년 이후 물가가 불안할 때에는 정부의 인상억제정책에 의해 공공요금이 소비자물가보다 상대적으로 낮게 상승하였음을 알 수 있다. 이는 公共料금이 단기적으로는 정부의 정책의지에 의해 상승률이 영향을 받고 있음을 나타내는 것이다.

지난 10여년간의 公共料金管理의 경험을 볼 때 다음의 몇가지를 지적할 수 있다. 첫째, 그간의 公共料金管理方式은 물가가 불안할 때 뿐 아니라 안정되어 있을 때에도 안정기조를 유지하기 위해 인상을 가급적 억제하다가 인상요인이 누적되어 인상이 불가피하게 될 경우에 집중적으로 인상을 허가하는 방식이었다. 특히, 공공요금의 인상이 불가피하게 되는 경우는 대부분 규제받지 않고 있는 가격들이 이미 충분히 상승하여 價格構造의 왜곡과 公共서비스의 質 低下가 한계에 달한 상황과 일치하곤 하였던 것이다. 말하자면, 價格上昇의 연쇄과정에서 공공요금이 가장 마지막 단계의 한계점에서 집중적으로 상승하게 되고, 이는 다시 다른 財貨와 서비스價格의 상승요인으로 작용하게 되었던 것이다. 즉, 公共料금이 物價上昇을 선도한다는 일부의 인식은 좀더 엄밀한 분석을 필요로 한다고 할 수 있다.

앞서 〈表 2〉에서 살펴본 바와 같이 장기적으로 消費者物價上昇率과 公共料金上昇率이 크게 다르지 않은 것을 고려할 때, 그간의 공

公共料金管理方式은 投入된 行政的 노력에 비해 政策의 效果는 매우 미약한 비효율적인 管理方式이었다고 볼 수 있는 것이다.

둘째, 公共料金도 시장에서 자유롭게 형성되는 市場價格과 함께 價格構造의 일부를 형성하는 것이다. 공공요금도 비록 정부가 결정하지만 경제주체들에게는 가격기구 속의 가격으로서 가격이 주는 정보와 신호에 의해 경제활동이 영향을 받게 되는 것이다. 따라서, 公共料金이든 市場價格이든 그 가격이 재화의 經濟社會的 機會費用을 반영하지 못할 경우 자원의 흐름이 왜곡되고 非效率性이 초래되는 것이다. 말하자면, 전반적인 가격상승의 추세에서 특정가격을 동결시키는 것은 상대적으로 그 재화와 서비스의 상대가격을 낮추는 효과를 가지게 되고, 따라서 그 재화나 서비스에 대한 소비를 촉진시키는 효과를 나타내게 되는 것이다. 物價安定을 위해 電力料金を 동결시키거나 油價를 낮추려 하는 것이 좋은 예이다. 물가가 오른다고 해서 전기와 기름의 소비를 장려하는 것이 정책이 의도하는 결과는 아닐 것이다.

셋째, 특정부문에 대한 가격의 동결은 그 부문에서 생산되는 財貨의 量과 質을 떨어뜨리고, 技術의 革新과 新製品의 출현을 억제하여 소비자의 선택의 폭과 효용을 감소시키게 되는 것이다. 최근에 문제가 되고 있는 교통난이나 수도물의 문제가 상당부분 이런 차원의 문제로 볼 수 있는 것이다.

넷째, 현행의 공공요금관리제도는 主務部署의 규제와 經濟企劃院의 규제가 중복되어 있어, 요금규제의 실질적인 최종책임이 기획원에 전가되어 주무부서는 오히려 料金規制가 아니라 料金引上을 방조하는 현상마저 발생하

고 있는 것이다. 또한 공공요금의 조정에 있어서 物價安定委員會와 國務會議의 심의절차는 그동안 사실상 유명무실했을 뿐 아니라, 고도의 전문성을 요하는 公共料金の 審議調整過程에서 이들 기구가 담당할 수 있는 역할이 의문시된다고 할 수 있다.

V. 改善方案

1. 基本方向

공공요금관리에 있어서 앞으로는 對症療法의인 직접통제방식을 止揚하고, 市場機能을 이용한 合理的인 가격안정을 유도해야 할 것이다. 料金引上의 構造的 要因이 발생하였음에도 불구하고 요금의 상승을 인위적으로 억제하는 것은 자원흐름을 왜곡시켜 오히려 더 큰 國民經濟的 損失을 초래할 수 있는 것이다.

앞에서 제시한 公共料金管理의 問題點을 考察해 볼 때, 公共料金 管理制度의 개선은 다음과 같은 방향으로 추진되어야 할 것이다. 物價에 파급효과가 적은 요금의 決定權을 최대한 下向移讓하고, 公共料金 管理構造의 分權化를 도모하여, 현재 진행되고 있는 自律化, 地方化의 추세에 부응하여야 할 것이다. 그러나, 經濟的으로 위급한 상황의 발생에 대비하여 國民生活安定에 중요한 料金에 대하여는 經濟企劃院이 統制能力을 유지할 수 있는 法的 根據를 維持하여야 할 것이다.

아울러 物價安定에 대한 노력과 政治的 責任을 汎政府的 次元으로 확대시키는 제도적

개선이 있어야 할 것이다. 요금결정의 최종권한을 현행제도상의 認·免許權者에게 실질적으로 이양하여, 현행제도상 事前協議 요건에 의해 각종 料金引上抑制의 最終責任을 經濟企劃院이 지게 되어, 物價上昇抑制의 政策的 負擔을 經濟企劃院에 轉嫁하는 현상의 발생을 억제하여야 할 것이다.

競爭의 市場構造를 이미 갖추고 있고, 요금규제가 品質을 저하시키거나 소비자 선택의 범위를 縮小시킬 우려가 있는 분야는 요금결정을 자유화하며, 시장의 構造, 競爭度 등을 감안하여 進入이 자유롭고 유효경쟁이 가능한 분야부터 價格自由化를 실시하여야 할 것이다. 그러나 免許制 등의 競爭制限的 요소가 존재하는 분야는 價格을 계속 規制하되 規制節次를 합리화하여 규제권자의 재량권 행사의 폭을 최소화하여야 할 것이다.

2. 法上 公共料金

현재 鐵道, 郵便, 電氣, 담배, 電話事業의 5개사업이 국가가 독점권을 행사하는 사업으로서 이 중 鐵道와 郵便을 정부기관이, 電氣·담배·電話는 각각 정부투자자의 公企業이 운영하고 있다.

이들 사업 중 담배를 제외하고는 모두 公益事業的인 성격을 가지고 있다고 볼 수 있으며 國民生活에 밀접한 영향을 미치고 있으므로, 요금의 결정이 市場機能이나 事業單位의 自律決定에 위임되기 곤란하다고 할 수 있다. 그러나, 상기 다섯가지의 政府事業이 각각 事業主體와 사업의 性格이 다름에도 불구하고 현재 物價安定委員會의 의결을 거쳐 大統領의 승인까지 받도록 하는 동일한 決定過程을 거

치고 있는 것은 문제가 있다고 할 수 있다. 따라서, 각 料金別로 사업의 특성을 고려하여 다음과 같이 料金決定 및 規制過程을 개선하여야 할 것이다.

가. 鐵道, 郵便料金

鐵道와 郵便料金は 사업의 주체가 政府機關으로서 料金の決定은 政府 각 기관의 주요정책 결정과정과 같은 과정으로 이루어져야 할 것이다. 料金の 결정은 사업에 관련된 다른 정책결정과 밀접한 關聯을 가지고 있으므로, 料金の決定만을 다른 정책결정과 구분하여 별개의 결정과정을 밝게 하는 것은 責任所在을 불분명하게 하고 의사결정의 效率성과 一貫性을 저하시킬 우려가 있다.

따라서, 현행의 物價安定委員會와 國務會議 審議·議決節次를 생략하고 主務長官이 經濟企劃院長官과 협의하여 大統領의 승인을 받도록 절차를 간소화하여야 할 것이다. 그동안 鐵道料金과 郵便料金の 결정과정에서 物價安定委員會와 國務會議의 審議·議決節次는 實效性이 없는 要式節次에 불과하였으며, 料金變更에 대한 審議의 專門化와 客觀化를 위하여 主務部署內에 諮問機關인 料金審議委員會의 운영을 활성화하는 것을 고려해야 할 것이다.

나. 公企業料金

電氣, 電話, 담배요금에 여기에 해당된다. 이들 사업을 公企業化하여 獨立시킨 것은 企業으로서 自律性을 확보하여 경영의 責任성과 效率性を 提高하는 데 목적이 있었으므로, 料金の 규제에 있어서도 이러한 취지를 살리는 방식의 개선이 필요하다. 따라서, 長期的으로

는 이들 사업에 대한 事業自體의 收益率을 規制하고, 料金構造는 규제수익률 범위내에서 自律決定하는 間接規制方式으로 전환하며, 이를 위하여 독립적인 公益事業規制委員會를 事業別로 설치하여야 할 것이다⁴⁾.

이들委員會는 독립된 行政委員會로서 각각의 公企業에 대한 經濟的 規制를 전담하며委員會의 운영에 필요한 行政 및 調査·研究機能은 主務部署로부터 지원받아 운영할 수 있을 것이다. 이들委員會는 人事, 會計, 組織 등의 기업경영에 간여하는 것이 아니라 收益率, 生産, 投資 등 企業成果에 영향을 미치는 결정에 대한 審査와 規制를 담당하는 것이나, 規制委員會가 설치될 때까지는 각각의 公企業이 결정하는 料金を 主務部署가 經濟企劃院과 협의하여 認可하도록 하고, 主務部署內에 장차 독립시킬 것을 전제로 諮問機構인 規制委員會 構成을 고려할 수 있을 것이다.

3. 官認料金

가. 交通運輸料金

교통운수부문의 사업은 鐵道와 地下鐵을 제외한 모든 運送事業이 민간기업에 의하여 운영되고 있다. 事業의 公共性으로 인하여 대부분의 事業이 免許制에 의한 進入規制를 받고 있으며, 이에 相應하여 料金에 대한 規制도 존재하고 있다. 따라서, 요금제도의 개선은 다른 규제제도의 개선과 밀접한 관련이 있으

며, 免許制度의 개선과 이에 따른 有效競爭의 發生程度에 비례하여 價格上限制의 도입 등을 통해 漸進的 價格自由化를 실시하여야 할 것이다.

市內·市外버스, 택시, 區域貨物運送事業 등 市·道知事が 免許權者인 운수사업의 요금은 後述하는 地方公共料金과 같은 방식으로 개선하여 면허권자가 결정하여야 할 것이며, 航空料金·高速버스料金 등 교통부장관이 면허권자인 사업의 요금은 노선별로 차이를 두어 有效競爭이 존재하는 路線區間에서는 自由化하고, 독점적이거나 진입제한이 존재하는 路線은 현행과 같이 企劃院長官과 협의하여 주무장관이 결정하는 방식을 유지하여야 할 것이다.

高速道路通行料는 道路公社의 主要收入源이고, 道路公社가 公企業인 점을 감안하여 다른 公企業과 마찬가지로 장기적으로 前述한 公益事業規制委員會方式을 통한 요금규제로 전환하여야 할 것이다.

나. 教育關聯 料金

各級 公立學校의 納入金은 教育自治制가 실시될 경우 地方公共料金과 같은 차원에서 각 지역 教育委員會에서 自律的으로 결정되어야 할 것이다⁵⁾. 中·高等學校 教科書의 供給은 이미 다수의 供給자가 존재하고, 教科書의 질과 내용에 관한 情報가 원활하게 供給되고 있으며, 各급 학교에서 自律的으로 教科書를 선정하고 있는 현실을 고려할 때 더 이상의 가격규제는 불필요하다고 판단되며 價格을 자유화하여도 공급자간의 有效競爭으로 인하여 부당한 가격인상은 발생하지 않을 것으로 보인다. 오히려, 政府의 價格規制는 長期的으로

4) 이는 1988년도 「經濟構造調整諮問會議」의 건의이기도 함.

5) 그러나, 地域間 教育隔差와 같은 副作用을 초래할 수 있으므로 신중한 制度的 補完이 並行되어야 할 것이다.

教科書의 질을 낮추고 선택의 폭을 좁히는 副作用을 초래할 것이다.

다. 各種 手數料, 使用料 등

TV視聽料, 古宮入場料, 戶籍謄本 手數料 등을 포함하여 약 389개의 手數料가 현재 企劃院과의 事前協議를 통하여 변경하도록 되어 있다. TV視聽料는 國營公企業이 징수주체이므로 前述한 바와 같이 독립적인 公企業規制委員會를 설치하여 여기서 決定하도록 해야 할 것이다. 각종 官認手數料가 消費者物價指數에서 차지하는 비중은 加重值 기준으로 체육관 입장료 1.6, 주민등록초본 수수료 0.4, 호적등본 수수료 0.1, 인감증명 수수료 0.5로서 총합계 2.6에 불과하여 물가에 미치는 영향에는 한계가 있으며, 現行規定上의 手數料徵收主體가 自律적으로 결정하여 징수하도록 개선해야 할 것이다.

經濟企劃院 협의대상인 手數料 389개 중 징수주체별 분포는 <表 3>과 같다.

대부분의 手數料가 적용대상이 한정되어 있고 徵收額이 소액이어서 物價에 영향이 적을 뿐만 아니라, 現행의 事前協議制度는 企劃院의 업무량만 가중시키는 결과를 초래하고 있

다. 따라서, 現행의 事前協議 요건을 개선하여 料金變更을 經濟企劃院에 신고하고 신고후 企劃院의 異議提起 없이 일정기간이 경과되면 自動承認되는 절차를 補完적으로 도입하는 것을 고려해야 할 것이다.

4. 地方公共料金

都市가스, 上·下水道, 시내버스, 시외버스, 택시, 地下鐵, 公營停車場, 市立·道立病院 酬價, 汚物 및 糞尿收去料 등의 지방공공요금은 地方自治制實施의 근본취지에 맞추어 地方自治團體에서 自律적으로 결정하도록 하여야 할 것이다. 教育自治制의 실시와 함께 各급 公立學校의 納入金도 各市·道教育委員會에서 自律적으로 결정하도록 하여야 할 것이다. 그러나, 이는 地方自治制의 완전한 실시가 선행되어야 하며, 地方議會와 地域輿論에 의한 효과적인 견제가 가능하도록 制度的 節次가 보장되어야 할 것이다. 地方公共料金の 引上은 그 지역물가수준에 영향을 미치게 되고, 地方政府는 地域物價水準에 대하여 地域住民에게 政治的 責任을 지게 될 것이므로 무분별한 地方公共料金の 引上은 억제될 것으

<表 3> 協議對象 手數料의 徵收主體別 分布

協議對象 手數料 種類數 ¹⁾	徵 收 主 體			
	國家(行政府)	地方自治團體	公共法人體 ²⁾	其 他 ³⁾
389	257	109	55	14

註: 징수주체별 합계와 종류수가 다른 것은 46개의 수수료가 국가 또는 지방자치단체에서 중복되게 취급되고 있기 때문이다.

1) 手數料 種類數는 細分하여 계산.

예) 국가기술자격검정수수료는 기술자격검정, 사무관리검정이 있는데 이를 2개의 수수료로 파악.

2) 公共法人體에는 協會, 公團, 政府投資機關, 政府財政支援機關 등을 포함시켰음.

3) 기타의 경우는 徵收主體가 個人 및 事業者인 경우.

資料: 經濟企劃院 物價政策局 調整課, 「各種 公共料金 및 手數料實態分析」, 1989. 6.

로 보인다.

VI. 要約 및 結論

공공요금의 관리결정방식은 장기적으로 受
惠者負擔의 원칙과 事業單位別 獨立採算制의
방향으로 나아가야 한다. 이를 위해서는 公共
料金 管理權의 분산이 필요하며, 각 사업단위
별로 獨立規制委員會를 두어 전문적으로 公益
을 대표하도록 하고, 해당 委員會에서 料金水
準 및 構造變更에 대해 인가하는 방식으로 개
신하여야 할 것이다. 그러나, 정부가 직접 영
위하는 사업의 요금은 현행제도를 유지하며,
각 공기업별로 規制委員會가 설치될 때까지는
현행제도를 유지하여야 할 것이다.

交通運輸料金は 路線別·區域別로 競争度와
免許開放度を 고려하여 점진적으로 自由化하
되, 免許權者가 市·道知事인 事業의 料金は
地方自治團體에 일임하고 免許權者가 中央部
署長인 사업의 요금은 현행제도를 유지하여야
할 것이다.

35여개에 달하는 각종 手數料 및 使用料

決定에 있어서 經濟企劃院과의 事前協議 요건
을 緩和 또는 廢止하고, 地方公共料金 및 各
級學校 納入金の 결정도 地方自治團體에 일임
하여야 할 것이다.

앞으로는 공공요금이 物價管理의 從屬變數
가 되어 서로 다른 성격과 배경을 가진 여러
종류의 요금들이 함께 동결되고 동시에 집중
적으로 인상되는 일은 止揚되어야 할 것이다.
料金の 인상요인이 생기면 전문적인 獨立規制
機構를 통해 엄정한 심사분석을 거쳐 그때그
때 요금에 반영되어야 할 것이다.

物價의 문제는 기본적으로 巨視經濟現象인
것이다. 따라서 물가를 안정시키는 방법 역시
巨視政策的 手段이어야 한다. 公共서비스의
가격도 다른 가격과 마찬가지로 경제정책의
결과로 형성된 市場價格體系의 일부로 보아야
지, 物價를 安定시키는 정책수단이 될 수 없
는 것이다.

공공요금의 속성상 요금의 결정을 시장기능
에 맡길 수 없다고 하더라도, 공공요금도 市
場經濟의 價格機構의 일부로서 본래의 기능인
資源配分의 役割을 담당하도록 해주어야 할
것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

李奎億·李在亨, 「公共料金과 財政」, 『國家豫
算과 政策目標』, 研究報告 82-05, 韓國開
發研究院.
李雄根, 『新韓國公共料金の 研究』, 韓國産業
能率本部, 1970.
經濟構造調整諮問會議, 『經濟先進化를 위한

基本構想』, 1988. 10.
經濟企劃院 物價政策局, 「各種 公共料金 및
手數料實態分析」, 1989. 6.
_____, 「公共料金 管理制度 改善方案」,
1988. 5.
_____, 『公共料金の 現況 및 課題』, 1986. 12.

大韓貿易振興公社, 「世界主要國의 公共料金
管理制度」, 1989. 6.

Breyer, S., *Regulation and Its Reform*, Har-
vard, Cambridge, MA, 1982.

Crew, M.A. and P.R. Kleindorfer, *Public
Utility Economics*, St. Martin's, New
York, NY, 1979.

Howe, K.M. and E.F. Rasmussen, *Public
Utility Economics and Finance*, Prentice
-Hall, Englewood Cliffs, NJ, 1982.

Zajac, E.E., *Fairness or Efficiency*, Ballinger
Publishing Company, Cambridge, MA,
1978.

should enforce structural monopoly regulation as well.

Based on this assessment of the performance of the Korean antitrust system, this paper evaluate current reform proposals for the MRFTA. The inclusion of the regulation of conglomerate mergers and of business divestiture orders may be a desirable revision, giving the MRFTA more complete provisions. However, given deficient staff expertises and the unfavorable policy environments, it would be too optimistic and naive to expect that the inclusion of these provisions alone could improve the performance of the Korean antitrust system.

In its conclusion, this paper suggests several policy recommendations for the Korean antitrust system, which would secure the stable development and accumulation of antitrust expertise for its staff members and enough understanding and conformity from its environments about its antitrust goals and functions.

A Reform Proposal for Management of Regulated Prices

Kim Jong-seok

The primary purpose of price regulation on public utilities and other public services is not to prevent them from rising and control inflation but to allocate resources efficiently and reflect social values, when market does not function perfectly. That is, price regulation by government is a policy tool which is aimed at microeconomic effects.

Therefore, when a microeconomic policy tool is used for macroeconomic policy objectives, such as price stabilization, we can have problems stemming from the mismatch.

One of the examples is distortions in the relative price structure of resources. As government suppresses increases in regulated prices in an effort to reduce inflationary pressures, some of the public services become relatively cheaper, resulting in excess use of those services under regulation. Also, inflexibility of adjusting regulated prices to the overall price changes results in deterioration of qualities of public services.

This paper proposes a set of reform proposals which are intended to minimize such government failures. It is argued that the authority of price regulation should be decentralized, and ultimately done by independent regulatory commissions for each service.

The pricing should be based on the principle of separate and independent accounting by each service unit and the principle of beneficiaries bearing the costs of services.