전기요금의 법적 성격 및 요금 결정 체계의 문제점

– 헌법재판소 2021. 4. 29. 2017헌가25 결정에 대한 평석을 겸하여 –

성중탁

법제처
Ministry of Government Legislation

전기요금의 법적 성격 및 요금 결정 체계의 문제점

– 헌법재판소 2021. 4. 29. 2017헌가25 결정에 대한 평석을 겸하여 –

성 중 탁 (Joong-Tak Sung)
경북대 법학전문대학원 교수, 변호사, 법학박사

논문접수 : 2022. 5. 2. 심사개시 : 2022. 5. 3. 게재확정 : 2022. 6. 2.

목 차

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 전기사업법 제16조 제1항 위헌제청 사건
1. 사실관계
2. 심판대상
3. 판단내용
4. 소결

Ⅲ. 전기요금의 법적 성격과 부과 체계의 문제점 및 그 개선방안
1. 공공요금의 개념
2. 공공요금의 구분 – 조세 및 부담금과의 구분을 중심으로
3. 대상 헌법재판소 결정에 대한 평가
4. 현행 전기요금 부과 체계의 개선방안

Ⅳ. 위임입법의 헌법적 한계
1. 위임입법
2. 위임입법에 대한 헌법재판소의 위헌심사기준
3. 대상 헌법재판소 결정에 대한 평가

Ⅴ. 결론

국문초록

일반적으로 공공요금이란 국민 생존에 필수적인 공공서비스이면서, 그 서비스사업이 독점성을 가지고 있는 경우에 부과되는 서비스 요금을 의미한다. 이러한 공공요금의 상승은 국민에게 많은 금전적 부담을 초래하여 국민의 생존권에도 큰 영향을 미치게 된다. 이와 관련하여, 최근 전기요금 부과조항에 대한 위헌사건에서 헌법재판소는 전기요금을 조세 내지 부담금과 구분되는 공공요금으로 보아 재산권 침해여부는 따로 판단하지 아니한 채, 위임입법에 대한 위헌심사기준인 의회유보원칙과 포괄위임금지원칙에 위반되지 아니한다고 보았다. 공공요금에 관한 현행 관련 법제는 공공요금의 결정에 있어 상위 법률에 그 대강의 사항도 규정하지 아니한 채 하위 행정입법에 지나치게 포괄적으로 위임하고 있는바, 공공요금 결정과정에 전적으로 공기업에 독점적인 지위를 부여하면서 그 소비자인 국민의 의견이 개입될 여지를 생략하고 있다. 헌법재판소가 이 점에 대해 깊이 있게 심리를 하지 아니한 채 단순히 법문언의 형식에 국한하여 재산권 침해여부를 생략하고 더 나아가 의회유보원칙과 포괄위임금지원칙에 위배되지 아니한다고 본 것은 판단 유탈에 가깝다. 이에 이번 헌법재판소 합헌 결정과 무관하게 장래에는 공공요금 결정과정에서 소비자인 국민의 권리가 절차적으로 보장되도록 의견제출, 청문, 공청회 등 이해관계자가 적극 참여할 수 있는 적정절차를 마련할 필요가 있다. 더불어 공공요금의 결정 및 그 부과 체계의 합리성을 담보하기 위한 별도의 독립 기구가 마련될 필요가 있는바, 미국에서 운영 중인 '공공요금관리위원회'와 같은 기구의 도입을 검토할 필요가 있다. 한편, 공공요금에 관한 행정입법에의 위임과 같이 현대 국가에서 위임입법이 지나치게 증대하는 현상이 헌법적 가치를 침해하지 않도록 위임입법에 대한 통제도 보다 강화할 필요가 있는바, 이에 헌법재판소의 역할이 매우 중요하다. 앞으로 헌법재판소는 날로 증대되는 위임입법의 헌법적 한계에 관해 의회유보원칙과 포괄위임금지원칙 등에 대한 보다 정치한 기준을 마련하여야 할 것이다.

※ 주제어: 전기요금의 법적성질, 공공요금, 재산권 보장, 공공요금관리위원회, 행정입법의 한계, 의회유보원칙

Ⅰ. 서론

지금 우리나라는 장기간의 경기침체와 코로나 팬데믹[1]으로 인하여 경제 불황의 위기에 처해 있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 상황에서 전기·가스요금, 건강보험료 등 공공요금의 상승은 국민 개개인의 생존에 중대한 영향을 미치게 된다. 국가는 정책적 노력을 지속하여 공공요금 인상을 억지로 막고 있으나, 불가피하게 인상되는 공공요금은 그 자체로 국민과 기업들에게 큰 부담을 초래한다. 즉, 법원에 전기요금 부과체계에 대한 부당성을 주장하며 해당 전기요금부과처분 취소나 그 반환을 구하는 소송이 제기될 수 있으며[2], 전기요금부과의 근거 조항에 대한 위헌심판도 제기될 수 있을 것이다. 전기는 국민 개개인의 일상생활에 필요불가결한 재화인 동시에 필수적인 생산요소로서 공공재의 성격을 가진다. 우리나라도 일찍이 전기사업에 관한 기본제도를 확립하고 전기사업의 경쟁과 새로운 기술 및 사업의 도입을 촉진하는 한편 전기사용자의 이익을 보호하여 국민경제의 발전에 이바지함을 목적[3]으로 하는 전기사업법을 제정하여 시행하고 있다. 특히 전기사업법 제16조 제1항에서는 "전기판매사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 전기요금과 그 밖의 공급조건에 관한 약관(이하 '기본공급약관'이라 한다)을 작성하여 산업통상자원부장관의 인가를 받아야 한다. 이를 변경하려는 경우에도 또한 같다"고 하여 전기요금을 부과하는 조건과 관련하여 대통령령에 위임하고 있다. 현대 국가에서는 여러 이유로 입법권 위임이 이루어지고 있는데 대체로 전문적·기술적 사항에 대한 입법수요가 상당히 많이 증가한 점, 정보 사회화됨에 따라 그때그때의 사정변화에 즉응해야 하는 입법 분야가 확대된 점 등은 행정입법의 필요성을 더욱 확장하고 있다.[4] 그런데 이러한 급격히 변화하는 사회에 탄력적으로 대응하겠다는 미명 하에 행정입법이 과도하게 확대되는 현상이 당연시되는 것은 일응 문제가 있다.[5] 이에 현대 행정국가에서 행정수요와 권력분립과 같은 헌법상의 규범을 어떻게 조화

1) 팬데믹이란 사람들이 면역력을 갖고 있지 않은 새로운 질병이 예상 이상으로 전 세계에 퍼지는 경우를 말한다. 해당 질병이 얼마나 심각한지는 무관하게 얼마나 광범위하게 퍼졌는지가 팬데믹 여부를 가리는 기준이 된다. 세계보건기구(WHO)는 2020.3.11.(현지시간 기준) 코로나에 대해 팬데믹을 선언하였다.

2) 대법원 1989.4.25. 선고 87다카2792 판결; 서울중앙지방법원 2016.10.6. 선고 2014가단5221992 판결; 인천지방법원 2017.6.27. 선고 2016가합3177 판결; 대전지방법원 2017.12.22. 선고 2017나103175 판결 참조.

3) 전기사업법[2022.3.25. 법률 제18469호, 2021.9.24.,타법개정] 제1조(목적) 전기사업에 관한 기본제도를 확립하고 전기사업의 경쟁과 새로운 기술 및 사업의 도입을 촉진함으로써 전기사업의 건전한 발전을 도모하고 전기사용자의 이익을 보호하여 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

4) 이혜진, 입법권 위임금지법리로서의 법률유보 – 법률유보에 대한 헌법과 행정법의 정합적 이해 –, 공법학연구 제20권 제4호, 한국비교공법학회, 2019.11., 322면.

5) 성중탁, 행정입법의 지나친 확대화 경향에 대한 반론(反論) – 문제점과 통제방안을 중심으로 –, 공법학연구 제23권 제1호, 한국비교공

시킬 것인지에 대하여 검토도 필요한 실정이다. 이와 관련하여 최근 헌법재판소의 「헌법재판소 2021. 4. 29. 2017헌가25 결정[전기사업법 제16조 제1항 등 위헌제청 사건]」은 전기요금부과의 법적성격을 최초로 밝히고, 그에 대한 위헌심사기준으로서 법률유보원칙과 포괄위임금지원칙을 적용하여 합헌이라고 판단하였다. 아래에서는 해당 결정을 중심으로 전기요금의 법적성격을 그 유사 개념 및 과거 판례와 비교하는 방식으로 검토한 후 행정입법에 대한 헌법적 한계문제까지 검토해 보기로 한다.

Ⅱ. 전기사업법 제16조 제1항 위헌제청 사건 (헌법재판소 2021. 4. 29. 2017헌가25 결정)

1. 사실관계

제청신청인은 전기판매사업자인 한국전력공사와 전기공급계약을 체결하고 전기를 공급받는 전기 사용자이다. 제청신청인은 한국전력공사가 2016.7.3.부터 같은 해 8.2.까지 제청신청인이 사용한 525kWh의 전기에 대해 128,565원의 전기요금을 부과하자, 한국전력공사의 기본공급약관 중 누진요금에 관한 부분이 전기사업법 제4조, 전기사업법 시행령 제7조 제1항 제1호를 위반하고 제청신청인의 계약의 자유를 침해하여 무효라고 주장하면서, 2016.11.16. 한국전력공사를 상대로 위 기간 동안의 전기요금채무는 68,670원을 초과하여서는 존재하지 아니한다는 확인을 구하는 소(전주지방법원 군산지원 2016가단57357)를 제기하였다. 전주지방법원 군산지원(이하 '제청법원'이라 한다)은 제청신청인이 위 소송 계속 중 2017.3.6. 전기사업법 제16조 제1항, 제53조, 제54조에 대하여 다음과 같은 이유로 위헌법률심판제청을 신청하자(2017카기10005), 그 중 전기사업법 제16조 제1항 부분에 대한 위헌법률심판제청신청을 받아들여 2017.7.20. 이 사건 위헌법률심판을 제청하였다.

법학회, 2022.3., 3면.

2. 심판대상

제청법원은 전기사업법 제16조 제1항에 대하여 위헌법률심판제청을 하였으나, 당해사건에 적용되는 부분은 전기사업법 제16조 제1항 중 '전기요금'에 관한 부분이므로 이 사건 심판대상은 전기사업법(2013.3.23. 법률 제11690호로 개정된 것)제16조 제1항[6] 중 '전기요금'에 관한 부분이 헌법에 위반되는지 여부이다.

3. 판단내용

가. 법정의견

(1) 전기요금의 법적성격

전기는 국민 개개인의 일상생활에 필요불가결한 재화인 동시에 필수적인 생산요소로서 공공 재의 성격을 가진다. 전기사업법은 전기의 공공재로서의 성격과 국민경제에 미치는 중요성을 고려하여 산업통상자원부장관 등의 허가를 받아야 전기판매사업을 할 수 있도록 하는 한편, 전기판매사업에 대한 법적 규제를 가하고 있다. 물가안정에 관한 법률(이하 '물가안정법'이라 한다)은 '다른 법률에서 정하는 바에 따라 결정·승인·인가 또는 허가하는 사업이나 물품의 가격 또는 요금'을 공공요금으로 보고 그 산정에 공법상 규제를 가하고 있는데, 전기판매사업은 '다른 법률에서 정하는 바에 따라 허가하는 사업'에 해당하므로 전기 사용의 대가인 전기요금은 물가안정법의 적용을 받는 공공요금에 해당한다. 하지만 전기가 국민의 생존과 직결되어 있어 전기의 사용이 일상생활을 정상적으로 영위하는 데에 필수불가결한 요소라 하더라도, 전기요금은 전기판매사업자가 전기사용자와 체결한 전기공급계약에 따라 전기를 공급하고 그에 대한 대가로 전기사용자에게 부과되는 것으로서, 조세 내지 부담금과는 구분된다. 즉, 전기의 공급 대가인 전기요금의 부과 그 자체로 전기사용자의 재산권이 직접적으로 제한된다고 볼 수 없으므로, 한국전력공사가 전기사용자에게 전기요금을 부과하는 것이 국민의 재산권에 제한을 가하는 행정작용에 해당한다고 볼 수 없다.

6) 전기사업법[2013.3.23. 법률 제11690호로 개정된 것] 제16조(전기의 공급약관) ① 전기판매사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 전기요금과 그 밖의 공급조건에 관한 약관(이하 '기본공급약관'이라 한다)을 작성하여 산업통상자원부장관의 인가를 받아야 한다. 이를 변경하려는 경우에도 또한 같다.

(2) 의회유보원칙 위반 여부

전기요금의 결정에는 전기를 공급하기 위하여 실제 소요된 비용과 투입된 자산에 대한 적정 보수, 전기사업의 기업성과 공익성을 조화시킬 수 있는 유인들, 산업구조나 경제상황 등이 종합적으로 고려되어야 하는바, 전기요금의 산정이나 부과에 필요한 세부적인 기준을 정하는 것은 전문적이고 정책적인 판단을 요할 뿐 아니라 기술의 발전이나 환경의 변화에 즉각적으로 대응할 필요가 있다. 이러한 점을 고려하면 전기요금의 결정에 관한 내용을 반드시 입법자가 스스로 규율해야 하는 부분이라고 보기 어려우므로, 심판대상조항은 의회유보원칙에 위반되지 아니한다.

(3) 포괄위임금지원칙 위반 여부

전기요금약관의 인가 여부를 결정함에 있어서 구체적인 기준은 전력의 수급상태, 물가수준, 한국전력공사의 재정상태 등이 종합적으로 반영되어야 하므로, 인가의 구체적인 기준을 설정하는 것은 행정부의 전문적인 판단을 요함은 물론 수시로 변화하는 상황에도 시의적절하게 탄력적으로 대응할 필요가 있으므로 하위 법령에 위임할 필요성이 인정되고, 관련 규정을 종합하면 하위 법령에서는 전기의 보편적 공급과 전기사용자의 보호, 물가의 안정이라는 공익을 고려하여 전기요금의 산정 원칙이나 산정 방법 등을 정할 것이라고 충분히 예측할 수 있다. 따라서 심판대상조항은 포괄위임금지원칙에 위반되지 아니한다.

나. 반대의견

공공서비스 제공 영역에서 상충하는 이익간의 정당한 조정은 국회가 제정하는 법률에 의해 직접 규율될 필요성이 크다. 심판대상조항은 전기의 보편적 공급의 기본요소인 전기요금의 산정에 관하여 전기공급약관의 인가기준의 핵심적인 사항에 대해서 아무런 언급을 하고 있지 않고, 전기사업법 시행령에서도 전기요금의 산정기준이나 요금체계 등에 관하여 구체적 규정을 두고 있지 않다. 이에 따라 누진요금 체계와 같은 주요한 산정방식에 관한 사항은 산업통상자원부장관이 고시한 전기요금산정기준 및 한국전력공사가 작성하여 산업통상자원부장관의 인가를 받은 공급약관에서 정해지게 되었다. 공공서비스 제공에 관한 국가의 보장책임이 의회의 의사결정이 아니라 전적으로 행정적 의사결정에 맡겨지게 되는 결과를 초래한 것이다. 따라서 심판대상조항은 의회유보원칙에 위반된다.

4. 소결

먼저, 제청신청인과 제청법원은 전기요금부과체계의 부당성을 주장함과 동시에 전기의 사용이 국민의 생존과 직결된 것으로 현재의 전기요금은 조세적 성격을 가진다고 하였다. 이에 대하여 헌법재판소는 전기 사용의 대가인 전기요금은 물가안정법의 적용을 받는 공공요금에 해당하고, 전기판매사업자가 전기사용자와 체결한 전기공급계약에 따른 전기의 공급과 그 대가로 전기사용자에게 부과되는 전기요금은 조세 내지 부담금과는 구분된다고 하였다. 따라서 공공요금과 조세 및 부담금과의 차이점을 알아보며, 이를 통하여 공공요금의 개념과 성격에 대해 이해하고 검토해 볼 필요성이 있다. 다음으로, 제청신청인과 제청법원은 심판대상조항이 전기요금에 관한 실질적 내용을 전혀 규정하지 않아 국회가 그 통제를 포기한 결과를 초래하여 법률유보의 원칙에 위배되고, 대통령령으로 위임되어 정하여질 사항이 어떠한 사항인지 예측할 수 없게 하므로 포괄위임금지원칙에 위배된다고 하였다. 이에 반해 헌법재판소는 심판대상조항이 전기요금의 결정에 관한 내용을 반드시 입법자가 스스로 규율해야 하는 부분이라고 보기 어려우므로 의회유보원칙에 위반되지 않으며, 전기요금약관에 대한 인가의 구체적인 기준과 관련 규정을 종합하면 하위 법령에 위임할 필요성이 인정되고 충분히 예측가능하므로 포괄위임금지원칙에 위반되지 아니한다고 하였다. 따라서 헌법재판소의 위임입법에 대한 위헌심사기준인 법률유보원칙과 포괄위임금지원칙에 대하여 살펴보며 이를 통하여 심판대상조항에서의 위임입법이 정당한지 여부를 평가해 볼 필요성이 있다.

Ⅲ. 전기요금의 법적 성격과 부과 체계의 문제점 및 그 개선방안

1. 공공요금의 개념

가. 공공요금의 정의

공공요금에 대한 개념정의는 크게 세 가지의 유형으로 구분된다. 첫째, 서비스 공급주체인 ‘공익기업’에 중점을 두는 것으로 공공요금이란 ‘공익기업’이 생산, 공급하는 서비스의

가격을 말한다. 둘째는 '정부의 개입'에 중점을 두는 개념이다. 즉, 공공요금이란 '정부'가 직접 개입하여 규제하는 사업요금이며, 통상 국민의 일상생활에 밀접하고 불가분한 관계를 지닌 서비스요금 혹은 '정부'가 제공하는 공공재나 공공서비스에 대한 사용자가격을 말한다. 마지막으로 '국민의 일상생활'과 특히 밀접한 관련이 있는 서비스 요금 전반을 귀납적 방법으로 공공요금이라고 이해하는 경우[7]인데, 가장 일반적으로 쓰이는 공공요금의 개념이다.[8] 살피건대 공공요금의 의미 및 유사개념과의 구분을 명확히 할 수 있도록 하는 공공요금의 개념은 '공익기업'이 생산·공급하는 '사회적 서비스'요금으로 '정부가 직접 개입하는' 요금으로 정의하는 것이 적당하다고 판단된다.[9] 이것은 공공요금으로 분류되기 위해서는 공익산업 부문의 사회적 서비스에 해당하여야 하며, 이러한 서비스 요금에 대해 정부가 직접 개입해야 현실적 의미가 있다는 것이다.[10]

나. 공공요금의 개념 요소[11]

(1) 공익기업[12]

공익기업은 국민의 일상생활 및 산업활동에 필수불가결한 사회적 서비스를 공급하는 자연 독점적 성격이 강한 기업이다. 따라서 소유 내지 경영상태에 중점을 두어 사기업에 상대하는 개념인 공기업과 구분된다. 공익기업의 개념을 분석하면, 먼저 공익기업은 국민의 일상생활과 산업활동에 필수적인 사회적 서비스를 공급하며, 경제적 이유 혹은 안보적 차원에서 독점 혹은 과점성이라는 기업적 특성을 지닌다. 또한 공익기업이 공급하는 대상은 주로 서비스이기 때문에 저장이 곤란하며, 생산·공급과 동시에 소비되는 특성[13]을 가지고 있다.

---

7) 예컨대, 미용요금, 세탁요금, 숙박요금 등과 같은 정부발표나 언론에서는 '대중요금'이라 부르기도 하는 것이 여기에 속한다.
8) 이호용, 공공요금의 규제와 한계에 관한 법정책적 연구, 법학연구 재50권 제2호, 부산대학교 법학연구소, 2009.10., 4면.
9) 문영세, 공공요금의 개념 및 범주에 관한 연구, 행정논집 제10권 제2호, 한국행정학회, 1998.8., 330면.
10) 이호용, 앞의 논문, 4면.
11) 이호용, 앞의 논문, 6-9면 요약 발췌.
12) 공기업(公企業)이란 중앙정부 또는 지방정부가 출자하였거나 거의 대부분의 지분을 소유하는 기업을 말한다. 즉 공기업은 중앙정부나 지방정부가 수행하는 사업 가운데 기업적인 성격의 것을 수행하는 기관이라고 할 수 있다. 이 기업적인 성격이란 정부가 물품, 또는 그 서비스를 국민(공중)에게 제공할 때에 그 대가(對價)를 받아들이는 경우를 가리킨다. 이것은 넓은 의미에서 일반 행정적인 사업과는 구분되고 있다. 그에 따라 공기업의 개념을 크게 나누면 (1) 공익 기업(公益企業 : public utility), (2) 공사(公社 : public corporation, government corporation), (3) 공공 기업체(公共企業體), (4) 공영 기업(公營企業)이 있다.
13) 예컨대, 한국전력의 전기서비스는 생산자가 생산하였다가 저장해 둘 수 있는 성질의 것이 아니며, 생산과 동시에 소비가 이루어져야 한다.

(2) 사회적 서비스

일반적으로 기업이 생산하는 경제재는 재화와 서비스로 구분되며 대체로 재화에 대하여 지급하는 대가를 가격, 서비스에 대해서 지불하는 대가를 요금이라고 한다. 이렇게 보면 전기요금은 서비스가 아니라 일부 관리 가능한 재화로서의 성질을 가지므로 공공요금에 포함하기 어렵게 된다. 하지만 전기요금은 대표적인 공공요금으로 이해되며, 이것들을 공공요금에서 배제할 이유도 찾기 어려우므로 공공요금의 개념은 사회적 서비스를 넓게 이해하여 일정한 공공재도 포함하는 것으로 이해하는 것이 적당하다. 우리나라 실정법에서도 공공요금이란 “주무부장관이 법률이 정하는 바에 따라 결정·승인·인가 또는 허가하는 사업이나 물품의 가격 또는 요금(물가안정법 제4조 제1항)”이라고 하여 재화와 서비스를 함께 포함하고 있다.

(3) 정부의 직접적 개입

공공요금에 정부가 개입하는 이유는 사회적 서비스가 사회전체의 이익이 최대한 보장되도록 저렴하면서도 안정적으로 공급되어야하기 때문이다. 전기·가스 등 사회적 서비스는 일상생활 및 산업 활동에 필수적인 공익성을 지니므로 원활히 공급될 필요가 있다. 물론 필수적인 재화나 서비스라고 하여 언제나 정부의 개입이 적절한 것은 아니지만 초기비용이 큰 경우라면 다수 기업에 의한 서비스의 공급은 파멸적 경쟁을 초래할 수 있기 때문에 독점을 인정할 수밖에 없고 대신 독점의 폐해를 최소화하기 위하여 정부가 개입하게 된다. 따라서 공공기업이 생산·공급하는 사회적 서비스로서 정부가 직접 개입하는 경우만이 공공요금이 된다.

(4) 소결

공공요금은 국민의 생존에 필수적인 공공서비스이면서 사업이 독점성을 가지고 있는 서비스 요금으로 이해하여야 한다. 이때의 독점성은 국가나 지방자치단체에 의해 공익기업의 진입이나 수급에 규제가 이루어져 유효경쟁이 되지 못하는 경우도 포함한다. 공공요금이 되기 위해서는 ‘공익기업’과 ‘정부의 개입’이라는 두 가지 징표가 모두 충족되어야 하므로, 만약 하나라도 충족하지 못하는 경우에는 공공요금이라고 할 수 없다. 국가에서는 자원의

효율적 활용, 공공기업은 필요재원의 충족, 국민의 입장에서는 부담의 공평·적정성 등을 공공요금에 요청하고 있다.

2. 공공요금의 구분 – 조세 및 부담금과의 구분을 중심으로

가. 개설

헌법재판소에서 전기요금은 공공요금으로 "전기판매사업자가 전기사용자와 체결한 전기공급계약에 따라 전기를 공급하고 그에 대한 대가로 전기사용자에게 부과되는 것이므로 조세 내지 부담금과는 구분된다."[14]고 하였다. 이에 공공요금을 조세 및 부담금의 개념과 비교, 검토하여 구분하고 그 의미를 분명히 하고자 한다.

나. 조세 및 부담금의 개념

(1) 국민부담

일반적으로 국민부담은 국가나 지방자치단체 또는 그 업무를 대행하는 공공기관들이 공공서비스의 제공에 필요한 재원을 조달하기 위하여 여러 가지 형태로 국민들에게 부과하는 경제적 부담이라 할 수 있다. 국가 등의 재원조달수단은 가장 보편적인 형태라고 할 수 있는 조세부터 부담금은 물론 사회보험료[15]나 각종 사용료[16]와 수수료 등 매우 다양한 형태를 보이고 있다.[17] 아래에서는 국민부담 중에서 조세와 부담금에 대하여 자세히 알아본다.

14) 헌법재판소 2021.4.29. 2017헌가25 결정.

15) 헌법재판소 2007.8.30. 2004헌바88 결정. "국민연금제도는 가입기간 중에 납부한 보험료를 급여의 산출근거로 하여 일정한 급여를 지급하는 것이므로 반대급부 없이 국가에서 강제로 금전을 징수하는 조세와는 성격을 달리하며, 비록 법 제79조가 연금보험료를 납부하지 아니하는 경우 국세체납처분의 예에 따라 강제로 징수하도록 규정하고 있으나 이는 국민연금제도의 고도의 공익성을 고려하여 법률이 특별히 연금보험료의 강제징수 규정을 둔 것이지 그렇다고 하여 국민연금보험료를 조세로 볼 수는 없다."

16) 헌법재판소 2007.12.27. 2004헌바98 결정. "도로의 일반사용과는 별도로 도로의 특정부분을 유형적·고정적으로 사용하는 특별사용에 있어서의 점용료 부과처분은 공법상의 의무를 부과하는 공권적인 처분이기는 하나 국가 또는 지방자치단체의 재정수입을 목적으로 공권력에 의하여 일방적으로 부과되는 조세와는 달리 공물을 점용하려는 자로서는 공물의 점용에 대한 허가기준에 따른 대상, 면적, 점용 방법 및 기간과 점용료 등을 종합적으로 검토하여 그에 대한 허가신청을 할 것인지 여부를 결정할 수 있고, 그 사용에 대한 반대급부로서 점용료부과처분이 행하여진다."

17) 원윤희·박훈, 국민 부담에 대한 헌법적 고찰 – 조세와 부담금을 중심으로, 의정논총 제8권 제1호, 2013.6., 235-236면.

(2) 조세

조세는 일반적으로 "국가 또는 지방자치단체가 재정수요를 주된 목적으로 하여 법률의 규정에 따라 국민에게 강제적으로 지우는 금전적 부담"을 의미한다. 국가가 국민에게 조세를 징수할 수 있는 법적 근거로는 국민의 납세의무를 규정한 헌법 제38조와 조세법률주의를 의미하는 헌법 제59조를 들 수 있다. 이처럼 조세는 국가운영을 위하여 필요한 재원을 조달하기 위한 필수적인 수단으로써 조세의 부과·징수 등이 적절히 이루어질 수 있도록 다른 수단들에는 없는 상당한 정도의 강제력이 부여된다.[18] 이에 따라 국민의 기본권인 재산권을 크게 제약할 수 있다는 점이 특징이나 그 제한에는 일정한 한계가 있다.

(3) 부담금

부담금[19]이란 일반적으로 "특정 공익사업에 관련된 특정인에 대해 재원을 확보하는 것으로 부담금관리기본법에 근거하여 징수하는 것"을 의미한다.[20] 부담금관리기본법 제2조는 "재화 또는 용역의 제공과 관계없이"라고 규정함으로써 부담금은 국가 등이 제공하는 특정한 급부에 대한 반대급부로서 부과되는 것이 아니라는 것을 알 수 있다. 부담금은 그 부과목적과 기능에 따라 순수하게 재정조달 목적만 가지는 재정조달목적 부담금[21]과 재정조달 목적뿐 아니라 부담금의 부과 자체로 추구되는 특정한 사회·경제정책 실현 목적을 가지는 정책실현목적 부담금[22]으로 구분된다. 부담금은 헌법상 명시적인 근거가 없다. 헌법재판소는 일반적인 국회의 입법권한을 규정한 헌법 제40조와 제119조, 제120조, 제122

18) 원윤희·박훈, 앞의 논문, 242면.

19) 부담금관리기본법[2022.1.6. 법률 제18243호, 2021.6.15., 일부개정] 제2조(목적) 이 법에서 "부담금"이란 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권한이 부여받은 자가 분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무(특정한 의무이행을 담보하기 위한 예치금 또는 보증금의 성격을 가진 것은 제외한다)를 말한다.

20) 원윤희·박훈, 앞의 논문, 243면.

21) 재정조달목적 부담금은 재정조달을 위하여 특정한 반대급부 없이 부과되는 점에서 조세와 매우 유사하지만, 조세에게 요구되는 헌법상의 통제장치가 없어 남용될 가능성이 있다는 점에서 헌법적 정당화 여부를 논하는 경우 첫째, 조세에 대한 관계에서 어디까지나 예외적으로만 인정되어야 하며, 어떤 공적과제에 관한 재정조달을 조세로 할 것인지 아니면 부담금으로 할 것인지에 관하여 입법자의 자유로운 선택권을 허용하여서는 안 된다. 둘째, 부담금 납부의무자는 재정조달 대상인 공적과제에 대하여 일반국민에 비해 '특별히 밀접한 관련성'을 가져야 한다. 셋째, 이상과 같은 부담금의 예외적 성격과 특히 부담금이 재정에 대한 국회의 민주적 통제체계로부터 일탈하는 수단으로 남용될 위험성을 감안할 때, 부담금이 장기적으로 유지되는 경우에 있어서는 그 징수의 타당성이나 적정성이 입법자에 의해 지속적으로 심사될 것이 요구된다.(헌재 1998. 12. 24. 98헌가1; 헌재 2003. 12. 18. 2002헌가2 결정)

22) 정책실현 목적 부담금의 경우 재정조달목적은 오히려 부차적이고 그보다는 부과 자체를 통해 일정한 사회적·경제적 정책을 실현하려는 목적이 더 주된 경우가 많다. 헌법재판소는 정책실현 목적 부담금은 직접적인 규제수단을 사용하는 대신 부담금이라는 금전적 부담의 부과를 통하여 간접적으로 국민의 행위를 유도하고 조정함으로써 사회적·경제적 정책목적을 달성하고자 하는 것이라고 하였다.(헌재 2004. 7. 15. 2002헌바42 결정)

조 등을 국가의 특별한 공익사업의 수행을 위하여 필요한 입법권한을 입법자에게 포괄적으로 부여한 규정으로 이해하여 부담금의 헌법적 근거로 보고 있다. 또한 공공복리를 위하여 필요한 경우 법률로써 국민의 자유와 권리를 제한할 수 있다는 헌법 제37조 제2항도 재산권을 제한하는 것인 부담금의 헌법적 근거로 들고 있다.[23]

다. 공공요금·조세·부담금의 구별 문제

(1) 공공요금과 조세·부담금의 구분

공공요금은 공익기업이 사용자와 체결한 계약에 따라 국민생활에 필수적인 사회적 서비스를 공급하고 그에 대한 대가로 사용자에게 부과되는 것이므로, 반대급부 없이 일반 재정수입을 목적으로 담세능력이 있는 일반국민에게 공법상 강제로 부과되는 조세의 성격을 갖고 있다고 볼 수 없다. 같은 이유로 인적 공용부담의 일종으로 국가 또는 공공단체가 특정한 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에게 해당 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위하여 부과되는 부담금의 표지에 공공요금이 포섭된다고 보기도 어렵다.[24]

(2) 조세와 부담금의 구분

반대급부적 성격이 없어 공법상 강제로 부과·징수되는 점에서 부담금과 조세는 매우 유사하지만, 조세는 국가 등의 일반적 과제의 수행을 위한 것으로서 담세능력이 있는 일반국민에 대해 부과되지만, 부담금은 특별한 과제의 수행을 위한 것으로서 당해 공익사업과 일정한 관련성이 있는 특정 부류의 사람들에 대해서만 부과되는 점에서 차이가 있다.[25] 즉, 부담금은 사용목적, 부과대상, 부과기준 등에서 조세와 구분된다. 우선 목적에 있어서 부담금은 특정한 공익사업의 경비를 충당할 목적이 있는데 비하여 조세는 국가 또는 지방자치 단체의 일반수입을 목적으로 하는데 그 차이가 있다. 또한 부담금은 그 부과대상에 있어 조세와 다르게 사업과 특별한 관계가 있는 자에게 부과하는데, 조세는 일반국민 또는 해당 지방자치단체의 주민에게 부과하며, 부과기준에 있어서도 부담금의 부과는 사업에 필요한 경비,

23) 헌재 2004. 7. 15. 2002헌바42 결정.

24) "전기사업법 제51조는 '부담금'표제 아래 산업통상자원부장관이 전기사용자에 대하여 신·재생에너지 발전사업지에 대한 지원사업, 도서·벽지의 주민에 대한 전력공급 지원사업 등 같은 법 제49조 각 호에서 정한 특정 공익사업의 경비조달에 충당하기 위하여 전기요금의 1천분의 65 이내에서 부담금을 부과·징수할 수 있도록 규정하여, 전기요금과 부담금을 명시적으로 구분하고 있다."(헌법재판소 2021.4.29. 2017헌가25 결정)

25) 헌법재판소 2004.7.15. 2002헌바42 결정.

사업과의 관계 등을 고려하는 반면에 조세는 담세능력을 기준으로 부과되고 있다는 점에서 차이가 있다.[26] 한편, 특별부담금의 경우 헌법재판소는 "텔레비전 방송수신료는 공영방송사업이라는 특정한 공익사업의 소요경비 를 충당하기 위한 것으로서 일반 재정수입을 목적으로 하는 조세와 다르다고 본다. 텔레비전 방송을 수신하기 위하여 수상기를 소지한 자에게만 부과되어 공영방송의 시청가능성이 있는 이해관계인에게만 부과된다는 점에서도 일반 국민, 주민을 대상으로 하는 조세와 차이가 있다. 그리고 '공사의 텔레비전 방송을 수신하는 자'가 아니라 '텔레비전 방송을 수신하기 위하여 수상기를 소지한 자'가 부과대상이므로 실제 방송시청 여부와 관계없이 부과된다는 점, 그 금액이 공사의 텔레비전 방송의 수신 정도와 관계없이 정액으로 정해져있는 점 등을 감안할 때 이를 공사의 서비스에 대한 대가나 수익자부담금으로 보기도 어렵다."[27]고 결정하여 한국방송공사법에 의해 부과·징수되는 텔레비전 방송수신료는 조세도 아니고 서비스의 대가로 지불하는 수수료도 아닌 특별부담금으로 보았다. 특별부담금은 조세, 부담금, 수수료와 같이 국가 또는 공공단체가 공법에 기초하여 자금조달을 위해 강제적으로 부과하는 금전인 공과금에 해당한다.[28] 이를 다른 종류의 공과금인 조세와 비교할 경우, 조세는 조세법률주의가 적용되고 국가 또는 지방자치단체가 일반적으로 국가재정수입을 위하여 반대급부 없이 징수하는 금전에 해당하나, 특정 공익사업인 공영방송사업에 충당하는 재원으로 사용되는 텔레비전 방송수신료는 조세로 보기에 다소 무리가 있다.[29] 또한 케이블 텔레비전의 경우처럼 텔레비전 이용료를 낼 경우라면 수수료라고 볼 여지가 있겠지만, 텔레비전 방송수신료는 단지 텔레비전 수상기를 소지하면 부과되므로 행정수수료와 이용수수료의 어느 경우에도 해당하지 않는다고 보인다.

3. 대상 헌법재판소 결정에 대한 평가

가. 전기료가 공공요금에 해당하는지 여부

헌법재판소는 이 사건에서 전기요금이 조세나 부담금과는 구별되는 공공요금에 해당한다고 판시하였다. 이와 같은 헌법 재판소의 결정에도 불구하고, 전기요금이 조세인지, 수수

26) 성중탁, 부담금제도에 대한 비교법적 검토와 개선방안, 토지공법연구 제79집, 한국토지공법학회, 2017.8., 470-471면.
27) 헌법재판소 1999.5.27. 98헌바70 결정.
28) 김용섭, 텔레비전 방송수신료에 관한 행정법적 논의, 인권과 정의 제363권, 대한변호사협회, 2006.11., 125-126면.
29) 김용섭, 앞의 논문, 127-128면.

료 또는 사용료인지, 인적공용부담의 일종으로 수익자 부담금으로 볼 것인지, 아니면 특별부담금으로 보는 것이 적절한지 계속 논의를 진행할 필요가 있다. 공과금의 개념은 매우 다양하다. 공과금은 국가 또는 공공단체가 공법에 기초하여 자금조달 위하여 강제적으로 부과하는 금전을 통칭한다. 공과금에는 크게 조세, 수수료 내지 사용료, 부담금, 특별부담금으로 구분이 가능하다. 문제는 이 사건 전기요금이 공과금의 여러 가지 형태 중 어디에 속하는가 판별하기 위해서는 그 개념은 물론 전기요금부과의 실질과 부과 요건 등에 따라 구분하여 충분히 고찰될 필요가 있다는 점이다. 그럼에도 불구하고 대상결정에서 헌재는 만연히 전기요금이 가지는 개별 공과금의 본질적 특징을 제대로 파악하지 아니한 채 재산권의 보호 범주가 아니라고 쉽게 단정한 점은 비판 받아 마땅하다.[30]

나. 공공요금에 해당한다는 이유로 재산권 침해 위헌심사를 하지 않은 점에 대한 비판

기본권 보장의 역사에서 재산권 보장은 인간 생존의 물질적 기초에 대한 보장이라는 점에서 다른 기본권 행사를 위한 물질적 전제 조건을 보장해주는 기능을 가진다. 재산권 보장을 통해 실현되는 이러한 자유권 행사를 위한 경제적·물질적 조건의 보장은 기본권의 실질적 행사를 위한 규범적 보장체가 된다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 이외에도 개개의 국민에게 생산수단의 사적 소유 보장과 함께 재산권의 대상에 대한 주관적 권리로서 사적 유용성(私的 有用性)과 처분 가능성(처분권능)을 부여한다. 따라서 일반 조세나 부담금과 마찬가지로 공공요금의 지출은 분명 금전적인 국민의 재산권에 대한 지출(손실)을 초래하므로, 과거 헌법재판소 텔레비전 방송수신료 사건에서처럼 이 사건 전기요금의 경우에도 재산권의 보호 범주로 편입하여 재산권 제한에 대한 과잉금지원칙 위반 여부 등의 위헌심사를 따로 하였어야 마땅하다.[31]

다. 헌법재판소의 현행 공공요금 개념 해석의 한계

헌법재판소는 "물가안정법은 '다른 법률에서 정하는 바에 따라 결정·승인·인가 또는 허

30) 김용섭, 앞의 논문, 128면.

31) 다만, 보는 관점에 따라 본 결정에서 헌재는 , 전기는 공공재의 성격을 가지는 것으로 전기공급을 기본권의 본질적 사항으로 보아 의회유보원칙 위반 여부를 심사하였다. 따라서, 전기요금이 재산권에 대한 중요한 제한이 됨은 당연하지만, 공공재의 성격으로 보아 본질적 사항으로서 어느 범위까지 법률로 정하는가의 문제인 의회유보원칙 위반 여부 판단 만으로 충분히 심사가 되었다고 볼 수도 있다. 즉, 헌재는 전기요금에 대하여 법률사항과 위임명령(행정입법)에 규율될 사항(범주)에 대하여 판단한 것으로 족하다는 견해도 있을 수 있다.

가하는 사업이나 물품의 가격 또는 요금'을 공공요금으로 보고 그 산정에 공법상 규제를 가하고 있는데, 전기판매사업은 '다른 법률에서 정하는 바에 따라 허가하는 사업'에 해당하므로 전기 사용의 대가인 전기요금은 물가안정법의 적용을 받는 공공요금에 해당한다."[32]고 판시하였다. 그러나, 물가안정법 제4조는 "주무부장관은 다른 법률에서 정하는 바에 따라 결정·승인·인가 또는 허가하는 사업이나 물품의 가격 또는 요금"을 공공요금으로 규정하고 있으나, 물가안정법에 의해 직접적으로 "공공요금"의 개념과 범주가 명확하게 정해지는 것은 아니다. 왜냐하면, "다른 법률에서 정하는 바에 따라 결정·승인·인가 또는 허가하는 사업이나 물품의 가격 또는 요금"으로 규정함으로써 물가안정법상 공공요금 개념은 다른 법률에서 요금이나 가격에 개입하는 모든 경우의 요금을 의미하기 때문이다.[33] 이렇듯 현행 물가안정법 조항만으로는 공공요금의 개념이나 범위를 명확하게 구체적으로 도출할 수 없는 해석상의 어려움이 있다.

나아가 현행 법률상의 개념은 공공요금을 정의하고 그 범주를 획정하는데 한계가 있어 모든 공공요금을 포섭할 수 없다는 문제도 있다. 즉, 공공요금을 '다른 법률에서 정하는 바에 따라 결정·승인·인가 또는 허가하는 사업이나 물품의 가격 또는 요금'으로 규정하고 있기 때문에 기타 행정법상 작용수단이 적용되는 경우에는 공공요금에 포함할 수 없게 된다. 예컨대 신고 제도를 도입하고 있는 여객자동차 운수사업법상의 운수사업요금의 경우, '결정·승인·인가 또는 허가'에 해당하지 않으므로 공공요금 개념에 포함되지 않는다.[34] 이렇듯 현재 법령상 공공요금의 개념은 해석상 모호한 부분이 너무나 많기 때문에 이러한 문제점을 감안하여 현행 법제상의 공공요금 개념을 보다 구체적이고 명확하게 재조정할 필요가 있다.

라. 소결 – 공공요금 결정 방식 등에 대한 개선의 필요성

현행 전기사업법 제16조 제1항은 '전기판매사업자로 하여금 전기요금에 관한 약관을 작성하여 산업통상자원부장관의 인가를 받도록 하면서, 그 인가의 기준을 하위 시행령에 전적으로 위임'하고 있다. 그 위임에 따른 전기사업법 시행령 제7조는 '위 약관에서 정한 전기요금이 적정원가에 적정이윤을 더한 것이어야 하고 공급 종류별 또는 전압별로 구분되어

32) 헌법재판소 2021.4.29. 2017헌가25 결정.
33) 백옥선, 공공요금 결정체계에 관한 공법적 연구 – 전기와 가스요금을 중심으로 –, 중앙대학교 박사학위 논문, 2013.2., 34면.
34) 백옥선, 앞의 논문, 36면.

있어야 한다'고 규정하면서, '인가기준에 관한 세부적 사항에 대해서는 산업통상자원부장관이 정하여 고시'하도록 한다. 또한 '전기사업자가 대통령령으로 정하는 바에 따라 요금과 그 밖의 이용조건에 관한 약관을 작성하여 산업통상자원부장관에게 신고함으로써 전기요금이 결정'되도록 한다(동법 제16조의2 제1항). 위와 같이 전기요금, 즉 공공요금의 결정절차는 소비자인 일반 국민의 보호를 위해 주무 행정관청이 직·간접적으로 개입하여 규제를 하고 있지만 공공요금 결정의 주체가 오로지 산업부와 산하 공기업인 한전 등 당해 사업자의 자율에 맡겨져 있다는 점에서 과연 소비자인 국민의 재산권 등 기본권 보호에 문제가 있는 것은 아닌지 의문이 있을 수 있다. 즉 첫째, 정부투자 기관인 공공기업에 독점적인 지위를 부여하고 요금규제를 하는 것은 이익과 비용의 적정한 배분의 원리를 관철시키고 경쟁의 대체적 기능을 규제에 의해 실현시키고자 하는 것인데, 이러한 기능을 충분히 수행하기 위해서는 소비자인 국민의 감시와 의견 개진이 충분히 확보될 수 있도록 사전절차가 마련되어 있어야 함에도 불구하고 현행 법률상 공공요금 결정절차에 있어서 소비자가 관여할 기회를 제대로 부여하지 않고 있다. 둘째, 공공요금은 신고절차에 의해 결정이 된다는 점에서 정부 규제가 존재하나, 궁극적으로 공공요금 결정의 주체는 사업자이다. 소비자인 국민이 요금결정과정에 배제된 상황에서 단순히 신고절차만으로 요금을 결정하는 방식은 공기업의 기업성 확보와 소비자의 권리보호라는 양 가치가 조화를 이루어야 한다는 측면에서 보면 분명 불합리한 측면이 있으므로 이에 대한 개선이 시급하다.[35]

4. 현행 전기요금 부과 체계의 개선방안

가. 쟁점

소비자인 국민의 재산권, 소비자 선택권 등 기본권 보호 측면에서 현행 법률상 공공요금의 결정 방식은 분명 적절하지 못하다고 사료되는바, 공공요금 결정 과정에 있어서 소비자인 국민의 의견이 반영될 수 있는 최소한의 장치를 마련하는 것이 중요하다. 이를 위하여 우리나라와 미국의 공공요금 결정 절차를 비교분석하고 그 차이점을 파악하여 우리나라 공공요금 결정 절차의 개선 방향을 제시하고자 한다.

35) 이호용, 앞의 논문, 16면.

나. 우리나라와 미국의 공공요금 결정 절차 비교[36)]

우리나라 공공요금 결정 절차	미국의 공공요금 결정 절차
(공공요금 중 전기요금에 한정하여 살펴보면, 전기사업법 제16조 및 물가안정에 관한 법률에 따라 다음과 같은 절차를 거쳐 결정된다.) 전기사업자는 이사회 의결을 거친 전기요금 개정안을 산업통상자원부에 인가 신청 ↓ 산업통상자원부장관은 전기요금 및 소비자보호전문위원회 심의를 거쳐 재정경제부장관과 협의하고 전기위원회 심의를 거친 후 인가 ↓ 이 과정에서 비공식적으로 개정안 및 시행일정 등에 대하여 당정협의 및 청와대 보고 병행	요금조정을 원하는 공익사업회사의 공식적인 서류 제출 및 이를 다른 사람들이 검토할 수 있도록 지정된 장소에 비치하고 이 사실을 공고 ↓ 그 지역을 관할하는 규제기관이 참여하여 공청회 개최 ↓ "발견(discovery)"[37)]의 과정으로서 완전하게 공개된 조사 시작 ↓ 공익사업회사의 증언, 자료, 답변 등에 대해 연구한 후 참가자들은 가격과 기업의 관행에 대한 자신들의 제안을 제출 ↓ 공청회 재개최[38)] ↓ 공익사업회사와 모든 이해당사자들에 의한 증거, 주장, 답변 등을 요약한 문서와 이에 대한 답변 문서가 제출되고, 다시 문서에 의한 증언에 대하여 몇 달 동안 상세한 "발견(discovery)"을 행함 ↓ 규제기관에 의한 결정이 내려지고 이에 순응하여 새로운 요금제도 시행 혹은 참여자 항소를 하면 다시 위의 단계 반복

위 〈표〉를 보면 우리나라의 소비자는 당사자로서의 지위는 물론이고, 이해당사자로서의 자격도 없어 사실상 현행 공공요금 결정과정에 참여할 방법이 없는 상태이다. 즉 현재 우리나라에서는 많은 공기업이 부과하는 각종 공공요금이 자문기관인 관련 심의회의의 논의를 거쳐 주무부장관 등 독임제 행정관청에 의해 일방적으로 결정되고, 소비자인 국민은 그 요

36) 조택, 공공요금 결정과 시민참여 – 한국과 미국의 비교사례분석 –, 한국정책학회보 제15권 제4호, 2006.12., 177면, 181면 참조.
37) 규제기관이나 다른 모든 참여자들은 공익사업회사가 언제, 어떻게 기부를 하기로 결정했는지와 같은 사소한 것에서부터, 발전기 연료의 선택과 같은 중요한 문제에 이르기까지 샅샅이 조사한다. 수 백 개의 질문이 오가며, 이에 대한 대답으로 수 천 개의 서류가 만들어진다. 일반적인 요금결정과정에서는 공익사업요금과 운영에 관한 모든 측면이 공개되어 검사받는다.
38) 제출된 서류에 대한 모든 관계자들의 상호검토와 모든 관련 당사자들의 답변을 듣기 위한 공청회가 다시 열린다.

금 결정 과정에서 참여의 기회를 전혀 갖지 못하고 있는 것이다. 1996년 행정절차법의 시행으로 행정과정에 이해관계자가 참여할 수 있게 되었으나 특별히 다른 법령에서 규정하고 있는 경우를 제외하고는 행정청의 재량에 맡겨져 있으므로, 실제로 공공요금 결정과정에서 관련 이해 당사자들이 참여하는 청문회나 공청회 등도 개최되지 않고 있는 것이 현실이다. 이러한 현실을 소비자의 권리보호 측면에서 본다면 소비자가 요금결정과정에 참여할 수 있는 절차가 전무한 상황에서 단순히 신고절차만으로 요금을 결정하는 것으로써 현행 요금결정 방식은 분명 불합리하다고 할 것이다. 반면 미국의 공공요금 결정과정은 규제의 모든 측면이 소비자인 국민에게 널리 공개되어 있으며, 원하는 개인이나 집단은 누구나 그 과정에 참여할 수 있다. 즉 공익사업회사(공기업)에 의해 영향을 받는 시민들을 포함하여 공익사업 서비스에 요금을 지불하는 일반시민, 기업 고객, 정부기관, 소비자 집단, 요금조정을 신청한 공익사업회사들과 심지어 그 경쟁회사들까지 누구나 요금결정 과정에 참여할 수 있다.[39] 위와 같이 현재 우리나라와 미국은 공공요금 결정에 관한 법제도에 있어서 사회적·기능적으로 상당히 큰 차이가 있다. 우리나라는 독임제 행정관청에 의해서 요금규제가 이루어지고 있는 반면, 미국의 공공요금규제는 일정한 '적정절차[40]'를 구비한 위원회 형식으로 이루어지고 있다. 특히 미국은 관련 위원회가 요금 결정 등에 관하여 충분한 권한을 가지고 있고, 각 위원을 공정하게 구성하며, 요금 결정 과정에서 시민들이 참여할 수 있도록 공청회를 비롯한 세밀한 절차를 제도적으로 마련하여 행정에 대한 적절한 통제장치도 마련하고 있다.[41]

우리 헌법 제12조는 국민의 권리와 자유가 실체적으로나 절차적으로도 보장되어야 한다고 규정하고 있다. 그 중 소비자의 권리 역시 실체적 권리는 물론이고, 절차적인 권리도 보장되어야 할 것이므로, 국민의 기본 생활에 막대한 영향을 주는 이 사건 전기요금과 같은 공공요금의 결정에 있어서 소비자의 권리를 절차적으로 보장하는 적정절차가 마련되어 있지 않은 현 상황은 그 자체로 헌법에 반한다고 할 수 있다.[42] 이에 공공요금 규제의 합리성을 담보하기 위하여 공공요금결정에 소비자의 의견을 반영할 수 있는 권리가 절차적으로

39) 조택, 앞의 논문, 182면.

40) 이호용, 앞의 논문, 25면 참조. "미국과 우리나라는 공공요금 결정에 관한 법제도에 사회적·기능적 차이가 있지만, 미국의 공공요금규제는 일정한 '적정절차'를 구비한 위원회 형식으로 이루어지고 있으며, 행정위원회와 공청회의 역할이다. 미국의 경우 공청회에 참석하는 소비자 대표는 민간단체의 관계자들도 있지만 지방소비자행정조직의 담당자가 정부나 사업자가 아닌 소비자의 대표로서 참석하게 된다. 미국의 이러한 적정절차는 우리나라에 시사점을 준다."

41) 이호용, 앞의 논문, 25면.

42) 김춘환, 공공요금의 결정에 있어서 소비자의 권리, 토지공법연구 제25집, 2005.2., 325면.

보장될 수 있도록 적정한 장치를 마련하여야 한다.

다. 개선방향

이에 우리나라 공공요금 결정 및 부과 절차에 있어서 개선방향을 제시하면 다음과 같다. 먼저, 공공요금 규제의 합리성을 담보하기 위하여 국민의 감시, 의견을 반영할 수 있는 기구가 구체적으로 정비될 필요가 있다. 예컨대 미국과 같은 모델의 공공요금관리위원회 설치에 대한 논의도 이루어질 필요가 있으며,[43] 우리나라 공공요금을 결정하는 독임제 행정기관에 대신하여 공공요금 결정기구로서 관련 행정위원회나 (이익대표) 자문위원회 등이 공공요금 결정기구로서 검토될 필요가 있다.[44] 또한 공공요금에 관한 특별조사위원회를 두어 조사권을 강화하고, 요금결정과정이 담긴 심의자료 등의 공개와 공청회의 민주화 등이 강화될 필요가 있다.[45] 이를 위하여 소비자의 의견이 반영되도록 의견제출, 청문, 공청회 등 행정절차법상의 이해관계자가 참여할 수 있는 방식도 적극 활용되어야 할 것이다. 더 나아가 소비자인 국민이 개최된 공청회나 청문회에 자유롭게 참여할 수 있더라도 적절한 판단을 내릴 수 있도록 도와주는 관련 정보가 부족하다면 그 참여는 형식에 불과할 것이므로, 필요한 정보가 충분히 공개되어 소비자의 참여가 실질적인 의미를 가지도록 하여야 한다. 더불어 소비자가 이해하고 비교하기 쉽도록 관련 정보를 최대한 표준화하는 것도 중요할 것이다.

Ⅳ. 위임입법의 헌법적 한계

1. 위임입법

가. 행정입법의 의의와 그 필요성

행정입법은 행정권이 일반적·추상적인 규율을 제정하는 작용 또는 그렇게 제정된 규범으로서의 명령이다. 따라서 행정권(행정청)의 개별적·구체적 규율로서의 성질을 갖는 행정

43) 이호용, 앞의 논문, 26면.
44) 이호용, 앞의 논문, 16면.
45) 김춘환, 앞의 논문, 324-325면 요약 발췌.

행위(처분)와 구별된다. 여기에서 '일반적'이란 불특정·다수의 사안에 적용된다는 것, '규율'이란 법적 효과를 발생·변경·소멸시킨다는 것을 의미한다.[46] 행정입법은 주로 국회 입법권에서 파생한 입법으로서 법률의 위임(수권)에 따라 인정되는 것이므로 위임입법에 해당한다.[47] 위임입법이란 법률의 위임 혹은 수권에 따라 제정된 법률 하위의 법규범을 말한다. 위임입법은 다음과 같은 이유로 그 필요성과 정당성이 인정되곤 한다. 첫째, 입법수요의 급증이다. 행정국가화, 복지국가화 된 오늘날 국가의 과제는 넓고 심화되었다. 국회 제정의 법률로 이 모든 입법수요에 대응하는 것은 현실적으로 기대할 수 없다. 둘째, 전문적 입법규율의 요청이다. 오늘날 복잡하고 전문화된 사회현실을 적절히 규율할 수 있는 전문적·세부적 입법규율은 본질적으로 정치기관인 국회의 과제로 적합하지 않으며, 행정부 등 해당 분야의 전문 관료의 과제로 보다 적합하다. 셋째, 탄력적인 입법적 대응의 요청이다.[48] 형식적 의미의 법률은 강화된 민주절차적 요청으로 말미암아 수시로 변화하는 현실에 신속히 대응하기 곤란하다. 정보, 기술, 경제 등 변화가 빠른 분야에서의 구체적 대응에는 위임입법이 적합하다.[49] 즉, 현대 사회에서 전문적·기술적 사항에 대한 입법수요가 크게 증가한 점, 인공지능(AI)으로 대변되는 지능정보사회가 가속화됨에 따라 그때그때의 사정변화에 즉각 대응해야 하는 전문 입법 분야가 확대된 점, 법률의 일반적인 속성이 특정 지역의 사정을 고려하여야 하는 경우에는 적합하지 않은 점 등이 행정입법의 필요성을 인정하게 된다.[50]

나. 위임입법의 증대에 따른 헌법적 통제의 필요성

국회의 입법기능이 저하되고 상대적으로 행정부에 의한 입법기능이 확대·강화되고 있는 것은 현대 국가들의 공통된 특징 중 하나로서 비단 우리나라에만 국한된 문제는 아니다. 무엇보다 우리 헌법은 제40조에서 "입법권은 국회에 속한다."라고 하여 국회입법의 원칙을

46) 하명호, 행정법(제4판), 박영사, 2022., 238면.
47) 김하열, 헌법강의(제4판), 박영사, 2022., 871면.
48) 헌법재판소 2004.10.28. 99헌바91결정. "오늘날 국가가 소극적인 질서유지기능에 그치지 않고 적극적인 질서형성의 기능을 수행하게 되었다는 것은 공지의 사실이다. 그 결과 규율의 대상이 복잡화되고 전문화되었다. 위와 같은 국가기능의 변화 속에서 개인의 권리의무와 관련된 모든 생활관계에 대하여 국회입법을 요청하는 것은 현실적이지 못할 뿐만 아니라 국회의 과중한 부담이 된다. … 따라서 기술 및 학문적 발전을 입법에 반영하는데 국회입법이 아닌 보다 탄력적인 규율형식을 통하여 보충할 필요가 있다."
49) 김하열, 앞의 책, 872면.
50) 성중탁, 행정입법의 지나친 확대화 경향에 대한 반론(反論) – 문제점과 통제방안을 중심으로 –, 공법학연구 제23권 제1호, 2022.3., 5면.

선언하면서도, 제75조와 제95조에서 위임입법이 허용된다는 점을 명시하고 있다. 그러나 국민의 자유와 권리에 관한 주요 본질적 사항에 대한 실질적인 규율을 국회가 행정부에 전적으로 위임하게 된다면, 국민의 대표기관인 국회에서 공개된 토론과 타협을 거쳐 입법이 이루어지도록 한 입헌민주주의의 이념은 심각한 타격을 입게 된다. 또한 행정부는 합리적이고 공정한 이해관계의 고려보다는 행정 편의적 차원에서 입법을 하거나 모법의 취지에 부합되지 않는 입법을 함으로써 위임입법의 남용, 법적 안정성과 예측가능성의 훼손도 초래하기 쉽다. 따라서 위임입법은 권력분립의 원리 내지 법치주의 원리에 기초하여 헌법적 한계를 준수하는 가운데 엄격하게 이루어져야 한다.[51] 헌법재판소도 "위임입법의 양적증대와 질적 고도화라고 하는 정치수요의 현대적 변용에 대한 제도적 대응이 불가피하다고 하더라도, 권력분립이라는 헌법상의 기본원리와의 조정 또한 불가피하다. 따라서 정치적·행정적 수요에 발맞추어 위임입법을 허용하되 그와 함께 권력분립의 원리를 구현하기 위하여나 법치주의의 원리를 수호하기 위하여 위임입법에 대한 통제도 필요하다."[52]고 하여 위임입법의 수요가 강하면 강할수록 그에 비례하여 위임입법에 대한 통제의 필요성 또한 강하게 요구하였다.

2. 위임입법에 대한 헌법재판소의 위헌심사기준

가. 개설

헌법재판소는 법률유보원칙(의회유보원칙)과 헌법 제75조의 해석을 통해 위임입법의 위헌성 여부를 심사하고 있다.[53] 또한 헌법 제75조의 해석과 관련해서는 포괄위임을 금지하고 있는데 그 기준으로 하위 법률에의 위임 필요성과 예측가능성을 요구하고 있다.

51) 홍석한, 위임입법의 헌법적 한계에 관한 고찰, 공법학연구 제11권 제1호, 2010.2., 215-216면.
52) 헌법재판소 1998.5.28. 96헌가1 결정.
53) "국민의 헌법상 기본권 및 기본의무와 관련한 중요한 사항 내지 본질적인 내용에 대한 정책형성기능은 원칙적으로 주권자인 국민에 의하여 선출된 대표자들로 구성되는 입법부가 담당하여 법률의 형식으로써 이를 수행하여야 하고, 이와 같이 입법화된 정책을 집행하거나 적용함을 임무로 하는 행정부나 사법부에 그 기능이 넘겨져서는 안 된다."(헌법재판소 1995.11.30. 91헌바1 결정)

나. 법률유보원칙과 의회유보원칙

(1) 법률유보원칙의 적용영역 – 중요사항유보설(본질성설)을 중심으로

행정이 법률의 수권에 의하여 행해져야 한다는 것이 원칙이라고 하더라도 모든 국가작용을 미리 형식적 의미의 법률에 그 근거를 마련하는 것은 불가능하기 때문에 법률유보원칙은 그 적용영역이 문제가 된다.[54] 이에 대하여 전통적인 학설로 침해유보설, 전부유보설, 급부행정유보설, 중요사항유보설(본질성설)등의 입장이 존재한다. 그 중 특히 중요사항유보설(본질성설)은 중요사항은 반드시 법률적 근거를 요하지만, 비중요사항에 대해서는 법률의 근거 없이도 행정권을 발동할 수 있다는 견해이다.[55] 이 견해에 따르면 법률유보원칙을 행정의 전 영역에 확대시키는 것은 현실적으로 불가능하므로 국가와 그 구성원인 국민에게 중요하고 본질적인 사항들은 국회가 정한 법률의 수권을 요하는 것이고 국가의 공동생활에 중요하고 본질적인 모든 결정은 민주주의와 법치국가원리에 따라 국민의 대표기관인 의회가 정한 법률로 규정되어야 하며 행정부에 전적으로 맡겨서는 안 된다는 원칙으로서 학계의 다수설 및 헌재 판례의 기본 입장이기도 하다.[56]

(2) 의회유보원칙

한편, 중요사항유보설(본질성설)은 법률유보의 질적수준에 관한 것으로서 민주적 입법자 역할을 강조하는 이른바 '의회유보'로 연결되었다. 의회유보란 국가공동체와 그 구성원에게 기본적이고도 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권실현에 관련된 영역에 있어서는 그 본질적 사항에 대하여 법률에 근거만 두고서 행정에 위임하여서는 안 되고, 국민의 대표자인 입법자가 법률로써 스스로 결정하여야 한다는 원칙을 말한다. 즉 의회유보는 입법밀도 면에서 법률유보가 강화된 것으로서, 위임금지명령인 것이다.[57] 헌법재판소는 "오늘날의 법률유보원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적이고도 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권 실현에 관련된 영역에 있어 서는 행정에 맡길 것이 아니라 국민의 대표자인 입법자 스스로 그 본질적 사항에 대하여 결정하여야 한다는 요구, 즉 의회유보원칙까지 내포하는 것

54) 하명호, 앞의 책, 27면.
55) 하명호, 앞의 책, 27면.
56) 정하중·김광수, 앞의 책, 28면.
57) 김하열, 앞의 책, 119면.

으로 이해되고 있다. 이 때 입법자가 형식적 법률로 스스로 규율하여야 할 사항이 어떤 것인가는 일률적으로 획정할 수 없고 구체적인 사례에서 관련된 이익 내지 가치의 중요성, 규제 내지 침해의 정도와 방법 등을 고려하여 개별적으로 결정할 수 있을 뿐이나 적어도 헌법상 보장된 국민의 자유와 권리를 제한한 때에는 그 제한의 본질적인 사항에 관한 한 입법자가 법률로써 스스로 규율하여야 할 것이다."고 밝혔다. 이를 통해 헌법재판소는 법률유보원칙을 의회유보원칙으로 발전시켜 입법자의 의무를 강조하는 방향으로 나아가고 있다. 또한 위임입법 시에 '본질적인 사항'에 관해서는 의회가 직접 정해야 하고 위임이 금지됨을 분명히 하면서도, '본질적인 사항'이 무엇인가 하는 점은 헌법재판소가 사안별로 개별적으로 결정한다는 점을 확인 할 수 있다.[58]

다. 포괄위임금지원칙

(1) 의의와 근거

포괄위임금지원칙에 대한 헌법적 근거는 우리 헌법 제75조와 헌법 제95조에서 찾을 수 있다. 헌법 제75조는 "대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다."고 하며, 제95조는 "국무총리 또는 행정각부의 장은 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있다."라고 하여 입법부의 행정부에 대한 위임입법의 헌법적 근거 및 그 범위와 한계를 정하고 있다. 이에 따라 행정부는 입법자로부터 위임받은 입법권을 행사할 수 있으나 헌법 제75조와 제95조에 의하여 일반적·포괄적 위임입법은 금지되고 있음을 알 수 있다. 결국 헌법 제75조와 제95조는 위임입법의 헌법적 근거가 되는 동시에 위임입법의 헌법적 한계 규정이 되는 것이다.[59] 입법사항이 포괄적으로 행정권에 위임되면 국회 입법권이 공동화될 우려가 있고 이는 민주주의와 권립분립에 반하게 되므로 위임의 특정성·구체성을 요구함으로써 이를 제어하는 것이 필요하다.[60] 그러므로 포괄위임금지원칙이란 법률에서 입법사항을 위임할 경우 위임입법에 규정될 내용 및 범위의 기본사항을 구체적이고 명확하게 규정함으로써, 위임될 내용의 대강을 정해 당해 법률 자체로

58) 임지봉, 법률유보원칙과 위임입법의 헌법적 한계 – 헌재 2017. 6. 29. 2015헌마654 결정 –, 숭실대학교 법학논총, 2018.9., 95면.
59) 김승태·홍완식, 헌법재판소의 결정을 통해 본 포괄위임입법금지 원칙 – 입법적 시사점을 중심으로 –, 입법학연구 제17집 제1호, 2020.2., 178면 요약 발췌.
60) 김하열, 앞의 책, 876면.

부터 예측할 수 있어야 할 것을 요구하는 것이다.

(2) 심사기준과 방법

(가) 위임의 필요성

위임입법의 위헌성 심사와 관련하여 헌법재판소는 예측가능성과는 별도로 위임의 필요성을 계속적으로 검토하고 있는데, 규율대상의 성격상 매우 다양하고 수시로 변화될 성질의 것으로서 경제적·사회적 상황의 변동에 따라 탄력적으로 대처해야 하는 경우와 현대 과학기술 또는 사회적 발전과 변화에 따라 다양하게 변화하는 전문적·기술적 사실관계인 경우 및 구체적인 절차의 형성인 경우에는, 국회의 기술적·전문적 능력이나 시간적 적응능력에 한계가 있기 때문에 입법기술상 위임의 필요성이 인정된다거나 행정 입법을 통해 이를 탄력적으로 규율하는 것이 합리적이라는 판단을 하고 있다.[61]

(나) 예측가능성

헌법 제75조에 대하여 법률에 이미 대통령령으로 규정될 내용 및 범위의 기본적 사항이 구체적이고 명확하게 규정되어 "누구라도", "당해 법률 그 자체로부터" 대통령령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 한다는 것이 헌법재판소의 입장으로,[62] 수권법률의 구체성과 명확성은 수권법률 그 자체에서 예측될 수 있어야 하고, 그 예측은 일반인의 입장에서 가능해야 한다는 것이다. 헌법재판소는 예측가능성의 유무를 판단할 때 당해 법률조항과 법률의 입법목적 내지 입법취지를 종합적으로 고찰하여야 하고, 당해 특정 조항 하나만이 아니라 관련 법조항 전체를 유기적·체계적으로 종합하여 판단하여야 하며, 각 대상법률의 성질에 따라 구체적·개별적으로 검토해야 한다고 한다.[63] 또한 위임의 구체성·명확성이 요구되는 정도가 규율대상의 종류와 성격에 달라진다고 하면서, 처벌법규나 조세법규 등 국민의 기본권을 직접적으로 제한하거나 침해할 소지가 있는 법규에서는 그 위임의 요건과 범위가 보다 엄격하고 제한적으로 규정되어야 하지만, 국민에게 이익을 부여하는 수혜적 법규, 일반적인 급부행정이나 조세감면혜택을 부여하는 조세법규, 규율대상이 지극히 다양

61) 홍석한, 앞의 논문, 225면.
62) 홍석한, 앞의 논문, 223면.
63) 헌법재판소 2020.8.28. 2018헌바425 결정.

하거나 수시로 변화하는 성질을 갖는 경우에는 위임의 구체성·명확성 요건이 완화된다고 하였다.[64]

라. 의회유보원칙과 포괄위임금지원칙의 관계

의회유보원칙과 포괄위임금지원칙의 관계에 있어서 포괄위임금지원칙이 의회유보를 구체화한 것으로서 동일한 것인지 아니면 서로 다른 원리로 보아야 할 것인가에 대하여 학설의 다툼이 있다. 먼저, 동일한 원리로 보는 경우는 포괄위임금지원칙에 의하여 입법위임의 명확성 여부를 판단하는 과정에서 사안이 본질적이고 중대할수록 수권의 명확성에 대하여 보다 엄격한 요구를 함으로써 의회유보의 요청이 반영되므로, 의회유보원칙에 의한 심사와 포괄위임금지원칙에 의한 심사의 2단계 심사는 중복된 판단으로서 불필요하다고 본다. 다음으로 서로 다른 별개 원리로 보는 입장은 의회유보원칙이 본질적인 사항에 대하여는 위임을 금지하고 의회 스스로가 결정하여야 한다는 것이기 때문에 위임금지에 해당하는 데 반하여, 포괄위임금지원칙은 위임의 명확성을 요구하고 있기 때문에 의회유보원칙과 포괄위임금지원칙은 단계적으로 적용되어야 한다고 본다.[65] 이와 관련하여, 헌법재판소는 "법률이 자치적인 사항을 정관에 위임할 경우 원칙적으로 헌법상의 포괄 위임입법금지 원칙이 적용되지 않는다 하더라도, 그 사항이 국민의 권리 의무에 관련되는 것일 경우에는, 적어도 국민의 권리와 의무의 형성에 관한 사항을 비롯하여 국가의 통치조직과 작용에 관한 기본적이고 본질적인 사항은 반드시 국회가 정하여야 한다는 법률유보 내지 의회유보의 원칙이 지켜져야 할 것이다."[66]라고 하며, 헌법상 포괄위임금지원칙이 적용되지 않는 사건에도 별도로 법률유보원칙은 준수되어야 한다는 입장이다. 즉, 포괄위임금지원칙과 의회유보원칙은 동일한 원리가 아니라 독자적인 심사기준으로써 개별적, 단계적으로 기능한다는 의미이다. 무엇보다 양 원칙은 심사기준의 초점도 확연히 구별되는바, 의회유보원칙은 '본질적인 사항'인지 여부가 중요한 기준이 되는 반면, 포괄위임금지원칙은 '위임의 예측가능성'이 중요한 기준이 된다.[67] 의회유보원칙은 원칙적으로 '위임의 금지'에 해당하는 데 반하여, 포괄위임금지원칙은 원칙적으로 '위임의 허용'을 전제로 단지 위임의 명확성을 요구하는 것

64) 헌법재판소 2009.7.30. 2007헌바15 결정.
65) 성기용, 의회유보원칙에 관한 소고, 강원법학 제50권, 2017.2., 517-518면 요약발췌.
66) 헌법재판소 1998.5.28. 96헌가1 결정.
67) 이부하, 헌법재판소의 포괄위임금지원칙 심사기준에 관한 고찰, 홍익법학 제21권 제3호, 2020.9., 179면.

이다. 이러한 이유로 헌법재판소도 먼저 의회유보원칙 위반 여부를 판단하고, 그 다음으로 별도로 포괄위임금지원칙 위반 여부를 판단하는 것이 일반적이다.[68] 그러므로 의회유보원칙과 포괄위임금지원칙은 동일한 원칙이라고 할 수 없고 단계적으로 적용됨이 상당하다고 하겠다.

3. 대상 헌법재판소 결정에 대한 평가

가. 의회유보원칙 판단에 대한 한계

위헌심사기준으로서 법률유보원칙과 의회유보원칙은 적용범위와 대상이 서로 다르며 무엇보다 법률유보원칙이 행정작용에 대한 통제원리라면, 의회유보원칙은 입법작용에 대한 통제원리라는 점에서 명확히 구별된다.[69] 의회유보 사항이 어떤 것인가는 일률적으로 획정할 수 없고, 구체적 사례에서 이익 내지 가치의 중요성, 대의적 심의절차의 필요성 등을 고려하여 개별적으로 결정된다. 헌법재판소는 "전기사업법은 전기 공급에 관한 본질적 사항이라고 할 수 있는 내용을 규정하고 있다.…전기가 국민의 생존과 직결되어 있어 전기의 사용이 일상생활을 정상적으로 영위하는 데에 있어서 필수불가결한 요소라 하더라도, 전기요금은 전기판매사업자가 전기사용자와 체결한 전기공급계약에 따라 전기를 공급하고 그에 대한 대가로 전기사용자에게 부과되는 것으로서,…국민의 재산권에 제한을 가하는 행정작용에 해당한다고 볼 수 없다. 따라서 전기요금의 결정에 관한 내용을 의회유보의 요청에 따라 입법자가 스스로 결정하여야 할 사항으로 보기 어렵다."[70]라고 하여 의회유보원칙을 직접 원용하고 있다. 의회유보원칙은 무엇이 본질적 사항인지에 관한 명확한 기준이 없다. 헌법재판소 결정에서 알 수 있듯이 본질적인 것과 그렇지 않은 것을 구별하는 어려움과 그 판단 주체가 되는 헌법재판소의 자의적 판단에 따라 법률유보의 범위가 설정될 위험가능성, 의회와 헌법재판소에서의 중요성 판단이 다를 경우에 행정부의 역할의 한계 등 누가 어떤 기준으로 평가할 것인가 등의 문제가 발생하는 것이다. 그럼에도 불구하고 의회유보원칙은 법률유보에 관하여 관철할 수 있는 이론이면서 의회 결정의 가치를 강조하여 민

68) 이부하, 앞의 논문, 179면.
69) 성중탁, 앞의 논문, 10-11면.
70) 헌법재판소 2021.4.29. 2017헌가25 결정.

주주의의 가능성을 증진한다는 점에서 의회민주주의의 실현 내지 행정의 민주화에 기여하는 이론으로 높게 평가된다.[71] 이런 사정이라면 무엇이 의회유보사항인지에 관한 판단 역시 1차적으로 의회 스스로의 몫이고, 헌법재판소는 의회유보사항에 해당한다는 헌법적 근거를 명확히 제시하지 않는 한 의회의 판단을 존중하여야 할 것이다.[72] 결국 헌법의 최종적 해석과 기본권보호를 담당하는 헌법재판소의 역할이 매우 중요하므로 의회유보원칙을 심사하는데 있어서 보다 엄격한 심사를 할 수 있도록 노력하여야 한다.

나. 포괄위임금지원칙 판단에 대한 한계

헌법재판소는 심판대상 조항이 "전기요금약관의 인가 여부를 결정함에 있어서는 전력의 수급상태, 물가수준, 한국전력공사의 재정상태 등이 종합적으로 반영되어야 하므로, 인가의 구체적인 기준을 설정하는 것은 전문적인 판단을 요함은 물론 수시로 변화하는 상황에도 시의 적절하게 탄력적으로 대응할 필요가 있어 하위법령에 위임할 필요성이 인정된다.…전기사업법 및 물가안정법은 전기요금약관의 인가 절차 내지 공공요금의 협의 절차에 관한 구체적인 규정들을 두고 있는데, 이를 종합하면 하위 법령에서는 전기의 보편적 공급과 전기사용자의 보호, 물가의 안정이라는 공익을 고려하여 전기요금의 산정 원칙이나 산정 방법 등을 정할 것이라고 충분히 예측할 수 있다."고 판시하여 포괄위임금지원칙에 위반되지 않는다고 보았다. 앞서 살펴보았듯이 그동안 헌법재판소는 포괄위임금지원칙위반 심사에서 위임의 구체성·명확성의 요구 정도는 규율대상의 종류와 성격에 따라 달리 판단한다. 처벌법규나 조세법규와 같이 국민의 기본권을 직접적으로 제한하거나 침해할 소지가 높은 법규에서는 구체성·명확성의 요구가 강화되어 그 위임의 요건과 범위가 일반 급부행정의 경우보다 더 엄격하게 규정되어야 하는 반면, 규율대상이 지극히 다양하거나 수시로 변화하는 성질의 것일 때에는 위임의 구체성·명확성 요건을 완화하는 획일적 기준을 따르고 있다.[73] 그러나 현재와 같은 판단 기준으로서 일반 '급부행정법규'와 '국민의 기본권을 직접 침해할 소지가 있는 법규'를 실무상 명확하게 구분하는 것이 쉽지 않기 때문에 이러한 획일적인 기준의 적용은 비판을 받고 있다.[74] 그러므로 포괄위임금지원칙에 대한 위반 여부를 판단할 때에 이러한 획일적인 기준만을 고집할 것이 아니라, 입법자인 국회가 입법을

71) 김용섭, 앞의 논문, 120면.
72) 김하열, 앞의 책, 119면.
73) 김승태·홍완식, 앞의 논문, 195면.
74) 이부하, 앞의 논문, 182면.

위임함에 있어서 기대되는 헌법적 역할과 기능을 적절히 수행하였는지 여부 및 지나치게 방만하게 입법권을 행정부에 위임하고 있는 것은 아닌지 여부를 모두 아울러 심사할 필요가 있다. 헌법재판소는 향후 이 점에 주목하여 포괄위임금지원칙 위반에 대한 심사를 보다 밀도 있게 하여야 할 것이다.[75]

다. 소결

오늘날 전기요금은 그 소비자인 국민 전체의 자유로운 경제활동과 생활에 있어 필수 불가결의 요소이고 국가 경제에 결정적인 영향력을 행사하며, 결과적으로 한나라의 정치적·사회적 민주주의의 발전에도 중요한 영향을 미친다고 볼 수 있다. 그런 이유로 공공기관인 한국전력공사가 실시하는 전기요금결정의 경우 특히 그 공적 영향력과 책임이 더욱 크다고 할 것인바, 한국전력공사가 그 공적 기능을 제대로 수행하면서도 아울러 국민의 재산권이 부당하게 제한받거나 침해되지 않도록 사전에 예방하기 위해서는 전기요금의 결정은 매우 중요한 의미를 지닌다. 그러므로 법에서 정한 전기요금은 국민의 권리 의무에 있어서 본질적이고도 중요한 사항이라고 할 것이므로 입법자인 국회 스스로가 만든 법률사항이라 할 것이다. 이와 같이 전기요금은 국민의 재산권보장의 측면에서나 한국전력공사에게 보장된 전기요금결정에 관한 재량권 행사 측면에서 국민의 기본권 보장과 실현에 관련된 본질적이고도 중요한 사항이므로, 요금의 결정은 입법자인 국회가 스스로 행하여야 할 것이다. 다만, 국회가 전기요금액을 법률로써 직접 규정하는 것에 어려움이 있다면 적어도 그 상한만이라도 정하고 난 후 나머지 사항을 위임할 수도 있고, 또한 전기요금액의 1차적인 결정을 전문성과 중립성을 갖춘 독립된 위원회에서 행하도록 법률에서 규정하는 방안도 있을 수 있다.

그런데 심판대상조항은 전기요금의 산정에 관하여 전기공급약관의 인가기준의 핵심적인 사항에 대해서 아무런 언급을 하고 있지 않고, 전기사업법 시행령에서도 전기요금의 산정기준이나 요금체계 등에 관하여 구체적 규정을 두고 있지 아니한 채 전적으로 하위 고시에 포괄적으로 위임하고 있다. 그에 따라 누진요금 체계와 같은 주요한 산정방식에 관한 사항은 산업통상자원부장관이 고시한 전기요금산정기준 및 한국전력공사가 작성하여 산업통상자원부장관의 인가를 받은 공급약관에 의해 전적으로 정해지고 있는 상황이다. 사정이 위와 같다면, 공공서비스 제공에 관한 국가의 보장책임이 국민의 대표자인 의회의 의사결

75) 김승태·홍완식, 앞의 논문, 195면.

정이 아닌 행정청의 의사결정에 전적으로 맡겨지게 된다는 점에서 이 사건 심판대상조항은 의회유보원칙과 포괄위임금지원칙 등에 명백히 위반된다고 할 것이다.

Ⅴ. 결론

공공요금이란 국민의 생존에 필수적인 공공서비스이면서, 서비스사업이 독점성을 가지고 있는 경우의 서비스 요금을 말한다. 공공요금의 상승은 국민에게 많은 부담을 초래하고 국민 개개인의 생존권에 중대한 영향을 미치게 된다. 이로 인하여 공공요금 중 전기요금부과체계의 부당성을 주장하면서 반환을 청구하는 소송이 제기되는 것을 볼 수 있으며, 최근에는 전기요금부과조항에 대한 위헌심판제청이 있었다. 헌법재판소는 심판대상조항에 대하여 전기요금을 조세 내지 부담금과 구분되는 공공요금으로 보았고, 위임입법의 형식으로써 위헌심사기준인 의회유보원칙과 포괄위임금지원칙에 위반되지 아니한다는 이유로 합헌결정을 내렸다. 국민이 소비자로서 전기요금 부과체계의 부당성을 주장하며 이 사건 헌법재판을 청구하게 된 것은 현행 우리나라 공공요금 결정 절차의 비민주성이 주요 원인이 되었다. 현행법은 공공요금 결정에 공기업에 독점적인 지위를 부여하면서도 소비자인 일반국민이 요금결정 과정에 전혀 참여할 수 없도록 되어 있어 국민의 권리보호 측면에서 보면 이러한 요금결정방식은 분명 문제가 있다. 따라서 공공요금결정에 있어 공공요금 규제의 합리성을 담보할 수 있도록 소비자의 의견을 반영함으로써, 소비자의 권리가 절차적으로 보장될 수 있는 미국과 같은 투명하고도 적정한 절차를 마련할 필요가 있다. 한편, 현대의 적극적 행정국가에서는 위임입법에 대한 수요가 커질수록 위임입법에 대한 통제도 강화되어야 한다. 헌법재판소는 위임입법의 한계로써 의회유보원칙과 포괄위임금지원칙을 제시하고 있다. 그러나 대상 헌법재판소 결정에서 알 수 있듯이 사회적 발달에 따른 규율대상의 전문성·기술성·유동성 증가에 따라 본질적인 것과 그렇지 않은 것의 구별의 어려움, 헌법재판소의 자의적 판단에 따라 법률유보의 범위가 설정되는 문제 및 포괄위임금지원칙의 획일적인 심사기준은 위임입법을 정당화하는데 치중하게 될 위험성이 있다. 따라서 위임입법이 증대하는 현상이 헌법적 가치를 침해하지 않도록 위임입법의 통제에 있어서 헌법재판소의 역할이 매우 중요한바, 헌법재판소는 위임입법의 헌법적 한계를 일관되게 적용·제시하여 위임입법의 한계에 관한 명확한 헌법적 지침을 세울 수 있도록 노력해야 할 것이다.

[참고문헌]

김하열, 헌법강의(제4판), 박영사, 2022.

정하중·김광수, 행정법개론(제16판), 법문사, 2022.

하명호, 행정법(제4판), 박영사, 2022.

김승태·홍완식, 헌법재판소의 결정을 통해 본 포괄위임입법금지 원칙 – 입법적 시사점을 중심으로 –, 입법학연구 제17집 제1호, 한국입법학회, 2020.2.

김용섭, 텔레비전 방송수신료에 관한 행정법적 논의, 인권과 정의 제363권, 대한변협, 2006.11.

김춘환, 공공요금의 결정에 있어서 소비자의 권리, 토지공법연구 제25집, 한국토지공법학회, 2005.2.

문영세, 공공요금의 개념 및 범주에 관한 연구, 한국행정논집 제10권 제2호, 한국행정학회, 1998.8.

백옥선, 공공요금 결정체계에 관한 공법적 연구 – 전기와 가스요금을 중심으로 –, 중앙대학교 박사학위논문, 2013.2.

성기용, 의회유보원칙에 관한 소고, 강원법학 제50권, 강원대학교 법학연구소, 2017.2.

성중탁, 부담금제도에 대한 비교법적 검토와 개선방안, 토지공법연구 제79집, 토지공법학회, 2017.8.

성중탁, 행정입법의 지나친 확대화 경향에 대한 반론(反論) – 문제점과 통제방안을 중심으로 –, 공법학연구 제23권 제1호, 비교공법학회, 2022.3.

원윤희·박훈, 국민 부담에 대한 헌법적 고찰 – 조세와 부담금을 중심으로, 의정논총 제8권 제1호, 한국의정연구회, 2013.6.

이부하, 헌법재판소의 포괄위임금지원칙 심사기준에 관한 고찰, 홍익법학 제21권 제3호, 홍익대법학연구소, 2020.9.

이혜진, 입법권 위임금지법리로서의 법률유보 – 법률유보에 대한 헌법과 행정법의 정합적 이해 –, 공법학연구 제20권 제4호, 비교공법학회, 2019.11.

이호용, 공공요금의 규제와 한계에 관한 법정책적 연구, 부법학연구 재50권 제2호, 부산대 법학연구소, 2009.10.

임지봉, 법률유보원칙과 위임입법의 헌법적 한계 – 헌재 2017. 6. 29. 2015헌마654 결정 –, 법학논총, 숭실대 법학연구소, 2018.9.

조택, 공공요금 결정과정과 시민참여 – 한국과 미국의 비교사례분석 –, 한국정책학회보 제15권 제4호, 한국정책학회, 2006.12.

홍석한, 위임입법의 헌법적 한계에 관한 고찰, 공법학연구 제11권 제1호, 비교공법학회, 2010.2.

Abstract

Legal Characteristics of Electricity Rates and Problems in the Determination System

Joong-Tak Sung

Professor., Lawyer, JD Kyungpook National University Law School

Public charges are public services essential to the survival of the people, and service charges in which the service business has a monopoly. The increase in public utility bills causes a lot of burden on the people and has a great impact on individual people's right to live, such as property rights. In this regard, in the recent case of unconstitutional adjudication on the provision of electricity tariffs (Decision of 2017 Heonga 25 by the Constitutional Court on April 29, 2021), the Constitutional Court regarded electricity tariffs as public tariffs distinct from taxes or levies, and was unconstitutional as a form of mandated legislation. The decision was made to be constitutional on the grounds that it did not violate the parliamentary reservation principle and the comprehensive wage support principle, which are the review criteria. In order to implement the principle of the proper distribution of profits and costs in the public rate decision process and to realize the alternative function of competition through regulation, the government grants a monopoly status to public companies in determining public rates, but directly or indirectly allows them to regulate rates. intervening However, in order to fully perform these functions, the subject of pricing decisions is entirely left to the autonomy of public

corporations, although pre-procedures must be prepared to ensure sufficient consumer monitoring and remarks. Therefore, in determining the utility rate, by reflecting the opinions of consumers so as to ensure the rationality of the regulation of public charges, the proper procedure that can ensure the rights of consumers procedurally, see Ho-Yong Lee, the previous paper, page 25. “There are social and functional differences between the US and Korea in the legal system for determining public charges, but the US public rate regulation is implemented in the form of a committee with certain ‘appropriate procedures’, and the role of the administrative committee and public hearings is the role. In the case of the United States, consumer representatives attending public hearings include officials from private organizations, but the representatives of local consumer administrative organizations will participate as representatives of consumers, not the government or business operators. Such an appropriate procedure in the United States has implications for Korea.” It is necessary to provide In addition, it should be possible to secure a way for consumers to increase access to information related to public charges. To this end, in order to guarantee the rationality of the regulation of public charges, it is necessary to establish a concrete organization that can monitor and reflect the opinions of the people. For example, it is necessary to discuss the establishment of a public rate management committee of the same model as in the United States, and an administrative committee or an interest representative system advisory committee, etc., as a public rate determining body instead of a self-determined administrative agency that decides public charges in Korea It should be reviewed as a decision-making body of In addition, it is necessary to establish a special committee on public charges to strengthen the right to investigate, to strengthen the investigation of corporate secrets, to disclose deliberation data, and to democratize public hearings. Stakeholders should be encouraged to actively participate in submissions, hearings, and public hearings. Meanwhile, the role of the Constitutional Court

is very important in controlling the mandated legislation so that the increase in mandated legislation, such as this case and the administrative legislation on public charges, does not infringe on the constitutional value. In legislation, it is necessary to be wary of excessive expansion of mandated legislation and to devise effective control measures. You will have to work hard to set it up.

Key words: Legal nature of electricity rates, Public rates, Property rights guarantees, Public rate management committee, Limitations of Administrative Legislation, Parliamentary reservation principle