

우리나라 公共料金規制의 現況 및 改善方向

成 樂 逸

본고는 우리나라 공공요금 규제제도의 현황과 문제점을 분석하고 그 개선방향을 모색하는 데 목적이 있다. 우리나라에서 공공서비스의 요금은 이제까지 공공요금의 하나로 간주되어, 자연독점성에 기초한 미시경제적 요금규제뿐 아니라 거시경제적 물가관리 차원의 요금통제를 받아 왔다. 그러나 개별 공공산업의 특성 및 경쟁정도가 점차 이질적이 되고 우리 경제에서 인플레이션의 우려도 상당히 사라진 상태에서 거시경제 물가관리 차원의 공공서비스 요금규제는 많은 문제점을 노출하고 있다. 또한 우리나라는 이미 글로벌 경쟁시장에 노출되어 있어 거시적 물가정책으로서 공공요금 관리는 한계를 가질 수밖에 없다. 따라서 현재와 같이 주무부서와 재정경제부로 이원화되어 있는 공공요금 규제절차는 시급히 개선되어야 하며, 공공요금 규제기관의 일원화 및 전문화를 추진해야 한다. 또한 각각의 공공산업이 직면해 있는 경쟁상황은 매우 상이하며, 경쟁상황에 맞는 규제제도의 도입이 요구된다. 특히 통신산업과 같이 현재 급속히 경쟁이 진행되고 있는 산업에 대해서는 요금규제를 시급히 폐지 혹은 완화할 필요가 있다.

1. 序 論

과거 전기, 통신, 가스 등 公共産業(public utilities)은 自然獨占性(natural monopoly)을 가지고 있어 경쟁체제보다 독점을 허용하는 것이 경제적으로 효율적이라고 간주되어 왔다. 그런데 독점적 공공기업은 적정이윤을 초과하여 독점적 가격을 설정할 우려가 있기 때문에 대부분의 국가에서 개별 산업의 규제기관이 시장에 개입하여 공공서비스의 요금을 규제하여 왔다.

공공서비스 요금규제의 목적은 첫째로 효율성의 확보에 있다. 규제기관은 요금규제를 통해 적절한 요금수준을 유지함으로써 배분적 효율성을 보장하면서 피규제기업(혹은 피규제기업의 투자자)에게 적절한 이익을 보장한다. 요금규제의 또 다른 목적은 공평성이다. 규제기관은 요금규제를 통해 보편적 서비스의 제공 등 사회적 정책목표를 달성하면서, 특정지역 혹은 특정계층에 대한 價格差別(price discrimination)을 방지한다. 마지막으로, 규제기관은 필수적 공공서비스의 안정적 공급을 보장하기 위해 공공서비스의 요금을 규제한다.

이들 목적은 서로 상반되는 측면도 있지만, 각국의 규제기관은 가급적 공공사업의 공평성과 안정성을 확보하면서 효율성을 높이기 위해 노력하고 있다. 예를 들어 통신산업의

경우 모든 시장에 걸친 경쟁 도입에도 불구하고 빈곤층이나 농어촌지역에 대한 보편적 서비스의 제공장치를 마련하고 있다. 이는 경쟁도입을 통해 효율성을 확보하면서 보편적 서비스 제도를 통해 사회적 형평성을 동시에 달성하기 위한 노력의 일환이다.

그런데 공공산업의 자연독점성(시장실패)에 기초한 요금규제는 시장기능을 억제하는 요금통제와는 구분해야 한다. 공공산업의 요금규제는 시장메카니즘을 보완하는 역할을 수행하는 반면, 생필품가격이나 석유가격 동결조치 등과 같은 거시경제적 물가관리 차원의 요금통제는 시장원리와 배치되는 속성을 가진다. 과거 선진국조차도 자연독점성과 관계없이 물가관리 정책목표를 달성하기 위해 요금규제 혹은 통제를 실시한 사례는 무수히 많다.⁽¹⁾

우리나라에서 공공서비스의 요금은 이제까지 공공요금의 하나로 간주되어, 자연독점성에 기초한 미시경제적 요금규제뿐 아니라 거시경제적 물가관리 차원의 요금통제를 받아왔다. 다시 말해 공공서비스 요금규제는 공공산업의 주무부처와 물가관리부처로 이원화되어 왔다. 이러한 이원적 규제절차는 1970년대와 1980년대 우리나라 경제가 높은 인플레이션을 경험하는 시기에 물가안정 차원에서 긍정적 역할을 발휘한 것이 사실이다. 그러나 개별 공공산업의 특성 및 경쟁정도가 점차 이질적이 되고 우리 경제에서 인플레이션의 우려도 상당히 사라진 상태에서 거시경제 물가관리 차원의 공공서비스 요금규제는 많은 문제점을 노출하고 있다.

이 글은 우리나라 공공요금 규제제도의 현황과 문제점을 분석하고 그 개선방향을 모색하는 데 목적이 있다. 그러면 공공요금 규제대상, 절차 및 제도를 본격적으로 논의하기에 앞서, 공공서비스 요금의 규제방식 혹은 결정방식에 관해 먼저 설명하기로 한다.

2. 公共서비스 料金の 決定方式

2.1. 自然獨占性과 報酬率規制의 關係

경제이론에 따르면 자연독점성을 가지는 공공기업은 한계비용 價格決定(marginal cost pricing)을 통해서는 적정이윤을 확보할 수 없다.⁽²⁾ 경제이론은 이 문제점을 해결하기 위해 램지가격, 이부요금제, 과부하요금제 등 다양한 非線型 料金制度(nonlinear pricing)를 제시하여 왔으나, 현실세계에서는 平均費用 價格決定(average cost pricing)이 광범위하게

(1) 예를 들어 미국의 1970년대 원유가격 동결조치는 경제학 교과서에서 대표적 실패사례로 인용되고 있다.

(2) 자연독점 상태에서 개별 기업의 한계비용은 항상 평균비용보다 작다. 그런데 '기업이익=수익-비용=생산량×(가격-평균비용)'의 등식이 성립하므로, 가격을 한계비용에서 결정하면, 기업이익은 항상 음이 된다.

사용되어 왔다. 평균비용 가격결정은 가격을 평균비용에서 설정하여 수익과 비용을 일치 시킴으로써 해당 기업이 최소한의 적정이윤(경제적 이익이 0인 상태)을 얻도록 하는 가격 결정방식이다.

현재 많은 나라에서 공공요금 규제방식으로 사용하고 있는 報酬率規制(rate-of-return regulation)는 경제이론의 평균비용 가격결정방식의 하나라고 할 수 있다. 다시 말해 평균 비용 가격결정방식을 현실세계에 적용한 것이 보수율규제이다. 경제이론에 의하면 평균비용 가격결정은 배분적 효율성을 극대화하는 最善(first best)의 방법이 아니며, 따라서 보수율규제에 의한 가격결정도 次善(second best)의 가격결정방식에 불과하다고 말할 수 있다.

2.2. 報酬率規制의 適用方法

미국식 보수율규제에서는 평균비용 가격결정의 정의에 따라 다음의 必要收益 方程式(revenue requirement equation)을 통해 요금을 결정한다.⁽³⁾

$$\text{필요수입}(R) = \text{총원가}(C) = \text{운영비용}(E) + \text{투자보수}(A)$$

위 식에서 投資報酬(return on investment)는 투자자(주주 및 채권자)가 피규제기업에게 계속 투자하도록 유인할 수 있는 적정 이익수준에서 설정된다. 다시 말해 투자보수는 피규제기업의 정상적인 사업확장에 필요한 투자재원을 충당할 수 있는 이익수준을 의미한다. 그러므로 위 필요수익 방정식의 목적은 피규제기업이 다른 민간기업과 동일한 입장에서 자본시장을 통해 투자재원을 원활하게 확보할 수 있도록 보장하는 최소한의 투자보수 수준을 확보하는 데 있다.

보수율규제는 투자보수(A)의 결정방법에 따라 <表 1>과 같이 두 가지로 구분할 수 있다. 회계원칙에 의하면 '자산=자기자본+타인자본'이므로 다른 제약조건이 없다면 두 결정방식은 동일하나, 과거 배당금 및 유보이윤 수준에 왜곡이 있을 경우 두 방식은 차이가 발생할 수 있다. 배당금 및 유보이윤이 시장기능에 의해 결정되지 못할 경우, 공정보수방식이 경제이론의 관점에서 평균비용 가격결정에 보다 가깝다. 현재 미국, 영국 등 대부분

(3) 이 식을 경제학 용어를 사용하여 표현하면 다음과 같다.

$$\text{총비용} = P_L L + P_M M + (r + \delta)K = (P_L L + P_M M + \delta K) + rK$$

여기서 L , M , K 는 노동, 중간재, 자본을, P_L , P_M 은 노동과 중간재의 요소가격을 의미하며, δ 는 감가상각율, r 은 보수율이다. 미국식 보수율규제에서 공공서비스의 요금결정 과정에 관한 보다 자세한 설명을 위해서는 Petersen(1993), Viscusi, Vernon and Harrington(1992) 등 규제 경제학 분야의 교과서를 참조하시오.

〈表 1〉 두 가지 投資報酬 決定方式

결정 공식	
原價積上方式 (Cost Plus System)	$A = \text{타인자본에 대한 지급이자} + \text{자기자본에 대한 배당금 및 기타 유보이윤}$
公正報酬方式 (Fair Return Principle)	$A = \text{공정보수율} \times \text{요금기저}$ <ul style="list-style-type: none"> • 공정보수율 = 타인자본비용과 자기자본비용의 가중평균 • 요금기저 (=사업자산) = 자산 취득가액 합계 - 감가상각액

국가는 공정보수방식에 의해 공공요금을 규제하고 있다.

미국식 보수율규제에서 규제기관은 일반적으로 피규제기업의 운영비용과 요금기저를 그대로 인정하고 있다. 따라서 대부분의 규제기관과 피규제기업은 요금결정과정에 있어서 주로 公正報酬率(fair rate of return)의 산정에 보다 많은 관심을 기울이는 경향이 있다.

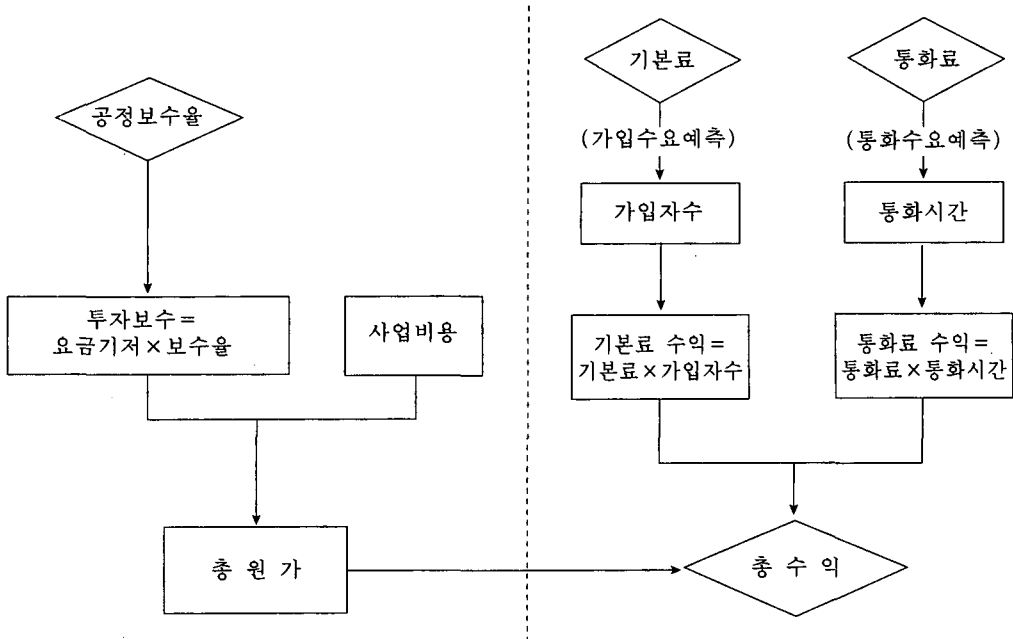
2.3. 報酬率規制의 適用事例: 電話料金

우리나라에서 모든 공공서비스 요금에 대한 명시적이고 구체적인 규제방식은 아직까지 정립되어 있지 않다. 그러나 일부 공공요금은 공정보수방식에 의해 결정하도록 정해져 있고, 구체적인 법령이나 지침은 없더라도 전화요금에서처럼 미국식 보수율규제에 따라 원가를 산정하는 경우는 쉽게 발견할 수 있다.⁽⁴⁾ 아래에서는 전화요금을 중심으로 공공서비스 요금의 결정과정에 대해 설명한다.

〈그림 1〉에서 알 수 있듯이, 규제기관(전화요금의 경우 정보통신부)이 공정보수율을 결정하면 이 공정보수율에 요금기저(사업자산)를 곱하여 투자보수를 산출한다. 앞서 필요수익 방정식에서 제시한 것처럼 투자보수에 운영비용 혹은 사업비용을 더한 것이 총원가이다. 〈表 2〉에서 볼 수 있듯이 우리나라에서 사업비용은 인건비, 경비, 판매비 및 일반관리비 등 영업비용에 출연금과 법인세를 더하여 구하고 있다. 출연금은 우리나라에만 있는 제도로서 정부에 의한 조세의 성격을 띠고 있기 때문에 법인세와 함께 사업비용에 포함시키고 있다.

미국에서 필요수익은 차년도 수입예측을 통해 산정된다. 다시 말해 기본료, 통화료 등 인상된 전화요금 수준에서 가입자수나 통화량을 예측하여 예상수익을 추정한다. 그리고 이 예상수익이 총원가와 일치하도록 전화요금을 조정한다. 따라서 공정보수율이 결정되면 수입예측 과정을 거쳐 전화요금 수준이 자동적으로 정해진다. 우리나라에서는 현재 당해

(4) 우리나라에서는 미국식 보수율규제방식에 따라 원가를 산정하더라도 공공요금을 꼭 평균비용 수준에서 결정하고 있지는 않다. 흔히 공공요금은 평균비용 이하로 설정되기도 하고, 공공서비스의 원가산정이 요금결정을 위한 기초자료로 그치는 경우도 많다.



〈그림 1〉 電話料金の 決定過程

〈表 2〉 電話原價 構成要素

원 가	사업비용 (회계장부상의 비용)	영업비용	매출원가	인건비
			경 비	
			판매비와 일반관리비	
		기타 비용 (출연금 및 법인세)		
	투자보수	요금기저 (고정자산+적정운전자본) × 투자보수율		

연도 원가와 수입예측치만을 요금조정에 활용하고 있다.

2.3.1. 投資報酬率의 算定方法

앞서 설명하였듯이 전화요금 수준은 투자보수율에 의해 결정된다. 따라서 적절한 투자보수율의 산정은 전화요금의 결정과정에서 핵심적 위치를 차지하고 있다. 우리나라 통신사업의 투자보수율은 ‘電氣通信設備의 相互接續基準’ (정통부 고시 제1997-116호)의 제33조에 의해 정보통신부장관이 해당 사업자의 경영여건, 법인세 부담 정도 등을 고려하여 결정하며, 정보통신부장관이 투자보수율을 결정하는 구체적 방법이나 절차에 대해서 법령이나 지침으로 정해져 있지는 않다.⁽⁵⁾

그러나 우리나라에서도 최근 통신서비스의 투자보수율을 미국, 영국 등 선진국에서처럼加重平均 資本費用(WACC: Weighted Average Cost of Capital) 方法을 사용하여 산정한 연구가 다수 출현하고 있고, 규제기관도 이에 대한 관심을 높여가고 있다. 가중평균 자본비용 방법은 다음의 수식을 통해 투자보수율을 산정한다.

$$WACC = K_E \times \frac{E}{E+D} + K_D \times \frac{D}{E+D}$$

K_E : 자기자본비용, K_D : 타인자본비용, E : 자기자본, D : 타인자본

위 식에서처럼 투자보수율은 자기자본비용과 타인자본비용의 가중평균이며, 가중치는 자기자본과 타인자본의 비중을 사용한다. 따라서 자기자본비용과 타인자본비용이 주어지면 쉽게 투자보수율을 구할 수 있다. <表 3>은 가중평균 자본비용 방법을 사용하여 한국통신의 투자보수율을 산정한 연구결과를 제시하고 있다. 한국통신의 투자보수율 추정치는 연구자에 따라 상당한 차이가 있으며, 특히 자기자본비용 추정치에 많은 편차가 발생하고 있다.

2.3.2. 自己資本費用의 算定方法

일반적으로 타인자본비용은 이자비용을 부채총계로 나누어 간단히 계산할 수 있다. 반면에 자기자본비용은 배당금이나 유보이익으로 계산하기가 쉽지 않아 주로 간접적 방법에 의존하여 산정한다. <表 3>에서 볼 수 있듯이 네 가지 연구의 투자보수율 격차는 대체로 자기자본비용 추정치의 차이에서 비롯되고 있다. 그만큼 자기자본비용을 정확하게 추정하는 작업은 쉽지 않다.

자기자본비용의 산정방식에는 配當金 成長模型(dividend growth model)이나 資本資產價格決定模型(CAPM: Capital Asset Pricing Model) 등이 있는데, 선진국의 추세에 맞추어

<表 3> 韓國通信 投資報酬率 推定值

	자기자본비용	타인자본비용	자기자본비율	WACC
독고윤 외(1996)	14.0%-15.6%	9.5%	48.7%	10.3%
김권중(I)	15.9%	11.6%	51.3%	13.8%
김권중(II)	18.5%	11.0%	44.7%	14.4%
장지인 이경주(1999)	13.5%-20.1%	10.1%-26.0%	n.a.	12.1%-15.3%

資料: 김권중(I)은 한국개발연구원(1996)에, 김권중(II)은 남일총·김권중·정현옥(1998)에 수록.

(5) 정보통신부는 1997년까지 한국통신의 투자보수율을 10%로 설정하여 왔다.

최근에는 우리나라에서도 자본자산가격결정모형이 많이 활용되고 있다. 다음의 수식은 자본자산가격결정모형에 따라 자기자본비용을 산정하는 방법을 제시하고 있다.

$$\begin{aligned} \text{자기자본비용} &= \text{무위험 수익률} + \text{위험프리미엄} \\ \text{위험프리미엄} &= \text{체계적 위험도} \times (\text{시장의 기대수익율} - \text{무위험 수익률}) \end{aligned}$$

위 식에서 알 수 있듯이, 자본자산가격결정모형은 주식시장에서 표출된 특정 기업의 위험정도(위험프리미엄)를 무위험 수익률에 추가하여 자기자본비용을 산정하는 방식이다. 주식시장의 기대수익율에서 무위험 수익률을 빼면 주식시장의 위험정도가 산출되고, 여기에 특정 기업의 체계적 위험도(β)를 곱하여 그 기업의 위험프리미엄을 구한다. 특정 기업의 체계적 위험도는 주식시장의 전반적 움직임에 비해 그 기업의 주식이 움직이는 민감도로 측정한다.

이해를 돕기 위해 김권중(II)의 예를 들어 자본자산가격결정모형에 의한 한국통신 자기자본비용의 산정방법을 설명한다. 김권중(II)은 먼저 무위험 수익률을 국민주택채권 1종의 1년간 평균 수익률(=11.45%)로 설정하고, 주식시장 수익률에서 무위험 수익률을 차감한 수치인 시장 위험프리미엄은 1980년-1995년 기간중 평균치를 사용하였다. 또한 김권중(II)은 한국통신이 주식시장에 상장되어 있지 않아 미국의 통신산업과 전력산업의 체계적 위험(β)의 격차를 추정한 후 한국전력의 β 로부터 한국통신의 β 를 추정하는 우회적인 방법을 선택하였다. 이같은 방법을 통해 구한 한국통신의 β 는 0.835이며, 따라서 $K_E = 11.45\% + 0.835 \times 8.43\% = 18.5\%$ 로 산정되고 있다.

3. 우리나라 公共料金規制의 現況 및 變遷過程

3.1. 公共料金の 定義 및 種類

우리나라에서 공공요금은 다양한 의미로 사용되고 있다. 우리나라의 '物價安定에 관한 法律' 제4조 1항에 의하면, 법률에 의하거나 사실상 국가가 독점하는 사업으로서 대통령령이 정하는 사업의 전매가격 및 사업요금을 공공요금으로 정의하고 있다(〈表 4〉를 참조). 따라서 우리나라 법률상의 공공요금은 전기, 전화, 우편, 철도 등 자연독점성이 강한 공익기업이 공급하는 서비스의 가격을 의미한다. 또한 '物價安定에 관한 法律' 제4조 2항 및 3항은 서비스의 독점성이나 공익성이 커서 중앙정부 혹은 지방자치단체가 직접 가격을 결정하거나 인가하는 요금도 공공요금으로 인정하고 있다.

〈表 4〉 '物價安定에 관한 法律'의 關聯 法條文

- (제4조 1항) 법률에 의하거나 사실상 국가가 독점하는 사업으로서 대통령령이 정하는 사업의 전매가격 및 사업요금(이하 "공공요금"이라 한다)을 결정할 때에는 주무부장관은 국무회의의 의결을 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.
- (제4조 2항) 주무부장관은 다른 법률이 정하는 바에 따라 물품의 가격이나 기타의 요금(수수료를 포함한다)을 결정·승인·인가 또는 허가할 때에는 미리 재정경제부 장관과 협의하여야 한다.
- (제4조 3항) 지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체가 영위하는 사업으로서 대통령이 정하는 사업의 요금을 결정할 때에는 미리 재정경제부 장관과 협의하여야 한다.

〈表 5〉 '物價安定에 관한 法律'에 의한 公共料金 種類 및 規制節次

규제절차	요금종류
4조 1항 ① 요금조정안 제출 ② 재정부장관 협의 ③ 물가안정위원회 심의 의결 ④ 국무회의 심의 ⑤ 대통령 승인 ⑥ 주무부장관 결정·승인·인가	철도요금, 전기요금, 우편요금, 전화요금
4조 2항 및 3항 ① 요금조정안 제출 ② 재정부장관 협의 ③ 주무부장관 결정·승인·인가	지하철, 시외버스, 고속버스, 국립대 납입금, 의료보험수거, TV시청료, 유선방송료, 고속도로 통행료, 공항이용료, 자동차보험료, 행정수수료, 시내버스, 택시, 도시가스, 상수도, 하수도, 쓰레기봉투료, 정화조청소료, 유원지입장료, 중고 납입료(사립포함)

그러나 보다 광의로 공공요금은 양곡, 담배 등 가격이나 공급의 안정, 재정수입의 확보 등 공공적 목적에서 수급조정이 행해지고 있는 분야나 행정서비스에 대한 대가도 포함한다. 나아가 우리나라에서는 광의의 공공요금뿐 아니라 이발요금, 목욕료, 짜장면 가격 등 생필품가격도 공공요금으로 인식하는 경향이 있다.⁽⁶⁾ 이 글은 정부에 의한 공공요금규제를 다루고 있으므로, 이하에서는 법률상의 공공요금 정의를 따른다. '物價安定에 관한 法律' 시행령 제6조에서는 '法律' 제4조 1항 및 3항에 속하는 개별 공공요금을 열거함으로써 규제대상 공공요금을 나열하고 있다. 우리나라 공공요금의 종류는 〈表 5〉와 같다.

〈表 6〉은 개별 공공요금이 우리나라 소비자물가지수에서 차지하는 비중을 보이고 있다.

(6) 정부는 주요 물가대책의 하나로 생필품 가격을 집중 관리하여 왔다. 예를 들어 1998. 3. 17일자 물가대책 차관회의 자료에 의하면 정부는 밀가루, 설탕, 식용유, 맥주, 소주, 라면, 분말커피, 조제분유, 발효유, 스낵과자, 화장지, 도배지, 세제비누, 운동화, 남자바지, 갈비탕, 짜장면, 이용료, 미용료, 목욕료, 휘발유, 시내버스, 택시요금 등 23개 품목을 집중관리 대상 품목으로 선정하고 물가변동을 지속 점검하기로 결정하였다.

〈表 6〉 主要 公共料金の 消費者物價指數 加重値

결정형태	요 금 명	가중치	비 고	
〈중앙정부 결정〉				
• 주무부장관 결정 혹은 인가	1. 전기요금	14.2	• 재경부장관 협의 (‘法律’ 4조 2항)	
	2. 철도요금	1.7		
	3. 우편요금	0.2		
	4. 전화요금	19.7		
	5. 시외버스	2.4		
	6. 고속버스	1.2		
	7. 국립대 납입금	2.3		
	8. 의료보험수가	24.6		
	9. TV시청료	2.3		
	10. 유선방송료	1.1		
	11. 고속도로 통행료	1.7		
	12. 공항이용료	0.1		
	13. 자동차보험료	7.5		
	14. 행정수수료	0.5		
	15. 지하철	2.2		
	〈소계〉	80.7		
〈지방자치단체 결정〉				
• 시도지사 인가	16. 시내버스	12.9	• 지방자치법 • 지방공기업법	
	17. 택시	7.5		
	18. 도시가스(소비자가격)	6.2		
	• 조례	19. 상수도		4.1
		20. 하수도		1.1
		21. 쓰레기봉투료		1.7
		22. 정화조청소료		1.6
		23. 유원지입장료		0.5
	• 시도 교육감 결정	24. 중고 납입금		15.1
		〈소계〉		50.7
	〈총계〉	131.4		

資料: 김성천(1998)

소비자물가지수는 도시가구가 소비생활을 영위하기 위하여 구입하는 각종 상품과 서비스의 가격 변동을 종합적으로 파악하기 위한 지표로서, 도시가구의 소비지출 품목의 가격 변동을 사용하여 측정하고 있다. 따라서 각종 공공요금에 대한 소비자물가지수의 가중치를 분석하면 도시가구의 소비지출에서 차지하는 개별 공공요금의 중요도를 파악할 수 있다.

현재 전화요금에 대한 소비자물가지수의 가중치는 19.7이다. 즉 우리나라 도시가구가

평균적으로 자신의 소비지출중 약 1.97%를 전화비로 지출하고 있다. 전화요금의 가중치는 의료보험수가를 제외하면 공공요금 중에서 가장 높으며, 그만큼 전화요금에 대한 규제 기관이나 소비자의 관심이 높을 수밖에 없다고 하겠다. 더욱이 <表 6>의 가중치는 1995년을 기준시점으로 산정되었으며, 현재 급속히 증가하고 있는 도시가구의 이동통신과 인터넷 관련 지출패턴을 제대로 반영하고 있지 못하다.⁽⁷⁾ 이동통신과 인터넷 관련 지출비용을 포함한다면 통신요금의 가중치는 여타 공공요금을 훨씬 상회할 것이다.

3.2. 公共料金 規制節次

<表 5>에서 볼 수 있듯이, 우리나라 공공요금 규제절차는 규제대상 공공요금의 종류에 따라 이원화되어 있었다. 전기요금, 전화요금 등 4대 공공요금에 대해서는 다른 공공요금보다 복잡하고 강한 규제절차를 적용하여, 물가안정위원회의 심의 및 의결을 거쳐 대통령의 승인을 받도록 하였다. 여타 공공요금은 재정부장관과의 협의후 주무부 장관이 승인하였다.

물가안정위원회는 '物價安定에 관한 法律' 제10조에 의거하여 재정경제부 산하에 설치된 조직으로서 물가안정에 관한 사항을 심의 및 의결하는 기구이다. '物價安定에 관한 法律' 제12조에 따르면, 물가안정위원회는 최고가격의 지정과 폐지에 관한 사항, 공공요금의 결정에 관한 사항, 긴급수급조정조치 및 그 해제에 관한 사항, 이의신청에 관한 사항 등에 대해 심의 및 의결하였다. <表 7>은 주요 공공요금의 결정과정 및 규제방식을 요약하고 있다.

3.3. 우리나라 公共料金規制의 自律化 過程

우리나라 경제규모의 지속적 증가와 대외개방에 의한 글로벌 경쟁시대의 도래에 따라 정부주도에 의한 경제성장기의 물가관리정책은 점점 효력을 상실하고 있다. 이러한 상황을 인식하여 1980년대 후반부터 정부의 물가관리부처는 각종 공공요금규제를 자율화하여 왔다. 공급업체간 경쟁여건이 조성된 분야에 대해서는 정부의 가격개입을 폐지하여 요금결정을 자율화하고, 주무부처나 지방자치단체의 책임하에 요금관리가 가능한 분야는 재정경제원과의 사전협의 절차를 폐지하였다. <表 8>은 이러한 자율화 사례를 열거하고 있다.

(7) 통계청은 소비자물가지수의 산정에 있어서 도시가구의 소비지출의 변화를 지속적으로 반영하기 위해 대상품목, 가중치, 측정단위 등을 5년 단위로 변경하고 있다. 전화요금은 1957년 당시 한국은행에서 작성하던 서울 소비자물가지수의 개편과정에서 처음 소비자물가지수에 반영되었으며, 이후 통신부문의 품질규격과 가중치는 계속 변경되어 왔다. 그러나 통신부문의 품질규격과 가중치는 현실의 변화를 신속하게 반영하지 못하는 경우가 많았다. 전화부문 소비자물가지수에 대해서는 성낙일·허석준·김철원(1996)과 이명호·김용규·김법석(1993)을 참조하시오.

〈表 7〉 主要 公共料金の 決定科程 및 規制方式

	결정과정	결정방식
철도 요금	<ul style="list-style-type: none"> • 건교부장관 인가 (국유철도의 운영에 관한 특별법 10조 1항) • 재경부장관 협의 (물가안정에 관한 법률 4조 2항) 	<ul style="list-style-type: none"> • 전년도 물가상승률, 원가수준 및 경영개선 계획 등을 감안하여 결정 • 실제로는 예산편성과정에서 요금수준 결정
우편 요금	<ul style="list-style-type: none"> • 정통부장관 결정(우편법 19조) • 재경부장관 협의 (물가안정에 관한 법률 4조 2항) 	<ul style="list-style-type: none"> • 별도 규정 없음
전기 요금	<ul style="list-style-type: none"> • 산자부장관 인가(전기사업법 17조) • 재경부장관 협의 (물가안정에 관한 법률 4조 2항) 	<ul style="list-style-type: none"> • 전기요금산정기준 (동자부 지침, 1984. 1. 9) • 총괄원가보상주의
전화 요금	<ul style="list-style-type: none"> • 정통부장관 인가 (전기통신사업법 29조 1항) • 재경부장관 협의 (물가안정에 관한 법률 4조 2항) 	<ul style="list-style-type: none"> • 경제기획원의 전기통신요금 산정기준 • 총괄원가보상주의
상수도요금	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체의 급수조례 (지방공기업법 22조 1항) • 지방의회 의결(지방자치법 35조) 	<ul style="list-style-type: none"> • 공정보수방식/원가적상방식 (지방공기업법시행령 14조) • 자본비용 산정방법 규정 (지방공기업법시행규칙 19조)
지하철요금	<ul style="list-style-type: none"> • 서울시장경유-건교부장관 인가 (서울특별시지하철공사설치조례 14조 2항) • 물가대책위원회 심의 (서울특별시 물가대책위원회 설치 및 운영에 관한 조례 3조 2항) 	<ul style="list-style-type: none"> • 별도의 규정은 없으며 지방공기업법의 규정을 적용
도시 가스 요금	<ul style="list-style-type: none"> • 시·도지사 승인 (도시가스사업법 20조 1항) • 물가대책위원회 심의 (상기 서울특별시 조례 3조 2항) • 도매요금: 산자부장관 인가 (도시가스사업법 20조 1항) 	<ul style="list-style-type: none"> • 연료비 연동제/공정보수방식
버스 요금	<ul style="list-style-type: none"> • 시내버스: 시·도지사 승인, 시외버스: 건교부장관 인가 (여객자동차운수사업법 9조 1항) 	<ul style="list-style-type: none"> • 일정 기준·범위내 신고·인가

資料: 김성천(1998)

〈表 8〉 公共料金の 自律化 事例

요금명	일자	변경내용
• 신문구독료	1988. 3	• 공동행위 인가 → 신문사별 자율결정 (공정거래법 개정)
• 국민학교 육성회비	1988. 3	• 교육부장관 결정 → 각 학교 육성회
• 사립대 납입금	1989. 3	• 교육부장관 결정 → 대학총장 (학교 수업료 및 입학금에 관한 규칙 개정)
• 청소료	1990. 1	• 재경원 협의 → 지자체 자율 (물가안정 및 공정거래에 관한 법률 시행령 개정)
• 주차료	1990. 1	• 재경원 협의 → 지자체 자율 (물가안정 및 공정거래에 관한 법률 시행령 개정)
• 항공요금	1992. 7	• 건교부장관 인가 → 신고 (항공법 개정)
• 상수도	1993. 1	• 재경원 협의 → 지자체 자율 (물가안정 및 공정거래에 관한 법률 시행령 개정)
• 하수도	1993. 1	• 건교부장관 승인 → 지자체 자율 (하수도법 시행령 개정)
• 연안여객선	1993. 6	• 건교부장관 인가 → 신고 (해운업법 개정)
• 중고수업료	1994. 3	• 재경원 협의, 교육부장관 결정 → 시도 교육감/학교장 (학교 수업료 및 입학금에 관한 규칙 개정)
• 시내버스, 택시요금	1994. 7	• 건교부장관 결정 → 지자체 자율 (자동차 운수사업법 시행령 개정)

資料: 재정경제원 국민생활국(1997).

정부는 1997년 6월 ‘物價安定에 關한 法律’ 시행령 6조를 삭제함으로써 철도, 전기, 우편, 전화요금에 대한 물가안정위원회 심의→국무회의의 심의→대통령 승인절차를 폐지하여 4대 공공요금의 결정과정을 간소화하였다. 이로서 ‘物價安定에 關한 法律’ 제4조 1항과 3항은 사실상 사문화되었다. 이 조치에 의해 공공요금 관리제도는 재경부 협의조항으로 최소한 재경부 내부에서는 일원화되었다고 할 수 있다.⁽⁸⁾

이러한 자율화의 결과, 현재 주무부장관이 재경부장관과 협의하여 결정 승인 인가하는 공공요금은 전기요금, 의료보험수가, 시외 고속버스 요금, 철도운임, 고속도로 통행료, 전화요금, 우편요금, 종합유선방송료, TV시청료, 도시가스(LNG) 도매요금, 댐용수 및 광역상수도 요금 등으로 축소되었다. 기타 주무부장관이 필요하다고 판단하는 요금 또는

(8) 그러나 이전에도 물가안정위원회의 처리안건은 대부분 서면으로 의결되었으며, 국무회의의 심의나 대통령 승인도 요식적인 절차에 그쳤기 때문에 1997년 6월의 4대 공공요금 결정과정 간소화 조치에도 불구하고 실제적인 변화는 거의 없었다고 할 수 있다.

국민생활에 중대한 영향을 미치는 요금 조정으로서 재경부장관이 요청하는 경우는 재경부 장관과의 협의가 요구된다.

정부는 1997년부터 서민생활과 밀접한 관련이 있는 공공요금은 요금결정전 소비자가 참여하여 원가를 검증하고 서비스 개선을 위한 의견을 제시할 수 있는 절차를 거치도록 의무화하였다.⁽⁹⁾ 재정경제부는 자체 지침(1997. 12)에 따라 각 부처 및 지자체별로 공공요금조정위원회를 구성하는 등 시행방안을 마련하였으며, 1998년 이후 노사정위원회의 결정에 따라 소비자뿐만 아니라 근로자대표도 공공요금 결정과정에 참여하고 있다.

4. 우리나라 公共料金規制의 問題點 및 改善方向

우리나라 공공요금규제는 그동안 상당한 자율화 및 개선과정을 거쳤음에도 불구하고 여전히 많은 문제점을 가지고 있다. 이하에서는 우리나라 공공요금규제의 문제점을 분석함으로써 그 개선방향을 제시한다.

4.1. 巨視的 物價政策으로서 公共料金 管理의 限界

각종 공공서비스의 생산비용이 소비자물가보다 덜 증가하지 않는 한, 정부가 공공요금을 관리하더라도 장기적으로는 공공요금이 시장원리에 따라 인상되지 않을 수 없다. <表 9>에서 볼 수 있듯이 1971-1997년 기간중 각종 공공요금은 거의 소비자물가와 비슷한 수준으로 인상되었다. 1971년부터 1997년까지 전체 소비자물가지수는 연평균 10% 증가한 반면, 전기요금은 4.2%, 수도요금은 10.2%, 교통요금은 10.8%, 통신요금은 9.6% 인상되었다.

보다 중요한 사실은 물가안정기와 물가불안기로 나누어 볼 때 공공요금이 대체로 소비자물가와 반대방향으로 움직이고 있다는 점이다. 다시 말해 정부는 물가안정을 위해 공공요금의 인상을 가급적 억제하다가 인상요인이 누적되어 인상이 불가피하게 될 경우 집중적으로 인상을 허가하는 형태로 공공요금을 관리하여 왔음을 알 수 있다.⁽¹⁰⁾ 따라서 일반의 예상과는 달리 공공요금이 물가상승을 선도하였다기보다는 연쇄적인 가격상승과정에서 공공요금이 마지막 단계에서 상승하였다고 할 수 있다.⁽¹¹⁾ 거시적 물가관리정책으로서 공

(9) 재정경제부 국민생활국, 물가대책 차관회의(1998. 3. 17) 자료.

(10) 김종석(1991)과 조신·최선규(1991)도 이 점을 지적하고 있다. 그러나 1990년대 이후 소비자물가의 상승률이 연평균 4-5%에서 유지됨에 따라 공공요금 관리도 과거의 패턴을 탈피하고 있다.

(11) 윤창호·전병헌·이영수(1998)와 한국개발연구원(1996)은 Granger Causality 개념을 이용하여 일반 물가상승이 공공요금 상승보다 앞서 발생하였음을 보이고 있다.

〈表 9〉 消費者物價指數와 公共料金 年平均 增加率 推移

기간	소비자물가	전기요금	수도요금	교통요금	통신요금
1971-1980	16.4%	6.6%	12.9%	18.1%	17.9%
1981-1990	6.4%	2.6%	8.5%	5.1%	9.3%
1991-1997	5.8%	3.2%	8.9%	8.5%	-1.8%
전기간 평균	10.0%	4.2%	10.2%	10.8%	9.6%
1983-1987	3.5%	1.2%	10.3%	3.5%	9.2%
1988-1991	7.7%	0.2%	2.4%	5.8%	3.6%

공요금규제는 그동안 매우 제한적인 성과만을 달성하였으며, 우리나라 경제가 글로벌 시장경쟁의 한 축으로 편입되면서 앞으로 긍정적 효과를 기대하기는 더욱 어려워지고 있다고 하겠다.

거시적 물가관리정책으로서 공공요금규제의 또 다른 문제는 공공요금 조정과정에 시장논리보다 정치논리가 개입될 여지가 많다는 점이다. 이제까지 물가관리부처는 소비자물가지수의 연도별 관리목표를 설정하고, 그 범위 내에서 개별 공공요금의 인상폭을 결정하여왔다. 따라서 공공요금 조정이 엄격한 경제논리보다 정부부처간 역학관계나 각종 이해관계자에 의해 좌우될 개연성이 항상 존재하고 있다.

4.2. 主務部處와 物價管理部處의 二元的 規制節次

현재 공공서비스에 대해 주무부처와 물가관리부처의 요금규제가 중복 혹은 이원화되어 있다. 주무부처의 요금규제는 앞서 설명하였듯이 공공서비스의 자연독점성에 기초한 미시경제적 규제이며, 물가관리부처의 요금규제는 거시경제적 물가관리 차원의 요금통제라고 할 수 있다. 이같이 공공요금 규제절차가 이원화되어 있는 상황에서 공공요금의 최종적 조정권한은 물가관리부처에 귀속될 가능성이 높다. 실제로 우리나라 공공요금규제의 실질적인 최종책임은 물가관리부처인 재정경제부에 전가되고 있으며, 주무부처는 요금규제가 아니라 오히려 요금인상을 방조하는 현상까지 발생하고 있는 실정이다(김중석(1991)).

거시적 물가관리정책으로서 공공요금 관리의 타당성이 급속히 상실되고 있는 상황에서 공공요금규제를 주무부처로 일원화할 필요가 있다. 현재 대부분의 선진국에서 전문적 규제기관이나 각종 공공서비스의 행정부서가 공공요금규제를 담당하고 있다. 아울러 공공요금 규제기관의 전문화도 시급하다. 공공요금의 조정과정에는 투자보수율의 산정, 원가검증, 서비스간 회계분리 등 전문지식이 요구되며, 이를 이해하고 현실에 적용할 수 있는 전문적 규제기관은 공공요금규제의 과학성 및 객관성을 제고할 것이다.

4.3. 競争狀況과 無關한 一律的 規制의 適用

현재 전기요금, 의료보험수가, 시외 고속버스 요금, 철도운임, 고속도로 통행료, 전화요금, 우편요금, 종합유선방송료, TV시청료, 도시가스(LNG) 도매요금, 댐용수 및 광역상수도 요금 등 많은 공공요금의 조정은 주무부장관과 재경부장관의 협의과정을 거쳐 결정·승인·인가되고 있다. 또한 이같은 요금조정 과정에서 개별 서비스의 시장상황과 관계없이 동일한 규제방식이 적용되고 있다.

요금규제는 독점적(혹은 시장지배적) 기업의 독점적 가격설정을 방지하는 데 목적이 있다. 공공서비스의 공급자가 시장지배력을 가질 수 없을 정도로 시장경쟁이 성숙한 경우, 요금규제는 시장기능에 의해 대체되어야 한다. 시장경쟁이 초기단계라고 할지라도 시장상황을 감안하여 요금규제를 다양화함으로써 시장경쟁을 더욱 촉진할 수도 있다.⁽¹²⁾

현재 공공요금규제는 주무부처와 물가관리부처로 이원화되어 있어 각종 공공서비스의 시장상황에 따라 차별화된 규제절차와 방식을 적용하는 것이 사실상 불가능하다. 이같은 상황에서 요금규제를 완화하거나 다양화하여 경쟁을 촉진하기도 어려울 뿐 아니라, 시장상황에 따라 효과적으로 요금규제를 철폐 내지 변경하는 것도 곤란하다. 이같은 이유에서도 공공요금 규제기관의 일원화는 시급히 해결되어야 할 과제라고 할 수 있다. 아울러 공공요금 규제기관의 일원화가 달성된 이후에도 각종 공공서비스의 경쟁상황에 따라 요금규제를 다양화함으로써 시장경쟁을 촉진하고 피규제기업의 효율성을 제고할 수 있을 것이다.

4.4. 報酬率規制의 非效率性

우리나라 공공요금은 대체로 보수율규제방식에 기초하여 조정되고 있거나 보수율규제방식에 따라 공공서비스의 원가가 산정되고 있다. 그러나 수많은 연구문헌이 지적하고 있듯이, 보수율규제와 같은 原價基礎 料金規制(cost-based regulation)는 피규제기업에게 효율성 향상의 인센티브를 부여하기 어렵다. 피규제기업의 생산원가가 상승하더라도 규제기관이 이를 요금인상을 통해 보전해 주어야 하기 때문이다. 비슷한 맥락에서 보수율규제 하에서는 피규제기업이 과도하게 설비를 구매할 동기를 가질 수 있다(소위 Averch-Johnson 효과).

(12) 예를 들어 미국의 통신분야 규제기관인 FCC는 AT&T의 통신요금에 대해 1989년부터 가격상한규제를 적용하여 왔다. 그런데 미국 장거리통신시장에 경쟁이 활발히 진행되면서 경쟁이 비교적 성숙되고 있는 시장의 통신요금에 대해서는 略式規制(streamlined regulation)를 적용하였다. 약식규제 하에 있는 통신요금은 가격상한규제를 적용받지 않으며, 요금조정 내역을 FCC에 14일 전까지 통보하기만 하면 자동적으로 승인된다. FCC가 약식규제를 도입한 목적은 경쟁상황에 따라 요금규제를 차별함으로써 경쟁이 빨리 성숙되고 있는 시장의 경쟁을 보다 촉진하기 위해서이다. AT&T에 대한 요금규제는 1996년 완전히 폐지되었다.

이같은 문제점을 해결하기 위해 대부분의 선진국은 피규제기업에게 효율성 향상의 인센티브를 부여할 수 있는 규제방식(소위 인센티브규제)을 채택하고 있다. 특히 통신요금을 중심으로 도입되기 시작한 價格上限規制(price cap regulation)은 다른 공공요금의 규제방식으로 널리 확산되고 있다. 아직까지 우리나라에서 공공요금규제를 인센티브규제방식으로 전환한 사례는 거의 없지만, 일부 공공요금을 중심으로 인센티브규제에 대한 관심이 높아지고 있다. 산업자원부는 1998년 12월 集團에너지事業法을 개정하여 지역난방 열요금을 산자부 인가사항에서 신고사항으로 변경하고, 열요금에 대해 우리나라 최초로 가격상한제를 도입하였다.⁽¹³⁾ 또한 정보통신부도 1999년 1월 통신요금 규제제도의 개선방향에 관한 정책토론회에서 한국통신의 시내전화요금과 SK Telecom의 이동통신요금에 대해 가격상한규제를 도입할 것을 발표한 바 있다. 이러한 추세는 시급히 다른 공공요금규제에도 확산되어야 할 것이다.

5. 結 論

기술발전에 따라 공공사업의 자연독점성이 점차 감소하면서 미국을 중심으로 공공사업에 대한 경쟁 도입이 본격화되고 있으며, 공공사업의 경쟁 도입(혹은 진입규제의 완화)과 함께 요금규제도 폐지 혹은 완화되는 추세에 있다. 미국 공공사업의 역사를 살펴보면 발전(전기), 원유생산(에너지)이나 장거리전화(통신), 송유관(에너지)에서 시장경쟁이 먼저 도입되기 시작하여 점차 시내전화(통신), 배전(전기) 등으로 확대되었다. 다시 말해, 자연독점성이 사라지는 부문에서 먼저 경쟁이 발생하였다. 예들 들어 마이크로웨이브기술은 장거리통신시장에서 규모의 경제 효과를 현저히 감소시켜 1970년대 MCI가 장거리통신시장에 진입할 수 있는 결정적 계기를 제공하였다.⁽¹⁴⁾

이같이 공공서비스의 독점성이 점차 감소함에 따라 1980년대 후반부터 선진국의 규제기관은 공공서비스 요금규제를 인센티브규제로 전환하고 있다. 과거 공공사업 요금규제는 적정 요금수준(혹은 이익)의 설정에 초점을 맞추므로써 피규제기업의 효율성 향상에 대한 인센티브를 줄 수 없다는 문제점을 노출하였다. 또한, 공공사업의 경쟁 도입에 따라 독점시장에 대한 일률적 요금규제제도는 경쟁상황에 따른 복수의 요금규제제도로 변경되고 있

(13) '集團에너지事業法' 17조 2항에 의하면, "사업자가 제1항의 규정에 의하여 공급규정의 신고 또는 변경신고를 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 산업자원부장관이 지정 고시한 요금의 상한을 초과하여서는 안된다."

(14) 현재 미국, 캐나다 등 많은 선진국은 장거리통신시장에 대해 어떤 기업도 독점적 가격설정이 불가능하다고 인정하여 요금규제를 철폐하고 있다.

다. 각국의 규제기관은 공공사업의 경쟁상황을 평가하여 요금규제의 지속 혹은 폐지, 요금규제의 강도 등을 결정하고 있다.

우리나라에서 공공요금은 이제까지 주무부처의 미시경제적 요금규제뿐 아니라 거시경제적 물가관리 차원의 요금통제도 받아 왔다. 주무부처와 물가관리부처의 이원적 요금규제는 그간의 긍정적 역할에도 불구하고 공공서비스의 시장경쟁을 저해하고 피규제기업의 비효율성을 방조하는 부작용을 노정하고 있다. 아울러 글로벌 경쟁시장 환경 하에서 거시경제적 물가관리의 효용성도 의심받고 있는 실정이다.

이러한 공공요금규제의 문제점을 극복하기 위해서는 우선 주무부처와 물가관리부처로 이원화되어 있는 공공요금규제를 주무부처로 일원화할 필요가 있다. 그리고 각종 공공서비스의 경쟁상황을 엄밀히 분석하여 요금규제를 계속할 것인지를 판단해야 한다. 시장지배력이 있는 독점적 시장에 대해서는 사전적 요금규제를 존속시켜야 하나, 시장지배력이 없는 시장에 대해서는 독점적 기업의 시장지배력을 제한하기 위한 공정경쟁 차원의 사후적 규제정책만을 남기고 기타 사전적 요금규제는 시급히 철폐해야 할 것이다. 또한 독점적 시장에 대해 요금규제를 계속하더라도 규제방식을 다양화하여 시장경쟁을 촉진하거나 인센티브규제를 도입하여 피규제기업의 효율성을 제고할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

韓國通信 經營研究所 經濟分析팀長

463-711 경기도 성남시 분당구 정자동 206

전화: (031)727-0460

팩시: (031)727-0490

e-mail: nisung@hanmir.com

參 考 文 獻

- 김성천(1998): 『공공요금결정제도와 소비자보호』, 한국소비자보호원, 연구보고서 98-02.
 김종석(1991): “공공요금관리의 개선방안,” 『한국개발연구』, 13. 2.
 남일총·김권중·정현옥(1998): 『통신요금 규제제도의 발전방안』, 한국개발연구원 연구보고서.
 독고윤·서윤석·한봉희(1996): “재무자료를 이용한 한국통신의 자본비용 결정에 관한 연구,” 『정보통신정책연구』, 3. 1, 31-45.

- 서울YMCA 시민중계실(1999): 『공공서비스 요금과 소비자 보호 세미나 자료집』.
- 성낙일·허석준·김철원(1996): “전화부문 소비자물가지수의 문제점 및 개선방향,” 『한국통신 경영과 기술』, 11월호.
- 윤창호·전병헌·이영수(1998): 『소비자 통신비 지출형태의 국제비교 연구』, 한국통신 98년도 정보통신기초과제 연구보고서.
- 이명호·김용규·김범석(1993): 『우리나라 통신요금지수의 산정』, 통신정책 issue, 통신개발연구원.
- 장지인·이경주(1999): “비상장 통신사업자의 자본비용 추정에 관한 연구,” 『정보통신정책연구』, 6. 1, 35-57.
- 조신·최선규(1991): 『공공요금 관리정책의 문제점과 개선방안』, 통신정책 issue, 통신개발연구원.
- 재정경제원 국민생활국(1997): 『물가정책 자료집』.
- _____ (1998): 『일본의 물가정책 자료집』.
- 한국개발연구원(1996): 『경쟁적 통신시장 환경하에서의 인센티브규제에 관한 연구』, 연구보고서.
- 한국개발연구원: 『공공요금과 물가』, <http://epic.kdi.re.kr/cgi-bin>.
- 經濟企劃廳 物價局(1994): 『公共料金の情報公開』, ぎょうせい.
- Petersen, H.C.(1993): *Business and Government*, Harper Collins College Publishers.
- Viscusi, W. K., J.M. Vernon, and J.E. Harrington(1992): *Economics of Regulation and Antitrust*, D.C. Heath and Company.