

# 지방공공요금의 원가분석 및 요금관리 방안

연구수행 : 신동호·백운성·임병철

## 지방 공공요금의 원가분석 및 요금관리 방안



CDI 충남발전연구원

### 목 차

- I. 서론 ..... 1
- II. 국내 물가관리 시스템 및 물가안정 정책동향 ..... 2
  - 1. 국내 물가안정 관리정책 동향 ..... 2
  - 2. 충남도 물가안정 관리정책 현황 ..... 6
- III. 지방공공요금의 최근 이슈 및 개선방안 ..... 3~ 1
  - 1. 공공요금의 개념과 관련 이슈(충남대 엄명배 교수) ..... 3~ 1
  - 2. 지방공공요금제도의 개선방안에 대한 소고(KAIST 권영선 교수) ..... 6~ 2
- IV. 결론 및 정책제언 ..... 23
- 부 록. 지방공공요금 효율적 관리방안 워크샵(회의록)

### I. 서론

- 지방공공요금은 그동안 누적된 적자, 유가 및 인건비 상승 등으로 인해 조정이 불가피한 실정임
- 이에 행안부는 조정폭을 최소화하고 조정시기를 분산하는 등 지방 물가의 안정적인 관리를 위해 작년 하반기 '지방공공요금관리 가이드라인'을 수립·발표하기에 이룸
- 공공요금관리에 대한 가이드 라인의 주요내용을 살펴보면 다음과 같음
- 먼저 경영효율화와 자구노력을 통해 인상요인을 최대한 흡수한 후 불가피한 경우 요금을 조정하되, 인상은 지역별·품목별 지방공공요금 평균 조정률은 최근 3년간 소비자 물가 상승률 평균(3.46%)범위로 억제하는 것을 원칙으로 함
- 특히, 장기간 요금동결로 인해 조정요인이 큰 품목에 대해서는 동결기간 동안의 연도별 소비자 물가 상승률을 반영하여 조정폭을 결정하여 2~3년간 기간을 정하여 합리적으로 조정하도록 함
- 한편 소비자 물가에 영향이 큰 대중교통요금의 경우 특정시기에 집중되지 않도록 행안부가 시도와 협의하여 조정시기를 분산하도록 하고, 상하수도 요금은 해당시도가 시군과 자체 조정하도록 함
- 상하수도 등 지방공기업은 인접 소규모 상수도간 통합, 하수처리장 민간위탁, 부대사업수의 증대 등 경영합리화 노력을 지속하도록 하고 공기업 경영평가시 이를 반영하도록 함
- 이외에도 요금조정 사전예고 및 원가분석 결과공개, 주민공청회 및 간담회 등을 통해 사전심의 절차를 강화하고 지방공공요금 정보를 월별로 공시토록 하는 등 투명성과 객관성 확보에 노력할 계획임
- 이에 본 연구에서는 행안부의 가이드라인을 토대로 충남도 공공요금의 효율적인 관리방안을 위해 몇 가지 정책제언을 목적으로 함
- 이를 위해 먼저 중앙정부 및 충남도의 물가안정 정책을 검토하고, 최근 지방공공요금에 대한 이슈 및 개선방안을 제안하고자 함

## II. 국내 물가관리 시스템 및 물가안정 정책동향

### 1. 국내 물가안정 관리정책 동향

#### ① 물가안정에 대한 큰 틀 : 물가안정목표제

- 물가안정목표제(Inflation targeting)는 중앙은행이 명시적인 중간목표 없이 일정기간 또는 장기적으로 달성해야 할 물가목표치를 미리 제시하고 이에 맞추어 통화정책을 수행하는 방식
  - 즉, 중앙은행(한국은행)은 통화량, 금리, 환율 등 다양한 정보변수를 활용하여 장래의 인플레이션을 예측하고 실제 물가상승률이 목표치에 수렴할 수 있도록 통화정책을 수행하며 이후 그 성과를 평가하고 시장의 기대와 반응을 반영하면서 정책방향을 결정
- 현재 물가안정목표는 대상기간을 2010~2012년으로 하여 소비자물가 상승률의 3.0±1.0% 에서 유지되는 것으로 설정

#### ■ 물가안정목표

기간	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004-06	2007-09	2010-12
목표대상 지표	CPI		근원인플레이션*					CPI	
목표	9.0±1%	3.0±1%	2.5±1%	3.0±1%	3.0±1%	3.0±1%	2.5-3.5%	3.0±0.5%	3.0±1%

\* : 농산물(곡물류 제외) 및 석유류 제외

#### ② 물가안정을 위한 정책적 수단과 방향

- 물가안정을 위한 정부의 정책수단은 경제발전정도 및 시대에 따라 차이는 있었지만 물가상승률이 경제여건에 부합하는 수준에서 안정될 수 있도록 ① 경제의 총수요를 적정한 수준으로 관리하는 거시정책과, ② 개별 시장의 수급안정과 경쟁여건 조성, 인플레이션심리 관리 등을 통한 물가 안정기반을 강화하는 미시대책으로 크게 구분

- 미시적 차원의 정책적 수단은 경제여건에 따라 달라져 왔지만, 민간시장의 발달, 개방화의 진전 등에 따라 1990년대 이후 수급안정, 규제완화와 수입확대 등을 통한 경쟁촉진, 물가안정을 위한 간접방식으로 변화

- 현재는 민간주도의 경제로서 물가관리 정책은 가격에 대한 직접적인 개입에서 시장수급여건 개선 등을 통한 경제주체의 행동변화를 유도하는 정책으로 전환

#### ■ 주요 정책 수단

- 완전경쟁저해요소의 개선 : 독과점 시장구조 개선, 정보 비대칭성 완화(정보공개확대), 불공정거래행위 시정, 수급안정관리 등
- 인플레이션 기대심리 방지 : 정부의 임금인상 억제, 공공요금 관리, 시장감시, 관세인하 등
- 그러나 저물가를 유지할 수는 있으나 시장가격의 왜곡 등의 부작용 유발

#### ③ 물가관리 정책의 실효성과 부작용

##### ■ 단기 물가관리 정책의 실효성 논란

- 국제 원자재 가격 급등, 유류의 제정약화 등 국내외 시장경제 환경이 좋지 않은 가운데 단기적인 물가안정을 위한 정책이 실질적인 효과가 있을지 의문
- 채소류 사전비축 물량 조기 방출, 중소과일 선물세트 제작, 농가 계약모 확대, 유통제도 개선 등 농수산물 안정대책은 매년 되풀이

##### ■ 정부의 직접적인 물가관리(통제)는 시장경제의 부작용 초래

- MB정부는 서민생활과 직결된 생활필수품 52개를 선정하여 집중관리하고 가격안정을 위한 정책을 추진
- \* 그러나 가격에 대한 직접적인 개입은 단기적인 효과는 있을지 몰라도, 시장경제의 기본원칙에 벗어나 장기적으로 부작용을 초래

#### ■ MB물가지수, 52개 품목

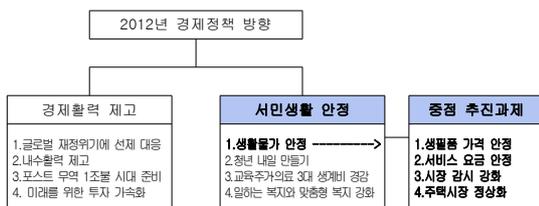
구분	52개 품목
최근 1년간 5% 이상 상승한 품목(26개)	배추(32.7%), 무(30.8%), 파(23.6%), 밀가루(20.4%), 스펙과자(12.5%), 전철로(11.0%), 시베리야(11.0%), 미늘(11.0%), 고추장(9.8%), LPG(10.3%), 보육시설이용료(9.1%), 세제(8.6%), 식용유(8.5%), 경유(8.3%), 라면(7.7%), 가정확습지(7.6%), 납입금(7.2%), 삼부(6.7%), 달걀(6.5%), 사과(6.5%), 휘발유(6.3%), 두부(6.2%), 도시가스(5.6%), 학원비(5.4%), 시외버스(5.4%), 자장면(5.0%)
최근 1년간 2.5% 이상 상승품목(10개)	소주(4.4%), 동유(4.2%), 공동주택관리비(4.1%), 위생대(4.0%), 목욕료(4.0%), 상수도료(3.9%), 화장지(3.2%), 쌀(2.6%), 외래진료비(2.6%)
최근 1년간 2.5% 미만 상승 또는 하락한 품목(16개)	양파(-24.2%), 고등어(-4.2%), 쇠고기(-2.8%), 설탕(-2.2%), 돼지고기(-5.1%), 별지(-0.9%), 우유(0.0%), 이동전화통화료(0.0%), 유아용품(0.7%), 유선방송신료(1.3%), 이미용료(1.7%), 주거비(1.9%), 콩나물(2.1%)

\* 자료 : 기획재정부('09.3)

- 정부가 인위적으로 전기·가스 등 공공요금을 동결해도 향후 요금이 한꺼번에 오르는 부작용이 발생할 가능성에 대한 우려가 높아짐
- 더구나 지역적 차원(시도 등)에서는 가격에 대한 직접적인 개입은 물가에 대한 풍선효과로 물가안정보다는 소상공인뿐만 아니라 서민경제에 더 큰 부작용 초래

#### ④ 2012년 정부 각 부처별 물가안정 대책

- 2012년 정부의 경제정책 방향은 '경제활력 제고'와 '서민생활 안정'의 2가지로 제시됨



\* 자료 : 「2012년 경제정책 방향」(2011.12.12, 관계부처 합동)의 표를 재구성

#### ■ 부처별 정책과제 및 추진계획

부처	정책과제	추진계획	
기획재정부	물가안정과 생계비 부담완화	-공공요금 안정, 가격표시제 개선 등 생활물가 안정기반 구축 -국회정책금 지원, 전월세 소득공제 요건 완화 등 교육주거 등 생계비 경감	
행정안전부	지방물가의 안정적 관리추진	-지방공공요금의 인상폭 최소화 및 인상시기 분산 유도 -물가안정 모범업소 지정 확대, 민간 자율 안정화 노력 유도 -서민생활물가 공개 확대, 지방물가정보 공개서비스( <a href="http://www.mulga.go.kr">www.mulga.go.kr</a> ) 기능 강화	
농림수산식품부	농수산물 수급안정 및 유통구조 개선	-생산지단체 중심의 수직계열화, 유통시스템 보완 및 유통경로 다양화·선진화 -농업관측 및 계약재배사업 운영 내실화 -국제곡물조달시스템, 해외농업협력력 강화 등을 통한 안정적 식량 확보	
지식경제부	서민 물가안정을 위한 유통구조 개선	-알뜰주유소 확대, 전자상거래 시장 운영을 통해 석유 유통구조 개선, 고유가에 따른 국민부담 경감	
보건복지부	서민과 중산층 경제적 부담 경감	-건강보험 보장성 강화, 국가필수예방접종 지원 확대, 서민층 건강보험료 부담 완화 -공유일 검진 확대, 의료급여수급자 일반 검진 도입 -만 5세아 보육료·유아학비 전액 지원 등	
여성가족부	서민·중산층의 아이돌봄 지원 강화	-서민·중산층의 양육 부담완화를 위한 아이돌봄 서비스 비용 경감 -맞춤형 교육프로그램 개발 및 시범교육	
국토해양부	주택건설·공급활성화 및 서민 주거복지 강화	-분양가 규제 등 핵심규제 대폭 정비 -도시형생활주택 등 중소형 주택 공급추진 -보증지리주택 15만호 공급, 맞춤형 임대주택 및 실수요자 주택구입자금 지원 확대	
기타	공정거래위원회	시장 경쟁을 저해하는 불공정거래행위에 대한 대응	-국민생활 밀접품목을 중심으로 담합 등 불공정거래에 대한 감시 강화 -경쟁적인 시장구조 형성 노력 강화, 부당내부거래 철저지 감시
	방송통신위원회	서민생활 안정을 위한 통신요금 감감 및 이용자 권익증진	-단말기 유통구조 개선, 인터넷전화 요금감면 -통신요금요금 감감 미흡금액 정보제공 강화

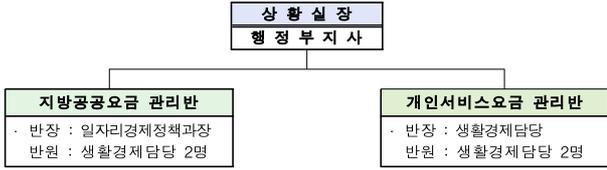
\* 자료 : 「2012년 경제정책 방향」(2011.12.12), 2012년 부처별 주요업무계획

2. 충남도 물가안정 관리정책 현황

1) 지방물가 안정관리 추진 체계 강화

1. 지방물가대책 종합상황실 확대 운영

- (확대 운영기간) '12. 1. 9(월)~물가안정시까지
- (상황실 위치) 도 일자리경제정책과
- (조직 체계) 상황실장, 지방공공요금관리반, 개인서비스요금관리반
- (주요 기능) 지방물가 동향 관리, 현장점검 계획 수립 실시 등



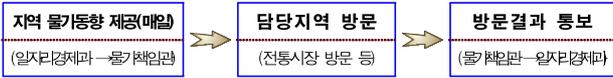
○ 시·군 협조사항

- 상황실 확대 운영(실장 부단체장), 지방물가 동향 일일 보고 매일 14:00까지
- \* 시군→도→행안부 / 보고방법 : 이메일 전송(leeyj10@korea.kr)

2. 지방물가안정 책임관계 운영

① 시·군별 물가안정 책임관계 운영

- (구 성) 총괄 행정부지사, 국장급 공무원으로 구성(시군별 1명)
- (주요 역할) 지방공공요금 동향 파악, 개인서비스요금 물가 점검 등
- (운영 기간) '12년 1월부터 ~ 월, 퇴사할, 특직 등 불변하기
- (운영 절차)



○ 시·군 협조사항

- 해당 지역 물가책임관 지자체 현장 방문시 적극 지원

② 품목별 책임관계 지정·운영

【충청남도 책임관계】

- (지방공공요금 관리책임관) (정) 국장급, (부) 과장급으로 지정

【시군의 책임관계】

- (지방공공요금 관리책임관) (정) 부시장·부군수 (부) 국장 또는 과장급으로 지정 운영

③ 품목별 책임관계 역할기능

- (관리방안) 소관별 공공요금 『동결』 기조 유지, 불가피한 경우, 인상폭 최소화·인상시기 하반기 분산 유도
  - 인상 예정품목 중 인상폭이 큰 경우, 하반기 분산 또는 2~3년간 연차적 분산 유도
- (협력채널) 위탁업체 및 운송조합 등 인상요구 동향 파악, 자체대책 마련
- (인상동향) 시·군과 협력채널을 강화하고 지역별 인상 동향 파악

4. 자구 노력을 통한 인상요인 최소화 및 요금 관리방안 마련

- 소규모 상수도간 통합, 하수처리장 민간위탁 등 지방공기업 경영효율화로 인상 최소화
  - \* 소규모 상수도간 통합시 중복 업무 및 시설투자 방지 등 원가절감 효과(10%)
- 지방공공요금 효율적 관리방안 연구 용역 의뢰 : 총발언
  - 원가절감 방안, 인상 방식, 제도 개선 등

3) 개인서비스요금 안정관리

1. 「착한가격 업소」 지정 확대 및 인센티브 강화

① 「착한가격 업소」 지정 확대 및 관리 강화

- (확 대) 93 → 150개업소
- (지정대상) 개인서비스업 전체로 하되 외식업 중심 선정
- (지정기준)
  - 가격수준이 지역평균 가격보다 낮거나 동결·인하업소
  - 종사자가 친절하고 영업장이 청결한 업소
  - 할인판매, 옥외가격·원산지표시 등 정부시책 호응 업소
- (관리강화) 월 1회이상 현장 점검 가격인상 여부 등 확인

② 다양한 인센티브 제공 및 홍보

- (인센티브 지원) 대출금리 인하, 보증수수료 감면, 소상공인 정책자금 우선 대출, 자영업 컨설팅 우대, 모범납세자 선정 우대 및 포상 등

② 분야별 물가관리팀 운영 강화

- (구 성) 총괄 일자리경제정책과장, 9개팀 18명
- 개인서비스요금 분야(위생서비스, 스포츠·오락분야 등)
  - 「착한가격 업소」 운영 활성화에 중점 추진
  - 분기별 보고회 개최시 홍보, 인센티브 제공 등 「착한가격 업소」 추진 계획 및 실적 위주 보고
- 농축수산물 분야(농·축·수산물 분야)
  - 상시, 주기적 「직거래장터」 운영 - 시군별 1개소 이상

2) 지방공공요금 안정관리

1. 지방공공요금 「동결」 안정기조 유지

○ 도, 시군 공공요금 상반기 「동결」 조치

- 인상요인은 경영개선 등을 통하여 자체 흡수
- 불가피한 경우 인상시기는 하반기 이후(가능한 추석 이후) 조정
- 인상률은 최소화, 인상폭이 큰 경우 2~3년간 연차별 단계적 분산 조정

2. 지방공공요금 안정관리 평가 및 인센티브 지원

- 지방공공요금 등 지방물가 안정관리 추진 실적 중점평가 인센티브 지원
  - 지방공공요금 동결에 대한 손실 일부 보전
  - 지방공공요금 안정관리 우수사례 발표대회 개최(상·하반기)
  - 평가결과 우수 시군 행안부 추천 특교세 지원 및 포상
  - \* 11년 특교세 지원 확대 : 250억원 → 12년 300억원(예정)

3. 지방공공요금 품목별 책임관계 운영

① 품목별 책임관계 지정 대상

- 지방공공요금 현황 : 6개부서 9종 관리(충남교육청 포함)

부서별	요금별	부서별	요금별
일자리경제정책과	①도시가스료	수질관리과	④상수도료 ⑤하수도료, ⑥정화조청소료
문화예술과	②공연예술관람료	도로교통과	⑦시내버스료, ⑧택시료
환경관리과	③쓰레기봉투료	재무관리과(충남교육청)	⑨고교납입금

- 지방공공요금 감면, 쓰레기봉투 지원 등 다양한 인센티브 제공

- (홍보 강화) 지방물가정보 공개서비스, 도, 시군홈페이지, 스마트폰 앱 등을 통해 정보 제공
  - 특히, 지역신문에 고정코너 마련 기획보도로 확산 유도

③ 시·군 협조 사항

- 2012년 「착한가격 업소」 지정·운영 계획에 의거 자체 세부 계획을 수립 일정에 차질 없이 추진
  - 특히, 금년에는 전년에 비해 지정 기준 완화 확대 지정 단전
  - \* 2012년 「착한가격 업소」 지정·운영 계획 통보 : 2012.2.17

2. 주부물가모니터단 현장 모니터링 추진

- 운영 개요
  - (위촉기간) '12.1.1~'12.12.31(1년간)
  - (위촉인원) 50명(천안시 5, 기타 시군 각 3명)
- 운영 방안
  - 설문 조사(격주, 매월2회)
  - 현장 제감 물가동향 파악을 위해 정기적으로 이메일 설문조사 실시
- 현장 모니터링(월 3일 정도)
  - 물가안정 모범업소 가격인상 여부 등 모니터링, 「착한가격 업소」 홍보, 답합 등 불공정행위 감시
- 물가정책 추진 참여
  - 주요 서민생활물가 가격 조사 등 정책 추진에 대한 의견 제시
  - 물가안정을 위한 우수 아이디어 제안
  - 주부물가모니터단 합동 워크숍 참여(5~6월 예정) 및 교육 참여(수시)
- 시·군 협조사항
  - 주부물가모니터단 현장 활동 적극 지원(활동비 지급 등)
    - 설문응답 : 1회 5천원, 현장활동 모니터링 : 1개월 60천원
  - 「착한가격 업소」 상·하반기 제심사를 위한 현지 실사·평가시 참여할 수 있도록 협조
  - 현장활동 보고서 제출 : 매월 15일(기일업무)

3. 주기적인 신속·정확한 물가동향 파악 및 분석 대응

- (가격조사) 월 3회 9일(5·14·23일이 포함된 월·화·수)
  - 과다 인상품목에 대한 원가분석 실시
  - 과다 인상품목 선정, 인상요인별 표본조사·분석
  - 분석 결과 과다 등 부당 인상시 인하·환원권고, 언론 보도

○ 과다, 답합 등 부당 인상행위에 대한 동향관리 철저

4. 명절, 피서철 등 물가불안시기 특별대책 추진

- 물가대책상황실·특별대책기간 운영, 중점관리품목 지정
  - 성수품 집중 관리, 「부당요금 신고센터」 운영 신속대응
- 물가관리팀 합동지도·점검반 편성운영
  - (구 성) 경제정책, 보건위생, 농·축·수산분야 중심
  - (기 능) 위반업소에 대한 현지시정, 고발 등
  - (운 영) 불공정 거래행위 지도 점검 등

- 소비자사업자단체와의 간담회 개최
  - 부당요금 근절 자정 결의 등 물가안정 협조 당부

5. 물가안정 분위기 조성

- 사업단체의 「착한가격 업소」 동참 분위기 조성 및 구체적인 원가개념에 의한 합리적 가격결정 유도
- 소비자단체의 3소비운동 전개
  - ① 착한가격 업소 이용하기 ② 직거래장터 이용하기, ③ 일시적 급등품목 대체소비 하기
- 건전소비생활 범도민 다짐대회 개최, 유포자 표창 등

- 객관적인 자료, 평가위원회 운영(외부전문가 10여명), 서면 및 현장평가 병행으로 공정성과 신뢰성 강화
- \* 정량평가 위주로 지표 구성(80%)

2. 평가 개요

- ① 평가시기·기간 : 11월(종합평가) \* 우수사례 발표대회 개최
  - 평가기간 : 상반기(1~6월), 하반기(7~10월) 구분하여 평가
  - \* 지방공공요금은 12월까지 실적평가
  - 상반기 물가관리의 중요성을 감안하여 중점평가(상반기70%, 하반기30%)
  - 우수 지자체 포상 및 특교세 교부 : 12월초

② 평가기관

- 행안부 : 시도(16) 및 시도 추천 우수 시·군·구(24)
- 道 : 16개 사·군
- \* 道 자체 계획수립을 통해, 시·군 평가 후 우수 기관(2) 추천

③ 표창 및 인센티브(특별교부세 50억원)

3. 평가 세부추진 방안

- ① 평가위원회 구성·운영
  - (구성방향) 외부전문가 위주로 구성, 평가의 공정성·객관성 확보
  - (운 영) 서면평가 및 현장평가, 전 평가위원 참여
  - (인 원) 10명 정도
    - 한국지방행정연구원(2), 지역경제학회(2), 중앙공무원교육원(2), 기타 합동평가위원 또는 대학 교수(4)
    - \* 간사 : 지역경제활성화팀장(간사)
- ② 서면평가
  - 일정 및 장소 : 미정
  - (평가방식) 시·도 및 시·군·구에서 제출된 자료를 토대로 위원별 심사표에 따라 평가
  - \* 서면평가가 현장점검이 필요한 중점 확인사항 사전 파악
- ③ 현장평가
  - 일정 및 장소 : 미정
  - (평가방식) 시·도 및 해당 시·군·구 담당자와 평가위원과의 개별면담을 통한 서면제출 자

4. 2012년 지방물가 평가계획(안)

1. 기본 방향

- 2012년 지방물가안정대책과 평가지표 연계
- 지방공공요금 안정관리 실적평가 확대
  - (배점비중 확대) '11년 40% → '12년 50%
  - (정부시책 이행실적 추가) 자체 지침마련·시행, 회의개최 및 교육실시 등
- 물가상승률 지표에 주요서민생활물가 공개대상 품목 중점평가
  - \* '12년 주요서민생활물가 행안부 소관 품목(20종)
- 개인서비스관련 평가지표 성과위주로 개편
  - 착한가격업소 수·인센티브·홍보 및 주부물가모니터 활동실적 등
  - \* 착한가격 업소 운영실적 비중 확대(75%) 및 내실화,
- 우수·특수시책에 정부 주요시책 이행노력 가·감점제 도입
  - 인상동향 보고 누락 등 감점, 주요 시책 적극적인 지원 등 가점
  - \* 가·감점 대상(최대 3점)은 행안부에서 선정, 평가위원회의 심의를 거쳐 반영

료 등 확인

- 개별면담과정에 추가 확인 필요시, 해당 지자체 방문 점검 실시
- \* 시·도별 물가안정노력 전반에 관한 발표 기회 부여

4. 평가지표 개편(안)

평가항목	평가지표(시·도 기준)	
	2011년(배점)	2012년 개선(@항목 증대)
물가상승률	㉠ 지방공공요금 물가상승률(16) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전년 동기 대비 지방공공요금 물가상승률</li> <li>* 행안부 중점관리품목(5종) 비중 확대(12)</li> </ul> ㉡ 개인서비스요금 물가상승률(4) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전년 동기 대비 개인서비스요금 물가상승률</li> <li>* 행안부 중점관리품목(8종) 비중 확대(3)</li> </ul>	㉠ 지방공공요금 물가상승률(6) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방공공요금 물가상승률</li> <li>* 주요서민생활물가 대상요금(7종) 비중확대(4)</li> </ul> ㉡ 개인서비스요금 물가상승률(4) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전년 동기 대비 개인서비스요금 물가상승률</li> <li>* 주요서민생활물가 대상품목(13종) 비중확대(3)</li> </ul>
지방물가안정추진실적	㉢ 지방공공요금 안정 추진실적(40) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방공공요금 동결·인하 품목 비율(25)</li> <li>- 기본요금 인상률(15)</li> </ul> ㉣ 개인서비스요금 안정추진(20) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 물가정보 홈페이지 게시실적(10)</li> <li>- 물가모니터요원 확보실적(10)</li> </ul>	㉢ 지방공공요금 안정 추진실적(50) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방공공요금 동결·인하 품목 비율(25)</li> <li>- 기본요금 인상률(15)</li> <li>- 정부시책 추진관련 이행실적(지침마련·시달, 회의 개최) : 10</li> </ul> ㉣ 개인서비스요금 안정 추진실적(20) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 모범업소 지정·인센티브·홍보실적(15점)</li> <li>- 주부물가모니터 활동실적(3점)</li> <li>- 지역물가정보 비교·공개실적(2점)</li> </ul>
우수시책	㉤ 우수·특수시책 및 제도개선 사항(20) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지자체 자체 인센티브, 원가분석 사전예고제 실시 등</li> </ul>	㉤ 우수·특수시책 및 제도개선 사항(20) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방공공요금 원가분석 및 사전예고제, 경영효율화, 인상시기 분산 사례 등</li> <li>- 취약시기(설·추석 명절, 행사철, 동절기) 물가안정대책 등</li> <li>- 모범업소 기획보도, 스마트앱개발 등</li> <li>* 주요우수사례 가점, 공공요금 인상동향보고 누락 등 감점(지자체별 최대 3점)</li> </ul>

\* 시·군·구 물가상승률 관련 통계청 산출자료가 없어 평가항목에서 제외

5. 배점 조정

- 11개 세부지표별 시·도 및 시·군·구별로 평가 순위에 따라, 4개 등급으로 구분하여 배점 조정

III. 최근 지방 공공요금의 이슈 및 개선방안1)

1. 공공요금의 개념과 관련 이슈

**★공공요금 (Public Rates)의 정의 :**  
 - 공익사업(Public Utilities) 또는 공익서비스(Public Services)로 분류되는 특수한 산업분야에서 제공되는 산출물(서비스)의 가격 (염명배, 1992)

: "공익기업(Public Utility Company)이 생산하여 공급하는 공공서비스에 대하여 정부가 인가·승인 등의 형태로 결정하는 가격" (재정경제부) - 법률에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 관리하는 공익사업의 요금 : 법적으로 물가안정에 관한 법률에서 주무부장관이 다른 법률이 정하는 바에 따라 결정·승인·인가 또는 허가하는 사업이나 물품의 가격 또는 요금 → '정부가 정하는 가격' 을 의미

**★공익사업 : 공재(Public Goods)는 아니지만 "공익성(Publicness)" 이 큰 (대부분 소비자에 영향을 미치는 생활필수적) 서비스를 제공하는 산업**

**★공익사업의 범주 :**

- 일반적으로 경제·사회·법·역사적 관례에 따라 '공익(Public Interest)에 영향을 미침으로써 공적·사회적 중요성(Public or Social Significance)을 가지는지 여부' 를 기준으로 범위 결정

1) 본 장은 충남도와 충남발전연구원에서 주관·주최한 '지방공공요금 효율적 관리방안' 워크샵에서 발제된 충남대 염명배교수와 KAIST 권영선 교수의 원고를 토대로 작성되었음을 밝혀 둡니다.

## ★J.C. Bonbright(1969) 정의

(Principles of Public Utility Rates)

⇒ 수송-분배망(Transmission-Distribution Network)을 통해 서비스가 제공되는 산업

- ① **협의** : 전기, 가스, 상·하수도, 전화, 방송 등 공급자와 수요자 간에 설치된 물리적 연결장치(Physical Connections)를 통하여 서비스 제공하는 산업 - Nontransport Utilities
- ② **광의** : 철도, 지하철, 시내버스, 항공 등 운수업 포함 - Transport Agencies

## ★공익사업 범주 확대 :

- 1935년 미국에서 공익사업의 개념이 법적으로 도입될 당시의 Federal Public Utility Holding Company Act에 의하면 공익사업은 가스 및 전기사업(에너지 분야)에 국한

→ 오늘날에는 에너지뿐 아니라 상·하수도, 통신, 교통, 방송(라디오, TV), 금융등에까지 확대 : '공익형 산업(Utility-type Industries)' (Samuelson & Nordhaus, 1985)

## ★공공요금 규제 근거 :

### ◇ 사회경제적 관점 : 공익사업이 국민생활에서 차지하는 중요성

- 일반적으로 공익기업이 제공하는 재화(서비스)는 공공성(Publicness) 내지 공익성(Public Interest)이 강하며 국민의 경제생활과 밀접한 연관성을 맺고 있어서 공적·사회적 중요성(public or social significance)을 가지는 일종의 가치재(merit good) 역할
- 공익사업이 제공하는 재화(서비스)는 대부분 국민의 일상생활을 영위하는 데 필요한 기본욕구(basic needs)를 충족시키는 생활필수재(lifeline goods and services)의 성격 → 보편적서비스(Universal Service)의 대상
- 공익사업을 운영하는 공익기업의 운영목표도 이윤극대화에 집착하기보다는 국민이 필요로 하는 재화 및 서비스를 가격적 저렴한 가격으로 신속하고도 충분하게 제공함으로써 소비자의 기본욕구를 충족시키는 데 두어야 할 것임
- 생산측면에서는 안정적 하부구조를 제공함으로써 국가산업발전에 기여하도록 설정하는 것이 바람직
- 공공서비스는 국민들이 보편적으로 광범위하게 소비하는 경향이 있기 때문에 공공요금의 변화가 물가에 직접적인 영향을 미침 → 물가안정을 위해서 가격적 공공요금을 낮은 수준으로 통제하는 것이 요청

### ◇ 기술경제적 관점 : 시장의 실패 야기 가능성

- 대부분 공익사업의 생산기술적 특성으로 인하여 산업구조면에서 불가피하게 비효율적인 불완전경쟁구조를 띠게 됨
- 공익사업은 통상 재화(서비스) 수송 및 분배망(Network)의 설치과정에서 막대한 초기 시설투자비용과 특화된 기술이 요구되는 네트워크형 산업으로, 재화(서비스)의 생산에 있어 규모의 경제(Economies of Scale) 또는 범위의 경제(Economies of Scope)의 특성 → 기업활동을 시장 자율에만 맡길 경우 사업이 필연적으로 자연독점(Natural Monopoly)화 될 가능성이 커짐
- 시장의 실패(Market Failure) 야기 가능성
- 자연독점의 이점을 최대한 이용하여 생산의 효율성을 극대화하기 위해서는 기업을 독점화하는 것이 바람직한 반면, 그로부터 발생하는 시장의 실패를 보정하여 경제적 낭비를 줄이고, 독점기업의 횡포로부터 소비자를 보호하기 위해서는 어떤 형태로든 정부의 통제가 요구됨
- ⇒ 전통적 통제 방식 : 정부소유(Public Ownership) 또는 강력한 요금규제(Price Regulation)

## ★우리나라의 공공요금

### ◇ 중앙공공요금(주무부처장관 승인 및 기획재정부장관 협의의 필요) :

전기료, 도로통행료, 열차료, 시외버스료, 고속버스료, 우편료, 통신료(시내전화료, 이동전화통화료, 인터넷 접속 등), 유료방송료(케이블, 위성방송, 인터넷 TV 등), 국제항공료, 도시가스료(도매), 상수도료(광역, 담양수)

◇ 지방공공요금(지방의회 의결) 11개 : 시내버스료\*, 택시료\*, 도시가스료(소매), 고등학교납입금, 상수도료(지방)\*, 하수도료\*, 쓰레기봉투료\*, 지하철(전철)료\*, 정화조청소료\*, 문화시설입장료, 공연예술관람료

\* 7개 중점 지방공공요금

\* 자료 : 기획재정부, 소비자물가상 분류

## ★충청남도 지방공공요금 (10종)

1. 상수도료 (가정용 30톤 사용요금)
2. 하수도료 (가정용 30톤 사용요금)
3. 쓰레기봉투 (종량제규격봉투 20리터 1장)
4. 정화조청소료 (정화조수거비 1ki 수거비 및 처리비포함)
5. 도시가스 (가정공급용 LNG(또는 LPG) 35ki 사용요금)
6. 시내버스료 (시내 1구간 편도, 성인)
7. 택시료 (중형택시 기본요금)
8. 문화시설입장료 (성인일반 1회, 평일, 개인입장료)
9. 공연예술관람료 (시도립교향악단(합창단) 정기연주회)
10. 공립고등학교납입금 (2학년 1분기)

## ★공공요금 결정 원칙:

### ◇ 서비스원가주의(Cost-of-Service Principle)

### ◇ 서비스가치주의(Value-of-Service Principle)

### ◇ 사회·정치적방식(Socio-Political Principle)

\* 자료 : Bonbright(1960)

⇒ 실재는 필요에 따라 혼합적으로 사용

## ★우리나라 공공요금의 결정방식 및 과정

산업	요금결정방식	요금결정과정
가스	총괄원가방식	도매요금: 가스공사 → 도시가스금심의위원회 → 지식경제부장관(기획재정부장관협의) 승인 소매요금: 시/도 물가대책 심의위원회 심의 → 시/도지사 승인 광역상수도: 수자원공사 → 광역상수도 요금심의위원회 → 국토해양부장관(기획재정부장관협의) 승인 지방상수도: 시/도 물가대책 심의위원회 심의 → 지방의회 의결 → 시/도지사 공포/시행
전기	총괄원가방식(소매)	전력공사 → 전기위원회 → 지식경제부장관(기획재정부장관협의) 승인
통신	지율적요금신고제 통신요금인가제	통신사업자 → 방송통신위원회 → 방송통신위원회 위원장(기획재정부장관협의) 승인

## ★공공요금의 결정 시 고려사항

### ◇ 요금구조 (Rate Structure)

- 2부요금 (기본료 + 사용료)
- 3부요금 (가입비 + 기본료 + 사용료)
- 정액제 / 종량제
- 단일요금제 (Uniform Pricing)
- 선택요금제 (Option Tariff) / 결합요금제 (Bundling/Package)
- 과부하요금제 (Peak-Load Pricing) : 시간대별 차등요금
- 사용량에 따른 차등요금제 (Block Tariff) : Increasing / Decreasing Block

### ◇ 요금수준 (Rate Level)

### ◇ 요금규제방식 (Rate Regulation)

## ★공공요금 관련 이슈

### ◇ 보편적 서비스(Universal Service) : 공공성(Publicness) · 공평성

### ◇ 물가 안정 : 물가파급효과 → 인상 억제

### ◇ 원가보상 : 적자 방지 → 부채 감축 (미래세대 상환 부담 감소)

### ◇ 낭비(과소비) 방지 : 경제효율성 제고

### ◇ 기업의 사업성 유지 : 경영활성화 및 경영수익성 보장

(대규모 초기투자 + 지속적 유지보수)

### ◇ 요금 구조 및 수준

### ◇ 요금규제방식 : 수익성 유지(소비자 보호) vs. 경영효율성 제고

- 18 -

## ★공평성 · 효율성 · 수익성 간 조율 문제

### ◇ 요금 인하 요인 : 보편적 서비스, 물가안정

### ◇ 요금 인상 요인 : 원가보상, 낭비 방지, 경영효율화

⇒ 보편적 서비스 제공 및 물가안정에 기여하는 동시에

자원배분의 효율성 및 사업성을 유지할 수 있는 요금제도 모색 필요 :

"*Lifeline Tariff*"

### ◇ 공공요금의 물가 영향지수

#### ● 공공요금 물가증가치(%) 2010년도 기준

#### ◇ 중앙공공요금

전기료<1.9>, 도로통행료<0.14>, 열차료<0.17>, 시외버스료<0.31>, 고속버스료<0.13>, 우편료<0.01>, 통신료<5.46>, 국제항공료(인가제노선)<0.17>, 도시가스료(도매)<1.61>, 광역상수도료(도매)<0.6>

#### ◇ 지방공공요금

시내버스료<1.14>, 택시료<0.48>, 도시가스료(소매)<1.61>, 고등학교 납입금<0.79>, 상수도료(소매)<0.6>, 하수도료<0.18>, 쓰레기봉투료<0.17>, 지하철료<0.36>, 정화조청소료<0.05>, 문화시설입장료<0.01>, 공연예술관람료<0.02>

- 19 -

### ◇ 공공요금 및 소비자물가 동향(%)

	'05	'06	'07	'08	'09	'10상
소비자물가	2.8	2.2	2.5	4.7	2.8	2.7
공공요금 (16.3)	3.2	3.5	3.1	2.4	1.9	1.5
- 중앙 (7.8)	△0.4	1.5	1.1	1.2	0.7	△0.3
- 지방 (5.4)	6.0	6.9	5.7	4.0	3.2	3.1
- 기타 (3.1)	3.6	2.7	3.0	2.9	2.7	2.5

\* ( )는 가중치 / 기획재정부(2010. 7. 30)

● 공공요금 평균 상승률('05~'09) : 중앙 0.8%, 지방 5.2%  
<가스(7.5), 택시(5.5), 시내버스(5.0), 철도(2.2), 상수도(2.8), 전기(0.2)>

#### ● 예 : 광역상수도 요금 1% 인상 시 효과

구분	지방상수도	물절약효과	가계추가부담	물가영향
수돗물	0.2616% ↑	2,683원 <sup>m</sup> ↓	30.7원/월 ↑	0.00157%p ↑
담양수	0.0306% ↑	314원 <sup>m</sup> ↓	3.6원/월 ↑	0.00018%p ↑
합계	0.2922% ↑	2,997원 <sup>m</sup> ↓	34.3원/월 ↑	0.00175%p ↑

\* 자료: 광역상수도 영업업무 편람(한국수자원공사, 2010. 2)

⇒ 지방공공요금 차원에서 작성 필요

● 박재완 기획재정부장관 : “물가안정에 기여하는 지방자치단체에 대한 지원금(특별교부세+광특회계)을 연간 600억원에서 1000억원으로 늘리겠다.” (2012. 2. 23)

- 20 -

### ◇ 주요 공공요금의 원가보상율(현실화율)

구분	전기료 ('09결산)	열차료 ('09결산)	도시 가스료 ('10예산)	광역 상수도료 ('10예산)	도로 통행료 ('10예산)	우편료 ('09결산)
I. 총괄원가	363,167	22,265	233,369	11,036	35,347	11,047
II. 총수입	332,256	16,047	232,605	8,996	29,787	10,753
III. 요금현실화율 (II/I, %)	91.5	72.1	99.7	81.5	84.3	97.3

\* 자료 : 기획재정부

⇒ 지방공공요금 차원에서 작성 필요

## ★요금 구조 · 수준 · 규제방식 문제

### ◇ 요금 구조 및 수준

### ◇ 요금규제방식 : 보수율규제(ROR) vs. 가격상한제(P-C)

#### ● 주요국의 공공요금 규제방식 비교

국가	전력	가스	수도	통신
영국	P-C	P-C	P-C	경쟁체제
미국	P-C	P-C	ROR	P-C
호주	P-C	P-C	P-C	P-C
독일	RC	RC	ROR	P-C
일본	ROR, YS	ROR, YS	ROR, YS	P-C
남미	P-C	P-C	-	P-C
한국	ROR	ROR	ROR	요금인가제

- 21 -

◇ 요금규제방식 비교

◎ 보수율(ROR : Rate of Return) 규제방식의 특성

- (1) 비용기준 규제방식 (Cost-based Regulation) : 공공서비스의 제공에 소요된 비용만을 보전할 정도로 요금수준을 설정해야 한다
- (2) 경제철학적 목적 : 독점기업의 횡포로부터 소비자 보호
- (3) 공공요금의 '형평성 (Equity)' 측면 강조 : 公道價格 (JUSTUM PRETIUM : Just Price) - 다수의 작은 소비자들을 거대한 독점기업의 착취로부터 보호함으로써 사회정의 실현 → 독점기업이 과도한 초과이익을 내지 못하도록 공공요금 수준을 비용에 기준하여 설정 (Cost-Price Standard of Utility Rates) - "공정하고 합리적인 요금 (Fair (Just) and Reasonable Rates)"
- (4) 도입 시기 : 1944년 미국 'Hope Natural Gas 판례(320 US 591)'

에 근거하여 형성 - Federal Power Commission 대 Hope Natural Gas Company 간의 소송사건 → 정보통신부문에는 FCC가 1965년부터 지배적 통신사업자 (AT&T 등)에 적용

- (5) 소비자 및 기업 간 잉여배분 문제 : 생산자잉여를 최저수준으로 허용하면서 소비자잉여 극대화 (최저가격) → 사회후생 개선
- (6) 기업의 투입자본에 대한 보상 성격 : 투자된 자본에 대한 일정비율을 일종의 기회비용으로 기업의 실제비용에 추가시켜 (cost-plus) 총비용수준을 결정하는 '공정보수율 (Fair Rate of Return)' 개념 도입
- (7) 일종의 평균비용 가격설정원리 (Average-Cost Pricing)
- (8) 이론상으로는 가격상한제에 비해 경제원칙에 더 부합, 그러나 실제적으로 적지 않은 비효율성 유발
- (9) 독점적 시장환경에 적합한 규제방식

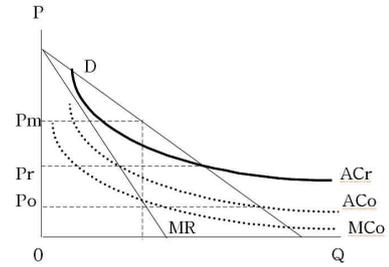
용절감노력 (Cost-minimizing Efforts)를 게을리 함 → 생산효율성 저해 → 사회적 후생손실 (Social Welfare Loss) 발생

- (3) 다종의 서비스를 제공하는 기업에 대한 규제는 서비스 간 횡적보조 (Cross-subsidizing : 비용전가)를 통하여 규제효과 약화 가능성 - 피규제기업이 규제대상 서비스 (독점적 서비스)와 비규제대상 서비스 (경쟁적 서비스)를 동시에 제공하는 경우 경쟁적 서비스 시장에서는 원가 이하의 악탈적 요금 (Predatory Prices)을 설정하여 경쟁기업 진입 방해하면서, 독점적 서비스 시장에서는 원가 이상의 높은 요금 설정해서 경쟁적 시장에서의 적자 보전
- (4) 규제비용 과다 : 기업의 비용에 관한 정보가 불충분하거나 비대칭적인 경우 막대한 규제비용 (정보비용·거래비용 포함) 소요 : 원가 측정, 보수율 추정, 시장환경 변화 조사 → 자원낭비 유발

◎ 가격상한제(P-C : Price-Cap) 규제방식의 특성

- (1) 가격기준규제방식 (Price-based Regulation) : 비용기준이 아니라 가격(요금)수준 자체를 외생적으로 규제 (요금-비용 간 연동관계 단절)
- (2) 경제철학적 목적 : 기업의 생산효율성 제고 → 사회후생 증대
- (3) 공공요금의 '효율성 (Efficiency)' 측면 강조 :
- (4) 도입 시기 : 영국 S.C. Littlechild(1983)가 가격상한제 규제방식 ("APL - X' Rule") 주장 → 1984년 BT의 일부 정보통신요금에 도입, 1989년 미국 가격상한제 도입
- (5) 소비자 및 기업간 잉여배분 문제 : 소비자잉여의 최저수준을 보장하면서 생산자잉여 극대화 (최저비용) → 사회후생 개선
- (6) 기업의 비용절감 (생산효율성 제고) 노력에 대한 보상 성격
- (7) 기업의 행위에 대하여 외생적인 가격상한 (Price Ceiling)원리 적용
- (8) 이론상으로는 보수율규제방식에 비해 경제원칙에 덜 부합, 그러나 기업의 생산효율성 (비용절감) 유인을 부여함으로써 자원배분의 효율성 제고
- (9) 경쟁적 시장환경에 적합한 규제방식 (초기 요금수준이 원가에 근접한 상황일 경우)
- (10) 규제절차가 행정적으로 단순 : 규제당국이 수요나 비용에 관한 정확한 정보를 필요로 하지 않음 → 규제비용 절감

◎ 보수율(ROR : Rate of Return) 규제방식 모형

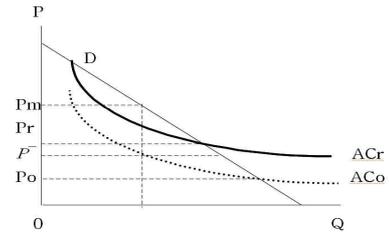


$$Pr_i = R_i/Q_i = ACr_i = \{V_i + s_i(K_i - D_i)\}/Q_i$$

◎ 보수율(ROR : Rate of Return) 규제방식의 문제점

- (1) Averch-Johnson Effect (생산요소 선택상의 비효율성) : 특정 생산요소(자본)에 대해서만 비대칭적으로 보상 하락 (중립성 위배) → 기업의 이윤추구동기 (Profit-seeking Motivation)에 의해 생산요소 선택상 과도하게 자본집약화 할 가능성 → 생산요소 투입비용 왜곡으로 인한 자원배분의 비효율성 초래
- (2) 기업의 생산효율성유인 (Production Efficiency Incentives) 저해 - ∴ 총수입 규모 및 요금수준이 비용을 기준으로 결정됨 - 비용부가적 (Cost-Plus) 성격 → 생산에 소요된 비용의 과다하여 막론하고 모든 비용 보전할 수 있는 수입 보장
  - ※ 특히 독점기업의 경우 자원배분상의 비효율성 이외에 X-비효율성 (X-Inefficiency) 발생 가능 (H. Leibenstein(1966))
  - 단기적으로는 X-비효율성 제거, 장기적으로 기술혁신을 통한 비

◎ 가격상한제(P-C : Price-Cap) 규제방식 모형



$$P^{\bar{}} \geq \sum_i w_i P_i$$

◎ 가격상한제(P-C : Price-Cap) 규제방식의 문제점

- (1) 정확한 경제논리 결여, 외생적 제약조건의 한계 : 상한수준 설정의 모호성 및 신속성결여
- (2) 서비스 간 요금의 배분적 효율성 (Allocative Efficiency) 등한시 : 기업이 반드시 경제후생을 극대화시키는 요금체계 (한계비용 가격 설정방식 : Marginal-Cost Pricing)를 택하리라는 보장 없음 - 여전히 악탈가격행위 (Predatory Pricing) 가능성 상존
- (3) 가격상한을 최대 인상권리로 간주 : 피규제기업이 가격상한을 최대 인상허용치로 보기보다는 그 수준까지 요금을 인상시킬 수 있다는 최대인상권리 (Right)로 간주할 가능성
- (4) Inflation 시 일반 물가수준 인상 가속화 우려 : 정보통신산업이 전 산업에서 차지하는 비중이 클 경우 물가수준 인상 압력 증대
- (5) 서비스 품질지하를 통한 비용절감 가능성 : 피규제기업이 생산효율

성 제고노력에 의해서가 아니라 서비스 품질을 저하시킴으로써 비용절감한다 하더라도 이를 감독·제치할만한 처방 없음

- (6) 단기적·정태적 상황 가정 : 수요 및 비용함수가 안정적이라고 가정 → 장기적 일반전망 및 방향을 제시하지 못함
- (7) 근시안적 (Myopic) 기업 반응 전제 : 피규제기업이 장기전략적 반응을 보이거나 동태적으로 수요 및 비용함수가 불안정할 경우 가격상한제 효과 약화
- (8) 초기 가격상한 수준이 원가와 괴리 정도가 클 경우 가격상한제의 사회후생효과 퇴색 - 가격상한제는 요금의 '증가율'에 대한 규제이며 초기요금 수준에 대한 통제기능은 없음

**KAIST** 1. 지방 공공요금 조정체계

- 형평성과 효율성을 조화시키는 것

```

    graph TD
      Root[경쟁력 있는 공공서비스산업 육성] --> Efficiency[효율성]
      Root --> Equity[형평성]
      Efficiency --> Production[생산의 효율성]
      Efficiency --> Consumption[소비의 효율성]
      Production --> ProductionSub[경쟁도입]
      ProductionSub --> ProductionSubList[이윤동기 부여, 적정수입 확보]
      Consumption --> ConsumptionSub[요금체계 개편]
      ConsumptionSub --> ConsumptionSubList[보편적 서비스, 과대이윤 방지, 적정요금 수준]
      Equity --> EquityList[보편적 서비스, 과대이윤 방지, 적정요금 수준]
    
```

**KAIST** 1. 지방 공공요금 조정체계

- 사례: 전력요금과 관련한 부처간 견해차
  - 기획재정부
    - 소비자물가 상승으로 서민생활이 어려워지는 만큼 공공서비스 가격 인상을 억제해야
  - 지식경제부
    - 강추위로 전력소비 급증 → 에너지 과소비
    - 요금인상을 통한 수요절약 필요, 원가보상

**KAIST** 1. 지방 공공요금 조정체계

- 공공서비스산업 규제기관의 목적
  - 경쟁이 공란하고 공익성이 높은 서비스의 가격규제를 통한 소비자이익 증진
  - 경쟁을 통한 소비자 보호

**KAIST** 1. 지방 공공요금 조정체계

- 지방공공요금이 소비자물가에서 차지하는 비중은  $5.41/1000 = 0.0541\%$ 
  - 가중치는 크지 않지만 일상생활에 중요한 서비스임

지방 공공요금	가중치	지방 공공요금	가중치
도시가스요금(소매)	1.61	하수도요금	0.18
시내버스요금	1.14	쓰레기배출요금	0.17
고등학교 납입금	0.79	정화조청소요금	0.05
상수도요금(소매)	0.60	공연예술관람료	0.02
택시요금	0.48	문화시설임차료	0.01
지하철요금	0.36	총 계	5.41

**KAIST** 1. 지방 공공요금 조정체계

- 요금변경 신청을 받아 검증 용역 후에 지방물가대책위원회 심의를 거쳐 시행

**지방공공요금 결정 절차(※ 시내버스요금 예시)**

◇ 요금변경 신청(버스조합) → 검증용역(공) → 의견수렴(공) → 지방물가대책위원회 심의(공) → 요금기준 위원결정(공) → 시·군 홍보 → 신고수리(시·군)

- 소비자보호조례(충청남도)
  - 소비자정책심의위원회의 권한(제19조)

① 위원회는 도시사가 결정 또는 권여하는 공공요금 중 다음 각호의 사항을 심의한다.  
 1. 교통요금, 도시가스요금, 주차요금, 상·하수도사용료, 공업용수사용료, 폐기물 수집·운반수수료  
 2. 기타 지방물가에 미치는 영향이 크고, 주민 생활의 안정을 위하여 필요하다고 인정되는 사업요금 또는 수수료, 사용료  
 ② 제2항 각호의 심의대상 요금중 인상률 3년이 경과하고 인상률이 당해년도 소비자물가 억제목표 미만으로 인상하는 경우 심의를 생략할 수 있다.

**KAIST** 2. 현행 제도의 문제점

- 행정기관이 직접규제: 자문위원회 활용
  - 공공요금 조정시 심의기능을 수행하는 심의위원회의 자문을 받아 행정기관의 장이 요금을 결정함
  - (공급자의) 정치적 압력, 중앙정부의 압력을 받기 쉬움
  - 자문위원회의 심의에 지속력이 없기 때문
  - 선진국은 대개 독립규제위원회 활용
    - 일본과 우리나라가 대표적인 예외

**KAIST** 2. 현행 제도의 문제점

- 요금인상 억제 위주의 규제제도
  - 원가상승 요인 발생시 인상심의의를 통해 결정하나 반대의 경우에는 그렇지 않음
    - 반대의 경우에는 사업자가 요구할 유인이 없음
  - 시간간의 비교평가를 통한 유인규제: 야드스틱 규제(성과비교평가 규제)
    - 유사한 서비스를 제공하는 시군이 여러 개 있을 경우 성과를 비교해서 우수한 실적을 낸 시군에게 보상을 주고, 성과가 낮은 시군에 대하여는 불이익을 주는 규제방식

**KAIST** 2. 현행 제도의 문제점

- 소비자정책심의위원회 구성 및 운영의 문제점
  - 위원장과 부위원장이 모두 공무원. 이외에 공무원 2명이 당연직 위원
    - 정치적 압력, 행정적 편의성이 우선될 위험
  - 요금심의를 심도있게 지원할 전문성 확보의 어려움 → 1회성 검증 용역에 의존
    - 피규제기관의 회계정보를 검토 및 검증하고 지속적으로 데이터를 축적해서 객관성 확보 필요

**KAIST** 2. 현행 제도의 문제점

- 충청남도물가관리팀설 및 운영의 문제점
  - 지방물가를 책임 관리(제2조): 물가는 행정적으로 관리되지 않고 시장에서 궁극적으로 결정됨 → 중앙은행의 역할임
    - 불가능한 것을 하려는 것임
  - 수많은 개인서비스 요금을 관리: 행안부, 시도
    - 원유가 상승 → 원부자재 가격 및 유통비용 증가 → 개인서비스요금 인상 → 어떻게 개인서비스 요금인상을 행정적으로 억제하나?
    - 개인서비스 요금을 규제할 법적 근거는?

**KAIST** 2. 현행 제도의 문제점

- 소비자보호조례에 규정된 규제대상 물가의 지나친 포괄적 규정

① 위원회는 도시사가 결정 또는 권여하는 공공요금 중 다음 각호의 사항을 심의한다.  
 1. 교통요금, 도시가스요금, 주차요금, 상·하수도사용료, 공업용수사용료, 폐기물 수집·운반수수료  
 2. 기타 지방물가에 미치는 영향이 크고, 주민 생활의 안정을 위하여 필요하다고 인정되는 사업요금 또는 수수료, 사용료  
 ② 제2항 각호의 심의대상 요금중 인상률 3년이 경과하고 인상률이 당해년도 소비자물가 억제목표 미만으로 인상하는 경우 심의를 생략할 수 있다.

- 해야하고 할 수 있는 일만 하자
  - 일반적 물가관리는 할 수도 없고 해서도 안됨
  - 특히 개인서비스 요금은 시장에 경쟁이 존재하기 때문에 이론적으로도 규제할 근거가 없고 법적인 근거도 없는 듯(?)
    - 충청남도물가관리팀설치운영규정은 필요 없음
  - 소비자보호조례의 규제대상 요금 명확화

- 독립규제위원회의 설립 및 운영 검토
  - 위원장과 위원은 비상임으로 운영 → 임명은 도지사 와 도의회가 하되, 위원장은 도지가 임명하고 임기보장을 통해 인사상 독립
  - 사무국을 두어 주용 지방공공서비스 산업의 경영상태 및 회계자료를 정기적으로 검토하고 자료를 축적 → 축적된 자료를 토대로 과학적, 대청적 규제
  - 소비자 후생 보호를 최우선의 목적으로 하고, 의결에 대해 기속력 부여 → 도지사 재의권

#### IV. 결론 및 정책제언

- 지방공공요금의 소비자물가에서 차지하는 비중은 크지 않으나 그 품목은 일상생활에 필요한 서비스가 대부분으로 소비자의 체감정도가 매우 높은 편임
- 이에 중앙 정부는 거시적 측면에서 물가안정이라는 명분하에 그간 공공요금을 동결해 옴
- 이로 인해, 서비스의 질적 저하 및 공급기관의 적자 누적 등 제 부작용을 초래하고 있는 실정임
- 관련하여 충남 도 역시 행안부의 공공요금 가이드 라인을 토대로 관련 정책수단을 강구하고 있는 상황임
- 현행, 물가관리정책의 전달체계 상 공공요금 관리에 대한 충남 도 차원의 자율성을 확보하기는 매우 어려운 현실이나, 그럼에도 불구하고 다각적인 노력이 필요한 시점임
- 다만, 그 노력이 물가규제 등 공공의 구체적인 개입으로 이어질 때 시장의 기능을 훼손하는 부작용을 초래할 수도 있음
- 특히, 공공서비스 시장에 대한 충분한 이해가 없는 상태에서 공공의 개입은 더 큰 문제를 야기할 수도 있음
- 따라서 공공서비스를 공급하는 기관에 대한 경영상태 및 회계자료를 정기적으로 검토하고, 축적된 자료를 토대로 합리적인 정책수단을 강구해 나가야 함
- 나아가 공공요금의 가격에만 국한된 물가관리 정책이 아닌 서비스의 질적 향상도 함께 고려되어야 할 것임

- 시도간의 성과평가 비교제도를 통해 시도간 공공서비스의 제공의 효율성 확보
- 규제요금 범위 검토: 유선TV수신료 등 지역 독점사업에 대한 규제 검토, 주차요금은 규제해야 하나?
- 형평성과 효과성의 효율적 조합을 위한 부분 종량제도
  - 필수 소비량에 대해서는 저렴한 가격 부과, 그 이상 소비량에 대해서는 높은 종량요금

#### ■ 부록

##### <지방공공요금 효율적 관리방안 워크샵 / 회의록>

■ 지방공공요금 효율적 관리방안 워크샵(충남도청 대회의실, 2012.3.8, 14:00~16:00)  
 기조발표 및 좌장 : 엄명배 충남대학교 경제학과 교수  
 주제발표 : 권영선 KAIST 경영과학과 교수  
 토론 : 조연상 목원대학교 경제학과 교수, 장현국 삼일회계법인 이사, 맹부영 충남도청 일자리경제정책과장, 백운성 충남발전연구원 책임연구원  
 패널 : 충남도청 및 시군 물가관련 담당공무원 60여 명

1. 기조발표 / 공공요금의 개념과 관련 이슈
  - 공공요금의 정의, 규제 근거, 종류, 결정 원칙, 우리나라 공공요금의 결정방식 및 과정
  - 공공요금 관련 이슈, 공공요금 및 소비자물가 동향, 주요 공공요금의 원가보상률 등
2. 주제발표 / 지방공공요금 제도의 개선방안에 대한 소고
  - 지방공공요금 조정 체계
  - 현행 공공요금 규제제도의 문제점
  - 제도 개선방안
3. 토론 / 조연상 교수
  - 최근 물가상승의 책임전가 문제가 나타나고 있음, 가장 큰 물가의 조정자는 중앙정부임, 소비자물가지수가 통계청에서 가중치를 조정해 4%로 발표되고 있음
  - 원자재 비축이 중요함, 쌀 때 사고 비쌀 때 산 가격에 조금 이익을 붙여서 판매, 중앙정부가 이러한 선물을 잘하면 도움이 될 수 있음(일본이 하고 있음)
  - 조달청에서 회귀금속에 대해 비축을 하여 국내기업에 도움을 주고 있는 사례

가 있음

- 지방공공요금 품목은 서민들과 밀접함, 따라서 중앙정부가 지방정부에 요구할 사항은 담합과 같은 서비스요금 인상에 부정적 요인을 규제하는 것임, 단속공무원과의 관계가 친밀함에 따라 실질적인 규제가 어려움, 사명감을 가지고 단속하는 것이 중요
- 공공요금은 필수품으로 국민층에게는 중앙정부가 보전해야 할 것임, 충남도의 조정철학에 따라 원칙을 세워서 추진해나가야 함

장현국 이사

- 공공요금 관련해서 회계 관련 업무를 해 왔음, 최근 물가문제는 유가문제처럼, 유가상승으로 연료비는 많이 오른 반면, 전기요금 등은 물가안정 목적으로 인상을 못함
- 이러한 결과, 가스공사, 전력공사 등은 매년 손실이 크게 발생함, 이 손실은 결국 국민세금으로 유지됨
- 상하수도요금은 현실화율이 낮음, 쓰레기종량제 등 다른 부분에서 해결하고 있음
- 공공요금의 안정화를 위한 규제는 결국 어딘가에서는 부담을 해야 함
- 전기요금의 경우 4년치 평균요금에 물가상승률을 반영하고 있음, 그러나 인상을 위한 시기적인 공백이 고려되지 못함
- 공공요금의 지속적인 동결은 폭발을 가져오게 됨, 호주서부의 경우 지속적인 전기요금 동결로 발전소가 부도나서 결국 전기요금의 200% 상승 등의 문제가 발생했었음
- 일시적인 상승은 소비자에게 충격이 크기 때문에 서서히 인상시켜야 함

염명배 교수(중간 정리 발언)

- 선진국은 공공요금이 시장가격을 반영하는 반면, 개발도상국가나 우리나라의 경우 공공요금을 물가조정의 수단으로 활용하고 있음
- 실업을 정책적으로 막기는 가능하지만, 물가는 어려움, 물가는 상승하는데, 공무원 급여는 동결하게 되면 문제는 더 발생함

백운성 박사

- 중앙정부는 공공요금뿐만 아니라 생활요금(개인서비스)도 포함해서 통제하려고 하고 있음, 공공요금 이외에 생활요금도 중요함, 충남은 타지역 보다 산업도시라는 이유로 생활물가가 비교적 높음, 따라서 공공물가도 중요하지만 생활물가에 대한 모니터링이 필요할 것임
- 공공물가는 단계적으로 현실화하는 것이 필요, 다만 순서가 있어야 함, 대부분이 요금 결정할 때 원가중심의 심의만 이루어짐, 요금 산정시 장기적인 수요를 고려해서 계획하여 물가조정이 되어야 함
- 그 해의 물가상승률만 고려할 것이 아니라 중장기적인 분석과 계획이 필요함, 물가를 관리하는 것보다는 모니터링을 중점적으로 하고, 장기적인 계획이 필요함

맹부영 과장

- 중앙집권적 국가에서 지방의 역할은 한계가 있음, 지방에 자율성을 많이 주었으나 아직은 제한이 많고 물가도 그 중 하나임
- 지방차원의 대응을 마련해서 건의해보는 것을 생각하고 있음
- 조례개정, 제도개선에 있어서는 타시도 사례와 중앙정부지침을 고려해서 개선 하겠음
- 심의위원회가 공무원으로 구성되어 있는 부분이 있어서 민간 전문가의 보강이 필요하다는 부분에 공감의 감, 개선을 위한 노력을 하겠음
- 야드스틱(권영선 교수 제안)에 대한 지방정부 적용을 고민해보겠음
- \* 야드스틱규제(성과비교평가규제) : 시군간의 비교평가를 통한 유인규제

천안시 공무원

- 시군에서는 일반적으로 따르는 것이 전부임
- 각 업소의 품목에 30%이상, 월 1회 이상 할인하는 업소를 지속적으로 확대하는 노력을 하고 있음, 그러나 보상은 1년에 6만원 정도가 전부임(쓰레기봉투 60매)
- 작년 물가안정 최우수 시군이 되어 1억 5천만원의 교부세 혜택을 받음, 홍보비로 활용 중

- 시군에서 할 수 있는 것이 거의 없는 것이 제일 큰 문제
- 하수도 요금 8년째 동결로 문제가 많음, 올해는 또 인상을 막아보겠지만 내년에는 어떻게 될지 모르겠음, 풍선효과가 우려됨

청양군 공무원

- 공공요금 현실화율을 보면, 쓰레기봉투 값이 원가의 52.5%로 9년째 동결하고 있음
- 중앙에서는 계속 동결 요구, 장기적으로 폭발우려가 있음, 부족액을 다른 곳에서 채우고 있음
- 인상시기를 조정하더라도 조금씩이라도 현실화율은 맞추어야 한다는 생각임

예산군 공무원

- 3월에 소비자정책심의 예정임, 물가관련해서 심의가 있을 것임
- 도청이전으로 쓰레기봉투 금액의 인접시군간 통일이 없을 경우 문제가 발생함, 현실적으로 규제가 어려움에 따라 지역간, 부서간 문제도 발생할 것임
- 하수도 요금도 유사한 문제에 봉착하고 있음, 현실화할 수 있게 해야 함

권영선 교수

- 행정안전부는 물가안정의 효과가 가장 큰 것이 동결이기 때문에 고집하고 있는 것임, 그러나 실질적으로 분석을 해보면 그 효과는 크지 않을 것임
- 물가관리는 결국 물가 조작에 불과함, 정치적인 문제로 활용하기도 하지만, 이제는 버려야 할 것임
- 행정구역 변경이나 도청이전과 같은 경우, 특별조정이 필요함

염명배 교수(정리 발언)

- 물가는 정부에서 소관, 지방에서 할 수 있는가에 대한 문제가 남음
- 정부에서 물가관리를 하면 지방은 무조건 따라야만 하는 것인가에 대한 문제도 있음
- 서비스에 대한 부분도 물가 안정차원에서 무조건 인하, 동결을 할 것이 아니라 인상되더라도 서비스의 질을 높이는 방법도 있음

- 좋은 방법은 공급과 수요 억제 등 시장을 통해 경쟁으로 인하를 유도하는 것임
- 물가관리의 책임은 중앙정부가, 지방정부는 모니터링 정도
- 지방정부에서는 조사도 해보고, 파급효과, 원가보상의 효과 등을 미리 분석하고 연구해서 중앙정부에 대응할 수 있도록 준비하는 것이 필요
- 장기적으로는 물가 상승이 필요하지만 지자체장의 이해관계와 맞물려서 동결로 귀결되는 현상만 지속되는 문제도 있음
- 충남의 지방공공물가에 대한 고민을 시작했다는 것이 중요