

공공요금 관련 소비자문제와 공공요금결정과정에서의 소비자복지 증진방안*

Consumer Issues and Regulatory Alternatives for Improving Consumer Welfare
in Public Utility Pricing

서울대학교 소비자학과
부교수 여정성
부교수 최현자

Dept. of Consumer Studies & Resources Management, Seoul National University
Associate Professor : Yeo, Jung Sung
Associate Professor : Choe, Hyuncha

〈목 차〉

I. 서론	IV. 결어
II. 공공요금 관련 소비자문제	참고문헌
III. 공공요금 결정에서의 개선 방안	

〈Abstract〉

This study was performed to make suggestions for improving consumer welfare in public utility pricing. The consumer related issues in the process of public utility pricing and the consumers' burden on expenditures for public utility were reviewed. Due to the large proportions of the expenditures for public utility to total consumption expenditures, the poor and the younger consumers had more disadvantages in rising consumer price on public utility than the rich and the older. Finally, four kinds of alternatives were suggested to solve the consumer problems in public utility pricing.

◆ 주요어: 공공요금, 공공요금규제, 공공요금지출, 소비자복지

* 본 논문은 서울대학교 생활과학대학 부속 생활과학연구소의 일부 연구비 지원으로 수행되었음.

I. 서 론

공공재를 소비함에 있어 일반 가계는 두 가지 측면에서 제한을 갖게 된다. 우선, 전기, 전화, 가스 등에 대한 소비는 일반 가계의 소비지출에서 있어 선택의 여지가 없는 필수적 지출로써 물가의 등락과 관계없이 항상 일정한 부분만큼 소비자들에게 부담 지워지는 항목이다. 다른 하나의 제한은 공공재들이 대부분 자연독점 상태의 공기업에 의해 제공되고 있다는 측면에서 소비자들에게 선택의 대안이 없다는 점을 들 수 있다. 이들 서비스의 가격과 품질은 생산자에 의해 결정되며, 이에 대해 만족하지 않을지라도 소비자들은 다른 여타의 상품군에서처럼 선택을 변경할 수 없다.

이 두 가지 조건은 바로 정부가 공공재 시장에 개입할 수 있는 근거가 되며, 정책집행과정에서 정부는 비록 공기업의 감시자로서의 역할뿐만 아니라 시장에서의 힘의 불균형을 바로 잡아 줄 수 있는 역할을 수행하여야 한다. 그러나 지금까지 우리 나라에서는 정부 또는 지방자치단체가 전기, 전화, 철도 등 공공요금의 가격결정에서 주체가 되어 왔을 뿐, 그 밖에 품질과 서비스 수준 등 공공재 소비에서 나타나는 기타의 소비자문제를 해결할 수 있는 방안을 강구하지 못하였다. 더불어 요금결정과정에서도 거래당사자인 소비자들의 의사와 선호가 충분히 반영될 수 있는 통로가 마련되지 못하고 있다.

공공요금이 어느 수준으로 결정되느냐에 따라 전반적인 물가가 좌우될 뿐 아니라 이러한 물가가 다시 공공요금 조정의 유인으로 작용하여 가계경제에 직접적인 영향을 미치므로 공공요금 결정은 중요한 정책결정사안이다. 또한 공공요금의 상승이 가계경제에 미치는 영향은 모든 가계에 동일하게 나타나지 않는다. 즉 가계가 공공요금에 할당하는 예산에 따라 공공요금 상승의 파급효과는 달리 나타나게 된다.

그러므로 본고에서는 소비자의 복지를 증진시킬 수 있는 공공요금규제방안을 모색하기 위해 공공서비스요금결정과정에서 발생하는 소비자문제를 짚어보고 소비자의 소득과 연령계층별 공공서비스부담의

비교·분석을 통해 공공요금제도의 개선방안을 도출해보고자 한다.

II. 공공요금 관련 소비자문제

본 장에서는 공공요금의 종류와 특성을 살펴본 후, 공공재 소비와 관련하여 일반적으로 소비자들이 직면하고 있는 문제를 공공요금 결정과정에서의 문제점과 요금지출에 따른 가계부담의 두 가지 측면에서 분석하였다.

1. 공공요금의 종류와 특성

공공요금이란 공익기업이 공급하는 서비스의 가격으로 자연독점성이 있으며, 시장메카니즘에 만 의존할 경우 공공목적이 달성되지 않는 서비스에 대한 가격을 의미한다. 여기에는 국가나 지방자치단체가 독점하는 사업요금 뿐만 아니라 일반적으로 공공서비스의 생산과 공급을 업으로 하는 모든 기업의 요금을 포함하며, 물가안정에 관한 법률상 공공요금은 <표 1>과 같이 총 47개 항목을 대상으로 하고 있다. 우편요금은 우편법, 전기요금은 전기사업법, 도시가스료는 도시가스사업법 등, 각 요금별로 해당 상품의 모법에 근거조항이 각각 마련되어 있다.

공공요금은 다른 상품이나 서비스의 가격과는 다른 몇 가지 특징을 지니고 있다. 즉 시장 메카니즘에 의해 결정되지 않는 일종의 규제요금이며 공공서비스의 사용량이나 사용종별에 따라 차별화된 요금구조를 지니고 있고 경기변동이나 수급에 관계없이 비교적 장기간에 걸쳐 가격이 유지되는 경향이 있다는 점이다. 공공요금은 국민의 소비생활 및 기업경영에 직접적인 영향을 미치기 때문에 공공요금 수준은 국민경제에 있어 매우 중요한 정책결정사안이다.

따라서 공공요금구조는 공익기업의 필요수입액을 확보하고 모든 소비자에게 공평하게 부담되고 적정 소비를 유지하게 하며 설비의 가동률을 향상시킬 수 있도록 결정되어야 한다. 일반적으로 적용되고 있는 요금구조의 형태로는 통일요금제, 복수요금제, 과부하요금제 및 차별요금제 등이 있다. 통일요금제는 전

〈표 1〉 공공요금의 종류 및 법적근거

가격결정형태		공 공 요 금의 종류	품목수 (47개)	가중치 (131.4)	근거법 규
주 체	방법				
중앙 정부 (협의근거: 물 가안정에 관한 법률 제4조제2항)	결정	★철도요금(통일.무-궁-화.새마을: 1.7), ★우편요금(국내.국제: 0.2)	5	1.9	국유철도의운영에관한특별법 우편법
	승인	★TV시청료(2.3), ★유선방송료(1.1)	2	3.4	한국방송공사법/유선방송관리 법 외
	인가	★의료보험수기(진찰료등 9품목: 24.6) ★전화요금(기본.시내.시외.공중.국제.무선:19.7) ★전기요금(14.2) ★자동차보험료(책임.종합: 7.5) ★시외버스료(2.4), ★고속버스료(1.2) ★공항이용료(0.1), 지하철(2.2)	23	71.8	국민건강보험법 전기통신사업법 전기사업법 보험업법 여객자동차운수사업법 항공법/전기통신사업법 국유철도의운영에관한특별법
		★고속도로통행료(0.7)			유료도로법
	허가	중.고급입금(중학.공립고.사립고: 15.1) 수도료(상.하수도: 5.2), 쓰레기봉투료(1.7) 정화조청소료(1.6), 유원지입장료(0.5)	8	24.1	초중등교육법 자치단체조례 자치단체조례
지자체	결정	시내버스료(일반.학생.좌석: 12.9), 택시료(7.5), 도시가스료(6.2)	5	26.6	여객자동차운수사업법 도시가스사업법
	승인	★국공립대납입금(2.3), ★행정수수료(0.5)	2	2.8	고등교육법/ 주민등록법
정부 와 지자체	결정	★ 표시 14종은 재경부와 협의 대상임.			

자료: 김성천(1998)와 이용희(1999)를 토대로 재구성함.

주: 팔호 안은 소비자 물가지수 산정시의 가중치를 의미함. 가중치란 총소비지출에서 특정 항목이 차지하는 비율 즉 중요 도를 나타내는 것으로 공공요금의 가중치가 131.4라는 것은 총소비지출이 1000일때 이 중 131.4는 공공요금에 대한 지 출임을 의미함.

주: 인가와 허가는 금지를 해제하여 일정한 사실행위 또는 법률행위를 말하는 것으로 실정법상으로는 명확히 구분되지 않고 혼용되고 있다. 그러나 인가는 법률행위의 효력 발생요건으로서 인가를 얻지 않고 행한 행위는 원칙적으로 무효이나 처벌의 대상이 되지 않는 것이 일반적인데 반해 허가없이 행한 행위는 행위 자체가 반드시 무효가 되는 것은 아니지만 처벌의 대상이 된다 (이종수, 2000).

★ 표시 14종은 재경부와 협의 대상임.

체사용량에 대해 같은 가격을 설정하는 형태로 사용 양별 요금형태이며 복수요금제는 사용량에 따라 지불되는 요금 이외에 수요량에 관계없이 고정요금을 부과하는 형태이다. 과부하요금제(peak-load pricing)는 수요측의 요인에 의해 요금에 차이를 두는 방식으로 시간별 요금형태이며 차별요금제란 수요자별 요금형태이다.

2. 공공요금결정과정에서의 소비자문제

공공요금결정과정에서의 소비자문제는 공공요금 결정과정에서의 소비자참여와 공공요금 변경에 대한 정보제공으로 나누어 볼 수 있다.

(1) 공공요금결정과정에서의 소비자참여현황

일반적으로 우리 나라에서는 사업자의 신청에 따라 정부나 지방자치단체에서 자체 심의하거나 재정 경제부와의 협의를 거쳐 공공요금을 결정해 왔으며,

이러한 절차는 품목별로 관련 법안에 명시적으로 제시되어 있다. (〈표 1〉 참고)

공공요금은 주로 관련사업자의 신청에 따라 주무장관이나 지방자치단체의 장이 심의·결정하게 되며, 이 과정 중에 관련되는 요금심의위원회나 물가대책위원회가 열린다. 공공요금 결정과정에서 최종 사용자인 소비자들은 일반적으로 품목별 요금심의위원회나 지방자치단체의 물가대책위원회에 그 대표를 참여시키는 것으로써 소비자보호법 제 3조에 명시된 「의견을 반영시킬 권리」를 행사하고 있다. 중앙부처에서 관리하는 요금의 경우 과거에 비해 요금심의위원회의 기능이 활성화되었으나, 사실상 관련사업자가 제시한 자료에 대해 검토·평가할 수 있는 전문적 능력은 극히 제한적이라 할 수 있다. 〈표 2〉에서는 2000년 현재 각 위원회에 소속한 심의위원의 분

포를 간략히 제시하였다. 대부분의 경우 독립기관인 한국소비자보호원의 대표가 하나, 그리고 민간소비자단체의 대표가 하나씩 포함되어 있다. 특정 상품군에 따라 전문화되어 있는 소비자단체가 존재하지 않는 우리나라의 현실에 비추어 볼 때, 참여할 수 있는 통로가 마련되어 있다고 해도 이들에게 요금결정자료에 대한 판단과 평가를 요구하는 것은 사실상 무리이며, 이에 따라 이들의 역할은 매우 제한적일 수밖에 없다.

그러므로 사실상 현행 공공요금결정과정에서 소비자는 이해관계자로서 요금과 관련된 의사결정과정에 적절히 참여하고 있다고 평가할 수 없다. 또한 이때 특이할 만한 사항은 소비자대표로 분류되는 심의위원회에는 노동자대표들이 하나씩 포함되어 있다는 사실이다. 그러나 노동자란 일반 생활에서는 모두 소

〈표 2〉 우리 나라의 각종 요금심의위원회

요금	위원회	위원 현황
의보수가	의료보험 심의위원회	정부 2, 사용자 3, 업계 10 소비자 3 (한국노총 정책본부장, 소협 이사, 전국연합노조 위원장)
우편	우정사업 운영위원회	정부 4, 업계 1, 전문가·학계·언론 4 소비자 2 (소비자보호원 부원장, 한국노총 여성국장)
통신	정보통신정책 심의위원회	정부 4, 학계·전문가 7, 업계 3, 법조·언론 3 소비자 2 (여성단체협의회 소비자보호연구위원장, 소비자문제를 연구하는 시민의모임 사무총장)
광역 상수도	광역상수도요금 심의위원회	정부 2, 학계 2, 업계 3 소비자 2 (소비자보호원 생활경제국장, 한국노총 선임연구위원)
철도	철도운임· 요금정책 심의위원회	정부 2, 전문가·업계 5 소비자 3 (소비자보호원 생활경제국장, 소협 기획연구부장, 전국철도노조 노사1국장)
고속도로 통행료	고속도로 통행요금 정책심의회	정부 1, 학계 1, 업계 2 소비자 2 (소비자보호원 생활경제국장, 한국노총 선임연구원)
시외버스 고속버스	시외버스운임 심의위원회	정부 2, 전문가·학계 3, 업계 1 소비자 3 (한국소비자연맹 기획실장, 소비자보호원 기조실장, 자동차노조 정책국장)
천연가스	도매요금 심의위원회	정부 1, 전문가·업계 5 소비자 2 (주부클럽연합회 총무, 한국노총 선임연구위원)
전기	전기요금 심의위원회	정부 1, 전문가·업계 5 소비자 3 (소비자보호원 기획관리실장, 한국소비자연맹 상담실장, 한국노총 선임연구원)

비자라 할 수 있으나 적어도 해당상품에 있어서 만큼은 생산자 즉 사업자 측으로 분류되어야한다. 그럼에도 불구하고, 이들이 소비자들을 대표하는 것으로 예시되는 것은 전혀 적합하지 않다.

더불어, 지방자치단체의 물가대책위원회는 일년에 한 차례 개최하는 것으로 형식화되어 있을 뿐이며, 그나마 개최가 힘들 경우 서면으로 찬·반 의견을 묻는 것으로 대신하고 있으므로(여정성, 1998), 지방자치단체 물가대책위원회의 심의과정 역시 매우 형식적이라 할 수 있다.

(2) 공공요금 변화에 대한 정보제공

그동안 우리 나라의 소비자들에게는 공공요금과 관련하여 ‘몇 일부터 가격이 얼마만큼 인상된다’라는 정보만이 주어졌다. 그리고 대부분 국제원유가 상승 등 원가상승요인이 발생하였기 때문이라는 설명이 뒤따른다. 그러나 이러한 인상요인이 발생했을 경우에도 여러 가지 이유로 공공요금이 상승되지 않기도 하는 반면, 아무런 인상요인이 발생하지 않았을 때 갑자기 공공요금을 인상하는 경우도 있다. 예를 들면, 1998년 4월에는 지나친 물 소비를 막기 위해 상수도료를 30% 올리겠다는 정책이 제기되기도 했었다.

이런 예측치 못한 상황이 일반 재화시장에서 발생할 때 소비자들은 민간소비자단체들과 함께 불매운동을 제기하거나 또는 다른 상표로 선택을 대체하게 된다. 그러나 공공서비스의 경우 하루라도 소비하지 않은 채 생활할 수 있는 가계는 거의 없기 때문에 결국 소비자들은 어떠한 이유에건 올라간 가격을 이해하지 못한 채 그대로 선택할 수밖에 없으며, 공공서비스에 대한 이들의 불만은 그대로 누적되어 간다.

또한 일반소비자들에게 변경 계획을 공개하는 공

청회 또한 개최하지 않고 있어 소비자들은 어떤 과정을 통해 공공요금이 결정되는가에 대해서도 충분한 정보를 제공받지 못하고 있다. 그러므로 요금인상이 각종 심의위원회에서 소비자들의 권익을 반영하기 위해 관계자들이 충분히 노력을 한 결과로 적절할 때조차 요금결정에 대해 불신하게 될 수 있다.

3. 소비자의 공공요금 부담

본 절에서는 가계의 공공요금지출구조를 통해 소비자계층별 공공요금의 부담정도를 비교분석하고, 소비자물가지수의 변화 추이 및 전체 물가지수와의 관계를 통해 소비자계층별 공공요금의 부담정도를 재조명해보자 한다. 소비자물가를 작성하는데 있어 공공요금부문으로 분류된 항목 중 소비생활과 밀접한 관련이 있는 통신, 전기, 수도, 연료, 및 공공교통부문을 분석대상으로 하였다.¹⁾

(1) 도시근로자가계의 공공요금 지출구조

공공요금의 상승이 가계경제에 미치는 영향은 모든 가계에 동일하게 나타나지 않는다. 즉 가계가 공공요금에 할당하는 예산이 어느 정도인가에 따라 각 가계에 공공요금의 상승이 미치는 파급효과는 달리 나타날 것이다. 다음 〈표 3〉은 지난 20년 간 도시근로자가계의 공공요금 지출구조의 추이를 보여준다.

총 소비지출에서 공공서비스에 대한 지출이 차지하는 비중은 1982년 14.26%에서 1990년도 초반까지 지속적으로 감소하였으나(1992년 8.99%), 최근 들어 다시 증가하고 있다. 이는 주로 통신비에 대한 지출비중의 증가에 기인한 것이다. 전반적으로 도시근로자가계의 공공서비스에 대한 지출은 총소비의 9%~14%를 차지하며, 1990년대 전반까지만 해도 주로 연료비와 공공교통에 대한 지출비중이 전체 공공サービ

1) 물가안정에관한법률상 공공요금은 전기요금, 철도요금, 전화요금, 지하철, 시외버스, 고속버스, 국립대남입금, 의료보험 수가, TV시청료, 유선방송료, 고속도로통행료, 공항이용료, 자동차보험료, 행정수수료, 시내버스, 택시, 도시가스, 상수도, 하수도, 쓰레기봉투료, 정화조청소료, 유원지입장료, 중고납입료 등의 24개 요금이다. 그러나 본 절에서는 가계의 공공요금관련 지출구조를 분석하기 위해 사용한 자료인 도시가계연보의 가계지출항목분류를 적용하여 통신, 전기, 연료, 수도 및 공공교통으로 재구성하였으며 따라서 국립대남입금이나 중고납입료 등 일부 공공요금은 분석에서 제외되었다.

〈표 3〉 도시근로자가계의 월평균 공공요금 지출구조의 추이

(단위: 원, %)

	총소비지출	공공요금	통신	전기	수도	연료	공공교통
1980	173,983	7.49	--	1.66	0.47	5.36	--
1982	235,657	14.26	1.28	1.90	0.60	5.31	5.17
1984	281,711	13.61	1.62	1.91	0.69	4.78	4.60
1986	331,544	13.05	1.82	1.68	0.72	4.45	4.38
1988	443,344	11.57	2.02	1.52	0.67	3.38	3.98
1990	649,969	9.63	1.82	1.29	0.68	2.52	3.32
1992	902,496	8.99	1.74	1.29	0.64	2.19	3.14
1994	1,113,669	8.99	1.83	1.36	0.63	1.93	3.23
1996	1,395,358	9.29	2.08	1.33	0.69	2.10	3.09
1998	1,297,855	12.03	3.23	1.74	1.01	2.69	3.36

자료: 통계청 (각년도), 도시가계연보

스에 대한 지출의 60~70% 정도를 차지하였으나, 통신비지출의 증가로 1997년(연료비:2.38, 통신비:2.40) 이후 연료비 보다 통신비에 대한 예산배분이 더 크게 나타나고 있다. 따라서 다른 공공요금에 비해 통신요금의 상승은 가계에 경제적인 부담으로 작용할 수 있다.

(2) 소득 및 연령계층별 공공요금 지출구조

다음은 소비자의 소득과 연령계층에 따른 공공요금에 대한 지출구조의 차이를 보기 위해 지난 10년간(1989년-1998년) 소비자의 소득과 연령계층별 공공요금에 대한 지출구조의 변화를 비교·분석하였다 (〈표 4〉와 〈표 5〉참고).

전체 가계에서 공공요금에 대한 예산의 비중은 90년대 초반까지는 감소하였으나, 조정기를 거쳐 90년대 중반이후 다시 증가하고 있으며 특히 하위10%의 저소득 계층에서는 1998년의 경우 총 소비지출의 16.8%를 공공서비스를 이용하는데 사용하고 있다(전체평균: 12.03%). 모든 기간에 걸쳐 저소득계층일수록 공공요금에 지출하는 예산비중이 큰 것으로 나타났다. 공공요금에 대한 부담은 80년대 말의 경우 모든 소득계층에서 공공교통, 연료, 통신, 전기, 수도의 순으로 나타났으나 90년대 말의 경우 이러한 순위는 소득계층에 따라 차이를 보여, 하위30%의 소득

계층에서는 10년 전과 동일하나 그 외 소득계층에서는 공공교통과 통신이 거의 비슷한 수준으로 가장 큰 몫을 차지하고 있다.

통신비의 경우도 모든 기간에 걸쳐 모든 소득계층에서 큰 증가를 나타냈다. 예산증가폭은 하위10%의 소득계층과 상위30%의 소득계층에서 크게 나타났으며, 특히 하위10%의 소득계층에서는 지난 10년간 통신비에 대한 예산할당이 2배 정도나 증가한 것으로 나타났다. 1989년부터 1998년까지의 소득계층별 통신비 지출구조를 보면 소득계층이 높은 가계일수록 지출비중이 낮았다.

연료비의 경우 하위10%소득계층의 부담은 상위10%소득계층에 비해 두 배 이상으로 높으며, 전기의 경우도 유사한 지출구조를 나타내고 있다. 수도비는 모든 기간에 걸쳐 지출부담의 차이가 거의 없으며 소득계층간에도 유사한 지출구조를 나타내고 있다. 공공교통비부담은 모든 소득계층에서 공공요금관련 지출부담중 가장 크게 나타났으며, 이 또한 저소득계층일수록 부담이 높았다.

다음으로 연령계층별 공공요금의 부담을 살펴보면, 모든 기간에 걸쳐 20대가 가장 높게 나타났으며 특히 24세 이하인 연령계층에서는 90년대 초반이후 공공요금에 대한 부담이 지속적으로 늘어나고 있다. 통신비의 경우 80년대 말에는 30대 전반의 연령계층

〈표 4〉 도시근로자기계의 소득계층별 공공요금의 지출구조

(단위: %)

소득계층	1989	1990	1992	1994	1996	1998	1989	1990	1992	1994	1996	1998
공공요금							연료					
소득1분위	13.19	12.33	12.49	12.18	13.33	16.83	3.75	3.53	3.25	2.80	3.53	4.36
소득2분위	12.29	12.01	11.62	11.52	11.74	15.88	3.38	3.20	2.92	2.60	3.02	3.97
소득3분위	12.23	11.42	10.51	10.79	11.41	14.27	3.43	3.09	2.64	2.42	2.86	3.54
소득4분위	11.37	10.69	9.99	9.85	10.68	13.45	2.97	2.71	2.52	2.22	2.70	3.33
소득5분위	10.75	10.41	9.83	9.52	9.66	12.94	2.83	2.91	2.43	2.13	2.34	2.93
소득6분위	10.56	10.21	9.39	9.65	9.35	11.92	2.81	2.62	2.34	2.05	2.13	2.63
소득7분위	10.25	9.84	8.81	9.00	9.18	11.68	2.70	2.59	2.26	1.95	1.98	2.51
소득8분위	9.63	9.20	8.54	8.31	8.99	11.56	2.54	2.41	1.98	1.74	1.89	2.47
소득9분위	9.11	8.92	7.94	8.17	8.19	10.65	2.36	2.38	1.90	1.68	1.74	2.17
소득10분위	7.70	7.08	6.78	6.54	6.82	8.93	2.00	1.71	1.49	1.27	1.19	1.68
통신							수도					
소득1분위	2.06	2.54	2.69	2.60	2.75	4.26	0.83	0.76	0.76	0.79	0.73	1.14
소득2분위	2.24	2.37	2.44	2.36	2.72	3.94	0.80	0.78	0.78	0.75	0.75	1.04
소득3분위	2.11	2.27	2.17	2.22	2.40	3.60	0.77	0.73	0.67	0.71	0.75	1.06
소득4분위	2.10	2.19	2.02	1.97	2.42	3.49	0.71	0.71	0.67	0.70	0.74	1.09
소득5분위	1.92	1.98	1.94	1.91	2.18	3.49	0.67	0.67	0.68	0.66	0.70	1.08
소득6분위	1.88	1.99	1.77	1.97	2.06	3.33	0.62	0.67	0.65	0.65	0.70	1.04
소득7분위	1.82	1.86	1.67	1.87	2.06	3.12	0.60	0.65	0.62	0.64	0.74	1.11
소득8분위	1.64	1.74	1.64	1.67	2.04	3.22	0.52	0.61	0.62	0.60	0.72	1.03
소득9분위	1.56	1.60	1.46	1.56	1.81	2.92	0.50	0.67	0.59	0.60	0.68	0.99
소득10분위	1.30	1.22	1.18	1.39	1.64	2.52	0.41	0.65	0.57	0.49	0.58	0.83
전기							공공교통					
소득1분위	1.79	1.75	1.75	1.91	1.97	2.48	4.77	4.36	4.04	4.11	4.36	4.58
소득2분위	1.60	1.62	1.72	1.76	1.75	2.31	4.27	4.04	3.76	4.05	3.51	4.62
소득3분위	1.64	1.54	1.53	1.67	1.65	2.07	4.29	3.79	3.50	3.77	3.76	4.01
소득4분위	1.54	1.48	1.43	1.55	1.53	1.97	4.06	3.60	3.36	3.41	3.29	3.57
소득5분위	1.44	1.38	1.41	1.46	1.40	1.90	3.89	3.45	3.38	3.36	3.04	3.54
소득6분위	1.42	1.36	1.35	1.44	1.32	1.76	3.84	3.57	3.29	3.53	3.14	3.17
소득7분위	1.37	1.30	1.30	1.35	1.31	1.73	3.76	3.45	2.70	3.19	3.10	3.23
소득8분위	1.29	1.22	1.23	1.26	1.27	1.63	3.63	3.21	3.07	3.05	3.07	3.21
소득9분위	1.22	1.18	1.15	1.22	1.19	1.50	3.47	3.08	2.84	3.11	2.78	3.07
소득10분위	1.04	0.94	0.93	0.96	0.93	1.26	2.94	2.55	2.62	2.43	2.49	2.63

자료: 통계청 (각년도), 도시가계연보

에서 높은 지출비중을 나타냈으나, 90년대에 들어서는 20대 후반 연령계층으로 그리고 90년대 중반이

후는 20대 전반 연령계층에서 가장 높은 비중을 보였다. 전기비의 경우 지난 10년 간 연령계층간의 지

〈표 5〉 도시근로자가계의 가구주연령계층별공공요금의 지출구조

(단위: %)

연령계층	1989	1990	1992	1994	1996	1998	1989	1990	1992	1994	1996	1998
공공요금							전기					
24세이하	10.95	10.81	10.78	11.24	12.20	16.92	1.34	1.30	1.26	1.46	1.38	1.80
25-29세	10.92	10.57	10.53	10.42	9.87	13.71	1.34	1.29	1.34	1.38	1.23	1.72
30-34세	10.66	10.35	9.83	9.22	9.10	11.83	1.39	1.34	1.36	1.41	1.33	1.75
35-39세	9.41	9.32	8.35	8.10	8.66	11.29	1.34	1.31	1.32	1.37	1.38	1.80
40-44세	9.23	8.48	8.18	8.35	8.70	11.22	1.34	1.25	1.33	1.32	1.33	1.80
45-49세	9.51	8.89	8.08	8.96	9.29	11.44	1.37	1.26	1.18	1.41	1.31	1.62
50-54세	9.94	9.63	9.01	8.63	9.79	12.69	1.29	1.20	1.24	1.20	1.34	1.64
55세이상	10.41	10.07	8.90	9.20	9.70	12.65	1.25	1.29	1.16	1.39	1.34	1.75
통신							수도					
24세이하	1.46	1.86	1.94	2.36	2.67	4.79	0.60	0.56	0.56	0.53	0.55	0.80
25-29세	1.88	2.04	2.21	2.21	2.29	3.90	0.59	0.62	0.62	0.60	0.64	0.84
30-34세	1.98	2.20	2.04	2.09	2.17	3.31	0.66	0.68	0.66	0.67	0.70	0.98
35-39세	1.79	1.81	1.75	1.78	2.03	2.98	0.58	0.69	0.66	0.71	0.82	1.17
40-44세	1.60	1.51	1.53	1.64	1.92	3.08	0.58	0.80	0.73	0.70	0.84	1.21
45-49세	1.49	1.54	1.36	1.68	1.99	3.02	0.55	0.69	0.65	0.60	0.64	0.98
50-54세	1.52	1.54	1.44	1.48	2.20	3.36	0.51	0.59	0.60	0.51	0.57	0.95
55세이상	1.86	1.90	1.58	1.58	1.93	2.95	0.49	1.55	0.44	0.51	0.52	0.78
연료							공공교통					
24세이하	2.57	2.74	2.29	1.92	2.14	3.38	4.97	4.35	4.73	4.97	5.46	6.18
25-29세	2.68	2.49	2.39	2.10	2.07	2.93	4.44	4.13	3.96	4.13	3.64	4.31
30-34세	2.80	2.73	2.41	2.07	2.15	2.77	3.84	3.40	3.35	2.98	2.76	3.02
35-39세	2.56	2.59	2.16	1.82	2.07	2.70	3.16	2.93	2.47	2.42	2.37	2.63
40-44세	2.66	2.28	2.04	1.86	1.99	2.40	3.05	2.65	2.55	2.83	2.63	2.73
45-49세	2.66	2.38	1.92	1.83	2.03	2.42	3.45	3.05	2.97	3.45	3.32	3.40
50-54세	2.58	2.43	2.05	1.84	2.20	2.56	4.04	3.86	3.68	3.60	3.49	4.18
55세이상	2.72	2.63	2.33	2.02	2.19	3.07	4.09	3.69	3.40	3.71	3.72	4.10

자료: 통계청 (각년도), 도시가계연보

출부담의 차이가 별로 없었으나 1998년의 경우 이전 기간에 비해 모든 연령계층에서 전기비의 부담이 상당히 커진 것으로 나타났다. 연료비 또한 모든 연령계층에서 모든 기간에 걸쳐 부담의 차이가 별로 없으나, 최근 들어 모든 연령계층에서 연료비 부담이 급증하였으며 특히 20대와 50대후반의 연령계층 가계에서 다른 연령계층에 비해 큰 부담으로 작용하고 있다. 수도료는 30대와 40대 초반의 연령계층에

서 부담이 크게 나타났고, 공공교통비는 20대와 30대 초반의 연령계층과 40대 후반과 50대의 연령계층에서 부담이 크게 나타났다.

요약하면 공공요금에 대한 지출은 저소득계층일수록 그리고 저연령계층(24세이하)에서 부담비율이 높았으며, 특히 최근 들어 공공요금부담은 더욱 커지고 있는 실정이다. 소득계층에 따라 가장 큰 지출구조의 차이를 보이는 공공요금은 연료비이며, 다음으

로 전기비, 통신비, 공공교통비 등이며 수도비의 경우 소득계층 간에 별 차이가 없는 것으로 나타났다. 소득계층간의 지출구조의 차이는 1990년대 전반까지는 수렴해가는 경향을 보였으나, 1990년대 후반 들어 다시 확산되고 있다. 통신, 전기, 연료비의 경우 특히 저연령계층에서 높은 지출비중을 보였다.

(3) 공공요금관련 소비자 물가지수의 비교

우리 나라의 소비자 물가지수는 소비자가 구입하는 상품과 서비스의 가격변동이 도시가구의 소비생활에 얼마만큼 영향을 주는지를 알아보고 소비재의 수급계획을 포함한 각종 경제정책 수립의 기초자료

로 사용하고자 1945년 8월부터 작성되기 시작하여, 1955년 이후 가격비교 및 가중치의 기준시는 5년마다 변경되었으며, 가장 최근에 작성된 지수는 1995년을 기준년도로 한 것이다.

1995년의 36개 도시에 대한 가계조사결과 조사항목별 소비지출액이 총소비지출액(가중치 모집단)의 1/10,000 이상이 되는 항목중 동종 상품군의 가격을 대표할 수 있고 시장에서 계속적인 가격조사가 가능한 509개의 품목을 선정하여 조사하였다. 1985년까지는 도시가계조사의 분류체계와 일치시켜 각 항목별 물가변동을 용이하게 파악할 수 있도록 한 기본분류지수만을 작성하였으나, 1990년부터는 특수분류

〈표 6〉 소비자물가지수 공공요금부문 기본분류별 품목 및 가중치

품목	가중치	'95추가 품목	'95가중치 변동	품목	가중치	'95추가/삭제 품목	'95가중치 변동	
전기요금	14.2	-	(13.6)					
공 교 통	시내버스 (일반)	8.5	-	0(8.5)	기본전화료	1.3	-	-1.6(2.9)
	시내버스(학생)	1.5	-	-0.5(2.0)	시내전화료	5.6	-	0.5(5.1)
	시내버스료(좌석)	2.9	-	1.4(1.5)	시외전화료	5.2	-	-4.6(9.8)
	시외버스료	2.4	-	-0.7(3.3)	공중전화료	1.3	-	0.1(1.2)
	고속버스료	1.2	-	-0.7(1.9)	국제전화료	1.6	○	1.6(-)
	택시료	7.5	-	-1.2(8.7)	이동식전화료	2.2	○	2.2(-)
	기차료(통일)	0.6	-	-0.2(0.8)	컴퓨터통신이용료	0.1	○	0.1(-)
	기차료(무궁화)	0.8	-	-0.1(0.9)	무선호출기이용료	2.4	○	2.4(-)
	기차료(새마을)	0.3	-	-0.1(0.4)	국내우편료	0.1	-	0.0(0.1)
	전철료	2.2	-	-1.0(3.2)	국제우편료	0.1	-	0.0(0.1)
	국내항공료	0.7	-	-0.6(1.3)	고정식 전화기	0.8	-	-0.4(1.2)
	공항이용료	0.1	○	0.1(-)	이동식 전화기	1.3	○	1.3(-)
	국제항공료	0.5	○	0.5(-)	무선호출기	0.6	○	0.6(-)
	전세버스 임차료	1.3	○	1.3(-)	수도료	상수도료	4.1	-
					하수도료	1.1	-	-0.1(1.2)
연 료					연탄	0.9	-	-12.2(13.1)
					동유	10.5	-	5.3(5.2)
					경유	1.9	-	0.1(1.8)
					프로판가스	2.2	-	-1.5(3.7)
					도시가스	6.2	-	4.8(1.4)
					착화탄	-	×	(0.4)

주: 괄호 안은 1990년의 가중치임

자료: 통계청 (1999), 물가연보.

지수로 상품성질별지수, 신선식품지수, 구입빈도별지수 및 기본생필품지수 등을 작성 발표하고 있다. 소비자물가지수를 측정하는데 있어 포함되는 공공요금부문은 총 47개 품목으로 기본분류별 품목과 가중치를 보면 <표 6>과 같다. 본 절에서는 기본분류지수를 이용하여 가계에서 공공요금으로 지출하는 항목인 통신비, 전기비, 수도비, 연료비 및 공공교통비 등을 대상으로 공공요금 변화추이를 살펴보자 한다.

<표 7>은 전체소비자물가와 공공요금관련 소비자물가의 변화추이와 변동률을 나타낸 것이다. 일반 물가수준에 비해 큰 폭으로 변화한 공공요금은 수도, 연료 및 공공교통으로 지난 19년 간 각각 351%, 257%, 및 340%의 증가를 보였다. 그러나 통신과 전기요금의 경우 전체소비자물가 상승에 못 미치는 59.2%와 69.6%의 증가를 나타냈다.

1980년대 초반의 사회 전반에 걸친 불안으로 인해 공공요금의 상승률이 높았으나 각 종별 공공요금에 따라 소비자물가상승률이 다른 추이를 보이고 있다. 통신요금의 경우 1986년을 제외하고는 전체 물가상승폭에 훨씬 못 미치는 낮은 상승률을 나타냈으며, 1988년 이후로는 1990년만을 제외하고는 지속적으로 하락하였다. 이는 통신서비스와 통신기기의 발전으로 인한 가격하락에 힘입은 것이다(윤창호,

1998). 전기요금의 상승률은 등락을 거듭하여 1980년대 초반 이후 1990년까지는 오히려 하락하였으며 그 후 점차 상승하고 있으나, 1992년을 제외하고는 전체 물가상승률보다 현저히 낮은 증가를 보이다가 최근 들어 다시 상승률이 높아지고 있다. 그러나 공공교통요금의 경우 1980년대 후반을 제외하고는 전체 물가상승률을 훨씬 상회하는 물가상승률을 보였으며, 수도요금도 비슷한 상승률 추이를 나타냈다. 연료비의 경우 1990년대 중반까지 비교적 낮은 증가(부분적으로 하락)를 보였으나 최근 들어(1996년 이후) 상승률이 급격히 늘어나, 1998년의 경우 전년도에 비해 무려 35.2%나 오른 것으로 나타났다.

실제로 이러한 공공요금의 변화추이가 전체 소비자물가의 변화에 미치는 영향의 정도를 살펴보기 위해 기여도를 산출하였다. 기여도를 산출하기 위해서는 영향을 받게 되는 상위분류지수와 영향력을 측정하고자 하는 하위분류지수에 대한 기준시점과 비교시점의 물가수준과 가중치가 필요하다. <표 8>은 지난 20여년 간의 공공요금의 가중치를 보여준다.

통신비를 제외한 모든 공공요금 관련 항목의 가중치가 줄어들고 있어 실제 공공요금의 변화가 소비자물가의 변화에 미치는 영향력은 공공요금의 상승률 추이와는 다르게 나타날 것이다.

<표 7> 공공요금관련 소비자물가 추이 및 상승률

(1995=100)

	총지수	통신	전기	수도	연료	공공교통
1980	40.4	60.6	66.2	31.3	50.4	31.6
1982	52.5 (7.14)	106.2 (46.48)	92.2 (11.49)	51.5 (34.11)	74.9 (12.80)	40.4 (7.73)
1984	55.5 (2.21)	106.8 (0.19)	89.8 (-0.88)	59.9 (10.31)	75.6 (0.00)	42.8 (3.38)
1986	58.4 (2.82)	113.4 (6.18)	88.5 (-1.45)	67.1 (10.18)	77.6 (-1.15)	45.1 (2.04)
1988	64.5 (7.14)	115.3 (-0.09)	87.5 (-0.79)	67.3 (0.00)	77.7 (-1.40)	48.7 (6.10)
1990	74.0 (8.50)	109.7 (7.02)	83.1 (-1.07)	67.6 (0.15)	78.6 (1.42)	51.5 (2.18)
1992	86.0 (6.30)	105.6 (-0.19)	98.2 (11.09)	76.7 (3.79)	89.0 (4.58)	68.3 (13.83)
1994	95.7 (6.22)	102.4 (-2.48)	99.5 (0.00)	88.8 (9.09)	96.9 (3.64)	90.9 (15.21)
1996	104.9 (4.90)	99.6 (-0.40)	100.3 (0.30)	112.8 (12.80)	113.6 (13.60)	110.1 (10.10)
1998	117.8 (7.48)	96.5 (-0.21)	112.3 (9.24)	141.2 (15.64)	179.8 (35.19)	138.9 (18.62)

주: 괄호 안은 전년대비 공공요금관련 소비자물가 상승률임

자료: 통계청 (각년도), 물가연보

〈표 8〉 공공요금의 기중치의 변화

	공공요금	통신	전기	수도	연료	공공교통
1980	140.0(23)	11.1(5)	17.6(1)	5.0(1)	51.0(6)	53.3*(10)
1985	140.7(25)	18.7(5)	20.3(1)	7.2(2)	48.6(6)	45.9*(11)
1990	98.2(28)	20.4(8)	13.6(1)	6.1(2)	25.6(6)	32.5(11)
1995	94.2(35)	22.6(13)	14.2(1)	5.2(2)	21.7(5)	30.5(14)

· 개인교통포함 (1980년과 1985년의 경우 공공교통과 개인교통이 분리되어 조사되지 않음)

주: 괄호 안은 분류별 품목수임

자료: 통계청 (각년도), 물가연보와 도시가계연보 자료를 기초로 계산됨.

〈표 9〉는 1995년을 기준시점으로 하여 계산된 가중치를 이용하여 산출한 공공요금의 전체 소비자물가상승에 대한 기여도와 기여율이다. 여기서 계산된 기여도는 총지수의 전년대비 변동률을 계산할 때 각 종별 공공요금의 상승/하락에 의해 얼마만큼 총지수 변동률이 변화했는가(크기)를 나타내며 기여율은 총지수 변동률에서 각 종별 공공요금의 기여도가 차지하는 비율을 의미한다.

특히 1980년대 말 이후 공공요금인상의 소비자물가상승에 대한 기여도가 지속적으로 확대되고 있으며 특히 1996년 이후 그 기여도나 기여율이 커지고 있다. 공공요금의 인상과 상품성질별 품목간의 물가상승률의 시차관계를 보면 공공요금의 상승은 곧바

로 외식비와 개인서비스가격의 상승으로 연결되어 물가불안이 본격화되는 요인으로 작용하며 시차를 두고 집세와 공산품가격을 인상시키는 역할을 하고 있다(대우경제연구소, 1994). 1998년의 경우 총 물가변동율(7.48%)의 23.29%인 1.74%가 공공요금의 증가에 기인한 것으로 만일 공공요금이 변화하지 않았다면 총지수는 5.74% 상승에 그쳤을 것이다.

이는 주로 공공요금 중 높은 물가상승률과 가중치를 나타낸 공공교통요금과 연료요금 때문이다. 수도요금의 경우 물가상승폭은 크나 상대적으로 낮은 가중치로 인해 기여도가 낮았으며, 통신요금의 경우 지속적인 가격의 하락이 통신비의 가중치의 증가를 상회함으로서 오히려 전체 물가수준을 낮추는 역할을

〈표 9〉 공공요금의 소비자물가상승에 대한 기여도와 기여율

(단위: %)

	총지수	공공요금	통신	전기	수도	연료	공공교통
1981	21.29	2.64 (12.41)	0.67 (3.13)	0.58 (2.72)	0.09 (0.43)	0.86 (4.04)	0.45 (2.09)
1982	7.14	2.53 (35.36)	1.55(21.76)	0.28 (3.85)	0.14 (1.95)	0.38 (5.27)	0.18 (2.53)
1984	2.21	0.12 (5.41)	0.01 (0.38)	-0.02 (-0.95)	0.05(2.43)	0.00 (0.00)	0.08 (3.56)
1986	2.82	0.30 (10.68)	0.26 (9.32)	-0.03(-1.15)	0.06(2.02)	-0.03(-1.22)	0.05 (1.72)
1988	7.14	0.08 (1.15)	0.00 (-0.05)	-0.02(-0.23)	0.00(0.00)	-0.04(-0.56)	0.14 (-0.56)
1990	8.50	0.30 (3.58)	0.24 (2.81)	-0.02(-0.22)	0.00 (0.01)	0.03 (0.41)	0.05 (0.58)
1992	6.30	0.60 (9.55)	-0.01(-0.09)	0.17 (2.73)	0.02 (0.29)	0.10 (1.66)	0.31 (4.96)
1994	6.22	0.47 (7.49)	-0.07(-1.05)	0.00 (0.00)	0.04 (0.69)	0.08 (1.32)	0.41 (6.54)
1996	4.90	0.66 (13.57)	-0.01(-0.18)	0.00 (0.09)	0.07 (1.36)	0.30 (6.02)	0.31 (6.29)
1998	7.48	1.74 (23.29)	0.00 (-0.06)	0.12 (1.65)	0.09 (1.21)	0.93(12.38)	0.61 (8.11)

주: 괄호 안은 공공요금의 소비자물가상승에 대한 기여율임

자료: 통계청 (각년도), 물가연보와 도시가계연보 자료를 기초로 계산됨.

하고 있다.

III. 공공요금 결정에서의 개선 방안

1. 공공요금체계 개선

최근 공공요금의 전체 물가지수에 대한 기여율의 증가는 1995년을 기준시점으로 작성된 가중치에 근거한 것으로 그 이후 공공요금지출비중의 급증이 반영되지 못했기 때문에 하향편이 되었다고 할 수 있다. 특히 소비자계층별 가중치의 차이로 인해 공공요금의 변화가 가계경제에 미치는 효과는 모든 가계에 동일하게 나타나지 않게 되며, 공공요금의 지출부담이 큰 저소득계층과 저연령계층의 경우 공공요금의 상승은 더욱 큰 부담을 야기시킨다.

일반적인 공공요금구조에 있어 사용량이나 사용종별에 따라 차별화된 요금구조를 지니고 있으며, 소비자계층에 따른 차별화된 가격구조는 형성되어 있지 않다. 고연령계층의 기본적인 공공서비스 수요를 충족시키기 위해 부분적으로 실시하는 가격보조 장치들이 있기는 하지만 이는 주로 공공교통요금에 대한 것이다. 따라서 지출부담에 있어 소득계층간에 큰 차이를 보이는 연료비나 통신비, 그리고 관심대상에서 제외되어 있는 저연령계층의 경우 특히 지출부담이 큰 통신, 연료 및 공공교통요금에 대해서도 차별화된 가격보조 장치들이 마련되어야 할 것이다. 소비자 계층에 따른 차별화된 요금구조의 마련이 용이

하지 않다면 고연령계층에게 지급되는 공공교통요금에 대한 현금보조와 같은 보조장치 혹은 공중전화카드의 지급과 같은 현물보조도 병행할 수 있으리라 사료된다.

2. 공공요금 규제과정에서의 소비자대표의 전문성 제고

주요 국가의 공공요금결정 절차를 간단하게 <표 10>에 정리하였다. 우리나라와 외국의 공공요금 규제과정 중 가장 큰 차이점은 바로 독립규제위원회 및 공청회의 역할이다.

일본, 미국, 영국 등에서 주요 공공요금 결정시 반드시 공청회를 거치도록 하고 있다. 그리고 미국의 경우 각 주별로 요금결정권한을 가진 독립위원회 제도를 채택하고 있는데, 캘리포니아주의 경우를 아래 <그림 1>에 제시하였다.

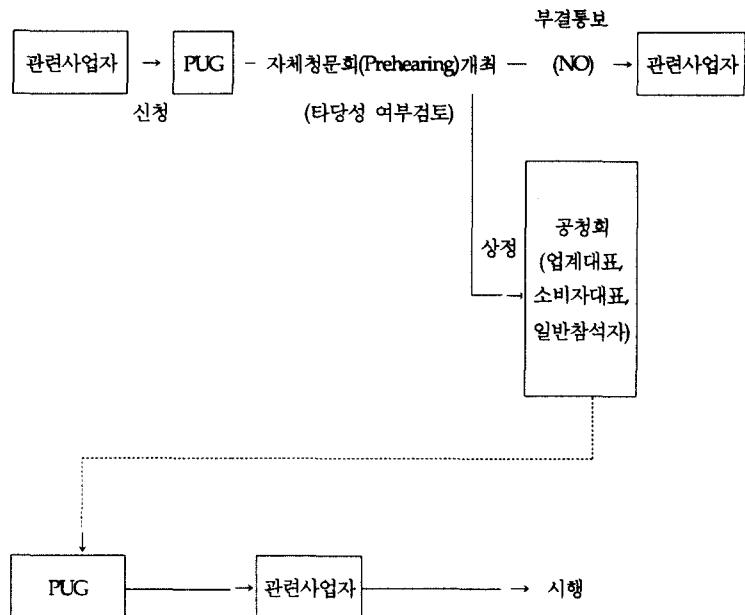
각 주마다 설치되어 있는 Public Utilities Commission은 일반 소비자와 직접 관련이 있는 전기, 공중교통수단, 천연가스, 상·하수도 및 정보통신 등 공공서비스와 그 요율을 책정 및 규제하고, 각종 사업회사에 대한 감독을 통하여 주민들이 공정하고 합리적인 요율로 충분한 서비스를 받을 수 있도록 주민의 편의를 도모하고 있다(김성천, 1998)

한편, 이 때 공청회에 참석하게 되는 소비자대표는 민간단체의 관계자들도 있지만, 지방 소비자행정 조직의 담당자가 정부나 사업자가 아닌 소비자의 대

<표 10> 주요 외국의 공공요금결정 절차

국가	결정 절차
일본	관련사업자 ⇒ 소관성청(경제기획청협의) ⇌ 물가안정정책특별회와 물가문제 관계각료회의에 부의, 자체심의회(자문) 및 공청회 ⇒ 인가(정부가 인가하는 공공요금)
미국	관련사업자 ⇒ PUG(공익사업위원회) ⇒ 자체청문회 ⇒ 공청회 ⇒ 승인 <독립규제위원회>
영국	관련사업자 ⇒ 중간의사결정기관검토 ⇒ 주무장관 최종결정 (공공요금의 종류에 따라 중간의사결정기관 상이)
프랑스	주무장관(협의) ⇒ 경제·재무성장관(상정) ⇒ 경쟁·소비관리위원회(의결) ⇒ 국무회의(심의) ⇒ 대통령(승인) ⇒ 고시·시행(정부 결정 공공요금)

출처: 재정경제원(1998), 김성천 (1998), 박호용(1998)에서 내용을 발췌하여 정리함



출처 : California Public Utilities Commission, CPUC Handbook, 1997.

〈그림 1〉 California Public Utilities Commission의 요금결정과정

표(consumer advocacy)로서 참석하게 된다. 특별히 뉴욕주의 경우 공공위원회(Public Service Board)에 참석하게 되어 있으며(여정성, 1998), 그 때 참석하는 사람은 전문적으로 공공요금결정과정을 담당하고 있다.

그러나 현재 우리나라의 경우 앞에서 설명한 바와 같이 각 위원회에 대개 민간소비자단체에서 한 사람, 그리고 한국소비자보호원에서 한 사람이 참석하고 있을 뿐이며, 이들에게 제시되는 수많은 자료를 엄격하게 판단할 수 있는 능력을 기대한다는 것은 불가능하다.

그러므로 공공요금 결정과정에서의 전문성과 대표성을 제고하기 위한 대책이 필요하며, 이는 다음과 같은 세 가지 방법으로 개선이 가능하다.

우선, 중앙행정부처에 소속된 요금심의위원회에 참가하는 소비자대표의 전문성을 제고하기 위해서는 한국소비자보호원에 명시적으로 요금결정을 전문적

으로 담당할 수 있는 조직을 설치할 수 있으며, 참가하는 소비자단체에 대해서는 충분한 자료심의를 위해 자문위원회나 전문가회의를 개최할 수 있도록 재정적 지원이 따라야 한다. 미국과 같은 모델의 공공요금관리위원회(가칭)의 설치(김성천, 1998)를 고려할 수도 있으나, 최근 추진되고 있는 규제완화의 취지에 위배되므로, 이런 역할을 수행할 수 있는 전문가를 이미 참여권이 확보된 한국소비자보호원과 민간소비자단체에서 구하는 것이 바람직할 것이라 사료된다.

다음으로, 지방자치단체의 수준에서는 우선 현재 지방자치제의 소비자보호조례에 명시되어 있지만 제대로 운영되지 않고 있는 물가관리위원회의 기능을 제고하여야 한다. 이를 위해서는 우선, 소비자대표성을 확대하기 위해 한국소비자보호원과 소비자단체의 대표가 반드시 참여할 수 있도록 이를 명시하여야 하며, 더불어 전문성의 제고는 위에서 제시한 중앙

행정부처 요금심의위원회의 전문성 제고방안이 채택되어야 한다.

마지막으로 물가안정에 관한 법률 13조에 명시된 의견청취 조항을 개정하여 공공요금에 대해서는 반드시 공청회를 개최하도록 의무화한다. 이러한 공청회는 소비자참여의 확대라는 측면에서도 중요하지만, 요금변화에 따라 가장 큰 영향을 받게 되면서도 충분히 관심을 기울이지 못하는 일반 소비자들에게도 필요한 정보를 제공함으로써 그들의 관심을 유도할 수 있으며, 궁극적으로 가장 중요한 이해당사자인 소비자들의 이익을 결정과정에 참여하는 관계자들이 반드시 고려하도록 만드는 제도적인 장치가 될 수 있다.

3. 공공요금관련 정보공개의 확대

우리나라는 1998년 제정된 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에서 청구가 있을 경우 공공기관의 정보공개를 의무화하고 있으며, 1998년 소비자보호법 개정을 통해 제 52조 6항에 소비자단체 및 한국소비자보호원의 정보제공요청권이 명시되어 있다. 그

러므로 정당한 사유가 없는 한 사업자 또는 사업자단체는 정보제공 요청에 대해 응하여야 하므로, 정보를 요청할 수 있는 통로는 이제 마련되어 있다고 할 수 있다. 그러나 이에 수반된 조항인 '요청이 있을 경우에 한하여' 그리고 '소비자정보요청협의회²⁾'의 협의를 거쳐야만 정보를 공개하도록 하는 것은 매우 제한적이라 할 수 있다.

이에 반해 다른 나라에서는 공공요금 결정시 규제당국과 사업자 모두 요금 변경 사유, 요금산정 근거, 수지내역 등의 정보를 공개하도록 의무화하고 있다. 각국의 공공요금 정보공개 제도를 <표 11>에 제시하였다.

그러므로 우리나라에서도 사업상의 기밀이 아닌 일정한 사항에 대해서는 일반인 모두에게 공개하도록 의무화하여야 한다. 왜냐하면, 정보공개는 당사자들인 소비자들이 이를 충분히 이해하고 또한 활용하지 못할지라도 사업자에 대한 감시기능 내지 대항력으로 가능할 수 있기 때문이다.

또한 대차대조표, 유가증권발생실적보고서, 약관 등을 공표하게 되어 있으나, 각 공공요금별로 공개되는 정보의 범위 등에 상당한 편차가 있고, 또한 공

<표 11> 각국의 공공요금 정보공개제도

구분	한국	일본	미국	영국
근거 법규	- 공공기관의 정보공개에 관한 법률	- 현재 정보공개법 입법 준비중 - 각 개별법 및 지자체의 조례에 의해 정보공개	- 정보자유법	- 정보공개법 없음 - 각 개별법과 "정부정보 접근에 관한 행동규범"에 의해 공개
정보 공개	- 해당 공공기관에 청구하여 공개요구 - 공공기관만 적용대상	- 전기, 철도, 전화, 수도 요금 등에 대해 정기적으로 사업자와 국가가 정보공개	- 전기, 가스, 통신, 사업에 관한 규제위원회의 정보공개 - 공청회 참가자의 사업자에 대한 정보요구	- 가스, 통신사업에 대한 요금 규제내용을 정부가 공개하여 의견청취 - 사업자의 재무정보나 서비스질 등 공개 의무화

출처 : 재정경제원(1998), 김성천 (1998), 박호용(1998)에서 내용을 발췌하여 정리함

2) 소비자정보요청협의회는 7인 이내의 위원으로 구성하며, 소비자보호원 원장의 제청으로 재정경제부 장관이 위촉하되, 위원중 2인은 소비자단체가 추천하는 자 중에서, 2인은 사업자단체가 추천하는 자 중에서 제청한다. 협의회에서는 소비자보호법 52조의 규정에 의한 자료 및 정보의 제공여부를 협의·조정한다.

공요금별로 각기 다른 산출방식을 사용하는 등 매우 다양한 방법으로 제시되기 때문에 각 공기업간의 효율성을 비교할 수 없는 상태이다. 그러므로 이들 공개되는 정보를 최대한으로 표준화할 수 있는 작업이 정보공개 의무화와 함께 수행되어야 한다.

IV. 결 어

지금까지 공공요금과 관련된 소비자문제를 파악하고 이를 해결하기 위한 방안들을 특정 소비자집단에 대한 배려를 위한 요금체계의 개선, 공공요금 규제 과정에서의 소비자대표의 전문성 제고와 공공요금관련 정보공개의 확대 등의 측면에서 모색해 보았다.

소비자의 복지를 증진시키기 위해서는 먼저, 저소득계층과 고연령계층 그리고 저연령계층에 대해 차별화된 가격구조를 형성하거나 현금보조나 현물보조를 통해 공공요금의 부담을 최소화해야 할 것이다.

둘째, 공공요금결정과정에서 소비자대표의 전문성을 제고하기 위해 한국소비자보호원내에 요금결정을 전문적으로 담당할 수 있는 부서를 마련하고 민간소비자단체와 더불어 각종 캠페인과 교육활동을 통해 공공요금결정과정에 대한 소비자의 관심을 이끌어내고 또 소비자의 이익을 위해 소비자대표의 기능을 다해야 할 것이다. 또한 각종 요금심의위원회에서 전문가나 학계 혹은 소비자대표로서 소비자학 전공자들의 적극적인 활동이 요구된다.

셋째, 공공요금과 관련된 정보는 소비자가 이해하고 비교하기 쉽도록 최대한으로 표준화되어야 하며 정보공개 또한 의무화하여야 한다.

이러한 문제들은 공공서비스의 특성상 국가기관이 담당하게 되는 공공요금결정에서도 매우 중요하지만, 최근 급속히 진행되는 공기업의 민영화과정에서도 소비자권리의 실현이라는 관점에서 강조되어야 할 부분이다. 특히 소비자의 관심과 집단적인 권리 찾기가 필요한 때이다.

□ 접 수 일 : 2001년 8월 15일

□ 심사완료일 : 2001년 10월 1일

【참 고 문 헌】

- 김성천(1998). 공공요금결정제도와 소비자보호. 한국소비자보호원연구보고서 98-02.
- 대우경제연구소(1994). 공공요금인상의 국민경제적 효과. 월간경제 94-1, 3-17.
- 박호용(1998). 주요 국가의 물가관리제도 비교연구. 한국소비자보호원연구보고서 98-04.
- 여정성(1998). 지방자치단체의 소비자보호 현황과 활성화 방안. 소비자학연구 9(3), 59-74.
- 윤창호(1998). 소비자 통신비 지출행태의 국제비교 연구. 한국전기통신공사연구보고서 98-03.
- 이용희(1999). 주요물가정책의 변천. 공공요금 규제 방식 연구반 발표자료집(서울대경제연구소).
- 이종수(2000). 행정학 사전. 서울: 대영문화사.
- 재정경제원(1998). 일본의 물가정책 자료집.
- 통계청. 도시가계연보. 각년도.
- 통계청. 물가연보. 각년도.