

전기요금 합리화와 정책 일관성¹⁾

박광수 에너지경제연구원 선임연구위원(ksark@keei.re.kr)



1. 문제의 제기

경쟁시장에서 결정된 가격은 자원을 효율적으로 배분한다. 이는 가격이 왜곡되어 있다면 경제주체들의 합리적 선택도 비효율적인 결과를 초래할 수 있다는 것을 의미한다. 이러한 이유로 시장실패가 발생할 때, 경쟁시장 가격을 회복하기 위한 정부의 개입은 정당화될 수 있다. 그러나 국내 전기요금의 경우 많은 문제가 지적되고 있는 상황이지만 정부의 개입이 오히려 가격왜곡을 심화시키고 있다.

전기는 2차 에너지로 전환손실이 커 가격왜곡으로 인한 비효율이 1차 에너지에 비해 훨씬 크다. 발전과정에서 발생하는 환경오염까지 고려한다면 가격왜곡으로 인해 경제가 부담해야 할 비용은 생각보다 심각하다. 전기요금 개선이 시급한 이유다. 본고에서는 국내 전기요금의 문제를 살펴보고 정책 일관성이라는 측면에서 향후 전기요금 정책이 가야 할 방향에 대해 검토해 본다.

2. 전기요금 현황과 문제점

다른 조건이 동일하다면 상품 가격은 원료 가격과 같은 방향으로 변하는 것이 정상적이다. 국내 전기요금은 그렇지 않은 경우가 많았다. 2013~2016년 기간 발전연료인 유연탄과 천연가스의 가격이 하락하였지만 전력 판매 단가는 2014년에 오히려 상승하였고 이후에도 비슷한 수준을 유지하였다. 2016년 이후는 연료가격이 상승하였지만 소비자 판매단가는 오히려 하락하였다. 발전원가와 판매단가가 반대 방향으로 움직인 것이다.

전기요금이 원가 이하에서 결정되는 경우가 너무 빈번하게 발생하고 있다. 원가회수율이 80% 미만 수준으로 하락한 적도 있다. 전기요금 결정에 비용이나 수급보다는 정책적 또는 정치적 영향이 크게 작용한 결과다. 2005년에서 2019년까지 15년 기간 동안 전기요금 원가회수율이 100을 초과한 경우는 2014~2017년의 4년간 뿐이었다. 2018년에는 원가회수율이 다시 94.1%로 하락하였다.

그림 1 원가회수율(%) 추이



주: 2019년은 예산기준

자료: 한국전력공사, 전기요금원가정보(http://home.kepco.co.kr/kepco_alio/front/FN/P/A/FNPA001List.jsp)

1) 본고는 2020 합리적 전기요금 체계로의 이행을 위한 정책과제(2020. 9. 2) 세미나에서 발표된 자료를 중심으로 정리한 것임.

발전과정에서 온실가스와 많은 환경오염 물질이 배출됨에도 불구하고 외부비용의 반영이 미흡하다는 점도 지적된다. 국내 전기요금이 OECD 회원국과 비교해서 상대적으로 낮은 것은 발전원가 뿐만 아니라 외부비용을 제대로 반영하지 않고 있기 때문이다. 2019년 발전용 에너지 세제 개편으로 세율 구조는 개선되었지만 세율 수준은 여전히 너무 낮은 것으로 지적되고 있다.

전기요금이 원가에 근거하기보다 사용용도에 따라 결정되는 것도 문제다. 이 과정에서 물가안정이나 산업경쟁력 등 정책적 고려가 반영되면서 용도 간 교차보조가 발생하고 있다. 과거에는 주택용과 일반용에서 산업용과 농사용으로 교차보조가 진행되었는데 최근에는 산업용과 일반용에서 주택용과 농사용으로 교차보조가 이루어지고 있다. 이러한 결과 2019년에는 공급원가가 낮은 산업용의 판매단가가 주택용 판매단가를 초과하는 현상까지 발생하였다.

표 1 용도별 판매단가 (단위: 원/kWh)

부문	주택용	일반용	교육용	산업용	농사용	가로등	심야	계
2010	119.85	98.93	87.23	76.63	42.54	81.13	50.49	86.12
2015	123.69	130.46	113.22	107.41	47.31	113.37	67.22	111.57
2016	121.52	130.41	111.51	107.11	47.41	113.35	67.56	111.23
2017	108.50	130.42	103.07	107.41	47.57	113.48	67.48	109.53
2018	106.87	129.97	104.12	106.46	47.43	113.76	67.59	108.75
2019	104.95	130.33	103.85	106.56	47.74	113.91	67.38	108.66

주: 판매단가는 판매수입을 판매량으로 나누어 구함.
 자료: 한국전력공사, 전력통계속보

이 외에 정책적 목적의 각종 특례요금과 주택용 필수사용량 보장공제 등도 적정 요금수준과 괴리를 초래한다는 점에서 문제로 지적할 수 있다.

3. 전기요금 합리화 방향

앞서 언급한 문제를 중심으로 전기요금 개선 방향을 몇 가지 제시하면 다음과 같다.

첫째, 비용이 요금에 반영되는 제도를 확립해야 한다. 즉, 현재 제대로 반영하지 않고 있는 발전비용과 정책비용(배출권 거래비용, RPS 비용 등)을 소비자 요금에 반영하는 요금제를 도입해야 할 것이다. 정책비용은 조정 요금 항목에 포함시키거나 별도의 항목으로 적용하는 방법도 고려할 수 있을 것이다.

둘째, 외부비용의 현실화도 필요하다. 앞서 지적하였듯이 국내 전기요금이 상대적으로 저렴한 것은 발전과정에서 발생하는 환경오염 비용을 비롯한 각종 비용을 제대로 반영하지 못한 것에도 원인이 있다. 낮은 외부비용은 소비를 적정 수준 이상으로 유인하여 자원배분의 비효율을 초래하고, 결국에는 국민경제에 부담으로 작용할 것이다. 환경오염 비용뿐만 아니라 원전과 관련된 각종 비용도 보다 전향적으로 반영할 필요가 있다.

셋째, 원가에 근거한 전압별 요금제로의 전환과 함께 용도별 요금제의 개선도 필요하다. 현재 발생하고 있는 교

차보조를 해소하고 주택용 요금은 누진단계 및 누진배율을 더욱 축소하거나 단일요금제의 도입도 검토할 필요가 있다. 또한 계시별 요금제와 같은 다양한 요금제를 도입하여 소비자의 선택권을 강화해야 할 것이다. 그리고 원가와 괴리된 각종 특례요금은 단계적으로 폐지해야 한다.

넷째, 전기요금 합리화와 관련해서 특히 중요한 사항은 규제체계를 개선하는 것이다. 이를 위해 전기요금 결정시 정책적 또는 정치적 고려보다 원칙을 준수하는 것이 중요하다. 예를 들어 원가주의, 공정보수, 공평성과 같은 전기요금 결정원칙이나 Bonbright 요금설계 일반원칙(경제적 효율성, 공평성 및 형평성, 판매수입 안정성, 실행가능성 등)에 따라 전기요금이 결정되어야 할 것이다. 독립적인 규제기관이 필요한 이유다.

4. 전기요금 정책과 정책 일관성

국내 전기요금 문제의 많은 부분은 전기요금 결정에 정책적, 정치적 고려가 너무 과하다는데서 비롯된다. 그렇다고 전기요금이 경제논리로만 결정되어야 한다는 것은 아니다. 경제적 원칙이 우선되어야 하겠지만 정부가 추구하는 정책방향에 따라서는 정책적, 정치적 요인이 반영될 수도 있을 것이다. 그러나 정책 효과를 극대화하기 위해서는 최소한 정책 간 일관성은 유지되어야 한다. 이러한 점에서 현 정부의 경직적인 전기요금 정책은 환경과 에너지전환을 강조하는 에너지 정책방향과 부합하지 않는 것으로 판단된다. 저렴하고 안정적인 전기요금은 물가안정 등의 장점이 있지만 과소비를 유인하는 등 부작용도 적지 않다. 그리고 낮은 전기요금은 다른 형태의 비용을 증가시킴으로써 소비자의 부담을 줄여주기만 하는 것도 아니다. 예를 들어 미세먼지와 같은 환경오염 물질 배출 증가로 인한 마스크 구입비, 의료비, 그리고 불편함 등과 같은 유·무형의 다양한 비용을 초래한다. 그렇다고 현세대가 지불하지 않은 비용이 사라지는 것도 아니다. 궁극적으로는 미래세대로 전가될 것이기 때문이다. 이런 측면에서 현 정부의 경직적 전기요금 정책은 에너지 정책기조와 부합하는 방향으로 전환되어야 할 것이다.

