
열요금 체계의 문제점과 개선방안

- “합리적 에너지가격체계 구축” 토론회 -

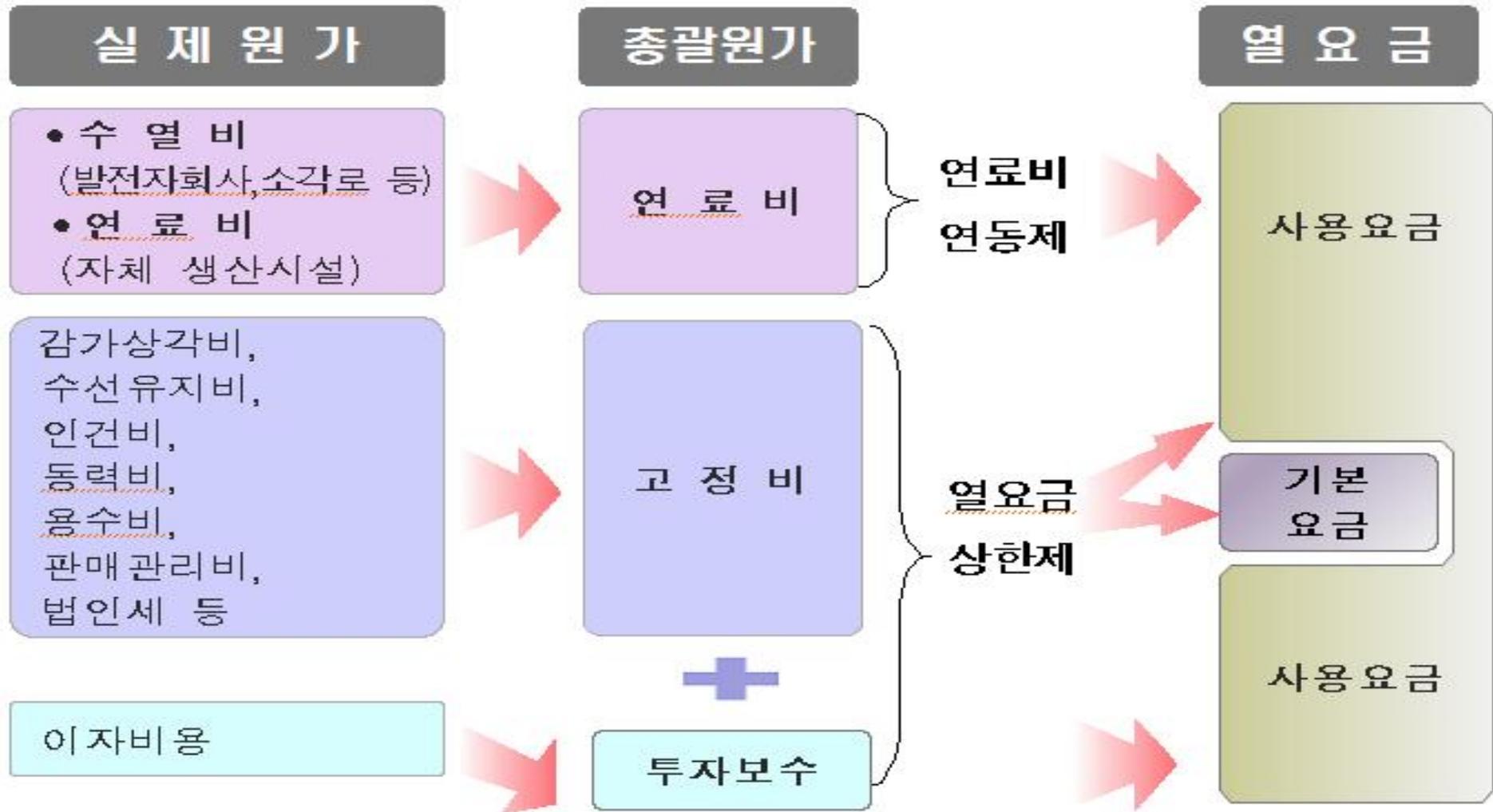
2013. 9. 10

윤원철(한양대 경제금융학부 교수)

□ 현행 열요금 체계

- 「지역난방 열요금산정기준 및 상한지정」(고시)에 따라 총괄원가 방식
으로 요금 산정
 - 총괄원가 = 적정원가(원가산정기간 동안 열공급에 소요된 비용) + 적정투자보수(이자비용, 자기자본비용 등 투자자본에 대한 기회비용)
- 총괄원가 중 연료비는 연료비연동제(사용자요금의 약 76%), 연료비
외 고정비 등은 열요금상한제로 운영
 - [열요금상한제] 열요금 신고 수준에 대한 요금상한을 설정하여, 사업자의 효율성 개
선 유인
 - [연료비연동제] 열요금상한제의 예외로서, 사업자의 연료가격 변동을 열요금에 조정
하여 투자 안정화와 효율적 에너지 사용 유도
- 열요금은 이부요금(기본요금 + 사용요금)으로 구성, 종별요금(주택
용·업무용·공공용 등)으로 용도별로 요금수준 차등 적용

○ 실제원가 → 총괄원가 → 열요금 반영 과정



〈 한국지역난방공사 열요금표(13.7.1 시행) 〉

구분	계약 종별	용도	기본요금	사용요금
온수	주택용	난방용	계약면적 m ² 당 52.40원	단일요금 : Mcal당 83.50원 계절별 차등요금 ▪ 춘추절기 : Mcal당 81.82 원 ▪ 하절기 : Mcal당 73.63원 ▪ 동절기 : Mcal당 85.93 원
		냉방용	-	난방용 사용요금의 85%
	업무용	난방용	계약용량 1Mcal/h당 396.79원	단일요금 : Mcal당 108.41 원 시간대별 차등요금 ▪ 수요관리 시간대 : Mcal당 124.68 원 ▪ 수요관리 이외의 시간대 : Mcal당 102.98 원
		냉방용	-	▪ 1단 냉동기 : Mcal당 38.43 원 ▪ 2단 냉동기 : Mcal당 29.89원
	공공용	난방용	계약용량 1Mcal/h당 361.98원	단일요금 : Mcal당 94.68 원 시간대별 차등요금 ▪ 수요관리 시간대 : Mcal당 108.86 원 ▪ 수요관리 이외의 시간대 : Mcal당 89.94원
		냉방용	-	▪ 1단 냉동기 : Mcal당 33.56원 ▪ 2단 냉동기 : Mcal당 29.89원
냉수		냉방용	계약용량 Mcal/h당 ▪ 0부터 1,000Mcal/h까지 3,822원 ▪ 다음 2,000Mcal/h까지 2,124원 ▪ 다음 3,000Mcal/h까지 1,754원 ▪ 3,000Mcal/h초과 1,550원	Mcal당 ▪ 첨두부하시간 : 135.41원 ▪ 중간부하시간 : 104.16원 ▪ 경부하시간 : 62.49원

□ 문제점 및 개선방안 : 연료비연동제

○ 저가 열원개발에 대한 유인 부재

- 자사 연료비용에 의한 연료비연동을 하는 사업자에게는 절감된 연료비가 소비자편익으로 흡수되므로 저가열원 개발에 의한 연료비용 절감의욕 상실
- 한난요금 추종 요금제도에서는 한난은 연료비 절감 유인이 없지만, 한난요금 추종 사업자는 자체 연료비 절감 편익이 회사에 귀속하므로 절감유인 발생
- 사업자별 및 사업장별 요금제도에서는 모든 사업자들에게 연료비 절감 유인 미발생

☞ 저가열원 개발에 대한 인센티브 부여

- 저가열원 개발 시 일정기간 기존 열원을 기준으로 한 연료비연동제 실시로 기업에 인센티브 부여
- 저가열원 개발에 따라 고정비 상승이 발생하는 경우에는 고정비 변동으로 인한 요금인상 요인이 연료비연동제에 의한 변동비 하락 요인보다 크지 않도록 조정

○ 연료비 상승에도 불구하고 요금반영에 제약

- 연료비 상승에 따른 요금반영 시 정부와 지자체의 조정을 하향 권유로 인해 실제 발생 연료비의 회수 곤란 발생

☞ 물가당국과 지자체의 과도한 개입을 자제

- 물가당국과 지자체가 연료비 인상요인이 발생할 경우 이를 열요금에 반영시키는 것이 자원의 효율적 배분 관점에서 필요하다는 인식을 공유하는 것이 우선
- 물가당국과 지자체의 행정적 재량권이 남용될 수 없도록 해당 규정을 보다 명확히, 그리고 자세하게 규정함으로써 일정 부분 해소

○ 열요금 인상을 소비자에게 그대로 전가

- 사업자에게는 긍정적 효과가 있지만, 소비자는 여전히 요금인상 요인에 노출

☞ 사업자에게 위험관리전략 수립을 강제화

- 소요된 비용을 최종소비자 요금에 반영할 수 있도록 현행 열요금 산정기준을 변경

□ 문제점 및 개선방안 : 열요금상한제

○ 요금규제의 정체성 모호

- 고시 제목은 열요금상한 규제이지만 고시 내용은 투자보수율 규제, 실제 적용은 잣대규제와 유사

☞ 유인규제 성격의 가격상한제에 충실할 수 있도록 제반 규정 재정비

- [상한주기 설정] 사업자에 신규 투자비용 반영기회 제공을 위해 정기적인 상한 재검검 필요 (해외의 경우 일반적으로 3~5년 설정)
- [생산성효율 지수 설정] 상한주기 내에서 상한의 차감 적용으로 소비자에게 사업자의 비용절감 및 효율화의 편익을 공유할 기회를 제공

○ 정상적인 비용회수 구조 부재

- 대다수의 중소 사업자가 한난의 고정비 준용으로 시설규모, 입지여건, 열원 등이 다른 중소 또는 신규 사업자의 경영난 초래
- 또한 잠재적인 신규 사업자에게는 일종의 진입장벽으로도 작용

☞ 사업자/사업장별 상한 도입

- 한난의 고정비 상한을 추종하는 단일 상한에서 사업자/사업장별 상한으로 단계적 변경
 - * 네트워크화된 한난의 수도권 사업장은 단일 사업장으로 인정
- [요금 감독권 배분] 정부의 요금 감독권을 지자체와 배분
 - * 공기업은 정부, 기타 기업은 지자체
- [교차보조 해소] 한난의 수도권 사업장과 지역 사업장간의 교차보조의 폭을 단계적으로 축소하도록 로드맵 마련
- [장기추정 총괄원가 활용] 사업 초기 사업자의 경우 고정비 상한의 대폭 상승이 불가피하기 때문에 장기추정 총괄원가 균등화비용을 활용

○ 연료비절감을 위한 시설투자에 대한 유인 부재

- 주기적인 고정비 재산정 규정 미비로 효율화를 위한 시설투자 등의 투자 유인 상실
- 사업자의 고정비용 절감 유인은 있지만, 고정비용 절감분의 소비자 편익으로의 일부 환원 구조가 부재

☞ 권역별/사업특성별 그룹내 평균고정비를 고정요금 반영 잣대로 사용

- [권역별 요금제] 수도권, 중부권 및 남부권으로 구분하여 권역별 고정비 요금을 산정
 - * 수도권 인근지역간 가격 차이에 의한 민원 발생 해소, 권역내의 비용절감 경쟁 유발, 중남부권에서 한난 사업장의 가격인상 불가피
- [사업특성별 요금제] 신규 사업자(사업 개시 5~10년 이내 포화수요 미달 사업자)와 기존 사업자로 구분하여 그룹별 고정비요금을 산정
 - * 사업자그룹내의 비용절감 경쟁 유발, 수도권 인근지역간의 가격 차이에 의한 민원 발생 소지
 - * 신규 사업자그룹군의 고정비 요금의 과대한 인상요인을 억제하기 위한 보조대책 필요 (예로서, 포화수요 기준 고정비 원가의 반영 등)

□ 사업장별 차등요금제도 도입 필요

○ **현행 고정비 상한제는 서울시, 부산시, 한남 등 기타 사업자로 구분하여 적용**

- 공기업인 한남(시장점유율 56%) 요금을 여타 사업자(18개, 점유율 28%)가 준용

서울특별시	부산광역시	한남 등 기타 사업자
19,472원	19,648원	23,419원

○ **문제점**

- **현행 단일상한과 향후 권역별 혹은 사업자별 상한 도입은 한남을 제외한 여타 사업자들의 사업 여건을 제대로 반영하지 못하고 사업자별 지역간 교차보조 문제 지속**

- **현행 열요금상한제는 고정비에 대해서만 적용하고 있으며, 변동비에 대한 유인규제 정책이 부재**

○ 개선방안

- 한난을 기준으로 열판매요금을 설정하는 것은 불합리
- ☞ 열판매요금의 현실화를 전제로 사업장별 수익구조에 따라 열판매요금을 차등 적용
- 사업자 선정방식에서도 현재의 경제성 평가방식이 아니라 '최저가 입찰제' 방식 도입
- ☞ 해당 지역에서 최소 비용으로 공급이 가능한 사업자가 선정되는 것이 합리적
- ☞ 현행 투자보수율 규제방식에서 실질적인 유인규제방식(가격상한제)으로 전환 필요

< 열요금 규제방식별 효과 >

우선순위	비용기반 규제	대체열원기반 규제	가격상한 규제
운영비용 회수	+	?	+
자본비용 회수	+	?	+
경쟁 촉진	-	+	+
비용절감 촉진	-	+	+
에너지효율성 촉진	-	+	+
실행 간편성	+	?	-

(+) 우선순위 충족, (-) 우선순위 미충족, (?) 효과 불명확/상황에 따라 결정

□ 열판매요금 현실화 필요

○ 현황

- 신규 사업자가 한난의 열판매요금을 기준으로 사업허가를 받고, 운영단계에서 한난의 고정비 상한과 연료비 변동율을 동일하게 적용 받음

○ 문제점

- 수도권 열병합발전소로부터 한난이 공급받는 열은 '감발량보상방식'에 의해 실질적인 가치보다 극히 저평가 → 전기소비자가 열소비자에게 교차보조
- 한난을 제외한 여타 사업자의 수익성 악화(특히 구역전기사업자), 에너지원간 교차보조로 자원배분의 왜곡 현상 발생

○ 개선방안

- '대체비용원가방식'과 같은 보다 합리적인 수열비 산정방식 적용
- 열판매요금 현실화를 통해 집단에너지사업 경제성 향상, 수익자 부담원칙에 따라 에너지원간 자원배분 효율성 달성 필요

□ 에너지원간 교차보조 문제 해결 필요

- 전기, 가스, 지역난방 사이에 존재하는 교차보조 문제 해결을 위한 정부의 정책로드맵 수립이 필요

