

불합리한 가정용 '전기요금 누진제' 개편 및 교육용  
전기요금 인하 촉구 건의안

# 심사보고서

의안번호	1386
------	------

2016. 9. 1.  
기획경제위원회

## I. 심사경과

가. 제안일자 및 제출자 : 2016년 8월 24일, 이윤희의원 외 42명

나. 회부일자 : 2016년 8월 26일

다. 상정결과 :

【서울특별시의회 제270회 임시회】

- 제2차 기획경제위원회(2016.9.1)상정, 제안설명, 의결

## II. 제안설명의 요지(이윤희 의원)

가. 주문

- 1974년 전기요금 누진제 도입이후 불합리하고 전근대적인 누진제가 지금까지 시행되고 있음. 이는 30여년이 지난 정책으로 누진제 등 요금체계의 근본적인 개선이 요구됨에 따라

가정용 전기요금 누진제 개선과 교육용 전기요금 인하 등 전기요금 체계 개선을 건의함.

## 나. 제안이유

- 전기요금은 주택, 일반, 교육, 산업으로 나뉘어 부과 되고 있음. 이 같은 누진제는 1974년에 오일쇼크 이후에 생기게 된 제도로 전력을 많이 쓰는 가정에 높은 요금을 부과해 전기사용 절약을 유도하고 전력을 적게 쓰는 저소득 가구의 전력 요금은 낮추기 위한 목적으로 도입되었음.
- 현재 6단계로 나누어진 가정용 전기요금은 기본요금과 전력량에 따른 요금 제에 누진제가 적용되고 있어 1단계 기본요금은 kWh당 60.7원이며, 6단계 기본요금 kWh당 709.5원으로 요금차이가 11.7배에 달하고 있음.
- 반면에 기업체에서는 누진제 부담을 지지 않고 있어 유독 가정용에 누진제가 적용되어 전기료 폭탄을 맞고 있다 보니 가정용 전기 이용자에게 과도한 요금 부담이 된다는 비판여론이 제기 되고 있음.
- 특히 전체 전력사용량의 13.5%에 불과한 가정용 전력 소비를 마치 전력난의 주범으로 몰아 가혹한 누진제를 적용하고 있는 것은 불합리하며, 특히 교육용 전기요금은 가정용과는 달리 누진제 부담은 없으나, 년 중 사용량이 많은 날 사용량을 기본요금으로 산정하고 있어 산업용보다 비싼 요금을 내야함. 이로 인해 일선학교에서는 전기요금 부담으

로 에어컨을 사용하지 못해 찜통교실에서 공부해야하는 불편을 겪고 있음.

- 이에 따라 우리 서울특별시의회는 지금의 가정용 전기요금 누진구간 단계 축소 및 누진을 완화와 함께 교육용 전기요금 인하 등 전기요금을 경제 환경 변화에 부합하도록 합리적이고 형평성에 있게 재조정할 것을 건의함.

### (3) 민간위탁 추진 필요성

- 주거 공간 시설관리 및 스타트업 기업 지원에 전문성을 가진 민간기관에 위탁함으로써 기관이 보유한 노하우와 네트워크를 활용하여 시설 관리 및 프로그램 운영을 통한 청년창업지원의 효율성을 제고할 수 있을 것으로 판단됨

## Ⅲ. 이송처

- 산업통상자원부, 한국전력공사, 국회(산업통상자원위원회)

## VI. 검토의견(수석전문위원 윤병국)

### 가. 건의안의 개요

- 본 건의안은 도입된 지 40년이 경과한 가정용 전기요금 누진제도가 전기사용량 증가와 가구 구성원 변화를 포함한 각종 환경 변화를 반영하지 못하고 있어 산업통상자원부와 한국전력공사 등에 누진제 개편과 교육용 전기요금 인하를 촉구하고자 하는 것임.

### 나. 현행 주택용 전기요금제도 운영 현황

- 현행 주택용 전기요금 누진제는 1차 오일쇼크를 계기로 1974년 최초 3단계 누진율 1.6배로 도입된 이후, 1979년 2차 오일쇼크를 겪으면서 19.7배로 확대되었으며, 국제유가 및 전력수급여건 등에 따라 몇 차례 변동은 겪으면서 현재와 같은 제도로 운영되고 있음.

#### 〈주택용 전기요금 누진제의 변천〉

	1973	1974	1979	1988	1995	2000	2004~
누진단계	단일 요금	3단계	12단계	4단계	7단계	7단계	6단계
누진율		1.6배	19.7배	4.2배	13.2배	18.5배	11.7배

자료 : 국회예산정책처(2013), 「전력가격체계의 문제점과 개선방안」

- 현재의 누진제는 「전기사업법」 제16조와 「전기사업법 시행령」 제7조 및 이에 근거한 한국전력의 「전기공급약관」 별표 규정에 따라 2004년 이후 모두 6단계의 누진 단계와 최고 11.7배의 누진율을 유지하고 있음.

〈주택용 전기요금 누진제의 변천〉

누진단계	사용전력량	현행		
		기본요금(원)	전력량요금(원)	
1	100kWh 이하	410	처음 100kWh 까지	60.7
2	101~200kWh	910	처음 100kWh 까지	125.9
3	201~300kWh	1,600	처음 100kWh 까지	187.9
4	301~400kWh	3,850	처음 100kWh 까지	280.6
5	401~500kWh	7,300	처음 100kWh 까지	417.7
6	501kWh 초과사용	12,940	50kWh 초과	709.5
누진율		-	11.7배	

자료 : 한국전력 홈페이지(home.kepco.co.kr)

- 사용량에 따라 전기요금이 최대 11배 넘게 차이가 나는 현행 누진제가 해마다 전기 사용이 늘어가고 있는 현실에 적합하지 않다는 주장이 힘을 얻어 가는 가운데 다른 나라와 비교할 때 우리나라 누진도가 지나치게 높다는 지적이 제기되고 있음.
- 대만의 경우 다섯 개 구간에 따른 요금의 누진도가 여름에는 2.4배, 그 외 계절에는 1.9배에 불과하고, 일본의 주택용 전기요금은 3

구간 체제에 누진도는 1.4배에 불과함. 미국과 호주의 경우 누진도가 더 낮아서 2구간에 걸쳐 누진도는 각각 1.1배와 1.3배에 불과함.

### 〈주택용 전기요금 국제 비교〉

	한국	대만 (대만전력)	일본 (관서전력)	미국 (PSE&G)	호주
구간 수	6	5	3	2	2(2)
누진배율(배)	10~11.7	1.9(2.4)	1.4	1(1.1)	1.1(1.3)

주 : 괄호 안의 숫자는 여름철의 누진단계와 누진배율

자료 : 임소영(2013), 주택용 전기요금의 현황과 개편 방향, 「재정포럼」

- 국회예산정책처의 분석 자료에 따르면 50kWh를 사용할 경우 우리나라의 전기요금은 3,555원인 반면 미국은 한국의 4.8배인 1만 6,008원, 일본은 7.42배인 2만 4,878원을 부담하지만, 반대로 800kWh를 사용할 경우 우리나라가 32만 4,300원, 미국은 우리의 약 0.29배인 9만 2,689원, 일본은 0.96배인 31만 2,752원으로 사용량 증가에 따른 누진율이 상당히 높은 것으로 나타났음<sup>1)</sup>.

#### 다. 누진제 개편에 대한 논란

- 유래없는 여름철 폭염으로 냉방으로 인한 전기 사용이 늘어나면서 가정용 전기요금 누진제에 대한 논의가 활발해지고 있음.

1) 국회예산정책처(2013), 「전력가격체계의 문제점과 개선방안」

- 정부는 누진제 개편이 전기소비를 늘리고 고소득층에 비해 저소득층에 상대적으로 요금 부담을 가중시켜 누진제를 완화할 경우 ‘부자감세 효과’를 만들 수 있다 이유로 누진제 개편에 대한 요구를 외면하고 있음<sup>2)</sup>.
- 하지만, 국회예산정책처의 보고서에 따르면 2012년을 기준으로 최저생계비 미만인 5인 이상 빈곤 가구의 평균 전기요금 단가는 167.5 원/kWh로 최저생계비의 5배 이상을 버는 1인 고소득 가구의 111.1원/kWh보다 월등히 높아 누진제로 가구원이 많은 서민층이 가구원이 적은 부자보다 비싼 전기를 쓰고 있는 것으로 나타남<sup>3)</sup>.
- 이 밖에 정부는 누진제 완화로 전기사용량이 폭증할 것을 우려하고 있으나, 2004년 에너지경제연구원의 용역결과에 따르면 주택용은 가격탄력성이 0.025인 반면 산업용의 가격탄력성은 0.285로 전기요금이 1% 상승하더라도 주택용 전기수요는 0.025%만 감소하는 반면 산업용은 0.285% 감소하는 것으로 나타나 누진제 완화에 따른 가정용 전기사용량의 급증은 기우에 불과한 것으로 나타남<sup>4)</sup>.
- 한국전력의 종별 전력 판매 명세에 따르면 산업용과 일반용 소비 전력은 각각 55.3%와 21.8%로 전체 소비량의 77%에 육박하는 반면 주택용 소비 전력은 14%에 불과해 누진제 완화로 전기 사용량이 폭증하리라고 예상하기 어려움.

2) 산업통상자원부 에너지지원실장의 8월 9일 언론 브리핑 내용

3) 국회예산정책처(2013), 「전력가격체계의 문제점과 개선방안」

4) 에너지경제연구원(2004), 「전력수요 가격탄력성 추정 및 활용방안 연구」

- 더욱이 우리나라의 1인당 전력 소비량은 1.278kWh로 OECD 34개국 가운데 하위권인 26위에 불과해 미국(4,374kWh)과 일본(2,235kWh)의 각각 29%와 57% 수준에 불과해 주택용 전기수요가 에너지 낭비의 주요 원인이라는 주장은 받아들이기 어려운 상황임.
- 또한, 국내 전기공급을 독점하는 한국전력은 가정용 전기요금이 이미 충분히 저렴한 상황이라고 주장하고 있으나, 2013년 우리나라 3인 가구의 월평균 전력 소비량은 272kWh로 kWh당 200원 수준으로 미국(116원)이나 프랑스(142원)에 비해 월등히 높은 수준이며 2013년 이후 지속적으로 증가한 전기 사용량을 고려하면 가구당 전기요금은 그 보다 훨씬 높을 것으로 추정됨<sup>5)</sup>.
- 일부에서는 전기 사용량의 절반이 넘는 산업용 전기를 저렴하게 공급하기 위해 14%에 불과한 주택용 전기요금에 과도한 누진제를 유지하고 있다는 주장이 제기되고 있으며, 실제 지난 3년간 국내 20개 대기업이 원가 이하로 할인받은 전기요금이 3조 5,000억원이 달하고 있음에도 한국전력은 지난 해 11조원이 넘는 영업이익을 거두어 이와 같은 주장을 뒷받침하고 있음<sup>6)</sup>.

## 라. 교육용 전기요금 인하 요구

- 현행 전기요금은 「전기사업법」에 따라 주택용, 일반용, 산업용,

5) 동아일보(2016.8.13.), '요금 폭탄' 누진제의 진실-기업용 전기요금 못 올리는 진짜 이유

6) 박주민 국회의원실이 5월 18일 한국전력에서 입수해 공개한 자료

교육용, 농사용 등 계약종별로 구분되어 있음.

- 최근 지속되는 무더위에도 불구하고 유치원 및 초·중등학교에서 교육용 전기요금 부담으로 냉방기기를 제대로 가동하지 못해 학습권에 심각한 침해가 발생하고 있는 상황임.
- 감사원이 2014년 전국 1만 998개의 초·중등학교의 냉·난방 실태를 조사한 결과에 따르면 여름철에는 26.5%, 겨울철에는 42.6%의 학교가 전기요금 부담으로 냉·난방기기를 정상적으로 가동하지 못하는 것으로 나타났음.
- 이는 현행 교육용 전기요금의 산정방식이 기본요금 비중이 다른 용도의 전기요금에 비해서 월등히 높고, 전력수요가 많은 여름철과 겨울철의 전기요금이 봄이나 가을에 비해 높게 책정된 것에 주요한 원인이 있음.
- 현재 전력 총사용량 대비 전기요금 납부를 기준으로 한 초·중등학교의 교육용 전기요금은 kWh당 125.8원으로 kWh당 107.4원인 산업용 전기요금보다 약 17% 비싼 실정임.
- 이와 같은 일선 학교의 전기요금 부담은 교육환경 개선에 사용되어야 할 한정된 학교운영비의 지출 부담으로 작용하면서 학교 운영 전반에 대한 부담으로 작용하고 있음.
- 유치원과 초·중등학교에서 사용하는 전력 사용량이 전체 전력 사용량의 0.71%에 불과하고 전기공급 사업자의 영업 이익 등을 고

려할 때 전기요금 인하 여력이 충분하다고 판단됨.

#### 라. 교육용 전기요금 인하 요구

- 현재 국회에서는 누진제 개편과 교육용 전기요금 인하 등과 관련된 각종 법안에 제출되어 심사를 기다리고 있고, 다수의 언론과 관련 전문가들이 현재의 징벌적 전기요금 제도에 대한 비판에 가세하면서 시민들의 전기요금 인하 요구는 더욱 거세지고 있음.
- 세계적으로 가장 높은 누진율과 용도에 따른 지나친 요금 차별화와 같은 현재의 전기요금 체계는 기후환경과 전기사용 패턴, 가족 구성형태의 변화 등과 같은 변화된 상황에 적합한 방식으로 개편할 필요가 있다고 판단됨.

#### IV. 질의 및 답변요지 : 생략

#### V. 토론요지 : 「없음」

#### VI. 심사결과 : 원안 가결

(재적위원 11명, 참석위원 8명, 전원찬성)

#### VII. 소수의견 요지 : 「없음」

#### VIII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

# 불합리한 가정용 ‘전기요금 누진제’ 개편 및 교육용 전기요금 인하 촉구 건의안

의안 번호	1386
----------	------

발의연월일 : 2016년 8월 24일

발 의 자 : 이윤희, 강성언, 김경자(양천), 김기대,  
김문수, 김미경, 김영한, 김용석(도봉),  
김용석(서초), 김인제, 김인호, 김정태,  
김진철, 김혜련, 문상모, 맹진영,  
문영민, 문종철, 박기열, 박양숙,  
박운기, 박준희, 박진형, 박호근,  
서윤기, 오경환, 오봉수, 오승록,  
우창윤, 우형찬, 유동균, 유 용,  
유찬종, 이석주, 이순자, 이신혜,  
이정훈, 장우윤, 전철수, 조상호,  
최영수, 최웅식, 한명희 의원(43명)

## 1. 주문

- 1974년 전기요금 누진제 도입이후 불합리하고 전근대적인 누진제가 지금까지 시행되고 있음. 이는 30여년이 지난 정책으로 누진제 등 요금체계의 근본적인 개선이 요구됨에 따라 가정용 전기요금 누진제 개선과 교육용 전기요금 인하 등 전기요금 체계 개선을 건의함

## 2. 제안이유

- 전기요금은 주택, 일반, 교육, 산업으로 나뉘어 부과 되고 있음. 이 같은 누진제는 1974년에 오일쇼크 이후에 생기게 된 제도로 전력을 많이 쓰는

가정에 높은 요금을 부과해 전기사용 절약을 유도하고 전력을 적게 쓰는 저소득 가구의 전력 요금은 낮추기 위한 목적으로 도입되었음.

- 현재 6단계로 나누어진 가정용 전기요금은 기본요금과 전력량에 따른 요금 제에 누진제가 적용되고 있어 1단계 기본요금은 kWh당 60.7원이며, 6단계 기본요금 kWh당 709.5원으로 요금차이가 11.7배에 달하고 있음.
- 반면에 기업체에서는 누진제 부담을 지지 않고 있어 유독 가정용에 누진제가 적용되어 전기료 폭탄을 맞고 있다 보니 가정용 전기 이용자에게 과도한 요금 부담이 된다는 비판여론이 제기 되고 있음.
- 특히 전체 전력사용량의 13.5%에 불과한 가정용 전력 소비를 마치 전력난의 주범으로 몰아 가혹한 누진제를 적용하고 있는 것은 불합리하며, 특히 교육용 전기요금은 가정용과는 달리 누진제 부담은 없으나, 년 중 사용량이 많은 날 사용량을 기본요금으로 산정하고 있어 산업용보다 비싼 요금을 내야함. 이로 인해 일선학교에서는 전기요금 부담으로 에어컨을 사용하지 못해 찜통교실에서 공부해야하는 불편을 겪고 있음.
- 이에 따라 우리 서울특별시의회는 지금의 가정용 전기요금 누진구간 단계 축소 및 누진을 완화와 함께 교육용 전기요금 인하 등 전기요금을 경제환경 변화에 부합하도록 합리적이고 형평성에 있게 재조정할 것을 건의함

### 3. 건의안 : 붙임

### 4. 이송기관 : 산업통상자원부, 한국전력공사, 국회(산업통상자원위원회)

# 불합리한 가정용 ‘전기요금 누진제’ 개편 및 교육용 전기요금 인하 촉구 건의안

최근 기록적인 폭염으로 전기사용이 급증함에 따라 가정용 전기요금 누진제로 인해 국민들의 전기요금 부담이 클 것으로 우려된다. 가정용 전기요금 누진제는 1974년 1차 석유파동으로 유가가 급등하면서 경제가 어려워짐에 따라 전력을 많이 쓰는 가정에 높은 요금을 부과해 전기사용 절약을 유도하고 전력을 적게 쓰는 저소득 가구의 전력 요금은 낮추기 위한 목적으로 도입되었다.

그러나 최근 소득수준의 향상과 더불어 가전제품의 소비가 늘고 이에 따른 전기소비량이 급증하면서 누진구조가 가정용 전기 이용자에게 과도한 요금 부과를 야기한다는 비판이 제기되고 있다.

또한 가구당 월평균 전력 사용량은 1998년 163kWh에서 2006년 220kWh, 2014년 226kWh로 증가하고, 전력 소비량이 300kWh를 초과하는 가구 비중 또한 같은 기간 5.8%에서 22.6%, 28.7%로 늘었다. 이와 같이 현행 제도는 누진세 도입 취지와는 다르게 저소득층에게 유리하다고 보기 어려운 상황이다.

더욱이 전체 전력 사용량을 살펴보면 가정용 전기의 비중은 상대적으로 낮다. 2014년 기준 가정용 전력 소비량은 전체 사용량의 13.5%에 불과한 반면 산업용 전력 소비는 무려 57.1%에 달하고 상업용도 19.9%로 가정용보다 높다. 그럼에도 13.5%에 불과한 가정용 전력 소비를 마치 전력난의 주범으로 몰아가혹한 누진제도를 적용하고 있는 것은 불합리하다.

현재 가정용 전기요금은 6단계로 구성된 누진제를 적용한다. 1단계는 kWh당 전력량 요금이 60.7원이지만 6단계에 들어서면 709.5원으로 11.7배에 이르고

있다. 우리나라의 가정용 전기요금의 누진율은 다른 나라와 비교해 볼 때 매우 높은 수준이다.

2013년 KEPCO 경제경영연구원에서 발표한 자료에 따르면 일본은 3단계에 최저요금 대비 최고요금은 1.5배에 불과하고, 미국은 3단계에 1.6배, 캐나다는 2단계에 1.5배이며, 프랑스와 독일은 누진제도가 아예 없다.

반면 자영업자에게 적용되는 상업용(kwh당 105.7원)과 기업에 적용되는 산업용(kwh당 81원) 요금은 누진제가 적용되지 않는다. 가정용 전기는 2단계 요금만 돼도 kwh당 125.9원으로 산업용이나 상업용 요금을 초과하게 된다.

이 같은 전기요금 폭탄은 학교도 예외도 아니며 교육용 전기요금 체계의 불합리한 점도 심각한 수준이다. 교육용은 가정용과는 달리 누진제 부담은 없으나, 년 중 사용량이 많은 날 사용량을 기본요금으로 산정하고 있어 산업용보다 비싼 요금을 내야하기 때문에 일선학교에서는 전기요금 부담으로 에어컨을 사용하지 못해 찻통교실에서 공부해야하는 불편을 감수하거나 단축수업을 하는 학교도 있다.

이처럼 현행 전기요금은 가정용 전기 이용자와 교육용에 과도한 책임을 전가하는 구조이다. 이에 서울특별시의회는 지금의 가정용 전기요금 누진구간 단계 축소 및 누진율 완화와 교육용 전기요금 인하 등 전기요금을 경제환경 변화에 맞게 합리적이고 형평성에 맞도록 재조정할 것을 강력하게 촉구한다.

2016년 8월

**서울특별시의회 의원 일동**