



제 433회 국회 (임시회)
제1차 기후에너지환경노동위원회

전기사업법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈전기요금 약관 인가기준 법제화 및 주택용 누진요금제 금지 등〉

■ 광상언의원 대표발의(의안번호 제2214543호)

2026. 3.

기후에너지환경노동위원회

수석전문위원 신항진

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	12

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 광상언의원 등 12인
2. 발의연월일 : 2025. 11. 25.
3. 회부연월일 : 2025. 11. 26.

II. 제안이유 및 주요내용

현행 「전기사업법」 제16조제1항은 “전기판매사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 전기요금과 그 밖의 공급조건에 관한 약관(이하 ‘기본공급약관’이라 한다)을 작성하여 기후에너지환경부장관의 인가를 받아야 한다. 이를 변경하는 경우에도 또한 같다.”라고 규정하고 있음¹⁾.

1) 한편, 「전기사업법」 제16조 제1항이 규정한 기본공급약관의 인가 또는 변경인가 절차는 「전기사업법 시행규칙」이 규정하고 있음. 즉, 「전기사업법 시행규칙」 제17조는 기본공급약관의 인가 또는 변경인가를 받으려는 자는 기본공급약관 인가·변경인가 신청서 및 관련 전기요금 등 금액의 산출 또는 결정방법에 관한 설명서 등을 기후에너지환경부장관에게 제출해야 한다고 규정하고 있는데, 구체적인 내용은 아래와 같음;

전기사업법 시행규칙 제17조(기본공급약관의 인가신청)

① 법 제16조제1항에 따라 기본공급약관의 인가를 받으려는 자는 별지 제12호서식의 기본공급약관 인가신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 기후에너지환경부장관에게 제출하여야 한다.

1. 기본공급약관안
2. 전기요금 및 그 밖에 전기사용자가 부담하는 비용의 산출근거 또는 금액 결정방법에 관한 설명서
3. 기본공급약관의 시행일부터 3년 동안의 별지 제2호서식의 연도별 예상사업손익산출서

② 법 제16조제1항 후단에 따라 기본공급약관의 변경인가를 받으려는 자는 별지 제13호서식의 기본공급약관 변경인가신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 기후에너지환경부장관에게 제출하여야 한다.

1. 변경이유서
2. 변경하려는 부분의 내용 비교표
3. 제16조제4호부터 제6호까지의 사항을 변경하려는 경우에는 그 금액의 산출근거 또는 금액 결정방법에 관한 설명서와 변경 시행일부터 3년 동안의 별지 제2호서식의 연도별 예상사업손익산출서

「전기사업법」 제16조제1항의 위임에 따라, 「전기사업법 시행령」 제7조제1항은 ‘전기요금과 그 밖의 공급조건에 관한 약관’에 대한 기후에너지환경부장관의 인가 기준 또는 변경인가 기준을 정하고 있는데, 구체적으로 (1) 전기요금이 적정 원가에 적정 이윤을 더한 것일 것, (2) 전기요금을 공급 종류별 또는 전압별로 구분하여 규정하고 있을 것, (3) 전기판매사업자와 전기사용자 간의 권리의무 관계와 책임에 관한 사항이 명확하게 규정되어 있을 것, (4) 전력량계 등의 전기설비의 설치주체와 비용부담자가 명확하게 규정되어 있을 것 등이 기후에너지환경부장관의 인가 기준 또는 변경인가 기준임.

또, 「전기사업법 시행령」 제7조제2항은 「전기사업법 시행령」 제7조제1항이 규정한 ‘기후에너지환경부장관의 인가 기준 또는 변경인가 기준’에 관한 세부적인 사항을 기후에너지환경부장관이 정하여 고시하도록 규정하고 있음.

「전기사업법 시행령」 제7조제2항의 위임에 따라, 기후에너지환경부장관은 「발전사업세부허가기준, 전기요금산정기준, 전력량계허용오차 및 전력계통운영업무에 관한 고시」(이하 ‘전기요금 산정고시’라 함)를 산업통상자원부고시²⁾ 제2023-156호로 고시했는데, 「전기요금 산정고시」 제14조는 제1항에서 “전기요금의 체계는 종별공급원가를 기준으로 전기사용자의 부담능력, 편익정도, 기타 사회정책적 요인 등을 고려하여 전기사용자간에 부담의 형평이 유지되고 자원이 합리적

2) 정부 조직이 2025. 10. 1.자로 개편된 이후 현재까지 ‘산업통상자원부고시’는 그 명칭을 아직 ‘기후에너지환경부고시’로 변경하지 않았음.

으로 배분되도록 형성되어야 한다”라고 규정하고, 제2항에서 “전기요금은 기본요금과 전력량요금, 연료비 조정요금, 기후환경 요금을 원칙으로 하고, 자원의 효율적 배분을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 차등요금, 누진요금 등으로 보완할 수 있다.”라고 규정함.

즉, 현행 「전기사업법」 제16조제1항에 따라, 전기판매사업자는 기본공급약관에 전기요금을 규정하고 기후에너지환경부장관으로부터 기본공급약관에 대한 인가 또는 변경인가(이하 ‘인가’라고 함)를 받은 다음, 인가 받은 기본공급약관에 따라 전기를 판매하고 있는데, 기후에너지환경부장관의 기본공급약관에 대한 인가 기준은 마땅히 「전기사업법」에 규정되어 있어야 함에도 불구하고 「전기사업법」에 아무런 규정이 없이 「전기사업법 시행령」 제7조에 위임되어 있고, 「전기사업법 시행령」 제7조는 기후에너지환경부장관의 기본공급약관에 대한 인가 기준에 대한 세부적인 사항을 하위 법령인 「전기요금 산정고시」 제14조에 한번 더 위임하고 있음.

결국, 전기요금이 규정된 기본공급약관에 대한 기후에너지환경부장관의 인가 기준은 「전기사업법」에 전혀 규정되어 있지 아니하고, 실제로는 「전기사업법 시행령」과 「전기요금 산정고시」에 분산하여 규정되어 있어, 국회의 입법권을 침해하는 것은 물론이고 법치행정의 원칙에 부합하지 않는 상황이어서, 「전기사업법 시행령」과 「전기요금 산정고시」에 분산하여 규정되어 있는 기후에너지환경부장관의 인가 기준을 하나로 모아 「전기사업법」에 분명하게 규정할 필요가 있

음.

한편, 「전기사업법」 제7조제1항은 “전기사업을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 전기사업의 종류별 또는 규모별로 기후에너지환경부장관 또는 시·도지사(이하 “허가권자”라 한다)의 허가를 받아야 한다.”고 규정하고 있는데, 이 때 ‘전기사업’이란 발전사업·송전사업·배전사업·전기판매사업 및 구역전기사업을 말하고(「전기사업법」 제2조제1호), ‘전기판매사업자’란 「전기사업법」 제7조제1항에 따라 전기판매사업의 허가를 받은 자를 말하는 것임(「전기사업법」 제2조제10호).

그런데, 「전기사업법」 제7조제1항에 따라 ‘전기판매사업자’로 허가 받은 사업자는 현재 대한민국의 영토 내에서 ‘한국전력공사’가 유일하고, 따라서 한국전력공사는 대한민국 전기판매시장에서의 독점적 전기판매사업자로서 전기판매사업을 수행하고 있음.

그런데, 독점적 판매사업자가 자신이 판매하는 물품의 가격을 설정함에 있어 소위 “용도별 차등 가격제” 또는 소위 “누진 가격제”를 채택하는 경우, 이론적으로는 물론 실증적으로도 소비자 후생을 침해하고 독점적 판매사업자의 이익만을 극대화하는 문제가 있음.

먼저, 독점적 판매사업자가 자신이 판매하는 물품을 ‘사용 용도별’로 구분한 후 각 용도의 소비자에 따라 물품 가격을 차등하는 가격제(이하 “용도별 차등 가격제”라 함)를 채택하는 경우, 높은 물품 가격을 지불하는 용도의 소비자로부터 낮은 물품 가격을 지불하는 용도의 소

비자에게 높은 물품 가격과 낮은 물품 가격의 차이만큼 부(富)의 이전(移轉)이 필연적으로 발생할 수 밖에 없고, 그에 따라 높은 물품 가격을 지불하는 용도의 소비자에게는 손해를 입히면서 낮은 물품 가격을 지불하는 용도의 소비자에게는 이익을 주게 됨.

따라서, 마땅히 정부는 독점적 판매사업자가 합리적 이유없이 ‘용도별 차등 가격제’를 채택하여 물품을 판매하는지 여부를 감시해야 하고, 만일 ‘용도별 차등 가격제’를 채택할 합리적 이유가 없거나 충분하지 않는 경우, 달리 말하면, 만일 높은 물품 가격을 지불하는 용도의 소비자로부터 낮은 물품 가격을 지불하는 용도의 소비자에게 높은 물품 가격과 낮은 물품 가격의 차이만큼 발생하는 부(富)의 이전(移轉)을 정당화하는 사유가 충분하지 않은 경우, 정부는 독점적 판매사업자의 ‘용도별 차등 가격제’를 금지해야 하는 것임.

다음으로, 물품 판매량에 따라 물품의 단위당 가격을 인상시키거나 혹은 인하시키는 가격제 중, 물품 판매량의 증가에 따라 구간을 설정하고 구간별 또는 단계별로 인상된 가격으로 물품가격을 설정하는 물품 가격제(누진 가격, 체증 가격, 초과사용 가격, 단계별 가격 등 그 명칭에 상관없음. 이하 “누진 가격제”라고 함)는 이론적으로 소비자의 소비를 억제하기 위해 고안된 가격제인데, 이 누진 가격제는 실제로는 소비자의 소비량을 억제하는 효과만 있는 것이 아니라 물품 판매사업자의 이익을 극대화시킴.

즉, 물품 소비자의 입장에서 소비량의 증가에 따라 구간별로 물품

가격이 인상되어 설정되었기 때문에 해당 물품의 소비를 억제할 수밖에 없는 것이고, 물품 판매사업자의 입장에서 물품 판매량의 증가에 따라 이익이 비례적으로 증가하는 것이 아니라 구간별로 비약적으로 증가함으로써 물품 판매사업자의 이익이 극대화되는 것임(다만, 누진 가격제를 채택하는 경우 물품 판매사업자의 이익이 극대화되는 것은 이론적으로 분명하지만, 실제로 물품 판매사업자가 누진 가격제를 통해 얻는 이익의 정도는 누진 가격제의 실제 설계에 따라 상이함).

특히, 필수재화의 판매시장에 독점적 판매사업자만 존재하는데 독점적 판매사업자가 누진 가격제를 채택하는 경우, 필수재화 판매에 채택된 누진 가격제는 이론적으로는 물론 실증적으로 필수재화의 독점적 판매사업자에게는 이익이 극대화되면서 필수재화의 소비자에게는 불이익이 극대화되는 것임. 이러한 이유로, 전세계적으로 독점판매사업자가 누진 가격제를 채택하는 것을 허용하는 국가는 대한민국을 제외하고는 전혀 없고, 오직 대한민국에서만 허용되고 있는 상황임[단, 판매시장에서 독점판매사업자만이 존재하는 것이 아니라 복수(複數)의 사업자가 존재하는 경우에는 누진 가격제가 허용된 사례가 있음].

그런데, 한국전력공사는 전기판매사업의 허가를 받은 유일한 사업자로써 대한민국 전역에서 전기를 판매할 수 있는 독점적 전기판매사업자임에도 불구하고, 「전기사업법 시행령」 제7조제1항 및 「전기요금 산정고시」 제14조에 근거하여 ‘용도별 차등 가격제’를 채택한 전기요금 규정과 「전기요금 산정고시」 제14조제2항에 근거하여 ‘누진 가격

제’를 채택한 전기요금 규정이 포함된 기본공급약관을 기후에너지환경
부장관으로부터 인가 받아 전기판매사업을 수행하고 있어, 정부로 하
여금 전기판매사업자가 ‘용도별 차등 가격제’를 채택할 정당한 이유가
있는지를 심사할 수 있도록 해야 하고, 정부로 하여금 「전기사업법」
제7조제1항에 따라 복수(複數)의 전기판매사업자를 허가하지 않는 한
‘누진 가격제’를 금지시켜야 하는 것임.

뿐만 아니라, 현행 「전기사업법」에 의하면 전기요금 규정이 포함
된 기본공급약관에 대한 정부의 심의 및 인가는 극도로 형식적으로
실시되고 있어, 전기요금 규정이 포함된 기본공급약관에 대한 정부의
심의권 및 인가권을 실질화함으로써 국민의 생활주권을 보호해야 할
필요가 현저함.

즉, 한국전력공사는 전기요금 규정이 포함된 기본공급약관에 대한
변경인가를 받기 위해 「전기사업법 시행규칙」 제17조에 근거하여
기본공급약관 인가신청서를 기후에너지환경부장관과 기획재정부장관,
전기위원회에 제출하고 있으나, 기후에너지환경부장관, 기획재정부장
관, 전기위원회의 심의는 극도로 형식적 심의에 그치고 있어, 국민생
활에 중대한 영향을 미치는 전기요금 규정 변경의 경우에는 회계자료
일체를 첨부하게 하여야 할 필요가 현저함.

이러한 이유로, (1) ‘용도별 차등 요금제’에 대해서는, 높은 전기요금
이 규정된 용도의 전기소비자로부터 낮은 전기요금이 규정된 용도의
전기소비에게 높은 전기요금과 낮은 전기요금의 차이만큼 부(富)의 이

전(移轉)이 발생하는 등 용도별 전기소비자 사이의 '교차보조(交叉補助)'가 발생하는 불공정이 존재하여, 학계는 물론 실무계에서 '용도별 차등 요금제'를 폐지해야 한다는 의견이 많았고[해외의 경우는 '용도별 전기'에 따라 복수(複數)의 전기판매사업자를 허가하여 복수(複數)의 전기판매사업자로 하여금 별도의 전기요금규정을 통해 전기를 판매하고 있으므로, 해외의 경우에는 용도별 전기소비자 사이의 교차보조는 아예 발생하지 아니함],

(2) '누진 가격제'에 대해서는, 독점적 판매사업자가 필수재화를 판매하면서 '누진 가격제'를 채택하는 것은 대한민국을 제외하고 전세계적으로 허용되거나 채택된 사례가 전혀 없는데다가, 생활소비가 특징인 주택용 전기에 '누진 가격제'를 채택하는 것은 전기소비자의 입장에서 생활에 필요한 정도와 수준의 전기를 소비하지 못하도록 억제당하면서 '누진 가격제'에 따라 높은 전기요금을 지불할 수밖에 없고, 독점적 전기판매사업자의 입장에서는 '주택용 전기'에 채택된 '누진 가격제'의 설계에 따라 이익을 극대화할 수 있는 것임.

나아가, 기후 변화 및 주택 구조의 변화 등에 따라, 모든 국민은 그 소득 수준에 관계없이, 특히 가처분 소득이 가장 낮은 '기초생활수급자'에 해당하는 경우에도, '누진 가격제'로 인해 일년 내내 상시적으로 과도한 전기요금을 납부하고 있고, 특히 여름철(7월, 8월, 9월)과 겨울철(12월, 1월, 2월)에는 '누진 가격제'로 인해 더 과도한 전기요금을 납부하게 됨으로써, 지난 십수년 동안 '주택용 전기'에 한해 채택된 '

누진 가격제'는 반드시 폐지해야 한다는 국민적 여론이 비등했음.

따라서, 정부는 전기판매시장에서 독점적 전기판매사업자인 한국전력공사가 합리적 이유없이 '용도별 차등 요금제'를 채택하여 전기를 판매하는지 여부를 감시해야 하고, 만일 '용도별 차등 요금제'를 채택할 합리적 이유가 없거나 충분하지 않는 경우, 달리 말하면, 만일 높은 전기요금을 지불하는 용도의 전기소비자로부터 낮은 전기요금을 지불하는 용도의 전기소비자에게 높은 전기요금과 낮은 전기요금의 차이만큼 발생하는 부(富)의 이전(移轉)을 정당화하는 사유가 충분하지 않은 경우, 정부는 독점적 전기판매사업자인 한국전력공사의 '용도별 차등 요금제'를 금지해야 할 필요가 현저함.

마찬가지로, 전기는 현대사회의 생활 필수품 중 하나인데, 한국전력공사는 전기판매사업의 허가를 받은 유일한 사업자로서 대한민국 전역에서 전기를 판매할 수 있는 독점적 전기판매사업자임에도 불구하고, 「전기사업법」 제16조, 「전기사업법 시행령」 제7조, 「전기요금 산정고시」 제14조에 근거하여 여러 용도의 전기 중에서 오직 '주택용 전기'에 대해서만 '누진 요금제'를 채택하여 주택용 전기소비자에게 판매하고 있는 것이므로, 정부는 전기사업법 제7조에 따라 한국전력공사 이외의 다른 사업자 또는 지방자치단체에 전기판매사업을 허가하지 아니하여 한국전력공사의 독점적 전기판매사업자로서의 지위가 유지되는 한, 마땅히 '누진제 요금'을 금지해야 하는 것임.

이상과 같은 이유로, 「전기사업법」 제16조는 다음과 같이 개정되

어야 함.

(1) 「전기사업법」에는 전혀 규정되어 있지 아니하고 「전기사업법」의 위임에 따라 「전기사업법 시행령」 및 「전기요금 산정고시」에만 규정되어 있는 전기요금 인가 기준을 모두 위임 근거 법령인 「전기사업법」에 규정함으로써, 전기판매사업자의 입장에서는 전기요금을 합리적으로 정할 수 있도록 하는 한편, 정부의 입장에서는 충분한 근거와 자료를 터잡아 전기요금이 포함된 기본공급약관을 인가할 수 있도록 「전기사업법」 제16조를 개정하는 한편,

(2) 전기판매사업자가 '용도별 차등 요금' 규정을 기본공급약관에 포함시켜 기후에너지환경부장관으로부터 인가 받으려고 하는 경우, 전기판매사업자는 공급종류별 원가, 공급종류별 판매수익, 공급종류별 전기공급현황 등에 관한 회계자료, 현황자료를 기후에너지환경부장관, 기획재정부장관, 전기위원회에 제출하도록 「전기사업법」 제16조를 개정하고,

(3) 정부가 전기사업법 제7조에 따라 한국전력공사 이외의 사업자 또는 지방자치단체에 전기판매사업을 허가하여 대한민국 내에서 복수의 전기판매사업자가 존재하게 되는 경우에는, 기후에너지환경부장관이 '누진 요금제'가 포함된 기본공급약관을 인가할 수 있게 하면서도, 정부가 전기사업법 제7조에 따라 한국전력공사 이외의 다른 사업자 또는 지방자치단체에 전기판매사업을 허가하지 아니하여 한국전력공사의 독점적 전기판매사업자로서의 지위가 유지되는 경우에는, 기후에

너지환경부장관이 '누진 요금제'가 포함된 기본공급약관을 인가할 수 있도록 「전기사업법」 제16조를 개정하는 것임.

(4) 그 밖에, 금번 전기사업법 일부개정을 통해 「전기사업법」 제16조를 개정하면서 기존 「전기사업법」 제16조에 포함되어 있는 국어 문법에 맞지 않는 문장을 국어 문법에 맞게 수정하고, 「전기사업법」 제16조의 규정 체계상 누락되었거나 정비가 필요한 문언을 수정하는 방법으로 일부 보완했음.

Ⅲ. 검토의견

개정안은 현행 하위 법령에 위임되어 있는 전기요금 인가 기준을 「전기사업법」에 직접 규정하고, 용도별 차등요금 인가 신청 시 원가 자료 제출을 의무화하며, 한국전력공사의 독점적 판매 구조하에서는 전력사용량에 따라 단가가 증가하는 체증형 요금제(누진제 등)의 적용을 금지하려는 것임(안 제16조제1항 개정 및 제2항~제6항 신설 등).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제16조(전기의 공급약관) ① 전기판매사업자는 <u>대통령령으로 정하는 바에 따라 전기요금과 그 밖의 공급조건에 관한 약관(이하 “기본공급약관”이라 한다)을 작성하여</u> 기후에너지환경부장관의 인가를 받아야 한다. <u>이를 변경하려는 경우에도 또한 같다.</u>	제16조(전기의 공급약관) ① ----- ----- <u>전기요금과</u> ----- ----- ----- <u>작성</u> <u>· 변경하여</u> ----- ----- <u>. <후단 삭제></u>
② 기후에너지환경부장관은 제1항에 따른 인가를 하려는 경우에는 <u>전기위원회의 심의를 거쳐야 한다.</u>	② 전기판매사업자는 <u>전기수요를 효율적으로 관리하기 위하여 필요한 범위에서 기본공급약관으로 정한 것과 다른 요금이나 그 밖의 공급조건을 내용으로 정하는 약관(이하 “선택공급약관”이라 한다)을 작성·변경할 수 있으며, 전기사용자는 기본공급약관을 갈</u>

현행	개정안
③ 전기판매사업자는 그 전기수요를 효율적으로 관리하기 위하여 필요한 범위에서 기본공급약관으로 정한 것과 다른 요금이나 그 밖의 공급조건을 내용으로 정하는 약관(이하 “선택공급약관”이라 한다)을 작성할 수 있으며, 전기사용자는 기본공급약관을 갈음하여 선택공급약관으로 정한 사항을 선택할 수 있다. <신 설>	음하여 선택공급약관으로 정한 사항을 선택할 수 있다. 이 경우 전기판매사업자는 작성·변경한 선택공급약관에 대하여 기후에너지환경부장관의 인가를 받아야 한다. ③ 기후에너지환경부장관은 전기위원회의 심의를 거쳐 제1항 및 제2항에 따른 인가 또는 변경인가를 하여야 한다. ④ 제1항 또는 제2항의 기본공급약관 또는 선택공급약관(이하 “공급약관”이라 한다)에 대한 기후에너지환경부장관의 인가 기준 또는 변경인가 기준은 다음 각호와 같다. 1. 전기요금이 적정원가에 적정인윤을 더한 것일 것 2. 전기요금을 공급종류별 또는 전압별로 구분하여 규정하고 있을 것

현행	개정안
④ 전기판매사업자는 선택공급약관을 포함한 기본공급약관(이하 “공급약관”이라 한다)을 시행하기 전에 영업소 및 사업소 등에 이를 갖추 두고 전기사용자가 열람할 수 있게 하여야 한다. ⑤ (생략)	<u>비 조정요금, 기후환경 요금을 원칙으로 하되, 누진요금, 체증요금, 초과사용요금, 그 밖에 명칭에 상관없이 전력사용량 증가에 따라 단위당 요금 또는 단계별 요금을 증가시키는 요금을 규정하여서는 아니 된다. 다만, 기후에너지환경부장관이 제7조제1항에 따라 복수(複數)의 전기판매사업자를 허가하는 경우에는 그러하지 아니하다.</u> ⑦ -----공급약관을----- ----- ----- -. ⑧ (현행 제5항과 같음)

[개정안 주요 내용 및 특징]

구분	개정 대상 조문	주요 개정 내용
① 요금 인가기준 법제화	제16조제4항 (신설)	- 시행령 및 고시에 위임되어 있던 전기요금 인가 기준(적정원가 보상, 부담의 형평성 유지 등)을 법률로 직접 상향 규정
② 원가 자료 제출 의무화	제16조제5항 (신설)	- 용도별 차등요금 인가 신청 시 공급종류별 원가, 판매수익 등 회계·현황 자료를 관계 부처 및 전기 위원회에 제출 의무화
③ 누진요금제 적용 금지	제16조제6항 (신설)	- 한국전력공사의 독점적 판매 구조하에서는 전력 사용량 증가에 따라 단가가 높아지는 체증형 요금 (누진요금 등) 규정 금지

구분	개정 대상 조문	주요 개정 내용
④ 선택약관 인가 절차 강화	제16조제2항·제3항 (개정)	- 수요 관리 목적의 선택공급약관 제·개정 시에도 전기위원회 심의 및 기후에너지환경부장관 인가를 받도록 의무화

전기는 국민의 생존권 및 산업 전반과 직결되는 필수 공공재임에도 불구하고, 현행법상 전기요금 산정에 관한 핵심 기준은 법률이 아닌 「전기사업법 시행령」과 부처 고시(전기요금 산정기준³⁾) 등에 포괄적으로 위임되어 있음.

[현행 하위법령에 위임된 주요 전기요금 인가·산정 기준]

규범 체계	주요 규정 내용 (요약)
전기사업법 시행령 (제7조4))	- 전기요금이 적정 원가에 적정 이윤을 더한 것일 것 - 요금을 공급 종류별 또는 전압별로 구분하여 규정할 것
전기요금 산정기준 (고시 제14조5))	- 요금 체계는 종별 공급원가를 기준으로 부담 능력, 편익, 사회 정책적 요인 등을 고려하여 형평이 유지되도록 할 것 - 자원의 효율적 배분을 위해 차등요금, 누진요금 등으로 보완할 수 있음

3) 전기요금 산정기준: 「전기사업법 시행령」 제7조제2항의 위임에 따라 전기요금의 산정 방법, 누진제 및 차등요금제의 적용 기준 등을 세부적으로 규정한 기후에너지환경부 고시

4) 「전기사업법 시행령」 제7조(기본공급약관에 대한 인가기준) ① 법 제16조제1항에 따른 전기요금과 그 밖의 공급조건에 관한 약관에 대한 인가 또는 변경인가의 기준은 다음 각 호와 같다.

1. 전기요금이 적정 원가에 적정 이윤을 더한 것일 것
2. 전기요금을 공급 종류별 또는 전압별로 구분하여 규정하고 있을 것
3. 전기판매사업자와 전기사용자 간의 권리의무 관계와 책임에 관한 사항이 명확하게 규정되어 있을 것
4. 전력량계 등의 전기설비의 설치주체와 비용부담자가 명확하게 규정되어 있을 것

② 제1항 각 호에 따른 인가 또는 변경인가의 기준에 관한 세부적인 사항은 기후에너지환경부장관이 정하여 고시한다.

5) 「발전사업세부허가기준, 전기요금산정기준, 전력량계허용오차 및 전력계통운영업무에 관한 고시」 제14조(요금체계) ① 전기요금의 체계는 종별공급원가를 기준으로 전기사용자의 부담능력, 편익정도, 기타 사회정책적 요인 등을 고려하여 전기사용자간에 부담의 형평이 유지되고 자원이 합리적으로 배분되도록 형성되어야 한다.

② 전기요금은 기본요금과 전력량요금, 연료비 조정요금, 기후환경 요금을 원칙으로 하고, 자원의 효율적 배분을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 차등요금, 누진요금 등으로 보완할 수 있다.

위 표와 같이 현행 제도는 유연한 요금 정책을 위해 하위법령에서 누진요금과 차등요금의 적용을 허용하고 있음.

그러나 한국전력공사의 독점적 판매 체제하에서 주택용 전기에만 제한적으로 적용되는 누진제⁶⁾의 구조와 용도별 요금(산업용, 일반용 등) 간의 교차보조⁷⁾ 문제를 두고 장기간 대규모 소비자 소송⁸⁾이 제기되는 등 사회적 논란이 지속되어 왔음.

본 개정안은 이러한 배경에서 하위 법령에 산재한 요금 인가 기준을 법률로 상향 입법하여 국회의 입법적 통제력과 예측 가능성을 높이고, 합리적인 원가 자료 제출을 의무화하며, 독점 시장에서의 누진제 적용을 원천 금지하려는 것으로서 그 입법적 취지와 타당성이 인정됨.

다만, 실무적 집행 과정에서 발생할 수 있는 요금 제도의 유연성 저하, 누진제 폐지로 인한 저소득층·1인 가구의 요금 인상 효과 및 전력 수요 관리에 미칠 영향 등에 대하여 종합적으로 검토할 필요가 있을 것으로 보이는데, 구체적인 검토사항은 다음과 같음.

6) 누진요금제 (Progressive Pricing): 전력 사용량이 증가함에 따라 구간별로 점차 높은 단가를 적용하는 요금 체계. 주로 에너지 절약 유도과 저소득층 보호를 명목으로 주택용 전기에 제한적으로 적용됨.

7) 교차보조 (Cross-subsidization): 특정 용도의 전기요금을 높게 책정하여 발생한 수익으로, 다른 용도의 원가 미달 요금을 보전해주는 가격 정책. 주택용 누진제로 거둔 초과 이익이 산업용 등 타 용도의 원가 보전에 쓰인다는 비판이 제기되어 왔음.

8) 대법원 누진제 유효 판결: 2014년부터 전국적으로 제기된 주택용 전기요금 누진제 무효 및 부당이득반환 청구 소송에서, 대법원(2023. 3. 30. 선고 2018다207076 판결 등)은 자원 배분의 합리성 등 현행 법령 및 고시의 재량권을 근거로 한전의 누진 약관이 '고객에게 부당하게 불리한 조항'에 해당하지 않는다고 최종 판결한 바 있음.

- "주택용 전기요금 누진제는 자원의 효율적 배분 및 저소득층 보호 등 사회정책적 목적을 위해 관련 법령과 고시에 근거하여 도입된 정책으로, 전기를 많이 사용하는 소비자의 부담으로 적게 사용하는 소비자를 보호하는 교차보조의 측면이 있더라도, 이를 「약관의 규제에 관한 법률」상 '고객에게 부당하게 불리한 조항'으로 단정할 수 없다"

첫째, 기본공급약관⁹⁾ 인가 기준의 법제화 및 원가 자료 제출 의무화(안 제16조제4항 및 제5항)에 대한 검토가 필요함.

개정안은 시행령과 고시에 규정된 '적정원가 보상', '사회정책적 요인 고려' 등의 요금 인가 기준을 법률로 격상하고, 용도별 차등요금을 적용하려 할 경우 부처 및 전기위원회에 원가·수익 관련 회계자료 제출을 의무화함.

이는 독점 사업자의 자의적인 요금 설정을 방지하고 요금 인가 과정의 절차적 투명성을 확보한다는 점에서 긍정적인 조치임.

반면, 기후에너지환경부는 전기요금 약관에 대한 현행 인가 제도가 단순한 가격 규제가 아니라, 원가에 기반하여 산정되는 공공요금의 특성과 공기업인 한국전력공사의 경영 효율성 및 책임성을 확보하기 위한 사후 확인 구조라는 점에서 인가 기준을 법률로 경직적으로 규정하는 것은 신중할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

따라서 개정안 심사 시에는 국민의 권리·의무에 직결되는 요금 산정의 대원칙을 법률로 규정하여 투명성을 확보하려는 개정안의 입법적 취지와 요금 정책의 탄력성 유지 및 현행 인가 제도의 특성을 고려해야 한다는 부처의 입장을 종합적으로 비교 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

9) 기본공급약관: 「전기사업법」 제16조제1항에 따라 전기판매사업자(한국전력공사)가 전기요금 수준과 공급 조건에 관하여 작성하여 기후에너지환경부장관의 인가를 받는 기본 약관.

둘째, 독점적 판매 구조하에서의 체증형 요금(누진제) 금지(안 제 16조제6항)의 타당성 및 파급효과에 대한 검토가 필요함.

개정안은 전력 판매 시장이 경쟁 체제로 전환되어 복수의 사업자가 존재하지 않는 한, 독점 사업자가 판매량 증가에 따라 단가를 높이는 '누진 가격제'를 주택용에 적용하는 것을 법률로 금지함.

이는 우리나라의 1인당 주택용 전력 소비량이 상대적으로 높지 않음에도 불구하고, 폭염 등 특정 월(하절기 등)에 요금 부담이 급증하는 현행 제도의 구조적 문제를 해소하기 위함임.

관련 통계에 따르면, 2021년 기준 우리나라의 1인당 주택용 전력 소비량(1,543kWh)은 OECD 평균(2,289kWh)의 67% 수준에 불과하나, 소비량 증가 대비 요금 총액의 증가폭은 이보다 크게 나타나고 있음.

[특정 월(8월) 서울지역 주택용 전기소비량 및 요금 변동 추이]

연도 (8월 기준)	주택용 전기 소비량	주택용 전기 요금 총액	평균 판매단가
2014년 8월	1,233 GWh	약 1,851억 원	150.03원/kWh
2023년 8월	1,769 GWh	약 2,946억 원	166.54원/kWh
증감 현황	+536 GWh 증가 (+43.5%)	약 +1,095억 원 증가 (+59.2%)	+16.51원/kWh 상승

*자료: 한국전력공사 제출 자료 (의원실 재구성)

위 표와 같이 2014년 대비 2023년 8월의 주택용 전력 소비량은 약 43.5% 증가한 데 비해, 누진 효과가 반영된 요금 총액은 약 59.2% 증가하였는바, 개정안은 이를 누진제에 따른 부담 가중의 근거로 제시하고 있음.¹⁰⁾

또한, 누진제가 '저소득층을 보호하기 위한 수단'이라는 기존의 정책적 설명과 달리, 실제 전력 소비량은 소득 수준이 아닌 '가구원 수'에 비례하는 경향이 뚜렷하다는 실증적 통계가 존재함.

2026년 2월 11일 국회예산정책처의 조사분석 보고서¹¹⁾에 인용된 '2022년 에너지총조사' 결과에 따르면, 소득 5분위(최상위) 1인 가구의 월평균 전기사용량은 189kWh인 반면, 소득 1분위(최하위) 5인 이상 가구는 236kWh를 사용하여 오히려 저소득 다인가구의 전력 소비가 더 큰 것으로 나타났음.

이에 따라 기본요금을 포함한 전기요금 단가는 소득 1분위 5인 이상 가구(135.9원/kWh)가 소득 5분위 1인 가구(115.1원/kWh)보다 오히려 높게 나타나는 구조적 역진성이 확인됨.

[가구 규모별, 소득분위별 전기요금 단가(2022년)]

(단위: 원/kWh)

구분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	합계
1인 가구	112.8	117.4	116.9	117.1	115.1	115.3
2인 가구	118.7	121.7	122.9	124.0	126.1	122.6
3인 가구	123.8	135.5	126.0	124.0	128.9	127.0
4인 가구	117.2	124.8	128.7	127.6	129.5	128.4
5인 이상	135.9	136.8	135.7	137.5	135.4	136.1
합계	114.9	121.2	123.4	124.9	128.4	123.0

*자료: 에너지경제연구원, 「에너지총조사」 원시자료 및 한국전력공사 전기요금표를 기초로 국회예산정책처 작성

10) 다만, 해당 기간의 요금 총액 증가에는 누진 효과 외에도 전반적인 전기요금 단가 인상분(위 표 기준 평균 판매단가 약 11.0% 상승)이 복합적으로 반영되어 있다는 점은 고려할 필요가 있음.

11) 국회예산정책처가 광상언 의원실의 의뢰를 받아 작성·제출한 「전기요금 체계 관련」 조사·분석 회답서(2026. 2. 11.)를 말함.

또한 전기는 생활에 필수적인 재화로서 소득 격차에 따른 소비량 차이가 미미함.

2022년 기준 월 소득 600만 원 이상 가구의 소비량(3,540.6kWh)은 100만 원 미만 가구(2,600.0kWh)의 약 1.36배 수준에 불과하며, 이는 전기밥솥 사용량 등에 불과한 미미한 차이임.¹²⁾

더욱이, 전기를 가장 적게 쓰는 취약계층조차 누진제의 보호를 온전히 받지 못하고 있음.

한국전력공사의 제출 자료에 따르면, 2019년부터 2024년까지 최근 6년간 일관되게 기초생활수급자의 40% 이상(2024년 기준 42.5%)이 누진 1단계를 초과하여 요금이 할증되는 2단계 이상 구간의 요금을 부담하고 있는 것으로 확인됨.

[기초생활수급자 누진단계별 사용비중(2019~2025. 7.)]

구분 (연도)	누진1단계	누진 2단계	누진 3단계	(비중) 누진 2, 3단계 합계
2019	57.8%	37.2%	5.0%	42.2%
2020	57.0%	37.5%	5.5%	43.0%
2021	56.6%	37.1%	6.3%	43.4%
2022	57.7%	36.4%	5.9%	42.3%
2023	58.9%	35.0%	6.1%	41.1%
2024	57.5%	35.1%	7.4%	42.5%
2025	60.3%	34.4%	5.3%	39.7%

*자료: 한국전력공사 자료 재구성

12) 한국경제, 「'빈곤세'로 전락한 가정용 전기요금…저소득 가구 더 짓눌렸다」 (2025. 10. 12.) 보도 및 해당 기사에서 인용한 2022년도 에너지충조사(에너지경제연구원) 결과 참조. 참고로 매달 전기밥솥 1대를 돌렸을 때의 사용량은 약 45kWh 수준임.

특히 소득계층별 가처분소득 대비 전기요금 비중을 살펴보면, 2025년 1분기(3월) 기준 소득 1분위 가구는 처분가능소득의 5.1%를 전기요금으로 지출한 반면, 소득 5분위 가구는 0.8%만을 지출하여 저소득층의 전기요금 부담 압박이 전체 평균(1.4%)의 3배 이상에 달하는 것으로 나타났다.

[소득분위별 전기요금 및 가처분소득 (2019-2025.3)]

월소득 5분위별	가계수지항목별	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025.3
		월평균금액	월평균금액	월평균금액	월평균금액	월평균금액	월평균금액	월평균금액
전체	전기요금(A)	36,890	38,423	40,439	44,195	53,004	57,396	58,554
	가처분 소득(B)	3,384,381	3,515,442	3,630,301	3,889,743	3,959,092	4,101,282	4,228,271
	가처분소득 대비 전기요금	1.1	1.1	1.1	1.1	1.3	1.4	1.4
1분위	전기요금(A)	26,531	26,412	27,848	31,009	36,875	38,760	47,320
	가처분 소득(B)	721,656	779,462	834,931	910,549	925,916	985,734	920,518
	가처분소득 대비 전기요금	3.7	3.4	3.3	3.4	4.0	3.9	5.1
2분위	전기요금(A)	32,630	31,516	33,915	35,019	43,615	46,444	48,129
	가처분 소득(B)	1,867,183	1,963,198	2,051,647	2,206,447	2,238,837	2,345,113	2,289,970
	가처분소득 대비 전기요금	1.7	1.6	1.7	1.6	1.9	2.0	2.1
3분위	전기요금(A)	35,524	38,419	39,409	43,025	51,341	55,525	55,136
	가처분 소득(B)	2,923,157	2,995,925	3,132,213	3,300,033	3,375,384	3,481,930	3,539,553
	가처분소득 대비 전기요금	1.2	1.3	1.3	1.3	1.5	1.6	1.6
4분위	전기요금(A)	40,837	43,466	44,237	50,338	60,684	67,179	65,731
	가처분 소득(B)	4,187,144	4,300,151	4,463,490	4,736,417	4,860,001	4,985,264	5,208,930
	가처분소득 대비 전기요금	1.0	1.0	1.0	1.1	1.2	1.3	1.3
5분위	전기요금(A)	48,923	52,293	56,765	61,575	72,496	79,068	76,443
	가처분 소득(B)	7,218,540	7,534,388	7,664,412	8,291,403	8,390,933	8,704,749	9,180,077
	가처분소득 대비 전기요금	0.7	0.7	0.7	0.7	0.9	0.9	0.8

*자료: 통계청 자료 재구성

즉, 소득에 관계없이 생활 필수재가 된 전기요금이 저소득 하위 가구에 집중적으로 부담을 가중시켜 실질적인 '빈곤세'로 작용하고 있다는 개정안의 강력한 논거를 실증적 데이터가 뒷받침하고 있음.

그러나 기후에너지환경부는 누진제를 전면 폐지하고 단일 요금제를 도입할 경우, 누진 3단계가 적용되던 전력다소비 가구의 요금은 인

하되는 반면 전기를 적게 쓰는 누진 1단계 가구(통상 1인 가구 및 취약계층)의 요금은 오히려 대폭 인상되는 '소득 역진성'이 구조적으로 발생할 수 있음을 우려하며 수용 곤란 입장을 제시하였음.

[단일요금제 적용 시 사용량별 전기요금 차이 시뮬레이션]

(저압·기타계절 기준, 복지할인 미적용)

구 분	누진 1단계	누진 2단계	누진 3단계	누진 3단계 (다소비)
사용량 (예시)	100~200kWh (150kWh)	200~300kWh (250kWh)	300~400kWh (350kWh)	500~600kWh (550kWh)
전기요금 [현행①]	21,010원	39,830원	62,690원	128,015원
전기요금 [단일②]	25,200원	42,000원	58,800원	92,400원
요금차이 [②-①]	+4,190원	+2,170원	△3,890원	△35,615원
증 감 률	19.9% 증가	5.4% 증가	6.2% 감소	27.8% 감소

*자료: 기후에너지환경부('25년 주택용 판매단가 167.6원/kWh 적용 시)

제시된 위 표의 시뮬레이션 결과에 따르면, 누진제를 폐지할 경우 현행 누진 1단계(150kWh 사용) 구간의 요금은 약 19.9% 상승하는 반면, 누진 3단계(550kWh 사용) 구간의 요금은 약 27.8% 감소하는 결과가 도출됨.

또한, 기후에너지환경부 자료에 따르면 미국, 일본, 대만 등의 독점·주요 전력회사들도 주택용 요금에 누진제 또는 계시별 요금제(TOU)¹³⁾를 운용 중이며, 산업용·상업용 등 용도별로 요금을 차등 책정하

13) 계시별 요금제 (TOU, Time of Use): 계절별, 시간대별(경부하, 중간부하, 최대부하)로 전력 공급 원가가 다른 점을 반영하여 단가를 차등 적용하는 요금제.

고 있는 현황이 확인된다고 함.

[해외 주요국의 용도별 요금제 운용 현황]

구 분	미국 (PG&E)	일본 (TEPCO)	프랑스 (EDF)	캐나다 (BCHydro)	대만 (Taiwan Power)
용도 구분	주택용, 사업용, 농사용, 가로등 등	전등(주택용) , 동력, 농사용, 가로등 등	주택용, 비주택용	주택용, 사업용, 공장용 등	주택용, 상업용, 산업용, 공공·특수용
주택용 요금구조	누진 (2단계) TOU (2계절)	누진 (3단계) TOU (2시간대)	단일단가 TOU (2시간대)	누진 (2단계) TOU (3시간대)	누진 (6단계) TOU (2계절, 2·3시간대)

*자료: 기후에너지환경부

아울러 기후에너지환경부는 현행 누진제하에서도 저소득층의 실질적 요금 부담 완화를 위하여 하계 누진구간을 완화하고 있으며, 한국전력공사가 2025년 기준 약 397만 호를 대상으로 7,141억 원 규모의 복지할인 제도를 자체 재원으로 운영하는 등 에너지 기본권 보장 장치가 마련되어 있다고 설명함.

특히 다수의 대규모 누진제 무효 소송에서, 대법원이 "누진제는 필수재인 전기의 특정 계층 편중과 과소비를 막고 자원의 효율적 배분을 유도하기 위한 정당한 사회정책적 수단"이라고 명확히 판시하여 제도의 유효성을 인정한 바 있음을 강조하고 있음.

따라서 개정안의 누진제 금지 입법 논의 시에는 다인 가구의 요금 부담을 완화하고 불합리한 요금 구조를 개선하려는 개정안의 입법적

취지와 함께, 정부 측 제시 논리와 국가 전력수요 관리에 미칠 파급효과 등을 종합적으로 감안할 필요가 있을 것으로 보임.

셋째, 선택공급약관¹⁴⁾의 인가 및 전기위원회 심의 의무화(안 제16조제2항 및 제3항)에 대한 검토가 필요함.

현행법은 전기판매사업자가 전기요금 외에 수요 관리를 위해 작성하는 '선택공급약관'에 대해서는 사전 열람만 하도록 규정하고 있으나, 개정안은 이를 정부의 '인가' 및 전기위원회의 '심의'를 받도록 절차를 강화함.

이에 대해 기후에너지환경부는 선택공급약관에 포함되는 '전력수요관리사업(긴급절전, 부하차단 등)'은 전력 수급 비상 상황에 즉각적으로 제도를 변경·대응해야 하므로 통상 한 달 이상 소요되는 인가·심의 절차를 일괄 거치게 하는 것은 바람직하지 않다는 의견임.

다만, 전기사용자의 요금과 직접적 관련이 있는 부분(예: 심야전력요금 등)에 한정하여 인가를 받도록 수정 수용하겠다는 입장을 밝혔다.

따라서 개정안 심사 시 요금제도에 대한 규제 실효성 확보와 국가 전력망 비상 대응의 적시성 유지라는 두 가지 측면을 조화롭게 반영하는 방향으로 조문을 조정할 필요가 있을 것으로 보임.

14) 선택공급약관: 기본공급약관과 별도로, 전기수요를 효율적으로 관리하기 위해 심야전력요금이나 긴급절전, 부하관리기기 지원 등 전기사용자가 선택할 수 있도록 정한 부가적인 약관.

문 의 처
02)6788-5537