



제429회국회(정기회)
제7차 산업통상자원중소벤처기업위원회

도시가스사업법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈토지 소유자의 협의 불성립 시
가스배관 설치 가능 요건 신설〉

■ 최은석의원 대표발의(의안번호 제2212362호)

2025. 11.

산업통상자원중소벤처기업위원회

수석전문위원 박희석

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
※ 참고자료	9
1. 시·도별 가스보급 현황	9

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 최은석의원 등 11인
2. 제안연월일 : 2025. 8. 26.
3. 회부연월일 : 2025. 8. 27.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따르면 일반도시가스사업자가 타인 소유의 토지에 가스배관시설을 설치하려면 가스배관시설의 설치방법 및 존속기간 등에 대하여 미리 그 토지의 소유자 또는 점유자와 협의를 하도록 하고 있음.

그런데 도시가스 공급사업은 그 공익성에도 불구하고 토지 소유자의 동의를 얻지 못하여 도시가스를 적시에 공급하지 못하는 지역이 발생하고 있음. 특히 토지 소유자가 스스로 그 소유의 토지를 도로 등 일반 공중을 위한 용도로 제공한 경우에도 협의 불성립으로 도시가스 공급이 지연되어 공익적 손실이 크다는 지적이 있음.

이에 가스배관시설을 설치하려는 토지가 장기간 공공의 통행을 위해 사실상 제공된 경우로서, 토지 소유자가 이를 자발적으로 허용하여 왔고 성실한 협의 노력이 이루어졌음에도 협의가 성립되지 않은 경우에 한하여, 해당 토지 소재지를 관할하는 시·도지사의 허가를 받아 그 토지를 사용할 수 있도록 하려는 것임(안 제42조).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 토지가 일반 공중을 위한 용도로 제공된 경우 일반도시가스사업자가 해당 토지의 소유자와 협의가 성립되지 않아도 시·도지사의 허가를 받아 가스배관 설치를 가능하도록 하고, 이 경우 발생한 손실에 대하여 보상하도록 하려는 것임(안 42조의2 개정).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제42조의2(다른 자의 토지 사용) ①· ② (생략) <u><신설></u>	제42조의2(다른 자의 토지 사용) ①· ② (현행과 같음) ③ <u>일반도시가스사업자는 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에는 제1항 후단의 규정에도 불구하고 해당 토지 소재지를 관할하는 시·도지사의 허가를 받아 그 토지를 사용할 수 있다.</u> 1. <u>가스배관시설을 설치하려는 토지가 도로 등 일반 공중의 통행 등 공공용도로 사실상 제공된 토지로서 토지 소유자가 자발적으로 그 이용을 허용하여 온 경우일 것</u> 2. <u>제1항에 따른 협의가 성실히 진행되었음에도 불구하고 대통령령으로 정하는 상당한 기간 내에 성립되지 아니하였을 것</u> 3. <u>해당 토지를 통과하지 않고서는 도시가스 공급에 현저한 곤란이나</u>

현행	개정안
<u><신 설></u> ③ 일반도시가스사업자는 제2항에 따라 다른 자의 토지에 가스배관시설을 설치함으로써 인하여 손실이 발생한 경우에는 손실을 입은 자에게 정당한 보상을 하여야 하며, 보상액의 산정과 보상방법 등 보상에 관한 사항은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다.	<u>과다한 비용이 발생하는 등 공익상 불가피한 경우일 것</u> ④ 시·도지사는 제3항에 따른 허가 여부를 결정함에 있어 토지 소유자의 재산권과 공공의 이익을 비교·형량하여 공익이 사익보다 큰 경우에 허가할 수 있다. ⑤ -----제2항 및 제3항에----- ----- ----- ----- -----등 구제적인----- ----- -----.

현행법 제42조의2제1항 후단¹⁾은 가스배관시설의 설치방법 및 존속기간 등에 대해 미리 그 토지의 소유자 또는 점유자와 협의한 경우에

1) 제42조의2(다른 자의 토지 사용) ① 일반도시가스사업자는 그 사업을 수행하기 위하여 필요한 경우에는 현재의 사용방법을 방해하지 아니하는 범위에서 다른 자의 토지에 가스배관시설을 설치할 수 있다. 이 경우 일반도시가스사업자는 가스배관시설의 설치방법 및 존속기간 등에 대하여 미리 그 토지의 소유자 또는 점유자와 협의하여야 한다.

② 일반도시가스사업자는 가스배관시설을 설치하려는 토지의 소유자 또는 점유자의 소재확인이 현저히 곤란한 경우에는 전국적으로 배포되는 둘 이상의 일간신문에 2회 이상 공고하여야 하며, 그 공고한 날부터 30일 이상이 지나고도 토지의 소유자 또는 점유자를 알 수 없거나 그 주소·거소·영업소 또는 사무소를 알 수 없어 협의를 할 수 없으면 제1항 후단의 규정에도 불구하고 해당 토지 소재지를 관할하는 시·도지사의 허가를 받아 그 토지를 사용할 수 있다.

③ 일반도시가스사업자는 제2항에 따라 다른 자의 토지에 가스배관시설을 설치함으로써 인하여 손실이 발생한 경우에는 손실을 입은 자에게 정당한 보상을 하여야 하며, 보상액의 산정과 보상방법 등 보상에 관한 사항은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다.

만 일반도시가스사업자가 다른 자의 토지에 가스배관시설을 설치할 수 있다고 규정하고 있어, 토지소유자(또는 점유자)의 재산권 침해 및 분쟁 가능성을 최소화하면서도 도시가스 공급이라는 공중의 이익을 위해 가스배관 시설을 설치할 수 있도록 하고 있음.

이어서 같은 조 제2항은 토지의 소유자 또는 점유자를 알 수 없거나, 주소·거소·영업소 또는 사무소를 알 수 없어 협의가 이루어지기 어려운 경우, 일정기간 공고를 거쳐 해당 토지 소재지를 관할하는 시·도지사의 허가를 받아 그 토지를 사용할 수 있도록 하고, 이 과정에서 발생한 손실에 대해서는 같은 조 제3항에서 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 보상하도록 하고 있음.

개정안은 토지의 소유자 또는 점유자와 협의가 성립되지 않은 경우에도(안 제3항제2호), 가스배관시설을 설치하려는 토지가 일반 공중을 위한 용도로 제공되어 왔고(안 제3항제1호), 공익적 필요가 인정되는 경우(안 제3항제3호),

일반도시가스사업자가 시·도지사의 허가를 받아 해당 토지를 사용할 수 있도록 하고, 이에 대해서는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 보상을 하도록 함으로써, 일반도시가스사업자가 신속하게 도시가스 시설을 설치하여 도시가스 공급을 확대하

는 데에 기여할 것으로 보임.

특히, 산업통상부에 따르면 전국 도시가스 보급률이 2024년 기준 84.6%에 이르는 등 도시가스 보급이 성숙화된 상황에서, 타인의 토지를 지나가야만 도시가스 설치가 가능한 경우가 빈번하게 발생하고 있음. 이를 고려하면 개정안은 소유자의 반대로 도시가스 보급이 되지 않는 경우에도 가스배관시설 설치가 가능하도록 허용함으로써 포화 단계에 이른 도시가스 보급률을 제고하는 데에 기여할 수 있을 것으로 보임.

다만, 이와 관련하여서는 다음의 사항을 검토할 필요가 있음.

첫째, 개정안은 일반 공중용으로 토지가 제공된 경우, 그 토지에 대한 소유자의 독점적이고 배타적인 사용·수익권 행사가 제한될 수 있다는 법리²⁾ 하에 도시가스 공급이라는 공익적 목적을 달성하기 위해 필요하다고 인정되는 경우에 한하여 토지 소유자 또는 점유자와의 협의 없이도 토지를 사용할 수 있도록 하는 것으로 이해됨.

2) <대법원 2019. 1. 24. 선고 2016다264556 전원합의체 판결 다수의견 中>

“대법원 관례를 통하여 토지 소유자 스스로 그 소유의 토지를 일반 공중을 위한 용도로 제공한 경우에 그 토지에 대한 소유자의 독점적이고 배타적인 사용·수익권의 행사가 제한되는 법리가 확립되었고, 대법원은 그러한 법률관계에 관하여 판시하기 위하여 ‘사용·수익권의 포기’, ‘배타적 사용·수익권의 포기’, ‘독점적·배타적인 사용·수익권의 포기’, ‘무상으로 통행할 권한의 부여’ 등의 표현을 사용하여 왔다.

이러한 법리는 대법원이 오랜 시간에 걸쳐 발전시켜 온 것으로서, 현재에도 여전히 그 타당성을 인정할 수 있다.”

다만, 대법원 판례는 토지 소유자의 독점적이고 배타적인 사용·수익권 행사를 제한할 수 있는지를 판단하기 위해서는 토지 소유자의 소유권 보장과 공공의 이익 사이의 비교형량을 하여야 할 뿐만 아니라,

비교형량 시 소유자가 토지를 소유하게 된 경위와 보유기간, 소유자가 토지를 공공의 사용에 제공하거나 그 사용을 용인하게 된 경위와 그 규모, 해당 토지의 위치나 형태, 인근 토지들과의 관계, 주위 환경, 소유자가 보인 행태의 모순 정도 등 다수의 사정을 종합적으로 고찰하여야 한다고 명시하고 있음³⁾.

이에 대해 개정안은 허가 요건 중 하나로 “해당 토지를 통과하지 않고서는 도시가스 공급에 현저한 곤란이나 과도한 비용이 발생하는 등 공익상 불가피한 경우일 것”을 명시함으로써 시·도지사가 위의 비교형량에 대한 판단 재량을 행사하도록 하고 있으나,

법무부는 해당 요건에 대한 판단 여부는 토지 소유자의 소유권 보장과 공공이익 사이의 비교형량 감안 등 개별적·구체적 사정을 통해

3) <대법원 2023다295695 판결 中>

“독점적·배타적 사용·수익권을 행사하는 것을 제한할 수 있는지 여부는 소유자가 토지를 소유하게 된 경위와 보유기간, 소유자가 토지를 공공의 사용에 제공하거나 그 사용을 용인하게 된 경위와 그 규모, 토지 제공 당시 소유자의 의사, 토지 제공에 따른 소유자의 이익 또는 편익의 유무와 정도, 해당 토지의 위치나 형태, 인근의 다른 토지들과의 관계, 주위 환경, 소유자가 보인 행태의 모순 정도 및 이로 인한 일반 공중의 신뢰 내지 편익 침해 정도, 소유자가 행사하는 권리의 내용이나 행사 방식 및 권리 보호의 필요성 등 여러 사정을 종합적으로 고찰하고, 토지 소유자의 소유권 보장과 공공의 이익 사이의 비교형량을 하여 판단하여야 한다.”

해결하여야 한다는 입장이고, 도시가스협회⁴⁾ 또한 시·도지사가 토지 소유자의 재산권과 공공의 이익을 비교·형량에 따른 판단을 하여야 하는데 이로 인한 행정적 부담과 민원 가중에 따라 개정안 적용을 회피할 가능성이 높다는 의견을 제시하였음.⁵⁾

둘째, 대법원은 토지 소유자가 소유 토지를 일반 공중용으로 제공함에 따라 그에 대한 독점적·배타적 사용·수익권의 행사가 제한된 경우라 하더라도, 사용·수익권 자체를 대세적·확정적으로 상실하는 것은 아니라고 판시한 바 있음.⁶⁾

그런데, 일반 공중용으로 제공된 토지의 지하 또는 지상에 가스배관

4) 도시가스협회 제출 의견

협회명 (의견제출일자)	의견 주요내용
도시가스협회 (’25.9.16)	• 개정안을 통한 배관 설치 요건 완화는 그 취지와는 달리, 가스공급 환경 개선에 영향이 미미할 것으로 판단 - 법령 개정에 따라 시도지사의 허가를 받아 다른 자의 토지 내 가스배관 시설 설치 시 더 큰 분쟁 발생할 우려 - 시도지사는 토지 소유자의 재산권과 공공의 이익을 비교·형량에 따른 판단을 해야하므로 행정적 부담 가중 - 또한, 각 시도에서는 사유지내 가스배관 사용허가와 관련하여 책임소재 등을 사유로 개정안 적용을 기피할 가능성이 높음

5) 추가로, 도시가스는 수도·전기와 달리 LPG 등 대체재가 존재한다는 점을 고려할 때 개정안이 시행된다고 하더라도, 비교형량에서 도시가스배관시설을 설치하여야만 할 공익적 필요가 인정되는 사례를 상정하기 어렵다는 의견도 있음.

6) <대법원 2023다295442 판결 중>

“이와 같이 토지 소유자가 그 소유 토지를 일반 공중 등의 통행로로 무상 제공하거나 그에 대한 통행을 용인하는 등으로 자신의 의사에 부합하는 토지이용상태가 형성되어 그에 대한 독점적·배타적 사용·수익권의 행사가 제한되는 것은 금반언이나 신뢰보호 등 신의성실의 원칙상 기존 이용상태가 유지되는 한 토지 소유자가 이를 수인해야 함에 따른 결과일 뿐이고 그로써 소유권의 본질적 내용인 사용·수익권 자체를 대세적·확정적으로 상실하는 것은 아니다. 또한 토지 소유자의 독점적·배타적 사용·수익권 행사가 제한되는 경우에도 일정한 요건을 갖춘 때에는 신의성실의 원칙으로부터 파생되는 사정변경의 원칙에 따라 소유자가 다시 독점적·배타적 사용·수익권을 행사할 수 있다.”

시설을 설치하게 되는 경우, 추후 사정변경으로 인하여 소유자가 다시 독점적·배타적 사용 수익권을 행사하는 것이 타당하게 될 수 있고, 이 경우 사실상 가스배관시설의 철거 또는 도시가스사업자의 사용료 지급 없이는 독점적·배타적 사용·수익권을 행사하는 것이 어렵게 되는 경우도 발생할 수 있을 것으로 보임.

이를 고려할 때, 개정안은 가스배관시설의 설치에 따라 토지 소유자 또는 점유자의 사용·수익권을 제한하는 것을 넘어 이후 사정변경에 따른 사용·수익권의 재행사 가능성을 과도하게 제한할 우려가 있으므로, 이를 고려하여 논의할 필요가 있음.

또한 개정안이 시행되는 경우에도, 대법원 판례의 입장에 따라 사정변경이 있는 경우 토지 소유자가 다시 독점적·배타적 사용 수익권을 행사할 수 있도록 하는 근거와 관련 방법 및 절차를 법률에 함께 명시하여 일관성을 도모할 필요가 있을 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5468

참고

시·도별 도시가스 보급현황

(출처: 산업통상부)

(단위 : 가구, %)

구 분	2023년			2024년		
	수요가수	전체 세대수	보급률	수요가수	전체 세대수	보급률
광 주	665,794	655,433	101.6	672,205	658,075	102.1
서 울	4,444,047	4,469,417	99.4	4,451,439	4,482,063	99.3
울 산	1,054,194	1,094,148	96.3	487,354	495,378	98.4
부 산	476,965	490,690	97.2	1,531,354	1,570,403	97.5
대 구	1,522,927	1,564,588	97.3	1,064,013	1,104,130	96.4
대 전	642,523	680,261	94.5	621,651	687,757	90.4
인 천	1,207,616	1,350,912	89.4	1,215,232	1,373,827	88.5
경 기	5,088,010	5,978,724	85.1	5,097,264	6,058,202	84.1
경 남	1,181,984	1,525,502	77.5	1,208,106	1,537,492	78.6
충 남	548,787	779,967	70.4	791,087	1,052,129	75.2
전 북	632,428	861,193	73.4	644,622	864,608	74.6
충 북	112,384	160,835	69.9	563,809	787,756	71.6
경 북	889,346	1,282,500	69.3	906,441	1,291,568	70.2
세 종	768,666	1,035,449	74.2	110,303	163,432	67.5
전 남	526,206	911,442	57.7	537,480	912,412	58.9
강 원	431,073	760,635	56.7	443,774	764,834	58.0
제 주	48,814	313,155	15.6	53,417	314,862	17.0
수도권 계	10,739,673	11,799,053	91.0	10,763,935	11,914,092	90.3
지 방 계	9,502,091	12,115,798	78.4	9,635,616	12,204,836	78.9
전 국 계	20,241,764	23,914,851	84.6	20,399,551	24,118,928	84.6

* 수요가수 : 도시가스협회 통계월보

** 전체세대수 : 행정안전부 주민등록 인구통계