



제429회국회(정기회)
제1차 산업통상자원중소벤처기업위원회

도시가스사업법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈가스도매사업자에 대한 수급 적정성 평가 실시 등〉
■ 고동진의원 대표발의(의안번호 제2209887호)

2025. 9.

산업통상자원중소벤처기업위원회

수석전문위원 박희석

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 가스도매사업자의 공급규정 마련 시 수요자와 협의	3
2. 가스도매사업자에 대한 수급 적정성 평가 실시 등	6
3. 가스도매사업자에 대한 조정명령 시 당사자간 합의 등	11

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 고동진의원 등 10인
2. 제안연월일 : 2025. 4. 16.
3. 회부연월일 : 2025. 4. 17.

II. 제안이유 및 주요내용

최근 전세계적인 폭염과 한파 등 이상기후 현상으로 국내의 계절적 특성이 변화하고 있을 뿐만 아니라, 러시아 및 우크라이나간의 전쟁 등으로 각국에서는 LNG 등 지속가능한 안정적 에너지원의 확보와 공급이 더욱 중요해지고 있음.

국내에서는 공공기관인 한국가스공사가 난방과 전기를 위한 LNG를 공급하고 있는 바, 이는 국민의 삶과 경제에 매우 중요하고 밀접한 역할이라고 할 수 있을 것임.

그러나 한국가스공사의 수급계획과 실제 수급이행 현황을 따져보면, 수요·공급 간의 오차가 해마다 발생하고 있고, 그 오차율은 커지고 있는 실정임. 실제 2011년부터 2016년까지 한국가스공사의 수급 오차율은 평균 3% 수준이었으나, 2017년부터 2020년까지의 평균 오차율은 16%로 크게 늘어나는 등 수급 불안정적 상황이 지속되고 있음.

이에 산업통상자원부가 매년 한국가스공사의 수급 적정성을 평가하여, 그 수급오차가 지나치게 높을 경우 과징금을 부과해 공공기관으로

하여금 사전에 ‘치밀하고 경쟁력 있는 수급계획’을 수립하도록 하는 동시에, 한국가스공사가 수급문제로 인하여 가스물량 교환의 필요성이 발생할 때 또는 도시가스 공급규정 마련시 관계 사업자들과 긴밀히 협의할 수 있도록 하는 법률적 체계를 만들어 ‘보다 안정적인 가스시장’을 형성하고자 하는 것임(안 제22조 및 제23조 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 가스도매사업자의 공급규정 마련 시 수요자와 협의

개정안은 가스도매사업자가 공급규정을 정하거나 변경하는 경우 도시가스를 공급받는 자와 협의를 거치도록 하려는 것임(안 제20조제1항).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제20조(공급규정) ① 가스도매사업자는 도시가스의 요금이나 그 밖의 공급조건에 관한 공급규정(이하 “공급규정”이라 한다)을 정하여 산업통상자원부장관의 승인을 받아야 한다. 승인을 받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.	제20조(공급규정) ① ----- ----- ----- ----- 정하여 도시가스를 공급받는 자와 협의를 거쳐 ----- ----- -----.
② ~ ⑧ (생략)	② ~ ⑧ (현행과 같음)

공급규정은 도시가스사업자가 도시가스 요금이나 그 밖의 공급조건에 관한 사항을 정한 것으로,

현행법¹⁾은 가스도매사업자가 공급규정을 정하는 경우 및 공급규정

1) 「도시가스사업법」

제20조(공급규정) ① 가스도매사업자는 도시가스의 요금이나 그 밖의 공급조건에 관한 공급규정(이하 “공급규정”이라 한다)을 정하여 산업통상자원부장관의 승인을 받아야 한다. 승인을 받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

② 일반도시가스사업자는 공급규정을 정하여 시·도지사의 승인을 받아야 한다. 승인을 받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

의 내용을 변경하려는 경우에는 산업통상자원부장관의 승인을 받도록 하고, 승인받은 공급규정에 따라 도시가스를 공급하도록 하고 있음.

개정안은 가스도매사업자가 공급규정을 마련하는 경우 산업통상자원부장관의 승인을 거치기 전에 도시가스를 공급받는 자와 협의를 거치도록 하려는 것으로, 가스요금이나 공급조건 등에 관하여 수요자의 의견을 반영할 수 있도록 하려는 취지로 이해됨.

다만, 개정안과 관련하여서는 다음과 같은 사항에 대한 검토가 필요해 보임.

먼저, 개정안에 대하여 산업통상자원부와 한국가스공사는 공급규정

③ 산업통상자원부장관 또는 시·도지사는 공급규정이 다음의 기준에 적합한 경우에만 승인하여야 한다.

1. 요금이 적절할 것
2. 요금이 정률(定率)이나 정액(定額)으로 명확하게 규정되어 있을 것
3. 가스공급자와 공급을 받는 자 또는 가스사용자 간의 책임과 가스공급시설 및 가스사용시설에 대한 비용의 부담액이 적절하고 명확하게 정하여질 것
4. 특정사업자나 특정인을 부당하게 차별하는 것이 아닐 것

④ 가스도매사업자 또는 일반도시가스사업자는 제1항 또는 제2항에 따라 승인받은 공급규정에 따라 도시가스를 공급하여야 한다.

⑤ 제3항에 따른 승인기준에 관한 세부적인 사항은 산업통상자원부령으로 정한다.

⑥ 산업통상자원부장관은 일반도시가스사업자의 공급규정 중 도시가스 요금과 공급조건 및 비용의 부담에 관한 사항이 적절하지 못하여 도시가스의 수급 불균형을 초래할 우려가 있거나 가스사용자의 보호를 위하여 이를 개선할 필요가 있다고 인정되면 시·도지사에게 공급규정의 내용변경을 위한 필요한 조치를 하게 하여야 한다.

⑦ 산업통상자원부장관 또는 시·도지사는 공급규정이 사회적·경제적 사정의 변동으로 적절하지 못하게 되어 공공의 이익 증진에 지장을 가져올 염려가 있다고 인정되면 가스도매사업자 또는 일반도시가스사업자에게 적절한 기간을 정하여 그 공급규정의 변경승인을 신청할 것을 명할 수 있다.

⑧ 산업통상자원부장관은 시·도지사 또는 일반도시가스사업자에 대하여 제2항에 따라 시·도지사가 승인한 공급규정에 따른 도시가스 요금의 산정, 요금의 납부방법, 비용의 부담에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

이 정부의 관리·감독을 받고 있고, 내용 변경 시 20일 이상의 의견 수렴 기간을 거치고 있다는 점에서 개정안에 반대의견을 제시하였음.

다음으로, 가스도매사업자로부터 도시가스를 공급받는 자는 일반도시가스사업자(34개), 도시가스충전사업자(4개), 선박용천연가스사업자(4개), 발전용·열병합용 대량수요자(28개) 등이 있는데, 공급규정 변경시마다 모든 도시가스를 공급받는 자와 협의를 거치도록 하는 것은 절차상 비효율이 발생할 우려가 있는 것으로 보임.

끝으로, 개정안은 가스도매사업자와의 공급규정 협의 주체로 “도시가스를 공급받는 자”를 규정하고 있는데, 도시가스를 공급받는 자에는 가스도매사업의 수요자와 가스소매사업의 수요자가 모두 포함되는 것으로 오인될 우려가 있으므로 입법취지에 맞게 가스도매사업의 수요자만 의미하는 것으로 용어를 명확히 할 필요가 있음.

2. 가스도매사업자에 대한 수급 적정성 평가 실시 등

개정안은 ① 산업통상자원부장관이 매년 가스도매사업자가 수립한 수급계획과 실제 수요·공급 현황이 적정하였는지 평가하도록 하고(안 제22조 신설), ② 수급계획과 실제 수요·공급 간의 오차가 일정 기준을 초과한 경우로서 그 오차가 고의 또는 과실로 인하여 발생하였다고 인정되는 경우에는 가스도매사업자에 대하여 과징금을 부과할 수 있도록 하려는 것임(안 제23조 신설).

[개정안 조문대비표]

현 행	개 정 안
<신 설>	제22조(수급 적정성 평가) ① 산업통상자원부장관은 매년 가스도매사업자가 수립한 수급계획과 실제 수요·공급 현황이 적정하였는지 평가하여야 한다.
<신 설>	② 제1항에 따른 평가 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 산업통상자원부령으로 정한다.
<신 설>	제23조(과징금) ① 산업통상자원부장관은 가스도매사업자가 수립한 수급계획과 실제 수요·공급 간의 오차가 산업통상자원부령으로 정하는 기준을 초과한 경우로서 그 오차가 고의 또는 과실로 인하여 발생하였다고 인정되는 경우에는 가스도매사업자에 대하여 과징금을 부과할 수 있다.

현행	개정안
	② 제1항에 따른 과징금의 산출방법, 부과 절차 및 금액과 그 밖에 필요한 사항은 산업통상자원부령으로 정한다.

현행법 제18조의2²⁾는 산업통상자원부장관이 2년마다 해당 연도를 포함한 10년 이상의 기간에 걸친 장기 천연가스 수급계획을 수립하도록 하고, 현행법 시행규칙 제29조³⁾는 장기 천연가스 수급계획에 천연가스의 수급에 관한 장기 전망, 천연가스의 공급설비계획 및 투자계획이 포함되도록 규정하고 있음.

그런데 장기 천연가스 수급계획 대비 LNG 수요 실적을 비교해 보

2) 「도시가스사업법」

제18조의2(가스의 수급계획) ① 시·도지사는 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 다음 연도 이후 5년간의 가스수급계획을 작성하여 매년 12월 말일까지 산업통상자원부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 가스수급계획에는 도시가스가 공급되지 아니하는 지역의 도시가스 공급을 촉진하기 위한 지원 등 도시가스 보급확대계획이 포함되어야 한다.

② 산업통상자원부장관은 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 매년 해당 연도를 포함한 5년간의 가스수급계획을 수립하여야 한다.

③ 산업통상자원부장관은 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 2년마다 해당 연도를 포함한 10년 이상의 기간에 걸친 장기 천연가스 수급계획을 수립하여 그 주요 내용을 공고하여야 한다.

④ 산업통상자원부장관은 제2항 및 제3항에 따른 가스수급계획에 도시가스가 공급되지 아니하는 지역의 도시가스 공급을 촉진하기 위한 지원 등 도시가스 보급확대계획이 포함되도록 노력하여야 한다.

⑤ 산업통상자원부장관은 천연가스의 수급상 필요하다고 인정할 때에는 제3항에 따른 장기 천연가스 수급계획을 변경할 수 있다. 이 경우 그 변경 사유와 주요 내용을 공고하여야 한다.

3) 「도시가스사업법 시행규칙」

제29조(가스의 수급계획) ①·② (생략)

③ 산업통상자원부장관이 법 제18조의2제3항에 따라 수립하는 장기 천연가스 수급계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 천연가스의 수급에 관한 장기 전망
2. 천연가스의 공급설비계획
3. 천연가스의 투자계획

면, 2015년 오차율은 1.1%이나 2018년 15.8%, 2021년 9%로 크게 늘어나는 등 수급이 불안정한 상황이 지속되고 있으므로 수급계획에 대한 관리가 필요하다는 의견이 있음.

[장기 천연가스 수급계획 대비 LNG 수요 실적 비교]

(단위: 만톤)

해당계획	연도	계획	실적	차이	오차율	평균가* (\$/톤)
12차 (’15.12)	2015	3,370	3,333	-37	-1.1%	563
13차 (’18.4)	2018	3,646	4,222	576	15.8%	527
14차 (’21.4)	2021	4,169	4,543	374	9.0%	554
15차 (’23.4)	2023	4,509	4,383	-126	-2.8%	817

* 평균가는 관세청 수출입무역통계의 전체 수입량·수입액 기준
자료: 산업통상자원부

이에 개정안은 산업통상자원부장관이 가스도매사업자의 수급 적정성을 평가하도록 하고 수급 오차가 일정 기준을 초과한 경우로서 고의 또는 과실로 인하여 발생한 경우에는 과징금을 부과할 수 있도록 하려는 것으로, 가스도매사업자의 정확하고 체계적인 수급계획 수립을 도모하려는 취지로 이해됨.

다만, 개정안과 관련하여서는 다음과 같은 사항에 대한 검토가 필요

한 것으로 보임.

먼저, 수급 적정성 평가와 관련하여 안 제22조제1항은 산업통상자원부장관이 가스도매사업자가 수립한 수급계획과 실제 수요·공급 현황이 적정하였는지 평가하도록 하고 있는데, 현행법상 수급계획의 수립 주체는 산업통상자원부장관이고 가스도매사업자에 대하여는 수급계획의 수립의무를 부과하고 있지 않다는 점을 고려할 필요가 있음.

다음으로, 과징금 부과와 관련하여 과징금의 성격을 고려할 때 수급계획과 실제 수요·공급 간의 오차가 큰 경우 과징금을 부과하는 것이 적절한지에 대한 논의가 필요한 것으로 보임.

과징금은 행정상 의무위반으로 얻은 경제적 이익을 박탈하거나 영업정지 처분을 갈음하여 행정청이 부과하는 금전상의 제재를 일컫는데⁴⁾,

① 현행법과 개정안은 가스도매사업자에 대하여 수급계획 수립의무 또는 수급계획과 실제 수요·공급의 일치 의무를 부과하고 있지 않으므로 행정상 의무가 존재하지 않고, ② 가스도매사업자의 수급계획과 실제 수요·공급 간의 오차가 크게 발생할 경우 이로 인해 가스도매사

4) 국회 법제실, 법제이론과 실제(2024), p. 440

업자에게 경제적 이익이 발생한다고 볼 수 없으며, ③ 가스 수요 전망은 국제 에너지시장 상황, 전력 수급 상황, 기후 변화 등 통제불가능한 외생변수로 인한 불확실성과 한계를 내포하고 있다는 점을 고려할 때 과징금 부과대상으로 적절하지 않은 측면이 있는 것으로 보임.

이에 대하여 산업통상자원부는 수급계획의 수요 전망과 실적과의 차이를 근거로 과징금을 부과하는 경우 예상하기 어려운 외생변수로 인한 오차까지 책임지게 할 수 있는 등 과도한 규제가 될 수 있다는 입장임.

한편, 안 제23조제2항은 과징금 금액을 하위법령으로 위임하고 있는데, 「행정기본법」 제28조⁵⁾는 과징금의 근거가 되는 법률에는 과징금의 부과·징수 주체, 부과 사유, 상한액 등을 명확하게 규정하도록 하고 있으므로 과징금 상한액은 법률에 직접 규정할 필요가 있음.

5) 「행정기본법」

제28조(과징금의 기준) ① 행정청은 법령등에 따른 의무를 위반한 자에 대하여 법률로 정하는 바에 따라 그 위반행위에 대한 제재로서 과징금을 부과할 수 있다.

② 과징금의 근거가 되는 법률에는 과징금에 관한 다음 각 호의 사항을 명확하게 규정하여야 한다.

1. 부과·징수 주체
2. 부과 사유
3. 상한액
4. 가산금을 징수하려는 경우 그 사항
5. 과징금 또는 가산금 체납 시 강제징수를 하려는 경우 그 사항

3. 가스도매사업자에 대한 조정명령 시 당사자간 합의 등

개정안은 산업통상자원부장관이 가스도매사업자에 대한 판매·교환을 명할 경우 그 사유와 물량에 대하여 공고하도록 하고, 해당 물량의 정산 방식은 당사자간 합의하도록 하려는 것임(안 제40조제1항 단서 신설).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제40조(조정명령 등) ① 산업통상자원 부장관은 도시가스의 수급상 필요하 다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시가스사업자 또는 자가 소비용직수입자에게 필요한 조정(調 整)을 명할 수 있다. <단서 신설>	제40조(조정명령 등) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- . 다만, 가스도매사업 자에 대한 판매·교환을 명할 경우에 는 그 사유와 물량에 대하여 공고하 여야 하며, 해당 물량의 정산 방식은 대통령령으로 정하는 범위에서 당사 자간 합의하여야 한다.
② ~ ④ (생략)	② ~ ④ (현행과 같음)

현행법 제40조⁶⁾는 산업통상자원부장관이 도시가스의 수급상 필요하

6) 「도시가스사업법」

제40조(조정명령 등) ① 산업통상자원부장관은 도시가스의 수급상 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시가스사업자 또는 자가소비용직수입자에게 필요한 조정(調整)을 명할 수 있다.

② ~ ④ (생략)

다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시가스사업자 또는 자가소비용직수입자에게 필요한 조정(調整)을 명할 수 있도록 규정하고 있음⁷⁾.

이에 따라 현행법 시행령 제20조⁸⁾는 도시가스사업자에게는 가스공급계획의 조정, 도시가스 요금 등 공급조건의 조정, 천연가스 수출입 물량의 규모·시기 등의 조정 등의 조정명령을, 자가소비용직수입자에게는 가스공급시설 공동이용에 관한 조정, 천연가스 수출입 물량의 규모·시기 등의 조정, 가스도매사업자에 대한 판매·교환에 관한 조정 등의 조정명령을 할 수 있도록 규정하고 있음.

7) 산업통상자원부에 따르면 최근 10년간 조정명령 발동사례는 없음.

8) 「도시가스사업법 시행령」

제20조(조정명령) ① 산업통상자원부장관은 법 제40조제1항에 따라 도시가스사업자에게 다음 각 호의 조정명령을 할 수 있다.

1. 가스공급시설 공사계획의 조정
2. 가스공급계획의 조정
3. 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도를 공급지역으로 하는 경우 공급지역의 조정
4. 도시가스 요금 등 공급조건의 조정
5. 도시가스의 열량·압력 및 연소성의 조정
6. 가스공급시설의 공동이용에 관한 조정
7. 천연가스 수출입 물량의 규모·시기 등의 조정
8. 삭제

② 산업통상자원부장관은 제1항제1호부터 제6호까지의 규정에 따른 조정명령을 할 때에는 필요한 경우 시·도지사의 의견을 들어야 한다.

③ 산업통상자원부장관은 법 제40조제1항에 따라 자가소비용직수입자에게 다음 각 호의 조정을 명할 수 있다.

1. 가스공급시설 공사계획의 조정
2. 가스공급시설 공동이용에 관한 조정
3. 천연가스의 수출입 물량의 규모·시기 등의 조정
4. 가스도매사업자에 대한 판매·교환에 관한 조정
5. 선박용천연가스사업자와의 교환에 관한 조정

④ 산업통상자원부장관은 제3항 각 호의 조정을 명하려는 경우에는 미리 자가소비용직수입자의 의견을 들어야 한다.

⑤ (생략)

[도시가스사업자 및 자가소비용직수입자에 대한 조정명령]

조정명령의 대상	도시가스사업자	자가소비용직수입자
조정명령의 종류	1. 가스공급시설 공사계획의 조정 2. 가스공급계획의 조정 3. 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도를 공급지역으로 하는 경우 공급지역의 조정 4. 도시가스 요금 등 공급조건의 조정 5. 도시가스의 열량·압력 및 연소성의 조정 6. 가스공급시설의 공동이용에 관한 조정 7. 천연가스 수출입 물량의 규모·시기 등의 조정	1. 가스공급시설 공사계획의 조정 2. 가스공급시설 공동이용에 관한 조정 3. 천연가스의 수출입 물량의 규모·시기 등의 조정 4. 가스도매사업자에 대한 판매·교환에 관한 조정 5. 선박용천연가스사업자와의 교환에 관한 조정

출처: 「도시가스사업법 시행령」 제20조

가스도매사업자에 대한 판매·교환 등 자가소비용직수입자에 대한 조정명령을 둔 취지는 천연가스 수급 위기 상황에 적극적으로 대응할 수 있도록 하려는 것임.

개정안은 가스도매사업자의 천연가스 수급 문제로 인하여 자가소비용직수입자에게 가스도매사업자에 대한 판매·교환을 명할 경우 그 사유와 물량에 대하여 공고하도록 하고, 해당 물량의 정산 방식은 당사자간 합의하도록 하려는 것으로, 조정명령으로 인한 자가소비용직수입

자의 부담을 최소화하려는 취지로 이해됨.

다만, 조정명령은 수급상 필요가 있는 긴급한 상황에서 발동하는 것이므로 조정명령 대상 물량의 정산 방식을 당사자간 합의로 정하도록 하는 경우 조정명령의 즉각 발동이 어려워져 조정명령의 실효성이 저하될 우려가 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

또한, 현행법 시행령에서 규정하고 있는 여러 조정명령 중 “가스도매사업자에 대한 판매·교환에 관한 조정명령”에 대해서만 사유와 물량을 공고할 필요성이 있는지에 대한 검토가 필요한 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5464