

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건	2020다276594 손해배상(기)
원고, 피상고인	한국토지주택공사 외 1인 소송대리인 변호사 류용기
피고, 상고인	인천공항에너지 주식회사 소송대리인 법무법인(유한) 세종 담당변호사 김태훈 외 2인
원 심 판 결	서울고등법원 2020. 9. 10. 선고 (인천)2019나13009 판결
판 결 선 고	2023. 12. 7.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 후에 제출된 상고이유보충서 등의 기재는 상고이유를 보충하는 범위 내에서)를 판단한다.

1. 사안의 개요

원심판결 이유와 기록에 의하면 다음 사실을 알 수 있다.

가. 원고들은 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」(이하 '경제자유구역법'이라고 한다)에 따라 경제자유구역으로 지정된 ○○○도시 개발사업(이하 '이 사건 사업'이라고 한다)을 공동으로 진행하는 개발사업시행자이다. 피고는 집단에너지사업법(이하 '집단에너지법'이라고 한다)에 따라 허가를 받은 집단에너지 사업자이다.

나. ○○○도시는 2006. 8. 28. 집단에너지법 제5조에서 정한 집단에너지공급대상 지역으로 지정되었고, 2007. 2. 15. 피고의 집단에너지 공급구역에 포함되었다.

다. 피고는 2012. 4.경 ○○○도시 중 기존에 분양이 이루어진 아파트 1만 여 세대에 대하여 지역난방을 위한 집단에너지 공급시설(열수송배관) 설치 공사를 마쳤으나, ○○○도시 중 위 아파트 1만 여 세대를 제외한 나머지 지역(이하 '○○○도시 잔여지역'이라고 한다)에 대하여는 집단에너지 공급시설 설치 공사를 하지 않았다.

라. 이후 원고들로부터 ○○○도시 잔여지역 택지 중 일부를 분양받은 주택건설사업자가 아파트 건설 및 분양을 진행하려고 계획하자 원고들은 피고에게 ○○○도시 잔여지역에 대해서도 지역난방을 위한 집단에너지 공급시설을 설치해달라고 요구하였다. 그러나 피고는 이 사건 사업 지연으로 인한 집단에너지 사업의 수익성 악화 등을 이유로 ○○○도시 잔여지역에 대한 집단에너지 공급시설 설치를 거부하였다.

마. 이에 원고들은 2016. 4. 5. 인천도시가스 주식회사(이하 '인천도시가스'라고 한다)와 사이에, 인천도시가스가 ○○○도시 잔여지역에 난방용 도시가스 공급을 위한 가스공급시설 설치 공사(도시가스 공급관로 보완공사)를 하고 원고들이 그 설치비용을 부담하는 내용의 이 사건 협약을 체결하였다.

바. 이 사건 협약에 따라 인천도시가스는 가스공급시설 설치 공사를 마쳤고 원고

들은 인천도시가스에 그 설치비용을 지급하였다.

사. 원고들은 피고를 상대로 이 사건 소를 제기하여 피고의 집단에너지 공급시설 설치의무 위반으로 인해 원고들이 이 사건 협약에 따라 가스공급시설 설치비용을 부담하는 손해를 입었다고 주장하면서 불법행위로 인한 손해배상을 청구하고 있다.

2. 제1, 2 상고이유에 관하여

원심은 그 판시와 같은 이유로, 피고가 ○○○도시에 집단에너지 공급시설을 설치할 의무를 위반하였으므로 위 의무불이행으로 원고들에게 발생한 손해를 배상할 책임이 있다고 판단하였다.

원심판결 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 위와 같은 판단에 상고이유 주장과 같이 필요한 심리를 다하지 아니한 채 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 부작위로 인한 불법행위의 성립 등에 관한 법리오해 또는 판단누락으로 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

3. 제4 상고이유에 관하여

가. 원심은 그 판시와 같은 이유로, 원고들과 이 사건 협약을 체결하고 난방용 도시가스 공급을 위한 가스공급시설을 설치한 인천도시가스는 경제자유구역법 제14조의2 제2항 제2호의 '해당 지역에 전기·가스 또는 난방을 공급하는 자'에 해당한다고 볼 수 없으므로 원고들이 가스공급시설의 설치비용을 부담하기로 한 이 사건 협약이 강행규정인 경제자유구역법 제14조의2 제2항 제2호를 위반하여 무효라고 볼 수 없다고 판단하였다.

나. 그러나 원심의 판단은 다음과 같은 이유로 수긍할 수 없다.

1) 주택법 제28조, 도시개발법 제54조, 제55조를 종합하면, 주택건설사업 또는

대지조성사업, 도시개발사업에 필요한 비용은 시행자가 부담하는 것이 원칙이나, 주택법 제28조 제1항, 제3항, 도시개발법 제55조 제1항, 제2항의 각 조항에 의하여 지역난방시설과 가스공급시설의 설치비용은 예외적으로 그 설치의무자인 공급자가 부담하도록 규정하고 있다. 그 입법 취지는 주택건설사업 또는 대지조성사업, 도시개발사업의 시행에는 지역난방시설이나 가스공급시설과 같이 인간의 주거생활에 필수적인 난방, 가스 등 공공재를 공급하기 위한 사회간접자본의 성격을 갖는 대규모 간선시설의 설치가 필수적이므로, 그 설치 및 비용부담을 전부 시행자에게 맡길 경우 그 사업의 수행이 상당히 곤란해질 뿐만 아니라 시설의 설치 및 비용부담의 주체를 명확히 법정하여 이를 둘러싼 분쟁을 사전에 예방함으로써 적기에 난방, 가스 등의 공급을 가능하게 하는 데 있고(대법원 2014. 1. 29. 선고 2013다25927, 25934 판결 등 참조), 이와 같은 입법 취지와 공급자의 간선시설 설치의무의 내용과 성질 등에 비추어 볼 때, 위 규정들은 강행법규로서 그에 위반한 행위를 단순히 금지하는 데 그치지 않고 그 사법상의 효력까지 제한함으로써 위반행위의 실현을 금지하려고 하는 효력규정으로 봄이 상당하다(대법원 2012. 6. 28. 선고 2012다19550, 19567 판결, 대법원 2015. 6. 24. 선고 2013다215690 판결 등 참조). 이는 경제자유구역 개발사업에 필요한 간선시설의 설치비용 부담에 관하여 정하고 있는 경제자유구역법 제14조의2의 경우에도 마찬가지이다.

2) 도시가스사업법 제19조 제3항에 의하면 일반도시가스사업자는 가스공급시설의 설치가 필요한 지역으로 가스공급을 신청하는 가구 수가 시·도 고시로 정하는 수 미만인 경우(제1호), 철도·고속철도, 상·하수도, 하천, 암반 등 지형이 특수하여 가스공급시설 설치가 기술적으로 곤란하거나 시설의 안전확보가 곤란한 경우(제2호), 지리, 환경 등 지역여건을 감안할 때 가스공급이 부적절하다고 대통령령으로 정한 경우(제3

호), 다른 법령에서 정하는 바에 따라 가스공급시설에 대한 공사가 제한되어 있는 경우(제4호), 그 밖의 정당한 사유가 있는 경우(제5호)를 제외하고는 그 허가받은 공급권역에 있는 가스사용자에게 도시가스의 공급을 거절하거나 공급이 중단되게 할 수 없다.

집단에너지법은 집단에너지공급대상지역에서 대통령령으로 정하는 기준 이상의 보일러 등 열 생산시설을 신설·개설 또는 증설하려는 자는 산업통상자원부 장관의 허가를 받아야 한다고 정하고(제6조 제1항), 산업통상자원부 장관은 위 허가를 받지 아니하고 집단에너지공급대상지역에서 열 생산시설을 신설·개설 또는 증설한 자에게 원상회복을 명할 수 있다고 정하면서(제6조 제5항), 집단에너지공급대상지역의 집단에너지 수요가 공급용량을 초과하는 경우, 지역난방사업이 시행되는 집단에너지공급대상지역의 주택 외의 건축물의 용도 특성상 별도의 난방시설이나 증기발생시설이 필요한 경우, 열 생산시설의 신설 등의 허가 신청자가 집단에너지 사업자로부터 집단 에너지를 안정적으로 공급받지 못하는 경우에는 산업통상자원부 장관은 열 생산시설의 신설 등의 허가 신청에 따라 열 생산시설의 신설 등을 허가하여야 한다고 정하고 있다(제6조 제4항).

이러한 도시가스사업법 및 집단에너지법 규정 내용을 종합하면, 집단에너지공급대상 지역에서는 산업통상자원부 장관의 허가가 없으면 열 생산시설의 설치가 제한되고 난방 공급은 집단에너지 사업자의 집단에너지 공급을 통해서 이루어지므로 난방용 도시가스가 공급될 필요가 없는 반면, 집단에너지법 제6조 제4항에서 정한 산업통상자원부 장관의 허가에 따라 집단에너지공급대상지역에 난방을 위해 도시가스를 연료로 사용하는 열 생산시설이 설치되는 경우 난방용 도시가스가 공급될 필요가 있으므로 일반도시가스사업자는 도시가스사업법 제19조 제3항 제1호 내지 제5호에서 정한 도시가스 공급

의무가 인정되지 않는 예외사유에 해당하지 않는 한 난방용 도시가스 공급의무를 부담하는 것으로 보아야 한다.

3) 이 사건의 경우 집단에너지공급대상지역인 ○○○도시에 집단에너지법 제6조 제4항에서 정한 산업통상자원부장관의 허가에 따라 난방을 위해 도시가스를 연료로 사용하는 열 생산시설이 설치되는 지역이 있다면 일반도시가스사업자인 인천도시가스는 그 지역에 취사용 도시가스뿐만 아니라 난방용 도시가스 공급의무를 부담하므로 경제자유구역법 제14조의2 제2항 제2호에서 정한 '해당 지역에 가스를 공급하는 자'로서 난방용 도시가스 공급을 위한 가스공급시설의 설치비용을 부담하게 된다. 이와 달리 원고들이 난방용 도시가스 공급을 위한 가스공급시설의 설치비용을 부담하는 내용의 이 사건 협약은 강행규정인 경제자유구역법 제14조의2 제2항 제2호를 위반한 것이어서 무효라 할 것이므로 피고의 집단에너지 공급시설 설치의무 위반과 원고들이 이 사건 협약에 따라 부담한 가스공급시설 설치비용 상당의 손해 사이에 상당인과관계가 있다고 보기 어렵게 된다.

4) 따라서 원심은 ○○○도시에 집단에너지법 제6조 제4항에서 정한 산업통상자원부장관의 허가에 따라 난방을 위해 도시가스를 연료로 사용하는 열 생산시설이 설치되었는지 여부, 설치되었다면 그 설치 지역 등에 관하여 심리했어야 한다.

그럼에도 불구하고 원심은 위와 같은 사정을 심리하지 아니한 채 그 판시와 같은 이유만으로 이 사건 협약이 강행규정인 경제자유구역법 제14조의2 제2항 제2호를 위반하여 무효라고 볼 수 없고 피고의 집단에너지 공급시설 설치의무 위반과 원고들이 입은 손해 사이에 상당인과관계가 있다고 판단하였으니, 원심의 판단에는 경제자유구역법 제14조의2 제2항 제2호, 도시가스사업법 제19조 제3항, 집단에너지법 제6조 제4항

의 해석 및 적용, 상당인과관계 등에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 아니함으로써 판결 결과에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

4. 결론

그러므로 나머지 상고이유에 대한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장	대법관	천대엽
-----	-----	-----

	대법관	민유숙
--	-----	-----

주 심	대법관	이동원
-----	-----	-----