

집단에너지사업자와 헌법상 평등의 원칙

- 의정부지방법원 2004 구합 1013 판결을 중심으로 -



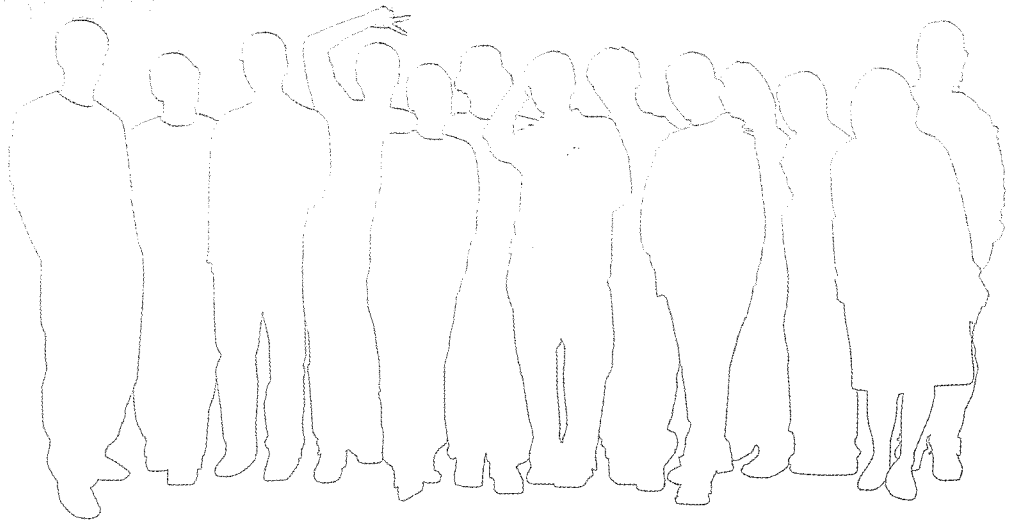
한국지역난방공사 _ 구자현 변호사

사실관계

위 판결의 사실관계는 다음과 같다. 「한국지역난방공사는 경기 고양시 화정 및 행신지역에 지역난방 열공급을 하기 위하여 기존 일산지역 내 열생산시설로부터 화정, 행신에 이르는 열배관의 매설공사를 하기로 하였다. 그런데 매설작업구간 중 일부 구간이 과거 개발제한구역으로 지정되어 있었고, 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(이하 “법”)이 2000년 1월 28일에 제정되어 같은 해 7월 1일 부터 시행되었는데, 법에 따르면 개발제한 구역 내에서 일정한 행위를 하기 위해서는 관할 시장, 군수 또는 구청장의 허가를 받아야 하며, 토지의 형질변경허가 또는 토지의 형질변경이 수반되는 허가를 받은 자에 대하여 개발제한구역 훼손부담금을 부과하도록 하고 있다. 한국지역난방공사는 법에 따라 관할 관청으로부터 열배관 매설에 대한 행위허가를 받고 공사를 진행하였으며, 약 금 17억원의 개발제한구역 훼손부담금 부과처분을 받게 되었다. 한편 법의 관련규정을 보면, 법 시행령 제35조 제1항 및 시행령 별표 1에 의하면 전기공급시설, 가스공급시설, 유류저장 및 송유시설 등의 공익시설에는 100분의 20의, 지역난방 열배관에는 100분의 100의 부과율에 의하여 개발제한부담금이 부과되도록 되어 있다. 이에 한국지역난방공사는 법 시행령이 개발제한구역 훼손부담금의 부과율에 있어 다른 공익시설과 지역난방 열배관에 차이를 두는 것은 평등원칙에 위반한 것이라는 점을 주된 이유로 하여 부담금 부과처분의 취소를 구하는 행정소송을 제기하였다.」

판결의 요지

이에 대한 의정부지방법원 행정부 판결의 요지는 다음과 같다. 『1』 집단에너지사업자의 열배관 매설공사의 경우 토지를 굴착하여 열배관을 매설한 후 다시 원래의 토지로 복구하였다 하더라도 토지를 굴착하여 그 지하에 열배관을 매설한 이상 원상 복구 후 단지 외관상 변화가 없다는 이유만으로 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법상의 개발제한구역 훼손부담금 부과대상인 토지의 형질변경행위가 없었다고 할 수는 없다 할 것이고, 또한 그렇게 보는 것이 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보함을 목적으로 하는 위 법의 입법 취지에 부합한다. 『2』 집단에너지사업자의 열배관 매설공사와 각 시설물들의 매설공사는 모두 배관이 매설될 위치의 토지를 필요한 깊이만큼 굴착하여 해당 배관을 매설한 후 다시 흙을 덮어 원래의 토지의 상태로 복구하는 것을 내용으로 하고 있고 공사입찰에 있어서도 같은 내용의 공사로 취급하고 있다는 점에서 열배관, 가스관, 송유관의 기술적인 측면의 규제 내용, 공사의 내용 및 방법, 개발제한구역의 훼손정도 등은 동일하거나 유사하고, 또한 집단에너지공급시설인 열배관을 통한 열의 공급은 전기배선을 통한 전력의 공급, 가스배관을 통한 LNG의 공급, 송유관을 통한 유류의 공급 등과 마찬가지로 모두 다수의 사용자에게 에너지를 공급하여 생활편의를 충족시켜 주는 역할을 하는 것으로, 공급목적, 내용, 대상, 효과 등의 측면에 비추어 볼 때, 그 공익성의 정도에 있어서도 위 전기공급시설, 가스공급시설, 송유시설과 동일하거나 유사하다고 할 수 있고, 나아가 도로 점용료, 원인자부담금 및



손계자부담금, 하천점용료의 산정·부과 및 감면에 있어서 위 열배관과 가스관, 전기관, 송유관에 차이를 두지 않고 있는 등 각종 행정법규에서는 집단에너지공급시설을 전기공급시설, 가스공급시설, 송유설비와 동일한 기준으로 규정하고 있는바, 그렇다면 수송되는 물질이나 공급받는 수요자가 다소 다르다는 점을 감안하더라도 100분의 20의 부과율인 전기공급시설, 가스공급시설, 송유설비 등과는 달리 집단에너지공급시설에 대하여는 100분의 100의 부과율을 적용하도록 규정한 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법시행령 제35조 제1항 제3호는 합리적인 근거 없이 각 시설물 사이의 부과율에 차등을 둠으로써 헌법상 평등의 원칙에 위배하였다고 할 것이므로 무효이다.』

판결의 의미

대한민국 헌법 제11조 제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”라고 하고 있다. 이를 평등의 원칙, 기본권으로는 평등권이라고 부르고 있다. 평등원칙은 흔히 “같은 것은 같게, 다른 것은 다르게”로 표현되는 합리적인 이유 없는 차별의 금지 또는 자의적 차별의 금지를 의미한다.

평등원칙의 준수 의무는 사인과 같은 시행령의 입법자에 대하여도 다르지 않다. 시행령이 헌법에 위반한 경우에는 헌법 제107조 제2항에 의해 법원이 이를 심판하도록 하고 있다.

법시행령은 부담금의 부과율을 개발제한구역에 설치되는 시설의 종류에 따라 달리 하고 있는 태도를 취하고 있는데,

법시행령에 나열되어 있는 시설을 종합하여 보면 시설의 유사성이나 그 공익적 기능의 유사성에 따라 차별을 두고 있음을 알 수 있다. 사안에서는 지역난방 열배관이 공공재화의 공급시설이라는 점에서 유사한 시설이라고 할 수 있는 전기공급시설, 가스공급시설, 유류저장 및 송유시설과 과연 달리 취급될 합리적인 이유가 있는지가 쟁점이 되었고, 원고 측에서는 법시행령이 합리적인 이유 없이 차별취급을 하고 있음을, 피고 측에서는 그와 같은 차별에는 합리적인 이유가 있음을 서로 주장하였다.

결국 법원은 ①기술적인 측면의 규제내용, 공사의 내용 및 방법, 개발제한구역의 훼손정도 등은 동일하거나 유사하다는 점, ②공익성의 정도에 있어서도 동일하거나 유사하다는 점, ③도로법, 하천법 등의 여러 개별행정법규에서도 각 시설을 동일하게 취급하고 있다는 점 등을 들어 평등원칙에 위반하였다는 판단을 하였다. 이러한 판결의 태도는 차별취급의 이유가 될 만한 합리적인 차이가 발견되지 않는다는 것이어서 사실관계를 올바르게 판단한 것이고, 평등원칙의 심사기준에 관한 그간의 헌법재판소 및 대법원의 입장 및 유사 판례의 태도에 부합하는 것으로서 합당한 판결로 생각된다.

이 판결은 법률신문과 법원간행의 판결공보에 게재됨으로써 한편으로는 법조계에서 비교적 생소한 집단에너지사업에 대한 인식을 높일 수 있었는데, 나아가 집단에너지사업자 스스로에게도 권리구제 의식을 제고하는 계기가 될 수 있을 것으로 생각한다. **김도**