

**민원인 - 열생산자가 집단에너지공급대상지역 내 사용자에게 직접 열을 공급할 수 있는지 여부(「집단에너지사업법」 제19조제2항 등 관련)**

안건번호 18-0085 | 회신일자 2018-04-24

**1. 질의요지**

「집단에너지사업법」 제2조제3호에 따른 사업자가 아니면서 같은 법 제6조제1항에 따른 열 생산시설의 신설 등의 허가 대상자도 아닌 같은 법 제2조제8호에 따른 열생산자가 자신이 발생시킨 열로서 같은 법 제2조제2호에 따른 사업의 기준에 미치지 않는 열을 같은 법 제5조에 따라 지정·공고된 집단에너지공급대상지역 안에 판매·공급하려는 경우, 같은 법 제19조제2항에 따라 수급계약을 체결하는 사업자에게만 열을 판매·공급해야 하는지, 아니면 사업자로부터 집단에너지를 공급받아 사용하거나 공급받으려는 자에게도 직접 열을 판매·공급할 수 있는지?

**2. 회답**

「집단에너지사업법」 제2조제3호에 따른 사업자가 아니면서 같은 법 제6조제1항에 따른 열 생산시설의 신설 등의 허가 대상자도 아닌 같은 법 제2조제8호에 따른 열생산자가 자신이 발생시킨 열로서 같은 법 제2조제2호에 따른 사업의 기준에 미치지 않는 열을 같은 법 제5조에 따라 지정·공고된 집단에너지공급대상지역 안에 판매·공급하려는 경우, 같은 법 제19조제2항에 따라 수급계약을 체결하는 사업자에게만 열을 판매·공급해야 합니다.

**3. 이유**

「집단에너지사업법」 제2조에서는 “집단에너지”란 많은 수의 사용자를 대상으로 공급되는 열 또는 열과 전기를 말하고(제1호), “사업”이란 집단에너지를 공급하는 사업으로 대통령령으로 정하는 기준에 맞는 사업을 말하며(제2호), “사업자”란 같은 법 제9조에 따라 사업의 허가를 받은 자를 말하고(제3호), “사용자”란 사업자로부터 집단에너지를 공급받아 사용하거나 공급받으려는 자를 말하며(제4호), “열생산자”란 열을 생산하거나 발생시키는 자를 말한다고(제8호) 각각 정의하고 있고, 같은 법 제5조에서는 산업통상자원부장관은 집단에너지공급기본계획을 실시하기 위해 필요한 경우 등에 해당하면 집단에너지공급대상지역(이하 “공급대상지역”이라 함)을 지정·공고해야 한다고 규정하고 있습니다.

한편, 「집단에너지사업법」 제19조제1항에서는 열생산자는 사업자에게 열을 공급하려면 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 요금이나 그 밖의 공급조건에 관한 수급계약을 체결해야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제2항에서는 열생산자는 같은 조 제1항에 따른 수급계약에 따라 열을 공급해야 한다고 규정하고 있는바, 이 사안은 사업자가 아니면서 「집단에너지사업법」 제6조제1항에 따른 열 생산시설의 신설 등의 허가 대상자도 아닌 열생산자가 자신이 발생시킨 열로서 같은 법 제2조제2호에 따른 사업의 기준에 미치지 않는 열을 공급대상지역 안에 판매·공급하려는 경우, 같은 법 제19조제2항에 따라 수급계약을 체결하는 사업자에게만 열을 판매·공급해야 하는지, 아니면 사용자에게도 직접 열을 판매·공급할 수 있는지에 관한 것이라 하겠습니

다.

먼저, 법해석의 목표는 어디까지나 법적 안정성을 저해하지 않는 범위에서 구체적 타당성을 찾는 데에 두어야 하고, 나아가 그러기 위해서는 가능한 한 법률에 사용된 문언의 통상적인 의미에 충실하게 해석하는 것을 원칙으로 하면서, 법률의 입법 취지와 목적, 그 제정·개정 연혁, 법질서 전체와의 조화, 다른 법령과의 관계 등을 고려하는 체계적·논리적 해석방법을 추가적으로 동원함으로써, 위와 같은 법해석의 요청에 부응하는 타당한 해석을 해야 합니다(대법원 2013. 1. 17. 선고 2011다83431 전원합의체 판결례 참조).

그런데, 「집단에너지사업법」 제2조에서는 열을 생산하거나 발생시키는 “열생산자”와 그 생산 또는 발생된 열을 집단에너지의 형태로 공급하는 “사업자”를 각각 구분해서 정의하면서 생산 또는 발생된 열을 사용자에게 “판매·유통”하는 것에 대해서는 집단에너지 “사업”의 영역으로서 같은 법에 따라 규율하고 있고, 같은 법 제9조에서는 사업을 하려는 자는 산업자원부장관의 허가를 받도록 하면서(제1항), 그 허가의 기준으로 해당 공급구역이 다른 사업자의 공급구역과 중복되지 않아야 한다고 규정하여(제2항제4호) 1개 공급구역에 대해서는 1개 사업자의 공급권한만을 인정하고 있으며, 같은 법 제6조에서는 사업자 이외의 자가 공급대상지역에서 보일러 등 일정규모 이상의 열 생산시설을 신설·개설·증설하려는 경우 산업통상자원부장관의 허가를 받도록 하여 공급대상지역 안 자체 열 생산량의 증가나 열 수요량의 감소를 규제함으로써 사업자가 독점적으로 열을 공급하도록 하고 있습니다(의안번호 제1912411호 집단에너지사업법 일부개정법률안 국회 심사보고서 참조).

그리고, 「집단에너지사업법」 제18조에서는 사업자가 공급시설 건설비용의 전부 또는 일부를 그 사용자에게 부과할 수 있도록 규정하고 있는데, 그 취지는 초기 대규모 시설투자가 필요한 집단에너지사업의 특성상 원활한 자원조달이 필수적인데 사업을 통해 제공되는 저렴한 가격의 난방서비스로 인해 수익을 얻는 사용자에게 이를 부담하도록 한 것으로서(헌법재판소 2003. 5. 15. 선고 2001헌바90 전원재판부 결정례 참조), 이러한 규정을 통해 공급대상지역 내 사용자도 같은 법에 따른 사업자 중심의 열 공급체계를 안정적으로 유지하기 위해 일정한 수준의 열 수요를 부담해야 하는 등 열 수급관계에서 사업자와 사용자 간 높은 의존성이 있다고 보아야 할 것입니다.

그렇다면, 「집단에너지사업법」에서 열생산자가 사업자가 아닌 자와 열 수급계약을 체결할 수 있는지 또는 사용자가 사업자가 아닌 열생산자로부터 열을 직접 공급받을 수 있는지에 관해 별도의 규정을 두고 있지 않더라도, 열생산자가 공급대상지역 안에 열을 판매·공급하려면 같은 법 제19조제2항에 따라 사업자와 수급계약을 체결해서 판매·공급하는 경우에만 가능한 것으로 보는 것이 관련 규정을 체계적으로 해석하는 것이라고 할 것입니다.

또한, 「집단에너지사업법」의 입법 취지를 살펴보면, 기존 중앙난방이나 개별난방방식보다 저렴하고 효율적으로 열을 공급할 수 있는 집단에너지사업을 국가 정책적으로 도입하면서, 막대한 초기 투자비가 소요되고 투자비 회수기간이 장기화되는 등의 사업의 특성을 감안해 사업자의 최소한의 이윤을 보장하고, 설비 중복에 따른 자원 낭비를 줄이기 위해 사업자에게 공급구역별로 배타적 공급권을 인정하고 있는바(의안번호 제131190호 집단에너지사업법안 국회 심사보고서, 의안번호 제151339호 집단에너지사업법 일부개정법률안 국회 심사보고서, 의안번호 제1912411호 집단에너지사업법 일부개정법률안 국회 검토보고서 참조), 같은 법 제19조제2항에도 불구하고 열생산자가 사업자를 통하지 않고 공급대상지역 안 사용자에게 직접 열을 판매·공급할 수 있는 것으로 보는 것은 이러한 특수한 사정이 반영된 집단에너지 공급 체계를 무력화시키는 결과를 초래한다고 할 것입니다.

한편, 「집단에너지사업법」 제19조제1항에서 “사업자에게 열을 공급하려면”의 의미는 열생산자는 사적 자치 원칙에 따라 어느 누구와도 열 공급에 관한 계약을 자유롭게 체결할 수 있음을 전제로, 열생산자가 열 공급계약의 상대방을 “사업자로 선택한 경우”를 의미하는 것이므로 해당 규정이 열생산자와 사용자 간 직접 열 거래를 금지하는 것으로 볼 수 없다는 의견이 있을 수 있습니다.

그러나, 「집단에너지사업법」은 집단에너지사업의 안정적인 운영을 위해 제19조에서 열생산자가 사업자에게 열을 공급하는 경우에는 법령에 따라 수급계약을 체결하도록 의무를 부과하고, 제16조제2항에서는 열생산자가 사업자와 수급계약을 체결한 경우에는 정당한 사유 없이 그 열 공급을 거부해서는 안 된다고 각각 규

정하면서 이를 위반하면 같은 법 제56조제4호 및 제57조제2호에 따라 형벌을 부과하도록 규정하고 있는데, 이처럼 열생산자와 사업자 간의 열 거래는 엄격하게 규제하면서 사업자의 안정적인 열 공급 및 공급대상지역 내 집단에너지 수급계획에 중대한 차질을 발생시킬 수 있는 사업자 외의 자와 열생산자 사이의 열 거래에 대해서는 사적 자치의 영역에 맡긴 것으로 보는 것은 합리적이지 않다는 점에서 그러한 의견은 타당하지 않다고 할 것입니다.

이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 열생산자로서 사업자가 아니면서 「집단에너지사업법」 제6조제1항에 따른 열 생산시설의 신설 등의 허가 대상자도 아닌 자가 자신이 발생시킨 열로서 같은 법 제2조제2호에 따른 사업의 기준에 미치지 않는 열을 공급대상지역 안에 판매·공급하려는 경우, 같은 법 제19조제2항에 따라 수급계약을 체결하는 사업자에게만 열을 판매·공급해야 합니다.

※ 법령정비 권고사항

열생산자가 공급대상지역 안에 열을 판매·공급하려는 경우 그 공급의 상대방이 사업자로 한정되는지 문언상 명확하지 않으므로, 열생산자는 공급대상지역 내 사용자에게 열을 공급해서는 안 된다거나 공급대상지역 내 사용자는 사업자로부터 오로지 집단에너지방식으로 공급되는 에너지만을 공급받을 수 있다는 취지의 규정을 신설하는 등 별도의 입법 조치를 통해 이를 명확히 할 필요가 있습니다.

---

**관계법령**

- 집단에너지사업법 시행령 제2조
- 집단에너지사업법 제2조

**다음글**

국가정보원 ? 국가정보원의 특정직 직원이 강등 후 승진한 경우, 계급정년...

**이전글**

국가정보원 ? 국가정보원의 특정직 직원이 강등 후 승진한 경우, 계급정년...

 **목록**