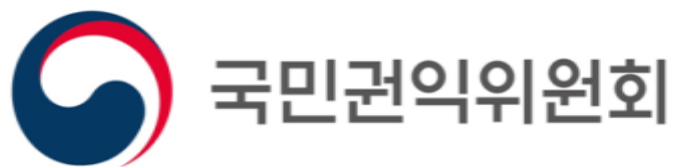


의 결



국 민 권 익 위 원 회

제 2 소 위 원 회

의 결

의안번호 제2024-2소위6-긴01호

민원표시 2AA-2310-0886901 LPG 공급설비 대금 반환 요구

신 청 인 A

대 리 인 변호사 B

피신청인 육군 제5378부대장

관계기관 육군참모총장

의 결 일 2024. 2. 26.

주 문

1. 피신청인에게, 신청인이 군부대 액화석유가스 공급계약을 이행하기 위하여 전번 공급자에게 지급한 공급설비대금 280,847,394원이 물품 구매계약 특수조건의 감가상각 규정에 따라 적정하게 산정되었는지 확인하고 합당한 대금을 반환받을 수 있도록 조치할 것을 시정권고한다.
2. 관계기관에게, 군부대 액화석유가스 공급계약 추진 시 공급설비의 원활한 양도·양수를 위하여 해당 사용부대로 하여금 설비대금 산정의 적정성 여부를 확인하게 하는 등이 민원 유사사례 재발 방지를 위한 대책을 수립할 것을 의견표명한다.

이 유

1. 신청원인

신청인은 액화석유가스 운반·판매업 등을 영위하는 회사로 2020. 11. 12. 피신청인과 액화석유가스 구매계약(이하 ‘이 민원 계약’이라 한다)을 체결하였다. 이 민원 계약의 물품 구매계약 특수조건(이하 ‘이 민원 특수조건’이라 한다)은 공급설비가 전번 공급자 소유인 경우, 전번 공급자는 후번 공급자에게 설비를 양도하고, 후번 공급자는 전번 공급자에게 감가상각을 적용한 금액을 지급하도록 규정하고 있어 신청인은 2021. 6. 7. 이 민원 계약의 전번 공급자인 ○○에너지(주)(이하 ‘이 민원 전번 공급자’라 한다)에게 이 민원 특수조건의 감가상각 규정을 적용한 280,847,394원(이하 ‘이 민원 설비대금’이라 한다)을 지급하였고, 2023. 8. 31. 피신청인에게 2023년 신규 계약시 이 민원 설비대금을 입찰 공고문에 명시하여 신청인이 회수할 수 있도록 요청하였는데, 피신청인은 ‘신청인이 이 민원 설비대금의 반환을 요청할 대상은 피신청인이 아니라 이 민원 전번 공급자이다’라며 신청인의 이 민원 설비대금 반환받을 수 있도록 조치해달라는 요구를 거부하고 있는바, 이러한 피신청인의 행위는 부당하니, 신청인이 이 민원 전번 공급자에게 지급한 설비대금을 돌려받을 수 있도록 조치해달라.

2. 피신청인의 주장

- 가. 피신청인은 신규 액화석유가스 구매계약의 입찰 시행 주체로 계약 입찰공고의 내용을 정함에 있어 광범위한 재량권이 인정되며 종전 계약상 공급자의 편의를 위하여 특정 내용을 입찰공고에 명시하여야 할 법적 의무는 없으므로, 신청인의 요구는 수용할 수 없다.
- 나. 신청인이 이 민원 설비대금을 산정하여 이 민원 전번 공급자에게 송금한 것은 신청인이 이 민원 전번 공급자와 이 민원 계약의 공급설비 양도 및 양수를 완료함으로써 이 민원 계약을 이행하기 위한 자발적인 행위이며, 그 과정에서 피신청인이 신청인으로 하여금 이 민원 전번 공급자에게 이 민원 설비대금을 송금하도록 요청하거나 이에 관하여 협의한 바 없으므로, 이 민원 설비대금의 반환을 요구할 대상은 피신청인이 아니라 이 민원 전번 공급자이다.

3. 사실관계

가. 피신청인이 발주한 이 민원 계약은 경기 남부 및 서울지역에 있는 부대에 액화 석유가스(이하 ‘LPG’ 라 한다)를 공급하는 계약으로, 피신청인은 2020. 10. 26. 국방전자조달시스템을 통해 이 민원 계약의 입찰공고를 하였고, 2020. 11. 12. 신청인과 이 민원 계약을 체결하였다. 이 민원 계약의 물품구매내역서는 다음과 같다.

<이 민원 계약 물품구매계약서>
(그림 생략)

(출처: 신청인 제출자료)

나. 신청인이 제출한 자료에 따르면 이 민원 특수조건 제8조 제9항은 ‘공급설비가 공급자 소유인 경우 전번 공급자는 후번 공급자에게 설비를 양도하고, 후번 공급자는 전번 공급자에게 감가상각을 적용한 금액을 지급한 후 확인증을 수요자에게 제출하여야 하며, 전번 공급자와 후번 공급자 상호간 공급설비 인계·인수 현장 확인이 완료된 날로부터 7근무일 이내 후번 공급자가 공급설비를 인수하지 못할 경우 계약은 무효가 된다.’ 라고 규정하고 있다. 이 민원 특수조건 제8조 제9항의 내용은 다음과 같다.

<이 민원 특수조건 제8조 제9항 내용>
⑨ 공급설비 양도 및 양수 1. 계약 해제·해지시 「액화석유가스의 안전관리 및 사업법 시행규칙」 제34조 [별표 13] 3항 ‘라’호(계약의 해지와 공급설비의 철거)에 의하여 “공급자” 소유의 공급설비인 경우 “전번 공급자”는 “후번 공급자”에게 양도하고 “후번 공급자”는 “전번 공급자”에게 감가상각을 적용한 금액을 지급 후 그 확인증을 “수요자”에게 제출한다. 2. “전번 공급자”와 “후번 공급자” 상호간의 양도 및 양수를 위한 공급설비 인계·인수 현장 확인이 완료된 날로부터 7근무일 이내에 “후번 공급자”가 인수하지 못할 경우 계약은 무효가 되며, 계약무효 시 납품 기간은 “전번 공급자” 책임 하 차후 계약체결 완료 및 공급 가능시까지로 한다. 3. 소형저장탱크를 제외한 가스계량기와 자동절체기 등 업체 소유의 가스 시설의 경우 가스시설 평가금액은 설치 당시의 금액을 기준으로 1년에 20%씩 공제한 금액으로 한다. 4. 소형저장탱크의 감가상각 적용은 설치 당시의 금액을 기준으로 1년에 3.3%씩 공제한다. 5. “사용부대”가 부대 개편, 이전, 해체 등의 사유로 소형 저장 탱크(용기포함) 사용 불가 및 미사용되는 공급 설비인 경우 “수요자”에 의해 타부대로 전환 또는 철거(회수)를 원칙으로 하며, 이에 소요되는 비용은 “공급자”가 부담한다. 추가로 보급 거래선 조정(지휘관계 변경 등), 창설, 해체 등으로 인한 소요 발생시 “공급자”는 이를 감안(변경소요)하여, 납품을 실시해야 한다. 가. 변동사항(수시) 발생 가능 - 부대개편 및 병영시설 공사 등에 따른 LPG 납품 장소, 공급형태 등 - 병력감축 등에 따른 개편(창설, 해체) 등, 지휘관계 조정 등에 따른 거래선 변경 6. “사용부대”는 계약 해제·해지 시 용기전량을 “공급자”에게 반납하여야 한다.

(출처: 신청인 제출자료)

다. 신청인과 피신청인이 제출한 자료를 살펴보면, 이 민원 특수조건에 따른 신청인과 이 민원 전번 공급자 간의 공급설비 양도 및 양수를 위한 협의 과정에서 공급설비의 설비대금 산정에 대한 의견 차이¹⁾로 공급설비의 인계·인수가 이루어지지 않은

1) 신청인과 이 민원 전번 공급자 간의 공급설비 대금 산정에 대한 이견

- 신청인 주장: 미사용 시설을 제외하고 사용 중인 시설에 한하여 소형저장탱크는 연 3.3%, 그 외 설비는 연 20%의 감가상각 적용(약 2억 8천만 원)
- 이 민원 전번 공급자 주장: 자신의 전번 공급자(E1)로부터 인계받은 모든 소형저장탱크 및 공급설비 약 150개소에 대해 연 3.3% 감가상각 적용(약 14억 원)

것으로 확인되며, 신청인과 이 민원 전변 공급자 간의 공급설비 인계·인수가 완료되지 않았는데도 불구하고 신청인이 피신청인에게 LPG를 공급하게 된 구체적 경위는 다음과 같다.

- 1) 신청인은 이 민원 계약을 이행하기 위하여 이 민원 특수조건 제8조 제9항에 따라 이 민원 전변 공급자에게 설비대금을 지급하고 공급설비를 인계받아야 했는데, 이 민원 전변 공급자는 자신의 전변 공급자였던 ‘■■■’에게 설비대금으로 약 14억 5천 6백만 원을 지급했다고 주장하며 신청인에게 14억 원의 설비대금을 요구하였다.
 - 2) 반면에 신청인이 이 민원 특수조건에 따라 산정한 이 민원 설비대금은 280,847,394원에 불과하여 신청인은 이 민원 전변 공급자가 요구하는 설비대금은 수용할 수 없다며 거절하였고, 신청인과 이 민원 전변 공급자 간의 공급설비 대금산정에 대한 이견으로 공급설비 인계·인수가 이루어지지 않았다.
 - 3) 이후 피신청인은 2020. 12. 1. 및 같은 달 4일 총 2회에 걸쳐 이 민원 전변 공급자에게 2020. 12. 31.까지 계약기간을 연장하여 정상적으로 LPG를 공급해 줄 것을 요청하였으나, 이 민원 전변 공급자는 ‘후변 공급자(신청인) 계약이 유효한 상황에서 단순히 인계·인수만을 위한 계약기간 연장은 불가능하다’라며 피신청인의 요청을 거부하였다.
 - 4) 이 민원 전변 공급자의 LPG 공급 요청 거부에 따라 피신청인은 신청인에게 군병력 급식 및 취사 중단 시 발생할 중대한 손해를 예방한다는 사유로 이 민원 전변 공급자 대신 LPG를 공급해달라고 요청하였고, 신청인은 피신청인의 요청을 수용하여 이 민원 전변 공급자 소유의 LPG 공급 시설을 이용하여 피신청인에게 LPG를 공급하게 되었다.
- 라. 신청인은 2020. 12. 31. 피신청인에게 LPG 공급설비의 인계·인수를 위한 감가상각 규정과 관련하여 공문으로 질의하였는데, 피신청인은 2021. 1. 7. 소형저장탱크는 연 3.3%, 그 외 설비는 연 20%의 감가상각을 적용하는 것은 신청인과

이 민원 전변 공급자 모두 동일하며, 이 민원 계약의 수요자인 피신청인이 공급설비의 인계·인수에 관여할 권리 및 의무는 없다는 취지로 회신하였다. 피신청인이 신청인에게 회신한 공문은 다음과 같다.

〈피신청인 회신 공문, 급양유류과-106호(2021. 1. 7.)〉	
(그림 생략)	(그림 생략)

(출처: 신청인 제출자료)

마. 신청인에 따르면 신청인은 피신청인의 2021. 1. 7. 감가상각 규정 관련 회신에 따라 감가상각을 적용한 이 민원 설비대금을 산정하였다고 하며, 2021. 6. 7. 이 민원 전변 공급자에게 이 민원 설비대금을 송금한 것으로 확인된다.

〈이 민원 설비대금 송금확인증(거래일시: 2021. 6. 7.)〉
(그림 생략)

(출처: 신청인 제출자료)

바. 한편 이 민원 전번 공급자는 2021. 9. 29. 우리 위원회에 피신청인에 대하여 이 민원 계약이 무효라고 주장하면서 고충민원을 신청하였고, 우리 위원회는 2022. 3. 21. 이 민원 전번 공급자의 고충민원에 대해 “이 민원 계약은 부대원들의 취사 및 난방 등에 필요한 LPG 공급에 관한 사안이므로 순수한 사인간의 계약으로 볼 수 없으며, 당연히 피신청인도 특수계약조건을 준수할 의무가 있으므로 특수계약조건에 따라 후번 공급자²⁾와의 계약을 무효로 하고 특수계약조건에 따라 양수 능력이 있는 LPG 공급자를 다시 공모하는 것이 타당하다.” 라고 판단하여 피신청인에게 시정을 권고하기로 하고 관계기관인 ‘육군참모총장’에게 의견을 표명하기로 의결한 바 있다. 해당 고충민원에 대한 우리 위원회의 주문 내용은 다음과 같다.

<고충민원 2AA-2109-1378946 주문 내용(제2022-2소위11-기02호, 2022. 3. 21. 의결)>	
1. 피신청인에게, 피신청인이 신청인 ³⁾ 소유의 가스공급 시설을 인수하는 등 LPG 공급계약에 있어 특수물품 구매조건을 이행하지 않아 피해를 보고 있는 신청인의 구제방안을 마련할 것을 시정권고한다.	
2. 관계기관에게, 군부대내 LPG 공급계약에 있어 공급설비 양도 및 양수와 관련하여 특수물품 구매조건 운영 상황을 조사하고 이 민원 관련 피신청인의 LPG 공급 계약에 문제가 없었는지를 확인한 후 문제점이 발견되면 유사사례 재발 방지를 위한 대책을 수립할 것을 의견표명한다.	

※ <별지> 의결서 ‘판단내용’ 참조

사. 피신청인은 우리 위원회의 시정권고에 따라 2023. 4. 10. 신청인에게 이 민원 계약은 무효임을 통보하였다. 피신청인이 신청인에게 통보한 공문 내용은 다음과 같다.

<제5378부대장 급양유류과-1930호(2023. 4. 10.) 일부 발췌>
(그림 생략)

(출처: 피신청인 제출자료)

2) 신청인을 지칭함

3) 이 민원 전번 공급자(○○에너지(주))를 지칭함

아. 신청인이 제출한 자료에 따르면 피신청인의 2023. 4. 10. 이 민원 계약 무효 통지 이후 신청인은 2023. 4. 27. 피신청인에 대하여 ‘계약유효 확인의 소(춘천지방법원 2023가합50485 계약유효확인)’를 제기하였는데, 이에 대해 법원은 2023. 7. 27. 이 민원 계약은 무효임을 확인하면서 ‘신청인은 피신청인이 새로운 계약상대방으로부터 LPG를 공급받기 전까지 피신청인에게 LPG를 공급하라’는 취지로 화해 권고결정을 한 것으로 확인된다.

<춘천지방법원 원주지원 제1민사부 화해권고결정(2023. 7. 21.) 일부 발췌>
위 사건의 공평한 해결을 위하여 당사자의 이익, 그 밖의 모든 사정을 참작하여 다음과 같이 결정한다.
결 정 사 항
1. 원고와 피고 사이에 2020. 11. 12. 체결된 액화석유가스 구매계약은 무효임을 확인한다. 2. 피고는 원고에 대하여 제1항 계약의 해지 및 그로 인한 계약보증금 국고귀속이나 부정당업자 제재 사유에 해당한다는 주장을 하지 않는다. 3. 원고는 피고가 새로운 계약상대방으로부터 액화석유가스를 공급받기 전까지 피고에게 제1항 계약과 같은 조건으로 액화석유가스를 공급한다. 4. 원고는 나머지 청구를 포기한다. 5. 소송비용은 각자 부담한다.

(출처: 신청인 제출자료)

자. 신청인에 따르면 신청인은 피신청인이 ‘다음 입찰 공고시 신청인에게 불이익이 없도록 하고, 신청인이 이 민원 전번 공급자에 기지급한 이 민원 설비대금도 회수할 수 있는 방향으로 검토해보겠다.’라고 하여 법원의 화해권고결정에 이의를 제기하지 않았다고 주장한다.

차. 신청인은 2023. 8. 31. 피신청인에게 2023년 신규 LPG 공급계약 체결 시 신청인이 이 민원 전번 공급자에게 지급한 이 민원 설비대금을 입찰 공고문에 명시하여 신청인이 회수할 수 있도록 요청하였는데, 피신청인은 2023. 9. 7. 이 민원 설비대금의

반환을 요청할 대상은 이 민원 전번 공급자라며 신청인의 요청을 수용할 수 없다는 취지로 회신하였다.

<제5378부대장 급양유류과-4606호(2023. 9. 7.) 일부 발췌>
(그림 생략)

(출처: 신청인 제출자료)

카. 신청인은 2023. 9. 14. 피신청인에게 신청인이 이 민원 전번 공급자에게 지급한 이 민원 설비대금에 대해 이 민원 특수조건의 감가상각 규정에 따라 적정하게 산정된 금액인지 확인해달라고 요청하였는데, 피신청인은 2023. 9. 20. 신청인에게 이 민원 설비금액은 신청인이 임의로 산정하여 지급한 금액이기에 피신청인이 이 민원 설비금액이 적정한 금액인지에 대해 확인할 수 없다면서 신청인이 신규 공급자에게 양도할 LPG 공급설비의 현황을 파악해달라고 요청하였다.

<제5378부대장 급양유류과-4606호(2023. 9. 7.) 일부 발췌>
(그림 생략)

(출처: 신청인 제출자료)

다. 신청인은 2023. 10. 12. 피신청인에게 다시 한번 이 민원 설비대금을 새로운 LPG 공급 계약의 입찰 공고문에 명시해달라고 요청하였으나, 피신청인은 이를 거부하였고, 이에 신청인은 2023. 10. 23. 우리 위원회에 이 민원 설비대금을 반환 받을 수 있도록 조치해달라며 고충민원을 신청하였다.

파. 한편 우리 위원회는 2023. 10. 26. 피신청인 및 관계기관에게 이 민원 전번 공급자의 고충민원(2AA-2109-1378946)에 대하여 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제52조에 따라 우리 위원회의 시정권고 및 의견표명에 대한 처리결과를 요청하였는데, 피신청인은 2023. 10. 30. “2023년 10월 신규 LPG 공급계약을 추진하고 있으며 새로운 공급자를 모색하여 공급설비 양도·양수 함으로써 신청인(해당 민원의 신청인으로 ‘○○에너지(주)’를 지칭함)의 피해를 구제할 계획이다.” 라고 답변하였으며, 관계기관은 우리 위원회의 의견표명에 따른 조치를 하지 않은 것으로 확인된다.

하. 피신청인에 따르면 2023년 신규 LPG 공급계약을 추진함에 있어 신청인과 이 민원 전번 공급자 간의 설비대금 산정에 대한 이견으로 새로운 LPG 공급자 ‘▲▲가스공업주식회사’(이하 ‘이 민원 후번 공급자’라 한다)와의 공급설비 양도·양수가 완료되지 않은 것으로 확인되며, 우리 위원회가 피신청인을 통해 확인한 이 민원 전번 공급자와 이 민원 후번 공급자의 이 민원 관련 의견은 다음과 같다.

이 민원 전번 공급자 및 후번 공급자 의견
1. 이 민원 전번 공급자(○○에너지(주)) - 이 민원 설비대금은 기업 간 발생한 문제로 국민권익위원회의 조정 대상이 아니며, 신청인과 이 민원 설비대금 및 LPG 공급설비 사용료 등의 정산에 관하여 협의를 진행할 예정임
2. 이 민원 후번 공급자(▲▲가스공업주식회사) - 이 민원 설비대금은 신청인이 이 민원 전번 공급자에게 반환을 요구하여 양자간 해결해야 할 문제이므로 당사의 의견을 묻는 것은 타당하지 않음

(출처: 피신청인 제출자료)

4. 판단

가. 관계법령 등

1) 「행정기본법」

제12조(신뢰보호의 원칙)

- ① 행정청은 공익 또는 제3자의 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 경우를 제외하고는 행정에 대한 국민의 정당하고 합리적인 신뢰를 보호하여야 한다.
- ② 행정청은 권한 행사의 기회가 있음에도 불구하고 장기간 권한을 행사하지 아니하여 국민이 그 권한이 행사되지 아니할 것으로 믿을 만한 정당한 사유가 있는 경우에는 그 권한을 행사해서는 아니 된다. 다만, 공익 또는 제3자의 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 경우는 예외로 한다.

제13조(부당결부금지의 원칙) 행정청은 행정작용을 할 때 상대방에게 해당 행정작용과 실질적인 관련이 없는 의무를 부과해서는 아니 된다.

2) 대법원 1996. 1. 23. 선고 95누13746 판결

공적인 견해표명이 있었는지에 대한 판단시에 반드시 행정조직상의 형식적인 권한 분배에 구애될 것은 아니고, 담당자의 조직상의 지위와 임무, 당해 언동을 하게된 구체적인 경위 및 그에 대한 상대방의 신뢰가능성에 비추어 실질에 의해 판단한다.

3) 대법원 1998. 9. 25. 선고 98두6494 판결

일반적으로 행정상의 법률관계에 있어서 행정청의 행위에 대하여 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위하여는, 첫째 행정청이 개인에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해표명을 하여야 하고, 둘째 행정청의 견해표명이 정당하다고 신뢰한 데에 대하여 그 개인에게 귀책사유가 없어야 하며, 셋째 그 개인이 그 견해표명을 신뢰하고 이에 상응하는 어떠한 행위를 하였어야 하고, 넷째 행정청이 위 견해표명에 반하는 처분을 함으로써 그 견해표명을 신뢰한 개인의 이익이 침해되는 결과가 초래되어야 하며, 어떠한 행정처분이 이러한 요건을 충족할 때에는, 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 경우가 아닌 한, 신뢰보호의 원칙에 반하는 행위로서 위법하게 된다.

나. 판단내용

1) 신청인이 이 민원 전변 공급자에게 지급한 이 민원 설비대금의 적정성 여부를 확인한 후 해당 대금을 이 민원 후변 공급자로부터 반환받을 수 있도록 조치해 달라는 신청인의 신청에 대하여 살펴보면, 피신청인은 신청인이 이 민원 설비대금을 임의로 산정하여 이 민원 전변 공급자에게 지급한 것이기에 신청인이 이 민원 설비대금의 반환을 요청할 대상은 피신청인이 아니라고 주장하나, 「행정기본법」 제12조(신뢰보호의 원칙) 및 대법원 판례(대법원 1996. 1. 23. 선고 95누13746 판결, 대법원 1998. 9. 25. 선고 98두6494 판결 참조)에 따르면, 행정청의 행위에 대해 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위한 요건을 충족한 경우, 행정에 대한 국민의 정당하고 합리적인 신뢰를 보호하여야 한다고 규정하고 있는바,

① 피신청인은 이 민원 전변 공급자와 신청인 간의 이 민원 설비대금 산정에 대한 이견으로 공급설비 인계·인수가 정상적으로 완료되지 않았는데도 불구하고, 신청인에게 지속적으로 공급설비 인계·인수를 독촉하며 LPG 공급을 요청하였는바, 피신청인이 신청인에 대해 신뢰보호의 원칙 적용 요건인 공적인 견해표명을 한 것으로 보이는 점,

② 이러한 피신청인의 요청에 따라 신청인은 이 민원 계약을 계속 이행하기 위하여 피신청인으로부터 이 민원 특수조건에 따른 공급설비 감가상각 규정에 대해 신청인과 이 민원 전변 공급자 모두 동일하게 적용됨을 확인받고 이 민원 설비대금을 산정하여 이 민원 전변 공급자에게 지급하였으며, 이에 따라 신청인이 이 민원 계약이 유효라고 신뢰한 점은 과실이 없는 것으로 보이는 점,

③ 신청인은 이 민원 설비대금을 회수할 수 있도록 검토해보겠다는 피신청인의 약속을 신뢰하여 법원의 화해권고결정을 수용하였고, 이에 따라 피신청인이 이 민원 후변 공급자로부터 LPG를 공급받기 전까지 피신청인에게 LPG를 공급하고 있는 사실에 비추어 보면, 이 민원 설비대금을 회수할 수 있을 것이라는 신청인의 신뢰는

보호되어야 함이 타당할 것으로 보이는 점,

④ 피신청인은 이 민원 설비대금이 이 민원 특수조건의 감가상각 규정에 따라 적정한 금액인지에 대해 확인할 수 없다고 하면서, 군부대 특성상 민간인인 신청인은 부대 출입이 통제됨에도 불구하고, 신청인에게 경기 남부 및 서울 지역 부대 내 보안시설인 LPG 공급설비의 현황을 파악해달라고 요구하는 것은 「행정기본법」 제13조(부당 결부금지의 원칙)에 반하는 행위로 부적절해 보이는 점,

⑤ 뿐만 아니라 피신청인은 이 민원 전번 공급자의 고충민원에 대한 우리 위원회의 시정권고에 따라 신청인과의 이 민원 계약을 무효로 조치하였다면 이 민원 특수 조건에 따라 원칙적으로 이 민원 전번 공급자가 계속해서 LPG를 공급하게 하거나, 양수 능력이 있는 LPG 공급자를 다시 선정하기 위하여 새로운 입찰공고 등을 통해 신규 계약을 체결하는 등의 적절한 조치를 취하는 것이 바람직해 보이는데, 피신청인은 우리 위원회의 시정권고를 받은 직후에도 신청인에게 군병력 급식 및 취사 중단 시 발생할 중대한 손해를 예방한다는 사유로 LPG 공급을 요청하였고, 2023년 새로운 LPG 공급계약을 체결하는 데 이를 때까지 신청인으로부터 지속적으로 LPG를 공급 받는 것으로 확인되는바, 피신청인의 행정행위로 인해 얻는 공익보다 신청인의 금전적인 손해가 더 클 것으로 보이는 점 등을 종합적으로 고려할 때, 신청인의 요구를 수용할 수 없다는 피신청인의 일련의 행정행위는 「행정기본법」상 신뢰 보호의 원칙에 반하는 행위로 위법·부당하다고 판단된다. 따라서 피신청인은 신청인이 이 민원 계약을 이행하기 위하여 이 민원 전번 공급자에게 지급한 설비대금에 대하여 이 민원 특수조건의 감가상각 규정에 따라 적정하게 산정되었는지 확인한 후 신청인이 합당한 대금을 반환받을 수 있도록 조치하는 것이 바람직하다고 판단된다.

2) 아울러 이 민원 유사사례 재발 방지를 위한 대책 마련의 필요성에 대하여 살펴보면, 우리 위원회는 관계기관에 대하여 군부대 내 LPG 공급계약에 있어 공급설비 양도·양수와 관련하여 특수물품 구매조건 운영 상황을 조사하고, LPG 공급계약에 문제 유무를 확인한 후 문제점이 발견되면 유사사례 재발 방지를 위한 대책을

수립할 것을 의견표명한 바 있는데도 불구하고, 관계기관은 우리 위원회의 의견표명에 대하여 적절한 조치를 취하지 않은 것으로 확인되며, 신청인과 이 민원 전변 공급자 간의 공급설비 사용료에 관한 협의가 새로운 LPG 공급자가 선정될 때까지에도 완료되지 못하고 있는 점을 고려할 때, 향후 신청인과 이 민원 전변 공급자 간의 공급설비 대금 산정에 대한 이견으로 인해 이 민원 후변 공급자와의 공급설비 인계·인수가 적기에 이루어지지 않는다면 부대원들의 취사 및 난방 등에 필요한 LPG 공급이 중단될 상황에 놓이게 되고 이는 우리나라 국방의 의무를 수행하고 있는 군인들의 피해로 확산될 우려가 있는바, 이를 방지하기 위하여 우리나라 육군의 지휘·감독 권한을 갖고있는 관계기관은 각 부대에서 LPG 공급계약을 추진함에 있어 전변 공급자와 후변 공급자 간의 공급설비의 원활한 인계·인수를 위해 해당 사용부대로 하여금 LPG 공급자가 산정한 설비대금의 적정성 여부를 확인하게 하는 등 이 민원 유사사례 재발 방지를 위한 대책을 조속히 마련해야 할 필요성이 있다고 판단된다.

5. 결론

그러므로 이 민원 설비대금을 반환받을 수 있도록 조치해달라는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있으므로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제1항에 따라 피신청인에게 시정을 권고하기로 하고, 이 민원 유사사례 재발 방지를 위한 대책 마련의 필요성이 있으므로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항에 따라 관계기관에게 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

<별지> 고충민원 의결서 판단내용(2AA-2109-1378946, 제2022-2소위11-기01호, 2022. 3. 21. 의결)

1. 이 민원 공급계약 공급설비 양도 및 양수 규정이 사인간의 관계라는 피신청인의 주장에 대해 살펴보면,

가. 피신청인은 공급설비 양도 및 양수 규정이 단순히 권고사항이라고 하나, 「약관의 규제에 관한 법률」 제2조(정의) 및 대법원 판례(대법원 2008. 2. 1. 선고 2005다74863 판결 참조)에 따르면, 약관의 규제에 관한 법률의 규제 대상인 ‘약관’ 이라 함은 그 명칭이나 형태 또는 범위를 불문하고 계약의 일방 당사자가 다수의 상대방과 계약을 체결하기 위하여 일정한 형식에 의하여 미리 마련한 계약의 내용이 되는 것을 말하는 바, 이 민원 공급계약 관련 특수조건은 계약의 일방 당사자가 다수의 상대방과 계약을 체결하기 위하여 일정한 형식에 의하여 미리 마련한 계약의 내용으로 보는 것이 합당해 보이는 점,

나. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제5조(계약의 원칙) 및 대법원 판례에 따르면 국가가 계약당사자인 경우에는 일반 사인 사이의 계약과 달리 계약조건은 경비의 절감 못지않게 계약이행 결과의 건전성과 품질 및 안전의 확보 등 공공 일반의 이익까지 중요한 고려요소(대법원 2016. 11. 10. 선고 2013다23617 판결 참조)인 바, 이 민원 공급계약은 단순히 사적 계약이 아닌 부대원의 취사 및 난방 등을 위한 LPG공급이라는 공적 목적을 수행하기 위한 계약인 점,

다. 「액화석유가스의 안전관리 및 사업법」 제44조(액화석유가스 사용시설의 설치와 검사 등)에 따르면 액화석유가스를 사용하려는 자는 산업통상자원부령으로 정하는 시설기준과 기술기준에 맞도록 액화석유가스의 사용시설과 가스용품을 갖추도록 규정하고 있는바, 액화석유가스 사용자인 피신청인에도 LPG공급 과정에 있어 안전을 위한 조치를 할 의무가 있어 LPG공급시설의 소유자와 공급자가 달라 발생할 수 있는 안전관리 문제를 사적 계약관계라 하여 방치하는 것은 부적절해 보이는 점,

라. 「민법」 제749조(수익자의 악의인정)에 따르면 수익자가 이익을 받은 후 법률상 원인없음을 안 때에는 그때부터 악의의 수익자로서 이익반환의 책임이 있는바, 피신

청인은 현재 LPG공급자가 가스 공급설비에 대한 소유권을 확보하지 않고 신청인의 공급시설을 이용하여 LPG를 공급하여 법적인 문제가 있음을 인지하고 있으며, 이 민원 공급계약 특수계약조건에 따라 후번 공급자가 7일 안에 공급설비 양수를 하지 못하면 계약 무효와 공모를 진행할 수 있고 공모기간 동안 신청인은 전번 공급자로서 LPG를 공급할 의무가 있는 점,

이상을 고려할 때, 이 민원 공급계약은 부대원들의 취사 및 난방 등에 필요한 LPG 공급에 관한 사안이므로 순수한 사인간의 계약으로 볼 수 없으며 당연히 피신청인도 특수계약조건을 준수할 의무가 있으므로 특수계약조건에 따라 후번 공급자(현 공급자)와의 계약을 무효로 하고 특수계약조건에 따른 양수 능력이 있는 LPG 공급자를 다시 공모하는 것이 타당하다고 판단된다.

2. 신청인의 피해 구제 필요성에 대해 살펴보면,

가. 「행정기본법」 제9조(평등의 원칙), 제10조(비례의 원칙)과 대법원 판례(대법원 2009. 12. 24. 선고 2009두7967) 및 헌법재판소(헌법재판소 2001. 5. 31., 99헌마413)에 따르면 재량권행사의 준칙인 행정규칙이 그 정한 바에 따라 되풀이 시행되어 행정관행이 이루어지게 되면 평등의 원칙이나 신뢰보호의 원칙에 따라 행정기관은 그 상대방에 대한 관계에서 그 규칙에 따라야 할 자기구속을 받게 되므로, 이러한 경우에는 특별한 사정이 없는한 이를 위반하는 처분은 평등의 원칙이나 신뢰보호의 원칙에 위배되어 재량권을 일탈·남용한 위법한 처분이 될 수 있는바, 이 민원 공급계약의 충전탱크 및 공급설비 양도 및 양수 규정은 신청인이 계약을 체결하기 전부터 유지되어 왔고 신청인도 동 규정에 따라 LPG공급시설 인수를 이행하였기 때문에 후번 공급자에게 동 규정을 달리 취급할 사유가 없어 보이는 점,

나. 피신청인과 신청인과의 2019년 이 민원 공급계약은 피신청인의 요구에 의해 수의계약으로 체결된 것이고, 그 과정에서 신청인은 총 계약금액이 약 9억2천만원 수준이었으나 전번 공급자였던 E1에게 특수계약조건에 따라 충전소 탱크 및 공급설비 약 150개소에 대해 계약규모보다도 많은 약 14억 5천 6백원을 집행한 것은 신청

인이 LPG공급 계약이 종료되면 이 민원 공급계약 특수조건에 따라 3% ~ 20% 정도의 감가상각을 적용한 공급설비에 대한 대가를 받을 수 있다는 신뢰에 따라 이 민원 공급계약을 체결하였다고 보이는 점,

다. 피신청인은 공급설비 양도 및 양수 규정은 둔 취지는 정확히 모른다는 입장이나 이 민원 공급계약과 관련된 공급설비는 군 병영의 급식 및 취사 등 피신청인의 필요에 따른 시설로 초기에 드는 시설 투자비용을 LPG공급자들에게 분담하기 위한 방법으로 보이고, 피신청인은 철거하고 후반기공급자가 다시 설치하는 것이 바람직하다는 입장이나 100여 곳이 넘는 시설을 동시에 조치하는 것은 불가능하고 이 민원 공급계약처럼 총 계약금액에 비해 설비대금 인수비가 더 큰 상황에서는 실현 가능성이 없어 보이는 점,

이상을 고려할 때, 피신청인은 특수계약조건에 따라 가스공급시설 인수 능력이 있는 후반기 가스공급자 모집이 곤란할 경우에는 신청인 소유의 가스공급 시설을 특수계약 조건에 따른 감가상각 비율을 적용하여 적정가격에 인수하거나 신청인에게 사용료를 지급하는 등 이 민원 공급계약에 있어 후반기 공급자가 특수물품 구매조건을 이행하지 않아 피해를 보고 있는 신청인을 구제하기 위한 방안을 마련하는 것이 타당하다고 판단된다.

3. 아울러 피신청인이 이 민원 공급계약 특수계약조건 중 공급설비 양도 및 양수 규정만을 사인간의 관계로 보고 신청인과 체결한 경기북부지역 LPG 공급 계약에 대해서는 양도 및 양수 규정을 지키기 않아도 된다고 명확한 답변을 하지 않는 것은 특정 업체에 대한 특혜로 볼 소지가 있으며, 신청인처럼 설비대금을 받을 수 있다는 신뢰를 바탕으로 가스공급계약에 낙찰받은 후 설비대금을 받지 못하는 유사한 고충민원이 발생할 수 있으므로 이를 예방하고 개선하기 위해 관계기관이 육군 전체의 LPG 공급계약에 있어 특수물품 구매조건 운영 상황을 조사하고 피신청인의 이 민원 공급계약 과정에 문제가 없었는지 조사한 후 만약 문제점이 확인되면 유사사례 재발을 방지하기 위한 대책을 수립하는 것이 바람직하다고 판단된다.

이에 주문과 같이 의결한다.

2024년 2월 26일