

● 제322회 ●
서울특별시의회 임시회
제3차 보건복지위원회

서울특별시 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례
일부개정조례안
검 토 보 고 서
(의안번호 : 1614)

2024. 3. 4.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

[강석주 의원 발의]

의안번호 1614

I. 조례안 개요

1. 제안경위

가. 제안자 : 강석주 의원 (찬성 10인)

나. 제안일자 : 2024년 02월 05일

다. 회부일자 : 2024년 02월 07일

2. 제안이유

- 특정 법인 및 단체 등에게 과점적으로 사회복지시설이 위탁됨에 따라, 조례 개정을 통해 이를 방지하고 민간위탁의 공정성 및 효율성을 높여 사회복지시설에 대한 주민복지증진에 기여하고자 함.
- 아울러, 사회복지시설의 임원에 대한 해임명령 및 직무집행 정지를 규정하여 복지시설관리 및 운영의 효율성을 높이하고자 함.

3. 주요내용

가. “재위탁”의 정의를 정비함 (안 제2조)

나. 수탁기관의 선정기준에 수탁자의 수행 능력의 기준을 규정함(안 제7조)

다. 수탁기관의 임원의 관리능력 및 공신력 강화를 위한 해임명령 및 직무집행정지를 규정함(안 제9조, 제9조의2 신설)

4. 참고사항

- 관계법령 : 「사회복지사업법」 및 「사회복지사업법 시행규칙」, 「지방자치법」 제117조, 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」
- 기타 : 해당사항 없음

II. 검토의견 (수석전문위원 주병준)

1 개정안의 취지

- 개정안은 사회복지시설 민간위탁에 대한 공정성 및 효율성을 높이고자 하는 동시에, 사회복지시설 임원에 대한 해임명령 및 직무집행 정지에 관한 규정을 신설하여 복지시설 관리 및 운영의 책임성을 높이고자 발의되었음.

2 개정안의 주요내용 검토

가. 개정안의 제안배경

- 민간위탁은 국가 또는 지방자치단체의 사무를 국가 또는 지방자치단체가 직접적으로 처리하지 않고 감독권 등의 행정 책임을 유보한 채 민간영리기관 혹은 비영리기관과의 계약을 통해 주민들에게 재화나 서비스를 공급하는 행정서비스 전달방식을 의미함.
- 특히 사회복지 분야의 민간위탁은 더 효율적인 운영을 위한 서비스 수요에 대한 신속적 대응이 가능하고, 클라이언트의 만족도에 직접적인 영향을 보이는 효과성을 보여주며 민간위탁 기관에 의해 클라이언트에게 제공되는 서비스의 질과 그들의 삶에 더욱 더 직접적인 영향을 미치고 있음.¹⁾

1) 박기묵, 안우진, 김만성, 홍성진, 송민환, 최진호. (2020). 지방자치단체 민간위탁의 문제점과 개선방안에 관한 연구 - 대구광역시 A 기초자치단체의 민간위탁을 중심으로 -. 한국지방행정학보, 17(3), 101-138.

- 하지만 사회복지 서비스와 같은 공공서비스의 전달체계에 있어 행정 책임의 소재가 불명확할 수 있다는 점과 운영에 대한 영리성을 갖게 되면서 사회복지서비스에 대한 거래비용이 상승하게 되는 단점이 있을 수 있음. 특히 우리나라의 민간위탁 운영방식은 위·수탁의 선정과정이 체계적이지 않고, 공정성 부족에 대한 문제제기 및 지방자치단체의 지도·감독과 점검이 체계적으로 이루어지지 않는 점들이 문제로 지적되고 있음.²⁾
- 이에 본 개정조례안은 사회복지시설 수탁기관의 선정기준을 보다 명확히 하고, 수탁기관 임원의 관리능력 및 책임성 증대를 위한 해임명령 및 직무집행정지를 규정함으로써 민간위탁 사회복지시설의 지도·감독을 강화하고자 발의되었음.
- ‘23년 3월 기준 서울시는 214개의 사회복지분야 시설³⁾을 민간위탁 형태로 운영중에 있음.

나. 개정안의 주요내용 검토

(1) ‘재위탁’의 정의 정비 (안 제2조)

- 지난 320회 서울시의회 임시회에서는 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 일부개정조례안이 통과⁴⁾되었음.
- 해당 개정조례는 기존 ‘재위탁’에 대한 정의규정이 기존의 수탁기관이 공모절차에서 배제되는 것처럼 오인될 소지가 있어 이를 수정한 것임.

2) 오승준, 심미승. (2022). 사회복지시설 민간위탁 성과인식에 관한 연구 - 광주광역시를 중심으로 -. 지역개발연구 (The Studies in Regional Development), 54(1), 181-208.

3) 서울시 조직담당관에서 사회복지분야로 분류한 민간위탁현황이며, 서울시 사회복지시설 고시기관은 106개소임.

4) 2024.5.4. 시행 예정

- 본 개정조례안도 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」의 개정내용을 반영하는 것으로 별도의 문제점은 없다고 판단됨.

〈표〉 신·구조문 대비표

현행	개정안
제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제2조(정의) ----- -----.
1. 2. (생략)	1. 2. (현행과 같음)
3. “재위탁”이란 민간위탁하여 운영 중인 <u>사회복지시설에 대해 기존 수탁기관과의 위탁기간 만료 또는 그 밖의 사유로 새로운 수탁기관을 선정하여 위탁하는 것을 말한다.</u>	3. ----- -- <u>사회복지시설을 공개모집으로 다시</u> ----- -----.
4. (생략)	4. (현행과 같음)

(2) 수탁기관의 선정기준의 구체적 명시 (안 제7조제2항)

- 또한 본 개정조례안에서는 사회복지시설의 수탁자 선정시 수탁자의 재정적 능력, 공신력, 사업수행능력, 지역간 균형분포 등을 종합적으로 고려해야한다고 규정하고 있음.

〈표〉 신·구조문 대비표

현행	개정안
제7조(수탁자 선정) ① (생략)	제7조(수탁자 선정) ① (현행과 같음)
② 시장은 수탁자를 선정(재위탁, 재계약 포함)하는 경우에는 제1항에 따른 선정위원회의 심의를 거쳐야 한다.	② ----- 수탁자의 재정적 능력, 공신력, 사업수행능력, 지역간 균형분포 등을 종합적으로 고려해야하며, 제1항--.
③ ~ ⑥ (생략)	③ ~ ⑥ (현행과 같음)

- 현재 서울시에서는 사회복지시설 위탁 심사시, 공신력, 재정능력, 사업능력 부문으로 평가척도를 만들어 평가하고 있으며, 그에 따른 세부평가 지표는 다음과 같음.

〈표〉 서울시 사회복지시설 위탁 공통심사기준 세부평가지표

부문	평가항목	평가척도
공신력	1. 법인의 형태 및 정관 목적사업과 해당 사회복지 시설 운영 적합성	① 법인의 정관 목적사업에 위탁대상 시설과 동종의 사회복지시설 운영이 명시 되어 있다
		② 법인은 정관에 기재된 목적 사업을 수행하고 있다
		③ 법인의 정관 목적사업 수행 경험과 실적이 위탁신청시설의 운영에 도움이 된다
	2. 법인 대표의 시설운영 의지 및 이사회 구성·운영 수준	① 이사의 구성에 사회복지분야 전문가 2인 이상이 참여하고 있다
		② 이사회회의 내용이 예·결산 외 법인 목적사업 수행을 위한 안건이 잘 이루어지고 있다
		③ 이사회(총회) 소집절차를 준수하고 있고, 이사회 회의록을 적정하게 공개하고 있다

부문	평가항목	평가척도
		④ 최근 5년 동안 법인 및 법인 산하시설에서 횡령, 성범죄, 인권침해 등 문제가 발생한 경우 관련 법령 및 규정에 맞게 적정 대처하였다
		⑤ 법인대표의 시설운영에 대한 목표 및 중점 관리 계획에 대한 견해 수준
	3. 법인 사업수행 역량 수준	① 법인 주사무소가 있다
		② 법인소속 상근직원이 법인 사무국에서 상주하고 있고, 산하시설의 시설장 또는 종사자를 겸직하고 있지 않다
		③ 법인과 산하시설의 업무 수행을 위한 운영 규정이 마련되어 있다
		④ 법인은 정기적으로 산하시설을 지도·감독하고 있고 지자체 지도감독 지적내용의 조치 충실성
		⑤ 법인의 상근직원이 회계교육 등 위탁시설 관리관련 교육에 연1회/1명이상 참여한 실적이 있다
		⑥ 법인 및 산하시설의 사회복지관련 수상 실적이 있다
	4. 사회복지시설 운영실적 및 평가결과	① 법인의 사회복지사업 수행 수준
		② 법인의 사회복지시설 운영 수준
		③ 법인 운영 사회복지시설 평가 결과
재 정 능 력	1. 재정부담액 및 재원마련의 적정성, 신뢰성	① 법인의 재정부담액 수준
		② 법인의 재정부담액 결정절차
	2. 법인의 재원 확보 수준 및 안정성	① 법인의 기본자산 내역 및 부채현황
		② 재원조달계획 및 이행가능성
	3. 법인의 회계투명성	① 최근 3년간 법인의 예산서, 결산서, 후원금 제출 및 공개 정도
사 업 능 력	1. 지역자원 활용계획	① 해당 법인이 지역사회 관련 단체와 다양한 네트워크를 구축 및 활동 수행

부문	평가항목	평가척도
		② 해당 법인의 지역사회자원(후원자, 자원봉사자) 개발 계획
		③ 해당 법인이 지역사회자원(후원자, 자원봉사자) 관리 계획
		④ 해당 법인이 지역사회자원(후원금, 후원물품) 개발 계획
		⑤ 향후 지역사회 자원 활용 계획이 구체적이고 실현가능
	2. 향후 복지시설 운영계획	① 비전과 미션, 중점추진과제 및 성과평가 등 체계적인 실행 계획 수립 정도
		② 지역복지 수요 및 욕구조사 결과를 반영하여 향후 운영 계획 수립 여부
		③ 성과목표의 적정성, 도달 가능성 및 용이성
		④ 향후 시설 운영 계획의 타당성, 창의성, 실행 가능성
		⑤ 세부 프로그램 운영 계획의 타당성
	3. 조직운영 계획	① 조직의 미션과 비전이 서울시정 방향과 부합 여부
		② 조직의 미션과 비전 실현을 위한 인재상이 정의되어 있고 이를 실현하기 위한 계획 수준
		③ 조직 목표 달성을 위한 수퍼비전 체계 수준
		④ 시설 운영 계획에 외부환경(이용자, 지역주민 등)과의 상호작용을 고려하여 반영한 정도
	4. 인사관리 계획	① 직원 채용 계획이 공개적인 절차에 따라 타당함
		② 직원의 전문성 향상을 위한 교육 및 훈련 계획의 수준
		③ 시설장을 제외한 시설종사자 고용승계 계획
		④ 비정규직의 정규직으로의 전환 계획
	5. 안전관리 계획 (충족/미충족)	① 안전 인력 및 예산 확보 계획 (충족/미충족)
		② 안전관리규정(지침)과 매뉴얼 제정 계획 (충족/미충족)
		③ 재해대응체계 구축 계획 (충족/미충족)
		④ 안전관리 교육 및 훈련 계획 (충족/미충족)
가산점	서울시 사회복지시설 운영 법인 인증제	서울시 사회복지시설 운영 법인 인증제 인증 여부

- 현행 「사회복지사업법」 제34조제5항⁵⁾에서는 국가나 지방자치단체가 설치한 시설은 필요한 경우 사회복지법인이나 비영리법인에 위탁하여 운영할 수 있도록 규정하고 있으며, 또한 「사회복지사업법 시행규칙」 제21조에서는 「사회복지사업법」 제34조제5항에 따라 국가 또는 지방자치단체가 설치한 시설을 위탁하여 운영하려는 경우에는 공개모집에 따라 수탁하는 법인을 선정해야한다고 명시하고 있음.
- 아울러 선정방법과 관련하여 「사회복지사업법 시행규칙」 제21조제3항⁶⁾에서 국가 또는 지방자치단체가 수탁자를 선정하려는 경우에는 수탁자의 재정적 능력, 공신력, 사업수행능력, 지역간 균형분포 및 동 규칙 제27조의⁷⁾에 따른 평가결과를 종합적으로 고려해야한다고 규정하고 있음.
- 또한, 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제7조에서는 시장이 수탁기관을 선정함에 있어 위탁사무의 수행에 필요한 인력·기구·장비·시설 및 기술수준, 재정적인 부담능력, 위탁사무 관련 분야에 대한 전문성 확보여부 및 사무처리 실적, 수탁기관 노동자의 고용·노동조건, 책임능력 및 공신력을 고려하여야 한다고 명시하고 있음.
- 따라서 동 조례개정안에서는 「사회복지사업법 시행규칙」 제21조에서 명시하는 수탁자 선정기준을 따르고 있어 별다른 법적 문제점은 없는 것으로 판단됨.

5) 「사회복지사업법」 제34조(사회복지시설의 설치) ⑤ 제1항에 따라 국가나 지방자치단체가 설치한 시설은 필요한 경우 사회복지법인이나 비영리법인에 위탁하여 운영하게 할 수 있다.

6) 「사회복지사업법 시행규칙」 제21조(시설의 위탁기준 및 방법) ③국가 또는 지방자치단체는 제1항에 따라 수탁자를 선정하려는 경우에는 수탁자의 재정적 능력, 공신력, 사업수행능력, 지역간 균형분포 및 제27조의2에 따른 평가결과(평가를 한 경우에만 해당한다) 등을 종합적으로 고려해야 하며, 제2항에 따른 선정위원회의 심의를 거쳐야 한다.

7) 「사회복지사업법 시행규칙」 제27조의2(시설의 평가) ①보건복지부장관 및 시·도지사는 법 제43조의2에 따라 3년마다 시설에 대한 평가를 실시하여야 한다.

② 제1항에 따른 시설의 평가기준은 법 제43조제1항에 따른 서비스 최저기준을 고려하여 보건복지부장관이 정한다.

③ 보건복지부장관과 시·도지사는 제1항에 따른 평가의 결과를 해당 기관의 홈페이지 등에 게시하여야 한다.

④제1항의 규정에 의한 평가의 방법 기타 평가에 관하여 필요한 사항은 보건복지부장관이 정한다.

(3) 임원의 해임명령 및 직무집행정지에 관한 규정

- 「사회복지사업법」 제22조⁸⁾에서는 시·도지사가 법인에 그 임원의 해임을 명할 수 있는 경우에 대해 규정하고 있으며, 동법 제22조의2⁹⁾에서 이에 해당하는 해임명령을 하기 위하여 조사나 감사가 진행 중인 경우, 임원의 직무집행을 정지시킬 수 있다고 규정하고 있음.
- 이러한 취지에 따라 본 조례개정안에서는 상위법인 사회복지사업법에 명시된 임원의 직무집행 정지에 관한 사항을 보다 구체적으로 규정하여 사회복지시설 운영의 책임성을 강화하고자 함.

〈표〉 신·구조문 대비표

현행	개정안
<신설>	제9조(임원의 해임명령) ① 시장은 「사회복지사업법」 제18조에 따른 임원이 「사회복지사업법」 제22조에 해당하는 경우 법인에 그 임원의 해임을 명할 수 있다.

8) 「사회복지사업법」 제22조(임원의 해임명령) ①시·도지사는 임원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 법인에 그 임원의 해임을 명할 수 있다.

1. 시·도지사의 명령을 정당한 이유 없이 이행하지 아니하였을 때
2. 회계부정이나 인권침해 등 현저한 불법행위 또는 그 밖의 부당행위 등이 발견되었을 때
3. 법인의 업무에 관하여 시·도지사에게 보고할 사항에 대하여 고의로 보고를 지연하거나 거짓으로 보고를 하였을 때
4. 제18조제2항·제3항 또는 제7항을 위반하여 선임된 사람
5. 제21조를 위반한 사람
6. 제22조의2에 따른 직무집행 정지명령을 이행하지 아니한 사람
7. 그 밖에 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반하였을 때

② 제1항에 따른 해임명령은 시·도지사가 해당 법인에게 그 사유를 들어 시정을 요구한 날부터 15일이 경과하여도 이에 응하지 아니한 경우에 한한다. 다만, 시정을 요구하여도 시정할 수 없는 것이 명백하거나 회계부정, 횡령, 뇌물수수 등 비리의 정도가 중대한 경우에는 시정요구 없이 임원의 해임을 명할 수 있으며, 그 세부적 기준은 대통령령으로 정한다.

③ 제1항에 따라 해임명령을 받은 법인은 2개월 이내에 임원의 해임에 관한 사항을 의결하기 위한 이사회를 소집하여야 한다.

9) 「사회복지사업법」 제22조의2(임원의 직무집행 정지) ① 시·도지사는 제22조에 따른 해임명령을 하기 위하여 같은 조 제1항 각 호의 사실 여부에 대한 조사나 감사가 진행 중인 경우 및 해임명령 기간 중인 경우에는 해당 임원의 직무집행을 정지시킬 수 있다. 다만, 제22조제1항제4호에 해당하여 해임명령을 받은 경우에는 해당임원의 직무집행을 정지시켜야 한다.

② 시·도지사는 제1항에 따른 임원의 직무집행 정지사유가 소멸되면 즉시 직무집행 정지명령을 해제하여야 한다.

현행	개정안
<u><신 설></u>	<u>제9조의2(임원의 직무집행 정지) ①</u> <u>시장은 제9조에 따른 해임명령을</u> <u>하기 위하여 다음 각 호의 어느 하</u> <u>나에 해당하는 경우에는 해당 임</u> <u>원의 직무집행을 정지시킬 수 있</u> <u>다. 다만, 「사회복지사업법」 제2</u> <u>2조제1항제4호에 대하여 해임명</u> <u>령을 받은 경우에는 해당임원의</u> <u>직무집행을 정지시켜야 한다.</u> <u>1. 「사회복지사업법」 제22조제1</u> <u>항 각 호의 사실 여부에 대한 조사</u> <u>나 감사가 진행 중인 경우</u> <u>2. 해임명령 기간 중인 경우</u> <u>3. 임원이 해당 사회복지법인 또는</u> <u>사회복지법인이 운영하는 사회복</u> <u>지시설의 재산·보조금에 대하여</u> <u>회계부정, 횡령 또는 절취를 하거</u> <u>나 그 업무 수행시의 뇌물수수 또</u> <u>는 배임(背任)행위와 관련하여 형</u> <u>사사건으로 수사 및 기소 중인 경</u> <u>우</u> <u>② 시장은 제1항에 따른 임원의 직</u> <u>무집행 정지사유가 소멸되면 즉시</u> <u>직무집행 정지명령을 해제하여야</u> <u>한다.</u>

- 현행 「사회복지사업법」에서 “회계부정 등 현저한 불법행위 또는 부당행위 및 법인의 업무에 관하여 고의로 보고를 지연하거나 거짓으로 보고를 하였을 때 이에 따른 사실 여부에 대한 조사나 감사가 진행 중인 경우 및 해임명령 기간 중인 경우”에 임원의 직무집행을 정지시킬 수 있다고 규정하고 있는데,
- 본 개정조례안 제9조의2제1항제3호에서는 임원이 해당 사회복지법인 또는 사회복지법인이 운영하는 사회복지시설의 재산·보조금에 대하여 회계부정, 횡령 또는 절취를 하거나 그 업무수행 시 뇌물수수 또는 배임(背任)행위와 관련하여 형사사건으로 수사 및 기소 중인 경우에 해당 임원의 직무집행을 정지시킬 수 있다고 보다 상세한 내용을 규정하고 있음.
- 「사회복지사업법」상 수사기관의 수사나 검찰의 기소에 관하여는 명시적으로 규정은 없지만, 기소의 경우 검사의 수사결과 범죄의 객관적 혐의가 충분하다고 판단한 것으로, 「사회복지사업법」 제22조의 임원 집행정지 사유인 ‘현저한 불법행위 또는 그 밖의 부당행위’를 구체화하여 열거한 수준으로 볼 수 있어 입법내용이 타당하다고 판단됨.
- 한편, ‘수사 중인 경우’와 관련해서는 임의의 진정, 투서 등에 따라 개시될 수 있고, 추후 검사의 판단에 따라 불법행위가 인정되지 않을 수도 있어 직무집행 정지 사유로 정하기 어렵다는 집행기관 의견이 있기도 하나,
- 본 개정조례안의 해당 조항은 수사중인 경우에는 시장이 불법행위 여부를 판단하여 직무집행을 정지할 수 있도록 재량을 부여하고 있으며, 당사자의 증거인멸의 가능성 등을 고려할 때 수사의 경우에도 직무집행을 할 수 있도록 하는 본 조항은 타당한 것으로 판단됨.

3 종합의견

- 본 조례개정안은 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 개정사항 중 재위탁의 정의에 대한 내용을 반영하고, 사회복지시설 수탁기관 선정기준을 강화하는 내용으로 타당하다고 판단됨.
- 또한 임원이 회계부정, 횡령, 배임 등과 관련하여 형사사건으로 수사 및 기소중인 경우에도 직무집행을 정지시킬수 있다고 한 규정도 「사회복지사업법」상의 규정에 반하지 않으며 타당하다고 판단됨.