

시민고충처리위원회 고충민원 처리사례 [의견표명]

□ 민원 제목 : 사회복지시설 민간위탁 시 지방계약법 적용 여부 및 보조금액에 대한 이행보증보험 면제 요청

□ 신청 취지

- 신청인은 2010년부터 현재까지 시흥시로부터 OOOO복지관 운영을 위탁받아 운영해오고 있는 곳의 관장으로, 2023년 재계약 시기 도래 전 계약기간(5년) 보조금액의 100분의 10 이상에 해당하는 금액에 대한 협약이행보증보험료 납부해야 하는 상황임.
- 신청인은 피신청인과의 OOOO복지관 위탁계약 시 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」이 적용되는지 확인하여 줄 것과 만일 적용된다고 하더라도 '연간 총 사업비의 100분의 10 이상에 해당하는 금액을 계약보증금으로 납부하거나 위 금액에 대한 협약이행보증보험 가입 및 보험 증권 원본 제출의무를 면제'하여 줄 것을 요청함.

□ 피신청인 등의 주장

- 2019년 시흥시 감사 부서에서 전파한 『2019년 민간위탁(사회복지) 특정감사 사례』(감사범위 2016. 1월 ~ 2019. 6월)에서 민간위탁 협약서 작성 소홀과 지방자치단체 세출예산 집행기준 위반사항으로 협약서상 책임사항 기재와 계약금액의 100분의 10 이상을 계약보증금으로 내거나 협약이행보증보험을 가입하여 보험증권 원본을 제출하여야 한다고 자체감사 시 지적된 바 있음.
- 이후 시흥시 민간위탁 관련부서에서는 관내 사회복지시설의 민간위탁 시 「지방계약법」을 적용하여 100분의 10 금액에 대한 계약보증금을 납부하게 하거나 이행보증보험 증권 원본을 제출하도록 하고 있음.

□ 사실관계

○ 민원경위

- 신청인(사회복지법인 OO교 OO교구 OOOO회)은 2010년부터 현재까지 「사회복지사업법」 제34조 제5항 및 같은 법 시행규칙 제21조 등에 따라 시흥시로부터 위탁받아 운영해 오고 있으며, 2023년에 피신청인과의 재계약 체결시기가 도래.
- 2019년 시흥시 감사부서에서 전파한 『2019년 민간위탁(사회복지) 특정감사 사례』(감사범위 2016. 1월 - 2019. 6월)에서 계약금액의 100분의 10 이상을 계약보증금으로 내거나 계약보증보험을 가입해야 한다고 지적 이후, 시흥시 모든 사업부서에서 사회복지시설의 민간위탁 시 「지방계약법」을 적용하여 계약보증금으로 계약금의 100분의 10 이상을 내거나, 협약이행보증보험 증권 원본을 제출하도록 하고 있음.

○ 「지방계약법」 적용 여부

- 「지방계약법」의 경우, 「사회복지사업법」 제2조 제1항 제1호 각 목이 정하는 「사회복지사업법」보다 우선 적용되는 법률에 해당하지 않아 계약보증금 지급 등에 관하여 「지방계약법」 규정이 적용되는지 여부에 대하여 의문시 될 수 있으나, 「지방계약법」은 지방자치단체가 일방당사자가 되는 계약에 적용되는 일반법으로써 제2조에서는 법 적용범위에 대하여 지방자치단체가 계약상대자와 체결하는 수입 및 지출의 원인이 되는 계약 등에 대하여 적용된다고 규정하며, 제4조에서 지방자치단체를 일방 당사자로 하는 계약에 관하여 다른 법률의 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 「지방계약법」이 정하는 내용이 적용하도록 규정하고 있고, 「사회복지사업법」 규정 취지가 「지방계약법」 적용을 배제하는 것으로 해석할 수 없음.
- 「시흥시 사무의 민간위탁촉진 및 관리 조례」 등에는 ‘민간위탁의 이행은 지방계약법을 따라야 한다.’는 규정은 따로 없으나, 「시흥시 노인복지관 설치 및 운영에 관한 조례」 제16조에 ‘조례에서 정하지 아니한 사항은 「노인복지법」 및 「사회복지사업법」을 준용한다.’고 규정하고 있고, 「사회복지사업법」은 재무·회계와 관련하여 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계 규칙」 제30조의2(계약의 원칙)에서 ‘계약에 관한 사항은 「지방계약법」을 준용한다.’고 명시하는바, 이러한 규정 체계를 볼 때 이 사건 계약에 「지방계약법」을 적용할 수 있음.

○ 협약이행보증보험 증권 원본 제출 의무 면제 가부

- 일반적으로 공정·타당하다고 인정되는 계약의 관습에 따라 계약보증금 징수가 적합하지 아니한 경우는 매 사안마다 달라 무수히 많은 사항을 모두 법령으로 한정하기에는 어려움이 있으며, 이에 해당하여 면제사유에 해당되는지 여부는 발주기관이 계약의 특성을 고려하여 판단할 사항이며(조달청, 2022. 8. 11. 국가계약법 시행령 제50조 계약보증금 면제조항 관련 문의 회신 참고), 계약보증금의 면제 여부는 '할 수 있는' 재량(임의)행위이므로 각 발주관서의 장이 적의 판단·결정할 사항임(조달청, 2022. 5. 9. 수의 계약 시 계약보증금 면제 관련 문의 회신 참고).

□ 관계 법령 등

- 「사회복지사업법」 제34조 제5항 및 제1항 및 같은 법 시행규칙 제21조
- 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제15조 및 같은 법 시행령 제52조 및 제37조 제2항, 제53조
- 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계 규칙」 제30조의2
- 「지방자치단체 회계관리에 관한 훈령」 (2023. 1. 1. 시행) [별표2] 11-2.
- 「(舊)지방자치단체 세출예산 집행기준」 (2018. 3. 30., 2019. 4. 18.)
- 「시흥시 사무의 민간위탁촉진 및 관리 조례」
- 「시흥시 노인복지관 설치 및 운영에 관한 조례」
- 「시흥시 사회복지관 설치 및 운영에 관한 조례」
- 『시흥시 사무의 민간위탁 관리·운영 매뉴얼』 (2023)

□ 판단 및 결론

○ 호민관 판단

- 본 고충민원의 경우, 1) 사회복지법인 OO교 OO교구 OOOO회에서 2010년부터 현재까지 10년 이상 시흥시 OOOO복지관 및 시흥시 OOOO복지관을 문제없이 잘 운영해왔고, 시흥시 OOOO복지관은 2022년 경기도 사회복지시설평가 전체 A등급 선정된 바 있으며, 2) 비영리 사회복지시설 민간위탁의 특이성을 고려할

필요가 있으며, 3) 코로나19 이후 지원도 많이 줄어 경제적 어려움이 있는 상황으로, 4) 위탁 운영에 따른 대가 없이 정부보조금 이외의 자원을 개발하려 노력해왔으며, 5) 사회복지시설정보시스템, 회계감사, 부서에서 연 1회 정기지도·점검 및 분기별 정산서를 받는 등으로 보조금의 안정적인 관리시스템이 이미 실행중이고, 6) 보조금 지원 중단 및 협약 해지, 손해배상(시설장을 포함한 회계담당자의 신원보증보험 가입) 등으로 관리하고 있으며, 7) 수탁자에게 부담이 되는 공증 제도 개선 등 행정사무 개선 흐름이 있던 상황으로, 피신청인이 본 고충민원의 민간위탁사업의 특이성을 반영하지 않고 협약이행보증보험 증권 원본 제출 의무를 요구하는 것은 불합리하며, 2023년 재계약 도래 이전에는 협약이행보증보험 증권 원본을 제출하지 않아왔음.

- 또한 서울시의 경우 여러 자치구에서 사회복지시설 민간위탁 시 계약보증금 또는 협약이행보증보험 증권 원본 제출의무를 면제하고 있고, 본 고충민원의 경우에도 신청인이 처음 주장했던 이행보증보험료 금액(약 4,500만원)이 아닌, 약 770만원으로 최종 확인이 되었으나, 이와 관련된 기준이 명확하게 존재하지 않아 중구난방으로 보험료가 산출 및 적용되는바, 시민들에게 혼란을 유발하는 불합리한 제도로 보임.
- 이와 같이 계약보증금 징수가 적합하지 아니한 경우로써 참작할 사유가 있으며, 협약이행보증보험 증권 원본 제출 의무를 면제하는 것이 합당하다고 사료됨.

○ 호민관 결정

- 피신청인은 2023년 재위탁 계약 시 신청인이 관장으로 있는 시흥시 0000복지관 및 시흥시 0000복지관에 대하여 계약보증금 납부 또는 협약이행보증보험 증권 원본 제출의무를 면제하고, 위 복지관은 피신청인에게 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제53조 제2항의 확약서를 제출할 것을 의견표명 함.
- 피신청인은 향후 비영리법인과 사회복지시설 위·수탁 협약 체결 시 ‘계약보증금 납부 또는 협약이행보증보험 증권 원본 제출의무 면제 및 이행보증보험료 산출 방법’에 대한 명확한 기준을 세우도록 하는 제도개선 절차를 이행할 것을 권고함.