사회복지법인 영락원 관련 2차 행정사무조사위원회

조 사 결 과 보 고 서

2008. 4. 21 ~ 2008. 6. 27

인천광역시의회

目　　次

행정사무조사위원회 조사상황일지 ····· 2

행정사무조사위원회 구성목적 ····· 3

조 사 기 간 ····· 3

조 사 내 용 ····· 4

조사반 편성 ····· 4

조사추진계획(당초) ····· 5

그간의 주요활동 요지 ····· 6

주요추진내용 및 사안별 활동 성과 ····· 8

○ 영락원 입소자 및 직원 현황·시설현황

○ 영락원 대책위원회 구성 및 회의결과

○ 노인전문병원 신축 및 부도 경위

○ 영락원 채무현황

○ 영락원 기본재산 담보제공 허가서류

○ 영락원 관련 고소·고발처리현황

○ 그동안 추진된 현황(시·연수구, 법인)

행정사무조사위원회 조사 중 제기된 문제점 ····· 24

시정·처리·건의 요구사항 ····· 27

행정사무조사위원회활동 총평 ····· 30

첨부사진(조사위원회활동사진) ····· 32

※ 첨부 : 조사위원회 활동사진

사회복지법인 영락원 행정사무조사 결과보고서

□ 영락원 관련 2차 행정사무조사위원회 조사 상황일지

○ 2008. 4. 21 ~ 2008. 6. 27까지 (68일간)

차 수	일 시	내 용	장 소
	4. 11(금)	□ 행정사무조사계획서 작성협의 ○서면 자료요구 준비	○문교사회위원회 회의실
	4. 21(월)	□ 조사계획서 본회의 승인 ○행정사무조사계획서 및 조사대상 기관 본회의 승인	○본회의장(164회)
1 차	4. 28(수)	□ 조사위원회 개최 ○출석증인 등 결정 ○자료제출 요구 협의	○문교사회위원회 회의실
2 차	5. 14(수)	□ 행정사무조사 ○출석증인·참고인 진술청취 (前 법인) ○자료요구 및 분석	○문교사회위원회 회의실
3 차	5. 20(화)	□ 행정사무조사 ○출석증인·참고인 진술청취 (現 법인) ○자료요구 및 분석	○문교사회위원회 회의실
4 차	5. 26(월)	□ 행정사무조사 ○영락원 정상화 그동안 추진사항 보고 및 청취 ○출석증인·참고인 진술청취 (市 집행부-前, 現집행부) ○자료요구 및 분석	○문교사회위원회 회의실
5 차	6. 17(화)	□ 행정사무조사 ○출석증인에 대한 진술확인 (前·現법인, 市집행부) ○영락원 운영개선방안 협의 ○자료요구 및 분석	○문교사회위원회 회의실
6 차	6. 27(금)	□ 행정사무조사 ○조사결과보고서 의결 및 제출	○문교사회위원회 회의실

조사의 목적

○ 사회복지법인 영락원은 노인전문병원 건립을 추진하던 중 2006년 7월에 부도 처리된 이후 법인 정상화에 대한 뚜렷한 대책과 성과가 없어 1차('07.10.12~'08.2.28) 행정사무조사를 실시하였으나,

○ 법인의 진성채무에 대한 대조작업 및 이사회의 채무부존재 소송 제기 등에 대한 사항이 진행되고 있어 2차 행정사무조사를 통하여 실태를 명확히 조사, 효율적인 개선 방안을 모색하고 이에 대한 시정 및 대책을 강구함으로써 시민의 권익을 보호함은 물론

○ 사회복지사업의 공정성과 투명성, 적정성을 기하여 지역사회복지의 체계를 구축하고자 함.

※ 조사근거

- 지방자치법 제41조
- 지방자치법 시행령 제39조부터 제53조까지
- 인천광역시의회 운영에 관한 조례 제12조

조사기간

○ 2008. 4. 21 ~ 2008. 7. 24(95일간)

조사내용

○ 법인의 업무지도·감독 전반에 대한 사항

○ 법인의 진성채무에 대한 확인 추진 사항

○ 이사회의 채무부존재 소송제기 추진사항

○ 노인전문병원 설립에 대한 사항

○ 기타 조사위원회에서 조사가 필요한 사항

※ 조사대상 사무범위

- 지방자치법 제9조와 인천광역시의회 운영에 관한 조례 제13조에 규정된 시의 소관사무

조사반 편성

직 위	위 원 명	비 고
위원장	유 천 호	전문위원 : 서 동 일
간 사	김 용 근	심 의 관 : 윤 정 혁
위 원	이 명 숙	행정6급 : 유 정 남
위 원	정 종 섭	사회복지6급 : 박은경
위 원	최 만 용	속기사 : 2명

조사추진 계획(당초)

일 정	주 요 내 용	장 소
4. 11(금)	□ 행정사무조사계획서 작성협의 ○ 서면 자료요구 준비	○문교사회위원회 회의실
4. 21(월)	□ 조사계획서 본회의 승인 ○행정사무조사계획서 및 조사대상 기관 본회의 승인	○본회의장
4. 23(수)	□ 제1차 조사위원회 개최 ○자료제출 요구 협의 ○출석증인 등 결정	○문교사회위원회 회의실
5. 2(금)	□ 제2차 조사위원회 개최 ○**영락원 정상화 추진사항 보고 및 청취** ○출석증인·참고인 진술청취 (신·구법인) ○자료요구 및 분석	○문교사회위원회 회의실
5. 6(화)~5. 9(금)	○요구자료 검토 및 분석 ○현장 방문 및 관계자 면담	
5. 14(수)	□ 제3차 조사위원회 개최 ○영락원 운영 개선방안 협의 및 토의(1차)	○문교사회위원회 회의실
5. 21(수)	□ 제4차 조사위원회 개최 ○**영락원 정상화 추진사항 보고 및 청취** ○**증인 및 참고인 진술청취(시 집행부)** ○자료요구 및 분석	○문교사회위원회 회의실
6. 3(화)	□ 제5차 조사위원회 개최 ○**영락원 정상화 추진사항 보고 및 청취** ○증인 및 참고인 진술청취 (신·구법인, 시집행부) ○자료요구 및 분석	○문교사회위원회 회의실
6. 9(월)	□ 제6차 조사위원회 개최 ○영락원 운영개선방안 협의 및 토의(2차)	○문교사회위원회 회의실
6.10(화)~6.20(금)	○활동결과보고서 초안 작성 및 협의	○문교사회위원회 회의실
(제166회 정례회)	6. 17(화)~7. 17(목)	
6. 27(금)	□ 제7차 조사위원회 개최 ○조사결과보고서 의결 및 제출	○문교사회위원회 회의실
7. 17(목)	○본 회의 의결	○본 회의장

그간의 주요활동 요지

○ 영락원 관련 2차 행정사무조사계획서 작성협의 건

- 2008. 4. 11 (금)

○ 행정사무조사계획서 본회의 승인요구

- 2008. 4. 21 (월) : 제164회 임시회 의결

○ 제1차 조사위원회 개최

- 2008. 4. 28 (수)
  - 출석 증인 등 결정 및 자료요구 협의
  - 출석증인 결정

    (14명 : 전·현법인 및 시 전·현 집행부 직원)
  - 자료목록 결정 : 이사회 회의록 외 18건 요구

○ 제2차 조사위원회 개최

- 2008. 5. 14 (수)
  - 영락원 前법인 관계자 출석증인·참고인 진술 청취
  - 출석증인 : 3명(전법인 대표이사 외 2명)
  - 주요내용(부채액 330억원, 정상화방안은 전액출연 및 병원준공 후 제3자 채무부터 변제하는 안 제시)

○ 제3차 조사위원회 개최

- 2008. 5. 20 (수)
  - 영락원 現법인 관계자 출석증인·참고인 진술 청취

- 출석증인 : 현법인 (상임이사 외 1인)
- 주요내용 : 채권액 310억원 예상하나 진성채무절차 남아있음
(정상화방안은 병원 준공 후 매각하는 방안 제시)

○ 제4차 조사위원회 개최

• 2008. 5. 26 (월)

- 그동안 정상화 추진된 내용 업무보고
- 출석증인 : 3명(市, 前·現 관계공무원 출석증인)
- 주요내용 : 부채차입시 법인 통장 입·출금 상황 및 어음발행 임의대로 한 부분에 대한 지도감독 문제 지적 등

• 2008. 6. 10 (화)

- 행정사무조사위원회 영락원 관련 자체방안 회의개최
: 그동안 진술된 내용 비교 및 향후 방안 토론

○ 제5차 조사위원회 개최

• 2008. 6. 17 (화)

- 前·現법인 및 市 관계공무원 출석 증언내용 확인
- 사회복지법인 정상화 방안 논의

(※ 오전 10시 : 조사위원 참석 사전회의개최 : 정상화 방안 논의)

- 출석증인 : 7명(전법인 2명, 현법인 1명, 시집행부 4명)
- 주요내용 : 입소보증금 사용문제에 대한 지적 등

○ 제6차 조사위원회 개최

- 2008. 6. 27 (금)
  - 최종조사위원회 개최
  - 조사결과보고서 의결(채택) 및 제출

주요추진내용 및 사안별 활동성과

○ 영락원 입소자 및 직원·시설현황에 대하여

○ 영락원 대책위원회 구성 및 회의결과에 대하여

○ 노인전문병원 신축 현황 및 부도 경위

○ 영락원 채무현황에 대하여

○ 노인전문병원 신축 관련 영락원 기본재산 담보제공 허가 서류에 대하여

○ 영락원 관련 고소·고발처리현황에 대하여

○ 그동안 정상화를 위한 추진된 내용에(시·구, 법인) 대하여

1. 영락원 입소자 및 직원·시설현황에 대하여

1) 입소자 현황

('08. 5. 31 현재)

시 설 명	입소정원	입 소 인 원			비고
		계	남	여	
인천영락원	110	47	28	19	
영락요양원	150	88	34	54	
영락전문요양원	180	160	68	92	
영락요양의집	170	145	48	97	
영락전문요양센타	180	95	27	68	
계	790	535	205	330	

2) 직원 현황

('08. 5. 31 현재)

시 설 명	직 원 현 황 (명)			비 고
	계	남	여	
인천영락원	12	2	10	
영락요양원	38	9	29	
영락전문요양원	89	13	76	
영락요양의집	44	6	38	
영락전문요양센타	48	9	39	
계	231	39	192	

3) 시설 현황

(단위 : ㎡) ('08. 6.10 현재)

구 분	인천영락원	영락요양원	영락전문 요 양 원	영 락 요양의집	영락전문 요양센타
시 설 장	김형석 ('07.11.5 임명)	김형석 ('08.5.1 임명)	김진수 ('07.11.5 임명)	이경우 ('07.11.5 임명)	이경우 ('08.1.2 임명)
소 재 지	동춘796-1,6	795-10 798-11	786-2	782-5	798-1
사업종류	무료양로	무료요양	무료전문요양	실비요양	유료전문요양
토지 / 건물	3371 / 1371	2993 / 2679	1768 / 4163	2110 / 2907	2451 / 3874
비 고	국·시·구비 100%지원	국·시·구비 100%지원	국·시·구비 100%지원	국·시비 50% 본인 50%	수 용 자 본인부담

⇒ **조사위원회 의견**

· 5개시설의 입소정원이 790명이나 현재 입소인원은 535명으로 68%의 입소보호를 하고 있는 실정임.

· 무료시설에 대하여는 직원들에 대한 인건비 및 운영비가 분권교부세를 포함한 시비로 전액 지원되고 있어 비교적 직원들의 배치는 양호하다고 볼 수 있으나

· 법인의 부도 이후 시설내 보호를 받고 있는 노인분들에 대한 양질의 서비스제공과 이용자 중심의 서비스 등을 위해 별도의 시설장을 채용하고 있지 않아 보조금 지원예산 중 인건비 예산부분을 활용하여 노인보호의 안정적인 질을 높이지 못하는 부분이 있음.

○ 무료시설(영락원, 영락요양원)에 대한 **직원인건비 100% 정부지원,** 실비요양시설에 대한 직원 인건비 **50% 지원**을 하고 있음에도 일부 시설장이 겸직을 하고 있는 사항에 대해

▶ 현 법인이 정상적으로 운영되고 있지 못한 단면을 보여주는 부분으로 노인의 인간다운 삶을 보장할 수 있는 양질의 서비스 제공과 시설별로 안정적인 서비스 지원 측면을 고려하여 감독 기관 등에서 원활하게 지도 필요

2. 영락원 대책위원회 구성 및 회의결과에 대하여

1) 영락원 대책위원회 ('07. 7. 13)

가. 구 성 : 10명(법률, 세무, 회계, 사회복지전문가, 시의원, 공무원 등)

나. 운 영 : 영락원의 법인 정상화와 관련하여 위원장 또는 감독관청의 필요에 의해 소집운영

다. 기 능 : 영락원의 부도해결 방안 강구 및 대책 제시 등

라. 회의개최 상황

- 1차 회의 ('07. 7.31)

· 대책위원회 위원장으로 김용재 위원 선출

· 다음 회의 시, 법인이사 해임 및 임시이사 선임에 대한 문제와 그에 대한 문제점 해결 방안 논의.

- 2차 회의 ('07. 8.28)

· **현 영락원 법인임원의 해임 시기는 현재 영락원에서 전임 대표이사를 검찰에 수사의뢰하고 시설장을 교체할 계획 중에 있으므로** 법인의 조치사항에 대한 진행결과를 지켜본 후 신축적으로 대처함.

- 3차 회의 ('07. 11. 9)

· 법인의 부실채무가 진성채무로 변질될 가능성이 있는 상황에서 법인 스스로 해결이 어렵다고 판단됨으로 **임시이사 파견 적극 검토.**

- 4차 회의 ('08. 5. 28)

· 법인부도라는 특수상황에서 주무관청이 법인 정상화와 관련하여 자료를 요구하고 있으나 이에 대한 **보고가 전혀 이루어 지지 않고 있음.**

· 2008년 7월 1일부터 시행되는 노인장기요양보험제도에 따른 **입소보증금 반환에 대한 민원야기 예상 우려**

· 출연자 영입을 위한 다양한 방안을 모색하는 중
(現 파악된 채무액 약 320억원으로 집계되고 있으나, 진성채무 절차 미 진행)

· **법인에 공무원 파견(2008. 4. 18일 이사회의결)을 법인이사회에서 자체 의결하였으나 법인에서 연수구에 미요청 상태**

· 영락원 노조위원장의 대책위원회 위원 참여요구

⇒ **조사위원회 의견**

사회복지법인 영락원의 원활한 법인 정상화를 위한 시·구, 시의원·관계전문가 등의 대책을 강구하기 위한 대책위원회가 2007년 7월구성되어 영락원의 부도해결 방안 강구 및 대책 제시 노력을 하고 있으나 부도시점이 2006년 7월로 대책위 구성이 1년 후 지연 구성.

또한 대책위가 구성된 후 '07년에는 3회에 걸쳐 대책회의를 개최 논의 되었으나, 이후 4차 대책위원회 회의까지 6개월의 기간이 걸리는 등 적극적인 대책회의가 진행되고 있지 못하고 있으며, 대책위 논의 안건들이 시 집행부에서 적극적으로 검토되고 있지 못하고 있어 대책위 활성화 및 시 집행부의 적극적인 해결 의지 필요.

3. 노인전문병원 신축 현황 및 부도경위

1) 병원신축현황

- 소 재 지 : 동춘동 782-5, 783, 783-5, 783-6, 783-22 번지상
- 병원규모 : 지상6층, 지하3층 (대지 1,492㎡, 연면적 5,214㎡), 380병상 95병실
- 사 업 비 : 17,580백만원(부지 3,303백만원, 공사 14,277백만원)
- 사업기간 : 2003. 3월 ~ 2005. 5월
- 건축허가 : 2002. 6. 20(설계변경 허가 2003. 7. 12)
- 현 공 정 : 95% (2007. 6월 현재)

※ 시 장기차입 허가 : 6, 992백만원

▷ 2004. 3. 6 : 1차 5,490백만원(기본재산 담보제공 및 장기차입)

▷ 2005. 1.26 : 2차 1,502백만원(기본재산 담보제공 및 장기차입)

2) 부도경위

- 당초계획은 노인전문병원 신축 총사업비 153억원중 자기자본 **98억원**(병원 입주보증금 등 52억원, 순자산자본금 46억원)과 은행차입금 5,490백만원으로 공사를 진행하던 중 신축비가 **153억원에서 15억원이 증가**된 168억원으로 소요되어, 부족한 공사비를 추가 차입금 1,502백만원으로 공사비를 지출해 오던 중 이마저도 부족하여 **어음발행 및 사채로 충당운영** 하다가 2006. 7. 3 최종 부도가 됨.

※ 병원 신축 자금조달계획

(단위 : 백만원)

구 분	당 초 조 달 계 획 ('04. 5)				
	소요예산	자 기 자 본			차 입
		소 계	자기자본 기 투입	**부대시설및 유료주택보증금**	
총 계	**15,303**	9,813	4,603	5,210	5,490
토지매입비	**3,303**	2,203	2,203	0	1,100
건 축 비	**12,000**	7,610	2,400	5,210	4,390

※ 노인신축병원 신축 소요재원 비교

- 총 소요자금 중 자기자본 4,603백만원 (30. 2%) - 자기자본 확인요구
  → **토지금액 22억 (자기자본 기 투입), 건축공사비 24억(자기자본 기 투입)**
- 유료노인복지주택 등 부대시설 보증금 등 5,210백만원(34%)
- 은행 대출신청금 5,490백만원(35.8%)

▶ 계획 당초부터 확인 안 된 자기자본을 제외하고도 **70%는 차입**

※ 병원공사 진도율(기성확인서 참조시 95. 7%)

업 체 명	공 종	현 황
동호종합건설(주)	건 축	원 계약자
효종엔지니어링	기계설비, 난방	상·하수도, 난방, 보일러 (공정율 80%)
(주)태진전력	전기설비	전기기구, 배선 (공정율 80%)
세일산업개발(주)	건 축	화강석, 타일, 보도, 토목, 외부법랑(타일)마감 전체 주요부분 마감(유리, 문짝), 미장 등
공신환경(주)	정화조	배수펌프 장비 마감 (공정율 90%)
LS 전선	냉 방	(공정율 90%) 마감만 남은 상태
(주)삼성의료설비	의료설비	(공정율 90%) 마감준비 상태
(주)삼성의료설비	의료설비	(공정율 90%) 마감준비 상태
청인조경	조 경	건토 1차만 납품하고 계약만 한 상황
미쓰비씨엘리베이터(주)	엘리베이터	(공정율 99% 이상)
한길건축사	감리, 설계	
태형건영(주)	주차장골조	
금나건설	주차장철골	주차장 1층 부분 난간 (도면상 빠져있음)
도시가스		미 계약상태

※ 준공소요자금 예상액 1)

(단위 : 천원)

구 분	총공사계약금액	지급금액	준공소요액
토목공사 외	14,827,967	11,407,213	3,420,754

⇒ 조사위원회 의견

인천영락원의 병원공사 진도율은 현재 기계설비, 난방, 전기설비 등은 80%, 공정율에 있고 정화조, 냉방, 의료설비, 엘리베이터 분야는 90% 이상의 공정율을 보이고 있으며, 실제적으로 병원 전체 공정율은 95.7%로서 당시 준공자금 34억원이 부족하여 부도가 발생하여 마무리 하지 못하고 있는 실정으로, 신법인의 대표이사 교체 후 현재까지 가시적인 정상화 방안이 나타나고 있지 않고 있어 준공을 위한 재원 확보 대책이 시급함.

1) 전법인이 주장하는 준공금액 산출액

4. 영락원 채무현황에 대하여

1) 법인 채무현황(영락원 제출자료 : '08. 1. 2)

- 공적채무 : **2,513,079,871원**
  - 종사자 직금 유용 : 782,064,879원 (전체 5개시설)
  - 체불급여 : 364,121,170원 (유료시설)
  - 시설운영비 : 427,659,352원 (유료시설)
  - 입소보증금 : 939,234,470원 (실비·유료시설)
- 금융권 차입금 : **8,431,027,000원**
  - 나리캐피탈 : 130,000,000원
  - 만수새마을금고 : 1,200,000,000원
  - 국민은행 : 1,197,355,000원
  - 대영상호저축은행 : 500,000,000원
  - 더존씨엔씨 : 300,000,000원
  - 신한은행 : 4,500,000,000원
  - 케이티렌탈 : 603,672,000원
- 일반 채권액 : **21,213,614,520원**

※선임 변호사 채권 신고 현황 (총 49건 접수)

★ **법인 채무현황 총계 ------- 32,157,721,391원**

○ 전법인 주장 병원신축관련 부채액은 : 19,446백만원[2] (병원대지 포함)
: 병원건립용 은행대출 6,930백만원 / 병원부대사업보증금 2,918백만원 / 병원대지구입비차용 1,848백만원 / 기존목적시설 예치금 전용(실비시설보증금 및 무료시설퇴직금) 1,200백만원 어음발행 등 부채 6,550백만원
○ 전법인 집계 부채현황 : 33,246백만원

2) 전법인 자료요구에 따른 제출자료 중 법인부채현황에서 노인전문병원관련 부채액자료 근거함

⇒ 조사위원회 의견

① 공적채무와 금융권 차입금은 확정 채무로 판단된다 하여도 현재의 신고된 일반채권(변호사 채권 신고 금액)등은 채무의 확인이 필요한 사항으로 법인 자체적으로 해당 채무에 대한 증빙자료 확보 확인작업이 부분적으로 진행되고 있으나, 소송 등을 통한 법적 공신력 있는 채무 확인 등 전반적인 진성채무 확정 작업이 법인의 여러가지 사유 등으로 진행되지 않고 있으며, 이사회에서 조차도 전체 채무규모를 파악하고 있지 못하고 있기에 빠른 시일 내 정확한 부채확인 절차가 이루어져야 함.
(최종적으로 법원의 채무부존재 확인소송을 통하여 채무액을 조속 확정 지어야 정상화가 조속히 이루어 질것으로 예상되나 법인에서 **진성채무 소송비용 1억2천만원[3] 정도의 소요자금 마련도 어려워 채무확인 과정이 지연되고 있는 실정**)

② 한편 시 집행부에서 부도당시 노인전문병원 건축비 총 168억원[4] 으로 파악되고 있으나 부도 후 전법인에서 주장하는 병원 건축 채무액은 [5] 195억원으로 27억원의 차액이 발생한 부분에 대하여 이자발생분으로 추정하나 이자 발생에 대한 정확한 내역과 장기차입 당시 법인 채무에 대한 실사가 제대로 되어 있는지 규명 필요.

5. 영락원 기본재산 담보제공 허가서류에 대하여

(단위: 백만원)

구 분	1차 장기차입시 채권현황('04. 7. 7)			2차 장기차입시 채권현황('05. 1. 26)		
	기본재산	부 채	승인	기본재산	부 채	승인
계	**19,205**	5,078	**5,490**	**19,205**	7,860	**1,502**
건 물	**8,924**	입소보증금 3,718		**8,924**	입소보증금 1,900 기차입4,600[6]	
토 지	**10,281**	기차입액 1,360		**10,281**	기차입액 1,360	

3) 시 집행부 산출자료
4) 13쪽 상단 자료
5) 14쪽 하단 자료
6) 1차 장기차입 승인 54억원중 실제 50억만 실행(승인액중 4억은 미실행이었고 4억은 현찰 보유 비집행상태였기에 4,600백만원으로 신고됨 : 2차승인 1,502백만원과 1차승인 차액 4억 추가로 실행되었음) *시장기차입허가액 6,992백만원중 6,930백만원 실제 대출 실행함

⇒ **조사위원회 의견**

노인전문병원은 1차 장기차입 승인 시 입소보증금으로 37억원을 인정(유료시설 31억원, 실비시설 6억원) 하였는데 2차 장기차입 승인시 입소보증금이 18억원이 감소한 것으로 검토되어 전법인 주장은 당시 유료전문요양센터의 일반차입금을 누락시키고 장기차입 승인신청을 한 사항으로 시 집행부에서 부채에 대한 부분이 면밀하게 검토가 이루어지지 않은 것으로 판단되며 또한 전법인의 부채목록[7]을 확인하면, 병원부지 구입비 18억원이 법인 자부담부채로 구입 사실에 대한 재확인이 필요하며, 이 부분은 이미 **병원 신축계획 관련하여 부지매입 전부터 일시차입이 진행된 상태로 보여짐.**

○ 1차 장기차입당시부터 1981~2001년 연수구 동춘동 796번지 외 17필 토지 매입자금으로 75억원, 영락전문요양센터 건축비로 국민은행 장기차입(총 20억원중) 14억원 잔고, 영락전문요양센터 운영비 **일시차입금으로 20억원,** 총 109억원[8]이 형성되어 있었음.

- 사회복지법인 영락원에서 신축중이었던 노인전문병원은 기본재산 192억원 중 기존 부채 79억원(입소보증금 19억원, 기차입액 60억원)이 있었음에도 2차 장기차입 승인 금융권 차입금 15억원을 승인.
연리 7.5%로 연5억원의(총 장기차입 69억에 대하여) 이자를 상환해야 하는 검토서를 승인하면서 수익성이 없어 운영에 어려움을 겪고 있는 법인에 기존의 일시차입 상환 능력 외에 재정적 어려움을 가중시킬 수 있는 기채승인이 이루어짐으로 이에 대한 **정확한 별도의 규명이 필요.**

7) 보고서 15쪽의 병원신축관련 부채자료액 참조 : 본 자료는 전법인에서 제출된 부채자료
8) 전법인 제출자료 근거

6. 영락원 관련 고소·고발처리현황에 대하여

1) 주무관청 고발내용

연번	고발기관	고 발 내 역			결 과	행 정 상 조치사항
		일 자	피고발인	위반내용		
1	연수구청	'05.12.20	영락전문요양센타(시설장)	인허가 보증보험 미가입	약식명령(벌금형)	개선명령
2	연수구청	'06.06.14	영락요양의집(시설장)	지도점검자료 미제출	혐의없음(증거불충분)	개선명령
3	연수구청	'06.10.25	전법인대표	· 주무관청허가없는 임의차입 · 종사자 퇴직적립금 유용	혐의없음(증거불충분) 불구속구공판	개선명령 '08.4.4 집행유예
4	연수구청	'07.1.3	전법인대표	유료노인복지주택사업관련 입주자 모집 미승인 입소자보증금 부당사용	혐의없음(범죄인정없음) 혐의없음(증거불충분)	

2) 법인관련 진정 · 고소내용

연번	진정·고소인	내 역			비 고
		일 자	피진정·고소인	진정·고소 내용	
1	인천영락원	'07.08.24	은00 (전 대표이사)	사기, 업무상횡령, 업무상배임 등의 혐의로 진정	-
2	인천영락원	'07.10.05	은00 이00 고00	실비시설 영락요양의집 시설 운영비에 대한 유용 및 횡령 등	구약식병령 (벌금형

⇒ **조사위원회 의견**

인천영락원의 상기와 같은 문제점들로 주무관청인 연수구에서는 고발을 하였으나 **시기적으로 부도가 난 이후에 사안이 전반적으로 진행**되어 졌으므로

- 법인 기본재산조성에 따른 자금조달계획 및 이사회 승인 보고사항
- 장기차입 시 상환에 대한 회계장부 등의 근거서류 및 이사회 보고사항
- 법인 및 시설에 대한 지도감독 기관의 면밀한 지도감독 사항에 대한 중점적인 확인이 필요하며

- 법인의 감사는 자체적으로 감사 실시 후 결과보고서를 작성하여 이사회에 보고하여야 하는 바, 재산상황 또는 업무집행에 관하여 부정 또는 불비한 점에 대하여 조치된 사항 등이 매년 정상적으로 이루어져 왔는지에 대한 추가적인 확인 규명 필요

⇒사회복지사업법 제51조 및 인천시사무위임조례 의거 군수 ·구청장에게 위임

지도감독의 종류	대 상	주 기
정기지도·점검	법인 시설	매3년 1회(시장) 년1회(군수·구청장)
수시지도·점검	법인 시설	년2회이상 (군수·구청장) 필요시(입퇴소실태, 생활실태)
특별지도·점검	법인 시설	진정, 투서, 언론보도, 정보내용 등에대해특별지도 점검의 필요성이 있을 때 (시장, 군수·구청장)

7. 그 간의 정상화 추진상황(기관별)에 대하여

□ 시 · 구

○ '06. 7.11 ~ '06. 7.12 : 법인업무 지도점검 및 고발

1) 허가받지 않은 기본재산에 대한 임의담보 제공 부적절
2) 미편입 기본재산(병원신축건물) 차입 및 임대 부적절
3) 기본재산 처분허가 한도금액 초과 대출 부적절
4) 유료노인복지주택 사업계획 및 입주자 모집 미승인
5) 직원 퇴직적립금 보조금의 용도외 사용
6) 영락요양의집(실비시설) 입소자 보증금 용도외 사용
7) 법인의 자금 수입원·지출원 미임면 및 재정보증 미이행
8) 노인전문병원 공사계약 소홀

○ ‘06. 10.25 : 인천영락원 1차 고발(허가받지 않은 기본재산 담보제공 등 4건)
▷ ‘07.5.28 무혐의처분(검찰), 종사자퇴직금유용(불구속구공판)

○ ‘06. 11.6 ~ ’07. 9 : 법인 정상화계획 제출 촉구 (10회)

○ ‘06. 12. 6 : 법인, 채권단, 출연예정자, 시 등 관계자 1차 연석회의
- 참 석 : 8명(회의장소 - 시 가정청소년과)
- 주요내용 : 출연자의 출연조건 280억원 합의

○ ‘07. 1. 3 : 인천영락원 2차 고발(실비시설입소자보증금 유용 등 3건)
▷ ‘07. 5.16 무혐의 처분(검찰)

○ ‘07. 1.16 : **영락원 내의 무료노인복지시설 입소중단 조치**
(구 → 법인, 전국 시군구)

○ ‘07. 2. 7 : 법인, 채권단, 출연예정자, 시, 의회 등 관계자 2차 연석회의
- 참 석 : 18명 법인, 채권단, 출연자 등 8명 참석
- 주요내용 : 출연자의 출연조건 합의(출연총액 280억원)

○ ‘07. 5. 29 : 인천영락원 시설 운영현황 확인(시설종사자 및 입소자)

○ ‘07. 6.15 : 법인 현지 지도·점검 (법인의 채무액 등 점검)

○ ‘07. 6.28 : 인천영락원 관련 관계관 회의 개최(시·구, 시의회, 법인)

○ ‘07. 7.13 : 인천영락원 부도 관련 「대책위원회」 구성

○ ‘07. 7.31 : 인천영락원 부도 관련 「대책위원회」 1차 회의 개최

○ ‘07. 8.17 : 법인 정상화 추진일정 및 채무 관련 자료 제출 촉구
(시 → 인천영락원)

○ ‘07. 8.28 : 인천영락원 부도 관련 「대책위원회」 2차 회의 개최

○ ‘07. 9.11 : 영락법인이 검찰에 진정서 제출과 관련 주무관청의
의견서 송부 (시 → 인천지방검찰청)

○ ‘07. 9.19 : 인천영락원 정관변경 인가
- 임원의 해임조항 신설

○ ‘07.10. 9 : 인천영락원 법인 정상화 진행사항 제출 통보
(시 → 인천영락원)

○ ‘07.11. 9 : 인천영락원 부도관련 「대책위원회」3차 회의 개최
⇒ 법인 인천영락원 신임이사 추천
(대책위원회위원 3명 - 김용재, 이종엽, 이익재)

○ ‘08. 4.22 : **영락원 내의 무료노인복지시설 입소중단 해제**
(구 → 법인, 영락원노동조합위원장, 전국 시군구)

○ ‘08. 4.28 : 영락원 법인정상화 대책 촉구 요구 회신
(시 → 영락원노동조합위원장)

○ ‘08. 5.16 : 영락원 입소자보증금 반환계획 촉구(실비 및 유료시설)

□ 법 인

○ ‘06. 9.23 : **법인 대표이사 및 상임이사 변경**
(대표이사 : 은만기→김원종, 상임이사 : 임선경→김용범)

○ ‘06.12.25 : 채권·채무 확정을 위한 최고공고
(공고기간 : ‘06.12.26~’07.1.25, ‘08.4월 현재 채무액 총 210억원 접수)

○ ‘07. 1.18 : 시설에 대한 ‘06년 결산, ’07년 예산 등 감사
(회계감사 ‘07.1.18~’07.1.31, 삼덕회계법인)

○ ‘07.3~’07.10 : 법인 출연자 교섭 진행
- ‘07. 3.28 : 문00(295억원), 한00(350억원), 김00(320억원)
출연자별 기한을 두고 결정하기로 함.
- ‘07. 7.12 : 석00 외 1인 150억원 + 금융권차입 70억 양수
- ’07. 7. : 한00와 출연교섭

○ ‘07. 8.24 : **법인 전대표이사 검찰에 수사진정서 제출**
(사기, 업무상횡령, 업무상배임 혐의)

❍ ‘07. 9. 5 : 영락원 시설원장 해임

(4개 시설, 김00, 은00, 은0주)

- 전 이사장측에서 “이사회 개최사실 미통보” 등으로 이사회 결의 사항 효력정지 가처분 신청이 법원에 의해 받아들여짐(‘07.10.18)

❍ ‘07. 9. 6 : 영락원 회계감사 재실시

(기간 : 9. 16 ~ 10. 31, 기관 : 삼덕회계법인)

❍ ‘07. 9.10 : 시설원장(5개 시설) 모집공고

❍ ‘07.10. 4 : **법인 전대표이사 등 사기, 업무상횡령 검찰 고소**

(전이사장 은00, 전시설장 이00, 직원 고00⇒벌금형)

❍ ‘07.10.10 : 전 대표이사 법정구속(당좌어음발행 부도 건 등) ※ ‘08.4.4 집행유예

❍ ‘07.10.10 : 시설원장 채용면접 실시(16명)

❍ ‘07.10.19 : **법인 김형은 이사 해임 결의**

(직권남용・불법대출, 법인감사불응 및 시설파행운영 관련)

- ‘07. 9. 5일자 이사회 결의가 소집절차에 하자가 있었음을 인정한 뒤 관계법령 및 정관에서 정한 소집절차를 모두 거쳐 ’07.10.19일자 이사회 결의에서 적법하게 해임 조치함.

❍ ‘07.11. 5 : 시설원장 임명

❍ ‘08. 4.18 : 이사전원 사임서 제출

❍ ‘08. 4.30 : 이사전원 사임서 반려

❍ ‘08. 5.15 : 임원임면(김원종 : 이사연임)

- 선 임 : 김휘영(대표이사)
- 사 임 : 김원종(대표이사), 남상기(이사), 지문태(감사)

❍ ‘08. 6. 10 : 대표이사 김휘영 사임 의결(6. 9일 본인 사임표명)

(대표이사 : 김용범 이사 직무대행 중)

⇒ 조사위원회 의견

사회복지법인 영락원이 2006년 7월 부도이후 2년이 다가오지만 법인 정상화를 위해 진행된 사항이 미비함.

진성채무 파악 및 확인도 못하고 있는 실정에서 은행 이자 상환금만 계속 늘어나고 있고, 신축중인 노인병원 건물은 2년간 장기방치로 인한 건물 상태 퇴화 등으로 부식되고 있어 정상화가 계속 지연시에는 건물가치의 하락 등이 우려되기에 준공 방안 마련을 위한 검토가 신속하게 이루어 져야 함.

또한 현 법인의 이사진중에서는 채무관계가 있는 김 모 이사와 남 모이사(‘08.5월 사퇴)는 채무관계자들로서 이사회 안에서 법인 정상화에 대한 의결권을 행사해 왔음. 이에 대해 시 및 구 집행부에서는 이들의 채무액에 대한 파악을 하고는 있었는지에 대한 부분과, 이사진에 관한 문제를 알고 있으면서도 방치하거나 신속하게 대처하지 못한 점에 대한 규명이 필요함.

조사위원회 조사 중 제기된 문제점

본 행정사무조사위원회(2008. 4. 21～2008. 6. 27)에서 68일간에 걸쳐 조사한 바에 의하면

○ 사회복지법인 영락원에서는 고령화 사회에 절대 부족한 노인 전문병원을 건립하고자 계획하여 신축하여 오던 중, 설계변경 및 자재 값 상승으로 인한 사업비가 증액됨에 따라 부족한 사업비 마련을 위하여 장기차입 및 기본재산의 장기차입 허가를 주무관청으로부터 받아 신축 중에 있었으나 2006년 7월 1차 부도를 막지 못하여 부도가 나면서 현재 공정률 95.7% 상태에서 공사가 중단 상태임.

○ **영락원의 현 문제는**

- 노인전문병원 잔여준공자금 미확보 (부도당시 기준 34억)
- 담보대출에 따른 은행원금 및 이자 상환능력불능(지속연체중)
- 일반채무 주장금액에 대한 진성채무 확정 소송비용 부담능력 부족과 전법인의 비협조
- 부도당시 채권관계 있는 이사가 현 법인 이사진으로 계속되면서 이사회 참석 및 의결권 행사에 대한 시·구의 법인 지도감독 소홀
- 일부시설의 시설장 겸직배치로 입소노인보호 사각지대 발생과 이로 인한 시설 안전문제 대두로 압축되고 있음.

○ 세부적인 문제점

1. 사회복지법인 영락원에서는 노인전문병원 신축과 관련하여 최초 계획당시부터 면밀한 재원조달 능력을 고려하지 않고 무리하게 사업을 추진하였고 이사 중 채권자에 대한 정리의지가 엿보이지 않았으며 객관적인 법인운영이 미흡하였음.

가) 노인전문병원 신축을 위하여 처음(1차) 장기차입 허가 신청시에도 법인에서는 이미 장기차입이 추진되어 법인 상환 능력을 초과하는 사업 계획이었음.

나) 법인이시에 1, 2차 장기차입 승인 신청시 사회복지법인 영락원의 부채액이 상이함에도 시 관계부서의 충분한 검토나 이에 대한 문제점이 제시되지 않은 상태에서 장기차입신청 승인 절차가 이루어 짐.

다) 법인은 비영리법인으로서 무리한 장기차입 및 일반부채로 인하여 이자 부담이 증가하고 있고 기존의 유료노인전문요양센터 운영비조차도 부족하여 일시차입금이 20억이 넘는 상태였음에도 장기차입이 진행됨.

라) 전법인 대표이사 퇴진 후 현 대표이사 및 이사진중 일부가 영락원 채권자이면서 이사로 지속 활동하면서 이사회에 참석하여 의결권을 행사했던 부분이 과연 진성채무확인의 의지가 있었는지에 대한 의문을 제기하며, 이 같은 사실을 시나 연수구에서 사전에 파악하고 있었는지 여부 및 파악을 하고 있었다면 이에 대해 법인에 후속조치를 취하지 않은 사항 등에 대하여는 면밀한 조사로 규명되어야 할 것임.

마) 현법인 대표이사가 변경되는 과정에서 전법인 대표이사(은00)에 대한 현법인 이사로의 회유 건, 2008. 5. 15 김00대표이사에서 변경된 김 00이사에 대한 대표이사 교체시 1개월도 안 되어 사임한 사유 등에 대한 시나 연수구의 관련규정에 의한 절차상, 서류상 문제가 없는지에 대한 재확인이 필요.

2. 법인에서 노인병원 신축과 관련하여 발생한 부채 중 공적부채 및 은행권 부채를 제외한 일반부채에 대한 진성채무를 조속히 확정하여야 함에도 미뤄지고 있는 이유는 법적 소요비용에 대한 부담감으로 재원 마련에 대한 법인의 대처 능력 부족과 시 집행부의 의지가 미온적임.

3. 법인에서는 2007년 11월 시설장에 대한 교체가 있었음에도 5개 시설을 3명의 시설장들이 겸직을 하면서 입소보호 중인 노인들을 돌보고 있으며, 또한 시설이 전반적으로 노후되어 적절한 시설기능 보강이 이루어져야 하나 법인의 사정으로 기능보강 등이 적기에 이루어지고 있지 않아 안전 등에 문제점이 발생하고 있음.

☐ 시정, 처리요구사항

사 안 별	시정, 처리 촉구내용
○ 법인정상화에 대하여	법인의 문제해결에 대한 정상화 방안이 마련되고, 신축중인 병원이 조기에 정상 준공되어 채무가 해결될 수 있도록 인천시와 연수구에서는 법인의 출연자 영입과 법인의 자구 노력이 조속 강구되도록 지도감독 철저 및 지원을 해 나가며, 현 법인이 2년여 동안 법인 운영을 하였음에도 계속 해결 방안이 제시되지 못한다면 조속한 시일 내 현 법인에 대한 인천시 차원의 직접적인 추진대책 수립 강구
○ 무료시설에 보호중인 노인들에 대하여	법인의 미온적인 대처로 전체보호중인 저소득층 노인들의 보호가 소홀하지 않도록 최선을 다하여야 하며, 정상화와 별개로 시설보호노인들에 대한 관리계획을 인천시 차원에서 계획수립 시행
○ 무료시설과 실비시설에 대한 시설장 겸직에 대하여	시설장은 무료시설 전액 100%, 실비시설은 50%의 정부보조금이 지원되고 있으나 법인의 정상적인 운영이 어려운 상황에서 시설노인들의 안정적인 관리를 위하여 시설장에 대한 겸직을 止揚하고 정상화 될 때까지만 이라도 시설별 시설장 배치 강구

☐ 시정, 처리 요구사항

사 안 별	시정, 처리 촉구내용
○ 감독기관(시, 연수구)에 대한 감사실시에 대하여	시와 연수구 관리, 감독부서에 대하여 - 법인의 기본재산 조성관련 부채과정 - 법인의 일반부채 - 노인전문병원 신축자금 중 자부담 이행 여부 - 1차, 2차 장기차입승인시의 검토 적정 여부 - 현법인 이사 채권관계 조치사항 등에 관리감독 부서로서의 책임에 대한 전반적인 감사 실시

○ 건의사항

○ 정상화 방안 제안에 대하여	① **진성채무확인 조속 시행** 현재 법인의 채무액에 대한 **진성채무 확정이 안되어** 출연자 교섭 등에 어려움이 있으며, 향후 노인전문병원 준공 후 매각을 통한 법인 채무 해결시에 도 법인 채무에 대한 확정이 가장 시급하므로 법원의 채무부존재 확인소송을 통한 채무액을 조속 확정 처리토록 인천시 직접처리 시행 방안 강구
	② **노인전문병원 준공 후 매각 부채정리** 노인전문병원 **준공절차를 조속히 실행 후 매각절차를 검토, 법인부채를 해결하는** 정상화에 최선을 다하도록 지도감독을 실시하고 부진시 인천시 직접 처리 방안 시행강구 (진성채무확인 선 시행)

○ 건의사항

○ 정상화 방안 제안에 대하여	③ **채권관련이사 해임 및 공무원 파견** 전법인에서 현법인으로 계속된 채권과 관련된 **이사진에 대한 해임을** 적극 추진토록 감독부서에서는 적극 개입 처리하고, 법인의 의사소통 및 조속한 정상화를 위하여 공무원을 법인에 파견하는 방안 적극 검토
	④ **현법인 해결방안 부진시 임시이사 파견** 법인으로부터 면밀한 정상화방안이 마련되어 추진되지 않을 경우 시에서는 **임시 이사를 파견하여 법인에 대한 진성 채무** 확인과 **병원준공 후 매각**을 통한 채무 해결, 무료시설 3개소에 대하여는 동일한 목적사업을 하는 인천시 소재 사회복지법인에 (1개소씩) **위탁운영**토록 하는 **방안 검토**
	⑤ **1~4안이 계속 지연시 법인 해산 및 청산** 법인 정상화가 도저히 어렵다고 시에서 판단할 시 **법인해산 및 청산을 통하여** 채무를 해결하는 방안을 검토하되 반드시 시설보호노인에 대한 전원조치 계획을 선 시행

○ 건의사항

○ 법인에 대한 지속적인 지도감독에 대하여	사회복지법인 영락원에 대한 정기적인 지도감독이 이루어져 법인의 기본재산 관리 등이 정상적으로 관리되도록 관리감독 관청의 지도가 철저히 요구되며, 또한 유료시설 및 실비시설에 예치된 보증금에 대한 철저한 관리로 횡령 및 유용되지 않도록 평상시 지도감독을 하여야 할 것임. 또한 인천시의 사회복지법인 전반에 대한 기본재산 관리 등의 문제점 등이 지속적으로 도출되고 있으므로 시에서는 군·구 합동으로 Cross 점검계획 등을 매년 수립 지도점검을 실시하여 사전에 문제점 등을 미연에 방지할 수 있는 안전장치와 문제가 발견된 사회복지법인에 대하여는 즉시 제재하여 더 큰 어려움이 없도록 철저한 지도감독 실시.

☐ 조사위원회활동 총평

○ 사회복지법인 영락원은 전술한 바와 같이 많은 문제점을 안고 있어 이의 해결을 위해 의회 차원에서 2차에 걸친 행정사무조사위원회를 구성하여 서류조사, 현장방문, 전·현법인 대표자, 시 집행부 전·현직 관계자 증언 청취 등 다각적이고 심도 있는 조사를 실시하였으나

○ 법인의 채무확인 절차가 아직도 진행되고 있고 파악된 채무에 대한 진성채무도 법인 소송비용 부담 등으로 확정하지 못하고 있는 실정임. 또한 전·현법인간의 불신 및 비협조, 관리감독 기관의 적극적인 사전대처 소홀과 해결의지가 미흡하였으며 특히 시 담당부서는 실무자부터 책임자까지 전원 인사교체되어 정상화 해결의지에 대한 의구심마저 들 정도로 소극적인 자세로 처리 해 나가고 있다는 생각을 지울 수 없었음.

○ 이로 인해 시의 현안문제인 영락원 부도사태에 대하여 정해진 기 한내에 해결책을 제시해야 하는 조사위원회에서도 조사의 한계를 느낄 수밖에 없었음.

○ 그러나 이러한 사태보다도 본인의 의사에 반하여 억울하게 피해를 보고 불안해 하는 시설 입소자와 시설직원들에 대한 배려가 최우선되어야 한다는 점에 대하여는 어떤 조건도 있을 수 없음.

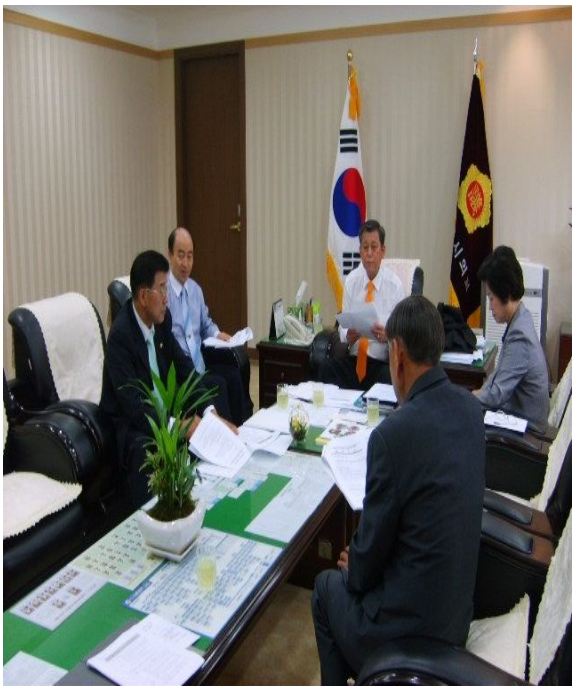
○ 따라서 법인 및 관리감독 기관에서는 법인 정상화에 우선해서 시설 내 보호중인 저소득 층 노인들이 피해를 보지 않고 편안하게 지낼 수 있는 대책과 시설직원들이 입소자들을 안정적으로 관리 할 수 있는 대책이 조속 강구 되어져야 할 것임.

○ 아울러 사회복지법인 영락원에 관한 문제해결에 있어 시에서는 지금부터라도 적극적인 해결책을 가지고 추진해 줄 것을 촉구하며 행정사무조사위원회에서 제시하는 방안을 전향적으로 검토 반영해 주기바람.

○ 향후 시의회 차원에서도 법인, 시설의 정상화를 위해 관리감독기 관과 법인과 협조하여 최선의 지원을 다해 나가겠음.

조사위원회 활동사진 자료

▢ 행정사무조사위원회 활동사진

<table>
<tr><td></td><td></td></tr>
<tr><td>○ 전법인 증인 선서장면(2차:5.14)</td><td>○ 현법인 증인 선서장면 (3차: 5.20)</td></tr>
<tr><td></td><td></td></tr>
<tr><td>○ 행정사무조사위원 사전회의장면(6. 10)</td><td>○ 전·현법인 및 시 전·현 집행부조사(5차: 6.17)</td></tr>
</table>