

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건	2020두39365 업무정지처분취소
원고, 피상고인	원고 소송대리인 법무법인 자우 담당변호사 이경희 외 1인
피고, 상고인	보건복지부장관 소송대리인 정부법무공단 담당변호사 유일한 외 2인
원 심 판 결	서울고등법원 2020. 5. 14. 선고 2018누46805 판결
판 결 선 고	2022. 1. 27.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 피고가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사안의 개요와 쟁점

가. 원심판결 이유와 기록에 의하면 다음의 사실을 알 수 있다.

1) 원고는 2010. 7. 12. 서울 용산구 (주소 1 생략)에서 의사 소외 2와 함께 '(병원명 1 생략)'(이하 '이 사건 의원'이라 한다)을 개설하여 운영한 의사이다.

2) 이 사건 의원의 개설자는 2011. 1. 3.경 원고와 의사 소외인으로 변경되었고, 그들은 2014. 5. 7.경 이 사건 의원을 폐업하였다. 그 후 원고는 2014. 7. 5.경 세종시 (주소 2 생략)에서 '(병원명 2 생략)'을 개설하여 운영하고 있다.

3) 피고는 2017. 5. 29. 원고에게 '원고와 소외인은 2011. 5.부터 2011. 9.까지 이 사건 의원을 개설·운영하면서 국민건강보험법 제42조 제1항에 따라 요양급여는 의료법에 따라 개설된 의료기관 등에서 실시하여야 그 비용을 청구할 수 있음에도 이 사건 의원이 아닌 (병원명 3 생략)에서 수진자들을 진료한 다음 그 진찰료를 요양급여비용으로 청구하고 위 진료에 관한 원외처방전을 요양급여대상으로 발급하여 약국 약제비를 청구하도록 함으로써 국민건강보험공단에 합계 2,570,180원의 요양급여비용을 부담하게 하였다'는 이유로 구 국민건강보험법(2011. 12. 31. 법률 제11141호로 전부 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제85조 제1항 제1호에 근거하여 '(병원명 2 생략)'의 업무를 10일 동안 정지하는 처분(이하 '이 사건 처분'이라 한다)을 하였다.

나. 이 사건의 쟁점은, 구 국민건강보험법 제85조 제1항 제1호의 요양기관 업무정지 처분의 법적 성격 및 대상과 관련하여 폐업한 요양기관에서 발생한 위반행위를 이유로 그 요양기관의 개설자가 새로 개설한 요양기관에 대하여 업무정지처분을 할 수 있는지 여부이다.

2. 업무정지처분의 법적 성격 및 대상

가. 업무정지처분의 대상인 요양기관

1) 구 국민건강보험법 제85조 제1항 제1호는 "보건복지부장관은 요양기관이 속임수나 그 밖의 부당한 방법으로 보험자에게 요양급여비용을 부담하게 한 때에는 1년의 범위 안에서 기간을 정하여 요양기관의 업무정지를 명할 수 있다."라고 규정하여 법문상 업무정지처분의 처분대상을 '요양기관'으로 정하고 있다. 이후 2011. 12. 31. 전부 개정된 국민건강보험법 제98조 제1항 제1호는 "그 요양기관에 대하여 업무정지를 명할 수 있다."라고 규정하여 처분대상을 위반행위 당시의 요양기관으로 명확하게 규정하고 있다.

2) 구 국민건강보험법 제40조 제1항은 "요양급여는 각호의 요양기관에서 행한다."라고 하면서 제1호에서 '의료법에 의하여 개설된 의료기관'을 규정하고 있다. 또한 구 의료법(2016. 5. 29. 법률 제14220호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제33조 제3항, 제36조에 의하면 의원 등을 개설하려는 의사 등은 보건복지부령으로 정한 의료기관의 종류에 따른 시설기준 및 규격에 관한 사항, 의료기관의 안전관리시설 기준에 관한 사항, 의료기관 및 요양병원의 운영 기준에 관한 사항 등을 준수하여 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.

이와 같이 요양기관과 요양기관 개설자는 구별되는 개념이고 요양기관인 의료기관 등의 개설 신고는 의료기관 등의 시설·운영 등에 관한 사항 등을 준수하여야 하는 대물적 성격을 가지고 있다.

나. 관련 법령에 규정된 요양기관에 대한 제재처분의 승계사유

1) 구 국민건강보험법 제85조 제3항은 "제1항에 따른 업무정지처분의 효과는 그 처분이 확정된 요양기관을 양수한 자 또는 합병 후 존속하는 법인에 승계되고, 업무정지

처분의 절차가 진행 중인 때에는 양수인 또는 합병 후 존속하는 법인에 대하여 그 절차를 계속 진행할 수 있다. 다만, 양수인 또는 합병 후 존속하는 법인이 그 처분 또는 위반사실을 알지 못하였음을 증명하는 때에는 그러하지 아니하다."라고 규정하여 요양기관이 양수 또는 합병된 경우 양수인 등에 대한 제재사유의 승계를 인정하고 있다.

2) 구 국민건강보험법 제40조 제1항 및 그 위임에 따른 구 국민건강보험법 시행령(2012. 8. 31. 대통령령 제24077호로 전부 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제21조 제1항 제4호는 구 국민건강보험법 제85조의 규정에 의한 업무정지처분의 절차가 진행 중이거나 업무정지처분을 받은 요양기관의 개설자가 개설한 의료기관에 대하여는 국민건강보험의 요양기관에서 제외할 수 있도록 정하고 있다. 구 국민건강보험법 시행령 제21조 제3항은 "의료기관 등이 요양기관에서 제외되는 기간은 업무정지처분 기간이 끝나는 날까지로 한다."라고 규정하고 있다.

3) 또한 구 국민건강보험법 제85조의2 제1항은 "보건복지부장관은 요양기관이 제85조 제1항 제1호에 해당하여 업무정지처분을 하여야 하는 경우로서 그 업무정지처분이 그 요양기관을 이용하는 자에게 심한 불편을 주거나 보건복지부장관이 정하는 특별한 사유가 있는 경우 그 업무정지처분에 갈음하여 과징금을 부과·징수할 수 있다."라고 정하고 있다. 「업무정지처분에 갈음한 과징금 적용기준」(2008. 11. 26. 보건복지가족부 고시 제2008-153호) 제2조 제2호 (다)목은 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우 중 하나로 '요양기관이 행정처분 절차 중에 폐업하는 등으로 인하여 업무정지처분이 제재수단으로서 실효성이 없어 과징금 처분이 타당하다고 판단되는 경우'를 규정하고 있다.

4) 이와 같이 관련 법령에는 업무정지처분의 절차가 진행되기 이전에 이미 폐업한 요양기관에서 발생한 위반행위를 이유로 그 요양기관의 개설자가 새로 개설한 요양기

관에 대하여 업무정지처분을 할 수 있는 규정을 두고 있지 아니하다.

다. 업무정지처분의 적법 여부

1) 앞서 본 관련 규정들을 종합하여 보면, 요양기관이 속임수나 그 밖의 부당한 방법으로 보험자에게 요양급여비용을 부담하게 한 때에 구 국민건강보험법 제85조 제1항 제1호에 의해 받게 되는 요양기관 업무정지처분은 의료인 개인의 자격에 대한 제재가 아니라 요양기관의 업무 자체에 대한 것으로서 대물적 처분의 성격을 갖는다. 따라서 속임수나 그 밖의 부당한 방법으로 보험자에게 요양급여비용을 부담하게 한 요양기관이 폐업한 때에는 그 요양기관은 업무를 할 수 없는 상태일 뿐만 아니라 그 처분대상도 없어졌으므로 그 요양기관 및 폐업 후 그 요양기관의 개설자가 새로 개설한 요양기관에 대하여 업무정지처분을 할 수는 없다.

2) 이러한 해석은 침익적 행정행위의 근거가 되는 행정법규는 엄격하게 해석·적용하여야 하고, 그 입법 취지와 목적 등을 고려한 목적론적 해석이 전적으로 배제되는 것이 아니라고 하더라도 그 해석이 문언의 통상적인 의미를 벗어나서는 아니 된다는 법리에도 부합한다(대법원 2008. 2. 28. 선고 2007두13791 판결, 대법원 2018. 2. 28. 선고 2016두64982 판결 등 참조). 더군다나 구 의료법 제66조 제1항 제7호에 의하면 보건복지부장관은 의료인이 속임수 등 부정한 방법으로 진료비를 거짓 청구한 때에는 1년의 범위에서 면허자격을 정지시킬 수 있고 이와 같이 요양기관 개설자인 의료인 개인에 대한 제재수단이 별도로 존재하는 이상, 이 사건과 같은 사안에서 제재의 실효성 확보를 이유로 구 국민건강보험법 제85조 제1항 제1호의 '요양기관'을 확장해석할 필요도 없다.

3. 이 사안에 대한 판단

가. 위에서 본 사실관계를 이러한 법리에 비추어 살펴보면, 속임수나 그 밖의 부당한 방법으로 보험자에게 요양급여비용을 부담하게 한 요양기관이 폐업한 때에는 그 요양기관뿐만 아니라 요양기관의 개설자가 새로 개설한 요양기관에 대하여 업무정지처분을 할 수 없음에도 이 사건 처분은 이 사건 의원 폐업 후 원고가 새로 개설하여 운영하고 있는 요양기관에 대하여 이루어진 것으로 처분의 대상이 아닌 다른 요양기관에 대한 처분이므로 위법하다.

나. 같은 취지에서 원심은 이 사건 처분이 위법하다고 판단하였고, 이러한 원심판단은 위에서 본 법리에 기초한 것으로서, 상고이유 주장과 같이 구 국민건강보험법 제85조 제1항 제1호에서 정한 요양기관 업무정지처분의 법적 성격 및 처분대상 등에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

4. 결론

그러므로 상고를 기각하고, 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 이동원

주 심 대법관 조재연

 대법관 민유숙

대법관 천대엽