

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2021두58202 요양급여 및 급여비용 불인정처분 취소청구
원고, 피상고인 원고 1 외 3인
소송대리인 법무법인(유한) 청률(담당변호사 김종운 외 1인)
피고, 상고인 건강보험심사평가원
소송대리인 법무법인(유한) 지평(담당변호사 최승수 외 1인)
원 심 판 결 서울고등법원 2021. 10. 6. 선고 2021누35041 판결
판 결 선 고 2024. 5. 30.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사안의 개요

가. 의료인인 원고들과 소외인은 공동으로 '(병원명 생략)'이라는 상호의 의료기관을 개설·운영하다가 2015. 9. 10. 폐업하였는데, 그동안 소외인이 대표원장 겸 주개설자로

대외적 업무를 수행하였다. 원고들과 소외인은 폐업 다음 날인 2015. 9. 11. 국민건강보험법 제42조 제1항 제1호에 따른 요양기관 겸 의료급여법 제9조에 따른 의료급여기관에 해당하는 '바른병원'(이하 '이 사건 의료기관'이라고 한다)을 공동으로 개설·운영하였다.

나. 소외인은 (병원명 생략)을 공동개설하여 운영하던 중 국민건강보험공단으로부터 식대가산금 공단부담금 8,400만 원을 편취하였다는 내용의 형법 제347조 사기죄 등의 범죄사실로 공소제기되어 2016. 12. 23. 항소심에서 유죄판결(벌금 3,000만 원)을 선고 받고 2017. 4. 7. 위 판결이 확정되었다.

다. 보건복지부장관은 2018년경 '소외인이 2011. 12.경부터 2014. 11.경까지 (병원명 생략) 대표원장으로서 진료비를 거짓 청구하여 의료법 제66조 제1항 제7호를 위반하였다.'는 이유로 소외인에게 2018. 8. 1.부터 2018. 10. 31.까지 3개월의 의사면허 자격정지 처분을 하였다.

라. 원고 1, 원고 2, 원고 3은 2018. 9. 4. 소외인과 원고 4가 공동원장에서 탈퇴한 것으로 하여 이 사건 의료기관의 공동개설자를 원고 1, 원고 2, 원고 3으로 변경하는 허가사항 변경신청을 하였다.

마. 원고들은 2020. 3. 6. 피고에게 2018. 8. 1.부터 2018. 9. 3.까지의 기간(이하 '이 사건 처분기간'이라고 한다)에 대한 요양급여비용 501,134,140원 및 의료급여비용 106,569,600원 합계 607,703,740원에 대한 심사를 전산으로 청구하였다. 이에 피고는 2020. 3. 6. '소외인이 의료법 제66조 제1항 제7호에 따라 이 사건 처분기간 의사 자격이 정지되었으므로 소외인이 공동개설자로 등록된 이 사건 의료기관은 위 기간 동안 요양급여비용, 의료급여비용을 청구할 자격이 없다'는 이유로 원고들의 위 심사청구를 반송

처리 하였다(이하 '이 사건 처분'이라고 한다).

2. 원심의 판단

원심은 판시와 같은 이유로, 국민건강보험법에 의한 요양기관 및 의료급여법에 의한 의료급여기관으로 인정되는 '의료법에 따라 개설된 의료기관'의 범위는, 국민건강보험법, 의료급여법과 의료법 사이에 입법 목적과 규율 대상 등의 차이가 있음을 전제로 하여 국민건강보험법에서 정한 요양급여를 실시하는 기관 내지 의료급여법에서 정한 의료급여를 실시하는 기관으로서 적합한지를 고려하여 판단하여야 하므로, 의료법에 따라 개설된 이 사건 의료기관에서 자격정지 처분을 받은 소외인을 배제한 채 의료행위를 할 수 있는 의료인인 원고들에 의하여 요양급여, 의료급여가 실시된 이상, 이 사건 처분기간에 이 사건 의료기관에서 이루어진 의료행위는 국민건강보험법 혹은 의료급여법이 정하는 요양급여, 의료급여의 요건을 갖춘 것이고, 이와 달리 본 이 사건 처분이 위법하다고 판단하였다.

3. 관련 규정과 쟁점

가. 의료법은 의료기관 개설자의 진료비 청구와 관련하여 부정한 방법으로 진료비를 거짓 청구한 경우의 제재로서 제64조 제1항에서 "보건복지부장관 또는 시장·군수·구청장은 의료기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 의료업을 1년의 범위에서 정지시키거나 개설 허가의 취소 또는 의료기관 폐쇄를 명할 수 있다. 다만 제8호에 해당하는 경우에는 의료기관 개설 허가의 취소 또는 의료기관 폐쇄를 명하여야 하며, 의료기관 폐쇄는 제33조 제3항과 제35조 제1항 본문에 따라 신고한 의료기관에만 명할 수 있다."라고 하여 의료기관에 대한 제재를 규정하고, 제8호로 "의료기관 개설자가 거짓으로 진료비를 청구하여 금고 이상의 형을 선고받고 그 형이 확정된 때"를 명시하고

있다. 나아가 의료법 제66조 제1항 전문은 '보건복지부장관은 의료인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 1년의 범위에서 면허자격을 정지시킬 수 있다.'라고 하여 의료인에 대한 제재를 규정하고, 제7호로 "관련 서류를 위조·변조하거나 속임수 등 부정한 방법으로 진료비를 거짓 청구한 때"를 명시하였다. 한편 의료법 제66조 제3항은 "의료기관은 그 의료기관 개설자가 제1항 제7호에 따라 자격정지 처분을 받은 경우에는 그 자격정지 기간 중 의료업을 할 수 없다."고 하여 의료기관에 대한 제재를 별도로 정하고 있다.

나. 이 사건 쟁점은, 의료인인 원고들과 소외인이 이 사건 의료기관을 공동으로 개설하여 운영하던 중 소외인에 대하여 거짓으로 진료비를 청구하였다는 사유로 의료법 제66조 제1항 제7호에 따른 자격정지 처분이 이루어졌음에도 여전히 소외인을 공동개설자로 한 상태에서 나머지 공동개설자인 원고들이 의료행위를 한 경우, 자격정지 처분을 받은 소외인이 공동개설자로 등록된 기간인 이 사건 처분기간 동안 이 사건 의료기관이 국민건강보험법상의 요양기관 내지 의료급여법상의 의료급여기관의 자격을 갖는지 여부이다.

4. 대법원의 판단

가. 침익적 행정처분의 근거 규정은 엄격하게 해석·적용하여야 하고 처분상대방에게 불리한 방향으로 지나치게 확장해석하거나 유추해석해서는 안 된다. 다만 그 규정의 해석에서 문언의 가능한 의미를 벗어나지 않는 한 입법 취지와 목적 등을 고려한 목적론적 해석이 배제되는 것은 아니다(대법원 2012. 2. 23. 선고 2011두23337 판결 등 참조).

나. 의료법 제66조 제1항 제7호, 제3항 등의 규정 내용, 입법 취지 및 법문의 체계적·논리적 해석 원리 등에 의할 때, 이 사건 처분기간 동안 이 사건 의료기관은 의료법 제66조 제3항에 따라 의료업을 할 수 없기 때문에 국민건강보험법 및 의료급여법상 요양

급여비용 및 의료급여비용을 청구할 수 있는 요양기관 및 의료급여기관에 해당하지 아니한다고 보아야 한다. 구체적인 이유는 다음과 같다.

(1) 의료법 제64조 제1항에서 정하고 있는 의료기관 개설 허가의 취소와 의료기관 폐쇄명령, 제66조 제3항에서 정하고 있는 의료기관의 의료업 금지는 다 같이 의료기관 개설자가 거짓으로 진료비를 청구하여 의료법상 의무를 중대하게 위반한 경우 의료기관에 대해서 의료업을 더 이상 영위할 수 없도록 하는 제재이다. 그 제재의 수위는 의료기관 개설자의 거짓 진료비 청구행위에 대하여 금고 이상의 형이 확정되었는지를 기준으로 정해지는바, 금고 이상 형의 확정 시 그가 개설한 의료기관에 대해서 보건복지부장관 등이 의료법 제64조 제1항에 따른 개설 허가 취소처분 내지 폐쇄명령을 하게 되고, 그렇지 않고 개설자가 의료법 제66조 제1항에 의한 자격정지 처분만 받은 경우에는 의료법 제66조 제3항에 따라 자격정지 기간 동안 자동적으로 의료기관의 의료업이 금지된다.

(2) 의료법 제66조 제3항은 의료기관 개설자가 제1항 제7호에 따라 자격정지 처분을 받은 경우 그 기간 중 '의료기관은 의료업을 할 수 없다'고 정함으로써 의료인의 거짓 진료비 청구행위를 이유로 의료인의 자격뿐만 아니라 그가 개설한 의료기관의 의료업까지 제재의 범위에 포함시키고 있다. 이는 의료법이 의료인의 요건을 엄격히 규율하고(제2조, 제8조) 그러한 의료인이 공중 등을 위하여 의료업을 하는 곳을 의료기관으로 정함으로써(제3조 제1항) 의료업이 의료인에 의하여 개설된 의료기관을 통해서 이루어질 수밖에 없으므로, 의료기관을 기준으로 의료업 금지 사유를 정한 것이다. 또한 의료법은 제64조 제1항, 제65조 제1항에서 '의료기관'에 대한 제재처분과 '의료인'에 대한 제재처분을 명확하게 구분하고 있는바, 의료법 제66조 제3항에서 정한 사유에 해당하는지 여

부는 이 조항이 규율하고 있는 제재의 대상인 '의료기관'을 기준으로 판단하여야 한다.

(3) 국민건강보험법이나 의료급여법 상 요양급여비용 내지 의료급여비용의 심사청구 주체는 의료인이 아니라 의료기관인 요양기관 내지 의료급여기관이지만(국민건강보험법 제47조, 의료급여법 제11조), '의료기관'이란 의료인이 의료업을 영위하기 위하여 개설한 시설이므로(의료법 제3조 제1항) 그곳에서 이루어진 각종 의료행위의 법적 효과는 이를 개설·운영하는 의료기관 개설자에게 귀속된다. 의료법 제64조 제1항 제8호, 제66조 제3항에서 의료기관 개설 허가의 취소, 의료기관 폐쇄, 의료업 금지 등의 의료기관에 대한 제재의 요건을 '의료기관 개설자가 진료비를 거짓으로 청구하여 금고 이상의 형이 확정되거나 자격정지 처분을 받은 경우'라고 하여 의료기관 개설자를 기준으로 정한 것은, 의료기관에서 이루어진 의료행위에 관하여 환자 등에게 진료비 청구권을 행사하는 법적 주체가 의료기관 개설자이기 때문이지, 각 조항에 따른 의료기관 개설 허가의 취소, 의료기관 폐쇄, 의료업 금지 등의 효력 범위를 진료비 거짓 청구행위의 당사자인 해당 개설자에게 한정시키려는 취지가 아니다. 이는 다수의 의료인이 공동으로 의료기관을 개설한 경우에도 마찬가지이다.

(4) 의료기관에서 거짓으로 진료비를 청구하여 지급받은 경우 행위자인 의료기관 개설자에 대하여 형법 제347조의 사기죄 또는 국민건강보험법 제115조 제4항 위반죄가 성립할 수 있다. 의료기관 개설자가 진료비를 거짓으로 청구하였을 때, 금고 이상의 형이 확정된 경우 의료인 결격사유에 해당하고(의료법 제8조), 그렇지 않은 경우에는 의료법 제66조 제1항 제7호에 따라 그의 면허자격을 정지할 수 있다. 이러한 의료인에 대한 제재와 별도로, 의료업에 대한 공공의 신뢰를 확보하기 위하여 의료법상 의무를 중대하게 위반한 의료기관에 대해서 의료법 제64조 제1항 제8호에 따라 의료기관 개설허가

취소·폐쇄명령을 하거나 제66조 제3항에 따라 그 자격정지 기간 중 의료업을 할 수 없도록 규정한 것이다. 위 각 조항에 따른 제재의 대상이 된 의료기관은 더 이상 국민 건강보험법에 의한 요양기관 및 의료급여법에 의한 의료급여기관으로 인정되는 '의료법에 따라 개설된 의료기관'에 해당한다고 할 수 없다. 이러한 제재의 필요성은 의료기관의 개설자가 1인인지 다수인지에 따라 다르지 않고, 의료법 제64조 제1항이나 제66조 제3항에서도 이를 달리 규정하지 않고 있다.

(5) 일반적으로 제재적 행정처분은 행정목적의 달성하기 위하여 행정법규 위반이라는 객관적 사실에 대하여 가하는 제재로서 반드시 현실적인 행위자가 아니라도 법령상 책임자로 규정된 자에게 부과되는 것이고, 처분의 근거 법령에서 달리 규정하거나 위반자에게 의무 위반을 탓할 수 없는 정당한 사유가 있는 등 특별한 사정이 없는 한 위반자에게 고의나 과실이 없더라도 부과할 수 있다(대법원 2020. 6. 25. 선고 2019두52980 판결 등 참조). 의료기관 개설자가 진료비를 거짓으로 청구하는 범죄행위를 하였음을 이유로 그에게 자격정지 처분이 이루어졌다면, 그가 개설한 의료기관에 대하여 의료법 제66조 제3항에 따라 의료업 금지의 효력이 바로 발생한다. 이 사건과 같이 수인이 공동으로 개설한 의료기관에서 1인의 개설자가 진료비 거짓 청구행위로 의료법 제33조 제1항의 처분을 받은 이상 그가 개설한 의료기관에 대하여 의료법 제66조 제3항을 적용하는 것이 책임주의 원칙에 위반된다거나 나머지 공동개설자의 영업의 자유에 대한 과도한 제한이라고 할 수 없다. 나머지 공동개설자들로서도 1인의 개설자가 진료비 거짓 청구행위로 자격정지 처분을 받음으로 말미암아 그와 공동으로 개설한 의료기관에 대하여 의료법 제66조 제3항이 적용되리라는 점을 예측할 수 없었다고 볼 수도 없다.

(6) 원심이 원용한 대법원 2019. 5. 30. 선고 2015두36485 판결, 대법원 2020. 4. 9.

선고 2018두34008 판결은 의료법 제33조 제8항을 위반하여 둘 이상의 의료기관을 개설한 사안이다. 이 경우 의료기관 개설자가 진료비를 거짓으로 청구한 경우에 관한 의료법 제66조 제3항과 같은 의료기관에 대한 의료업 금지의 제재 규정이 없으므로, 의료법 제66조 제3항의 해석이 문제되는 이 사건과는 직접적인 관련이 없어 원용하기 적절하지 않다.

다. 그런데도 원심은 이 사건 의료기관에서 자격정지 처분을 받은 소외인을 배제한 채 의료행위를 할 수 있는 의료인인 원고들에 의하여 요양급여, 의료급여가 실시된 이상 해당 의료행위는 국민건강보험법 혹은 의료급여법이 정하는 요양급여, 의료급여의 요건을 갖춘 것이라고 봄이 타당하다는 이유로 이 사건 처분이 위법하다고 판단하였다. 원심의 이러한 판단에는 의료법 제66조 제3항, 국민건강보험법 제42조 제1항 제1호, 의료급여법 제9조 제1항 제1호 등의 해석·적용 등에 관한 법리를 오해함으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 피고의 상고이유 주장은 이유 있다.

5. 결론

그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 김선수

 대법관 노태악

주 심 대법관 오경미

 대법관 서경환