

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2019두57831 의료기관 개설허가취소처분 취소
원고, 상고인 원고
소송대리인 법무법인 엘케이비엔파트너스
담당변호사 신재연 외 1인
피고, 피상고인 경산시장
원 심 판 결 대구고등법원 2019. 11. 1. 선고 2019누2580 판결
판 결 선 고 2021. 3. 11.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 원고가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사건의 개요와 쟁점

가. 원심판결 이유에 따르면 다음 사실을 알 수 있다.

원고는 2013. 6. 7. 경상북도지사로부터 의료기관 개설허가를 받아 경산시 (주소 생략)에서 '(병원명 생략)'(이하 '이 사건 병원'이라 한다)을 개설·운영하고 있는 의료법인이다.

소외인은 2012. 3. 7.부터 2015. 3. 7.까지 원고의 대표자 이사로 재직했는데, 2016. 11. 25. 대구지방법원에서 '원고의 대표자로서 이 사건 병원을 운영하면서 피해자 국민건강보험공단을 기망하여 2013. 10. 1.경부터 2015. 3. 23.경까지 요양급여비용으로 총 63,842,330원을 편취하였다'는 범죄사실로 사기죄가 인정되어 징역 1년, 집행유예 2년을 선고받았다(대구지방법원 2016. 11. 25. 선고 2016고단4685 판결). 이 형사재판의 항소심에서 교통사고처리특례법위반죄(대구지방법원 2016. 8. 18. 선고 2016고단640 판결)의 항소사건이 병합되어, 소외인은 두 죄에 대하여 징역 1년 6개월, 집행유예 2년 등을 선고받았고(대구지방법원 2017. 4. 20. 선고 2016노3580, 5313 판결), 이 항소심 판결은 상고가 기각되어 그대로 확정되었다(대법원 2017. 6. 23.자 2017도6887 결정).

피고는 2018. 8. 9. 원고에 대하여 의료법 제64조 제1항 제8호(이하 '이 사건 조항'이라 한다)에서 정한 '의료기관의 개설자가 거짓으로 진료비를 청구하여 금고 이상의 형을 선고받고 그 형이 확정된 때'에 해당한다는 이유로 이 사건 병원의 개설 허가 취소처분을 하였다.

나. 쟁점은 ① 이 사건 조항에 따른 의료기관 개설 허가 취소처분이 재량행위이고 피고의 원고에 대한 취소처분이 재량권을 일탈·남용하였는지 여부와 ② 의료법인이 개설한 의료기관에서 '의료법인의 대표자'가 거짓으로 진료비를 청구하여 금고 이상의 형을 선고받고 그 형이 확정된 경우에도 이 사건 조항에 따라 의료기관 개설 허가 취소처분을 할 수 있는지 여부이다.

2. 이 사건 조항에 따른 의료기관 개설 허가 취소처분의 법적 성질(상고이유 제2점)

가. 의료법은 의료기관의 개설에 관하여 그 종류에 따라 다음과 같이 신고 대상과 허가 대상으로 구분하고 있다. '의원·치과의원·한의원 또는 조산원을 개설하려는 자', '소속 직원, 종업원, 그 밖의 구성원(수용자를 포함한다)이나 그 가족의 건강관리를 위하여 의료기관을 개설'하려는 자는 '시장·군수·구청장에게 신고'하여야 한다(제33조 제3항, 제35조 제1항 본문). 반면 '종합병원·병원·치과병원·한방병원 또는 요양병원을 개설'하려면 '시·도지사의 허가'를 받아야 한다(제33조 제4항).

의료법 제64조 제1항은 "보건복지부장관 또는 시장·군수·구청장은 의료기관이 다음 각호의 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 정하고, 그 제8호는 "의료기관 개설자가 거짓으로 진료비를 청구하여 금고 이상의 형을 선고받고 그 형이 확정된 때"라고 정하고 있다.

의료법 제64조 제1항의 문언과 규정 체계, 입법취지 등을 종합하면 다음과 같이 보아야 한다. 의료법 제64조 제1항에서 정하고 있는 의료기관 개설 허가의 취소와 의료기관 폐쇄 명령은 의료법상 의무를 중대하게 위반한 의료기관에 대해서 의료업을 더 이상 영위할 수 없도록 하는 제재처분으로서, 실질적으로 동일한 법적 효과를 의도하고 있다. 다만 의료법 제33조 제4항에 따라 허가에 근거하여 개설된 의료기관에 대해서는 개설 허가 취소처분의 형식으로 하고, 제33조 제3항과 제35조 제1항 본문에 따라 신고에 근거하여 개설된 의료기관에 대해서는 폐쇄명령의 형식으로 해야 한다.

의료기관이 의료법 제64조 제1항 제1호에서 제7호, 제9호의 사유에 해당하면 관할 행정청이 1년 이내의 의료업 정지처분과 개설 허가 취소처분(또는 폐쇄명령) 중에서 제재처분의 종류와 정도를 선택할 수 있는 재량을 가지지만, 의료기관이 이 사건 조항에 해당하면 관할 행정청은 반드시 해당 의료기관에 대하여 더 이상 의료업을 영위할 수 없도록 개설 허가 취소처분(또는 폐쇄명령)을 하여야 할 뿐 선택재량을 가지지 못한다.

나. 같은 취지에서 원심은 이 사건 조항에 근거한 의료기관 개설 허가 취소처분은 기속행위라고 판단하였다. 원심판결에 상고이유 주장과 같이 의료법 제64조 제1항의 해석·적용 등에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

3. 의료기관 개설자가 법인인 경우 이 사건 조항의 해석·적용(상고이유 제1, 3점)

가. 의료법 제33조 제2항에 따르면, 의료기관은 의사, 치과의사, 한의사 또는 조산사(제1호)와 같은 의료인(자연인)이 개설할 수도 있지만, 의료업을 목적으로 설립된 법인(제3호), 민법이나 특별법에 따른 설립된 비영리법인(제4호) 등과 같은 법인도 개설할 수 있다. 자연인이 의료기관을 개설한 경우에는 해당 의료기관에서 거짓으로 진료비를 청구하였다는 범죄사실로 개설자인 자연인이 금고 이상의 형을 선고받고 그 형이 확정된 때에, 법인이 의료기관을 개설한 경우에는 해당 의료기관에서 거짓으로 진료비를 청구하였다는 범죄사실로 법인의 대표자가 금고 이상의 형을 선고받고 그 형이 확정된 때에 이 사건 조항에 따라 진료비 거짓 청구가 이루어진 해당 의료기관의 개설 허가 취소처분(또는 폐쇄명령)을 해야 한다고 보아야 한다. 구체적인 이유는 다음과 같다.

(1) 침익적 행정처분의 근거규정은 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 목적

론적 해석이 배제되는 것은 아니다(대법원 2012. 2. 23. 선고 2011두23337 판결 등 참조).

(2) 의료법은 제64조 제1항에서 '의료기관'이 각호의 어느 하나에 해당하면 해당 의료기관에 대하여 1년의 범위에서 업무정지처분을 하거나 개설 허가 취소처분(또는 폐쇄명령)을 할 수 있다고 정하고 있다. 이는 의료업이 반드시 개설된 의료기관을 통해서 이루어지므로, 의료업의 정지 또는 개설 허가 취소처분(폐쇄명령)의 사유를 의료기관을 기준으로 정한 것이다. 또한 의료법 제65조 제1항, 제66조에서 '의료인'이 각호의 어느 하나에 해당하면 해당 의료인에 대하여 1년의 범위에서 면허자격정지처분을 하거나 면허취소처분을 할 수 있도록 규정하여, '의료기관'에 대한 제재처분과 '의료인'에 대한 제재처분을 명확하게 구분하고 있다. 따라서 의료법 제64조 제1항 각호에서 정한 사유에 해당하는지 여부는 '의료기관'을 기준으로 판단하여야 한다.

(3) '의료기관'이란 의료업을 영위하기 위하여 개설한 시설이고(의료법 제3조 제1항), 그곳에서 이루어진 각종 행위의 법적 효과는 이를 개설·운영하는 법적 주체, 즉 의료기관 개설자에게 귀속된다. 이 사건 조항이 "의료기관 개설자가 거짓으로 진료비를 청구하여 금고 이상의 형을 선고받은 때"라고 정한 것은 의료기관에서 이루어진 의료행위에 관하여 국민건강보험공단이나 환자 등에게 진료비 청구권을 행사하는 법적 주체가 의료기관 개설자이기 때문이다.

이 사건 조항은 의료기관 개설자가 진료비를 거짓으로 청구한 범죄사실로 금고 이상의 형이 선고되어 확정된 때에는 더 이상 해당 의료기관에서 의료업을 할 수 없도록 함으로써 의무위반자를 제재하고 의료업에 대한 공공의 신뢰를 확보하기 위한 것이다. 의료기관 개설자가 진료비를 거짓으로 청구한 경우에 해당 의료기관에 대한 개설 허가를 취소하는 제재를 할 필요성은 해당 의료기관의 개설자가 자연인인 경우와 법인인

경우가 다르지 않다.

의료기관에서 거짓으로 진료비를 청구하여 지급받은 경우 형법 제347조의 사기죄 또는 국민건강보험법 제115조 제3항 위반죄가 성립할 수 있다. 자연인이 개설한 의료기관에서 개설자의 지시·공모가공 하에 진료비 거짓 청구가 이루어진 경우에는 의료기관 개설자인 자연인이 진료비 거짓 청구의 주체로서 그에 따른 형사책임을 진다. 반면 법인이 개설한 의료기관에서 대표자의 지시·공모가공 하에 진료비 거짓 청구가 이루어진 경우에는 대표자가 진료비 거짓 청구의 범행주체로서 형사책임을 부담하며, 법인은 양벌규정이 있는 경우에 한하여 형사책임을 지고 그때에도 법인에 대해서는 벌금형만 선고할 수 있을 뿐 금고 이상의 형을 선고할 수 없다. 즉, 법인이 개설한 의료기관에서 진료비를 거짓으로 청구하는 범죄행위가 이루어진 경우에도 해당 법인은 벌금형만 선고받을 수 있을 뿐 금고 이상의 형은 선고받을 여지가 없다.

만일 이 사건 조항이 엄격한 의미에서 '의료기관 개설자'가 금고 이상의 형을 선고받아 확정된 때에만 적용된다고 해석한다면, 법인이 개설한 의료기관에 대해서는 이 사건 조항에 따른 개설 허가 취소처분(또는 폐쇄명령)이 불가능하여 해당 의료기관이 의료업을 계속하는 것을 막을 수 없다는 결론에 이르게 된다. 이는 이 사건 조항의 입법 취지에 부합하지 않는다.

(4) 일반적으로 제재적 행정처분은 행정목적을 달성하기 위하여 행정법규 위반이라는 객관적 사실에 대한 제재이다. 반드시 현실적인 행위자가 아니라도 법령상 책임자로 규정된 자에게 이러한 제재를 부과하고, 처분의 근거 법령에서 달리 규정하거나 또는 위반자에게 의무 위반을 탓할 수 없는 정당한 사유가 있는 경우와 같은 특별한 사정이 없는 한 위반자에게 고의나 과실이 없더라도 부과할 수 있다(대법원 2020. 6. 25.

선고 2019두52980 판결 등 참조).

법인이 개설한 의료기관에서 진료비를 거짓으로 청구하는 범죄행위가 이루어져 해당 법인의 대표자가 금고 이상의 형을 선고받고 그 형이 확정되었다면, 진료비 거짓 청구가 이루어진 해당 의료기관에서 이 사건 조항이 규정하고 있는 개설 허가 취소처분(또는 폐쇄명령)의 객관적 사유가 발생한 것이기 때문에 해당 의료기관에 대하여 개설 허가 취소처분(또는 폐쇄명령)이라는 제재를 할 수 있다고 보아야 한다. 이러한 경우라면 해당 법인(의료기관 개설자)에게 의무 위반을 탓할 수 없는 정당한 사유가 인정될 수도 없다. 따라서 이와 같이 법인이 개설한 의료기관에서 진료비를 거짓으로 청구하는 범죄행위가 이루어져 해당 법인의 대표자가 금고 이상의 형을 선고받고 그 형이 확정된 경우에 진료비 거짓 청구가 이루어진 해당 의료기관에 대하여 이 사건 조항을 적용하는 것이 책임주의 원칙에 위반된다거나 해당 법인(의료기관 개설자)의 영업의 자유에 대한 과도한 제한이라고 볼 수 없다.

(5) 의료법 제23조의5에서 의료인, 의료기관 개설자 및 의료기관 종사자의 부당한 경제적 이득 등의 취득 금지를 규정하면서 '의료기관 개설자'라는 문구 뒤에 '(법인의 대표자, 이사, 그 밖에 이에 종사하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)'는 문구를 부기한 것은, 의료기관 개설자가 법인인 경우 의약품 리베이트 수수 금지의무의 수범자를 그 법인의 대표자 외에 이사, 그 밖의 종사자까지 확대하기 위한 것일 뿐(헌법재판소 2018. 1. 25. 선고 2016헌바201 등 결정 참조), 이 사건 조항의 해석과는 직접적인 관련이 없다.

(6) 이 사건 조항은 일반 국민이 아닌 의료기관 개설자에게 적용되는 조항이다. 그 수범자 집단의 한정성·관련성·전문성을 고려하면, 의료기관을 개설한 법인의 대표자

가 진료비 거짓 청구로 금고 이상의 형을 선고받고 그 형이 확정된 경우에 이 사건 조항이 적용되리라는 점을 충분히 예측할 수 있다고 보아야 한다. 따라서 이 사건 조항을 위와 같이 해석·적용하는 것이 법률유보 원칙, 명확성 원칙, 유추해석 금지 원칙에 위반된다고 볼 수 없다.

나. 같은 취지에서 원심은, 원고가 개설한 이 사건 병원에서 진료비를 거짓으로 청구하였다는 범죄사실로 원고의 대표자인 소외인이 금고 이상의 형을 선고받아 확정된 것은 이 사건 조항에서 정한 의료기관 개설 허가 취소처분의 처분사유에 해당된다고 판단하였다. 원심판결에 법률유보 원칙, 헌법합치적 법률해석 등에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

4. 결론

원고의 상고는 이유 없어 이를 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여, 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 이동원

주 심 대법관 김재형

 대법관 민유숙

대법관 노태악