

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2024두46361 장기요양급여비용환수결정처분취소

원고, 피상고인 협동조합 ○○

소송대리인 법무법인 시우

담당변호사 최재원 외 1인

피고, 상고인 국민건강보험공단

원 심 판 결 부산고등법원 2024. 5. 31. 선고 2023누21792 판결

판 결 선 고 2025. 10. 16.

주 문

원심판결 중 피고 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 부산고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 후에 제출된 상고이유보충서의 기재는 상고이유를 보충하는 범위에서)를 판단한다.

1. 사안의 개요

원심판결 이유와 원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거 등에 의하면, 다음과 같은

사실을 알 수 있다.

가. 원고는 울산 북구 (이하 생략)에 있는 "△△△노인복지센터(이하 '이 사건 요양기관'이라 한다)"를 노인장기요양보험법에 따른 장기요양기관으로 지정받아 운영한 협동조합이다.

나. 원고는 이 사건 요양기관을 운영하면서 노인장기요양보험법 제23조 제1항 제1호가 정한 재가급여 중 주·야간보호 급여를 수급자에게 제공하고, 같은 법 제38조 제1항에 따라 피고에게 장기요양급여비용을 청구하여 이를 지급받아 왔다.

다. 피고는 2022. 7.경 이 사건 요양기관에 대하여 현지조사를 실시하였다. 현지조사 결과, 이 사건 요양기관이 조리원을 배치하지 않은 채 수급자에게 제공할 급식 식단 중 일부(매주 월요일부터 토요일까지 반찬과 국)만을 급식위탁업체로부터 공급받아 왔고, 보조원(운전사)으로 신고된 종사자인 소외인이 송영 업무 등을 수행하지 않고 직접 수급자에게 제공할 밥을 짓는 등 급식 관련 업무를 수행하거나, 소외인이 출근하지 않는 매주 일요일에는 이 사건 요양기관의 종사자들이 자체적으로 점심 식사를 마련하여 수급자에게 제공한 사실이 확인되었다.

라. 피고는, 원고가 조리원 및 보조원(운전사) 관련 인력배치기준 및 인력추가배치가산 기준을 충족하지 못하였음에도 각 기준을 충족하였음을 전제로 급여비용과 가산금을 부당하게 지급받았다는 이유로, 노인장기요양보험법 제43조 제1항에 따라 2022. 9. 30. 원고에게 이미 지급한 장기요양급여비용 중 합계 601,000,510원에 대한 징수처분(이하 '이 사건 처분'이라 한다)을 하였다.

2. 관련 규정 및 쟁점

가. 관련 규정

1) 노인장기요양보험법 제31조 제1항에 따르면, 장기요양기관으로 지정받아 이를 운영하려는 자는 보건복지부령으로 정하는 장기요양에 필요한 시설 및 인력을 갖추어야 하고, 그 위임에 따른 구 노인장기요양보험법 시행규칙(2025. 2. 28. 보건복지부령 제1095호로 개정되기 전의 것) 제23조 제2항 제1호는 재가급여를 제공하려는 장기요양기관의 경우 노인복지법 시행규칙 [별표 9]에 따른 시설 및 인력을 갖추어야 한다고 규정하고 있다.

2) 노인복지법 제39조 제4항의 위임에 따른 같은 법 시행규칙 제29조 제1항, [별표 9] 제4호 (가)목은 '주·야간보호서비스를 제공하는 시설은 조리원을 1명 두어야 한다'고 규정하고 있다. 한편 같은 목의 비고 중 제7호 (가)목은, '위와 같은 인력기준에도 불구하고 영양사 및 조리원이 소속되어 있는 업체에 급식을 위탁하는 경우에는 조리원을 두지 않을 수 있다'고 규정하고 있다(이하 '이 사건 규정'이라 한다).

3) 노인장기요양보험법 제39조 제1항과 제3항, 같은 법 시행규칙 제32조의 위임에 따른 구 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」(2022. 9. 26. 보건복지부 고시 제2022-219호로 개정되기 전의 것, 이하 '이 사건 고시'라 한다)는 위와 같은 인력배치기준을 위반하여 운영된 장기요양기관에 대하여는 급여비용을 감액하고 인력추가배치 등 가산을 적용하지 않도록 규정하고 있다(제48조, 제54조 제1항 및 제3항, 제66조 제1항).

한편 같은 고시 제49조 제1항은 "급여비용의 가산 또는 감액산정을 위한 근무인원 1인당 월 기준 근무시간은 [해당 월에 공휴일, 근로자의 날 및 토요일을 제외한 근무가능일수 × 8시간]으로 한다."라고, 제51조 제1항 본문은 "'근무인원 1인'으로 계산하기 위해서는 직원 1인은 휴게시간을 제외하고 제49조에 따른 월 기준 근무시간 이상

신고한 직종으로 실 근무하여야 한다."라고 정하고 있다.

나. 쟁점

이 사건의 쟁점은 원고가 운영하는 이 사건 요양기관이 이 사건 규정에 따라 조리원을 배치하지 않아도 되는 경우에 해당하는지, 즉 주·야간보호 급여를 제공하는 장기요양기관(이하 '주·야간보호기관'이라 한다)인 이 사건 요양기관이 수급자에게 제공하는 급식 중 일부만을 급식위탁업체로부터 공급받고 나머지는 이 사건 요양기관에서 자체적으로 마련하여 제공한 것을 '영양사 및 조리원이 소속되어 있는 업체에 급식을 위탁하는 경우'로 볼 수 있는지이다.

3. 원심의 판단

원심은 다음과 같은 이유로 이 사건 처분 중 조리원 관련 인력배치기준 위반 및 그로 인한 인력추가배치 가산 기준 위반 부분은 처분사유가 인정되지 않는다고 판단한 후 이 사건 처분 중 이에 해당하는 부분을 취소하였다.

가. 이 사건 요양기관이 해당 월의 월요일부터 토요일까지 주 6일 동안 급식위탁업체로부터 급식을 공급받은 이상, '일요일에 급식위탁업체로부터 급식을 공급받지 않았다'는 이유로 조리원 관련 인력배치기준을 위반한 것으로 평가할 수는 없다.

나. 이 사건 요양기관이 밥 짓기 등 급식 관련 업무만을 전담하는 직원인 소외인을 별도로 고용하여 다른 종사자들의 본연의 업무 수행에 지장을 초래하지 않으면서도, 수급자에게 양질의 식사를 제공하였던 등의 특별한 사정이 인정된다. 따라서 이 사건 요양기관이 매주 월요일부터 토요일까지 급식위탁업체로부터 반찬과 국만 공급받았다는 이유로 조리원 관련 인력배치기준을 위반한 것으로 평가할 수도 없다.

4. 대법원의 판단

가. 조리원은 주·야간보호기관의 필수 배치 인력으로서 해당 기관 내에서 급식과 관련된 업무를 전담하여 수행하게 되며, 인력배치기준 충족을 위한 조리원의 1인당 월 기준 근무시간은 '해당 월에 공휴일, 근로자의 날 및 토요일을 제외한 근무가능일수 × 8시간'이다. 한편 이 사건 규정은 주·야간보호기관이 조리원을 배치하지 않을 수 있는 예외적인 경우를 규율하고 있다. 따라서 급식을 위탁한 주·야간보호기관이 이 사건 규정에 따라 위와 같은 근무시간을 충족하는 조리원을 배치하지 않아도 되는지 여부는, 해당 주·야간보호기관에 조리원을 상시 배치하여 수급자에 대하여 장기요양서비스 및 급식을 제공하는 것과 규범적·실질적으로 동등한 수준으로 급식이 제공되었는지 여부를 기준으로 판단하여야 한다.

즉, 전부 위탁이 일반적인 모습이기는 하나, 주·야간보호기관이 급식과 관련된 업무를 전부 위탁하지 아니하였다는 사정만을 들어 이를 예외 없이 이 사건 규정에 따른 '급식 위탁'에 해당하지 않는다고 볼 것은 아니다. 이 사건 규정에 따른 '급식 위탁'에 해당하는지를 판단함에는, 조리원이 아닌 다른 직종의 종사자들이 급식 관련 업무를 수행함에 따라 본연의 업무를 수행하는 것에 지장이 초래되었는지 여부와 그 정도, 수급자에게 제공된 식사의 양과 품질, 위생 및 영양 상태에 미치는 영향, 일부 위탁에 관한 부득이한 사정이 존재하는지 여부 등 여러 사정들을 종합적으로 고려하되, 규범적인 측면에서 노인장기요양보험법의 입법 목적, 장기요양기관의 법령상 인력배치기준 및 장기요양급여비용 제도의 취지, 급여비용의 가산 또는 감액산정을 위한 여러 관련 규정들의 내용 등에 반하는지 여부도 감안하여야 한다.

나. 이 사건 요양기관이 조리원으로 신고된 종사자를 배치하지 않은 채, 문제 되는 기간 중 매주 월요일부터 토요일까지 수급자에게 제공될 급식 식단 중 '밥'을 위탁공급

의 대상에서 제외하였고, 일요일 점심 식사 전부를 자체적으로 마련한 사실은 앞서 인정한 바와 같다.

1) 먼저 일요일 점심 식사가 위탁공급의 대상이 되지 않은 사정을 들어 이 사건 요양기관이 조리원 관련 인력배치기준을 위반하였다고 볼 수 있는지에 관하여 살펴본다.

이 사건 고시 제51조 제1항에도 불구하고 조리원이 부재하는 예외적인 경우 다른 직원이 그 업무 중 일부만을 수행하는 것은 가능하다(같은 조 제2항). 이 사건 요양기관에 조리원이 배치된 경우, 이 사건 고시 제49조 제1항에 따라 월 기준 근무시간의 산정에 포함되지 않을 수 있는 공휴일인 일요일에 조리원이 부재하여 다른 직종의 종사자들이 급식 관련 업무를 일부 수행하였다고 하여 관련 규정을 위반한 것으로 볼 수는 없다. 그러므로 급식을 위탁하였다는 사정만을 들어 이를 달리 평가하기는 어렵다.

같은 취지의 원심 판단은 정당하고, 상고이유 주장과 같은 이 사건 규정에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

2) 다음으로 이 사건 요양기관이 수급자에게 제공될 급식 식단 중 일부인 '밥'을 위탁공급 대상에서 제외하고, 이를 보조원(운전사)으로 신고된 종사자인 소외인으로 하여금 수급자에게 정기적·계속적으로 제공하게 한 부분에 관하여 살펴본다.

가) 급식을 위탁하더라도 조리원을 별도로 채용하고 있는 상황에서 해당 조리원이 수행할 수 있는 업무를 제외한 나머지 부분은 위탁할 수 있다. 한편 이 사건 규정이 주·야간보호기관이 조리원을 배치하지 않을 수 있는 예외적인 경우를 규율하고 있다는 점을 감안하면, 주·야간보호기관이 이 사건 고시 제49조 제1항이 정한 시간보다 적은 시간을 근무하는 조리원을 채용하고 해당 조리원이 수행할 수 있는 업무를 제외

한 나머지 부분을 위탁한 경우 조리원을 상시 배치하여 급식을 제공하는 것과 동등한 수준으로 급식이 제공되었다고 볼 여지가 크다.

나) 그러나 이와 달리 조리원이 아닌 급식 관련 업무를 사실상 수행하는 직원만을 두고, 해당 직원이 수행할 수 있는 업무를 제외한 나머지 부분을 위탁한 경우에는 조리원을 상시 배치하여 급식을 제공하는 것과 동등한 수준으로 급식이 제공되었다고 규범적으로 평가할 수 없다.

앞서 살핀 이 사건 고시의 각 규정은 각 업무분야에 필요한 전문 종사자들로 하여금 본연의 업무에 집중하도록 하여 인력배치기준 제도의 취지를 구체적으로 실현하고, 요양보호사 등 돌봄 인력에게 수급자에 대한 직접적인 돌봄과 요양 업무만을 전담하게 하여 업무능력의 고취 및 장기요양서비스 품질 제고라는 목적을 달성하기 위한 것이다. 그런데 사실상 수행한 업무를 기준으로 인력배치기준의 충족 여부를 가리는 것은 이러한 취지에 부합하지 않고, 오히려 실제 수행한 업무 내용에 대한 검증을 곤란하게 하며, 탈법수단으로 악용될 가능성을 더할 뿐이기 때문이다.

다) 그런데도 원심은, 이 사건 요양기관이 급식 관련 업무만을 전담하는 직원인 소외인을 별도로 고용하였고, 수급자에게 양질의 급식이 제공된 것으로 보인다는 이유로 이 사건 처분 중 조리원 관련 인력배치기준 위반 및 그로 인한 인력추가배치 가산기준 위반으로 인한 부분은 그 처분사유를 인정하기 어렵다고 판단하였다. 원심의 이러한 판단에는 노인장기요양보험법상 장기요양기관의 법령상 인력배치기준 및 이 사건 규정의 의미에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이를 지적하는 피고의 이 부분 상고이유 주장은 이유 있다.

다. 파기의 범위

피고의 상고이유 주장은 앞서 인정한 범위 내에서만 정당하다. 그렇다고 하더라도 원고가 이 사건 요양기관에 조리원을 배치하지 않았고 원고의 급식 위탁이 조리원을 상시 배치한 경우와 동등한 수준이라고 평가할 수도 없는 이상, 원고는 문제 되는 기간 전부에 관하여 조리원 관련 인력배치기준 및 인력추가배치 가산 기준을 위반한 셈이 된다. 그럼에도 원심은 이와 다른 전제에서 이 사건 처분 중 조리원 관련 인력배치기준 및 인력추가배치 가산 기준 위반으로 인한 부분을 모두 취소하였으므로, 원심으로 하여금 이 부분을 다시 심리·판단하도록 원심판결 중 피고의 패소 부분 전부를 파기하기로 한다.

5. 결론

원심판결 중 피고 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 노태악

 대법관 서경환

주 심 대법관 신숙희

 대법관 마용주