

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2024두55723 장기요양급여비용환수결정처분취소
원고, 피상고인 원고 1 외 1인
원고들 소송대리인 변호사 박병철
피고, 상고인 국민건강보험공단
원 심 판 결 서울고등법원 2024. 8. 29. 선고 2023누55469 판결
판 결 선 고 2026. 3. 12.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사안의 개요

원심판결 이유와 원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거 등에 의하면, 아래의 사실을 알 수 있다.

가. 원고들은 장기요양기관 지정을 받은 노인요양시설인 '○○○'(이하 '이 사건 요양

원'이라 한다)를 운영하고 있다. 이 사건 요양원의 정원은 48명이고, 현원은 평균적으로 약 46명이다.

나. 이 사건 요양원은 2018. 10.부터 2021. 11.까지 입소자들의 개인 의류 등을 세탁 업체에 위탁하여 세탁하지 않고 시설 내에서 세탁하면서도 위생원을 두지 않았다.

다. 피고는, 원고들이 2018. 10.부터 2021. 11.까지 위생원을 배치하지 않고 세탁물을 전량 위탁하지 않았음에도 세탁물을 전량 위탁한 것처럼 사실과 다르게 신고함으로써, 인력배치기준 및 인력추가배치 가산기준을 위반하고 장기요양급여비용을 부당하게 청구하여 이를 지급받았다는 사유로, 구 노인장기요양보험법(2021. 12. 21. 법률 제18610호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제43조 제1항 제4호에 따라 2022. 4. 7. 원고들에게 합계 616,733,800원을 환수하는 처분(이하 '이 사건 환수처분'이라 한다)을 하였다.

2. 제1상고이유에 대한 판단

가. 관련 규정 및 이에 대한 정당한 해석

구 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 제2호는 시설급여를 제공하려는 자는 「노인복지법 시행규칙」 [별표 4]에 따른 시설 및 인력을 갖추어야 한다고 규정하고 있다. 「노인복지법 시행규칙」 [별표 4] 6. 직원의 배치기준은 입소자가 30명 이상인 노인요양시설의 경우 위생원을 1명(입소자 100명 초과할 때마다 1명 추가) 두도록 규정하고 있고, 비고 7.은 이에 대한 예외로 '세탁물을 전량 위탁하여 처리하는 경우에는 위생원을 두지 않을 수 있다'고 규정하고 있다(이하 비고 7.을 '이 사건 규정'이라 한다).

이 사건 규정에서 말하는 '세탁물을 전량 위탁하여 처리하는 경우'란 장기요양기관을 운영하면서 발생하는 세탁물을 전부 위탁하여 처리하는 경우를 의미한다. 따라서 위생원이 아닌 종사자가 장기요양기관에서 발생한 세탁물 중 입소자의 개인 의류를 시설 내에서 직접 처리하는 것은 특별한 사정이 없는 한 '세탁물을 전량 위탁하여 처리하는 경우'에 해당한다고 볼 수 없다.

나. 판단

1) 원심판결 이유와 원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거 등에 의하여 알 수 있는 다음과 같은 사정들을 위와 같은 법리에 비추어 살펴보면, 원고들은 세탁물을 전량 위탁하여 처리한 경우에 해당한다고 보기 어렵다.

가) 원고들은 2018. 10.경 △△기업과 이 사건 요양원의 세탁물 처리에 관한 계약을 체결하였다. 원고들은 처음에는 이 사건 요양원에서 발생하는 세탁물 전량을 위탁하였으나, 계약 초기 세탁물의 위탁처리 과정에서 입소자들의 개인 의류가 분실·손상되어 입소자들의 불만이 제기되는 등의 문제가 발생하자 침구류 등 세탁물만 위탁하고, 입소자들의 개인 의류 등 나머지 세탁물은 이 사건 요양원에서 직접 세탁하였다. 즉, 이 사건 요양원은 입소자들의 개인 의류 중 신속히 세탁할 필요가 있는 일부 세탁물만 자체 세탁한 것이 아니라, 입소자들의 개인 의류 전부를 자체 세탁하였다.

나) 위탁하지 않은 세탁물은 이 사건 요양원의 요양보호사들이 세탁하였다. 원고들은 2019년까지 세탁물을 처리하는 요양보호사를 별도로 지정하지 않았으나, 2020년부터는 전체 21명의 요양보호사들 중 3명을 지정하여 기존 업무 외에 입소자들의 개인 의류 등을 세탁하는 업무를 추가로 수행하도록 하고, 시간 외 근무에 대하여 추가수당을 지급하였다.

구체적으로 원고들은 요양보호사 3명과 사이에 2020년에는 주 3회 20분씩 조기 출근하여 초과근무시간 동안 위탁하지 않은 세탁물을 처리하는 내용의 근로계약을 체결하였고, 2021년에는 주 4회 25분씩 조기 출근하여 초과근무시간 동안 위탁하지 않은 세탁물을 처리하는 내용의 근로계약을 체결하였다. 그러나 요양보호사 3명은 당시 시설장이었던 원고 2와 협의하여, 실제로는 근로계약서에서 정한 것과 달리 정규근무시간 중 입소자들의 목욕이 끝난 후인 11시경부터 세탁물을 처리하였다.

다) 2022. 1. 4.부터 2022. 1. 7.까지 실시된 현지조사 당시, 세탁업무를 추가로 수행했던 요양보호사 소외 1은 '건조기가 1대라 세탁을 그날 다 수행할 수 없는 경우가 있었다. 그러면 다음 날 조기 출근하여 전날 빨래를 정리하였다'고 진술하였고, 세탁업무를 추가로 수행했던 다른 요양보호사 소외 2는 '어르신 목욕 후 11시부터 근무시간까지 세탁을 수행하였다'는 내용의 사실확인서를 작성하였다.

2) 그런데도 원심은 판시와 같은 이유만으로, 원고들이 입소자들의 개인 의류 등 일부 세탁물을 요양보호사들을 통하여 자체적으로 세탁하였다 하더라도, 이를 들어 세탁물을 전량 위탁하여 처리하지 않았다고 평가하기는 어렵다고 판단하였다. 원심 판단에는 '세탁물을 전량 위탁하여 처리하는 경우'의 해석에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

3. 제2상고이유에 대한 판단

가. 원심 판단

원심은, 설령 원고들이 세탁물을 전량 위탁하여 처리하였다고 볼 수 없어 처분사유가 인정된다고 하더라도, 그 판시와 같은 사정들을 종합하여 보면, 원고들에게는 의무 위반을 탓할 수 없는 정당한 사유가 인정되므로, 그와 같은 이유로도 이 사건 환수처

분은 위법하다고 판단하였다.

나. 대법원 판단

1) 원심판결 이유와 원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거 등에 의하여 알 수 있는 다음과 같은 사정들에 비추어 보면, 원고들이 제출한 자료만으로는 원고들에게 그 의무 위반을 탓할 수 없는 정당한 사유가 있다고 보기 어렵다.

가) 「노인복지법 시행규칙」 [별표 4] 6. 직원의 배치기준 중 이 사건 규정과 같은 내용은 장기요양보험제도의 시행을 위하여 「노인복지법 시행규칙」이 2008. 1. 28. 보건복지부령 제437호로 개정될 당시부터 이미 규정되어 있었다. 이후 이 조항이 여러 차례 개정되었으나, 그 개정은 자구 수정 또는 조문 위치의 변경에 불과하였고, 그동안 이 사건 규정에 대하여 해석·적용상 혼란이 있었다고 볼 만한 자료는 없다.

나) 이 사건 규정은 '세탁물의 전량 위탁처리'의 요건을 충족하는 경우 위생원을 두지 않을 수 있는 효과가 발생하는 구조이다. '세탁물의 전량 위탁처리'는 장기요양기관이 세탁물을 모두 위탁하여 처리하는 경우라고 해석되고, 다르게 해석될 여지는 크지 않아 보인다.

다) 보건복지부의 2017. 7. 27. 자 국민신문고 질의회신은, 시설 내 세탁물을 전량 위탁하여 처리하는 것이 원칙이지만 다만 '입소자들의 위생 관리를 위해 일부 세탁물(속옷 등)'을 시설의 판단하에 처리할 수 있을 것으로 사료된다는 내용이다. 이는 속옷 등의 극히 개인적인 세탁물은 애초에 장기요양기관에서 처리하여야 할 세탁물에서 제외할 수 있다는 취지로서, 세탁물의 분실·손상 등을 이유로 입소자들의 개인 의류 전부를 자체 세탁하는 것까지 허용된다는 취지는 아니라고 해석된다. 또한 이 질의회신은 원고들에 대한 것이 아니고, 원고들이 별도로 보건복지부나 피고 측에 이 질의회신

의 내용이나 이 사건 규정의 해석에 관하여 문의하였다고 볼 만한 자료도 없다.

라) 위탁계약을 체결한 세탁물 처리업체의 세탁물 처리방식상 입소자들의 개인 의류 세탁물이 손상되기 쉬웠다면, 원고들로서는 위탁업체를 변경하거나 위생원을 고용하는 방안, 입소자들의 개인 의류를 별도의 개인 의류 전문 세탁물 처리업체에 위탁하여 처리하는 방안 등을 활용하여 문제를 해결할 수 있었다. 그럼에도 원고들이 이와 같은 문제 해결 방안의 도입을 고려하였다고 볼 만한 아무런 자료가 없다.

마) 원고들이 세탁업무를 추가로 수행하는 요양보호사들에게 지급한 추가수당은 정규 근무시간 외에 수행되는 초과근무에 대한 대가로 지급된 것이고, 추가수당을 고려하더라도 원고들이 2018. 9. 이전에 위생원을 고용했을 때와 비교하여 세탁업무에 지출되는 비용은 감소하였다. 이러한 사정을 감안하면, 원고들이 오로지 입소자들의 편의와 위생을 위하여 자체 세탁을 한 것이라고 추단하기도 어렵다.

2) 그런데도 원고들에게 의무 위반을 탓할 수 없는 정당한 사유가 인정된다고 본 원심의 판단에는 정당한 사유에 관한 법리를 오해하는 등으로 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

4. 제3상고이유에 대한 판단

가. 관련 법리

1) 행정행위가 그 재량성의 유무 및 범위와 관련하여 이른바 기속행위와 재량행위로 구분된다고 할 때, 그 구분은 해당 행위의 근거가 된 법규의 체제·형식과 그 문언, 해당 행위가 속하는 행정 분야의 주된 목적과 특성, 해당 행위 자체의 개별적 성질과 유형 등을 모두 고려하여 판단하여야 한다(대법원 2020. 10. 15. 선고 2019두45739 판결 참조).

2) 구 노인장기요양보험법 제43조 제1항 제4호에 따른 부당이득 환수처분은 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 청구하여 지급받은 장기요양급여비용을 전액 징수하여야 하는 기속행위로 해석된다. 그 구체적인 이유는 다음과 같다.

가) 구 노인장기요양보험법 제43조 제1항은 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지급받은 '급여비용에 상당하는 금액을 징수한다'라고 규정하고 있으므로, 그와 같은 방법으로 수령한 장기요양급여비용에 상당하는 금액의 '전부 또는 일부'를 '징수할 수 있다'는 의미로 해석하기보다는 그와 같은 금액 '전부'를 '징수하여야 한다'는 의미로 해석하는 것이 자연스럽다.

나) 구 노인장기요양보험법 제43조 제1항 제4호는 장기요양기관이 부정한 방법으로 장기요양급여비용을 청구하는 것을 방지함으로써 고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인 등의 노후의 건강증진 및 생활안정에 쓰이는 보험재정의 건전성을 확보하려는 데 입법 취지가 있다. 그런데 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 청구하여 지급받은 장기요양급여비용에 대한 환수 여부 및 그 범위에 재량권이 부여되어 있다고 본다면 이러한 입법 취지를 효과적으로 달성하기 어렵다.

다) 장기요양보험은 노인장기요양문제라는 사회적 위험에 대응하기 위한 공적 사회보험제도로서 그 재원이 보험가입자인 국민으로부터 징수된 보험료와 국가의 보조금으로 마련되고 있으므로(제8조, 제58조), 보험재정의 건전성을 도모할 공익상의 필요가 중대하다.

라) 환수 대상은 그동안 지급받은 장기요양급여비용 전액이 아니라 법률상 원인 없이 지급받은 장기요양급여비용, 즉 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 청구하여 지급받은 장기요양급여비용에 한정되므로 그 침해의 정도가 과도하다고 볼 수 없다.

나. 원심 판단

원심은, 설령 원고들이 세탁물을 전량 위탁하여 처리하였다고 볼 수 없어 처분사유가 인정된다고 하더라도, 이 사건 환수처분은 그 판시와 같이 재량행위로 해석하여야 하므로, 이를 기속행위로 보아 아무런 재량적 고려 없이 이루어진 이 사건 환수처분은 재량권의 불행사로서 그 자체로 재량권을 일탈·남용한 것이므로, 이와 같은 이유로도 이 사건 환수처분은 위법하다고 판단하였다.

다. 대법원 판단

구 노인장기요양보험법 제43조 제1항 제4호에 따른 이 사건 환수처분이 기속행위에 해당함은 앞서 본 것과 같다. 피고가 원고들에게 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 청구하여 지급받은 장기요양급여비용 전액을 징수하는 이 사건 환수처분을 한 것에 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 볼 수 없다.

그런데도 구 노인장기요양보험법 제43조 제1항 제4호에 따른 부당이득 환수처분이 재량행위에 해당한다는 전제에서, 이 사건 환수처분이 재량권을 일탈·남용한 것이라고 본 원심 판단에는, 구 노인장기요양보험법상 부당이득 환수처분의 기속행위성에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

5. 결론

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

재판장 대법관 이흥구

대법관 오석준

주 심 대법관 노경필

대법관 이숙연